



《国家安全监管总局关于开展非煤矿山

安全生产专项整治工作的通知》解读

一、文件出台背景

2010年以来，非煤矿山领域共发生重大事故10起，造成135人死亡。重特大事故对党和政府形象、对人民群众的安全感造成巨大冲击。今年1-3月份，全国非煤矿山领域共发生事故82起、死亡102人，同比分别增加15.5%和32.5%，其中较大事故4起、死亡20人，去年同期未发生较大事故，非煤矿山安全生产形势十分严峻。

党中央国务院高度重视安全生产工作，党的十八大、十八届三中、五中全会、全国两会、中央经济工作会等重要会议和《中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》等重要文件，都对遏制重特大事故作出决策部署。为深入贯彻落实党中央国务院系列决策部署和重要指示精神，进一步提高非煤矿山安全保障能力，有效防范遏制非煤矿山生产安全事故特别是重特大事故发生，国家安全监管总局印发了《关于开展非煤矿山安全生产专项整治工作的通知》（安监总管一〔2017〕28号，以下简称《通知》），决定在全国非煤矿山安全生产监管系统深入开展非煤矿山安全生产专项整治工作。

二、专项整治的主要内容

本次专项整治工作紧紧围绕全面遏制重特大事故发生这一目标，牢牢把握非煤矿山重特大事故发生的规律，以易引发较大及以上事故发生的薄弱环节为突破口，坚持目标导向和问题导向，强化源头管控，突出企业主体责任，以严格监管执法为推动力，推动非煤矿山安全生产形势持续稳定好转。主要包括六个方面内容：一是整治违法违规建设和生产行为；二是整治尾矿库“头顶库”和采空区事故隐患；三是整治六类重点事故隐患；四是推动矿山整合技改和整顿升级；五是对长期停产停建矿山的依法监管；六是对与煤共（伴）生矿山的依法监管。

（一）着力整治违法违规建设和生产行为。2001年以来全国非煤矿山共发生40起重特大事故，其中非法违法生产经营建设导致的重特大事故共26起、死亡855人，事故起数和死亡人数均占总数的65%。非法违法行为主要表现在：一是违反矿山建设项目安全设施“三同时”规定。主要表现在无安全设施设计、基建期间擅自投入采矿生产、不按批准的安全设施设计开采，乱采滥挖。二是非法盗采、超层越界开采、以采代探。特别是在部分地区，一个矿体多个开采主体相互争抢资源，井下互相贯通，一矿出事故，多矿受冲击，导致事故扩大。

各地区要严格按照《安全生产法》、《非煤矿山企业安全生产许可实施办法》（国家安全监管总局令第20号）和《建设项目安全设施“三同时”监督管理办法》（国家安全监管总局令第36号）等法律法规，加大对违法行为的处罚力度，对违法违规矿山采取停止供电、停止供应民用爆炸物品等强制措施，督促企业停产整顿，对经停产整顿仍不具备安全生产条件的，坚决依法提请地方政府予以关闭。对盗采、超层越界开采等涉及国土等其他部门的非法违法行为，要建立完善线索和案件移交机制，发现问题及时通报相关部门处理；要积极推动建立联合执法机制，协同推进相关工作。

（二）着力整治尾矿库“头顶库”和采空区事故隐患。据统计，截至2015年底，全国有“头顶库”1425座，下游居民43.4万人。其中，四、五等库占78.3%，这些小型“头顶库”防范事故能力弱、安全管理水平普遍不高，一旦发生险情，特别是发生溃坝时，将会对下游居民和设施造成巨大危害。2001年以来，全国发生的3起重特大尾矿库生产安全事故，均造成下游居民重大伤亡和财产损失。特别是2008年山西襄汾新塔矿业公司“9·8”特别重大尾矿库溃坝事故，造成281人死亡，社会影响极为恶劣。为有效防范和坚决遏制尾矿库“头顶库”重特大事故，2016年国家安全监管总局印发了《遏制尾矿库“头顶库”重特大事故工作方案》（安监总管一〔2016〕54号），要求2018年底前基本完成“头顶库”综合治理工作，推动“头顶库”全面实现安全生产。为突出重点，

《通知》中提出二个方面的要求。一是摸清尾矿库“头顶库”安全生产状况，督促指导尾矿库企业选择隐患治理、升级改造、闭库及销库、尾矿综合利用和搬迁下游居民等方式开展综合治理，做到“一库一册”和“一库一策”。二是加快尾矿库“头顶库”事故隐患治理进度，积极推进生产运行的“头顶库”全部达到安全生产标准化三级以上水平，推动建立“头顶库”预警和应急救援联防联控机制，2017年底前全面消除“头顶库”中的病库。

采空区是诱发透水、坍塌等重特大事故的重要因素，2001年以来发生的40起重特大事故中，有9起和采空区有关，其中6起为保安矿柱受到破坏或采空区顶板受到破坏导致透水事故，3起为采空区大面积坍塌事故（均发生在石膏矿山，采矿方法为房柱法；没有正规设计、违规开采，采空区未及时处理）。据初步统计，到2015年底，全国金属非金属地下矿山共有采空区12.8亿立方米，分布于全国28个省（市、区）。目前，部分矿山企业忽视采空区治理，特别是历史遗留采空区得不到及时处理；一些中小型矿山专业技术力量薄弱，不按设计施工或无设计施工，矿柱留设不规范，造成采空区重叠、交错现象比较普遍。为推进金属非金属地下矿山采空区事故隐患综合治理工作，国务院安委办于2016年印发了《金属非金属地下矿山采空区事故隐患治理工作方案》（安委办〔2016〕4号），提出采用充填法、崩落法、封闭法和搬迁居民等方式进行综合治理，要求到2018年底基本摸清我国金属非金属地下矿山采空区规模和分布状况，基本完成历史上形成的、危险性大的金属非金属地下矿山采空区事故隐患治理任务。《通知》进一步细化了相关工作要求：一是各级安全监管部门要建立健全采空区基础档案，积极协调会同国土资源等部门，认真开展采空区排查摸底，全面细致摸清采空区规模、分布特征、稳定性状况等情况。二是在采空区调查摸底的基础上，要分轻重缓急、突出重点，明确治理重点区域、重点矿山，2017年会同有关部门重点完成治理石膏矿等非金属地下矿山采空区、大面积连片和总体积超过100万立方米的采空区和尾矿库“头顶库”下方的采空区事故隐患。三是积极推动地方政府及相关部门加大工作力度，切实履行采空区治理的监督管理主体责任。四是督促企业根据采空区的实际状况、开采技术条件，开展采空区事故隐患治理工程设计和综合治理工作；对无法及时治理的采空区要建立监测预警系统，发现问题及时处理，确保人员安全。五是源头控制，标本兼治，督促企业规范采空区日常管理，严格按照有关法律法规、标准和规范及时处理采空区，严防产生新的采空区事故隐患。

2016年，国家安全监管总局利用安全生产预防及应急专项资金对尾矿库“头顶库”综合治理和采空区事故隐患治理工作以“以奖代补”形式予以支持，2017年将继续安排专项资金予以支持。各地区、相关企业要严格按照财政部、国家安全监管总局联合下发的《关于印发〈安全生产预防及应急专项资金管理办法〉的通知》（财建〔2016〕280号）和《国家安全监管总局办公厅关于印发安全生产预防及应急专项资金项目管理实施细则和专项资金安排方案及职责分工的通知》（安监总厅财函〔2016〕81号）等文件要求，足额配套落实相应资金，严格专项资金的管理和使用，加强对专项资金支持项目的监督检查，确保专项治理工作取得实效。

（三）着力整治六类事故隐患。通过对2001年至2016年非煤矿山较大以上事故统计分析发现，较大事故类型主要集中在坍塌（34.0%）、中毒和窒息（20.0%）、冒顶片帮（16.1%）、放炮（6.0%）、透水（3.8%）和火药爆炸（3.6%）等六类事故，占到了较大事故总量的83.5%；40起重特大事故中，发生透水和火灾各发生9起，坍塌7起，尾矿库溃坝、采空区冒顶和火药爆炸各发生3起，坠罐2起，中毒和窒息、井喷、车辆伤害、管道爆炸各发生1起。因此，严防中毒和窒息事故、火灾事故、透水事故、坠罐跑车事故、冒顶片帮事故和边坡坍塌事故等六大类事故，是有效减少非煤矿山较大事故，遏制重特大事故发生，促进非煤矿山安全生产形势根本好转的关键。

2014年，国家安全监管总局印发了《关于严防十类非煤矿山生产安全事故的通知》（安监总管一〔2014〕48号），针对非煤矿山中中毒窒息、火灾、透水、爆炸、坠罐跑车、冒顶坍塌、边坡垮塌、尾矿库溃坝、井喷失控和硫化氢中毒、重大海损等十类事故提出了全面具体的防范措施，对减少非煤矿山事故起到了很好的推动作用。2016年，国家安全监管总局印发了《非煤矿山领域遏制重特大事故工作方案》（安监总管一〔2016〕60号），针对非煤矿山可能引发重特大事故的环节，强制推行6项重大风险防控措施。结合上述两个文件要求，《通知》强调了防范六类事故的关键措施。一是针对防范中毒窒息事故，要求为每一位入井人员配备自救器，为从事井下作业的每一个班组配备便携式气体检测报警仪，对未按照要求配备的，要立即责令停产整改。二是针对防范火灾事故，要求严格执行动火作业审批制度，确保动火作业人员安全培训到位，发生事故后严禁盲目施救，对检查发现的违规行为，要依法上限处罚。三是针对防范透水事故，要求严格落实“预测预报、有疑必探、先探后掘、先治后采”等水害防治制度；在水文地质条件中等及以上的地下矿山，配备超前探放水设备。四是针对防范坠罐跑车事故，要求加强提升运输设备操作人员安全培训，确保持证上岗；严格按照规定对提升运输系统进行检测检验和日常维护保养；乘载人数30人及以上的提升罐笼必须将每半年一次的钢丝绳检验报告（平衡用钢丝绳和摩擦式提升机的提升用钢丝绳除外）和每年一次的提升系统检测报告报送安全监管部门。五是针对防范冒顶片帮事故，要求严格执行敲帮问顶制度；开采深度800米及以上的地下矿山必须安装在线地压监测系统；要严格按照设计开采，及时处理采空区，确保矿房、矿柱参数符合要求。六是针对防范边坡坍塌事故，要求严格按设计自上而下分台阶分层开采，并确保道路上山，严禁“一面墙”开采；边坡高度200米以上的露天矿山高陡边坡、堆置高度200米以上的排土场，必须进行在线监测，定期进行稳定性专项分析。

各地区、各企业除了严格落实《通知》中所强调的防范措施外，还要认真贯彻落实上述两个文件中的相关要求。

（四）着力推动矿山整合技改和整顿升级。2012年，国务院印发了《国务院办公厅转发安全监管总局等部门关于依法做好金属非金属矿山整顿工作意见的通知》（国办发〔2012〕54号），建立了金属非金属矿山整顿工作部际联席会议制度，深入开展了为期3年的金属非金属矿山整顿攻坚战，取得了明显成效。截至到2015年底，全国共整顿关闭不符合产业政策、安全保障能力低下和非法违法生产金属非金属矿山27054座，各类非法违法开采行为得到遏制；准入门槛逐渐提高，持证金属非金属矿

山中小型矿山比重比2012年下降了6.7%；事故总量逐步下降，比2012年事故起数和死亡人数分别下降了37.4%和43.5%。

虽然经过为期3年的金属非金属矿山整顿工作，取得了很大的成效，但目前仍然存在以下问题：一是多、小、乱问题仍然突出。截至2016年底，全国金属非金属矿山（含尾矿库）仍有51772座，其中小型矿山占88.3%，产能只占30%左右，但酿成的事故却超过90%；一个矿体多个开采主体以及大矿小开问题依然比较严重；部分地区一个采矿证多个独立生产系统、非法转让采矿权等假整合问题仍然突出。二是设备设施落后问题仍然突出。截至2016年底，全国还有7%的露天矿山和15%的小型地下矿山使用人工装卸矿岩，9%的矿山没有按期淘汰列入目录的落后工艺设备，地下矿山仍在使用的非阻燃电缆42.8 千米、非阻燃风筒1.8 千米、木支护1.9 千米，安全风险仍然很高。三是从业人员安全素质偏低问题仍然突出。截至2016年底，全国仅有22.8%的矿山配有专业技术人员，大部分中小矿山没有风险分析和防控能力；50%以上从业人员是初中以下文化程度，70%以上没有接受过正规安全培训，因现场管理不到位引发的事故占事故总量的80%以上。

借鉴2012年至2015年整顿工作的经验，以及内蒙古、辽宁、吉林、云南、山东等地区非煤矿山整顿升级工作的做法，《通知》对矿山整合技改和整顿升级工作提出了明确要求。一是在目前全国矿业经济仍然不景气的现状下，要充分利用经济手段引导缺乏资金无能力整改隐患，受采空区、水害威胁严重，以及资源接近枯竭的老旧、小矿山关闭退出，进一步降低矿山数量。二是要严把非煤矿山安全生产条件关，对不具备基本安全生产条件的要坚决依法提请地方政府予以关闭；对存在重大事故隐患的要依法停产整顿，加强停产整顿期间的监管，严禁非法违法擅自生产，直至整改到位。三是推动矿业秩序混乱的地区加大工作力度，深入推进矿产资源开发整合，督促进一步优化矿业权布局，严格执行优势矿种开采总量控制，严厉打击非法转让采矿权和“假整合”等行为。四是严把矿山规模门槛。要继续推动进一步提高矿山开发规模准入标准。五是对仍在使用的非阻燃电缆、非阻燃风筒、主要井巷木支护等落后设备设施的企业要立即停产，限期整改，确保2017年底前全部完成淘汰落后任务。

（五）着力加强对长期停产停建矿山的依法监管。受市场持续低迷影响，非煤矿山企业停产停建比例较高，一些中小型矿山停产期间安全投入保障不足，生产系统维护保养不到位，只对生产系统进行简单维护，为日后复产带来新的、更大的隐患，每年节后复产生产高峰期也同时是事故高发期。为加强和规范长期停产停建矿山的安全监督管理，2016年3月，国家安监总局办公厅印发了《关于加强停产停建非煤矿山安全监管工作的通知》（安监总厅管一〔2016〕25号），从规范停产停建矿山工作程序、加强停产停建矿山安全监管、做好复产复工检查验收工作和探索创新停产停建矿山淘汰退出等方面提出了具体的要求。

目前，随着部分矿产品市场回暖，近2万多座停产和4千多座停建非煤矿山可能将逐渐复工，安全风险凸显。《通知》对长期停产停建矿山安全监管工作提出了针对性要求：一是严格停产停产矿山报告制度。需要停产停建6个月以上的非煤矿山企业必须向相应安全监管部门提出书面报告，说明停产停建原因、期限和停产停建期间拟采取的安全技术和管理措施等事项。当地安全监管部门要全面掌握停产停建矿山情况。二是对停产停建矿山要和正常生产矿山一样进行日常安全监管执法，矿山企业必须确保安全生产许可证等相关证件合法有效，否则按无证生产依法处罚。三是复产复建矿山企业必须组织复产复工检查验收，认为符合安全生产条件的，必须向相应安全监管部门提交复产复工报告。安全监管部门要对提交复产复工报告的矿山企业加强检查，发现不符合安全生产条件的必须责令停产整改。对长期停产停建、复工复产无望和扭亏无望的矿山，要结合整顿升级要求引导企业主动关闭退出。

六、着力加大对与煤共（伴）生矿山的监督检查力度。随着煤矿不断提高准入门槛、推动落实淘汰落后产能，不断推进煤矿关闭退出，部分煤矿企业开始改头换面以开采非煤矿产品的名义开采煤炭，这些企业按非煤矿山的标准进行生产建设，极易导致事故发生。2013年发生的山东省济南市章丘埠东粘土矿“5.23”重大透水事故和陕西渭南市澄城县硫磺矿“7.23”重大火灾事故（2起事故分别造成10人死亡），均是以非煤矿山名义盗采煤炭资源。2015年湖南省又连续发生两起与煤共（伴）生金属非金属矿山较大事故，共造成10人死亡。据统计，目前全国共有与煤共（伴）生矿山457座，其中90%以上为小型矿山。为加强对与煤共（伴）生矿山监管，坚决遏制与煤共（伴）生矿山事故频发势头，《通知》要求：一是各级安全监管部门要积极协调推动有关部门源头把控，严格确定开采矿种；要开展联合执法或推动有关部门加大对超层越界盗采煤炭资源的打击力度；要完善案件线索移交机制，发现相关问题及时通报移交相关部门。二是加大对与煤共（伴）生矿山监督检查力度，督促企业严格按照煤矿标准进行建设和生产；积极引导与煤共（伴）生矿山企业关闭退出，对达不到煤矿安全标准的，坚决提请有关地方人民政府依法予以关闭。

三、专项整治有关工作要求

为了确保此次非煤矿山专项整治工作落到实处，取得实效，《通知》要求：一要高度重视、狠抓落实。各级安全监管部门和有关企业要结合本地区非煤矿山安全生产实际，将专项整治工作和遏制重特大事故、构建风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制、加强非煤矿山“三项监管”等日常监管工作有机结合起来，统筹部署，协同推进，狠抓落实。二要严格执法、抓出实效。对发现的违法违规行为要依法依规采取停产整顿、上限处罚、关闭取缔、从严追责“四个一律”执法措施，以及失信联合惩戒机制、“黑名单”制度、媒体曝光等方式，促进非煤矿山企业落实安全生产主体责任，确保非煤矿山安全生产专项整治工作取得实效。三要按季度对专项整治工作进行总结，国家安监总局每季度进行通报。



扫一扫在手机打开当前页面

责任编辑：网站管理员

相关链接

国家安监总局关于开展非煤矿山安全生产专项整治工作的通知

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