

新形势下消防监督执法工作面临的问题和对策

孙盛利

北海市银海区消防救援大队

摘要: 本文以消防体制改革后的消防监督执法作为研究对象,探讨新形势下消防监督执法工作面临的新问题和解决方法,主要阐述当前消防监督执法工作存在的一系列问题,并提出一些有针对性的建议和改进措施。希望引起各级领导对消防执法工作更多的关注和更广泛的交流,从而为下一步修订完善相关的消防法律法规提供一些有价值的信息,以供参考。

关键词: 改革;消防监督;执法;风险;对策

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2021.01.319

2018年11月9日,习近平总书记向国家综合性消防救援队伍授旗并致训词,开启了消防救援事业的新时代。站在新的十字路口,面对新的使命任务,各项消防工作任务千头万绪、纷繁复杂。就消防执法工作而言,原现役体制下建立起的消防监督工作体系被打破,转制改隶后的消防监督执法工作亟须顺应时代发展,不断自我革新、自我成长、破壳重生。下面,就该论题,结合北海市银海区消防工作实际,简要阐述本人的想法和思路。

一、当前消防工作面临的形势

(一) 宾馆、酒店、民宿、农家乐等行业蓬勃发展

北海市银海区有各类宾馆酒店2317家,其中金昌开元名都大酒店、银滩皇冠假日酒店等按五星级标准建设的大型豪华酒店均坐落于银海区。由于全市旅游经济蓬勃发展,以银滩、侨港为代表的滨海农家乐、渔家乐、民宿数量不断攀升,目前已经超过1000家。该类场所多是采用居民楼、群租房、老旧小区、自建住宅等建筑加以改造,没有按要求配备消防设施,消防安全管理缺失,带来的消防安全隐患不断增多,而且该领域处于法律法规的“灰色地带”,消防监管难度较大。

(二) 劳动密集型企业、涉氨冷冻厂规模不断扩大

随着电子信息产业转型升级步伐加快,一大批国内外行业龙头电子企业相继入驻北海市银海区,主要集中在银海区高新技术开发区,拥有规模以上企业503家。此类企业大多为劳动密集型企业,厂房、仓库跨度大,使用、存储大量易燃易爆物,火灾荷载大,火灾发生后蔓延迅速、建筑易垮塌、破拆困难、难以扑救,易造成重大损失和影响。同时,高新区及侨港镇沿海一带有海产品深加工和冷冻企业15家,均采用液氨制冷设备,部分氨机房、速冻间、冷冻间没有安装氨气浓度超限报警系统,液氨储存和使用过程的安全监控措施落实不到位,容易发生氨气泄漏事故。

(三) 高层、超高层住宅小区和公共建筑层出不穷

北海市银海区已投入使用的高层建筑418栋,其中100米以上的超高层建筑2栋(大都金沙湾A1#、A2#商住楼)。由于海边空气潮湿、台风气候多,高层建筑的自动报警系统、火灾自动灭火系统、室内外消火栓等设施损耗较快,发生故障的概率增高,紧急情况下将难以发挥作用。加之高层建筑的配套停车位不足,消防车道、灭火救援登高场地被占用现象普遍,发生火灾时消防车通行受阻,大型装备作业受限。

(四) 各种极具规模的城市商业综合体日新月异

北海市银海区现有的较大规模的城市商业综合体主要是和佳商业广场和北海万达广场,尤其是北海万达广场,建筑面积高达108000平方米。上述场所均融合商业零售、商务办公、酒店餐饮、公寓住宅、综合娱乐五大核心功能于一体,内部结构复杂、建筑体量庞大、进驻企业多、租赁产权管理混乱,导致诱发火灾的不稳定因素较多,一旦着火,易造成群死群伤和重大损失。

二、传统监督执法存在的问题

(一) 消防监督执法过程中无法可依的客观事实亟须改变

1. 法律保障缺失。近年来各级消防部门提出的“三清三查”行动,严禁电动自行车停放在建筑门厅、楼梯间、走道等室内公共区域,禁止电动自行车进楼入户、飞线充电等具体措施,但因为“法无授权不可为”,在日常监督执法过程中难以对出现的新隐患采取有效措施,主要体现在执法依据缺失、执法主体不明、适用法律不清。

2. 处置手段单一。违章建设的建筑物、构筑物占用防火间距、疏散通道、消防车通道等消防安全违法行为,消防救援机构难以处置。首先消防执法力量不具备强制拆除的能力,而且就算配备相应的拆除设备,拆除过程中牵扯的民生问题、暴力对抗问题如何应对,消防救援机构也没有相应的预案和应对措施。

3. 处罚范围较窄。当前住宅小区日益增多,小区里面因停车位紧张,部分车主将车停强行停放在消防通道上,小区物业制止无效后求助于消防救援机构,该如何处置,依然是无法可依。依据《消防法》,消防救援机构针对该类问题仅能对物业进行罚款,并无法对违法行为人进行相应处罚。

4. 管理界限不明。近年来创城工作中所涉及到的“三无”小区存在诸多消防安全隐患,政府部门无人监管,一味推脱给消防救援机构,但又无明确的监管,怎样执行。消防救援机构无专项经费为该类小区完善相应的消防设施,整改火灾隐患过程中也无法入户强制清除,更不可能对造成隐患的户主进行行政处罚或强制措施。

(二) 消防与其他部门责任划分模糊的客观事实亟须改变

新《消防法》修订后,住建、应急、公安、消防同为《消防法》的执法主体,但是由于隶属不同、执法领域有交叉,导致日常工作中难以协调沟通、互通信息,对于一些难以解决的问题互相推诿。例如住建部门对在工地、各类建设工程进行监管;应急部门对工矿企业、石化企业、易燃易爆危险场所进行监管;公安部门对民宿、小宾馆、小旅店、网吧、公共娱乐等社会单位进行监管,而消防救援机构对上述3个部门所监管的领域或单位均要进行监管,这不符合工作实际,也超出了消防部门的能力范围。尤其是公安派出所法律上承担的监督检查和宣传教育职能在条文上仅明确为“可以负责”,尽管目前《广西壮族自治区实施〈中华人民共和国消防法〉办法》暂未作废,但是由于不再隶属同一部门,消防部门无法对该项工作进行具体的考核督促。

(三) 执法模式与事中事后监管冲突的客观事实亟须改变

中办、国办《关于深化消防执法改革的意见》明确提出了事中事后监管模式,然而消防监督执法历来注重源头管控,在新的监管模式下仍在实行传统的消防监督执法工作,必然导致出现一系列问题。例如商业网点、商铺装修已不需要向消防部门备案,只需审图公司出具审查报告即可完成备案手续,在装修过程中出现变更防火分区、遮挡或损坏消防设施等行为,而管理企业无权对进驻企业的装修工程进行监管,也不具备监管的专业知识,消防部门日常监督检查时发现因装修造成的火灾隐患后要求管理企业或进驻企业进行整改,而事前没有正确引导,事中事后进行整改涉及的改动所需资金和时间往往是企业无法接受的。

(四) 监督队伍跟不上新时代新要求的客观事实亟须改变

银海区行政区域面积475.16平方千米,人口23.2万,仅配备5名消防执法人员,根本无法实现部局、总队提出的“无死

角、全覆盖”排查要求。而且当前执法工作组一般采用1名干部配1名文员的双人执法组合，执法威慑力不足，遇到复杂的执法环境（有些干部在处置举报投诉案件中被持刀威吓），根本无力应对突发情况，难以保证执法人员的人身安全。

（五）“双随机一公开”系统有待完善的客观事实亟须改变

双随机一公开系统普及运用，的确可以避免对各单位进行过多的执法干扰，但是无法否认会带来一些新的问题。该系统的现有单位大部分来源于市场监督管理局根据营业执照办理情况提供的名单，含有很多原本不需要消防部门进行监管的小场所、个体户、小公司等场所，一旦随机抽中，消防部门又必须对该类单位进行检查，原本应该重点监控的消防安全重点单位很可能没有抽中而导致失控漏管。

三、工作中可采取的改进措施

（一）优化上层设计

近年来许多重要的专项行动（如电动自行车消防安全综合整治、大型商业综合体消防安全专项整治、“防风险保平安迎大庆”消防安全执法检查专项行动等）均以安全生产委员会名义部署发文。安委会和消安委均属于安全工作的协调组织，既然国务院安全生产工作考核与消防工作考核已经合并进行，那就应该尝试将安委会和消安委在组织上进行合并，一些关于工作部署、研讨会商、形势通报的会议应该合并召开，避免两个组织开展工作彼此交叉又各有侧重，造成行业部门两头应付、区别对待。抑或者将消安委规格上提一级，由市主要领导挂帅、各行业部门一把手牵头，真正使消安委获得与安委会同等地位。

（二）转变监管方式

（上接第367页）

由于各点坐标是通过观测值计算得出，包含有测角以及测距的误差在内，只是一个近似坐标值。通过平差后方可使用。

将B点近似坐标与实际已知坐标相对比，可计算出全导线的闭合差：

$$k = \frac{\Delta}{\Sigma S} = \frac{\sqrt{\Delta X^2 + \Delta Y^2}}{\Sigma S}$$

其中， $\Delta X_B = X_B - x_B$ ， $\Delta Y_B = Y_B - y_B$ ；

ΣS 等于全导线长度，单位为米。

如闭合差满足规范要求则进行平差，否则重新观测。一般施工控制导线采取加权平差法，即把闭合差按边长进行比例分配，用以改正各点的坐标增量，进一步减小测量误差：

$$\text{如}1\# \text{点有：} \nu X_1 = \frac{\Delta X \times S_{d1}}{\Sigma S}； \nu Y_1 = \frac{\Delta Y \times S_{d1}}{\Sigma S}；$$

则有： $X_1 \text{实际} = X_1 + \nu X_1$ ； $Y_1 \text{实际} = Y_1 + \nu Y_1$ 。

以此类推，对各点进行改正即可。

高程按常规对各点进行平差即可。

（四）无定向导线测量在本工程中的应用

在本工程K1+800~K2+050段，A处为山涧河道，枯水期河道干涸露出石床，宽阔无树木遮挡，无大面积水域，利用GPS在该处布点，达到精度要求；B点为一突出山崖，通过砍伐灌木清空场地来达到GPS测量要求环境。加密点1，2，3沿原道路左侧山坡红线外布设。其中点A坐标为（3169871.965，35607866.088），点B坐标为（3170181.606，35607833.591）。导线全长约为320米，最长边约124米，最短边约为43米。计算出B点作为（3170181.623，35607833.576）。全导向闭合差为0.023米。满足规范要求（二级）。

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划分消防部门、行业主管部门、辖区政府、社会单位各自的“责任田”。改变“消防工作就是消防部门的工作”这一固有认识，将消防部门由对社会单位消防安全工作的直接管理者，转变成辖区政府的“KOL”（关键决策者）、转变成行业部门的指导方、转变成对社会单位的服务员，具体就是除消防安全重点单位外，消防部门不再对社会面上具体的消防安全隐患进行监督管理，转而由辖区政府、各行业主管部门、各社会单位履行消防安全责任情况进行监督指导服务，彻底改变消防部门大包大揽、其他部门一边看戏的局面。

（三）创新执法模式

打破当前消防部门对社会单位消防安全隐患承担无限连带责任的困局，改变消防监督执法从发现隐患到完成隐患整改“一竿子插到底”的做法，增加约谈、执法建议书、指导告知书等警告警示类处罚，全面开展以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制，扩充执法人员数量，参照综合行政执法大队的执法组合，以8至10人为一组，细化任务分工，提高执法效率和威慑力。改变“运动式”的执法模式，切实将执法的主动权交给基层，切实让基层逐区域、逐行业，逐个逐年消除消防安全隐患，切实让监督执法人员沉下心来、腾出手来抓执法。

参考文献

[1] 隋向南. 浅议新形势下加强消防监督执法规范化建设的几点措施[J]. 中国西部科技, 2011(10).
[2] 任丽娟等. 对加强新形势下消防监督执法工作的思考[J]. 城市建设理论研究, 2014(14).

在本工程K4+000~K4+330段，沿途加密点有2个，一次达标。加密点越少的情况，其精度相对越高。

在本工程K2+700~K3+330段，沿途加密点有6个，经过三次重测计算后其闭合差方满足要求。

在本工程K2+100~K2+500处，K2+100处有一个控制点，K2+400处有两个控制点，以此为起算边，由大桩号往小桩号走，加密4个点，最终以K2+100处孤点为检验点进行平差。

部分加密点只有一个的情况，直接后方交会即可。

四、总结

导线测量是测量工作的基础，一般情况下我们可以通过符合导线测量或者GPS测量进行点位的布设与加密，但是在山区特别是南方林木茂密的地方，不便于展开普通控制测量同时环境对GPS测量影响较大时，可以使用无定向测量。

无定向测量在施工控制测量中有很灵活的应用空间，除了山区地形外，一般工程中由于原控制点破坏成为孤点，只有坐标而没有通视方位，也可以使用无定向测量进行补点、加密，且能保证坐标系统的整体误差不会很大。因而它是一种非常实用的方法。

但是，需要注意的是，无定向导线由于相对多余观测数太少，缺少导线的横向控制，对角度观测缺少检核，并由此引起过大的横向误差。因此，可以采取观测导线左、右角的方法，增加测回数，严格观测程序来提高导线角度精度，进而减少误差。

参考文献

[1] 孔坚. 无定向导线在山区控制测量中的应用[J]. 城市建设理论研究, 2012(34).
[2] 程效军, 鲍峰. 无定向导线的布设及精度分析[J]. 同济大学学报, 2002(7).