

新疆伊犁夏塔景区“8·6”较大吊桥桥面倾斜 坠落事故调查报告

新疆维吾尔自治区人民政府事故调查组

2026年3月26日

目 录

一、事故基本情况.....	5
(一) 夏塔景区情况.....	5
(二) 事故单位及相关单位情况.....	5
(三) 涉事桥梁情况.....	7
(四) 事故发生经过.....	14
(五) 事故现场情况.....	14
(六) 人员伤亡和直接经济损失情况.....	18
(七) 其他情况.....	18
二、事故应急处置及评估情况.....	18
(一) 事故信息接报情况.....	18
(二) 事故现场应急处置情况.....	19
三、事故原因.....	20
(一) 直接原因.....	20
(二) 原因分析.....	21
(三) 检验检测和鉴定情况.....	23
(四) 其他可能因素排除.....	24
四、地方党委政府及有关部门单位存在的主要问题.....	24
(一) 景区建设管理混乱，长期未依法履行基本建设程序.....	24
(二) 吊桥维修方案粗制滥造，未经合规审核论证即贸然组织施工.....	25
(三) 检验检测工作流于形式、简单应付，对重大事故隐患视而不见.....	26
(四) 景区日常监督管理缺位，执法存在宽松软虚问题.....	26
(五) 地方政府属地监管责任落实不到位，存在重部署、轻	

落实的形式主义问题.....	27
五、事故涉及有关方面的具体责任.....	28
（一）涉事有关企业.....	28
（二）有关部门.....	33
（三）地方党委、政府.....	36
六、对有关责任人员和责任单位的处理建议.....	37
（一）移送司法机关处理的人员（11人）.....	37
（二）有关企业人员（5人）.....	45
（三）有关公职人员（22人）.....	47
（四）有关责任单位.....	58
七、事故教训.....	61
（一）安全发展理念树得不牢，统筹发展和安全有偏差... 61	61
（二）企业安全生产主体责任严重不落实，违法违规“带病”经营.....	62
（三）部门安全监管不到位，“三管三必须”未落实.....	62
（四）治本攻坚推动不力，排查治理隐患流于形式.....	63
（五）现场应急救援准备不充分、应急处置能力不足.....	63
八、事故防范和整改措施.....	64
（一）深入学习贯彻习近平总书记关于安全生产重要论述和重要指示批示精神，坚决扛牢安全生产属地责任.....	64
（二）厘清景区“全链条”监管职责，压紧压实各方安全管理责任.....	64
（三）织密安全监管防护网，加强全链条全过程监管.....	65
（四）深化旅游领域治本攻坚，全面排查治理事故隐患... 66	66
（五）加强应急预案演练，提升应急处置能力和水平.....	66

2025年8月6日18时15分许，新疆维吾尔自治区伊犁州昭苏县夏塔景区将军桥南侧主缆在3#塔顶滑轮处断裂，导致第二、三跨桥面倾斜，游客坠落，造成5人死亡、24人受伤（其中5人重伤、19人轻伤），直接经济损失2031.50万元。

事故发生后，自治区党委书记陈小江、自治区主席艾尔肯·吐尼亚孜第一时间作出批示，立即组织伊犁州和自治区相关部门精心救治受伤人员，妥善处理善后事宜，认真查明事故原因，严肃追责问责，深刻汲取教训，全面摸排风险隐患，切实加强景区安全管理，确保人民群众生命安全。8月7日，陈小江书记主持召开自治区党委常委会、书记专题会议，对做好善后处置、事故调查及举一反三、全力防范化解重大安全风险工作进行安排部署。自治区党委常委、宣传部部长王建新同志赴现场指导事故处置工作。自治区党委常委、自治区副主席玉苏甫江·麦麦提同志立即视频调度、指挥救援，并实地调研、督促指导事故调查工作。自治区应急管理厅立即启动应急预案，指导属地科学高效开展事故救援。卫健部门组成医疗小组，全力救治伤员。伊犁州党委、政府全力开展伤员救治、家属安抚等工作，举一反三，全面排查治理旅游安全风险和事故隐患。

中央第一巡视组高度关注，专题听取事故善后处置、事故调查工作情况汇报，给予帮助指导。国务院安委会办公室会同文化和旅游部、国家林草局组成联合工作组，赴事故现场指导应急处置工作，对事故调查处理进行挂牌督办。

依据有关法律法规，自治区人民政府决定提级调查此次事故，成立了由自治区应急管理厅牵头，公安厅、文化和旅游厅、交通运输厅、市场监督管理局、体育局、总工会参加，桥梁设计、质量检测等有关方面专家参与的自治区人民政府伊犁夏塔景区“8·6”较大吊桥桥面倾斜坠落事故调查组（以下简称事故调查组）。同时，邀请自治区纪委监委开展相关审查调查工作。

事故调查组按照“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”和“四不放过”的原则，通过查阅资料、谈话询问、现场勘验、检测鉴定、视频分析、专家论证等方式，调查 30 家单位（其中企业 13 家、各级政府部门 17 家），调查询问 99 人、146 人次，收集归档资料 1787 份，查清了事故经过、原因、人员伤亡和直接经济损失情况，认定了事故性质和责任，评估了应急处置工作，总结了事故主要教训，提出了对有关责任单位和责任人员的处理建议及事故防范措施。

调查认定，伊犁夏塔景区“8·6”较大吊桥桥面倾斜坠落事故是一起因景区管委会违法违规建设、疏于监督管理，景区运营单位和涉事桥梁维修施工单位违规组织施工、未经验收投入使用，地方党委政府及其有关部门履职不到位、隐患排查治理不认真不负责，吊桥类设施项目专项整治工作走过场，未认真汲取事故教训，多方主体违法违规、失职失责造成的较大生产安全责任事故。

一、事故基本情况

(一) 夏塔景区情况

夏塔景区位于伊犁州昭苏县夏特乡，景区面积 65 平方公里，2011 年被评为“国家级森林公园”，2014 年被评为“国家 4A 级旅游景区”。景区内主要有夏塔温泉、山间瀑布、将军桥、转运桥等景点。景区内主要河流为夏塔河，是融雪型河流，河流全长 88km，平均流量为 19m³/s。

(二) 事故单位及相关单位情况

1. 事故单位

(1) 昭苏县旅游服务中心有限责任公司（以下简称旅游服务公司）

该公司为夏塔景区的运营单位，成立于 2009 年 11 月 26 日，统一社会信用代码：9165402669780370XM；注册资本：60 万元；法定代表人：王旭东；企业类型：有限责任公司；注册地址：伊犁州昭苏县解放街昭苏宾馆院内 3 号别墅；经营范围：旅游业务、建设工程施工、餐饮服务、游览景区管理等。

(2) 昭苏县牧歌文化旅游发展投资集团有限公司（以下简称牧歌集团）

该公司为旅游服务公司的上级公司，成立于 2022 年 5 月 25 日，统一社会信用代码：91654026MABNN80804；注册资本：5666 万元；法定代表人：白天明；企业类型：国有独资；注册地址：伊犁州昭苏县解放街 71-1-301 室；经营范围：旅游业务、

房地产开发经营、道路旅客运输经营、住宿服务等。

2. 相关单位

(1) 新疆腾联建设工程有限公司(以下简称腾联公司)。该公司为将军桥 2024 年 6—7 月第一次维修的施工单位。法定代表人: 蒋鑫; 主要经营范围: 建设工程施工、园林绿化工程施工等。

(2) 中铁八局集团第三工程有限公司(以下简称中铁八局三公司)。该公司为将军桥 2024 年 10 月—2025 年 4 月第二次维修的施工单位。法定代表人: 曹火勇; 具备建筑业企业资质, 相关资质为市政公用工程施工总承包一级、隧道工程专业承包一级、桥梁工程专业承包一级; 主要经营范围: 建设工程施工、建设工程设计、建筑劳务分包、施工专业作业等。

(3) 伊犁交峰公路试验检测有限责任公司(以下简称伊犁交峰)。该公司为将军桥第一次检测单位。法定代表人: 朱敏; 具备公路水运工程质量检测机构资质, 资质名称为公路工程乙级; 主要经营范围: 公路路面材料试验、公路桥涵检测等。

(4) 中交国通公路工程技术有限公司(以下简称中交国通)。该公司为将军桥第二次检测单位。法定代表人: 赵小彦; 具备公路水运工程质量检测机构资质, 具体资质有公路工程综合甲级、公路工程桥梁隧道工程专项、公路工程交通工程专项试验检测; 主要经营范围: 建设工程质量检测, 水利工程质量检测等。

(5) 新疆市政建筑设计研究院有限公司（以下简称市政设计院）

该公司为 2016 年将军桥建设阶段的初步设计单位。主要经营范围：市政公用行业工程设计、建筑工程设计及其他工程设计等。

(6) 伊犁广华工程建设有限责任公司（以下简称伊犁广华）。该公司为将军桥 2016 年的施工单位。主要经营范围：市政工程建设、建筑施工、园林工程等。

(7) 伊犁森磊工程建设监理有限责任公司（以下简称伊犁森磊）。该公司为 2016 年将军桥建设阶段的监理单位。主要经营范围：房屋建筑工程监理、市政公用工程监理、公路工程监理等。

(8) 昭苏景区管理委员会（以下简称景区管委会）。该景区管委会是 2016 年夏塔景区项目建设单位，同时是夏塔景区主管部门。

（三）涉事桥梁情况

将军桥位于夏塔景区内，上跨夏塔河，距离夏塔景区游客服务中心 32 公里。桥梁结构为四塔三跨柔性悬索桥，由东向西三跨，跨径分别为 41.95 米、41.9 米、43.65 米，桥面宽 2.9 米。索塔为钢筋混凝土结构，桥面系由木质横梁及 4 根纵向稳定索组成，主缆和吊索采用钢丝绳。设计荷载：人群荷载 3.5kN/m^2 ^[1]；

^[1] 游客体重范围按 50~90kg 测算，全桥可承载 1437~2588 人。

设计使用年限：50年。2025年8月6日事故发生前，将军桥共经历1次建设、2次维修。

1. 2015—2016年建设阶段有关情况

(1) 项目立项及批准情况

2015年1月13日，景区管委会委托第三方公司编制《昭苏县夏塔景区基础设施建设项目可行性研究报告（代项目建议书）》。1月20日完成编制。

2015年1月16日，伊犁州原国土资源局出具《关于昭苏县夏塔景区基础设施建设项目用地选址的复函》（伊州国土资函〔2015〕17号），同意夏塔景区项目用地选址。

2015年1月20日，伊犁州住房和城乡建设局（以下简称伊犁州住建局）出具《关于昭苏县夏塔景区基础设施建设项目选址的预审意见》（伊州住建规函〔2015〕4号），夏塔景区项目所在位置符合《昭苏县县城总体规划（2013—2030年）》。

2015年3月12日，自治区发展和改革委员会（以下简称自治区发改委）出具《自治区发展改革委关于昭苏县夏特景区旅游基础设施建设项目可行性研究报告（代项目建议书）的批复》（新发改社会〔2015〕291号），同意实施夏塔景区项目建设。

2015年3月27日，伊犁州发展和改革委员会（以下简称伊犁州发改委）出具《关于转发自治区发展改革委〈关于昭苏县夏特景区旅游基础设施建设项目可行性研究报告（代项目建议书）的批复〉的通知》（伊州发改社会〔2015〕10号）。

2016年3月2日，原自治区环境保护厅根据济宁市环境保护科学研究所编制的《昭苏县夏塔景区基础设施建设项目环境影响报告书》，出具《关于昭苏县夏塔景区基础设施建设项目环境影响报告书的批复》（新环函〔2016〕194号），同意夏塔景区项目建设。

以上项目立项、批复均不含将军桥相关内容。

（2）初步设计及批准情况

2015年8月30日，景区管委会委托测绘公司对夏塔景区将军桥地形进行测量，并签订《测绘合同》。

2016年2月29日，昭苏县发展和改革委员会（以下简称昭苏县发改委）向伊犁州发改委报送《关于上报昭苏县夏塔景区旅游基础设施建设项目初步设计的请示》（昭发改字〔2016〕13号），附件中含有将军桥相关内容。

2016年3月6日，伊犁州发改委组织召开专家评审会，对夏塔景区项目初步设计进行评审。

2016年3月10日，景区管委会委托市政设计院对夏塔景区项目进行初步设计，签订的《建设工程设计合同》含将军桥相关内容。

2016年4月20日，施工图审查公司颁发了《新疆维吾尔自治区施工图设计文件审查合格书》，含将军桥相关内容。

2016年4月26日，伊犁州发改委出具《关于昭苏县夏塔景区旅游基础设施建设项目初步设计的批复》（伊州发改项目〔20

16〕10号),要求“工程施工图设计必须严格按照初步设计批准的内容进行设计”。

(3) 相关参建单位招投标情况

2015年12月26日,景区管委会委托招标公司对夏塔景区项目开展招标代理工作。

2016年3月15日,景区管委会发布夏塔景区项目招标公告。

2016年4月24日,伊犁广华中标夏塔景区项目,将军桥中标金额63.23万元(不含规费和税金),承担施工任务。

2016年4月25日,景区管委会委托伊犁森磊负责夏塔景区项目监理工作,签订《建设工程委托监理合同》。

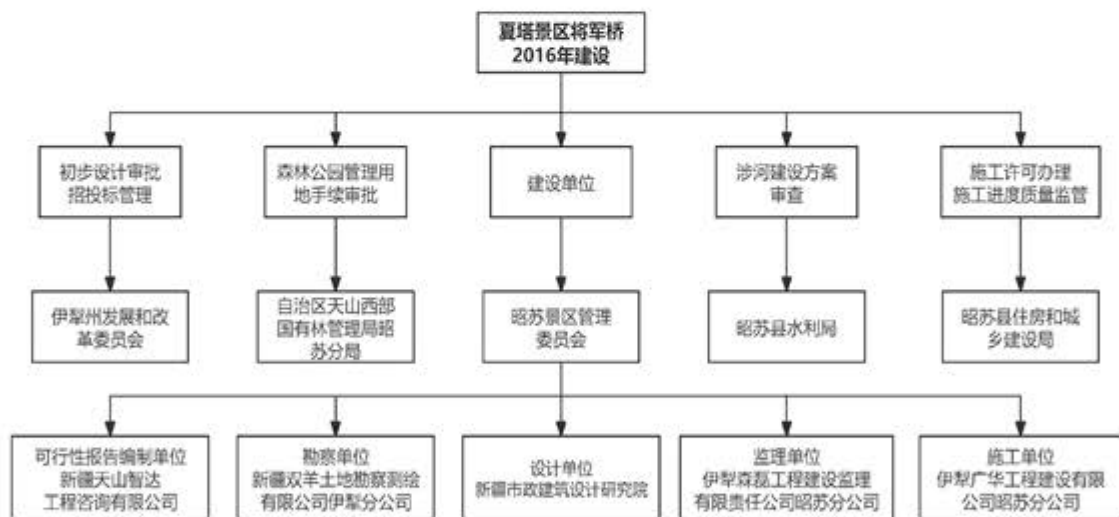


图1 将军桥2016年建设阶段涉及的各参建、监管单位

(4) 将军桥建设施工情况

将军桥自2016年4月25日开始施工至2016年10月15日完成。

2016年5月16日,昭苏县政府召开夏塔景区项目推进会议,

明确“夏塔景区基础设施建设项目中的吊桥、木栈道及供水管网项目在森林公园核心区，应严格遵循国家森林公园管理相关规定，由天西林管局昭苏分局牵头，相关部门配合，抓紧办理占用林地相关手续，确保项目按期完工”“县住建局要指派专人负责施工进度及质量，确保各项工程保质保量按期交工”。

2016年10月13日，景区管委会与昭苏县全域旅游投资发展有限公司签订《昭苏景区委托经营管理协议书》，协议约定“夏塔景区的使用权、经营权以及日常维护归昭苏县全域旅游投资发展有限公司负责”“景区管委会享有景区的所有权、经营指导权、监督检查权”，委托期限：2016年5月1日至2026年12月31日。2024年8月8日，景区管委会与牧歌集团转签《昭苏景区委托经营管理协议书》，委托期限：2024年8月1日至2034年8月1日，协议约定事项未变更。

2016年10月15日，将军桥竣工。

2. 两次维修施工情况

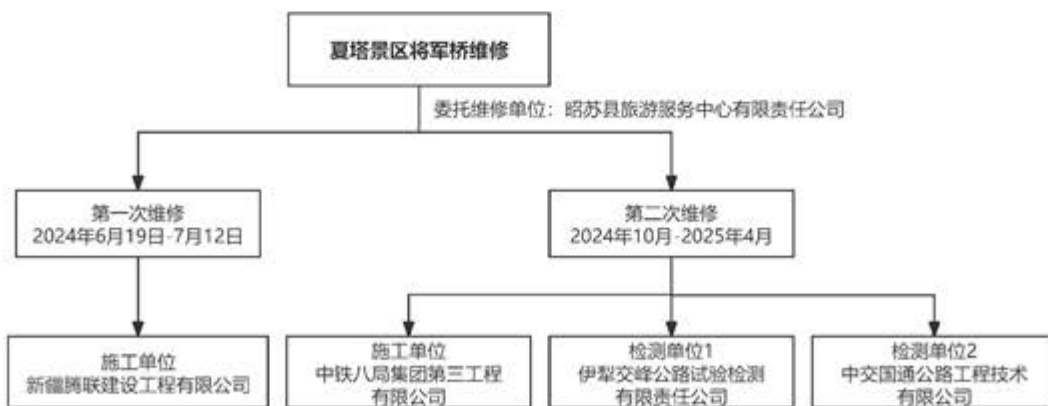


图2 将军桥两次维修施工、检测相关单位

(1) 2024年6—7月第一次维修施工有关情况

2024年6月19日，夏塔景区将军桥2#塔体北侧主缆发生断裂，造成1名游客受伤。

2024年6月21日，牧歌集团主要负责人联系腾联公司，安排旅游服务公司与其签订《夏塔景区将军桥转运桥抢修方案》，约定施工期限15天。腾联公司自行绘制施工图，对桥体进行扶正，对断裂的主缆进行卡扣搭接，共搭接钢丝绳10m，在每个塔顶上加装钢板底座和3个定滑轮（每个直径100mm），在定滑轮上布设第二根主缆作为保险绳，完成将军桥第一次维修。

2024年7月12日，腾联公司向旅游服务公司进行使用交底，承诺“保险缆绳及定向滑轮装置使用周期4个月（即2024年7月1日至11月1日）”。

2024年7月14日，将军桥向游客恢复通行。

2024年7月15日—8月28日，旅游服务公司在违规实施桥梁维修施工后，才组织招标，并与腾联公司签订施工合同。双方于8月28日补办工程竣工验收合格手续。

(2) 2024年10月—2025年4月第二次维修施工有关情况

2024年10月初，将军桥桥面再次发生倾斜，无人员伤亡。牧歌集团主要负责人与中铁八局三公司冰雪训练基地项目经理部（以下简称“项目部”）项目经理商议，由该项目部对将军桥进行二次维修施工。项目部编制了《夏塔景区人行吊桥维修施工方案》。

2024年10月15日，项目部联系四川坂田建筑工程有限公司承担部分劳务任务。项目部组织施工人员对除索塔、锚碇外的构件进行了全部更换，拆除了将军桥原有主缆和第一次维修时加装的主缆，新布设的主缆用纤维芯钢丝绳（型号“52NAT6×37M+FC1770zS”）替换了钢芯钢丝绳（型号“6×19-IWS-32”）^[2]，未按2016年施工图设计文件设置索鞍，利用第一次维修时塔顶上加装的钢板底座和3个定滑轮，直接将主缆布设在3个定滑轮上。

2025年4月，完成施工。

2025年5月2日，将军桥向游客开放通行。

3. 将军桥检测情况

2025年5月14日，旅游服务公司委托伊犁交峰对将军桥和转运桥进行实体检测和外观检测。出具《昭苏夏塔景区将军桥及转运桥维修工程检测报告》（伊公检第BG-2025-YSJ-00006号），检测结论为：“检测的各项关键性指标满足规范要求，能够反映工程实际情况”。检测结束后85天主缆断裂。

因伊犁交峰无桥梁荷载试验和承载能力检测资质，2025年5月26日旅游服务公司联系湖南某检测公司对将军桥做荷载试验。该公司经现场勘测后，发现将军桥存在严重事故隐患，未

^[2] 纤维芯钢丝绳的绳芯由天然纤维(NFC)剑麻和黄麻或合成纤维(SFC)及其他符合要求的纤维制成，其弹性良好，能有效吸收冲击载荷，提高整体柔韧性，在耐腐蚀性和防潮性方面表现较为出色，但使用寿命相对较短，易受环境因素影响而老化；钢芯钢丝绳的绳芯为独立的钢丝绳(IWRC)或钢丝股(WSC)，其抗疲劳性和耐磨性更强，能在恶劣条件下长时间工作，但易受腐蚀影响，需要定期维护保养。

《景区人行悬索桥工程技术规程》(T/CECS 1140-2022) 4.2.2 条中要求景区人行悬索桥缆索用钢丝绳应采用钢芯钢丝绳。

承揽荷载试验检测业务。

2025年6月25日，旅游服务公司委托中交国通对将军桥进行荷载试验检测和桥梁技术状况评定。6月30日，出具《将军桥荷载试验检测报告》(BG-2025-JJHZ-QS001)和《将军桥检测桥梁技术状况评定(定期检查)检测报告》(BG-2025-JJHZ-QS002),荷载试验检测报告结论为:“桥梁能够满足设计人群荷载的安全承载要求”,桥梁技术状况评定(定期检查)检测报告结论为:“依据《公路桥梁技术状况评定标准》(JTG/T H21—2011),该桥梁总体技术状况评定等级为I类(96.0分),即:全新状态,功能完好”。检测结束后42天主缆断裂。

(四) 事故发生经过

通过调取查看监控视频、游客拍摄视频,询问受伤游客及现场救援人员等,还原了事故发生经过。夏塔景区开放时间为9时—20时,事发当日共接待游客16890人。将军桥为景区网红打卡点,事故发生时将军桥桥面约有120人,部分游客在桥上拍照、逗留。18时15分许,将军桥南侧主缆因长期承受外部磨损和疲劳损伤,于3#塔顶滑轮处断裂,导致自东向西第二、三跨桥面南侧向下倾斜,29人从桥面坠落。

(五) 事故现场情况

1. 现场总体情况。主缆断裂位置位于3#塔顶滑轮处,主缆断裂落地,第二、三跨桥面南侧向下严重倾斜,第二跨和第三跨桥面倾斜角度较接近,与水平面夹角最大约45°;第一跨桥面

与水平面夹角最大约 15° 。桥下水面宽度 16.3 米，流速 3.75m/s，最大水深 0.834 米，水温 7°C （2025 年 8 月 7 日实测），桥面距离水面（地面）高度 5~6 米。



图 3 将军桥事故现场照片

2. 主缆断裂状态。3#索塔南侧主缆 6 股钢丝全部断裂、落地，断裂钢丝端部存在严重的弯曲变形，主缆内部纤维芯已被挤断，未见缺油现象；3#索塔北侧塔顶滑轮处主缆 3 股钢丝断裂，1 股钢丝未完全断裂，断口多呈现缩颈状态，部分钢丝平齐断口，个别钢丝扁平齐断口、撕裂。



图 4 3#索塔南侧主缆断裂照片



图 5 3#索塔北侧主缆断裂照片

3. 3#塔顶定滑轮外观及尺寸。3#索塔顶部南、北侧滑轮均存在刮擦痕迹，滑轮轴上有刻痕，滑轮下方有明显钢丝绳断丝，滑轮轴半径 35mm。



图6 3#滑轮内侧刮擦痕迹



图7 3#滑轮下方钢丝绳断丝

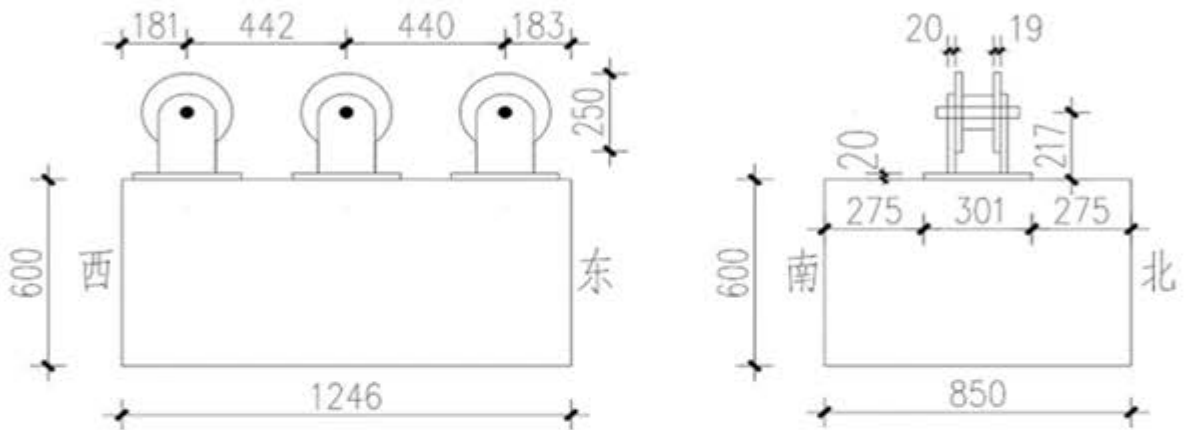


图8 3#塔顶定滑轮尺寸示意图

4. 2016年建设阶段索塔内定滑轮。2016年施工时，施工方擅自以直径230mm的定滑轮替代索鞍。



图9 索塔内定滑轮照片

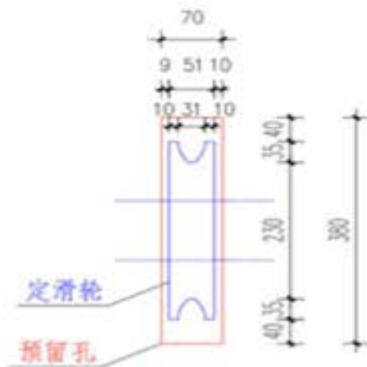


图10 索塔内定滑轮外观尺寸简图

5. 涉事桥梁相关示意图。

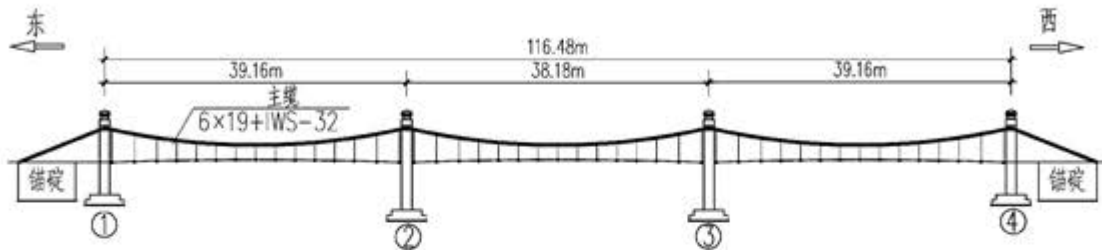


图 11 2016 年将军桥变更设计立面图

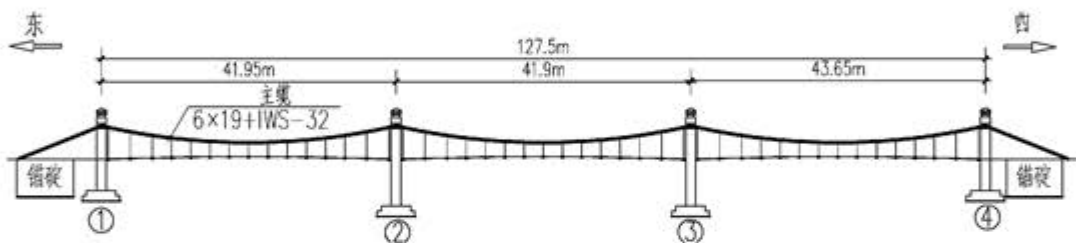


图 12 2016 年将军桥竣工立面图

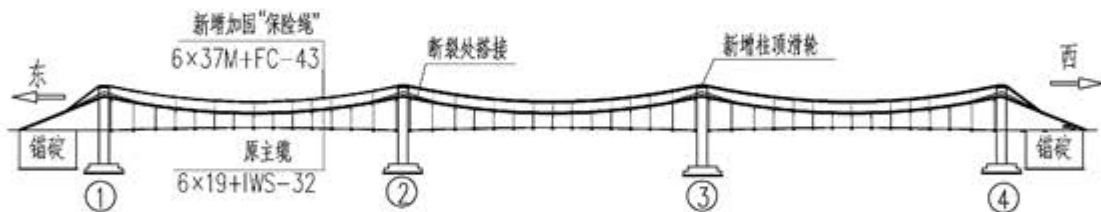


图 13 2024 年第一次维修施工后立面图

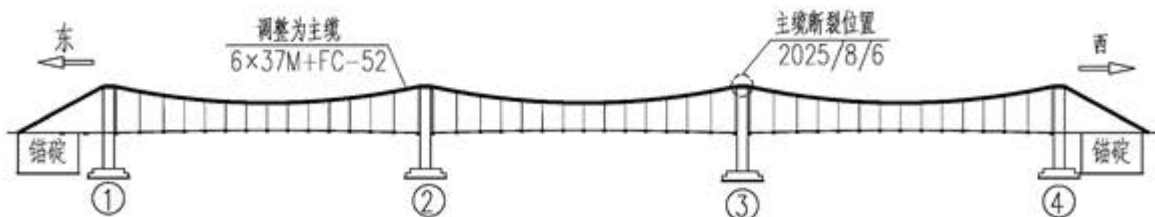


图 14 2025 年 4 月第二次维修施工后立面图

（六）人员伤亡和直接经济损失情况

事故共造成 5 人死亡、24 人受伤。经核算，该起事故直接经济损失约 2031.50 万元。

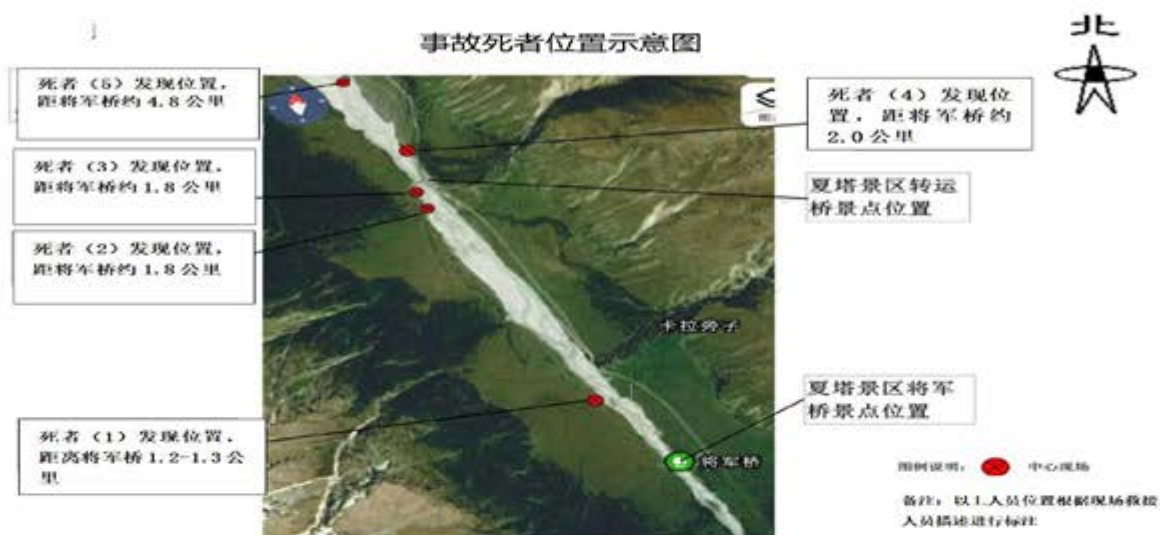


图 15 事故死者位置示意图

（七）其他情况

8 月 6 日 18 时，夏塔景区将军桥附近气温 16.1℃，气压 75 7.5hpa，湿度 44%，偏北风，最大风速 9.4m/s（风力 5 级）。

二、事故应急处置及评估情况

（一）事故信息接报情况

事故发生后，在事发现场附近的旅游服务公司副总经理帕哈提木·阿力木江立即（18 时 15 分）向牧歌集团董事长侯君光电话报告事故情况。

18 时 19 分，侯君光向昭苏县委书记侯陶电话报告，未向景区管委会、县文旅、县应急管理等部门报告事故情况。随即，

侯陶向伊犁州党委、政府电话报告事故情况。

18时45分，自治区应急管理厅接到应急管理部电话询问后，立即视频调度伊犁州应急管理局核实事故情况，并向自治区党委、政府和应急管理部书面报告事故有关情况。

（二）事故现场应急处置情况

1. 现场应急处置情况

事故发生后，将军桥附近游客自发积极救援，协助部分落水人员脱困，对溺水人员实施急救。18时18分许，旅游服务公司组织13名景区工作人员和20名马队工作人员，协调6名警务人员和3名医护人员赶赴现场救援，调动2架直升机实施救援转运，对将军桥周边实施管控，疏散周边游客。夏塔景区其余工作人员对景区内车辆及游客进行疏导。

2. 政府及相关部门应急处置情况

接到事故报告后，自治区党委、政府高度重视。自治区党委常委、自治区副主席玉苏甫江·麦麦提同志立即赶赴自治区应急管理厅视频调度，指挥救援。昭苏县政府立即组织景区及周边乡镇干部群众440余人、13辆救护车、4支搜救队伍开展现场救援、伤员转运、人员搜救、医疗救治、家属安抚等工作，并对事发地将军桥水域至景区入口水电站开展地毯式搜寻，对照当日游客入园记录，逐一确认进入景区人员的安全状态。昭苏县委书记、县长及相关部门负责人及时抵达事故现场，成立救援处置临时指挥部，下设应急救援组、医疗救护组等8个专

项应急处置小组开展工作。伊犁州州长叶尔夏提·吐尔逊拜带领相关部门负责人赶赴事故现场，指挥应急处置。协调卫生医疗领域 33 名专家赶赴昭苏做好重症伤员救治工作，成立 5 个工作小组做好“一对一”遇难人员善后工作。

3. 医疗救治和善后情况

截至 2026 年 2 月 6 日，5 名遇难人员家属全部签订赔偿协议；24 名受伤人员均已出院。

4. 事故应急处置评估

事故发生后，现场游客和牧民自发积极救援。自治区、伊犁州、昭苏县各级党委、政府和相关部门高度重视事故应急处置工作，旅游服务公司和牧歌集团能够立即开展先期处置，昭苏县委、县政府迅速响应，立即开展应急救援、医疗救治和现场秩序维护等工作。但应急处置还存在不足：一是旅游服务公司未制定河道救援预案并开展演练，未组建应急救援队伍，未配备必备的救援装备，导致应急准备不足、应急处置不力；事故信息报送不规范，未向监管部门报送事故信息。二是景区管委会和文旅等部门未制定应急救援预案，未能及时参与应急处置。三是昭苏县委、县政府未组织学习、演练应急救援预案，预案启动后相关职能部门未能迅速按照职责开展工作。

三、事故原因

（一）直接原因

将军桥未按设计建设，用滑轮代替索鞍，桥梁存在先天缺陷，两次维修施工均未执行基本建设程序，特别是第二次维修施工盲目改变主缆型号及线形，将主缆直接布设于索塔顶部滑轮上，致使多塔悬索桥塔顶主缆受力模式发生改变，加之滑轮主轴直径过小，主缆在长时间往复摩擦、反复弯折作用下，出现严重磨损和疲劳损伤，同时主缆因横向偏转及滑动与滑轮侧面边缘发生切割作用，导致大量断丝、断股。事发当日，在荷载作用下，3#索塔塔顶南侧主缆轴力超出钢丝绳剩余破断力，发生断裂，造成桥面倾斜、游客坠落。

（二）原因分析

1. 违法违规建设的将军桥存在先天缺陷。将军桥在2016年设计时，索塔内设置索鞍，主缆布设于索鞍之上，二者无相对滑动，桥梁设计使用寿命50年。但实际施工中，施工方擅自以直径230mm的定滑轮替代索鞍（承缆槽底部立面圆弧直径为1200mm），改变主缆受力模式，形成先天缺陷。该桥“带病”完成竣工验收，主缆与滑轮长期摩擦造成外部严重磨损和弯曲疲劳，桥梁运营不足8年就发生主缆断裂。

2. 塔顶滑轮直径过小造成主缆局部应力过大发生大量断丝。塔顶滑轮代替索鞍后，主缆受力模式发生改变，滑轮直径越小，主缆弯曲应力和接触应力越大，同时主缆在活载作用下长期纵向反复弯折，产生疲劳，加速破坏进程。2024年10月，第二次维修将主缆直接布设在第一次维修时增设的塔顶滑轮上，滑轮

直径由 230mm 缩小至 70mm，主缆弯曲应力进一步增大^[3]，主缆断裂进程急剧加速，导致将军桥在第二次维修完成后开通运营仅 3 个月就发生主缆断裂，远小于原桥主缆使用时间。

3. 盲目维修改造改变了多塔悬索桥^[4]塔顶主缆受力模式。

将军桥第二次维修工程未做专项设计，将主缆布设在第一次维修时增设的塔顶滑轮上（主轴直径为 70mm），活载作用下，主缆钢丝绳在中塔处与滑轮间抗滑安全系数不满足规范要求，钢丝绳与滑轮主轴发生纵、横向滑动及弯折，反复摩擦下造成钢丝绳严重外部磨损；同时 3#塔顶处滑轮槽宽 73mm，主缆直径为 52mm，主缆与滑轮内侧壁净距偏大，主缆与滑轮主轴发生横向偏转及滑动，滑轮主轴对主缆产生横向摩擦，滑轮侧面边缘与主缆发生切割作用，造成主缆外部损伤，加速断裂进程，导致将军桥在第二次维修完成后开通运营仅 3 个月就发生主缆断裂。作为对比，将军桥下游约 1.8km 处的转运桥，为双塔单跨悬索桥，跨径、结构尺寸、改造方案与将军桥几乎一致，经调查，转运桥塔顶滑落处主缆仅发生局部断丝现象，未出现断股现象，病害程度远不及将军桥严重。

4. 主缆钢丝绳选型欠合理及防护失效缩短了使用寿命。将军桥第二次维修时主缆钢丝绳采用光面钢丝及纤维芯^[5]，在大气

^[3] 根据局部实体模型分析结果，主缆在跨越滑轮位置处接触面产生典型的应力集中，接触中心位置应力超过 2000MPa，已大于相应钢丝绳级别对应的钢丝公称抗拉强度级范围上限 1960MPa。

^[4] 主缆与中塔索鞍是否发生滑移是多塔悬索桥受力的关键问题，相邻桥跨的不平衡荷载（人群荷载、单侧强风、日照温差和施工偏差等）会引起主缆不平衡水平力，当不平衡水平力超过索与鞍的抗滑移能力时，就会导致主缆与索鞍的滑移。

^[5] 《公路悬索桥设计规范》（JTG/T D65-05-2015）要求悬索桥缆索用钢丝绳宜采用热镀锌线材；《景区人行悬索桥工程技术规程》（T/CECS 1140-2022）要求人行悬索桥缆索用钢丝绳宜采单股钢丝绳或密封钢丝绳，同时绳芯应为

中极易锈蚀，易受环境因素影响而老化，耐久性欠佳，使用寿命相对较短，加之索塔顶部未采取防护措施，桥址处降水较多，主缆与滑轮反复摩擦，加速了钢丝锈蚀，进一步缩短使用寿命；主缆钢丝绳捻制类型为左交互捻，表面钢丝与滑轮表面接触长度较短，支撑面积小，也加速了钢丝绳的磨蚀和破坏。

5. 对桥梁安全隐患未采取任何有效处置措施。将军桥第二次施工维修后未经验收即违规投入运营，运营期间未汲取 2024 年将军桥主缆断裂事故教训，未对主缆等重点部位开展排查治理，漠视相关检测单位指出的“施工与设计图纸严重不符”等隐患。主缆出现断丝、断股情况后，未发现并采取任何措施，隐患持续积累直至事故发生。

（三）检验检测和鉴定情况

8 月 11 日—16 日，事故调查组分别委托两家检验检测机构对将军桥进行了现场勘验，提取了将军桥南侧主缆 4 根 2000mm 钢丝绳和滑轮的检测样品，开展技术鉴定。其中，将军桥技术鉴定主要结论：1.桥梁构造尺寸多处与施工图设计文件不符。桥梁跨径与最终变更设计图不一致；桥梁施工和维修时均未按变更设计索鞍大样图施工，设置定滑轮与变更设计图不一致；1#、4#索塔顶面存在相对高差，与设计图不一致；主缆两端存在相对高差，与设计图不一致。2.索塔部分指标不满足检验标准。索塔垂直度不满足《公路工程质量检验评定标准 第一册 土建工

钢芯：《柔性悬索桥设计细则》（DB53/T 1284—2024）中要求人行悬索桥缆索用钢丝绳宜采用热镀锌或环氧涂层的钢芯钢丝绳。

程》(JTG F80/1—2017)》的相关规定^[6]；索塔钢筋数量和直径虽满足设计要求，但间距不均匀。3.索塔存在掉角、不密实、破损露筋、孔洞露筋，滑轮螺帽松动等病害。

主缆技术鉴定主要结论：将军桥南侧主缆钢丝绳实测值与产品标准对比，符合《钢丝绳通用技术条件》(GB/T 20118-2017)要求。

(四) 其他可能因素排除

经调取气象部门资料，事发当日最大风速 9.4m/s (风力 5 级)，经分析研判，当日风速与本次事故无直接关联；通过现场视频资料发现事发前有游客拽晃防护绳以晃动吊桥，经分析，人为晃动尚不足引起主缆与塔顶滑轮发生横向滑移，亦与本次事故无直接关联；同时，排除人为故意破坏影响。

四、地方党委政府及有关部门单位存在的主要问题

(一) 景区建设管理混乱，长期未依法履行基本建设程序

依据相关法律法规规定，建设项目需严格履行立项、可研、设计、施工、竣工验收等法定流程，基本建设程序是防范安全风险的制度基石。夏塔景区将军桥从建设到两次维修均不同程度存在违反法定程序问题：建设阶段在立项、可研均无将军桥相关建设内容的情况下，擅自建设将军桥，属于典型的“未批先建”，且对将军桥未按施工图设计文件施工、实际跨径及长度与设计不符、用滑轮替代索鞍等问题视而不见，“带病”验收通过；

^[6] 《公路工程质量检验评定标准 第一册 土建工程》(JTG F80/1—2017)中“8.11.1 悬索桥混凝土索塔”第二条要求：悬索桥混凝土塔柱全高竖直度应小于 $H/3000$ 且不大于 30mm，H 为塔高。

第一次维修时，景区运营单位以“抢修”为名，采取“先施工后招标”的违规方式，指定私人企业按照自行绘制的施工图仓促施工，施工维修完成后，便急于向游客开放通行，将“抢运营”置于“保安全”之上；第二次维修有半年充足的施工周期，但景区运营单位仍未按照法定基本程序，委托专业单位进行设计，对施工过程进行监理，未经验收且明知存在安全隐患情况下，开放通行。

（二）吊桥维修方案粗制滥造，未经合规审核论证即贸然组织施工

依据工程建设规范要求，吊桥维修作为专业性强、风险等级高的工程，施工方案应由具备相应专业能力的施工技术人员，结合工程实际情况、设计文件、现场勘察结果及安全管控要求，编制具有针对性、可操作性的施工方案，经技术负责人审核批准后，报总监理工程师审查签字确认，方可组织实施。涉及危大工程的，还需按规定组织专家论证。但将军桥两次维修均严重违背法定程序和技术要求，第一次维修时施工单位未编制任何书面施工方案，仅依据口头确定的模糊要求开展所谓“抢修”，第二次维修时无设计图纸的情况下，由不具备吊桥专业知识的项目总工程师口述、技术人员拼凑编制《施工方案》，在“施工安全保证措施”中竟出现“落实新冠疫情排查全覆盖，杜绝新冠肺炎确诊病例”等与吊桥维修安全完全无关的内容，核心安全技术措施、风险防控方案、关键工序操作规范等必备内容流于形式。方案未按规定履行审批程序，也未经过技术论证，施工单位便

贸然开工建设。

（三）检验检测工作流于形式、简单应付，对重大事故隐患视而不见

2025年5月2日将军桥投入使用后，相关部门提出应当对吊桥进行检验检测。这本是对桥梁施工质量的一次全面体检，但景区运营单位委托的伊犁交峰不具备开展荷载试验资质，该检测公司仅对将军桥进行了实体检测和外观检测，还未指出实际桥梁结构跨径、主缆型号、主缆线形、索鞍构造与2016年原设计不符的问题。旅游服务公司再次委托湖南某检测公司进行检测，当该公司发现桥梁存在严重隐患并拒绝承揽业务后，未暂停运营排查隐患，只为获取“合格”报告满足运营需求，又在中铁八局三公司相关人员的推荐下委托中交国通开展检测。中交国通在进行桥梁技术状况评定（定期检查）和桥梁荷载试验检测时，明知桥梁设计图纸与现场实际结构不符、索鞍与设计图纸不符，仍开展检测工作，且未对检测环境进行确认、检测报告中无主缆及索鞍的检测内容描述及检查过程，荷载试验未按要求对桥面进行加载。事故调查组询问检测人员具体检测过程，相关人员对检测时间和流程以及内容含糊不清，实际检测时间明显低于标准时间。

（四）景区日常监督管理缺位，执法存在宽松软虚问题

2023年9月国务院安委会办公室印发《国务院安委会办公室交通运输部水利部文化和旅游部应急管理部市场监管总局国

家林草局关于加强浮桥吊桥类设施项目安全管理的通知》(安委办〔2023〕9号),明确各部门按照“三管三必须”原则以及“谁的场地谁负责”等要求,加强对景区内浮桥吊桥类设施项目的安全监管。自治区安委办也细化部署了相关工作。但景区管委会、昭苏县文化体育广播电视和旅游局(以下简称昭苏县文体广旅局)相关负责人对该项工作不清楚,未督促景区运营单位建立健全安全管理制度、制定应急预案,加强在用吊桥日常安全管理维护,及时排查整治主缆等部位老化锈蚀的问题。昭苏县文体广旅局未认真履行对A级旅游景区安全监管责任^[7],近五年无景区执法检查案卷,执法工作长期处于“无目标、无重点、无标准”的被动状态,日常监管中完全依赖上级部署、群众举报或临时安排,“安排什么干什么、通知什么查什么”,日常检查只能聚焦车辆、消防等“易见、易查”领域,不清楚景区吊桥存在何种隐患,也无法指导运营单位落实主体责任,特别是执法人员专业能力不足,未学习过文化和旅游行业领域重大事故隐患判定标准^[8],看不懂景区安全风险评估报告,仅满足于“做了即可”,导致安全评估工作沦为“走过场”^[9]。

(五) 地方政府属地监管责任落实不到位,存在重部署、轻落实的形式主义问题

^[7] 《旅游安全管理办法》第二十二条:旅游主管部门应当加强下列旅游安全日常管理工作:旅游主管部门应当加强对星级饭店和A级景区旅游安全和应急管理工作的指导。

^[8] 《文化和旅游领域重大事故隐患判定标准》第三条第四项:A级旅游景区开放未经过安全评估。

^[9] 《中华人民共和国旅游法》第四十二条第二项:景区开放应当具备下列条件,并听取旅游主管部门的意见:有必要的安全设施及制度,经过安全风险评估,满足安全条件。

伊犁州、昭苏县贯彻落实自治区党委、政府旅游安全生产工作部署要求不力，存在传达多落实少、部署多督办弱、检查多整改松等问题，在督促行业主管部门履职尽责、压实企业安全生产主体责任上用力不足，未将上级关于景区安全管理、重点部位隐患排查整治、吊桥类设施安全监管等工作要求有效传导至基层执行端，也未建立常态化督查、问效、整改机制。2024年将军桥发生主缆断裂事故后，昭苏县政府虽组织开展事故调查，但调查不深入、不彻底，未准确查清事故原因、厘清相关责任，事故调查报告迟迟未批复，相关责任单位、责任人未受到处理，警示教育未形成有效震慑。后续虽要求对将军桥进行维修加固、委托资质单位检测验收，但始终未跟进督办整改落实情况。县级领导虽多次带队到夏塔景区开展安全检查，但检查流于表面，对景区存在的施工不规范、隐患排查走过场、安全管理岗位人员责任意识薄弱等问题未能及时发现并督促整改，最终导致同类事故隐患长期存在，引发“8·6”较大吊桥桥面倾斜坠落事故。

五、事故涉及有关方面的具体责任

（一）涉事有关企业

1. 旅游服务公司

落实安全生产主体责任不到位。没有深刻汲取2024年6月19日夏塔景区将军桥引桥绳断裂事故（以下简称“6·19”事故）

[10]教训，未指定专人负责将军桥的日常巡检、游客限流，未将主缆作为安全检查内容^[11]，未发现并消除将军桥长期存在的事故隐患。将军桥两次维修均未向景区管委会报告批准，未委托设计单位编制施工图设计文件^[12]、未办理施工许可^[13]，违规组织施工，且施工过程中改变主缆型号和布设方式，未经竣工验收投入使用。未建立全员安全生产责任制^[14]，未建立安全风险分级管控和隐患排查治理制度^[15]，未制定年度安全生产教育和培训计划^[16]，学时不足，安全生产管理人员不具备专职能力^[17]，从业人员不熟悉有关安全生产规章制度。未针对吊桥落水风险制定应急救援预案^[18]，未建立应急救援队伍并配备救生圈、救

[10] 《生产安全事故报告和调查处理条例》第三十三条：事故发生单位应当认真吸取事故教训，落实防范和整改措施，防止事故再次发生。

[11] 《关于加强浮桥吊桥类设施项目安全管理的通知》（安委办〔2023〕9号）：要督促运营管理主体按照有关规定定期对浮桥吊桥等进行检验评估，针对桥体桥面、浮桥承压舟体、护栏、悬索等重点部位，及时排查整治老化锈蚀、连接松动等问题隐患，有效满足通行和游览安全。

[12] 《建设工程质量管理条例》第五条：从事建设工程活动，必须严格执行基本建设程序，坚持先勘察、后设计、再施工的原则。

[13] 《建设工程质量管理条例》第十三条：建设单位在开工前，应当按照国家有关规定办理工程质量监督手续，工程质量监督手续可以与施工许可证或者开工报告合并办理。

[14] 《中华人民共和国安全生产法》第二十二条规定：生产经营单位的全员安全生产责任制应当明确各岗位的责任人员、责任范围和考核标准等内容。生产经营单位应当建立相应的机制，加强对全员安全生产责任制落实情况的监督考核，保证全员安全生产责任制的落实。

[15] 《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。

[16] 《中华人民共和国安全生产法》第二十八条定：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。

[17] 《中华人民共和国安全生产法》第二十七条第一款：生产经营单位的主要负责人和安全生产管理人员必须具备与本单位所从事的生产经营活动相应的安全生产知识和管理能力。

[18] 《关于加强浮桥吊桥类设施项目安全管理的通知》（安委办〔2023〕9号）：浮桥吊桥类设施

生衣等应急物资^[19]。事故发生后，未按规定向有关部门报告^[20]。

2. 牧歌集团

落实安全生产主体责任不到位。违规插手干预子公司桥梁维修项目^[21]，指定施工单位实施。将军桥两次维修均未向景区管委会报告批准，放任子公司和施工单位在未履行相关手续的情况下，违规施工作业。在桥梁维修项目尚未竣工验收情况下，要求子公司对将军桥向游客开放通行^[22]。对子公司安全生产工作监督指导不力，事故隐患排查走形式，未闭环整改。安全生产规章制度照搬照抄，与企业实际不符^[23]。未制定年度安全生产教育和培训计划。安全管理混乱，负责安全生产的副总经理长期下派子公司工作，造成多头管理、职责不清。长期抽调子公司安全员在集团负责后勤工作。未结合实际制定安全生产应

项目运营管理主体及时分析研判可能发生的安全事故特点和危害，针对车辆人员落水、滞留、坠落等各类突发情况，进一步健全完善应急救援预案、细化应急处置措施。

[19] 《生产安全事故应急条例》第十条：旅游景区等人员密集场所经营单位，应当建立应急救援队伍。第十一条规定：应急救援队伍应当配备必要的应急救援装备和物资。

[20] 《中华人民共和国安全生产法》第八十条：生产经营单位发生生产安全事故后，事故现场有关人员应当立即报告本单位负责人。单位负责人接到事故报告后，应当迅速采取有效措施，组织抢救，防止事故扩大，减少人员伤亡和财产损失，并按照国家有关规定立即如实报告当地负有安全生产监督管理职责的部门，不得隐瞒不报、谎报或者迟报，不得故意破坏事故现场、毁灭有关证据。

[21] 《中华人民共和国公司法》第二十一条第一款：公司股东应当遵守法律、行政法规和公司章程，依法行使股东权利，不得滥用股东权利损害公司或者其他股东的利益。

[22] 《建设工程质量管理条例》第十六条第三款：建设工程经验收合格的，方可交付使用。

[23] 《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。

急救援预案^[24]。未督促指导子公司建立应急救援队伍。

3. 中铁八局三公司

将军桥第二次维修施工期间，拆除桥梁人行木板、主缆钢丝绳、扶手钢丝绳、地板钢丝绳等构件后，在重新选型、布设桥梁主要受力构件时，既未按照 2016 年原施工图设计文件施工^[25]，未设置索鞍，也未经具备设计资质的单位出具施工图设计文件，自行编制《夏塔景区人行吊桥维修施工方案》，未经论证盲目改变主缆型号和布设方式，将主缆直接布设在塔顶滑轮上，造成主缆受力模式根本性改变，引发主缆断裂。

4. 腾联公司

未对桥梁进行技术状况评估和承载能力检测评定，按照自行绘制的施工图进行加固施工。维修后未达到交底承诺的 4 个月使用期限，桥梁再次发生倾斜^[26]。

5. 中交国通

受旅游服务公司委托，开展桥梁技术状况评定（定期检查）和桥梁荷载试验检测时，未确认检测环境，荷载试验未按《公路桥梁荷载试验规程》要求对桥面进行加载，现场实际检测时间明显低于按标准试验全过程时间。出具的检测报告无主缆及

[24] 《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。

[25] 《建设工程质量管理条例》第二十八条：施工单位必须按照工程设计图纸和施工技术标准施工，不得擅自修改工程设计，不得偷工减料。

[26] 《建设工程质量管理条例》第二十六条：施工单位对建设工程的施工质量负责。

索鞍的检测内容描述及检查过程，未指出实际桥梁结构跨径、主缆型号、主缆线形、索鞍构造与 2016 年原设计不符的问题。检测报告结论为：“全新状态，功能完好”，但检测结束 42 天后，主缆发生断裂，涉嫌出具虚假检测报告^[27]。

6. 伊犁交峰

受旅游服务公司委托，对将军桥及转运桥进行实体检测和外观检测时，出具的检测报告中对单位工程划分不合理，未将转运桥和将军桥作为两个单位工程评定；外观检查内容不全，无主缆、索鞍等外观检查内容；未指出实际桥梁结构跨径、主缆型号、主缆线形、索鞍构造与 2016 年原设计不符的问题。检测报告指出将军桥墩台竖直度合格率为 93.8%，与实测结果差异较大^[28]。检测报告结论为：“检测的各项关键性指标满足规范要求，能够反映工程实际情况”。但检测结束 85 天后，主缆发生断裂，涉嫌出具虚假检测报告。

7. 市政设计院

作为将军桥 2016 年设计单位，施工图设计文件未绘制“特殊构件和大样图”^[29]；对将军桥 2016 年施工阶段未按照施工图设

[27] 《检验检测机构监督管理办法》第十五条第二款第二、第三项：检验检测机构出具的检验检测报告存在下列情形之一的，属于虚假检验检测报告：（二）伪造、变造原始数据、记录，或者未按照标准等规定采用原始数据、记录的；（三）减少、遗漏或者变更标准等规定的应当检验检测的项目，或者改变关键检验检测条件的。

[28] 事故调查组委托的检验检测机构鉴定结果：将军桥索塔竖直度共检测 16 处，合格点数为 0 处，索塔竖直度合格率为 0%。

[29] 《市政公用工程设计文件编制深度规定》第四篇桥梁工程第三章桥梁工程施工图设计文件编制深 4.3 上部结构设计图包括上部结构的细部尺寸布置，预应力结构钢束布置图、张拉次序、钢束数量表。各部位结构配筋图，钢筋明细表，上部构造预拱度，特殊构件和大样图，钢结构需

计文件施工，实际跨径和桥梁长度与设计不符、用滑轮替代索鞍等问题^[30]，未向建设单位提出且在竣工验收时同意通过。

8. 伊犁广华

2016年施工阶段未按照施工图设计文件（含设计变更）施工，将军桥实际施工跨径分别为41.95m、41.9m、43.65m（原设计跨径为39.16m、38.16m、39.16m），桥梁实际长度超出设计11.02m，索塔内实际采用滑轮代替索鞍，改变主缆线形。

9. 伊犁森磊

未认真履行监理职责，对将军桥2016年施工阶段未按照施工图设计文件施工，实际跨径和桥梁长度与设计不符、用滑轮替代索鞍未经报审施工等问题，未向有关主管部门报告^[31]且在竣工验收时同意通过。

（二）有关部门

1. 景区管委会

落实“三管三必须”不到位，安全风险分级管控和隐患排查治理流于形式。相关负责人对安全生产职责不清楚，对文化和旅

标明主要焊缝及联结大样图，上部构造工程数量汇总表，说明图中未表达的内容、施工要求和注意要点。

[30] 《建设工程质量管理条例》第十六条：建设单位收到建设工程竣工报告后，应当组织设计、施工、工程监理等有关单位进行竣工验收。建设工程竣工验收应当具备下列条件：（一）完成建设工程设计和合同约定的各项内容。

[31] 《建设工程安全生产管理条例》第十四条：工程监理单位应当审查施工组织设计中的安全技术措施或者专项施工方案是否符合工程建设强制性标准。工程监理单位在实施监理过程中，发现存在安全事故隐患的，应当要求施工单位整改；情况严重的，应当要求施工单位暂时停止施工，并及时报告建设单位。施工单位拒不整改或者不停止施工的，工程监理单位应当及时向有关主管部门报告。

游领域重大事故隐患判定标准不掌握。未正确履行监督管理职责，放任旅游服务公司违规实施将军桥两次维修施工。对事故发生前 2 个月，夏塔景区工作人员反映将军桥桥梁结构不满足现行荷载要求、现场实际与施工图不符等问题，未认真调查核实，督办整改。对安全评估公司辨识出的 122 项事故隐患，未实际跟踪督办、形成闭环管理。未深刻汲取“6·19”事故教训，未督促指导旅游服务公司将将军桥作为隐患排查治理重点设施，致使事故隐患长期存在。未制定景区安全生产应急救援预案，未组织景区开展应急演练。

2. 昭苏县文体广旅局

落实行业监管部门“三管三必须”不到位，安全生产监管执法宽松软虚。2024 年之前未制定年度安全生产执法检查计划，2025 年年度执法检查计划不精准，发现事故隐患和违法行为未依法处置。对夏塔景区长期存在未建立安全生产规章制度和应急救援预案等重大事故隐患以及安全评估公司辨识出的 122 项事故隐患未督促整改、形成闭环。对事故发生前 2 个月，夏塔景区工作人员反映将军桥桥梁结构不满足现行荷载要求、现场实际与施工图不符等问题，未认真调查核实，督办整改。未认真贯彻落实自治区关于加强浮桥吊桥类设施项目安全管理工作部署，未按要求督促昭苏县 A 级旅游景区建立健全吊桥类设施项目安全管理制度，未依法依规对桥梁安全评估和检验检测情况进行

核实。未深刻汲取“6·19”事故教训，及时开展警示教育，举一反三加强监管，防范遏制同类事故发生。

3. 伊犁州文化广播电视和旅游局（以下简称伊犁州文旅局）

落实行业监管部门“三管三必须”不到位，贯彻落实自治区、伊犁州关于旅游安全生产工作部署要求不严不实，监督指导景区健全安全管理制度、加强安全防范、持续排查事故隐患不力。长期未发现和纠正昭苏县文体广旅局对景区执法“不规范、不严格、不处罚”等问题，对夏塔景区长期存在重大事故隐患的问题失管失察。

4. 昭苏县国资中心

落实“三管三必须”不到位，未依法履行出资人安全管理职责^[32]，未督促景区运营单位加强安全管理和落实安全生产主体责任，未组织开展监管企业安全生产检查，未督促企业落实各项安全防范和隐患治理措施。

5. 伊犁州发改委

对夏塔景区项目初步设计评审把关不严。未针对2016年3月6日专家评审会提出的“初设建设内容与可研批复建设内容不符”的问题督促整改，依然批复同意初设方案。未督促昭苏县严格

[32] 《自治区管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全实施细则》第三十二条第一、第二、第三项规定：（一）按照国有资产出资人职责，负责指导督促监管企业贯彻落实国家安全生产方针政策及有关法律法规、标准等，指导督促监管企业加强安全管理和落实安全生产主体责任；（二）督促监管企业主要负责人落实安全生产第一责任人的责任和企业安全生产责任制，开展监管企业负责人履行安全生产职责的业绩考核；（三）依照有关规定，参与或组织开展监管企业安全生产和应急管理的检查、督查，督促企业落实各项安全防范和隐患治理措施。

执行招标投标制度和工程监理制度，未对夏塔景区项目资金执行情况进行监督、检查和稽查。

6. 自治区天山西部国有林管理局昭苏分局

落实森林公园监督管理职责不到位，对景区管委会违反《新疆夏塔古道国家森林公园总体规划（2012年—2021年）》建设将军桥的行为失察失管。

7. 昭苏县住房和城乡建设局（以下简称昭苏县住建局）

未落实2016年昭苏县政府安排的“指派专人负责施工进度及质量，确保各项工程保质保量按期交工”的要求，监督指导将军桥建设进度、质量等工作不到位。

8. 昭苏县水利局

未履行2016年夏塔景区将军桥工程建设方案审查职责，在工程项目开工建设后，仍未履行督促报审职责，对夏塔景区将军桥工程违规建设失管失察。

（三）地方党委、政府

1. 昭苏县委、县政府

安全发展理念树得不牢，落实“党政同责、一岗双责”和安全生产属地领导责任不到位。未制定完善领导干部安全生产重点工作责任清单和年度任务清单，未全面精准分析辖区内存在的安全风险和事故隐患，对夏塔景区重大隐患不整改、隐患排查治理走过场等问题处置不力。未有效督促指导行业主管和监管部门落实“三管三必须”职责，对旅游等重点行业领域安全生产检

查浮于表面，落实浮桥吊桥类设施安全监管工作不到位失管失察。未依法完成“6·19”事故调查工作，未落实“四不放过”原则，导致同类事故再次发生。

2. 伊犁州党委、政府

安全发展理念树得不牢，统筹发展和安全有差距。未全面研判安全风险和事故隐患，安全生产属地领导责任落实不到位，督促指导基层落实安全生产责任制有偏差，压力传导层层递减。开展旅游领域安全生产治本攻坚三年行动成效不明显，未有效排查治理旅游领域重大事故隐患。

六、对有关责任人员和责任单位的处理建议

（一）移送司法机关处理的人员（11人）

1. 旅游服务公司

（1）王旭东，男，中共党员，旅游服务公司法定代表人。未履行安全生产第一责任人职责，安全生产责任制流于形式，安全管理制度和岗位责任制不符合实际。未组织开展安全生产教育和培训。未针对将军桥悬索等重点部位，及时排查整治事故隐患，未有效处置员工提交的《关于将军桥及转运桥结构安全评定的紧急建议》，在明知存在重大事故隐患的情况下，仍允许将军桥运营。未针对吊桥落水风险制定应急救援预案^[33]。未履行建设单位安全生产法定责任，将军桥维修工程违规组织施工，未经竣工验收投入使用。事故发生后未按规定向应急管理

[33] 《中华人民共和国安全生产法》第二十一条规定：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：（六）组织制定并实施本单位的生产安全事故应急救援预案。

部门报告。未建立应急救援队伍并配备相应应急物资。未深刻汲取“6·19”事故教训，未落实防范和整改措施，致使事故再次发生^[34]。对事故发生负有直接责任。

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，依据《中华人民共和国安全生产法》第九十五条第二项规定，建议由伊犁州应急管理局依法依规处理。依据《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十九条第二项规定，由伊犁州纪委监委给予解除劳动关系处分。涉嫌安全生产犯罪，建议移交司法机关调查处理^{[35] [36]}。

(2) 毛新勇，男，中共党员，2025年3月任旅游服务公司总经理。未正确履行安全生产第一责任人职责，安全生产责任制流于形式，安全管理制度和岗位责任制不符合实际。未组织开展安全生产教育和培训。未针对将军桥主缆等重点部位及时排查整治事故隐患，对员工提交的《关于将军桥及转运桥结构安全评定的紧急建议》不重视，致使将军桥“带病”运营。未针对吊桥落水风险制定应急救援预案。未履行建设单位安全生

[34] 《生产安全事故报告和调查处理条例》第三十三条规定：事故发生单位应当认真吸取事故教训，落实防范和整改措施，防止事故再次发生。

[35] 《中华人民共和国刑法》第一百三十四条规定：【重大责任事故罪；强令、组织他人违章冒险作业罪】在生产、作业中违反有关安全管理的规定，因而发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果的，处三年以下有期徒刑或者拘役；情节特别恶劣的，处三年以上七年以下有期徒刑。

[36] 《最高人民法院 最高人民检察院关于办理危害生产安全刑事案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2015〕22号）第七条规定：实施刑法第一百三十二条、第一百三十四条第一款、第一百三十五条、第一百三十五条之一、第一百三十六条、第一百三十九条规定的行为，因而发生安全事故，具有下列情形之一的，对相关责任人员，处三年以上七年以下有期徒刑：（一）造成死亡三人以上或者重伤十人以上，负事故主要责任的；（二）造成直接经济损失五百万元以上，负事故主要责任的；（三）其他造成特别严重后果、情节特别恶劣或者后果特别严重的情形。

产法定责任，对将军桥施工情况不了解，且未经竣工验收就投入使用。未建立应急救援队伍并配备相应应急物资。事故发生后未按规定向应急管理部门报告。对事故发生负有直接责任。

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，依据《中华人民共和国安全生产法》第九十五条第二项规定，建议由伊犁州应急管理局依法依规处理。依据《中国共产党纪律处分条例》第一百三十一条第一款、《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十九条第二项规定，由伊犁州纪委监委给予开除党籍、解除劳动关系处分，并将其涉嫌其他犯罪问题移交司法机关调查处理。

2. 牧歌集团

(1) 侯君光，男，中共党员，2022年6月任牧歌集团董事长、党支部书记。未正确履行安全生产第一责任人职责，未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机制；未督促检查旅游服务公司主要负责人抓好安全生产管理工作，未制定年度安全生产教育和培训计划，未及时处理旅游服务公司上报的将军桥重大事故隐患。直接插手决策下级公司将军桥两次施工维修，直接指定施工单位、拍板决策工程项目变更设计等重大事项。在明知将军桥没有竣工验收和仍存在重大事故隐患的情况下，要求向游客开放通行，导致此次事故发生。对事故发生负有直接责任。

违反《中华人民共和国安全生产法》第二十一条第一、二、

三、五、六项规定，依据《中华人民共和国安全生产法》第九十五条第二项规定，建议由伊犁州应急管理局依法依规处理。依据《中国共产党纪律处分条例》第一百三十一条第一款、《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十九条第二项规定，由伊犁州纪委监委给予开除党籍、开除公职处分。涉嫌安全生产犯罪，建议移交司法机关调查处理。

(2) 白天明，男，中共党员，2022年6月任牧歌集团法定代表人、总经理。未正确履行安全生产第一责任人职责，安全生产规章制度不健全，未有效管控安全风险。直接参与将军桥维修项目建设，明知项目未委托设计单位出具相应设计文件，未办理质量监督和施工许可手续的情况下，默许同意项目建设违法施工；未有效处置旅游服务公司上报的《关于将军桥及转运桥结构安全评定的紧急建议》，明知将军桥存在重大事故隐患，仍然默许向游客开放通行。对事故发生负有直接责任。

违反《中华人民共和国安全生产法》第二十一条第一、二、三、五、六项规定，依据《中华人民共和国安全生产法》第九十五条第二项规定，建议由伊犁州应急管理局依法依规处理。依据《中国共产党纪律处分条例》第一百三十一条第一款、《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十九条第二项规定，由伊犁州纪委监委给予开除党籍、解除劳动关系处分。涉嫌安全生产犯罪，建议移交司法机关调查处理。

(3) 张新沙，男，群众，2023年1月任牧歌集团副总经理，

协助总经理抓好安全生产工作。未正确履行安全管理人员职责，未有效落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，重大事故隐患失管漏控。作为夏塔景区 B 岗负责人，对夏塔景区安全风险辨识评估不到位，未及时处理将军桥存在的重大事故隐患；与中铁八局三公司项目部违规研究制定将军桥第二次维修施工方案，并默许其违规施工，在未竣工验收的情况下开放通行。对事故发生负有直接责任。

违反《中华人民共和国安全生产法》第二十五条第一、二、三、六项规定，依据《中华人民共和国安全生产法》第九十六条规定，建议由伊犁州应急管理局依法依规处理。依据《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十九条第二项规定，由伊犁州纪委监委给予开除公职处分。涉嫌安全生产犯罪，建议移交司法机关调查处理。

3. 中铁八局三公司

(1) 邓云松，男，中共党员，2024 年 1 月任项目部项目总工程师。在未取得施工图设计文件的情况下，自行编制《夏塔景区人行吊桥维修施工方案》且未组织开展施工技术交底工作，未编制《危险性较大的分部分项工程专项施工方案》，改变主缆型号和布设方式，直接将主缆布设在塔顶滑轮上，塔顶滑轮未能起到索鞍的作用^[7]，鞍槽内主缆抗滑安全系数不满足《公路

^[7] 不满足《公路悬索桥设计规范》(JTG/T D65-05-2015) 12.3.2 和 12.3.6 构造要求。

12.3.2 索鞍设计应满足下列规定：

- 1.承缆槽立面及平面的线形应与永久作用条件下的主缆线形相吻合。
- 2.承缆槽底部立面圆弧半径 r_v 不宜小于主缆设计直径 dd 的 8 倍。

悬索桥设计规范》(JTG/T D65-05-2015)的要求,致使塔顶滑轮处主缆因受力不合理发生断裂,导致事故发生。对事故发生负有直接责任。

违反《中华人民共和国安全生产法》第二十五条第五项规定,依据《中华人民共和国安全生产法》第九十六条规定,建议由伊犁州应急管理局依法依规处理。涉嫌安全生产犯罪,建议移交司法机关调查处理。

(2)吴德先,男,中共党员,2024年1月任项目部项目经理。未正确履行安全管理人员职责,未督促检查安全生产责任制落实。在未取得施工图设计文件的情况下,自行编制《夏塔景区人行吊桥维修施工方案》,改变主缆型号和布设方式,直接将主缆布设在塔顶滑轮上,塔顶滑轮未能起到索鞍的作用,鞍槽内主缆抗滑安全系数不满足《公路悬索桥设计规范》(JTG/T D65-05-2015)的要求,致使塔顶滑轮处主缆因受力不合理发生断裂,导致事故发生。对事故发生负有直接责任。

违反《中华人民共和国安全生产法》第二十五条第五项规定,依据《中华人民共和国安全生产法》第九十六条规定,建议由伊犁州应急管理局依法依规处理。涉嫌安全生产犯罪,建议移交司法机关调查处理。

4. 中交国通

3.散索鞍承缆槽侧壁的平面圆弧半径 r_h 不应小于 $1.3r_v$,且各索股的平弯圆弧段应完全包容在该索股的竖弯圆弧段内。

4.施工状态和成桥状态的最不利受力状态下,主缆钢丝均应与鞍座的承缆槽有效相切,切点不得在承缆槽之外。

12.3.6 塔顶主索鞍应设置限位装置。

(1) 赵建，男，中共党员，中交国通检测事业部经理，担任将军桥检测工作项目组负责人、检测报告签发人。在明知桥梁设计图纸与现场实际结构不符、索鞍与设计图纸不符的情况下，仍开展检测工作且两份检测报告中无主缆及索鞍的检测内容描述及检查过程，隐瞒检测过程中发现的关键结构性异常；荷载试验未按要求对桥面进行加载，现场实际检测时间明显低于按标准试验全过程的时间；部分原始记录项目与出具的检测报告项目不符，检测工作严重不负责任。对事故发生负有直接责任。涉嫌犯罪，建议移交司法机关调查处理。

(2) 曾璐璐，男，中共党员，中交国通检测员，负责将军桥检测工作项目组现场检测、桥梁外观检查、检测报告编制。荷载试验未按要求对桥面进行加载，现场实际检测时间明显低于按标准试验全过程的时间；检测报告无主缆及索鞍的检测内容描述及检查过程，未指出实际桥梁结构跨径、主缆型号、主缆线形、索鞍构造与 2016 年原设计不符；部分原始记录项目与出具的检测报告项目不符。对事故发生负有直接责任。涉嫌犯罪，建议移交司法机关调查处理。

(3) 代志航，男，群众，中交国通检测员，负责将军桥检测工作项目组现场检测、桥梁外观检查、检测报告编制。荷载试验未按要求对桥面进行加载，现场实际检测时间明显低于按标准试验全过程的时间；检测报告无主缆及索鞍的检测内容描述及检查过程，未指出实际桥梁结构跨径、主缆型号、主缆线

形、索鞍构造与 2016 年原设计不符；部分原始记录项目与出具的检测报告项目不符。对事故发生负有直接责任。涉嫌犯罪，建议移交司法机关调查处理。

5. 景区管委会

陈炯，男，中共党员，2024 年 10 月任景区管委会党工委书记、主任。未正确履行安全生产领导责任，对自治区文旅安全工作会议精神不了解，落实“三管三必须”不到位，安全风险分级管控和隐患排查治理流于形式。监督监管包联夏塔景区不到位，未正确履行监督管理职责，明知将军桥维修在没有设计、审图、勘验、施工方案、施工许可、工程监理，也未落实相关审批程序的情况下，放任旅游服务公司和牧歌集团违规实施将军桥两次维修施工。未组织制定安全生产应急救援预案，未组织景区开展应急演练。未深刻汲取“6·19”事故教训，致使事故隐患长期存在。在错误政绩观的驱使下，毫无安全生产意识和原则底线，对旅游服务公司反映将军桥及景区长期存在的安全问题和风险隐患熟视无睹，明知将军桥没有竣工验收和存在重大隐患的情况下，执意要求“边通行、边检测”，并尽快通过桥梁安全评估和检验检测。违反安全规定和决策程序，违规超越职权将本应由文旅集团研究决定的“开桥”事宜由个人拍板决定，将“问题桥”向游客开放通行。对事故发生负有直接责任。

依据《中国共产党纪律处分条例》第一百三十一条第一款、《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十九条第二项规定，

由伊犁州纪委监委给予开除党籍、开除公职处分，并将其涉嫌犯罪问题移交司法机关调查处理。

（二）有关企业人员（5人）

1. 旅游服务公司

玛合沙提·沙特巴力德，男，中共党员，旅游服务公司原总经理（2025年3月离任），任昭苏县文博院副院长。作为时任公司总经理，在“6·19”事故发生后，未分析事故发生原因，未制定防范和整改措施；未履行建设单位法定责任，将军桥维修工程违规组织施工，擅自确定改变原主缆钢丝绳型号线形和取消原设计索鞍的施工方案。2025年3月分管文化旅游执法工作后，未落实A级旅游景区安全生产监管执法职责，对夏塔景区长期存在的未建立安全管理制度、未制定应急救援预案等重大事故隐患失管失察。对事故发生负有直接责任。

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，依据《中华人民共和国安全生产法》第九十五条第二项规定，建议由伊犁州应急管理局进行行政处罚。依据《中国共产党纪律处分条例》第一百三十一条第一款、《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十九条第二项规定，由伊犁州纪委监委给予撤销党内职务、政务撤职处分。

2. 中铁八局三公司

（1）曹鹄，男，中共党员，2024年1月任项目部党支部副书记、安全总监。未落实安全生产“党政同责、一岗双责”责任，

未正确履行安全生产管理职责，对将军桥维修项目施工过程中存在的诸多事故隐患失管失察。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》第二十五条第五项规定，依据《中华人民共和国安全生产法》第九十六条规定，建议由伊犁州应急管理局进行行政处罚。依据《中国共产党纪律处分条例》和《中华人民共和国公职人员政务处分法》有关规定，中铁八局集团有限公司纪委给予党内严重警告、政务降级处分。

(2) 覃建明，男，中共党员，2022年1月任中铁八局三公司副总经理、总经济师，包保冰雪训练基地项目部。未落实“三管三必须”职责，对中铁八局三公司冰雪训练基地项目经理部安全管理不到位，对将军桥维修项目施工过程中存在的诸多事故隐患失管失察。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》第二十五条第五项规定，依据《中华人民共和国安全生产法》第九十六条规定，建议由伊犁州应急管理局进行行政处罚。依据《中华人民共和国公职人员政务处分法》有关规定，中铁八局集团有限公司纪委给予政务降级处分。

(3) 李超，男，中共党员，2024年1月任中铁八局三公司总经理。未正确履行安全生产第一责任人职责，对中铁八局三公司冰雪训练基地项目经理部安全管理不到位，对将军桥维修项目施工过程中存在的诸多事故隐患失管失察。对事故发生负

有重要领导责任。

违反《中华人民共和国安全生产法》第二十一条第五项规定，依据《中华人民共和国安全生产法》第九十五条第二项规定，建议由伊犁州应急管理局进行行政处罚。依据《中华人民共和国公职人员政务处分法》有关规定，中铁八局集团有限公司纪委给予政务记大过处分。

（4）曹火勇，男，中共党员，2024年8月任中铁八局三公司党委书记、董事长、法定代表人。未正确履行安全生产第一责任人职责，对中铁八局三公司冰雪训练基地项目经理部安全管理不到位，对将军桥维修项目施工过程中存在的诸多事故隐患失管失察。对事故发生负有重要领导责任。

违反《中华人民共和国安全生产法》第二十一条第五项规定，依据《中华人民共和国安全生产法》第九十五条第二项规定，建议由伊犁州应急管理局进行行政处罚。依据《中华人民共和国公职人员政务处分法》有关规定，中铁八局集团有限公司纪委给予政务记大过处分。

（三）有关公职人员（22人）

1. 景区管委会

（1）张萍，女，中共党员，2024年10月至今任景区管委会景区管理科科长，负责安全生产工作。未正确履行景区安全生产管理职责，事故隐患排查治理流于形式。未按规定报告和处理旅游服务公司报送的《关于将军桥及转运桥结构安全评定

的紧急报告》。对事故发生负有直接责任。

依据《中国共产党纪律处分条例》第一百三十条第一款、《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十九条第二项规定，由伊犁州纪委监委给予留党察看一年、政务撤职处分。

(2) 何发强，男，中共党员，2024年10月任景区管委会党工委委员、副主任，分管安全生产工作。未正确履行安全生产管理职责，未组织学习《文化和旅游领域重大事故隐患判定标准》，未制定年度安全生产检查计划，未制定本单位生产安全事故应急预案。明知将军桥违规施工且未上报，也未采取有效监督管理措施。未深刻汲取“6·19”事故教训，导致将军桥重大事故隐患长期存在。对事故发生负有主要领导责任。

依据《中国共产党纪律处分条例》第一百三十条第一款、《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十九条第二项规定，由伊犁州纪委监委给予撤销党内职务、政务撤职处分。

2. 昭苏县国资中心

安春，女，中共党员，2022年7月任县财政局国资中心主任。未正确履行国有资产出资人职责，未督促指导监管企业贯彻落实安全生产主体责任。未按照“三管三必须”职责，组织监管企业开展安全生产和应急管理督查、检查，对景区违规行为失察。未将安全生产工作纳入监管企业年度考核指标，“6·19”事故责任单位牧歌集团2024年度考核仍然为93分，对事故发生负有重要领导责任。

依据《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十九条第二项规定，由伊犁州纪委监委给予政务记大过处分。

3. 昭苏县文体广旅局

(1) 高永霞，女，中共党员，2021年12月任昭苏县文体广旅局党组副书记、局长。未正确履行“三管三必须”职责，未有效组织开展旅游领域安全生产治本攻坚三年行动。未制定年度安全生产执法检查计划，未组织学习《文化和旅游领域重大事故隐患判定标准》，对景区重点检查事项不清楚，执法检查工作浮于表面。未认真贯彻落实自治区和伊犁州关于加强浮桥吊桥类设施项目安全管理工作的安排部署，未按要求督促昭苏县A级旅游景区建立健全吊桥类设施项目安全管理制度，未依法依规对桥梁安全评估和检验检测情况进行核实。未深刻汲取“6·19”事故教训，举一反三加强监管，防范遏制同类事故发生。对事故发生负有主要领导责任。

依据《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十九条第二项规定，由伊犁州纪委监委给予政务记大过处分。

(2) 赵兴刚，男，中共党员，2024年2月任昭苏县文体广旅局党组书记、副局长。未正确落实“党政同责、一岗双责”安全生产责任和履行“三管三必须”职责，未有效组织开展旅游领域安全生产治本攻坚三年行动。未认真贯彻落实自治区和伊犁州关于加强浮桥吊桥类设施项目安全管理工作的安排部署，未按要求督促昭苏县A级旅游景区建立健全吊桥类设施项目安全管理

制度，未依法依规对桥梁安全评估和检验检测情况进行核实。未认真履行自治区第八巡视组巡视昭苏县反馈意见涉及旅游行业问题整改责任，未认真研讨讨论整改措施，对巡视整改反馈“夏塔景区承载能力有限”的问题，敷衍整改、虚假整改。未深刻汲取“6·19”事故教训，举一反三加强监管，防范遏制同类事故发生。对事故发生负有主要领导责任。

依据《中国共产党纪律处分条例》第一百三十一条第一款规定，由伊犁州纪委监委给予党内严重警告处分。

4. 昭苏县住建局

(1) 邵中华，男，中共党员，2015年10月任昭苏县住建局党组副书记、局长。落实昭苏县人民政府关于夏塔景区基础设施建设推进会工作要求不到位，对监管施工项目不知情、不过问，对建设将军桥过程中的违法行为失管失察。对事故发生负有主要领导责任。

依据《中国共产党问责条例》第七、第八条规定，由伊犁州纪委监委给予诫勉处理。

(2) 董春来，男，中共党员，2022年12月至今任昭苏县住建局党组副书记、局长。对住建局职能职责模糊不清，对相关法律法规和上级文件研究不深，导致住房和城乡建设局监督管理范围不精准。未安排人员对2024年夏塔景区“将军桥”两次维修开展监督管理，对维修过程中存在的违法行为失管失察。对事故发生负有主要领导责任。

依据《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十九条第二项规定，由伊犁州纪委监委给予政务记过处分。

(3) 曹殿涛，男，中共党员，2012年2月—2017年3月任昭苏县住建局质监站副站长。未及时向分管领导报告昭苏县人民政府关于夏塔景区基础设施建设推进会工作要求，落实昭苏县人民政府关于夏塔景区基础设施建设推进会工作要求不到位，未认真开展项目监督工作，未发现施工单位违规施工问题。对事故发生负有直接责任。

依据《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十九条第二项规定，由伊犁州纪委监委给予政务警告处分。

5. 昭苏县水利局

翟新义，男，群众，2015年11月任昭苏县水利局党组副书记、局长，2019年被开除党籍、政务撤职。未履行2016年夏塔景区将军桥工程建设方案审查职责，在工程项目开工建设后，仍未履行督促报审职责，对夏塔景区将军桥工程违规建设失管失察。对事故发生负有主要领导责任。

依据《中华人民共和国公职人员政务处分法》第二十七条、第三十九条第二项规定，本应给予政务处分，因其已于2022年退休，免予政务处分，由伊犁州纪委监委给予诫勉处理。

6. 伊犁州文旅局

(1) 贾娜尔·阿汗，女，中共党员，2019年2月任伊犁州文旅局党组副书记、局长。未正确履行“三管三必须”职责，未采

取有效措施监督指导景区落实安全生产责任制、健全安全管理制度、加强事故隐患排查治理。未认真贯彻落实自治区关于加强浮桥吊桥类设施项目安全管理工作的部署要求，未督促县市行业监管部门压实旅游景区内吊桥的安全监管责任，对夏塔景区长期存在重大事故隐患的问题失管失察。对事故发生负有重要领导责任。

依据《中国共产党问责条例》第七、第八条规定，由伊犁州党委给予批评教育并责令作出书面检查。

(2) 张春明，男，中共党员，2022年6月任伊犁州文旅局党组书记、副局长。未正确落实“党政同责、一岗双责”安全生产责任和履行“三管三必须”职责。未督促县市行业监管部门压实旅游景区内吊桥的安全监管责任，未采取有效措施监督指导景区落实安全生产责任制、健全安全管理制度，对夏塔景区长期存在重大事故隐患的问题失管失察。对事故发生负有重要领导责任。

依据《中国共产党问责条例》第七、第八条规定，由伊犁州党委给予批评教育并责令作出书面检查。

7. 伊犁州发改委

(1) 姜福成，男，中共党员，2013年12月任伊犁州发改委党组成员、纪检组组长，分管重点项目管理工作。未持续跟进专家评审会提出“初步设计报告建设内容与可研批复建设内容不符”的问题督促整改，依然批复同意初步设计，未安排、

督促昭苏县严格执行招标投标制度和工程监理制度，未安排对夏塔景区项目资金执行情况进行监督、检查和稽查，未发现项目增加两座吊桥的问题。对事故发生负有重要领导责任。

依据《中国共产党问责条例》第七、第八条规定，由伊犁州纪委监委给予批评教育。

(2) 陈胜，男，中共党员，2015年4月任伊犁州发改委重点项目管理处干部。对夏塔景区项目初步设计评审把关不严，针对2016年3月6日专家评审会提出的“初步设计报告建设内容与可研批复建设内容不符”的问题督促整改不到位，未对初步设计报告修改情况持续跟进监督，在初步设计报告未定稿修改的情况下，经有关领导同意出具初步设计批复。落实项目监督管理不到位，未督促昭苏县严格执行招标投标制度和工程监理制度，未对夏塔景区项目资金执行情况进行监督、检查和稽查。对事故发生负有直接责任。

依据《中国共产党问责条例》第七、第八条规定，由伊犁州纪委监委给予诫勉处理。

8. 自治区天山西部国有林管理局昭苏分局

(1) 刘继堂，男，中共党员，2015年7月—2019年5月期间先后担任自治区天山西部国有林管理局昭苏分局局长、党委书记。落实《新疆夏塔古道国家级森林公园总体规划（2012年—2021年）》不到位，对夏塔古道国家级森林公园内开展的夏塔景区基础设施建设项目规划审核不严，建设内容监管不力，

未及时发现将军桥在 2016 年建设阶段结构体系重大设计变更问题，未纠正将军桥建设阶段违反总体规划的违规行为，对夏塔古道国家级森林公园的开发、建设、管理失职失责。对事故发生负有重要领导责任。

依据《中国共产党问责条例》第七、第八条规定，由自治区纪委监委派驻组给予诫勉处理。

(2) 库尔班江·玉赛因，男，中共党员，2013 年 1 月任自治区天山西部国有林管理局昭苏分局党委委员、副局长。对夏塔古道国家森林公园的开发、建设、管理等各项工作不安排、不部署，对《新疆夏塔古道国家级森林公园总体规划（2012 年—2021 年）》落实情况不了解不掌握。对夏塔景区基础设施建设项目规划审核不严格，未及时发现将军桥在 2016 年建设阶段结构体系重大设计变更问题，未纠正将军桥建设阶段违反总体规划的违规行为，造成违反总体规划将军桥建设项目建成并投入使用。在夏塔景区基础设施建设项目建设中，未对实际建设项目符合规划情况进行监督，造成项目建设内容失管漏管，对夏塔古道国家级森林公园的开发、建设、管理失职失责。对事故发生负有主要领导责任。

依据《中国共产党纪律处分条例》第一百三十一条第一款规定，由自治区纪委监委派驻组给予党内警告处分。

(3) 丁雷，男，中共党员，2014 年 4 月任自治区天山西部国有林管理局昭苏分局产业科科长。对《新疆夏塔古道国家级

森林公园总体规划（2012年—2021年）》落实情况不了解不掌握，对夏塔景区基础设施建设项目规划审核不负责，未认真审核夏塔景区基础设施建设项目符合《新疆夏塔古道国家级森林公园总体规划（2012年—2021年）》情况，未及时发现将军桥在2016年建设阶段结构体系重大设计变更问题，未纠正将军桥建设阶段违反总体规划的违规行为，造成违反总体规划将军桥建设项目建成并投入使用。对夏塔古道国家森林公园的管理不力，不认真履行管理职责，在夏塔景区基础设施建设项目建设期间，未对实际建设项目符合规划情况进行监督、复核，造成项目建设内容失管漏管，对夏塔古道国家级森林公园的开发、建设、管理失职失责。对事故发生负有直接责任。

依据《中国共产党纪律处分条例》第一百二十一条第一款、第一百三十条第一款、《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十九条第二项规定，由自治区纪委监委派驻组给予党内严重警告（影响期为二年）、政务撤职处分。

9. 昭苏县委、县政府

（1）王吉昆，男，中共党员，2024年4月任昭苏县委常委、常务副县长，分管县财政、文旅、住建等部门。未正确履行安全生产属地领导责任，对分管行业领域安全生产存在的事故隐患分析研判不到位，对重点行业领域尤其是旅游部门安全监管虚化弱化的问题重视不够。督促指导分管行业领域部门、单位落实“三管三必须”有缺失，导致夏塔景区事故隐患未督促整改、

形成闭环。未认真督促执行安全生产考核制度，“6·19”事故责任单位牧歌集团 2024 年度考核仍然为 93 分。对事故发生负有主要领导责任。

依据《中国共产党纪律处分条例》第一百三十条第一款规定，由伊犁州纪委监委给予党内严重警告处分。

（2）王辉，男，中共党员，2023 年 4 月任县委副书记，分管县文体广旅局。落实“党政同责、一岗双责”和安全生产属地领导责任不到位，未全面精准分析辖区内存在的安全风险和事故隐患，对夏塔景区重大事故隐患不整改、隐患排查治理走过场等问题处置不力。未有效督促分管部门健全和落实安全生产责任制，未结合实际贯彻落实《伊犁州第二季度重点行业领域安全风险分析及对策措施》，未对景区设施设备安全风险等方面作出部署。对事故发生负有重要领导责任。

依据《中国共产党处分违纪党员批准权限和程序规定》第三条、第四十一条规定，按照干部管理权限，将问题线索移交江苏省对口支援新疆伊犁州前方指挥部党委处理。

（3）阿比连·阿布都海依尔，男，中共党员，2021 年 9 月任昭苏县委副书记、县长。未认真贯彻落实党中央以及自治区党委关于安全生产的决策部署、指示精神和安全生产法律法规，未正确履行安全生产属地领导责任。在 2024 年“6·19”事故之后不汲取教训，未依法完成事故调查处理工作，还未结合实际分析研判安全生产风险和事故隐患、制定有效管控措施，对

景区存在的安全监管空白问题失管失察。特别是昭苏县人民政府2025年7月才研究通过《昭苏县政府领导安全生产年度任务清单》，也未有效统筹协调县安全生产委员会及县文化和旅游局等职能部门依法依规履行安全监管职责。对事故发生负有主要领导责任。

依据《中国共产党纪律处分条例》第一百三十一条第一款、《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十九条第二项规定，由自治区纪委监委给予党内警告、政务记过处分。

(4) 侯陶，男，中共党员，2021年1月任昭苏县委书记。未认真贯彻落实党中央以及自治区党委关于安全生产的决策部署、指示精神和安全生产法律法规，未有效落实安全生产“党政同责、一岗双责”责任。县委常委会关于安全生产议题基本为常规性传达学习，结合实际分析研判安全生产风险和事故隐患、制定有效管控措施不到位。对县政府未依法完成2024年将军桥“6·19”事故调查处理工作领导督促不力，导致同类事故再次发生。对事故发生负有主要领导责任。

依据《中国共产党纪律处分条例》第一百三十一条第一款、《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十九条第二项规定，由自治区纪委监委给予党内警告、政务记过处分。

10. 伊犁州党委、政府

(1) 李占超，男，中共党员，2023年6月任州政府党组成员，分管文旅、体育工作。未正确履行安全生产属地领导责任，

分析研判旅游领域安全风险不全面、不精准。督促分管行业领域落实“三管三必须”职责不力，推动旅游领域安全生产治本攻坚三年行动成效不明显。对近年来旅游领域发生的事故教训汲取不深刻，督促开展旅游景区安全风险管控和隐患排查治理工作有差距，对文旅部门履行安全生产行业监管职责不到位的问题失管失察。对事故发生负有重要领导责任。

依据《中国共产党问责条例》第七、第八条规定，由伊犁州党委给予批评教育。

(2) 赵庆红，男，中共党员，2023年5月任州党委副书记，分管旅游工作。未正确落实“党政同责、一岗双责”安全生产责任，未全面研判安全风险和事故隐患，督促指导基层落实安全生产责任制力度不够，压力传导层层递减。开展旅游领域安全生产治本攻坚三年行动成效不明显，未有效排查治理旅游领域重大事故隐患。对近年来旅游领域发生的事故教训汲取不深刻，督促旅游部门开展景区安全风险管控和隐患排查治理工作有差距。对事故发生负有重要领导责任。

依据《中国共产党问责条例》第七、第八条规定，由伊犁州党委给予批评教育。

(四) 有关责任单位

1. 有关生产经营单位

(1) 旅游服务公司

对事故发生负有责任。建议由伊犁州应急管理局依据《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条第二项规定进行处罚；伊犁州文旅局依据《中华人民共和国旅游法》有关规定责令停业整顿直至符合开放条件，并进行处罚，同时记入信用档案，向社会公布；旅游景区质量等级评定机构按照《旅游景区质量等级管理办法》有关规定对夏塔景区质量等级给予相应处理^[38]。

（2）牧歌集团

对事故发生负有责任。建议由伊犁州应急管理局依据《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条第二项规定进行处罚。

（3）中铁八局三公司

对事故发生负有责任。建议由伊犁州应急管理局依据《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条第二项规定进行处罚；伊犁州住房和城乡建设局依据《建设工程质量管理条例》第六十四条规定进行处罚。

（4）中交国通

建议自治区市场监督管理局会同自治区交通运输厅依法依规进行处理。

（5）伊犁交峰

[38] 《旅游景区质量等级管理办法》第二十五条：对游客好评率较低、社会反响较差、发生重大安全事故、被游客进行重大投诉经调查情况属实及未按时报送数据信息或填报虚假信息的景区，视情节给予相应处理。

建议自治区市场监督管理局会同自治区交通运输厅依法依规进行处理。

2. 有关监管部门、单位

(1) 景区管委会

建议昭苏县委、县政府约谈景区管委会主要负责人。景区管委会向昭苏县委、县政府作出深刻书面检查。

(2) 昭苏县国资中心

建议昭苏县委、县政府约谈昭苏县国资中心主要负责人。昭苏县国资中心向昭苏县委、县政府作出深刻书面检查。

(3) 昭苏县文体广旅局

建议昭苏县委、县政府约谈昭苏县文体广旅局主要负责人。昭苏县文体广旅局向昭苏县委、县政府作出深刻书面检查。

(4) 昭苏县水利局

建议向昭苏县委、县政府作出深刻书面检查。

(5) 昭苏县住建局

建议昭苏县委、县政府约谈昭苏县住建局主要负责人。昭苏县住建局向昭苏县委、县政府作出深刻书面检查。

(6) 伊犁州文旅局

建议伊犁州党委、政府约谈州文旅局主要负责人。州文旅局向伊犁州党委、政府作出深刻书面检查。

(7) 伊犁州发改委

建议向伊犁州党委、政府作出深刻书面检查。

(8) 自治区天山西部国有林管理局昭苏分局

建议向自治区天山西部国有林管理局作出深刻书面检查。

(9) 昭苏县委、县政府

建议伊犁州党委、政府约谈昭苏县委、县政府主要领导。

昭苏县委、县政府向伊犁州党委、政府作出深刻书面检查。

(10) 伊犁州党委、政府

建议向自治区党委、政府作出深刻书面检查。

3. 其他相关单位

伊犁广华、伊犁森磊、市政设计院、腾联公司等生产经营单位在涉事桥梁建设、第一次维修阶段存在的违法违规行为，因与2025年8月6日事故无直接关联，交由伊犁州和乌鲁木齐市依法依规处理。

七、事故教训

(一) 安全发展理念树得不牢，统筹发展和安全有偏差

习近平总书记强调，各级党委和政府、各级领导干部要牢固树立安全发展理念，始终把人民群众生命安全放在第一位，坚决贯彻发展决不能以牺牲人的生命为代价这一观念。“8·6”较大吊桥桥面倾斜坠落事故反映出属地安全生产责任不落实、安全发展理念树得不牢，存在重发展轻安全的思想和麻痹侥幸心理。地方党委、政府对习近平总书记关于安全生产重要论述和重要指示批示精神学习领会不够深入，贯彻落实自治区党委、政府关于安全生产工作部署要求有偏差，未有效组织开展浮桥吊桥类设施项目安全管理专项治理。未深刻汲取“6·19”事故教训，

对将军桥等重点设施的安全风险研判不足，督促企业落实主体责任不力，隐患排查治理走过场、流于形式，导致事故再次发生。这警示我们，安全责任重于泰山，我们必须坚守发展决不能以牺牲安全为代价这条红线。

（二）企业安全生产主体责任严重不落实，违法违规“带病”经营

习近平总书记强调，各生产单位要强化安全生产第一意识，落实安全生产主体责任，加强安全生产基础能力建设，坚决遏制重特大生产安全事故发生。生产经营单位重效益、轻安全，无视法律法规，安全生产意识淡薄。安全生产主体责任缺失，主要负责人、安全管理人员未履行法定职责，安全生产责任制虚化。企业内部管理混乱，安全管理机构不健全，上级公司直接插手子公司事务，安全管理人员长期挂名外用。未建立安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，隐患排查治理走过场、浮于表面，对重大事故隐患视而不见。未深刻汲取“6·19”事故教训，盲目维修施工建设，未经验收开放通行，监督把关层层失守，致使同类悲剧再次发生。

（三）部门安全监管不到位，“三管三必须”未落实

将军桥维修项目监督管理涉及多个部门、多个环节，景区管委会、文旅、住建、国资中心等部门未落实“三管三必须”要求，层层失管漏控不履责，造成全链条监管脱节，导致事故发生。景区管委会未深刻汲取“6·19”事故教训，本应履行对景区的经营指导、监督检查职责，却对夏塔景区两次桥梁维修项目违规建

设听之任之。县文旅部门未履行行业监管职责，安全生产监督检查流于形式，对将军桥长期存在重大事故隐患视而不见，失管失察。县住建部门对将军桥建设、维修项目推脱监管责任，造成从施工至验收全程监管缺位。县国资中心未履行出资人安全管理职责，设置考核指标不科学、不精准，导致牧歌集团未正确履行安全生产管理责任。事故警示我们，必须围绕“一件事”全链条明确、分解、落实安全生产相关责任，拧紧监管链条才能真正守住安全底线。

（四）治本攻坚推动不力，排查治理隐患流于形式

开展安全生产治本攻坚三年行动是系统性治理解决安全生产深层次矛盾问题，从根本上消除事故隐患，防范遏制重大事故的重要举措，是当前安全生产工作的主线。此次事故暴露出地方党委、政府和部门落实自治区安全生产治本攻坚三年行动打折扣，安全生产深层次矛盾和问题不聚焦，“人防、技防、工程防、管理防”措施虚化弱化，安全生产短板弱项依然突出。文旅部门没有把浮桥吊桥类设施项目专项治理与安全生产治本攻坚三年行动结合起来，企业主要负责人、安全管理人员、从业人员安全教育培训缺失，未组织学习《文化和旅游领域重大事故隐患判定标准》，重大事故隐患查不出。景区对安全生产治本攻坚三年行动不知晓，监管责任未有效落实，安全工作被动应付。

（五）现场应急救援准备不充分、应急处置能力不足

事故暴露出企业和相关部门在应急救援准备和现场处置方面存在明显短板。企业主体责任未落实，未组织开展应急演练，先期处置缺乏有效性；事故信息报送不规范。景区管委会和文旅部门未制定相应的应急救援预案，未能及时、有效参与现场应急处置工作。地方政府应急指挥机制存在薄弱环节，预案启动后各部门未能迅速依照职责响应和协同处置。反映出昭苏县委、县政府和文旅部门底线思维不强、应急准备虚化、实战能力欠缺等问题，必须深刻汲取事故教训，强化应急救援准备。

八、事故防范和整改措施

（一）深入学习贯彻习近平总书记关于安全生产重要论述和重要指示批示精神，坚决扛牢安全生产属地责任

地方各级党委、政府和部门要深入学习贯彻习近平总书记关于安全生产重要论述和重要指示批示精神，坚持“人民至上、生命至上”，进一步提高做好安全生产工作的政治自觉、思想自觉、行动自觉，真正树牢底线思维、红线意识。要统筹发展和安全，深刻汲取“8·6”事故惨痛教训，严格落实“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”要求，层层压实党政领导责任、部门监管责任和企业主体责任，全面分析研判旅游等重点行业领域安全风险，紧盯薄弱环节采取有力有效防控措施，确保重大风险安全可控、重大事故隐患动态清零，切实以高水平安全保障高质量发展。

（二）厘清景区“全链条”监管职责，压紧压实各方安全管理责任

地方各级党委、政府要持续强化“党政同责、一岗双责”，拧紧“三管三必须”责任链条，针对景区安全监管“一件事”，对项目立项、审批、建设、验收、运营管理等全流程、各环节，逐一明确相关部门的监管职责，彻底消除监管空白和责任盲区。对自治区党委、政府关于旅游安全作出的安排部署、印发的《自治区自助性户外运动安全管理暂行办法》等相关制度文件落实情况进行“回头看”，真正打通安全生产“最后一公里”。建立健全安全生产考核制度，把重大事故隐患长期未整改、未实现动态清零作为重要考核指标，充分运用好考核结果。督促指导有关部门严格履行职责，持续深入开展安全生产专项整治行动，狠抓源头防范，实施综合治理，从根本上消除事故隐患。对重大事故隐患长期失察、问题隐患避重就轻、履职不力造成事故的，严格落实“四不放过”原则，依法严肃追责问责。

（三）织密安全监管防护网，加强全链条全过程监管

旅游景区安全涉及业态多、点位广、链条长，容易出现监管盲区。各行业监管（主管）部门要进一步增强工作主动性，按照“三管三必须”和“谁审批、谁负责，谁主管、谁负责”要求，认真落实本行业领域安全监管职责，全力防控重大安全风险、精准整治各类事故隐患，依法依规严厉打击各类非法违法行为。发改部门要依法加强投资项目审批、实施等全流程监管，日常调度和监督检查项目实施、资金使用等情况，确保项目建设符合规划设计要求；住建部门要切实履行对建设工程勘察、设计及建设工程质量监督责任，依法查处未经许可擅自开工建

设、未经验收即交付使用等违法行为；文旅、林草、水利、森林公园管理单位、景区管委会等部门要强化监管执法效能，严格规范精准执法，严防只检查不处罚等“宽松软”现象，建立健全常态化联合执法机制，推进问题线索跨部门联合处置。

（四）深化旅游领域治本攻坚，全面排查治理事故隐患

文旅部门要深入推进旅游领域安全生产治本攻坚三年行动，细化年度重点工作任务，切实提高风险隐患排查整改质量、提升发现问题和解决问题的能力水平，推动重大事故隐患动态清零。指导督促旅游领域生产经营单位落实安全生产主体责任，建立健全安全管理机构和安全生产规章制度，严格落实风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，常态化组织开展景区内各类运营设施特别是高风险项目全域性、系统性安全风险评估和鉴定，对照判定标准开展整体性安全风险评估，建立隐患问题台账，公开作出清零承诺，常态化落实自查自改工作机制。对照文化和旅游领域重大事故隐患判定标准，细化制定执法检查重点事项清单，开展专项执法检查。定期组织从业人员开展安全生产教育培训和应急演练，确保取得实效。对安全生产问题突出的生产经营单位进行督导帮扶，建立生产经营单位事故隐患内部报告奖励和举报监督机制，推动安全生产从事后处置向事前预防转型。

（五）加强应急预案演练，提升应急处置能力和水平

地方党委、政府和文旅部门要强化应急预案体系建设，督促旅游企业和景区管理单位针对涉河涉沟涉山旅游等高风险区

域编制专项应急救援预案，增强预案的针对性、实用性和可操作性。常态化开展应急演练，定期组织文旅、应急、卫健等部门及企业开展应急演练，重点检验信息报告、人员疏散、救援协调、医疗救治等环节，强化部门联动，确保响应迅速、处置有序。推动企业依法建立专兼职应急救援队伍，配足救援装备，开展企业从业人员应急培训，提高应急救援能力和水平。广泛开展防灾救灾知识普及，积极营造“人人讲安全、个个会应急”的社会氛围，切实提升公众避险逃生和自救互救能力。