福建省泉州市欣佳酒店“3·7”坍塌事故调查报告

国务院事故调查组

2020年7月

目　录

一、事故有关情况.....2
（一）事故发生和救援情况.....2
（二）欣佳酒店建筑物基本情况.....4
（三）事故单位基本情况.....6
（四）欣佳酒店被确定为集中隔离观察点有关情况.....7
二、事故直接原因.....8
三、事故发生单位及有关企业主要问题.....9
（一）泉州市新星机电工贸有限公司.....10
（二）欣佳酒店.....12
（三）技术服务机构.....13
四、有关部门主要问题.....15
（一）国土规划部门.....15
（二）城市管理部门.....17
（三）住房和城乡建设部门.....19
（四）消防机构.....22
（五）公安部门.....23
五、地方党委政府主要问题.....24
（一）泉州市鲤城区常泰街道.....24
（二）泉州市鲤城区.....25
（三）泉州市.....26
六、对事故有关单位及责任人的处理建议.....27

（一）公安机关已采取强制措施人员.....27
（二）有关公职人员.....28
（三）事故单位和技术服务机构.....28
七、事故主要教训.....30
八、事故防范和整改措施建议.....33

附件:1.事故现场抢险救援情况.....38
2.欣佳酒店建筑物有关情况.....42
3.泉州市鲤城区特殊情况建房情况.....47

2020年3月7日19时14分，位于福建省泉州市鲤城区的欣佳酒店所在建筑物发生坍塌事故，造成29人死亡、42人受伤，直接经济损失5794万元。事发时，该酒店为泉州市鲤城区新冠肺炎疫情防控外来人员集中隔离健康观察点。

事故发生后，党中央、国务院高度重视。习近平总书记第一时间作出重要指示，要求全力抢救失联者，积极救治伤员；强调当前全国正在复工复产，务必确保安全生产，确保不发生次生灾害。李克强总理立即作出重要批示，要求全力搜救被困人员，及时救治伤员，并做好救援人员自身防护，尽快查明事故原因并依法问责。丁薛祥、孙春兰、刘鹤、王勇、赵克志等领导同志也作出批示，提出明确要求。应急管理部、住房和城乡建设部等有关部门及时派出工作组连夜赶赴现场，指导抢险救援、事故调查和善后处置等工作。国家卫生健康委调派医疗卫生应急专家组，支援当地开展伤员救治等卫生应急处置工作。

这起事故死亡人数虽然不够特别重大事故等级，但性质严重、影响恶劣，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，公安部、自然资源部、住房和城乡建设部、国家卫生健康委、全国总工会和福建省人民政府有关负责同志参加的国务院福建省泉州市欣佳酒店“3·7”坍塌事故调查组（以下简称事故调查组），并分设技术组、管理组、综合组。同时，设立专家组，聘请工程勘察设计、工程建设管理、建设工程质量安全管理、公共安全等方面的专家参与事故调查工作。按照中央纪委国家监委的要求，福建省纪委监委成立责任追究审查调查组，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审查调查。

事故调查组认真贯彻落实中央领导同志重要指示批示精神，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、调查取证、调阅资料、人员问询、专家论证等，查明了事故经过、发生原因、人员伤亡情况和直接经济损失，认定了事故性质以及事故企业、中介机构和相关人员的责任，查明了有关地方党委政府和相关部门在监管方面存在的问题，总结分析了事故主要教训，提出了防范整改的措施建议。

事故调查组认定，**福建省泉州市欣佳酒店“3·7”坍塌事故是一起主要因违法违规建设、改建和加固施工导致建筑物坍塌的重大生产安全责任事故。**

一、事故有关情况

（一）事故发生和救援情况

事故调查组查明，2020年3月7日17时40分许，欣佳酒店一层大堂门口靠近餐饮店一侧顶部一块玻璃发生炸裂。18时40分许，酒店一层大堂靠近餐饮店一侧的隔墙墙面扣板出现2至3毫米宽的裂缝。19时06分许，酒店大堂与餐饮店之间钢柱外包木板发生开裂。19时09分许，隔墙鼓起5毫米；2至3分钟后，餐饮店传出爆裂声响。19时11分许，建筑物一层东侧车行展厅隔墙发出声响，墙板和吊顶开裂，玻璃脱胶。19时14分许，目击者听到幕墙玻璃爆裂巨响。19时14分17秒，欣佳酒店建筑物瞬间坍塌，历时3秒（见图1）。事发时楼内共有71人被困，其中外来集中隔离人员58人、工作人员3人

（1人为鲤城区干部、2人为医务人员）、其他入住人员10人（2人为欣佳酒店服务员、5人为散客、3人为欣佳酒店员工朋友）。

图1 建筑物坍塌后现场航拍照片（从北往南拍摄）

事故发生后，应急管理部和福建省立即启动应急响应。应急管理部、住房和城乡建设部负责同志率领工作组连夜赶赴现场指导救援，福建省和泉州市、鲤城区党委政府主要负责同志及时赶赴现场，应急管理部主要负责同志与现场全程连线，各级政府以及公安、住建等有关部门和单位积极参与，迅速组织综合性消防救援队伍、国家安全生产专业救援队伍、地方专业队伍、社会救援力量、志愿者等共计118支队伍、5176人开展抢险救援。3月7日19时35分，泉州市消防救援支队所属力量首先赶到事故现场，立即开展前期搜救。随后，福建省消防救援总队从福州、厦门、漳州等9个城市及训练战勤保障等10个支队调集重轻型救援队、通信和战勤保障力量共1086名指战员，携带生命探测仪器、搜救犬，以及特种救援装备，进行救援处置。国家卫生健康委、福建省卫生健康委调派56名专家赶赴泉州支援伤员救治，并在事故现场设立医疗救治点，调配125名医务人员、20部救护车驻守

现场，及时开展现场医疗处置、救治和疫情防控工作。

经过112小时全力救援，至3月12日11时04分，人员搜救工作结束，搜救出71名被困人员，其中42人生还，29人遇难。整个救援过程行动迅速、指挥有力、科学专业，效果明显。救援人员、医务人员无一人伤亡，未发生疫情感染，未发生次生事故。

（二）欣佳酒店建筑物基本情况

欣佳酒店建筑物位于泉州市鲤城区常泰街道上村社区南环路1688号，建筑面积约6693平方米，实际所有权归泉州市新星机电工贸有限公司，未取得不动产权证书。建筑物东西方向长48.4米，南北宽21.4米，高22米，北侧通过连廊与二层停车楼相连（见图2、图3）。该建筑物所在地土地所有权于2003年由集体所有转为国有；2007年4月，原泉州市国土资源局与泉州鲤城新星加油站①签订土地出让合同后，于2008年2月颁给其土地使用权证②；2014年12月，土地使用权人变更为泉州市新星机电工贸有限公司③。该公司在未依法履行任何审批程序的情况下，于2012年7月，在涉事地块新建一座四层钢结构建筑物（一层局部有夹层，实际为五层）；于2016年5月，在欣佳酒店建筑物内部增加夹层，由四层（局部五层）改建为七层；于2017年7月，对第四、五、六层的酒店客房等进行了装修。事发前建

①泉州鲤城新星加油站原为集体所有制企业，2001年杨金泽（杨金锵之弟）出资50万元获得全部股权，企业性质变更为个人独资企业。

②《国有土地使用证》〔泉国用（2008）第100002号〕：土地使用权人为泉州鲤城新星加油站，地块位于鲤城区江南街道上村社区，地类（用途）为商业，使用权面积为3363.3平方米，终止日期为2047年4月12日。

③《国有土地使用证》〔泉国用（2014）第100093号〕：土地使用权人为泉州市新星机电工贸有限公司，地号为10/99/31571，地类（用途）为商业(加油站)，终止日期为2047年4月12日。

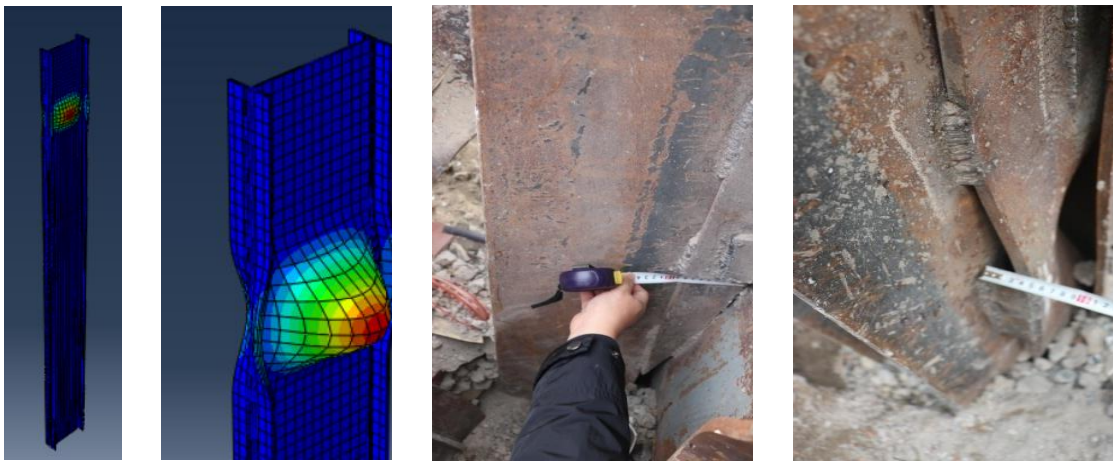
筑物各层具体功能布局为：建筑物一层自西向东依次为酒店大堂、正在装修改造的餐饮店（原为沈增华便利店）、华宝汽车展厅和好车汇汽车门店；二层（原北侧夹层部分）为华宝汽车销售公司办公室；三层西侧为小灰餐饮店（欣佳酒店餐厅），东侧为琴悦足浴中心；四层、五层、六层为欣佳酒店客房，每层 22 间，共 66 间；七层为欣佳酒店和华胜车行员工宿舍；建筑物屋顶上另建有约 40 平方米的业主自用办公室、电梯井房、4 个塑料水箱、1 个不锈钢消防水箱。

图 2 建筑物卫星定位图

图 3 事故发生时建筑物及周边环境情况还原图

2019 年 9 月，欣佳酒店建筑物一层原来用于超市经营的两间门店停业，准备装修改做餐饮经营。2020 年 1 月 10 日

上午，装修工人在对 1 根钢柱实施板材粘贴作业时，发现钢柱翼缘①和腹板②发生严重变形（见图 4），随即将情况报告给杨金锵。杨金锵检查发现另外 2 根钢柱也发生变形，要求工人不要声张，并决定停止装修，对钢柱进行加固，因受春节假期和疫情影响，未实施加固施工。3 月 1 日，杨金锵组织工人进场进行加固施工时，又发现 3 根钢柱变形。3 月 5 日上午，开始焊接作业。3 月 7 日 17 时 30 分许，工人下班离场。至此，焊接作业的 6 根钢柱中，5 根焊接基本完成，但未与柱顶楼板顶紧，尚未发挥支撑及加固作用，另 1 根钢柱尚未开始焊接，直至事故发生。



(a)模型　(b) 局部放大(4 倍)　(c) 现场照片①　(d) 现场照片②

图 4 钢柱板件局部鼓曲缺陷

（三）事故单位基本情况

泉州市新星机电工贸有限公司成立于2006年2月，法定代表人、执行董事兼总经理杨金锵，公司类型为有限责任公司，统一社会信用代码为91350502784520804 2，注册资本330万元，注册地址为泉州市鲤城区江南街道上村社区，经营范围包括销售机电设备（不含特种设备）、电子产品、建筑材

①型钢外围的钢零件，也称翼板，H 型钢翼板为两个互相平行钢板。
②型钢内部的钢零件，H 型腹板为两翼板之间的钢板。

料（不含危险化学品）、五金、百货，生产、加工机械配件。事发前，公司股东出资情况为杨金锵占60%，杨桂芬、杨桂瑜、杨桂红（三人均系杨金锵女儿）共占40%。

欣佳酒店工商登记名称为鲤城区欣佳旅馆（以下仍称欣佳酒店），成立于2018年3月，类型为个体工商户，统一社会信用代码为92350502MA31KDE31Y，登记的经营者为杨金锵，经营形式为个人经营，经营范围为住宿服务；经营场所原为泉州市鲤城区常泰街道上村社区南环路1688号6楼，2019年8月19日变更为泉州市鲤城区常泰街道上村社区南环路1688号地上一层大厅、四至六层。自2018年6月起，杨金锵将欣佳酒店承包给林木金、林惠珍经营。

（四）欣佳酒店被确定为集中隔离观察点有关情况

为解决湖北籍来泉旅客住宿问题，2020年1月28日，泉州市政府维稳组与欣佳酒店签订协议，1月30日经泉州市疫情防控指挥部确定，租用欣佳酒店第六层为临时住宿场所。同日，常泰街道办事处将其确定为该街道的集中隔离健康观察点。随着疫情防控要求提高，鲤城区疫情防控指挥部要求，自2月18日起由湖北、浙江温州等地来鲤人员，一律由所属街道安排在集中隔离健康观察点观察14天；2月24日，鲤城区决定将欣佳酒店作为区级集中隔离健康观察点，并安排区直机关干部担任“点长”，安排民警和医务人员进驻，实行封闭管理。截至事故发生前，欣佳酒店累计接收集中隔离观察人员91人，累计解除观察33人，事发时尚有集中隔离观察人员58人[①]。

①事故中死亡的29名人员中，有21名为集中隔离健康观察人员、3人为区属工作人员、2人为酒店服务员、3人为酒店员工朋友。

二、事故直接原因

事故调查组通过深入调查和综合分析，认定事故的直接原因是：**事故单位将欣佳酒店建筑物由原四层违法增加夹层改建成七层，达到极限承载能力并处于坍塌临界状态，加之事发前对底层支承钢柱违规加固焊接作业引发钢柱失稳破坏，导致建筑物整体坍塌。**

事故调查组通过对事故现场进行勘查、取样、实测，并委托国家建筑工程质量监督检验中心、国家钢结构质量监督检验中心、清华大学等单位进行了检测试验、结构计算分析和破坏形态模拟，逐一排除了人为破坏、地震、气象、地基沉降、火灾等可能导致坍塌的因素，查明了事故发生的直接原因。

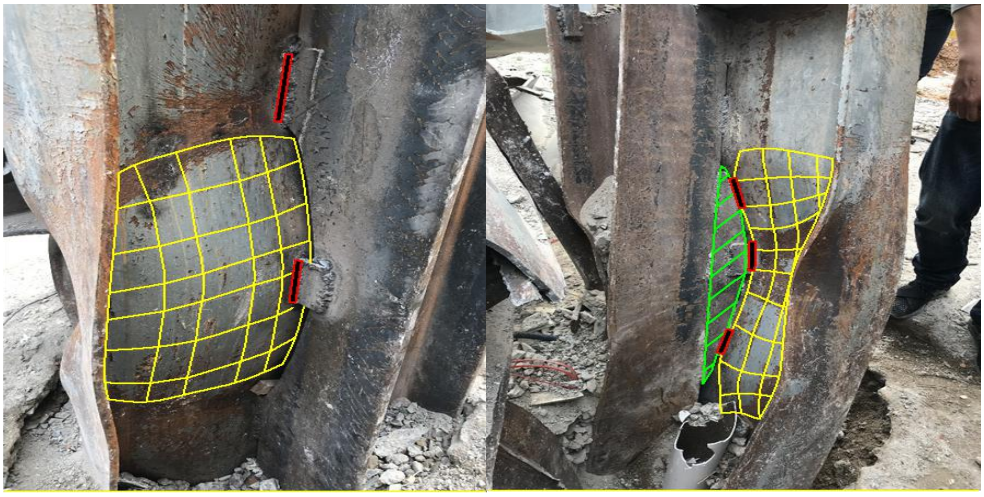
增加夹层导致建筑物荷载超限。该建筑物原四层钢结构的竖向极限承载力是 52000 千牛①，实际竖向荷载 31100 千牛，达到结构极限承载能力的 60%，正常使用情况下不会发生坍塌。增加夹层改建为七层后，建筑物结构的实际竖向荷载增加到 52100 千牛，已超过其 52000 千牛的极限承载能力，结构中部分关键柱出现了局部屈曲②和屈服损伤③（见图 5），虽然通过结构自身的内力重分布仍维持平衡状态，但已经达到坍塌临界状态，对结构和构件的扰动都有可能导致结构坍塌。因此，建筑物增加夹层，竖向荷载超限，是导致坍塌的根本原因。

---

①千牛是力的单位，1 吨的物体所受到的重力为 9.8 千牛。

②局部屈曲指结构、构件或板件达到受力临界状态时在其刚度较弱方向产生的一种较大变形。

③屈服损伤指钢材屈服后的塑性变形、硬化等损伤，此变形在卸下荷载作用后不会恢复。



正面　　背面

图 5　C6 钢柱屈曲变形与加固焊接情况

焊接加固作业扰动引发坍塌。在焊接加固作业过程中，因为没有移走钢柱槽内的原有排水管，造成贴焊的位置不对称、不统一，焊缝长度和焊接量大，且未采取卸载等保护措施，热胀冷缩等因素造成高应力状态钢柱内力①变化扰动，导致屈曲损伤扩大，钢柱加大弯曲、水平变形增大，荷载重分布引起钢柱失稳破坏②，最终打破建筑结构处于临界的平衡态，引发连续坍塌。

通过技术分析及对焊缝冷却时间验证，焊缝冷却至事故发生时温度（20.1℃）约需 2 小时，此时钢柱水平变形达到最大，与事故当天 17 时 10 分许工人停止焊接施工至 19 时 14 分建筑物坍塌的间隔时间基本吻合。

三、事故发生单位及有关企业主要问题

泉州市新星机电工贸有限公司、欣佳酒店及其实际控制人杨金锵无视国家有关城乡规划、建设、安全生产以及行政

①钢柱轴向压力、弯矩、剪力等，统称内力。
②受力结构或构件丧失保持稳定平衡而发生的破坏，如轴向受压的细长直杆当压力过大时，可能会突然变弯，失去原来直线形式的平衡状态，而丧失继续承载的能力。

许可法律法规，违法违规建设施工，弄虚作假骗取行政许可，安全责任长期不落实，是事故发生的主要原因。

（一）泉州市新星机电工贸有限公司

1. 违法违规建设、改建。违反《城乡规划法》第四十条[①]、《建设工程质量管理条例》第五条、第十一条、第十三条[②]、《建筑法》第七条[③]、《房屋建筑和市政基础设施工程竣工验收备案管理办法》第四条[④]规定，在未取得建设用地规划许可证和建设工程规划许可证，未组织勘察、设计，未将施工图设计文件报送施工图审查机构审查，未办理工程质量监督和安全监督手续，未取得建筑工程施工许可证等情况下，将工程发包给无资质施工人员，开工建设四层（局部五层）钢结构建筑物。为使该违法建设“符合政策”，申报鲤城区特殊情况建房并获批同意，该违法建筑未经竣工验收备案即投入使用。在未依法履行基本建设程序、未依法取得相关许可的情况下，又擅自加盖夹层，组织无资质的施工人员，将原为四层（局部五层）的建筑物改扩建为七层，未经竣工验收及备案投入使用。

2.伪造材料骗取相关审批和备案。违反《行政许可法》

---

①《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、县政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市政府确定的镇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。县级以上政府及其有关部门不得超越权限审批建设项目或者擅自简化基本建设程序。第十一条：施工图设计文件未经审查批准的，不得使用。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。

③《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政府建设行政主管部门申请领取施工许可证……

④《房屋建筑和市政基础设施工程竣工验收备案管理办法》(原建设部令第 78 号，住建部令第 2 号修改)第四条：建设单位应当自工程竣工验收合格之日起 15 日内，依照本办法规定，向工程所在地的县级以上地方政府建设主管部门备案。

第三十一条[①]规定，伪造施工单位资质证书、公章、法定代表人身份证以及签名等资料，假冒施工单位，使用私刻的资质章、出图章，假冒设计单位，制作《不动产权证书》《建筑工程施工许可证》《建设工程竣工验收报告》等虚假资料，用于向原泉州市公安消防支队申办欣佳酒店建筑物（原四层建筑）消防设计备案[②]、消防竣工验收备案[③]等手续。

3.违法违规装修施工和焊接加固作业。违反《建筑法》第四十九条[④]、《建设工程质量管理条例》第七条[⑤]规定，在未依法履行基本建设程序，未组织施工设计，未办理工程质量监督和安全监督手续，未取得建筑工程施工许可证等情况下，组织无资质的施工人员，对欣佳酒店建筑物第四至六层实施装修，完工后未经竣工验收和备案就作为酒店客房投入使用。在发现建筑物钢柱严重变形后，未依法办理加固工程质量监督手续，违法组织无资质的施工人员对钢柱进行焊接加固作业，违规冒险蛮干，直接导致建筑物坍塌。

4.未依法及时消除事故隐患。违反《安全生产法》第三十八条[⑥]、第四十三条[⑦]规定，在发现欣佳酒店建筑物钢柱严

---

①《行政许可法》第三十一条：申请人申请行政许可，应当如实向行政机关提交有关材料和反映真实情况，并对其申请材料实质内容的真实性负责……

②泉州市公安消防支队消防设计备案档案（备案号：350000WSJ130009884）。

③泉州市公安消防支队消防竣工验收备案档案（备案号：350000WYS140002711）。

④《建筑法》第四十九条：涉及建筑主体和承重结构变动的装修工程，建设单位应当在施工前委托原设计单位或者具有相应资质条件的设计单位提出设计方案；没有设计方案的，不得施工。

⑤《建设工程质量管理条例》第七条：建设单位应当将工程发包给具有相应资质等级的单位。建设单位不得将建设工程肢解发包。

⑥《安全生产法》第三十八条：生产经营单位应当建立健全生产安全事故隐患排查治理制度，采取技术、管理措施，及时发现并消除事故隐患……

⑦《安全生产法》第四十三条：生产经营单位的安全生产管理人员应当根据本单位的生产经营特点，对安全生产状况进行经常性检查;对检查中发现的安全问题，应当立即处理;不能处理的，应当及时报告本单位有关负责人，有关负责人应当及时处理。检查及处理情况应当如实记录在案。生产经营单位的安全生产管理人员在检查中发现重大事故隐患，依照前款规定向本单位有关负责人报告，有关负责人不及时处理的，安全生产管理人员可以向主管的负有

重变形、存在重大安全隐患情况下，隐瞒情况，未采取人员撤离、停止经营等应急处置措施，未及时向有关部门报告。

（二）欣佳酒店

1.伪造材料骗取消防审批。违反《建筑工程消防监督管理规定》第八条[①]、《行政许可法》第三十一条[②]规定，在未依法申请消防设计审核和消防验收情况下，擅自开展酒店经营。伪造《不动产权证书》（复印件）[③]、广东弘业建筑设计有限公司公章、资质章、出图章和签名，制作《鲤城区欣佳酒店设计说明书》《消防设计文件》《建设工程竣工验收报告》等相关虚假材料，用于申办欣佳酒店消防设计备案[④]、竣工验收备案[⑤]和《公众聚集场所投入使用、营业前消防安全检查合格证》。

2.串通内部人员骗取特种行业许可。违反《行政许可法》第三十一条[⑥]和公安机关行政许可办理有关规定，串通原泉州市洛江区公安消防大队大队长刘德礼并从其手中取得空白《公众聚集场所投入使用、营业前消防安全检查合格证》并伪造证件信息、编号[⑦]，串通泉州市公安局鲤城分局治安

安全生产监督管理职责的部门报告，接到报告的部门应当依法及时处理。

①《建筑工程消防监督管理规定》第八条：（一）依法申请建设工程消防设计审核、消防验收，依法办理消防设计和竣工验收消防备案手续并接受抽查；建设工程内设置的公众聚集场所未经消防安全检查或者经检查不符合消防安全要求的，不得投入使用、营业……

②《行政许可法》第三十一条：申请人申请行政许可，应当如实向行政机关提交有关材料和反映真实情况，并对其申请材料实质内容的真实性负责……

③泉州市鲤城区公安消防大队鲤城区欣佳旅馆消防设计备案档案中的《不动产权证书》（闽〔2008〕泉州市不动产第00017128号），经泉州市不动产登记中心查询，该证件系伪造。

④2018年7月6日，泉州市鲤城区公安消防大队《建设工程消防设计备案审查凭证》（泉鲤公消设备字〔2018〕第00034号）。2018年7月11日，泉州市鲤城区公安消防大队备案号：35004201NSJ180034。

⑤2019年1月22日，泉州市鲤城区公安消防大队《建设工程竣工验收备案合格通知书》（泉鲤公消竣查字〔2019〕第0003号）。

⑥《行政许可法》第三十一条：申请人申请行政许可，应当如实向行政机关提交有关材料和反映真实情况，并对其申请材料实质内容的真实性负责……

⑦杨金锵随意将证件编号定为“泉鲤公消安检字〔2018〕第0035号”。经调查，泉鲤公消安

大队一中队指导员吴家晓，在没有房屋产权证的情况下，用常泰街道办事处出具的房屋产权证明办理特种行业许可证，由福建省建筑工程质量检测中心有限公司违规出具《结构正常使用性鉴定检验报告》[①]作为房屋安全证明文件，用上述虚假或替代材料向鲤城公安分局治安大队申请办理特种行业许可证。经吴家晓等人现场检查验收，取得特种行业许可证[②]。酒店经营场所由六楼变更为地上一层和四至六层后，吴家晓在没有受理材料、没有现场检查验收、没有审批的情况下，为欣佳酒店办理了特种行业许可证变更手续[③]。

3. 未依法采取应急处置措施。违反《福建省安全生产条例》规定，在事故发生前发现墙面凸起、玻璃幕墙破碎等重大安全隐患后，未及时通知和引导人员疏散，未采取有效应急处置措施，错失了人员疏散逃生时机。

（三）技术服务机构

1. 福建省建筑工程质量检测中心有限公司。违反《福建省建设工程质量管理条例》第五十三条[④]规定，在已发现欣佳酒店建筑物钢柱、钢梁构件表面无防火涂层等[⑤]情况下，在杨金锵要求下，违反技术标准，作出“该楼上部承重结构所检项目的正常使用性基本符合鉴定标准要求”的结论，违

检字〔2018〕第 0035 号真实场所为：鲤城区味之蜀餐饮店，消防安全责任人郑腾怀。

①欣佳旅馆《结构正常使用性鉴定检验报告》（报告编号：BG02FEKJ800312）。

②《特种行业许可证》（泉鲤公特 L 字第 18003 号），日期：2018 年 5 月 22 日。

③《特种行业许可证》（泉鲤公特旅字第 18003 号），日期：2019 年 8 月 23 日。

④《福建省建设工程质量管理条例》第五十三条：（一）建设工程质量检测单位出具错误的检测结论的，责令改正，并可处一万元以上五万元以下的罚款；情节严重的，责令停业整顿、撤销部分检测业务或者降低资质等级。（二）建设工程质量检测单位出具虚假的检测结论的，处以五万元以上十万元以下的罚款，吊销资质证书；对具有执业资格的直接责任人员，吊销其资格证书。

⑤检验鉴定结论第 8 条：现场检查表明该楼钢柱、钢梁构件表面有采取涂漆措施但无防火涂层，钢构件防火涂层项目的正常使用性不符合鉴定标准要求……

规出具鉴定结果是“鲤城区欣佳旅馆作为旅馆使用功能的结构正常使用性基本满足鉴定标准要求，后续使用年限为20年”的检验报告，且检验报告中引为鉴定依据的两部标准均已废止[①]。对公司有关工作人员管理不严，该公司人员林德宏、郑泉洪在明知欣佳酒店建筑物未经专业设计、私自增加夹层改建、房屋承载力不足、存在安全隐患，明知申办旅馆业特种行业许可证需要结构安全性鉴定的情况下，依据杨金锵提供的施工白图开展鉴定，用结构正常使用性鉴定代替结构安全性鉴定，以满足杨金锵办理特种行业许可证的需要。

2.福建超平建筑设计有限公司。违反《建筑业企业资质管理规定》《房屋建筑和市政基础设施工程施工图设计文件审查管理办法》《福建省房屋建筑和市政基础设施工程施工图设计文件审查管理实施细则》[②]有关规定，在未取得欣佳酒店提供的政府有关部门关于该酒店装修工程的批准文件、全套施工图等资料情况下，违规承接欣佳酒店装修工程施工图、消防设计图纸审核业务，并出具《施工图设计文件审查报告》，报告中法定代表人、技术负责人等5人签字均由晋江市分公司负责人林燕清冒签。

3.福建省泰达消防检测有限公司。违反《社会消防技术

---

①《民用建筑可靠性鉴定标准》（GB50292-1999）已于2015年12月3日废止，《钢结构设计规范》（GB50017-2003）已于2017年12月12日废止。

②《房屋建筑和市政基础设施工程施工图设计文件审查管理办法》（住建部令第13号，第24号、46号修改）第十三条：审查机构对施工图进行审查后，应当根据下列情况分别作出处理：（一）审查合格的，审查机构应当向建设单位出具审查合格书，并在全套施工图上加盖审查专用章。审查合格书应当有各专业的审查人员签字，经法定代表人签发，并加盖审查机构公章。审查机构应当在出具审查合格书后5个工作日内，将审查情况报工程所在地县级以上地方政府住房城乡建设主管部门备案……；《福建省房屋建筑和市政基础设施工程施工图设计文件审查管理实施细则》（闽建〔2013〕4号）第十二条：存在以下情形之一的，审查机构应不予受理：（一）建设单位提供虚假资料或未按规定提供资料的……

服务管理规定》第二十七条、第三十四条[①]规定，在欣佳酒店未提供消防施工单位竣工图、设计图纸等资料情况下，组织消防设施检测，出具建筑消防设施检测报告。

4.福建省亚厦装饰设计有限公司。违反《建设工程勘察设计管理条例》第八条[②]规定，在无相关资质情况下，承接欣佳酒店施工图、消防工程设计等图纸修改业务，组织人员绘制相关图纸，并将图框中的设计单位由湖南大学设计研究院修改为广东弘业建筑设计有限公司。

5.湖南大学设计研究院有限公司。违反《建设工程质量管理条例》第十八条[③]规定，对其福建分公司疏于管理，明知福建分公司私刻公章并以该院名义从事相关经营活动，未及时制止；明知福建分公司工商营业执照被吊销，但未督促负责人及时注销，未出具解除与福建分公司及其负责人陈熙关系的法律文件。

四、有关部门主要问题

（一）国土规划部门

1.原泉州市国土资源局。在查处涉事地块被泉州鲤城新

---

①《社会消防技术服务管理规定》（公安部令第129号，第136号令修订）第二十七条：消防设施维护保养检测机构应当按照国家标准、行业标准规定的工艺、流程开展检测、维修、保养，保证经维修、保养的建筑消防设施、灭火器的质量符合国家标准、行业标准。第三十四条：消防技术服务机构应当对服务情况作出客观、真实、完整记录，按消防技术服务项目建立消防技术服务档案……

②《建设工程勘察设计管理条例》第八条：建设工程勘察、设计单位应当在其资质等级许可的范围内承揽建设工程勘察、设计业务。禁止建设工程勘察、设计单位超越其资质等级许可的范围或者以其他建设工程勘察、设计单位的名义承揽建设工程勘察、设计业务。禁止建设工程勘察、设计单位允许其他单位或者个人以本单位的名义承揽建设工程勘察、设计业务。

③《建设工程质量管理条例》（国务院令第279号，第687、714号修订）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。禁止勘察、设计单位超越其资质等级许可的范围或者以其他勘察、设计单位的名义承揽工程。禁止勘察、设计单位允许其他单位或者个人以本单位的名义承揽工程。勘察、设计单位不得转包或者违法分包所承揽的工程。

星加油站违法占用并作出行政处罚决定[①]后，就其未执行“退还非法占用土地”行为，未依规[②]申请人民法院强制执行。违规为超过历史遗留问题清理期限[③]的建设项目办理供地手续[④]，未依法依规[⑤]采用招标、拍卖、挂牌方式出让商业性质的国有经营性用地，而是将该宗土地按核减后面积为5696.6平方米和协议方式有偿出让给泉州鲤城新星加油站，作为成品油零售经营用地。

2.原泉州市城乡规划局。未依法依规[⑥]将跨越包括涉事地块和新星加油站所在地块上空的江南变220千伏高压线走廊纳入城乡规划，导致电力专项规划与泉州市控制性详细规

---

①《土地违法案件行政处罚决定书》（泉国土资监罚字〔2004〕91号）：责令退还非法占用的土地6442.4平方米，限于城市建设需要前无偿无条件自行拆除在非法占用土地上的建筑物，恢复土地原状，并处罚款人民币101136元。

②《福建省土地监察条例》第二十五条：当事人自接到行政处罚（理）决定后，在法定期限内既不履行，又不申请行政复议，也不提起行政诉讼的，作出处罚（理）决定的土地管理部门，应当依法申请人民法院强制执行。

③《关于继续开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况监察工作的通知》（国土资发〔2004〕71号）规定：在2004年8月31日前将历史遗留问题界定并处理完毕。

④《关于办理鲤城新星加油站建设项目用地手续的审理意见》以及《关于泉州鲤城新星加油站用地情况的核查报告》确定以有偿出让方式提供给泉州鲤城新星加油站作为成品油零售经营用地。

⑤《城市房地产管理法》（1994年版）第十二条：土地使用权出让，可以采取拍卖、招标或者双方协议的方式。商业、旅游、娱乐和豪华住宅用地，有条件的，必须采取拍卖、招标方式；没有条件，不能采取拍卖、招标方式的，可以采取双方协议的方式。采取双方协议方式出让土地使用权的出让金不得低于按国家规定所确定的最低价。《福建省实施<土地管理法>办法》第三十七条第二款：除经济适用住房用地以外的经营性房地产项目用地，必须采取拍卖、招标方式出让国有土地使用权。采取拍卖、招标方式出让国有土地使用权的，依照省政府的规定办理。《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》（国土资源部令第39号）第四条：商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地，必须以招标、拍卖、挂牌方式出让。《关于继续开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况监察工作的通知》（国土资发〔2004〕71号）规定：商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地供应必须严格按规定采用招标拍卖挂牌方式出让。

⑥《城乡规划法》（2008年版）第十七条第二项：规划区范围、规划区内建设用地规模、基础设施和公共服务设施用地、水源地和水系、基本农田和绿化用地、环境保护、自然与历史文化遗产保护以及防灾减灾等内容，应当作为城市总体规划、镇总体规划的强制性内容。《电力设施保护条例》（1998年版）第二十三条：城乡建设规划主管部门应将电力设施的新建、改建或扩建的规划和计划纳入城乡建设规划。《城市规划编制办法》（建设部令第146号）第三十九条：分区规划应当包括下列内容：（二）确定绿地系统、河湖水面、供电高压线走廊、对外交通设施用地界线和风景名胜区、文物古迹、历史文化街区的保护范围，提出空间形态的保护要求。

划脱节。

3.原福建省国土资源厅。对原泉州市国土资源局未采用招标、拍卖、挂牌方式，违规出让土地使用权问题失察；对原泉州市国土资源局作出违法占用土地行政处罚决定后跟踪落实不到位问题失察。

（二）城市管理部门

1.鲤城区城管局常泰执法中队。未严格依照城乡规划有关法律法规①，以及泉州市有关文件②规定，坚决制止和严肃查处欣佳酒店建筑物在新建、增加夹层改建阶段多次违法建设行为；执行鲤城区特殊情况建房领导小组明显违法的决定；日常巡查工作中未发现欣佳酒店建筑物擅自增加夹层改建违法行为；在“两违”综合治理和房屋安全隐患排查整治专项行动，以及城市建成区违法建设专项治理工作五年行动等重大专项行动工作中，明知该建筑为违法建筑，但未按专项行动要求和违法建设认定标准进行整治和拆除③。

---

①《城乡规划法》第六十四条：未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，由县级以上地方政府城乡规划主管部门责令停止建设。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。《福建省实施〈城乡规划法〉办法》第六十七条：未取得建设工程规划许可证进行建设或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，由城市、县政府城乡规划主管部门责令停止建设……

②《泉州市政府关于禁止非法占地、违法建设的实施意见》（泉政〔2010〕5号）规定，凡有以下行为之一的，即认定为违法建设，应予坚决制止并严肃查处：（二）未取得建设工程规划许可证进行建设的；（三）未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的……本实施意见施行之日起，非法占地、违法建设一经发现，各有关职能部门必须从重、从严处理。

③《泉州市政府关于禁止非法占地、违法建设的实施意见》（泉政〔2015〕5号）规定，凡有下列行为之一的，即认定为违法建设，应予坚决制止并严肃查处：（二）未取得建设工程规划许可证进行建设的；（三）未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的……；《中共泉州市委办公室 泉州市政府办公室关于印发<泉州市违法占地、违法建设认定及分类处置的指导意见>等文件的通知》（泉委办发〔2014〕16号）规定：在城市、镇规划范围内具有下列情形之一，认定为严重影响规划实施的违法建设，应当予以拆除：（五）违反城市规划强制性内容规定的……（七）建成后经有关部门确认存在安全隐患的（如因加层、改扩建造成楼房结构、承载不符合安全要求；用于生产存在易燃易爆物品或者“三合一”厂房）……；《福建省违法建设处置若干规定》明确：城镇违法建筑有下列情形之一，应当认定为无法采

2.鲤城区城管局。未严格依照城乡规划有关法律法规，以及泉州市有关禁止违法建设的文件规定，坚决制止和严肃查处欣佳酒店建筑物在新建、增加夹层改建阶段多次违法建设行为；参与鲤城区特殊情况建房政策制定、申报材料审核等工作，执行鲤城区特殊情况建房领导小组明显违法的决定；对常泰执法中队日常巡查工作不力的问题失管失察；在“两违”综合治理和房屋安全隐患排查整治专项行动，以及城市建成区违法建设专项治理工作五年行动等重大专项行动工作中，明知该建筑为违法建筑，但未按专项行动要求和违法建设认定标准进行整治和拆除①；未按要求在本系统内部署房屋安全隐患排查整治工作②，对常泰街道房屋安全隐患排查结论失实、流于形式等问题失管失察；未认真落实泉州市城管局转办群众来访举报欣佳酒店违建问题有关要求，也未反馈案件最终办理情况。

3.泉州市城管局。履行城市规划管理以及综合指导、监督协调职责不到位，未有效指导督促县（市、区）城管部门严格查处违法建设行为，未督促鲤城区城管局及时改正违法建设处置工作中不依法行政行为。对鲤城区城管局参与鲤城区特殊情况建房相关工作、执行鲤城区特殊情况建房领导小

取改正措施消除对规划实施影响的，由违法建设处置部门责令限期拆除：（一）未依法取得建设工程规划许可，且不符合城镇控制性详细规划的强制性内容或者超过规划条件……（四）存在建筑安全隐患、影响相邻建筑安全……

①《福建省违法建设处置若干规定》第六条：省政府城乡规划主管部门负责指导、监督全省违法建设处置工作。市、县政府城乡规划主管部门、城市管理综合行政执法部门负责城镇违法建设处置工作。乡（镇）政府负责本行政区域内乡村违法建设处置工作。

②《泉州市鲤城区政府办公室关于印发鲤城区房屋安全隐患排查整治专项行动实施方案的通知》（泉鲤政办〔2019〕31号）明确：特别是位于城乡结合部、城中村、各类开发区（工业园区）及周边等重点区域，未经审批、未经专业设计施工、用于经营的自建房，要作为本次排查整治的重中之重。……区城管局要对近三年来违建住宅、厂房进行全面跟踪、排查，确保拆除工作落到实处。……区城管局负责牵头，应急局、农水局、公安分局配合抽查鲤中、开元、金龙和常泰街道。

组明显违法决定行为失管失察；对鲤城区城管局在城市建成区违法建设专项治理工作五年行动、“两违”综合治理、房屋安全隐患排查整治专项行动等重大专项行动工作中不认真、不扎实，甚至搞形式、走过场的问题失管失察；将群众来访举报件批转鲤城区城管局办理后，未切实跟踪督办到位。

（三）住房和城乡建设部门

1.鲤城区住房城乡建设局。未认真履行建筑市场、建筑活动和工程质量五方责任主体的监管职责①，对既有建筑改扩建、装饰装修和工程加固的监管存有漏洞②。参与鲤城区特殊情况建房政策相关文件制定③，对超越权限审批建设项目没有提出反对意见；执行鲤城区特殊情况建房领导小组明显违法的决定；对欣佳酒店建筑物在新建、增加夹层改建、装修和加固作业中，长期存在的违法违规行为④从未查处，

①《泉州市鲤城区住房城乡建设局主要职责内设机构和人员编制规定》：（七）承担监督管理全区建筑市场、规范市场各方主体行为的责任。指导和管理全区建筑活动，指导和监督建筑工程发包方、承包方和中介组织的有关行为。（八）承担全区建筑工程和市政公用设施建设质量、安全监管职责。监督建筑工程质量、建设监理，建筑安全生产和竣工验收备案等有关政策规定的执行。

②《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》：（九）落实工程质量责任。……落实建设单位、勘察单位、设计单位、施工单位和工程监理单位等五方主体质量安全责任。（十）加强建筑安全监管。加强对既有建筑改扩建、装饰装修和工程加固的质量安全监管。《中共福建省委 福建省政府关于进一步加强城市规划建设管理工作的实施意见》：（十）健全工程质量管理体系。落实建设、勘察、设计、施工和工程监理单位等五方主体及项目负责人质量安全责任……（十一）完善建筑安全监管制度。全面排查城市老旧建筑安全隐患，建立健全老旧建筑安全排查鉴定与危房治理机制，明确业主、属地政府、相关部门各自职责，落实主体责任，按主体责任确定资金投入方案。

③《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。县级以上政府及其有关部门不得超越权限审批建设项目或者擅自简化基本建设程序。

④《建设工程质量管理条例》第五十六条：违反本条例规定，建设单位有下列行为之一的，责令改正，处 20 万元以上 50 万元以下的罚款：……施工图设计文件未经审查或者审查不合格，擅自施工的；（六）未按照国家规定办理工程质量监督手续的。第五十七条：违反本条例规定，建设单位未取得施工许可证或者开工报告未经批准，擅自施工的，责令停止施工，限期改正，处工程合同价款 1%以上 2%以下的罚款。第五十八条：违反本条例规定，建设单位有下列行为之一的，责令改正，处工程合同价款百分之二以上百分之四以下的罚款；造成

对建设单位未履行基本建设程序、未办理质量安全监督、未申请办理施工许可证、未申请办理施工图设计审查备案、未委托有相应资质单位进行勘察设计、违法发包给个人组织施工，以及未组织竣工验收擅自投入使用的违法违规行为，均没有制止和查处；对未办理质量安全监督手续的工程项目没有组织开展巡查，未严格按照要求[①]组织开展全区建筑施工领域“打非治违”工作；牵头组织[②]全区房屋安全隐患排查整治专项工作不实、不细，未发现常泰街道、上村社区房屋安全隐患排查结论严重失实等问题。

2.泉州市住房城乡建设局。未认真履行全市建筑市场、建筑活动和工程质量五方责任主体的监管职责，对既有建筑改扩建、装饰装修和工程加固的监管不到位[③]。指导、管理、

损失的，依法承担赔偿责任；（一）未组织竣工验收，擅自交付使用的……；《福建省建筑市场管理条例》第四十三条第二款：违反本条例规定，有下列行为之一的，由县级以上建设行政主管部门责令其改正……（二）将工程发包给无资质或不具有相应资质等级的单位承包的……

①《国务院办公厅关于集中开展安全生产领域“打非治违”专项行动的通知》（国办发明电〔2012〕10 号）；《关于印发住房和城乡建设部“打非治违”专项行动工作方案的通知》（建安办函〔2012〕10 号）；《福建省住房和城乡建设厅关于印发集中开展建筑施工安全生产“打非治违”专项行动实施方案的通知》（闽建〔2012〕14 号）第二条：（二）建设工程项目不办理施工许可或开工报告、质量安全监督等法定建设手续，擅自开工的行为。（三）施工、设计、监理单位无相关资质或超越资质范围承揽工程，转包、违法分包和挂靠施工的；施工企业无安全生产许可证，擅自进行施工活动的行为。

②《泉州市鲤城区政府办公室关于印发鲤城区房屋安全隐患排查整治专项行动实施方案的通知》（泉鲤政办〔2019〕31 号）第四条：区住建局要牵头组织做好房屋安全隐患的排查整治工作，加强房屋安全管理和房屋租赁管理。

③《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》：（九）落实工程质量责任。完善工程质量安全管理制度，落实建设单位、勘察单位、设计单位、施工单位和工程监理单位等五方主体质量安全责任。（十）加强建筑安全监管。加强对既有建筑改扩建、装饰装修和工程加固的质量安全监管。全面排查城市老旧建筑安全隐患，采取有力措施限期整改，严防发生坍塌等重大事故，保障人民群众生命财产安全。《中共福建省委 福建省政府关于进一步加强城市规划建设管理工作的实施意见》：（十）健全工程质量管理体系。落实建设、勘察、设计、施工和工程监理单位等五方主体及项目负责人质量安全责任，推进建筑施工质量安全标准化。加大建筑市场监管力度，严肃查处转包违法分包等行为。（十一）完善建筑安全监管制度。全面排查城市老旧建筑安全隐患，建立健全老旧建筑安全排查鉴定与危房治理机制，明确业主、属地政府、相关部门各自职责，落实主体责任，按主体责任确定资金投入方案。加强对既有建筑改扩建、装饰装修和工程加固的质量安全监管。

监督全市住房和城乡建设行政执法工作不力，对鲤城区住房城乡建设局参与特殊情况建房政策制定相关工作、执行特殊情况建房领导小组明显违法决定的行为失管失察；对丰泽区存在类似特殊情况建房失管失察；2012 年以来，对未办理质量安全监督手续的工程项目没有组织开展巡查，未严格按照要求①组织开展全市建筑施工领域“打非治违”工作；对鲤城区住房城乡建设局在欣佳酒店建筑物多次建设施工活动中，长期存在的失查、失处问题监督指导缺失；在对鲤城区房屋安全隐患排查整治专项行动包片督查②中，未按要求③抽查房屋隐患排查进度滞后的常泰街道。

3.福建省住房城乡建设厅。组织开展违法建设整治工作不力，对泉州市住建、城管等部门在“两违”综合治理专项行动、城市建成区违法建设专项治理工作五年行动等工作中不落实上级文件要求问题失察，指导城乡规划执法工作不到位，在 2019 年全省房屋安全隐患排查整治专项行动中，未按要求④将全省整治落实情况呈报福建省委、省政府，未对

---

①《国务院办公厅关于集中开展安全生产领域“打非治违”专项行动的通知》（国办发明电〔2012〕10 号）；《关于印发住房和城乡建设部“打非治违”专项行动工作方案的通知》（建安办函〔2012〕10 号）；《福建省住房和城乡建设厅关于印发集中开展建筑施工安全生产“打非治违”专项行动实施方案的通知》（闽建〔2012〕14 号）第二条：（二）建设工程项目不办理施工许可或开工报告、质量安全监督等法定建设手续，擅自开工的行为。（三）施工、设计、监理单位无相关资质或超越资质范围承揽工程，转包、违法分包和挂靠施工的；施工企业无安全生产许可证，擅自进行施工活动的行为。

②泉州市政府办公室转发市住建局等七部门《关于全市房屋安全隐患排查整治专项行动实施方案的通知》（泉政办〔2019〕18 号）第四条第六项：开展督促检查。专项行动实行包片负责督促制，其中市住建局负责鲤城区、丰泽区、洛江区、台商投资区。

③《泉州市房屋安全隐患排查专项行动领导小组关于开展全市房屋安全隐患排查整治督促指导的通知》（泉政办〔2019〕91 号）重点了解排查进度滞后乡镇（街道）。

④《福建省政府办公厅转发省住建厅等六部门关于全省房屋安全隐患排查整治专项行动方案的通知》（闽政办〔2019〕11 号）：（二）强化督促检查。对问题突出的重点区域和进展缓慢的市、县（区）由省、市专项行动领导小组进行挂牌督办，对重点隐患实行清单式管理，限期整改，逐一销号清零。各设区市政府、平潭综合实验区管委会每季度第一个月 10 日前将本地区上季度整治落实情况报送省专项行动领导小组办公室，由省专项行动领导小组办公室汇总后呈报省委和省政府。

问题突出的重点区域和进展缓慢的市、县（区）进行挂牌督办；对泉州市部分地区房屋安全隐患排查整治工作存在严重形式主义问题失察。组织开展住房和城乡建设领域“打非治违”工作不力，对建筑市场违法发包、无资质或超越资质承揽工程等违法违规行为监管不严；未指导督促泉州市住房城乡建设局加强对未办理质量安全监督手续的工程项目巡查和查处；对工程检测机构出具虚假报告等违法违规行为失管失察。

（四）消防机构

1.原鲤城区公安消防大队。履行消防监督管理和建设工程消防设计审查等工作职责不力。对欣佳酒店装修工程消防设计备案申报材料的审查把关不严，审查工作存在漏洞。在对欣佳酒店装修工程消防设计备案工作中，未发现申报资料中缺少建筑工程施工许可证和有效的建设工程规划许可证明文件；未发现欣佳酒店楼层原平面图上没有加盖规划审批章或城建档案馆原件证明章①；在没有见到不动产权证原件的情况下，采信了欣佳酒店提交的所在建筑不动产权证复印件，并以此代替建设工程规划许可文件。

2.原泉州市公安消防支队。未切实履行对全市消防工作的监督指导职责。在欣佳酒店建筑物新建阶段消防设计备案中，未发现建设工程规划许可证缺失、建筑工程施工许可证过期失效、备案申报表没有按规定②填写等问题；在欣佳酒

①《关于明确建设工程消防设计行政审批有关事项的通知》（闽公消〔2018〕30号）附件中的《建设工程消防设计审查申报材料详细说明》规定，4.建设工程规划许可证明文件：装修工程需提供所在主体建筑楼层原平面图（加盖规划审批章或城建档案馆原件证明章），以及所在主体建筑消防验收（备案）法律文书……

②《关于新版公安消防行政法律文书应用工作的通知》（泉公消〔2012〕256号）：三、防火处、各大队办事窗口人员在受理建设工程项目时，对文书设定栏目（如申报表等）应逐项填

店建筑物新建阶段竣工验收消防备案中，没有发现建设工程消防验收申报表和消防产品质量合格证明文件缺失、竣工验收报告未经勘察和设计单位盖章、建设工程竣工验收消防备案表不符合法律文书[①]要求等问题；消防受理窗口未按规定[②]由具备岗位资格的人员审查消防备案申请材料，未按规定[③]出具备案凭证，受理工作不规范；对欣佳酒店建筑物新建阶段消防设计备案、竣工验收消防备案申请材料审查把关不严；未发现欣佳酒店建筑物增加夹层改建后未进行消防验收、擅自投入使用的问题；对原洛江区公安消防大队《公众聚集场所投入使用、营业前消防安全检查合格证》等空白证件的管理混乱失管失察。

（五）公安部门

1.泉州市公安局鲤城分局常泰派出所。对辖区特种行业管理不严不实，2018 年 6 月至 2019 年 7 月，在检查发现欣佳酒店第四、五层未取得特种行业许可证对外营业的情况后，没有依法查处。

2.泉州市公安局鲤城分局。审批旅馆业特种行业许可证工作失职。2018 年 5 月，相关审批人员授意用常泰街道办事处出具的房屋产权证明作为房屋权属证明文件[④]，同意用福

写完整、准确，不留空白。

①《关于印发公安消防行政法律文书（式样）的通知》（公通字〔2012〕47 号）明确，《建设工程消防设计备案申报表》、《建设工程竣工验收消防备案申报表》是建设单位申报消防设计备案、竣工验收消防备案时所使用的文书。

②《关于印发<福建省建设工程消防监督管理实施细则>的通知》（闽公消〔2013〕29 号）第四十二条：从事建设工程消防监督管理的公安机关消防机构工作人员应当取得消防岗位资格。

③《关于印发公安消防行政法律文书（式样）的通知》（公通字〔2012〕47 号）明确，《建设工程消防设计备案凭证》、《建设工程竣工验收消防备案凭证》是公安机关消防机构收到建设单位消防设计、竣工验收消防备案申报后，对备案材料齐全的出具凭证时所使用的文书。

④《福建省公安厅关于修订印发〈福建省公安机关办理特种行业和娱乐服务场所审批备案工

建省建筑工程质量检测中心出具的欣佳酒店检验报告（检验内容：结构正常使用性鉴定）作为房屋建筑质量合格证明文件[①]，明知没有房产证却签署“有营业执照、消防安全合格证及房产证等”的现场检查验收意见[②]，违规[③]审批欣佳酒店特种行业许可证。2019 年 8 月，在没有受理材料、没有现场检查验收、没有审批的情况下，违规[④]为欣佳酒店变更特种行业许可证；事故发生后，主要经办人串通相关审批人员补写 2019 年 8 月欣佳酒店变更特种行业许可档案，旅馆业特种行业许可证颁发管理混乱。对治安大队管理混乱失察。

3.泉州市公安局。对鲤城分局旅馆业特种行业许可证颁发管理工作监督指导不力[⑤]，未发现并纠正鲤城分局违规审批欣佳酒店特种行业许可证问题。

五、地方党委政府主要问题

（一）泉州市鲤城区常泰街道

鲤城区常泰街道党工委、办事处对欣佳酒店建筑物违法

作规范〉的通知》（闽公综〔2017〕第 303 号）第十二条：申请开设旅馆，应当提交下列材料……（四）营业场所产权证明及复印件，租赁经营的还应提供租赁协议书；（五）房屋建筑质量、消防安全检查合格证明文件及复印件……

①福建省公安厅《关于受理住宿旅馆设立申请时查验房屋建筑质量合格证明材料有关事项的批复》（闽公内传发〔2009〕第 2525 号）规定：“房屋建筑质量合格证明”是指“建设工程质量检测机构出具的房屋质量安全的检测报告”。

②《公共场所、特种行业、治安安全条件现场检查、验收意见表》（鲤公治验旅馆字第 18003 号）。

③《福建省公安厅关于修订印发〈福建省公安机关办理特种行业和娱乐服务场所审批备案工作规范〉的通知》（闽公综〔2017〕第 303 号）第十二条：申请开设旅馆，应当提交下列材料：……（四）营业场所产权证明及复印件，租赁经营的还应提供租赁协议书；（五）房屋建筑质量、消防安全检查合格证明文件及复印件……

④《福建省特种行业和公共场所治安管理办法》第十六条：领取许可证的特种行业、公共场所停业或者变更名称、法定代表人、经营范围、经营地点的，经营单位或者个人应当在十五日内，向原发证的公安机关办理许可证注销或者变更手续。

⑤《福建省公安厅关于修订印发〈福建省公安机关办理特种行业和娱乐服务场所审批备案工作规范〉的通知》（闽公综〔2017〕第 303 号）第十条：上级公安机关要加强对下级公安机关的监督指导，严禁变相审批，发现其审批备案工作中出现违法违纪行为，应当及时责令纠正。

建设、违规改建等违法违规行为，未按规定履行“违法占地、违法建设”巡查报告职责[①]，未按职责和要求进行查处，属地管理责任严重缺失；多次违规干预常泰中队正常执法；明知违规却同意上报特殊情况建房申请，助长违法建设行为；对欣佳酒店建筑物新建、增加夹层改建、装修和加固作业中长期存在的违法行为失管失察；违规出具虚假的房屋产权证明材料，被用于办理欣佳酒店特种行业许可；2014 年以来未严格落实上级有关文件要求，在城市规划建设管理、城市建成区违法建设专项治理工作五年行动、“两违”综合治理等历次重大专项行动工作中，明知欣佳酒店建筑物为违法建筑，但均未按专项行动要求将欣佳酒店建筑物作为违法建筑列入整治和拆除范围，放任该违法建筑物长期存在；在 2019 年福建省房屋安全隐患排查整治专项行动中，没有制定具体实施方案，对上村社区弄虚作假、在福建省房屋安全信息管理系统中填报欣佳酒店建筑物“建成后未经改造”“暂无安全隐患，不属于重大安全隐患或一般安全隐患情形”等严重失实的房屋安全隐患排查信息，不认真核实就予以审核通过，工作不认真不负责，存在明显漏洞和严重的形式主义。常泰街道疫情防控指挥部没有专题研究集中隔离健康观察点设置问题，仓促将欣佳酒店上报作为街道的集中隔离健康观察点。

（二）泉州市鲤城区

鲤城区委、区政府未能正确处理安全和发展的关系，违

①《泉州市政府办公室关于印发泉州市深入开展违法建房专项整治工作方案的通知》（泉政办明传〔2012〕96 号），《泉州市鲤城区政府办公室关于印发鲤城区深入开展违法建房专项整治工作实施方案的通知》（泉鲤政办明传〔2012〕80 号）：整治范围为全市规划建设用地范围内的违法占地和违法建房。

反有关法律法规规定，研究出台并实施特殊情况建房政策，成立“区特殊情况建房领导小组”，以特殊情况建房领导小组会议意见代替行政许可，违规越权审批建设项目[①]，违法违规审批同意建设欣佳酒店建筑物等大量违法建设项目。对住建、城管、公安等部门和常泰街道存在的违规行为、履职不力等问题失管失察；未严格履行属地管理责任，组织开展城市建成区违法建设专项治理工作五年行动、“两违”综合治理等历次重大专项行动工作不实不细、不负责任，放任欣佳酒店建筑物等大量违法建筑长期存在；落实地方党政领导干部安全生产责任制规定不到位，在 2019 年房屋安全隐患排查整治专项行动中，对工作滞后、弄虚作假的常泰街道指导督促不力、失管失察；对住建、城管等部门及其内设机构职责边界不清问题失管失察。鲤城区疫情防控指挥部在设置集中隔离健康观察点时忽视房屋建筑质量安全，草率决策，安排大量人员入住欣佳酒店。

（三）泉州市

落实党中央、国务院关于安全生产工作和打击违法建设决策部署不扎实，落实地方党政领导干部安全生产责任制规定不到位；对 2007 年至 2012 年鲤城区委、区政府以“特殊情况建房领导小组”长期违法违规审批行为失管失察，对丰泽区存在类似特殊建房情况失管失察；分管负责人对辖区违规审批大量违法建设项目不了解，工作不深入、不扎实；对住建、城管等有关部门“打非治违”等工作督促指导不力；

①《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。县级以上政府及其有关部门不得超越权限审批建设项目或者擅自简化基本建设程序。

未严格落实住房和城乡建设部和福建省委、省政府有关要求，组织开展城市建成区违法建设专项治理工作五年行动、“两违”综合治理专项行动等历次重大专项行动工作不实不细，放任辖区大量违法建筑长期存在；在2019年房屋安全隐患排查整治专项行动中，对市住建局包片督查鲤城区工作不力失管失察，对部分地区排查治理工作流于形式不了解、不纠正，对住建、城管等部门及其内设机构职责边界不清问题失管失察，存在严重的形式主义、官僚主义问题。

六、对事故有关单位及责任人的处理建议

（一）公安机关已采取强制措施人员（共23人）

1.逮捕12人。其中：泉州市新星机电工贸公司、欣佳酒店实际控制人杨金锵以涉嫌重大责任事故罪、伪造国家机关证件罪于4月9日被逮捕；晋江市美禾家居公司驾驶员黄志图以涉嫌伪造国家机关证件罪、提供虚假证明文件罪于4月9日被逮捕；违法建筑施工组织者蔡条辉、欣佳酒店承包经营人林惠珍以涉嫌重大事故责任罪于4月9日被逮捕；福建省建筑工程质量检测中心有限公司林德宏、郑泉洪、江道镨、陈颖以涉嫌提供虚假证明文件罪于4月9日被逮捕；田茂炳以涉嫌提供虚假证明文件罪于4月14日被逮捕；原泉州市住宅建筑设计院工作人员庄亚严、李泉生以涉嫌重大事故责任罪于4月21日被逮捕；西北综合勘察设计研究院工作人员陈熙以涉嫌伪造公司印章罪于4月21日被逮捕。

2.取保候审11人。欣佳酒店承包经营人林木金以及其他人员共11人以涉嫌重大责任事故罪被取保候审。

鉴于事故单位及其相关人员涉嫌严重刑事犯罪，造成的

损失重大、后果严重、社会影响恶劣，建议由司法机关依据《刑法》等有关法律法规对相关人员提起诉讼，依法严肃处理。

（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，已移交福建省纪委监委泉州“3·7”坍塌事故责任追究审查调查组。对有关人员的党政纪处分和有关单位的处理意见，由福建省纪委监委提出；涉嫌刑事犯罪人员，由福建省纪委监委移交司法机关处理。

（三）事故单位和技术服务机构

1.泉州市新星机电工贸有限公司

（1）依照《安全生产法》第一百零九条、《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令第493号）第三十八条、《生产安全事故罚款处罚规定（试行）》（原国家安全监管总局令第13号，第42号令、第77号令修订）第十六条、第十八条规定，对泉州市新星机电工贸有限公司予以罚款。

（2）依照《行政许可法》第六十九条、《建设工程消防监督管理规定》（公安部令第106号，第119号令修订）第三十六条规定，依法吊销泉州市新星机电工贸公司的工商营业执照，撤销消防设计备案、消防竣工验收备案。

2.欣佳酒店

依照《行政许可法》第六十九条、《建设工程消防监督管理规定》（公安部令第106号，第119号令修订）第三十六条规定，吊销欣佳酒店的工商营业执照、《特种行业许可

证》《公众聚集场所投入使用、营业前消防安全检查合格证》《卫生许可证》等证照，撤销消防设计备案、消防竣工验收备案。

3. 福建省建筑工程质量检测中心有限公司

（1）依照《福建省建设工程质量管理条例》第五十三条规定，对福建省建筑工程质量检测中心有限公司予以罚款，吊销该公司建设工程质量检测机构综合类资质证书。吊销郑泉洪的福建建设工程检测试验人员岗位证书；吊销林德宏的二级建造师资格证书和福建建设工程检测试验人员岗位证书；吊销江道镨的二级建造师资格证书和福建建设工程检测试验人员岗位证书；吊销陈颖的二级建造师资格证书和混凝土结构、砌体结构、钢结构、工程振动检测的审批上岗证。

（2）依照《住房城乡建设部关于印发建筑市场信用管理暂行办法的通知》（建市〔2017〕241 号）第十四条规定，将该公司列入建筑市场主体“黑名单”。

4. 福建超平建筑设计有限公司

（1）依照《房屋建筑和市政基础设施工程施工图设计文件审查管理办法》（住房和城乡建设部令第 13 号，第 24 号令、第 46 号令修订）第二十四条规定，予以罚款，并记入信用档案。

（2）依照《住房城乡建设部关于印发建筑市场信用管理暂行办法的通知》（建市〔2017〕241 号）第十四条规定，列入建筑市场主体“黑名单”。

5. 福建省泰达消防检测有限公司

依照《社会消防技术服务管理规定》（公安部令第129号，第136号令修订）第四十八条规定，予以罚款。

6.福建省亚厦装饰设计有限公司

依照《建设工程勘察设计管理条例》（国务院令第293号，第687号令修订）第三十五条规定，予以罚款。

7.湖南大学设计研究院有限公司

依照《建设工程质量管理条例》（国务院令第279号，第687号令、第714号令修订）第六十一条规定，建议对该公司及其分公司予以责令停业整顿并降低其工程设计建筑行业（建筑工程）甲级资质等级。

建议对泉州市新星机电工贸有限公司、欣佳酒店和福建省有关技术服务机构的处理由福建省政府负责落实，对湖南大学设计研究院有限公司的处理由住房和城乡建设部负责落实，并将落实情况向国务院安委会办公室报告。

七、事故主要教训

（一）“生命至上、安全第一”的理念没有牢固树立。福建省有关部门和泉州市对违法建筑长期大量存在的重大安全风险认识不足，没有树牢底线思维和红线意识，安全隐患排查治理流于形式。鲤城区片面追求经济发展，通过“特殊情况建房”政策为违法建设开了绿灯后，实际执行过程中背离了“解决辖区内部分群众住房困难”的初衷，口子越开越大，将大量没有审批手续、未经安全审查的建筑由非法转为合法，5年违规批准9批208宗，虽要求加强后续监管，但实际上不管不问，放任违法建设、违规改造等行为长期存在，埋下重大安全隐患。鲤城区、常泰街道在新冠肺炎疫情防控

中风险意识严重不足，在未进行任何安全隐患排查的情况下，仓促将欣佳酒店确定为外来人员集中隔离观察点安排大量人员入住，导致事故伤亡扩大。一些地区特别是基层党委政府只顾发展不顾安全、只顾防疫不顾安全的问题仍然突出，没有把“生命至上、安全第一”理念真正落实到行动上，没有守住安全底线，最终酿成惨烈事故。

（二）依法行政意识淡薄。鲤城区在明知违反国家建设和土地有关法律法规规定的情况下，以不印发文件、不公开发布的形式，违规出台并实施“特殊情况建房”政策，以特殊情况建房领导小组会议意见代替行政审批，越权批准欣佳酒店建筑物等违法建设项目，致使大量未经安全审查、不符合安全条件的建筑披上了“符合政策”的外衣并长期存在。常泰街道明知欣佳酒店建筑物违规，却同意上报为“特殊情况建房”。泉州市对鲤城区存在的“特殊情况建房”问题失察，类似情况在该市的丰泽区、晋江市也同样存在。全面依法治国是治国理政的基本方略，“法无授权不可为”是政府行政的基本准则，任何人、办任何事都不能超越法律权限，但仍有一些地区党委政府依法办事、依法行政意识不强，违规设置、违规行使超越法律的权限,这本身就是违法行为，也必须承担法律责任。

（三）监管执法严重不负责任。欣佳酒店建筑物在没有取得建设用地规划许可、建设工程规划许可，没有履行基本建设程序的情况下，却“平地起高楼”，泉州市、鲤城区的规划、住建、城管、公安等部门对此长期视而不见，在国家和省市组织开展的多次违法建设专项整治行动、“两违”（违

法用地、违法建设）综合治理中，明知该建筑为违法建筑，却未按专项行动要求和违法建设认定标准进行整治和拆除；对欣佳酒店开展日常检查数十次，发现第四、五层未取得特种行业许可证对外营业，但未依法处理。常泰街道明知欣佳酒店新建、改建、装修、加固长期存在违法行为，未采取任何制止和纠正措施。欣佳酒店建筑物在长达8年的时间里，新建、改建、加固一路都是严重违法违规行为，有关部门多次现场查处，但未一盯到底、执行到位，失之于宽、失之于软，实际上纵容了企业的违法行为。

（四）安全隐患排查治理形式主义问题突出。党中央、国务院多次部署防范化解重大安全风险，国家有关部门和福建省开展过多次房屋安全隐患排查整治专项行动，泉州市、鲤城区、常泰街道虽层层部署，但安全风险隐患排查不认真、不扎实，甚至走形式、走过场，使欣佳酒店建筑物这种存在严重安全隐患的建筑均能顺利过关。2019年2月至3月的房屋安全隐患专项排查中，常泰街道基层检查人员对欣佳酒店建筑物仅抄写门牌号、层数，以及在报表中填写“建成后未改造”、“暂无风险”等就完成了现场排查，最终在《福建省房屋安全信息管理系统》中录入“暂无安全隐患，不属于重大安全隐患或一般安全隐患情形”的不实结论并层层上报，存在严重的形式主义问题。

（五）相关部门审批把关层层失守。行政审批是确保企业合法合规的重要程序，但有关部门材料形式审查辨不出真假、现场审查发现不了问题，甚至与不法业主沆瀣一气，使不符合要求的项目蒙混过关、长期存在。泉州市、鲤城区消

防机构未发现欣佳酒店申报材料中相关证件伪造、缺失、失效等问题，消防设计备案、竣工验收消防备案把关不严。鲤城区公安部门有关审批人员与欣佳酒店不法业主内外勾结，授意用房屋产权证明代替产权证，在明知没有房产证的情况下出具虚假现场检查验收意见，在没有受理材料、没有现场检查验收、没有任何审批的情况下，违规为欣佳酒店变更特种行业许可证，事故发生后又补写相关档案。常泰街道违规为欣佳酒店出具虚假的房屋产权证明材料，为其办理旅馆特种行业许可开了“绿灯”。

（六）企业违法违规肆意妄为。欣佳酒店的不法业主在未取得建设用地规划许可、建设工程规划许可、未履行基本建设程序、未办理施工许可和加固工程质量监督手续，且未组织勘察、设计的情况下，多次违法将工程发包给无资质施工人员，自2012年以来多次通过刻假章、办假证、提交假材料等方式申办行政许可，新建、改建、装修、加固和获取资质等各个环节“步步违法”，在明知楼上有大量人员住宿的情况下违规冒险蛮干，最终导致建筑物坍塌，对法律毫无敬畏之心。一些建筑设计、装修设计、工程质量检测、消防检测等中介服务机构，为了自身利益甘当不法企业的“帮凶”，违规承接业务甚至出具虚假报告。能否保证安全生产，企业最直接最关键，必须综合运用各种手段、采取有力有效措施，倒逼企业切实承担起安全生产主体责任，才能掌握安全生产工作的主动权。

八、事故防范和整改措施建议

（一）切实担负起防范化解安全风险的重大责任。各地

党委政府和有关部门特别是福建省、泉州市、鲤城区要深刻吸取事故惨痛教训，牢固树立安全发展理念，在统筹经济社会发展、城乡建设中自觉把人民生命安全和身体健康放在第一位，把防范化解安全风险摆在重要位置，强化底线思维、红线意识，大力推进安全发展、高质量发展。要完善和落实“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的安全生产责任体系，层层压紧压实党政领导责任、部门监管责任和企业主体责任，及时分析研判安全风险，紧盯薄弱环节采取有力有效防控措施，及时发现问题、解决问题，牢牢守住安全底线。要坚决反对形式主义、官僚主义，依法严厉打击违法违规行为，重大风险隐患一抓到底、彻底解决，严防漏管失控引发事故。

（二）强化法治思维坚持依法行政。各地党委政府和有关部门特别是福建省、泉州市、鲤城区要加强各级领导干部法治教育培训，牢记“法无授权不可为、法定职责必须为”，想问题、作决策、办事情必须严格遵守法律法规，切实提高法治素养和法治能力。认真贯彻落实党中央、国务院关于依法行政的部署要求，制定各级政府和有关部门权力清单并向社会公布，规范依法决策和行政审批工作流程，加强合法性审查，依法保障公众的知情权、参与权、表达权，杜绝以会议纪要或会议讨论等形式代替审批程序，杜绝领导干部违规插手干预规划许可、土地出让、工程建设等行政审批事项。全面分类整治违规审批的 9 批 208 宗非法建筑，并严格实施重大行政决策责任终身追究制度及责任倒查机制，及时通报曝光典型案例，对不作为、乱作为导致严重后果的依法依纪

严肃处理。

（三）全面提高涉疫场所和各类集中安置场所安全保障水平。有关地区要对辖区所有定点医院、隔离观察场所以及各类灾害事故集中安置场所加强日常安全检查，严格落实建筑安全和消防安全责任制，及时消除安全风险隐患，对建筑质量差、主体结构损坏、失修失养严重、超负荷使用、位于地质灾害易发地等存在安全风险的，立即停止使用，组织人员撤离。住建部门要按照“三个必须”“一岗双责”的规定要求和“谁管主管谁负责”的原则，严格落实建筑主管部门安全监管责任；会同应急管理、公安、卫健等有关部门，推动相关法律法规修订，明确公共卫生事件集中隔离场所、灾害事故集中安置场所、应急避险场所等房屋、临时建筑、活动板房等安全标准，达不到安全条件的，坚决不允许作为集中安置和应急避险场所使用。地方各级政府要在本地区突发事件应急预案中，进一步明确各类集中安置场所的安全检查机制，对各类安置场所的建设经营合法合规性和房屋质量安全进行核查，确保各类安置场所建筑安全、消防安全。

（四）深化建设施工领域“打非治违”和安全隐患排查治理。各地区特别是福建省、泉州市要认真贯彻落实《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》精神，扎实推进城市建成区违法建设专项治理工作五年行动，突出问题导向，深入开展非法占地、违法建设和老旧危房、农村自建房、“住改商”建筑等排查整治行动，对“两违”行为实行“零容忍”，坚决遏制增量，有序化解存量，彻底清除安全隐患。要加强对既有建筑改扩建、装饰装

修、工程加固的质量安全监管，对未履行基本建设程序、施工单位超越资质等级范围或者以其他施工单位名义承揽工程、不按设计施工方案组织施工、出具检测鉴定虚假报告等违法行为予以坚决打击，并将违规信息记入信用档案，纳入联合惩戒管理。要深化“两违”源头治理，全面排查城市老旧建筑安全隐患，压实建设方、产权人、使用人安全主体责任，强化部门执法衔接，严防类似垮塌事故发生。

（五）健全部门间信息共享和协同配合工作机制。针对事故暴露出的不法人员使用虚假材料层层通过审批的问题，地方各级政府要进一步加强部门间信息共享和沟通，建立政府审批监管数据共享机制，用好国家企业信用信息公示系统部门协同监管平台，实现部门审批和监管数据自动采集核对、流转交换，堵塞审批材料弄虚作假的漏洞。自然资源、城管、住建部门要及时将发放建设工程规划许可信息、违法建设处置决定及其执行情况抄告市场监管、公安、消防、卫健等部门和单位，有关部门和单位不得为违法建筑办理相关证照，提供水、电、气、热。自然资源、住建、公安等有关部门要大力打击涉嫌办理不动产登记、建设工程规划许可、工程单位资质证书、建设工程施工许可等假证照的违法行为。要扎实推进“放管服”审批制度改革，对涉及公共安全的审批事项、审批环节、申报材料进行取消、下放或者优化时，做好部门相互衔接，层级上下衔接，审批事项和环节前后衔接，严防出现监管盲区。

（六）扎实开展安全生产专项整治三年行动。扎实开展城市建设安全专项整治，将城市安全韧性作为城市体检评估

的重要内容，将城市安全发展落实到城市规划建设管理的各个方面和各个环节，根据城市建设安全出现的新情况，明确建筑物所有权人、参建各方的主体责任以及相关部门的监管责任，强化起重机械、高支模、深基坑、城市轨道交通工程安全专项治理，开展城市地下基础设施信息及监测预警管理平台建设，全面提升城市建设本质安全水平，推动城市安全和可持续发展。同时，举一反三，认真组织开展学习宣传贯彻习近平总书记关于安全生产重要论述、落实企业安全生产主体责任专题和危险化学品、煤矿、非煤矿山、消防、道路运输、交通运输、工业园区等功能区、危险废物等其他行业专项整治，完善和落实“从根本上消除事故隐患”的责任链条、制度成果、管理办法、重点工程和工作机制，扎实推进安全生产治理体系和治理能力现代化，全力维护好人民群众生命财产安全。

附件:1.事故现场抢险救援情况

2.欣佳酒店建筑物有关情况

3.泉州市鲤城区特殊情况建房情况

附件1

事故现场抢险救援情况

2020年3月7日19时14分，福建省泉州市鲤城区南环路欣佳酒店发生楼体坍塌，造成71人受困。接报后，泉州市消防救援支队立即调派全市26个消防救援站力量奔赴现场救援。福建省消防救援总队一次性、成建制、模块化增调全省其他9个消防救援支队的2支重型救援队、7支轻型救援队，以及总队训练与战勤保障支队、应急通信和车辆勤务大队，携带生命探测仪器、搜救犬和破拆、顶撑、起重、洗消等各类型特种救援装备2600余件（套）机动驰援，总计集结1086名指战员投入救援。应急管理部党委书记黄明等部领导通过视频全程指导指挥救援处置工作，并派消防救援局负责同志赶赴现场指挥。在福建省、市、区各级党委政府和有关部门单位的共同努力下，参战消防救援队伍经过112小时全力救援，搜救出全部被困人员，其中42人生还。全体参战指战员无一人伤亡、无一人感染。整个现场救援过程共分四个阶段:

第一阶段。浅（表）层埋压人员救助。7日19时35分，泉州市鲤城区江南消防救援站3车19人到达后，立即通过绳索、梯子施救建筑北侧表层被困者。泉州市消防救援支队先后调派67部消防车、402名指战员陆续投入战斗，按照“由表及里、先易后难”的顺序，先期划分为东、西、南、北四

个作业面，组织安全观察、搜寻定位和破拆救援各 4 个组，采取“表层侦察、洞隙搜索、静默敲击、回声定位、浅易破拆、急速救助”等战术措施，分片区展开立体搜救。截至 22 时 12 分，第一阶段共救出浅（表）层被困人员 23 人。

第二阶段。中（浅）层埋压人员救援。7 日 22 时 12 分，总队增援力量到场后，将现场划分为“核心作业、器材装备、作战指挥、备勤待命、车辆停靠、人装洗消”等功能区域。快速搭建灾害现场指挥部。根据第二阶段搜救难度增大的实际，前沿指挥部把人员比对定位作为核心要点贯穿始终，立即组织分析研判被困者可能位置，第一时间绘制现场平面图、作战力量部署图、埋压人员预判分布图，并推送至各支队指挥员手机终端，比对“三张图”，通过“以房找人、以人找人、以物找人”等方法，逐步缩小范围，确定重点区域。

前沿指挥部将核心作业区调整为 6 个作业面,挂图作战，组织各搜救分队采取“大洞套小洞层层破拆、多点位打开观察窗口、蛇眼生命探测仪确定位置”的方式，加快搜救速度。为解决部分支队专业技术骨干不足、破拆救援进展不快等问题，前沿指挥部抽调经验丰富的战训干部、高级消防员组成专家团，往返各个作业区指导作业，重点对结构复杂、破拆难度大的作业点进行“专家团会诊”。期间，现场指挥部经综合研判后，决定由住建、电力等部门协助调集位移监测、工程机械、凿岩机等装备及操作人员陆续到位配合行动，加快破拆进度。截至 8 日 19 时 14 分“24 小时白金救援时间”，第二阶段共救出被困人员 26 名，18 人生还。

第三阶段。深层埋压人员抢救。前沿指挥部结合救援进展情况和倒塌建筑安全状况，综合研判后认为：若继续单纯采用人工破拆搜救方式过于耗时费力，被困人员的生还机会将更为渺茫。现场指挥部调派 3 台配有抓斗、剪切头的特种钩机等装备入场协同作业，慎始处理“人员抢救与疫情防控，动用大型工程机械与不造成被困人员二次伤害，尽快剥离转移构件与尽可能不发生结构性变化”的关系，全程实施精确破拆。在利用吊车、钢索吊装稳固梁柱的前提下，采取“搜救犬和生命探测仪交叉搜寻定位、工程机械逐层剥离表层构件”的战术措施，精心操作、稳扎稳打，发现生命迹象后运用“上下结合、两侧并进”的掘进方法，综合使用“凿岩机破拆、气垫顶撑、液压剪扩”等方式破拆厚重构件，采取“无齿锯及氧炔焰枪切割、破拆锤凿击、撬棍扩张”等手段移除轻薄构件，开辟救生通道。

9 日 7 时 40 分，前沿指挥部将现场重新划分为东、中、西 3 个作业区、6 个作业点，每个作业区由 2 至 3 个支队“结对”救援，重型队班组与轻型队班组相互搭配，轮流执行重型构件破拆和救援通道清理任务，工程机械通过“破拆抓取表层构件，提拉转移作业区外，渣土车跟进转运”的方式协同作业，累计打通 20 余处救援观察窗口，并分别在事发后的 52 小时、69 小时先后成功救出 3 名幸存者。截至 10 日 19 时 14 分“72 小时黄金救援时间”，共救出 13 名被困人员，其中 3 人生还。

第四阶段。最后被困人员搜救。在利用生命探测仪、搜

救犬等反复查找未发现生命迹象的情况下，在核查比对被困人员位置基础上，采取工程机械“1 机 4 人”模式（1 名工程机械操作手配 1 名随车指挥员和 2 名地面安全员）破拆剥离，配合人工搜救，又陆续发现 8 名被困遇难者。12 日 11 时 04 分，救出最后 1 名被困遇难者，现场救援行动结束。整个救援行动共救出 44 名生还者，其中 2 人在医院不治身亡。

附件 2

欣佳酒店建筑物有关情况

一、欣佳酒店建筑物用地审批情况

涉事地块位于泉州市鲤城区常泰街道上村社区南环路1688号，面积3363.3平方米，原为上村村集体所有。1984年，杨金锵承包涉事地块在内的土地用于果树种植，承包期20年。1994年左右，杨金泽（杨金锵弟弟）成立泉州鲤城新星加油站，并占用约6500平方米土地（含涉事地块）建设加油站及相关配套设施。2003年，上村改社区居委会，涉事地块的土地所有权由集体转为国有。

2003年7月8日，泉州市开展建设用地历史遗留问题清理，泉州鲤城新星加油站以此为由逐级上报违法占地自查申报材料；12月22日，原泉州市城乡规划局同意办理用地红线图。2005年4月15日，泉州鲤城新星加油站向泉州市政府申请办理用地审批手续。

经原泉州市国土资源局上报，2006年7月15日，泉州市政府向泉州鲤城新星加油站下达成品油零售经营用地的批复，确定出让面积和出让方式（未采用招标拍卖挂牌方式）。2007年4月13日，泉州市地价委员会召开会议确定涉事地块出让价格，原泉州市国土资源局与泉州鲤城新星加油站签订国有土地使用权出让合同，出让宗地面积5696.6平方米，合同项下出让宗地的用途为商业（加油站），出让价格5041491元，土地使用权出让年限40年。

2007年12月24日，泉州鲤城新星加油站以高压输电线

跨越为由向原泉州市国土资源局申请将土地分割为两块，面积总和不变。2008 年 1 月 31 日，原泉州市国土资源局批准土地分割申请。

2008 年 2 月 5 日，原泉州市国土资源局向泉州鲤城新星加油站核发两本土地使用权证书，其中涉事地块的使用权面积为 3363.3 平方米，涉事地块的实际控制人为杨金锵。

2011 年 3 月 3 日，原泉州市城乡规划局向泉州鲤城新星加油站下达用地规划设计条件，明确用地规模、用地性质、规划经济技术指标等。2014 年 12 月 16 日，涉事地块使用权人变更为泉州市新星机电工贸有限公司（法定代表人：杨金锵），原泉州市国土资源局换发土地使用权证书。

二、欣佳酒店办理有关行政许可情况

1. 办理消防审批情况。2018 年 4 月，杨金锵伙同黄志图串通原泉州市洛江区公安消防大队大队长刘德礼非法取得一张空白的《公众聚集场所投入使用、营业前消防安全检查合格证》，到复印店将欣佳酒店相关信息打印到空白的合格证上，伪造为“泉鲤公消安检字〔2018〕第 0035 号”，在使用该伪造证件到公安机关办理了欣佳酒店特种行业许可证后，被杨金锵自行销毁。

2018 年 6 月，杨金锵伙同黄志图等人，伪造《不动产权证书》复印件和广东弘业建筑设计有限公司公章、资质章、出图章、签名，假冒该公司为欣佳酒店装修工程设计单位、施工单位，分别委托福建省亚厦装饰设计有限公司法定代表人龚慧真、福建超平建筑设计有限公司和福建省泰达消防检测有限公司进行装修施工设计图纸修改、图纸审查和消防设

施检测，制作鲤城区欣佳酒店设计说明书、消防设计文件、建设工程竣工验收报告等虚假材料，用于向原鲤城区公安消防大队申办消防设计备案、竣工验收消防备案和《公众聚集场所投入使用、营业前消防安全检查合格证》。

2018 年 7 月 6 日，欣佳酒店向原鲤城区公安消防大队申报装修工程消防设计备案，消防设计范围为欣佳酒店一层大厅和第四、五、六层。7 月 11 日，原鲤城区公安消防大队认定装修工程消防设计备案资料合格，予以备案。

2018 年 12 月 17 日，欣佳酒店向鲤城区消防大队申报装修工程竣工验收消防备案。鲤城区行政服务中心消防窗口认为申报材料齐备，当场受理，泉州市消防服务大厅备案系统抽中该项目，按规定鲤城区消防大队需现场核查验收。12 月 21 日，鲤城区消防大队现场核查发现欣佳酒店自动消防设施未按要求提供消防设施检测报告，验收结果不合格。现场核查还发现欣佳酒店未通过营业前消防安全检查，擅自营业，依法责令停产停业，并处罚款 3.4716 万元。2019 年 1 月 18 日，杨金锵缴清罚款。2019 年 1 月 3 日、1 月 17 日，经鲤城区消防大队两次现场复查后，装修工程竣工验收合格。

2019 年 1 月 23 日，欣佳酒店申报投入使用、营业前消防安全检查，鲤城区消防大队现场检查结果符合要求，1 月 24 日核发了欣佳酒店营业前消防安全检查合格证。

2. 办理特种行业许可证情况。2018 年 3 月，受杨金锵委托，黄志图到泉州市公安局鲤城分局治安大队一中队指导员吴家晓办公室，咨询没有产权证如何办理特种行业许可证，吴家晓告知可以由常泰街道办事处出具房屋产权证明。

4 月 10 日，上村社区居委会出具房屋产权证明。次日，常泰街道办事处在证明上加盖公章。

2018 年 4 月，杨金锵委托福建省建筑工程质量检测中心有限公司鉴定欣佳酒店的房屋建筑质量。鉴定报告初稿出来后，黄志图找到吴家晓征求其意见，吴家晓表示只要有房屋可以使用的鉴定结论就可以，并建议鉴定结论的后续使用年限改长一点，黄志图遂建议杨金锵将鉴定报告中的房屋使用年限改成和土地证一致的年限，即 20 年。经吴家晓确认可以作为申办特种行业许可证的材料后，5 月 8 日，福建省建筑工程质量检测中心有限公司出具了欣佳酒店检验报告（检验内容：结构正常使用性鉴定）。

2018 年 5 月 18 日，黄志图带着伪造的营业前消防安全检查合格证、常泰街道办事处出具的产权证明及欣佳酒店检验报告（检验内容：结构正常使用性鉴定）等材料到鲤城公安分局治安大队申请办理特种行业许可证。当天，吴家晓等人到现场检查验收，出具了《公共场所、特种行业治安安全条件现场检查、验收意见表》，签署“有营业执照、消防安全合格证及房产证等”“经现场验收，欣佳酒店基本符合治安安全条件；符合开办旅馆的现场条件，同意报上级领导审批”的意见。5 月 22 日，经鲤城公安分局治安大队副大队长王柳彬审核同意、鲤城公安分局副局长张汉辉审批同意，向欣佳酒店颁发特种行业许可证，经营地址为泉州市鲤城区南环路 1688 号 6 楼。

2019 年 8 月，吴家晓等人检查发现欣佳酒店第四、五层也在营业，与特种行业许可证营业范围不一致，即暂扣特种

行业许可证。之后，杨金锵变更了欣佳酒店的工商营业执照，经营场所由六层变更为地上一层和四至六层。2019 年 8 月 23 日，在黄志图陪同下，杨桂红到鲤城公安分局申请变更特种行业许可。经电话请示张汉辉同意后，吴家晓在没有受理材料、没有现场检查验收、没有审批的情况下，要求鲤城公安分局治安大队一中队工作人员打证。杨桂红当日就拿到了变更后的特种行业许可证，经营地址为泉州市鲤城区南环路 1688 号。事故发生后，吴家晓串通张汉辉、王柳彬等人补签欣佳酒店特种行业许可《变更申请》《受理通知书》《收件清单》《送达回执》《福建省特种行业许可证变更申请登记表》以及《特种行业许可证》存根。

附件3

泉州市鲤城区特殊情况建房情况

一、特殊情况建房的两个阶段

第一阶段（2007 年 11 月--2011 年 10 月）。2007 年 11 月 19 日，为解决辖区内部分群众住房困难、社区经济载体建设以及企业改扩建厂房等问题，鲤城区委第 32 次常委会会议研究出台《鲤城区特殊情况建房处理意见》（暂行），并成立领导小组，办公地点设在区城市管理局执法大队。领导小组于 2009 年 3 月制定了《关于江南新区企业在合法用地范围内改（新）建厂房及配套设施处理意见》，2009 年 7 月制定了《特殊建房监管要求（内部掌握）》。第一阶段鲤城区特殊情况建房领导小组共审批特殊情况建房四个批次。

第二阶段（2011 年 10 月--2012 年 12 月）。2011 年 10 月，鲤城区委第 10 次常委会会议研究出台修订后的《鲤城区特殊情况建房处理意见》，继续实施特殊情况建房政策，并调整了领导小组成员。

2012 年 11 月，鲤城区委、区政府配套制定了《鲤城区“美丽社区”建设特殊情况建房处理意见》，特殊情况建房领导小组成员再次调整。第二阶段鲤城区特殊情况建房领导小组共审批特殊情况建房五个批次。

上述有关特殊建房的文件均未正式印发。

自 2008 年 1 月 29 日研究第一批特殊情况建房，至 2012 年 12 月 20 日研究最后一批特殊情况建房，两个阶段共审批办理九批 235 宗特殊情况建房，批准了 208 宗，其中，个人

建房 154 宗，社区建房 31 宗，企业建房 23 宗。在 23 宗企业建房中第二阶段占 18 宗。

二、特殊情况建房政策的主要内容

1.特殊情况：一是有些老旧小区个人私房在拆迁前需要加固、改装等；一些私房因人口增多需要扩建，加层扩容等；一些历史遗留疑难问题等，如华侨遗产捐赠、孤寡老人、病残、特困人群建房等。**二是**有些社区公益建房，如活动站、养老院等建设。**三是**一些企业因拆迁置换，按产业政策符合发展方向的新、改、扩建设项目，搞活地方经济的项目需要支持的等等。

上述建设项目均存在一些问题，无法正常履行相关法律程序，依法不具有继续建设的条件、不允许建设和使用。

2.特殊政策：建设主体按《特殊情况建房管理办法》的程序层层申请，汇总上报特殊情况建房领导小组后，在集体研究、实地勘察的基础上，在设定一些技术指标和管理要求的前提下，批准可以先建设，后补办手续。

按照《特殊情况建房管理办法》要求，鲤城区特殊建房政策适用于辖区内江南、浮桥、金龙、常泰四个街道。申请对象主要为个人建房、社区公益事业和经济载体建设、以及企业在自有用地红线范围内扩建厂房及配套设施三类。

经查，实际上有些项目在获得批准时，就已经违规建成或者正在建设中。如欣佳酒店建筑物，2012 年 12 月 4 日特殊建房领导小组开会研究时，该建筑物已经基本完工，领导小组及有关部门主要负责人赴现场实地勘察，发现涉事地块已建成 4 层钢结构房屋，没有提出异议，仍然批准同意。