

全国煤矿安全技术培训
通用教材

刘光荣 主编

煤矿主要负责人

MEIKUANG ZHUYAO FUZEREN



煤炭工业出版社

全国煤矿安全技术培训通用教材

煤矿主要负责人

主 编	刘光荣				
副主编	周成武	彭艳忠	管延明	尹贻勤	何兆才
	黄瑞峰				
编 写	尹贻勤	董祯温	邵泽厚	周成武	胡殿文
	郝迎格	张连锋	孙永会	彭艳忠	管延明
	温兴林	姜元峰	刘艳美	杨 浩	苏 逊
	徐 贞	何兆才	陈拱英	黄瑞峰	孟 蕊
	侯红霞	方裕璋			
审 稿	靳占亭	王志安	高来明		

煤炭工业出版社

· 北 京 ·

内 容 提 要

本书是严格按照国家煤矿安全监察局2003年下发的《煤矿主要负责人、安全生产管理人员培训大纲》编写的。书中重点阐述了煤矿安全生产方针及法律法规,事故成因理论与煤矿安全心理学的应用,煤矿安全管理,煤矿采掘技术基础,矿井通风与灾害防治,煤矿机电安全与事故预防,煤矿重大灾害的应急救援,自救、互救与现场急救等内容。

本书主要作为煤矿主要负责人的安全技术培训教材,也可供有关管理干部、工程技术人员及煤炭院校师生参考。

图书在版编目(CIP)数据

煤矿主要负责人/刘光荣主编. —北京:煤炭工业出版社, 2006

全国煤矿安全技术培训通用教材

ISBN 7-5020-2856-0

I. 煤… II. 刘… 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(2006)第014737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.cciph.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22¹/₄
字数526千字 印数1—5,000
2006年5月第1版 2006年5月第1次印刷
社内编号5643 定价50.00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
(请认准封底纹理防伪标识,查询电话:4008868315)

序

党中央、国务院高度重视煤矿安全生产问题。近年来，国家相继采取多项重大举措，加强煤矿安全工作。颁布实施了一系列安全生产法律法规，建立健全了煤矿安全国家监察体制，加大了煤矿安全投入，深入开展了煤矿瓦斯治理及整顿关闭不具备安全生产条件和非法煤矿的攻坚战，使煤矿安全形势总体稳定并趋于好转。但由于受多种因素的制约，煤炭行业依然是一个事故多发的高危行业，重特大事故多发。为此，必须以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，从贯彻“以人为本”的科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求出发，认真落实党和国家有关安全生产方针政策、法律法规和一系列重大部署，坚持常抓不懈，警钟长鸣，切实做好煤矿安全工作，以促进煤炭工业安全健康可持续发展。

加强煤矿安全培训工作，是搞好煤矿安全生产的重要环节之一，是贯彻落实“安全第一，预防为主，综合治理”方针、建立煤矿安全生产长效机制的重要举措。只有加强和规范煤矿安全培训，不断提高职工的安全素质，才能适应生产的健康发展，做到群防群治、齐抓共管，“不伤害自己、不伤害别人、不被别人伤害”，实现本质安全，促进煤矿安全生产状况稳定好转。

为了配合做好全国煤矿安全培训工作，煤炭工业出版社在中煤劳保学会煤矿安全培训委员会和有关煤矿安培中心的支持和协助下，编写出版了一套适用于煤矿各级管理人员、特种作业人员和井下工人的《煤矿安全技术培训通用教材》，受到了各地煤矿安全培训机构及广大师生的欢迎和好评。国家煤矿安全监察局2003年8月下发《煤矿主要负责人、安全生产管理人员培训大纲》后，煤炭工业出版社又根据新大纲的要求，组织编写了《煤矿主要负责人》和《煤矿安全生产管理人员》两本教材。其主要特点有以下四个方面：

一是从落实“以人为本”的科学发展观和构建社会主义和谐社会的高度，始终贯穿“安全发展”的原则，以促使煤矿主要负责人及安全管理人员等牢固树立“安全第一”思想为主线，以提高煤矿职工整体安全技术素质、防灾抗灾能力、防止和减少伤亡事故、保障煤矿安全生产为目的，突出了有关煤矿安全生产的法规、安全技术和等方面的知识。

二是严格遵循新大纲要求的内容进行编写，主要包括煤矿安全生产法律法规、安全管理、安全生产技术与灾害防治，以及煤矿重特大灾害事故应急救援、

现场救护和职业病防治等。

三是保持了原通用教材集要求的各种安全知识为一体的特点，一书在手即可满足培训教学的基本需要，使用方便。

四是突出了科学性、先进性和实用性。教材内容坚持以总结科研成果和生产实践经验为基础，体现了科学性和准确性；注重内容的推陈出新，及时纳入新的法规和先进的科技成果；遵循理论联系实际，强调结合本职工作，解决实际问题。

煤矿安全培训教材是传播煤矿安全技术和管理知识的载体，是搞好培训教学的主要工具之一。因此，必须保证教材的质量，同时随着生产及科学技术的发展，要对其内容不断地进行充实和更新，才能永葆其生命力。相信，在此基础上，对其余安全培训通用教材的修订同样会取得成功。

趙鉄鍾

二〇〇六年三月二十二日

编者说明

为了贯彻落实《中华人民共和国安全生产法》、《中华人民共和国煤炭法》，以及《煤矿安全规程》等法律法规中有关安全生产教育和培训的规定，贯彻国家煤矿安全监察局加强和规范安全生产培训工作的要求，提高煤矿职工整体安全技术素质和防灾抗灾能力，减少和杜绝灾害事故发生，根据当前煤矿安全培训的特点和实际，在中煤劳保学会煤矿安全培训委员会的大力支持下，煤炭工业出版社以1995年出版的《煤矿安全技术培训统编教材》为基础，重新策划、组织编写了《全国煤矿安全技术培训通用教材》。

本版教材是在全国各有关煤矿安全培训中心、大专院校和部分煤矿企业的专家、教授及工程技术人员的共同参与下完成的。编写过程中重点突出了以下几点：1. 为了便于培训教学，编写时确定一个工种或岗位职务人员只使用一本教材；2. 教材是严格按照国家煤矿安全监察局2001年11月下发的《煤矿安全培训教学大纲》的要求编写的，集我国的安全法规、安全管理、生产技术、本岗位安全作业、“一通三防”和自救互救知识于一体，并贯穿有一定量的灾害事故案例；3. 鉴于2003年8月国家煤矿安全监察局印发了新的《煤矿主要负责人、安全生产管理人员培训大纲》，据此，新编了《煤矿主要负责人》和《煤矿安全生产管理人员》两书；4. 为了便于老师讲课和学员课后复习，教材编写采用章、节、目的叙述形式，每章后附有一定数量的复习思考题，具有较强的系统性、科学性、指导性和实用性。

这套教材主要供全国各类煤矿进行安全技术培训和考核使用，也可供煤矿企业的管理人员、工程技术人员和大专院校师生参考。

在教材编写过程中，得到了中煤劳保学会煤矿安全技术培训委员会、各煤矿安全技术培训中心和有关煤矿企业及大专院校的大力支持。在此，谨向上述单位与教材编审人员深表谢意。

由于水平所限，书中难免有疏漏之处，欢迎有关专家及广大读者批评指正。

《全国煤矿安全技术培训通用教材》编委会

2006年1月

编 审 委 员 会

主 任 赵铁锤

副主任 杨增夫 窦庆峰 李文俊 王捷帆

委 员 (按姓氏笔画为序)

万佳萍	王华君	王自学	王建华	王俊峰
王桂林	韦武卫	尹森山	宁廷全	白长河
白建法	冯燕勋	任连贵	任健旺	刘永昶
刘咸卫	刘胜利	刘慧军	何乃岗	吴维加
严建华	张 军	张建华	李东芳	李传涛
李良逸	李原平	李俊双	来永宝	辛广龙
陈楚坚	罗坝东	金连生	侯三咸	相国庆
姚树怀	郭 毅	符竹林	隆 泗	黄喜贵
景国勋	靳占亭	操全安		

主 编 金连生

副主编 辛广龙 相国庆

目 录

第一章 煤矿安全生产方针及法律法规.....	1
第一节 我国煤矿安全生产现状、存在的问题及对策.....	1
第二节 煤矿安全生产方针.....	5
第三节 煤矿安全生产法律法规体系.....	8
第四节 保障煤矿安全生产的法律法规	11
第五节 对危害煤矿安全生产刑事犯罪行为法律制裁	23
第六节 国外煤矿安全立法和改善煤矿安全的经验	25
复习思考题	30
第二章 事故致因理论与煤矿安全心理学的应用	31
第一节 概述	31
第二节 煤矿事故致因中的心理和生理因素	35
第三节 煤矿生产作业中不安全行为的起因分析	46
第四节 煤矿事故预防中的安全心理管理措施	54
复习思考题	58
第三章 煤矿安全管理	60
第一节 煤矿安全管理基础	60
第二节 煤矿安全目标管理	64
第三节 煤矿安全评价与安全检查	74
第四节 工伤保险	87
第五节 煤矿职业安全健康管理	93
复习思考题.....	102
第四章 煤矿采掘技术基础.....	104
第一节 煤矿地质基本知识.....	104
第二节 矿井开拓安全基本知识.....	111
第三节 采煤技术.....	119
第四节 煤矿爆破安全.....	141
复习思考题.....	150
第五章 矿井通风与灾害防治.....	151
第一节 矿井通风及安全管理.....	151

第二节 矿井瓦斯事故预防·····	165
第三节 矿井火灾防治·····	184
第四节 矿尘防治·····	197
第五节 矿井水灾防治·····	210
第六节 矿井顶板灾害防治·····	223
复习思考题·····	236
第六章 煤矿机电安全与事故预防·····	238
第一节 煤矿电气安全管理·····	238
第二节 煤矿提升、运输安全·····	261
第三节 煤矿通风、排水及采掘机械安全·····	275
复习思考题·····	283
第七章 煤矿重大灾害的应急救援·····	284
第一节 重大事故应急救援的原则和体系·····	284
第二节 煤矿重大事故的抢险救灾·····	293
第三节 煤矿事故的调查处理及统计分析·····	314
复习思考题·····	323
第八章 自救、互救与现场急救·····	325
第一节 矿工自救与互救·····	325
第二节 现场急救·····	335
复习思考题·····	343
参考文献·····	345

第一章 煤矿安全生产方针及法律法规

第一节 我国煤矿安全生产现状、存在的问题及对策

一、我国煤矿安全生产现状

党和政府高度重视安全生产工作，近几年来相继采取了一系列重大举措。这些重大举措包括加强安全生产法制建设，开展安全生产专项整治；加大执法力度，严肃追究事故责任，等等。统计数据表明，近几年来，全国工业生产事故起数减少，死亡人数增幅下降，煤矿的百万吨死亡率明显下降，全国安全生产状况趋于好转。

但是安全生产形势依然严峻，各类事故死亡人数居高不下。据国家安全生产监督管理局公布：“九五”期间全国各类事故死亡53.2万人，平均每年10.6万人，“十五”前三年死亡40.6万人，平均每年13.5万人；煤矿、道路交通、建筑、危险化学品等领域伤亡事故多发的状况尚未根本扭转，职业病危害相当突出，一些地方和单位重大、特大事故时有发生，给人民群众生命和国家财产造成了严重的损失。

在我国工业生产领域，煤矿事故最为突出，其具体表现主要有下述4个方面。

1. 重大、特大事故频繁发生

瓦斯煤尘事故是对煤矿安全生产威胁最大、最为突出的问题。据1991~2000年全国煤矿事故统计结果，一次死亡3人以上的瓦斯煤尘爆炸事故就发生了2903起，死亡21940人，平均1.3天发生一次。其中，发生一次死亡10人以上特大瓦斯煤尘爆炸事故532起，死亡10192人，相当于7天发生一起；发生一次死亡50人以上特别重大瓦斯煤尘爆炸事故22起，死亡1850人。而2001年一年就发生瓦斯爆炸事故667起，死亡2446人。2003年以来我国煤矿事故死亡人数明显下降，但重特大事故出现反弹，特别是2004年下半年和2005年又发生多起特别重大事故，震惊国内外。

2. 煤矿职业病十分惊人

据1996年年底统计资料，全国省属以上国有煤矿尘肺病患者高达17.5万人，占全国尘肺病总人数的40%以上，已累计死亡53722人，现有患者121278人。根据20世纪90年代对尘肺病死亡人数分析，每年大约有3000人死于尘肺病。可以说，尘肺病已成为严重危及我国煤矿职工生命安全与健康的“瘟神”。

2003年全国报告各类职业病发病数为10467例，其中尘肺病发病数占了80%，急、慢性中毒约占20%。由于目前广矿企业劳动者的体检率低，报告不全，专家估计实际发病要比报告的例数多10倍，尘肺实际发生的病例数不少于100万例。我国职业病问题已经成为一个重大的公共卫生和社会问题。

3. 影响范围广泛

我国煤矿伤亡事故多、职业病危害严重,这一情况已在全国乃至全世界引起强烈反响,影响很大。这与我国的国家制度和国际地位极不相称,尤其是在当代越来越尊重人的生命价值的氛围下更是如此。任何一起伤亡事故都会给职工家属带来极大痛苦,对于矿工家庭除了可能造成家破人亡之外,还会使他们的经济更为窘迫。在社会层面上,伤亡事故特别是重特大事故还有恶劣的社会影响,引发冲突事件并败坏政府形象。

4. 与先进国家相比存在巨大差距

我国煤炭产量占全世界的31%,但事故死亡人数占全世界的79%。

我国煤矿事故的死亡人数和死亡率都高于世界各主要产煤国家。以1998年为例,波兰产煤2亿t,死亡45人,百万吨死亡率0.225;印度产煤2.9亿t,死亡137人,百万吨死亡率0.472;俄罗斯产煤2.6亿t,死亡172人,百万吨死亡率0.662;南非产煤2.1亿t,死亡48人,百万吨死亡率0.229;美国产煤10.19亿t,仅死亡29人,百万吨死亡率为0.03。而我国1998年产煤12.32亿t,死亡人数达7508人,百万吨死亡率为5.02。2003年以来我国煤矿事故起数和死亡人数开始下降,百万吨死亡率2004年下降为3.1,应该说有明显进步,但即使如此,仍与先进国家差距极大。

二、存在的主要问题及原因分析

2005年2月25日国务院曾向十届全国人大常委会第十四次会议报告了近一个时期以来我国煤矿事故多发频发的主要原因:一是煤炭供不应求,煤矿超能力生产;二是安全投入严重不足,安全基础薄弱;三是我国煤炭赋存和开采条件差,易发生灾害事故;四是职工队伍素质低下,不适应安全生产要求。从工作上检查,主要是安全管理不到位,安全投入不到位,技术攻关不到位,队伍培训不到位。下面我们结合与煤矿安全生产先进国家的差距,阐述其具体原因:

(1) 地下开采比例大,地质条件复杂。我国煤矿多属地下开采,且地质条件复杂。1998年矿井产量占总产量的96.7%,全国仅有70座露天煤矿,产量只占原煤总产量的3.3%,比大多数国家所占比例都小得多。井下作业,工作场所潮湿、阴暗而且狭窄,开采技术复杂,生产环节较多,受水、火、瓦斯、煤尘、顶板等多种自然灾害的威胁,不安全因素多。

我国的煤层赋存条件差,瓦斯灾害严重。目前,全国有高瓦斯矿井、煤与瓦斯突出矿井9000多处,占矿井总数的30%左右。国有重点煤矿具有煤尘爆炸危险的矿井占89.5%,高瓦斯和煤与瓦斯突出矿井占49.2%,瓦斯事故多发,已成为制约我国煤矿安全状况根本好转的主要原因。另外,自然发火危险矿井占57.5%,具有水害危险的矿井占43%,某些矿井还有冲击地压、岩爆、矿震和高温危害。

(2) 小煤矿过多,违法开矿问题严重。绝大多数小煤矿基础装备简陋,生产系统不完善,管理落后,采用原始落后的采煤方法,不具备安全生产的基本条件,相当一部分为违法违规开采,乱采滥挖问题严重。2000年,乡镇煤矿百万吨死亡率高达17.06,是国有重点煤矿的9倍,国有地方煤矿的4倍,比国外先进国家则高数百倍,十分令人震惊。在全年发生的442起重特大事故中,乡镇煤矿发生329起,占74.4%。过多、过乱的乡镇煤矿特别是非公有制企业给我国煤矿安全管理带来重大困难,是安全生产工作的难点和重点。

(3) 整体装备水平低，安全投入不足，抗灾防灾能力差。我国国有重点煤矿机械化程度虽已达到72%，但国有地方煤矿和乡镇煤矿机械化程度很低，造成我国煤矿整体装备水平与国外煤矿的差距很大。煤矿防灾系统的性能、状况也远不能满足安全生产的需要。据不完全统计，1999年国有重点煤矿通风能力不足的有52处，占总数的8.74%；约30%的突出矿井和40%的高瓦斯矿井没有装备安全监测系统；15万t以上国有地方煤矿中尚有132处高瓦斯和突出矿井没有装备安全监测系统；国有煤矿安全仪器仪表老化、设备陈旧现象极为普遍。即使已经投入使用的仪器仪表也存在失效不能及时更新的问题，而大多数乡镇煤矿几乎找不出一台像样的安全仪表。更令人不安的是，在存在巨额安全欠账的情况下安全投入仍呈递减趋势。这些都构成安全生产的重大威胁，使煤矿安全生产形势更加严峻。直到目前，安全欠账普遍较多，截至2003年底，原国有重点煤矿安全欠账高达164亿元，至2005年初，整个国有煤矿安全欠账则达500多亿元。

(4) 重生产、轻安全问题突出。上述客观因素并不能完全解释我国煤矿安全与国外差距如此巨大的原因，而相当数量的煤矿存在重生产、轻安全问题是更为深层的原因。

目前重生产轻安全问题最为突出的表现是煤炭企业超设计能力生产，这已成为影响煤矿安全生产的“祸首”。超设计能力生产不仅造成大量资源浪费和加速资源枯竭，更是特重大事故频发的主要原因，据调查表明，2003年原煤产量17.28亿t中，具备生产安全保障能力者为11亿t，也就是说，有6.28亿t是超过安全生产能力的。煤矿生产系统是一个协调统一的整体，提升、运输、通风、采掘、供电、排水等几个主要生产环节必须有序协调安排，超能力生产必然导致矿井整个生产系统紊乱，发生事故甚至重大特大事故是必然结果，进而形成超产—事故—停产—进一步超产的恶性循环。

(5) 社会文化心理因素。在我国，发生煤矿事故的鲜明特点之一就是一些煤矿矿主受社会上一些不良思想文化的影响，经济利益作为主要行为驱动力已深入很多人的意识之中，丑恶、腐朽的价值观占领了一些人的灵魂，使失范的利益追逐丧失了道德上的风险，致使他们在心理层面上不必作严重的价值冲突就能作出行为决断。

(6) 存在一些制度有待完善的问题。完善劳动保障法律制度，保障劳动者的民主权利，对促进安全生产极为重要。虽然我国目前职工养老、失业、医疗和工伤保险法律制度正逐步健全，但在很多企业并未执行或落实，这迫使矿工为了生计或不至失业而冒险作业；超强度、长时间的连续劳动，使矿工们常在过度疲劳的状态下作业，带着精神压力和低落情绪上岗，身心状况很差，这样就会大大降低作业的可靠性，增加意外差错和事故发生的可能性。

另外，还存在一些煤矿企业管理人员人文素质和安全技术知识较低的问题，而一般矿工的文化程度、安全教育和培训程度则普遍较差。

三、主要对策

1. 坚决消除重生产轻安全的思想和行为

如前所述，超能力生产是近年来煤矿事故多发的主要“祸首”，其根本原因是重生产轻安全，以物为本，金钱至上，不惜以广大矿工的生命为代价换取经济利益，这既违背了人类生产的目的，也违背了人类的基本道德规范，更与社会主义制度背道而驰。为此，我们必须首先清除重生产轻安全的错误思想，坚决贯彻以人为本的科学发展观，禁止超

能力生产和在不具备安全生产条件下的生产行为，从根本上消除导致煤矿事故的“祸首”。

近年来，事故问题愈演愈烈，重大特大恶性事故时有发生，一些人抛出“事故难免论”，还有什么“经济发展代价论”。持这种观点的人认为，企业增多了，生产发展了，事故必然增多。但对我国煤矿事故原因的分析表明，基本上都是责任事故，是人为造成的，是管理不善酿成的后果，真正不可预防的事故（自然事故）极少。所以，纠正混乱思想，严禁重生产轻安全行为应是改善我国煤矿安全生产严峻局面的首要任务。

2. 减少小煤矿数量，坚决关闭不具备安全生产条件的非法小煤矿

我国乡镇以下煤矿事故死亡人数约占全国煤矿事故死亡总人数的70%，是煤矿事故的重灾区。不具备安全生产条件的小煤矿不仅保障不了矿工的人身安全，事故频发，而且严重浪费资源，污染和破坏环境。因此，一定要坚决关掉所有非法开采和不具备安全生产条件的各类小煤矿。同时对中大型煤矿抓紧安全整治，实现煤矿安全生产状况的根本好转。

3. 运用安全系统工程学原理实行科学管理

在安全管理中引入安全系统工程学原理，综合人、机、环境等各方面的因素，使人、机、环境协调配合，共同保证生产的安全运行。通过技术设施、设备的投入和建设，建立可靠的安全技术保障体系；通过加强人才培养、职业教育特别是安全培训，提高人的业务素质和安全素质；通过科学的人员安全心理管理提高人的作业可靠性。加强基础理论研究、科技攻关及其实际应用，使煤矿安全管理切实纳入科学管理的轨道。

鉴于目前我国煤矿事故以人为责任事故为主要类型，应以事故的人因控制为核心，特别要深入研究导致人的不安全行为（如违章作业、违章指挥等）背后的心理因素及其产生原因（包括社会环境、作业环境、组织管理行为和职工个人及家庭等各方面的原因），以安全心理管理为手段，从根本上消除不安全行为的心理基础。

4. 搞好安全监察，确保法律法规的有效贯彻和政令畅通

要加强煤矿安全监察队伍的建设，建立一支“思想过硬、作风优良、业务精湛、训练有素、执法严明”的煤矿安全监察队伍，严格依法约束和规范政府机关特别是地方政府和煤矿企业的行为，对违法行为及时给予强有力的矫正和惩处。

5. 建立健全社会保障制度，加强工会工作

健全的社会保障制度是预防煤矿事故的根本措施之一。建立企业安全费用提取制度，并且其费率与安全状况挂钩，提高煤矿侵害矿工安全权益的成本，约束矿主不顾一切地侵害矿工安全权益的行为。其中失业保险、养老保险和工伤保险最为重要，特别是完善的失业保险及最低生活保障制度可使矿工不再惧怕矿主的解雇威胁，强化工伤保险及其赔偿制度除了可使矿工在受到职业伤害后能维持其家庭和个人生存生活的基本条件外，也使矿主从他的经济利益角度更加重视安全。

工会在促进安全生产方面亦具有重要作用，要充分发挥我国的社会主义政治优势，完善有关法律和制度建设，使工会在维护工人的合法权益方面发挥更大的作用。

6. 加强和规范安全生产培训

为保障煤矿安全生产、除要加强安全管理、提高装备水平和严格安全监察外，还必须强化对煤矿企业主要负责人、安全管理人员和特种作业人员及所有从业工人的安全意识、法制观念和安全技术素质的教育和培训，做到从源头上抓好事故的预防。

第二节 煤矿安全生产方针

一、煤矿安全生产方针的内容和提出过程

方针是国家或政党在一定历史时期内,为达到一定目标而确定的指导思想和遵循原则。安全生产是指保障劳动者在生产过程中的生命安全和身体健康,最大限度地减少劳动者的工伤和职业病。煤矿安全生产方针是我们党和国家为确保煤矿安全生产,保障煤矿职工在生产过程中的生命安全和身体健康而确定的指导思想和行动准则,即“安全第一、预防为主”。

我国实行的“安全第一、预防为主”的八字安全生产方针的提出和形成大致经历了以下过程:

(1) 建国前夕,作为临时宪法的《共同纲领》中就强调保护劳动者身体健康和安全生产。

(2) 1949年11月,第一次全国煤矿工作会议提出“煤矿生产,安全第一”方针。

(3) 1951年4月,燃料工业部召开第二次全国煤矿会议,提出煤矿贯彻执行安全第一方针。

(4) 1983年5月《国务院批转劳动人事部、国家经委、全国总工会关于加强安全生产和劳动安全监察工作的报告的通知》(国发[1983]85号)中要求“在安全第一、预防为主的思想指导下搞好安全生产”。

(5) 1996年8月颁布的《煤炭法》第七条确立“煤炭企业必须坚持‘安全第一、预防为主’的安全生产方针”。

(6) 2002年6月颁布的《安全生产法》第三条“安全生产管理,坚持安全第一、预防为主”的方针”。

安全第一方针的提出极大地促进了煤矿的安全生产。比如,1949年我国煤矿的百万吨死亡率为22.54,而1950年就迅速降到了10.77,到1951年更降到了4.56。而且这一成绩是在产量大幅增加的基础上取得的,这显示了安全第一方针的伟大作用,也为新中国煤矿安全生产指出了鲜明的前进方向。

二、煤矿安全生产方针的含义

安全第一方针的提出具有极为重要的历史意义和不同寻常的思想内涵。安全第一,即确定安全具有最高价值,处于最为优先的地位(即安全优先原则),其他价值则处于从属地位。也就是说,在生产活动中,首先要树立人是最宝贵的思想,要优先考虑人的生命和健康免受危害和威胁。安全第一方针的精髓在于重视人的生命价值,并把它置于最高地位。不管伤亡人数是多还是少,每起伤亡事故都是悲剧,都是应该努力加以避免的。因为人的生命损失是不能靠生产创造的财富挽回的,而财富则可以再创造。

从安全生产的具体实践来说,安全第一就是要求各级政府、煤矿管理人员及职工把安全生产当作头等大事,把安全放在一切工作的首位,切实处理好安全与效益、安全与生产的关系。当生产建设等与安全发生矛盾时,安全是第一位的,要努力做到不安全不生产、隐

患不处理不生产、措施不落实不生产。

预防为主，就是把安全工作的重点放在预防方面，通过大量的预防工作确保安全生产。要根据煤矿事故发生的规律，采取有效的事前控制措施，坚决彻底地排除各种隐患，防微杜渐、防患于未然，把事故、隐患消灭在萌芽之中。

落实预防为主的方针，必须首先坚持“事故可预防”的正确观点，建立“即使一起事故也嫌太多”的安全文化观念，坚决消除事故不可避免的思想，从根本上排除影响事故预防工作的思想障碍。事实上，我们看到，在客观条件类似的不同煤矿，事故发生率相差很大，国内有的煤矿创造了生产数千万吨煤炭无死亡的先进水平，有的煤矿则事故接连不断。而国外有的先进国家煤矿职工事故伤亡率更已低于建筑、林业和农业，甚至达到低于制造业等行业的水平。

实际上，人类现在已经掌握的安全管理、安全技术和安全培训等预防事故的知识和技术如果能很好地运用，绝大多数事故是能有效地避免的，或者即使有极少数事故不可避免地发生了，也能够减少对人的伤害。

就我国目前煤矿事故的发生原因而言，绝大多数事故是人为原因造成的。各种行之有效的管理措施和技术预防措施之所以不能落实或不能发生应有作用，其根本原因在于人的因素，或者说，存在于人的心理和行为中的安全隐患居各种隐患之首，人为因素是主要隐患。所以要搞好煤矿事故预防工作，在切实做好技术预防、消除物质隐患的同时，还要深入研究人为因素在煤矿安全生产中的作用规律，坚决消除导致事故发生的各种人为因素。

要实现安全第一，必须以预防为主。安全第一、预防为主，二者是目标原则和手段措施的关系。安全第一是核心，是根本，不坚持安全第一，预防为主很难落到实处，甚至会成为一句空话；反之，只有坚持预防为主，才能主动、自觉、科学地预防，才能消灭隐患，减少事故，才能实现安全第一的目标要求。

三、煤矿安全生产方针的贯彻落实

落实煤矿安全生产方针的关键是坚持党中央提出的以人为本的科学发展观。经济发展的根本目的是增进人民群众的幸福安康，这也是安全第一方针的本质意义所在。从实践中看，贯彻落实煤矿安全生产方针应当做到以下3点：

1. 坚持安全生产五要素到位和“管理、装备、培训”三并重的原则

国家安全生产监督管理局提出的安全生产五要素，即安全文化、安全法制、安全责任、安全科技、安全投入。这五要素涵盖了保障安全生产的各个方面，全面而科学，只要在这五要素上落实到位，事故就会得到有效遏制，安全状况就会好转。

“管理、装备、培训”三并重的原则是我国煤矿安全生产实践经验的总结。安全管理、安全装备和安全培训是企业安全生产的三个基本保证，缺一不可。安全管理是煤矿安全生产的重要保证，严格和科学的安全管理，可弥补装备上的不足，能减少事故，保障安全生产；安全装备是实施安全作业、创造安全环境的工具，先进的技术装备可以提高工作效率，也可以创造良好的安全作业环境，避免事故的发生或减少事故损失；安全培训是提高职工安全素质的主要手段，许多事故的发生主要是法制观念和安全意识淡薄或缺乏专业技术知识造成的。对全体煤矿职工特别是管理人员的安全培训是消除人为安全隐患的根本途径之一，只有强化安全培训，才能真正落实好煤矿安全生产方针。

2. 坚持煤矿安全生产方针标准

1985年,全国煤矿安全工作会议提出了全面落实安全生产方针的10条标准,其中多条至今仍有重要的指导作用。如: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;把坚持“安全第一”方针作为选拔、任用、考核干部的重要内容;把安全工作纳入党政工作的重要议事日程和承包内容;把安全技术措施工程、安全培训列入年度和月份生产和工作计划;建立健全安全生产责任制,层层落实;人、财、物优先保证安全生产需要;严肃认真、一丝不苟地执行《煤矿安全规程》、安全指令和文件;思想政治工作要贯穿到安全生产全过程;业务保安搞得好,安全教育广泛深入等。在当今安全生产等各项法规逐渐完善、生产技术进一步发展的形势下,这些标准还应不断完善。

3. 坚持各项行之有效的措施

为了深入贯彻安全生产方针,必须坚持以下各项措施:

(1) 强化安全法制观念。必须树立依法行事、依法治理安全的观念。出了事故,不仅要追究有关责任人的行政、党纪责任,而且要依法追究有关人员的法律责任。

(2) 建立健全安全生产责任制。落实煤矿主要负责人作为安全第一责任者的责任,严格执行矿长跟班下井制度。建立健全一套完善的安全生产责任制,将安全生产责任细化到每一个岗位、分解到每一个人。

(3) 建立安全生产管理机构或配备专职安全生产管理人员。

(4) 认真组织安全生产检查。

(5) 加大煤矿安全监察力度,做到从严执法,公正执法。

(6) 加强安全技术教育培训工作。抓好上岗资格培训和在岗复训工作,使全体职工学好安全生产方针、安全法律法规,了解本矿安全现状、本矿安全措施,熟知安全技术知识、掌握安全操作技能、自觉遵守法律规章,以减少和杜绝事故发生,确保安全生产。要使职工清楚了解他们的工作现场和工作岗位所存在的各种危险和危害因素及防范和应急措施,使他们能有效做好自主保安和相互保安。

(7) 关口前移,做好事故预防工作。把预防放在主要位置,预防在先,处处谨慎,坚决消除各种安全隐患,以达到防止灾变、控制事故发生之目的。

(8) 做好事故调查和处理工作。发生事故后,要按规定向上级报告,要坚持四不放过原则,即事故原因没有查清不放过;事故责任者没有严肃处理不放过;广大职工没有受到教育不放过;防范措施没有落实不放过。

(9) 加大对事故责任人的处罚力度。依法落实对事故责任人的处罚,以起到惩罚本人、警示他人的作用。

(10) 要切实保障矿工的安全生产权利。要切实落实法律赋予矿工的安全生产权利,严格执行国家安全生产监督管理总局关于让一线职工参与安全监察的政策,使他们敢于维护自己的安全,拒绝在危险状态下生产作业,从而使安全生产获得最强有力的保证。还要通过强有力的劳动监察和工会工作,确保工人的政治、经济和劳动保障权利,使他们免受一些不法矿主的精神威胁和经济压榨,并创造条件减轻劳动强度,坚决避免延长劳动时间,不使他们在心理压抑和过度疲劳的状态下工作,这样才能从根本上确保工人安全作业的基本生理和心理条件,减少以至消除人因操作差错,防止事故发生。

第三节 煤矿安全生产法律法规体系

一、法律基础知识

1. 法律的本质

法律有广义、狭义两种含义。狭义的法律是专指我国人大及其常委会制定的规范性文件。广义的法律也就是法，是由国家制定或认可，反映统治阶级意志，并由国家强制力保证实施的行为规范总和，也就是规范人们言行的准则。

法律的本质，是指阶级意志性和物质制约性。阶级意志性是指经过国家制定或认可，形成人人必须遵守、有国家机器强制力保障实施的行为规范；物质制约性是指统治阶级的意志的内容受到客观存在的物质条件所制约。经济基础变化决定着法律的变化。

2. 法律责任和法律制裁

法律责任是指违法者对其违法所造成的对社会和受害者的危害应承担的法律后果。这种法律责任不同于其他社会责任，如政治责任、道义责任。它是由法律明文规定的，并且是由国家强制力保证执行的。追究法律责任是国家专门机关的职权，任何个人、社会团体都无权行使此项权力。

在法律实践中，把法律责任分为民事责任、行政责任、刑事责任和违宪责任4种。

法律制裁是指由特定的国家机关对违法者依其所应负的法律后果而采取的强制性惩罚措施。法律制裁和法律责任都是基于违法行为而产生的，没有违法行为，不能追究法律责任，当然谈不上法律制裁。因此，法律制裁以违法行为的存在为前提，又是追究法律责任的直接后果。

法律制裁可分为以下几类：

(1) 刑事制裁，是指触犯了刑事法律，由国家刑事违法者给予刑事制裁。这是法律制裁中最为严厉的一种，包括主刑和附加刑。

主刑分为管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑、死刑；附加刑有罚金、剥夺政治权利、没收财产等。主刑、附加刑可单独使用，也可一并使用。

(2) 民事制裁，是指民事法律关系的主体没有按照法律规定或者合同约定履行自己的义务，或者侵害他人合法权益而受到的法律制裁。民事制裁主要有：停止侵害、排除妨碍、返还财产、消除危险、赔偿损失、支付违约金、消除影响和恢复名誉、赔礼道歉等。此外，人民法院在审理民事案件过程中，还可以予以训诫、责令具结悔过、收缴进行非法活动的财物和非法所得，并可依法处以罚款、拘留。

(3) 行政制裁，是指国家机关或企事业单位对违反法律、法规应追究其行政责任的违法者给予的制裁。行政制裁有：①行政处罚，是由国家特定的行政机关对行政违法但又构不成犯罪的单位和个人给予的一种制裁；②行政处分，是指国家机关和企事业单位对其工作人员和职工的违法、违纪和违章所进行的处分。

(4) 违宪制裁，是指依据宪法的特殊规定对违宪行为实施的强制措施。行使违宪制裁的是监督宪法实施的国家机关，如全国人大常委会会有权撤销同宪法相抵触的行政法规、地方性法规。