

消防监督学

王珂夫 著

中国人民公安大学出版社

消防监督学

王珂夫 著



中国人民公安大学出版社

序

消防监督工作，是整个消防工作中一项极为重要的工作。做好消防监督工作，对减少火灾，保卫我国改革开放和经济建设的发展，保障人民生命财产的安全，都具有十分重大的意义。

消防监督，属于特种的专业性的监督，是国家赋予消防监督机关及其工作人员的一种神圣职责和权力。党和国家历来十分重视消防监督工作，早在1957年就由国务院公布了经第一届人大常委会第86次会议批准通过的《消防监督条例》；在实际工作中，各级政府和公安消防业务部门都十分强调消防监督工作的重要性，并一再采取措施予以加强。人们对消防监督的意识也日益提高。但是，从学术的角度，从理论的高度，过去还很少有人来深入地研究探讨消防监督工作。王珂夫同志在系统研究了我国消防监督的实践和发展，总结了我国消防监督正反两个方面的经验的基础上，从我国当前实际需要出发，编写了这本《消防监督学》，首次把消防监督作为一门学科，对它的对象、性质、原则、制度、形式、方法、手段等各个方面，从实践到理论，较为系统地全面地作了阐述，并印制成书出版，提供给全国的消防监督人员和所有消防工作者、消防院校师生，以及公安、保险等部门的有关人员。

我衷心地祝贺《消防监督学》的出版发行，并应王珂夫同志的约请为之作序，祝愿此书在提高我国消防监督的理论水平，学术水平和实际工作的水平上能够起到积极促进作用。

颜达材

一九九三年一月十二日

前 言

新中国消防监督工作已有 40 多年的历史，在这 40 多年的实践中积累了比较丰富的经验。近年来，随着经济建设高度发展、深入改革、扩大开放，对消防监督的认识又有了升华。但是，消防监督对象、性质、原则、制度、形式、方法、手段等，以及在新形势下如何进行消防监督等一系列问题，没有从理论与实践的结合上作出系统、全面的探讨。因此，完整的体系和系统理论尚未形成。致使历史悠久而又十分重要的消防监督长期不能“定位”，在一定程度上制约了消防事业的发展。

作者以辩证唯物主义和历史唯物主义为指导，在系统研究了我国消防监督制度和消防监督实践，总结消防监督正反两个方面经验的基础上，从我国当前实际需要出发，编写了这本涉及面较为广泛的《消防监督学》。力图对我国消防监督工作作出理论概括，从而形成一个独立、完整，具有中国特色的社会主义消防监督体系。

消防监督，有其特殊的运行方式和较强的专业活动过程。因此，本书从社会科学领域着眼，运用社会科学和自然科学等学科领域的知识、理论，研究在新形势下，消防监督的意义、监督什么、怎样监督、谁来监督，并以此为主线，设立了消防监督的理论框架和本书的结构体系。

本书编写服务的对象主要是消防监督人员、公安保卫干部、公安派出所民警、专兼职消防干部、保险干部，公安、消防院校师生工作、教学中参考。

本书在编写过程中，参考了大量的研究资料和工作报告，吸收了一些同行们的有益研究成果。得到了各级领导、专家、同志们的大力支持。少将、知名消防专家、中国消防协会副理事长

颜达材副院长审阅并作序。公安部消防局李春镐；公安大学出版社王宝贤；武警学院朱吕通、贺占奎、沈耀宗、宋光积、瞿志文、程世玉等领导和专家关心、指导、支持。还有段淑华、王立、顾国富等同志为本书编写，帮助搜集资料，技术加工等做了大量辛苦的工作。在此，一并表示衷心的感谢。

社会消防系统是一个运动着的系统，在这个运动过程中，作为对社会消防执行系统实施监督、制衡和指导的消防监督系统，也在不断的发展变化。所以，作者无意把本书中理论体系作为消防监督理论研究的最终格局。

不当之处，敬请读者批评指正。

王珂夫
一九九三年元月

目 录

序.....	(1)
前言.....	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 消防监督.....	(1)
第二节 消防监督的性质.....	(7)
第三节 消防监督的作用.....	(8)
第四节 消防监督的类型	(10)
第五节 消防监督学研究对象	(13)
第六节 消防监督学研究的内容	(14)
第七节 消防监督学研究的方法	(15)
第二章 消防监督制度	(19)
第一节 消防监督的由来及发展	(19)
第二节 消防监督环境	(27)
第三节 消防监督制度	(31)
第四节 消防监督工作基本经验	(37)
第五节 新时期消防工作的特点	(40)
第六节 适应社会主义市场经济要求	(47)
第三章 消防监督职能	(49)
第一节 消防工作方针	(49)
第二节 消防监督的原则	(51)
第三节 消防监督的职能	(54)
第四章 消防监督活动的理论基础	(57)
第一节 系统原理	(57)
第二节 反馈原理	(59)
第三节 动力原理	(60)
第四节 能级原理	(63)
第五节 弹性原理	(65)

第五章	消防监督机关	(69)
第一节	关于建立消防监督机构的规定	(69)
第二节	消防监督机构编制序列	(70)
第三节	消防监督机关的职权	(73)
第四节	消防监督工作的标准	(75)
第五节	基层消防监督机构职责	(79)
第六节	消防监督职责范围	(81)
第七节	基层消防督机构建设的原则	(83)
第八节	基层消防监督机构建设的标准	(84)
第六章	消防监督人员	(89)
第一节	消防监督人员的社会作用和责任	(89)
第二节	消防监督人员的素质和职权	(91)
第三节	消防监督人员作风和工作方法	(95)
第四节	消防监督人员工作艺术	(97)
第五节	消防监督人员职业道德	(102)
第七章	社会消防系统指挥决策中心	(105)
第一节	关于各级政府加强对消防工作领导的规定	(105)
第二节	政府消防管理职能	(106)
第三节	政府消防管理决策内容和职责	(108)
第八章	社会消防执行系统	(112)
第一节	消防管理的原则和职能	(112)
第二节	消防管理组织及任务	(117)
第三节	消防管理人员及职责	(122)
第四节	消防管理制度	(124)
第五节	消防管理的基本方法	(127)
第六节	实施消防监督的必要性	(138)
第九章	消防监督方法	(143)
第一节	提高认识,明确职责	(143)

第二节	消防监督过程·····	(147)
第三节	消防监督的基本形式·····	(151)
第四节	消防监督的基本手段·····	(154)
第五节	消防监督的基本依据·····	(158)
第六节	强化消防监督·····	(160)
第七节	预测技术·····	(162)
第八节	决策技术·····	(176)
第十章	消防监督程序·····	(188)
第一节	按程序实施消防监督的意义·····	(188)
第二节	消防监督检查程序·····	(189)
第三节	易燃易爆化学物品消防监督程序·····	(194)
第四节	建筑工程消防监督程序·····	(200)
第五节	消防产品质量监督程序·····	(211)
第六节	火灾调查处理监督程序·····	(223)
第十一章	消防法规·····	(228)
第一节	消防法规的特征和作用·····	(228)
第二节	消防法规体系·····	(233)
第三节	消防法规的实施·····	(236)
第四节	依法处罚的依据和程序·····	(244)
第五节	消防监督中的行政诉讼·····	(250)
第十二章	消防分级监督·····	(256)
第一节	分级监督的规定和意义·····	(256)
第二节	分级监督划分原则·····	(257)
第三节	强化分级监督的措施·····	(258)
第十三章	消防检查监督·····	(261)
第一节	检查监督的意义·····	(261)
第二节	检查监督的内容和依据·····	(262)
第三节	检查监督的形式·····	(264)

第四节	检查监督的方法和要求·····	(266)
第五节	火险隐患的认定和整改·····	(269)
第十四章	消防重点监督·····	(279)
第一节	消防重点监督的意义·····	(279)
第二节	消防重点监督对象的确定·····	(280)
第三节	强化重点监督的措施·····	(282)
第四节	重点单位消防安全工作标准·····	(283)
第十五章	外资企业的消防监督·····	(290)
第一节	外商投资企业发展的形势和消防工作·····	(290)
第二节	外资企业消防管理现状与存在的问题·····	(292)
第三节	加强外资企业消防监督·····	(295)
第四节	加强开放地区的消防监督工作·····	(301)
第十六章	建筑工程消防监督·····	(304)
第一节	建筑工程消防监督的意义·····	(304)
第二节	建筑工程消防监督的任务和依据·····	(306)
第三节	建筑设计防火审核监督的原则和内容·····	(308)
第四节	建筑设计防火审核的方法和步骤·····	(309)
第十七章	易燃易爆化学物品消防监督·····	(314)
第一节	易燃易爆化学物品消防监督的意义·····	(314)
第二节	易燃易爆化学物品的分类和性质·····	(315)
第三节	易燃易爆化学物品生产使用消防监督·····	(328)
第四节	易燃易爆化学物品运输消防监督·····	(330)
第五节	易燃易爆化学物品储存消防监督·····	(334)
第六节	易燃易爆化学物品经营消防监督·····	(336)
第十八章	消防产品质量监督·····	(338)
第一节	消防产品质量监督的意义·····	(338)
第二节	消防产品标准化和监督依据·····	(339)
第三节	消防产品种类·····	(341)

第四节	消防产品质量监督机构及职责·····	(346)
第五节	消防产品生产许可证颁发监督·····	(349)
第十九章	火灾统计监督·····	(352)
第一节	加强火灾统计监督的必要性·····	(352)
第二节	火灾统计、报告监督制度·····	(355)
第三节	火灾统计监督的意义和原则·····	(358)
第四节	火灾统计范围、内容和指标·····	(360)
第五节	火灾统计的方法和工具·····	(361)
第六节	火灾损失计算方法·····	(363)
第二十章	消防监督体制改革·····	(369)
第一节	消防监督体制模式·····	(369)
第二节	新型消防监督体制建立的目标和原则·····	(371)
第三节	消防监督体制改革的正确观点·····	(374)
第四节	新型消防监督体制模式·····	(376)
第五节	消防监督体制改革的对策和措施·····	(378)

第一章 绪 论

消防监督，是国家特种专业监督。

凡是在生产、生活等活动中从事消防管理活动的过程和地方，都需要并存在消防监督。消防监督作为一个系统存在于社会运行之中。它具有自己的研究对象、任务和方法，构成了一门新兴的学科。

要研究消防监督理论，探讨消防监督科学，进行消防监督实践，首先必须研究消防监督的概念、性质、作用、特征及消防监督学研究的对象、任务及方法。

第一节 消防监督

一、监督的含义

监督即监察、督导的意思。

二、消防监督的概念

消防监督概念的形成和发展，是历史的产物，受人们的知识水平、观察分析能力以及社会生产力水平等因素的影响。人们的经验越丰富、观察能力越敏锐，概念的形成和发展越快，各种概念间的界线越准确。

消防监督的概念有广义和狭义之分。

（一）广义消防监督含义

广义的消防监督，是指党、政机关，以及社会公民对消防领域内的一切消防活动进行的监察和督导。

（二）狭义消防监督含义

消防监督机关及其工作人员，以消防工作方针、政策、原则、

法规为准绳，对社会各单位、部门的消防管理活动以及公民的消防行为是否合法、有效所实施的监察和督导。

在我国，消防监督有法律性的行政行为和非法律性的行政行为。所谓消防监督法律性行政行为，是指消防监督机关依照国家消防法规和地方消防规章对社会监督对象实行的能产生法律效果的行为，如发火险隐患整改通知书，责令停产停业整改以及给予警告、罚款处罚等。所谓消防监督的非法律性行政行为，是指消防监督机关为实现工作目标对社会监督对象实行的不能产生法律效果的行为，如消防宣传、教育、救援、协助、咨询、服务等活动。

三、消防监督的特点

消防监督属于上层建筑范畴，是国家的特种监督。所谓特种监督，是指消防监督是带有执法性质的，行政监督和技术监督相结合的一种专业监督。

消防监督具有以下六个方面的特点：

（一）以法律为后盾

消防监督以法律为后盾，消防监督的实质是一种权力对另一种权力的制约。没有法律作为后盾，监督只能是一个口号，就没有权威性和约束力。这是消防监督最本质特点。

（二）是一种外在力量

消防监督是一种外在力量，消防监督机关对被监督对象的消防行为进行监督，如果监督者与被监督者同为一体，变为内在力量，即所谓自我监督，这实质是一种自我约束，并不属于严格意义的监督。

（三）主、客体平等地位

消防监督主体的地位要高于被监督客体的地位，最低要处于平等地位，监督主体不能处于被监督客体的控制和支配之下，否则，有效监督就无从谈起。

(四) 具有强制性

消防监督不是建立在被监督者自愿的基础上的，即不管被监督者是否原意接受监督，监督都必须进行，并同样发挥强制作用。

(五) 具有独立性

消防监督机关应能独立行使监督权力，只向赋予它监督权力的组织负责，而不受其他任何机关、团体和个人的干预。

(六) 具有限制性

同任何权力一样，消防监督权也不能无限扩大，任意使用，否则，就会造成监督权的滥用。因此，对监督权的行使也必须加以必要的限制，监督者也必须接受再监督。只有这样，才能建立起权力之间相互制衡的关系。

四、消防监督对象

消防监督对象是消防监督活动的客体。

社会消防系统，由三大子系统构成，即执行系统、监督系统、反馈系统。这其中监督系统就是社会消防系统的监督主体，其基本工作由消防监督机关实施，消防监督机关设置消防监督员和专业技术职务；执行系统就是社会消防系统的监督客体，即消防监督对象，是指社会上国家机关、企业、事业、群众团体等单位及负责人员是否正确行使消防管理权力进行有效的消防管理活动、是否履行义务及公民的消防行为。

五、社会消防系统

社会消防系统，是社会系统的子系统，存在于社会之中，受到社会中各种因素的制约和影响。

火灾不断地强使社会付出无数可怕的损失，这种损失既涉及人们遭受的疼痛、苦难和死亡，又包括财产的浪费和毁灭，甚至丧失掉无法补偿的历史文化珍宝。

所以，古今中外，无论是强大的国家，还是弱小的民族，为了本民族、本阶级的利益，保护国家、公民生命财产安全，维护

社会秩序，巩固政权，无不重视社会消防事业。

社会消防系统，有如下特征：

集合性。社会消防系统由执行系统、监督系统、信息反馈系统所组成。社会消防系统是一个不可分割的整体，而且必须作为一个完整的系统而不是作为一个分系统的集合来看它的功能，从它的作用和功能来看，整体系统要比它的所有分系统的功能总和还大。

目的性。社会消防系统的目的是加强消防工作，制止或减少火灾发生，保护社会财富和公民生命财产安全。

相关性。社会消防系统的各要素，即执行系统、监督系统、信息反馈系统，是相互关联又是相互制约的，它们之间某一要素如果发生了变化就意味着其他要素也要相应的改变和调整。

环境适应性。社会消防系统与外界的联系就是环境。环境的变化对系统有很大影响。社会消防系统与外部环境产生物质的、能量的和信息的交换，必须适应外部环境的变化。环境对系统的作用表现为对系统的输入，系统在特定环境下对输入进行工作，就产生了输出，把输入转变为输出，这就是系统的功能，系统对于环境的适应性，就是系统稳定性在系统外部关系的表现。

消防监督系统，是社会消防系统的分支系统，它在社会消防系统内起着检查督导、参谋咨询、组织指挥、执法等作用。

六、消防监督与消防管理

消防监督与消防管理，是两个具有不同概念的事物和系统，并各自有独立的理论体系和实践规律。

消防管理的概念是：遵循火灾发生和国民经济发展的客观规律，依照既定的方针、政策、原则和法规，运用管理科学的原理和方法，通过管理职能，合理并有效地使用资源，为实现消防目标的各种活动的总称。而消防监督，则是依照法律规定，对被监督对象是否正确、有效的应用消防法规的管理活动实施监察和督

导，以实现国家意志。也可以说，消防监督作为主体，它是监督者，消防管理作为客体，它是被监督者，这也是二者的联系。各自具有不同的性质、功能和作用。

（一）中国监督制度与管理制度的由来及发展

中国监督制度和管理制度都有悠久的发展历史。

公元前 221 年，秦始皇建立了我国第一个统一的中央集权的封建国家。为了巩固秦朝的一统天下，使之“至于万事，传之无穷”。^① 他十分注重吏治，除在秦律中对官吏的职责、品格、作风及考核、奖惩有明确规定外，还设立了专门的监察机关（即监督机关），在中央为御史府，授权御史大夫为司纠察之任的最高监察官吏。御史大夫信尊权重，为三公（行政、军事、监察三方辅佐皇帝的三位最高长官）之一。设御史中丞在朝中纠察违法官吏。在地方派驻监御史，以监理诸郡，纠察地方上的违法事宜。这对于整肃吏治、保证法令在全国的统一实施起到了重要作用。这种作法被后来历代的统治阶级重视，其监督体制也得到承袭、发展、进一步完善。

中国近代的五院分立制度，西方的三权分立制度等，都是监督制度和管理制度的发展。

通过对监督制度和管理制度发展历史的考查，发现消防监督制度和管理制度基本上是同时产生和发展起来的。马克思在《资本论》中说：“凡是直接生产过程具有社会结合过程的形态，而不是表现为独立生产者孤立劳动的地方，都必须会产生监督劳动和指挥劳动。”^② 马克思鲜明的提出了监督与管理两个概念范畴。

消防监督制度，是国家监督制度的重要组成部分。新中国成立初期，1957 年 9 月 11 日，国务院颁发了《关于加强消防工作的

① 《史记·秦始皇本纪》

② 《马克思、恩格斯全集》第 25 卷，第 431 页，人民出版社 1974 年版

指示》，在指示中，要求各级人民委员会，各工业，财经部门要加强对消防工作的领导，同时要求各级公安机关应当将消防监督机构建立与健全起来，配备一定数量的工程技术人员。同年，国务院公布了第一届人大常委会第 86 次会议批准的《消防监督条例》，从此，奠定了消防监督制度的基础。

（二）正确区分消防监督与消防管理的重要意义

消防监督、消防管理存在于社会消防系统之中，有着必然的联系，加之，人们在理论上研究的不够，就容易被误认为，管理包含监督，持此种观点的人，认为社会各行各业对自身的消防工作是管理，包括内部监督；还有人认为，监督中也包含着一定的管理工作。

在上述认识和理论指导下，社会上一度认为消防工作是消防部门的事，要求消防部门管的越细、越具体就越好；还有个别地方出现由消防监督机关承包监督对象的火灾指标；有的消防监督机关出现了大包大揽的情况等。

上述这些认识和实践，既影响了消防监督机关的监督作用、指导作用的发挥，也不利于发挥企事业等单位部门进行消防管理的积极性，是消防监督机关的形象、权威等没有真正树立起来的原因之一。

综上所述，正确区分消防监督与消防管理，澄清一些不准确的概念及理论，明确消防监督机关的职责，有利于依法实施监督。国务院指出，今后各级政府及其职能部门对企事业单位主要实施规划、监督、指导、控制。在新的历史时期，消防监督机关如何处理好消防监督与消防管理问题，如何进行消防监督问题，都需要认真研究、探讨消防监督理论问题。在正确的理论指导下，实施监督工作，开创消防工作的新局面。

第二节 消防监督的性质

为了准确的阐明消防监督的性质，首先，对监督产生的历史背景进行一下考查。

私有制的出现，促成了国家的产生，国家的统治阶级为了实现其国家职能的需要，就要设置各种管理机构，授予其必要的职权，委任各类管理人员从事管理国家的工作，以保证国家机器的正常运转。而这些机构和人员在管理工作中，出现了滥用职权，贪污渎职等越轨行为。这样，国家的统治者就萌发了设置专门机构和专门人员对各级管理人员在政治、经济等方面进行监察和督促的动机，并将这种动机付诸实施，以防止各级管理人员在行使职权、从事管理、经济收支等环节可能产生的各种弊端，避免违背统治阶级意志的行为发生。这样，由国家授权专门监督之职的监督机构和人员便应运而生。监督也由经济监督发展到对官员政治权力的监督，以防止互相谋私而相互进行权力与金钱之间的交易，于是逐步形成了规范性的监督制度。

从上述监督产生的历史背景中可明确的看到监督属于上层建筑范畴，有着鲜明的阶级性，是巩固统治阶级统治、保证国家正常运转的重要手段。

作为属于上层建筑范畴的消防监督，同样是巩固统治阶级统治、保护国家物质财富安全，促进国家正常运转的重要手段，它具有鲜明的阶级性，也称社会属性。

马克思在《资本论》一书中写道“凡是直接生产过程具有社会结合过程的形态，而不是表现为独立生产者孤立劳动的地方，都必须会产生监督劳动和指挥劳动。不过它具有二重性。”^①

① 《马克思、恩格斯全集》第25卷，第431页，人民出版社1974年版