附件

《河南郑州“7·20”特大暴雨灾害调查报告》

指出的问题梳理清单

国务院调查报告指出，“7·20”灾害造成了重大人员伤亡和财产损失，这有极端暴雨防御难度大的原因，有城市发展快、历史欠账多的原因，也集中暴露出郑州市委市政府、有关区县（市）和部门单位领导干部认识准备不足、防范组织不力、应急处置不当等问题。主要有以下几个方面。

一、灾害应对处置

（一）应对部署不紧不实

1.郑州市委市政府对此轮强降雨过程重视不够。市委市政府主要负责人主观上认为北方的雨不会太大，思想麻痹、警惕性不高、责任心不强，防范部署不坚决不到位、缺乏针对性。

2.以会议落实会议。郑州市召开了会议，但部署一般化，没有采取具体的、有力有效的落实措施。

3.防汛准备的“关键期”没有动作。暴雨前最关键最要紧的两天，市委市政府主要负责人对防汛工作没有组织分析研判、动员部署、督促检查等行动。

4.没有压紧压实防汛责任。郑州市5月15日就进入防汛期，市防指7月14日才印发《2021年市委市政府领导防汛抗旱责任分工及工作职责的通知》，到7月20日灾害发生，市县两级包保责任基本没有落实。

（二）应急响应严重滞后

1.未按预案启动响应。常庄水库20日10:30开始出现“管涌”险情已达到启动Ⅰ级应急响应条件，郑州市未按规定启动Ⅰ级应急响应。

2.以气象灾害预报信息为先导的防汛应急响应机制尚未有效建立，应急行动与预报信息发布明显脱节。20日16:01气象部门发布第5次红色预警，郑州市才于16:30启动I级应急响应，但也没有按预案要求宣布进入紧急防汛期。

（三）应对措施不精准不得力

面对严峻形势，市委市政府主要负责人仍以常态化目标要求应对重大雨情、汛情，没有精准施策，措施空泛。

（1）20日早上6时气象部门发布了第2次暴雨红色预警，在这个关键时刻，市委市政府主要负责人仍没有足够重视，行动不果断、措施不得力。

（2）8时许，市政府主要负责人虽然签发市防指紧急通知，但没有按红色预警果断采取停止集会、停课、停业措施，只提出“全市在建工程一律暂停室外作业、教育部门暂停校外培训机构”，仅建议“全市不涉及城市运行的机关、企（事）业单位今日采取弹性上班方式或错峰上下班”，且媒体网站发布上述建议要求时，人们早已正常上学上班了，错失了有效避免大量人员伤亡的时机。

（四）关键时刻统一指挥缺失

1.缺乏全局统筹，关键时刻无市领导在指挥中心坐镇指挥、掌控全局。当日市领导多在点上奔波，有的撞在一起、有的困在路上。

2.市委市政府主要负责人因灾导致通信不畅、信息不灵，不了解全市整体受灾情况，对地铁5号线、京广快速路隧道、山丘区山洪灾害等重大险情灾情均未及时掌握，失去了领导应对这场全域性灾害的主动权。

3.县（市）党委政府领导普遍缺乏应急指挥意识和经验。19日晚红色预警发布后，各区县（市）指挥长除登封市外均未坐镇指挥。

（五）缺少有效的组织动员

1.全社会组织动员迟缓。河南省委7月13日就宣布进入“战时状态”，直到20日8:30郑州市在召开防汛紧急调度视频会时才提出全面动员各方面力量全力做好防大汛、抢大险、救大灾工作，整个过程未实际开展全社会组织动员，没有提前有效组织广播、电视、报纸、新媒体等广泛宣传防汛安全避险知识。

2.预报预警宣传不力。次暴雨红色预警，电视台只常规化在天气预报中播报。城管、水利部门预警信息只发送给区县（市）防指或相关部门单位，预警信息未按预案规定及时向社会发布。宣传部门部署“所属新媒体不间断滚动播放本地气象预报预警、雨情等信息”时全市已经严重受灾。

3.没有提前采取有效的避险防范措施。20日当天许多群众正常出行，机关企事业单位常态运转，人员密集场所、城市隧道、地铁、城市地下空间以及山丘区临河临坡村居等，没有提前采取有效的避险防范措施。全市因灾死亡失踪的380人遇难时多处于正常活动状态，转移和救援组织不力、管理不到位。

（六）迟报瞒报因灾死亡失踪人数

1.未按规定统计上报。灾情稳定前应当每日逐级上报自然灾害造成的人员伤亡等情况，郑州市连续4天未通过报灾系统上报因灾死亡失踪人数。

2.刻意阻碍上报因灾死亡失踪人员信息。郑州市违规要求先核实人员身份等情况再上报，以多种借口阻碍信息报送工作。

3.对已经掌握的信息隐瞒不报。

二、造成重大人员伤亡和社会关注的事件

（一）郑州地铁5号线亡人事件

1.应对处置不力，未及时采取预警响应行动。

2.行车指挥调度失误。

3.违规设计和建设施工。

（1）擅自变更设计。

（2）停车场挡水围墙质量不合格。

（3）五龙口停车场附近明沟排涝功能严重受损。

（二）郑州京广快速路北隧道亡人事件

1.未及时封闭隧道。

2.未及时疏导交通。

（三）郑州郭家咀水库漫坝事件

1.溢洪道被侵占堵塞。

2.水库库区被侵占、库容减小。

3.监督管理不力。郑州市二七区政府、水行政主管部门、水库主管部门等监管执法不严，未采取有效措施制止违法违规行为。

（四）荥阳市崔庙镇王宗店村山洪灾害

1.村居和村道建设侵占行洪通道。

2.预案修编不严格。村委会擅自删除预案中的洪水威胁区域，镇对该村预案审核把关不严。

3.转移人员不坚决、不彻底。村干部收到“立即转移”预警信息后，未转移避险。镇未有效督促转移。

（五）登封电厂集团铝合金有限公司爆炸事件

1.镇党委、政府未如实报告事故真实原因。

2.违规使用灾后重建补助资金用于死亡人员家属补偿。

三、相关地方党委政府及其部门单位责任问题

（一）郑州市

1.郑州市委、市政府贯彻落实党中央、国务院关于防汛救灾决策部署和河南省委、省政府部署要求不力，没有履行好党委政府防汛救灾主体责任。

2.思想麻痹、行动不力，对极端气象灾害风险认识严重不足，对全市防汛救灾形势缺乏总体把握，没有压紧压实各级领导干部责任，灾难面前没有充分发挥统一领导作用，存在形式主义、官僚主义问题。

3.党政主要负责人见事迟、行动慢，未有效组织开展防灾避灾社会动员，未及时对暴雨红色预警组织综合研判，未按规定要求及时启动Ⅰ级应急响应，关键时刻统一指挥缺失，无市领导坐镇指挥，未及时掌握和指挥处置地铁5号线、京广快速路北隧道、山丘区洪涝灾害等重大险情，失去有力有序有效应对灾害的主动权。

4.违反突发事件应对法第三十九条规定，在因灾死亡失踪人员信息报送工作中存在迟报瞒报问题；对下级党委政府和有关部门迟报瞒报问题失察失责。

（二）区县（市）

**1.二七区**

（1）区委、区政府落实上级决策部署不扎实，未按规定有效履行防汛救灾职责，对极端气象灾害风险认识不足、研判不够，未作出有针对性部署安排。

（2）未按规定启动区防指防汛应急响应，防汛最关键时期无区领导在区防指坐镇指挥。

（3）违反有关法律法规规定，未组织协调相关部门解决郭家咀水库溢洪道非法侵占堵塞问题，造成漫坝重大风险。

**2.金水区**

（1）区委、区政府落实上级决策部署不扎实，对极端气象灾害风险认识不足、研判不够，防范应对措施没有针对性，未认真履行防汛职责。

（2）未理顺防汛指挥体系。

（3）未启动相应级别防汛应急响应，对防汛应急措施落实督导不力。

**3.巩义市**

（1）市委、市政府落实上级决策部署不扎实，未理顺防汛指挥体系。

（2）灾害风险意识不强、研判不足，防汛救灾指挥救援不力，只对巩义市山洪灾害防御作常规性工作部署,未按规定启动相应级别应急响应，群众转移避险不坚决不彻底。

（3）在因灾死亡失踪人员信息报送工作中失职，存在迟报瞒报问题，对有关部门迟报瞒报问题失察失责。

**4.荥阳市**

（1）市委、市政府落实上级决策部署不扎实，未理顺防汛指挥体系，对部分成员单位职责不清等问题失管失察。

（2）对极端气象灾害风险认识不足、研判不够，防汛救灾指挥不力，市防指未启动相应级别防汛应急响应，未发布山洪灾害预警、未启动山洪灾害防御应急响应。

（3）在因灾死亡失踪人员信息报送工作中失职，存在迟报瞒报问题,对下级党委政府和有关部门迟报瞒报问题失察失责。

**5.新密市**

（1）市委、市政府落实上级决策部署不扎实，未理顺防汛指挥体系。

（2）对极端气象灾害风险认识不足、研判不够，未按规定及时会商研判，防汛救灾指挥不力，防汛关键期无市领导坐镇指挥。

**6.郑东新区**

（1）区党工委、管委会落实上级决策部署不扎实，未树牢风险意识和底线思维，对连续5次暴雨红色预警重视不够、研判不足，组织动员不够有力。

（2）在因灾死亡失踪人员信息报送工作中失职，存在迟报瞒报问题，对下级党委政府和有关部门迟报瞒报问题失察失责。

（三）乡镇（街道）

1.未按规定及时启动防汛应急响应。

2.未按规定及时启动山洪灾害防御一级应急响应。

3.未按规定认真审核山洪灾害防御应急预案，造成危险应转移人员大范围减少。

4.未按规定有效督促指导做好人员转移和管理。

5.未按规定提前组织镇区低洼地带群众转移避险。

6.未按规定安排专人负责特殊人群转移避险。

7.对人员转移落实情况督促检查不到位，存在多人未转移、已转移后又返回导致死亡问题。

8.未按该镇防汛抢险工作实施方案规定在镇级建立100名基干民兵组成的防汛抢险突击队，实际镇级防汛抢险突击队仅32人。

9.在因灾死亡失踪人员信息报送工作中失职，存在迟报瞒报问题。

10.违规使用灾后重建补助资金。

11.未采取有效措施制止库区侵占行为，未组织清除溢洪道内种植的片林。

（四）相关部门

**1.应急管理部门**

**郑州市应急管理局（市防汛抗旱指挥部办公室）**

（1）未认真履行防汛职责，对连续5次暴雨红色预警重视不够、研判不足。

（2）常庄水库发生重大险情后，未按规定及时报请市防指启动防汛I级应急响应。

（3）未认真履行灾情管理职责，灾情报送工作混乱，在因灾死亡失踪人员信息报送工作中失职，刻意阻碍因灾死亡失踪人员信息上报，要求下级应急管理部门暂缓通过国家自然灾害灾情管理系统上报灾情，存在迟报瞒报问题。

**巩义市应急管理局（市防汛抗旱指挥部办公室）**

（1）未认真履行防汛职责，未按规定及时报请市防指启动防汛相应级别响应。

（2）未认真履行灾情管理职责，因灾死亡失踪人员信息报送工作组织不力，审核把关不严，在因灾死亡失踪人员信息报送工作中失职，存在迟报瞒报问题。

**荥阳市应急管理局（市防汛抗旱指挥部办公室）**

（1）未认真履行防汛职责，未按规定及时报请市防指启动防汛I级应急响应。

（2）未认真履行灾情管理职责，在因灾死亡失踪人员信息报送工作中失职，接到崔庙镇书面报告因灾死亡失踪人数后，以“核实信息、报送主体单位错误”为由搁置处理。存在迟报瞒报问题。

**新密市应急管理局（市防汛抗旱指挥部办公室）**

未认真履行防汛职责，启动Ⅱ级应急响应后，未按规定及时组织会商研判，未及时报请市防指启动防汛I级应急响应。

**2.水利部门**

**郑州市水利局（市河湖及水利工程防汛抗旱办公室）**

（1）未认真履行防汛职责，未按规定编制《郑州市水旱灾害防御预案》。

（2）未按规定发布水情预警信息，启动Ⅳ级、Ⅲ级应急响应滞后且未按规定组织会商研判。

（3）未按规定及时报送常庄水库、郭家咀水库等重要险情信息。

（4）未及时掌握山洪灾害险情灾情信息。对南四环桥施工单位违法违规建设、郭家咀水库溢洪道被侵占堵塞造成漫坝险情的问题履职不到位、监管不力。

**巩义市水利局（市河湖及水利工程防汛抗旱办公室）**

（1）未认真履行防汛职责，未编制《巩义市水旱灾害防御应急预案》，编制的《巩义市山洪灾害防御预案》未明确成员单位工作职责、未明确指挥部下设的5个工作组及应急抢险队的责任单位。

（2）未按规定发布相应级别山洪灾害预警及启动应急响应。

**荥阳市水利局（市河湖及水利工程防汛抗旱办公室）**

（1）未认真履行防汛职责，未按规定将山洪灾害监测预警信息和汜水河漫堤险情及时报市防办。

（2）未按要求督促山洪灾害防御工作。

**新密市水利局（市河湖及水利工程防汛抗旱办公室）**

（1）未认真履行防汛职责，未按规定及时掌握并发布双洎河水情预警。

（2）未按规定及时启动水旱灾害防御Ⅰ级应急响应，对山洪灾害防御工作督导落实不力。

（3）防汛关键期相关会议材料存在后补造假问题。

**3.农业农村部门**

（1）未按规定报送险情灾情及工作情况信息。

（2）对南四环桥施工单位违法违规建设导致郭家咀水库溢洪道被侵占堵塞的行为监管不力。

**4.城市管理部门**

**郑州市城市管理局（市城市防汛办公室）**

（1）未认真履行城市防汛职责，未按规定向公众发布预警信息、启动市城防指应急响应。

（2）未按规定及时向市防办报告城市内涝监测预警结果及防范应对情况。

（3）金水河漫溢等险情未预警。

（4）未有效组织和督促有关单位对城市内涝积水点进行整治。

（5）在地铁5号线亡人事件上，未认真履行市城防办工作职责，组织编制的《郑州市城市防汛应急预案》未明确成员单位地铁集团有限公司地铁运营防汛工作职责。

（6）未按规定将预警信息及时发布至地铁集团有限公司、市交通运输局、市应急管理局等成员单位。

（7）在京广快速路北隧道亡人事件上，作为郑州市城市隧道综合管理养护中心的上级主管部门，对隧道中心在隧道匝道口封闭等信息发布、上报和应急处置方面存在的问题失察。

**二七区城市管理局（区城市防汛办公室）**

（1）未认真履行城市防汛职责，未按规定发布预警和启动应急响应。

（2）未按规定报送险情灾情等信息。

**金水区城市管理局（区城市防汛办公室）**

（1）未认真履行城市防汛职责，未按规定向公众发布城市汛情预警。

（2）未启动城市防汛应急响应。

**郑州高新技术产业开发区管委会城市管理局**

未经论证直接实施明沟加盖工程。

**5.交通运输部门**

**郑州市交通运输局**

（1）对地铁运营安全隐患排查不细不实，督促指导不力。

（2）接到险情信息后，未向城市防汛办公室报告。

**6.城乡建设部门**

**郑州市城乡建设局**

（1）未履行工程建设不得影响大坝安全的法律责任。

（2）未督促施工单位落实保证溢洪道畅通措施.

（3）组织编制的防洪影响评价报告未组织审查、未办理水行政许可手续、未向水行政主管部门备案建设方案。

（4）对五龙口停车场设计重大变更、防涝设计缺陷失管失察。

**7.公安机关**

**郑州市公安局交通警察支队第三大队**

（1）未按照职责和预案规定在京广快速路北隧道安排警力定岗定人指挥、疏导交通。

（2）对电动自行车违规进入隧道，未有效实施监管。

**郑州市公安局交通警察支队**

没有通过视频监控系统发现京广快速路北隧道路面堵车并指导第三大队疏导。

**8.统计部门**

**郑东新区发展改革和统计工作办公室**

组织协调不力，在因灾死亡失踪人员信息报送工作中失职，存在迟报瞒报问题。

（五）有关企事业单位

**1.郑州地铁集团有限公司**

（1）重大设计变更未上报河南省发改委审批。

（2）工程建设项目管理不到位，违规同意采用白图施工，且白图与蓝图对围墙基础的要求存在明显差异。

（3）未及时组织设计交底。

（4）对工程建设质量把关不严，未发现围墙施工存在的问题和缺陷并给予工程施工质量验收合格结论。

（5）未编制集团层面防汛专项速路地面一层通行应急预案。

（6）未按规定启动集团级应急响应。

（7）未及时发布线网停运指令。

（8）行车调度沟通协作不力，违反规定，致使列车迫停、乘客被困。

（9）应急信息报送不规范不及时。

（10）未能及时发现五龙口停车场重大防汛安全隐患。

**2.中铁第四勘察设计院集团有限公司**

对地铁5号线建筑物防洪防涝评价报告审查不严，评价报告中“百年一遇暴雨强度下内涝水深0.24米”的结论导致防洪涝设计基准明显偏低。

**3.北京城建设计发展集团股份有限公司**

（1）未经充分论证更改设计方案，增大了五龙口停车场洪涝风险。

（2）未对出入场线洞口上方挡水围墙（即事发倒塌围墙）基础进行针对性设计。

（3）未经论证即同意利用既有临时围挡取代具有防洪涝功能的新建围墙。

（4）违反设计变更管理程序，站场施工图在地铁集团有限公司技术委员会及总经理办公会批准前设计出图并用于施工。

（5）违规向施工单位提供白图。

（6）未在施工前进行设计交底。

**4.中国电力建设股份有限公司**

（1）违规采用白图施工。

（2）出入场线洞口上方围墙的基础做法没有及时和监理公司、设计单位沟通，与后补的施工蓝图明显不一致，围墙基础埋深不符合设计要求。

**5.新疆昆仑工程咨询管理集团有限公司（原新疆昆仑工程监理有限公司）**

（1）未认真履行监理责任，未及时制止施工单位采用白图施工行为。

（2）未在施工前参加图纸会审。

（3）围墙工程质量验收时未发现施工与施工蓝图明显不一致问题。

**6.郑州市工程质量监督站**

未发现施工存在问题和缺陷，并出具了工程质量验收合格的监督意见。

**7.郑州市城市隧道综合管理养护中心**

（1）未及时封闭京广快速路北隧道。

（2）未及时报告处置北隧道西洞出口拥堵车辆。

（3）未及时发布北隧道西洞匝道出口封闭信息。

**8.河南五建建设集团有限公司**

（1）在南四环桥建设施工过程中，未履行工程施工不得影响大坝安全的法律责任。

（2）施工期间造成郭家咀水库溢洪道堵塞，未采取临时措施保障溢洪道功能，且未按照有关部门检查、督办、督导整改要求，及时恢复溢洪道功能。

**9.登封电厂集团铝合金有限公司**

未及时向蒋庄村委会和村民发出爆炸预警信息，致使部分村民错过转移时机。

四、主要教训

（一）一些领导干部特别是主要负责人缺乏风险意识和底线思维。

（二）市委市政府及有关区县（市）党委政府未能有效发挥统一领导作用。

（三）贯彻中央关于应急管理体制改革部署不坚决不到位。

（四）发展理念存在偏差，城市建设“重面子、轻里子”。

（五）应急管理体系和能力薄弱，预警与响应联动机制不健全等问题突出。

（六）干部群众应急能力和防灾避险自救知识严重不足。

五、改进措施建议

（一）大力提高领导干部风险意识和应急处突能力。

（二）建立健全党政同责的地方防汛工作责任制。

（三）深入开展应急管理体制改革及运行情况评估。

（四）全面开展应急预案评估修订工作，强化预警和响应一体化管理。

（五）整体提升城市防灾减灾水平。