

# 煤矿安全专项整治三年行动 工作专刊

第 6 期

国家局三年行动领导小组办公室

2020 年 11 月 24 日

---

## 目 录

- 深刻汲取“11·4”事故教训 深化专项整治三年行动
- 领导小组办公室审查并反馈省级政府层面“两个清单”
- 组织专题宣贯培训 督促各地深入开展专项整治三年行动
- 重点地区煤矿安全生产综合督查专项整治三年行动进展情况

## 深刻汲取“11·4”事故教训 深化专项整治三年行动

11月6日，国家煤矿安监局召开全国煤矿安全生产紧急视频会议，深入学习贯彻落实习近平总书记关于安全生产重要指示精神，传达贯彻落实国务院领导批示要求，深刻汲取陕西省乔子梁煤业有限公司“11·4”较大煤与瓦斯突出事故教训。国家煤矿安监局党组书记、局长黄玉治出席会议并讲话。

会议指出，今年以来全国煤矿安全生产形势总体稳定，但重大事故未杜绝，部分地区事故相对集中、国有煤矿事故占比高，特别是进入四季度连续发生多起较大瓦斯事故，“11·4”事故暴露出煤矿安全风险意识差、未按规定进行突出危险性鉴定、瓦斯超限冒险作业、拒不执行停产指令违法组织生产等突出问题。

会议要求，要深入贯彻落实党的十九届五中全会精神，树牢安全发展理念，坚决防范遏制煤矿重特大事故；要立足“两个根本”，深化专项整治三年行动，形成高质量的“两个清单”；要开展煤矿全系统各环节安全大检查，针对全国正常生产建设矿井的主要系统、重大灾害、安全关键环节，全面排查风险隐患；要始终把打非治违作为执法的重中之重，严厉打击赶进度、抢产量、超能力、超强度生产，以及超层越界、开采保安煤柱、隐瞒井下作业地点、非正规开采等违法违规行为；要创新监管监察方式，着力破解低水平重复检查等突出问题，制定本地区、本企业安全红线硬杠杠，

建立健全风险预判防控机制、“互联网+监管监察”机制和重大事项报告制度，推进常态化规范化联系指导和明查暗访，进一步提升执法质量和水平，严防年底煤矿事故反弹。

## **领导小组办公室审查并反馈省级政府层面“两个清单”**

煤矿安全专项整治三年行动领导小组办公室组织审查了10月份省级政府层面“两个清单”，并把审核意见向各省牵头部门进行了反馈。通过审查，发现各地“两个清单”存在的主要共性问题有：

一是主要问题和重大隐患排查不系统，研判分析不够，排查问题不全面、不深入、不具体。山西省对于安全生产综合督查指出“执法程序不规范”、“监管存在检查多、执法少、处罚更少”等突出问题未列入“两个清单”实施整治。新疆维吾尔自治区各地州（县、市）监管人员配备严重不足，且大部分人员无执法资格，严重影响监管效能，但此项问题在问题清单中并未体现。湖南省“部分煤矿存在安全生产重大隐患和非法违法生产行为”问题，没有具体指出哪些地区、哪些煤矿存在重大隐患和非法违法生产行为，也没有指出存在哪方面的重大隐患和非法违法生产行为。

二是制度和整改措施制定不具体，没有针对性，以常规工作要求代替整改制度措施。主要表现为没有立足于“从根本上消除隐患、从根本上解决问题”制定措施，存在措施问题不对应等问题。山东省针对“加大煤矿重大灾害超前治理力度”

排查出的“煤矿重大灾害超前治理力度不足”问题，没有提出加大重大灾害超前治理力度的具体措施。内蒙古清单中针对“煤矿仍存在安全培训不到位、超能力生产、重大灾害综合治理措施落实不到位、以包代管等问题”仅提出“加强对煤矿监督检查”、“对违法违规行为严格按相关规定进行处罚”等措施，泛泛而谈，过于笼统，针对性不强。有的整改措施内容缺失，更缺少长效机制建立。

三是整改责任单位比较笼统，没有对照职责明确整改单位，整改责任悬空、难以落实。有的监管责任主体不明确，存在“大包大揽”现象；有的省级安委会成员单位参与不够，甘肃省制定的 28 项整改措施中，涉及省级部门牵头整改的 16 项，全部由省应急厅牵头，仅有“小煤矿淘汰退出”和“提升煤矿安全生产标准化水平”2 项任务，由发展改革委配合应急厅开展，其他成员单位参与度不够，权责不明确、措施不到位、推进乏力。有的整改责任单位不合理，福建省整改措施“督促市县加强监管”，整改责任单位却为“市县煤矿安全监管部门”，整改措施成了“自己督自己”。

四是整改时限设定不合理，整治工作推进缓慢，没有落实“边查边改、立查立改”的要求。陕西省 103 项措施中，有 38 项措施完成时间为 2020 年 8 月，但截至上报，仍有 14 项措施“正在落实”，完成率不到 2/3，未按照规定时限完成整改。有的是应立即整改的问题，但没有明确整改时限，云南省“部分煤矿规章制度、规程规范不健全”、“贯彻落实《防治煤与瓦斯突出细则》有差距”等立查立改内容的整改时限为“长

期”。有的整改落实情况与实际不相符，贵州省整改措施第10条“严肃查处煤矿集团公司主体责任虚化问题”，整改落实情况显示“已完成”，但从掌握情况来看，煤矿集团公司主体责任虚化专项整治正在组织实施，尚未整改完成。

为进一步推动专项整治三年行动重点工作任务落实，领导小组办公室研究提出下一步工作措施建议：一是结合“两个清单”审核意见，聚焦煤矿安全突出问题、共性问题 and 深层次问题，围绕“两个根本”，深入开展研判分析，找准问题症结，精确制定措施，进一步完善省级政府层面“两个清单”，并举一反三，指导各产煤市、县政府层面按要求制定完善“两个清单”，督促推动问题整改。二是督促指导煤矿企业按照《国家煤矿安监局关于认真贯彻落实习近平总书记重要指示精神深化煤矿安全专项整治三年行动的通知》（煤安监调查〔2020〕42号）要求，于11月底之前对照“煤安监监察〔2017〕6号”文所列的“煤矿安全自检表”逐项排查，形成高质量的企业层面问题隐患和制度措施“两个清单”。三是及时调度汇总各产煤市、县政府层面，各类煤矿企业及所属各级管理公司和煤矿“两个清单”及动态修订情况，并按时报送国家煤矿安监局三年行动领导小组办公室。

## **组织专题宣贯培训 督促各地深入开展专项整治三年行动**

国家煤矿安监局煤矿安全专项整治三年行动领导小组

办公室结合有关煤矿安全生产专题培训，派员进行专项整治三年行动宣讲，进一步督促各地煤矿安全专项整治三年行动深入开展。

11月6日，在华北科技学院举办的“煤矿安全生产标准化管理体系宣贯培训班”上，刘云涛同志对各省级煤炭行业管理、煤矿安全监管部分管负责人，涉煤中央企业集团总部、各省重点煤矿企业集团分管负责人共105人进行了宣贯。10月30日，在华北科技学院举办的“煤矿安全监管监察执法业务培训”上，朱林同志对各煤矿安全监察分局监察员共98人进行了宣贯。11月24日，在辽宁铁法能源公司安全培训中心举办的“辽宁省煤矿安全专项整治三年行动推进会”和“辽宁省能源产业集团煤矿安全培训班”上，印明昊同志对辽宁煤矿安监局、辽宁省地方煤矿安全监管局、各产煤市煤矿安全监管部门及各煤监分局部分监管监察人员，辽宁能源集团及所属4家二级公司管理人员、所属煤矿矿长，地方煤矿矿长共计320人进行了宣贯。

培训期间，组织参加培训人员进行了分组研讨，聚焦煤矿安全专项整治三年行动方案推进实施、问题隐患和制度措施“两个清单”建立完善、煤矿企业安全生产主体责任落实、更好发挥煤监系统对三年行动督促指导作用等内容进行了深入沟通和充分讨论。

通过在煤矿安全生产专题培训班中设置煤矿安全专项整治三年行动专门课程，结合国家煤矿安监局工作专班日常工作 and 综合督查、调研督导发现的问题，对各地三年行动工

作提出了具体要求，进一步提升了各级煤矿安全监管监察部门和煤矿企业对煤矿安全专项整治三年行动的认识，夯实了从根本上消除事故隐患、从根本上解决突出问题的思想基础；进一步增强了各级监管监察部门将三年行动作为全部执法工作的主线意识，强化了监管监察执法工作对三年行动的支撑作用；进一步加深了各部门、各单位、各企业之间煤矿安全专项整治三年行动经验做法的沟通交流，为扎实推进“两个清单”建立完善和 2021 年集中攻坚各项任务的实施打下了基础。

## **重点地区煤矿安全生产综合督查 专项整治三年行动进展情况**

9 月份，国家煤矿安监局组织 7 个督查组，由局领导、安全总监、司室主要负责人分别带队对山西、内蒙古、黑龙江、山东、河南、湖南、重庆、四川、贵州、云南、陕西等 11 个省（自治区、直辖市）开展了煤矿安全生产综合督查。各督查组采取听取汇报、明查暗访、随机抽查、座谈交流等方式，共检查 17 个地市级政府、23 个县（区）政府及煤矿安全监管部门，11 个煤监分局（站）和 77 处煤矿企业，查处政府及监管监察部门问题 216 条、煤矿企业隐患问题 797 条，罚款 916 万元，责令停产（停建）整顿煤矿 11 处，停止采掘工作面作业 45 个，暂扣煤矿安全生产许可证 3 个。

各地在推进煤矿安全专项整治三年行动中取得的进展

和成效：一是各地党委政府高度重视，煤矿安全专项整治三年行动全面开展。11个省（区、市）党委和政府及时学习传达习近平总书记关于安全生产的重要指示批示精神，贯彻落实党中央、国务院关于煤矿安全生产重大决策，召开会议部署煤矿安全专项整治三年行动，制定了工作方案，成立了工作领导小组，组建了工作专班，建立起工作调度等制度，分解工作任务，建立完善“两个清单”，大力推动煤矿安全专项整治三年行动。内蒙古自治区党委、政府把煤矿安全生产纳入发展思路和发展规划，纳入领导班子和领导干部实绩考核体系，纳入专项推进的改革任务和重点工作，系统部署、统筹推进。贵州省将煤矿安全专项整治作为全省14个行业领域的首位，形成具有贵州特色的“1+2+14”专项整治体系。重庆市制发挂图作战任务清单、问题隐患清单和制度措施清单，明确32项市级重点整治任务。黑龙江省围绕“从根本上消除隐患”这个目标，全力推进煤矿安全专项整治三年行动，形成了典型经验和行之有效的做法。河南煤矿安全监管监察部门联合出台“一个意见”和“两个手册”，联合布置开展煤矿安全专项整治三年行动。二是深入推进落后产能淘汰退出。贵州省编制了全省煤炭资源优化配置方案，目前已公告关闭淘汰退出煤矿98处，30万吨/年以下煤矿全面关停；印发《关于加快推进兼并重组煤矿分类处置促进煤炭产业转型升级发展的通知》，加快长停煤矿技改步伐。云南省煤矿总数由去年的481处下降至222处，30万吨以下煤矿全部退出。四川省加快推动落后产能淘汰退出进度，今年已淘汰退出煤矿

74 处，完成全年任务，并责令列入升级改造煤矿和待处置煤矿停止生产建设。三是**煤矿安全监管监察执法工作不断加强**。山西省安委会出台了《关于做好煤矿安全隐患调查处理工作的通知》，将重大安全隐患比照事故进行调查，推动企业落实安全生产主体责任。内蒙古出台了煤矿安全生产分级监管制度，部署了贯穿全年的煤矿建设生产秩序专项整治工作，对全区 11 个产煤盟市全覆盖督查，处罚问责力度明显加大；建立完善安全生产奖惩机制，自治区政府每年拿出 60 万元奖励基层一线安全监管工作先进人员。四川省建立了全省煤矿安全监管工作评价体系，对各级煤矿安全监管工作实行“月考评、季通报、年评价”，强化了煤矿安全监管工作的过程考核。四是**煤矿重大灾害治理深入推进**。贵州省委和省政府明确 2020 年为煤矿瓦斯防治攻坚年，部署开展煤矿瓦斯防治六个专项行动，省级财政新增预算 10 亿元，重点用于奖补煤矿瓦斯防治和智能化建设。内蒙古自治区部署冲击地压和涉及奥灰水矿井建立微震监测系统，对煤与瓦斯突出矿井和冲击地压矿井两类灾害严重矿井重新确定了生产能力，每年列支专项费用聘请专业机构，对现有的 75 处高风险煤矿开展“会诊”，对 15 处冲击地压煤矿制定了“一矿一策”开采方案。陕西省组织陕西煤监局、省应急厅、能源局等部门对全省煤矿主要灾害和重大风险进行精准研判，提出冲击地压防治、煤与瓦斯突出防治、榆林市煤矿大面积悬顶灾害治理方案。山东省全面落实“三限三强”防冲措施，研究制定了“一矿两面三刀”冲击地压源头管控措施。黑龙江龙煤

集团深入推进一矿、两面，日推采工作面3米的“123”工程，目前已有20处煤矿实现了“一矿两面”。五是**煤矿安全基础设施建设不断夯实**。内蒙古制定了《煤矿智能化建设实施意见》，目前已建成智能化工作面煤矿18处、无人驾驶卡车露天煤矿2处；着力提升人员素质，印发了《煤矿企业从业人员素质提升实施方案》和《安全技能提升行动计划实施方案》。湖南省实现了省、市、县、矿四级视频监控联网和数据归集共享。陕西省能源局制定了《陕西省煤矿智能化建设实施方案》，持续推进煤矿智能化建设；陕煤化集团在全国率先研发了三种类型的掘进机器人。

各地在推进煤矿安全专项整治三年行动工作中存在的主要问题：一是对习近平总书记关于安全生产的重要指示批示精神学习理解不够深刻，政治站位不够高。一些地方市、县和煤矿企业没有从站在“两个维护”的高度来谋划，没有从煤矿安全高质量发展、实现本质安全、推进煤矿安全治理体系和治理能力现代化，从根本上消除隐患的高度抓落实。个别地区未严格按照国务院安委会部署的时间节点制定实施方案和开展排查整治，工作启动较晚、推进较慢，政府层面8月才启动排查整治，煤矿企业9月才启动相关工作。个别地区对三年行动认识不高，没有真正树牢以人民为中心的发展思想，“人民至上、生命至上”的理念还没有完全入脑入心，没有落实到具体行动上。综合督查抽查的煤矿企业中，一些煤矿学习贯彻习近平总书记关于安全生产重要指示批示精神会议宣传多、落实措施少，相关资料记录多、实质内

容少。二是对三年行动认识有偏差，协调联动机制不健全，抓落实还有差距。一些地方市、县和煤矿企业实施方案内容照搬照抄，部分内容与本地区、本企业无关，针对性和可操作性不强，目标任务不具体、不量化，有的以上级政府三年行动实施方案任务分解代替本部门、本企业“两个清单”。通过督查发现，一些地方市、县对推动解决辖区内突出问题决心不足，缺少硬措施。个别地区目前主要靠牵头部门推动，政府统一领导、安委会组织协调推动其它涉煤部门参与三年行动的作用发挥还不够。有的煤矿“两个清单”与督查组现场检查发现的重大隐患的现状明显不一致，有的未将第一阶段督查明确指出的重大问题纳入“两个清单”。三是没有立足于解决根本性问题，排查整治力度不足，“两个清单”质量不高。一些市、县排查整治不深入、不全面，没有按照“从根本上消除事故隐患”要求，研判和排查辖区煤矿安全风险和突出问题，将三年行动当作一般性的安全检查、隐患排查来落实，仅是对每次检查的问题进行了罗列，不敢“动真碰硬、刮骨疗伤”。有的煤矿排查分析不深入，没有对标剖析自身存在的深层次问题，“两个清单”反映的问题隐患与煤矿安全实际存在的突出问题不符。有的煤矿没有聚焦瞄准长期以来反复查处、反复整改、反复出现、反复发生事故的风险隐患以及老大难问题，避重就轻，对深层次问题视而不见、无动于衷，以煤矿日常隐患台账代替“两个清单”。四是“两个清单”整改制度措施针对性不强，整改责任不明确。一些地方市、县和煤矿企业“两个清单”没有立足于“两个根本”

制定对策措施，整改责任层层下放，不能有效推动问题解决。个别地区以日常工作或提要求代替制度措施，就事论事、就问题改问题的多，从源头推动解决深层次问题的少。个别地区没有对照职责明确整改单位，没有结合实际制定整改期限，没有按规定落实“坚持边查边改、立查立改”要求“制定时间表路线图”。

对各地煤矿安全专项整治三年行动的下步工作要求：**一是提高政治站位，认真贯彻落实习近平总书记关于安全生产重要指示批示精神。**各级政府、部门和煤矿企业要深入领会和准确把握习近平总书记关于安全生产重要指示批示的精神实质和核心要义，把煤矿安全生产置于经济社会发展大局中去谋划、去部署、去推进、去落实，着力解决好安全发展理念、安全责任落实和落地见效三个关键问题。**二是以专项整治三年行动为契机，推进煤矿安全治理体系和治理能力现代化。**各地区要着眼于从根本上消除事故隐患，着眼于有效防范遏制重特大事故，认真分析、深入查找本地区可能导致重特大事故的风险点，持之以恒开展打非治违和灾害治理工作，从治标治本、硬件软件、源头过程等方面进行综合治理，进一步完善法制体制机制，推进煤矿安全治理体系和治理能力现代化。**三是坚持举一反三，用事故教训推动工作。**发挥事故严格调查处理的震慑作用，建立完善典型事故的应急救援、发送警示信息、事故通报、挂牌督办、约谈、召开警示教育会、纳入联合惩戒对象和“黑名单”等制度，严格事故查处和责任追究。各产煤地区对照本地区有关煤矿历史上发

生的事故教训，深入开展煤矿重特大事故整改“回头看”，查找事故防范措施是否落实到位，同类问题隐患是否反复出现，是否真正举一反三，切实将“回头看”抓出实效。**四是狠抓责任落实，形成齐抓共管的工作合力。**强化各级党委政府领导责任落实，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，将煤矿安全生产纳入督查督办、纳入相关考核、纳入干部考察的内容；强化部门监管责任落实，坚持“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”，严格落实煤矿安全分级属地监管责任；强化企业主体责任落实，落实全员安全生产责任制，尤其要落实董事长、总经理、矿长、总工程师、班组长等关键岗位的安全责任，做到安全投入到位、安全培训到位、基础管理到位、应急救援到位、安全责任到位。

---

报：国家局三年行动领导小组，国家局领导，安全总监。

送：国家局机关各司室。

抄：各省级煤矿安全专项整治三年行动牵头部门，各省级煤矿安监局。