

关于乡镇（街道）消防行政处罚赋权的思考

戴建林

（南昌市消防救援支队，江西 南昌 330038）

【摘要】对乡镇人民政府、街道办事处的消防行政处罚赋权，有利于加强对“九小”场所的排查整治，有利于加强对火灾多发、伤亡高发场所的消防安全管理。乡镇赋权的意义是为了切实推动职能转变与管理创新，打通基层消防执法“最后一公里”，提高行政管理效率，完善构筑权责相当的社会治理体系。

【关键词】乡镇赋权；消防行政处罚

一、赋权的必要性

消防队伍作为应急救援的主力军和国家队，承担着防范化解重大安全风险、应对处置各类灾害事故的重要职责。2018年11月9日，习近平总书记亲自向国家综合性消防救援队伍授旗并致训词，标志着一支全新的人民队伍举旗定向、踏上征程。大力提升消防治理体系和治理能力现代化水平，深化火灾隐患排查整治，从源头上预防火灾事故的发生成为整个社会安全稳定的迫切要求。

（一）消防安全需求与执法力量的矛盾

当前火灾形势严峻，国家消防救援局《2023年1-10月全国火灾形势报告》显示，2023年1至10月，全国共接报火灾74.5万起，死亡1381人，受伤2063人，已核直接财产损失61.5亿元。其中，各类住宅发生火灾24.4万起，造成979人死亡、1244人受伤，分别占总数的32.8%、70.9%和60.3%，是导致火灾伤亡的最主要场所；厂房、仓储场所火灾1.9万起，其中较大以上火灾9起，造成34人死亡，分别占较大以上火灾总数的15.3%和13.5%。可见居民住宅火灾相对多发，累计人员伤亡最多。特别是2024年1月19日，河南省南阳市方城县独树镇英才学校宿舍楼发生重大火灾事故，造成13名儿童死亡、1名儿童受伤。1月24日，江西省新余市一临街店铺发生特别重大火灾事故，造成39人死亡、9人受伤。一周之内，连续发生重大和特别重大火灾事故，暴露出的问题教训极为深刻。“九小场所”、多业态混合生产经营场所、人员密集场所风险隐患日益突出，如何推动压实最末端火灾防范责任，坚决遏

制群死群伤火灾事故发生已经迫在眉睫。

1. 消防执法力量不足

通常区、县级的消防救援大队仅有个位数的消防监督执法人员，而较大的区县辖区人口却有百万以上。特别是随着经济社会的发展，人民日益增长的消防安全需求和不平衡、不充分的监督执法力量之间的矛盾越加突出。在人员力量有限的情况下，消防监督的主要精力依然集中在重点单位、重点场所和重点区域，采取“双随机、一公开”的方式对消防安全重点单位进行一年两次的检查并随机抽查部分非重点单位。在火灾风险较多的“九小”场所能投入的人力就非常有限，尤其是辖区面积大、人口多、企业多的地区，大量“九小”场所（小学校、小医院、小商场、小餐饮场所、小旅馆、小歌舞娱乐场所、小网吧、小美容洗浴场所、小生产加工企业）容易存在失控漏管的情况，而这些场所也逐渐成为风险高发、频发、累计伤亡人员最多的区域。

2. 消防安全重点单位的调整和公安派出所的执法弱化

2018年10月，随着公安消防部队集体转入应急管理部门，公安派出所的消防监督执法逐渐弱化。以往的消防监督检查管理模式为消防救援机构和公安派出所的工作人员共同实施，消防救援机构按照2001年公安部制定的《关于实施〈机关、团体、企业、事业单位消防安全管理规定〉有关问题的通知》（公通字〔2001〕97号）要求对重点单位进行监督管理，公安派出所应将除市、县（区）两级消防救援机构列管的一、二级消防安全重点单位以外的所有单位

和场所纳入消防监督检查范围，施行重点单位分级管理的标准从2001年一直施行到了2023年。为适应当前火灾防控工作现实需要，科学合理界定消防安全重点单位，实施分类精准监管，切实增强社会单位防御火灾能力。2023年3月，国家消防救援局下发了《关于调整消防安全重点单位界定标准的通知》

（消防〔2023〕23号），各省消防总队按要求对重点单位界定标准进行了调整，时隔22年，重点单位的标准有较大幅度的提高。依照《中华人民共和国消防法》（2021版）第五十三条的规定，公安派出所可以负责日常的消防监督检查、开展消防宣传教育，具体办法由国务院公安部门规定。但改制后，公安部并未出台新的规定。而地方公安机关自行出台了部分管理规定，其中包括限制基层派出所进行消防执法，对监督范围限定在特定的“九小”场所等，直接导致有些区域出现了管理“空白”。

（二）基层的治理需求

在《中华人民共和国消防法》（2021版）中明确规定，地方各级人民政府负责本行政区域内的消防工作。作为责任主体，最基层的乡镇人民政府却“有责无权”。在日常的检查中，常常存在基层工作人员发现了消防隐患，但被检查对象却不及时整改甚至屡教不改的现象，有责无权的尴尬处境迫使乡镇只能发挥主观能动性来实现执法权缺失领域的治理。权力是履责的工具，权责一致是有效治理的前提。通过功能性赋权，可以夯实基层政府的管理基础，赋予治理主体以充分的合法性权能，以此建构一个治理目标相对均衡、权责分工相对明晰的管理模式。

（三）提高行政管理效率

二十大以来，消防执法监管面临深刻变化。特别是小商店、小餐饮、小旅馆等九小场所数量庞大、点多面广、消防安全管理混乱，加之部分群众消防安全意识淡薄，极易引发火灾事故。消防行政执法工作基本上是与时间和速度赛跑的工作，但目前消防行政执法工作在提高效率方面面临诸多困难，其中消防执法人员数量过少导致有关消防行政执法的监督和检查不足。消防行政处罚是督促整改火灾隐患、纠正消防违法行为的有效手段，大力推进消防执法乡镇赋权，延伸管理触角，有助于筑牢消防安全的防线。乡镇从

以往的发现火灾隐患、将线索移交派出所或县级以上消防机构进行处理，逐渐转变成发现问题、解决问题，通过乡镇赋权可以有效地提高行政管理效率。

二、当前的赋权现状

（一）法律支撑

2021年修订后生效的《行政处罚法》第二十四条明确规定“省、自治区、直辖市根据当地实际情况，可以决定将基层管理迫切需要的县级人民政府部门的行政处罚权交由能够有效承接的乡镇人民政府、街道办事处行使”。由此，乡镇人民政府、街道办事处的行政执法权下沉做法获得了法律的认可，赋予乡镇（街道）行政处罚权获得了法律的支撑。

（二）江西省的赋权现状

2021年11月3日，江西省人民政府印发了《关于调整赋予乡镇（街道）县级审批服务执法权限和经济发达镇县级经济社会管理权限指导目录的通知》（赣府发〔2021〕23号），包括江西省赋予乡镇（街道）县级审批服务执法权限指导目录（108项）和江西省赋予经济发达镇县级经济社会管理权限指导目录（152项），其中将“对占用、堵塞、封闭消防通道，妨碍消防车通行的处罚”、“对个人在疏散通道、安全出口、楼梯间停放电动自行车或者给电动自行车充电的处罚”和“对未采取防范措施在野外焚烧杂草、垃圾等可燃物的处罚”三项消防行政处罚权限赋予乡镇（街道）。

三、赋权的应用

乡镇赋权的意义是为了切实推动职能转变与管理创新，打通基层消防执法“最后一公里”，但笔者在乡镇年终消防考评中发现，理想与现实存在较大差距。一是执法资格的问题，法律对行政执法人员的最基本要求是持证上岗，行政处罚应当由具有行政执法资格的执法人员实施，而乡镇归口部门的人员存在未取得执法证或者无两名取得执法证的人员。二是执法能力不足，法律适用错误。乡镇消防执法人员的专业素质和技能水平有待提高。乡镇执法队伍参差不齐，通常“一专多能”，同一个执法队伍履行多项执法职能，但具体应用到某项职权职能上并不精通。对法律的适用和程序一知半解，某项行为违反了哪条法律，应依据哪条法律进行处罚常常弄错。比如在江西省赋

权的三项消防执法权中“对未采取防范措施在野外焚烧杂草、垃圾等可燃物的处罚”，在处罚决定书中本应写违反了《江西省消防条例》第五十四条，依据《江西省消防条例》第八十八条进行处罚。可能会写成违反了《江西省消防条例》第八十八条，又依据《江西省消防条例》第八十八条进行处罚。并且该处罚与环保部门赋权的“违反规定露天焚烧秸秆的处罚”相似，于是在乡镇的处罚决定书上还可以看到依据消防法，对燃烧秸秆进行处罚等错误应用。部分执法人员对行政处罚办理程序掌握不够，容易在行政执法中出法程序不规范、取证不严格以及人情执法等问题，除简易程序外不敢作其他程序的处罚。在笔者考评的乡镇消防执法中，发现江西省赋权的三项消防执法权中除“对未采取防范措施在野外焚烧杂草、垃圾等可燃物的处罚”有执法外，其他两项执法数据基本为零。三是使用率低。其一，执法人员专业素质不够导致不敢执法。其二，执法人员不存在地域回避。乡镇执法人员多来自该行政地区，导致行政人员在执法的过程中存在避重就轻的现象。其三，执法对象的特殊性。从赋权范围和处罚额度来看，乡镇执法处罚的对象多集中在小微企业、个体户和普通群众，这就使乡镇执法人员在行使行政处罚权时需考虑执法效果。中国的法治建设不应只依靠法律法规和行政执法体系，而应与中国人的价值、观念、心态以及行为所联系。故此，乡镇执法人员在执法过程中没有首选行政处罚而是通过规劝、训斥或居民委员会和派出所调节来化解矛盾冲突。行政处罚不是目的，更多的是考虑行政执法的效果，对于某些非必要行政处罚完全可由其他行政措施所替代。

四、完善业务指导和考核机制

地方人民政府及消防部门应当加强组织协调、业务指导、执法监督，建立健全行政处罚协调配合机制，完善评议、考核制度。一是协调落实执法保障。消防部门应指导乡镇（街道）落实人员、经费保障，协调相关部门为乡镇（街道）在连接专网、开设账号、配置权限等方面给予支持，确保消防监督执法工作的正常开展。二是加强业务工作指导，在政府和司法行政部门的指导下，根据《行政处罚法》等法律法规，参照应急管理部《消防救援机构办理行政案

件程序规定》和《消防行政法律文书式样》有关规定，指导乡镇（街道）结合实际优化流程、规范文书、完善管理，切实提升执法保障效能。结合乡镇消防赋权执法工作事项，区分不同违法行为，分类制作乡镇消防监督执法法律文书模板，开展乡镇消防赋权执法业务指导，“面对面”培训消防行政处罚案件办理流程。督促基层消防大队建立挂点联系制度，定期对乡镇（街道）消防监督执法工作进行指导。通过开展业务培训、联合执法等方式，切实提高乡镇（街道）执法人员的能力素质。统筹推进乡镇（街道）、公安派出所消防监督执法工作，既严防失控漏管，又要防止对同一违法行为重复处罚。三是完善执法监督考核机制，赋予“乡、镇、街办”一定程度上行政处罚权，这一规定有利于将行政处罚实施权向乡镇人民政府及街道办事处延伸和提高执法效能。但县级人民政府应当加强监督，完善行政处罚的评议、考核制度，对乡镇政府及所有执法人员实行量化考核，充分调动了执法人员的办案积极性，使各类执法资源得到了有效整合，大大降低了执法成本，执法效能得到显著提高，有效防止“躺平式”不作为的现象。同时通过执法案卷质量的考评，也能发现执法过程中可能出现的问题，及时纠正，确保行政管理相对人的合法权益不受侵害。

参考文献：

- [1] 丁峰功. 行政处罚权乡镇赋权范围的研究[J]. 警戒线, 2021(9):1-3.
- [2] 唐佳. 关于赋权乡镇（街道）开展消防监督检查和部分消防行政处罚的分析和思考[J]. 电脑校园, 2020(12):4755-4756.
- [3] 郝静. 行政处罚视域下的乡镇（街道）执法权的赋权机制构建[J]. 法制博览, 2022(19):14-16.
- [4] 吴培清. 连城县庙前镇开出乡镇赋权执法行政处罚首张罚单[J]. 安全与健康, 2023(3):49.
- [5] 王学梦. 功能性赋权：乡镇（街道）社会工作服务站提质增效的进阶路径——基于长三角地区H市个案研究[J]. 社会工作, 2023(3):73-84.
- [6] 熊樟林. 论《行政处罚法》修改的基本立场[J]. 当代法学, 2019, 33(01):101-111.