



应急管理部相关司局负责人就《防范化解尾矿库安全风险工作方案》答记者问

2020-03-20 18:34

来源:

字体:【大中小】

打印

经国务院同意，应急管理部、国家发展改革委、工业和信息化部、财政部、自然资源部、生态环境部、水利部和中国气象局日前联合印发了《防范化解尾矿库安全风险工作方案》（应急〔2020〕15号）。应急管理部相关司局负责人就有关问题回答了记者的提问。

问：尾矿库主要安全风险是什么？我国尾矿库的现状怎么样？

答：尾矿库是贮存金属非金属矿山矿石选别后排出尾矿的场所，依据地形条件分为山谷型、傍山型、平地型、截河型 4 类，我国尾矿库绝大多数为山谷型。山谷型尾矿库是在山谷谷口处筑坝形成的尾矿库。尾矿库是一个由尾砂堆积形成的具有高势能的危险源，尾矿库一旦发生溃坝会产生泥石流，可能对其下游居民和设施安全造成严重的威胁，容易导致重大人员伤亡和财产损失。国内外历史上都曾发生过特别重大尾矿库溃坝事故。2008年9月8日，山西省临汾市襄汾县新塔矿业有限公司980沟尾矿库发生溃坝事故，造成277人死亡、4人失踪；2019年1月25日，巴西淡水河谷公司尾矿库发生溃坝事故，据媒体报道，该起事故约造成350多人死亡或失踪。

目前，我国共有尾矿库近8000座，总量居世界第一。尾矿库数量居前10位的省份分别为河北、辽宁、云南、湖南、河南、内蒙古、江西、山西、陕西、甘肃，占总数的75.1%。其中，“头顶库”（初期坝坡脚起至下游尾矿流经路径1公里范围内有居民或重要设施的尾矿库）1112座，数量排前10位的省份分别为：湖南、河北、河南、辽宁、云南、江西、湖北、甘肃、山西、山东，占总数的73.9%。

问：我国在防范化解尾矿库安全风险工作方面已经开展了哪些工作？成效如何？还存在什么问题？

答：党中央、国务院历来高度重视尾矿库安全生产工作，中央领导同志多次就尾矿库安全生产工作作出重要指示批示，持续推动强化尾矿库安全生产工作，促进尾矿库安全保障水平不断提升。多年来，各有关部门在尾矿库安全生产方面做了大量工作：一是持续健全法规标准体系。出台了《尾矿库安全监督管理规定》《尾矿库安全规程》等部门规章和安全标准。二是持续强化安全监管。将尾矿库纳入重点监管执法对象，严厉打击违法违规行为。三是持续开展综合治理。2007—2018年间，相继组织开展了尾矿库专项整治和综合治理行动，以及“头顶库”综合治理，中央财政给予了必要保障，带动地方和企业加大投入，对无主库、废弃库、“头顶库”和危、险、病库进行了治理。四是持续推广先进适用技术。三等以上尾矿库全部建立在线监测系统，一次建坝、干式堆排等技术工艺得到广泛应用。经过多年努力，我国尾矿库安全保障水平得到较大提升，尾矿库安全生产形势持续稳定好转，自2008年以来，连续11年没有发生重特大生产安全事故。

在看到近年来工作成绩的同时，我们也清醒地认识到，尾矿库安全生产方面仍然存在不少问题。一是企业主体责任落实不到位。部分尾矿库安全管理粗放，现场安全管理不到位，不按设计运行、在线监测系统运行不稳定、应急物资储备不足、没有开展应急演练等问题比较突出。加之近年来大部分尾矿库所属企业处于亏损或者微利状态，安全投入不足。二是源头准入不严格，闭库销号不及时，尾矿库数量仍然偏多。有的地方准入把关不严，部分新建尾矿库安全设施先天不足。大量完成闭库治理的尾矿库已不具备尾矿库基本属性，却没有及时销号，仍然按照尾矿库进行管理，尾矿库总量居高不下。同时，随着土地征用政策收紧，尾矿库企业征地越来越困难，有的企业在原有尾矿库基础上不断加高扩容，甚至未经批准擅自行动，导致安全风险加大。三是尾矿库尤其是“头顶库”安全风险仍然很大，而尾矿库企业安全风险管控能力有待进一步提升。全国共有“头顶库”1112座，涉及下游居民40余万人，一旦防控不力发生溃坝，极有可能酿成重特大事故。而当前大部分尾矿库企业缺乏风险意识，不掌握风险知识，安全风险管控措施制定不科学或者落实不到位。前期开展“头顶库”综合治理过程中，部分尾矿库采用隐患治理方式进行了治理，虽然基本上消除了安全隐患，但其本质保障水平并没有提高。尾矿库安全风险监测预警机制不健全，各级应急管理部门尾矿库安全风险监测预警信息平台不完善，占尾矿库数量绝大多数的四、五等尾矿库尚未建立在线监测系统。四是监管执法力度有所减弱。一些地方由于长期没有发生尾矿库生产安全事故，盲目乐观，忽视风险管控，对一些尾矿库动态变化情况掌握不清，治理措施和监管执法力度有所减弱，部分地区各相关部门未能有效形成执法合力，导致尾矿库企业违法违规行为屡禁不止。

问：此次出台的方案有哪些亮点？与以往的要求相比有哪些突破？

答：此次出台的方案，在评估分析前期工作成效基础上，结合当前我国尾矿库现状，针对存在的突出问题，从事前、事中、事后全过程发力，提出了一些新的要求：一是进一步夯实了各方面责任。在地方人民政府领导责任方面，吸收部分地区成功经验，提出实行地方人民政府领导尾矿库安全生产包保责任制；在部门监管责任方面，提出要从产业规划、立项审批、用地审批、安全监管、林地草原征用、河道保护、水土保持等方面全面推进防范化解尾矿库安全风险工作；在企业主体责任方面，首次明确提出尾矿库企业要配备专业技术人员管理尾矿库，以解决尾矿库企业不会管或管不好的问题。二是实施尾矿库总量控制和公告制度。首次提出尾矿库总量控制的目标，要求各省（自治区、直辖市）对本地区尾矿库实施总量控制，自2020年起，在保证紧缺和战略性矿产矿山正常建设开发的前提下，尾矿库数量原则上只减不增。要求各地实行尾矿库基本情况公告制度，每年年初将上年度尾矿库数量、名称、地址等信息在当地政府和有关部门网站以及当地其他主流媒体上公告，确保每座尾矿库都公开透明，接受全社会监督。三是进一步提高准入门槛。提高了尾矿库准入条件，要求严格控制新建独立选厂尾矿库，严禁新建“头顶库”、总坝高超过200米的尾矿库，严禁在距离长江和黄河干流岸线3公里、重要支流岸线1公里范围内新（改、扩）建尾矿库，新建四等、五等尾矿库必须采用一次建坝方式，严禁审批“头顶库”、运行状况与设计不符的尾矿库加高扩容项目。四是强化闭库治理和销号，建立健全尾矿库退出机制。要求各省级人民政府组织制定尾矿库闭库销号管理办法，对已完成闭库治理的尾矿库实施销号，不得再作为尾矿库进行使用。要求停用时间超过3年的尾矿库、没有生产经营主体的尾矿库，必须在1年内完成闭库治理并销号。五是进一步防范化解“头顶库”安全风险。要求对于前期已采用隐患治理方式进行治理但本质保障水平没有提高的“头顶库”，要督促企业进一步完善治理方案，采用闭库销号或升级改造、尾矿综合利用等方式进行治理。“头顶库”企业每年要对“头顶库”进行一次安全风险评估。尾矿库下游1公里范围内不得新设置居民区、工矿企业、集贸市场、休闲健身娱乐广场等人员密集场所。六是进一步健全尾矿库安全风险监测预警机制，提升安全监管信息化水平。进一步扩大尾矿库在线安全监测系统覆盖范围，要求到2022年6月底前，湿排尾矿库要实现对坝体位移、浸润线、库水位等的在线监测和重要部位的视频监控，干式堆存尾矿库要实现对坝体表面位移的在线监测。地方各级应急管理部门要建立完善尾矿库安全风险监测预警信息平台，实现与企业尾矿库在

线安全监测系统的互联互通；各省（自治区、直辖市）尾矿库安全风险相关信息要接入国家灾害风险综合监测预警信息平台，切实提高尾矿库安全监管的信息化水平。

问：工作方案中要求，自2020年起，全国尾矿库数量原则上只减不增。请问将采取哪些措施实现这一目标？

答：从尾矿库数量变化趋势来看，自2007年以来，全国尾矿库数量已经连续12年呈逐年减少趋势。从现实需要来看，尾矿库在对矿业经济发展提供重要支撑的同时，占用大量土地资源，也给安全生产和生态环境保护带来巨大压力，逐步把尾矿库数量压下去已经成为各地普遍的意愿。

为实现尾矿库数量“只减不增”这个目标，《工作方案》中从两个方面进行了制度设计。一方面是“控增量”，就是控制新增尾矿库数量。在这个方面，一是要求各地采取等量或减量置换等政策措施对本地区尾矿库实施总量控制，自2020年起，在保证紧缺和战略性矿产矿山正常建设开发的前提下，做到尾矿库数量原则上只减不增。二是鼓励新开发矿山项目优先利用现有尾矿库；对于确需配套新建尾矿库的，要求各有关部门严格新建尾矿库项目立项、项目选址、河道保护、安全生产、生态环境保护等方面的审查，对于不符合产业总体布局、国土空间规划、河道保护、安全生产、水土保持、生态环境保护等国家有关法律法规、标准和政策要求的，一律不予批准。另一方面是“减存量”，就是逐步减少现有尾矿库数量。在这个方面，一是强化尾矿库闭库治理，对于运行到设计最终标高或者不再进行排尾作业的尾矿库，以及停用时间超过3年的尾矿库、没有生产经营主体的尾矿库，必须在1年内完成闭库治理并销号。各省级人民政府要组织制定尾矿库闭库销号管理办法，对已完成闭库治理的尾矿库，必须由县级以上地方人民政府公告实施销号，不得再作为尾矿库进行使用，不得重新用于排放尾矿。二是加大政策引导和支持力度，积极推广尾矿回采提取有价值组分、利用尾矿生产建筑材料、充填采空区等尾矿综合利用先进适用技术，鼓励尾矿库企业通过尾矿综合利用减少尾矿堆存量乃至消除尾矿库。通过这两个方面的措施，我们就可以把尾矿库增量控制住，存量减下去，实现总量“只减不增”的目标，从源头上消除尾矿库安全风险。

问：对尾矿库实行总量控制后，一些尾矿库企业可能会利用现有尾矿库，对其进行加高扩容，这样做有没有安全风险？如何强化监管？

答：这个问题是起草工作方案时重点考虑的问题之一。对尾矿库实行总量控制，新建尾矿库必然会受到严格限制，在这种情况下，肯定会有一部分尾矿库企业在充分论证的基础上，选择通过加高扩容来延长尾矿库服务年限。需要强调的是，文件对“头顶库”明确禁止加高扩容，对其他尾矿库，虽然没有禁止进行加高扩容，但也不鼓励这么做，因为尾矿库加高扩容会导致其安全风险相应增大。对尾矿库进行加高扩容，必须首先对其坝体稳定性和排洪系统是否能够满足加高扩容需要进行充分论证，如果不顾尾矿库实际运行情况盲目加高扩容，极易导致溃坝事故发生，必须慎之又慎。2006年陕西省商洛市镇安县黄金矿业有限责任公司尾矿库“4·30”溃坝事故、2007年辽宁省鞍山市海城西洋鼎洋矿业有限公司尾矿库“11·25”溃坝事故，以及2008年山西省临汾市襄汾县新塔矿业有限公司980沟尾矿库“9·8”溃坝事故，都是由于企业擅自对尾矿库实施加高扩容造成的。

对于一些确实需要实施的尾矿库加高扩容工程，不论是企业安全管理还是政府部门安全监管，都必须采取比新建尾矿库更加严格的管控措施。从政府层面讲，一是严禁批准“头顶库”以及运行状况与设计不符的尾矿库加高扩容项目。二是要强化该类项目工程勘察、安全评价、水土保持、环境影响评价、工程设计、施工监理等工作，凡不满足国家有关法律法规、标准和政策要求的，一律不予批准。三是要加大工程实施过程中的监督检查力度，督促企业严格按照审批文件施工。从企业层面讲，一是在工程实施之前要进行充分论证。要进行工程勘察、安全预评价和环境影响评价，对于工程勘察或安全预评价、环境影响评价结论为不宜加高扩容的，坚决不得实施加高扩容。二是必须委托具备相应资质的设计单位进行安全设施设计，安全设施设计必须充分考虑加高扩容带

来的安全风险，采取有效的应对措施，并报应急管理部门审批。同时，要编制水土保持方案报水利部门审批。三是必须严格按照批准的安全设施设计、环境影响评价和水土保持方案等组织施工。委托具备相应资质的监理单位进行全程施工监理，做好隐蔽工程的监理记录和资料存档。项目建设过程中发生重大变更，必须报经原审批部门批准后方可继续施工。四是加高扩容工程施工完成后，尾矿库企业要按照相关法律法规和标准规范要求，认真组织进行安全设施竣工验收，取得安全生产许可证以后方能投入正式生产。

问：工作方案中明确提出，严禁在距离长江和黄河干流岸线3公里、重要支流岸线1公里范围内新（改、扩）建尾矿库，请问这是出于什么考虑？

答：这是贯彻落实长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”和黄河流域生态保护和高质量发展战略决策部署，从源头上防范化解尾矿库安全风险的重要举措。推动长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展是以习近平总书记为核心的党中央作出的重大决策，是关系国家发展全局的重大战略。习近平总书记多次发表重要讲话，从中华民族长远利益出发，系统谋划长江经济带和黄河流域发展的全局性、根本性、战略性问题，明确了“共抓大保护、不搞大开发”和“生态优先、绿色发展”的原则。

尾矿库选址距离长江和黄河流域水体较近，一旦出现溃坝、漫顶，不仅威胁人民群众生命财产安全，还易导致长江、黄河生态环境和水资源破坏。严禁在距离长江和黄河干流岸线3公里、重要支流岸线1公里范围内新（改、扩）建尾矿库，就是要按照党中央、国务院关于推动长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展的决策部署，牢固树立安全发展理念，进一步严格尾矿库准入，从源头上控制距离长江和黄河流域水体较近的尾矿库数量，切实降低长江和黄河流域安全生产和生态环境风险。

问：请问可以采取哪些措施降低尾矿库溃坝事故和环境事件损失？有哪些应急响应机制？

答：尾矿库一旦溃坝，其尾砂流速快，应急时间短，下游居民撤离和环境污染治理难度大，所以有效的应急响应机制对降低尾矿库溃坝导致的安全损失和环境污染影响发挥着很重要的作用。

《工作方案》从3个方面对尾矿库应急响应机制提出了明确要求。一是尾矿库企业要建立健全应急机制。尾矿库企业要切实完善溃坝、漫顶、排洪设施损毁等事故专项应急预案、环境应急预案和现场处置方案，并向从业人员和下游居民公布，在下游居民区建立应急警报系统，储备必要的应急救援器材、设备和物资。严格执行应急值班、专人巡查和事故信息报告制度，确保一旦发生险情，立即启动应急预案并迅速报告。二是要加强完善和演练应急预案。要求强化地方政府与企业应急预案的合理衔接；定期组织尾矿库企业与政府有关部门、乡（镇）政府及下游居民联合开展应急演练，切实增强应急联动响应能力。国家综合性消防救援队伍和安全生产应急救援队伍要将尾矿库事故救援纳入重点设防范围。三是强化多部门联合应急抢险机制。尾矿库一旦发生溃坝、漫顶，应急管理部门应及时向自然资源、生态环境等有关部门通报相关情况，加强协同联动，采取有效的应急救援措施，防止事故扩大和次生灾害的发生，有效减少人员伤亡、环境污染和财产损失。

问：工作方案提出了5个方面15项重点工作任务，这些都是需要地方人民政府落实的，请问怎样才能确保这些任务真正落实？

答：这5个方面15项重点工作任务，由相关部门按职责分工给予指导，各省级人民政府负责落实。主要从以下3个方面推动地方人民政府落实工作任务。一是明确责任。《工作方案》明确各省级人民政府对本地区防范化解尾矿库安全风险工作负总责，要求各省级人民政府严格落实责任，强化统筹协调，精心组织安排，将工作任务分解细化到具体部门，并督促相关部门和市、县级人民政府抓好落实。二是强化考核。《工作方案》明确国务院安委会将防范化解尾矿库安全风险工作情况纳入对省级人民政府安全生产和消防工作考核的内容，要求地方各级人民政府也要将该项工作纳

入对下级人民政府安全生产和消防工作考核的内容，对工作落实不到位的依法依规严肃追究相关责任人的责任。通过加强责任考核追究，形成一级抓一级，层层抓落实的工作氛围，促进工作落实。

三是加强社会监督。要求充分运用舆论宣传渠道，加大对防范化解尾矿库安全风险知识的宣传力度，凝聚社会对防范化解尾矿库安全风险的共识。强化公众参与，健全举报奖励制度，畅通举报渠道，鼓励公众对防范化解尾矿库安全风险措施落实情况进行监督，引导形成全社会齐抓共治的工作局面。



扫一扫在手机打开当前页面

责任编辑：刘丽萍

相关链接

关于印发防范化解尾矿库安全风险工作方案的通知

网站地图 | 联系我们

主办单位：应急管理部

京ICP备18056520号-2 网站标识码bm34000001



京公网安备11040102700086号



官方微信



官方微博