

淮安市人民代表大会常务委员会关于加强消防安全管理的决定

(2024年10月30日淮安市第九届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过
2024年11月28日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十二次会议批准)

淮安市第九届人民代表大会常务委员会公告

第12号

《淮安市人民代表大会常务委员会关于加强消防安全管理的决定》已由淮安市第九届人民代表大会常务委员会第二十一次会议于2024年10月30日通过，江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十二次会议于2024年11月28日批准，现予公布，自2025年1月1日起施行。

淮安市人民代表大会常务委员会
2024年12月1日

为了加强消防安全管理，落实消防安全责任，预防火灾和减少火灾危害，保护人身、财产安全，维护公共安全，根据《中华人民共和国消防

法》、《江苏省消防条例》等法律、法规，结合本市实际，作出如下决定：

一、本市行政区域内的消防安全管理，适用本决定。

二、市、县（区）人民政府负责本行政区域内的消防安全工作，定期召开会议，听取消防安全工作汇报，分析评估消防安全形势，研究部署消防安全工作重大事项，督促整改重大火灾隐患和区域性火灾隐患。

开发区、工业园区等各类园区的管理机构，应当按照本级人民政府赋予的职责，做好管理区域内的消防安全工作，协助人民政府有关部门或者按照授权依法履行消防安全监督管理职责。

镇人民政府、街道办事处应当因地制宜将消防安全管理纳入综合治理网格化管理范围，指导村民委员会、居民委员会开展群众性的消防工作，组织开展消防安全检查和专项治理，督促整改火灾隐患和发现的问题。

三、本市各级消防安全委员会负责指导本地区消防安全工作，研究和协调解决消防安全工作重大问题，督促落实消防安全工作职责，组织实施消防安全联合检查、专项治理和消防工作考核。

四、消防救援机构依法行使消防安全监督管理职责，组织开展火灾预防、消防监督检查、消防宣传教育以及火灾事故调查处理等相关工作。

发展改革、教育、科技、工业和信息化、民族宗教、公安、民政、人力资源和社会保障、自然资源和规划、住房和城乡建设、交通运输、商务、文化广电和旅游、卫生健康、应急管理、市场监督管理、体育等部门应当在各自职责范围内，做好本行业、本系统的消防安全管理工作。

五、机关、团体、企业、事业等单位应当实行消防安全标准化管理。

行业主管部门应当督促本行业完善消防安全标准化管理体系，加强消防安全标准化管理，提升消防安全标准化管理能力。

六、政府专职消防员享有基本养老、医疗、失业、生育、工伤等社会保险和住房公积金等社会保障待遇，有条件的地方可以建立年金。

政府专职消防员交通出行、参观游览、子女入学、便捷就医等优待标准按照消防救援机构有关标准执行。

七、市、县（区）住房和城乡建设部门或者市、县（区）人民政府指定的部门按照消防专项规划，负责市政消火栓、取水码头、取水点等消防给水设施的建设、改造和维护工作。

利用天然水源作为消防水源的，应当建设取水码头等便于消防车和水泵取水的设施，并设置醒目标志。

消防水源不足或者取水困难的，应当修建消防水池等蓄水设施，配置消防水泵等设备。

八、两个以上单位管理或者使用的建筑

物，所有人、使用人应当明确各方的消防安全责任，并共同确定或者委托统一管理人，对消防安全实施统一管理。所有人、使用人不能共同确定或者委托统一管理人的，由镇人民政府、街道办事处协调确定。

九、高层公共建筑的所有人、使用人或者统一管理人应当明确专人负责消防安全管理。建筑高度超过一百米的公共建筑的消防安全管理人应当具备注册消防工程师执业资格或者相关工程类中级以上专业技术职称。

鼓励高层住宅建筑的所有人、使用人配备独立式感烟火灾探测报警器和应急手电筒、防烟面具等器材。

十、机关、团体、企业、事业等单位应当定期组织对消防设施、器材进行维护保养和检测，对建筑消防设施每年至少进行一次全面检测，确保消防设施、器材完好有效。单位自身不具备维护保养、检测能力的，应当委托符合从业条件的消防技术服务机构或者具有相应资质的消防设施施工单位对消防设施进行维护保养和检测。

建筑消防设施的维护保养单位、检测单位应当按照规定将消防设施维护保养、检测数据录入社会消防技术服务信息系统。

十一、住宅物业服务人应当落实消防值班值守制度，加强对管理区域内共用消防设施的日常维护保养，发现损坏的，及时组织维修。

未实行物业管理的住宅小区，由镇人民政府、街道办事处协调物业服务人，使用人实施共用消防设施的建设和维护管理。

十二、房屋所有人应当保证出租房屋符合消防安全管理要求，依法办理房屋租赁登记备案手续。承租人应当遵守租赁房屋消防安全管理要求，合理安全使用租赁房屋。房屋所有人和承租人应当以书面形式明确双方的消防安全责任。

十三、小型场所的所有人、使用人是消防安全责任主体，对消防安全工作负责。

小型场所应当设置独立式感烟火灾探测报警器。鼓励小型场所安装简易喷淋装置。

镇人民政府、街道办事处在开展消防安全检查和专项治理过程中，发现小型场所消防违法行为时应当予以劝阻、制止；劝阻、制止无效的，应当及时报告行业主管部门、消防救援机构处置。

本决定所称的小型场所是指具有固定经营场所、国家有关标准和规范尚未规定、规模较小的场所，包括小型商场、餐饮店、公共娱乐场所、生产加工场所、旅馆、休闲健身场所、培训机构、医疗机构、网吧等。

十四、村民委员会、居民委员会应当组织对无人照料的儿童、老年人、残疾人和精神障碍患者等特殊人群实施消防安全登记，开展针对性的消防安全教育，督促监护人或者其他责任人提醒指导上述特殊人群安全用火用电用气。

十五、本决定自2025年1月1日起施行。

关于《淮安市人民代表大会常务委员会关于加强消防安全管理的决定(草案)》起草情况的说明

——2024年6月28日在市九届人大常委会第十九次会议上

市人民政府

各位主任、秘书长，各位委员：

根据会议安排，现将《关于加强消防安全管理的决定(草案)》(以下简称《决定(草案)》)起草情况汇报如下：

一、起草背景

当前，我市消防安全管理工作仍需改进。现有调整消防安全管理的法律、法规、规章数量众多，且存在诸多不协调。

二、主要内容

一是解决有关部门消防安全监督管理职责不明确问题。《决定(草案)》第三条第三款规

定：“有关部门和机构之间的消防安全监督管理职责不明确的，由消防安全委员会协调；协调不成的，提交市、县（区）人民政府予以明确。”

二是解决政府专职队伍建设问题。目前，政府专职队伍建设存在队伍不稳定问题。为此，《决定(草案)》第六条规定：“政府专职消防员享有基本养老、医疗、失业、生育、工伤等社会保险和住房公积金等社会保障待遇，有条件的地方可以建立年金。”

三是解决消防水源问题。我市不缺水，但

是市政消防水源仍不能完全满足现实需要。为此，《决定(草案)》规定：“县（区）住房和城乡建设部门或者县（区）人民政府指定的部门应当加强市政消火栓、取水码头、取水点等消防给水设施建设和改造。”

四是解决高层公共建筑消防安全管理人不够专业问题。《决定(草案)》第九条第一款规定：“建筑高度超过一百米的公共建筑的所有人或者管理人应当聘用注册消防工程师或者相关工程类中级以上专业技术职务人员参与消防安全管理。”

五是解决多产权建筑消防管理各自为战、不能形成合力问题。为此，《决定(草案)》第十条规定：“两个以上单位管理或者使用的建筑物，所有人、使用人应当明确各方的消防安全责任，并共同确定或者委托消防安全管理人，对消防安全实施统一管理。所有人、使用人不能共同确定或者委托消防安全管理人的，由镇人民政府、街道办事处协调确定。”

六是解决住宅物业服务人应当落实消防值班

值守制度，加强对管理区域内共用消防设施日常维护保养，发现共用消防设施损坏的，及时组织维修。”

三、合法性审查情况

《决定(草案)》经市司法局审查，程序、内容和形式均符合相关规定。

四、请示事项

该《决定(草案)》已经市政府九届第三十二次常务会议审议通过，现提请市九届人大常委会第十九次会议审议。

关于《关于加强消防安全管理的决定(草案)》审查意见的报告

——2024年6月28日在市九届人大常委会第十九次会议上

市人大常委会和司法委员会

各位主任、秘书长，各位委员：

根据市人大常委会的立法工作安排，我委对市政府提请市人大常委会审议的《关于加强消防安全管理的决定(草案)》(以下简称《决定(草案)》)进行了审查，现将审查意见报告如下：

一、立法的必要性

近年来，我市消防工作整体水平有了显著提升，为建设平安淮安、服务地方经济发展作出积极贡献，但是随着经济发展的同时，也面临一些新情况、新问题。一方面，各类致灾因素大量增加，传统和新型火灾风险交织，防控处置难度加大。另一方面，现行《中华人民共和国消防法》于2021年修正，《江苏省消防条例》于2023年修订，随着全面依法治国的推进和政府职能的转变，一些规定难以满足新时代我市消防工作的需要，还存在机制体制性问题，基层基础建设需要进一步加强，消防救援力量和队伍还存在短板。制定《关于加强消防安全管理的决定》，细化完善消防安全责任制，

健全社会消防安全治理体系，对更好地执行上位法相关规定，将目前好的实践经验固化为法规，推动我市消防工作再上新台阶，为全市经济发展、社会稳定和人民群众安居乐业创造良好消防安全环境，具有十分重要的意义。

二、调研论证情况

一是提前介入调研。《关于加强消防安全管理的决定》列入市人大常委会2024年度立法计划后，市人大常委会副主任徐利华率相关委室和部门专门开展调研，研究决定调研、起草事宜，我委全程参与、提前介入相关工作。二是主动参与起草。我委多次与市人大常委会法工委、市司法局、市消防救援支队等部门共同研究，积极参与起草组讨论学习和文稿起草，参加多轮人大代表、专家学者等座谈会，对《决定(草案)》的篇章结构、主要内容等提出修改意见。三是广泛征求意见。《决定(草案)》报送5月22日定稿，并报请市政府常务会议讨论。我委自5月底先后赴生态文旅区绿地社区

和淮阴区立法联系点——营东社区，组织部分人大代表，街道负责安全生产、物业管理的一线工作人员，派出所民警、物业企业、经营户代表，社区工作者等，召开《决定(草案)》征求意见座谈会；同时，向各县区人大常委会以书面形式征求意见建议。

三、总体评价

我认为，市政府提请审议的《决定(草案)》顺应时代发展要求，与上位法不抵触，既吸纳了近年来我市消防工作的成功经验和做法，又坚持问题导向，进一步完善了消防工作责任制，健全了消防监督和灭火救援机制，具体条款符合我市实际情况和社会诉求，针对性和可操作性较强。《决定(草案)》具备了提交市人大常委会审议的基本条件。综合审查过程中各方提出的意见，建议《决定(草案)》做好进一步的修改完善。

四、意见建议

(一)关于可操作性的问题。一是部分条款

规定中责任主体为镇人民政府、街道办事处，但基层反映仅凭镇街难以承接，建议予以细化明确。如第二条第三款，“将消防安全管理纳入综合治理网格化管理范围”，从目前网格管理的实际来看，人员配置和能力水平都无法承担这一职责；如第十条，镇街相关人士表示，对自发形成的商贸城，应当规定市场监督管理部门参与；又如第十四条第三款，应明确行业主管部门和镇人民政府、街道办事处负责组织开展小型场所消防安全检查和专项治理；对违法行为的处置，建议明确为有处罚权的职能部门。二是进一步理顺部门之间的权责关系。如第十五条，“督促监护人或者其他责任人加强对上述特殊人群的用火用电用气安全监管，对处于火灾危险之下的上述特殊人群实施紧急救援”，基层反映责任主体无法明确为主管部门或村民委员会、居民委员会。

(二)关于进一步规范表述的问题。一是有些条款的表述应更加科学、准确、严谨。如第二条第三款，建议将“督促整改火灾隐患和发现的

问题”，修改为“消防隐患”；又如第三条第二款占用较长篇幅，罗列了17个部门，第五条罗列了8个部门，实践中的责任部门是否全部穷尽值得商榷，建议直接修改为“政府组成部门”。二是一些条文和文字表述需要进一步斟酌修改。如第二条第三款中的“将消防安全管理纳入综合治理网格化管理范围”、第十五条中的“无人照料”、第十六条中的“按照规定”等。

(三)关于建议补充完善的内容。一是突出问题导向，建议针对消防工作中的突出问题制定专门条款，如对违法占用消防通道、消防登高面等妨害消防设施正常使用的行为，以及楼梯道堆乱放等妨害消防安全的行为，如何处理。二是明确主管部门的义务。如第三条，建议强化消防救援部门的指导、执法职能。又如第十二条，对住宅物业服务人，由住建部门监督其落实消防安全责任。三是细化相关单位的责任，如第五条第四款学校和其他教育机构，建议强调明确“应当符合消防安全要求”。

关于《淮安市人民代表大会常务委员会关于加强消防安全管理的决定(草案)》审议结果的报告

——2024年10月29日在市九届人大常委会第二十一次会议上

市人大常委会

各位主任、秘书长，各位委员：

《淮安市人民代表大会常务委员会关于加强消防安全管理的决定》(以下简称《决定》)是淮安市人大常委会确定的2024年度正式立法项目。消防安全涉及千家万户，随着经济社会的发展，传统和新型火灾风险交织，监管难度加大；同时，消防安全管理中存在的体制机制不健全、部门职责不明确、工作落实不到位等问题，亟须通过地方立法予以保障。

2024年6月28日，市九届人大常委会第十九次会议对市政府提交的决定草案进行了初次审议。常委会组成人员认为，决定草案突出问题导向，回应社会关切，内容重点突出，措施较为可行。同时对政府及相关部门职责、政府专职消防员待遇保障、消防给水设施建设、消防安全管理人范围、小型场所界定等方面提出了修改意见和建议。

决定草案一审后，市人大常委会法工委及时通过市人大常委会网站、微信公众号等向社会公开征求意见，书面征求了立法咨询专家、法制委委员、法工委委员和部分市人大代表的意见。社会各界对本项立法关注度高，参与积极性强，提出意见建议200多条。法工委对征集到的意见建议和常委会组成人员的一审审议意见进行梳理汇总，召开专家论证会进行研讨修改，形成了决定草案修改稿的征求意见稿。9月12日，法工委向市人大常委会法工委报送决定草案修改稿征求意见稿并征求指导意见，同时向各县区人大常委会、市各相关部

门征求意见建议。10月9日，法工委再次召开专家论证会对征集的意见建议进行研讨修改，并向市人大常委会法工委征求指导意见，在此基础上，形成了决定草案修改稿建议稿。

10月21日，法制委员会召开全体会议对决定草案进行了统一审议，对法工委提出的决定草案修改稿建议稿进行了认真研究，形成了决定草案修改稿。现将审议情况报告如下：

一、关于精简条文

有意见提出，以决定的形式立法应坚持问题导向，突出重点，对于上位法已有规定的尽量少写或者不写。法制委员会认为，决定草案第五条、第八条有关教育培训和消防安全重点单位的相关规定与上位法基本一致；第十六条关于电动自行车的相关规定已在《淮安市住宅小区电动自行车充电安全管理条例》中进行了专门规范。法制委员会建议，删去决定草案第五条、第八条、第十六条。

二、关于政府及消委会职责

有意见提出，决定草案第二条规定由市、县（区）人民政府及时解决消防安全工作重大问题，与上位法规定不一致，应当由消防安全委员会及时解决消防安全工作重大问题。法制委员会建议，删去本条第一款中由市、县（区）人民政府及时解决消防安全工作重大问题的内容，将其调整至第三款，作为消防安全委员会的职责。

三、关于部门和机构职责

有意见提出，决定草案第三条规定消防救

援机构行使消防安全综合监管职能，组织指导火灾预防、消防监督检查以及火灾事故调查处理等相关工作的规定和上位法不一致。法制委员会认为，根据《中华人民共和国消防法》第四条和《江苏省消防条例》第十二条等规定，消防救援机构依法行使消防安全监督管理职责，组织开展火灾预防、消防监督检查、消防宣传教育以及火灾事故调查处理等相关工作。法制委员会建议，将本条第一款中的“行使消防安全综合监管职能”修改为“行使消防安全监督管理职责”，将“组织指导”修改为“组织开展”。

四、关于政府专职消防员

有意见提出，决定草案第六条第二款关于政府专职消防员看病就医、子女入学等方面参照国家综合性消防救援队伍优待政策执行的规定难以落实到位，存在一定的立法风险。法制委员会建议，将该款修改为“政府专职消防员交通出行、参观游览、子女入学、便捷就医等优待标准按照消防救援机构有关标准执行”。

五、关于消防水源

有意见提出，决定草案第七条第一款住建部门或者政府指定的部门应当按照规划做好消防给水设施建设和改造，并且应当增加维护消防给水设施的相关规定。法制委员会建议，将该款修改为“市、县（区）住房和城乡建设部门或者市、县（区）人民政府指定的部门按照消防专项规划，负责市政消火栓、取水码头、取水点等消防给水设施的建设、改造和维护工作”。

六、关于消防管理人

有意见提出，决定草案第九条、第十条分别规定的建筑所有人、管理人、使用人和消防安全管理人等多个主体不一致，且第十条中规定的消防安全管理人范围和应急管理部分《高层民用建筑消防安全管理规定》中的消防安全管理人范围不尽相同。法制委员会认为，从《高层民用建筑消防安全管理规定》第八条从高层公共建筑应当明确专人担任消防安全管理人的规定来看，部令中规定的消防安全管理人是自然人，而本条中承担多产权建筑消防安全管理责任的包括自然人和单位。法制委员会建议，将决定草案第十条顺序调整到第九条之前；将决定草案第十条中的“消防安全管理人”修改为“统一管理人”；在决定草案第九条中增加一款作为第一款，规定“高层公共建筑的所有人、使用人或者统一管理人应当明确专人负责消防安全管理”。

七、关于高层建筑

有意见提出，决定草案第九条第一款关于建筑高度超过一百米的公共建筑的所有人或者管理人应当聘用注册消防工程师或者相关工程类中级以上专业技术职务人员参与消防安全管理的规定和应急管理部分《高层民用建筑消防安全管理规定》中的相关规定不一致，且更严格。法制委员会认为，我市超过一百米的公共建筑总体数量较少，且这类建筑发生火灾等消防问题救援的难度和造成的损失更大，引入注册消防工程师和相关工程类中级以上专业技术职务人员进行管理具有必要性。法

制委员会建议，将该款修改为“建筑高度超过一百米的公共建筑的消防安全管理人应当具备注册消防工程师执业资格或者相关工程类中级以上专业技术职称”。

八、关于小型场所

有意见提出，决定草案第十四条第二款小型场所的定义较为宽泛，第三款中镇人民政府、街道办事处对小型场所的消防违法行为应当及时处置的规定操作性不强，且没有对小型场所的消防安全责任主体进行规定。法制委员会建议，增加“小型场所的所有人、使用人是消防安全责任主体，对消防安全工作负责”的规定，作为本条第一款；将原第二款改为第四款，修改为“本决定所称的小型场所是指具有固定经营场所、国家有关标准和规范尚未规定、规模较小的场所，包括小型商场、餐饮店、公共娱乐场所、生产加工企业、旅馆、休闲健身场所、教学机构、医疗机构、网吧等”，将原第三款修改为“镇人民政府、街道办事处在开展消防安全检查和专项治理过程中，发现小型场所消防违法行为时应当予以劝阻、制止；劝阻、制止无效的，应当及时报告行业主管部门、消防救援机构处置”。

此外，法工委还根据有关方面的意见和立法技术规范，对决定草案的部分内容和文字作了修改和完善，对有关条款顺序作了相应调整。

经过审议，法制委员会认为决定草案修改稿已经具备提请市人大常委会二审的基本条件。以上报告连同决定草案修改稿，请予审议。