

消防监督执法制度集

主 编 袁国斌

副主编 曹 刚



Xiaofang Jiandu Zhifa Zhiduji

大连海事大学出版社

D(9)34

62

消防监督执法制度集

主 编 袁国斌

副主编 曹 刚

大连海事大学出版社

©袁国斌 2011

图书在版编目 (CIP) 数据

消防监督执法制度集 / 袁国斌主编. —大连: 大连海事大学出版社, 2011. 11

ISBN 978-7-5632-2633-7

I. ①消… II. ①袁… III. ①消防—监督管理—行政执法—中国
IV. ①D922.14

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 222621 号

大连海事大学出版社出版

地址: 大连市凌海路 1 号

邮编: 116026

电话: 0411-84728394

传真: 0411-84727996

<http://www.dmupress.com>

E-mail: cbs@dmupress.com

大连美跃彩色印刷有限公司印装

大连海事大学出版社发行

2011 年 11 月第 1 版

2011 年 11 月第 1 次印刷

幅面尺寸: 185 mm×260 mm

印数: 1~6450 册

字数: 180 千

印张: 11

责任编辑: 杨子江

版式设计: 天 水

封面设计: 王 艳

责任校对: 沈荣欣

ISBN 978-7-5632-2633-7

定价: 35.00 元

《消防监督执法制度集》编委会

主 任 杨俊英

副主任 袁国斌

委 员 (以姓氏笔画为序)

马 骁 王志杰 王忠刚 付 翔 关大巍

严晓光 张 璎 李 苗 陈晓峰 郭智辉

曹 刚 曹吉春

主 编 袁国斌

副主编 曹 刚

编写者 (以姓氏笔画为序)

马 骁 王志杰 王余胜 王雅杰 王耀民

付 翔 田洪波 任大海 关大巍 刘 维

刘亚东 刘庆恩 孙庆军 许佳华 齐 济

严晓光 宋 魁 张 冬 张 亮 张 璎

张 巍 张万和 张尚龙 李丹丹 李 威

李冉冉 杜 明 汤智杰 林彦军 赫明文

前 言

为进一步贯彻落实国务院《关于加强法治政府建设的意见》(国发[2010]33号)和公安部《关于大力加强公安机关执法规范化建设的指导意见》，根据公安部“三项建设”部署和全国公安消防监督执法规范化建设杭州会议精神，深入推进消防监督执法规范化建设，促进严格、公正、规范、理性平和文明执法，提高执法质量，提升执法能力和公共服务水平，我们组织编写了《消防监督执法制度集》、《消防监督执法案卷范本》两本执法业务用书。这两本书的出版，目的在于，统一消防监督执法各项规章制度，统一各类消防行政案件的案卷范本，明确消防监督执法的每个行为、每个流程、每个环节和每个动作的执法基本要求，是各级公安机关消防机构以及公安派出所进行消防监督执法工作的必备工具，也是广大读者学习消防法律知识的参考用书。

感谢各位编写人员的辛勤工作和大连市、盘锦市公安消防支队的大力支持。

由于时间仓促，水平有限，编写风格不尽一致，难免有不足之处，敬请各位专家、读者和同行批评指正。

编委会

2011年9月

目 录

第一部分 消防执法责任机制	1
消防行政执法责任制度	2
主责承办制度	4
技术复核制度	6
法律审核制度	7
法律文书行政领导审批制度	10
第二部分 消防执法保障机制	13
执法业务培训制度	14
执法工作例会制度	16
执法岗位资格制度	17
消防监督技术装备保障制度	18
第三部分 消防执法便民服务机制	19
执法理由告知制度	20
第四部分 消防执法考评和监督机制	21
执法质量考核与绩效考核制度	22
执法过错责任追究制度	24
消防监督执法档案管理制度	29
消防行政执法案卷交接文据	31
消防行政执法案卷交接文据填写说明	32
网上监督执法制度	33
执法情况复查制度	34
信访举报投诉处理制度	36
单位和个人执法档案制度	38
外部执法监督制度	39
执法督察制度	40
案件报告制度	41

第五部分 消防执法制约机制	43
建设工程消防设计和竣工验收备案抽查制度	44
监督检查任务指令制度	45
消防监督错时检查制度	47
重大火灾隐患认定、报告、立销案及专家论证制度	49
规范行政处罚自由裁量权制度	51
罚缴分离制度	52
建筑工程审验分离制度	53
消防行政许可集中受理制度	54
集体会审制度	55
建筑工程消防技术专家论证制度	56
建筑工程消防设计审核、消防验收、监督检查工作交接制度	58
消防行政许可网上流转制度	59
消防联勤制度	60
指导公安派出所消防监督工作制度	61
施工工地消防监督检查制度	63
消防监督抽查制度	64
消防安全重点单位备案制度	65
“消防办事大厅”系统使用管理制度	66
网上办案管理制度	69
附 录	71
附录一 岗位职责	72
附录二 执法岗位技能标准	88
附录三 执法流程图示	129



第一部分 消防执法责任机制

消防行政执法责任制度

一、为了规范消防行政执法行为，全面提升消防行政执法水平，根据《中华人民共和国消防法》、《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《消防监督检查规定》（公安部令第 107 号）等法律法规和规章，制定本制度。

二、本制度所称的消防行政执法行为，是指各级公安机关消防机构依法实施的消防行政许可、消防监督抽查、火灾事故调查、消防行政处罚、消防行政强制等具体行政行为。

三、本制度所称的消防执法责任，是指各级公安机关消防机构及所属消防监督执法人员在消防行政执法过程中，对其消防行政执法行为所承担的责任。

消防行政执法工作实行责任制度。各级公安机关消防机构、消防监督执法人员对其消防行政执法行为根据分工不同，承担对应的消防行政执法责任。

各级公安机关消防机构的行政负责人是本单位消防行政执法的第一责任人。

四、省公安消防总队领导全省的消防行政执法工作，并由防火监督部负责实施。

防火监督部法规处应当定期树立执法依据，制定和完善消防行政执法责任制度，规范执法程序和执法标准，开展消防监督执法质量考核评议，指导下级公安机关消防机构开展消防监督执法工作。

防火监督部指导处应当开展调查研究，定期分析火灾形势，制定年度火灾预防的指导性意见，指导和督促下级公安机关消防机构开展消防监督检查。

防火监督部建审处应当加强对消防技术规范的宣传培训，适时开展消防技术规范贯彻的调查研究，组织开展建设工程的消防设计专家评审工作，指导下级公安机关消防机构开展建设工程消防设计审核、验收和备案抽查。

防火监督部技术处应当加强对消防产品的监督管理工作的指导，按照权限做好火灾事故的调查认定和复核，研究解决工作中存在的重大技术问题，监督指导下级公安机关消防机构开展消防产品监督管理和火灾事故调查工作。

五、各市公安消防支队应当按照第四条之规定，明确相关部门及人员的执法工作责任。

六、建设工程消防设计审核、消防验收、建设工程消防设计备案抽查、建设工程竣工验收消防备案实行主责承办、技术复核和行政审批责任制度。

消防监督抽查、消防产品监督管理、消防行政和刑事案件的办理、火灾事故调查实行主责承办、法律审核和行政审批责任制度。

符合听证条件的消防行政处罚、临时查封、强制执行、火灾事故认定复核、重大火灾隐患认定、疑难复杂或者重大的行政许可、火灾事故调查工作实行主责承办、集体议案、法律审核、行政审批责任制度。

七、各级公安机关消防机构及其消防监督执法人员应当积极履行法定义务，依法行使职权，合理行使执法裁量权，不得超越职权、滥用职权。

八、消防监督执法人员实行执法岗位资格制度，应当取得相应公安消防岗位资格证书。

九、消防行政执法实行定期质量考核评议、通报和执法过错责任追究制度。

十、消防行政执法实行警务公开。

十一、消防行政执法应当接受人大、司法、检察等部门的法律监督。

主责承办制度

一、为全面提升各级公安机关消防机构及其消防监督执法人员执法水平，加强消防监督执法人员的执法责任意识，明确执法责任，制定本制度。

二、主责承办制度是在各级公安机关消防机构的法定职责范围内，实行以主责承办人为直接责任人的消防执法办案制度。各类消防执法工作的主责承办人对该执法行为负直接责任。

三、各级公安机关消防机构在进行具体执法活动时，应当指定不少于 2 名消防监督人员承办，并确定其中 1 名为主责承办人，其他为协办人。

主责承办人在各类文件或文书上的签名为第一顺序人。

四、主责承办人的确定原则：

（一）必须取得相应的岗位资格；

（二）必须经过岗前培训合格，熟练掌握相关消防法律、法规，能够胜任本职工作。

五、主责承办人在本级公安机关消防机构的职权范围内，在具体执法活动中履行下列职责：

（一）按照建设工程性质、类别，根据法律法规和国家工程建设消防技术标准进行审核，拟定同意或不同意的审核意见；

（二）按照建设工程性质、类别，根据法律法规和国家工程建设消防技术标准和消防设计许可文件进行消防验收和评定，拟定合格或不合格的验收结论；

（三）按照建设工程性质、类别，根据法律法规和国家工程建设消防技术标准进行消防设计和竣工验收的备案检查，拟定合格或不合格的检查意见；

（四）按照公众聚集场所的性质、类别，根据《消防监督检查规定》的要求，实施消防安全检查，拟定同意或不同意使用（开业）的消防安全检查意见；

（五）按照大型群众性活动的性质和火灾危险性，根据《消防监督检查规定》的要求，实施消防安全检查，拟定符合或不符合消防安全条件的检查意见；

（六）对受理的群众举报、投诉，按照《消防监督检查规定》办理时限的规定，及时进行核查，拟定核查后的处理意见，报批准后告知举报人、投诉人；

(七) 根据消防监督抽查计划, 依法开展对单位的监督抽查, 及时发现和督促整改火灾隐患和消防安全违法行为;

(八) 依照《责令改正通知书》, 及时进行复查, 拟定复查合格或不合格的复查意见;

(九) 依照《公安行政处罚决定书》的责令停止施工、停止使用、停产停业的处罚决定, 及时进行核查, 拟定同意恢复使用、施工、营业或不准恢复使用、施工、营业的核查意见;

(十) 根据不同的检查形式, 对消防产品进行监督检查, 拟定检查后的处理意见;

(十一) 根据火灾实际情况开展火灾事故调查工作, 提出火灾事故认定或复核结论的意见;

(十二) 对发现的火灾隐患和消防安全违法行为, 及时依法处理;

(十三) 依法办理涉嫌失火罪和消防责任事故罪的案件, 全面客观地搜集、调取证据, 并根据调查情况, 拟定初步的移送起诉意见。

六、按照“谁主办、谁负责”的原则, 主责承办人对具体消防执法事项负主要责任, 协办人负次要责任; 因协办人不认真履行协办职责造成执法过错的, 协办人负主要责任, 主责承办人负次要责任。

七、在具体消防执法活动中, 应当如实记录主责承办人和协办人的执法情况, 存在不同意见的, 应当明确记录在案。

八、协办人的建议如果未被主责承办人采纳, 有向本单位领导或上一级公安机关消防机构反映的权利。

技术复核制度

为提高建设工程消防监督水平，保障建设工程消防设计审核、消防验收和备案抽查工作的准确、公正，根据《建设工程消防监督管理规定》，制定本制度。

一、支队、大队开展建设工程消防设计审核、消防验收和备案抽查工作实行主责承办、技术复核、行政审批逐级责任制。

二、支队技术复核人员应当由防火监督处建审科长、验收科负责人担任，或者经支队行政领导批准，由具有工程师以上技术职务且从事建设工程消防监督管理工作三年以上的监督人员担任。

大队技术复核工作应当由副大队长负责实施。

三、技术复核人员应当对承办人员实施监督，进行技术审查并承担技术审查责任，对项目的技术性、科学性负责，根据需要组织分专业审核、验收或检查。

四、技术复核人应对初审意见、申报表、消防设计说明、建筑图以及除建筑图以外的其他申报材料等进行全面审查，每周抽查初审项目不少于 1 个（该周无项目则不检查），对抽查到的项目应全面审查申报材料、现场。

五、技术复核人员应当按照规定的时限完成技术复核工作。技术复核意见为不合格时，技术复核人员应指出存在的问题。

六、复核意见应当归档。

法律审核制度

为切实规范全省公安机关消防机构的法律审核工作，确保执法质量，根据公安部《公安机关消防机构法律审核和集体议案工作规范》，制定本制度。

一、法律审核是指省总队法规处以及各支队、大队法制科或者专（兼）职法制人员对本级公安机关消防机构办理的执法事项合法性、适当性进行审核的活动。

二、法律审核应当坚持审核与承办相分离、谁审核谁负责的原则。

三、各支队、大队至少确定一名执法人员为专（兼）职法制员，其具体职责为：

（一）综合研究执法问题，提出加强和改进本单位执法工作的措施；

（二）组织或协助起草、审核、清理、汇编本单位有关消防执法工作的规范性文件，对规范性文件进行备案审查；

（三）指导听证、行政复议、诉讼工作，并协助办理相关事项；

（四）组织、指导本单位及个人的执法质量考评、个案考核等工作；

（五）参与研究，处理本单位重大、疑难案件，提出法律审核意见和建议；

（六）对消防行政处罚、消防行政强制、火灾事故责任认定等具体消防行政执法事项进行法律审核；

（七）办理单位领导交办的其他法律事务。

四、各级公安机关消防机构法制人员，应当于每年1月底前报上一级消防法制工作机构备案。年度内进行调整的，应当确保人员到位，工作顺利承接，并在调整后5个工作日内报上一级消防法制工作机构备案。

五、法律审核的范围为：

（一）消防行政处罚案件（适用简易程序的除外）；

（二）消防行政强制案件（即时行政强制除外）；

（三）公安消防大队办理的公众聚集场所投入使用、营业前的消防安全检查；

（四）对大型群众性活动举办前的消防安全检查；

（五）火灾事故调查案件；

（六）失火案、消防责任事故案等刑事案件在做出变更、解除强制措施、移

送审查起诉、撤销等决定前；

（七）规范性文件；

（八）其他涉法案件。

省级公安机关消防机构可以根据工作需要，增设应当进行法律审核的事项，并报公安部消防局备案。

六、对消防行政处罚、行政强制措施、火灾事故调查和刑事案件的法律审核应当包括以下内容：

（一）执法主体是否合法，案件受理、管辖是否符合法定范围；

（二）事实是否清楚，证据是否确实充分；

（三）案件定性是否准确，适用法律、法规、规章是否正确；

（四）拟做出的处理意见是否适当；

（五）办案程序是否合法；

（六）法律文书是否完备。

七、对规范性文件的法律审核应当包括以下内容：

（一）是否符合法律、法规、规章的规定；

（二）是否属于制定部门的法定职权范围；

（三）是否与相关的规范性文件相协调、衔接；

（四）是否包含不得设定的内容；

（五）其他需要审查的内容。

八、法律审核通过书面审核的方式进行。对审核发现的问题应当详细进行记录并载入执法档案。

九、对需要法律审核的案件，在案件结论性文书呈批前由承办人将所有案件材料整理后交给本级公安机关消防机构的法制部门或专兼职法制员，由上述部门或人员对整个案件的法律文书、证据材料等资料进行实体和程序上的合法性、合理性进行审核后，根据案件的不同情况，提出以下审核意见：

（一）事实清楚、证据确凿、适用法律法规准确、程序合法、量罚适当的，提出同意的审核意见；

（二）适用法律法规错误或量罚不当的，提出纠正和变更的意见；

（三）案件事实不清、证据不足或者需要查清其他违法犯罪问题的，提出补充调查取证意见，退回办案部门或办案人员补充调查取证；

（四）违反法定程序或者法律文书不完备的，提出处理意见，退回办案部门或办案人员纠正；

（五）违法事实不成立的，提出不同意的审核意见。

十、法制员在审核过程中违反本规定造成执法过错的，应当按照公安部消防局执法过错责任追究规定承担相应责任。

法律文书行政领导审批制度

为进一步规范消防行政执法行为，严格法律文书审批流程，根据《中华人民共和国消防法》、《消防监督检查规定》等法律法规，制定本制度。

一、本制度所称的消防行政法律文书，是指公安机关消防机构在消防行政执法活动中依法制发的消防监督检查、行政许可、火灾事故调查、行政处罚、行政强制措施等五大类行政法律文书。

二、消防行政法律文书审批，应当遵循合法高效、严格审查、权责统一的原则，实行逐级审批。

三、本制度所称公安机关消防机构行政负责人，是指本单位行政正职领导。

因工作需要，各级公安机关消防机构行政负责人可以将部分法律文书的签发权限委托给行政副职领导，但应以正式文件的形式明确授权并报上级公安机关消防机构备案。

支队防火处领导也可视情委托本处分管领导代为审批或复核。

四、《消防监督检查记录（一）》、《消防监督检查记录（二）》、《责令改正通知书》等当场制发的法律文书，由承办人签字当场制发，无须进行法律审核、领导审批。

五、公安消防支队在实施行政强制措施时做出的《临时查封决定书》、《同意/不同意解除临时查封决定书》、《行政强制执行决定书》、《同意/不同意恢复施工、使用、生产、经营决定书》等行政强制法律文书，应当由承办人提出意见，经法律审核、防火处领导复核后，由支队长或授权副支队长签发。

公安消防大队在实施行政强制措施时做出的《临时查封决定书》、《同意/不同意解除临时查封决定书》、《行政强制执行决定书》、《同意/不同意恢复施工、使用、生产、经营决定书》等行政强制法律文书，应当由承办人提出意见，经法律审核，由大队长签发。

六、建设工程消防设计审核、消防验收法律文书，由承办人提出意见，经技术复核、防火处领导审批后，由支队长或授权副支队长签发。

七、建设工程消防设计备案抽查、竣工验收备案抽查活动中，《建设工程消