

消防监督检查中柔性执法的实践运用与完善研究

李崇辉

延边州消防救援支队图们大队, 吉林 延边 133100

摘要:消防救援机构对各类单位的监督检查, 最终要落到隐患是否真正消除。柔性执法以教育引导代替简单处罚, 在消防领域已有不少实践, 也暴露出柔性有余、刚性不足和裁量尺度不一等问题。本文结合一线执法场景, 梳理柔性执法的法律依据与具体做法, 分析实践中的偏差, 提出以细化裁量标准、规范执法留痕、强化整改回访为主要内容的完善思路, 主张柔性执法必须以隐患消除和过罚相当为底线。

关键词:消防监督检查; 柔性执法; 行政处罚; 裁量基准; 隐患整改

DOI: 10.64649/yh.shfzykjc.issn3078-8994.202609022

0 引言

消防监督检查点多面广, 被检查对象从大型商业综合体到街边小餐馆, 情况千差万别。刚性处罚固然能立竿见影, 却常把整改变成应付检查的短期行为, 检查人员一走, 隐患又恢复原样。柔性执法由此进入消防执法视野, 各地相继推行首违不罚、说理式执法等做法, 成效与争议并存。本文从执法现场出发, 对柔性执法的实际运用作一梳理, 并就其完善提出看法。

1 柔性执法在消防监督检查中的实际运用

1.1 法律依据与基本做法

柔性执法并非无法可依, 而是有完整的规范支撑。新修订的行政处罚法第六条确立了处罚与教育相结合的原则, 第二十八条要求实施行政处罚时责令当事人改正或者限期改正违法行为, 第三十三条又明确, 违法行为轻微并及时改正、没有造成危害后果的不予行政处罚, 初次违法且危害后果轻微并及时改正的不予处罚, 依法不予处罚的应当对当事人进行教育^[1]。这三条放在一起, 等于给柔性执法划出了一条清晰的主线, 先责令改正, 再看情节决定是否处罚, 教育始终在场。

国务院办公厅关于严格规范涉企行政检查的意见提出, 坚持过罚相当, 严格落实行政裁量权基准制度, 更多采用柔性执法方式, 对依法可以采用提醒、告知、劝阻等方式处理的, 根据包容审慎原则不罚或者免罚^[2]。消防法第五十三条赋予消防救援机构监督检查职责, 第五十四条要求对发现的火灾隐患通知有关单位或者个人立即采取措施消除隐患, 情况危急的可以依法采取临时查封措施^[3]。配套的消防监督检查规定对监督检查的形式、频次和程序作出具体安排^[4]。国家消防救援局2025年出台消防行政处罚裁量权基准, 各地据此制定轻微违

法行为不予处罚清单, 把首违不罚、轻微免罚细化到具体检查事项^[5]。部分地区还把免罚与学法考核挂钩, 当事人完成线上学习并通过考核后免予处罚, 执法现场的说理讲解也随之多了起来。程序上的配套同样在跟进, 检查人员应当出示证件, 要求不得少于两人, 检查记录当场填写并由当事人签字确认, 行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核等制度同步落地。应急管理部相关规章还要求对不予处罚等重大复杂决定进行集体讨论, 不少大队据此把免罚决定纳入法制审核流程, 避免一人说了算。这些细节看似平常, 却让柔性手段的运用有了看得见的边界。

1.2 检查现场的做法与反应

落到检查现场, 柔性执法比文件描述要复杂得多。一次沿街商铺排查, 检查人员发现小餐馆灶台边的液化气软管老化发硬, 角落的灭火器压力指针已经落到红区。照清单这属于轻微违法, 可以不予处罚, 但检查人员没有一走了之, 站在灶台前把软管更换周期、灭火器充装渠道一样样讲清楚, 又拍下整改前的照片, 约定一周后回访。店主起初不太耐烦, 听说这次不罚款、下回再查要从严, 态度明显松动, 当天下午就去换了软管。回访那天, 新软管已经换上, 店主还顺口问了句灭火器多久自查一次, 检查人员把每月检查要点写在纸条上留给他。

高层楼道里的电动自行车是另一个反复出现的场景, 车子堵在楼梯口充电, 屡劝不止, 按高层民用建筑消防安全管理规定第四十七条可以处罚款, 物业却普遍反映罚完照样停, 换个地方而已^[6]。有的小区把地下室辟成集中充电区, 配上简易喷淋和断电保护, 乱停现象明显减少, 说明解决这类问题光靠罚款不够, 还得帮当事人找到替代出路。也有小区条件有限, 最终靠楼道清理和错时充电劝导维持, 出路不止一条, 关键在各方愿意坐下来商量。出租房

又是另一番情形,检查中常遇到租户在房里私拉电线给电动车充电,房东又不在现场,整改通知送不到人手上。基层的办法是约谈房东,把责任讲明白,再请社区网格员一起盯整改,这类联动在老旧小区尤其管用,只是复查也常出现反复,租户一换人,问题跟着回来,只能一遍遍从头做起,检查人员的耐心就是这样磨出来的。

老式住宅楼的楼道堆物同样常见,纸箱、旧家具、泡沫箱堆到人侧身才能过,清理之后很快又堆起来。有的社区把楼道清杂写进物业考核,物业主动起来,比检查人员一趟趟跑更管用。人员密集场所的消防控制室是另一处容易出问题的地方。值班人员睡岗、脱岗,持证上岗的要求落实不到位,而火灾初起时,控制室恰恰是第一个要发挥作用的地方。对此类问题,柔性执法通常要让位于刚性要求,责令立即改正并约谈单位负责人,因为在这里出错的代价太大。柔性执法不是对什么问题都软,该硬的时候必须硬起来,这个分寸在基层检查中每天都在经受检验。柔性执法的价值正在于把检查过程变成一次现场普法,让当事人明白为什么要改、怎么改,回访复查则是让整改真正落地的那一步。

1.3 不同场景的处置差异

场景不同,柔性的分寸也该不同。对学校、医院、养老院这类人员密集场所,疏散通道堵塞、消防设施停用直接关系生命,一般不留情面,责令改正的同时限定期限,逾期即罚。对小餐馆、小旅馆、小超市这类小微场所,问题多是灭火器过期、电气线路私拉乱接之类,整改成本不高,以指导整改为主往往更见效。对危化品企业、大型商业综合体等重点单位,检查频次高、标准严,柔性体现在程序规范和整改服务上,而不是放松要求。双随机、一公开的抽查方式减少了随意检查,也让柔性执法少了选择性执法的嫌疑。隐患还分一般与重大,处置路径应当分开,一般隐患责令改正、跟踪复查,重大隐患则要提请政府挂牌督办,必要时对危险部位临时查封。柔性执法主要作用于前者,后者的处理必须以刚性和速度为前提。责令改正的期限也应当留出合理余地,涉及更换设施、改造线路的给足施工时间,涉及立行立改的当场整改到位,期限本身也是柔性执法的一部分。这样的区分并不是放松监管,而是把有限的执法资源用在最要紧的地方。

2 柔性执法实践中的偏差与困惑

柔性执法推行几年,一个普遍的担忧渐渐显现。部分单位把不予处罚理解成不处罚,把

首违不罚当作年年可用的护身符,同一类隐患今年免罚、明年照旧,疏散通道被货物重新堵上、常闭防火门被绳子拴开,这类反复并不少见。有的单位摸透了套路,检查前临时收拾,检查后一切照旧,跟执法者打起游击。个别检查人员碍于人情或者怕麻烦,以口头提醒代替责令改正,既不下达文书也不登记台账,隐患是否整改全凭自觉,执法记录仪开着也只记个开头。柔性一旦失去程序约束,就会在不知不觉中滑向放任。

更让一线人员为难的是尺度的拿捏。隐患整改需要时间,经营又等不起,整改期给多长才算合理,不同检查人员判断差别很大。有的地方对初次违法的认定口径不一,同样的占用疏散通道,有的免罚,有的罚款,当事人私下比较,执法公信力难免受损^{[5][7]}。首违不罚的要件解释不统一,适用对象不明确,程序不严谨,这些问题在消防领域同样存在,处理不好就成了新的不公平。裁量偏差的出现,往往不是执法人员不懂法,而是标准本身不够细,给了自由发挥的空间。

执法者自身的建设也跟不上形势。基层大队人少事多,一个监督员要管上百家单位,日常检查、隐患复查、举报核查、消防宣传压在一起,能坐下来研究案卷的时间很少。柔性执法对个人素养的要求其实更高,既要把道理讲透,又要在该收的时候收得住,而说理、释法、裁量这些功夫,恰恰缺少系统的培训支撑^{[8][9]},现有多以课堂讲授为主,真正实操的案例推演很少。遇到说情的、托关系的,尺度更是容易走样,这类压力单靠个人很难顶住。

还要看到相对人的一面。小本经营的单位舍不得在整改上花钱,总觉得隐患是别人的事,侥幸心理很普遍。一次现场检查讲不透,检查人员走后往往又恢复原样,整改的动力究竟来自哪里,始终是个现实问题。有的经营者对罚款数额不敏感,却在意信用记录和口碑,把这些因素纳入柔性执法的考量,效果会好很多。

程序与留痕的欠缺是另一个隐患。哪些环节需要全程记录、说理过程如何归档、复查结论如何回填,缺乏统一规范,一旦发生争议,往往说不清当时的处置依据。有些处罚决定书写得简略,说理部分一笔带过,当事人即便接受处罚,也不明白错在哪里,教育效果大打折扣。行政复议和诉讼中的消防案件虽不算多,却往往让执法者意识到,程序上的瑕疵比实体判断更容易成为争议焦点。当事人的陈述申辩权、复议诉讼权要得到保障,检查与处罚的过程经得起当事人和社会的审视,群众举报、媒体监督、上级抽查都是约束。执法规范化程度不高,

正是柔性执法走样的深层原因。柔性手段用得好不好,最终要看隐患有没有消除,这一点在基层反复得到印证。

3 完善柔性执法的几点思考

3.1 把裁量标准定在明处

完善的方向在于把裁量标准尽量具体化。轻微违法不予处罚清单要细化到检查事项和常见情形,初次违法的认定口径、后果轻微的判断标准都要有明确说法,让同类案件在不同辖区、不同执法人员手中得到相近的处理^[7]。首违不罚的适用对象和程序也要写清楚,谁有权限作出不予处罚决定、需要经过什么审核,都不能含糊^[10]。裁量基准的制定不能闭门造车,要多听一线执法者和行业协会的意见,让标准贴近实际。清单和基准还应当根据火灾形势和季节特点定期评估调整,不能一份清单用到底。裁量基准之外,还应当配套典型案例,供基层参照执行,公开的案例本身就是最好的教材。

3.2 让柔性过程经得起回看

柔性执法不等于不要程序。责令改正、现场教育等环节应当依托执法记录和文书台账留痕,说理过程写入检查记录,整改期限、复查情况有迹可循。对适用不予处罚的案件,可以建立回访机制,期限届满逐项复查,发现仍未整改的及时转入处罚程序,做到柔而不纵^[5]。

对多次适用不予处罚仍不整改的单位,应当纳入重点监管名录,提高抽查频次,必要时公开曝光,让柔性执法有后续牙齿。检查记录不只是写给上级看的,关键时刻也是保护当事人、保护执法者的凭证。执法与普法结合的做法同样值得推广,把免罚与知法连在一起,当事人记得住、用得上,效果比单纯说教更好。科技手段也可以用起来,智慧消防平台记录检查轨迹,隐患整改在线销号,复查提醒自动推送,让回访不再依赖个人记忆。对整改确有困难的单位,还可以提供上门指导,帮助制定整改方案,把服务和监管连成一体。

4 结语

柔性执法换了一种更有效的方式守住安全底线,而不是放松监管。消防安全关乎生命,隐患面前没有商量余地,但在法律允许的范围多一点耐心、多讲几句道理,往往比一纸罚单更能促成真正的整改。柔性执法要持续走下去,靠的不是一时热情,而是细化的规则、完整的记录和负责任的回访。一线执法者体会最深的是,每一次耐心讲解换来的自觉整改,都让执法工作多一分温度,也多一分底气。把刚性的法律要求与柔性的工作方法结合起来,消防监督检查才能既守住安全,又赢得人心。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国行政处罚法(2021年修订)。
- [2] 国务院办公厅关于严格规范涉企行政检查的意见(国办发〔2024〕54号)。
- [3] 中华人民共和国消防法(2021年修正)。
- [4] 消防监督检查规定(公安部令第120号,2012年修订)。
- [5] 刘文浩.消防"首违不罚"的制度检视与优化进路[J].政法学刊,2025(5),119-128.
- [6] 高层民用建筑消防安全管理规定(应急管理部令第5号,2021年发布)。
- [7] 王春业,曾幸婷."首违不罚"制度的困境与完善[J].学习论坛,2022(4),120-127.
- [8] 马艺轩.消防执法规范化建设优化路径研究[J].消防科学与技术,2025(6),851-855.
- [9] 王樱达.消防法制与执法规范化建设研究[J].消防界(电子版),2023,9(2),137-139.
- [10] 张红,岳洋.行政处罚"首违不罚"制度及其完善[J].经贸法律评论,2021(3),20-34.

作者简介: 李崇辉(1975.10—),男,汉族,吉林德惠人,大学本科,工程师,研究方向:消防监督。