

王铃丁：加强非煤矿山“双十条”宣传，防范重特大事故

矿业是我国国民经济的战略产业和重要基础产业，对国民经济的发展具有举足轻重的作用。我国目前已经进入工业化和城镇化快速发展的阶段，对矿产资源的需求量也非常大，矿产资源的勘探以及开发力度不断增加，使非煤矿山安全生产面临着非常严峻的形势和挑战。为此，新华网为大家邀请到国家安监总局监管一司司长王铃丁，让他谈一下非煤矿山安全生产方面的情况和“双十条”措施贯彻落实的情况。

非煤矿山事故和死亡人数大幅下降

主持人：大家对煤矿好像是比较了解，说到非煤矿山这个概念好像还比较陌生，您先给我们介绍一下什么属于非煤矿。另外现在非煤矿山安全生产的情况是什么样的？

王铃丁：好的。顾名思义，非煤矿山就是指煤矿以外的矿山，具体来说包括金属非金属矿山及选矿厂、尾矿库，金属非金属矿产资源地质勘探，金属非金属矿山采掘施工，石油和天然气勘探、开发。国家对非煤矿山开采实施安全许可制度。据统计，截止到 2013 年底，全国共有非煤矿山监管对象 8.49 万家，这是按照矿山独立生产系统来进行统计的，其中金属非金属矿山 6.81 万座，其中包括现在正在建设的矿山 8300 多座，尾矿库 1.16 万座，石油天然气企业 2600 多个。在金属非金属矿山中，地下矿山占 12.9%，露天矿山占 87.1%；小型矿山的比例达到了 93.9%。从分布的情况来看，全国各省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团都有非煤矿山，其中河北、山西、内蒙、辽宁、江西、山东、河北、广西、新疆等超过 3000 座，湖南、贵州、四川、云南等省超过 4000 座。总的来讲全国非煤矿山的基本情况是：总量大，小矿山多，露天矿山多，基础条件较差，监管任务繁重。

我国非煤矿山安全生产形势可以用两句话来概括。一是持续稳定好转。长期以来，国家安监总局坚决贯彻落实党中央国务院关于安全生产工作的决策部署，在非煤矿山领域，通过采取安全许可、打非治违、资源整合和整顿关闭等一系列政策措施，非煤矿山事故起数和死亡人数大幅度下降。2013 年全国非煤矿山事故起数和死亡人数比最高峰的 2003 年分别下降了 71.1%和 70.5%；今年 1-8 月份，与上年同比分别下降了 31.8%和 30.0%，没有发生重大以上事故。二是形势依然严峻。表现在事故总量仍然偏大，较大以上事故没有得到有效遏制，重特事故发生时有发生。2001 年至 2013 年，平均每年发生事故 1400 多起，在各类生产安全事故中居第 5 位，在工矿商贸类事故中仅次于建筑施工和煤矿，居第 3 位；平均每年发生较大事故 60 多起，重大事故 2 起。期间还发生了重庆开县 2003 年“12·23”特别重大天然气井喷事故和山西襄汾 2008 年“9·8”特别重大尾矿库溃坝等 8 起特别重大事故，给人民群众的生命和财产造成了严重伤害和巨大损失。

非煤矿山安全生产形势严峻的主要原因，我们分析一下主要有以下四个方面：一是对非煤矿山安全生产工作缺乏足够的重视。在一些地区和企业，过于强调非煤矿山没有瓦斯、岩层比较稳固等情况，随着事故逐年下降，思想上有所松动，危机意识、责任意识有所淡化，存在麻痹思想和松懈情绪；有的地区、企业对尾矿库安全重视程度高，忽视了地下矿山和大量小型露天矿山安全风险高、基础条件差的现状，存在工作部署和力量摆布上不重视的问题。二是部分地区重点工作推进不平衡。一些地区矿业开发秩序仍然较乱，偷采盗采、超层越界开采、矿坑相连、采石场不正规开采问题仍很突出；整顿关闭工作阻力大，隐患排查治理制度没有建立起来，事故总量尤其是较大事故依然较多。三是安全准入把关不严。尤其是在一些地区为了发展经济、招商引资，还存在“先上车后买票”、边关边低水平重复建设的现象，全国在建矿山这几年一直徘徊在 1 万座左右。四是工作落实存在层层衰减的现象。总体讲非煤矿山安全监管力量薄弱，专业人才短缺，工作必备的执法车辆、检测仪器等严重不足；依靠法治、宣传、培训推动工作的力度不够，执法不到位、监督不到位的问题在一些地区还很突出。

针对这些问题，近年来，国家安监总局采取了一系列重要措施。一是完善了非煤矿山的法律制度。按照《安全生产法》、《安全生产许可证条例》等法律法规的要求，制定了非煤矿山安全许可等 10 个专门规章，建立了非煤矿山安全监管等 10 项法律制度，制订了《金属非金属矿山安全规程》等 47 个国家和行业标准，非煤矿山安全生产的法律法规和规章标准体系进一步地完善。二是提高安全准入门槛。通过规范安全生产条件、推广先进适用技术和淘汰落后工艺装备、推行安全生产标准化建设、鼓励各地制定最小开采规模和最低服务年限标准等措施，非煤矿山的数量比最高峰的 2005 年下降了 58.2%。三是加大尾矿库综合治理。2008 年以来，中央财政投入 35 亿多元，先后对 928 座危、险、病尾矿库、无主尾矿库隐患进行了治理；截止今年 8 月底，危、险、病尾矿库数量比 2008 年下降了 84.2%。四是开展金属非金属矿山整顿关闭攻坚战。2012 年，国务院决定开展金属非金属矿山整顿关闭工作，取得了显著成效，到目前为止已依法整顿关闭不符合安全生产条件的矿山 14 万余座。在推动整顿工作中，中央



财政对行政性关闭的合法矿山投入近 14 亿元补助资金。同时，国务院安委会办公室从 2014 年起，还在 18 个省、自治区、直辖市确定了 50 个金属非金属矿山重点县，推进安全生产攻坚克难工作，使矿山规模化、机械化、标准化、信息化、科学化水平进一步提高。五是狠抓专项整治。通过开展露天矿山防垮塌、地下矿山防中毒窒息、尾矿库防溃坝、石油天然气防井喷和硫化氢中毒等专项整治，重特大事故得到有效遏制。这些措施的实施，推动了非煤矿山安全生产形势的持续稳定好转。

出台“双十条”是近几年法规梳理的结果

主持人：感谢王司长给我们介绍了一下非煤矿山安全的基本情况，我替网友也问一个问题，煤矿和非煤矿山在安全事故预防时有什么不同？

王铃丁：应该说对矿山来讲国家出台的法律法规、规章标准都是一致的。

主持人：那安全隐患有不同吗？

王铃丁：安全隐患有一定区别，前面我已经介绍到，非煤矿山跟煤矿的主要区别在于矿井、地下矿山基本没有瓦斯、煤层爆炸的这种危险。

主持人：那是不是相比较来说非煤矿山的安全隐患要比煤矿轻一些？

王铃丁：应该说自然界的危害、隐患都是存在的，随着生产存在这样或那样的隐患，只是从危害情况来看没有瓦斯的危险。

主持人：那非煤矿山的危害主要有哪些方面呢？

王铃丁：从地下矿山来讲前面我们已经介绍，中毒窒息、顶板冒落、水害等是比较严重的，对于露天矿山主要是边坡的垮塌，石油天然气最大的危险就是井喷以及天然气开采过程中含硫的硫化氢中毒，所以各有不同。

主持人：相对来说都有人员伤亡，但是非煤矿山的隐患好像对环境的污染听起来更严重？

王铃丁：主要是矿山开采这几年从国家安监部门来讲，对安全生产条件的提高，从国家环保主管部门来讲，对矿山开发企业环境要求的提高，都有相应的约束。因此，矿山本身从生产的角度来讲，只要按照法律法规、规章标准来做，对环境的污染应该是会降到很低很低，除非是不按照法律法规标准去生产。

主持人：刚才您在介绍非煤矿山安全情况的过程中也说到，现在我们的监管力度不是特别强，这也预示着您现在要给我们大家介绍的“双十条”的出台，是因为目前监管力度不够才出台这个“双十条”吗？背景是怎么样的？

王铃丁：出台“双十条”是我们把近几年出台的法规、规章、标准进行了有效的梳理，这个“双十条”是指《非煤矿山安全生产十条规定》，也就是国家安监总局令第 67 号和《国家安监总局关于严防十类非煤矿山生产安全事故的通知》。我们简称为“双十条”。

关于《非煤矿山安全生产十条规定》，是我们对有关非煤矿山法律法规、规章和标准进行梳理，对大量的事故案例进行剖析以后，制定的预防事故发生的主要措施，以总局令的形式发布实施。过去，刚才介绍，我们在相关的法律法规、规章和标准中对非煤矿山安全生产做出了明确的规定，对预防事故也提出了具体要求，但是由于大部分非煤矿山从业人员文化水平普遍较低，加之企业安全培训水平参差不齐，很多从业人员，甚至有些矿长对有些规定和要求了解或不透彻，不知道

应该掌握什么关键的要领，也就无从谈如何执行到位。所以，基于这么一条，我们对法律法规、规章和标准的有关要求进行了归纳提炼，针对金属非金属地下矿山、露天矿山、尾矿库，陆上、海洋石油天然气开采企业安全生产分别作出了“十条规定”，也可以称作“十个必须”。

这“十条规定”中每一条都是对安全生产法律法规、规章和标准的高度凝练，是血的教训和总结，是预防事故发生的最要害、最根本的措施。上述矿山类型的每个“十条规定”文字都比较简洁，一看就明白，也便于记忆。我们要求非煤矿山企业所有从业人员必须认真学习、烂熟于心、坚决执行。

关于《严防十类非煤矿山生产安全事故的通知》，主要是为深入贯彻落实习近平总书记关于“一厂出事故、万厂受教育、一地有隐患、全国受警示”的重要指示精神，以及国家安监总局党组关于“把历史上的事故当成今天的事故看待，警钟长鸣；把别人的事故当成自己的事故看待，引以为戒；把小事故当成重大事故看待，举一反三；把隐患当成事故看待，防止侥幸心理酿成大祸”的要求，用事故教训推动工作提出的预防典型事故的关键措施。

我们在对 2001 年以来的非煤矿山生产安全事故进行的统计分析表明，中毒窒息、火灾、透水、爆炸、坠罐跑车、冒顶坍塌、边坡垮塌、尾矿库溃坝、井喷失控和硫化氢中毒、重大海损等十类事故起数和死亡人数分别占非煤矿山事故总量和死亡总人数的 63.4%和 61.2%；较大事故中十类事故分别占到了 80.3%和 80.0%，重特大事故中十类事故分别占到了 94.7%和 94.6%。因此，严防十类事故是进一步减少非煤矿山事故总量，有效遏制较大以上事故发生的有效措施和根本途径。

主持人：您刚才介绍了“双十条”出台的背景，那我们也特别想了解一下具体的“十条规定”以及“十防”的具体内容。

王铃丁：好的。由于非煤矿山开采生产方式不同，既有共性要求，又有特殊规定，因此，我们对 5 类不同开采生产的矿山分别制定了“十条规定”。共性的要求有企业证照、安全管理机构和责任制、安全培训、外包施工队伍的管理、应急救援 5 个方面。比如关于证照，要求矿山企业必须具有工商营业执照、采矿许可证、安全生产许可证，从事爆破作业的还应当取得爆破作业单位许可证，证照不全或不在有效期内的，不得生产。关于安全管理机构和责任制，要求非煤矿山企业按照《安全生产法》和有关法规、部门规章的规定，必须设置安全生产管理机构，配备专兼职的安全生产管理人员和技术人员，建立健全安全生产责任制，并确保责任制落实到位。关于安全培训，要求必须全员培训合格，主要负责人、安全管理人员和特种作业人员必须经过培训、考核合格并取得安全资格证书或特种作业人员操作证书后，方可上岗，并定期进行复训。关于外包施工队伍管理，要求必须按照《非煤矿山外包工程安全管理暂行办法》（国家安监总局令第 62 号），落实发包方安全生产主体责任，确保管理到位。关于应急救援，针对不同类型矿山提出了具体要求，如地下矿山、露天矿山和陆上石油天然气企业，必须建立专（兼）职应急救援队伍，确保救援装备和物资配备及应急演练到位；尾矿库必须建立应急联动机制，防止因溃坝事故危及周边居民；对海洋石油天然气开采企业，强调必须应急演练到位，确保台风、风暴潮等极端气候下人员的安全撤离。

其他的 5 条规定是针对不同矿山类型提出的特殊要求。比如说地下矿山，必须确保矿领导下井带班；必须建立机械通风系统，局部通风管理安全可靠；必须配备自救器和便携

式气体检测仪；必须加强顶板管理和采空区监测、治理；必须落实探放水制度，加强水害隐患治理；必须确保提升、运输设备安全可靠，严禁使用国家明令淘汰和未经检测检验合格的设备、材料；必须落实爆破器材库和爆破作业安全管理。露天矿山，要求必须确保相邻的采石场采矿许可范围之间最小安全距离大于 300 米；必须按设计自上而下分台阶分层开采；必须落实爆破作业安全管理规定，未经安监部门批准的必须采用中深孔爆破；必须实行湿式凿岩作业；必须使用机械二次破碎和铲装作业；必须落实边坡安全措施；必须按设计排水，加强排土场管理。尾矿库，要求必须按设计放矿、筑坝，确保坝体稳定性、安全超高、干滩长度、浸润线埋深符合要求；必须确保排洪、排渗设施设计规范、建设达标、运行可靠；必须建立监测监控系统并有效运行，落实定期巡查和值班值守制度；必须限期消除病库安全隐患，严禁危库、险库生产运行；必须加强“头顶库”安全管理；必须按设计及时闭库；必须加强闭库和回采安全管理。陆上石油天然气开采，要求必须严格执行钻井地质设计和工程设计；必须按设计配备井控装备，落实井控防范措施；必须确保在含硫地区配齐硫化氢检测设备和防护用品；必须严格执行动火、吊装、有限空间作业等内部许可制度。海洋石油天然气开采，要求必须严格落实海洋石油设施设计、建造和运行第三方发证检验制度；必须安装防喷控制系统，自溢井必须安装井下安全阀；必须按规定辨识逃生、动火等作业风险；必须确保消防、救生、逃生设备齐全完好。陆上和海洋石油天然气开采的特殊要求有 2 条相同，就是必须使用通过安全论证的新工艺、新技术、新材料和新设备；必须加强重大危险源的监控和管理。

主持人：您刚才介绍了“十条规定”的内容，我们对严防十类事故的“十防”主要内容也想请您介绍一下。

王铃丁：好的。严防十类事故主要是针对这十类事故提出的关键措施，矿山企业把这些措施执行到位，我们认为就可以有效预防事故发生。比如，防止中毒窒息事故，要做到机械通风系统完善，严禁无风、微风、循环风冒险作业，为井下作业的每一个班组配备便携式气体检测报警仪，及时封闭废弃井巷，严禁擅自盲目施救等。比如防止火灾事故，要做到使用阻燃设备设施，尽量减少可燃物，动火作业要实施许可制度，加强井下油品管理，完善消防系统等。

在防止透水事故上，要做到查清水害隐患，完善排水系统，落实“预测预报、有疑必探、先探后掘、先治后采”的水害防治原则，配备大功率水泵，强化应急演练等。比如防止爆炸事故，要做到爆破作业人员持证上岗，井下炸药库的建设、通风、贮存量、消防设施等必须符合规范和设计要求，严格执行爆破器材入库、保管、发放、值班值守和交接班等制度，严格爆破器材运输、使用过程安全管理，严禁边打眼、边装药、边卸药、边装药、边联线、边装药，严禁用爆破方式破碎石块等。比如在防止坠罐跑车事故上，要做到操作人员持证上岗，提升设备符合安全要求，严禁使用淘汰设备设施，严格落实防坠罐跑车措施，强化检测检验和维护保养等。

比如在防止冒顶坍塌事故上，要做到落实顶板分级管理的制度，进入工作面前敲帮问顶、处理浮石，强化地压和采空区监测监控，采用充填采矿法等。比如在防止边坡垮塌事故上，要做到采用分台阶分层开采，加强边坡安全检查，加强监测监控，加强排土场安全管理等。比如在防止尾矿库溃坝事故上，要做到健全尾矿库安全管理制度和机构，严格按设计建设和运行，强化安全监测，制定事故应急预案，建立和地方政府及有关部门的应急

联动机制，并加强演练，加强汛期的安全管理等。比如在防止井喷失控和硫化氢中毒事故上，要做到健全完善井控管理制度，严格按设计施工，强化井控安全措施，落实硫化氢防护措施等。比如在防止重大海损事故上，要做到健全管理制度，加强生产作业现场安全管理，强化设备管理，加强应急管理等方面的工作。

主持人：刚才听王司长介绍了“十条规定”以及“十防”的内容，我们发现内容非常专业，很多网友朋友以及相关的从业人员非常关注的是“双十条”出台后，我们如何来具体

的落实。
王铃丁：好的，我们主要做了四个方面的工作。第一，加大宣传贯彻工作的力度。“双十条”规定出台后，我们安监总局一是进行了详细解读，从每条规定的制定背景、法律规定、规章标准要求、如何操作等方面进行了详细解释，并剖析了有关事故的案例，用血的教训诠释条文的内涵。这个解读在国家安监总局网站监管一司子站上可以查到。二是举办了全国非煤矿山安全监管人员、矿山企业负责人和安全管理人员视频培训班，宣传讲解“双十条”规定的具体要求，为期两天的培训班参加人员达到了 33 万余人。三是制作非煤矿山系列警示教育片，我们也是按照地下矿山、露天矿山、尾矿库、陆上石油天然气和海上石油天然气制作了系列的警示教育片，将陆续免费发放给有关企业，用事故教训推动“双十条”规定落实。

第二，开展金属非金属地下矿山矿长谈心对话活动。有关领导干部和相关矿山企业主要负责人及实际控制人开展面对面谈心对话活动，共同学习交流贯彻习近平总书记、李克强总理等中央领导同志关于安全生产工作的一系列重要讲话和指示批示的认识及体会，落实企业主体责任、贯彻“双十条”措施的经验 and 做法。第三，紧紧抓住重点地区。对金属非金属矿山安全生产攻坚克难 50 个重点县进行调研督导，对属地所有矿山企业负责人进行“双十条”措施宣贯培训和事故案例警示教育。第四，加强督促检查。按照安监总局的“四不两直”的方式开展暗查暗访，抽查“双十条”措施落实情况，通过督导调研，检查“双十条”措施贯彻执行情况。

加大对违反“双十条”的处罚力度

主持人：我们说到安全隐患，要提高安全意识主要是人要提高安全意识，很多安全事故我们看似很严重的后果，而引发之前都是很小的细节。您刚才也说了一系列具体落实的办法，包括也组织了培训，制作了宣教片。那“双十条”下一步如何深入贯彻落实？

王铃丁：下一步贯彻“双十条”的措施还打算有这么几个方面：一是结合新修订的《安全生产法》的宣传贯彻，进一步做好“双十条”措施的宣贯工作。我们将把“十条规定”制作成折页、挂板，免费发放给重点企业，要求悬挂到矿区醒目位置，使每一位矿工都能牢牢记住；制作严防“十类事故”读本，以漫画的形式，通俗易懂的语言解读有关的要求，免费发放到重点企业。二是根据修订后的《安全生产法》要求，进一步修改完善非煤矿山部门规章，把“双十条”措施的有关要求纳入到部门规章和标准当中，强制要求非煤矿山企业贯彻执行。三是继续采用“四不两直”的方式开展暗查暗访，督促企业落实到位，加大企业的培训力度。同时作为安监部门，我们也要加大对违反“双十条”措施的处罚力度，对发生事故的，严厉追究有关企业和责任人的责任。