

附件

国家矿山安全监察局关于暗查暗访榆林市 煤矿安全生产情况的通报

2021年7月16日到21日，国家矿山安全监察局监察专员李大生、应急管理部矿山救援中心副主任兼总工程师吴三海一行参与郝家梁矿“7·15”顶板透水透沙事故救援，期间对临近柳巷煤矿、薛庙滩煤矿、大梁湾煤矿、金鸡滩煤矿等4矿进行了暗查暗访，同时对监管部门相关工作进行了抽查。重点检查临近矿井是否按要求排查井下火烧区、断层、物探异常区情况，同时抽查落实上级安全工作部署、三年行动大排查、安全生产责任制落实、采掘部署、瓦斯治理、监管责任落实等情况，发现政府及部门问题4条，企业问题85条，具体问题已责成咸阳煤矿监察分局依法依规处理。现将有关问题通报如下：

一、暗查暗访发现的问题

(一)吸取煤矿事故教训不到位。郝家梁矿“7·15”顶板透水透沙事故发生后，郝家梁矿“7·15”事故救援指挥部要求与郝家梁矿类似地质条件的临近矿井立即对井下火烧区、断层、物探异常区等进行排查，同时榆阳区能源局下发《关于立即开展煤矿安全生产大排查的通知》，要求煤矿企业要以水害防治等为重点，查清井下、地表水水害，杜绝类似事故发生。通过现场检查发现，

部分矿井对郝家梁矿“7·15”水害事故不重视，对水害隐蔽致灾因素普查动作缓慢，对自身矿井的水害研判迟缓，未摸清本矿的水文地质情况。如临近大梁湾煤矿工作面的涌水量大，技术人员对流量数据含糊不清，基础数据不清楚，缺乏观测水量的措施，无法真正掌握井下各地点的涌水量，同样有物探异常区，但仅通过分析就确定是受干扰，未经过钻探验证，整体上存在矿井水害掌握不清楚、采取措施不够明确等问题。

（二）学习贯彻落实上级部署有差距。一是学习落实上级决策部署滞后。2月24日国务院安委会办公室印发了《关于加强矿山安全生产工作的紧急通知》，4月14日全国矿山安全生产紧急视频会议对落实“六严禁三严格”进行了安排部署，截至检查时柳巷煤矿、薛庙滩煤矿仍不知道文件及会议精神，也未安排部署开展相关工作。二是三年行动开展不扎实，集中攻坚不明确，“两个清单”理解不深入，部分问题找不准。柳巷煤矿“两个清单”存在以工作要求代替整改措施的现象，如“按照职业病防治法完善职业病健康保障机制”；薛庙滩煤矿、大梁湾煤矿和金鸡滩煤矿没有按照要求对煤矿自身重大灾害、重大风险进行系统性研判和排查，以日常隐患排查代替系统分析研判，以日常排查发现的一般问题清单代替主要问题和重大隐患清单，如将“风量标注错误、工作面未设置限员牌板、未进行水仓清淤”等可立查立改的日常隐患排查问题列入“问题清单”。整改责任分工不清，整改时限不细；“两个清单”没有将整改措施责任落实到具体责任部

门，如大梁湾煤矿、金鸡滩煤矿未将整改责任单位细化落实到具体职能部门，整改措施落实没有分阶段细化进行，没有阶段性整改要求和进度控制。三是安全生产大排查开展有差距，自查自改工作不认真，流于形式。柳巷煤矿、薛庙滩煤矿和金鸡滩煤矿的安全生产大排查自查自改报告未对发现的问题隐患产生的深层次、根本性原因进行分析，未提出改进措施。如大梁湾煤矿3月6-7日进行安全生产全系统各环节大排查自查，发现91条问题隐患，未排查出本矿“1月和2月超能力生产”和“将井下采掘工程作为独立工程违规劳务承包”等2条重大安全隐患。四是上级公司落实大排查工作要求有差距。如榆神煤电公司作为薛庙滩煤矿上级公司，未按“企业内部检查100%”要求对银河煤业公司自查自改情况进行监督检查，也未蹲点指导煤矿落实整改措施。

（三）企业多头管理，不能真正履行安全管理责任。中国华能集团对所属煤矿实行从中国华能集团—华能煤业公司—华能煤业陕西矿业分公司—煤矿4级管理，今年以来，除中国华能集团外，其余二级都到柳巷煤矿进行检查，但都是检查矿上的问题，没有倒查各层级职责，各层级之间安全责任还不够明确，安全职责界定不够清晰，存在管理职责相互交叉、多头管理等问题，并且到矿检查的问题大多数都是“鸡毛蒜皮”的现场问题，检查流于形式，工作浮于表面，没有真正履行上级公司的安全管理责任。天地（榆林）开采工程技术有限公司作为榆林市大梁湾等6家托管煤矿的上级公司，公司层面安全生产管理机构个别专业力量不

足，如生产技术部只有6人，其中5人是采矿专业，1人是测量专业，无其他专业人员。

(四) 部分煤矿企业安全生产责任制和安全管理“两张皮”问题突出。一是安全生产责任制内容不完善、针对性不强，未建立监督考核机制。本次抽查的煤矿普遍存在这个问题，抽查部分岗位人员责任制，均存在责任不明、落实不力、考核流于形式等问题。金鸡滩煤矿责任制考核机制不完善，安全责任制考核制度无具体评分办法，可操作性不强，考核工作浮于面上，没有真正发挥作用。二是安全生产责任与实际脱节、混淆。大梁湾煤矿岗位责任制与安全生产责任制内容混淆，不同领导岗位人员层次不明、职责交叉。三是未建立安全生产责任制。柳巷煤矿6月15日更换承托单位后，未制定安全生产责任制。四是部分安全管理制度落实不到位。薛庙滩煤矿未严格落实入井检身制度，人员出入井登记不规范，部分升井人员未签字。五是安全生产管理机构、人员配备不到位。随机抽查的4处煤矿均存在安全管理机构不全，人员配备不足等情况。如柳巷煤矿未配备采、掘副总工程师；薛庙滩煤矿仅配备机电方面的副总工程师，其它如防治水、通防等专业方面未配备副总工程师；金鸡滩煤矿未配备掘进副总工程师；大梁湾煤矿未配备副总工程师，由相关科室主要负责人兼任。

(五) 超能力生产问题严重。今年以来驻地煤监机构在榆林地区共查处34条重大隐患，其中涉及超能力生产有7条，占20.6%。分析原因如下：一是矿区规划不合理，生产规模与煤层

赋存条件不相适应，造成具备超能力生产的条件。二是法制意识不强，部分矿井批小建大，违法超能力生产。三是对重大灾害认识不到位，对瓦斯、水害、粉尘、自然发火等灾害认识不足。辖区矿井普遍认为无瓦斯、冲击地压等重大灾害，煤矿项目业主或上级公司对自身具备的安全生产条件有了基本的掌握，认为安全底线有了保障。四是煤价高位运行，利润空间大，煤矿生产意愿强烈。五是部分整体托管矿井托管费用较低，承托方按照核定生产能力生产基本无利润，甚至需要上级公司补贴，未保利益只能超能力生产。如大梁湾煤矿核定能力是120万吨/年，委托方给予承托方托管费用25元/吨，每年约3000万元，承托方约有400人，每年需要费用约6000万元，资金缺口约3000万元，导致该矿在安全生产投入、专业技术人员配置等方面存在较大差距，为解决资金缺口问题，促使大梁湾煤矿超能力生产（实际今年已查处该矿存在超能力生产问题）。

（六）煤矿整体托管管理方面还存在差距。委托方的安全生产主体责任和承托方的安全生产管理责任还存在履行不到位的现象，部分煤矿企业未严格落实《煤矿整体托管安全管理办法（试行）》的相关要求。如柳巷煤矿承托单位湖南楚湘建设工程集团有限公司对从业人员教育培训不到位，现场抽查部分管理人员不能熟练掌握煤矿安全生产条件、风险灾害、避灾路线等内容；柳巷煤矿委托方与承托方签订的托管合同（协议）存在超能力下达或变相超能力下达生产指标（协议中出现“超出120万吨/年的产

量按照中标吨煤单价的60%结算”) 的现象。大梁湾煤矿委托方成立的安全生产监督委员会除技术、采掘、机运、安全、经营和后勤等6名分管负责人外，仅配备2名技术人员，均为地测防治水专业，未分别配备采煤、机电、通风等技术人员。

(七) 对瓦斯等重大灾害的认识还不到位。一是通风管理不到位。部分矿井认为自己是低瓦斯矿井，瓦斯浓度低，把低瓦斯矿井当成无瓦斯矿井进行管理，忽略通风瓦斯治理工作，井下通风系统角联多、微风现象频发，巷道风流方向随意、密闭墙管理混乱。如薛庙滩煤矿30304采煤工作面使用连续采煤机双巷掘进工艺，胶带、辅运顺槽每60米设置一个联巷，共68个联巷，联巷长度为17米，现有18个联巷未砌筑挡风墙，胶、辅运顺槽之间形成角联通风，风流方向不稳定，风速不满足最低风速要求，该矿还存在违规串联通风的现象。柳巷煤矿、金鸡滩煤矿也存在个别地点风流不稳定且风速低于《煤矿安全规程》规定的情况。大梁湾煤矿未按规定每15天至少进行一次风电闭锁和甲烷电闭锁试验，无试验记录。二是水害防治不到位。如柳巷煤矿更换承托单位后尚未开展隐蔽致灾因素普查。大梁湾煤矿隐蔽致灾因素普查不到位，未按规定对井下用水点进行观测。金鸡滩煤矿建立有探放水队伍，但探放水队伍由连采工区管理，未独立设置。三是防灭火工作有差距。所抽查煤矿所采煤层基本是容易自燃、自燃煤层，但部分矿井防灭火工作还需要进一步加强。如金鸡滩煤矿开采容易自然煤矿，未制定防治采空区、巷道高冒区和煤柱破

坏区自然发火技术措施。四是粉尘防治工作有待进一步加强。此次抽查的煤矿普遍存在回风系统粉尘堆积严重，未按规定冲洗的现象。如薛庙滩煤矿 30304 回风顺槽、总回风大巷管线、电缆存在积尘现象，厚度超过 2mm。

(八) 现场管理不到位。一是机电运输管理不到位。大梁湾煤矿 30104 主运顺槽带式输送机机尾拉线急停保护线捆绑过紧难以实现拉线急停；机尾跑偏保护装置安设不符合标准。二是安全监控维护使用还有差距。监控系统维护方面，抽查的矿井普遍不能做到井下 24h 有安全监控监测工进行值班并检查煤矿安全监控系统及线缆的运行情况。在监控系统使用方面也存在不足，如薛庙滩煤矿设置的风速传感器显示数据与人工测量数据差别较大，未按规定进行调校。三是采掘管理有待进一步加强。柳巷煤矿 30110 综放工作面部分液压支架失效，初撑力达不到作业规程要求。四是密闭管理不到位。本次抽查的煤矿普遍存在密闭墙有电缆穿过、未设置观测孔、无排水管和压力表不能观测密闭墙水量等问题。如薛庙滩煤矿辅运与主运大巷之间 6 联巷中的闭墙有电缆穿过。

(九) 紧急避险设施管理有待进一步加强。部分煤矿存在避灾路线牌板逃生路线不清晰，紧急避险设施未进行经常性检查，压风自救系统和供水施救系统无风、无水或压力不符合要求，井下作业人员管理系统位置监测分站设置不足等情况。如大梁湾煤矿井下总共仅设置 37 个人员位置读卡分站，不能做到矿井全覆盖

和在所有巷道分支处设置分站，人员位置监测系统超员报警设置也不符合要求。柳巷煤矿、薛庙滩煤矿、金鸡滩煤矿在井下人员定位系统管理和使用方面也存在类似问题。

（十）落实监管责任有差距。一是煤矿安全监管执法队伍建设有待进一步加强。榆林市现有煤矿 234 处，产能合计 51545 万吨/年，榆林市能源局定编 17 人，现有 40 人，但具备执法资格人员 27 人，从事煤矿安全监管人员 20 人，其中具有煤矿相关专业的仅有 4 人，无地质、测量、通风、机电等方面专业技术人员。榆阳区现有煤矿和煤矿建设项目 33 处，产能合计 13420 万吨/年，安全监管执法工作由区能源局承担，现有行政编制 11 人，有 9 名执法人员，其中具有煤矿相关专业的仅有 3 人，无地质、测量、通风、信息化等方面专业技术人员。二是驻矿安全监督员未按要求进行配备。榆阳区现有驻矿安全监督员 16 名，未按照《陕西省煤矿驻矿安全监督员管理办法》（陕安委办〔2020〕88 号）要求“每矿至少应派驻 2 名安全监督员，灾害严重煤矿不少于 3 名”进行配备。三是三年行动开展有差距。对煤矿企业三年行动检查指导力度不够，柳巷矿、薛庙滩煤矿、大梁湾煤矿、金鸡滩煤矿都存在“两个清单”找不准、集中攻坚工作任务目标不准确等问题，榆林市能源局和榆阳区能源局未进行督促指导；三年行动各项工作推动落实的协调联动机制尚未充分发挥，榆阳区能源局未充分发挥煤炭领域三年行动牵头单位的作用，未利用区安委会平台，大力推动应急、发改、自然资源、财政、公安、电力等多部

门积极参与三年行动各项任务；监管部门对“两个清单”编制要求理解不准确，未对大排查检查发现的问题进行深入分析研判，未将突出问题、共性问题纳入“两个清单”，将部分煤矿一般问题隐患列入政府层面“两个清单”，如将“常乐保煤矿未装备人员位置监测系统”“上河煤矿风筒传感器安设位置不正确”列入；榆阳区“两个清单”整改责任单位多是能源局，未能推动发改局、自然资源局、财政局等其他涉煤部门落实整改责任，另外还将部分煤矿企业列为政府层面“两个清单”整改责任单位。四是大排查工作力度有待进一步加强。榆阳区能源局未按照“监管排查100%”要求对薛庙滩煤矿、大梁湾煤矿等矿大排查自查自改报告进行认真审查，没有对其大排查仅发现“鸡毛蒜皮”问题要求其进行整改。榆阳区能源局对薛庙滩煤矿、大梁湾煤矿等矿井进行大排查执法，未按照要求逐矿形成排查报告。五是规范严格执法有差距。抽查榆林市能源局5月11-12日对大梁湾煤矿检查执法文书发现如下问题：5月12日当天同时下达《行政处罚告知书》和《行政处罚决定书》，未按规定给予被处罚对象相应权利；部分隐患问题应处罚却未进行处罚（未按作业规程管理顶板隐患按规定应进行处罚，但未给予处罚）；5月12日责令部分隐患问题10日内改正，榆林市能源局于7月7日才进行复查，复查不及时。六是应急能力建设存在差距。区级专职矿山救护队伍还未完成组建。

二、对陕西省榆林市有关工作建议

(一) 进一步提高认识，把准形势，增强做好煤矿安全生产工作的使命感、紧迫感、责任感。要清醒认识当前煤矿安全生产严峻形势，认真抓好安全生产工作。截至7月16日，全国煤矿共发生死亡事故48起、死亡和被困101人（其中被困5人），同比增加9人，安全生产形势严峻。今年是中国共产党成立100周年、“十四五”开局、全面建设社会主义现代化国家新征程开启之年，做好安全生产工作责任重大、意义重大。要提高政治站位，深入学习贯彻落实习近平总书记关于安全生产重要指示批示精神，认真落实“党政同责、一岗双责”职责，切实增强抓好安全生产工作的政治自觉、思想自觉、行动自觉。做到安全生产目标责任逐级落实，层层明确岗位职责，确保政府和部门的安全责任落实到位。严格督促煤矿企业认真落实安全生产主体责任，正确处理好“安全与生产、安全与效益、安全与发展”的关系，强化长远规划、区域超前治理灾害意识，切实加强安全生产管理，改善安全生产条件，夯实安全生产基础，提升安全生产水平。

(二) 扎实推进安全生产专项整治三年行动。一是要深刻理解开展三年行动的重要意义，三年行动是总书记亲自批准的，是从根本上消除事故隐患、从根本上解决问题，防范重特大事故的重要举措，是一项政治任务 and 重要工作。今年是三年行动集中攻坚年，要聚焦重点难点问题攻坚发力，以解决突出、共性、深层次问题为着力点，标本兼治、精准施策，坚决防范遏制重特大事故发生。二是坚持问题导向，强化安全风险和问题隐患排查。针

对存在的问题，抓好整改落实，同时要举一反三，完善更新地区、部门，煤矿的问题隐患和制度措施“两个清单”，明确整改任务和责任单位。三是督促各级监管部门将安全大排查、四个专项整治等纳入三年行动重点内容，与三年行动统一推动、一体落实、集中攻坚，严格落实大排查“四个百分百”要求，严把“两个清单”和“三报告”质量关，防止走形式、走过场。四是坚持目标导向、问题导向、结果导向，抓好问题整治责任落实，对发现的问题隐患，按照习近平总书记关于“两个不放松”要求，逐项明确整改措施和整改时限，抓好整改落实，确保逐项销号。

（三）强化风险分析研判，提高重大风险防控能力。一是要建立完善风险研判防控工作机制，定期分析研判辖区重大安全风险，特别是执法计划编制前，必须开展系统性风险分析研判，并在执法计划中明确风险分析研判的结果。二是要及时发布风险预警信息，用好分析研判成果，在分解落实执法计划安排的各项任务中，找准薄弱环节，突出工作重点，聚焦重点地区、重点企业、重大灾害防治，落实差异化监管措施。三是要加大对瓦斯、水害、火灾、冲击地压等灾害严重、安全风险交织叠加，重大事故隐患整改不到位、事故隐患频发等在安全上不放心的煤矿监管执法频次和力度，有效管控重大安全风险。

（四）进一步规范煤矿托管管理工作，切实加强托管煤矿安全监管。一是加强监管检查。督促煤矿企业严格落实《煤矿整体托管安全管理办法（试行）》相关要求，依法依规严厉查处托管煤

矿未按照规定进行整体托管；托管煤矿承托方管理机构设置、管理人员配备以及特种作业人员配备不符合要求，不具备托管能力的；托管煤矿委托方超能力下达生产计划或经营指标的；托管煤矿承托方上级公司未按规定将托管煤矿纳入本单位统一管理、未实施安全生产监督检查，存在包而不管情形的；托管煤矿委托方不顾生产实际设置高额利润指标，在承包合同中设置诱导煤矿超能力、超强度、超定员生产的条款，转嫁经营风险，致使承包方违规组织生产的。二是积极研究管控措施。政府有关部门要加大对承托方机构、人员、成本等情况的调查，研究出台相关标准规范，推动形成合理托管费用机制，凡发现委托方与承托方托管费用不合理、承托方由于托管费用低于成本而进行违法违规生产的，要严肃查处。

（五）强化安全管理和灾害治理，提升安全保障水平。一是根据矿区煤层赋存条件，合理规划辖区煤矿生产能力，推动释放优质产能，严禁违规超能力、超强度、超定员组织生产。有关部门要在日常管理中积极作为、热情服务，对相关产业政策进行宣贯，帮助符合生产能力核增条件的煤矿提升能力。二是督促煤矿企业强化通风系统管理，科学合理制定配风计划，杜绝角联通风、串联通风、微风或风量不足等现象；严格执行“三专两闭锁”和“双风机、双电源”，杜绝无计划停风；严格按照标准设置井下密闭墙、风门等，并做好定期检查维护，确保通风设施可靠。三是督促煤矿企业健全完善瓦斯治理体制机制，进一步提高对瓦斯

灾害的认识（统计分析发现多数瓦斯爆炸事故发生在低瓦斯矿井），吸取各类瓦斯事故教训，特别是深刻吸取铜川乔子梁煤矿“11·4”瓦斯事故教训，建立完善瓦斯“零超限”目标管理制度，强化通风能力核定和瓦斯安全管理，实施多措并举的瓦斯治理方式，发现通风能力不足冒险蛮干、虚假鉴定瓦斯等级、该带帽不戴帽的，一律严肃处理，倒逼企业落实瓦斯防治各项措施。四是要加强水害防治工作。督促煤矿企业深刻吸取新疆丰源煤矿“4·10”和郝家梁煤矿“7·15”透水事故教训，加强建设、生产期间的地质勘查，全面普查瓦斯、水、火等隐蔽致灾因素，科学测定水文地质参数，摸清水害威胁底数，抓好整合技改、关闭煤矿相关图纸资料和水文地质情况收集整理工作，严格落实“三专两探一撤”、“先探后掘”、灾害天气停产撤人等措施。各级监管部门要认真组织开展“雨季三防”专项检查，以防洪、防雷电、防水为重点，依照《煤矿水害监管监察执法要点（2020年版）》开展执法；对隐蔽致灾因素普查不清、周边矿井水文地质资料不掌握的，坚决不允许生产建设。五是要强化火灾防范。深刻吸取全国矿山火灾事故教训，督促煤矿企业严格落实安委办（2021）3号文“六严禁、三严格”的要求，切实采取措施，防范外因火灾，强化火工品管理，严控气焊动火作业，严格落实防范煤层自然发火各项措施，有效防范内因火灾。六是强化监控系统、人员位置系统监管。督促煤矿企业加强监控系统管理，设置传感器的种类、位置和数量必须符合要求，按期调校，保证监控系统可靠运行；规范人员

位置监测系统管理，在出入井口、重点区域出/入口、限制区域等地点应设置分站，特别是在巷道分支处增设人员位置读卡分站，确保矿井人员定位全覆盖；加强甲烷电闭锁和风电闭锁功能监管，对不按期进行功能测试或不能断电、断电范围不符合要求的从重从严处理。七是加强粉尘防治。完善降尘措施，严格落实煤层注水、冲洗巷道、喷雾洒水等综合防尘措施。八是要加强顶板管理。督促煤矿企业做好支护设计、作业规程和安全技术措施，加强巷道维修管理，严防片帮漏顶引发事故。九是要强化应急处置。督促煤矿企业按规定设置压风自救和供水施救设置并按要求进行维护，完善煤矿应急救援预案；同时加强辖区煤矿应急救援体系建设，对辖区煤矿应急救援队伍指战员人数及技能、装备可靠性实施经常性监管，确保救护队来之能战、战之既胜；对未建立专职救护队的煤矿要规范兼职救护队的管理，统筹加快区域煤矿专业应急救援队伍的建设进度。

（六）落实监管执法责任，提升监管效能。一是督促各级监管部门压紧压实责任，认真贯彻落实《关于进一步压实矿山安全监管监察责任 切实消除监管盲区的通知》，全面落实包保、盯守、巡查等措施，确保将停产、停建、待关闭等所有煤矿都纳入安全监管范围，严防漏管失控。二是要高度重视煤矿安全监管队伍建设。认真贯彻落实《地方党政领导干部安全生产责任制规定》，把责任落实情况纳入相关考核内容，严格落实属地监管职责，充实煤矿安全监管力量，保证所需经费、配备相关装备，优化专业

力量，完善考核奖惩机制。同时加强学习和培训，着力补齐监管执法人员能力短板。加强执法队伍工作作风建设和监督，提升执法行动力和工作执行力。三是严格规范执法。要督促监管执法人员安装使用国家统一的监管执法系统，认真履行法定职责，坚持依法行政，严格、规范、公正、文明执法。要严格执行《煤矿重大事故隐患判定标准》，准确认定、及时消除重大隐患；对发现的重大隐患，要按照《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》进行处理处罚，严格执行《矿山重大隐患调查处理办法（试行）》，对典型重大隐患，要比照事故调查处理，依法处罚，严肃追责问责。对违反“六严禁三严格”规定，特别是违规下达超能力生产任务或利润指标的，要严肃追究上级企业及主要负责人的责任；用好《刑法修正案（十一）》，发现明知存在重大事故隐患仍冒险组织作业发生重大伤亡、中介机构出具虚假安全评价、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等行为，坚决移送司法机关处理，形成强大执法震慑。四是提高执法针对性，督促市、县监管部门组织开展煤矿安全生产岗位责任制专项检查，从管理制度和责任制建立、落实、考核入手，倒逼煤矿建立健全“明责、知责、履责、问责”的安全生产责任体系，同步核实安全管理人员配备情况，发现问题倒查煤矿和上级公司的责任，通过严肃执法推动企业主体责任落实，提升煤矿企业法制意识和标准意识。五是要用好安全监控、人员位置监测、工业视频等联网系统，建立健全相应工作机制，持续推

进“互联网+监管执法”，做到远程执法与现场检查相结合，提升执法效能。六是要发挥舆论和社会监督作用，及时曝光严重违法违规行为、重大隐患等典型案例。

----- (七) 强化对“关键少数”追责问责，倒逼安全责任落实。-----

一是要对执法检查发现的隐患问题和违法违规行爲，要追根溯源，倒查煤矿企业安全管理上的问题，并“由事见人”开展责任追查。二是要紧盯煤矿企业决策层、管理层、技术层，强化对董事长、总经理、矿长、实际控制人、总工程师等“关键少数”追责问责，通过执法推动企业守法，督促企业内因自觉发挥作用。三是发现国有煤矿企业领导干部履行安全生产责任不到位、对煤矿严重违法违规行为负有责任的，要严格依纪依法追责问责。

附件：榆林市煤矿安全生产暗查暗访问题清单

附件

榆林市煤矿安全生产暗查暗访问题清单

一、政府及监管部门层面

1. 榆阳区能源局对薛庙滩煤矿、大梁湾煤矿等矿井进行大排查执法，未按照要求逐矿形成排查报告。

2. 三年行动各项工作推动落实的协调联动机制尚未充分发挥。榆阳区能源局未充分发挥煤炭领域三年行动牵头单位的作用，未利用区安委会平台，大力推动应急、发改、自然资源、财政、公安、电力等多部门积极参与三年行动各项任务。

3. 监管部门对“两个清单”编制要求理解不准确，未对大排查检查发现的问题进行深入分析研判，未将突出问题、共性问题纳入“两个清单”，将部分煤矿一般问题隐患列入政府层面“两个清单”，如将“常乐保煤矿未装备人员位置监测系统”“上河煤矿风筒传感器安设位置不正确”列入。榆阳区“两个清单”整改责任单位多是能源局，未能推动发改局、自然资源局、财政局等其他涉煤部门落实整改责任；另外还将部分煤矿企业列为政府层面“两个清单”整改责任单位。对煤矿企业三年行动检查指导力度不够，柳巷矿、薛庙滩煤矿、大梁湾煤矿都存在“两个清单”找不准、集中攻坚工作任务目标不准确等问题，榆阳区能源局未进行督促指导。

4. 规范执法有差距，抽查榆林市能源局5月11-12日对大梁湾煤矿检查执法文书发现如下问题：5月12日当天同时下达《行政处罚告知书》和《行政处罚决定书》，未按规定给予被处罚对象相应权利；部分隐患问题应处罚却未进行处罚（未按作业规程管理顶板隐患按规定应进行处罚，但未给予处罚）；5月12日责令部分隐患问题10日内改正，榆林市能源局于7月7日才进行复查，复查不及时。

二、企业层面

（一）陕西竹园嘉原矿业有限公司柳巷煤矿（22条）

1. 中国华能集团对所属煤矿实行从中国华能集团—华能煤业公司—华能煤业陕西矿业分公司—煤矿4级管理，今年以来，除中国华能集团外，其余二级都到柳巷煤矿进行检查，但都是检查矿上的问题，没有倒查各层级职责，各层级之间安全责任还不够明确，安全职责界定不够清晰，存在管理职责相互交叉、多头管理等问题，并且到矿检查的问题大多数都是“鸡毛蒜皮”的现场问题，检查不深入。

2. 2月24日国务院安委会办公室印发了《关于加强矿山安全生产工作的紧急通知》，4月14日全国矿山安全生产紧急视频会议对落实“六严禁三严格”进行了安排部署，截至检查时，煤矿仍不了解文件及会议精神，也未安排部署开展相关工作。

3. 煤矿未建立保证安全生产责任制落实的监督考核机制，也未开展安全生产责任制落实情况考核；无安全副总经理（副矿长）

的任命文件。

4. 机电管理制度中井下停送电制度编写不规范，无瓦斯检测相关内容。

5. 煤矿更换承托单位后，部分管理人员对国家法律法规、规范性文件等学习、贯彻、掌握不到位，对井下部分系统、设备等不熟悉；部分固定岗位责任制、管理制度制定缺乏针对性或未明确责任人。

6. 煤矿无集中攻坚内容，对“两个清单”理解不深入、内容不全，部分问题未纳入，如煤矿整体托管后未重新制定各项安全管理制度和安全生产责任制，未列入“两个清单”；存在以工作要求代替整改措施的现象，如“按照职业病防治法完善职业病健康保障机制”；煤矿2月份编制的安全生产大排查自查自改报告未对发现的问题隐患产生的深层次、根本性原因进行分析，未提出改进措施。

7. 三年行动“两个清单”中对问题隐患按照“五落实”要求进行整改的描述过于笼统，多为“已整改”，无定量描述。

8. 应急预案内容不全，未将承托单位湖南楚湘建设工程集团有限公司纳入应急预案，未将总工程师纳入责任组织体系中。

9. 煤矿移动应急电话在回风大巷和工作面回风侧不能正常使用，30110综放工作面回风顺槽未安装应急广播。

10. 30110综放工作面运输顺槽和30109运输顺槽掘进工作面未安装压风自救和供水施救装置。

11. 采掘作业规程编制不规范，缺少相关附图，楚湘集团整体托管后未及时对作业规程进行重新编制或修订以及贯彻学习，相关制度仍然沿用已经退出徐矿集团制定的制度，未及时修订。

12. 未按规定设置专业技术人员，未配备采、掘副总工程师。

13. 设置的 2 处挡风墙实为密闭墙，但未设置观测孔和措施孔。

14. 现场检查时，30110 回风联巷和 30109 运输顺槽（外段）风流不稳定且风速低于《煤矿安全规程》规定的 0.25m/s。

15. 防尘工作不到位，30110 运输顺槽设备列车、回风顺槽的管线以及回风大巷管路都存在积尘现象；30110 回风顺槽粉尘传感器吊挂不规范。

16. 对水害的认识不到位，更换承托单位后尚未开展隐蔽致灾因素普查。

17. 7 月 1 日至 17 日，井下安全监测工未做到井下 24h 值班检查煤矿安全监控系统及线缆的运行情况。

18. 30110 综放工作面部分液压支架失效，初撑力达不到作业规程要求。

19. 30110 运输顺槽带式输送机跑偏保护装置安装角度不正确。

20. 煤矿承托单位湖南楚湘建设工程集团有限公司对从业人员教育培训不到位，现场抽查部分管理人员不能熟悉掌握煤矿安全生产条件、风险灾害、避灾路线等内容。

21. 煤矿托管合同（协议）签订后，委托方陕西竹园嘉原矿业

有限公司未将协议报送榆阳区能源局和咸阳监察分局。

22. 托管合同(协议)存在超能力下达或变相超能力下达生产指标(协议中出现“超出120万吨/年的产量按照中标吨煤单价的60%结算”)的现象。

(二) 陕西银河煤业开发有限公司薛庙滩煤矿(18条)

1. 《通风管理部各岗位责任制及操作规程》为2019年编制,其中注氮工、黄泥灌浆工、束管监测工、阻化剂喷洒工等岗位责任制及操作规程未根据2021年3月编制的《矿井防灭火专项设计》要求进行修订。

2. 安全生产大排查开展有差距,不深入。大排查排查问题数量相对较少,且大多为现场问题,如“风门变形漏风”等,没有聚焦管理上、系统性的问题。4月份编制的安全生产大排查自查自改报告未对发现的问题隐患产生的深层次、根本性原因进行分析,未提出改进措施。

3. 榆神煤电公司作为银河煤业公司上级公司,未按“企业内部检查100%”要求对银河煤业公司自查自改情况进行监督检查,也未蹲点指导煤矿落实整改措施。

4. 部分管理人员对国家法律法规、规范性文件等学习、贯彻、掌握不到位;部分固定岗位责任制、管理制度制定缺乏针对性或未明确责任人;未建立保证安全生产责任制落实的监督考核机制,也未开展安全生产责任制落实情况考核,未配备负责全矿井采煤、掘进、通风等专业技术人员。

5. 未严格落实入井检身制度，人员出入井登记不规范，部分升井人员未签字。

6. 三年行动开展“两个清单”理解不深入。“问题清单”中部分问题没有找准，没有按照要求对煤矿自身重大灾害、重大风险进行系统性研判和排查，以日常隐患排查代替系统分析研判，以日常排查发现的一般问题清单代替主要问题和重大隐患清单。如上述将“风量标注错误、工作面未设置限员牌板、未进行水仓清淤”等可立查立改的日常隐患排查问题列入“问题清单”。

7. 井下多处巷道岔口未设置避灾路线指示牌。

8. 未按规定对所有在用自救器进行定期维护。

9. 30304 综采工作面运输顺槽安装的压风自救装置压风管路压力不足。

10. 煤矿自 2019 年 6 月已取消井下爆破作业工程，但《30304 工作面作业规程》中仍编制有井下爆破安全技术措施内容。

11. 30304 采煤工作面使用连续采煤机双巷掘进工艺，胶带、辅运顺槽每 60 米设置一个联巷，共 68 个联巷，联巷长度为 17 米，现有 18 个联巷未砌筑挡风墙，胶、辅运顺槽之间形成角联通风，风流方向不稳定，风速不满足最低风速要求，存在缺氧或者有毒有害气体中毒威胁。

12. 30304 辅运顺槽掘进工作面（停掘）回风串入 30304 采煤工作面进风巷，未实现独立通风。

13. 防尘工作不到位，30304 回风顺槽、总回风大巷管线、电

缆存在积尘现象，厚度超过 2mm。

14. 井下安全监测工未做到井下 24h 值班检查煤矿安全监控系统及线缆的运行情况。

15. 南翼回风大巷 6 月 7 日、7 月 7 日测风风速显示分别是 5.88m/s、6.02m/s，7 月 7 日监控日报表显示该地点风速是 4.47m/s，未按规定进行调校。

16. 井下使用的无轨胶轮车，未安装车辆位置监测系统或车辆管理系统。

17. 辅运与主运大巷之间 6 联巷中的闭墙有在用电缆穿过。

18. 30303 工作面采空区闭墙设置的放水孔处未安设沉水弯头，不利于防止采空区有毒有害气体向外扩散。

(三) 陕西省榆林市大梁湾煤矿有限公司大梁湾煤矿(27 条)

1. 岗位责任制与安全生产责任制内容混淆，不同领导岗位人员层次不明、职责交叉；安全责任制考核制度无具体评分办法，可操作性不强。

2. 对开展三年行动“两个清单”理解不深入。部分“问题清单”中部分问题查找不准确，没有按照要求对煤矿自身重大灾害、重大风险进行系统性研判和排查，以日常排查发现的一般问题清单代替主要问题和重大隐患清单。如煤矿将“管理牌板脱落、水管漏水、工作面液压支架不接顶”等可立查立改的日常隐患排查问题列入“问题清单”。“两个清单”的问题整改措施，以常规整改措施或以提要求代替制度措施，没有从规划、体制、机制、

技术、管理等方面查找并解决根本问题。如一些整改措施“逐步完善健全安全管理制度和安全生产责任制”“各级管理人员认真学习上级文件精神，根据文件精神积极落实”，均为工作要求而非有针对性的制度措施。

3. “两个清单”整改责任分工不清，整改时限不细，没有将整改措施责任落实到具体责任部门。如未将整改责任单位细化落实到具体职能部门，整改措施落实没有分阶段细化进行。5月份7条问题清单中有3条的整改时限为2021年12月底，没有阶段性整改要求和进度控制。

4. 天地（榆林）开采工程技术有限公司作为大梁湾煤矿等6家托管煤矿的上级公司，公司层面安全生产管理机构专业力量不足，如生产技术部只有6人，其中5人是采矿专业，1人是测量专业，无其他专业人员。

5. 未配备副总工程师，由相关科室主要负责人兼任。

6. 安全生产大排查开展有差距，自查自改工作不认真，流于形式。3月6-7日进行安全生产全系统各环节大排查自查，发现91条问题隐患，未排查出本矿“1月和2月超能力生产”和“将井下采掘工程作为独立工程违规劳务承包”等2条重大安全隐患。

7. 井下避灾路线上未设置压风管路，供水管路上未安装人员使用的供水阀门。

8. 未对在用自救器进行维护和管理，并建立技术档案和使用维护记录。

9. 2021年6月28日测风旬报显示, 8#煤西辅、皮带两巷末端风速为0.25m/s, 达井巷中风流速度要求下限, 且未对两巷间10处联巷风量、风速进行测定; 查阅7月8日测风报表, 西翼回风大巷风速为6.15m/s, 超过采区回风巷规定的6 m/s的上限要求; 30104顺槽胶带机机头联络巷道处风向不稳定, 风速不足0.25m/s。

10. 井下消防材料库调节风窗未实测风量, 未设置通风管理排版。

11. 30105备采工作面与30106备采工作面切眼间联巷、30105胶运顺槽与30105辅运顺槽间的20#和21#联巷未封闭, 致30105备采工作面回风串入30106备采工作面。

12. 采用灌浆防灭火措施, 但30104黄泥灌浆管路未敷设至采空区。

13. 30104回顺绕道、总回风巷未定期冲尘, 管路、巷帮有积尘。

14. 未按规定每15天至少进行一次风电闭锁和甲烷电闭锁试验, 无试验记录。井下安全监测工只有2名, 不满足实际需要。

15. 对水害等隐蔽致灾因素普查不到位, 未按规定对井下用水点进行观测。

16. 部分采空区密闭墙没有排水管 and 压力表, 不能观测密闭墙积水情况。

17. 西翼回风大巷6月28日、7月8日测风风速显示分别是

6m/s、6.15m/s，风速超限；6月27日和7月7日监控日报表显示该地点风速是4.91m/s和4.31m/s，未按规定对风速传感器进行调校。

18. 煤矿井下仅设置37个人员位置读卡分站，不能做到矿井全覆盖。

19. 未制定井下限员管理制度，人员位置监测系统超员报警设置不合理，采煤工作面设置为50人，掘进工作面设置为29人，全矿井设置为500人。

20. 30104主运顺槽带式输送机机尾拉线急停保护线捆绑过紧难以实现拉线急停；机尾跑偏保护装置安设不符合标准规定。

21. 30104工作面第5#、13#、15#液压支架矿压在线监测装置故障无法实时显示压力值。

22. 煤矿对30104工作面涌水量不清，工作面水泵排水能力不足。

23. 井下使用无轨胶轮车，未设置车辆管理系统或车辆位置监测系统。

24. 委托方成立安全生产监督委员会，除技术、采掘、机运、安全、经营和后勤等6名分管负责人外，仅配备2名技术人员（徐超、白佳佳），均为地测防治水专业，未分别配备采煤、机电、通风等专业技术人员。

25. 煤矿托管协议签订后，陕西省榆林市大梁湾煤矿有限公司于2021年5月25日将协议报送榆阳区能源局备案，但未向驻地

煤矿安全监察机构（咸阳监察分局）备案。

26. 2021年3月16日-23日，咸阳监察分局对大梁湾煤矿违法工程外包行为实施了重大行政处罚，并督促煤矿立即整改。随即，煤矿于3月22日与天地科技股份有限公司榆阳分公司（该公司为非独立法人）签订托管协议。后为落实安全管理主体责任，天地科技股份有限公司成立天地（榆林）开采工程技术有限公司（独立法人）作为上级公司负责榆林片区6处托管煤矿的监督管理工作。但大梁湾煤矿承托方“五职矿长”和相关科室任命文件尚未变更，仍为天地科技股份有限公司榆阳分公司任命文件。

27. 托管协议第11方面“安全责任的承担原则”中“甲方只负责按照协议规定及甲方管理制度进行监督检查及考核工作”与安全生产管理协议第二条“甲方对煤矿安全生产负主体责任，对煤矿安全统一管理”相矛盾。

（四）兖州煤业股份有限公司金鸡滩煤矿（17条）

1. 安全生产大排查开展有差距，不深入。3月3-6日金鸡滩煤矿开展的安全生产大排查自查自改大排查排查问题数量相对较少，且大多为现场问题，如“风帘吊挂不合格、风筒漏风”等，未排查出主斜井胶带输送机机头驱动存在的问题（3月21日机头驱动轴断裂造成全矿停产）；自查自改报告未对发现的问题隐患产生的深层次、根本性原因进行分析，未提出改进措施。

2. 安全责任落实监督考核机制不健全，考核指标不具体、模糊，考核工作浮于表面，没有真正发挥作用。

3. 部分管理人员对国家法律法规、规范性文件等学习、贯彻、掌握不到位；部分固定岗位责任制、管理制度制定缺乏针对性或未明确责任人。

4. 三年行动开展“两个清单”理解不深入。“问题清单”中部分问题没有找准，没有按照要求对煤矿自身重大灾害、重大风险进行系统性研判和排查，以日常排查发现的一般问题清单代替主要问题和重大隐患清单。如上述将“未按规定挂网支护、防火门构筑不符合要求、风筒传感器设置位置不当”等可立查立改的日常隐患排查问题列入“问题清单”。

5. “两个清单”整改责任分工不清，整改时限不细，没有将整改措施责任落实到具体责任部门。如未将整改责任单位细化落实到具体职能部门，整改措施落实没有分阶段细化进行。5月份7条问题清单中有3条的整改时限为2021年12月底，没有阶段性整改要求和进度控制。

6. 未按规定配备专业技术人员，未配备掘进副总工程师。

7. 配备的微速风表测量范围为0.3-5m/s，2021年7月10日测风报表中低于0.3m/s的20处风速数据均为估算值。

8. 103回风顺槽、矿井污水沉淀巷风速不稳定，不足0.25m/s。

9. 部分机电设备设置在两条进风巷之间的联络巷口，其瓦斯检查点未结合联巷风向设置。

10. 矿井开采容易自然煤层，未制定防治采空区、巷道高冒区和煤柱破坏区自然发火技术措施。

11. 103 回风顺槽与东辅运大巷之间的风门未留设通风孔。
12. 防尘工作不到位, 115 回风绕道管路、巷帮存在积尘现象。
13. 矿井建立有探放水队伍, 但探放水队伍由连采工区管理, 未独立设置, 不利于探放水措施的落实。
14. 回风立井南北马头门处测风站位置未设置风速传感器。
15. 101 胶运顺槽处一闭墙有在用电缆穿过。
16. 115 综放工作面采用注氮防灭火措施, 回风巷未安装氧气传感器。
17. 采区避灾路线未按规定安设压风自救、供水施救设施。

(信息公开形式: 依申请公开)

陕西省应急管理厅办公室

2021 年 8 月 13 日印发

承办单位: 煤矿安全监管处

经办人: 朱育超

电话: 61166158

共印 8 份