

对郑州 720 特大暴雨灾害调查报告

20 条解读笔记

(微信公众号：国情监督员)

一、第一次

国务院灾害调查组对郑州“7·20”特大暴雨灾害的调查，是在国家层面，第一次组织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。

专业领域一朋友说，以往相关责任调查，大多是针对非自然灾害，比如矿难。特大暴雨是自然灾害，为极端天气引发，但集中暴露出许多问题和不足。这次调查，是模版，有标本意义。

它的主要目标是查明问题、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，由应急管理部牵头为组长单位，水利部、交通运输部、住房城乡建设部、自然资源部、公安部、中国气象局和河南省政府为副组长单位，发展改革委、工业和信息化部、卫生健康委、能源局等部门参加。

调查组分设综合协调、监测预报、应急处置、交通运输、城市内涝、山洪地质灾害等专项工作组。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。

二、极端

通读44页3.1万字调查报告发现，“极端”一词出现20次。

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。极端到什么程度

举例来说，最强降雨时段为19日下午至21日凌晨，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（640.8毫米），为建站以来最大值（189.4毫米，1978年7月2日）的3.4倍。其中，20日午后强降雨从西部山丘区移动到中心城区，强度剧烈发展，15时至18时小时雨强猛增，16时至17时出现201.9毫米的极端小时雨强，突破我国大陆气象观测记录历史极值（198.5毫米，1975年8月5日河南林庄）。

当然，“极端”二字不是免责金牌。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。

调查认定，总体是“天灾”，具体有“人祸”，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。

防范化解重大风险，是“三大攻坚战”之一。极端天气这种黑天鹅，应引起高度重视。

三、不力

调查报告，25次提到“不力”这个词汇。

报告第二章“灾害应对处置”一共六部分，分别为（一）应对部署不紧不实，（二）应急响应严重滞后，（三）应对措施不精准不得力，（四）关键时刻统一指挥缺失，（五）缺少有效的组织动员，（六）迟报瞒报因灾死亡失踪人数。

报告指出，郑州市方面对这场特大灾害“认识准备不足、防范组织不力、应急处置不当”；“24人在转移或救援过程中遇难，有20人在转移后又返回导致遇难，二者占17.5%，说明转移和救援组织不力、管理不到位”；“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”。

就地铁公司应对处置不力来看，主要体现为：未及时采取预警响应行动，7月19日至20日，气象部门多次发布暴雨红色预警后，郑州地铁集团有限公司未按有关预案要求加强检查巡视，对运营线路淹水倒灌隐患排查不到位；在20日15:09五龙口停

车场多处临时围挡倒塌、16:00 地铁 5 号线多处进水的情况下，郑州地铁集团有限公司没有引起高度重视，没有领导在线网控制中心（OCC）和现场一线统一指挥、开展有效的应急处置，直到 18:04 才发布线网停运指令，此时列车已失电迫停。郑州地铁集团有限公司应对处置管理混乱，未执行重大险情报告制度，事发整个过程都没有启动应急响应，18:37 乘客疏散被迫中断，但直到 19:48 地铁运营分公司才向郑州地铁集团有限公司值班处报告，400 多名乘客已被困车厢 1 个多小时，严重延误了救援时机。

四、未按

“未按”这个词，调查报告中出现 51 次。

如“常庄水库 20 日 10:30 开始出现“管涌”险情，郑州市未按规定启动 I 级应急响应”；“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，未按预案规定向社会发布”；“未按规定统计上报（死亡失踪人数）”；“气象部门多次发布暴雨红色预警后，郑州地铁集团有限公司未按有关预案要求加强检查巡视，对运营线路淹水倒灌隐患排查不到位”“重大设计变更，但未按规定上报审批”；“7 月 20 日，郑州市公安交管部门未按预案规定在隧道西洞出口处路面指挥疏导堵车”；“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”，等等。

“未按”后面的词汇，是规定、预案、预案规定、规定要求等等。

规定、预案都是有的，只是“未按”。

五、坐镇

9次提到坐镇。

“虽然7月16日郑州市防指印发防汛工作通知，要求“当收到气象部门发布的红色预警信号后，指挥长要亲自坐镇指挥”，但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。”“关键时刻统一指挥缺失，无市领导坐镇指挥”“防汛最关键时期无区领导在区防指坐镇指挥”。

六、统一指挥

报告认为，郑州关键时刻统一指挥缺失。

这主要体现为：在这场重大灾害应对过程中，郑州市委市政府缺乏全局统筹，对市领导在前后方、点和面上的指挥没有具体的统一安排，关键时刻无市领导在指挥中心坐镇指挥、掌控全局。

7月20日10:30，常庄水库出现重大险情后，市委市政府主要负责人和3位副市级领导都赶赴现场，当日市领导多在点上奔波，有的撞在一起、有的困在路上。

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。

郑州市所属区县（市）党委政府领导也普遍缺乏应急指挥意识和经验。虽然7月16日郑州市防指印发防汛工作通知，要求“当收到气象部门发布的红色预警信号后，指挥长要亲自坐镇指挥”，但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。

分析认为，一些领导干部领导能力不足、全局意识不强，对工作往往满足于批示了、开会了、到场了，满足于一般化部署、原则性要求，形式主义、官僚主义问题严重名义上有指挥部，但没有领导坐镇指挥，制度和预案上也没有明确领导之间的具体分工，领导干部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，认为到了一线就是尽职了、就没有责任了，出了事都往点上跑、打乱仗，结果抓了点丢掉面，有的到了现场也不能发挥作用，解决不了问题，还失去了对全局工作的统一领导。

七、专业化

扭曲的体制设计。

郑州市设置了防汛抗旱指挥部、城市防汛指挥部、气象灾害防御指挥部、突发地质灾害应急指挥部等4个指挥机构，办公室分别设在应急局、城管局、气象局、资源规划局；

防汛抗旱指挥部下又设了防办、河湖水利防办、城防办、黄河防办4个办公室，分别设在应急局、水利局、城管局、黄河河务局，机构重叠、职能重复、工作重合，大家都管都没有管到位，不符合“一类事项原则上由一个部门统筹，一件事情原则上由一个部门负责”的机构改革要求。

薄弱的专业力量。郑州市机构改革还人为设置两年过渡期，转隶到市和各县区（市）防办（应急管理局）的36人中只有1人有水利中专专业背景。

这种扭曲的体制设计和薄弱的专业力量，导致防汛抗旱指挥部没有实际的指挥系统、指挥机制、指挥能力，失去统一指挥，关键时刻不能发挥应有作用。

报告要求，地方党政主要负责人首先要在指挥部靠前指挥、坐镇指挥、掌控全局，注重发挥各职能部门的作用，充分听取专业团队的意见建议，防止经验主义。

八、瞒报

报告指出，截至9月30日，郑州市因灾死亡失踪380人，其中在不同阶段瞒报139人：郑州市本级瞒报75人、县级瞒报49人、乡镇（街道）瞒报15人。包括未按规定统计上报、刻意阻碍上报因灾死亡失踪人员信息、对已经掌握的信息隐瞒不报等情形。

九、未及时

报告中，17次提到“未及时”。

“未及时采取预警响应行动”，“未及时封闭隧道”，“未及时疏导交通”，“未及时对暴雨红色预警组织综合研判”等等。

救灾如打仗，拼的是时间。不及时，就被动。如，直到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。实际上此时灾难已经发生。

相比之下，登封市是郑州市所有区县（市）中启动应急响应最早的，也是山丘区4个市中因灾死亡失踪人数最少的。19日20:00登封市启动IV级应急响应，23:30根据调度研判情况决定直接提升至I级应急响应，比郑州市早了17个小时，赢得了灾害应对处置的主动权。荥阳市启动应急响应最晚（21日4:00启动I级应急响应），因灾死亡失踪人数最多。

十、本不应该

特别是发生了地铁、隧道等本不应该发生的伤亡事件。

十一、关键时刻

报告里，11处提到“关键时刻”。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。

关键时刻统一指挥缺失。领导干部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。

计划投资534.8亿元的海绵城市建设项目，已投资的196.3亿元中，实际与海绵城市相关的仅占32%，用于景观、绿化等

占近56%，甚至在全国调集力量支援郑州抢险救灾的关键时刻还在“修花坛”。

防汛抗旱指挥部没有实际的指挥系统、指挥机制、指挥能力，失去统一指挥，关键时刻不能发挥应有作用。

十二、必修课

报告建议，把《习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编》列为各级党委（党组）理论学习中心组学习专题，中组部、中宣部、应急管理部等相关部门组织专班开展干部轮训，各级党校作为必修课内容。

十三、作为案例

报告建议，把郑州“7·20”特大暴雨灾害作为案例纳入干部培训内容，开展实战化教学。

十四、专题培训

对新调整上任的各级领导干部，要及时组织上岗前后专题培训，了解应对各类灾害的自身职责和要求，具备防灾减灾救灾和应急处置基本能力。

十五、舍得花钱

报告指出，各城市特别是超大城市、特大城市要深入开展自然灾害综合风险普查，将重大风险隐患整治列入“十四五”规划，舍得花钱，舍得下功夫，下决心补齐城市特别是北方城市防洪排涝设施欠账，强化重大生命线工程安全保障，对位于地下空间的备用供电、排水泵站、高价值设备等关键设施实施分类改

造，并修订相关标准，强化封闭、抗淹、迁移等安全保护措施，确保运行安全。

十六、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。

十七、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，

(六) 广泛增强全社会风险意识和自救互救能力。

十八、突出

报告建议，借鉴日本、德国等国经验，把防灾和安全教育从

基础教育抓起，在国民教育体系中突出相关内容，推动防灾减灾救灾知识进教材、进校园、进社区、进职业培训。

十九、气象部门

报告指出，在这次灾害中，郑州市气象部门密切监视天气变化，滚动发布监测预报预警信息，为党委政府、有关部门防汛救灾和社会公众避险自救提供了高频次、递进式的气象预报服务。

但也存在气象监测预报能力不足、预警响应联动机制不健全、气象灾害防御指挥部未按预案要求启动气象灾害防御应急响应和预报的降雨区域、时间、雨强不够精准等突出问题，考虑到在目前科技水平下极端暴雨预报仍是世界性难题，建议责成郑州市气象局深刻吸取教训，认真反思整改暴露的问题，进一步提升防灾减灾气象保障水平。

二十、组织全省深刻汲取教训

报告指出，河南省委、省政府已向党中央、国务院作出深刻检查，建议针对灾害中暴露出来的防汛指挥体系不顺畅、应急预案操作性和针对性不强、汛情险情灾情管理不规范、城市运行安全隐患排查不到位、防洪排涝能力不足、媒体宣传警示作用和社会动员不够等问题，组织全省深刻汲取教训，举一反三开展专题评估，狠抓整改落实，全面提高灾害防御和应对处置能力。