河南省国防科学技术工业局办公室文件

豫国防科工办〔2018〕7号

河南省国防科学技术工业局办公室转发《工业和信息化部办公厅关于民爆行业“打非治违”有关情况的通报》的通知

各省辖市和省直管县民爆行业主管部门，各民爆生产、销售企业：

现将《工业和信息化部办公厅关于民爆行业“打非治违”有关情况的通报》（工信厅安全函〔2018〕41号）转发给你们，请认真学习研究，抓好贯彻落实。

河南省国防科学技术工业局办公室

2018年2月2日

河南省国防科工局办公室　　2018年2月2日印发

工业和信息化部办公厅

工信厅安全函〔2018〕41号

工业和信息化部办公厅关于民爆行业“打非治违”有关情况的通报

各省、自治区、直辖市民爆行业主管部门：

近日，北京市高级人民法院对广东中人爆破工程有限公司、辽宁成远爆破股份有限公司（以下简称两爆破公司）诉我部案作出终审判决，这起关系民爆行业安全发展，对社会公共安全有着重大影响的诉讼案件，以我部最终胜诉告结。此次胜诉对规范民爆行业管理意义重大，为总结经验，坚定信心，进一步加大依法管理力度，持续推动民爆行业健康有序发展，现将有关情况通报如下：

一、案件情况

2014年8月，宁夏回族自治区经济和信息化委员会收到群众举报，两家企业未经工业和信息化主管部门批准，在石嘴山市白芨沟矿区非法建设两处现场混装炸药作业系统。在我部和宁夏回族自治区人民政府的支持下，宁夏回族自治区经济和信息化委员会督促市级相关部门对违法企业进行了查处。

两爆破公司不服查处，在当地行政诉讼宁夏回族自治区经济和信息化委员会未果的情况下，于2015年6月向北京市第一中

级人民法院对我部提起行政诉讼。2016年9月，北京市第一中级人民法院一审判决“原告要求撤销被诉公函等诉讼主张缺乏事实和法律依据，法院不予支持。驳回原告的诉讼请求”。两家爆破公司在一审败诉后，又向北京市高级人民法院提起上诉。经过几轮开庭审理，2017年12月19日，北京市高级人民法院作出终审判决，判决结果为“驳回上诉，维持一审判决”（详见附件），并明确认定我部作为民用爆炸物品行业主管部门，具有对民用爆炸物品的生产进行监管的法定职责，明确支持了采用现场混装作业方式进行生产的企业，应当依据民爆物品生产许可办法申请办理《民用爆炸物品生产许可证》的规定，我部终审胜诉。

二、主要启示

近年来，按照国务院安委会部署，我部组织开展了民爆行业“打非治违”工作，并将打击非法建设现场混装作业系统作为重中之重。相关涉事企业抗拒执法，个别人员甚至采取威胁、恐吓、写诬告信、编造虚假材料搞人身攻击等手段，企图干扰正常执法工作有效开展。但各级民爆行业主管部门，尤其是宁夏回族自治区经济和信息化委员会、内蒙古自治区经济和信息化委员会、辽宁省工业和信息化委员会，尊崇法律、不惧威胁、勇于担当，严格依法行政，督促相关市、县人民政府及有关部门依法严肃查处违法违规行为，为维护民爆行业正常生产经营秩序和保障社会公共安全作出了突出贡献。

此次判决为民爆行业下一步加强依法行政、实施“打非治违”、保障正常生产经营秩序提供了有力支撑。案件应诉过程也

警示我们，作为执法者，一是要严格依法行政。在“打非治违”过程中，查处必须于法有据，执法必须程序规范。二是要严格进行监管。虽然采用现场混装作业方式生产工业炸药，属于国家鼓励的生产、配送、爆破作业一体化发展方向，但其本质是可移动的工业炸药生产线，仍具有高危属性。只有依法管理、有序推进、严格监管，才能促进民爆行业健康有序发展，为行业生产安全和社会公共安全提供坚强有力保障。

三、下一步工作要求

各级民爆行业主管部门要充分认识“打非治违”对民爆行业安全发展和社会公共安全的极端重要性，始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实党的十九大精神，牢固树立安全发展理念，弘扬生命至上、安全第一的思想，加强组织领导，强化责任意识，保持严格监管执法高压态势，坚定管理好民爆行业的信心和决心。

（一）举一反三，进一步强化依法行政。各级民爆行业主管部门要组织对北京市高级人民法院的行政判决书进行研讨，举一反三，加大依法行政力度，依法从严查处未经许可生产销售民爆物品，严厉打击利用现场混装炸药作业系统非法生产工业炸药的行为，加强对民爆物品生产企业现场混装炸药车的报废、销爆管理工作，并督促辖区内专用车辆生产企业保证不将现场混装炸药车销售给未获得民爆物品生产许可证的单位，防止给社会公共安全带来危害。

（二）加强民爆物品生产销售企业销售备案管理。各级民爆

行业主管部门要完善相关管理制度，积极推动利用信息化手段实施民爆物品销售备案，督促民爆生产销售企业加强出入库管理，切实做到民爆物品账证相符、账物相符、流向可查可追溯。

（三）加强硝酸铵销售管理。各级民爆行业主管部门要严格按照《国务院安全生产委员会关于深刻吸取天津港“8·12”特别重大事故教训集中开展危险化学品安全专项整治的通知》（安委〔2016〕4号）和《国务院办公厅关于进一步加强民用爆炸物品安全管理的通知》（国办发〔2002〕52号）要求，严格硝酸铵销售许可审批，严格执行硝酸铵销售备案制度，严格落实“硝酸铵只允许销售给民爆器材定点生产企业和制药、制冷剂等生产企业及有关的教学、科研单位”的规定，从源头上防范非法企业和不法分子利用硝酸铵非法制造工业炸药。

特此通报。

附件：北京市高级人民法院行政判决书京行终5704号

工业和信息化部办公厅

2018年1月26日

（联系电话：010—68205381）

北京市高级人民法院
行政判决书

（2016）京行终5704号

上诉人（一审原告）广东中人爆破工程有限公司，住所地广东省广州市天河区上元岗中成路300号803室。

法定代表人赖小明，董事长。

委托代理人朱振海，男，广东中人爆破工程有限公司技术顾问。

上诉人（一审原告）辽宁成远爆破股份有限公司，住所地辽宁省辽阳市辽阳县首山镇胜利街。

法定代表人罗乃鑫，董事长。

二上诉人共同委托代理人张新强，广东天胜律师事务所律师。

被上诉人（一审被告）中华人民共和国工业和信息化部，住所地北京市西城区西长安街13号。

法定代表人苗圩，部长。

委托代理人刘力强，中华人民共和国工业和信息化部工作人员。

委托代理人李雷勇，北京市兰台律师事务所律师。

上诉人广东中人爆破工程有限公司（以下简称广东中人公司）、辽宁成远爆破股份有限公司（二审期间，一审原告辽宁成远爆破工程有限公司变更公司名称为辽宁成远爆破股份有限公司，以下简称辽宁成远公司）因行政公函一案，不服北京市第一中级人民法院（2016）京01行初272号行政判决，向本院提起上诉。本院受理后依法组成合议庭开庭审理了本案。上诉人广东中人公司的委托代理人朱振海，上

诉人广东中人公司、辽宁成远公司的共同委托代理人张新强，中华人民共和国工信部（以下简称工信部）的委托代理人刘力强、李雷勇到庭参加了诉讼。本案现已审理终结。

2014年11月3日，工信部办公厅作出工厅安[2014]643号《工业和信息化部办公厅关于商请协助查处宁夏回族自治区石嘴山市民爆非法建设行为的函》（以下简称被诉公函），主要内容为："根据国务院安委会《关于做好集中开展'六打六治'打非治违专项行动的通知（安委（2014）6号）精神，我部结合民爆行业安全生产实际部署开展了民爆行业专项行动。今年8月，我部在组织区域专项督查中发现，你区石嘴山市区域存在两处非法建设现场混装炸药地面站。我部责成你区经济和信息化委员会组织专人现场核实后，开展了依法处理工作，但相关企业仍我行我素，处理工作仍无进展。请你厅协助核实有关情况，依法依规严肃查处你区民爆违法建设。同时，请督促要求各级地方政府认真落实国务院安委会'打非治违'要求，加强民爆行业监管，严格民爆物品生产销售全过程管控，杜绝类似事件的发生。"广东中人公司和辽宁成远公司不服被诉公函，向北京市第一中级人民法院（以下简称一审法院）提起诉讼。

一审判决认为，《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称行政诉讼法）第四十六条规定，公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的，应当自知道或者应当知道作出行政行为之日起六个月内提出。法律另有规定的除外。《最高人民法院关于执行<中华人民共和国行政诉讼法>若干问题的解释》第四十一条规定，行政机关作出具体行政行为时，未告知公民、法人或者其他组织诉权或者起诉期限的，起诉期限从公民、法人或者其他组织知道或者应当知道诉权或者

起诉期限之日起计算，但从知道或者应当知道具体行政行为内容之日起最长不得超过2年。本案中，广东中人公司和辽宁成远公司得知被诉公函后，于2015年6月29日向一审法院提起诉讼，并未超过法定起诉期限。工信部关于广东中人公司和辽宁成远公司起诉超过法定起诉期限的理由不具有事实及法律依据，一审法院不予支持。

《民用爆炸物品安全管理条例》(2006年5月10日中华人民共和国国务院令第466号公布，根据2014年7月29日《国务院关于修改部分行政法规的决定》修订；以下简称民爆物品条例）第四条第一款规定，国防科技工业主管部门负责民用爆炸物品生产、销售的安全监督管理。《民用爆炸物品生产许可实施办法》(原中华人民共和国国防科学技术工业委员会令第16号令，以下简称民爆物品生产许可办法）第二十二条规定，企业未经许可从事民用爆炸物品生产的，由省级国防科技工业主管部门责令停止非法生产活动，处10万元以上50万元以下的罚款，没收非法生产的民用爆炸物品及其违法所得。工信部作为民用爆炸物品生产领域的主管部门，有权对相关领域进行检查。被诉公函是工信部根据其专项督查中发现的情况，向宁夏回族自治区人民政府办公厅作出的通报。其下级机关宁夏回族自治区经济和信息化委员会（以下简称宁夏经信委）在查处过程中，应当根据其调查确认的事实，依据相关法律规定作出相应的处理。不能将被诉公函作为其作出处理的直接事实依据和法律依据。因此，被诉公函对广东中人公司和辽宁成远公司的权利义务不产生实际影响，其要求撤销被诉公函等诉讼主张缺乏事实及法律依据，一审法院不予支持。据此，一审法院依照行政诉讼法第六十九条的规定，判决驳回了广东中人公司和辽宁成远

公司的诉讼请求。

广东中人公司和辽宁成远公司不服一审判决，向本院提起上诉称：第一，工信部对现场作业方式实施许可获得法律的授权，是其违反《中华人民共和国行政许可法》在部门规章中擅自增设的，其依据擅自增设条款对上诉人使用混装炸药车作业系统进行监督管理没有法律授权，对上诉人的查处没有行政执法主体资格，因而是违法行政；第二，工信部只有监督管理民用爆炸物品生产和销售单位的职权，而没有对爆破作业单位进行监督管理的职权，其通过发公函的方式指使地方政府机关干涉、查处上诉人使用混装炸药车作业系统的行为是越权行政、滥用职权；第三，被诉公函认定上诉人建设的混装炸药车作业系统属民爆违法建设项目没有法律依据，被上诉人作出上述认定也没有经过调查和收集相关证据的法定程序，直接剥夺了上诉人陈述和申请听证等法定权利，也违反了行政诉讼的办案程序，严重侵犯了上诉人的合法权益；第四，上诉人建设混装炸药车作业系统是合法行为，国务院已取消了现场混装炸药的行政许可。综上，请求二审法院依法撤销一审判决并依法撤销被诉公函。

工信部在法定期限内未向本院提交书面答辩意见，开庭口头答辩称：第一，我国民爆物品生产许可办法不存在增设行政许可的问题；第二，工信部依法监管民用爆炸物品的生产，不存在违法行政。任何企业如需进行民用爆炸物品的生产应当根据民爆物品条例及民爆物品生产许可办法的规定向工信部申请办理《民事爆炸物品生产许可证》；第三，上诉人使用炸药现场混装生产系统应当取得行政许可，国务院在 2002 年取消的是现场混制炸药的行政许可，混装与混制是两种不同的方式，现场混装炸药车系统是生产行为，应取

得许可；第四，硝酸铵属于民事爆炸物品生产原材料，上诉人购买硝酸铵等原材料的行为应当取得行政许可；第五，被诉公函对上诉人权利义务不产生实际影响。综上，请求二审法院驳回上诉人的上诉请求，维持一审判决。

双方当事人提交的证据均已随案移送本院，本院经审查，一审法院的认证意见并无不当，本院予以确认。

本案审理期间，广东中人公司和辽宁成远公司提交了宁夏经信委向银川市兴庆区人民法院（以下简称兴庆区法院）提交的《中止审理的申请》作为新证据，以证明宁夏经信委作出宁经信装备发[2014]419号通知（以下简称419号通知）系依据被诉公函作出，对上诉人的权利义务产生了实际影响。本院经审查，上述证据与本案被诉公函的合法性审查不具有直接关联性，本院不予采纳。

本院结合有效证据及当事人无争议之陈述，查明以下案件事实：2014年11月3日，工信部办公厅向宁夏回族自治区人民政府办公厅发出被诉公函。后广东中人公司和辽宁成远公司于2015年6月29日向一审法院提起诉讼。一审受理后，依法组成合议庭，对本案进行了审理。2015年10月19日，一审法院作出（2015）一中行初字第1792号行政裁定，裁定驳回了广东中人公司、辽宁成远公司的起诉。2015年12月29日，本院作出（2015）高行终字第4329号行政裁定，认为被诉公函的内容对广东中人公司、辽宁成远公司已经或将会产生实际影响，故被诉公函应属于行政诉讼的受案范围，裁定撤销了（2015）一中行初字第1792号行政裁定，指令一审法院继续审理。一审法院审理后作出本案一审判决，判决驳回了广东中人公司、辽宁成远公司的诉讼请求，二公司不服上诉至本院。

本院认为，民爆物品条例第三条第一款、第二款规定，国家对民用爆炸物品的生产、销售、购买、运输和爆破作业实行许可证制度；未经许可，任何单位或者个人不得生产、销售、购买、运输民用爆炸物品，不得从事爆破作业。该条例第四条第一款同时规定，民用爆炸物品行业主管部门负责民用爆炸物品生产、销售的安全监督管理。据此，工信部作为民用爆炸物品行业主管部门，具有对民用爆炸物品的生产进行监管的法定职责。

民爆物品生产许可办法第十二条规定，民用爆炸物品生产企业，为调整生产能力及品种进行改建、扩建、异地建设，或者采用现场混装作业方式进行生产的，应当依照本办法重新申请办理《民用爆炸物品生产许可证》。上述规章的规定并未违反民爆物品条例等上位法的规定，亦未违反国发[2002]24号《国务院关于取消第一批行政审批项目的决定》中关于取消爆破工程现场混制炸药审批的规定，本院依法予以参照。广东中人公司和辽宁成远公司关于工信部违规增设许可的主张没有法律依据，本院不予支持。

本案被诉公函系工信部办公厅依据专项督查情况向宁夏回族自治区人民政府办公厅所发出的商请协助查处函件，其与行政机关向行政相对人所作出的行政行为程序不同，被诉公函在程序上未损害二上诉人的合法权益，至于地方主管部门对相对人作出相关行政行为的调查处理程序有相应的法律规范予以规定。工信部在法定职责范围内，将在专项督查中的相关情况以被诉公函的形式函告了宁夏回族自治区人民政府办公厅，未损害广东中人公司、辽宁成远公司的合法权益。

综上，广东中人公司和辽宁成远公司的上诉理由均不能

成立，其请求撤销一审判决并依法撤销被诉公函的诉讼请求应予驳回。依据《中华人民共和国行政诉讼法》第八十九条第一款第（一）项的规定，判决如下：

驳回上诉，维持一审判决。

二审案件受理费人民币 50 元，由上诉人广东中人爆破工程有限公司和辽宁成远爆破股份有限公司共同负担（已交纳）。

本判决为终审判决。

审 判 长　　胡华峰

审 判 员　　贾宇军

代理审判员　　哈胜男

二〇一七年十二月十九日

本件与原本核对无误

书 记 员　　秦静羽