

# 宁夏回族自治区安全生产监督管理局

## 行政复议决定书

(宁)安监行复决字〔2017〕1号

申请人：侯建强，男，汉族，1987年1月22日出生，住银川市兴庆区天下川小区63-1-601，联系电话：18695178765。

委托代理人：王京山，宁夏宁人律师事务所律师，代理权限为特别授权。

委托代理人：王秉，宁夏宁人律师事务所律师，代理权限为特别授权。

被申请人：银川市安全生产监督管理局

住所：银川市金凤区北京中路166号

法定代表人：王宁康 职务：局长

申请人侯建强对被申请人银川市安全生产监督管理局2017年3月10日作出的(银)安监罚〔1〕号《行政处罚决定书》不服，向本局申请行政复议，本局依法予以受理，现已审理终结。

申请人请求：撤销被申请人作出的(银)安监罚〔1〕号《行

政处罚决定书》。

申请人称：被申请人于2017年3月10日向申请人作出的（银）安监罚〔1〕号《行政处罚决定书》，存在认定事实不清、程序违法以及法律适用错误等违法情形，应当予以撤销。

一、认定申请人违法事实不清，证据不充分。（一）申请人不是悦通公司供暖管道安装工程的唯一承包人且分工明确。申请人与刘立涛共同承揽王宗养转包的中房宁东物流公司暖气改造工程后，在施工过程中，悦通公司派人与申请人和刘立涛协商二级官网铺设工程，签订合同时因刘立涛正在施工无法前往，才由申请人代为签订合同。书面合同虽然只有申请人签名，但是悦通公司工程是申请人和刘立涛共同承揽的。而且两工程承揽施工中，两人分工明确，申请人负责工程材料供给，刘立涛负责具体施工组织、管理以及施工人员保障。（二）责任认定事实不清。

《生产安全事故调查报告》第9页认定，刘立涛对事故发生负直接责任。许淼对事故发生负直接责任。徐成对事故发生负直接责任。第10页认定申请人系“两工程实际承揽人之一，...具体负责组织实施，在劳务市场临时找来几名劳务人员，...对事故发生负主要责任。”申请人认为，首先根据分工，劳务人员是由刘立涛找来并负责组织施工、管理和工资发放。其次认定申请人对事故发生负主要责任理由不充分。第一，华辰公司、王宗养违法转包工程是造成事故的主要原因，应当承担主要责任。第二，报告认定刘立涛、许淼、徐成三人对事故发生负直接责任，因死亡或受

伤不予追究责任，而认定申请人负主要责任，不排除转嫁责任风险的合理怀疑。第三，刘立涛等实际施工人员是按照发包单位施工管理要求、工程进度以及现场确定的施工方案进行施工，申请人不应当承担主要责任。

二、行政处罚程序存在违法情形。（一）行政处罚调查收集证据程序违法。本案中被申请人具有两重身份，在银川市政府授权成立的生产安全事故调查组中属于成员单位参加调查，收集证据，其目的在于调查事故发生的经过、原因，认定事故的性质和责任等。行政处罚正式立案后，其作为行政主体启动行政处罚调查和证据收集程序，目的在于认定违法事实和行为。因此被申请人的这两个身份决定了本案询问笔录、勘察笔录、事故现场照片等均属于事故调查过程收集的证据，形成于在本行政处罚正式立案前，其不能直接作为行政处罚程序立案后的法定证据，不符合行政处罚法的证据收集法定程序。（二）行政处罚与刑事处罚衔接的问题。根据《生产安全事故调查报告》第10页“建议对其（申请人）处5万元罚款的行政处罚。对其构成犯罪的行为，建议移送公安机关立案侦查，依法追究其刑事责任。”也就是本案申请人违法行为不仅涉嫌行政责任，而且涉嫌刑事责任。根据《行政处罚法》第二十二条、第三十八条、《安全生产法》第九十条、《安全生产违法行为行政处罚办法》第九条、第二十九条之规定，处理程序应当先将本案移送司法机关立案侦查，依法追究刑事责任。当不够刑事处罚时应当给予行政处罚的，安监部门才能管辖。

安监部门未移送先作出行政处罚违反法定程序。

三、行政处罚适用法律错误。（一）认定被处罚人的法律适用错误。本案申请人作为自然人，没有个体经营的实体组织，既不是“个体经营的投资人”，也不是“施工单位”，被申请人依据《安全生产法》第二十条第一款，《建设工程安全生产管理条例》第二十条以及《生产安全事故罚款规定（试行）》第十九条第（一）项之规定作出行政处罚，适用法律依据错误。（二）被申请人不具有合法行政处罚权。依据《行政处罚法》第二十条、《安全生产违法行为行政处罚办法》第六条、《生产安全事故罚款处罚规定（试行）》第六条的规定，本案申请人涉嫌违法行为发生地在中房宁东物流园内，隶属灵武市临河镇管辖范围，不管是生产安全事故调查权，还是行政处罚管辖权，都应当属于灵武市人民政府或灵武市安监局。因此，银川市安监局作出处罚没有法律依据。

（三）申请人依法从轻或减轻情形没有认定，事故发生后申请人主动投案、如实交代自己违法行为。依据《安全生产违法行为行政处罚办法》第五十六条之规定，应当依法从轻或者减轻行政处罚，银川市安监局作出5万元顶格处罚，有违法律规定。被申请人作出的（银）安监罚〔1〕号《行政处罚决定书》认定主要事实不清、证据不足，适用法律错误，违反法定程序，应当依法予以撤销。

被申请人称：一、被申请人依法对中房宁东物流园暖气管道改造工程“10·22”坍塌事故依法具有管理、监督、处罚的行政部

门，有权对复议申请人作出行政处罚。2016年9月28日，中房宁东物流公司通过招标的形式，以35万元的承包价格将该公司暖气管道改造工程承包给华辰公司，签订了工程承包合同。2016年9月29日，华辰公司以31万元的价格，将该工程转包给王宗养（自然人），签订了工程承包合同。后王宗养又与侯建强口头商定，以30万元的价格将该工程转包，并于9月30日开始施工，施工过程中将中房宁东物流公司部分旧管道挖出，挖出旧管道后的暖沟铺设了悦通公司与中房宁东物流公司暖气主管道并网的二级供暖管道。2016年10月17日，宁夏宁东悦通机动检测有限公司副经理叶宇鹏到中房宁东物流公司暖气管道改造现场找到侯建强，经商定，以4.2万元的价格将本公司供暖管网工程承包给侯建强。工程于10月19日开始施工，10月20日，悦通公司与侯建强补签了工程承包协议书。2016年10月22日18时许，刘立涛、徐成、许淼在进行悦通公司供热管道并入中房宁东物流公司供热主管网焊接作业时，供暖管沟土方突然坍塌，3人被埋。事故发生后，经现场作业人员和公安消防官兵全力救援，将3名被埋人员救出，经120医务人员确认，刘立涛、许淼死亡，徐成受伤送往医院救治。根据《中华人民共和国安全生产法》、《生产安全事故报告和调查处理条例》、《宁夏回族自治区安全生产条例》及有关法律法规的规定，经银川市人民政府领导同意，决定成立宁夏中房集团宁东物流发展有限公司暖气管道改造工程“10·22”一般坍塌生产安全事故调查组，事故调查组由市安监局、

监察局、公安局、总工会，灵武市人民政府等部门，以及建工专家组成（以下简称事故调查组），并邀请市人民检察院派员进行全程监督。经综合分析和专家论证，查明了事故发生的经过、原因和直接经济损失情况，认定了事故的性质和责任，提出了对有关责任人员及责任单位的处理建议和事故防范整改措施建议。被申请人认为依照事故发生的原因以及法律规定，被申请人完全是按照事实和法定程序作出的具体行政行为，在该行为中没有违反法律规定。

二、复议申请人侯建强在该事故中存在严重的违法犯罪事实。事故发生后，被申请人经过多方调取证据查明，侯建强在不具有施工资质的情况下，承包事故工程的施工。在施工过程中对施工现场安全管理缺失，无监理，未编制《施工方案》。对施工人员有无施工能力未加考察，指示所雇施工人员在无职业资格证书或安全考核合格证书、岗位证书、职称证书的情况下施工，侯建强亦未对具体施工人员进行相应施工能力的培训，致使施工人员不能认识施工现场所存隐患、风险。侯建强作为施工组织人员，未认真履行现场施工的指挥与管理职责，未按管道基槽施工技术要求组织对管沟开挖实施放坡和支护措施，导致本次安全事故的发生，其对事故发生承担直接管理责任。根据《中华人民共和国安全生产法》第二十条第一款、《建设工程安全生产管理条例》第二十条、《生产安全事故罚款处罚规定（试行）》第十九条第（一）项之规定，被申请人有权依据事故发生的原因以及法律的规定对

侯建强作出罚款 5 万元的行政处罚是完全符合法律规定的。综上所述，被申请人依法对申请人的处罚决定事实清楚、证据确凿、程序合法、法律依据充分。请求复议机关依法维持被申请人的处罚决定。

经审理查明：2016 年 9 月 28 日，宁夏中房集团宁东物流发展有限责任公司（以下简称中房宁东物流公司）与常州市华辰园林绿化工程有限公司（以下简称华辰公司）签订《宁夏回族自治区建筑安装工程承包合同》（宁夏中房集团物流公司综字建环〔2016〕002 号），将宁东物流园区商业街至办公楼暖气管道工程发包给华辰公司。2016 年 9 月 29 日，华辰公司与王宗养签订《宁夏回族自治区建筑安装工程承包合同》，华辰公司将其承包的宁东物流园区商业街至办公楼暖气管道工程转包给王宗养。后王宗养又将其承包的宁东物流园区商业街至办公楼暖气管道工程转包给申请人。2016 年 10 月 17 日，宁夏宁东悦通机动车检测有限公司（以下简称悦通公司）与申请人签订《供暖管道安装工程承包协议书》，将供热暖管二级管网铺设安装工程以包工、包材料、包质量、包工期的方式发包给申请人，工程总造价为 4.2 万元。

2016 年 10 月 22 日 17 时许，刘立涛、徐成、许淼在进行悦通公司供热管道并入中房宁东物流公司供热主管网焊接作业时，供暖管沟土方坍塌，造成 2 人死亡、1 人受伤。

事故发生后，银川市人民政府成立中房宁东物流园暖气管道

改造工程“10·22”一般坍塌生产安全事故调查组对该事故进行调查。事故调查组由被申请人、市监察局、公安局、总工会、住建局、灵武市人民政府，以及建工专家组成(以下简称事故调查组)，并邀请银川市人民检察院派员进行全程监督。事故调查组形成《中房宁东物流园暖气管道改造工程“10·22”一般坍塌生产安全事故调查报告》(以下简称调查报告)，并报送银川市人民政府进行批复。调查报告认定：中房宁东物流园暖气管道改造工程“10·22”一般坍塌事故是一起生产安全责任事故；涉案工程沟槽土方开挖时，自然放坡坡率不符合规范要求，且未采取支撑措施的情况下，又将沟槽挖出的土方直接虚堆在沟槽顶部，边坡稳定性极差导致沟槽坍塌，是造成事故的直接原因。工程实际承揽人(即申请人)不具备相应资格和施工能力，施工现场安全管理缺失，无监理，未编制《施工方案》是事故发生的间接原因之一。调查报告对相关责任人员及单位提出了处理建议。银川市人民政府作出批复同意事故调查组对事故原因的分析 and 事故性质的认定及对有关责任单位、责任人员的责任认定及处理建议，并明确对有关责任单位、人员的行政处理，依法依规实施，刑事责任追究由银川市公安局执行，行政处罚由被申请人执行。根据上述，被申请人经调查认为，申请人对该事故发生负有主要责任。由此，被申请人依据《中华人民共和国安全生产法》第二十条第一款、《建设工程安全生产管理条例》第二十条、《生产安全事故罚款处罚规定(试行)》第十九条第(一)项之规定，作出(银)安



监罚〔1〕号《行政处罚决定书》，决定给予申请人5万元罚款的行政处罚。申请人对该行政处罚决定不服向本机关申请行政复议。

另查明：2016年10月25日，王宗养、华辰公司、中房宁东物流公司、悦通公司分别与死者刘立涛的妻子郝芊、儿子刘君豪、父亲刘仁、母亲滕桂珍和许淼的妻子王风梅达成赔偿协议，并签订《人民调解协议书》。2016年10月26日，王宗养、华辰公司、中房宁东物流公司、悦通公司签订《事故善后赔偿金支付协议》。上述协议中均没有申请人的签字。

本局认为：中房宁东物流园暖气管道改造工程“10·22”坍塌事故发生后，银川市人民政府根据《生产安全事故报告和调查处理条例》、《宁夏回族自治区安全生产条例》有关规定，成立由被申请人、监察局、公安局、总工会、住建局、灵武市人民政府以及建工专家等组成的事故调查组进行调查。经过综合分析和专家论证，形成了调查报告。调查报告对事故的原因分析、事故责任认定及处理建议等经银川市人民政府批复同意。调查报告对事故发生的直接原因和间接原因作了全面分析，认定申请人违法行为的事实亦是在经过综合调查的基础上所作的认定。在此基础上，被申请人按照《中华人民共和国行政处罚法》、《生产安全事故报告和调查处理条例》、《安全生产违法行为行政处罚办法》等规定，对申请人实施行政处罚，并履行了法律法规规定实施行政处罚的程序。但被申请人对申请人作出的（银）安监罚〔1〕

号《行政处罚决定书》自由裁量不当，根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（三）项第5目规定，本局决定：撤销被申请人作出的（银）安监罚〔1〕号《行政处罚决定书》，并责令被申请人依法重新作出行政处罚决定。

申请人对本行政复议决定不服，可以在收到本决定书之日起15日内，向人民法院提起行政诉讼。

宁夏回族自治区安全生产监督管理局  
二〇一七年七月七日

