

高危行业从业人员安全生产培训大纲配套教材

煤矿从业人员

安全培训教材

《高危行业从业人员安全培训教材》编委会

安全

安全

安全

安全

MEIKUANG CONGYE RENYUAN
ANQUAN PEIXUN JIAOCAI

气象出版社

高危行业从业人员安全生产培训大纲配套教材

煤矿从业人员安全培训教材

《高危行业从业人员安全培训教材》编委会

熊远喜 熊 勇 © 主编

气象出版社

图书在版编目(CIP)数据

煤矿从业人员安全培训教材/熊远喜,熊勇主编.《高危行业从业人员安全培训教材》编委会编. —北京:气象出版社,2008.6

高危行业从业人员安全生产培训大纲配套教材

ISBN 978-7-5029-4524-4

I. 煤… II. ①熊… ②熊… ③高… III. 煤矿—矿山安全—技术培训—教材 IV. TD7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 080850 号

气象出版社出版

(北京市海淀区中关村南大街 46 号 邮编:100081)

总编室:010-68407112 发行部:010-68409198

网址:<http://cmp.cma.gov.cn> E-mail:qxcs@263.net

责任编辑:彭淑凡 终审:纪乃晋

封面设计:博雅思企划 责任技编:吴庭芳 责任校对:刘祥玉

*

北京奥鑫印刷厂印刷

气象出版社发行 全国各地新华书店经销

*

开本:787×1092 1/16 印张:7.5 字数:192 千字

2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷

定价:15.00 元

本书如存在文字不清、漏印以及缺页、倒页、脱页等,请与本社
发行部联系调换

前 言

为进一步规范和加强煤矿从业人员特别是农民工的安全培训工作，依据《安全生产法》、《生产经营单位安全培训规定》（国家安监总局令第3号）、国家安监总局等七部门《关于加强农民工安全生产培训工作的意见》（安监总培训〔2006〕228号）和《关于加强煤矿安全培训工作的若干意见》（安监总培训字〔2005〕91号），国家安全生产监督管理总局（国家煤矿安全监察局）组织编制了煤矿从业人员安全生产培训大纲（试行），本书是根据该大纲的要求编写而成的，具有一定的针对性和实用性。

我国煤矿企业的自然条件普遍比较恶劣，生产环境特殊，地质条件复杂，灾害类型多，分布面广，矿井条件存在多变性和不可预知性，安全生产管理任务十分繁重，安全生产形势比较严峻。统计表明，煤矿事故在工矿企业中最为严重，尤其是重、特大事故多发，职业危害严重。

煤矿企业安全生产事故多发的原因是多方面的，除了自然条件方面的客观原因之外，也有管理方面的因素。有的煤矿企业存在重生产、轻安全，重事后处理、轻事前管理的现象。领导安全意识不够，安全管理不到位，安全生产责任难以落实。而且煤矿企业专业技术人员匮乏，从业人员安全技能素质较差，农民工较多，农民工的安全意识和安全生产基础知识水平较低。因此，煤矿重、特大事故屡见不鲜，给国家和人民生命财产造成重大损失。煤矿安全生产面临这种严峻形势，必须引起煤矿各级领导和全体从业人员的高度重视，警钟长鸣，加强安全生产管理，认真抓好从业人员的安全培训，提高安全生产水平和装备管理水平，提高从业人员的安全文化素质，这样才能最大限度地避免或减少安全生产事故的发生，实现安全生产。

本教材系统介绍了煤矿安全生产法律、法规、标准、规章、规程，煤矿安全生产管理，露天煤矿和井工煤矿开采安全技术，煤矿职业卫生，煤矿重大事故应急处理和现场急救疏散，现场基本技能训练等从业人员必备的安全生产基础知识。

本书由熊远喜、熊勇主编，参加编写本书的其他人员有张俊丽、邹立明、熊利、徐建忠、李杰、熊建军、余其玲、丰友平、彭长乐。

本教材适用于煤矿企业从业人员（含除主要负责人和安全生产管理人员以外的所有从业人员）的培训。

编者

2008年6月

目 录

前 言

煤矿从业人员安全生产培训大纲（试行）	1
第一章 概 述	4
第一节 培训的对象	4
第二节 培训的目的	4
第三节 培训要求	4
第四节 培训课时安排	5
第二章 煤矿安全生产法律法规	6
第一节 概述	6
第二节 煤矿安全生产方针	6
第三节 煤矿安全生产法律法规	7
第四节 农民工、女职工和未成年工的保护	14
第五节 劳动保护与劳动合同基本知识	14
第六节 煤矿从业人员安全生产的权利和义务	18
第三章 煤矿安全生产管理	19
第一节 煤矿安全生产管理的基本概念、目的和任务	19
第二节 煤矿安全生产管理制度	19
第三节 煤矿安全管理机构的设置及安全管理人员的职责	19
第四节 煤矿作业的特点	21
第五节 煤矿安全设施	27
第六节 煤矿从业人员在防治煤矿灾害中的重要作用及其职责	27
第四章 露天煤矿开采安全技术	28
第一节 露天煤矿开采应具备的安全生产基本条件	28
第二节 露天煤矿开采工艺	28
第三节 露天煤矿开采作业安全要求	30
第四节 露天煤矿边坡安全管理	37
第五节 露天煤矿防排水安全管理	39
第六节 露天煤矿开采引起的职业安全健康问题及其防治对策	40
第七节 露天煤矿常见事故征兆及预防措施	41
第五章 井工煤矿开采安全技术	43
第一节 煤田、井田、矿区的基本概念	43
第二节 井田开拓方式	43
第三节 采煤工艺	49

第四节 采煤方法	54
第五节 井巷工程施工中常见事故及其预防措施	67
第六节 煤矿矿井顶板安全管理	68
第七节 煤矿“一通三防”技术	68
第八节 井底车场运输及常见事故的预防	81
第九节 矿井提升运输中的常见事故及其预防	82
第十节 矿井透水事故及其预防	83
第十一节 矿井爆破安全技术	84
第十二节 典型事故案例分析	89
第六章 职业卫生	92
第一节 职业性危害因素与职业病	92
第二节 生产性毒物及预防	92
第三节 噪声控制	93
第四节 职业健康监护基本要求	93
第五节 从业人员职业病的预防权利和义务	94
第七章 煤矿重大灾害事故的抢险救灾与现场创伤急救	95
第一节 煤矿重大灾害事故概述	95
第二节 重大灾害事故发生的报告及注意事项	95
第三节 重大灾害事故抢救的基本原则	95
第四节 矿工自救互救	97
第五节 现场创伤急救知识	99
第六节 典型事故案例分析	103
第八章 现场参观与基本技能训练	105
第一节 熟悉本矿作业环境	105
第二节 煤矿常见危险因素的辨识	105
第三节 劳动保护用品的使用与维护	107
第四节 事故应急处置与现场急救疏散训练	110
参考文献	114

煤矿从业人员安全生产培训大纲(试行)

本大纲规定了煤矿除主要负责人、安全生产管理人員和特种作业人員以外的从业人員安全生产培训的目的、要求和具体内容。

1. 培训对象

煤矿除主要负责人、安全生产管理人員和特种作业人員以外的从事煤矿生产作业的人員(以下简称煤矿从业人員)。

2. 培训目的

通过培训,使培训对象了解国家安全生产方针、有关法律法规和规章;了解煤矿作业的危險、职业危害因素;熟悉本岗位安全生产的权利和义务;掌握本岗位安全操作规程以及个人防护、避灾、自救与互救基本方法;了解安全设施、常見事故防范、应急措施基本常識;掌握个人劳动防护用品的使用和简单维护,以及职业病預防知识等,具备与其从事作业场所和工作岗位相应的知识和能力。

3. 培训要求

3.1 煤矿从业人員必须按照本大纲的要求接受安全生产培训,经考试合格,具备入井实习资格。在老工人的带领下,实习两个月,经考核合格,方可独立上岗作业。

3.2 煤矿从业人員安全生产培训应按露天煤矿和井工煤矿两类分别进行。具备安全生产培训条件的煤矿企业,应自己组织对本单位从业人員进行培训,并建立健全培训档案,详细、准确记录培训、考试、考核情况;不具备安全生产培训条件的煤矿企业,应委托具有相应资质的安全培训机构对本单位从业人員进行培训。

3.3 培训要坚持理论与实际相结合,加强案例教学,注重职业道德、安全法律意识和实际安全操作技能的综合培训;要充分考虑农民工文化层次較低的实际,按照本大纲的要求,加强安全生产意识和素质,安全生产基础知识、基本方法和技能的培训,使培训内容通俗易懂,便于掌握。

4. 培训内容

4.1 煤矿安全生产法律法规

- 煤矿安全生产方针、政策;
- 煤矿安全生产法律、法规及相关制度的基本知识;
- 农民工、女职工和未成年工的保护;
- 劳动保护与劳动合同基本知识;
- 煤矿从业人員安全生产的权利和义务。

4.2 煤矿安全管理

- 煤矿安全管理的基本概念、目的和任务;
- 煤矿主要安全生产管理制度,煤矿安全管理机构、人員及主要职责;
- 本单位安全生产规章制度和劳动纪律;
- 煤矿作业特点,矿井概况,煤矿作业场所常見的危險、职业危害因素;

- 煤矿安全设施、劳动防护用品的使用和基本维护要求；
- 煤矿从业人员在防治煤矿灾害中的重要作用及其职业道德和安全职责；
- 工伤保险知识。

4.3 露天煤矿开采安全

- 生产概况,包括露天煤矿开采工艺概况,露天煤矿开采的基本安全要求；
- 露天煤矿开采作业安全要求,包括凿岩、爆破、采装、运输(排土、卸煤)及辅助作业过程中存在的主要危险、职业危害因素及其操作安全要求；
- 边坡安全管理基本要求及事故防范措施；
- 露天煤矿对防尘防毒、防排水与防灭火的安全管理基本要求；
- 露天煤矿常见事故征兆及防范措施；
- 典型事故案例分析。

4.4 井工煤矿开采安全

- 矿井生产概况,包括本矿井的建设与发展状况、开拓方式、生产系统和采煤方法；
- 井巷工程施工安全要求,包括井巷工程施工过程中存在的主要危险、职业危害因素,掘进、支护、顶板管理安全要求,矿井常见顶板事故征兆及防范措施；
- 采煤作业安全要求,包括采煤方法及其回采工艺过程中存在的危险、职业危害因素以及安全要求,采空区安全管理基本要求；
- “一通三防”安全基本知识,包括矿井通风的作用及《煤矿安全规程》对井下空气的有关规定,瓦斯的危害、爆炸条件及其防治措施,矿尘的产生、危害及其防治措施,矿井防灭火基本要求；
- 机电运输安全基本知识,包括矿井提升、运输作业存在的主要危险因素,用电安全基本知识及触电事故的防范措施,矿内运输常见事故的防范措施；
- 其他安全基本知识,包括爆破安全基本知识及本矿井常见爆破事故征兆及防范措施,本矿井常见水害事故征兆及防范措施；
- 典型事故案例分析。

4.5 职业病防治

- 职业危害、职业病、职业禁忌症的概念及防范；
- 健康监护基本要求；
- 煤矿从业人员职业病预防的权利和义务。

4.6 事故应急处置、自救与创伤急救

- 事故报告及现场紧急处置；
- 发生各种灾害事故的自救、互救和避灾方法；
- 创伤急救知识；
- 典型事故案例分析。

4.7 现场参观与基本技能训练

- 熟悉本矿作业环境；
- 本矿常见危险因素的辨识；
- 煤矿安全设施、劳动防护用品的使用和基本维护；
- 事故应急处置和现场急救疏散训练；
- 自救器的使用与创伤急救训练。

5. 再培训内容

煤矿从业人员应按照有关规定,每年进行一次再培训。其内容包括:

- 有关安全生产方面的新的法律、法规、国家标准、行业标准、规程和规范;
- 有关煤矿生产的新技术、新工艺、新设备和新材料及其安全技术要求;
- 典型事故案例分析。

6. 学时安排

6.1 煤矿从业人员的培训时间,露天煤矿应不少于 40 学时;井工煤矿应不少于 72 学时,具体培训学时应符合表 1 的规定。

6.2 露天煤矿、井工煤矿从业人员的再培训时间应不少于 20 学时。

表 1 煤矿从业人员安全生产培训学时安排

项 目	培 训 内 容	学 时	
		露天煤矿	井工煤矿
培训	煤矿安全生产法律法规	4	4
	煤矿安全管理	6	6
	露天煤矿开采安全或井工煤矿开采安全	12	32
	职业病防治	2	4
	事故应急处置、自救与创伤急救	2	4
	现场参观与基本技能训练	10	18
	复习	2	2
	考试	2	2
	合计	40	72
再培训	有关安全生产方面的新的法律、法规、国家标准、行业标准、规程和规范; 有关煤矿生产的新技术、新工艺、新设备和新材料及其安全技术要求; 典型事故案例分析	18	18
	考试	2	2
	合计	20	20

第一章 概 述

为了进一步规范和加强煤矿从业人员,尤其是农民工的安全培训工作,不断提高从业人员、农民工的安全生产综合素质和遵章守纪的自觉性,使他们在采煤生产过程中做到自我防护,减少或避免事故的发生,确保安全生产,根据《安全生产法》、《生产经营单位安全培训规定》、《国家安监总局令 3 号》、《关于加强农民工安全培训工作的意见》和《关于加强煤矿安全培训工作的若干意见》,国家安监总局等七部门,组织编写了煤矿从业人员安全生产培训大纲。

第一节 培训的对象

煤矿除主要负责人、安全生产管理人员以外的从事煤矿生产作业的人员(以下简称从业人员)。

第二节 培训的目的

通过培训,使培训的对象了解国家安全生产方针、有关法律、法规和规章;了解煤矿作业的危险、职业危害因素;熟悉本岗位安全生产的权利和义务,掌握本岗位安全操作技能及个人防护避灾、自救与互救基本方法;了解安全设施、常见事故防范、应急措施基本知识;掌握个人防护用品的使用和简单维护,以及职业病预防知识等,基本具备与其从事作业场所相应的基础知识和能力。

第三节 培训要求

(1)煤矿从业人员必须按照大纲的要求接受安全生产培训,经考试合格,具备入井实习资格。在老工人的带领下,实习两个月,经考试合格,方可独立上岗作业。

(2)煤矿从业人员安全培训应按露天煤矿和井工煤矿两类分别进行。具备安全生产培训条件的煤矿企业,可自己组织对本单位从业人员进行培训,并建立健全培训档案,详细、准确记录培训、考试、考核情况;不具备安全生产培训条件的煤矿企业,应委托或聘请具有相应资质的安全培训机构对本矿从业人员进行培训。

(3)培训必须坚持理论与实际相结合的原则,加强案例教学,注重职业道德、安全法律意识和实际安全操作技能的综合培训;并充分考虑农民工文化层次较低的实际情况,按照大纲的要求及培训教材的内容,加强安全生产意识和素质,安全生产基础知识、基本方法和操作技能的培训,使参加培训的人员收效显著,达到培训的预期目的。

第四节 培训课时安排

(1) 煤矿从业人员的培训时间,露天煤矿应不少于 40 学时;井工煤矿应不少于 72 学时,具体培训学时及培训内容应符合有关规定。

(2) 露天煤矿、井工煤矿从业人员的再培训时间应不少于 20 学时。

第二章 煤矿安全生产法律法规

第一节 概 述

法律手段是国家保障安全生产的一项重要措施。劳动保护法规和安全法规是国家为了改善劳动条件及保护劳动者在生产过程中的安全而制定的各种法律及执行细则的总和。它是国家法律体系的一个重要组成部分,是指导人们进行安全生产的准则,是组织科学和自然科学规律的法律化,是人们同事故和职业危害作斗争的知识、经验和教训的法律概括,也是对不顾劳动者安全和健康,盲目生产的一种制约手段。

新中国成立以来,特别是改革开放以来,我国安全生产法律法规不断健全完善,使煤矿各级生产管理人员在生产管理中做到有法可依。身为煤矿安全生产管理人员必须认真学习和领会这些法律法规的精神实质,熟知这些法规对自己工作的要求,只有这样才能永远立于不败之地,为确保劳动者的健康及生命安全,为振兴煤矿事业作出自己应有的贡献。

第二节 煤矿安全生产方针

安全生产是我国的一贯方针,是中国企业管理的一项基本原则,更是煤矿企业的头等大事。煤矿生产的特点决定着煤矿必须坚持“安全第一,预防为主”的安全生产方针。

一、安全生产方针的由来和发展

“安全第一”的方针是在 1949 年 11 月燃料工业部召开的第一次全国煤矿会议上,针对旧中国煤矿劳动条件极端恶劣,工人生命安全没有保障的情况下提出的。它是指在生产过程中,要求组织生产、安排作业时必须保证安全,把安全生产摆在第一的位置。

在 1951 年 4 月燃料工业部召开的第二次全国煤矿会议上,提出煤矿应贯彻执行安全生产方针;1951 年 12 月燃料工业部颁发《公私营煤矿安全生产管理要点》,要求煤矿贯彻执行安全生产方针;1952 年 12 月第二次全国劳动保护会议上提出矿山要坚决贯彻执行安全生产方针。新中国成立初期为了进行抗美援朝及为大规模经济建设作准备,全国广泛开展增产节约运动,加班加点增生产,有的地区事故上升,会议针对这些情况,作出了坚决贯彻执行安全生产方针的决定。决定要求厂、矿职工,特别是行政干部和工程技术人员,要充分认识劳动保护工作的重要性,牢固树立安全生产的思想,切实执行毛主席关于“在实施增产节约的同时,必须注意职工的身体和必不可少的福利事业,如果只注意前一方面,忘记或稍加忽视后一方面,那是错误的”的指示,为此,要求一切厂、矿企业在计划和布置生产任务的同时,必须把具体安全措施列为必要的项目,把生产过程中安全好坏作为评定生产成绩的主要条件之一。

二、安全生产方针的含义

安全生产方针,是指人们从事煤炭开采,进行生产活动时必须将安全作为指导方针。安全生产是指安全的生产,区别于危险的生产;不允许冒险生产,不允许在不安全的条件下进行作业,不安全不生产;当安全与作业安排上发生矛盾时安全第一,当自然灾害威胁安全生产时安全第一。只有安全生产才能促进生产的发展。

安全第一,是要求在组织指挥生产的时候,在各项工作中,把安全工作摆在第一位,并根据

这个要求安排作业。安全第一的含义主要有以下几点：

- (1)在煤矿生产建设全过程中,要树立“人最宝贵”的思想,矿工安全第一;
- (2)在煤矿生产建设全过程中,必须把保护煤矿职工的生命安全和健康作为第一重要的工作来抓;
- (3)把安全第一作为煤矿建设的指导思想和行动准则。

目前,在煤炭工业系统中,既提安全生产方针,又提安全第一方针,实质上是一个方针两种提法。贯彻执行安全生产方针,坚持安全第一,两种提法,实质上都表达了一个意思,就是坚持安全生产方针,不安全不生产。

三、煤矿贯彻安全生产方针的 implements 措施

煤炭工业部于 1985 年在全国煤矿安全工作会议上提出贯彻执行安全生产方针的 10 条标准是：

- (1)煤矿企业管理的全部内容和生产的全过程都要把安全放在首位,任何决定、办法、措施都必须有利于安全生产;
- (2)把坚持“安全第一”的方针作为选拔、任用、考核干部的重要内容,不重视安全生产、违章指挥、冒险蛮干的干部不是好干部,不能进领导班子;
- (3)把安全工作纳入党政工作的重要议事日程和承包内容,把安全技术工程、安全培训等列入年度和月份生产与工作计划,完不成安全工作计划不能算完成承包计划,要追究经济责任;
- (4)有健全的安全责任制,层层落实,尽职尽责,并以履行职责好坏定奖惩;
- (5)人、财、物优先保证安全生产需要,安全管理人员配备齐全,安全物资保证供应;
- (6)严肃认真、一丝不苟地执行安全规程、指令和文件;
- (7)党、政、工、团一起抓安全生产,思想政治工作贯穿到安全生产的全过程;
- (8)领导干部支持安全监察人员的工作,正确处理安全与生产之间出现的矛盾,坚持不安全不生产;
- (9)业务保安搞得好,安全教育广泛深入;
- (10)坚持文明生产,矿井面貌改观,安全状况明显好转,有安全感。

第三节 煤矿安全生产法律法规

煤矿安全生产法律法规是针对煤矿生产建设的特点,由国家或其授权部门,为了改善劳动条件,保护煤矿职工在生产建设过程中的安全和健康所采取的各种措施(包括法律、法令、条例、规程、标准、制度等)的法律法规。以煤矿安全法的概念来说,它属于劳动保护法规的范畴。因此,煤矿安全法规也具有劳动保护法规的一切属性,即:

(1)强制性。煤矿安全法规具有国家强制性,是国家权力的体现。一切有关的企业、机关和人员都必须严格遵守,认真执行。对于不服从管理,违反规章制度,或者强迫工人违章冒险作业,造成重大伤亡事故的,要追究法律责任,根据情节的轻重,给予一定的处分,从纪律处分、经济制裁,直至追究刑事责任。

(2)科学性。煤矿安全法规具有很强的科学性,它是以大量的科学实验数据为依据,并吸取了煤矿安全生产的经验教训制定的。

(3)规范性。煤矿安全法规具有一定的规范性,是一种普遍的、明确的、特殊的行为规则,

它是明确规定在劳动过程中禁止什么行为,允许什么行为的行为规则。

(4)稳定性。煤矿安全法规具有相对的稳定性,必须经过法定程序才能修改或废除。

煤矿安全法规具体体现了国家对煤矿安全工作的要求。实施煤矿安全法规,有利于抑制违章,保护职工生命安全和健康;有利于促进生产建设事业的发展;有利于保护职工监督安全生产的民主权力。

一、煤矿安全生产法规的种类和任务

煤炭工业的法律法规体系包括:

- (1)煤炭工业法律体系的行业母法——《煤炭法》,它是煤炭工业法律法规的主体部分;
- (2)国务院审议通过颁布的与煤炭行业有关的各种行政法规;
- (3)省(区)直辖市人大审议通过并颁发的与煤炭行业有关的地方法规;
- (4)煤炭部颁发的包括勘探、基建、生产、安全、管理、加工利用、产品、市场、环保等各个方面的规程、规定、规范、细则、决定、标准、办法、指令等行政规章。

二、《煤炭法》

(一)《煤炭法》制定的必要性

(1)煤炭工业在国民经济中的重要地位,迫切需要立法。我国是世界上煤炭产量最大的国家。煤炭是中国的主要能源,在今后相当长的时间内,中国的能源供应主要靠煤炭。煤炭占我国一次能源的70%以上。70%的燃料动力,60%的化工原料,80%的民用商品能源均取之于煤炭。全国煤矿工人有700多万,煤矿企业8万多个,这样一个庞大而又涉及面很广的行业,能否有序地发展,事关国计民生的大局,事关国民经济的发展,事关社会的稳定,迫切需要立法。

(2)煤炭工业面临一种特殊的、重大的法律问题,亟待立法。

我国煤矿企业是由多种所有制和经济形式构成的。由于投资办矿主体、利益主体、隶属关系的多元化,在市场经济条件下所产生的矛盾和关系错综复杂,特别是近几年来,煤矿开办有所失控,生产秩序很不稳定,每年死亡数千人,煤炭资源损失浪费严重。煤炭领域问题突出,严重损害了煤矿、用户和国家利益等,迫切需要立法。

(3)我国煤炭立法远远落后于世界主要产煤国家,迫切需要迎头赶上。煤炭工业长期实行计划经济体制,没有形成健全的煤炭法律体系,主要依靠行政手段管理,对法律手段重视、运用得很不够。党的十一届三中全会以来,国家颁布了较多的经济法律,但煤炭方面的专门法律却没有一件。国家有关煤炭工业发展的大政方针不能法律化、制度化。另外,由于没有《煤炭法》,煤炭主管部门进行宏观管理和行业管理的职责不清,管理手段缺乏应有的强制性、权威性。

从世界范围看,当今主要产煤国家如美国、英国、德国、加拿大、澳大利亚等国家建立了完善的煤炭法律体系或矿业法律体系。就连煤炭资源较贫乏的日本、韩国也都制定了专门的煤炭法律。国外一些人士对产煤属世界首位的中国没有《煤炭法》,是很不理解的。综上所述,制定、出台符合国情的《煤炭法》,对于保证煤炭行业的健康发展,保证煤矿职工生命安全是十分必要的。

(二)《煤炭法》制定的目的

《煤炭法》制定的目的是为了合理开发利用和保护煤炭资源,规范煤炭生产、经营活动,促

进和保障煤炭行业的发展。

(三)《煤炭法》的基本法律制度

《煤炭法》是根据中国的国情和煤炭工业的实际情况制定的,其主要内容确立了如下九项法律制度:

(1)开发规划制度。《煤炭法》确立了煤炭资源勘探规划、煤矿生产开发规划制度,形成了比较健全的煤炭行业规划管理体系,并对上述规划的编制、原则、要求和效力等都作了规定,这是赋予煤炭管理部门的重要的行业管理手段,为职能转变创造了条件。

(2)办矿审批制度。《煤炭法》明确规定开办煤矿的基本条件,将煤炭管理部门依法进行办矿审批作为必备条件和法定程序,使煤矿开办审批和采矿登记发证两种法律制度有机地衔接起来,并规定了两者的程序要求。

(3)生产许可证制度。《煤炭法》将国务院行政法规规定的煤炭许可证制度予以法律化,确立了生产许可制度。《煤炭法》规定,煤矿投入生产前,煤炭管理部门根据法定条件对其实际生产条件和安全条件进行审查发证。

(4)安全管理制度。《煤炭法》对安全管理制度作了详细规定。

(5)加工利用制度。

(6)经营管理制度。针对煤炭经营领域混乱局面,《煤炭法》专门设立“煤炭经营”一章,并确立了煤炭经营管理这一崭新的法律制度。

(7)矿区保护制度。《煤炭法》首次确立了煤矿矿区保护法律制度,对矿区的生产设施的维护、正常的生产秩序和工作秩序的维护、相邻权的行使和保护及限制、矿区内采矿以外的其他作业的限制,煤矿专用设施的使用和保护等作了具体的法律规定。

(8)矿工特殊保护制度。煤矿职工是我国产业工人阶级的重要组成部分,煤矿工人长年在井下最艰苦、最危险的环境中劳动、工作、亟须给予特殊保护。《煤炭法》明确规定,对煤矿井下作业的职工办理意外伤害保险,为职工提供保障安全生产所需的劳动用品。

(9)监督管理制度。监督管理制度是煤炭企业主管部门对各类煤矿企业实行行业管理的制度。以“规划、协调、监督、服务”等职能为主要内容,为煤炭管理部门实行行业管理提供直接的法律依据。

(四)《煤炭法》的安全管理制度

安全管理制度体现了煤炭工业的安全生产方针,是煤矿安全生产实践经验的涵盖,它既有《矿山安全法》的一般规定,又有具体、明确和系统的措施。其主要内容如下:

(1)总则中明确了安全生产方针,即“安全第一,预防为主”的方针。

(2)明确了煤矿安全生产工作的监督管理体制,即煤炭管理部门是煤矿安全生产的监管部门。

(3)明确了地方人民政府对煤矿安全生产的责任。

(4)明确了煤炭企业安全生产责任制度。其基本制度是安全生产责任制度和群防群治制度。安全生产管理实行矿务局局长、矿长负责制;矿务局局长、矿长和其他主要负责人必须采取有效措施,防止生产事故发生;保障煤矿职工安全 and 健康;为职工提供劳动保护用品,为井下职工办理意外伤害保险。

(5)对职工进行安全教育培训制度。未经教育培训的不得上岗作业。

(6)特别规定了出现危及职工生命安全的情况并无法排除时,现场负责人或管理人员应当

立即组织职工撤离危险现场,并及时报告。这体现了“不安全不得生产,生产必须保证安全”的原则,此外,还规定企业工会在发现上述情况时,有权提出建议;企业行政部门拒不处理的,工会有权提出批评、检举和控告。

(7)在赋予职工在安全生产方面的权利的同时,也明确职工有遵守安全法律、法规和企业规章制度的责任和义务。

(8)规定了采矿作业不得擅自开采保安煤柱,不得采用可能危及邻矿安全的危险方法。这两种禁止性规定,如果得以有效执行,将解决安全生产中的两大事故隐患,大大减少事故发生。

(9)为保证安全生产,在取得煤炭生产许可证的条件中突出了安全方面的要求。此外还规定煤矿使用的设备、器材、火工品、安全仪器必须符合国家标准或者行业标准。

(10)安全生产方面的法律责任制,不仅规定了行政处罚,也规定了构成犯罪的由司法机关追究刑事责任,而且还附有刑法有关条款。

(五)法律责任

《煤炭法》中规定的法律责任共计 14 条,规定了对未取得煤炭生产许可证、转让煤炭生产许可证及其他不按有关规定开采煤炭资源的处罚办法及法律责任,以及对阻碍、破坏煤炭企业生产行为的法律处罚规定。其中第 78 条至 80 条规定了煤矿企业管理人员对安全生产所负有的法律及行政上的责任。

第 78 条规定:“煤矿企业的管理人员违章指挥、强令职工冒险作业,发生重大伤亡事故的,依照刑法第 114 条的规定追究刑事责任。”

第 79 条规定:“煤炭企业的管理人员对煤矿事故隐患不采取措施予以消除,发生重大伤亡事故的,依照刑法第 187 条的规定追究刑事责任。”

例如:1991 年 4 月 21 日山西某县办煤矿发生特大瓦斯煤尘爆炸事故。该矿 1990 年底上级来矿对机电设备的一次抽查,电器失爆率达 33%,安全管理混乱。事故直接起因是两名副矿长违章指挥,错误决定调换工作面风机,引起开关过负荷跳闸造成工作面停电停风,促使工作面瓦斯迅速积聚。《煤矿安全规程》第 146 条对停电停风恢复通风前必须先检查瓦斯浓度作了规定;《规程》第 467 条对井下防爆电气设备必须经常维护检修使其符合防爆的各项技术要求也作了详细规定。但是当该工作面停电停风后恢复工作时,违反先通风并检查瓦斯的规定,用一台失爆的煤钻钻孔,结果电钻火花引爆瓦斯煤尘连续爆炸,造成 147 人死亡,直接经济损失 294 万元震惊全国的特大事故。该矿的两名副矿长因违章指挥构成严重责任事故罪分别判处有期徒刑 6 年和 5 年。

再如:1990 年 5 月 8 日黑龙江某煤矿特大胶带火灾事故。按《煤矿安全规程》第 206 条的规定,井下不得从事电焊,必须从事电焊时要制定安全措施。如工作地点前后各 10 m 井巷内,不能有易燃物;要有瓦斯检查员在现场监护;现场要有供水设施以供喷酒等。但一名电焊工在这些措施全无的条件下违章电焊,结果火花引燃作业点附近的胶带末,胶带形成火灾,造成 80 人死亡,直接经济损失 567 万元的惨重后果。该电焊工构成重大责任事故罪,依法判处有期徒刑 4 年。当班的副段长,是当日生产的指挥者,他在现场发现易燃物,没有安排清理,同时明知现场无洒水设施、无瓦斯检查员监护,仍违章指挥冒险作业,该值班段长的违章指挥也构成重大责任事故罪,故也被判处有期徒刑 4 年。

三、《煤炭生产许可证管理办法》及实施细则

1994 年 12 月 20 日,国务院发布了《煤炭生产许可证管理办法》,自发布之日起施行。煤

炭生产许可证制度,是指国家授权的煤炭工业主管部门对已经取得采矿许可证的各类煤矿企业进行煤炭生产的活动实行特别许可的管理制度。这项制度所体现的是国家对各类煤矿企业的生产开发行为进行行业管理的纵向关系,而这种行业管理和宏观管理的结果就在于赋予煤炭企业生产开发权。煤炭生产许可证制度的建立和实施,有其特殊的历史背景和重大意义。

(一)煤炭生产许可证制度势在必行

建立并实行煤炭生产许可证制度,与我国煤矿生产形势的发展以及国家宏观管理的需要有着极其密切的关系。只有了解我国煤炭工业发展所面临的严峻问题,了解现行管理制度和现行立法的不足,了解煤炭工业行业管理不能有效贯彻的症结,才可能全面、正确地认识建立健全煤炭生产许可证制度的必要性和紧迫性,切实保证这项制度的顺利实施。

(二)各类煤矿特别是乡镇煤矿生产管理中的混乱现象亟须扼制

我国的煤炭工业经过四十多年的发展,原煤产量已跃居世界首位。特别是改革开放以来,煤炭工业始终保持着较高的发展速度,现已形成了国有重点煤矿 103 个,其他国有煤矿 2546 个,乡镇煤矿约 8 万个,全国煤炭产量达到 11.86 亿 t。

但是,近几年来,一些煤矿特别是乡镇煤矿管理失控、生产秩序混乱、安全状况不好的问题十分突出,造成了煤炭资源的巨大损失、浪费,给国家、煤矿企业财产和矿工生命安全带来了极大的损害。这些问题的存在,已经威胁到煤矿的生产安全和煤炭工业的持续、稳定、健康发展。

煤炭行业管理制度不健全,管理职责不清楚,是煤炭管理失控的重要原因之一。由于管理关系不顺,有关主管部门的职责交叉,致使对乡镇煤矿的管理出现多头插手、政出多门、各行其政的现象,国家的产业政策和行业规划不能有效地贯彻执行。

归根结底,导致部分煤矿生产秩序失控的直接原因,就是在煤矿的生产领域中缺少一种科学、有效、严格的行业管理制度。国家的行业管理受到削弱,使非法开采行为有机可乘。因此,尽快建立健全适应煤炭行业特点的生产许可证管理制度,不仅势在必行,而且刻不容缓。

(三)现行立法及其法律制度不能解决煤矿生产管理的特殊法律问题

导致煤矿生产秩序失控,除了上述原因之外,还有一个重要因素,这就是国家关于煤矿生产行业管理的任务、职能、手段及措施始终未能法律化、制度化,煤炭立法严重滞后,缺乏法律手段所特有的强制性和权威性。

在全国煤矿实行煤炭生产许可证制度以后,煤矿的生产管理、开采秩序、安全生产等大有好转。

四、《煤矿安全规程》

国务院根据煤炭生产的发展和事故教训的积累,先后修订和颁布了 7 部煤矿安全规程:1951 年 9 月颁布的《煤矿技术保安试行规程》;1955 年 12 月发布的《煤矿和油田页岩矿保安规程》;1961 年 10 月颁布的《煤矿保安暂行规程》;1972 年 4 月发布的《煤矿安全试行规程》;1980 年 2 月发布的《煤矿安全规程》;1986 年 7 月发布的《煤矿安全规程》;1992 年 10 月发布的《煤矿安全规程》(15 章 523 条)。

从 1960 年至 1996 年煤炭部为乡镇小煤矿制定和颁布了 5 个版本的安全规程,有 1960 年的《地方小型煤矿安全生产的几项规定》;1972 年颁发的《小煤窑安全生产暂行规定》;1981 年颁发的《小煤矿安全规程》;1987 年颁发的《乡镇煤矿安全规程》;1996 年颁发的《小煤矿安全规程》(14 章 153 条)。