



国家出版基金资助项目

中国公安执法规范化建设丛书 编委会主任 孙茂利

消防监督管理工作 实务指南

郑端文 编著

XIAOFANG JIANDU GUANLI GONGZUO SHIWU ZHINAN



中国人民公安大学出版社



国家出版基金资助项目

中国公安执法规范化建设丛书 编委会主任 孙茂利

消防监督管理工作 实务指南

郑端文 编著

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

消防监督管理工作实务指南 / 郑端文编著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2012. 2

(中国公安执法规范化建设丛书 / 孙茂利主编)

国家出版基金资助项目

ISBN 978 - 7 - 5653 - 0778 - 2

I. ①消… II. ①郑… III. ①消防 - 监督管理 - 中国 - 指南 IV. ①D631.6 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 027314 号

中国公安执法规范化建设丛书 消防监督管理工作实务指南

郑端文 编著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京兴华昌盛印刷有限公司

版 次: 2012 年 5 月第 1 版

印 次: 2012 年 5 月第 1 次

印 张: 23

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 450 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 0778 - 2

定 价: 53.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: zhs@cppsup.com zhs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

公安业务分社电话: 010 - 83905641

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换

版权所有 侵权必究

本书咨询电话: (010) 63485228 63453145

中国公安执法规范化建设丛书

编 委 会

主 任 孙茂利

委 员 (以姓氏笔画为序)

马玉生 包红霞 冯曰铭

刘国祥 杜兰萍 李文健

李远征 张 萍 张晓军

周书奎 赵 斌 赵春光

赵炳军 胡江山 徐 沪

高绪文 程小白 温道军

执行编辑 李文胜 王宏勇

前 言

近年来，随着我国社会主义民主法治建设的不断深入，人民群众的法律意识、权利意识日益增强，舆论监督、社会监督力度进一步加大，对公安机关的执法活动提出了新的更高的要求。为适应新形势下人民群众对公安工作的新期待和新要求，公安机关必须进一步转变执法理念，改进执法方式，规范执法行为，提高执法质量，维护社会公平正义。

自2008年9月公安部党委部署在全国公安机关开展执法规范化建设以来，各级公安机关及各部门、各警种紧密结合实际，高度重视、积极探索，采取切实有效措施，深入、持续地开展执法规范化建设，取得了阶段性成效，有力地推动了公安工作和队伍建设的全面发展。但与此同时，在公安机关的执法工作中，仍存在一些不规范的问题，影响了公安机关的执法公信力。其重要原因之一，就是一些民警执法素质不高，对执法的基本要求不了解、不掌握，不知道在执法活动中干什么、怎么干、干到什么程度。为了帮助广大公安民警及时、有效地掌握执法办案的基本要求，提高执法能力，中国人民公安大学出版社会同公安部执法规范化建设领导小组办公室启动了《中国公安执法规范化建设丛书》出版项目，并得到了国家出版基金资助。本丛书主要突出以下几个特点：

第一，本丛书力求覆盖公安机关现有的业务工作内容，以督察、经侦、治安、边防、刑侦、出入境、消防、网安、监管、交管、法制、

禁毒等警种，铁路、交通、民航、林业等行业公安机关和海关走私犯罪侦查机构的执法工作为重点，针对不同警种的工作内容分类编写，单独成册。

第二，本丛书将作为规范公安民警执法业务工作的指导性用书，以各业务部门的执法职责范围为基础，以现行有效的法律、法规、规章以及公安部关于执法规范化建设的要求为依据，按照理论与实践相结合的原则，针对一线民警遇到的疑难问题以及执法中容易出现问题的环节，结合执法办案中的典型案例，重点对执法依据、操作程序、法律文书等进行讲解。

第三，本丛书由公安部执法规范化建设领导小组办公室组织编写，公安部相关业务局的领导担任编委，公安机关长期从事执法业务工作的有关同志和公安院校知名专家、教授担任作者，收入了一批具有前瞻性、实用性和建设性的优秀成果。

愿《中国公安执法规范化建设丛书》成为广大公安民警规范执法的“良师益友”，为深入推进执法规范化建设发挥积极的作用。

由于时间仓促，疏漏之处在所难免，欢迎广大读者批评指正。

中国公安执法规范化建设丛书编委会

2011年6月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 消防工作的指导思想、路线、方针和原则	(1)
一、消防工作的指导思想	(1)
二、消防工作的路线	(3)
三、消防工作的方针	(4)
四、消防工作的原则	(5)
第二节 我国消防安全管理的历史沿革	(8)
一、五帝时代至夏商朝	(8)
二、周朝至南北朝时期	(8)
三、隋唐时代	(8)
四、宋 代	(8)
五、辽、金、元时代	(9)
六、明 代	(9)
七、清 代	(10)
八、民国时期	(11)
九、中华人民共和国成立后	(12)
第三节 政府消防安全管理的管辖与职责	(13)
一、政府消防安全管理的管辖与监督机构的设置	(13)
二、政府的消防安全职责	(15)
三、政府相关部门和社会组织的消防安全职责	(17)

第四节 公安机关消防机构的职责、职权与义务	(20)
一、公安机关消防机构的职责	(20)
二、公安机关消防机构的职权	(21)
三、公安机关消防机构的义务	(21)
第二章 消防队伍建设	(23)
第一节 武警消防部队的建设	(23)
一、武警消防部队的体制	(23)
二、武警消防部队的任务	(23)
三、武警消防部队的建设	(24)
第二节 专职消防队的建设	(24)
一、政府专职消防队的建设	(24)
二、企业专职消防队的建设	(25)
第三节 义务消防队的建设	(32)
一、义务消防队的组建范围	(32)
二、义务消防队的组建方法	(33)
三、义务消防队的组建形式	(33)
四、义务消防队员的任务	(33)
五、义务消防队的管理	(34)
第三章 消防安全教育	(35)
第一节 消防安全宣传教育	(35)
一、消防安全宣传教育的意义和对象	(35)
二、消防安全宣传教育的形式	(37)
三、消防安全标志标示化	(41)
四、消防安全宣传教育的要求	(44)
第二节 消防安全培训教育	(47)
一、消防安全培训教育的对象	(48)
二、消防安全培训教育的形式	(49)
三、消防安全培训教育的主要内容	(51)

四、消防安全培训教育的要求	(52)
第三节 消防安全基础教育	(57)
一、消防安全基础教育的主要内容和形式	(57)
二、消防安全基础教育的要求	(61)
第四节 消防安全职业教育	(63)
一、公安消防职业教育	(63)
二、社会单位消防职业教育	(64)
第四章 建设工程消防安全管理	(65)
第一节 建筑物的分类	(65)
一、按建筑物的使用性质分	(65)
二、按建筑物的高度或层数分	(65)
三、按建筑物危险性的大小分	(67)
四、按建筑物保护等级分	(67)
第二节 建设工程消防安全行政许可	(69)
一、建设工程消防安全行政许可的管辖与责任	(69)
二、建设工程消防设计审核与竣工的消防验收	(71)
三、建设工程消防设计与竣工验收的备案抽查	(74)
四、建设工程消防设计审核与竣工验收执法的监督措施	(75)
五、当事人违反建设工程消防设计审核与竣工验收规定的 法律责任	(76)
第三节 城乡建设的消防安全规划	(78)
一、城乡建设消防安全规划的组织与实施	(78)
二、城乡建设消防安全规划的内容和要求	(78)
三、城乡建设消防安全规划的管理	(85)
第四节 建设工程施工现场消防监督管理	(86)
一、建设工程施工现场消防监督管理的基本要求	(87)
二、建设工程施工现场总平面布局的消防安全要求	(89)
三、建设工程施工现场建筑的防火要求	(91)

四、用火、用电、用气、可燃物及易燃易爆危险品使用的 防火管理	(93)
五、临时消防设施及灭火器材的管理	(95)
第五章 消防监督检查与火灾隐患整改	(101)
第一节 消防监督检查	(101)
一、消防监督检查概述	(101)
二、公众聚集场所在投入使用和营业前的消防监督检查	(108)
三、对大型群众性活动举办前的消防监督检查	(110)
四、单位履行法定消防安全职责情况的监督抽查	(113)
五、举报投诉消防安全违法行为的核查	(114)
六、根据需要进行的其他消防监督检查	(115)
七、公安派出所消防监督检查	(119)
第二节 火灾隐患整改	(121)
一、火灾隐患的概念、分类与确认	(121)
二、重大火灾隐患的判定	(122)
三、消防安全违法行为的查处	(128)
四、公安机关消防机构及其人员在消防监督检查中的法律责任	(130)
第六章 消防产品质量监督管理	(132)
第一节 消防产品质量管理概述	(132)
一、消防产品的分类	(132)
二、政府有关部门消防产品质量监督管理的职责	(135)
第二节 消防产品质量监督管理的基本措施	(136)
一、实行消防产品市场准入制度	(137)
二、加强对消防产品市场准入评价机构的管理	(138)
三、加强对消防产品质量的监督检查	(138)
第三节 消防技术服务机构和执业人员消防监督管理	(143)

第四节 消防产品质量监督的法律责任	(143)
一、使用不合格消防产品或者国家明令淘汰的消防产品 行为的处罚	(143)
二、消防技术服务机构出具虚假文件行为的处罚	(144)
三、公安机关消防机构工作人员消防产品质量管理违法 行为的处罚	(144)
第七章 火灾事故原因调查	(145)
第一节 概 述	(145)
一、火灾及其分类	(145)
二、火灾原因调查的基本任务	(146)
三、火灾事故原因调查的管辖与分工	(148)
四、火灾事故原因调查工作的组织	(149)
五、火灾调查人员的基本要求	(150)
六、火灾事故原因调查工作应遵循的基本原则	(151)
第二节 火灾事故原因调查的程序	(153)
一、简易程序	(153)
二、一般程序	(154)
第三节 火灾事故现场保护	(158)
一、火灾事故现场保护范围的划定	(159)
二、火灾事故现场保护的基本要求	(159)
第四节 火灾事故调查询(讯)问	(160)
一、调查询(讯)问的作用	(160)
二、调查询(讯)问的主要对象及主要内容	(161)
三、火灾事故原因调查询(讯)问的基本步骤	(164)
四、火灾事故调查询(讯)问的基本技巧和要求	(165)
五、调查询(讯)问记录与证言的审查和印证	(168)
第五节 火灾事故现场勘查	(170)
一、火灾事故现场勘查的目的、任务和要求	(170)

二、火灾事故现场勘查的基本步骤和方法	(171)
三、火灾事故现场勘查记录	(178)
四、火灾事故现场物证的提取与鉴定	(180)
第六节 火灾损失统计	(183)
一、火灾损失统计的意义和要求	(183)
二、火灾损失统计的方法和程序	(186)
三、火灾损失统计的时限和要求	(187)
第七节 火灾事故原因的分析与认定	(190)
一、起火原因的分析与认定	(190)
二、灾害成因的分析与认定	(200)
第八节 火灾事故责任的查处	(206)
一、火灾事故查处的法律文书	(206)
二、火灾责任者的处理	(207)
第八章 社会单位消防监督管理	(209)
第一节 社会单位消防安全职责与消防安全 管理机构、制度建设	(209)
一、社会单位的消防安全职责	(209)
二、社会单位消防安全管理机构建设	(212)
三、社会单位消防安全管理制度建设	(213)
四、社会单位各级防火安全责任人的职责	(218)
五、社会单位有关职能部门的消防安全职责	(221)
第二节 消防安全重点管理	(223)
一、消防安全重点单位管理	(224)
二、消防安全重点部位管理	(230)
三、消防安全重点工种管理	(231)
四、重大危险源的管理	(236)
第三节 火源管理	(242)
一、动火、用火的定义	(243)

二、动火的分级	(243)
三、固定动火区和禁火区的划定	(244)
四、用火、动火许可证的审核与签发	(245)
五、动火操作的程序和要求	(247)
第四节 易燃易爆设备防火管理	(248)
一、易燃易爆设备的分类	(248)
二、易燃易爆设备的火灾危险性特点	(248)
三、易燃易爆设备使用的消防安全要求	(249)
四、易燃易爆设备的安全检查	(250)
五、易燃易爆设备的检修	(251)
六、易燃易爆设备的更新	(253)
第五节 社会单位消防安全“四个能力”建设	(253)
一、检查消除火灾隐患能力建设	(253)
二、扑救初起火灾能力建设	(256)
三、组织疏散逃生能力建设	(272)
四、消防宣传教育能力建设	(290)
第九章 消防处罚与监督救济	(294)
第一节 消防行政处罚	(294)
一、消防行政处罚的构成要件与种类	(294)
二、消防行政处罚的程序	(297)
三、违反消防安全管理行为的行政处罚	(306)
四、消防行政处罚的执行	(312)
第二节 消防刑事处罚	(316)
一、故意违反消防安全管理危害公共安全行为的刑事处罚	(316)
二、过失违反消防安全管理危害公共安全行为的刑事处罚	(318)
三、生产、销售不符合安全标准的产品行为的刑事处罚	(323)
四、渎职违反消防安全管理危害公共安全行为的刑事处罚	(324)

第三节 消防管理的行政复议、诉讼与赔偿	(326)
一、行政复议和行政诉讼的概念	(326)
二、可以申请行政复议或提起行政诉讼的消防行政行为	(326)
三、消防安全管理活动中行政复议和行政诉讼的要求	(327)
四、消防行政赔偿	(328)
第十章 消防安全管理的基本方法	(334)
第一节 分级负责制	(334)
一、分级管理	(334)
二、消防安全责任制	(335)
第二节 重点管理法	(336)
一、专项治理	(336)
二、抓点带面	(338)
三、消防安全重点管理	(339)
第三节 调查研究法	(340)
一、消防安全管理中运用的调查研究方法	(340)
二、开展调查研究的要求	(341)
第四节 “从群众中来到群众中去”工作循环法	(342)
一、制订计划	(342)
二、贯彻实施	(343)
三、检查督促	(343)
四、总结评价	(343)
第五节 消防安全评价法	(344)
一、消防安全评价的意义	(344)
二、消防安全评价的分类	(344)
三、消防安全评价方法	(346)
四、消防安全评价的基本程序	(347)
五、消防安全评价的基本要求	(348)
主要参考文献	(351)
后 记	(352)

第一章 绪 论

“消防”一词在我国并非古已有之，在我国历史上，一般将同火灾作斗争和对火的管理称之为“火政”或“火禁”，如五帝时代的帝誉就称重黎“居火政，甚有功”。“消防”一词是20世纪初由日本引进的，当时清政府的警政司下设“消防队总理”。那么，什么是消防呢？根据国际和国内公共管理机构的设置和社会分工情况，从广义上讲，消防泛指消灭和防止灾害事故，包括水灾、火灾、震灾等各种灾害的防范和抗灾抢险活动。诸如防火安全、防震安全、防洪安全、环境安全、生产安全、化学品事故救援、工程抢险等各种灾害事故的预防和抢险救援活动都应当属于消防安全的范畴。从狭义上讲，目前人们常说的“消防”单指防火和灭火的各项活动。但从《中华人民共和国消防法》（以下简称《消防法》）规定的消防队的任务来看，“消防”应当是指消灭灾害、防止灾害和减少灾害。

消防监督管理是政府的职能之一，在我国，是指各级政府所属的公安机关消防机构根据法律赋予的职权，依据有关消防法律、法规、规范、标准，对法律授权监督范围内的单位或个人的消防安全工作实施监察督导的管理活动。它是各级政府为了更好地实施消防安全管理，保证各项消防安全措施的落实而采取的行政干预手段，属于消防安全管理的范畴。

第一节 消防工作的指导思想、路线、方针和原则

一、消防工作的指导思想

我们干一项工作，应当采取什么指导思想，是与该项工作的目的分不开的。有什么样的工作目的也就有什么样的指导思想。由于消防安全的最终目的是保护人民生命和财产安全，所以消防工作的指导思想就应当是“以人为本”。

在消防工作中坚持“以人为本”的指导思想，就是把人的生命和健康作为

消防安全工作的本原、发展经济的前提和人民的最大福祉，就是把发展经济建立在保护人的生命安全、健康和人民长远利益的基础之上。因此，我们要以“以人为本”的思想统领消防安全工作的全局，坚持“安全第一”的原则，用科学的发展观，纠正片面的、不科学的发展观，真正实现社会的进步、发展和人民群众的长远幸福与安宁。

具体在消防安全管理工作中，应当在以下四个方面体现“以人为本”的思想：

（一）在发展经济与保障安全的关系上，要把安全放在第一位

在发展经济与保障安全的关系上，要把安全放在第一位，也就是人们常说的“安全第一”。因为发展经济是人民生活的需要、社会发展的需要、国防的需要。但是发展经济不是目的，发展经济是让人民过上幸福生活的途径。所以不能为了眼前利益而盲目地发展、掠夺性地发展，更不能以牺牲人民的生命、安全和健康为代价换取一时的经济发展。消防安全的目的是保护公民的生命安全。所以，要发展经济，就必须坚持科学发展，把安全放在第一位。这是由消防工作的重要地位和作用所决定的。

经济是基础，但经济发展并不等同于社会进步。因为人民的生命安全能否得到切实的保障是衡量社会进步的重要标志之一。发生一起重大、特大火灾事故，不仅会造成人员的伤亡、经济的损失，而且往往会在社会上产生恶劣影响。因此，要切实解决好消防安全问题，防止火灾等各种事故的发生，切实保障公民的生命安全、财产安全，改善人民的生存质量和生活环境，这也正是消防安全工作的中心任务。

（二）在消防安全教育上，要把提高公民的消防安全意识和素质放在第一位

提高全民的消防安全意识，形成全社会广泛“关注安全、关爱生命”的良好氛围，是消防安全工作的重要基础。在消防安全工作中坚持“以人为本”，科学发展，一方面，要把保护人的生命安全作为出发点和落脚点；另一方面，还要做好人的工作，在提高人的安全文化、技术素质、调动人的积极性上下工夫。因此，消防安全工作要广泛开展消防安全教育，并从娃娃抓起。政府各级教育部门、各幼儿园、小学、中学以及各大学，都应当把对学生的消防安全教育列入工作日程，在向学生传授科学文化知识的同时，也把消防安全科普知识作为科学文化知识的一部分，进入课堂、进入教材、进入教案，进而进入学生的头脑；社会各媒体应当把对大众的消防安全教育作为自己的职责和任务，切实提高全体公民的消防安全素质。

（三）在采取防火安全措施上，要把保护人的生命的措施放在第一位

在消防安全工作中，对一旦发生事故可能造成人员伤亡的危险部位采取更加严密的防火措施；将易燃易爆的重大危险源、公众聚集场所等人员密集的场所，作为消防安全工作的重点去抓；对安全疏散通道、安全门、应急事故照明、防烟排烟等保证人员安全疏散的措施，严格把关，确保落实等。

（四）在采取灭火等救援战术和技术上，要把抢救和保护人的生命放在第一位

在灭火等救援战术、技术上，要把抢救和保护人的生命放在第一位，坚持“救人重于救火”的原则。具体讲，就是在火场上如遇有人员受到火势威胁时，消防队员的首要任务就是把被火围困的人员抢救出来。运用这一原则，要根据火势情况和人员受火势威胁的程度而定。在灭火力量较强时，灭火和救人可以同时进行，但绝不能因灭火而贻误救人时机。人未救出之前，灭火是为了打开救人通道或减弱火势对人员的威胁程度，从而更好地为救人脱险、及时扑灭火灾创造条件。

总之，要正确认识火的两重性，研究并推行“善用之”的方法和措施，消除“不善用之”的行为。树立“思患者虑平其后，预防者图之于先；未雨而彻桑土，未火而徙积薪”的“防患于未然”的思想，从而有效地预防灾害事故的发生。

二、消防工作的路线

消防工作的路线是“专门机关与群众相结合”。该路线应当属于毛泽东思想的范畴。毛泽东思想要求全党在一切实际工作中都必须实行领导和群众相结合。消防安全工作实行“专门机关与群众相结合”的路线，是多年来我国消防安全工作经验的总结和升华，也是由消防安全工作既有较强的法制性、政策性和专业技术性，又有广泛的群众性、社会性的本质特征所决定的。消防安全工作没有一支专业化的队伍，没有专门机关的管理，就会放任自流，火灾也难以得到有效的控制；没有广大人民群众参与，消防安全工作就会失去基础，就会丧失全社会抗御火灾的整体合力。因此，消防工作应当实行“专门机关与群众相结合”的路线。在实际工作中，该路线的具体体现有以下三个方面：

第一，在火灾预防方面，公安机关消防机构要依法进行监督管理，依法履行消防监督检查和建筑工程消防监督审核、公众聚集场所开业前的消防安全检查等各项法定职责，依法纠正和处罚违反消防安全管理的行为；同时，还应当热情服务，努力为社会各单位和广大群众解决在消防安全工作中遇到的问题和困难。

第二，在灭火救援方面，任何人发现火灾都要立即报警，火灾发生单位要及