

【消防监督执法操作指南】

消防行政处罚 和行政强制案件办理

XIAOFANGXINGZHENGCHUFAXINGZHENGQIANGZHIANJIANBANLI

北京市公安局消防局 编著

- ◆ 建设工程消防设计审核及备案抽查
- ◆ 建设工程消防验收及备案抽查
- ◆ 消防监督检查
- ◆ 火灾事故调查
- ◆ 消防产品监督管理



经济日报出版社

178131
100
《消防监督执法操作指南》(丛书)之六

消防行政处罚和行政强制案件办理

北京市公安局消防局

二〇一四年九月

图书在版编目(CIP)数据

消防行政处罚和行政强制案件办理 / 北京市公安局
消防局编著. —北京: 经济日报出版社, 2014.9
(消防监督执法操作指南)

ISBN 978-7-80257-693-3

I. ①消… II. ①北… III. ①消防 - 行政处罚法 - 案例 - 中国
②消防 - 行政执法 - 强制执行 - 案例 - 中国
IV. ①D922.145

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 201872 号

消防行政处罚和行政强制案件办理

作 者	北京市公安局消防局
责任编辑	罗秋容
责任校对	韩会凡
封面设计	刘 娜
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区右安门内大街 65 号 (邮政编码: 100054)
电 话	010-63567679 (编辑部) 010-63516956 83559665 (发行部)
网 址	www.edpbook.com.cn
E - mail	edpbook@126.com
印 刷	北京鑫瑞兴印刷有限公司
开 本	889 × 1194 毫米 1/32
印 张	10.125 印张
字 数	170 千字
版 次	2014 年 10 月第 1 版
印 次	2014 年 10 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-80257-693-3
定 价	120.00 元 (全 6 册)

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

序

为了全面加强消防监督执法规范化建设水平，巩固“执法不公群众不满”问题大整顿成果，进一步明确消防监督执法每个流程、每个环节、每个行为和每个动作的执法基本要求和刚性标准，北京市公安局消防局以消防法规为基础，在前期清理执法规范性文件的基础上，以法律文书范例为主要载体，将目前分散在各规范性文件之中有关执法办案的规定进行全面整合，编辑成了具有综合性、要点性、指导性的工具书《消防监督执法操作指南》丛书，指导全体执法监督干部明确执法行为应达到的标准，正确执法、规范执法和高效执法。

北京市公安局消防局成立了《消防监督执法指南》丛书编审委员会，吴志强局长、夏夕岚政委任主任，张新华副政委、李建春、刘海龙、孔凡全副局长、张先来总工程师、政治部靳文忠主任、防火部臧桂丛部长任副主任。编审委员会办公室设在防火部，由防火部臧桂丛部长任主任，防火部李云浩、孙富、夏春雷副部长为副主任，防火部建审处、验收处、重点处、监督管理处、火灾调查处、技术处、法制处和相关支队主要领导为成员。本书最后由孙富副部长终审。

《丛书》共分建设工程消防设计审核及备案抽查、建设工程消防验收及备案抽查、消防监督检查、火灾事故调查、消防产品监督管理、消防行政处罚和行政强制案件办理6个分册。

希望执法监督人员认真学习，树立大局意识、忧患意识，遵循严格、公正、规范、文明执法的要求，时刻铭记任何一个小的执法行为、细微的办案环节都关系到首都的稳定大局，在规范执法上争创一流。

二〇一四年九月

编写说明

为巩固“执法不公群众不满”问题大整顿成果，进一步规范消防行政处罚与行政强制案件办理，我们以消防法规为基础，在前期清理执法规范性文件的基础上，以法律文书范例为主要载体，编写了《消防监督执法操作指南》(丛书)之消防行政处罚和行政强制案件办理。

本分册编写人员：第一章由北京市公安局消防局防火监督部王松编写；第二章第一节由北京市公安局消防局防火监督部宋丽娜编写；第二章第二节由北京市公安局消防局防火监督部王珩编写；第三章由北京市朝阳区公安消防支队王炜元编写；第四章由北京市公安局消防局防火监督部张博编写；第五章由北京市公安局消防局防火监督部刘洋编写；第六章、第七章由北京市公安局消防局防火监督部李镇岐编写。

由于时间仓促，本书还有一些不足之处，诚挚希望广大消防监督人员给予批评指正。

二〇一四年九月

目录

第一章	行政处罚基本规定	001
第一节	行政处罚的法律依据和执法主体	001
第二节	行政处罚的基本原则	004
第三节	主管和管辖	005
第四节	回避	009
第五节	证据	011
第六节	期间与送达	015
第二章	行政处罚的案由	017
第一节	《消防法》行政处罚案由判定及法律依据	017
第二节	行政处罚的案由索引	076
第三章	简易程序	136
第一节	简易程序基本要求	136
第二节	简易程序适用范围和工作要求	137
第四章	一般程序行政处罚	139
第一节	一般程序流程图	139

第二节	行政处罚受案	140
第三节	调查取证	142
第四节	勘验、检查	144
第五节	行政处罚裁量基准	155
第六节	告知	163
第七节	听证	165
第八节	案件审核	170
第九节	处理和执行	173
第十节	涉案财物管理	180
第十一节	结案和建档	185
第五章	消防行政强制	191
第一节	消防行政强制措施	195
第二节	消防强制执行	206
第三节	消防行政强制文书制作及使用说明	220
第四节	临时查封在监督管理系统应用中的操作	234
第六章	消防行政处罚监督管理系统的应用	257
第七章	消防行政处罚法律文书	274

第一章 行政处罚基本规定

第一节 行政处罚的法律依据和执法主体

一、法律依据

公安机关消防机构作为执法单位，要严格按照法律、法规、规章有关规定依法行政。行政处罚的法律依据主要有《行政处罚法》、《中华人民共和国消防法》、《公安机关办理行政案件程序规定》等法律、规章，在北京市行政处罚的依据还有《北京市消防条例》、《北京市消防安全责任监督管理办法》等地方法规、规章。

法律、法规、规章名称	制定、发布机关	生效（修订）时间
行政处罚法	全国人大	1996年10月1日 2012年1月1日（修订）
中华人民共和国消防法	全国人大常委会	2009年5月1日

续表

法律、法规、规章名称	制定、发布机关	生效(修订)时间
公安机关办理行政案件程序规定 (公安部 125 号令)	公安部	2013 年 1 月 1 日
建设工程消防监督管理规定 (公安部 119 号令)	公安部	2009 年 5 月 1 日 2012 年 7 月 17 日修订
消防监督检查规定 (公安部 120 号令)	公安部	2009 年 5 月 1 日 2012 年 7 月 17 日修订
火灾事故调查规定 (公安部 121 号令)	公安部	2009 年 5 月 1 日 2012 年 7 月 17 日修订
消防产品监督管理规定 (公安部、工商行政管理总局、质量监督检验检疫总局第 122 号令)	公安部、工商行政管理总局、质量监督检验检疫总局	2013 年 1 月 1 日
社会消防技术服务管理规定 (公安部 129 号令)	公安部	2014 年 5 月 1 日
社会消防安全教育培训规定 (公安部、教育部、民政部、人力资源和社会保障部、住房和城乡建设部、文化部、国家广播电影电视总局、国家安全生产监督管理总局、国家旅游局第 109 号令)	公安部、教育部、民政部、人力资源和社会保障部、住房和城乡建设部、文化部、国家广播电影电视总局、国家安全生产监督管理总局、国家旅游局	2008 年 12 月 30 日
机关、团体、企业、事业单位消防安全管理规定 (公安部 61 号令)	公安部	2002 年 5 月 1 日
公共娱乐场所消防安全管理规定 (公安部第 39 号令)	公安部	1999 年 5 月 25 日
高等学校消防安全管理规定 (公安部第 28 号令)	公安部	2010 年 1 月 1 日
仓库防火安全管理规则 (公安部第 6 号令)	公安部	1990 年 4 月 10 日
高层居民住宅楼防火管理规则 (公安部第 1 号令)	公安部	1992 年 10 月 12 日

续表

法律、法规、规章名称	制定、发布机关	生效(修订)时间
北京市消防条例	市人大常委会	2011年9月1日
北京市城镇居民住宅防火安全管理规定	市政府	1995年12月1日
北京市建设工程施工现场消防安全管理规定	市政府	2001年8月29日
北京市消防安全责任监督管理办法	市政府	2004年4月20日
北京市农村消防安全管理规定	市政府	2008年1月1日
北京市建设工程施工现场管理办法	市政府	2013年7月1日

二、行政执法主体

(一) 主体资格：法定行政机关

根据《中华人民共和国消防法》规定，公安机关消防机构是公安机关的职能部门之一，是对消防工作实施监督管理的公安行政管理部门。

(二) 主体名称：北京市公安局消防局

北京市东城区公安消防支队、北京市西城区公安消防支队、北京市朝阳区公安消防支队、北京市海淀区公安消防支队、北京市丰台区公安消防支队、北京市石景山区公安消防支队、北京市顺义区公安消防支队、北京市门头沟区公安消防支队、北京市房山区公安消防支队、北京市通州区公安消防支队、北京市昌平区公安消防支队、北京市大兴区公安消防支队、北京市怀柔区公安消防支队、北京市平谷区公安消防支队、北京市密云县公安消防支队、北京市延庆县公安消防支队、北京市经济技术开发区公安消防支队、北京市清河地区公安消防支队、北京市公安消防总队轨道交通支队、北京市公安局西站地区分局消防监督处、北京市公安局天安门地区分局消防监督处。

（三）关于燕山地区消防执法主体

根据《北京市公安局消防局关于燕山地区消防执法问题的批复》（消监字【2013】477号）文件规定，燕山消防处以房山支队名义执法，出具的法律文书加盖房山支队印章，因燕山消防处执法引起的复议、诉讼、信访等案件，对外以房山支队名义承担相应责任，内部由燕山消防处相关领导、承办人承担相应责任。

第二节 行政处罚的基本原则

一、公正原则

行政处罚必须遵循公正的原则。平等的对待当事人、公正的适用法律。在行政处罚的过程中，要告知行政相对人享有的权利；要听取行政相对人的依法陈述和申辩；必须依法进行公正的处罚。“执法不公、群众不满”大整顿工作就是贯彻落实行政处罚公正原则的体现，公正是行政处罚的基本原则，如果不能公正的处罚，就不会树立公平的形象，公安机关消防机构依法行政的威信也树立不起来。

二、公开原则

行政处罚遵循公开原则，是体现社会主义民主的一项行政程序原则。行政处罚公开，要将作为行政处罚的法律依据公开，要让社会普遍知晓。也就是说，法律、行政法规、地方性法规和依法作出行政处罚的规章一定要让公众知晓。行政处罚公开，要对行政违法当事人给予什么行政处罚、行政处罚的事实、理由及依据要公开告知当事人。重大的行政处罚要依法举行听证，由公安机关消防机构负责人集体研究作出决定。

三、比例原则

比例原则要求公安机关消防机构作出的行政处罚要符合授予

自由裁量权的目的是，对作出的行政行为是成本最低的行为，成本应当地域效益的，对当事人的权利所造成的不利影响是最小的等比例原则，要求在行政处罚时坚持适当性原则和必要性原则。适当性原则要求所采用的手段和措施必须适合及有助于追究的目的。必要性原则要求行为不得超过法律目的的必要范围，如果有多种手段可供选择时应当采用侵害最小的手段。如根据《消防法》第六十三条规定，对于违法消防安全规定进入生产、储存易燃易爆危险品场所的行为，处警告或者五百元以下罚款；情节严重的，处五日以下拘留。在实施行政处罚时，对于情节轻微危害不大的行为，处五日以下拘留的手段就不符合追究的目的，违背了比例原则。

四、一事不再罚原则

对违法行为人的同一个违法行为，不得给予两次以上罚款的行政处罚。在依法进行行政处罚时，注意区别于一人有多种违法行为和一个案件有多个违法行为人。

一人有两种以上违法行为的，分别决定，合并执行，可以制作一份处罚决定书，分别写明对每种违法行为的处理内容和合并执行的内容；一个案件有多个违法行为人的，分别决定，可以制作一式多份决定书，分别写明给予每个人的处理决定，分别送达每一个违法行为人。

第三节 主管和管辖

一、主管

（一）公安机关消防机构主管

对消防工作实施监督管理是公安机关的重要职责，消防行政处罚的主体为行政区域内的公安机关消防机构。

（二）公安机关消防机构协助

军事设施由其主管单位监督管理，公安机关消防机构协助。主要是根据主管单位的需要提供防火技术指导、扑救火灾、调查火灾原因等帮助。但是不予以行政处罚。

根据《军事设施保护法》规定：军事设施是指国家直接用于军事目的下列建筑、场地和设备：（1）指挥机关、地面和地下的指挥工程、作战工程；（2）军用机场、港口、码头；（3）营区、训练场、试验场；（4）军用洞库、仓库；（5）军用通信、侦查、导航、观测台和测量、导航、助航标志；（6）军用公路、铁路专用线、军用通讯、输电线路，军用输油、输水管道；（7）国务院和中央军事委员会规定的其他军事设施。

因此，对于军队所有权的房屋，但是不是用于军事目的，而是商业盈利或者其他用途的建筑，依法属于公安机关消防机构主管。

（三）矿井地下部分、核电厂、海上石油天然气设施的消防工作由其主管单位监督管理。

（四）森林、草原由森林公安机关和园林主管部门监督管理。

根据《消防法》第四条规定，依据《森林法》、《草原法》、《森林防火条例》和《草原防火条例》等法律、行政法规规定，对森林、草原火灾的预防、扑救、防火组织等依照法律、行政法规规定，由森林公安机关和园林主管部门主管。

二、管辖

（一）属地管辖

消防行政处罚案件由违法行为发生地或违法行为危害结果发生地的公安机关消防机构管辖。

1. 违法行为发生地

如《消防法》第六十条第一款第二项规定的“损坏、挪用或者擅自拆除、停用消防设施、器材的”违法行为，就由违法行为发生地的属地管辖。

违法行为有连续、持续或者继续状态的，违法行为连续、持续或者继续的地方都属于违法行为发生地。

几个公安机关消防机构对同一消防行政处罚案件都有管辖权时，由最先受案的公安机关消防机构管辖。受案是指经过领导审批，填写受案审批表的案件，而不是正在调查取证阶段已经受理的案件。必要时，可以由主要违法行为发生地的公安机关消防机构管辖。主要违法行为是指几个违法行为中依法处以最重行政处罚的行为。

2. 违法行为结果发生地

如火灾事故调查的处理，根据《火灾事故调查规定》（公安部 121 号令）第四十一条，公安机关消防机构在火灾事故调查过程中，发现涉嫌消防安全违法行为的，按照《公安机关办理行政案件程序规定》调查处理，就是由违法行为结果发生地，即火灾事故发生地属地管辖。

（二）专门管辖

消防行政处罚案件，除由公安机关消防机构依属地管辖外，发生在特殊区域的消防行政处罚案件，由专门公安机关消防机构管辖。北京地区的轨道交通区域消防管辖权就是专门管辖：

1. 轨道交通建设规划范围内的消防设计审核、消防验收及施工现场监督管理由轨道交通支队负责。

2. 北京市基础设施投资有限公司、北京市轨道交通建设管理有限公司、京投轨道交通资产管理有限公司、北京轨道交通路网管理有限公司、北京市东直门机场快速轨道有限公司、北京控股磁悬浮技术发展有限公司、北京市地铁运营有限公司、北京市京港地铁有限公司等直接为轨道交通建设、运营服务的企业及下属单位，以及房屋产权归属这些企业的外租单位由轨道交通支队管辖。

3. 轨道交通地上高架桥线路的桥下建（构）筑物，使用人为轨道交通建设运营系统单位的，由轨道交通支队管辖；使用人不

属于轨道交通建设运营系统单位的，由属地消防支队管辖，轨道交通支队协助。

4. 设有轨道交通的综合交通枢纽中的轨道换乘站，以及与轨道交通车站（含换乘站）相连接的地下通道、建（构）筑物及附属运营设施设备，涉及各方有管辖约定的，从其约定；属于轨道交通建设运营系统产权的，由轨道交通支队管辖；不属于轨道交通建设运营系统产权的，由属地消防支队管辖，轨道交通支队协助。

5. 其他待明确的管辖情形，参照轨道交通治安管辖权限划分模式，由轨道交通支队协调市公安局公共交通安全保卫总队，与属地公安机关（消防机构及公安派出所）商定明确消防监督管辖权限。未予明确的，由轨道交通支队管辖。

（三）级别管辖

消防行政处罚案件由县级以上人民政府公安机关消防机构管辖；其中拘留处罚由县级以上公安机关依照《中华人民共和国治安管理处罚法》的有关规定管辖。法律、行政法规另有规定的除外。

因此，消防违法行为适用拘留行政处罚的案件，应当由公安机关依法管辖。

（四）指定管辖

对管辖权有争议的行政处罚案件，由其共同的上级公安机关消防机构指定管辖。

对于重大、复杂的案件，上级公安机关消防机构可以直接办理或者指定管辖。指定管辖应当书面通知被指定管辖的公安机关消防机构和其他有关的公安机关消防机构。原受理案件的公安机关消防机构应当在收到书面通知后立即将案卷材料移到被指定管辖的公安机关消防机构，并及时书面通知当事人。

（五）移送管辖

公安机关消防机构发现案件不属于自己管辖而应当由其他机关管辖的，经公安机关消防机构负责人批准，应当将案件移送有管辖权的机关处理。

行政案件移送管辖，询问查证时间和扣押等行政强制措施の期限重新计算。变更管辖应当及时告知当事人，并随案移送有关的证据材料。案件移送涉及扣押、查封の涉案财物，需要由接收人、移交人当面差点清楚，并在交接单据上共同签名。

（六）管辖权异议

当事人可以提出管辖权异议，由公安机关消防机构负责人确认为其他公安机关消防机构管辖の，应当依法移送。但是同一案件只能移送一次，不能反复移送。存在管辖权异议时报请共同上级机构指定管辖。

第四节 回 避

一、回避の種類

根据《公安机关办理行政案件程序规定》规定，回避主要有三种情形：主动回避、依申请回避和指令回避。

（一）主动回避

公安机关消防机构负责人、依法履行消防行政处罚の办案人员，自行提出回避申请。

主动回避の公安机关消防机构负责人、依法履行消防行政处罚の办案人员应当说明申请回避の理由。

（二）依申请回避

案件の当事人及其法定代理人有权要求公安机关消防机构负责人、依法履行消防行政处罚の办案人员回避。

依法提出回避申请应当说明理由，口头提出回避申请の，公安机关消防机构应当记录在案。

（三）指令回避

公安机关消防机构负责人、依法履行消防行政处罚の办案人员具有应当回避情形之一，本人没有申请回避，案件の当事人及

其法定代理人也没有申请其回避的，有权决定其回避的公安机关消防机构可以指令其回避。

二、回避的情形

(一) 是本案的当事人或者当事人的近亲属的；

根据《民事诉讼法》及相关司法解释近亲属指配偶、父母、子女等三代以内直系血亲。

(二) 本人或者其他近亲属与本案有利害关系的；

(三) 与本案当事人有其他关系，可能影响案件公正处理的。

三、回避的决定程序

(一) 公安机关消防机构负责人

公安机关消防机构负责人的回避由上一级公安机关消防机构决定。

(二) 办案人员的回避

依法履行消防行政处罚的办案人员的回避，由其所属的公安机关消防机构决定。

(三) 鉴定人和翻译人员的回避

鉴定人、翻译人员的回避由指派或者聘请的公安机关决定。

(四) 回避决定的期限

对当事人及其法定代理人提出的回避申请，公安机关消防机构应当在收到申请之日起二日内作出决定并通知申请人。

作出回避决定后，公安机关消防机构负责人、依法履行消防行政处罚的办案人员不得再参与该行政案件的调查、审核、审批工作。

四、回避的溯及效力

在公安机关消防机构作出回避决定前，办案人员不得停止对行政案件的调查。