



社会消防安全教育培训系列丛书

政府及职能部门消防安全 培训教程

ZHENGFU JI ZHINENG BUMEN XIAOFANG ANQUAN
PEIXUN JIAOCHENG

清大东方教育科技集团有限公司 编



中国人民公安大学出版社

社会消防安全教育培训系列丛书

政府及职能部门 消防安全培训教程

清大东方教育科技集团有限公司 编

中国人民公安大学出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

政府及职能部门消防安全培训教程/清大东方教育科技集团有限公司编. —北京:
中国人民公安大学出版社, 2018. 6

(社会消防安全教育培训系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 5653 - 3239 - 5

I. ①政… II. ①清… III. ①国家行政机关—消防—安全培训—中国—教材
IV. ①TU998. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 047980 号

政府及职能部门消防安全培训教程

清大东方教育科技集团有限公司 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: 北京市泰锐印刷有限责任公司

版 次: 2018 年 6 月第 1 版

印 次: 2018 年 6 月第 1 次

印 张: 17

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 355 千字

书 号: ISBN 978 7 - 5653 3239 - 5

定 价: 58.00 元

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

电子邮箱: zbs@cppsup.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

社会消防安全教育培训系列丛书

编审委员会

主任：程水荣

副主任：杨忠良

委员：许传升 丁显孔 陈广民

赵瑞锋 王华飞 赵 鹏

政府及职能部门消防安全培训教程

撰稿人：庞建军

审 核：钱颖滨

作者简介

庞建军，高级工程师，注册安全工程师，一级注册消防工程师。从事消防监督检查、火灾事故调查、消防法制、建设工程消防设计审核验收技术复核等消防专业技术工作二十余年，三次荣立三等功。参与编写大型工具书《中国消防手册》，发表学术论文35篇，获公安部优秀专业技术人才奖励津贴，曾任中国科学技术大学专业学位硕士生校外指导老师。

前 言

党的十九大报告指出：中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。预防火灾事故、减少火灾危害、维护公共安全是享有美好生活的基本前提。消防安全事关人民群众生命财产安全，事关改革发展大局稳定，是人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，也是保护和发展社会生产力、促进经济社会持续健康发展的最基本保障。

大量惨痛的火灾事故教训告诉我们，面向全社会开展长期持续、专业、科学、规范的消防安全教育培训，是最直接、最经济、最有效的消防安全基础工作，必须坚持不懈地开展下去。随着我国经济和社会的快速发展，社会各界对消防安全教育培训的要求越来越迫切。公民对消防安全教育培训的形式、内容和专业性提出了更高的期待和要求。为此，清大东方教育科技集团有限公司作为我国规模最大、覆盖面最广的消防安全培训机构，组织专家学者编写了社会消防安全教育培训系列丛书，以满足社会消防安全教育培训的实际需要。

系列教材以《中华人民共和国消防法》、《消防安全责任制实施办法》（国办发〔2017〕87号）、《社会消防安全教育培训规定》（公安部109号令）、《社会消防安全教育培训大纲（试行）》（公消〔2011〕213号）为依据，深刻总结历次火灾事故经验教训，借鉴世界各国成熟经验，研究新时期消防安全教育培训特点，充分考虑消防安全教育培训一线迫切需求，力求做到有的放矢、科学实用。

系列教材的编写者是来自公安消防战线长期从事消防宣传教育的专家和消防安全培训行业资深教育工作者，对消防安全教育培训既有较高

的理论水平，又有丰富的实践经验，使之在编写质量上有了可靠保障。

该系列教材共 28 册，分批次陆续出版，是目前我国适用范围最广、专业性最强的消防安全教育培训教材，可满足不同层次、不同读者的自学需要和消防安全教育培训教员使用，也可供消防工作者阅读参考。

“社会消防安全教育培训系列丛书” 编审委员会

2018 年 5 月

编写说明

消防工作是同火灾作斗争的一项专门性工作，涉及社会的各个领域、行业和千家万户，具有广泛的社会性、经常性、技术性、法治性和行政性。消防安全事关人民群众生命财产安全，事关改革发展大局稳定，是人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，也是保护和发展社会生产力、促进经济社会持续健康发展的基本保障。

2017年10月29日，国务院办公厅印发了《消防安全责任制实施办法》，充分体现了党中央、国务院对消防工作的高度重视，彰显了以习近平同志为核心的党中央坚持以人为本、心系百姓的鲜明执政理念。《消防安全责任制实施办法》的出台不仅有利于提升各级党委、行业部门、社会单位消防工作的积极性、主动性，而且对于解决新时期消防工作面临的一些新情况、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。

为帮助广大党政机关人员学习理解《消防安全责任制实施办法》，正确履行公民消防安全义务、职位消防安全职责和岗位消防安全职责，努力做到不失职，清大东方教育科技集团有限公司组织有关专家编写了本教程。本教程按照公安部、教育部、人力资源和社会保障部《关于印发〈社会消防安全教育培训大纲〉（试行）的通知》中关于“政府及其职能部门消防工作负责人”培训内容，并结合《消防安全责任制实施办法》编写而成。本教程力求理论与实践的统一，以明晰各级政府、部门的消防安全责任为主线，采用清单式列举，清晰明了，深入浅出，对正确履行消防安全职责必备的消防基础知识和技能进行了详细解析。通过培训和学习，使培训对象熟悉消防安全的有关法律、法规、规章，知晓消防工作组织领导、安全监管、消防设施建设、社会消防力量建设、消防经费保障、检查考评等责任，掌握消防安全基础知识、社会消防安全管理要求，提高消防工作管理能力。

2018年3月17日，第十三届全国人民代表大会第一次会议批准了《国务院机构改革方案》。2018年4月27日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过了《关于国务院机构改革涉及法律规定的行政机关职责调整问题的决定》。因目前消防安全管理方面的法律法规、规章和规范性文件尚未作出修改，消防监督管理机构尚未明确，部分国务院组成部门职能调整、合并，“三定方案”尚未出台，因此本教程中消防安全职责落实等方面的内容仍然沿用原规定。国务院组成部门及地方各级相对应职能部门改革到位后，调整、合并、不再保留的部门的消防安全职责由继续行使其职权的部门负责。

本教程编写过程中参考了国内许多文献资料，在此一并表示感谢。

由于编者水平有限，书中难免有不妥和疏漏之处，欢迎各位专家和广大读者批评指正。

编者
2018年4月

目 录

CONTENTS

第一章 消防工作概述	(1)
第一节 消防工作发展历程	(1)
第二节 火灾的危害	(3)
第三节 消防工作任务	(5)
第四节 消防安全形势和对策	(6)
练习题	(13)
第二章 消防安全职责落实	(15)
第一节 公民消防安全义务和职责	(16)
第二节 单位消防安全职责	(17)
第三节 县级以上人民政府工作部门消防安全职责	(47)
第四节 地方各级人民政府消防工作职责	(74)
练习题	(81)
第三章 消防安全管理基础	(88)
第一节 消防法律基础	(88)
第二节 消防技术标准	(97)
第三节 消防基础知识	(102)
练习题	(104)
第四章 消防安全标志与设施器材	(107)
第一节 消防安全标志	(107)
第二节 防火分隔设施	(110)
第三节 火灾预警系统	(115)
第四节 火灾自动报警系统	(117)
第五节 火灾疏散逃生设施	(120)
第六节 灭火器材与设施	(127)
练习题	(148)

第五章 消防安全管理技能	(151)
第一节 消防安全管理概述	(151)
第二节 消防安全管理基础	(155)
第三节 政府消防安全管理	(162)
第四节 办公场所消防安全管理	(180)
第五节 灭火、疏散逃生技能与火灾事故处理	(185)
练习题	(190)
第六章 责任追究	(194)
第一节 党纪处分	(194)
第二节 政务处分	(198)
第三节 行政责任	(205)
第四节 刑事责任	(214)
第五节 民事责任	(220)
第六节 国家赔偿及个人追偿责任	(220)
第七节 责任追究案例	(222)
练习题	(224)
主要参考文献	(228)
附 录	
附录 1 地方党政领导干部安全生产责任制规定	(229)
附录 2 消防安全责任制实施办法	(234)
附录 3 与消防工作相关的部委规章	(243)
附录 4 部分消防工作规范性文件	(245)
附录 5 ××市重特大火灾事故应急救援预案（示例）	(251)
后 记	(259)

第一章 消防工作概述

【内容提要】本章主要介绍了中华人民共和国成立以来我国消防工作发展状况、火灾危害性、消防工作主要任务和面临的消防安全形势与对策。通过学习，读者应了解火灾的危害性、掌握消防工作的主要任务，全面客观地认识消防安全形势和应当采取的措施，为做好消防安全管理工作打下基础。

消防工作是一项同火灾作斗争的专门性工作，涉及社会各个领域、行业和千家万户，具有广泛的社会性、经常性、技术性、法治性和行政性。消防工作事关人民群众的生命、财产安全，事关改革发展大局稳定，是人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，也是保护和发展社会生产力、促进经济社会持续健康发展的基本保障。

第一节 消防工作发展历程

在世界文明史上，人类对火的利用和对火灾的抗争从未停息过。中华民族是最早支配这种自然力和最早创造消防文化与消防科学技术的民族之一。中国古代思想家倡导的“居安思危”“以思患而预防之”的思想，体现了强烈的防患意识。殷代甲骨文与春秋典籍中就有对火灾的记载；5000多年前，我们的祖先就掌握了原始的建筑设计防火技术；公元前11世纪的商朝，制定了防范和治理火灾的法律；从汉代的“街亭”、唐代的“武侯铺”到宋代的“军巡铺”，就已经发展成为世界上最早的由政府建立的城市专业消防队伍。中华民族在长期的实践中创造了卓越的防火救灾思想和制度，给后人以永久的昭示与启迪。

中华人民共和国成立后，党和政府十分重视消防工作，大力发展消防事业。1957年11月29日，第一届全国人民代表大会常务委员会批准了《消防监督条例》。1984年5月11日，第六届全国人民代表大会常务委员会第五次会议批准了《中华人民共和国消防条例》，取代了《消防监督条例》。1987年2月23日，国务院颁布了《〈中华人民共和国消防条例〉实施细则》。1995年2月20日，国务院办公厅下发了《转发公安部消防改革与发展纲要的通知》（国办发〔1995〕11号）。1998年4月29日，第九届全国人民代表大会常务委员会第二次会议审议通过了

《中华人民共和国消防法》，并于1998年9月1日起正式施行。2008年10月28日，第十一届全国人民代表大会常务委员会第五次会议审议通过了修订后的《中华人民共和国消防法》（以下简称《消防法》），自2009年5月1日起施行。各省、自治区、直辖市以及有立法权的城市依据《消防法》，相继制定、修订了与消防法相配套的地方性消防法规或规章。公安部制定了《机关、团体、企业、事业单位消防安全管理规定》（公安部令第61号）、《社会消防安全教育培训规定》（公安部令第109号）、《社会消防技术服务管理规定》（公安部令第129号）等一系列规章，制定、修订了《城市消防站建设标准》《建筑设计防火规范》等国家强制性工程建设消防技术规范和消防产品技术标准。至此，初步形成了以《消防法》为主干，以行政法规、部门规章和消防技术规范、标准为枝干，以地方性消防法规和政府规章为补充的消防法规体系，消防工作已经形成了有法可依、有章可循的格局，为推动消防行政执法工作沿着法治化轨道健康、顺利发展提供了可靠依据。

1957年9月11日，周恩来同志签发《国务院关于加强消防工作的指示》，这是中央人民政府就全面加强全国消防工作发出的第一个指导性文件。1959年，中央警卫局向国务院副总理兼公安部部长罗瑞卿反映怀仁堂的电线老化，很容易漏电起火，罗瑞卿部长立刻向毛泽东主席和周恩来总理作了汇报。毛泽东主席听完汇报后当即说：“中南海的防火至关重要，若要谁失职使怀仁堂被火烧掉，谁就是历史的罪人，谁就将被杀头问罪。”毛泽东主席的这番话，不仅强调了消防工作的重要性和严肃性，而且把对防火工作的失职提到了“历史罪人”的高度，这充分体现了国家领导人对火灾事故的高度重视。1960年5月1日，毛泽东同志签发《中共中央关于加强防火的指示》，要求各级党委认真检查和系统地抓一次防火工作。20世纪80年代，邓小平同志获悉大兴安岭森林火灾扑救取得了全面胜利时，立即以中央军委主席的名义通令嘉奖参加灭火的全体指战员，表彰他们强烈的责任感和赴汤蹈火的大无畏精神。1996年11月9日，江泽民同志公开发表了《责任重于泰山》，明确提出“隐患险于明火，防范胜于救灾，责任重于泰山”。2006年3月27日，胡锦涛同志在中共中央政治局第三十次集体学习时指出，各级党委和政府要坚持以人为本，关注安全，关爱生命。发展不能以牺牲精神文明为代价，不能以牺牲生态环境为代价，更不能以牺牲人的生命为代价。2009年8月18日，胡锦涛同志作出批示：“要大力宣传宋文博同志的感人事迹，努力建设一支‘忠诚可靠、服务人民、竭诚奉献’的消防队伍。”

中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央全面深化改革领导小组组长习近平2018年1月23日主持召开中央全面深化改革领导小组第二次会议并发表重要讲话。会议强调，实行地方党政领导干部安全生产责任制，要坚持党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责，牢固树立发展决不能以牺牲安全为代价的底线意识，明确地方党政领导干部主要安全生产职责，综合运用巡查督查、考核考察、激励惩戒等措施，强化地方各级党政领导干部“促一方发展、保一方平安”的政治

责任。

中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《地方党政领导干部安全生产责任制规定》，自2018年4月8日起施行。实行地方党政领导干部安全生产责任制，必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，切实增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，牢固树立发展决不能以牺牲安全为代价的底线意识，按照高质量发展要求，坚持安全发展、依法治理，综合运用巡查督查、考核考察、激励惩戒等措施，加强组织领导，强化属地管理，完善体制机制，有效防范安全生产风险，坚决遏制重特大生产安全事故，促使地方各级党政领导干部切实承担起“促一方发展、保一方平安”的政治责任，为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局营造良好稳定的安全生产环境。实行地方党政领导干部安全生产责任制，应当坚持党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责，坚持管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全。因此，作为安全生产重要内容的消防安全工作，责任重于泰山。

第二节 火灾的危害

火灾是在时间或空间上失去控制的燃烧，是发生频率高、最普遍地威胁公众安全和社会发展的主要灾害之一。据联合国世界火灾统计中心（WFSC）统计，在全世界范围内每年发生的火灾次数高达600万~700万起，每年约有6.5万~7.5万人死于火灾。我国按照灾害程度把火灾分为特别重大火灾、重大火灾、较大火灾和一般火灾四个等级。特别重大火灾是指造成30人以上死亡，或者100人以上重伤，或者1亿元以上直接财产损失的火灾。重大火灾是指造成10人以上30人以下死亡，或者50人以上100人以下重伤，或者5000万元以上1亿元以下直接财产损失的火灾。较大火灾是指造成3人以上10人以下死亡，或者10人以上50人以下重伤，或者1000万元以上5000万元以下直接财产损失的火灾。一般火灾是指造成3人以下死亡，或者10人以下重伤，或者1000万元以下直接财产损失的火灾。（注：“以上”包括本数，“以下”不包括本数。）火灾的危害具体表现在以下几个方面：

一、危及生命安全

火灾产生的大量有毒烟气和高温会造成重大人员伤亡，巨大的破坏能力会引起建筑物倒塌，危及救援人员及尚未逃生人员的生命安全。2010年11月15日14时30分许，上海市静安区某教师公寓大楼发生特别重大火灾事故，造成58人死亡，71人受伤，直接经济损失1.58亿元。事故的直接原因是，在公寓大楼节能综合改造项目施工过程中，施工人员违规进行电焊作业，电焊溅落的金属熔融物引燃了脚手架防护平台上堆积的聚氨酯保温材料碎块、碎屑，进而引发了火灾。

二、造成巨大的财产和经济损失

火灾会造成建筑物及建筑内设备、物资损失，灭火救援大量使用灭火剂、灭火器材，人员善后安置、重建需要大量资金投入，停产也会造成巨大的间接损失。2013年6月3日6时10分许，位于吉林省长春市德惠市的吉林宝源丰禽业有限公司主厂房发生特别重大火灾爆炸事故，共造成121人死亡，76人受伤，17234平方米主厂房及主厂房内生产设备被损毁，直接经济损失1.82亿元。

三、破坏人类文明成果

我国历史悠久，传统文化遗迹遍布全国各地，古建筑是其中极为重要的一个组成部分。古建筑是中华民族五千年灿烂文化的积淀和宝贵的文化遗产，是中华文明源远流长的历史见证，也是不可再生的人文资源。一旦发生火灾，将对人类文明成果造成无法挽回的损失。1994年11月15日1时许，吉林省吉林市银都夜总会（在市博物馆楼内，由博物馆租给吉林省建设开发集团公司，与台商合资开办）因放火引发火灾，造成2人死亡，烧毁毗连的市博物馆和图书馆6800平方米，烧毁古文物32239件，世界早期邮票11000枚，黑龙江省送展的7000万年以前的大型恐龙化石（长11米、高6.5米）一具，直接财产损失671万元，被毁文物价值难以计算。

四、影响社会稳定

频繁发生的火灾，特别是发生在影响国计民生的场所，会造成心理恐慌，影响人民群众的安全感，影响社会稳定。1994年12月8日，新疆克拉玛依市友谊馆在演出过程中，因舞台纱幕被光柱灯烤燃，火势迅速蔓延，易燃材料燃烧后产生大量有毒气体，加之部分安全出口锁闭，造成325人死亡，132人受伤，其中中小學生288人。火灾造成的影响至今仍未完全平复。2015年5月25日19时30分许，河南省平顶山市鲁山县康乐园老年公寓发生特别重大火灾事故，造成39人死亡，6人受伤，过火面积745.8平方米，直接经济损失2064.5万元，直接影响到了社会稳定。

五、破坏生态环境

火灾释放出的浓烟直接影响到空气质量和大气环境，森林火灾会使大量动植物灭绝，导致生态失衡、水土流失、环境恶化，严重威胁人类的生存环境。2010年7月16日，辽宁省大连中石油国际储运有限公司原油库输油管道爆炸，引发大火并造成大量原油泄漏，泄漏的1500吨原油入海，造成430余平方千米海面污染，直接财产损失22330.19万元。2015年8月12日，位于天津市滨海新区天津港的瑞海国际物流有限公司危险品仓库发生特别重大火灾爆炸事故，至少有129种化学物质

发生爆炸、燃烧或泄漏扩散，事故残留的化学品与产生的二次污染物逾百种，对大气环境、水环境和土壤环境造成了不同程度的污染。

第三节 消防工作任务

消防工作的主要任务是预防火灾和减少火灾危害，加强应急救援工作，保护人身、财产安全，维护公共安全。

一、预防火灾和减少火灾危害

预防火灾包含两层含义：一是做好预防火灾的各项工作，防止发生火灾；二是积极做好灭火准备工作，一旦发生火灾，要能及时、有效地进行扑救，最大限度地减少火灾危害。预防火灾的主要措施有编制消防规划并落实，加强建设工程消防设计审核验收及备案抽查，落实全社会消防安全责任，强化对人员密集场所和易燃易爆危险品场所的监管，加强消防知识的宣传和培训，加强消防组织建设和公共消防设施建设。

二、加强应急救援工作

根据《突发事件应对法》，为预防和减少突发事件的发生，控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害，规范突发事件应对活动，保护人民生命、财产安全，维护国家安全、公共安全、环境安全和社会秩序，县级以上人民政府普遍整合应急资源，建立或者确定了以消防队为主的综合性应急救援队伍。公安消防队、专职消防队依照国家规定组织实施专业技能训练，配备并维护保养装备器材，提高火灾扑救和应急救援能力，承担重大灾害事故和其他以抢救人员生命为主的应急救援工作。

三、保护人身、财产安全

人身安全和财产安全是受火灾直接危害的两个方面，消防工作中要把人的生命健康放在第一位。防火和灭火工作的根本目的就是要保护人民群众的人身健康和财产安全，保护其财产不受损失。

四、维护公共安全

消防安全是公共安全的重要组成部分，做好消防安全工作，维护公共安全，是政府及有关部门履行社会管理和公共服务职能、提高公共安全水平的重要内容，消防安全水平提高了，社会才会稳定，人民群众才能安居乐业。