2021年11月9日 星期二 责编:佟迎宾 TIANJINDAILY 天津日报

《天津市消防条例》解读

2021年9月27日,天津市第十七届人民代表大会常务委员会第二十九次会议修订通过了《天津市消防条例》(以下简称《条例》)。修订后的《条例》于11月9日起正式实施。修订《条例》是进一步健全完善我市消防制度体系,系统提升城市抗御火灾能力的重大举措,对推动我市消防事业高质量发展、推进全社会树立安全发展理念、保护人民生命财产安全,具有十分重大的意义。

一 深刻理解《条例》出台的重要意义

第一,贯彻新时代国家安全发展新理念的需要。

党的十八大以来,习近平总书记多次对安全工作作出重要指示,强调要树立安全发展理念,弘扬生命至上、安全第一的思想,明确提出了"健全公共安全体系,完善安全生产责任制,坚决遏制重特大安全事故,提升防灾减灾救灾能力"的重要要求。通过修订法规,把习近平总书记的重要要求融入到制度建设中,成为全社会做好消防安全工作的遵循,是贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想,树牢"四个意识"、坚定"四个自信"、做到"两个维护"的要求和体现。

第二,保障国家法律制度落实落地的需要。

近年来,随着国家各个领域改革的不断深化,消防工作的管理体制和消防执法体制发生了全方位深层次变革。为了使法治建设与改革相适应,确保重大改革于法有据,国家对《消防法》先后作出了三次修正。地方立法的一个重要功能就是保障国家法律和制度措施在地方的贯彻实施,根据地方实际对国家法律的制度进行衔接和细化,打通国家法律落地实施的"最后一公里"。因此,及时修订我市消防条例,是保障国家法制统一,贯彻实施好国家法律和政策措施的需要。

第三,应对日益严峻的消防安全形势的需要。

近年来,在各级政府和社会各界的不懈努力下,国家和我市应急管理系统有了极大的提升,特别是消防体制改革以来,各级各类消防救援队伍忠诚履职、无私奉献,保证了重大安全风险防控取得显著成效,特别是重大火灾明显减少,消防安全形势保持了总体稳定。我市作为国内少数的特大城市、北方最大的港口城市,一方面,大型工业项目和易燃易爆危险品企业众多,容易引发各类火灾事故的危险源、危险区域较为密集;另一方面,近年来各类城市大型商业综合体、高层住宅的持续增加也导致我市消防安全管理和灭火救援难度不断增大。修订《条例》,就是要针对各类火灾事故中暴露出的各项突出问题,建立有效应对机制,总结和固化新的成功经验,补齐制度上的短板和漏洞,为保护人民群众生命财产安全、护航经济社会高质量发展提供坚强有力的法治保障。

第四,加强我市消防救援力量建设的需要。

近年来我市城镇化的快速发展,对消防救援工作提出了新的更高要求。消防体制改革后,从事灭火救援工作的队伍由现役制的战士转变为合同制的消防员,在管理体制、人员保障等方面都发生了较大变化。为了保障消防救援队伍的稳定和高素质,需要通过修订《条例》,在队员的招录、培训、晋升、薪酬、退养、优抚等方面建立健全机制,特别是要为各类消防救援队员营造良好的职业发展环境和职业上升渠道,从而保证我市消防救援队伍总量和队伍结构不断优化,与新的形势和任务相适应。

二 《条例》修订遵循的基本原则

天津市委、市政府历来高度重视安全发展。市人大常委会坚持从服务大局出发,谋划地方立法工作,按照市委的工作部署,把安全领域的立法作为立法工作的重点。2019年制定的市十七届人大常委会立法规划(2020—2022年),将修订《条例》列为届内完成审议的一类项目。2021年列入了年度立法计划。为了保证法规制度的科学性、有效性和可操作性,市消防救援总队等起草单位做了极其充分的基础工作,对我市消防工作中积累的成功经验以及存在的问题和不足进行了充分总结和深入分析,同时对上海、海南、广东等地的地方立法进行了比较分析。市人大常委会相关工作部门、市政府有关部门和市消防救援总队密切配合,统一思想,形成合力,对立法中的重点难点和主要制度共同研究、深入论证。坚持开门立法,积极吸取人大代表、专家学者和社会公众的意见。在坚持依法立法方面,对新增设的限制性、禁止性规范及相关的处罚条款,严格按照《行政处罚法》的规定,组织有关专家和有关方面进行了充分的论证。保证科学立法、民主立法和依法立法。

三 《条例》修订的特色和亮点

此次《条例》修订按照"问题导向、管理创新、地方特色、适度前瞻"的原则,重点从完善消防安全责任制,优化、创新消防监管模式,强化单位主体责任,保障消防救援事业发展等方面作了细化和规范。

一是贯穿安全发展理念,落实国家消防安全责任制规定。

明确了政府部门"管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全"的要求。

明确了我市坚持党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责,实行消防安全责任制。

明确了机关、团体、企业、事业等单位是消防安全的责任主体,法定代表人、主要负责人或者实际控制人是本单位、本场所消防安全责任人,对本单位、本场所消防安全全面负责。

针对发生火灾风险及产生影响的不同程度,明确了单位及其消防安全责任人的职责。

二是织密基层消防治理网格,提升城市火灾防范能力。

明确了乡镇人民政府、街道办事处应当落实消防安全网格化管理责任,将消防安全管理工作纳入网格化管理服务平台,开展消防宣传和应急疏散演练。

明确了乡镇人民政府、街道办事处以及公安派出所开展日常巡查、消防安全检查、消防监督检查等方面的职责。

明确了居民委员会、村民委员会应当协助人民政府以及公安、应急管理等部门、消防救援机构,加强消防宣传教育。

明确了物业服务企业提供消防安全防范服务等方面的职责。

三是聚焦难点热点问题,回应社会关切。

针对出租房屋、施工现场、人员密集场所、公共交通工具等火灾隐患集中的区域,强化监管的制度,明确责任和具体管理措施。

针对占堵消防车通道、电动车违规停放充电等社会各界普遍关心关切的问题,增设相应条款,制约违法行为。

四是科技助力监管,构建智慧消防。

明确了我市各级人民政府应当积极推进智慧消防建设,运用物联网、大数据等现代信息技术,提升火灾防控、区域火灾风险评估、火灾扑救和应急救援水平。

明确了我市推动消防设施物联网系统建设,加强城市消防远程监控。明确了我市鼓励应用消防新技术、新产品,预防消除火灾隐患。

明确了市和区人民政府应当推广在社会福利机构、幼儿园、托儿所、居民家庭、小旅馆、民宿等场所安装简易喷淋装置、独立式感烟火灾探测报警器。

五是尊崇消防救援职业,建强应急救援力量。

明确了本市健全尊崇消防救援职业的荣誉体系。市和区人民政府及其有关部门应当制定并落实对国家综合性消防救援队伍人员在教育、医疗、住房、就业安置、抚恤以及子女教育、配偶就业安置等方面的优待保障政策。

明确了专职消防队的队员依法享受社会保险和福利待遇。

明确了志愿消防队员所在单位应当支持志愿消防队员参加火灾扑救。对作出贡献的志愿消防队员,应当给予鼓励。

从总体上看,修订后的条例与消防安全新的形势相适应,与消防体制改革和消防执法改革相适应,与《消防法》和国家的有关规定紧密衔接,与之前出台的《天津市消防安全责任制规定》等规章,共同构建了较为系统、完备的制度体系,必将在天津的安全发展、高质量发展中发挥积极的保障作用。同时对于夯实我市消防安全基础底盘,建立健全责任牵引的消防工作格局,提升新时代我市消防安全治理水平将起到积极的推动和促进作用。

四 《条例》主要内容解读

此次《条例》共分八章六十条,整体体例与《消防法》保持一致。

第一章 总则

本章节对标中央,工作理念紧跟中央政策精神,明确消防工作贯彻预防为主、防消结合的方针,按照政府统一领导、部门依法监管、单位全面负责、公民积极参与的原则,实行消防安全责任制,建立健全社会化的消防工作网络和将"管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全"的"三个必须"的要求纳入本法规立法范畴,统领消防工作责任原则。

(一)深刻认识和理解消防工作贯彻"预防为主、防消结合"的方针。

"预防为主、防消结合"的方针,科学准确地说明了"防"和"消"的关系。我们常说"水火无情",发生火灾必然会造成一定的财产损失,甚至对人民群众的生命健康造成损害。然而,无数的实践证明,只要人们树立了正确的消防安全意识,自觉遵守、执行消防法律、法规以及国家消防技术标准,遵守安全操作规程,大多数火灾是可以预防的。习近平总书记多次强调,要树立安全发展理念,弘扬生命至上、安全第一的思想。因此,在消防工作中,必须把火灾预防放在首位,积极贯彻落实各项预防措施,力求防止火灾的发生。这也是人类长期实践中,从无数次的经验和教训中总结出来的基本规律。

而"防消结合",指的是同火灾作斗争的两个基本手段——预防和扑救两者必须有机地结合起来。在做好积极预防的同时,也要积极做好各项灭火的准备工作。一旦发生火灾,能够迅速有效地予以扑救,最大限度地减少火灾损失,减少人员伤亡,有效地保护公民生命、国家和公民财产的安全。实践中,防和消是相辅相成的,二者缺一不可。防是消的先决条件,是做火灾的防范工作,防火工作做好了,就可以不发生或少发生火灾事故;消是防的补救措施,是事故发生时的应对处置工作,目的在于减少火灾损失和人员伤亡。防和消是达到消防安全的两种手段,二者相互联系,互相渗透,防中有消,消中有防。最根本的,是要从预防抓起。

(二)贯彻"政府统一领导、部门依法监管、单位全面负责、公民积极参与"的工作原则。

消防安全是公共安全的重要组成部分。维护消防安全在内的公共安全,是政府及相关部门的根本职责所在。同时,消防安全涉及社会生产生活的各个方面,只有全社会方方面面共同行动起来,才能真正有效抵御火灾的危害。《条例》明确了"本市各级人民政府负责本行政区域内的消防工作",明确了"市和区人民政府应当健全消防安全工作协调机制,定期分析研判消防安全形势,协调指导消防工作,督促解决消防工作重大问题",明确了"市和区人民政府应急管理部门对本行政区域内的消防工作实施监督管理,并由本级消防救援机构负责实施"。同时明确了"维护消防安全是全社会的共同责任"。

(三)健全本市尊崇消防救援职业的荣誉体系。

市和区人民政府及其有关部门应当制定并落实对国家综合性消防救援队伍人员在教育、医疗、住房、就业安置、抚恤以及子女教育、配偶就业安置等方面的优待保障政策。

(四)加强宣传教育,普及消防知识。

通过宣传教育和普及知识,使全社会牢固树立消防安全意识,克服麻痹思想和侥幸心理,掌握防范和应对火灾事故的知识和技能,提高预防火灾和应对处置火灾的能力。《条例》明确了本市各级人民政府应当组织开展经常性的消防宣传教育。明确了有关部门、单位、社会团体、媒体、居民委员会、村民委员会等各方面开展宣传教育、知识普及、技能培训的责任。《条例》同时明确"每年11月为本市消防安全宣传月。在消防安全宣传月期间,本市各级人民政府及有关部门、负有消防安全责任的单位应当集中开展消防安全宣传教育活动。"

第二章 消防安全责任

2017年,国务院办公厅发布了《消防安全责任制实施办法》,这是做好消防工作的重要经验总结。消防安全责任制对于一个城市、一个地区来说,明确了地方各级人民政府负有领导责任,应当对行政区域内的消防工作负责;对于一个单位来说,首先是单位的法定代表人或者主要负责人应当对本单位的消防安全工作全面负责,同时明确了在单位内部逐级落实消防安全责任的制度要求。实行消防安全责任制,充分体现了消防工作的社会化特征。将消防安全责任制纳入法规的规定,强化了制度实施的刚性约束,有利于督促和调动各级政府、各部门、各单位做好消防安全工作的自觉性和积极性,有利于增强全体社会成员的消防安全意识,有利于提高全社会整体抗御火灾的能力,也是坚持预防为主的重要体现。《条例》明确了"市和区人民政府应当建立健全消防工作考核评价体系,组织对所属部门和下级人民政府开展年度消防工作考核,加强消防工作考核结果运用,确保消防安全责任落实"。

针对不同主体发生火灾风险的不同,明确了一般风险单位,发生火灾可能性较大以及发生火灾可能造成重大的人身伤亡或者财产损失的单位,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及其消防安全责任人、消防安全管理人的消防安全责任。《条例》同时明确,有固定生产经营场所且场所面积达到一定标准的个体工商户,履行相应的单位消防安全职责,并依法承担相应的法律责任。

在立法过程中,物业服务企业应当承担哪些消防安全责任,一直是热议的焦点,多位人大代表就此提出了立法建议。此次《条例》修订广泛听取了各方面的意见,作出了相关规定,明确了物业服务企业应当履行的消防安全职责,其中特别明确了"提供消防安全防范服务,对管理区域内的共用消防设施进行维护管理,发现消防设施损坏的,及时组织维修""保障疏散通道、安全出口、消防车通道畅通,对占用、堵塞、封闭疏散通道、安全出口、消防车通道等行为,及时劝阻、制止;对不听劝阻、制止的,应当立即向乡镇人民政府、街道办事处或者消防救援机构报告"。同时明确了"物业服务企业不履行以上职责的,由乡镇人民政府、街道办事处责令限期改正;逾期不改正的,对直接责任人给予警告处罚"。

第三章 火灾预防

本章节主要作用是解决消防治理难题,健全火灾预防的制度和措施。防是消的先决条件,全民要做好火灾预防工作,有几个重点关注的条款:

一是加强应对处置能力建设。加强消防设施、设备和物资的建设、维护、管理和储备,是预防工作的重要内容,是保障及时、有效处置火灾事故的基础条件。《条例》明确"本市各级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乡规划,并负责组织实施。""市和区人民政府应当组织应急管理、发展改革、财政、住房城乡建设、交通运输、水务、通信管理等有关部门和消防救援机构,对消防规划中的消防救援站、消防供水、消防通信、消防车通道等公共消防设施、消防装备进行建设、管理和维护。公共消防设施、消防装备不足或者不适应实际需要的,有关部门应当增建、改建、配置或者进行技术改造。""供水单位应当对市政消火栓的供水情况进行检查、维护,保证灭火救援使用。"

二是回应乡村振兴要求,对农村道路和建筑作出规定,建设农村道路和建筑,应当符合国家消防技术标准。村庄内主要道路,应当满足消防车通行需要。农村设有生产生活供水管网的,应当设置室外消火栓;利用河流、池塘等天然水源作为消防水源的,应当设置可靠的取水设施,满足火灾扑救需要。

三是智慧消防建设,本市各级人民政府应当积极推进智慧消防建设,运用物联网、大数据等现代信息技术,提升火灾防控、区域火灾风险评估、火灾扑救和应急救援水平。

四是针对消防治理中的难题和突出问题,对容易引发火灾事故的生产经营和日常生活等方面的行为作出了明确的规范。比如,明确了"禁止利用民用建筑、地下建筑生产、储存易燃易爆危险品""人员密集场所、易燃易爆危险场所、储存可燃物资仓库的电器产品、线路和导除静电设施,应当定期进行消防安全技术检测""尚未竣工的建筑物内不得设置员工宿舍或者允许员工留宿""禁止在人员密集场所营业、使用期间进行电焊、气焊、气割、油漆、砂轮切割等具有火灾危险的施工、维修作业"等等。

五是建筑物外墙的装修装饰、建筑屋面的使用以及广告牌的设置,不得影响防火、逃生和灭火救援。

六是出租屋管理。用于居住的出租房屋应当符合消防安全要求。出租人对出租房屋的消防安全负责。承租人应当合理、安全使用居住房屋及其附属消防设施、设备,自觉接受、配合有关部门及出租人的监督检查,杜绝危害消防安全的行为。单位承租房屋作为集体宿舍供本单位职工居住的,应当按照规定履行消防安全管理职责。

七是人员密集场所应当在醒目位置设置视频、警示牌或者采用广播等形式对公众提示场所的消防安全注意事项、场所的安全逃生路线、安全出口的具体位置以及遇到火灾等紧急情况时正确逃生、自救的方法以及场所内灭火器、火灾逃生面罩、手电筒等灭火、逃生设备器材的具体位置和使用方法。

八是电动车管理。近来,电动车违规充电引发的火灾时有发生,教训惨痛。有效治理这一问题,一方面要强化规范,同时要有效疏导。《条例》明确了"本市加强电动自行车、电动三轮车等电动车管理,防范消除电动车停放、充电的火灾隐患",明确了"禁止在共用走道、楼梯间、安全出口等公共区域停放电动车。为电动车充电,应当符合用电安全要求"。明确了"乡镇人民政府、街道办事处应当组织落实本辖区内电动车安全宣传教育、停放充电管理等工作。居民委员会、村民委员会、物业服务企业或者其他管理人应当做好巡查、检查工作。""违反本条例规定,在共用走道、楼梯间、安全出口等公共区域停放电动车、在禁止停放区域充电,或者给电动车充电不符合用电安全要求的,由消防救援机构或者乡镇人民政府、街道办事处责令改正,拒不改正的,处警告或者一千元以下罚款。"通过这些规定,明确了刚性约束。同时明确了"市和区人民政府应当推动新建、改建、扩建电动车集中停放场所以及充换电设施。""新建住宅小区应当按照国家和本市有关规范和标准,配套建设电动车停放场所以及充换电设施设备;鼓励已建住宅小区、单位办公场所划设相对集中的电动车停放场所以及充换电设施设备。"

第四章 消防组织

本章节中所指的消防组织主要是指多种形式消防组织,他们的主要职能是服务于灭火救援工作的。

国家综合性消防救援队承担火灾扑救工作,并按照国家规定承担重大灾害事故和其他以抢救人员生命为主的应急救援工作。国家综合性消防救援队也就是我们常说的消防部门。

除国家综合性消防救援队以外,还有政府专职队和企业专职队以及志愿消防队,他们的组建单位和经费保障各有不同。需要说明的是,根据扑救火灾的需要,国家综合性消防救援队可以调动指挥专职消防队参加火灾扑救工作。

消防部门改制后,原来从事灭火救援工作现役制的战士转变为合同制的消防员,管理体制、人员保障都发生巨大变化,然而,由于队员的招录、培训、晋升、薪酬、退养、优抚等机制不健全,职业发展空间有限,导致当前我市消防救援队伍总量不足,且队伍结构不够优化。因此,《条例》对消防员的优待保障作出了特殊规定:专职消防队的队员依法享受社会保险和福利待遇。

专职消防队的组建单位应当合理提高专职消防队员的待遇,确保工资水平与本市经济社会发展和所从事的高危险职业相适应。志愿消防队员所在单位应当支持志愿消防队员参加火灾扑救。对作出贡献的志愿消防队员,应当给予鼓励。

第五章 灭火救援

本章节中对公众消防安全义务进行了明确,任何人发现火灾应当立即报警,并讲清起火单位、地点等有关情况。消防队接到火警或者调派,必须立即赶赴火灾现场,救助遇险人员,排除险情,扑灭火灾。在紧急情况下,国家综合性消防救援队指挥员可以决定强行排除妨碍消防车、消防艇通行或者影响灭火救援行动的障碍。发生火灾的单位或者个人,应当向消防救援机构如实提供火灾现场情况。

第六章 监督检查

本章中,对消防部门、公安派出所、街道乡镇的消防监督执法都作出了明确规定,在立法过程中充分调研,我市有8800余家消防安全重点单位和50余万的一般单位(含居民社区)。其中包括3400余个老旧小区、3000余家易燃易爆单位、2500余家人员密集场所,1800余家学校、医院、养老院,1200余栋高层公共建筑以及66家大型商业综合体,都是极易引发群死群伤火灾事故的高危场所。仅依靠消防部门的监督力量,远远达不到火灾防控的要求,消防工作必须从"单打独斗"向"群防群治"转变,否则极易出现监管盲区。从今年全市发生的亡人火灾来看,起火原因多为电动车着火、吸烟、电气线路故障、生活用火不慎等。街道乡镇执法也是为了进一步压实责任、形成合力,强化源头治理、综合治理,遏制"小火亡人"事故的发生。

另外,公安派出所开展消防工作具有明显优势,作为公安机关的一线执法单位,分布在全市乡、镇、街道等各个区域,具有点多、线长、面广和扎根基层的优势,在开展消防安全检查和消防宣传教育,扩大消防监督控制面,减少火灾事故的发生特别是遏制小场所发生大火灾方面具有不可替代的作用。因此,这次《条例》也明确规定了按照国务院公安部门的消防监督检查的有关规定,负责日常消防监督检查,开展消防宣传教育。

本报通讯员 王静萱