

# 凉山州金阳县“8·21”山洪灾害 调查评估报告

凉山州金阳县“8·21”山洪灾害  
重大人员失联调查处置领导小组

2024年2月

# 目 录

一、灾害相关情况及致灾成灾原因 .....	(3)
(一)基本情况 .....	(3)
(二)灾害发生经过 .....	(11)
(三)致灾成灾原因 .....	(14)
二、灾害应对处置情况 .....	(15)
(一)预警信息发布及调度部署 .....	(15)
(二)转移避险工作开展情况 .....	(17)
(三)应急处置与人员搜寻 .....	(18)
三、调查发现的主要问题 .....	(19)
(一)蜀道集团谎报瞒报失联人数,凉山州、金阳县部分干部默许纵容 .....	(20)
(二)JN1 项目部未组织转移避险,金阳县跟踪落实不到位 .....	(23)
(三)JN1 项目部违法违规建设使用工棚营地,汛期违规安排住人 .....	(25)
四、有关单位的责任及处理建议 .....	(27)
(一)企业主体责任不落实 .....	(28)
(二)行业监管责任落实不力 .....	(34)

(三)属地责任落实不到位·····	(38)
(四)处理建议·····	(40)
<b>五、主要教训·····</b>	<b>(41)</b>
(一)一些领导干部对灾害的极端性认识不足,缺乏强烈的 风险意识和底线思维·····	(41)
(二)党性原则不强,触碰法纪“红线”·····	(42)
(三)防汛责任不落实,末端执行不到位·····	(43)
(四)转移避险机制不健全,“叫应”落实不到位·····	(44)
(五)日常监督管理有漏洞,问题隐患长期存在·····	(45)
<b>六、防范及改进措施建议·····</b>	<b>(46)</b>
(一)切实提高政治站位,树牢安全发展理念·····	(46)
(二)细化落实防汛责任,强化防汛安全监管·····	(47)
(三)切实强化源头治理,全面排查整治隐患·····	(48)
(四)加强应急预案管理,完善预警响应机制·····	(49)
(五)做好宣传教育培训,提高防灾减灾能力·····	(50)

2023年8月21日凌晨,凉山州金阳县芦稿林河流域受上游短时强降雨影响暴发山洪泥石流灾害,位于芦稿林河下游的蜀道集团所属四川公路桥梁建设集团有限公司G4216线金阳至宁南段高速公路JN1项目经理部(以下简称JN1项目部)钢筋加工场施工人员驻地被冲毁,造成6人死亡、46人失联、21人受伤。

灾害发生后,习近平总书记多次作出重要指示,要求全力搜寻失联人员,妥善做好家属安抚等善后工作;国务院要派出工作组,全面开展调查,依法严肃处理相关责任人;要深刻汲取教训、举一反三,全面排查问题,压实各方责任,加强安全监管,确保人民群众生命财产安全。李强总理作出批示,要求抓紧核实情况,全力查找、搜救失联人员,尽快查明原因,汲取教训,并依法严肃追责。张国清副总理专门听取四川省灾害调查处置工作情况汇报,提出明确要求。国务院派出调查督导工作组(以下简称国务院工作组),督促指导四川省人民政府全面调查灾害原因和具体责任,全力搜寻失联人员,妥善做好善后等工作。

四川省委、省政府坚决贯彻落实习近平总书记重要指示精神和党中央、国务院部署要求,建立了省委、省政府主要负责同志担任召集人的凉山州金阳县“8·21”山洪灾害处置工

作机制,省委主要负责同志多次主持召开专题会议、研究调查处置工作;成立省政府主要负责同志任组长的凉山州金阳县“8·21”山洪灾害重大人员失联调查处置领导小组(以下简称调查组),省检察院、省委宣传部、省委网信办、公安厅、自然资源厅、交通运输厅、水利厅、应急管理厅、省国资委、省信访局、四川通信管理局、四川气象局、省总工会等部门,以及凉山州委、州政府有关人员参加,下设综合协调组、人员核查组、人员搜救组、技术专家组、责任调查组、善后和维稳工作组、舆情应对组7个工作组。省纪委监委同步开展追责问责审查调查工作。

8月28日,应急管理部副部长、水利部副部长王道席带领应急管理部工作组,紧急赶赴金阳县实地指导救援和灾害核实调查工作。9月1日,按照党中央、国务院部署,在前期应急管理部工作组基础上,由应急管理部会同交通运输部、水利部组成国务院工作组,下设综合组、技术组、企业责任组、党政责任组、人员核查组5个专项组,现场督促指导开展调查处置工作。

在国务院工作组督促指导下,调查组坚持“依法依规、实事求是、科学严谨、全面客观”的原则,依据《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国防汛条例》《地质灾害防治条例》等法律法规,聚焦“预警后未及时组织转移避险、谎报瞒报

失联人数、违法违规建设使用工棚营地”三个重点,通过现场踏勘、调阅资料、调查了解、专家论证等方式,复盘灾害发生和应对处置全过程,调查属地党委政府、有关部门和相关企事业单位履职情况及存在的问题,查明了灾害原因,认定了灾害性质,厘清了相关责任,总结了需要汲取的教训,提出了防范和改进的措施建议。

调查认定,凉山州金阳县“8·21”山洪灾害是一起由于上游集中强降雨引发多处崩塌、滑坡、泥石流,山洪裹挟大量泥沙,冲毁 JN1 项目部钢筋加工场施工人员驻地,加之钢筋加工场汛期违规住人、项目部管理人员不执行转移避险指令未及时组织涉险人员转移,造成重大人员伤亡失联的山洪泥石流灾害;涉事企业有组织实施了谎报瞒报失联人数的违法行为。地方党委政府、有关部门在灾害防范应对、日常防汛管理和项目建设监管等方面存在履职不到位的问题,凉山州、金阳县部分干部存在默许纵容企业谎报瞒报失联人数行为。

## **一、灾害相关情况及致灾成灾原因**

### **(一)基本情况**

#### **1. 金阳县基本情况**

金阳县地处四川省西南部,大凉山南麓、凉山州东部边缘金沙江大峡谷(见图 1)。地形属凉山山原地貌向西南山地地貌过渡区域,地势西高东低、北高南低,呈西北向东南倾斜,相对高差约 3500 米。气候属亚洲大陆东部季风区域中亚热带

的云南高原—察隅气候区,多年平均气温 16.4℃,年均降水量 784.1 毫米,最高达 1152.1 毫米,最低为 439.8 毫米,降雨主要集中在6—9月,暴雨多出现在7—8月,境内洪水具有陡涨陡落、洪峰高、历时短等特点。县域内山洪地质灾害主要类型有山溪洪水、崩塌、滑坡、泥石流等,属山洪和地质灾害高发区。



图 1 金阳县位置示意图

芦稿林河流域位于金阳县中部(主要支流有则祖沟、达拉豁布河),属于金沙江左岸支流,属县管河道,自北向南流经甲依乡、寨子中心村、木府中心村(见图 2)。流域面积 201.29 平方公里,河长 32.29 公里,河道平均比降 82.4‰,多年平均流量为 3.5m<sup>3</sup>/s。

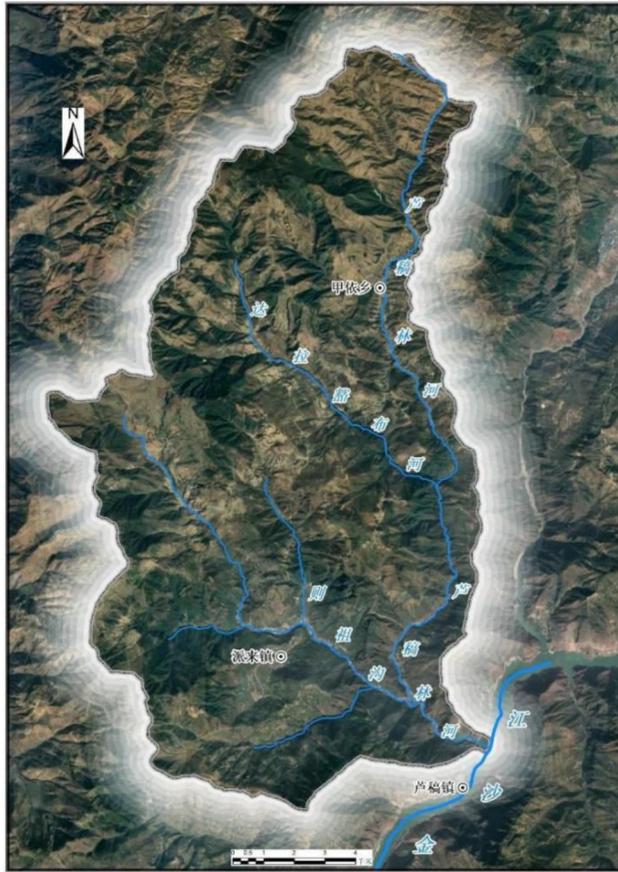


图 2 金阳县芦稿林河流域地理位置示意图

## 2. G4216 线金宁高速及 JN1 标段基本情况

2017 年 10 月 10 日，四川省发展和改革委员会、云南省发展和改革委员会联合印发《关于 G4216 线金阳至宁南段高速公路项目核准的批复》(川发改基础〔2017〕507 号)，项目主线起于金阳县芦稿镇，止于宁南县，全长约 93.9 公里，共设 15 个标段(含 JN1 标段)，于 2020 年 10 月开工建设，全线预计 2025 年 10 月建成通车，与 G7611 线西昭高速在芦稿 2 号大桥互通相接。

JN1 标段位于金阳县芦稿镇，里程长度 6.6 公里，主要工

程结构物为隧道 2 座(引水隧道、芦稿隧道进口)、桥梁 10 座；  
临建工程从上游到下游分别为：项目部、拌合站、预制梁加工  
场驻地、碎石加工场驻地、芦稿 2 号大桥驻地、芦稿隧道驻地、  
钢筋加工场驻地(见图 3)。

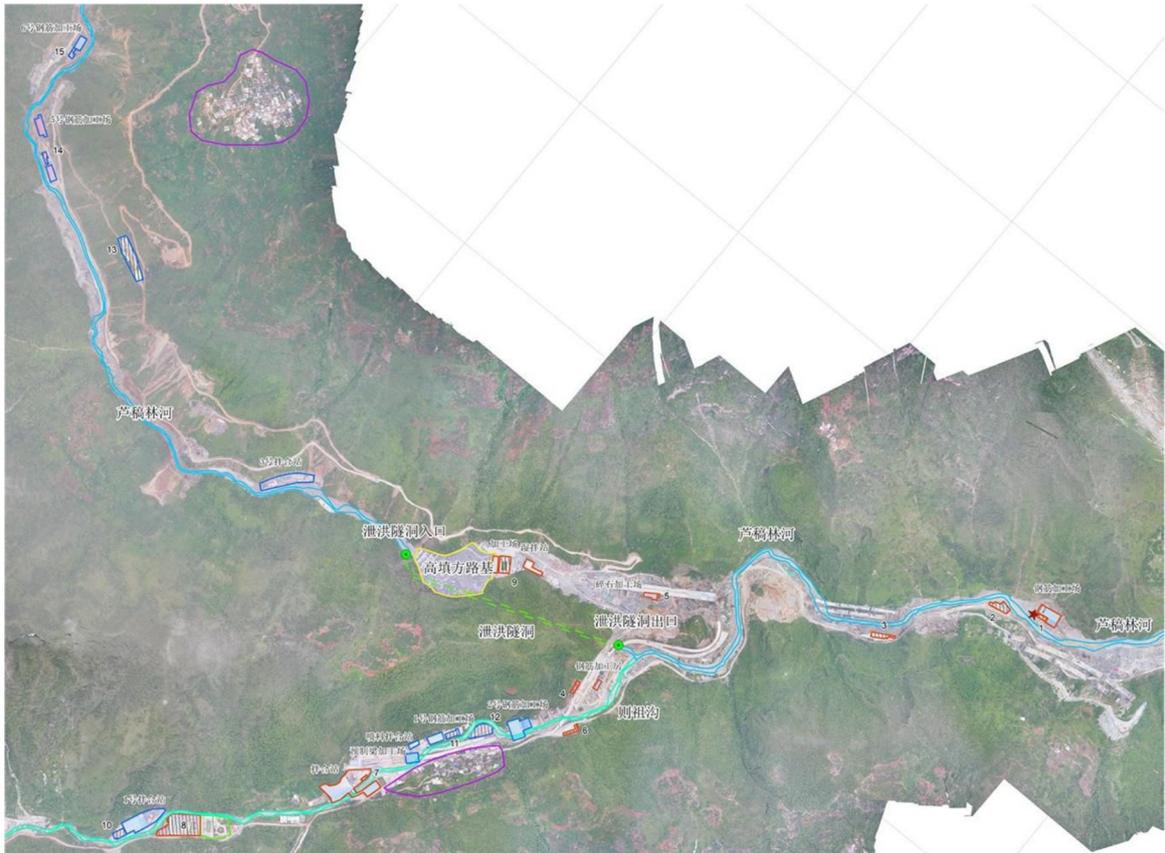


图 3 JN1 标段临建工程分布图

### 3. JN1 项目部钢筋加工场工棚营地情况

JN1 项目部钢筋加工场及施工人员驻地(见图 4)位于金沙江一级支流芦稿林河下游左岸、金阳县芦稿镇油房村下火地组。钢筋加工场于 2020 年 10 月建设,后经金阳县自然资源局以《金阳县自然资源局关于 G4216 线宜金、金宁高速公

路项目(第一批1—7号)临时用地的批复》同意临时用地,占地面积 10.4475 亩,2020 年 12 月建成,经过 JN1 项目部和监理单位验收后投入使用,下游建有跨河贝雷桥(钢栈桥),于 2020 年 11 月初建成,后随着工地施工人员增加新建工棚营地并于 2021 年 4 月建成使用。据灾害前现场影像数据显示,工棚营地 3 栋板房位于河边,其中 2 号和 3 号板房为双层结构,每层有 8 个房间;1 号板房为单层结构,有 8 个房间。3 栋板房共有 40 个房间,每栋板房有 2 个房间作为施工队食堂和杂物间(共 6 间),其余 34 间用于施工人员住宿。

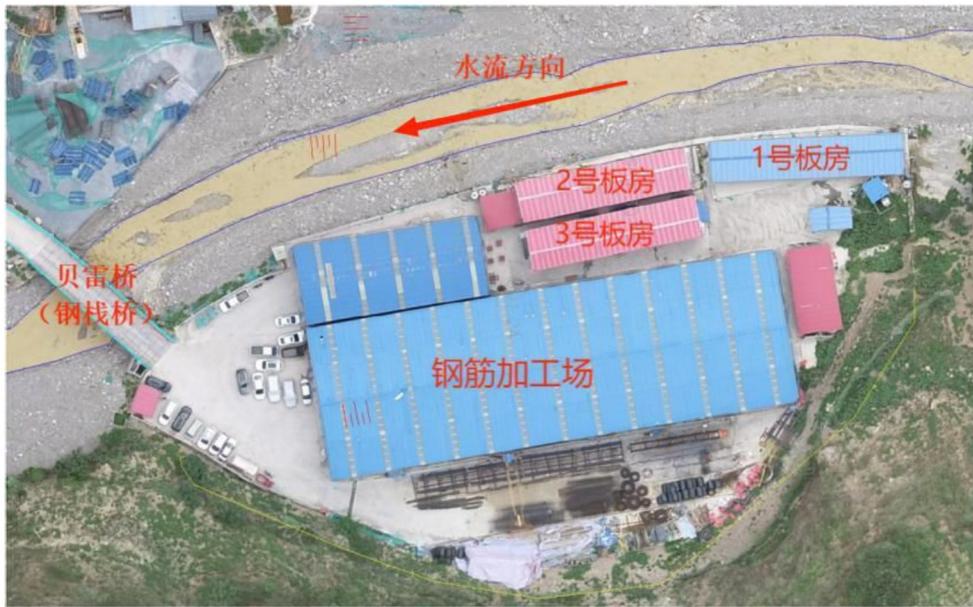


图 4 JN1 项目部钢筋加工场及施工人员驻地地图

#### 4. 涉事企业情况

G4216 线金阳至宁南段高速公路 JN1 标段共涉及 16 家企事业单位(见图 5)。其中,业主单位和施工单位均为蜀道

投资集团有限责任公司及下属的企业。

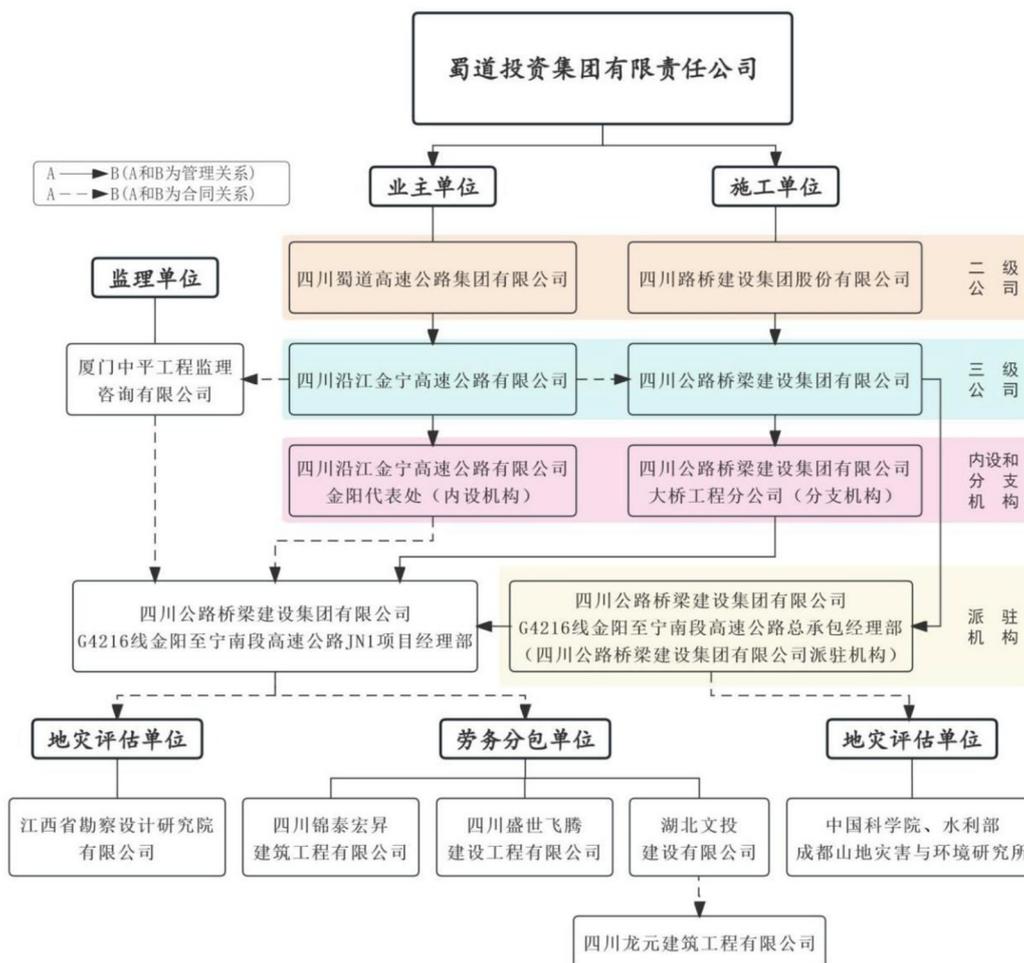


图 5 涉及企业层级及企业关系图

### (1) 业主单位 4 家

蜀道投资集团有限责任公司(以下简称蜀道集团),统一社会信用代码:91510100MAACK35Q85,成立时间:2021年5月26日,法定代表人:唐勇。

四川蜀道高速公路集团有限公司(以下简称蜀道高速公路),统一社会信用代码:91510107MA7EK11X04,成立时间:2021年12月15日,法定代表人:陈光军。

四川沿江金宁高速公路有限公司(以下简称沿江金宁公司),统一社会信用代码:91513430MA649UWT30,成立时间:2017年9月8日,法定代表人:刘文。

四川沿江金宁高速公路有限公司金阳代表处(为沿江金宁公司的内设部门,以下简称金阳代表处),无独立法人、社会信用代码等,管辖范围有JN—JL1至JN—JL4四个总监办。

## (2)施工单位5家(含内设机构)

四川路桥建设集团股份有限公司(以下简称路桥股份),统一社会信用代码:915100007118906956,成立时间:1999年12月28日,法定代表人:熊国斌。

四川公路桥梁建设集团有限公司(以下简称路桥集团),统一社会信用代码:9151000020181190XN,成立时间:1998年4月16日,法定代表人:王中林。

四川公路桥梁建设集团有限公司大桥工程分公司(为路桥集团分公司,以下简称大桥分公司),不具有独立法人资格,由路桥集团授权经营,实行内部独立核算的分支机构,统一社会信用代码:915100003458658787,成立时间:2015年5月12日,负责人:黄平。

四川公路桥梁建设集团有限公司G4216线金阳至宁南段高速公路项目总承包部(为路桥集团的派驻机构,以下简称项目总包部),属于临时设立的项目现场管理机构,无独立法人、社会信用代码等,主要职责是协调分部关系、计量变更、结

算支付、材料统筹等工作。

JN1 项目部为大桥分公司派驻机构,属于临时设立的项目现场管理机构,无独立法人、社会信用代码等,负责组织 JN1 标段施工。

(3) 劳务分包单位 4 家(含非法转包单位 1 家)

四川盛世飞腾建设工程有限公司(以下简称四川盛世飞腾公司),统一社会信用代码:91510105MA6CCEGR54,成立时间:2018 年 3 月 30 日,法定代表人:熊柏宇。

四川锦泰宏昇建筑工程有限公司(以下简称四川锦泰宏昇公司),统一社会信用代码:91510182MA655T4B4D,成立时间:2020 年 6 月 17 日,法定代表人:田素坪。

湖北文投建设有限公司(以下简称湖北文投公司),统一社会信用代码:91420105MA4KMD5K3T,成立时间:2016 年 4 月 14 日,法定代表人:闵华锋。

四川龙元建筑工程有限公司(以下简称四川龙元公司),属非法转包单位,统一社会信用代码:91511381MA6BKEFJ6N,成立时间:2021 年 11 月 19 日,法定代表人:何海。

(4) 监理单位 1 家

厦门中平工程监理咨询有限公司(以下简称厦门中平监理公司),统一社会信用代码为:91350200705487795G,成立时间:2001 年 11 月 5 日,法定代表人:洪炼治。

(5) 地灾评估单位 2 家

江西省勘察设计研究院有限公司(以下简称江西省勘察设计研究院),统一社会信用代码:91360000158286715E,成立时间:1993年8月31日,法定代表人:周云荣。

中国科学院、水利部成都山地灾害与环境研究所(以下简称成都山地所),统一社会信用代码:121000004000127728,法定代表人:文安邦。

## (二)灾害发生经过

### 1. 雨情水情砂情及地形地貌

#### (1)雨情

芦稿林河流域及周边共有雨量监测站 19 处,其中水文雨量站 3 处、气象雨量站 6 处、地灾雨量站 6 处、山洪雨量站 4 处。

2023 年 8 月 20 日 8 时至 21 日 8 时,芦稿林河流域降大雨到暴雨,局部大暴雨。通过雨量监测站数据分析,本次降雨主要分布在芦稿林河干流中上游及达拉豁布河,24 小时降雨超过 100 毫米的站点有派来镇岩头村岩头组滑坡雨量站 132.2 毫米、寨子站 120.5 毫米、金阳甲依寨子气象观测站 117.1 毫米。结合气象雷达监测数据,本次小时最大面雨量出现在 20 日 23 时—21 日 0 时。

经分析,达拉豁布河降雨重现期超 100 年一遇;芦稿林中上游降雨重现期超 100 年一遇;则祖沟降雨重现期约 5 年一遇;芦稿林河与则祖沟汇合之前的区域降雨重现期约 40 年

一遇；JN1 项目部钢筋加工场以上区域降水重现期近 20 年一遇。

## (2) 水情

此次芦稿林河流域降雨时空分布不均，特别是空间分布差异较大。为更好分析流域内不同区域的洪水量级，采用分区域计算的思路分析流域洪水。经水文比拟法、推理公式法、现场洪痕调查法等多种方法综合分析：芦稿林河上游支流达拉豁布河洪峰流量 $149\text{m}^3/\text{s}$ ，重现期超 100 年一遇；芦稿林河与达拉豁布河汇口以上的干流上游洪峰流量 $107\text{m}^3/\text{s}$ ，重现期超 100 年一遇；芦稿林河下游支流则祖沟洪峰流量 $114\text{m}^3/\text{s}$ ，重现期约 5 年一遇；芦稿林河与则祖沟汇口以上的干流洪峰流量 $172\text{m}^3/\text{s}$ ，重现期约 40 年一遇；JN1 项目部钢筋加工场所在河段洪峰流量 $270\text{m}^3/\text{s}$ ，重现期近 20 年一遇。

## (3) 砂情

调查表明，灾害过程中，芦稿林河流域内的泥沙补给主要有三类来源，一是流域上游树枝状支沟内的洪水携带泥沙汇集到主沟，成为下游泥沙的主要来源。二是主河道内河床堆积物质及岸坡工程弃渣在水流冲刷作用下成为泥沙来源。三是河道凹岸处土质岸坡及浅表层小型滑坡进入河道提供物源。此次灾害，芦稿林河流域共淤积泥沙 17.9 万立方米，其中：6 号钢筋加工场至碎石厂驻地工棚段 6.7 万立方米、钢筋加工场区段 7.6 万立方米、沟口库区跌水坎以下区段 3.6 万

立方米。灾害发生后,沟口库区跌水坎以下区段泥沙持续淤积,累计约 14 万立方米。

#### (4)地形地貌

芦稿林河发源于甲依乡嘎普拉达(海拔 2820 米),北高南低,至钢筋加工场河段(原河底高程海拔 598 米),河道平均比降 82.4‰,河长 32.29 公里,平均河宽 15—30 米。流域植被较发育,整体地貌类型属于高山峡谷,地形陡峭、山高谷深,主要为草甸和灌丛,沿河两岸斜坡坡度在 50 度以上,区域内基岩裸露,坡面堆积大量的残坡积物和崩滑堆积体。此类地形地貌产流汇流速度快,洪水陡涨陡落,物源丰富,加之灾害点位河段变宽(约 70—90 米)、变缓(约 12‰)后,泥砂易淤积。

#### 2. 灾害发生经过

8 月 20 日 20 时,芦稿林河流域开始降雨,20 日 23 时至 21 日 1 时降雨强度最大。本次降雨空间上主要分布在芦稿林河上游地区,短时强降雨形成山洪,上游甲依乡河段河谷两岸发生多处小型崩塌、滑坡,洪流裹挟泥沙石块在上中游的西昭高速 SG1 标段 5 号、6 号钢筋加工场等河道宽缓段淤积,造成施工机具及 SG1 钢筋加工场淤埋。据碎石加工场(距 5 号钢筋加工场上游 1.4 公里)巡查员拍摄视频显示,20 日 23 时 40 分左右,碎石加工场附近河段水位明显上涨,下游灾害发生地 JN1 项目部钢筋加工场河段水位距加工场地坪 1 米多。

8 月 21 日 0 时 10 分许,山洪泥石流演进至 JN1 项目部

钢筋加工场河段,致使河道淤积和水位快速上涨。根据部分当事人陈述,0时22分许,水位距加工场地坪约0.6—0.7米;0时26分许,高含砂洪流冲入钢筋加工场,施工人员自行避险;0时37分许,水位上升至2号板房一楼窗户下沿;0时41分许,3栋板房接连被冲垮,导致避险的施工人员落水。

事发当晚,JN1项目部钢筋加工场施工人员驻地住有93人。灾害造成6人死亡、46人失联、21人受伤,金阳县部分基础设施、JN1项目部和SG1项目部分设施设备受损,直接经济损失为6480.84万元。

### (三)致灾成灾原因

1. 短时强降雨是诱发灾害的重要因素。本次降雨过程雨强大、雨量集中、历时短、汇流快。降雨主要集中在芦稿林河干流,时段集中在8月20日23时至21日1时。24小时达到大暴雨的雨量站3个、达到暴雨的雨量站11个,芦稿林河中上游的雨量重现期超100年一遇。

2. 不利地形地貌和地质条件加重灾害危害性。芦稿林河流域山高坡陡,河道比降上陡下缓,基岩大范围出露,河道蜿蜒曲折、宽窄相间。特殊地形地貌导致产汇流速度快,洪水陡涨陡落,对河床泥沙冲刷侵蚀作用强,加之此次降雨过程中上游暴雨中心河道两岸发生部分岸坡坍塌和小规模滑坡,为下游带来丰富物源,形成山洪泥石流,影响范围和破坏力增加。

3. 河道行洪输砂不畅加剧了灾害效应。JN1 项目部钢筋加工场建设于河谷滩地、侵占河道,加之场地末端建设的贝雷桥(钢栈桥)堵塞阻水拦砂,大量推移质在该河段形成淤积,河道行洪能力急剧下降,原主河槽淤满后抬高了河道河床,高含砂洪水改道冲入钢筋加工场和施工人员驻地,超过无泥沙淤积条件下 100 年一遇的洪水水位,放大了灾害效应。

4. 汛期违规住人、不及时转移避险是造成人员伤亡失联的重要原因。JN1 项目部未严格执行防洪抢险应急预案和度汛方案,汛期仍违规安排钢筋加工场施工人员驻地住人。8 月 20 日 17 时 32 分至 8 月 21 日 0 时 18 分,先后收到并确认金阳县相关部门 7 次点对点预警“叫应”、蜀道集团内部发出的 5 次预警提示、监理公司发出的 3 次撤离提醒,没有组织人员转移避险,最终酿成严重后果。

## **二、灾害应对处置情况**

### **(一)预警信息发布及调度部署**

2023 年 8 月 19 日下午,收到国务院总值班室转来的《中国气象局值班信息(第 439 期)》([2023]第 15068 号),预报 20 日至 22 日四川有强降雨,包括凉山州在内的 4 个市(州)有山洪地质灾害风险,省政府主要负责同志安排分管副省长立即调度。19 日 20 时,分管副省长视频调度包括凉山州在内的降雨覆盖市县防灾工作,分析研判雨水情趋势,安排部署强降雨防范应对和地质灾害防治工作。

## 1. 预警信息发布

8月20日17时至19时许,水利厅、四川气象局联合发布山洪灾害气象蓝色预警,省地质灾害指挥部办公室发布地质灾害风险三级(黄色预警)预警预报。省防汛抗旱指挥部办公室发出风险提示单(包括凉山州暴雨蓝色预警信息)并印发《关于全力做好强降雨防范应对工作的通知》。16时4分至53分,凉山州气象台发布暴雨蓝色预警(范围包括金阳县等14个县),凉山州防汛防地灾工作专班发布《凉山州地质灾害和防汛减灾气象风险预警响应通知单》。17时10分至23时36分,金阳县防汛专班发布地质灾害风险橙色预警、山洪灾害风险黄色预警,金阳县气象台发布暴雨橙色预警。18时1分至14分,芦稿镇副镇长(值班领导)吴雪佳和镇长王川收到金阳县防汛专班发布的风险预警后,分别转发至“芦稿镇防汛防地灾工作群”“芦稿辖区高速施工企业”微信群。

8月20日16时34分至20时57分,蜀道集团利用微信工作群将“四川应急”微信公众号《中央气象台暴雨蓝色预警信息》暴雨蓝色预警层层转发至JN1项目部。

## 2. 调度部署

8月20日16时30分,省防汛抗旱指挥部召开防汛减灾调度会议,调度包括凉山州在内的10个市(州)及所辖县(市、区)并专门就凉山州在建工程工地营地防汛安全提出明确要求。19时25分,省地质灾害指挥部办公室值班室抽查金阳

县地灾指挥部,要求做好地灾预警后的相关工作。20时15分,水利厅防汛值班室电话抽查凉山州金阳县等地值班值守情况,要求加强24小时值班值守,特别保证危险区责任人“叫应”到位,做好山洪危险区、在建工程营地应撤尽撤。20日,省防汛抗旱指挥部办公室全天电话抽查了金阳县防汛办等县级防汛办、部分乡镇和工地营地共105个,督促提醒落实人员转移避险措施。17时10分,凉山州副州长马小合对全州防汛防地灾工作进行安排部署;州防汛防地灾专班值班人员分别于17时13分、23时1分2次电话调度金阳县,督促做好防汛防地灾、人员转移避险工作。

## (二)转移避险工作开展情况

8月20日16时,金阳县政府主要负责人主持召开视频调度会,专题安排强降雨防范应对工作,要求县乡村各级、县域内在建工地营地等严格执行“三个避让<sup>①</sup>”“三个紧急撤离<sup>②</sup>”刚性要求,强化值班值守,果断转移避险,妥善管控和安置好转移群众,做到不安全不返回,确保绝对安全。

8月20日18时11分,金阳县开始陆续组织群众转移,至21时20分共转移1372户4987人,其中芦稿林河流域主要涉及的3个乡镇共转移群众353户998人,SG1项目部转移179

---

① 三个避让:主动避让、提前避让、预防避让。

② 三个紧急撤离:危险隐患点发生强降雨时要紧急撤离、接到暴雨蓝色及以上预警或预警信号要立即组织高风险区域的员工紧急撤离、出现险情征兆或对险情不能准确研判时要紧急撤离。

人。

自8月20日17时32分开始,JN1项目部先后收到并确认15次预警信息和转移避险指令,但实际并没有组织转移避险。

### (三)应急处置与人员搜寻

灾害发生后,JN1项目部立即组织现场抢险救援,全力开展人员搜寻搜救工作。金阳县、芦稿镇迅速组织110余人携带救援装备到达芦稿林河灾害地点开展现场应急抢险、人员搜救及现场交通保畅等工作。凉山州、金阳县防汛抗旱指挥部先后启动三级防汛应急响应,成立州县联合指挥部,组建联合搜救组实施救援。

省委、省政府接报后第一时间对抢险救灾作出安排部署,省防汛抗旱指挥部启动四级防汛应急响应。按照省委、省政府安排,8月21日,副省长胡云带领应急管理厅、水利厅、交通运输厅等部门人员赶到现场,迅速组织召开联合指挥部会议,安排部署应急救援等相关工作。得知发现新增失联人员情况后,省委书记王晓晖立即作出安排,要求迅速核查失联人数等。8月27日深夜,省长黄强带队赶到灾害现场,并在金阳县召开紧急会议,要求抓紧核实失联人员,全力组织抢险救援,深入开展灾害调查,扎实做好善后处置,依法依规追责问责。8月28日,成立部、省、州失联人员联合搜寻工作组,下设综合协调组、现场搜寻组、技术指导组和物证核查组,先后

调集国家综合性消防救援队伍、专业救援力量、专家技术团队449人,各型装备1858台(套),全方位开展搜寻搜救。按照专家建议,确定跌水坎下方100米以内范围堆积体为失联人员搜寻重点区域,确定采砂船正面掘进、长臂挖掘机深掏深挖、钻机打井取样、沿江反复搜索“四位一体”搜寻策略。根据搜寻实际情况不断调整技术方案,编制《金阳县“8·21”山洪灾害失联人员搜寻开挖施工组织设计》和《金阳县“8·21”山洪灾害失联人员搜寻作业安全手册》等相关配套操作细则,具体从事发钢筋加工场工棚区域、明渠至跌水坎上游区域和跌水坎下游至灯厂大桥区域开展搜救搜寻,同时不间断开展江面常态化搜索。截至12月18日,现场搜寻累计投入省、州、县消防救援、森林消防、公安、民兵、专业技术等应急力量23374人次,挖掘机、采砂船、搜救船、无人机等装备4049台(套)次。水下重点区域采砂船、挖掘机累计挖掘泥石流堆积方量约13.5万立方米,累计搜寻江岸8713公里、江面水域26780公里。搜寻并打捞失联人员遗体6具,未发生二次人员伤亡。

鉴于这次灾害搜寻埋压现场环境复杂、失联人员埋压位置具有不确定性,现场作业手段受限、挖掘搜寻条件逐渐丧失,次生灾害危险加剧、作业环境安全隐患突出,搜寻难度很大。依据专家意见,为确保安全,从10月7日起停止水下开挖搜寻作业,转入常态化江面搜索。

### **三、调查发现的主要问题**

## （一）蜀道集团谎报瞒报失联人数，凉山州、金阳县部分干部默许纵容

此次灾害应对处置过程中出现了谎报瞒报失联人数的严重违纪违法犯罪行为，影响极其恶劣，教训极其深刻。

1. 蜀道集团及下属企业有关人员共同组织实施谎报瞒报。8月21日凌晨2时许开始，JN1项目部将动态统计的失联人数逐级电话上报，至蜀道集团时约30余人。蜀道集团部分干部因害怕承担“应撤未撤”责任，9时许，蜀道集团党委书记、董事长唐勇将压减灾害事故的死亡、失联人数的意图传递给安全环保与应急管理部部长宋俊杰、沿江金宁公司董事长刘文等人。宋俊杰明白唐勇意图后，擅自编造了“总数85人、救出79人、失联6人”的数据，并电话请示唐勇同意。9时40分左右，宋俊杰联系蜀道集团下属的项目业主方、施工方相关人员，告知编造的虚假数据并要求双方统一口径上报。之后，该数据按照信息报送流程，经“大桥分公司值班人员—路桥集团值班室—路桥股份值班室—蜀道集团总值班室”“沿江金宁公司值班人员—蜀道高速公司值班室—蜀道集团总值班室”两条线逐级上报，再由蜀道集团总值班室于10时许分别报送省委、省政府值班室和省直有关部门。8月21日上午11时左右，大桥分公司伏正兵安排有关人员核对出真实失联的47人名单。当日晚，伏正兵联合JN1项目部和劳务公司负责人伪造了获救和失联人员名单。22日至26日，金阳县“8·21”

自然灾害处置州县联合指挥部相继召开第四至十次会议，蜀道集团参加会议的相关人员均不如实向州县联合指挥部报告其掌握的情况，指挥部要求核实贵州、云南失联协查函过程中，也不如实回复。

按照《中华人民共和国突发事件应对法》《自然灾害救助条例》《中华人民共和国防汛条例》等有关规定，涉事的大桥分公司及其上级路桥集团、路桥股份、蜀道集团具有报告灾害受灾情况的法定职责，灾害发生后有关人员不及时、不如实报告所掌握的失联人员情况，授意、编造虚假数据，或参与掩盖真相。

2. 蜀道集团为掩盖谎报瞒报行为，违规组织资金开展善后处置，相关人员知情不报。蜀道集团为尽快完成“8·21”山洪灾害善后处置工作，从下属二三级公司抽调 164 人组成 18 个工作组在金阳、昭通、巧家 3 个谈判点（接待点）对接死亡失联人员家属，并为之谈判签订赔偿协议。从 8 月 22 日开始，下属二三级涉事公司违规调拨资金进行善后处置，由施工单位路桥股份负责制定赔偿标准、统筹善后资金，由路桥集团负责对接安抚家属、签订赔偿协议、支付赔偿金等具体善后工作。至 8 月 27 日，与 51 名死亡和失联人员家属签订《赔偿协议》，并支付赔付资金。另 1 人为中铁二局劳务人员，由其劳务公司签订《赔偿协议》。

蜀道集团下属二三级公司参与善后工作的相关人员明知

真实失联人数远超通报的失联6人,但党性原则性不强,知情不报,未向上级及相关机关报告。

3. 凉山州、金阳县部分干部存在默许纵容谎报瞒报行为。8月21日3时起,金阳县有关县领导、相关职能部门人员陆续赶到灾害现场。当日8时许,凉山州政府、金阳县政府相关负责人先后获悉30余人失联的情况。9时许,沿江金宁公司副总经理吴勇当面向金阳县委、县政府主要负责人及县政府、县交通运输局相关负责人报告“失联37人”数据,县委主要负责人要求其把失联人数核实清楚,并表示企业怎么报县上就怎么报。10时许,吴勇当面向县委、县政府主要负责人报告了“总人数85人、救出79人、失联6人”虚假数据,县委、县政府相关负责人明知数据不真实,仍决定上报,随后安排县委办将虚假数据报送凉山州委值班室。凉山州委办公室、州政府办公室收到该数据后,向省委、省政府值班室上报。22日至26日,州县联合指挥部相继召开第四至十次会议,县委、县政府相关负责人在会上均未汇报其掌握的真实情况。21日晚至26日,在发现11名疑似新增失联人员情况、开展集访处置和维护稳定、舆情导控、贵州云南方面失联协查函处理及大数据查询等工作中,凉山州、金阳县政府及相关部门负责人在相继知晓失联人数远超6人的情况下,不认真履行职责,未按规定采取有效手段及时核实失联人员真实情况,对发现的疑点未如实全面报告。

按照《中华人民共和国突发事件应对法》《四川省人民政府办公厅关于落实县级政府属地责任进一步加强工程建设工地营地防汛减灾工作的意见》等法律法规和规章制度,凉山州、金阳县党委政府及相关部门具有核实、报告职责。灾害发生后,凉山州、金阳县部分干部明知上报的失联6人数据不实,放弃或怠于履行核实职责,放任虚假数据报送,不如实报告了解掌握的相关情况,存在默许纵容企业谎报瞒报失联人数的行为。

## (二)JN1 项目部未组织转移避险,金阳县跟踪落实不到位

这次灾害在现有监测预警体系下本可以避免,JN1 项目部未及时组织转移避险是造成重大人员伤亡的直接原因。

1. 侥幸心理严重不愿转移避险。JN1 项目部相关管理人员对山洪灾害极端性认识不到位,先后收到金阳县相关部门7次点对点预警“叫应”、蜀道集团内部发出的5次预警提示、监理公司发出的3次撤离提醒,JN1 项目部安全负责人、值班人员敷衍回复“收到”“正在撤离”,仅凭主观臆断认为本地雨不大、水不大,还在考虑之前汛期组织过2次转移避险,均未发生大的洪水,担心再次“空转”,未坚决、果断组织转移避险。甚至临近事发前收到驻地人员“河道涨水了”的提醒,仍未立即组织转移避险,错过了逃生的最后时机。

2. 末端责任落实出现明显缺位。JN1 项目部日常管理

混乱,项目负责人、防汛主要责任人长期脱岗,只挂名不履职,灾害发生前,JN1 项目部防洪度汛领导小组其余 4 名成员中仅安全副经理杨果在驻地。JN1 项目部值班领导杨果当晚擅离职守,并与综合办公室主任王锋江、机料处处长赵庸舜、湖北文投公司项目负责人何海在芦稿镇聚餐饮酒,直至 23 时 30 分才返回项目部,其间杨果收到灾害风险预警信息和人员转移避险指令后,未及时下达转移避险指令。劳务公司现场负责人值班流于形式,湖北文投公司、四川锦泰宏昇公司现场负责人均未在施工人员驻地值班。

3. 企业内部转移避险机制不健全。蜀道集团及下属公司在收到暴雨、山洪、地灾预警信息后直接向下属公司一转了之,未向本级公司负责人报告,未针对较高等级预警开展必要的研判,也没有提出针对性的工作要求和跟踪了解。负责下达转移避险指令的相关人员事发前均不在现场,没有及时下达转移避险指令。JN1 项目部未将“撤人”指令的执行权授予或明确给工棚营地的负责人或班组长,事发前劳务公司现场值班人员向项目部请示是否“撤人”,在未接到项目部指令的情况下,迟迟未组织人员转移避险,浪费宝贵逃生时机。

4. 金阳县未跟踪核实转移避险落实情况。金阳县委、县政府和相关部门临灾预警叫应仅限于电话、微信调度,虽要求企业反馈转移避险视频、图片,但对 JN1 项目部未反馈情况没有跟踪核实。芦稿镇组织落实转移避险的范围未做到全覆

盖,仅落实了辖区内群众转移避险,未跟踪核实施工企业转移避险情况。防汛防地灾“三长两员<sup>③</sup>”包保责任未落实、“三单四图<sup>④</sup>”形同虚设,芦稿镇油房村防汛防地灾点长、副点长均未按要求履职到位,没有打通预警响应“最后一公里”。

### (三)JN1 项目部违法违规建设使用工棚营地,汛期违规安排住人

钢筋加工场违法违规建设施工人员驻地且汛期违规安排住人是造成重大人员伤亡的重要原因。

1. 违法使用临时用地。JN1 项目部擅自改变临时用地用途建设使用工棚营地,2021 年 6 月 12 日,项目总包部向金阳县自然资源局提交《关于 G4216 线宜金、金宁高速公路项目(第一批1—7号)临时用地申请的报告》,其中 3 号地块申请使用的用途仅为 JN1 项目部钢筋加工场,未如实说明已建成 3 栋施工人员住宿板房(2021 年 4 月建成并投入使用)。金阳县自然资源局在未对钢筋加工场临时用地实地用途进行现场核查、未按要求征求河道主管机关意见的情况下,于 2021 年 6 月 15 日批复同意了 JN1 项目部钢筋加工场临时用地申请,使用期限为 2 年。违法继续使用临时用地,2023 年 6 月 14 日

---

<sup>③</sup> 三长两员:“三长”即点长、常务副点长、副点长。“两员”即督导员、监测员。其中,县级领导任点长,乡镇负责同志任常务副点长、副点长,县应急管理、自然资源、水利等部门班子成员任督导员。

<sup>④</sup> 三单四图:“三单”即任务清单、责任清单和督导清单。“四图”即 3 小时紧急预警、24 小时橙色红色预警、24 小时蓝色黄色预警和极端情况处置预案流程图。

钢筋加工场临时用地审批时限到期后,JN1 项目部未按相关规定<sup>⑤</sup>办理有关手续,临时用地处于违法使用状态。

2. 违法违规占用河道。工棚营地属于施工临时设施<sup>⑥⑦</sup>,应办理工棚营地涉河审批手续,开展行洪论证及河势稳定性评价。至事发时,JN1 项目部未办理涉河审批手续,未开展行洪论证及河势稳定性评价,违法违规占用河道。2022 年 2 月 28 日,金阳县河长制领导小组办公室下发《关于沿江高速金宁 1 标芦稿林河(芦稿镇灯厂村段)钢筋加工房侵占河湖岸线的整改通知书》(金河长制函〔2022〕2 号),认定“钢筋加工房侵占了芦稿林河河湖岸线”,要求在 3 月 31 日前完成侵占岸线整改、4 月 1 日将整改情况报河长制服务中心,并附整改前后对比图片。2023 年 7 月 1 日,县水利局向县交通运输局、各涉及高速公路建设项目部印发《金阳县水利局关于水利部遥感图斑属实点位销号的函》(金水函〔2023〕87 号),销号点

---

⑤ 《中华人民共和国土地管理法》第五十七条 建设项目施工和地质勘查需要临时使用国有土地或者农民集体所有的土地的,由县级以上人民政府自然资源主管部门批准。其中,在城市规划区内的临时用地,在报批前,应当先经有关城市规划行政主管部门同意。土地使用者应当根据土地权属,与有关自然资源主管部门或者农村集体经济组织、村民委员会签订临时使用土地合同,并按照合同的约定支付临时使用土地补偿费。临时使用土地的使用者应当按照临时使用土地合同约定的用途使用土地,并不得修建永久性建筑物。临时使用土地期限一般不超过二年。

⑥ 《中华人民共和国河道管理条例》第二十五条 在河道管理范围内进行下列活动,必须报经河道主管机关批准;涉及其他部门的,由河道主管机关会同有关部门批准:(一)采砂、取土、淘金、弃置砂石或者淤泥;(二)爆破、钻探、挖筑鱼塘;(三)在河道滩地存放物料、修建厂房或者其他建筑设施;(四)在河道滩地开采地下资源及进行考古发掘。

⑦ 《四川省河道管理范围内建设项目管理暂行办法》(川水发〔2021〕40 号)第八条 在河道管理范围内修建各类临时建筑物、构筑物或占用河滩地开展生产经营等各类临时活动的,单位或个人应向当地河道主管机关提出申请。

位中包括跨芦稿林河钢栈桥和钢筋加工场,整改方式为补充行洪论证,要求9月30日前完成整改。截至事发时,JN1项目部均未完成整改。

3. 汛期违规安排住人。JN1项目部未严格执行金阳县防汛办<sup>⑥</sup>批复同意的《G4216线宜金高速公路XJ28合同段金宁高速公路JN1合同段2023年防洪抢险应急预案》《G4216线宜金高速公路XJ28合同段金宁高速公路JN1合同段2023年度汛方案》,未认真落实方案明确提出的“桥梁驻地、钢筋加工厂驻地,不满足防洪要求,汛期不得住人”要求,汛期仍违规安排住人。

4. 隐患整改不到位。JN1项目部工棚营地建成使用以来,金阳县、芦稿镇领导带队检查30余次,水利、自然资源、交通运输等部门先后检查40余次,JN1项目部对各级各部门检查提出的周边河道淤积、驻地逃生转移路线不合理等问题隐患,没有认真整改闭环;对省地质灾害指挥部第21督导组(以下简称省21督导组)发现的“钢筋场上游采用堆石护岸、洪水可能冲毁堆堤进入工棚区”问题,至事发时仍未完成整改,隐患长期存在。

#### 四、有关单位的责任及处理建议

---

<sup>⑥</sup> 《中华人民共和国防汛条例》第十三条 有防汛抗洪任务的企业应当根据所在流域或者地区经批准的防御洪水方案和洪水调度方案,规定本企业的防汛抗洪措施,在征得其所在地县级人民政府水行政主管部门同意后,由有管辖权的防汛指挥机构监督实施

## （一）企业主体责任不落实

### 1. 蜀道集团

贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府关于防灾减灾工作的决策部署不力，防灾减灾意识淡薄，防灾减灾工作要求不落实，汲取发生的灾害教训不深刻，屡屡重蹈覆辙。日常管理不严不实，防灾减灾责任压力传导不到位，修订防汛应急预案不及时，责任落实未形成闭环。预警响应形同虚设，预警信息接收处置机制不健全，收到暴雨、山洪、地灾预警信息后一转了之，没有针对较高等级预警开展必要的研判，也没有提出针对性的工作要求和跟踪了解。部分干部自上而下有组织谎报瞒报并建立攻守同盟，目无法纪，胆大妄为，触犯党纪国法，造成了不可挽回的损失和极其恶劣的影响。

### 2. 蜀道高速公司

贯彻落实上级关于防灾减灾工作的决策部署不力，防灾减灾意识淡薄，防灾减灾责任落实未形成闭环，防灾减灾工作要求不落实。预警响应形同虚设，对预警信息一转了之，督促沿江金宁公司健全并落实防灾减灾责任体系不到位。对沿江金宁公司有关人员参与谎报瞒报失联人员的情况失察失责。

### 3. 沿江金宁公司及金阳代表处

贯彻落实上级关于防灾减灾工作的决策部署不力，防灾减灾意识淡薄，防灾减灾工作要求不落实。未健全完善汛期预警接收处置工作机制，在收到暴雨、山洪、地灾预警信息后，

没有按照《中华人民共和国突发事件应对法》第二十三条<sup>⑨</sup>、《中华人民共和国防洪法》第二十二条<sup>⑩</sup>的有关规定采取预防措施及应对处置,没有提出针对性的工作要求和跟踪了解,没有督促监理单位有效履行监理职责,没有督促 JN1 项目部真正落实转移避险。督促 JN1 项目部整改“改变钢筋加工场临时用地用途建设施工人员驻地,侵占河道并在汛期违规住人、未按规定开展行洪论证和河势稳定性评价”等问题不到位。部分干部参与谎报瞒报并建立攻守同盟,触犯党纪国法。

#### 4. 路桥股份

贯彻落实上级关于防灾减灾工作的决策部署不力,防灾减灾意识淡薄,防灾减灾工作要求不落实。汲取发生的灾害教训不深刻,日常管理不严不实,对下级公司执行“三个紧急撤离”刚性要求打折扣、执行走样的问题,整治态度不够坚决、整治措施不够硬,在收到暴雨、山洪、地灾预警信息后一转了之,没有提出针对性的工作要求和跟踪了解,预警响应形同虚设。下属企业违规组织大量资金开展善后工作。部分干部参与组织谎报瞒报并建立攻守同盟,触犯党纪国法。

---

<sup>⑨</sup> 《中华人民共和国突发事件应对法》第二十三条 矿山、建筑施工单位和易燃易爆物品、危险化学品、放射性物品等危险物品的生产、经营、储运、使用单位,应当制定具体应急预案,并对生产经营场所、有危险物品的建筑物、构筑物及周边环境开展隐患排查,及时采取措施消除隐患,防止发生突发事件。

<sup>⑩</sup> 《中华人民共和国防洪法》第二十二条 河道、湖泊管理范围内的土地和岸线的利用,应当符合行洪、输水的要求。禁止在河道、湖泊管理范围内建设妨碍行洪的建筑物、构筑物,倾倒垃圾、渣土,从事影响河势稳定、危害河岸堤防安全和其他妨碍河道行洪的活动。

## 5. 路桥集团

贯彻落实上级关于防灾减灾工作的决策部署“调门高、行动少、落实差”，未树牢安全发展理念，防灾减灾意识淡薄，防灾减灾工作要求不落实，未将防灾减灾压力和责任传导到生产一线，汲取发生的灾害教训不深刻，对高风险项目缺乏有效管控，甚至纵容迁就虚假整改行为，屡屡重蹈覆辙。在收到暴雨、山洪、地灾预警信息后一转了之，没有按照《中华人民共和国突发事件应对法》第二十三条、《中华人民共和国防洪法》第二十二条的有关规定采取预防措施及应对处置，没有提出针对性的工作要求和跟踪了解，预警响应形同虚设。对 JN1 项目部违法违规改变钢筋加工场临时用地用途建设施工人员驻地，侵占河道并在汛期违规住人、未按规定开展行洪论证和河势稳定性评价等问题失管失察。违规组织大量资金开展善后工作。部分干部参与组织、具体实施谎报瞒报并建立攻守同盟，触犯党纪国法。

## 6. 项目总包部

落实“三管三必须”要求不到位，重生产、轻安全。对预警信息重视不足，研判处置不力，预警响应形同虚设。对 JN1 项目部违法违规改变钢筋加工场临时用地用途建设施工人员驻地，侵占河道并在汛期违规住人、未按规定开展行洪论证和河势稳定性评价，以及临时用地时限到期后未及时按规定办理延期手续等问题失察失管。违规支付大量资金开展善后工

作,部分干部知情不报。

## 7. 大桥分公司

贯彻落实上级关于防灾减灾工作的决策部署不力,防灾减灾意识淡薄,抓防灾减灾监管工作安排部署多、督促落实少,防灾减灾责任压力传导不到位。对防灾减灾工作不研判、不重视,不严格执行上级有关汛期值班值守制度,汛期安排劳务派遣人员值班,汲取发生的灾害教训不深刻,屡屡重蹈覆辙。内部管理混乱,公司安全总监兼 JN1 项目部项目经理姚永喜长期不在项目部履职;对灾害发生时项目部、劳务公司大部分防汛岗位责任人擅离职守,防汛末端责任落实出现明显缺位等问题失管失察。落实防灾减灾工作不力,纵容 JN1 项目部擅自调整临时用地用途建设工棚营地,未批先建钢筋加工场及人工棚营地,违规超期使用临时建设用地;对 JN1 项目部工棚营地侵占河道,未按规定开展行洪论证和河势稳定性评价,违反《中华人民共和国突发事件应对法》第二十三条、《中华人民共和国防洪法》第二十二条的问题失察失责;未按审核报备的防洪抢险预案和度汛方案落实汛期不得住人的规定。部分干部具体实施谎报瞒报并建立攻守同盟,触犯党纪国法。

## 8. JN1 项目部

内部管理混乱,项目经理长期不在岗履职,灾害发生时项目部、劳务公司大部分防汛岗位责任人擅离职守,防汛末端责

任落实出现明显缺位。擅自调整临时用地用途建设工棚营地,未批先建钢筋加工场及人员工棚营地,违规超期使用临时建设用地;工棚营地侵占河道,未按规定开展行洪论证和河势稳定性评价,违反《中华人民共和国突发事件应对法》第二十三条、《中华人民共和国防洪法》第二十二条规定;未按审查报备的防洪抢险预案和度汛方案落实汛期不得住人的规定。工棚营地转移避险机制不健全,项目部管理人员风险意识淡薄、侥幸心理严重,敷衍回复金阳县、上级单位连续转来的预警信息和转移避险指令,执行“三个避让”“三个紧急撤离”刚性要求搞变通、打折扣,导致造成严重后果。部分干部具体实施谎报瞒报并建立攻守同盟,触犯党纪国法。

#### 9. 湖北文投公司

将劳务分包合同非法转包给四川龙元公司,并收取4.75%管理费;没有按照《中华人民共和国突发事件应对法》第二十三条的有关规定采取预防措施及应对处置,没有执行“三个避让”“三个紧急撤离”刚性要求。配合JN1项目部谎报瞒报灾害失联人数,参与编造假名单。

#### 10. 四川锦泰宏昇公司

没有按照《中华人民共和国突发事件应对法》的有关规定采取预防措施及应对处置,没有执行“三个避让”“三个紧急撤离”刚性要求。配合JN1项目部谎报瞒报灾害失联人数,参与编造假名单。

#### 11. 四川盛世飞腾公司

没有按照《中华人民共和国突发事件应对法》的有关规定采取预防措施及应对处置,执行“三个避让”“三个紧急撤离”刚性要求还有差距。

#### 12. 四川龙元公司

非法承接劳务分包合同;没有按照《中华人民共和国突发事件应对法》的有关规定采取预防措施及应对处置,没有执行“三个避让”“三个紧急撤离”刚性要求。配合 JN1 项目部谎报瞒报灾害失联人数,参与编造假名单。

#### 13. 厦门中平监理公司

贯彻落实上级关于防灾减灾工作的决策部署不力,监理工作履职不到位,对 JN1 项目部擅自调整临时用地建设使用工棚营地失管失察;未督促施工单位对汛期钢筋加工场工棚营地违规住人问题整改到位,未按要求督促施工单位组织撤离。

#### 14. 江西省勘察设计院

提交的《四川路桥桥梁建设集团有限公司金阳至宁南段高速公路 JN1 合同段项目经理部建设用地地质灾害危险性评估报告》,存在“评估范围划定偏小、调查评估深度不够、缺失非工程措施建议”等问题与不足。

#### 15. 成都山地所

提交的《G4216 线金阳至宁南段、宁南至攀枝花段高速公

路建设用地地质灾害危险性评估报告》，存在“对芦稿林河灾害类型认识不足、调查评估深度不够、分析论证不严谨、部分评估结论不合理”等问题与不足。

## （二）行业监管责任落实不力

1. 省国资委。作为蜀道集团的主管部门，贯彻落实党中央、国务院关于防灾减灾决策部署和省委、省政府工作要求不力，对蜀道集团监管不力，对蜀道集团连续发生亡人事故汲取教训不够，督促整改不力。

2. 交通运输厅。作为高速公路施工建设的行业主管部门，贯彻落实党中央、国务院关于防灾减灾决策部署和省委、省政府工作要求有一定差距，指导凉山州督促金阳县交通运输部门和相关单位落实防灾减灾责任、隐患排查治理等工作不力。

3. 水利厅。作为河道管理的主管机关和负责防洪组织、协调、监督、指导等日常工作的部门，贯彻落实党中央、国务院关于防灾减灾决策部署和省委、省政府工作要求有一定差距，指导凉山州督促金阳县水利部门落实防洪防汛工作职责、严格河道管理、洪涝灾害风险隐患排查整治等工作不到位。

4. 自然资源厅。作为土地管理和地质灾害防范的主管部门，贯彻落实党中央、国务院关于防灾减灾决策部署和省委、省政府工作要求有一定差距，指导凉山州督促金阳县对临时用地审批、地质灾害风险隐患排查整治等工作不到位。

5. 凉山州交通运输局。贯彻上级关于防灾减灾决策部署不力,落实《四川省人民政府办公厅关于落实县级政府属地责任进一步加强工程建设营地防汛减灾工作的意见》《四川省防汛抗旱指挥部、四川省地质灾害指挥部关于进一步细化落实工程建设营地洪涝地质灾害防范应对措施的通知》等文件要求不到位,未严格履行行业主管部门防汛防地质灾害工作职责,督促 JN1 项目部落实防汛主体责任不力,对汛期刚性执行“三个避让”“三个紧急撤离”跟踪督促不到位;以经常性工作代替专项重点工作,组织实施工程建设工棚营地洪涝地质灾害防范应对措施不力,指导金阳县交通运输局开展汛期洪涝地质灾害防范应对工作不到位;监管不到位,多次检查发现汛期隐患问题均以通报形式反馈企业,仅责令整改,未对整改情况进行复核,督促整改不到位;对省 21 督导组检查交办的问题整改督导不力,至事发前仍未完成整改。

6. 凉山州水利局。贯彻落实上级关于防灾减灾决策部署不力,未严格履行行业主管部门防汛工作职责,督促指导金阳县水利局贯彻落实《四川省防汛抗旱指挥部、四川省地质灾害指挥部关于进一步细化落实工程建设营地洪涝地质灾害防范应对措施的通知》《四川省防汛抗旱指挥部关于深入贯彻习近平总书记重要指示精神进一步做好主汛期防洪抗旱和蓄水保供工作的通知》等文件要求、健全落实防灾减灾责任体系、执行汛期“三个避让”“三个紧急撤离”等不力;对金阳县水利

局未组织实施工程建设工棚营地洪涝地质灾害防范应对措施等问题失察；督促指导金阳县水利局河道管理工作不到位，对JN1项目部侵占芦稿林河河道岸线擅自建设使用工棚营地和跨河钢栈桥、芦稿林河三级河长巡河流于形式等问题失管失察；对省21督导组检查交办的问题督导整改不力。

7. 凉山州自然资源局。贯彻落实上级关于防灾减灾决策部署不力，督促指导金阳县自然资源局贯彻落实《四川省防汛抗旱指挥部、四川省地质灾害指挥部关于进一步细化落实工程建设营地洪涝地质灾害防范应对措施的通知》等文件要求不到位，未压紧压实州地质灾害指挥部成员单位和相关企业防地质灾害的责任；督促指导金阳县自然资源局开展在建工地汛期地质灾害宣传培训、避险演练不到位；督促指导金阳县自然资源局临时用地审批及日常监管工作不力；督促指导金阳县开展地质灾害隐患排查治理不到位，对省21督导组交办的问题整改情况跟踪督促不到位。个别干部存在默许纵容企业谎报瞒报行为。

8. 金阳县交通运输局。贯彻上级关于防灾减灾决策部署不力，落实《四川省人民政府办公厅关于落实县级政府属地责任进一步加强工程建设营地防汛减灾工作的意见》《四川省防汛抗旱指挥部、四川省地质灾害指挥部关于进一步细化落实工程建设营地洪涝地质灾害防范应对措施的通知》等文件要求不到位，未严格履行行业主管部门防汛防地质灾害工作

职责,督促 JN1 项目部落实防汛防地灾主体责任不力;对金阳县特殊地理环境存在的山洪地质灾害风险认识不足,对汛期“三个避让”“三个紧急撤离”刚性要求执行不到位,对汛期预警响应落实情况跟踪督促不到位;以经常性工作代替专项重点工作,组织开展工程建设工棚营地洪涝地质灾害防范应对措施工作不力;履行属地行业监管责任不到位,日常检查流于形式,多次检查发现的问题均以通报形式反馈企业,仅责令整改,未对整改情况进行复核,督促整改不到位;对事发工棚营地防汛防地质灾害隐患排查整治不到位,对省 21 督导组交办的问题督促整改不力,至事发前仍未完成整改。个别干部存在默许纵容企业谎报瞒报行为。

9. 金阳县水利局。贯彻上级关于防灾减灾决策部署不力,落实《四川省防汛抗旱指挥部、四川省地质灾害指挥部关于进一步细化落实工程建设营地洪涝地质灾害防范应对措施的通知》《四川省防汛抗旱指挥部关于深入贯彻习近平总书记重要指示精神进一步做好主汛期防洪抗旱和蓄水保供工作的通知》等文件要求不到位,未有效督促有关部门(单位)、芦稿镇健全防汛责任体系;芦稿林河三级河长巡河流于形式,对 JN1 项目部侵占芦稿林河河道岸线擅自建设使用工棚营地和跨河贝雷桥(钢栈桥)、未履行河湖审批手续、未开展行洪论证与河势稳定性评价,未按照审查批复的防洪抢险应急预案和度汛方案要求“桥梁驻地、钢筋加工厂驻地,不满足防洪要求,

汛期不得住人”等问题失管失责；汛期“喊醒”“叫应”工作不到位，未督促、确认 JN1 项目部刚性执行“三个避让”“三个紧急撤离”；对省 21 督导组交办的问题督促整改不力，至事发前仍未完成整改。未认真核实灾害失联人员人数。

10. 金阳县自然资源局。贯彻落实上级关于防灾减灾决策部署不力，对在建项目地质灾害风险分析研判不到位，针对存在外地工人多、地质灾害防范意识差、应急避险能力弱等问题采取措施针对性不强；临时用地审批把关不严，日常监管不力，2021 年 6 月 15 日作出钢筋加工场临时用地审批时未对其实际用途进行现场核查，在发现临时用地红线范围内占用部分河道时，未按要求征求河道主管机关意见；未依法依规处置临时用地使用时限超期的问题，对 JN1 项目部改变临时用地用途的问题失管失责；对事发工棚营地地质灾害隐患排查整治不到位，对省 21 督导组交办的问题整改跟踪督促不力。

11. 金阳县应急管理局。贯彻落实上级有关防灾减灾工作要求有差距，未充分发挥综合应急救援指挥部的统筹协调作用，统筹协调交通运输、水利、自然资源等部门防灾减灾工作还不够。

### （三）属地责任落实不到位

1. 凉山州。贯彻落实党中央、国务院关于防灾减灾决策部署和省委、省政府工作要求不力，未压紧压实各级领导干部防灾减灾主体责任，对金阳县委、县政府和州交通运输、水利、

自然资源等相关部门落实防汛防地质灾害工作领导不力；对灾害风险认识不足，汲取历史上发生的灾害教训不深刻，组织开展防汛防地质灾害检查不深入，督促整改不到位；对汛期“三个避让”“三个紧急撤离”刚性要求执行不坚决，督促落实不到位；对金阳县委、县政府及州县有关部门存在的问题和报送不实灾害信息等失察失责，个别干部存在默许纵容企业谎报瞒报行为。

2. 金阳县。贯彻落实上级党委政府关于防灾减灾决策部署不力，对芦稿镇党委政府和金阳县交通运输、水利、自然资源、应急管理等相关落实防汛防地质灾害工作领导不力，落实在建工棚营地防灾减灾属地责任不到位；未压紧压实各级领导干部防灾减灾工作责任，落实防灾减灾下沉一线要求不到位；未依法查处 JN1 项目部违规建设使用工棚营地等违法违规行为；对灾害风险认识不足，督促落实预警响应措施和执行“三长两员”“三单四图”防汛工作要求不力，下沉一线包保责任落实不到位，对汛期“三个避让”“三个紧急撤离”刚性要求执行不坚决，跟踪落实不到位。开展失联人员核查核实工作不力，对企业谎报瞒报问题失察失责，部分干部存在默许纵容企业谎报瞒报行为。

3. 芦稿镇。贯彻落实上级党委政府关于防灾减灾决策部署不力，对工棚营地山洪、地质灾害隐患督促整改不力；落实防灾减灾属地责任不到位，对汛期“三个避让”“三个紧急撤

离”“喊醒”“叫应”末端执行缺位，收到预警信息后，未督促落实 JN1 项目部刚性组织人员撤离。

#### (四)处理建议

1. 涉嫌谎报瞒报、默许纵容、知情不报的相关人员。涉嫌谎报瞒报 24 人、默许纵容 14 人、知情不报 33 人已由司法机关立案侦查、纪检监察机关审查调查。其中，依法逮捕并已移送检察机关审查起诉路桥股份陈良春，路桥集团王中林、徐国挺、陈昌吉，大桥分公司黄平、伏正兵，JN1 项目部刘进、杨果、张锦标，湖北文投公司何海，四川锦泰宏昇公司侯晓东等 11 人；将蜀道集团唐勇、陈其学、宋俊杰，路桥股份熊国斌，沿江金宁公司刘文，金阳县委书记方凤华等 6 人依法移送司法机关追究刑事责任；对 26 人给予党纪政务处分；对 28 人给予诫勉或责令检查。

2. 对企业转移避险等主体责任不落实的 38 名责任人员，对落实属地责任和行业监管责任不到位的 53 名责任人员，移交纪委监委依规依纪依法处置。公安机关已依法对 6 名企业直接负有转移避险等主体责任人员以涉嫌重大责任事故罪立案查处，采取相应的刑事强制措施，并已移送检察机关审查起诉。

3. 对调查过程中发现钢筋加工场未办理涉河审批、改变临时用地用途等问题线索，涉及业主、施工、劳务、监理公司和责任人的相关问题线索，以及第三方评估单位存在的问题线

索,分别移交凉山州政府和省直有关部门依法处理。

4. 鉴于有关地方党委政府及部门对灾害发生负有重要领导责任,对企业谎报瞒报失联人员问题失察失责,需要深刻反思、改进工作,同时为推动各有关方面特别是地方各级党委政府更加深刻领会习近平总书记关于防灾减灾重要指示精神,增强忧患意识和底线思维,切实把确保人民生命安全放在第一位并落到实处。建议分管省国资委、交通运输厅和分管水利厅、自然资源厅的副省长向省委、省政府作出深刻检查;建议凉山州委、州政府和省国资委、交通运输厅、水利厅、自然资源厅向省委、省政府作出深刻检查;建议金阳县委、县政府向凉山州委、州政府作出深刻检查。

5. 对涉及企业内设、分支、派驻机构及相关人员存在的问题,建议蜀道集团按照内部管理有关规定予以处理。

## **五、主要教训**

**(一)一些领导干部对灾害的极端性认识不足,缺乏强烈的风险意识和底线思维**

习近平总书记高度重视安全生产和防灾减灾救灾工作,多次作出重要指示,特别是2023年7月来川视察时专门告诫“四川是自然灾害频发之地”,着重强调“要全面落实防汛救灾主体责任,做好防汛抗洪救灾各项应对准备工作”,明确要求“坚决防范和遏制重特大安全生产事故发生,切实保障人民生命财产安全”。省委、省政府坚决贯彻落实总书记来川视察重

要讲话精神，重点对做好安全防范工作进行安排部署、提出明确要求，但是属地党委政府、行业部门及企业的一些领导干部学习领会不全面、不准确、不完整，“人民至上、生命至上”理念树得不牢，对“宁可十防九空、不可失防万一”的避险要求落实不到位，未统筹好发展和安全两件大事。没有树立起强烈的风险意识和底线思维，没有从历史上发生的灾害中深刻汲取教训，对山洪灾害极端性认识不足，针对暴雨、地灾等预警预报信息进行了暴雨集中区域的应对，但全流域的综合研判不足，对芦稿林河下游降雨不大时转移避险“三个避让”“三个紧急撤离”的刚性要求执行不坚决、不果断，对事发地钢筋加工场长期存在的防洪度汛问题隐患跟踪不到位、整改不彻底。这是这场灾害造成不可挽回损失的深层次原因，也是各地各有关部门领导干部首先要深刻汲取的教训。

## （二）党性原则不强，触碰法纪“红线”

蜀道集团和凉山州、金阳县部分干部目无法纪、欺上瞒下。灾害发生前企业没有做到知法守法，擅自改变临时用地用途建设使用工棚营地、侵占河道岸线；相关部门执法存在“宽、松、软、虚”，对企业存在的违法行为失之于宽、失之于软。灾害发生后蜀道集团及下属企业有关人员共同组织实施谎报瞒报，在主要负责人作出谎报瞒报决策后，集团内部和下属二三级公司有关人员不及时、不如实报告所掌握的失联人员情况，授意、编造、上报虚假数据；为掩盖谎报瞒报行为，违规组

织资金开展善后处置,参与善后处置的相关人员党性原则性不强,明知真实失联人数远超通报的失联6人,仍知情不报,未向有关部门反映谎报瞒报情况。凉山州、金阳县部分干部于当日上午8时许即获知30余人失联的情况,10时许接到企业失联6人虚假数据报告,在明知数据不真实的情况下未核实而直接上报,没有切实履行核实、报告职责,放任虚假数据报送,存在默许纵容企业谎报瞒报失联人数的行为。这些问题反映出一些领导干部党性原则、法纪意识、法治观念不强,既对违法违规行为缺乏基本认知,又对党纪国法缺失敬畏之心,加强法纪宣传教育十分必要和迫切。

### (三)防汛责任不落实,末端执行不到位

企业防汛主体责任不落实。涉事企业防灾减灾意识淡薄,日常防汛管理存在短板漏洞,防汛部署不严不实,违规改变钢筋加工场临时用地用途建设施工人员驻地并在汛期违规住人,应急预案不具操作性,隐患排查整改不到位。预警响应形同虚设,灾害发生时,防汛责任人多数未在岗履职,无法有效组织分析研判和转移避险,JN1项目部值班领导擅离职守并聚众饮酒,不按要求组织转移避险,企业末端防汛责任严重缺位。预警信息发布后,县委、县政府主要负责人未按地灾橙色预警响应要求履职,也未督促相关人员及时启动应急预案,组织指挥体系失灵,相关分管县领导均未按要求到县防汛专班履职,包保乡镇的其他县领导大多未按要求下沉一线督促

指导群众撤离，凉山州金阳县全域执行的“三长两员”“三单四图”防汛工作机制实际落实存在差距，事发地芦稿镇油房村防汛防地灾点长、常务副点长、副点长均未按要求履职，未下沉到包保点位督导防汛工作，责任层层失守，末端执行不到位。应以这场灾害为警示，着力解决一些领导干部和防汛责任人在灾害防范应对中不作为、慢作为的问题，真正把各级防汛责任特别是末端责任落地落实，牢牢掌握防灾减灾主动权。

#### （四）转移避险机制不健全，“叫应”落实不到位

转移避险工作未形成完整闭环。蜀道集团及下属企业对预警预报信息缺少会商研判，对收到的暴雨、山洪、地质灾害预警信息层层一转了之，没有向本级公司负责人报告，未发出明确转移避险指令，未明确转移避险范围、时间等，也没有跟踪了解落实情况，缺少有力的统筹调度。工棚营地的负责人（班组长）没有“撤人”指令的执行权，负责下达指令的项目部人员不在现场、没有及时下达转移避险指令，现场人员迟迟未组织人员转移避险，浪费了转移避险的黄金时机。企业内部未完善转移避险资金补助机制，JN1项目部考虑转移经费，担心“空转”延误工期，主观上不愿组织转移避险。属地政府督促落实有盲区空档，县政府相关职能部门联动协作不到位、信息不互通，均未跟踪核实人员转移情况；县防汛防地灾指挥部及专班满足于线上调度指挥，虽多次通过微信、电话对项目部转移避险情况进行线上调度，但未督促芦稿镇对JN1项目部

转移避险情况进行核实；乡镇跟踪落实了辖区内群众转移避险情况，未会同企业明确“转移谁、谁组织、何时转、转到哪、怎么管”等具体措施，也未核实辖区内施工企业转移避险情况，闭环管理不到位。这种在转移避险工作中机制不健全、只“叫”不“应”的问题应引起高度重视，要健全完善更具操作性的防灾减灾工作机制，提升基层及企业防灾减灾能力和水平。

#### （五）日常监督管理有漏洞，问题隐患长期存在

州级督导检查不深不细，县级下沉一线未落实，企业末端执行不到位。金阳县、芦稿镇领导先后带队检查 30 余次，均没有消除钢筋加工场存在的问题隐患，特别是 2023 年 4 月由金阳县防汛办评审通过的 JN1 项目部防洪度汛方案中，明确提出钢筋加工场汛期不得住人的意见，但属地政府没有督促解决。州县交通运输、水利、自然资源等部门先后对该项目检查 40 余次，均没有纠正 JN1 项目部违法违规建设使用工棚营地的问题，收到省 21 督导组交办的有关洪水可能冲毁钢筋加工场堆堤进入施工人员驻地的问题，未跟踪到底，监管不闭环。涉事企业对存在的问题隐患“书面整改”、虚假整改，JN1 项目部对金阳县河长制领导小组办公室 2022 年 2 月 28 日下发整改通知书中认定的“钢筋加工房侵占了芦稿林河河湖岸线”问题，书面回复已整改，但实际未整改；对收到的县交通运输、水利等部门检查提出的隐患清单，要求整改钢筋加工场“驻地逃生转移路线不合理”“汛期不得住人”等隐患，至事发

时仍未整改落实；监理单位对钢筋加工场施工人员驻地汛期违规住人问题只提出工作要求，未督促施工单位整改到位。属地党委政府、有关部门在问题隐患治理上只检查不提出问题或只提出问题不督促整改，涉事企业在问题整改上做选择、打折扣，没有真正落实，反映出一些干部工作作风漂浮，形式主义、官僚主义依然存在，亟需认真整改，狠抓落实，务求取得工作实效。

## **六、防范及改进措施建议**

### **(一)切实提高政治站位，树牢安全发展理念**

党的十八大以来，习近平总书记对防灾减灾救灾作出一系列重要指示，强调“防灾减灾救灾事关人民生命财产安全，事关社会和谐稳定，是衡量执政党领导力、检验政府执行力、评判国家动员力、体现民族凝聚力的一个重要方面”；来川视察时又对做好防灾减灾救灾专门提出要求。各级各部门各单位要进一步提高政治站位，把思想和行动统一到习近平总书记重要指示精神上来，坚持人民至上、生命至上，切实把确保人民生命安全放在第一位，以实际行动和实际效果做到“两个维护”。要紧紧抓住领导干部这个“关键少数”，坚持将习近平总书记关于防灾减灾救灾和安全生产的重要论述、重要指示精神作为理论学习中心组、各级各类干部培训的重要内容，教育引导各级领导干部树牢忠诚意识，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，不断强化风险意识和底线思维，特别

是国有企业要进一步强化政治素质,加强党性锤炼,不断增强做好防灾减灾救灾和安全生产工作的紧迫感、责任感、使命感,牢固树立安全发展理念,更加自觉统筹好发展和安全。要将防灾减灾救灾和安全生产纳入巡视巡察和干部考核的重要内容,推动各级领导干部切实肩负起“促一方发展、保一方平安”的政治责任。第二批主题教育期间,在全省深入开展安全领域突出问题和作风不实、欺上瞒下等问题专项整治,用凉山州金阳县“8·21”山洪灾害案例警示全省,教育广大干部知敬畏、守底线。

## (二)细化落实防汛责任,强化防汛安全监管

要用清单制管理来细化明确各方防汛责任,全面推动属地责任、行业监管责任、企业主体责任落地落实。地方各级党委政府要坚持“党政同责、一岗双责”,切实加强对防灾减灾救灾工作的组织领导,主要领导要亲自抓,班子成员要共同抓;有关部门要落实“三管三必须”的要求,不断完善防汛防地灾制度规定,强化防汛防地灾安全监管,依法依规查处工作不落实及违法违规行为,织密织牢行业监督网;各企业要认真履行主体责任,落实防汛防地灾各项制度规定,要健全完善各级企业班子成员层层包干负责的包保责任制,实行业主单位和施工单位包项目部,项目部包工棚营地,工棚营地要明确防汛责任人和防汛巡查员,确保将防汛防地灾各项工作落到实处。国有企业要发挥示范引领作用,各级国资部门要加强督导指

导,督促建立完善制度,加强内部管理,实现安全发展。各地各有关部门要完善联合会商调度机制,将施工工棚营地纳入属地防灾减灾体系,健全落实地方与企业的对接机制,加强互通协同和联防联控,不留防汛安全工作盲区。要健全落实信息报送责任倒查制度,县级以上人民政府要进一步健全完善多渠道收集汇集核实突发事件信息制度,确保灾害信息报送及时准确;要深刻汲取教训,建立信息谎报瞒报警示通报机制,切实达到警示教育 and 震慑效果,坚决遏制信息谎报瞒报事件的再次发生。各级各部门各企业要以“时时放心不下”的责任感,慎终如始做好防汛防地灾各项工作,切实保障人民群众生命财产安全。

### (三)切实加强源头治理,全面排查整治隐患

要深入开展自然灾害综合风险普查,运用好普查成果,将重大风险隐患整治列入规划,采取工程措施,下决心、下功夫从源头上解决问题隐患。要制定完善工棚营地选址办法,全面推行工棚营地选址洪涝灾害、地质灾害“双评估”制度。要加强汛期防汛防地灾风险管控,针对山洪、地质灾害多发易发的情况,科学制定、严格落实度汛方案。要加强隐患排查治理,严格管控违法侵占河道行为,对辖区内各类施工工地、工棚营地、河道岸线等深入开展排查检查,对违法违规占用河道及行洪通道的工棚营地要立即关停迁建;对暂不具备安全条件的要及时制定方案迅速整改或有序迁建。对河心洲岛、野

游网红打卡地、沿河低洼地带等重点区域、重点部位要认真开展排险除患。对发现的问题隐患,要明确专人负责,跟踪督促落实整改,切实做到隐患排查不到位不放过、整改整治不到位不放过,形成闭环管理,要力戒形式主义、官僚主义,全力防范各类灾害事故发生。

#### (四)加强应急预案管理,完善预警响应机制

各级各部门各企业要开展山洪、地质灾害等灾害应急预案评估修订工作,特别是细化明确转移避险“转移谁、谁组织、何时转、转到哪、怎么管”和“转移线路”等具体措施,注重预案衔接并按规定报备,组织学习培训,全员全覆盖开展应急演练,特别是加强夜间转移避险演练,提升应对处置和逃生自救能力。要形成预报、研判、预警、叫应、转移、安置、评估、返回等完整工作闭环。要完善监测预警机制,强化对上下游和左右岸联动分析研判。要完善信息发布机制,确保预警预报信息第一时间传递到每一个人。要完善预警响应机制,发布预警后及时依据预案制度启动响应,组织体系要规范运行,领导必须到岗履职,预警信息管理要规范运行,下达明确的预警指令,不能只提预警等级、不明确“撤人”要求。要完善转移避险制度机制,企业要制定转移避险指令执行办法,将“撤人”指令的执行权明确给工棚营地负责人或班组长;要建立并落实预警“叫应”及反馈校核机制,多形式多方式确认人员转移安全,完成闭环管理。要健全完善转移避险资金补助办法。要严格

落实“省级重在调度指挥、市级重在督促检查、县级重在下沉一线、乡村重在末端执行”的防汛工作要求，坚决落实“三个避让”“三个紧急撤离”刚性要求，真正做到“宁可十防九空，不可失防万一”。

#### （五）做好宣传教育培训，提高防灾减灾能力

把凉山州金阳县“8·21”山洪灾害作为典型案例开展警示教育，汲取教训、举一反三，坚决克服麻痹松懈思想和侥幸心理，进一步树牢底线思维、极限思维，增强风险意识、忧患意识，切实把防灾减灾救灾工作抓实、链条扣牢、责任落细。要加强对企业管理人员刑法、突发事件应对法、防洪法、土地管理法、安全生产法等有关法律法规的教育培训，学法知法守法用法，严格依法办事。要重点督促企业管理人员掌握工程建设中灾害风险特点及防范应对措施，认真履行好防灾减灾救灾的职责。要在全社会广泛开展防灾减灾救灾宣传教育，制作一批“愿意看、看得懂、记得住”的宣教作品，特别要在山区加强洪涝、地质灾害科普宣传，加强山洪、地质灾害风险警示教育，推动防灾常识、主动避险意识“入脑入心”。要推动防灾减灾救灾知识教育进校园、进社区、进农村、进企业、进机关、进职业培训，增强防灾减灾救灾意识，提高群众自救互救能力。