防范化解尾矿库安全风险工作方案

（征求意见稿）

为深刻吸取国内外尾矿库溃坝事故教训，有效防范化解我国尾矿库安全风险，确保人民群众生命财产安全，制定本工作方案。

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，全面贯彻党的十九大精神，深入贯彻习近平总书记关于应急管理、防灾减灾救灾、安全生产以及防范化解重大风险的重要论述精神，推动尾矿库企业切实落实安全生产主体责任，着力提升尾矿库安全风险管控能力，有效防范化解尾矿库安全风险，切实保障人民群众生命财产安全和社会稳定。

二、工作原则和目标

**（一）工作原则。**

**——以人为本、安全第一。**坚持以人民为中心的发展思想，牢固树立安全发展理念，以保障人民群众生命财产安全为核心，落实防范化解尾矿库安全风险各项工作任务，在确保安全生产的前提下，促进地方经济和企业健康发展。

**——落实责任、形成合力。**强化地方党委政府领导责任、有关部门监管责任和尾矿库企业安全生产主体责任，加强统筹协调，严格监督考核，建立政企联动、部门协作、高效有力的工作机制，推动工作有序开展。

**——突出重点、分步实施。**按照安全风险大小程度，区分轻重缓急，以尾矿库“头顶库”（下游1公里范围内存在人员和重要设施的尾矿库）为重点，合理安排工作任务和进度计划，稳步推进。

**——因地制宜、综合施策。**坚持实事求是，根据本地特点，采取适合本地实际的工作路径推进工作；坚持“一库一策”，针对每座尾矿库安全风险状况，研究确定有针对性的安全风险管控措施。

**（二）工作目标。**

自2019年起，全国尾矿库数量原则上只减不增，不再产生新的“头顶库”。到2021年底，尾矿库安全生产责任体系进一步完善，安全风险管控责任全面落实；完成所有尾矿库“一库一策”安全风险管控方案编制，安全风险管控措施全面落实；尾矿库安全风险监测预警机制基本形成；坚决杜绝非不可抗力因素导致的溃坝事故。

三、重点工作任务

**（一）健全完善防范化解尾矿库安全风险责任体系。**

**1.明确地方党委和政府领导责任。**坚持党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责。实行地方党委政府领导尾矿库安全生产包保责任制，地方各级党委政府主要负责人是本地区防范化解尾矿库安全风险工作第一责任人，班子其他成员在各自分管范围内对防范化解尾矿库安全风险工作负领导责任。

**2.明确部门监管责任。**地方各级人民政府要按照管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全和谁主管谁负责的原则，进一步厘清各相关部门的职责，从产业规划、立项审批、生态环境准入、用地审批、安全监管、林地草原征用、河道保护等方面全面推进防范化解尾矿库安全风险工作。要进一步建立完善安全风险分级监管机制，“头顶库”原则上由省级部门监管。

**3.严格落实企业主体责任。**尾矿库企业对本单位防范化解安全风险工作负全面责任，法定代表人和实际控制人同为本企业防范化解安全风险第一责任人。要实行全员安全生产责任制度，强化各职能部门安全生产职责，落实一岗双责，所有人员都对防范化解安全风险工作承担相应责任。

**（二）强化源头准入，严格控制尾矿库数量。**

**1.严格实行总量控制。**各省（区、市）要结合本地区国民经济和社会发展规划，以及生态环境保护等要求，采取等量或减量置换等政策措施对本地区尾矿库实施总量控制，自2019年起尾矿库数量原则上只减不增。要实行尾矿库基本情况公告制度，每年年初将上年度尾矿库数量、名称、地址、所属或管理单位等信息在当地政府和有关部门网站以及其他主流媒体上公告，主动接受新闻舆论和社会公众监督。

**2.严格准入条件审查。**严格新建尾矿库项目设立、土地利用、河道保护、安全生产、生态环境保护等条件审查，对于不符合产业总体布局、国土空间规划、河道保护、安全生产法规标准和生态环境保护政策等要求的，一律不予批准办理相关手续。严禁新建独立选矿厂尾矿库、“头顶库”、总坝高超过200米的尾矿库，严禁在距离长江干流岸线3公里、重要支流岸线1公里范围内新（改、扩）建尾矿库，新建五等尾矿库必须采用一次性筑坝。

**3.严格控制加高扩容。**各有关部门要严格尾矿库加高扩容工程项目行政审批，凡不满足国家有关法律、法规和标准要求的，一律不得批准。严禁审批“头顶库”、运行状况与设计不符的尾矿库加高扩容项目。要强化尾矿库加高扩容项目工程勘察、安全评价、环境影响评价、工程设计等工作，工程勘察或安全评价、环境影响评价结论为不宜加高扩容的，不得加高扩容。

**（三）强化责任落实，有效管控尾矿库安全风险。**

**1.全面评估管控尾矿库安全风险。**尾矿库企业要构建源头辨识、过程控制、持续改进、全员参与的安全风险管控体系。强化尾矿库安全风险动态评估，制定有针对性的安全风险管控措施，编制安全风险管控方案，明确落实各项管控措施的责任部门和责任人，确保安全风险管控措施有效实施，确保尾矿库安全风险始终处于受控状态。要尽量降低库内水位，确保尾矿库干滩长度、安全超高、调洪库容、浸润线埋深等主要运行参数及排洪系统始终满足设计要求。2019年底前完成44座尾矿库病库治理任务，达到正常库标准。

**2.着力防范化解“头顶库”安全风险。**地方各级人民政府要将“头顶库”作为防范化解重大风险的重点对象，继续深入开展综合治理。对于具备搬迁下游居民条件的“头顶库”，要尽快实施搬迁；不具备搬迁下游居民条件的，要组织对综合治理效果进行评估，及时查漏补缺，确保安全。对已采用隐患治理方式进行治理的“头顶库”，要重新制定治理方案，采用闭库销号或升级改造、尾矿综合利用等方式进行治理，2020年年底前完成治理任务。尾矿库下游1公里范围内不得新设置居民区、工矿企业、集贸市场、休闲健身娱乐广场等人员密集场所。因公路、铁路以及其他项目建设导致尾矿库成为“头顶库”的，由项目建设单位出资对尾矿库进行治理。

**3.建立完善尾矿库安全风险监测预警机制。**尾矿库企业要建立完善在线安全监测系统，并确保有效运行。到2021年6月底前，所有在用尾矿库都要实现对坝体位移、浸润线、库水位等的在线监测和重要部位的视频监控。地方各级人民政府要建立完善尾矿库安全风险监测预警信息平台，实现与企业尾矿库在线安全监测系统的互联互通。各省（区、市）尾矿库安全风险相关信息要接入国家灾害风险综合监测预警信息平台。应急管理部牵头会同有关部门建立重大安全风险会商研判机制，针对台风、暴雨、连续降雨等极端天气，建立健全预警信息发布制度，及时向企业发出预警信息，并督促做好应急准备。

**4.完善尾矿库应急管理机制。**尾矿库企业要切实完善溃坝、漫顶、排洪设施损毁等事故专项应急预案、环境应急预案和现场处置方案，在下游居民区建立应急警报系统，储备必要的应急救援器材、设备和物资，确保上坝道路、通信、供电及照明线路可靠和畅通。严格执行领导干部24小时值班、专人巡查和事故信息报告制度，确保一旦发生险情，立即启动应急响应并迅速报告。地方各级人民政府要进一步完善应急预案，强化与企业应急预案的合理衔接；定期组织尾矿库企业与政府有关部门、乡（镇）政府及下游居民联合开展应急演练，切实增强应急联动响应能力。国家综合性消防救援队伍和安全生产应急救援队伍要将尾矿库事故救援纳入重点设防范围，加强针对性训练和装备配备，提高专业救援能力。

**（四）强化综合施策，切实减少尾矿库存量。**

**1.加强尾矿库闭库治理和土地综合治理。**各省级人民政府要组织制定尾矿库闭库销号管理办法，对已完成闭库治理的尾矿库必须实施销号，不得再作为尾矿库进行使用，不得重新用于排尾。运行到设计最终标高或者不再进行排尾作业的尾矿库，以及停用时间超过3年的尾矿库，必须在1年内完成闭库治理并销号。尾矿库企业要严格落实土地复垦方案要求，及时向项目所在地自然资源部门申请验收。利用闭库销号后尾矿库的土地建设其他项目的，项目建设单位要按照有关规定报经相关部门批准，依法依规办理有关用地手续。

**2.稳妥推进尾矿资源综合利用。**加大政策引导和支持力度，积极推广尾矿回采提取有价组分、利用尾矿生产建筑材料、充填采空区等尾矿综合利用先进适用技术，鼓励尾矿库企业通过尾矿综合利用减少尾矿堆存量乃至消除尾矿库，从源头上消除尾矿库安全风险。建设一批尾矿综合利用典型示范项目，在尾矿产生和堆存集中的地区建设一批尾矿综合利用示范基地。尾矿回采再利用工程要符合安全、环保要求，严格按照经审查批准的回采设计实施，确保安全。

**（五）强化执法检查，严厉打击违法违规行为。**

**1.突出重点，严格监管执法。**对于未取得立项、环保、安全生产、用地等合法手续的尾矿库，由县级人民政府依法组织予以取缔。将尾矿库纳入年度安全执法计划，实施执法检查；以“头顶库”、停用库为重点，聚焦重大隐患加大专项执法力度。要加大汛期等关键时段尾矿库执法检查频次和力度，确保各项防汛度汛措施落实到位。长江经济带11个省（市）和陕西、甘肃两省要高度重视长江和嘉陵江流域尾矿库的安全监管工作，强化对尾矿库企业安全风险管控措施落实情况的执法检查，有效防范生产安全事故发生。

**2.严厉打击安全生产违法违规行为。**对存在未批先建、恶意规避审批、不按批准的设计施工、擅自加高坝体、擅自改变筑坝方式、发生重大变更不履行报批手续、长期停用尾矿库擅自启动使用等安全生产违法违规行为的尾矿库企业，要依法依规采取吊销证照、停产整顿、关闭取缔、从严追责等执法措施，严防因非法违法行为导致尾矿库生产安全事故发生。

**3.严厉打击生态环境保护等领域违法违规行为。**依法取缔关闭无证非法占地、占用河道等尾矿库企业。对未依法报批环境影响评价文件的，责令停止建设并依法予以处罚；对建设、运行中出现与环境影响评价文件不符情形的，责令组织开展环境影响后评价，采取改进措施。强化对尾矿库环境保护“三同时”监督检查和竣工验收管理，对未落实环境保护“三同时”制度的，依法予以处罚。严厉打击违法违规向水库、江河、湖泊等排放尾矿的行为。尾矿库闭库销号后，每五年依法开展环境影响后评价，并报所在地县级以上生态环境主管部门备案。

四、相关要求

**（一）加强组织领导。**各省级人民政府对本地区防范化解尾矿库安全风险工作负总责，要组织成立工作领导小组，抓紧细化工作方案，将工作任务分解细化到具体部门，并督促相关部门和地方各级人民政府抓好落实。应急管理部牵头，发展改革委、工业和信息化部、财政部、自然资源部、生态环境部、水利部、气象局等部门按职责分工密切配合，形成工作合力，共同推进防范化解尾矿库安全风险工作。

**（二）广泛宣传引导。**充分运用各种舆论宣传渠道，加大对防范化解尾矿库安全风险知识的宣传力度，尤其要组织“头顶库”企业从业人员及周边居民观看尾矿库生产安全事故警示教育片，增强从业人员及周边居民风险意识，了解风险知识，凝聚防范化解尾矿库安全风险的共识。及时曝光违法违规企业和典型案例，营造良好舆论环境，引导形成全社会共抓共治的工作局面。

**（三）加大资金投入。**企业是防范化解尾矿库安全风险的责任主体，必须加大安全投入，确保安全风险管控措施有效落实。地方各级人民政府要将尾矿库作为灾害风险调查和重点隐患排查工程的重要内容，安排财政专项资金支持和引导尾矿库企业防范化解安全风险，特别是加大对“头顶库”企业搬迁下游居民、尾矿综合利用的支持力度。对治理“头顶库”成效显著的地方，中央财政资金将研究给予必要支持。

**（四）强化监督考核。**国务院安委会将防范化解尾矿库安全风险工作情况纳入对省级人民政府安全生产和消防考核的内容，地方各级人民政府也要将该项工作纳入对下级人民政府安全生产和消防考核的内容，对工作落实不到位的严肃追究相关责任人的责任。要强化公众参与，健全举报奖励制度，畅通举报渠道，鼓励公众对防范化解尾矿库安全风险措施落实情况进行监督。