关于《揭阳市消防水源管理办法

（送审稿）》的起草说明

根据[《揭阳市人民政府2022年规章制定计划》](http://59.210.237.225/BGZC/GWCL/GWSF/XZWJ.aspx?zw=1&BH=0B4F36114B32A9D7&sj=B1BF73D2CA5925B21FDDC05BACD7275FE7CDF4F5EB5B059D" \t "http://59.210.237.225/BGZC/GWCL/GWSF/_back)，《揭阳市消防水源管理办法》列为市政府2022年规章计划的制定项目，由市司法局负责组织起草。起草过程中，我支队组织市有关单位，根据有关法律法规，借鉴省内外立法实践经验，结合我市实际，起草了《揭阳市消防水源管理办法（草案送审稿）》，（以下简称《办法》）。

一、《办法》制定的必要性与可行性

（一）消防水源管理立法的必要性

1.消防水源是保障消防救援补给的取水灭火设施，其主要作用是为消防车提供水源，保证火场消防供水。水作为火灾扑救过程中的主要灭火剂，其供应量的多少直接影响着灭火的成效。因此，消防水源作为城乡公共消防基础设施的重要组成部分，在抗御火灾风险中起到了“城市生命绿洲”一般的防护作用，直接关系到灭火救援行动的成败。据有关统计，目前国内90％以上的城乡火灾扑救水源是通过使用室外消火栓获得，消防水池、天然水源等其他消防水源是城乡火灾扑救的有效补充。

2.我市消防水源管理现状及问题。**一是**消防水源建设滞后于城镇发展。根据《揭阳市消防专项规划》，我市中心城区至2030年应建市政消火栓6726个，主要水系设置天然水源取水点22个。其中完整可用的市政消火栓仅为1759个，天然水源取水点为0。其他县区的消防水源缺口也比较严重。根据市政府新印发的揭阳市《消防工作“十四五”规划》（2021年-2025年），目前全市应建消火栓5802个，实有3901个，缺建1901个，至2025年规划新建2342个。而且自2014年以来，省政府将消火栓建设、维护保养和管理工作纳入消防安全目标责任考核的内容。**二是**各地的消防水源维护管理落实不到位。其中市政消火栓被埋压、遮挡、损坏的现象较为普遍。全市3901个消火栓，完整好用的为1759个，遮挡、占用、损坏、漏水、年久失修等影响正常使用的消火栓就有2142个。天然水源取水点、消防水池未明确标识、定期保养、围闭管理。**三是**各地城市道路新建过程中，消防水源配套规划建设不同步，存在城市消防基础配套重视不够、缺建漏建等情况。消防规划编制及落实严重滞后于经济和社会发展。主要有三方面：基础镇街编制消防规划的城镇数量少,规划修编速度慢；消防规划的编制不规范,随意性大，可操作性不强。消防规划的编制深度不足,对公共消防设施的规划不够明确,未对市政消火栓、消防水池、天然水源取水点进行详实规划；一些镇街虽然有较具体详实的消防规划,却未执行落实到位。**四是**我市部分乡镇街既有主要道路的市政消火栓布点不足，市政消火栓缺建历史遗留问题突出，后续补建的责任主体、补建规划、资金渠道、责任问效等方面未明确。个别镇街和有关职能部门忽视市政消火栓建设,只重视发展当地经济,把城市公共消防设施建设看作非生产性和福利性建设。不按照法律法规办事,在城市道路建设时,没有系统地组织相关部门同期建设市政消火栓，导致留下先天性隐患,更有甚者，旧帐未解决,又欠新帐。**五是**建、管、养、用等方面脱节，联合联动监管执法的机制未形成。消防水源的日常使用是消防救援部门,但其建设、管理、养护由市政、城管、供水等部门及当地镇街牵头实施。消防水源的建、管、养、用存在多头管理,导致日常管理不善,出现消火栓锈蚀且损坏率较高，天然水源取水点未标识养护，消防水池蓄水量不足等问题。执法上，消防、城管、公安等部门无法对每个消防水源实施“全天候”监测，在打击遮挡、占用、损坏、埋压、盗窃公共消防水源设施等违法行为上收效甚微。供水部门也是反映日常维护成本投入较大等问题。

3.贯彻落实《广东省实施<中华人民共和国消防法>办法》《消防安全责任制实施办法》《广东省消防工作若干规定》，为我市消防水源管理提供法律依据。《广东省实施<中华人民共和国消防法>办法》第六条规定“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”。《消防安全责任制实施办法》第八条规定“市、县级人民政府除履行第六条规定的职责外，还应当履行下列职责：...（二）科学编制和严格落实城乡消防规划，预留消防队站、训练设施等建设用地。加强消防水源建设，按照规定建设市政消防供水设施，制定市政消防水源管理办法，明确建设、管理维护部门和单位”。《广东省消防工作若干规定》第十九条规定“各级人民政府应当明确市政消防给水设施的规划、建设、维护管理和使用以及经费保障的部门或者机构职责分工，按照消防技术标准和管理规定落实市政消防给水设施的建设和维护保养要求”。制定出台《办法》是贯彻落实上位法的重要体现，是对《消防安全责任制实施办法》《广东省消防工作若干规定》相关条文的衔接与细化，为揭阳市消防水源管理工作提供必要的法律支持。

（二）消防水源管理立法的可行性

1.上位法及政府规章依据。主要依据是《中华人民共和国消防法》《广东省实施〈中华人民共和国消防法〉办法》、《消防监督检查规定》（公安部120号令）《国务院关于加强和改进消防工作的意见》（国发〔2011〕46号）《消防安全责任制实施办法》《广东省消防工作若干规定》《广东省人民政府关于加强和改进消防工作的实施意见》（粤府〔2012〕114号）《物业管理条例》《广东省城乡规划条例》《广东省城市供水管理规定》等有关法律法规规章的规定。

2.上位法的原则性规定以及我市实际具体细化的需要。现行上位法虽有消防水源方面法规要求，但我市还需结合本市消防水源实际情况及特点，予以细化，增强可操作性和可执行性，确保上位法能够更好地“落地”实施。目前，我省的深圳、佛山、中山、汕头、珠海、江门、梅州、韶关、潮州、湛江、阳江、清远、云浮等地市均已出台消防水源建设管理相关规定。参照广西、日照、柳州、江门、梅州等省、市消防水源管理相关法规文件内容，结合我市实际制定，可行性强。

二、《办法》起草过程

2023年1月，市消防救援支队成立《办法》起草小组，着手开展《办法》的调研和起草工作。在认真梳理分析省内外消防水源相关政策文件的基础上，起草小组先后赴榕城、揭东、普宁、惠来、揭西等地开展实地调研工作，就在消防水源管理工作过程中遇到的困难和问题，听取各地政府办公室、市委编办、自然资源、发展改革、公安、财政、住房城乡建设、交通运输、水利、农业农村、应急管理、城管执法、政数、司法、消防等有关部门和村（居）委、消防行业协会、物业协会、供水企业、各行业社会单位的意见建议，详细了解各地各行业各社会单位消防水源管理的有关情况及经验做法。1月底形成《办法》初稿后，先后召开两次《办法》起草工作座谈会，听取有关部门以及相关领域专家学者的意见。2月初形成《办法》内部征求意见稿，经内部征求市消防救援支队各大队、科室意见后，修改形成《办法》征求意见稿，并书面征询26个市级相关部门、8个县（市、区）人民政府（管委会）和1家供水企业（粤海水务有限公司）。经多次研究修改，于5月中形成《办法》送审稿，提请审查。

三、《办法》制定的主要依据和参考文件

（一）相关法律及行政法规、部门规章、地方性法规

1.《中华人民共和国消防法》；

2.《消防监督检查规定》（公安部120号令）；

3.《广东省实施〈中华人民共和国消防法〉办法》；

4.《广东省消防工作若干规定》；

5.《物业管理条例》；

6.《广东省城乡规划条例》；

7.《中华人民共和国治安管理处罚法》。

（二）相关部委规范性文件

无

（三）国务院、广东省委省政府政策性文件

1.《国务院关于加强和改进消防工作的意见》（国发〔2011〕46号）；

2.《消防安全责任制实施办法》（国办发〔2017〕87号）；

3.《广东省人民政府关于加强和改进消防工作的实施意见》（粤府〔2012〕114号）。

（四）省内外相关管理办法

1.《江门市消防水源管理办法》；

2.《梅州市消防水源管理办法》；

3.《广西壮族自治区消防水源管理规定》；

4.《柳州市消防水源管理规定》；

5.《日照市城乡消防水源设施管理规定》。

（五）国家相关行业标准

1.《消防设施通用规范》（GB55036-2022）；

2.《消防给水及消火栓系统技术规范》（GB50794-2014）；

3.《住宅物业消防安全管理》（GA1283-2015）；

4.《给水排水管道工程施工及验收规范》（GB50268-2008）；

5.《室外消火栓》（GB4452-2011）；

6.《[市政消防给水设施维护管理》（GB/T36122-2018](https://gf.1190119.com/list-1416.htm)）。

（六）省外相关政策性文件

无

四、《办法》结构框架与主要内容

《办法》共22条。条文中的框架内容如下：

(一)明确了《办法》的制定目的、适用范围，规定了相关职责、保障责任

一是第一条、第二条和第三条明确了《办法》的制定目的与依据、具体适用范围和适用对象；二是第四条、第五条规定了各级人民政府、相关部门和功能区管理机构的工作职责；第六条规定了各级政府、组织、单位以及居民住宅区的经费开支和保障责任。

（二）规范了消防水源的相关规划、建设行为以及“五同步”要求

一是第七条对消防专项规划的编制中消防水源部分的内容和其他专项规划涉及消防水源的要求进行了相应规定；二是第八条结合我市实际中遇到的问题，去存量止增量，明确了特点区域消防水源设置要求；三是第九条、第十条明确了消防水源的相关建设责任、相关建设要求和技术标准；四是第十一条规定了消防水源与市政、公共基础设施在五个方面落实同步配套。

（三）明确了消防水源建档、维护、保障和使用的相关要求

一是第十二条规定了消防水源资料报送、数字共建、信息共享的相关要求；二是第十三条明确了不同类型消防水源的维护责任人；四是第十四条规定了消防水源维护保养的相关要求；五是第十五条、第十六条规定了消防水源的供水保障、用途及相关使用要求。

（四）规定了拆迁事项、禁止行为等内容

一是第十七条对拆除和迁移消防水源的程序等进行了规定；二是第十八条规定了妨害消防水源的相关禁止行为。

（五）明确了相关法律责任等

一是第十九条明确了相关妨害消防水源、盗窃销售消防水源及其设施配件行为应当承担的法律责任；二是第二十条明确了对相关主管部门及其工作人员相关行为的责任追究要求；三是第二十一条明确了法律、法规对消防水源管理另有规定的事项要求；四是第二十二条规定了《办法》的施行时间。