

《广东省实施〈中华人民共和国消防法〉办法》解读

提高消防工作法治化水平 全力保护人民群众生命财产安全和维护社会稳定

——省人大常委会修订出台《广东省实施〈中华人民共和国消防法〉办法》解读

2018年3月国家机构改革实施后，消防救援机构转制，消防工作职责发生了调整变化。《中华人民共和国消防法》也于2019年、2021年两次修改，对涉及消防体制改革职能调整和消防执法改革的有关内容作了相应修改。我省是经济大省、人口大省，城镇化率高，“高低大化”场所多，“大火巨灾”“小火亡人”和新兴火灾风险交织，基层消防治理难度大、任务重。现行的《广东省实施〈中华人民共和国消防法〉办法》自2010年修订后，超过10年未作修改，很多内容与党中央决策部署和上位法有关规定不一致，无法满足新形势下我省消防和应急救援工作的需要，亟待修改完善。为深入贯彻习近平总书记关于应急管理重要论述和向国家综合性消防救援队伍授旗训词精神，提高消防工作法治化水平，预防和减少火灾危害，保障经济社会高质量发展和人民群众高品质生活，省人大常委会结合我省工作实际，经过深入调查研究，修订《广东省实施〈中华人民共和国消防法〉办法》（以下简称《实施办法》）。该《实施办法》经省十三届人大常委会第四十一次会议审议通过，将于2022年7月1日起施行。在“十四五”规划开局之年，在全面建设社会主义现代化国家的新起点上，修订通过《实施办法》，有利于推动我省消防事业科学发展，有利于推进消防治理体系和治理能力现代化，有利于为我省经济社会高质量发展创造安全环境。

坚持两个至上，压实各方消防安全责任

习近平总书记强调，人民至上、生命至上，保护人民生命安全和身体健康可以不惜一切代价。省人大常委会坚持人民至上、生命至上，牢固树立以人民为中心的发展思想，始终把保障人民群众生命财产安全放在第一位，把满足人民日益

增长的美好生活需要作为消防立法工作的出发点和落脚点，抓住消防安全责任制这个“牛鼻子”，推动形成政府统一领导、部门依法监管、单位全面负责的消防安全工作格局，全方位提升服务人民、保障安全的层次和水平，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

一是依法落实政府责任。《实施办法》细化地方政府及部门消防工作责任，从建立健全并落实消防工作责任制等 11 个方面明确了政府的责任清单。第六条第一款规定“县级以上人民政府履行下列消防工作职责：（一）贯彻执行消防法律法规和国家有关消防工作的方针政策，依法推进消防制度建设，建立健全并落实消防工作责任制；（二）将消防工作纳入国民经济和社会发展规划及年度计划，组织编制消防规划并将其纳入国土空间规划，保障消防工作与经济社会发展相适应；（三）按照规定落实消防救援和消防监管工作经费，将消防业务、公共消防设施建设维护、火灾隐患治理、消防信息化、消防队（站）及装备建设等费用纳入年度财政预算；（四）建立健全消防工作协调机制，及时明确新行业、新业态的消防安全监管职责，定期研究、统筹协调并及时解决消防工作中的重大问题；（五）加强对农村消防工作的领导，推进城乡公共消防设施和消防水源建设；（六）加强消防组织建设，按照规定建立专职消防队等多种形式的消防组织，并按照国家标准配备消防装备；（七）建立常态化火灾隐患排查治理机制，组织消防安全检查，组织实施重大火灾隐患和区域性火灾隐患治理工作，实行重大火灾隐患挂牌督办制度；（八）组织开展火灾风险评估，建立火灾风险数据库，及时向社会公布火灾风险评估结果；（九）组织制定灭火救援应急预案，协调组织火灾扑救和应急救援工作，建立灭火救援应急反应处置和社会联动机制；（十）组织开展经常性的消防宣传教育，提高全社会的消防安全意识；（十一）法律法规以及国家和省有关规定明确的其他消防工作职责。”《实施办法》推动构建一岗双责、齐抓共管、失职追责的责任体系，第六条第三款明确规定，各级人民政府主要负责人是本行政区域消防工作的第一责任人，分管消防工作的负责人是本行政区域消防工作的主要责任人，其他负责人对分管范围内的消防工作负相应领导责任。

二是全面落实单位主体责任。《实施办法》分别对机关、团体、企业、事业单位、消防安全重点单位、火灾高危单位、施工相关单位等规定了应当履行的消防安全责任。突出规范重点单位消防安全责任，第九条规定“消防安全重点单位应当积极应用消防远程监控、电气火灾监测、物联网技术等技防、物防措施。其中，容易造成群死群伤火灾的人员密集场所、易燃易爆单位和高层、地下公共建筑等火灾高危单位，应当每年至少组织一次消防安全评估，按照国家规定参加火灾公众责任保险。”鉴于广东省小微企业数量众多，且小微企业在消防安全方面的人员配备、专业支撑等能力上存在不足，《实施办法》此次修订探索小微企业落实消防安全责任的切实可行方法，第九条规定，小微企业可以通过集群托管、资源共享等方式履行办法规定的相关消防安全职责。为解决实践中一些规模较大的个体工商户不落实消防安全责任的问题，《实施办法》第十三条明确规定，具有固定生产经营场所且具有一定规模的个体工商户，按照本办法履行单位消防安全责任。

三是加强基层消防综合治理。针对我省基层消防工作存在的力量薄弱、有责无权、看得见管不着等问题，《实施办法》坚持优化内外资源，强化末端治理，不断提升基层消防治理效能。细化乡镇人民政府、街道办事处和村民委员会、居民委员会的消防治理责任，第六条规定，乡镇人民政府和街道办事处应当履行法律法规以及国家和省有关规定的消防工作职责，明确专门机构或者人员负责消防工作，保障消防工作所需经费，按照规定建立专职消防队、志愿消防队等消防组织；落实消防安全网格化管理措施，组织开展消防安全检查，每年组织开展综合应急演练，协助灭火救援、火灾事故调查和善后处理相关工作。第八条规定，村民委员会、居民委员会应当依法履行消防工作职责，开展群众性的自防自救工作，协助各级人民政府和有关部门做好消防安全网格化管理、火灾隐患排查整治、应急疏散演练、消防宣传教育等工作，督促监护人或者其他责任人加强对孤儿、事实无人抚养儿童、留守儿童、独居老人、重度残疾人、智力残疾人和精神残疾人等人员的用火用电安全监管。

四是完善责任追究制度。《实施办法》完善消防工作考核和责任追究制度，第三十六条规定，县级以上人民政府应当健全消防工作考核评价体系，明确消防工作目标责任，加强对下级人民政府和本级人民政府有关部门履行消防工作职责情况的监督检查。第四十条规定，县级以上人民政府应当落实火灾事故责任追究制度，依法调查处理工程建设、中介服务、消防产品质量、使用管理等各方主体责任，追究属地管理和部门监管责任；建立较大以上火灾事故调查处理信息通报和整改措施落实情况评估制度，评估结果及时向社会公开。通过增加调查处理工程建设、中介服务、消防产品质量、使用管理等各方主体责任的规定，进一步强化火灾事故的倒查追责。

坚持深化改革，配套落实消防体制重大改革部署要求

根据党的十九大和十九届三中全会关于深化党和国家机构改革战略决策，中央办公厅、国务院办公厅于2018年10月印发《组建国家综合性消防救援队伍框架方案》，于2019年印发《关于深化消防执法改革的意见》，对消防体制改革等作出部署要求，消防体制的重大改革和消防监管职能的新变化，亟需从立法层面上作出相应的制度安排。省人大常委会深入贯彻落实习近平总书记关于凡属重大改革要于法有据的要求，把改革贯彻立法工作始终，坚持立法决策适应改革决策、为改革决策服务，着力破解制约消防工作高质量发展的体制机制障碍。

一是根据消防体制改革要求厘清部门职责。《实施办法》根据国家消防体制改革部署要求和我省消防工作实际，按照职权法定原则，明确了消防救援机构、应急管理、住建、公安的职责边界，将原由公安机关消防机构负责实施的建设工程消防设计审查、消防验收、备案和抽查职能，调整由住房城乡建设主管部门实施。第七条规定，“消防救援机构对本行政区域内的消防工作具体实施监督管理，依照法定职权和程序查处消防违法行为；组织指导社会消防力量建设；开展消防安全宣传教育；承担城乡综合性消防救援工作，统一组织和指挥火灾现场扑救，参加火灾以外的其他灾害事故的应急救援工作；承担法律法规以及国家和省有关

规定明确的其他工作职责。”“住房城乡建设主管部门依法履行建设工程消防设计审查、消防验收、备案和抽查职能，依法查处职权范围内的消防违法行为；承担法律法规以及国家和省有关规定明确的其他消防工作职责。”“公安机关依法查处职权范围内的消防违法行为；办理涉嫌消防安全犯罪的刑事案件；协助维护消防救援现场秩序和保护火灾事故现场；承担法律法规以及国家和省有关规定明确的其他消防工作职责。公安派出所可以负责日常消防监督检查、开展消防宣传教育，具体办法按照国务院公安部门的规定执行。”这一规定有利于部门之间各司其职共同做好消防工作，也为通过协作形成监管合力奠定了制度基础。

二是落实简政放权要求。《实施办法》简化公众聚焦场所投入使用、营业前消防安全检查，实行告知承诺管理。第十八条规定，公众聚集场所投入使用、营业前，建设单位或者使用单位应当依法向场所所在地的县级以上人民政府消防救援机构申请消防安全检查。申请人可以自主选择告知承诺或者非告知承诺方式办理。取消消防技术服务机构资质许可，删除原《实施办法》第二十八条至第三十二条关于消防技术服务机构资质许可的规定。

三是强化事中事后监管。《实施办法》加强消防信用监管，实施信用惩戒，推动我省消防安全领域信用体系建设。第四十一条规定，县级以上人民政府有关部门、消防救援机构应当按照法律法规以及国家有关规定，将市场主体消防安全信用信息归集到公共信用信息平台，实施消防安全守信激励和失信惩戒。

坚持问题导向，着力提高消防治理和综合应急救援能力

进入“十四五”时期，我省发展不平衡不充分问题依然突出，传统消防安全问题仍然需要有效治理，新领域消防安全隐患交织叠加，部分地区公共消防设施和消防组织建设历史欠账较多，消防安全形势依然严峻。省人大常委会坚持以问题为导向，突出精准治理、依法管理的要求，着力补短板、强弱项，推动防大火、避亡人，更好服务高质量发展。

一是补齐消防设施建设短板。《实施办法》强化城乡公共消防规划与建设，

第十五条规定，各级人民政府规划新建、扩建和改建城镇，应当组织对城乡消防安全布局和消防队（站）、消防供水、消防通信、消防车通道、消防装备等建设进行规划，与其他公共基础设施统一规划、统一建设。第十六条规定，各级人民政府应当组织有关部门加强城乡公共消防设施的建设、维护和管理，保障其正常使用；城乡公共消防设施、消防装备不足或者不适应实际需要的，当地人民政府应当组织有关部门及时增建、改建、配置，或者进行技术改造；消防救援机构应当根据需要提供指导，并参与消防设施、消防装备的验收。《实施办法》重点推动农村及高风险区域消防设施建设，第十六条规定，水利、农业、交通运输等部门和乡镇人民政府应当将消防水源、消防车通道等农村消防设施建设纳入农村基础设施建设工程项目，并按照国家标准改善农村消防安全条件；大型厂房、物流园区、工业园区、储存可燃物资的仓库等高风险区域，建设单位或者管理人、使用人应当落实消防水源等消防设施。

二是补齐消防组织建设短板。《实施办法》注重打造立体化救援力量体系，坚持专业化、职业化要求，针对水域、山岳、地震等不同类型的灾害事故，加强专业救援队伍建设，第二十六条规定，省人民政府根据国家和省的规划要求，统筹建设石化、山岳、森林、水域、航空、地质灾害、核生化等专业救援队伍。《实施办法》此次修订明确要求各级人民政府应当统筹规划、合理布局、因地制宜配套建立多种形式的消防组织，加强乡镇、街道专职消防队建设，推动形成覆盖城乡、就近救援的消防救援力量布局，助推实现“一镇一队”“打早灭小”。同时，针对大型城市综合体、超高层民用建筑、城市轨道交通、大型住宅区和村级工业园火灾危险性大、扑救难度大、发生火灾易发生群死群伤事故等特点，第二十七条规定，大型商业综合体、建筑高度超过一百米的超高层民用建筑、城市轨道交通、大型住宅区和村级工业园，其产权人或者管理人应当按照规定组建专职消防队、志愿消防队等消防组织，提高自防自救能力。从而进一步强化“灾种全面覆盖、力量全域辐射”消防救援力量体系。此外，《实施办法》对消防组织的建设保障，专职消防队员职业保障和医疗、抚恤与安置保障等内容作了具体规定，第二十六条

规定，县级以上人民政府应当按照国家规定设立普通消防救援站和特勤消防救援站，配备消防救援装备，根据需要建设消防救援指挥中心、物资储备和训练基地。第二十八条规定，专职消防队的组建单位应当按照规定为专职消防队员办理基本养老、基本医疗、工伤、失业、生育等社会保险，并为其购买必要的商业保险。第二十九条规定，对因参加扑救火灾、执勤训练或者应急救援受伤、致残或者死亡的人员，事故发生地或者伤亡人员工作生活地的人民政府和有关部门、所在单位，应当按照规定给予工伤、医疗、抚恤待遇或者妥善安置。

三是补齐电动车消防安全短板。近年来，我国电动自行车产业发展迅速，电动自行车保有量超过 3 亿辆，仅广东就超过 2000 万辆，产量仍在快速增长，火灾风险急剧增加。在 2021 年全国已发生的 9525 起电动自行车火灾中，广东省占比超过 12%。电动自行车的维修、改装、停放、使用等，以及锂电池的充电、报废和回收等环节管理不规范，存在非法改装、入户充电、过度使用和电池老化等问题，滋生大量安全隐患。特别是由于户外充电桩不足、充电价格不均等原因，入户充电问题较为普遍，“人车同屋”导致火灾亡人率居高不下。《实施办法》此次修订增加了电动车消防安全管理的内容，第二十五条分别对拟建、在建的住宅小区、住宅建筑、人员密集场所以及既有建筑场所的产权人、管理人或者使用人提出了不同要求，对电动车的停放充电行为予以规范，明确规定禁止在建筑物的公共门厅、疏散通道、安全出口、楼梯间以及不符合消防安全条件的室内场所停放电动自行车、电动摩托车，或者为电动自行车、电动摩托车及其电池充电；禁止携带电动自行车、电动摩托车及其电池进入电梯轿厢。第四十九条相应设定了法律责任。

四是补齐出租屋消防安全短板。广东省作为粤港澳大湾区建设的核心地带，经济发展水平高，外来务工人员众多，房屋租赁市场庞大，出租房消防隐患多，从广东省 2021 年火灾形势看，最突出的火灾亡人风险，主要集中在居住类场所，这类火灾亡人占比 78%。对此，《实施办法》明确并细化了出租建筑物或者场所的消防安全责任，第十一条规定，建筑物或者场所出租使用的，出租人应当确保出

租的建筑物或者场所符合消防安全条件。考虑到出租人包括产权单位和个人，个人出租人只对其所有的公用疏散通道、安全出口、建筑消防设施等负有管理义务，增加规定属于多产权建筑的，相关的产权人、使用人应当共同确定或者委托统一管理单位对消防安全实施统一管理。《实施办法》第十二条对居民住宅区的物业服务人应当履行的消防安全责任进行细化，明确非居民住宅区委托物业服务人提供消防安全服务的，物业服务人也应履行相应的消防安全责任，同时规定物业服务人劝阻、制止违反消防安全管理规定行为无效的，应当及时报告乡镇人民政府、街道办事处，接到报告的机关应当及时依法处理。

坚持创新治理方式，推动全社会共同防范化解火灾风险

为推动消防治理体系和治理能力现代化，省人大常委会贯彻预防为主消防工作方针，坚持创新治理手段，强化共建共治共享理念，不断充分发挥联防联控、群防群治和市场机制作用，推动全社会支持和参与消防安全工作，推进消防治理社会化智能化，从源头上防范化解重大安全风险。

一是强化科技防治。信息化和智能化给社会治理带来深刻变革，火灾风险的严峻性更需要运用新技术提高消防管理效能。《实施办法》重视“智慧消防”“数字消防”建设与实施，助推监管方式转变，第十七条规定，县级以上人民政府及其有关部门应当将智慧消防纳入智慧城市总体布局，统一规划、建设和管理，运用消防大数据应用平台，开展实时智能消防安全监测、评估和预警，实现消防数据归集共享；支持和鼓励机关、团体、企业、事业等单位和居住建筑利用智慧消防技术开展火灾自动报警及其他消防安全管理工作；支持和鼓励高层民用建筑、大型商业综合体推广应用现代化和智能化技术手段进行消防安全监控、预警和火灾扑救。为鼓励社会单位积极应用新型火灾防控技术措施，减轻社会单位用工负担，《实施办法》第十九条规定，设置火灾自动报警系统和需要联动控制消防设备的建筑（群）应当设置消防控制室。消防控制室应当由其管理单位实行二十四小时值班制度，每班不少于两人；能够通过城市消防远程监控系统实现远程操作消防

控制室所有控制功能的，每班不少于一人。消防控制室值班操作人员应当依法取得相应等级的消防行业特有工种职业资格证书，熟练掌握火警处置程序和要求，依法履行相关岗位职责。这一规定为消防智慧监管模式的有效转变提供了制度基础。

二是强化消防网格治理。针对“网”不密、“格”不细、“管”不实的问题，《实施办法》明确乡镇人民政府和街道办事处应当落实消防安全网格化管理措施，组织开展消防安全检查，每年组织开展综合应急演练，协助灭火救援、火灾事故调查和善后处理相关工作。同时规定村（居）委会应当开展群众性的自防自救工作，协助各级人民政府和有关部门做好消防安全网格化管理、火灾隐患排查整治等工作。为推动综合行政执法，第三十八条规定，明确实施综合行政执法改革的地区，可以依法将部分消防行政处罚权纳入相对集中行政处罚权范围，推动基层政府形成监管合力，打通消防监管和执法的“最后一公里”，夯实基层执法基础。

三是完善部门联动治理。推动建立消防安全工作协调机制和执法协作机制，建立应急联动机制，加强信息、资源共享。《实施办法》第三十一条规定，消防救援机构应当规范优化调度指挥机制，将专职、志愿消防队伍和社会应急力量统一纳入调度系统；加强与应急管理、公安、卫生健康、气象、交通运输、水利、自然资源、粮食和物资储备等部门的信息与资源共享。第三十七条规定，消防救援机构和应急管理、住房城乡建设、公安、市场监督管理等有关部门应当建立执法协作机制，加强在消防监督检查、消防设计审查验收、消防行政处罚、火灾隐患排查治理、火灾事故调查、消防信息化建设等方面的联合执法和信息共享。

四是细化消防安全疏散要求。为避免建筑物相关设施设置不合理影响火灾疏散，第二十一条规定，同一建筑物由两个以上业主、使用人管理或者使用的，不得设置影响疏散的分隔设施；居住建筑设置防盗网等设施时，应当根据逃生和灭火救援需要预留或者另行设置逃生窗口，鼓励配置辅助疏散逃生设施；除有特殊安防要求外，非居住建筑不得设置防盗网等影响逃生和灭火救援的障碍物。为加

强高层公共建筑、大型商业综合体的火灾疏散引导，第二十一条规定，高层公共建筑、大型商业综合体应当按照规定在公共区域开展消防安全提示和消防安全知识宣传，并在首层或者主要出入口显著位置提示安全出口、疏散通道和灭火器材的位置。高层公共建筑内的人员密集场所、大型商业综合体应当按照楼层、区域确定火灾疏散引导员。

五是推动全民参与。为了使“全民消防”理念更加深入人心，鼓励群众参与监督，《实施办法》通过明确公民消防义务、建立消防举报投诉奖励制度等方式推动全民参与，第十四条规定，任何人都应当遵守消防法律法规，履行维护消防安全、保护消防设施、预防火灾、报告火警的义务，掌握必要的用火、用电、用油、用气和燃放烟花爆竹等消防安全常识。第四十二条规定，县级以上人民政府应当建立消防举报投诉奖励制度，完善网络、电话等举报投诉途径，并接入统一查处平台，实现及时核查、处理、反馈和回访推动。为加强消防宣传教育工作，第五条规定，各级人民政府及其有关部门和社会团体、企业、事业等单位应当组织开展经常性的消防法律、法规宣传教育，帮助公民掌握防火、灭火和逃生方法，增强公民的消防安全意识和消防法治观念；同时细化规定各级人民政府及有关部门在消防日和消防安全宣传月期间应当开展的活动，明确各级人民政府及有关部门应当依法组织开展消防安全常识普及、消防安全培训、消防演练等活动，增强自防自救能力。

《实施办法》的修订对提高防灾减灾救灾能力、维护社会公共安全、保护人民生命财产安全具有重大意义。此次修订从地方立法层面助推我省消防治理体系和治理能力现代化建设，也为服务平安广东建设和广东高质量发展筑牢制度根基。

《广东省实施〈中华人民共和国消防法〉办法》解读

信息来源：广东人大网

时间：2022-05-05 17:29

字体：大 中 小

提高消防工作法治化水平 全力保护人民群众生命财产安全和维护社会稳定

——省人大常委会修订出台《广东省实施〈中华人民共和国消防法〉办法》解读

2018年3月国家机构改革实施后，消防救援机构转制，消防工作职责发生了调整变化。《中华人民共和国消防法》也于2019年、2021年两次修改，对涉及消防体制改革职能调整和消防执法改革的有关内容作了相应修改。我省是经济大省、人口大省，城镇化率高，“高低大化”场所多，“大火巨灾”“小火亡人”和新兴火灾风险交织，基层消防治理难度大、任务重。现行的《广东省实施〈中华人民共和国消防法〉办法》自2010年修订后，超过10年未作修改，很多内容与党中央决策部署和上位法有关规定不一致，无法满足新形势下我省消防和应急救援工作的需要，亟待修改完善。为深入贯彻习近平总书记关于应急管理重要论述和向国家综合性消防救援队伍授旗训词精神，提高消防工作法治化水平，预防和减少火灾危害，保障经济社会高质量发展和人民群众高品质生活，省人大常委会结合我省工作实际，经过深入调查研究，修订《广东省实施〈中华人民共和国消防法〉办法》（以下简称《实施办法》）。该《实施办法》经省十三届人大常委会第四十一次会议审议通过，将于2022年7月1日起施行。在“十四五”规划开局之年，在全面建设社会主义现代化国家的新起点上，修订通过《实施办法》，有利于推动我省消防事业科学发展，有利于推进消防治理体系和治理能力现代化，有利于为我省经济社会高质量发展创造安全环境。

坚持两个至上，压实各方消防安全责任

习近平总书记强调，人民至上、生命至上，保护人民生命安全和身体健康可以不惜一切代价。省人大常委会坚持人民至上、生命至上，牢固树立以人民为中心的发展思想，始终把保障人民群众生命财产安全放在第一位，把满足人民日益增长的美好生活需要作为消防立法工作的出发点和落脚点，抓住消防安全责任制这个“牛鼻子”，推动形成政府统一领导、部门依法监管、单位全面负责的消防安全工作格局，全方位提升服务人民、保障安全的层次和水平，不断增强人民群众

的获得感、幸福感、安全感。

一是依法落实政府责任。《实施办法》细化地方政府及部门消防工作责任，从建立健全并落实消防工作责任制等 11 个方面明确了政府的责任清单。第六条第一款规定“县级以上人民政府履行下列消防工作职责：（一）贯彻执行消防法律法规和国家有关消防工作的方针政策，依法推进消防制度建设，建立健全并落实消防工作责任制；（二）将消防工作纳入国民经济和社会发展规划及年度计划，组织编制消防规划并将其纳入国土空间规划，保障消防工作与经济社会发展相适应；（三）按照规定落实消防救援和消防监管工作经费，将消防业务、公共消防设施建设维护、火灾隐患治理、消防信息化、消防队（站）及装备建设等费用纳入年度财政预算；（四）建立健全消防工作协调机制，及时明确新行业、新业态的消防安全监管职责，定期研究、统筹协调并及时解决消防工作中的重大问题；（五）加强对农村消防工作的领导，推进城乡公共消防设施和消防水源建设；（六）加强消防组织建设，按照规定建立专职消防队等多种形式的消防组织，并按照国家标准配备消防装备；（七）建立常态化火灾隐患排查治理机制，组织消防安全检查，组织实施重大火灾隐患和区域性火灾隐患治理工作，实行重大火灾隐患挂牌督办制度；（八）组织开展火灾风险评估，建立火灾风险数据库，及时向社会公布火灾风险评估结果；（九）组织制定灭火救援应急预案，协调组织火灾扑救和应急救援工作，建立灭火救援应急响应处置和社会联动机制；（十）组织开展经常性的消防宣传教育，提高全社会的消防安全意识；（十一）法律法规以及国家和省有关规定明确的其他消防工作职责。”《实施办法》推动构建一岗双责、齐抓共管、失职追责的责任体系，第六条第三款明确规定，各级人民政府主要负责人是本行政区域消防工作的第一责任人，分管消防工作的负责人是本行政区域消防工作的主要责任人，其他负责人对分管范围内的消防工作负相应领导责任。

二是全面落实单位主体责任。《实施办法》分别对机关、团体、企业、事业单位、消防安全重点单位、火灾高危单位、施工相关单位等规定了应当履行的消防安全责任。突出规范重点单位消防安全责任，第九条规定“消防安全重点单位

应当积极应用消防远程监控、电气火灾监测、物联网技术等技防、物防措施。其中，容易造成群死群伤火灾的人员密集场所、易燃易爆单位和高层、地下公共建筑等火灾高危单位，应当每年至少组织一次消防安全评估，按照国家规定参加火灾公众责任保险。”鉴于广东省小微企业数量众多，且小微企业在消防安全方面的人员配备、专业支撑等能力上存在不足，《实施办法》此次修订探索小微企业落实消防安全责任的切实可行方法，第九条规定，小微企业可以通过集群托管、资源共享等方式履行办法规定的相关消防安全职责。为解决实践中一些规模较大的个体工商户不落实消防安全责任的问题，《实施办法》第十三条明确规定，具有固定生产经营场所且具有一定规模的个体工商户，按照本办法履行单位消防安全责任。

三是加强基层消防综合治理。针对我省基层消防工作存在的力量薄弱、有责无权、看得见管不着等问题，《实施办法》坚持优化内外资源，强化末端治理，不断提升基层消防治理效能。细化乡镇人民政府、街道办事处和村民委员会、居民委员会的消防治理责任，第六条规定，乡镇人民政府和街道办事处应当履行法律法规以及国家和省有关规定的消防工作职责，明确专门机构或者人员负责消防工作，保障消防工作所需经费，按照规定建立专职消防队、志愿消防队等消防组织；落实消防安全网格化管理措施，组织开展消防安全检查，每年组织开展综合应急演练，协助灭火救援、火灾事故调查和善后处理相关工作。第八条规定，村民委员会、居民委员会应当依法履行消防工作职责，开展群众性的自防自救工作，协助各级人民政府和有关部门做好消防安全网格化管理、火灾隐患排查整治、应急疏散演练、消防宣传教育等工作，督促监护人或者其他责任人加强对孤儿、事实无人抚养儿童、留守儿童、独居老人、重度残疾人、智力残疾人和精神残疾人等人员的用火用电安全监管。

四是完善责任追究制度。《实施办法》完善消防工作考核和责任追究制度，第三十六条规定，县级以上人民政府应当健全消防工作考核评价体系，明确消防工作目标责任，加强对下级人民政府和本级人民政府有关部门履行消防工作职责

情况的监督检查。第四十条规定，县级以上人民政府应当落实火灾事故责任追究制度，依法调查处理工程建设、中介服务、消防产品质量、使用管理等各方主体责任，追究属地管理和部门监管责任；建立较大以上火灾事故调查处理信息通报和整改措施落实情况评估制度，评估结果及时向社会公开。通过增加调查处理工程建设、中介服务、消防产品质量、使用管理等各方主体责任的规定，进一步强化火灾事故的倒查追责。

坚持深化改革，配套落实消防体制重大改革部署要求

根据党的十九大和十九届三中全会关于深化党和国家机构改革战略决策，中央办公厅、国务院办公厅于2018年10月印发《组建国家综合性消防救援队伍框架方案》，于2019年印发《关于深化消防执法改革的意见》，对消防体制改革等作出部署要求，消防体制的重大改革和消防监管职能的新变化，亟需从立法层面上作出相应的制度安排。省人大常委会深入贯彻落实习近平总书记关于凡属重大改革要于法有据的要求，把改革贯彻立法工作始终，坚持立法决策适应改革决策、为改革决策服务，着力破解制约消防工作高质量发展的体制机制障碍。

一是根据消防体制改革要求厘清部门职责。《实施办法》根据国家消防体制改革部署要求和我省消防工作实际，按照职权法定原则，明确了消防救援机构、应急管理、住建、公安的职责边界，将原由公安机关消防机构负责实施的建设工程消防设计审查、消防验收、备案和抽查职能，调整由住房城乡建设主管部门实施。第七条规定，“消防救援机构对本行政区域内的消防工作具体实施监督管理，依照法定职权和程序查处消防违法行为；组织指导社会消防力量建设；开展消防安全宣传教育；承担城乡综合性消防救援工作，统一组织和指挥火灾现场扑救，参加火灾以外的其他灾害事故的应急救援工作；承担法律法规以及国家和省有关规定明确的其他工作职责。”“住房城乡建设主管部门依法履行建设工程消防设计审查、消防验收、备案和抽查职能，依法查处职权范围内的消防违法行为；承担法律法规以及国家和省有关规定明确的其他消防工作职责。”“公安机关依法查处

职权范围内的消防违法行为；办理涉嫌消防安全犯罪的刑事案件；协助维护消防救援现场秩序和保护火灾事故现场；承担法律法规以及国家和省有关规定明确的其他消防工作职责。公安派出所可以负责日常消防监督检查、开展消防宣传教育，具体办法按照国务院公安部门的规定执行。”这一规定有利于部门之间各司其职共同做好消防工作，也为通过协作形成监管合力奠定了制度基础。

二是落实简政放权要求。《实施办法》简化公众聚焦场所投入使用、营业前消防安全检查，实行告知承诺管理。第十八条规定，公众聚集场所投入使用、营业前，建设单位或者使用单位应当依法向场所所在地的县级以上人民政府消防救援机构申请消防安全检查。申请人可以自主选择告知承诺或者非告知承诺方式办理。取消消防技术服务机构资质许可，删除原《实施办法》第二十八条至第三十二条关于消防技术服务机构资质许可的规定。

三是强化事中事后监管。《实施办法》加强消防信用监管，实施信用惩戒，推动我省消防安全领域信用体系建设。第四十一条规定，县级以上人民政府有关部门、消防救援机构应当按照法律法规以及国家有关规定，将市场主体消防安全信用信息归集到公共信用信息平台，实施消防安全守信激励和失信惩戒。

坚持问题导向，着力提高消防治理和综合应急救援能力

进入“十四五”时期，我省发展不平衡不充分问题依然突出，传统消防安全问题仍然需要有效治理，新领域消防安全隐患交织叠加，部分地区公共消防设施和消防组织建设历史欠账较多，消防安全形势依然严峻。省人大常委会坚持以问题为导向，突出精准治理、依法管理的要求，着力补短板、强弱项，推动防大火、避亡人，更好服务高质量发展。

一是补齐消防设施建设短板。《实施办法》强化城乡公共消防规划与建设，第十五条规定，各级人民政府规划新建、扩建和改建城镇，应当组织对城乡消防安全布局和消防队（站）、消防供水、消防通信、消防车通道、消防装备等建设进行规划，与其他公共基础设施统一规划、统一建设。第十六条规定，各级人民

政府应当组织有关部门加强城乡公共消防设施的建设、维护和管理，保障其正常使用；城乡公共消防设施、消防装备不足或者不适应实际需要的，当地人民政府应当组织有关部门及时增建、改建、配置，或者进行技术改造；消防救援机构应当根据需要提供指导，并参与消防设施、消防装备的验收。《实施办法》重点推动农村及高风险区域消防设施建设，第十六条规定，水利、农业、交通运输等部门和乡镇人民政府应当将消防水源、消防车通道等农村消防设施建设纳入农村基础设施建设工程项目，并按照国家标准改善农村消防安全条件；大型厂房、物流园区、工业园区、储存可燃物资的仓库等高风险区域，建设单位或者管理人、使用人应当落实消防水源等消防设施。

二是补齐消防组织建设短板。《实施办法》注重打造立体化救援力量体系，坚持专业化、职业化要求，针对水域、山岳、地震等不同类型的灾害事故，加强专业救援队伍建设，第二十六条规定，省人民政府根据国家和省的规划要求，统筹建设石化、山岳、森林、水域、航空、地质灾害、核生化等专业救援队伍。《实施办法》此次修订明确要求各级人民政府应当统筹规划、合理布局、因地制宜配套建立多种形式的消防组织，加强乡镇、街道专职消防队建设，推动形成覆盖城乡、就近救援的消防救援力量布局，助推实现“一镇一队”“打早灭小”。同时，针对大型城市综合体、超高层民用建筑、城市轨道交通、大型住宅区和村级工业园火灾危险性大、扑救难度大、发生火灾易发生群死群伤事故等特点，第二十七条规定，大型商业综合体、建筑高度超过一百米的超高层民用建筑、城市轨道交通、大型住宅区和村级工业园，其产权人或者管理人应当按照规定组建专职消防队、志愿消防队等消防组织，提高自防自救能力。从而进一步强化“灾种全面覆盖、力量全域辐射”消防救援力量体系。此外，《实施办法》对消防组织的建设保障，专职消防队员职业保障和医疗、抚恤与安置保障等内容作了具体规定，第二十六条规定，县级以上人民政府应当按照国家规定设立普通消防救援站和特勤消防救援站，配备消防救援装备，根据需要建设消防救援指挥中心、物资储备和训练基地。第二十八条规定，专职消防队的组建单位应当按照规定为专职消防队员办理基本

养老、基本医疗、工伤、失业、生育等社会保险，并为其购买必要的商业保险。第二十九条规定，对因参加扑救火灾、执勤训练或者应急救援受伤、致残或者死亡的人员，事故发生地或者伤亡人员工作生活地的人民政府和有关部门、所在单位，应当按照规定给予工伤、医疗、抚恤待遇或者妥善安置。

三是补齐电动车消防安全短板。近年来，我国电动自行车产业发展迅速，电动自行车保有量超过 3 亿辆，仅广东就超过 2000 万辆，产量仍在快速增长，火灾风险急剧增加。在 2021 年全国已发生的 9525 起电动自行车火灾中，广东省占比超过 12%。电动自行车的维修、改装、停放、使用等，以及锂电池的充电、报废和回收等环节管理不规范，存在非法改装、入户充电、过度使用和电池老化等问题，滋生大量安全隐患。特别是由于户外充电桩不足、充电价格不均等原因，入户充电问题较为普遍，“人车同屋”导致火灾亡人率居高不下。《实施办法》此次修订增加了电动车消防安全管理的内容，第二十五条分别对拟建、在建的住宅小区、住宅建筑、人员密集场所以及既有建筑场所的产权人、管理人或者使用人提出了不同要求，对电动车的停放充电行为予以规范，明确规定禁止在建筑物的公共门厅、疏散通道、安全出口、楼梯间以及不符合消防安全条件的室内场所停放电动自行车、电动摩托车，或者为电动自行车、电动摩托车及其电池充电；禁止携带电动自行车、电动摩托车及其电池进入电梯轿厢。第四十九条相应设定了法律责任。

四是补齐出租屋消防安全短板。广东省作为粤港澳大湾区建设的核心地带，经济发展水平高，外来务工人员众多，房屋租赁市场庞大，出租房消防隐患多，从广东省 2021 年火灾形势看，最突出的火灾亡人风险，主要集中在居住类场所，这类火灾亡人占比 78%。对此，《实施办法》明确并细化了出租建筑物或者场所的消防安全责任，第十一条规定，建筑物或者场所出租使用的，出租人应当确保出租的建筑物或者场所符合消防安全条件。考虑到出租人包括产权单位和个人，个人出租人只对其所有的公用疏散通道、安全出口、建筑消防设施等负有管理义务，增加规定属于多产权建筑的，相关的产权人、使用人应当共同确定或者委托统一

管理单位对消防安全实施统一管理。《实施办法》第十二条对居民住宅区的物业服务人应当履行的消防安全责任进行细化，明确非居民住宅区委托物业服务人提供消防安全服务的，物业服务人也应履行相应的消防安全责任，同时规定物业服务人劝阻、制止违反消防安全管理规定行为无效的，应当及时报告乡镇人民政府、街道办事处，接到报告的机关应当及时依法处理。

坚持创新治理方式，推动全社会共同防范化解火灾风险

为推动消防治理体系和治理能力现代化，省人大常委会贯彻预防为主消防工作方针，坚持创新治理手段，强化共建共治共享理念，不断充分发挥联防联控、群防群治和市场机制作用，推动全社会支持和参与消防安全工作，推进消防治理社会化智能化，从源头上防范化解重大安全风险。

一是强化科技防治。信息化和智能化给社会治理带来深刻变革，火灾风险的严峻性更需要运用新技术提高消防管理效能。《实施办法》重视“智慧消防”“数字消防”建设与实施，助推监管方式转变，第十七条规定，县级以上人民政府及其有关部门应当将智慧消防纳入智慧城市总体布局，统一规划、建设和管理，运用消防大数据应用平台，开展实时智能消防安全监测、评估和预警，实现消防数据归集共享；支持和鼓励机关、团体、企业、事业等单位和居住建筑利用智慧消防技术开展火灾自动报警及其他消防安全管理工作；支持和鼓励高层民用建筑、大型商业综合体推广应用现代化和智能化技术手段进行消防安全监控、预警和火灾扑救。为鼓励社会单位积极应用新型火灾防控技术措施，减轻社会单位用工负担，《实施办法》第十九条规定，设置火灾自动报警系统和需要联动控制消防设备的建筑（群）应当设置消防控制室。消防控制室应当由其管理单位实行二十四小时值班制度，每班不少于两人；能够通过城市消防远程监控系统实现远程操作消防控制室所有控制功能的，每班不少于一人。消防控制室值班操作人员应当依法取得相应等级的消防行业特有工种职业资格证书，熟练掌握火警处置程序和要求，依法履行相关岗位职责。这一规定为消防智慧监管模式的有效转变提供了制度基

础。

二是强化消防网格治理。针对“网”不密、“格”不细、“管”不实的问题,《实施办法》明确乡镇人民政府和街道办事处应当落实消防安全网格化管理措施,组织开展消防安全检查,每年组织开展综合应急演练,协助灭火救援、火灾事故调查和善后处理相关工作。同时规定村(居)委会应当开展群众性的自防自救工作,协助各级人民政府和有关部门做好消防安全网格化管理、火灾隐患排查整治等工作。为推动综合行政执法,第三十八条规定,明确实施综合行政执法改革的地区,可以依法将部分消防行政处罚权纳入相对集中行政处罚权范围,推动基层政府形成监管合力,打通消防监管和执法的“最后一公里”,夯实基层执法基础。

三是完善部门联动治理。推动建立消防安全工作协调机制和执法协作机制,建立应急联动机制,加强信息、资源共享。《实施办法》第三十一条规定,消防救援机构应当规范优化调度指挥机制,将专职、志愿消防队伍和社会应急力量统一纳入调度系统;加强与应急管理、公安、卫生健康、气象、交通运输、水利、自然资源、粮食和物资储备等部门的信息与资源共享。第三十七条规定,消防救援机构和应急管理、住房城乡建设、公安、市场监督管理等有关部门应当建立执法协作机制,加强在消防监督检查、消防设计审查验收、消防行政处罚、火灾隐患排查治理、火灾事故调查、消防信息化建设等方面的联合执法和信息共享。

四是细化消防安全疏散要求。为避免建筑物相关设施设置不合理影响火灾疏散,第二十一条规定,同一建筑物由两个以上业主、使用人管理或者使用的,不得设置影响疏散的分隔设施;居住建筑设置防盗网等设施时,应当根据逃生和灭火救援需要预留或者另行设置逃生窗口,鼓励配置辅助疏散逃生设施;除有特殊安防要求外,非居住建筑不得设置防盗网等影响逃生和灭火救援的障碍物。为加强高层公共建筑、大型商业综合体的火灾疏散引导,第二十一条规定,高层公共建筑、大型商业综合体应当按照规定在公共区域开展消防安全提示和消防安全知识宣传,并在首层或者主要出入口显著位置提示安全出口、疏散通道和灭火器

材的位置。高层公共建筑内的人员密集场所、大型商业综合体应当按照楼层、区域确定火灾疏散引导员。

五是推动全民参与。为了使“全民消防”理念更加深入人心，鼓励群众参与监督，《实施办法》通过明确公民消防义务、建立消防举报投诉奖励制度等方式推动全民参与，第十四条规定，任何人都应当遵守消防法律法规，履行维护消防安全、保护消防设施、预防火灾、报告火警的义务，掌握必要的用火、用电、用油、用气和燃放烟花爆竹等消防安全常识。第四十二条规定，县级以上人民政府应当建立消防举报投诉奖励制度，完善网络、电话等举报投诉途径，并接入统一查处平台，实现及时核查、处理、反馈和回访推动。为加强消防宣传教育工作，第五条规定，各级人民政府及其有关部门和社会团体、企业、事业等单位应当组织开展经常性的消防法律、法规宣传教育，帮助公民掌握防火、灭火和逃生方法，增强公民的消防安全意识和消防法治观念；同时细化规定各级人民政府及有关部门在消防日和消防安全宣传月期间应当开展的活动，明确各级人民政府及有关部门应当依法组织开展消防安全常识普及、消防安全培训、消防演练等活动，增强自防自救能力。

《实施办法》的修订对提高防灾减灾救灾能力、维护社会公共安全、保护人民生命财产安全具有重大意义。此次修订从地方立法层面助推我省消防治理体系和治理能力现代化建设，也为服务平安广东建设和广东高质量发展筑牢制度根基。