湖南省防范化解尾矿库安全风险工作实施方案

根据应急管理部、国家发展改革委等八部委印发的《防范化解尾矿库安全风险工作方案》（应急〔2020〕15号，见附件），为有效防范化解我省尾矿库安全风险，确保人民群众生命财产安全，特制定本实施方案。

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，深入学习贯彻习近平总书记关于防范化解重大风险的重要论述，按照党中央、国务院和省委、省政府有关决策部署，落实各方安全生产责任，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

**1．以人为本、安全发展。**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。

**2．落实责任、形成合力。**强化地方人民政府领导责任、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。

**3．突出重点、分步实施。**按照安全风险大小程度，区分轻重缓急，在已开展尾矿库风险隐患排查治理工作基础上，以尾矿库“头顶库”（初期坝坡脚起至下游尾矿流经路径1公里范围内有居民或重要设施的尾矿库）为重点，合理安排工作任务和进度计划，分步实施，稳步推进。

**4．因地制宜、综合施策。**坚持问题导向和目标导向，强化风险监测预警、源头管控和应急准备；坚持实事求是，根据各地特点，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。

三、工作目标

自2020年起，在保证紧缺和战略性矿产矿山正常建设开发的前提下，全省尾矿库数量原则上只减不增，不再产生新的“头顶库”，各地依照2020年公示的尾矿库名单和数量，实行总量控制。到2022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；尾矿库本质安全明显提升；坚决遏制非不可抗力因素导致的溃坝事故。

四、重点任务

**（一）健全完善防范化解尾矿库安全风险责任体系。**

**1．明确各级人民政府领导责任。**建立健全“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的尾矿库安全生产责任体系，实行市（州）、县（市、区）、乡（镇）、行政村、企业“五位一体”包保责任制，确保每座尾矿库都有包保责任人，并在当地政府网站以及其他主流媒体上公告。各级人民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，班子有关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。对没有生产经营主体的尾矿库，由所在地县级人民政府承担安全风险管控主体责任**。（各市州人民政府负责落实）**

**2．明确部门职责和监管责任。**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职责，认真落实国家和省关于尾矿库行政许可、风险管控的有关规定，严格准入标准，强化日常监管，从产业规划、立项审批、用地审批、安全监管、林地征用、河道保护、水土保持、生态环境保护等方面全面推进防范化解尾矿库安全风险工作。要建立完善尾矿库安全风险和生态环境保护分级监管机制，明确每座尾矿库的监管责任主体。**应急管理部门**负责尾矿库安全综合监管，牵头推进防范化解尾矿库安全风险工作，组织风险研判，落实尾矿库基本情况公示工作，依法监督检查尾矿库安全生产，配合做好尾矿库注销工作。**发展改革部门**负责矿产资源采选和尾矿库污染防治项目的核准、备案工作。**工业和信息化部门**负责指导企业开展尾矿库资源综合利用工作。**财政部门**负责统筹现有专项资金支持尾矿库综合治理及安全风险防范工作。**自然资源部门**负责尾矿库用地审批和监督，负责尾矿库闭库土地复垦验收。**生态环境部门**负责尾矿库生态环境污染防治监督管理。**水利部门**负责尾矿库水土保持监督工作。**林业部门**负责尾矿库林业用地审批和闭库林地复绿技术指导工作。**气象部门**负责天气预警工作，提醒相关部门和企业做好应急准备工作。**（省直有关部门及各市州人民政府负责落实）**

**3．严格落实企业主体责任。**尾矿库企业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，对防范化解安全风险工作全面负责。要制定完备的安全生产规章制度和操作规程，配备专业技术人员管理尾矿库，实行全员、全过程、全方位的安全生产责任制度，强化各职能部门安全生产职责，落实一岗双责，按职责分工对防范化解安全风险工作承担相应责任。**（各市州人民政府负责督促落实）**

**（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。**各地要结合国民经济和社会发展规划、土地利用、安全生产、水土保持和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2020年起，在保证紧缺和战略性矿产矿山正常建设开发的前提下，全省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当地其他主流媒体上公告，主动接受新闻舆论和社会公众监督。**（各市州人民政府负责落实）**

**2．严格准入条件审查。**鼓励新开发矿山项目优先利用现有尾矿库；确需配套新建尾矿库的，各相关部门要严格新建尾矿库项目立项、项目选址、河道保护、安全生产、生态环境保护等方面的审查，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、水土保持、生态环境保护等国家有关法律法规、标准和政策要求的，一律不予批准。严格控制新建独立选矿厂尾矿库，严禁新建“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、湘资沅澧四水岸线和洞庭湖岸线1公里、自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护区、基本农田保护区内范围内新（改、扩）建尾矿库，新建四等、五等尾矿库必须采用一次建坝方式。**（发展改革委、自然资源厅、生态环境厅、水利厅、应急厅按职责分工指导，各市州人民政府负责落实）**

**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，强化尾矿库加高扩容项目工程勘察、安全评价、水土保持、环境影响评价、工程设计、施工监理等工作，凡不满足国家有关法律法规、标准和政策要求的，一律不予批准。严禁审批“头顶库”、存在重大隐患、无设计或运行状况与设计不符的尾矿库加高扩容项目。**（发展改革委、自然资源厅、生态环境厅、水利厅、应急厅按职责分工指导，各市州人民政府负责落实）**

**（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。**各级人民政府要按照分级监管原则，依据尾矿库调查摸底工作成果和尾矿库安全风险分级标准定期开展安全评估，确定尾矿库安全风险等级；对无生产经营主体的尾矿库每年由所在地县级人民政府组织开展一次安全风险评估，研究制定有针对性的安全风险管控措施，明确落实各项管控措施的责任部门和责任人。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。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。**（各市州人民政府负责落实）**

**2．着力防范化解“头顶库”安全风险。**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，在2016年至2018年遏制尾矿库“头顶库”重特大事故工作的基础上**，**重新核定辖区内“头顶库”数量，继续深入组织开展综合治理。对于具备搬迁下游居民条件的“头顶库”，要尽快实施搬迁；不具备搬迁条件的，要组织对前期综合治理效果进行评估，及时查漏补缺，确保安全。对于前期已采用隐患治理方式进行治理但本质安全水平没有提高的“头顶库”，要督促企业进一步完善治理方案，采用闭库销号或升级改造、尾矿综合利用等方式进行治理，原则上2021年年底前完成治理任务。“头顶库”企业每年要对“头顶库”进行一次安全风险评估。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。**（发展改革委、财政厅、应急厅按职责分工指导，各市州人民政府负责落实）**

**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。在全面完成三等及以上尾矿库在线监测系统建设的基础上，各地要督促其他尾矿库组织开展尾矿库在线监测系统建设工作，到2022年6月底前，湿排尾矿库要实现对坝体位移、浸润线、库水位等的在线监测和重要部位的视频监控，干式堆存尾矿库要实现对坝体表面位移的在线监测和库区视频监控，实现尾矿库潜在危险预警，快速上报和高效处置。各级应急管理部门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。各市县尾矿库安全风险相关信息要接入省灾害风险综合监测预警信息平台，全省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，尾矿库企业要有完备的气象预警信息接收设施。各级应急管理部门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，超前做好预防处置工作，督促做好应急准备，有效防范和应对自然灾害引发尾矿库事故。**（省应急厅牵头指导，各市州人民政府负责落实）**

**4．扎实开展尾矿库隐患排查治理。**各级人民政府要督促指导企业建立健全尾矿库隐患排查治理制度，切实做到措施、责任、资金、时限和预案“五落实”。隐患整改结束后由企业法定代表人或主管负责人、技术负责人组织验收，确保整改到位。要定期组织有关部门对辖区内尾矿库隐患排查治理情况开展督查检查，对“头顶库”等高风险尾矿库应组织专家或专业机构进行“专家会诊”，对排查出的重大隐患要责令企业立即停产整顿，对经整改仍达不到安全生产条件的，依法予以关闭。对一般隐患要责令企业限期整改消除隐患，使其达到规范标准。对停用尾矿库，要督促企业按运行库管理，确保尾矿库安全设施符合安全标准，避免出现弃管库。2020年，各地要组织开展尾矿库隐蔽工程核查、评估和升级改造专项整治，确保满足防洪防汛要求，避免发生排洪系统泄漏事故。**（各市州人民政府负责落实）**

**5．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，并向从业人员和下游居民公布，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。建立健全和严格执行应急值班、专人巡查和事故信息报告制度，确保一旦发生险情，立即启动应急预案并迅速报告。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。发生溃坝、漫顶等尾矿库生产安全事故，应急管理部门应及时向有关部门通报事故信息，参与事故抢救的部门和单位应当服从统一指挥，加强协同联动，采取有效的应急救援措施，防止事故扩大和次生灾害的发生，减少人员伤亡和财产损失。事故抢救过程中应当采取必要措施，避免或者减少对环境造成的危害。**（自然资源厅、生态环境厅、应急厅按职责分工指导，各市州人民政府负责落实）**

**（四）强化综合施策，切实减少尾矿库存量。**

**1．持续开展不符合安全生产条件尾矿库整顿关闭。**对非法建设和运行的尾矿库，要依法取缔关闭，履行闭库程序，消除安全隐患。对无生产经营主体矿山或稳定矿石来源、经整改仍达不到安全生产条件、严重污染环境的尾矿库以及发生较大及以上生产安全事故的尾矿库，由所在地县级人民政府依法予以关闭，并监督指导企业严格落实吊销证照、履行闭库程序、恢复生态、消除隐患等各项措施，确保关闭到位。要加强尾矿库闭库后的监督管理，确保尾矿库防洪能力和尾矿坝稳定性满足安全要求，确保尾矿库闭库后长期安全稳定。**（各市州人民政府负责落实）**

**2．加强尾矿库闭库治理和土地综合治理。**各地要加快推进废弃尾矿库闭库治理工作，2021年底前完成所有废弃尾矿库闭库治理和移交注销工作，依法履行闭库销号程序。对已完成闭库治理的尾矿库，由应急管理部门提出申请，由县级以上地方人民政府公告实施销号，不得再作为尾矿库进行使用，不得重新用于排放尾矿。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、没有生产经营主体的尾矿库，由县级人民政府负责，必须在1年内完成闭库治理并销号。特殊情况不能按期完成闭库的，应当报经相应的应急管理部门同意后方可延期，但延长期限不得超过6个月。尾矿库闭库销号后，由所在地县级以上人民政府指定责任单位进行管理。闭库销号后尾矿库，不得再列入尾矿库统计名单，不得再批准重新投入生产运行，也不再批准回采再利用（回采清空尾砂的除外）。**（省应急厅牵头指导，各市州人民政府负责落实）**

尾矿库企业要严格落实已编制的土地复垦方案要求，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。**（发展改革委、自然资源厅、生态环境厅、应急厅按职责分工指导，各市州人民政府负责落实）**

**3．稳妥推进尾矿资源综合利用。**各级人民政府应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、无害化农用和生态应用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。要结合本地实际，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要求，严格按照经审查批准的回采设计实施，确保安全。对尾矿库矿产资源的再利用，有生产经营主体的尾矿库由采矿权人实施，无生产经营主体的尾矿库由县级人民政府指定的管理部门组织实施。**（发展改革委、工业和信息化厅、自然资源厅、应急厅按职责分工指导，各市州人民政府负责落实）**

**（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。**将尾矿库纳入安全生产年度监督检查计划，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。各地要高度重视长江干流岸线3公里、湘资沅澧四水岸线和洞庭湖岸线1公里范围内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。**（省应急厅牵头指导，各市州人民政府负责落实）**

**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、停用时间6个月以上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，严防因违法违规行为导致尾矿库生产安全事故发生。**（省应急厅牵头指导，各市州人民政府负责落实）**

**3．严厉打击生态环境保护等领域违法违规行为。**对于未取得立项、环保、安全生产、水土保持、用地等合法手续的尾矿库，以及非法占用河道的尾矿库，由县级人民政府依法组织予以取缔。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。在项目建设、运行过程中产生不符合原行政许可文件规定的情形的，建设单位应当组织论证，采取改进措施，并依法报原审批部门批准或备案，未报批或报备的，依法予以处罚。严厉打击违法违规向水库、江河、湖面、沟渠等排放尾矿的行为。**（发展改革委、自然资源厅、生态环境厅、水利厅、应急厅按职责分工指导，各市州人民政府负责落实）**

五、工作要求

**（一）加强组织领导，层层压实责任。**各市州人民政府对防范化解尾矿库安全风险工作负总责，省应急厅牵头推进防范化解尾矿库安全风险工作，省发改委、省工信厅、省财政厅、省自然资源厅、省生态环境厅、省水利厅、省林业局、省气象局等部门按职责分工密切配合，形成工作合力。市州人民政府和有关部门要充分认识防范化解尾矿库安全风险工作的重要性，按照省委、省政府的决策部署，切实加强组织领导，严格落实责任，强化统筹协调，精心组织安排，将工作任务分解细化到具体部门，着力构建政府统一领导、部门分工负责、企业积极参与的工作格局。

**（二）健全工作机制，强化督导检查。**防范化解尾矿库安全风险工作实行联席会制度，由省应急厅会同省发改委、省工信厅、省财政厅、省自然资源厅、省生态环境厅、省水利厅、省林业局、省气象局等部门每半年召开一次联席会议，研究解决工作中遇到的重大问题，督促指导市州人民政府、有关部门和企业依法履行防范化解尾矿库安全风险的工作责任，按期完成工作任务。各市州人民政府要加强领导，强化监督检查，研究制定本地区防范化解尾矿库安全风险工作实施方案，确保工作顺利实施。

**（三）广泛宣传引导，营造良好氛围。**各地各部门要充分借助广播电视、互联网、报刊杂志、微信短信等舆论宣传渠道，广泛宣传防范化解尾矿库安全风险知识，特别是要组织“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。要及时曝光违法违规企业和典型案例，营造良好舆论环境，引导形成全社会同抓共治的工作局面。

**（四）加大资金投入，有力推动工作。**尾矿库企业必须加大安全投入，确保安全风险管控措施有效落实。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”综合治理、废弃库闭库治理、尾矿综合利用的支持力度。

**（五）坚持问责问效，强化监督考核。**省安委会将防范化解尾矿库安全风险工作情况纳入对市州人民政府和省直部门安全生产工作考核的内容，市州人民政府也要将该项工作纳入对下级人民政府和市直部门安全生产工作考核的内容，确保各项工作任务落实落地，按期完成。对责任不落实、资金不到位、不能如期完成各项工作任务的政府、部门和企业，要依法依规严肃追究相关责任人责任。

**（六）健全举报制度，广泛接受监督。**强化公众参与，畅通举报渠道，各级政府和部门应建立健全举报奖励制度，公开举报电话、信箱或电子邮箱地址，受理有关举报，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。对受理的举报，应认真调查核实，经查证属实的，依法依规作出处理。