

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 消防法释义

胡康生/主编
李 淳 郎 胜 王尚新/副主编

法律出版社

中华人民共和国法律释义丛书
全国人大常委会法制工作委员会编

中华人民共和国 消防法释义

主 编：胡康生(全国人大常委会法制工作委员会
副主任)

副主编：李 淳(全国人大常委会法制工作委员会
刑法室正局级巡视员)

郎 胜(全国人大常委会法制工作委员会
刑法室副主任)

王尚新(全国人大常委会法制工作委员会
刑法室副主任)

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国消防法释义/胡康生主编.-北京:
法律出版社,1998
ISBN 7-5036-2507-4

I.中… II.胡… III.消防法-法律解释-中国
IV.D922.145

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 15135 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/北京外文印刷厂印刷

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/6 字数/146 千

版本/1998 年 9 月第 1 版 1998 年 9 月第 1 次印刷

印数/0,001—10,100

社址/北京市广外六里桥北里甲 1 号八一厂干休所(100073)

电话/63266794 63266796

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-2507-4/D·2122

定价:12.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

撰稿人：

李淑琴	黄太云	滕 炜	徐 霞	王爱立
汤卫平	王 倩	王 宁	臧铁伟	张春萍
刘海涛	李再顺	李寿伟	卜范城	

出版前言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会主持组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部分参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

1997年12月

目 录

释 义

第一章 总 则	1
第二章 火灾预防	16
第三章 消防组织	80
第四章 灭火救援	90
第五章 法律责任	107
第六章 附 则	141

附 录

中华人民共和国消防法	143
关于《中华人民共和国消防法(草案)》的说明	156
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国 消防法(草案)》审议结果的报告	163
关于修改森林法的决定(草案)和消防法 (草案修改稿)修改意见的报告	167
全国人民代表大会常务委员会关于批准 《中华人民共和国消防条例》的决议	170
英国、德国、俄罗斯、日本、新加坡等国及香港、 台湾关于消防安全的法律规定	176

释 义

第一章 总 则

第一条 为了预防火灾和减少火灾危害,保护公民人身、公共财产和公民财产的安全,维护公共安全,保障社会主义现代化建设的顺利进行,制定本法。

〔释义〕 本条是关于制定《中华人民共和国消防法》(以下简称《消防法》)目的的规定。

根据本条的规定,制定《消防法》的目的是为了预防火灾、减少火灾危害,保护公民人身、公共财产和公民财产的安全,维护公共安全,保障社会主义现代化建设的顺利进行。近年来,我国的火灾形势相当严峻,特大火灾时有发生。“八五”期间是我国经济发展最快的时期,也是建国以来火灾最为严重的时期。特大火灾不仅给国家财产和公民人身、财产造成了巨大损失,还在一定程度上影响了我国的经济建设和社会的安定。据统计,自1990年以来,全国火灾造成的直接财产损失比八十年代初期平均增长了4倍多,特别是近几年来,发生多起特大火灾,使国家财产和人民生命安全遭受了重大损失。仅1994年全国就发生火灾近4万起,造成2831人死亡、4236人受伤,直接财产损失约12亿多。其中特大火灾264起,比1993年增加了28.2%。1995年仅1月份,全国就发生特大火灾16起,死亡33人,伤64人,直接财产损失3500多万。

面对我国火灾的严峻形势,1984年5月经全国人大常委会批准、国务院公布实施的《中华人民共和国消防条例》(以下简称《消防条例》),虽然在实践中对加强消防工作,保护公共财产及公民的人身安全和财产安全等都起了重要作用,但随着经济和社会事业的迅速发展,消防工作与其他工作一样,遇到了一些新情况、新问题,《消防条例》中有些规定已不适应新形势下消防工作的需要,消防工作实践中的问题,急需在立法上得以解决。因此,加强消防立法已势在必行。

消防工作实践中的主要问题是:1.消防建设未能与经济建设同步发展,公共消防设施建设严重滞后,抗御火灾的能力薄弱。由于城市规模日益扩大,高层建筑、地下建筑、公共娱乐场所及大型综合性建筑越来越多,建筑布局及功能日益复杂,用火、用电、用气和化学物品的应用日益广泛,火灾的复杂性、危险性大大增加。但是城市的消防站、消防供水、消防通信、消防通道等公共消防设施的建设却发展缓慢,远远不能满足现代防火、灭火的需要,使社会抗御火灾的能力相当薄弱。2.消防安全意识不强,消防安全责任不明确、不具体、不落实。消防工作是全社会性的工作,不是哪一个人、哪一个部门、哪一个行业能够独立承担的。多年来的消防工作实践证明,要做好消防工作,必须充分发挥政府和单位的作用,明确和落实单位的责任,做好各方面的配合。近年来,一些地方政府加强了经济工作,但没有相应地提高消防安全意识,没有处理好经济建设和消防安全的关系,对消防工作抓的不紧、不实,各单位的消防责任不够明确具体,单位负责人的消防意识淡薄,没有按照国家的有关规定抓好消防工作,致使重大火灾发生频繁,小火灾变成大火灾的现象时有发生。3.有关消防工作的法律规定不适应新形势下消防工作的需要。主要表现在以下三点:(1)原《消防条例》有些规定,不具体,实践中难以操作。比如关于消防安全责任制问题。实践证明,单位消防安全责任制是一项十分必要、行之有效的

火灾预防制度,是预防为主的主要措施之一。但《消防条例》对此的规定过于原则。《消防条例》规定,“机关、企业事业单位实行防火责任制度”,但对实行消防安全责任制的原则、具体内容、各单位应履行的具体消防安全职责、消防安全重点单位的消防安全职责及火灾现场工作人员的义务等,都没有明确具体的规定,防火责任不够明确,实际工作中难以落实。为了切实贯彻消防安全责任制,有必要通过立法对该制度作出明确具体的规定。(2)《消防条例》对有些问题没作规定,不能满足当前越来越复杂的防火工作的需要。比如《消防条例》没有涉及消防工作与国民经济和社会发展规划的关系问题,这样不利于提高全社会对消防工作在社会主义建设中重要意义的认识,不利于开展现代化的消防工作。又如关于消防监督问题,《消防条例》没有针对实践中存在的具体问题作出具体规定,不利于消防监督工作的具体操作。(3)《消防条例》对法律责任中有关处罚的规定过轻,已不适应现代形势下惩罚违反消防管理行为的需要。比如《消防条例》规定,违反本条例规定,经消防监督机构通知采取改正措施而拒绝执行,情节严重的,对有关责任人员最多只能给予警告或 100 元以下罚款或 10 日以下行政拘留。这样轻微的处罚对违法者不能起到警戒作用,不能有效地制止、纠正违反消防管理的行为,不利于预防和减少火灾事故,急需通过立法补充、完善对违反消防管理行为的处罚制度。以上几方面是消防法制不健全的具体表现,也是近年来火灾形势严峻的重要原因之一。加强消防立法,完善消防法律的目的,正是为了适应加强消防工作,预防火灾、减少火灾,保护公共财产和公民人身、财产安全的需要,也是维护公共安全,维护社会稳定,保障社会主义现代化建设顺利进行的需要。

第二条 消防工作贯彻预防为主、防消结合的方针,坚持专门机关与群众相结合的原则,实行防火安全责任制。

【释义】 本条是关于消防工作的方针、原则和制度的规定。

根据本条的规定,消防工作必须贯彻预防为主、防消结合的方针,坚持专门机关与群众相结合的原则,实行防火安全责任制。

1.关于“预防为主、防消结合”的方针。党中央、国务院历来非常关心、重视消防工作。江泽民总书记明确指出:“隐患险于明火,防范胜于救火,责任重于泰山。”本法就是以江总书记的重要指示为指导思想,在总结以往消防工作经验的基础上,针对近年来消防工作和火灾事故中暴露出来的重点问题和突出问题,确定了消防工作要继续贯彻“预防为主,防消结合”方针,重点加强火灾的预防工作,进一步明确单位的防火安全责任,同时加大对违反消防管理行为处罚的力度。“预防为主”是指首先要做好防止火灾发生的工作,即健全消防法制和规章制度,提高全民的消防安全意识,强化火灾预防措施,注意消除火灾隐患,提高全社会的抗御火灾的能力。“防消结合”是指在贯彻“预防为主”的同时,要强化灭火措施,发展、培训消防队伍,提高救火能力。在消防工作中,既要注意灭火,又要注意防火,消和防要紧密结合,二者不可偏废。为了切实贯彻“预防为主,防消结合”的方针,在本法中对火灾预防的具体措施,如人民政府在消防工作中的责任,公共消防设施的建设与管理,生产、储存和装卸易燃易爆物品的工厂、仓库的设置、建筑构件和建筑材料防火性能的审核,机关、团体、企业事业单位的消防安全职责,消防监督机构的职责等等,都作了详尽具体的规定;同时,对扑救火灾的具体措施,如消防组织的建设、职责,消防队伍的培训,单位、个人发现火灾时的义务,火灾现场的指挥及指挥员的职责,对因参加扑救火灾而受伤、致残人员的医疗、抚恤等等,也都作了详尽具体的规定。“预防为主,防消结合”是消防工作的基本方针,它贯穿在整个消防法中。

2.关于“专门机关与群众相结合”的原则。群众路线是我们党的基本路线。消防工作和其他工作一样也应当坚持群众路

线。在消防工作中坚持专门机关与群众相结合,是党的群众路线在消防工作中的具体体现。坚持“专门机关与群众相结合”的原则,就是要在消防工作中,既充分发挥专门消防机关在消防工作中的主导作用,既在业务培训和灭火作战中由公安消防机关统一领导和指挥,又注意广泛发动群众,切实发挥群众的智慧和力量,在扑救火灾中充分发动群众、组织群众、依靠群众。坚持“专门机关和群众相结合”的原则,既表现在火灾的预防工作中,也表现在扑救火灾的工作中。比如,对消防队伍的发展与培训,既要注意发展壮大兵役制的公安消防部队和其他专职消防队,加强对消防队伍的管理教育和业务技术训练;又要注意大力发展地方、民间消防力量,建立健全企事业单位的义务消防制度,建立城乡群众性的义务消防队,增强群众自防自救的能力。这里所说的“专门机关”主要是指公安机关的消防监督部门、公安消防队和一些企事业单位的专职消防队,如核电厂大型发电厂、民用机场、大型港口、储备可燃的重要物资的大型仓库、基地等单位的专职消防队。

3. 关于“防火安全责任制”。多年来消防工作实践证明,防火安全责任制是一项十分必要,而且是行之有效的火灾预防制度,是贯彻“预防为主”的主要措施之一,也是落实消防监督管理工作组织上的保障。因此,各级政府、各级组织在开展消防安全工作中都应当认真实行防火安全责任制。“防火安全责任制”是指在国务院统一领导下,切实加强领导。各地区、各部门、各行业、各单位以及每个社会成员都应当努力学习消防法律、法规和规章,不断增强消防法制观念,提高消防安全意识,切实落实本地区、本部门、本单位的防火安全责任制,认真履行法律规定的防火安全职责。“防火安全责任制”是要求各级政府、各部门、各单位在防火安全工作中,依照法律规定,各负其责的责任制度。根据本法规定,机关、团体、企业事业单位实行防火安全责任制,应当确定一名本单位负责人为防火安全负责人,具体负责本单位的防火工作,履行本法规定的消

防安全职责。

本条所规定的消防工作的方针、原则和责任制,是密不可分的。在消防工作中,只有坚决贯彻预防为主,防消结合的方针,坚持专门机关与群众相结合的原则,真正落实防火安全责任制,才能真正做到消除隐患,预防火灾的发生和提高救火能力,尽量减少火灾所造成的损失。

第三条 消防工作由国务院领导,由地方各级人民政府负责。各级人民政府应当将消防工作纳入国民经济和社会发展规划,保障消防工作与经济建设和社会发展相适应。

【释义】 本条是关于各级人民政府在消防工作中责任的规定。

根据本条规定,消防工作由国务院领导,由地方各级人民政府负责。本条所说的“地方各级人民政府”,包括省(直辖市、自治区)级人民政府、地市级人民政府、区县级人民政府及乡镇级人民政府。所谓负责是指负领导职责。根据本条规定,地方各级人民政府的首要职责是将消防工作纳入国民经济和社会发展规划以保证消防工作得到足够的重视,有计划地落实消防工作,使消防建设与经济建设和社会各方面的建设同步发展,改变消防建设滞后的情况。根据消防工作需要,地方各级人民政府在消防工作中的主要职责还有以下方面:1.在农业收获季节、森林草原防火期间、重大节假日及火灾多发季节,地方各级人民政府应当组织开展有针对性的消防安全的宣传教育,采取防火措施,进行消防安全检查。2.村民委员会、居民委员会应当开展群众性的消防工作,组织制定防火安全公约,进行消防安全检查。乡镇人民政府、城市街道办事处对于以上基层组织的消防工作应当予以指导和监督。3.地方各级人民政府应当进行经常性的消防安全宣传教育,不断提高公民的消防安全意识。4.地方各级人民政府应当根据经济和社会发展的

需要,建立多种形式的消防组织,加强消防组织建设,增强扑救火灾的能力;直辖市、设区的市的人民政府应当按照国家规定的消防建设标准建立公安消防队,承担扑救火灾的工作;县级人民政府可以根据当地经济发展和消防工作的需要,建立专职消防队、义务消防队,承担扑救火灾的工作;镇人民政府可以根据需要,建立由职工或村民组成的义务消防队,承担本单位、本村的火灾扑救工作。根据本条规定,地方各级人民政府应当将消防工作纳入国民经济和社会发展计划,进一步明确消防工作在整個社会主义事业中的地位及其对发展国民经济和促进社会发展的重要意义,保障消防工作适应于经济建设和社会发展的实际需要。具体讲,城市人民政府应当将包括消防安全布局、消防站、消防供水、消防通信、消防车通道、消防装备等内容的消防规划纳入城市总体规划,并组织有关部门实施。对公共消防设施、装备不足或者不适应实际需要的,应当增建、改建、配置或者进行技术改造;对于消防工作应当加强科学研究,推广先进消防技术。消防事业是国民经济和社会发展不可缺少的组成部分,是衡量一个国家现代文明程度的重要标志之一,它的发展对于国家的长治久安,保障社会主义建设事业的顺利进行,促进社会进步都具有重要的战略意义。因此,人民政府必须将消防事业的发展纳入国民经济和社会发展的总体规划,以便加强宏观控制,使消防事业与经济、社会同步发展,把我国的消防工作推向新阶段,把消防事业提高到一个新水平,以更好地适应社会主义市场经济体制的要求,适应保障安全的需要。

消防法作出上述规定主要考虑:目前消防工作的发展与经济、社会的发展相比,严重滞后,远远不能满足经济建设和社会发展的需要。一些地方和部门领导消防安全意识不强,未能正确处理发展经济与保障安全的关系,忽视消防建设。有的城市对消防工作的规划不合理,甚至没有规划,公共消防设施严重落后,等等。这些问题的存在,严重地妨碍了消防事业的发展,不利于防火、灭

火工作的开展。出现这些问题很重要的一个原因就是消防工作尚未引起全社会的足够重视,真正成为社会主义事业的一部分,且缺乏法律保障。这次制定消防法,明确规定消防工作由地方各级人民政府负责,并应当将消防工作纳入国民经济和社会发展规划,使其成为国民经济和社会发展规划的法定内容。这不仅进一步明确了消防工作在国民经济建设和社会发展中不可缺少的重要地位,也为消防工作与经济、社会的同步发展提供了法律保障。

第四条 国务院公安部门对全国的消防工作实施监督管理,县级以上地方各级人民政府公安机关对本行政区域内的消防工作实施监督管理,并由本级人民政府公安机关消防机构负责实施。军事设施、矿井地下部分、核电厂的消防工作,由其主管单位监督管理。

森林、草原的消防工作,法律、行政法规另有规定的,从其规定。

【释义】 本条是关于消防工作监督管理体制和森林、草原消防工作的法律依据的规定。共分为二款。

第一款是关于消防工作的监督体制的规定。根据该款的规定,全国的消防工作由国务院公安部门实施监督管理,即由公安部对全国范围内的消防工作进行规划、部署、监督检查;县级以上地区的消防工作由县级以上地方各级人民政府公安机关实施监督管理,由本级人民政府公安机关消防机构负责具体实施。鉴于军事设施、矿井地下部分、核电厂的消防工作有其特殊性,本条对上述部门的消防监督工作体制作了单独的规定。根据本条规定,军事设施、矿井地下部分及核电厂的消防工作由其主管单位监督管理。这样规定,主要是考虑军事设施、矿井地下部分及核电厂的消防工作需要根据其单位性质、特点进行特殊监督管理,而其主管单位最了解本部门的情况,由其主管单位直接监督管理,更有利于消防工

作的开展和工作中实际问题的解决,因此本条对军事设施、矿井地下部分及核电厂的消防工作的监督管理机构作了特殊规定。这里所说的“军事设施”是指《中华人民共和国军事设施保护法》所规定的国家直接用于军事目的下列建筑、场地和设备:(1)指挥机关、地面和地下的指挥工程、作战工程;(2)军用机场、港口、码头;(3)营区、训练场、试验场;(4)军用洞库、仓库;(5)军用通信、侦察、导航、观测台站和测量、导航、助航标志;(6)军用公路、铁路专用线,军用通信、输电线路,军用输油、输水管道;(7)国务院和中央军事委员会规定的其他军事设施。从消防工作实践看,消防监督管理工作主要包括以下几方面:

1. 切实落实消防安全责任制,使各地区、各部门、各行业、各单位以及公民增强消防法制观念,提高消防安全意识,切实落实本单位、本部门的消防安全责任制。重点单位要全面、有效地实行消防安全目标管理。

2. 监督检查消防安全工作,审查、审核各部门、各单位制定的有关消防安全的办法、技术标准及建筑设计、施工的防火设计,监督检查公共消防设施。各级消防监督机构应当配备具有专业知识的消防监督员,对分管地区内的单位和居民住宅的消防工作进行监督检查,认真消除火灾隐患。消防监督机构在组织防火检查时,有关单位应当派人参加。被检查单位应当主动提供情况和资料。消防监督员在检查中发现问题的,应当及时提出改进意见,并作出详细记录。监督机构在检查中发现重大火灾隐患,应当及时向被检查单位或居民及上级主管部门发出《火灾隐患整改通知书》,必要时可传唤有关人员,督促整改。消防监督机构发现随时可能发生火灾危险的,有权责令有关单位和人员立即整改,在紧急情况下,有权责令其危险部位停产或停业整改。消防监督机构应当督促各部门、各单位制定消防安全办法和技术标准,并对其进行审查和监督实行;对建设、设计、施工单位执行工程设计防火的有关规定进

行监督,并根据需要和可能对建设工程的防火设计进行审核,以便从源头上预防火灾。消防机构应当按照确定的城市规划方案,督促、检查城建、公用等部门对公共消防设施的建设、维护及改善。城市、城镇的公共消防基础设施建设,是市、镇建设的重要组成部分,也是公共安全的重要保障,因此,必须统一规划、同步建设、同步发展,消防机构对此应当进行认真监督检查。

3.组织和指挥火灾的扑救工作。在灭火中,调配灭火力量,指挥调动消防队参加火灾扑救工作。火灾发生后,消防机构应当组织查明起火原因,作出技术鉴定;查明原因后,根据事故的性质、情节和后果,依法对有关责任者提出处理意见。

4.协助各级人民政府抓好消防科学技术研究工作,鉴定和推广消防科学技术研究成果。公安部和省、自治区、直辖市公安厅(局)消防机构应当根据防火、灭火的需要,制定科研计划,具体组织开展消防科学技术研究工作,鉴定和推广应用消防科学研究成果。

5.对消防器材、设备的生产进行监督检查。消防机构应当按照有关标准对消防器材、设备等产品的品种、规格和质量进行监督检查,发现不符合标准的,不准出厂或销售;建设单位需要引进国外的消防器材、设备时,必须事先将其品种、规格、性能等有关资料送交当地消防监督机构进行审核同意。消防产品质量的认证检验、争议仲裁检验、重点抽验和进出口消防产品的验证检验,由国家级的消防产品质量监督检验测试中心负责。

第二款是关于森林、草原的消防工作的法律依据的规定。根据本款的规定,森林、草原的消防工作,法律、行政法规另有规定的,从其规定。这里所说的“法律、行政法规”主要是指《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》及《森林防火条例》、《草原防火条例》等。“森林、草原的消防工作,法律、行政法规另有规定的,从其规定”是指森林、草原的消防工作,其他法律另有特殊规

定的,行政法规依法对森林、草原的消防工作作出具体规定的,应当依照森林法、草原法及森林防火条例、草原防火条例等有关法律、行政法规的规定执行。比如森林的防火组织,在本法中没作具体规定,而森林防火条例中为了有效地作好森林防火工作,对此作了具体规定,应当依照森林防火条例的有关规定执行。

第五条 任何单位、个人都有维护消防安全、保护消防设施、预防火灾、报告火警的义务。任何单位、成年公民都有参加有组织的灭火工作的义务。

〔释义〕 本条是关于单位、个人消防义务的规定。

本条规定的单位、个人消防义务包括两个方面:一是维护消防安全、保护消防设施、预防火灾、报告火警。消防工作是全社会性的工作,它涉及全社会的安全和利益,每个单位、每个社会成员都有责任为做好消防工作做出努力。本条将维护消防安全、保护消防设施、预防火灾、报告火警,明确规定为每个单位、每个人的义务,有利于发展社会主义精神文明,有利于动员和保证全社会的每个成员都积极投入到消防安全工作中去,切实发挥群众在消防安全工作中的作用。也为发动群众保护消防设施,组织群众防火、灭火等,提供了法律依据。因此,各地区、各部门、各行业、各单位及每个社会成员都应当认真学习消防法律、法规,不断增强消防法制观念,提高消防安全意识,积极做好消防安全工作。各单位应当认真改善防火条件,落实防火措施,及时消除火险隐患,创造良好的消防安全环境。每个单位、社会成员都应当把预防火灾、维护消防安全、保护消防设施作为自己应尽的义务,积极参加消防安全活动,发现火灾立即报警,并积极参加火灾扑救。这里所说的“消防设施”既包括公共消防设施,也包括单位用于消防的其他设施。二是任何单位、成年公民都有参加有组织的灭火工作的义务。即凡是有组织的灭火活动,被组织的任何单位和成年公民都应当参加,