

中文摘要

针对基层消防工作建设始终是消防工作中最薄弱一环的问题，为了更好地推进基层消防工作的建设，推动乡村振兴发展战略的实施，本文重点深入剖析 G 市基层消防安全的现状和面临障碍，研究基层消防工作的薄弱环节，以发展和完善基层消防体系及制度为着力点，以期为基层消防安全治理的开展提供切实可行的思路，为推动乡村振兴发展、保卫人民利益提供有益参考。

本文以 G 市基层消防安全的现状为具体研究案例，在针对其组织制度、主体工作及消防安全理念等问题进行案例分析、比较分析、文献分析等调研工作的基础上，以公共管理的理论逻辑作为研究的出发点，研究基层消防安全治理的对策建议等问题。首先，着眼于基层消防安全治理的中心含义与理论，并阐述 G 市基层消防安全治理的发展现状，深入剖析 G 市基层消防安全治理过程中暴露的问题，研究 G 市基层消防安全治理存在问题的原因；同时参考相关城市基层消防安全治理的成功经验，以此有针对性地给出完善 G 市基层消防安全治理的对策建议。

本文立足于 G 市基层消防安全治理工作情况，为解决基层消防安全治理工作的问题提供解决思路及对策支持，通过对案例的调查分析及查阅相关文献等研究方法，着重研究基层消防安全治理现状中存在的问题，结合国内先进经验和工作做法，推动基层消防安全体系建设，探索适合中国基层特别是乡镇（街道）基层消防安全治理工作发展的有效方案，为乡村振兴战略的开展提供基础公共服务支持。

关键词：

基层消防安全治理；协同治理；基层消防工作站；“五联”工作机制

Abstract

Aiming at the problem that the construction of grass-roots fire fighting work is always the weakest link in the construction of fire fighting work, in order to promote the construction of grass-roots fire fighting work and promote the implementation of the development strategy of rural revitalization better, this paper focuses on in-depth analysis of G City grass-roots fire safety status and obstacles faced, and studies the weak link of grass-roots fire fighting work. Focusing on the development and improvement of grass-roots fire control system and system, it is expected to provide practical ideas for the safety development of grass-roots fire control, and provide useful reference for promoting the development of rural revitalization and protecting the interests of the people.

This paper takes the current situation of grassroots fire safety in G City as a specific case study. On the basis of case analysis, comparative analysis and literature analysis on the organizational system, principal work and fire safety concept, and on the basis of the theoretical logic of public management as the starting point, this paper studies the countermeasures and suggestions of grassroots fire safety management. First of all, focusing on the central meaning and theory of grass-roots fire safety governance, this paper expounds the development status of grass-roots fire safety governance in G City, deeply analyzes the problems exposed in the process of grass-roots fire safety governance in G City, and studies the causes of the problems in grass-roots fire safety governance in G City. At the same time, referring to the successful experience of the relevant city grass-roots fire safety management, this paper gives the countermeasures and suggestions to improve the grass-roots fire safety management in G city.

Based on the situation of grass-roots fire safety management in G City, this paper provides solutions and countermeasures to solve the problems of grass-roots fire safety management. Through investigation and analysis of cases and reference to relevant literature and other research methods, this paper focuses on the problems existing in the current situation of grass-roots fire safety management. Combined with domestic advanced experience and working practices, it promotes the construction of grass-roots fire safety system. This paper explores effective programs suitable for the development of fire safety management at the grassroots level in China, especially in townships

(subdistricts), and provides basic public service support for the implementation of the rural revitalization strategy.

Key words:

Grass-roots fire safety management; Collaborative governance; Grass-roots fire workstation;"Wulian" working mechanism

目 录

绪 论	1
(一) 研究背景与意义	1
1. 研究背景	1
2. 研究目的	2
3. 研究意义	2
(二) 国内外研究现状	3
1. 国内研究现状	3
2. 国外研究现状	5
(三) 研究内容与方法	7
1. 研究内容	7
2. 研究方法	7
一、核心概念与理论基础	9
(一) 核心概念	9
1. 基层消防安全治理的概念及范畴	9
2. 基层消防安全治理的主要内容与目的	9
3. 基层消防安全治理的基本方法	10
(二) 理论基础	11
1. 应急管理理论	11
2. 协同治理理论	12
二、G 市基层消防安全治理的现状	13
(一) G 市基层消防安全治理现况概述	13
1. 公共消防安全治理任务繁重	13
2. 社会公众自防自救能力不足	13
3. 消防治理体系不健全	14
(二) 基层消防安全治理的特殊性与必要性	14

1. 基层消防安全治理的特殊性	14
2. 基层消防安全治理的必要性	14
三、G 市基层消防安全治理存在的问题	16
（一）乡镇街道消防救援委员会未实体化运行	16
（二）消防部门、乡镇街道政府、公安派出所主体工作问题	16
1. 消防部门消防监督执法人员数量严重不足	16
2. 乡镇街道政府缺少相关人才	16
3. 公安派出所消防监督检查履职不到位	17
（三）消防安全理念存在认知偏差	18
四、G 市基层消防安全治理存在问题的成因分析	19
（一）基层消防安全治理组织制度不完善原因	19
（二）消防部门、乡镇街道政府、公安派出所基层消防安全治理不利原因	19
1. 行业监管部门未形成多中心的监管合力	19
2. 基层消防安全监督管理职能运行不能满足现实需要	20
3. 公安派出所消防监管职能弱化	20
（三）消防安全宣传教育和培训存在不足	21
五、基层消防安全治理的国内经验及其借鉴	23
（一）德州市基层消防安全治理先进经验	23
1. 坚持问题导向，优化顶层设计，着力做实“谁来管”	23
2. 坚持任务导向，细化定位职责，着力理清“怎么管”	24
3. 坚持融合导向，强化资源统筹，着力确保“管得好”	24
（二）周口市基层消防安全治理先进经验	25
1. 构建全链条监管体系	26
2. 构建全市域指挥体系	26
3. 构建全要素保障体系	26
（三）淮安市基层消防安全治理先进经验	27
1. 高位谋划部署，全面构建基层消防监管新格局	27
2. 大胆创新突破，全面重塑基层消防监管新体系	27
3. 强化能力建设，全面提升基层消防监管新动力	28

六、加强 G 市基层消防安全治理的对策建议	29
(一) 强化基层消防组织及制度建设, 逐级落实消防安全职责	29
1. 建立基层消防工作站	29
2. 明确基层消防工作站各岗位工作职责	31
3. 建立基层消防工作站工作制度	35
4. 建立相应考核和奖惩机制	36
5. 加强培训提升工作能力	36
(二) 解决消防部门、乡镇街道政府、公安派出所主体工作问题	39
1. 整合壮大消防综合救援机构执法队伍	39
2. 乡镇街道政府推动基层消防工作站建立运行	40
3. 推动公安派出所履行消防监管职责	41
4. 建立基层消防安全监管“五联”工作机制	42
(三) 强化基层消防宣传教育培训工作	44
1. 分类分级开展消防培训	44
2. 加强基层宣传阵地建设	44
3. 深入开展宣传教育活动	44
结 语	45
参考文献	46
致 谢	50

绪 论

（一）研究背景与意义

1.研究背景

消防工作在我国公共基础设施建设中占据着重要地位，一直以来是我国政府聚焦的热点话题。而乡镇（街道）基层消防作为消防工作的重要组成部分，也是实现乡村振兴发展战略的基本路径和必然选择，但乡镇（街道）基层消防却也始终是消防工作建设中最薄弱的一环。

自改革开放以来，伴随着基层经济的快速发展，乡镇企业、基层私企、家庭作坊日益增多，但乡镇（街道）基层的发展却一直面临着基础薄弱、滞后发展、意识淡化、缺乏管理指导、监督力量不足等问题，而由此产生的消防安全隐患日益突出。因此发展乡镇（街道）基层消防安全体系建设、加强基层消防体系干部管理、全面深化基层消防安全治理必然是促进乡村振兴战略开展、消防救援队伍保卫乡镇安全、保护人民生命财产安全所要研究的重大课题。

近年来，党中央、国务院高度重视基层消防工作，多次在中央一号文件中予以强调，明确提出了基层消防是乡村振兴工作中的重点，是消防工作中的重中之重。各部委联合制定了《加强社会主义新基层建设消防工作的指导意见》，各地结合乡镇（街道）基层实际情况，群策群力、群防群治，推动基层消防工作稳定快速向前发展。《意见》中针对乡镇（街道）基层消防出现的基础设施薄弱、体系发展滞后、责任意识淡薄、组织发展不健全、缺乏监督管理等问题，提出了积极发展基层消防安全体系建设、加强基层消防基础设施、建设、推动体制改革、干部管理等具体要求。吉林省也先后下发了《中共吉林省委办公厅吉林省人民政府办公厅印发〈关于加强乡镇（街道）、村（社区）应急管理体系、能力建设的实施意见〉》、《吉林省消防安全责任制实施办法》以及全省《关于进一步加强和改进新形势下乡镇街道消防工作的意见》。由此可见，发展乡镇基层消防安全体系建设、加强基层消防体系干部管理、全面深化基层消防安全治理是最终实现乡镇基层消防安全工作长治久安的必经之路。这是基于乡镇基层消防工作的实际情况和现实条件，着眼于当下基

层消防工作的痛点和重点提出的战略性规划。因此，本文以 G 市为例，重点深入剖析基层消防安全的现状和面临障碍，研究基层消防工作的薄弱环节，以发展和完善基层消防体系及制度为着力点，以期为基层消防安全治理的开展提供切实可行的思路，为推动乡村振兴发展、保卫人民利益提供有益参考。

2.研究目的

以 G 市基层消防安全的现状为具体研究案例，在针对其组织制度、主体工作及消防安全理念等问题进行案例分析、比较分析、文献分析等调研工作的基础上，以公共管理的理论逻辑作为研究的出发点，研究基层消防安全治理的对策建议等问题，要完成以下 3 个具体目标。

（1）以公共管理的相关理论为基础分析目前 G 市基层消防安全治理的现状；

（2）按照多维度的分析思路研究 G 市基层消防安全治理现状存在的问题及成因分析；

（3）基于已有研究文献和过往的具体实践，以此有针对性地给出完善 G 市基层消防安全治理的对策建议。

3.研究意义

（1）理论意义

基层消防安全治理体系的科学建立是公共管理学术领域内需要研究探索的重要内容。基层消防安全治理作为消防工作的重要组成部分，长期以来没有得到足够的重视，目前我国正处于推动乡村振兴、加快建设社会主义现代化的高速发展阶段，在充分考虑国情后完善基层消防安全治理体系建设工作，相关的学术领域也应打开视阈。因此，针对这一问题进行研究，具有如下理论意义：

第一，总结目前研究成果的重要理论，发掘其中不足之处，丰富相关的思想理论，提出可行性建议。深化学术界对基层消防安全治理体系建设的重要性认知，推动公共管理尤其是针对基层消防安全治理体系建设的相关理论发展。

第二，以理论指导实践，提升理论应用性。深刻将公共管理理论和基层消防安全治理体系建设有机结合起来，为实践提供可推敲可实操的理论指导，提升公

共管理理论参与政府公共事务及社会服务的应用性。

（2）实践意义

消防工作支撑着国民经济的稳步提升,推动社会有序、健康地发展,它为社会主义市场经济的发展提供了源源不断的动力,作为一项民生保障工作,与人民的生命财产安全和社会稳定等密切相关。但当下我国基层消防安全治理体系建设仍处于待完善的阶段,尤其是针对于乡镇(街道)基层消防工作来说,基层消防工作对实现基层公共管理、推动乡村振兴都具有重大意义。

本文基于对乡镇(街道)基层消防安全治理工作的实际案例研究,由此引发对基层消防安全治理现状暴露出的问题产生的深入思考,具有如下实践意义:

为解决基层消防安全治理工作的问题提供解决思路及对策支持。通过个案分析及相关文献调查等研究方法,着重研究基层消防安全治理现状中存在的问题,结合国内先进经验和工作做法,推动基层消防安全体系建设,探索适合中国基层特别是乡镇(街道)基层消防安全治理工作发展的有效方案,为乡村振兴战略的开展提供基础公共服务支持。

(二) 国内外研究现状

1.国内研究现状

最近几年,由于国民经济呈现高质量增长的态势,因此国内基层火灾事件的发生频次较高,这一状况一定程度上制约了新基层的建设工作,为此,国内许多科研学者和社会各界人士纷纷对基层消防安全管理问题进行了商榷研讨:

首先是关于火灾发生原因的研究。我国经济状况受到金融危机的影响,迈入了新的发展阶段,在新环境的洗礼下,国内生产总值逐步上升,显著高于日本,国内基层市民日常生活所需的能源产量也在日益提高。但是,目前我国基层供电管线老化现象严重,导致发生火灾事故的概率很高,所以,当前国内的消防管理和消防法制建设与市场经济高速增长的现实要求不相吻合,与此同时,消防设施建设和消防培训水平还较为落后也是火灾频繁发生的原因之一¹。

吉林省通化市消防支队的高级工程师宋建明表明漏电、失火和人为失火是造成基层火灾事故的重要因素。近些年来的基层火灾成因多种多样,主要原因有如下几点:村落布置不当、房屋材料不耐火、消防安全意识淡薄、自身防范水平不高、消

¹ 王盛东,姜小平.基层火灾事故及消防安全管理[J].乡村科技,2016(26):30-32.

防设施陈旧、消防资金欠缺等，上述因素使得基层火灾事故的发生频次连年提高。所以，必须要完善基层灭火基础设备，建立并落实灭火预警机制，大力宣传教育基层消防安全的重要性，努力扭转火灾事故多发的局面¹。

白凤领等人立足于东北基层，阐述了基层火灾事故的状况，并对当地的消防能力做出系统的分析，基于此表明火灾事故会对社会主义的基层建设产生显著影响，同时，对国内基层消防力量的培养方法给出了意见和看法²。林晟宇等人实地调查了牡丹江当地的火灾事故爆发原因，并根据实际情况，相应的建立了一些管理制度，以加强基层消防基础设施的建设和监管，以实现村民消防安全意识的提升，尤其是在强化消防组织多样化建设过程中还要强化政府专职消防员建设和基层志愿消防员建设³。完善农村志愿消防员工程建设，推进了居民区和社会组织的微型灭火站工程建设，并成立了村级灭火志愿者组织，建立了农户自主灭火服务制度和与基层灭火组织共同设置的互动机制。

冯琳表示，我国政府深入推行“乡村振兴战略”，享受了一波经济红利，但也增加了火灾风险，部分农村基层房屋数量多，所用建筑材料并不耐火，同时，消防队点距离村民区域较远，无法在第一时间实现救援工作，难以保证村民人身安全和财物安全不受侵犯。冯琳在研究“美丽乡村”建设时，聚焦于消防安全治理，给出了具有参考性的建议，例如“立法推进、制度落实、闭环管理”，“基础升级、动态监管、智慧防控”等。

其次是关于基层消防建设的研究。众多专家学者分别从加强消防安全教育、健全消防工作制度、优化基础设备等层面开展了科学研讨。基层消防安全问题还体现在如下方面：首先，基层单位着火事件发生率高，频繁爆发着火事件；第二，农民不够重视消防安全；第三，传统的消防管理体系弊端较多，消防宣传力度不高，随着社会主义市场经济的发展，中国传统的消防安全现象屡见不鲜；第四，缺乏先进的基层消防设施建设，基层地区的消防力量薄弱⁴。

研究专家赵桂华着眼于基础建设的角度，深入剖析当前基层消防安全的频发问题，并指出，若要从根源上环节缓解国内基层消防安全问题，就要建设基础消防安

¹ 乔迪,赵艳,聂政泽.四川省少数民族地区公共消防服务供给现状调查[J].中国应急救援,2017(06):53-58.

² 李斌.现代治理视野中的消防安全责任体系重构[J].消防界(电子版),2018,4(03):123-125.

³ 孟瑶.城市开放式小区消防安全管理研究[J].建筑技术开发,2017,44(01):141-142.

⁴ 张桢.浅谈如何加强基层消防工作——以云南省腾冲市为例[J].现代基层科技,2017(12):4-5.

全体系、调整和优化水电路等；陈哲等学者实地调查了宁乡城市基层火灾事故的原因，并指出了在进行城市基层公共消防安全工作时要考虑实际经济规划情况，进一步健全区域责任制，市政府针对消防工作和消防安全进行职责的细分，完善自动消防制度，形成了乡镇派出所、林业部门、社区派出所等多单位的协作机制，完善了基层消防自治机构制度，并做好消防安全的培训与教育¹。

安徽消防总队徐长青、中国政法大学浦天龙教授表示，目前我国仍然处于基层消防工作的萌芽阶段，未能形成一套行之有效的基层消防防范体制，缺乏完善的基层消防基础设备，基层消防执法力量欠缺、治安水平不高，各级人民政府应充分发挥领导机制的作用，落实消防安全工作，确保各层级问题得到有效解决，使得监督执法工作顺利开展下去。

我国各地方基层的消防建设发展难以达到均衡状态，一些地方基层单位尽管有了消防工作基础建设的雏形，但仍面临着不少的严峻困难，如消防基础设施建设与国家信息化步伐不一致，纵观现有的实际消防工作情况可知，地方基层火灾事故数量日渐上升，社区居民的火灾事故往往伴随着人员伤亡，所以，维护人民群众生命财产安全和消防安全是一项意义深远的工作²。

另外，由于中国城市发展的差异性和不同地域、自然因素的共同影响，许多学者在各个层面，根据不同情况对基层消防问题给出了个人主张。比如，有些学者着眼于桂西北社区消防安全现状，剖析了问题形成的根源，并给出了关于做好基层消防问题的一些意见，即基层规划与地方安全防范设施发展之间的相关性；同时，还针对性研究了村委会的消防工作情况，提出了做好基层消防工作的一些方法，并指出有效地充分发挥村民委员会功能，以推动基层消防工作的全面发展³。

2.国外研究现状

在发达国家中，对于基层消防安全治理方面，不但政府部门对此加强关注，同时广大人民群众也非常重视。西方大部分学者针对乡镇级别的消防安全治理进行大量研究，例如美国、英国以及日本等国家，现如今都已经具备十分健全的消防安全体系以及标准，同时也十分重视消防宣传工作，并且在相关制度方面也较为成熟，

¹ 史杰.关于“智慧消防”建设的有效探讨[J].消防界(电子版),2018,4(02):102+104.

² 曹家玮.我国乡镇消防工作存在的问题与对策[J].乡村科技,2018(29):121-122.

³ 魏捍东,杨千红.新时代国家综合性消防救援队伍新使命和新挑战[J].消防科学与技术,2019,38(01):4-6.

主要包含消防安全管理制度、应急预案制度，同时也在演练和培训方面具有一定的经验。

(1) 以西方发达国家美国为例，西赫 (SiGe) 早在 2009 年时就已经对当地多种地理环境进行了研究，“其研究中指出当地的消防资金由各个级别的政府提供，并且在消防基础假设以及基层基础建设方面都相对成熟，不仅在交通和建筑还是供水方面就十分健全，尤其是当地以法律法规的形式发布的《郊区和基层消防给水标准》，其中主要明确表明基层地区消防基础设施建设的关键要求以及标准明细。美国地区实行自愿性与专业性相结合的原则，政府主要负责消防援助、监督以及宣传等工作，由于国家具有健全的应急管理机制，因此消防队可以迅速解决消防问题以及保持较高的工作效率，同时也十分看重消防预防，通过不断开展消防培训以及宣传教育讲座，渐渐增强广大人民的消防安全意识”¹。

(2) 随着经济的不断繁荣发展，自 20 世纪五六十年代，日本当地的消防任务也不断地增多，并逐渐构建了高效且合理化的消防机制，此外，当地以城市和村庄分别为中心构建了自治消防系统，当前，日本地区绝大多数消防处采取制动执行系统，大部分是区域性的综合独立工作，其中以市、村以及负责人执行，市长则直接从村负责消防部门组织的常规工作，同时对本单位负责。斯特拉基斯 (Strakis)，卡里马尼斯 (Kallimanis) 等人早在 2014 年时通过研究表明，日本地区消防队的关键特点在于：成立了“高度消防安全”以及“永久消防”等部门，此两类部门具备消防职能。“消防员”主要以全天值班的工作人员构成，在工作过程中可能更具有必要性：首先是从事前期的工作，并且通过一些辅助工作对次生灾害进行管理，这也是其重要的常规工作，负责指导消防教育以及自助服务，并且提高大型社区活动过程中的消防意识；“高度戒备火灾”主要对扑灭初期火灾进行负责，并对四周人员进行疏散，帮助消防工作，并对火灾现场进行保护，此外，日本当地每个家庭基本上都具备火灾报警装置，各个家庭都购置了港口灭火器。

(3) 德格尔 (Degel), 拉丘巴 (Rachuba) 等人在其研究中对澳大利亚基层地区消防进行研究，结果指出该企业消防治理划分成下设城市以及基层消防局，此二者的职能大致相似，然而人员有所不同，“其中麻城市消防局主要对社区消防救助以

¹ Maria Calvinio-Cancela, Maria L. Chas-Amil, Eduardo D Garcia-Martinez, et al. Wildfire risk associated with different vegetation types within and outside wildland-urban interfaces [J]. Forest Ecology and Management, 2016(04):372.

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/515230332330011120>