汕头“12·9”重大火灾事故调查报告

应急管理局收发文 2026-11-13 11:22:15

广东省政府事故调查组

2026 年 10 月

目录

一、基本情况.....2

（一）建筑基本情况.....2

（二）建筑审批情况.....7

（三）五金店基本情况.....8

（四）人员居住情况.....10

二、起火经过和救援处置情况.....11

（一）事故发生经过.....11

（二）应急救援情况.....11

（三）火灾事故伤亡及经济损失情况.....13

三、火灾事故原因.....14

（一）直接原因.....14

（二）火灾事故蔓延扩大和人员死亡原因分析.....14

四、存在的主要问题.....16

（一）涉事个人.....16

（二）涉事生产经营单位.....18

（三）地方党委政府及有关部门.....20

五、对有关单位及责任人员的处理建议.....26

（一）对免予追究责任人员的处理建议.....26

（二）对移送司法机关采取强制措施的单位和人员处理建议.....26

（三）对涉事单位及责任人员的行政处罚建议.....29
（四）对有关公职人员的处理建议.....29
（五）其他处理建议.....29
六、主要教训.....30
（一）发展和安全统筹失衡，底线思维严重缺位.....30
（二）源头管控全面失守，先天隐患积弊成患.....30
（三）各方协同共治不足，全链条监管存在盲区.....31
（四）消防基础保障薄弱，应急处置能力不足.....31
（五）主体责任落实缺位，安全管理意识淡薄.....32
七、整改和防范措施建议.....32
（一）提高政治站位，锚定安全发展战略定位.....32
（二）压实各方责任，构建全链条监管闭环.....33
（三）聚焦突出隐患，开展自建房全链条攻坚.....34
（四）夯实基层基础，完善现代消防治理体系.....35
（五）深化举一反三，系统整治重点领域风险.....36
（六）强化科技赋能，提升精准火灾防控水平.....36
（七）补齐设施短板，增强应急救援实战能力.....37
（八）深化全民教育，筑牢群防群治坚固防线.....37

汕头“12·9”重大火灾事故调查报告

2025年12月9日，广东省汕头市潮南区峡山街道丹凤路一自建房发生火灾，过火面积150平方米，造成12人死亡，直接经济损失约40.63万元人民币。

火灾事故发生后，党中央、国务院高度重视。李强总理作出批示，要求举一反三，进一步压实责任，深入排查消除自建房、高层建筑等火灾隐患。何立峰、张国清等领导同志也作出批示，提出明确要求。应急管理部徐加爱副部长、宋元明副部长、周天副部长等部领导及时了解有关情况，提出工作指导意见。国务院安委会对该起火灾事故查处进行挂牌督办，并派出由国家消防救援局宋树欣副局长任组长的督办组，指导火灾事故调查处理。

省委、省政府坚决贯彻落实中央领导同志批示要求，黄坤明书记、孟凡利省长多次作出批示，要求尽快查明原因，依法依规严肃追责，全面梳理排查隐患，广泛开展消防宣传。张虎常务副省长赶赴现场指导火灾事故处置和调查工作。

根据相关法律法规文件，2025年12月10日，省政府成立了汕头“12·9”重大火灾事故调查组（以下简称事故调查组），由省委常委、常务副省长张虎任组长，省应急管理厅、省消防救援总队、省公安厅、省住房城乡建设厅、省自然资源厅、省市场监管局、省司法厅、省总工会和汕头市政府等单位有关同志参加，

同时邀请多名全国火灾事故调查专家参与事故调查。省纪委监委同步开展追责问责审查调查工作。

事故调查组坚持“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”和“四不放过”原则，通过现场勘验、查阅资料、调查询问、座谈了解、检验鉴定、视频分析、模拟实验、专家论证等方式，查清了事故经过、发生原因、人员伤亡、直接经济损失和有关单位情况，查明了地方党委政府、有关部门和单位存在的问题以及有关人员的责任，总结了事故主要教训，提出了整改和防范措施建议。

调查认定，该起火灾是一起因使用蚊香不慎引发的重大生产安全责任事故。

一、基本情况

（一）建筑基本情况

起火建筑为村民自建房，位于汕头市潮南区峡山街道桃溪社区丹凤路603号和605号。建筑整体东西长19.0米，南北宽11.6米，占地面积220平方米；钢筋混凝土框架结构，地上四层，局部五层，建筑高度19.0米，总建筑面积1146平方米。自建房整体由东、西两部分建筑组成，东边门牌号为603、西边为605。见图1、2。

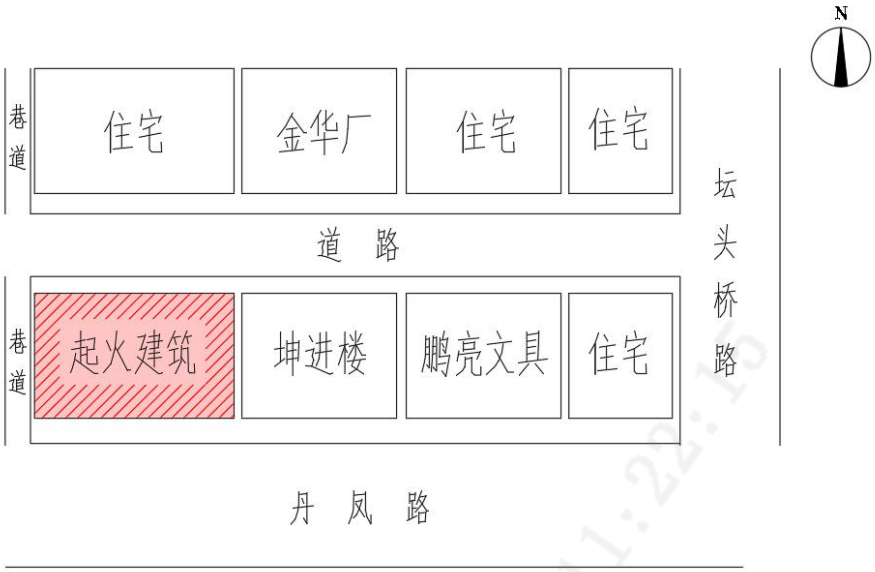


图 1 建筑方位示意图

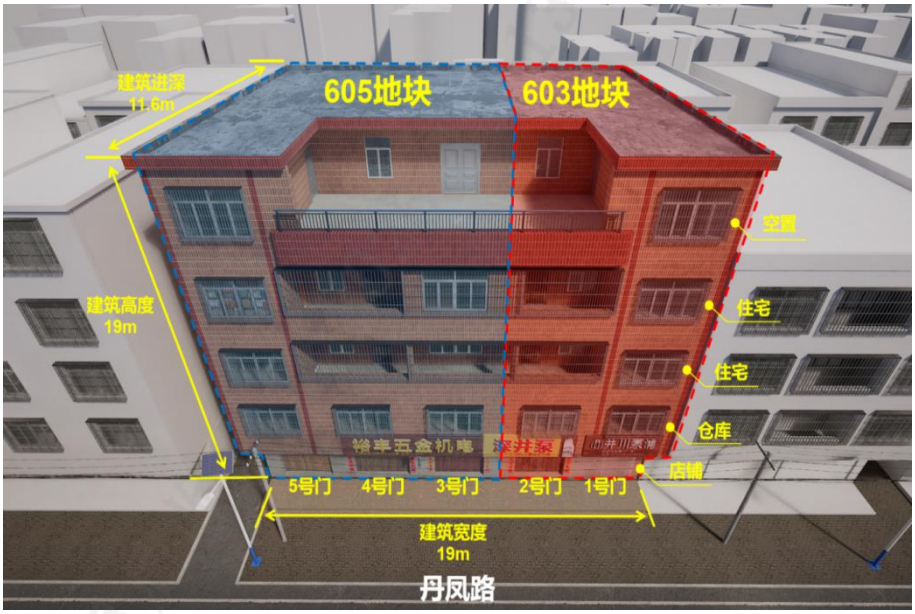


图 2 建筑鸟瞰示意图

起火建筑首层为房主自营的汕头市潮南区峡山裕丰五金电器店（以下简称“五金店”），建筑面积220平方米，见图3。

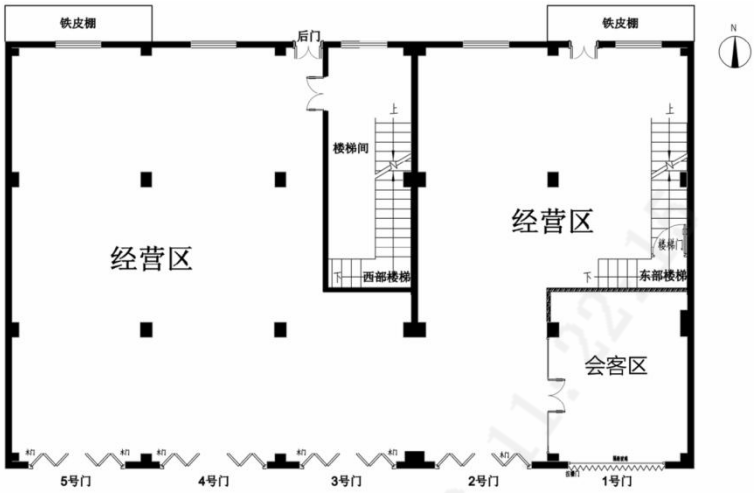


图3 首层平面示意图

二层为五金店配套仓库，采用实体墙分隔为两个区域，建筑面积247平方米。见图4。

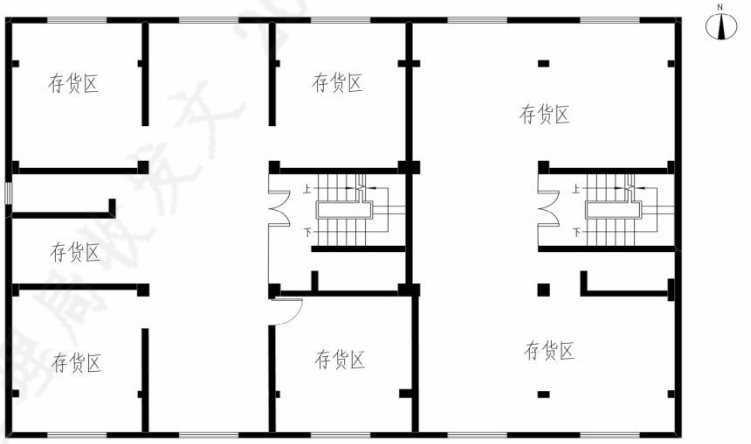


图4 二层平面示意图

三至四层为住宅，每层建筑面积为 247 平方米。见图 5、6。

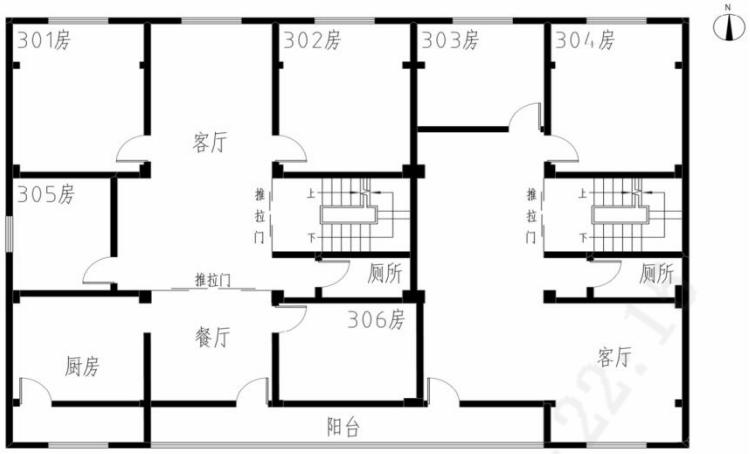


图 5 三层平面示意图

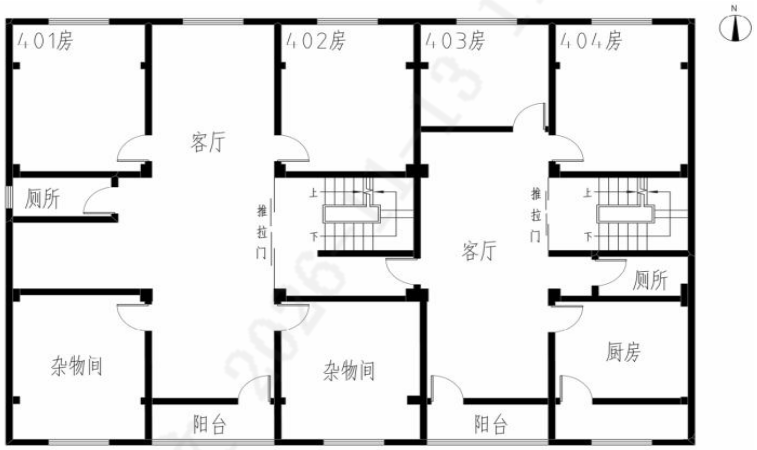


图 6 四层平面示意图

五层闲置，建筑面积 185 ㎡，另有 62 ㎡露台。见图 7。

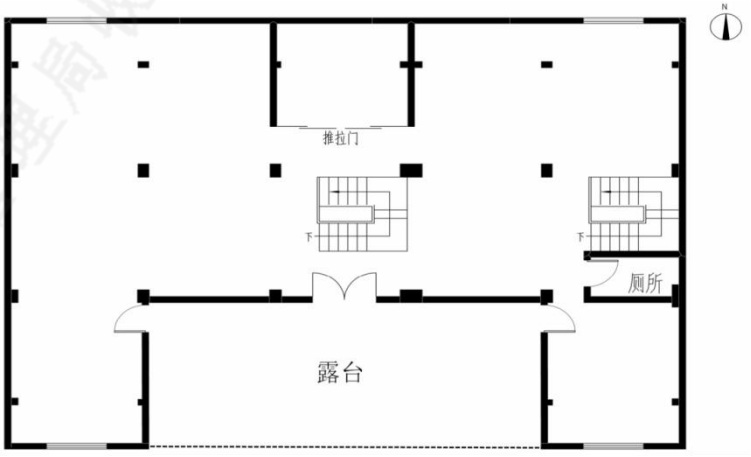
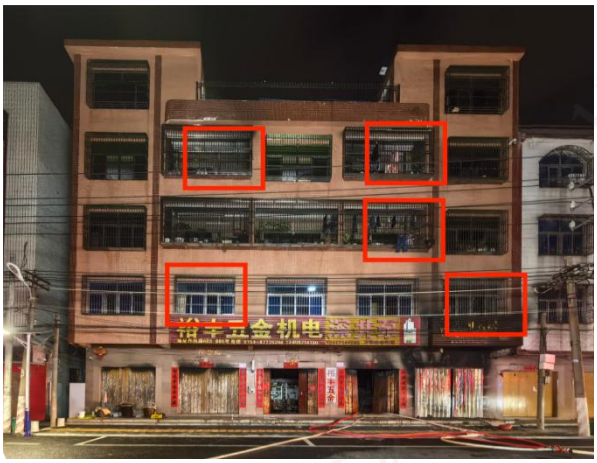


图 7 五层平面示意图

起火建筑东、西两部分各设有一部疏散楼梯，楼梯须经过首层五金店经营区通向室外。经营区与西部楼梯连通部位采用实体墙和防火门分隔，与东部楼梯连通部位在一至二层转换平台处采用硅酸钙板和防火门分隔；二层仓库与两部楼梯连通部位均采用硅酸钙板和防火门分隔；三、四层住宅与两部楼梯连通部位采用玻璃推拉门分隔；五层与两部楼梯直接连通。

起火建筑南侧设有 3 个阳台、14 个外窗，北侧设有 17 个外窗，均设置金属防盗网，其中 8 处金属防盗网上开设有紧急逃生窗。见图 8。



建筑南立面图



建筑北立面图

图 8 建筑外窗及逃生窗分布情况

起火建筑首层设有 7 个独立式感烟火灾报警探测器、2 个应急照明灯，安装有简易喷淋设施[1]和 1 套消防软管卷盘，并配有 13 具灭火器。见图 9。

[1] 火灾发生时，建筑一楼五金店安装的简易喷淋进水阀门处于关闭状态。

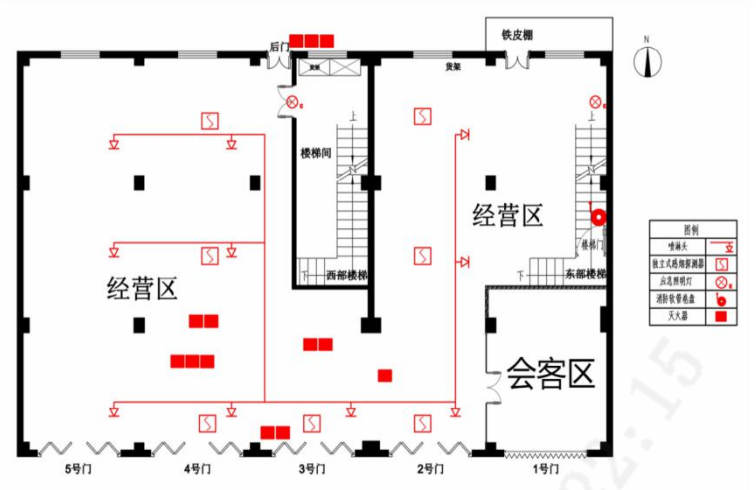


图 9 消防设施平面示意图

（二）建筑审批情况

1.土地登记情况

603 号、605 号地块土地权属，来源于 1991 年 12 月 28 日国土局批件（转国土地政民〔1991〕132 号）。

1999 年 6 月 15 日，吴某标和妻子分别取得丹凤路 605 号、603 号宅基地权属。605 号宅基地面积 168 平方米，地籍表编号潮集建 0524122602173；603 号宅基地面积 113 平方米，地籍表编号潮集建 0524122602172。所有权性质均为集体，用途为住宅、门市。

2.建设审批情况

自建房 605 号地块于 1992 年建成两层建筑，603 号地块于 2002 年扩建两层建筑[2]。2016 年，对既有两层建筑加建至五层，同时违规[3]在首层北侧建筑投影部位搭建 2 处铁皮棚。加层建设

[2]该建筑建设时所处位置为潮阳县峡山镇桃溪村（现为潮南区峡山街道桃溪社区），根据 1992 年 12 月编制的峡山镇总体规划，该自建房所在位置属镇规划区外，不属于城市规划区。按照 1990 年实施的《城市规划法》有关规定不需办理规划许可手续。

[3]《汕头经济特区城乡规划条例》第九十六条第三款第五项，明确“擅自在建筑物住宅底层院内搭建构筑物的”，属于“无法采取改正措施消除影响”的情形。《汕头经济特区房屋安全管理条例》第十五条第四项明令禁止“擅

未按规定[4]向桃溪社区（2004 年 3 月由村更名为社区）居民委员会递交申请[5]，未取得相关行政管理部门审批手续[6]。

（三）五金店基本情况

1.工商登记情况

1996 年至 2010 年 5 月，五金店[7]经营期间未取得营业执照。2010年6月，吴某标持峡山街道下东浦村民委员会出具的证明[8]，向潮南区工商行政管理局申报并领取营业执照[9]。2014 年 6 月，吴某标向潮南区工商行政管理局申请延长经营期限，取得《准予变更登记通知书》并换领新照。营业执照内容包括注册名称（汕头市潮南区峡山裕丰五金电器店）、工商注册号（440581600155260）、类型（个体户）、经营场所（汕头市潮南区峡山街道下东浦村丹凤路）、经营者（吴某标）、组成形式

自在房屋外立面、顶层搭建建筑物、构筑物”的危害房屋安全行为。

[4]《汕头经济特区农村村民住宅建设管理办法》（汕头市人民政府令第 158 号,2014 年 12 月 1 日起实行）第十三条：村（居）民自建农村村民住宅的，按照以下程序 申请办理建设审批手续：（一）向所属村（居）民委员会递交申请材料。

[5]《汕头经济特区城乡规划条例》（现行）第五十九条，在特区城市、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乡规划主管部门申请办理建设工程规划许可证。

[6]《汕头经济特区农村村民住宅建设管理办法》（汕头市人民政府令第 158 号）（2014 年 12 月 1 日起实行）第十三条：村（居）民自建农村村民住宅的，按照以下程序申请办理建设审批手续：（三）镇人民政府（街道办事处）受自然资源、住房和城乡建设等行政管理部门委托办理审批手续的，应当自受理申请之日起十个工作日内对申请材料进行审核，符合条件的，办理核发乡村建设规划许可证等审批手续；不符合条件的，书面通知村（居） 民委员会，由其书面告知申请人并说明理由。尚未实行委托审批的，镇人民政府（街道办事处）自收到申请材料之日起三个工作日内报送相关行政管理部门办理审批手续，并协助做好相关告知工作。第十六条：农村村民住宅未依法办理规划许可或者其他建设审批手续的，不得开工建设。

[7]五金店实际经营地点为汕头市潮南区峡山街道桃溪社区（原峡山镇桃溪村）丹凤路；桃溪社区与下东浦村相连，但属于不同行政村（社区）。

[8]下东浦村村民委员会部分证明内容为：1996 年 6 月 4 日向我村委购买土地，面积 96 平方米，该用地不属非法用地，现已建成厂房 1 幢，属钢筋混凝土结构，共 1 层，建筑面积 96 平方米，该建筑物地址位于汕头市潮南区峡山街道下东浦村丹凤路，现作为经营场所。因历史原因，房地产权证至今仍在办理中。

[9]《个体工商户登记程序规定》（国家工商行政管理总局令第 13 号)第五条：申请个体工商户设立登记，应当提交下列文件：(一)申请人签署的个体工商户设立登记申请书；(二)申请人身份证明；(三)经营场所证明；(四)国家法律、法规规定提交的其他文件。从事法律、行政法规规定须报经有关部门审批的业务的，应当提交有关部门的批准文件。第十三条：申请人提交的申请材料齐全、符合法定形式的，登记机关应当当场予以登记。根据法定条件和程序，需要对申请材料的实质性内容进行核实的，登记机关应当指派两名以上工作人员进行核查，并填写申请材料核查情况报告书。

（个人经营）、注册日期（2010 年 6 月 22 日）、经营范围〔零售家用电器、电机、五金工具（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动）〕等信息。

潮南区市场监管局（原潮南区工商行政管理局）在办理该五金店营业执照变更登记时，依法实施形式审查，且在事后“双随机、一公开”监管中未抽中核查，符合 2014 年 3 月 1 日起实施的《广东省工商行政管理局关于工商登记制度改革的实施办法（暂行）》[10]（粤工商企字〔2014〕111 号）要求。

2.平面布置情况

首层五金店分为经营区与会客区。经营区设置收银台、货架，经营区北侧设有 2 个出口，其中东出口被铁皮棚围挡锁闭；南侧自东向西依次有 1、2、3、4、5 号门，其中 1 号门用玻璃橱窗封闭，外设金属侧拉门，其余为木质折叠门。见图 10。

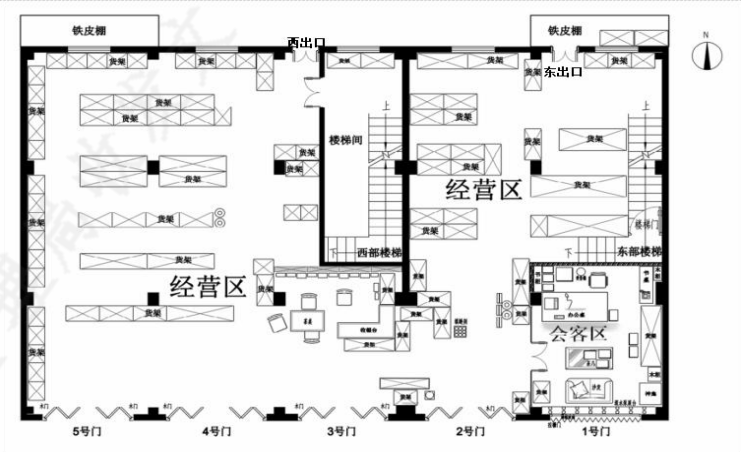


图 10 五金店经营区平面示意图

[10]《广东省工商行政管理局关于工商登记制度改革的实施办法（暂行）》于 2014 年 3 月 1 日开始施行。第七条规定：登记机关对工商登记环节的申请材料实行形式审查，依法作出登记决定；**第二十条**规定：登记机关建立市场主体抽查监管制度。按一定比例对辖区内市场主体进行抽查，对市场主体的登记事项信息、年度报告公示内容等进行监督检查，并依法查处市场主体的违法行为。

会客区采用木龙骨、木夹板和铝塑饰面板制作隔墙与经营区分隔，内部吊顶为木龙骨铝塑饰面板，会客区面积 19.5 平方米，内部摆放沙发、茶几、办公桌、货架、书柜、神龛等物品。见图 11。

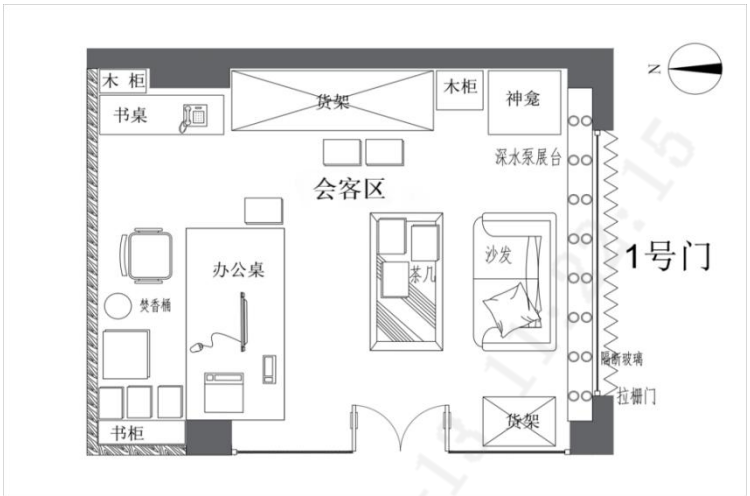


图 11 五金店会客区平面示意图

3.经营物品情况

该五金店主要销售五金工具、家用电器、机电设备、锂离子电池及万能胶等专用化学产品，其中万能胶、自动喷漆、卡式炉用瓶装丁烷气罐、化油器清洗剂、罐装聚氨酯泡沫填缝剂等均为危险物品（含部分危险化学品成分）[11]。

（四）住宅部分人员居住情况

住宅部分共两层，住有 20 人，均为吴某标家庭成员。

---

[11]1.从起火五金店内现场勘验发现有以下物品：（1）鱼珠牌新一代强力万能胶（广州市鱼珠有限公司生产，铁罐装，多规格，单罐最大容量 2L）170 罐；（2）百安邦牌自动喷漆（广州乐枫建材有限公司生产，铁罐装，单罐 238g）若干；（3）卡式炉用瓶装丁烷气罐（宝禾牌，单罐 220g）10 罐；（4）化油器清洗剂（广州市威美汽车用品有限公司生产，铁罐装，单罐 450ml）10 罐;（5）聚氨酯泡沫填缝剂（江门大光明粘胶有限公司生产，铁罐装，单罐 750ml）30 瓶。

2.经对上述五类物品送检，上海化工院检测有限公司司法鉴定所出具了《司法鉴定意见书》（沪上化检司法鉴定所【2026】微鉴字第 2 号），结论为 5 个检材均含易燃危险化学品成分。

二、起火经过和救援处置情况

（一）事故发生经过

2025 年 12 月 9 日 16 时许，五金店管理经营人吴某林（吴某标三儿子）在会客区办公桌旁玩游戏，期间多次被蚊子叮咬，经多次拍打驱赶仍未见效。16 时 10 分许，吴某林将焚香桶提入会客区放置在办公桌北侧靠隔墙处，随后点燃一根蚊香棒，燃烧端朝下插入焚香桶内驱蚊。16 时 41 分许，吴某林离开会客区，此后再无人员靠近焚香桶附近。20 时 23 分许，店铺前门关闭。21 时 20 分许，起火建筑南侧马路对面住户在阳台晾晒衣物时，突然听到五金店传出爆炸声，并看到有火光冒出，随即拨打 119 电话报警。

（二）应急救援情况

1.火灾信息报送情况

2025 年 12 月 9 日 21 时 20 分，汕头市消防救援支队指挥中心接到报警。21 时 22 分，市消防救援支队将相关警情信息推送至市应急管理局值班室，市应急管理局值班室随即通报至潮南区应急管理局值班室；接报后，潮南区应急管理局向潮南区委、区政府主要领导同志及相关领导汇报警情。21 时 40 分，省消防救援总队指挥中心通过智能指挥系统监测发现该警情，遂向市消防救援支队电话询核，支队报告了相关情况。21 时 46 分，潮南区消防救援大队现场指挥员向区委、区政府主要领导汇报火灾处置和人员被困情况。22 时 48 分，市消防救援支队向省消防救援总

队书面报告火灾情况。23 时 03 分，省消防救援总队向国家消防救援局书面报告火灾情况。23 时 01 分，市消防救援支队向市委、市政府总值班室汇报警情处置情况。23 时 11 分，汕头市应急管理局向省应急管理厅汇报火灾情况。23 时 39 分、45 分，汕头市委、市政府值班室调度核实各方情况后，分别向省委、省政府值班室报告。

2.消防救援队伍处置情况

汕头市消防救援支队接到报警后，立即调派 5 个队站、11 辆消防车、56 名消防救援人员赶赴现场处置。21 时 30 分，救援力量到场，于 21 时 33 分展开登高救援行动，通过架梯、破拆防盗网和控火降温等方式全力营救被困人员。21 时 38 分，救援力量破门进入店铺内部压制火势，寻找楼梯口向上内攻搜救。21 时 47 分，救援人员成功破拆三楼北侧防盗窗网。21 时 56 分，救援人员利用三节拉梯先后救出 3 名被困儿童。22 时 03 分，明火扑灭。23 时 40 分，救援行动结束。灭火救援期间，经多轮次全域搜索，共救出 15 名被困人员，其中 3 人生命体征正常（为从窗户救出的 3 名被困儿童），8 人经医务人员确认已无生命体征，4 人送医抢救无效死亡。

3.党委、政府和有关部门应急处置情况

接报事故后，2025 年 12 月 9 日 21 时 50 分，潮南区委、区政府主要领导和分管应急管理工作的副区长到达现场，立即启动应急预案，组织消防、应急、公安、卫健及峡山街道增派力量到

场救援，全力控制事故态势。汕头市委、市政府主要领导及常务副市长接报警情后，立即赶赴现场组织指挥事故处置工作，设立综合协调、现场处置、舆情工作、善后处置及前方工作5个工作组，开展人员搜救、伤员救治、人员转运、群众疏散、维稳安保、信息搜集等工作。其中，应急管理部门协助做好现场指挥部设立、救援力量协调、救援现场保障等工作；公安部门维护秩序、封控现场、疏导交通；卫健部门派出救护车和医护人员到场处置，开通转诊绿色通道，并紧急调集专家组建抢救小组。国家消防救援局、省政府、省应急管理厅、省消防救援总队领导相继抵达现场组织指导事故处置及调查工作。

（三）火灾事故伤亡及经济损失情况

1.人员伤亡情况

该起火灾造成12人死亡。其中，三层死亡3人（305房1人、西部楼梯口1人、西厕所1人）。四层死亡9人（西厕所6人，东部楼梯口3人）。

经对12名死者进行尸体检验，均全身未见暴力损伤，尸表有多处烧灼痕迹，口、鼻腔见大量烟灰碳末，喉头、气管内有烟灰碳末，尸斑呈鲜红色，可确定12名死者死因均符合火场窒息死亡，12名死者血液中碳氧血红蛋白饱和度介于22%至31.3%，均检出氰化物成分（符合吸入火场物品燃烧后产生的有毒气体），氰根离子含量介于0.2μg/mL至4μg/mL，未检出杀虫剂等常见毒物。

2.直接经济损失情况

经统计，火灾直接经济损失40.63万元。

三、火灾事故原因

（一）直接原因

经调查询问、现场勘验、视频分析、检验鉴定、模拟实验和专家论证，排除放火、电气故障、自燃、吸烟、锂离子电池热失控故障等因素，综合认定起火时间为12月9日21时10分许，起火点为起火建筑首层会客区内西北侧靠隔墙底部，直接原因系**起火建筑首层会客区内西北侧吴某林（房主三儿子）点燃的蚊香棒引燃周边可燃物，进而导致室内存放的锂离子电池受高温作用发生热失控爆炸飞溅，引发罐装聚氨酯泡沫填缝剂、卡式炉用瓶装丁烷气罐、自动喷漆、除锈剂等危险物品爆燃，快速蔓延成灾，造成重大人员伤亡。**

（二）火灾事故蔓延扩大和人员死亡原因分析

1.火灾荷载大，燃烧热值高，导致火灾发展速度快。五金店内密集摆放各种规格货架20余个，大量堆放塑料工具箱、插线板、密封胶、润滑油、电线电缆、乳胶漆、空气开关、气动接头等可燃物，并与锂离子电池和罐装聚氨酯泡沫填缝剂、卡式炉用瓶装丁烷气罐等危险物品混合存放，未按危险性质分类存放、专区存放、规范管理。火灾发生时，店内存放的锂离子电池，受高温作用热失控形成爆炸飞溅，与周边万能胶、自动喷漆、卡式炉用瓶装丁烷气罐、化油器清洗剂、罐装聚氨酯泡沫填缝剂等危险

物品（含部分危险化学品成分）在火场中发生爆炸并形成喷射火焰，短时间造成猛烈燃烧，加剧火灾蔓延扩大。经全尺寸模拟实验，起明火后 3 分钟火势即从会客区孔洞喷出并沿楼板形成高温顶棚射流，最高温度达 1370.9 摄氏度。

2.高温有毒烟气蔓延迅速，导致被困人员吸入致死。火灾发生时，起火建筑首层防火门未保持常闭状态，未能起到阻烟防火作用，且靠近起火部位的东部楼梯与经营区的硅酸钙板分隔物烧损脱落，在烟囱效应的卷吸作用下，高温有毒烟气通过未关闭的防火门和分隔缺失处的孔洞直接灌入楼梯间并迅速聚集，加之住宅部分各层与楼梯之间设置的玻璃推拉门不能有效阻挡高温烟气侵入，致使高温有毒烟气短时间内弥漫至整栋建筑各楼层。经全尺寸模拟实验，起明火后 2 至 3 分钟高温烟气即侵入与经营区连通的东、西部楼梯间，起明火后 9 分钟楼梯间温度已快速达到 400 摄氏度。火灾现场提取的高效脱模剂、聚氨酯泡沫填缝剂、油漆清洁剂等 7 份物证样品，均检出烷烃类、醇醚类物质，含有这些成分的物品产生大量的一氧化碳、氰化氢等有毒气体，根据公安机关司法鉴定报告，12 名死者的碳氧血红蛋白饱和度在 22.7%至 31.3%范围内，氰化物含量在 0.2μg/mL 至 4μg/mL 之间。

3.现场安全条件不足，导致被困人员无法及时逃生自救。起火建筑住宿与经营部位未设置相应耐火极限的不燃烧体墙[12]进行分隔，住宅部位未独立设置疏散楼梯，须经过首层五金店才能

[12]依据《住宿与生产储存经营合用场所消防安全技术要求》（XF703—2007）第 5.1 条之规定：4.3 中的防火分隔措施应采用耐火极限不低于 2 h 的不燃烧体墙和耐火极限不低于 1.5 h 的楼板，当墙上确需开门时，应为常闭乙级防火门。

通向室外，且未设置辅助逃生设施[13]，导致仅有4人在火灾初期利用西部疏散楼梯逃生，其他人员都被困于起火建筑内。此外，火灾发生时，首层安装的简易喷淋设施进水阀门关闭，洒水喷头虽有触发动作但无水供应，未能起到抑制早期火灾的作用；首层五金店虽已安装独立式感烟探测器且在火灾初期发出报警声响，但由于不具备联网报警功能，且未安装声光报警装置，导致三、四层居住人员因距离远，无法及时接收报警信息，从而错过火场逃生自救关键时机。

4.被困人员安全意识不足，未选择正确避险逃生方式。部分遇难人员自救逃生能力较弱，且对火灾风险认知不足，不掌握消防安全常识和逃生自救技能。未选择关闭房门，且未在与户外连通的卧室、敞开的阳台等相对安全区域固守待援，有6人错误选择排气窗与户内烟气蔓延区域相通的洗手间作为避险区域，导致在火场不幸遇难。

四、存在的主要问题

（一）涉事个人

1.吴某林（涉事自建房房主三儿子，五金店实际经营者）。一是安全生产意识淡薄，在五金店内点燃使用蚊香棒（品名为天然植物畜牧棒香，长约1.2米，直径约0.9厘米，日常主要用于养殖场畜牧业灭蚊杀虫使用），且疏于火源管理，在商铺打烊、人员离开现场时未及时熄灭蚊香棒，引燃周边可燃物，直接导致

[13]依据《住宿与生产储存经营合用场所消防安全技术要求》（XF703—2007）第4.3.c条之规定：住宿与非住宿部分应设置独立的疏散设施；当确有困难时，应设置独立的辅助疏散设施。

火灾事故发生。**二是**未及时排查整改消除生产安全事故隐患；对有关部门及属地街道、社区多次检查指出的隐患问题，仅做应付性整改。**三是**日常经营管理混乱无序，超范围经营万能胶、自动喷漆、卡式炉用瓶装丁烷气罐、化油器清洗剂、罐装聚氨酯泡沫填缝剂等危险物品（含部分危险化学品成分），货物堆放密集，未按危险性质分类存放、专区存放、规范管理。**四是**日常消防安全管理不到位，防火门未保持常闭状态，安全疏散设施不畅，安装的简易喷淋设施进水阀门处于关闭状态[14]。

2.吴某标（涉事自建房房主，五金店法定经营者）。**一是**未依法办理自建房建设、改扩建等相关审批手续，擅自实施建设及改扩建行为，漠视违法建设后衍生的安全风险，在改扩建后未按规定同步完善安全疏散、防火分隔等火灾防范措施，致使建筑存在严重安全隐患。**二是**采用经营地点虚假证明文件[15][16]取得个体工商户营业执照，致使五金店消防安全条件存在先天缺陷。**三是**安全意识淡薄，履行生产经营单位安全责任人安全管理职责[17][18]不到位。

---

[14] 《中华人民共和国消防法》第十六条：机关、团体、企业、事业等单位应当履行下列消防安全职责：（四）保障疏散通道、安全出口、消防车通道畅通，保证防火防烟分区、防火间距符合消防技术标准。
《中华人民共和国消防法》第二十八条：任何单位、个人不得损坏、挪用或者擅自拆除、停用消防设施、器材，不得埋压、圈占、遮挡消火栓或者占用防火间距，不得占用、堵塞、封闭疏散通道、安全出口、消防车通道。人员密集场所的门窗不得设置影响逃生和灭火救援的障碍物。

[15] 市场监管部门提供的两份个体工商户营业执照经营场所地址均为“汕头市潮南区峡山街道下东浦村”，自然资源部门提供的 605 号宅基地地籍表（编号潮集建 0524122602173）、603 号宅基地（地籍表编号潮集建 0524122602172）地址为“汕头市潮南区峡山街道桃溪村”，存在采用虚假证明取得营业执照许可的违规行为。

[16] 《个体工商户条例》（国务院令第 596 号 2011 年 11 月 1 日起施行）第七条规定：依法申请办理个体工商户登记，申请人应对申请材料真实性负责。

[17] 《中华人民共和国安全生产法》第二十一条：生产经营单位的主要负责人对本单位安全生产工作负有下列职责：（一）建立健全并落实本单位全员安全生产责任制，加强安全生产标准化建设；（二）组织制定并实施本单位安全生产规章制度和操作规程；（三）组织制定并实施本单位安全生产教育和培训计划；（四）保证本单位安全生产投入的有效实施；（五）组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制，督促、检查本单位的安全生产工作，及时消除生产安全事故隐患；（六）组织制定并实施本单位的生产安全事故应急救援

（二）涉事生产经营单位

1.汕头市潮南区峡山裕丰五金电器店。一是采用经营地点虚假证明文件取得个体工商户营业执照，所在建筑存在违规建设情形，消防安全条件存在先天缺陷。**二是**安全管理缺失，未建立相关安全管理制度，用火用电管理疏松，吸烟焚香习以为常，经营管理秩序混乱，店内货品堆放杂乱，危险物品（含部分危险化学品成分）与其他商品未分区存放且与可燃物保持必要间距，违规占用、阻塞疏散通道[19]，未及时整改防火门常开隐患，长期带险运行、带病经营。**三是**安全条件不足，未依法保障安全生产条件[20]，未将五金店和住宅部分按规范要求实施防火分隔，未设置独立疏散楼梯和辅助逃生设施。简易喷淋设施进水阀门被关闭，且未进行定期检查、维护和管理，导致简易喷淋设施未起到应有作用。

2.广东建筑消防设施检测中心有限公司（以下简称“检测公司”）。2019 年，该检测公司接受汕头市消防救援支队代表汕头市政府委托，承担潮南区峡山街道火灾隐患重点地区整治实地评

预案；（七）及时、如实报告生产安全事故。

[18]《中华人民共和国消防法》第十六条：机关、团体、企业、事业等单位应当履行下列消防安全职责：（一）落实消防安全责任制，制定本单位的消防安全制度、消防安全操作规程，制定灭火和应急疏散预案；（二）按照国家标准、行业标准配置消防设施、器材，设置消防安全标志，并定期组织检验、维修，确保完好有效；（三）对建筑消防设施每年至少进行一次全面检测，确保完好有效，检测记录应当完整准确，存档备查；（四）保障疏散通道、安全出口、消防车通道畅通，保证防火防烟分区、防火间距符合消防技术标准；（五）组织防火检查，及时消除火灾隐患；（六）组织进行有针对性的消防演练；（七）法律、法规规定的其他消防安全职责。单位的主要负责人是本单位的消防安全责任人。

[19] 《中华人民共和国安全生产法》第四十二条第二款 生产经营场所和员工宿舍应当设有符合紧急疏散要求、标志明显、保持畅通的出口、疏散通道。禁止占用、锁闭、封堵生产经营场所或者员工宿舍的出口、疏散通道。《中华人民共和国消防法》第十六条第一款第四项 机关、团体、企业、事业等单位应当履行下列消防安全职责：保障疏散通道、安全出口、消防车通道畅通，保证防火防烟分区、防火间距符合消防技术标准。

[20] 《中华人民共和国安全生产法》第二十条 生产经营单位应当具备本法和有关法律、行政法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件；不具备安全生产条件的，不得从事生产经营活动。

估工作。评估过程层层失守、报告整体严重失真。**一是**现场评估检测不到位，采集评估数据结论与现场实际情况严重不符[21]。现场检测评估人员仅通过查看有无喷淋头判断是否安装喷淋系统，未确认其有效性，对防火分隔耐火极限没有核实确认[22][23]；**二是**评估过程质量管控缺失，评估依据不足，结论草率。检测公司未建立复核、验证机制，未对现场采集数据的真实性、完整性进行任何实质性核查，未结合相关佐证材料，完全依赖现场评估人员主观认定意见直接作为报告结论依据，导致评估结论明显失实。报告中对“整治效果”的陈述与实际情况严重不符，内部校审也未发现报告内容前后存在明显矛盾[24]，报告附件大部分隐患问题没有明确表述[25]，未准确指向具体隐患点位和问题，不足以作为验收依据，未能真实反映峡山街道消防安全状况，评估结论缺乏客观性、严谨性；**三是**虚设评估项目负责人，伪造签名出具报告。检测公司提交的评估材料所载明的项目负责人为“吴保柱”，评估报告签署页项目负责人和技术负责人均为“李雨薇”，上述两名人员实际均未参与项目管理和具体实施，检测公司伪造李雨薇

[21]《中华人民共和国消防法》第三十四条：消防设施维护保养检测、消防安全评估等消防技术服务机构应当符合从业条件，执业人员应当依法获得相应的资格；依照法律、行政法规、国家标准、行业标准和执业准则，接受委托提供消防技术服务，并对服务质量负责。

[22]在被检查单位没有提供检测报告，无法确认墙体分隔材质达到相应耐火极限的情况下，对裕丰五金店作出“未扣分”的评价。

[23]《评估报告》显示涉事的裕丰五金店作为“三小场所”评估结果为未扣分。

[24]《评估报告》附录 28 页中列明“优容优品”店铺存在的问题为“9 未设置简易喷淋和消防卷盘”，存在相似问题的三小场所有 9 家，但在整体结论中却表述为“在全部三小场所中推行安装简易喷淋和消防卷盘，该场所无论经营类型均安装简易喷淋和消防卷盘”，前后结论明显冲突。

[25]以“三小场所”存在的问题表述为例，报告中大量使用概括性、选择性用语，如：“1.设置人员住宿的“三小”场所是否符合分隔要求”（此类表述约 46 项）“15e.未安装防火型漏电开关或新型防短路、防过载、防电弧断路保护开关并选用合格电气产品”（此类表述约 69 项），“10.消防设施和灭火器材无法正常运作或使用”（此类表述约 74 项），上述问题表述普遍使用“是否”“或”等模糊性措辞。

签名签署评估报告。

（三）地方党委政府及有关部门

1.住房和城乡建设部门

（1）潮南区住房和城乡建设局。一是自建房建设巡查不力，对未经施工许可擅自建设的违法行为未能主动、全面查处。**二是**对镇（街道）承接执法职权的监督指导缺位，未及时牵头推动与城管部门建立潮南区住建领域行政执法衔接及运行机制。**三是**自建房专项整治[26]落实不力，未发现“自建房安全整治平台”数据填报情况失实，未对涉事自建房违建问题作出认定并纳入处理。

（2）汕头市住房和城乡建设局。一是自建房专项整治工作中未能充分发挥牵头抓总作用，未能有效协调各部门、压实市县镇各级责任，对下级部门的业务指导、监督不力，对自建房排查数据录入失真情况失察。**二是**日常监督执法工作缺乏主动性，未完善违法建设行为移送机制，日常巡查检查力度不足，存在“等靠要”思想。

2.消防救援部门

（1）潮南区消防救援大队。一是统筹开展辖区消防工作不力，对辖区消防安全形势分析研判不到位，组织“三合一”场所消防安全专项整治不力。**二是**未认真落实上级部署要求、方案闭环

[26] 《汕头市人民政府办公室关于印发汕头市自建房安全专项整治工作实施方案的通知》（汕府办〔2022〕32号）明确，在“二、主要任务”（一）全面排查摸底中提出，排查内容包括全面摸清自建房基本情况，重点排查房屋安全“四性”，其中“（3）建设合法合规性”要求，排查产权人（使用人、管理人）是否存在违法占地建设、未取得规划许可或未按规划许可进行建设、未取得施工许可擅自施工、未经竣工验收擅自投入使用等违法违规行为；在“三、部门分工”中明确，住房城乡建设主管部门会同有关部门全面加强经营性自建房监管，牵头组织开展专项整治工作，排查自建房结构安全问题，推动信息共享，建立健全全链条监管机制。

缺失。对上级专项行动部署存在选择性执行情形，未形成整改闭环[27]。**三是**对峡山街道消防委托执法监督指导不力[28][29]，近两年未开展执法业务培训[30]。**四是**消防宣传培训工作缺乏针对性，质效不高。

（2）汕头市消防救援支队。一是对潮南区人民政府履行消防安全属地管理责任督促指导不到位。**二是**对潮南区消防救援大队履职情况监督指导不到位[31]。**三是**对委托第三方开展的火灾隐患重点地区整治实地评估结果质量审核把关不严，对评估报告失真情况失察，内部审核报送流程不规范，未督促落实评估发现隐患问题整改闭环[32]。

---

[27] 2025 年 5 月 13 日，汕头市消防救援支队印发《汕头市 2025 年消防安全“隐患排查治理年”行动方案》，要求各县（区）报送本级“隐患排查治理年”行动方案及阶段性工作进展情况，但潮南区消防救援大队未按要求制定潮南区消防安全“隐患排查治理年”行动方案；同时，潮南区消安委办（潮南区消防救援大队）未按照 2025 年 2 月 19 日印发的《汕头市潮南区人民政府办公室印发关于进一步深化“三合一”场所“织网清患”综合治理工作的实施方案的通知》（汕潮南府办〔2025〕3 号）要求，统筹收集各有关部门和镇街落实情况及相关材料。
对于上述两项专项行动部署，潮南区消防救援大队以 2025 年 7 月份印发的《潮南区消防安全突出隐患专项整治行动方案》内容重合为由，仅执行并收取该 7 月份方案相关材料，替代履行前述专项行动要求，致使 2025 年 5 月至 7 月期间相关重点工作未按上级统一部署落实，形成明显工作衔接断档和治理空窗期。

[28]《中华人民共和国行政处罚法》第二十条第三款：委托行政机关对受委托组织实施行政处罚的行为应当负责监督，并对该行为的后果承担法律责任。

[29]《中华人民共和国行政处罚法》第二十条　行政机关依照法律、法规、规章的规定，可以在其法定权限内书面委托符合本法第二十一条规定条件的组织实施行政处罚。行政机关不得委托其他组织或者个人实施行政处罚。委托书应当载明委托的具体事项、权限、期限等内容。委托行政机关和受委托组织应当将委托书向社会公布。委托行政机关对受委托组织实施行政处罚的行为应当负责监督，并对该行为的后果承担法律责任。
2023 年 6 月 13 日，潮南区消防救援大队指导峡山街道实施了 3 宗消防执法行政处罚，其后 2024 年和 2025 年峡山街道均未实施消防执法行政处罚，对峡山街道执法情况监督指导不到位。

[30] 潮南区消防救援大队仅于 2023 年 5 月 26 日组织街道开展过一次行政执法培训，2024 年和 2025 年均未开展培训。

[31]《汕头潮南西沟村农贸市场“6·10”较大火灾事故调查报告》五、地方党委政府和部门存在的问题（二）潮南区政府部门 3. 潮南区消防救援大队。对峡山街道履行消防安全监督管理职责指导不到位，对潮南区“三合一”场所“织网清患”综合治理工作督导检查不够深入，对峡山街道和相关部门鏊治工作推进情况指导督促不到位。“6·10”“6·14”较大火灾事故发生后，汕头市消防救援支队虽研究部署加强性管控措施，但督导力度、深度和广度不够，导致属地消防工作执行标准不高，未能及时遏制火灾多发频发势头。

[32]经调取峡山街道、潮南区消防救援大队、汕头市消防救援支队有关材料，峡山街道情况说明：“经查阅 2019 年以来相关资料，各级均未针对验收评估中扣分项问题下发整改意见并督促落实整改”；潮南区消防救援大队情况说明称：“未能查找到对应的台账资料”；汕头市消防救援支队截至调查结束，未提交任何相关材料和情况说明。

3.自然资源部门

汕头市自然资源局潮南分局。一是对镇（街）违法建设专项治理工作的统筹指导不到位，对峡山街道违法建设摸排、认定等工作督促指导不力，未能发现并纠正其在起火建筑巡查摸排、违法建设认定工作中存在的问题。**二是**对潮南区城乡规划建设违法行为查处及后续分类处置工作推进不力[33]，起火建筑2016年加建时未依法办理规划手续，直至事故发生，仍未纳入违法建设分类处置管理范畴。

4.城市管理综合执法部门

潮南区城市管理和综合执法局。一是自2024年5月31日承接住房城乡建设领域相关行政职权[34]后，对峡山街道住房城乡建设领域行政执法工作督促指导不到位，未组织镇（街）针对性开展住建领域行政执法专项业务培训。**二是**未及时推动建立潮南区住房城乡建设领域行政执法衔接和运行机制，与住建部门存在履职推诿扯皮问题。

5.商务部门

潮南区商务局。未依职责[35]全面落实《潮南区消防安全突出隐患专项整治行动方案》要求，在部署商贸行业消防安全隐患排

[33] 《汕头市自然资源局 汕头市农业农村局汕头市城市管理和综合执法局关于印发〈汕头市违法建设分类处置指导意见〉的通知》（汕自然资发〔2024〕88号）四、处置要求 各区（县）规划行政执法主管部门应推动建立辖区违法建设数据库，对辖区违法建设逐宗立卡建档，明确具体违法建设的处置方式，并统筹规范管理。

[34] 《中共汕头市潮南区委编制委员会关于调整区城市管理和综合执法局职责编制的通知》（潮南机编发〔2024〕12号）中第一项“将区住房和城乡建设局住房城乡建设领域的全部行政处罚权交由你局行使，同时由你局实施上述范围内法律、法规规定的行政处罚权有关的行政强制措施”

[35] 《中共汕头市潮南区委办公室、汕头市潮南区人民政府办公室关于印发〈汕头市潮南区商务局职能配置、内设机构和人员编制规定〉的通知》（潮南区委办〔2024〕15号）（七）牵头拟订全区服务贸易发展计划，负责商贸服务业（含批发、零售、家政、餐饮、住宿业等）管理、发展相关工作。

查整治工作时，只覆盖限额以上市场主体，未对限额以下市场主体开展消防安全突出隐患专项整治。

6.地方党委政府

（1）桃溪社区。一是消防安全责任体系不健全，未明确“两委”班子成员消防安全管理分工，仅由非“两委”成员的治保主任分管消防工作。**二是**消防安全管理制度不完善，排查台账不完整。**三是**隐患排查流于形式，网格长及网格员仅关注灭火器配备、消防通道堵塞等表面问题，未排查电气线路、防火分隔材料等隐患，且对已反复发现的防火门未常闭等问题未采取有效措施跟踪整改。**四是**消防宣传教育工作不力，未组织社区层面消防应急演练[36]。**五是**对“三合一”场所安全设施检查不到位，未核实简易喷淋系统是否正常使用，对设施安装情况不掌握。**六是**未按《汕头经济特区消防条例》要求制定消防安全公约，社区对相关法规要求不掌握。

（2）峡山街道应急管理办公室。一是实施消防执法“宽松软”，履行对消防违法行为的查处职责不力[37]。**二是**对辖区“下店上宅”场所存在的消防安全突出问题，未依法采取有效措施督促整改。**三是**对消防安全巡查发现隐患的整改闭环管理不到位。**四是**对社区消防网格管理工作监督指导不力[38]。

（3）峡山街道党工委、办事处。一是履行消防工作不严不

[36] 2025 年仅参与 1 家企业和 1 所学校的演练。

[37] 2025 年检查发现 21000 多条隐患，但未开展行政处罚，包括对 97 家已采取断水断电等强制措施的，也无一实施行政处罚。

[38] 对社区消防隐患排查的指导监督仅抽查台账资料，现场抽核不严不细，未发现台账与实际情况不符问题。

实，查处违法不力，专项整治未能按要求落地落实[39]；隐患排查流于形式，未落实隐患整改闭环管理[40]，未建立完善的复查、核查和闭环管理流程，未跟进整改落实情况。**二是**对委托执法工作重视不够，执法力度明显不足。**三是**对反复出现的逃生通道阻塞和防火门未关闭的消防安全隐患，督促整改的力度和措施不足[41]，导致相关隐患长期存在；未根据辖区内“下店上宅”“三合一”场所较多、火灾风险隐患较大的现状，配备与消防监管任务相适应的监管力量。**四是**对下辖社区、网格员队伍的督促[42]、指导不力[43]。**五是**消防宣传针对性不强。

（4）潮南区委、区政府。一是未制定印发党政部门消防安全工作职责清单，消防专项责任清单缺失，导致消防责任界定不精准。对专项整治职责分工把关不严，导致责任主体模糊，工作走样变形[44]。**二是**消防安全压力传导不足，“上热下冷”突出，部

---

[39] 对“三合一”场所隐患整治缺乏长效机制，隐患反复出现，未形成闭环管理，历次排查整治存在漏填、虚假描述情况，隐患问题没有真整改、真落实。

[40] 《峡山街道安全生产和消防安全网格化管理检查登记表》显示，2023 年 4 月 26 日至 2025 年 9 月 26 日期间，峡山街道应急办高永浩（事业编）、林松清（退役安置人员）、林挺生（购买服务人员）3 名检查人员前后共检查事发门店 10 次，发现的防火门未处于常闭状态、烟感报警器失效、货物堵塞安全通道、灭火器过期、应急灯损坏等问题长期反复出现，检查人员也从未指出过经营区域与居住区域防火分隔不到位问题；对于检查发现的问题，除现场整改的，责令当天完成整改的问题项均未进行复查确认，“复查情况”一栏均为空白，没有跟进督促整改闭环。

“汕头消防治理云网格平台”中，峡山街道应急办于 2025 年 10 月 2 日对涉事自建房的网格排查记录，填报信息为“无人住”“场所内住宿部分与生产经营部分已采取实体墙和防火门落实有效防火分隔”，与现场实际情况不符。

[41] 对辖区内包括裕丰五金店在内长期反复出现消防安全隐患的场所，未依法实施行政处罚，未严格依法查处消防违法行为。

[42] 未核实发现桃溪社区“零事故隐患上报”的异常情况。

[43] 对网格员的消防工作培训不足，未制定年度培训计划，消防安全培训未做到全覆盖，部分网格员不清楚自身职责，消防监督能力水平较低。

[44] 2025 年潮南区“6·10”和“6·14”两起火灾后，7 月 1 日潮南区消安委办牵头起草的《潮南区消防安全突出隐患专项整治行动方案》，消防救援机构仅承担本已列入“双随机、一公开”年度计划的消防重点单位（52 家），将“九小”场所“三合一”场所等问题隐患最突出、整治难度最大的任务分配给公安部门；在审议过程中未严格依据《广东省消防工作若干规定》等法律法规要求进行把关，并充分研究吸纳部门意见。

分镇街和部门对市级“织网清患”等专项整治文件执行不力，排查整治覆盖面与精细度不足；在火灾事故多发的情况下，对事故教训吸取不够深入，举一反三推进同类问题系统排查和整治不够到位。**三是**推动落实自建房安全专项整治不力，对区相关部门落实整治工作的督促指导不到位；对峡山街道组织开展“三合一”专项整治督促指导不到位，未及时指导督促街道及时消除本次火灾的隐患。**四是**对全区消防行政执法督促指导不足，对未落实有效防火分隔、防火门未常闭、消防通道堵塞等动态顽疾，专项整治效果未达预期，缺乏长效根治措施。**五是**未根据《中华人民共和国安全生产法》要求，及时明确万能胶、自动喷漆、卡式炉用瓶装丁烷气罐、化油器清洗剂、罐装聚氨酯泡沫填缝剂等危险物品（含部分危险化学品成分）生产、销售、储存场所监管责任部门，导致源头管控和行业监管缺失。

（5）汕头市委、市政府。一是未认真落实消防安全管理属地责任，对全市消防安全工作统筹谋划和组织领导力度不足，指导部门、区县落实消防安全责任制不到位，对本市消防安全形势分析研判不足、措施不力，基础消防安全防范体系、监管机制不健全。**二是**在火灾事故频发的情况下，吸取事故教训不够深入，对消防安全重点领域、薄弱环节和突出问题统筹协调和督促整改不力，对火灾挂牌整治等专项工作部署后的跟踪问效不足，工作压力传导层层递减。**三是**在多年连续开展的自建房安全专项整治工作中，未能有效推动有关部门和区（县）落实自建房安全专项

整治任务，对整治工作整体推进、问题整改和成效评估跟进不足，整治工作未取得应有成效。**四是**未根据《中华人民共和国安全生产法》要求，及时明确万能胶、自动喷漆、卡式炉用瓶装丁烷气罐、化油器清洗剂、罐装聚氨酯泡沫填缝剂等危险物品（含部分危险化学品成分）生产、销售、储存场所监管责任部门，导致源头管控和行业监管缺失。

五、对有关单位及责任人员的处理建议

（一）对免予追究责任人员的处理建议

1.吴某林。过失引起火灾，对火灾事故发生负有直接责任，鉴于其在事故中死亡，建议免予追究其责任。

2.吴某标。未依法办理相关审批手续违法建设，未认真履行消防安全主体责任，对火灾事故发生负有直接责任，鉴于其在事故中死亡，建议免予追究其责任。

（二）对移送司法机关采取强制措施的单位和人员处理建议

1.**广东建筑消防设施检测中心有限公司。**该公司在承担汕头市2019年火灾隐患重点地区实地评估工作中存在的现场检测不到位、数据采集失实、质量管控缺失、虚设项目负责人及伪造签名出具报告等问题，出具严重失真的评估报告，违反了消防技术服务机构相关管理规定，其行为违反了《中华人民共和国刑法》第二百三十一条之规定，涉嫌构成提供虚假证明文件罪，建议移送司法机关依法处理。

2.蔡某羲（检测公司主要负责人）。对公司消防技术服务质

量管理制度建设和日常管理工作抓落实不到位，未有效督促分管人员履行评估工作全流程管理职责，对公司在承担汕头市2019年火灾隐患重点地区实地评估工作中存在的现场检测不到位、数据采集失实、质量管控缺失、虚设项目负责人及伪造签名出具报告等问题失管失察，未能及时发现并督促整改相关违规行为，导致公司出具严重失真的评估报告，违反了消防技术服务机构相关管理规定，对此次违规问题的发生负有领导责任，其行为违反了《中华人民共和国刑法》第二百二十九条[45]、第二百三十一条[46]之规定，涉嫌构成提供虚假证明文件罪，建议移送司法机关依法处理。

3.张某（检测公司副总经理）。分管技术部及2019年火灾隐患重点地区实地评估工作期间，未严格履行分管领导职责，对该评估项目的组织实施、质量管控、流程规范疏于统筹监管，未建立分管领域评估工作全流程审核机制，未及时发现并督促整改项目前期虚设负责人、现场评估工作不到位、数据采集失实等问题。在报告最终审核环节，未开展实质性审核，未核查签名真实性、数据准确性、结论合理性，对公司伪造李雨薇签名出具评估

[45] 《中华人民共和国刑法》第二百二十九条：承担资产评估、验资、验证、会计、审计、法律服务、保荐、安全评价、环境影响评价、环境监测等职责的中介组织的人员故意提供虚假证明文件，情节严重的，处五年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金；有下列情形之一的，处五年以上十年以下有期徒刑，并处罚金：
（一）提供与证券发行相关的虚假的资产评估、会计、审计、法律服务、保荐等证明文件，情节特别严重的；
（二）提供与重大资产交易相关的虚假的资产评估、会计、审计等证明文件，情节特别严重的；
（三）在涉及公共安全的重大工程、项目中提供虚假的安全评价、环境影响评价等证明文件，致使公共财产、国家和人民利益遭受特别重大损失的。
有前款行为，同时索取他人财物或者非法收受他人财物构成犯罪的，依照处罚较重的规定定罪处罚。
第一款规定的人员，严重不负责任，出具的证明文件有重大失实，造成严重后果的，处三年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金。

[46] 《中华人民共和国刑法》第二百三十一条：单位犯本节第二百二十一条至第二百三十条规定之罪的，对单位判处罚金，并对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依照本节各该条的规定处罚。

报告的行为严重失察，放任虚假报告出具，其行为违反《中华人民共和国刑法》第二百二十九条、第二百三十一条，涉嫌构成提供虚假证明文件罪，建议移送司法机关依法处理。

4.刘某（检测公司项目经理）。在检测公司承担2019年火灾隐患重点地区实地评估工作中，作为项目经理、现场评估人员，现场评估工作不到位，仅通过查看是否设置喷淋头判断被检查单位是否安装简易喷淋系统，未对系统安装有效性进行确认；对防火分隔评估时，在未掌握检测报告，也未取样检测的情况下，认定防火分隔达到耐火极限，采集现场数据失实，其行为违反了《中华人民共和国刑法》第二百二十九条、第二百三十一条之规定，涉嫌构成提供虚假证明文件罪，建议移送司法机关依法处理。

5.王某汉（检测公司技术部经理）。在检测公司承担2019年火灾隐患重点地区实地评估工作中，对报告审核把关不严，未对现场采集数据的真实性、完整性进行任何实质性核查，对出具的报告内容失实问题失察。其行为违反了《中华人民共和国刑法》第二百二十九条、第二百三十一条之规定，涉嫌构成提供虚假证明文件罪，建议移送司法机关依法处理。

6.杨某杰、邢某征、何某（检测公司工作人员）。作为具体负责报告编制的工作人员，未严格履行报告编制岗位职责，在报告编制过程中，未对现场采集数据的真实性、完整性开展实质性核查，未核实数据来源可靠性与准确性，直接采用未经核验的信息编制报告，对报告内容失实问题失察，导致评估报告无法真实

反映潮南区峡山街道消防安全状况。其行为违反了《中华人民共和国刑法》第二百二十九条、第二百三十一条之规定，涉嫌构成提供虚假证明文件罪，建议移送司法机关依法处理。

（三）对涉事单位及责任人员的行政处罚建议

检测公司和相关责任人员建议由汕头市消防救援支队依据《中华人民共和国消防法》第六十九条[47]的规定给予行政处罚。

（四）对有关公职人员的处理建议

对于在事故调查过程中发现的地方政府、有关部门的公职人员履职方面的问题线索及相关材料，移交纪委监委依法依规处理。

（五）其他处理建议

1.建议责成潮南区住房和城乡建设局、峡山街道办事处向潮南区人民政府作出深刻检查;

2.建议责成潮南区消防救援大队向汕头市消防救援支队作出深刻检查;

3.建议责成汕头市住房和城乡建设局、潮南区人民政府向汕头市人民政府作出深刻检查;

4.建议责成汕头市消防救援支队向广东省消防救援总队作出深刻检查;

---

[47]第六十九条：消防设施维护保养检测、消防安全评估等消防技术服务机构，不具备从业条件从事消防技术服务活动或者出具虚假文件的，由消防救援机构责令改正，处五万元以上十万元以下罚款，并对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以上五万元以下罚款；不按照国家标准、行业标准开展消防技术服务活动的，责令改正，处五万元以下罚款，并对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以下罚款；有违法所得的，并处没收违法所得；给他人造成损失的，依法承担赔偿责任；情节严重的，依法责令停止执业或者吊销相应资格；造成重大损失的，由相关部门吊销营业执照，并对有关责任人员采取终身市场禁入措施。
前款规定的机构出具失实文件，给他人造成损失的，依法承担赔偿责任；造成重大损失的，由消防救援机构依法责令停止执业或者吊销相应资格，由相关部门吊销营业执照，并对有关责任人员采取终身市场禁入措施。

5.建议责成汕头市人民政府向广东省人民政府作出深刻检查。

六、主要教训

（一）发展和安全统筹失衡，底线思维严重缺位

习近平总书记强调，安全是发展的前提，发展是安全的保障。近年来，汕头市亡人火灾多发频发，仅2025年先后发生4起较大亡人火灾事故，其中3起发生在潮南区，尤其是潮南区峡山街道继“6·10”较大亡人火灾事故后，又再次发生“12·9”重大亡人火灾事故，严重冲击安全底线。汕头市、潮南区先后组织开展多轮自建房、“三合一”场所等重点领域整治，但从此次事故暴露出的问题来看，整治行动开展不扎实、隐患排查不彻底、整治标准不严格，问题隐患依然大量存在，尤其是经营性自建房违法建设、违规住人等问题仍未推动有效整改。充分暴露出属地党委、政府及有关部门学习领会习近平总书记关于安全发展理念的重要论述精神不深入，贯彻落实上级要求、深刻汲取教训不深刻，防范化解重点重大安全风险的意识不强、决心不足、措施不硬，“上热下冷”、压力传导层层弱化，风险越积越多、越积越大，最终酿成惨痛事故，教训极为深刻。

（二）源头管控全面失守，先天隐患积弊成患

涉事自建房历经三次新建、扩建，均未依法申报建设手续，完全游离于规划建设监管体系之外。尤其是2016年违规加建至5层时，相关部门未严格履行规划许可、施工审批、工程质量监

管职责，对未批先建、违规改建行为未及时制止，也未依法依规实施分类处置，导致建筑在防火分隔、安全疏散等核心安全条件上先天不足，本质安全无保障，后期整改难度大。加之潮南区民营经济活跃，自建房“下店上宅”现象普遍，监管治理不力助长了“法不责众”的违规风气，大量经营性自建房成为“法外之地”，形成系统性安全风险。属地政府对于万能胶、自动喷漆、卡式炉用瓶装丁烷气罐、化油器清洗剂、罐装聚氨酯泡沫填缝剂等危险物品（含部分危险化学品成分）经营、销售、储存安全风险认识不足，监管存在真空，导致起火部位火灾荷载大。

（三）各方协同共治不足，全链条监管存在盲区

市、区两级未制定党政部门消防安全工作职责清单，消防职责边界不清。贯彻落实“三管三必须”不到位，起火建筑安全监管涉及多部门和属地街道，却陷入“谁都该管、谁都没管好”的困境，未能形成齐抓共管的合力。经营性自建房联合监管机制不健全，消防救援部门统筹协调消防安全工作力度不够，住建领域行政执法衔接不畅，违法建设分类处置不到位，商贸行业隐患整治仅覆盖限额以上主体，部门监督指导镇街不力，消防技术服务机构评估把关不严，属地街道排查整治弄虚作假，致使长期存在的重大隐患未被及时发现整改，监管盲区持续存在，最终导致事故链条环环失守。

（四）消防基础保障薄弱，应急处置能力不足

潮南区政府对辖区公共消防基础设施建设投入不足，起火建

筑所在地的峡山街道为潮南区中心城区、城市建成区面积46平方公里，仅建有1支政府专职消防队；2023年提出建设3个队站，截至目前均未有实质性进展。现有救援队伍普遍存在消防车辆陈旧、个人防护装备不达标、抢险救援器材不足、经费保障不到位等问题，潮南区“十四五”规划提出的消火栓建设任务缺口率高达66%，难以满足火灾扑救需求。

（五）主体责任落实缺位，安全管理意识淡薄

经营主体安全责任不落实、安全意识极度淡薄，是事故发生的直接原因。五金店经营者重效益轻安全，未依法依规落实管理责任，排查整改火灾隐患，对于有关部门和属地街道、社区指出的隐患问题敷衍了事、整改不力。属地消防安全宣传教育覆盖面窄、针对性不强、警示度不高，未结合经营性自建房特点开展常态化、精准化宣传，群众缺乏基本的消防安全知识和自救逃生技能，对“下店上宅”场所的火灾风险认知不足，遇难人员中老幼占比高、自救能力弱，长期沉疴积弊，形成了“意识薄弱—违规操作—风险积聚”的恶性循环，最终酿成惨剧。

七、整改和防范措施建议

（一）提高政治站位，锚定安全发展战略定位

各级党委、政府，各有关部门和单位要深入学习贯彻习近平总书记关于安全生产重要论述精神，更好地统筹发展和安全，切实增强抓好安全生产和消防工作的责任感、紧迫感和使命感，强化底线思维、红线意识，进一步增强防范化解重大风险的政治自

觉、思想自觉和行动自觉，切实承担起“促一方发展、保一方平安”的政治责任，以高水平安全服务保障高质量发展。要深刻汲取汕头“12·9”重大火灾事故及同类问题反复发生的惨痛教训，以“零容忍”态度正视隐患、整改问题，切实提升风险隐患排查整改的精准度与实效性。要把消防工作纳入“督检考”重点事项，考核结果与领导班子履职评价、评优评先直接挂钩，对责任不落实、措施不到位的严肃追责问责，形成“一级抓一级、层层抓落实”的工作格局。要着力优化各级消安委组织架构和工作机制，高质量组织好政府消防工作考核，强化结果运用。要常态化分析研判本地消防安全突出问题和薄弱环节，制定切实可行、行之有效的防范措施，扎实推动消防安全治理模式向事前预防转型，化被动为主动，有效“防大火、控小火、遏亡人”，确保全省火灾形势平稳。

（二）压实各方责任，构建全链条监管闭环

各级党委、政府要坚持“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”要求，严格落实《广东省党政领导干部安全生产责任制实施细则》《广东省消防工作若干规定》，分级制定消防安全职责清单，明确各级党政领导干部及相关部门消防工作职责，层层压紧压实各方责任。各级应急管理、消防部门要充分履行安全生产综合监管、消防安全综合协调职能，发挥好“应消融合”工作合力，运用好各级安委会、消安委平台，及时研究解决辖区内安全生产和消防安全短板问题，对职责交叉、模糊的行业领域，按

照“行业相近、业务相近”原则，及时提请政府明确监管责任主体，厘清职责边界。自然资源、住房城乡建设、农业农村、城市管理综合执法部门要建立健全自建房规划、施工、执法等高效衔接机制，畅通互通渠道，解决审批与日常监管脱节问题。自然资源、住房城乡建设、消防救援等部门要建立完善建筑消防安全信息库，关联共享社会单位信息、建筑基础信息、行业监管信息。消防救援部门要牵头建立火灾隐患和消防违法行为移送处理机制，实现问题隐患“发现－交办－整改－复核－销号”全闭环管理；商务部门要分析研判万能胶、自动喷漆、卡式炉用瓶装丁烷气罐、化油器清洗剂、罐装聚氨酯泡沫填缝剂等危险物品（含部分危险化学品成分）安全风险，提请属地政府明确行业监管职责分工，部署开展安全隐患专项整治，切实消除突出风险隐患。各相关职能部门要聚焦基层履职需求，严格落实“权责对等、委托与指导并行”工作要求，坚决摒弃“以委托代监管、以下放甩责任”的粗放做法，将业务指导、技术帮扶、政策解读贯穿工作全过程，做到委托事项与配套指导同部署、同推进、同落实，着力破解基层履职中的能力短板、技术瓶颈和政策堵点。

（三）聚焦突出隐患，开展自建房全链条攻坚

各地要深刻汲取省内外自建房火灾系列事故教训，深入开展经营性自建房安全隐患全链条整治，严格落实“四个一律”刚性措施，全面摸清底数，逐栋建立“一户一档”隐患台账，重点整治违法违规建设、防火分隔不到位、疏散条件不足、消防设施失效等

突出问题。各级自然资源部门要抓严抓实牵头职责，强化统筹协调，会同相关部门采取针对性严管严控措施，确保整治实效。各级自然资源、农业农村、住房城乡建设部门要全面落实宅基地申请审查、批准后丈量批放、住宅建成后核查“三到场”制度，建立部门联审机制，从严核查把关，对不符合安全条件的坚决不予审批，从源头防范增量隐患滋生。各地要抓严抓实自建房综合治理，坚持“依法依规、尊重历史、分类指导、逐步化解”原则，制定分类处置政策指引，妥善处置自建房领域历史违法违规行为，对新增违建坚持“零容忍”，发现一起、查处一起、通报一起；对存量违建区分轻重缓急，制定分期整治计划精准推进整改，坚决杜绝简单化、“一刀切”。各地要严格执行《广东省开展自建房消防安全问题整治的工作指引》，明确既有自建房、新建自建房转为经营用途，住宿区域与经营区域必须采取实体墙实施防火分隔，住宿区域设置独立疏散楼梯，坚决遏制火灾隐患增量。

（四）夯实基层基础，完善现代消防治理体系

各地要深入贯彻《国务院办公厅关于加强基层消防工作的意见》（国办发〔2026〕6号）要求，严格落实“党委和政府组织领导、消防牵头、部门协同、县乡一体、群防群治”原则，全面健全市、县、乡、村四级消防安全治理体系。充分借鉴新时代“枫桥经验”，推广“街乡吹哨、部门报到”机制，梳理规范镇街委托执法，推动消防治理深度融入综治网格，推行“应消融合、防消一体”最小治理单元。明确镇街负责消防工作的专门机构和专职

人员，按照“先区域后镇街”模式逐步覆盖，确保基层消防工作有人管、有人抓、抓到位。拓展乡镇专职消防队职能，构建“防、消、宣”一体化工作体系，将消防安全巡查、宣传教育融入日常熟悉演练。发挥村（居）民委员会基层治理作用，明确其对自建房建设经营违法行为的发现、报告职责，建立“零容忍”处置机制，对发现的未批先建、违规混用等行为第一时间上报并协助处置。依托“大数据+网格化”管理体系，推动消防工作触角延伸至“最后一米”。

（五）深化举一反三，系统整治重点领域风险

各地要着力健全火灾风险监测预警预判机制，定期分析研判火灾风险规律特点，重点关注经营性自建房、高层民用建筑、电动自行车、动火作业等高发风险领域，针对性采取管控措施，从源头上斩断火灾发生链条。将消防安全综合治理深度融入城乡综合治理大局，把消防设施更新改造纳入城市更新、以旧换新范畴，协同推进、一体落实。持续推进消防安全治本攻坚三年行动，巩固电动自行车全链条整治、养老机构和小型餐饮治理成果，持续深化动火作业、保温材料、畅通“生命通道”等专项行动，动态清零重大事故隐患，坚决遏制重大火灾事故发生。按照“面上普查+重点详查”原则，开展高层建筑全链条治理，集中整改消防设施老化、管理缺位等问题。

（六）强化科技赋能，提升精准火灾防控水平

各地要全面推广运用城市消防远程监控系统、广东社会消防

安全管理应用平台和消防物联网技术，与城市运行“一网统管”建设和房屋建筑综合管理平台、城市安全风险监测预警系统实现信息互通共享，全量汇聚防控数据，实现高风险区域、场所智能研判、精准管控。要着力构建“人防+技防”双重预警保障体系，在经营性自建房、小场所等重点领域，强制推广安装联网式报警装置、简易喷淋等设施并对系统安装有效性进行确认、定期检查，配备防毒面具、应急手电筒等逃生器材，实现火灾早期预警、快速处置。鼓励有条件的区域运用无人机巡查、视频监控联动报警等技术手段，弥补人工巡查盲区，提升监管精准度和效率。

（七）补齐设施短板，增强应急救援实战能力

分级高质量编制消防“十五五”专项规划，补齐历史欠账，科学规划乡镇专职消防队、城市消防救援站、市政消火栓、村（社区）微型消防站建设。优化国家综合性消防救援队伍、政府专职消防队、企业专职消防队、微型消防站等多元化救援力量布局，配齐配强人员和车辆器材装备，提升营房和经费保障力度，加强实战化训练，有效提升初期火灾扑救、人员疏散救援等实战能力。健全跨区域应急增援机制，定期开展多部门、跨区域联合演练，提升复杂火灾事故协同处置能力。

（八）深化全民教育，筑牢群防群治坚固防线

各地要构建全民全生命周期消防安全宣传教育培训体系，深入实施全民消防安全素质提升工程，推动消防宣传进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭。要将汕头“12·9”重大火灾事故等

典型火灾案例制作成警示教育片，在全省范围内广泛播放宣传，深刻警示“三合一”场所、违规用火用电等隐患的危害性，引导群众主动整改隐患。建立常态化安全风险预警机制，组织开展消防安全主题宣传活动和逃生演练，提升居民消防安全意识和自防自救能力，常态化发动群众开展“三清三关”，自查自改身边火灾隐患。健全群防群治激励机制，完善火灾隐患举报奖励制度，鼓励群众通过多种渠道举报违法违规行为，营造“人人关心消防、人人参与消防、人人守护消防”的浓厚氛围。

应急管理局收发文 2026-11-13 11:20:15