

非煤矿山系统安全生产治本攻坚三年行动方案（2024-2026 年）

为认真贯彻落实习近平总书记关于安全生产系列重要讲话指示精神和《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》《国务院安全生产委员会关于防范遏制矿山领域重特大生产安全事故的硬措施》《防范非煤矿山典型多发事故六十条措施》《西藏自治区非煤矿山“八查八到位”细化措施》《西藏自治区非煤矿山“过筛子”行动方案》精神，着力推进安全生产责任落实，着力推动产业结构优化升级，着力夯实安全生产基层基础，着力提升安全生产法治水平，着力防范化解重大安全风险，推动我区非煤矿山实现更高质量、更有效率、更可持续、更为安全的发展，按照《安全生产治本攻坚三年行动方案（2024-2026 年）》总体要求，结合工作实际，制定本方案。

一、工作目标

通过三年治本攻坚，全区矿山安全保障能力大幅度提升，所有生产地下矿山和尾矿库、现状高度 150 米及以上的露天矿山和排土场全部建成风险监测预警系统；隐蔽致灾因素普查常态化开展，矿山重大灾害超前治理进一步强化；矿山机械化、自动化、信息化、智能化水平显著增强，实现矿山井下人员减少 10%以上；正常生产的非煤矿山中达到安全

生产标准化二级的占比 80%以上；矿山产业结构进一步优化，分类处置取得显著进展，大中型非煤矿山占比达到 20%以上；矿山安全法规标准体系更加完备，执法规范化、信息化水平明显提升，应急管理人员发现问题和解决问题的能力水平和强烈意愿大幅提升，执法效能明显提升；矿山一般安全事故持续下降，较大及以上事故得到有效遏制。

二、主要任务

（一）提升矿山企业从业人员安全素质能力。

1.加强矿山企业主要负责人安全教育培训。联合区委党校组织全区非煤矿山、尾矿库企业主要负责人集中培训，主要负责人和“五职”矿长每年必须接受专门的安全教育培训，“五职”矿长必须有主体专业大专以上学历且有 10 年以上矿山一线从业经历。统筹采取视频直播授课、专题研讨交流、网络自学等方式，实现全区非煤矿山、尾矿库企业主要负责人教育培训全覆盖。

责任单位：区人力资源和社会保障厅、区国资委、区应急管理厅、各地（市）政府（以下均需各地〈市〉政府落实，不再列出）。

2.加强“三项岗位”人员安全教育培训。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。严格矿山企业主要负责人、安全生产管理人员安全生产知识和管理能力考核以及特种作业人员培训考试，“五科”专业技术人员

必须为主体专业毕业且有5年以上考试一线从业经历。推行实施特种作业人员大数据监管，实施特种作业人员证件查询和异常比对功能，特种作业人员无证上岗的，依法先期整改直至停产整顿，并严肃追究矿山企业主要负责人责任。

责任单位：区应急厅、区人社厅、区国资委。

3.强化矿山安全培训。细化完善各类矿山从业人员安全生产教育培训的频次、内容、范围、时间等规定要求，推动矿山企业变“招工”为“招生”。合理布局、整合一批高水平的矿山安全生产培训基地和考试点，力争2024年底前实现矿山安全培训教室视频联网至自治区应急厅。对矿山安全培训机构进行一轮全覆盖条件复核，坚决整治假培训、假考试、假证书等乱象。各级应急管理部门坚持“逢查必考”，加大对矿山安全培训机构的监管力度。

责任单位：区应急厅、区人社厅、区国资委。

4.推进应急处置能力提升。制定矿山安全风险监测预警管理办法，完善应急叫应回应响应机制，督促指导矿山企业全面细致做好应急准备，认真开展应急演练，聚焦从业人员紧急撤离和逃生避险意识能力提升，督促矿山企业每半年至少组织开展一次紧急撤离和逃生避险应急演练，让全体从业

人员熟知避灾路线、逃生通道、安全出口及自救器使用、安全避险应急处置要求。

责任单位：区应急管理厅。

（二）推进矿山法规标准提升和重大事故隐患动态清零。

5.提升矿山法规标准保障。根据国家修订《矿山安全法》等法律法规的进展，配套修订完善地方性法规。建立我区矿山企业安全设施设计审查和安全生产许可证审批制度。

责任单位：区应急管理厅。

6.健全完善矿山企业重大事故隐患自查自改常态化机制。推动矿山企业组织专业技术人员每月开展1次重大事故隐患排查整治，对排查发现的重大事故隐患要建立台账，由主要负责人跟踪督办，确保责任、措施、资金、期限和应急预案落实到位，逐一整改销号。对于未开展排查或者查出后拒不整改等导致重大事故隐患长期存在的，一律依法从严处罚。

责任单位：区应急管理厅。

7.健全完善矿山重大事故隐患治理跟踪督办机制。推动应急管理部门建立完善重大事故隐患整改销号制度，督促矿山企业主要负责人严格按照“五落实”要求，确保闭环管理。2024年底前建立矿山重大事故隐患清单管理和动态分析机制，对进展缓慢的及时采取函告、通报、约谈、曝光等措施。

责任单位：区应急管理厅。

8.建立完善重大事故隐患数据库管理和调查处理机制。推动应急管理部门建立本地区重大事故隐患数据库,2024 年底前实现矿山企业自查上报、监管部门检查发现的重大事故隐患全量汇总,实行清单管理制度并动态更新整改落实情况,推动照单逐条整改销号。各级应急管理部门对发现的重大事故隐患,要成立调查组,查明原因,认定责任,提出问责建议。对重大事故隐患反复出现、屡改屡犯的,依法提请关闭,并严肃追究企业实际控制人责任,有上级公司的,要严肃倒查上级公司主要负责人责任。

责任单位：区应急管理厅。

(三)开展非煤矿山产业结构重点攻坚。

9.严格矿山安全准入。矿产资源勘查应达到规定程度,所有地下矿山应达到勘探程度,否则,不得组织审查安全设施设计。新建、改建、扩建地下矿山原则上采用充填采矿法,不能采用的应由设计单位严格论证。中小型地下矿山原则上不得有 4 个以上生产水平同时采矿。推进开采深度 800 米或者生产规模超过 30 万吨/年的地下矿山采用机械撬毛作业。严格执行等量或减量置换政策控制尾矿库总量,严禁新建“头顶库”,新建四等、五等尾矿库应当采用一次性建坝。严格安全设施设计审查和安全生产许可审批,强化安全设施设计实质内容审查和首次申请安全生产许可证的现场核查。

责任单位：区能源局、区自然资源厅、区应急管理厅。

10.推动分类处置不具备安全生产条件的矿山。推动各地（市）政府摸清辖区矿山基本情况，制定分类处置措施，健全关闭退出遗留问题配套政策与保障机制。对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，越界开采、以采代建、持勘查许可证采矿且拒不整改的，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，或者经停产整顿仍不具备安全生产条件的矿山，依法提请地方政府按程序予以关闭取缔。

责任单位：区自然资源厅、区应急厅。

11.整合重组一批非煤矿山。坚持“政府引导、市场运作、扶优汰劣、分类处置”的原则，推动大型非煤矿山企业兼并重组和整合技改中小型非煤矿山企业。治本攻坚期间不再新设小型矿山，力争到2026年现有小型矿山总数减少10%。推进同一个矿体分属2个以上不同开采主体的非煤矿山，生产作业范围最小距离不满足相关安全规定的非煤矿山，以山脊划界的普通建筑用砂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，实现矿权、规划、主体、系统、管理“五统一”，严防假整合。鼓励有能力的矿山科研技术单位为中小型非煤矿山提供全方位技术服务。

责任单位：区自然资源厅、区经信厅、区发改委、区应急厅、区国资委。

12.升级改造一批矿山。规范矿山技改扩能，明确技改扩能建设期限，实现机械化开采。加强整合技改扩能应急管理，杜绝落后产能低水平重复建设。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。中小型金属非金属地下矿山不得有4个以上生产水平同时采矿。

责任单位：区自然资源厅、区能源局、区应急管理厅。

（四）强化矿山重大灾害治理和安全科技支撑。

13.制度化开展隐蔽致灾因素普查。2024年底前，推动矿山企业查清3-5年采掘范围内各类隐蔽致灾因素，按照“就高不就低”的原则调整每座矿山灾害防治等级。推动各地、各矿山建立完善矿山隐蔽致灾因素动态普查台账，动态掌握各类隐蔽致灾因素情况；对普查不清的立即采取措施查明，对弄虚作假的推倒重来，严肃追究矿山企业和普查单位责任。2025年底前，推动各地区对连片矿区统筹组织开展区域性矿山隐蔽致灾因素普查，及时予以治理。

责任单位：区应急管理厅、区自然资源厅。

14.推进矿山重大灾害超前治理、工程治理、系统治理、区域治理。该鉴定不鉴定、该戴帽不戴帽、不按等级设防或鉴定弄虚作假的，立即整改直至停产整顿。督促矿山企业落实大灾害治理主体责任，强化重大灾害治理基础能力建设，建立健全灾害治理管理制度、机构和队伍，保障治理资金投

入，重大灾害治理措施不落实、冒险组织生产建设的，依法严肃追究主要负责人和实际控制人责任。露天矿山采场及排土场边坡高度大于100米的，应当逐年进行边坡稳定性分析，出现地质构造发育、变形、滑坡征兆的边坡，要落实压帮、削坡、注浆等工程治理措施。对运行到设计最终标高或者不再进行排尾作业的尾矿库，以及停用时间超过3年的尾矿库、没有生产经营主体的尾矿库实施闭库治理工程。

责任单位：区应急厅、区发展改革委、区经信厅、区财政厅、区自然资源厅、区生态环境厅、区水利厅、区林草局。

15.数字赋能应急管理。推动地下矿山企业健全完善人员定位、安全监测监控、通信联络、压风自救和供水施救等系统。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，持续加大矿山、尾矿库安全风险监测预警系统建设应用和升级改造力度。推动非煤地下矿山、露天高陡边坡和尾矿库安全风险监测预警系统基本建成并运行，2025年底前实现矿山主要安全风险监测预警全覆盖。

责任单位：区应急厅、区经信厅。

16.加强矿山安全科技支撑体系建设。持续开展矿山安全科技进企业活动，强化地面“三堂一舍”（澡堂、食堂、会堂和宿舍）消防设施设备建设和安全管理，开展自救器“打假”专项整治行动。要严格规范第三方服务机构支撑，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。

责任单位：区应急管理厅、区住建厅、区消防救援总队。

17.提升矿山自动化、智能化水平。加快灾害严重、高海拔等矿山智能化建设，打造一批自动化、智能化标杆矿山。灾害严重矿井、发生较大及以上事故的矿山，必须进行智能化改造。

责任单位：区应急管理厅、区能源局、区经信厅。

（五）加快矿山企业安全管理体系建设。

18.规范矿山企业外包队伍管理。推动矿山企业统一负责外包工程施工单位的安全管理，取消井下劳务派遣用工。地下基建矿山掘进工程承包单位数量不得超过3家。大中型地下生产矿山采掘工程承包单位数量不得超过2家，小型地下生产矿山采掘工程承包单位数量不得超过1家。承包单位应当向项目部派出属于采掘承包单位正式职工的项目负责人、技术人员和特种作业人员（前述“三员”均不得为临时聘用人员或资质挂靠人员）；项目负责人、技术人员应当具备矿山相关专业中专以上学历或者中级以上专业职称，且不得在其他矿山兼职。凡是矿山企业挂靠、违规发包转包分包工程的，施工单位违规挂靠施工资质、金属非金属地下矿山将爆破作业专项外包的，依法责令改正直至停产整顿。

责任单位：区人力资源和社会保障厅、区应急厅、区住建厅。

19.推进矿山安全生产标准化建设。督促企业建立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。加强对矿山企业安全生产标准化等级动态监管。2025 年底前，打造一批安全生产标准化一级（标杆）企业单位。推动细化完善安全生产标准化激励约束政策，全面提升矿山安全生产标准化水平。正常生产的非煤矿山必须在 2026 年底前达到安全生产标准化三级及以上水平。

责任单位：区应急厅。

（六）开展矿山安全生产精准执法和帮扶。

20.深入推进精准安全检查执法。综合运用“四不两直”、明查暗访、交叉执法、远程监察等工作方式，聚焦重大事故隐患的查处，加大重点抽查、突击检查力度，严厉打击“七假五超三瞒三不两包”等行为，对重大违法违规行为依法对企业和企业主要负责人实行“一案双罚”。用好矿山安全生产风险监测预警系统、用电量监测等信息化手段，精准开展现场检查。2025 年底前建立健全应急管理执法统计、执法考评和典型案例报送制度，对“零处罚”“只检查不处罚”等工作不力、处罚条款落实不到位的地区进行约谈通报。

责任单位：区应急厅。

21.严格事故调查和责任追究。严格落实《生产安全事故统计调查制度》，及时报送事故信息；加强较大事故挂牌督办和典型一般事故跟踪督导，督促加快事故调查进度，精准认定事故原因和责任；按照“谁投资、谁受益、谁负责”的原则，严肃追究责任企业实际控制人责任，推动各地视情况对典型一般事故、瞒报谎报矿山生产安全事故提级调查。强化警示教育，发生较大事故或涉险事故的，一律约谈企业及上级公司，制作警示教育片，责令停止生产、开展全员集中培训；发生死亡事故的矿山，必须停产整顿，严格组织验收。

责任单位：区应急管理局。

22.强化督导帮扶。建立完善抽查、交办、核查、约谈、报告常态化的工作机制，坚持多约谈、多通报、多发督办函、多暗访、多曝光，将责任、压力层层传递到基层末梢。推动自治区级在2024年底前统筹建立矿山安全生产专家库，完善通过政府购买服务辅助开展监督检查的工作机制，选聘执法技术检查员参与安全生产监管执法。对想干好、愿投入但技术弱、基础差的矿山，督促各地区组织专家进行“一对一”定向帮扶。

责任单位：区应急管理局。

（七）深化矿山安全生产宣传教育。

23.深入开展矿山安全生产宣传教育。以《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》《安全生产法》《刑法修正案（十一）》以及重大隐患判定标准等为重点，常态化开展“学法规、抓落实、强管理”活动。开展好安全生产月等主题宣传活动，推进矿山安全生产宣传“进机关、进矿区、进企业、进班组、进社区、进学校、进家庭”。坚持“谁执法、谁普法”，将每次执法作为一次安全宣传的机会。充分发挥新闻媒体作用，增强全社会对矿山安全生产工作的关注和支持。

责任单位：区应急管理厅。

24.加强矿山安全生产社会监督。推动各地区健全完善矿山安全生产举报渠道和奖励机制，向社会公布接收矿山安全生产举报的渠道，鼓励社会公众和从业人员举报或报告存在的重大事故隐患。完善并落实举报受理、核实、办理、反馈、追责等闭环管理机制，及时兑现举报奖励。

责任单位：区应急管理厅。

（八）推进应急管理能力提升。

25.强化基层应急管理执法人员能力培训。根据国家局部署，三年内对全区应急管理执法人员开展一轮集中培训。持续加强思想淬炼、政治历练、实战锻炼和专业训练，强化斗争精神和斗争本领养成，加大实操培训力度，加大应急管理人員到矿山企业锻炼交流力度，完善考核奖惩机制，选树执法先进典型，切实提升发现问题和解决问题的强烈意愿和能力水平。

责任单位：区应急管理厅。

26.提升执法装备水平。加强各级矿山安全生产行政执法人员执法装备配备，推动执法队伍规范化建设。增加装备配备种类并及时更新执法终端设备，实现执法装备之间基础数据兼容、共享，不断增强装备智能化水平。推动配备使用应急管理执法记录仪。

责任单位：区应急管理厅。

27.强化执法监督。全面使用应急管理执法系统开展执法检查 and 全过程执法监督，实施执法文书修改留痕管理、智能提醒。建立执法责任倒查机制，压实执法检查带队负责人责任，严格执行“谁检查、谁签名、谁负责”。安全生产基本条件类的重大事故隐患长期未查出的、长期只检查不执法、问题隐患描述避重就轻、规避处理处罚的，启动倒查机制，依法严肃追责问责。

责任单位：区应急管理厅。

三、保障措施

（一）强化组织领导。推动各地区建立涵盖应急管理、公安、自然资源、经信、能源、人力资源和社会保障、住建等相关部门的协作机制，明确矿山领域牵头部门、责任单位，分年度制定攻坚清单，明确具体任务、完成时限、工作目标，统筹推进矿山安全生产治本攻坚三年行动各项工作。牵头部门要定期向地方政府有关负责同志汇报矿山安全生产治本

攻坚三年行动进展情况，及时推动解决突出问题，并经常性开展督导调研。

（二）强化督促检查。自治区级有关部门要按职责分工，督促指导有关地区、部门和矿山企业落实整改任务，狠抓监督检查和发现问题整改，着力解决制约矿山安全生产的难点、痛点问题，对矿山安全问题久拖不决的单位和部门，要采取通报，约谈等措施倒逼责任落实。

（三）强化激励引导。采取多种形式对治本攻坚三年行动进行广泛宣传报道，营造浓厚的舆论氛围。及时总结各地区和企业的经验做法，挖掘推广一批先进典型经验，培育选树一批示范单位。推动各地区、各部门加大对成绩先进单位的通报表扬力度，按照有关规定对表现突出的集体和个人进行奖励，以示范引领推动工作落实。