

消防行政执法改革的路径探析

朱桂仁

滨海新区消防救援支队

摘要：自改革转隶以来，国家高度重视消防行政执法的法制建设工作，特别是随着新修订《中华人民共和国消防法》的实施，消防行政执法规范化的程度不断提升，对基层监督执法人员的业务能力要求也越来越高。笔者从消防行政执法的理念、能力、方式、手段等方面出发，系统化地阐述了消防行政执法改革的路径，希望可以解决当前监督检查及行政执法过程中理念不新、能力不强、程序不当等诸多问题，切实在提升消防行政执法改革中贡献一定助力。

关键词：执法理念；说理式执法；程序正义；个案平衡

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.11.115

一、前言

2019年3月，中办国办正式下发《关于深化消防行政执法改革的实施意见》，对消防行政执法工作提出了新的目标和要求。2019年4月，新修正《中华人民共和国消防法》正式发布并于5月1日起实施。2020年11月，应急管理部消防救援局召开全国防火监督工作会议，正式下发《关于改进消防监管强化火灾防范工作的意见》，明确了新时代消防行政执法的工作脉络。2021年1月22日，新修订《中华人民共和国行政处罚法》正式公布，并于7月15日实施，对于消防行政执法行为又提出了新的规范要求。笔者将立足当前消防行政执法工作的现状研判、存在问题及发展建议三个方面的内容，深入剖析消防行政执法改的路径探究。

二、现状研判

（一）执法权限

行政权力源自于法律的赋予，2019年新修正的《中华人民共和国消防法》明确规定了消防行政执法的主体资格，从法律的规定上看，消防救援机构的建设工程消防设计审查、验收的职权移交住建部门，消防救援机构除承担日常消防安全监督检查及行政处罚等职能外，还包括公众聚集场所投入使用营业前消防安全许可的行政许可权限，构成了当前消防行政执法工作的权限范围。

（二）执法方式

自中办、国办下发《关于深化消防行政执法改革工作实施意见》以来，消防行政执法方式逐步形成了以“双随机、一公开”执法为主，专项行动为补充的全新执法监管模式，立足于优化营商环境，激发市场活力，推动企业自主管理的目的，大力推动了“承诺”在消防行政执法领域中的应用，使得消防行政执法行为实现了“强制”到“服务”的理念转变，单位在开展消防安全

管理过程中拥有了更强的主动性。同时，借助消防安全标准化建设的有利平台，涌现了一批消防自主管理水平高、体系严、机制全、效能好的先进单位，切实形成了可学习、可复制、可借鉴的示范经验，通过执法上的放权，实现了单位消防安全管理的自我革新的良性发展。

三、存在问题

（一）执法理念有待革新

消防救援队伍改革转隶后，从执法理念、方式、手段等各方面均产生了重大变革，“双随机、一公开”监管、信用联合惩戒、消防行政许可“告知承诺制”等一系列新的政策规定的出台，都推动了消防执法理念的不断革新。但是，从目前执法工作实际情况来看，部分监督员仍然存在老旧监管思维，抓大面、轻细节，对企业消防安全硬件设施的关注度较高，对单位落实消防安全主体责任方面关注不够，以检查督促企业强化自身管理的意识不强，行政执法理念仍然有待转变。

（二）执法能力有待提升

从当前消防行政执法的现实来看，各级监督员对于新法、新理念的掌握和理解仍有待提升，因此，在实际执法过程中，往往会出现执法程序不规范、法律知识掌握不熟等各类问题，直接导致具体行政行为的效力瑕疵，此外，由于法定消防职能的变更，原先适用的许多规范已经不再符合当前的职权范围，导致监督员在执法过程中因对法条掌握不准确出现执法瑕疵等问题，提升监督员行政执法能力亟待展开。

（三）执法手段有待丰富

随着人民群众的法制意识不断提升，对行政执法工作的要求与期待随之增强，执法行为本身的目的便是规范社会主体行为，因此，经济社会日新月异的发展要求我们的执法手段要不断的换代升级，丰富提升。以消防行政执法为例，消防监管逐渐由管硬件、管行为转变为管责任、管制度，随着现代科技的发展以及疫情防控常态化工作的需要，消防执法由单纯的现场查验逐步扩展到指导帮扶、现场查验、教育培训为一体的综合监管模式，20年以来，疫情突发催生了线上指导等一系列新招法、新举措，对于消防执法行为形成了有力的扩充和丰富。

四、发展建议

（一）塑造执法理念

《关于深化消防行政执法改革的实施意见》明确了坚持公开透明、规范有序，健全执法制度、规范执法行为、完善执法程序、创新执法方式、加强执法监督，让权力在阳光下运行的改革要求，对于消防行政执法队伍

来说，最为核心的就是要在执法理念上进行新的塑造。

1、以《意见》为导向，切实革除老旧执法模式的沉珂旧疾。公安现役体制下的消防执法队伍，基于队伍相对的封闭性，未能从根本上建立“市场杠杆、行政服务”的执法思想，反映在执法工作中就是过去群众反映的“野蛮式、粗放式”执法，大事小事全抓，从头到尾严管，既浪费了执法资源，又增加了廉政风险，行政效率低下，工作开展不实。《意见》实施后，消防行政执法明确了加强事中事后监管的整体思路，大力推进“双随机 一公开”监督执法模式，切实把消防执法理念从“大海撒网”转变到“靶向精准”上。我们要在日常的执法过程中坚持抓主体责任、抓层级管理的思路，放权于主体，激发市场自我调节的能力，强化指导服务，帮助企业主体完善自身消防安全责任体系建设，实现企业由“被动监管”到“主动作为”的思想转变。

2、以《消防法》为基础，依法明确消防执法行为的主体资格。2019年5月，新修正《中华人民共和国消防法》正式发布实施，标志着消防执法行为的主体有了新的调整，从法律层面上明确了建设工程消防设计审查验收职能的移转。我们作为消防救援机构的执法人员，必须要切实转变执法思路，严格按照《消防法》赋予的检查权限，在范围内进行执法活动，确保依法执法，防止无效的具体行政行为发生。

3、以“优化营商环境”为目标，牢固树立行政执法利企便民新思路。2019年，国务院正式制定并下发了《优化营商环境条例》，将优化营商环境以制度化、法规化的形式进行了确定，明确了各行业监管部门包括市场准入在内的多项具体行政行为，消防救援机构依据《意见》的有关要求，全面将公众聚集场所投入使用营业前消防安全许可的行政许可事项纳入“优化营商环境”工作范畴，通过“告知承诺”、“证照分离”的方式，切实提升办理消防行政许可的便利性，实现“利企便民”的政策目的。消防行政部门要深刻领会国家市场发展变化，不断培养和提升自身的“服务”意识，提升我们行政执法行为的“服务”水平。

（二）提升执法能力

1、立足法律演进，创新方式提升执法人员理论水平

由于消防救援队伍行政隶属关系的转变，以《中华人民共和国消防法》为主的各项部门法以及相对应的行政法规、部门规章以及部分地方性法规都发生了重大变化，消防行政执法的权力基础发生了转变。因此，消防行政执法人员必须要严格依法行政，立足《消防法》赋予的职责权限，做到权责清晰，不越权执法。同时，要及时掌握各项新出台的消防安全规定及行政执法规则，确保执法程序的规范化和执法范围的精准化。要利用好手机app平台，研发各项辅助学习手段，把消防业务理论培训融入碎片化的日常学习中，提升防火监督执法人员的业务素质。

2、强化执法思路，邀请专家学者开展法律业务培训

消防救援队伍改革转隶后，面临的政府信息公开、行政复议、行政诉讼情形明显增多，给消防救援机构法制部门提出了更高的业务要求，以司法案件为导向，倒推自身作出的具体行政行为的合法性、合理性及证据关联性，确保行政执法案件经得起法律的推敲和审查，以滨海支队为例，支队积极对接滨海新区人民法院，邀请行政庭庭长向广大监督执法人员开展行政执法专题授课，从案例、追责、执法理念等多方面传递法治精神与法制意识。下一步，应当进一步构建与法院、律师等专业机关和团体的培训教育机制，把专家请进来，把理念带进来，把能力提上去，持续增加我们监督执法人员的业务水准和执法“自信”。

（三）规范执法程序

1、立足执法工作要求，确保执法过程无瑕疵。

从当前消防执法工作的实际来看，仍有许多监督执法人员对于执法记录仪的使用存在轻视、甚至忽略的想法，事实上，在执法过程中使用执法记录仪，一方面能够规范我们自身的执法行为，另一方面能够实时记录行政相对人在接受行政执法时的行为，有效地保护我们执法人员自身的人身及其他方面安全。执法记录仪本身所录制的视频作为后续进行法律裁判的重要证据材料，是形成证据链条的关键构成，对于完善执法行为，提升执法公信力有着不可替代的作用。因此，我们的消防执法人员要高度重视执法记录仪的使用及保存，全面提升执法行为的规范化水平，保证执法行为的公平、正义。

2、弄清法定程序规范，确保执法程序无瑕疵。

我国的行政法律体系庞杂，程序法规众多，如果要求尽数掌握，是不符合现实情况的，但是，对于部分重点法规，作为具有行政执法资格的消防监督人员来说，仍是必须掌握的，如《行政处罚法》、《行政复议法》等，执法人员务必要严格依据各行政程序法所规定的执法程序开展执法行为，确保作出的具体行政行为程序正确、依据合法，保证执法的公正；此外，要将行政法中如“一事不再罚”、“行罚相适应”、“孤证不立”等法律原则贯彻到执法行为始终，决不能作出执法犯法、执法失当的“尴尬”情形。此外，如行政处罚等行为的内部审批流程，同样应当严格依据规定进行签批和流转，做好法律核查，避免出现“错案”、“假案”。

（四）转变执法方式

部消防救援局下发了《关于改进消防监管强化火灾防范工作的意见》，对于新时代消防救援队伍的执法方式提出了新的要求，如“利企便民”、“规范执法”等，这就要求我们作为消防行政执法行为的实施主体，必须要切实革新原先的“粗放式”执法方式，向“说理式”、“精细化”执法转变。

1、开展“说理式”执法，提升行政执法行为的“人文关怀”。

推行“说理式”执法对于我们行政执法人员来说有着更高的业务能力要求和法制意识。一是要强化权利义务告知。在日常监督执法过程中，执法人员往往更加关注于违法行为的监管而忽略了对行政相对人权利义务告知的环节，无论是法人单位还是自然人，均具有法律所赋予的人格权力，其中便包括知情权，这是宪法所规定的基本权利之一，因此，必须从执法行为开始便将保护行政相对人知情权作为必要内容加以规范，无论是开展监督检查、案件询问、证据调查亦或是进行处罚前告知等程序环节，务必要强化权利义务告知的程序。二是要强化违法行为分析。在开展日常执法过程中，要加强对行政相对人违法行为分析的过程，深刻阐明当事人的事实情节、不法行为侵犯的具体法益、行为结果间的因果关系，违反法条内容、处罚措施等具体内容，让当事人了解违法原因及法律后果，做到“情理”兼具的执法举措。三是要强化以罚促改的理念。行政执法的目的不仅仅是打击违法行为，更重要的是树立尊法守法的规矩，即是刑法法律理论中所蕴含的“出罪”理念，消防行政执法人员打击消防违法行为不但要消除事故隐患，更应当通过行政处罚等手段督促行政相对人树立合法、正确的消防安全责任观念，以此来提升社会整体的消防安全法治理念和消防安全管理水平。

2、做到“精细化”执法，实现行政执法行为的“个案平衡”。

“公平正义”原则作为各项法律法规的基本原则之一，是统揽整个法律体系不断演进发展的核心价值。落实到我们消防行政执法中，就是要做到“法律面前人人平等”，违法行为要平等地受到法律的制裁。但是，“平等”不是“平均”，法律也不是脱离社会生活的空中楼阁，在开展日常执法工作中，必须要坚持“个案平衡”原则，在处罚裁量环节必须依据案件事实、损害结果及行政相对人的行为等多方面因素进行考量。我国虽然不是判例法国家，但案件裁判实例同样也是我们进行行政执法行为的参考，在进行行政执法时，绝不能够“一刀切”，要立足自由裁量权的适用标准进行对照，尽可能规避“自由心证”在执法过程中所产生的不当干扰，要结合案件的具体实际实现公共利益与个人利益的平衡。从客观性出发，在处罚裁量上予以区别，实现执法行为的“精细化”。

（五）丰富执法手段

随着经济社会的不断发展，消防安全风险及消防违法行为的形式也日趋多样化和新颖化，法律法规的相对滞后性对于新兴的消防违法行为缺乏规范性，由此，地方性法规和部门规章则是对于《消防法》的有力补充，以天津市为例，2020年以来，天津市相继出台《天津市消防安全责任制规定》及《天津市消防安全信用管理暂行办法》、《天津市消防条例》等一系列文件，大大丰富了开展消防行政执法工作的手段和招法，对于提升区域消防安全治理水平，有着根本性的推动作用。

1、突出责任监管，提升市场主体自我管理活力。

当前，“双随机一公开”监管模式已在消防行政执法领域全面铺开，执法方式愈加强调“事中、事后”监管效力。随着《天津市消防安全责任制规定》的生效实施，管责任成了消防安全管理的核心环节，消防执法行为要将推动市场主体主动履责，强化自身管理为目标，不断固化“三自主、两公开、一承诺”的工作机制，特别是要帮助企业树立“承诺”导向，对“守约”单位，要从“双随机”系统中适当减少抽查检查频次，鼓励企业自我管理，提升消防安全管理行为的主动性和创造性；对“爽约”单位，要在法律允许的范围内增加监督检查频次，提升执法力度，利用好专项检查等执法手段，切实督促企业依法履责，完善消防安全管理。

2、突出信用监管，增强市场主体联合惩戒效力。

随着行政执法改革工作的不断深入，监管手段逐渐由实体监管向信用领域发展，商誉作为影响企业生存发展的重要无形资产，在投资融资、政策红利等方面均能产生巨大的作用。2020年，天津市消防救援总队下发了《天津市消防安全信用管理暂行办法》，规定了消防安全守信行为、失信行为和严重失信行为的内容，就联合惩戒手段进行了明确，进一步丰富了消防监督执法的手段外延。作为监督执法人员，要切实把握信用监管这一有力武器，利用加重处罚、红黑名单、联合惩戒等手段强化对企业单位的监管威慑力，通过对企业信誉进行行政干预，督促企业在市场规则下重视消防安全风险，规范消防安全行为，提升火灾防范能力。

五、结语

消防行政执法的革新不是一蹴而就的表面工程，它依托于法律、制度的不断完善，依托于体制、机制的不断健全，更依托于执法行为能力的不断提升和丰富。因此，在大力推进消防行政执法改革的大环境下，不仅要顶层架构上完善各项规范建设，也要从细枝末节上提升能力水平，实现从国家到地方再到个人的整体革新，才能真正地把消防行政执法变得更加符合新时代经济社会发展的更高要求。

参考文献

[1] 刘影. 新形势下如何加强消防执法规范化建设以及提升应急管控综合水平[J]. 消防界(电子版). 2021, (12).

[2] 夏新法, 厉宁. 新常态下消防管理工作发展新路径探讨[J]. 科技经济导刊, 2016(12): 205-205, 200.

[3] 高立达. 深化消防执法改革背景下消防行政执法存在的问题及对策[J]. 消防界(电子版), 2021, 7(23): 38+40.

作者简介: 朱桂仁(1973-), 男, 天津市蓟州区, 大学本科, 滨海新区消防救援支队副支队长, 消防监督, 行政执法。