

全国公安高等教育（本科）规划教材
公安部政治部 组编



消防监督管理

景 绒 主编



中国人民公安大学出版社

全国公安高等教育（本科）规划教材
公安部政治部 组编

消防监督管理

景 绒 主编

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/景绒主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2014. 8

全国公安高等教育 (本科) 规划教材

ISBN 978 - 7 - 5653 - 1890 - 0

I. ①消… II. ①景… III. ①消防—监督管理—中国—高等学校—教材

IV. ①D631.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 196695 号

消防监督管理

景 绒 主 编

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: 北京通天印刷有限责任公司

版 次: 2014 年 8 月第 1 版

印 次: 2014 年 8 月第 1 次

印 张: 18.75

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 389 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 1890 - 0

定 价: 58.00 元

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

电子邮箱: zbs@cppsu.com zbs@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

教材分社电话: 010 - 83903259

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

全国公安高等教育（本科）规划教材

编审委员会

主 任：夏崇源

副主任：樊京玉 黄 进 谢维和

程 琳 王世全 崔芝崑

委 员：（按姓氏笔画排序）

马维亚 王 刚 伊良忠 刘玉庆

刘冠华 闫继忠 许剑卓 孙茂利

杜兰萍 李 娟 李锦奇 杨 东

杨 钧 吴钰鸿 吴跃章 张文彪

张兆端 张俊海 张高文 陈 勇

陈延超 武冬立 林少菊 战 俊

奚路彪 高 峰 郭 宝 曹诗权

程人华 程小白 傅国良 熊文修

滕 健

编委会办公室：

陈延超（兼） 周佩荣 屈 明

杨益平 曾 惠

主 编 简 介

景 绒，女，1982年毕业于太原理工大学土木工程给水与排水工程专业，工学学士。中国人民武装警察部队学院消防指挥系教授，硕士研究生导师，全国消防标准化技术委员会固定灭火系统分技术委员会委员。主要从事消防监督管理的教学与科研工作。

公安高等教育（本科）规划教材

消防监督管理

主 编：景 绒

副主编：马恩强 王增华 王 瑛

撰稿人：（按姓氏笔画排序）

马恩强 王 瑛 王宝伟 王增华

白凤领 刘东海 陈秉安 杨殿波

赵秀雯 高瑞霞 景 绒 韩海云

薄建伟

前 言

教材是体现教学内容和教学方法的知识载体,是联系教与学的有效媒介。教材建设是公安教育训练的基础性工作,是实现公安院校教育现代化、提高教学质量的一项基本措施。改革开放以来,我们根据公安院校教学工作需要,先后组织编写了近 200 种公安院校专业课和专业基础课教材,为培养高素质的公安人才提供了有力支撑。近年来,我国执法环境和执法依据发生了深刻变化,公安理论和实践创新有了长足进步,公安高等教育实现了跨越式发展,原有统编教材难以满足现实需要,亟须重新编写。对此,公安部党委十分重视,郭声琨部长、杨焕宁常务副部长专门作出指示,成立了由公安部党委委员、政治部主任夏崇源任主任委员的教材编审委员会,并在京召开了工作部署会推动教材编写工作顺利有序进行。

本套教材是公安院校的本科教学用书,也是公安民警培训、自学的母本教材或指导性用书,涵盖侦查、治安、经济犯罪侦查、交通管理工程、刑事科学技术、禁毒、网络安全与执法、公安视听技术、警务指挥与战术、边防管理、消防工程等公安类本科专业,共计 110 种教材,是公安高等教育史上规模最大、涉及最广的一次教材建设工程。

本套教材以培养应用型公安专门人才为目标,以习近平总书记系列重要讲话为指南,坚持院校专家学者与实务部门骨干相结合,深入基层、融入实战、贴近一线,在充分吸纳教学科研成果和警务实践成功经验的基础上编写而成。教材在内容上主要突出公安理论的基础性和公安工作的实践性,在阐述公安各学科基本原理的同时,注重实践运用能力的培养,既兼顾了学科专业的系统性,又强调了警务实战的特殊性。在

体例规范上，既相对统一，又预留空间，鼓励学术上的研究和探讨，利于学生展开更深的探究。

本套教材是在公安部政治部的统一领导下分组集体编写而成的。为保证教材内容贴近实战，我们遴选了部分警务实战骨干参与编写工作。各门教材由编写组精心组织、反复论证、集思广益完成初稿，最后经有关实战部门业务专家和部分社会相关领域知名专家学者审核后定稿。

我们相信，经过组织者、编写者、出版者的共同努力，全国公安高等教育（本科）规划教材能够以体系完整、内容丰富、贴近实战、形式新颖的精品特质，服务公安院校的教学和广大民警自学，为培养高素质、高水平的应用型公安专门人才发挥重要作用。

公安部政治部
2014年8月

编写说明

对消防工作实施监督管理是《中华人民共和国消防法》赋予公安机关消防机构的重要法定职责,是公安行政管理工作的主要组成部分。因此,为培养适应消防监督执法和公共消防安全事务管理的高素质专门人才,更好地开展教学,我们根据全国公安高等教育(本科)规划教材编写工作的有关要求,组织相关实战部门的专家和教学经验丰富的教员对教材的编写工作进行了广泛地调查研究和分析论证。为满足教学需要,本教材在内容的选择上,以公安机关消防机构消防监督管理法定职责为基础,以国家最新颁布的消防法律、法规和消防技术标准以及公安部关于执法规范化建设的要求为依据,结合消防监督管理工作的改革与实践,融汇了国内外本学科领域先进的科研成果,在原有教材的基础上编写了《消防监督管理》这部教材。

本教材共13章,内容包括:绪论、消防监督管理依据及法律适用、消防监督管理主体与相对人法定职责、城乡消防规划编制与建设管理、建设工程消防监督管理、消防监督检查、消防产品监督管理、社会消防技术服务监督管理、消防行政处罚与行政强制、消防宣传教育与培训、消防行政执法监督、消防监督信息化管理、消防监督技术装备配备与使用。本教材涵盖了公安机关消防机构消防监督管理工作现有的业务内容,其体系完整、结构合理、内容全面、理论结合实践,符合知识学习的逻辑关系和教学需要。

本教材由中国人民武装警察部队学院消防指挥系景绒教授任主编,公安部消防局防火监督处处长马恩强高级工程师、西藏自治区公安消防总队副总队长王增华高级工程师以及公安部消防局标准规范处副处长王瑛高级工程师任副主编。参加编写的人员有:马恩强(第一章),杨殿波讲师(第二章),高瑞霞副教授(第三章),景绒(第四、五章),白凤领教授(第六章),刘东海副教授(第七章),王瑛(第八章第一、三、四节),王宝伟高级工程师(第八章第二节),王增华(第九章),韩海云副教授(第十

章), 赵秀雯副教授 (第十一章), 薄建伟高级工程师 (第十二章), 陈秉安高级工程师 (第十三章)。本教材由景绒负责统稿。

本教材主要作为消防工程、消防指挥、火灾勘查、核生化消防、抢险救援指挥与技术等专业“消防监督管理”警种通修课程的主教材, 亦可为公安机关消防机构、政府有关职能部门、社会各单位等有关从业人员提供理论指导和实践参考。

由于作者水平所限, 书中难免出现错误和不妥当之处, 敬请广大读者批评指正。

《消防监督管理》编写组

2014 年 8 月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 消防监督管理的含义及相关制度	(1)
第二节 消防工作的方针与原则	(5)
第三节 消防监督管理主体与相对人	(7)
第四节 消防监督管理的原则	(10)
第五节 消防监督管理的方法	(14)
第二章 消防监督管理依据及法律适用	(21)
第一节 消防监督管理依据	(21)
第二节 消防监督管理法律适用	(36)
第三章 消防监督管理主体与相对人法定职责	(40)
第一节 人民政府的消防工作职责	(40)
第二节 公安机关及其消防机构的消防工作职责	(42)
第三节 法律授权的其他组织和政府有关职能部门的消防工作职责 ..	(44)
第四节 社会单位的消防安全职责	(46)
第五节 公民的消防安全权利与义务	(48)
第四章 城乡消防规划编制与建设管理	(51)
第一节 概述	(51)
第二节 城乡消防规划的编制	(56)
第三节 城乡消防规划的建设管理	(60)
第五章 建设工程消防监督管理	(66)
第一节 概述	(66)
第二节 建设工程消防安全责任主体及其责任	(73)
第三节 建设工程消防设计审核	(76)
第四节 建设工程消防验收	(87)
第五节 建设工程消防设计和竣工验收的备案抽查	(102)

第六章 消防监督检查	(118)
第一节 概述	(118)
第二节 消防监督检查的形式和方法	(121)
第三节 消防监督检查的内容	(123)
第四节 消防监督检查的程序	(128)
第五节 火灾隐患的判定与整改	(132)
第六节 典型场所消防监督检查	(137)
第七节 消防监督检查法律文书的制作与建档	(139)
第七章 消防产品监督管理	(147)
第一节 概述	(147)
第二节 消防产品质量责任主体及其责任	(149)
第三节 消防产品市场准入制度	(154)
第四节 消防产品监督检查	(163)
第五节 消防产品监督管理法律文书的制作与建档	(168)
第八章 社会消防技术服务监督管理	(175)
第一节 概述	(175)
第二节 注册消防工程师监督管理	(177)
第三节 消防技术服务机构监督管理	(185)
第四节 消防技术服务监督管理法律文书的制作与使用	(195)
第九章 消防行政处罚与行政强制	(200)
第一节 概述	(200)
第二节 消防行政处罚	(204)
第三节 消防行政强制	(220)
第十章 消防宣传教育与培训	(227)
第一节 消防宣传教育	(227)
第二节 消防安全培训	(235)
第三节 消防宣教人员的能力要求	(238)
第十一章 消防行政执法监督	(245)
第一节 概述	(245)
第二节 消防行政执法内部监督	(248)
第三节 消防行政执法外部监督	(254)

第十二章 消防监督信息化管理	(259)
第一节 概述	(259)
第二节 消防监督管理系统	(263)
第三节 消防管理系统	(270)
第十三章 消防监督技术装备配备与使用	(272)
第一节 消防监督技术装备类别	(272)
第二节 消防监督技术装备配备	(274)
第三节 消防监督技术装备使用	(275)
主要参考文献	(283)

第一章 绪 论

【教学重点与难点】

教学重点：消防监督管理的含义及相关制度；消防工作的方针和原则；消防监督管理主体与相对人；消防监督管理的原则。

教学难点：消防监督管理的方法。

火灾是不受时间、空间限制，发生频率最高的一种灾害。因此，以防范和治理火灾的消防工作也就应运而生，与人类结下不解之缘并将永远伴随着人类社会的发展而日臻完善。对消防工作实施监督管理是《中华人民共和国消防法》（以下简称《消防法》）赋予公安机关消防机构的重要法定职责。通过监督管理，预防、制止、纠正消防违法，使全社会的公民、法人和其他组织遵守消防法律、法规，从而达到预防火灾发生、减少火灾危害，保护人身、财产安全，维护公共安全的目的。

第一节 消防监督管理的含义及相关制度

一、消防监督管理的含义

（一）消防监督管理的概念

消防监督管理是指消防监督管理主体依法对公民、法人和其他组织遵守消防法律、法规和消防技术标准的情况进行监督、检查、指导并督促其履行消防安全义务的行为。

（二）消防监督管理的特征

1. 从性质上讲，消防监督管理是政府社会性监管的重要组成部分，或者说是政府公共行政的组成部分。

2. 从广义上讲，实施消防监督管理的主体是享有消防监督管理权的组织。既有公安机关及其消防机构，还包括地方县级以上各级人民政府、政府有关部门以及法律授权的其他组织。从狭义上讲，根据《消防法》的规定，实施消防监督管理的主体是公安机关及其消防机构，公安机关消防机构是各级人民政府中常设的专门从事消防监督管理的机构。

3. 消防监督管理既有权力行为,又有非权力行为。消防监督管理中大部分是执法行为,即权力行为,通常又称监督执法,但消防监督管理也有非权力行为,如消防行政指导、消防宣传教育等。

4. 消防监督管理的依据是消防法律、法规、规章和消防技术标准。

(三) 消防监督管理的内容

根据《消防法》的规定,消防监督管理的内容主要包括:建设工程消防监督管理,消防监督检查,消防产品监督管理,火灾事故调查与火灾统计,社会消防技术服务监督管理,消防行政处罚与行政强制,城乡消防规划与建设管理,消防宣传教育和培训。

二、消防监督管理的相关制度

经过长期的消防监督管理实践与探索,我国的消防监督管理制度体系基本形成并日臻完善,其相关制度主要包括以下六个方面:

(一) 建设工程消防监督管理制度

建设工程消防监督管理是消防监督管理工作的重要组成部分,是消防工作中的源头性工作。

在民国时期,上海、天津等大城市就已经开展了建审工作,但其是初步的、有限的。新中国成立后,这些大城市借鉴了原来的一些做法,开始探讨新的监督管理机制。1955年,公安部消防局成立后,专门设立了指导建筑防火设计及消防设施设计审核工作的机构,并颁布了相应的管理规定和标准。1957年,颁布了《消防监督条例》;1984年,颁布了《消防条例》;1987年,颁布了《消防条例实施细则》;1991年,颁布了《消防监督程序规定》(公安部令第7号);1996年,颁布了《建筑工程消防监督审核管理规定》(公安部令第30号);1998年,《消防法》的颁布,使消防监督管理工作得到进一步完善。2009年5月1日修订并实施的《消防法》以及《建设工程消防监督管理规定》(公安部令第106号,公安部令第119号修订)形成了我国现行的建设工程消防监督管理制度,即建设工程消防设计审核、备案抽查制度,竣工消防验收、备案抽查制度。

(二) 消防监督检查制度

消防监督检查制度是一项重要的消防监督管理制度,是政府对社会消防安全实施监控的主要手段。这项制度初创于1957年颁布的《消防监督条例》,后经1984年颁布的《消防条例》和1998年颁布、2009年修订实施的《消防法》,以及《消防监督检查规定》(先后以公安部令第36号、73号、107号、120号发布)的完善,形成了我国现行的消防监督检查制度,即公安机关消防机构应当对机关、团体、企业、事业等单位遵守消防法律、法规的情况依法进行监督检查。公安派出所可以对居民住宅区的物业服务企业、居民委员会、村民委员会履行消防安全职责的情况和上级公安机关确定的单位实施日常消防监督检查。

（三）火灾事故调查与火灾统计管理制度

火灾事故调查工作是随着公安机关消防机构的设立逐渐发展起来的，是公安机关消防机构的一项重要工作任务。火灾发生后，对其进行全面调查，旨在总结经验，接受火灾教训，为今后开展消防工作提供决策依据。

1955 年，公安部消防局成立后，开始指导全国的火灾事故调查工作。1963 年，公安部在《关于城市消防管理工作的规定（试行草案）》中把火灾事故调查作为消防管理的一项重要内容，明确要求各地消防机构对每起火灾都必须认真查明原因。《消防法》规定，公安机关消防机构有权根据需要封闭火灾现场，负责调查火灾原因，统计火灾损失。

规范火灾事故调查程序的法规是《火灾事故调查规定》，该规定先后以公安部分令第 37 号、第 108 号、第 121 号发布，逐步形成了我国现行的火灾事故调查制度。即火灾事故调查由县级以上人民政府公安机关主管，并由本级公安机关消防机构实施；尚未设立公安机关消防机构的，由县级人民政府公安机关实施；公安派出所应当协助公安机关火灾事故调查部门维护火灾现场秩序，保护现场，控制火灾肇事嫌疑人。

火灾统计管理是消防工作的重要组成部分，是分析、研判消防安全形势，作出正确决策的前提。公安部、劳动部、国家统计局联合发布的《火灾统计管理规定》，对火灾统计管辖、统计范围、统计程序进行了明确规定。火灾统计管理制度的主要变化是公安机关消防机构由原来核定火灾损失转变为目前的统计火灾损失。这一变化对转变消防监督职能具有重要意义。

（四）消防产品监督管理制度

我国的消防产品监督管理经历了行业管理、许可证制度和强制性认证制度三个主要阶段。第一阶段，计划经济时期，消防产品的生产、销售主要是国有企业，即中国消防器材公司，其企业直接接受公安部消防局的控制，对消防产品进行计划管理。第二阶段，20 世纪 80 年代中期，成立公安部消防器材生产管理办公室并行使行业管理职能，该时期消防局对消防产品没有监管职能；20 世纪 90 年代初期开始逐步推行质量认证制度，公安部成立中国消防产品质量认证委员会，1995 年在公安部消防局设立消防产品行业管理办公室。在此阶段，消防产品实行许可证制度。第三阶段，进入 21 世纪以来，为了使消防产品的市场准入规则不断适应社会主义市场经济发展和加入 WTO 的需要，消防产品质量管理开始实行强制性认证制度和型式认可制度。

《消防法》第 24 条明确规定，消防产品实行强制性认证和技术鉴定制度。即有国家标准或行业标准的，列入强制性产品认证目录的消防产品，实行强制性认证制度；对于新研制的尚未制定国家标准、行业标准的消防产品实行技术鉴定制度。2013 年 1 月 1 日实施的《消防产品监督管理规定》（公安部分令第 122 号）规定，质量监督部门、工商行政管理部门对生产领域、流通领域的消防产品质量进行监督检

查；公安机关消防机构对使用领域的消防产品质量进行监督检查。规定公安机关消防机构实行日常监督检查和监督检查相结合的方式，在消防监督检查和建设工程消防监督管理工作中，对使用领域的消防产品质量进行日常监督检查，执行《消防监督检查规定》和《建设工程消防监督管理规定》。同时，规定公安机关消防机构对使用领域的消防产品质量进行专项监督抽查，由省级以上公安机关消防机构制订监督抽查计划，由县级以上地方公安机关消防机构具体实施。

（五）社会消防技术服务机构及其从业人员监督管理制度

《消防法》第34条规定，消防产品质量认证、消防设施检测、消防安全监测等消防技术服务机构和执业人员，应当依法获得相应的资质、资格；依照法律、行政法规、国家标准、行业标准和执业准则，接受委托提供消防技术服务，并对服务质量负责。

2005年12月26日，人力资源和社会保障部（原劳动和社会保障部）劳社部函〔2005〕235号函告公安部，《关于同意成立消防行业职业技能鉴定指导中心和印发消防行业特有工种职业技能鉴定设施办法的函》同意公安部消防局负责综合管理和指导消防行业特有工种职业技能鉴定工作，依托中国消防协会成立消防行业职业技能鉴定指导中心，在全国31个省、自治区、直辖市建立消防行业特有工种职业技能鉴定站。

2012年9月27日，人力资源和社会保障部、公安部以人社部发〔2012〕56号印发的《注册消防工程师制度暂行规定》中规定，国家对依法从事消防安全技术工作的专业技术人员实行准入类职业资格制度，纳入全国专业技术人员职业资格证书制度统一规划。

2014年2月3日，公安部令第129号发布《社会消防技术服务管理规定》。规定国家对消防技术服务机构实行资质许可制度，凡在中华人民共和国境内从事消防设施维护保养检测、消防安全评估等消防技术服务活动的消防技术服务机构，应当取得相应消防技术服务机构资质证书，并在资质证书确定的业务范围内从事消防技术服务活动；在消防技术服务机构中执业的专业技术人员，应当依法取得注册消防工程师资格；在消防技术服务机构中从事消防设施维护保养检测的一般操作人员，应当按照有关规定取得相应消防行业特有工种职业资格证书。消防技术服务机构资质由省级公安机关消防机构审批，其中，对拟批准消防安全评估机构一级资质的，由公安部消防局书面复核。同时，规定了审批的程序。

（六）消防宣传教育与培训制度

消防宣传教育与培训是消防基础性工作，是提高国民消防安全意识与素质的重要手段和基本途径。《消防法》、国务院《关于加强和改进消防工作的意见》（2011年12月30日国发〔2011〕46号）对消防宣传教育与培训都作出了明确规定。

为加强社会消防安全教育培训工作，提高公民消防安全素质，有效预防火灾，减少火灾危害，2008年12月30日，公安部办公会议通过，并经教育部、民政部、