

《关于防范遏制矿山领域重特大生产安全事故的硬措施》解读

第一章 出台背景

2023 年以来，随着疫情防控平稳转段，我国工业经济企稳回升，煤炭等能源资源需求旺盛，市场火热、价格高企，各方趋利冲动强烈，超负荷保供、超强度生产现象突出，矿山安全风险日益加剧，重特大生产安全事故多发连发。2023 年伊始，内蒙古阿拉善就发生了新井煤业露天煤矿“2·22”特别重大坍塌事故，造成 53 人遇难。这是自 2016 年内蒙古赤峰宝马煤矿“12·3”特别重大瓦斯爆炸事故后，时隔 6 年又一起煤矿特别重大事故，也是新中国成立以来露天煤矿发生的最大生产安全事故。2023 年下半年以来，煤矿接连发生多起重大生产安全事故，全国矿山安全生产形势异常严峻复杂。

习近平总书记高度重视矿山安全生产工作，多次作出重要指示批示，就做好事故抢险救援、压实安全生产责任、认真排查治理隐患、严查瞒报谎报事故等提出明确要求。李强总理多次主持召开国务院常务会议听取相关工作汇报，主持召开全国安全生产电视电话会议，部署矿山安全生产工作。张国清副总理亲赴国家矿山安全监察局座谈调研，专题研究防范遏制矿山重特大事故的具体硬措施。

按照中央领导同志指示精神，应急管理部、国家矿山安

全监察局起草了《关于防范遏制矿山领域重特大生产安全事故的硬措施》(以下简称《硬措施》)。经多次修改完善,征求 16 个中央和国家机关有关部门意见建议,并报请国务院主要领导同志同意,2024 年 1 月 16 日,国务院安委会以 1 号文件的形式印发了《硬措施》。1 月 26 日下午,国务院召开全国安全生产电视电话会议,李强总理出席会议并讲话指出,“这 8 条硬措施条条都是用血的代价换来的,条条针对当前突出风险隐患,各地一定要认真抓好落实”。张国清副总理强调,“矿山安全生产的 8 条硬措施,我们是逐字逐句反复看、反复斟酌,每一条后面都是血的代价,希望在座的各位同志一定要看一看,看后才知道从何处下手;要落实 8 条硬措施,做到打非治违、灾害治理、日常监管全面过硬,有效防范化解矿山安全风险”。

第二章 重要意义

推动《硬措施》是非常时期的非常之举,是当前和今后一个时期矿山安全生产工作的重中之重,对于扭转当前矿山重特大生产安全事故多发连发势头具有重要的指导意义和现实意义。

(一)《硬措施》出台是贯彻落实习近平总书记关于安全生产重要论述的迫切需要。党的十八大以来,习近平总书记就加强安全生产工作作出一系列重要指示批示,为做好新

时代安全生产工作提供了根本遵循和科学指引。《硬措施》坚持把习近平总书记关于安全生产重要指示批示精神贯彻始终，从矿山安全生产责任落实、风险隐患管控、严格依法治理、人员素质提升等方面提出具体要求，是安全发展理念、“两个至上”、红线意识在矿山领域的细化、深化、具体化。各地、各矿山企业要切实增强政治自觉、思想自觉和行动自觉，深刻认识到《硬措施》条条都是红线、底线、生命线、高压线，必须不折不扣抓好落实，以实际行动和良好成效坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”。

（二）《硬措施》出台是实现高质量发展和高水平安全良性互动的迫切需要。习近平总书记指出，必须坚持高质量发展和高水平安全良性互动。从近期矿山重特大安全生产事故暴露出的深层次问题来看，根本上都是安全发展理念不牢固，重经济发展、轻安全生产。如果不能很好地统筹发展和安全，小则影响一企、一地的经济发展，大则影响国家能源资源稳定供应。因此，必须采取断然有效的硬措施，牢牢稳控当前矿山安全生产形势。各地、各矿山企业要胸怀“国之大者”，完整、准确、全面贯彻新发展理念，牢记发展决不能以牺牲安全为代价这条红线，统筹好高质量发展与高水平安全，以高水平安全保障高质量发展，实现高质量发展与高水平安全的动态平衡、相得益彰。

（三）《硬措施》出台是推动矿山安全治理模式向事前

预防转型的现实需要。党的二十大报告提出，推动公共安全治理模式向事前预防转型。矿山安全治理模式的转型，就是坚持关口前移，由隐患查处为主向风险、隐患双重预防转变，由事后追责向事前履责转变。《硬措施》突出“防”字，聚焦矿山安全生产“一件事”全链条，从安全准入、隐蔽致灾因素普查、超前治灾、风险隐患、基层基础、科技赋能、应急能力等方面全面压实各级矿山安全生产责任。各地、各矿山企业要树牢底线思维、极限思维，立足“早”字、突出“快”字、强化“做”字，着力消除人机环管中的不安全行为、不安全状态，推动矿山安全治理模式向事前预防转型。

（四）《硬措施》出台是扭转当前矿山领域重特重大事故多发势头的现实需要。近年来，矿山灾害程度、人员素质、管理团队、技术团队、隐蔽致灾因素普查能力、治灾水平、双控预防等没有根本性改变，全球性、市场性、周期性、系统性、不确定性风险耦合叠加。2023年，矿山发生重特大生产安全事故起数占全国重特大生产安全事故总量的31%，打破了2008年以来持续下降的趋势。2024年开局，又发生了河南平煤神马集团十二矿“1·12”重大煤与瓦斯突出事故，这是2024年全国第一起重大的生产安全事故。矿山安全生产事故的起数增多、频率加快，严重冲击着人民群众的获得感、幸福感、安全感，与习近平总书记重要指示批示精神、党中央国务院的重要工作要求、人民群众的殷切期盼还有很大

差距。《硬措施》从 8 个方面回答了防范遏制矿山领域重特大生产安全事故要做什么、怎么做、不做怎么办，条条直击主要矛盾、关键问题、突出短板。各地、各矿山企业要时刻保持头脑清醒，深刻认识到事故就在身边、事故就在眼前、事故随时发生，坚持责任上心、责任上身、责任下沉，奔着关键去、奔着要害抓，确保《硬措施》的刚性执行，坚决扭转矿山安全生产的被动局面。

第三章 条文解读

一、一体压实各级矿山安全生产责任

习近平总书记强调，坚持最严格的安全生产制度，什么是最严格，就是要落实责任。责任制是安全生产工作的灵魂，只有织密安全生产责任制度体系，一体压实企业主体责任、部门监管责任和地方党政领导责任，才能形成强大合力，筑牢守好安全生产堤坝。各级党政领导干部要深刻对表对标，认真履行领导责任、监管责任，坚决杜绝以企业责任不落实作为推责诿过挡箭牌的行为。

（一）压紧压实矿山企业主要负责人责任。习近平总书记强调，各生产单位要强化安全生产第一意识，落实安全生产主体责任。矿山企业是矿山安全生产的主体，主要负责人（含实际控制人，下同）是决定矿山安全生产的“关键少数”，全员安全生产责任是做好矿山安全生产工作、防范遏制重特

大事故的主要载体和基础支撑。当前，矿山安全生产的主要矛盾是企业主体责任不落实。有的矿山企业实际控制人不挂名、不签字、不任职，躲在幕后操控企业，逃避责任落实；有的主要负责人很少深入生产作业一线履职，全员安全生产责任制落实层层悬空、逐级递减。《硬措施》对矿山企业主要负责人责任落实提出具体要求。一是严格落实“第一责任人”责任。矿山企业主要负责人尤其是实际控制人，要认真对标《安全生产法》有关规定，系统学习、整体思考、全面谋划，严格到现场履职，准确把握矿山安全生产状况，加大安全投入，推动解决安全生产实际问题。二是严格执行全员安全生产岗位责任制。矿山企业要积极构建涵盖各层级、全岗位人员的责任体系，明确具体职责，切实把责任措施压实到基层末梢、场景环节、人员岗位。各级矿山安全监管监察部门要按照“谁投资、谁受益、谁负责”的要求，重点检查企业主要负责人履职情况，对不依法履责的，要依据《安全生产法》第九十三条、第九十四条等有关规定进行追责问责；涉嫌犯罪的，要依据《刑法》第一百三十四条移送司法机关追究刑事责任。

（二）严格落实矿山安全监管监察部门责任。习近平总书记强调，要加强安全生产监管，分区分类加强安全监管执法；建立安全生产检查工作责任制，实行“谁检查、谁签字、谁负责”。安全监管是预防生产安全事故的重要手段，特别

是现阶段企业安全生产的约束不足、内生动力不强，更要严抓严管、不能放松。《硬措施》要求，各级矿山安全监管监察部门要加强源头管控、执法监督等，对失职失察的，要严肃追责问题。一是强化制度约束和源头治理。矿山安全监管监察部门要建立完善执法计划、执法处罚、执法程序、执法公示、执法评议、执法考核等制度体系，从源头上推动监管监察人员提升发现问题和解决问题的强烈意愿和能力水平，锻造心定、腰直、腿勤、刀快、手硬、尺准的职业素养。二是建立健全执法全过程监督机制。矿山安全监管监察部门要建立完善执法监督机制，把执法计划编制、执法方案拟定、隐患问题描述定性、执法处理处罚等纳入执法监督范围，压实执法人员责任。对存在应当发现的安全生产基本条件类重大事故隐患长期失察等严重失职行为的，各级矿山安全监管监察部门要及时启动责任倒查机制，严格执行“谁检查、谁签名、谁负责”，依规依纪追责问责。

（三）充分发挥各级安委会统筹协调作用。习近平总书记强调，要发挥各级安委会指导协调、监督检查、巡查考核作用，形成上下合力、齐抓共管。安委会作为政府议事协调机构，承担着研究部署、指导协调和监督检查安全生产工作等重要职责，在建立健全监督检查、巡查考核、约谈通报、挂牌督办等制度机制，推动构建安全生产责任体系等方面发挥着重要作用。矿山安全生产监管是一项系统性、综合性工

作，单靠某一个部门无法承担所有监管职责，所有涉及矿山的部门必须充分有效履行各自所承担的安全监管职责，形成综合监管、行业监管有机融合的协同效应和工作合力。《硬措施》要求，各地安委会要进一步加强对矿山安全生产工作的统筹协调。各地安委会要牵头建立健全联合执法和工作协调等工作机制，指导各部门按照“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”的原则划好“责任田”，确保工作无缝衔接，严防漏管失控。对遇到问题“躲着走”“绕着走”，以不负监管职责为由推诿扯皮造成事故的，各地要依据《地方党政领导干部安全生产责任制规定》第十八条至第二十六条规定，严肃追责问责。

（四）切实落实属地地方政府领导责任。习近平总书记强调，各级党政主要负责同志要亲力亲为、靠前协调，其他负责同志要认真履行各自岗位的安全职责，层层落实到基层一线，坚决反对形式主义、官僚主义。一些地区之所以事故频出，一些干部之所以“心里没底”，问题就在责任出现“悬空断档”。当前，个别地方责任落实不到位，抓矿山安全生产喊口号、做样子，不见实招、不见行动、不见效果。《硬措施》对部分矿山安全属地责任进行了细化。一是严格落实矿山安全属地责任。各地要认真研究本地区矿山安全生产存在的共性问题，细化落实市、县两级地方政府领导包保责任和内容，主要负责同志要带头下沉一线了解真实状况，对突

出问题和重大事故隐患紧盯不放，不见落实不松手。二是加强矿山安全监管机构和队伍建设。各地要结合实际，按规定配齐配足安全监管机构和队伍，确保矿山安全监管专业人员配备比例不低于在职人员的 75%。三是加强技术支持、资金经费等方面保障，全面组织开展区域性矿山隐蔽致灾因素普查治理。四是组织自然资源、矿山安全监管、公安等部门开展联合执法行动，严厉打击无证开采、隐瞒工作面作业、非法盗采矿产资源等违法行为。对地方政府属地责任落实不力的，各地要依据《地方党政领导干部安全生产责任制规定》第十八条至第二十六条规定，严肃追责问责。

二、切实提高风险隐患排查整改质量

习近平总书记指出，要举一反三，深入排查重点行业领域风险隐患，完善应急预案和防范措施，压实各方责任，坚决遏制重特大事故发生。提高风险隐患排查整改质量是防范遏制矿山安全生产事故的现实路径，风险管控到位，就不会形成隐患，隐患整改到位，就不会引发事故。

（一）压实企业自查自改责任。习近平总书记强调，健全风险防范化解机制，加大隐患整改治理力度，做到不打折扣、不留死角、不走过场，务必见到成效。矿山企业最了解生产一线真实状况，对风险隐患感受最直观，是重大事故隐患排查整治的责任主体。当前，企业缺乏危机感、紧迫感、忧患感，自查自改被动应付、不认真、走形式问题突出，隐

患排查整改质量普遍不高，如贵州盘江股份山脚树煤矿对皮带跑偏、磨损等隐患心存侥幸，没有及时整改，最终酿成重大火灾事故。《硬措施》从建立常态化机制、突出检查重点两个方面提出要求，压实企业自查自改责任。一是建立健全自查自改常态化机制。企业主要负责人是风险隐患排查第一责任人，每月要组织开展1次全系统各环节重大事故隐患排查，做到治理责任、措施、资金、时限、预案“五落实”。二是突出自查自改重点。各矿山企业要抓好动火作业、爆破施工、煤仓清理、运输提升、密闭启封等井下关键环节和吊篮、“三堂一舍”等地面设备设施的安全隐患排查。对排查整改不到位导致重大事故隐患依然存在或发生事故的，要依照《安全生产法》《刑法》等法律法规追究企业及相关责任人责任，特别是上级公司及主要负责人责任。

（二）提高安全执法检查效能。习近平总书记强调，监管执法要精准；必须深化改革创新，加强和改进安全监管工作。规矩是守出来的，管理是管出来的，红线是电出来的，只有执法的严，才有守法的实。矿山安全监管监察执法力量有限，必须抓主抓重、精准科学。当前，一些地区基层专业监管人员不足，缺乏一线工作经历和能力，看不懂、看不出、不会查、不愿查、不想查、查不出隐患，执法检查效能不高。《硬措施》要求，各地、各有关部门要强化人员配备、改进工作方式方法等，着力提升执法检查效能。一是用好专业人。

各地要配齐配强专业执法人员，开展专业检查，发挥行业专家、退休技安人员作用，弥补监管执法专业力量不足的短板，真正让专业人干专业事。二是去到关键时。各级矿山安全监管监察部门要结合矿山生产作业特点，采取“四不两直”、明查暗访、突击夜查、杀“回马枪”等方式，检查企业真实生产状况。三是瞄准风险点。各级矿山安全监管监察部门要充分做好风险分析研判，统筹井上和井下、露天和井工、煤矿和非煤，直插现场开展检查指导。四是打到要害处。各级矿山安全监管监察部门要用足用尽用好法律赋予的手段，综合采取停产整顿、通报曝光、追责问责、行刑衔接、联合惩戒等手段，严厉打击企业违法行为，提高违法成本，形成执法强震慑。

（三）推进重大事故隐患动态清零。习近平总书记强调，要层层压实责任，狠抓整改落实，强化风险防控，从根本上消除事故隐患。安全生产是实打实、硬碰硬的工作，来不得半点虚假，成效如何最终要看隐患是否彻底消除、事故是否得到预防等。从近年检查情况看，个别部门重检查执法、轻督促整改，一查了之、一罚了之，没有督促企业举一反三开展整改，同类事故隐患屡改屡犯、屡禁不止。2016年内蒙古赤峰宝马矿业“12·3”特别重大瓦斯爆炸事故发生前，有关部门已经发现该矿超层越界重大违法违规行为，但没有跟踪落实到位，最终煤矿在越界区域发生特别重大生产安全事故。

《硬措施》提出两方面举措推进重大事故隐患动态清零。一是完善重大事故隐患整改销号制度。各级矿山安全监管监察部门要强化重大事故隐患跟踪督办，实行台账化闭环管理，在重大事故隐患消除前盯住不放，督促整改销号。二是坚持执法与服务相结合。各级矿山安全监管监察部门要充分发挥政策和技术优势，针对执法检查中发现的难点问题和重大事故隐患，落实专人指导帮助矿山企业解决具体问题、消除事故隐患，严防以罚代管、罚而不管。

三、重拳出击“打非治违”

习近平总书记强调，要严厉打击违法违规行为，采取有力措施清除各类风险隐患，坚决遏制重特大事故，确保人民生命财产安全。非法违法生产是当前矿山安全的“毒瘤”“定时炸弹”“地雷”，是最大的风险隐患，《硬措施》就“打非治违”专门作出部署，突出强调重典治乱。

（一）完善“打非治违”的方式手段。习近平总书记一针见血指出，安全生产事故频发，一个重要原因是失之于软、硬度不够。当前，一些矿山企业追求效益、铤而走险，非法违法冲动强烈，“七假五超三瞒三不两包”（七假：假整改、假密闭、假数据、假图纸、假报告、假团队、假履职；五超：超层越界、超能力、超强度、超定员、证照超期；三瞒：隐瞒作业地点、隐瞒作业人数、瞒报谎报事故；三不：不具备法定办矿条件、未经批准擅自复工复产、拒不执行监管监察

指令；两包：非法转包、分包）等问题突出，特别是隐蔽工作面层出不穷，形式更加多样、手段更加隐蔽、性质更加恶劣，已经到了整顿整治刻不容缓的地步。2023年，辽宁阜新弘霖煤矿“6·27”较大煤与瓦斯突出事故、陕西延安新泰煤矿“8·21”重大瓦斯爆炸事故、黑龙江鸡西坤源煤矿“12·20”重大运输事故等均暴露出隐瞒工作面组织生产问题，其中陕西延安新泰煤矿隐瞒工作面达11个。《硬措施》明确了“打非治违”查什么，怎么查，查到怎么办。一是查什么。各级矿山安全监管监察部门要重点查处隐瞒工作面作业、整合技改期间偷采、安全监控系统造假、违规分包转包等四类重大违法违规行。二是怎么查。各级矿山安全监管监察部门要用好安全监控、人员定位、用电监测等信息化系统，做好产量、运输量、瓦斯涌出量、涌水量、用电量、民用爆炸物品使用量等关键数据比对，深挖彻查数据异常和周期性变化的真正原因。三是查到怎么办。对顶风作案、屡禁不止的矿山企业，各级矿山安全监管监察部门要依照《安全生产法》《矿山安全法》有关规定，责令停产整顿；符合《煤矿安全生产条例》第七十条规定情形的，要及时提请县级以上地方人民政府予以关闭；主要负责人涉嫌犯罪的，要依据《刑法》第一百三十四条移送司法机关追究刑事责任。

（二）营造“打非治违”的高压态势。习近平总书记强调，各方面监督要严起来、实起来；无论党内监督，还是群众监

督、社会监督、舆论监督，加强和改进的空间都还很大，有大量工作要做。当前，人民群众对矿山安全生产关注度、参与度普遍较高，不少隐瞒工作面组织生产、违章指挥、违章作业等线索都是从热心群众举报、互联网舆情监测中获取的，但仍有不少地区举报宣传力度不够、途径较少、兑现奖励不及时，影响了社会监督作用的发挥。《硬措施》对建立举报途径和兑现举报奖励提出了工作要求。一是加大信息公开力度。各级矿山安全监管监察部门要通过政府网站、主流媒体、政务公开栏，公开矿山安全生产举报电话、网站、邮箱等。二是创新举报方式方法。各级矿山安全监管监察部门要用好安全生产举报小程序等方式，拓宽举报渠道，简化填报内容，加快信息流转。三是闭环举报信息管理。各级矿山安全监管监察部门对受理的信息线索，要事不过夜、马上就办，落实专人核查处理并登记管理，确保件件可追溯、事事有回应。四是及时兑现举报奖励。凡报告重大事故隐患或者举报安全生产违法行为属实的，要依据《矿山安全生产举报奖励实施细则(试行)》第二十一条至第二十四条等有关规定及时兑现奖励，筑牢矿山安全生产的人民防线。

（三）形成“打非治违”的工作合力。习近平总书记强调，各地区各部门要各司其职、各负其责，密切配合、通力合作，勇于负责、敢于担当，形成维护国家和社会安定的强大合力。“打非治违”工作涉及多个部门，必须相互配合、协同

发力，才能形成有效防护网。近年来，多地发生非法进入废弃矿硐、在未经批准区域擅自布置采掘工作面的亡人事故，严重扰乱矿产资源开发秩序，威胁人民群众生命安全。《硬措施》对部门与部门、部门与地方政府之间协作配合、重拳治乱等提出工作要求。一是强化协调联动。各级矿山安全监管监察部门对检查发现的矿山企业越界开采等违法行为，要依照《安全生产法》《矿产资源开采登记管理办法》等规定，移送自然资源部门调查处理、供电部门停止或者限制供电、公安机关停止供应民用爆炸物品，严防漏管失控。二是加大提请关闭力度。对无证照或者证照不全从事生产的，3个月内2次或者2次以上发现有重大事故隐患仍然进行生产的，各级矿山安全监管监察部门要依据《安全生产法》第一百一十三条和《煤矿安全生产条例》第七十条规定，提请地方政府予以关闭。

四、强化重大灾害治理

习近平总书记强调，我国是世界上自然灾害最严重的国家之一，防灾减灾救灾是一项长期任务。要坚持以防为主、防抗救相结合的方针，坚持常态减灾和非常态减灾相统一，努力实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变，从应对单一灾种向综合减灾转变，从减少灾害损失向减轻灾害风险转变，全面提高全社会抵御自然灾害的综合防范能力。矿山开采就是与各类灾害作斗争的过程，只有驯服了这些“洪水猛

兽”，才能实现安全开采。《硬措施》将强化重大灾害治理作为推进事前预防的重中之重，对最紧迫、最关键的环节提出明确要求。

（一）强力推进隐蔽致灾因素普查。习近平总书记强调，对各种可能的风险及其原因都要心中有数、对症下药、综合施策，出手及时有力，力争把风险化解在源头。隐蔽致灾因素普查是矿山安全生产工作基础的基础、前端的前端、预防的预防。开展隐蔽致灾因素普查和病人到医院看病一样，物探是“拍 CT”，化探是“体液检验”，钻探是“穿刺检查”，三者相互验证才能找准病灶进而对症下药。隐蔽致灾因素普查不清就是“盲人摸象”，与灾害“拼刺刀”，这是矿山安全生产的万恶之源。如 2021 年新疆昌吉丰源煤矿“4·10”重大透水事故，就是没有探明周围老空区积水，在发现明显透水征兆的情况下仍然继续掘进作业，导致 21 人遇难。《硬措施》对企业开展隐蔽致灾因素普查、用好普查成果提出明确要求。一是做实隐蔽致灾因素普查。矿山企业要采用钻探、物探、化探等方法，全面普查含水体、地质构造、老空区、瓦斯富集区、冲击地压和岩爆危险区等分布情况。对未查清隐蔽致灾因素或未采取有效措施的，各级矿山安全监管监察部门要依照《安全生产法》等有关规定，责令立即消除或者限期消除。二是用好普查成果。各级矿山安全监管监察部门要严格按照“就高不就低”的原则，督促矿山企业调整灾害设防等级。对

未按规定进行瓦斯等级鉴定、瓦斯等级鉴定弄虚作假或者未按规定进行煤层顶底板岩层冲击倾向性鉴定的，要依据《煤矿安全生产条例》第六十三条，责令限期改正；逾期未改正的，责令停产整顿并追责问责。

（二）提升煤矿瓦斯治理能力。习近平总书记多次对煤矿瓦斯事故作出重要指示批示。瓦斯是煤矿安全“第一杀手”，瓦斯不治，矿无宁日。抓住瓦斯治理，就抓住了防范遏制重特大事故的关键和要害。2023年下半年以来，陕西等地发生多起重大瓦斯事故，打破了全国3年未发生重大瓦斯事故的纪录，山西、江西、贵州、云南、湖南等地也发生多起煤与瓦斯突出涉险事故，暴露出一些煤矿抽掘采失调严重，瓦斯灾害治理形势严峻。《硬措施》明确了对发生瓦斯事故或高值超限的煤矿处理措施。各级矿山安全监管部门要组织专业力量对企业瓦斯防治机构、人员、装备、制度等进行全方位评估，不具备瓦斯灾害防治能力的不得恢复生产。对瓦斯浓度超限的，要依据《安全生产法》第六十五条等规定，责令立即停止作业，采取有效措施进行处理；对瓦斯抽采达标评判造假、遮蔽包裹瓦斯传感器、瓦斯超限仍然冒险组织作业的，要依据《煤矿安全生产条例》第六十四条规定，责令停产整顿，并倒查责任；涉嫌犯罪的，要依据《刑法》第一百三十四条移送司法机关追究刑事责任。

（三）严格落实水害防治措施。习近平总书记强调，要

加强气象、洪涝、地质灾害监测预警，紧盯各类重点隐患区域，开展拉网式排查，严防各类灾害和次生灾害发生。习近平总书记还对煤矿透水事故作出重要批示。矿山水害隐蔽性强，事故发生速度快、破坏性大、救援难度大，极易造成群死群伤。2023 年，山西、内蒙古等地发生多起较大透水事故。《硬措施》要求，对探放水造假、禁采区采掘作业、极端天气不撤人等 3 类情形按重大事故隐患严格处罚。一是坚持有疑必探、先探后掘。矿山企业要严格落实探放水措施，做到查全、探清、放净、验准。二是严格分区管理。矿山企业要科学合理划定防治水可采、缓采、禁采区，严禁在禁采区内违规进行采掘活动，缓采区、禁采区经过治理达到安全开采标准后方可进行采掘作业。三是严格落实紧急撤人制度。矿山企业发现透水征兆、遇极端天气时，要及时启动预警叫应响应回应机制，立即停止作业、撤出相关人员。发现探放水造假、禁采区违规采掘作业、紧急情况不撤人等情形的，要依据《煤矿安全生产条例》第六十四条等规定，严格处理处罚。

（四）严防露天矿山边坡事故。习近平总书记对内蒙古阿拉善新井煤业露天煤矿“2·22”特别重大坍塌事故作出重要指示要求，举一反三，杜绝管理漏洞，全面排查各类安全隐患，强化防范措施，狠抓工作落实。边坡管理是露天矿山安全生产的重中之重，一旦垮塌极易引发群死群伤。目前，我国露天矿山 1.8 万余处，其中小型矿山占比超过 70%。多数

小型露天矿采场布置不合理，违规压减平盘宽度、扩大边坡角、超挖并帮严重，高陡边坡问题突出。内蒙古新井煤业露天煤矿矿田面积仅 1.3 平方公里，采场、排土场空间紧张，外包单位不按设计施工、随意合并台阶，形成超高超陡边坡，在采场底部连续高强度采掘，致使边坡稳定性持续降低发生坍塌。《硬措施》对露天矿山边坡管理提出明确要求。一是严格按照设计施工。矿山企业要按设计要求自上而下分台阶开采，留设符合设计要求的平台和边坡。二是加强监测监控。矿山企业要按规定进行边坡和排土场稳定性分析和评价，加强对重点边坡的监测监控，加快实现在线安全监测。三是加强自查自改。发现边坡地质构造发育，出现变形、滑坡征兆的，矿山企业要立即停止作业，落实压帮、削坡、注浆等工程治理措施。各级矿山安全监管监察部门发现边坡角超设计、台阶严重超高、平盘严重过窄或者边坡监测系统达不到相关规定要求的，要依据《安全生产法》第九十八条、第九十九条等规定，责令限期改正；情节严重的，责令停产整顿。

五、大力提升从业人员素质

习近平总书记强调，所有企业都必须认真履行安全生产主体责任，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，确保安全生产。人是安全生产的第一要素，在安全生产过程中起着主导作用，是关键所在。据统计，90% 以上的事故都与人的不安全行为有关，必须下大力气提

升从业人员安全素质，否则就是缘木求鱼、本末倒置。《硬措施》从完善安全管理机构设置、人员配备，提升应急处置能力，加大安全培训监督检查等方面提出明确要求。

（一）配齐配强机构和人员。《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》（以下简称《意见》）强调，要健全安全管理机构，并对安全生产管理机构和人员配备提出了明确要求。矿山是传统高危行业，必须配备专业的安全生产管理机构和人员，必须有高素质的专业技术队伍。当前，矿山领域“草台班子”问题突出，有的聘用“五职”矿长当摆设，没有决策权、形同虚设；有的挂靠“五科”技术人员做样子，不懂技术、有名无实。《硬措施》明确“五职”矿长、“五科”技术人员的学历背景、专业能力、工作经历，让专业的人干专业的活。“五职”矿长是指矿长、总工程师和分管安全、生产、机电的副矿长，必须具有采矿、地质、测量、机电、通风、矿建等矿山主体专业大专以上学历，有10年以上矿山一线从业经历。“五科”技术人员是指生产技术、通风、机电运输、地质测量、安全管理等职能部门主要负责人，必须为中专以上矿山主体专业毕业，有5年以上矿山一线从业经历。对管理机构和人员配备不符合要求的，各级矿山安全监管监察部门要依据《安全生产法》第九十七条等规定，严格处理处罚。

（二）加强安全技能和应急能力培训。习近平总书记强

调，要构建公共安全人防、物防、技防网络，实现人员素质、设施保障、技术应用的整体协调。落实到矿山安全领域，就是要加强安全技能和应急能力培训，大力提升从业人员安全意识和安全素养。当前，矿山企业普遍招人难、用人难，队伍拼凑，从业人员安全素养不高。有的企业一包了之、层层分包转包，包工头在村里找几十人“扔下锄头上迎头”。60%的遇难人员到岗不足半年，甚至当天招工、当天下井、当天遇难。多数企业不重视基层基础，救护队、应急预案形同虚设，安全培训、应急演练走形式。如贵州盘江股份山脚树煤矿“9·24”重大火灾事故遇难的16名人员中，仅有2人打开自救器，但也未使用。《硬措施》要求，要加强“五职”矿长、主要负责人和其他从业人员的安全培训，提升从业人员应急能力。一是加强矿领导安全教育培训。“五职”矿长和主要负责人每年必须接受矿山安全监察机构会同监管部门组织的专门安全教育培训。二是加强从业人员岗前培训。从业人员上岗前，必须接受不少于72学时的培训，具备基本的安全素质和技能，经考核合格后方可上岗。三是提升从业人员应急能力。各矿山企业要常态化开展应急演练和培训，确保从业人员熟知避灾路线、掌握自救逃生方法、熟练使用自救装备。各级矿山安全监管监察部门发现从业人员未按规定接受安全培训，不熟悉避灾路线，不能熟练使用自救器等自救装备或者特种作业人员无证上岗的，要依据《安全生产法》第

九十七条等有关规定，责令限期改正；逾期未改，责令停产整顿。

（三）加强安全培训监督检查。安全生产培训机构是安全生产培训的施教主体之一，在推进全员安全生产培训，提高从业人员安全素质等方面发挥着极其重要的作用。矿山安全培训机构资质管理取消后，安全培训机构无序竞争，假培训、假考试、假证书等问题时有发生，培训质量难以保证，亟须加强和规范。《硬措施》对加强矿山安全培训机构监督管理提出明确要求。一是加强培训机构执业能力检查。各级矿山安全培训主管部门要对照《安全生产培训机构基本条件》，全覆盖复核培训机构执业能力，发现不符合要求的培训机构和考试点，坚决予以取缔。二是加强安全培训管理。国家矿山安全监察局将出台矿山安全培训规定，完善安全培训的频次、内容、范围、时间、考核等，切实提高培训考核的针对性、实效性。各级矿山安全监管监察部门要严厉打击不培训、假培训、考试舞弊等违法违规行为，彻底整顿不具备条件、管理混乱、只管收费不管教学的安全培训机构，坚决淘汰不符合基本条件、存在严重违规行为的考试点；涉嫌犯罪的，要依据《刑法》第一百三十四条移送司法机关追究刑事责任。

六、严格项目审批和安全生产许可

习近平总书记强调，经济社会发展的每一个项目、每一

个环节都要以安全为前提，不能有丝毫疏漏。只有从源头上严格矿山安全准入，才能有效避免规划、设计、建设等方面的先天缺陷，有力降低安全风险，有效防范遏制事故。《硬措施》从严格源头准入门槛、严格审查审批两个环节提出明确要求。

（一）严格源头准入门槛。习近平总书记深刻指出，要推动安全生产关口前移，强化源头治理、前端处理，坚持从源头上防范化解重大安全风险。先天不足，后天难补。当前，矿山规模过小、服务年限较短，严重制约企业盈利能力和安全投入，严重影响企业对专业管理技术人员、高素质施工队伍的引进以及先进技术装备的配备，导致部分矿山生产系统先天缺陷、井巷工程标准降低、灾害治理能力水平低下，甚至超层越界、私挖乱采、超能力组织生产。《硬措施》要求，要提高煤矿、非煤矿山准入标准。一是严格煤矿安全准入。各地严禁审批新建和改扩建后产能低于**30**万吨/年的煤矿、新建产能低于**90**万吨/年的煤与瓦斯突出、冲击地压、水文地质类型极复杂的煤矿，从源头上提升煤矿本质安全水平。二是提高非煤矿山办矿标准。各地要结合实际，出台制度规定，进一步提高铁、铜、金、石灰石等重点矿种最小开采规模和最低服务年限，加快推进矿山集约化、规模化发展。对把关不严、擅自降低标准的，要依据《行政许可法》第六十九条、《安全生产许可条例》第十八条等规定，严肃追究审

批审查单位及有关人员责任。

（二）严格安全审查审批。习近平总书记强调，要完善安全生产许可制度，严把安全准入关。安全审查审批是安全生产的重要关口。一些地方和部门迫于压力、擅权妄为，急于生产、急于见效，造成审查审批标准不高、把关不严、层层放水，源头防控的制度设计落空落虚。如 2023 年黑龙江鸡西坤源煤矿取得安全生产许可证仅 5 天，就发生重大事故。

《硬措施》要求，要严格把关设施设计审查、安全生产许可、复产复工验收等关键环节。一是严格设施设计审查。各省级矿山安全监管部门要组织相关专业专家对设施设计进行现场踏勘和技术实质审查，不得仅进行形式审查。二是严格安全生产许可。各省级矿山安全监管部门对矿山首次安全生产许可时，必须进行现场核查。三是严格复工复产验收。各级矿山安全监管部门要严格按照复工复产验收程序标准，对照复工复产验收有关规定逐项组织验收，发现存在重大事故隐患等不符合验收条件的，坚决不准复工复产。各级矿山安全监管监察部门要加大抽查检查力度，对违反程序、降低标准、把关不严、弄虚作假的，必须推倒重来，并按照“谁验收、谁签字、谁负责”的原则，严肃追究有关单位和人员责任。

七、强化矿山安全国家监察督政

习近平总书记强调，实行地方党政领导干部安全生产责任制，要坚持党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责，

牢固树立发展决不能以牺牲安全为代价的底线意识，明确地方党政领导干部主要安全生产职责，综合运用巡查督查、考核考察、激励惩戒等措施，强化地方各级党政领导干部“促一方发展、保一方平安”的政治责任。《硬措施》对发挥矿山安全国家监察利剑作用，加强对地方政府落实矿山安全属地监管责任的监督检查，加强和改进督政方式方法，理直气壮抓督政等提出明确要求。

（一）提高国家监察深度、广度、震慑度。习近平总书记强调，各级党政主要负责同志要亲力亲为、靠前协调，其他负责同志要认真履行各自岗位的安全职责，层层落实到基层一线。国家矿山安全监察机构是中央赋予矿山安全国家监察职能的机关，负责监督检查地方政府矿山安全监管工作，在督促企业落实主体责任方面发挥着重要作用，但国家监察督政的工作机制、方式方法、权威震慑亟待进一步完善。《硬措施》要求，矿山安全国家监察督政要细化手段、完善机制、强化力度等。一是细化督政手段。国家矿山安全监察局各省级局要敢于直面困难、敢于较真碰硬、敢于啃“硬骨头”，多约谈、多通报、多发督促函、多暗访、多曝光，以国家监察责任的落实强力推动属地责任和企业责任的落实。二是完善督政机制。国家矿山安全监察局各省级局要当好地方党委和政府矿山安全“吹哨人”，及时向市、县政府主要负责同志通报移办矿山安全重大问题和重大事故隐患，向省级党委和政

府主要负责同志专报辖区矿山安全突出问题和工作建议，让地方主要负责同志掌握矿山安全真实状况。三是强化督政力度。对矿山安全问题久拖不决或对整改函、建议函不落实不反馈的地方政府，国家矿山安全监察局各省级局要依照《安全生产约谈实施办法（试行）》等有关规定，严肃约谈主要负责人并通报上一级党委政府，推动各地和矿山企业同频共振、同心同力抓好矿山安全生产工作。

（二）开展煤矿保供指标安全评估。习近平总书记强调，各级党委和政府特别是领导干部要牢固树立安全生产的观念，正确处理安全和发展关系；绝不能只重发展不顾安全，更不能将其视作无关痛痒的事。近年来，我国能源矿产资源供应压力持续加大，很多矿山经过长周期高强度增产保供，安全已经接近极限平衡点。有的地方统筹发展和安全有偏差，不顾安全，盲目下达产量指标；部分企业长期高负荷运转，甚至“带病”运转，矿山安全系统性风险加剧。中央领导同志多次强调，保供是在安全条件下的保供，安全应该摆在第一位，不能笼统地讲千方百计保供，也不能讲为了保供千方百计增产，更不能明知有重大事故隐患默许企业“带病”组织生产，甚至为了所谓保供让应该关闭、应该停产的矿井继续生产。《硬措施》提出国家矿山安全监察机构要对地方政府和煤矿保供指标开展安全评估。国家矿山安全监察局各省级局要坚决扛起督政责任，坚决纠正不顾安全条件、

违背科学规律盲目增产等问题，督促各地和矿山企业有序释放产能，科学合理组织生产。发现不切实际下达保供指标、放任超能力超强度组织生产的，国家矿山安全监察局各省级局要及时介入“督政”。

八、严格事故调查和警示教育

习近平总书记强调，重大安全生产事故都是要付出生命和血的代价的，人命关天！如果一次又一次在同样的问题上付出生命和血的代价，那就不是工作态度和工作作风问题了，而是草菅人命了！《硬措施》提出，要严格事故调查和警示教育，推动各地深刻汲取事故教训，从严从快查处事故，依法依规追究责任，让责任人真正付出代价，严防血的教训再用鲜血去验证。

（一）构建“不敢瞒”“瞒不住”的长效机制。习近平总书记强调，要建立健全重大自然灾害和安全事故调查评估制度，对玩忽职守造成损失或重大社会影响的，依纪依法追究当事方的责任。瞒报谎报事故往往贻误最佳救援时机，导致伤亡扩大，是对法律尊严的践踏和劳动者生命的漠视，是安全生产的顽瘴痼疾。当前，一些地区瞒报谎报事故乱象丛生。有的矿山企业怕停产、怕追责，不惜花费重金、费尽心思瞒报谎报事故；有的地方监管人员与矿山企业存在利益关系，对瞒报谎报事故不想查、不敢查；个别地方片面追求经济效益，不守底线红线，组织参与瞒报谎报事故。2023年，黑龙

江鸡西坤源煤矿重大瞒报事故、辽宁阜新弘霖煤矿等多起较大瞒报事故、山西代县精诚矿业多年系列瞒报案件，性质恶劣，影响极坏。《硬措施》对事故信息报送、瞒报谎报查处以及举报核查处理等 3 个方面提出要求。一是严格事故信息报送。矿山企业和有关部门接到事故信息，必须依照《矿山生产安全事故报告和调查处理办法》《关于进一步明确矿山生产安全事故报送有关事项的通知》等要求，在规定时限内及时上报。二是用好信息化手段。各级矿山安全监管监察部门要督促矿山企业建立入井人员唯一性识别、活动轨迹动态监测等技防系统，让瞒报行为“无处藏身”。三是完善事故举报核查机制。各地要加大事故举报奖励力度，用好提级调查工作机制和联合惩戒工作手段，严厉打击瞒报谎报事故行为。对于不及时报送事故信息的，依据《生产安全事故报告和调查处理条例》第三十五条、第三十六条、第三十九条等规定，严肃倒查责任、追责问责；对瞒报谎报重大及以下矿山生产安全事故，要按规定提级调查，严肃追责问责；涉嫌犯罪的，要依据《刑法》第一百三十四条移送司法机关追究刑事责任。

（二）严格事故调查处理。习近平总书记强调，要尽快查明事故原因，严肃追究责任，举一反三，杜绝管理漏洞。事故查处是推动矿山安全生产工作的重要抓手，目的是深刻汲取事故教训，落实防范和改进措施，防止同类事故再次发

生。当前，有的地方事故调查处理久拖不决、原因分析不深不透、责任追究不到位、整改措施流于形式。《硬措施》对事故挂牌督办、调查处理、复产验收等提出要求。一是加强重大事故查处挂牌督办。对重大事故查处，要严格依照《重大事故查处挂牌督办办法》，提请国务院安委会挂牌督办并跟踪督导。二是发生亡人事故必须停产整顿。各地要严格落实事故矿山停产整顿制度，不能放任矿山企业存在重大灾害治理不到位、隐患排查走过场、安全规章制度不落实等诸多问题，仍然我行我素、继续生产。三是发生较大以上事故必须进行智能化改造。各地要把智能化改造作为较大以上事故矿井复工复产的前置条件，由省级矿山智能化建设主管部门组织验收通过后，方可申请复工复产。灾害严重矿井要按照有关要求加快智能化改造。四是严格中介机构责任追究。各地在事故调查中，发现中介机构安全设施设计、安全评价、检测检验服务等租借资质、挂靠、出具失实虚假报告的，要依据《安全生产法》第九十二条等法律法规，从严从重处罚；涉嫌犯罪的，要依据《刑法》第一百三十四条移送司法机关追究刑事责任。

（三）加大事故警示教育力度。习近平总书记强调，要做到警钟长鸣，用事故教训推动安全生产工作，做到“一厂出事故、万厂受教育，一地有隐患、全国受警示”。近年来，一些地区和矿山企业吸取事故教训不深刻，把别人的事故当

故事听、当电影看，甚至好了伤疤忘了痛，同一地区、同一企业类似事故反复发生。2021年青海海北柴达尔煤矿因上部露天煤泥浆溃入井下引发“8·14”重大事故，2022年新疆伊犁西部黄金伊犁公司又因上部露天尾矿浆溃入井下引发“12·24”重大事故。《硬措施》提出，要加强日常宣教、制作警示教育片以及加大典型案例曝光等要求。一是将宣教融入日常。各级矿山安全监管监察部门要将警示教育与安全培训、监管监察工作相结合，督促矿山企业开展从企业主要负责人到一线作业人员的全覆盖警示教育，让安全警钟时刻长鸣、时刻回响。二是制作警示教育片。按照“谁组织调查、谁开展警示”的原则，事故调查牵头部门要组织地方有关部门、矿山企业对较大以上事故制作警示教育片。三是加大典型案例曝光力度。事故结案后，事故调查牵头部门要及时向社会公布事故调查报告，在主流媒体发布典型事故案例，督促地方和矿山企业吸取事故教训，切实警醒起来、行动起来，形成齐抓共管的良好氛围。

第四章 抓好贯彻落实

《硬措施》硬不硬，关键看兑现、落实、执行。必须以最严的标准、最严的预防、最严的执法、最严的处罚、最严的问责抓好贯彻落实，做到刚执行、不走样、见成效。

一是硬性抓好组织领导。各地要发挥安委会牵头抓总作

用，组织专门力量，建立统一领导、部门联动、齐抓共管的工作机制，确保各项任务有效落实。各级矿山安全监管监察部门要把贯彻落实《硬措施》纳入年度工作要点，紧密结合实际，制定任务分工方案，建立任务清单，逐项落实责任单位、责任人；要推动各地把《硬措施》贯彻落实情况纳入安全生产和消防工作考核巡查重要内容，加强督促考核，确保掷地有声、见实见效。

二是硬性抓好学习宣传。各地要积极协调党校（行政学院），将《硬措施》纳入安全生产相关培训班必学内容，推动地方党政领导干部带头学、深入学，切实把《硬措施》精神转化为落实属地责任、狠抓矿山安全的自觉行动。各级矿山安全监管监察部门和矿山企业要深入开展到企业、到矿山、到现场的宣讲活动，广泛宣传《硬措施》精神实质和矿山安全基本要领，做到矿知人晓、居危思安、知危图安。

三是硬性抓好贯彻执行。各矿山企业要对照《硬措施》要求，逐条自查自纠，制定整改方案，切实提高风险隐患排查整改质量。各级矿山安全监管监察部门要将《硬措施》贯彻落实情况纳入执法检查的必查内容，严肃查处一批重大隐患、打击一批违法行为、追究一批不法分子，真正让《硬措施》“长牙带刺”。

四是硬性抓好典型曝光。各级矿山安全监管监察部门要分类分批公开曝光典型事故和违法违规案例，举一反三，督

促各地、各矿山企业深刻汲取教训。要强化正面引导和服务指导，对贯彻落实《硬措施》过程中涌现的好经验、好做法，及时宣传推广。

五是硬性抓好追责问责。各级矿山安全监管监察部门要坚持严的基调，推动各地、各矿山企业主要负责人明责、知责、履责、追责、尽责、问责。国家矿山安全监察局各省级局要将《硬措施》落实情况作为督政的重要内容，采取约谈曝光、通报批评、追责问责等方式，严厉查处慢作为、不作为、乱作为等行为。