



# 《烟花爆竹生产经营安全规定》 释 义

应急管理部原安全监管总局监管三司  
2018年4月



《烟花爆竹生产经营安全规定》（以下简称《规定》）经2017年12月11日国家安全监管总局第16次局长办公会议审议通过，2018年1月15日以**国家安全监管总局令**第93号公布，自**2018年3月1日**起施行。



## 主要内容

- 一、制定背景
- 二、制定过程
- 三、逐章逐条释义



### 一、制定背景

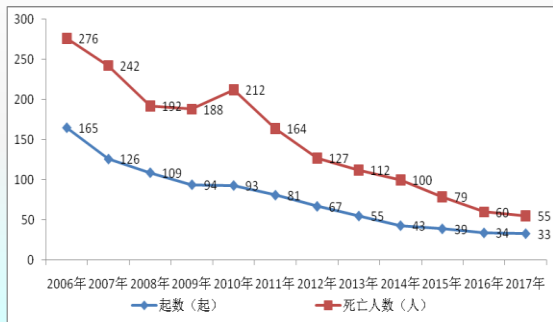
#### （一）烟花爆竹安全生产形势

◆**事故总量平稳下降**。2017年全国烟花爆竹生产经营事故（以下简称烟花爆竹事故）已连续7年事故起数和死亡人数双下降。

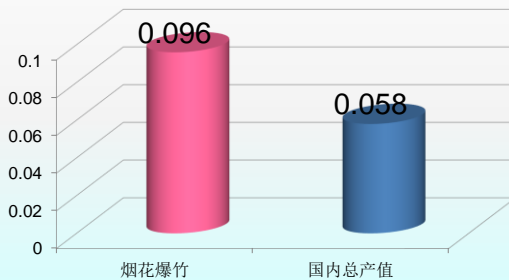
◆**事故死亡率仍然较高**。烟花爆竹亿元产值事故死亡率是亿元国内总产值生产安全事故死亡率的1.65倍，10万人从事事故死亡率是工矿商贸就业人员10万人生产安全事故死亡率的1.47倍（均为2016年数据）。

◆**社会关注度较高**。党中央、国务院领导同志经常作出重要指示、批示；人大代表建议、政协委员提案高度关注；产销旺季，新闻媒体和社会舆论集中关注。

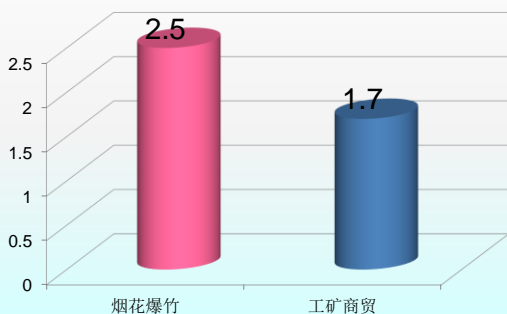
2006年至2017年全国烟花爆竹事故趋势



亿元产值事故死亡率对比图 (2016年数据)



10万人从业事故死亡率对比图 (2016年数据)



(二) 生产经营基本情况及安全生产特点

1. 生产企业基本情况及安全生产特点。

2017年底，全国有烟花爆竹生产企业**2220**家，分布在**11**个省、**56**个地市、**160**个县（市、区），有生产从业人员**近40**万人。2017年烟花爆竹产值**670**多亿元，其中出口额约**56**亿元。

烟花爆竹生产企业发生事故的主要原因是“三超一改”、分包转包等违法违规行为，“三库”不足是超员、超量、超能力突击生产等突出违法违规行为的根源。

## 2.经营单位基本情况及安全生产特点。

2017年底，全国有烟花爆竹批发企业**4645家**，批发经营从业人员**5万余人**；零售单位**近35万家**，其中：长期零售点**25万多家**，临时零售点**近10万家**。

烟花爆竹经营环节事故少于生产环节，但突出问题仍不容忽视。**批发企业经营超标、违禁、非法产品**，仓库存放不属于烟花爆竹的爆炸物等危险物品，违反配送、流向管理规定；**零售点与居民居住场所设置在同一建筑物内、集中连片经营、超量储存、在许可零售场所以外摆放烟花爆竹、零售场所内使用超大功率电器或明火、零售点附近违规燃放**，是引发**经营环节事故的主要原因**。

## 3.烟花爆竹生产经营季节性规律特点。

烟花爆竹生产经营活动有季节性规律特点。**每年四季度至次年春节期间**是烟花爆竹生产经营旺季。烟花爆竹产销最集中于这一时段，面对市场需求，有的企业不顾安全违法违规作业，非法生产经营行为集中出现。

因此，**生产经营旺季**也是烟花爆竹事故易发、多发时期，10月份、11月份、12月份、1月份4个月发生的事 故占到全年事故总数的50%以上。

## （三）烟花爆竹安全监管法规体系

**1.法律：**《安全生产法》《消防法》《产品质量法》《行政许可法》《刑法》……；

**有关司法解释：**《最高人民法院 最高人民检察院 公安部 国家安监总局关于依法加强对涉嫌犯罪的非法生产经营烟花爆竹行为刑事责任追究的通知》《最高人民法院关于审理非法制造、买卖、运输枪支、弹药、爆炸物等刑事案件具体应用法律若干问题的解释》……。

**2.行政法规：**《烟花爆竹安全管理条例》（以下简称《条例》）以及《安全生产许可证条例》《生产安全事故报告和调查处理条例》《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》《无证无照经营查处取缔办法》等等。

**3.安全监管总局部门规章：**《烟花爆竹生产企业安全生产许可证实施办法》（以下简称总局54号令）、《烟花爆竹经营许可实施办法》（以下简称总局65号令）。

**4.重要规范性文件：**《国务院办公厅转发安全监管总局等部门关于进一步加强烟花爆竹安全监督管理工作意见的通知》《国务院安委会办公室关于烟花爆竹生产经营企业贯彻落实〈国务院关于进一步加强企业安全生产工作的通知〉的实施意见》，一系列部署专项整治、治理的规范性文件……。

### 制定背景总结

◆《规定》颁布前，烟花爆竹安全监管部门规章体系中规范行政许可的规章较为完善，但生产经营单位日常安全监督管理方面的规范仍有匮乏，特别是对部分违法违规行为的具体行政处罚依据不足。

◆烟花爆竹安全专项整治、治理中采取了一系列行之有效的措施，有必要通过上升为部门规章规定，予以固化。

综上，颁布施行《规定》对规范烟花爆竹生产经营单位生产经营行为，提升烟花爆竹安全监管工作效能，预防和减少烟花爆竹事故，推动安全生产形势持续稳定好转十分必要。

## 二、制定过程

◆**2014年**，国家安全监管总局开始就制定《规定》进行专题调研。

◆**2015年**，国家安全监管总局监管三司启动《规定》起草工作；当年5月，首次向全国安全监管总局发布征求意见稿；当年12月，组织部分重点省（区、市）安全监管局在广西南宁召开《规定》修改完善研讨会。

◆**2016年5月起**，《规定》进入法审程序。当月，在国务院法制办网站和国家安全监管总局网站公开征求社会意见；国家安全监管总局对社会各界反馈的200余条意见进行了研究，对《规定》文稿进行了修改完善。

◆**2017年3月至4月**，国家安全监管总局政法司会同监管三司在江西南昌、湖南浏阳组织了2次由基层安全监管部门、有关企业参加的法审调研，再次听取意见并修改完善《规定》文稿。

◆2017年7月，国家安全监管总局政法司就《规定》向总局和煤矿安监局机关各司局、应急指挥中心征求意见并复核。

◆2017年12月11日，经反复研究修改，《规定》逐步成熟完善，由国家安全监管总局局长办公会议审议通过。

◆2018年1月15日，《规定》以国家安全监管总局令第93号公布，自2018年3月1日起施行。

### 三、逐章逐条释义

《规定》分5章、共41条，包括总则、生产经营单位的安全保障、监督管理、法律责任、附则。

#### 第一章 总则

本章规定了立法目的、适用范围、企业主体责任和部门监管原则。

**第一条** 为了加强烟花爆竹生产经营安全工作，预防和减少生产安全事故，根据《中华人民共和国安全生产法》和《烟花爆竹安全管理条例》等有关法律、行政法规，制定本规定。

本条明确了《规定》的立法目的和上位法律、法规依据。

**第二条** 烟花爆竹生产企业（以下简称生产企业）、烟花爆竹批发企业（以下简称批发企业）和烟花爆竹零售经营者（以下简称零售经营者）的安全生产及其监督管理，适用本规定。

生产企业、批发企业、零售经营者统称生产经营单位。

本条明确了《规定》的适用范围。将烟花爆竹生产、批发、零售环节的安全生产及其监督管理均纳入《规定》调整范畴。

**第三条** 生产经营单位应当落实安全生产主体责任，其主要负责人（包括法定代表人、实际控制人，下同）是本单位安全生产工作的第一责任人，对本单位的安全生产工作全面负责。其他负责人在各自职责范围内对本单位安全生产工作负责。

本条依据《**安全生产法**》，对生产经营单位**安全生产主体责任**以及**主要负责人、其他负责人**安全生产责任作出了规定。

**第四条** 县级以上地方人民政府安全生产监督管理部门按照属地监管、分类分级负责的原则，对本行政区域内生产经营单位安全生产工作实施监督管理。

地方各级人民政府安全生产监督管理部门在本级人民政府的统一领导下，按照职责分工，会同其他有关部门依法查处非法生产经营烟花爆竹行为。

本条明确了**属地监管、分类分级负责**的监督管理原则。

**需要特别说明的是：**鉴于部门规章规定不能规范地方人民政府及其派出机关行为，本条在法审复核阶段删除了征求意见稿中有关**乡（镇）人民政府以及街道办事处、开发区管理机构等地方人民政府的派出机关烟花爆竹安全监管工作，及其设置烟花爆竹生产企业安全监管机构或专职人员**的要求性表述。

烟花爆竹安全监管重点地区仍应注意依据《**安全生产法**》**第八条、第七十二条**，落实《**中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见**》**第（十一）条**中有关“**强化乡镇（街道）安全生产监管力量建设**”，以及**国办发〔2010〕53号**等文件要求，切实强化**乡镇、村（居）委会**在烟花爆竹安全监管特别是“**打非**”工作中的作用，确保相关工作有效落实到“**最后一公里**”。

## **第二章 生产经营单位的安全生产保障**

本章规定了企业安全生产基本条件和生产经营行为安全管理。

其中，**第五条至第十三条**衔接行政许可条件并有所延伸、拓展，进一步明确了生产经营单位的条件性安全行为规范；

**第十四条至第二十八条**固化了近年来一系列专项整治、治理的相关要求。

**对生产经营单位违反本章各条规定的行为**，相关法律法规和本《规定》都设定了**行政处罚依据**。以下将在逐条释义中分别说明。





**第五条** 生产经营单位应当具备有关法律、行政法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件，并依法取得相应行政许可。

本条依据《安全生产法》**第十七条、第六十条**，与**总局54号令、总局65号令**及相关法律法规标准的衔接，将具备法律法规标准规定的条件并取得行政许可设定为生产经营单位安全生产保障基本要求。

对违反本条规定行为的处罚，在《规定》**第三十九条**中设定了与相关法律法规的衔接。



**第六条** 生产企业、批发企业应当建立健全全员安全生产责任制，建立健全安全生产工作责任体系，制定并落实符合法律、行政法规和国家标准或者行业标准的安全生产规章制度和操作规程。

本条就企业**安全生产责任制和责任体系**的规定，是对《**国务院安委会办公室关于烟花爆竹生产经营企业贯彻落实〈国务院关于进一步加强企业安全生产工作的通知〉的实施意见**》（以下简称安委办30号文）**第一部分**要求的固化和强化。



有关安全生产规章制度和操作规程的具体要求，**总局54号令第十三条和总局65号令第六条**已作出明确规定，本条仅作衔接性表述。

存在违反本条规定行为的企业，已不具备相应行政许可条件，应当依据**总局54号令和总局65号令相关规定**查处。



**第七条** 生产企业、批发企业应当不断完善安全生产基础设施，持续保障和提升安全生产条件。

生产企业、批发企业的防雷设施应当经具有相应资质的机构设计、施工，确保符合相关国家标准或者行业标准的规定；防范静电危害的措施应当符合相关国家标准或者行业标准的规定。

生产企业、批发企业在工艺技术条件发生变化和扩大生产储存规模投入生产前，应当对企业的总体布局、工艺流程、危险性工（库）房、安全防护屏障、防火防雷防静电等基础设施进行安全评价。

新的国家标准、行业标准公布后，生产企业、批发企业应当对企业的总体布局、工艺流程、危险性工（库）房、安全防护屏障、防火防雷防静电等基础设施以及安全管理制度进行符合性检查，并依据新的国家标准、行业标准采取相应的改进、完善措施。

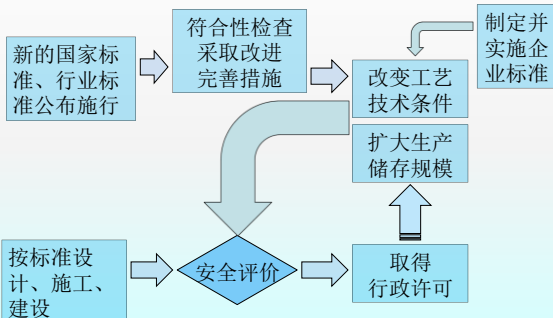
鼓励生产企业、批发企业制定并实施严于国家标准、行业标准的企业标准。

本条对企业**安全生产基础设施条件保障和提升**的进行规定，是《规定》中对**安委办30号文第6、7项**要求的固化和强化。

其中，**第一款**是概括性表述；**第二、三、四款**，对企业总体布局、工艺流程、“三库四防”的设计、施工、安全评价、持续改进完善，作出了较为严密的规定，旨在实现与**总局54号令、总局65号令**以及相关**技术标准体系**的紧密衔接；**第五款**对鼓励企业主体设定更高标准进行了肯定性表述。

**本条为督促企业取得行政许可后持续完善提升安全生产基础设施条件提供了更为充分的依据。**

### 生产企业、批发企业持续完善提升安全生产条件



“三库四防”达标，是本条规定的企业安全生产基础设施重要内容。对此说明如下：

#### 1. “三库四防”达标要求：

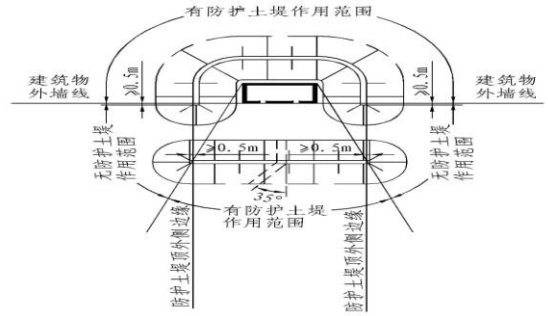
◆ “三库”：“三库”（危险品中转库、药物总库、成品总库）与生产能力相匹配，确保药物、半成品、成品合理中转、正常存放，对保障生产流程顺畅、防止危险品超量、消除安全隐患、减少事故伤害至关重要。以《烟花爆竹工程设计安全规范》和《烟花爆竹作业安全技术规程》等技术标准为遵循，以总局提出的爆竹和组合烟花生产企业“三库”设置基准表为指导。



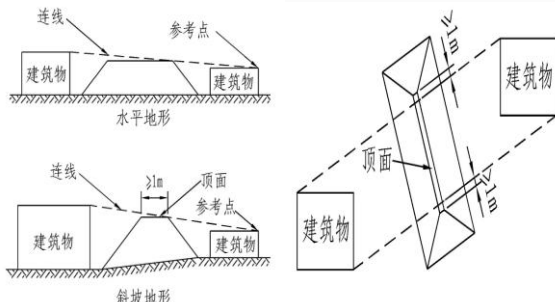
◆ “四防”：

**防爆**——烟花爆竹生产企业和批发企业内、外部安全距离、防护屏障设置，应符合《烟花爆竹工程设计安全规范》等标准规范相关规定。

**防火**——烟花爆竹生产企业和批发企业工（库）房建筑结构、消防设施，应符合《烟花爆竹工程设计安全规范》等标准规范相关规定。



防护屏障的防护范围



“一字防护土挡墙”防护屏障的防护要求

**防雷**——烟花爆竹生产企业和批发企业的防雷设施必须符合《烟花爆竹工程设计安全规范》《建筑物防雷设计规范》，防雷装置的设计、施工应由具有工程设计、施工综合甲级资质或防雷工程专业甲级资质的单位承担，并严格履行建设项目防雷装置设计审核和竣工验收程序。

**防静电**——烟花爆竹生产企业和批发企业应当按照《烟花爆竹工程设计安全规范》《烟花爆竹防止静电通用导则》，准确掌握防范静电危害的基本方法、技术手段，确保防静电设施完好有效和安全管理措施到位。

## 2. “三库四防”不达标的主要情形。

◆ “三库”不足：是导致生产工库房严重超量的主要原因。

◆ “四防”安全设施不到位：1.1级工库房的防爆结构、防护屏障、二级以上防火、防雷设施不符合标准，导静电设施形同虚设，电路穿PVC管和裸线敷设。

以下以较直观的形式，列举一些总局在日常检查中发现的典型“三库四防”不达标现象。

### 企业未设总库，中转库严重超量



### 药物仓库不足，严重超量



### 成品库不足，纸品库超量存放成品



库房不足，工房严重超量



外部安全距离不足



黑火药仓库面向村庄方向无防护



机械装药工房抗爆间不符合标准规定



机械插引工房未设隔离防火墙



防护屏障位置、结构不符合标准



导静电设施形同虚设



作业台面导静电设施未接地





电气线路裸露敷设



爆竹机械化生产配套工房不合格



存在违反本条规定行为的企业，已不具备相应行政许可条件，应当依据《安全生产法》第九十五、九十七、一百零八条以及总局54号令和总局65号令相关规定查处。本《规定》第三十四条、第三十八条等，也对违反本条规定安全生产基础设施不达标或者由此引发的其他违法违规行为的查处，作出了规定。

此外，对防雷方面的违法违规行为，还可落实《国家安全监管总局中国气象局关于加强烟花爆竹企业防雷工作的通知》（安监总管三〔2013〕98号）相关要求，配合气象部门，依据《防雷减灾管理办法》（中国气象局令第24号）、《防雷工程专业资质管理办法》（中国气象局令第25号）、《防雷装置设计审核和竣工验收规定》（中国气象局令第21号）相关规定给予处罚。

**第八条** 生产企业应当积极推进烟花爆竹生产工艺技术进步，采用本质安全、性能可靠、自动化程度高的机械设备和生产工艺，使用安全、环保的生产原材料。禁止使用国家明令禁止或者淘汰的生产工艺、机械设备及原材料。禁止从业人员自行携带工具、设备进入企业从事生产作业。

**第九条** 生产企业的涉药生产环节采用新工艺、使用新设备前，应当组织具有相应能力的机构、专家进行安全性能、安全技术要求论证。

第八条和第九条，是《规定》中对**国办发〔2010〕53号文件**“积极推动企业按照国家有关标准规范进行安全改造，淘汰落后生产工艺、技术和装备”相关要求，以及**安委办30号文第8项**要求和《国家安监总局办公厅关于加强烟花爆竹生产机械设备使用安全管理工作的通知》（安监总厅管三〔2013〕21号）等规范性文件的固化、强化，体现了对烟花爆竹生产机械化和工艺进步的引导。

为吸取相关事故教训，针对近年来生产企业使用机械设备中出现的典型违法违规行为，**第八条**专门作出了**禁止性**表述，**第九条**对烟花爆竹生产企业使用机械设备的**准入机制**作出了规定。

**典型案例：**

2013年广西岑溪“11·1”重大事故（**12人死亡**）  
事发企业购买使用了未经鉴定的非标插引机。



完好的插引机

引发事故的插引机

广西岑溪“11·1”事故中的插引机

为固化、强化烟花爆竹药物安全专项治理工作，**第八条**专门作出了**禁止性**表述。

**使用违禁药物违法违规行为主要情形：**

- ◆ 违规使用氯酸钾生产烟花爆竹；
- ◆ 使用甲醇代替乙醇进行亮珠制造、点尾药调湿等生产作业；
- ◆ 非法加工、经营、使用退役单基火药，使用退役双（多）基发射药或直接使用退役单基发射药生产烟花爆竹；
- ◆ 其他使用国家禁止使用或禁忌配伍物质生产烟花爆竹行为。



违反第八条规定，使用国家明令禁止或者淘汰的生产工艺、机械设备及原材料的，应当依据《**安全生产法**》**第九十六条**、《**条例**》**第三十七条**查处；从业人员自行携带工具、设备进入企业从事生产作业的，按照《**烟花爆竹生产经营单位重大生产安全事故隐患判定标准（试行）**》，构成重大生产安全事故隐患，应当依据《**规定**》**第三十八条**查处，并落实《**安全生产法**》**第六十二、六十七条**规定采取相关措施。

违反第九条规定的行为，应当依据《**规定**》**第三十四条**查处。

**第十条** 生产企业、批发企业应当保证下列事项所需安全生产资金投入：

- （一）安全设备设施维修维护；
- （二）工（库）房按国家标准、行业标准规定的条件改造；
- （三）重点部位和库房监控；
- （四）安全风险管控与隐患排查治理；
- （五）风险评估与安全评价；
- （六）安全生产教育培训；
- （七）劳动防护用品配备；

- （八）应急救援器材和物资配备；
- （九）应急救援训练及演练；
- （十）投保安全生产责任保险等其他需要投入资金的安全生产事项。

本条依据《**安全生产法**》**第二十条**，并固化、强化**安委办30号文第9项**要求，设定**安全生产资金投入要求**。

违反本条规定的行为，应当依据《**安全生产法**》**第九十条**查处。

**第十一条** 生产企业、批发企业的生产区、总仓库区、工（库）房及其他有较大危险因素的生产经营场所和有关设施设备上，应当设置明显的安全警示标志；所有工（库）房应当按照国家标准或者行业标准的规定设置准确、清晰、醒目的定员、定量、定级标识。

零售经营场所应当设置清晰、醒目的易燃易爆以及周边严禁烟火、严禁燃放烟花爆竹的安全标志。

本条依据《安全生产法》第三十二条，设定烟花爆竹生产经营场所和设施设备标志标识要求。

违反本条规定的行为，应当依据《安全生产法》第九十六条和《规定》第三十三条查处。

**第十二条** 生产经营单位应当对本单位从业人员进行烟花爆竹安全知识、岗位操作技能等培训，未经安全生产教育和培训的从业人员，不得上岗作业。危险工序作业等特种作业人员应当依法取得相应资格，方可上岗作业。

生产经营单位的主要负责人和安全生产管理人员应当由安全生产监督管理部门对其进行安全生产知识和管理能力考核合格。考核不得收费。

本条依据《安全生产法》第二十四、二十五、二十七条和《条例》第十二、十七、十八条，并与总局54号令和总局65号令相关规定紧密衔接，设定烟花爆竹生产经营单位相关人员教育、培训、资质、考核要求。

存在违反本条规定行为的企业，已不具备相应行政许可条件，应当依据总局54号令和总局65号令相关规定查处。

**第十三条** 生产生产企业可以依法申请设立批发企业和零售经营场所。批发企业可以依法申请设立零售经营场所。

生产经营单位应当严格按照安全生产许可或者经营许可批准的范围，组织开展生产经营活动。禁止在许可证载明的场所外从事烟花爆竹生产、经营、储存活动，禁止许可证过期继续从事生产经营活动。禁止销售超标、违禁烟花爆竹产品或者非法烟花爆竹产品。

生产企业不得向其他企业销售烟花爆竹含药半成品，不得从其他企业购买烟花爆竹含药半成品加工后销售，不得购买其他企业烟花爆竹成品加贴本企业标签后销售。

批发企业不得向零售经营者或者个人销售专业燃放类烟花爆竹产品。

零售经营者不得在居民居住场所同一建筑物内经营、储存烟花爆竹。

本条**与行政许可衔接**，对**生产企业申请设立批发企业和零售点**，以及**批发企业申请设立零售点**，作出肯定性表述。同时对**严格按照许可事项**从事生产经营活动进行了表述。

其中，**第一款**对生产企业设立批发企业和零售点、批发企业设立零售点的表述，未突破**《条例》**现有规定，旨在针对一些地区不允许烟花爆竹生产企业申请经营许可的问题，使生产企业申请经营许可时，与其他法人单位享有同等权利，有利于一些地区打破垄断经营现状。

**第二款**是对严格按照许可事项从事生产经营活动的重申，违反该款规定的行为都属未经许可非法生产经营性质，均应按照**总局54号令和总局65号令**相关规定查处。同时，对**非法生产经营行为**还应在地方政府的统一领导下，会同公安机关等其他行政执法部门严厉打击，对构成犯罪的，配合司法机关严肃追究刑事责任。

**第三款**设定的事项，在**总局54号令第四十三条**中已设定了对相应违法违规行为的行政处罚，但未作出针对行为规范的正面表述，本款予以衔接补充完善。

**第四款**设定的事项，旨在通过规范批发企业经营行为防止专业燃放类产品流入个人燃放者手中对社会公众安全构成隐患。违反本款规定的行为可分3种情形：

**一是**批发企业许可范围无专业燃放类产品，属超许可范围经营。

**二是**批发企业许可范围虽有专业燃放类产品，但其将专业燃放类产品销售给零售经营者。

上述2种情形，应当分别按照**总局65号令第三十一、三十三条**规定查处。

三是批发企业将专业燃放类产品直接销售给个人的行为。不仅可按上述2种情形给予查处；该行为还构成未经许可从事零售经营行为，应予并处；同时，对此类情形还应及时通报公安机关，追溯专业燃放类产品去向，查处违法违规燃放行为。

需要注意的是，经营标注为个人燃放类的专业燃放类产品的行为，同样构成违反本款规定。

第五款规定是对总局65号令零售经营许可证条件的补充完善。

近年来，不具备安全条件的烟花爆竹零售店（点）发生了一系列较大事故，给人民生命财产造成严重损失，教训十分深刻。对此，2015年以来开展了烟花爆竹经营安全专项治理；2017年，总局和公安部再次联合印发《关于深化烟花爆竹零售经营安全专项治理的通知》（安监总厅管三〔2017〕97号），并随该通知发布《烟花爆竹零售店（点）基本安全条件（暂行）》；下一步，烟花爆竹零售店（点）基本安全条件规范还将上升为行业标准或者国家标准。

### 典型案例：

#### ◆2018年云南通海“2·15”较大事故

2018年2月15日（农历除夕）23时许，云南省玉溪市通海县秀山街道顺丰烟花爆竹门市（烟花爆竹零售点）发生燃爆事故，造成4人死亡、5人受伤（2人重伤、3人轻伤）。

初步调查，事故由该零售点人员违规在附近试放组合烟花引起，造成该零售点内的1人和**同一建筑物二楼房屋内**的3人死亡。





云南通海“2·15”事故现场

◆2018年山东枣庄“2·19”较大事故

2018年2月19日（农历正月初四）23时39分，山东省枣庄市市中区解放北路一家杂货店（非法经营烟花爆竹点）发生燃爆事故，造成3人死亡。

初步调查，该杂货店借用他人烟花爆竹零售许可证进货违法经营，事故由该杂货店电器失火引起非法经营储存的烟花爆竹燃爆，造成**该杂货店内居住的3人死亡**。



山东枣庄“2·19”事故现场



山东枣庄“2·19”事故现场



◆ 2017年湖南岳阳“1·24”较大事故

2017年1月24日（腊月廿七）21时许，湖南省岳阳市岳阳经济技术开发区一市场内门店发生烟花爆竹燃爆，导致6人死亡。事发门店为岳阳市久盛烟花爆竹有限公司（烟花爆竹批发企业）的注册地址，按规定该门店不能存放烟花爆竹，不能对外零售。该企业股东在门店内违规存储烟花爆竹成品进行销售。该门店所在建筑共4层，二至四层为该股东家庭居住。事发时，有人在该门店10米外燃放烟花引发店内烟花爆竹燃爆起火。



湖南岳阳“1·24”事故现场

◆ 2015年浙江永康“2·19”较大事故

2015年2月19日（正月初一），浙江省金华市永康市象珠镇清渭街文雄烟花爆竹零售点发生爆炸并引起火灾，造成5人死亡、3人受伤。事故原因：

一是零售点业主**违规在零售点试放**，引燃店内外存放的烟花爆竹。

二是零售经营场所存放的产品**超许可限量**，并违规将部分产品**堆放在店外空地上**。

三是零售点**“下店上宅”**，不符合安全要求。



浙江永康“2·19”事故现场





浙江永康“2·19”事故现场：零售点内部



浙江永康“2·19”事故现场：“下店上宅”

各地审批颁发《烟花爆竹经营（零售）许可证》时，应当依据《烟花爆竹零售店（点）基本安全条件（暂行）》及今后颁布的相关标准规范严格把关。对不具备安全条件的，**坚决不予许可**；对未经许可从事烟花爆竹经营活动的，**坚决予以打击取缔**；对违规向不具备安全条件的烟花爆竹零售店（点）颁发许可证，或者对查处取缔未经许可零售店（点）不力的，要依法依规对有关责任单位和人员**追究问责**。

**第十四条** 生产企业、批发企业应当在权责明晰的组织架构下统一组织开展生产经营活动。禁止分包、转包工（库）房、生产线、生产设备设施或者出租、出借、转让许可证。

本条规定是依据《**安全生产法**》**第四十六条**，对**分包转包专项治理**工作的固化和强化。

分包转包生产经营行为往往是引发**较大以上**特别是**重特大**烟花爆竹事故的主要原因。存在此类违法行为的企业，往往因多头混乱管理，伴随有“三超一改”等违法违规行为，以及“三库”不足、“四防”设施不健全等基础设施缺陷。

### 典型案例：

#### ◆ 2016年河南通许“1·14”重大事故

2016年1月14日上午10时48分，河南省开封市通许县通安烟花爆竹有限公司出租的工房违法生产双响时发生重大爆炸事故，共造成10人死亡、7人受伤（其中5人重伤）。

通安公司存在出租厂房等多项严重违法违规行为：

一是**违法出租厂房**。事发区域是通安公司一处闲置的三个礼花弹仓库，该公司将其分别以30万元和5万元出租给**2个**原本企业职工。这两人又在库区内共搭建8个简易工棚分别组织生产，事发时现场人员共**30人**生产超规格双响类产品。设计单位在图纸上将其标为“零散住户”。

二是**超许可范围生产**。通安公司许可范围仅有C级组合烟花，但却超范围生产礼花弹、小礼花、超规格双响、B级组合烟花等。除事发区域外，该公司另两处设计图纸标为“零散住户”的老厂房事发期间正在违法生产礼花弹。

三是**严重改变工房用途和超量作业**。通安公司共有8个生产区域，大部分工房均未按设计用途使用，大量工房的存药量严重超核定药量。





国家安全生产监督管理总局  
State Administration of Work Safety

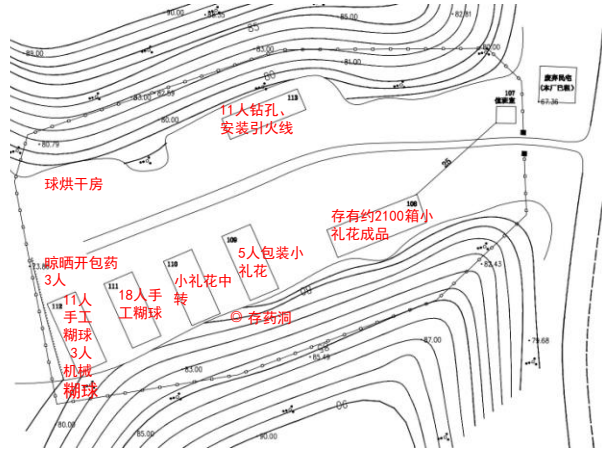
◆ 2014年湖南醴陵“9·22”重大事故

2014年9月22日15时20分左右，湖南省株洲市醴陵市浦口南阳出口鞭炮烟花厂（以下简称南阳烟花厂）在收开包药时发生重大爆炸事故，造成14人死亡、45人受伤，事发生区内6栋工库房全部炸毁，相邻爆竹生产企业多栋工库房严重受损，周边约1200户村民房屋受冲击波作用不同程度受损。

“9·22”事故暴露出南阳烟花厂“一证多厂”多股东各自组织生产等多项严重违法违规行为：

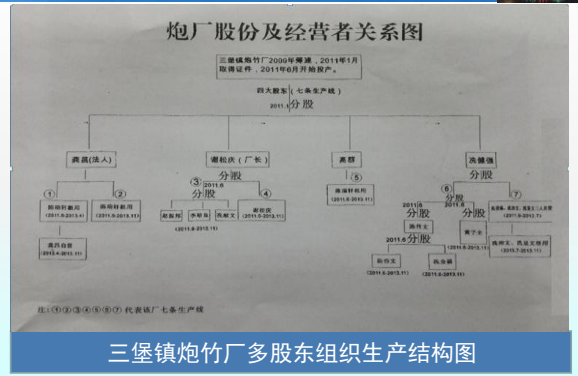
一是“一证多厂”，多股东各自组织生产。南阳花炮厂由3个厂整合而成，有3个生产区，分属3个股东所有，各自独立生产、独立经营、独立核算。

二是严重“三超一改”。安全生产许可范围为：组合烟花类C级，超范围违法生产小礼花；在成品库区制作开包药、组装小礼花；生产现场管理混乱，严重超人员、超药量。



◆ 2013年广西岑溪“11·1”重大事故

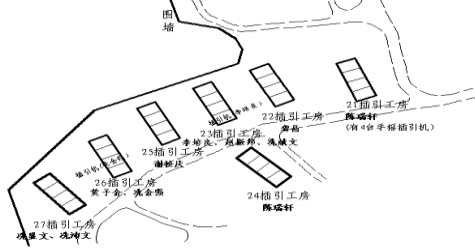
2013年11月1日，广西区梧州市岑溪市三堡镇炮竹厂发生重大爆炸事故，共造成12人死亡、16人受伤。事发企业最初由4名股东投资兴建7条爆竹生产线，建成后各股东分别使用部分工房或分股承包、出租工位进行生产。自2009年筹建以来，该企业股东先后共有12人（最多分股、出租2次）。多股东分别组织生产，且层层转包分包，生产组织极为混乱，各插引作业工房均严重超员、超量。



三堡镇炮竹厂多股东组织生产结构图



多个股东分别使用7栋插引工房及部分工位组织插引作业



事故现场平面图

三堡镇炮竹厂插引工序局部图纸



广西岑溪“11·1”事故现场

对于违反本条规定的行为，应当严格依据《安全生产法》第一百条、《安全生产许可证条例》（国务院令397号）第十九条和第二十一条、总局54号令第四十四至四十七条、总局65号令第三十一条和第三十六条予以查处。对分包转包行为构成犯罪的，安全监管部門应当配合公安机关依法追究刑事责任。

**第十五条** 生产企业、批发企业应当依法建立安全风险分级管控和事故隐患排查治理双重预防机制，采取技术、管理等措施，管控安全风险，及时消除事故隐患，建立安全风险分级管控和事故隐患排查治理档案，如实记录安全风险分级管控和事故隐患排查治理情况，并向本企业从业人员通报。

本条规定是依据《安全生产法》第三十八条，对烟花爆竹企业风险管控和隐患排查治理工作的固化和强化。

对于违反本条规定的行为，应当依据《安全生产法》第九十九条予以查处。

《规定》第三十八条依据《安全生产法》第九十九条，对部分隐患的查处设定了更为具体的处罚依据。具体内容在该条的释义中详述。

**第十六条** 生产企业、批发企业必须建立值班制度和现场巡查制度，全面掌握当日各岗位人员数量及药物分布等安全生产情况，确保不超员超量，并及时处置异常情况。

生产企业、批发企业的危险品生产区、总仓库区，应当确保二十四小时有人值班，并保持监控设施有效、通信畅通。

**第十七条** 生产企业、批发企业应当建立从业人员、外来人员、车辆进出厂（库）区登记制度，对进出厂（库）区的从业人员、外来人员、车辆如实登记记录，随时掌握厂（库）区人员和车辆的情况。禁止无关人员和车辆进入厂（库）区。禁止未安装阻火装置等不符合国家标准或者行业标准规定安全条件的机动车辆进入生产区和仓库区。

**第十六条和第十七条**，是《规定》中对安委办30号文第11、12、13项和《烟花爆竹企业保障生产安全十条规定》（安监总政法〔2017〕15号）第四条要求的固化、强化。

其中，企业健全相关制度，同时是相关烟花爆竹**《安全生产和经营（批发）许可条件》**，违反这2条规定**《未建立相关制度的企业》**，已不具备相应行政许可条件，应当依据**总局54号令和总局65号令相关规定**查处。**《规定》第三十五条**也对部分制度不健全的违规行为设定了行政处罚；**第三十八条**对未执行这2条规定制度的违规行为导致出现的隐患问题，设定了查处依据。



**第十八条** 生产企业和经营黑火药、引火线的批发企业应当要求供货单位提供并查验购进的黑火药、引火线及化工原材料的质检报告或者产品合格证，确保其安全性能符合国家标准或者行业标准的规定；对总仓库和中转库的黑火药、引火线、烟火药及裸药效果件，应当建立并实施由专人管理、登记、分发的安全管理制度。

本条依据《条例》第十三、十五、第二十一条，并与总局54号令和总局65号令相关规定紧密衔接，设定企业黑火药、引火线安全管理要求，同时是对黑火药和引火线专项治理中部分工作措施的固化和强化。

违反本条规定的行为，《规定》第三十五条设定了查处依据；违规行为导致企业不具备相应行政许可条件，还应当依据总局54号令和总局65号令相关规定查处。

**第十九条** 生产企业、批发企业应当加强日常安全检查，采取安全监控、巡查检查等措施，及时发现、纠正违反安全操作规程和规章制度的行为。禁止工（库）房超员、超量作业，禁止擅自改变工（库）房设计用途，禁止作业人员随意串岗、换岗、离岗。

**第二十条** 生产企业、批发企业应当按照设计用途、危险等级、核定药量使用药物总库和成品总库，并按规定堆码，分类分级存放，保持仓库内通道畅通，准确记录药物和产品数量。

禁止在仓库内进行拆箱、包装作业。禁止将性质不相容的物质混存。禁止将高危险等级物品储存在危险等级低的仓库。禁止在烟花爆竹仓库储存不属于烟花爆竹的其他危险物品。

**第二十一条** 生产企业的中转库数量、核定存药量、药物储存时间，应当符合国家标准或者行业标准规定，确保药物、半成品、成品合理中转，保障生产流程顺畅。禁止在中转库内超量或者超时储存药物、半成品、成品。

第十九、二十、二十一条，对“三超一改”中的“二超一改”（超人员、超药量和擅自改变工房用途）行为的禁止性规定，同时设定了企业防范相关违法违规行为的作业规范和管控措施。

违反这3条的行为，应当依据《规定》第三十八条查处；“二超一改”行为，按照《烟花爆竹生产经营单位重大生产安全事故隐患判定标准（试行）》，均构成重大生产安全事故隐患，应当除依法查处外，还应当落实《安全生产法》第六十二、六十七条规定采取相关措施。

以下示意部分典型“二超一改”行为。

在包装工房进行组装等多工序作业



纸筒库内包装作业，并存有大量产品



亮珠晾晒作业严重超量



亮珠晒场设在干道边，无防护屏障，且严重超量。

在工具间进行装药作业



半成品中转库内包装作业



氧化剂与还原剂混存



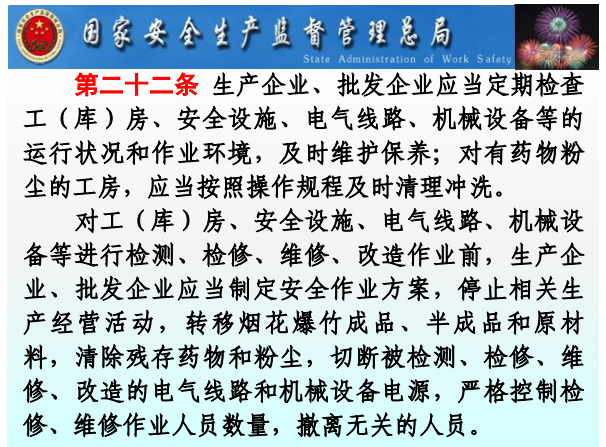
氧化剂还原剂混存、混称





**国家安全**

企业管理混乱，  
一楼明火做饭，  
二楼存放成品。



**国家安全生产监督管理总局**  
State Administration of Work Safety

**第二十二条** 生产企业、批发企业应当定期检查工（库）房、安全设施、电气线路、机械设备等的运行状况和作业环境，及时维护保养；对有药物粉尘的工房，应当按照操作规程及时清理冲洗。

对工（库）房、安全设施、电气线路、机械设备等进行检测、检修、维修、改造作业前，生产企业、批发企业应当制定安全作业方案，停止相关生产经营活动，转移烟花爆竹成品、半成品和原材料，清除残存药物和粉尘，切断被检测、检修、维修、改造的电气线路和机械设备电源，严格控制检修、维修作业人员数量，撤离无关的人员。



**国家安全生产监督管理总局**  
State Administration of Work Safety

烟花爆竹生产储存场所设备设施和作业环境不佳，特别是药物粉尘积聚，是导致事故的重要原因之一。随着烟花爆竹生产机械化进程的推进，一些地区相继出现了因机械设备检维修作业操作不规范、安全措施不到位等引发的事故。

针对上述问题，本条依据《**安全生产法**》**第三十三条**，对相关作业行为规范进行了设定。同时是对《**国家安全监管总局办公厅关于加强烟花爆竹生产机械设备使用安全管理工作的通知**》（安监总厅管三〔2013〕21号）部署工作措施的固化和强化。



**国家安全生产监督管理总局**  
State Administration of Work Safety

**典型案例：**

◆2012年江西宜春“6·17”较大事故

2012年6月17日，江西省宜春市袁州区慈化镇隆发花炮厂爆竹封口工房发生燃爆事故，造成该栋工房（共5间）倒塌、7人死亡、1人受伤。事故的直接原因是，**在维修封口机时产生电火花引燃药尘，继而引起工房内超量滞留的药饼燃爆**；超量超员、无关人员进入危险作业区域导致事故伤亡扩大。



◆2011年江西萍乡“3·7”较大事故

2011年3月7日，江西省萍乡市莲花县六市焰花材料有限公司（黑火药生产企业）发生爆炸，造成3人死亡。事发时，该企业处于停产状态。停产期间，该企业在**未按规定办理检修审批手续和清理药尘的情况下，擅自组织检修黑火药造粒机**，导致爆炸事故发生。

**违反本条的行为**，应当依据《规定》**第三十四、三十七条**查处。

**第二十三条** 生产企业、批发企业在烟花爆竹购销活动中，应当依法签订规范的烟花爆竹买卖合同，建立烟花爆竹买卖合同和流向管理制度，使用全国统一的烟花爆竹流向管理信息系统，如实登记烟花爆竹流向。

生产企业应当在专业燃放类产品包装（包括运输包装和销售包装）及个人燃放类产品运输包装上张贴流向登记标签，并在产品入库和销售出库时登记录入。

批发企业购进烟花爆竹时，应当查验流向登记标签，并在产品入库和销售出库时登记录入。

本条与**总局54号令第十九条、总局65号令第六条**衔接，固化和强化《国家安全监管总局 国家工商总局 公安部关于印发烟花爆竹安全买卖合同（示范文本）的通知》（安监总管三〔2012〕94号）、《国家安全监管总局办公厅关于进一步加强烟花爆竹流向管理信息化建设的通知》（安监总厅管三〔2011〕257号）相关要求，设定**烟花爆竹买卖合同和流向管理**方面的企业行为规范。

**违反本条的行为**，应当依据《规定》**第三十五条**查处。

**第二十四条** 生产企业、批发企业所生产、销售烟花爆竹的质量、包装、标志应当符合国家标准或者行业标准的规定。

**《条例》第八条**将**产品品种、规格、质量符合国家标准**设定为烟花爆竹生产企业安全生产许可条件；**第二十条**规定了生产企业对**产品包装标志**的行为规范。依据上述规定，并紧密衔接**总局65号令第二十二条**，设定本条规定。

**违反本条的行为**，除了依据**《条例》第三十七条、总局54号令和总局65号令相关规定**查处外，对产品质量违规行为，还应当**移送工商、质检、市场监管等部门**依据相关法律法规查处。



**第二十五条** 生产企业、批发企业内部及生产区、库区之间运输烟花爆竹成品、半成品及原材料时，应当使用符合国家标准或者行业标准规定安全条件的车辆、工具。企业内部运输应当严格按照规定路线、速度行驶。

生产企业、批发企业装卸烟花爆竹成品、半成品及原材料时，应当严格遵守作业规程。禁止碰撞、拖拉、抛摔、翻滚、摩擦、挤压等不安全行为。

本条设定了企业内部**运输、装卸**作业的行为规范。

**对违反本条的行为**，属于**作业车辆、工具不合格**的，应当依据《规定》**第三十八条**查处；属于**从业人员未按本企业规章制度和操作规程作业**的，应当依据《**安全生产法**》**第一百零四条**由企业自行予以纠正和处罚。

**第二十六条** 生产企业、批发企业应当及时妥善处置生产经营过程中产生的各类危险性废弃物。不得留存过期的烟花爆竹成品、半成品、原材料及各类危险性废弃物。

本条烟花爆竹企业如不能及时妥善处置生产经营过程中产生的烟花爆竹成品、半成品、原材料及各类危险性废弃物，将造成隐患积聚，不仅影响本企业生产经营周期内的安全，甚至在企业关闭退出不再从事烟花爆竹生产经营活动的多年之后，还可能长期遗留失控的“炸弹”。对此，本条对企业落实主体责任，及时销毁**处置危险性废弃物**，设定了行为规范。

**对违反本条的行为**，应当依据《规定》**第三十八条**予以查处。

**典型案例：**

◆2016年宁夏中卫“2·13”爆炸事件

2016年2月13日，宁夏回族自治区中卫市沙坡头区7名9至15岁儿童进入2009年关闭的原中卫市迎春烟花爆竹厂内玩耍，一废弃工房发生爆燃，造成在该工房内玩耍的4名儿童3人死亡、1人重伤。据调查，发生爆炸的物品就是已关闭烟花爆竹生产企业**遗留的危险性废弃物**。



宁夏中卫“2·13”事件现场

**第二十七条** 批发企业应当向零售经营者及零售经营场所提供烟花爆竹配送服务。配送烟花爆竹抵达零售经营场所装卸作业时，应当轻拿轻放、妥善码放，禁止碰撞、拖拉、抛摔、翻滚、摩擦、挤压等不安全行为。

**第二十八条** 零售经营者应当向批发企业采购烟花爆竹并接受批发企业配送服务，不得到企业仓库自行提取烟花爆竹。

**第二十七条和第二十八条**，依据《**条例**》**第二十条**，从批发企业和零售经营者两个角度，规定**烟花爆竹必须由批发企业以配送方式运达零售经营场所**，并规定了配送运达零售经营场所的作业安全规范。严格落实配送制度，通过落实批发企业和零售经营者两方面安全生产主体责任，**有效防范非法经营行为，防范超标、违禁、专业燃放类产品和非法产品进入经营流通市场**；通过批发和零售环节两方主体相互配合、互相监督，**杜绝取证批发企业、零售经营者与非法生产经营活动的经济联系**；通过批发企业合理安排配送产品数量，**防止零售场所超量储存**。

对第二十七条和第二十八条的行为，批发企业未提供配送服务的，应当依据《规定》第三十三条查处；向未取得零售许可证的单位或者个人销售烟花爆竹或者向零售经营场所提供质量不合格烟花爆竹的，应当依据总局65号令第三十二条查处；向零售经营者提供非法产品或者专业燃放类产品的，应当依据总局65号令第三十三条查处；零售经营者到批发企业仓库自行提取烟花爆竹的，应当依据《规定》第三十六条查处；配送烟花爆竹抵达零售经营场所装卸作业中的违规操作行为，应当依据《安全生产法》第一百零四条由企业自行予以纠正和处罚。

安全监管部門检查烟花爆竹生产经营单位，发现从业人员作业中存在违反第二十五、二十七、二十八条等规定的违规行为，除提请企业对违规行为及相关从业人员给予纠正和查处外，还应检查企业规章制度制定及执行情况。企业规章制度和操作规程不健全，构成不再具备行政许可条件的，应当依据总局54号令和总局65号令相关规定查处；生产经营单位主要负责人、安全生产管理人员未履行职责导致违规作业行为长期存在的，应当依据《安全生产法》第九十一条、第九十三条查处。

### 第三章 监督管理

本章依据《安全生产法》第四章相关规定，结合烟花爆竹安全监管工作的特点，对安全监管部門制定并落实监督检查计划、委托检验检测、执法装备配备以及移送处理等作出了规定。

**第二十九条** 地方各级安全生产监督管理部門应当加强对本行政区域内生产经营单位的监督检查，明确每个生产经营单位的安全生产监督管理主体，制定并落实年度监督检查计划，对生产经营单位的安全生产违法行为，依法实施行政处罚。

本条对地方各级安全生产监督管理部门依法加强对本行政区域内生产经营单位的监督检查作出规定。要点如下：

一是按照《中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》第（十六）项“规范监管执法行为”的要求，规定“明确每个生产经营单位的安全生产监督管理主体”。

二是依据《安全生产法》第五十九条，并按照《国务院办公厅关于加强安全生产监管执法的通知》（国办发〔2015〕20号）相关要求，明确要求制定并落实年度监督检查计划。监督检查计划的编制工作，应当依据总局2017年12月27日印发的《安全生产年度监督检查计划编制办法》（安监总政法〔2017〕150号）执行。

三是重申明确了各级安全监管部門对生产经营单位的安全生产违法行为依法实施行政处罚的监管执法主体地位。

**第三十条** 安全生产监督管理部门可以根据需要，委托专业技术服务机构对生产经营单位的安全设施等进行检验检测，并承担检验检测费用，不得向企业收取。专业技术服务机构对其作出的检验检测结果负责。委托检验检测结果可以作为行政执法的依据。

生产经营单位不得拒绝、阻挠安全生产监督管理部门委托的专业技术服务机构开展检验检测工作。

总结烟花爆竹药物安全抽检、导静电设施安全抽检工作经验，本条将安全监管部门委托专业技术服务机构对生产经营单位进行检验检测的做法予以固化、强化。本条规定确定了设立专项经费，建立委托检验检测长效机制的依据，明确了委托检验检测结果可以作为行政执法依据。

针对委托检验检测工作中曾出现的生产经营单位问题，本条明确规定生产经营单位不得拒绝、阻挠委托检验检测工作，并在《规定》第三十七条中对相应违法违规行爲设定了查处依据。

**第三十一条** 安全生产监督管理部门应当为进入企业现场的监督检查人员配备必要的执法装备、检测检验设备及个人防护用品，确保执法检查人员人身安全。

本条对安全监管部门为监督检查人员配备**执法装备、检测检验设备及个人防护用品**等监督检查执法保障措施作出了明确规定。

**第三十二条** 安全生产监督管理部门监督检查中发现生产经营单位存在不属于本部门职责范围的违法行为的，应当及时移送有关部门处理。

针对安全监管工作中可能发现**不属于安全监管部门职能的违法违规**行为问题，本条对**移送有关部门处理**作出了规定。

针对第三十二条规定，就**烟花爆竹安全监管职责分工**简要说明：

**《条例》**等相关法律法规对各部门烟花爆竹安全监管职能作出了规定。

**1. 安全生产监督管理部门职责：**

安全监管部门负责烟花爆竹的安全生产监督管理，实施烟花爆竹安全生产和经营许可。

**2. 其他职能部门职责：**

公安机关负责烟花爆竹的公共安全管理，实施烟花爆竹运输和大型焰火燃放活动许可；

质量监督检验检疫部门负责烟花爆竹的质量监督和进出口检验；

交通运输部门负责危险货物（包括烟花爆竹）运输监督管理，实施对相关运输单位、车辆、人员、港口、码头的资质（资格）管理；

工业和信息化部、海关、工商等部门在烟花爆竹安全管理中也行使各自的法定职责。

按照**《条例》第五条**规定：公安、安全监管、质监部门、工商部门应当按照职责分工，组织查处非法生产、经营、储存、运输、邮寄烟花爆竹以及非法燃放烟花爆竹的行为。



#### 第四章 法律责任

本章对生产经营单位**违反《规定》第二、三章**规定行为规范的行为，规定了行政处罚。主要分3个类别：

一是以**《安全生产法》《条例》**的相关规定为依据，对**有上位法处罚依据**的违法违规行为，对照有关条款，进行**具体细化表述**。

二是对上位法未设定**行政处罚**的违法违规行为，按**部门规章额度权限**设定了行政处罚。

三是与**相关行政许可**等方面行政处罚以及**刑事司法**处罚，进行了**衔接性表述**。

**第三十三条** 生产企业、批发企业有下列行为之一的，责令限期改正；逾期未改正的，处一万元以上三万元以下的罚款：

(一) 工（库）房没有设置准确、清晰、醒目的定员、定量、定级标识的；

(二) 未向零售经营者或者零售经营场所提供烟花爆竹配送服务的。

本条依据**《行政处罚法》第十二条**规定及**《国务院关于贯彻实施〈行政处罚法〉的通知》**相关要求，在**部门规章设定行政处罚的额度权限**以内，对部分违法违规行为设定行政处罚。

本条**第（一）项**对应的是**生产企业、批发企业违反《规定》第十一条第一款**的行为；

本条**第（二）项**对应的是**批发企业违反《规定》第二十七条**的行为。

**第三十四条** 生产企业、批发企业有下列行为之一的，责令限期改正，可以处五万元以下的罚款；逾期未改正的，处五万元以上二十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以上二万元以下的罚款；情节严重的，责令停产停业整顿：

(一) 防范静电危害的措施不符合相关国家标准或者行业标准规定的；

(二) 使用新安全设备，未进行安全性论证的；

(三) 在生产区、工（库）房等有药区域对安全设备进行检测、改造作业时，未将工（库）房内的药物、有药半成品、成品搬走并清理作业现场的。

本条依据《安全生产法》第九十六条规定，对部分违法违规行为设定行政处罚。

本条第（一）项对应的是生产企业、批发企业防范静电危害的措施违反《规定》第七条第二、三款相关规定的行为；

本条第（二）项对应的是生产企业、批发企业违反《规定》第九条的行为；

本条第（三）项对应的是生产企业、批发企业违反《规定》第二十二条部分规定的行为。

**第三十五条** 生产企业、批发企业有下列行为之一的，责令限期改正，可以处十万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿，并处十万元以上二十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款：

(一) 未建立从业人员、外来人员、车辆出厂（库）区登记制度的；

(二) 未制定专人管理、登记、分发黑火药、引火线、烟火药及库存和中转效果件的安全管理制度的；

(三) 未建立烟花爆竹买卖合同管理制度的；

(四) 未按规定建立烟花爆竹流向管理制度的。

本条依据《安全生产法》第九十八条（第一项）规定，对部分违法违规行为设定行政处罚。

本条第（一）项对应的是生产企业、批发企业《规定》第十七条相关规定的行为；

本条第（二）项对应的是生产企业、批发企业违反《规定》第十八条的行为；

本条第（三）（四）项对应的是生产企业、批发企业违反《规定》第二十三条的行为。

本条中对违规行为的表述是《安全生产法》第九十八条（第一项）在烟花爆竹方面的延伸拓展。该项原文中除了“未建立专门安全管理制度”外还有“未采取可靠的安全措施”的表述。因此，企业虽有本条所列各项制度，但未予以执行落实到位的情形，也可适用本条（《安全生产法》第九十八条）予以处罚。

**第三十六条** 零售经营者有下列行为之一的，责令其限期改正，可以处一千元以上五千元以下的罚款；逾期未改正的，处五千元以上一万元以下的罚款：

- （一）超越许可证载明限量储存烟花爆竹的；
- （二）到批发企业仓库自行提取烟花爆竹的。

本条依据《行政处罚法》第十二条规定及《国务院关于贯彻实施〈行政处罚法〉的通知》相关要求，在部门规章设定行政处罚的额度权限以内，对部分违法违规行为设定行政处罚。

本条第（一）项对应的是零售经营者违反《规定》第十三条禁令，超越许可证载明限量储存烟花爆竹的超越行为；

本条第（二）项对应的是零售经营者违反《规定》第二十八条的行为。

**有必要说明的是：零售经营者违反《规定》第十三条禁令**，在许可证载明的场所外从事烟花爆竹经营、储存活动的行为，并不适用本条。

在未获得许可的场所从事的任何烟花爆竹生产、经营、储存活动，均应当依据总局54号令第四十六条、总局65号令第三十一条，按未经许可非法经营予以查处；对构成犯罪的行为，安全监管部門要配合司法机关依法追究刑事责任。

**第三十七条** 生产经营单位有下列行为之一的，责令改正；拒不改正的，处一万元以上三万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五千元以上一万元以下的罚款：

（一）对工（库）房、安全设施、电气线路、机械设备等进行检测、检修、维修、改造作业前，未制定安全作业方案，或者未切断被检修、维修的电气线路和机械设备电源的；

（二）拒绝、阻挠受安全生产监督管理部门委托的专业技术服务机构开展检验、检测的。

本条依据《**行政处罚法**》**第十二条**规定及《**国务院关于贯彻实施〈行政处罚法〉的通知**》相关要求，在**部门规章设定行政处罚的额度权限**以内，对部分违法违规行为设定行政处罚。

本条**第（一）项**对应的是**生产经营单位违反《规定》第二十二**条部分规定的行为；

本条**第（二）项**对应的是**生产经营单位违反《规定》第三十**条**第二款**的行为。

**第三十八条** 生产经营单位未采取措施消除下列事故隐患的，责令立即消除或者限期消除；生产经营单位拒不执行的，责令停产停业整顿，并处十万元以上五十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款：

（一）工（库）房超过核定人员、药量或者擅自改变设计用途使用工（库）房的；

（二）仓库内堆码、分类分级储存等违反国家标准或者行业标准规定的；

（三）在仓库内进行拆箱、包装作业，将性质不相容的物质混存的；

（四）在中转库、中转间内，超量、超时储存药物、半成品、成品的；

（五）留存过期及废弃的烟花爆竹成品、半成品、原材料等危险废弃物的；

(六) 企业内部及生产区、库区之间运输烟花爆竹成品、半成品及原材料的车辆、工具不符合国家标准或者行业标准规定安全条件的;

(七) 允许未安装阻火装置等不具备国家标准或者行业标准规定安全条件的机动车辆进入生产区和仓库区的;

(八) 其他事故隐患。

本条依据《安全生产法》第九十九条规定，对违反《规定》行为构成事故隐患的，设定了行政处罚。

本条分列了违反《规定》行为构成事故隐患的情形:

第(一)(二)(三)(四)项对应的是施《规定》第十九、二十、二十一条，出现“三超一改”中的“二超一改”(超人员、超药量和擅自改变工房用途)行为的隐患;

第(五)项对应的是生产企业、批发企业违反《规定》第二十六条行为导致危险性废弃物积聚的隐患;

第(六)项对应的是生产企业、批发企业防范静电危害的措施《规定》第二十五条第一款行为的隐患;

第(七)项对应的是生产企业、批发企业违反《规定》第十七条部分规定导致的隐患;

第(八)项是兜底项，旨在确保为生产经营单位的其他各类事故隐患的查处提供执法依据。

有必要说明的是本条与《烟花爆竹生产经营单位重大生产安全事故隐患判定标准(试行)》(安监总管三(2017)121号，以下简称《判定标准》)的关系问题。

首先，根据本条第(八)项规定，凡是构成《判定标准》所列重大隐患的，均可适用本条查处;

其次，构成《判定标准》所列重大隐患的，除依据本条查处外，还应当落实《安全生产法》第六十二、六十七条规定采取相关措施。



《判定标准》明确了20项判定为重大事故隐患的情形：

一、主要负责人、安全生产管理人员未依法经考核合格。

二、特种作业人员未持证上岗，作业人员带药检修设备设施。

三、职工自行携带工器具、机器设备进厂进行涉药作业。

四、工（库）房实际作业人员数量超过核定人数。

五、工（库）房实际滞留、存储药量超过核定药量。

六、工（库）房内、外部安全距离不足，防护屏障缺失或者不符合要求。

七、防静电、防火、防雷设备设施缺失或者失效。

八、擅自改变工（库）房用途或者违规私搭乱建。

九、工厂围墙缺失或者分区设置不符合国家标准。

十、将氧化剂、还原剂同库储存、违规预混或者在同一工房内粉碎、称量。

十一、在用涉药机械设备未经安全性论证或者擅自更改、改变用途。

十二、中转库、药物总库和成品总库的存储能力与设计产能不匹配。

十三、未建立与岗位相匹配的全员安全生产责任制或者未制定实施生产安全事故隐患排查治理制度。

十四、出租、出借、转让、买卖、冒用或者伪造许可证。

十五、生产经营的产品种类、危险等级超许可范围或者生产使用违禁药物。

十六、分包转包生产线、工房、库房组织生产经营。

十七、一证多厂或者多股东各自独立组织生产经营。

十八、许可证过期、整顿改造、恶劣天气等停产停业期间组织生产经营。

十九、烟花爆竹仓库存放其它爆炸物等危险物品或者生产经营违禁超标产品。

二十、零售点与居民居住场所设置在同一建筑物内或者在零售场所使用明火。

《安全生产法》第六十二条（第三项）规定了安全监管部門在责令生产经营单位排除事故隐患特别是重大隐患中行使的**职权**：

对检查中发现的事故隐患，应当责令立即排除；重大事故隐患排除前或者排除过程中无法保证安全的，应当责令从危险区域内撤出作业人员，责令暂时停产停业或者停止使用相关设施、设备；重大事故隐患排除后，经审查同意，方可恢复生产经营和使用；

《安全生产法》第六十七条规定了安全监管部門在责令生产经营单位消除重大事故隐患可采取的**措施**：

负有安全生产监督管理职责的部门依法对存在重大事故隐患的生产经营单位作出停产停业、停止施工、停止使用相关设施或者设备的决定，生产经营单位应当依法执行，及时消除事故隐患。生产经营单位拒不执行，有发生生产安全事故的现实危险的，在保证安全的前提下，经本部

主要负责人批准，负有安全生产监督管理职责的部门可以采取通知有关单位停止供电、停止供应民用爆炸物品等措施，强制生产经营单位履行决定。通知应当采用书面形式，有关单位应当予以配合。

**第三十九条** 违反本规定，构成《中华人民共和国安全生产法》及其他法律、行政法规规定的其他违法行为的，依照《中华人民共和国安全生产法》等法律、行政法规的规定处理。涉嫌犯罪的，依法移送司法机关追究刑事责任。

对于部分违反《规定》行为的行政处罚，**上位法律法规和平行规章已作出明确规定**，本章中不再重复，仅以本条作出**衔接性表述**。同时，本条对将涉嫌犯罪的相关违法行为**移送追究刑事责任**作出规定。

以下就运用上位法律法规及平行规章规定查处违反《规定》行为的几个典型问题作出说明。

### 1.对分包转包、一证多厂、多股东各自组织生产经营活动行为的查处。

对违反**《规定》第十四条**分包转包、一证多厂、多股东各自组织生产经营活动的行为，应当综合运用**《安全生产法》第一百条（第一款）、《安全生产许可证条例》第十九条和第二十一条、总局54号令第四十四至四十七条、总局65第三十一条和第三十六条**予以查处。

(1) 对取得相关许可证的生产经营企业**违法发包、出租行为**，应当依据**《安全生产法》第一百条（第一款）**查处。

分包转包相关行为，还应当按照**出租、转让许可证照**行为查处。其中，对生产企业，应当依据**《安全生产许可证条例》第二十一条**及其延伸出的**总局54号令第四十五条**查处；对批发企业，主要依据**总局65号令第三十六条**查处。

**《安全生产法》第一百条（第一款）** 生产经营单位将生产经营项目、场所、设备发包或者出租给不具备安全生产条件或者相应资质的单位或者个人的，责令限期改正，没收违法所得；违法所得十万元以上的，并处违法所得二倍以上五倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足十万元的，单处或者并处十万元以上二十万元以下的罚款；对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以上二万元以下的罚款；导致发生生产安全事故给他人造成损害的，与承包方、承租方承担连带赔偿责任。

**《安全生产许可证条例》第二十一条** 违反本条例规定，转让安全生产许可证的，没收违法所得，处10万元以上50万元以下的罚款，并吊销其安全生产许可证；构成犯罪的，依法追究刑事责任；接受转让的，依照本条例第十九条的规定处罚。

冒用安全生产许可证或者使用伪造的安全生产许可证的，依照本条例第十九条的规定处罚。

**总局54号令第四十五条** 企业有下列行为之一的，依法吊销其安全生产许可证：

(一) 出租、转让安全生产许可证的；

企业有前款第一项行为的，没收违法所得，并处10万元以上50万元以下的罚款。

**总局65号令第三十六条** 烟花爆竹经营单位出租、出借、转让、买卖烟花爆竹经营许可证的，责令其停止违法行为，处1万元以上3万元以下的罚款，并依法撤销烟花爆竹经营许可证。

冒用或者使用伪造的烟花爆竹经营许可证的，依照本办法第三十一条的规定处罚。

(2) 对于**未取得相应许可，参与分包、接受转包的单位和个人**，则应当按照未取得许可擅自从事相关活动的规定予以查处。其中，在生产方面，主要依据**《安全生产许可证条例》第十九条**及其延伸出的**总局54号令第四十六条**查处；在经营方面，主要依据**总局65号令第三十一条**查处。

**《安全生产许可证条例》第十九条** 违反本条例规定，未取得安全生产许可证擅自进行生产的，责令停止生产，没收违法所得，并处10万元以上50万元以下的罚款；造成重大事故或者其他严重后果，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**总局54号令第四十六条** 企业有下列行为之一的，责令停止生产，没收违法所得，并处10万元以上50万元以下的罚款：

(一) 未取得安全生产许可证擅自进行烟花爆竹生产的；

**总局65号令第三十一条** 对未经许可经营、超许可范围经营、许可证过期继续经营烟花爆竹的，责令其停止非法经营活动，处2万元以上10万元以下的罚款，并没收非法经营的物品及违法所得。

(3) 相关违法行为的查处依据，还包括**总局54号令第四十四、四十七条**。

**总局54号令第四十四条** 企业有下列行为之一的，依法暂扣其安全生产许可证：

(一) 多股东各自独立进行烟花爆竹生产活动的；

企业有前款第一项、第二项、第三项行为之一的，并处1万元以上3万元以下的罚款。

**总局54号令第四十七条** 企业取得安全生产许可证后，将企业、生产线或者工（库）房转包、分包给不具备安全生产条件或者相应资质的其他单位或者个人，依照《中华人民共和国安全生产法》的有关规定给予处罚。

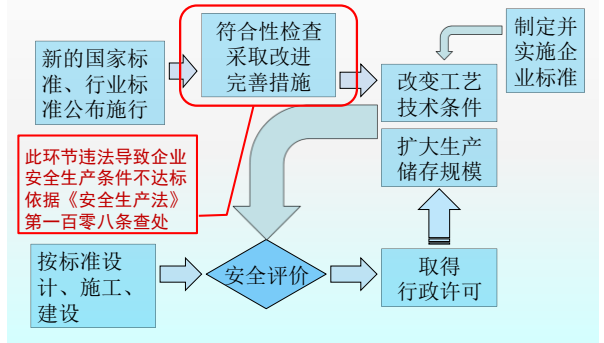
**2.对企业未能持续保障和提升安全生产条件的查处。**

对违反**《规定》第七条**，未能做到不断完善安全生产基础设施、持续保障和提升安全生产条件的企业，应当综合运用**《安全生产法》第九十五、九十七、一百零八条**予以查处。



(1) 新的国家标准、行业标准公布后，企业未按《规定》**第七条第四款**要求进行符合性检查并采取相应的改进、完善措施，导致**不具备国家标准、行业标准规定的安全生产条件的**，应当依据《**安全生产法**》**第一百零八条**予以查处。

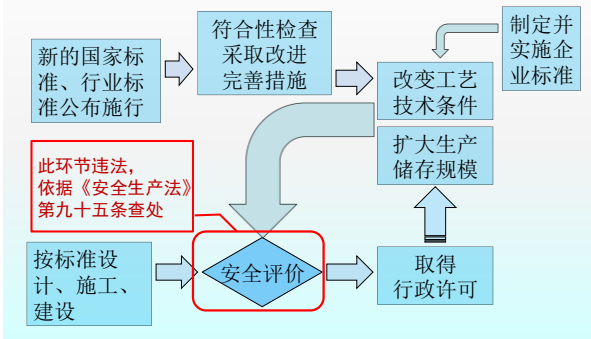
生产企业、批发企业持续完善提升安全生产条件



**《安全生产法》第一百零八条** 生产经营单位不具备本法和其他有关法律、行政法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件，经停产停业整顿仍不具备安全生产条件的，予以关闭；有关部门应当依法吊销其有关证照。

(2) 企业在工艺技术条件发生变化和扩大生产储存规模投入生产前，未按《规定》**第七条第三款**要求，进行**安全评价**的，应当依据《**安全生产法**》**第九十五条**予以查处。

生产企业、批发企业持续完善提升安全生产条件



**《安全生产法》第九十五条** 生产经营单位有下列行为之一的，责令停止建设或者停产停业整顿，限期改正；逾期未改正的，处五十万元以上一百万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任：

(一) 未按照规定对矿山、金属冶炼建设项目或者用于生产、储存、装卸危险物品的建设项目进行安全评价的；

**《安全生产法》第九十七条** 未经依法批准，擅自生产、经营、运输、储存、使用危险物品或者处置废弃危险物品的，依照有关危险物品安全管理的法律、行政法规的规定予以处罚；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

**3.对生产企业使用药物、原材料违规行为的查处。**

对违反**《规定》第八条**，使用国家明令禁止或者淘汰的原材料生产的企业，应当依据**《条例》第三十七条**查处。

全国自2006年开展氯酸钾专项治理，在国家三令五申禁止违规使用氯酸钾的情况下，仍**违规使用氯酸钾生产烟花爆竹**的，属**情节严重**，应当依法**吊销安全生产许可证**。

**《条例》第三十七条** 生产烟花爆竹的企业有下列行为之一的，由安全生产监督管理部门责令限期改正，处1万元以上5万元以下的罚款；逾期不改正的，责令停产停业整顿，情节严重的，吊销安全生产许可证：

（四）生产烟花爆竹使用的原料不符合国家标准规定的，或者使用的原料超过国家标准规定的用量限制的；

（五）使用按照国家标准规定禁止使用或者禁忌配伍的物质生产烟花爆竹的；

#### 4.对安全生产资金投入不足的查处。

对生产经营单位违反**《规定》第十条**，未能保证安全生产所必需的资金投入，致使本单位不具备安全生产条件的，应当依据**《安全生产法》第九十条**予以查处。

**《安全生产法》第九十条** 生产经营单位的决策机构、主要负责人或者个人经营的投资人不依照本法规定保证安全生产所必需的资金投入，致使生产经营单位不具备安全生产条件的，责令限期改正，提供必需的资金；逾期未改正的，责令生产经营单位停产停业整顿。

有前款违法行为，导致发生生产安全事故的，对生产经营单位的主要负责人给予撤职处分，对个人经营的投资人处二万元以上二十万元以下的罚款；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

#### 5.对生产经营单位主要负责人、安全生产管理人员、从业人员违法违规行为的查处。

（1）生产经营单位**主要负责人**未履行安全生产管理职责的，应当依据**《安全生产法》第九十一条**查处；

（2）生产经营单位**安全生产管理人员**未履行安全生产管理职责的，应当依据**《安全生产法》第九十三条**查处；

(3) 生产经营单位**从业人员**违反安全生产规章制度或者操作规程的，应当依据《**安全生产法**》**第一百零四条**查处；

(4) 《**规定**》**第三十四、三十五、三十七、三十八条**所称“**直接负责的主管人员和其他直接责任人员**”，均包括生产经营单位**主要负责人、安全生产管理人员、从业人员**。

**《安全生产法》第九十一条** 生产经营单位的主要负责人未履行本法规定的安全生产管理职责的，责令限期改正；逾期未改正的，处二万元以上五万元以下的罚款，责令生产经营单位停产停业整顿。

生产经营单位的主要负责人有前款违法行为，导致发生生产安全事故的，给予撤职处分；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

生产经营单位的主要负责人依照前款规定受刑事处罚或者撤职处分的，自刑罚执行完毕或者受处分之日起，五年内不得担任任何生产经营单位的主要负责人；对重大、特别重大生产安全事故负有责任的，终身不得担任本行业生产经营单位的主要负责人。

**《安全生产法》第九十三条** 生产经营单位的安全生产管理人员未履行本法规定的安全生产管理职责的，责令限期改正；导致发生生产安全事故的，暂停或者撤销其与安全生产有关的资格；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

**《安全生产法》第一百零四条** 生产经营单位的从业人员不服从管理，违反安全生产规章制度或者操作规程的，由生产经营单位给予批评教育，依照有关规章制度给予处分；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

## 6.对涉嫌犯罪行为依法移送司法机关追究刑事责任。

非法违法生产经营烟花爆竹行为在数量、情节上达到一定程度，即构成涉嫌刑事犯罪，应当按照《最高人民法院最高人民检察院公安部国家安全监管总局关于依法加强对涉嫌犯罪的非法生产经营烟花爆竹行为刑事责任追究的通知》（安监总管三〔2012〕116号）要求做好刑事责任追究相关工作。

### （1）罪名及刑法依据。

◆非法制造、买卖、运输、邮寄、储存爆炸物罪（刑法第一百二十五条）；

◆生产、销售伪劣产品罪或生产、销售不符合安全标准产品罪（刑法第一百四十条、第一百四十六条）；

◆非法经营罪（刑法第二百二十五条）。

### （2）定罪量刑和立案追诉标准。

◆《最高人民法院关于审理非法制造、买卖、运输枪支、弹药、爆炸物等刑事案件具体应用法律若干问题的解释》（法释〔2009〕18号）；

◆《最高人民法院最高人民检察院关于办理生产、销售伪劣商品刑事案件具体应用法律若干问题的解释》（法释〔2001〕10号）；

◆《最高人民法院、公安部关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定（一）》（公通字〔2008〕36号）；

◆《最高人民法院、公安部关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定（二）》（公通字〔2010〕23号）。



### (2) 定罪量刑和立案追诉标准。

◆《最高人民法院关于审理非法制造、买卖、运输枪支、弹药、爆炸物等刑事案件具体应用法律若干问题的解释》（法释〔2009〕18号）；

◆《最高人民法院最高人民检察院关于办理生产、销售伪劣商品刑事案件具体应用法律若干问题的解释》（法释〔2001〕10号）；

### (3) 移送程序。

◆安全监管部門在查处非法生产、经营烟花爆竹行为过程中，发现涉嫌犯罪，依法需要追究刑事责任的，应当依照《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》（国务院令 第310号）向公安机关移送，并配合公安机关做好立案侦查工作。

### (4) 宣传引导。

◆安全监管部門要积极会同人民法院、人民检察院、公安机关，加大对相关犯罪案件查处、审判情况的宣传，充分发挥刑事审判和处罚的震慑作用，教育群众自觉抵制、检举揭发相关违法犯罪活动。

### 典型案例：

#### ◆2016年山东德州“12·24”案件判例

2017年12月28日，德州市中级人民法院对发生在山东省德州市德城区黄河涯镇的“12·24”非法生产烟花爆竹爆炸案一审公开宣判，依法判处盖某**死刑缓期两年执行**，剥夺政治权利终身；判处乔某**无期徒刑**，剥夺政治权利终身。

2016年12月，盖某与乔某预谋后，先后在武城县王某民房内、德城区黄河涯镇盖某民房内，组织雇佣不具备从业资格人员非法制造烟花爆竹。2016年12月24日15时，盖某民房内的非法制造烟花爆竹窝点发生爆炸，造成5人当场死亡、多间民房被损毁的后果，严重侵害公共安全和群众生命财产安全。

法院经审理认为，被告人盖某非法制造烟火药2359余千克，非法储存烟火药565余千克，其行为构成非法制造、储存爆炸物罪；乔某非法制造烟火药2359余千克，其行为构成非法制造爆炸物罪，故依法作出以上判决。

**《规定》第四章以及上位法律法规和平行规章**的相关规定，已在**烟花爆竹生产经营安全监管**工作中构成了较为严密的**行政执法依据体系**。希望各级安全监管部门结合《规定》的贯彻落实，充分运用相关执法依据，通过严格执法督促生产经营单位落实安全生产主体责任，推进烟花爆竹安全生产形势持续稳定好转。

2018年下半年，拟对烟花爆竹安全执法工作进行专题归纳总结，通报各地执法情况及典型执法案例。请各地各级安全监管部门及时收集整理相关工作情况。

### 第五章 附则

本章明确了《规定》中设定行政处罚的实施机关和《规定》施行日期。

**第四十条** 本规定中的行政处罚，由县级以上安全生产监督管理部门决定。

本条明确了**《规定》第四章**设定的行政处罚实施机关。

**第四十一条** 本规定自2018年3月1日起施行。

本条明确了**《规定》**的施行日期。

