

浅谈基层消防监管追责风险及改进措施

——从毕节金沙县1.1较大火灾事故责任追究

张丽娟

贵州省毕节市消防救援支队

摘要：本文从毕节市金沙县“1·1”较大火灾事故追责入手，结合消防执法改革，剖析当前我国在消防执法中存在的各类“缺陷”，并结合基层消防工作的实际情况，对我国基层消防监督执法过程中存在的问题进行重点阐述，最后再结合我国建设社会主义现代化强国的发展目标对我国开展消防监督管理工作进行进一步研究，仅供相关学者参考。

关键词：火灾事故；责任追究；消防监督；执法

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2022.14.124

随着消防救援机构职能调整和“双随机一公开”等新型监管模式的施行，基层消防监督管理工作存在的问题以及违规现象也随之浮现。因此，以下则从毕节市金沙县“1·1”较大火灾事故追责入手，对当前我国基层消防监督执法工作所存在的问题以及工作风险进行逐一剖析，并结合其问题的产生给出相应意见与建议，以帮助基层消防执法监督工作得到更好的改进。

一、毕节市金沙县“1·1”较大火灾事故责任追究基本情况

2019年1月1日早上六点过，毕节市金沙县沙土镇一家养生馆不慎失火，其店内着火面积约计280平方米。这次的火灾事故直接造成经济损失36.1683万元。火灾原因调查认定起火部位为养生店一楼大厅供奉有“关公”神像、高约1.4米的木质神龛；起火点为神龛开启的抽屉内；起火原因为神龛处燃烧的供香香灰在无人管理状态掉落，引燃神龛下方抽屉内可燃物蔓延燃烧。

上述火灾发生后，毕节市人民政府第一时间成立了火灾事故调查组，并严格按照事故调查组的工作程序对事故进行相应调查和处置。最后，经过相关部门调查，毕节市任命政府依法给予4人刑事责任、4人行政处分，3名公职人员因违法违纪由纪检监察机关进行调查处理，其中因涉及消防监督管理执法而被给予行政处分的不仅包含属地派出所所长，还包括消防兼职民警及消防大队教导员、参谋。

二、当前消防监督执法工作面临的挑战及存在的追责风险

（一）消防监督执法工作面临的挑战

1. 落实社会单位落实主体责任是“痛点”

我国基层消防监管追责风险及改革不仅使消防安全

管理职责从随机公开到公开、使违法惩处信用记录内部公示到外部公示，还使当下我国火灾事故追责工作通过上述作为形成了“闭合环”。“闭合环”的出现，不仅能推动我国基层消防监管追责工作及改革从快向好、从好向善改革，还能推动社会整体消防安全处于发展态势、稳步向上。因此，当社会整体消防工作处于发展、向好态势时，各相关单位的工作反而应该从“再提质”转移到落实事故主体责任上。如此，才能促进我国消防监督执法工作的顺利进行以及社会消防工作的良性循环。

2. 行政复议、行政诉讼的“爆发式”增长

推行“证照分离”改革，取消原来以审批为主的管理方式，转而加强对“过程”的监督以及对事后追责的执法，将会是一次颠覆性的改革，必将打破以往的消防执法理念和制度。以公共聚集场所为例，聚集场所营业人员不需要在开业前向各相关单位申领消防安全检查许可证，其只需对相关部门作出“场所可控火、防火”等承诺即可营业。而营业人员作出承诺的基础，即为其营业场所已经具备了完善的消防基础设施、消防安全评估机构，故而在此基础上，营业人员即可无须办理审批手续直接营业。换位思考，对一个自认为已经合格、符合标准，或中介服务组织认为已经合格的场所，当行政部门提出不同意见时，相关场所经营人员即可通过诉讼程序来维护自身合法权益。因此，本文预计，未来几年内的行政复议及法律诉讼案件会以“爆发式”势头不断产生。

3. 机构和人员的业务素养要求

“双随机一公开”监管模式取代了“保姆式、贴身式、突袭式”的检查方式，消防部门检查的频次会减少，但力度却会加大。这便会倒逼企业如加强自我管理，将商誉不良扼杀在摇篮里，使之真正做到“火灾隐患自查、自改”。但当下公开信的镜头聚焦执法模式也对相关机构和人员的综合素养提出了更高要求。因此，相关机构和人员在执法时必须以精简、高效、规范、合法为重，尽可能减少无用功而导致的自身形象受损等情况。

4. 特别重大火灾隐患彻底整治难

作为监督管理部门，执法是建立在审验合格基础上的模式。动态的火灾隐患、违法行为可以理解，但当前消防执法模式的无边界性，发现验收合格的场所消防设

施器材不符合标准应该怎么办？存在消防车通道、登高操作场地不合规怎么办？如何与职能部门联合解决此矛盾？如何给社会单位解释督促整改？消防执法部门与住建、公安、应急、市场监管如何共同联合执法？这些都是极大的挑战，一定程度存在火灾隐患特别是重大火灾隐患彻底整治难的困境。

（二）当前消防监督管理工作存在问题带来的失职渎职追责风险

金沙县“1·1”较大火灾，发生在距离县城60公里、近两个小时车程的乡镇，因单位未主动申报，公安派出所监督管理流于形式，且消防部门从未对其进行检查，导致失控漏管。但在责任事故认定时，因审批重点单位台账未将与之合伙经营且达到二级重点单位标准的足疗店列入监管这一疏漏，消防部门相关人员受到政务处分。回顾历年来的火灾事故，基本每一起都有消防人员被追责，监督执法风险成为消防执法人员最大的“痛”。结合金沙县火灾事故追责情况，仔细反思，消防监督管理存在带来追责风险的问题，主要表现在以下方面：

1. 规避型选择性执法容易带来失职渎职追责风险

近年来，因发生火灾事故致消防监督人员被追责的情况时有发生，部分基层消防监督执法人员对“赖皮户”、行政干预多的社会单位，故意避着查、绕着走。以年度重大火灾隐患单位上报为例，相关人员进行上报统计时均不同程度存在刻意避开那些真正难整改隐患的嫌疑，相关人员上报的大多是“拆迁户”、“软柿子户”，这些门面在被上报后通常会“听话”，迅速整改自身隐患。而“双随机一公开”规例的颁布就在一定程度上，对相关人员的选择性执法问题进行了相应规范。但上有政策，下有对策。一部分基层消防监督部门恶意将隐患单位或低风险单位进行了“雪藏”，其在统计时，不仅不让其进入属地单位数据库，且对其进行日常消防监察工作力度也较为“滞缓”。这便直接导致百姓对法律的信任度下降，为百姓对法律的依从性埋下了隐患。就如金沙县“1·1”较大火灾事故中，相关人员的刻意规避，不仅导致了自身“背上”政务处分，还带来牢狱之灾；消防大队干部虽然没有权力寻租，却因审核、审批把关不严，也受到了处分。而这种规避、选择性执法的行为，不仅践踏了法律尊严、践踏了我国人民至上理念，还践踏了我国以人为本、人民当家做主的社会共识。因此，相关人员必将受到法律的惩罚。

2. 经验型无准备执法容易带来失职渎职追责风险

长期以来，部分监督执法干部在检查前，不查阅单位的基础档案，了解历次监督执法情况，仅靠自己掌握执法经验，走马观花，造成了对单位监督检查不全面、不系统的后果。笔者在执法督查的过程中就发现，部分基层单位近期检查合格的社会单位，仍存在大量“硬

隐患”。如果其工作过程中发生事故，则监督员在责任追究过程中必定难辞其咎。特别是“双随机一公开”系统施行以来，仍有部分经验执法相关人员未对法律视角下基层消防监管执法工作进行相关的“意识学习和改观”，也没有对系统进行正确认识。其不仅依凭过去的执法经验进行现代执法工作，还因循守旧、不懂变通。若大型火灾在这种执法视角下出现，其不仅会对相关人员的职业生涯带来灭顶之灾，还会对人民群众的生命财产安全带来极大威胁。

3. 中断型不彻底执法容易带来失职渎职追责风险

部分单位在执法中缺乏正确认识，对于发现的消防违法行为和火灾隐患，以罚代改，严重影响执法实际效果。部分临时查封案件，查封期限到后，部分单位不依法对整改情况进行检查，对隐患未及时整改的单位没有进行“二次查封”；在行政处罚案件中，对处罚人处罚决定没有“监督落实”，特别是对停产停业的行政处罚决定，部分基层单位和消防监督员没有严格按照法律规定对其强制执行。而以上单位一旦出现意外火灾，必将在社会中造成极大不利影响，无论是消防监督相关部门负责人或是基层消防监督人员，都有可能为此承担相应的法律责任。

4. 随意型执法档案管理容易带来失职渎职追责风险

当前，仍有部分单位不按照法律要求对执法档案进行科学管理。有的单位对执法档案管理较为“开放”，无论是谁人借阅都不予登记，这便加大了档案丢失的可能性。有的单位对执法档案的管理较为“随意”，对档案出现的装订问题或内容更新问题不予及时处理，这便加大了档案失效以及档案审核不合格的可能性。除此之外，还有部分基层消防救援机构毫无安全意识，过分相信商人的诚信，任其业主单位拿走消防部门保存的档案离开单位复印，若业主单位不按图施工，将与现状相符的施工图纸调换，将会存在多大的隐患？笔者在工作中就发现，部分监督执法干部到社会单位检查，指出单位占用疏散通道的违法行为，受案给予行政处罚，但社会单位法律顾问提出行政复议，认为该干部指出的违法行为仅凭经验，要求提供此处是疏散通道的证据，试想假设原始档案遗失，又将如何有理有据驳回行政复议？

三、应对挑战规范消防监督管理，杜绝失职渎职追责风险的措施建议

上述执法问题的存在，不仅为我国基层消防监管工作的工作质量带来了威胁，还在社会中造成了相当不利的影响。以下则结合社会实际对规范消防监督管理工作提出相关意见及建议。

（一）树立尽职尽责的执法理念，建立机制提升综合治理能力

首先，执法人员应当树立科学的执法理念、提升自身执法能力。第一，执法人员要对当前执法最新法规进

行相关学习,并结合自身工作实际以及法规,明确规定对自身工作行为及执法理念进行相应“改革”,从而在保证法规可行性基础上,促进个人工作的针对性、科学性。第二,执法人员要结合工作实际情况,从中反思、获取成果。这就要求执法人员在工作中找到其风险点,并针对社会实际情况,对风险点进行全方位分析。例如“小火亡人”等火灾事故频发的原因何在。执法人员不仅要从事外部风险因素等进行分析,更要从自身内部监督力量、监督力度、监督频率等方面对此现象进行分析。其次,执法人员应当树立责任理念。对于各基层执法人员的责任内容及其权利,都应及时明确规范。第一,需要相关单位建立综合机制,以提升基层人员的执法能力。第二,需要相关单位建立较为完善的监督机构,对基层执法人员的执法工作进行全面监督。第三,需要定时组织基层执法人员召开“工作反思大会”,从而促进基层执法人员在不断的反思与交流中提升自身综合素质及能力。

(二)因地制宜打好组合拳,让火灾隐患无处遁形

“双随机一公开”的颁布是为解决社会矛盾。因此,消防救援机构以及基层执法人员应当结合地区实际情况,“因地制宜打好组合拳”。对于没有进入“双随机一公开”系统的单位,也要从传统监管方式中对其进行相应监督,并针对其实际经营状况,结合工作实际要求,进行针对性的其他监管方式进行监管。相关人员应当认识到的是,如果这类工作单位一旦发生火灾,其自身也难辞其咎。因此,无论是进入系统的单位或是未进入系统的单位,执法人员都应当结合法律要求以及结合单位的经营实际状况,对单位的消防监管,进行全方位监督。这不仅是对人民负责,对人民生命财产负责,也是对自身的负责。

(三)运用落实执法改革制度,营造社会单位自主管理良好局面

运用执法改革制度,将执法工作推向高潮,必须要有“推动过程”。首先,救援机构应当明确自身应如何完成自己的工作。从意识上对执法改革制度工作进行“拥立”,如此才能从根本上保障工作效率。其次,救援机构应当借助相应手段,对违法单位进行多样化惩戒。通过惩戒手段的方式进行执法改革工作不仅可以,促使单位对现有违法现象进行改正,还能“杀鸡儆猴”严防此后再出现此类现象。最后,相关部门应当借助现代媒体机构,将火灾事故责任以及调查过程向社会公开,以作警示。

(四)创新监督培训形式,打造高素质执法队伍

为打造高素质的消防执法队伍,相关机构应当创新自身监督机制,如此才能将执法队伍的工作效率推向高潮。首先,要加强干部的在岗进修等学习工作的重视。

“以高带低”,促进部门工作的全面发展。其次,要加强内部的经验交流。对内进行经验交流,不仅可以将先进工作方法以沟通形式传入,还可以帮助工作人员更为全面地了解当地实际状况,促使基层人员对自身工作进行更为深层次的改革。最后,要加强对执法人员的思想教育。从思想上为高素质执法队伍的创造打下第一关。

参考文献

- [1]张涛.强化使命担当 谱写沂源消防事业新篇章[N].淄博日报.2020-11-14(002)
- [2]沈琪.消防安全应成为生活必修课[N].宁夏日报.2022-05-11(006)
- [3]张健.拧紧消防“安全阀”护航安全生产[N].池州日报.2022-08-25(004)
- [4]张涛,悠然.开创消防事业高质量发展新局面[N].西宁晚报.2022-11-10(A04)
- [5]常理.消防安全警钟长鸣[N].经济日报.2022-11-09(002)
- [6]刘祖凤.全国119消防奖:典型引领,激励更多人勇毅前行[N].中国应急管理报.2022-11-11(005)
- [7]本报评论员.上好消防安全这门必修课[N].河南日报.2022-11-09(003)
- [8]苏小消,施为飞.苏州精准施策宣传消防[N].江苏法治报.2022-11-22(004)
- [9]沈鑫杰.提升消防安全治理水平[N].山西日报.2022-11-16(006)
- [10]顾丽娟.“五一”假期全省消防安全形势平稳[N].甘肃日报.2022-05-06(008)
- [11]李欣.百项清单细化消防安全监管责任[N].沈阳日报.2022-05-11(003)
- [12]刘薇.智慧消防[N].北京城市副中心报.2022-07-07(004)
- [13]焦祥峰,徐诚.赣榆“4+”模式建设特色基层消防[N].江苏法治报.2022-11-30(004)
- [14]刘国秀.宣传贯彻落实新《消防法》全面提高消防安全工作水平[N].本溪日报.2009-05-01(001)
- [15]刘玉虎.维护消防安全是全社会的共同责任[N].开封日报.2007-11-09(002)
- [16]倪弋,亓玉昆.落实消防责任 防范安全风险[N].人民日报.2021-11-10(013)
- [17]徐剑锋.打造共建共治共享的消防安全环境[N].西江日报.2022-01-27(005)

作者简介:张丽娟(1976年07月),女,汉,贵州省毕节市,职务职称:高级专业技术职务,本科,单位:贵州省毕节市消防救援支队,研究方向:消防监督管理。