

临汾市襄汾县聚仙饭店“8·29”重大坍塌事故 防范和整改措施落实情况评估报告

山西省应急管理厅

(2022年10月17日)

根据《中华人民共和国安全生产法》《生产安全事故防范和整改措施落实情况评估办法的通知》《山西省生产安全事故防范和整改措施落实情况评估办法实施细则》等有关法律法规和规定，按照省政府对《临汾市襄汾县聚仙饭店“8·29”重大坍塌事故调查报告》（以下简称《调查报告》）批复要求，省安委办成立了由省安委办主任、省应急厅厅长王启瑞担任评估组组长，省安委办副主任、省应急厅副厅长刘世华任副组长，省有关部门和临汾市人民政府及相关专家组成省安委办评估组，会同省纪委监委评估组，对临汾市襄汾县聚仙饭店“8·29”重大坍塌事故（以下简称襄汾“8·29”事故）防范和整改措施落实情况进行了评估。现将有关情况报告如下：

一、襄汾“8·29”事故防范和整改措施落实情况评估实施情况

省安委办领导高度重视此次评估工作，亲自审定评估工作方案，及时组织召开现场评估工作动员会议，进一步明确任务、细化分工、压实责任，确保了评估工作顺利开展。评估工作主要分以下三个阶段进行。

（一）评估准备阶段：2022年7月4日省政府安委办印发了《关于开展全省生产安全事故防范和整改措施落实情况评估工作的通知》（晋安办发〔2022〕100号）《省安委办现场评估组赴临汾市评估工作方案》，对评估工作的原则、程序、内容、方法等都提出明确要求。组织临汾市对襄汾“8·29”事故防范和整改措施落实情况开展自查自评，形成了自评报告。

（二）现场评估阶段：8月2日至5日，由刘世华副组长带队，组织省应急厅、省公安厅、省住建厅、省自然资源厅、省农业农村厅、省市场监管局、省总工会等相关部门和相关专家组织现场评估组，会同省纪检监察评估组，同步赴临汾市对襄汾“8·29”事故防范和整改措施落实情况进行现场评估。听取了临汾市及襄汾县事故整改措施落实情况的汇报，查验了责任追究、行政处罚决定等相关资料，与市、县有关部门进行了座谈交流，到事故现场聚仙饭店进行了实地核查。

（三）撰写报告阶段：评估组综合分析临汾市及襄汾县自评情况和现场评估核查情况，形成评估报告。

二、《调查报告》建议整改落实情况

（一）对有关责任人员处理意见落实情况。

《调查报告》建议公安机关采取刑事措施1人。认定41名相关责任人员，其中给予党纪政务处分31人，给予组织处理10人（其中：王一峰、张书春、张焕年、胡玉刚等4人因年事已高且身重病免于处理）。具体落实情况如下：

1. 公安机关采取刑事措施处理 1 人。

落实情况：襄汾聚仙饭店负责人祁建华，经襄汾县人民法院审判，犯重大责任事故罪，于 2022 年 4 月 29 日判处有期徒刑七年，刑期自 2020 年 8 月 29 日至 2027 年 8 月 28 日。目前祁建华在山西省第三监狱服刑（〔2020〕晋 1023 刑初 173 号）。

2. 给予党纪政务处分 31 人。

落实情况：2021 年 4 月 16 日省纪委向临汾市纪委监委下发了《关于移送〈关于给予襄汾县聚仙饭店“8·29”重大坍塌事故相关责任人处分的决定〉的通知》（晋纪办〔2021〕12 号），临汾市纪委对涉及党纪政务处分的 31 人区别不同情况，实行分级处理，分别由临汾市纪委监委、襄汾县纪委监委立案并给予处分。相关责任人已于 2021 年 4 月 30 日前全部处理到位。

3. 给予组织处理 6 人，4 人免于处理。

落实情况：对 4 名省管干部，省纪委先后发函委托晋城市和临汾市委时任主要领导，分别进行了批评教育、责令作出书面检查。其余 2 名市管干部，临汾市纪委委托该市规划和自然资源局党组分别进行了诫勉谈话、作出书面检查。相关责任人已于 2021 年 4 月 27 日前全部处理到位。

（二）行政处罚落实情况。

《调查报告》建议依照《生产安全事故报告和调查处理条例》第四十条规定，由襄汾县市场监督管理局吊销聚仙饭店《营业执照》等证照，依照《土地管理法》第七十八条规定，由襄汾县人

民政府农业农村主管部门责令退还非法占用的土地，限期拆除在非法占用的土地上新建的房屋；依照《安全生产法》第一百零九条规定，责成临汾市应急管理局对发生重大责任事故的聚仙饭店处以罚款。具体落实情况如下：

1. 由襄汾县市场监督管理局吊销聚仙饭店《营业执照》等证照。

落实情况：2021年10月26日，襄汾县市场监督管理局吊销襄汾县聚仙饭店营业执照（襄汾市监陶寺罚字〔2021〕172号）。该县行政审批局根据县市场监管局提交的申请资料，依法办理该饭店《食品经营许可证》注销业务，但“食品经营许可证”注销模块无“司法协助”和“强制注销”，系统导出的固定格式显示是以经营主体申请注销。根据省、市行政审批部门建议，按现有流程操作，档案资料中附“情况说明”，并将《食品经营许可证准予注销通知书》和“情况说明”一并回复襄汾县市场监督管理局，在山西省市场监督管理局官网对注销事宜进行公示。

2. 由襄汾县人民政府农业农村主管部门责令退还非法占用的土地，限期拆除在非法占用的土地上新建的房屋。

落实情况：襄汾县农业农村主管部门责令退还非法占用的土地，已拆除在非法占用的土地上新建的房屋并复垦。

3. 责成临汾市应急管理局对发生重大生产安全事故的聚仙饭店处以罚款。

落实情况：临汾市应急管理局于2021年5月31日对襄汾县

聚仙饭店做出了立案处理的决定，因该饭店主要负责人祁建华处于羁押阶段，暂停调查程序。综合考虑该饭店实体已不存在，主要负责人正在服刑，拟不再对该饭店进行处罚。

（三）事故防范和整改措施落实情况。

1. 坚决贯彻习近平总书记重要批示指示和关于安全生产的重要论述，切实担负起防范化解安全风险的重大责任。

襄汾“8·29”事故发生后，临汾市和省有关部门以习近平总书记重要批示指示精神为指引，痛定思痛，深刻汲取事故教训，全面开展排查整治，加紧完善制度机制，坚决扛起防范化解安全风险、维护人民群众生命财产安全的重大政治责任。

一是开展专题学习，坚决贯彻习近平总书记关于安全生产的重要论述。临汾市组织各级各部门认真学习习近平总书记关于安全生产的重要论述、指示、批示，学习党中央、国务院及省委、省政府有关决策部署，要求各级各部门要站在坚定“四个自信”、增强“四个意识”、践行“两个维护”的政治高度，进一步深刻领会习近平总书记关于安全生产重要论述、指示、批示的深刻内涵，牢固树立人民至上、生命至上的发展理念，始终把安全生产工作放在首要位置抓紧抓牢抓实抓好，不能有丝毫松懈、任何侥幸。

二是汲取事故教训，深入开展安全风险隐患排查整治。襄汾“8·29”事故发生后，临汾市立即召开全市安全风险隐患大排查大整治暨建筑领域安全隐患专项整治电视电话会议，在全市范

围内部署开展安全风险隐患大排查大整治和城乡建筑领域安全隐患专项排查整治，对全市各行业领域风险隐患进行全面排查，对所有房屋建筑特别是农村、城乡结合部、社区的集体用房，农村自建房改为经营用房及人员密集场所等进行重点排查。全省城乡房屋安全隐患排查整治启动后，临汾市按照全省统一部署，利用一年的时间对全市城乡房屋建筑进行质量安全鉴定和整治。

三是健全制度机制，全面压实安全生产责任。临汾市认真落实《地方党政领导干部安全生产责任制规定》，市委常委会、市政府常务会定期研究安全生产工作，市安委会每月召开安全生产工作例会，对重点工作进行安排。襄汾“8·29”事故发生以来，临汾市聚焦责任落实这个关键，调整充实了市安委会成员及组成部门，由市委书记、市长担任双主任，进一步强化党政同责；制定了《临汾市安委会成员单位安全监管职责分工》《临汾市安全生产责任落实特别规定》《临汾市安全生产约谈制度（试行）》《临汾市安全生产责任倒查机制暂行办法》等制度，进一步明确了各级党委政府、各职能部门安全监管责任和落实责任的具体标准要求；出台了《临汾市企业主要负责人安全生产考核记分办法（试行）》，突出压实企业安全生产主体责任。通过健全完善制度机制，进一步筑牢横向到边、纵向到底的安全生产责任体系。

四是组织专家开小灶，切实提升襄汾县安全水平。为深刻汲取襄汾“8·29”事故教训，帮助襄汾县切实提升防范化解安全风险能力，临汾市成立了由原市委常委、统战部部长郝忠祥任组

长的襄汾县安全生产“开小灶”工作组，抽调应急、政法、文旅、住建、交通、工信、教育、自然资源等部门 29 名领导干部、工作人员和技术专家，充实到“开小灶”工作组。结合襄汾县实际情况，制定了以专家组排查隐患、技术组处置隐患、核查组搞好闭环、督导组认真监督的工作方案。工作组深入一线检查指导，对发现的问题认真分析研究，解决安全生产突出问题，指导帮助襄汾县不断加强安全生产工作，坚决遏制各类事故发生。

省政府安委办牵头制定了《山西省重点行业领域安全生产分类分级监管办法》（晋政办发〔2021〕9号）《山西省管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全实施细则》（晋安发〔2020〕18号），印发了《山西省农村自建房用作经营场所安全隐患排查整治工作导则的通知》（晋安办发〔2020〕47号），进一步建立健全了安全生产监管制度，有效防范了各类生产安全事故。

2. 精准聚焦突出问题，扎实开展城乡建筑安全专项排查整治。

一是不等不靠、立即行动。襄汾“8·29”事故发生后，临汾市立即在全市范围内部署开展城乡建筑领域安全隐患专项排查整治，对所有房屋建筑特别是农村、城乡结合部、社区的集体用房，农村自建房改为经营用房及人员密集场所等进行重点排查。到全省城乡房屋安全隐患排查整治启动时（2020年10月26日印发方案），临汾市在两个月时间里完成排查既有建筑 11 万

余处，发现隐患 23689 处，整改 16858 处，消除整治重大安全隐患 162 处，完成农村自建房改为经营用房排查全覆盖，为全面排查整治打下坚实基础。

二是对标要求，扎实推进。根据全省城乡房屋安全隐患排查整治工作安排，临汾市从 2020 年 11 月至 2021 年底，全面开展城乡房屋安全隐患排查整治。**农村房屋方面**，排查农村房屋 76.36 万户，其中用作经营自建房屋 3.23 万户，存在安全隐患的全部完成整治和验收。2021 年 6 月 24 日住建部专题会议后，临汾市按照会议要求对农房安全隐患排查整治情况开展全面抽查复检；2022 年初至 4 月底，临汾市再次自行组织各县（市、区）开展农村房屋安全隐患排查整治“回头看”，指导各地扎实开展用作经营的自建房整治和验收。**城市房屋方面**，临汾市城市房屋安全隐患排查总计录入 12.89 万幢、101.87 万套，初判存在安全隐患的数量为 1204 幢；临汾市已排查城市房屋中需要鉴定的房屋数量为 714 幢，已全部鉴定；临汾市安全隐患房屋完成整治 670 幢，整治率为 55.65%。

三是警钟长鸣，常抓不懈。今年 4 月份，针对经营性场所火灾多发情况，临汾市启动了沿街经营性场所安全隐患排查整治。湖南长沙“4·29”居民自建房倒塌事故发生后，当天即对开展城乡自建房安全排查整治工作作出部署，开展了为期一个月自建房安全排查工作；6 月份开始组织开展自建房安全专项整治“百日行动”，截至 7 月底，临汾市应录入经营性自建房 46638 栋，

排查录入完成 41867 栋，完成安全鉴定 3427 栋，初判存在隐患管控率 76.74%，整体工作进展在全省靠前。

3. 立足农村房屋长治久安，不断建立健全农村建房质量安全保障长效机制。

一是坚持立法先行。我省在全国率先制定出台了“四办法、一标准”，省自然资源厅牵头制定了《山西省农村自建房规划管理办法(试行)》(晋政办发〔2020〕118号)，明确农村村民自建房选址、许可、验收、监管等管理措施。省农业农村厅牵头制定了《山西省农村宅基地审批管理办法(试行)》(晋政办发〔2020〕115号)，明确了农户宅基地申请条件，规范审批验收程序，实行户和人均面积双控。临汾市认真落实省委第176次常委会议精神，在省人大常委会指导下，完成了《临汾市农村自建房屋质量管理办法》立法工作，主要围绕农村住房建设规划、设计、用料、施工、验收等作出规定，初步形成了“户主负责、属地监管、行业指导、多方参与”的质量安全管理体系。省住房和城乡建设厅牵头制定《农村宅基地自建住房技术指南(标准)》(公告〔2020〕35号)和《山西省农村集体建设用地房屋建筑设计施工监督管理服务办法(试行)》(晋政办发〔2020〕117号)，规范农村宅基地自建住房结构设计、建设施工、检查验收等技术标准，明确各级政府、行业主管部门、村民委员会，以及建房人和设计、施工、监理等参建各方的监督监理责任，加强对农村自建低层房屋的规范化管理。省市场监督管理局牵头制定《山西省农村自建

房用作经营管理办法》（晋政办发〔2020〕116号），将农村自建房用作经营场所的建筑全部纳入管理范围，明确监管职责分工，严禁将未经竣工验收的农房以及非法建设、不符合安全性能要求的建筑用于经营活动。

二是完善配套制度。我省农村房屋建筑“四办法、一标准”颁布实施以来，临汾市广泛组织学习宣传，并结合实际研究出台了贯彻落实办法或措施。**市级层面**，在推动农村自建房安全管理立法的基础上，出台了《临汾市贯彻〈山西省农村集体建设用地房屋建筑设计施工监理管理服务办法〉实施细则》，农业农村、规划和自然资源、住建、市场监管、行政审批等部门也根据各自职责制定出台一系列制度办法，健全了农村房屋建筑规划审批、建设质量、用作经营等环节的监管服务体系。**县级层面**，各县结合实际制定印发贯彻落实《办法》的实施细则，按照要求编制农村自建房开竣工登记表、建房合同样本、建设监理合同等合同文本及竣工验收管理办法。

三是健全组织机构。规划服务方面，临汾市137个乡镇已全部设立规划建设办公室，配备专职工作人员负责农村自建房规划建设事宜。持续加强村镇规划编制工作，2021年度共编制完成209个村庄规划，2022年度计划编制完成380个村庄规划。**农村宅基地审批管理方面**，临汾市137个乡镇全部成立了农村宅基地管理审批领导小组，设立乡镇联审联办窗口，在行政村设立协管员2174名。**建设监理机构建设方面**，积极通过政府购买技术服

务、设立农房建设监理服务机构、开展农村建筑工匠培训等措施，进一步充实技术力量支持。目前，临汾市设立农房建设监理服务机构 32 个，累计培训农村建筑工匠 2641 人次。

四是强化日常监管。加强农村自建房用于经营日常监管，临汾市编制了《农村自建房用作经营场所信息申报承诺书》和《农村在建房方位示意图》，在政务服务大厅服务窗口、政务服务网进行公示，供群众和企业下载填报。市场主体在申报登记时，要对经营场所的产权情况、建设信息、质量安全等信息进行承诺，乡镇人民政府和监管部门对相关信息进行核查确认后，行政审批部门进行登记。行政审批部门动态更新《临汾市农村自建房市场主体登记台帐》，详细登记企业名称、统一社会信用代码、法定代表人、管辖单位、经营住所、联系电话等信息，并将相关信息同步推送至相关监管部门和乡镇人民政府，由其按照各自职责进行日常监管。

4. 严查重处基层行政不作为乱作为慢作为，打通政策落地最后一公里。

一是加强安全生产法律法规教育培训。襄汾“8·29”事故发生后，临汾市多次举办安全生产专题培训。2020 年 11 月 19 日举办了全市领导干部安全生产专题培训班，邀请中国应急管理学会常务理事、省政府原副秘书长、新闻发言人，省政协经济委员会副主任刘德政为全市党政干部专题讲授安全生产最新政策知识。先后就《刑法修正案》、新《安全生产法》等法律法规开

展专题培训，提升全市党员干部依法治安意识和能力。

二是强化政策法规宣传教育。运用多种形式广泛深入宣传涉农政策法规、安全生产知识，维护农民知情权、参与权和监督权。特别是在强化农村自建房管理工作中，重点加强了关系群众切身利益的宅基地审批、建房审批管理、用于生产经营等政策法规的宣传，提升农村群众政策知晓度，引导教育广大群众依法建房、安全建房。同时，加强基层行政执法人员业务能力和廉政教育，督促指导基层干部积极履职、依法履职。临汾市累计处置非法占地建住宅案件 12 起，调解宅基地纠纷 9 起。今年，市政府发布了《关于公布受理涉农领域存在问题群众热线的公告》，公开临汾市及各县（市、区）涉农领域有关事项的举报电话，进一步畅通监督举报渠道，倒逼基层干部担当作为。

三是深化乡镇基层综合行政执法改革。扎实推进乡镇（街道）综合行政执法体制改革，目前临汾市基层乡镇（街道）已全部建立综合行政执法队伍，健全规范执法流程、全面开展业务培训，初步实现“一支队伍管执法”的目标。7 月 15 日，临汾市乡镇（街道）综合行政执法人员集中培训暨岗位练兵活动启动仪式在尧都区举行，临汾市闫晨曦书记、李云峰市长出席启动仪式，并为尧都区 24 支乡镇（街道）综合行政执法队授旗。

5. 扎实推进安全生产专项整治三年行动，全面深化“零事故”单位创建活动。

一是周密安排部署。临汾市委常委会、市政府常务会定期研

究安全生产工作情况，专题研究部署安全生产专项整治三年行动和“零事故”单位创建工作推进落实情况。临汾市安委会印发了全市安全生产专项整治三年行动方案和“零事故”单位创建工作方案，成立工作专班，并督促指导各行业领域研究制定各自的行动方案。临汾市政府安全生产工作例会定期调度各专题专项任务推进情况，并邀请省内外专家点评指导。临汾市将城乡房屋建筑安全纳入专项整治三年行动和“零事故”单位创建任务中，与其他任务同部署、同推进。

二是扎实有序推进。按照全国、全省统一部署，临汾市扎实推进各阶段重点任务。市委、市政府及各级党委、政府、部门认真学习习近平总书记关于安全生产重要论述，观看《生命重于泰山》专题片 2000 余场次。聚焦企业主体责任落实，研究形成“四查一倒追”等工作机制，倒逼责任落实。煤矿、非煤矿山、危化品、城乡建设等专项任务均扎实有序推进。排查整治阶段建立了问题隐患、制度措施“两个清单”，坚持边查边改、立查立改，加快推进实施，整治工作取得初步成效。集中攻坚阶段确定的 240 条 430 项重点工作任务全面完成。巩固提升阶段确定的 271 条 375 项重点任务，截至 7 月底已完成 129 条 189 项，其余任务正在扎实推进。

三是强化宣传教育。深入开展安全生产月活动、平阳平安媒体行、安全生产主题宣讲、安全宣传“七进”等各类贴近群众的宣传活动。在临汾日报、临汾电视台设立专栏，对安全生产知识、

政策法规、事故警示、事故隐患挂牌督办等进行广泛深入的宣传报道，对典型案例进行集中公告曝光。通过临汾市应急管理局官方微信公众号，向广大干部和群众推送安全生产知识和预警、提示信息，取得了良好的宣传效果。

（四）发现存在的问题和建议

评估中发现聚仙饭店南侧未拆除的房屋仍未按有关要求补办相关手续，现场评估组及时向襄汾县政府进行了反馈，并提出整改落实建议。

整改落实情况：现场未拆除的南侧房屋属于祁建华个人财产。户主祁建华，家庭人口 3 人，媳妇李东平 57 岁，儿子祁蒙 35 岁，根据《农村自建房管理办法》，祁建华符合一户一宅相关规定，在本村再无其他住房及宅基地。

为保障祁建华本人在本村至少有一处住房，襄汾县陶寺乡政府通知其家属积极办理相关手续。目前，祁蒙已递交宅基地审批申请，该乡政府已督促县自然资源局执法二中队尽快邀请第三方测绘公司测绘后出具选址意见，尽快按有关要求补办相关手续。

三、评估结论

经评估组调阅相关资料查证，临汾市对 1 人进行了刑事处罚，纪委监委对 31 人给予了党纪政务处理，对 6 人给予了组织处理，4 人免于处理，《调查报告》中明确的责任人员全部处理落实到位。襄汾县吊销了聚仙饭店《营业执照》，注销了其《食品经营许可证》。该饭店退还了非法占用的土地，已拆除在非法占用的

土地上新建的房屋并复垦。除拟不再对该饭店进行罚款外，其余《调查报告》中对该饭店处理建议全部落实到位。

临汾市各级党委政府及其相关部门，能认真汲取事故教训，能切实担负起化解风险的重大责任，城乡建筑领域安全隐患排查整治成效明显。能认真落实省政府制定出台的“四办法、一标准”，逐步建立农村建房质量安全的长效机制。加强基层执法人员法律法规的教育培训，深化乡镇基层综合行政执法改期，基层执法能力得到逐步提高。安全生产专项整治“三年行动”和“大检查大整治大提升行动”扎实推进，《调查报告》中的五条防范和整改措施建议得到了较好的落实，有力促进了全市安全生产形势逐步好转。

经评估，襄汾县“8·29”重大坍塌事故《调查报告》中建议的相关责任人、责任单位、事故防范和整改措施全部落实到位。