

中 宣 部 B259号  
2017年 8月 24日 收

# 国家安全生产监督管理总局文件

安监总管一〔2017〕 94 号

## 国家安全监管总局关于印发 《非煤矿山安全生产“十三五”规划》的通知



# 非煤矿山安全生产“十三五”规划

为贯彻落实党中央、国务院关于安全生产工作的系列重大决策部署，切实做好“十三五”时期非煤矿山安全生产工作，有效防范和坚决遏制非煤矿山重特大生产安全事故，制定本规划。

## 一、现状与形势

### （一）“十二五”时期安全生产情况。

“十二五”期间，各地区、各有关部门和单位认真贯彻落实党中央、国务院关于安全生产的决策部署

专栏1 非煤矿山安全生产“十二五”规划主要指标实现情况

| 主要指标   | 2010年 | 规划目标   | 2015年 | 实际完成   |
|--------|-------|--------|-------|--------|
|        |       | 百分比    |       | 百分比    |
| 事故死亡人数 | 1271  | -12.5% | 573   | -54.9% |
| 非煤矿山数量 | 75937 | -10%   | 37879 | -43.9% |

|               |      |      |       |   |
|---------------|------|------|-------|---|
| 安全标准化企业达标率    | 1%   | 100% | 90.1% | — |
| 安全避险“六大系统”建成率 | 1.8% | 100% | 99.2% | — |

|             |       |      |       |       |
|-------------|-------|------|-------|-------|
| 露天矿山机械装备率   | 62.8% | 100% | 92.7% | —     |
| 尾矿库净容积、除险数量 | 282万  | 100% | 0     | -100% |

同时，必须清醒看到非煤矿山安全生产工作存在的困难和问题。一是企业主体责任不落实问题仍未有效破解，尤其在经济下行压力加大的情况下，矿山企业以牺牲安全谋取经济效益的倾向有所抬头，安全投入减少，安全管理弱化。二是矿山数量多、规模小、本质安全水平差的状况没有根本改变，风险防控能力较低。三是基层非煤矿山安全监管队伍专业素质不高，监管手段和方式单一，日常监管执法不严格，“不会管、不敢管、不想管”现象突出。四是公众和社会组织参与非煤矿山安全生产工作机制尚不完善，部分服务机构支撑保障能力不强、诚信度不高。

## （二）“十二五”时期面临的机遇与挑战

“十二五”时期，我国经济社会发展进入新常态，非煤矿山安全生产形势依然严峻复杂，面临的机遇与挑战并存。一是国家高度重视安全生产工作，为安全生产工作提供了强有力的政策支持。二是随着科技进步，安全生产技术装备水平不断提高，为提升本质安全水平提供了有力支撑。三是社会公众对安全生产的关注度日益提高，为强化社会监督、推动企业落实主体责任创造了良好氛围。四是部分企业开始转变观念，加大安全投入，提升安全管理水平，为安全生产工作注入了新的活力。但同时，也面临着一些挑战：一是经济下行压力加大，部分企业为降低成本，可能牺牲安全投入，导致安全风险增加。二是矿山数量多、规模小，监管难度大，安全风险防控能力有待进一步提升。三是基层安全监管队伍专业素质不高，监管手段和方式单一，执法力度有待加强。四是公众和社会组织参与安全生产工作的机制尚不完善，社会监督作用有待进一步发挥。五是部分服务机构支撑保障能力不强，诚信度不高，影响了安全生产工作的整体水平。

全生产提供了强大政策支持；地方各级党委政府加强领导、强化监管，狠抓安全生产责任落实，为安全生产工作提供了有力的组织保障。二是供给侧结构性改革的深入推进，为实施关闭破产、资产重组、淘汰落后产能，促进要素升级、提高本质安全水平创造了良好条件。三是经济社会持续协调健康发展，促进人们对生产活动中安全健康的需求逐步增加，使得以人为本、安全生产的思想深入人心，成为推动安全生产工作强大的内生动力。

“十三五”时期也面临新的挑战。一是矿山行业转型升级将是一项长期而艰巨的任务，一些矿山企业时停时开，经营困难，安全投入不足，职工队伍不稳，安全管理滑坡，过渡期内安全风险依然很大。二是一

些企业麻痹侥幸思维，因长期不发生重特大事故，盲目乐观、麻痹松懈情绪滋长，工作不严不实不细，极易导致生产安全事故。三是随着我国矿产资源开发的不断发展，将面临更多复杂难采矿、超大超深矿、海洋矿产等新领域，开采难度越来越大，安全风险

持续上升，安全生产形势依然严峻。四是安全生产监管体制机制改革正在深入推进，安全监管能力有待进一步提升。五是安全生产法治建设取得重大进展，但安全生产法律法规体系仍需完善，执法力度有待进一步加大。

二、主要工作

（一）加强组织领导

一是建立健全安全生产责任制，明确各级领导、部门、企业、个人的安全生产责任，层层签订责任书，形成一级抓一级、一级对一级负责的责任体系。

六中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神 and 治国理政新理念新思想新战略，认真贯彻落实《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》精神，坚持“以人为本、安全发展”和红线意识，以防范和遏制重特大事故为目标，

风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，提升非煤矿山安全整体水平，持续降低事故总量和伤亡人数，为全面建成小康社会创造安全、稳定、可持续的矿业发展环境。

## （二）基本原则。

提升非煤矿山安全水平，

安全、治理  
非煤矿山安全  
宣传培训、

健全隐患排查治理双重预防性工作机制，实施非煤矿山保护生命重点工程，提升非煤矿山本质安全，强化非煤矿山安全生产支持能力。

统筹兼顾，系统治理。突出排查重大风险、重大隐患、防控重特大事故，统筹抓好非煤矿山生产法规标准建设、监管执法、科技支撑、宣

失信惩戒等重要工作。

问题导向，精准施策。紧紧围绕制约非煤矿山安全发展的突出矛盾，坚持问题导向、目标导向和底线思维，精准施策、精准发力，以问题解决推动工作进展。

### （三）规划目标

到 2020 年，非煤矿山法治建设得到全面加强，安全监管能力和信息化水平显著提升；淘汰关闭病矿 6000 座，矿山企业规模化、机械化、标准化水平明显提升，从业人员安全素质普遍增强。采空区等重

|                            |           |        |
|----------------------------|-----------|--------|
| 7                          | “头顶库”病库数量 | 下降 40% |
| 8                          | 采空区治理总量   | 2 亿立方米 |
| 注：降幅为 2020 年较 2015 年下降的幅度。 |           |        |

### 三、主要任务

#### (一) 强化安全生产责任落实。

##### 1. 严格落实企业主体责任。

企业建立健全安全生产责任体系，建立“党政”领导、部门安全管理责任清单和重点岗位安全操作责任清单。严格落实非煤矿山企业安全生产主体责任，

推进非煤矿山企业安全生产费用提取和使用机制建设，实现关口前移、精准管控、源头治理、科学预防。探索建立非煤矿山企业安全生产费用使用审计抽查制度，督促企业足额提取、规范使用，确保安全生产投入到位。推动非煤矿山企业安全标准化达标升级，实现安全管理、操作行为、设备设施、作业环境标准化。鼓励企业推行健康、安全、环境一体化管理体系。充分运用三维扫描、远程监控、空间定位等技术，努力实现矿山管理数字化、实测图纸电子化。督促非煤矿山企业加强职业病危害因素治理，提高职业病防治水平。

##### 2. 严格落实政府监管责任。

省、市、县发布非煤矿山安全监管权力责任清单，明确相关部门非煤矿山安全责任边界，大力消除监管盲区和制度漏洞。建立完善非煤矿山安全监管工作开

展情况定期通报制度和考评机制，对工作消极懈怠、事故多发地区和单位，及时约谈通报。加大对重点地区非煤矿山安全工作督导力度，推动落实重点地区党委、政府的领导责任。

强化与发展改革、国土资源、公安等部门的协调联动，厘清相关部门在非煤矿山建设立项、矿权设置、民爆器材监管和尾矿库闭库后管理等方面的职责关系。推动国土资源部门科学设置非煤矿山矿业权，努力消除一个矿体多个主体，严格相邻矿山安全距离标准。完善非煤矿山安全监管联合执法工作机制，推行实施联合执法试点，深入贯彻落实安全生产领域改革发展意见，推动非煤矿山安全监管体制机制改革，着力解决非煤矿山安全监管政令不公、执法薄弱等问题。

健全非煤矿山安全生产标准体系，修订非煤矿山安全生产许可证实施办法等部门规章。

优化非煤矿山安全生产行业标准体系，修订《非

## 2. 加大监管执法力度。

省、市、县级安全监管部门按照统筹兼顾、突出重点、量力而行的原则,精心编制年度监督检查计划,严格按照计划组织开展执法检查。制定发布非煤矿山安全检查执法手册和自由裁量基准。开展“双随机”比

治理双重预防性工作机制。

着力构建非煤矿山安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制。强化风险分级管控，全面辨识安全风险，落实管控措施，健全安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制。

三是强化机制，建立非煤矿山企业与政府互联互通的隐患排查治理信息管理系统，切实加强排查重大事故隐患。

明确非煤矿山企业主要负责人事故隐患排查自改自报标准，逐级完善从主要负责人到全体从业人员的隐患排查治理责任制度和隐患整改追责制度。

## 2. 实施非煤矿山保护生命重点工程。

采空区专项治理工程。全面排查可能造成重大人员伤亡的高风险采空区，特别是采用房柱式开采的石膏矿采空区。推动地方政府、有关部门和非煤矿山企业，采取充填、崩落等科学有效方式，及时消除采空区安全隐患，或采用封闭、监测、搬迁地表建筑等方式，控制采空区发生冒顶、透水、坍塌等事故的风险。

业采取有效方式提等改造一批、闭库治理一批、尾矿综合利用一批、搬迁下游居民一批，切实提高“头顶库”的安全保障能力。

“高风险环节”生命保护工程。对单班井下作业人员超过 50 人的地下矿山，必须将井下人员定位系统、监测监控系统纳入到当地安全监管部门的安全生产综合信息平台。开采深度超过 800 米的地下矿山，必须安装在线地压监测系统。承载人数超过 50 人及以上的提升罐笼，钢丝绳和提升系统检测报告必须报送安全监管

部门。

### （三）实施“三非三违”专项整治。

一是开展“三非”专项整治。严格落实《国家安全监管总局“三非”专项整治工作方案》（安监总办〔2014〕48 号），全面整顿非正规井下作业。每一作业组配备便携式气体检测报警仪，每一段入册人员配备自救器，严防中毒窒息事故。严禁淘洗非阻燃电缆、网缆等设施，严禁带电作业和用电管理，严防火灾事故。严禁超空压等非水害隐患，严禁落实探放水制度，严防透水事故。二是开展“三违”专项整治。严格落实《国家安全监管总局“三违”专项整治方案》（安监总办〔2014〕48 号），全面整顿非正规井下作业。每一作业组配备便携式气体检测报警仪，每一段入册人员配备自救器，严防中毒窒息事故。严禁淘洗非阻燃电缆、网缆等设施，严禁带电作业和用电管理，严防火灾事故。严禁超空压等非水害隐患，严禁落实探放水制度，严防透水事故。

全闭锁齐全有效，严防坠罐跑车事故。严格落实作业前敲帮问顶制度，及时有效治理采空区，严防冒顶坍塌事故。严格执行台阶分层开采、机械铲装，加强边坡监测，严防边坡垮塌事故。严格尾矿库的设计建设和运行，强化排洪设施、监测设备管理，严防溃坝事故。完善井控管理制度，落实硫化氢防护设施，严

布金属非金属矿山禁止使用的设备及工艺目录，强制

推动各地持续开展专家会诊监管，完善政府购买服务监管模式，定期开展监管效果评估。开展非煤矿山风险分级监管专题研究，完善非煤矿山风险分级监管工作。

《意见》提出，要健全完善专家库，建立专家库动态管理机制，定期开展专家培训，提高专家业务水平。要健全完善专家会诊制度，明确专家会诊范围、程序、内容、结果应用等，确保专家会诊工作规范有序。要健全完善政府购买服务监管机制，明确政府购买服务内容、标准、程序、监管等，确保政府购买服务工作规范有序。要健全完善监管效果评估机制，明确监管效果评估范围、程序、内容、结果应用等，确保监管效果评估工作规范有序。

### 三、健全完善专家会诊监管机制

《意见》提出，要健全完善专家会诊监管机制，明确专家会诊范围、程序、内容、结果应用等，确保专家会诊工作规范有序。

《意见》提出，要健全完善专家会诊监管机制，明确专家会诊范围、程序、内容、结果应用等，确保专家会诊工作规范有序。要健全完善政府购买服务监管机制，明确政府购买服务内容、标准、程序、监管等，确保政府购买服务工作规范有序。要健全完善监管效果评估机制，明确监管效果评估范围、程序、内容、结果应用等，确保监管效果评估工作规范有序。

### 3. 强化应急救援和应急处置能力建设。

合理布局非煤矿山救援力量，完善矿山救援队伍准入、考核、转岗等机制，着力构建专业化、区域化、职业化的应急救援机构和队伍，提高非煤矿山应急救援能力。建设非煤矿山事故救援基地，完善

救援队伍装备，加强救援队伍培训，提高救援队伍应急处置能力。完善非煤矿山应急救援体系，加强应急救援队伍建设，提高应急救援能力。

“非煤矿山应急救援队伍准入、考核、转岗等机制”

“非煤矿山应急救援队伍准入、考核、转岗等机制”

“非煤矿山应急救援队伍准入、考核、转岗等机制”

“非煤矿山应急救援队伍准入、考核、转岗等机制”

“非煤矿山应急救援队伍准入、考核、转岗等机制”

“非煤矿山应急救援队伍准入、考核、转岗等机制”

## （二）加强规划实施保障。

各级政府有关部门要将本地非煤矿山安全生产规划纳入“十三五”经济社会发展总体规划及行业发展总体布局和规划之中，同步部署、同步推进、同步考核，建立严密有效的制度保障。建立和完善安全投入保障机制，强化政府投资的引导和带动作用，及时启动规划重点工程。

## （三）加大规划宣传普及力度。

本规划编制部门对规划实施总体进展情况