

牢固树立安全发展理念 开创煤矿安全生产新局面

——煤矿安全国家监察体制创建10周年回顾与展望

国家安全生产监管总局副局长、国家煤矿安全监察局局长 赵铁锤

煤炭在国民经济中具有重要的战略地位，煤矿安全是整个安全生产工作的重中之重。党中央、国务院历来高度重视煤矿安全生产和煤炭工业健康发展。胡锦涛总书记在中央政治局第30次集体学习会上强调指出，煤矿安全是全国安全生产的重点，要继续打好治理瓦斯事故多发和整顿关闭非法违法、不具备安全生产条件的小煤矿两个攻坚战。温家宝总理在每年的政府工作报告中，都对加强煤矿安全生产工作提出明确要求。张德江副总理多次强调要依靠法制、完善政策、强化管理、落实责任，大幅度降低煤矿安全事故和死亡人数，实现煤矿安全生产形势稳定好转。国务院多次研究部署煤矿安全工作，采取了一系列重大政策措施，有力推动了煤矿安全生产状况呈现总体稳定、趋向好转的发展态势。

煤矿安全生产工作实现了新的发展

特别是为适应建立社会主义市场经济体制和煤炭工业管理体制改革的需要，1999年12月，国务院决定组建全国统一垂直管理的煤矿安全国家监察管理体制，国家煤矿安全监察局于2000年1月10日正式挂牌运转。10年来，在党中央、国务院的正确领导下，按照国家安全生产监督管理总局的统一部署，依靠地方党委、政府和各有关部门的大力支持，全国煤矿安全监察系统的广大干部职工，履职尽责、奋力开拓、攻坚克难、顽强拼搏，取得了明显成效。10年间，全国煤炭年产量由10亿多吨增长到

近30亿吨、增长近2倍；煤矿事故死亡总人数由每年近7000人减少到2600人左右、约下降63%；重大以上事故起数由每年70余起减少到20余起、约下降71%；煤炭生产百万吨死亡率由5.4降到1以下、约下降82%。10年来，煤矿安全生产工作实现了新的发展：

煤矿安全监管监察体制机制不断完善。10年来逐步形成了“国家监察、地方监管、企业负责”的煤矿安全监管监察工作格局。目前在全国共设立27个省级煤矿安全监察机构和76个区域监察分局，作为履行“国家监察”职能的部门，自上而下建立了严密高效的工作机制，确立了煤矿安全监察执法的主体地位。各级地方政府和相关部门履行煤矿安全监管职责，通过行政、法律和经济手段督促企业落实安全生产主体责任。煤矿安全监管监察体制机制的不断完善，极大促进了煤矿安全生产形势的持续稳定好转。

煤矿安全生产政策法规体系初步建立。10年来积极推动煤矿安全生产法律法规的健全完善。国家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。目前，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基本形成。同时，不断探索完善煤矿安全生产相关政策，建立完善煤矿安全生产控制考核指标体系，不断健全完善企业安全生产费用提取使用、安全专用设备企业所得税优惠、瓦斯治理和整顿关闭及隐患治理等经济政策。

煤矿整顿关闭持续深入开展。近年来国家先后实施了关井压产战略、组织开展煤矿安全专项整治等工作。2005年以来，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，又集中开展了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，坚决依法关闭非法和不具备安全生产条件的小煤矿，开展煤炭资源整合和技术改造。仅2005—2009年就累计关闭1.3万余处小煤矿、淘汰落后生产能力3.5亿吨以上，小煤矿事故死亡人数下降了60%，百万吨死亡率由5.53下降到1.7左右、约下降70%。同时，国家规划建设13个大型煤炭基地，提高煤炭产业集中度。截至2009年底，全国年产量超过1000万吨的大型煤矿企业达到了43家，煤炭产量占全国的比重达到45%以上；13个大型煤炭基地实现煤炭产量24.5亿吨，约占全国煤炭总产量的80%。

煤矿瓦斯治理攻坚战扎实推进。我们在总结各地煤矿瓦斯治理经验的基础上，提出了“先抽后采、监测监控、以风定产”的瓦斯治理十二字方针。按照2005年8月全国人大常委会提出、国务院确定的“力争用两年左右的时间，使煤矿重特大瓦斯爆炸事故有较大幅度下降”的目标要求，集中精力深入开展瓦斯治理攻坚战。组织专家组对重点煤矿企业和瓦斯灾害严重煤矿进行技术“会诊”；会同国家发展改革委、科技部等多次召开煤矿瓦斯防治现场会和经验交流会，提出了瓦斯“先抽后采、多措并举、

应抽尽抽、抽采平衡”基本准则和构建“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要求；大力推进煤矿瓦斯治理示范矿井、示范县（市）“双百工程”建设。2009年全国煤矿瓦斯抽采量突破60亿立方米，瓦斯事故死亡人数比2005年下降65%，瓦斯事故占煤矿事故的比重由2000年的54%下降为2009年的28%。

煤矿安全基础管理全面加强。在总结煤炭行业“质量标准化、安全创水平”工作经验的基础上，自2003年起部署全国煤矿深入开展安全质量标准化活动。先后与国家相关部门联合印发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，与全国总工会联合下发加强煤矿班组安全生产建设的指导意见、启动“万名班组长安全培训工程”；组织召开国有重点煤矿和小煤矿安全基础管理工作座谈会，提出建设安全高效型矿井的目标任务，并着力推动小煤矿强化管理、提升安全生产整体水平；学习推广河南中平能化集团“白国周班组管理法”，强化煤矿安全基础管理；开展安全科技进矿区、进区队和特聘煤矿安全群监员等活动。同时开展形式多样的安全隐患治理专项行动。2009年全国达到安全质量标准化标准的煤矿已有4600多处、实现安全生产1000天以上矿井近900处，当年培训煤矿“三项岗位”人员78万人次、班组长14万人次。

煤矿安全监察执法效能明显提高。各级煤矿安全监察机构立足煤矿安全国家监察的定位，组织开展“重点监察、专项监察、定期监察”，推进煤矿安全监察执法规范化、程序化、标准化。据不完全统计，10年来驻各地煤矿安全监察机构共查处事故隐患240万余条，隐患整改率逐年提高、平均达到95%；实施行政处罚6万多次；共调查处理各类事故2万多起、按期结案率达到96%。同时，各级煤矿安全监察机构按照“依法依规、实事求是、注重实效”三项基本要求和“四不放过”原则，严厉查处事故、并注重用事故教训推动工作，通过分析事故特点找出规律、并及时完善相关规

程和标准，从制度上规范煤矿企业安全生产行为。

回顾10年来的煤矿安全监察工作，我们深深体会到，做好煤矿安全监察工作，必须坚持以科学发展观为统领，把握正确的工作方向，大力践行安全发展科学理念，强化煤矿安全行政执法，推动煤矿安全发展；必须把煤矿安全工作置于我国经济社会发展大局，抓住煤矿安全工作的核心和关键，促进煤矿安全生产形势持续稳定好转，为促进经济社会又好又快发展提供安全保障；必须紧紧依靠各级党委和政府，加强与有关部门的密切配合，广泛动员社会各方面共同参与煤矿安全工作；必须不断解放思想、与时俱进，用创新发展的思路分析煤矿安全工作新情况、研究解决煤矿安全新问题；必须坚持不懈抓好队伍建设，努力打造一支政治可靠、业务过硬、作风优良、清正廉洁的监管监察工作队伍，以更好履行职责、承担使命。

促进煤矿安全生产状况的持续稳定好转

我国是世界上最大的产煤国，煤炭产量约占全世界总产量的40%，而我国又是世界上煤矿自然灾害最严重的国家。我国以煤为主的能源结构在未来几十年里将不会改变。当前的煤矿安全生产工作与党中央、国务院的要求和人民群众的期盼还存在较大差距，影响煤矿安全的一些深层次矛盾和突出问题尚未得到根本解决，经济社会全面发展和推动经济发展方式转变、经济结构调整的目标任务对煤矿安全工作也提出了更高的要求。面对新形势、新任务，我们要振奋精神、坚定信心，开创煤矿安全生产工作新局面，促进煤矿安全生产状况的持续稳定好转。

要牢固树立安全发展理念，增强做好煤矿安全生产工作的责任感和使命感。我们要充分认识做好煤矿安全工作的极端重要性，切实把安全发展作为检验煤矿安全工作的出发点和落脚点，紧紧围绕国家安全监管总局党组的安排部署，在煤矿安全领域深入开展安全生产

执法、治理和宣传教育“三项行动”，全面加强安全生产法制体制机制、保障能力和监管监察队伍“三项建设”，大力推进煤矿安全生产形势明显好转乃至根本好转。

要着力推动煤矿安全重点工作深入发展，促进全面提升煤矿安全保障能力。我们要坚持把煤矿瓦斯治理作为煤矿安全治本之策，以防范煤与瓦斯突出为重点督促高瓦斯、煤与瓦斯突出矿井严格执行先抽后采，加大煤矿瓦斯专项整治力度。要深化整顿关闭，继续坚决依法关闭违法违规小煤矿，加快推进资源整合进度，制定完善关闭小煤矿有关政策和配套措施，积极推动煤炭产业结构调整升级。要强化安全基础管理，深入开展隐患排查治理活动，扎实开展煤矿安全质量标准化，全面推广“白国周班组管理法”，切实加强煤矿班组建设，督促做好煤矿安全培训和职业安全健康，推进煤矿企业安全生产诚信建设。

要着力推进监管监察方式创新，进一步提高煤矿安全执法水平。我们要在总结煤矿安全生产“十一五”规划执行情况的基础上，研究提出煤矿安全生产“十二五”规划的目标任务和政策措施。健全完善相关法规和制度，并加强监察监管，推动煤矿企业安全生产主体责任和地方煤矿安全监管责任的落实。加快煤矿安全技术标准的修订完善，严格煤矿安全行政许可。督促煤矿推广应用安全新技术、新设备、新材料，继续用好安全技术改造国债补助资金，加大安全技术改造力度，提高煤矿安全管理水平。

要着力加强监管监察队伍建设，积极营造良好的监管监察执法环境。我们要通过加强思想政治建设、工作作风建设、业务能力和反腐倡廉建设，不断增强监管监察队伍的凝聚力和战斗力。要加大煤矿安全宣传工作力度，大力营造煤矿安全工作的舆论环境。要加强舆论引导和社会监督，努力营造有利于加强煤矿安全生产、促进煤矿安全发展的社会氛围，为实现全国安全生产状况明显好转乃至根本好转作出更大贡献。