

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。



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和习近平总书记、李克强总理等中央领导同志重要指示批示精神，牢固树立安全发展理念和发展决不能以牺牲安全为代价的红线意识，层层落实党政同责、一岗双责、失职追责的监管责任和企业主体责任，深入开展“打非治违”、整顿关闭和尾矿库综合治理，大力实施安全标准化、地下矿山安全避险“六大系统”和尾矿库在线监测系统建设，大力推广先进适用技术、淘汰落后设备工艺，大力强化典型事故防范措施落实和重点地区攻坚克难，大力推动“五项执法”、“三项监管”和宣传教育培训工作，严肃事故查处和责任追究，非煤矿山安全生产形势持续稳定好转，安全生产保障水平持续提升，事故起数、死亡人数连续五年“双下降”。

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，部分中介服务机构支撑保障能力不强、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，《中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》为安

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、淘汰落后生产力，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的不断发展，将面临更多复杂难采矿、超大超深矿、海洋矿产资源和深海油气开采及高坝大库容尾矿库的建设，对安全生产提出新要求。四是全社会安全意识、法治意识的建设是长期而复杂的过程，距离企业依法生产、政府依法治安要求仍然存在较大差距。

二、指导思想、基本原则和规划目标

（一）指导思想。

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、

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、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，强化法治建设，实施科学监管，提升社会组织保障和公众参与，推动企业落实安全生产主体责任，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，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。

坚守红线，安全发展。始终坚持把人民群众生命安全放在首位，坚守发展决不能以牺牲安全为代价这条红线。大力实施安全发展战略，为经济社会发展提供强有力的矿山安全保障。

预防为主，源头管控。建立完善安全风险分级管控和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水平，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、治理重大隐患、防控重特大事故，统筹抓好非煤矿山安全生产法规标准建设、监管执法、科技支撑、宣传培训、

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，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，着力解决海洋石油开采安全监管政企不分、力量薄弱问题。

（二）强化非煤矿山安全生产依法治理。

1. 完善安全法规标准体系。

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，最大限度减少人员伤亡和财产损失。

1. 全面深入实施安全风险分级管控和隐患排查

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，强化风险管控技术、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，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方式的石膏矿采空区。推动地方政府、有关部门和矿山企业，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，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。水文地质条件中等及以上的地下矿山，必须配备超前探放水设备。边坡高度 200 米以上的露天矿山高陡边坡、堆置高度 200 米以上的排土场、三等及三等以上的尾矿库，必须进行在线监测，定期进行稳定性专项分析。

3. 持续强化典型事故防范措施落实。

深入贯彻落实《国家安全监管总局关于严防十类非煤矿山生产安全事故的通知》（安监总管一〔2014〕48 号）。全面实现为从事井下作业的每一个班组配备便携式气体检测报警仪，为每一位入井人员配备自救器，严防中毒窒息事故。限期淘汰非阻燃电缆及风筒等设施，严格动火作业和用电管理，严防火灾事故。查清采空区等水害隐患，严格落实探放水制度，严防透水事故。规范爆破作业，减少二次爆破，严防爆炸事故。定期检测检验钢丝绳等设备设施，确保各种安

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，落实硫化氢防护措施，严防井喷失控和硫化氢中毒事故。严格海上油气设施防火防爆管理，强化恶劣气象应急措施落实，严防重大海损事故。

4. 提升非煤矿山本质安全水平。

以“去产能”和强化长期停产停建矿山安全监管为契机，推动主要矿种最小开采规模、最低服务年限准入标准落地，综合运用法律、经济、标准、行政等手段，按照“淘汰关闭一批、改造提升一批、整合做大批”原则，进一步优化矿业结构。继续制定和公布金属非金属矿山禁止使用的设备及工艺目录，强制淘汰落后设备及工艺。继续发布金属非金属矿山新型适用安全技术及装备推广目录，大力推广露天矿山边坡在线监测、地下矿山采空区监测和尾矿库在线监测等技术。加大示范矿山建设力度，选树典型企业建设一批“机械化换人、自动化减人”示范工程和“五化”（规模化、机械化、标准化、信息化、科学化）示范矿山。

5. 深化“三项监管”工作机制。

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井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读本。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能力。建设非煤矿山事故救援实训演练基地，实现对全部应急管理指挥人员的实训。组织编制小矿山自救阶段应急处置指导意见，开展从业人员岗位应急知识教育和自救互救、避险逃生技能培训。

4. 着力构建社会力量深度参与和监督机制。

健全完善行业协会、科研院所、专业技术服务机构等参与非煤矿山安全生产事务机制，推动中小企业与注册安全工程师事务所等社会组织签订长期服务协议。推进安全生产责任保险制度在非煤矿山领域落实。建立非煤矿山安全监管权力责任清单公开和年度监督检查计划、执法结果公开制度，推进事故调查报告和技术报告同时公开制度，全面公开合法非煤矿山建设项目名单，接受公众和社会监督。

四、保障措施

（一）明确规划实施责任。

落实《非煤矿山安全生产“十三五”规划》是各级政府相关部门的职责所在，各有关部门要切实履行职责，制定具体实施方案，逐级分解落实任务；要加强协调，切实落实企业主体责任和政府监管责任，确保主要任务和目标如期完成。

（二）加强规划实施制度保障。

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。