关于《三门峡市居民住宅区消防安全管理办法（草案送审稿）》起草说明

按照三门峡市人民政府第11次常务会的安排，由市消防救援支队牵头，市政府办和市司法局配合，起草了《三门峡市居民住宅区消防安全管理办法（草案送审稿）》（以下简称《办法（草案送审稿）》）。

现根据《中华人民共和国立法法》《河南省地方立法条例》等要求，对《办法（草案送审稿）》作如下说明：

一、制定《办法》的必要性

消防工作事关经济发展和社会和谐稳定大局，是惠及民生、确保民安的一项重要基础性工作。近年来，在市委、市政府的高度重视下，我市消防工作围绕防范化解重大安全风险和应对处置各类灾害事故的目标任务，积极完善工作措施，加大推进力度，实现了全市消防安全形势的总体平稳。但随着社会经济的发展和城市化的快速推进，居民住宅区的规模越来越大，火灾风险隐患逐渐增多，火灾事故时有发生，疏散通道、消防车通道、电动车停放充电和建筑消防设施等方面安全隐患大量长期存在，不容易得到有效解决，火灾起数占比居高不下，给人民群众生命财产安全造成了严重损失。据统计，2018年至2022年，三门峡市共发生火灾4433起，亡7人。从火灾发生的场所看，居民住宅火灾1316起，亡5人，分别占总数的29.69%和71.43%。针对我市消防安全总体形势和具体问题，制定居民住宅区消防安全管理地方性法规，是依法解决我市居民住宅区消防安全管理中存在的突出问题、以法治方式保障全市火灾形势整体稳定的迫切需要，是明确居民住宅区消防工作中相关部门责任、细化相关制度、固化工作经验、弥补工作短板的客观需要，是科学构建我市消防安全体系、全面提升我市消防治理能力的重要举措。

二、制定《办法》的可行性

**（一）《办法》与上位法不相抵触。**

《办法（草案送审稿）》主要通过强化居民住宅区消防安全的管理，解决我市居民住宅区消防安全管理中存在的突出问题。《办法（草案送审稿）》没有与之一脉相承的上位法，与部分相关的上位法，如《中华人民共和国消防法》《河南省消防条例》《高层民用建筑消防安全管理规定》《消防安全责任制实施办法》及国家有关政策也不相抵触。

**（二）《办法》未超越地方立法权限。**

《立法法》第九十三条第三款条规定：“设区的市、自治州的人民政府根据本条第一款、第二款制定地方政府规章，限于城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面的事项”，《办法（草案送审稿）》主要涉及居民住宅区的安全管理方面，属地方立法权限范畴。

**（三）其他地方有可借鉴。**

居民住宅区消防安全的管理虽然没有国家层面的上位法，但现已完成地方立法的有《新乡市居民住宅区消防安全管理条例》《南阳市居民住宅区消防安全管理条例》《许昌市居民住宅区消防安全管理条例》《龙岩市居民住宅区消防安全管理办法》《湘潭市居民住宅区消防安全管理办法》等。其他地区的立法及实施情况，为我市《办法（草案送审稿）》的起草提供了可借鉴经验。

三、《办法（草案送审稿）》制定依据

《办法（草案送审稿）》制定依据有：《中华人民共和国消防法》《中华人民共和国治安管理处罚法》《物业管理条例》《河南省消防条例》《河南省物业管理条例》《河南省安全生产条例》《高层民用建筑消防安全管理规定》《河南省高层建筑消防安全管理办法》《消防安全责任制实施办法》《河南省消防安全责任制实施办法》等法律、法规、规章。

四、《办法（草案送审稿）》的起草过程及征求意见处理情况

2020年8月，市消防救援支队成立立法工作领导小组组成工作专班启动前期工作，组织完成有关消防安全管理方面的法律、法规和相关的国家标准、行业标准等资料的收集汇总，通过发放调查问卷，初步掌握了我市居民住宅存在的消防安全隐患和管理工作的薄弱环节，明确了立法的重点方面，理清了立法的基本思路。起草小组参考借鉴全国居民住宅区消防安全管理经验，并通过实地调研、学习考察，结合我市实际，拟定了《办法》的基本原则、框架结构、具体条款以及各项规范，经过消防系统内部反复研究论证，多次修改，形成了《办法（草稿初稿）》。

2023年7月20日，在《黄河时报》和三门峡市消防救援支队微信公众号全文刊发《办法（草案初稿）》公开征求社会意见；8月9日召开《办法（草案初稿）》论证会，召开由法律专家、街道办事处代表和市直有关单位参加的论证会；8月14日向各县（市、区）政府部门和相关企事业单位发函征求意见。在起草过程中，共收到公众公开征集意见0条，收到17家单位反馈意见，其中无意见的15家，有具体修改意见的2家，其中采纳意见及建议4条。在上述基础上，形成了《办法（草案送审稿）》。

五、《办法（送审稿）》的主要内容

《办法（送审稿）》共5章33条，主要有以下内容：

第一章，总则。规定了居民住宅区消防安全管理总的工作原则和适用范围，政府、政府部门及其他单位和个人在居民住宅区消防安全管理中的责任体系。

第二章，消防安全责任。规定了市、县（市、区）人民政府对居民住宅区消防安全工作的领导责任和乡镇人民政府（街道办事处）的消防安全职责；明确了消防救援、住房和城乡建设、公安等部门和机构的消防安全职责；明确了村（居）民委员会、物业服务人、业主和物业使用人尤其是无物业服务人的物业管理主体和消防安全义务。

第三章，监督管理。规定了各级人民政府及相关部门在消防安全检查、督促隐患整改方面的责任；明确了部门间的协作机制；明确了供水、供电、供气单位在各自领域内促进住宅区消防安全方面所承担的责任；规定了单位和个人在居民住宅区消防安全管理中的各项禁止性行为。

第四章，法律责任。按照过罚相当的原则，规定了国家机关及其工作人员在居民住宅区消防安全管理工作中的法律责任；第二十六条第四项细化了妨碍消防车通行、灭火救援的违法行为；同时规定了单位和个人违反禁止性规定行为的法律责任，并设置了消防救援机构的处罚条款。

第五章，附则。主要是解释性条款和实施时间。

六、需要说明的几个问题

**（一）《办法》的适用范围**

根据居民住宅火灾多发的形势，日常管理中存在的问题，将居民住宅区的范围划定在家庭居住使用的建筑及配套的设施、设备和相关场地，同时包括了城镇居民住宅区、农村居民集中居住区域。

**（二）关于无主小区的管理**

由于我市老旧小区、无主小区较多，无人管理的情况较为普遍，《办法（草案送审稿）》针对没有物业服务企业或者管理单位的居住区域明确了由属地人民政府、街道办事处和社区、村（居）民委员会具体负责日常消防安全管理工作。

**（三）关于电动车停放场所和充电设施建设问题**

针对居民住宅区域电动车停放、充电设施不完善的情况和电动车在建筑物的公共走道、安全出口、楼梯间、门厅存（停）放或者私拉乱接电线为电动车充电现象多发等情况，《办法（草案送审稿）》分别明确了新建和投入使用居民住宅区建设电动车集中停放场所和充电设施的主体责任，并设置鼓励性条款，鼓励物业服务企业采取必要技防措施，防止电动车登楼入户。《办法（草案送审稿）》还设置了单位和个人违反相关问题的禁止行为条款和处罚条款。

**（四）关于出租房屋的消防安全管理问题**

考虑到房屋出租人员不固定，管理有一定难度，《办法（草案送审稿）》规定了租赁房屋的原则要求，并明确了出租方、承租方和管理方的相关责任。

以上起草说明连同《办法（草案送审稿）》，请予审议。