

广州市城市管理和综合执法局  
行政复议决定书

穗城管行复〔2019〕35号

申请人：广东某建设集团有限公司

被申请人：广州市黄埔区城市管理和综合执法局

地址：广州市黄埔区水西路12号凯达楼

申请人广东某建设集团有限公司不服被申请人广州市黄埔区城市管理和综合执法局2019年7月18日做出的《行政处罚决定书》（穗综埔处字〔2019〕第3400078号），7月31日向本机关申请行政复议。本案依法受理，现已审查终结。

**申请人请求：**

取消穗综埔处字〔2019〕第3400078号行政处罚决定书的判罚决定。

**申请人称：**

我司经过相关合法手续审批，于2018年2月1日在管线业主单位广州市开发区供水管理中心（以下简称管线业主）摇珠确定，负责承建黄埔区有轨电车1号线（长岭居-萝岗）项目永顺大道供水管迁改工程。2019年5月30日，我司在黄埔区永顺大道万科培元里附近路段，按已审批通过的迁改方案实施拆除旧供水管时不慎发生刮碰现有煤气管道导致

煤气泄漏事故，广州市黄埔区城市管理和综合执法局（以下简称黄埔分局）于当天对该事故进行了执法检查笔录，并于月 10 日正式进行了该案的询问笔录。2019 年 7 月 18 日，黄埔分局对该案做出了穗综埔处字[2019]第 3400078 号行政处罚决定书，就该事故对我司 罚款 10 万元的行政处罚。我司认为黄埔分局出具的行政处理结果在未有区分清楚该事件中双方的责任分摊的前提下，对我司做出《城镇燃气管理条例》第五十一条第一款中的最高处罚决定实属不妥，为此我司向贵局申请对该案件进行行政复议。

一、项目情况介绍。

黄埔区有轨电车 1 号线（长岭居-萝岗）PPP 项目是省重点建设项目，该项目经过广州开发区建设局、广州市黄埔区住房和建设局等政府部门批准同意实施，项目业主广州开发区交通投资集团有限公司（以下简称项目业主）已在广州开发区建设工程质量安全监督站对该项目进行了登记备案，因此该项目已具备了合法施工手续。该项目供水管线迁改工程是为满足主体工程建设的需要，将现状阻碍主体施工的旧供水管线进行迁移及拆除，供水管线迁改的施工是在主体围蔽范围内实施，其相关的占道开挖及规划报建等工作由项目业主负责统筹解决。该项目涉及的供水、供电及煤气等各类管线迁改工程的实施范围基本包含在主体工程的施工范围内，所以各类管线的占道及开挖施工手续均是使用主体工程审批通过的相关手续。供水及煤气等各类管线的迁改工程是该整体

项目的分项工程，各类各类管线迁改所涉及的设计及施工方案均通过了项目业主的审批，实施前及实施过程当中由项目业主定期召开的工程例会协调各参建单位解决施工中相互配合的问题。供水迁改方案包括新建管道及拆除旧管两部分内容，我司在项目开工前经项目业主协调已将供水管线的迁改方案知会了煤气业主单位广州东永港华燃气有限公司（以下简称港华燃气），在项目实施的前期新建管道阶段煤气单位均有派人旁站监控供水管线施工，但在事故发生当天我司实施拆除旧管施工过程中港华燃气的监控及巡线人员并没有到位，这是本次事故诱发的其中一个因素。

## 二、事故经过说明。

2019年5月30日上午约11时，我司施工人员根据项目建设要求及已审批的施工图纸，在永顺大道万科培元里小区西南侧人行道位置（项目道路里程 K4+400 附近）进行旧供水管拆除工程中，发现旧供水管上方位置有一条并行的 DN300 煤气管道气骑压旧供水管，现场施工人员实时调整为在供水管北侧进行开挖作业，沿旧供水管走向由东往西按 30CM/层进行分层开挖的施工方​​案。当实施到里程 K4+400 位置时，因旧供水管的正上方有一个未有现场标识且在综合管线规划平衡图也无表示的旧 DN100 煤气预留三通（含阀门但无阀门井），我司在不知情正常作业时钩机不慎刮碰到该设施，造成该预留 DN100 三通底部开裂而产生煤气泄漏。现场施工人员发现煤气泄漏时即时停止施工，并通知了港华燃气

的巡查人员、土建总包单位中铁二十二局市政公司及项目业主等相关人员进行抢修，同时在现场实施了疏散附近人员，拉好隔离带保护现场，对过往车辆进行交通绕道疏解等相应措施，遏制了事态进一步恶化，直至 16:30 港华燃气抢修人员完成修复事故煤气管道并解除了险情。

### 三、事故原因分析

1. 供水管线被煤气管线直接骑压是引发本次事故的主要因素。根据现场施工相片显示，事故发生的煤气管道骑压在旧有供水管道上方约 30CM 的位置，根据国家颁布的《城市工程管线综合规划规范》（GB50289-2016）4.1.6 明文规定，“各种工程管线不应在垂直方向上重叠敷设”及表 4.1.9 要求煤气与供水管最少水平净距为 0.5m 的要求，煤气管道的安装属于违规行为。根据管线业主提供的资料显示，旧有供水管道的建设时间是 2008 年 6 月 24 日至 2009 年 11 月 24 日，供水管道的投产运营已达 10 年之久，而根据管线开挖的常规经验分析，事故发生段的煤气管道应该在供水管道投产之后才敷设的，而且没有按照规范要求施工造成了管线骑压的事实。

2. 事故发生段煤气设施标识不清晰是造成事故的直接原因。本次事故所损坏的位置是 DN300 煤气主管分支预留的 DN100 三通及阀门，由于相关图纸上并无显示该煤气附属设施，现场地面也无阀门井等明显标识，且该设施的实际埋深覆土不足 50CM（不符合《城市工程管线综合规划规范》（GB50289-2016）4.1.1 最少覆土 0.6m 的规范要求），

这些因素令到我司在进行正常机械挖土作业时不慎刮碰到该煤气设施。3. 现场监护及巡线人员监控缺失是引发事故的另一个诱因。如前所述，我司在实施供水管迁改施工前已知会了港华燃气，且在新建管道前期阶段双方均合作良好，但在新管线投产后我司实施拆除旧管的后期施工过程中，港华燃气的巡线及监护人员没有履行好工程建设期间每日巡查施工现场的职责。我司在缺失监控的情况下（该种情形应视为港华燃气已知情及默许），为保证主体工程工期的顺利推进，按施工计划实施拆除旧供水管线过程中不慎发生了本次意外事故。综合上述的实际情况，我司特向贵局申请对该案件进行行政复议，取消黄埔分局的穗综埔处字[2019]第3400078号行政处罚决定书的判罚决定，根据实事求是及按责定罚的原则对该案件重新进行裁定。

### **被申请人称：**

一、答复人对申请人作出的《行政处罚决定书》（穗综埔处字[2019]第3400078号）认定事实清楚，适用法律正确，程序合法。2019年5月30日16时30分，在广州市黄埔区永和街永顺大道黄埔区有轨电车1号线（萝岗-长岭区）项目永顺大道段供水管迁改工程施工过程中造成燃气管网毁损一处，造成燃气泄漏。事故发生后，答复人执法人员立即赶往事故现场，依法对事故现场进行检查。查明申请人广东某建设集团有限公司承建黄埔区有轨电车1号线（萝岗-长

岭居)项目永顺大道段供水管迁改工程。该工程在开挖拆除旧供水管时,造成煤气管网毁损1处,港华燃气公司抢修队正在进行抢修。答复人执法人员拍摄了现场照片。申请人的受委托人陈道彬对《检查笔录》和现场照片签字确认。同日,答复人向申请人送达《责令限期改正通知书》和《询问通知书》。2019年6月10日,答复人对申请人的受委托人陈道彬进行询问并制作《询问笔录》,陈道彬在询问过程中,承认申请人在施工过程中毁损燃气管网,并辩称造成此次事故的原因是旧供水管的正上方有一个未有现场标识且在综合管线规划平衡图也无标示的旧DN100煤气预留三通(含阀门但无阀门井),申请人在不知情正常作业时钩机不慎刮碰到该设施,造成该预留DN100三通底部发生开裂而产生煤气泄漏。而且事故发生后,现场工作人员立即通知港华燃气巡查人员进行抢修,组织疏散附近人员,拉好隔离带,遏制事态进一步恶化。希望能对申请人给予免责处理。陈道彬在上述笔录上写明情况属实,并签字确认。申请人还向答复人提交了《黄埔区有轨电车1号线(长岭居-萝岗)项目永顺大道供水管迁改施工造成万科培元里现有煤气管网破损事故经过报告》及其附件。鉴于答复人查明的上述事实,2019年6月27日,答复人作出《告知书》(穗综埔告字[2019]第3400078号)并送达申请人,告知申请人拟对其上述违法行为作出责令限期改正,恢复原状或者采取其他补救措施,单位罚款

85000-100000 元的行政处罚。并告知其有权提出陈述和申辩及可在收到告知书之日起三日内申请听证。听证期满，申请人未申请听证。答复人认为申请人广东某建设集团有限公司的行为违反了《城镇燃气管理条例》第三十六条第一款的规定，根据《城镇燃气管理条例》第五十一条规定，于 2019 年 7 月 18 日，作出《行政处罚决定书》（穗综埔处字[2019]第 3400078 号），对申请人作出罚款壹拾万元整的行政处罚。该处罚决定书于作出当日送达申请人。二、本案申请人在开挖管道时应审慎认真，现因其过失导致燃气管道毁损，燃气泄露，造成严重安全隐患。损害结果与申请人的行为之间具有直接因果关系。虽申请人提出当天燃气公司未派员监督、图纸错误等理由，均不能免除或减轻其行为应当承担的行政责任。

#### **本机关经审理查明：**

2019 年 5 月 30 日，广东某建设集团有限公司在广州市黄埔区永和街永顺大道黄埔区有轨电车 1 号线（萝岗-长岭区）项目永顺大道段供水管迁改工程施工过程中造成燃气管网毁损一处，造成燃气泄漏。被申请人依法对事故现场进行检查，拍摄了现场照片，发出《责令限期改正通知书》，制作《检查笔录》、《询问笔录》。6 月 27 日，被申请人作出《告知书》（穗综埔告字[2019]第 3400078 号）并送达申请人，7 月 18 日，作出《行政处罚决定书》（穗综埔处字[2019]

第 3400078 号),对申请人作出罚款壹拾万元整的行政处罚,当日送达申请人。

**本机关认为:**

根据《广州市燃气管理办法》第四条第一款第(五)项:“城市管理综合执法机关负责依据相关法律法规以及本办法查处违反燃气管理的行为”。被申请人黄埔区城管局具有对其辖区范围内涉嫌违反燃气管理的行为进行查处的职权。根据《城镇燃气管理条例》第三十六条第一款:“任何单位和个人不得侵占、毁损、擅自拆除或者移动燃气设施,不得毁损、覆盖、涂改、擅自拆除或者移动燃气设施安全警示标志”。第三十七条规定:“新建、扩建、改建建设工程,不得影响燃气设施安全。建设单位在开工前,应当查明建设工程施工范围内地下燃气管线的相关情况;燃气管理部门以及其他有关部门和单位应当及时提供相关资料。建设工程施工范围内有地下燃气管线等重要燃气设施的,建设单位应当会同施工单位与管道燃气经营者共同制定燃气设施保护方案。建设单位、施工单位应当采取相应的安全保护措施,确保燃气设施运行安全;管道燃气经营者应当派专业人员进行现场指导。法律、法规另有规定的,依照有关法律、法规的规定执行”。本案中,被申请人对受损燃气管道敷设情况是否符合规定,申请人与燃气管道业主单位在实施管道保护措施中是否履责等事实并未查清,即做出案涉《行政处罚决定书》



实属不当。

根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（三）项之规定，本机关决定：

撤销被申请人广州市黄埔区城市管理和综合执法局2019年7月18日做出的《行政处罚决定书》（穗综埔处字[2019]第3400078号）。

申请人如不服本决定，可以在收到本行政复议决定书之日起十五日内向人民法院起诉。

广州市城市管理和综合执法局

2019年9月2日