



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

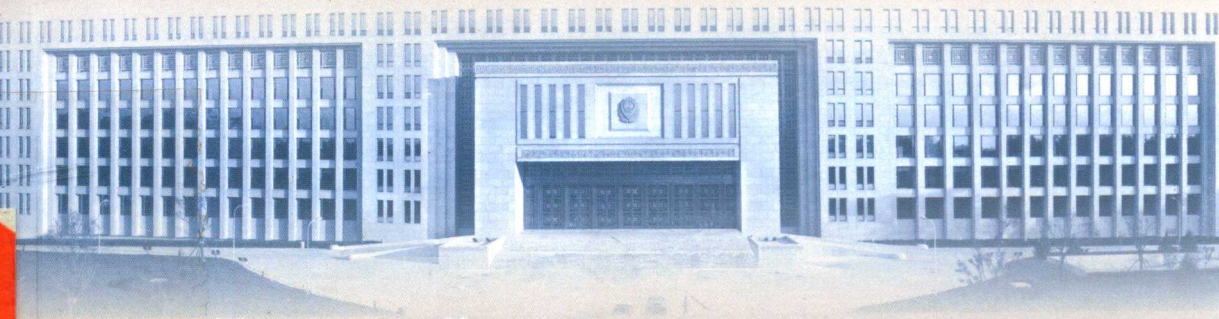
国家出版基金资助项目

中国公安执法规范化建设丛书 编委会主任 孙茂利

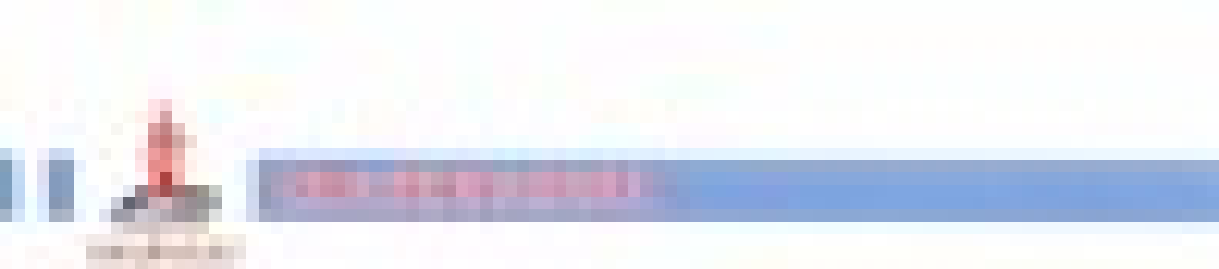
消防行政执法工作 实务指南

李佑标 著

XIAOFANG XINGZHENG ZHIFA GONGZUO SHIWU ZHINAN



中国人民公安大学出版社

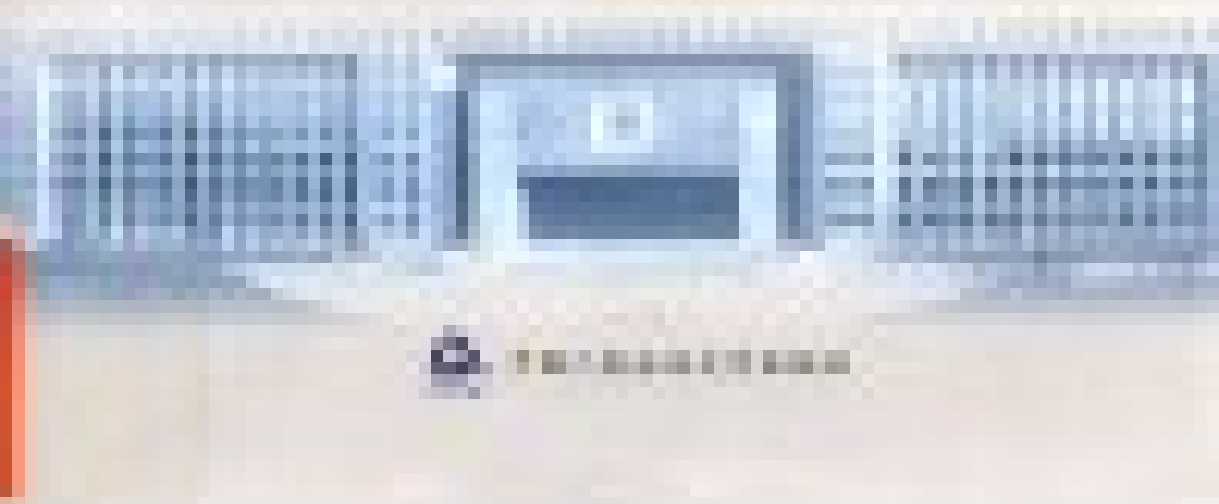


中国公安消防部队消防法律法规 消防技术标准 消防知识

消防行政执法工作 实务指南

傅海峰 编

中国公安消防部队消防法律法规 消防技术标准 消防知识



D922.1
756

1411397



国家出版基金资助项目

中国公安执法规范化建设丛书 编委会主任 孙茂利

消防行政执法工作 实务指南

李佑标 著



中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

贵阳学院图书馆



GYXY1411397

图书在版编目 (CIP) 数据

消防行政执法工作实务指南 / 李佑标著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2011. 10

(中国公安执法规范化建设丛书 / 孙茂利主编)

国家出版基金资助项目

ISBN 978 - 7 - 5653 - 0644 - 0

I. ①消… II. ①李… III. ①消防 - 行政执法 - 中国 - 指南 IV. ①D922. 14 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 213286 号

中国公安执法规范化建设丛书 编委会主任 孙茂利

消防行政执法工作实务指南

李佑标 著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京兴华昌盛印刷有限公司

版 次: 2012 年 1 月第 1 版

印 次: 2012 年 1 月第 1 次

印 张: 22

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 431 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 0644 - 0

定 价: 52.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

公安业务分社电话: 010 - 83905641

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换

版权所有 侵权必究

本书咨询电话: (010) 63485228 63453145

中国公安执法规范化建设丛书

编委会

主 任 孙茂利

委 员 (以姓氏笔画为序)

马玉生 包红霞 冯曰铭

刘国祥 杜兰萍 李文健

李远征 张 萍 张晓军

周书奎 赵 斌 赵春光

赵炳军 胡江山 徐 沪

高绪文 程小白 温道军

执行编辑 李文胜 王宏勇

前言

近年来,随着我国社会主义民主法治建设的不断深入,人民群众的法律意识、权利意识日益增强,舆论监督、社会监督力度进一步加大,对公安机关的执法活动提出了新的更高的要求。为适应新形势下人民群众对公安工作的新期待和新要求,公安机关必须进一步转变执法理念,改进执法方式,规范执法行为,提高执法质量,维护社会公平正义。

自2008年9月部党委部署在全国公安机关开展执法规范化建设以来,各级公安机关及各部门、各警种紧密结合实际,高度重视、积极探索,采取切实有效措施,深入、持续地开展执法规范化建设,取得了阶段性成效,有力地推动了公安工作和队伍建设的全面发展。但与此同时,公安机关的执法工作中,仍存在一些不规范的问题,影响公安机关的执法公信力。其重要原因之一,就是一些民警执法素质不高,对执法的基本要求不了解、不掌握,不知道在执法活动中干什么、怎么干、干到什么程度。为了帮助广大公安民警及时、有效地掌握执法办案的基本要求,提高执法能力,中国人民公安大学出版社会同公安部执法规范化建设领导小组办公室启动了《中国公安执法规范化建设丛书》出版项目,并得到了国家出版基金资助。本书主要突出以下几个特点:

第一,本书力求覆盖公安机关现有的业务工作内容,以督察、刑侦、治安、边防、出境、刑侦、消防、网安、监管、交管、法制、

禁毒等警种，铁路、交通、民航、林业等行业公安机关和海关走私犯罪侦查机构的执法工作为重点，针对不同警种的工作内容分类编写，单独成册。

第二，本书将作为规范公安民警执法业务工作的指导性用书，以各业务部门的执法职责范围为基础，以现行有效的法律、法规、规章以及公安部关于执法规范化建设的要求为依据，按照理论与实践相结合的原则，针对一线民警遇到的疑难问题以及执法中容易出现问题的环节，结合执法办案中的典型案例，重点对执法依据、操作程序、法律文书等进行讲解。

第三，本书由公安部执法规范化建设领导小组办公室组织编写，公安部相关业务局的领导担任编委，公安机关长期从事执法业务工作有关同志和公安院校知名专家、教授担任作者，收入了一批具有前瞻性、实用性和建设性的优秀成果。

愿《中国公安执法规范化建设丛书》成为广大公安民警规范执法的“良师益友”，为深入推进执法规范化建设发挥积极的作用。

由于时间仓促，疏漏之处在所难免，欢迎广大读者批评指正。

中国公安执法规范化建设丛书编委会

2011年6月

目 录

第一章 消防行政执法概述	(1)
第一节 消防行政执法的概念	(1)
一、消防行政执法的概念和特征	(1)
二、消防行政执法与相关概念的界限	(5)
第二节 消防行政执法的分类	(7)
一、羁束的消防行政执法与自由裁量的消防行政执法	(7)
二、作为的消防行政执法与不作为的消防行政执法	(8)
三、要式的消防行政执法与非要式的消防行政执法	(8)
四、主动的消防行政执法与被动的消防行政执法	(9)
五、实体的消防行政执法与程序的消防行政执法	(10)
六、事实的消防行政执法与法律的消防行政执法	(10)
七、可诉的消防行政执法与不可诉的消防行政执法	(11)
八、中间的消防行政执法与最终的消防行政执法	(11)
九、须受领的消防行政执法与非受领的消防行政执法	(12)
十、告知的消防行政执法与非告知的消防行政执法	(12)
第三节 消防行政执法的效力	(13)
一、消防行政执法的成立要件	(13)
二、消防行政执法的合法要件	(14)
三、消防行政执法的效力	(17)

第二章 消防行政执法主体与消防行政相对人	(20)
第一节 消防行政执法主体	(20)
一、消防行政执法主体的概念和特征	(20)
二、消防行政执法主体的范围	(21)
三、消防行政执法人员	(27)
四、消防行政执法职务协助	(30)
第二节 消防行政相对人	(32)
一、消防行政相对人概述	(32)
二、消防行政相对人的范围	(33)
三、消防行政相对人的权利和义务	(36)
第三章 消防行政执法证据	(43)
第一节 消防行政执法证据概述	(43)
一、消防行政执法证据的概念和特征	(43)
二、消防行政执法证据的意义	(45)
第二节 消防行政执法证据的种类和分类	(46)
一、消防行政执法证据的种类	(46)
二、消防行政执法证据的分类	(48)
第三节 消防行政执法证据的收集和审查	(49)
一、消防行政执法证据的收集	(49)
二、消防行政执法证据的审查	(52)
第四章 消防行政执法依据	(53)
第一节 消防行政执法依据概述	(53)
一、消防行政执法依据的概念和特征	(53)
二、消防行政执法依据的意义	(54)
第二节 消防行政执法依据的范围	(54)
一、消防法律	(54)
二、消防行政法规	(55)
三、地方性消防法规	(58)

四、部门消防规章	(61)
五、地方性消防规章	(61)
六、消防技术标准	(61)
第三节 消防行政执法依据的适用冲突	(65)
一、消防行政执法依据适用冲突的概念	(65)
二、消防行政执法依据适用冲突的表现形式	(65)
三、消防行政执法依据适用冲突的选择适用原则	(67)
四、消防行政执法依据适用冲突的裁决规则	(68)
第五章 期间、送达	(70)
第一节 期 间	(70)
一、期间的概念和意义	(70)
二、期间的种类	(71)
三、期间的计算	(72)
四、期间的耽误和顺延	(75)
第二节 送 达	(76)
一、送达的概念和意义	(76)
二、送达的方式	(77)
三、送达回执	(80)
第六章 消防监督检查	(81)
第一节 消防监督检查概述	(81)
一、消防监督检查的概念和特征	(81)
二、消防监督检查与消防行政调查的区别	(83)
三、消防监督检查的意义	(83)
第二节 消防监督检查的形式和内容	(84)
一、消防监督检查的形式	(84)
二、消防监督检查的内容	(85)
第三节 消防监督检查的职权和程序	(87)
一、消防监督检查的职权	(87)

二、消防行政命令的种类	(154)
三、消防行政命令的程序	(156)
第二节 消防行政指导	(156)
一、消防行政指导的概念和特征	(156)
二、消防行政指导的类型	(157)
三、消防行政指导的方式	(158)
第三节 消防行政确认	(159)
一、消防行政确认的概念和特征	(159)
二、消防行政确认的形式	(159)
三、消防行政确认的程序	(160)
第四节 消防行政调查	(161)
一、消防行政调查的概念和特征	(161)
二、消防行政调查的形式	(162)
三、消防行政调查的程序	(162)
第五节 消防行政救助	(163)
一、消防行政救助的概念和特征	(163)
二、消防行政救助的形式	(164)
三、消防行政救助的程序	(165)
第十一章 违法消防行政执法与法律责任	(166)
第一节 违法消防行政执法	(166)
一、违法消防行政执法的概念和特征	(166)
二、违法消防行政执法的构成	(167)
三、违法消防行政执法的分类	(167)
第二节 违法消防行政执法的法律责任	(168)
一、违法消防行政执法法律责任的概念和特征	(168)
二、违法消防行政执法法律责任的分类	(169)
三、违法消防行政执法的行政法律责任	(170)
四、违法消防行政执法的刑事法律责任	(172)

第十二章 消防行政执法监督	(179)
第一节 消防行政执法监督概述	(179)
一、消防行政执法监督的概念和特征	(179)
二、消防行政执法监督的分类	(180)
第二节 消防行政执法内部监督	(181)
一、消防行政执法内部监督的范围和职责分工	(181)
二、消防行政执法内部监督的工作制度	(182)
三、消防行政执法内部监督的实施	(183)
第三节 消防行政执法外部监督	(184)
一、群众监督	(184)
二、新闻舆论监督	(185)
三、人大监督	(185)
四、政府监督	(188)
五、政协监督	(189)
六、司法监督	(189)
七、执法监督	(189)
第十三章 消防行政执法救济	(190)
第一节 消防行政复议	(190)
一、消防行政复议概述	(190)
二、消防行政复议的范围	(193)
三、消防行政复议的程序	(195)
第二节 消防行政诉讼	(200)
一、消防行政诉讼概述	(200)
二、消防行政诉讼中的起诉	(203)
三、消防行政诉讼中的应诉	(206)
四、消防行政诉讼中的审判	(208)
五、消防行政诉讼中的执行	(212)

第三节 消防行政赔偿	(213)
一、消防行政赔偿概述	(213)
二、消防行政赔偿的范围	(215)
三、消防行政赔偿的程序	(215)
四、消防行政赔偿方式和计算标准	(217)
第四节 消防行政补偿	(218)
一、消防行政补偿概述	(218)
二、消防行政补偿的立法模式	(220)
三、消防行政补偿的免责事由	(221)

附 录

中华人民共和国消防法

(1998年4月29日第九届全国人民代表大会常务委员会

第二次会议通过 2008年10月28日第十一届全国人民

代表大会常务委员会第五次会议修订通过 2008年10月

28日中华人民共和国主席令第6号公布

自2009年5月1日起施行)

公安机关办理行政案件程序规定

(2006年8月24日公安部令第88号修订发布施行

根据2010年11月26日公安部令第113号发布的

《公安机关办理行政案件程序规定修正案》修正)

消防监督检查规定

(2009年4月30日公安部令第107号修订发布

自2009年5月1日起施行)

中华人民共和国行政处罚法

(1996年3月17日第八届全国人民代表大会第四次会议

通过 1996年3月17日中华人民共和国主席令第63号

公布 自1996年10月1日起施行 根据2009年8月

27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议

《关于修改部分法律的决定》修正)

中华人民共和国行政许可法

(2003年8月27日第十届全国人民代表大会常务委员会
第四次会议通过 2003年8月27日中华人民共和国主席令
第7号公布 自2004年7月1日起施行) (280)

中华人民共和国行政强制法

(2011年6月30日第十一届全国人民代表大会常务委员会
第21次会议通过 2011年6月30日中华人民共和国主席令
第49号公布 自2012年1月1日起施行) (293)

中华人民共和国行政复议法

(1999年4月29日第九届全国人民代表大会常务委员会
第九次会议通过 1999年4月29日中华人民共和国主席令
第16号公布 自1999年10月1日起施行 根据2009年8月
27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议
《关于修改部分法律的决定》修正) (305)

中华人民共和国行政诉讼法

(1989年4月4日第七届全国人民代表大会第二次会议
通过 1989年4月4日中华人民共和国主席令第16号
公布 自1990年10月1日起施行) (312)

中华人民共和国国家赔偿法

(1994年5月12日第八届全国人民代表大会常务委员会
第七次会议通过 1994年5月12日中华人民共和国主席令
第23号公布 自1995年1月1日起施行 根据2010年
4月29日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十四次
会议《关于修改〈中华人民共和国国家赔偿法〉的决定
(2010年4月2日中华人民共和国主席令第29号公布
自2010年12月1日起施行)》修正) (321)

主要参考文献 (329)

后 记 (334)

第一章 消防行政执法概述

消防行政执法是国家行政执法的重要组成部分,其中,公安机关消防机构是消防行政执法活动的主体。因此,掌握消防行政执法的概念和特征,了解消防行政执法的分类和效力,既是判断消防行政执法合法有效的基础,也是衡量消防行政执法人员基本素质的标准。

第一节 消防行政执法的概念

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。

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:其一是共有的本质属性;其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。

从行政法学的角度来看,给行政执法下定义应当考虑以下四个方面的要素:(1)主体要素,即谁来实施行政执法;(2)客体要素或者对象要素,即对谁实施行政执法;(3)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;(4)形式要素,即行政执法行为的各种表现方式。

根据以上四个要素,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方

面权利和义务的各种具体消防行政行为。^①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,是指享有消防行政执法权,能够以自己的名义实施消防行政执法活动,并且能够独立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四大类:

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。《中华人民共和国消防法》(以下简称《消防法》)第70条第1款规定:“本法规定的行政处罚,除本法另有规定的外,由公安机关消防机构决定;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》的有关规定决定。”这一规定与《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)第16条关于“限制人身自由的行政处罚权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,在实践中往往是由公安机关消防机构承办的,但是,拘留处罚裁决书必须以所属公安机关名义作出。

2. 县级以上各级人民政府

《消防法》第70条第5款规定:“责令停产停业,对经济和社会生活影响较大的,由公安机关消防机构提出意见,并由公安机关报请本级人民政府依法决

^① 对于消防行政执法概念还有不同的界定,如有论者认为,消防行政执法,“是指公安消防机构和有关机关依照消防法律法规,在职权范围内,对公民、法人或其他组织履行消防监督和灭火救援职责而实施的具体的、单方面的、能直接产生行政法律效果的行政行为”(参见公安部消防局编:《消防行政案件办理词汇诠释》,湖南人民出版社2009年版,第215页);“消防行政执法,是指公安消防机构及其消防行政执法人员,依照法定职责、权限和程序,执行适用法律、法规、规章,对消防行政相对人履行权利和义务的情况进行检查,并直接影响其权利和义务的具体行政行为”(参见黎天荣编著:《消防行政执法学》,人民日报出版社2002年版,第1~2页);“消防行政执法是指公安消防机构在其职权范围内,依照国家法律、法规和规章,对消防行政管理相对人作出的影响其权利和义务的具体行政行为,是贯彻执行消防法规的社会性活动”(参见刘振东编著:《消防行政执法与法律文书运用》,群众出版社2000年版,第3页);“消防行政执法是公安消防机构及其工作人员为了实现消防行政管理的目的,行使消防行政职权和履行消防行政职责的一切具有法律意义,产生法律后果的行为,以及依照法律、法规规定的职责、权限和程序实施的影响行政相对人权利与义务的活动”(参见江蓉慧:《刍议从依法行政看消防行政执法监督》,载《黑龙江科技信息》2010年第14期)。

对于消防行政执法概念的以上四种界定与本书的界定除主体范围外,其他方面没有本质区别。

定。本级人民政府组织公安机关等部门实施。”上述规定意味着责令停产停业的决定主体具有二元性，对经济和社会生活影响较大的责令停产停业（为了表述的方便，我们称之为重大的责令停产停业），由本级人民政府依法决定；不属于对经济和社会生活影响较大的责令停产停业（为了表述的方便，我们称之为一般的责令停产停业），由公安机关消防机构决定。

3. 公安机关消防机构

《消防法》赋予公安机关消防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机关消防机构行使。根据行政法学原理，公安机关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公安行政执法权。换句话说，公安机关是以一个整体对外行使公安行政执法权的。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执法权。在法律或者法规授权时，公安机关内部的职能部门可以以自己的名义直接对外行使公安行政执法权。公安机关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机关消防机构，主要是考虑到火灾预防、灭火救援和应急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，需要由专门的主体来行使。

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条第1款规定，“军事设施的消防工作，由其主管单位监督管理，公安机关消防机构协助；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”。第3款还规定：“法律、行政法规对森林、草原的消防工作另有规定的，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。例如，根据国务院颁布的《森林防火条例》（2009年1月1日起施行）的有关规定，县级以上地方人民政府林业主管部门对违反森林防火管理规定的行政相对人有权处以警告、罚款或者责令改正、责令停止违法行为、责令责任人补种树木。根据国务院颁布的《草原防火条例》（2009年1月1日起施行）的有关规定，县级以上地方人民政府草原防火主管部门对违反草原防火管理规定的行政相对人有权处以罚款或者责令停止违法行为等。上述规定表明林业主管部门或者草原防火主管部门享有森林或者草原消防行政执法权。