

河南安阳市凯信达商贸有限公司“11·21” 特别重大火灾事故整改和防范措施落实 情况评估报告

根据安全生产法关于“负责事故调查处理的国务院有关部门和地方人民政府应当在批复事故调查报告后一年内，组织有关部门对事故整改和防范措施落实情况进行评估”的有关规定，国务院安委会办公室成立由应急管理部牵头，公安部、国家消防救援局、全国总工会有关人员及专家组成的评估组，对河南安阳市凯信达商贸有限公司“11·21”特别重大火灾事故（以下简称“11·21”事故）的整改和防范措施落实情况进行评估。中央纪委国家监委同步组织开展对公职人员处理意见执行情况监督检查工作。评估组结合河南省近年来发生的商丘震兴武馆“6·25”、南阳英才学校“1·19”和河南大学“5·2”火灾事故，分别与省教育厅和省市县三级消防部门进行专题座谈，对河南火灾事故突出情况进行深入剖析，研究针对性措施。有关情况如下：

总体看，“11·21”事故发生以来，河南省认真学习习近平总书记关于防范化解重大安全风险的重要指示精神，着

重在推动以案促改、开展专项整治、夯实基层基础、补齐制度短板上下功夫，安全生产和消防相关工作取得了积极进展。公安部、自然资源部、住房城乡建设部、商务部、国家消防救援局深刻汲取事故教训，认真落实党中央、国务院决策部署，对照事故调查报告指出的本系统的有关问题教训和整改措施，组织实施专项整治，强化督导检查，成效较为明显。涉事相关企业人员、社会人员和公职人员的处理决定均已落实到位。同时，也有一些难点问题需加快推动解决。

一、主要整改措施和成效

（一）着重在推动以案促改上下功夫。河南省各级党委政府将习近平总书记关于防范化解重大安全风险的重要指示精神，纳入党委（党组）第一议题学习重要内容，防范化解重大安全风险、维护人民群众生命财产安全的政治自觉、思想自觉和行动自觉得到增强。事故发生以来，河南省委省政府分别召开省委常委会议、省政府常务会议、安全生产和消防工作专题会议等40余次，研究安全生产和消防工作，并将近年来的重特大事故作为主题教育典型案例进行深刻剖析，检视整改、以案促改，切实提升领导干部安全发展能力水平。河南省安委会、消安委部署开展深刻汲取“11·21”事故教训推动问题整改落实工作，成立评估组对各地市、省直有关部门整改情况进行评估，着力夯实整改成效。安阳市委主要负责同志牵头，每月至少组织一次安全生产和消防工作专题会议，在全市形成了安全生产要重视投入、有所作为、

放在重要位置、成为行为习惯的共识；安阳市委市政府在全市各级各单位，集中开展为期3个月的以案促改工作，要求每个单位、每名党员都要刀刃向内自查自省，以案为鉴、以案促治，从根本上解决问题；建立完善安全风险评估论证机制，组织发展改革、应急管理、消防、住房城乡建设等部门，对新建项目安全风险及防范措施评估论证53次，从源头严格管控项目安全风险；督促企业落实安全生产“三全管理”机制（全员安全生产岗位责任公示、全员安全生产培训教育、全员安全生产考核奖惩），有力推动企业安全生产主体责任落实、有效解决“人的不安全行为”。

（二）着重在开展专项整治上下功夫。“11·21”事故发生后，河南省立足“从根本上消除事故隐患、从根本上解决问题”，部署开展了劳动密集型企业消防安全专项整治和“回头看”、畅通“生命通道”专项行动、多业态混合生产经营场所消防安全综合治理。河南省公安厅深入开展“九小场所”消防隐患大排查大整治专项行动，升级优化警综平台“消防检查”模块，积极组织开展消防安全隐患排查治安大讲堂。安阳市成立以市委书记和市长为组长的领导小组和4个工作专班（安全生产专项整治、房屋安全隐患排查整治、劳动密集型企业消防安全专项整治行动和“回头看”工作专班），扎实开展专项整治。紧盯违法违规焊接作业，建立了焊机、电焊作业人员、焊条数量三个台账清单，累计检查涉焊企业及个人8.4万次，发现违规焊接作业679起，立案处

罚 118 起，罚款 117.5 万元；排查出消防未验收工程建设项目 2087 个，已完成消防验收或完成整改 421 个，排查出消防未验收高层住宅 1363 栋，已完成整改 832 栋；排查 30 人以上劳动密集型企业 759 家，发现并督促整改隐患问题 4513 项。安阳市商务局扎实开展安全生产和消防安全隐患大排查大起底大整治活动，对全市 202 家规模以上仓储批发等商贸企业进行全面督导检查，督促指导 35 家商贸重点企业完成消防安全标准化达标。全市安全生产行政处罚力度大幅加强，2022 年、2023 年和 2024 年上半年，全市应急管理部门分别处罚 781.9 万元、1429.1 万元和 763.8 万元。2023 年，全市发生工矿商贸事故 7 起、死亡 10 人，与 2022 年相比分别下降 12.5%、80.8%。2024 年上半年，全市发生工矿商贸事故 1 起、死亡 1 人，同比分别下降 66.7%、75%。

（三）着重在夯实基层基础上下功夫。加强队伍建设。河南省全面推进乡镇街道“1+4”（应急委和应急办、应急救援队、应急物资储备库、应急指挥调度平台）和村（社区）“1+3”（安全劝导站和安全劝导员、灾害信息员、民兵救援队伍）应急管理体系建设；全省 2458 个乡镇街道全部建成消防安全服务中心，配备工作人员 1.3 万名，建成乡镇专职消防救援队 1481 个，共配备乡镇专职消防员 1.67 万名。安阳市开展安全生产“事前预防”夯基工程，实施安全监管组织力提升、基层应急管理质量提升等九大工程，实现安委办实体化运行，市县两级应急管理部门新增招录 220 人，实现

各区应急管理机构人数不少于 50 人，各县（市）应急管理机构人数均超过 70 人，并调剂 50 名事业编制人员，配备到各县（市、区）消防救援大队，充实基层监管力量。**加强装备建设。**河南省政府安排安全生产预防和应急救援能力建设资金 3.9 亿元，新购各类消防车 211 台、器材装备 24.8 万件（套）、灭火药剂 1536 吨，新建市政消火栓 7926 个、消防水鹤 55 个。省安委会印发《关于坚决整治违规施工和违规电气焊作业的通知》，明确应急管理、市场监管、住房城乡建设、城市管理、消防、公安等重点行业部门电气焊作业监管职责，上线“豫智焊”平台，实施电焊设备“加芯赋码”改造，实现电气焊作业远程常态化监管，累计录入焊工信息 47 万余条，省财政奖补 1102 万元，改造联网电焊设备 9.1 万台。

（四）着重在补齐制度短板上下功夫。河南省有关地市出台《安阳市小型生产经营场所消防安全管理条例》、《商丘市居民住宅区消防安全管理条例》等多部地方性法规。河南省消防救援总队印发《关于将有关场所和单位纳入消防安全重点单位界定标准的通知》，将类似“11·21”事故场所纳入消防安全重点单位界定范围，消除消防安全重点单位界定漏洞；制定 18 类重点场所火灾风险指南和检查指引，推动重点场所消防安全主体责任落实，提升自查自改能力。省安委会办公室印发《河南省工贸行业安全生产职责分工》，明确相关部门在各自职责范围内负有的安全管理职责，督促各

相关部门相互配合、齐抓共管。安阳市城市管理局、市住房城乡建设局联合印发《关于建立联合行政执法协作机制的通知》，共同解决线索移交、执法联动、信息共享等事项，实现违法线索互联、执法标准互通、处理结果互认。文峰区应急管理局完善安全生产问题隐患闭环管理处置机制和消防隐患问题移送制度，及时向消防部门移送企业存在的消防安全隐患。

二、评估发现的主要问题

河南省对照评估要求，部署开展了一系列工作，但从整改成效看，还存在不深入不彻底不平衡的问题，缺少系统管用的硬措施。安阳等发生过重特大火灾事故的地市，能够痛定思痛、深刻反思，干部群众的重视程度和安全意识明显增强，整改防范措施有力有效；部分未发生过重特大火灾事故的地市以及一些省直部门汲取教训、推动整改、举一反三的决心和力度还有一定差距。

（一）安全责任还需进一步压实。《宝莲寺镇班子成员安全生产、消防安全职责清单和年度重点工作清单》内容不够具体，还需继续强化可操作性。河南省印发的《关于深刻汲取安阳市凯信达商贸有限公司“11·21”特别重大火灾事故教训推动问题整改落实工作的实施方案》中，第一项主要整改任务未明确省级责任单位，整改责任没有落实到具体单位。

（二）专项整治质效还需进一步提高。事故发生后，河

南省开展的劳动密集型企业消防安全专项整治，问题隐患整改力度不够，2023年6月第二轮“回头看”结束后，全省仍有专项整治发现的大量问题隐患未完成整改。安阳市开展的专项行动方案中，对“储存批发危险和可燃物品的商贸企业”（事故调查报告中明确的3类排查整治重点之一）未明确针对性措施。针对事故调查报告中提到的“没有按要求开展‘九小场所’拉网排查和逐一登记造册”问题，安阳市公安局高新分局印发《“九小场所”消防隐患大排查大整治专项行动实施方案》，要求对检查的每一个场所逐一建立隐患问题、整改措施、整改责任“三个清单”，但目前登记在册的2054家“九小场所”中仅309家建立了“三个清单”。

（三）解决突出问题力度还需进一步加强。河南省自然资源厅、住房城乡建设厅未全面排查梳理已投产投运的生产经营单位无土地、规划、建设许可等历史遗留问题，底数仍然不清、情况仍然不明；虽然研究起草了关于清理化解历史遗留问题导致不动产登记难的相关文件、《关于建设工程消防设计审查违法违规历史遗留问题专项排查整治工作实施方案》，但至本次现场评估时还未出台。安阳市自然资源局仅重点部署排查了事故调查报告指出的8个开发区713家入驻企业，未对全市所有生产经营单位进行摸排，举一反三效果不明显；市住房城乡建设局只对建设工程消防验收备案情况进行了排查整治，推动建设工程消防设计审查、备案工作力度不大。安阳市对事故调查报告中指出的消防安全历史遗

留问题，研究制定了指导意见，但目前 1668 个消防未验收但申请保留的已使用项目，仍有 1469 个未完成房屋安全鉴定和消防检测，住房城乡建设部门督促力度还不够；安阳市对事故调查报告指出的 532 家未办理建设工程规划许可证的建设工程，目前就涉及用地违法和无建筑工程规划许可证违法立案查处 412 家，整体整改进度还需加快。

（四）基层消防安全治理能力还需进一步提升。机构改革后，消防和公安两个部门对公安派出所日常消防监督检查职责存在不同认识，在消防监督检查方面未形成合力。基层消防保障仍不足，河南省各地均完成了乡镇街道消防“一队一中心”建设，但部分地区仍存在装备配备不足、业务素质能力有待提升等问题。河南省级层面未出台消防安全隐患举报奖励制度性文件，2023 年全省查实消防安全隐患举报 9355 件，但鼓励推动奖励力度不够。

三、工作意见建议

（一）认真组织开展事故复盘。河南省要积极学习湖南省居民自建房专项整治、宁夏加强安全生产工作等经验做法，拿出壮士断腕的决心和勇气，出台务实管用有效的硬措施，彻底改变被动局面，有效防范化解重大安全风险。要进一步深刻汲取近年来省内发生的重特大事故教训，召开专题民主生活会，聚焦政治站位、发展理念、责任落实、干部作风等方面，认真复盘每起事故暴露的突出问题，分析事故发生的深层次原因，切实做到出一次事故，解决一个领域的问题。

题。针对追责问责导致从事安全监管和消防工作的意愿不强、人员情绪消极等问题，要认真研究建立正向激励机制，激励引导干部敢抓敢管，提振“精气神”。

（二）进一步加强消防安全监管工作。河南省消防部门在持续发挥好“消”的作用同时，要在“防”上向下延伸一步，统筹用好国家综合性消防救援队伍、地方专职消防救援队伍、企业专职消防救援队伍的力量，探索推动防消联勤，健全完善防灭火一体化工作机制；教育、商务、住房城乡建设等重点行业部门，要将消防安全管理、安全风险评估和隐患排查整治纳入重要议事日程，积极承接退役消防员，切实提升本系统消防安全管理本质安全水平；要加快落实“十四五”消防事业发展规划，加强消防站点、消防供水等基础设施建设；要跟踪乡镇街道“一队一中心”建设成效，定期开展指导培训，健全完善工作制度，规范管理运行机制，作为基层监管的重要力量；要积极学习安徽等其他地区举报工作经验做法，建立完善消防安全隐患举报奖励制度。

（三）压紧压实生产经营单位主体责任。河南省要认真整改评估组明查暗访发现的问题，举一反三、压紧压实生产经营单位主体责任。要督促生产经营单位健全完善全员安全责任制，加强生产经营单位员工安全教育培训，特别是应知应会安全知识和应急避险技能。鼓励生产经营单位委托技术实力强的第三方服务机构帮助开展安全生产和消防工作，不断强化安全生产基础。按照安全生产有关法律法规和标准，

进一步加强安全生产标准化建设，严查无证上岗等违法违规行为。要推动有关单位主动排查、主动整改经营性居民自建房、电动自行车、小餐饮场所等群众身边的风险隐患。积极推广优秀企业安全管理经验，培养安全管理明白人，建立健全激励机制，在员工待遇、社会荣誉等方面出台措施，切实提高安全管理人员积极性和社会荣誉感。

（四）切实解决当前突出问题。河南省要尽快出台解决土地、规划、消防等历史遗留问题的制度文件，逐步解决未办理土地、建设工程规划许可证“未批先建”、未申报建设工程消防许可（备案）但已投入使用等历史遗留问题，同时继续做好新建、改建、扩建工程项目的消防设计审查、验收备案等工作，把好消防安全源头关；尽快修订《河南省消防条例》，依据机构改革精神和消防法规定进一步明确各相关部门职能职责；对聚氨酯泡沫填缝剂、外保温材料等含有危险成分物品，在生产、经营、储存、使用等环节，相关部门要各负其责、齐抓共管；消防部门要在履行好消防监督检查职责前提下，配合公安机关加强对基层公安派出所的培训指导，指导制定科学简单易行的检查要点清单，定期开展公安派出所民警消防安全监管培训；各乡镇街道要履行属地管理职责，开展日常巡查检查。

（五）全力筑牢教育系统安全防线。河南省要结合商丘震兴武馆“6·25”、南阳英才学校“1·19”等火灾事故暴露的突出问题，充分发挥考试“指挥棒”作用，将消防安全、

交通安全等安全知识“进学校”具体为安全知识“进试卷”；教育部门要积极对接消防部门，招录和培养一批懂管理、会操作的“消防安全明白人”，推动学校自主管理水平稳步提升；要积极推广各类学校安装灾害事故一键式报警系统，确保一旦出现险情，能够及时发出报警信号；要扎实组织中小学校、幼儿园每季度至少开展一次应急疏散演练，特别是突出夜间等不利条件下的逃生自救，切实提升全体师生应急避险能力。

（六）深入开展事故警示教育。河南省要认真做好事故调查后半篇文章，充分发挥事故警示教育作用，组织机关、企事业单位集中观看事故警示教育片、典型案例剖析片等，推动树牢安全发展理念。要切实用好抖音、微博、微信公众号等自媒体手段，广泛宣传安全知识技能，增强公众自我保护和互助互救能力。要持续推进安全宣传“五进”工作，积极开展经常性应急演练，在全社会营造人人讲安全、个个会应急的浓厚氛围。要充分运用举报奖励机制，鼓励广大群众举报多业态混合生产经营场所、“九小场所”、人员密集场所等群众身边的安全隐患，争当公共安全的吹哨人。