

湖南长沙“4·29”特别重大 居民自建房倒塌事故调查报告

国务院调查组

2023 年 5 月

目 录

一、事故有关情况和直接原因	2
(一) 事故发生经过	2
(二) 抢险救援情况	4
(三) 事故直接原因	5
二、地方党委政府及其有关部门存在的主要问题	10
(一) 集中治理部署迟缓简单应付	10
(二) 日常监管相互推诿回避矛盾	11
(三) 排查整治不认真、走过场	12
(四) 对违法违规行为查处不力	13
(五) 房屋检测机构管理混乱	14
(六) 自建房规划建设源头失控	15
三、事故涉及有关方面的具体责任	16
(一) 涉事房主和有关企业	16
(二) 有关部门	18
(三) 地方党委政府	26
四、对有关单位及责任人的处理建议	30
(一) 司法机关已采取强制措施的人员	30
(二) 有关公职人员	31
(三) 事故涉及的有关单位和其他人员	31

五、事故主要教训	33
(一)学习领会习近平总书记关于防范化解重大风险的重要论述不认真不深刻，风险意识薄弱	33
(二)落实责任不紧不实，不担当不作为	34
(三)发展理念存在偏差，政绩观错位	35
(四)立法滞后执法不严，行业安全监管宽松软	35
(五)对基层能力建设重视不够，基层安全治理面临困境...	36
六、改进措施建议	37
(一)切实增强各级领导干部风险意识和安全发展能力	37
(二)突出防控经营性自建房安全风险	38
(三)标本兼治加强城乡自建房安全管理	38
(四)压紧压实各级领导干部防范化解重大风险责任 ..	40
(五)大力提高基层安全治理能力	40

2022年4月29日12时24分，湖南省长沙市望城区金山桥街道金坪社区盘树湾组发生一起特别重大居民自建房倒塌事故，造成54人死亡、9人受伤，直接经济损失9077.86万元。

事故发生后，党中央、国务院高度重视。习近平总书记立即作出重要指示，强调要不惜代价搜救被困人员，全力救治受伤人员，妥善做好安抚安置等善后工作；同时注意科学施救，防止发生次生灾害。要彻查事故原因，依法严肃追究责任，从严处理相关责任人，及时发布权威信息。近年来多次发生自建房倒塌事故，造成重大人员伤亡，务必引起高度重视。要对全国自建房安全开展专项整治，彻查隐患，及时解决。坚决防范各类重大事故发生，切实保障人民群众生命财产安全和社会大局稳定。受党中央、国务院委派，国务院领导同志率应急管理部、住房城乡建设部、教育部、卫生健康委等部门负责同志赶赴现场指导事故救援、伤员救治和善后处置等工作。

依据有关法律法规，经国务院批准，成立了由应急管理部牵头，住房城乡建设部、自然资源部、公安部、教育部、全国总工会和湖南省人民政府参加的国务院湖南长沙“4·29”特别重大居民自建房倒塌事故调查组（以下简称调查组）。同时成立专家组，邀请规划、设计、工程管理、法律、公共安全等方面的权威专家参与事故

调查。中央纪委国家监委成立事故追责问责审查调查组，对有关地方党委政府、相关部门和公职人员涉嫌违法违纪及失职渎职问题开展调查。

在党中央坚强领导下，按照国务院决策部署，调查组本着对党和人民负责、对社会和历史负责的态度，坚持“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”的原则，通过现场勘查、取样检测、荷载验算、模拟分析和调阅资料、询问谈话、座谈交流、调查取证等，查明了事故经过、发生原因、人员伤亡情况和有关单位情况，查明了有关地方党委政府、相关部门在监管方面存在的问题和相关人员的责任；同时，调查组通过明查暗访、专家座谈和调研等方式，深入解剖事故暴露的突出问题，提出主要教训和整改措施建议。

调查认定，**湖南长沙“4·29”特别重大居民自建房倒塌事故**是一起因房主违法违规建设、加层扩建和用于出租经营，地方党委政府及其有关部门组织开展违法建筑整治、风险隐患排查治理不认真不负责，有的甚至推卸责任、放任不管，造成重大安全隐患长期未得到整治而导致的特别重大生产安全责任事故。

一、事故有关情况和直接原因

（一）事故发生经过

涉事房屋位于长沙市望城区金山桥街道金坪社区盘树湾组安置区一期，紧邻长沙医学院北门。房屋共八

层（局部九层），建筑面积 1401.3 平方米，一层至六层用作出租经营，事发时有餐饮店、奶茶店、私人影院、旅馆等 5 家经营单位，七层至八层用于房主及其家人自住。房主为吴奇生、吴治勇父子，分别是房屋所有权人和出租经营实际控制人。

2022 年 4 月 28 日 20 时许，涉事房屋二层餐饮店工作人员发现东侧一混凝土柱及附近墙面瓷砖脱落、抹灰开裂、根部混凝土被压碎，钢筋暴露并弯曲；29 日 10 时 15 分，二层一根支顶槽钢（2019 年 7 月因二层混凝土柱出现裂缝，房主自购 2 根槽钢进行支顶加固）严重变形（图 1），与墙面间隙约 50 毫米（图 2）；11 时 50 分许，房主吴治勇外出购买建筑材料准备再次加固；12 时 19 分，一层与二层圈梁的东南角外墙面掉灰，砖头裸露并往外挤，外墙开始变形，现场邻居和村民小组长劝说房主吴奇生撤人，但劝阻无效；12 时 21 分，二层餐饮店东侧墙壁发出异响，天花板及东侧外墙有物体掉落，店长随即催促店内 2 名工作人员、3 名用餐人员离开；12 时 24 分，房屋整体“下坐”式倒塌，历时 4 秒。

事发后涉事房屋共埋压 63 人，其中在校大学生 50 人、商户员工和其他社会人员 11 人、房主及家人 2 人。事故共造成 54 人死亡，其中大学生 44 人。

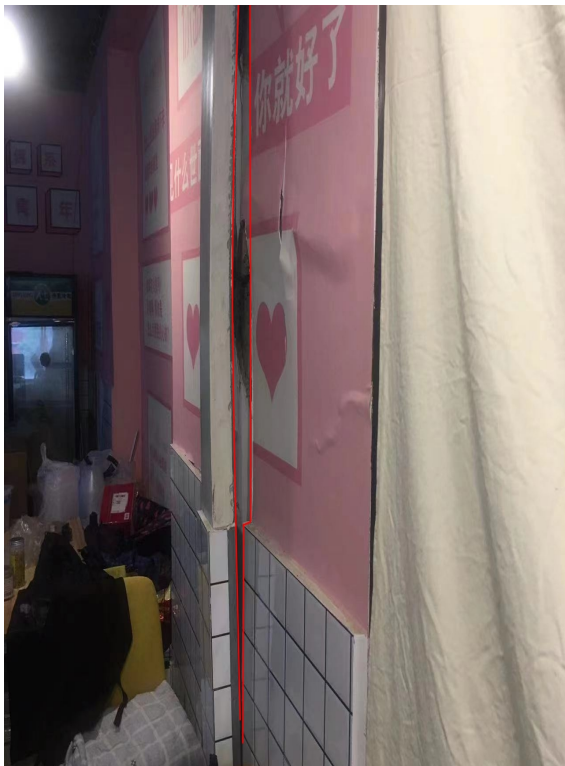


图 1 事发前夕二层餐馆员工拍摄的照片

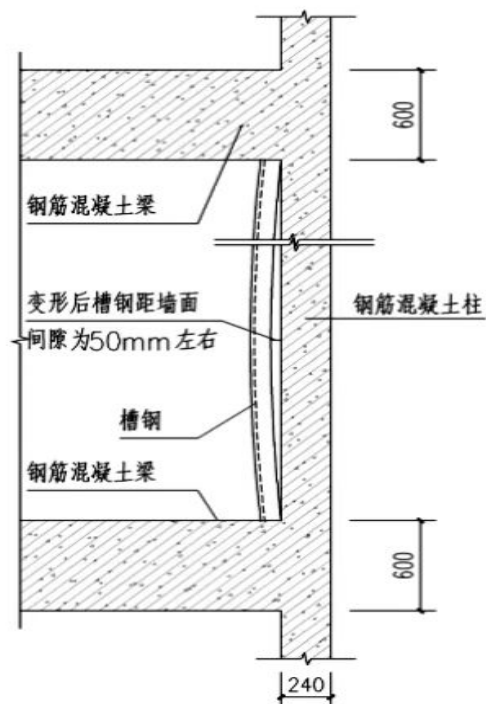


图 2 槽钢变形示意图

（二）抢险救援情况

事故发生后，应急管理部、住房城乡建设部和湖南省委、省政府立即启动应急响应，迅速组织国家综合性消防救援队伍、国家安全生产专业救援队伍、中央企业和地方专业队伍、社会救援力量等开展抢险救援工作，其中湖南省消防救援总队共调派 1132 名指战员、携带各类装备设备 3300 余台（套）进行救援处置。国家卫生健康委、湖南省及时调派医护人员开展医疗救治、心理疏导等工作。教育部、公安部积极协助地方党委政府做好长沙医学院等学校师生稳定工作。湖南省、长沙市、望城区出动公安、武警、城管、民兵等力量，加强对事

故现场及周边秩序维护等工作。中国救援队和湖南大学、中南大学等单位派专家现场指导救援。

这次事故救援环境错综复杂、救援难度很大。房屋倒塌后层层叠压，平衡十分脆弱，废墟上部又有重约 150 吨、整体浇筑的原六层屋顶，扰动易导致失稳伤害被困人员；倒塌房屋毗邻的东西两侧楼房受到严重破坏，随时可能向救援区域倒塌，危及被困人员和救援人员；现场仅有南侧一个作业面可开展救援，且有多人埋压，不能使用大型机械和工具。面对极其复杂危险的救援环境，现场指挥部坚持“人民至上、生命至上”，聚焦抢救生命这一核心任务，统一指挥、科学决策，运用先进生命探测设备和各类掘进支撑装备，边掘进、边加固、边搜索，争分夺秒打通救援“生命通道”，不惜代价搜救遇险人员。经过 158 小时艰苦紧张救援，至 6 日 3 时 3 分，现场搜救工作结束，有生命迹象的 10 人全部获救（其中房主吴奇生因重伤送医抢救 11 天后死亡），遇难人员全部找到。

（三）事故直接原因

通过对事故现场进行勘查、取样、实测，并委托第三方权威检测机构进行检测试验、倒塌模拟计算分析，认定事故的直接原因：**违法违规建设的原五层（局部六层，下同）房屋建筑质量差、结构不合理、稳定性差、承载能力低，违法违规加层扩建至八层（局部九层，下同）后，荷载大幅增加，致使二层东侧柱和墙超出极限**

承载力，出现受压破坏并持续发展，最终造成房屋整体倒塌。事发前，在出现明显倒塌征兆的情况下，房主拒不听从劝告，未采取紧急避险疏散措施，是导致人员伤亡多的重要原因。具体情况如下：

1. 违法违规建设的原五层房屋质量先天不足。2003年房主在分得的安置重建地上建设了一栋三层房屋。2012年7月原址拆除三层并重建五层（图3），属于限额以上工程^[1]，但涉事房主在未履行任何审批手续、未取得任何许可的情况下，请建筑公司退休工人龙天恺手绘设计图，房主自行采购建筑材料，由无资质的流动施工队人员任罗生组织施工。房屋部分采用自拌混凝土，砂石含泥量大、强度低，其中二层东侧3根柱的混凝土最低抗压强度仅为4.3兆帕（远低于当时国家标准^[2]）；一层、二层墙体砌筑砂浆抗压强度仅为0.4兆帕（远低于当时国家标准^[3]）；房屋采用砌体结构^[4]，一层为实体墙，二层至五层墙体违规^[5]采用空斗墙^[6]，承载能力低。

[1]《关于加强村镇建设工程质量安全管理的若干意见》（建质〔2004〕216号）规定：限额以上工程是指居民自建两层（不含两层）以上、以及其他建设工程投资额在30万元以上或者建筑面积在300平方米以上的所有村镇建设工程。

[2]《混凝土结构设计规范》（GB 50010-2010）规定，钢筋混凝土结构的混凝土强度等级不应低于C20（强度标准值20MPa）。

[3]《砌体结构设计规范》（GB 50003-2011）规定，烧结普通砖采用的普通砂浆强度等级最低为M2.5（强度标准值2.5MPa）。

[4]由块体和砂浆砌筑的墙，与柱一并作为建筑物主要受力构件的结构。

[5]《砌体结构设计规范》（GB 50003-2011）已废除空斗墙设计。

[6]用砖侧砌或平、侧交替砌筑成的墙体。

2. 违法违规加层扩建至八层后超出极限承载力。

2018年7月，房主在未履行基本建设程序的情况下，再次由龙天恺手绘设计图，自行采购建筑材料，由无资质的流动施工队人员薛现棕组织施工，加层扩建六层至八层（图4）。该三层采用框架结构^[1]，柱、梁、板均为现浇钢筋混凝土，加上新增墙体等结构构件形成的总荷载比加层扩建前增加46%，加剧了“头重脚轻”的状态，下部楼层柱荷载显著增大，其中二层东侧柱最大增加71%，超出其极限承载力18%。同时，房屋结构体系混乱，整体稳定性差，部分柱的布置上下错位，一层和二层采用单跨、大空间结构布置形式，东西横墙少；三层至八层被隔成多个小房间，东西横墙多，二层成为结构上的薄弱层，最易受破坏，抗倒塌能力弱。

3. 对重大安全隐患未有效处理。2019年7月，二楼东墙混凝土柱出现网状裂缝、最长0.6米，房主在龙天恺的建议下，自购2根槽钢进行支顶加固，但并没有彻底消除安全隐患。2022年3月，又相继出现支顶槽钢变形、墙面瓷砖脱落、支顶槽钢变形加剧，房主均未作处理。4月12日，湖南湘大工程检测有限公司受涉事房屋内的旅馆经营者委托，未带任何检测仪器，仅拍照即完成所谓“检测”，13日为旅馆出具了虚假的安全性鉴定

[1] 由钢筋混凝土梁和柱以刚接或铰接相连接成承重体系的房屋建筑。

报告，等级评定结论为 Bsu 级^[1]、“可按现状作为旅馆用途正常使用”、“结构安全”。4 月 22 日，经营户告知房主支顶槽钢变形加重，与墙面最大间隙约 15 毫米，但仍未采取任何措施，直至事故发生。

4. 未采取紧急避险疏散措施。在事发前 2 个多小时，二层支顶槽钢弯曲变形加剧、达到 50 毫米左右，出现倒塌征兆，特别是事发前 30 多分钟龙天恺应房主要求现场查看后提出“房子危险不能住人了”，房主吴奇生提出还继续加固，未组织撤离房屋内就餐、居住等人员；事发前 5 分钟，面临重大倒塌风险，有人大喊“赶快走，楼房要塌了！”但房主吴奇生还说“没事”，拒不听从劝告，仍未立即通知撤离，错失了屋内人员逃生、避免重大人员伤亡的最后时机。

针对自建房内装饰装修活动和电梯安装对房屋主体结构的影响，调查查明：2012 年以来，涉事房屋内共有餐饮、零售、台球室、私人影院、家庭旅馆等 5 种经营业态，房主及 26 家租户经营使用期间，对自建房一至六层进行了多次装饰装修，主要有搭建轻质隔墙、开出餐口、窗洞改门洞、加装钢楼梯以及地板铺装、顶棚墙面粉刷、灯具电视安装等，但相关装饰装修活动未改动房屋承重结构，均对房屋倒塌无影响。2018 年 5 月，房主在紧靠东侧外墙处违法违规自行人工开凿电梯井

[1]Bsu 级，民用建筑可靠性鉴定的分级标准，指基本完好。

道，8月加层扩建基本完成后谎称供个人及家人使用，由南通九茂机电设备有限公司安装电梯，未办理电梯安装和使用登记手续，但开凿电梯井道、电梯自重及运行对房屋倒塌无影响。调查还排除了地基、人为破坏、气象、地震、燃气泄漏等导致倒塌的因素。



图 3 加层扩建前原自建房南向立面照片



图 4 加层扩建后涉事房屋东南向立面照片

二、地方党委政府及其有关部门存在的主要问题

这起事故是经济社会发展长期积累矛盾问题集中暴露的典型事件，相关问题在涉事房屋所在的一条街、望城区和长沙市都比较普遍，时间跨度长，涉及方面多。调查组调阅文件资料 2800 余份、现场查勘走访 20 余次、问询谈话 225 人次，组织规划、建设、法律等方面专家进行了研究论证，查清了湖南省、长沙市、望城区及有关方面存在的主要问题。

（一）集中治理部署迟缓简单应付。2020 年福建泉州“3·7”、山西襄汾“8·29”两起重大房屋坍塌事故后，习近平总书记都作出重要批示，要求压实安全责任，举一反三抓紧排查此类用房的安全隐患，针对发现的漏洞及时整治，从源头防范群死群伤事故的发生。2020 年 7 月，全国部署开展为期一年的“两违清查”（违法建设和违法违规审批专项清查），湖南省 9 月进行了部署，长沙市到 2021 年 1 月才印发方案；2021 年 6 月 17 日，湖南省因底数不清、数据报送迟缓被住房城乡建设部在视频调度会议上通报批评，6 月 23 日，湖南省住房城乡建设厅召开紧急电视电话会议要求“6 月 25 日报阶段性数据，7 月 5 日报全部数据”，望城区于 2021 年 6 月 25 日才印发通知，此时已接近 6 月 30 日全国结束的时间，根本来不及开展排查工作；为应付上级检查，望城区 6 月 29 日先上报排查既有房屋数 217 栋，时隔 6

天把农房安全隐患排查数据 81668 栋，作为“两违清查”数据上报了事，数据严重失实，一个月后又改为 18238 栋。

（二）日常监管相互推诿回避矛盾。一些领导干部和部门对自建房违法建设和改建问题不愿触碰、畏难躲责。有的分管领导认为自建房问题由来已久，整治是基层的事，部署后从未下去对公共安全风险大的城区自建房进行过督促检查。2019 年湖南省机构改革后，省住房城乡建设厅以城乡规划管理职责移交自然资源厅为由，在未向省政府请示的情况下，不再推进违法建设专项整治行动^[1]，造成在省级层面断档 2 年^[2]；市区两级住房城乡建设和规划主管部门日常监管工作也推诿扯皮，即便在事故发生后，有的还认为责任不在自己。长沙市虽出台了关于加强农村建房管理的意见，但没有动真碰硬、认真落实。2021 年 6 月湖南汝城“6·19”房屋坍塌事故后，望城区组织开展房屋安全隐患大排查大整治，区里要求各街道排查，街道又把任务派给社区，且未组织任何专业力量 and 业务培训，涉事房屋所在金坪社区以一天 120 元的价格，临时聘请一名毫无建筑专业知识的无业人员用 2 天时间，仅凭目测对包括涉事房屋在

[1] 住房城乡建设部部署的城市建成区违法建设专项治理工作五年行动（2016-2020 年）和湖南省违法建设治理工作联席会议部署的县城违法建设专项治理工作三年行动（2018-2020 年）。

[2] 经湖南省人民政府确认，机构改革后该职责仍为省住房城乡建设厅负责。

内的 40 余栋房屋进行检查，判定涉事房屋“基本安全”。在各有关方面的推诿扯皮中，违法违规自建房越建越多、越建越高。事发这条街的盘树湾安置区一期 23 户房屋中，有 22 户进行过违法违规重建或加层扩建，17 户超过六层（9 户六层、2 户七层、6 户八层），其中 6 户八层的自建房有 5 户为 2018 年以后重建或改建。在事故发生后仅一个月，市、区两级就分别排查出加层扩建 4.4 万栋和 7180 栋，有的甚至加建至九层、十层，里面还有服装厂等劳动密集型企业，安全风险极大。

（三）排查整治不认真、走过场。2016 年党中央、国务院就印发了《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》，明确“用 5 年左右时间全面清查并处理建成区违法建设，坚决遏制新增违法建设”。2012 年以来 10 年间，湖南省、长沙市、望城区先后组织开展了 6 次大的自建房集中整治，但工作不严不实。望城 2011 年已“县改区”，但实行“一改三不改”政策，即县改区，职能、体制、区划不改，享有县级管理权限。2016 年长沙在开展城市建成区违法建设治理中，把望城视为县参照“城五区”开展；2018 年在开展县城违法建设治理中，湖南按照县域行政区名单将望城视为区未将其纳入范围，长沙市虽将文件转发望城区但未督促检查，两次专项治理望城区均未制定实施方案也未认真开展，成为整治盲区。金山桥街道历次上报既有房屋问题

均为“零”“辖区无整治隐患”、涉事房屋“基本安全”，区、市、省三级无一进行认真核查把关，而事故发生后一个月金山桥街道就排查出违法违规建筑 623 处。金坪社区明知非法建筑、危险建筑不得作为经营场所，在未实际核查的情况下，为涉事房屋内的经营户先后违规出具 14 份“住改商”证明，相关部门全都放行，上下“心照不宣”共同糊弄、蒙混过关。

（四）对违法违规行为查处不力。《湖南省建设工程质量和安全生产管理条例》（2007 年 10 月 1 日颁布实施）规定，住建部门应当对私人规模建房（二层以上或面积 300 平方米以上，“以上”均不含本数）实施监督管理，长沙市、望城区住建部门长期以来“只管合法、不管非法”“只管报建、不管自建”，只把合法建设房屋纳入监管，对大量私人规模的违法自建房未纳入许可监管范围，对眼皮底下大量不申报、集体土地上的自建房安全风险放任不管，人为形成监管盲区。2019 年 3 月以来，长沙市自然资源和规划局望城分局多次巡查，且 2 次到盘树湾安置区，均未发现涉事房屋这样显而易见的违法建设活动。望城区城管执法队伍“控违拆违”走过场，涉事房屋 2018 年加层扩建时，房主曾想找关系办理手续，周边已扩建户“传授经验”：“来执法时你说说好话，走之后继续干就行”。事实也的确如此，金山桥城管中队第一时间就发现违法加建，先后 6 次现场检查，

下达责令停止施工执法文书，通知约谈，但未采取任何制止措施，也没有约谈，最终不了了之。该城管执法中队长期存在应立案不立案、应处罚不处罚问题，2018年以来违建立案查处率仅为 2.3%。这样放任不管引发更多的人跟风违法，形成“破窗效应”。

（五）房屋检测机构管理混乱。2022 年 4 月 12 日，包括涉事房屋在内的 31 户家庭旅馆为恢复营业^[1]，以一户 700 元的价格（涉事房屋正常费用约为 1.2 万元左右），委托湖南湘大工程检测有限公司开展房屋安全鉴定。该公司两人到现场，一人在楼下收钱，另一人仅带相机上楼拍照，8 个小时就完成 31 户所谓的“现场检测”，并通过复制粘贴、编造数据、冒名签字，形成“合格”报告。就是这样批发式低价揽活、赤裸裸造假的公司，一路绿灯取得合法资质。2020 年 8 月和 2021 年 8 月，湖南省市场监管局及下属原质量评审中心在两次组织对湖南湘大工程检测有限公司资质证书评审、变更增项过程中，相关工作人员和专家收取好处，使这样一家人员虚构、资格挂证、设施不全的检测机构，获得了《检验检测机构资质认定证书》；湖南省住房城乡建设厅对湖

[1]根据望城区关于农村房屋安全隐患排查整治工作部署，2021 年 11 月 30 日望城区公安分局治安大队下发通知，要求各派出所对辖区内旅馆进行清查核查，没有取得安全性评估或房屋安全性鉴定的家庭旅馆，责令不得从事旅馆业经营。2022 年 3 月 23 日，望城公安分局黄金派出所通知没有提交鉴定报告的旅馆停业，其中包括涉事房屋内的家庭旅馆。

南湘大工程检测有限公司通过中间人提交的虚假申报材料审核把关不严，违规颁发《建设工程质量检测机构资质证书》，事后也未进行过监管；长沙市、望城区住建部门未按照《长沙市房屋安全管理条例》等规定对房屋安全鉴定活动进行过监管，三级市场监管部门事中事后监管也不到位。经调查认定，湖南湘大工程检测有限公司成立以来出具的 79 份检测鉴定报告全部造假。

（六）自建房规划建设源头失控。2000 年至 2003 年期间，原望城县黄金乡采取留地安置、自拆自建的方式，对涉事房主等 23 户村民进行重建安置（盘树湾一期）。2012 年以后面对长沙医学院附近等人口密集、商业需求大的问题，没有及时统筹建设配套公共服务设施，靠居民自发建房来搞配套，且没有依据控制性详细规划对自建房的建筑高度、层数等进行管控，造成自建房“野蛮生长”，私搭乱建、未批先建、加层扩建等乱象丛生，这些安全状况差的自建房内大量存在餐饮、住宿、娱乐等业态复杂、人员密集的场所，严重威胁公共安全。紧邻一期的二期安置区在 2009 年建设时，由于街道和社区实施了统一规划，28 户自建房全部为五层、无一加层，均基本符合控规要求的高度和容积率。初步排查，目前望城区仍有 6.28 万户、长沙市有 72.21 万户自建房未取得规划许可证，未经专业设计和竣工验收，建筑安全、消防安全隐患很大。

三、事故涉及有关方面的具体责任

（一）涉事房主和有关企业

1. 涉事房主

违反有关规定未依法履行基本建设程序，未取得建设工程规划许可证^[1]，未经有资质的单位进行勘察设计^[2]，未取得建筑工程施工许可证^[3]，未办理工程质量监督手续^[4]，组织无相应资质的个人施工，工程完成后未组织竣工验收^[5]即投入使用。在违法加层扩建施工时，拒不执行城管部门责令停止施工的行政指令，拒不接受调查问询，仍违法建设并投入使用。违反规定^[6]，将违法建筑出租用作餐饮、住宿等经营场所。对已发现的重大隐患，未有效处置、消除隐患。违反《中华人民共和国

[1]《中华人民共和国城乡规划法》第四十条：在城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设的，建设单位或者个人应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府申请办理建设工程规划许可证……。

[2]《建设工程质量管理条例》第五条：从事建设工程活动，必须严格执行基本建设程序，坚持先勘察、后设计、再施工的原则。第十八条：从事建设工程勘察、设计的单位应当依法取得相应等级的资质证书，并在其资质等级许可的范围内承揽工程。

[3]《中华人民共和国建筑法》第七条：建筑工程开工前，建设单位应当按照国家有关规定向工程所在地县级以上人民政府建设行政主管部门申请领取施工许可证。

[4]《建设工程质量管理条例》第十三条：建设单位在开工前，应当按照国家有关规定办理工程质量监督手续，工程质量监督手续可以与施工许可证或者开工报告合并办理。

[5]《中华人民共和国建筑法》第六十一条：建筑工程竣工验收合格后，方可交付使用；未经验收或者验收不合格的，不得交付使用。

[6]《租赁房屋治安管理规定》（公安部第24号令）第五条：危险和违章建筑的房屋，不准出租。

国特种设备安全法》第三十三条^[1]，未办理电梯使用登记等手续。事发前，在已经发现房屋倒塌征兆时，仍拒不听从劝告，没有通知自建房内人员疏散避险。

2. 有关企业

（1）湖南湘大工程检测有限公司

违反《检验检测机构资质认定管理办法》第九条^[2]、《建设工程质量检测管理办法》第四条^[3]有关规定，在仅有 1 名专业技术人员情况下，使用 3 人资格证书非法“挂证”，通过不正当手段，取得《检验检测机构资质认定证书》《建设工程质量检测机构资质证书》。对涉事房屋现场检测造假，没有按照《民用建筑可靠性鉴定标准》（GB50292-2015）等规定开展鉴定活动，没有使用任何设备和仪器，对标准规定的房屋结构体系、地基基础、材料性能和承重结构等 26 个检测项目进行检测。

[1]《中华人民共和国特种设备安全法》（自 2014 年 1 月 1 日起施行）第三十三条：特种设备使用单位应当在特种设备投入使用前或者投入使用后三十日内，向负责特种设备安全监督管理的部门办理使用登记，取得使用登记证书。

[2]《检验检测机构资质认定管理办法》（国家质量监督检验检疫总局令第 163 号）第九条：申请资质认定的检验检测机构应当符合以下条件：（二）具有与其从事检验检测活动相适应的检验检测技术人员和管理人员。

[3]《建设工程质量检测管理办法》（建设部令第 141 号）第四条：检测机构资质按照其承担的检测业务内容分为专项检测机构资质和见证取样检测机构资质。检测机构资质标准由附件二规定。附件二的相关规定：一、专项检测机构和见证取样检测机构应满足下列基本条件：（二）有质量检测、施工、监理或设计经历，并接受了相关检测技术培训的技术人员不少于 10 人；二、专项检测机构除应满足基本条件外，还需满足下列条件：（二）主体结构工程检测类……专业技术人员中从事结构工程检测工作 3 年以上并具有高级或者中级职称的不得少于 4 名，其中 1 人应当具备二级注册结构工程师资格。

没有进行结构安全验算，用该公司原有模板数据，编造检测结果和虚假报告；报告审核、批准等文书签字，均通过使用挂证人员电子签名形式造假。

（2）南通九茂机电设备有限公司

违反有关规定^[1]，与涉事房主共同隐瞒电梯为自建房内经营活动提供服务的事实，未书面告知特种设备安全监管部门，安装完成后也未依法申请电梯监督检验。

（二）有关部门

1. 自然资源（原城乡规划）部门

（1）长沙市自然资源和规划局望城分局（2011年至2014年为望城区城乡规划局、2014年至2019年为长沙市城乡规划局望城区分局）

未认真履行日常监督检查职责，对涉事房屋2012年未办理规划许可拆除重建和2018年未办理规划许可加层扩建的违法违规行为查处不力，对辖区内长期存在的无规划手续即新建、扩建行为疏于监管。未发挥规划

[1] 《中华人民共和国特种设备安全法》第二十三条：特种设备安装、改造、修理的施工单位应当在施工前将拟进行的特种设备安装、改造、修理情况书面告知直辖市或者设区的市级人民政府负责特种设备安全监督管理的部门。《湖南省电梯安全监督管理办法》（湖南省人民政府令第284号）第二条：本办法所指电梯是指安装在公共场所的载人（货）电梯等。第十条：电梯安装、改造、修理单位应当依法取得许可，按照安全技术规范和相关标准开展活动，履行下列义务：（二）安排专业技术人员对电梯安装、改造和重大修理活动的过程进行自行检测，经自行检测合格后向经依法核准的电梯检验检测机构申请监督检验。

引领和刚性约束作用^[1]，未有效监督实施 2016 年涉事房屋所在地区控制性详细规划，对金山桥街道年度规划完成情况缺乏监督，对盘树湾安置区自建房建筑高度和层数等缺乏管控，该区域自建房大规模无序建设。违反有关规定^[2]，以“望城区安置小区品质提升规划”作为依据，办理居民自建房确权登记，使一些违法自建房披上了合法的“外衣”。

（2）长沙市自然资源和规划局（2019 年前为长沙市城乡规划局）

2019 年城乡规划管理职能划转后，未认真履行职责^[3]，未有效开展规划动态监测评估，对包括涉事房屋在内的违反规划要求改扩建等问题没有组织研究并采取有效举措；对望城区年度规划完成情况缺乏有效监督，未督促望城区解决盘树湾安置区不符合控制性详细规划等问题。望城区纳入长沙市主城区后，督促指导望城区规划管理工作不力，对望城区规划实施滞后、长期以来大范围无规划许可擅自建设等问题监督检查不到位，

[1]《中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》（2016 年 2 月 6 日）规定：（四）依法制定城市规划。城市规划在城市发展中起着战略引领和刚性控制的重要作用。

[2]《自然资源部关于加快宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作的通知》（自然资发〔2020〕84 号）规定：对合法宅基地上房屋没有符合规划或建设相关材料的，地方已出台相关规定，按其相关规定办理。未出台相关规定，位于原城市、镇规划区内的，出具规划意见后办理登记。

[3]《中共湖南省委 湖南省人民政府印发〈关于建立全省国土空间规划体系并监督实施的意见〉的通知》（湘发〔2020〕9 号）规定：上级自然资源主管部门要会同有关部门组织对下级国土空间规划中各类管控边界、约束性指标等管控要求落实情况监测监督。

对望城分局未按规定开展确权登记的问题失察。

（3）湖南省自然资源厅

未认真履行城市规划管理职责^[1]，未按照《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》要求^[2]，健全规划动态监测评估和实施监管机制。对长沙市城乡规划管理和实施缺乏有效指导督促，对全省普遍存在的城镇安置区自建房建设违反规划等问题，没有及时深入研究并有效处置。对不动产确权登记工作指导不力。

2. 城管部门

（1）望城区城市管理和综合执法局金山桥中队（原黄金中队）

未认真履行职责，未查处涉事房屋 2012 年无建设工程规划许可证等擅自建设的违法行为。涉事房屋 2018 年加层扩建施工时，现场发现违法建设，虽下达了整改指令，但未严格按照规定^[3]启动行政执法程序坚决制止

[1]《中共湖南省委办公厅 湖南省人民政府办公厅关于印发〈湖南省自然资源厅职能配置、内设机构和人员编制规定〉的通知》（湘办〔2019〕42号）规定：第三条（六）负责建立空间规划体系并监督实施。

[2]《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》规定：五、实施与监管（十四）监督规划实施“依托国土空间基础信息平台，建立健全国土空间规划动态监测评估和实施监管机制。”

[3]《湖南省行政程序规定》第六十四条：行政机关依职权启动程序，应当由行政执法人员填写有统一编号的程序启动审批表，报本行政机关负责人批准。情况紧急的，可以事后补报。

和进行拆除^[1]，任其违法建成并投入使用。在多次违法建设专项治理中，均没有将涉事房屋纳入台账进行整治和拆除。对金山桥街道普遍存在的违法违规建设问题，执法处罚长期缺位，有法不依、执法不严。

（2）望城区城市管理和综合执法局（原望城区城市管理局、望城区行政综合执法局）

作为望城区拆违控违工作领导小组办公室，在城市建成区违法建设专项治理工作五年行动、县城违法建设专项治理工作三年行动中，未按照区政府部署制定实施方案并认真组织开展，不履职、不作为；在违法建设专项治理等历次重大行动中，未全面调查摸底，对辖区违法违规建筑底数不清，对涉事房屋等大量违法建筑放任不管。明知涉事房屋是违法建筑，未按规定^[2]抄告相关部门和单位，导致该房屋违法用于出租经营问题长期存

[1]《中华人民共和国城乡规划法》第六十八条：城乡规划主管部门作出责令停止建设或者限期拆除的决定后，当事人不停止建设或者逾期不拆除的，建设工程所在地县级以上地方人民政府可以责成有关部门采取查封施工现场、强制拆除等措施。

《湖南省城市综合管理条例》第四十七条第四项：城市管理部门查处下列违法行为时，可以采取以下措施：（四）对未依法取得规划许可或者未按照规划许可内容建设的建（构）筑物，以及超过规划许可期限未拆除的临时建（构）筑物，应当责令当事人停止建设，并进行公告，限期当事人自行拆除；当事人在法定期限内不申请行政复议或者行政诉讼，又拒不停止建设或者自行拆除的，在报经当地人民政府批准后可以依法采取强制拆除措施。《长沙市城市管理条例》第三十五条第一款：城市管理综合行政执法机关发现公民、法人或者其他组织有违法行为的，应当责令立即改正或者限期改正；拒不改正的，可以查封、扣押与违法行为有关的工具和其他物品直至该案件处理完毕。

[2]《湖南省城市综合管理条例》第三十一条第二款：对违法建（构）筑物，城市管理部门应当告知相关部门不得将其登记为生产经营场所；对尚未使用的，供水、供电、供气、通信等相关单位不得办理供应或者接入手续。

在。监督指导金山桥中队违法建设执法工作不力，对金山桥中队未立案查处涉事房主违法建设行为、执法“宽松软”及执法程序不规范等突出问题失管失察。

（3）长沙市城市管理和综合执法局

履行长沙市拆违控违领导小组办公室职责不认真、不负责，对望城区没有制定城市建成区违法建设专项治理工作五年行动实施方案并备案^[1]不闻不问，对望城区多次违法建设专项治理工作不力缺乏有效督促检查；对长沙市、望城区大量存在的违法违规自建房问题未认真研究并采取有效措施。未认真履行市局职责^[2]，对望城区城市管理和综合执法局执法长期严重缺位问题失察，缺乏有效工作指导。

关于湖南省级层面城市管理和执法监督的有关问题在湖南省住房和城乡建设厅中一并表述。

3. 住房城乡建设部门

（1）望城区住房城乡建设局

未依法依规^[3]对限额以上自建房工程实施有效监

[1]《长沙市城市建成区违法建设专项治理工作五年行动方案》（长拆违发〔2016〕2号）：望城区根据该方案，结合实际制定望城区城市建成区违法建设专项治理工作五年行动具体实施方案并备案。

[2]《中共中央国务院关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》（2015年12月24日）：市级城市管理部门主要负责城市管理和执法工作的指导、监督、考核，以及跨区域及重大复杂违法违规案件的查处。

[3]《中华人民共和国建筑法》第七条：建筑工程开工前，建设单位应当按照国家有关规定向工程所在地县级以上人民政府建设行政主管部门申请领取施工许可证。

管，在涉事房屋 2012 年 7 月拆除重建和 2018 年 7 月加层扩建期间，未依法处理无资质设计和无施工许可施工等违法行为。在违法建设和违法违规审批专项清查、房屋安全领域专项整治三年行动、房屋安全隐患大排查大整治工作中不履职、不作为，将排查工作全部层层布置给不具备专业能力的乡镇街道、社区，对街道报送的“辖区无整治隐患”和涉事房屋“基本安全”等假情况假数据不核查、照表上报，多次错过了排查发现问题、消除隐患的时机。未履行房屋安全鉴定监管职责^[1]，对涉事检测公司历次弄虚作假行为均没有发现和查处^[2]。

（2）长沙市住房和城乡建设局（原长沙市住房和城乡建设委员会）

对大量违法违规自建房安全风险视而不见，只管国有土地上合法建造并投入使用的房屋，不管国有土地上手续不全和涉事房屋等集体土地上的房屋，人为造成监管盲区。在开展房屋安全专项整治三年行动和房屋安全

《湖南省建设工程质量和安全生产管理条例》规定，县级以上人民政府建设行政主管部门应当对本行政区域内私人规模建房建设工程质量和安全生产实施监督管理。

[1]《望城县编委关于明确望城县建设局房屋安全管理职责的通知》（望编发〔2009〕4 号）明确：将望城县房屋产权管理局房屋安全检查、房屋安全鉴定和房屋装饰装修监督管理职能调整至望城县建设局。望城县改区后职责划转至望城区住房和城乡建设局。

[2]《长沙市房屋安全管理条例》第三十九条：房屋安全鉴定单位出具虚假房屋安全鉴定报告的，由区县（市）房屋安全主管部门给予警告，并处三万元罚款。

隐患大排查大整治中，未按要求^[1]对违法建设和违法违规审批专项清查数据进行校核。对望城区住房城乡建设局限额以上自建房工程质量安全监管、房屋检测公司监管等缺乏监督指导，对其不履行不作为的问题失管失察。

（3）湖南省住房和城乡建设厅

对2019年以前全省规划管理和规划实施活动等工作监督指导不到位，对长沙市年度规划完成情况缺乏有效监督。未有效纠正长沙市住房城乡建设部门限额以上自建房工程质量安全监管长期缺失问题。在历次城市建成区和县城违法建设专项治理中，组织实施和推动落实不力，没有对涉事房屋等集体土地房屋安全隐患排查工作开展督导检查；机构改革后未按要求继续组织开展城市建成区违法建设专项治理五年行动和县城违法建设专项治理三年行动。颁发《建设工程质量检测机构资质证书》审核把关不严，对长沙市规划、住建、城管等部门履职不力失察。

4. 市场监管部门

（1）金山桥市场监管所

在多次对涉事房屋内的经营主体监督检查过程中，

[1]《住房和城乡建设部安全生产管理委员会办公室关于开展“两违”清查数据核查工作的紧急通知》（建安办函〔2021〕23号）要求：对本地区既有房屋建筑底数、存在重大安全风险和隐患的房屋建筑存量等关键数据开展有针对性地校核，全面摸清本地区房屋建筑现状。

未发现和依法查处部分经营主体无照无证经营^[1]、违规安装和使用电梯等行为。

（2）望城区市场监管局

对涉事房屋内多家经营主体无照无证的违规行为查处不力。对检验检测机构监管不力^[2]，未发现和查处涉事检测公司出具虚假报告等问题。电梯安装和使用“只管申报的、不管不报的”，对未主动申报安装和办理使用登记的电梯失管漏管。

（3）长沙市市场监管局

对望城区市场监管局日常监管执法工作中，查处市场经营主体无照无证经营、检验检测机构弄虚作假、非法安装使用电梯等不力的问题失察。

（4）湖南省市场监管局

对检验检测机构资质许可把关不严，对有关工作人员和下属单位管理不严，致使存在明显弄虚作假的涉事检测公司取得了《检验检测机构资质认定证书》并获准资质检验检测范围增项。未加强对已取得资质的检验检

[1]长沙市望城区杨国福麻辣烫小吃店（招牌“杨国福麻辣烫”）、长沙市望城区游意餐馆（招牌“酸菜鱼遇上花雕鸡”）未变更营业执照，长沙市望城区长颈鹿放映咖啡馆（招牌“长颈鹿私人影院”）未取得电影放映许可证。

[2]《检验检测机构监督管理办法》（国家市场监督管理总局令第39号）第四条：地（市）、县级市场监督管理部门负责本行政区域内检验检测机构监督检查工作。第二十条：市场监督管理部门可以依法行使下列职权：（一）进入检验检测机构进行现场检查；（二）向检验检测机构、委托人等有关单位及人员询问、调查有关情况或者验证相关检验检测活动；（三）查阅、复制有关检验检测原始记录、报告、发票、账簿及其他相关资料；（四）法律、行政法规规定的其他职权。

测机构事中事后监管。对长沙市市场监管局履职不到位问题失察。

（5）原湖南省质量技术评审中心（现湖南省产商品评审中心）

受湖南省市场监管局委托两次组织评审人员到涉事检测公司现场评审，未认真履行职责^[1]，未发现人员资格挂证、冒名顶替实操考核等问题。对评审组提交的评审报告审查把关不严，未核查出骗取资质问题，致使涉事检测公司取得了《检验检测机构资质认定证书》并获准资质检验检测范围增项。

（三）地方党委政府

1. 金山桥街道

金山桥街道对辖区内自建房普遍存在的违规建设、非法加层、私搭乱建等行为，未认真组织排查治理，放任违法违章建筑长期存在。2018年7月已发现违法加层扩建行为，但没有组织查处制止、任其建成，在有关专项治理行动中也没有依法组织拆除。未按规定^[2]认真组织开展违法建设和违法违规审批专项清查，未将涉事房

[1]《湖南省质量技术监督局关于印发〈湖南省质量技术监督局行政许可受理、审查、决定“三分离”实施方案〉的通知》（湘质监发〔2018〕5号）规定：原湖南省质量技术评审中心职责为，负责制定评审计划、组织专家实施技术审查；出具审查意见，并对审查程序和结果的真实性、合法性、公正性负责。

[2]《长沙市望城区住房城乡建设局关于全面做好违法建设和违法违规审批专项清查工作的紧急通知》（2021年6月印发）要求：望城区城区范围内所有的既有房屋要全面摸清房屋基本情况，包括违法建设排查情况、违法违规审批行为情况等。各街道要建立好辖区房屋清查台账，一户（单位、栋）一档。

屋列入清查台账进行治理。在 2020 年组织开展的“房屋安全整治三年行动”^[1]中，仍将包括涉事房屋在内的辖区房屋认定为“无整治隐患”；在 2022 年组织开展的“岁末年初房屋安全专项检查”^[2]中，又未将其纳入检查范围；对金坪社区在“房屋安全隐患大排查大整治”中得出“基本安全”的结论没有组织核查即上报，对金坪社区违规出具的“住改商”证明未认真审核便予以通过。金山桥街道所属金坪社区，未认真履行社区自建房日常巡查和报告职责^[3]，2018 年 7 月社区负责人已知涉事房主违法加层扩建行为，但没有制止，也没有向属地街道和相关部门报告，违反规定^[4]为涉事房屋内的经营户出具 14 份虚假“住改商”证明。

2. 望城区

未认真落实属地管理责任，组织开展违法建设专项治理、控违拆违、清查治理、隐患排查等不认真不负责，

[1]《长沙市望城区人民政府办公室关于印发〈长沙市望城区房屋安全整治三年行动实施方案〉的通知》（望政办函〔2020〕42号）规定：对本行政区域范围内的房屋安全隐患问题表现突出的违法改扩建、违法施工、违法装修，违法使用、出租危房等问题进行摸排和处理。

[2]《长沙市望城区住房和城乡建设局关于开展岁末年初房屋安全专项检查工作的通知》规定：节前各街镇要组织对辖区内房屋进行一次全面巡查检查，着重对酒店、饭店等人员聚集场所逐一重点排查，发现隐患立即处置。

[3]《中共长沙市委 长沙市人民政府关于加强控违拆违工作的意见（试行）》（望发〔2012〕49号）工作措施第三条：对正在建设的违法建（构）筑物由……村（社区）等单位现场予以制止，并责令自行拆除或协助拆除。

[4]《湖南省人民政府办公厅关于印发〈湖南省放宽市场主体住所（经营场所）登记条件的规定〉的通知》（湘政办发〔2016〕69号）第十二条：申请人不得将非法建筑、危险建筑、被征收房屋等依法不得作为住所（经营场所）的场所申请登记为住所（经营场所），并在登记时作出承诺。

对大量违反城乡规划的建设行为监督管理不力，对涉事房屋所在一条街从违法建设到加层扩建全过程失管失控。未按规定^[1]组织开展城市建成区违法建设专项治理工作五年行动（2016年至2020年），区政府有关负责人虽签批要制定方案，但没有具体部署和跟踪检查，实际一直没有制定方案也未开展工作。在县城违法建设专项治理工作三年行动^[2]（2018年至2020年）中，未对涉事房屋等违法建筑进行排查治理。在组织开展房屋安全整治三年行动（2020年至2022年）中，对金山桥街道上报涉事房屋“无整治隐患”失察。福建泉州“3·7”重大坍塌事故发生后，组织开展违法建设和违法违规审批专项清查^[3]工作中，行动迟缓、落实不力，搞形式、走过场，全国部署后时隔近一年才印发通知部署，并违规以区住房城乡建设局清查方案替代政府方案，对有关部门和金山桥街道编造上报清查数据失察；湖南汝城2021年“6·19”自建房坍塌事故发生后，虽组织了排

[1]《长沙市拆违控违工作领导小组关于印发长沙市城市建成区违法建设专项治理工作五年行动方案的通知》（长拆违发〔2016〕2号）规定：望城区、长沙县、宁乡县要根据本通知要求，结合当地实际制定城市建成区违法建设专项治理工作五年行动具体实施方案。

[2]《湖南省违法建设治理工作联席会议办公室关于印发〈湖南省县城违法建设专项治理工作三年行动方案（2018-2020）〉的通知》（湘违建办函〔2018〕1号）要求：用3年左右时间全面清查县城建成区范围内违法建设，并按计划逐步进行处理，坚决遏制新增违法建设。

[3]《住房城乡建设部关于深刻汲取福建省泉州市欣佳酒店“3·7”事故教训切实加强建筑安全生产管理工作的通知》（建办电〔2020〕30号）要求：立即开展违法建设和违法违规审批专项清查。

查，但工作不深入不扎实，未排查出涉事房屋存在的重大安全隐患。对城管、规划、住建、市场等部门存在的违规行为、履职不力等问题失察。

3. 长沙市

未认真贯彻落实 2016 年印发的《中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》，未按照“5 年左右全面清查并处理城市建成区违法建设、坚决遏制新增违法建设”的要求完成治理任务，涉事房屋所在一条街的违法违规加层扩建多数在此期间形成。开展违法建设和违法违规审批专项清查工作严重滞后，湖南省 2020 年 9 月作出部署，长沙市 2021 年 1 月才作出部署，对望城区动作迟缓督促推动不力。对望城区未制定城市建成区违法建设专项治理工作五年行动实施方案并备案、未按要求^[1]组织开展拆违控违工作严重失察，未监督推动望城区整改落实。望城县改区后实行“一改三不改”政策，一直未明确其过渡期，一定程度上导致望城区规划建设管理不规范，既未按城市建成区又未按县城要求深入开展违法建设专项治理，涉事房屋在多次治理中漏查漏管。对住建、城管、规划等部门存在的违规行为、履职不力等问题失察。

[1]《中共长沙市委办公厅 长沙市人民政府办公厅关于印发〈长沙市拆违控违工作实施方案〉的通知》（长办〔2015〕7 号）要求：望城区……要根据本通知要求，结合当地实际制定拆违控违工作具体实施方案，报市拆违控违工作领导小组办公室备案。

4. 湖南省

对习近平总书记关于防范化解重大风险的重要指示精神学习领会不深刻不到位，“人民至上、生命至上”理念树得不牢，对省内各市州普遍存在的自建房重大安全风险辨识不够、防范化解不够有力，履行“促一方发展、保一方平安”政治责任有差距。贯彻落实《中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》不到位，未按中央要求完成全面清查并处理建成区违法建设、坚决遏制新增违法建设的任务，未有效督促长沙市和有关部门认真开展自建房重大安全隐患和风险排查治理，对一些地方、部门和领导干部工作作风不严不实、不担当不作为、推诿扯皮等问题没有及时纠治，经过多年整治自建房安全问题仍然突出。对望城县改区后实施“一改三不改”政策十多年所带来的城市管理问题，没有督促长沙市及时解决。对长沙市和省住建、市场监管、自然资源等有关部门未认真履行职责失察。

四、对有关单位及责任人的处理建议

（一）司法机关已采取强制措施的人员（14人）

吴治勇、龙天恺、任罗生、薛现棕、龙立勤、李灿奇、吴建生、龙建华等8人，涉嫌重大责任事故罪等，已被依法逮捕；杨双富（涉事检测公司法定代表人）、谭华（涉事检测公司总经理）、龚飏（涉事检测公司副总经理）、宁

涛（涉事检测公司技术负责人），汤瑟、刘登（涉事检测公司“挂证”人员），涉嫌提供虚假证明文件罪，已被依法逮捕。吴奇生因在事故中重伤经抢救无效死亡，不再追究刑事责任。

（二）有关公职人员

对于在事故调查过程中发现的地方党委政府及有关部门的公职人员履职方面的问题和涉嫌腐败等线索及相关材料，移交中央纪委国家监委湖南长沙“4·29”特别重大居民自建房倒塌事故追责问责审查调查组。对有关人员的党政纪处分和有关单位的处理意见，由中央纪委国家监委提出；涉嫌刑事犯罪人员，由纪检监察机关移交司法机关处理。

（三）事故涉及的有关单位和其他人员

1. 湖南湘大工程检测有限公司

（1）由湖南省市场监管局按照《检验检测机构资质认定管理办法》第三十二条^[1]的规定，依法处罚。

（2）由湖南省住房和城乡建设厅按照《建设工程质量检测管理办法》第二十八条^[2]的规定，依法处罚。

[1]《检验检测机构资质认定管理办法》（国家质量监督检验检疫总局令第163号）第三十二条：以欺骗、贿赂等不正当手段取得资质认定的，资质认定部门应当依法撤销资质认定。被撤销资质认定的检验检测机构，三年内不得再次申请资质认定。

[2]《建设工程质量检测管理办法》（建设部令第141号）第二十八条：以欺骗、贿赂等不正当手段取得资质证书的，由省、自治区、直辖市人民政府建设主管部门撤销其资质证书，3年内不得再次申请资质证书；并由县级以上地方人民政府建设主管部门处以1万元以上3万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

（3）由望城区住房城乡建设局按照《长沙市房屋安全管理条例》第三十九条的规定^[1]，对公司出具虚假报告行为依法处罚。

（4）由湖南省人力资源和社会保障厅按照有关规定对汤瑟、刘登的工程师职称“挂证”行为进行处理。

（5）由湖南省住房城乡建设厅按照《勘察设计注册工程师管理规定》第二十九条^[2]的规定，对汤俊的注册结构工程师“挂证”行为进行处理。

2. 参加涉事检测公司资质现场评审的专家和有关单位人员，以及出借资质给谭华的有关单位的违法违规问题，由湖南省有关方面依法依规查处。

鉴于湖南省委、省政府对事故的发生负有重要领导责任，确实需要深刻反思、改进工作，同时为了推动各有关方面特别是地方各级党委政府更加深刻领会习近平总书记重要指示精神，增强忧患意识和底线思维，有力有效防范化解重大安全风险，切实把确保人民生命安全放在第一位落到实处，建议湖南省委、省政府向党中央、国务院作出深刻检查，并专题报告整改情况。

[1] 《长沙市房屋安全管理条例》第三十九条：房屋安全鉴定单位出具虚假房屋安全鉴定报告的，由区县（市）房屋安全主管部门给予警告，并处三万元罚款。

[2] 《勘察设计注册工程师管理规定》（建设部令第137号）第二十九条：以欺骗、贿赂等不正当手段取得注册证书的，由负责审批的部门撤销其注册，3年内不得再次申请注册；并由县级以上人民政府住房城乡建设主管部门或者有关部门处以罚款，其中没有违法所得的，处以1万元以下的罚款；有违法所得的，处以违法所得3倍以下且不超过3万元的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

五、事故主要教训

（一）学习领会习近平总书记关于防范化解重大风险的重要论述不认真不深刻，风险意识薄弱。党的十八大以来，习近平总书记高度重视防范化解重大风险，几乎逢会必讲，要求各级党委政府把自己职责范围内的风险防控好，不让小风险演化成大风险，不让局部风险演化成区域性风险或系统性风险；要求把眼睛瞪得大大的，防止各类“黑天鹅”“灰犀牛”事件发生。面对自建房安全这个城镇化过程中的突出问题，湖南省、长沙市、望城区一些领导干部对满大街的自建房违法建设、违法加层、违法经营带来的安全风险看不见、抓不住，任由风险越积越大、越积越多，最终酿成惨痛事故。剖析这一问题，根子还是出在思想认识上，一些领导干部不认真学习领会习近平总书记重要论述，没有结合实际认真研究和排查身边的风险，对风险熟视无睹、视而不见，不知敬畏、不晓利害。有的麻木侥幸、自以为是，不把别人的教训当教训，2020年先后发生福建泉州、山西襄汾自建房倒塌重大事故，包括2021年6月19日湖南汝城还发生经营性自建房坍塌事故，一些领导干部仍不当回事，坐在火山口上看不到风险，错失了化解风险、避免事故发生的机会。汲取这起事故的教训，首先要从思想上自我革命，切实增强风险意识、底线思维，真正从思想上始终绷紧安全这根弦，切实把确保人民生命安

全放在第一位落到实处。

（二）落实责任不紧不实，不担当不作为。自建房违法建设涉及多个环节、多个部门单位，有一个关口把住就能够切断事故链，但在这起事故中，湖南省、长沙市、望城区有关方面层层失守、监管失控。有的搞形式、走过场，敷衍了事，导致历次整治虎头蛇尾、不了了之；有的搞“击鼓传花”，卸担子、捂盖子贻误风险处置时机。究其原因，关键在于没有压紧压实安全责任。首先是细化责任不具体，导致自建房安全监管上下左右推责，都不认为是自己的责任，就不下力气解决问题；其次是督导检查走过场，一些领导干部习惯于开会发文要报表，不下沉一线检查抓落实，不深入实际及时发现解决问题，只重部署、不重实效；其三是考核评估不精准，对领导干部在任期内是否“新官不理旧账”，是否新增安全风险，没有建立相应的考评机制，以致一些领导干部责任没有真正上肩。防范化解安全风险是人命关天的大事，是具体的“国之大者”，容不得半点形式主义官僚主义。以这次事故为警示，就要着力解决一些领导干部在防控风险中的责任不清不实问题，从严从实落实全链条安全监管责任，促使各级领导干部以更加强烈的担当和历史主动精神履行好工作职责，切实把习近平总书记重要指示精神和党中央重大决策部署落到实处。

（三）发展理念存在偏差，政绩观错位。习近平总

书记反复强调要完整、准确、全面贯彻新发展理念，统筹发展和安全；强调坚持人民城市为人民；城市规划、建设和管理都要把安全放在第一位，把住安全关、质量关，并把安全工作落实到城市工作和城市发展各个环节各个领域。一些领导干部对此认识不深刻，将发展和安全割裂开来，只重视经济发展的“显绩”，不重视防范化解风险的“潜绩”。望城区自2011年县改区后，10年间人口从52.8万人增长到93.5万人、GDP从327.4亿元增长到1002.8亿元，但城市管理没有跟上，放任自建房无序发展，放大公共安全风险。表面上看放任不管让老百姓得到了实惠，但最终酿成事故，老百姓不仅没有得到实惠，还让无辜群众付出生命代价，给几十户家庭造成天大的灾难，造成恶劣的社会影响。城市发展必须始终坚持安全发展、依法发展、科学发展，这些年自建房粗放发展，在全国一些城市相当普遍，已形成重大风险，反映了一些领导干部发展理念和政绩观存在偏差，没有坚持以人民为中心的发展思想，没有切实担起“促一方发展，保一方平安”的政治责任。

（四）立法滞后执法不严，行业安全监管宽松软。造成自建房安全风险扩大的一个重要原因是相关领域法治不彰。具体来说，既有“无法可依”的问题，1998年出台的《中华人民共和国建筑法》和1989年出台的《城市危险房屋管理规定》等法律法规，虽对个别条款

进行过修订，但其中涉及房屋安全的条款不适应这些年经济社会发展，湖南省、长沙市也缺乏可操作的地方法规；也有有法不依的问题，一些涉及规划、房屋建设和使用的法规条款没有严格执行。既有执法不严的问题，对违法加层扩建多次执法均没有采取制止措施；也有违法不究的问题，放任不管引发更多的人跟风违法，形成“破窗效应”，最后法不责众，对满大街的自建房违法改扩建行为不了了之。全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求，依法行政是政府行政活动的基本准则。长沙市自建房领域法治不彰，与依法治国的进程极不适应。解决自建房领域安全问题，要加快补上法治这块短板，坚持有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，坚持依法行政、严格执法，为防控风险提供有力法治保障。

（五）对基层能力建设重视不够，基层安全治理面临困境。这次事故暴露出基层安全风险防控能力薄弱的问题突出，面临权责失衡、人少事多、财力不足等多重困扰。望城区辖区内房屋数量巨大，仅自建房就超过12万栋，工作任务繁杂，但每个街道普遍只有1名“专干”负责房屋安全工作，而且这些“专干”不专，缺乏专业知识，同时身兼多职。特别是长沙市、望城区党委和政府基层权责事项统筹不够，一些部门把本应由自身承担的事权下放给基层，望城区所辖街道承担了164项各

部门下放的行政事项，这种“甩包袱”式放权，演变成了实际的“推责”，让基层力不从心、苦不堪言。基层是国家治理的基石，是服务群众的最前沿，“基层安则天下安”。从这起事故中汲取教训，就要更加重视基层治理能力建设，完善基层治理机制，夯实基层安全基础。有关部门要担当履责，不能以“放权赋能”为名把责任层层推卸给不具备专业能力的乡镇街道和社区；有关地方要统一组织对下放基层的事项进行评估，基层无力承担的，该收回的收回。领导干部要主动深入基层及时发现问题、帮助解决问题，推动基层治理实现良性循环。

六、改进措施建议

（一）切实增强各级领导干部风险意识和安全发展能力。地方各级党委和政府及其有关部门组织专题学习《习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编》《总体国家安全观学习纲要》，认真学习习近平总书记关于安全生产、城市安全发展等重要论述，促进党员、干部胸怀“两个大局”、牢记“国之大者”，坚决捍卫“两个确立”、做到“两个维护”，切实增强忧患意识，坚持底线思维、极限思维，提高统筹发展和安全的意识和能力。开展统筹发展和安全专题干部轮训，统一设计培训内容，加强案例教学，促进各级党政领导干部更好掌握新时代安全发展的方法和本领。进一步加强对新发展理念的研究宣传，教育引导广大党员、干部特别是领

导干部牢固树立正确政绩观，真正把安全发展理念贯穿到经济社会发展各领域和全过程。

（二）突出防控经营性自建房安全风险。深刻汲取近年来城乡经营性自建房倒塌、火灾等事故教训，按照国务院部署的全国自建房安全专项整治工作要求，把城乡接合部、城中村、安置区和学校、医院、景区、工业园区周边等涉及公共安全的经营性自建房纳入监管重点，根据风险程度分类施治，对存在严重安全隐患、不具备经营和使用条件的，立即采取停止使用等管控措施，坚决防止重特大事故发生。对违法改建、加层扩建等造成重大隐患拒不改正的，加强行刑衔接，依法严加治理，决不能任其野蛮生长、养痍遗患。严格自建房用于经营的审批监管，住建部门加强对房屋安全鉴定机构的监督检查，市场监管、教育、卫生健康、文化体育、公安、消防、税务等部门和单位要严格按照规定办理相关审批手续，不得放任不管。建立经营性自建房信息公示制度，房屋产权人或使用人主动公示房屋安全鉴定情况和隐患动态排查整治等情况，接受社会监督。要集中力量扎实开展自建房安全专项整治工作，事后要逐一检查效果，对工作不落实、执行效果不好的重新补课，务求取得实实在在的成效。

（三）标本兼治加强城乡自建房安全管理。有关部门和地方要立足从根本上消除事故隐患、从根本上解决

问题，综合施策解决长期以来自建房安全管理失序失控问题。补齐制度短板，建立健全相关法律法规，及时制修订建筑法以及村庄和集镇规划建设管理、城市危险房屋管理、房屋安全鉴定、建设工程质量检测管理等法律法规，抓紧解决法律缺失问题；建立自建房规划建设管理、设计施工服务、用作经营场所管理等制度办法，进一步细化明确房屋日常检查维护、定期鉴定、“住改商”、维修加固等有关要求；制定自建房重大安全隐患判定标准、技术指南等，解决既有自建房标准缺乏的突出问题；各地区要根据本地区实际，加强地方立法，研究完善自建房规划建设和使用安全管理规定，堵住制度漏洞。完善日常监管，建立自建房土地审批、规划许可、施工许可、竣工验收、产权登记、房屋安全鉴定、违建执法等信息联网平台，加强信息共享，实现房屋安全闭环管理；住建部门牵头负责城乡自建房行业和质量安全监管，建立健全多部门协调联动和全周期监管机制，推动房屋安全隐患常态化排查化解，严格落实定期安全检查责任，保障自建房质量安全。强化源头治理，进一步完善城市控制性详细规划，强化刚性约束和引领，防止自建房无序发展，严控增量风险；对三层及以上城乡新建自建房，依法依规实行专业设计和专业施工，严格执行房屋质量安全强制性标准。

（四）压紧压实各级领导干部防范化解重大风险责

任。严格落实地方党委和政府属地责任，细化落实各级党政主要负责人、分管负责人和有关领导的自建房安全管理职责，拧紧自建房安全管理责任链条，坚决杜绝一放了之和只审批不监管、只管合法的不管非法的、只管目录内的不管目录外的，以及只备案不检查等怠政行为。建立城市规划和建设安全责任终身追究制，防止在工作中不负责任地制造风险。研究建立与防范化解重大风险要求相适应的工作机制和考评体系，对中央明确的目标任务实行量化考核，将考评结果作为党政领导班子和领导干部综合考核评价的重要内容，推动各级党委政府坚决担起防范化解重大风险的政治责任。把防范化解重大风险不担当不作为，纳入作风整治重点内容，加强履职情况监督，及时纠正把防风险责任推给上面、卸给下面、留给后面的做法，对不认真不负责的，依规依纪依法严肃追责问责。

（五）大力提高基层安全治理能力。把基层安全治理作为加强基层治理体系和治理能力现代化建设的重要内容，从加强党的领导、建强组织体系、明确权责清单、优化人力资源配置、加强财力保障等方面全面提升基层安全治理能力。加强基层履职的专业指导，组织专家服务团开展实地帮扶，逐城逐街逐户全面排查自建房安全风险。创新基层人事激励机制，鼓励干部下沉，让更多优秀人才留在基层。健全安全风险管理员制度和网格化

动态管理制度，推动将专职网格员纳入社区工作者管理并加强培训。针对乡村建设工匠需求量大、专业性较强的特点，完善培训考核体系，加强工匠队伍建设，探索劳务派遣等形式，加强规范管理。有针对性地加强面向基层的安全宣传教育，提高基层群众风险辨识和应急避险能力，引导群众自觉依法依规建房、装修和出租经营。建立群众举报奖励机制，发动群众举报违法违规建设和扩建行为。