

《消防安全责任制实施办法》 释义与解读

公安部消防局 编著



中国社会科学出版社

《消防安全责任制实施办法》 释义与解读

公安部消防局 编著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

《消防安全责任制实施办法》释义与解读 / 公安部消防局编著.
—北京: 中国社会科学出版社, 2018. 3

ISBN 978 - 7 - 5203 - 2011 - 5

I. ①消… II. ①公… III. ①消防—安全管理—学习参考资料
IV. ①TU998.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 013171 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 黄 山
责任校对 武 晶
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市冠宏印刷装订有限公司
版 次 2018 年 3 月第 1 版
印 次 2018 年 3 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32
印 张 13.25
插 页 2
字 数 281 千字
定 价 26.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683

版权所有 侵权必究

《消防安全责任制实施办法》释义与解读

编委会

主 任	于建华				
副 主 任	琼 色	詹寿旺			
委 员	杜兰萍	张福生	马维光	罗永强	魏捍东
	周 天	亓延军	王保国	马恩强	王宝伟
	代旭日	金京涛	张全灵	刘激扬	闫文伟
	王治安	郝益成	郭水华	王 玮	王天瑞
	刘心元	王 勇	于杰武	李建春	李俊东
	葛相君	张兴辉	周 详	杨国宏	李 斌
	王文生	宋树欣	张明灿	李彦军	张福好
	万志祥	曹 奇	李伟民	李 勇	汪永明
	刘赋德	蔡卫国	赵文生	邓立刚	王增华
	吴振坤	牛 军	唐国忠	姚清海	
主 编	王天瑞				
编写人员	王天瑞	王海宁	米文忠	王志荣	王 伟
	王子焱	杨张捷	胡 鑫	王 肖	罗时照
审稿人员	张华东	叶兴亮	刘海燕	钟蔚彬	高 磊
	杨屹茂	闫 宏	林 志	闵魁英	刘宗卫
	李 兴				

前 言

消防工作事关人民群众生命财产安全，事关经济社会发展和社会稳定大局，事关党和政府形象。近年来，在党中央、国务院和地方各级党委政府的领导下，经过各地区、各有关部门和全社会的共同努力，我国消防工作取得了历史性进步，为服务经济社会发展、保障人民群众生命财产安全作出了重要贡献。但是，随着我国经济社会快速发展，工业化、城镇化深入推进，消防工作新情况、新问题日益增多，火灾风险累积叠加。当前，公共消防安全基础不适应经济社会发展、消防安全保障能力不适应人民群众需求、消防管理方式方法不适应科技信息化发展、公众消防意识不适应现代社会管理要求的问题仍很突出，消防安全形势不容乐观，重特大火灾事故时有发生，总体上仍处于火灾易发、多发期。

为进一步加强和改进消防工作，大力推动消防安全责任制落实，2017年10月29日，国务院办公厅专门印发了《消防安全责任制实施办法》（以下简称《实施办法》），就建立健全消防安全责任制作出了全面、系统、具体规定。《实施办法》紧密契合党的十九大精神，积极回应“新时代”“新矛盾”



“新需要”，充分体现了以习近平同志为核心的党中央对公共消防安全的高度关切和对人民生命安全的极端重视，彰显了坚持以人为本、心系百姓的鲜明执政理念，是指导当前和今后一个时期消防工作的纲领性文件。《实施办法》的出台，有利于进一步建立健全消防安全责任制，提升各级政府、行业部门和社会单位消防工作的积极性、主动性；有利于进一步夯实消防安全基础，保障消防工作与经济社会协调同步发展；有利于进一步推动消防工作社会化进程，提升公共消防安全水平，对于解决新时期消防工作面临的新情况、新问题，为新时代中国特色社会主义建设创造良好的消防安全环境，必将起到强有力的推动和促进作用。

《实施办法》共6章、31条，以现行消防法律法规为依据，结合近年来消防工作实践，致力于解决消防安全责任落地难的“顽症”，提出了许多创新性的规定和要求。第一章总则，将“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”作为总体原则，明确了相关法律政策依据和目的意义；第二章地方各级人民政府消防工作职责，规定了省、市、县和乡镇政府、街道办事处以及开发区、工业园区管委会消防安全职责；第三章县级以上人民政府工作部门消防安全职责，区分不同情况，分别规定了公安、教育、民政等13个具有行政审批职能的部门和发改、科技、工信等25个具有行政管理或公共服务职能的部门的消防安全职责；第四章单位消防安全职责，分三个层次，规定了一般单位、消防安全重点单位和火灾高危单位的消防安全职责；第五章责任落实，规定了消防工作考核、结果应用、责任追究等内容；第六章附则，对专有名词作了解释，明



确了施行时间和要求。

学习好、贯彻好、落实好《实施办法》，是各级政府、行业部门和社会单位的共同任务。为配合宣贯落实，我们组织编写了《〈消防安全责任制实施办法〉释义与解读》，对《实施办法》逐条进行了深度解读，旨在使各级政府、行业部门、社会单位正确理解、准确把握《实施办法》精神实质和内容要义，转化为狠抓落实的具体行动、自觉行动。让我们以贯彻落实《实施办法》为契机，举全社会之力，不断加强和创新消防治理，有效预防和遏制重特大火灾事故，努力开创新时代消防事业的新局面，使人民群众幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

由于时间紧迫、编者能力有限，疏漏和不妥之处在所难免，敬请广大读者批评指正。

编 者

2017年12月18日

目 录

第一章 总则	(1)
一 消防安全责任制总体原则	(2)
二 政府及其负责人消防工作总体要求	(10)
三 消防监督管理主体责任	(13)
四 社会单位消防安全根本原则	(16)
五 消防安全责任追究基本原则	(21)
第二章 地方各级人民政府消防工作职责	(24)
六 县级以上地方政府消防工作共同职责	(25)
七 省级政府消防工作其他职责	(64)
八 市、县级政府消防工作其他职责	(70)
九 乡镇政府、街道办事处消防工作职责	(81)
十 地方政府派出机关消防工作职责	(96)
十一 地方政府领导干部消防工作职责	(97)
第三章 县级以上人民政府工作部门消防安全职责 ...	(100)
十二 行业部门消防安全共同职责	(101)



《消防安全责任制实施办法》释义与解读

- 十三 具有行政审批职责的部门消防安全职责 … (106)
- 十四 具有行政管理或公共服务职能的部门消防安全职责 …… (145)

第四章 单位消防安全职责 …… (176)

- 十五 机关团体企业事业等单位消防安全共同
职责 …… (177)
- 十六 消防安全重点单位消防安全其他职责 … (192)
- 十七 火灾高危单位消防安全其他职责 …… (202)
- 十八 多产权建筑及物业服务企业消防安全
职责 …… (209)
- 十九 石化、轻工等行业消防安全职责 …… (212)
- 二十 消防技术服务机构消防安全职责 …… (213)
- 二十一 建设工程建设、设计、施工和监理等
单位消防安全职责 …… (217)

第五章 责任落实 …… (220)

- 二十二 国务院对省级政府年度消防工作考核 … (221)
- 二十三 健全消防工作考核评价体系 …… (224)
- 二十四 消防工作协调机制 …… (228)
- 二十五 单位消防安全信用体系 …… (229)
- 二十六 公安机关履行消防监督管理 …… (231)
- 二十七 加强消防工作事前责任追究 …… (235)
- 二十八 严格火灾事故调查处理 …… (237)



第六章 附 则	(248)
二十九 个体工商户消防安全职责	(249)
三十 微型消防站	(250)
三十一 施行时间和有关要求	(251)
附录一 典型事故责任追究案例	(252)
浙江省天台县足馨堂足浴中心“2·5”火灾	
事故	(252)
天津港“8·12”特别重大火灾爆炸事故	(254)
河南省平顶山市鲁山县康乐园老年公寓“5·25”	
火灾事故	(258)
吉林省德惠市宝源丰禽业有限公司“6·3”火灾	
爆炸事故	(261)
上海市静安区胶州路高层公寓“11·15”火灾	
事故	(264)
福建省福州市拉丁酒吧“1·31”火灾事故	(267)
吉林省吉林市中百商厦“2·15”火灾事故	(269)
河南省洛阳市东都商厦“12·25”火灾事故	(272)
新疆维吾尔自治区克拉玛依市友谊馆“12·8”	
火灾事故	(274)
辽宁省阜新市艺苑歌舞厅“11·27”火灾事故 ..	(276)
附录二 有关宣贯材料	(277)
国务院办公厅关于印发消防安全责任制实施	
办法的通知（国办发〔2017〕87号）	(277)



公安部关于认真贯彻落实《消防安全责任制 实施办法》的通知（公消〔2017〕322号）	…（294）
于建华在国务院政策例行吹风会上的讲话	…（297）
强化责任落实 保障消防安全（《人民公安 报》评论员文章）	…（300）
深入落实消防安全责任制 全面提升消防 工作社会化水平	…（303）

附录三 有关政策法规 ……（309）

《中华人民共和国消防法》	…（309）
《机关团体企业事业单位消防安全管理规定》	…（330）
《中共中央 国务院关于推进安全生产领域 改革发展的意见》（中发〔2016〕32号）	…（346）
《中共中央办公厅 国务院办公厅关于推进城市 安全发展的意见》（中办发〔2018〕1号）	…（362）
《国务院关于加强和改进消防工作的意见》 （国发〔2011〕46号）	…（373）
《国务院办公厅关于印发消防工作考核 办法的通知》（国办发〔2013〕16号）	…（384）
《国务院安全生产委员会成员单位安全 生产工作职责分工》（安委〔2015〕5号）	…（387）

第一章 总则

消防工作是一项社会性很强的工作。做好消防工作，离不开全社会的共同努力和积极参与。但从目前情况看，政府、部门、单位、公民“四位一体”消防安全责任体系尚未健全，消防安全责任制落实不到位的问题仍比较突出。一些地方安全发展意识不强，对消防工作重视不足、摆位不够，消防工作滞后于经济社会发展。一些行业部门对“管行业必须管安全”存在认识误区，消防管理责任不清、主动性不强，对本行业、本系统消防安全疏于监管。一些单位重经济效益、轻消防安全，主体责任不落实，消防制度不完善，违章作业、冒险蛮干现象普遍，由此导致的火灾事故时有发生。为解决这些突出问题，国务院办公厅专门出台了《实施办法》，并将“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”确定为消防安全责任制的总体原则，逐一界定细化了地方各级政府、行业部门和社会单位的消防安全责任，就消防安全责任追究做出了明确规定。



一 消防安全责任制总体原则

第一条 为深入贯彻《中华人民共和国消防法》、《中华人民共和国安全生产法》和党中央、国务院关于安全生产及消防安全的重要决策部署，按照政府统一领导、部门依法监管、单位全面负责、公民积极参与的原则，坚持党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责，进一步健全消防安全责任制，提高公共消防安全水平，预防火灾和减少火灾危害，保障人民群众生命财产安全，制定本办法。

【条文主旨】 本条明确了《实施办法》的制定依据、总体原则、根本目的，特别是首次将“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”确定为消防安全责任制的总体原则。

【条文解读】

（一）制定依据

《中华人民共和国消防法》第二条要求，实行消防安全责任制，建立健全社会化的消防工作网络。《中华人民共和国安全生产法》第四条规定，建立、健全安全生产责任制，提高安全生产水平，确保安全生产。《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》（中发〔2016〕32号）明确，坚持党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责，完善安全生产责任体系。

党的十八大以来，面对经济社会发展的新机遇和新挑战，



以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心的发展思想，高举安全发展、以人为本的旗帜，把安全生产作为民生大事，纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局统筹推进。2013年7月18日，习近平总书记在中共中央政治局第二十八次常委会上强调，落实安全生产责任制，要落实行业主管部门直接监管、安全监管部门综合监管、地方政府属地监管，坚持管行业必须管安全，管业务必须管安全，管生产必须管安全，而且要党政同责、一岗双责、齐抓共管；该担责任的时候不負責任，就会影响党和政府的威信。2015年5月29日，习近平总书记在主持中共中央政治局第二十三次集体学习时强调，要切实抓好安全生产，坚持以人为本、生命至上，全面抓好安全生产责任制和管理、防范、监督、检查、奖惩措施的落实，细化落实各级党委和政府的领导责任、相关部门的监管责任、企业的主体责任，深入开展专项整治，切实消除隐患。党的十九大报告明确提出，树立安全发展理念，弘扬生命至上、安全第一的思想，健全公共安全体系，完善安全生产责任制，坚决遏制重特大安全事故，提升防灾减灾救灾能力。

《实施办法》认真贯彻习近平总书记系列重要指示精神，依照有关法律法规和政策性文件规定，科学总结消防工作经验，对消防安全责任体系作出了全面、系统、具体的规定。

（二）政府统一领导、部门依法监管、单位全面负责，公民积极参与

政府统一领导、部门依法监管、单位全面负责、公民积极参与，是《中华人民共和国消防法》确定的消防工作原则。消防工作作为公共安全的重要内容，涉及各行各业，事关千家



万户，具有鲜明的社会性、群众性，需要全社会的共同参与。

政府统一领导 就是政府作为公共安全的管理者，应依法担负消防安全的领导责任，从总体上规划、指挥、部署、支持和协调全国或本行政区域的消防工作。

部门依法监管 就是政府各部门应在各自职责范围内，根据本行业、本系统的特点，依据有关法律法规和政策规定，履行消防工作职责，确保本行业、本系统消防安全。

单位全面负责 就是单位作为消防安全的责任主体，应对本单位消防安全负全责，全面落实消防安全自我管理、自我检查、自我整改，确保本单位消防安全。

公民积极参与 就是公民作为消防工作的基础，是消防工作的直接参与者和监督者，应自觉遵守消防法律法规，履行维护消防安全、保护消防设施、预防火灾、报告火警等义务。

（三）党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责

这是消防安全责任制的总体原则，也是党委、政府抓好消防工作的根本遵循。四者同等重要，互为补充，缺一不可。

2015年8月15日，习近平总书记就天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故作出重要指示，各级党委和政府要牢固树立安全发展理念，坚持人民利益至上，始终把安全生产放在首要位置，切实维护人民群众生命财产安全；要坚决落实安全生产责任制，切实做到党政同责、一岗双责、失职追责。《实施办法》认真贯彻习近平总书记系列重要指示精神，在认真总结消防工作实践经验的基础上，首次针对消防安全责任制提出了“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的总体原则。



1. 党政同责。

党政军民学、东西南北中，党是领导一切的。党的十九大报告明确提出，坚持党对一切工作的领导，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。因此，加强社会治理、确保消防安全、维护社会安定、保障人民群众安居乐业是各级党委、政府必须承担的重要责任。从实践上看，各级党委、政府普遍将消防工作纳入重要议事日程，实行党政同管、同抓、同责，在推动解决消防安全重大问题、提高公共消防安全水平方面取得了良好效果。

地方各级党委对本地区消防工作全面领导、全面负责，应认真贯彻落实消防法律法规和党中央、国务院消防工作方针政策、决策部署，结合本地实际制定具体意见和措施；将消防工作纳入党委工作全局和重要议事日程，定期召开党委常委会议和专题会议，研究部署重大消防工作事项；将消防安全内容纳入党员领导干部教育培训，指导政府依法履行职责，协调党委有关工作部门和人大、政协及群众团体、宣传部门、社会各界开展活动，引导群众全面参与、主动支持；加强消防工作考核结果运用，建立与政府、部门负责人和直接责任人履职评定、奖励惩处相挂钩的制度。

地方各级党委所属工作部门应结合工作职责，共同做好消防工作。政法委员会将消防工作纳入平安建设和社会治安综合治理的重要内容，定期督导检查，严格考核奖惩。组织部门把消防工作年度考核情况作为对党政主要负责人和领导班子综合考核评价的重要依据。宣传部门将消防宣传教育纳入社会主义精神文明建设和思想文化宣传教育工作内容；组织、协调和督



促加强消防宣传教育和舆论引导，督促新闻媒体开展公益性消防宣传，配合职能部门做好灭火救援新闻发布工作。纪律检查委员会加强对党员领导干部履行消防工作职责情况的监督，及时发现、纠正和查处履行职责不到位的情况，依法参加火灾事故调查处理工作。党校把消防安全知识纳入党员领导干部培训内容。

2. 一岗双责。

是指领导干部既要承担业务工作、确保各项目标任务的完成，又要承担分管领域的消防工作、确保本领域消防安全，实现业务工作和消防工作同步发展。落实消防安全“一岗双责”是法律要求，是职责所系。领导干部要牢固树立责任意识，带头践行“一岗双责”，将消防工作与业务工作同研究、同部署、同检查、同考核、同落实，做到业务工作拓展到哪里，消防工作就延伸到哪里，实现“两手抓、两手硬”。领导干部不重视消防安全，不履行或不正确履行消防工作职责，造成本单位、分管领域火灾隐患突出、火灾事故不断，即使业务工作再突出，也是不称职的。

3. 齐抓共管。

是“政府统一领导、部门依法监管、单位全面负责、公民积极参与”消防工作原则的具体体现，是消防工作社会化属性决定的，也是消防工作实践经验的总结和客观规律的反映。政府、部门、单位、公民都是消防工作的主体，任何一方都非常重要，不可偏废。只有落实好政府属地管理责任、行业部门监管责任、社会单位主体责任、公民自我管理责任，做到各司其职、各负其责，消防工作才能形成齐抓共管的合力、发