

株洲市“十四五”煤炭安全发展规划

(市应急管理局)

前 言

株洲市境内物产资源丰富，已探明的矿产有煤、铁、钨、铅、锌、金、锡、铀、钼、铜、银、铌、钽、稀土、萤石、石膏、硅石土、高岭土、石灰石、花岗岩等达 40 余种，为有名的有色金属之乡。丰富的物种和矿藏储量资源，加上气候、土壤、地质、植被所具有的多样性特征，为多层次开发提供了优越的条件。煤炭是株洲市一次性能源的主体，是全市经济社会快速平稳发展的重要基础。为确保株洲市经济社会持续、快速、协调、健康发展，提高煤炭供给的保障程度，统筹规划和合理利用煤炭资源具有重要的战略意义。

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻学习习近平总书记关于安全生产理论的重要论述，深入贯彻落实党的十九大精神和党中央、国务院、省委省政府、市委市政府关于供给侧结构性改革和推进安全生产领域改革发展的决策部署，大力弘扬“安全第一、生命至上”理念，进一步强化安全生产红线意识，坚持稳中求进的总基调，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，积极稳妥化解过剩产能与结构调整、转型升级相结合，推动株洲市煤炭行业高质量、健康持续安全发展。

二、编制目的

总体目的是为认真贯彻执行“总量控制，有保有压，有上有下；保护生态、绿色发展；以人为本、安全发展；科技进步、效率优先；理念更新、管理创新”的总原则，结合株洲市煤炭实际，把煤炭勘查、开发利用与株洲市经济和社会发展要求紧密地结合起来，

促进煤炭资源的有效保护与合理开发利用，改善煤炭生产企业的生态环境；实现煤炭开发与矿山生态环境保护的协调发展的总体目的。

三、主要原则

（一）坚持可持续发展的原则，从株洲市煤炭资源赋存和开发现状出发，科学规划煤炭勘探和开发，确保株洲市能源安全；

（二）坚持资源开发与资源保护相结合的原则，始终坚持开发与保护并举，努力提高煤炭资源开发利用效率；

（三）坚持扶优扶强、集约高效的原则，推动煤炭资源向优势企业集中；

（四）坚持以煤为主、相关产业协调发展的原则，延伸产业链，发展循环经济，促进资源优势向经济优势转变。

四、编制依据

为合理开发利用和有效地保护煤炭资源，保护生态环境，保证煤炭资源的有序开发和利用，促进株洲市国民经济和社会经济可持续发展。规划依据依次如下：

- （一）《中华人民共和国节约能源法》；
- （二）《中华人民共和国安全生产法》
- （三）《中华人民共和国矿产资源法》；
- （四）《中华人民共和国煤炭法》；
- （五）《国务院关于促进煤炭工业健康发展若干规定》；
- （六）《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》（国务院令 446 号）；
- （七）《国务院关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》（国发〔2016〕7 号）；
- （八）《湖南省煤炭工业“十四五”发展规划参考提纲》；
- （九）有关国家和湖南省关于煤炭安全发展的方针、政策等有关内容和要求，结合株洲市近年煤炭开发利用特点和社会经济需求为依据。

五、规划范围

该规划适用于株洲市境内全部煤炭资源及各种所有制煤炭企业。

六、规划期限

规划期限为 2021 年至 2025 年，以 2020 年为基准年。

第一章 煤炭安全发展现状和面临形势

株洲市地下蕴藏着丰富的煤炭资源，株洲市煤矿的生产能力和原煤产量均排在全省前列。特别是攸县，煤炭产业一直是支柱产业，在县域经济活动中处于十分重要的地位。煤炭安全的发展促进了株洲市经济的腾飞，成为了富民强市的经济基础，煤炭安全对株洲市的发展起着非常重要的作用。

一、株洲市煤炭安全发展现状

(一) 煤矿基本情况。目前株洲市已探明煤炭储量约为 6.3 亿吨，保有的可开采储量约为 3.2 亿吨。2015 年至 2019 年生产总量达 1405.45 万吨，创造工业总产值达 60 多亿元。株洲市的煤炭行业自 80 年代初开始进行大规模的开发，2005 年全市拥有煤矿 348 个，经过多次的煤矿清理整顿、资源整合、关闭退出，现在煤矿个数减到了 35 个，主要分布在株洲市攸县黄兰矿区。其中：大唐华银攸县能源有限公司柳树冲煤矿 1 个（央企）、湖南省湘东矿业有限公司 1 个（省属），各县市煤矿 33 个（醴陵市 2 个、攸县 28 个、茶陵县 3 个）；按产能划分，30 万吨/年 1 个，21 万吨/年 1 个，15 万吨/年 7 个，12 万吨/年 2 个，9 万吨/年 17 个，6 万吨/年 7 个，总核定生产能力为 375 万吨/年。

(二) 煤炭产量情况：十三五期间，到 2019 年底共计生产煤炭 1405.45 万吨，创造工业总产值达 60 多亿元。具体产量明细情况详见下表。

株洲市“十三五”期间煤炭产量情况

内容	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	合计
产量（万吨）	345	381.1	273.7	315.15	90.5	1405.45
合计	345	381.1	273.3	315.15	90.5	1405.45

(三) 安全生产情况。根据 2019 年瓦斯等级鉴定结果 全市 35 家中，高瓦斯矿井 2 家、低瓦斯矿井 33 家。株洲市现在开发的矿区当中开采技术都比较好，多数矿区属瓦斯矿区，瓦斯涌出量少，水文地质条件简单，矿井涌水量小，极大多数煤矿的煤层顶底板比较坚硬，便于管理。从矿井灾害的分布情况来看，灾害的特征可分为：高瓦斯区为攸县桃水矿区和醴陵市大屏山矿区、水害区为黄兰矿区部分井田和茶陵县的界化垅矿区。近几年来，在市委、市政府的高度重视下，煤矿企业的安全生产意识得到了加强，

煤矿企业的安全投入逐年增加，煤矿安全生产条件不断改善，煤矿抗灾能力不断增强。尤其是 2015 年至 2018 年期间共投入 18 亿元，对全市煤矿企业进行了资源整合和技术改造。既全面地对矿井提升、运输、通风、排水、供电等五大系统进行了改造和完善；又全面地对矿井安全监测监控系统、井下人员定位系统、井下紧急避险系统、矿井压风自救系统、矿井供水施救系统和矿井通信联络系统等矿井安全避险六大系统的建设和完善。淘汰了国家明令禁止使用的设备，大力推进煤矿采掘机械化水平和正规采煤工作面，大力改革支护方式，在煤矿井下淘汰木支护。兴建了地面办公大楼、职工宿舍、澡堂、食堂。认真开展煤矿安全质量达标工作，建设了一批达到三级安全生产标准化矿井。株洲市煤矿面貌焕然一新。这几年，全市煤炭行业事故发生的起数和死亡的人数都控制在省局下达的事故指标之内，2018 年株洲市煤矿事故百万吨死亡率为 0.7，为全省最低。

株洲市十三五期间煤矿安全生产情况（死亡人数）

内容	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	合计
国有煤矿	1	0	1	0	0	2
茶陵县	0	0	1	1	0	2
攸县	2	0	1	1	0	4
醴陵市	0	0	0	0	0	0
合计	3	0	3	2	0	8

二、当前煤矿安全生产存在的主要问题

煤矿安全生产工作中存在的问题是长期形成的，这其中既有体制和机制上的问题，也有投入和管理等方面的问题，主要表现在以下方面：

（一）煤矿安全生产基础非常薄弱

1. 煤矿资源赋存条件差。株洲市煤矿资源赋存大多为急倾斜薄煤层，且呈鸡窝状分布，地质条件复杂，煤层赋存不稳，正规开采的难度都比较大，更难以实现机械化开采。如株洲市暂保留的 35 个煤矿，核定能力仅 375 万吨/年，单井规模不足 11 万吨/年（全

国平均 92 万吨 / 年)。其中, 30 万吨 / 年及以上的矿井仅有 1 个, 9 万吨 / 年及以下的煤矿还有 24 个。虽然煤矿数量在逐年减少, 但煤矿规模小、投入少、水害威胁重的现状没有根本改变。目前暂保留 35 个煤矿无 1 个机械化采煤工作面。

2. 矿井标准化建设严重滞后。株洲市现暂保留的 35 个煤矿矿井中没有二级安全生产标准化矿井。

3. 煤矿持证率低。株洲市 35 个暂保留矿井持有安全生产许可证很少, 如 2015 年至 2019 年证照齐全的煤矿平均不足三分之一。

4. 煤矿安全技术人员不足。部分矿井专业技术人才流失严重, 采矿、地质、测量、机电、通风、防治水等方面的专业技术人员以及高素质的煤矿特种作业人员严重不足。由于大多数煤矿内部及政策原因, 处于停工停产状态, 人员流动性大, 无法建立专业稳定的安全管理团队, 少数煤矿的总工程师一人身兼三职, 既是措施编制人, 又是审批人, 还是现场负责人。

5. 少数个别煤矿系统不完善。如部分煤矿没有做到合理布局、正规生产。由于地质条件因素影响, 煤矿的开拓方式基本上沿用原始落后的见煤挖煤、乱采乱挖、巷道式开采, 不能形成正规的水平、采区和工作面。多头多面生产, 超强度、超能力、超定员生产现象严重。

一是在矿井通风系统方面, 还是存在随意停开主通风机, 进风井不进风或风量不足; 局部通风管理不到位, 循环风或微风、无风作业现象严重。瓦斯管理不到位, 瓦斯监控系统不能正常发挥作用, 不能做到瓦斯检测“三对口”(瓦斯检查员手册、瓦斯牌板、瓦斯报表), 空班漏检现象普遍存在。

二是在矿井提升运输系统方面: 通过近年来的技术改造, 所有煤矿的主提升都能满足要求, 但由于操作人员素质低, 没有按照操作规程对设备进行正常的检测, 没有按要求对钢丝绳进行检查。辅助提升使用淘汰的设备, 保护装置不齐全; 未按要求设置“一坡三档”或“一坡三档”失效; 行人行车现象普遍存在。

三是在矿井压风系统方面: 通过近年来的技术改造, 所有煤矿都设置了地面压风机站, 但有部分煤矿井下仍然使用禁止使用的移动式空压机; 压风管未布置到所有的采掘工作面。

四是在矿井安全监控系统方面: 通过技术改造后所有煤矿都安装了监控系统, 但使用正常的矿井不多, 主要体现在: 没有专人值班, 开不了机, 打能打印报表, 探头种类和数量不能满足要求, 探头数据显示不正确。不能有效监控瓦斯浓度。在人员位置监测系统方面: 按照要求所有煤矿都安装了设备, 但不能真正起到作用, 主要体现在: 识别卡数量不足, 下井人员没有携带识别卡, 井下设置的分站过少, 地面监控室查询

不到井下人员的具体位置。

（二）部分企业主体责任不落实

1. 煤矿业主法治意识薄弱。非正规采煤工艺在株洲市煤矿仍较普遍，这是严重的违法行为，安全风险极高（2017年郴州永兴县株山冲煤矿“12·20”较大瓦斯爆炸事故、2018年的群力煤矿“5·9”较大瓦斯爆炸事故均是非正规采煤所造成的）。受煤炭价格高位运行诱惑，一些煤矿生产欲望强烈，以隐患整改之名行违法生产之实现象较为突出。

2. 煤矿业主安全意识淡薄。一些煤矿存在侥幸心理和麻痹思想，甚至满足现状、盲目乐观，在落实国家有关法律法规以及煤矿自身的安全管理制度上走过场，造成安全隐患大量存在。部分煤矿未结合自身实际情况按要求建立健全各岗位责任制。绝大多数煤矿没有按照国家煤矿安监局的要求，按季度开展隐患自检自改工作，检查内容不全，隐患排查不彻底；一些煤矿隐患整改不力，看惯了、干惯了、习惯了的顽症根深蒂固。

3. 煤矿企业安全投入不足。受煤炭市场影响，一些企业经营困难或预感近几年将被淘汰退出，压减安全投入，缩减重大灾害治理工程，煤矿安全工程和基础建设停滞不前，安全生产管理严重滑坡，该配备的技术人员不配备，该调整的系统不调整，该维修的设备不维修，该更换的设备不更换，该淘汰的设备不淘汰。

4. 矿井安全监控系统维护不到位。现场检查的矿井均不同程度存在未实现双机热备份、传感器定期调校、监控人员24小时值班等问题。

5. 煤矿井下现场管理不到位。瓦斯检查制度不落实，如少数煤矿瓦斯检查员未随身携带检查手册，存在假检、漏检隐患；井下密闭墙未继续实行统一编号管理，采空区、废弃巷道管理存在盲区。

（三）落后产能淘汰退出有差距

1. 淘汰退出认识上有差距。十三五期间，株洲市淘汰退出了一大批落后小煤矿，煤矿数量大幅度减少，煤矿数量从115个减少到35个，但认识上仍存在差距，未能严格执行国家落后产能淘汰退出政策。国办发〔2013〕99号文和国发〔2016〕7号文，以及原国家安全监管总局等十二部门联合出台的安监总煤监〔2014〕44号文对淘汰退出的对象都有明确界定，即：关闭9万吨/年及以下不具备安全生产条件的煤矿，加快关闭9万吨/年及以下煤与瓦斯突出等灾害严重的煤矿。暂保留的35个煤矿中，有24个9万吨/年及以下煤矿准备通过技改扩能或减量重组扩能至15-21万吨/年予以保留，这些矿井的保留都不符合国家产业政策。

2. 淘汰退出行动上不坚决。部分市县担心影响经济发展和财政收入，对推进供给

侧结构性改革有等待、观望的思想，淘汰落后产能不敢较真碰硬。少数煤矿对自身条件认识不清，对当前形势理解不透，甚至没有建立完善责任制体系；安全保障能力不足，排水能力不足、井下供电变压器容量不足、通风系统不完善；安全管理薄弱，不符合标准化要求，管理能力、技术水平、实际经验都有较大差距。

3. 淘汰退出导向上很模糊。近年来，一些地区煤矿安全工作出现了靠事故教训推动的非正常现象，每次事故发生后，就出台一些加强安全监管措施，关闭一批安全条件差的煤矿，但没有从根本上淘汰退出落后产能、倒逼推动产业健康发展，导致煤矿安全始终处于被动局面、不可控状态。现在，株洲煤矿关闭工作已经到了习近平总书记强调的，改革已经进入深水区，要敢于啃硬骨头的攻坚阶段，但是部分县市存在畏难情绪（现在留下了的矿井，都是难关闭的），没有积极地按照国家产业政策的要求坚决淘汰退出落后产能，而是等待观望、以停代关、以停代整（这些都不是工作措施，也起不了关键作用。这些年停产停建矿井偷偷摸摸非法违法生产导致的大量事故，充分说明看是看不住的），仍然停留在以事故来关矿的老旧思维上，不仅带来了安全风险，也造成了安全监管工作的被动，潜伏着大量的社会发展不稳定因素。特别是株洲市的煤矿在安全生产理念、技术、管理、装备、培训、标准化等方面已大大落后先进省份，与国家产业政策和安全法规标准有很大差距，煤矿整体面貌落后，多数煤矿仍采用落后的方法、最简陋的设备、最低端的技术、最小的规模开采最危险的煤炭资源，安全可控程度差。

（四）煤矿重大灾害治理不到位

攸县在 2002 年以前的小煤矿高达 1 千余处，历史上形成的废弃巷道和采空区比较，现在的水文地质调查和联测难以穷尽；煤矿的水文地质基础工作不到位，不少矿没有水文地质报告，没有进行矿井水动态观测，预测预报工作不到位；缺乏有针对性和完善的探放水设计；部份矿未严格执行“先治后采”的防治水原则；一些超深越界开采，又增加了新的水患威胁。从 2019 年开展的水害普查治理成果来看，暂保留的 35 个煤矿中，存在水体将近 300 个，严重威胁煤矿的安全生产。随着煤矿关闭退出深入又有部分煤矿闭坑，又有部分巷道报废，形成积水的采空区增多，对今后的煤矿防治水增加了难度。如 2019 年就有 17 处煤矿发生淹井事故，经济损失巨大。通过调研，有客观原因，但主要还是煤矿自身不足。

1. 思想上麻痹大意。少数煤矿对发生淹井事故的煤矿均未引起重视，既没有召开会议研究防汛和煤矿水害预防工作，也未作部署防治水工作。

2. 防汛准备不充分。部分煤矿主井工业广场、风井位于山沟，在汛期来临之前，没有构筑坚固的抵御山洪冲击的档墙，导致配电房、压风机房、风机房、风井风道被冲毁。

3. 雨季“三防”措施不落实。发生淹井事故的煤矿都制定了雨季“三防”措施，但在实际工作中，既没落实，也没有检查。

4. 不重视应急预案工作。大部分煤矿编制的水害应急预案不具备可操作性，水害应急演练敷衍了事，到了关键时刻，不能有效应对处置水害事故。

5. 不执行监管监察指令。少数煤矿未认真执行监管监察部门指令。

（五）安全监管工作仍需加强

1. 监管队伍专业力量薄弱。株洲市应急管理局只配备3名煤矿管理人员，仅有借调1名专业人员，醴陵市应急管理局未配备煤矿专业人员，现有力量难以满足监管任务的需求。

2. 驻矿盯守不到位。株洲市停工停产矿井达到三分之二以上，盯守工作任务重责任大，检查发现仍存在不到位情况。

3. 督促煤矿落实各项安全生产措施有差距。监管部门对涉及安全生产的行动部署没有结合煤矿实际情况制定，缺乏针对性。监管部门对煤矿申报的整改方案审查不严，只明确整改工程量、工期，没有明确整改目的，致使煤矿长期处于整改状态，为煤矿违法生产创造可乘之机。

4. 执法力度有待进一步加强。在执法过程中，只对一些煤矿违法行为只给警告未依法并处罚款；从检查笔录反映，存在同一执法人员同一时间检查2个矿的问题，有待进一步规范。

（六）煤矿可持续性发展能力不强

煤矿企业主要是缺乏长远规划，产业链条单一，一是对煤炭开采没有科学的长远规划和指导，加上部分煤矿急功近利，乱采乱挖现象严重，造成煤炭资源的严重浪费，致使目前株洲市浅层煤基本枯竭的同时，为下一步深部煤层的开采利用留下诸多安全隐患。二是株洲市发展煤炭经济的主要模式仍是“原煤开采——原煤销售”，产业链条非常单一，可持续发展能力亟待提高。

第二章 “十三五”期间取得的成绩

一、推广新设备、新材料和新工艺，提高了煤矿安全生产技术装备水平

（一）强烈推广新设备、新材料和新工艺。众所周知，乡镇煤矿先期开采时，人员素质差，资金筹措困难，一穷二白，矿井供电系统不规范，不能满足正常生产需要，

矿井主要提升设备是靠行星卷扬机提升物料，井下运输依旧摆脱不了人拉、肩扛、人力推车的现状，随着科学技术的迅速发展和矿井开采深度的不断增加，旧的管理模式和矿井装备水平已不能适应时代的发展，政府和基层管理部门适时调整政策，采取措施，多渠道引导，煤矿企业意识到能不能在竞争中站稳脚步根，赢利取胜，在很大适度上取决于科学技术的高低，不摒弃旧的管理模式，提高安全技术管理水平，“安全生产创效益”就只能是一个口号，因为效率就是科学技术，科学技术就是生产力，这使清醒的煤矿企业决策者们毅然决定筹措资金，淘汰落后的生产系统，进行新安全技术装备的全面技改，再塑矿井形象。

（二）推广新设备、新材料和新工艺的成果。从2014年起，全市煤矿通过升级扩能改造安全技术装备水平上了一个新台阶。截止现在，全市煤矿投入安全技术装备技改资金累计约近20亿元，现有的主提升设备基本上使用了1.6米绞车以上，升降人员采用专用架空乘人装置，各种保护装置完善可靠；运输系统实现了机械化运输，减轻了劳动强度，优化了生产条件；采掘系统，全市共有3家煤矿实现了机械化采煤，70%以上的煤矿工作面实现了单体液压支柱支护，90%以上的煤矿实现了机械化装岩。排水系统的水泵实现了一备一用一检修，提高了矿井抗灾能力；通风系统的主要通风机达到一备一用并定时对主要通风机性能及矿井通风阻力进行测定；所有煤矿均建立了安全监测监控和人员定位系统。经过全面系统地合理技改投入，使矿井的安全技术装备水平稳步提高，提高了安全生产水平，企业自身同时创造了可观的经济效益。

二、建立安全生产标准化综合管理体系，积极开展安全生产标准化创建工作

企业要发展、要生存并使事故得到根本遏制，就必须苦练内功，建立健全安全生产标准化安全管理体系。安全生产标准化创建工作对煤矿企业自身来讲是一个持久性问题，它包括理念目标和矿长安全承诺、组织机构、安全生产责任制及安全管理制度、从业人员素质、安全风险分级管控、事故隐患排查治理、质量控制和持续改进等八个要素，它既是持久性的一个系统工程，又是效益工作，只有实现标准化管理，使一切工作处于良性的运作状态，才能实现人、财、物的最佳结合，从而获得安全生产和经济效益的双丰收。衡量煤矿安全管理的好与坏，应根据煤矿安全安全生产标准化管理体系的落实和矿井事故隐患发生的频度加以确认，因为安全生产标准化工作是煤矿安全的基本保证，所以株洲市在全市煤矿中大张旗鼓地开展安全生产标准化建设工作，并制订严格的考核标准和规范验收程序，使煤矿各种机电设备安全技术操作标准明确，有据可查，有标可依。改变了安全生产标准化建设投入大、是形式、是花架子、劳民伤财等错误观念，让广大煤炭系统干部职工形成一股以“突出理念引领、发挥领导作用、强化风险意识、注重过程控制、依靠科技进步、加强现场管理和推动持续改进”的良

好工作作风，从根本上确保煤矿企业遏制各类事故的发生。

三、强化业务素质教育与安全技术培训，进一步提升煤矿从业人员的法制观念

现今煤矿企业的职工，大多是临时工，以农民工为主，他们文化水平低，又没有专业技术，主人翁意识和集体观念不强，对井下各种机电设备的结构、性能、原理、特点，知之甚少、不具备使用先进的科学技术装备作业能力，特别严重的是某些煤矿安全管理人员往往都是农民出身，受煤价上涨的暴利影响，很容易急功近利，缺乏后备人才的培训和储备。针对这些问题，首先，应严格用工制度，建立健全考核培训、持证上岗制度，使每一个职工从理论上都认识本岗位上每一个工序技术要求和规程措施上的安全要求，达到应知、应会，并做到时间上、制度上有保障。由于煤矿的生产方式、生产工艺不同和机械化程度不同，每个工种和岗位，都要按规定进行强化培训，培训结束要进行严格考核，考试成绩合格，发给相应资格证书，持证上岗；考试不合格，继续培训，直至合格为止，坚决杜绝无证上岗，坚持“不懂本岗位作业标准的职工不准上岗”、“不按本岗位作业标准操作的职工下岗强制培训并按违章处罚”的原则。对各工种岗位作业标准的编制一定要通俗易懂，以适合不同文化层次的职工，真正做到既要考虑作业标准的准确性、操作性，又要考虑作业标准的实用性和实效性，对绞车司机、井下电工、瓦斯检查工、探放水工、放炮员等特殊工种，进行不断轮训和复训，对新入井工人要严格安全教育培训，对流动作业和单岗作业人员要加强监控，做到理论培训与实际操作有机结合，促使他们在岗位上按标准规定进行作业，为煤矿安全生产提供一个有力的保障。

四、加大新法律法规、新标准和新规程的宣贯，建立健全煤矿安全生产责任制

为使煤矿安全生产的法律法规落到实处，使煤矿企业在《中华人民共和国安全生产法》、《中华人民共和国矿山安全法》、《中华人民共和国矿产资源法》、《中华人民共和国煤炭法》、《湖南省生产经营单位安全生产主体责任规定》、《煤矿安全规程》、《煤矿防治水细则》、《煤矿安全生产标准化管理体系》和《煤矿安全生产基本条件规定》的轨道上健康发展，使安全生产人人有责，齐抓共管，各级管理人员层层签订安全生产目标责任书。加强各级监管体系建设。

五、建立安全生产事故隐患自查自改月报工作制度，加大隐患排查和整改力度

全市所有煤矿企业都建立了安全生产事故隐患自查自改月报工作制度。建立这项制度，切实解决了生产经营单位事故隐患排查治理主体责任不落实、监管部门对生产经营单位隐患排查治理工作监督管理不规范的问题。促进企业由被动接受安全监管向主动开展全面安全管理改变，由政府为主的行政执法排查隐患向以企业为主的日常排查隐患改变，由治标的隐患排查向治本的隐患排查转变，建立了安全生产事故隐患排查

查治理常态化、规范化、法制化的长效机制。切实做好了安全生产信息报送制度，及时报告重大安全隐患，及时报送月信息报表。

六、加大新技术的推广，不断提高煤矿企业安全管理人员的技术水准

全市煤矿经过近几年多次安全专项治理整顿，加大了安全投入，提高了技术装备水平，抗灾能力也大大提高。但是新技术、新工艺推广，需要有较高素质的人员掌握，所以科学管理，对煤矿企业的发展，尤显重要。除了平时株洲市对煤矿企业的技术改造、安全技术措施的制度和作业规程的审查外，我们首先从煤矿矿图管理上狠下功夫。小煤矿出于各种目的，加之测绘设备的落后，绘制的图纸与实际不符，有的偏差很大，没有起到指导安全生产的作用，在抢险救灾中造成了很大的困难，为了贯彻执行行业技术标准，实行矿图标准化，为实现标准化矿井打下坚实的基础。煤矿购置、经纬仪、水准仪绘图软件、电脑等，招聘业务素质高的技术人员，进行全面的矿图微机化管理，使煤矿生产在标准化、规范化的道路上进了一步。

七、完善应急救护预案，建立健全了煤矿安全生产应急救护救援体系

（一）株洲市矿山救护队取得的成绩

株洲市矿山救护队在各级领导的关心和支持下，2004年5月份开始组建株洲市矿山救护队；2006年12月，株洲市人民政府批准成立株洲市矿山救护中队，属正科级救护队中队编制，要求由攸县人民政府组建，人财物由攸县人民政府负责，实行市县共管，服从株洲市安监局统一指挥调度，株洲市政府每年给予矿山救护中队适当的财政补贴；2007年10月取得了湖南省安全生产监察局颁发的应急救援资质证书。对矿山救护队实行了半军事化管理，10多年来为矿山救护做出很大贡献，曾多次受到了上级机关嘉奖，主要担负株洲市矿山企业各类突发事故处理及攸县辖区内煤矿安全检查工作，在矿山救护中做到了“召之即来，来之能战，战之能胜”，有力的保护了人民的生命，挽回了矿山企业的财产。

（二）株洲市矿山救护队的基本情况

株洲市矿山救护队现有队员45人（其中桃水小队9人），具有初级以上职称的15人，其中中级职称3人，地质测量助工4人、采矿和通风助工5人、机电助工3人；具备大专以上学历的9人、中专学历的9人、初高中学历的17人。

（三）株洲市矿山救护队矿山救护设备更新情况

现有主要设备有9台水泵、480米高压水管、12台防爆起动机、850米电缆线、一台救护车、一台装备车及其他配套设备、12台呼吸器、电脑5台、充氧机1台，共投入资金320多万元。

（四）株洲市矿山救护队现有办公条件情况

2008 年元月 6 日救护队迁址原兰村乡人民政府，与县煤炭局黄丰桥中心工作站实行合署办公，共投入资金近 40 万对办公场地进行了修缮，改选办公室 9 间、住房 23 房、会议室 1 个、充氧房 1 间、食堂 2 个、硬化水泥地面 500 平方，建成了一个专用训练场地。

第三章 未来煤炭产量供需形势分析

一、过去原煤产量分析

前面已经讲了，在过去的十三五期间，到 2019 年底共计生产煤炭 1405.45 万吨，创造工业总产值达 60 多亿元。具体产量明细情况详见下表。

株洲市十三五期间煤炭产量情况

内容	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	合计
产量（万吨）	345	381.1	273.7	315.15	90.5	1405.45
合计	345	381.1	273.3	315.15	90.5	1405.45

二、未来 5 年煤炭产量情况分析

2019 年 9 月 6 日，为贯彻落实国家发展改革委等 4 部门《关于加强煤矿冲击地压源头治理的通知》（发改能源〔2019〕764 号）、国家发展改革委等 3 部门《关于做好 2019 年重点领域化解过剩产能工作的通知》（发改运行〔2019〕785 号）、省应急管理厅等 6 部门《关于进一步淘汰不安全落后小煤矿的意见》（湘应急联〔2019〕7 号）的要求，切实做好株洲市淘汰不安全落后小煤矿工作，株洲市人民政府结合实际，编制了《株洲市淘汰不安全落后小煤矿处置方案》，现上报省人民政府，等待省人民政府审查批复。

在《株洲市淘汰不安全落后小煤矿处置方案》中，到 2019 年暂保留的 35 个煤矿，除 11 个煤矿外，其它煤矿都要进行新一轮煤矿技改扩能，矿井单井规模将有大幅度的提升，同时随着煤矿安全投入的加大，煤矿装备和煤矿采掘机械水平的提高，设备的自动化程度提高，煤炭产量在未来的 5 年内可能还会有所提高。其原因是：

（一）相当一部分煤矿剩余储量不多，3—5 年后可能因资源枯竭煤矿闭坑而自动

减少，丧失部分矿井的生产能力。

（二）随着关闭退出和资源整理的深入，淘汰生产能力为 9 万吨 / 年及以下矿井，部分需要进行扩大生产能力的技术改造和改扩建，株洲市煤矿的矿井生产能力会有较大的提升。

（三）煤炭产量预计，2020 年将达到 300 万吨，2021 至 2025 年稳定在 500 万吨左右。

三、未来 5 年煤炭需求量分析

随着国民经济的增长，对能源的需求量会更大，“煤炭是工业的粮食”这一理论在 5 年后仍然不能改观。大唐华银攸县能源有限公司网岭电厂建设投产的 2 台 63 万千瓦超临界燃煤发电机组，年需用煤炭 300 万吨，以及株洲市其他工业需用煤炭量，占据很大的比例，而产量在 2021 年以后的趋势基本稳定 500 万吨左右，随着人口增加和人民生活水平的提高所需用的量也在增加，预计 5 年以后株洲煤炭产量很难保证本市建材工业、生产的需要。

第四章 “十四五”煤炭安全发展方针和目标

一、发展方针

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照“生命至上，安全第一”要求，全面贯彻落实新发展理念，统筹煤炭开发利用与资源保护、环境保护、安全生产等关系，有序发展优质产能，防范化解重大安全风险，切实提升株洲市煤矿整体办矿水平，进一步推动株洲市煤矿安全形势持续稳定向好，促进煤炭行业高质量安全生产发展，加快结构调整，促进产业升级，确保株洲市能源安全。

二、发展目标

紧密结合株洲市经济发展形势，调整产业开发布局，促进矿产资源的节约保护和合理利用，完善煤炭资源勘探开布局，煤炭基本建设取得重大进展，矿区综合利用工作取得成效，煤矿安全生产状况明显改善，实现株洲市煤炭安全健康、稳定、协调、持续发展。到 2021 年底，具体实现以下目标：

（一）煤炭生产：煤炭年产量 500 万吨，资源回收率均达到 85% 以上。

（二）煤矿建设：煤矿个数保留在 27 个以内，全部矿井生产能力为 546 万吨 / 年。建设 30 万吨 / 年矿井 9 个、21 万吨 / 年矿井 1 个、15 万吨 / 年矿井 17 个。

（三）推广“三新”程度：煤矿在采掘机械化方面必须推广三新，即：新设备、

新材料和新工艺，在“十四五”期间以配套武装矿山企业的机械化程度为重点，使煤矿矿井的采煤、掘进、提升和运输基本达到机械化，同时要大力推广新的采煤方法，大力推广单体液压支柱和柔性掩护支架支柱，使各煤矿企业的矿井机械化程度提高到70%以上。

（四）安全生产：煤炭生产百万吨死亡率降低到0.5以下，杜绝较、重大以上事故的发生，一般事故降到最低限度。

（五）环境保护：严格禁止矿井水直排，在“十四五”期间达到矿井水回收利用率100%，煤矸石处理率100%，煤矸石的综合利用达到90%以上，矿区土地复垦率达到90%以上。坚持以保护环境和矿井生态平衡为重点，建设好骨干矿井。各矿山的主要运输线路和矿区公路都达到硬化到矿井口，足使运输环境得到进一步的改善。

第五章 “十四五”煤炭安全发展改革任务

一、健全完善煤炭生产勘探

（一）加强地质勘探，重视生态环境保护。资源和环境是煤炭可持续利用的基础条件，建立煤炭资源勘探开发、合理利用的激励机制，提高煤炭资源的利用效率，加强矿区环境保护，推进生态建设，走可持续发展道路。重点加大对黄兰矿区、桃水矿区和茶陵界化垅矿区的±0m以下地质勘探力度，增加后备储量。

（二）充分利用政策，加强煤炭行业管理。科学地确立煤炭工业的基础产业地位，加强规划调控作用，增加对煤炭产业发展的政策支持，努力为煤炭安全发展创造良好的外部条件。特别是加强煤炭企业的安全技术管理。

（三）推进市场体系建设，进一步完善煤炭市场体系。发挥市场在资源配置中的基础性作用，将更多的社会经济资源合理地配置到煤炭产业中来，实现煤炭产品的正常流通和煤炭价值的公平流转。建立煤炭储备制度，增加煤炭储备。

二、发展大型煤炭经营企业

（一）按照现代企业制度的要求，推动小型煤炭经营企业重组。大型煤炭企业要通过规范管理、合法经营、互相参股等形式，改制为多元持投的有限责任公司或股份有限公司，建立规范的法人治理结构。以公司化的模式对煤矿进行生产、安全管理，落实安全生产企业的主体责任。

（二）按市场取向和规模经济的原则，大力推进大型煤炭经营企业集团发展。根据

煤炭资源和市场分布特点，促进煤电、铁路等环节的衔接，发挥优势企业的龙头作用，通过兼并、联合、参股等方式，推动资产重组，增强政府对煤炭供需的宏观调控能力和煤炭企业在国内市场上的竞争力。

三、进一步淘汰不安全落后小煤矿

（一）坚决打击非法开采行为，规范煤炭生产秩序。凡按规定应该关闭的矿井，必须立即予以关闭。对已关闭矿井、报废矿井和基建矿井等要加强巡查和监控，防止非法生产。

（二）实施煤矿兼并重组，提高矿井规模和安全装备水平。煤炭骨干企业重组小型煤矿后，通过推进采煤工艺改革和技术改造，实现煤矿技术水平、管理水平、安全保障程度和资源回采率等全面升级。小煤矿重组后，通过技术改造，提高生产能力，提升安全装备、生产管理水平。

（三）强化对煤矿安全隐患的整治。集中开展以“一通三防”特别是瓦斯治理为重点的专项整治，全面排查和及时整改瓦斯事故隐患，对于经煤矿安全监察机构评估达不到安全生产条件的，要限期整改，逾期仍不达标的，予以关闭。

四、实施科技兴煤战略方针

（一）煤炭安全的根本出路在于科技进步

在一些发达国家煤矿生产已实现了高度机械化，而在株洲国，大小煤矿统算在内，采煤机械化程度仅在 45% 左右，株洲市仅在 5% 左右。目前，从根本上解决株洲市煤矿安全生产问题，必须加快实施科技兴煤战略步伐，切实加大煤矿安全生产投入。各产煤县市区出台相应政策，加大投入，扶持煤炭企业加快安全设备设施改造。在采掘机械化，支护改革上取得成效来提高安全生产技术水平。

（二）加强人才培养和职工培训

1. 充分发挥重点院校的作用，培养适合煤炭安全发展的技术人才。采取切实措施，以多种形式吸引煤炭行业内外优秀人才，形成留住人才、吸引人才、调动人才积极性的激励机制，充分发挥人才的作用。

2. 注重科技人员的知识更新，鼓励建立以公司和企业集团为主体的职业教育体系，积极开展多层次、全方位的岗位培训。

五、提高煤矿安全生产本质水平

（一）加强管理，落实安全生产责任制。进一步健全和完善煤矿安全监督管理体系，强化各级安全生产责任制，强化安全生产事故隐患自查自改月报工作制度，加大安全奖罚力度，严格事故责任追究制度，从严从细抓好安全管理。

（二）加大安全投入，改善煤矿安全生产条件。煤炭企业要建立安全投入长效机制，

保证对安全设施的投入，建立和规范煤炭安全生产投入备案制度。加快安全生产技术创新和推广应用，提高采煤机械化程度，以科技和机械化来进一步提高和改善煤矿的安全生产条件。

(三) 加强安全教育，形成重视煤矿安全生产的氛围。全面强化安全培训，运用法律、法规、标准和行政手段，强制生产经营单位依法进行安全培训，提高煤炭行业从业人员的安全意识。主要负责人、安全管理人员必须接受安全培训并经考核取得资格，特种作业人员必须持证上岗。

(四) 依法对煤矿安全进行监管。加大安全监管力度，坚决关闭开采方式落后和不符合基本安全生产条件的小煤矿，严厉打击非法开采现象，防止死灰复燃，保障安全生产。重视煤矿尘肺病的预防、普查和防治，保护煤矿职工身心健康。

第六章 “十四五”煤炭安全建设重点

一、地质勘探规划项目

目前株洲市境内已探明煤炭储量为6.3亿吨，保有可开采储量3.2亿吨。到“十四五”初全市±0m水平以上资源已基本采完，为更好的规划全市煤矿的开采布局，“十四五”期间将重点勘探±0m水平以下的煤炭资源储量。

二、煤矿建设规划项目

“十四五”期间，重点规划建设的项目有：

煤矿建设：煤矿个数保留在27个以内，全部矿井生产能力为546万吨/年。建设30万吨/年矿井9个、21万吨/年矿井1个、15万吨/年矿井17个。

株洲市十四五期间煤矿建设项目规划汇总情况

内容	15万吨/年	21万吨/年	30万吨/年	合计
煤矿数量	17	1	9	27
产能合计	255	21	270	546

株洲市十四五期间煤矿建设项目规划明细情况

序号	煤矿名称	所在县市	建设性质	建设规模
1	湖南省湘东矿业有限公司	攸县	扩建	15 改 30 万吨 / 年
2	攸县永祥矿业有限责任公司雷家冲煤矿	攸县	扩建	9 改 30 万吨 / 年
3	攸县恒运达矿业有限公司龙冲煤矿	攸县	扩建	9 改 30 万吨 / 年
4	株洲黄兰矿业有限公司煤炭冲煤矿	攸县	扩建	9 改 30 万吨 / 年
5	攸县枫树坡矿业有限公司枫树坡煤矿	攸县	扩建	9 改 30 万吨 / 年
6	攸县黄丰桥镇宝宁村牛形煤矿	攸县	扩建	6 改 30 万吨 / 年
7	攸县黄丰桥鑫安矿业有限公司广新煤矿	攸县	扩建	6 改 30 万吨 / 年
8	攸县增产冲矿业有限公司增产冲煤矿	攸县	扩建	9 改 21 万吨 / 年
9	攸县广源矿业有限责任公司广源煤矿	攸县	扩建	9 改 15 万吨 / 年
10	攸县景佳春矿业有限责任公司田井煤矿	攸县	扩建	9 改 15 万吨 / 年
11	攸县老虎冲矿业有限责任公司老虎冲煤矿	攸县	扩建	9 改 15 万吨 / 年
12	攸县大兴矿业有限公司大兴煤矿	攸县	扩建	6 改 15 万吨 / 年
13	攸县东富矿业有限责任公司兴旺煤矿	攸县	扩建	9 改 15 万吨 / 年
14	攸县细冲矿业有限责任公司细冲煤矿	攸县	扩建	9 改 15 万吨 / 年
15	株洲丰裕矿业有限责任公司岩科三号煤矿	攸县	扩建	6 改 15 万吨 / 年
16	攸县上严塘矿业有限公司上严塘煤矿	攸县	扩建	9 改 15 万吨 / 年

序号	煤矿名称	所在县市	建设性质	建设规模
17	攸县高塘矿业有限责任公司高塘煤矿	攸县	扩建	9 改 15 万吨 / 年
18	攸县上升矿业有限责任公司上升煤矿	攸县	扩建	9 改 15 万吨 / 年
19	攸县小乌仙矿业有限公司小乌仙煤矿	攸县	扩建	6 改 15 万吨 / 年
20	茶陵县人民煤矿	茶陵县	扩建	9 改 15 万吨 / 年

三、安全技术改造项目

（一）煤矿安全改造项目重点支持规划产能或核定产能在 30 万吨 / 年以上煤矿企业、国有煤矿企业和其它符合要求的民营煤矿企业。

（二）支持灾害严重、安全欠账多且自身投入困难的煤矿企业所属矿井；突出抓好瓦斯和水害防治工作，采用新的瓦斯、水、矿压等监测仪器设备，提高矿井灾害监控和预防水平。

（三）支持积极推广应用井下智能装备、机器人岗位替代、推进煤炭开采减人提效的煤矿；推广应用煤矿安全生产方面最新科技成果，不断创新安全管理手段，构建株洲市煤矿安全生产长效管理机制。

（四）支持中长期合同履约率高、积极参与煤炭产品产能调峰和储备等供应保障责任落实较好的煤矿企业所属煤矿。

（五）支持积极落实产能置换政策、产能登记公告制度等煤炭行业供给侧结构性改革重点举措的地区或煤矿企业所属煤矿。

（六）加快示范化矿井建设。通过新一轮技改升级煤矿全部提升到安全生产标准化二级标准；同时加大安全和技术投入，提高矿井技术装备水平，以提升高科技和采掘机械化水平来增强矿井抵御各种灾害的综合能力。

（七）其它需要中央预算内投资支持的煤矿。申报项目须符合国家煤炭产业政策，国家发展改革委、国家能源局会同应急管理部、国家煤矿安监局根据煤炭产业发展需要和形势变化，研究确定具体支持范围、重点和条件，并在年度中央预算内投资申报通知中予以明确。

四、环境综合治理项目

建立比较完善的行业环境保护机制与管理体系，发展煤炭从开发到加工转化全过

程的洁净煤技术，抑制各矿区因采煤造成的局部生态环境恶化趋势，发展与生产同步的生态恢复建设工程。重点建设好矿井水净化、矸石、煤泥的综合利用、矿区土地复垦、塌陷区治理等一批示范工程。

第七章 “十四五” 主要措施和政策建议

一、实施规划的主要保障措施

（一）完善煤炭安全宏观调控体系，加强行业管理职能。适应社会主义市场经济发展要求，充分发挥市场配置资源的基础作用，综合应用经济、法律和必要的行政手段，加强宏观调控。修订和制定行业规范、规章和技术标准，及时发布煤炭工业、限制、淘汰的生产工艺和产品目录，规范企业生产经营活动。研究制定有关经济政策，逐步理顺各级煤炭管理体系，进一步加强煤炭行业的宏观调控能力。

（二）加强煤炭地质勘探工作，保持煤炭安全可持续发展。多种方法筹措勘探资金，加强煤田地质勘探工作，提高煤炭地质储量勘探级别，以满足矿井建设需要；统筹规划煤炭资源勘探开发，避免在煤炭资源紧张情况下人为割裂、破坏资源，做到资源的合理、有效作用。

（三）进一步加快煤炭工业结构调整。大力发展和煤炭相关的上下游产业，适当延伸煤炭产业链，提高煤炭企业的经济效益和综合实力。

（四）积极推动煤炭企业产权制度改革，逐步实施大企业集团的发展战略。积极推进煤炭企业产权制度改革，加快建立现代企业制度。采取多种经营合作模式，整合地方煤矿资源，培育中型煤炭企业，逐步实施大企业的发展战略。

二、实施规划的政策建议

（一）研究和制定切实可行的措施和办法，提高煤炭行业准入门槛；坚持以人为本的科学发展观，加大安全管理力度，对存在重大安全隐患和发生重大安全事故的各类煤矿，坚决关停或停产改造；整顿和规范小煤矿的发展，推动煤炭资源向机械化程度高、资源利用效率高的优势企业集中，提高国家对煤炭行业的宏观调控能力，促进煤炭行业健康发展。

（二）扶持煤炭企业围绕煤炭主业延伸产业链，增强煤炭企业赢利能力和市场竞争力。支持煤炭企业与冶金、化工和建材企业实现上下游产业的联营；支持煤炭企业积极参与电力、铁路、公路建设。

（三）实行污染治理和生态保护储备基金制度，督促企业开展污染治理和生态保护，组织社会力量进行地表沉陷等矿区环境治理工作。污染治理和生态保护储备基金的管理应由政府有关部门统一管理，实行专款专用。

（四）增加煤炭资源勘查投入，为煤炭资源勘探创造良好条件；资源勘探开发登记、矿业权设置必须符合煤炭开发规划和矿区总体规划。制定可行的管理措施和经济政策，激励企业珍惜煤炭资源，不断提高资源回收率。

（五）制定符合煤炭安全发展规律的税收政策体系，公平税赋。

（六）加快铁路运煤通道建设，提高煤炭运输能力。