

# 云南楚雄“2·17”较大游乐船倾覆事故 调查报告

云南省人民政府事故调查组

2026 年 9 月 22 日

# 目 录

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 一、事故基本情况 .....          | 2  |
| (一) 事故发生单位及涉事项目情况 ..... | 2  |
| (二) 事故发生单位安全管理情况 .....  | 4  |
| (三) 涉事游乐船基本情况 .....     | 4  |
| (四) 事故现场情况 .....        | 6  |
| (五) 事故发生经过 .....        | 7  |
| (六) 人员伤亡和直接经济损失情况 ..... | 7  |
| (七) 其他情况 .....          | 8  |
| 二、事故应急处置及评估情况 .....     | 8  |
| (一) 事故信息接报情况 .....      | 8  |
| (二) 事故现场应急处置情况 .....    | 8  |
| (三) 医疗救治和善后情况 .....     | 9  |
| (四) 事故应急处置评估 .....      | 9  |
| 三、事故直接原因分析 .....        | 9  |
| (一) 直接原因分析 .....        | 9  |
| (二) 事故相关检验检测和鉴定情况 ..... | 10 |
| 四、有关责任单位存在的主要问题 .....   | 10 |
| (一) 楚雄楚源乡农业开发有限公司 ..... | 10 |

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| (二) 农业农村部门 .....              | 10 |
| (三) 文化和旅游部门 .....             | 11 |
| (四) 属地党委政府 .....              | 11 |
| 五、对有关责任人员和责任单位的处理建议 .....     | 12 |
| (一) 建议移送司法机关处理的人员 .....       | 12 |
| (二) 对有关公职人员的处理建议 .....        | 12 |
| (三) 对事故责任人员和责任单位的行政处罚建议 ..... | 12 |
| (四) 其他处理建议 .....              | 14 |
| 六、事故主要教训 .....                | 14 |
| (一) 统筹发展和安全的理念树得不牢 .....      | 14 |
| (二) 监管责任存在漏洞 .....            | 15 |
| (三) 监管联动机制不健全 .....           | 15 |
| (四) 企业主体责任不落实 .....           | 15 |
| 七、事故整改和防范措施 .....             | 16 |
| (一) 切实提高政治站位，扛牢安全发展政治责任 ..... | 16 |
| (二) 深入开展排查整治，全力筑牢安全生产防线 ..... | 17 |
| (三) 着力健全长效机制，系统提升安全治理效能 ..... | 17 |
| (四) 压实企业主体责任，全面深化安全宣传教育 ..... | 18 |
| (五) 强化应急能力建设，提升实战处置应对水平 ..... | 19 |

2026年2月17日15时33分，楚雄州楚雄市东华镇莲华村委会小五排村莲溪湾景区发生一起游乐船<sup>[1]</sup>倾覆事故，造成4人死亡，直接经济损失约451.58万元<sup>[2]</sup>。

事故发生后，省委书记王宁、省长王予波及有关省领导相继作出批示或调度，省应急管理厅、省交通运输厅、省文化和旅游厅、省卫生健康委等部门派人到实地指导或调度相关情况。楚雄州、楚雄市党委政府高度重视，主要领导立即作出安排，有关州领导赶赴现场处置，州市联动迅速成立“2·17”事故应急处置工作领导小组，下设善后处置、事故调查等7个工作组开展应急处置和善后等工作。

依据《中华人民共和国安全生产法》《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令第493号）等法律法规和国务院安委办挂牌督办要求，省人民政府成立由省政府办公厅、省应急管理厅、省公安厅、省自然资源厅、省交通运输厅、省农业农村厅、省文化和旅游厅、省总工会和楚雄州人民政府组成的楚雄“2·17”较大游乐船倾覆事故调查组（以下简称事故调查组），全面开展事故调查工作。同时，邀请省纪委监委机关介入事故调查，邀请省检察院派员参加事故调查，聘请中国船级社重庆分社专家参与技术鉴定和专项检验。

事故调查组坚持“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实

---

<sup>[1]</sup>购买发票设备名称：游乐船。

<sup>[2]</sup>楚雄市人民政府《楚雄市东华镇“2·17”较大事故直接经济损失统计》。

效”的原则，通过查阅资料、调查询问、现场勘验、视频验证、建模评估、技术分析等方式，查清了事故经过、发生原因、人员伤亡和涉事企业等情况，查明了涉事企业、有关部门和属地在履职方面存在的问题和相关人员责任，总结了事故主要教训，提出了责任处理、事故整改和防范措施建议。

调查认定，云南楚雄“2·17”较大游乐船倾覆事故是一起从业人员驾驶擅自拼装改造且存在技术缺陷的游乐船违规载客，企业主体责任不落实，有关部门监督管理失职缺位，属地安全领导责任落实不到位而导致的较大生产安全责任事故。

## 一、事故基本情况

### （一）事故发生单位及涉事项目情况

1.楚雄楚源乡农业开发有限公司。统一社会信用代码：91532301MA6KQU27XT，注册时间：2017年6月19日，注册资本：1500万元人民币，注册地址：楚雄州楚雄市东华镇莲华村委会小五排村11号，营业期限：2017年6月19日至2047年6月18日，法定代表人：张某俊。经营范围：家禽饲养，餐饮服务，食品销售，住宿服务，水果种植，蔬菜种植，农产品的生产、销售、加工、运输、贮藏及其他相关服务，休闲观光活动等服务项目。

### 2.涉事项目情况

涉事项目为农文旅融合项目，位于楚雄市东华镇莲华村委会小五排村，采取“公司投资+政府投入+农民入股”的方式建设，

由楚雄楚源乡农业开发有限公司开发运营。

2017 年，该公司分别从楚雄市东华镇莲华村委会小五排、上瓦五、大五排 3 个村民小组流转土地 352.02 亩，其中坑塘水面 91.3 亩（含事发水域 53.43 亩）、水田 260.01 亩、建设用地 0.71 亩。2017 年至 2019 年 8 月，该公司投入资金 2096 万元建设完成“楚源乡农业观光园”项目后开始运营。

2018 年，云南省农村综合改革乡村振兴试点试验示范项目支持楚雄市东华镇莲华村委会小五排村 1000 万元（含投入楚源乡农业观光园约 700 万元），主要实施了小五排活动广场、长廊、亭子及休闲、旅游农庄建设等工程。2019 年 7 月 31 日，莲华村委会将建成后的休闲、旅游农庄等项目通过签订《莲华村集体资产租赁合同》方式租赁给该公司经营管理。小五排村生态水产品养殖场地、生态林果、花卉种植基地、生态莲藕种植塘等项目，由村集体和群众直接租赁给该公司经营管理。

2020 年 6 月，依据《云南省旅游名村创建规范（试行）》要求，小五排村以该公司运营项目的旅游资源与产品、旅游设施与服务、旅游规模与效益、旅游发展与管理等为主要支撑，申报“云南省旅游名村”。经楚雄市文化和旅游局初评、楚雄州文化和旅游局初审、云南省文化和旅游厅验收，2021 年 5 月，小五排村被云南省文化和旅游厅授予“云南省旅游名村”称号。

2024 年 10 月，云南烟草专项资金支持三产融合乡村振兴示范带建设投入小五排绿美田园观光区项目 1466.78 万元，由楚雄

市农业农村局委托楚雄市国有资产投资控股集团有限公司建设特色农产品交易中心、农耕文化体验长廊、观光游园小火车、景观栈道、生态停车场、小五排村人居环境整治、河道治理、乡村旅游道路改扩建、五排水乡水文化体验区、特色民宿等项目，2025年5月全面建设完成并移交该公司运营管理。

2025年6月1日，楚雄楚源乡农业开发有限公司将升级改造后的“楚源乡农业观光园”更名为“莲溪湾景区”并对外宣传营业。

## （二）事故发生单位安全管理情况

楚雄楚源乡农业开发有限公司从业人员约70人，张某俊为公司法定代表人，总经理离任后岗位空缺，副总经理张某春实际负责公司日常管理及安全生产工作，杨某斌为公司水上游乐船项目负责人兼驾驶人员。公司未建立全员安全生产责任制，未建立安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防制度，未建立游乐船观光项目安全管理制度，未见对游乐船驾驶人员的培训记录。

## （三）涉事游乐船基本情况

### 1. 游乐船原始情况

游乐船（见图1），属无动力水上游乐设备，船长3.0m，船宽1.975m，型深0.44m，吃水深度20–25cm，限乘6人，由钢结构等材质组合而成，常见于景区、公园、生态园等场景。2022年9月26日，该公司从江苏省淮安市清江浦区艳艳游乐设备经营部以4944元/艘购买了5艘游乐船，用于水上娱乐项目。



图 1 游乐船

## 2.游乐船改造情况

为打造特色水上项目吸引游客，2023 年 8 月起，该公司陆续购买材料，由张某春组织杨某斌等 2 名从业人员自行拼装改造，拆除原 3 艘游乐船上的转轮，加装甲板，用简易活动构件连接三节主体，加装条形座椅，加装树脂瓦顶篷，艏部加装外挂汽油机组装而成。改造后游乐船（见图 2）经自行试验和局部改造，固定船速 2.6km/h，于 2024 年 7 月擅自投入运营，游客凭门票免费乘坐。



图 2 改造后游乐船

#### （四）事故现场情况

涉事水域（见图 3）属非通航水域<sup>[3]</sup>，原为东华镇莲华村委会集体和群众的鱼塘，2017 年该公司与村民签订转包合同，并经过几次改造形成总面积为 53.43 亩的封闭水域，水深 1.0—1.5m。倾覆点系该封闭水域东北岸码头附近，水深约 1.0—1.2m，水下沉积淤泥平均约 0.2m。事发当日，负责协助水上游乐船观光项目的安全管理人员未上班，临时安排的接替人员因事离岗，又安排其他人员接替相关工作。事发码头配备有救生衣，当次游乐船上乘客未穿戴救生衣。

<sup>[3]</sup> 《云南省人民政府关于进一步明确我省水上交通安全监管职责分工有关问题的通知》（云政发〔2007〕126 号）明确，非通航水域内的城市园林、风景名胜、自然保护区、水生动物植物自然保护区、森林公园、湿地公园、水库库区等的水上交通安全管理工作，根据“谁主管、谁负责，谁开发、谁负责”的原则，按照隶属关系，由负责经营项目单位的上级行政主管部门负责落实安全管理责任制，执行安全责任追究，全面实施安全管理。



图3 涉事水域

#### （五）事故发生经过

2月17日15时15分，杨某斌驾驶涉事游乐船开展当日第14航次巡游，船上载有26人（含驾驶员本人），从码头右侧出发，沿水面逆时针行驶。15时33分，涉事游乐船完成一圈巡游返回码头区域，在左转准备倒退靠岸过程中，因离心力作用向右倾斜，水涌上右侧甲板，右侧游客受惊后迅速向左侧集中，导致船体失稳并向左侧倾斜、侧翻。15时34分，涉事游乐船完全倾覆，船上人员全部落水。

#### （六）人员伤亡和直接经济损失情况

事故造成4人死亡，均为乘船游客。2026年2月26日，根据《企业职工伤亡事故经济损失统计标准》（GB/T6721-1986）

核定，直接经济损失约 451.58 万元。

### （七）其他情况

根据楚雄市气象局提供资料<sup>[4]</sup>显示，事发时该水域 2 分钟平均风速 3.9m/s，平均风向 237°（WSW）。东华镇天气晴朗，风力等级 2 级，为轻风，风力较小。

## 二、事故应急处置及评估情况

### （一）事故信息接报情况

2026 年 2 月 17 日 15 时 44 分，楚雄市公安局情指中心接到群众事故报警；16 时 16 分，楚雄市公安局向市政府总值班室进行了电话报告。16 时 38 分，楚雄州公安局情指中心向州政府总值班室电话报告网络上监测到事故舆情，州政府总值班室要求市政府核实情况；16 时 45 分，楚雄市政府总值班室向州政府总值班室电话报告了初步核实情况。随后楚雄州政府总值班室向省政府总值班室电话报告了事故核实情况，接着进行了书面报告。17 时 29 分，东华镇党政办通过传真向楚雄市政府总值班室报送事故情况。在上级应急管理部门的电话询问下，17 时 14 分，楚雄市应急管理局向楚雄州应急管理局报告事故情况；17 时 48 分，楚雄州应急管理局向省应急管理厅报告事故情况。

### （二）事故现场应急处置情况

事故发生后，涉事企业工作人员和附近岸边游客迅速开展救援，落水人员迅速开展自救互救。15 时 40 分许，东华镇接到事

---

<sup>[4]</sup>楚雄市东华镇 2026 年 2 月 17 日天气情况。

发地群众事故信息电话报告后，迅速集结镇派出所干警、综合应急救援队伍、镇卫生院医护人员等先后赶往现场进行应急救援和伤员救治。16时12分，26名落水人员获救上岸，现场120医护人员对其中症状较重的4名落水人员进行现场急救，随即转至附近医院进一步救治。部分人员送医观察。经过多次对事发点及周边水域全面排查，19时33分，现场救援工作结束。

### （三）医疗救治和善后情况

2月17日18时30分至19时54分，症状较重的4名落水人员经全力抢救无效相继死亡。截至2月27日，4名遇难者善后已妥善处理，送医观察人员全部出院，社会秩序稳定。

### （四）事故应急处置评估

该起事故发生后，企业员工和附近岸边游客迅速投入救援，落水人员迅速开展自救互救。楚雄州、市两级党委、政府应急响应启动及时，公安、应急管理、卫生、消防救援等力量到位迅速，关键处置措施得当，人员搜救、伤员救治、现场警戒、疏散转移等环节执行规范，有效遏制事故危害扩大。

## 三、事故直接原因分析

### （一）直接原因分析

由于涉事游乐船无规范的技术标准作为校核依据，本次技术评估参考《内河浮动设施技术规则》（2024）及引用部分船用术语进行。根据涉事游乐船形状、用途和行驶速度，以及现场勘查、监控视频和稳性技术评估等综合分析，造成事故的直接原因是：

涉事企业采用简易构件和加装顶篷的方式将3艘游乐船擅自拼装改造为稳定性较差的涉事游乐船；杨某斌驾驶涉事游乐船违规载客，左转弯时船体向右倾斜导致水涌上甲板，船上游客受惊集中到左侧致船体失稳、倾覆；涉事游乐船顶篷、骨架及装扮物铁丝形成笼状影响乘船游客脱逃和救援，加大事故后果。

## （二）事故相关检验检测和鉴定情况

楚雄市公安司法鉴定中心鉴定书<sup>[5]</sup>鉴定意见：4名死者均符合溺水死亡特征。

## 四、有关责任单位存在的主要问题

### （一）楚雄楚源乡农业开发有限公司

落实安全生产主体责任不严格，未建立全员安全生产责任制，未制定安全管理人员岗位职责要求；未建立安全风险分级管控制度和事故隐患排查治理制度，安全检查流于形式；落实安全生产教育和培训不规范，未组织对游乐船驾驶人员进行培训；未制定应急救援预案，未按照规定开展演练；擅自将拼装改造的游乐船投入运营，现场工作人员未对乘船游客进行安全提示、未督促乘船游客穿戴救生衣。

### （二）农业农村部门

1.楚雄市农业农村局。落实“三管三必须”有差距，督促涉事企业落实安全生产主体责任不到位；日常检查不全面、不深入，对涉事企业多次检查均未涉及涉事游乐船及其安全风险。

---

<sup>[5]</sup>楚雄市公安司法鉴定中心楚市公物鉴（法病）字〔2026〕5-8号。

2.楚雄州农业农村局。落实“三管三必须”有差距，指导楚雄市农业农村局履行职责不力，对该局多次检查涉事企业均未涉及涉事游乐船及其安全风险的问题失察。

### （三）文化和旅游部门

1.楚雄市文化和旅游局。落实“三管三必须”有差距，督促涉事企业落实安全生产主体责任不到位；未认真落实《云南省旅游名村验收管理办法<sup>[6]</sup>（试行）》，对小五排村及其地域内涉事企业日常监督管理不到位，到涉事企业检查均未涉及涉事游乐船及其安全风险。

2.楚雄州文化和旅游局。落实“三管三必须”有差距，指导楚雄市文化和旅游局履行职责不力；对该局未认真落实《云南省旅游名村验收管理办法（试行）》、对小五排村及其地域内涉事企业日常监督管理不到位问题失管，对该局检查涉事企业均未涉及涉事游乐船及其安全风险的问题失察。

### （四）属地党委政府

1.东华镇。履行属地安全生产工作职责不力，日常检查不全面、不深入，对涉事企业多次检查均未发现涉事游乐船及其安全风险，未及时报送事故信息<sup>[7]</sup>。

<sup>[6]</sup>《云南省旅游名村验收管理办法（试行）》第十一条（一）县（市、区）旅游主管部门负责日常监督管理；（二）州市旅游主管部门负责复核检查。第十三条（一）获得称号的旅游名村应严格执行本规范的规定，并接受行业管理和社会监督；（二）各级旅游质量监督管理机构负责按本规范要求对取得云南省旅游名村称号的名村进行监督管理；（三）在监督管理中如发现旅游名村管理及服务等有与本规范要求不相符的情形时，应明确整改或取消资格的处理建议。

<sup>[7]</sup>《云南省人民政府办公厅关于进一步加强重要紧急情况信息报告工作的通知》（云政办函〔2022〕55号）一、明确报告范围（一）以下重要紧急情况信息应按照规定时限、方式向省人民政府报告：1.较大以上自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等突发事件信息；2.事件本身比较敏感或发生在敏感地区、敏感时间，或社会舆论广泛关注的热点、焦点事件信息；三、严格报告时限（一）敏感和较大以上突发事件发生后，除特殊情况外，事发地乡、县、州市政府应在30分钟内向省人民政府电话报告、1小时内书面报告。

2.楚雄市。贯彻落实习近平总书记关于安全生产的重要指示批示精神不到位，督促市级有关部门履行职责不力，对辖区内涉事水域船舶“打非治违”职责悬空、农文旅融合项目安全监管职责不明晰的问题失管失察。

3.楚雄州。贯彻落实习近平总书记关于安全生产的重要指示批示精神有差距，督促楚雄市政府和州级有关部门履行职责不力，对楚雄市农文旅融合项目安全监管职责不明晰的问题失察。

## **五、对有关责任人员和责任单位的处理建议**

### **（一）建议移送司法机关处理的人员**

1.张某春，楚雄楚源乡农业开发有限公司副总经理，实际负责公司日常管理及安全工作，对事故发生负有主要领导责任，建议移送司法机关追究刑事责任。

2.杨某斌，楚雄楚源乡农业开发有限公司水上游乐船项目负责人兼驾驶人员，对事故发生负有直接责任，建议移送司法机关追究刑事责任。

### **（二）对有关公职人员的处理建议**

对于在事故调查过程中发现的有关党委政府及部门的 17 名公职人员履职方面的问题线索及相关材料，按干管权限移交纪委监委机关追责问责处理。

### **（三）对事故责任人员和责任单位的行政处罚建议**

#### **1.对事故责任人员的行政处罚建议**

张某俊，楚雄楚源乡农业开发有限公司董事长、法定代表人，

履行安全生产责任不到位，对事故发生负有主要领导责任，违反《中华人民共和国安全生产法》第二十一条第（一）（三）（五）（六）项规定<sup>[8]</sup>，建议由楚雄州应急管理局依据《中华人民共和国安全生产法》第九十五条第（二）项<sup>[9]</sup>规定实施行政处罚。

## 2.对事故责任单位的行政处罚建议

楚雄楚源乡农业开发有限公司，落实企业安全生产主体责任不到位，未建立全员安全生产责任制，未建立安全风险分级管控和事故隐患排查治理制度，落实安全生产教育培训不规范，未组织对游乐船驾驶人员进行安全培训，未制定应急救援预案，未定期组织演练，将拼装改造的游乐船擅自投入运营，违反了《中华人民共和国安全生产法》第四条第一款<sup>[10]</sup>、第二十八条第一款<sup>[11]</sup>、第四十一条第一款和第二款<sup>[12]</sup>、第八十一条<sup>[13]</sup>规定，建议

---

<sup>[8]</sup>《中华人民共和国安全生产法》第二十一条：生产经营单位的主要负责人对本单位安全生产工作负有下列职责：（一）建立健全并落实本单位全员安全生产责任制，加强安全生产标准化建设；（三）组织制定并实施本单位安全生产教育和培训计划；（五）组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制，督促、检查本单位的安全生产工作，及时消除生产安全事故隐患；（六）组织制定并实施本单位的生产安全事故应急救援预案。

<sup>[9]</sup>《中华人民共和国安全生产法》第九十五条第（二）项：发生较大事故的，处上一年年收入百分之六十的罚款。

<sup>[10]</sup>《中华人民共和国安全生产法》第四条第一款：生产经营单位必须遵守本法和其他有关安全生产的法律、法规，加强安全生产管理，建立健全全员安全生产责任制和安全生产规章制度，加大对安全生产资金、物资、技术、人员的投入保障力度，改善安全生产条件，加强安全生产标准化、信息化建设，构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，健全风险防范化解机制，提高安全生产水平，确保安全生产。

<sup>[11]</sup>《中华人民共和国安全生产法》第二十八条第一款：生产经营单位应当对从业人员进行安全生产教育和培训，保证从业人员具备必要的安全生产知识，熟悉有关的安全生产规章制度和安全操作规程，掌握本岗位的安全操作技能，了解事故应急处理措施，知悉自身在安全生产方面的权利和义务。未经安全生产教育和培训合格的从业人员，不得上岗作业。

<sup>[12]</sup>《中华人民共和国安全生产法》第四十一条第一款：生产经营单位应当建立安全风险分级管控制度，按照安全风险分级采取相应的管控措施；第二款：生产经营单位应当建立健全并落实生产安全事故隐患排查治理制度，采取技术、管理措施，及时发现并消除事故隐患。事故隐患排查治理情况应当如实记录，并通过职工大会或者职工代表大会、信息公示栏等方式向从业人员通报。其中，重大事故隐患排查治理情况应当及时向负有安全生产监督管理职责的部门和职工大会或者职工代表大会报告。

<sup>[13]</sup>《中华人民共和国安全生产法》第八十一条：生产经营单位应当制定本单位生产安全事故应急救援预案，与所在地县级以上地方人民政府组织制定的生产安全事故应急救援预案相衔接，并定期组织演练。

由楚雄州应急管理局依据《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条第一款第（二）项<sup>[14]</sup>规定实施行政处罚。

#### （四）其他处理建议

责令东华镇党委、镇政府分别向楚雄市委、市政府作出深刻书面检查，责令楚雄市人民政府向楚雄州人民政府作出深刻书面检查，责令楚雄州人民政府向省人民政府作出深刻书面检查。

### 六、事故主要教训

该事故暴露出企业经营者安全意识淡薄、安全责任缺失，背后是部门监管责任缺位、“打非治违”职责悬空等问题，教训极为惨痛。唯有以“人民至上、生命至上”的政治担当统筹安全和发展，以“严严实实”的作风筑牢安全防线，才能杜绝此类悲剧重演。

（一）统筹发展和安全的理念树得不牢。近年来，在全面推进乡村振兴战略大背景下，楚雄州抓项目促发展，推进实施了一批以特色乡村为主体的乡村旅游项目，但项目建成后运营管理过程中的安全监管一直存在真空。暴露出安全理念的缺失，本质上是对习近平总书记关于安全生产的重要指示批示精神理解把握不深不透、重发展轻安全产生的问题。事故警示我们，只有真正把“人民至上、生命至上”转化为行动自觉，将安全作为乡村旅游产业发展的前提和保障，才能真正实现乡村旅游的高质量发展、可持续发展。

---

<sup>[14]</sup>《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条第一款第（二）项：发生较大事故的，处一百万元以上二百万元以下的罚款。

（二）监管责任存在漏洞。涉事企业作为农业产业化州级龙头企业，农业农村部门对其安全监管仅限于本部门安全生产职责，对企业发展衍生的其他项目安全监管缺位。旅游主管部门在评选旅游名村后，未落实日常监督管理，事发点等旅游人员聚集区游离于日常监管范围之外，形成监管盲区。非通航水域船舶“打非治违”工作中，相关部门互相推诿，导致风险集聚。事故警示我们，必须筑牢监管防线，以铁的纪律和严的作风，压实责任链条，确保每一环节都有人抓、有人管、有人负责，属地的安全发展才有保障。

（三）监管联动机制不健全。农文旅融合项目发展速度快、模式新，呈现多方参与、跨界整合的特点。调查过程中，相关部门以部门规章职责界定为由，固守分内职责，对边界外、交叉性、关联性工作主动作为不足，存在明显的本位主义和监管避责倾向；部门间信息共享不及时、职责边界不清晰、协同处置不顺畅，出现“各管一段、各看一摊”现象，导致苗头性问题难以及时发现、风险隐患无法闭环整改，最终小隐患演变成大问题。事故警示我们，新业态新领域安全监管不能有“空白区”，对职能交叉和监管主体模糊的，各相关部门要上前一步、主动履职，建立监管联动机制，形成监管合力，确保新业态新领域风险隐患排查整治无死角，切实做到从根本上消除事故隐患，从根本上解决问题。

（四）企业主体责任不落实。涉事企业从租赁农民土地经营至事发前，未见全员安全生产责任制体系建设及落实情况，未见

规范的安全隐患排查整治痕迹，安全教育口头提醒、安全工作临时安排、风险排查随口通知。特别是为了提高旅游热度，将经济利益凌驾于群众生命安全之上，擅自将拼装改造的游乐船违规投入运营，将一个重大风险视为“经营小节”，暴露出其安全意识的严重缺失、对安全风险的极度漠视，更是对安全底线的肆意践踏。事故警示我们，企业经营主体必须落实法律明确的安全生产主体责任，尊重法律、敬畏生命，以“零容忍”的态度对待企业运营过程中的风险隐患，真正将安全红线作为每一个项目、每一个行为不可逾越的底线，保障企业始终在安全的轨道上良性发展。

## **七、事故整改和防范措施**

楚雄州要认真落实党中央、国务院决策部署及省委、省政府工作要求，坚决扛牢“促一方发展、保一方平安”政治责任，督促相关部门深刻反思，着力解决思想认识不足、行业监管与安全脱节、合法经营与非法经营管理失衡等突出问题。重点聚焦“农文旅”项目中不合规或非法经营行为，紧盯鱼塘、水塘、公园等非通航水域船舶的“打非治违”盲区，全面排查整治监管责任不落实的行业、企业、项目及非法经营行为，严防类似事故再次发生。

（一）切实提高政治站位，扛牢安全发展政治责任。楚雄州要深入学习贯彻习近平总书记关于安全生产的重要指示批示精神，深刻吸取事故教训，坚持“人民至上、生命至上”，统筹好

发展和安全。要针对事故暴露出“农文旅”项目中部门监管责任缺失，特别是企业安全制度措施“最后一公里”末端落实不到位等突出问题，加强风险研判，明确监管责任主体，强化末端措施落实。要严格落实“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”，将追责问责向前延伸，对责任不认领、不落实、监管执法不严格等问题动真碰硬，推动辖区真正举一反三，全面排查监管主体不明或监管责任交叉重叠的行业领域风险，逐级压实属地管理责任、部门行业监管责任和企业主体责任，坚决杜绝监管盲区漏洞。

（二）深入开展排查整治，全力筑牢安全生产防线。楚雄州要加大非法船只“打非治违”力度，既要管合法、也要管非法，严厉查处“三无”船舶和各类违法违规行。要严格规范辖区内游船、渡船等各类船舶的安全监管，举一反三加强各类观光项目的安全管理，明确运营单位、行业部门与属地政府、游客个人等各方责任，把牢游乐设施设备和操作人员准入关，严控现场运营风险。要针对辖区水域范围内船舶是否适航、船员是否适任、安全设施设备是否完善、安全管理责任是否有效落实全面开展排查整治，对发现的风险隐患建立台账、限期整改、对账销号。要纵深推进安全生产治本攻坚三年行动，聚焦景区景点、游乐场所、农文旅项目等人员密集场所和一二三产业融合的新兴领域，进行拉网式、起底式排查，推动安全治理模式向事前预防转型。

（三）着力健全长效机制，系统提升安全治理效能。楚雄州各相关部门要强化“宁可上前一步有交叉、不可退后一步留缝隙”

的主动作为意识，落实安全监管责任和“打非治违”工作责任。行业主管部门在履职监管过程中，发现监管职责外的风险隐患应及时向有关部门通报情况、提醒提示，必要时报请政府统筹处置，坚决纠治只管合法、放任非法，甚至推诿不管、视而不见等问题。要紧盯不合规旅游经营、项目非法运营等问题开展整治，重点突出农文旅项目、私人组织的徒步旅行等可能存在监管盲区、资质空白等活动，厘清监管责任，规范市场准入，强化执法整治，补齐安全短板。要统筹建立健全新业态新领域安全联席会议制度，通过定期会商研判、信息共享、资源共用、联合执法检查，实现风险隐患协同防控，系统性补齐安全防控短板。

（四）压实企业主体责任，全面深化安全宣传教育。楚雄州要举一反三，依法加强企业安全生产主体责任的督促落实，推动企业健全全员安全生产责任制，建立安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，全面加强安全生产有关法律法规学习教育和培训，切实学好用好重大事故隐患判定标准，认真落实事故隐患自查自纠制度和内部报告奖励制度，推动重大事故隐患动态清零，努力提升企业本质安全水平。要构建全媒体、立体化安全宣传网络，突出辖区内企业主体这个重点，强化“上车系安全带，上船穿救生衣”等警示语在公益大屏、公共场所推送力，加力实施安全常识“人人学”、应急广播“村村响”、安全讲堂“月月讲”、警示教育“常常看”、安全手册“户户有”、应急技能“个个会”的安全宣传工程。

（五）强化应急能力建设，提升实战处置应对水平。楚雄州要针对县乡两级信息报送程序不规范、共享机制不健全、审批环节过于繁琐等问题进行规范完善，进一步简化程序，规范审批流程，切实提高突发事件信息报送能力。要推动新兴行业制定完善各类突发事件应急救援预案，建立动态评估更新机制，强化预案的针对性、实用性和可操作性。要进一步加强基层应急救援体系建设，针对性地提高涉水乡镇、村（社区）的水上应急救援能力。要结合实际常态化开展贴近实战的多部门、多层级联合应急演练，重点检验应急响应、现场指挥、协调联动和善后处置等关键环节，通过复盘评估持续优化应急流程。要健全突发事件信息报送和共享机制，提升监测预警能力，确保事故险情发生第一时间响应、科学有效处置。