

内蒙古阿拉善新井煤业有限公司露天煤矿 “2·22”特别重大坍塌事故整改和防范 措施落实情况评估报告

根据安全生产法关于“负责事故调查处理的国务院有关部门和地方人民政府应当在批复事故调查报告后一年内，组织有关部门对事故整改和防范措施落实情况进行评估”的有关规定，国务院安委会办公室成立由应急管理部牵头，公安部、国家矿山安监局和全国总工会有关人员及专家组成的评估组，对内蒙古阿拉善新井煤业有限公司露天煤矿“2·22”特别重大坍塌事故（以下简称“2·22”事故）的整改和防范措施落实情况进行评估。中央纪委国家监委同步组织开展对公职人员处理意见执行情况监督检查工作。评估组派员赴鄂尔多斯市对有关露天煤矿和相关监管部门举一反三汲取事故教训、落实整改和防范措施情况，以及2023年鄂尔多斯杭锦旗亿鼎生态农业开发有限公司“9·7”重大高压气体泄漏事故（以下简称“9·7”事故）调查进展情况进行现场核查。有关情况如下：

总体看，“2·22”事故发生以来，内蒙古自治区认真学

习习近平总书记关于安全生产的重要指示精神，进一步树牢安全发展理念，深入开展矿山重大事故隐患专项排查整治，不断提高矿山安全治理水平，健全完善安全生产体制机制，切实提升监管执法能力，安全生产相关工作稳步推进。公安部、自然资源部、国家能源局和国家矿山安监局深刻汲取事故教训，认真落实党中央、国务院决策部署，对照事故调查报告指出的本系统的有关问题教训和整改措施，加强顶层制度建设，组织实施专项整治，加强检查督导，取得积极成效。涉事相关企业人员、公职人员的处理决定均已落实到位。同时，也有一些难点问题需加快推动解决。

一、主要整改措施和成效

（一）进一步树牢安全发展理念。“2·22”事故发生以来，内蒙古自治区痛定思痛、深刻反思，牢记“学费不能白交”，直面问题、严抓严管，以钉钉子精神抓好问题整改落实，以“归零”心态全力以赴扭转安全生产被动局面。**强化学习反思。**自治区党委和政府主要负责同志带头领学，组织专题学习15次，召开自治区党委常委会会议、自治区政府常务会议等40余次，学习传达总书记关于安全生产的重要指示精神，研究部署安全生产工作。结合主题教育，自治区党委和政府领导班子召开专题民主生活会深刻剖析反思，组织全区各级领导干部深入开展“反思事故教训，推动安全发展”专题研讨，从政治、责任、能力、机制等方面查找安全生产工作的差距和不足，着力纠治统筹发展和安全存在的思

想偏差。**强化警示督导。**自治区在事故现场建立安全生产警示教育基地，树立警示碑。自治区主席组织全区各盟市政府和有关部门主要负责同志参加警示教育现场会，警示全区领导干部牢记血的教训，时刻绷紧安全生产这根弦，决不能让悲剧重演。进一步完善自治区领导干部督导检查包保地区安全生产工作制度。自治区常务副主席每月组织召开安全生产重点工作例会，调度工作推进情况，及时协调解决安全生产重点难点问题。阿拉善盟组织全盟科级以上干部、企业负责人分批次到事故现场接受警示教育，切实树牢“安全生产一失万无”的底线思维。

（二）深入开展矿山重大事故隐患专项排查整治。压紧压实矿山监管责任。自治区印发领导干部包保（包联）煤矿安全生产工作及驻矿安监员（安全信息员）重点检查内容的规定，防止包保（包联）工作走形式、走过场。制定关于进一步加强全区露天（井工）煤矿安全管理的若干措施，不断强化安全生产责任落实。自治区矿山安全监管局与国家矿山安监局内蒙古局联合印发《对地方政府矿山安全监管工作监督检查办法》，坚持查企督政并重，压紧压实企业和属地安全生产责任。**坚持矿山专项整治与能力提升并重。**自治区制定露天煤矿和非煤露天矿山安全生产专项整治工作方案，从安全管理、技术管理、边坡管理、钻爆管理、运输管理、安全监管等6个方面开展专项整治，各级矿山安全监管部门查处问题隐患11935项，对55处边坡角超设计煤矿进行停产

整顿，全区所有正常生产、建设煤矿已全部安装边坡监测雷达，由事故前的 36 台增加到目前的 252 台；举一反三，在全区开展矿山领域安全生产综合整治，各级矿山安全监管监察部门查处问题隐患 23884 项，行政处罚 6610 万元，责令停产整顿 81 矿次（其中关闭退出 1 处、关闭待整合 20 处）。自治区能源局组织盟市间煤矿安全交叉互检，对 62 处煤矿进行了“回头看”检查，对整改把关不严的盟市进行通报，确保煤矿问题隐患真整改、改彻底，严防“纸面整改”。阿拉善盟公安局先行探索爆破作业单位风险评估和分级管理工作，明确评估内容、标准和方式，根据评估得分进行分级预警管理。

（三）不断提高矿山安全治理水平。强化矿山源头管控。自治区印发《关于进一步加强矿山安全生产工作的实施意见》，力求从源头上避免规划、设计、建设等方面先天缺陷，提出分类处置矿山安全隐患、尾矿库闭库销号、非煤矿山整合重组等措施要求。非煤地下矿山、边坡高度超过 200 米的非煤露天矿山和尾矿库安全生产许可由盟市收回到自治区办理。自治区制定煤矿“五职矿长”管理办法，严查安全责任、安全管理、安全投入、安全培训和应急救援等不落实问题。加强矿山规划管理。自治区陆续启动 43 处煤炭矿区总体规划编制工作，进一步优化煤炭资源开发布局；制定煤矿落实“四个一批”分类处置措施实施方案，积极推进乌海及周边地区小煤矿整合重组，2023 年关闭退出煤矿 6 处、2024

年计划关闭退出 3 处,2023 年以来关闭退出非煤矿山 120 处、整合重组 48 处、提升改造 58 处;优化矿权审批流程,进一步规范矿产资源开发利用方案审查工作,采矿权人发现开发利用方案不合理的,可以向发证部门进行报审变更和调整优化。全区智能化煤矿较“2·22”事故前新增 35 处、达 161 处,智能化采掘工作面新增 68 个、达 224 个。**严把复工验收安全关。**严格复工复产程序、标准,自治区能源局对全区所有停产、技改、检修矿山进行摸排,建立停产停建矿山清单,全面掌握企业复工复产计划。2023 年以来,全区复工复产煤矿 313 处、非煤矿山 302 处。严格保供煤矿安全管理,自治区能源局对全区 208 处列入保供名单煤矿进行复核,对 93 处煤矿开展检查执法,处罚超能力生产煤矿 6 处,退回至原有产能煤矿 37 处,终止产能核增煤矿 7 处。

(四)健全完善安全生产体制机制。优化矿山监管体制。自治区针对“2·22”事故暴露的突出问题,结合全区矿山安全风险实际,统筹整合煤矿和非煤矿山安全监管力量,组建成立自治区矿山安全监管局,矿山资源多的盟市、旗县应急管理部门加挂矿山安全监管局牌子,内设矿山安全监管机构,全区矿山安全监管力量明显加强。截至 2024 年 7 月底,全区 12 个盟市均已挂牌成立矿山安全监管局,人员编制增加 84 个、达 157 个;全区 91 个涉矿旗县中,63 个旗县已挂牌成立矿山安全监管局,人员编制增加 303 个、达 718 个。**健全完善工作机制。**在自治区安委会框架下组建能源、危险

化学品、防火、交通运输、道路交通、房屋建筑和市政工程、特种设备、校园安全、矿山等9个专业委员会，强化统筹协调、指挥调度、督导检查等职能，优化调整安委办与行业部门安全监管运行机制。充分发挥自治区党委监督贯通协调平台作用，自治区安委办、自治区纪委监委联合建立安全生产协作配合工作机制，将安全生产重点难点问题及时纳入平台，实现安全生产综合监管与纪检监察监督有机衔接、贯通协调、形成合力，截至2024年7月底纳入平台的182条问题，已解决172条。

（五）切实提升监管执法能力。**加强培训指导。**自治区开展煤矿安全“大反思、大讨论、大培训”活动，对全区煤矿安全监管人员开展煤矿安全生产法律法规标准规范解读、重大灾害防治等13项专题培训，共计培训3200余人次。阿拉善盟举办全盟矿山安全监管暨矿山安全管理能力提升专题培训，共计培训400余人次。鄂尔多斯市采取“请进来、走出去”的方式，邀请专家开展执法大讲堂，赴陕西、新疆等地学习重大灾害防治、露天煤矿智能化建设标准应用。自治区组织开展安全生产“执法能力提升年”行动，充分运用“安全评估+执法+服务”、“互联网+执法”、异地交叉执法等方式，加大监管执法和服务力度，推动解决执法检查“宽松软虚”等问题。**严肃责任追究。**自治区制定较大生产安全事故提级调查处理办法，严格事故调查，对因不认真履行职责导致发生较大及以上事故的，实行企业、监管部门、地方政

府“一案三查”、一体追究。“2·22”事故以后，全区调查较大事故 10 起，结案 5 起，企业追究刑事责任 23 人、党政及部门追责问责 22 人，形成了有力震慑，倒逼安全监管责任落实。

另外，评估组结合自治区重点行业领域事故情况，特别是 2023 年化工行业的“9·7”事故，举一反三进行现场核查。“9·7”事故发生后，自治区深刻汲取教训，针对专业监管力量与危险化学品企业数、重大危险源数不相适应的问题，切实增强危险化学品专业监管力量和技术支撑力量，自治区应急管理厅在全国率先组建危险化学品安全监督管理局，核增 6 名行政编制后编制总数达 12 名，并成立专门提供危险化学品安全技术支撑的事业单位。推动各盟市结合地区实际，充实危险化学品专业监管力量和技术支撑能力。鄂尔多斯市应急管理局增设危化监管二科，市、旗区两级应急管理部门新增编制 150 名，成立安全生产科学技术研究院和安全生产指导中心，向 7 家化工园区派出 28 名驻园指导人员。补齐制度短板，鄂尔多斯市制定出台危险化学品安全监管“18 条硬措施”、危险化学品生产企业“39 个不准”和企业安全生产年度报告、主要负责人述职考核等 9 项制度。强化源头管控，鄂尔多斯市印发市本级危险化学品建设项目联审联批制度，从立项阶段强化危险化学品新项目准入安全审查。

二、评估发现的主要问题

（一）企业主体责任落实还有明显差距。抽查发现，阿拉善盟仍有 6 处长期无人作业煤矿未按要求设置“电子封条”。鄂尔多斯市长滩露天煤矿部分安检员未取得煤矿安全检查特种作业操作证；五圪图精煤矿边坡稳定性评价报告时效性不强，2022 年 10 月进行现场勘查、收集边坡情况等资料，直到 2023 年 6 月才编制完成边坡稳定性评价报告；特别是本次现场评估刚结束不到一周时间，鄂尔多斯市准格尔旗官板乌素煤矿就发生一起 4 人死亡的窒息事故，反映出自治区矿山安全生产形势依然不容乐观。另外，“9·7”事故也暴露出化工企业也存在重效益、轻安全、赶进度，安全管理混乱，违章指挥、违规冒险作业等突出问题。

（二）发现问题解决问题的意愿不够强烈。自治区矿山安全监管部门直到本次现场评估结束后才开展监管执法作风整顿专项部署，对中介机构专项整治检查不够深入、行政处罚力度不够，盟市、旗县检查煤矿中介机构 468 家次，发现问题 258 项，行政处罚仅 1.2 万元；检查非煤矿山中介机构 321 家次，发现问题 291 项，行政处罚仅 16 万元。2024 年二季度，在全区行政处罚中，盟市处罚仅占 27.6%，监管执法“上热下冷”现象比较突出；上半年，通辽市、乌海市查处矿山重大隐患分别为 2 条、1 条。

（三）安全监管专业能力有待提升。矿山安全监管体制改革已 7 个多月，但还有 28 个涉矿旗县矿山安全监管部门没有挂牌，监管人员也没有招录到位。阿拉善盟矿山安全监管

部门矿山专业技术人员占比不足 40%，未达到专业人员占比不得低于 75%的要求。抽查发现，鄂尔多斯市应急管理局驻矿安监员多为非矿山专业人员，不具备矿山安全技术知识和监管能力。安全监管专业力量的不足，制约了基层监管部门发现问题解决问题能力水平的提升。

（四）矿山管理责任还需压实。自治区对矿山灾害治理工程安全监管职责不够清晰，自然资源部门虽对全区矿山进行了摸排，但未就小型露天矿山越界剥离情况进行区分，未准确掌握其越界剥离等情况，未联合矿山安全监管监察部门开展打击违法采矿活动，主动查处力度不够。阿拉善盟未按照《煤矿监督管理联动机制》要求，定期组织自然资源、公安、生态环境等部门常态化开展矿山风险研判、联合执法工作，全过程监管力度不足。阿拉善盟自然资源部门对事故暴露的储量年报造假问题未进行全面排查、整改。

三、工作意见建议

（一）进一步强化企业主体责任落实。认真贯彻落实安全生产治本攻坚三年行动要求，推动矿山安全八项硬措施得到硬执行、硬落地，深入开展企业主要负责人安全教育培训，督促严格履行第一责任人责任，做到安全责任、安全投入、安全培训、安全管理、应急救援到位。矿山企业必须建立健全安全风险分级管控制度和重大事故隐患自查自改常态化机制，常态化开展“三违”行为自查自纠，严格动火作业、爆破施工等关键环节风险管控。对安全管理责任不落实，安

全生产投入不足，冒险组织作业造成事故或者瞒报谎报事故的，依法从严从重查处。对地质勘探、设计、监理、评价、爆破、检测检验、培训等第三方技术服务机构开展常态化监督检查，严格监管执法，严厉打击造假行为。

（二）进一步压实安全监管责任。**一是**严格落实“三管三必须”要求。自治区尽快厘清矿山灾害治理工程安全监管职责，严防以治理灾害的名义进行采矿；制定完善矿山建设相关资质管理办法，并加强日常监督管理；相关部门要深入矿山井下查处超层越界、违法开采等违法违规行为。**二是**完善协调联动工作机制。充分发挥安委会组织协调作用，统筹应急管理、能源、自然资源、公安、住房城乡建设、矿山安全监管、消防等相关部门，进一步健全完善矿山安全风险研判、隐患排查治理、信息沟通等协调联动工作机制；进一步发挥属地优势、专业优势，形成工作合力，高质高效开展工作。

（三）进一步加强矿产资源管理。**一是**合理设置矿业权。要科学规划矿产资源，进一步细化小型露天矿山分类处置办法，明确处置方案，着力解决小型露天矿山先天不足的问题，研究解决矿山剥离、排土临时性用地等难点堵点。**二是**强化矿山储量年报管理。在矿业权人勘查开采信息公示抽查过程中加强对储量年报的检查，发现矿业权人在公示信息表中弄虚作假、数据不自洽的，要列入异常名录或严重违法名单，切实提升储量年报质量。

（四）进一步加强执法队伍建设。一是建强专业监管队伍。加快推进矿山安全监管机构改革，强化内设机构部门配置，提高矿山专业人员招录比例，配齐配强专业监管人员，加强业务培训，提升履职能力。二是改进监管执法作风。要持续开展监管执法作风整顿，进行专项部署，建立健全执法全过程监督机制，切实提升发现问题解决问题的强烈意愿和能力水平，深入查找监管执法作风方面存在的严格执法检查力度不够、问题隐患描述避重就轻等突出问题，依法严肃追责问责，坚决革除积弊陋习。

（五）进一步强化风险隐患排查治理。一是加强安全风险监测预警。强化“电子封条”、卫星遥感识别等应用，实现安全风险早识别、早研判、早处置，对包括生产建设、停产停建以及正在实施关闭等各类煤矿全部设置“电子封条”。二是抓好隐患整改落实。进一步加强执法检查力度，对发现的问题一盯到底，督促企业彻底整改、落实到位，杜绝以罚代管、一罚了之，真正做到“防大事故、治大灾害、抓大整改、除大隐患”。三是举一反三加强重点行业领域安全整治。危化品领域要严格落实异常工况处置措施，坚决防止泄漏、爆炸造成事故；紧盯涉硝化等重点工艺，检维修等特殊作业，加大排查整治力度。道路运输领域要加强城乡交叉路口警示、引导和管控，加大打击机动车辆超速、超限、超载及疲劳驾驶等违法违规行为。