第一章　消防行政执法概述

第一节　消防行政执法的概念和特征

一、消防行政执法的概念和特征

消防行政执法，即消防行政执法行为（本书对二者在同等的意义上加以使用，下同）。但是，这只是对消防行政执法概念予以描述，并未揭示出该概念的本质属性。界定消防行政执法的概念，也就是给消防行政执法下定义，即回答消防行政执法是什么的问题。对此，法学界尚未给出科学的定义。从发表的论文和出版的著作来看，还没有人专门对此加以研究探讨。从执法实践来看，人们认识尚很模糊。如把内部消防行政执法和外部消防行政执法相混淆；有的甚至存在着常识性错误。如把消防行政执法主体的职务行为等同于消防行政执法主体工作人员的个人行为等。为此，必须依据形式逻辑关于定义的原理，并结合法学理论，给消防行政执法概念下一个科学的定义。

从形式逻辑的角度来看，概念是反映事物本质属性的思维形式，而事物的本质属性就是决定这一事物之所以成为这一事物的那些属性。事物的本质属性有两种：一是共有的本质属性；二是特有的本质属性。前者表明一事物与其他事物存在着普遍的联系，后者则表明一事物与其他事物存在着根本的区别。根据形式逻辑关于定义的常识“消防行政执法”是“行政执法”的属概念，即消防行政执法是一种特定的行政执法，消防行政执法不过是以“消防”对“行政执法”所作的外延上的限定和内涵上的扩展。

从法学的角度来看，给行政执法下定义应当考虑以下四个方

需要全本请访问 www.ertongbook.com

面的要素：第一，主体要素。即谁来实施行政执法。第二，客体要素或对象要素。即对谁实施行政执法。第三，内容要素。即行政执法行为所指向的对象在法律上的权利和义务。第四，形式要素。即行政执法行为的各种表现方式。

综上所述，我们不难对消防行政执法这一概念进行界定。所谓消防行政执法，是指消防行政执法主体对消防行政相对人所采取的涉及其消防安全社会关系方面的权利和义务的各种具体消防行政行为。从这一定义可以看出，消防行政执法具有以下特征：

(一)主体特征

消防行政执法主体，是指依法能够以自己的名义实施消防行政执法权并能独立地承担由此而产生的法律责任的组织。因此，个人不能成为消防行政执法主体。根据有关消防法律规范的规定，消防行政执法主体呈多元性。概括起来主要有以下五大类：

1. 公安机关

公安机关在消防行政执法中行使的职权主要是行政拘留处罚权。根据消防法第 51 条的规定“对给予拘留的处罚,由公安机关依照治安管理处罚条例的规定裁决”。这一规定与行政处罚法第 16 条关于“限制人身自由的行政处罚只能由公安机关行使”的规定是一致的。需要说明的是，消防法规定的违反消防管理给予拘留的行政处罚，实践中往往是由公安消防机构承办的。但是，拘留处罚裁决书必须以所在公安机关名义作出。

2. 地方县级以上各级人民政府

消防法第 51 条规定“责令停产停业,对经济和社会生活影响较大的，由公安消防机构报请当地人民政府依法决定，由公安消防机构执行。”上述规定隐含着肯定和否定。从肯定来看，一般的停产停业由公安消防机构作出，只有对经济和社会生活影响较大的，才由当地人民政府依法决定；从否定来看，公安机关对于消防行政执法权限仅限于拘留权，因而排除了公安机关作为停产停业的实

施主体资格。

3 公安消防机构

消防法赋予公安消防执法机构的行政执法权采取了排除式的立法技术。即除了公安机关和地方县级以上人民政府行使的消防行政执法权以外，其他消防行政执法权均由公安消防机构行使。根据行政法学原理，公安消防机构属于公安机关的内部职能机构，一般不能以自己的名义直接对外行使行政执法权。换句话说，公安机关是以一个整体对外行使公安行政职权的。但是，这并不意味着公安机关内部的职能部门绝对不能对外行使公安行政职权。在法律或法规授权时，公安机关内部的职能部门可以自己的名义直接对外行使行政职权。公安消防机构就是通过全国人大常委会制定的消防法的授权而成为消防行政执法主体的。消防法之所以要将大量的消防行政执法权赋予各级公安消防机构，主要是考虑到火灾预防、灭火救援和抢险救援所产生的法律关系与一般法律关系不同，其专业性和技术性较强，需要由专门的机构来行使。

4.其他主管部门

在我国，消防行政执法体制实行条块结合的分级分类体制。所以,消防法第 4 条规定“军事设施、矿井地下部分、核电厂的消防工作,由其主管单位监督管理。森林、草原的消防工作,法律、行政法规另有规定的，从其规定。”这一规定意味着享有消防行政执法权的组织不仅包括上述三类组织，而且还包括其他主管部门。消防法之所以赋予上述主管部门消防行政执法权，主要是考虑到这些部门的体制和专业性，能够相对独立并自成体系。消防法的上述规定在某些具体法规中已经得到了例证。如根据国务院颁布的《森林防火条例》第 32 条和第 33 条的规定，县级以上林业主管部门对违反森林防火规定的行政相对人有权处以警告、罚款或者责令限期更新造林、赔偿损失。这一规定表明林业主管部门享有森林消防行政执法权。

5.被授权组织

根据行政法学理论，所谓被授权组织，应当是指某些非国家行政机关的社会组织。这些社会组织经过法律、法规的授权而履行一定的行政管理职能，行使行政执法权。在消防行政管理中，某些社会组织经过法律、法规的授权也能够成为消防行政执法主体。目前，我国消防法律规范授权社会组织成为消防行政执法主体的情形不多，但是也可以找到某些例证。如国务院颁布的《森林防火条例》就将违反森林防火规定的行政相对人予以行政处罚的职权授权有关单位来行使。该条例第 33 条规定"：第 32 条规定的行政处罚，由县级以上林业主管部门或者其授权的单位决定。"这里讲的授权是自己行使职权，其法律责任由自己来承担。正因为如此，该《条例》第 33 条才进一步规定："当事人对林业主管部门或者其授权的单位作出的行政处罚不服的，可以在接到处罚通知之日起 1 个月内，向人民法院起诉，期满不起诉又不履行的，林业主管部门或者其授权的单位可以申请人民法院强制执行。"

(二)客体特征

消防行政执法的客体，是指消防行政执法主体行使消防行政执法权的对象。在理论上称之为消防行政相对人。由于消防行政执法是一种外部消防行政行为，所以，消防行政相对人是基于消防行政执法管辖关系而确定的。根据我国消防法律规范，消防行政相对人包括个人和单位两大类：

1.个人

个人即自然人，而所谓自然人则是指依自然规律产生、具有五官百骸、区别于其他动物的人。消防行政相对人中的个人，既包括我国公民，也包括外国公民和无国籍人在内。所谓公民，是指具有一个国家的国籍，并依照该国法律享有权利并履行义务的自然人。因此，国籍是衡量某一个人是否为某国公民的标志。

2.单位

单位是相对于个人而言的，是指依法成立的各种组织。包括法人或非法人组织两大类。消防行政相对人中的单位既包括我国自行成立的单位，也包括外国公民或组织在我国依法设立的单位。目前，在消防行政执法实践中，对于个体工商户的归类比较困难。根据我国民法通则的规定，个体工商户属于公民范畴。但从理论角度来看，个体经济也是以组织的形式存在的。如《河北省实施〈中华人民共和国消防法〉办法》第 2 条规定“:凡本省行政区域内的机关、团体、企业、事业单位、城乡基层群众性自治组织、个体工商户和公民,均应遵守本办法。”因此,在消防行政执法实践中,除法律规范明确设定执法对象为个体工商户外，对个体工商户的认定以公民为宜。

(三)内容特征

消防行政执法的内容，是指消防行政相对人在消防安全社会关系方面的权利和义务。消防行政执法是一种单方的职权行为，这种行为直接影响到消防行政相对人消防权利的享有和消防义务的承担。因此，在理论上，可以把消防行政执法的内容划分为消防权利性行为和消防义务性行为两大类。

1.消防权利性行为

消防权利性行为，是指消防行政执法主体依法使消防行政相对人获得或丧失某种消防权利和权能的消防行政执法行为。包括赋予某种消防权利或权能、限制和剥夺某种消防权利或权能的消防行政执法行为两大类。

2.消防义务性行为

消防义务性行为，是指消防行政执法主体依法使消防行政相对人承担或免除某种消防义务的消防行政执法行为。

(四)形式特征

消防行政执法的形式表现为各种具体消防行政行为。具体消防行政行为，是指具有国家消防行政职权的机关和组织及其工作

需要全本请访问 www.ertongbook.com

人员在消防行政管理活动中行使消防行政职权，针对特定的公民、法人或者其他组织，就特定的具体事项，作出的有关该公民、法人或者其他组织有关消防安全社会关系方面的权利和义务的单方行为。消防行政执法行为在理论上无疑应当属于具体消防行政行为,其表现形式主要有 消防行政检查、消防行政确认、消防行政许可、消防行政处罚、消防行政强制和消防行政命令等。

二、消防行政执法与相关概念的区别

要准确地把握消防行政执法概念的内涵和外延，还必须弄清消防行政执法这一概念与相关概念的区别。

（一）消防行政执法和消防行政立法

消防行政立法，是指享有消防行政立法权的国家行政机关制定消防行政法规和消防行政规章的抽象消防行政行为。消防行政立法不同于消防行政执法，二者存在着以下区别：

1.性质不同。消防行政立法属于抽象消防行政行为；而消防行政执法属于具体消防行政行为。

2. 主体范围不同。消防行政立法的主体范围不同于消防行政执法的主体范围。根据立法法的有关规定，只有国务院、国务院组成部门和具有行政管理职能的直属机构，以及较大的市的人民政府才享有消防行政立法权；而消防行政执法的主体范围则是行政机关和经法律、法规授权的组织。

3.对象不同。消防行政执法行为所针对的对象是特定的和明确的；而消防行政立法的对象则是不特定的和模糊的。

4.效力不同。消防行政执法行为不具有普遍适用的效力，而且对消防行政相对人只能一次性适用，一次有效，不能反复适用。如果遇到同一消防行政相对人再次出现同类情况，原具体消防行政行为一经执行完毕，即失去法律效力，需要另行作出具体消防行政行为；而消防行政立法行为则具有普遍适用的效力，可以反复适用。

5 表现形式不同。消防行政执法行为的表现形式为各种具体消防行政行为；而消防行政立法行为的表现形式为消防行政法规和消防行政规章。

6 可诉性不同。消防行政执法行为大都具有可诉性，消防行政相对人如果不服，允许提起行政复议，也允许提起行政诉讼；而消防行政立法行为则不可诉，消防行政相对人如果不服，不允许提起行政复议，也不允许提起行政诉讼。

(二)消防行政执法与消防行政执法监督

消防行政执法监督，是指享有消防行政执法监督权的国家机关对于消防行政执法主体及其工作人员的执法行为实施监察、督促的执法活动。与消防行政执法相比较，二者的区别表现在以下几个方面：

1 性质不同。消防行政执法属于外部消防行政行为；而消防行政执法监督则属于消防监督行政行为。既包括外部消防监督行政行为，也包括内部消防监督行政行为。

2. 主体范围不同。消防行政执法监督的主体范围要大于消防行政执法主体。既包括消防行政执法主体自身，还可以包括国家权力机关、国家司法机关以及国家监察机关和国家审计机关等。

3. 对象不同。消防行政执法的对象是消防行政相对人；而消防行政执法监督的对象是消防行政执法主体和工作人员及其行为。

4. 形式不同。消防行政执法的表现形式是各种具体消防行政行为；而消防行政执法监督的表现形式则很多，有国家权力机关的监督、国家司法机关的监督、消防行政主体的监督和专门监督（行政监察和审计监督)等。

(三)消防行政执法与消防行政执法救济

消防行政执法救济，是指特定的国家机关依法对消防行政执法行为是否合法和公正进行审查，并对违法或不当的消防行政执

法行为予以纠正，使消防行政相对人的合法权益得到补救的执法活动。与消防行政执法相比较，二者的不同之处在于：

1. 性质不同。消防行政执法救济中的某些行为是双方行为，某些行为则是三方行为，如消防行政复议；而消防行政执法则只能是单方行为。

2. 主体不同。消防行政执法救济的主体是国家机关，即国家权力机关、国家行政机关和国家司法机关；而消防行政执法的主体则主要是国家行政机关，不包括国家权力机关和国家司法机关。

3. 内容不同。消防行政执法救济的内容是审查消防行政执法行为的合法性和公正性；而消防行政执法的内容则是消防行政相对人在法律上的权利和义务。

4. 时间顺序不同。消防行政执法救济在后；而消防行政执法行为在先。

5. 形式不同。消防行政执法救济的形式主要有消防行政复议、消防行政诉讼和消防行政赔偿等；而消防行政执法的形式则是各种具体消防行政行为，如消防行政检查、消防行政确认、消防行政许可、消防行政处罚、消防行政强制和消防行政命令等。

第二节　消防行政执法的分类

消防行政执法的分类，是指根据一定的标准把消防行政执法划分为不同的类别。消防行政执法之所以能从理论上进行分类，是由于消防行政执法具有不同的特点，可以从不同的角度进行归纳，而且分类的标准是客观存在的，不依人们的意志为转移。分类的目的在于进一步认识各类消防行政执法的内容，归纳和总结各类消防行政执法的特征，揭示其内在规律，完善有关其变更、撤销等理论，为消防行政执法救济的实践提供一定的理论依据，使消防行政执法人员对消防行政执法获得更加深入和更具有理性形态的

理解。

一、羁束的消防行政执法与自由裁量的消防行政执法

以消防行政执法受法律规范拘束的程度为标准，可以划分为羁束的消防行政执法与自由裁量的消防行政执法。

羁束的消防行政执法，是指消防行政执法主体必须严格依照消防法律规范规定的适用范围、条件、标准、形式和程序等实施的执法行为。也就是说，消防行政执法主体在采取某一执法行为时受消防法律规范的拘束是严格的，不能酌情行事。如根据《北京市防火安全责任制暂行规定》第 10 条的规定“:发生火灾造成人员伤亡的,每死亡 1 人,加处 1 万元罚款;每伤 1 人,加处 5 千元罚款。”该规定为羁束规范，消防行政执法主体违反此规定，则构成违法，应当承担违法的后果。

自由裁量的消防行政执法，是指消防行政执法主体在消防法律规范所规定的范围和幅度内自主选择而实施的执法行为。消防行政执法主体的上述选择权理论上称之为自由裁量权。如根据 2000 年 1月 1 日起施行的《天津市消防条例》第 60 条规定“:对违反消防管理规定发生火灾的单位，不适用本章其他条规定处罚的，可以按照火灾直接经济损失金额的百分之十至百分之二十处以罚款，但罚款数额最低不少于 2000 元，最高不超过 20 万元;对直接负责的主管人员和其他直接责任人员可以处警告或者 100 元以上 1000 元以下的罚款。”

将消防行政执法划分为羁束的消防行政执法与自由裁量的消防行政执法的意义在于：羁束的消防行政执法只发生违法与否的问题，自由裁量的消防行政执法一般只发生公正与否的问题。更为重要的是，这种分类决定了人民法院在此范围内监督消防行政执法行为的程度和深度。根据我国行政诉讼法的规定，人民法院审理行政案件以合法性审查为主，以公正性审查为补充。对于羁束的消防行政执法行为，消防行政相对人如果不服，可以向人民法

院提起行政诉讼，而对于自由裁量的消防行政执法行为，只要合法而又不显失公正，人民法院则不予受理。

二、作为的消防行政执法和不作为的消防行政执法

以消防行政执法是否以作为方式来表现为标准，可以划分为作为的消防行政执法和不作为的消防行政执法。

作为的消防行政执法，是指消防行政执法主体以积极作为的方式而表现出来的执法行为。如实施消防行政检查、作出消防行政处罚、采取消防行政强制等。不作为的消防行政执法是指消防行政执法主体以消极不作为的方式表现出来的执法行为。不履行法定义务是较为典型的不作为。如根据《河南省消防条例》第 29 条的规定“歌舞厅、影剧院、宾馆、饭店、商场、集贸市场等公众聚集的场所，在使用或者开业前，应当向当地公安消防机构申报，公安消防机构应当在接到申报之日起 3 日内进行消防安全检查，经检查合格后 2 日内办理使用或者开业手续。”该条为公安消防机构设定了限期检查、限期办理使用或者开业手续的法定义务，如果公安消防机构没有履行该义务，则构成不作为的消防行政执法行为。

把消防行政执法划分为作为的消防行政执法和不作为的消防行政执法，有利于我们明确消防行政执法行为的方式和范围。在消防行政复议和消防行政诉讼中，二者均是审查和监督的对象，只是监督的手段不同而已。对于作为的消防行政执法构成违法时，行政复议机关和人民法院应该作出撤销其作为的裁决；对于不作为的消防行政执法构成违法时，行政复议机关和人民法院应该作出履行作为义务的裁决。

三、要式的消防行政执法和非要式的消防行政执法

以消防行政执法是否必须具备一定的方式为标准，可以将消防行政执法划分为要式的消防行政执法和非要式的消防行政执法。

要式的消防行政执法，是指消防行政执法主体的意思表示必

须具备法定方式才能产生法律后果的执法行为。这里的方式是法定，而所谓法定则是指消防法律规范对消防行政执法行为方式的要求。如根据《消防监督检查规定》第 20 条的规定“公安消防机构实施警告、罚款、责令停止施工、停止使用、停产停业以及没收产品和违法所得等处罚时，应当依据《消防法》和《行政处罚法》的规定，依照法定程序，填发《公安行政处罚书》或者《当场处罚决定书》，加盖公安消防机构印章。”这一规定表明消防行政处罚必须采取书面形式并加盖公安消防机构印章才能生效。非要式的消防行政执法是指消防行政执法主体的意思表示不需要具备一定的方式就能产生法律后果的执法行为。据此，无论是采用口头形式、动作形式、默认形式，还是书面如何记载、表示，只要能正确反映消防行政执法行为的含义，并能发生法律效力，而不必强求其外在形式。如根据消防法第 33 条的规定，火场指挥员有权决定使用各种水源，截断电力、可燃气体和液体的输送，限制用电，划定警戒区，实行局部交通管制，利用临近建筑物和有关设施，为防止火灾蔓延，拆除或者破损毗邻火场的建筑物、构筑物，调动供水、供电、医疗救护、交通运输等有关单位协助灭火救助。上述规定属于火场指挥员采取的消防行政即时强制，对此，可以采取非要式消防行政执法行为，消防行政相对人不能因此而认为违法并拒绝执行。

将消防行政执法划分为要式的消防行政执法和非要式的消防行政执法的意义在于：要式的消防行政执法不符合法定方式构成形式违法，直接影响某一消防行政执法行为的效力，而非要式的消防行政执法则不发生形式违法问题。

四、主动的消防行政执法与被动的消防行政执法

以消防行政执法是否主动为标准，可以将消防行政执法划分为主动的消防行政执法与被动的消防行政执法。

主动的消防行政执法，是指消防行政执法主体依据消防法律规范赋予的职权主动采取的执法行为，也称依职权的消防行政执

需要全本请访问 www.ertongbook.com

法。如对消防行政相对人违法行为的消防行政处罚。被动的消防行政执法，是指消防行政执法主体依据消防行政相对人的申请才能作出的执法行为，也称依申请的消防行政执法。如根据《河南省消防条例》第 31 条第 2 款的规定“公安消防机构对生产、储存、销售或者销毁易燃易爆危险物品的单位和个人应进行消防安全检查，合格的发给消防安全许可证。”这里的颁发消防安全许可证的行为即为被动的消防行政执法。

区分主动的消防行政执法与被动的消防行政执法的意义在于：主动的消防行政执法与被动的消防行政执法开始的时间是不同的。主动的消防行政执法不依消防行政相对人的申请而开始，消防行政相对人的申请不是启动主动消防行政执法的原因。但是，被动的消防行政执法必须以消防行政相对人的申请为前置条件。由于消防行政执法开始的时间不同，对消防行政执法主体和消防行政相对人来说，其法律后果也是不同的。对于消防行政执法主体来说，如果应该作出被动的消防行政执法，但是在没有消防行政相对人申请的情况下作出主动的消防行政行为，那么，作出的主动的消防行政执法便不具有法律效力。对于消防行政相对人来说，则直接关系到其权利的取得和义务的免除。如果消防行政相对人的权利是通过主动的消防行政执法而取得的，那么，其权利的取得时间可以追溯到其符合取得该权利的条件之时；如果消防行政相对人的权利是通过被动的消防行政执法而取得的，那么，其权利的取得时间则为消防行政相对人提出申请的时间。

五、实体的消防行政执法和程序的消防行政执法

以消防行政执法的内容不同为标准，可以将消防行政执法划分为实体的消防行政执法与程序的消防行政执法。

实体的消防行政执法，是指消防行政执法主体依据消防实体法律规范而作出的执法行为。如消防行政处罚决定。程序的消防行政执法，是指消防行政执法主体依据消防程序法律规范而作出

的执法行为。如消防行政处罚的决定程序和执行程序。

实体的消防行政执法与程序的消防行政执法的划分意义在于确立消防程序法律规范与消防实体法律规范具有同样的地位。长期以来,在消防行政执法实践中,仍然存在着不同程度地‘重实体,轻程序”的现象。实体的消防行政执法和程序的消防行政执法都可以构成违法，都应当纳入执法监督或司法监督的范围。

六、事实的消防行政执法和法律的消防行政执法

以消防行政执法是否产生法律效果为标准，可以将消防行政执法划分为事实的消防行政执法和法律的消防行政执法。

事实的消防行政执法，是指消防行政执法主体实施的不直接发生法律效果的执法行为。所谓不直接产生法律后果是指不直接引起消防行政执法主体与消防行政相对人之间行政执法关系的产生、变更或消灭。如消防行政执法人员在执行职务过程中殴打消防行政相对人。法律的消防行政执法，是指消防行政执法主体依据消防法律规范实施的直接发生法律效果的执法行为。如公安消防机构责令某一消防行政相对人停止违法行为，其依据是消防法，直接发生法律效果。

消防行政执法中的事实行为与法律行为都属于具体消防行政行为，二者都存在着违法的可能，也都应当纳入消防行政救济的范围。但是，对于事实的消防行政执法构成违法时，应当作出确认决定或判决；而对于法律的消防行政执法构成违法时，则应当作出撤销决定或判决。

七、可诉的消防行政执法和不可诉的消防行政执法

以消防行政执法是否可以提起行政诉讼为标准，可以将消防行政执法划分为可诉的消防行政执法和不可诉的消防行政执法。

可诉的消防行政执法，是指消防行政执法主体作出的允许消防行政相对人提起行政诉讼的执法行为。消防行政执法是一种具体行政行为，绝大部分都允许提起行政诉讼。如消防行政许可、消

防行政处罚、消防行政命令、消防行政强制等。不可诉的消防行政执法，是指消防行政执法主体作出的不允许消防行政相对人提起行政诉讼的执法行为。如 1994 年 2 月 5 日公安部作出的《关于对火灾原因认定和火灾事故责任认定不属于申请复议范围的通知》，以及 2000 年 3 月 20 日公安部作出的《关于对火灾事故责任认定不服是否属于行政诉讼受案范围的批复》。根据上述《通知》和《批复》，消防行政执法中作出的火灾认定或火灾事故责任认定的具体消防行政行为不允许消防行政相对人提起行政复议，也不允许提起行政诉讼。因为在我国行政复议的范围和行政诉讼的范围是一致的。

确立可诉的消防行政执法和不可诉的消防行政执法这种分类，对于确定消防行政诉讼受案范围和保护消防行政相对人合法权益具有十分重要的意义。

八、中间的消防行政执法和最终的消防行政执法

以消防行政执法形成的阶段不同为标准，可以将消防行政执法划分为中间的消防行政执法和最终的消防行政执法。

中间的消防行政执法，是指消防行政执法主体在对某一事件尚未最终处理完毕时所实施的执法行为。如消防行政强制措施可以是中间的消防行政执法行为。最终的消防行政执法，是指消防行政执法主体对某一事件最终处理完毕时所作出的执法行为。如拘留、罚款、没收等消防行政处罚均属于最终的消防行政执法行为。

上述分类有利于确定消防行政救济的起始时间。根据我国行政复议法和行政诉讼法的规定，无论是中间的消防行政执法行为，还是最终的消防行政执法行为，只要允许提起行政复议或行政诉讼，消防行政相对人都可以行使相应的救济权。

九、须受领的消防行政执法和非受领的消防行政执法

以消防行政执法是否需要消防行政相对人接受为标准，可以

将消防行政执法划分为须受领的消防行政执法和非受领的消防行政执法。

须受领的消防行政执法，是指消防行政执法主体作出的须消防行政相对人受领才能生效的执法行为。所谓受领是指消防行政相对人接受或同意。如消防行政执法主体对违法的消防行政相对人作出了行政处罚，该处罚只有在决定书送达消防行政相对人后才发生法律效力。非受领的消防行政执法，是指消防行政执法主体作出的无须消防行政相对人受领即生效的执法行为。如消防行政执法主体作出的消防行政即时强制，无须相关的消防行政相对人受领即可发生法律效力。

在消防行政执法中区分须受领的消防行政执法和非受领消防行政执法，有利于我们判断消防行政执法在程序上是否构成违法。

十、告知的消防行政执法和非告知的消防行政执法

以消防行政执法是否必须告知消防行政相对人为标准，可以将消防行政执法划分为告知的消防行政执法和非告知的消防行政执法。

告知的消防行政执法，是指消防行政执法主体作出的须告知消防行政相对人才能发生法律效力的执法行为。所谓告知，即告诉和知道。消防行政执法主体不仅要告诉消防行政相对人，而且更为重要的是要让消防行政相对人真正知道。告知的消防行政执法不同于受领的消防行政执法。二者在逻辑上是包含关系。凡是受领的消防行政执法都是告知的消防行政执法，而告知的消防行政执法不一定是受领的消防行政执法。如根据行政处罚法第 31 条的规定，消防行政执法主体在作出消防行政处罚决定之前，应当告知消防行政相对人作出消防行政处罚决定的事实、理由及依据，并告知消防行政相对人依法享有的权利。非告知的消防行政执法，是指消防行政执法主体作出的无须告知消防行政相对人即可发生法律效力的执法行为。如即时性的消防行政强制等。

把消防行政执法划分为告知的消防行政执法和非告知的消防行政执法，有利于我们确定告知在某些消防行政执法行为中的重要作用。凡是应当告知而未告知的消防行政执法行为无效。对此，我国行政处罚法第 41 条已经作了明确规定，行政机关及其工作人员在作出行政处罚决定之前，不依照行政处罚法的规定向当事人告知给予行政处罚的事实、理由和依据，行政处罚决定不能成立。

第三节　消防行政执法的效力

消防行政执法的效力，是指消防行政执法行为在法律上产生的约束力。消防行政执法行为的成立是消防行政执法行为生效的前提条件，也是消防行政相对人行使救济权和其他有关机关对消防行政执法行为实施法律监督的基础。但是，消防行政执法的成立并不意味着消防行政执法行为就一定是合乎法律规定的。因此，已经成立的消防行政执法行为要在现实中产生效力，还必须具备合法要件。只有合法成立的消防行政执法行为，才能在法律上得到肯定性的评价。

一、消防行政执法的成立要件

消防行政执法的成立，是指消防行政执法行为的作出或形成，即消防行政执法行为的客观存在。消防行政执法的成立表明，消防行政执法主体行使消防行政职权或履行消防行政职责的意思表示已经确定，并且外化到外界可以认知的程度，可以强制性地影响消防行政相对人的权利和义务，同时它也表明消防行政执法主体作出的消防行政执法行为的行政程序的终结，而针对该执法行为的监督程序可以或能够开始，消防行政执法主体已经成立的消防行政执法行为存在着承担法律责任的问题。因此，消防行政执法的成立是讨论消防行政执法的效力、消防行政执法监督、消防行政

执法救济和违法消防行政执法责任的前提。

消防行政执法的成立要件是指构成消防行政执法行为成立或存在所必不可少的要件。消防行政执法的成立要件一般包括以下四个：

(一)主体要件

消防行政执法的成立必须有消防行政执法主体存在。也就是说，消防行政执法必须是出自消防行政执法主体的行为。非出自消防行政执法主体的行为肯定不是消防行政执法行为。至于消防行政执法主体是不是特定的消防行政执法行为的主体或实施者，是不是享有实施特定消防行政执法行为的法定职权或职责，都不影响本条件的构成。

(二)主观方面要件

消防行政执法的成立必须有消防行政执法主体的明确、完整意思表示。从一般法律意义上说，意思表示是指主体进行某一行为的内心意愿，并以一定的方式表达于外部的行为。消防行政执法的成立也不例外。消防行政执法主体的意思表示必须含有产生、变更或消灭消防行政执法关系的明确意图和完整内容。至于消防行政执法主体的意思表示错误则不影响消防行政执法的成立。

(三)客观方面要件

消防行政执法的成立必须是消防行政执法主体在客观上有行使消防行政职权或履行消防行政职责的行为。即有以一定的外部行为方式所表现出来的客观行为。需要说明的是，消防行政执法行为是直接体现消防行政职权的行使和消防行政职责的履行的行为。凡不体现消防行政职权的行使或消防行政职责的履行的行为，即使是出自消防行政执法主体的行为，并符合意思表示明确、完整的要求，也不是消防行政执法行为。

(四)客体要件

需要全本请访问 www.ertongbook.com