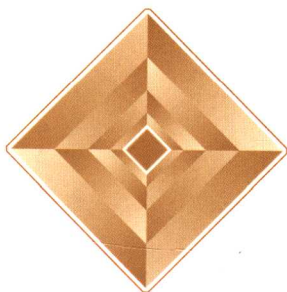


◎ 安全生产规范化管理丛书 ◎

# 煤矿企业安全生产 管理制度规范

“安全生产规范化管理丛书”编委会



Anquan Shengchan GuifanHua Guanli Congshu

 中国劳动社会保障出版社

安全生产规范化管理丛书

# 煤矿企业安全生产 管理制度规范

“安全生产规范化管理丛书”编委会

中国劳动社会保障出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

煤矿企业安全生产管理制度规范/“安全生产规范化管理丛书”  
编委会编. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2006

安全生产规范化管理丛书

ISBN 7-5045-5818-4

I. 煤… II. 安… III. 煤矿-安全生产-企业管理制度-规范-  
中国 IV. TD7-65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 104798 号

## 中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街1号 邮政编码:100029)

出版人:张梦欣

\*

北京市艺辉印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

850毫米×1168毫米 32开本 10.25印张 264千字

2007年1月第1版 2007年1月第1次印刷

定价:22.00元

读者服务部电话:010-64929211

发行部电话:010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话:010-64911344

## 内 容 提 要

抓好煤矿企业安全生产管理制度规范建设，是依法规范各级政府及其有关职能部门、煤矿企业各级岗位人员的安全生产行为，落实安全生产法制建设和企业安全生产主体责任的一项基础性工作。正如国家安全生产监督管理局李毅中局长在本丛书前言中指出的：“如果人人都能遵章守法，安全生产就能得到保障。”

本书内容共有七部分：①我国煤矿安全生产状况概述；②我国煤矿安全生产方针政策；③我国煤矿安全生产法律体系；④我国煤矿安全监察体制；⑤我国煤矿安全监察制度；⑥我国煤矿安全生产行政许可制度；⑦煤矿企业安全生产管理制度。

本书为“安全生产规范化管理丛书”之一，既全面反映了国务院安全生产委员会每年开展的全国安全月宣传教育活动主题，可作为每年安全月活动的煤矿企业安全教育培训用书；也反映了国家安全生产监督管理局、国家煤矿安全监察局安全教育培训的要求，可作为全国煤矿安全监察系统及煤炭工业行业的安全管理人员、广大煤矿企业负责人及煤矿安全管理人员的日常安全培训用书；还可作为煤炭院校师生的参考书。

# 前 言\*

安全生产千头万绪，当前首先要抓“安全法制”和“安全责任”的落实。依法规范政府、企业、职工、社会，以及每一个公民的安全生产行为，落实法律规定的各级安全生产责任，营造全社会“遵章守法”的舆论氛围。

首先是安全监管监察人员要公正执法、严格执法、廉洁执法。安全监管监察人员代表国家和地方政府履行安全执法职责，遏制重、特重大事故发生、减少人身伤亡是安监工作的出发点和落脚点。应该意识到，不执法，不作为是违法；不公正、不严格、不廉洁执法也是违法。所有监管监察人员，都应成为安全生产法律法规的专家和内行，熟练掌握各项法律规定和执法程序。每一个安监机构，每一名安监人员，都要认真学习《安全生产法》等相关法律和各项规定，理直气壮，铁面无私，不怕得罪人。

第二，责任制是安全生产的灵魂。企业是安全生产的责任主体，要强化企业主体责任。政府是安全生产的监管主体，要落实各级政府和行业主管部门的职责。发生生产事故，说到底就是责任不落实。企业的法定代表人要自觉执行《安全生产法》关于生产经营单位安全保障的各项规定，健全、完善安全生产责任制和各项规章制度。规章制度是《安全生产法》的延续，它是整个社会依法治安不可或缺的制度。应该结合行业、企业特点，把《安全生产法》变成本行业、本企业的各项规章制度，并严格执行。

---

\* 本套丛书前言选摘自国家安全生产监督管理总局局长李毅中为《劳动保护》(2005年第7期)撰写的《依法规范安全生产行为》一文，以代前言。

要建立并实施安全生产问责制，严格事故的“四不放过”，依法惩处违法违规行为。

第三，从业人员享有安全生产的权利，还有应尽的义务。从业人员有知情权、批评权，检举权，还有拒绝权。从业人员发现直接危及安全的问题，有权停止作业，采取应急措施，撤离作业场所。法律保护从业人员的拒绝权。从业人员要懂得不伤害自己，不伤害别人，不被别人所伤害。在享有这些权利的同时，必须履行义务，必须遵章守法，服从管理，自觉接受安全培训，掌握安全技能，提高发现隐患、保护自己、保护企业的能力。

工会，新闻媒体、各种社会组织都有义务关心安全生产，宣传安全文化。社会各界都有举报权，无论哪里有安全隐患都可以举报。工会和其他群众组织要充分履行维护职工生命安全和健康的职责。全社会都来关心、关注安全，才能形成一个遵章守法的社会氛围。

如果人人都能遵章守法，安全生产就能得到保障。

**国家安全生产监督管理总局局长 李毅中**

# 目 录

<b>第一章 我国煤矿安全生产状况概述</b> .....	( 1 )
一、我国煤矿安全生产现状及分析.....	( 2 )
二、我国煤矿地质条件及自然灾害状况.....	( 8 )
三、我国煤矿防灾系统与安全装备状况.....	( 14 )
四、我国煤矿安全科技状况.....	( 18 )
五、问题与机遇、挑战并存.....	( 22 )
六、我国安全生产的中长期发展目标与《安全生产 “十一五”规划》 .....	( 26 )
<b>第二章 我国煤矿安全生产方针政策</b> .....	( 29 )
一、我国煤矿安全生产方针.....	( 29 )
二、我国煤矿专项整治治理政策.....	( 35 )
三、我国煤炭工业发展的基本方针政策.....	( 73 )
<b>第三章 我国煤矿安全生产法律体系</b> .....	( 87 )
一、煤矿安全生产法律体系框架、层次及门类.....	( 87 )
二、煤矿安全生产法律体系的基础结构及其主要 内容.....	( 87 )
三、煤矿安全生产行政法规.....	( 117 )
四、有关的部门规章与地方政府规章、安全生产 国家标准、行业标准及规程，以及国际劳工 标准.....	( 118 )

五、我国煤矿安全生产法律体系建设的重大历史性转变.....	(119)
<b>第四章 我国煤矿安全监察体制</b> .....	(125)
一、我国煤矿安全监察机构体制的历史沿革.....	(125)
二、我国煤矿安全监察机构的职能及其主要职责.....	(128)
三、国家煤矿安全监察局的主要职责与内设机构.....	(130)
四、加快职能转变,落实“国家监察、地方监管、企业负责”工作职责.....	(132)
<b>第五章 我国煤矿安全监察制度</b> .....	(134)
一、煤矿安全监察机构的法律地位.....	(134)
二、煤矿安全监察工作的程序、原则与主要内容.....	(135)
三、实施重点监察、专项监察和定期监察工作制度.....	(138)
四、建设我国煤矿安全监察高效运行机制.....	(142)
五、煤矿安全监察员管理制度.....	(143)
<b>第六章 我国煤矿安全生产行政许可制度</b> .....	(148)
一、煤矿安全生产基本条件规定.....	(148)
二、煤矿安全评价工作制度.....	(151)
三、煤矿安全生产许可证制度.....	(156)
<b>第七章 煤矿企业安全生产管理制度</b> .....	(175)
一、煤矿企业安全生产管理制度规定.....	(176)
二、国有重点煤矿安全基础管理制度规定.....	(180)
三、煤矿企业主要负责人安全生产责任制与安全生产控制考核指标体系制度.....	(193)
四、安全办公会议制度.....	(197)
五、煤矿安全质量标准化建设.....	(198)



六、煤矿重大安全生产隐患认定、排查制度·····	(204)
七、煤矿“一通三防”管理制度·····	(216)
八、煤矿水害防治管理制度·····	(227)
九、煤矿作业场所职业卫生管理制度·····	(236)
十、煤矿安全培训制度·····	(243)
十一、煤矿企业安全生产长效投入及强化安全责任的 经济政策监管制度·····	(256)
十二、煤矿事故报告、调查处理及安全处罚制度·····	(267)
十三、煤矿应急救援工作制度·····	(279)

# 第一章 我国煤矿安全生产 状况概述

煤炭是我国重要的基础能源和原料，煤炭工业在国民经济中具有重要的战略地位，承载着经济发展、社会进步和民族振兴的历史重任。据统计，2005年我国总的能源消费量达21.1亿吨标准煤，其中，煤炭占68%，石油占23.45%，天然气占3%，水电和核电共占5.45%。我国是一个缺气少油富煤的国家，煤炭将长期是我国的主要能源。“煤为基础，多元发展”，是解决我国能源问题的基本方略。据预测，在21世纪前50年内，煤炭在我国一次能源构成中仍将占主导地位。

改革开放以来，我国煤炭工业取得了长足发展，煤炭产量持续增长，生产技术水平逐步提高，煤矿安全生产条件有所改善，对国民经济和社会发展发挥了重要的作用。但煤炭工业发展过程中还存在结构不合理、增长方式粗放、科技水平低、安全事故多发、资源浪费严重、环境治理滞后、历史遗留问题较多等突出问题。随着国民经济的发展，煤炭需求总量不断增加，资源、环境和安全的压力进一步加大，其中安全生产的压力尤为突出。煤矿安全生产是全国工业安全生产工作的重中之重，我国煤炭工业必须以科学发展观为指导，遵照党的十六届五中全会和《国务院关于促进煤炭工业健康发展的若干意见》的精神，坚持安全发展、节约发展、清洁发展、有序发展和可持续发展的原则，调整优化煤炭产业结构，进一步加强煤矿安全生产管理制度规范，提高煤矿企业安全基础管理水平和煤炭工业安全科技水平，促进煤炭工

业的健康发展。

## 一、我国煤矿安全生产现状及分析

煤矿安全生产关系职工生命安全，关系煤炭工业健康发展，关系到社会稳定的大局。实现煤矿安全生产，是落实科学发展观的必然要求，是构建社会主义和谐社会的重要内容。党中央、国务院一贯高度重视煤矿安全生产工作，“十五”以来，党和政府在煤矿安全生产方面采取了一系列重大举措，加强和改进煤矿安全生产工作。例如：加强煤矿安全法制建设，颁布实施了一系列煤矿安全生产法规标准；进一步改革完善了煤矿安全监察体制，加大了煤矿监管监察执法力度；煤矿安全整治初见成效，大量不具备安全生产条件的煤矿和非法煤矿从煤炭生产经营领域退出；加大了安全生产投入，国家投入国债资金 90 多亿元，支持国有重点煤矿实施安全技术改造，煤矿瓦斯治理取得进展等。在各方面的共同努力下，我国煤矿事故起数、死亡人数、百万吨死亡率逐年下降。2005 年，全国煤矿发生事故 3 341 起，比 2004 年下降 9.2%；死亡 5 938 人，比上年减少 1.5%；煤炭生产百万吨死亡率 2.811，比上年下降 0.245。全国煤炭行业认真贯彻中央关于加强宏观调控和促进煤炭工业发展改革的一系列政策措施，走出了“九五”中后期煤炭总量过剩、全行业严重亏损的困境，呈现出持续快速发展的良好态势，保障了国民经济平稳较快增长对煤炭的需求。但近几年来，由于煤矿建设趋热、投资增长过快，产能过剩的矛盾日渐显现；同时还由于我国煤层地质条件复杂、自然灾害严重，煤炭行业长期积累的结构不合理、生产技术水平低、资源浪费严重和环境污染治理滞后，安全投入不足、安全基础薄弱、从业人员素质差、行业管理弱化、企业安全生产主体责任不落实等问题仍很突出，这些均与可持续发展的要求不相适应。我国煤矿安全生产状况虽然总体稳定、趋于好转，但重特

大事故仍然频繁发生，全国煤矿安全生产形势依然十分严峻。

### 1. 煤矿安全生产形势特点

(1) 重特大事故多发。2001—2005年，全国煤矿共发生事故18 514起，死亡31 064人，平均每年发生各类事故约3 702起，死亡约6 213人。其中，发生一次死亡30人以上特别重大事故42起，平均每年发生8起多，占全国各类特别重大事故起数的58%；一次死亡10~29人特重大事故214起，平均每年发生42起多，占全国各类特别重大事故起数的36%。特别是从2004年第三季度到2005年年底煤矿相继发生了6起死亡百人以上特别重大事故，损失惨重，造成了严重的社会影响。2005年全国煤矿企业共发生重特大以上事故279起，死亡3 586人，分别占总数的8%和60%。其中：发生一次死亡10人以上特重大事故58起，死亡1 739人，同比增加15起，增加695人，分别上升34.9%和66.6%。发生一次死亡30人以上特别重大事故11起，死亡961人，同比增加3起，增加438人，分别上升37.5%和83.7%。其中国有重点煤矿发生3起，死亡419人，同比增加1起，增加105人。即辽宁省阜新矿业集团孙家湾煤矿海州立井“2·14”特别重大瓦斯爆炸事故，死亡214人，是新中国成立以来发生的第二起大事故。黑龙江龙煤集团七台河分公司东风煤矿“11·27”特别重大煤尘爆炸事故，死亡171人。河南鹤壁煤业集团二矿“10·3”特别重大瓦斯爆炸事故，死亡34人。

(2) 瓦斯、水害重特大事故居高不下。2001—2005年，在全国煤矿一次死亡3人以上重特大事故中，瓦斯（矿井中主要由煤层气构成的以甲烷为主的有害气体，有时单独指甲烷）事故平均每年发生206起，占62.3%，居第一位；2005年瓦斯事故死亡人数所占比例最大，全国煤矿发生瓦斯事故414起，死亡2 171人，同比减少78起，多死亡271人，分别下降15.9%和上升14.3%。瓦斯事故死亡人数占总死亡人数的36.6%。2001—2005年，水害事故平均每年发生52起，占15.7%，居第二位；

2005年水害事故灾害上升,水害事故109起、死亡605人,同比减少9起、增加248人,同比分别减少7.6%和增加69.5%,水害事故死亡人数占总死亡人数的10.2%。2001—2005年,在全国煤矿一次死亡10人以上的事故中,瓦斯事故平均每年发生36起,占71.4%;水害事故平均每年发生10起,占18.8%。

(3) 乡镇煤矿事故多。2001—2005年,乡镇煤矿事故起数和死亡人数均占全国煤矿事故起数和死亡人数的70%以上。2005年,全国乡镇煤矿共发生事故2575起,死亡4457人,事故起数和死亡人数分别占全国煤矿事故起数和死亡人数的77.07%、74.46%。乡镇煤矿百万吨死亡率5.505,分别是国有重点煤矿的5.746倍和地方国有煤矿的2.835倍。在特大瓦斯事故中,2005年乡镇煤矿发生33起,死亡834人,分别占瓦斯事故总数的80.5%和62.7%,同比增加10起,死亡人数增长402人,分别上升43.5%和93.1%。

(4) 煤矿职业危害严重。矽肺和煤工尘肺是我国最主要的尘肺病,也是我国煤炭行业最主要的职业危害,近年来我国尘肺病患者的发病工龄呈现出缩短趋势。据卫生部公布,截至2005年年底,我国尘肺病患者已累计已超过60万例,死亡17万人。每年新增上万人。据不完全统计,全国煤矿尘肺病患者达30万人,占到全国尘肺病患者的一半左右;据报道,我国每年死于尘肺病的患者,是矿山灾难事故和其他工伤事故的3倍多,每年因尘肺病造成直接经济损失数十亿元。此外,风湿、腰肌劳损等与职业相关性疾病在煤炭行业普遍存在。

## 2. 与先进采煤国家安全生产水平差距大

我国现有煤矿2.8万处,平均生产规模只有6万吨左右。其中,乡镇煤矿2.45万处,占煤矿总数的87.5%,产量占全国总产量的37.94%,产业集中度低。

我国现有煤矿中,设计年生产能力30万吨以上的大中型矿井占矿井总数的2%,30万吨以下的矿井占98%。全国煤炭行

业整体技术装备水平低，各大系统安全装备能力只是先进产煤国家同类矿井的 1/3 到 1/2，主要技术装备产品性能指标落后 10 年左右。目前全国国有重点煤矿采煤机械化程度达到 81.5%，掘进综合机械化程度为 21.5%；但是其他类型煤矿矿井的机械化水平很低，非机械化采煤占 60% 左右，乡镇及个体煤矿约有一半靠原始生产方式开采，全国约有 200 万以上的矿工还在从事手工采煤。

我国煤矿安全技术标准远远落后于发达国家，煤炭行业标准（MT）和国家标准（GB），采用国际标准的仅有防爆电气安全标准。在美、德、澳等采煤国家，高瓦斯和煤与瓦斯突出矿井的瓦斯抽采必须达到一定水平，才允许开采；矿井生产系统的布置与开采工艺的选择，都必须充分考虑瓦斯灾害治理。我国煤矿设计规范中没有此类规定，致使矿井安全基础先天不足，只能靠“补套工程”加以弥补。

“十五”时期，我国煤矿百万吨死亡率由 2001 年的 5.14 下降到 2005 年的 2.81，煤矿百万吨死亡率下降了 45%，但与世界先进采煤国家相比，安全生产水平的差距依然很大。2005 年，我国煤炭产量约占全球的 37%，事故死亡人数则占近 80%，煤炭百万吨死亡率为 2.81，约是南非的 17 倍、波兰的 10 倍、俄罗斯和印度的 7 倍，远远高于世界平均水平。在西方发达国家，尘肺病基本得到控制，而在我国的煤炭行业，仅统配煤矿平均尘肺发病率就达 6.33%，比西方发达国家高出约 5 个百分点。严峻的安全生产状况不仅严重威胁着人民群众生命安全和健康，也影响到社会安定、和谐及国际形象。

国家安全生产监督管理总局李毅中局长指出，研究表明，先进工业化国家普遍经历了从事事故多发到逐步稳定、下降的发展周期，采矿业、建筑业和运输业是各国生产安全事故死亡较多的行业领域，约占全部事故死亡的 50%~60%。因此，产业结构的调整与优化，对降低事故死亡起着重要作用。先进工业化国家已

普遍形成了服务业比重很高、工业和制造业比重其次、农业比重很低（平均约占5%）、高风险行业从业人员较少的产业格局。2001年美国采矿、建筑和运输业等行业的从业人数，仅占总从业人数的15.4%，尽管这3个行业的10万人死亡率分别为24、12和11，远高于其他行业，但由于服务和金融等低危险性行业就业人数占较高比重，使得总的10万人死亡率较低，平均为4.2。

研究还表明，安全状况相对于经济社会发展水平，呈非对称抛物线函数关系，大致可划分为四个阶段：一是工业化初级阶段，工业经济快速发展，生产安全事故多发；二是工业化中级阶段，生产安全事故达到高峰并逐步得到控制；三是工业化高级阶段，生产安全事故快速下降；四是后工业化时代，生产安全事故稳中有降，事故死亡人数很少。日本1948—1960年处于工业化初级阶段，人均国内生产总值从300美元增到1420美元，年均增长15.5%，事故也急剧增加，13年间职业事故死亡率增长了146.1%。1961—1968年处于工业化中级阶段，人均国内生产总值从1420美元增加到5925美元，事故高发势头得到一定控制，但在工业、制造业就业人口仅5000万人左右的情况下，职业事故死亡人数仍在6000人左右的高位波动。1969—1984年进入工业化高级阶段，事故死亡人数大幅度下降到2635人，平均每年减少5.2%。之后，日本进入后工业化时代，事故死亡人数保持平稳下降趋势，2002年为1689人。

美国是产煤大国，煤炭赋存和开采条件较好，51%为露天矿，但其煤炭工业也经历了事故多发阶段。1900—1907年美国国内生产总值增长36%，煤矿事故死亡人数也从1489人猛增至3242人，1907年百万吨死亡率高达8.37。1900—1910年的10年间发生了10起1次死亡百人以上事故。1908—1930年国内生产总值增长88%，煤矿事故死亡人数减少到1930年的2063人，煤炭百万吨死亡率降至3.56，事故逐步得到控制并开始下降。

1931—1960年国内生产总值增长216%，安全生产状况也明显好转，到1960年煤矿死亡420人，煤炭百万吨死亡率为0.95。1970年后事故继续减少，但1972年发生了1起死亡125人的煤矿事故。美国目前年产煤10亿吨左右，死亡约30人，百万吨死亡率0.03。

英国、德国、法国等工业化国家的安全生产，也都经历了从事故多发，到下降和趋于稳定的过程。作为发展中国家的巴西，20世纪60年代以后是其经济快速增长期和调整稳定期，10万人死亡率在经历了20多年的波动后，1992年后开始出现下降趋势。

安全生产的这种阶段性特点，揭示了安全生产与经济社会发展水平之间的内在联系。当人均国内生产总值处于快速增长的特定区间时，生产安全事故也相应地较快上升，并在一个时期内处于高位波动状态，我们把这个阶段称为生产安全事故的“易发期”。所谓“易发”，是指潜在的不安全因素较多。这一期间，一方面经济快速发展，社会生产活动和交通运输规模急剧扩大；另一方面安全法制尚不健全，政府安全监管机制不尽完善，科技和生产力水平较低，企业和公共安全基础仍然比较薄弱，教育与培训相对滞后，这些因素都容易导致事故多发。

依据世界银行关于经济发展水平的划分标准，有关机构选择4类、27个国家、14项经济社会发展指标进行了综合分析，发现安全生产除了与经济社会发展水平和产业结构相关外，还与国家安全监管体制、安全法制建设、科技投入水平、社会福利制度、教育普及程度、安全文化等因素密切相关，因此“易发”并不必然等于事故高发、频发。事实上，各国“易发期”所处的经济发展区间、经历的时间跨度也不尽相同：美国、英国处于人均1000~3000美元之间，时间跨度分别为60年（1900—1960年）和70年（1880—1950年）；战后新兴的工业化国家日本的“易发期”则处于1000~6000美元之间，时间跨度也缩短为26年（1948—1974年）。



## 二、我国煤矿地质条件及自然灾害状况

煤矿大体分为两类：一类是露天矿，另一类是井工矿。井工作业就是地下作业，井工矿危险性较高，这主要与井作业的特殊性有关，大的煤矿事故，特别是瓦斯爆炸事故都发生在井工矿。我国绝大多数煤矿为井工矿井，煤炭生产以井工开采的其产量占煤炭总产量的95%。井工矿生产过程中的主要自然灾害有：煤与瓦斯突出（在地应力和瓦斯的共同作用下，破碎的煤、岩和瓦斯由煤体或岩体内突然向采掘空间抛出的异常动力现象）、冲击地压（井巷或工作面周围岩体，由于弹性变形能的瞬时释放，而产生的一种既突然又剧烈的破坏现象，届时常伴随有煤岩体抛出、巨响、气浪等现象）、瓦斯煤尘爆炸、煤层自燃发火（煤炭在一定的条件下，会因氧化、发热而自燃，并导致矿井火灾，煤的自燃倾向性分为容易自燃、自燃、不易自燃三类，开采容易自燃和自燃煤层的矿井，必须采取综合预防煤层自燃发火的措施）、矿井突水、冒顶、热害、尘害（煤尘、岩尘和其他有毒有害粉尘危害的总称）、放射性物质等。我国多数煤矿地质条件复杂、开采难度大，灾害类型多、分布面广，多数矿井同时具有瓦斯、水、火、煤尘、顶板等灾害，在世界各主要产煤国家中，我国的许多煤矿不仅开采条件差、而且灾害最严重，容易引发重大事故，给安全生产造成极大的困难。

### 1. 地质条件复杂

在我国国有重点煤矿中，地质构造复杂或极其复杂的煤矿占36%（煤炭生产能力约占27%），地质构造简单的煤矿占23%（煤炭生产能力约占26%）。据调查，大中型煤矿平均开采深度约为456米，其中，华东地区约620米，东北地区约530米，西南地区约430米，中南地区约420米，华北地区约360米，西北地区约280米；开采深度超过1000米的煤矿有8处，超过800