

国家安全监管总局 国家煤矿安监局 关于印发《煤矿安全生产“十三五”规划》 的通知

安监总煤装〔2017〕64号

各产煤省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团煤炭行业管理部门、煤矿安全监管部門，各省级煤矿安全监察局：

《煤矿安全生产“十三五”规划》已经国家安全监管总局2017年第5次局长办公会议审议通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。

国家安全监管总局

国家煤矿安监局

2017年6月7日

煤矿安全生产“十三五”规划

为贯彻落实党中央、国务院关于加强安全生产工作的决策部署，遏制煤矿重特大事故，实现煤矿安全生产形势根本好转，根据《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》《安全生产“十三五”规划》，制定本规划。

一、现状与形势

（一）主要成效。

党中央、国务院将安全生产纳入“四个全面”总体战略布局，采取一系列措施加强和改进安全生产工作，推动经济社会科学发展、安全发展。党的十八大以来，习近平总书记作出一系列重要指示，强调必须坚守“发展决不能以牺牲安全为代价”这条不可逾越的红线。李克强总理强调，要以对人民群众生命高度负责的态度，坚持预防为主、标本兼治，切实落实和强化安全生产主体责任，筑牢安全防线。

各地区、各部门和各煤矿企业认真贯彻落实党中央、国务院的重要决策部署，强化红线意识，坚持安全发展，逐步建立健全“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的安全生产责任体系，强化煤矿安全法治建设，完善监管监察体制，创新工作机制，提升执法效能，加快淘汰落后和其他不符合产业政策的产能，推动安全科技进步，开展煤矿企业安全生产标准化建设和隐患排查治理体系建设，夯实煤矿安全基础，提升重大灾害治理和应急救援能力，有力促进了煤矿安全生产形势持续稳定好转。2015年与2010年相比，煤炭产量由32.4亿吨上升至37.5亿吨；事故起数及死亡人数分别由1403起、2433人减少至352起、598人，分别下降74.9%和75.4%；重特大事故起数及死亡人数分别由24起、532人减少至5起、85人，分别下降79.2%和84%；煤矿

百万吨死亡率由 0.749 下降至 0.162，下降 78.4%，全面完成了煤矿安全生产“十二五”规划确定的指标。

（二）重大挑战。

一是煤矿重大灾害依然严重。我国井工煤矿数量占 97%，开采条件复杂。随着开采深度增加，煤与瓦斯突出、冲击地压、水害、热害等灾害威胁日益严重，复合灾害加剧。资源整合小型煤矿致灾因素普查不到位，灾害事故风险大。

二是煤矿安全保障能力仍比较低。截至 2015 年底，全国煤矿仍有 9598 处。其中，9 万吨/年及以下小型煤矿 4364 处，数量占 45.5%。大多数小型煤矿安全条件差、装备简陋，从业人员安全素质和专业技能低；尤其是高瓦斯和煤与瓦斯突出等灾害严重的小型煤矿，基本不具备灾害防治能力。

三是煤矿职业病危害形势严峻。煤矿尘肺病和矽肺病人数仍占全国尘肺病人数半数以上。随着经济社会发展和人民生活水平的不断提高，煤矿工人的职业健康逐渐成为社会关注的焦点，对职业病危害的防治将成为今后煤矿安全生产的突出矛盾和重点问题。

（三）重要机遇。

一是安全生产得到高度重视。党中央、国务院对安全生产工作作出一系列重大决策部署，出台《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》，为煤矿安全生产也提供了强大政策支持。

二是科技进步为煤矿安全提供有力支撑。煤矿瓦斯突出机理、软岩工程力学理论和卸压开采、瓦斯抽采、煤与瓦斯共采、水害预测预报等关键技术不断取得创新成果，为煤矿灾害治理提供了重要支撑。煤矿建设、生产技术装备不断发展，国家大力推进“机械化换人，自动化减人”工程，将有效促进煤矿安全生产。

三是强化监管监察为煤矿安全提供重要保障。自1999年煤矿安全监察管理体制改革以来，逐步形成了国家煤矿安全监察局、26个省级煤矿安全监察局和76个区域监察分局的三级垂直监察体系。地方各级政府根据实际情况明确了煤矿安全监管及其职责，属地监管得到落实和加强。“国家监察、地方监管、企业负责”的工作体制不断完善，为煤矿安全生产形势持续好转提供了保障。

二、指导思想和规划目标

（一）指导思想。

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记等中央领导同志重要指示批示精神，牢固树立红线意识和安全发展观念，坚持创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，坚持目标导向和问题导向相统一，坚持依法治安、科技强安、基础保安同推进，坚持源头管控、过程严控、事故防控相统筹，坚持企业主体、政府监管、全社会共治相协调，以贯彻落实《中共

中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》为主线，着力推进煤矿安全法治建设，有效遏制煤矿重特大事故，提升职业健康水平，与全面建成小康社会同步，实现煤矿安全生产形势根本好转。

（二）基本原则。

——以人为本，生命至上。坚持发展决不能以牺牲安全为代价，更加注重职业健康，改善矿工作业环境。

——源头管控，标本兼治。加强风险预控和事故隐患排查治理，将安全生产贯穿于规划、设计、建设和生产经营各环节，防范事故风险。

——深化改革，创新驱动。坚持目标和问题导向，深化体制机制改革，大力推进依法治理，健全落实安全生产责任制；推进煤矿机械化、自动化、信息化、应急救援和灾害治理关键技术攻关，推动科技、人才和管理创新。

——提升能力，依法行政。全面加强煤矿安全监管监察能力建设，规范执法行为，提升执法效能，推进标准公开、程序公开、结果公开，实现由行政强制管理向依法治理和经济手段转变。

（三）规划目标。

到 2020 年，煤矿死亡人数持续下降，重特大事故得到有效遏制，职业病危害防治取得积极进展，达到中等发达国家

家安全水平，煤矿安全生产形势实现根本好转。主要规划指标如下：

- 煤矿死亡人数下降 15%以上；
- 煤矿百万吨死亡率下降 15%以上；
- 煤矿重特大事故得到有效遏制；
- 煤矿职业病危害防治取得积极进展。

三、主要任务

（一）全面推进煤矿安全法治化水平。

1. 修订和完善煤矿安全法规和规章标准。

协助有关部门制修订《安全生产法实施条例》《煤矿安全监察条例》《矿山安全法》。进一步完善《煤矿安全规程》相关规章，加快制修订煤矿安全生产领域强制性国家标准，逐步缩减推荐性行业标准规模。

2. 进一步提升执法规范化水平。

明确权力清单、责任清单和执法程序，落实“双随机一公开”要求，制定行政职权运行流程图，健全问责机制，规范事中和事后监管。用好监察执法手册，细化执法内容，量化执法标准。加强执法监督，依法规范执法程序和自由裁量权，防止滥用职权。

3. 严格依法依规调查处理事故。

坚持依法依规、实事求是、科学严谨、注重实效的原则和“四不放过”的要求开展事故调查工作。注重从技术层面

查清事故原因，强化事故警示教育，完善事故暴露问题整改督办机制，用事故教训推动煤矿安全工作。

4. 深化安全生产诚信体系建设。

建设与社会征信系统对接的企业和个人安全生产征信系统，实行安全生产失信联合惩戒机制，构造煤矿企业安全生产诚信体系。

(二) 完善安全生产责任体系。

5. 强化煤矿企业主体责任落实。

严格企业负责人责任管理，依法设置安全生产管理机构、配备安全管理人员，建立健全各级负责人、各部门、各岗位安全生产责任制和煤矿安全生产管理制度，改善安全生产条件，确保安全生产。

6. 完善各层级安全生产监管责任。

健全“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的安全生产责任体系。厘清国家层面和地方层面安全监管监察的职责定位，合理划分各级安全监管监察部门执法责任、执法边界和管理范围。

7. 完善安全生产失职追责机制。

建立安全生产政策措施落实情况第三方评估和社会评价机制。加大对企业违法违规生产行为、隐瞒重大事故隐患的责任追究力度，发生生产安全事故构成犯罪的，依法追究主要负责人和相关责任人的刑事责任。

(三) 推进煤矿安全基础建设。

8. 推进煤矿安全生产标准化建设。

落实煤矿企业安全生产标准化建设主体责任，构造风险分级管控、隐患排查治理和安全质量达标“三位一体”安全生产标准化体系。推进“双重预防性工作机制”，规范煤矿安全生产行为，强化达标煤矿动态监管。

9. 强化安全宣传培训。

扩大与煤矿安全紧密相关专业的人才培养规模，加强煤炭类职业技术学校建设，强化企业安全培训的主体责任，加强煤矿“三项岗位”人员和从业人员教育培训，强化煤矿从业人员技能培训。

(四) 提升煤矿安全保障能力。

10. 深化煤矿准入和退出。

“十三五”前三年原则上停止新建煤矿项目和新增产能的技术改造项目安全设施设计审批。确需新建煤矿的，严格审核经投资主管部门核准项目的安全设施设计。加快淘汰落后产能和9万吨/年及以下小煤矿，及采用国家明令禁止使用的采煤工艺且无法实施技术改造的煤矿。引导停产停建煤矿，开采深度超过1200米的矿井，非机械化开采的煤矿，长期亏损、资不抵债、扭亏无望，无法保证正常安全投入的煤矿等有序退出。

11. 推进煤矿机械化自动化、信息化、智能化改造。

优化煤矿采掘部署和生产系统。小型矿井加快机械化改造，实现采掘机械化；大中型矿井推进通风、提升、运输等系统自动化改造，无人工作面、无人值守等；发展大型高效集约化矿井和大型露天煤矿，提升煤矿综合机械化和自动化水平。

12. 提升煤矿信息化和灾害事故监控预警水平。

推进煤矿信息化建设，实现煤矿生产、安全、调度和办公系统集成管理；推进煤矿安全监控系统升级改造，实现对瓦斯、水、火、冲击地压等风险的实时监控和预警。

（五）创新安全监管监察机制。

13. 改进煤矿安全监管监察方式。

明确地方各级负有煤矿安全监管职责部门的事权分工，按照分类分级和“谁主管谁负责”原则确定煤矿企业监管主体层级。贯彻执行《安全生产监管执法手册》《煤矿安全监察执法手册》等，规范煤矿安全监察执法。推进煤矿职业安全健康工作一体化。建立计划监察和双随机抽查工作机制，建立定期与不定期相结合、明查与暗访相结合、日常检查与专项督查相结合的常态化安全生产检查机制。建立健全巡查工作机制。

14. 提高监管监察执法信息化水平。

建设煤矿安全监管监察信息联通共享平台。完善煤矿安全监管监察基础数据库和业务资源数据库，建立全国煤矿安

全监管监察执法信息系统，煤矿企业风险预警与防控系统、事故调查处理业务系统，指导推动煤矿企业完善隐患自查自报系统等，实现业务数据采集自动化，执法信息管理网络化，执法依据规范化。

15. 优化全国煤矿安全监察力量。

进一步明晰监管、监察边界，确定事权，明确职责，加强基层监管监察队伍建设。结合全国各地区产业结构调整情况，将煤矿安全监察有生力量调整倾斜到煤矿数量多、区域产能大、灾害严重和事故多发地区。

（六）深化重大灾害治理。

16. 深化煤矿致灾因素普查。

坚持深化煤矿致灾因素普查。确定事权，明确职责，加强基础工作，重点普查采空区范围、地质构造、导（含）水体、富水区和瓦斯及应力异常区域，指导矿区规划、资源整合、矿井设计、安全生产措施制定等工作。

17. 深化瓦斯灾害治理。

树立瓦斯超限就是事故的理念。推进煤与瓦斯突出和高瓦斯矿井先抽后建、先抽后掘、先抽后采，预抽达标。落实瓦斯超限必须停电、撤人、停产分析整改、依法追究责任制等制度。强化瓦斯预抽和现场管理，实现由措施型向工程型转变、由局部治理向区域治理转变，做到抽掘采平衡。

18. 提升矿井水害等灾害防治能力。

推进水害防治工作由过程治理为主向源头预防为主、由局部治理为主向区域治理为主、由井下治理为主向井上下结合治理、由措施防范为主向工程治理为主、由治水为主向治保结合“五个转变”，重点防治老空水、承压水、顶板水和地表水“四类水害”，有效防范和遏制水害事故。优化开采设计，建立火灾、冲击地压等灾害监测预报系统，落实煤层自然发火防治措施，强化火灾、冲击地压和提升运输等灾害事故防治力度。

（七）强化应急管理。

19. 提升煤矿事故应急处置能力。

建立健全煤矿企业应急救援组织，完善规章制度和应急救援预案。建立完善矿井安全避险系统、人员位置监测系统、应急通信系统，提高井下作业人员自救互救、安全避险能力和应急管理与救援决策水平。

20. 完善煤矿应急救援体系。

建设国家安全生产应急救援综合指挥平台和应急通信保障系统，强化应急救援机构和事故现场的远程通信指挥保障。探索建立市场经济下矿山救护队伍社会化建设与运行管理模式，培育市场化、专业化救援组织。

（八）提升煤矿职业健康水平。

21. 推进煤矿职业健康基础建设。

督促煤矿企业落实主体责任，加强煤矿职业病危害防治责任体系、规章制度、现场管理、工程防护、个体防护、教育培训、健康监护等方面基础建设。

22. 强化重点职业病危害治理。

推动淘汰煤矿职业病危害防治落后工艺、材料和设备，组织研发典型职业病危害作业预防控关键技术与装备。以采掘工作面为防治重点，大力推进清洁生产技术，降低工作环境粉尘浓度。推进煤矿噪声、高温等职业病危害治理，不断改善作业环境。加强对井下作业人员个体防护监督检查。

（九）构建社会共治体系。

23. 强化安全科技支撑。

搭建“产、学、研、用”相结合的科技攻关和推广平台，加大煤矿安全生产先进适用技术推广应用和落后技术装备淘汰力度。建立完善专家技术服务机制，着力于查大系统、除大隐患、防大事故。

24. 发挥安全生产责任保险促进作用。

制定安全生产责任保险实施办法，引入商业保险，建立社会商业保险机构参与安全监管机制。取消矿山企业风险抵押金制度，推行煤矿安全生产责任保险。

25. 发挥媒体和社会舆论监督作用。

加强对安全风险、事故隐患和责任追究的监督。建立煤矿生产安全隐患和违法违规行为举报的接报、分类处置制度，加强舆情监测应对，强化舆论监督和群众监督。

四、重点工程

（一）灾害治理工程。

实施煤层气（煤矿瓦斯）抽采工程，大力推进煤与瓦斯突出矿井先抽后建、先抽后采。实施致灾因素普查及治理工程，建设一批瓦斯综合治理和水害、粉尘、火灾、冲击地压以及复合灾害防治示范工程。

（二）煤矿机械化信息化升级改造工程。

实施机械化改造升级工程，建设一批掘锚运一体化掘进工作面和采煤自动化工作面，加快小型煤矿机械化改造，鼓励无人值守和远程监控。实施安全监控系统升级换代改造，推广应用先进监测技术装备。

（三）监察能力建设工程。

实施煤矿安全监察机构工作条件标准化建设，为地方各级煤矿安全监察机构完善技术业务用房，更新补充执法专业装备、车辆。实施煤矿安全监察信息化建设，建立煤矿监察执法装备技术支撑中心。

（四）职业病危害防治工程。

实施煤矿粉尘综合治理工程。开展职业病危害防治技术和装备研究。大力推广粉尘浓度在线监测、高压喷雾、高效除尘器等先进适用技术装备。

五、规划实施与评估

（一）明确规划实施责任。

实施本规划是各级煤炭行业管理部门、煤矿安全监管部门和各级煤矿安全监察机构的重要责任，各有关部门要切实履行职责，制定具体实施方案，逐级分解落实规划的主要任务。加强协调，切实落实煤矿企业的主体责任和监管责任，确保规划确定的主要任务如期完成。

（二）强化政策措施保障。

完善煤矿正常淘汰退出机制，通过拨付专项奖补资金或贴息等手段加大淘汰落后产能支持力度。加大煤层气（煤矿瓦斯）抽采利用的政策支持力度。优化安排中央预算内煤矿安全技术改造资金。根据《国务院关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》（国发〔2016〕7号）制定化解煤炭产能过剩、推进煤矿结构调整、加快小型煤矿和衰老煤矿淘汰退出以及防范煤矿重特大事故的具体政策措施。

（三）加强规划实施与考核。

各有关部门要将本地煤矿安全生产规划纳入“十三五”经济社会发展总体规划及煤炭工业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。

建立和完善煤矿安全投入保障机制，强化政府投资的引导和带动作用。尽快启动规划重点工程。完善有利于加强煤矿安全生产的绩效考核体系。

（四）建立规划实施评估机制。

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。各级煤矿安全监管监察机构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，及时掌握重点工程项目的实施进展情况。各地区、各相关部门要在 2018 年底和 2020 年底分别对本规划执行情况进行中期评估和终期考核。煤矿安全生产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。