

国家安全生产监督管理总局文件

安监总管一〔2016〕54号

国家安全监管总局关于印发《遏制尾矿库 “头顶库”重特大事故工作方案》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，
有关中央企业：

为认真贯彻落实习近平总书记、李克强总理等党中央、国务院领导同志关于加强安全生产、遏制重特大事故的重要指示批示精神，有效防范和坚决遏制尾矿库“头顶库”重特大事故，国家安全监管总局制定了《遏制尾矿库“头顶库”重特大事故工作方案》，现印

发你们,请结合本地区、本单位实际,积极推动遏制尾矿库“头顶库”重特大事故各项工作落实。



遏制尾矿库“头顶库”重特大事故工作方案

一、遏制尾矿库“头顶库”重特大事故的必要性

2007 年以来,按照国务院部署,各地区、各部门积极开展了尾矿库专项整治和综合治理行动,取得显著成效。但尾矿库“头顶库”(系指下游 1 公里(含)距离内有居民或重要设施的尾矿库)安全风险逐渐增大,易诱发重特大事故,亟待进一步综合治理。

(一)“头顶库”数量多、安全基础薄弱,易引发生产安全事故。据统计,截至 2015 年底,全国仍有“头顶库”1425 座(见附件),其中病库 131 座。“头顶库”小库多,部分库缺乏正规设计,建设标准低,事故隐患较重,安全保障能力与抵御风险能力低,安全现状差。

(二)“头顶库”溃坝事故引发的重特大事故概率高。据初步统计,自新中国成立以来,“头顶库”发生溃坝事故 21 起,占尾矿库溃坝事故总数的 55%左右,其中重特大事故 13 起、死亡 707 人,全部发生在“头顶库”。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,直接经济损失达 9619.2 万元,社会影响极为恶劣。

(三)“头顶库”溃坝事故突发性强,应急时间短。“头顶库”溃坝时间短、泥砂流速大,从坝脚到下游 1 公里处往往只有几分钟,应急时间非常短,下游居民撤离和设施转移难度大。

(四)“头顶库”事故易引发社会问题。“头顶库”对下游居民、设施存在较大威胁,影响了当地的和谐稳定。近年来,信访举报和上访反映“头顶库”事故隐患事件不断增加。

二、指导思想和工作目标

(一)指导思想。深入贯彻落实习近平总书记、李克强总理等党中央、国务院领导同志关于加强安全生产的重要指示批示精神,牢固树立安全发展理念和红线意识,按照“政府引导、社会支持、企业负责”和专项治理与构建长效机制相结合原则,深入开展综合治理,建立完善“头顶库”风险管控和隐患排查治理双重预防性工作机制,切实防止“头顶库”重特大事故发生。

(二)工作目标。

1. 全面消除尾矿库中的病库。通过实施“头顶库”安全隐患治理,全面消除“头顶库”中的 131 座病库,确保“头顶库”达到正常库运行标准。与此同时,对其他病库治理工作进行回头看,及时消除事故隐患。

2. 全面提高“头顶库”的安全保障能力。鼓励企业采取提等改造、提级管理等综合治理方式,不断提升“头顶库”本质安全水平,增强“头顶库”抵御风险的能力,严防发生“头顶库”重特大事故。

3. 推进生产运行的“头顶库”全面开展安全生产标准化达标创建工作。

4. 完善应急管理机制。推动建立“头顶库”应急救援联防联控机制,有效防范汛期和极端气候引发的事故灾难。

三、综合治理方式和进度安排

(一)综合治理方式。

主要包括:隐患治理、升级改造、闭库及销库、尾矿综合利用和下游居民搬迁等五种治理方式。一座“头顶库”可以采用一种或几种并用的方式进行治理。

1. 隐患治理。对于“头顶库”中的病库,应进行隐患治理,消除“头顶库”的事故隐患,达到正常库要求。

2. 升级改造。分为提等改造、工艺改造和强化保障。

(1)提等改造:采用提高设计等级或按设计等级上限的方式,采取完善或增设排洪设施、加固坝体、降低浸润线埋深、降低坝坡比、建设安全监测设施等措施,进一步提高尾矿库防排洪能力和坝体稳定性,提高抵御事故风险能力。

(2)工艺改造:对于无法提等改造的“头顶库”,在条件允许的情况下,采用改造尾矿堆存、尾矿库筑坝和尾矿放矿等工艺的方式,提高“头顶库”的安全性。其中,尾矿堆存工艺改造指尾矿湿排工艺改为干堆或膏堆工艺等;尾矿库筑坝工艺改造指尾矿堆坝改为一次建坝、上游法尾矿堆坝改中线法尾矿堆坝等;尾矿放矿工艺改造指改变放矿浓度、改变放矿位置等(如坝前放矿、库尾放矿和

周边放矿)。

(3)强化保障:是指在正常库基础上根据危害程度对“头顶库”按设计等级上限采取额外增设汛期非常溢洪道、增设在线监测设施、降低设计坝高和设计库容等措施,进一步提高“头顶库”安全保障水平和事故预警能力。

3. 闭库及销库。闭库:对于达到闭库条件的“头顶库”及时进行闭库;销库:将“头顶库”内的尾矿全部移走或综合利用,拆除尾矿设施和初期坝后,或者闭库后及时将尾矿库用地复垦为耕地、林地或园地等其他用地,注销该“头顶库”,彻底消除事故危险源。

4. 尾矿综合利用。对有条件的“头顶库”,可适时推广井下充填、尾矿综合利用(如制作建筑材料等)等措施消耗尾矿,降低尾矿库等别,降低安全风险。

5. 下游居民搬迁。对势能较大、安全风险高、对下游居民威胁程度大的“头顶库”,经地方政府组织充分论证以后对下游居民进行搬迁。

(二)进度安排。本项工作从2016年6月开始,至2018年12月结束。2016年各地区根据国家安全监管总局的统一部署,对本地区“头顶库”再次进行详细排查,研究制定本地区尾矿库“头顶库”综合治理方案,制定具体的治理措施和实施计划,确定重点区域,启动重点项目的治理工作;2017年,在重点治理的基础上,对

所有“头顶库”进行综合治理,提升“头顶库”安全度;2018年,基本完成“头顶库”综合治理工作,严格市场准入,强化监管规范企业生产运行,推动“头顶库”全面实现安全生产。

四、工作要求

(一)加强领导,制定方案。各级安全监管部门和企业要进一步提高防范“头顶库”重特大事故重要性的认识,在地方政府的领导下,把提升“头顶库”本质安全水平,有效防范“头顶库”生产安全事故,保障人民群众生命财产安全作为一项重要任务来抓。要强化领导,健全组织,落实责任,加强安全监管和管理。要按照本方案要求,本着“一库一案”的原则,编制符合实际的“头顶库”综合治理方案,确保方案的针对性、科学性和可操作性。

(二)突出重点,分类推进。在进一步摸清底数的基础上,对坝下居民、学校、厂矿及重要设施多的“头顶库”进行风险评估论证,确定重点治理区域及重点治理项目,研究落实具体治理措施和计划,分步实施,有序推进。

(三)明确责任,强化措施。要按照“政府引导、社会支持、企业负责”的原则,强化企业治理主体责任和地方政府监管责任的落实。要落实相关政策,鼓励企业采取提级改造、闭库及销库、综合利用和搬迁等有效方式,提高“头顶库”安全保障能力。要充分发挥社会各方面力量,为尾矿库治理提供设计、咨询、服务等技术管

理支撑服务。要强化对“头顶库”的安全监管,明确企业、监管责任单位和人员,督促尾矿库企业设立警示标识,标明基本信息、数据和责任人,防范和化解各类风险。加强“头顶库”汛期安全督查检查,严防因恶劣天气影响发生溃坝事故。

(四)强基固本,源头管控。要督促尾矿库企业进一步健全完善安全生产责任和管理制度,加大安全投入,强化生产运行、隐患排查治理、从业人员素质和应急管理等工作。要按照国家法律、法规、标准规定的要求,强化源头管理,严格尾矿库项目选址、安全设施设计审查等准入环节,严防新的“头顶库”和新的病库产生。

(五)加强督导,严格验收。各地区要加大对“头顶库”综合治理工作的监督检查力度,选树典型,推广经验,及时研究和解决工作中遇到的问题。要加大宣传工作力度,取得公众对“头顶库”安全隐患治理工作的理解和支持。要认真组织好验收工作,扎实推进“头顶库”综合治理工作,确保治理效果,确保各类尾矿库的安全运行。

附件:全国“头顶库”统计表

附件

全国“头顶库”统计表

单位：座

序号	地区	头顶库 数量	按安全度分		按等别分					按运行状况分				
			正常库	病库	一等库	二等库	三等库	四等库	五等库	在建	在用	停用	已闭库	再利用
1	河北	202	202			26	70	77	29	8	96	65	31	2
2	山西	106	106			1	10	27	68		37	1	68	
3	内蒙古	8	8					2	6		1	7		
4	辽宁	188	187	1		8	17	71	92	4	119	62	3	
5	吉林	45	40	5			10	12	23	2	12	29	2	
6	黑龙江	9	9				2	4	3		4	4	1	
7	安徽	31	29	2			5	12	14		18	12	1	
8	福建	10	9	1		1	2	6	1		4	1	5	
9	江西	63	56	7		5	6	26	26	2	32	23	6	
10	山东	47	47				3	27	17	1	26	12	8	
11	河南	194	194			8	41	53	92	17	74	74	28	1
12	湖北	53	21	32			5	6	42		14	38	1	

序号	地区	头顶库 数量	按安全度分		按等别分						按运行状况分				
			正常库	病库	一等库	二等库	三等库	四等库	五等库	在建	在用	停用	已闭库	再利用	
13	湖南	182	138	44		2	17	40	123	5	76	62	36	3	
14	广东	9	9				3	4	2		4	3	1	1	
15	广西	39	30	9				7	27		6	25	8		
16	四川	50	46	4	1	6	13	25	5	5	34	11			
17	贵州	3	1	2					3			3			
18	云南	72	59	13		6	16	27	23	1	39	28	4		
19	陕西	14	14				1	10	3	1	6	7			
20	甘肃	46	35	11			4	32	10	1	17	18	10		
21	新疆	14	14				3	3	8		12	2			
22	北京	7	7				1	5	1		6	1			
23	浙江	19	19				1	2	9	7	5	8	3	1	
24	江苏	1	1					1				1			
25	重庆	12	12						6	1	8	2	1		
26	西藏	1	1						1		1				
合 计			1425	1294	131	1	65	243	486	630	50	651	499	217	8