

潢川县护城河商业街“5·20”火灾事故 调查报告

2023 年 8 月

目录

一、基本情况	- 4 -
(一) 护城河商业街基本情况	- 4 -
(二) 起火建筑基本情况	- 6 -
(三) 起火商铺基本情况	- 7 -
(四) 商业街管理单位情况	- 8 -
二、事故发生经过和应急救援情况	- 8 -
(一) 事故发生经过	- 8 -
(二) 灭火救援和应急处置情况	- 9 -
(三) 人员伤亡和经济损失情况	- 10 -
三、事故原因分析和性质认定	- 11 -
(一) 起火原因	- 11 -
(二) 火灾蔓延扩大原因	- 11 -
(三) 造成人员死亡的主要原因	- 12 -
(四) 事故性质	- 12 -
四、事故暴露的主要问题	- 13 -
(一) 老陈毛线鞋底店铺	- 13 -
(二) 消防安全服务中心	- 13 -
(三) 社区	- 13 -
(四) 街道办事处	- 14 -
(五) 市场监管部门	- 14 -
(六) 城市管理部门	- 14 -
(七) 公安派出所	- 14 -
(八) 消防救援机构	- 14 -
五、对有关责任人员和责任单位的处理意见	- 15 -
(一) 建议免于追究责任的人员	- 15 -
(二) 建议给予问责的人员	- 15 -
(三) 其他行政处理建议	- 17 -
六、事故防范措施建议	- 17 -

潢川县护城河商业街“5·20”火灾事故 调查报告（报审稿）

2023年5月20日，潢川县春申街道护城河商业街发生火灾，造成2人死亡，过火面积约1050平方米，直接经济损失约670万元。

事故发生后，各级领导高度重视。市长陈志伟、常务副市长秦保健连续作出批示，要求全力做好事故处置，迅速查明原因，妥善处理善后，扎实开展隐患排查整改，并实施提级调查。潢川县迅速启动应急响应预案，县委、县政府领导第一时间赶到现场并调集人员和装备，全力组织力量开展抢险救援、伤员救治和善后处理等工作。

根据《中华人民共和国消防法》第五十一条、《生产安全事故报告和调查处理条例》(国务院令 第493号)第十九条、国务院办公厅《消防安全责任制实施办法》(国办发〔2017〕87号)第二十八条、《河南省消防安全责任制实施办法》(河南省人民政府令 第197号)第三十条、《信阳市火灾事故调查处理规定》(信政办〔2021〕22号)第三条等有关法律法规规定，市政府于5月24日成立潢川县护城河商业街“5·20”火灾事故调查组(以下简称事故调查组)，副市长刘磊任事故调查组组长，市公安局、市应急管理局、市消防救援支队、市住房和城乡建设局、市商务局、市总工会为成员单位，下设综合组、技术组、管理组。同时邀请市纪委监委派员参加，

成立责任追究组。

事故调查组按照“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”和“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”(“三管三必须”)和“事故原因未查清不放过、责任人员未处理不放过、整改措施未落实不放过、有关人员未受到教育不放过”(“四不放过”)的要求,坚持“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”的原则,通过现场勘验、查阅资料、调查询问、检验鉴定、视频分析、模拟实验、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情况,认定了事故性质和责任,提出了对有关责任人、责任单位的处理建议和加强事故防范工作的措施建议。

一、基本情况

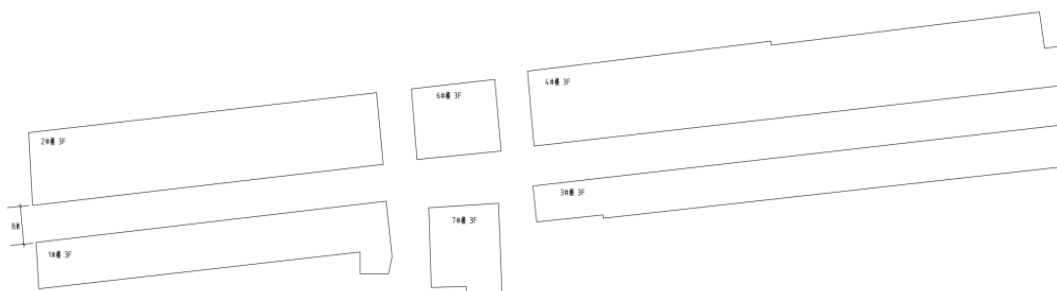
(一) 护城河商业街基本情况

护城河商业街位于潢川县航空路西侧,北邻华英商贸城,南邻黄国商贸城。该项目规划 1#、2#、3#、4#、6#共 5 栋楼(实际建设 6 栋,7#楼无规划违建),结构类型为砖混,层数 3 层,出宗地面积 10483.06m²,建筑面积 13937.112m²,工程用途为商铺,其中 1#、2#、3#、4#、6#楼建筑面积分别为 2038.5m²、3397.5m²、2547.36m²、5098.75m²、855m²。

2008 年 8 月 18 日,潢川县国土资源局与项目建设单位信阳市金城商贸有限责任公司签订《国有建设用地使用权出让合同》,出宗地面积为 10483.06 平方米;2016 年 10 月 21

日，该项目取得《建设工程规划许可证》；2009年2月24日取得《建设工程施工许可证》；2009年9月26日，该项目2#、4#楼取得《建设工程消防验收意见书》；2010年6月24日，1#、3#、6#楼取得《建设工程消防验收意见书》；2011年10月24日，该项目完成建设工程竣工验收备案手续。

护城河商业街1#、2#、3#、4#、6#、7#楼北侧均设置了消防车通道，满足宽度和高度要求，周边设置室外消火栓4具，未设置微型消防站，仅有部分商户配备干粉灭火器。



护城河市场5.20火灾周边现状图

图1 护城河商业街规划图



图2 护城河商业街卫星地图，过火商铺位于1#、2#楼西部

(二) 起火建筑基本情况

起火建筑位于护城河商业街西部，为 1#楼、2#楼，其中 1#楼砖混结构，东西走向，地上 3 层，东西长 80 米，南北宽 10 米，建筑高度 11 米，建筑面积 2038.5 平方米，内部设置金属楼梯；2#楼砖混结构，东西走向，地上 3 层，东西长 80 米，南北宽 16 米，建筑高度 11 米，建筑面积 3397.5 平方米，内部设置金属楼梯。商铺主要批发零售针织家纺、鞋服、百货、数码电子和快递寄取等。

1#楼、2#楼建设单位为信阳市金城商贸有限责任公司，施工单位为潢川县恒大建筑工程有限责任公司，设计单位为潢川县光州建筑勘察设计院有限公司，监理单位为潢川县振兴监理有限责任公司，勘察单位为潢川县鑫基岩土工程勘察有限公司。

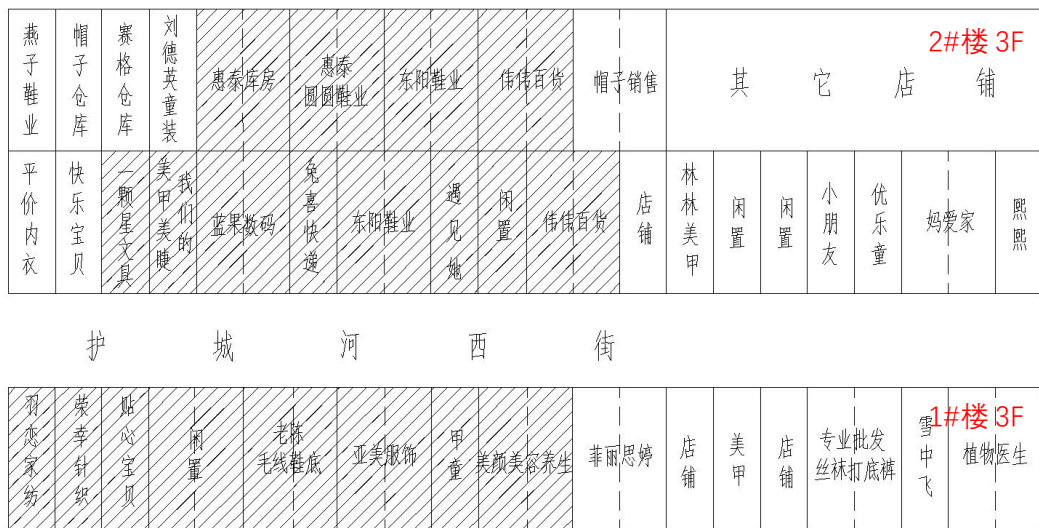


图 3 潢川县护城河商业街过火区域示意图



图4 护城河商业街过火区域无人机俯视照片

（三）起火商铺基本情况

最初起火商铺老陈毛线鞋底位于护城河商业街 1#楼第 6-7 间，房屋产权人为信阳市金城商贸有限责任公司，实际使用人为李金宝。商铺经营者陈耀国于 2022 年 5 月 1 日与李金宝签订租赁协议，未办理营业执照，实际经营范围为毛线、鞋底、鞋帮批发兼零售。

该商铺共三层，东西宽 6.4 米，南北进深 9.47 米，每层面积 60.6 平方米。其中一层用于经营，放置有桌子、货架等设施以及毛线、鞋垫等物品，仅有 1 个出口，为双扇平开玻璃门，外侧设卷帘门，南部设有两部通往二、三层的钢结构金属楼梯；二层、三层用于存放货物。

过火商铺共 20 家，其中潢川县一颗星文体用品销售店、

潢川县园园鞋业批发中心、伟伟百货、潢川县美妍日化店、潢川遇见她服装店、亚美、潢川县蓝果数码科技商贸、潢川县东阳鞋业店、甲瞳童装、潢川县荣兴制衣店等 10 家商户办理了营业执照，贴心宝贝、惠泰快递、快乐宝贝、我们的美甲美睫、冯婷婷、肖元生、羽恋家纺、老陈毛线鞋底 8 家商户未办理营业执照，2 家店铺空置未实际经营。

（四）商业街管理单位情况

护城河商业街与黄国商贸城、华英商贸城共同构成潢川县商贸城片区。2014 年 12 月 18 日，潢川县编委下发《关于成立潢川县黄国商贸城综合管理办公室的通知》（潢编[2014]18 号），为潢川县城市公用事业服务中心（潢川县城市管理局前身）所属事业单位，机构规格为股级，核定事业编制 5 名，负责“管理商贸城内违章乱搭乱建，规范装修装饰及门牌匾，环境卫生、治安秩序、消防安全等工作”。2020 年 3 月 31 日，按照《关于潢川县部分股级事业单位更换名称的通知》（潢编办[2020]11 号）文件规定，“潢川县黄国商贸城综合管理办公室”名称变更为潢川县黄国商贸城综合服务中心。

二、事故发生经过和应急救援情况

（一）事故发生经过

2023 年 5 月 20 日 12 时 57 分，老陈毛线鞋底商铺经营者陈耀国当日最后一次进入店铺。14 时 40 分，毛线鞋底店铺一层门头位置出现少许烟雾，随后冒出较大黑色浓烟。陈

耀国从店门口躺椅上起身跑向店内，附近人员和洪克琴（陈耀国妻子）到店铺门口查看并呼叫救火。群众朱勇携带 1 具干粉灭火器进入店内灭火，火势增大后撤出。14 时 42 分，火势轰燃突破门窗向周边蔓延，逐渐形成猛烈燃烧。14 时 45 分，甲瞳童装经营者潘新荣在店内给刘伟（潘新荣丈夫）打电话说隔两间的卖毛线店铺着火，刘伟到达现场后拨打潘新荣电话无人接听。

当日天气晴转阴，南风 3~4 级转东北风 2 级，最高气温 33℃，最低气温 21℃。

（二）灭火救援和应急处置情况

1. 初期处置情况

火灾发生后，群众朱勇携带 1 具干粉灭火器进入店内灭火，群众吴爱荣在店铺外面使用水盆泼水，未能有效控制火势。14 时 42 分起，周边群众陆续拨打 110、119 电话报警。

2. 消防救援机构灭火救援情况

5 月 20 日 14 时 42 分，信阳市消防救援支队指挥中心接到报警后，调派 3 个消防救援站、10 辆消防车、52 名消防救援人员赶赴现场处置，支队全勤指挥部随警出动。14 时 51 分，救援力量到达现场发现，护城河西街南、北两栋建筑均有商铺起火呈猛烈燃烧态势，受强热对流辐射和现场 3-4 级南风作用火势向火场下风北侧建筑和东西两侧方向蔓延。现场救援人员立即展开灭火战斗，运用夹击、围堵战术堵截火

势向东、北两个方向蔓延，同步开展搜救、疏散、警戒等作战行动。15时55分，现场火势得到有效控制。21时20分，现场残火全部消灭，并组织力量排查、监护现场。

期间，搜救出1名被困人员送医，救治无效身亡，另发现1具遇难者遗体。

3.当地政府及相关部门应急处置情况

火灾发生后，潢川县委、县政府迅速启动火灾事故救援预案响应预案，县委、县政府主要负责同志带领相关部门负责人赶赴现场，组织宣传、公安、应急、消防、卫健、城管、武装部、供电等有关部门人员全力开展灭火救援和事故处置工作。县公安局组织100余名警力赶赴现场，疏散周边群众、维持现场秩序、协助开展灭火救援。县城市管理局组织50余名执法人员开展交通管制和人员疏散，调动15辆洒水车进行火场供水。县人民武装部组织40名基干民兵协助清理路障，配合开展交通管制、物资清运等工作。县人民医院、120急救指挥中心现场指导火灾医疗救助和卫生防疫工作。

（三）人员伤亡和经济损失情况

1.人员伤亡情况

此次事故共造成2人死亡。

（1）陈耀国，男，60岁，身份证号：413024196311021018，户籍地：河南省潢川县隆古乡隆古村东宋店，系老陈毛线鞋底店铺经营者。

(2)潘新荣,女,53岁,身份证号:413024197004250026,户籍地:潢川县春申办事处跃进东路100号,系甲瞳童装店铺经营者。

2.经济损失情况

此次事故中房屋、装修、货物、家居用品等被烧毁、烧损,直接财产损失共计655.5363万元。

此次事故现场处置损耗水带、灭火救援服、破拆装备、油料等各类器材物资,共计10.87万元。

此次事故死亡人员丧葬费,共计3.81305万元。

综上,此次事故共造成直接经济损失670.21935万元。

三、事故原因分析和性质认定

(一)起火原因

调查组邀请国家消防救援局、河南省消防救援总队火灾事故调查专家现场指导,走访询问101人次,现场勘验3次,提取分析监控视频63小时,调取网络、智能电表、气象数据各1份,尸检报告2份,DNA鉴定报告1份等资料,经综合分析,对火灾原因作出以下认定:起火时间为5月20日14时38分许,起火部位位于潢川县护城河商业街1#楼由西至东第6-7间商铺一层,起火原因为遗留火种引燃周围可燃物蔓延成灾。

(二)火灾蔓延扩大原因

1.商铺内堆放大量可燃物。起火商铺内堆放大量毛线、

泡沫和塑料鞋底、海绵鞋帮等高分子材料货物，火灾负荷大，起火后火势发展速度快，加之相邻过火商铺经营货物也多为衣服、鞋子、日杂百货等可燃物品，导致火灾迅速蔓延扩大。

2. 商户门头广告牌易燃且相连。过火区域商铺普遍设置了超过墙体 0.25 米的门头招牌，燃烧性能低于 B1 级，不符合防火技术标准要求，火势突破起火商铺后沿门头广告牌迅速蔓延。

3. 楼顶违规搭建易燃可燃彩钢板房。护城河商业街 2#楼部分商铺在屋顶搭建易燃可燃彩钢板房，火势引燃彩钢板房后，迅速从楼顶向东西两侧蔓延扩大。

4. 消防安全基础薄弱。护城河商业街未设置微型消防站，部分商铺未配备应急照明灯、灭火器等消防器材，存在店外经营、电动车占用消防车道等现象。

（三）造成人员死亡的主要原因

1. 防火安全意识淡薄。毛线鞋底店铺存放大量毛线、泡沫和塑料鞋底等可燃易燃物品，店主陈耀国消防安全意识淡薄，存在店内抽烟的行为。

2. 逃生自救知识匮乏。此次火灾的两名遇难者缺乏对火灾危险性的正确认知，火灾初期在具备逃生条件的情况下，错误进入店铺内部抢救财物，不幸遇难。

（四）事故性质

经调查认定，潢川县护城河商业街“5·20”火灾是一起遗

留火种引发的一般火灾事故。

四、事故暴露的主要问题

经调阅 14 个单位的 300 余份档案资料、调查问询 25 名相关人员，查清了事故涉及的单位主体责任落实和职能部门、属地政府监督管理责任落实情况以及存在的问题。

（一）老陈毛线鞋底店铺

老陈毛线鞋底店落实消防安全主体责任不到位，消防安全意识不强，店主陈耀国在店内存放大量易燃可燃物品的情况下经常在店内饮酒抽烟，对检查人员的消防安全提示提醒不重视，最终导致火灾事故发生。

（二）消防安全服务中心

春申办事处消防安全服务中心履行消防安全管理工作职责不到位，开展沿街门店、九小场所消防安全专项治理不深不细，未发现并督促起火区域店铺整改火灾隐患，消防宣传教育培训成效不明显。

（三）社区

潢川县春申办事处文庙社区开展城区楼顶违建综合整治工作不扎实，在潢川县城城区楼顶违建综合整治、易燃可燃夹心材料彩钢板综合整治、华英商贸城区域消防火灾隐患综合整治等 3 次专项行动中，均未对着火区域的违章建筑和火灾隐患进行排查上报；未落实消防安全属地管理职责，日常防火巡查和消防宣传不深不细、流于形式，排查整治台账不齐全，火灾隐患雷同且无对应整改措施。

（四）街道办事处

潢川县春申办事处未落实属地管理职责，未落实消防安全网格化管理，“一长三员”未实际配备到位，部署开展消防安全专项检查不彻底；指导文庙社区开展专项整治工作不到位，对其上报台账把关不严，致使起火区域楼顶的大量违章建筑和火灾隐患未摸排到位；对社区日常消防工作指导针对性不强，未结合商贸城区域实际提出有效指导建议。

（五）市场监管部门

潢川县市场监管局对春申市场监督管理所工作监督指导不到位。春申市场监督管理所未依法有效监管过火区域商铺的经营活动，导致包括毛线鞋底店铺在内的 8 家无证经营的店铺未纳入有关部门“双随机”抽查单位库，失控漏管。

（六）城市管理部门

潢川县城市管理局开展城区楼顶违建综合整治工作不扎实，未实体化运行黄国商贸城综合服务中心，城市管理执法大队未履行工作职责。城市管理执法大队城建春申一中队未依法拆除起火区域商铺存在的大量违章彩钢板建筑。

（七）公安派出所

潢川县公安局北城派出所未认真依法履行消防工作职责，对护城河商业街消防安全形势分析研判不精准，对商户消防安全宣传教育培训不到位。

（八）消防救援机构

潢川县消防救援大队指导北城派出所、春申办事处消防

安全服务中心开展沿街门店、九小场所消防安全排查整治不到位。

五、对有关责任人员和责任单位的处理意见

（一）建议免于追究责任的人员

陈耀国，遗留火种引燃周围可燃物蔓延成灾，其行为违反了《中华人民共和国消防法》第二十一条和第六十三条的有关规定，鉴于在事故中已死亡，建议免予追究责任。

（二）建议给予问责的人员

1.李世国，原潢川县春申办事处党工委委员、副主任，消防安全服务中心主任（2019年至2023年5月）。督促辖区日常消防安全管理工作不深入不细致，领导消防安全服务中心开展日常防火巡查、宣传教育不力¹，在组织九小场所和沿街门店检查中重排查、轻整改，且在排查中未发现起火区域楼顶违章搭建的彩钢板建筑²，对“5·20”火灾事故消防安全管理工作负有主要领导责任。

2.刘慧，潢川县春申办事处党工委委员、副主任，消防安全服务中心主任（2023年5月5日任职）。督促辖区日常消防安全管理工作不深入不细致，领导消防安全服务中心开展日常防火巡查、宣传教育不力³，且在组织2023年“九小”场

¹ 《春申街道办事处关于成立消防安全服务中心的通知》（春办[2022]25号），规定消防安全服务中心要提请街道每季度开展消防安全专项治理，落实日常消防安全检查巡查制度，开展消防宣传教育培训。

² 《潢川县城区楼顶违建综合整治工作方案的通知》（潢政办[2022]22号）相关规定，街道办事处负责对本辖区“楼顶违建”情况进行调查摸底，组织宣传发动辖区群众主动拆除，协助拆除等工作。

³ 《春申街道办事处关于成立消防安全服务中心的通知》（春办[2022]25号），规定消防安全服务中心要提请街道每季度开展消防安全专项治理，落实日常消防安全检查巡查制度，开展消防宣传教育培训。

所和沿街门店兵团化检查⁴中未发现本次火灾涉及商铺楼顶违章搭建彩钢板建筑的现象，对“5·20”火灾事故消防安全管理工作负有主要领导责任。

3.李钊，春申街道文庙社区党总支书记、主任，主持文庙社区全面工作。履行消防安全属地管理职责⁵不到位，组织日常防火巡查和消防宣传不深不细，未排查整治着火区域的违章建筑和火灾隐患，对“5·20”火灾事故消防安全管理工作负有直接责任。

4.柴晓鹏，潢川县市场监督管理局春申市场监督管理所副所长。未对潢川县护城河商业街管理片区内商户无照经营的违法行为依法监管⁶，导致部分商户未能纳入有关部门双随机监管范围，对“5·20”火灾事故消防安全管理工作负有直接责任。

5.汪少斌，潢川县城城市管理局党组成员，城市管理执法大队大队长。在组织开展 2022 年潢川县城城区楼顶违建综合整治专项行动中整治不彻底⁷，分管的潢川县黄国商贸城综合管理办公室⁸未实体化运行，对“5·20”火灾事故消防安全管理

⁴ 《全县九小场所和沿街门店消防安全专项治理兵团化检查方案》（潢消安[2023]7号），方案要求各乡镇人民政府街道办事处要明确1名分管领导具体负责，检查期间，每到一地，同时要组织应急办、平安办、综合执法、公安派出所民警、辅警等编入检查组，共同参与隐患排查，并负责向导。

⁵ 《河南省消防安全责任制实施办法》第四章第二十四条，社区应当积极开展消防安全巡查、消防演练和宣传。

⁶ 《潢川县市场监督管理局职能配置、内设机构和人员编制规定》（潢政办[2019]43号）规定：市场监督管理局要指导查处无照生产经营和相关无证生产经营行为。

⁷ 《潢川县城城区楼顶违建综合整治工作方案的通知》（潢政办[2022]22号）规定：县城市管理局负责牵头城市规划区范围内“楼顶违建”整治工作。协助四办两区开展“楼顶违建”调查摸底和整治拆除工作。

⁸ 《潢川县华英商贸城区域消防火灾隐患综合整治工作实施方案》（潢安委[2021]12号）中明确：黄国商贸城综合管理办公室负责火灾安全隐患日常排查等，县城市管理局负责对违章建筑依法查处，责令拆除。

工作负有领导责任。

6.余书君，潢川县城市管理局城市管理执法大队城建春申一中队负责人。查处片区护城河商业街楼顶彩钢板违章建筑工作不力⁹，未及时消除火灾隐患，对“5·20”火灾事故消防安全管理工作负有直接责任。

（三）其他行政处理建议

建议责令潢川县春申街道办事处文庙社区向潢川县春申街道办事处作出深刻检查，责令潢川县公安局北城派出所向潢川县公安局作出深刻检查。

建议责令潢川县春申街道办事处、潢川县城市管理局、潢川县市场监督管理局和潢川县消防救援大队向潢川县人民政府作出深刻检查。

六、事故防范措施建议

（一）坚持人民至上，树牢安全发展理念。各级党委政府和有关部门要认真学习贯彻党的二十大精神，坚决贯彻习近平总书记关于安全生产和消防工作的重要论述，坚持“人民至上、生命至上”，认真落实“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”要求，强化底线思维、红线意识，在统筹经济社会发展、城乡建设中自觉把人民生命安全放在第一位，把防范化解重大安全风险摆在重要位置，大力推进安全发展、高质量发展。要坚决反对形式主义，依法严厉打击消防安全

⁹ 《潢川县城区楼顶违建综合整治工作方案的通知》（潢政办[2022]22号）规定：城市管理局执法大队所属的城建春申一中队协助配合春申办事处开展“楼顶违建”调查摸底和整治拆除工作。

违法违规行为，重大风险隐患要一抓到底、彻底解决，严防漏管失控引发事故。

（二）强化各级责任，形成齐抓共管格局。各级党委政府要加强对消防工作的领导，明确主要负责人为第一责任人、分管消防工作的负责人为主要责任人、其他负责人对分管范围内的消防工作负领导责任。各行业部门要严格落实“三管三必须”要求，认真履行消防安全监管职责，扎实开展行业系统消防安全标准化管理工作。要加强基层消防力量建设，落实人员、经费、装备等保障措施，探索增设消防事业编制，建立基层消防安全治理长效机制。要健全消防工作协作机制，优化联动机制，加大人力、物力投入，形成消防治理合力。要将消防安全与城市发展结合起来，高度重视源头治理，督促相关部门严把规划、建设、运营等关口，努力提高各地抵御火灾的能力。

（三）严格工作措施，狠抓隐患排查治理。要深刻汲取火灾事故教训，举一反三，明确各级、各行业部门消防安全工作职责，分区域、分领域开展火灾隐患排查整治。发动乡镇（街道）消防安全服务中心、公安派出所、城市管理、市场监管、综合执法等基层力量，持续深化九小场所和沿街门店消防安全治理，重点整治违规住人、违规设置防盗网广告牌、违章搭建泡沫夹芯彩钢板建筑、消防设施器材配置不到位、电气线路私拉乱接、消防通道不畅等突出问题。对检查

发现的影响消防安全的隐患和违法行为，要跟踪督促整改，及时消除隐患，形成工作闭环。同时，要持续巩固整治成效，防止问题反弹。

（四）强化宣传培训，提升公众消防意识。各级各部门要大力推进消防宣传进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭，充分发挥传统媒体和各类新媒体作用，普及消防安全知识，切实增强群众火灾防范意识和逃生自救能力。要将消防安全教育纳入普法教育、国民素质教育、职业技能培训范畴，强化各级党政领导干部、市场主体责任人、管理人、群租房出租人、承租人和电工、焊工等人员的消防培训，精准提高重点人群消防安全素质。要充分调动群众参与消防安全工作的积极性，鼓励、引导群众举报投诉和消除身边的火灾隐患。

信阳市人民政府潢川县“5·20”火灾事故调查组