

陕西商洛“7·19”高速公路桥梁垮塌灾害 整改和防范措施落实情况评估报告

根据《自然灾害调查评估暂行办法》（国办发〔2025〕28号）有关规定，国家防灾减灾救灾委员会办公室、应急管理部牵头，自然资源部、交通运输部、水利部、中国气象局和国家消防救援局有关人员及专家组成的评估工作组，于3月下旬对陕西商洛“7·19”高速公路桥梁垮塌灾害（以下简称“7·19”灾害）整改和防范措施落实情况进行评估。

评估工作组认真贯彻落实习近平总书记关于防灾减灾救灾的重要指示批示精神，坚持人民至上、生命至上，采取查阅资料、座谈了解、现场核查、随机抽查等方式，对陕西省、商洛市、柞水县党委和政府及相关部门、企事业单位整改和防范措施落实情况开展评估。通过抽查高速公路涉河桥梁、金钱河部分河道及防洪工程、采砂场以及高速公路建设、运营养护等单位，以点带面验证整改和防范措施落实情况。交通运输部、水利部提供了相关整改工作落实情况。

总体看，“7·19”灾害发生后，陕西省委、省政府深入学习贯彻习近平总书记关于防灾减灾救灾的重要指示批示精神，统筹部署推动问题整改，各有关部门单位和相关市县积极行动，深刻吸取教训，举一反三抓整改，深入开展高速公路防灾抗灾能力设计回溯、涉河桥梁风险隐患排查，加强高速公路建设项目全链

条规范化管理，强化涉河监管。一年来，陕西省防汛减灾责任进一步压实，公路防灾抗灾能力进一步提升，防汛联动机制进一步完善，2025 年全省自然灾害造成死亡失踪人数、直接经济损失同比下降 89.9%、58.3%，全省安全形势总体平稳。交通运输部、水利部结合自身职责，扎实推动本行业领域吸取“7·19”灾害教训，落实整改和防范措施，取得积极进展。经检查核查，除中路安通工程咨询（北京）有限公司因经济困难申请延期缴纳罚款外，涉事相关企事业单位及其有关人员的行政处罚已落实，相关公职人员的党纪政务处理已落实到位。

从事发现场看，垮塌的严坪村Ⅱ号大桥已完成重建并通过交工验收，重建部分采用 4×40 米钢混组合梁，“斜交斜做”方案，增大了桥梁跨径，降低了桥墩阻水。同时，布设河道水位、墩梁振动倾角、主梁位移、视频识别等监测点，形成了全方位监测预警系统。

一、整改和防范措施落实情况

（一）防范化解重大安全风险意识得到增强。“7·19”灾害发生后，陕西省委、省政府深入学习贯彻习近平总书记关于防汛救灾重要指示批示精神和关于防灾减灾救灾重要论述，组织各级各部门系统学习、贯通落实，深刻吸取灾害教训，统筹发展和安全，进一步树牢底线思维、极限思维，先后召开省委常委会会议 19 次、省政府常务会议 11 次、各类专题会议 20 余次，以高度的政治责任感统筹部署灾害整改工作。省委、省政府主要负责同志多次听取整改工作情况汇报，深入一线调研督导，省委、省

政府班子成员严格履行“一岗双责”，采取明查暗访、现场督导等方式推动解决安全防范突出问题。将提高公共安全治理水平纳入省委“十五五”规划建议和陕西省“十五五”规划纲要，加强自然灾害防抗救一体化应对。商洛市委、市政府先后召开市委常委会会议、市政府常务会议、专题推进会议等各类会议 37 次，开展整改督查 3 轮次，对有关整改牵头单位和县区逐一下发整改提醒函，强力推进问题隐患排查整改；组织开展灾害现场、工作、问题、责任多轮次复盘总结，设立“7·19”灾害警醒室，引导全市干部深刻反思，提高未雨绸缪、防患于未然的政治自觉。陕西省其他地市和省直各有关部门坚持把学习贯彻习近平总书记重要指示批示精神作为“第一议题”，对照“7·19”灾害暴露的问题，举一反三吸取灾害教训。地方各级领导干部按照“两个坚持、三个转变”总要求，进一步压实防灾减灾救灾责任，切实抓好防汛救灾工作。

（二）高速公路防灾抗灾能力得到提升。一是严格高速公路建设源头管控。陕西省交通运输厅出台《陕西省高速公路建设项目勘察设计管理办法》、《陕西省交通运输厅关于进一步加强全省高速公路建设项目设计变更管理的通知》等制度，严格设计审批，规范设计变更行为，突出防洪要求，提高勘察设计质量和桥跨布置合理性，切实从源头提升公路项目的防灾抗灾能力。按照交通运输部部署，对全省 6739 公里在役、525 公里在建高速公路组织开展防灾抗灾能力设计回溯，共排查出一、二级风险点 186 处，均第一时间落实了人防或技防安全管控措施，其中 61

处完成治理，125处采取了分类处置措施。**二是全链条压实高速公路工程质量终身负责制。**陕西省交通运输厅一体化修订《陕西省高速公路建设项目隐蔽工程影像资料采集留存管理办法》、《陕西省高速公路建设项目交工质量核验工作实施细则（试行）》等制度，夯实公路建设单位首要责任和勘察、设计、施工、监理、检测等单位主体责任，把安全质量贯穿于公路建设全过程。“提升高速公路建设运营智能化水平”强国试点项目通过交通运输部验收，大力推进高速公路建设施工智能化。首次开展交通产品“部省联动”抽查，对7条在建高速公路抽检112个批次，对3家生产企业共5批次不合格产品全面清退。**三是加强建设工程领域转包和违法分包监管。**陕西省交通运输厅修订《陕西省公路工程施工分包管理实施细则（试行）》等制度，进一步强化分包管理。对承接单位专业资质、技术力量进行穿透式审查，对设计图纸签字人员进行符合性资格抽查，严禁勘察转包和设计违法分包。组织开展工程质量监管执法检查抽查，对8个在建项目施工标段参建单位进行执法检查全覆盖。**四是规范公路建设市场秩序。**修订《陕西省公路建设市场信用信息管理实施细则》等4项信用评价制度，对全省2024年度公路建设市场从业的157家设计、施工、监理企业和408名监理人员进行年度信用评价，对存在失信行为的12人依法依规实施信用惩戒。开展检测机构许可工作“回头看”指导帮扶、“双随机”检查等，严厉打击出具虚假报告等行为，对存在弄虚作假行为的陕西高速公路工程咨询有限公司以及3名责任人进行行政处罚。

（三）道路桥梁运营养护水平得到提高。一是提升运营养护智慧化水平。强化自动监测技术、智能识别技术运用，完成 323 处高速公路灾害风险路段监测预警设施布设，实现高速公路较高以上灾害风险路段全覆盖。推进结构监测系统建设，完成 25 座高速公路长大桥梁、5 处高速公路边坡、1 处长大隧道、117 座桥梁群结构监测系统建设。开展光纤预警试点，已完成福银高速等重点路段灾害预警光纤布设。推进无人机应用，“无人机空天地一体化实景演练与预案验证系统”纳入交通运输部全国首批低空无人机公路巡查先行试验项目。陕西交通控股集团有限公司（以下简称陕西交控集团）建成智慧养护平台，部署无人智慧化巡检，与路面机器人智慧巡检相结合，对桥隧结构安全进行 24 小时在线监测和智能分析、风险预警。**二是强化跨河桥梁巡护。**组织开展全省运营高速公路长大桥隧抽检巡查，抽检关键部位和结构易损伤构件安全性，检查评价桥梁管养单位风险隐患辨识、防控等规范化管理情况。陕西交控集团制修订《公路长大桥隧养护管理及安全运行实施细则》等制度规范，指导督促路段分公司做好涉河桥梁基础外露、漂流物阻水等的巡查、检查。**三是深入排查治理隐患。**对在役干线公路中所有涉河、涉江桥梁，以及所有存在山洪泥石流灾害隐患的跨沟道桥涵开展系统性排查，组织完善陕西省养护管理系统中桥梁基础数据信息，重点针对高速公路桥梁逐桥上传定期检查评定报告，建立“体检档案”，精准掌握每座桥梁病害。**四是着力提升公路管养能力水平。**陕西省交通运输厅修订《陕西省公路桥梁养护工程师管理办法》，对桥梁养

护技术团队建设等提出明确规定，目前省、市、县三级已按要求配置到位，制定《陕西省干线公路日常养护管理工作规定》等制度，强化汛期“事前预防性巡查、事中及时性巡查、事后针对性巡查”硬性要求，加强人员力量和巡查频次。

（四）涉河监督管理得到强化。**一是强化各级河湖长履职。**通过发布省总河湖长令、省级河湖长带头巡河等方式，层层压实各级河湖长治水管水责任。深化“河湖长+警长+检察长”水行政执法与刑事司法衔接、与检察公益诉讼协作，形成保护治理合力。**二是加强河道治理。**明确全省 627 处重点河段、敏感水域采砂管理“四个责任人”。对全省 7 市 143 处可采区从严签发河道采砂许可电子证照，全面执行河道砂石电子采运管理单，实现上岸砂石全流程监管。开展“亮剑护河 2025”专项行动，查处违法行为 103 起，没收非法砂石 1.53 万吨，非法采砂行为较 2024 年平均下降 52%。2025 年汛前开展阻水片林、高秆作物等妨碍河道行洪突出问题清理整治。治理金钱河上游河道，拓宽隧洞 4 处，拓宽河道 2 处，新建护岸 700 多米，提升河道行洪能力。**三是强化涉河项目监管。**陕西省水利厅出台《陕西省河道管理范围内建设项目管理办法》、《高速公路桥梁、铁路桥梁及公路特大桥梁涉河工程建设有关意见》，将重要桥梁项目提级到省级审批，提升审批质效；印发《关于规范高速公路桥梁、铁路桥梁及其他公路桥梁隐患治理与韧性提升等涉河行为意见》，指导桥梁历史遗留问题、存量问题分级分类处置。开发陕西省涉河建设项目监管系统平台，强化涉河建设项目事中、事后监管，动态掌握项目建设

进度及启用情况。**四是开展山区河流漂流物研究。**组织科研单位以“7·19”灾害发生河流为重点调查研究对象，延伸调查研究近年来其他秦岭山区再发河流入河漂流物情况，形成山区河流漂流物调查研究报告，并根据报告提出的相关措施建议，印发《关于做好河流沿岸易冲刷进入河道漂流物清理整治工作的通知》，常态化开展河道漂流物入河通道隐患点排查。

（五）防汛联动机制得到完善。**一是压实防汛责任。**强化陕西省防汛抗旱总指挥部牵头抓总和统筹协调职能，构建“市领导包县、县领导包镇、镇领导包村、村干部包组、基层网格员包户到人”的逐级包保责任体系，并将监测预警、转移避险等关键环节纳入“责任到人”管理范畴；针对独居老人、残障人士、留守儿童等特殊群体，印发《关于健全汛期特殊人员转移避险工作机制的通知》，核实特殊人员 24814 人，落实各级各类防汛责任人 63290 名。**二是优化健全防汛联动机制。**陕西省防汛抗旱总指挥部印发《关于切实做好防汛联动工作的通知》，明确要求属地垂管单位主动接受属地防汛抗旱指挥机构统一领导；修订《陕西省临灾监测预警叫应与应急响应联动流程（试行）》，建立规范统一的预警“叫应”和响应联动机制。商洛市防汛抗旱指挥部印发《关于明确驻地垂管单位预警叫应职责的通知》，对预警“叫应”责任进行划分。**三是深化“一路多方”协同联动。**陕西省交通运输厅与省公安厅、省自然资源厅、省水利厅、省气象局联合印发《关于做好汛期全省高速公路分级分类管控工作的通知》，建立“路水联动、路地联系”工作机制，并及时召开全省路地(水)

联动会议，推动联动机制落实；编制《高速公路灾害天气防御应对及分段管控操作流程》，指导各高速公路经营管理单位进一步规范管控流程，主动联合公安建立极端天气熔断机制，有效防范应对极端天气灾害风险；会同气象部门联合印发《陕西省汛期公路灾害天气防御应对工作机制（试行）》，细化灾害天气防御应对流程；联合高速公路运营公司等单位推行高速公路恶劣天气联合分段巡查管控、施工养护和事故现场处置“三项机制”。

二、存在的主要问题

评估发现，“7·19”灾害整改和防范措施落实有关工作存在以下问题。

（一）涉河高速公路桥梁整改后续工作尚未完成需抓紧。垮塌的严坪村Ⅱ号大桥已完成重建并通过交工验收，但水阳高速其他46座需采取工程措施整改的涉河桥梁，虽纳入省级公路安全韧性提升工程按计划实施，还需加快推进。排查出636座在役高速公路涉河桥梁存在隐患，仍有10座桥梁尚未完成工程处治；在役、在建高速公路设计回溯排查出的风险点中存在重大隐患的，均需紧盯不放、抓紧处置。

（二）存量道路桥梁防灾抗灾能力不足。陕西省部分城乡道路、桥梁等基础设施设防标准低、历史欠账多、防灾能力差。全省高速公路桥梁约1.7万座，其中涉河桥梁4643座，部分受地理条件等因素制约，依山临河布设，建设标准不高、设防水平偏低、考虑漂流物影响不够，防灾抗灾能力先天不足。有的高速公路涉河桥梁桩基受长期冲刷又未及时处治，影响桥梁安全，如抽

查秦汉渭河 I 号特大桥发现，主河槽内 48 根桩基中有 12 根冲刷较为严重，有的桩基外露达 9 米多，虽然桥梁管养单位制定了桩基处治方案，但防洪审批历经 1 年多仍未完成。上述情况需引起高度重视，采取有力措施全面提高道路桥梁防灾抗灾能力。

（三）防灾减灾救灾坚持统筹联动有差距。评估发现，陕西省个别部门间、政企间在拧紧防减救责任链条形成整体合力上存在差距，如“7·19”灾害调查评估中发现的金钱河联丰段防洪工程未办理公路周边修筑堤坝、压缩或者拓宽河床许可问题，截至现场评估结束时，有关部门仍在各说各的理未予解决。健全完善“一路多方”协同联动机制方面，在协同高效、系统应对上仍有不足，如商洛市制定的普通国省干线公路分级分类管控方案，未能有效融入洪水、地质灾害风险信息；制定的公路防汛应急预案未将高速公路运营管理等垂管单位纳入其防汛工作体系。抽查的陕西交控运营管理有限公司部分分公司的防汛应急预案，未体现与属地政府、相关部门在灾害风险监测和预警信息共享、应急响应等方面协同联动。

对于评估发现的问题，评估工作组已现场向陕西省作了反馈。陕西省高度重视，省政府主要负责同志组织召开省政府常务会议专题研究部署后续工作，已逐一拿出了细化方案措施，明确了整改责任、完成时限，正在抓紧推进。

三、工作意见建议

（一）提高风险防范意识，树牢安全发展理念。各地区、各有关部门和单位要以开展树立和践行正确政绩观学习教育为契

机，深入贯彻落实习近平总书记关于防灾减灾救灾重要论述，坚持在发展中固安全，在安全中谋发展，以高水平安全精准防范化解重大风险。要清醒认识极端气候增强叠加雨带北抬气象变化背景下，北方地区极端灾害多发频发的严峻形势，以“7·19”灾害为镜鉴，在防汛关键期坚决全面压实政治责任，强化重要基础设施涉灾风险全流程防控，坚决打好防灾减灾救灾主动仗和持久仗。要加强教育培训，树立和践行正确政绩观，坚决纠正重发展轻安全、重救灾轻预防等倾向，着力提升新任职干部和县乡基层干部防灾减灾救灾能力，加强典型灾害事故案例、防汛避险科普宣传和警示教育，让以往发生的灾难成为常敲长鸣的警钟。

（二）彻底排查整治隐患，提升道路桥梁防灾抗灾能力。陕西省要加快推动水阳高速及其他排查出的涉河桥梁问题隐患，在役、在建高速公路设计回溯排查出的风险点整治工作，实现闭环销号。其中已纳入省级公路安全韧性提升工程和专项工程计划的工程建设项目，要充分认识到其作为灾后整改任务的特殊性和迫切性，科学确定设防标准、合理设置安全冗余，在立项、勘察、设计、施工等环节全链条落实安全责任，抓紧推动实施。要深入研究存量道路桥梁防灾抗灾能力不足的问题，分批分类开展安全提升改造；对于暂时无法改造和改建工程实施中的道路桥梁，要注重科技投入，提升道路桥梁运营养护智能化水平。同时，持续加强公路桥梁隧道和高边坡地质灾害风险监测预警，盯紧风险点位，提前做好各项应急准备，临灾之时要坚决果断采取封控措施。

（三）统筹各方合力，做好防汛减灾工作。“7·19”灾害中，桥梁垮塌反映出“路水联动、路地联系”出了纰漏，提醒我们必须不断健全完善“一路多方”协同联动机制。陕西省各级党委和政府要加强统筹，凝聚合力，构建完善各方协同、上下联动的防汛减灾工作格局，推动责任落实。要建立健全跨河桥梁等重大工程重大风险和项目安全评估认证、部门联审联查等机制，从源头上控制住未批先建、未经验收投入使用等情况发生。在防汛减灾统筹联动方面，要加强跨部门综合研判和跨区域协作配合，强化流域协同防汛减灾，完善政府部门与相关企事业单位共同构建的防汛工作体系，实现防汛减灾工作的同部署、同推进、同落实。

（四）强化基础工作，不断提高基层应急能力。陕西省要在“7·19”灾害整改工作的基础上，按照国家“十五五”规划纲要的要求，坚持人民至上、生命至上，一体提升减灾预防、抗灾设防、救灾保障能力，有效降低各类灾害事故损失。要认真落实党中央、国务院关于进一步提升基层应急管理能力的有关要求，完善基层应急管理组织体系、救援力量体系，健全防汛抢险救灾物资前置储备机制，推动完善应急预案制修订工作；进一步建强网格员、群测群防员、灾害信息员、灾害风险隐患信息报送员、应急志愿者队伍，抓好群测群防群治，推进综合防灾能力建设，不断加强基层防汛应急能力。同时，要提升监管执法能力和规范化水平，大力整治“乱占、乱采、乱堆、乱建”等涉河违法违规行为。