附件2

《煤矿安全条例（草案）》起草说明

为贯彻落实习近平总书记关于全面依法治国和安全生产工作的重要论述精神，健全完善“国家监察、地方监管、企业负责”煤矿安全工作机制，保障全国煤矿安全形势持续稳定好转，应急管理部、国家煤矿安监局组织起草了《煤矿安全条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》），现就有关情况说明如下：

一、起草的必要性

《煤矿安全监察条例》（以下简称《监察条例》，2000年发布实施）和《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》（以下简称《特别规定》，2005年发布实施）实施以来，对健全完善煤矿安全法律体系，提高我国煤矿安全生产水平，促进煤矿安全生产形势稳定好转意义重大、作用巨大。但是，当前制约煤矿安全生产的深层次矛盾和突出问题仍然很多，需要在整合《监察条例》和《特别规定》的基础上，制定一部保障煤矿安全的行政法规。

**一是落实新时代习近平总书记关于安全生产重要论述的需要。**习近平总书记指出“发展决不能以牺牲安全为代价”，强调“要牢固树立安全发展理念”、坚持“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”、坚决“落实安全生产责任”，这些重要论述精神在《监察条例》和《特别规定》都没有能够全面体现。

**二是规范煤矿安全监管监察执法的需要。**《监察条例》执法主体单一，不适应当前煤矿安全执法的需要，不能有效发挥地方监管的作用。同时，《监察条例》不适应“国家监察、地方监管、企业负责”的煤矿安全工作机制。

**三是完善煤矿安全法规体系，与《安全生产法》做好衔接的需要。**《监察条例》和《特别规定》适用范围较窄，不能完全适应《安全生产法》的要求，部分条款与《安全生产法》的规定存在不衔接的情况。

**四是适应和促进新时代煤炭工业健康发展的需要。**近年来，煤炭工业的开发布局、生产规模发生了重大变革，灾害类型和灾害特点更趋复杂，煤矿从业人员数量和结构发生了重大变化，这些新情况、新问题都需要在煤矿安全法规中体现和解决。

二、起草原则

**一是严格依法立法。**严格遵循《立法法》关于行政法规立法权限和立法程序的规定，结合煤矿安全生产实际对《安全生产法》《矿山安全法》等上位法规定的内容进行细化和落实；针对煤矿安全生产领域的特殊性，对煤矿企业安全主体责任落实、煤矿安全设备材料生产经营单位和煤矿安全中介服务机构行为规范、煤矿安全监管监察执法要求等实践中亟待解决的问题和主要矛盾予以规范；注重与其他法律法规做好衔接，保留《监察条例》和《特别规定》的“精髓”，发挥对部门规章以及规范性文件的指导引领作用，避免立法冲突。

**二是科学民主立法。**《条例（草案）》的起草以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚决贯彻落实党中央、国务院关于安全生产工作的各项决策部署，充分听取有关行政部门、中介组织、行业协会、企业代表、专家学者的意见和建议，对收集到的意见建议进行认真研究，充分采纳合理化建议，使《条例（草案）》内容更加科学合理、协调衔接。

**三是突出问题导向。**重点突出落实企业主体责任。《安全生产法》《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》（以下简称《改革发展意见》）对严格落实企业主体责任提出了明确要求。《条例（草案）》起草过程中，注重从行政法规层面进一步落实企业主体责任，明确企业安全生产职责的内容、承担形式以及未履行职责时应承担的法律责任等内容。

**四是坚持以人为本。**煤矿从业人员的工作时间、劳动环境、劳动强度、最低收入、职业荣誉等合法权益能否得到有力保障，影响从业队伍的稳定性、安全生产技术能力的长期培养和安全行为的养成。《条例（草案）》始终把保护煤矿从业人员的生命安全作为落脚点，鼓励煤矿从业人员不断提高维护自身权利的意识和能力，增强自身在安全生产工作中的责任感，提高自身的安全生产技术素质，在实现安全生产形势长期稳定好转的过程中发挥重要作用。

**五是注重可操作性。**《条例（草案）》明晰了煤矿安全监察机构、煤矿安全监管部门、行业管理部门以及应急管理、自然资源管理、公安、电力管理、市场监督管理、建设、人力资源和社会保障、卫生健康管理、生态环境管理等其他对煤矿安全生产工作实施监督管理的部门职责。同时，为了增强《条例（草案）》的可操作性，便于执法人员展开执法工作，特别明确了执法要求、监督检查内容等内容。

三、起草过程

**一是加强组织领导。**成立《条例（草案）》起草领导小组，应急管理部副部长、国家煤矿安监局局长黄玉治同志任领导小组组长,应急管理部、国家能源局和国家煤矿安监局部分司（室）负责同志为成员。领导小组领导《条例（草案）》起草工作，设《条例（草案）》起草办公室和《条例（草案）》起草组，负责组织和起草工作。

**二是广泛征求意见。**2018年6月19日，国家煤矿安监局办公室下发《关于征求修订<煤矿安全监察条例>意见建议的通知》，面向全国煤矿安全监管部门、煤矿安全监察机构、煤炭行业管理部门、中央企业等征集立法项目和建议，共征集有关《监察条例》意见328条，有关《特别规定》意见136条，并多次对建议逐一研究论证。同时，工作组先后赴山东、山西、河南、湖南、贵州等多个地区召开座谈会，现场听取意见建议。形成《条例（草案征求意见稿）》后再次全面公开征求意见，共收到63家单位的883条意见。

**三是开展专题研究。**依托应急管理部信息研究院、研究中心、中国矿业大学、华北科技学院等科研部门和高校，与《条例（草案）》起草同步开展条例相关支撑课题研究工作。委托信息研究院开展强化煤矿主要负责人责任和严格规范煤矿安全准入专题研究；委托研究中心开展国外矿工安全权益保障专题研究；组织信息研究院开展煤矿安全立法体系研究等课题研究工作。

**四是修改整理完善。**2019年8月23日，应急管理部政策法规司向各省级应急管理厅（局）、部机关各司局征求了《条例（草案）》的意见，并分别到山西省、山东省开展了现场调研座谈。10月18日，政策法规司组织召开了《条例（草案）》研讨会，会议围绕前期现场调研和征求意见情况进行了研讨，对《条例（草案）》再次进行修改完善。

四、主要内容

《条例（草案）》共八章，计129条。

**第一章 总则。**明确了“国家监察、地方监管、企业负责”的煤矿安全工作机制，规定了企业主体责任、部门监管职责及宣传教育、社会化服务、救援、调查处理、责任追究、科技进步、联合惩戒和奖励等原则和基本制度。

**第二章 煤矿安全准入。**系统规定煤矿安全生产准入条件。明确了煤矿准入的基本条件以及人员、设备工艺的具体要求；从项目核准、设计及其变更、联合试运转、竣工验收等方面，进一步明确了矿井建设的安全要求。

**第三章 煤矿安全主体责任。**细化落实煤矿企业安全生产主体责任，规定了煤矿企业安全管理组织机构、人员职责、规章制度、教育培训、劳动防护用品管理、安全设施和设备管理等方面的主体责任；建立煤矿安全标准强制执行制度，要求煤矿安全生产经营单位执行保障煤矿安全生产的国家标准、行业标准；建立安全限员制度，明确煤矿井下作业实行安全限员制度，要求煤矿取消井下劳务派遣工；建立煤矿生产能力核定制度；注重班组建设，明确煤矿企业应当加强班组安全建设，建立班组长选任激励机制，推进自主管理；规范煤矿安全社会化服务机构行为，煤矿安全技术服务机构应当独立开展安全技术服务活动，并对服务结果负责。

**第四章 煤矿安全国家监察。**规范了煤矿安全监察内容。煤矿安全监察机构对煤矿执行法律、法规、标准的情况实施监察；强化对地方监管的监督指导。将国家监察对地方政府煤矿安全监管工作实施的监督检查工作规范化、法制化；规定了安全生产许可证管理。由煤矿安全监察机构依法负责安全生产许可证的颁发和管理；规范了煤矿安全监察执法要求。对煤矿安全监察机构规范执法提出具体要求，增加了行政执法公示、行政执法全过程记录、重大执法决定法制审核和集体讨论制度及行政执法监督机制，对约谈、信息化建设作了要求；煤矿安全监察员保障。包括安全监察员准入条件、基本工作生活待遇、执法装备等保障内容。

**第五章 煤矿安全地方监管。**明确了地方监管内容和方法。县级以上地方各级人民政府按“属地管理、分级负责”原则，对辖区内煤矿安全工作实施监督管理；厘清地方各级部门的职责。进一步明确了县级以上地方各级人民政府、煤矿安全监管部门、煤炭行业管理部门、应急管理部门以及其他对煤矿安全生产工作实施监督管理的部门依法履行的煤矿安全生产监督管理职责;明确了各级地方人民政府及其负有煤矿安全监督管理职责的部门应当建立的工作机制和基本制度，包括分类监督检查、执法及保密要求、重大生产安全事故隐患治理督办制度等。

**第六章 煤矿事故报告和调查处理。**报告时限缩短为1小时。煤矿发生事故后，应当尽快逐级报告，每个环节应在1小时内。重大及以上等级事故应当在1小时内上报国务院应急管理部门；明确事故调查部门和程序。煤矿安全监察机构应当根据事故等级和相关规定，派出工作组赶赴事故现场，了解事故情况和原因，并督促相关部门核查事故情况，协调外部应急资源；明确事故调查组组成以及组长责任。事故调查组的组成应当遵循精简、效能的原则，事故调查实行调查组组长负责制。

**第七章 法律责任。**明确了地方各级人民政府含乡镇人民政府以及煤矿安全监管监察部门在煤矿安全监督监察中的法律责任；将煤矿安全生产违法行为进行了归纳，用多个条文分列各种具体违法行为，统一了行政处罚的种类和幅度；在对现有法律、行政法规、部门规章进行总结的基础上，针对煤矿事故隐患和重大事故隐患分设法律条文进行规范；对生产安全事故违法行为设置了法律责任，根据《安全生产法》，对生产安全事故负责的主要负责人、安全生产管理人员设置了职业资格禁入。

**第八章 附则。**对施行日期以及《特别规定》和《监察条例》的存废进行了明确。