

吴川市“2·23”火灾事故调查报告

编制单位：吴川市“2·23”火灾事故调查组

编制日期：2025年7月8日

目 录

一、事故基本情况	2
(一) 事故发生单位及相关单位概况	2
1.*1 鞋厂	2
2.*2 公司	3
3.*3 鞋厂	3
(二) 事故发生单位安全管理情况	3
(三) 事故发生经过	4
(四) 事故现场情况	7
1.*1 鞋厂	8
2.*2 公司	9
3.*3 鞋厂	10
(五) 起火建筑物行政许可情况	10
(六) 人员伤亡和直接经济损失情况	11
二、事故应急处置及评估情况	11
(一) 事故信息接报及响应情况	11
(二) 事故现场应急处置情况	11
(三) 事故应急处置评估	14
三、事故原因分析	14
(一) 直接原因分析	14
(二) 其他可能因素排除	15
(三) 间接原因分析	15

四、有关单位存在的主要问题	16
（一）事故发生单位	16
（二）有关监管单位	16
五、对有关人员和单位的处理建议	20
（一）建议行政处罚的人员和单位	20
（二）对有关公职人员的处理建议	21
（三）其他处理建议	21
六、事故主要教训	22
七、事故整改和防范措施	23

吴川市“2·23”火灾事故调查报告

2025年2月23日16时40分许，吴川市博铺*1鞋厂（以下简称“*1鞋厂”）发生一起火灾事故，过火面积约6400平方米，无人员伤亡，直接经济损失约958.74万元。

事故发生后，湛江市、吴川市领导高度重视，立刻作出批示，要求依法彻查原因，严肃追究责任，同时举一反三，吸取教训，排查全市消防安全隐患，登记造册，形成整治工作方案和可量化的任务清单，并建章立制，提高消防本质安全能力。2月24日，湛江市安委办对该事故调查处理工作实行挂牌督办。

根据《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国消防法》和《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令第493号）等有关法律法规规定，吴川市人民政府批准成立了由常务副市长为组长，市应急管理局局长和市消防救援大队大队长为副组长，市应急管理局、市消防救援大队、市公安局、市总工会、市人社局、市住建局等部门有关人员组成的吴川市“2·23”火灾事故调查组（以下简称“事故调查组”），市纪委监委和市检察院参与调查。

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”的原则，通过现场勘查、视频分析、技术鉴定、人员询问、调查取证、专家论证等方式，查明了事故发生的经过、原因、人员伤亡和直接经济损失等情况，认定了事故的性

质和责任，提出了对有关人员和单位的处理建议，并总结事故主要教训，针对事故原因及暴露出的问题，提出事故防范和隐患整改措施。

经调查认定，吴川市“2·23”火灾事故是一起因未成年人在厂区违规使用打火机点火导致的火灾事故，属非生产安全责任事故。

一、事故基本情况

（一）事故发生单位及相关单位概况

1.*1鞋厂（起火单位）

*1鞋厂成立于2021年12月10日，位于吴川市博铺街道下窑坡开发区（欧*1房屋），统一社会信用代码：924408*****，经营性质：个人经营，经营者：杨*1，资金数额：5万元，经营范围：一般项目：鞋制造。（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）（凡涉及专项规定需持专批证书方可经营）。登记机关：吴川市市场监督管理局。

经调查，*1鞋厂营业执照登记地址为吴川市博铺街道下窑坡开发区（欧*1房屋），即吴川市博铺街道下窑坡开发区25号地（约320平方米）和吴川市博铺街道下窑坡开发区8号地顶层三楼西边（约360平方米）两处挨在一起的厂房。25号和8号地均为欧*1的父亲欧*2所有，*1鞋厂租赁该两处挨在一起的厂房用作生产塑料鞋的厂房。

2022年12月，*1鞋厂为扩大经营，从龙*处租赁了广东省

吴川市博铺街道下窑坡开发区 1-2 号、12-13 号及 29 号，共五块土地上建成的一处 2560 平方米的两层钢结构厂房，此后*1 鞋厂将从欧*2 和龙*处租赁的厂房都用于生产塑料鞋。“2·23”火灾事故起火的*1 鞋厂为龙*的吴川市博铺街道下窑坡开发区 1-2 号、12-13 号及 29 号的两层钢结构厂房。

2.*2 公司（火灾波及单位 1）

*2 公司成立于 2018 年 08 月 31 日，位于吴川市博铺街道下窑坡开发区 16 米路（陈*房屋），统一社会信用代码：914408*****，企业类型：有限责任公司（自然人投资或控股），法定代表人：陈*，注册资本：人民币 1000 万元，营业期限：长期，经营范围：制造、销售：塑料鞋、塑料制品。（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）。登记机关：吴川市市场监管局。

3.*3 鞋厂（火灾波及单位 2）

*3 鞋厂成立于 2013 年 3 月 8 日，位于吴川市博铺街道下窑坡开发区*号，统一社会信用代码：924408*****，经营性质：个人经营，经营者：杨*2，资金数额：5 万元，经营范围：制造、销售：塑料鞋。（凡涉及专项规定需持专批证书方可经营）（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），登记机关：吴川市市场监督管理局。

（二）事故发生单位安全管理情况

*1 鞋厂主要经营内容包括生产及销售 EVA 塑料鞋。鞋厂厂

房共两层楼，一层摆放有压鞋机、EVA 塑料原料，主要压制半成品鞋；二层堆放有大量塑料鞋，主要按鞋花（对压好的鞋二次加工）、打包成品鞋等。厂房内安全警示标识设置不足，仅楼梯处张贴有安全警示标语，压鞋机等关键设备周边几乎没有任何安全警示标志。

鞋厂经营者杨*1 主要负责产品销售，偶尔巡查厂房生产情况，工人由管理员郭*1 统一调配与管理。鞋厂每日出勤工人数量不固定，按工人做鞋个数计件发放工资。*1 鞋厂未与郭*及其他工人签订劳动合同，且未为工人参加社保并缴纳工伤保险。鞋厂的安全生产管理工作没有专职或兼职的安全管理人员负责，安全教育与培训仅由杨*1、郭*1 口头跟工人强调，从未开展过应急救援演练。

（三）事故发生经过

2025 年 2 月 23 日 10 时左右，*1 鞋厂工人郭*2 带着她的儿子肖*1（4 周岁）和女儿肖*2（6 周岁）去鞋厂上班。郭*2 当天一直在二楼按鞋花，肖*1 和肖*2 在二楼玩耍。

16 时 23 分许，郭*2、肖*1 和肖*2 一起离开二楼东部监控区域。

16 时 35 分 45 秒，肖*1 独自返回二楼东部的货物堆放区，并点燃起火点西侧附近的物品。

16 时 36 分 04 秒，肖*1 点燃起火点西侧附近地面上的物品，并有踩踏明火火苗和吹火行为。

16 时 39 分 45 秒，肖*1 点燃起火点附近纸箱等物品并吹灭。



图 1 儿童对纸箱点火

16 时 40 分 11 秒，肖*1 点燃起火点物品，随后离开起火点，在起火点附近点燃地面上的物品。



图 2 儿童在起火点点火

16 时 40 分 55 秒，起火点出现明火火苗，肖*1 在附近活动，并未发现起火。



图3 起火点冒出火苗

16时41分33秒，肖*1返回起火点附近玩耍，向右转头发现火苗后，爬上货堆观察火苗。



图4 儿童发现火苗

图5 儿童走近观察火苗

16时41分44秒，肖*1跑步逃离起火点着火现场。

16时43分12秒，火势逐渐扩大，猛烈燃烧，浓烟严重，空气流动快速，起火点附近灯具剧烈晃动。

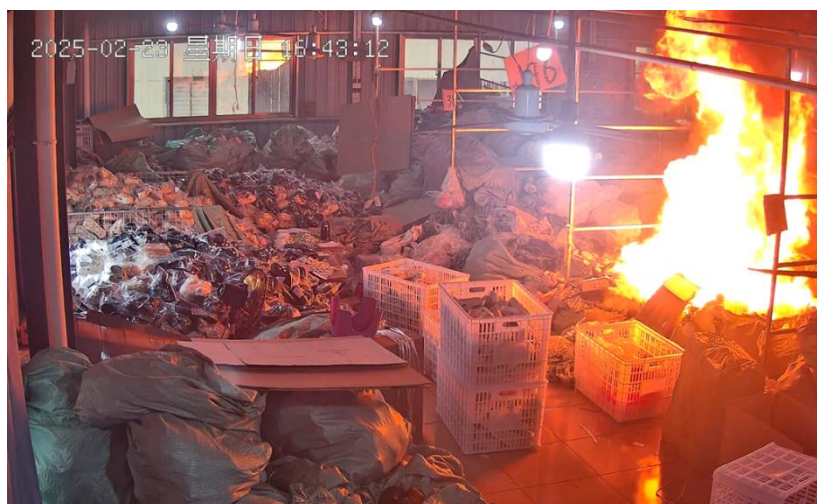


图 6 火势迅速扩大

16 时 43 分 26 秒，火势逐渐扩大，猛烈燃烧，*1 鞋厂工人区*发现火情并展开灭火，火势太大无法扑灭。



图 7 区*用灭火器灭火

16 时 45 分许，吴川市梅菪消防救援站接到指挥中心警情称：“博铺街道瓦窑村拖鞋厂着火”，遂即派出救援力量到现场处置。

（四）事故现场情况

火灾事故起火点为*1 鞋厂，沿西侧乡道布置的厂房由北向南依次为*1 鞋厂厂房、*2 公司 1 号厂房、*3 鞋厂厂房和并排布

置的*2 公司 2 号厂房。过火烧毁由南向北逐渐加重，*1 鞋厂厂房烧毁最为严重。

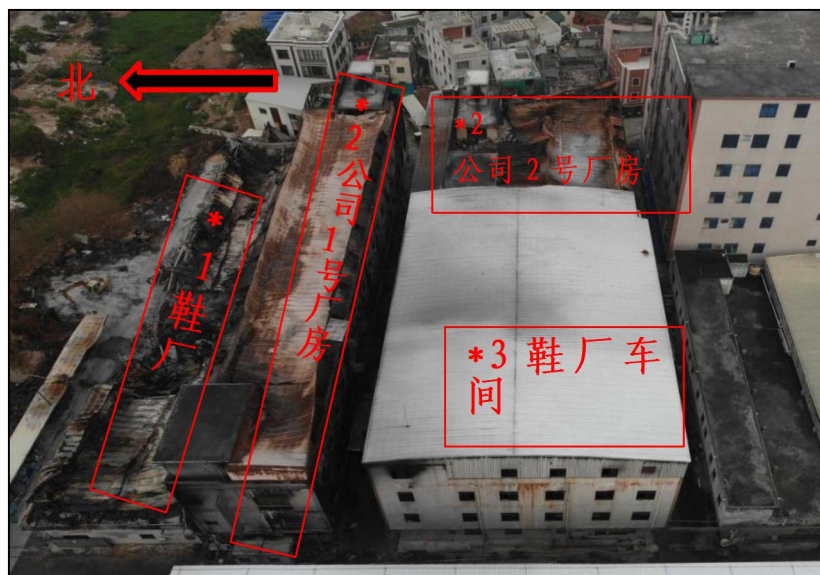


图 8 火灾现场全局图

1. *1 鞋厂

起火单位为*1 鞋厂，所在建筑为两层，建筑主体材料为角钢结构支撑，铁皮屋顶，砖砌墙体的简易厂房（78 米×13 米），单层建筑面积约 1000 平方米。*1 鞋厂厂房整体烧毁塌落严重，钢结构屋顶基本塌陷，四周实砖墙体大部分倒塌，建筑主体西侧边缘位置的办公休息室（10 米×15 米）、临时仓库分割区（10 米×15 米）未过火，其余位置全部过火烧毁。



图9 *1 鞋厂

2. *2 公司

*1 鞋厂南侧距离两米的过道贴临*2 公司 1 号厂房，为 4 层混凝土板型结构厂房（76 米×12 米），厂房北面墙体瓷砖烧毁脱落严重，南面墙体外表面受损严重，瓷砖大量脱落，东、西面墙体外表面基本完好，厂房内部货物基本烧毁，建筑主体结构表面轻微受损，四楼顶部铁皮夹层烧毁塌落。向南过火蔓延至并排的*2 公司 2 号厂房，为 3 层厂房（32 米×28 米），过火整体呈北重南轻。



图10 *2 公司 1 号厂房南面墙



图11 *2 公司 2 号厂房北面墙

3. *3 鞋厂

*2 公司 1 号车间南侧距离六米的过道为*3 鞋厂，宅基地范围 40 米 × 24 米。一楼内部基本未见过火，设备基本完好，二楼北侧部分设备和产品受损严重，其他部位轻微受损，三楼中间部位的产品少量烧毁，其他部位产品烟熏严重，四楼为搭建钢结构铁皮阁楼，物品烧毁北重南轻，房屋结构整体完好。厂房整体北侧墙面烟熏严重，瓷砖少量脱落。



图 12 *3 鞋厂北面墙



图 13 *3 鞋厂二楼

（五）起火建筑物行政许可情况

起火的*1 鞋厂为广东省吴川市博铺街道下窑坡开发区 1-2 号、12-13 号及 29 号，面积分别为 148 平方米、145 平方米、143.5 平方米、142.5 平方米、472.5 平方米。广东省吴川市博铺街道下窑坡开发区 1 号地不动产权证编号为粤（2021）吴川市不动产权第 0005**号、广东省吴川市博铺街道下窑坡开发区 2 号地不动产权证编号为粤（2021）吴川市不动产权第 0005**号、广东省吴川市博铺街道下窑坡开发区 12 号地不动产权证编号为粤

(2021)吴川市不动产权第0005**号、广东省吴川市博铺街道下窑坡开发区13号地不动产权证编号为粤(2021)吴川市不动产权第0005**号、广东省吴川市博铺街道下窑坡开发区29号地不动产权证编号为粤(2021)吴川市不动产权第0005**号,5块地权利人均均为龙*,用途均为工业用地,登记机关均为吴川市自然资源局。5块地均未申请建设工程规划许可证和建筑工程施工许可证,也未进行消防设计并申请办理消防验收手续。

(六)人员伤亡和直接经济损失情况

该事故无人员伤亡,依据《火灾损失统计方法》(XF185—2014)规定,该火灾事故直接经济损失约958.74万元。

二、事故应急处置及评估情况

(一)事故信息接报及响应情况

2025年2月23日16时40分许,吴川市博铺*1鞋厂二楼东部包装车间起火,火势迅速扩大蔓延,现场工人在自行扑救无效后报警。

16时45分,湛江市消防救援支队指挥中心接到报警后,先后调派10个消防站,共44辆消防车159人,2套远程供水车组,2台机器人,12门水炮,87吨泡沫供给保障,确保力量充足。

(二)事故现场应急处置情况

2025年2月23日16时56分,辖区吴川梅菪消防救援站首战力量到场。此时,*1鞋厂、*2公司1号厂房已处于猛烈燃烧阶段,*2公司2号厂房二、三层已过火。吴川大队指挥组作出

力量部署：梅菪站在*2公司1号厂房西南侧设置2支水枪堵截火势向西蔓延；在毗邻东南侧设置2支水枪堵截火势向南蔓延；在*1厂房东北侧设置2支水枪堵截火势向东蔓延。现场联动洒水车、乡镇小型水罐车进行运水供水。但由于该片区厂房规划混乱，初战力量到场后展开困难，北面沟渠无法布置灭火阵地，西面厂房与居民楼间距2.2米，消防车辆无法通行。后续增援力量到场时，现场仅一条通道能进入东面和南面马路，且停靠消防车数量有限，举高车、水炮阵地难以展开和转移，火势扑救难度大。

17时08分，经火情侦查后吴川市消防救援大队向湛江市消防救援支队电话报告情况并请求增援，同时报告市委总值和市领导。市委市政府主要领导及博铺街道负责同志到场统筹及协助处置灾情，联动公安、应急、医疗、住建、供电、供水和工程机械到场协助。

18时24分，湛江消防救援支队全勤指挥部到达现场，成立前方指挥部，开展火情侦察评估：*1鞋厂厂房顶棚全部坍塌，*2公司1号厂房部分墙体开裂，外墙瓷砖脱落，*2公司2号厂房处于猛烈燃烧阶段，三楼靠近*2公司1号厂房墙体塌落，砸塌相连彩钢板，内攻路线受阻，安全风险高。火场风向为偏北风，火势有向南侧毗邻嘉*鞋厂及东侧毗邻居民自建房蔓延趋势。

现场指挥部确定“遏制火势扩散，严守人员安全，保障供水不断”作战思路，并作出战斗部署：一是在着火厂房西侧部署1个高喷车阵地和2个水炮阵地对*2公司1号厂房灭火，在西南

侧*3鞋厂厂房二、三层内各部署2支水枪堵截火势。二是在*1鞋厂厂房东北侧增设1个水炮阵地对*2公司1号厂房灭火，*2公司1号厂房东侧增设2个水炮阵地对*2公司两个厂房灭火，将水枪阵地调整至自建房二楼平台通过*2公司2号厂房东侧窗户对二楼进行灭火。三是在*1鞋厂厂房南侧部署1台高喷车，对*2公司2号厂房进行灭火和堵截火势向西南蔓延。在南侧嘉*鞋厂厂房部署10支水枪（二层3支、三层3支、四层2支、五层2支）扑救*2公司2号厂房火灾，分层控制火势向南蔓延。四是由支队安全官全面接管现场作战安全管控工作，分别在东、西、南、北四个方位设置安全员，增设友谊特勤站紧急救援小组在指挥部待命。五是部署两套远程供水车组，从西北面袂花江取水，形成远程供水、市政运水供水、大功率消防车消火栓串联供水等供水措施，最大化保障灭火用水量。

18时43分，火势蔓延状况基本得到控制。

19时30分，湛江市消防救援支队指挥中心向救灾现场指挥部了解基本情况后书面向湛江市总值报送初报信息。

20时48分，茂名消防救援支队增援力量到达现场。湛江市消防救援支队全勤指挥部再次深入现场进行侦察和评估，明确“科学处置、分层围歼、保障到位、确保安全”作战思路，并作出战斗部署：一是强化内灭外控措施，经过建筑专家评估，组成2个攻坚组，采取“分层作战、内外夹击、梯次推进”的战术措施，进入*2公司两栋厂房进行内攻灭火。二是组织现场一线消

防救援人员轮换休息，确保灭火强度不减，备用力量充足，尽快扑灭*2 公司厂房明火。三是对现场无人机实行统一管理，确保无人机不间断对火场进行监测。四是茂名消防救援支队和吴川市消防救援大队在*1 鞋厂厂房负责扑灭残火。

23 时 33 分，现场明火基本扑灭。

次日 00 时 30 分，残火扑灭，预留部分力量现场冷却，防止复燃，其他消防灭火救援力量陆续归建。

接到事故报告后，应急、公安等部门和属地政府立即组织人员赶赴现场，维护秩序，开展善后、现场勘验和调查询问等工作。

（三）事故应急处置评估

火灾发生后，现场人员及时拨打“119”火警电话。消防救援队伍接到报警后快速反应、赶赴现场开展扑救。市应急管理局、博铺街道办事处和市政府相关职能部门在接到事故报告后迅速响应，各部门密切配合、协调联动，事故应急处置指挥得当、分工明确，信息报送及时，善后工作有序稳妥。

三、事故原因分析

（一）直接原因分析

事故直接原因是：肖*1 用打火机玩火点燃*1 鞋厂二楼东部包装车间内的货物包装袋，引燃周边可燃物，导致事故发生。

1. 未成年人违规使用打火机。肖*1 在鞋厂内违规使用打火机点燃物品，以致起火燃烧。

2. EVA 易燃易蔓延。鞋厂内存放的均为塑料鞋和原材料

EVA 颗粒，EVA 的主要成分是乙烯-醋酸乙烯共聚物，本身可燃，经机器加热充压发泡后易燃，不完全燃烧会生成一氧化碳、甲烷、乙烯等可燃气体，气体在火场中聚集因高温或氧气补充易形成“轰燃”，导致火势迅速蔓延。

（二）其他可能因素排除

现场监控录像清晰显示，起火原因可排除人为纵火、自然、电气线路故障等原因。

（三）间接原因分析

1.*1 鞋厂安全生产主体责任缺失。一是未严格落实全员安全生产责任制，对从业人员安全生产教育和培训不全面；二是未严格落实厂区安全管理制度，工人随意携带儿童进入工作区域，且对儿童监管不到位，儿童在厂区内随意使用打火机点燃物品。

2.*1 鞋厂建筑耐火等级低、防火间距不足。*1 鞋厂首层为砖混结构，二层为钢架铁皮板房，且与相邻的*2 鞋厂间距约 2 米，*2 公司与*3 鞋厂间距约 6 米，不符合《建筑设计防火规范》（GB50016—2014）要求。

3. 火灾受灾鞋厂间未进行有效的防火分隔。三间起火建筑间距不足，相邻建筑开设门窗，未采取砌实体墙分隔等措施降低火灾风险，且各建筑之间还设置铁皮连廊，加剧火灾蔓延。

4. 天气情况影响，火势蔓延迅速。火灾发生当日天气阴转多云，气温 15℃-22℃，偏北风，风力 4 级，风速：5.5-7.9m/s，阵风 5-6 级，*1 鞋厂与*2 公司 1 号厂房门窗相对，形成“穿堂

风”，火借风势形成高蹿火舌，短时间内呈“竖向一体、横向贯通”的立体燃烧形式，火势蔓延迅速。

四、有关单位存在的主要问题

（一）事故发生单位

*1 鞋厂未落实安全生产主体责任。未建立安全生产管理台账，未建立全员安全生产责任制^[1]，未制定并教育和督促从业人员严格执行安全生产规章制度^[2]，未对从业人员进行安全生产教育和培训^[3]，安全生产资金投入不足^[4]，未建立安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制^[5]，未制定并实施生产安全事故应急救援预案^[6]，未与员工签订劳动合同并为其购买工伤保险^[7]。

（二）有关监管单位

1. 吴川市城市管理和综合执法局：一是对自身职责认识存在

[1] 《中华人民共和国安全生产法》第二十二条：生产经营单位的全员安全生产责任制应当明确各岗位的责任人员、责任范围和考核标准等内容。生产经营单位应当建立相应的机制，加强对全员安全生产责任制落实情况的监督考核，保证全员安全生产责任制的落实。

[2] 《中华人民共和国安全生产法》第四十四条第一款：生产经营单位应当教育和督促从业人员严格执行本单位的安全生产规章制度和安全操作规程；并向从业人员如实告知作业场所和工作岗位存在的危险因素、防范措施以及事故应急措施。

[3] 《中华人民共和国安全生产法》第二十八条第一款：生产经营单位应当对从业人员进行安全生产教育和培训，保证从业人员具备必要的安全生产知识，熟悉有关的安全生产规章制度和安全操作规程，掌握本岗位的安全操作技能，了解事故应急处理措施，知悉自身在安全生产方面的权利和义务。未经安全生产教育和培训合格的从业人员，不得上岗作业。

[4] 《中华人民共和国安全生产法》第二十三条第一款：生产经营单位应当具备的安全生产条件所必需的资金投入，由生产经营单位的决策机构、主要负责人或者个人经营的投资人予以保证，并对由于安全生产所必需的资金投入不足导致的后果承担责任。

[5] 《中华人民共和国安全生产法》第四十一条第一、二款：生产经营单位应当建立安全风险分级管控制度，按照安全风险分级采取相应的管控措施。生产经营单位应当建立健全并落实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。事故隐患排查治理情况应当如实记录，并通过职工大会或者职工代表大会、信息公示栏等方式向从业人员通报。其中，重大事故隐患排查治理情况应当及时向负有安全生产监督管理职责的部门和职工大会或者职工代表大会报告。

[6] 《中华人民共和国安全生产法》第八十一条：生产经营单位应当制定本单位生产安全事故应急救援预案，与所在地县级以上地方人民政府组织制定的生产安全事故应急救援预案相衔接，并定期组织演练。

[7] 《中华人民共和国安全生产法》第五十一条：生产经营单位必须依法参加工伤保险，为从业人员缴纳保险费。

偏差。按照文件^[8]规定，吴川市城市管理和综合执法局若需将住房城乡建设领域法律法规规定的行政处罚权下放到镇（街），应按照程序下放，但其在未按程序将市区范围外的执法事项下放给镇（街）的情况下，就错误认为其只负责市区范围内的执法事项。二是对违法建筑查处不到位。2019年，吴川市范围内住房城乡建设领域法律法规规定的行政处罚、行政强制职责转入吴川市城市管理和综合执法局^{[9][10][11]}。2022年，*1鞋厂厂房（龙*房屋）未取得建设工程规划许可证和建筑工程施工许可证就建设厂房，吴川市城市管理和综合执法局没有对此违法行为进行查处。三是缺乏对镇（街）查处违法建筑工作的指导。2024年11月职能下放^[12]到镇（街）后，缺乏对博铺街道办事处履行违法建筑物查处职能的指导。

2. 吴川市住房和城乡建设局：对建设工程消防设计审查验收

[8] 《关于明确全市范围内住房城乡建设领域法律法规规章规定的行政处罚、行政强制职责的通知》（吴机编〔2022〕17号）文件精神：“明确由市城市管理和综合执法局负责我市全市范围内住房城乡建设领域法律法规规章规定的行政处罚、行政强制职责。”“由市城市管理和综合执法局结合我市的实际情况，按程序将适合由镇（街）行使的住房城乡建设领域法律法规规章规定的行政处罚权下放给镇（街）。”

[9] 《中共吴川市委办公室 吴川市人民政府办公室关于调整吴川市住房和城乡建设局“三定”规定的通知》（吴办发〔2019〕28号）第二条：职责调整（二）市住房和城乡建设局的住房城乡建设领域法律法规规章规定的行政处罚、行政强制职责划入市城市管理和综合执法局。

[10] 《吴川市城市管理和综合执法局职能配置、内设机构和人员编制规定》（吴办发〔2019〕37号）第三条：吴川市城市管理和综合执法局主要职责是：（十三）职能转变 2. 将原市住房和城乡规划局的城市建设领域法律法规规章规定的职责划入市城市管理和综合执法局。

[11] 《关于明确全市范围内住房城乡建设领域法律法规规章规定的行政处罚、行政强制职责的通知》（吴机编〔2022〕17号）：根据省委 省政府《关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的实施意见》和第十七届市政府第16次常务会议精神，经市委编委领导同意，明确由市城市管理和综合执法局负责我市全市范围内住房城乡建设领域法律法规规章规定的行政处罚、行政强制职责。

[12] 《吴川市人民政府关于下放到镇（街道）综合行政执法事项目录（第二批）的公告》（吴府公字〔2024〕48号）：一、自本公告发布之日起，全市各镇（街道）均以自身名义行使《吴川市直部门调整到镇（街道）权责清单（第二批）》（详见附件）中的执法事项，实行综合行政执法。附件：《吴川市直部门调整到镇（街道）权责清单（第二批）》16. 强制拆除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的建设。17. 对建设单位未取得施工许可证或开工报告未经批准擅自施工或为规避办理施工许可证，将工程项目分解后擅自施工的行政处罚。21. 查封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施工现场。23. 对未取得建设工程规划许可证；未按建设工程规划许可证的规定进行建设的行政处罚。

违法违规行为排查不到位。虽然 2024 年 9 月开展了吴川市建设工程消防设计审查验收专项治理行动，但未见该专项行动的落实台账，也未能排查出*1 鞋厂厂房未按规定办理消防验收手续的行为。

3. 吴川市消防救援大队：于 2024 年 12 月 12 日组织了为期一个月的塑料鞋产业厂房仓库消防安全检查专项行动，但对于塑料鞋产业长期存在的消防隐患问题治理不深入、不彻底。对博铺街道办事处、博铺派出所遵守消防法律、法规的情况监督检查不到位^[13]，对博铺街道办事处开展消防工作缺乏业务指导。

4. 吴川市应急管理局：履行工贸行业安全生产监督管理工作不到位^[14]。未对*1 鞋厂开展安全检查、宣传教育、指导帮扶等安全监管工作，缺乏对*1 鞋厂贯彻执行安全生产法律法规和标准进行指导、监督^[15]。

5. 吴川市科工贸和信息化局：指导工业领域加强安全生产工作不到位^[16]。未指导*1 鞋厂加强安全生产工作；日常工作中侧重指导服务规上企业，对于个体户和规下企业指导服务较少。

[13] 《中华人民共和国消防法》第五十三条第一款：消防救援机构应当对机关、团体、企业、事业等单位遵守消防法律、法规的情况依法进行监督检查。公安派出所可以负责日常消防监督检查、开展消防宣传教育，具体办法由国务院公安部门规定。

[14] 《吴川市应急管理局职能配置、内设机构和人员编制规定》（吴办发〔2019〕33 号）第三条第一款：市应急管理局贯彻落实党中央、省委和湛江市委关于应急工作的方针政策和决策部署，按照市委工作要求，在履行职责过程中坚持和加强党对应急工作的集中统一领导。主要职责是：（一）负责应急管理工作，指导全市各地各部门应对安全生产类、自然灾害类突发事件和相关防灾减灾救灾工作。负责安全生产综合监督管理和工矿商贸行业安全生产监督管理工作。

[15] 《吴川市党政部门及中央、省和湛江市驻吴有关单位安全生产工作职责》（吴机编〔2023〕8 号）：二、市政府安全生产综合监督管理部门（一）市应急管理局 3. 负责职责范围内的工矿商贸企业安全生产工作；依法指导、监督冶金、有色、建材、机械、轻工、纺织、烟草、商贸等行业生产经营单位贯彻执行安全生产法律法规和标准。

[16] 《吴川市科工贸和信息化局职能配置、内设机构和人员编制规定》（吴办发〔2019〕23 号）第三条：主要职责是：（十二）实施相关产业技术规范和标准。指导工业和信息化领域加强质量管理和安全生产工作。

6. 吴川市博铺街道办事处：一是职责不清。与*1 鞋厂签订了 2025 年安全生产责任书、对*1 鞋厂开展安全生产检查，且*1 鞋厂的营业执照、税收、地址等均表明其属于博铺街道办事处管辖，但博铺街道办事处错误认为*1 鞋厂不属于其管辖范围，其对*1 鞋厂没有安全管理职责。二是开展消防检查不闭环。根据《吴川市塑料鞋产业厂房仓库消防安全检查工作方案》要求，博铺街道办事处对辖区内塑料鞋产业厂房仓库进行了消防安全检查，但截至“2·23”火灾事故发生前，仍有隐患未完成整改，且未将*1 鞋厂纳入本辖区内塑料鞋产业厂房仓库底数统计。三是未有效履行消防安全职责^[17]。2025 年 1 月 8 日对*1 鞋厂开展检查，未能排查出任何安全隐患。四是缺乏对村（居）委会开展消防工作的指导^[18]。有联合新江社区居委会在社区内开展消防排查，但缺乏指导、支持和帮助新江社区居委会对*1 鞋厂开展消防安全检查。五是违法建筑查处不到位^[19]。在 2024 年 11 月职能下放镇街后，没有对未取得建设工程规划许可证和建筑工程施工许可证的*1 鞋厂厂房进行查处。

[17] 《中华人民共和国消防法》第十六条第一款第五项：机关、团体、企业、事业等单位应当履行下列消防安全职责：组织防火检查，及时消除火灾隐患。

[18] 《中华人民共和国消防法》第三十二条：乡镇人民政府、城市街道办事处应当指导、支持和帮助村民委员会、居民委员会开展群众性的消防工作。村民委员会、居民委员会应当确定消防安全管理人，组织制定防火安全公约，进行防火安全检查。

[19] 《吴川市人民政府关于下放到镇（街道）综合行政执法事项自录（第二批）的公告》（吴府公字〔2024〕48 号）：一、自本公告发布之日起，全市各镇（街道）均以自身名义行使《吴川市直部门调整到镇（街道）权责清单（第二批）》（详见附件）中的执法事项，实行综合行政执法。附件：《吴川市直部门调整到镇（街道）权责清单（第二批）》16. 强制拆除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的建设。17. 对建设单位未取得施工许可证或开工报告未经批准擅自施工或为规避办理施工许可证，将工程项目分解后擅自施工的行政处罚。21. 查封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施工现场。23. 对未取得建设工程规划许可证；未按建设工程规划许可证的规定进行建设的行政处罚。

7. 博铺派出所：未制定年度消防监督检查计划^[20]，对村（居）委会开展消防监督检查和督促整改不到位^[21]。2024年2月5日对新江社区居委会开展消防监督检查，发现7项存在问题，并下发了责令限期改正通知书，2024年12月13日再次对新江社区居委会开展消防监督检查时，仍然发现其存在上述7项问题。

8. 新江社区居委会：火灾隐患排查整治不到位^[22]，未对*1鞋厂开展消防安全检查，未建立火灾隐患排查整治台账。消防问题整改未形成闭环，2024年2月5日博铺派出所开展消防监督检查发现居委会存在“无消防安全工作制度”“无居民防火安全公约”等7项问题，2024年12月13日再次进行消防检查时，以上7项问题均未整改。

五、对有关人员和单位的处理建议

（一）建议行政处罚的人员和单位

1. 杨*1，*1鞋厂主要负责人，未依法履行主要负责人安全生产和消防安全职责，未能督促、检查本单位的安全生产工作，及时消除生产安全事故隐患^[23]，建议由吴川市应急管理局依法依规查处。

[20] 《广东省公安厅关于公安派出所消防监督检查的工作规定》（粤公通字〔2011〕140号）第十三条第一款：公安派出所应当制定年度消防监督检查计划并组织实施。

[21] 《消防监督检查规定》（公安部令第120号）第三条第二、三款：公安派出所可以对居民住宅区的物业服务企业、居民委员会、村民委员会履行消防安全职责的情况和上级公安机关确定的单位实施日常消防监督检查。

[22] 《广东省消防工作若干规定》（粤府令〔2021〕282号）第十条：村民委员会、居民委员会应当依法履行消防安全责任，协助各级人民政府和有关部门做好消防安全“网格化”管理、火灾隐患排查整治、应急疏散演练等工作，督促监护人或者其他责任人加强对孤儿、留守儿童、独居老人、重度残疾人、智力残疾人和精神残疾人等人员的用火用电安全监管。

[23] 《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：（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。

2.*1 鞋厂，未按照规定履行安全生产和消防安全主体责任。建议由吴川市应急管理局对吴川市博铺*1 鞋厂依法依规查处

[24] [25]。

（二）对有关公职人员的处理建议

对有关公职人员的处理由吴川市安委办跟进。

（三）其他处理建议

1. 吴川市城市管理和综合执法局，未有效履行违法建筑查处职责，责成其向吴川市人民政府作出深刻检查。

2. 吴川市住房和城乡建设局，对建设工程消防设计审查验收违法违规行为排查不到位，责成其向吴川市人民政府作出深刻检查。

3. 吴川市消防救援大队，履行消防监督管理职责不到位，责成其向吴川市人民政府作出深刻检查。

4. 吴川市应急管理局，履行工贸行业安全生产监督管理工作不足，责成其向吴川市人民政府作出深刻检查。

5. 吴川市科工贸和信息化局，对工业领域规下企业及个体户安全生产工作缺乏指导，责成其向吴川市人民政府作出深刻检查。

[24] 《中华人民共和国安全生产法》第九十七条第三、四、五、六项：生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正，处十万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿，并处十万元以上二十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款：（三）未按照规定对从业人员、被派遣劳动者、实习学生进行安全生产教育和培训，或者未按照规定如实告知有关的安全生产事项的；（四）未如实记录安全生产教育和培训情况的；（五）未将事故隐患排查治理情况如实记录或者未向从业人员通报的；（六）未按照规定制定生产安全事故应急救援预案或者未定期组织演练的。

[25] 《中华人民共和国安全生产法》第一百零一条第四、五项：生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正，处十万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿，并处十万元以上二十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任：（四）未建立安全风险分级管控制度或者未按照安全风险分级采取相应管控措施的；（五）未建立事故隐患排查治理制度，或者重大事故隐患排查治理情况未按照规定报告的。

6. 博铺派出所，开展消防监督检查和督促整改不到位，责成其向吴川市公安局作出深刻检查。

7. 吴川市博铺街道办事处，未有效履行消防安全职责，责成其向吴川市人民政府作出深刻检查。

8. 新江社区居委会，对火灾隐患排查整治不到位，责成其向吴川市博铺街道办事处作出深刻检查。

六、事故主要教训

（一）先天性消防安全隐患突出，火灾风险极高。博铺、大山江、梅菪等街道约 400 家塑料鞋企业，多数由自建房小作坊发展而来，存在建筑未报审报批，消防安全隐患多等问题。一是厂房仓库耐火等级低，遇火易坍塌；二是厂房间防火间距不足，火势易蔓延；三是建筑之间违章搭建遮阳铁棚、连廊，占用防火间距；四是建筑消防设施配置与设置不达标，市政消火栓数量不足。这些先天性隐患为火灾的迅速扩大、蔓延埋下重大伏笔，一旦起火，极易造成严重后果。

（二）隐患治理不彻底，安全管理漏洞多。塑料鞋产业虽历经多次整治，但存在“头痛医头、脚痛医脚”问题，老问题未根治，新问题又不断出现。如电动自行车违规停放充电、占用消防车道、消防设施维护保养不到位等情况反复出现。整治过程中缺乏系统性规划和长效管理机制，未从产业整体布局、安全制度建设等根源上解决问题，使得塑料鞋产业消防安全隐患陷入“整改-反弹-再整改”的恶性循环。

（三）企业安全责任缺失，安全资金投入不足。*1 鞋厂重经济利益、轻安全生产与消防工作。企业负责人安全责任落实流于表面，安全经费投入不足，新建厂房一次性投入后便不再重视后续维护与管理，安全生产制度和日常管理措施难以有效执行。生产现场人员管理混乱，未对员工进行严格约束，致使员工带四岁幼儿进入厂房；货品堆放混乱堵塞通道，消防设施配备不足，导致无法第一时间抢得先机扑灭火苗。同时，员工安全生产和消防知识技能培训不到位，缺乏基本的安全防范意识与应急处置能力，难以在火灾初期进行有效扑救。

（四）行业部门和属地监管督促不到位，工作力度不够。消防安全工作整体力度不足，消安办统筹协调作用未充分发挥，相关行业部门监管执法力量薄弱。部分行业部门未严格落实“三管三必须”责任，人力、物力、财力投入欠缺，甚至存在推诿扯皮现象。博铺街道对自身属地监管职责认识不清，错误认为*1 鞋厂不属于自己管辖范围，导致日常工作统筹不足，排查整治标准不高、效果不佳，未能及时发现并消除企业未配置足够的消防灭火设施等消防安全隐患，使得企业长期处于监管盲区，风险不断累积直至事故发生。

七、事故整改和防范措施

（一）严格落实生产经营单位主体责任，提升本质安全水平。

*1 鞋厂、*2 公司、*3 鞋厂等塑料鞋企业要深刻吸取此次事故教训，严格贯彻“安全第一，预防为主”的方针，切实履行安

全生产主体责任。**一要健全责任体系与制度保障。**企业主要负责人须严格履行安全生产第一责任人职责，建立全员安全生产责任制，细化各岗位安全职责清单，将责任落实到岗到人。**二要强化风险防控与安全投入。**针对塑料鞋生产易燃原料多、火灾风险高等特点，加大安全经费投入，按国家标准配齐配足消防设施（如自动灭火系统、消防栓、灭火器等），定期维护更新；全面排查建筑耐火等级、防火间距、电气线路等先天性隐患，限期整改到位，杜绝麻痹侥幸心理。**三要深化人员管理与隐患排查。**严格规范生产现场管理，禁止无关人员进入厂区，加强员工出入登记和监督；制定年度安全生产培训计划，定期开展消防演练和安全知识培训，提升员工应急处置能力；建立常态化隐患排查机制，定期开展安全检查，对货物堆放、消防通道、设备运行等重点环节进行动态监控，确保隐患整改闭环管理。

（二）深刻吸取事故教训，举一反三，全面排查整治。

此次事故虽然是由人为点火引发，但也暴露出消防安全管理工作存在的不足，值得高度警醒。**一是压实部门监管责任。**消防部门要深刻汲取本次事故教训，举一反三、主动作为，全力推进《吴川市塑料鞋产业厂房仓库消防安全检查工作方案》落实到位，加快推动塑料鞋厂企业厂房消防安全专项治理工作，全面开展隐患排查，督促企业落实消防安全主体责任，确保问题隐患整改到位。**二是深化属地排查整治。**各镇（街）要立即开展辖区内企业消防安全“拉网式”专项整治，建立问题台账，实施分级分类管

控，强化对企业隐患排查整改的全流程指导，形成闭环管理。三是**强化行业警示教育**。各行业监管部门要组织开展一次本行业领域的企业警示教育培训，做到以案为鉴、举一反三，切实消除思想认识上的麻痹大意、风险防范上的短板漏洞和监管执法上的盲区死角。

（三）加大违建查处力度，坚决堵塞建设安全监管执法漏洞。

住建部门要严格建设工程施工许可管理，加强全口径建设工程施工安全监管，严查不办理施工许可等法定建设手续、违法违规施工等行为；城综部门要依照法定职责牵头加强对塑料鞋厂企业厂房是否存在铁皮、钢架违规搭建进行排查，严禁违规搭建铁皮棚，对已存在违规搭建的要依法拆除，“坚决遏制增量，有序化解存量”；对于防火间距不足的现状，要下大决心进行有效物理分隔。各镇（街）、各有关部门要严格落实建设工程消防安全监管责任，及时发现并消除事故隐患。

（四）提升消防安全思想认识，加大法纪和消防宣传力度。

各镇（街）、各部门要利用各类新旧媒体、各种宣传阵地进行广泛宣传。一是**开展面对面精准宣教**。要深入各类场所和群众做一次面对面教育培训，让群众能够敏锐发现身边的消防安全隐患并主动整改，如公共疏散楼梯走道严禁堆放杂物、防盗网增设安全逃生窗口等。二是**普及消防安全知识**。要开展一次消防常识宣传，提高群众火灾应变能力和逃生常识，在未弄清火情的情况下不盲目逃生，逃生过程中做好必要的防护措施等。三是**强化未**

成年人专项教育。要持续加大对未成年群体的法律法规和消防安全教育力度，加强对未成年群体关于火灾危害和火灾责任的教育普及，有针对性地开展一次消防安全演练，提高特定群体消防安全素质。