仅供内部参考，请勿外传

制度阀门越拧越紧：煤矿生产管控全面趋严

煤炭

证券研究报告/行业点评报告

2026 年 09 月 24 日

评级：　增持（维持）

分析师：杜冲

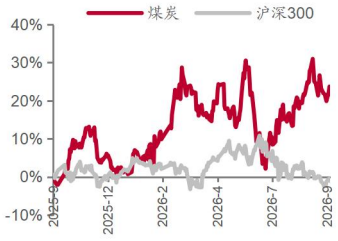
执业证书编号：S0740522040001

Email：duchong@zts.com.cn

基本状况

上市公司数	33
行业总市值(亿元)	22,218.01
行业流通市值(亿元)	20,848.52

行业-市场走势对比



相关报告

1、《煤价高位震荡蓄势，关注板块配置机会》2026-09-19

2、《迎接煤炭新周期，徐行未止积极布局》2026-09-12

3、《煤价股价不同步，积极把握加仓机遇》2026-09-05

投资要点

- 2025 下半年以来，国家层面集中修订煤矿安全生产相关制度，叠加煤炭主产地出台地方专项监管新规，我国煤矿监管体系从安全生产、产能管控两大维度同步收紧。监管逻辑由事后处罚转向全流程、全链条穿透式监管：安全生产端强化重大灾害治理、反“三违”、隐患动态清零，责任链条延伸至上级集团、实际控制人；产能管控端明确超能力生产重大事故隐患判定标准，通过许可管理、执法惩戒约束产量释放。整体来看，煤炭生产制度阀门持续拧紧，煤矿合规生产约束显著增强，超产行为认定更清晰、查处力度更大，煤矿超产难度持续提升。

- **安全生产视角：制度密集修订，全链条安全约束持续加码。**本轮监管改革围绕制度建设、执法追责、地方落地三层推进，覆盖灾害防治、现场作业、隐患治理、主体责任、许可监管全流程，安全监管从事后处置向事前预防、过程管控转变。

国家层面基础制度集中迭代，压实生产全过程安全底线。（一）重大灾害防治技术标准全面升级：《煤矿安全规程》全面修订，煤矿安全基础制度和技术要求进一步完善。2025 年 7 月，应急管理部发布《煤矿安全规程》（应急管理部令第 17 号），自 2026 年 2 月 1 日起施行。根据国家矿山安全监察局新版《煤矿安全规程》专题新闻发布会介绍，本次修订是《煤矿安全规程》自 1951 年发布以来的第 16 次修订，与上版相比新增 56 条、实质性修改 353 条，重点围绕“实、准、放、清、智”五个方面，进一步强化重大灾害防治、安全技术管理、露天煤矿安全、设计及井巷布置和隐蔽致灾因素普查等方面；（二）现场作业强化管控与“闭环”管理：瓦斯治理精准管控与“三违”治理强化闭环管理。《关于进一步加强煤矿瓦斯防治工作的紧急通知》从提高政治站位、压实制度体系、聚焦核心环节、强化现场管控和强化监管执法五个方面部署瓦斯防治工作，重点强化隐蔽致灾因素普查、通风系统管理、瓦斯抽采、防突措施、安全监控和高风险环节管控。《关于加强矿山企业反“三违”工作的通知》建立“预防—发现—查处—分析—帮教—回访”闭环管理机制，推进“无视频不作业”和 AI 智能反“三违”技术应用，明确事故隐患未消除前不得开展作业。对严重三违人员实施停岗学习、家属帮教、返岗承诺，强化人的行为管控。（三）重大事故隐患判定标准细化：通过封闭式列举+量化阈值+数据穿透，让隐患认定更科学、精准。新版《煤矿重大事故隐患判定标准》（应急管理部令第 21 号，2026-07-01 实施）划分 17 大类重大隐患，把生产组织、采掘工作面数量、单班作业人数纳入隐患判定，将安全风险从灾害风险延伸至生产组织风险。（四）安全生产许可范围和持续管理要求强化：新版《煤矿企业安全生产许可证实施办法》（应急管理部令第 22 号，2027-01-01 实施）中许可对象拓展至煤矿上级企业法人、煤层气地面开采企业；发证调整为省级统一发证，开采条件发生变化（托管、瓦斯等级、水文地质、冲击地压）应当办理许可变更；延续煤矿取得许可证后不得降低安全生产条件，不满足条件不得开展生产的要求。

监管执法与责任追究穿透升级，违法违规成本抬升。我国煤矿安全监管执法与责任追究相关制度集中完善，监管要求依次覆盖行政处罚、隐患治理、企业主体责任和监管监察履职等环节。执法体系不再只针对事故结果处罚，转向隐患排查、过程违法的全过程执法，责任链条穿透到集团总部、实际控制人、最终受益人。（一）行政处罚工具扩容，现场强制处置手段完善。修订《安全生产违法行为行政处罚办法》（应急管理部令第 18 号，2026-02-01 实施），新增没收非法财物、限制从业、限制生产经营等处罚；重大隐患无法保证安全时可撤人停产，拒不执行的可停止供电、停供民用爆炸物品，强化现场即时处置能力。（二）重大事故安全隐患全环节实现动态清零。《煤矿重大事故隐患动态清零办法》围绕企业自查、行政检查执法、举报核查、全量汇总、跟踪督办和整改销号等环节，压实重大事故隐患排查治理“一件事”全链条责任。重大隐患必须实现动态清零，未治理完成不得采掘生产。（三）主体责任向上级公司、实际控制人延伸。《关于进一步加强矿山企业安全生产主体责任落实的指导意见》，将法定代表人、实际控制人、实际负责人、最终受益人、幕后操控人全部纳入安全生产第一责任人；要求煤矿主要负责人每月现场检查不少于 1 次、带班下井不少于 5 个；严禁上级企业向下属煤矿下达超能力生产计划与经营指标；严禁以包代管、违法外包。多

仅供内部参考，请勿外传

层级集团需要压缩安全管理层级，建立覆盖实际控制人的全员安全生产责任制。（四）开展三级突出问题专项整治。《关于开展矿山安全生产突出问题整治的通知》同时覆盖企业、地方监管、国家监察三个层面。企业端严查隐蔽工作面、监控数据造假、转包分包；地方监管纠治打卡式履职、有案不立、以罚代刑；国家监察层面整治人情执法、重罚款轻隐患整改；对举报舆情线索开展回头查回头看，从企业到监管全链条压实责任。

煤炭主产地出台地方新规，进一步细化落地安全红线。内蒙古、山西作为国内煤炭核心主产地，出台地方性刚性规定，把国家政策进一步细化为可落地的禁止性条款，填补地方监管细则。内蒙古“十条”和山西“十七条”共同体现出地方煤矿安全监管趋严、趋细、趋实，主要表现为：（一）安全生产红线进一步刚性化。两大主产区均将隐蔽工作面、人员入井、灾害治理、外委施工和停产停建煤矿等列为重点管控对象，推动安全要求转向明确的禁止性和强制性要求。（二）监管范围从矿井现场延伸至生产经营全链条。内蒙古重点强调作业审批、风险研判、灾害治理、数据上传和应急撤人；山西进一步将监控数据、劳务外包、煤炭产销、“五量”数据、税务审计及违法“四链”纳入监管。（三）部门协同和责任落实机制进一步强化。内蒙古要求外委施工队伍、第三方服务机构 100％向安全监管监察部门报备，“三堂一舍”等地面建筑及各类灾害治理项目 100％明确安全管理责任、落实安全管理职责；山西进一步落实“三管三必须”实施细则和煤矿安全管理职责清单，加强地方煤矿安全监管机构建设，改革煤矿安全监管人员派驻制度，并通过巡查考核、审计监督、税务监管和“行刑纪”衔接强化部门协同与责任追究。

- **产能管控视角：超产认定清晰化，超产难度持续加大。**本轮政策并非简单行政压减产量，而是通过隐患判定、上级企业责任约束、安全生产许可证动态监管、执法处罚多套工具，把超能力生产纳入重大事故隐患，从制度源头约束超产行为，煤矿想要实现超产的制度空间显著压缩。（一）量化判定标准细化，重大事故隐患认定严格。新版《煤矿重大事故隐患判定标准》给出明确量化阈值：煤矿全年原煤产量超过核定（设计）生产能力的 110%，或者井工煤矿季度原煤产量超过核定（设计）生产能力的 30%，直接认定为“超能力、超强度或者超定员组织生产”重大事故隐患。同时将采掘工作面数量、单班作业人数纳入重大隐患判定。量化更严，堵住冲量漏洞。（二）从源头约束集团考核导向，禁止下达超能力生产指标。《关于进一步加强矿山企业安全生产主体责任落实的指导意见》（矿安〔2026〕77 号）严格上级公司管理责任“矿山企业上级公司主要负责人每半年到生产现场督促检查安全生产工作不少于 1 次，严禁超能力下达生产计划或者经营指标。”从“谁来下指标”的层面压实上级公司责任，严控超能力生产。（三）安全生产许可证动态监管，生产条件变化应当变更许可。新版《煤矿企业安全生产许可证实施办法》把开采技术条件变化纳入许可变更。当矿井生产条件、灾害等级发生改变，需要重新核查安全条件。过去煤矿的瓦斯等级、水文地质类型、冲击地压危险性等条件可能随开采深度和范围发生变化，但许可证信息长期不变，导致监管与实际脱节。如果生产条件恶化，不能继续满负荷生产。（四）地方主产地配套细化监管，挤压超产操作空间。内蒙古、山西地方新规，严控隐蔽工作面、外包队伍、监控数据造假等常见超产配套手段：隐蔽工作面是违规超产重要载体，两地均明令禁止；劳务工程外包严格管控，杜绝通过外包变相组织超产作业。多维度堵上煤矿过去实现超产的各类操作路径。

- **投资建议：迎接煤炭新周期，徐行为止，弹性优先。**这一轮煤炭制度改革与完善，不是单一政策调整，而是安全生产与产能管控两套体系协同收紧。煤炭行业制度阀门越拧越紧，未来煤炭供给端将更多取决于合规有效产能释放，依靠超产来增加供给的模式将受到强有力制度约束。基于全球大宗商品价格高位运行背景，我们维持煤炭行业整体供需格局向好判断，煤价有望超预期运行，继续看好煤炭板块投资机会，把握三条主线：①重点关注矿难后安全监管强化对炼焦煤供给带来的冲击，焦煤价格上涨有望带动上市公司盈利释放，重点推荐【淮北矿业】【平煤股份】【上海能源】【山西焦煤】【潞安环能】，【盘江股份】【神火股份】有望受益；②“迎峰度冬”需求持续释放，动力煤价格中枢上移确定性增强，重点关注高弹性【兖矿能源 A+H】【兖煤澳大利亚】【昊华能源】【晋控煤业】【山煤国际】【广汇能源】【陕西煤业】，【兰花科创】【中煤能源 A+H】【华阳股份】【力量发展】有望受益；③基于中

仅供内部参考，请勿外传

长期资金持续入市，煤炭“高股息、低估值”投资价值进一步凸显，叠加煤价上涨带动电价上涨预期，重点关注【中国神华 A+H】【新集能源】【淮河能源】【电投能源】等标的。

- **风险提示：**政策执行力度不及预期风险、煤炭价格大幅下跌风险、研报数据测算风险及使用信息数据更新不及时风险。

仅供内部参考，请勿外传

内容目录

安全生产制度密集修订，全链条安全约束持续加码 5
监管执法与责任追究穿透升级，强约束超能力生产 6
主产地出台新规，进一步强化安全红线及超产约束 9
重点政策对比：安全生产要求明显强化 10
风险提示 15

图表目录

图表 1：煤炭生产制度迎来集中修订，安全约束向生产全过程延伸 6
图表 2：执法处罚持续加码，责任追究向全链条穿透 8
图表 3：主产地自主出台新规，地方安全约束进一步细化 9
图表 4：矿山企业安全生产责任由煤矿主体向上级公司和实际控制链条延伸 10
图表 5：安全生产许可范围和持续管理要求强化 12
图表 6：安全生产行政处罚措施和执法程序进一步完善 13

仅供内部参考，请勿外传

安全生产制度密集修订，全链条安全约束持续加码

- **国家层面基础制度集中迭代，压实生产全过程安全底线。**（一）重大灾害防治技术标准全面升级：《煤矿安全规程》全面修订，煤矿安全基础制度和技术要求进一步完善。2025 年 7 月，应急管理部发布《煤矿安全规程》（应急管理部令第 17 号），自 2026 年 2 月 1 日起施行。根据国家矿山安全监察局新版《煤矿安全规程》专题新闻发布会介绍，本次修订是《煤矿安全规程》自 1951 年发布以来的第 16 次修订，与上版相比新增 56 条、实质性修改 353 条，重点围绕“实、准、放、清、智”五个方面，进一步强化重大灾害防治、安全技术管理、露天煤矿安全、设计及井巷布置和隐蔽致灾因素普查等方面；（二）现场作业强化管控与“闭环”管理：瓦斯治理精准管控与“三违”治理强化闭环管理。《关于进一步加强煤矿瓦斯防治工作的紧急通知》从提高政治站位、压实制度体系、聚焦核心环节、强化现场管控和强化监管执法五个方面部署瓦斯防治工作，重点强化隐蔽致灾因素普查、通风系统管理、瓦斯抽采、防突措施、安全监控和高风险环节管控。《关于加强矿山企业反“三违”工作的通知》建立“预防—发现—查处—分析—帮教—回访”闭环管理机制，推进“无视频不作业”和 AI 智能反“三违”技术应用，明确事故隐患未消除前不得开展作业；对严重“三违”人员实施停岗学习、家属帮教、返岗承诺，强化人的行为管控。（三）重大事故隐患判定标准细化：通过封闭式列举、量化阈值、数据穿透，让隐患认定更科学、精准。新版《煤矿重大事故隐患判定标准》（应急管理部令第 21 号，自 2026 年 7 月 1 日起施行）划分 17 大类重大隐患，把生产组织、采掘工作面数量、单班作业人数纳入隐患判定，将安全风险从灾害风险延伸至生产组织风险。（四）安全生产许可变更范围进一步扩大：新版《煤矿企业安全生产许可证实施办法》（应急管理部令第 22 号，自 2027 年 1 月 1 日起施行）将许可对象拓展至煤矿上级企业法人、煤层气地面开采企业；发证调整为省级统一发证，开采条件发生变化，包括整体托管、瓦斯等级、水文地质类型和冲击地压危险性等，应当办理许可变更；煤矿取得许可证后不得降低安全生产条件。
  - 2025 年 7 月，应急管理部发布《煤矿安全规程》（应急管理部令第 17 号），自 2026 年 2 月 1 日起施行，进一步完善煤矿安全技术管理要求，强化瓦斯、水害、冲击地压等重大灾害防治，并对矿井设计及井巷布置、露天煤矿安全等作出更加系统的规范。同时，进一步强化隐蔽致灾因素普查要求，明确煤矿应查明影响安全生产的各类隐蔽致灾因素，并结合普查结果开展矿井设计、采掘部署和灾害治理。
  - 2026 年 4 月，国家矿山安全监察局印发《关于加强矿山企业反“三违”工作的通知》（矿安〔2026〕63 号），要求矿山企业对违章指挥、违章作业和违反劳动纪律行为进行分级管理，建立“预防—发现—查处—分析—帮教—回访”闭环管理机制，对严重“三违”人员实行停岗学习、家属帮教和返岗承诺；同时全面推进“无视频不作业”，推广应用 AI 智能反“三违”技术，事故隐患未消除前不得开展作业。
  - 2026 年 5 月，国家矿山安全监察局印发《关于进一步加强煤矿瓦斯防治工作的紧急通知》（矿安〔2026〕68 号），从“提高政治站位，深刻认识瓦斯防治工作极端重要性”、“压实制度体系，全面落实瓦斯防治全链条责任”、“聚焦核心环节，精准管控瓦斯灾害重大风险”、“强化瓦斯现场管控，严格落实防治关键措施”和“强化监管执法，筑牢瓦斯防治安全监管防线”五个方面部署煤矿瓦斯防治工作：在提高政治站位方面，强调始终把瓦斯防治作为煤矿安全生产的重中之重；在压实制度体系方面，指出要健全制度体系、压实全员岗位责任、严格考核追责机制；在精准管控瓦斯灾害重大风险方面，指出要强化隐蔽致灾因素精准普查和成果应用，筑牢通风系统安全底线，严格瓦斯抽采达标管控，全面推进防突措施精准化落实，规范安全监控系统运行管理，严格高风险环节刚性防控；在强化瓦斯现场管控方面，规范瓦斯检查作业流程，从严惩处现场“三违”行为，健全隐患闭环整治机制；在强化监管执法方面，开展专项精准检查执法，从严查处违法违规行为。

仅供内部参考，请勿外传

- 2026 年 5 月，国家应急管理部发布《煤矿重大事故隐患判定标准》（应急管理部令第 21 号），自 2026 年 7 月 1 日起施行。其中，将煤矿重大事故隐患划分为 17 个方面，覆盖超能力、超强度或者超定员组织生产，瓦斯超限作业，防突措施、瓦斯抽采和通风系统，超层越界开采，水害、冲击地压、自然发火以及监控通讯系统等重点环节。其中特别明确，煤矿全年原煤产量超过核定（设计）生产能力的 110%，或者井工煤矿季度原煤产量超过核定（设计）生产能力的 30%，即属于“超能力、超强度或者超定员组织生产”重大事故隐患；同时，将生产水平数量、采掘工作面数量和单班作业人数等纳入重大事故隐患判定范围，进一步强化对煤矿生产强度和生产组织的刚性约束。
- 2026 年 8 月，应急管理部发布《煤矿企业安全生产许可证实施办法》（应急管理部令第 22 号），自 2027 年 1 月 1 日起施行，将煤矿、煤矿上级企业法人和煤层气地面开采企业纳入安全生产许可证管理范围，延续两项重要要求：一是未取得安全生产许可证的，不得开展生产活动；二是取得安全生产许可证后不得降低安全生产条件，不再具备安全生产条件的，不得组织生产。

图表 1：煤炭生产制度迎来集中修订，安全约束向生产全过程延伸

时间	文件/通知	核心内容
2025 年 7 月	《煤矿安全规程》（应急管理部令第 17 号）	自 2026 年 2 月 1 日起施行，规定煤矿企业必须取得安全生产许可证，未取得安全生产许可证的不得生产；同时，煤矿企业应当根据煤矿灾害类型、灾害程度、生产能力和规模设置相应的安全生产管理机构，建立全员安全生产责任制、安全风险分级管控、事故隐患排查治理与报告、主要灾害预防管理、隐蔽致灾因素普查、复工复产验收和事故应急救援等制度。
2026 年 4 月	《关于加强矿山企业反“三违”工作的通知》（矿安〔2026〕63 号）	要求矿山企业对违章指挥、违章作业和违反劳动纪律行为进行分级管理，建立“预防—发现—查处—分析—帮教—回访”闭环管理机制，对严重“三违”人员实行停岗学习、家属帮教和返岗承诺；同时全面推进“无视频不作业”，推广应用 AI 智能反“三违”技术，事故隐患未消除前不得开展作业。
2026 年 5 月	《关于进一步加强煤矿瓦斯防治工作的紧急通知》（矿安〔2026〕68 号）	在提高政治站位方面，强调始终把瓦斯防治作为煤矿安全生产的重中之重；在压实制度体系方面，指出要健全制度体系、压实全员岗位责任、严格考核追责机制；在精准管控瓦斯灾害重大风险方面，指出要强化隐蔽致灾因素精准普查和成果应用，筑牢通风系统安全底线，严格瓦斯抽采达标管控，全面推进防突措施精准化落实，规范安全监控系统运行管理，严格高风险环节刚性防控；在强化瓦斯现场管控方面，规范瓦斯检查作业流程，从严惩处现场“三违”行为，健全隐患闭环整治机制；在强化监管执法方面，开展专项精准检查执法，从严查处违法违规行为。
2026 年 5 月	《煤矿重大事故隐患判定标准》（应急管理部令第 21 号）	将煤矿重大事故隐患划分为 17 个方面，覆盖超能力、超强度或者超定员组织生产，瓦斯超限作业，防突措施、瓦斯抽采和通风系统，超层越界开采，水害、冲击地压、自然发火以及监控通讯系统等重点环节。其中特别明确，煤矿全年原煤产量超过核定（设计）生产能力的 110%，或者井工煤矿季度原煤产量超过核定（设计）生产能力的 30%，即属于“超能力、超强度或者超定员组织生产”重大事故隐患；同时，将生产水平数量、采掘工作面数量和单班作业人数等纳入重大事故隐患判定范围，进一步强化对煤矿生产强度和生产组织的刚性约束。
2026 年 8 月	《煤矿企业安全生产许可证实施办法》（应急管理部令第 22 号）	自 2027 年 1 月 1 日起施行，将煤矿、煤矿上级企业法人和煤层气地面开采企业纳入安全生产许可证管理范围，规定未取得安全生产许可证的不得从事生产活动，煤矿企业取得许可证后不得降低安全生产条件。

来源：国家矿山安全监察局，国家应急管理部，中国人民政府网，国家矿山安全监察局吉林局，中泰证券研究所

监管执法与责任追究穿透升级，强约束超能力生产

仅供内部参考，请勿外传

- **执法处罚持续加码，责任落实与监管监督同步强化。**煤矿安全监管执法与责任追究相关制度集中完善，监管要求依次覆盖行政处罚、隐患治理、企业主体责任和监管监察履职等环节。执法体系不再只针对事故结果处罚，转向隐患排查、过程违法的全过程执法，责任链条穿透到集团总部、实际控制人、最终受益人。（一）行政处罚工具扩容，现场强制处置手段完善。修订《安全生产违法行为行政处罚办法》（应急管理部令第 18 号，自 2026 年 2 月 1 日起施行），新增没收非法财物、限制从业、限制生产经营等处罚；重大隐患无法保证安全时可撤人停产，拒不执行的可停止供电、停供民用爆炸物品，强化现场即时处置能力。（二）重大事故安全隐患全环节实现动态清零。《煤矿重大事故隐患动态清零办法》围绕企业自查、行政检查执法、举报核查、全量汇总、跟踪督办和整改销号等环节，压实重大事故隐患排查治理“一件事”全链条责任。重大隐患必须实现动态清零，未治理完成不得采掘生产。（三）主体责任向上级公司、实际控制人延伸。《关于进一步加强矿山企业安全生产主体责任落实的指导意见》将法定代表人、实际控制人、实际负责人、最终受益人、幕后操控人全部纳入安全生产第一责任人；要求煤矿主要负责人每月现场检查不少于 1 次、带班下井不少于 5 个；严禁上级企业向下属煤矿下达超能力生产计划与经营指标；严禁以包代管、违法外包。多层级集团需要压缩安全管理层级，建立覆盖实际控制人的全员安全生产责任制。（四）开展三级突出问题专项整治。《关于开展矿山安全生产突出问题整治的通知》同时覆盖企业、地方监管、国家监察三个层面。企业端严查隐蔽工作面、监控数据造假、转包分包；地方监管纠治“打卡式履职”、有案不立、以罚代刑；国家监察层面整治人情执法、重罚款轻隐患整改；对举报、舆情线索开展“回头查”“回头看”，从企业到监管全链条压实责任。
  - 2025 年 11 月，应急管理部发布《安全生产违法行为行政处罚办法》（应急管理部令第 18 号），自 2026 年 2 月 1 日起施行，明确对安全生产违法行为可以采取罚款、没收非法开采煤炭及采掘设备、暂扣或者吊销许可证、责令停产停业整顿、责令停产停业、责令关闭和限制从业等处罚；对重大事故隐患排除前或者排除过程中无法保证安全的，应当撤出危险区域作业人员并责令暂时停产停业，对拒不执行停产决定且有发生生产安全事故现实危险的，可以停止供电、停止供应民用爆炸物品。
  - 2025 年 12 月，国家矿山安全监察局印发《煤矿重大事故隐患动态清零办法》（矿安〔2025〕112 号），要求压实重大事故隐患排查治理“一件事”全链条各环节工作责任，围绕煤矿企业自查、行政检查执法、举报核查、全量汇总、跟踪督办和整改销号等环节，实现重大事故隐患动态清零。
  - 2026 年 6 月，国家矿山安全监察局印发《关于进一步加强矿山企业安全生产主体责任落实的指导意见》（矿安〔2026〕77 号），围绕“压责任、控风险、筑基础、强应急”四个方面系统强化矿山企业主体责任：在压实企业各方责任方面，将矿山及其上级企业的法定代表人、实际控制人、实际负责人、最终受益人和幕后操控人纳入安全生产第一责任人范围，煤矿企业主要负责人每月到煤矿现场督促检查安全生产工作不少于 1 次、矿山主要负责人每月带班下井不少于 5 个，严禁违法外包、以包代管和包而不管；矿山及其上级企业应建立健全全员安全生产责任制，多层级管理的上级公司还应加强所属矿山安全管理、减少安全管理层级，建立覆盖实际控制人的全员安全生产责任制，并严禁超能力下达生产计划或者经营指标。在管控重大风险隐患方面，完善风险辨识评估与分级管控，建立重大事故隐患动态清零“一库四机制”，由主要负责人每月组织开展重大事故隐患排查，对发现的重大事故隐患跟踪督办，确保责任、措施、资金、时限和预案“五落实”到位；做实隐蔽致灾因素普查，未查清、未治理到位区域严禁采掘；推进重大灾害综合治理，采掘接续紧张煤矿必须采取限产或者停产措施；加强现场作业安全管理。在筑牢安全生产基础方面，规范机构设置与人员配备，健全安全生产管理体系，提升技术装备保障能力，落实人员安全教育培训。在强化应急响应保障方面，提升事前响应能力，规范事中处置流程和强化责任追究和警示教育。
  - 2026 年 7 月，国家矿山安全监察局印发《关于开展矿山安全生产突出问题整治的通知》（矿安〔2026〕83 号），将整治对象和责任链条进一步延伸至

仅供内部参考，请勿外传

企业、地方监管和国家监察三个层面：在企业层面，全面整治隐蔽工作面、安全监控和人员定位系统数据造假、入井人员隐瞒和位置作假、井下密闭管理混乱、异常用电、违规转包分包等突出问题，并对矿井生产系统、作业地点、入井人数及相关数据开展全面排查，推动问题隐患清单管理、限期整改；在地方监管层面，将“地方监管流于形式”列为整治重点，对 2023 年以来监管执法案件开展抽检，重点纠治“打卡式履职”、应付式检查、隐患描述避重就轻、口头指出不上文书等问题，严查隐蔽工作面、安全监测监控造假、不按设计施工、谎报瞒报事故等违法行为中有案不立、立而不查，以及案件查处中超越法定裁量标准从轻、减轻或免予处罚等情形，同时深挖压案不移、以罚代刑、不移送主要负责人，以及驻矿安监人员、日常监管检查人员充当“内鬼内应”等问题；在国家监察层面，对各省级局 2023 年以来办理的监察执法案件进行抽检，重点整治督政“就事论事、浅尝辄止”，监察执法“跑矿次”“刷数据”，以及重罚款数量、轻隐患整治、轻行刑衔接等问题，对人情执法、选择性执法、处罚裁量变通和执法监督避重就轻等行为从严纠治，对“该处罚未处罚、该停产未停产、该移送不移送”的问题“推倒重来、一查到底”，并对涉及隐蔽工作面、超层越界开采和谎报瞒报事故的信访举报、舆情核查线索开展“回头查”“回头看”。整治按照动员部署、自查自纠、同查同治和总结评估四个阶段推进，分别于 2026 年 8 月 15 日、9 月 15 日、11 月 30 日和 12 月 31 日前完成，其中同查同治阶段由省级矿山安全监管部门会同各省级局按不低于 20%的比例开展抽查检查，并于 2027 年 1 月 10 日前报送总结评估报告。

图表 2：执法处罚持续加码，责任追究向全链条穿透

时间	文件／通知	核心内容
2025 年 11 月	《安全生产违法行为行政处罚办法》（应急管理部令第 18 号）	自 2026 年 2 月 1 日起施行，明确对安全生产违法行为可以采取罚款、没收非法开采煤炭及采掘设备、暂扣或者吊销许可证、责令停产停业整顿、责令停产停业、责令关闭和限制从业等处罚；对重大事故隐患排除前或者排除过程中无法保证安全的，应当撤出危险区域作业人员并责令暂时停产停业，对拒不执行停产决定且有发生生产安全事故现实危险的，可以停止供电、停止供应民用爆炸物品。
2025 年 12 月	《煤矿重大事故隐患动态清零办法》（矿安〔2025〕112 号）	要求压实重大事故隐患排查治理“一件事”全链条各环节工作责任，围绕煤矿企业自查、行政检查执法、举报核查、全量汇总、跟踪督办和整改销号等环节，实现重大事故隐患动态清零。
2026 年 6 月	《关于进一步加强矿山企业安全生产主体责任落实的指导意见》（矿安〔2026〕77 号）	围绕“压责任、控风险、筑基础、强应急”四个方面系统强化矿山企业主体责任：在压实企业各方责任方面，将矿山及其上级企业的法定代表人、实际控制人、实际负责人、最终受益人和幕后操控人纳入安全生产第一责任人范围，煤矿企业主要负责人每月到煤矿现场督促检查安全生产工作不少于 1 次、每月带班下井不少于 5 个，严禁违法外包、以包代管和包而不管；矿山及其上级企业应建立健全全员安全生产责任制，多层级管理的上级公司还应加强所属矿山安全管理、减少安全管理层级，建立覆盖实际控制人的全员安全生产责任制，并严禁超能力下达生产计划或者经营指标。在管控重大风险隐患方面，完善风险辨识评估与分级管控，建立重大事故隐患动态清零“一库四机制”，由主要负责人每月组织开展重大事故隐患排查，对发现的重大事故隐患跟踪督办，确保责任、措施、资金、时限和预案“五落实”到位；做实隐蔽致灾因素普查，未查清、未治理到位区域严禁采掘；推进重大灾害综合治理，采掘接续紧张煤矿必须采取限产或者停产措施；加强现场作业安全管理。在筑牢安全生产基础方面，规范机构设置与人员配备，健全安全生产管理体系，提升技术装备保障能力，落实人员安全教育培训。在强化应急

仅供内部参考，请勿外传

		响应保障方面，提升事前响应能力，规范事中处置流程和强化责任追究和警示教育。
2026 年 7 月	《关于开展矿山安全生产突出问题整治的通知》（矿安〔2026〕83 号）	将整治对象和责任链条延伸至企业、地方监管和国家监察三个层面：企业重点整治隐蔽工作面、监控和定位数据造假、入井人员及位置作假、密闭管理混乱、异常用电和违规转包分包等问题；地方监管重点纠治监管流于形式、有案不立、立而不查、以罚代刑以及监管人员充当“内鬼内应”等问题；国家监察重点整治督政监察流于形式、重处罚轻整改、轻行刑衔接以及人情执法、选择性执法等行为，对“该处罚未处罚、该停产未停产、该移送不移送”的问题“推倒重来、一查到底”。整治分动员部署、自查自纠、同查同治和总结评估四个阶段推进，其中同查同治阶段抽查比例不低于 20%，2026 年底前基本完成。

来源：国家应急管理部，江西省应急管理厅，中国煤炭工业协会，山东黄金公司官网，中泰证券研究所

主产地出台新规，进一步强化安全红线及超产约束

- **主产地自主出台新规，地方安全约束进一步细化。**内蒙古、山西作为国内煤炭核心主产地，出台地方性刚性规定，把国家政策进一步细化为可落地的禁止性条款和监管细则。内蒙古“十条”和山西“十七条”共同体现出地方煤矿安全监管趋严、趋细、趋实，主要表现为：（一）安全生产红线进一步刚性化。两大主产区均将隐蔽工作面、人员入井、灾害治理、外委施工和停产停建煤矿等列为重点管控对象，推动安全要求转向明确的禁止性和强制性要求。（二）监管范围从矿井现场延伸至生产经营全链条。内蒙古重点强调作业审批、风险研判、灾害治理、数据上传和应急撤人；山西进一步将监控数据、劳务外包、煤炭产销、“五量”数据、审计监督、税务监管及违法“四链”纳入监管。（三）部门协同和责任落实机制进一步强化。内蒙古要求外委施工队伍、第三方服务机构 100%向安全监管监察部门报备，“三堂一舍”等地面建筑及各类灾害治理项目 100%明确安全管理责任、落实安全管理职责；山西进一步落实“三管三必须”实施细则和煤矿安全管理职责清单，加强地方煤矿安全监管机构建设，改革煤矿安全监管人员派驻制度，并通过巡查考核、审计监督、税务监管和“行刑纪”衔接强化部门协同与责任追究。
  - 2026 年 7 月，内蒙古自治区矿山安全监管局、自然资源厅、能源局和国家矿山安全监察局内蒙古局联合印发《煤矿安全生产“十条”规定》，针对生产煤矿提出刚性安全要求，严禁出现隐蔽工作面；入井人员须 100%检身签字、随身携带定位卡，重大危险作业须 100%按规定履行审批、报备程序，重大灾害须 100%完成治理、评估、论证和报备；暴雨、山洪橙色及以上预警以及井下出现重大险情时，须 100%将人员撤至地面。
  - 2026 年 8 月，山西省委办公厅、省政府办公厅印发《山西省统筹煤炭行业发展和安全新规十七条》，提出确定 5 月 22 日为“全省安全生产警示教育日”，彻底清理取缔隐蔽工作面，严禁监控系统数据造假，严格规范劳务和工程外包，严禁不带人员定位卡入井，全面压实煤矿企业第一责任人责任，严格落实“三管三必须”实施细则和煤矿安全管理职责清单，加强地方煤矿安全监督管理机构建设，改革煤矿安全监管人员派驻制度，强化“五量”数据贯通监测，常态化开展违法“四链”整治，健全煤矿安全生产巡查制度，创新强化审计监督和税务监管，完善“行刑纪”衔接贯通机制，分层分类加强安全教育培训，强化科技装备支撑，并加强考核评价。

图表 3：主产地自主出台新规，地方安全约束进一步细化

时间	文件／通知	核心内容
2026 年 7 月	《煤矿安全生产“十条”规定》	内蒙古自治区矿山安全监管局、自然资源厅、能源局和国家矿山安全监察局内蒙古局联合印发，针对生产煤矿提出刚性安全要求，严禁出现隐蔽工作面；入井人员须 100%检身签字、随身携带定位卡，重大危险作业须 100%按规定履行

仅供内部参考，请勿外传

		审批、报备程序，重大灾害须 100%完成治理、评估、论证和报备；暴雨、山洪橙色及以上预警以及井下出现重大险情时，须 100%将人员撤至地面。
2026 年 8 月	《山西省统筹煤炭行业发展和安全新规十七条》	山西省委办公厅、省政府办公厅印发，提出确定 5 月 22 日为“全省安全生产警示教育日”，彻底清理取缔隐蔽工作面，严禁监控系统数据造假，严格规范劳务和工程外包，严禁不带人员定位卡入井，全面压实煤矿企业第一责任人责任，严格落实“三管三必须”实施细则和煤矿安全管理职责清单，加强地方煤矿安全监督管理机构建设，改革煤矿安全监管人员派驻制度，强化“五量”数据贯通监测，常态化开展违法“四链”整治，健全煤矿安全生产巡查制度，创新强化审计监督和税务监管，完善“行刑纪”衔接贯通机制，分层分类加强安全教育培训，强化科技装备支撑，并加强考核评价。

来源：国家应急管理部，江西省应急管理厅，中国煤炭工业协会，山东黄金公司官网，中泰证券研究所

重点政策对比：安全生产要求明显强化

- **重点政策对比：许可、责任与执法同步强化，安全监管要求进一步系统化。**煤矿安全监管正在准入许可、主体责任和执法追责三个维度同步强化，监管范围进一步覆盖许可条件、责任主体、生产过程和违法后果。（一）安全生产许可范围和持续管理要求强化。《煤矿企业安全生产许可证实施办法》将许可对象扩展至煤矿上级企业法人和煤层气地面开采企业，并将整体托管、瓦斯等级、水文地质类型等变化纳入许可变更管理，推动安全生产许可证管理进一步延伸至生产过程。（二）主体责任由煤矿企业向上级企业和实际控制链条穿透。《关于进一步加强矿山企业安全生产主体责任落实的指导意见》将责任主体延伸至上级企业、实际控制人、最终受益人和幕后操控人，推动安全生产责任覆盖集团管理和实际控制链条。（三）行政处罚工具与执法程序同步强化。《安全生产违法行为行政处罚办法》增加没收非法财物、降低资质等级、限制生产经营活动和限制从业等处罚措施，强化重大事故隐患整改复查、电子取证、全过程记录和分级备案，执法程序进一步完善，违法成本持续上升。综合来看，本轮政策调整并非简单提高罚款标准，而是通过许可管理、主体责任和执法追责协同发力，持续抬升煤矿生产组织、复工复产和产能释放的安全门槛。
- **主体责任落实：责任链条向上级公司和实际控制人延伸。**2026 年 6 月 18 日，国家矿山安全监察局发布《关于进一步加强矿山企业安全生产主体责任落实的指导意见》，并废止 2020 年针对煤矿企业的相关指导意见，将适用对象由各级具有法人资格的煤矿企业扩展至矿山企业及其上级企业，将实际负责人、最终受益人和幕后操控人纳入主要负责人范围，并对主要负责人现场履职、上级公司安全管理、重大事故隐患动态清零、隐蔽致灾因素普查、机构人员配置、应急响应和行刑衔接提出更具体要求。安全生产责任进一步向实际控制、生产组织和监管监察链条穿透，超能力生产、违法外包和重大隐患未治理等行为对煤矿生产连续性和产量释放的约束进一步增强。

图表 4：矿山企业安全生产责任由煤矿主体向上级公司和实际控制链条延伸

对比事项	2020 年《关于落实煤矿企业安全生产主体责任的指导意见》	2026 年《关于进一步加强矿山企业安全生产主体责任落实的指导意见》	主要变化
适用范围	主要针对煤矿企业，重点要求煤矿企业加强所属煤矿安全管理。	面向矿山企业及其上级企业，覆盖煤矿和非煤矿山，并将法定代表人、实际控制人、实际负责人、最终受益人和幕后操控人纳入主要负责人范围。	适用范围由煤矿企业扩展至矿山全行业，责任主体由企业法人进一步延伸至实际控制和经营管理链条。

仅供内部参考，请勿外传

主要负责人责任	要求主要负责人履行安全生产第一责任人职责，每年组织研究安全生产重大问题不少于 2 次，每年向监管监察部门报告重大风险和重大灾害治理情况不少于 1 次，并作出安全公开承诺。	要求主要负责人每月组织召开安全办公会议；煤矿企业主要负责人每月到煤矿现场督促检查不少于 1 次，矿山主要负责人每月带班下井不少于 5 个；矿山企业上级公司主要负责人每半年到生产现场督促检查不少于 1 次。	主要负责人履职要求由年度性安排转向高频现场履职，并增加上级公司负责人现场检查要求。
全员及上级公司责任	要求建立覆盖各层级、各部门、各岗位的安全生产责任制，实行“一岗一清单”，强化内部考核和责任倒查。	要求建立覆盖实际控制人的全员安全生产责任制，每年至少开展 1 次全员责任制落实情况考核；上级公司应减少安全管理层级，严禁超能力下达生产计划或者经营指标，严禁违法外包、以包代管和包而不管。	责任制由“岗位全覆盖”进一步延伸至实际控制人和上级公司，并增加生产计划和外包管理要求。
风险与隐患治理	要求建立安全风险辨识评估、管控和警示报告机制，定期开展重大风险辨识，制定重大风险管控方案，每年向煤矿安全监管监察部门报送风险清单，加强隐患排查治理；同时加强重大灾害治理。	要求完善风险辨识评估与分级管控，每年开展覆盖全矿各系统、各环节的风险辨识不少于 1 次；建立重大事故隐患动态清零“一库四机制”，主要负责人每月到现场组织开展 1 次重大事故隐患排查，确保责任、措施、资金、时限和预案“五落实”到位。	风险隐患治理由风险辨识、清单报送和隐患排查，进一步转向定期辨识、现场督办、动态清零和闭环报告。
安全生产基础	强化安全生产标准化管理体系建设、智能化建设、从业人员素质提升、安全投入和重大灾害治理。	围绕筑牢安全生产基础，规范机构设置与人员配备，健全安全生产管理体系，提升技术装备保障能力，落实人员安全教育培训。	安全基础要求进一步细化至机构设置、人员配备、管理体系、技术装备和安全培训等方面。
应急管理	要求提升应急救援能力，健全事故响应机制，编制应急预案，加强救援队伍建设，配备救援物资，建立灾害性天气应急预警机制，及时停产撤人，落实 24 小时值班值守。	围绕强化应急响应保障，提升事前响应能力，规范事中处置流程，强化责任追究与警示教育。	应急管理由预案、队伍和物资建设，进一步延伸至事前预警、事中处置、事故报告、责任追究和警示教育。
监管与责任追究	强化监管监察、社会监督、联系指导，发挥中央企业表率作用。	要求加强分类分级监管，将企业主体责任落实情况作为检查执法、帮扶指导的重要内容；监督地方监管部门督促企业落实主体责任，强化行刑衔接。	监管要求由督促企业落实主体责任，进一步延伸至分类分级监管、地方监管履职监督和行刑衔接。

来源：国家矿山安全监察局，中国人民政府网，中泰证券研究所

- **煤矿安全生产许可证：许可范围和持续管理要求强化。**2026 年 8 月 31 日，应急管理部发布《煤矿企业安全生产许可证实施办法》，将煤矿上级企业法人和煤层气地面开采企业纳入许可范围，发证机制由“两级发证”调整为“省级发证”，并将首次申请、重新申请纳入现场核查范围，将煤矿直接延期的安全生产标准化管理体系等级要求提高至一级，同时将整体托管、瓦斯等级、水文地质类型和冲击地压危险性等开采技术条件变化纳入许可证变更管理。本次文件进一步明确整体托管及瓦斯等级、水文地质类型、冲击地压危险性等变化对应的许可证变更要求，使许可事项与矿井实际开采条件的衔接更加具体。

仅供内部参考，请勿外传

图表 5：安全生产许可范围和持续管理要求强化

对比事项	原《煤矿企业安全生产许可证实施办法》（2016 年发布）	新《煤矿企业安全生产许可证实施办法》（2026 年发布）	主要变化
许可对象	第二、三条规定，煤矿企业及其所属矿（井、露天坑）均应申请许可证；多级管理的上级煤矿企业也应申请。	第二、三条将煤矿、煤矿上级企业法人和煤层气地面开采企业纳入许可范围。	许可对象由煤矿企业及所属煤矿扩展至上级企业法人和煤层气地面开采企业。
发证机制	第四、五条规定实行“企业申请、两级发证、属地监管”；国家煤矿安全监察局负责中央管理煤矿企业总部发证，省级煤矿安全监察局负责其他煤矿企业发证。	第四、五条改为“企业申请、省级发证、属地监管”，由省级人民政府负有煤矿安全生产监督管理职责的部门负责发证，审批权限不得下放或者委托。	发证层级由“两级发证”调整为“省级发证”，地方许可责任进一步压实。
安全生产条件	第六至第九条规定安全生产责任制、安全投入、管理机构、人员培训、应急救援、通风、瓦斯、防治水、防灭火、供电和监测监控等条件。	第六至第十条增加实际控制人责任、风险分级管控、隐蔽致灾因素普查、井下作业限员、入井检身、出入井人员清点等要求，并细化专业人员和防治机构配置。	安全生产条件由制度和设施要求，进一步延伸至实际控制人、灾害治理、人员管理和现场作业。
申请与现场核查	第十一至第十五条规定申请材料、受理和审查程序；第十四条仅在申请材料存在实质疑问时进行现场核查。	第十一至第十七条重新分类申请主体和材料；第十五条规定首次申请、重新申请以及存在实质疑问时应进行现场核查。	首次申请和重新申请的现场核查要求进一步明确。
许可证延期	第十九条规定，煤矿安全生产标准化等级达到二级及以上等条件的，可以直接办理延期。	第二十一条规定，煤矿直接延期需满足全部条件，且安全生产标准化管理体系等级达到一级。	煤矿直接延期的标准化等级要求由二级提高至一级。
许可证变更	第二十、二十一条规定，主要负责人、隶属关系、经济类型、企业名称和改扩建工程发生变化时办理变更。	第二十二条规定，煤矿企业变更主要负责人、名称或者隶属关系，实行整体托管，改扩建工程验收合格，或者瓦斯等级、水文地质类型、冲击地压危险性等开采技术条件发生变化的，应当申请变更安全生产许可证；第二十三条规定，前两类变更经材料审核后办理，后三类按许可证申请的审查程序办理。	许可变更事项由企业主体信息和改扩建工程，扩展至整体托管及瓦斯等级、水文地质类型、冲击地压危险性等开采技术条件变化，并按变更事项明确办理程序。
许可证动态监管	第二十五、二十八、二十九条规定，取得许可证后不得降低安全生产条件；不再具备条件的，责令整改、暂扣或吊销许可证；终止生产或许可证被撤销、吊销的，应当注销许可证。	第二十六、二十九至三十一条规定，延续不得降低安全生产条件的要求，并增加许可证延期未通过等注销情形，以及矿山安全监察机构对发证机关违规发证的监督。	许可证由一次性准入文件进一步转为持续监管凭证，许可证条件保持和动态监管要求更加明确。
责任主体与违法责任	第三十六至四十二条规定发证机关工作人员、评价检测机构及煤矿企业在许可证转让、无证生产、许可证到期未延期和未办理变更等情形下的责任。	第三十七至四十四条进一步明确发证机关工作人员、评价检测机构和煤矿企业责任，并将虚假申请、整体托管、技术条件变化未办理变更等纳入责任范围；同时将煤矿上级企业法人纳入许可和安全生产条件管理。	责任主体进一步扩展至煤矿上级企业法人、发证机关和评价检测机构，违法责任更加具体。
无证生产处罚	第四十条规定，责令停止生产、没收违法所得，并处十万元以上五十万元	第四十二条规定，没收违法所得、开采出的煤炭及采掘设备，并根据违法	增加没收开采煤炭和采掘设备，处罚方式进一步细化。

仅供内部参考，请勿外传

以下罚款。	所得分档处罚。

来源：国家应急管理部，国家矿山安全监察局，中泰证券研究所

- **行政处罚办法：行政处罚措施与执法程序进一步完善。**2025 年 11 月 27 日，应急管理部发布《安全生产违法行为行政处罚办法》，在完善行政处罚种类的基础上，增加没收非法财物、降低资质等级、限制开展生产经营活动和限制从业等措施，并对重大事故隐患现场处置、整改复查、电子取证、全过程记录和分级备案作出更加完整的规定。对于违章作业、违章指挥、超能力超强度超定员生产、隐瞒事故隐患及未办理许可证变更等行为，企业和相关人员的罚款上限均有所提高，安全生产违法行为的处罚范围、执法程序和责任承担进一步强化。

图表 6：安全生产行政处罚措施和执法程序进一步完善

对比事项	原《安全生产违法行为行政处罚办法》（2015 年修正）	新《安全生产违法行为行政处罚办法》（2025 年发布）	主要变化
适用范围与执法主体	第二条规定，县级以上安全生产监督管理部门对生产经营单位及有关人员实施行政处罚；煤矿安全监察机构依照有关规定对煤矿等实施行政处罚。	第二条规定，由县级以上人民政府应急管理部门和矿山安全监察机构实施行政处罚；第五条要求应急管理部门制定年度监督检查计划，检查前制定检查方案并出具检查通知书。	执法主体进一步明确，监督检查计划和检查程序更加规范。
行政处罚种类	第五条规定处罚包括警告、罚款、没收违法所得及非法开采的煤炭产品和采掘设备、停产停业、暂扣或吊销许可证、关闭、拘留等。	第六条增加通报批评、没收非法财物、降低资质等级、限制开展生产经营活动和限制从业等处罚措施。	行政处罚工具进一步丰富，处罚范围由罚款、停产和吊销证照扩展至资质、经营活动和从业资格。
重大事故隐患处置	第十四条规定，重大事故隐患排除前或者排除过程中无法保证安全的，应责令从危险区域撤出作业人员，并责令暂时停产停业、停止建设、停止施工或者停止使用相关设施设备；第十六条规定，拒不执行停产决定且存在事故现实危险的，可以停止供电、停止供应民用爆炸物品；第十七条规定限期整改、延期申请和复查要求。	第二十二条规定，对检查发现的安全生产违法行为当场予以纠正或者要求限期改正，对事故隐患责令立即排除；第二十六条延续停止供电、停止供应民用爆炸物品等措施；第二十七条延续限期整改、延期申请和复查要求，并规定对逾期未改正、未排除事故隐患或整改不合格的，依法给予行政处罚。	重大隐患现场处置机制总体延续，同时将违法行为纠正、事故隐患整改和复查处罚进一步衔接。
执法取证与案件办理	第十三至三十二条主要规定执法检查、立案、调查、听证和案件办理期限等程序；第三十二条规定案件原则上应在 30 日内作出行政处罚决定，复杂案件可延长至 90 日，特殊情况可延长至 180 日。	第十四至二十一条增加行政处罚全过程记录要求；第三十四条明确违法线索初步核查和立案期限；第三十九条、第四十五条细化视听资料、电子数据和互联网信息系统取证；第四十七条增加重大、复杂案件的法制审核；第五十三条将案件办理期限调整为原则上 90 日，复杂案件可延长至 120 日，特别重大、复杂案件可延长至 180 日。	执法程序由现场检查和书面取证，进一步转向全过程记录、电子证据和法制审核；案件办理期限相应延长。

仅供内部参考，请勿外传

对“三违”等违法行为的处罚	第四十五条规定，违反操作规程、违章指挥、发现违章不制止、超能力超强度超定员生产、隐瞒事故隐患等行为，可对生产经营单位处 1 万元以上 3 万元以下罚款，对有关人员处 1000 元以上 1 万元以下罚款。	第七十三条规定，对违反操作规程、违章指挥、发现从业人员违章作业不加制止、超过核定的生产能力、强度或者定员进行生产、故意提供虚假情况或者隐瞒事故隐患，以及拒不执行安全监管监察指令等行为，对生产经营单位处 1 万元以上 5 万元以下罚款，对主要负责人和其他有关人员处 1000 元以上 2 万元以下罚款。	对企业和相关人员的罚款上限均有所提高。
无证生产及许可证违法	第五十条、第五十一条规定，为无证生产提供场所、运输、保管等条件的，罚款最高不超过 3 万元；弄虚作假骗取许可证的，生产经营单位罚款最高不超过 3 万元，有关人员罚款最高不超过 1 万元，3 年内不得再次申请；未办理许可证变更的，生产经营单位处 1 万元以上 3 万元以下罚款，有关人员处 1000 元以上 5000 元以下罚款。	第七十四条将为未取得安全生产许可证的生产经营单位提供场所、运输、保管、仓储等条件的行为，罚款最高不超过 5 万元；第七十五条将弄虚作假、骗取或者勾结、串通行政审批工作人员取得许可证的行为，生产经营单位罚款最高不超过 5 万元，有关人员罚款最高不超过 2 万元；未依法办理许可证变更的，生产经营单位处 1 万元以上 5 万元以下罚款，有关人员处 1000 元以上 1 万元以下罚款。	无证生产、骗取许可和未办理许可证变更等行为的处罚上限提高。
处罚备案与内部监督	未设置分级处罚备案要求。	第八十二至八十四条建立分级备案机制：县级应急管理部门作出 10 万元以上罚款、没收 10 万元以上违法所得或价值 10 万元以上非法财物、非法开采出的煤炭及采掘设备等处罚的，应在 10 日内报设区的市级应急管理部门备案；设区的市级和省级应急管理部门对应金额标准分别为 20 万元和 100 万元，分别报上一级部门备案。对于责令停止建设、停产停业整顿、停产停业、限制从业、降低资质等级、吊销许可证等处罚，不以金额为备案条件。第八十五条规定，上级交办案件应在 10 日内报上级应急管理部门备案。	对重大处罚增加分级备案和上级监督，强化行政处罚内部制约。

来源：国家应急管理部，中泰证券研究所

仅供内部参考，请勿外传

风险提示

政策执行力度不及预期风险

- 各地区监管部署、执法检查及问题整改的落实节奏可能存在差异，若实际执行力度低于预期，安全监管对煤矿生产和供给的约束可能弱于预期。

煤炭价格大幅下跌风险

- 如果宏观经济出现下行，需求承压下，煤炭价格可能会大幅下跌。

研报数据测算风险及使用信息数据更新不及时风险

- 本报告基于已公开数据对相关产能数据测算，有可能与现实存在较大偏差。此外研究报告使用的公开资料可能存在信息滞后或更新不及时的风险。

仅供内部参考，请勿外传

投资评级说明

	评级	说明
股票评级	买入	预期未来 6~12 个月内相对同期基准指数涨幅在 15%以上
	增持	预期未来 6~12 个月内相对同期基准指数涨幅在 5%~15%之间
	持有	预期未来 6~12 个月内相对同期基准指数涨幅在-10%~+5%之间
	减持	预期未来 6~12 个月内相对同期基准指数跌幅在 10%以上
行业评级	增持	预期未来 6~12 个月内对同期基准指数涨幅在 10%以上
	中性	预期未来 6~12 个月内对同期基准指数涨幅在-10%~+10%之间
	减持	预期未来 6~12 个月内对同期基准指数跌幅在 10%以上
备注：评级标准为报告发布日后的 6~12 个月内公司股价（或行业指数）相对同期基准指数的相对市场表现。其中 A 股市场以沪深 300 指数为基准；新三板市场以三板成指（针对协议转让标的）或三板做市指数（针对做市转让标的）为基准；香港市场以摩根士丹利中国指数为基准，美股市场以标普 500 指数或纳斯达克综合指数为基准（另有说明的除外）。		

重要声明

中泰证券股份有限公司（以下简称“本公司”）具有中国证券监督管理委员会许可的证券投资咨询业务资格。

本报告基于本公司及其研究人员认为可信的公开资料或实地调研资料，反映了作者的研究观点，力求独立、客观和公正，结论不受任何第三方的授意或影响。本公司力求但不保证这些信息的准确性和完整性，且本报告中的资料、意见、预测均反映报告初次公开发布时的判断，可能会随时调整。本公司对本报告所含信息可在不发出通知的情形下做出修改，投资者应当自行关注相应的更新或修改。本报告所载的资料、工具、意见、信息及推测只提供给客户作参考之用，不构成任何投资、法律、会计或税务的最终操作建议，本公司不就报告中的内容对最终操作建议做出任何担保。本报告中所指的投资及服务可能不适合个别客户，不构成客户私人咨询建议。

市场有风险，投资需谨慎。在任何情况下，本公司不对任何人因使用本报告中的任何内容所引致的任何损失负任何责任。

投资者应注意，在法律允许的情况下，本公司及其本公司的关联机构可能会持有报告中涉及的公司所发行的证券并进行交易，并可能为这些公司正在提供或争取提供投资银行、财务顾问和金融产品等各种金融服务。本公司及其本公司的关联机构或个人可能在本报告公开发布之前已经使用或了解其中的信息。

中泰证券股份有限公司 事先未经本公司书面授权
行任何形式的翻版、发布、复制、转载、刊登、篡改，且不得对本报告进行有悖原意的删节或修改。