

消防综合监管初探

安忠盛

百色市消防救援支队

摘要：“综合监管职能”源自《安全生产法》第九条。《安全生产法》（2021年修订版）规定：国务院应急管理部门依照本法，对全国安全生产工作实施综合监督管理；县级以上地方各级人民政府应急管理部门依照本法，对本行政区域内安全生产工作实施综合监督管理。中央编办也在相关文件中明确提出了“消防救援队伍依法行使消防安全综合监管职能，推动落实消防安全责任制”的新提法。综上所述，消防安全综合监管的定义可以理解为：各级消防救援机构按照分级、属地原则，以政府名义依法对同级人民政府负有消防安全管理职责的部门和下级人民政府消防工作实施宏观指导、综合协调和监督检查。

关键词：安全生产；消防监督；综合监管；综合协调

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2023.06.119

一、新时期综合监管的坐标定义

在《安全生产法》（2021年修订版）中规定：国务院应急管理部门依照本法，对全国安全生产工作实施综合监督管理；县级以上地方各级人民政府应急管理部门依照本法，对本行政区域内安全生产工作实施综合监督管理。《中央编办关于印发应急管理部消防救援局、森林消防局“三定”规定和消防救援队伍、森林消防队伍总队及以下单位机构编制方案的通知》中明确提出了“消防救援队伍依法行使消防安全综合监管职能，推动落实消防安全责任制”的新提法。综上所述，消防安全综合监管的定义可以理解为：各级消防救援机构按照分级、属地原则，以政府名义依法对同级人民政府负有消防安全管理职责的部门和下级人民政府消防工作实施宏观指导、综合协调和监督检查。

1. 开展综合监管的时代背景和重要意义

社会消防安全与人民群众生命财产安全密切相关，是服务国家发展战略、维护社会稳定有序的重要保障。随着我国经济社会不断发展，消防安全工作所面临的新情况、新问题、新挑战逐渐增多，城市各类火灾风险不断攀升、防控难度不断增大，农村消防安全基础薄弱的现实情况仍然存在。消防管理能力与人民群众需求不匹配、公共消防基础与经济社会发展趋势不契合等突出问题日益显现。亟须进一步夯实社会消防安全基础，加强消防安全保障能力，全面提升全社会公共消防安全水平。

2. 综合监管、行业监管及专项监管的关系

直观而言，“综合监管”=“综合”+“监管”，意味着消防救援机构除直接监管的消防安全重点单位、公众聚集场所等单位外，还担负着消安委及其办公室议事

平台实体化运行职能，代表政府对其他行业和领域消防安全实施综合监管；行业监管指的是行业部门对所从事的行业领域进行消防安全监督检查和管理，如文化部门对娱乐行业的消防安全检查监督和管理；消防安全专项监管指的是由各级人民政府的有关部门依照法律、法规和授权负责实施的消防安全监督管理，如住建部门依法承担建设工程消防设计审核、消防验收及备案抽查职责。消防安全综合监管、行业监管及专项监管都属于政府监管，三者是相互联系、相辅相成、有机统一的。因为消防安全工作点多面广、情况复杂，所以任何一种监管方式都不可能“包打天下”“包治百病”，只有通过三者的相互配合和完美结合才能最大限度消除安全隐患的存在。消防安全综合监管更突出的表现在对于全局的宏观把握，换句话说，消防救援机构在履行消防安全综合监管职责的时候，有一种“代替本级政府”去指导协调，监督检查行业部门、专项监管部门和下级政府消防工作的意思，此时消防救援机构一定意义上就已不再和相关部门完全的平级，有“高半截”的意味在其中。

3. 综合监管与传统监管模式之间的区别

其一是监管主体不同。综合监管的主体是多元的，包含行政机关、行业部门、社会服务机构、社会单位、保险、银行等其他利益相关者。而传统监管模式的监管主体只有行政机关，单打独斗，独木难支。其二是监管手段不同。综合监管的手段有：行政部门的监管与服务、行业监管、单位自律、社会监督、信用体系等。传统监管手段只有：单个行政部门的事前审批、事中事后监管。

4. 开展综合监管的思路理念和组织架构

思路理念：重新定位政府行政机关、社会组织与其他多元社会主体的监管责任，优化社会组织监管结构，将消防救援机构从执行者变为管理者，扩宽执行者的范围，引入行业力量、社会力量、主体力量，变看热闹的行业部门为监管者，变旁观的社会力量为执行者，变无动于衷的社会单位为自觉者。

组织架构：综合监管作为统领，统筹协调行业监管、社会机构服务指导、社会主体自主管理、群众监督、专项管理等形式开展消防监管工作，并以火灾事故调查和处理作为全过程质效检验与改进的手段。

5. 综合监管应包括哪些方面的内容

综合监管应包括：行业监管、社会服务机构参与、社会单位自主管理、群众监督、专项管理等方面的内容。在综合监管方面应急部门之前就做了很多探索，也取得了很多可复制的好的做法和经验，例如：通过购买

社会技术服务机构服务，建立专家库，出台地市一级的专家的选拔、管理制度等做法都值得消防部门借鉴，既有效的提升监管的质量和水平，同时又避免了工作大包大揽和责任的无限追究。

消防综合监管还可以采取培育、发动保安队伍、消防志愿队伍力量广泛参与单位消防管理工作，督促社会单位通过第三方专业机构开展消防安全评估，完善第三方专业机构评估责任捆绑，社会单位评估结果与单位信用评级挂钩等方式，不断完善社会力量参与综合监管机制。

二、如何开展综合监管

1. 推行综合监管的重点和难点

综合监管的重点是处理好五大关系。他们分别是：与政府的关系、与行业部门的关系、与应急部门的关系、与市场的关系、内部分工的关系。

综合监管的难点是推动行业监管落实。原因是：每个部门都有自己的法规、政策需要执行，有各自的部门目标和实现方式。在缺乏监督和约束的情形下，除非跨部门合作能促成本部门目标的实现，获利部门才会积极推动合作，否则只会采取边缘行动，象征性执行政策。

由于现行政府综合监管体系要求参与部门在非核心职能上“做加法”，但人员编制与预算并没有因此增加，使参与部门动力和意愿不足。

2. 综合监管在基层落实层面的可能遇到的主要问题

一是国家机构改革以来，《消防法》已先后进行2次修正，但均未从法律层面明确消防部门履行消防安全综合监管职能，导致消防安全综合监管的定义、要求等缺乏上位法支撑。

二是现有承担消防监督检查任务的社会专家的数量和分布是否满足需求；综合监管的具体实施还缺乏法律法规制度的支撑，特别是一些职责边界模糊的问题亟待解决；尤其是作为综合监管模式中起到承前启后作用的火灾调查力量严重不足，无法发挥对综合监管全过程的检视作用。

3. 推行综合监管的抓手是什么，发力点是什么

消防安全综合监管的核心主要有三条：一是当好“帮手、助手”，发挥参谋智囊作用。就是给党委政府当参谋、出主意，通过大数据分析、形势研究、建议报告等，结合当地实际，向政府提出这项消防工作怎么做，出台什么样的措施、立法等，这是在谋全局，意义重大；二是作为“抓手、操手”，发挥统筹协调作用。代表政府或以政府名义监管、协调、检查行业部门和重点主体，因为这些都是管理主体，综合监管部门可以定期听取这些行业部门、重点主体的情况汇报，实地检查，并分析研究他们是否尽职履责，在管理中存在哪些问题，之后由政府出面指令改进；三是成为“行家、好手”，发挥指导宣传作用。对行业部门、对下级政府、对社会单位，就相关工作的方法、技术等，进行培训、指导，提升全社会火灾防控能力。所以，综合监

管就像是教练和裁判，最终决定方向和路径；相对来说，直接监管、行业监管和专业监管就像是运动员，要教（指导）、要判。

4. 各级消防救援机构如何高质量落实宏观指导、监督执行、综合协调、调研分析等工作方面

高层设计方面要加强基础理论研究，加强制度建设，将主要的工作方向从见子打子的专项检查转向谋篇布局的制度设计上来。同时在实施过程中要注意以下几点：首先各级消防救援机构对内要树立正确的政绩观，不求立竿见影，但求久久为功，不搞数据排名评比，让基层循序渐进扎实开展工作；其次要为开展技术服务的机构制定好标准执行清单，便于监督其工作质效，对违规服务、降低服务质量的要加大惩戒力度；再次要在各层级推动政府（越高层效果越好）将行业部门监管质效纳入考评、晋升，并加大占比权重，提高行业监管的主动性和积极性；最后开展调研分析要多以实地调研为主，尽量不要远程报数据调研，且实地调研以解决问题为主，不要盲目追责责难，切实替基层发现和解决难题。

三、推行综合监管的措施建议

1. 如何建立基层综合监管工作机制

一是应在制度建设方面强化顶层设计。消防安全综合监管正处于改革转制、破旧立新的转折点和新旧政策衔接的磨合期，在这个特殊时期和关键节点，抓紧做好顶层设计，建立一整套全新的适应新时代要求的消防管理制度体系，乃是当务之急。应从立法层面旗帜鲜明的将各级消防救援机构定位为消防安全综合监管部门，履行消防安全综合监管职能，进一步细化制度设计，为实现从“单一监管”向“综合监管”、从“查隐患”向“查责任”、从“管事”向“管人”转变提供明确的法律支撑和具体的操作性措施。二是在政府层面，抓起督办考评“指挥棒”。国家、省、市、县四级同步实行安全生产和消防工作合并实地考核，将考核重点放在核查各级政府和领导干部研究、推动、解决突出问题等方面，考核结果纳入领导班子和领导干部政绩考核内容，通过考核抓牢政府责任落实；重点推动省级以下政府将消防安全纳入政务督查督办项目，定期开展消防专项督查、突出风险专项督办，通过政府行政手段丰富综合监管职能。三是在行业层面，推进行业监管“标准化”。统一出台、修订重点行业消防安全标准化管理指导意见，指导行业部门常态化开展标准化建设，由行业部门负责具体实施，消防部门负责给出具体指导意见并核查建设成效；建立部门联合示范检查机制，针对重点领域、突出风险，发挥消安委牵头作用定期开展跨部门联合抽查检查，带动行业部门主动履责，其中，重点做到“不错位”，即行业部门负责进行具体检查抽查，消防部门主要配合提供技术指导服务。四是在单位层面，推行单位管理“自主化”。突出责任人、管理人这个核心关键，持续推行“三自主两公开一承诺”，消防部门

在对单位监督检查过程中，重点核查其组织隐患排查整改、开展员工培训、规范单位管理等情况，并借鉴公安交管对驾驶员实行扣分制管理做法，将其履职情况与单位监督检查频次、消防信用评级等挂钩，切实实现单位自身“知责、会管、履责”。

2. 综合监管背景下如何实现火灾隐患精准治理

精准治理要做到两点，就是精准发现和精准分析。

精准发现火灾隐患可以运用火灾隐患评估机制，但要不能增加企业负担，应将其纳入政府购买服务内容。此外，火灾事故调查也是精准发现火灾隐患的重要途径，每次有影响的火灾都应当深入调查事故背后的火灾隐患，提出针对性的整改措施，对于小火也不应轻易放过，因为小火与大火之间只差一个偶然。

精准分析环节要将发现的火灾隐患进行分类和分级，采取对应的措施，或修改标准，或禁止使用，或革新流程。

要做到精准治理还要特别注意避免盲目行动。以前，在遇到一些有影响的火灾事故时，在未进行深入调查事故原因的情况下，就全国范围内的开展专项检查，看似大张旗鼓，其实并未做到精准。精准治理应当谋定而后动，当然前哨可先行，可以先采取一些警示教育，提高行业警惕性，但是切忌前路未卜，全军突进。这样做不仅劳民伤财，更容易造成把不准问题要害，耽误隐患的治理。

3. 如何形成综合监管的闭环管理

所谓闭环管理，就是发现隐患到消除隐患的整个过程管理。以前我们的闭环一般通过行政处罚倒逼社会单位整改火灾隐患来完成。综合监管模式下，消防救援机构有了更充足的人力以及对技术服务机构的使用和掌控能力，可以充分的利用自身专业优势，将以处罚为手段的模式转变为以指导帮扶为主模式。这种转变有三大好处：其一，在经济下行，国内外环境突变的百年变局时刻，新模式有助于社会单位渡过难关，不仅是为经济建设保驾护航，更是关键时刻的扶危济困；其二，新模式有助于提升消防执法公众形象，转变社会单位对消防救援机构的看法，从以前的害怕变为尊敬；其三，旧模式社会单位需要承担很重的一部分罚款负担，新模式下这部分罚款可以作为整改火灾隐患的资金。此消彼长下，社会单位更有动力投入火灾隐患的整改。

但新模式并不是不进行监督执法，而是在监督执法的基础上创新“以改代罚”，对于不愿意主动整改或者无法整改的火灾隐患，仍然要依法依规对其违法行为进行处罚。

4. 推动基层主动落实综合监管工作的主要保障措施有哪些

基层落实综合监管有强烈的内在动力，因为这也是基层的迫切需求。但是要想综合监管真正落实中还面临一下几个问题：

一是制度保障。基层部门在推行综合监管过程中可

能出现有一些现行法律法规未明确规定或与其他部门职责边界不清的地方，需要创新制度进行保障，从顶层设计上确保综合监管工作有法可依，有法能依。因此要想把综合监管的职责履行好，那么就要积极研究现行法规制度，激发内部工作潜力，同时需引起政府和各部门的重视从而部署相应力量推进、开展好消防综合监管工作。

二是时间精力保障。目前各部门都面临人少事多的窘境，尤其是消防工作随着职能转变，问题日益突出，以广西为例，大部分消防大队均为3人大队，和属同级别的县（区）执法单位（如应急管理局、城管局、市场监管局等部门）执法力量在数量上配置相差较远，各市支队机关干部人数与同级单位相比，差距更为明显。消防机构现有的力量既要负责消防安全委员会办公室的业务，又要从事执法检查及指导基层单位开展消防监督执法的工作，以至于部分工作在开展过程中存在空转、虚转的窘境，人员配备不足已经成为制约消防工作发展的瓶颈，所以在短时间难以实现增编的现实情况下，尽快出台消防专职队员、文员辅助执法相关规定，增加一线执法人员数量，缓解人手紧缺困境。二是解决时间问题。要尽量减少文山会海，让基层有更多的时间研究落实综合监管工作。

三是经费保障。综合监管模式需要聘请第三方技术人员开展监督检查，此项费用如果不由政府部门负担，而由社会单位承担，必然导致社会单位在经济下行的环境下举步维艰，也会影响综合监管工作的开展。因此，经费保障是落实综合监管的重要保证。

四是履职免责保障。如前文第二点所述，当前消防救援机构监督执法困境主要为工作目标与实际履职能力不相符，基层单位履职时常遇到“大包大揽、能力有限、责任无限”的现实性问题，往往思想顾虑多、怕追责，开展工作畏首畏尾、缩手缩脚，尽职免责制度的缺失，始终是各级消防救援机构和消防监督人员的一块心病。建议能够从国家层面出台相关规定，进一步明确尽职免责事项，织密制度的笼子，提供政策支撑，为担当者担当，为尽职者负责，真正做到履职照单免责，失职照单追责。

参考文献

- [1] 韩克仁. 基于物联网与云计算技术的综合智慧消防系统综述[J]. 科学与信息化. 2020, (8).
- [2] 王国义, 岳梦奎, 林毅, 等. 基于物联网的供电公司智慧消防管理平台建设研究[J]. 通讯世界. 2020, (7).
- [3] 苏峰毅. 基于物联网技术的智慧消防建设[J]. 消防界(电子版). 2020, (18). 95-96.

作者简介：安忠盛，汉族，广西隆林县人，1987年1月出生，毕业于华北水利水电大学消防工程专业全日制本科，工学学士学位。百色市消防救援支队专业技术一级指挥员消防救援衔。