

集安市“7·21”大暴雨洪涝灾害 调查报告

2025年7月20日至21日，集安市遭遇历史罕见强降雨，发生严重灾害，因灾死亡9人。

为查明问题、总结经验、汲取教训，经通化市政府批准，成立集安市“7·21”大暴雨洪涝灾害调查组，由市政府主要领导任组长，市纪委、市应急管理局等部门参加。调查组通过现场勘查、问询谈话、调查取证等方式，全面复盘灾害发生和应对过程，调查相关责任人履职情况及存在问题，认定灾害性质，总结分析经验教训，提出下一步改进措施。

一、灾害情况及主要特点

2025年7月20日至21日，吉林省集安市出现大暴雨洪涝灾害，受副热带高压后部急流切变影响，强降雨在集安市自西向东移动，主要集中在老岭以北地区，加之集安市山区众多、老岭分割南北，造成河流洪水暴涨，短时间形成山洪泥石流。集安市的雨情汛情灾情有以下特点：

（一）暴雨过程历时短，强度高。集安市全域过程平均降雨148.5毫米。最大降雨点财源镇高达245.4毫米，单站单日为通化市有气象记录以来历史第三位。集安市7月21日0时至5时多站小时雨强达到50毫米以上，最大达到64.7毫米。

（二）河流洪水汇流快、超历史。集安市苇沙河、小新开河、横道河、东明河 4 条河流超过警戒水位，其中小新开河、苇沙河、东明河 3 条河流超过保证水位。小新开河财源水文站 7 月 21 日 9 时出现洪峰，洪峰流量 2600 立方米每秒，超百年一遇。苇沙河头道水文站 7 月 21 日 10 时出现洪峰，洪峰流量 1650 立方米每秒，为百年一遇。

（三）基础设施损毁，防御应对难度大。集安市强降雨造成断路、断电、断网、断水的“四断”严重损害。财源镇、清河镇、台上镇等区域供水管网受损 28.43 公里，大部分区域断水；损毁电力线路 8.7 公里、输变电设备 23 台，15131 户电力断供或预防性断电；损坏通信线路 919 皮长公里，损毁通信基站 19 处；损坏公路 164.8 公里，个别村与外界道路断绝。“四断”情况短时间内发生，造成抢险救援难度大。

（四）洪涝灾害严重，人员经济损失大。本次强降雨造成集安市 15 个乡镇（街道）、73 个行政村（社区）受灾，受灾人口 34714 人，灾情极为严重。初步统计，强降雨造成农作物受灾面积约 2065.68 公顷，受损堤防 105.58 公里，受损水电站 7 座、水闸 4 座，房屋损坏 2857 间、倒塌 88 间，受损企业 6 户、商贸网点 4 个，受损医疗卫生机构 18 个。农作物经济损失约 8947.28 万元，住房及居民家庭财产损失约 1936.19 万元，工矿商贸业损失 1291 万元，基础设施损失约 61012.55 万元，公共服务损失 877.8 万元，直接经济损失约

74064.83 万元。

二、死亡人员情况

本次灾害亡人点位主要分布在集安市财源镇、清河镇和台上镇的 6 个行政村，均为山洪灾害危险区，其中财源镇因山洪泥石流死亡 5 人、清河镇因洪水灾害死亡 3 人、台上镇因意外坠沟死亡 1 人。

（一）逢焕秀，女，58 岁，辽宁省沈阳市人，赴财源镇新建村走访探亲，居住房屋位于新建村二组，地势平坦，距离山体较远，不属于应转尽转范围。7 月 21 日 6 时左右，因强降雨导致逢焕秀被山洪泥石流淹没。7 月 21 日 7 时左右，在房屋原址下搜寻到遗体。

（二）孙学有，男，53 岁，财源镇新建村人，居住房屋与逢焕秀紧邻，不属于应转尽转范围。7 月 21 日 6 时左右，因强降雨导致孙学有房屋被山洪泥石流整体冲走。7 月 22 日 9 时左右，在房屋原址下搜寻到遗体。

（三）付秀芳，女，77 岁，财源镇新建村人，系孙学有母亲，与孙学有一同居住失联，不属于应转尽转范围。7 月 23 日 19 时左右，在甲乙村新开河下游浑江岸边找到遗体，距离房屋原址 7 公里左右。

（四）王鹏飞，男，61 岁，财源镇新建村人，四组组长，在马蹄沟沟外平坦区域自建猪舍，不靠山，不属于应转尽转范围。7 月 21 日 17 时，家属向村委会报告王鹏飞失联。7

月 22 日 12 时 10 分，在猪棚附近发现遗体。

（五）任树堂，男，77 岁，通化市东昌区人，清河镇天元电站合伙人。7 月 20 日晚，与妻子及工人住在电站。7 月 21 日清晨，外出返回电站。7 月 21 日 7 时，上围村书记韩新宝接到家属电话，称任树堂失联。韩新宝前往电站寻找，在 303 国道（苇沙河左岸）旁发现车辆，未见其人。7 月 21 日 16 时，在天元电站河道下游约 500 米处发现遗体。

（六）初义有，男，73 岁，太王镇钱湾村人，在热闹村苇塘沟附近养蜂，该区域地势平坦，不靠山，不属于应转尽转范围。7 月 20 日晚，热闹村村干部沃福军电话告知初义有可能发生洪水，近日不要来查看蜂箱。7 月 21 日清晨，热闹村村民告知初义有苇塘沟（苇沙河支沟）涨水，蜂箱可能被冲走，接到通知后初义有从清河镇赶往热闹村抢运蜂箱。7 月 21 日 7 时，村民报案称初义有在抢运蜂箱过程中失踪。7 月 21 日 15 时，救援人员在距蜂场约 300 米处发现遗体。

（七）李景林，男，62 岁，清河镇青沟村人，居住房屋位于老柳沟附近山坡上，地势略陡，不属于应转尽转范围。7 月 21 日清晨，李景林妻子在家中听到巨大轰鸣声，出门查看发现李景林在疏通房屋附近排水沟过程中失踪。7 月 21 日 10 时，在失踪地点附近柴火垛发现遗体。

（八）崔太芳，女，74 岁，台上镇东明村人，居住房屋位于高丽沟（东明河支沟）右岸，处于半山腰，道路略陡，

不靠山，不属于应转尽转范围。7月21日5时，巡河人员发现小桥处疑似有人被水冲走失踪。7月21日10时，在房屋原址下游约300米处东明河左岸玉米地发现遗体。

（九）林治富，男，68岁，财源镇报马村人，居住房屋处于山脚下，地势平坦，不属于应转尽转范围。7月21日清晨，与弟弟林志宏在自家房屋附近耕地挖沟排水时，林治富被泥石流冲走失踪，林志宏及时撤离。8月8日10时30分，在甲乙村青岭桓龙湖水库岸边找到遗体，距离房屋原址40公里左右。

三、灾害应对处置过程复盘

7月18日：10时45分，集安市气象局报送《重要气象报告》后，常务副市长崔春健要求各单位高度重视此次降雨过程，针对地质灾害点、山洪沟、低洼地带提前做好应对准备，明确三家子水库及其他小型水库需提前放水。11时26分，市委书记吴红亮组建防汛工作群，牵头部署防汛工作，要求对处置预案、设备物资、点位排查再细化再落实。当日下午，常务副市长崔春健在集安市应急管理局指挥中心主持召开会商研判会议，分析雨情，部署各项应对工作。16时38分，集安市应急管理局传达会商研判会议精神，督促各单位做好重点部位盯防、防汛物资设备前置、河道内施工项目停工、鸭绿江游船停运、农田排涝、抢险救援队伍待命等工作。

7月19日：13时19分，集安市防汛抗旱指挥部下发《关

于做好强降雨天气防范应对工作的通知》，全力应对此轮强降雨，保障人民群众生命财产安全。14时47分，市长高霞部署全市各乡镇（街道）、各部门及市级带班领导开展防汛值班工作，落实24小时值班值守制度。

7月20日：10时30分，市长高霞在集安市应急管理局指挥中心主持召开防汛应对视频调度会议，再次部署防范工作，要求17时前完成重点区域人员转移，市级包保领导全部下沉一线坐镇指挥调度。当日下午，集安市防办督促各基层单位提前转移危险区域和重点部位人群，提醒市级包保领导和乡镇（街道）干部下沉一线靠前指挥，截止17时共预防性转移39户92人，全市15个乡镇（街道）包保领导和127个村级包保干部全部下沉到位。13时30分，财源镇开展特殊人群、山上、河道作业人员全覆盖提醒。15时26分，北屯村包村干部到渡口通知摆渡人员撤离。16时32分，集安市气象台发布暴雨蓝色预警信号。18时04分，集安市水利局发布山洪气象风险预警，集安市自然资源局发布地质灾害预警。20时，集安市启动防汛四级应急响应，集安市应急管理局重点调度降雨较强的乡镇（街道），确保“有叫必应”，督促采取针对性防范措施。20时53分，集安市应急管理局要求各乡镇（街道）严格落实防汛转移指令，严禁出现未转移和私自返回情况。21时18分，集安市气象台发布暴雨黄色预警信号。21时20分，集安市水利局发布山洪灾害风险

提醒，重点提示大路镇、榆林镇、台上镇、凉水乡。22时45分，集安市水利局再次发布提醒，重点提示青石镇、太王镇、通胜街道。23时08分，市长高霞调度雨情较大的正义村和双岔村。23时35分，集安市水利局发布山洪灾害风险提醒，重点提示台上镇、太王镇、大路镇。

7月21日：1时05分，集安市水利局发布山洪灾害风险提醒，重点提示台上镇、太王镇、大路镇、榆林镇。2时，集安市水利局再次发布提醒，提示全市乡镇（街道）。同时，清河镇青沟村、热闹村、上围村开始冒雨转移群众，累计转移387户969人。2时23分，集安市气象台发布暴雨橙色预警信号。市长高霞组织水利、气象、应急、自然资源等部门召开防汛会商会议。2时43分，台上镇通知三家子水库下游4个村将所有危险区域和危房险房危楼人员全部转移。3时，集安市将防汛四级应急响应提升至三级。3时16分，集安市应急管理局通知新开河、通沟河、榆林河、大路河流域乡镇进行强降雨后的汇水监测，通知花甸镇大坎、榆林镇朱仙村关注河道水位预警。3时20分，集安市水利局发布山洪灾害风险提醒。3时42分，集安市应急管理局提示降水量达到100mm的村屯做好应对。4时20分，财源镇各村开始巡查水情、险情、灾情，对风险部位设置警戒线、警戒标识，组织干部群众进行自救，清理道路塌方、保护河道堤防、疏通河道等。4时22分，集安市水利局转发水利部山洪灾害橙色

预警，集安市气象台发布暴雨红色预警信号。5 时 04 分，集安市应急管理局提示财源镇多个站点小时降雨量达 30mm，要求持续加强信息调度。5 时 15 分，集安市应急管理局督促乡镇（街道）全面开展巡堤查险工作，要求配齐安全防护装备，保障自身安全。5 时 30 分，集安市水利局发布江河洪水风险提醒，要求密切关注水情、加强堤防巡查，确保堤防行洪安全；6 时，集安市水利局发布提醒，提示财源镇、花甸镇、台上镇，小新开河水位上涨 2.79m，已达或接近保证水位；7 时，集安市水利局再次发布提醒，重点提示头道镇，苇沙河水位上涨 1.04m，已超警戒水位 1.02m。7 时 30 分，集安市水利局发布山洪灾害风险提醒。8 时，集安市应急管理局要求各乡镇（街道）立即开展巡堤查险，发现隐患及时采取措施，尽早转移受威胁人群并扩大转移范围，确保人员安全。11 时，集安市共启动安置点 11 个，累计转移安置 1419 户 3504 人。15 时，集安市降雨基本结束。

7 月 22 日：18 时，市长高霞组织气象、水利、应急、自然资源等部门开展会商研判，决定于 20 时解除防汛应急响应，本轮强降雨应对工作基本结束。

经调查组认定，集安市“7·21”大暴雨洪涝灾害是一场因极端暴雨导致严重河流洪水、山洪、泥石流等多灾并发，造成较大人员伤亡和财产损失的自然灾害。

四、存在的主要问题

通过复盘反思，集安市委、市政府及有关乡镇和部门在应对此次强降雨过程中，存在以下几方面问题。

（一）会商研判不充分。集安市虽然从7月18日开始陆续多次召开了会商研判会议，但认为岭北地区历史上没有发生过大洪水，降雨不会太大，将防汛重点布置在老岭以南鸭绿江沿线地区，存在用老方法处理新问题的局限性，导致部署决策、应对布防被动。

（二）靠前指挥不彻底。7月21日3时，将防汛四级应急响应提升至三级后，集安市指挥动员不到位，不能有效指导乡镇开展抢险救援工作。部分乡镇驻村干部、村委成员不在岗在位，预警、转移、安置、抢险人员身兼数职，不能有效统筹抢险救援力量，防御应对存在短板。

（三）人员转移不及时。集安市对于辖区乡镇防汛应急预案的督促执行还不到位，启动防汛三级应急响应后，个别乡镇、村屯只是加强了巡查和值守，未落实预警响应、资源前置、人员转移等举措。7月21日5时至7时，强降雨导致河水短时间内暴涨，才陆续开始转移人员，与“快速响应、精准施策”要求相比还有差距。

（四）部门履职不到位。集安市各部门在履职尽责上还有不足。应急部门在新建村发生“四断”情况下，灾情信息收集能力不足，存在信息报送迟缓的现象。水利部门对各乡镇、村屯山洪灾害防御预案编制及演练指导不到位；发布预警信

息后，个别点位电话叫应工作未实现闭环。自然资源部门发布橙色预警信息后，通过微信群进行通知，只有5个乡镇回复“收到”，仅对3个行政村进行电话通知，电话叫应未实现全覆盖。气象部门预报预警有偏差，未对受灾严重的财源镇、清河镇进行暴雨黄色预警。

（五）信息报送不系统。集安市在信息报送方面，未严格执行信息报送流程，存在信息迟报问题。部分乡镇在确认人员死亡信息后，由于断网断电，村干部身边未带卫星电话、忙于抢险等原因，导致信息报送延迟。同时强降雨期间由于云层厚、对星入网慢、抢险任务繁重等原因，个别乡镇、村屯未使用卫星电话与外界联系寻求救助，其中新建村在断网的情况下，虽拨通卫星电话，但未按规定上报失联信息。

五、主要教训

深刻剖析问题产生的根源，集安市在风险意识、指挥调度、极端情况处置等方面仍存在一定不足。需要以警醒反思增强行动自觉，以进一步提升应对极端天气的能力水平。

（一）风险防范意识还不够牢。集安市的底线思维和极限思维树得还不够强，对部分环节“小概率高风险”情景的推演不够充分，用常规手段防范极端强降雨，存在“经验主义”倾向。个别乡镇对“雨势可能超历史极值”的警惕性不足，风险意识尚未真正贯穿于决策、部署、执行的全链条。本轮强降雨因洪水灾害、山洪泥石流死亡8人，占比88.9%，反映

出除了重点防范的部位外，其他部位也容易发生山洪地质灾害，需要对灾害防范有全新的认识，也暴露出水利、自然资源部门只是按照传统思维防范山洪地质灾害，部分乡镇村屯山洪地质灾害预案指导性不强，未考虑到极端天气引发的灾害风险，本质上是“人民至上、生命至上”的理念落地还不够彻底。

（二）决策指挥能力还不够足。集安市在统筹各乡镇（街道）力量调配、跨部门信息共享、应急资源前置等方面，还存在“指令传导层层衰减”等问题。部分乡镇分管防汛工作的副镇长兼任驻村包保领导，强降雨期间出现险情很难履职。本轮强降雨死亡人员均不在应转尽转范围，但是仍有 6 人因“未采取避险措施、私自外出”死亡，占比 66.7%，这与教育管理不到位有直接关系，暴露出集安市对乡镇宣传动员工作的调度督导不够深入，因多年未发生短时强降雨天气，村民存在麻痹侥幸心理，对山洪泥石流灾害危害性认识不足，缺乏自救避险意识，致使多人在强降雨期间外出造成伤亡。本质上是集安市在复杂局面下“一张网指挥、一盘棋调度”的决策指挥能力存在短板。

（三）应急处置举措还不够多。集安市对“四断”情况下带来的复杂性、艰巨性研判不足，虽然有应急预案，但具体到“断网后如何实现村屯与乡镇的信息接力”“断电时关键监测设备的备用电源续航能力”“断路后救援力量如何通过备选

路线快速投送”等环节，缺乏更细致的场景化演练和物资储备，没有及时统筹发电车、临时卫星通讯车、背包基站等保障设备前置待命，造成“四断”灾害发生后不能尽早恢复通讯。新建村在“四断”情况下，未使用卫星电话第一时间向外界传递失联信息，未第一时间组织抢险队伍开展救援。反映出集安市在“四断”情况下的底线保障措施仍需进一步细化、实化、具体化。

（四）基层责任意识还不够强。集安市启动防汛三级应急响应后，在财源、清河等乡镇陆续出现“四断”的情况下，各乡镇、村屯一定程度上出现各自为战的局面。个别乡镇向上级防汛指挥部请示汇报不及时，统筹指挥不够得力，应对处置较为被动，同集安市防指的实时联动效率有待提高。个别村屯预警信息传递较为滞后，未第一时间通过大喇叭、敲锣等方式通知到所有人；对电站、养蜂人等外来人员缺乏有效管控，防汛监管有盲区。反映出集安市在乡镇、村屯层面，对相关责任人的教育培训、素质提升还需进一步深化。

六、责任认定

结合调查认定的问题成因，经查阅相关涉事人员询问笔录，对相关人员履职情况作出责任认定，并移交纪委监委追责问责。

七、下一步措施

集安市“7·21”大暴雨洪涝灾害教训深刻，下一步拟对乡

镇政府和相关部门问题线索移交纪检监察部门依法依规进行调查处理。各地、各部门要引以为戒、举一反三，全面落实防汛主体责任，把“时时放心不下”的责任感，转化为“事事落实到位”的行动力，全力守住人民群众生命财产安全。

（一）筑牢思想防线，提升风险防控政治自觉。各地、各部门要将习近平总书记关于防汛救灾的重要指示批示精神列为各级党委（党组）理论学习中心组重点内容专题学习，结合集安市“7·21”大暴雨洪涝灾害典型案例开展专题研讨和检视复盘，促使干部牢固树立底线思维、极限思维，持续增强风险意识，切实提升防灾减灾救灾和防范化解风险挑战的能力和水平。

（二）健全责任体系，构建统筹联动指挥格局。各地要严格落实领导包保责任制，进一步夯实责任，确保防汛工作真正有人管。各级防汛指挥部要充分发挥牵头抓总核心作用，组织好部门会商研判，精准分析雨情、水情等信息，做好属地上传下达，确保信息及时准确传递，同时全力做好物资储备工作。各级职能部门要各司其职、密切配合，联动有力、协调统一。乡镇防汛组织机构要切实发挥职能作用，统筹做好人员包保、科学调度、预警转移等工作，提高抗洪抢险队伍的实战能力。

（三）严格响应流程，打造快速高效处置链条。各地、各部门要全面落实叫应机制，打通预报预警、应急响应“最后

一公里”。乡镇收到上级预警，要第一时间通知所有村屯；村屯要通过广播、微信、入户等方式，确保将预警信息告知所有群众。对于沿水临河、外来务工等重点人群，要建立台账，“一对一”精准提醒，实现预警信息全覆盖。一旦启动响应，立即开展人员转移安置工作，做到“应转早转、应转尽转、不转强转”，严防人员回流。

（四）规范信息管理，建立及时准确报送机制。各地、各部门要严格执行通化市防汛防台风信息报送要求，通过建立信息报送监督机制、定期对信息报送工作进行督导评估等方式，确保信息报送工作规范、及时、准确，为防汛救灾决策提供有力的信息支撑。落实信息核查责任，对失联、死亡信息实行“双人核实、签字确认”制度，确保信息的准确性和可靠性。对于隐瞒不报、弄虚作假的行为，严肃追究相关人员的责任。

（五）强化预案演练，提升群众应急避险能力和水平。各地、各部门要切实提高应急预案的指导性和操作性。水利部门要指导乡镇、村屯做好山洪灾害防御预案的修订、培训、演练等工作。自然资源部门要为乡镇、村屯地质灾害应急预案提供基础数据和技术指导。突出案例警示，深化实践教学，严格落实应急演练，防汛指挥员、战斗员、包保干部、广大群众全员、全程参加演练。重点关注紧急情况下人员转移安

置的“谁下令、转移谁、谁来转、转到哪、如何管”5个关键环节，全力守住不亡人的底线。