河南郑州“7·20”特大暴雨灾害调查报告公布

新华社北京1月21日电 记者从应急管理部获悉：日前，国务院常务会议听取了河南郑州“7·20”特大暴雨灾害调查情况的汇报，并审议通过了河南郑州“7·20”特大暴雨灾害调查报告。经国务院调查组调查认定，河南郑州“7·20”特大暴雨灾害是一场因极端暴雨导致严重城市内涝、河流洪水、山洪滑坡等多灾并发，造成重大人员伤亡和财产损失的特别重大自然灾害；郑州市委市政府及有关区县（市）、部门和单位风险意识不强，对这场特大灾害认识准备不足、防范组织不力、应急处置不当，存在失职渎职行为，特别是发生了地铁、隧道等本不应该发生的伤亡事件。郑州市及有关区县（市）党委、政府主要负责人对此负有领导责任，其他有关负责人和相关部门、单位有关负责人负有领导责任或直接责任。

2021年7月17日至23日，河南省遭遇历史罕见特大暴雨，发生严重洪涝灾害，特别是7月20日郑州市遭受重大人员伤亡和财产损失。灾害共造成河南省150个县（市、区）1478.6万人受灾，因灾死亡失踪398人，其中郑州市380人、占全省95.5%；直接经济损失1200.6亿元，其中郑州市409亿元、占全省34.1%。

灾害发生后，党中央、国务院高度重视，习近平总书记作出重要指示，要求始终把保障人民群众生命财产安全放在第一位，抓细抓实各项防汛救灾措施，并派出解放军和武警部队迅速投入抢险救灾，为做好防汛救灾工作注入了强大动力、提供了坚强保障。李克强总理多次作出重要批示，主持专题会议部署，深入河南灾区考察，要求抓实防汛救灾措施，加快恢复重建，严肃认真开展灾害调查工作。国家防总、国家减灾委立即启动应急响应，派出工作组指导开展防汛救灾工作。河南省委省政府、国家有关部委、解放军和武警部队、消防救援队伍等各有关方面和广大干部群众全力以赴投入抗洪抢险救灾。目前，灾后重建工作正在全面有效开展。

这次灾害虽为极端天气引发，但集中暴露出许多问题和不足。为查明问题、总结经验、汲取教训，经党中央批准，国务院成立河南郑州“7·20”特大暴雨灾害调查组，由应急管理部牵头，水利部、交通运输部、住房城乡建设部、自然资源部、公安部、发展改革委、工业和信息化部、卫生健康委、中国气象局、国家能源局和河南省政府参加，分设综合协调、监测预报、应急处置、交通运输、城市内涝、山洪地质灾害等6个专项工作组，分别由有关部委牵头，并邀请气象、水利、市政、交通、地质、应急、法律等领域的院士和权威专家，组成专家组全程参加。中央纪委国家监委相关部门指导开展相关工作。

调查组本着对党和人民负责、对社会和历史负责的态度，充分考虑这场特大暴雨强度和范围突破当地历史记录、远超出城乡防洪排涝能力的实际，坚持依法依规、实事求是、科学严谨、全面客观的原则，依照有关法律法规，通过现场勘查、调阅资料、走访座谈、受理信访举报、问询谈话、调查取证、分析计算、专家论证等方式，复盘灾害发生和应对过程。经过全面深入调查，查明了郑州市和有关区县（市）党委政府、部门单位履职情况及存在的问题，查明了社会广泛关注的重点事件和因灾死亡失踪人数迟报瞒报问题，并总结分析经验教训，提出了改进工作的措施建议。

调查组查明，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，对极端气象灾害风险认识严重不足，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；党政主要负责人见事迟、行动慢，未有效组织开展灾前综合研判和社会动员，关键时刻统一指挥缺失，失去有力有序有效应对灾害的主动权；灾情信息报送存在迟报瞒报问题，对下级党委政府和有关部门迟报瞒报问题失察失责。

调查组还对造成重大伤亡和社会关注的事件进行了深入调查，查明了主要原因和问题，认定郑州地铁5号线、京广快速路北隧道亡人事件是责任事件，郭家咀水库漫坝事件是违法事件；荥阳市崔庙镇王宗店村山洪灾害存在应急预案措施不当、疏散转移不及时等问题，登封电厂集团铝合金有限公司爆炸事故存在未如实报告人员死亡真实原因并违规使用灾后重建补助资金用于死亡人员家属补偿等问题。同时，调查组还查明郑州二七区、金水区、巩义市、荥阳市、新密市、郑东新区等6个区市、10个乡镇街道，郑州市及相关区县（市）应急管理、水利、城市管理等8个系统的18个单位，以及郑州地铁集团、河南五建集团、郑州城市隧道管养中心等9个企事业单位的责任。

调查组按规定将调查报告和有关公职人员履职方面的问题线索，及时移交中央纪委国家监委追责问责审查调查组。

针对灾害应对处置中暴露的问题，调查组总结了6个方面的主要教训：郑州市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；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；贯彻中央关于应急管理体制改革部署不坚决不到位；发展理念存在偏差，城市建设“重面子、轻里子”；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；干部群众应急能力和防灾避险自救知识严重不足。

调查组还提出6项改进措施建议，强调要大力提高领导干部风险意识和应急处突能力，建立健全党政同责的地方防汛工作责任制，深入开展应急管理体制改革及运行情况评估，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，整体提升城市防灾减灾水平，广泛增强全社会风险意识和自救互救能力。

河南省委原常委、郑州市委书记徐立毅因河南郑州“7·20”特大暴雨灾害被问责

本报北京1月21日电 日前，经中共中央批准，中央纪委对河南省委原常委、郑州市委书记徐立毅在河南郑州“7·20”特大暴雨灾害中违纪问题进行了立案审查。

经查，徐立毅同志作为时任河南省委常委、郑州市委书记，贯彻落实党中央、国务院决策部署不力，对河南郑州“7·20”特大暴雨灾害风险认识不足、警惕性不高、防范组织不力，灾害发生后统筹领导和应急处置不当，督导检查和履职尽责不到位，造成严重后果和不良影响。徐立毅同志对郑州市在灾害中暴露出来的相关问题，负有重要领导责任，应予严肃问责。

依据《中国共产党问责条例》《中国共产党纪律处分条例》《中华人民共和国监察法》《中华人民共和国公职人员政务处分法》等有关规定，经中央纪委常委会会议研究并报中共中央批准，决定给予徐立毅同志党内严重警告处分，由国家监委给予其政务降级处分。

河南严肃查处郑州“7·20”特大暴雨灾害相关责任人

公安机关对8名涉案人员立案侦查并依法逮捕
纪检监察机关严肃问责89名公职人员

新华社郑州1月21日电 记者从河南省有关部门获悉：郑州“7·20”特大暴雨灾害发生后，党中央、国务院高度重视，第一时间对防汛救灾、灾害调查等作出部署。河南省公安机关对涉嫌违法犯罪的8名企业人员立案侦查并依法逮捕，河南省纪检监察机关按照干部管理权限，依规依纪依法对灾害中涉嫌违纪违法的89名公职人员进行严肃问责。

郑州地铁集团有限公司地铁5号线五龙口站停车场建设工程设计项目负责人魏平安、北京城建设计发展集团股份有限公司郑州地铁5号线项目负责人汪鹏、河南五建建设集团有限公司南四环项目部指挥长郭文胜等8人涉嫌工程重大安全事故罪、重大责任事故罪，被公安机关立案侦查并依法逮捕。郑州市应急管理局党委书记、局长任立公，郑州地铁集团有限公司副总经理、总工程师、技术管理部部长赵运臣，郑州市工程质量监督站轨道交通科副科长孙红亮等3名公职人员因涉嫌严重违纪违法被纪检监察机关立案审查调查并采取留置措施。

同时，河南省对特大暴雨灾害中存在失职失责问题的郑州市、荥阳市、巩义市、新密市、登封市、二七区、金水区党委政府及应急管理、水利、城市管理、交通运输、城乡建设、公安交管等部门86名公职人员进行了严肃问责。其中，给予郑州市委副书记、市长侯红党内严重警告、政务降级处分，给予郑州市政府党组成员、副市长吴福民撤销党内职务、政务撤职处分，给予郑州市政府党组成员、副市长李喜安、陈宏伟政务记大过处分。对其他相关责任人，也分别给予党纪政务处分或诫勉等问责处理。

灾害发生后，河南省委、省政府认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，组织地方各级党委政府深入开展防汛救灾工作，灾区群众及时得到妥善安置，生产生活较快恢复正常。党中央、国务院对灾害调查处理作出决定后，河南迅速召开省委常委会会议贯彻落实，进一步深入检查反思，深刻汲取教训，严格依规依纪依法对所有责任人惩处和问责，并对进一步统筹发展和安全、提升防范化解重大风险能力和管理治理能力作出部署安排。

把防灾减灾救灾工作做实做细做好

白弈非

2021年7月17日至23日，河南省遭遇历史罕见特大暴雨，发生严重洪涝灾害，特别是7月20日郑州市遭受重大人员伤亡和财产损失。为查明问题、总结经验、汲取教训，经党中央批准，国务院成立调查组，对河南郑州“7·20”特大暴雨灾害开展调查。日前，国务院常务会议审议通过了河南郑州“7·20”特大暴雨灾害调查报告。

在国家层面第一次组织这样的全域性自然灾害调查，把灾害的过程和原因调查清楚，给党和人民、给社会和历史一个负责任的交代，充分体现了以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心的发展思想和“人民至上、生命至上”理念，对人民群众生命财产安全的高度负责。习近平总书记高度重视防灾减灾救灾工作，反复强调要“始终把保障人民群众生命财产安全放在第一位”，本着对人民极端负责的精神强化灾害防范。从灾害应对处置中汲取教训，改进灾害防治工作，更好提升灾害防御应对能力，进一步推进国家治理体系和治理能力现代化，才能防范化解重大风险，切实保障好人民群众生命财产安全。

宁可十防九空，不可失防万一；宁可备而不用，不可用时无备。从调查情况看，郑州“7·20”特大暴雨强度和范围突破当地历史记录，远超出城乡防洪排涝能力。虽然郑州市委市政府做了大量工作，但灾害仍然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，特别是发生了地铁、隧道等本不应该发生的伤亡事件，教训极为深刻！

在此次灾害应对处置过程中，还集中暴露出当地在防灾减灾救灾等应急管理体系方面的诸多问题短板。调查组总结了6个方面的主要教训，这些问题短板，在全国很多地方也不同程度存在，要高度重视、举一反三、自警自省。只有大力提高领导干部风险意识和应急处突能力，建立健全党政同责的地方防汛工作责任制，推进我国应急管理体系和能力现代化，整体提升城市防灾减灾水平，切实增强全社会风险意识和自救互救能力，才能把保障人民群众生命财产安全的要求落到实处。

未雨绸缪好过亡羊补牢，防范危机好过应对危机；灾害从来不是“假想敌”，防范灾害必须杜绝“没想到”。我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一，灾害种类多，分布地域广，发生频率高，造成损失重，这是一个基本国情。各级党委和政府要切实担负起“促一方发展、保一方平安”的政治责任，坚持人民至上、生命至上，更好统筹发展和安全，把防范化解重大风险工作做实做细做好，让人民群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

新华社北京1月21日电 日前，国务院常务会议审议通过了河南郑州“7·20”特大暴雨灾害调查报告。就这次灾害调查中社会关注的热点问题，记者采访了国务院调查组相关负责人。

一、记者：为什么要成立国务院调查组对河南郑州这场特大暴雨灾害进行调查？

答：我们先回顾一下这场特大暴雨灾害的情况。2021年7月17日至23日，河南省遭遇历史罕见特大暴雨，降雨过程17日至18日主要发生在豫北（焦作、新乡、鹤壁、安阳）；19日至20日暴雨中心南移至郑州，发生长历时特大暴雨；21日至22日暴雨中心再次北移，23日逐渐减弱结束。这场特大暴雨过程，从累计面雨量来看，鹤壁最大，为589毫米；郑州次之，为534毫米；新乡第三，为512毫米。从过程点雨量来看，也是鹤壁最大，为1122.6毫米。日最大点雨量出现在7月20日的郑州，为624.1毫米，接近郑州平均年降雨量（640.8毫米）。

这次特大暴雨灾害共造成河南全省16个市150个县（市、区）1478.6万人受灾，直接经济损失1200.6亿元，其中郑州409亿元、占全省的34.1%；全省因灾死亡失踪398人，其中郑州380人，新乡10人，平顶山、驻马店、洛阳各2人，鹤壁、漯河各1人，郑州因灾死亡失踪人数占全省的95.5%。

在这场特大暴雨灾害中，虽然河南全省受灾地区多、范围大、灾情重，但重大人员伤亡主要集中在郑州，而引发社会广泛关注的事件和灾害应对存在的问题，也主要集中在郑州。

为查明问题、总结经验、汲取教训，经党中央批准，国务院成立调查组，对河南郑州“7·20”特大暴雨灾害开展调查。这主要是基于两方面的考虑：一方面，这次灾害造成的重大人员伤亡和财产损失为近年来所罕见，社会各界和广大人民群众高度关注，虽然是因极端天气引发的，但集中暴露出许多问题和不足，需要把过程和原因调查清楚，给党和人民、给社会和历史一个负责任的交代；另一方面，在全球气候变化的背景下，我国自然灾害风险进一步加剧，极端天气趋强趋重趋频，类似河南郑州这样的极端强降雨未来可能增多，需要通过灾害调查来总结经验、汲取教训，找出自然灾害防治的问题短板和薄弱环节，举一反三，指导全国有针对性地加以改进，更好应对可能面临的重大灾害风险挑战，切实保障人民群众生命财产安全。开展这次调查，充分体现了以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心的发展思想和“人民至上、生命至上”理念，对人民群众生命财产安全的高度负责，体现了对防范化解重大风险、推进国家治理体系和治理能力现代化、提升灾害防御应对能力的高度重视。

二、记者：这次灾害调查过程是怎样的？如何确保调查工作的科学客观准确？

答：这是在国家层面第一次组织这样的全域性自然灾害调查，没有先例可循，且涉及面广、重点事件多、专业性强，工作量和难度都很大。

在党中央、国务院坚强领导下，调查工作由应急管理部牵头，水利部、交通运输部、住房城乡建设部、自然资源部、公安部、发展改革委、工业和信息化部、卫生健康委、中国气象局、国家能源局和河南省政府参加，分设综合协调、监测预报、应急处置、交通运输、城市内涝、山洪地质灾害等6个专项工作组，分别由有关部委牵头。同时，设立专家组，由气象、水利、市政、交通、地质、应急、法律等领域的院士和权威专家组成，开展灾害评估，为调查工作提供专业支撑。中央纪委国家监委相关部门指导开展相关工作。

调查组认真学习贯彻习近平总书记有关重要指示批示精神，本着对党和人民负责、对社会和历史负责的态度，坚持依法依规、实事求是、科学严谨、全面客观的原则，依照突发事件应对法、防洪法、安全生产法、防汛条例等法律法规，充分考虑自然灾害特点，实事求是把握“三个区分开来”，即把客观上的不可抗力与主观上的不作为区分开来、把能力素质不足与不负责任区分开来、把法规标准缺失与职责任务安全规定不落实区分开来，通过现场勘查、调阅资料、走访座谈、受理信访举报、问询谈话、调查取证、分析计算、专家论证等方式，对灾害过程、重点事件全面调查，对关键问题、定性问题深入论证，并充分听取专家意见。调查期间，调查组共查阅资料9万余件、深入重点地区重点部位实地踏勘100多次、座谈调研近200次、问询谈话450余人次。

经过全面深入调查，查明了郑州市和有关区县（市）党委政府、部门单位履职情况及存在的问题，查明了社会广泛关注的重点事件和因灾死亡失踪人数迟报瞒报问题，研究提出了主要教训和改进措施建议，形成了调查报告，并经调查组全体会议审议和专家组评估论证通过。

三、记者：此次特大暴雨灾害中，郑州市的雨情汛情灾情具体有哪些特点？

答：调查组组织气象水文专家对灾害发生发展过程进行了全面复盘分析。具体来看，郑州市的雨情汛情灾情主要有以下4个特点：

一是暴雨过程长范围广总量大，短历时降雨极强。这轮降雨折合水量近40亿立方米，为郑州市有气象观测记录以来范围最广、强度最强的特大暴雨过程。7月20日郑州国家气象站出现最大日降雨量624.1毫米，接近郑州平均年降雨量。特别是20日16时—17时郑州小时最强点雨量201.9毫米，突破我国大陆气象观测记录历史极值。二是主要河流洪水大幅超历史，堤防水库险情多发重发。郑州市贾鲁河等3条主要河流均出现超保证水位大洪水，过程洪量均超过历史实测最大值。全市124条大小河流共发生险情418处，143座水库有84座出现不同程度险情，威胁郑州市区以及京广铁路干线、南水北调工程等重大基础设施安全。三是城区降雨远超排涝能力，居民小区公共设施受淹严重。20日郑州城区24小时面平均雨量是排涝分区规划设防标准的1.6倍至2.5倍，10条内河多处出现漫溢，主城区普遍严重积水，导致全市超过一半的居民小区地下空间和重要公共设施受淹。主城区因灾死亡失踪129人，水淹溺亡是主要原因。四是山丘区洪水峰高流急涨势迅猛，造成大量人员伤亡。西部山区巩义、荥阳、新密、登封4市山洪沟、中小河流发生特大洪水，因河流沟道淤堵萎缩，许多房屋桥梁道路等临河跨沟建设，导致阻水壅水加剧水位抬升，路桥阻水溃决洪峰叠加破坏力极大。山丘区4市因灾死亡失踪251人，其中直接因山洪、中小河流洪水冲淹死亡失踪156人。

总的看，郑州“7·20”特大暴雨强度和范围突破历史记录，远超出城乡防洪排涝能力，全市城乡大面积受淹，城镇街道洼地积涝严重、河流水库洪水短时猛涨、山丘区溪流沟道大量壅水，形成特别重大自然灾害。

四、记者：此次灾害应对处置中，郑州市存在哪些突出问题？

答：从调查情况来看，这场特大暴雨发生后，虽然郑州市委市政府做了大量工作，但灾害仍然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。主要集中在以下6个方面：

一是应对部署不紧不实。在国务院领导同志和河南省委省政府提出明确要求的情况下，郑州市委市政府主要负责人仍主观上认为北方的雨不会太大、风险主要在黄河和水库，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，尤其是17日、18日两天没有及时果断行动，防汛准备的“关键期”成了“空白期”。二是应急响应严重滞后。常庄水库发生重大险情，郑州市未按规定及时启动Ⅰ级应急响应，同时，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，直到20日16:01气象部门发布第五次红色预警，才于16:30启动Ⅰ级应急响应，但为时已晚、灾难已经发生，山丘区4市人员死亡失踪时间90%以上集中在郑州市Ⅰ级应急响应启动前的当日13时至15时。三是应对措施不精准不得力。以常态化措施应对重大雨情汛情，没有按红色预警果断采取停止集会、停课、停业措施，错失了有效避免大量人员伤亡的时机。四是关键时刻统一指挥缺失。市委市政府主要负责人和其他市领导多在点上奔波，有的撞在一起、有的困在路上，关键时刻无市领导在指挥中心坐镇指挥，不了解全市整体受灾情况，未及时掌握重大险情，失去了领导应对这场全域性灾害的主动权。五是缺少有效组织动员。20日当天许多群众仍正常出行，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。全市因灾死亡失踪人员大多数是分散性的，遇难时多处于正常活动状态。六是迟报瞒报因灾死亡失踪人数。存在未按规定每日统计上报伤亡情况和刻意阻碍、隐瞒不报问题。在不同阶段瞒报139人，其中郑州市本级瞒报75人，县级瞒报49人，乡镇（街道）瞒报15人。

五、记者：此次灾害中，郑州地铁5号线、京广快速路北隧道等亡人事件曾经引发社会高度关注和质疑，请问有没有进行针对性调查？

答：调查组对造成重大人员伤亡和社会关注的几起事件进行了深入调查，复盘了发生过程，查明了主要原因和问题，认定了事件性质。

关于郑州地铁5号线亡人事件（14人死亡），调查认定，这是一起由极端暴雨引发严重城市内涝，涝水冲毁五龙口停车场挡水围墙、灌入地铁隧道，郑州市地铁集团有限公司和有关方面应对处置不力、行车指挥调度失误，违规变更五龙口停车场设计、对挡水围墙建设质量把关不严，造成重大人员伤亡的责任事件。

关于京广快速路北隧道亡人事件（6人死亡、247辆汽车被淹），调查认定，这是一起由极端暴雨引发，郑州市隧道管理单位和有关部门封闭隧道、疏导交通不及时，造成较大人员死亡和重大财产损失的责任事件。

关于郭家咀水库漫坝事件（转移群众9.8万人），调查认定，这是一起因道路建设和施工单位侵占毁坏水工程、有关部门监管不力导致溢洪道堵塞，极端暴雨引发水库漫坝重大险情的违法事件。

关于荥阳市崔庙镇王宗店村山洪灾害（23人死亡失踪），调查认定，极端暴雨引发山洪和滑坡、跨沟路基阻水溃决，应急预案措施不当、疏散转移不及时，是造成重大人员死亡失踪的主要原因。

关于登封电厂集团铝合金有限公司爆炸事故（5人死亡），调查认定，这是一起河道漫溢洪水涌入公司车间电解槽，与高温熔融铝液发生反应造成爆炸的次生事故。所在镇的党委政府未如实报告人员死亡真实原因，并违规使用灾后重建补助资金用于死亡人员家属补偿。

六、记者：此次灾害应对处置中，暴露出哪些深层次的问题和教训？

答：确实，在此次灾害应对处置过程中，集中暴露出当地在防灾减灾救灾等应急管理体系方面的诸多问题短板，教训十分深刻。这些问题短板，在全国很多地方也不同程度存在，需要引起高度重视、切实加以改进。

一是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。这次灾害来临前，郑州市委市政府负责人特别是主要负责人主观上认为北方的雨不会太大，对郑州遭遇特大暴雨造成严重内涝和山洪“没想到”。这种麻痹思想和经验主义在北方城市不少领导干部身上也同样存在，一些领导干部对极端气象灾害认识不足，严重缺乏风险意识和底线思维，应急准备严重不足。这些问题，说到底还是学习贯彻习近平总书记关于防范风险挑战重要论述没有入脑入心，对人民生命、政治责任缺乏敬畏。这是各地各级领导干部首先要汲取的深刻教训。

二是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。在这场灾害应对过程中，郑州市委市政府统一领导和指挥不力，责任没有真正上肩，没有统筹安排指挥部坐镇指挥和现场指挥力量，一些领导干部领导能力不足、全局意识不强，不知道关键时刻自己的职责是什么、岗位在哪里、如何发挥领导作用，导致抓了点丢掉面。以这场灾害为警示，就要着力解决一些领导干部在灾害面前不会为、不善为的问题，真正把党的集中统一领导贯穿灾害防范应对各方面全过程，使党的领导更加坚强有力。

（下转第六版）

国务院调查组相关负责人就河南郑州“7·20”特大暴雨灾害调查工作答记者问