

# 公众参与消防安全建设： 路径选择与制度供给

朱仁显 黄叶微

(厦门大学公共事务学院, 厦门 361005)

**【摘要】**消防安全是公共安全的重要组成部分, 公众参与消防安全建设是消防安全管理工作的内在需求和必然趋势。积极探索公众参与消防安全建设的具体路径, 为公民参与消防建设提供制度保障是当前消防管理工作的重要课题。本文力图从消防政策的制定与监督、社会化的消防工作网络、依托社会的消防教育三个方面构建以政府为主导的公民参与消防安全建设的路径, 并为这些参与途径设计了以信息公开及法制建设为基础, 以增强民间组织参与能力为目标, 以经济、文化等各种手段为支持的公众参与消防建设的制度框架。

**【关键词】**路径; 制度; 公众参与; 消防安全; 消防管理

**【中图分类号】**D035.36 **【文献标识码】**A **【DOI】**10.3969/j.issn.1672-2396.2010.03.011 **【文章编号】**16722396[2010]20-0045-08

## Public Participation in the Fire Control Safety Construction: Path Choosing and System Supply

ZHU Ren-xian HUANG Ye-wei

(School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

**Abstract:** Fire safety is an important part of public safety. Getting involved to the fire safety construction of public is the internal needs and direction. Exploring public fire safety construction actively and insuring supplying the system are the crucial case for our current fire management. This article aims at building a government-oriented fire safety construction path which enables public get into, mainly by three aspects: fire system monitor, socialized fire safety networking, public fire safety education. Meanwhile, it designed a system based on publishing information which enhanced public participation for these paths through economic and cultural angles.

**Key words:** path; system; public participation; fire control safety; fire management

收稿日期: 2010-09-27

作者简介: 朱仁显(1962-), 男, 福建三明人, 厦门大学公共事务学院副院长、教授、博士生导师, 厦门大学公共事务学院政治学系, 主要研究方向为当代中国政治、公共事业政策与管理; 黄叶微(1986-), 女, 重庆人, 厦门大学公共事务学院硕士研究生, 厦门大学公共事务学院政治学系, 主要研究方向为当代中国政治。

## 0 引言

火灾是众多灾害中发生频率较高的一种,具有突发性和公共性,“给城市造成的损失居各种灾害之首位”<sup>[1]</sup>。火灾烧毁森林,破坏工厂大厦、毁灭历史文化遗产,导致大量社会物资的毁坏,影响国民经济的稳定,损害公众利益,威胁公共安全。转型时期,社会压力增加,火灾发生起数和火灾损失都呈现陡峭上升的趋势,群死群伤的恶性火灾明显增多。

据统计,2007年全年共发生火灾15.9万起(不含森林、草原、军队、矿井地下部分火灾,下同),死亡1418人,受伤863人,直接财产损失9.9亿元,与上年相比,起数、死亡和受伤人数分别下降30.7%、11.6%和40.8%,损失上升21.7%。2008年全年共发生火灾13.3万起(指统计月,不含森林、草原、军队、矿井地下部分火灾,下同),死亡1385人,受伤684人,直接财产损失15亿元,与上年相比,起数、亡人和伤人分别下降16.2%、2.9%和21.6%,但损失上升39.3%。2009年6月5日,成都市9路公交车在川陕立交桥下桥处燃烧,导致28人遇难,75人受伤。在事件调查过程中,人们对公交车有无逃生安全门,灭火器、消防锤、报警器等消防设施是否齐全等问题展开了激烈的讨论,消防安全建设开始进入公众的视野,成为全社会广泛关注的话题。

## 1 公众参与消防安全建设的必要性和可行性

消防管理分为消防监督管理和消防安全管理:1)消防监督管理是指“公安消防机关,依法对机关、团体、企业、事业单位和城乡基层组织遵守消防法律、法规、规章和消防技术规范、落实防火安全责任制、开展消防宣传教育、建立和管理消防组织、进行消防科研工作,实施组织、指导、检查、监督、奖惩等执法活动的总称”;2)消防安全管理则是指“社会单位内部对消防工作实施的组织、指挥、控制、协调的活动”<sup>[2]</sup>。消防安全建设既是公安消防机关必须履行的职责,又是社会组织的重要工作,作为一项与国计民生密切相关的社会公共安全事业,它还需要公众广泛的参与。

### 1.1 公众参与消防安全建设的必要性

随着火灾事故危害增大,人们消防意识增强,消防安全建设的社会化成为必然趋势,它既满足了消防安全工作的需要,又是构建和谐社会的题中之义。

#### 1.1.1 公众参与消防安全建设是构建和谐社会内生环节

党的十六届四中全会把公众参与列为全面建设小康社会的重要目标之一,“有序的扩大公民参与公共

政治是建设民主国家制度的必经之路,<sup>[3]</sup>是构建社会主义和谐社会的基础。消防安全关系社会稳定和谐,在全球化与社会转型时期,消防事故具有多发性和复杂性,国家、社会、公民任何一方都无法单独承担起维护消防安全的职责。

因此,政府应必须广泛吸纳社会力量,发动公众共同维护消防安全。只有公众参与到消防安全事业中,彼此关爱、互相帮助,才能推动消防安全工作顺利开展,保障全社会的安定有序。

同时,《中华人民共和国消防法》第五条明确规定,“任何单位和个人都有维护消防安全、保护消防设施、预防火灾、报告火警的义务。任何单位和成年人都有参加有组织的灭火工作的义务。”<sup>[4]</sup>

因此,维护消防安全既是各级领导干部及社会公众不可推卸的责任和义务,又是法律赋予公众平等参与消防事务的权利。构建和谐社会,应该秉持社会主义民主精神,充分尊重公民的各项权利,最大限度地引入公众参与,提高消防管理的科学性,改善公共权力与公众的关系,增强社会和谐。

#### 1.1.2 公民参与消防安全建设是消防安全管理客观要求

火灾一般都发生在用火、用电、天然气集中的居民区和人口密集的公众聚集地。绝大多数火灾是人为失误造成的,其中用电和用火不慎是最主要的原因。消防工作的方针是“预防为主、防消结合”,要从根本上防止火灾的发生,离不开社会公众的积极配合,只有公众规范用电行为,加强火源的管理,改善生活方式和习俗,才能有效提高全社会的消防安全意识。

同时,公众参与是做好消防安全管理工作的内在要求。消防管理本身具有“全方位性、全天候性、全过程性、全员性、强制性”<sup>[5]</sup>等特点,只有坚持与群众相结合的原则,发动最广泛的公众参与,才能把任何地域、行业、场所、部门都纳入到消防管理者的视线中;才能保证从始至终不间断、全天候的安全控制,从而真正形成以专业消防队伍为核心,以义务消防组织为补充的,全民参与、群防群治的社会化消防安全管理体系。

#### 1.1.3 公众参与消防安全建设是社会发展的必然趋势

##### 1.1.3.1 公众参与消防安全建设能够满足日益增长的消防服务需求

随着人民生活、教育水平逐步提高,人员密集场所、易燃易爆场所和超大规模的复杂建筑增多,人们的安全意识增强,人们对消防安全的需求也进一步激增。“社会对消防安全的要求是无限的,但是达到消防安全的经济条件是有限的。”<sup>[6]</sup>由于受到人员、装

备、资金等因素制约,公安消防部队难以承担日趋增多的应急救援任务和社区日常防火检查工作。因而,需要鼓励公众建立各种民间消防组织展开自防自救,缓和人民群众日益增长的消防安全需求与消防服务滞后的矛盾,平衡消防服务的供求关系。

#### 1.1.3.2 公众参与消防管理是政府转变职能的必然选择

目前,我国“公共消防资源的配置还按既有的行政模式,对已经发生的变化反应缓慢,<sup>[7]</sup>”直接表现为消防事业管理缺位、财政供给不足且地区差异严重。

“一般消防经费占城市维护建设税的1.5%,……地方政府提供的消防经费不足国内生产总值的0.01%,<sup>[6]</sup>”大部分地区消防建设都维持在较低水平。要走出消防安全管理的困境,就要求政府转变职能,改变过去大包大揽却低效供给的状况,转变为社会事务的掌舵人和公民的服务者,让消防安全建设面向社会,使公民成为消防服务供给过程的必要组成部分,优化消防资源配置,提高消防服务效率,打造出以人为本、强调对话与合作、开放和回应的服务型政府。

#### 1.2 公众参与消防安全建设的可行性

公众参与消防安全建设必须在政府的支持下,以模式化、规范化、制度化的社会组织为依托,有序地开展。当前,我国社会主义民主氛围浓厚,为我国公众参与消防安全建设提供了契机。同时,国内外公众参与消防建设的相关经验,又为构建有中国特色的公众参与模式提供了宝贵的经验。

##### 1.2.1 政府的开放态度为公众参与社会管理提供了政治保证

党的执政理念强调发展社会主义民主,并在制度上推动公众参与各项公共事务管理。中国共产党第十七次全国代表大会明确表示,“坚持国家一切权力属于人民,从各个层次,各个领域扩大公民有序政治参与,最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业。<sup>[8]</sup>”这体现了我党对公众参与式民主的开放与支持的态度。通过不断释放政策和行动信号,传递了高层对公众参与的强烈期望与认同。如新《消防法》在总则中新增了公民责任的规定,“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。<sup>[9]</sup>”政府对公民参与消防管理的认可为消防安全事业逐步走向社会化奠定了基础。

同时,政府对公民参与的实践运动也采取普遍宽容的态度。“华南虎事件”、反对春运票价浮动的民间维权行动等,公民参与社会管理的需求正通过各

种各样的实践活动释放出来,在充分尊重人民的知情权、参与权、表达权、监督权的基础上,各级政府正积极设计一系列公众参与的制度与程序,有意识地对公众参与的民间需求加以激励、引导和整合。政府积极开放的态度,为公民参与消防安全建设的实现提供了保障。

##### 1.2.2 第三部门的优势为公众参与消防事业奠定了组织基础

公众参与消防安全建设不仅是个体的单独行为,更应该是组织化的集体行动,弥补个体在资源、信息、政策影响力等方面的弱势。公众组织特别是草根NGO的成员来自基层社区,具有公众服务的使命,能够“承担一些政府部门不该做或做不好,企业做却未必有效的社会事务。<sup>[10]</sup>”特别是在自愿劳动、加强社区管理、提高个人责任心等公众所熟悉和关心的社会管理的微观层面具有明显的优势。

具体表现在相关性、接近性和低成本。

###### 1.2.2.1 相关性

指的是消防安全工作与公众的生命、财产密切相关,一般的理性促使公众关心消防安全建设工作,只要善加指导,公众乐于参与并会积极贡献心力。

###### 1.2.2.2 接近性

指的是消防安全工作与人们生产、生活密切相关,人们对消防安全问题从心理和思想上的距离很近,比较能够直接了解所在活动区域消防安全的需求、存在的问题,能够及时地提出较符合实际的消防安全建设的意见和措施,有利于消防部门加强安全建设规划与管理。

###### 1.2.2.3 低成本

指的是公众力所能及的积极参与,不论是发现消防安全建设和管理的问题,贡献意见、建议和措施,还是直接参与火灾的扑灭、救援和疏导工作,不仅快速,而且容易预防或及时控制火势,减少损失,弥补了政府在消防资源投入上的不足,具有效率高、效果好、成本低的特点。

##### 1.2.3 国内外相关实例为公众参与消防安全建设积累了实证经验

国外已经有了一些公众参与消防安全建设的案例,例如英国成立社区消防教育中心和“个人消防站”,将消防宣传教育工作下放到社区,让社区充分承担起消防安全基础责任;日本则成立了承担消防任务的保险公司。

在我国,也有了民间消防组织直接从事消防安全建设的先例。由于浙江瑞安火灾频发且消防资源不

足, 2002年鞋厂老板阮世楷发起建立了“西岸志愿消防队”。该志愿消防队以集体募捐为资金渠道, 以无偿救援为宗旨, 承担起了该地区“灭小、扑早”的任务, 并与瑞安市消防队达成互动协议, 缓解了当地消防安全的供需矛盾。他们还建立了激励机制, 根据队员出动次数予以500、300、200元不等的奖励。类似的组织莘塍镇有11支, 湖北红安县396个村也有“铜锣义务消防队”。

“老板消防队”等民间组织的出现既是消防供需矛盾下的必然选择, 又是公民消防安全意识觉醒的具体体现。老板消防队具有完善的组织制度和结构, 且直接参与消防救援工作, 这为构建以公安消防为中心、以专职消防为辐射、以义务消防为补充的消防体系提供了现实的可行性论证。当然, 除了救火外, 消防安全管理还涉及消防安全教育培训、防火检查巡查、安全疏散、消防设施及器材的维护、火灾隐患的整改等, 老板消防队的出现也为这些领域民间消防组织的建立提供了范本。

## 2 公众参与消防安全建设的路径选择

尽管公众参与是消防安全建设的必要环节, 但民间组织自发的热情需要得到政府的引导才能形成整体性力量, 特别是社会预防和控制火灾的技术有限, 民间组织能力相对薄弱, 公民参与意识亟需提高的现实情况下, 公民参与消防管理的具体路径必须以政府为主导, 在政府搭建的平台上发挥公众及非政府组织的优势, 实现公民参与消防安全建设的有序化。

### 2.1 吸纳公众参与消防安全政策的制定与实施

要提高消防安全政策的科学性和可接受性, 政府需要与公民分享决策权利, 积极组织社会调研获取更多有效信息。同时, 公民应该充分行使监督权, 配合政府及消防管理部门, 共同监督消防政策落实情况。

#### 2.1.1 参与消防安全的法治建设

##### 2.1.1.1 法律法规

公民参与法律法规制定能够提高法律法规的合法性和认同度, 使之执行更顺畅, 也能最大限度地调和不同的利益需求, 实现公共利益的最大化。

现行消防法采取公布草案、征求意见的模式, 在一定程度上吸纳公民意见, 但法律体系构建仍是一种自上而下的模式, 公众自主性还没有得到完全发挥。

##### 2.1.1.2 政府

政府可以将听证会、专家论证等公众参与模式引入到消防安全相关法律法规的制定过程中, 进一步开放法案的制定过程, 帮助公民了解消防安全布局、熟

悉消防法律。

##### 2.1.1.3 公众

公众可以组织消防安全问题的讨论, 并形成相关议题提请政府纳入议事日程, 形成“表达-反馈-再表达-再反馈”的双向互动机制, 进一步完善消防法制。

#### 2.1.2 参与消防安全的布局规划

消防安全建设规划关系到消防安全总体布局和消防设施、装备规划与建设, 属于国家基础设施建设。

##### 2.1.2.1 政府

“在国家投资的基础设施项目中, 中央集权的管理体制通常采取自上而下的计划方式”<sup>[11]</sup>, 吸纳公众参与消防安全建设规划, 特别是在规划新城、扩建或改建城市时, 政府应该与公众进行广泛的接触, 摸清本地区消防布局的真实信息, 如消防站选点、消防道路的规划、供水布局、装备配备等情况, 及时发现并修改消防布局中存在的问题, 从而保证规划方案的科学性、合理性。

##### 2.1.2.2 公众

公众则应该积极配合政府, 如实反映情况, 并逐渐从被动接受消防服务或公民调查, 转变为主动了解消防安全建设的信息, 积极反映问题, 促使形成公共消防基础设施与经济、社会发展水平相匹配的城市消防布局。

#### 2.1.3 监督消防安全措施的落实

消防安全的法律法规政策要真正起到维护公共安全的作用, 还需要各级政府及单位落实安全生产责任制, 履行消防安全义务。由于企业大量增加, 消防部门监督任务繁重, 监督不到位、不细致的情况时有发生。加上一些地方和单位消防意识不强, 消防法律法规执行随意性大、消防工作失控漏管现象严重。例如去年, “云南省就组织检查组5340个, 检查单位79700个(次), 发现火灾隐患48600条”<sup>[12]</sup>。

公众既是消防安全的参与者, 又是监督者, 在政府能力不足的情况下, 应该利用公众身处生产第一线的优势, 监督单位及地方特别是学校、医院等重点消防单位的消防安全责任的落实, 督促单位及社区配备消防器材和人员, 检举违法行为, 及时向消防部门反映安全隐患整改情况。还可以通过法律安排和政治过程, 使公众参与评估消防安全部门的工作, 监督管理部门的消防职责。

### 2.2 鼓励公众参与社会化的消防安全网络的构建

构筑社会化的消防安全网络是未来消防工作的核心内容, 这要求政府与公民建立良好的合作关系, 形成政府、公民、公众团体共同生产和联合提供消防安

全服务的格局。

### 2.2.1 建立邻里防火巡查队排除火灾隐患

“隐患险于明火，防范胜于救灾，责任重于泰山”，预防火灾，及时排除火灾隐患，是消防工作的根本点。居民区是火灾的多发区，“次数和死伤人数每年都占总统计数的50%以上”<sup>[5]</sup>。主要原因是居民家庭装修材料可燃性高、家用电器多，电线超负荷现象严重，且不乏违章用火用气行为。社区内乱倒液化气瓶、占用消防通道、圈占室外消火栓等现象也屡见不鲜。“社区自身通常比官僚更能了解社区自身的问题”<sup>[13]</sup>，依靠社区邻里组织进行经常性的消防安全巡查，不仅能够弥补政府消防监督的不足，还能够有针对性地做好预防工作，减少消防巡查中的“盲区”和“死角”。

邻里消防巡查队可以由居委会成员和热心消防的居民组成，定期挨家挨户对居民家庭进行防火安全提示；平时每两小时进行一次防火巡查，检查安全出口、疏散通道是否畅通、应急照明是否完好、消防设施器材是否完整在位等；及时制止、纠正违法违章行为，对暂时难以消除的火灾隐患及时处理并上报备案，减少社区内的火灾隐患。

### 2.2.2 组建草根志愿消防队及时扑灭大火

火灾一般有四个发展期：火灾初起期、火灾成长期、猛烈燃烧期、火灾衰减期。“一般情况下，第一阶段是灭火的最佳时期”<sup>[14]</sup>，因此，“发生火灾后，导致火灾损失大小的因素是火灾初起阶段的扑救条件和能力”<sup>[15]</sup>，按规定，主管消防队应该在5分钟内赶到火场，但消防队员不一定都能及时赶到，此时，离失火点近，反应迅速的民间消防组织自然成为扑救初期火灾的主力军。据统计，“全国有70-80%的火灾是由义务消防队和广大群众扑灭”<sup>[4]</sup>。

尽管目前还没有关于组建民间消防队的具体条例，但可以借鉴“老板消防队”的模式，鼓励公众自行建立多种形式的民间消防队。

把社区自治和消防自治结合起来，把村民自治和消防安全挂钩，开展公众性自防自救工作。民间消防队应该明确分工，将报警、灭火、疏散、救护结合起来，根据火场的具体布局、建筑结构，设计逃生路线。同时，民间组织在服从公安消防机构调动的基础上，可以与消防主管部门签订合作和委托条约，独立承担一定的消防安全建设项目，形成公安消防队与民间消防队的互动机制，构建社区基层派出所、消防大队、民间消防组织三位一体的管理体系。

### 2.2.3 引导公众自觉维护消防安全设施

公共消防基础设施的配套建设是做好消防工作的物质保障，它包括对消防规划中消防设置项目的建造、维修、养护。公共消防设施一般都放置在公共场所，要确保其完好有效，必须依靠公民自觉维护：1) 保护消防设施不损坏、不擅自挪用、拆除、停用消防设施器材，不埋压、圈占消火栓、不占用防火间距、不堵塞消防通道；2) 不携带火种进入生产与储存易燃易爆危险品的场所，不携带易燃易爆危险物品进入公共场所或者乘坐公共交通工具。例如，记者在对成都“6.5”公交车燃烧案的调查中发现，公交系统消防锤失窃现象严重，灭火器也有缺失和老化的现象。

在防止消防器材的遗失或者遭破坏的基础上，还要对公共场所的消防设施进行实时监控，一旦发现消防设备有损坏、遗失情况，公众应及时向消防管理部门报备，配合政府及其他各种社会组织，做好消防安全的后勤保障工作。

### 2.3 依托社会开展大众化的消防安全培训

做好消防宣传教育工作是筑牢消防安全的第一道防线，是最基础的消防工作。提高全民的消防安全素质是一项系统化、全民性的工程。因此，普及消防安全教育，需要依托社会力量来扩大教育覆盖面、提高全社会的消防安全意识。

#### 2.3.1 征集志愿者，宣传防火救火知识

除了通过组织化的公民团体外，公民可以通过志愿者方式实现参与。志愿者“是政府输送公共物品和服务的重要途径。”<sup>[16]</sup>通过招募志愿者，把那些素质高、消防意识强、能力强的社会公众吸收到消防安全的宣传活动中，为公民提供经常性、社会化的教育志愿服务，延伸消防宣传的触角。

由于火灾大多是因为人们消防意识淡薄，消防安全常识缺乏造成的，因此，志愿者可以通过建立消防宣传小分队深入社区，采用派发消防安全手册、开办消防知识讲座、举办消防知识有奖问答等民众喜闻乐见的形式，宣传消防法律法规和防火常识。通过志愿者与公众的良性互动，使消防宣传教育更加规范化、通俗化、人性化。

#### 2.3.2 依托消防教育基地，加强心理建设

相对传统的教育形式，消防教育基地采用高科技手段对各种火灾场景进行模拟，使市民通过亲身体验获得直观、深入的认识和体会，更能激发市民参与消防安全教育的热情。“当前，全国已有十几个省市陆续建成了一些不同规模的消防专业教育场馆，”<sup>[17]</sup>政府应该充分利用现有消防场馆，普及消防科学知识、增强市民的消防意识、提高市民的消防技能。

1) 依托消防教育场馆不同功能区, 模拟火灾事故, 加强人们心理素质训练; 2) 通过“查找火灾隐患”等游戏项目比赛, 使参赛者深刻认识家庭日常生活中存在的各种火灾隐患, 规范用火用电行为; 3) 通过结绳训练、高层逃生训练、急救训练等技能训练, 传授市民逃生要领和急救知识, 提高火灾中公众的自救和救助能力。充分利用消防科技场馆多媒体技术的直观性、寓教于乐的教育方式和新颖、活泼、生动的教育手段, 提高大众对消防知识的兴趣, 使公众从被动说教转变为主动求知, 积极参与到消防安全训练和建设当中。

### 3 公众参与消防安全建设的制度供给

不论何种形式的公众参与, 都需要政府可靠的制度保障。公众参与需要有关消防安全政策、项目的完整信息, 非政府组织的生存和发展需要政策扶持, 公众参与意识的培养需要动员全社会的力量。

因此, 政府应该积极承担责任, 为公民合法、有序地参与消防安全建设搭建平台。

#### 3.1 完善基础性制度, 为公众参与提供法律依据和制度保障

公民参与制度化需要一个合理的制度体系支撑。法律赋予公民参与消防安全建设合法的权力和职责, 是一切公民参与的基础; 政府信息公开则是公众参与消防建设的前提, 两者共同构成了公民参与消防安全建设的制度框架。

##### 3.1.1 细化完善消防法律法规, 保障公民的合法权益

消防法律体系是公民参与有序性的根本保障, 法律刚性有助于将公民的权利、义务, 公众参与的范围、方式等固化在制度结构中, 通过法律授权, 保证公民参与消防建设的合法性和有效性。

目前, 消防安全的相关法律制度正处于建立和完善的初级阶段, 新公布的消防法虽然明确了公民在消防安全管理中的责任, 但尚没有关于公众参与消防安全管理的职责、途径等方面更为具体的规定。

因此, 应该加强立法调研, 加快消防法治建设, 进一步细化消防法及其相关配套法律法规, 并制定相关司法解释, 使法律法规更具可操作性。分阶段、分步骤逐渐将公民参与的各种模式引入消防安全建设, 规定公众参与消防法制建设的形式和程序, 明确民间消防组织的职责和权限, 规范社会志愿活动, 为公众参与消防安全建设提供有力的法律保障。

##### 3.1.2 健全民间组织立法体系, 提高非政府组织合法性 “民间组织是从大众参与走向公众参与的重要依

托,<sup>[8]</sup>共同生产必须以较高层次的公众组织为基础, 才能建立起政府与公众相互信任的合作关系。除了“老板消防队”外, 中国草根组织其实还大量存在, 但普遍资源不足, 影响力相对较小, 政府对草根NGO也基本采取“不承认、不干预、不取缔”的三不政策。因此, 尽管老板消防队等民间组织的做法值得推广, 但如果民间志愿组织的合法性长期得不到承认, 将严重影响草根组织的自身建设能力和参与消防安全建设的积极性。

因此, 政府应该降低民间消防组织的门槛, 切实保障公民结社的自由, “促进中国社会的利益组织化”<sup>[18]</sup>, 进一步修改和完善《社团管理登记条例》、《民办非企业单位登记暂行条例》、《基金会管理条例》等, 改变民间组织登记难、注册难的现状; 用法律的形式明确各类非政府组织的地位、宗旨、组织形式、经费来源, 使民间消防组织的活动制度化、规范化、法制化。同时, 改变双重管理体制, 为民间组织提供专业技术培训, 鼓励民间组织“创建独立的决策、动员、管理、征集资源的机制, 增强其自治力、生存能力和发展能力,<sup>[18]</sup>”保证社会化的消防管理顺利、有序的开展。

##### 3.1.3 构建消防安全信息平台, 拓展公民参与的渠道

要使公民参与到消防安全的法制建设和规划决策中, 要充分发挥公众的监督优势, 其基础必然是拥有一个充分知情的公众群。目前, 公众参与安全管理通道不畅, 主要表现在政府与公民之间信息沟通缺乏; 政府在消防安全信息采集、处理、传递上的能力不强。公民难以获取消防安全建设信息, 利益主张难以表达, 参与积极性降低, 这又直接导致政府决策信息不足, 消防政策可接受程度不高, 安全政策难以落实。

信息公开是公众参与的基础性制度, 政府应该在充分尊重公民的表达权、知情权的基础上, 进一步完善《政府信息公开条例》, 拓宽公民获得信息的渠道: 1) 充分利用现代通讯技术构建消防安全信息平台, 通过开通安全电子信箱、构建消防安全信息网形成政府与公众之间的新型交流空间; 2) 利用交互电视实现公众与消防管理部门的直接对话; 3) 利用多媒体平台动态掌控辖区内重要场所的消防安全。保证消防安全信息在政府与公众间及时、准确的传递, 最终构成良性循环的信息系统, 形成全面开放、透明的消防安全综合治理。

##### 3.2 建立支持性制度, 增强公众的安全意识和民间消防组织的参与能力

公民参与消防安全建设最终还要靠公民意识的觉醒和消防意识的增强,这需要动员全社会的力量予以支持。火灾时,公众自组织的能力越强,越能利用各种资源进行自救和救助,也就越能减少政府在人、物、财等方面的消耗。

因此,政府应该充分利用行政、传媒、财政、金融等各种手段,加强公众安全意识和参与能力,提高民间组织建设能力和服务水平。

### 3.2.1 利用媒体营造舆论氛围,增加公民对消防安全的重视程度

大众传媒主要包括电视、广播、报纸和网络,是现代人接触得最多也是最强势的传播媒介,《消防法》及《关于充分发挥新闻媒体作用进一步加强消防舆论监督工作的通知》赋予了公共新闻媒体消防宣传的新责任。政府应该充分发挥新闻媒体宣传主渠道作用,营造消防安全宣传教育的良好氛围。

1) 完善新闻自由制度,允许媒体自由报道,充分发挥舆论对消防执法的监督作用,特别是对典型的火灾案例、重大火灾事故原因调查等进行全方位、多视角、深层次的宣传“曝光”,披露当地的火灾隐患,增强群众对防火救火的重视程度;

2) 利用媒体的教育宣传功能,制作消防安全宣传片,大力宣传消防法律、法规,普及防火、灭火和逃生自救知识,增加公众对消防工作的理解和认识,达到提高全民消防安全素质的目的;

3) 借助新的信息技术和传媒形式,如广告、电信服务、电子图书、多媒体技术、Flash、网络游戏等,扩大消防宣传的广度和深度。

通过全方位、多层次、立体化的消防宣传,使公众认识到消防安全管理与人们密切相关、消防安全建设人人有责,激发公民的自救、互救的志愿精神,增强全社会的消防安全意识。

### 3.2.2 建立消防安全建设基金,促进民间消防组织资金来源多元化

任何组织发展建设都需要资金,在我国,“经费不足是制约NGO发展的最主要障碍之一”<sup>[8]</sup>,因此,国家应该在财税方面给予民间消防组织适当的优惠,为民间消防组织和消防志愿服务组织提供津贴资助,同时开辟多种筹资的渠道,为民间消防组织的发展和运作提供必要的经济保障。

政府可以加大财政投入,建立社区消防组织奖励金制度,直接为民间消防组织提供津贴资助;按照“谁受益、谁出资”的原则,推动单位建立消防筹资机制;进一步完善慈善募捐系统,建立社会消防安全

基金,采取“社区补一点、厂家让一点、居民拿一点”的办法,广泛吸纳社会闲散资金,动员全社会发展消防安全建设事业,实现民间组织资金来源多元化,切实解决其经费不足的问题,为民间消防组织的发展壮大解除后顾之忧。

### 3.2.3 推广火灾公众责任保险制度,强化公民的消防责任意识

火灾公众责任保险利用市场手段来平抑火灾风险,吸纳公众共同分担火灾风险,这不仅可以减轻政府救灾负担,还是消防投资的一个重要来源,为宏观消防投资开辟新的融资通道。火灾险规定被保险方必须首先采取一切措施进行抢救,及时向保险方通报,才能获得赔偿,否则费用由被保险方自负。因此,推广火灾保险,既能正向激发人们防火与救火的积极性,强化安全责任意识,又能对因积极扑救而造成财产损失的公民作出补偿,消除了公民的顾虑,最大限度地减少损失。

今年,国家第一次将公众火灾责任险写入消防法,并鼓励企业投保火灾责任保险;鼓励经营财产保险业务的保险公司承保火灾公众责任保险。虽然目前法律未将其作为强制险种,但推广火灾公众责任险应该成为未来国家解决火灾损失赔偿问题的主要手段。

推广公众火灾责任保险,不断丰富火灾保险的内容,利用财产保险基本险、财产保险综合险、家庭财产保险、利润损失险等分散风险。同时,可以借鉴日本、南斯拉夫等国外消防队直接承担火灾保险业务的模式,让保险公司直接参与消防工作,组织消防安全检查,督促投保单位落实消防安全责任,降低火灾风险,并将保险收入用于赔付和消防资源的投资,建立起消防与保险的互动机制,提高整个国家的消防安全水平,增强公民的责任意识。

### 3.2.4 建立消防工作激励机制,提高公众参与消防建设的积极性

公众参与消防安全建设需要公民积极承担消防责任,及时报警和扑救,协助政府保护自己及他人的生命安全,防止火灾损失的扩大。但在现实生活中,虽然公众发现了消防隐患,却时常因为怕麻烦,放弃履行公民应有的举报责任,部分单位领导也缺乏消防责任意识,忽视单位消防安全工作。

为了激发公民自觉履行义务,政府应该尽快建立消防工作的激励机制,严格消防管理的奖惩制度,激励全体公民配合消防管理部门及民间消防组织做好消防管理工作。

1) 严格消防管理考核奖惩制度,按照职能的划



分,对消防主管机关、民间消防组织的工作实行量化考核;

2) 实行火灾责任倒查制度,发生火灾事故,要追究监管者责任,对失职者决不姑息迁就;

3) 完善消防事故处罚条例,对安全规程不达标或违章的单位实行教育和处罚并重的方法,切实将消防的各项工作落实到位;

4) 建立消防奖励制度,按照消防法相关规定,对消防工作中有突出贡献的单位和个人,给予表彰和奖励。具体可以采取社区、单位给予物质奖励,消防部门给予精神奖励的方法,调动公众维护消防安全的积极性。

5) 大力宣传典型,形成人人关心、个个参与消防安全建设的良好风气。

#### 4 结 论

1) 客观认识公民参与消防安全建设的必然性和重要性。消防事件的突发性、公共性、复杂性客观上要求消防安全建设必须广泛吸纳社会力量,发动公众共同维护消防安全,才能提高消防管理的科学性。同时,参与消防安全建设,既是社会公众不可推卸的义务,又是法律赋予每个公民平等参与公共事务的权

利。确保公民充分有效地行使这项权利是发展中国特色社会主义民主政治的重要课题。

2) 在消防安全建设领域引入公民参与,必须以政府为主导,遵循渐进、创新、有序原则。要有计划地开放公民参与消防安全建设的领域,从政策制定、工作监督,逐步扩展到消防安全管理、火灾防治与扑救等方面,把社区自治和消防自治结合起来,把村民自治和消防安全挂钩,广泛开展公众性自防自救工作,使公众及非政府组织的相关性、接近性、低成本等优势得到充分发挥,缓和人民群众日益增长的消防安全需求与消防服务滞后的矛盾。

3) 积极建立并完善配套制度,为公众参与消防建设从理论走向实践提供支持和保障。以法律和制度为基础,在消防法律法规、民间组织管理条例、安全信息制度等方面突出公民参与导向,确保公民参与消防建设的合法性和有效性,提高民间消防组织的制度化、规范化、法制化。以为行政、金融、教育、科技等手段为支持,建立消防工作激励机制、设立消防安全建设基金,推广火灾公众责任保险制度、营造舆论氛围,全面提升公民参与消防安全建设的积极性和自觉性,真正构建起社会化的消防工作网络。

#### 参考文献

- [1] 张跃庆,吴庆玲.城市基础设施经营与管理[M].北京:经济科学出版社,2005.3
- [2] 陈昌盛,蔡跃洲.中国政府公共服务:体制变迁与地区综合评估[M].北京:中国社会科学出版社,2007.4
- [3] 王绍光.安邦之道:国家转型的目标与途径[M].北京:三联书店,2007.9
- [4] 马红梅,万修良.消防管理学[M].北京:中国人民公安大学出版社,2003.5
- [5] 北京消防教育训练中心.单位消防安全管理[M].北京:中国人民公安大学出版社,2004.3
- [6] 田玉敏.消防经济学[M].北京:化学工业出版社,2007.9
- [7] 周晓丽.灾害性公共危机治理[M].北京:社会科学文献出版社,2008.11
- [8] 王锡铨.公众参与与中国新公共运动的兴起[M].北京:中国法制出版社,2008.10
- [9] 徐州市人民政府.《中华人民共和国消防法》知识问答[EB/OL].<http://www.xz.gov.cn/zwgk/fggw/ck759/20090317/103652313.html>,2007-03-17
- [10] 戴维·奥斯本[美],特德·盖布勒[美].改革政府:企业精神如何改革着公营部门[M].东方编译所译.上海:上海译文出版社,1996.6
- [11] 黄海艳,李振跃.公众参与基础设施项目的影响因素分析[J].科技管理研究,2006,(12):247-248
- [12] 安全文化网.民营企业消防安全管理中存在的问题及对策[EB/OL].安全文化网.<http://www.anquan.com.cn/Wencui/guanli/xiaofanglw/200905/118303.html>,2009-05-13
- [13] 约翰·克萊頓·托马斯[美].公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略[M].孙伯璜译.北京:中国人民大学出版社,2005.1
- [14] 朱亚敏.危机的防范与应对[M].南京:东南大学出版社,2008.9
- [15] 王伟,李孝.论城市建设中的消防安全问题与对策[J].沈阳大学学报(社会科学版),2008,10(2):191-193
- [16] 席恒.公与私:公共事业运行机制研究[M].北京:商务印书馆,2003.9
- [17] 申勇,邢亚娟,任延安.依托防灾教育馆提升消防安全意识[J].城市与减灾,2009,(2):20-24
- [18] 王锡铨.公众参与与行政过程——一个理念与制度分析的框架[M].北京:中国民主法治出版社,2007.2