

新乡封丘新乡市百越养殖有限公司
“9.16”较大触电事故调查报告

新乡市政府事故调查组

2025年12月

目 录

一、基本情况.....	2
(一) 事故单位及场区布置情况.....	2
(二) 非法生产情况.....	3
(三) 事故现场勘查情况.....	6
二、事故发生经过和应急处置情况.....	8
(一) 事故发生经过.....	8
(二) 应急处置情况.....	9
三、事故直接原因.....	10
四、存在的主要问题.....	11
(一) 企业主体责任严重缺失.....	11
(二) 源头审批与管控不到位.....	11
(三) 日常监管严重不力.....	12
(四) 属地管理虚化.....	12
(五) 联动监管机制缺失.....	12
五、有关方面的主要责任.....	11
(一) 有关企业.....	12
(二) 有关部门.....	13
(三) 属地党委政府.....	14
六、对事故有关责任单位及责任人员的处理建议.....	15

(一) 因在事故中死亡免于责任追究人员.....	15
(二) 已被公安机关逮捕人员.....	15
(三) 有关公职人员和单位.....	16
(四) 对事故有关责任人员和责任单位的行政处罚建议.....	16
七、事故主要教训.....	16
(一) 必须压实各方责任，切实筑牢安全生产防线.....	17
(二) 必须强化源头管控，坚决堵住风险输入关口.....	17
(三) 必须提升日常监管效能，全面堵塞安全监管漏洞.....	18
(四) 必须强化属地管理，确保安全责任层层传导.....	18
(五) 必须健全联动机制，着力构建齐抓共管格局.....	19
(六) 必须深刻汲取教训，真正做到举一反三整改.....	20
八、整改和防范措施建议.....	20
(一) 压紧企业主体责任，筑牢安全生产第一道防线.....	20
(二) 强化源头管控，严防违法行为滋生蔓延.....	21
(三) 提升日常监管效能，消除监管盲区死角.....	21
(四) 夯实属地管理责任，筑牢基层监管防线.....	22
(五) 健全联动监管机制，构建闭环监管体系.....	22
(六) 深化专项整治行动，严查违法违规叠加行为.....	23

2025年9月16日3时15分许，位于封丘县曹岗乡后马常岗村的新乡市百越养殖有限公司，在非法从事硫磺粗品精制生产过程中发生一起较大高压闪击触电事故，造成3人死亡。

事故发生后，市委、市政府高度重视，市委书记李卫东、市长魏建平分别作出批示，要求深刻汲取事故教训，加强安全宣传教育，提高群众安全意识和安全能力，加大安全隐患排查整治力度，落实“三管三必须”责任要求，确保守住守牢安全底线。封丘县委、县政府在事故发生后，积极组织救援和善后处置等工作。

依据国务院《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令 第493号）有关规定，经新乡市人民政府批准，成立了由市应急管理局牵头，市公安局、市农业农村局、市总工会、国网新乡供电公司 and 封丘县人民政府组成的新乡封丘新乡市百越养殖有限公司“9·16”较大触电事故调查组（以下简称事故调查组），对该起事故依法进行调查，并聘请专家参与事故调查。邀请市纪委监委成立追责问责审查调查组。省安委会对事故调查处理工作进行挂牌督办。

事故调查组按照“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”和“四不放过”的原则，通过现场勘验、调查取证、询问谈话、检测鉴定及专家评估论证等方式，查清了事故发生经过、原因、人员伤亡、直接经济损失和有关单位情况，查明了属地党委政府及其有关部门和单位存在的问题和相关人员的责任，总结分析了事故教训，提出了整改和防范措施建议。

调查认定，新乡封丘新乡市百越养殖有限公司“9·16”较大触电事故是一起因企业非法组织生产，未及时消除电气安全事故隐患，安全生产主体责任严重缺失，相关部门履职不到位，属地政府落实“打非治违”工作不力，而导致的较大生产安全责任事故。

一、基本情况

（一）事故单位及场区布置情况

新乡市百越养殖有限公司（以下简称百越养殖），成立于2021年7月9日，公司类型为有限责任公司，注册地位于封丘县曹岗乡后马常岗村，主要经营范围包括家禽饲养、畜牧饲养、饲料原料销售等。实际控制人徐少玺，系法定代表人徐国胜之子，合伙投资人杨金利。

2021年7月26日，百越养殖与封丘县曹岗乡后马常岗村村民委员会及有关土地承包农户签订设施农业用地协议，租赁土地27.7亩用于建设养鸡场，并取得封丘县曹岗乡政府出具的设施农业用地备案证明。2022年5月和9月，以年出栏肉鸡29万羽项目先后在“建设项目环境影响登记表备案系统”和“全国排污许可证管理信息平台”进行登记备案和《固定污染源排污登记》。10月，养殖场建设完成，在未按规定^{[1][2]}进行投资项目备案和取

^[1] 《企业投资项目核准和备案管理条例》（国务院令 第673号）第三条：对关系国家安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目，实行核准管理。具体项目范围以及核准机关、核准权限依照政府核准的投资项目目录执行。政府核准的投资项目目录由国务院投资主管部门会同国务院有关部门提出，报国务院批准后实施，并适时调整。国务院另有规定的，依照其规定。

对前款规定以外的项目，实行备案管理。除国务院另有规定的，实行备案管理的项目按照属地原则备案，备案机关及其权限由省、自治区、直辖市和计划单列市人民政府规定。

^[2] 《动物防疫条件审查办法》第二条第一款：动物饲养场、动物隔离所、动物屠宰加工场所以及动物产品无害化

得《动物防疫条件合格证》的情况下，开始养殖经营。

百越养殖场区方位为南北走向，办公区位于北部，养殖区位于南部；养殖区主要有 2 排并列南北向鸡棚，办公区主要有一排东西向平房用于办公和员工宿舍。涉事简易厂房位于鸡棚南侧，为钢结构框架，四周及屋顶用彩钢板围护，东西长 20 米，南北宽 11 米，高 7 米，东西两侧各 1 个门。



图 1 百越养殖场区布置俯瞰图

(二) 非法生产情况

1. 投资合作情况

2025 年 3 月，杨金利、王秀韶^[3]、徐少玺 3 人商议利用百越养殖鸡棚南侧空地，共同投资建设简易厂房从事硫磺粗品精制生产

处理场所，应当符合本办法规定的动物防疫条件，并取得动物防疫条件合格证。

^[3] 王秀韶，河南长垣人，杨金利同学，曾在其他企业从事非法硫磺精制生产现场操作。

事宜。口头约定杨金利负责厂房建设，原料、设备采购安装，用电线路敷设、生产管理等，王秀韶负责生产、技术，杨金利、徐少玺 2 人负责产品销售，所占股份和分红按入股投资的比列分配。

2.非法建设和生产情况

3 月底，杨金利雇佣其妻弟李某亮，伙同王秀韶 3 人，开始自行搭建钢架结构简易厂房，4 月底，简易厂房搭建完毕。6 月，杨金利通过中介供应商顾某^[4]购买了 3 台锅炉及喷淋塔、碳吸附箱等配套设备，并购买了高压恒流源，通过视频仿学、焊制了高压静电除尘装置，开始自行组织设备安装、调试和用电线路敷设。7 月下旬，生产设备安装、调试完成，期间，王秀韶因家事离开，杨金利又雇佣其妻子表弟吴某某，伙同李某亮 3 人开始生产。事发时进行硫磺粗品精制生产。

3.原料采购和产品销售情况

用于生产加工精制硫磺的主要原料为农药生产过程中产生的硫磺粉^[5]，属于危险废物^[6]。2025 年 6 月和 9 月，杨金利通过顾某及其表弟王某坤介绍，先后向山西河津市中介供应商李某^[7]购买硫磺粉 2 批共计 70 余吨用于生产。

7 月底开始生产，截至事故发生时共生产 2 批产品约 24 吨。其中，9 吨产品经顾某介绍，由徐少玺销售给安徽亳州个人经销

^[4] 顾某，男，35 岁，周口太康县龙曲镇人，伙同其表弟王某坤，从事销售锅炉、硫磺等中介工作。

^[5] 在农药生产中，硫磺粉可以作为副产物产生，尤其是在一些涉及硫化反应的农药合成过程中，其主要成分为硫磺。

^[6] 硫磺粉主要成分硫磺列入《危险化学品名录》。根据《国家危险废物名录》，被所有者申报废弃的，或者未申报废弃但被非法排放、倾倒、利用、处置的，以及有关部门依法收缴或者接收且需要销毁的列入《危险化学品目录》的危险化学品（不含该目录中仅具有“加压气体”物理危险性的危险化学品）属于危险废物，废物类别为 HW49 其他废物，废物代码为 900-999-49。

^[7] 李某，男，36 岁，山西省河津市人，从事销售硫磺粉中介工作。

商张某某；另 15 吨产品经顾某介绍，由杨金利销售给安徽阜阳市太和县个人经销商李某。

4.生产设备及流程情况

主要生产设备有低温、中温、高温锅炉各 1 台，用于加热溶解；1 台生物质燃烧机，用于将生物质压缩颗粒送入炉膛内燃烧加热；1 套高压静电除尘装置，用于静电除尘；1 个喷淋塔，用于水洗烟尘；1 个碳吸附箱，用于吸附烟尘。生产流程为：原料硫磺粗品投入低温炉，在 130-140℃ 下熔融，物料完全融化后打开阀门通过管道流入中温炉，在 260-270℃ 蒸馏出低沸点杂质，然后继续流入高温炉，硫磺在高温炉 400℃ 条件下汽化，蒸汽经冷凝至溢流槽内溢流至造粒机后在水中凝固得到固体颗粒，通过铰链机上提得到成品，包装销售。炉膛内燃烧产生的烟道气通过风机送至厂房南墙外侧的水洗罐中，再经过喷淋塔、碳吸附箱至高压静电除尘装置进行除尘后通过简易厂房东墙上的风机抽至厂房外排空。

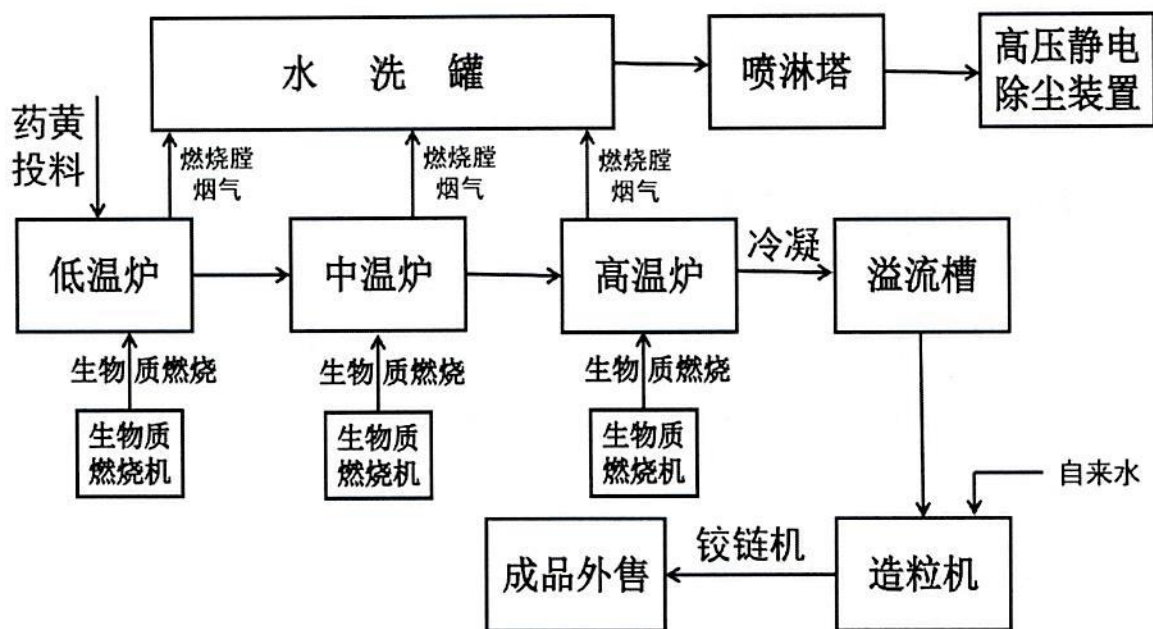


图 2 生产流程图

(三) 事故现场勘查情况

1. 供、用电勘查情况

涉事厂房由 400 伏低压单电源供电，供电电源来自百越养殖专属变压器^[8]（专变用户），属单独回路供电。供电路径为：由变压器低压侧综合配电柜接入漏电保护配电箱，经长约 140 米截面积为 4×35 平方毫米低压铝电缆架空敷设至厂房东门北墙处的总配电箱。总配电箱内有电能表 1 只，漏电断路器 1 台，低压出线回路 8 个，其中 1 个回路供出给东墙的 2 个配电箱。

变压器低压侧漏电保护配电箱中，专供涉事厂房的漏电断路器处于断开状态。厂房内 3 个配电箱（北墙 1 个、东墙 2 个）中的分路开关均处于合闸状态；北墙总配电箱进线漏电断路器未接线。

^[8] 2022 年 4 月，在封丘县供电公司立户。

表 1 主要用电设备清单

序号	设备名称	供电电压(伏)	功率(千瓦)	数量(台/个)	总功率(千瓦)	备注
1	行车	380	6.5	1	6.5	
2	插排	220	2	9	18	
3	生物质燃烧机	220	0.44	4	1.76	
4	车间照明	220	0.1	5	0.5	
5	屋外水泵	220	3	1	3	
6	排风电机	380	0.45	3	1.35	
7	锅炉风机	380	7.5	3	22.5	
8	外侧压力水罐	380	1.5	1	1.5	
9	抽风机	380	1	2	2	
10	鼓风电机	380	3	3	9	
11	高压恒流源	220	3	1	3	
12	静电除尘装置	60000				
合计					69.11	

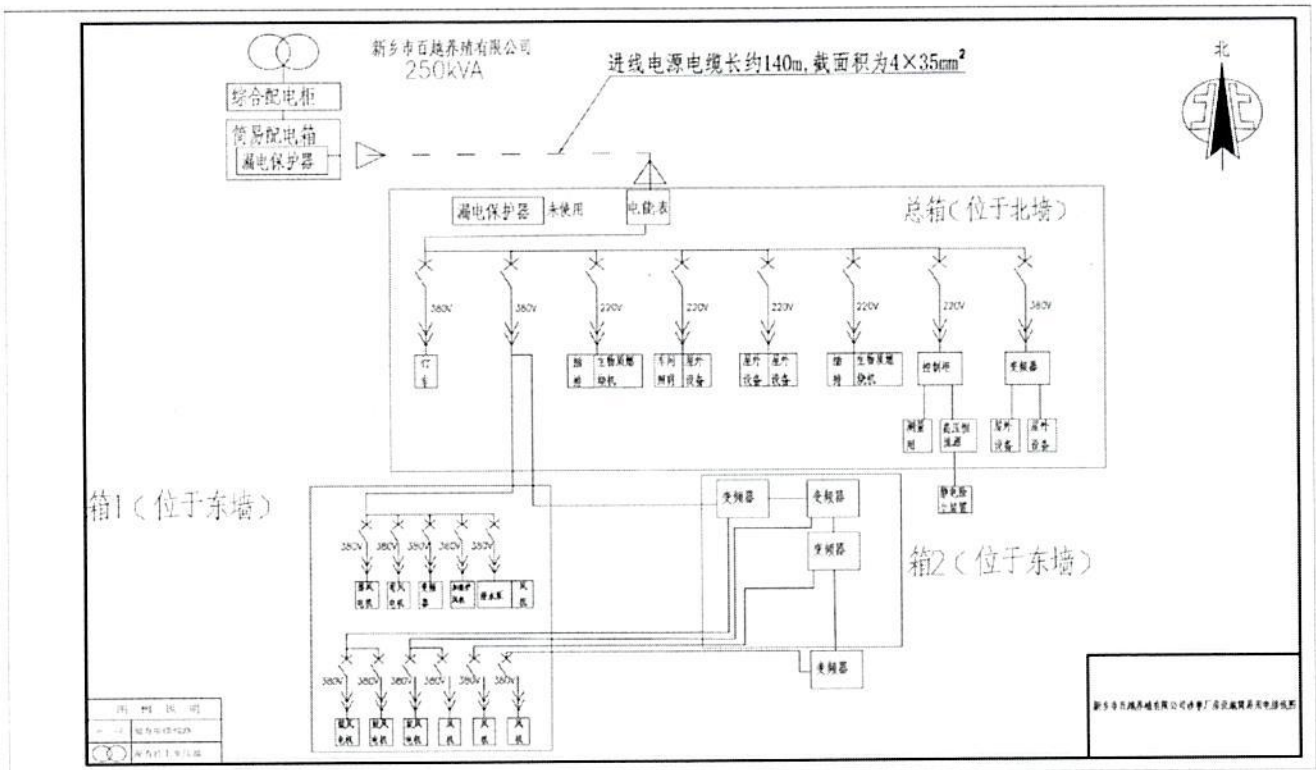


图 3 涉事厂房用电接线图

2.高压静电除尘装置勘查情况

高压恒流源^[9]安装于涉事厂房东墙，距地面 3.5 米，输入电压 380 伏，输出电压为 60 千伏，输入电流 9 安，输出电流 50 毫安，主要为高压静电除尘装置供电。高压恒流源使用一根长约 80 厘米 2.5 平方毫米的多股铜线连接高压静电除尘器金属外壳接地^[10]。高压静电除尘器金属外壳先用长为 300 毫米截面为 30 毫米 × 30 毫米 × 3 毫米的角铁将地槽钢与厂房相连，再用长为 700 毫米截面为 20 毫米 × 20 毫米 × 2 毫米（长 × 宽 × 壁厚）铁方管连接厂房基础方管（搭接长度约 35 毫米）与接地极。接地极使用截面为 20 毫米 × 20 毫米 × 2 毫米的方管引入地下，厂房内引出接地方管与室外接地极之间又使用长为 300 毫米截面为 30 毫米 × 30 毫米 × 3 毫米的角铁连接，实现设备接地。整个接地系统为单点接地，多达 4 处使用不同规格的不合格材料^[11]搭接而成，且搭接长度^[12]不符合要求，整个厂房无其他接地装置。

二、事故发生经过和应急处置情况

（一）事故发生经过

经调查询问、综合分析，还原了事故发生经过。

9 月 14 日，杨金利、李某亮、吴某某 3 人开始第 3 批产品生产。

^[9] 高压恒流源铭牌显示：生产厂家为淄博炳视电气设备有限公司，生产日期为 2025 年 6 月。

^[10] 根据中华人民共和国国家环境保护标准《电除尘工程通用技术规范》（HJ 2028-2013）9.1.11，整流变压器外壳应采用截面不小 50mm² 的编织裸铜线或 4mm × 40mm 的镀锌扁铁牢固接地，高压整流桥的（+）接地端应采用不小于 50mm² 的多芯电缆单独与除尘器本体相连接地。

^[11] 根据国家标准 GB 50169-2016 《电气装置安装工程接地装置施工及验收规范》4.1.4，接地装置材料选择应符合下列规定，除临时接地装置外，接地装置采用钢材时均应采用热镀锌，水平敷设的应采用热镀锌的圆钢和扁钢，垂直敷设的应采用热镀锌的角钢、钢管或圆钢。

^[12] 根据国家标准 GB 50169-2016 《电气装置安装工程接地装置施工及验收规范》4.3.4，接地线、接地极采用电弧焊接连接时应采用搭接焊缝，其搭接长度应符合下列规定：扁钢应为其宽度的 2 倍且不得少于 3 个棱边焊接。

16日3时15分许,60千伏高压静电除尘装置的绝缘^[13]被击穿出现漏电点,高压短路电流通过漏电点,导致整个金属结构厂房及内部金属设备的电位同步升高,正在高温炉沟槽旁作业的3名人员,被身旁突然带电的金属设备击穿致死。

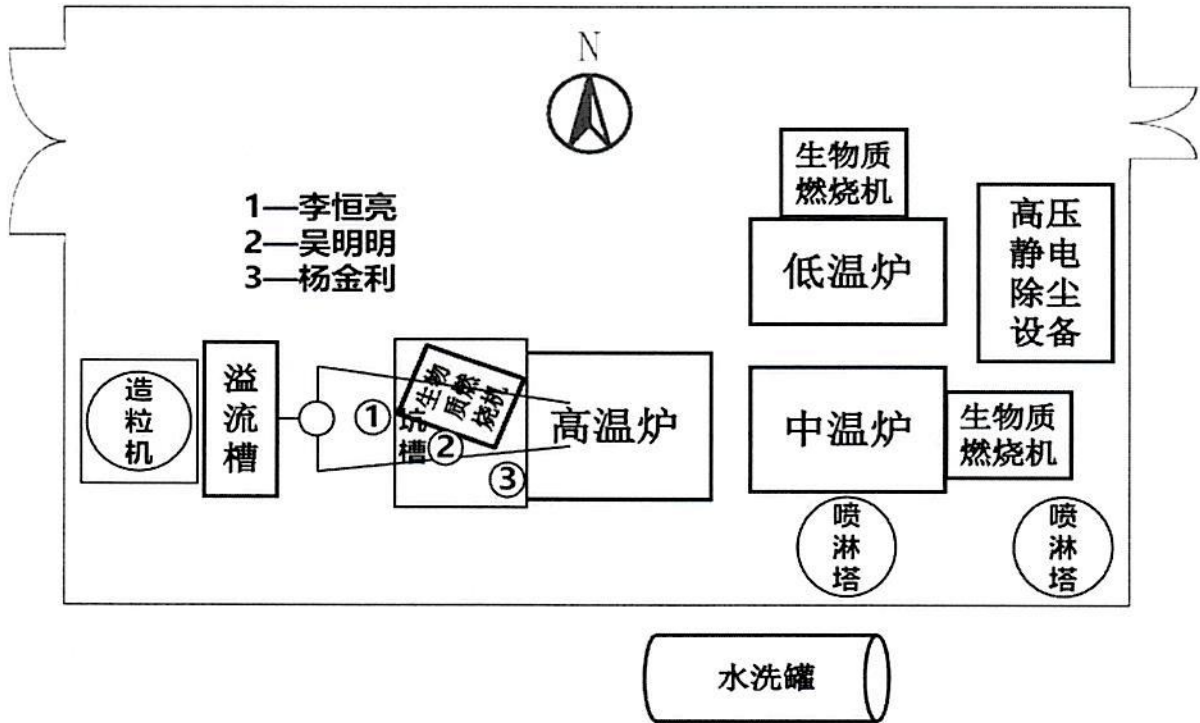


图4 事发时现场人员位置示意图

(二) 应急处置情况

16日6时19分、6时23分,封丘县110情报指挥中心、120急救指挥中心先后接到杨金利妻子李某林报警,立即指派警力和急救车辆赶赴现场,并向县委、县政府上报事故信息。封丘县委、县政府接到报告后,立即启动突发事件应急预案,组织公安、应急、农业农村和曹岗乡政府等单位相关负责同志第一时间赶赴现场,采取现场管控、疏散群众、核查事故情况、成立应急处置专

^[13] 根据国家标准 GB/T 2900.1-2008 电工术语基本术语 3.3.154, 绝缘是指用绝缘材料阻止导电元件之间的电传导。

班等措施，全力做好应急救援和善后处置。至 9 时许，经法医和医护人员现场勘察、诊查，确认杨金利、李某亮、吴某某等 3 人已无生命体征。后由封丘县殡仪馆将 3 名死者遗体运走。

事故发生后，封丘县各级党委政府及有关部门反应迅速，应急救援响应及时，采取措施有力，现场应急处置妥当，未发生次生事故。现场剩余未消耗硫磺粉，封丘县政府按照危险废物依法依规予以处置。

三、事故直接原因

经调查询问、现场勘验及试验分析，排除雷击、低压触电、低压触电施救不当等因素，认定事故直接原因为：**高湿度烟道气进入非标自制、存在安全缺陷的 60 千伏高压静电除尘装置后，引发装置绝缘被击穿产生高压短路电流；因装置的接地措施不符合规范且接地方式错误，高压短路电流无法被有效引入大地，而是通过厂房金属结构网络快速传导蔓延，导致全金属结构厂房及内部所有金属设备瞬时带电；正在高温炉沟槽旁作业且无任何绝缘防护措施的 3 名人员，遭身旁突然带电的金属设备击穿致死。**

1.高湿的运行环境。生产中，压缩的生物质燃料燃烧产生的烟道气经水洗、喷淋后，已成为高湿饱和气体，进入高压静电除尘器后，易在其暴露的高压部件和设备金属外壳表面形成凝露或一层导电水膜。

2.根本性的设备缺陷。涉事 60 千伏高压静电除尘装置为无生产厂家、无合格证、无试验报告的“三无”自行拼装设备，其绝缘强度、结构安全及耐压等级均无法保证，从根本上不具备安全运行条件；在 60 千伏高压下，潮湿的空气介电强度不足以维持绝缘，最终高压电

极与设备金属外壳之间的空气间隙被强电场击穿，对设备金属外壳发生高压电弧放电，导致设备金属外壳瞬间变为高压带电体。

3.接地失效导致全域带电。涉事厂房内供配电系统未经有资质单位设计，无接地网且漏电保护缺失，安装人员未取得高、低压电工特种作业操作证；涉事高压静电除尘装置接地措施不符合规范且接地方式错误，致使设备金属外壳的高压短路电流无法被有效引入大地，而是通过厂房内金属设备（管道、钢架、操作平台、高温炉等）连接构成的导电网络快速传导蔓延，导致厂房内所有金属设备瞬时高压带电。

4.无防护暴露与致命电击。正在高温炉沟槽旁作业，且无任何绝缘防护措施的3名作业人员，被身旁突然高压带电金属设备（高温炉、管道等）击穿空气形成的电弧电击死亡。

四、存在的主要问题

（一）企业主体责任严重缺失。百越养殖公司以养殖为掩护，非法从事高风险硫磺精制生产；现场设施由无资质人员私建，无基本安全措施与培训，管理完全失控；自运营以来始终未取得《动物防疫条件合格证》，采用隐瞒数据的方式获取环境影响登记表备案及固定污染源排污登记，实际养殖规模远超环评备案规模，非法养殖、违规排污等违法行为长期并存。

（二）源头审批与管控不到位。在涉事养殖场建设初期，曹岗乡政府违规为其办理设施农业用地备案，使其非法占用林地行为获形式认可；新乡市生态环境局封丘分局（以下简称县生态环境分局）未按规定对涉事养殖场环境影响登记备案的真实性进行

跟踪检查；封丘县农业农村局（以下简称县农业农村局）对涉事养殖场长期无动物防疫合格证问题未依法处置。

（三）日常监管严重不力。县农业农村局未有效履行行业监管职责，违规出具检疫证明，安全排查流于形式，未能发现非法建设与生产行为；县生态环境分局对涉事养殖场长期违规排污及后期非法生产排污行为失察，未建立有效的常态化监管机制，以“双随机未抽中”为由推卸监督检查责任，日常环境监管不力。

（四）属地管理责任虚化。曹岗乡政府日常监管缺位，落实“打非治违”工作不力，网格化排查工作形式化，对境内长期明显的非法行为未能察觉与制止；封丘县政府统筹协调不力，未有效统筹协调农业农村、生态环境等部门及乡政府形成监管合力，对下级失实排查数据未警觉，汲取省、市内类似事故教训不深刻，未能举一反三推动全县有效排查。

（五）联动监管机制缺失。县农业农村局、县生态环境分局、乡镇政府等多个部门在对涉事养殖场的监管过程中，信息不共享、执法不联动、责任不清晰，对“厂中厂”等跨领域非法行为缺乏联合排查与协同处置机制，导致监管存在漏洞与盲区。

五、有关方面的主要责任

（一）相关企业

新乡市百越养殖有限公司。作为经营主体，不履行安全生产主体责任，长期存在无证养殖、环评备案与实际规模不符^{[14][15][16]}、

^[14] 《建设项目环境影响评价分类管理名录》（2021年版）第二条第二款：建设单位应当按照本名录的规定，分别组织编制建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者填报环境影响登记表。

环境影响报告书环评类别：年出栏生猪5000头（其他畜禽种类折合猪的养殖量）及以上的规模化畜禽养殖；存栏生猪2500头（其他畜禽种类折合猪的养殖规模）及以上无出栏量的规模化畜禽养殖；涉及环境敏感区的规模化畜

违规排污等问题；公司实际控制人徐少玺、投资合伙人杨金利、王秀韶 3 人在未取得任何相关许可审批手续、不具备基本安全生产条件的情况下，擅自将设施农业用地用于非农建设，非法建设厂房、私接电力线路、建设非法生产设施，非法组织硫磺粗品精制生产，导致事故发生。

（二）有关部门

1.封丘县农业农村局

行业监管履职不到位，对涉事养殖场长期无证养殖及下属检疫部门持续违规出具检疫合格证等问题监管查处不力^[17]；未按省、市安全专项整治要求^{[18][19]}细化落实本行业领域排查方案，上报的隐患排查数据为零；日常监管巡查组织不力，风险排查存在盲区，

禽养殖。

^[15] 《畜禽养殖业污染物排放标准》1.2 适用范围：1.2.2 对具有不同畜禽种类的养殖场和养殖区，其规模可将鸡、牛的养殖量换算成猪的养殖量，换算比例为：30 只蛋鸡折算成 1 头猪，60 只肉鸡折算成 1 头猪，1 头奶牛折算成 10 头猪，1 头肉牛折算成 5 头猪。

^[16] 《畜禽规模养殖污染防治条例》（国务院令 第 643 号）第十二条：新建、改建、扩建畜禽养殖场、养殖小区，应当符合畜牧业发展规划、畜禽养殖污染防治规划，满足动物防疫条件，并进行环境影响评价。对环境可能造成重大影响的大型畜禽养殖场、养殖小区，应当编制环境影响报告书；其他畜禽养殖场、养殖小区应当填报环境影响登记表。大型畜禽养殖场、养殖小区的管理目录，由国务院环境保护主管部门商国务院农牧主管部门确定。

^[17] 《中华人民共和国动物防疫法》第九十八条：违反本法规定，有下列行为之一的，由县级以上地方人民政府农业农村主管部门责令改正，处三千元以上三万元以下罚款；情节严重的，责令停业整顿，并处三万元以上十万元以下罚款：（一）开办动物饲养场和隔离场所、动物屠宰加工场所以及动物和动物产品无害化处理场所，未取得动物防疫条件合格证的；

^[18] 河南省安全生产委员会办公室 2025 年 3 月 27 日印发《关于开展化工行业安全专项整治的通知》豫安委办〔2025〕22 号；二、整治内容：（一）非法违法转让、转包、转租厂房、设备、资质，或以挂靠、“厂中厂”等方式，从事化工生产、储存的。四、整治任务：（三）分类处置整治：要加强对疑似非法违法化工行为的辨别核查，各行业部门排查的疑似非法违法企业名单和各乡镇（街道、开发区）排查出的疑似非法违法场所清单，由属地县（市、区）安委办组织相关行业部门和专家进行核查确认，对认定存在非法违法行为的，严格落实分类处置措施。

^[19] 新乡市安全生产和防灾减灾救灾委员会办公室 2025 年 8 月 19 日印发《新乡市进一步开展化工行业安全专项整治行动工作方案》（新安防减救办〔2025〕35 号）；三、重点任务：（三）一是全面摸排调查。各县（市、区）组织发动辖区内有关部门、开发区和乡镇（街道）、村（社区），采取全面排查、明查暗访、突击夜查、受理举报、核查异常用电用水用气等多种方式，逐村、逐户、逐企“过筛子”，建立非法违法“小化工”清单台账。重点做到“七个彻底查清”：6.彻底查清以挂靠、租赁、或“厂中厂”等方式存在的非法违法“小化工”生产行为；四、工作步骤：（一）动员部署阶段（即日起至 8 月底）。各县（市、区）各有关部门要结合前期整治情况，针对本次专项整治任务，深入开展动员部署，细化具体落实方案。

未能通过有效行业监管^[20]及时发现并查处涉事养殖场擅自占用设施农业用地非法建设和从事非法生产的违法行为。

2.新乡市生态环境局封丘分局

对涉事养殖场环评备案与实际规模不符、长期违规排污等问题跟踪检查不到位^{[21][22]}；对非法从事硫磺粗品精制生产产生的环境污染行为失察^[23]，未能通过日常环境监管环节及时发现其非法生产行为。

（三）属地党委政府

1.曹岗乡

履行属地安全生产管理责任^[24]不到位，“打非治违”^[25]工作不深入、不彻底。在用地审批^[26]、日常监督检查等环节存在监管

^[20] 《中华人民共和国安全生产法》第三条第三款：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。

^[21] 《中华人民共和国环境影响评价法》第二十八条：生态环境主管部门应当对建设项目投入生产或者使用后所产生的环境影响进行跟踪检查，对造成严重环境污染或者生态破坏的，应当查清原因、查明责任。对属于建设项目环境影响报告书、环境影响报告表存在基础资料明显不实，内容存在重大缺陷、遗漏或者虚假，环境影响评价结论不正确或者不合理等严重质量问题的，依照本法第三十二条的规定追究建设单位及其相关责任人员和接受委托编制建设项目环境影响报告书、环境影响报告表的技术单位及其相关人员的法律责任；……

^[22] 《畜禽规模养殖污染防治条例》（国务院令 第 643 号）第二十三条：县级以上人民政府环境保护主管部门应当依据职责对畜禽养殖污染防治情况进行监督检查，并加强对畜禽养殖环境污染的监测。

^[23] 《畜禽规模养殖污染防治条例》（国务院令 第 643 号）第三十九条：违反本条例规定，未建设污染防治配套设施或者自行建设的配套设施不合格，也未委托他人对畜禽养殖废弃物进行综合利用和无害化处理，畜禽养殖场、养殖小区即投入生产、使用，或者建设的污染防治配套设施未正常运行的，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令停止生产或者使用，可以处 10 万元以下的罚款。

^[24] 《河南省安全生产条例》第五条第四款：乡镇人民政府和街道办事处，以及开发区、工业园区、港区、风景区等各类功能区应当明确有关机构负责安全生产监督管理工作，配备安全生产监督管理人员，将安全生产纳入基层网格化管理范围，按照职责加强对本行政区域或者管理区域内生产经营单位安全生产状况的监督检查，按照授权依法履行安全生产监督管理职责。

^[25] 《河南省安全生产领域打非治违工作若干规定》（豫政办〔2012〕175 号）第四条第五款：乡镇政府主要负责本辖区的非法、违法行为的排查、制止、监督和报告工作。

^[26] 《中华人民共和国森林法》第三十七条：矿藏勘查、开采以及其他各类工程建设，应当不占或者少占林地；确需占用林地的，应当经县级以上人民政府林业主管部门审核同意，依法办理建设用地审批手续。

漏洞和失职行为^{[27][28]}；网格化管理工作形同虚设，未建立健全隐患排查工作机制和职责，网格员未能有效发挥作用；落实上级安全专项整治工作部署流于形式，开展排查整治工作不力，上报的隐患排查数据为零，未能发现和制止涉事养殖场擅自占用设施农业用地非法建设^[29]和从事非法生产的违法行为。

2.封丘县

履行属地安全生产领导责任不到位^[30]，对上级安全专项整治工作部署贯彻落实不力，未能有效组织协调各职能部门形成监管合力^[31]，对乡政府及相关部门存在的履职不到位问题失察失管。

六、对事故有关责任单位及责任人员的处理建议

（一）因在事故中死亡免于责任追究人员（1人）

杨金利，百越养殖合伙投资人，非法生产投资人、组织者，现场管理负责人，对事故发生负有直接责任，鉴于已在事故中死亡，建议免于追究刑事责任。

（二）已被公安机关逮捕人员（2人）

1.王秀韶，非法生产投资人、组织者，对事故发生负有直接

^[27] 《畜禽规模养殖污染防治条例》（国务院令 第 643 号）第五条第五款：乡镇人民政府应当协助有关部门做好本行政区域的畜禽养殖污染防治工作。

^[28] 《畜禽规模养殖污染防治条例》（国务院令 第 643 号）第二十三条第二款：乡镇人民政府、基层群众自治组织发现畜禽养殖环境污染行为的，应当及时制止和报告。

^[29] 《河南省自然资源厅河南省农业农村厅关于改进设施农业用地管理促进现代农业发展的通知》（豫自然资规〔2020〕1号）：四、加强设施农业用地监管：（三）县级自然资源、农业农村主管部门、乡镇政府要将设施农业用地纳入日常监督检查范围，各负其责，形成联动工作机制。对擅自或变相将设施用地用于非农建设、违规占用永久基本农田、擅自扩大设施用地规模等行为，按违法用地进行查处，确保农地农用。

^[30] 《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。

^[31] 《河南省安全生产领域打非治违工作若干规定》（豫政办〔2012〕175号）第十五条：各级政府应当建立打非治违部门联合执法机制，依法查处跨行业、跨区域非法、违法行为，关闭不具备安全生产条件的企业。

责任，因涉嫌非法经营罪，已被封丘县公安机关逮捕。建议由司法机关依法追究其刑事责任。

2.徐少玺，百越养殖实际控制人，非法生产投资人、参与者，对事故发生负有直接责任，因涉嫌非法经营罪，已被封丘县公安机关逮捕。建议由司法机关依法追究其刑事责任。

（三）有关公职人员和单位

对在事故调查中发现的属地党委政府及有关部门的公职人员履职方面存在的问题等线索及相关材料，移交追责问责审查调查组。

建议封丘县政府向新乡市政府作出深刻检查；建议曹岗乡政府和封丘县农业农村局向封丘县政府作出深刻检查；建议新乡市生态环境局封丘分局向新乡市生态环境局作出深刻检查。

（四）对事故有关责任人员和责任单位的行政处罚建议

1.徐少玺，百越养殖实际控制人和经营人，未履行安全生产管理职责，导致事故发生。建议按照《中华人民共和国安全生产法》第九十五条第二项^[32]之规定，由新乡市应急管理局依法对其给予行政处罚。

2.百越养殖，在非法生产过程中发生触电事故。建议按照《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条第二项^[33]之规定，由新乡市应急管理局依法对其给予行政处罚。

七、事故主要教训

^[32]《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……。

^[33]《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……。

（一）必须压实各方责任，切实筑牢安全生产防线。习近平总书记反复强调，“人民至上、生命至上”，发展决不能以牺牲人的生命为代价。这必须作为一条不可逾越的红线。事故充分暴露出，企业主体责任完全悬空是事故发生的核心根源，同时，部门监管责任和属地管理责任方面存在空档，也为非法生产提供了可乘之机。涉事养殖场在不具备基本安全生产条件的情况下，非法组织硫磺粗品精制生产，属于典型的只顾利益、不要安全，主体责任严重缺失；曹岗乡政府落实安全专项整治流于形式，网格化管理形同虚设，排查不深入、上报隐患数据为零，负责涉事养殖场所在区域的“网格长（站点站长）”对网格化管理职责存在认识偏差；县农业农村局未按照要求结合本行业领域特点细化制定排查方案，落实安全专项整治工作浮于表面，在2025年4月和8月的2次专项排查中，负责排查涉事养殖场的2名防疫员未进入养殖场内部进行深入排查，仅在场区门口与负责人进行简单沟通，便凭主观判断填写了“无隐患”的排查结论；县生态环境分局自2022年百越养殖开始建设至事故发生前，未对其进行过监管执法检查。上述问题充分表明，责任不落实是最大的安全隐患。必须建立健全覆盖全链条的责任体系，以坚定的决心和有力的措施，确保各方责任切实落到实处。

（二）必须强化源头管控，坚决堵住风险输入关口。源头管控是安全生产的第一道防线，关口失守则隐患丛生，事故暴露出项目准入与审批环节存在严重漏洞。曹岗乡政府在涉事养殖场建设初期未严格核验用地合法性，在未获县级林业主管部门同意的情况下，违规为其办理设施农业用地备案手续，使非法占用林地

行为得以形式上“合法化”；县生态环境分局未按规定跟踪检查涉事养殖场环境影响登记表备案真实性，未能及时发现和查处企业隐瞒实际养殖规模、违规排污等违法行为；县农业农村局对涉事养殖场长期未取得《动物防疫条件合格证》的情况视而不见，未采取有效的监督整改措施，源头管控全面失守。这警示我们，源头管控失守必然导致后续监管陷入全面被动，必须强化源头管控责任，严格审批审核流程，加强备案后跟踪核查，才能从根本上遏制非法行为滋生蔓延。

（三）必须提升日常监管效能，全面堵塞安全监管漏洞。安全生产监管不能停留在文件上、会议上、报表里，必须体现在实实在在的行动中。事故暴露出相关职能部门在日常监管上存在严重短板，行业与环境监管双重失效。县农业农村局未能有效履行动物防疫与检疫监管职责，其下属检疫部门持续违规为无证涉事养殖场大量出栏肉鸡出具检疫合格证明，变相纵容了违法行为，日常安全巡查检查严重缺失，对其擅自改变实施农业用地用于非法建设等违法行为失察失管；县生态环境分局常态化监管机制缺失，依赖“双随机”抽查机制推卸常态化监管责任，导致涉事养殖场环境违法行为长期存在。这警示我们，必须强化监管执法的刚性约束和监管人员的责任担当，改进监管方式，完善监管机制，提升监管队伍专业能力，真正做到“长牙带刺”，让违法行为无处遁形；要坚决杜绝“双随机未抽中即无监管责任”的消极心态，综合运用明查暗访、突击检查、技术监测等多种手段，确保监管无死角、无盲区。

（四）必须强化属地管理，确保安全责任层层传导。属地管

理是安全生产的重要基础，责任悬空则底线失守。曹岗乡政府属地管理责任缺位，“打非治违”工作不力，对涉事养殖场长达数月的非法建设、私接电力、开挖池塘等行为毫无察觉；2025年3月，时任曹岗乡自然资源所所长马某勇接到徐少玺要在养殖场空地建设简易厂房的电话咨询，未对该厂房的实际用途、建设规模及合法性等进行任何实质性核查，便给予口头同意，在简易厂房建设期间及建成后，也未进行现场检查，对其擅自改变设施农业用地用于非农建设和非法生产行为失察失管，也变相为非法生产行为提供了条件。封丘县政府统筹领导不力，未有效协调各部门及乡政府形成监管合力，对“厂中厂”隐蔽性非法生产风险失察。这深刻说明，属地管理不能缺位、不能虚化，属地管理的弱化必然导致安全防线的失守，必须压紧压实县乡两级党委政府领导责任，健全责任传导机制，确保政令畅通、执行有力，打通责任落实的“最后一公里”。

（五）必须健全联动机制，着力构建齐抓共管格局。跨部门联动统筹是破解复杂监管难题的关键，机制不健全则监管缺位。事故暴露出属地政府在跨部门、跨领域联动监管上的严重缺陷，农业农村、生态环境、乡镇政府等多部门在监管中信息不共享、执法不联动、责任不清晰，未形成有效监管合力。对于“厂中厂”这类隐蔽性强、职责交叉的非法行为，缺乏常态化、制度化的联合排查、信息通报和协同处置机制，未能构建无缝衔接的监管闭环，导致企业非法行为长期游离于监管之外。这警示我们，“各扫门前雪”式的分散监管难以应对复杂风险，协同机制的缺失必

然导致监管效能的降低，必须打破部门壁垒，强化信息共享、联合执法、结果反馈的工作机制，真正形成“一处违法、处处受限”的监管合力，构建全覆盖、无死角的监管网络。

（六）必须深刻汲取教训，真正做到举一反三整改。每一起事故都是用鲜血换来的警示。今年以来，省、市内已发生多起类似“厂中厂”式非法生产事故，但封丘县政府未能引起足够重视，未能真正汲取教训，未能举一反三推动全县排查；县农业农村局、县生态环境分局等部门未能反思自身监管工作存在的问题；曹岗乡政府未能从事故中警醒，最终导致类似悲剧再次发生。教训汲取不深刻必然导致事故的重演，这也是本次事故的最大教训之一。必须坚持“四不放过”原则，深入剖析事故背后的深层次矛盾，将个案整改上升为系统治理，要通过典型案例开展警示教育，推动各地区、各部门举一反三、自查自纠，把别人的事故当作自己的镜子；将吸取教训转化为完善政策、健全机制、强化执行的具体行动，真正做到“一地出事故、全域受教育，一企有隐患、全行业受警示”，切实筑牢安全生产的思想防线。

八、整改和防范措施建议

（一）压紧企业主体责任，筑牢安全生产第一道防线。各级各部门要深刻汲取近年来重特大事故教训，严格督促各类生产经营单位开展全流程安全合规自查，严查“三违”“三超”、无证经营、隐瞒备案等违法违规行为，重点打击“以合法项目为掩护从事非法生产活动”，对化工等高风险生产活动严格实施许可准入与全过程管控；各类生产经营单位要强化企业安全基础管理，依

法配备专业设计、施工及安全管理团队，严格落实现场安全防护设施配置、从业人员岗前及常态化安全培训等法定要求，建立健全内部安全管控与诚信管理制度；各级各相关部门要充分运用“信用中国”“国家企业信用信息公示系统”信用信息归集管理功能，对隐瞒实际生产规模、违规排污、逃避监管等失信行为实施联合惩戒，提高其违法成本。

（二）强化源头管控，严防违法行为滋生蔓延。各级自然资源与农业农村部门要严格设施农业用地审批管理，完善“县级部门审核+乡镇核验”双重把关机制，对涉及林地、耕地的项目必须依法取得相关主管部门同意，杜绝违规备案、非法占地等问题；各级生态环境部门要健全环评备案真实性核查机制，对备案项目开展常态化跟踪检查，重点核查实际生产规模、排污情况与备案信息的一致性，严厉查处以欺骗手段获取备案的行为；各级农业农村部门要规范动物防疫、行业准入等审批流程，强化许可条件审查与后续监管，对未取得法定许可的非法经营主体依法责令停业整改，情节严重的坚决予以取缔。

（三）提升日常监管效能，消除监管盲区死角。各级各部门要压实行业监管责任，结合行业领域特点细化安全生产专项整治方案，针对“厂中厂”“园中园”等隐蔽性非法生产行为持续开展专项排查，建立隐患排查台账，杜绝“零隐患”虚假上报；各级生态环境部门要构建排污常态化监管机制，丰富监管手段，摒弃“以双随机未抽中为由推卸责任”的被动监管模式，对重点排污单位实施在线监控、定期核查，及时发现并查处违规排污行为；应急管理等部门

部门要强化专项整治督导指导，健全专项治理督导机制，督促乡镇及行业主管部门落实排查要求，对排查整治工作组织不力、隐患上报数据明显失实、风险管控措施悬空的地区和部门，充分运用通报、约谈等措施，推动整治要求真正落实到位。

（四）夯实属地管理责任，筑牢基层监管防线。乡镇（街道）党委政府要落实属地监管责任，健全并有效运行基层安全网格化管理机制，建立完善网格员、村支书、管区书记打非治违责任范围和工作任务，明确各级网格员在信息收集、日常巡查、异常情况报告等方面的具体职责，将“打非治违”纳入日常巡查重点，对辖区内企业的建设、生产、排污等情况开展全覆盖、常态化检查，及时发现非法建设、私接电力、违规生产等问题；县（市、区）级政府要压实统筹领导责任，建立跨部门协同监管调度机制，定期协调解决监管中的难点堵点问题，强化对乡镇及部门排查数据的真实性核验，对“零隐患”上报但实际存在违法违规行为的单位严肃追责。

（五）健全联动监管机制，构建闭环监管体系。县级政府要牵头建立健全跨部门信息共享机制，整合农业农村、生态环境、应急管理、乡镇政府等部门的监管数据，实现企业许可审批、生产经营、违法违规记录等信息互联互通。健全常态化联合执法机制。针对“厂中厂”、非法转租、隐蔽生产等跨部门、跨领域的复杂问题和风险，要制定明确、可操作的联合执法工作规程，由县级政府指定牵头部门，定期或不定期组织相关职能部门开展联合检查、联合办案，形成“线索互联、标准互通、结果共享、协同查处”的工作

闭环，提升监管合力和执法威慑力。对随着经济社会发展出现的、法律法规尚未明确或监管职责存在交叉的新业态、新风险，由县级以上政府及时组织研究协调，通过制定规范性文件、明确牵头监管部门等方式，及时厘清监管责任，确保所有生产经营活动和社会风险点都处于有效监管覆盖之下，坚决消除监管盲区和责任空白。

（六）深化专项整治行动，严查违法违规叠加行为。县级政府要在全县范围内开展“厂中厂”“非法生产+违规排污”等专项整治，重点排查化工、养殖等行业的违法违规叠加行为，对发现的问题实行“一案一策”限期整改，对涉嫌违法犯罪的移交司法机关处理；各级农业农村部门要强化检疫监管，严格检疫合格证明出具管理，严禁为无证经营、非法养殖的畜禽产品出具检疫证明，杜绝“违法行为合法化”现象。各级各部门要提升事故教训汲取转化能力，对本地区、本行业领域发生的生产安全事故以及省内外典型事故案例，及时组织深入剖析，对照检查自身工作中存在的类似问题和管理漏洞；要将事故教训转化为完善制度、强化监管的具体措施，举一反三组织开展针对性排查整治，推动安全生产责任层层落实到位。