

贵南县人民政府 行政复议决定书

南府复决字〔2026〕1号

申请人：青海览广建筑工程有限公司

统一社会信用代码：9163

9A

法定代表人：张

地址：青海省海南州贵南县

街 号

被申请人：贵南县应急管理局

法定代表人：旦正加，系该局局长

统一社会信用代码：116

08T

地址：海南藏族自治州贵南县行政综合服务楼

申请人不服被申请人作出的《行政处罚决定书》（贵南）应急罚〔2025〕04-01号，以下简称01号《行政处罚决定书》）提出的行政复议申请，于2026年2月28日向本机关申请行政复议，本机关依法已予受理。现已审理终结。

申请人请求：

申请人于请求撤销被申请人作出（贵南）应急罚〔2025〕04-01号《行政处罚决定书》。

申请人称：

1.被申请人对事故损害后果的认定事实不清、证据不足，将“造成一人死亡”完全归责于申请人缺乏直接、唯一的因果联系证据，导致处罚基础不牢。

2.被申请人对具体违法行为的认定模糊且证据矛盾，无法证明申请人未履行法定管理义务。

3.被申请人作出的罚款处罚违反过罚相当原则，行政处

罚自由裁量权行使明显不当。

4.被申请人在行政处罚程序中，未能充分保障申请人的陈述、申辩权利，程序存在瑕疵。

被申请人答复称：请求复议机关维持被申请人作出的 01 号《行政处罚决定书》，驳回申请人全部行政复议请求。

一、关于因果关系及因果关系认定问题

1.依据《中华人民共和国安全生产法》第一百一十七条“生产安全事故，是指生产经营活动中发生的造成人身伤亡或者直接经济损失的事件”。高处坠落发生在贵南县城关综合贸易市场升级改造建设项目施工工地施工活动中，属于生产经营活动范畴，且依据《生产安全事故报告和调查处理条例》第十三条“自事故发生之日起 30 日内，事故造成的伤亡人数发生变化的，应当及时补报”的要求，伤亡人员死亡时间在法定统计期内“事故后 30 日内死亡均计入该起事故死亡人数（建筑类事故按 30 日统计）”本案死亡结果与高处坠落事故存在直接、唯一、完整的因果关系。死者赵国银因施工现场高处坠落导致严重身体损伤，是引发送医抢救、转院并最终死亡的根本、起始原因，转院途中死亡系坠落伤情持续恶化导致的直接结果，因果关系从未中断

2.死亡医学证明记载呼吸循环衰竭，系高处坠落造成严重创伤后的法定、终末死亡表述，并非独立死亡原因；申请人提及的肝硬化、门静脉高压等既往疾病，无任何证据证明系导致死亡的直接或主要原因，仅为死者自身基础病史，与本次事故死亡无法律上的因果关系。

3.事故调查组综合现场勘查笔录、证人证言、医院病历、

死亡医学证明等完整证据链，已足以认定事故与死亡的因果关系，无需另行开展法医学鉴定（且施工方和死亡人员家属承诺放弃司法鉴定）；申请人以“无法排除其他可能性”为由进行猜测性抗辩，无事实依据和证据支撑，不符合行政处罚事实认定规则。

4.答复人认定“造成1人死亡”的事故后果，事实清楚、证据充分，符合《中华人民共和国行政处罚法》第四十条规定。

二、关于申请人安全生产违法行为及管理义务认定问题

1.安全教育培训流于形式，未依法履行培训义务。申请人虽提交《新进场人员三级安全教育记录卡》《会议纪要》等书面资料，但经事故调查组核查，上述资料仅为形式完善的书面记录，未实际开展针对性安全教育培训、未进行培训考核、确保作业人员具备必要安全知识和操作技能，多名现场人员证言均可证实，属于典型“以资料代替管理”，违反《建设工程安全生产管理条例》第三十七条、《中华人民共和国安全生产法》第二十八条之规定。

2.高空作业未依法开展有效安全技术交底。本次事故属于高处危险作业范畴，申请人提交的技术交底文件未针对本次作业流程、风险防控、防坠落措施进行专项、实质、可操作的交底，未履行法定交底义务；申请人以“临时性、非计划性操作”为由主张免除责任，无任何法律依据，亦超出安全生产合理免责范围，且根据事故调查，死者为普通工人，并非高空作业人员。

3.施工现场安全防护措施缺失。经现场勘查证实，申请人未按照规范要求设置临边防护、防坠装置，未监督作业人员规范佩戴、使用安全带等防护用品，防护措施缺失与高处坠落事故发生存在直接必然关联，答复人认定事实清晰，并非空洞化认定。

三、关于处罚幅度及过罚相当原则问题

1.本案造成1人死亡，构成一般生产安全责任事故，答复人依据《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条第一款第一项“发生一般事故的，处三十万元以上一百万元以下的罚款”之规定、《青海省安全生产行政处罚自由裁量基准（2024年版）》第四十条对《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条违法情形和处罚基准依照《生产安全事故罚款处罚规定》第十四条造成1人死亡，或者3人以上6人以下重伤，或者300万元以上500万元以下直接经济损失的处50万元以上70万元一下的处罚”的规定，对申请人处以52.5万元罚款，在法定裁量幅度内，适用法律正确。

2.答复人在处罚裁量时，已综合考虑事故经过、申请人过错程度、配合调查情况、工伤保险投保情况等因素，处罚幅度合理适当，完全符合过罚相当原则，

3.作业人员操作不当系事故直接诱因，但申请人安全管理不到位是事故发生的根本、主要原因，依法不能免除或减轻施工单位安全生产主体责任。

四、关于行政处罚程序合法性问题

1.答复人在本案办理中，严格履行立案、调查取证、权利告知、听取陈述申辩、依法组织听证、集体讨论、作出处

罚决定、送达文书等全部法定程序，程序完整、合法。

2. 申请人提交陈述申辩书并申请听证后，答复人已对其提出的全部异议点进行实质性复核，复核意见完整归入案卷，并非未予回应；申请人主张程序瑕疵、权利未保障，与客观事实不符。

3. 答复人作出处罚的程序，完全符合《中华人民共和国行政处罚法》第四十四条、第四十五条、第五十七条之规定。

经审查查明：

2025年5月27日14时05分，在申请人承建的贵南县城关综合贸易市场升级改造项目施工期间，发生一起工人高空坠落死亡事故。具体情况为工人赵 在拆卸吊栏大杠时，因操作失当（侧翻前滑），从9.4米高的作业平台坠落。经120送往贵南县人民医院急救，2025年5月27日14点24分病历显示，诊断为：腰椎骨折、左髌骨骨折、左髌臼骨折、坐骨骨折、左耻骨上下肢骨折、左桡骨骨折、肝硬化、门静脉高压，建议：转上级医院治疗，转院途中可能出现髂动脉破裂休克死亡以及骨折后脂肪栓塞引起肺栓塞而突然死亡。2025年5月27日19点48分，青海大学附属医院进行抢救，2025年5月27日21点57分，赵 经抢救失败死亡，死亡诊断：呼吸心跳停止、创伤性休克、盆骨骨折、腰3-4椎体右侧横突骨折、右侧骶骨翼、右侧髌骨翼骨折、左侧盆底血肿、左侧桡骨远端骨折。2025年5月28日，居民死亡医学证明（推断）书，载明赵 死亡原因为呼吸循环衰竭。

2025年7月9日，被申请人作出关于《贵南县城关综合

贸易市场升级改造建设项目“5·27”生产安全事故调查报告》的报告，主要内容：1.认定该起事故为一般生产安全事故，申请人存在迟报行为，事故造成赵 死亡；2.申请人与瓜州赫腾劳务有限公司与赵 家属达成工亡赔偿协议，赔偿家属 130 万元，22 万元已经支付，108 万在工伤保险赔付后支付；3.该起事故直接原因系赵 在吊栏大杠出现侧翻前滑坠时，在无任何有效安全防护措施，不清楚现场安全状况的情况下冒险作业，徒手拽拉滑动物体（吊栏大杠）导致失衡坠落，事故间接原因系申请人未落实施工现场防护措施。现场管理人员对现场的管理措施落实不到位，对进场人员未进行严格的风险告知和安全教育。监理单位青海中凌项目管理有限公司对现场防护措施、人员培训情况监督管理职责不到位；4.由于申请人对施工现场安全管理不到位、三级安全教育流于形式、岗前教育培训未开展、高空作业技术交底未进行、现场防护措施未设置。鉴于申请人在死者善后工作中及时协调处理，并及时配合事故调查组开展工作，建议由被申请人依据《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条、《生产安全事故罚款处罚规定》第十四条第二款、《青海省安全生产行政处罚自由裁量基准（2024 年版）》之规定酌情考量，予以处罚。2025 年 7 月 25 日，上述事故调查报告经审批通过。

2025 年 8 月 4 日被申请人进行立案，8 月 4 日询问申请人法定代表人张 ，9 月 8 日作出《行政处罚告知书》，9 月 19 日作出《行政处罚决定书》（贵南）应急罚〔2025〕04 号），决定罚款 52.5 万元。2025 年 10 月 13 日，被申请

人因本案执法程序违法主动撤销《行政处罚决定书》（贵南）应急罚〔2025〕04号）并将《撤销行政处罚决定书》向申请人送达。

2026年1月13日，被申请人举行了听证会，听取了申请人的意见。2026年2月11日，被申请人作出01号《行政处罚决定书》，主要内容：申请人对施工现场安全管理不到位、三级安全教育流于形式、岗前教育培训未开展、高空作业技术交底未进行、现场防护措施未设置等问题，导致发生一起安全伤亡事故，造成1人死亡，违反了《中华人民共和国安全生产法》第二十八条第一款、第二款、第四和第一百一十四条第一款第一项的规定，《生产安全事故罚款处罚规定》第十四条第二款，《青海省安全生产行政处罚自由裁量基准（2024年版）》中关于《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条第一款第一项的裁量基准的规定，决定给予处人民币525000元罚款的行政处罚。

本机关认为：

本案中，县应急局作出的“04-01号《处罚决定书》”中认定览广公司作为案涉项目的施工单位，存在对施工现场安全管理不到位、三级安全教育流于形式、岗前教育培训未开展、高空作业技术交底未进行、现场防护措施未设置的违法行为。览广公司则认为现有证据能够证明其已履行了包括“施工现场安全管理”“开展三级安全教育及岗前教育培训”“高空作业技术交底”在内的义务。对此，根据案件材料，经核查发现县应急局向览广公司法定代表人张兴成进行询问形成的《调查询问笔录》中，张兴成陈述览广公司对“施

工现场安全管理”“三级安全教育及岗前教育培训开展”“高空作业技术交底”“现场防护措施设置”等义务未履行到位，县应急局向案涉项目施工人员魏 进行询问形成的《调查询问笔录》中，魏 陈述案涉项目施工部并未每天召集施工人员进行班前会(晨会);览广公司就案涉项目派驻的项目经理尚武在接受县应急局调查询问时陈述，其同意自己作为案涉项目的项目经理，未切实履行安全生产法定职责。而览广公司在案涉项目中任命的安全员刘 向县应急局陈述览广公司进行了三级安全教育;案涉项目劳务分包公司瓜州县 劳务有限公司法定代表人马 向县应急局陈述其所在公司和览广公司对包括赵 在内的工人开展了安全教育培训。鉴于本案中，有关人员陈述不一致，且览广公司对县应急局在“04-01号《处罚决定书》”中认定其存在的违法行为有异议，县应急管理局认定“安全教育流于形式”等事实证据不充分，经核实证据链不能闭合，县应急局事实认定不清楚。另本案中，县应急局对览广公司作出的处罚决定系较大数额的罚款，属于重大行政处罚决定，应当进行集体讨论和法制审核。根据《行政处罚法》第五十八条规定，在行政机关负责人作出行政处罚的决定之前，应当由从事行政处罚决定法制审核的人员进行法制审核;未经法制审核或者审核未通过的，不得作出决定。县应急管理局在重大行政处罚决定之前，应当进行法制审核和集体讨论，法制审核程序应在听证程序结束后进行，以保障审核人员在审核时充分考虑当事人的陈述、申辩意见。经核查县应急局未履行前述程序的，属于违反法定程序。另县应急局撤销处罚决定的，新的处罚

程序期限应重新计算，参考(2018)京 01 行终 919 号《行政判决书》中的司法裁判观点，县应急局应当在 2025 年 10 月 13 日之日起 90 日内作出“04-01 号《处罚决定书》”。经核实，扣除 2025 年 12 月 9 日至 2026 年 1 月 5 日的听证期间，县应急局在未履行《安全生产违法行为行政处罚办法》第五十三条第一款规定的延期审批程序的情况下，最晚应该于 2026 年 2 月 8 日前作出处罚决定，故县应急局未履行延期程序存在办案超期问题，违反法定程序。

根据《中华人民共和国行政复议法》第六十四条第一款第一项第二项规定：“行政行为有下列情形之一的，行政复议机关决定撤销或者部分撤销该行政行为，并可以责令被申请人在一定期限内重新作出行政行为。（一）主要事实不清、证据不足；（二）违反法定程序；”的规定。

本机关决定：撤销被申请人作出的 01 号《行政处罚决定书》，并在 60 日内重新作出处罚决定。

申请人如不服本复议决定，可在收到本行政复议决定书之日起 15 日内向海南州中级人民法院提起行政诉讼。

