

开封市人民政府办公室文件

汴政办〔2021〕64号

开封市人民政府办公室 关于印发开封市火灾事故调查处理规定 （试行）的通知

各县、区人民政府，市政府有关部门，各有关单位：

《开封市火灾事故调查处理规定（试行）》已经市政府同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

2021年12月27日

开封市火灾事故调查处理规定（试行）

第一章 总 则

第一条 为依法规范火灾事故调查处理，落实火灾事故责任追究，压实各级消防安全责任，预防和减少火灾危害，依据《中华人民共和国消防法》《安全生产事故报告和调查处理条例》（国务院令 第 493 号）和《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于深化消防执法改革的意见〉的通知》（厅字〔2019〕34 号）等有关规定，特制定本规定。

第二条 调查处理权限。市、县两级人民政府组织开展火灾事故调查工作，适用本规定。

发生造成人员死亡或产生较大社会影响一般火灾事故的，由事故发生地县级人民政府负责组织调查处理；发生较大火灾事故的，由市级人民政府负责组织调查处理；发生重大以上火灾事故的，由事故发生地人民政府全力配合上级政府调查组做好调查处理工作。

负责组织调查处理的市、县级人民政府可以直接组织火灾事故调查组进行调查，也可以授权同级消防救援机构牵头组织火灾事故调查。市级人民政府认为必要时，可以调查下级人民政府负责调查的火灾事故。

第三条 具有下列情形之一的火灾事故，应当纳入调查处理范围：

（一）造成一人以上死亡或者三人以上重伤的；

（二）造成公共财产或者他人财产直接经济损失五十万元以上的；

（三）造成十户以上家庭的房屋以及其他基本生活资料烧毁的；

（四）造成三户以上生产经营场所生产资料烧毁的；

（五）国家机关、广播电台、电视台、学校、医院、养老院、托儿所、幼儿园、文物保护单位、邮政和通信、交通枢纽、大型综合体、高层公共建筑、危险化学品等场所发生的火灾，造成较大社会影响的；

（六）县级以上人民政府或消防救援机构认为有必要调查的。

前款规定之外的一般火灾事故由消防救援机构按照有关规定调查处理。

第四条 具有下列情形之一的，不作为本规定调查处理的范围：

（一）因放火、自杀、自焚等故意行为危害公共安全，公安机关作为刑事或者治安案件处理的火灾；

（二）因危险化学品、民用爆炸物、烟花爆竹发生爆炸、

爆燃引起的起火燃烧事故；

（三）机动车在通行过程中，因车辆碰撞、刮擦、翻覆导致燃烧的火灾；

（四）军事设施火灾；

（五）森林（林木）火灾。

第二章 火灾事故调查组

第五条 酝酿调查组组成。根据火灾事故等级，由市、县两级人民政府决定组织成立火灾事故调查组。市、县两级人民政府成立的火灾事故调查组成员单位包括政府内设机构、消防救援机构、应急管理部门、公安机关、住建部门、发生火灾事故的行业主管部门，同时邀请纪检监察机关、人民检察院参加火灾事故调查处理工作，根据需要邀请工会或聘请有关专家参与调查。调查组成员应当具有火灾事故调查所需要的专业知识和特长，并与参与调查的火灾事故没有直接利害关系。

第六条 成立调查组。有管辖权的消防救援机构应当在火灾发生 24 小时内，向本级人民政府提出关于启动火灾事故调查的请示和火灾事故调查组组成的建议。本级人民政府同意后，立即通知相关部门派员参加，并指定火灾事故调查组组长主持火灾事故调查工作。

第七条 调查组职责。火灾事故调查组主要职责是：

（一）查明事故发生的经过、直接原因和间接原因，统计人员伤亡情况及直接经济损失。

（二）认定火灾的性质和火灾事故责任。

（三）提出对事故责任单位和责任人的处理建议。

（四）总结事故教训，提出防范和整改措施。

（五）提交事故调查报告。火灾事故调查工作完成后，形成书面调查报告，经调查组组长同意，报本级人民政府批复。

第八条 调查组组长职责。调查组组长原则上由市、县级人民政府分管消防工作的领导担任，或者授权同级消防救援机构负责人担任。调查组组长主持调查组工作，对火灾事故调查工作全面负责，组织带领事故调查组人员按照法定程序和期限完成事故调查工作。调查组组长主要履行下列职责：

（一）确定事故调查方向和调查组分工。根据事故实际情况，明确调查方向，确定调查重点，确定各成员职责和分工。

（二）组织召开事故调查有关会议。除事故调查组成立会议、调查报告审议会议外，应定期召开情况通报会、各小组衔接会以及重大事项讨论会等。

（三）督促、协调各小组工作。指导、督促各小组协调配合、按计划开展调查工作。

（四）协调事故调查工作中的重大问题，对事故调查中出现的分歧，经研究协商达不成统一意见的，调查组组长应在更

大范围内征求意见或听取权威专家建议，也可根据需要，报组织成立事故调查组的人民政府决定。

（五）审定有关事项。需要向组织调查组的人民政府请示的有关事项、对外发布事故调查进展信息等的审定签发。

调查组各小组以及成员应当维护组长权威，服从组长的调度安排，密切配合，认真完成职责范围内的调查处理工作。

第九条 调查组工作分工。火灾事故调查组根据具体情况和工作需要可设综合组、技术组、管理组和责任追究调查组等工作小组。除综合组以外，其他每个小组配备两名以上具有执法资格的人员。

第十条 综合组职责。综合组主要负责事故调查工作的综合协调、后期保障和资料证据管理等工作，主要职责和任务是：

（一）负责筹备事故调查组成立、召开事故调查组相关会议等各项工作。

（二）负责事故调查组相关信息的统一报送和处置，对事故调查组工作进行综合协调，完成后勤保障等相关工作。

（三）负责了解、掌握各组调查进展情况，督促各组按照事故调查组整体要求，制定工作方案、协调和推动工作有序开展，对需要补充调查的事项进行调查。

（四）负责事故调查资料的调度和存储。

（五）负责事故舆情信息的收集汇总。

（六）负责起草事故调查报告，并提交调查组审议。

（七）完成调查组交办的其他任务。

综合组组长一般由政府办公室分管消防工作的处（科）室负责人或者负责牵头调查处理部门的业务负责人担任。

第十一条 技术组职责。技术组主要负责调查事故发生的直接原因和技术方面的间接原因，主要职责和任务是：

（一）根据事故调查组的整体要求，制定技术组调查工作方案。

（二）查明事故发生的时间、地点、经过、事故死伤人数及死伤原因。

（三）负责事故现场勘验，搜集事故现场相关证据，指导相关技术鉴定和检验检测工作，对事故发生机理进行分析、论证、验证和认定，查明事故直接原因和技术方面的间接原因，统计事故直接经济损失。

（四）提出对事故性质认定的初步意见和事故预防的技术性、针对性措施。

（五）形成技术组调查报告并提交事故调查组审议。

（六）完成调查组交办的其他任务。

技术组由消防救援机构、发生火灾事故场所行业主管部门、公安机关等工作人员组成，组长由消防救援机构负责火灾

调查工作的领导担任。

第十二条 管理组职责。管理组主要负责在技术组查明事故直接原因和间接技术原因的基础上，开展事故管理方面原因的调查，主要职责和任务是：

（一）根据事故调查组的总体要求，制定管理组调查工作方案。

（二）查明事故发生单位的基本情况、相关管理部门职责及其工作人员、岗位人员履行职责情况，查明事故涉及的政府安全责任落实情况和监管部门执法监管职责落实情况，查明相关单位和人员负有事故责任的事实，提出对相关单位和责任人员的处理意见。

（三）针对事故暴露出的管理方面的问题，提出整改建议和防范措施。

（四）形成管理组调查报告并提交事故调查组审议。

（五）负责评估事故发生后当地人民政府及有关部门的应急救援和处置情况，完成事故应急评估报告。

（六）完成调查组交办的其他任务。

管理组由消防救援机构、公安机关、工会、住建等相关行业监管部门工作人员组成，组长由事故调查组组长指定人员担任。

第十三条 责任追究调查组职责。负责对地方人民政府相

关部门及公职人员在履行安全生产职责和消防安全责任等方面存在违纪、职务违法犯罪等方面开展调查。

责任追究调查组由同级纪检监察机关及相关专业人员组成，组长一般由纪检监察机关领导担任。

第十四条 调查回避原则。调查组成员具有下列情形之一的应主动回避：

- （一）是火灾事故当事人或者是当事人近亲属的。
- （二）本人或者近亲属与事故有利害关系的。
- （三）与火灾事故责任者有法律上利害关系的。
- （四）具有其他应当回避情形的。

第十五条 保密原则。事故调查组成员在事故调查工作中应当诚信公正、恪尽职守，遵守事故调查组的纪律，保守事故调查的秘密。

未经事故调查组组长允许，事故调查组成员不得擅自发布有关事故的信息。

第三章 调查对象

第十六条 起火单位、当事人及知情人。依据火灾事故情况确定调查询问对象范围，主要包括主体责任人、现场操作人员、发现、扑救火灾人员、知情人、当事人、目击者、管理人员，火灾涉及的建设、勘察、设计、采购、施工、安装、监

理、检测以及监督单位的相关人员。

第十七条 政府机关及公职人员。当地人民政府、对消防安全有关事项负有审查批准和监督管理职责的行政部门公职人员，以及行政村（社区）干部。

第十八条 询问对象可根据实际情况确定和进行调整。

第四章 调查取证

第十九条 现场调查。组织相关调查人员，严格按照《火灾事故调查规定》《火灾现场勘验规则》等有关规定要求，规范开展现场封闭、调查询问、现场勘验、物证提取、检验鉴定、调查实验等各个环节，实地调查了解掌握火场情况。

第二十条 调查取证。注重从人的不安全行为、物的不安全状态、消防安全管理漏洞及薄弱环节等方面进行取证。

（一）调查中应当重点关注火灾事故责任人涉及重大责任事故罪，危险物品肇事罪，失火罪，消防责任事故罪，工程重大安全事故罪，生产、销售伪劣产品罪，生产、销售不符合安全标准的产品罪等刑事犯罪问题。

（二）对火灾事故单位和个人进行调查取证。重点调查火灾发生单位直接责任人、法定代表人、主要负责人或实际控制人履行消防安全法定职责和工作职责的情况；对地方人民政府和相关监管部门及公职人员、行政村（社区）干部的调查取

证，由纪检监察部门成立的责任追究调查组负责。

第二十一条 技术鉴定。事故调查中需要进行技术鉴定或检测、试验的，事故调查组应当委托具有国家规定资质的单位进行技术鉴定、检测、试验。技术鉴定、检测、试验所需时间不计入事故调查期限。

第五章 原因分析与责任调查

第二十二条 直接原因。应在火灾现场勘验、调查询问以及物证鉴定等环节取得证据的基础上，进行综合分析，科学做出火灾原因认定结论。

第二十三条 间接原因。在查明起火原因基础上，对火灾发生的诱因、灾害成因以及防火灭火技术等相关因素开展深入调查，分析查找火灾风险、消防安全管理漏洞及薄弱环节，提出针对性的改进意见和措施，推动相关部门、行业和单位发现整改问题和追究责任。

第二十四条 认定火灾性质。根据查明的火灾原因和火灾事实，依法依规做出事故性质分析认定，是否属于消防安全责任事故。

第二十五条 火灾事故责任延伸调查。应围绕火灾发生的诱因和导致火灾蔓延扩大的成因，查实有关单位和个人有无违反消防法律法规及技术标准的行为和问题，分析厘清火灾事故

各方责任。

（一）依法调查使用管理责任。围绕引发火灾的点火源、可燃物、蔓延路径和人员伤亡等要素，全面调查起火场所在消防安全承诺制落实、员工消防安全培训教育、消防安全制度制定落实、消防设施维护运行、消防控制室值班人员持证上岗及临机处置、安全疏散设施管理、用火用电用气安全管理、消防安全检查巡查、火灾应急疏散演练和微型消防站火灾处置等存在的问题，逐一查实起火场所的主体责任。

（二）依法调查工程建设责任。围绕起火场所全面调查工程消防设计、图纸审查、施工、验收和监理等环节，查清相关单位和个人是否存在未严格按消防技术标准进行设计、审查和验收，是否存在建设工程施工使用不符合市场准入、不合格或者国家明令淘汰的消防产品，是否存在不按照消防技术标准进行施工、监理把关不严、擅自降低消防技术标准等行为。坚持源头治理，查实与火灾发生、蔓延扩大和造成人员伤亡有关的工程建设主体责任。

（三）依法调查中介服务责任。围绕起火场所全面调查消防设施维修保养、检测、消防安全评估和消防产品认证检验等环节，查清中介服务在执业过程中是否存在从业人员不具备执业资格、未执行中介服务技术标准等违法、违规行为，是否存在出具虚假执业文件的行为，注册消防工程师是否存在变造、

倒卖、出租、出借，或者以其他形式转让职业资格证书、注册证、执业印章等行为，查实与火灾有关的中介服务主体责任和技术服务从业人员个人责任。

（四）依法调查消防产品质量责任。围绕与火灾发生、蔓延扩大和人员伤亡有关的消防产品作用发挥情况，全面调查火灾报警、灭火设施、防烟排烟、防火分隔和安全疏散等消防产品的生产、销售、使用和维修等环节，查清消防产品是否符合国家法律法规和技术标准，是否存在质量问题，以及火灾中未有效发挥作用的原因和影响因素，查实消防产品各环节的主体责任。

（五）依法调查政府部门、消防救援机构监管责任。调查属地政府、基层组织落实消防安全责任制工作情况，是否存在职责履行不到位等问题；调查辖区消防救援机构的消防监督执法和灭火救援行动开展情况，是否存在不到位、不作为、乱作为等问题；调查负有行业监督管理职责的部门工作开展情况，是否存在未落实“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”要求等问题。调查负有建筑规划、施工手续办理等部门依法履职情况，是否存在违规办理等问题。

第六章 责任划分和追究

第二十六条 责任划分和提出处理意见。根据调查情况，

管理组负责对发生火灾事故的单位、相关责任人分别提出刑事责任追究、行政处罚、联合惩戒等处罚、处理的初步意见。火灾事故调查中发现有关单位和国家工作人员对火灾事故的发生负有责任，涉嫌违纪或者职务违法、职务犯罪问题线索，火灾事故调查组应当及时将有关问题线索移交纪检监察机关依纪依法处理。

第二十七条 涉嫌犯罪的司法移送。对火灾事故调查中发现涉嫌消防安全犯罪的，火灾事故调查组应当及时将案件移送书及材料清单、火灾调查报告、获取的涉案证据清单及其他有关涉案材料移交有管辖权的公安机关依法处理。火灾事故调查组与同级公安机关、检察机关对涉嫌消防安全犯罪案件的事实、性质认定、证据采信、法律适用以及责任追究有意见分歧的，应当加强协调沟通。

第七章 火灾事故调查报告

第二十八条 调查报告内容。技术组、管理组通过调查取证和分析、认定，在规定时间内形成小组调查报告。综合组在各小组报告的基础上，综合形成事故调查报告。事故调查报告应当包括下列内容：

（一）起火单位概况。

- (二) 火灾事故发生经过和救援情况。
- (三) 火灾事故造成的人员伤亡和直接经济损失。
- (四) 火灾事故发生的原因和事故性质。
- (五) 火灾事故责任的认定以及对责任者的处理建议。
- (六) 整改措施及建议。
- (七) 其他需要载明的事项。

事故调查报告应当附具有关证据材料。事故调查组成员应当在事故调查报告上签名。

第八章 调查时限及批复结案

第二十九条 调查时限。火灾事故调查组应当自事故发生之日起 60 日内，向组织火灾事故调查的人民政府提交火灾事故调查报告。特殊情况下，经组织火灾事故调查的人民政府批准，提交火灾事故调查报告的期限可以适当延长，但延长的期限最长不超过 60 日。

第三十条 批复结案。负责组织调查的人民政府应当在收到火灾事故调查报告之日起 15 日内作出批复。较大火灾事故结案批复应明确结案一年内开展责任追究和整改措施落实情况评估的要求。

有关部门应当按照批复意见，依照法律、行政法规规定的权限和程序，对火灾事故责任单位和责任人员包括直接责任

人、法定代表人、主要负责人或实际控制人等进行行政处罚，对负有火灾事故责任的国家工作人员进行处分，对涉嫌犯罪的火灾事故责任人员依法追究刑事责任。

第三十一条 报告公开。较大火灾事故调查报告批复后，由负责事故调查的人民政府或者其授权的有关部门、机构向社会公布，依法应当保密的除外。

第三十二条 资料归档。火灾事故调查工作结束，由调查牵头部门负责将火灾事故调查组成立的文件、火灾事故调查报告、调查组人员签字名册、政府对火灾事故调查报告的批复文件、调查取证材料、技术鉴定报告等装订归档。

第九章 整改评估

第三十三条 评估内容。在较大火灾事故调查结束一年内，组织调查的人民政府应成立整改措施落实评估组，对事故整改措施落实情况开展评估。评估内容应包括：

- （一）评估工作组织及开展情况。
- （二）火灾事故责任处理意见的落实情况。
- （三）火灾事故防范和整改措施落实情况。
- （四）存在问题及措施建议。

第三十四条 撰写报告。评估工作结束后，评估组应当撰写评估报告。

第三十五条 整改问题。对火灾事故整改措施未落实或落实不力的，由市政府督查局下发督办函，对逾期仍未整改造成严重后果的，应予以通报并严肃处理，直至追究法律责任。对有关公职人员党纪政务责任追究不落实的，应向纪检监察机关通报情况，商请督促落实。

第十章 附 则

第三十六条 本规定中下列用语的含义：

（一）本规定中 15 日以内（包括 15 日）期限是指工作日，不含法定节假日。

（二）本规定中 15 日以上期限是指自然日，包含法定节假日。

第三十七条 本规定自印发之日起施行。如国家和河南省对消防安全有关政策、法律、法规出台有新规定的，从其规定。

主办：市消防救援支队

督办：市政府办公室信息科

抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室。

开封市人民政府办公室

2021 年 12 月 29 日印发

