衡阳市祁东县和丰大厦“5·24”
较大火灾事故调查报告

湖南省人民政府

祁东“5·24”较大火灾事故调查组

2026 年 8 月

目　录

一、事故有关情况 ..... - 1 -
（一）涉事建筑情况 ..... - 1 -
（二）涉事电动自行车有关情况 ..... - 4 -
（三）建筑经营主体情况 ..... - 5 -
（四）人员伤亡和直接经济损失情况 ..... - 8 -
二、事故发生经过 ..... - 8 -
（一）火灾发生经过 ..... - 8 -
（二）应急处置经过 ..... - 9 -
三、事故直接原因 ..... - 10 -
（一）起火原因分析 ..... - 10 -
（二）火灾蔓延扩大及人员伤亡原因分析 .... - 12 -
四、事故涉及有关方面的主要责任 ..... - 13 -
（一）涉事单位及个人 ..... - 13 -
（二）有关部门 ..... - 14 -
（三）地方党委和政府 ..... - 18 -
五、对有关责任人员及责任单位的处理建议 ..... - 19 -
（一）司法机关已采取刑事强制措施人员 .. - 19 -0
（二）行政处罚人员 ..... - 19 -
（三）对有关公职人员的处理建议 ..... - 19 -

（四）其他处理意见 ..... - 19 -
六、事故主要教训 ..... - 21 -
七、事故防范整改措施建议 ..... - 23 -

衡阳市祁东县和丰大厦
“5·24”较大火灾事故调查报告

2026年5月24日，湖南省衡阳市祁东县洪桥街道县正东路419号和丰大厦发生火灾，造成5人死亡、1人受伤，直接财产损失102.3万元。

事故发生后，湖南省人民政府于2026年5月24日成立事故调查组，组织省应急管理厅、省消防救援局、省公安厅、省住房和城乡建设厅、省总工会和衡阳市人民政府等单位有关同志参与调查，并邀请纪委监委同步开展追责问责工作。

调查组坚持“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”和“四不放过”的原则，通过查阅资料、座谈交流、询问谈话、现场勘验、视频分析、检验鉴定等，查清了事故发生经过、发生原因、人员伤亡和直接经济损失等情况，查明了涉事人员和有关生产经营场所的相关情况和责任，查明了地方党委和政府及有关部门在监管方面存在的问题和相关人员责任，提出了对有关责任人、责任单位的处理建议。同时，调查组坚持举一反三，深入剖析了事故存在的主要问题，总结分析了事故主要教训，提出了整改和防范措施建议。

经调查认定：**衡阳市祁东县和丰大厦“5·24”火灾是一起违规改装的电动自行车在充电过程中因锂电池热失控引发的较大火灾事故。**

一、事故有关情况

（一）涉事建筑情况

1. 基本情况

起火建筑为和丰大厦，位于祁东县县正东路419号，东邻中国农业银行祁东洪城支行营业厅，西邻车站北路，南邻县正东路，北侧为多层居民住宅楼，见图1。建筑为混凝土框架结构，地上8层，长24.5米，宽17.8米，建筑高度30.9米，建筑面积3257.4平方米。

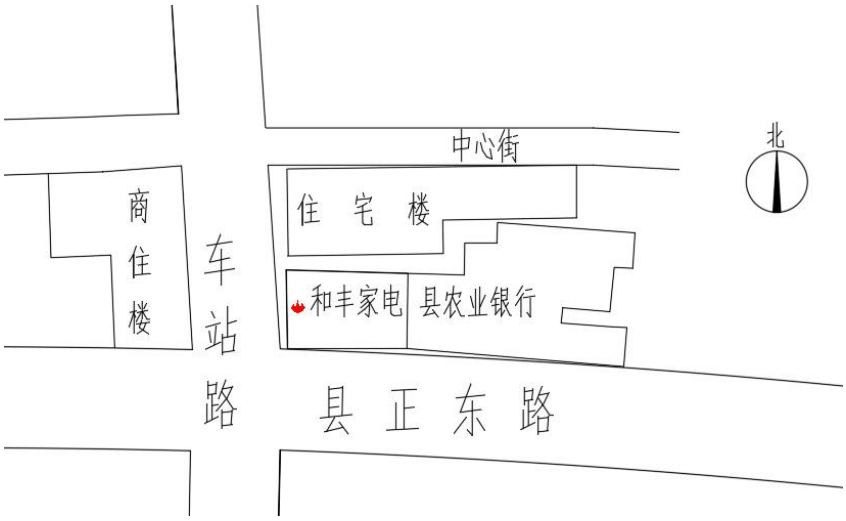


图1　涉事建筑方位示意图

建筑一层沿街设7间门面，由西向东，1至3号门面为手机卖场，4号门面为祁东县星光华天宾馆（以下简称星光华天宾馆）前台，5至7号门面为祁东县洪桥和丰家电超市（以下简称和丰家电超市）首层，见图2。和丰家电超市位于一至三层，一层（含夹层）、二层为卖场，三层为库房。星光华天宾馆位于四至七层，四层西侧及五至七层为客房。四层东侧为房东生活用房。八层为杂房，屋顶架设光伏板。

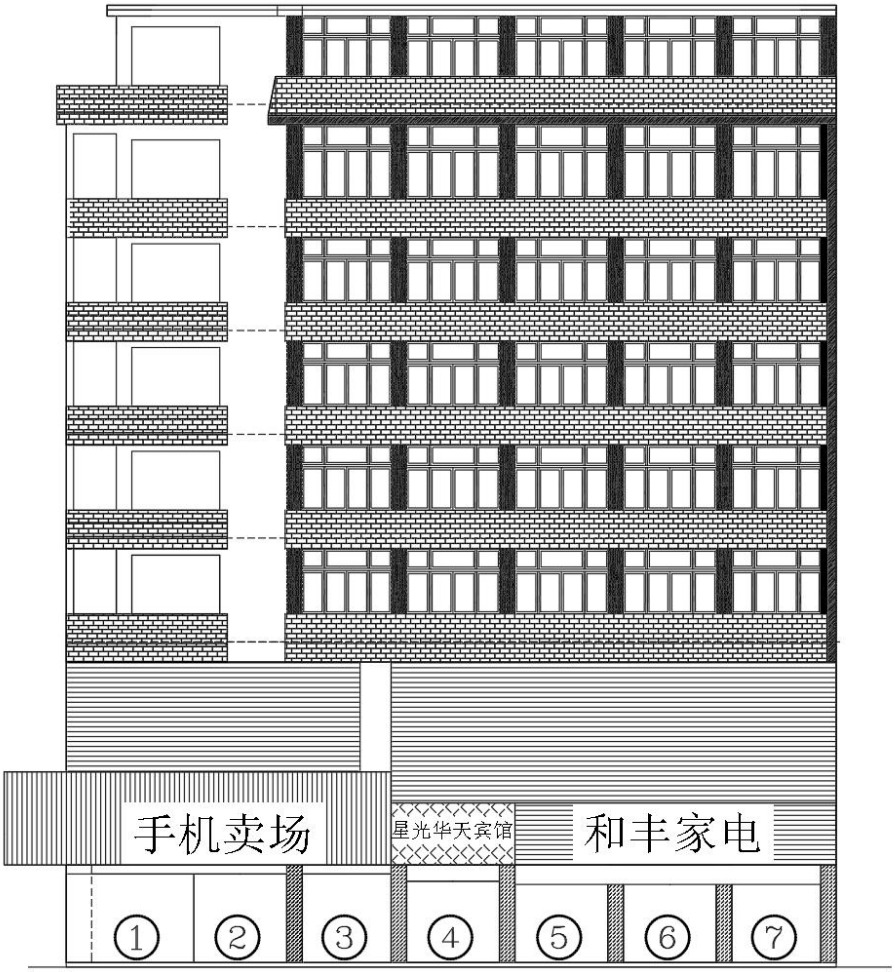


图 2 涉事建筑南侧立面图

2. 建设及改扩建情况

1984 年 3 月，祁东县日杂废旧物资公司（以下简称祁东县日杂公司）启动建设，工程名称为“祁东县日杂公司营业、宿舍、办公综合楼”，建筑高度 28.00 米，建筑层数为 7 层，建筑面积为 2370 平方米。该工程于 1985 年经竣工验收合格。

2010 年，该建筑进行了较大规模改扩建：东侧楼梯间原一层区域改为门面、并将第二层隔墙拆除；西侧增设一部疏散楼梯。三至七层北面及第八层进行了扩建。扩建面积为 1102.73 平

方米。

3. 产权变更情况

1987 年 7 月，该建筑办理房产证。

2008 年，因祁东县日杂公司改制，祁东县丰泽烟花爆竹有限责任公司通过挂牌竞得该建筑产权。

2009 年 9 月，邹某和、刘某湘夫妇通过拍卖形式竞得 4 至 7 号门面及上方对应房产。周某明竞得 1 至 3 号门面及上方对应房产。2010 年，双方分别办理产权登记，取得《房屋所有权证》。其中，周某明名下房产实际由周某保（周某明之父）负责经营管理。

4. 建筑疏散楼梯情况

建筑东西两侧各设 1 部疏散楼梯。东侧楼梯间一至三层为敞开楼梯间，三层至八层为封闭楼梯间。楼梯在二层平面位置发生改变；一层出口位于和丰家电超市营业厅北侧中部，不能直通室外。西侧楼梯间为封闭楼梯间，楼梯在三层平面位置发生改变，首层直通室外。两部楼梯均存在防火、防烟分隔不到位。

5. 建筑消防设施情况

该建筑设有室内消火栓系统，建筑东西两侧各设有 1 路室内消火栓管网，由市政管网供水。2010 年，建筑三至七层部分用作星光华天宾馆时，宾馆区域增设火灾自动报警系统，主机设在一层宾馆前台。

（二）涉事电动自行车有关情况

1. 涉事车辆基本信息

起火车辆车架号：148322290418316，3C证书编号：2022011119461226，产品合格证注明该电动自行车额定电压为48V，蓄电池类型为锂电池。

2. 车主变更及车辆登记情况。

2022年12月9日，第一任车主购置该车辆。牌照号为衡阳6017536。2025年10月，邹某和转购该车辆，但未办理过户登记手续。

3. 涉事车辆电池改装情况

该车辆先后进行了两次改装：

（1）第一次改装情况。2025年10月6日，邹某和将原车铅酸电池更换为72V110Ah三元锂电池。因电池尺寸超出原车电池仓，邹某和擅自将电池拆开分为两组，分别安装于电池仓及储物箱内。该车辆于2026年3月23日，在和丰家电超市门口发生火灾，造成4个三元锂电池包烧损。

（2）第二次改装情况。2026年3月底，邹某和再次对该车辆进行改装，在保留未烧损的锂电池基础上，加装了2块原车铅酸电池，且未安装锂电池保护板（BMS）。

（三）建筑经营主体情况

1.祁东县洪桥和丰家电超市

（1）基本情况。工商注册号：430426600643032，注册日期：2019年12月23日，场所地址为衡阳市祁东县洪桥街道县正东路419号，经营者刘某湘，经营面积1150.45平方米。该超

市自2002年起经营，经营期间多次变更店名并办理工商变更登记，日常由刘某湘、邹某和夫妇负责经营管理，另有员工4名。其经营场所中，二层、三层部分房产系租赁周某保房屋。

（2）装修改造情况。2003年，和丰家电超市将二层南侧窗槛墙和窗户拆除，扩建室外平台与二层室内连通，平台外立面搭建户外广告设施。2016年，一层上方搭建夹层，夹层地板与挑檐存在间隙，并用木质隔板封堵。2017年10月，家电超市重新装修。

（3）户外招牌设施及广告设施设置情况

和丰家电超市门面门头设置户外招牌设施。其中底板为木质隔板，外侧安装酚醛胶合板、电子显示屏等。建筑南侧外墙设置户外广告设施（以下简称广告牌）。该广告牌依托和丰家电超市一层挑檐及二层扩建平台搭设。广告牌长14.4米，高6.5米。广告牌距南侧外墙净距2.0米，分为上下两个部分。下段部分与外墙形成空腔；上段部分与二层连通，见图3。

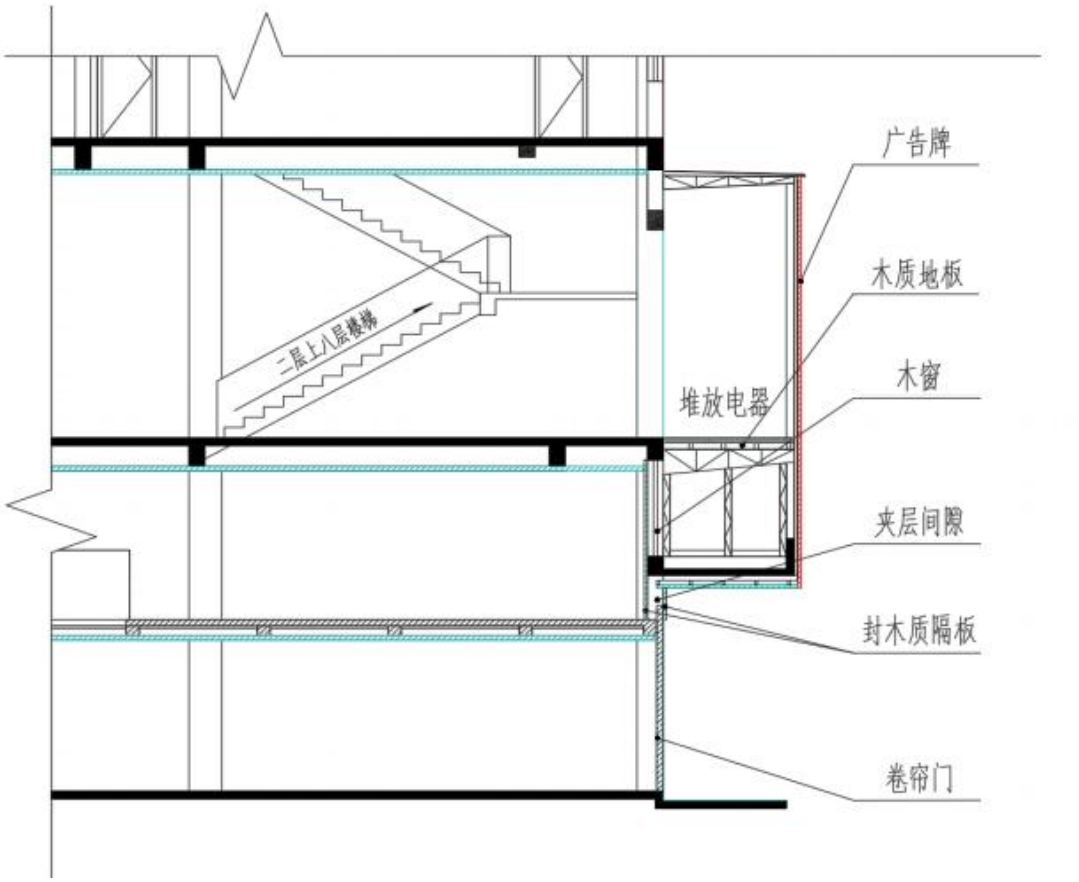


图 3　和丰家电超市户外广告牌剖面图

2. 祁东县星光华天宾馆

（1）基本情况。统一社会信用代码为 91430426574324231T，注册地址为祁东县洪桥镇县正中路 66 号和丰大厦，建筑面积 1210 平方米，共有客房 42 间。宾馆日常由刘某湘、邹某和夫妇负责经营管理，另有陈某亚等 3 名员工。其经营场所中，四至七层部分房产系租赁周某保房屋。

（2）经营变更情况。该宾馆 2010 年 12 月首次办理《营业执照》，投资人为周某忠，执照有效期至 2014 年 11 月。2014

年至2018年期间，宾馆实际经营者先后3次变更，且均未重新办理《营业执照》。2018年12月，刘某湘变更办理《营业执照》，宾馆投资人由周某忠变更为刘某湘，经营至今。

（3）室内装修情况。2010年，星光华天宾馆进行内部装修。2017年刘某湘、邹某和夫妇接手宾馆后，2018年下半年对宾馆三至八层进行简单装修。

（四）人员伤亡和直接经济损失情况

1. 人员伤亡情况

该起火灾共造成5人死亡、1人受伤。死伤人员均为华天星光宾馆住客。其中，516房1名住客、601房1名住客、608房2名住客因吸入有毒有害气体死亡。610房1名住客逃生跳楼身亡。

2. 火灾直接经济损失情况

经统计，事故直接经济损失309.7万元。其中，直接财产损失102.3万元、火灾现场处置费用5.3万元、人身伤亡支出费用202.1万元。

二、事故发生经过

（一）火灾发生经过

5月23日22时39分许，邹某和先后对其停放在和丰家电超市挑檐下（和丰大厦一层5号门面外）的两轮电动自行车和三轮电动车进行充电。

0时43分许，两轮电动自行车冒出大量白烟。受三轮电动车阻挡，热量集中作用于挑檐及卷帘门区域，迅速烧穿卷帘顶

部广告招牌，向建筑内蔓延。

0 时 44 分许，宾馆前台服务员陈某亚出门查看火情，后离开起火建筑。

0 时 45 分许，路人拨打 119 报警。

0 时 48 分许，居住在 4 层东侧的房主邹某和下楼查看火情，与两名路人一同开展初期火灾扑救。

0 时 51 分许，511 房 2 名住客、509 房 1 名住客及房主刘某湘先后下楼逃生。祁东洪桥消防救援站第一力量到场处置。

0 时 55 分许，503 房住客拨打 119 报警，反映楼道内烟雾很大。

0 时 56 分许，一层夹层内部有较大明火，并蔓延至二楼广告牌内部。

1 时 05 分许，401 房、509 房各 1 名住客先后被消防救援人员救出。

1 时 07 分许，夹层及二层均过火。

1 时 12 分许，三层东侧窗户开始冒火，起火建筑形成立体燃烧。

3 时 10 分许，503 房住客、402 房住客陆续被消防救援人员救出。

（二）应急处置经过

0 时 45 分，衡阳市消防救援局接到群众报警，先后调派祁东县消防救援局辖属 3 个消防救援站 8 台消防车前往处置，随

后增派9个消防救援站、21辆消防车赶赴现场，支队全勤指挥部遂行出动。0时51分，首批消防救援力量到场，迅速出4支水枪控制火势蔓延，搜救出被困人员并送医救治（其中5人死亡、1人受伤）。4时许，明火被扑灭；7时40分，现场搜救结束。

接报火情后，衡阳市委、市政府主要领导第一时间赶赴现场，成立现场指挥部，指挥调度火灾扑救和善后工作，组织消防、公安、应急、卫健、民政、城管、供电等部门全力投入人员搜救、火灾扑救、现场保障、伤亡救治、秩序维护等工作。

三、事故直接原因

经调查询问、现场勘验、视频分析、检验鉴定和专家论证，综合认定：**起火时间**为2026年5月24日0时43分许；**起火点**位于和丰大厦南侧一层5号门面外两轮电动自行车停放处，见图4；**起火原因**为邹某和违规改装的两轮电动自行车，在和丰家电超市门外停靠充电过程中锂电池热失控起火引发火灾。

（一）起火原因分析

1. 违规改装的两轮电动自行车充电过程中锂电池热失控导致起火。一是监控视频显示，0时43分两轮电动自行车中后部位喷射出白色烟雾，见图5；随即发生3次爆闪并伴有爆裂声，符合锂电池热失控的初期特征。二是经现场勘验，两轮电动自行车动力电池为铅酸电池、锂电池混用，其中锂电池烧损严重，部分锂电池残骸位于后轮下方及周围，呈碎片状，见图6。三是

经询问当事人，起火车辆动力电池系邹某和私自改装，且未安装锂电池保护板。四是经视频分析，结合 X 光机扫描透视插排残骸，充电器处于连接状态，见图 7。



图 4　电动自行车残骸



图 5 电动自行车发生热失控



图 6　锂电池热失控残骸

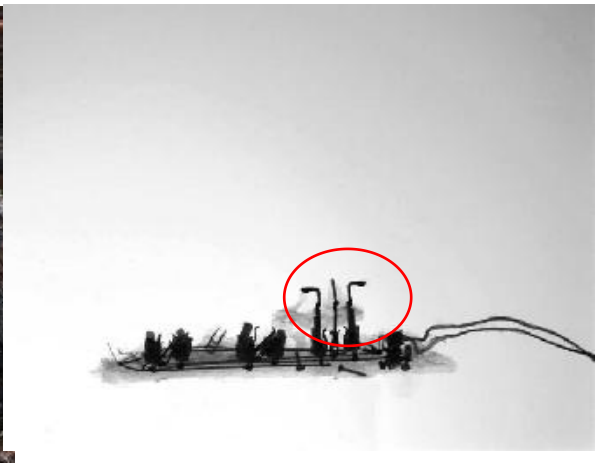


图 7 移动插排 X 光透视照

2. 排除放火、外来火源、照明电气线路故障及两轮电动自行车电气线路故障等因素引发火灾的可能。经公安机关侦查，排除放火嫌疑。经监控视频证实，火灾发生前无外来人员及火

源靠近起火点，火灾发生前挑檐下方照明设备处于未使用状态。现场提取两轮电动自行车电气线路，经物证鉴定为二次短路和火烧熔痕。

（二）火灾蔓延扩大及人员伤亡原因分析

1. 初期火灾蔓延速度快。起火电动自行车停放于一层卷帘门外，锂电池热失控后剧烈燃烧，迅速引燃贴邻的电动三轮车；电动三轮车车厢及顶棚装饰物被引燃后形成立体燃烧，车厢内存放的食用油受高温作用形成流淌火；电动三轮车车厢限制火势向外扩散，火势迅速烧穿卷帘门顶部木质封板及饰面板，向建筑内夹层蔓延。

2. 广告牌与外墙空腔为火势竖向蔓延提供条件。建筑南侧外立面设置的广告牌与外墙形成空腔，加之建筑二层窗槛墙缺失，火势沿夹层南侧外窗侵入空腔，高温烟气聚集引燃二层扩建的平台地板及上方堆放的可燃物。

3. 楼梯间缺陷加快火势蔓延。东侧楼梯间三层以下的隔墙被拆除，形成敞开楼梯间。持续燃烧产生的高温有毒烟气由二层快速向上蔓延至宾馆区域，因八层防盗门关闭，导致烟气沉降下压。西侧楼梯间常闭式防火门未关闭，东侧楼梯间的高温烟气顺着宾馆内走道涌入西侧楼梯间，加之该楼梯间顶部贯通屋面，形成“烟囱效应”，加速烟气扩散，导致人员疏散严重受阻。

4. 消防设施缺配失效。该建筑未按规定设置自动喷水灭火系统；火灾前，室内消火栓管网无水，火灾自动报警系统处于

停用状态。消防设施的整体瘫痪，导致无法实现火灾早期预警，错失了初期火灾扑救的关键时机。

5. 初期应急处置失当。工作人员应急处置能力不足，发现火情后，没有第一时间组织有效灭火，错失初期火灾扑救的有利时机，致使火势迅速扩大；未及时组织宾馆住宿人员疏散，错失火灾初期人员逃生最佳时机。

6. 燃烧产生大量有毒烟气。和丰家电超市内存放有大量电器产品及外包装，燃烧释放出一氧化碳、氰化氢等大量有毒有害物质。经司法鉴定，4 名遇难人员主要死因为吸入有毒有害气体死亡，1 名遇难人员为高坠死亡。

四、事故涉及有关方面的主要责任

（一）涉事单位及个人

1. 和丰家电超市。未申请办理建设工程消防设计备案、消防竣工验收备案和公众聚集场所投入使用、营业前消防安全检查；在无有效防火分隔的情况下在同一建筑内经营、仓储混用；擅自设置夹层，使用可燃材料封堵间隙；擅自拆除二层南面窗槛墙向外扩建，并在外部设置广告牌，破坏建筑原有防火分隔。

2. 星光华天宾馆。火灾发生后未及时有效组织人员疏散[1]，经营期间未组织员工进行消防安全培训和灭火及应急疏散演练；未按要求设置自动喷水灭火系统，起火时火灾自动报警系

[1] 《中华人民共和国消防法》第四十四条第二款：人员密集场所发生火灾，该场所的现场工作人员应当立即组织、引导在场人员疏散。

统关闭、室内消火栓管网无水；擅自对建筑实施改扩建，改变原建筑结构、破坏建筑原有封闭楼梯间和外走道，致使原建筑消防安全条件改变，部分客房用作仓库未与其他部位进行防火分隔。

3. 邹某和：和丰家电超市及星光华天宾馆实际经营人，涉事房产产权人之一。擅自改装电动自行车动力电池，在火灾当晚将电动自行车停放在和丰家电超市门口充电，导致火灾发生。

4. 周某保：涉事房产实际控制人和星光华天宾馆原实际经营者。对原有建筑违规实施改扩建，破坏建筑原有消防安全条件，并将不符合消防安全条件的房屋出租给星光华天宾馆使用。

（二）有关部门

1. 原祁东县建设局[2]

对违法建设工程查处监管不力，未严格依法履行控违拆违职责[3][4]，和丰大厦位于县城中心城区，监管执法人员对其大面

[2] 原祁东县建设局职能调整情况：2010 年 12 月，根据《中共祁东县委机构编制委员会关于祁东县人民政府机构调整和设置的通知》（祁编〔2010〕23 号）文件，设立祁东县住房和城乡建设局，划入的职责包括：原建设局承担的除指导城市客运、城区房地产开发管理以外的职责；原县建筑工程管理局职责。县房地产管理局的住房保障职能和有关行政管理职责。加强的职责包括：加强房屋建筑和市政基础设施工程综合验收的监督与指导职责。加强村镇建设管理，指导农村住房建设，促进城镇化健康发展。

[3] 《建设工程安全生产管理条例》（国务院令第 393 号）第四十三条规定：县级以上人民政府负有建设工程安全生产监督管理职责的部门在各自的职责范围内履行安全监督检查职责时，有权采取下列措施：（一）要求被检查单位提供有关建设工程安全生产的文件和资料；（二）进入被检查单位施工现场进行检查。

[4] 《中华人民共和国城乡规划法》第五十三条规定：县级以上人民政府城乡规划主

积违规改扩建的严重违法行为失控漏管、失职失责。

2. 祁东县消防救援局（原祁东县公安消防大队）

未按照要求严格把关，在星光华天宾馆不符合消防安全条件的情况下准予许可；履行消防监督检查职责不力，对发现的隐患问题和消防安全违法行为未及时督促整改；未按要求将和丰大厦列为消防安全重点单位进行监管。基层消防安全综合治理指导不力，未严格落实消防培训要求[5]。

3. 祁东县自然资源局

2022年发现和丰大厦存在违法改扩建的违法行为，在未经实地核查的情况下，擅自将和丰大厦违规改扩建问题从信息平台移出，且未采取其他执法措施，致使和丰大厦的违规改扩建行为未得到依法处置；落实“对其审批或者主管事项继续履行事中事后监管职责”[6][7][8]不力，长期以来规划监管“只管合法不管

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：（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。

[5] 《湖南省消防安全治本攻坚三年行动方案（2024—2026年）》（湘安发〔2024〕4号）二、主要任务（六）加强消防安全培训。20. 加强专业培训。各级消安委每年组织成员单位消防安全业务部门负责人和相关管理人员开展一次消防安全培训，各消安委成员单位每年组织所属行业部门负责消防安全业务的全体人员开展一次消防安全培训，培养行业消防安全明白人。县级消防安全委员会办公室每年对辖区乡镇（街道）分管负责人和乡镇（街道）、村（社区）消防工作人员、派出所社区民警、专职消防队队员开展一次全员培训，保障其具备开展相应工作能力水平。

[6] 湖南省住房城乡建设厅《关于建立城市管理领域事中事后监管与行政处罚衔接机制的指导意见》（湘建执〔2020〕77号）规定：一、理顺职能职责。住房城乡建设、自然资源、生态环境、交通管理、水务管理、市场监督管理等政府职能部

非法、只管在建不管存量”。

4. 祁东县城市管理和综合执法局

下辖的县城市管理综合执法大队未认真履行监管职责，未及时查处和丰家电超市擅自设置广告牌的违法行为，未发现涉事广告牌不符合相关标准要求的问题，广告牌专项整治只管增量不管存量，未督促整改涉事广告牌及招牌设施存在的问题，整治台账与实际情况明显不符；未及时查处占道停放电动车的违规行为[9]。

门将部分行政处罚权移交给城市管理综合执法部门后，应严格落实“谁审批谁监管、谁主管谁监管”要求，对其审批或者主管事项继续履行事中事后监管职责。二、规范城市管理综合执法程序。住房城乡建设、自然资源、生态环境、交通管理、水务管理、市场监督管理等政府职能部门相关行政处罚权移交后，应认真履行监管职责，在日常监管中发现涉嫌违法违规行为的，应予以制止。

[7] 祁东县人民政府《关于建设工程的行政许可、行政监管职责、控违、拆违职责边界情况说明》明确：二、2016 年 3 月 16 日至 2019 年 4 月 30 日，对于建设工程规划许可的审批权在县住房和城乡建设局。2019 年 4 月 30 日之后调整后在祁东县自然资源局。同时对建设工程规划许可的主管部门负有谁审批谁监管、发现违建后移送的职责。

[8] 衡阳市人民政府办公室《关于进一步明确衡阳市城区违法建设行政执法有关工作分工的通知》（衡政办〔2022〕35 号）规定：城市建设用地控制范围内未取得建设工程规划许可证的违法建设，乡镇（街道）负责日常巡查、制止。物业管理区域内，由物业服务企业负责发现与制止，将违法线索移送属地乡镇（街道），城区城管执法局负责查处，市城管执法局负责统筹协调和指导监督；物业负责区域外，城区自然资源局负责查处，市自然资源和规划局负责统筹协调和指导监督。

[9] 《湖南省城市综合管理条例》第二十二条：设区的市、县（市、区）人民政府应当加强城市道路管理。严禁擅自占用或者挖掘城市道路。第二十三条 城市道路桥梁、公共场所和居民小区等应当按照规划配套建设无障碍设施。城市道路人行道应当按照规划和国家标准设置盲道。任何单位和个人不得擅自占用或者破坏盲道等无障碍设施。第五十七条：有下列情形之一的，由城市管理部门责令改正；

5. 祁东县商务局

对商贸流通领域的批发零售行业安全管理职责[10][11][12]认识不清，主观认为仅承担300平方米以上经营场所的监管，规避“小商店”“小超市”的行业安全管理责任；现场检查不细致，和丰家电超市总经营面积1150.45平方米，工作人员现场检查时主观认为该场所不足300平方米，不属于其管理范围，导致行业安全管理责任落空。

6. 祁东县公安局

县公安局未认真落实旅馆业行业安全管理职责，指导、监督旅馆建立各项安全管理制度、落实安全防范措施不力[13]；指

拒不改正的，由城市管理部门采取措施恢复原状，费用由违法者承担，可以处二万元以下的罚款：（一）违反本条例第二十二条规定擅自占用或者挖掘城市道路的；（二）违反本条例第二十三条规定擅自占用或者破坏盲道等无障碍设施的。

[10] 《中共衡阳市委办公室衡阳市人民政府办公室关于修订〈衡阳市底线工作“五全一常态”机制安全责任链〉的通知》明确批发和零售场所安全责任链为市商务局牵头。

[11] 祁东县应急和安全生产委员会《祁东县安全生产风险隐患大排查大整治工作方案》：（十六）商务领域。重点排查成品油领域、大型商超商业综合体、批发零售场所、餐饮和住宿场所（不含星级饭店和50床以下旅馆）、农贸市场等行业领域安全风险隐患。（牵头单位：县商务局；责任单位：县消防救援局、县城管执法局、县市场监管局、县住建局、各乡镇、街道、管理处）

[12] 《衡阳市应急和安全生产委员会关于开展全市安全风险隐患大排查大整治的通知》：（十二）市商务局履行商贸流通安全生产专业委员会办公室职责，牵头负责成品油领域（加油站）、报废机动车回收拆解、再生资源回收、大型商超商业综合体、批发零售场所、餐饮和住宿场所（不含星级饭店和50床以下旅馆）、农贸市场等商贸服务行业领域安全生产风险隐患大排查大整治。

[13] 《旅馆业治安管理办法》第十四条：公安机关对旅馆治安管理的职责是，指导、监督旅馆建立各项安全管理制度和落实安全防范措施，协助旅馆对工作人员进行

导督促公安派出所开展日常消防监督检查和消防宣传教育不力[14]，未建立基层公安派出所消防工作联合执法、案件移送、隐患整改闭环等工作机制。

（三）地方党委和政府

1. 祁东县洪桥街道党工委及办事处

未结合辖区实际，深入分析研判消防安全风险隐患，网格化消防安全管理制度不健全、措施落实不力；消防安全日常隐患排查不深不细，隐患整改跟踪管理不够，节假日、夜间和重点区域未落实常态化隐患排查[15]；检查发现涉事场所存在灭火器不合格、电气线路老化、消防通道堵塞等隐患后，未及时报送相关部门处理，导致消防安全隐患长期存在；对邹某和长期违规占用人行道停放电动车、“飞线充电”等行为，在劝阻无效后，未及时向相关部门报告。

2. 祁东县委、县政府

安全生产隐患排查整治重部署轻落实、不细致不深入，对人员密集场所、“多合一”等重点领域消防安全顽瘴痼疾没有较真碰硬、重拳整治；未有效督促街道和相关部门严格落实消防安

安全业务知识的培训，依法惩办侵犯旅馆和旅客合法权益的违法犯罪分子。

[14]《衡阳市公安局衡阳市消防救援局关于建立“警消联动”协作机制的意见》规定公安机关治安部门指导公安派出所履行消防安全日常监督检查职责。

[15]《消防安全责任制实施办法》（国办发〔2017〕87号）第九条：（五）因地制宜落实消防安全“网格化”管理的措施和要求，加强消防宣传和应急疏散演练。（六）部署消防安全整治，组织开展消防安全检查，督促整改火灾隐患。

全责任，未及时发现并督促整改和丰家电超市、星光华天宾馆存在的重大消防安全隐患；未采取有效措施解决类似和丰大厦违规改扩建等历史遗留问题；电动自行车“全链条”整治推进不力，集中充电场所建设滞后。

五、对有关责任人员及责任单位的处理建议

（一）司法机关已采取刑事强制措施人员

邹某和、刘某湘、周某保因涉嫌刑事犯罪，已被公安机关采取刑事强制措施。

（二）行政处罚人员

陈某亚，火灾发生当日宾馆前台工作人员，公安机关已对其作出行政拘留10日的行政处罚。

（三）对有关公职人员的处理建议

对在事故调查过程中发现的祁东县人民政府等8个单位和19名责任人在履职方面的问题线索及相关材料，已移交纪委监委依法依规处理。

（四）其他处理意见

1. 祁东县市场监管局：落实电动自行车安全隐患全链条整治不力，未全面督促市场经营主体落实电动自行车及配件进出货检查验收制度[16][17]，对出售电动自行车蓄电池超标、改装的

[16] 《祁东县安全生产委员会关于印发〈全县电动自行车、电动摩托车安全隐患全链条整治行动方案〉的通知》：4.负责电动自行车、电动摩托车及其充电器、蓄电池等配套零部件生产、销售和维修的监督管理。按职责分工推行“一车一池一充一码”，明确电动自行车车架、蓄电池、充电器明显位置应设置永久性耐高温

问题未进行重点检查，建议向祁东县委、县政府作出书面检查。

2. 祁东县水务集团有限公司：因和丰家电超市欠缴水费（星光华天宾馆未欠费），经多次催缴无果后，在未按程序办理停水手续、未核查有无消防用水、未书面函告政府及相关部门的情况下，于2024年8月10日[18]拆除了和丰家电超市及星光华天宾馆的2块水表[19]，导致起火建筑室内消火栓无水，建议向祁东县委、县政府作出书面检查。

3. 祁东县委、县政府：对本次事故发生负有责任，建议向衡阳市委、市政府作出书面检查。

识别代码标识。

[17]《衡阳市市场监督管理局关于印发〈低速电动车专项整治实施方案〉的通知》：（三）严厉打击整治。严厉整治低速电动车销售企业（门店）不如实上报、未落实进货查验、索证索票制度，或无证照、超范围销售低速三、四轮电动车及以虚假宣传手段欺骗消费者购买违法行为；严厉整治销售不符合新标准、未获得CCC认证的电动自行车，以及非法改装、拼装、篡改电动自行车违法行为；严厉整治非法加装伞具、雨具行为。

[18] 祁东县人民政府办公室《关于印发〈祁东县城镇供水管理办法〉的通知》（祁政办发〔2020〕6号）第二十九条：禁止擅自迁移、改装、拆除城镇公共供水设施。因工程建设确需迁移、改装、拆除城镇供水设施的，应当由建设单位报经城镇公共供水企业同意，并报城市建设行政主管部门和城镇供水行政主管部门批准后，由城镇自来水供水企业负责实施，费用由建设单位承担。

[19]《中华人民共和国民法典》第二百零七条：国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律平等保护，任何组织或者个人不得侵犯；第二百七十一条：业主对建筑物内的住宅、经营性用房等专有部分享有所有权。根据《祁东县水务集团有限公司供用水合同》第四条第（一）款，用户投资建设的供水设施，属于专用性质的，产权归用户，由用户负责维修，产权属供水公司的管道，由供水公司负责维修。因此，分户水表产权归属用户所有，供水公司无权擅自拆除。

六、事故主要教训

（一）安全发展理念树的不牢，防范化解风险不力。一些地区和部门未能真正将习近平总书记关于安全生产的重要论述和“人民至上、生命至上”要求内化于心、外化于行，缺乏“时时放心不下”的责任感。衡阳市、祁东县未深刻汲取同类事故的惨痛教训，特别是衡阳“5·12”较大亡人火灾事故发生后，市、县两级党委和政府及有关部门仍未对消防安全工作引起足够重视，安全生产隐患排查整治开展不力，对辖区多业态混合场所违规改扩建、违规设置广告牌、消防设施损坏停用、非法改装电动自行车动力电池等突出隐患放任不管，对电动自行车带来的叠加聚合性安全风险辨识不足，防控链条环环失守、层层落空，小隐患不断累积，风险耦合叠加，最终酿成惨剧。

（二）涉事主体责任严重悬空，麻痹侥幸酿成大祸。当事人麻痹侥幸思想严重，明知锂电池改装有危险，仍先后两次进行违规改装。建筑产权人擅自实施改扩建，并将不符合消防安全条件的房屋出租给星光华天宾馆使用。宾馆及家电超市经营者无视安全法规，擅自违规改扩建，破坏建筑防火分隔。建筑外立面违规设置大型广告牌，形成火灾竖向蔓延通道并影响灭火救援。此外，经营者消防安全意识淡薄，日常管理混乱，在未进行有效防火分隔的情况下，违规在同一建筑内经营、仓储混用，将部分客房作仓库使用；对消防设施损坏、常闭式防火门常开不闭等隐患习以为常。值班人员应急处置能力不足，火

灾发生后未第一时间组织人员疏散，应急处置不力，错失火灾初期最佳处置时机，造成较大人员伤亡。

（三）行业监管存在盲区漏洞，监管执法失之于软。县住建局、县自然资源局、县城管局等多部门有关城市建设领域执法的职责边界不清晰，日常监管相互推诿，对城市建设领域执法缺乏常态化联动机制与信息共享平台。监管执法部门行政审批把关不严，打非治违力度不足，导致源头管控失守，违法行为长期未得到纠正。一些部门监管“自我设限”，抱着“只管合法不管非法、只管增量不管存量”的惰性思维，对建设工程改扩建审批、营业前消防安全检查等许可事项“不报不管”。市场监管部门、城市综合执法等部门执法人员业务水平不高，对普遍性违法行为整治存在畏难情绪，缺乏有效的刚性措施，导致电动自行车违规改装、广告牌违规设置等典型违法行为查不出、管不住，大量小微场所长期游离于有效行业管理和监管之外。

（四）基层综合治理短板突出，“最后一公里”防线失守。国家已出台加强基层消防工作的意见，对加强基层消防工作作出了制度化设计和体系化部署。但现有人员力量与繁重任务不匹配，发现和解决问题的意愿与能力偏低，“人少事多”“小马拉大车”现象突出，导致火灾事故时有发生。乡镇（街道）“吹哨”与部门“报到”衔接不紧，排查、监管、整改责任边界模糊，责任链条存在断点，严重削弱监管效能。属地街道、社区和公安派出所多次对涉事场所进行检查，对发现的隐患问题虽下达整改通

知，但跟踪整改未形成闭环，致使隐患长期“屡查不改”，基层“最后一公里”安全防线失守。

七、事故防范整改措施建议

（一）扛牢政治责任，深刻吸取事故教训。各级各部门要深学笃行习近平总书记关于安全生产和消防工作的重要论述以及重要指示批示精神，切实增强抓好安全生产和消防工作的责任感、紧迫感和使命感，更好地统筹高质量发展和高水平安全，把“人民至上、生命至上”贯穿工作始终。要深刻汲取该起火灾事故教训，强化风险意识和底线思维，以“时时放心不下”的责任感，扎实推动安全治理模式向事前预防转型。盯紧压实重点行业领域消防安全责任，补齐治理短板、堵塞监管漏洞、健全防控机制，从根本上消除隐患、解决问题，切实提高隐患排查整改质量，提升发现和解决问题的强烈意愿与能力水平。坚决纠正重发展轻安全、重救灾轻预防的错误倾向，树立“发展是硬道理、安全也是硬道理”的正确政绩观，压紧压实企业主体责任、属地管理责任、部门监管责任和地方领导责任，构建安全风险防范长效机制，以高水平安全护航高质量发展。

（二）突出工作重点，深化重大风险排查整治。各级各部门要深刻吸取事故教训，加强本地区、本行业的消防安全形势分析研判，结合当前正在开展的大排查大整治和治本攻坚三年行动工作，聚焦不放心、不托底的场所领域，以铁的决心、铁的手腕、铁的措施，开展拉网式的排查整治。要深化电动自行

车全链条整治，严厉打击违规拼装、私自改装动力电池等行为，依法追溯生产、销售、改装、注册登记、使用等各环节责任。工信、市监部门要督促生产企业严格执行电动自行车控制器、蓄电池、充电器互认协同要求和“一车一池一充一码”代码标识管理，交管部门、邮政快递公司要加强电动自行车上牌登记现场核查工作。严禁生产、销售、使用不合格蓄电池，严禁非法改装、翻新蓄电池。规范充电停放管理，各乡镇（街道）要发动力量加强日夜巡查，对“进楼入户”“私拉电线充电”等违规停放充电行为，依法开展执法检查和宣传提示，对群众举报、媒体曝光的线索做到及时跟踪查处。常态化开展锂电池热失控危害宣传，以典型事故案例警示群众，引导规范停放充电。要突出多业态混合建筑整治，对多业态混合经营场所及所在建筑开展拉网式排查，重点整治违规改扩建、违规设置防盗网和广告牌、消防设施未保持完好有效等问题，依法督促整改，严厉打击违法行为，公开曝光典型案例，形成有力震慑。要进一步厘清小单位小场所的监管职责边界，明确各业态所属行业领域，把安全责任压实到具体场景、具体点位、具体人员，杜绝推诿扯皮。

（三）严格部门履职，提升多元协同治理效能。党的十八大以来，习近平总书记多次强调要坚持底线思维和极限思维。各级各部门要深刻把握底线思维和极限思维的辩证关系，以底线思维划定不可逾越的红线，以极限思维预判极端场景、推演

重大风险，做到极限备患、补强能力。各级领导干部要认真落实《地方党政领导干部安全生产责任制规定》，把消防安全作为公共安全治理的重中之重，坚决纠治“只审批不监管、只管合法不管非法、只管增量不管存量”的不负责任行为，切实担负起“促一方发展、保一方平安”的政治责任。严格执行“三管三必须”和“谁主管谁负责”原则，全面梳理住房城乡建设、自然资源、城管等部门在城乡建设、违建查处、消防安全等领域的权责清单，明确划分监管边界，杜绝监管推诿、职责悬空问题。加快健全重点行业领域综合监管机制，推行部门信息共享、联合执法、隐患移送和会商处置，推动从分散监管向协同共治转变，提升监管合力与效能。市场监管部门要认真落实电动自行车安全隐患全链条整治要求，加大电动自行车违规改装、销售企业配售大容量电池、产品合格证与实际不符等违法行为的查处力度，提升电动自行车动力电池本质安全。城市综合执法部门要落实广告牌的审批监管、事中事后监管责任，完善信息抄告机制、联合执法机制、增量和存量同步管控机制，解决审批与日常监管脱节问题。住房城乡建设部门要严把新建、改建、扩建工程消防设计审查验收关口，依法从严查处不符合消防安全条件的建设项目，从源头守住安全底线。消防救援部门要完善消防执法检查工作机制，规范行政许可和监督检查，提升行政执法质效。商务部门要督促指导商贸行业消防安全管理，坚持“抓大不放小”，防止漏查漏管。公安机关要加强对派出所的指导，督促

落实公安部《关于公安派出所协同开展消防工作的意见》。供水公司在实施停水时应核查场所有无消防用水，按程序办理停水手续，并书面函告政府及相关部门。

（四）夯实基层治理，织密末端安全防控网络。习近平总书记指出，基层是抵御自然灾害的第一线，抓基层、强基础的工作始终不能放松。要不折不扣落实国务院办公厅《关于进一步提升基层应急管理能力的意见》和《关于加强基层消防工作的意见》，完善基层消防安全监管体制机制，充实专业消防力量，补齐短板弱项。研究推行片区化监管、差异化监管和信用监管，规范消防救援站检查执法，稳妥推进乡镇街道委托执法，做实隐患排查治理，实施生产经营单位分级分类监管。跟进落实湖南省应急委员会办公室《2026年支持整县制提升基层应急管理能力工作方案》要求，推进应消一体救援站建设，推动乡镇政府专职消防队提档升级，稳步提升人员专职率，加强与相关部门的协调联动，全面提升基层应急处置能力。

（五）提升全民素质，筑牢消防安全人民防线。消防安全涉及各行各业，关系千家万户，需要全社会的共同努力。实现群防群治的发展目标，提高全民消防安全素质是前提和基础。各级各单位应大力实施全民消防安全素质提升工程，广泛开展消防常识普及，把消防安全送到群众身边，不断拓展宣传的覆盖面和渗透力；要深入开展基本技能培训，聚焦重点人群组织实操实训，为单位培养消防安全“明白人”；要扎实组织疏散逃生

自救演练，坚持“出真水、灭真火”，确保人人掌握初期火灾处置和疏散逃生技能；要有效开展案例警示教育，讲清讲透火灾教训并广泛宣传，以身边事教育身边人，综合提升公众的风险防范意识和自救互救能力。同时，要健全隐患投诉举报机制，鼓励全社会主动查找隐患、积极防范风险，激发公众参与消防治理的积极性和主动性，加快构建人人有责、人人尽责、人人享有的消防治理共同体。