

汕头潮南西沟村农贸市场“6·10” 较大火灾事故调查报告

目录

一、事故基本情况	2
(一) 涉事市场基本情况	2
(二) 事故单位有关情况	3
(三) 西沟村农贸市场建设情况	5
(四) 事故伤亡情况	6
(五) 直接经济损失情况	7
二、事故发生经过、应急处置及评估情况	7
(一) 事故发生经过	7
(二) 灭火救援及现场处置情况	7
(三) 善后处理情况	8
(四) 应急处置评估	8
三、事故原因调查情况	8
(一) 直接原因	9
(二) 间接原因	13
四、事故有关责任单位存在的问题	14
(一) 汕头市潮南区峡山街道西沟经济联合社	14
(二) 汕头市潮南区峡山街道西沟新市场 A22 号 (詹某居个体工商户)	16
(三) 汕头市潮南区峡山街道西沟新市场 A17-19 号 (汕头市潮南区峡山严某帆副食品店、彩某副食调味店)	16

(四) 汕头市潮南区西沟村农贸市场服务管理有限公司	17
五、地方党委政府和部门存在的问题	17
(一) 地方党委政府	17
(二) 潮南区政府部门	22
六、对有关责任单位和责任人员的处理建议	23
(一) 对事故有关责任人员的处理建议	23
(二) 对事故有关责任单位的行政处罚建议	24
(三) 建议给予党纪政务处分的情况	26
(四) 其他建议	26
七、事故主要教训	27
(一) 市场经营者安全防范意识淡薄	27
(二) 违法建设导致安全风险叠加	27
(三) 日常安全监督检查流于形式	28
(四) 农贸市场行业主管部门不明确	28
(五) 消防规划布局滞后	28
八、防范和整改措施建议	28
(一) 坚决筑牢安全发展理念	28
(二) 健全完善农贸市场安全监管机制	29
(三) 补齐公共消防基础设施短板	29
(四) 深化“隐患排查治理年”行动	30

汕头潮南西沟村农贸市场“6·10” 较大火灾事故调查报告

2025年6月10日1时许，汕头市潮南区峡山街道西沟村农贸市场发生火灾，造成3人死亡，过火面积及受损建筑面积2500平方米。

事故发生后，省、市领导高度重视，第一时间作出批示，要求全力救治伤员，做好死者家属安抚和善后工作，同时抓紧核查事故原因，举一反三，进行火灾隐患排查和整治。

根据《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国消防法》《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令第493号）《火灾事故调查规定》（公安部121号令）《广东省实施〈中华人民共和国消防法〉办法》《广东省消防工作若干规定》（粤府令〔2021〕282号）《汕头经济特区消防条例》等有关法律法规的规定，按照《汕头市火灾事故调查处理规定》（汕府办〔2022〕59号）、6月10日省安委办《广东省安全生产委员会办公室关于汕头潮南西沟市场“6·10”较大火灾事故调查处理工作挂牌督办的函》（粤安办函〔2025〕56号）、6月11日省消安委办《消防安全专项督办函》（粤消安办〔2025〕25号）等文件规定，成立由市领导任组长，市政府办公室有关负责同志任第一副组长，市应急管理局局长、市消防救援支队支队长任副组长，成员由市公安局、市自然资源局、市住房城乡建设局、市农业农村局、市商务局、市应急管理局、市

市场监管局、市总工会、市消防救援支队、汕头供电局、潮南区人民政府等有关部门单位组成的汕头潮南西沟市场“6·10”较大火灾事故调查组（以下简称“事故调查组”）。市纪委监委成立调查组，提前介入事故追责问责审查调查工作。事故调查组聘请相关专家参与事故调查。

事故调查组坚持科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效的原则，通过现场勘查、调阅资料、人员问询、调查取证和检测鉴定等工作，查明了事故经过、发生原因、人员伤亡和直接经济损失等情况，认定了事故性质和责任，提出了对有关人员和单位的处理建议，分析总结了事故主要教训，提出了防范和整改措施建议。

经调查分析认定：汕头潮南西沟村农贸市场“6·10”较大火灾事故是一起较大生产安全责任事故。

一、事故基本情况

（一）涉事市场基本情况

汕头潮南西沟村农贸市场始建于1997年，位于西沟村港涵东路旁，总占地面积约30亩（约2万平方米），现有经营摊位740个，市场分为猪肉市场、熟食市场、水产市场、蔬菜市场四个区域。火灾事故发生于西沟村农贸市场的水产市场区域，未蔓延到其余三个区域。经调查，西沟村农贸市场系村集体自办自营的市场，由于该市场在不同时段均存在到货情况，属于24小时运营状态。



图 1 潮南区西沟村农贸市场俯瞰图

（二）事故单位有关情况

1. 汕头市潮南区峡山街道西沟新市场 A22 号（詹某居个体工商户）。该个体户成立于 2007 年 11 月 9 日，统一社会信用代码：92440*****7TPX9，营业执照经营者为詹某居（男，身份证号码：440522*****0958），经营范围为烟草制品零售，日用杂品销售。A23、A24 号商铺与 A22 号商铺一并由詹某居向汕头市潮南区峡山街道西沟经济联合社租赁。事发时，商铺处于闭店状态，未有营业。

2. 汕头市潮南区峡山街道西沟新市场 A17-19 号（死者所在商铺）。涉及 3 个商铺，事发时均处于闭店状态，死者居住在商铺阁

楼。该处分别有 2 个营业执照，实际经营者均为陈某燕（女，身份证号码：445281*****1267，下同），具体为：

（1）汕头市潮南区峡山严某帆副食品店。该个体户成立于 2015 年 4 月，无统一社会信用代码，地址为西沟水产市场内新市场 A17-18 号商铺，营业执照经营者为严某帆，实际经营者为陈某燕。

（2）汕头市潮南区峡山彩某副食调味店。该个体户成立于 2023 年 12 月 4 日，统一社会信用代码：92440*****9U54R，营业执照经营者为严某珠，实际经营者为陈某燕，注册地位于汕头市潮南区峡山街道西沟市场内新市场 A19 号（自主承诺申报），经营范围包括许可项目：食品销售（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，具体经营项目以相关部门批准文件或许可证件为准）。

3. 汕头市潮南区峡山街道西沟经济联合社，统一社会信用代码：N2440*****0306D，类型：集体经济，成立日期：2008 年 7 月 20 日，法定代表人：林某豪（男，身份证号码：440582*****5456，2023 年任西沟村委书记、主任），业务范围：集体资产经营与管理、集体资源开发与利用、农业生产发展与服务、财务管理与收益分配等。西沟村农贸市场系西沟经济联合社的集体资产。经调查，西沟经济联合社**为西沟村农贸市场经营单位**，负责与商户签订租赁合同、收取租金、发放市场管理人员工资等财务活动；林某豪系西沟经济联合社法定代表人、主要负责人。

4. 汕头市潮南区西沟市场服务管理有限公司，统一社会信用代码：91440*****8Y20X，类型：有限责任公司（法人独资），成立日期：2019 年 7 月 10 日，法定代表人：林某豪（西沟村委会

书记、主任），经营范围：西沟市场服务管理；销售；农副产品（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），注册资本：人民币伍万元。经调查，该公司是上一任西沟村主要负责人任职期间因工作要求注册成立，该公司无实际经营。

5. 汕头市潮南区峡山街道西沟村民委员会，统一社会信用代码：54440*****4345D，类型：村民委员会，法定代表人：林某豪。经调查，西沟村委会为西沟村农贸市场主管单位，西沟村农贸市场日常管理工作由西沟村委会设置的市场管理组和治保会（设早、中、晚班）共同负责。

（三）西沟村农贸市场建设情况

1. 西沟村农贸市场水产市场。西沟村农贸市场水产市场由西沟村委会于2010年10月开始搭建，未办理规划许可、施工许可等行政手续，至2011年4月建设完成，市场主体未办理商事登记。该水产市场为单层钢架铁皮顶结构，内设商铺区和摊档区，东西走向有三条通道，南北走向有两条通道，南北两侧通道和东侧通道为商铺，中间通道两侧为摊档；市场设有商铺、半敞开式肉菜水产摊位；市场未配备室内消火栓等消防设施，配备有若干具干粉灭火器。经现场测量，该市场总占地面积为6.72亩，使用情况分为两类。

（1）已获批准但存在违规使用的土地，面积为4.2亩，包含以下两个部分：①依据潮规划国土（用地）集（2003）65号文批准的1.78亩土地，批准用途为厂房建设用地，属于不按批准用途使用土地。②依据潮南规划国土（用地）集核〔2010〕22号文批准的2.42亩土地，该地块中0.87亩批准用途为集体商贸用地，现实际作为水产市场使用（符合用途），但另有1.55亩属于道路用

地（公共用地）部分，属于占用道路建设。

（2）未经批准已建设的土地，面积为 2.52 亩，未取得任何用地审批手续，但已实际建设完成并作为西沟村农贸市场水产市场使用。

根据现场实测情况，该市场部分区域存在不按批准用途和未经批准使用土地的情形。

2. 西沟村农贸市场猪肉市场、熟食市场、蔬菜市场

（1）猪肉市场。位于西沟村综合楼 1 幢首层，经营摊位为 139 个，西沟村综合楼于 2008 年开始动工建设，至 2010 年建成钢混结构的 9 层综合楼，猪肉市场占地面积 2500 平方米（折 3.75 亩），未完善相关报批报建手续。

（2）熟食市场。位于西沟村综合楼 2 幢首层，经营摊位为 178 个，西沟村综合楼于 2008 年开始动工建设，至 2010 年建成钢混结构的 9 层综合楼，熟食市场占地面积 2800 平方米（折 4.20 亩），未完善相关报批报建手续。

（3）蔬菜市场。位于西沟村广华路，经营摊位为 263 个，该市场于 1996 年开始动工建设，至 1997 年建成钢结构临设 1 层占地面积 7800 平方米（折 11.711 亩），经调查，蔬菜市场用地情况分为两类：一是已批已建部分，依据潮国土政集补〔1998〕008 号文批准的土地面积 2.895 亩，批准用途为农副产品批发市场用地；二是未批已建部份，面积为 8.816 亩，土地类型属建设用地。经核查，蔬菜市场 11.711 亩土地均未完善报建手续。

（四）事故伤亡情况

该起火灾事故共造成 3 人死亡。

（五）直接经济损失情况

根据有关标准和规定统计，该起火灾事故直接经济损失为人民币 353.37 万元。

二、事故发生经过、应急处置及评估情况

（一）事故发生经过

2025 年 6 月 10 日 1 时 9 分许，位于潮南区峡山街道西沟村农贸市场水产市场内东侧一商铺（无门牌号）经营者发现市场内南面通道北侧商铺靠近东出口有一商铺屋顶起火，随即跑到起火商铺同一侧的通道先后多次拍打 A17-19 号商铺店门和通知对面的 A11-13 号商铺。A11-13 号商铺经营者及其妻子马上跑出来，一并帮忙拍打 A17-19 号商铺店门。东侧商铺经营者妻子随即开摩托车出去叫人来帮忙。期间，A11-13 号商铺和东侧商铺经营者多次拍打 A17-19 号商铺店门，直至火势变大并迅速蔓延，火情无法控制后撤离到市场东侧门口。

1 时 9 分许，西沟村治保会夜班人员巡逻到市场西侧出口发现市场内南侧过道有黑烟冒出，并能看见南侧过道中间位置有火苗，并伴随着有电流炸裂声，随即电话报告西沟村领导，并马上拿灭火器材开展救援。

1 时 10 分许，一骑摩托车的路过人员在峡山街道港涵东路（水产市场西侧）看到水产市场有烟，随即拨打报警电话；1 时 12 分许，A11-13 号商铺经营者在市场东侧门口拨打报警电话。

1 时 18 分后，潮南区消防救援力量陆续抵达现场开展救援。

（二）灭火救援及现场处置情况

2025年6月10日1时10分许，汕头市消防救援支队指挥中心接到报警称，潮南区峡山街道西沟村农贸市场内铺面发生火灾。市消防救援支队指挥中心随即调派潮南区消防救援大队、司马浦站、特勤一站、棉北站3个国家消防救援站及峡山、司马浦、两英、铜孟、和平、南滨6个消防专职队共20辆消防车90名指战员赶赴现场处置，首战力量于1时18分到达现场，市消防救援支队全勤指挥部遂行出动。潮南区委、区政府，市、区公安、应急、供水、供电、卫健等部门以及峡山街道、西沟村，迅速协调应急救援力量协同处置。现场火势于2时50分得到控制，4时39分基本扑灭明火，11时许现场处置完毕。在扑救火灾过程中，在A17-19号商铺阁楼陆续发现3名遇难者，经医护人员确认均无生命体征。

（三）善后处理情况

事故发生后，汕头市委、市政府，潮南区委、区政府和市、区公安、卫健、应急、消防、供电、供水等部门以及峡山街道、西沟村全力做好善后处置工作。潮南区成立善后处理工作专班，对死亡人员家属和受灾户积极开展安抚和心理疏导，善后工作得到稳妥处置，社会大局稳定。

（四）应急处置评估

经组织专家评估，事故发生后，汕头市、潮南区和市、区有关部门，以及峡山街道、西沟村接报事故后反应迅速，积极配合，按照职责展开事故救援和事故处置工作，信息传递与报送及时有效，未引发次生灾害或衍生事故。

三、事故原因调查情况

（一）直接原因

经事故调查组结合现场勘查、技术鉴定、询问调查、监控视频、电子数据等情况，综合认定造成事故的直接原因是：2025年6月10日1时许，汕头市潮南区峡山街道西沟村农贸市场水产市场内詹某居经营的A22号商铺内距A21号与A22号商铺之间的隔墙2.7m-3.7m、距A22号商铺东北侧隔墙0.8m-2.3m区域的电气线路故障引燃周边可燃物蔓延成灾。

1. 起火时间认定

认定起火时间为2025年6月10日1时许，依据如下：

（1）2025年6月13日勘验人员发现、提取市场内北侧51号商铺监控并送往应急管理部消防救援局天津火灾物证鉴定中心进行图像内容分析，鉴定书（编号SX250461）鉴定结论为：2025年6月10日1时3分1秒，市场内22号商铺西北角钢柱附近区域可见烟气流动，随后该区域烟气渐浓，2025年6月10日1时4分52秒，该区域可见火光映射，随后A22号商铺北窗区域透出火光，火势向外突破，之后火势进一步发展扩张。

（2）根据火灾报警时间。汕头市消防救援支队119指挥中心接到群众报警时间是2025年6月10日1时10分36秒。

结合火灾发生发展规律特点，综合认定起火时间为2025年6月10日1时许。

2. 起火部位的认定

认定起火部位位于汕头市潮南区峡山街道西沟村农贸市场水产市场内詹某居经营的A22号商铺，依据如下：

(1) 根据最先到场市场管理巡查员、消防员和现场拍摄的視頻记录反映,当时他们在西侧的港涵东路市场西出入口处,看到南面通道北侧的那一排并靠近东侧的商铺顶上有火光,商铺北侧有明显火光,商铺南侧并没有明显火光,市场内部充斥大量浓烟。

(2) 根据现场勘验,市场顶棚外侧铁皮严重烧损泛白,局部坍塌,整体烧损变色情况呈南重北轻,东重西轻;市场内部整体烧损情况自南向北逐渐减轻,市场顶棚位于 B8 号钢立柱与 B9 号钢立柱之间的 T7 号透光带与 B8 号钢立柱之间区域的铁皮烧损塌陷较为严重;A22 号商铺整体烧损情况较为严重,商铺卷闸门及钢结构门框整体严重烧损向内凹陷,卷闸门中心轴西端严重烧损脱落,商铺铁皮顶大面积掉落,A22 号商铺与 A23 号商铺中间用于隔断的货架铁皮背板严重烧损脱落,A22 号商铺东墙铁皮严重烧损局部燃烬脱落,A22 号商铺北墙铁皮严重烧损向内弯曲。

(3) 现场勘验人员提取市场外佳晨服装厂房西侧巷道监控和市场内北侧 51 号商铺监控,经应急管理部消防救援局天津火灾物证鉴定中心鉴定,最早可见火光的部位位于汕头市潮南区峡山街道西沟村农贸市场水产市场内 A22 号商铺内西北侧区域。

3. 起火点的认定

认定起火点位于 A22 号商铺内距 A21 号与 A22 号商铺之间的隔墙 2.7m-3.7m、距 22 号商铺东北侧隔墙 0.8m-2.3m 区域,依据如下:

(1) 对 A22 号商铺内中部货架及后部厨房进行现场勘验,中部货架区域烧损严重,顶部铁皮弯曲垂落,局部呈残碎状,阁楼横

梁扭曲掉落；后部厨房烧损情况呈南重北轻，紧贴 A22 号商铺北墙的金属灶台架、燃气灶等烧损程度相对较轻，燃气灶开关处于关闭状态。整体烧损情况呈以中部货架与立式冰箱区域为中心，向四周逐渐减轻的燃烧痕迹。

（2）对中部货架和立式冰箱区域的电气线路和用电设备进行勘验，发现存在熔断痕迹的铜导线和插线板残留物，连接有电线的插头插片与插线板残骸熔融在一起，插头插片带有熔痕。对 A22 号商铺内距东墙 2.7m-3.7m、距北墙 0.8m-2.3m 区域的地面残骸物进行水洗过筛，固定并提取插线板插套等金属构件、插头的插片残骸、熔珠一批物证。

（3）现场勘验人员提取市场外佳某服装厂房西侧巷道监控和市场内北侧 51 号商铺监控，经应急管理部消防救援局天津火灾物证鉴定中心鉴定，最早可见火光的部位位于汕头市潮南区峡山街道西沟村农贸市场水产市场内 A22 号商铺内西北侧区域。

4. 直接原因的认定

（1）排除雷击引起火灾的可能。汕头市潮阳区气象局于 2025 年 6 月 19 日出具的气象证明显示，2025 年 6 月 9 日 00 时-10 日 03 时，峡山街道总体多云间晴，无降水，无雷击现象。

（2）排除放火引起火灾的可能。根据汕头市公安局潮南分局于 2025 年 6 月 27 日出具的情况说明，经公安等部门对报警人、现场目击证人、受害者家属、西沟村工作人员进行走访调查，结合现场勘验、尸体检验、现场视频调取等工作，未发现有人为放火证据。

（3）排除用火不慎引起火灾的可能。现场勘验可见 A22 号商

铺厨房区域燃气灶开关处于关闭状态；勘验中未发现灶台有锅具干烧痕迹；根据詹某居商铺员工笔录和监控视频证实，最后离开商铺的员工的时间为 2025 年 6 月 9 日 21 时 50 分许，离开前未使用燃气灶煮东西。

（4）排除自燃引起火灾的可能。经现场勘验，未发现 A22 号商铺起火点存放自燃性物质及其残留物。

（5）排除外来飞火引起火灾的可能。经调查询问，最后离开詹某居商铺的员工于 2025 年 6 月 9 日 21 时 50 分许关铺离开，卷闸门锁闭，起火点处于相对封闭区域。经现场勘验，市场现场周围无烟囱、临时用火点、动火点、燃气、燃油管线等。

（6）排除遗留火种引起火灾的可能。经公安、消防多次走访询问詹某居一家及周边群众、生意伙伴，詹某居一家没有拜神、吸烟习惯，当天也没有拜神和吸烟、点蚊香的行为活动。经现场勘验，厨房区域未发现蚊香支架、神龛残骸。

（7）认定起火原因系位于 A22 号商铺内距 A21 号与 A22 号商铺之间的隔墙 2.7m-3.7m、距 A22 号商铺东北侧隔墙 0.8m-2.3m 区域的电气线路故障引燃周边可燃物蔓延成灾，依据如下：

①现场勘验人员提取市场外佳某服装厂房西侧巷道监控和市场内北侧 51 号商铺监控，经应急管理部消防救援局天津火灾物证鉴定中心鉴定，最早可见火光的部位位于汕头市潮南区峡山街道西沟村农贸市场水产市场内 A22 号商铺内西北侧区域。

②根据询问相关人员等及现场勘验情况，A22 号商铺空气开关箱位于收银台的东侧隔墙，分若干个回路给商铺供电，其中连续不

断电的线路有中部货架上方的插线板和厨房区域的冰箱插线板，持续给冰箱和监控主机供电。

③对 A22 号商铺内距东墙 2.7m-3.7m、距北墙 0.8m-2.3m 区域的地面残骸物进行水洗过筛，固定并提取插线板插套等金属构件、插头的插片残骸及熔珠一批物证，经应急管理部消防救援局天津火灾物证鉴定中心鉴定，熔珠中有短路迸溅熔珠，插线板残留物熔痕中有局部高温熔痕。

（二）间接原因

1. 商铺存在违规住人问题。被困人员所在 A17-19 号商铺内违规设置人员住宿场所^[1]，人员居住在商铺阁楼内，缺乏安全疏散条件。火灾发生后，火势发展迅猛，未能及时逃离火场。

2. 商铺采用易燃夹芯彩钢板分隔。违规搭建的市场商铺之间未采用实体墙进行物理分隔，违规采用易燃夹芯彩钢板作为分隔材料^[2]，分隔不彻底，防火防烟性能差。火灾发生后，易燃材料加速火势扩大蔓延，且产生大量高温有毒浓烟，增加人员疏散逃生和救援工作的困难。

3. 市场非法违法用地和违法建设。西沟村农贸市场存在不按照批准的用途使用土地、非法占地的的问题；存在未取得建设工程规划许可的情况下擅自建设市场，构成违法建设。

4. 市场安全主体责任不落实。西沟经济联合社作为西沟村农

[1] 《中华人民共和国消防法》第十九条规定：生产、储存、经营易燃易爆危险品的场所不得与居住场所设置在同一建筑物内，并应当与居住场所保持安全距离。生产、储存、经营其他物品的场所与居住场所设置在同一建筑物内的，应当符合国家工程建设消防技术标准。

[2] 《建筑设计防火规范》（GB50016-2006）5.1.1 规定民用建筑的耐火等级应分为一、二、三、四级。除本规范另有规定者外，不同耐火等级建筑物相应构件的燃烧性能和耐火极限不应低于表 5.1.1 的规定（建筑物构件的燃烧性能和耐火极限(h)）。

贸市场经营单位，安全主体责任落实不到位，日常管理混乱，市场商户用火用电不规范，存在电线私拉乱接、使用大功率电器、存放不少液化石油气瓶、通道上违规停放电动自行车等问题隐患；未及时对违规住人情况进行劝阻和处置；安全投入不足，未按要求配置安全设施^[3]；市场管理方应急处置能力不足，扑救初期火灾和组织人员疏散不力。西沟经联社主要负责人履行安全生产管理职责不到位，未组织制定并实施本单位安全生产和消防相关安全制度，未按照国家标准、行业标准足量配置涉事市场消防设施、器材，未保证涉事市场防火分区、防火间距符合消防技术标准，未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，未开展本单位的生产安全事故和消防应急救援演练^[4]。

四、事故有关责任单位存在的问题

（一）汕头市潮南区峡山街道西沟经济联合社

一是违规建设经营。在未取得建设工程规划许可的情况下，在不按照批准的用途使用土地的基础上，无视消防车通道和防火间距

[3] 《建筑设计防火规范》（GB50016-2006）8.3.1 规定除符合本规范第 8.3.4 条规定外，下列建筑应设置 DN65 的室内消火栓：1 建筑占地面积大于 300m²的厂房（仓库）；2 体积大于 5000m³的车站、码头、机场的候车（船、机）楼、展览建筑、商店、旅馆建筑、病房楼、门诊楼、图书馆建筑等；3 特等、甲等剧场，超过 800 个座位的其它等级的剧场和电影院等，超过 1200 个座位的礼堂、体育馆等；4 超过 5 层或体积大于 10000m³的办公楼、教学楼、非住宅类居住建筑等其它民用建筑；5 超过 7 层的住宅应设置室内消火栓系统，当确有困难时，可只设置干式消防竖管和不带消火栓箱的 DN65 的室内消火栓。消防竖管的直径不应小于 DN65。

[4] 《中华人民共和国安全生产法》第二十一条规定：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预案；（七）及时、如实报告生产安全事故。

《中华人民共和国消防法》第十六条规定：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、法规规定的其它消防安全职责。单位的主要负责人是本单位的消防安全责任人。

的预留标准，擅自扩大市场建设范围，为盈利违章占用已批道路用地和未批用地搭建市场。开办市场时未依法申请办理市场登记证^[5]，在 2012 年后未按最新要求^[6]依法办理企业登记注册，在未取得相关营业证件的情况下对市场摊位、商铺招商招租和开业。

二是安全设施不符合要求。涉事市场商铺间未采用实体墙进行物理分隔，违规采用易燃夹芯材料彩钢板作为分隔材料，分隔不彻底，防火防烟性能差，导致火灾发生后火势易快速扩大蔓延并产生大量高温有毒浓烟；安全投入不足，未按要求配置消防设施，市场管理方应急处置能力不足，扑救初期火灾和组织人员疏散不力。

三是安全管理缺失。在日常经营中，只负责开展与商户签订租赁合同、收取租金、购置相关市场设施等涉及财务收支的经营行为，对于安全方面，仅在出租协议中简单提及“注意安全防火工作”，并未签订专门的安全生产管理协议，或者在租赁合同中约定各自的安全生产管理职责^[7]。在市场管理方面，仅通过雇佣市场管理人员，交由西沟村民委员会进行统筹管理，未能有效整治市场内违规住人问题，未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^[8]，未按要求组织开展生产安全事故和消防应急救援演

[5] 2002 年 3 月 30 日，《广东省商品交易市场管理条例》第十二条规定：市场开办者必须凭建设工程验收和消防验收合格证明文件，向县级以上工商行政管理部门申请市场登记注册，领取市场登记证。工商行政管理部门应当在受理之日起三十日内作出准予登记或者不予登记的决定。不予登记的，应当说明理由。领取市场登记证后市场方可开业。

[6] 2012 年 7 月 26 日，广东省第十一届人民代表大会常务委员会第三十五次会议决定对《广东省商品交易市场管理条例》作如下修改：

三、增加一条作为第八条：“开办市场应当依法向县级以上工商行政管理部门申请办理企业登记注册，取得营业执照后方可进行市场摊位、店铺招商招租和开业。”

十四、将原第三十七条修改为第三十四条，增加一款作为第二款：“本条例修改前已取得市场登记证的，应当依法办理企业登记注册。”

[7] 《中华人民共和国安全生产法》第四十九条第二款规定：生产经营项目、场所发包或者出租给其他单位的，生产经营单位应当与承包单位、承租单位签订专门的安全生产管理协议，或者在承包合同、租赁合同中约定各自的安全生产管理职责；生产经营单位对承包单位、承租单位的安全生产工作统一协调、管理，定期进行安全检查，发现安全问题的，应当及时督促整改。

[8] 《中华人民共和国安全生产法》第四条规定：生产经营单位必须遵守本法和其他有关安全生产的法律、法规，加强安全生产管理，建立健全全员安全生产责任制和安全生产规章制度，加大对安全生产资金、物资、技术、人员的投

练^[9]，对市场管理人员安全生产教育培训不到位，未有效开展隐患排查治理工作。

四是主要负责人安全生产管理职责落实不到位。西沟经联社主要负责人未组织制定并实施本单位安全生产和消防相关安全制度，未按照国家标准、行业标准足量配置涉事市场消防设施、器材，未保证涉事市场防火分区、防火间距符合消防技术标准，未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，未开展本单位的生产安全事故和消防应急救援演练，组织单位员工开展安全教育培训不到位。

（二）汕头市潮南区峡山街道西沟新市场 A22 号（詹某居个体工商户）

存在消防安全隐患，店铺经营者消防安全意识不高，用火用电不规范，电气线路安装敷设不规范，未定期对商铺内的电气线路进行检查维护。

（三）汕头市潮南区峡山街道西沟新市场 A17-19 号（汕头市潮南区峡山严某帆副食品店、彩某副食调味店）

存在消防安全隐患，该商铺违规设置人员住宿场所，属于典型“三合一”场所^[10]，事发时被困人员居住在商铺阁楼内，缺乏安全疏散条件。

入保障力度，改善安全生产条件，加强安全生产标准化、信息化建设，构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，健全风险防范化解机制，提高安全生产水平，确保安全生产。

[9] 《中华人民共和国安全生产法》第八十一条规定：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。

《中华人民共和国消防法》第三十四条规定：机关、团体、企业、事业等单位应当制定灭火和应急疏散预案，定期组织演练。

[10] 《住宿与生产储存经营合用场所消防安全技术要求》（XF703-2007）规定，“三合一”场所是指居住与生产、储存、经营等一种或几种用途混合设置在同一连通空间内的场所。

（四）汕头市潮南区西沟村农贸市场服务管理有限公司

经调查，该公司是西沟村民委员会在 2019 年因工作要求注册成立，无实际经营。

五、地方党委政府和部门存在的问题

（一）地方党委政府

1. 潮南区人民政府。未认真落实属地管理责任，组织开展辖区违法建设专项治理、控违拆违、清查治理等工作不到位^[11]，对峡山街道和有关部门未认真履行违法建设查处职责失察。未认真贯彻执行上级关于安全生产和消防工作的决策部署，组织开展潮南区“三合一”“三小”场所、沿街商铺等“小火亡人”多发场所消防安全专项整治行动、治本攻坚行动等工作不够全面。

2. 潮南区峡山街道

（1）峡山街道党工委、办事处。未认真履行违法建设属地监管责任，对落实潮南区 2023 年、2024 年违法建设专项治理工作中明确的“存在消防安全隐患的‘三合一场所’”“农贸批发市场及周边违法建设”这一治理重点工作流于形式，对辖区西沟村农贸市场存在的不按批准用地和未经批准使用土地的情形、违规采用易燃夹芯材料彩钢板作为分隔材料、商铺私自设置阁楼违规住人等违法违规行为查处不力。在 2019-2020 年潮南区农贸市场改造升级工作中，未对上报为改造升级对象的西沟村农贸市场进行严格把关^[12]。贯彻

[11] 潮南区人民政府在 2023 年、2024 年均制定印发潮南区违法建设专项治理工作实施方案，部署辖区每年的违法建设专项治理工作，明确各镇（街）负责本辖区违法建设专项治理的组织协调工作，在治理重点上均有明确要重点治理影响公共安全和社会治理的违法建设行为，包括：存在消防安全隐患的“三合一场所”、农贸批发市场及周边违法建设；其他违法性质严重、社会影响恶劣、严重影响社会治安综合治理的违法建设等内容。

[12] 2019 年 3 月 7 日，潮南区人民政府办公室印发《汕头市潮南区全面推进农贸市场改造升级工作方案（2019-2020）》（汕潮南府办〔2019〕39 号）中，将方案领导小组办公室设在区市场监督管理局，并将西沟市场列入改造升级计划，方案中要求：各镇（街道）要按照属地管理原则，对辖区范围内市场升级改造负总责，妥善处理升级改造过程中的有

执行上级安全生产和消防工作部署要求不到位，落实潮南区“三合一”“三小”场所、沿街商铺等“小火亡人”多发场所消防安全专项整治行动、治本攻坚行动等工作不到位，对西沟村委会开展安全生产和消防隐患排查治理、应急演练、安全宣传教育等工作指导督促不力^[13]。落实消防安全网格化管理的措施和要求不严不实^[14]，未能发现西沟片区中西沟村农贸市场长期存在的消防安全问题。未有力推动辖区专职消防队建设，潮南区峡山街道政府专职消防队^[15]至今尚未达到乡镇一级专职消防队建设标准。

(2) 综合行政执法办公室（原规划建设办公室^[16]、城乡管理办公室^[17]；原潮南区规划与国土资源局峡山国土管理所、国土资源局峡山国土管理所、潮南区自然资源分局峡山管理所^[18]）。对西沟

关问题，狠抓工作落实。各镇（街道）、各有关部门要加强联合执法，配合市场改造升级工作，对市场周边的乱摆乱卖行为进行清理，对无照商贩进行取缔，对违章搭建商铺坚决进行拆除，严禁商铺“三合一”违规住人行为，积极引导经营户进入市场经营，确保农贸市场周边环境整洁卫生。各镇（街道）要督促市场开办主体严格按照有关标准，依法申报消防手续（依法申报消防设计审核（备案）、消防验收（备案）和投入前消防安全检查），完善消防安全设施。规划、建设等部门要提前严格把关，加强对市场改造升级工程的监督，防止出现二次改造、返工改造等浪费现象，确保升级改造工程高效率、高质量完成。

[13] 《消防安全责任制实施办法》第九条第（七）项规定乡镇人民政府消防工作职责：指导村（居）民委员会开展群众性的消防工作，确定消防安全管理人，制定防火安全公约，根据需要建立志愿消防队或微型消防站，开展防火安全检查、消防宣传和应急疏散演练，提高城乡消防安全水平。

[14] 《汕头经济特区消防条例》第十条第（四）规定镇人民政府、街道办事处应当履行下列消防安全职责：（四）落实本辖区内的消防安全网格化管理工作，履行消防安全属地监管职责，定期组织应急疏散演练，加强对住宅区、老旧建筑、租赁房屋、小型场所、小型公众聚集场所、“三合一”场所、公共娱乐场所、农家乐（民宿）和电动自行车、电动摩托车集中停放、充电场所，以及村级工业园等农村生产经营场所的消防安全检查，采取措施消除火灾隐患。

[15] 《广东省专职消防队建设管理规定》（广东省人民政府令第 312 号）第四条规定：各级人民政府、街道办事处负责确定本地区政府专职消防队的建设规模、出资配备和待遇保障；消防救援机构负责政府专职消防队的建设管理指导，承担建队规划、人员招录、管理训练、调度指挥等工作；机构编制、人力资源社会保障、财政、退役军人事务等有关部门按照各自职责和相关政策要求，支持政府专职消防队建设发展。

[16] 根据 2001 年 9 月 17 日潮阳市机构编制委员会印发的《关于印发〈潮阳市峡山镇机构改革实施方案〉的通知》（潮机编的〔2001〕26 号）文件，峡山镇设置规划建设办公室，主要职责为负责本辖区内村镇规划建设项目的审核、监察、村镇规划建设和市政设施建设的管理，查处乱搭乱建和协调解决环境污染、卫生管理等纠纷工作。

[17] 经调查，峡山街道负责查处违建部门调整情况为：2001 年 9 月至 2011 年 10 月，由规划建设办公室负责；2011 年 10 月至 2020 年 8 月，由城乡管理办公室负责；2020 年 8 月至今由综合行政执法办公室负责，其中在 2022 年 4 月至今细分为综合行政执法办公室第二中队负责。

[18] 经调查，潮南区于 2004 年设立潮南区规划与国土资源局，至 2006 年 5 月明确汕头市潮南区规划与国土资源局峡山国土管理所作为区规划与国土资源局的派出机构，由区规划与国土资源局和街道双重领导；至 2010 年，因机构改革，潮南区规划与国土资源局撤销，潮南区设立潮南区国土资源局，对峡山街道的派出机构调整为潮南区国土资源局峡山国土管理所；至 2019 年 3 月机构改革，区国土资源局的职责划入汕头市自然资源局潮南分局，在当年 7 月份，对峡山街道的派出机构调整为汕头市自然资源局潮南分局峡山管理所；至 2021 年 1 月，根据《关于自然资源管理所下放镇（街道）有关问题的通知》（潮南机编发〔2021〕5 号），不再保留汕头市自然资源局潮南分局峡山管理所，其中涉及的自然资源行政执法职能、编制并入街道综合行政执法办公室。

2010 年至 2020 年 12 月，汕头市自然资源局潮南分局（原潮南区国土资源局）下属的自然资源（国土）管理所作为派

村农贸市场规划建设项目的审核把关不力，履行违法建设行为查处职责不到位，对潮南区峡山街道 2023 年、2024 年违法建设专项治理工作中明确的“存在消防安全隐患的‘三合一场所’”“农贸批发市场及周边违法建设”这一治理重点工作落实不到位^[19]，在西沟村农贸市场初期建设、后期升级改造期间均未发现并查处其存在的部分违法用地和违规搭建行为。

（3）城市管理办公室。作为峡山街道违法建设专项治理工作专班办公室（简称“街道治违办”）^[20]，未能有力指导督促西沟村及相关单位落实潮南区峡山街道 2023 年、2024 年违法建设专项治理工作中明确的“存在消防安全隐患的‘三合一场所’”“农贸批发市场及周边违法建设”这一治理重点工作，长期以来未能及早发现西沟村农贸市场存在违建情况。

（4）应急管理办公室。作为负责消防安全委员会办公室日常工作、承担峡山街道消防管理职责的机构^[21]，对西沟村委会履行消防工作职责指导督促不到位，未能有效落实消防安全“网格化”管理的措施和要求，长期以来未能及时发现并整治涉事市场存在的消防安全问题隐患。

出机构下放至镇（街道），承担土地动态巡查职能。至 2020 年 12 月，自然资源（国土）管理所职能并入镇（街道）。

[19] 峡山街道在 2023 年、2024 年均制定峡山街道违法建设专项治理工作实施方案，部署街道每年的违法建设专项治理工作，明确街道综合行政执法办公室负责督导、检查各村（居）违法土地上盖物的清查和处置工作；负责督导、检查各村（居）违法建设查处工作；负责督导、检查管辖范围内汽车站、码头、桥梁、国道、省道、地方公路（含高速公路）等用地红线范围内违法建设的查处工作；组织开展对侵占公路用地违法建设专项整治工作等工作，在治理重点上均有明确要重点治理影响公共安全和社会治理的违法建设行为，包括：存在消防安全隐患的“三合一场所”、农贸批发市场及周边违法建设；其他违法性质严重、社会影响恶劣、严重影响社会治安综合治理的违法建设等内容。

[20] 峡山街道在 2023 年、2024 年均制定峡山街道违法建设专项治理工作实施方案，并设立工作专班办公室（简称“街道治违办”），设在城市管理办公室，由其负责全街道违法建设专项治理的组织协调工作，并明确其工作职责为：负责街道治违办日常工作；负责督导、检查城镇燃气工程等公共基础设施建设的管理工作；负责与区治违办对接工作，指导各村（居）违法建设治理信息平台系统的运用；进一步推进建立在建违法建设查处机制。

[21] 《中共汕头市委机构编制委员会关于调整中共汕头市潮南区峡山街道工作委员会、汕头市潮南区人民政府峡山街道办事处机构编制事项的批复》（潮南机编发〔2024〕15 号）规定：应急管理办公室负责安全生产、防汛防旱防风、防灾减灾、消防管理等各类应急管理日常工作；组织制定、完善和实施各类应急预案等工作；指导村（社区）做好应急管理相关工作；承办街道党政及上级主管部门交办的其他事项。

3. 上级驻峡山街道单位

(1) 汕头市潮南区峡山市场监督管理所（原汕头市潮南区峡山工商行政管理局）

对农贸市场安全生产监管职责认识存在偏差，落实“谁主管谁牵头，谁为主谁牵头，谁靠近谁牵头”的要求不力^[22]，在开展西沟村农贸市场日常安全检查中，未将安全生产作为重点检查事项之一^[23]。在2019-2020年潮南区农贸市场改造升级工作中，未有力指导西沟村委会严格要求对西沟村农贸市场升级改造工作把好关。对西沟村农贸市场开办期间未依法办理相关证件行为查处不力。

(2) 汕头市公安局潮南分局峡山派出所

对西沟村委会履行消防安全职责情况的日常消防监督检查不到位^[24]，主观上认为农贸市场不属于公安部门日常监督检查的“九小场所”之一，未充分认识到农贸市场可能存在“三合一”消防安全问题情况^[25]，对西沟村农贸市场防火安全的监督管理存在缺位情况^[26]。

[22] 《国务院安全生产委员会印发〈关于进一步强化安全生产责任落实坚决防范遏制重特大事故的若干措施〉的通知》（安委〔2022〕6号）第三部分指出：严格落实部门安全监管责任。各有关部门要按照“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”和“谁主管谁负责”的原则，依法依规抓紧编制安全生产权力和责任清单，公开接受社会监督。对职能交叉和新业态新风险，按照“谁主管谁牵头、谁为主谁牵头、谁靠近谁牵头”的原则及时明确监管责任，各有关部门要主动担当，不得推诿扯皮；对危化品、燃气、道路运输、电动自行车等环节多的领域，有关部门要抓实全链条监管责任，主动上一步，形成工作合力。

[23] 《广东省商品交易市场管理条例》第四条规定：各级市场监督管理部门依法对市场实行登记注册、监督管理和行政执法。

[24] 《消防监督检查规定》（中华人民共和国公安部令第107号）第三条规定：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。

[25] 2025年3月20日，汕头市公安局潮南分局峡山派出所印发《峡山派出所2025年度消防监督检查工作方案及计划》中，明确指出要联合街道相关职能部门深化落实村居治保会等联合监管机制督促指导对“九小场所”（小学校、小医院、小商店、小餐饮、小旅馆、小歌舞娱乐场所、小网吧、小美容洗浴场所、小生产加工企业）、“五类15种场所”（旅馆典当业、废旧金属收购业、二手手机交易开锁、娱乐场所、洗浴按摩美容美发等相关场所）、“三合一”场所等开展消防监督检查和火灾隐患排查整治，切实做到对“九小场所”底数清、状况明。

[26] 《广东省商品交易市场管理条例》第二十五条规定：公安机关应当加强对市场的治安管理，对欺行霸市等违法行为的举报应当及时查处；住房城乡建设主管部门、消防救援机构、公安派出所按照各自职权对市场防火安全进行监督管理，对新建、扩建、改建及室内装修的市场，依照国家有关消防技术规范的规定进行消防设计审查、消防验收、备案或者消防安全检查。

4. 峡山街道西沟村村民委员会

作为西沟经济联合社、西沟村农贸市场主管单位，履行安全管理职责不力，在取得集体建设用地使用权核准后，在未取得建设工程规划许可的情况下，在不按照批准的用途使用土地的基础上，无视消防车通道和防火间距的预留标准，放任西沟经济联合社擅自扩大市场建设范围，对多年来不按批准用地和未经批准使用土地的情形、违规采用易燃夹芯彩钢板作为分隔材料、商铺私自违规增设阁楼等违法违规行为“视而不见”。落实潮南区峡山街道 2023 年、2024 年违法建设专项治理工作中明确的“存在消防安全隐患的‘三合一场所’”“农贸批发市场及周边违法建设”这一治理重点工作不到位，未能及早摸查发现西沟村农贸市场存在的部分违法建设情况^[27]。在 2019-2020 年潮南区农贸市场改造升级工作中，未严格按方案要求对上报为升级改造对象的西沟村农贸市场进行审核把关。在对西沟村农贸市场的日常安全检查中流于形式，未能及时发现并整治西沟村农贸市场存在的违规住人、消防设施设备布置不到位等问题隐患。未督促西沟经济联合社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，未按要求组织开展生产安全事故和消防应急救援演练，落实消防安全网格化管理要求不到位，对市场管理人员安全生产教育培训不到位，日常开展防火宣传教育针对性不强^[28]。

[27] 峡山街道在 2023 年、2024 年均有制定峡山街道违法建设专项治理工作实施方案，部署街道每年的违法建设专项治理工作，明确各村（居）负责本辖区内违法建设治理工作，成立专项治理工作机构，全面摸查违法建设情况，制订专项治理工作计划和实施方案，组织实施违法建设治理工作；按照“边摸查，边治理”和“零增长”原则，建立在建违法建设快速查处机制，健全综合监管体系，完善分类治理台账，落实长效管理机制，严格控制辖区新增、逐步消除存量违法建设；加强对强制执行可能引发不稳定因素的分析研判和风险评估，稳妥做好维护社会稳定工作，防止群体性事件的发生。

[28] 《广东省实施〈中华人民共和国消防法〉办法》第八条规定：村民委员会、居民委员会应当依法履行消防工作职责

（二）潮南区政府部门

1. 汕头市自然资源局潮南分局（原潮南区规划与国土资源局、国土资源局^[29]）。履行国土资源动态巡查、违法建设查处职责不到位，对峡山街道及其西沟村委会落实潮南区 2023 年、2024 年违法建设专项治理工作中明确的“存在消防安全隐患的‘三合一场所’”

“农贸批发市场及周边违法建设”这一治理重点工作情况的检查不力。对西沟村农贸市场初期建设、后期升级改造期间存在的部分违法用地和违规搭建行为失察。

2. 潮南区市场监督管理局（原潮南区工商行政管理局）。对农贸市场安全生产和消防工作职责认识存在偏差，未严格落实“谁主管谁牵头，谁为主谁牵头，谁靠近谁牵头”的要求，在组织开展农贸市场业务检查多，但安全生产和消防安全检查少^[30]。在其牵头组织推进的 2019-2020 年潮南区农贸市场改造升级工作中^[31]，未有力督促属地及有关部门加强对西沟村农贸市场的规范管理。对西沟村农贸市场开办期间未依法办理相关证件行为失察。

责，开展群众性的自防自救工作，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、消防宣传教育等工作，督促监护人或者其他责任人加强对孤儿、事实无人抚养儿童、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。

[29] 潮南区于 2004 年设立潮南区规划与国土资源局，至 2010 年，因机构改革，潮南区规划与国土资源局撤销，潮南区设立潮南区国土资源局、城乡规划局（牌子挂在区住房和城乡建设局），其中潮南区国土资源局负责督查全区国土资源动态巡查工作，指导、协调各基层国土所开展对属地国土资源行政综合执法工作，承办查处全区违法土地管理法、法规重大案件行为；至 2011 年 8 月 10 日（西沟村农贸市场建成后），潮南区国土资源局与潮南区城乡规划局签订《潮南区国土资源局、潮南区城乡规划局职责人员编制移交书》，明确城乡规划职责由潮南区城乡规划局承担。至 2019 年 3 月机构改革，区国土资源局、区城乡规划局的职责划入汕头市自然资源局潮南分局，负责查处自然资源开发利用、城乡规划违法案件，指导督查各镇（街道）自然资源动态巡查工作。

[30] 《广东省商品交易市场管理条例》第四条规定：各级市场监督管理部门依法对市场实行登记注册、监督管理和行政执法。

[31] 2019 年 3 月 7 日，潮南区人民政府办公室印发《汕头市潮南区全面推进农贸市场改造升级工作方案（2019-2020）》（汕潮南府办〔2019〕39 号），该方案领导小组办公室设在区市场监督管理局，并将西沟市场列入改造升级计划，方案中要求：各镇（街道）、各有关部门要加强联合执法，配合市场改造升级工作，对市场周边的乱摆乱放行为进行清理，对无照商贩进行取缔，对违章搭建商铺坚决进行拆除，严禁商铺“三合一”违规住人行为，积极引导经营户进入市场经营，确保农贸市场周边环境整洁卫生。各镇（街道）要督促市场开办主体严格按照有关标准，依法申报消防手续（依法申报消防设计审核（备案）、消防验收（备案）和投入前消防安全检查），完善消防安全设施。规划、建设等部门要提前严格把关，加强对市场改造升级工程的监督，防止出现二次改造、返工改造等浪费现象，确保升级改造工程高效率、高质量完成。

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整治工作推进情况指导督促不到位。

六、对有关责任单位和责任人员的处理建议

（一）对事故有关责任人员的处理建议

1. 林某豪。作为汕头市潮南区峡山街道西沟经济联合社主要负责人，履行安全生产管理职责不到位，未组织制定并实施本单位安全生产和消防相关安全制度，安全投入不足，未按照国家标准、行业标准足量配置涉事市场消防设施、器材，未保证涉事市场防火分区、防火间距符合消防技术标准，未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，未开展本单位的生产安全事故和消防应急救援演练，组织单位员工开展安全教育培训不到位。其行为违反了《中华人民共和国安全生产法》第二十一条第（二）（三）（四）（五）（六）项^[32]，对事故负有责任。建议由市应急管理局或由上述部门指定潮南区有关部门，根据《中华人民共和国安全生产法》第九十五条第（二）项^[33]等有关规定，给予行政处罚。

2. 对于汕头市潮南区峡山街道西沟新市场 A22 号（詹某居个体工商户）、汕头市潮南区峡山街道西沟经济联合社有关负责人是

[32] 《中华人民共和国安全生产法》第二十一条第（二）（三）（四）（五）（六）项规定 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：（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预案。

[33] 《中华人民共和国安全生产法》第九十五条第（二）项规定 生产经营单位的主要负责人未履行本法规定的安全生产管理职责，导致发生生产安全事故的，由应急管理部门依照下列规定处以罚款：（二）发生较大事故的，处上一年年收入百分之六十的罚款。

否涉及刑事责任，建议由潮南区公安机关依法依规办理。

（二）对事故有关责任单位的行政处罚建议

1. 汕头市潮南区峡山街道西沟经济联合社

一是安全生产和消防方面。涉事市场商铺间未采用实体墙进行物理分隔，违规采用易燃夹芯材料彩钢板作为分隔材料，分隔不彻底，防火防烟性能差，导致火灾发生后火势易快速扩大蔓延并产生大量高温有毒浓烟；安全投入不足，未按要求配置消防设施，市场管理方应急处置能力不足，扑救初期火灾和组织人员疏散不力。在日常经营中，西沟经济联合社只负责开展与商户签订租赁合同、收取租金、购置相关市场设施等涉及财务收支的经营行为。对于安全方面，仅在出租协议中简单提及“注意安全防火工作”，并未签订专门的安全生产管理协议，或者在租赁合同中约定各自的安全生产管理职责。在市场管理方面，仅通过雇佣市场管理人员，交由西沟村民委员会进行统筹管理，未能有效整治市场内违规住人问题，未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，未按要求组织开展生产安全事故和消防应急救援演练，对市场管理人员安全生产教育培训不到位，未有效开展隐患排查治理工作。以上行为违反《中华人民共和国安全生产法》第二十条^[34]、第二十三条第一款^[35]、第二十八条第一款^[36]、第三十六条第一款^[37]、

[34] 《中华人民共和国安全生产法》第二十条规定：生产经营单位应当具备本法和其他有关法律、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。

[35] 《中华人民共和国安全生产法》第二十三条规定：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。

[36] 《中华人民共和国安全生产法》第二十八条第一款规定：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。

[37] 《中华人民共和国安全生产法》第三十六条第一款规定：安全设备的设计、制造、安装、使用、检测、维修、改

第四十一条第一、二款^[38]、第四十九条第二款^[39]、第八十一条^[40]的规定，对该起事故的发生负有责任。建议由市应急管理局或由上述部门指定潮南区有关部门，根据《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条第一款第（二）项^[41]等有关规定，给予行政处罚。

二是违规建设经营方面。西沟村农贸市场存在不按照批准的用途使用土地、非法占地的问題；存在未取得建设工程规划许可的情况下擅自建设市场，构成违法建设。开办市场时未依法申请办理市场登记证，在 2012 年后未按最新要求依法办理企业登记注册，在未取得相关营业证件的情况下对市场摊位、商铺招商招租和开业。以上行为违反《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国市场主体登记管理条例》《广东省商品交易市场管理条例》有关规定。建议由市自然资源局、市市场监督管理局或由上述部门指定潮南区有关部门依法依规办理。

2. 汕头市潮南区峡山街道西沟新市场 A22 号(詹某居个体工商户)

詹某居个体工商户电气线路敷设不规范，未定期维护检查电气线路，其行为违反《中华人民共和国消防法》第二十七条^[42]的规定。

造和报废，应当符合国家标准或者行业标准。

[38] 《中华人民共和国安全生产法》第四十一条第一、二款规定：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。

[39] 《中华人民共和国安全生产法》第四十九条第二款规定：生产经营项目、场所发包或者出租给其他单位的，生产经营单位应当与承包单位、承租单位签订专门的安全生产管理协议，或者在承包合同、租赁合同中约定各自的安全生产管理职责；生产经营单位对承包单位、承租单位的安全生产工作统一协调、管理，定期进行安全检查，发现安全问题的，应当及时督促整改。

[40] 《中华人民共和国安全生产法》第八十一条规定：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。

[41] 《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条第一款第（二）项规定：发生生产安全事故，对负有责任的生产经营单位除要求其依法承担相应的赔偿等责任外，由应急管理部门依照下列规定处以罚款：发生较大事故的，处一百万元以上二百万元以下的罚款。

[42] 《中华人民共和国消防法》第二十七条规定：电器产品、燃气用具的产品标准，应当符合消防安全的要求。电器产品、燃气用具的安装、使用及其线路、管路的设计、敷设、维护保养、检测，必须符合消防技术标准和管理规定。

建议由市消防救援支队或由上述部门指定潮南区有关部门依法依规办理。

3. 汕头市潮南区峡山街道西沟新市场 A17-19 号（汕头市潮南区峡山严某帆副食品店、汕头市潮南区峡山彩某副食调味店）

汕头市潮南区峡山严某帆副食品店和汕头市潮南区峡山彩某副食调味店的实际经营者均为陈某燕，其商铺阁楼设置了居住场所，其经营其他物品场所与居住场所设置在同一建筑物内，不符合国家工程建设消防技术标准，违反《中华人民共和国消防法》第十九条^[43]的规定。建议由市消防救援支队或由上述部门指定潮南区有关机构依法依规办理。

（三）建议给予党纪政务处分的情况

针对此起事故中相关部门存在问题，以及由此涉及有关公职人员履职问题的，建议按管理权限由汕头市、潮南区或其他部门单位纪检监察机关对其单位和有关公职人员依纪依规开展调查处理。

（四）其他建议

1. 建议潮南区人民政府向汕头市人民政府作出深刻检查。
2. 建议汕头市自然资源局潮南分局向潮南区人民政府、汕头市自然资源局作出深刻检查。
3. 建议潮南区市场监管局向潮南区人民政府作出深刻检查。
4. 建议潮南区消防救援大队向潮南区人民政府和汕头市消防救援支队作出深刻检查。

^[43] 《中华人民共和国消防法》第十九条规定：生产、储存、经营易燃易爆危险品的场所不得与居住场所设置在同一建筑物内，并应当与居住场所保持安全距离。生产、储存、经营其他物品的场所与居住场所设置在同一建筑物内的，应当符合国家工程建设消防技术标准。

5. 建议峡山街道党工委、办事处分别向潮南区委、区政府作出深刻检查。

6. 建议西沟村民委员会向峡山街道党工委、办事处作出深刻检查。

7. 汕头市潮南区西沟村农贸市场服务管理有限公司涉及的有关问题情况，建议由潮南区市场监督管理局依法依规办理。

七、事故主要教训

（一）市场经营者安全防范意识淡薄

西沟村农贸市场经营主体和管理主体安全意识淡薄，片面注重市场的运营效益，未充分重视安全生产和消防安全管理，未按要求组织开展生产安全事故和消防应急救援演练，对居民和商户的消防安全宣传教育不到位。对起火商铺电气线路安装敷设不规范、商铺违规设置人员住宿场所、缺乏安全疏散条件、市场消防设施配置不足等消防安全隐患未能采取有效措施开展整治，安全管理流于形式。

（二）违法建设导致安全风险叠加

潮南区属地街道、村居和有关监管部门对西沟村农贸市场存在的违法用地和违规搭建行为监管不力，西沟村农贸市场经营单位和主管单位管理责任不落实，在不按照批准的用途使用土地、非法占地、未取得建设工程规划许可的情形下擅自建设市场，且市场发展期间又出现违规采用易燃夹芯彩钢板作为分隔材料建设商铺的情况，最终导致涉事市场建筑内部结构愈发复杂，先天性消防安全风险不断叠加。

（三）日常安全监督检查流于形式

潮南区属地街道、村居和有关监管部门对辖区内开展日常消防安全检查巡查不到位，对西沟村农贸市场长期存在的日常管理混乱、违规住人、电线私拉乱接、防火间距不足等安全隐患未及时发现，未采取有效措施进行干预和纠正，未能形成有力震慑，对辖区内安全生产和消防形势掌握不全面、不深入。

（四）农贸市场行业主管部门不明确

调查发现，潮南区各相关安全监管部门对谁是农贸市场行业主管部门的认识上不统一，均表明本部门只是配合而非主管，长期以来，农贸市场缺乏牵头抓总部门，各相关安全监管部门工作主动性不高，未严格落实“三管三必须”和“谁主管谁牵头、谁为主谁牵头、谁靠近谁牵头”要求，不同程度存在“重业务、轻安全”的情形，一定程度上造成农贸市场安全监管出现“空白地带”，未能及时有力消除农贸市场安全隐患。

（五）消防规划布局滞后

潮南区峡山街道政府专职消防队建设标准低，消防救援力量配备不足，导致火灾发生时，救援力量难以快速响应进行初期火灾扑救，形成区域性安全短板；市政消火栓建设滞后，未将市政消火栓与市政基础设施同步建设。

八、防范和整改措施建议

（一）坚决筑牢安全发展理念

潮南区要把思想和行动统一到习近平总书记关于安全生产重要论述精神上来，树牢“人民至上、生命至上”理念，始终保持高

度警惕，统筹好发展和安全两件大事，坚决落实以“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”为核心的安全生产责任制，深刻汲取潮南西沟村农贸市场“6·10”较大火灾事故，按照“三管三必须”和“谁主管谁牵头、谁为主谁牵头、谁靠近谁牵头”的要求，着力厘清、明确各级各部门安全生产和消防安全职责，通过强有力的领导和扎实有效的工作，压实各级安全责任，促进安全生产和消防安全与经济社会同步协调发展，遏制火灾事故多发势头，全力确保安全防范形势平稳。

（二）健全完善农贸市场安全监管机制

潮南区要针对此起较大火灾事故暴露出的安全生产和消防安全工作责任不落实、基层消防治理虚化弱化、部门职责不明晰等问题，明确农贸市场行业监管部门，细化属地和部门对农贸市场的安全监管职责，压实各方对农贸市场安全管理工作责任。要举一反三加强农贸市场安全生产和消防安全监督检查，对农贸市场中的违规住人场所和违法建筑进行集中清理整治，开展用电用气安全隐患整治，督促落实市场管理单位消防安全主体责任，建立健全安全管理机构和安全责任体系、依法保证安全生产投入、加强安全教育培训、加强现场安全管理，常态化开展隐患排查治理工作，切实持续改进和提升市场安全生产水平。

（三）补齐公共消防基础设施短板

潮南区要针对此起较大火灾事故暴露出的消防队站力量配备不足、公共消防基础设施薄弱等问题，加快推动“十四五”消防规划任务落地，结合地域人口密度、火灾形势特点、消防水源和交通

状况等，科学布局消防站点，对国家重点镇、中心镇以及历史火灾多发镇街道，进一步织密多种形式队站，并加强消防力量配备；要进一步推进市政消火栓建设，要将市政消火栓与市政基础设施同步建设，对市政消火栓布置不足的地区加紧补建，暂无市政管网基础的偏远村居要利用天然水源设置消防取水口；要提前谋划，高标准编制“十五五”消防规划，确保消防工作与经济社会发展同步推进。要全力做好消防安全宣传工作，切实深化消防安全宣传“五进”工作，全面开展“消防安全进万家”活动，广泛发动群众参与“三查三清四关”自查行动，形成全社会关注、支持和参与隐患整治的强大声势，督促企业和单位自觉整改消防安全隐患，从根本上提高公众消防安全意识和自救技能，改善消防安全条件，提升安全保障能力。

（四）深化“隐患排查治理年”行动

全市各级各部门要结合“隐患排查治理年”有关部署，深化安全生产、消防安全治本攻坚三年行动措施，深刻汲取潮南西沟村农贸市场“6·10”较大火灾事故教训，针对此起事故剖析出的直接原因、间接原因、有关责任单位存在问题以及地方党委政府和有关部门存在的问题，认真对照检查，举一反三，引以为戒，深入查摆安全生产和消防领域薄弱环节，尤其是进一步解决农贸市场安全方面突出问题，压紧压实责任措施，深入排查治理各类安全隐患，毫不松懈抓好安全防范工作，全力保障人民群众生命财产安全。