



灭火救援

涉法问题释解与应用

MIEHUO JIUYUAN SHEFA
WENTI SHIJIE YU YINGYONG

李佑标◎著

MIEHUO JIUYUAN SHEFA
WENTI SHIJIE YU YINGYONG



中国人民公安大学出版社

公安部公安理论及软科学研究计划项目

灭火救援涉法问题 释解与应用

李佑标 著

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

灭火救援涉法问题释解与应用/李佑标著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2009. 8

ISBN 978 - 7 - 81139 - 602 - 7

I. 灭… II. 李… III. 消防法—研究—中国 IV. D922.144
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 109024 号

灭火救援涉法问题释解与应用

MIEHUO JIUYUAN SHEFA WENTI SHIJIE YU YINGYONG

李佑标 著

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: 北京兴华昌盛印刷有限公司

版 次: 2009 年 8 月第 1 版
印 次: 2009 年 8 月第 1 次
印 张: 10.125
开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32
字 数: 272 千字
印 数: 1~2000 册

书 号: ISBN 978 - 7 - 81139 - 602 - 7/D · 510
定 价: 27.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn
电子邮箱: cpep@public.bta.net.cn zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话 (批销): (010) 83903254
警官读者俱乐部电话 (邮购): (010) 83903253
读者服务部电话 (书店): (010) 83903257
教材分社电话: (010) 83903259
公安图书分社电话: (010) 83905672
法律图书分社电话: (010) 83905637
公安文艺分社电话: (010) 83903973
杂志分社电话: (010) 83903239
电子音像分社电话: (010) 83905727

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

目 录

第一章 灭火救援涉法问题概述	1
第一节 灭火救援的概念	1
一、灭火救援概念的文字考证	2
二、灭火救援概念的法规考证	3
三、灭火救援概念的实践考证	3
四、灭火救援概念的学术界定	4
第二节 灭火救援与相关概念的比较	9
一、灭火救援与火灾扑救	9
二、灭火救援与抢险救援	11
第三节 灭火救援涉法问题	13
一、灭火救援涉法问题的概念	13
二、灭火救援涉法问题的种类	14
三、灭火救援涉法问题的法源	15
四、研究灭火救援涉法问题的意义	21
第二章 灭火救援的法律定位	27
第一节 灭火救援法律定位的学术争议	27
一、军事勤务行为说	27
二、社会公益救助行为说	29
三、国家行为说	32
四、非行政行为说	35
第二节 灭火救援法律定位的法理分析	38
一、灭火救援不是军事勤务行为	38

二、灭火救援也不是社会公益救助行为	41
三、灭火救援更不是国家行为	46
四、灭火救援行为还不是非行政行为	49
第三节 灭火救援法律定位的学术探讨	51
一、公安消防队隶属于公安机关消防机构	51
二、灭火救援是公安机关消防机构的法定职责	53
三、灭火救援行为是行政服务行为	54
四、灭火救援行为是行政救助行为	55
第三章 灭火救援的法律特征	62
第一节 灭火救援行为的无偿性	62
一、行政行为无偿性概述	62
二、灭火救援行为的无偿性	64
第二节 灭火救援行为的单方性和强制性	67
一、灭火救援行为的单方性	67
二、灭火救援行为的强制性	68
第三节 灭火救援行为的紧急性和裁量性	72
一、灭火救援行为的紧急性	72
二、灭火救援行为的裁量性	75
第四章 灭火救援法律关系	79
第一节 灭火救援法律关系概述	79
一、灭火救援法律关系的概念	79
二、灭火救援法律关系的构成	81
三、灭火救援法律关系的产生、变更与消灭	83
第二节 灭火救援主体	84
一、灭火救援主体的范围	85
二、灭火救援主体所属人员	90
三、灭火救援行政优先权	92
第三节 灭火救援相对人	100

一、灭火救援相对人的概念·····	100
二、灭火救援相对人的范围·····	101
三、灭火救援相对人的法律地位·····	102
第五章 灭火救援行政强制·····	119
第一节 灭火救援行政强制概述·····	119
一、灭火救援行政强制的概念·····	119
二、灭火救援行政强制的分类·····	124
三、灭火救援行政强制与相关概念的比较·····	125
四、灭火救援行政强制的程序·····	128
第二节 灭火救援出警途中的行政强制·····	130
一、强制让道·····	130
二、强制破损·····	133
三、强制拆除·····	133
第三节 灭火救援战斗中的行政强制·····	135
一、强制征用·····	135
二、强制排险·····	138
三、强制警戒·····	144
第六章 灭火救援安全撤离·····	146
第一节 灭火救援安全撤离概述·····	146
一、灭火救援安全撤离的概念·····	146
二、灭火救援安全撤离与灭火救援撤退·····	148
第二节 灭火救援安全撤离的根据·····	149
一、法律根据·····	149
二、法理根据·····	157
三、实践根据·····	160
第三节 灭火救援安全撤离的构成条件·····	162
一、起因条件·····	163
二、能力条件·····	164

灭 火救援涉法问题释解与应用

三、目的条件·····	166
四、性质条件·····	170
第七章 灭火救援法律责任·····	171
第一节 灭火救援法律责任概述·····	171
一、灭火救援法律责任的概念·····	171
二、灭火救援法律责任的种类·····	172
第二节 灭火救援行政法律责任·····	173
一、灭火救援行政赔偿·····	173
二、灭火救援行政补偿·····	183
第三节 灭火救援刑事法律责任·····	193
一、交通肇事罪·····	194
二、滥用职权罪·····	198
三、玩忽职守罪·····	199
第四节 灭火救援民事法律责任·····	200
一、灭火救援民事赔偿责任的概念·····	200
二、灭火救援民事赔偿与灭火救援行政赔偿·····	201
三、灭火救援民事赔偿责任的根据·····	202
附录一 灭火救援涉法规范·····	206
一、中华人民共和国消防法·····	206
二、公安消防部队执勤战斗条令·····	223
三、公安消防部队抢险救援勤务规程（试行）·····	251
四、公安消防岗位资格制度规定·····	255
五、江苏省公安消防部队灭火救援组织指挥暂行规定·····	258
附录二 灭火救援涉法案例·····	268
一、王××等诉×消防支队灭火救援不作为案·····	268
二、张×锋等诉××市公安局火灾扑救及 行政赔偿上诉案·····	288

三、李××诉××市××区公安消防大队 拖延履行法定职责案·····	297
四、刘×诉于×等火灾财产损害赔偿案·····	298
主要参考文献·····	304
后 记·····	311

第一章 灭火救援涉法问题概述

对于公安机关消防机构来说，灭火救援不仅是一个技术性极强的消防专业问题，同时也是一个法律性很强的法学专业问题。从应然的角度来看，灭火救援是一个应当而且可以纳入法律调整的问题；从实然的角度来看，灭火救援是一个已经被不同的法律规范所调整的问题。因此，从法学理论的角度来研究和探讨灭火救援涉法问题，就成为法学研究人员的职责与使命。

第一节 灭火救援的概念

美国法理学家博登海默说过：“概念是解决问题所必需的工具，没有界定严格的专门概念，我们便不能清楚和理性地思考问题。没有概念，便无法将我们对法律的思考转变为语言，也无法以一种可以理解的方式把这些思考传达给他人。”^① 因此，研究灭火救援涉法问题，首先面临的问题就是要科学地界定“灭火救援”的概念。对于灭火救援概念的界定是研究灭火救援涉法问题的逻辑起点。灭火救援的内涵是什么、它的性质如何定位等，直接关系到灭火救援法律制度的具体架构。

① [美] E. 博登海默：《法理学：法律哲学与法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社 1999 年版，第 486 页。

一、灭火救援概念的文字考证

在现代汉语中，“灭火”是指“把火弄灭”。^①“救援”即指“援救”。^②因此，从字面意思来看，灭火救援就是指把火弄灭和援救两项活动。

从语法的角度来看，灭火救援是一个并列式动词短语。其中，动词“灭火”不是用来限制并修饰动词“救援”的。换句话说，动词“灭火”不是动词“救援”的定语，二者并不构成修饰限制关系。申言之，“灭火救援”这一动词短语所要表达的意思是“灭火与救援”。正因为如此，有的地方消防法规在实施1998年颁布的《消防法》中的灭火救援规定时便作了变通性规定，如《山东省消防条例》第4章的标题便是“灭火与抢险救援”，《四川省消防条例》第4章和《成都市消防条例》第5章的标题则为“灭火及救援”。《公安消防部队执勤战斗条令》第2条规定：“本条令所称执勤战斗，是指公安消防部队为完成火灾扑救、应急救援任务以及重大活动现场消防勤务而实施的准备与行动。”在该条中，公安消防部队的执勤任务便是“火灾扑救”、“应急救援”和“重大活动现场消防勤务”。

① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室：《现代汉语词典》，商务印书馆1983年版，第789页。对于“灭火”一词，也有其他解释，如有的解释为“熄灭和阻止物质燃烧的措施”（《简明公安词典》编审委员会：《简明公安词典》，群众出版社1989年版，第167页）；有的解释为“指火灾发生后对火灾消灭行为的总称”（公安部消防局编：《日本消防法与名词解释》，中国人民公安大学出版社1997年版，第1页）；有的解释为“是一种抢救生命、财产和消除火灾的战斗行动”（《俄罗斯联邦消防法》第22条）。

② 中国社会科学院语言研究所词典编辑室：《现代汉语词典》，商务印书馆1983年版，第608页。

二、灭火救援概念的法规考证

我国对于消防的中央立法最早可以追溯到1957年11月29日全国人民代表大会常务委员会第86次会议批准的《消防监督条例》。其后，1984年5月11日第六届全国人民代表大会常务委员会第5次会议批准了《中华人民共和国消防条例》，1987年2月23日经国务院批准并于3月16日由公安部发布并施行了《中华人民共和国消防条例实施细则》。但是，在上述法律法规中均未出现“灭火救援”字样。直至1998年4月29日第九届全国人民代表大会第2次会议通过和2008年10月28日第十一届全国人民代表大会第5次会议修订的《消防法》才将第4章的标题定为“灭火救援”。各地颁布的地方性消防法规中也有专章规定“灭火救援”的例证，如《天津市消防条例》第5章、《重庆市消防条例》和《山西省消防管理条例》第4章的标题便是“灭火救援”。

需要指出的是，新修订的《消防法》对于火灾扑救以外的救援称之为应急救援。例如，第38条规定：“公安消防队、专职消防队应当充分发挥火灾扑救和应急救援专业力量的骨干作用……”第49条则规定：“公安消防队、专职消防队扑救火灾、应急救援，不得收取任何费用。”

三、灭火救援概念的实践考证

在实践中，灭火救援概念被广泛使用，如公安部消防局曾颁布了《公安消防队伍灭火救援指挥人员岗位资格规定》（2002年8月12日印发）、《公安消防部队灭火救援业务训练大纲》。公安部消防局还编写出版了《消防灭火救援》一书作为公安消防队伍灭火救援业务的培训教材；^① 公安部消防局成立了灭火救援专家组；^②

① 公安部消防局编写，中国人民公安大学出版社2002年版。

② 公安部灭火救援专家组于2003年3月在北京成立。

中国消防协会成立了灭火救援技术专业委员会；^① 中国人民武装警察部队学院设置了灭火救援技术重点实验室；各地公安消防机构编制灭火救援预案；与其他相关部门建立灭火救援联动或应急机制，如此等等，不一而足。

四、灭火救援概念的学术界定

人们在不同的语境中使用同一词语或短语，往往根据研究的需要赋予其不同的含义，灭火救援就是这样一个短语。

从军事学的角度来看，灭火救援还可能被看做是一种军事勤务行为。例如，根据《俄罗斯联邦消防法》第 22 条的规定，灭火是一种抢救生命、财产和消除火灾的战斗行动。在学术界，有的学者认为，“灭火救援，是指在火场上为扑灭火灾、抢救人命、疏散物资、阻止火势蔓延和减少火灾损失而采取的战斗行动。”^② 有的学者则认为，“消防抢险救援是指公安消防部队处置包括火灾在内的各种灾害事故，以及危急情况下救助生命等应急救援的特殊勤务。”^③

但是，从行政法学的角度来看，给灭火救援下定义应当考虑如下四个要素：一是主体要素，即谁来实施灭火救援；二是对象要素，即对谁实施灭火救援；三是内容要素，即灭火救援指向的对象在行政法上的权利和义务；四是形式因素，即灭火救援行为的各种表现形式。据此，我们认为，所谓灭火救援是指灭火救援主体对灭火救援相对人所采取的涉及其行政法上权利和义务的具体行政行

① 中国消防协会于 1984 年经公安部批准成立，同年 9 月 5 日至 8 日，中国消防协会暨第一次全国代表大会在河北省廊坊市召开。中国消防协会下辖 7 个专业委员会，灭火救援技术专业委员会是其中的 1 个专业委员会。

② 皮纯协主编：《中华人民共和国消防法全书》，群众出版社 1998 年版，第 78 页。

③ 李建华主编：《灾害抢险救援技术》，中国人民武装警察部队学院 2005 年版，第 9 页。详细内容可参见本书第二章的相关内容。

为。从上述界定中我们可以看出，灭火救援行为具有以下特点：

（一）主体方面的特点

灭火救援主体，是指能够以自己的名义实施灭火救援行为并能独立承担由此而产生的法律责任的组织。根据我国有关灭火救援方面的法律规范，灭火救援的主体具有多元性。除公安机关消防机构以外，还有森林火灾的灭火救援主体^①、草原火灾的灭火救援主体^②、军队营区火灾的灭火救援主体^③，等等。其中，公安机关消防机构实施的灭火救援行为与其他灭火救援主体，如起火单位等实施的灭火救援行为在性质上有着本质上的区别，公安机关消防机构实施的灭火救援行为是行政执法行为。^④

根据新修订的《消防法》第4条、第37条和第4章的规定，公安机关消防机构享有并承担灭火救援的职权和职责。从行政法学原理角度来看，公安机关消防机构属于公安机关的内设行政机构，一般不能以自己的名义直接对外行使并履行灭火救援的职权和职责。换句话说，公安机关是以一个整体对外行使并履行灭火救援的职权和职责的。但是，这并不意味着公安机关内设行政机构绝对不能对外行使并履行灭火救援的职权和职责。在法律或法规授权时，公安机关内设行政机构是可以以自己的名义直接对外行使并履行灭火救援职权和职责的。“授权的组织取得行政主体资格最为重要的

① 根据《森林防火条例》第23条的规定，扑救森林火灾，由当地人民政府或者森林防火指挥部统一组织和指挥。

② 根据《草原火灾防火条例》第21条的规定，扑救草原火灾，由当地人民政府或者草原防火主管部门统一组织和指挥。

③ 根据2001年12月总参谋部、总政治部、总后勤部、总装备部联合颁布的《军队营区消防管理暂行规定》，各级后勤（联勤）机关是本级营区消防管理的主管业务部门。

④ 关于公安机关消防机构实施的灭火救援行为是否是行政执法行为，在学术上是存在争议的，参见本书第二章。下文中如果没有特别强调，则灭火救援行为的主体仅指公安机关消防机构。

条件是有法律、法规的明确授权。某个组织本身不是行政机关，但法律、法规为了使国家行政管理职能的实现方便起见，便将一些国家行政权交由非行政机关行使。”^① 公安机关消防机构就是通过全国人大常委会制定的《消防法》的授权而成为灭火救援主体的。《消防法》之所以要将灭火救援职权和职责赋予各级公安机关消防机构，主要是考虑到灭火救援所产生的法律关系与一般法律关系不同，其专业性和技术性较强，需要由专门的机构来行使。

（二）对象方面的特点

灭火救援对象，是指灭火救援相对人。灭火救援行为虽然是针对火灾与其他灾害或事故实施的，但是，在火灾与其他灾害或事故背后，则是与火灾与其他灾害或事故有关的单位和个人。在行政法学理论上，我们称之为灭火救援相对人。^② 其中，单位，是指依法成立的各种组织，包括法人组织和非法人组织两大类；个人，是指自然人，即依自然规律产生、具有五官百骸、区别于其他动物的人。

（三）内容方面的特点

灭火救援内容，是指灭火救援行为对相对人依法产生的权利和义务。其中，权利性行为，是指灭火救援主体依法使相对人获得某种权利的行为；义务性行为，是指灭火救援主体依法使相对人承担

^① 关保英著：《行政法教科书之总论行政法》，中国政法大学出版社2005年版，第210页。

^② 从法理学的角度来看，灭火救援法律关系是一种社会关系，这种社会关系的实质是人与人之间的关系。在灭火救援法律规范中，可能涉及人与物质或非物质之间的关系，但是，这种关系实质上是人与人之间关系的物质或非物质形式。

某种义务的行为。^①

灭火救援是一种行政救助行为，其本身就是一种赋予权利的行为，通过灭火救援，使相对人的人身权利、财产权利受到保护或免遭更大的损失。正因为如此，新修订的《消防法》第1条便有“减少火灾危害”、“保护人身、财产安全”的字样。^②同时，为了灭火救援的顺利实施，对相对人的人身权利、财产权利等予以限制，从而使相对人承担某种特定的义务。^③

（四）形式方面的特点

灭火救援形式，是指灭火救援行为的各种表现形式。总的来说，灭火救援的形式有两大类：一类是灭火；另一类是救援。前者是指灭火行为^④，后者则是指灭火行为以外的其他灾害或者事故的

① 在行政法学理论中，行政行为除了上述两项内容以外，还可以包括确认法律事实和确认法律地位。前者是指依法确认对某种行政法律关系有重大影响的事实是否存在或是否存在的活动；后者是指依法确认某种法律关系中当事人的权利是否存在及其存在范围的活动。灭火救援行为的内容不存在确认法律事实和确认法律地位问题。

② 实际上，各国或地区的消防法的立法目的对此都有直接的反映，如《日本消防法》第1条规定：“本法律是以预防火灾，警戒及灭火，保护国民的生命、身体及财产免受火灾损害，减轻火灾或地震等灾害的损失，保持安宁的秩序、增进社会公共福利而制定的。”我国台湾地区“消防法”第1条规定：“为预防火灾、抢救灾害及紧急救护，以维护公共安全，确保人民生命财产，特制定本法。”

③ 根据《德国消防和消防队救援法》第44条的规定，可以对相对人的人身自由、居住权不受侵犯和财产权利不受侵犯的基本权利加以限制。

④ 有的论者认为，“公安消防部队灭火行为是指为避免或者减少因为火灾而给国家和人民的生命财产带来损失，利用消防器械等工具实施的扑救行为。”参见王志辉：《试论公安消防部队灭火行为的不可诉性》，载《辽宁师专学报》（社会科学版）2004年第3期。

应急抢险救援行为。^①

为了研究表述的方便，我们也可以将灭火行为与灭火救援等同时使用，而将灭火行为以外的其他应急抢险救援行为称之为社会救援或抢险救援。^② 本书以灭火行为为切入点，如果没有特别说明，那么灭火救援则主要是指灭火行为。

根据新修订的《消防法》的规定，对于公安机关消防机构来说，灭火与救援这两大法定职责并不是并列的关系。就灭火行为而言，公安机关消防机构具有法定的主体资格；而就救援行为而言，公安机关消防机构则不具有法定的主体资格。新修订的《消防法》第46条规定：“公安消防队、专职消防队参加火灾以外的其他重大灾害事故的应急救援工作，由县级以上人民政府统一领导。”^③

那么，1998年颁布的《消防法》和新修订的《消防法》为什么要作上述设定？其理由主要是，由于火灾以外的其他重大灾害事故的应急救援工作政策性强、危险性大、需要专业救援力量多，如果处理不当，会造成更大的损失和一定的政治与社会影响，这类灾害事故的抢险，一般由县级以上人民政府直接到场指挥。因此，公

① 据不完全统计，2006年全国公安消防部队共参加各类灭火和抢险救援战斗42.5万起，其中扑救火灾20.6万起，抢险救援、社会救助等21.9万次，抢救遇险被困人员3万人，保护、抢救财产价值300多亿元；2007年全国公安消防部队共接警出动50.4万起，与上年同比增加近8万起，其中扑救火灾16.7万起，抢险救援、救助27万起，出动消防车辆83.8万辆次，出动官兵520万人次，抢救和疏散遇险人员44.8万人，保护财产价值2900余万元；2008年全国公安消防部队共接警出动51.2万起，其中，扑救火灾13.5万起，抢险救援、社会救助等37.7万起，保护财产价值629.7亿元。

② 为了与火灾扑救相区别，实务部门很多人将狭义上的抢险救援称为“社会抢险救援”或“抢险救援”。

③ 1998年颁布的《消防法》第34条规定：“公安消防队参加火灾以外的其他灾害或者事故的抢险救援工作，在有关地方人民政府的统一指挥下实施。”

安消防队、专职消防队作为参加应急救援的重要力量之一，应当在县级以上人民政府的统一领导下进行应急救援。

第二节 灭火救援与相关概念的比较

在理论研究中，为了准确把握某一概念的内涵与外延，有必要将某一概念与其相关概念进行比较。只有通过比较，才能正确认识某一概念与其相关概念在逻辑上的等同、交叉或包含关系。

一、灭火救援与火灾扑救

在火灾科学研究领域，人们对于“火灾”概念主要有两种解释：一是灾害说。认为火灾是一种灾害。所谓火灾，就是指“在时间或空间上失去控制的燃烧所造成的灾害”。^①二是现象说。有的学者认为火灾是一种燃烧现象。“凡是在时间和空间上失去控制，对财物和人身造成一定损害的燃烧现象，叫火灾。”^②有的则认为火灾是一种燃烧和爆炸现象。所谓火灾，“是指违反人的意志发生或扩大，或因放火发生而有灭火必要的燃烧现象，为了灭火有必要利用灭火设施，或者违反人的意志发生或扩大的爆炸现象。”^③“这里的定义，不是学理上的定义，而是消防行政上的定义。它包含三要素：①违反人的意志或因放火而发生的；②有灭火必要的燃烧现象；③有必要利用灭火设施或具有同样效果的其他设施。但是

① 皮纯协主编：《中华人民共和国消防法全书》，群众出版社 1998 年版，第 1226 页。

② 宋光积主编：《公众聚集场所消防》，中国人民公安大学出版社 2002 年版，第 1 页。

③ 公安部消防局编：《日本消防法与名词解释》，中国人民公安大学出版社 1997 年版，第 1 页。