

卞耀武 房维廉 主编
华夏出版社



《中华人民共和国矿山安全法》

释 义

全国人大常委会法工委经济法室
劳动部矿山安全卫生监察局 编写组

D922.62
UD2B

《中华人民共和国矿山安全法》

释 义

卞耀武 房维廉 主编

华夏出版社

1993年·北京

(京)新登字 045 号

本书编写组成员

卞耀武	房维廉	张世德	李书慧
宋燕妮	杨国顺	杨 富	唐见林
刘淑强	李征宇	胡学义	李克亮
于深德	陈 江	欧阳伶静	

《中华人民共和国矿山安全法》释义

卞耀武 房维廉 主编

华夏出版社出版发行

(北京东直门外香河园北里4号)

新华书店经销

冶金印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开本 9625 印张 207 千字

1993 年 4 月北京第 1 版 1993 年 4 月北京第 1 次印刷

印数 1—21000 册

ISBN 7-5080-0173-7/Z·144

定价: 6.80 元

前 言

七届全国人大常委会第二十八次会议，通过了《中华人民共和国矿山安全法》。这是一部重要法律，对于保障矿山生产安全，防止矿山事故，保障矿山职工人身安全，促进采矿业的发展，具有重要的意义。

目前，各级劳动行政主管部门、管理矿山企业的主管部门和矿山企业，正在组织广大矿山职工认真学习这部法律，广泛宣传这部法律。为了配合学习、宣传《矿山安全法》，我们编写了这本释义。希望本书能对读者学习《矿山安全法》起一点参考作用。

参加编写本书的人员是，全国人大常委会法制工作委员会参加《矿山安全法》立法工作的同志，以及劳动部矿山安全卫生监察局参加本法起草工作和从事矿山安全监督工作的同志。由于水平有限，加上时间仓促，本书难免存在错误和不当之处，欢迎读者批评指正。

编 者

1993 年元月

序

(一)

我国地域辽阔，是世界上矿产资源比较丰富、矿种比较齐全的国家之一。我国已探明的矿产资源的潜在价值，仅次于原苏联和美国，居世界第三位。建国以来，我国开展了大规模的矿产资源的勘查工作。到目前为止，已发现矿产 162 种，近 20 万个矿产地；探明储量的矿产 148 种，矿产地近 16000 处；已探明的矿产资源有 20 多种矿的储量居世界前列。我国矿产资源的主要特点是：贫矿多，富矿少；伴生、共生矿床多，单一矿床少；矿产地分布面广，又呈相对区域集中，不均衡；中小型矿床多，世界级超大型矿床少；资源总量较丰富，但人均矿产资源拥有量水平低。总的来讲，我国矿产资源的形势是“有喜有忧，喜忧相伴”，珍惜、保护和合理利用矿产资源是十分迫切的。

目前我国已有 130 种矿产得到开发利用。在我国 70% 以上的工业原料取自矿产资源，95% 以上的能源（包括一、二次能源）来源于能源矿产。建国以来新建和扩建了一大批对国民经济发展有重要作用的矿业基地，形成了 300 多个以采掘业、能源工业以及以矿产资源为原料的材料加工工业和重化工工业为主体的新兴城市和一系列工业群落。全国几乎所有的省份都进行了矿业开发，有 2019 个县（旗）有矿业开发活动。矿产资源

的开发和利用，已为我国国民经济的发展，发挥着重要作用。我国已成为世界上少数矿业开发较发达的国家之一。但现在我国在矿产资源开发和利用中存在的问题是严重的，特别是资源的破坏，损失和浪费是相当惊人的。

我国采矿业的发展，经历了三起两伏的过程。建国初期党和政府领导广大职工，克服了战乱所造成的破坏，在国民经济恢复和“一五”期间，使采矿业得到了恢复和稳步发展，三年自然灾害后，采矿业认真贯彻“调整、巩固、充实、提高”的方针和一系列政策，加强了质量管理，采用先进的采矿技术，机械化程度不断提高，生产不断发展，安全状况有了改善。当然，采矿业也同样受到了“大跃进”和“文化大革命”的冲击，矿山企业的正常开采遭到破坏，生产上不去，安全又无保障，使采矿业陷入了困境。

1978年党的十一届三中全会以后，经过拨乱反正，党和国家的一系列方针政策得到贯彻和落实，有力地促进了采矿业的发展。各类矿山依靠科学技术进步，在装备水平、技术水平和管理水平上均有所提高。特别是一些中央所属矿山企业，在开采技术和装备上已经达到了世界水平。改革开放以来，乡镇行业和个体采矿迅猛发展，已经成为我国采矿业的一支重要力量，对国民经济的发展，以及广大农民的脱贫致富和安置农村剩余劳动力，发挥了重要作用。但是，乡镇矿山和个体采矿，在技术和装备上还是相当落后的，在开采秩序上还是很乱的，在安全条件上也是非常差的，还有待于进一步整顿和改善。随着对外开放，各种外资进入采矿业，以不同形式投资的矿山有了发展。这些矿山在技术上好于乡镇矿山和个体采矿，但有的在安全条件上也存在着很多问题，个别的甚至存在着安全隐患以及职业危害转嫁的现象。对这类矿山必须加强管理和监督，使其

必须按照我国的矿山安全法规进行开采，以充分发挥这些矿山的作用。

(二)

采矿业不同于其他行业，受地质、埋藏条件的约束大，并且影响安全的因素多。大部分矿山为地下开采。井下作业场所狭小、阴暗、潮湿、多变，生产环节多，过程复杂，导致灾害的因素多。如地下开采的矿山主要受到顶板、水、火、有毒有害物质的危害；井下开采的煤矿还受到瓦斯、煤尘的严重威胁。露天开采矿山主要受到滑坡、垮塌等危害。金属矿山还受到尾矿库垮塌等灾害影响。液态、气态矿床的开采，则受到井喷、可燃气体爆炸等威胁。因此，矿山的各种危害比其它行业严重而且频繁，安全问题一直是困扰采矿业发展的重大课题。

旧中国的矿山采掘工艺非常落后，矿山劳动条件十分恶劣，矿井无预防事故的安全措施，各类事故频频发生。民国初期，四川省犍为县一私人煤矿发生井下透水事故，整个矿井全部被水淹没，矿老板弃井而逃，100名矿工葬身井下。日本帝国主义在侵略中国期间，更是掠夺式地开采矿石和煤炭，置矿工死活于不顾。在抚顺、辽源、通化、鸡西、鹤岗、大同等煤矿，当时都有“万人坑”，矿山到处白骨如山，惨不忍睹。

新中国建立以后，党和国家十分重视矿山的劳动保护和安全生产工作，采取了一系列有效措施来改善矿山的劳动条件，安全状况明显好转。

在国民经济恢复和“一五”期间，国家先后颁布了15种重要劳动法规。如1956年国务院颁布的《工厂安全卫生规程》、《工人职员伤亡事故报告规程》等。同期各级劳动部门、产业主

管部门和各地区制定劳动保护和安全生产的规章制度共达 400 多种，如：《劳动部关于厂矿企业编制安全技术劳动保护措施计划的通知》等。在党的安全生产方针及有关法规指导下，国家采取了有力的措施，下大力气改善矿山职工的劳动条件，提高矿井综合抗灾能力，建立了安全制度和安全机构，矿山安全状况有了好转。1957 年全国煤矿产量比 1949 年增长近 2 倍，比 1952 年增长 83%。而 1953 年到 1957 年平均每年死亡人数比 1949 年下降 60%，其中瓦斯事故死亡人数平均每年下降 12%，水害事故死亡人数下降 19%，取得了建国以来安全生产的最好成绩。

1958 年“大跃进”期间，各类矿山的安全工作受到严重冲击，井下事故隐患随处可见，重大事故接连发生，伤亡人数大幅度上升，并且连续三年居高不下。特别是 1960 年发生了震惊全国的大同矿务局老白洞煤矿瓦斯煤尘爆炸事故，死亡 684 人，给国家带来了巨大的损失。

经过 3 年的调整，企业主管部门、工会组织、劳动部门的安全机构刚刚得到恢复和加强，矿山企业的安全工作刚刚正常开展，“文化大革命”又给矿山安全生产以沉重的打击。在此期间，抓安全生产被视为“活命哲学”，有关安全生产的规章、制度被说成是修正主义的“管、卡、压”，安全工作处于无人过问的状态，使伤亡事故又大幅度上升。1968 年 10 月 24 日，山东新汶矿务局华丰煤矿一号井发生瓦斯爆炸事故，死亡 108 人。1970 年 6 月 3 日，辽宁省抚顺市红透山铜矿井下火药库爆炸，死亡 47 人，在此期间仅一次死亡百人以上事故就发生了 4 起，占建国以后至党的十一届三中全会以前矿山死亡百人以上事故总数的 28.5%。

党的十一届三中全会以后，拨乱反正，矿山安全工作出现

了新的面貌。1978 年中共中央发出了 67 号文件，明确指出，“加强劳动保护工作，搞好安全生产，保护职工的安全和健康，是我们党的一贯方针，是社会主义企业管理的一项基本原则”，“必须使广大干部懂得，不断改善职工的劳动条件，防止事故和职业病，是一项严肃的政治任务，也是保证生产健康发展的重要条件。听任职工伤亡，听任职工身体健康受到摧残，而不认真解决，就是严重失职，是党纪国法所不能允许的”。为了迅速扭转伤亡事故和职业危害的严重局面，党中央还提出了具体要求。此后，矿山安全管理工作逐步得到了恢复和发展。通过加强生产技术装备，完善安全技术措施，建立安全生产责任制度，使矿山安全工作走上了正轨。

1982 年国务院颁布了《矿山安全条例》和《矿山安全监察条例》，规定了矿山企业及其主管部门和工人的职责和权限，也规定了有关矿山安全的技术要求，并且决定在我国实行矿山安全监察制度。这两个条例的发布，对我国矿山的安全工作起到了推动作用。在贯彻实施过程中逐步形成了国家监察、行政管理、群众监督的矿山安全工作体制。国家在各级劳动部门建立了矿山安全监察机构，配备了人员并开展了有效的工作。如进一步完善矿山安全立法；参加矿山建设工程的设计审查和竣工验收；对矿山进行多种形式的安全检查；推行矿长安全资格审查制度；参加矿山事故查处等等；矿山主管部门在安全上也采取了一整套行之有效的措施，如开展安全目标管理；实行党政工团齐抓共管和专管与业务保安相结合等制度；推广现代科学安全管理手段和技术，提高矿井安全技术装备水平等等。各级工会组织在矿山安全工作中也发挥了重要作用。

我国国营矿山多年来依靠科学技术进步，在采用现代化的科学成果、现代化采矿技术和装备以及现代化科学安全管理等

方面做了大量工作。坚持“管理与装备并重”，提高了矿山的安全装备水平，完善了安全设施，提高了安全管理水平和矿井的抗灾能力。几年来，国营煤矿大力开展了以“一通三防”（加强通风管理、防瓦斯、防煤尘、防煤自然发火）为中心的大会战，同时加强了机电设备的管理和顶板管理，使矿山安全状况明显好转，重大伤亡事故明显减少，事故伤亡率连年下降。全国国营煤矿每年100万吨死亡人数1978年为8.74人，到1991年下降到了3.9人；其中统配煤矿则由1978年的6.94人降到1.07人以下。

改革开放以来，我国乡镇矿山和个体采矿迅猛发展，其它投资方式的矿山也大量出现。

为了使乡镇矿山健康发展，国务院在1985年和1987年连续召开了全国矿管会议，国务院各有关部门以及各省都对乡镇矿山的发展，做了大量决定和提出了各项要求。但由于“有水快流”的指导思想的影响，乡镇矿山乱采滥挖，破坏矿产资源，自身安全条件差、干扰国营大矿开采等现象仍然严重，有待于继续整顿。乡镇矿山和个体采矿绝大部分不具备起码的安全生产条件，抗灾能力弱，伤亡事故严重。1990年全国乡镇矿山及个体采矿共死亡7415人，1991年虽有所下降，但全年也死亡6700人。而乡镇煤矿和个体采煤，1991年的百万吨死亡率为14%。

随着对外开放，各地特别是沿海地区“三资”矿山的出现，我国矿山安全工作又面临着新的课题。目前，广东、山东、福建等地外资投资的采石场很多，生产安全和职业危害均存在着不同程度的问题，有的也是很严重的。对于这类无主管部门矿山的管理和监督有待于进一步加强。

(三)

对矿山的安全工作，国务院、国务院各有关部门、各省及有关部门和工会组织、各级检察院做了大量工作。特别是各类矿山企业，做了大量的基础工作，矿山安全状况有了好转。但是，矿山的伤亡事故和职业危害仍然是相当严重的。近几年来，全国矿山平均每年死亡 10000 人左右。1990 年死亡 10476 人，1991 年死亡 9819 人。全国矿山平均不到 1 小时就死亡 1 人，每天发生一起一次死亡 3 人以上事故，每不到一周发生一次死亡 10 人以上事故，全国平均每天死亡 30 人。煤炭行业是矿山伤亡事故最严重的，约占全国矿山死亡人数的 80% 以上，乡镇及个体采煤则约占其 60% 以上。这个水平大大高于发达国家，甚至高于其他一些发展中国家。1991 年我国矿山事故死亡人数是美国的 86 倍，煤矿的百万吨死亡率是美国的 125 倍，是印度的 8 倍。

矿山的职业危害也是严重的。就粉尘危害来讲，据不完全统计，全国国营矿山尘肺病患者 35 万人，占全国总数的 80%，其中煤矿 20 万人，金属非金属矿山 15 万人。矿山的其它职业危害，如噪声、震动、放射物质等，也是相当严重的，给矿工的健康造成巨大的影响。

各种不同的矿种和不同所有制的矿山由于管理水平、装备水平、人员素质的差异，安全工作开展得不平衡；矿山的安全状况也各有所异。

1. 管理水平的差异较大。目前，国营矿山特别是中央或省属国营矿山的管理，都是比较强的。但是大量的其它形式的国营矿山如地（市）、县营等，在管理上存在着不同程度的问题，

如在执行行业安全规程和规范、在管理手段上和管理程序等方面的漏洞。不少矿井采取层层承包的方式，往往以包代管，不做安全检查，从而给矿山安全造成隐患。有的矿长1年下不了几十天的井，整天忙于其它事务，很难及时处理事故隐患和做到现场指挥。

乡镇矿山的管理就更差一些。有的乡镇矿山做到了“明白人”办矿，有管理制度和手段，安全状况也还是很好的。但绝大多数的乡镇矿山无图纸、无设计、无作业规程，随意开采，井下通风，机电设备状况混乱，随时可能发生事故。

2. 装备方面的差异较大。目前，我国矿山开采采用的技术装备有的接近或达到了世界水平，但有的则仍然处于极其原始的状态。在中央及省属的国营矿山企业和少数国营矿山，机械设备、安全仪器以及采用的安全技术都是先进或比较先进的。如大型柴油机械进入井下，综合机械化采煤设备的应用，瓦斯遥测监控装备的应用等，使矿井的抗灾能力大大提高。但是乡镇矿山和个体采矿依靠手摇辘轳、人拉箩筐、自然通风、独眼井开采等情况还是相当普遍的，有的煤矿就连检测瓦斯的简易仪器和装备都没有，所以发生事故是必然的。

3. 人员素质方面的差异极大。矿山井下的作业人员大部分来自于农村，文化素质偏低，对矿山行业根本不了解或了解不多。虽然要求企业对工人要在入井前进行安全培训，但培训的效果是不理想的。即使经过了培训，工人在对实际的安全知识的掌握上也是不够的，井下的违章行为经常发生。如按照有关规定，瓦斯煤矿不得带香烟和火柴入井，禁止在井下吸烟，但是在井下吸烟的现象却屡禁不止。从安全检查和调查处理瓦斯爆炸事故时就经常发现这种违反制度的情况。

对于国营矿山的管理人员来讲，绝大部分还是具有相当的

专业技术知识和管理水平。但在乡镇以及其它小型矿山，专业人员的专业技术知识和水平就很低，有的矿老板只当过几天矿工，对矿山管理根本不懂，有的矿老板甚至是文盲。依靠这样素质低下的人员来管理矿山这个重要的企业，管理的水平可想而知。

(四)

我国矿山安全的现状，迫切要求制定矿山安全法，二千万矿工迫切要求制定矿山安全法。中国第一部矿山安全法现已由全国人民代表大会常务委员会正式通过，即将施行。这部法律制定后，受到了广大劳动者的欢迎，引起了采矿业的重视。

矿山安全法的制定，对于保障矿山生产安全和职工人身安全，防止矿山事故都具有重要的意义。而且还与正确处理安全与生产的关系，尊重劳动者的权利，促进采矿业稳定发展等问题有密切联系，因而这部法律还具有更广泛的意义。矿山安全法在基本内容和社会作用方面，有以下几个主要特点：

首先，坚持安全第一，在保障矿山安全的前提下，积极促进生产，正确地调整了安全与生产的关系，使两者在密切的结合中相辅相成，实现有利国家、社会的共同目的。生产必须安全，没有安全，生产难以正常进行；安全促进生产，只有安全，生产才能持续发展。采矿业是国民经济的基础产业部门，矿产资源的开采往往受到自然条件的制约，生产环境恶劣，不安全因素很多，只有十分注重安全，认真预防事故，才能保证开采。所以，要稳定发展采矿业，必须坚持以安全为前提。矿山安全法正是以法律的形式确认和体现了这个重要原则，采用法律的手段来调整矿山安全的法律关系。明确规定了矿山企业必须具

有保障安全的设施，建立、健全安全管理制度，加强矿山安全管理工作，保证安全生产。在现实生活中，这个重要原则不仅在采矿业是有针对性的直接适用的，而且对其他生产部门也是有积极影响的。因为，不同的生产部门虽然各具特点，但都同样地有生产与安全的关系需要正确处理，因而矿山安全法的法律原则和调整的基本方式是有积极意义的。

第二，贯彻了尊重劳动者权利，保护劳动者人身安全的原則。在社会生产中，只有保护了劳动者然后才能实现安全生产和保护生产力。进而言之，也只有保护了劳动者的人身安全，才能在这个必不可少的基础上实现保障劳动者的基本权利。因此，在矿山安全法中高度重视保护矿山职工的人身安全，法律规定：要采取有效措施改善职工劳动条件；提高矿山安全生产水平；矿山企业职工有权对危害安全的行为提出批评、检举和控告；工会发现危及职工生命安全时，有权向矿山企业行政方面建议组织职工撤离危险现场；矿山企业必须对职工进行安全教育、培训；发生矿山事故，必须立即组织抢救，减少人员伤亡；对矿山事故伤亡的职工给予抚恤或者补偿等，从生产环境、劳动条件、职工素质、抢险救护等方面，强化对职工人身安全的保障，积极消除不安全状态和不安全行为。这不仅充分体现了矿山安全法的立法目的，而且也反映了我国社会主义劳动立法的基本要求和我们对劳动者权利的尊重。

第三，突出了法律规范的普遍性特点，有效地体现了矿山安全的基本要求。这也是矿山安全法的一个特色。应当承认，矿山开采由于矿种不同、开采环境不同、开采规模和技术、管理条件的不同，形成了许多相异之处。面对这种实际存在的差别，正确的处置方式不在于要不要强调矿山安全的问题，而最关键的是既承认差别，但又必须强调，各种采矿活动无论有多么不

同，对于保证生产安全和职工人身安全，是最基本的、共同的要求。任何一个矿山，都不允许在安全无保障，矿工生命和生产受到威胁的情况下强行开采。从国家和社会的利益出发，从必须保证矿山安全的共同要求出发，矿山安全法中规定了：矿山开采必须具备保障安全生产的条件，矿山建设必须符合矿山安全规程和行业技术规范，矿山企业必须建立、健全安全生产责任制，必须制定和落实矿山事故防范措施等。这些都作为最基本的要求和必不可少的条件，使之以法律形式确定下来，具有了强制力，成为不能违背的行为规则。这样的处置方式，使得在坚定地维护矿山安全法律原则前提下，可以从实际出发使之有一定的灵活性和通用性。

第四，矿山安全法的实施以促进改革和发展为重要原则。它主要体现在：一是确定了矿山企业对矿山安全责任，调动了企业主动抓安全的积极性；同时又明确了政府部门对矿山安全实施监督管理的职责，强化了应有的社会管理职能。二是从现实出发，确定了保障矿山安全生产当前就必须做到的有关事项，但同时又着眼于发展，要求持续地改进安全设施，增加用于安全的投入，改善安全生产条件。三是通过矿山安全立法促进提高安全生产水平，保护劳动者的安全与健康，从而增强矿山职工的安全感，进一步激发职工的生产积极性。四是积极鼓励采用先进技术，推动矿山安全的科学研究，重视从总体上增强矿山预防事故的能力，等等。使这部法不但对矿山安全有直接意义，而且对实现安全生产、维护劳动者权利、促进采矿业发展都有促进作用。

目 录

第一部分 《矿山安全法》条文释义 (1)

第一章 总则	(1)
第二章 矿山建设的安全保障	(15)
第三章 矿山开采的安全保障	(27)
第四章 矿山企业的安全管理	(43)
第五章 矿山安全的监督和管理	(69)
第六章 矿山事故处理	(75)
第七章 法律责任	(82)
第八章 附则	(100)

第二部分 《矿山安全法》若干问题 (103)

一、《矿山安全法》的立法过程	(103)
二、《矿山安全法(草案)》审议修改情况	(107)
三、《矿山安全法》的立法指导思想	(113)
四、矿山安全制度	(118)
五、乡镇矿山企业的安全管理	(121)
六、对矿山事故中伤亡职工的抚恤与补偿	(138)
七、矿山安全规程和行业技术规范	(144)
八、关于行政责任	(151)
九、行政处罚争议的解决	(156)
十、关于刑事责任	(162)
十一、重大责任事故罪和玩忽职守罪	(168)

十二、矿山安全监督管理人员的法律责任	(173)
十三、矿山安全法体系	(179)

第三部分 矿山安全法中有关安全生产知识问题简要

解答	(184)
一、关于矿山设计的安全要求	(184)
(一) 矿山设计依据的有关安全方面的地质资料有哪些?	(184)
(二) 矿井通风系统有哪些安全要求?	(185)
(三) 矿井的供风量、风质、风速有哪些安全要求?	(185)
(四) 矿井供电系统有哪些安全要求?	(186)
(五) 矿山竖井提升系统有哪些安全要求?	(186)
(六) 矿山斜井运输系统有哪些安全要求?	(187)
(七) 矿山平巷运输系统有哪些安全要求?	(188)
(八) 矿井防水、排水系统有哪些安全要求?	(188)
(九) 矿井防水、灭火系统有哪些安全要求?	(190)
(十) 矿井防瓦斯系统有哪些安全要求?	(190)
(十一) 矿井防尘系统有哪些安全要求?	(191)
(十二) 露天矿设计有什么基本的安全要求?	(192)
(十三) 矿山井巷有哪些安全要求?	(193)
二、关于矿山开采的安全条件	(194)
(十四) 地下开采矿山须具备哪些安全条件?	(194)
(十五) 露天开采矿山须具备哪些安全条件?	(195)
(十六) 乡镇矿山开采应具备哪些安全生产条件?	(196)
三、关于矿山机电设备的安全要求	(197)
(十七) 对矿山机车运输有哪些安全要求?	(197)
(十八) 对矿山链板运输机有哪些安全要求?	(197)
(十九) 对矿山胶带运输机有哪些安全要求?	(198)
(二十) 对矿山提升钢丝绳有哪些安全要求?	(199)