

# 有效防范化解重大安全风险 奋力开创矿山安全生产工作新局面

——在全国矿山安全生产工作会议上的讲话

黄玉治

(2021年1月8日)

同志们：

这次会议主要任务是，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神及中央经济工作会议精神，按照全国应急管理工作会议部署，总结2020年矿山安全生产工作，分析面临的形势，部署“十四五”和2021年重点工作。下面我讲四点意见。

## 一、2020年矿山安全生产工作取得积极进展，“十三五”目标任务圆满完成

2020年，面对极其严峻复杂的国内外形势，特别是新冠肺炎疫情严重冲击，在党中央、国务院的坚强领导下，各地区、各有关部门和广大矿山企业认真贯彻落实习近平总书记重要指示精神和党中央决策部署，统筹抓好疫情防控和安全生产工作，为“六稳”“六保”创造了良好安全环境。全年矿山安全生产形势稳定向好，共发生矿山事故434起、死亡573人，同比下

降 19.1%和 22%，其中煤矿事故 122 起、死亡 225 人，同比下降 28.2%和 28.8%，百万吨死亡率 0.058，下降 30.1%，建国以来首次全年未发生重特大瓦斯事故；非煤矿山事故 312 起、死亡 348 人，同比下降 14.9%和 16.9%。一年来，矿山安全生产工作在以下 7 个方面取得了积极进展。

（一）认真贯彻落实习近平总书记重要指示精神。一是把贯彻落实总书记重要指示精神作为重大政治任务。按照总书记关于山东龙郛、重庆松藻煤矿事故和黑龙江鹿鸣矿业尾矿库泄露事件等重要指示，制定细化落实方案，出台《关于进一步加强煤矿冲击地压防治工作的通知》等一批制度文件，开展践行安全发展理念、精准履职大讨论，启动煤矿安全生产大排查，核减 107 处冲击地压和煤与瓦斯突出煤矿产能 4348 万吨/年；核清全国 7278 座尾矿库基本情况和风险状况，实现尾矿库地方政府领导包保责任全覆盖。二是深化供给侧结构性改革。全年共退出煤矿 660 处、产能 1.3 亿吨/年，释放优质产能 9510 万吨/年；整合非煤矿山 246 座、关闭 907 座，关闭尾矿库 690 座、销号 505 座。云南煤矿由 438 处减至 222 处，关闭非煤矿山 216 座。三是推进矿山安全改革发展。协调印发国家矿山安全监察局“三定”方案，王勇国务委员出席挂牌仪式并作重要讲话，同时稳妥推进省级煤监局及事业单位改革、许可移交等工作。

（二）扎实开展专项整治三年行动。制定煤矿、非煤矿山专项实施方案，印发《关于认真贯彻落实习近平总书记重要指

示精神深化煤矿安全专项整治三年行动的通知》，多次召开视频会进行动员部署和推进落实；强化对8个重点地区和4家重点企业重点督导，特别是聚焦贵州六盘水“开小灶”，推动该市出台了煤炭产业集群高质量发展三年行动计划，用三年时间退出45万吨/年及以下煤矿；压茬开展综合督查、异地执法、明查暗访等，推动各地形成了“两个清单”，出台了《关于落实煤矿企业安全生产主体责任的指导意见》《尾矿库安全规程》等一批制度措施，查处了一大批重大隐患和违法违规行为。黑龙江、山东、贵州、四川主要领导亲自担任组长或审定方案；河北、山西、辽宁在“两个清单”的基础上又增加了追责问责清单；黑龙江、陕西制定了煤矿安全生产红线管理的办法、标准和清单。

（三）深入推进重大安全风险管控。制定出台预判防控煤矿重大安全风险指导意见、金属非金属矿山风险分级管控工作指南和防范化解尾矿库安全风险工作方案，开展矿山全覆盖防汛检查、“一通三防”等专项监察。河北、山西、山东制定双重预防机制有关规定，推进双重预防机制清单化、透明化、信息化、智能化。河南推进瓦斯治理“三化一工程”，连续2年实现煤层“零突出”、瓦斯“零事故”。湖南、吉林等11个地区出台尾矿库闭库销号管理办法，安徽制定尾矿库5类负责人责任清单。

（四）不断提高监管监察效能。组织开展3轮异地监察执

法、2轮执法互检互查。从严事故查处，对近5年发生的重特大事故开展“回头看”，对今年所有较大以上煤矿事故均进行提级调查或现场督导，**国家局**先后约谈2个地方政府、4家煤矿企业。**山西省**政府出台煤矿安全隐患调查处理办法，对重大隐患参照事故调查处理、追责问责；出台煤矿安全监管专员制度，实行“两人一矿”常态化监管；出台加强煤矿安全生产工作特别规定，严厉打击违法违规行为。**黑龙江**出台煤矿企业落实主体责任“八个必须”、打非治违“七个一律”，**四川**建立煤矿安全工作4级专班机制和煤矿安全生产“八定”措施，**甘肃**对非煤地下矿山通风系统开展专家会诊式监管执法。一年来，各级矿山监管监察部门克服疫情影响，持续加大执法力度，其中煤监机构共查处重大隐患834条、同比增加43%，停产整顿617处、同比增加52%，行政处罚14.89亿元、同比增加47.6%。

（五）强力推进信息化建设。一是全国3338处煤矿的安全监控、人员位置监测、工业视频“三大系统”实现联网、数据接入，率先建成煤矿安全风险监测“一张网”，成为国家首批“互联网+监管”系统重点示范应用项目，累计开展远程监察774矿次、查处隐患2592项、行政处罚2738万元。全国三等以上尾矿库均实现联网和在线监测。二是**一体推进**监管监察执法系统建设，升级完善监察执法系统，实现了监察执法业务、使用人员和数据汇聚全覆盖，同案推送等智能化功能上线试运

行，煤矿监管执法系统于今年1月1日建成并在全国推广应用，有力提升了监管监察执法效能。**河北、贵州**等常态化开展远程监察，严肃查处了瓦斯超限、明停暗开、井下超员、矿领导空班漏岗等违法行为。**黑龙江**利用平台监测数据，自动生成风险评价报告，为分类精准执法提供科技支撑。

**（六）持续强化矿山安全基础设施建设。一是推进煤矿智能化建设。**出台《关于加快煤矿智能化发展的指导意见》，召开全国煤矿智能化建设现场推进会，王勇国务委员出席会议并作重要讲话，将3类煤矿机器人纳入科技部国家重点研发计划，启动国家首批71处智能化示范矿井建设。各地纷纷出台了智能化建设实施方案，19种机器人在煤矿现场实施应用，已建成智能化采掘工作面494个、同比增加80%，山东98处煤矿中，有61处建成了183个智能化采掘工作面。**二是开展“学法规、抓落实、强管理”活动。**各地采取网络培训、视频讲座等形式培训450万人次，强化普法宣传和警示教育，对照“一规程三细则”检查发现问题隐患63万余条，营造了尊法学法守法用法的良好氛围。**三是推进矿山安全技能提升行动。**申请技能提升行动补贴1.5亿元，重点对新入职、特种作业、班组长等培训140万人次。**河南、云南、宁夏**对存在重大隐患或发生事故的煤矿矿长、总工程师开展“靶向式”培训。**四是推进煤矿安全生产标准化建设。**修订发布标准化管理体系，强化随机抽查和动态管理，目前全国二级以上标准化煤矿占75.8%。

**（七）推动全面从严治党向纵深发展。一是强化政治机关建设。**在全系统部署强化政治机关意识和学习训词精神专题教育，开展创建模范机关、政治建设专项检查和“灯下黑”专项整治等工作，党员干部政治意识不断增强。**二是强化巡视问题整改。**全面落实中央巡视组反馈意见，细化问题、任务、责任三个清单，开展巡视整改“回头看”，建立完善各类制度 57 项，推动解决了一批突出问题。**三是强化干部队伍建设。**开展个人有关事项报告专项整治，对 7 个省局主要负责人进行离任审计，组织煤监干部大讲堂和全员网络培训，举办能力提升调训班 16 期、培训 1047 人次。**四是强化正风肃纪。**制定为基层减负 8 方面、24 条措施，落实中央过紧日子要求，强化预算绩效考核，压减会议、差旅、出国等项目经费合计 3228.25 万元；修订煤监系统“禁酒令”，开展以违规饮酒、收受红包为重点的专项整治，严肃查处郑州分局违规饮酒等典型案件，并通报全系统。

2020 年是“十三五”规划的收官之年，主要目标任务全部完成，与 2015 年相比，煤矿事故起数和死亡人数分别下降 65.3%和 62.4%，重特大事故起数下降 40%，煤矿百万吨死亡率下降 64.2%；非煤矿山事故起数和死亡人数分别下降 28.2%和 39.2%，重特大事故起数由 2 起下降到 0 起。五年来，**矿山安全法规标准体系不断完善**，制修订《煤矿安全规程》、《尾矿库安全监督管理规定》等部门规章 15 个，发布《煤矿安全监控系统通用技术要求》、《金属非金属矿山安全规程》等安全

标准 180 余项。**监管监察执法力度不断加大**，综合运用处理处罚、约谈问责、通报曝光、联合惩戒“黑名单”等手段，累计对煤矿监察执法 8.7 万矿次，查处隐患 61.8 万余条，停产整顿 1794 矿次，经济处罚 47.4 亿元、同比上升 30%；非煤监管执法处罚 7.2 亿元，处罚率年均上升 2 个百分点。**淘汰退出工作不断推进**，累计淘汰退出煤矿 5464 处、产能 9.4 亿吨，整顿关闭金属非金属矿山和尾矿库 1.9 万余座。**防灾治灾能力不断提高**，制定落实防治煤与瓦斯突出、防治水、防治冲击地压等细则规范，累计争取中央财政资金 166 亿元，带动地方投入 500 多亿元，开展一批煤矿重大灾害和尾矿库治理工程，较大以上煤矿瓦斯、水害事故与“十二五”相比下降 98%和 95%，没有发生较大及以上尾矿库事故。**科技水平不断提升**，每年开展科技进矿区活动，推广 169 项矿山先进适用技术及装备，淘汰 41 种落后设备及工艺，全国 48 处单班超千人矿山全部降到 1000 人以内。

以上这些成绩的取得，是党中央、国务院坚强领导的结果，是各级地方党委政府、矿山安全监管监察系统、广大矿山企业和社会各界共同努力的结果。在此，我代表国家矿山安全监察局党组向全系统广大干部职工表示衷心的感谢和诚挚的敬意！

## **二、清醒认识矿山安全生产面临的严峻形势，科学谋划“十四五”目标任务**

尽管近年来矿山安全生产工作取得明显成效，但形势依然

复杂严峻，重大事故尚未杜绝、较大事故时有发生，还存在一些突出问题。一是违法违规行为屡禁不止、屡罚不改。煤矿超层越界开采、超能力超强度、违规开采保安煤柱、违规转包分包、不经批准擅自复工复产等违法违规行为严重，非煤矿山“一证多采”、多矿井下互联互通、以包代管和尾矿库擅自加高坝体等问题突出。二是专项整治三年行动不够深入。一些地区、部门和企业政治站位不高，把专项整治三年行动等同于一般性安全检查，以日常隐患台账代替“两个清单”，没有真正查摆剖析系统性、深层次问题，也没有从根本上制定制度措施。三是企业主体责任落实不到位。安全发展理念树得不牢，重生产轻安全，好像是为政府抓安全，缺乏内生动力。一些国有企业多层级管理，责任落实层层递减，制度措施和现场管理“两张皮”。四是监管监察效能有待提高。一些部门职责交叉、推诿扯皮，执法重数量、轻质量，避重就轻，存在不敢查、不想查、不会查的问题，缺少发现问题、分析问题、解决问题的能力 and 主动性。一些监管监察部门对上级工作部署落实仍有较大差距。五是事故教训汲取不深刻。重庆松藻“9·27”重大火灾事故后，不到3个月又发生吊水洞煤矿重大事故。山东因极端天气造成煤矿双回路停电、大量人员滞留井下险情后，不到3个月吉林一些煤矿再次发生同类险情。湖南耒阳市2011、2012年连续发生透水事故，今年又发生重大透水事故，3起事故如出一辙。

同时还要清醒地看到，矿山安全生产还面临着诸多风险。

**一是矿山行业“多、小、散、乱、差”带来的风险。**目前全国非煤矿山 3.2 万座，其中小矿山占比达 86.4%；尾矿库 7278 座，其中四五等小型尾矿库占 87.4%， “头顶库” 924 座；30 万吨/年以下小煤矿还有 960 多处，长期停产停工煤矿还有 1084 处；这些小矿大多数工艺装备落后、人员素质低、安全管理差。今年，有些省份长停小煤矿要动工进行技术改造，以技改为名违法组织生产造成事故风险加大。

**二是灾害日益严重带来的风险。**全国还有 840 处高瓦斯、719 处煤与瓦斯突出、133 处冲击地压煤矿。随着开采深度不断增加，部分煤矿由低瓦斯向高突矿井演变、无冲击地压危险向弱冲击或强冲击演变、水文地质类型由简单向复杂或极复杂演变，大采深矿井地热、岩爆等问题凸显，且多种灾害耦合叠加，煤与非煤、油气等相互伴生，防控难度增大。

**三是采掘接续紧张带来的风险。**一些煤矿采掘接续紧张问题一直没有得到有效解决，甚至有的矿井还在加重，导致灾害治理时间、空间不足。传统上煤矿生产接续按照“两头”保“一面”布置，现在为了灾害治理需要“多头”保“一面”，但一些煤矿在投入上、队伍上、管理上、技术上跟不上，陷入了采掘接续紧张的恶性循环。

**四是外部环境不确定性带来的风险。**受疫情变化、国际贸易摩擦、行业特点和极端天气等影响，个别地区、个别时段可能出现矿产品市场异常波动、价格大起大落，企业开开停停，造成生产不均衡，事故风险增加。

**五是**

**新产品新材料带来的风险。**如，近年来在煤矿井下大量应用的锂电池，在受碰撞、过充过放、使用不当、管理不到位的情况下，可能造成内部高温高压，引发爆炸燃烧，且不易扑灭。再如，劣质高分子材料着火事故也时有发生，大家务必要充分认识其危害性。**六是经验能力不足带来的风险。**明年省市县乡陆续换届，一些地区新履职人员对抓矿山安全生产工作经验不足，精力可能分散，责任容易悬空；矿山机构改革期间，一些部门可能出现思想波动、队伍不稳、工作弱化，对非煤矿山监察还存在经验和能力不足等问题。

“十四五”时期是开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，是矿山安全发展向更高水平迈进的关键时期。我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持人民至上、生命至上，坚持统筹发展和安全，坚持全面从严治党和监管监察业务“两手抓”，以遏制重特大事故为目标，以防范化解重大安全风险为主线，以改革创新为根本动力，以保护矿工生命安全为根本目的，完善“国家监察、地方监管、企业负责”的矿山安全监管监察体制，强化系统观念，处理好煤矿与非煤矿山、监管与监察、督政与督企、严格执法与指导服务四个关系，健全矿山安全法治、安全责任、灾害防治、科技支撑、基础保障和社会化服务等六大体系，实施矿山智能化建设、淘汰退出落后产能、重大灾害治理、尾矿库综合治理、风险分级管控和隐患排查治理、从业

人员素质提升、监管监察能力建设和信息化建设等八大重点工程，扎实推进矿山安全治理体系与治理能力现代化，为全面建设社会主义现代化国家创造良好的安全环境。

目标任务是：力争到“十四五”末，矿山安全法规标准体系更加系统完备、安全生产责任体系更加健全完善、安全预防控制体系更加科学有效、安全监管监察体制更加成熟定型、信息化智能化水平大幅提高、基础保障能力明显增强、监管监察执法效能显著提升，推动矿山产业结构进一步优化，安全治理体系和治理能力现代化建设取得重大进展；矿山事故总量、较大以上事故、煤矿百万吨死亡率均下降 10%以上，重特大事故得到有效遏制。

### **三、扎实做好 2021 年矿山安全生产工作，坚决防范遏制重特大事故**

今年是建党 100 周年，是“十四五”规划开局之年，也是矿山安全监察局正式组建后全面履职的第一年。矿山安全生产工作总体要求是：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神及中央经济工作会议精神，贯彻落实总书记关于安全生产重要论述和党中央、国务院决策部署，按照应急管理部安排要求，统筹发展和安全，以矿山安全监察体制改革为契机，以防范遏制重特大事故为目标，以开展安全生产大排查为抓手，深入推进专项整治三年行动，标本兼治、综合治理，精准施策、

**狠抓落实，努力实现矿山安全事故总量、较大事故、重特大大事故、百万吨死亡率“四下降”，以优异成绩向建党 100 周年献礼。**按照上述总体要求，重点抓好以下六项工作：

（一）进一步贯彻落实习近平总书记关于安全生产重要指示精神，确保落地见效。习近平总书记关于安全生产重要论述，非常全面、非常系统、非常深刻，既讲理论、又讲实际，既讲问题、又讲方法，既讲当下、又讲长远，为我们做好矿山安全生产工作指明了前进方向、提供了根本遵循，我们要深刻领会其科学内涵、精神实质和核心要义，结合矿山实际抓好落实，以实际行动和实际效果做到“两个维护”。结合各地在贯彻总书记重要指示精神方面存在问题，我着重强调三个方面。

**一是自觉向总书记看齐，做到“两个至上”。**习近平总书记十分关心广大矿工生命安全，多次作出重要指示批示，饱含着深厚的为民情怀和以人民为中心的发展思想，彰显着大国领袖的使命担当。我们要向总书记对标看齐，学习总书记坚定的信仰追求、鲜明的人民立场、强烈的历史担当、科学的思维方法，把“两个至上”作为根本价值遵循，提高矿山安全生产工作摆位，把实现“零死亡”作为最坚定的信念，把安全生产作为一条不可逾越的红线，绝不能只重发展不顾安全，对不安全的落后产能坚决退出，对不符合安全生产条件的坚决不开工不生产，对违法违规行为实施“零容忍”，真正把人民群众生命安全放在第一位的要求落到实处。

**二要对标对表抓整改，做到“两个不放松”。**总书记每一次重要指示，都一针见血地指出我们工作中存在的短板和不足。如，对江苏响水“3·21”事故批示，指出安全生产在抓落实上存在很大差距；又如，对山东龙郛煤矿“10·20”事故批示，指出我们执法没有守住底线；再如，对重庆松藻煤矿“9·27”事故批示，指出我们监管监察执法质量不高、屡次处罚仍挡不住事故发生的问题，等等。我们要自觉对标对表，坚持刀刃向内，深刻反思，找准差距，有针对性地采取措施，从制度、技术、责任、能力、作风等方面抓整改，做到抓整改不放松、不达目的不放松。

**三要推动落地见效，做到“两个根本”。**贯彻落实总书记重要指示批示，不是学习了、传达了、泛泛的提要求就算落实了，要把能不能从根本上消除事故隐患、从根本上解决问题作为贯彻落实的检验标准。不仅要抓好“最先一公里”，强化顶层设计，把总书记指示批示变成工作动力、变成工作思路、变成制度措施；还要力破“中梗阻”，强化监管监察，强化督办落实，层层传递压力；更要打通“最后一公里”，强化责任落实，真正把总书记指示批示落实到基层、落实到企业、落实到现场。

（二）以全面开展大排查为重要抓手，深化矿山安全生产专项整治三年行动。今年是三年行动集中攻坚阶段，重点是聚焦突出问题整治攻坚，落实和完善治理措施，推动建立健全安全风险防控体系和源头严控、过程严管、事故严惩机制。

**一要全面深入开展安全生产大排查。**煤矿大排查是深化专项整治三年行动的一个重要抓手，要在做实做细做深上下功夫。**在做实上**，要全系统、各环节的彻查，实现煤矿自查自检、企业内部检查、监管检查、监察执法等四个**100%**，不留盲区和死角。**在做细上**，煤矿企业每次自查、监管部门每次检查、监察机构每次执法后，都要逐矿形成报告，对发现的问题都要纳入“两个清单”并动态更新，最后形成“一矿一册”。**在做深上**，要进一步完善制度、细化措施、健全机制、创新方式方法，着力推动解决深层次问题。地方政府要聚焦区域性突出问题，集中攻坚、推动解决。对自查自改不认真、大排查不深入、集中攻坚不力、整治成效不明显的地区，由省级监管监察部门联合开展重点督导；对做得差、搞形式的地区，省级监管部门督促其再组织再动员再部署。**国家局**将在本月底听取各省煤矿安全生产大排查进展情况汇报，春节后组织开展全面督导。各地对正反面典型案例要及时通报曝光。

**非煤矿山安全监管**部门要督导企业对入井超**30**人、井深超过**800**米的金属非金属地下矿山、边坡超过**200**米的露天矿山和尾矿库排水系统等，组织专家会诊，逐矿形成会诊报告，严控重大安全风险。

**二要保持“打非治违”高压态势。**在煤矿领域，我们要用好用足安全生产法和“特别规定”等法规武器，严厉打击超层越界开采、违规开采保安煤柱、违规转包分包、不经批准擅自

组织生产、非正规开采等行为。**在非煤矿山领域**，要严厉打击“一证多采”、以包代管、借非煤矿山名义开采煤炭等 10 类严重违法行为，排查整改“三同时”制度履行不严格、使用国家明令禁止的设备和工艺、尾矿库擅自增加坝高等 48 项重大事故隐患。**特别是**，新出台的《刑法修正案（十一）》，将明知存在重大事故隐患而不排除、仍冒险组织作业发生重大伤亡的行为认定为强令违章冒险作业罪，将中介机构出具虚假安全评价的行为认定为提供虚假证明文件罪，将蓄意破坏监控系统、拒不整改重大事故隐患、未经批准擅自从事生产作业的行为列为危险作业的入罪情形，有关部门发现上述情形的，该移送的移送、该关闭的关闭，让那些蓄意违法违规者付出沉重代价！

**三要强化矿山重大风险管控。**煤矿方面，要强化灾害超前治理，国家局即将出台《煤矿防灭火细则》，各地要对标对表“一规程四细则”进行整改，充分认识瓦斯仍是煤矿第一杀手，时刻不能放松，重点落实两个“四位一体”综合防突、“三专两探一撤”等制度措施；对灾害难以有效治理的，该限产的限产、该停产的停产、该退出的退出。**要警惕新材料、锂电池等带来的风险**，防止假冒伪劣产品入井。**要从思想上、布局上、工艺上**加快解决采掘接续紧张的问题，对“三量”不足、违规采掘布局、擅自减少瓦斯等重大灾害治理工程、擅自缩减瓦斯抽采时间，没有主动采取限产或停采措施的，严格按重大隐患处理。

**非煤矿山方面**，要紧盯地下矿山斜坡道运输、通风系统、

动火作业，露天矿山边坡管理，尾矿库冬季放矿、排洪系统等易引发重特大事故的重点环节，严格落实采空区监测预报、强制机械通风、淘汰干式制动无轨车辆、提升装置检测检验等风险防控措施，严防中毒窒息、火灾、坠罐跑车、坍塌等事故发生。

**尾矿库方面，要开展尾矿库安全风险动态评估，制定和落实安全风险管控措施，做到“一地一策”“一库一策”。要学习借鉴河北做法，发挥财政资金引领带动作用，深入开展“头顶库”治理，对具备搬迁下游居民条件的，要尽快实施搬迁；不具备搬迁条件的，要采用闭库销号或升级改造等方式进行治理，年底前完成治理任务。嘉陵江上游陕西、甘肃、四川等3省和长江经济带沿江10省市，要贯彻落实习近平总书记有关重要讲话精神，会同相关部门推动各地加快沿江尾矿库综合治理。**

**（三）以淘汰退出为治本之策，推动矿山安全发展。**铁矿资源、稀土等产业高质量发展规划以及战略性矿产资源产业高质量发展规划纲要已相继出台，为淘汰退出创造了有利条件。各地要将矿山淘汰退出纳入本地“十四五”规划，抓住安全准入、淘汰退出、整合提升三个环节，加快解决“多小散乱差”问题。

**一要严格安全准入。**各地要进一步提高铁、铜、金、石灰石等重点矿种最小开采规模和最低服务年限标准，严格矿山建设项目安全设施设计审批和安全生产许可证审核。对尾矿库实

施总量控制、只减不增，不符合有关法律标准和产业政策的新建尾矿库项目一律不予批准，严禁新建“头顶库”，不得对“头顶库”加高扩容。**国家局**将修订非煤矿山企业安全生产许可证实施办法，并开展专项监察，对把关不严、违规审批等行为要及时通报。此外，要稳妥做好煤矿行政许可移交工作，强化事中事后监管，做到“交得出、接得住、管得好”。

**探索建立中介机构诚信管理负面清单公示制度。**制定矿山安全中介机构监督管理办法，加强对安标发放、检测检验、鉴定评价等行为的检查抽查，对矿用产品质量不合格、提供假鉴定假报告的，该通报的通报、该吊销资质的吊销资质。

**二要推动落后产能淘汰退出。煤矿领域：**要加快推进30万吨/年以下煤矿分类处置，不具备安全生产条件和不符合产业政策的应停必停、该关就关、能退则退；持续推动冲击地压、突出、水文地质类型复杂极复杂等灾害严重且不能有效治理的煤矿退出。**非煤矿山领域：**要参照煤矿淘汰退出做法，积极争取各级财政资金支持，采取“以奖代补”等形式，引导非煤矿山关闭退出，与煤伴生矿山达不到煤矿相关标准的要优先关闭。**针对尾矿库：**各地要尽快出台闭库销号管理办法，加大政策支持力度，推动无生产经营主体、停用时间超过3年的尾矿库早闭库、早销号。

**三要实施整合提升。**鼓励技术先进、安全高效的大型矿山企业，采取市场化运作方式，整合重组一批开采同一矿体的、

多个采矿权人的小型矿山，实现统一设计开采、统一生产经营、统一安全管理，做到真投入、真控股、真管理；整合技改要规范有序，严防一哄而上，严防借整合之名行生产之实等假整合、假技改行为；对相互之间影响安全的地下矿山、安全距离不符合相关规定的露天矿山要先停产再整合，达不到条件的依法关闭退出。

（四）以智能化建设为主攻方向，不断提高矿山本质安全水平。要贯彻落实全国煤矿智能化建设现场推进会精神，按照王勇国务委员讲话要求，实施矿山智能化发展行动计划，加快推进矿山智能化建设。

**一是加快组织实施。**各地要将煤矿智能装备和机器人纳入安全技术改造范围，做好相关政策配套，全面推进。**山东、山西、陕西**要发挥智能化建设示范引领作用，面上要向全省煤矿拓展、点上由采掘工作面向矿井全系统延伸；**中央和省属企业**煤矿能上全上，率先建成一批效果突出、带动性强的智能化示范矿井。**各地**要学先进、树标杆，对灾害严重矿井要明确时限、倒排工期尽快上；对新建、改扩建矿井必须上，不上智能化的一律不予审批；对小煤矿要先上机械化、自动化，逐步向智能化迈进。

**二是加快智能化技术应用和攻关。**要按照“系统智能化、智能系统化”的理念，推广采掘智能化、辅助系统无人化、固定岗位无人值守或远程监控、巡检机器人，加快推进危险作业

机器人替代；积极推动 5G 下井、大数据等先进技术与煤矿安全生产的深度融合，实现各系统各环节互联互通、有效联动。要开展煤矿机器人和智能装备系统集成创新，进行 50 人以下少人（无人）矿井的科学试验攻关；加快填补井下搬运等 6 种机器人研发空白，推动临时支护等 13 种井下机器人尽快实现成果转化；对精准地质探测、复杂条件智能综采和快速掘进等“卡脖子”技术装备，要集中力量攻克，提高智能装备的成套化和国产化水平。

**三是持续推进科技进步。**要组织“安全科技进矿区”活动，发布煤矿和非煤矿山先进适用技术装备推广目录、落后工艺装备淘汰目录。要改革完善矿用安标管理机制，强化矿山装备生产、使用、维护、检测、报废等全生命周期管理体系，健全完善安全社会化服务体系。要加快煤矿深部开采与冲击地压防治国家工程研究中心等项目建设，发挥好现有瓦斯、水害、尾矿库等国家级重点实验室和技术平台作用，提高防灾治灾救灾能力。

**非煤矿山**要因地制宜、因矿施策，推进矿山固定设施无人值守，推广应用凿岩台车、铲运机等远程遥控、无人驾驶技术，加快机械化自动化信息化智能化建设。

（五）以履职尽责为基本要求，不断提高监管监察执法效能。各级监管监察部门要聚焦核心职能，转变执法理念，改进执法方式，增强斗争本领，加大法规政策供给，着力破解“屡查屡罚挡不住事故”等难题。

**一是科学预判风险。要建立健全风险预判机制**，贯彻落实好《关于预判防控煤矿重大安全风险的指导意见（试行）》，运用逆向思维定期研判本地区和每一处煤矿潜在安全风险，对可能发生的事故类型、波及范围、伤亡情况进行预判，建立“一地一册”“一矿一册”重大安全风险台账。**要建立健全风险会商机制**，建立监管监察等部门间定期联席会议制度，明确管控重点、精准制定执法计划，实现信息共享。**要建立重大安全风险预警处置机制**，用好风险研判成果，及时发布风险预警信息，有效处置重大安全风险。

**二是落实执法责任。要压紧压实监管监察责任**，监管部门必须明确每一处矿山的日常安全监管主体；明确各类煤矿联系包保、驻矿盯守、安全巡查等责任。省局分局要建立健全分片分矿联系责任制，将辖区内各类煤矿全部纳入监察范围，对关停煤矿每季度开展不少于一次的突击检查或安全巡查。对高风险煤矿要由省级监管部门派员驻矿包干盯守。监管监察部门要加强对企业服务指导，从宣传教育、政策支持、科技推广、技术咨询、专家会诊等方面，多角度、多层次、多维度推动主体责任落实。**要健全落实执法带队人负责制**，带队负责人要从严把关检查方案、带头深入现场检查、跟踪核实上一次发现问题整改情况，对不负责的该问责的问责、该处罚的处罚，不能姑息迁就。**要严格落实重大隐患挂牌督办和整改销号制度**，监管部门要压实重大隐患整改责任，做到挂牌督办、现场核查、

整改销号闭环管理；监察机构发现重大隐患要及时移交监管部门或者直接督办整改，对整改销号情况要现场核查，对重大隐患屡禁不止的煤矿要依法提请关闭。

**三是紧盯企业主体责任落实。开展责任监管监察，**紧盯实际控制人、董事长、总经理、矿长、总工程师等“关键人”，对不依法履行安全职责的，依法严肃处理处罚，并约谈曝光、追责问责，倒逼企业主体责任落实。**建立重大事项报告制度，**监管监察部门要将国有企业领导班子安全生产履职尽责情况，特别是落实中央决策部署不认真、管理滑坡、事故多发、投入不足的，及时向纪委监委报告，并通报组织部、国资委；监察机构对辖区安全生产突出问题，及时向地方党委、政府和上级报告。**建立煤矿重大事故督导制度，**重大事故一律由国家局领导担任督导组组长，并派员全程介入、现场督办；此外，国有企业发生较大以上事故一律由国家局或省级监管监察部门组织约谈。

**四是强化执法监督。建立执法监督检查制度，**各级监管监察部门要采用线上线下检查、交叉互检、文书评比、执法评议等方式，着力解决风险分析研判不精准、现场检查不深不透、处理处罚不严格不规范、隐患整改督促跟踪不到位等问题。**推广执法预审制度，**借鉴云南、山东、四川等煤监局做法，组建预审小组，推动精准制定执法方案、统一执法尺度、规范自由裁量，提高发现问题、分析问题、解决问题的能力。**建立执法**

**监督考核制度**，国家局将修订煤矿监察执法监督考核办法，以严格规范公正文明执法为原则、以遏制重特大事故为导向，既要强化过程监督，还要加大事故考核权重，对发生重特大事故的“一票否决”。

**五是创新方式方法。科学精准编制执法计划**，在编制年度执法计划的基础上，及时调整月度计划，特别是四季度、春节后集中复工复产、雨季汛期等关键时段，采取集中执法、联合执法、异地执法等措施，加密执法频次、加大执法力度，严防事故多发重发。**定期对地方政府监管工作开展监督检查**，国家局每年对省级政府监管工作至少开展一次检查、省局每半年对市县政府监管工作至少开展一次检查，对发现的突出、共性问题及时向地方政府提出监察意见和建议。**严格落实联合惩戒机制**，对存在安全失信行为的，及时纳入联合惩戒对象和“黑名单”管理，采取暂停安全生产标准评级等惩戒措施。**建立矿山企业内部“吹哨人”举报奖励机制**，及时查处曝光严重违法违规行为、重大事故隐患，接受社会监督。**探索建立国家矿山安全监察督办指令制度**，对矿山安全重大问题、重大隐患、重大风险下发监察指令书或督办函，同时，加大现场督办力度。

**六是推进信息化建设**。要重点推进煤矿冲击地压监测、水文地质监测、井下重大设备监控和生产经营、安全管理等系统联网，加快推动尾矿库企业在线安全监测系统建设，三等以上尾矿库全部接入国家局信息平台，建立完善非煤矿山安全生产

行政许可和基础信息系统。**要**研究制定《煤矿工业视频监控系统使用管理规范》，对长停或即将关闭煤矿要在主副井口和工业广场等地点安设智能视频监控探头，运用“电子封条”、大数据等技术，分析关停企业用电和人员活动情况，严防明停暗开。**要**健全完善常态化远程监管监察机制，建立“线上日常巡查+现场精准核查”的新型监管监察模式。

（六）以强化现场管理为着力点，持续推进矿山安全基础设施建设。坚持“**管理、装备、素质、系统**”并重，多措并举、强基固本，提高安全保障能力。

**一是持续推动矿山安全生产标准化管理体系建设。**要开展煤矿安全生产标准化管理体系运行效果评估，修订出台非煤矿山安全生产标准化评分管理办法，以风险隐患双重预防性机制建设为重点，逐步把矿山安全生产标准化管理体系上升为国家标准。**要**用足用好激励政策，对一级安全生产标准化煤矿要落实减少执法频次、优先复工复产等 9 项政策，并逐步向非煤矿山拓展延伸。**要**加大达标煤矿随机抽查力度，形成动态考核、能上能下工作机制；同时，国家局将启动非煤矿山一级安全生产标准化考评工作。**要**开展以“上标准岗、干标准活”为重点的行为规范活动，推行岗位作业流程标准化。

**二是持续推进人员素质提升。**要落实安全技能提升行动计划，坚持以专业和岗位需求为导向，推动建设一批高水平的矿山安全技能培训考试基地，定向培养一批高素质、技能型矿

工，实施一批班组长、特种作业人员安全技能提升专项培训，推进逢查必考常态化规范化。**要加强劳动用工管理**，积极推广“四六制”，有条件的煤矿要取消夜班生产，年底前全面取消煤矿井下劳务派遣工。**要在矿山企业开展“三敬畏”、“反三违”活动**（敬畏生命、敬畏法规、敬畏职责，反违章指挥、违规作业、违反劳动纪律），组织安全普法知识竞赛、宣誓承诺等活动，集中宣传曝光一批正反面典型案例，推动“学法规、抓落实、强管理”常态化。国家局领导和机关结合联系指导，分片分批开展集中宣讲、警示教育，做到所有煤矿企业董事长、总经理、矿长、总工程师全覆盖。各地要对煤矿矿长开展任职能力素质考评，提高安全管理能力。

**三是持续推进“一优三减”措施落实。**各地和煤矿企业要进一步优化生产布局、生产系统，减少生产水平、采掘头面数量；要优化劳动组织，严格执行限员规定，减少井下现场交接班、避免平行交叉作业，对采掘地点单班下井人数超过限员规定20%的煤矿，要按照重大隐患严肃查处。

#### **四、以政治建设为统领，打造忠诚干净担当的矿山安全监管监察干部队伍**

监管监察部门在从事矿山安全生产工作过程中，要坚持和加强党的集中统一领导，持续推进全面从严治党，为矿山安全改革发展提供政治保障和组织保障。

**（一）提高政治站位。**要提高思想认识、转变观念。当前

党中央对安全生产要求愈来愈高，人民群众对安全生产期待愈来愈高，社会对矿山安全关注度愈来愈高，相反，对矿山安全事故容忍度愈来愈低，我们要有出不起重大事故的压力感和紧迫感，用不发生重特大事故成效践行“两个维护”。**要**巩固“不忘初心、牢记使命”主题教育成果。强化政治机关意识教育，引导党员干部从讲政治高度分析和解决矿山安全问题，真正用心用情用力去保护好矿工生命。**要**开展好中央巡视反馈意见整改落实“回头看”，聚焦重点难点，狠抓制度措施落实，破除法制体制机制障碍，用巡视整改新成效推动矿山安全监察事业新发展。

（二）加强队伍建设。**要**树立重实干重实绩的鲜明用人导向，选优配强领导班子特别是“一把手”，加大优秀年轻干部培养选拔力度，把政治过硬、有斗争精神、长期工作在执法一线和吃劲岗位的优秀干部提拔到领导岗位上来。**要**加大培训力度，共享监管监察培训资源，全面提高干部履职能力。**要**加强对基层一线监管监察干部的关心关爱，完善考核评价和激励奖励机制，选树一批先进典型，尽最大努力解决关乎大家切身利益的问题，不断增强矿山安全监管监察队伍的职业荣誉感、自豪感、归属感。

（三）强化担当作为。**要**坚持底线思维，时刻绷紧安全这根弦，防止麻痹松懈，盲目乐观。**要**发扬兜底精神，只要对安全有利的事，监管监察队伍就要大胆去做、相互补位、“共进

一步”，不要推诿扯皮，关键要保证本系统、本地区、本领域不发生重特大事故。要敢于动真碰硬，坚决同违法违规行为作斗争，力戒形式主义官僚主义。

（四）推进党建和业务深度融合。要完善党建和监管监察业务融合发展机制，做到同谋划、同部署、同落实、同考核，确保在重要工作中发挥支部战斗堡垒作用，在事故救援、执法一线、抗疫斗争中发挥党员干部的模范带头作用。要完善党支部标准化规范化建设机制，强化对党员教育管理监督，不断增强组织力、凝聚力和战斗力。

（五）坚持正风肃纪。要严格执行中央八项规定及其实施细则精神，严格落实安全监察系统“禁酒令”和《公务活动行为规范》，持续深化违规饮酒和收受红包整治，加大公务出差、监察执法期间随机查岗查铺力度，斩断利益输送链，切实解决不敢执法、不愿执法的问题。要强化廉政风险排查防控，紧盯监察执法、事故调查、项目建设等重点环节和关键岗位，强化监督执纪问责，让权力在阳光下运行。

同志们，新时代呼唤新作为，新使命需要新担当。我们要更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，以崭新的面貌、昂扬的斗志、钉钉子的精神，奋发有为，狠抓落实，坚决防范遏制重特大矿山事故，推进全国矿山安全生产形势持续稳定，为“十四五”起好步、开好局打下良好基础。