

金水区五洲温泉游泳馆“4·18” 较大坍塌事故调查报告

2022年4月18日10时47分许，位于郑州市金水区东风路与天明路交叉口东南角向南100米路东的郑州五洲大酒店俱乐部有限公司五洲温泉游泳馆发生一起坍塌事故，造成3人死亡、9人受伤，直接经济损失434.58万元。

事故发生后，省委书记楼阳生、省长王凯、副省长武国定和省委常委、郑州市委书记安伟、市长何雄、常务副市长高义等领导高度重视，对事故受伤人员救治、善后处理、事故调查和安全隐患排查治理等工作作出重要批示。依据《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》（国务院令第493号）、《河南省生产安全事故报告和调查处理规定》（河南省人民政府令第143号）等法律、法规有关规定，郑州市政府于4月20日成立由市应急局、公安局、总工会、体育局、城建局、住房保障局、文化广电和旅游局、商务局和金水区政府等单位人员组成的“4·18”较大坍塌事故调查组，并邀请市监委派员参加，对事故进行全面调查。同时，事故调查组委托河南省建筑工程质量检验检测中心站有限公司进行技术检测，并邀请相关行业专家对事故原因进行技术分析。省安委会对事故查处工作实施挂牌督办。

为及时查明事故原因，分清事故责任，汲取事故教训，事故

调查组按照“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”的原则，通过现场勘察、调查取证、检测计算和技术分析，查明了事故发生的经过、原因、应急处置、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。

事故调查组认定，金水区五洲温泉游泳馆“4·18”较大坍塌事故是一起因违法建设、违规租赁和使用，未依规对游泳馆钢屋架定期实施检查、维护、修复，导致钢屋架严重腐蚀，最终引起游泳馆屋盖部分坍塌的生产安全责任事故。

一、事故有关情况

（一）事故发生经过

2022年4月18日10时许，郑州五洲大酒店俱乐部有限公司五洲温泉游泳馆正常开馆营业，顾客陆续进入馆内，游泳馆当班工作人员展开工作。10时47分许，突然一声巨响，游泳池东端深水区上方3跨屋盖结构垮塌下来，垮塌的屋面板、钢屋架等砸入游泳池内，将正在游泳池深水区游泳的顾客埋压。

（二）事故应急处置情况

事故发生后，现场工作人员和闻讯赶来的游泳馆经理吕*龙立即对被埋压的顾客进行营救，并拨打119、120电话求救。接到事故报告后，金水区立即启动事故应急救援预案。郑州市委、市政府主要领导和市政府其他领导，以及金水区委、区政府主要领导立即赶赴事故现场，组织指挥应急、公安、消防、卫健等部

门人员和应急救援队伍展开应急救援。截至4月18日15时30分，现场救援结束，共搜救出被困人员12人，其中3人死亡、9人受伤。救援中搜救出的受伤人员随即送往医院全力救治。整个应急救援过程共出动消防救援人员174人，出动车辆装备36台，救援现场指挥得当，施救科学，无衍生事故、无次生灾害。

（三）事故善后处理情况

事故应急救援结束后，金水区成立事故善后处置工作专班，开展善后工作。采取一对一方式对死亡人员家属和受伤人员进行安抚、抚恤和救治。截至目前，3名死亡人员赔偿协议已签署，赔付已全部到位，9名受伤人员已全部治愈出院，善后工作处理完毕。

为避免发生次生事故，金水区将事故现场全面封控，在事故调查组勘察、取证后，由中建七局安装工程有限公司牵头制定拆除方案，并经专家论证后，对坍塌屋盖的剩余部分进行了拆除。

二、涉事房屋和事故单位有关情况

（一）涉事房屋建设情况

上世纪90年代初，郑州市金水区庙李乡十二里屯村委会成立了郑州市同乐实业开发公司（未查到注册信息），1997年1月2日注册成立了郑州同乐企业集团有限公司。

1994年12月28日，金水区庙李镇十二里屯村委会与河南信乐温泉康乐中心有限公司（2002年12月16日营业执照已吊销）签署“土地租赁协议”。金水区庙李镇十二里屯村委会将位

于劳动路（现天明路）以东、东风路以南区域 30 亩土地租赁给河南信乐温泉康乐中心有限公司，租期 20 年，用于建设信乐温泉康乐中心（“土地租赁协议”为工程开工后补签）。金水区庙李镇十二里屯村委会按约定收取土地租赁费，且土地租赁费自信乐温泉康乐中心开业时起算。河南信乐温泉康乐中心有限公司由河南省丝绸进出口公司（现河南省丝绸进出口有限公司）和香港信信发展有限公司（未查到注册信息）投资成立，主要对信乐温泉康乐中心进行投资建设和运营管理。

涉事房屋原信乐温泉康乐中心（现郑州五洲大酒店俱乐部有限公司用房），位于现金水区东风路与天明路交叉口东南角向南 100 米路东，1994 年 10 月份开工建设，1995 年 10 月份主体竣工，1996 年 5 月份投入使用，包含游泳馆、餐饮部、洗浴部等部分，总建筑面积约 7961.2m²，其游泳馆部分即为现郑州五洲大酒店俱乐部有限公司五洲温泉游泳馆，设有游泳池 1 个、儿童游泳池 2 个。原信乐温泉康乐中心工程建设单位为河南信乐温泉康乐中心有限公司，设计单位为郑州纺织机械厂工程设计所（2008 年 7 月 12 日营业执照已吊销），施工单位为封丘县第二建筑工程有限公司（2009 年 12 月 31 日营业执照已吊销）。目前，能查到的原信乐温泉康乐中心施工设计图纸残缺不全，图纸标题栏载明有设计单位，但无设计单位印章。当时该工程没有勘察单位和监理单位。未查到当时的工程建设施工合同和工程开竣工等资料。

1999 年，原信乐温泉康乐中心在紧邻其游泳馆游泳池外墙

东侧和北侧空地上实施扩建，扩建部分建筑面积约 1865.6m²。根据查到的扩建工程图纸，扩建部分基础和墙体独立，与原游泳馆建筑结构不搭接、无关联，对原有结构无影响。扩建工程施工设计图纸标题栏未载明设计单位，无设计单位印章。

（二）建设用地等审批手续情况

河南信乐温泉康乐中心有限公司用于建设信乐温泉康乐中心的土地为当时金水区庙李乡（镇）十二里屯集体土地，建设用地相关手续办理情况如下：

1993 年 3 月，金水区庙李乡政府计划在庙李乡十二里屯位于东风路南、劳动路东区域新征土地建设综合办公基地，向郑州市城市规划管理局报送建设用地规划选址定点申请。郑州市城市规划管理局经研究，同意金水区庙李乡政府在东风路南、劳动路东新征用地建设综合办公基地。并于 1993 年 6 月 3 日向金水区庙李乡政府制发“建设用地规划许可证（〔93〕郑城规规管许字（111）号）”及其附件。

因庙李乡十二里屯也计划使用该块土地进行建设，1993 年 3 月 20 日，金水区庙李乡政府与庙李乡十二里屯村委会签署“关于联合兴建办公、住宅小区的协议”。双方经协商，决定共同兴建东风路南、劳动路东办公、住宅小区。后共建协议未能实施，由该村单独进行建设。

1995 年 9 月 10 日，因庙李乡（镇）十二里屯村委会擅自违法占用集体土地进行建设，郑州市金水区土地管理局对其实施了

行政处罚。在金水区庙李乡（镇）十二里屯村委会 1993 年 8 月 16 日向土地管理部门报送的“郑州市城乡建设用地申请表”上，郑州市土地管理局于 1995 年 12 月 4 日审核同意由十二里屯村委会补办用地手续。

1995 年 12 月 14 日，郑州市政府审定批准同意金水区庙李乡（镇）十二里屯村委会的用地申请，并同意补办用地手续。1997 年 3 月 24 日，郑州市政府印发《郑州市人民政府关于金水区庙李乡十二里屯村委会用地问题的批复》（郑政土（1997）95 号），批复同意金水区庙李乡（镇）十二里屯村委会在东风路南、劳动路东使用本村非耕地 48907.9m²，用于建设办公和生活基地，并要求抓紧完善有关手续，领取土地使用证。

随后，金水区庙李乡（镇）十二里屯村委会递交“办理土地使用证申请表”，1997 年 4 月 28 日，郑州市土地管理局签署审定意见：同意发国有土地使用证。1997 年 5 月 20 日，郑州市土地管理局对该土地进行登记，使用者为郑州市金水区庙李乡（镇）十二里屯村委会，用地面积 42943.2m²（道路用地 5964.7m² 未登记在内），土地证号为郑国用（1997）字第 3874 号（该土地登记已注销）。

1997 年 6 月 6 日，郑州市政府土地管理文件（郑政土〔1997〕231 号）批复，同意将东风路南、劳动路东国有土地 11975.9m²（其中使用权面积 11002.6m²，道路用地面积 973.3m²），出让给金水区庙李乡（镇）十二里屯，用于办公、住宅建设。郑州市土

地管理局将原“郑国用（1997）字第 3874 号”土地证 42943.2m² 土地中的 11002.6m²（不含 973.3m² 道路用地）土地办理国有土地使用权登记，土地证号为郑国用（1997）字第 4272 号。剩余 31940.6m² 土地办理剩余登记，土地证号为郑国用（1997）字第 4273 号。涉事房屋用地在郑国用（1997）字第 4273 号《国有土地使用证》所涉土地范围内。

根据 1982 年 6 月“郑州市区规划总图”显示，原信乐温泉康乐中心所用土地位于郑州市区规划范围内。在该土地上建设房屋，依据当时有关法律规定应取得建设用地^[1]和建设规划^[2]许可。涉事房屋的建设没有取得建设规划许可审批手续。

（三）涉事房屋经营情况

金水区庙李镇十二里屯村委会在与河南信乐温泉康乐中心有限公司签订“土地租赁协议”，建设信乐温泉康乐中心之前，该村所属企业郑州市同乐实业开发公司还与河南省丝绸进出口公司和香港信信发展有限公司共同投资成立的河南信宇房地产有限公司（现更名为河南信宇商业管理有限公司）合作开发有同乐花园住宅项目。信乐温泉康乐中心 1996 年建成投入使用后，一直由河南信乐温泉康乐中心有限公司拥有并运营管理，直至

^[1] 《中华人民共和国城市规划法》第三十一条：在城市规划区内进行建设需要申请用地的，必须持国家批准建设项目的有关文件，向城市规划行政主管部门申请定点，由城市规划行政主管部门核定其用地位置和界限，提供规划设计条件，核发建设用地规划许可证。建设单位或者个人在取得建设用地规划许可证后，方可向县级以上地方人民政府土地管理部门申请用地，经县级以上人民政府审查批准后，由土地管理部门划拨土地。

^[2] 《中华人民共和国城市规划法》第三十二条：在城市规划区内新建、扩建和改建建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程设施，必须持有关批准文件向城市规划行政主管部门提出申请，由城市规划行政主管部门根据城市规划提出的规划设计要求，核发建设工程规划许可证件。建设单位或者个人在取得建设工程规划许可证件和其他有关批准文件后，方可申请办理开工手续。

2002 年转让给郑州同乐企业集团有限公司（庙李镇十二里屯村委会）。

2000 年 10 月，郑州同乐企业集团有限公司与郑州市强仔实业发展有限公司（2009 年 4 月 21 日营业执照已吊销）签署“合营协议”，成立“郑州五洲强仔俱乐部有限公司”（未查到注册信息），共同投资 4081 万元，按出资比例分享利润。郑州同乐企业集团有限公司以信乐温泉康乐中心房产、设备作为投资，计 2000 万元，出资占比 49%，郑州市强仔实业发展有限公司以商标、技术、管理、配方、现金出资，计 2081 万元，出资占比 51%。合营期限 20 年。

2002 年 10 月 5 日，郑州同乐企业集团有限公司、河南省丝绸进出口公司、香港信信发展有限公司、河南信宇房地产有限公司签署“河南信乐温泉康乐中心有限公司股权转让协议”，将信乐温泉康乐中心以 1888.8 万元的价格转让给郑州同乐企业集团有限公司。郑州同乐企业集团有限公司（庙李镇十二里屯村委会）用河南信宇房地产有限公司销售同乐花园住宅项目应缴给庙李镇十二里屯村委会的款项支付该股权转让费用。

在郑州同乐企业集团有限公司与郑州市强仔实业发展有限公司签署“合营协议”时，庙李镇十二里屯村委会其实尚未拥有信乐温泉康乐中心的房屋。至“河南信乐温泉康乐中心有限公司股权转让协议”签署后，庙李镇十二里屯村委会才拥有了信乐温泉康乐中心房屋。

2005年7月1日，郑州同乐企业集团有限公司与郑州市强仔实业发展有限公司签署“补充协议”，将上缴庙李镇十二里屯村委会的利润由原来按出资比例分享改为每年80万元，并按一定比例逐年提高。

2007年4月30日，丁*利（现郑州五洲大酒店俱乐部有限公司控股股东）与郑州市强仔实业发展有限公司签署“五洲强仔俱乐部有限公司股权转让协议”，丁*利出资1060万元（其中现金750万元、债务负担310万元）购买郑州市强仔实业发展有限公司所持有的郑州五洲强仔俱乐部有限公司的全部股权、经营承包权（15年）及全部资产（不含建筑物和土地）。协议约定丁*利应于2007年9月底前对郑州五洲强仔俱乐部有限公司进行更名，不再继续使用“强仔”一词。

2007年4月30日，根据五洲强仔俱乐部有限公司董事会决议，十二里屯村委会、丁*利、郑州市强仔实业发展有限公司签署“五洲强仔俱乐部有限公司承包人变更协议”，郑州市强仔实业发展有限公司在郑州五洲强仔俱乐部有限公司所持全部51%的股权转让给丁*利，丁*利替代郑州市强仔实业发展有限公司继续履行原“合营协议”和“补充协议”。

随后，按照股权转让协议，丁*利将运营公司名称由郑州五洲强仔俱乐部有限公司更名为郑州五洲大酒店俱乐部有限公司，一直经营至今。

郑州五洲大酒店俱乐部有限公司法定代表人为王*斌，丁*

利和王*斌口头约定，丁*利以资金入股占股比例 70%，王*斌以经营入股占股比例 30%，丁*利为控股股东，由王*斌对公司实施经营管理。

（四）涉事游泳馆概况

郑州五洲大酒店俱乐部有限公司五洲温泉游泳馆包括游泳池、儿童游泳池用房和男女更衣室、淋浴间等附属用房，均布置在涉事房屋的首层，建筑面积约 2727.6m²。其中游泳池用房东西长 60m，南北宽 24m，屋面共 10 跨，跨间距 6m，建筑面积 1440m²。建筑结构形式为钢筋混凝土独立柱承重，砖砌体围护结构；屋架为轻型屋面梯形钢屋架，屋架高 1.5m-2.7m；屋面板为 1.5m×6m 预应力钢筋混凝土槽型板；屋面板以上建筑做法依次为：膨胀水泥珍珠岩保温层、细石混凝土找平层、防水层；室内地面至钢屋架下弦高 12m；钢屋架下方为塑料扣板吊顶。游泳池东西长 50m，南北宽 15m，浅水区池深 1.28m，深水区池深 1.83m。

（五）事故发生单位概况

郑州五洲大酒店俱乐部有限公司，成立于 2002 年 8 月 6 日。统一社会信用代码：91410105740740565T。类型：有限责任公司（自然人投资或控股）。法定代表人：王*斌。注册资本：300 万元人民币。营业期限：2002 年 8 月 6 日至 2028 年 7 月 30 日。住所：郑州市金水区东风路 38 号。经营范围：中餐类销售，含凉菜，不含蛋糕裱花，不含生食海产品；游泳馆，洗浴；歌舞娱乐；卷烟零售。登记机关：郑州市金水区市场监督管理局，核准

日期：2016 年 6 月 23 日。

三、事发当天气象条件和地震灾害情况

经调查，2022 年 4 月 18 日，郑州市区天气情况：晴，平均气温 18℃，最高气温 23.5℃，最低气温 10.7℃，平均风速 2.7m/s，极大风速 10.9m/s，风向西北偏西。当天 00:00-23:59:59，未记录到郑州市区的地震事件。可排除因天气和地震灾害影响导致事故发生。

四、涉事房屋建设违法和当前监管问题的认定

（一）依据《城市规划法》分析历史问题

1. 根据 1982 年 6 月“郑州市区规划总图”显示，涉事房屋所占用土地位于郑州市区规划范围内。《中华人民共和国城市规划法》自 1990 年 4 月 1 日至 2007 年 12 月 31 日施行。涉事房屋建于 1994 年，因此，涉事房屋规划建设的相关审批手续应该依据《中华人民共和国城市规划法》办理。

2. 根据《中华人民共和国城市规划法》第二十九条^[3]规定，当时涉事房屋的用地和建设应该依法服从规划管理。

3. 根据《中华人民共和国城市规划法》第三十一条^[4]规定，当时涉事房屋的用地和建设应该由建设单位取得“建设用地规划许可证”，当时郑州市城市规划管理局向申请单位庙里乡政府核

^[3] 《中华人民共和国城市规划法》第二十九条：城市规划区内的土地利用和各项建设必须符合城市规划，服从规划管理。

^[4] 《中华人民共和国城市规划法》第三十一条：在城市规划区内进行建设需要申请用地的，必须持国家批准建设项目的有关文件，向城市规划行政主管部门申请定点，由城市规划行政主管部门核定其用地位置和界限，提供规划设计条件，核发建设用地规划许可证。建设单位或者个人在取得建设用地规划许可证后，方可向县级以上地方人民政府土地管理部门申请用地，经县级以上人民政府审查批准后，由土地管理部门划拨土地。

发了“建设用地规划许可证”。

4. 根据《中华人民共和国城市规划法》第三十二条^[5]规定，当时涉事房屋的建设需要依法取得“建设工程规划许可证”。事实上，当时该涉事房屋建设并未取得“建设工程规划许可证”。

（二）依据《城乡规划法》分析当前工作

1. 根据《中华人民共和国城乡规划法》（2019年4月23日修订实施）第五十一条^[6]规定，金水区政府及其城乡规划主管部门应当依法对城乡规划实施等行为进行监督检查。

2. 根据《中华人民共和国城乡规划法》第五十三条^[7]规定，金水区政府城乡规划主管部门负有监督检查职责，应当依法对城乡规划实施情况进行监督检查。

3. 根据《郑州市城乡规划管理条例》第六十四条第一款^[8]规定，市资源规划局金水分局依法负有对辖区城乡规划实施监督检查职责。

4. 根据《中华人民共和国城乡规划法》第六十条^[9]规定，金

^[5] 《中华人民共和国城市规划法》第三十二条：在城市规划区内新建、扩建和改建建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程设施，必须持有关批准文件向城市规划行政主管部门提出申请，由城市规划行政主管部门根据城市规划提出的规划设计要求，核发建设工程规划许可证件。建设单位或者个人在取得建设工程规划许可证件和其他有关批准文件后，方可申请办理开工手续。

^[6] 《中华人民共和国城乡规划法》第五十一条：县级以上人民政府及其城乡规划主管部门应当加强对城乡规划编制、审批、实施、修改的监督检查。

^[7] 《中华人民共和国城乡规划法》第五十三条：县级以上人民政府城乡规划主管部门对城乡规划的实施情况进行监督检查，有权采取以下措施：（一）要求有关单位和人员提供与监督事项有关的文件、资料，并进行复制；（二）要求有关单位和人员就监督事项涉及的问题作出解释和说明，并根据需要进入现场进行勘测；（三）责令有关单位和人员停止违反有关城乡规划的法律、法规的行为。城乡规划主管部门的工作人员履行前款规定的监督检查职责，应当出示执法证件。被监督检查的单位和人员应当予以配合，不得妨碍和阻挠依法进行的监督检查活动。

^[8] 《郑州市城乡规划管理条例》第六十四条第一款：市、县（市）、上街区城乡规划主管部门负责对本区域内违法建设的认定、立案、调查取证、下达执法文书。

^[9] 《中华人民共和国城乡规划法》第六十条：镇人民政府或者县级以上人民政府城乡规划主管部门有下列行为之一的，由本级人民政府、上级人民政府城乡规划主管部门或者监察机关依据职权责令改正，通报批评；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：（六）发现未依法取得规划许可或者违反规划许可的规定在规划区内进行建设的行为，而不予查处或者接到举报后不依法处理的。

水区政府城乡规划主管部门在监督检查中发现未依法取得规划许可等规划违法行为的，应给予处理。

5. 根据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条^[10]规定，对未取得建设工程规划许可证进行建设的，应当由金水区政府城乡规划主管部门依法进行处理。

（三）历史和当前有关问题认定

1. 依据《中华人民共和国城市规划法》有关规定，结合上述分析，当时涉事房屋没有依法取得“建设工程规划许可证”而进行建设的行为属于“违法建设”。鉴于该违法行为发生于上世纪90年代，时间已久远，政府相关监管机构已多次改革和调整，有关工作人员多已不在人世，且有关档案材料残缺不全，无法确定当时相关部门的责任人员，故建议对当时的监管部门和工作人员免予追究责任。

2. 依据《中华人民共和国城乡规划法》和《郑州市城乡规划管理条例》有关规定，结合上述分析，金水区政府资源规划主管部门负有对辖区城乡规划实施监督检查的职责，应当依法履行检查、发现未依法取得规划许可等规划违法行为，并应该依法进行处理。鉴于郑州市和金水区有关执法机构改革，职责调整的事实，建议按照调整后的职责分工履行有关执法职能。即资源规划主管部门在监督检查中发现的违法建设问题，按程序移交城市管理执

^[10] 《中华人民共和国城乡规划法》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，由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门责令停止建设；尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的，限期改正，处建设工程造价百分之五以上百分之十以下的罚款；无法采取改正措施消除影响的，限期拆除，不能拆除的，没收实物或者违法收入，可以并处建设工程造价百分之十以下的罚款。

法机构依法处理。

五、事故单位和有关单位主要问题

（一）金水区东风路街道办事处十二里屯村委会

1. 违规租赁房屋

依据《郑州市城市房屋租赁管理条例》第三条第二项^[11]之规定，金水区东风路街道办事处十二里屯（原金水区庙李乡（镇）十二里屯）村委会为其他单位提供房屋用于经营使用的行为应当视为房屋租赁，其房屋租赁行为应当遵守上述条例规定。

违反《河南省房屋租赁管理办法》第十条^[12]、第十二条第一款和第二款^[13]、第十六条第一款，违反《郑州市城市房屋租赁管理条例》第七条第一款^[14]、第八条^[15]、第十四条^[16]、第二十五条第一款^[17]。十二里屯村委会没有按规定到房地产管理部门办理房屋租赁登记备案，没有取得房屋租赁证；将涉事房屋出租给没有取得高危险性体育项目经营许可的单位违规经营使用；涉事房屋在建设时没有依法取得规划建设手续，属于违法建设，为不得出租的房屋；涉事房屋所占土地为划拨方式取得的国有土地，没有

^[11] 《郑州市城市房屋租赁管理条例》第三条第二项：下列行为视为房屋租赁：（二）以联营、入股等名义提供房屋供他人使用，只获固定收益，不负盈亏责任的。

^[12] 《河南省房屋租赁管理办法》第十条：出租房屋的结构及其附属设施应当符合建筑、消防等方面的安全条件。有下列情形之一的房屋，不得出租：（一）属于违法建筑的；……

^[13] 《河南省房屋租赁管理办法》第十二条第一款、第二款：出租人应当按照租赁合同约定向承租人提供符合出租条件的房屋，履行房屋维修义务并确保房屋和室内设施安全。出租人有权对承租人使用房屋的情况进行监督。出租人不得向无身份证明的人出租房屋；不得以出租房屋的方式为非法生产经营活动提供便利条件；……

^[14] 《郑州市城市房屋租赁管理条例》第七条第一款：房屋租赁实行登记备案制度。……

^[15] 《郑州市城市房屋租赁管理条例》第八条：出租房屋的结构及其附属设施应当符合建筑、消防等方面的安全条件。有下列情形之一的房屋，不得出租：（一）属于违法建筑的；……

^[16] 《郑州市城市房屋租赁管理条例》第十四条：以营利为目的，房屋所有权人将以划拨方式取得使用权的国有土地上建成的房屋出租的，应当将租金中所含土地收益上缴国家。……

^[17] 《郑州市城市房屋租赁管理条例》第二十五条第一款：出租人应按租赁合同约定的责任，负责检查、维修房屋及其设施，保证房屋安全。……

按规定将租金中所含土地收益上缴国家；没有按规定对涉事房屋履行房屋维修义务并确保房屋安全。

2. 没有对违法建设进行整改

违反《中华人民共和国城乡规划法》第二条第一款^[18]和第四条第二款^[19]。十二里屯村委会在明知涉事房屋没有依法取得有关规划建设手续的情况下，没有采取措施补办相关手续，仍然继续将房屋以“经营承包权”的形式出租给其他单位经营使用。

3. 没有履行房屋使用安全责任

违反《郑州市房屋使用安全管理条例》第九条第一款^[20]和第十条^[21]。十二里屯村委会作为涉事房屋所有人，是房屋使用安全责任人，没有依法履行房屋使用安全责任，没有建立房屋安全档案，没有实施且没有督促经营使用单位实施对涉事房屋安全隐患的经常性排查，没有及时发现涉事房屋钢屋架存在的安全隐患。

4. 没有对承租单位安全工作统一协调、管理

违反《中华人民共和国安全生产法》第四十九条第二款^[22]。十二里屯村委会作为涉事房屋的所有人，将其拥有的房屋以“经营承包权”的形式出租给其他单位经营使用，没有依法对经营使

^[18] 《中华人民共和国城乡规划法》第二条第一款：制定和实施城乡规划，在规划区内进行建设活动，必须遵守本法。

^[19] 《中华人民共和国城乡规划法》第四条第二款：在规划区内进行建设活动，应当遵守土地管理、自然资源和环境保护等法律、法规的规定。

^[20] 《郑州市房屋使用安全管理条例》第九条第一款：房屋所权人是房屋使用安全责任人。

^[21] 《郑州市房屋使用安全管理条例》第十条：房屋使用安全责任人承担下列房屋使用安全责任：（二）对房屋建筑结构、幕墙及其附属设施承担安全使用、隐患治理等责任。

^[22] 《中华人民共和国安全生产法》第四十九条第二款：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。

用单位的安全生产工作进行统一协调、管理，没有对房屋进行安全检查。

（二）郑州五洲大酒店俱乐部有限公司

1. 违规无证经营

违反国家体育总局等五部门《第一批高危险性体育项目目录公告》有关要求^[23]。违反《经营高危险性体育项目许可管理办法》（国家体育总局令第17号）第三条^[24]和第七条^[25]。该公司没有在游泳馆醒目位置张贴国家体育总局公告，截至事故发生时该公司没有取得“高危险性体育项目经营许可证”，且无证经营。

2. 没有履行房屋使用安全责任

违反《郑州市房屋使用安全管理条例》第九条第三款^[26]和第十条^[27]。该公司作为涉事房屋实际使用人，没有依法履行相应的房屋使用安全责任，没有对涉事房屋安全隐患进行经常性排查，没有及时发现涉事房屋钢屋架存在的安全隐患，没有建立房屋安全档案。

3. 无房屋租赁证违规从事经营活动

违反《郑州市城市房屋租赁条例》第十条。该公司在房屋所

^[23] 国家体育总局等五部门于2013年5月1日发布《第一批高危险性体育项目目录公告》，将游泳等四类体育项目列入高危险性体育项目。要求“本公告公布前已经开展目录所列高危险性体育项目经营的，经营单位应当在其经营场所醒目位置张贴本公告，对消费者进行提示，并于公告公布后6个月内按照相关规定办理许可手续。”

^[24] 《经营高危险性体育项目许可管理办法》（国家体育总局令第17号）第三条：经营高危险性体育项目实施行政许可。

^[25] 《经营高危险性体育项目许可管理办法》（国家体育总局令第17号）第七条：企业、个体工商户经营高危险性体育项目的，应当在工商行政管理部门依法办理相关登记手续后，向县级以上地方人民政府体育主管部门申请行政许可。

^[26] 《郑州市房屋使用安全管理条例》第九条第三款：房屋居住权人、承租人、借用人等房屋实际使用人以及房屋代管人应当按照法律、法规的规定以及合同约定使用房屋，并承担相应的房屋使用安全责任。

^[27] 《郑州市房屋使用安全管理条例》第十条：房屋使用安全责任人承担下列房屋使用安全责任：（二）对房屋建筑结构、幕墙及其附属设施承担安全使用、隐患治理等责任。

有人没有办理房屋租赁登记备案，没有取得房屋租赁证的情况下，违规利用租赁房屋从事经营活动。

4. 没有按国标配备相应设施和人员

违反国家标准 GB19079.1-2013《体育场所开放条件和技术要求》“第一部分：游泳场所”从业人员资格要求^[28]和安全保障 7.1.1 要求^[29]、7.2 要求^[30]和 7.3.1 要求^[31]。违反《经营高危险性体育项目许可管理办法》（国家体育总局令第 17 号）第二十三条^[32]。

该游泳馆事发当天上岗的 2 名游泳救护员均属无证上岗。该游泳馆游泳池水面面积 750m²，按要求应设置 4 个救生观察台，实际上事发当天仅设置了 2 个救生观察台。按要求应配备 5 名游泳救生员，而该游泳馆共有 4 名游泳救生员，事发当天仅 2 人上岗。事发后，根据现场勘察，该公司没有在游泳馆明显位置悬挂安全救护、安全管理、安全检查等各项规章制度，且没有按要求对游泳场所进行定期安全检查。

5. 没有构建“双预防”机制

^[28] 国家标准 GB19079.1-2013《体育场所开放条件和技术要求》“第一部分：游泳场所”从业人员资格要求：社会体育指导员（游泳）、游泳救生员应持国家职业资格上岗，游泳救生员应进行年度审核。水质管理员应取得职业资格证书。

^[29] 国家标准 GB19079.1-2013《体育场所开放条件和技术要求》安全保障 7.1.1 要求：应配置救生观察台。游泳池水面面积在 250m² 以下的，应该至少设 2 个救生观察台；水面面积在 250m² 及以上的，应按面积每增加 250m² 及以内增设 1 个救生观察台的比例，配置救生观察台。救生观察台高度应不小于 1.5 米。

^[30] 国家标准 GB19079.1-2013《体育场所开放条件和技术要求》安全保障 7.2 要求：水面面积在 250m² 以下的游泳池，应该至少游泳救生员 3 人；水面面积在 250m² 及以上的游泳池，应按面积每增加 250m² 及以内增设 1 人的比例，配备游泳救生员。

^[31] 国家标准 GB19079.1-2013《体育场所开放条件和技术要求》安全保障 7.3.1 要求：应建立健全安全救护、安全管理、安全检查、卫生检查等各项规章制度。各类安全制度应悬挂在明显位置。

^[32] 《经营高危险性体育项目许可管理办法》（国家体育总局令第 17 号）第二十三条：经营者应当保证经营期间具有不低于规定数量的社会体育指导人员和救助人员。社会体育指导人员和救助人员持证上岗，并佩戴能标明其身份的醒目标识。

违反《中华人民共和国安全生产法》第四条^[33]、第四十一条第一款和第二款^[34]。该公司没有按照法律要求建立健全全员安全生产责任制和安全生产规章制度，没有按要求定期对游泳馆钢屋架进行检查维护保养，没有构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制。没有建立安全风险分级管控制度，没有建立落实事故隐患排查治理制度。

6. 没有配备安全管理人员

违反《中华人民共和国安全生产法》第二十四条第二款^[35]。该公司从业人员在 100 人以下，没有按照法律规定配备专职或兼职安全管理人员。

7. 没有进行安全教育培训

违反《中华人民共和国安全生产法》第二十八条第一款和第四款^[36]。该公司没有按照法律要求对其从业人员进行安全生产教育和培训，仅在例会、班前个别场合泛泛讲一下消防安全、更衣室防盗、游泳池地面防滑等事项，从业人员未经培训合格均上岗

[33] 《中华人民共和国安全生产法》第四条：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。……

[34] 《中华人民共和国安全生产法》第四十一条第一款：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。第二款：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。……

[35] 《中华人民共和国安全生产法》第二十四条第二款：前款规定以外的其他生产经营单位，从业人员超过一百人的，应当设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员；从业人员在一百人以下的，应当配备专职或者兼职的安全生产管理人员。

[36] 《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。第四款：生产经营单位应当建立安全生产教育和培训档案，如实记录安全生产教育和培训的时间、内容、参加人员以及考核结果等情况。

作业，没有建立安全生产教育和培训档案。

8. 没有设置安全警示标志

违反《中华人民共和国安全生产法》第三十五条^[37]。该公司没有按照法律要求在属于高危险性体育项目的游泳场所设置明显的安全警示标志。

（三）金水区文化旅游体育局

1. 没有严格履行行业监管职责

违反《中华人民共和国安全生产法》第三条第二款^[38]。金水区文化旅游体育局作为金水区体育行业主管部门，没有严格按照法律要求强化和落实生产经营单位主体责任与政府监管责任。贯彻落实国家、省、市体育政策、法规、规章不力，对辖区体育行业安全生产监督管理不到位。

2. 没有严格履行监督检查职责

违反《全民健身条例》（国务院令 第 560 号）第三十四条^[39]，违反《经营高危险性体育项目许可管理办法》（国家体育总局令 第 17 号）第五条第二款^[40]和第十七条第二款^[41]。金水区文化旅游体育局作为金水区体育行业主管部门，没有严格对辖区高危险

^[37] 《中华人民共和国安全生产法》第三十五条：生产经营单位应当在有较大危险因素的生产经营场所和有关设施、设备上，设置明显的安全警示标志。

^[38] 《中华人民共和国安全生产法》第三条第二款：安全生产工作实行管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全，强化和落实生产经营单位主体责任与政府监管责任，建立生产经营单位负责、职工参与、政府监管、行业自律和社会监督的机制。

^[39] 《全民健身条例》（国务院令 第 560 号）第三十四条：县级以上地方人民政府体育主管部门对高危险性体育项目经营活动，应当依法履行监督检查职责。

^[40] 《经营高危险性体育项目许可管理办法》（国家体育总局令 第 17 号）第五条第二款：县级以上人民政府体育主管部门负责本行政区域的经营高危险性体育项目行政许可工作。

^[41] 《经营高危险性体育项目许可管理办法》（国家体育总局令 第 17 号）第十七条第二款：县级以上人民政府体育主管部门应当对经营者从事行政许可事项的活动实施有效监督。

性体育项目经营活动依法履行监督检查职责。贯彻落实党和国家体育方针政策不力，对辖区体育设施的安全监管不到位。

3. 没有严格查处无证经营行为

违反《无证无照经营查处管理办法》（国务院令 第 684 号）第五条^[42]。没有严格对辖区未取得高危险性体育项目经营许可的经营者进行查处。

4. 没有履行体育场馆安全的行业指导责任

违反《郑州市房屋使用安全管理条例》第四十二条^[43]。金水区文化旅游体育局作为金水区体育行业主管部门，没有指导房屋使用安全责任人建立房屋安全档案，没有依法认真履行对辖区体育场馆建筑开展安全检查的职责，对涉事房的安全检查不深入、不彻底。

5. 体育场馆建筑安全隐患排查不彻底

2020 年 11 月 16 日，郑州市体育局印发《郑州市体育局关于印发体育领域各类体育场馆房屋建筑安全隐患排查整治专项行动方案》（郑体办〔2020〕17 号），其中城市重点排查对象包括：全面排查城市既有公共建筑、经营性场所、人员密集场所和老旧危房；城市排查重点内容包括：“四无”违法建设（无正式审批、无资质设计、无资质施工、无竣工验收）。2021 年 7 月 12 日，金水区文化旅游体育局印发《金水区文化旅游体育局关于开

^[42] 《无证无照经营查处管理办法》第五条：经营者未依法取得许可从事经营活动的，由法律、法规、国务院决定规定的部门予以查处；……

^[43] 《郑州市房屋使用安全管理条例》第四十二条：教育、卫生健康、文化广电和旅游、体育等部门应当定期对学校、医院、影剧院、体育场馆等公共建筑开展安全检查，指导房屋使用安全责任人建立房屋安全档案；发现房屋安全隐患时，督促房屋使用安全责任人及时采取治理措施，并告知县（市、区）房屋使用安全管理部门。

展高危险性体育项目（游泳）经营场所安全生产大排查、大整治行动方案》（金文旅体〔2021〕56号）。

金水区文化旅游体育局落实郑体办〔2020〕17号和金文旅体〔2021〕56号文件要求不认真，对辖区内体育场馆房屋建筑安全隐患排查整治工作不彻底，没有认真检查、整改体育场馆房屋建筑存在的安全隐患。

（四）金水区城市管理执法大队

1. 没有严格落实政府令要求

依据《郑州市城市管理综合执法办法》（郑州市人民政府令 第228号）第十三条第二项^[44]和第二十二条^[45]，金水区城市管理执法大队负有查处违法建设的职责，负责行使辖区内国有土地上既有建筑区违反城乡法律、法规、规章的行政处罚权。该执法大队没有严格履行辖区违法建设查处职责。

2. 没有严格实施违法建设查处工作

2020年8月26日，金水区政府办公室印发《郑州市金水区人民政府办公室关于成立和调整部分议事协调机构的通知》（金政办〔2020〕9号），根据市政府工作安排，原金水区违法建设整治专项指挥部调整为金水区违法建设专项治理活动领导小组，领导小组办公室设在区城市管理综合执法大队，负责违法建设专项整治日常工作。区城市管理综合执法大队在领导小组中的职责

^[44] 《郑州市城市管理综合执法办法》第十三条第（二）项：市内五区城市管理综合执法部门行使下列事项的行政处罚权及相关行政强制措施：（二）市区国有土地上既有建筑区和集体土地上违法城乡规划法律、法规、规章的。

^[45] 《郑州市城市管理综合执法办法》第十三条：城市管理综合执法部门查处违法建设，有权依法采取查封施工现场、强制拆除等措施。

分工为，依据法律法规牵头负责对违法建设的查处。金水区城市管理执法大队作为金水区查处违法建设的牵头单位，日常没有严格组织对辖区违法建设情况进行排查，没有认真牵头做好违法建设查处工作，致使辖区涉事房屋违法建设长期存在。

（五）金水区东风路街道办事处

1. 没有检查、上报违法建设问题

违反《郑州市城乡规划管理条例》第六十五条第二款和第三款^[46]。金水区东风路街道办事处没有认真对辖区内建设工程进行监督检查，对既有建筑的违法建设问题，没有及时向城乡规划主管部门报告。

2. 没有认真监督管理房屋使用安全

违反《郑州市房屋使用安全管理条例》第五条第三款^[47]、第九条第一款^[48]和第十条^[49]。金水区东风路街道办事处没有认真对辖区内房屋使用安全进行日常监督管理。没有严格督促涉事房屋所有人十二里屯村委会依法履行房屋使用安全责任，没有及时督促发现、消除涉事房屋存在的安全隐患。

3. 没有严格监督检查辖区安全生产状况

违反《中华人民共和国安全生产法》第九条第二款^[50]和第七

^[46] 《郑州市城乡规划管理条例》第六十五条第二款和第三款：乡、镇人民政府和街道办事处应当对本辖区内的建设工程进行监督检查；发现不符合城乡规划的，应当及时制止，并按照有关规定予以处理。村民委员会发现本区域内有违法建设行为的，有权予以制止，并行乡、镇人民政府、街道办事处或城乡规划主管部门报告。

^[47] 《郑州市房屋使用安全管理条例》第五条第三款：乡（镇）人民政府、街道办事处对本辖区内房屋使用安全进行日常监督管理。

^[48] 《郑州市房屋使用安全管理条例》第九条第一款：房屋所权人是房屋使用安全责任人。

^[49] 《郑州市房屋使用安全管理条例》第十条：房屋使用安全责任人承担下列房屋使用安全责任：（二）对房屋建筑结构、幕墙及其附属设施承担安全使用、隐患治理等责任。

^[50] 《中华人民共和国安全生产法》第九条第二款：乡镇人民政府和街道办事处，以及开发区、工业园区、港区、风景区等应当明确负责安全生产监督管理的有关工作机构及其职责，加强安全生产监管力量建设，按照职责对本

十五条^[51]。金水区东风路街道办事处没有严格按照职责依法对辖区内生产经营单位安全生产状况进行监督检查，没有严格依法履行安全生产监督管理职责，检查、处置、上报辖区内生产经营单位存在的安全隐患。

4. 房屋建筑安全隐患排查不认真、不彻底

2020年11月8日，金水区安全生产委员会印发《金水区安全生产委员会关于印发金水区房屋建筑安全隐患排查整治专项行动方案》（金安委〔2020〕6号），由区住房保障办牵头，在全区开展房屋建筑安全隐患排查整治专项行动。其中城市重点排查对象包括：全面排查城市既有公共建筑、经营性场所、人员密集场所和老旧危房；城市排查重点内容包括：“四无”违法建设（无正式审批、无资质设计、无资质施工、无竣工验收）。排查方式：

“排查工作采取街道办事处组织拉网式排查，行业主管部门组织行业领域内房屋建筑排查“双向”同步推进的工作方式。”；责任分工：“各街道办事处承担房屋建筑安全隐患排查整治专项行动主体责任，负责组织部署、督促落实本辖区专项行动各项工作。”

金水区东风路街道办事处对辖区内房屋建筑安全隐患排查整治工作的安排布置和实施不认真、不彻底，专项行动没有严格督促房屋使用安全责任人发现、消除五洲温泉游泳馆钢屋架存在的安全隐患。

行政区域或者管理区域内生产经营单位安全生产状况进行监督检查，协助人民政府有关部门或者按照授权依法履行安全生产监督管理职责。

[51] 《中华人民共和国安全生产法》第七十五条：居民委员会、村民委员会发现其所在区域内的生产经营单位存在事故隐患或者安全生产违法行为时，应当向当地人民政府或者有关部门报告。

（六）市资源规划局金水分局

1990年4月1日起实施的《中华人民共和国城市规划法》和2019年4月23日修订实施的《中华人民共和国城乡规划法》，均要求在城市规划区内的建设项目应当依法取得“建设工程规划许可证”等建设审批手续。当时该涉事房屋建设没有取得“建设工程规划许可证”，依据《郑州市城乡规划管理条例》第八十五条第四项之规定^[52]，该涉事房屋属于“违法建设”，且该违法行为一直在持续。

1. 没有严格履行城乡规划监督检查职责

违反《中华人民共和国城乡规划法》第五十一条^[53]和第五十三条^[54]，违反《郑州市城乡规划管理条例》第六十四条第一款^[55]。市资源规划局金水分局没有依法严格履行对辖区城乡规划的监督检查责任。

2. 没有严格开展违法建设认定工作

按照金政办〔2020〕9号文件，金水分局局长为金水区违法建设专项治理活动领导小组成员，按照文件职责分工，金水分局依据法律法规牵头负责对违法建设管理及认定工作，对非法用地

^[52] 《郑州市城乡规划管理条例》第八十五条第（四）项：违法建设，是指未依法取得规划许可或者未按照规划许可内容建设的建筑物和构筑物，以及超过规划许可期限未拆除的临时建筑物和构筑物。

^[53] 《中华人民共和国城乡规划法》第五十一条：县级以上人民政府及其城乡规划主管部门应当加强对城乡规划编制、审批、实施、修改的监督检查。

^[54] 《中华人民共和国城乡规划法》第五十三条：县级以上人民政府城乡规划主管部门对城乡规划的实施情况进行监督检查，有权采取以下措施：（一）要求有关单位和人员提供与监督事项有关的文件、资料，并进行复制；（二）要求有关单位和人员就监督事项涉及的问题作出解释和说明，并根据需要进入现场进行勘测；（三）责令有关单位和人员停止违反有关城乡规划的法律、法规的行为。城乡规划主管部门的工作人员履行前款规定的监督检查职责，应当出示执法证件。被监督检查的单位和人员应当予以配合，不得妨碍和阻挠依法进行的监督检查活动。

^[55] 《郑州市城乡规划管理条例》第六十四条第一款：市、县（市）、上街区城乡规划主管部门负责对本区域内违法建设的认定、立案、调查取证、下达执法文书。

行为的查处。金水分局没有严格开展对辖区违法建设的认定工作，致使辖区涉事房屋违法建设长期存在。

（七）金水区住房保障服务中心

1. 没有严格对房屋出租情况实施监督检查

违反《河南省房屋租赁管理办法》第二十二條^[56]，违反《郑州市城市房屋租赁管理条例》第十六条第一款^[57]。金水区住房保障服务中心没有定期或不定期对涉事房屋出租情况进行严格监督检查。

2. 没有认真开展房屋安全隐患排查整治

根据《郑州市房屋使用安全管理条例》第五条第二款^[58]规定，金水区住房保障服务中心负责辖区内房屋使用安全管理工作，违反《郑州市房屋使用安全管理条例》第四十条第二款^[59]规定，没有认真定期开展房屋安全检查工作，牵头组织开展的辖区房屋建筑安全隐患排查整治专项行动不深入、不彻底。

（八）金水区政府

1. 没有形成违法建设查处工作合力

金水区政府没有严格落实《郑州市城乡规划管理条例》第六十三条第二款^[60]和第六十四条第二款^[61]之规定，没有真正形成违

[56] 《河南省房屋租赁管理办法》第二十二條：住房城乡建设（房产）部门及其所属的房屋租赁管理机构应当建立巡视制度，采集房屋租赁信息，对房屋租赁情况进行日常检查，并做好下列工作：（三）发现房屋存在安全隐患的，督促出租人或者承租人进行整改。

[57] 《郑州市城市房屋租赁管理条例》第十六条第一款：房地产管理部门应当定期或不定期地对房屋出租情况进行监督检查。

[58] 《郑州市房屋使用安全管理条例》第五条第二款：……县（市、区）房屋使用安全管理部门具体负责本行政区域内房屋使用安全管理工作。

[59] 《郑州市房屋使用安全管理条例》第四十条第二款：县（市、区）房屋使用安全管理部门应当定期开展房屋安全检查，建立房屋安全档案，明确房屋使用安全责任人。……

[60] 《郑州市城乡规划管理条例》第六十三条第二款：市、县（市）、上街区人民政府应当组织城乡规划、建设、

法建设查处协调联动机制和信息互通共享机制，个别成员对其在领导小组内的职责认定不清，相关牵头部门工作不力，导致区政府组织的违法建设查处工作无法形成合力。

2. 没有严格督促行业主管部门履职尽责

金水区政府没有严格落实《中华人民共和国安全生产法》第九条第一款^[62]和第六十二条第一款^[63]之规定，没有能够切实加强对安全生产工作的领导，没有严格督促体育行业主管部门依法履行行业安全生产监督管理职责。没有严格组织、督促体育行业主管部门依法对行业内的生产经营单位进行严格检查，没有及时排查涉事游泳馆存在的安全隐患。

六、事故原因分析

（一）直接原因

游泳馆屋盖结构长期在潮湿环境下使用，钢屋架杆件、节点及支座部位均腐蚀严重，部分杆件截面损失率较大，致使杆件强度和稳定性严重不足，部分杆件荷载引起的稳定应力严重超出材料强度。在上部荷载作用下，游泳池深水区上方钢屋架部分杆件失稳，导致屋面结构坍塌。

（二）间接原因

国土、公安等相关部门，建立违法建设查处协调联动机制和信息互通共享机制，共同做好违法建设查处工作。

^[61] 《郑州市城乡规划管理条例》第六十四条第二款：县（市）、区人民政府负责组织有关部门和单位进行日常巡查，依法制止和拆除违法建设。

^[62] 《中华人民共和国安全生产法》第九条第一款：国务院和县级以上地方各级人民政府应当加强对安全生产工作的领导，建立健全安全生产工作协调机制，支持、督促各有关部门依法履行安全生产监督管理职责，及时协调、解决安全生产监督管理中存在的重大问题。

^[63] 《中华人民共和国安全生产法》第六十二条第一款：县级以上地方各级人民政府应当根据本行政区域内的安全生产状况，组织有关部门按照职责分工，对本行政区域内容易发生重大生产安全事故的生产经营单位进行严格检查。

1. 金水区东风路街道办事处十二里屯村委会，违规将属于违法建设的房屋出租给其他经营单位长期经营使用，且没有办理房屋租赁登记备案和取得房屋租赁合同，没有依法对房屋经营使用单位的安全生产工作进行统一协调、管理，没有依法履行房屋使用安全责任，没有建立房屋安全档案，没有对涉事房屋安全隐患进行经常性排查，没有按规定检查、维修房屋及其设施，没有及时发现涉事房屋钢屋架存在的安全隐患，没有确保房屋安全。

2. 郑州五洲大酒店俱乐部有限公司，没有取得“高危险性体育项目经营许可证”，其游泳馆无证经营；无房屋租赁合同违规利用租赁房屋从事经营活动；没有依法履行相应的房屋使用安全责任，没有定期组织检查和判断游泳馆钢屋架防腐蚀保护层状态，没有建立涉事房屋安全档案，没有及时发现涉事房屋钢屋架存在的安全隐患。没有建立健全全员安全生产责任制和安全生产规章制度，没有配备安全管理人员，没有对其从业人员进行安全生产教育和培训，没有构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，没有在属于高危险性体育项目的游泳场所设置明显的安全警示标志。

3. 金水区文化旅游体育局，没有按照“三管三必须”原则认真履行体育行业安全生产监管责任。没有严格依法对辖区高危险性体育项目经营活动实施监督检查，没有严格查处无证经营行为。没有指导涉事房屋使用安全责任人建立房屋安全档案。没有认真开展对辖区体育场馆建筑安全检查工作，对辖区体育设施的

安全监管不力。体育场馆房屋建筑安全隐患排查整治专项行动中对涉事游泳馆安全排查不深入、不彻底。

4. 金水区城市管理执法大队没有严格履行辖区违法建设查处职责，没有认真牵头做好全区违法建设查处工作，没有及时查处辖区涉事房屋违法建设问题，致使该违法建设长期存在。

5. 金水区东风路街道办事处没有严格按照职责依法对辖区内生产经营单位安全生产状况进行监督检查，没有严格依法履行安全生产监督管理职责，从而检查、处置、上报辖区内违法建设情况和生产经营单位存在的安全隐患。房屋建筑安全隐患排查整治专项行动安排布置和实施不认真、不彻底。没有督促涉事房屋所有人十二里屯村委会依法办理房屋租赁登记备案、取得房屋租赁证和履行房屋使用安全责任，没有对涉事房屋安全隐患进行经常性排查，没有及时发现涉事游泳馆钢屋架存在的安全隐患。

6. 市资源规划局金水分局没有严格对辖区城乡规划实施情况进行监督检查，没有严格开展对辖区违法建设的认定工作，致使辖区涉事房屋违法建设长期存在。

7. 金水区住房保障服务中心没有定期或不定期对涉事房屋出租情况进行严格监督检查，牵头组织开展的房屋建筑安全隐患排查整治专项行动不深入、不彻底。

8. 金水区政府没有严格督促其体育行业主管部门依法履行行业安全生产监督管理职责。没有严格组织、督促体育行业主管部门依法对行业内的生产经营单位进行严格检查，没有及时排查

涉事游泳馆存在的安全隐患。没有真正形成违法建设查处协调联动机制和信息互通共享机制，没有形成查处违法建设的合力。

七、对事故相关责任人员和责任单位的处理建议

（一）对事故发生单位责任人员的处理建议

1. 马*原，原金水区十二里屯党支部书记(1987年-2004年)，郑州同乐企业集团有限公司法定代表人(1997年1月2日至今)。违规将属于违法建设的房屋出租给其他单位长期经营使用，且未组织办理房屋租赁登记备案和取得房屋租赁证；未依法对房屋经营使用单位的安全生产工作进行统一协调、管理；未依法组织建立房屋安全档案，未对涉事房屋安全隐患进行经常性排查，未及时发现涉事房屋钢屋架存在的安全隐患，导致较大亡人事故发生。对事故发生负有主要责任。建议由司法机关依法进行处理。

2. 王*斌，郑州五洲大酒店俱乐部有限公司法定代表人。作为公司主要负责人，未依法履行安全生产管理职责。未取得“高危险性体育项目经营许可证”，无证经营。无房屋租赁证，利用租赁房屋违规从事经营活动。未建立健全落实全员安全生产责任制和安全生产规章制度，未组织制定实施安全生产教育和培训计划，未定期对涉事游泳馆钢屋架实施检查、维护、修复，致使钢屋架严重腐蚀，未组织建立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，未及时督促检查公司安全生产工作并消除事故隐患，导致较大亡人事故发生。对事故发生负有主要责任。2022年4月19日，市公安局金水分局根据《中华人民共和国刑法

事诉讼法》第六十七条第二项之规定^[64]，决定对其取保候审（郑公金（东）取保字〔2022〕798号）。建议由司法机关依法进行处理。

依据《中华人民共和国安全生产法》第九十五条第二项之规定^[65]，建议由应急管理部门对其处以2021年年收入60%的罚款的行政处罚。

3. 吕*龙，郑州五洲大酒店俱乐部有限公司五洲温泉游泳馆经理。未依法履行安全生产管理职责。未及时组织检查游泳馆安全生产状况，未组织定期对涉事游泳馆钢屋架实施检查、维护、修复工作，未及时发现、消除涉事游泳馆钢屋架存在的安全隐患，导致较大亡人事故发生。对事故发生负有重要责任。依据《中华人民共和国安全生产法》第九十六条之规定^[66]，建议由应急管理部门对其处以2021年年收入35%的罚款的行政处罚。

4. 康*飞，郑州五洲大酒店俱乐部有限公司五洲温泉游泳馆副经理。未依法履行安全生产管理职责。未组织定期对涉事游泳馆钢屋架实施检查、维护、修复工作，未及时发现、消除涉事游泳馆钢屋架存在的安全隐患，导致较大亡人事故发生。对事故发生负有重要责任。依据《中华人民共和国安全生产法》第九十六

^[64] 《中华人民共和国刑事诉讼法》第六十七条第二项：人民法院、人民检察院和公安机关对有下列情形之一的犯罪嫌疑人、被告人，可以取保候审：（二）可能判处有期徒刑以上刑罚，采取取保候审不致发生社会危险性的。

^[65] 《中华人民共和国安全生产法》第九十五条：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。

^[66] 《中华人民共和国安全生产法》第九十六条：生产经营单位的其他负责人和安全生产管理人员未履行本法规定的安全生产管理职责的，责令限期改正，处一万元以上三万元以下的罚款；导致发生生产安全事故的，暂停或者吊销其与安全生产有关的资格，并处上一年年收入百分之二十以上百分之五十以下的罚款；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

条之规定^[67]，建议由应急管理部门对其处以 2021 年年收入 35% 的罚款的行政处罚。

5. 连*信，郑州五洲大酒店俱乐部有限公司工程部负责人。未依法履行安全生产管理职责。未组织定期对涉事游泳馆钢屋架实施检查、维护、修复工作，未及时发现、消除涉事游泳馆钢屋架存在的安全隐患，导致较大亡人事故发生。对事故发生负有重要责任。依据《中华人民共和国安全生产法》第九十六条之规定^[68]，建议由应急管理部门对其处以 2021 年年收入 35% 的罚款的行政处罚。

（二）对事故发生单位的处理建议

郑州五洲大酒店俱乐部有限公司，未依法履行安全生产主体责任。未取得“高危险性体育项目经营许可证”，无证经营。无房屋租赁证，利用租赁房屋违规从事经营活动。未建立健全全员安全生产责任制，未配备安全管理人员，未对其从业人员进行安全生产教育和培训，未构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，未在高危险性体育项目经营场所设置明显的安全警示标志。未依法履行相应的房屋使用安全责任，未定期组织检查和判断游泳馆钢屋架防腐蚀保护层状态，未建立涉事房屋安全档

^[67] 《中华人民共和国安全生产法》第九十六条：生产经营单位的其他负责人和安全生产管理人员未履行本法规定的安全生产管理职责的，责令限期改正，处一万元以上三万元以下的罚款；导致发生生产安全事故的，暂停或者吊销其与安全生产有关的资格，并处上一年年收入百分之二十以上百分之五十以下的罚款；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

^[68] 《中华人民共和国安全生产法》第九十六条：生产经营单位的其他负责人和安全生产管理人员未履行本法规定的安全生产管理职责的，责令限期改正，处一万元以上三万元以下的罚款；导致发生生产安全事故的，暂停或者吊销其与安全生产有关的资格，并处上一年年收入百分之二十以上百分之五十以下的罚款；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

案，未组织定期对涉事游泳馆钢屋架实施检查、维护、修复工作，未及时发现、消除涉事游泳馆钢屋架存在的安全隐患，导致较大亡人事故发生。对事故发生负有主要责任。依据《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条第二项之规定^[69]，建议由应急管理部门对其处以 130 万元罚款的行政处罚。

（三）对有关公职人员和有关部门的处理意见

对事故调查过程中发现的有关部门及其有关公职人员履职方面的问题线索等材料移交市监委，市监委作出具体处理意见。

1. 对有关公职人员的处理意见

（1）王*发，金水区东风路街道办事处十二里屯村党支部书记、村委会主任，负责十二里屯村全面工作，其违反安全生产相关法律法规和上级安排部署，未正确履行职责，未严格按照房屋建筑安全隐患排查整治专项行动工作要求，对十二里屯村房屋安全隐患排查工作不力，未发现、未上报五洲温泉游泳馆房屋安全隐患的问题。对上述问题的发生负有直接责任，给予其党内严重警告处分。

（2）沈*浩，金水区东风路街道办事处副主任，负责街道应急管理、消防安全、安全生产工作，未严格落实安全生产相关法律法规和上级安排部署有关要求，履行组织、安排、部署街道安全隐患排查工作职责不到位，未发现、未上报五洲温泉游泳馆房

^[69] 《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条：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：（二）发生较大事故的，处一百万元以上二百万元以下的罚款。

屋建筑存在的安全隐患。对上述问题的发生负有直接责任，给予其政务警告处分。

（3）沈*栋，金水区东风路街道办事处主任，主持街道行政工作，负责抓好街道经济工作、社会治安综合治理工作、信访稳定工作、履行安全生产管理职责等。本次事故当中，沈*栋履行安全生产监督管理职责不到位，对东风路街道办事处未发现郑州五洲大酒店俱乐部有限公司安全生产隐患问题失察。对上述问题的发生负有主要领导责任，给予其诫勉处理。

（4）王*，金水区东风路街道办事处党工委书记，主持街道全面工作，在本次事故当中，履行安全生产监督管理职责不到位，对东风路街道办事处未发现郑州五洲大酒店俱乐部有限公司安全生产隐患问题失察。对上述问题的发生负有主要领导责任，给予其诫勉处理。

（5）梁*田，金水区文化旅游体育局体育管理科负责人，主持体育管理科工作，负责金水区公共体育设施的监督管理工作。未严格依照体育相关法律法规，履行公共体育设施的监督管理职责不到位，对五洲温泉游泳馆未取得《高危险性体育项目经营许可证》擅自经营行为，未采取有效措施制止。对上述问题的发生负有直接责任，给予其政务记过处分。

（6）周*忠，金水区文化旅游体育局一级主任科员，事故发生时分管体育管理科，未严格落实体育设施管理有关法律法规，履行公共体育设施的监督管理职责不到位，对五洲温泉游泳馆未

取得《高危险性体育项目经营许可证》擅自经营行为，未采取有效措施进行制止的问题失察。对上述问题的发生负有主要领导责任，给予其政务警告处分。

（7）崔*，金水区文化旅游体育局行政审批科科长，按照方案要求，负责辖区内文化、旅游、文物、广播电视、体育各类行政审批工作；负责辖区文化、旅游、体育行业安全生产管理工作；负责检查监督国家、省、市文化、旅游、体育政策法规规章的贯彻落实等工作。其落实法律法规规定不到位，未正确履行辖区体育行业安全生产管理职责，未严格要求涉事游泳馆办理《高危险性体育项目经营许可证》。对上述问题负有直接责任，责令其作出检查。

（8）庞*，金水区文化旅游体育局党组成员、副局长，分管行政审批科，其未严格落实体育行业相关法律法规政策，对分管的行政审批服务科工作要求不严，落实体育行业安全生产工作不力。对上述问题负有主要领导责任，责令其作出检查。

（9）耿*，金水区城市管理执法大队副科级干部，负责东风路办事处城市管理执法工作。未严格落实城乡规划有关法律法规要求，履行日常查处违法建设工作职责不到位，执法中队日常巡查中未发现、未查处五洲温泉游泳馆违法建设问题。对上述问题的发生负有直接责任，给予其政务警告处分。

（10）高*军，金水区司法局党组成员、副局长，事故发生时任金水区城市管理行政执法大队副大队长，负责执法监督、违

法建设整治等工作，承担对辖区内违法建设查处职责，不正确履行职责，致使辖区内五洲温泉游泳馆违法建设一直未被查处。对上述问题负有主要领导责任，责令其作出检查。

（11）李*付，金水区城管局党组成员、城市管理执法大队大队长，主持执法大队全面工作，对东风路街道城市管理执法中队未严格履行辖区违法建设查处职责，对五洲温泉游泳馆违法建设一直未被查处问题失察。对上述问题的发生负有重要领导责任，给予其诫勉处理。

（12）王*州，金水区应急局监察大队长，负责安全生产监察大队业务管理工作，未正确履行职责，对全区生产经营单位存在的安全生产隐患定期开展专项检查工作安排部署不到位，对金水区安全生产监察五中队未能有效排查发现郑州五洲大酒店俱乐部有限公司安全生产隐患的问题失察。对上述问题的发生负有主要领导责任，责令其作出检查。

（13）王*祥，金水区应急局党委成员、副局长，分包金水区安全生产监察五中队，未正确履行职责，对金水区安全生产监察五中队落实安全生产法相关法律法规以及有关文件规定不到位，对能有效排查、发现五洲温泉游泳馆安全生产隐患问题失察。对上述问题的发生负有主要领导责任，责令其作出检查。

2. 对有关部门的处理意见

（1）金水区东风路街道办事处十二里屯村。经查，五洲温泉游泳馆所有权属十二里屯村委会，但该村未严格按照房屋建筑

安全隐患排查整治专项行动工作要求，对十二里屯村负责的房屋建筑安全隐患排查不力，未发现、未上报五洲游泳馆房屋建筑安全隐患问题；在五洲游泳馆建设过程中，未对违法建设行为制止、上报，致使违法建设建成并投入使用。责令其向金水区政府做深刻检查。

（2）金水区东风路街道办事处。东风路街道党工委、办事处未严格按照安全生产相关法律法规及文件有关规定，履行安全生产监督管理职责不到位，对东风路街道生产经营单位安全生产状况巡查工作不力，未发现、未处置、未上报五洲温泉游泳馆存在的安全隐患。责令其向金水区政府做深刻检查。

（3）金水区文化旅游体育局。未严格依照体育设施管理有关法律法规，履行公共体育设施的监督管理职责不到位，对金水区从事高危险性体育项目经营者监督工作不力，未采取有效措施制止五洲游泳馆在未取得《高危险性体育项目经营许可证》的情况下擅自经营行为，致使五洲游泳馆长期违规经营。责令其向金水区政府做深刻检查。

（4）金水区应急局。未严格按照安全生产相关法律法规以及有关文件规定，对金水区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不到位，金水区安全生产监察大队对全区生产经营单位存在的安全隐患检查不到位，未发现郑州五洲大酒店俱乐部安全生产隐患等问题。责令其向金水区政府做深刻检查。

（5）金水区城市管理执法大队。未严格依照城乡规划有关法律法规，履行违法建设日常查处、日常监督职责不到位，对辖区内违法建设的巡查、上报、查处不力，未发现、未查处五洲游泳馆违法建设问题，致使该违法建设长期存在。责令其向金水区政府做深刻检查。

（6）金水区住房保障服务中心。未定期或不定期对辖区房屋出租情况进行严格监督检查，组织开展的房屋建筑安全隐患排查整治专项行动不彻底。责令其向金水区人民政府做深刻检查。

（7）金水区政府。建议责成金水区人民政府深入分析事故发生的原因，查漏补缺，立行立改，并向郑州市政府做出深刻检查。

八、事故防范和整改措施建议

（一）压实主体责任，确保安全发展

十二里屯村委会要确保所租赁房屋合法安全，依法对经营使用方的安全生产工作进行统一协调、管理。作为房屋所有人，应当严格按照《郑州市房屋使用安全管理条例》规定，依法办理房屋租赁登记备案和取得房屋租赁证，履行房屋使用安全责任，结合房屋用途和房屋实际情况，积极建立房屋安全档案，对所租赁房屋安全隐患进行经常性排查，同时督促房屋实际使用人进行安全隐患排查，针对专业性要求较高的结构部位，可以聘请专业机构进行检查、检测，对发现的安全隐患要立即进行整改，对存在重大安全隐患的房屋，要坚决停止使用，严防事故发生。

郑州五洲大酒店俱乐部有限公司要严格按照有关法律、法规和行业文件要求依法办理“高危险性体育项目经营许可证”等证照，配齐相应的设施、设备和专业管理人员，做到持证合法经营。要依法建立、落实全员安全生产责任制，健全各项安全生产规章制度并认真加以落实，要配备专职或者兼职的安全生产管理人员，甚至设立专门的安全生产管理机构，要构建和实施安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，要加强对员工的安全教育和培训，并建立教育培训台账，将“双重预防体系建设”工作和全员安全生产责任制教育培训工作纳入安全生产年度培训计划，培养员工良好的安全习惯，以安全制度推动企业安全稳定发展。要切实按照《郑州市房屋使用安全管理条例》规定履行所使用房屋的使用安全责任，督促、激励各管理部门履行安全管理责任，加强对经营场馆和设施、设备的安全检查维护，并建立维护管理档案，加强风险辨识，定期依规对经营场馆等设施、设备进行专业的安全监测、鉴定，确保经营场馆和设施、设备安全运行。

（二）履行监管责任，确保行业发展

金水区文化旅游体育局作为辖区体育行业主管部门，要严格落实“三管三必须”原则，切实扛起行业管理责任。贯彻落实《全民健身条例》（国务院令第560号），依法履行对辖区高危险性体育项目经营活动的监督检查职责。要加强高危险性体育项目经营许可的管理工作，彻底摸清辖区高危险性体育项目（包括游泳等）的底数，切实按照《经营高危险性体育项目许可管理办法》（国

家体育总局令第17号)要求做好高危险性体育项目行政许可工作,严格对已取得许可的经营者从事行政许可事项的活动实施有效监督,同时对未取得许可的经营者要做好服务工作,一一厘清问题根源,一户一策尽力帮助解决问题。对存在严重问题且无法解决的,按照程序依法实施关闭。彻底纠正工作中存在的错误执法理念。依法依规实行全覆盖监管,强化全过程安全管理,加强安全生产监管执法。

金水区文化旅游体育局要按照《郑州市房屋使用安全管理条例》规定,指导辖区体育场馆房屋使用安全责任人依规建立房屋安全档案。适时组织将前期因特大暴雨灾害、疫情等原因未进行完的体育场馆房屋建筑安全隐患排查整治专项行动进行到底,彻底排查各类体育场馆房屋建筑的安全隐患,指导监督经营者消除隐患,确保人民群众生命安全。整个排查整治工作形成专题报告报送金水区政府和上级体育行业主管部门。严格落实习近平总书记对安全生产检查提出的明确要求,以彻底纠正长期存在的隐患排查发现不了问题的的问题。

金水区违法建设专项治理活动领导小组各成员单位应根据各部门职责划分,切实履行各自职责,做到横到边、纵到底,严查违法建设,坚持发现、认定、查处,确保城市规划的严肃性,确保人民群众生命安全。金水区城市管理执法大队要牵头做好全区违法建设查处工作;市资源规划局金水分局要牵头做好全区违法建设管理和认定工作;各成员单位相互协同,依法依规,把违

法建设查处工作落到实处。

金水区住房保障服务中心作为房屋使用安全管理主管部门，要按照《郑州市城市房屋租赁管理条例》规定定期或不定期对辖区房屋出租情况进行监督检查，维护房屋租赁市场秩序，严防违法建设房屋用于出租经营，特别是要严厉查处违法建设房屋作为人员密集场所经营使用。要严格按照《郑州市房屋使用安全管理条例》规定定期开展辖区房屋安全检查工作，建立房屋使用安全管理台账，认真组织辖区房屋建筑安全隐患排查整治专项行动，督促房屋使用安全责任人及时发现和消除房屋安全隐患，确保群众使用安全。

金水区东风路街道办事处要切实落实安全生产属地管理责任，依法对辖区内生产经营单位安全生产状况进行监督检查，及时分析研判辖区安全风险，紧盯薄弱环节，采取有力有效防控措施，把事故隐患消灭在萌芽状态，及时发现、处置、上报辖区内违法建设情况和生产经营单位存在的安全隐患。要彻底排查摸清辖区违法建设和各类生产经营单位底数，分门别类建立台账，尽数列清各单位基本情况，尤其是存在的问题、隐患，更要列出整改方案、时限并加以落实，形成闭环。要重点对辖区内房屋建筑安全隐患排查整治工作进行安排布置和实施，尤其是“四无”公共建筑、经营性场所、人员密集场所和老旧危房更是重中之重。对排查整治中发现的各类违法行为，要按程序上报。整个排查整治工作形成专题报告报送金水区政府。要把安全防范工作做在前

头，把功夫下在平时，各个方面、各个环节的检查都落到实处，不留死角、不留盲区，有效消除隐患，避免事故发生。

（三）落实政府责任，确保社会稳定

金水区政府要认真贯彻落实习近平总书记关于统筹发展和安全的重要论述，以及对安全生产作出的重要指示，坚持人民至上、生命至上，要全面贯彻落实中央、省、市有关安全生产工作的部署和要求，切实加强对安全生产工作的领导。要严格督促包括体育行业主管部门在内的各行业主管部门依法履行行业安全生产监督管理职责，严格组织、督促各行业主管部门依法对行业内的生产经营单位进行严格监督检查，及时发现和消除存在的安全隐患。督促、指导各行业主管部门由点及面查摆在贯彻习近平总书记关于安全生产重要指示方面存在的差距，着力解决经济社会发展中涉及安全的深层次矛盾问题，围绕更好统筹发展和安全提出真正管用有效的措施建议，找出各部门存在的痛点、难点问题，并一一加以消化处理。督促、组织、协调政府各相关部门，真正形成违法建设查处协调联动机制和信息互通共享机制，形成违法建设查处合力，下大决心、下大力气彻底解决存量违法建设问题。深刻汲取事故教训，坚持用身边事故和事故血的事实教育身边的干部和群众，深刻反思、痛定思痛，清醒认识当前安全生产形势的严峻性和复杂性，严格贯彻落实国务院安委会“安全生产十五条措施”，举一反三，筑牢底线思维，强化责任担当，统筹经济发展和安全生产工作，以具体举措和实实在在成效，创造

良好的安全发展环境。