

MEIKUANG ANQUAN KEXUE BAOZHANG NENGLI JIANSHE CONGSHU

安全科学保障能力建设丛书

煤矿高层 管理人员

■ 王 君 主编

煤炭工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

煤矿高层管理人员 / 王君主编. -- 北京: 煤炭工业出版社, 2011

煤矿安全科学保障能力建设丛书

ISBN 978-7-5020-3767-3

I. ①煤… II. ①王… III. ①煤矿-工业企业管理-技术培训-教材 IV. ①F407.216

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 142632 号

煤炭工业出版社 出版
(北京市朝阳区芍药居 35 号 100029)
网址: www.ceiph.com.cn
煤炭工业出版社印刷厂 印刷
新华书店北京发行所 发行

*
开本 787mm × 1092mm¹/₁₆ 印张 12¹/₂
字数 199 千字 印数 1—5 000
2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷
社内编号 6577 定价 37.00 元

版权所有 违者必究

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,本社负责调换



中共山西省委副书记 王 君 山西省人民政府省长

作为一名从煤矿技术员成长起来的领导干部，我对矿工这个职业始终怀有一份敬意，对安全生产这项工作始终怀有一种敬畏。多年来，不论身在何处，每每回想起在井下朝夕相处的工友，内心总有许多深情而凝重的感动；不论身居哪个岗位，对于涉及安全生产方面的工作，总是如履薄冰，不敢有丝毫的懈怠。回山西这个煤炭大省工作以来，我更是时刻提醒自己，安全生产人命关天、责任重于泰山，一定要以高度负责的态度和科学严谨的作风，切实把这项工作抓紧抓好，以扎扎实实的工作成效体现我们对生命的珍视和对矿工的呵护。

近几年来，我们认真贯彻落实党中央、国务院关于加强安全生产工作的一系列要求和“安全第一、预防为主、综合治理”的方针，结合山西实际，制定实施了一整套经实践证明为行之有效的政策和工作措施，在较短的时间内扭转了全省安全生产的被动局面，实现了安全生产形势的明显好转。2010年，全省各类事故人员伤亡情况明显好转。其中，作为安全生产工作重中之重的煤矿安全生产水平显著提高。与2005年相比，煤矿事故总起数下降61.8%，重特大事故起数减少了80%，事故死亡人数下降72%，原煤生产百万吨死亡率由0.905下降到0.187，不到全国同期平均水平的1/4。这不仅使数以千计的家庭、数以万计的人民群众免遭失去亲人的痛苦，而且也极大地改善了山西的对外形象，为我们聚精会神搞建设、一心一意谋发展创造了良好的安全环境。

实践告诉我们，影响安全生产的要素有组织、制度、技术、人才、管理、措施、纪律和体制等，但归根结底是人的因素。人，既可以是煤矿安全科学保障能力的建设者、维护者、受益者，也可能成为煤矿安全保障能力的削弱者、破坏者，最终成为受害者。而这在很大程度上取决于安全生产参与者本人的职

业安全素养。因此，不断加强职工安全生产教育工作，让全体干部职工特别是身处一线的广大员工掌握必备的安全生产知识和技能，从来都是提高安全生产水平的一项极为重要的基础性工作。而编写高质量的安全生产知识技能读本或教材，则是做好安全生产工作的基础之基础。

由山西省煤炭职业教育发展基金会资助的，由煤炭管理部门、大专院校和煤炭企业有关专家学者精心编撰的这套《煤矿安全科学保障能力建设丛书》，突出了先进适用、规范统一、严谨细致的原则，涵盖了采煤、掘进、机械、电气、通风、管理等涉及煤矿安全生产的各个领域和环节，还包括了对煤矿职工家属的安全知识教育，是一套集专业性、实用性和普及性于一体的优秀专业技术丛书，既可以作为全省百万煤矿职工的培训教材和工具书，又可以作为各级领导干部特别是分管安全生产工作的领导干部的重要参考书。

《煤矿安全科学保障能力建设丛书》的公开出版，必将对提高煤矿职工队伍和相关专业人员的安全生产素质，提高煤矿安全生产水平，推动全省安全生产形势由明显好转向根本好转转变发挥重要作用。

衷心祝福广大矿工幸福安康！

让生命之树常青！

目次

1 煤矿安全生产与监察制度概况	1
1.1 当前煤矿安全生产形势、任务和对策	1
1.2 通过完善安全生产法制实现安全生产依法监管	13
1.3 安全法律法规的概念与特征	18
1.4 国外主要工业国家煤矿安全监察制度简介	32
1.5 中外煤矿安全监察体制比较	47
2 安全生产法律法规介绍	59
2.1 安全生产法律法规体系	59
2.2 安全生产法律关系	64
2.3 中华人民共和国安全生产法	68
2.4 安全生产法律法规和标准简介	74
3 煤矿高层管理人员安全管理基础与能力建设	83
3.1 安全生产管理概述	83
3.2 安全生产管理的原理	93
3.3 生产经营单位的安全生产管理	96
3.4 劳动保护用品管理	112
3.5 职业安全健康管理体系	120
4 煤矿现代安全管理体系	124
4.1 安全管理机制实施的机构与人员职责	124
4.2 安全生产的两化保障体系建设	130

5 煤矿井下紧急避险系统建设	144
5.1 全面提升煤矿安全保障能力	144
5.2 煤矿井下紧急避险系统建设管理暂行规定	147
5.3 煤矿“六大系统”建设完善基本要求及检查验收	151
6 职业卫生与职业病事故责任	157
6.1 国外简况	157
6.2 我国卫生与职业病危害防治	163
6.3 职业病危害事故调查处理	166
6.4 煤矿职业危害防治规定	168
7 工伤保险和事故损害赔偿	173
7.1 工伤保险制度	173
7.2 事故损害赔偿责任	182
编后语	187
参考文献	188

1

煤矿安全生产与监察制度概况

1.1 当前煤矿安全生产形势、任务和对策

1.1.1 煤矿安全生产现状

1. 主要工作

近年来,国家采取一系列重大决策部署加强煤矿安全生产工作。胡锦涛同志指出,要“坚持安全发展,强化安全生产管理和监督,有效遏制重特大安全事故”。党和国家进一步确立了安全发展指导原则,把安全发展作为构建社会主义和谐社会的内在要求和科学发展的重要内涵,纳入我国社会主义现代化建设的总体战略;《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》首次把安全生产列为专节;国务院第81次常务会议专题研究煤矿瓦斯治理工作,通过了煤矿瓦斯治理7项措施,决定成立煤矿瓦斯防治部际协调领导小组;国务院第116次常务会议重点研究煤矿安全生产工作,审议并通过安全生产12项治本之策;国务院第118次常务会议对安全生产面临的深层次问题进行专题研究,审议通过并及时印发了《国务院关于加强企业安全生产工作的通知》(以下简称《通知》);国务院批复建立了由国家安全监管总局牵头的煤矿整顿关闭工作部际联席会议制度和由监察部牵头的重特大生产安全事故责任追究沟通协调工作部际联席会议制度。这极大地促进了煤矿安全生产工作。

各级煤矿安全监管监察机构扎实推进煤矿安全生产工作。国家安全监管总局、国家煤矿安监局认真贯彻落实《国务院关于加强安全生产工作的决定》(国发〔2004〕2号)和国务院第81次、第116次、第118次常务会议精神以及相关煤矿安全生产工作的一系列重要决策部署,全面执行“安全第一、预防为主、综合治理”的安全生产方针,进一步完善“国家监察、地方监管、企业负责”的煤矿安全工作制度,健全煤矿安全生产法律法规体系,着力抓好煤矿整顿关闭、瓦斯治理和安全基础管理“三件大事”,实施“科技

兴安”战略，积极推进安全生产“三项行动”和“三项建设”，扎实有效推进煤矿安全生产形势持续稳定好转。

2. 取得的主要成效

当前，我国“国家监察、地方监管、企业负责”的煤矿安全生产格局基本形成，以《安全生产法》和《煤矿安全监察条例》为主体的煤矿安全生产法律法规体系初步形成，煤矿安全生产的经济政策进一步完善，煤矿安全基础管理工作进一步加强，安全生产形势持续稳定好转，重特重大事故多发的势头初步得到遏制，事故起数和死亡人数大幅下降，职业健康得到重视，国务院《关于进一步加强安全生产工作的决定》（以下简称《决定》）提出的目标任务和煤矿安全生产控制考核指标较好完成，事故起数和死亡人数大幅度下降，煤矿安全生产总体水平显著提高。

煤矿安全生产政策法规体系初步形成。近年来，我国不断完善煤矿安全生产相关政策，建立健全煤矿安全生产控制考核指标体系，坚持完善煤矿企业安全生产费用提取使用政策，设立了煤矿瓦斯防治、整顿关闭小煤矿及隐患治理等专项资金，制定了煤矿安全监察执法考核奖励政策，积极探索煤矿企业安全生产责任保险和安全生产诚信机制，全面落实煤矿企业安全生产规章制度。有关部门先后制定实施有关煤矿安全生产的法律法规6部、部门规章近30部，陆续制定修订煤矿安全标准和煤炭行业标准400余项，其中《刑法修正案（六）》在保障安全生产方面做了重要修改，完善了重大责任事故罪、重大劳动安全事故罪构成要件，由此，以《安全生产法》和《煤矿安全监察条例》为主体的我国煤矿安全生产法律法规体系基本形成。

煤矿安全科技水平取得长足进步。国家组织实施了“煤矿瓦斯、火灾与顶板重大灾害防治关键技术研究”、“矿井重大灾害应急救援关键技术研究”等国家科技支撑计划科研项目以及“预防煤矿瓦斯动力灾害的基础研究”和“煤矿突水机理与防治基础理论研究”等“973”国家重大基础研究项目；组织开展了煤矿安全科技成果推广，建成了5个煤矿瓦斯治理技术集成示范工程；进一步提升了国有重点煤矿现代化和信息化水平，并加快推进中小煤矿机械化水平。2009年，全国采煤机械化程度达到60%以上，比2005年提高15个百分点；安全高效矿井362处，产量 1.02×10^9 t；千万吨级煤矿37处，产量 4.35×10^8 t；国有重点煤矿原煤全员效率达到5.413 t/工；一批大型煤矿企业安全生产指标达到世界先进水平。

煤矿瓦斯治理成效显著。国家深入贯彻“先抽后采、监测监控、以风定产”的瓦斯治理十二字方针；组织专家进行技术“会诊”；提出“多措并举、应抽尽抽、抽采平衡”的瓦斯先抽后采工作基本准则，构建“通风可靠、抽采达标、监控有效、管理到位”瓦斯综合治理工作体系；多次召开煤矿瓦斯防治现场会和经验交流会；大力推进煤矿瓦斯治理示范矿井、示范县（市）“双百工程”建设。目前，全国绝大多数煤矿已安装瓦斯监测监控系统，国有煤矿高瓦斯和煤与瓦斯突出矿井基本建立了瓦斯抽采系统；2009年全国煤矿瓦斯抽采量达到 $6.45 \times 10^9 \text{ m}^3$ ，瓦斯事故起数和死亡人数比2005年分别下降了62%、58.2%。

小煤矿整顿关闭工作取得重大进展。按照全国人大常委会提出、国务院确定的“争取用三年左右时间，解决小煤矿问题”的目标要求，有关部门集中力量开展煤矿整顿关闭攻坚战，确立了“整顿关闭、整合技改、管理强矿”三步走战略。“十一五”期间累计关闭1.48万处小煤矿、淘汰落后生产能力近 $5 \times 10^8 \text{ t}$ ； $3 \times 10^5 \text{ t/a}$ 以下小煤矿数量减少到1万处以内，年产量 $7 \times 10^8 \text{ t}$ ，占全国总产量的比重由2005年的45%下降到2009年的22%。

煤矿安全基础管理有较大改善。有关部门印发了关于加强国有重点煤矿和小煤矿安全基础管理的两个指导意见；下发了加强煤矿安全班组建设的指导意见、启动了“万名班组长安全培训工程”，组织学习推广了“白国周班组管理法”。2009年全国实现安全质量标准化目标煤矿有4600多处、实现安全生产1000天以上矿井近900处，培训煤矿“三项岗位”人员78万人次、班组长14万人次。煤矿安全基础管理工作进一步加强。

事故调查处理协调工作机制不断完善。国家安全生产监督管理部门依法组织并会同监察、工会、公安和检察等部门，按照“四不放过”原则和“依法依规、实事求是、注重实效”的基本要求，严肃查处煤矿事故，有力促进了地方政府煤矿安全监管责任和煤矿企业安全生产主体责任的落实。

3. 存在的主要问题

“十一五”期间煤矿安全工作取得明显成效，事故总量和死亡人数逐年下降，但是从总体上看，“以人为本、安全发展”的理念在一些地方、部门和企业没有真正树立，部分煤矿企业安全生产主体责任不落实、管理技术手段落后、现场管理混乱、安全技术措施不到位、隐患不能及时整改、企业安全诚信缺失，对事故的总结大多停留在事后总结教训的被动管理模式上。

重特大事故仍时有发生。2006年至2010年9月，全国共发生重大以上事故125起，死亡2053人；其中一次死亡30人以上的特别重大事故22起，死亡1033人。这些重特大事故的发生，给人民生命财产造成重大损失，严重影响了煤炭行业形象，在一些地方也造成了社会的不稳定。

非法违法生产经营建设行为引发事故多。一些地方煤矿无证开采或已关闭矿井死灰复燃进行非法生产时有发生；停产整顿矿井有令不行、有禁不止；资源整合和基建、技改矿井证照不齐、手续不全就急于建设和生产，违法组织生产等现象比较突出。2006—2009年，因非法违法生产、经营和建设行为导致发生较大以上事故288起、死亡2390人，分别占较大以上事故的37.7%和44%。非法违法行为导致的重特大事故起数和死亡人数分别占重特大事故总起数和死亡人数的56.8%和53.3%。

煤矿安全生产保障能力低。安全基础设施建设薄弱，安全科技水平不高，煤矿灾害防治技术不足，瓦斯治理、防突、火灾机理、高效除尘、防隔爆、地质勘察等技术难题需要攻关解决，不少安全技术推广应用不够，没有转化为安全生产的实际能力；煤矿装备水平两极分化，国有重点煤矿机械化程度较高，个别煤矿已达到世界先进水平，但也存在大量规模小、设施简陋、装备差、效率低、开采方式落后的小煤矿；专业技术人才短缺，全国煤矿主体专业技术人才缺口约7万人，96%的煤矿缺少机电专业人才，88%的煤矿缺少采矿专业人才，通风、地测等安全工程专业人才更为紧缺，煤矿安全人才队伍建设严重滞后。

煤矿安全监管监察能力亟待提升。监管监察机构职能设置与分工不尽合理，地方煤矿安全监管部门的职权和责任划分不够明确，“国家监察”和“地方监管”执法职责部分重复，多头执法、重复执法的现象时有发生；监管监察方式上，行政命令、一刀切的方式居多，依法监管落实不到位；对煤矿安全工作采用的考核方法不科学，对中介服务机构的管理严重不到位；基层监管监察机构基础设施建设滞后，装备不足，手段落后，不能适应日益繁重的安全监管监察任务；未能充分发挥社会参与和工人监督的作用，社会参与方面还仅仅停留在政府部门公布举报电话的层面，缺乏其他有效渠道。

煤矿职业危害严重。职业危害防治监管体系不健全，政府监管薄弱，企业责任不落实，粉尘、噪声、高温等防治设施不齐全，职工自我防护意识差，患尘肺病职工人数未得到有效控制，预防与治疗不到位。根据卫生部《2009年

全国职业病发病情况》，2009年煤炭行业报告职业病病例数为7501例，占全国报告职业病病例数的41.38%；煤矿尘肺病约占全国尘肺病的50%左右。国有重点煤矿平均每年因职业病死亡的人数高达2500人左右。

1.1.2 面临的形势

今后一段期间是我国全面建设小康社会、加快转变经济发展方式的攻坚时期，是实现国务院确定的“力争到2020年我国安全生产状况实现根本性好转”目标的关键时期，煤矿安全生产工作机遇与挑战并存。

1. 面临的机遇

国家的高度重视为煤矿安全生产形势持续稳定好转提供了根本保证。胡锦涛、温家宝多次深刻阐述安全生产的重要性，把能否加强安全生产、实现安全发展，提高到对我们党执政能力的一个重大考验的新高度；强调抓安全生产也是政绩，把安全生产作为人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。为做好煤矿安全生产工作，有效防范和坚决遏制重特大事故，切实保障人民生命财产安全，为做好煤矿安全生产工作指明了前进方向。

加快转变经济发展方式和调整优化产业结构为进一步加强煤矿安全生产工作提供了难得历史机遇。加快转变经济发展方式将进一步凝聚“安全发展”共识，有力推动安全生产与经济社会同步协调发展。煤炭工业发展方式将由过去大中小煤矿企业并重发展模式向以大型现代化集团化为主转变，煤炭工业大调整、大重组和大发展为解决煤矿安全生产领域长期积累的一些深层次矛盾和问题提供了难得机遇，煤矿企业安全生产总体水平将进一步得到提高。

丰富的实践探索和积累的宝贵经验为今后的煤矿安全生产工作奠定了坚实基础。“十一五”期间，安全发展理念和指导原则的提出与确立，为加强安全生产提供了充分的理论依据和强有力的思想支持；安全生产监管监察、法律法规、政策措施、应急救援体系、宣传教育和培训等体系的基本形成为煤矿安全提供了支撑保障；煤矿瓦斯治理和整顿关闭两个攻坚战为深化煤矿整顿治理积累了经验。目前全国县级以上煤矿安全监管机构和执法队伍有数万人，煤矿安全监察人员2800人，加之煤炭行业主管部门、煤矿企业安全生产工作的专职和兼职人员，初步建立了一支颇具规模、素质优良、能打硬仗的煤矿安全监管监察队伍。

2. 面临的挑战

煤炭需求快速增长和生产建设规模扩大使煤矿安全生产面临较大压力。煤

炭在我国一次能源消费总量中长期占主导地位。2009年,全国一次能源消费总量为 3.066×10^9 t 标准煤,其中煤炭占70.3%。预计到2015年末,煤炭年需求量将增加到 3.8×10^9 t,比2009年上涨25%以上。自2002年起,全国煤炭产量以年均 2×10^9 t左右的速度增长,2009年已达到 2.973×10^9 t。2010年上半年,全国煤炭产量近 1.6×10^9 t,同比增长20%。目前,全国煤矿在建项目7039个,新增能力 1.5×10^9 t/a。同时,全国还有5000余处煤矿列入了整合技改和兼并重组。煤炭产量和建设规模的快速增长加重了煤矿安全生产任务。

随着矿井采深增加,煤矿瓦斯等灾害会越来越严重。我国煤矿产能的95%是井工矿,大中型煤矿平均开采深度456 m,采深大于600 m的矿井产量占28.5%,最深达1365 m。超千米深井已超过20个,深井数量逐年增加。随着开采强度的不断加大,预计开采深度平均每年增加10~20 m,煤矿相对瓦斯涌出量平均每年增加 $1 \text{ m}^3/\text{t}$,地应力、瓦斯压力也随之增大,高瓦斯和煤与瓦斯突出矿井的比例逐渐增大,煤与瓦斯突出危险与冲击地压灾害耦合现象将会凸显出来。

煤炭资源整合、煤矿兼并重组面临致灾风险。为提高煤矿整体安全水平,我国全面开展了煤炭资源整合、兼并重组和安全技改工作。过去分布在各大生产矿井周边的小型矿井已纳入整合范围,但长期以来,小矿井开采数目不清,并且存在无证开采、越界开采等私采滥挖行为,很难在较短时间内摸清采空区范围和积水、火区情况,存在大量安全隐患和诱发灾害因素,矿井生产一旦靠近或误揭穿废弃的巷道或采区,极易造成事故。

煤矿安全技术装备落后和从业人员素质低带来很大安全隐患。目前安全基础条件差、安全保障和防灾抗灾能力低的小型煤矿还有近1万处,老矿井约占矿井总数的30%左右,老矿和小矿技术水平落后,机械化程度低,电气设备老化,不具备安全生产条件。同时煤炭产能快速扩张,急需专业技术人才,但由于工作环境较差、收入较低,煤炭专业技术人才队伍短缺,一些企业甚至出现了人才断层;采掘一线职工主要为农民工,80%以上为初中以下文化程度,文盲半文盲所占比例很高、且流动性高达30%以上。

全社会对劳动者生命健康权益的热切期盼给煤矿安全生产工作提出了更高要求。随着经济社会全面发展,全社会对安全生产的期望不断增高,对安全监管监察效能以及政府事故灾难应对处置能力的要求越来越高。促进社会和谐稳

定,保障人民生命财产安全,已逐步成为社会文明进步的重要标志,“体面劳动”日益成为广大从业人员的共识,劳动者对自身安全健康权益的保护意识不断增强,对加强职业安全健康监管、有效改善作业场所环境提出了更高要求。

1.1.3 安全生产法治建设要求

坚持以党的十七届五中全会精神为重要指导,深入贯彻落实科学发展观,坚持安全发展指导原则和“安全第一、预防为主、综合治理”的方针,以有效防范和坚决遏制重特大事故为核心目标,标本兼治、重在治本,强化监管监察,落实安全责任,促进煤炭工业加快转变发展方式,推进煤矿企业兼并重组,淘汰落后生产能力,调整优化煤炭产业结构,严格煤矿安全准入,加大隐患排查治理,强化安全基础管理,提高技术装备水平,开展重大灾害防治,提升安全保障能力,提高职业健康水平,为实现煤矿安全生产形势根本好转奠定坚实法制基础。

1.1.4 主要任务

1. 深入开展重大灾害治理

有效防范煤矿瓦斯、水灾、火灾等重特大事故。深化煤矿瓦斯综合治理,强力推进先抽后采、抽采达标和综合防突,推进煤矿瓦斯综合治理示范矿井建设,实现煤矿瓦斯抽采规模化和产业化,到2015年基本遏制煤矿瓦斯重特大事故,煤矿井下瓦斯抽采量达到 $120 \times 10^8 \text{ m}^3$ 。煤矿企业应强化水灾、火灾防控技术措施,进一步完善灾害监控、预测、预警、防治技术体系。重点对采空区、奥灰水、资源整合矿井实施水文地质补充勘探,查明影响安全开采的水害地质因素;重点治理火灾隐患,做好煤层自然发火监测、采空区灌浆和注氮等工作,综合防治火灾事故。

2. 强化煤矿安全准入和退出机制

有关部门应提高煤矿安全准入门槛,强化设计、建设、生产、技改等全过程各环节安全监管。设计单位要严格按照有关规范、规程、标准编制项目申报报告、初步设计和安全设施设计;施工、监理单位承揽高瓦斯、煤与瓦斯突出及水文地质条件复杂矿井施工、监理业务,必须具有相同类型项目的施工、监理业绩;煤矿设计、评价、检测检验等中介机构及单位必须具备相应资质。有关部门应深入推进煤矿安全设施“三同时”工作,严把安全设施设计审查及竣工验收关;鼓励小煤矿参与资源整合重组,完善小煤矿退出机制,改造瓦斯

灾害、冲击地压和水害等灾害严重的国有煤矿，个别灾害十分严重的大中型矿井逐步退出生产。

3. 加强煤矿安全基础管理

加强煤矿安全基础管理，应完善煤矿地质勘探报告审查制度，提高地质勘探精度和安全基础参数的准确性、可靠性；将安全保障能力纳入矿井设计的重要内容，严格控制高瓦斯和煤与瓦斯突出矿井规模，严禁超设计能力建设；推进《安全生产法》、《矿山安全法》等法律法规的修订工作，完善安全生产技术标准、从业人员资格标准、生产区域定员标准等；加快煤矿安全人才队伍建设，加强领导者、管理者、从业者安全培训，扎实推进煤矿安全质量标准化建设，深入开展安全生产宣传教育，加强企业安全文化建设，推进企业安全诚信建设。

4. 严格煤矿安全监管监察执法和责任追究

各级煤炭行业管理、煤矿安全监管部门和驻地煤矿安全监察机构应按照各自的职责分工，依法履行职责，加强对煤矿安全生产的监管监察工作；建立隐患分级监管，对煤矿重大安全生产隐患治理进行挂牌督办和公告；强化煤矿安全属地管理，建立基于企业风险的分级监管监察机制；实行严格的安全核准制度，完善安全生产违法企业“黑名单”制度，定期向社会公布发生重特大事故、存在重大隐患整改不力的煤矿企业；严厉打击非法生产建设行为，严格查处违章指挥、违规作业、违反劳动纪律的“三违”行为和超能力、超强度、超定员的“三超”行为；强化生产过程管理的领导责任，对未制定和执行矿级领导带班下井制度的煤矿企业，要责令改正并给予经济处罚。

5. 提升煤矿安全科技水平

煤矿企业应以重大事故预防基础理论研究为突破口，加快推进煤矿安全基础理论创新发展；加快煤矿重大事故预测、预警、防治关键技术及装备、煤矿职业危害预防与控制关键技术研究；针对煤矿生产、地质条件发展趋势，加强深部矿井、资源整合矿井开采条件下的瓦斯、水害和煤岩动力灾害的防控技术研究；加强基础研究计划、应用研究计划、成果转化计划之间的联动和协调，大力推广应用安全科技成果。

6. 建设规范高效的应急救援体系

党和政府应推动煤矿安全应急管理体制机制建设，加快应急救援队伍建设，提高应急救援装备水平，建立事故预报预警和应急协调机制，完善应急预

案与应急平台体系，建设一批技术力量雄厚、装备精良、训练有素、救援能力强，关键时刻能“拉得出、靠得住、打得赢”的国家级应急救援队伍；整合现有的应急救援资源，依托国有重点煤矿企业，先期建设大同、开滦、平顶山、淮南、鹤岗、靖远和芙蓉7个国家级矿山救援队伍；建设完善监测监控、人员定位、紧急避险、压风自救、供水施救和通信联络井下安全避险“六大系统”。

7. 提高煤矿职业健康水平

煤矿职业健康水平的提高要坚持“以人为本、预防为主、综合治理”的方针，按照“源头治理、科学防治、严格管理、依法监督”的基本要求，认真落实煤矿作业场所职业卫生监督检查职责，落实煤矿企业职业危害防治主体责任，加强煤矿职业危害防治工作基础建设，开展职业危害调查摸底，严格职业危害申报和职业卫生安全许可，加强职业危害因素监测，实施粉尘危害综合治理工程，督促各级地方政府和广大企业加大对患尘肺病职工检查治疗力度，全面提高煤矿企业职业安全健康水平，争取到2015年，煤矿企业职业病危害项目申报率达到80%以上，从事接触职业病危害作业劳动者的职业健康体检率达到60%以上，煤矿职业健康状况显著改善。

1.1.5 重大工程

1. 煤矿井下安全避险“六大系统”工程

国家要求2011年底前全国所有煤矿全部安装井下人员定位系统，2012年6月底前所有煤（岩）与瓦斯（二氧化碳）突出矿井及中央企业煤矿和国有重点煤矿中的高瓦斯、开采容易自燃煤层的矿井全部建设完成紧急避险系统，2013年6月底前全国所有煤矿全部完成“六大系统”的建设完善工作，切实提高煤矿安全保障水平和应急处置能力。

2. 煤矿重大灾害治理工程

有关部门应继续抓好以瓦斯、水灾、火灾重特重大事故为重点的煤矿重大灾害治理工程。煤矿企业在瓦斯治理方面，应全面落实煤矿瓦斯治理“先抽后采、监测监控、以风定产”方针，坚持“多措并举、应抽尽抽、抽采平衡”瓦斯抽采基本原则，实现“不抽不采”、“抽采不达标不采”和“抽、采、掘”综合平衡，努力构建“通风可靠、抽采达标、监控有效、管理到位”的瓦斯综合治理工作体系。

在水灾治理方面，煤矿企业应按照“预测预报、有疑必探、先探后掘、

先治后采”的原则，落实“防、堵、疏、排、截”综合治理措施，着力强化煤矿防治水基础工作，加大重大水患排查治理力度，进一步落实防治水措施，重点对采空区、奥灰水、资源整合矿井实施水害补充勘探，查清影响安全开采的水害地质因素，实施重大水害治理工程。

在火灾治理方面，煤矿企业应围绕防灭火、自然发火预测预报制度及综合防灭火措施，排查火灾事故隐患。

3. 煤矿安全技术改造工程

有关部门应积极推广应用煤矿安全先进适用技术，提高煤矿机械化程度，严格淘汰落后和禁止使用的技术装备与工艺，不断提高煤矿安全装备水平；加强煤矿信息化建设，建立煤矿生产安全管理信息系统，提高煤矿信息反馈速度和事故处理能力；以“一通三防”为重点，全面强化“采、掘、机、运、通”各专业现场管理，实施矿井通风、顶板支护、瓦斯抽采、排水、供电、防灭火、煤尘防治等系统改造，消除重大事故隐患；对资源整合和改扩建矿井，要加强矿区地质构造补充勘探和老窑排查，做好小煤矿开采资料的移交，切实解决小煤矿私采滥挖导致地质资料不清的突出问题。

4. 煤矿安全监管监察能力建设

首先，煤矿安全监管部門应加强基层煤矿安全监管机构建设。煤矿安全监管部門应建立、完善市、县两级煤矿安全监管及执法机构，进一步理顺和明确执法职责和程序。

其次，煤矿安全监管部門应建设专业化的煤矿安全监察队伍。煤矿安全监管部門应建立完善煤矿安全监察执法人员选拔、培养、执法资格、考核等制度，实施监察执法人员培训工程，加强素质教育和技能培训；完善区域煤矿安全监察机构主要领导异地交流任职，执法人员交叉执法机制，健全监察执法人员到企业挂职锻炼制度。

最后，煤矿安全监管部門应完善监察执法工作条件。煤矿安全监管部門应加大投入，推进煤矿安全监管部門和监察机构工作条件标准化建设；建设燕郊、长沙两个国家安全生产综合实训基地；对现有煤矿安全监察机构办公业务用房进行维修、加固和改造，更新补充执法监察设备；实施“金安”二期工程，加强安全生产信息化建设，提高装备和技术水平。

5. 煤矿安全科技支撑能力建设工程

第一，要加强煤矿安全科学研究。煤矿安全科学研究要加强深部开采煤岩

动力灾害防治、瓦斯灾害防治等基础理论研究，强化高精度煤矿地质探测等技术研究，实施重大事故风险防控和应急处置科技攻关、煤矿重大事故预测、预警、防治关键技术及装备研发，建立煤矿安全科技示范工程。

第二，要推广先进适用工艺与装备。先进适用工艺与装备的推广，要以瓦斯、水害防治为重点，加快推进煤矿井下安全基础设施与技术装备建设步伐；加快各地小煤矿机械化建设步伐，强制推行先进适用的技术装备，尽快提升小煤矿安全技术条件和管理水平。

第三，要培育发展煤矿安全产业。煤矿安全产业的培育与发展，需要有关部门制定煤矿安全产业发展规划，发展煤矿安全装备制造业，将检测、监控、安全避险、安全防护等安全设备列入国家振兴装备制造业的政策支持范畴，并着力发展工程项目风险管理、安全评估认证等咨询服务业。

第四，要推动安全生产专业服务机构规范发展。安全生产专业服务机构的规范发展，需要有关部门完善煤矿安全生产专业服务机构管理办法，加强管理，促进其规范运作；建立守信激励和失信惩处机制，加大对提供虚假信息行为的处理力度；建立煤矿安全生产专业服务机构分类监管制度，按不同的机构类型（事业单位，非营利组织，企业），采取不同的管理办法和鼓励政策。

6. 应急救援基地及队伍建设工程

国家安监部门应建设国家、区域煤矿安全生产应急管理培训演练基地，全面开展各级应急协调指挥人员及各级煤矿救援队伍指战员的培训与演练，依托国有大型矿山企业和有关单位，首批建设大同、开滦、平顶山、淮南、鹤岗、靖远和芙蓉7个国家级矿山救援基地，并建设14支区域矿山救援队，1个实训演练基地，110支矿山应急救援队伍。

1.1.6 保障措施

1. 坚持煤矿安全生产与经济社会协调发展

有关部门应认真贯彻落实党的十七届五中全会精神，深入贯彻落实国务院《通知》要求，切实把煤矿安全生产规划目标、主要任务、政策措施和重点工程纳入各级政府“十二五”经济社会发展总体规划和煤炭工业总体布局和规划之中，在发展中落实安全，在安全中促进发展，促进煤矿安全生产与经济社会协调发展；加快转变煤炭工业发展方式，进一步调整优化煤炭产业结构，加快推进煤矿企业兼并重组，坚决淘汰落后生产能力，提高煤炭生产集约化程度和科技水平，不断改善煤矿安全生产条件，不断提高煤矿安全生产水平。