《工贸企业粉尘防爆安全规定》

（征求意见稿）起草说明

为了加强工贸企业粉尘防爆安全工作，加强相关企业监督管理，预防和减少粉尘爆炸事故，按照原国家安全监管总局立法工作计划，原监管四司组织起草了《工贸企业粉尘防爆规定》（征求意见稿，以下简称《规定》）。现就《规定》有关问题说明如下：

一、制定《规定》的必要性

（一）工贸行业依法治安的需要。工贸行业粉尘防爆是防范和遏制重特大事故的重要领域，相关行业安全生产形势依然严峻。近年来我国曾发生多起重特大粉尘爆炸事故，如2010年，河北秦皇岛骊华淀粉厂“2∙24”重大事故，造成20人死亡，48人受伤；2012年，浙江温州一铝制品抛光加工厂“8∙5”重大事故，造成13人死亡，14人受伤；2014年，江苏昆山中荣金属制品有限公司“8∙2”特别重大事故，截至调查报告发布，共造成146人死亡，95人受伤。

（二）落实企业安全生产主体责任的需要。我国工贸行业粉尘涉爆企业数量较大，涉及工贸行业的金属制品、木制品、粮食饲料、纺织、塑料、橡胶制品加工等多个细分行业领域。目前，全国粉尘涉爆企业共计42000余家，其中粉尘作业场所30人及以上的企业超过4000家。多数企业历史欠账多，粉尘防爆意识淡薄，管理不规范，安全保障水平普遍较低。

（三）推动规范化监管执法的需要。2014年昆山“8∙2”特别重大事故发生后，原国家安全监管总局出台了《严防企业粉尘爆炸五条规定》（总局第59号令），目前已经废止。现有法律法规尚不足以全面支撑对粉尘涉爆企业的安全监管，需要相应的部门规章，有效衔接法律法规、相关国家标准和行业标准，规范相关企业粉尘防爆安全工作，强化监管执法的具体依据。

（四）建立粉尘涉爆企业长效监管机制的需要。近年来，粉尘防爆工作一直作为防范遏制重特大事故的重要行业领域和专项整治的重要内容。粉尘防爆专项整治过程中，原安全监管总局和各地区安全监管部门采取了一系列突出重点、标本兼治、行之有效的措施，有必要通过制定部门规章，固化为长效监管机制。制定《规定》对规范粉尘涉爆企业安全生产，提升安全监管工作效能，预防和减少粉尘爆炸生产安全事故，推动相关行业领域安全生产形势持续稳定好转十分迫切和必要。

二、《规定》起草的简要经过

（一）初稿。

2016年3月监管四司组织有关单位和专家开始起草工作。编写组开展了相关法规标准的梳理，并在认真对粉尘涉爆企业调研的基础上，于7月形成了《规定》（初稿）。8月，监管四司组织部分地区有关处室负责人和专家对《规定》（初稿）进行了研讨，并修改完善了《规定》。

（二）征求意见稿。

2016年8月至2017年11月，监管四司组织编写组和有关专家对北京、天津、内蒙古、江苏、浙江、山东、广东、重庆、四川、陕西、河南、福建等省份的粉尘防爆工作进行了专题调研，并对金属、木制品、粮食饲料等不同种类的140余家粉尘涉爆企业的安全生产现状开展了技术会诊。编写组在综合专题调研和典型企业技术会诊情况的基础上，对《规定》（初稿）的框架和一些条款内容进行了修改完善，2017年11月底形成《规定》（征求意见稿）。

2017年12月、2018年6月两次组织部分重点省份安全监管局有关处室负责人、有关企业、机构和专家召开粉尘防爆工作研讨会、座谈会，会后又通过不同渠道对有关单位书面征求了修改意见，进一步修改完善。

2018年10月-11月，按照政策法规司要求，书面征求各省应急管理部门对《规定》征求意见稿意见，经过认真梳理分析和修改完善，形成了目前的《规定》征求意见稿。

（三）后续工作。

按规定程序，本《规定》（征求意见稿）现送政策法规司法审。后续将配合政策法规司，认真做好征求部有关司局意见、公开征求社会意见以及其他相关工作，进一步修改完善后，形成《规定》（送审稿），提交部长办公会审议后发布。

三、《规定》规范的主要问题

（一）总体考虑。

一是加强针对性。粉尘涉爆企业涉及多个细分行业，粉尘防爆工作是这类企业安全管理的一个方面，因此《规定》对于机构人员、设备设施、作业行为等方面的一般性要求不再重复赘述，仅对涉及粉尘防爆的的内容，依据《安全生产法》等法律法规，进行拓展延伸和具体细化。

二是坚持问题导向。针对近年来引发粉尘爆炸事故的主要因素，对企业粉尘防爆制度体系、风险辨识管控和隐患排查治理，特别是除尘系统、检维修、粉尘清扫、建构筑物等一些容易导致爆炸或伤亡扩大的关键环节进行规范。

三是突出综合施策。通过调研和技术诊断情况来看，多数企业收尘除尘环节仅考虑工艺、环保要求，对粉尘防爆要求关注很少，设计施工、安全设备设施、服务机构等各方面对粉尘防爆标准规范的不够重视，《规定》对相关方面提出了明确要求。

（二）企业安全管理和技术保障方面。

一是明确了对企业基础管理方面的要求。主要是粉尘防爆责任制，安全管理制度体系应该包含的粉尘防爆内容，以及教育培训、防护用品、应急预案等方面的具体要求。（第六至十条）

二是明确了企业风险防控和隐患治理的要求。主要是辨识粉尘爆炸危险场所的位置、范围，评估风险等级，建立风险辨识管控和隐患排查治理清单，定期开展风险辨识管控和隐患排查治理的具体要求。（第十一至十二条）

三是明确了建设项目安全设施“三同时”的要求。一些企业特别是粮食饲料等行业粉尘涉爆企业，由于设计阶段未考虑防爆要求，后期改造难度非常大。强化源头预防对粉尘企业非常必要。（第十三条）

四是明确了企业重点环节的技术保障要求。对粉尘涉爆企业建构筑物及安全距离、除尘系统防爆措施、典型工艺设备防火防爆措施、安全设备、粉尘清扫、检维修等关键环节提出了具体要求。（第十四至十九条）

五是明确了外包管理和服务机构等相关方管理的要求。（第二十至二十一条）

（三）监督管理措施方面。

一是推进分级分类执法。粉尘企业数量大、涉及面广，推动监管部门从事故风险角度出发，将爆炸风险高的行业、作业人数多的企业，作为重点检查对象，严格执法检查。指导监管部门重点检查企业在责任制、制度、台账、双重机制等方面的情况，督促企业自主落实粉尘防爆主体责任。（第二十二条）

二是明确检查事项要求。规范监管部门抓好制度台账、安全设备、危险作业等重点检查事项，推动企业做好粉尘防爆关键环节的风险管控。（二十三条、二十四条）

三是完善执法的技术依据。粉尘涉爆企业的检查可能涉及粉尘参数检测、控爆措施评估鉴定等技术性工作，安全监管实践中，很多地方探索了委托安全技术服务机构进行检测检验、评估诊断和技术鉴定，将报告或结果作为行政执法依据的有效措施，有必要通过制定规章予以肯定和固化。（二十五条）

四是提高执法能力水平。针对基层监管部门对粉尘防爆监管知识比较匮乏的问题，推动开展业务培训，提高执法能力。（二十六条）

（四）法律责任方面。

新修订《安全生产法》的法律责任规定相对比较完备，但由于较为宏观，对粉尘涉爆企业安全监管行政执法中的法律适用问题存在困惑。

对此，《规定》依据《安全生产法》等有关法律法规的规定，对有上位法处罚依据的违法违规行为，结合粉尘涉爆企业生产经营实际，依据《安全生产法》的九十六条、九十八条、九十九条，对有上位法处罚依据的违法违规行为，进行了具体化表述，以便地方各级安全监管部门依法执行。

对上位法未完全囊括处罚依据的违法违规行为，按《立法法》《行政处罚法》和《国务院关于贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》规定的部门规章权限，对部分行政处罚作出了具体规定。