

山西吕梁永聚煤业有限公司办公楼 “11·16”重大火灾事故防范和整改措施 落实情况评估报告

根据《中华人民共和国安全生产法》《生产安全事故防范和整改措施落实情况评估办法的通知》《山西省生产安全事故防范和整改措施落实情况评估办法实施细则》等有关法律法规和规定，按照山西省人民政府《关于山西吕梁永聚煤业有限公司办公楼“11·16”重大火灾事故调查报告的批复》的要求，2025年2月24日，由省应急厅牵头，省检察院、省公安厅、省自然资源厅、省住建厅、省卫健委、省市场监管局、省能源局、省消防救援总队、国家矿山监察局山西局、省总工会等有关部门和吕梁市政府、离石区政府及有关专家组成评估组，对山西吕梁永聚煤业有限公司办公楼“11·16”重大火灾事故（以下简称“11·16”事故）整改和防范措施落实情况进行评估。省纪委监委同步组织开展对公职人员处理执行情况进行评估。

评估组认真贯彻落实习近平总书记关于安全生产的重要指示批示精神，组织专家通过查阅资料、座谈交流、随机抽查、现场核验、明查暗访等方式，以点带面印证整改和防范措施落实情况，对吕梁市、离石区党委政府及有关部门、涉事企业整改和防

范措施落实情况进行现场评估，有关情况如下：

总体看，“11·16”事故发生以后，吕梁市各级党委政府深入学习贯彻习近平总书记关于安全生产的重要指示批示精神和党中央、国务院决策部署，深刻吸取事故教训，对照事故调查报告工作建议，举一反三，狠抓全市安全生产和消防工作，扎实开展全市消防安全集中除患攻坚大整治行动和全市矿山地面建筑场所专项检查等集中行动，以实际行动全力提升安全治理水平。一年来，吕梁市统筹发展和安全的思想认识进一步提高，各方安全责任进一步压实，重点行业领域专项整治进一步深化，安全治理体系进一步完善、治理能力明显提高，安全形势总体稳定。省自然资源厅、省住建厅、省应急厅、省能源局、省消防救援总队、国家矿山监察局山西局等部门结合自身职责，扎实推动本行业领域吸取事故教训、落实防范措施、推进隐患整改工作。经核查，涉事相关企业及有关人员、公职人员的处理均已落实。

一、主要整改措施和成效

（一）安全发展理念进一步筑牢。“11·16”事故发生后，吕梁市委、市政府坚决贯彻落实习近平总书记重要指示和李强总理等中央领导批示精神，按照省委省政府部署要求，进一步统一思想，坚定安全发展理念，深刻吸取事故教训，以高度的政治责任感部署事故整改工作和全域安全生产整治提升工作。市委、市政府带头执行“第一议题”制度，市委常委会每季度研究安全生产工作，市政府每月召开安全例会，市安委办印发任务清单、提

醒函、通报等，部署检点重点工作。事故发生后，市委、市政府先后召开专题剖析会、警示教育会、民主生活会等，深入开展事故警示教育，落实党中央、国务院和省委、省政府关于安全生产和消防安全的决策部署，举一反三，严格贯彻落实安全生产治本攻坚三年行动的12个具体行动30项主要任务，以高水平安全保障高质量发展。特别是针对矿山领域、消防领域暴露的突出问题，全方位检视、成体系整改。**消防方面**，针对机构虚化、人员短缺、设施落后等问题，吕梁市政府制定了建设企业专职消防队、成立消防安全管理中心和消防工作所、实施消防“大喇叭”等“七个文件”，全市成立14个消防安全管理中心，组建151个乡镇（街道）消防工作所，招录906名消防协管员，健全了“一委一中心一所”三级消防安全管理机构，实现实体化运行；**矿山方面**，以矿山领域安全治理转型为重点，市政府制定了矿山安全生产治本攻坚8个子方案，细化年度目标，2024年煤矿领域确定多项攻坚任务，共投入资金27.7亿元，累计推广应用盾构机、皮带自移机尾、智能巡检机器人、AI视频监控等先进适用装备2078矿次、先进工艺246矿次。

（二）安全生产责任进一步压实。压实党政领导责任。吕梁市调整充实市安全生产委员会，设立由市级领导牵头的20个行业专业委员会，明确各行业专业委员会职责，设立1个监督执纪专班，推动形成常态化工作机制。制定了市委常委、市政府领导安全生产职责清单和2024年重点目标任务清单，健全行业专业委员

会工作机制，通过市安委办定期提醒、监督执纪专班全程跟踪，推动安全生产工作各项部署要求落实到位。**压实部门监管责任。**对涉及多个部门的监管事项建立全链条安全监管责任体系，形成部门协同联动。印发《全市矿山地面建筑场所专项检查工作方案》，在全市范围内开展矿山地面建筑场所安全风险隐患排查整治，切实提升矿山企业安全管理水平和火灾防范能力。**同时压实企业主体责任。**涉事企业，针对事故暴露的问题隐患，制定整改责任清单，逐一整改落实，投资3750万元用于火灾事故后消防重建，配置了消防设施，成立了消防安全组织机构，明确了消防管理责任。同时加强了安全教育宣传、强化了应急救援和疏散逃演练工作，提高了全员安全意识。

（三）风险源头管控进一步加强。省住建厅印发《煤矿井口浴室消防设计技术措施》，对新建、改建及扩建的煤矿井口浴室的更衣室和洗浴间两部分消防设计作出进一步要求。吕梁市印发《建设工程消防审验问题专项整治分类处置措施》，妥善解决全市建设工程消防审验职责移交及历史遗留问题，从源头上着力管控矿山地面建筑消防安全风险关。同时进一步加强煤矿建设项目事中事后监管，严格审查煤矿新建和资源整合建设项目，涉及地面土建的技改项目消防设施未经前置验收或备案完成的，不予批准企业组织项目竣工验收，不予办理生产要素信息公告。

（四）全链条安全监管机制进一步健全。一是严格落实自救器管理。省应急厅印发《煤矿自救器管理办法（试行）》，对自

救器采购、配发、日常维护管理、培训、使用、报废等环节进行规范管理。离石区应急局在全区煤矿组织开展火灾事故警示教育培训，先后开展警示教育 115 次，累计参与 26235 人次，开展自救器盲操 17601 人次。**二是严格落实吊篮管理。**省应急厅、国家矿山监察局山西局相继联合印发《关于切实加强矿山企业职工浴室吊篮安全管理的通知》《进一步加强矿山企业电动更衣吊篮安全管理的通知》，开展全省矿山企业吊篮更衣设施专项安全检查。吕梁市对全市使用吊篮系统的煤矿企业进行了摸排检查，共计淘汰了 56 座煤矿使用的安全标准低、不符合要求的吊篮系统；同时，加强吊篮系统常态化检查，严禁矿灯、自救器等物品存放在吊篮内。

（五）安全监管效能进一步提升。一是强化监管部门齐抓共管。由市消防救援支队、市应急管理局、市能源局、国家矿山监察局山西局执法五处成立市级联合执法检查组，在全市范围内开展矿山地面建筑场所安全风险隐患排查整治，提升矿山企业安全管理水平和火灾防范能力。**二是严肃查处非法违法行为。**市规划和自然资源局印发《关于整治全市煤矿企业违法用地的通知》，对全市煤矿企业违法用地进行了专项排查。离石区自然资源局对辖区 13 座煤矿非法用地进行了专项执法检查，其中永聚煤业违法用地行为已查处到位。**三是督促企业落实主体责任。**吕梁市开展矿山安全生产集中排查整治行动，采取停产整顿、大额处罚、矿长计分、联合惩戒、行刑衔接、高频次高质量宣传等措施，督

促企业严格落实安全生产和消防安全责任制。**四是加大联合执法检查力度。**聚焦地面建筑消防手续不齐全、消防安全主体责任落实不到位、消防设施不健全、电气线路老化、井上下动火作业不规范等突出问题，由市、县应急、能源、消防、审批、住建等部门，组织开展体检式联合执法检查，检查煤矿 124 座，查处问题隐患 1805 条。

（六）基层应急处置能力进一步提高。一是加大消防宣传教育。利用新媒体、户外显示屏等，全天候、高频次播放消防宣传标语和典型事故案例，增加消防安全意识。**二是开展常态化消防培训。**每年对市县行业部门、乡镇（街道）、消防工作所以及煤矿、危化、冶金工贸、建筑施工、商场市场等重点行业领域生产经营单位，分主题、分批次开展精准定向培训；市、县党校将消防安全培训纳入年度教学计划；各县（市、区）消防安全管理中心每半年对辖区内重点企业消防安全责任人和管理人、消防协管员、乡镇（街道）和村（居）委负责人等重点人群，针对性开展一次消防安全培训和应急疏散演练。各乡镇（街道）消防工作所针对辖区内重点区域、重点单位、重点场所，每个月组织开展一次消防安全宣传和消防应急演练活动；各企业及时组织新上岗员工参加岗前消防安全培训，每半年开展一次全员消防安全宣传和应急演练，对消防控制室值班人员、操作人员、电气焊工、电工、易燃易爆危险物品操作员等重要岗位人员，必须经培训后持证上岗。**三是加强消防基础设施建设。**吕梁市新建 1 支特

勤消防队和 60 支企业专职队，新开工 6 个消防站，新增 1579 个市政消火栓，购置 15 辆举高类车辆，安装 4708 个消防大喇叭，切实提高了社会面的消防应急处置能力。

二、评估发现的主要问题

评估组通过查阅资料、访谈座谈、随机抽查生产经营单位等方式，发现吕梁市安全生产和消防工作仍然存在一些薄弱环节，主要体现在：

一是火灾隐患排查仍需进一步加强。国务院和山西省对吕梁市 2024 年度安全生产和消防工作考核中，发现了 11 条消防问题，反映出吕梁市基层人员发现火灾隐患的能力不足，火灾隐患排查整治不够彻底，需要进一步提升火灾隐患的排查治理能力，加大火灾隐患动态整改。**二是消防审验历史遗留问题仍需大力整治。**全市 111 户煤矿企业、81 户非煤矿山企业共发现存在安全隐患的地面建筑 2017 栋（煤矿地面建筑 1795 栋，非煤矿山地面建筑 222 栋），质量安全鉴定 1154 栋，完成率 57.2%；社会面建筑物数量大，消防验收及备案工作进展缓慢，差距较大，需要下大力气推进集中整治。**三是本质安全水平仍需进一步提升。**2024 年，吕梁市共发生各类生产安全亡人事故 194 起、死亡 216 人，尽管事故起数减少 70 起、下降 26.52%，死亡人数减少 97 人、下降 30.99%，但事故总量仍居全省高位，本质安全水平仍有较大差距。

三、工作意见建议

（一）进一步提高政治站位，统筹好安全和发展两件大事。

吕梁市政府要进一步深入贯彻落实习近平总书记关于安全生产的重要指示批示精神，坚持人民至上、生命至上，切实把安全发展理念贯穿于经济社会发展全过程各方面，切实把安全作为党委政府促发展、保民生的基本底线，以高水平安全保障高质量发展；要进一步强化风险防范意识和风险管控的主动性，强化源头管控，在事前预防上下功夫，织密人防、技防、工程防、管理防网，努力做到把各类风险化解在隐患前，把各类隐患消除在事故前，加快推进安全生产治理模式向事前预防转型；要进一步强化树牢底线思维，深刻吸取“11·16”事故教训，推进整改措施落实工作，全面加强消防安全治理为契机，举一反三堵漏洞，推动整改工作由点及面、层层深入，提高系统性、综合性安全生产治理水平，以更高要求、更严标准、更有力措施，着力管控重点行业、重点领域的安全风险。

（二）进一步加强消防安全监管工作。吕梁市要充分发挥好市消安委作用，建立部门联动机制，健全矿山“防灭火一体化”工作体系，要“消”与“防”工作两手同时抓，要统筹好地方救援队、矿山专（兼）职消防队等力量，定期开展消防设施专项检查，确保矿山地面建筑场所、吊篮系统、灭火器材、应急通道等符合安全标准。加快落实“智慧矿山”建设，推广火灾自动报警、智能监测系统等技术应用。加强安监站与消防站联动，充实基层监管人员，定期组织专业技能培训、应急避险技能培训，建立完善消防安全隐患举报奖励制度，定期组织全员应急疏散演练，模

拟复杂场景下的逃生自救，减少火灾事故的危害。

（三）进一步全面加强本质安全水平。要按照《山西省管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全实施细则（修订稿）》，结合实际，细化“三管三必须”实施细则，进一步厘清职能交叉和新业态安全监管职责；按照《山西省进一步加强矿山安全生产工作的措施》和《关于贯彻落实〈关于防范遏制矿山领域重特大生产安全事故的硬措施〉的实施细则》的要求落实矿山安全生产准入，推进矿山转型升级；加强安全教育和安全技能培训，提升从业人员素质，提高风险隐患排查整体质量，防范化解重大安全风险，强化重大灾害治理；完善执法检查 and 考核巡查工作机制，建立强有力执法队伍，保持常态化“打非治违”高压态势，严格项目审批和安全生产许可，推进矿山安全依法治理，严格事故调查和警示教育，防范遏制矿山领域重特大生产安全事故。

（四）进一步压紧压实企业主体责任。吕梁市要把严格落实生产经营单位主体责任摆在安全生产的突出位置，抓住主要负责人这个关键少数，推动主要负责人安全教育培训全覆盖，提升安全生产法治意识、工作主动性，以压实第一责任人责任，带动落实生产经营单位全员安全生产责任制；要加快推动建立完善生产经营单位事故隐患内部报告奖励机制，根据《国务院安全生产委员会关于推动建立完善生产经营单位事故隐患内部报告奖励机制的意见》，细化工作方案，在2025年6月底，煤矿、非煤矿

山等重点行业领域的生产经营单位建立并实施事故隐患内部报告奖励机制，2025 年底前，其他行业领域生产经营单位建立并实施事故隐患内部报告奖励机制。要提升从业人员爱企如家的安全意识，构筑安全生产领域的人民防线，促进生产经营单位自觉开展事故隐患自查自纠自改，推动安全生产主体责任落实到位。

（五）深入开展事故警示教育。吕梁市要认真做好事故调查后半篇文章，充分发挥事故警示教育作用，组织机关、企事业单位集中观看事故警示教育片、典型案例剖析片等，推动树牢安全发展理念。要广泛宣传安全知识技能，增强公众自我保护和互助互救能力。要持续推进安全宣传“五进”工作，积极开展经常性应急演练，在全社会营造“人人讲安全、个个会应急”的浓厚氛围。要充分运用举报奖励机制，鼓励广大群众发现身边的安全隐患，争当公共安全的吹哨人。

附件：对事故有关单位及责任人的处理建议落实情况

附件

对事故有关单位及责任人的处理建议落实情况

一、《调查报告》建议司法机关采取强制措施人员落实情况

评估内容：公安机关对永聚煤业总经理兼法定代表人（实际已调离岗位）王庆斌、实际负责人韩文明、矿长马峰、安全副矿长申文文、机电副矿长马建国、综合办主任王云峰、保安队长梁磊、浴室管理员贺泽军、地面机电队长薛根平、吊篮维修工王志文、保安当日值班长苏甜勇，东泰公司总经理王治平、副总经理闫展望、副总经理兼培训中心主任毛建武、安保科科长贾丽强，陈熙吊篮公司总经理陈瑞强、业务员叶憨则、安装工叶国梁共 18 人立案侦查，采取强制措施。韩文明、马峰、申文文、马建国、王云峰、梁磊、闫展望、贾丽强、陈瑞强、叶国梁共 10 人因涉嫌重大劳动安全事故罪、工程重大安全事故罪，已被检察机关批准逮捕。对司法机关免予刑事处罚的，由吕梁市应急局依法给予行政处罚。

落实情况：犯罪嫌疑人韩文明、马建国、申文文、马峰、薛根平、贾丽强、梁磊、闫展望、王治平、王云峰 10 人涉嫌重大劳动安全事故罪，陈熙吊篮公司陈瑞强、叶国梁、叶憨则 3 人涉嫌工程重大安全事故罪，离石区人民检察院于 2024 年 11 月 12 日向离石区人民法院对该两案提起公诉，文号：离检刑诉〔2024〕

270 号、离检刑诉〔2024〕271 号，离石区人民法院正在审理中。

因永聚煤业公司王庆斌、贺泽军、王志文、苏甜勇、毛建武 5 人违法行为与本案后果关联性较弱，2024 年 10 月 23 日吕梁市公安局离石分局与法院、检察院会商，决定不予追究刑事责任，该 5 人已被解除取保候审刑事强制措施。2025 年 3 月 5 日，吕梁市应急局对免于刑事处罚的 5 人予以行政处罚立案，立案审批编号：（吕）应急立〔2025〕002。

二、《调查报告》建议对事故有关责任人员和责任单位的行政处罚建议

建议给予行政处罚单位（4 个）

1. 永聚煤业

评估内容：建议由吕梁市应急局依照《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条规定给予行政处罚。

落实情况：2024 年 9 月 30 日，吕梁市应急局对永聚煤业作出 1500 万元罚款的行政处罚，行政处罚决定书编号：晋（吕）煤安罚〔2024〕133 号，10 月 8 日罚款已落实到位。11 月 12 日，吕梁市应急局将永聚煤业、实际负责人韩文明列入安全生产严重失信主体名单，决定书编号：（吕）应急列决〔2024〕001 号。

2. 长治市陈熙吊篮开发有限公司

评估内容：由吕梁市住房和城乡建设局依照《建设工程安全生产条例》第六十二条、《建设工程质量管理条例》第六十四条规定给予行政处罚。

落实情况：2024年8月7日，吕梁市住房和城乡建设局将该案件移送吕梁市城市管理综合行政执法局，11月13日，吕梁市城市管理综合行政执法局对长治市陈熙吊篮开发有限公司作出4.752万元罚款的行政处罚，对叶憨则作出0.2752万元罚款的行政处罚，行政处罚决定书编号：吕城罚决字〔2024〕第61号。11月25日罚款已全部落实到位。

3. 山西省煤炭建设监理有限公司

评估内容：建议由吕梁市住房和城乡建设局依照《建设工程安全生产管理条例》第五十七条规定给予行政处罚。

落实情况：2024年5月15日，吕梁市住房和城乡建设局将该案件移送吕梁市城市管理综合行政执法局；11月13日，吕梁市城市管理综合行政执法局对山西省煤炭建设监理有限公司作出25万元罚款的行政处罚，行政处罚决定书编号：吕城罚决字〔2024〕第59号，11月13日罚款已落实到位。

4. 吕梁亨业建筑工程有限公司

评估内容：建议由吕梁市住房和城乡建设局依照《建筑业企业资质管理规定》第三十七条规定给予行政处罚。

落实情况：2024年5月15日，吕梁市住房和城乡建设局将该案件移送吕梁市城市管理综合行政执法局；10月31日，吕梁市城市管理综合行政执法局依法对该公司作出没收管理费0.4167万元并处1.0353万元罚款的行政处罚，对该公司负责人薛宝生作出0.1035万元罚款的行政处罚，行政处罚决定书：吕

城罚决字〔2024〕第 58 号，11 月 8 日罚款已全部落实到位。

建议行政处罚人员（2 人）

1. 刘文强，中共党员，东泰公司、永宁煤焦执行董事兼总经理（实际为东泰公司供应部科员）。

评估内容：建议由山西省应急厅依照《中华人民共和国安全生产法》第九十四条规定给予终身不得担任本行业生产经营单位主要负责人的行政处罚。

落实情况：2024 年 10 月 25 日，吕梁市应急局对刘文强作出“终身不得担任本行业生产经营单位主要负责人”的行政处罚决定书，文号：（吕）应急罚〔2024〕培训 001—01 号，11 月 7 日山西省应急厅已吊销刘文强生产经营单位主要负责人资格证书，终身不得担任本行业生产经营单位主要负责人，并上报应急管理部备案。

2. 沙飞，中共党员，永聚煤业生产矿长。未依法履行安全生产管理人员职责。

评估内容：建议由山西省应急厅依据《中华人民共和国安全生产法》第九十六条规定给予吊销其与安全生产有关资格的行政处罚。

落实情况：吕梁市应急局于 2024 年 10 月 25 日对沙飞作出“吊销煤矿主要负责人（董事长、总经理）资格证”的行政处罚决定书，文号：（吕）应急罚〔2024〕培训 001 号，2024 年 11 月 7 日山西省应急厅已经吊销沙飞生产经营单位主要负责人资

格证书，并上报应急管理部备案。

三、有关公职人员

评估内容：对在事故调查中发现的地方党委政府及有关部门的公职人员履职方面存在的问题等线索及相关材料，移交省纪委监委追责问责组。

落实情况：省纪委监委按照建议要求，对事故相关地方党委政府及有关部门公职人员的追责问责已落实到位。

四、对地方党委政府的处理建议

1. 吕梁市委、市政府

评估内容：吕梁市委、市政府向省委、省政府作出深刻检查。

落实情况：吕梁市委、市政府已于2024年4月30日向省委、省政府作出了书面检查。

2. 离石区委、区政府

评估内容：离石区委、区政府向吕梁市委、市政府作出深刻检查。

落实情况：离石区委、区政府已于2024年4月23日向吕梁市委、市政府作出书面检查。