法治论坛

打通消防责任落实“最后一公里”

陶 然

日前，国务院办公厅印发了《消防安全责任制实施办法》，首次对建立健全消防安全责任制作出全面、系统、具体的规定。这是从源头上加强公共消防安全的重大举措，是当前和今后一个时期推动消防事业创新发展的重要指导性文件。贯彻落实好《办法》，对于调动地方各级政府、各有关部门和社会单位消防工作积极性，切实履行消防安全职责、规范消防安全行为，努力预防和遏制重特大火灾事故，确保消防工作与经济社会发展相适应，为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利创造良好的消防安全环境具有重大而深远的意义。

当前，消防安全责任制不落实的问题，已经成为制约我国公共消防安全的重大问题。现行消防法律法规和政策规范性文件对消防安全责任的规定不够具体，执行的操作性不强，地方各级政府部门的消防安全职责还不够明晰，尤其是对社会单位消防安全主体责任不落实的惩处不够明晰、严厉，消防违法成本低，导致违法违规现象屡禁不止。

剖析近年来发生的重特大火灾事故，其背后都暴露出消防安全责任制不落实的问题，教训深刻而惨痛。比如，天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故发生后，国务院调查组调查发现，涉及10多个职能部门没有履行法定职责，为事故发生埋下极大隐患。《办法》突出明责问效，首次系统、全面地明确了省、市县、乡镇政府和街道办事处的领导责任，具有行政审批和行政管理、公共服务职能的38个相关部门的监管责任，以及一般社会单位、消防安全重点单位、火灾高危单位的主体责任，有利于破解长期制约消防安全的“顽症”问题，切实形成消防工作合力，提升全社会公共安全水平。

明责知责，更须履责尽责。制度的生命力在于执行，执行离不开责任担当。下一步，地方各级政府应切实履行消防安全领导责任，加强组织领导，加大经费投入，统筹解决制约消防事业发展的重大问题。行业部门应认真履行消防安全监管责任，严格依法审批涉及消防安全的事项，建立完善行业部门消防安全监督管理长效机制，确保本行业本系统消防安全。社会单位应严格履行消防安全主体责任，持续加强单位消防安全能力建设，加强风险识别和日常管控，从本质上提升消防安全管理水平。各级公安机关和消防部门要认真履行消防工作监督管理职能，积极为党委政府当好参谋，主动加强与各个行业部门沟通配合，加大对单位落实主体责任的监督检查力度，推动建立权责一致、依法履职、失职追责工作机制，深化形成政府统一领导、部门依法监管、单位全面负责、公民积极参与的消防工作格局。

全面提升消防工作社会化水平

公安部消防局局长 于建华

10月29日，国务院办公厅专门印发了《消防安全责任制实施办法》，就建立健全消防安全责任制作出了全面、系统、具体规定。《办法》紧密契合党的十九大精神，积极回应消防工作现实需要，充分体现了以习近平同志为核心的党中央对公共消防安全的高度关切和对人民生命安全的极端重视，彰显了坚持以人为本、心系百姓的鲜明执政理念，对在新的起点上推动新时代消防事业创新发展，必将起到强有力的推动和促进作用。各级公安消防部门要主动当好党委政府参谋，积极推动各部门、各单位切实抓好《办法》的贯彻落实，不断提升公共消防安全管理水平，为实现新时代党和国家宏伟蓝图创造更加良好的消防安全环境。

贯彻落实《办法》，前提是正确理解内容、准确把握实质。《办法》以现行消防法律法规为依据，结合近年来消防工作实践，致力于解决消防安全责任落地难的“顽症”，提出了许多创新性的规定和要求。概括有6大亮点：一是系统地、完整地明确了消防安全责任制的基本原则，二是进一步明确和细化了省、市、县、乡镇四级消防安全的领导责任，三是明确和细化了行业部门的管理责任，四是从严界定了单位的主体责任，五是明确了对较大和一般亡人火灾的调查处理，六是强化了消防工作责任考评和结果运用。

贯彻落实《办法》，核心是健全责任体系、凝聚共治合力。维护公共消防安全是全社会的共同责任。要以贯彻落实《办法》为契机，建立完善政府、部门、单位、公众“四位一体”消防责任体系，打造共治共享社会消防治理格局。各级政府要加强对消防工作的组织领导。保障消防安全是政府公共服务职能的重要组成部分。地方各级政府应牢固树立安全发展理念，将消防工作融入经济社会发展大局，上升为政府工程、政府行为，保障消防工作与经济社会发展相适应。要定期召开政府常务会、办公会研究部署消防工作，健全由主要负责人或分管负责人牵头的消防工作协调组织，每年召开专题会议，层层签订责任书，加强督导检查和考评奖惩。要扎实开展消防安全风险评估，找准制约消防事业发展的瓶颈短板，协调解决涉及消防规划、消防设施和装备、消防力量发展、火灾隐患整治等重大问题。要积极推动社会治理重心向基层下移，各乡镇政府、街道办事处要建立消防组织、明确专人负责，强化落实消防安全“网格化”管理，真正做到有人抓、有人管、有人查，打通消防责任落实“最后一公里”。

社会单位主体责任不落实，始终是消防工作的一个“软肋”。据统计，我国90%以上的重特大火灾都发生在社会单位。单位主体责任不落实、管理水平上不去，消防安全就永无宁日。各单位要进一步深化消防安全“四个能力”建设，落实防火巡查、消防检查和宣传培训等日常制度，加强人防物防技防措施，从本质上提升消防管理水平。《办法》规定，单位应当根据需要建立微型消防站，这也是国务院文件首次明确提出的要求。目前，全国已建成微型消防站36.5万个、180余万人，接下来要进一步健全管理、培训、演练等机制，真正做大做强做实，更好地发挥其救早救小救初起的作用。

要让防范火灾成为全民自觉行动。消防安全人人有责、人人共享。只有人人都重视消防安全，人人都遵守消防安全，人人都掌握自防自救技能，消防工作才能掌握主动权。要以“人人受到教育、人人掌握技能”为目标，在全社会大力普及消防知识和自救技能，使遵章守法、防范火灾成为全民的自觉行动。各级政府要组织开展经常性的消防宣传工作，采取政府购买公共服务等方式，推进消防教育培训、技术服务和物防、技防等工作。

贯彻落实《办法》，关键是加强责任考评、强化问责追究。执行是制度的生命，再好的制度不落实也是一纸空文。为督促、保障落实消防安全责任，《办法》明确了“权责一致、依法履职、失职追责”的原则，从消防责任的考评、奖惩、追究等方面作出了具体规定。这既是提高各级政府和有关部门公共消防安全管理执行力、公信力的基本要求，也是督促单位落实主体责任的重要保障。

新形势引领新时代，新征程期待新作为。让我们以贯彻落实《办法》为契机，举全社会之力，不断加强和创新消防治理，有效预防和遏制重特大火灾事故，努力开创新时代消防事业的新局面，使人民群众幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

保障消防工作与经济社会协调同步发展

——公安部消防局负责人就《消防安全责任制实施办法》答记者问

经济日报·中国经济网记者 姜天骄

权威解读

在《国务院办公厅关于印发消防安全责任制实施办法的通知》发布实施之际，公安部消防局负责人就学习贯彻《消防安全责任制实施办法》精神有关问题，回答了记者的提问。

问：《办法》出台对公共消防安全有什么重大意义？

答：党中央、国务院历来高度重视公共消防安全，近年来出台了不少政策措施，采取了一系列决策部署，有力地保障和推动了我国消防事业健康发展。这次国务院办公厅专门印发《办法》，就建立健全消防安全责任制作出了全面、系统、具体的规定，充分体现了以习近平同志为核心的党中央对公共消防安全的高度关切和对人民生命安全的极端重视，彰显了坚持以人为本、心系百姓的鲜明执政理念，对在新的起点上推动新时代消防事业创新发展，必将起到强有力的推动和促进作用。

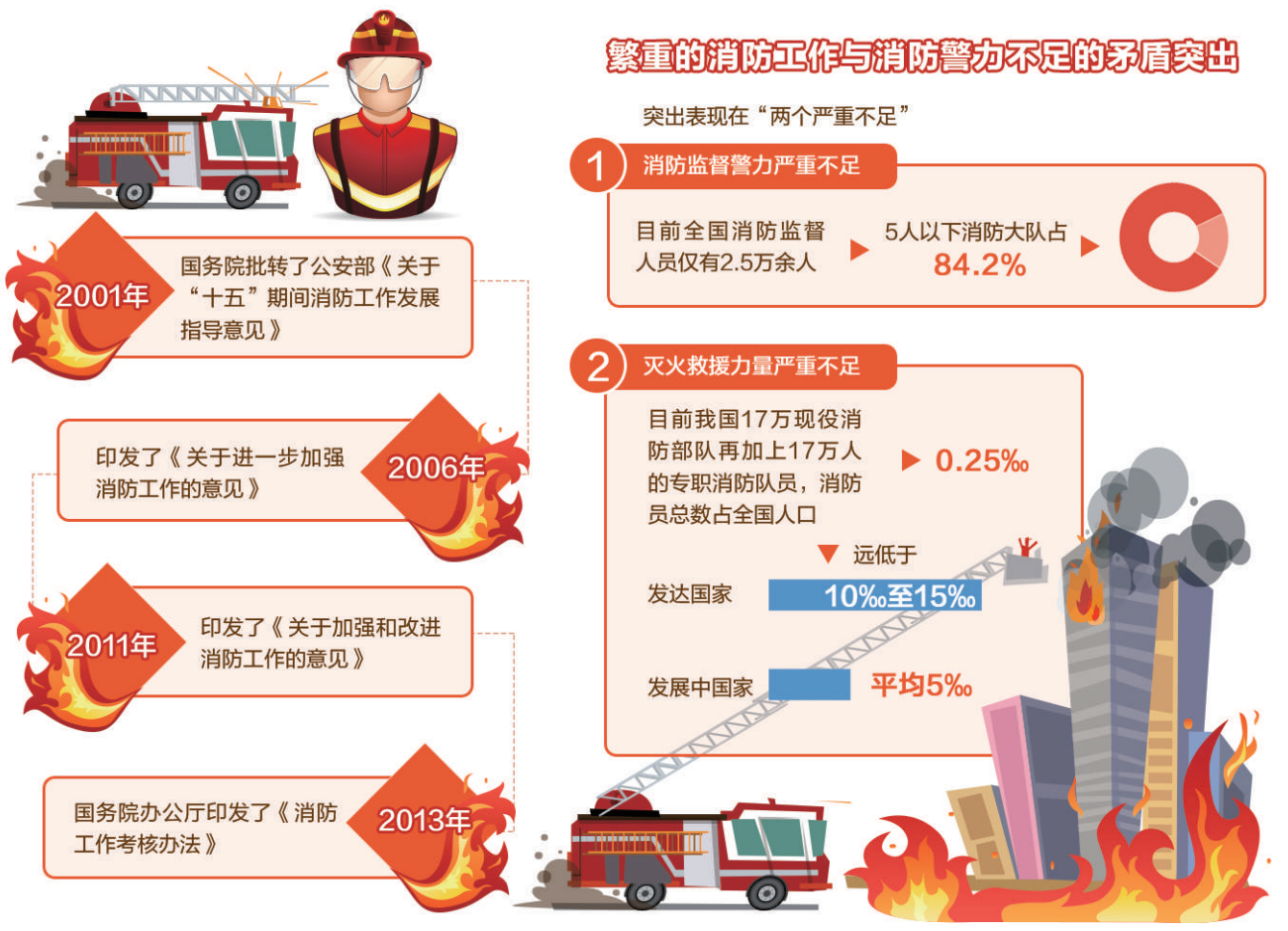
国务院办公厅出台《办法》，有利于进一步建立健全消防安全责任制，提升各级政府、行业部门和社会单位消防工作的积极性、主动性；有利于进一步夯实消防安全基础，保障消防工作与经济社会协调同步发展；有利于进一步推动消防工作社会化进程，提升公共消防安全水平。

问：《办法》出台的背景和起草过程是怎样的？

答：出台《办法》，主要基于3点考虑：一是现实需要。一方面，通过对近年来发生的重特大火灾事故分析来看，暴露出消防安全责任制不落实的问题。另一方面，现行消防法律法规和规范性文件，对消防安全责任规定不具体，针对性、操作性不强，尤其是行业部门消防安全监管职责不够明确，社会单位主体责任不落实、违法成本低，违规违章现象屡禁不止。二是出于惯例。自“十五”以来，国家每5年都会出台有关消防工作文件。2001年，国务院批转了公安部《关于“十五”期间消防工作发展指导意见》；2006年，印发了《关于进一步加强消防工作的意见》；2011年，印发了《关于加强和改进消防工作的意见》；2013年，国务院办公厅印发了《消防工作考核办法》。这些文件的出台，对推动我国消防事业发展发挥了重要作用。“十三五”时期，有必要从国家层面出台文件，为新时代消防事业发展提供强有力的政策保障支持。三是基层期望。根据《消防工作考核办法》，国务院已经组织了4次省级政府消防工作考核。考核过程中，地方政府和部门行业有关负责同志普遍反映，消防安全责任不明确的问题非常突出，建议国务院出台相关政策规定，为地方抓好消防工作提供政策支持。目前，全国已有13个省份出台了消防安全责任制相关规定，实践效果也很明显。

《办法》起草历时一年半，是在充分调研论证、广泛征求意见的基础上形成的。可以说，《办法》的出台，离不开各级领导的关心和重视，凝聚了各级各部门、社会各界的智慧和心血。

问：《办法》起草的总体思路和主要内容是什么？



答：《办法》起草过程中，主要把握了以下几点：一是坚持于法有据，以消防法、安全生产法和各有关部门“三定”规定、《国务院安委会安全生产工作职责分工》等为依据，确保每一项职责都符合法律和规定。二是坚持目标导向和问题导向相结合，从建立健全责任明晰、无缝对接的消防安全责任体系的目标出发，着力解决消防安全责任制规定不具体、操作性不强，行业系统消防安全监管职责不够明确等突出问题。三是坚持分级分部门按职责细化各自责任边界，在文件结构上以责任主体的不同划分章节、条款，进一步明晰了省、市、县、乡镇四级政府的领导责任，细化了行业部门的管理责任，从严界定了单位主体责任，同时有针对性地加大了责任追究力度。

《办法》共6章、31条，第一章是总则，明确了法理政策依据、目的意义和指导原则；第二章是地方各级政府职责，规定了省、市、县和乡镇政府、街道办事处消防安全职责；第三章是政府部门职责，区分不同情况，分别规定了公安、教育、民政等13个具有行政审批职能的部门和发改、科技、工信等25个具有行政管理或公共服务职能的部门的消防安全职责；第四章是社会单位职责，分3个层次，规定了一般单位、消防安全重点单位和火灾高危单位的消防安全职责；第五章是责任落实，规定了消防工作考核、结果应用、责任追究等内容；第六章是附则，对专有名词作了解释。

问：当前我国公共消防安全领域主要存在哪些风险和短板？

答：我国公共消防安全领域的风险和短板主要体现在3个方面：一是高风险的城市与低防控的农村并存；二是繁重的灭火救援任务与消防警力不足的矛盾突出；三是城乡公共消防设施总体上滞后于经济社会发展。

首先，高风险的城市与低防控的农村并存。之所以说城市风险高，主要体现在5个方面：一是高层建筑越来越多，目前全国共有高层建筑61.9万栋。其中，百米以上高层建筑6512栋，数量居世界首位。二是地下建筑蓬勃发展，全国有25个城市建有地铁，改建用于地下经营的人防工程面积达2466万平方米；还有的城市地下空间改为出租房，人员密集、通风不畅，未设消防设施。三是大型综合体日趋增多，集购物、休闲、娱乐、餐饮等为一体的大型综合体大量涌现，成为市民休闲娱乐的重要场所。据不完全统计，全国1万平方米以上的大型综合体逾万个，特别是超过10万平方米的超大综合体已经突破1000个。四是“城中村”隐患突出，据不完全统计，全国的“城中村”多达10余万个，相当一部分缺乏消防规划，没有消防车通道、消防水源，建筑防火间距严重不足。五是石油化工安全令人担忧。我国是石化大国，现有石化园区490余个、石化企业10多万家，规模以上企业近2.5万家，其中不少安全设防标准低，消防管理不规范，安全风险不断激增。近年来石化火灾呈多发态势。上述建筑、场所和行业发展迅速，功能复杂、体量庞大，危险源多、火灾诱因多，加之人流物流集中，用火用电量大，火灾荷载大，日常防控难度大，一旦发生火灾，人员疏散和灭火救援难，极易造成群死群伤和重大损失。之所以说农村低防控，是因为我国农村经济社会发展水平较低，消防安全保障方面条件相对较差，火灾始终居高不下。一方面，消防专业监督警力主要集中在县城以上，还没有覆盖到广大农村，虽然一些农村组建了部分灭火救援力量，但也是数量有限、不专业。另一方面，农村消防设施“欠账”较多甚至是空白，尤其是数量众多的农村乡镇私营企业隐患突出，极易发生大火。

其次，繁重的消防工作与消防警力不足的矛盾突出。突出表现在“两个严重不足”：一是消防监督警力严重不足。目前全国消防监督人员仅有2.5万余人，5人以下消防大队占84.2%。二是灭火救援力量严重不足。目前我国17万现役消防部队再加上17万人的专职消防队员，消防员总数占全国人口0.25‰，远低于发达国家10‰至15‰的水平，也低于发展中国家平均5‰的水平。

第三，城乡公共消防设施总体上滞后于经济社会发展。从近几年国务院对省级政府消防工作考核的情况来看，多数城市消防专项规划还没有与城市总体规划同步衔接，有些虽有规划但难以执行。全国目前消防站“欠账”率达34%，布局不合理、中心城区建站难的问题突出。市政消火栓“欠账”率接近30%，现有的也维护保养不到位、完好率不高。这方面客观地说，大中城市总体还是不错的，但是一些县城特别是中西部不少城镇没有消防规划、发展无序，公共消防设施基本处于“空白”，安全状况堪忧。大部分农村更是没有任何规划，无消防水源、通道和设施，特别是西南少数民族地区村寨大多为木质结构、建筑耐火等级低，毗邻连建、没有防火间距，发生火灾往往造成“火烧连营”。

问：国务院每个五年计划期间都会出台关于消防工作的指导性文件，和以往相比，《办法》有哪些亮点？

答：《办法》有不少亮点，主要集中在5个方面：一是系统、完整地明确了消防安全责任制基本原则；二是进一步明确和细化了省、市、县、乡镇四级消防安全的领导责任；三是明确和细化了行业部门的管理责任；四是从严界定了单位的主体责任；五是首次明确了较大和一般亡人火灾事故调查处理的权限。以前相关消防法律法规只明确了重大以上火灾事故由省级人民政府或国务院组织调查处理，但对较大和一般亡人火灾事故的调查处理权没有规定。《办法》明确一般亡人火灾事故、较大火灾事故分别由县级、市级人民政府牵头组织调查处理，实现了对火灾事故调查处理的全覆盖。

消防队员在进行强化大型石化企业实战演练。

消防队员在进行比武竞技比赛。 姜天骄摄

本版编辑 许跃芝 梁剑箫