

中办机要 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

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团安全生产监督管理局，  
海油安办各分部，有关中央企业：

《非煤矿山安全生产“十三五”规划》已经国家安全监管总局  
2017年第10次局长办公会议审议通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。



国家安全监管总局

2017年8月21日

# 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一系列重大决策部署，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，坚持“安全第一、预防为主、综合治理”的方针，全面落实企业主体责任，深入开展安全生产专项整治行动，严格落实安全监管责任，有效防范和遏制重特大生产安全事故，全国非煤矿山安全生产形势总体稳定向好。

同时，“十二五”期间也暴露出一些问题：部分地方政府对安全生产工作重视不够，对安全生产工作批示精神，牢固树立安全发展理念和发展决不能以牺牲人民生命为代价这条红线认识不足，层层落实安全生产责任制不到位；部分企业主体责任不落实，主要负责人和安全生产管理人员安全意识淡薄，安全投入不足，安全管理制度不健全，安全风险防控能力不强，隐患排查治理不力，从业人员安全素质不高，安全管理水平较低，安全基础薄弱，事故多发频发。

国务院安委会《关于进一步加强安全培训工作的意见》（安委〔2012〕10号）指出，要严格落实企业安全生产主体责任，深入推行企业安全生产标准化建设，健全完善企业安全生产责任制，深入开展“打非治违”、整顿关闭和尾矿库综合治理，大力开展安全文化建设，强化企业安全培训，提升企业安全管理水平。

《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》（中发〔2016〕32号）指出，要健全落实安全生产责任制，建立企业全过程安全生产和职业健康管理制度，做到安全责任、管理、投入、培训和应急救援“五到位”，健全隐患排查治理制度，实行自查自改自报的闭环管理。

《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2017〕4号）指出，要将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行、监督全过程，实现预算和绩效管理无缝衔接，提高财政资金使用效益。

《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》（国发〔2019〕24号）指出，要健全以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制，对违法失信者依法实施联合惩戒，对守法诚信者依法实施联合激励。

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%	—
露天矿山机械铲装率	62.8%	100%	92.7%	—
尾矿库危库、险库数量	287	-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，部分中介服务支撑保障能力不强、诚信度不高。

## （二）“十三五”时期面临的机遇与挑战。

“十三五”时期的良好机遇。一是以习近平同志为核心的党中央高度重视安全生产工作。“中共中

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

后一阶段山西面临的挑战。一是产业结构调整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。二是一些地区还有事故驱动思维，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进入深水区，资源勘探和开采难度越来越大，安全风险显著增加。

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和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、减少较大事故为重点，以全面深化安全生产改革创新为动力，强化企业主体责任，健全责任追究制度，建立激励约束机制，完善法律法规，严格监管执法，加强安全监管能力建设，提升本质安全水平，促进全省安全生产形势持续稳定好转，为建设平安山西提供有力保障。

## 二、工作目标

通过三年努力，使全省安全生产状况得到根本性改善，生产安全事故总量明显下降，重特大事故得到有效遏制，职业病危害防治取得明显成效，安全生产法治化水平显著提高，安全生产保障能力大幅提升，安全生产形势实现根本好转。

到2018年底，全省安全生产状况得到根本性改善，生产安全事故总量明显下降，重特大事故得到有效遏制，职业病危害防治取得明显成效，安全生产法治化水平显著提高，安全生产保障能力大幅提升，安全生产形势实现根本好转。

到2020年底，全省安全生产状况得到根本性改善，生产安全事故总量明显下降，重特大事故得到有效遏制，职业病危害防治取得明显成效，安全生产法治化水平显著提高，安全生产保障能力大幅提升，安全生产形势实现根本好转。

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，安全监管效能和信息化水平显著提升；淘汰关闭矿山6000座，矿山企业规模化、机械化、标准化水平明显提高，从业人员安全素质普遍增强；采空区等重大事故隐患得到有效治理，消除“头顶库”危、险库。社会组织和公众参与机制日益完善。重特大事故得到有效遏制，较大事故继续减少，非煤矿山安全生产形势持续稳定好转。

专栏2 非煤矿山安全生产“十三五”主要规划指标

序号	指标内容	目标
1	生产安全事故起数	降幅 10%
2	生产安全事故死亡人数	降幅 10%
3	较大事故起数	降幅 15%
4	较大事故死亡人数	降幅 15%
5	从业人员千人死亡率	降幅 10%
6	淘汰关闭非煤矿山数量	6000 座
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。

推动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。严格非煤矿山企业主要负责人、安全生产管理人员安全生产知识和能力考核及特种作业人员安全资格管理。研究制定非煤矿山企业专业技术人员配备标准，督促企业依法设置安全生产管理机构或者配备专职安全管理人员。推动建立完善安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制建设，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

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、  
~~民爆器材监禁和尾矿库闭库后等职责~~、  
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，推行实施联合执法上（深）贯彻落实安全生产领域改革发展

修订《矿山安全法》。研究矿山井下特种设备、海洋石油开采特种设备和危险性较大安全设备设施检测检验相关标准制度。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“金属非金属矿山安全规程”，组织开展非煤矿山强制性安全标准整合精简工作，组织对标龄8年以上的标准进行评估修订，加快对油页岩、可燃冰、页岩气、干冰、超大规模超深井开采等新矿种、新工艺的标准研制。

## 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”抽查和暗查暗访相结合的监管方式，定期开展集中执法曝光行动。层层建立联合执法制度，杜绝多层级、多部门重复执法导致的执法疲劳和长时间无人执法等问题。完善长期停产停建矿山安全监管，规范工作程序，强化复产复工检查验收。

## 3. 提升安全监管执法效能。

推动建立非煤矿山安全生产和职业健康一体化管理机制。强化市、县级非煤矿山执法队伍专业人员配置，严格监管执法人员便携式移动执法终端配备和使用，做到标准化执法、全过程留痕。探索实施监管执法网络与矿山企业监测网络互联互通，推广矿山数据采集通用终端。建立非煤矿山安全专业执法信息平台和责任追究数据库，完善“黑名单”制度。

## （三）有效遏制非煤矿山重特大事故。

着力实施安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制和保护生命重点工程，着力提升矿山本质安全水平，切实降低重特大事故发生频次和危害后果，是实现非煤矿山安全高质量发展的重要途径。

## 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，强化风险管理技术、制度和管理措施，健全安全风险公示警示和重大安全风险预警机制。建立企业安全风险公告、岗位安全风险确认和安全操作指导卡制度，落实企业安全风险分级管控岗位责任。

充分利用现代信息技术，推动建立互联网+隐患排查治理机制，建立健全政府与矿山企业互联互通的隐患排查治理信息管理系统，切实排查重大事故隐患。明确矿山企业生产安全事故隐患自查自改自报标准，完善隐患排查治理制度，提升隐患排查治理水平。

## 三、治理采空区安全隐患。

（一）尾矿库“头顶库”专项治理工程。全面核实“头顶库”情况，建立一库一册档案，推动地方政府和企

业落实主体责任，制定治理方案，落实治理资金，明确治理期限，确保治理到位。对存在严重安全隐患的“头顶库”，立即停产停建，实施闭库或搬迁等治理措施，严防发生溃坝事故。

（二）采空区治理。对沿井巷采空区，通过注浆等有效方式，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，或采取闭坑、转型、移交地方等方式，推动地质灾害治理和区域生态恢复。

尾矿库“头顶库”专项治理工程。全面核实“头顶库”情况，建立一库一册档案，推动地方政府和企

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。乘载人数超过 30 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。

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。严格执行分台阶分层开采、机械铲装，加强

边坡监测“严厉打击塔吊事故+严格压矿尾矿

大伤及右上肢，造成骨折。同时，因船体撞入礁石，造成海水灌入船舱，造成沉没事故。

#### 4. 提升非煤矿山本质安全水平。

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，完善风险分级监管工作机制，统一风险分级标准；强化风险辨识，“绘制”安全风险等级图，并明确各级安全监管部门对各类风险的监管内容和责任。完善“微信助力矿山安全”客户端，深化专用微信群业务融合。

#### （四）强化非煤矿山安全生产支撑能力。

##### 1. 强化科技研发和成果转化。

继续开展超大规模超深升金属矿山安全生产科研攻关，注重科研成果的转化。建设非煤矿山领域国家安全工程技术实验与研发基地，推动非煤矿山事故预防和人员提运系统检测检验等实验室建设。鼓励扶持科研机构、设备厂家研发适用于小型地下矿山的矿山机械、设备，资助一批非煤矿山安全科技项目。

##### 2. 加强安全培训和宣传。

鼓励企业和社会组织开发基层班组岗前安全警示教育、岗位安全风险和岗位安全操作描述数字化载体。编制非煤矿山企业隐患排查治理和危险源辨识指南。

开展金属非金属矿山安全管理人员和班组长远程在线培训。组织全国非煤矿山安全生产宣讲和矿工技术提升活动，组织专家深入基层开展一线职工安全教育。研究出台加强非煤矿山安全文化建设工作的指导意见，引导和推进非煤矿山安全文化建设。

### 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

## **(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) 建立规划实施的考核评估机制。**

建立完善规划实施情况的监测评估制度，强化对规划实施情况的跟踪分析。非煤矿山安全监管部门要建立完善控制考核指标体系，加强对规划执行情况的监督检查。本规划编制部门对规划实施总体进展情况进行评估，以适当方式向社会公布。经中期评估需要对规划进行调整的，由规划编制部门提出调整方案，报规划发布部门批准。