

西藏自治区人民政府办公厅关于进一步加强矿山安全生产工作的实施意见

各地(市)行署(人民政府),自治区各委、办、厅、局:

为贯彻落实《中共中央办公厅 国务院办公厅关于进一步加强矿山安全生产工作的意见》(厅字〔2023〕21号)精神,推动我区矿山安全高质量发展,经自治区人民政府同意,提出如下实施意见。

一、目标任务

到2025年,淘汰一批、整合一批、改造一批矿山,推动中小型矿山机械化升级,推动大型矿山自动化、智能化升级改造,矿山产业结构进一步优化,安全保障能力进一步提升,安全生产责任进一步落实,矿山事故得到有效遏制。到2030年,实现矿山安全高质量发展,本质安全水平得到明显提升。

二、主要举措

(一)严格矿山安全生产准入。

1. **严格源头管控。**按照自治区矿产资源规划、国土空间规划和用途管制要求,科学合理设置矿山。新建矿山应当一次性进行总体设计,1个采矿权范围内原则上只能设置1个生产系统。新建、改扩建金属非金属地下矿山原则上采用充填采矿法,不能采用的应严格论证。严禁新建“头顶库”和总坝高超过200米的尾矿库。新建四等、五等尾矿库应当采用一次性筑坝方式。凡存在以下情况的,一律不得批准新设采矿权和审查批准矿山建设项目安全设施设计:(1)资源储量规模为大型的矿山(不含普通建筑用砂石土矿)未达到勘探程度,其他矿山未达到详查(含)以上程度的;(2)相邻矿山生产建设作业范围最小距离不满足相关安全规定的;(3)普通建筑用砂石露天矿山以山脊划界的;(4)除符合规定的情形外,新设采矿权范围与已设采矿权垂直投影范围重叠的;(5)可集中开发的同一矿体设立2个以上采矿权的;(6)矿山生产规模和服务年限达不到国家、自治区规定的最低标准;(7)需爆破的露天矿山外部安全距离达不到相关标准和规定要求、爆破作业威胁其他单位人员生产生活的;(8)不符合国家或自治区产业政策,属于《产业结构调整指导目录》中限制类和淘汰类的。

现有矿山达不到标准要求的,原则上应通过资源开发整合、扩界、加大投入、升级改造等方式达到要求。采矿许可证证载规模是拟建设规模,矿山设计单位可在项目可行性研究基础上,充分考虑资源高效利用、安全生产、生态环境保护等因素,在矿山初步设计和安全设施设计中科学论证并确定实际生产建设规模。(发展改革委、自然资源厅、生态环境厅、经济和信息化厅、公安厅、应急管理厅按职责分工负责,以下任务均需各地(市)行署(人民政府)、县(区、市)人民政府负责落实,不再列出)

2. 规范行政许可。金属非金属地下矿山、尾矿库、设计边坡高度超过 150 米及以上的金属非金属露天矿山等矿山的安全设施设计审查和安全生产许可证审批由国家、自治区矿山安全监管部门分级负责。严格矿山建设项目安全设施设计实质内容审查,不得仅对程序和形式进行审查。审批首次申请安全生产许可证的,必须进行现场核查。严禁对低于国家和自治区规定的最小开采规模或最低服务年限的金属非金属矿山颁发安全生产许可证。(应急管理厅负责)

(二)推进矿山转型升级。

3. 处置不具备安全生产条件的矿山。依法关闭取缔以下矿山:(1)未依法取得采矿许可证、安全生产许可证擅自从事矿产资源开采的;(2)越界开采、以探代采、以采代建且拒不整改的;(3)违反建设项目安全设施“三同时”规定且拒不执行安全监管监察指令的、逾期未完善相关手续的;(4)使用应当淘汰的危及生产安全的工艺、设备且拒不整改仍然生产建设的;(5)经停产整顿仍不具备安全生产条件的。积极引导退出以下矿山:(1)长期停工停产、资源枯竭的矿山;(2)不符合地方经济社会发展规划、国土空间总体规划及林草保护利用等相关专项规划或生态环境保护要求,经整治仍达不到相关规定要求的。(发展改革委、自然资源厅、经济和信息化厅、生态环境厅、水利厅、应急管理厅、林草局、国资委按职责分工负责)

4. 推进尾矿库闭库销号。对运行到设计最终标高或者不再进行排尾作业的尾矿库、停用时间超过 3 年的尾矿库、以及没有生产经营主体的尾矿库,应当及时完成闭库治理并销号。完成闭库治理的尾矿库,应由县

级以上人民政府公告销号并明确管理单位,不再作为尾矿库进行使用,不得重新用于排放尾矿。(应急管理厅、自然资源厅、生态环境厅按职责分工负责)

5. 推进矿山整合重组。鼓励大型矿山企业兼并重组和整合技改中小型矿山企业。推动同一矿体分属 2 个以上不同开采主体的非煤矿山、生产建设作业范围最小距离不满足相关规定的非煤矿山、以山脊划界的普通建筑用砂石露天矿山等企业整合重组,统一 开采规划、生产系统和安全管理。(发展改革委、经济和信息化厅、自然资源厅、应急管理厅按职责分工牵头,国资委参与)

6. 推进矿山升级改造。推动中小型矿山机械化升级改造和大型矿山自动化、智能化升级改造,加快灾害严重矿山信息化、智能化建设。推进高海拔矿山智能化建设和露天矿山无人驾驶技术应用,推动 5G、大数据等先进技术与矿山安全生产深度融合。地下矿山应当建立人员定位、安全监测监控、通信联络、压风自救和供水施救等系统,在基建过程中应同步建设人员定位、监测监控、通信联络等系统。中小型金属非金属地下矿山不得有 4 个以上生产 中段同时采矿。(应急管理厅、经济和信息化厅、自然资源厅、国家矿山安全监察局青海局按职责分工负责)

7. 提高科技创新支撑能力。强化矿山安全科技支撑体系建设,加强高陡边坡、水害、采空区等矿山重大灾害预防与治理研究,组织重大关键技术攻关。推进适合西藏特点的矿山信息化、智能化装备和机器人研发及应用。(科技厅、经济和信息化厅、应急管理厅、国家矿山安全监察局青海局按职责分工负责)

(三) 防范化解重大安全风险。

1. 健全完善安全管理体系。矿山企业应当健全以安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制为核心的安全生产标准化管理体系。严格开展风险辨识评估并实施分级管控,定期开展全员全覆盖隐患排查治理,建立风险隐患台账清单,实行闭环管理。各级矿山安全监管部门应当推动全员切实提高风险隐患排查和整改质量,建立重大隐患治理督办制度,在重大隐患消除前跟踪监管,并监督整改销号。对排查整改不到位导致

重大隐患依然存在或发生事故的,依法追究企业及相关责任人责任。(应急管理部、国家矿山安全监察局青海局按职责分工负责)

2. 强化重大灾害治理。矿山企业必须按规定采用钻探、物探、化探等方法相互验证,查清隐蔽致灾因素并采取有效措施后方可进行采掘作业。金属非金属地下矿山采空区体积超过规定的,应当及时进行稳定性专项评估。金属非金属露天矿山采场及排土场现状高度大于 100 米,应当每年进行边坡稳定性分析;现状高度 150 米及以上的金属非金属露天矿山采场及排土场,应当建设在线监测预警系统。尾矿库排洪构筑物每 3 年应进行一次质量检测,定期开展坝体稳定性分析,每年 5 月底前完成调洪演算。尾矿库应当建立在线安全监测系统,与国家和自治区监管平台实现互联互通。(应急管理部、国家矿山安全监察局青海局按职责分工负责)

3. 强化设备设施安全管理。落实《矿山安全落后技术装备淘汰目录(2024 年)》,大力推广运用矿山安全先进适用技术与装备。严格落实矿山井下特种设备安全标志监督管理机制。矿山企业应按照《执行安全标志管理的矿用产品目录》及时淘汰、升级、更换相关设备设施,定期委托有资质的机构对取得矿山井下特种设备安全标志的在用设备设施开展安全可靠性检验。(应急管理部、国家矿山安全监察局青海局按职责分工负责)

4. 规范矿山外包工程管理。矿山企业统一负责外包工程施工单位的安全管理,做到管理、培训、检查、考核、奖惩“五统一”,严禁“以包代管、包而不管”。金属非金属地下矿山严禁将爆破作业专项外包。力争到 2025 年底,生产矿山建立本单位采掘(剥)施工队伍或者委托具备相应条件的企业整体管理。金属非金属地下基建矿山掘进工程承包单位数量不得超过 3 家,大中型金属非金属地下生产矿山采掘工程承包单位数量不得超过 2 家,小型金属非金属地下生产矿山采掘工程承包单位数量不得超过 1 家,承包单位严禁转包和分包采掘工程及爆破作业项目。承包单位应当向项目部派出项目负责人、技术人员和特种作业人员;项目负责人、技术人员应当具有矿山相关专业中专以上学历或者中级以上

专业技术职称,且不得在其他矿山兼职。(应急管理厅、公安厅、经济和
信息化厅、住房城乡建设厅、国家矿山安全监察局青海局按职责分工
负责)

5. 加强停产停建矿山安全管理。停产停建整改的矿山应当制定整改
方案,限定单班下井人数,同一作业地点控制在 10 人以内,并向矿山安全
监管部门报告后方可进行整改作业。计划停产停建时间超过 3 个月的矿
山,应当向矿山安全监管部门书面报告停产停建原因、期限和停产停建
期间拟采取的安全管理措施等事项并严格落实。地(市)行署(人民政府)、
县(区、市)人民政府及其有关部门应当按照日常监管职责分工对停工停
产矿山落实驻矿盯守或者巡查责任,并按规定进行复工复产验收,严防
假借整改之名组织生产。停产停建超过 6 个月和待关闭的金属非金属地
下矿山,应当安设“电子封条”。(应急管理厅牵头,自然资源厅负责实
施)

6. 加强复工复产安全管理。复工复产前,矿山企业主要负责人应当
组织制定详细的复工复产方案,开展全员安全教育培训,组织全面安全
检查。金属非金属地下矿山在复工复产准备和隐患排查整改期间,必须
严格控制下井人数。停产停建超过 3 个月的矿山在复工复产前必须组织
复工复产检查验收,经确认符合安全生产条件的,向矿山安全监管部门
提交复工复产报告。矿山安全监管部门要对复工复产矿山进行检查,对
不符合安全生产条件和弄虚作假的,依法严肃查处。(应急管理厅负责)

7. 提升风险监测预警处置能力。加强矿山多灾种和灾害链综合监
测、风险早期识别和预警预报能力建设,强化灾害性天气预警预报,遇极
端天气严禁人员入井。建立完善矿山安全监管监察、自然资源、生态
环境、水利、气象、地震、电力等部门公共数据资源 共享机制。积极
推进矿山安全风险监测预警系统建设,到 2025 年,建成覆盖全区的矿山
安全风险监测预警平台,所有正常生产建设矿山各类安全感知数据“应
联尽联”。(应急管理厅、经济和信 息化厅、国家矿山安全监察局青海
局牵头,自然资源厅、生态环境厅、水利厅、气象局、地震局、国网西
藏电力有限公司配合)

8. 加强应急救援保障。矿山集中地区应当建立区域性矿山救援队伍,组建国家矿山救援西藏专业队伍。地下矿山、尾矿库“头顶库”应当建立应急广播等通信系统,确保应急指令能第一时间传达至影响范围内所有人员。强化应急预案管理,加强应急预案演练、评估和修订。每年入汛前,地(市)行署(人民政府)、县(区、市)人民政府应当组织尾矿库“头顶库”企业与下游居民开展联合演练。(应急管理部负责)

(四) 压实矿山安全生产责任。

1. 强化企业主体责任。矿山及其上级企业主要负责人(含法定代表人、实际控制人、实际负责人)必须依法到现场严格履行安全生产第一责任人责任,严格执行全员安全生产岗位责任制,加大安全投入和安全培训力度,及时研究解决矿山企业安全生产重大问题。矿山企业总部应当加强下属企业监督检查,主要负责人应当定期到生产现场督促检查安全生产工作,严禁下达超能力生产计划或者经营指标。推广矿长安全生产考核记分制度。涉矿大中型企业应当配备安全总监。地下矿山应当配备矿长、总工程师和分管安全、生产、机电等工作的副矿长,所配备人员应当具有矿山相关专业大专以上学历或者中级以上专业技术职称,且不得在其他矿山兼职。金属非金属矿山、尾矿库应当配备相关专业中专以上学历或者中级以上专业技术职称的专职技术人员。灾害严重矿山应当按要求配备灾害治理专职领导、专门机构、专业人员。矿山企业应当严格按照设计建设和生产,按照要求绘制、更新相关图纸,并报送矿山安全监管监察部门。严格实施安全生产教育和培训计划,未经安全培训合格的从业人员不得上岗作业,矿长、总工程师和分管安全、生产、机电等工作的副矿长每年应当接受专门的安全教育培训。首次取证的地下矿山特种作业人员应当具有高中以上文化程度。从业人员必须熟知各类灾害避灾路线、地面建筑场所的安全疏散通道和自救逃生方法。严格井下劳动定员管理,不得超定员安排人员下井作业,提高井下艰苦岗位津贴。取消井下劳务派遣用工,矿山企业或承包单位对欠薪应依法承担清偿责任。(应急管理部、人力资源社会保障部、住房城乡建设部、西

藏消防救援总队、国资委、国家矿山安全监察局青海局按职责分工负责)

2. 落实行业监管责任。矿山安全监管部门应当明责知责、履责尽责,按照分级分类原则,明确区、市、县三级矿山安全监管执法管辖权限,明确矿山和尾矿库日常安全监管主体。建立部门联合执法和问题线索移交机制,大力提高执法专业素养,切实提升发现问题和解决问题的强烈意愿和能力水平。中央企业所属的矿山企业安全监管应由地(市)及以上矿山安全监管部门负责。尾矿库“头顶库”、采深超 800 米或者单班下井人数超 30 人的金属非金属地下矿山、边坡高度超 200 米的金属非金属露天矿山等高风险矿山安全监管,由地(市)及以上矿山安全监管部门负责。按照“谁主管、谁负责”原则,矿山安全监管监察部门负责矿山安全监察和矿山安全生产监督管理工作。按照“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”要求,其他各有关部门要在行业管理、业务管理、生产经营管理中一体推进落实矿山安全生产各项要求。各有关部门要建立完善信息系统,定期共享矿山项目核准批复、企业开采登记、安全生产许可、排污许可、民用爆破物品使用审批、企业信用、税费缴纳、违法违规情况等信息,推动形成监管合力。(负有矿山安全监管职责的自治区部门、国家矿山安全监察局青海局按职责分工负责)

3. 落实地方党政领导责任。坚持党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责,严格落实矿山安全属地责任,组织开展区域性矿山隐蔽致灾因素普查治理,严厉打击非法盗采矿产资源行为。加强矿山安全监管机构和队伍建设,逐步提升专业监管人员占比。矿山安全监管任务重的市、县级党政主要领导要定期研究矿山安全生产工作,深入矿山井下督促检查。进一步完善地(市)、县(区、市)政府领导包保金属非金属地下矿山和尾矿库安全生产责任制。每年 3 月底前,各地(市)要在当地主流媒体对地(市)、县(区、市)政府领导包保地下矿山和尾矿库情况进行公示。各级安全生产委员会必须加强统筹协调,牵头负有矿山安全生产监督管理职责的部门建立健全联合执法和工作协作机制,指导有关部门

和单位严格履行职责,形成工作合力,严防漏管失控;对履行职责不力、推诿扯皮等造成事故的,依法严肃追责问责。(自治区安委办(应急管理厅)负责)

4. 强化矿山安全国家监察。国家矿山安全监察局青海局负责监督检查地方矿山安全监管工作、向地方政府提出改善和加强 矿山安全监管工作的意见建议,统筹矿山安全监管监察执法保障体系建设,推动落实监管监察能力建设规划,完善技术支撑体系,健全全区矿山安全智能化监管监察系统。(国家矿山安全监察局青海局负责)

(五) 推进矿山安全依法治理。

1. 加强执法保障建设。严格落实国家矿山安全生产法律法规,健全完善地方配套法规、标准,加强矿山安全标准化建设工作。完善矿山安全监管监察专业人才培养机制,加大干部交流力度,提高待遇保障,增强职业荣誉感。加强在线监控联网和矿山安全综合信息化平台建设,配备满足工作需要的执法车辆、移动执法终端 和调查取证等执法装备,提升监管监察效能。(应急管理厅、发展改革委、财政厅、国家矿山安全监察局青海局按职责分工负责)

2. 强化安全监督检查。矿山行业管理和安全监管监察部门要聚焦“防大事故、治大灾害、抓大整改、除大隐患”,通过明察暗访、突击检查、“四不两直”等方式,严格检查执法,严厉打击矿山各 类非法违法生产建设行为,严禁以罚代管、罚而不管、只检查不处罚。对顶风作案、屡禁不止的企业,依法依规从严惩处并公开曝光。推动建立健全矿山安全生产案件移送、行政执法和刑事司法 衔接机制。加强矿山领域安全评价、设计、检测、检验、认证、咨询、培训、监理等第三方服务机构监督管理。建立矿山安全评价检测检验报告公开制度。建立健全重大违法违规信息公示制度、联合惩戒制度和举报奖励制度,对失信企业和行为人实施联合惩戒。鼓励社会公众和从业人员举报违法违规行为,对报告重大事故隐患或者举报安全生产违法行为的有功人员实行重奖。对检查发现的重大事故隐患,要依法对企业和企业主要负责人实行“一案双罚”,涉嫌犯罪的移送司法机关追究刑事责任。建立责任倒查机制,

严格执行“谁检查、谁签字、谁负责”，对发现重大隐患不处理处罚或跟踪整改不到位的，依法严肃追责问责。（发展改革委、财政厅、自然资源厅、公安厅、住房城乡建设厅、应急管理厅、气象局、国家矿山安全监察局青海局按职责分工负责）

3. 严格事故调查处理。矿山安全监管监察部门要认真查清事故原因，追查问题根源，依法依规严肃追责，对构成犯罪的要依法移送司法机关追究相关人员刑事责任。对较大事故、较大涉险事故、瞒报谎报较大及以下矿山生产安全事故，视情况提级调查。发生亡人事故的矿山企业，必须停产整顿，经验收符合安全生产条件后方可恢复生产。矿山企业和有关部门必须严格事故信息报送，严厉打击瞒报、谎报、迟报事故违法违规行爲。发生较大及以上事故的，必须制作警示教育片，集中开展从主要负责人到一线作业人员的警示教育。加大典型事故案例媒体曝光力度，警醒各地各有关部门和矿山企业深刻汲取教训，更严更实抓好矿山安全生产工作。（应急管理厅、国家矿山安全监察局青海局按职责分工负责）

三、保障措施

1. 加强组织领导。各地各有关部门和矿山企业要切实加强组织领导，建立健全部门联动、齐抓共管的抓落实工作机制。要按照分类处置要求，明确“淘汰一批、整合重组一批、升级改造一批”的矿山名单和时限。要统筹资金渠道，加强矿山淘汰退出、尾矿库治理、信息化系统、智能化建设和安全监督检查等经费保障。

2. 加强宣传培训。各级领导干部要带头学，深刻理解、准确把握文件精神实质和政策要求，切实转化为完善工作思路、强化工作措施的自觉行动。各级矿山安全监管部门要通过宣讲培训、专家讲座等方式，把工作要求纳入地方各级领导、矿山行业管理和安全监管人员、矿山企业主要负责人培训重点内容。

3. 加强督促检查和考核问效。各地各有关部门要把贯彻落实情况纳入督办事项，进行定期检查、全程跟踪。自治区矿山安全监管部门要定期开展抽查和评估，对工作不力、落实不到位的地区及单位进行通报批评。自治区安委办要把贯彻落实情况纳入年度安全生产和消防工作考核巡查内容，以考问效、以考促改。