

国务院办公厅转发公安部消防改革 与发展纲要的通知

国办发〔1995〕11号 1995年2月20日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

国务院原则同意公安部拟定的《消防改革与发展纲要》，现转发给你们，请贯彻执行。

消防改革与发展纲要

（公安部 一九九五年一月二十八日）

我国的消防工作，在党中央、国务院领导下，经过各地区和有关部门共同努力，多年来为保障社会安全，促进经济建设与社会发展做出了重要贡献。但是，在经济和社会快速发展面前，消防工作遇到了许多新情况、新问题，难以适应新形势下保障安全的要求，特别是近几年来火灾持续上升，特大火灾不断发生，给国家和人民群众的生命财产造成了巨大损失。据统计，1994年全国发生火灾近4万起，造成2831人死亡、4236人受伤，直接财产损失约12.4亿元。火灾起数、死亡人数和财产损失都高于1993年。其中特大火灾264起，比1993年的206起增加了28.2%。今年以来火灾仍呈上升势头，截止1月24日，全国又发生16起特大火灾，死亡33人，伤64人，直接财产损失3500多万元。

火灾日趋严重，反映出在消防工作方面存在很多问题，主要是：消防法制不健全，许多实践中急需解决的问题无法可依。一些城市在建设中对消防工作规划得不合理，甚至没有规划。消防基础设施落后，过去遗留的大量问题没有解决。消防人员严重不足，技术装备数量少、性能差，不能适应扑救火灾的需要。有些地方和部门的领导同志未能正确认识和处理好发展经济与保障安全的关系，对消防建设不够重视，投入过少；消防执法监督不严，对违反规定的处罚制止不力。一些单位

不重视抓好防火安全教育和管理，领导责任制和岗位责任制没有得到落实，有的经营者只顾追求经济利益，对火险隐患虽经有关部门三令五申仍不抓紧整改。对于这些问题，应有清醒的认识，务必吸取火灾的严重教训，在各级党委、政府的领导下，充分发挥社会各方面的积极性，通力协作，切实采取有效措施认真治理。为此，制定本纲要。

一、消防改革与发展的基本原则和总体目标

（一）基本原则。从中国国情出发，适应建立社会主义市场经济体制的要求，遵循消防事业发展规律并以积极、慎重、科学的态度，努力改革和加强消防工作。要坚决贯彻预防为主方针，逐步做到消防法制健全、监督管理有效、基础设施完善、技术装备良好、体制合理、队伍强大，增强全社会的消防意识和抗御火灾尤其是抗御特大火灾的能力，以适应保障安全的需要。

（二）总体目标。消防事业的发展，是国民经济和社会发展的重要组成部分，是衡量一个国家现代文明程度的标志之一，对于国家的长治久安和促进社会进步有着重要意义。因此，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，争取在较短的时间内把我国消防事业推进到一个新阶段；到本世纪末基本做到适应社会主义市场经济体制

的要求,适应保障安全的需要;再经过十几年的努力,使我国的消防事业达到世界中等水平。

二、动员全社会预防火灾

(三)积极推进消防工作的社会化。各地区、各部门、各行业、各单位以及每个社会成员都要增强消防法制观念和消防安全意识,都有责任重视并做好消防工作。各单位要认真改善防火条件,落实防火措施,及时消除火灾隐患,创造良好的消防安全环境。每个社会成员都应把预防火灾作为应尽的义务,把积极同火灾作斗争视为高尚的道德行为,热心参与消防安全活动,发现火灾积极扑救。

(四)加强企业防火工作。各类企业都必须遵守消防法规和安全规程,接受当地公安机关的消防监督;要把消防安全工作贯彻到生产、经营的各个岗位和全部活动中并确保本企业的防火安全。企业在转换经营机制中,不能削弱消防工作。引进国外的新技术、新工艺要同时引进相配套的消防新技术、新设备,严禁把安全可靠性的项目引入国内,任何地区和单位都不得以降低消防安全要求作为招商引资的条件。

(五)重视公共场所的火灾预防。宾馆、饭店、商场、影剧院、歌舞厅等公共场所,一旦发生火灾极易造成重大伤亡,必须特别予以重视,并制定和严格实施消防安全措施。公共场所的装修装饰、电器安装和紧急照明、紧急疏散及其他消防设施的设置,要认真执行国家消防技术规范 and 标准。进入公共场所的人员,要有消防安全观念和良好的道德风尚,遵守有关安全规定。积极倡导在公共场所禁止吸烟。

(六)抓好高层建筑和地下工程防火。高层建筑、地下工程的消防安全,主要靠完善防火设计和自身消防设施,提高自防自救能力。有关单位对高层建筑、地下工程的建设和经营,必须严格执行国家消防法规,保证消防资金投入,配备性能可靠的消防器材设施,及时消除火灾隐患,确保安全。多用户的高层、地

下建筑,其公用消防设施的维护管理和电器安装等,统一由该建筑物的业主负责。

(七)进一步做好森林、草原防火工作。要认真贯彻执行森林法和森林防火条例、草原防火条例等法律法规,教育和依靠森林、草原地区广大人民群众,发挥专门机关和专业人员的骨干作用,扎扎实实地做好火灾预防和扑救工作,防止大面积森林、草原火灾的发生。

三、加强城镇消防基础设施建设

(八)认真搞好城镇消防规划。城镇的消防基础设施建设,必须与城镇建设统一规划,同步发展。要严格执行城市规划法和公安部、建设部、国家计委、财政部发布的《城市消防规划建设管理规定》。尚未制定消防规划的城镇,均应在今后3年内制定出来。今后上报城市总体规划,如果缺少消防规划或消防规划不合理的,上级政府不予批准。规划建设地铁、机场、火车站、港口等大型公共设施,要同时规划建设相应的消防基础设施。一些经济比较发达的乡村,也要着手搞好消防规划,同步建设相应的消防设施。

(九)加快消防站建设。2000年前,大多数地区要基本实现以下要求:城市应按照接到报警后消防车能在5分钟内到达责任区边沿的原则设立消防站。高层建筑、地下工程、易燃易爆场所、古建筑等重点保卫目标比较集中的地方,要设立特种消防站。沿海、内河港口城市,要设立水上消防站。县以下城镇和年生产总值超亿元的乡村,除地处偏远、人口稀少的地方外,都应设立消防站。

(十)抓紧解决城市消防基础设施建设的薄弱环节。对过去城市建设中由于忽视消防站、消防供水、消防通信等建设形成的薄弱环节,要由当地政府组织研究论证,逐项限期解决。首先要解决城市灭火靠消防车运水的问题,充分利用江河湖海和沟渠等天然水源,修建必要的消防取水设施。新建城市和经济技术开发区的消防基础设施建设,应高起点、严要求、一步到位,不得再欠新帐。今后对申请

县改市的,要把消防基础设施建设作为一项条件,达不到标准的不批准建市。争取到本世纪末,使我国城市的消防基础设施建设达到国家规定的要求。

(十一)严格审核易燃易爆化学危险物品场所的规划布局。在城市总体规划布局中,必须将生产和大量储存、使用易燃易爆化学危险物品的工厂、仓库和危险品货物专运车站、码头设在相对安全的地区,并符合有关安全规定的要求。目前布局不合理的,要结合企业改造和城市扩建作出计划,尽快搬迁。严重威胁城市安全、构成重大隐患的,应立即采取停产、停用等断然措施。对小型煤气站、液化气站、加油站要统一审批,严格管理,不允许任意设点建站。

四、加强消防监督

(十二)依法强化消防监督。国家发布的消防法规、技术规范和标准,必须认真遵守,严格执行。各单位的法定代表人是本单位防火安全的第一责任人,要按照有关法规和技术规范、安全规程,对本单位的防火安全负责。各级公安消防监督部门负责对所在地区单位和公民遵守消防法规、技术规范和标准的情况依法实施监督,要认真履行职责,及时进行必要的检查,加强安全管理,对违反消防安全规定的依法处罚。

(十三)认真消除重大隐患。要以生产、储存、使用易燃易爆化学危险物品场所,商场、宾馆、饭店、影剧院、歌舞厅等公共场所以及重要企业和高层建筑、地下工程、大型交通工具等为重点,严格消防管理,加强消防监督。对存在的重大隐患,当地政府和消防部门要组织专家论证,提出解决方案,督促和帮助有关单位限期整改;对不及时进行整改的,要采取断然措施,依法责令停产停业并对有关责任人员依法查处,严防发生火灾事故。

(十四)加强建筑设计防火审核工作。工程设计单位和工程建设单位都必须严格执行国家消防法规和设计规范,不得任意降低防火设计标准或改动防火设计。国家现有规范

尚未包括的新项目、新设计或者国外规范与我国规范不相吻合的,要经过有关部门和专家论证,在确有依据、保证安全的前提下加以解决。重要工程项目未经消防监督部门验收合格的,不能投入使用。消防监督部门要尽量简化办事手续,提高工作效率,缩短审核周期。

(十五)积极促进消防服务工作社会化。经有关主管部门审批,允许建立一些代理、服务性质的中介组织,向业主提供消防产品检测认证、消防设施维修、消防法律和信息咨询、企业内部消防管理等方面的服务,并接受消防监督部门的管理和监督。

(十六)严格依法查处火灾事故和违反消防法规的行为。对由于违反消防法规和技术规范、标准,严重威胁公共安全以及由此导致发生火灾的,要及时查清原因,分清责任,根据情节对肇事者和有关责任人员依法给予行政、经济处罚,直至追究刑事责任。对发生重大、特大火灾事故负有领导责任的人员,必须严肃处理。要健全和规范火灾报告统计办法,纠正瞒报、虚报现象。

五、加强消防教育和消防宣传

(十七)逐步完善消防教育培训体制。要把消防教育纳入国家的教育发展规划,除大力建设好现有消防院校外,消防任务比较重的地区要建立消防职业学校或培训中心。在普通大学可逐步开设消防专业。使各类消防人才的拥有量与消防事业的发展基本适应。

(十八)建立健全职工消防安全培训制度。各行各业和各有关单位要把消防培训纳入职工培训之中。消防设备操作控制人员、企业专职和兼职防火人员和易燃易爆等特定岗位的人员,必须经过消防专项培训,学习掌握相应的防火灭火知识,经考试合格取得证书后方可上岗。

(十九)消防教育要纳入院校教育之中。各高等、中等院校要结合各专业的特点,适当安排消防教学内容。中小学校也要适当进行一些消防教育,并制定紧急情况下保护学生

的安全措施,禁止组织中小学生参加灭火。

(二十)加强经常性的消防宣传活动。消防部门与新闻、宣传、文化等部门和工会、妇联、青年团等团体要密切配合,利用群众喜闻乐见的形式和各种传播媒介、宣传手段,经常宣传消防法规,普及消防知识,报道防火灭火经验和火险隐患、火灾事故及其教训,表彰热心消防、勇敢灭火的好人好事。除加强日常的消防宣传外,有关部门可以每年在适当时候集中开展消防宣传活动,以增强全民消防意识。

六、发展多种形式的消防队伍

(二十一)继续建设好兵役制消防部队。兵役制消防部队在城市是同火灾作斗争的主力队伍,要进一步发展壮大并加强建设。消防部队要继续贯彻从严治警的方针,加强对干部、战士的管理教育和业务技术训练,提高预防和扑救火灾的能力。

(二十二)大力发展地方、民间消防力量。兵役制消防部队人员不足或没有兵役制消防部队的地方,当地政府可根据需要建立非兵役制的消防队。县城以下乡镇和农村,应根据需要与可能,因地制宜建立乡镇自办、政企联办或几个乡村联办的消防队,也可建立由志愿人员轮流执勤的志愿消防队。生产规模大、火灾危险性大的企业,应建立专职消防队,也可由几个企业就近联合建队。林区、铁路、机场、港口、矿井所属的专职消防队要继续努力建设好,提高整体素质和战斗力水平。城乡应普遍建立群众性义务消防队,增强自防自救能力。各种形式的消防队伍,在业务训练、灭火作战等方面受公安消防机关的统一领导和指挥。

(二十三)消防队伍向多功能发展。为了发挥消防队伍出动迅速和人员技能、器材装备方面的优势,更好地为经济建设和社会服务,消防队伍除承担防火监督和灭火任务外,还要积极参加其他灾害事故的抢险救援。要随时接受各单位和人民群众的报警求助,使消防队伍成为当地紧急处置各种灾害事故、

抢险救援的一支突击队。

(二十四)保证职业消防人员的福利待遇。消防是一种高度紧张、危险性大的特殊职业。各级政府应保证消防人员与其工作性质、劳动强度相适应的工资福利待遇,规定相适应的职业消防人员的退休、抚恤等制度。对做出突出贡献的消防人员,应给予表彰和奖励。

七、发展消防科技和提高消防技术装备水平

(二十五)加强消防科学技术的研究和开发。根据国家《中长期科学技术发展纲要》,国家消防主管部门要积极组织科研机构和大专院校,加强对消防应用技术、基础理论的研究和高新技术开发。“九五”期间要围绕消防事业发展的关键环节,重点开展高层建筑、地下建筑、石油化工火灾预防和扑救技术的研究;飞机及机器人技术在灭火救援中的应用研究;举高车和重型消防车(艇)的研制攻关;城市火灾危险等级区域划分与抗御火灾综合技术体系等基础项目的研究。同时,积极推进国际消防技术交流与合作。

(二十六)积极发展消防器材装备的生产。消防器材装备的生产要立足国内,面向社会,打破部门、行业和地区之间的分割局面,引导企业走向市场,平等竞争。要充分利用国内各方面的技术和力量,适当引进国外的关键技术并做好国产化工作,尽快批量生产出先进的国产消防装备,改变重型消防装备主要依靠进口的状况。

(二十七)尽快改善消防队(站)的装备结构。要以大中城市消防队(站)为重点,从扑救火灾的需要出发,抓紧装备各种必需的消防车辆和器材,尽快使消防装备结构趋于合理。担负高层建筑、地下工程、易燃易爆化学危险物品灭火救援任务的特种消防站,要配备大型举高、水罐、泡沫及联用消防车,大功率排烟、照明车和适用的抢险救援车。普通消防队(站)和水上消防队(站),也要按照有关规定配备消防车辆、船艇和器材。

八、增加消防资金投入

(二十八)逐步增加财政拨款。随着经济建设的发展,各级财政要逐步增加用于消防事业的支出。鉴于我国消防事业的基础差、“欠帐”多,近几年内应适当加大对消防的投入。在教育、科研、技术改造、新产品开发和市政建设、城市维护等专项拨款中,都应将消防方面的需要列入计划。铁路、交通、民航、林业等部门,也要结合本行业特点,有计划地增加消防资金投入。

(二十九)对重点消防产品的开发和引进给予政策扶持。鉴于许多消防产品制造业技术含量高、生产批量小、利润低,国家和有关部门对消防器材的研制和生产给予必要的扶持。对国内不能生产的特种消防车辆和关键器材,必须进口的,有关部门要给以支持。

(三十)更好地发挥保险的作用。重要企业、易燃易爆化学危险品场所和大型商场、宾馆、饭店、影剧院、歌舞厅等公共场所必须参加火灾保险和公众责任险。对防火工作做得好和自行购置消防车建立专职消防队的投保单位,保险公司可给予优待和奖励。

九、加强对消防事业发展的领导

(三十一)实行各级政府消防工作责任制。发展消防事业是一项涉及诸多方面的系统工程,必须在国务院统一领导下,以地方政府负责为主,切实加强领导。国家消防主管部门主要负责对全国的消防法规拟定、火灾统计分析、消防队伍发展、消防装备标准、消防教育和培训制度以及消防科研等工作,进行宏观规划、组织和指导。各地的消防监督、宣

传教育、火灾扑救、各种形式消防队伍的建立和管理、消防设施的规划建设等工作,均由当地政府负责组织实施。各级政府要以对国家和人民高度负责的态度,重视并抓好消防工作,要对消防工作进行统筹规划,针对存在的问题和薄弱环节,及时采取切实有效措施认真加以解决。各级公安机关的消防部门,具体履行消防监督管理职能。

(三十二)消防工作实行属地管理为主的原则。军事设施、核设施、国有森林、地下矿井、远洋船舶和铁路运营建设系统、民航系统等方面的消防工作,分别由军队和主管部门负责,其他方面的消防工作统由当地政府为主负责。各有关部门、系统要在当地政府的领导下,积极组织和推动本部门、本系统消防工作的开展。各地政府可建立由有关部门负责人参加的消防联席会议制度,加强对本地区消防工作的领导与协调。

(三十三)抓紧完善消防法规体系。要抓紧研究拟定消防法草案,同时抓紧制定和修订建筑工程、装修装饰工程、地铁及其他地下公用设施、自动消防工程、消防产品质量监督等方面的行政法规和技术标准、规范。有些规章、规范,可在国家规定的原则下,由国务院主管部门和各地区结合实际情况自行制定。到2000年,逐步形成以消防法为基本法律,由行政法规和技术标准、规范与地方性法规相结合的消防法规体系,保证消防事业沿着法制的轨道健康、顺利地发展。