

郴州北湖云南锡业郴州矿冶有限公司“4·20”
较大冒顶片帮事故调查报告

郴州市政府事故调查组

2023 年 6 月

目录

一、事故基本情况.....	2
（一）事故发生单位及相关单位概况.....	2
（二）事故单位及其他相关单位安全管理情况.....	5
（三）事故矿山基本情况.....	10
（四）事故发生经过.....	19
（五）人员伤亡和直接经济损失情况.....	21
（六）其他情况.....	22
二、事故应急处置情况.....	23
（一）事故信息报送和应急响应情况.....	23
（二）事故救援情况.....	24
（三）医疗救治和善后处置情况.....	25
（四）事故应急处置评估.....	26
三、事故瞒报核查情况.....	26
四、事故原因分析.....	28
（一）直接原因.....	28
（二）间接原因.....	28
五、有关责任单位存在的主要问题.....	29
（一）事故单位.....	29
（二）其他相关单位.....	31
（三）有关监管部门.....	32

(四) 地方党委政府.....	34
六、对有关责任人员和单位的处理建议.....	35
(一) 免于追究责任的人员 (3 人)	35
(二) 建议移送司法机关处理人员 (6 人)	36
(三) 建议移交市纪委监委处理的有关公职人员 (14 人)	38
(四) 对有关单位和人员的行政处罚建议.....	42
(五) 建议问责的单位.....	44
七、事故整改和防范措施.....	45

郴州北湖云南锡业郴州矿冶有限公司 “4·20”较大冒顶片帮事故调查报告

2023年4月20日，位于郴州市北湖区仰天湖瑶族乡境内，云南锡业郴州矿冶有限公司（以下简称云锡郴州矿冶公司）郴州市北湖区屋场坪锡矿（以下简称屋场坪锡矿）在技改基建期间，擅自在井下越界从采矿权范围进入毗邻的保留探矿权范围，掘进作业时发生冒顶片帮事故，造成3人死亡，直接经济损失665.76万元。

事故发生后，湖南省委书记沈晓明，省人民政府常务副省长李殿勋，郴州市委书记吴巨培、市长阚保勇分别作出批示，对事故查处、做好安全生产工作提出明确要求。省安委办对该起事故的查处挂牌督办。2023年4月22日，依据《安全生产法》《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令 第493号）以及《湖南省生产安全事故调查处理办法》（湘政发〔2022〕9号）等法律法规文件，市政府批准成立由市人民政府副秘书长任组长，市应急管理局、市公安局、市总工会、市自然资源和规划局以及北湖区人民政府派员组成的事故调查组。同时，依法邀请市纪委监委参与事故调查工作，邀请国家矿山安全监察局湖南局参与事故调查。聘请长沙矿山研究院、郴州市公安局北湖分局物证鉴定室、湖南省矿产资源调查所协助调查。事故调查组按照“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”原则和“四不放过”要求，经过勘查事故现场、查阅有关资料、调取监控视频、调查询问有关当

事人和综合研判分析，查明了事故发生的经过、原因、人员伤亡和直接经济损失情况，认定了事故性质和责任，提出了对有关责任单位、责任人员的处理建议和事故防范整改措施。

经调查认定，该事故是一起因超深越界作业造成的较大生产安全责任事故，事故发生后企业瞒报。

一、事故基本情况

（一）事故发生单位及相关单位概况

1.事故发生单位：云锡郴州矿冶公司

（1）企业概况：云锡郴州矿冶公司成立于2003年4月21日，注册地址位于郴州市北湖区国庆南路88号。云锡郴州矿冶公司屋场坪锡矿为云锡郴州矿冶公司下属企业，持有营业执照，工商登记显示屋场坪锡矿负责人为邓贤军（为挂名负责人，其实际身份为云锡郴州矿冶公司办公室主任）。云锡郴州矿冶公司采用“公司+矿山”的一体化运作模式，艾志鹏为屋场坪锡矿实际控制人。

云锡郴州矿冶公司成立时由云南省属国有企业云南锡业集团（控股）有限责任公司100%控股，2021年9月，郴州市嘉宏矿业有限责任公司在云南省公共交易平台通过招拍挂取得云锡郴州矿冶公司100%股权。2021年9月，云锡郴州矿冶公司完成工商变更登记手续，未变更公司名称，法定代表人变更为艾志鹏。艾志鹏兼任公司执行董事，何毅任经理，何良云（何毅之父）任监事。郴州市嘉宏矿业有限责任公司为民营企业，成立于2021年8月，由郴州市中晟矿业有限责任公司、郴州市宏泰矿业有限

责任公司各持 50%股份组建，法定代表人、董事长为艾志鹏。郴州市中晟矿业有限责任公司法人代表为艾希军（艾志鹏之父），其占股 60%；郴州市宏泰矿业有限责任公司法人代表为何毅，其占股 60%。

（2）持证情况：①《工商营业执照》统一社会期限：长期，类型：有限公司，注册资本：肆亿陆仟玖百万元整，经营范围：锡矿、政策允许的有色金属矿产品等。②《采矿许可证》编号：C1000002010043110063171，有效期限：自 2016 年 6 月 30 日至 2024 年 10 月 31 日，生产规模：20 万吨/年，采矿权面积：0.6082 平方公里，开采矿种：锡矿，开采方式为：露天/地下开采，开采标高为+792 米至+580 米。③该公司目前处于露天转地下开采技改工程基建期间，尚未取得安全生产许可证。④《矿产资源勘查许可证》编号：T1000002022063058001096，有效期：自 2022 年 6 月 9 日至 2024 年 6 月 8 日，勘查项目名称：湖南省郴州市北湖区白蜡水矿区屋场坪矿段锡矿详查（保留）。探矿权范围：由 10 个拐点圈定，面积：0.9289 平方公里，有效期：2022 年 6 月 9 日至 2024 年 6 月 8 日。

2.承包施工单位：峽润建设工程集团有限公司

（1）企业概况：峽润建设工程集团有限公司住所位于河南省安阳市林州市，成立于 2014 年 8 月。2022 年 6 月由河南峽润矿山建设工程有限公司更名为峽润建设工程集团有限公司，具有矿山施工工程总承包二级资质。

(2) 持证情况: ①《工商营业执照》统一社会信用代码: 91411082395749170A, 类型: 有限责任公司, 住所: 河南省安阳市林州市, 法定代表人: 林运涨, 营业期限: 2014 年 08 月 27 日至 2024 年 08 月 26 日, 经营范围: 一般项目(建设工程施工等), 矿产资源(非煤矿山)开采(依法须经批准的项目, 经相关部门批准后方可开展经营活动, 具体经营项目以相关部门批准文件或许可证件为准)等。②《安全生产许可证》编号: (豫)JZ 安许证字〔2017〕101196, 有效期: 2021 年 7 月 30 日至 2024 年 7 月 29 日。③《建筑业企业资质证书》: 编号 D341118835, 矿山施工工程总承包二级资质企业, 有效期至 2023 年 6 月 30 日。

3.其他相关单位:

(1) 工程监理单位: 天鉴国际工程管理有限公司。

天鉴国际工程管理有限公司位于湖南省长沙市雨花区, 成立于 2006 年 1 月。证照情况: ①《工商营业执照》统一社会信用代码: 91430000782894191G, 公司类型: 有限公司, 法定代表人: 孔俊, 经营范围: 一般项目(工程管理服务; 工程造价咨询业务等), 许可项目(建设工程设计; 建设工程监理; 建设工程质量检测等), 营业期限: 2006 年 1 月 20 日至长期。②工程监理资质证书编号: E143002528-4/1, 监理范围: 矿山工程监理甲级等, 有效期至 2024 年 4 月 29 日。

(2) 民爆服务单位: 郴州祥力爆破工程有限公司。

郴州祥力爆破工程有限公司位于郴州市, 公司类型为有限责任公司, 法定代表人: 夏跃晨。证照情况: ①《工商营业执照》

统一信用代码：914310020925731556，经营范围：爆破工程信息咨询，爆破作业设计施工等，营业期限为长期。②爆破作业单位许可证（营业性）编号：4300001300148，技术负责人：牛学超，资质等级：三级，从业范围：设计施工和安全监理，有效期：2020年9月21日至2023年5月18日。

（二）事故单位及其他相关单位安全管理情况

1.合同签订情况

（1）采掘工程承包合同及安全生产管理协议。2021年11月18日，云锡郴州矿冶公司与河南峽润矿山建设工程有限公司签订了《矿山采掘工程承包合同》。合同明确发包方（下称甲方）为云锡郴州矿冶公司，承包方（下称乙方）为河南峽润矿山建设工程有限公司。承包作业范围：矿区全部废石和有色矿的开采、掘进、装载、运输、矿石倒渣场路面整理及爆破作业（有色矿石运至甲方指定范围为准，废石运至露天北部堆场）。承包作业的任务：井下采、掘、装矿工作的全部工序，即生产准备爆破（含大块二次爆破），移接工作面的照明、通风、洒水、处理松石、平整工作场地、打大块、装矿（渣）、包括为采矿、装矿、掘进所需的供电、低压转换设备、供风、通风、装矿、排水、运矿至指定地点等系统设施的购买和安装及日常维修、维护以及文明、安全生产工作；前期主斜坡道、主平巷主风管、主水管、主电缆安装工作；运输巷道淤泥（砂）的清理、路面硬化及现有地下采场封堵墙的拆除；废旧、闲置设备、设施、材料的拆除及搬运。河南峽润矿山建设工程有限公司负责员工安全教育和工作现场安全管理工作。合同有效期至2023年12月31日。

2021年11月18日，云锡郴州矿冶公司（发包人）与河南峽润矿山建设工程有限公司（承包人）签订《矿山采掘工程安全生产管理协议》，协议约定发包人、承包人严格遵守《安全生产法》《矿山安全法》《非煤矿山外包工程安全管理办法》等相关法律法规之规定，发生事故的，双方根据事故调查报告各自承担责任。

（2）监理合同。2022年6月20日，云锡郴州矿冶公司（发包人）与天鉴国际工程管理有限公司签订《云南锡业郴州矿冶有限公司郴州市北湖区屋场坪锡矿露天转地下采矿工程委托监理合同》，合同约定由天鉴国际工程管理有限公司作为屋场坪锡矿露天转地下采矿工程项目的监理。

（3）爆破作业合同。2022年6月28日，云锡郴州矿冶公司（甲方）与郴州祥力爆破工程有限公司（乙方）签订《云南锡业郴州矿冶有限公司郴州市北湖区屋场坪锡矿露天转地下采矿工程爆破服务协议》，工程期限：自2022年7月1日起至2023年5月18日（具体以最终完工验收时间为准）。2022年7月5日取得了由辖区派出所、矿业治安管理大队和郴州市公安局北湖区分局下发的爆破作业合同备案审批表，爆破工程等级：D级，申请的民爆物品总用量：炸药50000公斤、雷管50000发。

2.安全管理机构设置和人员配备

（1）云锡郴州矿冶公司。云锡郴州矿冶公司股权变更后，公司重新招聘人员并对管理架构进行了调整。根据《关于调整屋场坪锡矿专业技术人员和安全管理机构的通知》（屋场坪锡矿

（2023）1号）文件，公司任命艾志鹏为董事长（公司主要负责人），凌伟大为矿长（矿山主要负责人）兼任采矿工程师，贺召海为安全矿长，邓科文为测量矿长，彭德胜为机电矿长兼任机电工程师，曹春祥为地质矿长。未任命总工程师，未任命生产矿长。

2023年2月，云南锡业郴州矿冶有限公司成立安环科，安环科科长为朱凌敏，该科室在原保卫部的基础上成立，职能暂未转变到位，相应安全管理人员尚未到岗，安全管理机构不健全。查询企业信息显示：艾志鹏为云锡郴州矿冶公司执行董事，何毅为经理，何良云为监事。其内部实际分工为：艾志鹏负责公司的生产经营事务；何毅负责公司证照办理和财务监督事务；何良云为顾问，负责处理云锡郴州矿冶公司与地方的遗留问题。

表 1 云南锡业郴州矿冶有限公司管理人员持证情况表

序号	姓名	职务	证号	证件类型	有效期限	备注
1	艾志鹏	法定代表人	431025138567140016	主要负责人	2025.01.26	公司主要负责人
2	何毅	经理	451021198808123019	未取得安全生产知识和管理能力考核合格证，负责证照办理及财务监督工作		
3	凌伟大	矿长	452821196302075015	主要负责人	2024.12.22	矿山主要负责人
4	贺召海	安全矿长	451827197005111014	安全生产管理人员	2024.12.22	
5	邓科文	测量矿长	432822197812081120	安全生产管理人员	2026.2.24	
6	彭德胜	机电矿长	432822197212094150	安全生产管理人员		
7	曹春祥	地质矿长	430302196804232015	安全生产管理人员	2024.07.21	
8	朱凌敏	安环科科长	451002198611122510	安全生产管理人员	2024.12.22	不在岗 实为保安队长
9	艾曹团	安全员	451025990011023217	安全生产管理人员	2024.12.22	不在岗 实为公司采购

序号	姓名	职务	证号	证件类型	有效期限	备注
10	廖礼斌	安全员	421022198612115378	安全生产管理人员	2024.12.22	不在岗 实为安环资料员
11	廖礼雄	安全员	421022198603271373	安全生产管理人员	2024.12.22	不在岗 实为炸药库管员
12	艾鲜明	安全员	424227197511146024	安全生产管理人员	2024.12.22	不在岗

(2) 峽润建设工程集团有限公司。2021年9月，艾贤良邀约河南峽润矿山建设工程有限公司业务员黄友芳，以河南峽润矿山建设工程有限公司名义参与云锡郴州矿冶公司屋场坪锡矿露天转地下开采技改工程施工承包。2021年11月，河南峽润矿山建设工程有限公司与云锡郴州矿冶公司签署施工承包合同，成立了河南峽润矿山建设工程有限公司驻云南锡业郴州矿冶有限公司郴州市北湖区屋场坪矿项目部。该项目部由艾贤良出资150万元占股50%，黄友芳及河南峽润矿山建设工程有限公司各出资75万元各占股25%，河南峽润矿山建设工程有限公司全权委托黄友芳对项目部进行管理。2021年11月，河南峽润矿山建设工程有限公司任命黄友芳为项目部负责人，艾贤兵为项目部常务经理，主持工作。2022年11月20日，河南峽润矿山建设工程有限公司因名称变更为峽润建设工程集团有限公司，启用“峽润建设工程集团有限公司驻云南锡业郴州矿冶有限公司项目部”印章，公司内发文（峽润建设〔2022〕61号）免去黄友芳的项目部负责人一职，并发函（峽润建设撤〔2022〕61号）给云锡郴州矿冶公司，将项目部负责人由黄友芳变更为艾贤兵（经调查，其实际工作岗位为爆破员，项目部实际负责人和控制人为艾贤良，因艾贤良不识字，由艾贤兵挂名项目部负责人），同时撤销

黄友芳在 2021 年 11 月 19 日至 2023 年 12 月 31 日的委托代理权限。该项目部未配备采矿、地质、测量、机电等专业技术人员。2022 年 11 月 20 日峽润建设工程集团有限公司成立项目部安全管理机构，任命艾贤兵为组长，艾贤良和艾鲜明为副组长，黄春光和王盛友为专职安全管理人员。艾贤兵、艾鲜明实际不在岗。具体如下表。

表 2 项目部安全管理机构人员持证情况表

序号	姓名	职务	证号	证件类型	有效期限	备注
1	艾贤兵	组长	432621127211166037	主要负责人	2024.12.22	不在岗 实际为爆破员
2	艾鲜明	组员	432621127511140037	安全生产管理人员	2024.12.22	不在岗 实际为爆破员
3	黄春光	组员	74326211272012204122	金属非金属矿山安全作业	2028.9.8	在岗
4	王盛友	组员	431621198111222211	爆破安全员	2025.5.7	在岗

(3) 天鉴国际工程管理有限公司。2022 年 6 月 30 日，天鉴国际工程管理有限公司成立云南锡业郴州矿冶有限公司屋场坪锡矿露天转地下采矿工程项目监理部，监理单位仅任命肖林生（注册监理工程师执业证书注册号：43009960，资质证书号：00590543，注册专业：矿山工程、公路工程）为监理部项目负责人兼监理工程师，未配备其他人员。

(4) 郴州祥力爆破工程有限公司。法定代表人：夏跃晨；技术负责人：牛学超，资质等级：三级，从业范围：设计施工和安全监理。只安排 1 名爆破技术员到现场监督指导爆破，爆破员、爆破安全员由云锡郴州矿冶公司屋场坪锡矿员工担任。

（三）事故矿山基本情况

1. 矿山建设情况

云锡郴州矿冶公司屋场坪锡矿位于郴州市南西直距约 50km 处，属郴州市北湖区仰天湖瑶族瑶族乡管辖，地理坐标：东经 112°48'00" ~ 112°48'30"，北纬 25°26'30" ~ 25°27'30"。矿山临近京广铁路、京珠高速公路、107 国道及 S214 省道。

（1）勘探权范围矿产资源勘查情况

云锡郴州矿冶公司原拥有湖南省郴州市北湖区白蜡水矿区屋场坪矿段锡矿详查项目的矿产资源勘查许可证，该勘探项目已于 2011 年完成原设计探矿工程，探矿方式为钻探、槽探，探矿权内探矿任务已结束。根据《矿产资源勘查区块登记管理办法》第二十一条^①的要求，2022 年 6 月 9 日，云锡郴州矿冶公司取得湖南省郴州市北湖区白蜡水矿区屋场坪矿段锡矿详查项目的矿产资源勘查许可证（保留），有效期限至 2024 年 6 月 8 日。目前该项目处于探矿权保留期间，正办理屋场坪锡矿探矿权转采矿权相关工作，已通过区、市、省三级自然资源部门现场核查。本次事故中，云锡郴州矿冶公司安排项目部越过采矿许可范围，擅自进入无勘探任务的保留探矿权范围以探矿名义掘进作业。

（2）技改工程建设情况

2022 年，云锡郴州矿冶公司委托湖南安泰安全咨询评价有

^① 《矿产资源勘查区块登记管理办法》第二十一条：探矿人在勘查许可证有效期内探明可供开采的矿体后，经登记管理机关批准，可以停止相应区块的最低勘查投入，并可以在勘查许可证有效期届满的 30 日前，申请保留探矿权。但是，国家为了公共利益或者因技术条件暂时难以利用等情况，需要延期开采的除外。保留探矿权的期限，最长不得超过 2 年，需要延长保留期的，可以申请延长 2 次，每次不得超过 2 年；保留探矿权的范围为可供开采的矿体范围。在停止最低勘查投入期间或者探矿权保留期间，探矿权人应当依照本办法的规定，缴纳探矿权使用费。探矿权保留期届满，勘查许可证应当予以注销。

限公司编制了《云南锡业郴州矿冶有限公司郴州市北湖区屋场坪锡矿露天转地下采矿工程安全预评价报告》。2022年5月，长沙安环技术咨询服务有限责任公司编制了《云南锡业郴州矿冶有限公司郴州市北湖区屋场坪锡矿露天转地下采矿工程初步设计》及《安全设施设计》，设计范围：采矿权内标高580m~610m之间的深部矿体和标高610m~652m之间的挂帮矿体，开拓方式：采用斜坡道+斜井开拓，生产规模：15万t/a，服务年限：5年。

2022年6月6日，省应急管理厅批准了该建设项目安全设施设计（湘应急非煤设计审字〔2022〕08号），设计矿山基建工程量主要包括采区斜坡道、回风斜井、通风天井、中段运输巷、部分采准工程及相应的辅助设施工程等，工期为14个月，即2023年8月6日到期。目前矿山正处于基建期，基建工程量还剩余约1100m井巷未完成，暂未施工完成通风系统主要井巷工程，未形成全矿负压通风系统，未安设通信联络系统等“六大系统”。

主要建设工程项目及建设进度如下：

（1）主井：利用现有在矿界西南边界附近布置的斜坡道作为主井，标高从645m到580m水平，现已施工完成（包含利旧）。

（2）风井：矿区北翼通风在68线新掘回风上山作为1号回风井，矿区南翼通风在74线东端新掘回风上山作为2号回风井，现处于施工阶段，其中1号回风斜井约剩20m尚未掘进，2号回风斜井暂未施工。

（3）南翼采区斜坡道，由616m中段通往652m中段及2号回风斜井，现暂未施工。

(4) 回风平巷：主要包括首采场 2 充填回风联巷和备采采场充填回风联巷，目前均未施工。

(5) 人行通风天井，作为各中段水平的第二安全出口，井筒内设置梯子间，主要包括 580m 至 616m 通风天井、616m 至 651m 人行通风天井。580m 至 616m 通风天井还剩 20m 尚未施工，616m 至 651m 人行通风天井尚未贯通。

(6) 中段矿（废）石倒运溜井，尚未施工。

(7) 首采中段（采场）。矿山基建期采掘工程共布置 2 个中段、2 个分段，从上至下分别为 616m 中段、604m 分段、592m 分段和 580m 中段。基建完工形成 2 个首采采场和 1 个备采采场，即 580m 中段水平采场 1、采场 2 和备采采场 1。580m 中段水平采场 1 的拉底平巷、回风天井和联络巷已施工完成；采场 2 的采切工程尚未施工；备采采场 1 的回采进路、充填回风联巷和充填回风井已施工完成。

2.越界掘进作业情况

2022 年 10 月，在+617m 中段首采 1 边缘正常基建施工过程中揭露原民采遗留老巷道，该老巷道原断面约 1.8m×1.8m。为节省后期矿山投资成本、探明矿体赋存条件、优化通风，安全矿长贺召海提议对老巷道予以利用。矿长凌伟大组织贺召海、邓科文对贺召海的提议进行讨论，一致认为利用老巷道方案可行，遂于 2022 年 10 月开始对老巷道进行扩帮，扩帮后断面 3.0m×2.8m，扩帮施工长度约 300m（工程名称简称+617m 北巷，经湖南省矿产资源调查所鉴定，该老巷道越过矿权边界 200 米，已进入毗邻

的保留探矿权范围),扩帮工程随进度验收并由矿长凌伟大审核,随同其他技改工程一并报公司结算。

根据地质剖面图显示 62 号线及邻近勘探钻孔资料, +617m 北巷扩帮工作面附近存在未探明的 19 号矿体。2023 年 1 月份,安全矿长贺召海提议从+617m 北巷掘进穿脉至见矿钻孔位置验证 19 号矿体,矿长凌伟大召集贺召海、邓科文、曹春祥等矿山安全管理人员进行讨论,曹春祥提出保留勘探权范围不允许探矿作业,但仍集体决定安排施工单位沿+617m 北巷作巷道掘进探矿作业。

从 2023 年 2 月中旬开始,矿山安排广西籍工人 3 人沿+617m 北巷进行 2#穿脉巷掘进作业,施工长度约 8m,施工过程中遇到泥土垮落,停止施工;改为施工 1#穿脉巷,施工长度约 14m,掘进过程中又遇到泥土垮落;又改为施工 3#穿脉巷,施工长度约 30m,施工掘进过程中遇到泥土垮落,并伴随水体流出,形成水线。3 月 18 日,广西籍民工在对 1#穿脉巷支护了 1 架棚后停止施工并离职。安全矿长贺召海要求项目部实际负责人艾贤良另外招聘熟练民工对 1#穿脉巷进行支护,同时在附近掘进 0#穿脉巷。

4 月 16 日,艾贤良招聘黄国才(组长)、黄方国、徐德福、肖笑平等从事过煤矿井下作业的人进行支护作业。4 月 17 日上午,上述 4 人抵达矿山。4 月 18 日白班安排上岗,班前会由安全员黄春光交待了安全注意事项,黄国才(组长)、黄方国、徐德福、肖笑平开始对 1#穿脉巷进行支护,当天施工内容为在原

广西工人架设棚子的外侧架一道棚，架在花岗岩上。4月19日，继续对1#穿脉巷进行支护作业，在原广西工人架设棚子的里侧架一道棚。4月20日，在对1#穿脉巷掘进工作面准备架第四架棚时发生事故。

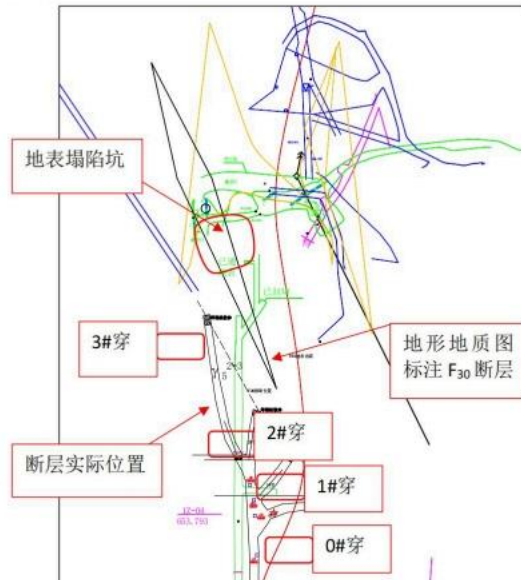


图1 事故点位置+617、+650中段相邻位置关系图

3.事故现场情况

(1) 事故点位置：事故前，施工单位沿+617m中段往北扩刷，越过采矿权范围进入到毗邻的保留探矿权范围内。在距采矿权边界外194.8m开门掘进1#穿脉巷。事故地点距开门点位置14.86m。

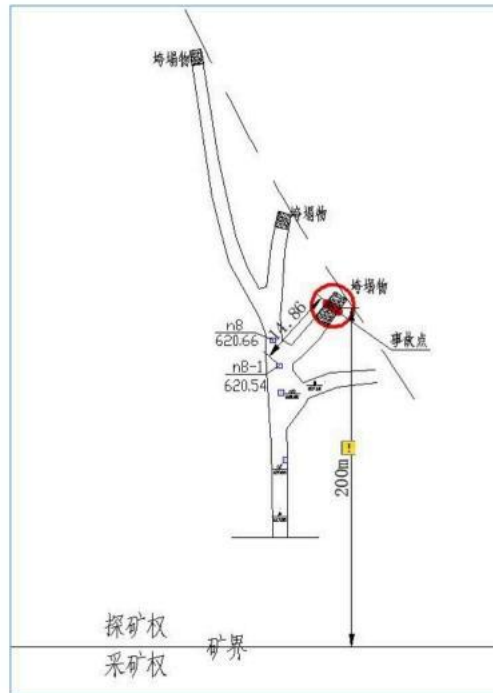


图 2 事故点超深越界示意图

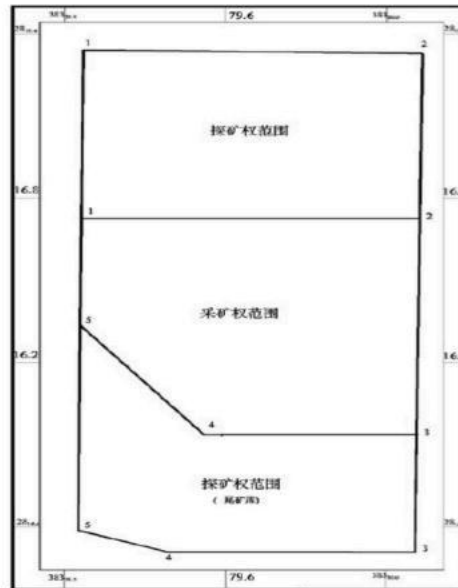


图3 采矿权与探矿权相互位置关系图

(2) 事故发生前支护情况

事故发生前在1#穿脉巷道掘进穿过断层时使用超前钢钎飘杆+木棚支护方式（每架棚使用3根松木，采用一梁两脚方式架设，两架棚木支护之间的间距约0.7米），用木板和竹枝接顶，使用长度2.3米钢钎超前加固顶板。现场两帮未加装背板，未设角楔，部分立柱直径不足20cm并歪斜，脚和梁之间未打马钉。现场已架设3架木支护。



图 41#穿脉事故前照片（凌伟大 2023 年 4 月 20 日约 11 时摄）

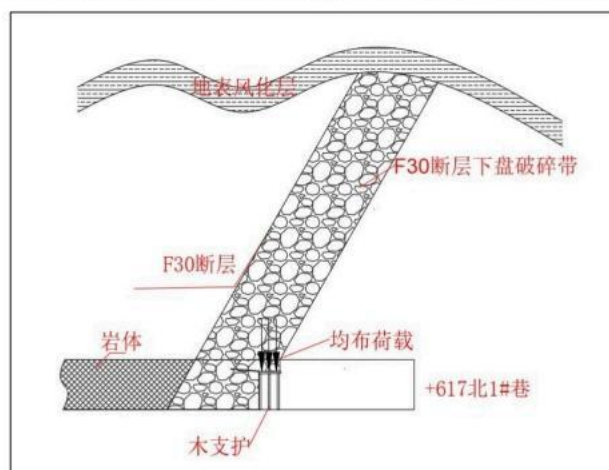


图 5 巷道受力分析图

（3）事故发生后现场情况

据现场调查，事故发生地 1#穿脉巷道挡头已被垮落的松散岩土充满，现场垮塌物整体呈黄色泥质状，其中挡头顶部为大块岩石，中部为稍干松散岩块，下部为泥质岩块。据矿方人员介绍，事故发生时垮落物为较干松散含泥岩块，经过几天降雨后，垮落物含水量增加，方呈泥质状。通过现场调查，初步判定垮落物为 F30 断层破碎岩土。

根据调查，事故发生前木支架立柱之间间距为 0.7 米，钢钎长度 2.3 米，现场已架设 3 架木支护。事故发生后黄褐色松散泥土垮落，支护棚子全部倒塌，支护两边的木柱子向外倾移约 70 厘米，顶上横木未折断，同样向外横移，现场也未发现木质梁、柱的折断情况。1#南向附近 0#穿巷道现场钻孔已施工完成，待爆破。

根据长沙矿山研究院鉴定，本次 1#穿脉塌方量约为 30 立方米。



图6 事故现场 1#穿照片（2023 年 4 月 23 日 10 时调查组摄）

（四）事故发生经过

2023 年 4 月 16 日，艾贤良招聘黄国才、黄方国、徐德福、肖笑平等 4 人（未取得支柱工特种作业操作证）进行支护作业。4 人均未被公司安排参加新上岗员工的三级安全教育培训。4 月 17 日上午上述 4 人抵达矿山，4 月 18 日白班安排上岗，对 617 北巷 1#穿脉进行支护，当天施工内容为在原广西工人架的棚子的外面位置增加一架棚（前施工组已完成 1 架木支护，认为难度太大而停止作业），架在花岗岩上（最外侧）。4 月 19 日继续

对 617 北巷 1#穿脉进行支护作业，架了第二架棚（巷道最里侧），即事故点作业面已架设 3 架木支护，其中从外向里第一架棚和最里一架为事故班组施工，中间一架为原施工班组施工，木架间距 80~100cm。

4 月 20 日 7 时 40 分，项目部带班领导黄春光主持召开班前会，会上布置了工作任务及安全注意事项。当班共 20 人 8 时许下井，除在采矿权范围安排 591 东等技改基建工作面作业外，另安排黄国才、黄方国、徐德福、肖笑平等 4 人到+617m 北巷 1#穿脉断层（采矿权范围外）支护作业（未随身携带呼吸自救器），曾庆来、李玉军、邓忠培等 3 人到+617m 北巷 0#穿脉巷（采矿权范围外）凿岩爆破作业。

10 时许开始作业，肖笑平负责在外递送材料，黄国才、黄方国、徐德福 3 人进入支护区。10 时 40 分左右，矿长凌伟大、副矿长贺召海、邓科文、项目部负责人艾贤良等 4 人到该作业面进行检查，项目部安全管理员黄春光也正在现场。现场检查时，施工人员在第 3 架棚梁上向前打了 8 根 2.3m 的飘杆。凌伟大、邓科文、艾贤良 3 人现场要求采取临时加固措施，在第 2 架支护的中间增加一个立柱防止垮塌。11 时左右，黄春光前往 591 东检查现场水泥支护，11 时 30 分，凌伟大、贺召海、邓科文、艾贤良等人离开出井。

12 时左右，617 北 1#穿脉巷道支护垮塌造成黄国才、黄方国、徐德福 3 人被掩埋。

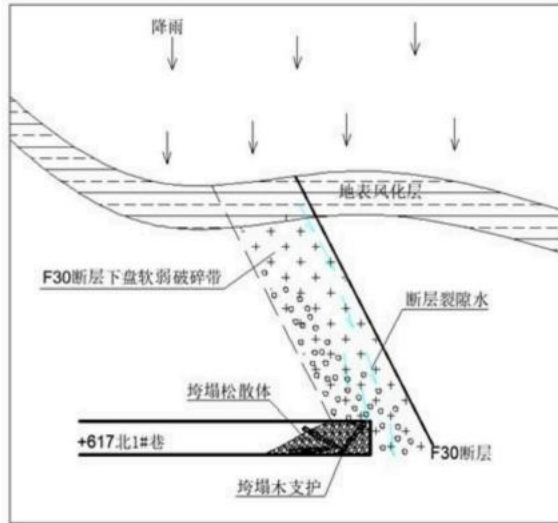


图7 事故示意图

(五) 人员伤亡和直接经济损失情况

1.人员伤亡情况：共造成3人死亡（黄国才，54岁，临武县金江镇白岭村8组人，身份证号432627195611240840，黄方国，49岁，临武县水东镇柳坪村1组人，身份证号码432627197402194811；徐德福，54岁，桂阳县太和镇神下村人，身份证号码43262196860111399）。

2.直接经济损失情况：直接经济损失665.76万元。其中：人身伤亡后支出费用633.76万元，善后处理费用27万元，财产损失价值5万元。

（六）其他情况

1.事故发生地工程地质情况

矿区内岩石以花岗岩为主，区内褶皱构造发育不全，以断层和节理构造为主，断层主要有 F30、F19。断层稳定性较好，坑道大部分不需支护，但破碎带旁侧局部裂隙发育部位，工程地质条件较差。

事故发生点为 F30 断层下盘破碎带。F30 断层局部见宽 3-10m 破碎角砾岩带，角砾呈圆状、次圆状和次棱角状，砾径 3×5-7×10cm，成分与围岩一致，脉石英、铁质胶结，断层破碎带胶结充填紧密，断面保留部分擦痕。该断裂为区内重要的导矿、控矿断裂，控制着 19 号矿体的分布和规模。+617m 北巷 1#、2#、3#穿脉均揭穿断层带发现有黄泥，岩土物料以黄褐色松散砂泥土为主。

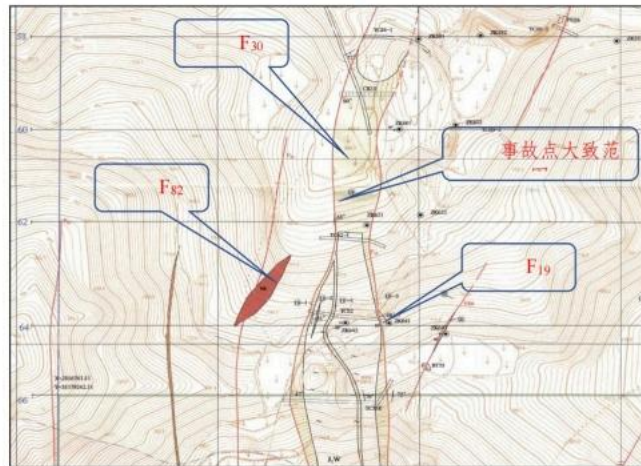


图 8 地形地质图

2.事故发生前气象情况

根据郴州市气象台提供的北湖区仰天湖乡屋场坪气象资料证明，自 2023 年 4 月 1 日至 2023 年 4 月 20 日止，降雨量见下表。

表 3：2023 年 4 月 1 日至 4 月 20 日降雨量如表（单位：mm）

日期	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
降雨量	0	1	9.7	13.6	8.8	1.1	0	0	0	0.3
日期	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
降雨量	0.2	0.3	0	2.9	0.5	0	0	0	78.3	0.4

据降雨量显示，4 月 1 日至 4 月 18 日矿山区域天气以晴为主，4 月 19 日降雨量 78.3mm 达到暴雨级别。

二、事故应急处置情况

（一）事故信息报送和应急响应情况

4 月 20 日 12 时许，在事故发生点附近砍支护腿子的肖笑平发现巷道坍塌 3 人被掩埋后，立即前往附近的 0#穿脉求救，告知正在作业的曾庆来、李玉军、邓忠培，要邓忠培和李玉军出井口报告，曾庆来和肖笑平留在事故现场刨土施救。12 时 20 分，邓忠培和李玉军 2 人跑出井口向正在井口的矿长凌伟大、副矿长贺召海、项目部负责人艾贤良等人报告事故情况。12 时 25 分许，凌伟大在井口向公司顾问何良云（当时人在郴州城区）电话报告，何良云立即电话告知嘉宏公司董事长、总经理艾志鹏（当时人在广西南宁）及公司股东艾希军（当时人在郴州医院住院治疗）出了安全事故，有人员被埋困。上述人员未立即主动按要求向上级部门和当地政府报告事故信息。

（二）事故救援情况

凌伟大接报后，立即安排贺召海、邓科文、艾贤良组织了8-9人下井救援，因为矿山处于基建期通讯系统还未建好，为了让井下工人尽快停工出井，矿长凌伟大先将压风机停掉、半小时后再开启，后续又安排了20人下井救援。现场救援人员均为矿山及项目部内部人员，采用人工用耙子去耙的方式，救援了约20分钟。由于坍塌区还有大量泥土冒落，为防止次生事故发生，救援人员采用工字钢支护，搭好支护后再进行救援，主要采用人工进行挖掘，清理完的泥土用铲车铲至汽车上拉出。15时20分左右，公司顾问何良云接到矿长凌伟大的报告后到达矿里，到事故点时，现场已经用钢支架做了支护，何良云认为现场人员太多，比较混乱，怕造成二次伤害，指挥救援人员都退出来，然后安排3-4个民工用手持工具救援，以免伤到被困人员。安排好这些后，何良云出井，并安排办公室主任邓贤军成立工作组安抚被困人员家属。17时左右，救护车接到公司事故救援电话，19时12分到达屋场坪矿区，无医护人员下井。19时左右，何良云又下井到事故现场。救援至19时左右，黄国才被挖出（位于巷道中间，蹲在地上，全身都是泥巴，身体部位没有出血），20时左右，黄方国被挖出（与第一个人较近，靠帮，蹲在地上，身体部位没有出血），22时左右，徐德福被挖出（位于巷道最里面，身体倾斜靠在帮上，脚在巷道中间，身体部位没有出血），被救出时上述3人均无生命体征。为方便辨认，何良云要求对遗体进行清洗，尸体清洗后先放置在巷道支巷，直至赔偿谈妥后，遗体先后

出井并被运回死者家乡。至此，救援结束。

（三）医疗救治和善后处置情况

4月20日17时22分，云南锡业郴州矿冶有限公司办公室主任邓贤军联系郴州市第一人民医院太平间管理员（劳务派遣人员）张程华安排救护车，张程华立即安排司机首日升前往目的地，19时12分，救护车到达被安排到矿井口旁边等待，21日中午12时许，司机开始返回，16时10分左右，回到郴州市城区。期间，公司未通知医护人员到矿救援。

4月20日15时至16时，3名被埋压人员的家属闻讯后，先后约80多人聚集到矿里井口位置，情绪激动。公司一边井下救援，一边安抚家属。在挖出尸体后，艾志鹏、何良云、艾贤良等人开始与死者家属谈判赔偿事宜。其中与黄国才、黄方国家属的谈判由何良云主谈，与徐德福家属的谈判由艾贤良主谈，艾志鹏则在两处谈判地点走动了解情况和拍板敲定赔偿金额。公司与黄国才家属于4月21日凌晨4点达成赔偿协议，赔偿163.7万元（后来黄国才家属得知黄方国、徐德福家属的赔偿金额后，公司又增加补偿50万元），矿里安排车辆将黄国才尸体运回其家乡；与黄方国家属于4月21日中午10点多达成协议赔偿210.7万元，与徐德福家属于4月21日中午11点多达成协议赔偿217万元。上述赔偿协议由项目部实际负责人艾贤良与家属签署，赔偿资金则由云南锡业郴州矿冶有限公司垫付，4月21日下午16时，由公司经理何毅安排将垫付款项分别打入黄国才、黄方国、徐德福的家属账户，然后矿里安排车辆将黄方国、徐德福的尸体运回其

家乡。4月24日，3名死者均已入土安葬。

（四）事故应急处置评估

根据长沙矿山研究院和郴州市公安局北湖分局物证鉴定室鉴定，结合救援人员的现场描述，事故当班3人系被冒落岩土迅速掩埋导致窒息身亡。

事故发生后，企业相关的人员在较短的时间内展开了事故的救援，首先采取直接装运冒落岩土，然后调整救援方式，采取架钢棚和超前杆前飘等措施，防止了二次灾害的发生。但该公司作业场所（由露天开采转地下开采）和组织机构人员均发生了重大变更，未按要求修订应急救援预案，与专业救援队伍签订的救护协议已于2月28日到期，未及时上报事故信息，未请求专业救援队伍支援和医护人员到场参与事故救援。

三、事故瞒报核查情况

2023年4月20日12时25分许，凌伟大在井口向公司顾问何良云（当时人在郴州城区）电话报告，何良云立即电话告知嘉宏公司董事长、总经理艾志鹏（当时人在广西南宁）及公司股东艾希军（当时人在郴州医院住院治疗）出了安全事故，有人员被埋困。上述人员形成全力救援的一致性意见，但都没有主动按要求向上级部门和当地政府报告事故信息。

2023年4月21日15时59分、16时00分，郴州市应急指挥中心相继接到市政府总值班室和12345市长热线电话通知：群众反映云锡郴州矿业发生坍塌事故致3人死亡，要求核实处理。

4月21日16时01分，市应急管理局接报后立即交办北湖

区人民政府组织核查。北湖区立即成立了“4·20”事故核查处置工作领导小组，下设现场核查组、外围取证组、综合信息组、善后维稳组等四个工作专组进矿核查。市政府副市长、北湖区委书记罗成辉亲自调度指挥，北湖区委书记、区长蒋慧亮，常务副区长张强、副区长李付良等区领导立即赶赴云南锡业郴州矿冶有限公司郴州市北湖区屋场坪锡矿现场，部署落实核查有关工作。经查，20日中午12时34分，艾志鹏打电话给凌伟大了解情况，确认有3人被埋，凌伟大在电话里说要将事故信息上报给政府，艾志鹏在电话里表示等救援情况明朗后再说。当晚11时艾志鹏赶到矿里，与何良云商量处理善后事宜，两人都认为先处理好善后，事故报送不超过24小时不会有问题。从事故发生至北湖区组织核查人员进矿核查时时间近30.5小时，公司未向地方政府及有关部门报告事故信息。21日下午，核查人员在进矿途中，曾拨打何毅（人在郴州城区）电话询问事故情况，其在电话里回答没出事故。下午18时30分，核查人员到达事故矿山，询问艾志鹏、凌伟大、黄春光、何良云等人，上述人员仅承认发生事故造成2人死亡、1人受伤。核查组通过采取调取视频、查看下井记录、调查问话、公安部门采取技侦手段等多种方式进一步核实，艾志鹏等人最终于4月22日凌晨1时许承认事故造成3人死亡。

4月22日4时，北湖区政府书面上报初步核实情况，经核实：4月20日12时许，云锡郴州矿冶公司屋场坪锡矿井下发生巷道坍塌事故，共造成3人死亡，事故后未上报事故信息，涉嫌瞒报。

根据国务院《生产安全事故报告和调查处理条例》等有关法规规定，经调查认定云南锡业郴州矿冶有限公司构成瞒报。

四、事故原因分析

（一）直接原因

1.事故直接原因：事故点巷道过断层支护不当，受近期降雨较多影响，断层松散体含水量增加、上部荷载增加、自稳能力变差，顶板突然来压压倒木支架，冒落的松石和黄泥将正在作业的3人当场掩埋，导致窒息死亡。

2.直接原因分析：

一是支柱工无特种作业操作证，违章冒险作业，支护质量差。支护巷道支护棚脚亲口不符合工艺要求、棚间未抬楼、未卡紧背严、未采取超前支护等造成支护结构不稳定。

二是不良的工程地质条件。事故发生时井下1#穿垮落的松散体为角砾岩、强风化花岗岩等，胶结较差，岩质疏松，较破碎，围岩为V类。F30断层破碎带中松散体为冒顶的发生提供了丰富的物质来源。

三是不利的气候条件，4月19日降雨量达78.3mm，地表岩土含水量增加，地表水的渗流增加了地下裂隙水的流量，含水量的提高不仅增加了断层破碎带的自重（巷道上覆岩层荷载增加）也降低了岩土体的稳固性，为井下冒顶造成了不利因素。

（二）间接原因

1.事故发生单位云锡郴州矿冶公司安全生产主体责任不落实。违法在技改基建期间超越采矿权范围进入已无探矿任务的保

留探矿权实施掘进探矿作业，存在重大事故隐患冒险组织作业，安全管理机构虚设，安全管理人员配备不符合规定，未按规定对作业人员进行安全教育培训，支柱工无证上岗。

2.施工承包单位河南峽润建设工程有限公司安全生产主体责任不落实。未对项目部进行监督、检查和考核，项目部安全管理人员未按要求配备，未按规定对作业人员进行安全教育培训，存在重大事故隐患冒险组织作业。

五、有关责任单位存在的主要问题

（一）事故单位

1.云锡郴州矿冶公司未依法落实安全生产主体责任。一是超越采矿权范围作业。矿山在已经于2011年完成原设计探矿工程且探矿方式规定为钻探、槽探的情况下，在技改期间沿+617m中段超越采矿权范围往北方向刷扩或掘进近200m进入保留探矿权范围内掘进作业。二是在有重大事故隐患的区域安排人员作业。在1#、2#、3#穿脉均出现过断层遇泥垮塌情况下未制定专门的安全技术措施，根据《金属非金属矿山重大事故隐患判定标准》（矿安〔2022〕88号）第十八项^②，判定为重大事故隐患。支护作业管理不到位，在巷道掘进及支护未进行设计论证，根据《金属非金属矿山重大事故隐患判定标准》（矿安〔2022〕88号）第十九项^③，判定为重大事故隐患。未严格落实特种作业人员持

^② 《金属非金属矿山重大事故隐患判定标准》十八项：工程地质类型复杂，有严重地压活动的矿山存在下列情形之一的：1.未设置专门机构，配备专门人员负责地压防治工作；2.未制定防治地压灾害的专门技术措施；3.发现大面积地压活动预兆，未立即停止作业，撤出人员。

^③ 《金属非金属矿山重大事故隐患判定标准》十九项：巷道或者采场顶板未按设计采取支护措施。

证上岗规定，作业人员黄方国、黄国才和徐德福支护作业，未取得支柱工特种作业操作证，根据《特种作业人员安全技术培训考核管理规定》，“金属非金属矿山支柱作业”属特种作业，特种作业人员必须经专门的安全技术培训并考核合格，取得《中华人民共和国特种作业操作证》方可上岗作业，根据《金属非金属矿山重大事故隐患判定标准》（矿安〔2022〕88号）第二十八项^④，判定为重大事故隐患。三是安全管理机构设置和人员配备不符合规定。安全科长和安全管理人員不在岗，安全管理机构虚设，事故后不能提供“五职矿长”人员学历及职称证明文件，未任命总工程师，未明确任命生产矿长。任命的矿长（凌伟大）同时兼任采矿工程师，任命的机电矿长（彭德胜）兼任机电工程师。根据《金属非金属矿山重大事故隐患判定标准》（矿安〔2022〕88号）第三十二项^⑤，判定为重大事故隐患。四是顶板管理不力。未制定有效顶板分级管理制度，制定的顶板管理制度只对顶板进行了分级，未根据分级情况制定相应的支护措施，未明确各级顶板管理责任人、安全措施、监测要求等内容。五是安全教育培训不力。只对4月17日新进的4名作业人员利用班前会议进行每班30分钟安全培训，未达到72学时安全教育培训规定时间即下井作业。安全管理人员安全素质差，安全意识淡薄，矿长、安全矿长及其他管理人员未对事故作业面支护质量提出有效的整改措施，从工

^④ 《金属非金属矿山重大事故隐患判定标准》二十八项：矿山企业违反国家有关工程项目发包规定，有下列行为之一的：1.将工程项目发包给不具有法定资质和条件的单位，或者承包单位数量超过国家规定的数量；2.承包单位项目部的负责人、安全生产管理人员、专业技术人员、特种作业人员不符合国家规定的数量、条件或者不属于承包单位正式职工。

^⑤ 《金属非金属矿山重大事故隐患判定标准》三十二项：未配备具有矿山相关专业的专职矿长、总工程师以及分管安全、生产、机电的副矿长，或者未配备具有采矿、地质、测量、机电等专业的技术人员。

作面离开后不到半小时就发生了事故。六是现场安全管理不力。现场无安全确认牌，安全确认落实不到位。对存在重大风险的作业面未安排专人在作业现场进行重点盯守。公司法人代表未严格执行带班下井规定。七是应急响应不力。事故发生后未按规定向相关单位报告事故信息，未申请外部救援力量参与救援。

2. 峽润建设工程集团有限公司未依法落实安全生产主体责任。一是未对项目实施有效管理，未督促项目部负责人、安全管理人员落实安全责任，未定期根据制度对项目部安全管理工作进行考核，2023 年以来未对项目部安全管理工作进行检查。二是项目部人员配备不符合要求。项目部项目负责人无注册建造师（矿业工程专业）证书，项目部未配备采矿、地质、测量、机电等专业技术人员，未提供专业技术人员相关学历证明材料及职称证书，根据《金属非金属矿山重大事故隐患判定标准》（矿安〔2022〕88 号）第二十八项，判定为重大事故隐患。三是现场安全管理不力，现场无安全确认牌，安全确认落实不力，对存在重大隐患的作业地点未安排安全管理人员进行现场盯守。四是施工人员未随身携带呼吸自救器入井。根据《金属非金属矿山重大事故隐患判定标准》（矿安〔2022〕88 号）第二十一项^⑥，判定为重大事故隐患。

（二）其他相关单位

1. 天鉴国际工程管理有限公司

调查发现存在下列问题：项目部组织机构不完善，仅安排 1

^⑥ 《金属非金属矿山重大事故隐患判定标准》第二十一项：未配齐或者随身携带具有矿用产品安全标志的便携式气体检测报警仪和自救器，或者从业人员不能正确使用自救器。

人进行现场监理，且监理工程师肖林生违规在 2 个及以上工程项目任职，未将监理通知单有效送达到施工单位。

2.郴州祥力爆破工程有限公司

调查发现存在下列问题：只安排 1 名爆破技术员到现场监督指导爆破，允许非公司员工担任爆破员、爆破安全员，为企业违法爆破作业提供了便利。

（三）有关监管部门

1.北湖区自然资源局

依据郴州市安全生产委员会规定的自然资源安全生产监管职责^⑦与郴州市北湖区自然资源局“三定”文件^⑧，调查发现存在如下问题：一是部门依法履职有偏差。以过期失效的规范性文件^⑨和部门函件^⑩规避法定职责，监管人员以“无下井资格”为由，不正确履行自然资源执法监督职责^⑪和安全生产监管职责。二是安全

^⑦ 郴州市安全生产委员会关于《郴州市安全生产委员会成员单位安全生产工作职责规定》和《郴州市重点行业领域安全生产监管责任分工》的通知（郴安发〔2021〕1号）规定：自然资源局负责查处违法勘查、无证非法开采、超深越界作业。

^⑧ 《郴州市北湖区自然资源局职能配置内设机构和人员编制规定》（北办发〔2019〕42号）规定：北湖区自然资源局负责矿产资源管理工作、负责测绘地理信息管理工作等职能。

^⑨ 《国土资源执法监察巡查工作规范》（国土资发〔2009〕127号），已超过5年有效期，后续未公告延长，按照《自然资源规范性文件管理规定》（中华人民共和国自然资源部令第2号）属失效规范性文件。

^⑩ 《国土资源部办公厅关于矿山井下越界开采发现职责有关问题的复函》（国土资厅〔2016〕2128号）引用失效的《国土资源执法监察巡查工作规范》为依据进行回函。

^⑪ 《自然资源执法监督规定》第七条：县级以上自然资源主管部门依照法律法规规定，履行下列执法监督职责：
（一）对执行和遵守自然资源法律法规的情况进行检查；
（二）对发现的违反自然资源法律法规的行为进行制止，责令限期改正；
（三）对涉嫌违反自然资源法律法规的行为进行调查；
（四）对违反自然资源法律法规的行为依法实施行政处罚和行政处理；
（五）对违反自然资源法律法规依法应当追究国家工作人员责任的，依照有关规定移送监察机关或者有关机关处理；
（六）对违反自然资源法律法规涉嫌犯罪的，将案件移送有关机关；
（七）法律法规规定的其他职责。

生产监督检查存在盲区，2022 年度、2023 年度均未将辖区内的地下矿山列入年度安全生产监督检查对象，不符合其计划中规定的重点检查单位范围要求，对地采矿山超深越界的违法违规行为查处不力。三是将技改基建期的生产矿山排除在实测矿图对象外，未及时发现事故矿山超深越界的违法行为，不符合市自然资源和规划局制订的《关于落实<郴州市深入排查重点行业领域潜在风险隐患坚决防范遏制较大以上事故实施方案>的工作方案》中“全面排查超深越界采矿行为”的要求。四是矿山领域潜在风险隐患排查不到位，对保留探矿权可能存在违规探矿作业的风险防范不到位。

2.北湖区应急管理局

依据《郴州市北湖区应急管理局职能配置内设机构和人员编制规定》（北办发〔2019〕44 号）文件精神，按照分级、属地原则，依法监督检查工矿商贸生产经营单位贯彻执行安全生产法律法规情况及安全生产管理工作，依法组织和指导监督实施安全生产准入制度等职能。根据郴州市安全生产委员会成员单位所规定的安全生产职责要求：负责查处不按批准的安全设施设计施工等。调查发现存在如下问题：一是履行非煤矿山安全生产监督检查职责不力，未及时发现和查处云南锡业郴州矿冶有限公司及外包施工单位存在的安全管理机构和安全管理人員不符合规定、现场安全管理混乱等问题。二是对技改基建矿山安全监管不力，未

发现矿山不按设计施工的问题；三是联矿督导工作^⑫不力，4月份局相关联矿领导尚未开展督导工作。

（四）地方党委政府

根据《湖南省安全生产条例》第三十六条的要求，仰天湖瑶族乡人民政府负有对辖区内生产经营单位安全生产情况进行监督检查，上报辖区内非法生产经营情况、重大安全生产违法行为和重大事故隐患，协助或受委托查处辖区内非法违法生产经营行为，处置辖区内生产安全事故等职责。按照“党政同责”的要求，乡党委负有同样的职责。调查发现仰天湖瑶族乡党委政府存在如下问题：一是未认真履行对辖区内生产经营单位安全生产状况监督检查职责，综合行政执法工作开展不力，未制订监督检查计划，安全生产监督检查不深入、不细致。二是盯守巡查不力，未及时发现事故矿事故后大量人员聚集异常情况。

根据《湖南省安全生产条例》第三十四条的要求，北湖区人民政府应当建立健全安全生产监督管理体系，支持、督促其有关部门和下级人民政府依法履行安全生产监督管理职责，督促落实安全生产目标责任制和行政追究制度，组织有关部门依法查处安全生产违法行为，取缔非法生产经营活动，维护安全生产秩序。调查发现北湖区人民政府存在如下问题：一是未有效督促自然资源局、应急管理局等相关部门依法履行非煤矿山安全生产监督管理相关职责，未有效督促仰天湖瑶族乡党委、政府依法履行安全

^⑫ 《郴州市安全生产委员会关于建立全市非煤地下开采矿山安全生产领导联矿督导制度的通知》（郴安发〔2021〕23号）规定：“按照一座非煤地采矿山安排一个联矿督导组，由一名县级领导、一名乡镇领导、一名应急管理局领导进行联系的安全督导”

生产属地监督检查职责。二是联矿、联乡干部监督检查不到位。

六、对有关责任人员和单位的处理建议

（一）免于追究责任的人员（3人）

1.黄国才，河南峽润建设工程集团有限公司驻云锡郴州矿冶公司项目部施工人员，负责井下支护作业。未取得支柱工特种作业操作证违章上岗，安全意识淡薄，安全风险辨识能力差，在重大事故隐患区域冒险进行支护作业，其行为违反《中华人民共和国安全生产法》第五十八条^⑬的规定，对其事故的发生负有直接责任。鉴于其在事故中死亡，建议免于追究其责任。

2.黄方国，河南峽润建设工程集团有限公司驻云锡郴州矿冶公司项目部施工人员，负责井下支护作业。未取得支柱工特种作业操作证违章上岗，安全意识淡薄，安全风险辨识能力差，在重大事故隐患区域冒险进行支护作业，其行为违反《中华人民共和国安全生产法》第五十八条的规定，对其事故的发生负有直接责任。鉴于其在事故中死亡，建议免于追究其责任。

3.徐德福，河南峽润建设工程集团有限公司驻云锡郴州矿冶公司项目部施工人员，负责井下支护作业。未取得支柱工特种作业操作证违章上岗，安全意识淡薄，安全风险辨识能力差，在重大事故隐患区域冒险进行支护作业，其行为违反《中华人民共和国安全生产法》第五十八条的规定，对其事故的发生负有直接责任。鉴于其在事故中死亡，建议免于追究其责任。

^⑬ 《中华人民共和国安全生产法》第五十八条：从业人员应当接受安全生产教育和培训，掌握本职工作所需的安全生产知识，提高安全生产技能，增强事故预防和应急处理能力。

（二）建议移送司法机关处理人员（6人）

1.贺召海，云锡郴州矿冶公司屋场坪锡矿安全矿长。提议并参与决策超深越界进入无探矿任务的保留探矿权范围内掘进作业，在掘进工作面存在重大事故隐患的情况下，过断层破碎带未制定安全技术措施，未及时消除生产安全事故隐患，违章指挥作业人员作业，且技术措施不到位，违章制止不力，其行为违反了《中华人民共和国安全生产法》第二十五条^⑭的规定，对事故发生负有主要责任，建议移送司法机关处理，已由公安机关采取强制措施。

2.凌伟大，中共党员，云锡郴州矿冶公司屋场坪锡矿矿长，矿山安全生产主要负责人。组织会议研究并同意超深越界进入无探矿任务的保留探矿权范围内掘进作业，在掘进工作面存在重大事故隐患的情况下，过断层破碎带未制定安全技术措施，未及时消除生产安全事故隐患，安排项目部违章支护作业，且技术措施不到位，违章制止不力，其行为违反了《中华人民共和国安全生产法》第二十一条^⑮的规定，对事故发生负有主要责任，参与事

^⑭ 《中华人民共和国安全生产法》第二十五条：生产经营单位的安全生产管理机构以及安全生产管理人员履行下列职责：

- （一）组织或者参与拟订本单位安全生产规章制度、操作规程和生产安全事故应急救援预案；
- （二）组织或者参与本单位安全生产教育和培训，如实记录安全生产教育和培训情况；
- （三）组织开展危险源辨识和评估，督促落实本单位重大危险源的安全管理措施；
- （四）组织或者参与本单位应急救援演练；
- （五）检查本单位的安全生产状况，及时排查生产安全事故隐患，提出改进安全生产管理的建议；
- （六）制止和纠正违章指挥、强令冒险作业、违反操作规程的行为；
- （七）督促落实本单位安全生产整改措施。

生产经营单位可以设置专职安全生产分管负责人，协助本单位主要负责人履行安全生产管理职责。

^⑮ 《中华人民共和国安全生产法》第二十一条：生产经营单位的主要负责人对本单位安全生产工作负有下列职责：

- （一）建立健全并落实本单位全员安全生产责任制，加强安全生产标准化建设；
- （二）组织制定并实施本单位安全生产规章制度和操作规程；
- （三）组织制定并实施本单位安全生产教育和培训计划；
- （四）保证本单位安全生产投入的有效实施；
- （五）组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制，督促、检查本单位的安全生产

故瞒报，建议移送司法机关处理，已由公安机关采取强制措施。

3.艾贤良，峽润矿山工程建设有限公司驻云锡郴州矿冶公司项目部实际负责人。参与超深越界进入无探矿任务的保留探矿权范围内掘进作业的决策，组织实施超深越界进入保留探矿权范围内掘进作业，在掘进工作面存在重大事故隐患的情况下，未采取有效的安全技术措施，未及时消除生产安全事故隐患，未安排管理人员现场盯守，违章组织支护作业，其行为违反了《中华人民共和国安全生产法》第二十一条的规定，对事故发生负有主要责任，建议移送司法机关处理，已由公安机关采取强制措施。

4.艾志鹏，中共党员，郴州市嘉宏矿业有限公司董事长、法定代表人、总经理，云锡郴州矿冶公司执行董事、法定代表人，公司安全生产主要负责人，疏于管理，督促检查安全生产工作不力，未按要求带班下井，对作业人员超深越界进入无探矿任务的保留探矿权范围内掘进作业、在掘进作业遇到断层破碎带的情况下未制定安全技术措施违章组织支护作业的行为失察，其行为违反了《中华人民共和国安全生产法》第二十一条的规定，对事故的发生负有主要责任，事故发生后瞒报，建议移送司法机关处理，已由公安机关采取强制措施。

5.黄春光，峽润建设工程集团有限公司驻云锡郴州矿冶公司项目部事故当班安全员。工作失职，发现重大事故隐患未采取有效措施消除隐患，对作业人员无证上岗违章作业行为制止不力，

工作，及时消除生产安全事故隐患；

（六）组织制定并实施本单位的生产安全事故应急救援预案；

（七）及时、如实报告生产安全事故。

其行为违反了《中华人民共和国安全生产法》第二十五条的规定，对事故发生负有主要责任，建议移送司法机关处理，已由公安机关采取强制措施。

6.邓科文，云锡郴州矿冶公司郴州市北湖区屋场坪锡矿测量矿长，负责测量工作，事故当班带班领导。测量发现作业地点已经越界，仍参与超深越界进入无探矿任务的保留探矿权范围内掘进作业，发现重大事故隐患未采取有效措施消除隐患，对作业人员无证上岗违章作业行为制止不力，其行为违反了《中华人民共和国安全生产法》第二十五条的规定，对事故发生负有主要责任，建议移送司法机关处理，已由公安机关采取强制措施。

（三）建议移交市纪委监委处理的有关公职人员（14人）

1.北湖区自然资源局（4人）

（1）唐超，中共党员，北湖区仰天湖瑶族乡自然资源所所长，主持全面工作。不正确履行自然资源执法监督职责和安全生产监管职责，矿山“打非治违”工作不力；监督不力，巡查检查不全面不深入，未及时发现涉事矿山违法超深越界作业的行为，对此负有直接责任。建议移交市纪委监委处理。

（2）王圣辉，中共党员，北湖区自然资源局矿业权管理和矿产资源保护监督股股长，负责矿业权管理。以过期失效的部门规范性文件为依据规避法定职责，工作失职，不正确履行自然资源执法监督职责和安全生产监管职责，未按规定将涉事单位列入检查对象；监督不力，未及时发现涉事矿山违法超深越界作业的违法行为，对此负有直接责任。建议移交市纪委监委处理。

(3) 曹磊，中共党员，北湖区自然资源局党组成员、总工程师，分管安全生产工作，分管局矿业权管理股和执法大队。以过期失效的部门规范性文件和部门函件为依据规避法定职责，未正确履行自然资源执法监督职责和安全生产监管职责，疏于管理，对分管部门（单位）存在的未按规定将涉事单位列入检查对象、未及时发现涉事矿山违法超深越界作业的违法行为等问题失察，对此负有主要领导责任。建议移交市纪委监委处理。

(4) 首建明，中共党员，北湖区自然资源局党组副书记、局长，主持全面工作。以过期失效的部门规范性文件和部门函件为依据规避法定职责，不认真落实自然资源执法监督职责及安全生产监管职责，疏于管理，对未按规定将涉事单位列入检查对象、未及时发现涉事矿山违法超深越界作业等问题失察，对此负有重要领导责任。建议移交市纪委监委处理。

2.北湖区应急管理局（3人）

(1) 程剑，中共党员，北湖区应急管理局非煤矿山股工作人员，负责非煤矿山安全管理工作，联矿督导工作人员。监督不力，联矿督导工作不力，未发现企业技改期间超技改范围施工，未及时发现和查处云南锡业郴州矿冶有限公司及外包施工单位存在的安全管理机构和安全管理人員不符合规定、现场安全管理混乱等问题，对此负有直接责任。建议移交市纪委监委处理。

(2) 马小闽，中共党员，北湖区应急管理局党委委员、副局长，分管非煤矿山股。疏于管理，对分管部门存在的未发现企业技改期间超技改范围施工，未依法查处云南锡业郴州矿冶有限

公司及外包施工单位存在的安全管理机构和安全管理人員不符合規定、現場安全管理混亂等問題失察，對此負有主要領導責任。建議移交市紀委監委處理。

（3）曹興將，中共黨員，北湖區應急管理局黨委書記、局長，主持全面工作，聯礦督導領導。聯礦督導工作不力，疏於管理，對雲南錫業郴州礦冶有限公司及外包施工单位存在的安全管理机构和安全管理人員不符合規定、現場安全管理混亂等問題失察，對此負有重要領導責任。建議移交市紀委監委處理。

3.仰天湖瑶族乡党委、政府（4人）

（1）代辛亮，中共黨員，仰天湖瑶族乡應急服務中心主任，鄉綜合行政執法大隊副大隊長，負責安全生產執法工作。工作失職，未制訂安全監管計劃，巡查檢查工作不力，未发现企业存在的违法行为，對此負有直接責任。建議移交市紀委監委處理。

（2）蘇偉，中共黨員，仰天湖瑶族乡黨委委員，副鄉長，分管自然資源（國土、林業、規劃）、應急管理、安全生產、礦山、森林防火、消防等。疏於管理，對分管部門存在的未制訂安全監管計劃、巡查檢查工作不力、未发现企业存在的超深越界作业行为等問題失察，對此負主要領導責任。建議移交市紀委監委處理。

（3）馮淑芳，中共黨員、北湖區黨代表，仰天湖瑶族乡黨委副書記，鄉長，負責行政工作。不認真落實國家法律法規政策，未按規定督促檢查；疏於管理，對下級或部門存在的未制訂安全監管計劃、巡查檢查工作不力、未发现企业存在的超深越界作业

行为等问题失察，对此负有重要领导责任。建议移交市纪委监委处理。

（4）谭牛旺，中共党员，北湖区仰天湖乡人大代表、党代表，仰天湖瑶族乡党委书记，负责全面工作，联矿督导乡领导。未有效落实属地监管责任，未认真落实区委、区政府关于安全生产监管工作的部署和要求；疏于管理，未认真督促相关部门依法履行非煤矿山安全生产监督管理相关职能督导工作职责不力，联矿督导工作不力，对此负有重要领导责任。建议移交市纪委监委处理。

4.北湖区政府（3人）

（1）何翊斌，中共党员，北湖区人民政府党组成员、副区长，负责自然资源工作。不认真落实国家法律法规政策，未按规定督促自然资源部门正确履行部门法定职责和安全生产职责；疏于管理，对分管部门存在的未按规定将涉事单位列入检查对象、未及时发现涉事矿山超深越界作业行为等问题失察，对此负有主要领导责任。建议移交市纪委监委处理。

（2）李付良，中共党员，北湖区人民政府党组成员、副区长，联矿督导区政府领导。联矿督导工作不力，对云锡郴州矿冶公司及外包施工单位存在的安全管理机构和安全管理人員不符合规定、现场安全管理混乱等问题失察，对此负有主要领导责任。建议移交市纪委监委处理。

（3）何蔚，中共党员，北湖区人民政府党组成员、副区长，联系仰天湖瑶族乡区政府领导。未全面深入履行安全生产“一岗

双责”，未按规定督促检查，对仰天湖瑶族乡未制订安全监管计划、巡查检查工作不力、未发现企业存在的违法行为等问题失察，对此负有重要领导责任。建议移交市纪委监委处理。

（四）对有关单位和人员的行政处罚建议

1.对事故责任单位的行政处罚（2家）

（1）云锡郴州矿冶公司，违法超越采矿权范围进入保留探矿权内掘进作业，在掘进工作面存在重大事故隐患，未采取有效的安全技术措施及时消除生产安全事故隐患的情况下安排项目部支护作业，安全管理机构设置和人员配备不符合规定，安全教育培训不力，对事故的发生负有责任，建议由郴州市应急管理局依法立案查处。对其超深越界的违法行为，建议由北湖区自然资源局依法立案查处。

（2）峽润建设工程集团有限公司，未督促、检查和考核项目部的安全生产工作，未督促项目负责人、安全管理人员落实安全责任，项目部安全管理机构设置和人员配备不符合规定，安全教育培训不力，在掘进工作面存在重大事故隐患的情况下，未采取有效的安全技术措施及时消除生产安全事故隐患，现场安全管理不力，对事故的发生负有责任，建议由郴州市应急管理局依法立案查处。

2.对其他违法行为的行政处罚（2家）

（1）天鉴国际工程管理有限公司，项目部组织机构不完善，未将监理通知单有效送达到施工单位。建议北湖区应急管理局依据有关法律法规规定，对单位及相关责任人员查处。

(2) 郴州祥力爆破工程有限公司，只安排 1 名爆破技术人员到现场监督指导爆破，为企业违法爆破作业提供了便利。建议市公安局依据有关法律法规规定，对单位及相关责任人员查处。

3.对相关人员的行政处罚、处理（7 人）

(1) 艾志鹏，郴州市嘉宏矿业有限公司董事长、总经理、法定代表人，云锡郴州矿冶公司执行董事、法定代表人，瞒报事故，建议由市应急管理局依法对其立案查处。

(2) 何毅，郴州市嘉宏矿业有限公司董事，云锡郴州矿冶公司经理，负责公司证照办理及财务监督工作。其参与事故瞒报，建议由市应急管理局依法对其立案查处。

(3) 何良云，郴州市嘉宏矿业有限公司监事，云锡郴州矿冶公司顾问，负责处理遗留问题。其参与事故瞒报，建议由市应急管理局依法对其立案查处。

(4) 曹春祥，中共党员，湖南省遥感地质调查监测所内退职工，兼职云锡郴州矿冶公司任屋场坪锡矿地质矿长。发现屋场坪锡矿在采矿权界外超深越界作业未及时向有关主管部门报告，过断层破碎带未制定安全技术措施，对事故的发生负有责任，建议由市应急管理局依法对其立案查处。

(5) 林运涨，峽润建设工程集团有限公司法定代表人，主持公司全面工作。未督促、检查和考核项目部的安全生产工作，未督促项目负责人、安全管理人员落实安全责任，对项目部安全管理混乱等问题监督不到位，对事故的发生负有责任，建议由市应急管理局依法对其立案查处。

(6) 艾贤兵，峽润建设工程集团有限公司驻云锡郴州矿冶公司屋场坪锡矿项目部经理(挂名)。未依法履行安全生产职责，对项目部安全管理混乱等问题管理不到位，对事故发生负有责任，建议由市应急管理局依法对其立案查处。

(7) 邓贤军，云南锡业郴州矿冶有限公司的办公室主任，其挂名云南锡业郴州矿冶有限公司屋场坪矿负责人，未履行负责人安全生产职责，对事故发生负有责任，建议由市应急管理局依法对其立案查处。

(五) 建议问责的单位

责成北湖区自然资源局、北湖区应急管理局向北湖区政府作出深刻检讨。

责成仰天湖瑶族乡党委、政府分别向北湖区委、区政府作出深刻检讨。

责成北湖区委、区政府分别向郴州市委、市政府作出深刻检查。

责成市自然资源和规划局、市应急管理局向郴州市政府作出深刻检查。

上述情况同时抄报市纪委监委、市安委会办公室。

七、事故整改和防范措施

为汲取事故教训，举一反三，防止类似事故再次发生，调查组提出了如下针对性防范措施和建议，请北湖区人民政府督促监管部门及企业落实并及时组织复查，将复查结果报市安委办备案。

（一）坚决扛起保障安全生产的政治责任。此次事故暴露出一些地方党委政府及有关部门安全发展理念树立的不牢，安全监管责任落实不到位，打击违法违规行为不力，矿山企业主体责任不落实等问题。各级党委政府要认真对标习近平总书记关于安全生产重要指示和中央决策部署，深刻汲取事故教训，坚持人民至上、生命至上，树牢安全发展理念，强化红线意识和底线思维，修订完善党政领导干部年度安全生产工作清单和安全生产责任追究措施，将安全生产责任制落实情况作为重点纳入巡视巡察和年度述职考核，推动党委政府安全生产领导责任和部门监管责任有效落实，坚决扛起“促一方发展、保一方平安”的政治责任。

（二）压实企业安全生产主体责任。加强安全生产法律法规的学习宣贯，提高管理人员依法办矿能力水平；完善双重预防机制，细化风险辨识及管控措施，及时排查和消除事故隐患；加强领导带班下井管理，进一步明确和落实下井带班职责；强化外包队伍管理和考核；加强顶板分级、掘进工程的设计和施工等方面的安全技术管理；强化安全管理人员、特种作业人员、新上岗人员的安全教育培训；及时修订应急预案并报相关部门备案，开展应急预案的培训和演练，提升企业员工事故预防和现场处置能力。

（三）履行安全生产“一岗双责”要求。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、谁监管谁负责、谁审批谁负责”的原则，进一步压实自然资源、应急管理、公安等部门的非煤矿山监管职责，加强相互配

合，合力推进防范化解非煤矿山安全风险工作。各部门要认真履行郴州市安全生产委员会成员单位所规定的安全生产职责，认真履行安全监督管理职责，加强部门联动，形成合力。

（四）扎实开展安全监管执法检查。一是扎实开展露天转井工开采矿山专项整治。相关矿山企业要按照《关于开展露天转井工开采煤矿和金属非金属矿山安全生产专项整治的通知》（矿安〔2023〕2号）要求，针对自查和安全设施设计复查发现的问题，认真进行全面整改；二是认真开展矿山安全生产综合整治和重大事故隐患专项排查整治。各矿山企业按照《关于开展矿山安全生产综合整治的通知》（矿安〔2023〕17号）要求，对照法律法规、标准规范等认真开展全系统各环节自查自改，如实填写《矿山安全生产综合整治检查表》，编制自查自改报告。监管部门要按照《郴州市非煤矿山重大事故隐患专项排查整治2023行动方案》（郴应急发〔2023〕26号）的部署要求，切实推动非煤矿山企业提升风险辨识管控、隐患自查自改的能力和主动性。

（五）加大瞒报事故打击力度。生产安全事故报告制度是《安全生产法》等法律法规赋予生产经营单位和监管监察部门的法定职责，是坚持“人民至上、生命至上”的具体体现。要严格落实事故报告制度，对瞒报事故发现一起要严查一起，对瞒报责任企业和责任人要严肃追究、依法处理。