

消防监督检查隐患闭环管理实施困境与对策研究

李崇辉

延边州消防救援支队图们大队, 吉林 延边 133100

摘要: 火灾隐患排查“查而不改、改而不实、销而不绝”, 是基层消防监督执法长期面对的难题。闭环管理把检查、登记、整改、督办、复查、销号串成链条, 本意是把隐患管到清零, 实践中却在多个环节空转。本文从基层执法场景出发, 梳理检查粗浅、整改空转、销号流于形式等困境及其考核、责任与技术成因, 提出清单化检查、责任绑定、数字化留痕与考核修正等对策, 推动闭环真正闭合。

关键词: 消防监督检查; 火灾隐患; 闭环管理; 整改销号; 基层执法

DOI: 10.64649/yh.shygl.issn3105-0085.202609014

0 引言

2024年, 全国消防救援队伍共接报火灾90.8万起, 造成2001人死亡^[10]。数字背后, 大量本可提前消除的隐患在检查与整改之间来回打转。隐患闭环管理不是新概念, 各地制度文件发了一茬又一茬, 可走进具体单位, 问题依然熟悉。本文不打算铺陈理论, 只想把闭环管理在检查、整改、复查三个环节的真实处境讲清楚, 再讨论困境的根源与可能的出路。

1 闭环管理的制度起点与运行逻辑

隐患闭环管理借用质量管理中“计划—执行—检查—处理”的循环思路^[9], 落到消防监督上, 就是检查发现隐患、登记建档、责令改正、跟踪督办、复查验收、销号归档的一整套流程。制度的用心不难理解: 一次检查能发现隐患, 却管不住隐患的结局, 只有把每个隐患的整改过程管到底, 检查才不白跑。《中华人民共和国消防法》第五十三条、第六十条等条款给监督检查和责令改正提供了依据^[1], 《消防行政执法责任制规定》进一步明确“对责令限期改正的, 合理确定改正期限, 并依法复查”^[2], 闭环的每一环在制度文本里都有出处。可凡是和基层打交道的人都知道, 文本的严密替代不了执行的松紧。隐患认定靠人、整改督促靠人、复查销号靠人, 链条上每一环都系在具体的人身上, 人的因素一松动, 整个闭环就跟着漏气。所以讨论闭环管理, 与其追问制度设计是否完备, 不如先看看执行链条上的每一环在现实里到底松不松。

2 检查、整改、复查三个环节的现实困境

2.1 检查环节: 查得粗、查得浅、查得偏

基层监督力量与监管对象之间的落差, 是闭环管理第一环就露馅的根源^[3]。一个大队的防火监督员往往只有几个人, 面对的却是辖区

几百家重点单位加上数以千计的一般单位和“九小场所”, 检查在很多时候变成了“跑点位”, 全年的检查频次也基本按计划机械排布, 重点单位一年查两次, 一般单位能轮到一次就不错, 隐患的发现与否, 很大程度上取决于轮检时点碰巧撞上什么。一次夜间检查走进某商业综合体, 检查人员沿着疏散通道走了一圈, 看看灭火器压力表、确认安全出口没上锁, 便在记录本上勾完了大半项目; 真正决定火灾风险的自动喷淋系统有没有水、防排烟风机能不能启动, 受制于现场条件和专业知识, 只能停留在“看外观”的层面。检查手段的落后让这种粗放更加明显, 红外测温仪、电气火灾检测设备不少大队配不齐, 凭眼看、凭手摸仍是主要方式。消防控制室里的值班员被问起报警处置流程, 支支吾吾答不上来, 检查员心里清楚这属于值班人员能力不达标, 可取证麻烦、整改时限难定, 最后多半在检查记录上写一句“责令加强培训”了事。隐患认定标准的不统一同样折磨人, 同一处电气线路私拉乱接, 有人判定为一般隐患限期改正, 有人直接认定严重隐患建议临时查封, 尺度全看检查员个人的经验与风格, 这种随意性从一开始就给后面的整改埋下了扯皮的伏笔。

2.2 整改环节: 责任空转, 整改掺水

责令改正通知书开出以后, 整改就进入了“全凭自觉”的阶段^[4]。应付检查的招数在基层见得太多: 有的单位把整改报告当成文书作业来写, 隐患描述、整改措施、完成时限列得清清楚楚, 落款日期工工整整, 现场却几乎原样未动; 有的单位赶在复查前一天突击应付, 把堆在疏散通道上的杂物搬进库房, 检查一过又原样搬回。商场防火卷帘下方堆满促销货品、常闭式防火门被人为拆除闭门器, 这类反复出现的“老面孔”隐患, 整改时按下葫芦浮起瓢^[5]。一些单位甚至学会了“配合式应付”, 检查人员前脚到, 后脚电话就打到物业经理那里,

面上热情配合,暗地里抓紧收拾,检查一结束,一切照旧。比不整改更棘手的是找不到该整改的人,多产权建筑里业主、租户、物业公司各占一角,所有权、管理权、使用权纠缠在一起,火灾自动报警系统瘫痪多年,物业说维修资金要业主分摊,业主说日常维护本就是物业的合同义务,检查人员夹在中间,整改通知单上的责任主体一栏填谁都不合适。执法手段在这时候也显得乏力,对拒不整改的单位,罚款额度相对于违法收益常常不痛不痒,临时查封程序复杂、社会阻力大,轻易不敢动用,隐患就在这种僵持里一年年挂账。就连责令改正通知书上的期限,也常常是拍脑袋定的,宽严之间全看检查员当时手头忙不忙,期限给得宽,整改便顺势拖沓,期限给得紧,到期复查又往往排不上日程,超期了也没有谁去追问一句为什么。

2.3 复查销号: 闭环在最后一环断开

如果说检查环节的问题在于深度,整改环节的问题在于刚性,那么复查销号环节的问题在于真实性。复查要人、要时间、要跑现场,基层台账里大量“已整改”的结论,是电话回访访问出来的,个别甚至是检查员看着整改报告直接销的号。督办件层层转办,区里转到街道、街道转到社区,转了一圈回来,回执上盖着红章,隐患到底改没改,经办人员各自心里有数,却没有人较真。重大火灾隐患挂牌督办是闭环管理最重的抓手,可到了摘牌环节,依据的往往是呈报材料而非现场核查的情况并不少见。更让人头疼的是销号之后的反弹,电动自行车进楼入户这类隐患,今天清出去明天又停进来,销了号的隐患隔段时间原样复活,台账上的“已整改”和现实里的“依然故我”形成两本账,闭环名义上闭合了,实际上是个漏气的环。2024年全国90.8万起火灾的背后,相当一部分就发生在反复整改又反复反弹的场所里^[10],闭环有没有真正闭合,火灾数据是最诚实的回答。

3 困境背后的结构性原因

三个环节的失灵,不能简单归结为基层不努力。监督力量与监管对象的数量错配是第一个原因,人少事多必然导致检查粗放,检查粗放又连带整改督办无暇跟进,链条越往后越没人管。考核指挥棒的问题是第二个原因,不少地方考核盯着检查覆盖率、文书数量、隐患整改率这些台账数字,数字好看远比隐患真正消除来得实惠,基层自然把精力花在“做台账”而非“除隐患”上^[7]。法律责任设计是第三个原因,对单位违法行为的惩戒手段有限,拒不改正的违法成本与整改成本相比常常可以忽略,临时查封等强制措施又程序繁重,执法刚性不

足,整改自然靠单位自觉。还有一层难以言说却普遍存在的因素,是监督者与被监督者长期打交道形成的博弈关系^[8],辖区就这么大,单位负责人和检查员彼此熟悉,严格执法与留有余地之间的平衡,每个基层监督员都在反复拿捏,这种人情考量无形中稀释了整改的刚性。技术支撑的缺位则让每一环都缺乏客观标尺,隐患判定靠经验、整改验收靠目测,闭环的质量完全系于个人责任心。隐患认定与整改验收的裁量空间还叠加了时间因素,同一处隐患今年算不算数、整改到什么程度算合格,没有客观标准可依,裁量空间越大,人情和随意就越是往里钻。这几个原因彼此咬合,力量不足催生粗放检查,考核导向强化留痕心态,法律责任乏力纵容拖延整改,人情关系又进一步软化刚性,单抓哪一个都难见效。

4 让闭环真正闭合的对策

4.1 把检查清单化、差异化,让“查什么”有标尺

破解检查粗放,根子在标准^[6]。按场所类型编制差异化检查清单,高层建筑、大型商业综合体、老旧小区、出租屋各自列出必查项目和判定标准,检查员拿着清单逐项核对,隐患认定就有了相对统一的尺子,也减少了同案不同判带来的扯皮。对技术性强的设施,依托消防技术服务机构或上级专业力量开展辅助检查,把自动消防设施的检测交给仪器和数据,而不是交给目测。清单本身也要跟着业态走,新业态场所的隐患类型年年翻新,清单不能一编了之,应当随检查实践滚动修订,把新发现的问题及时补进去。

4.2 把整改责任绑到具体人,用执法手段托底

整改通知下达时,应当同时明确整改责任人和监督责任人,实行“一隐患一措施、一单位一台账”,责任到人才能追责到人。对多产权、多主体建筑,可以借鉴一些地方将单位纳入属地、行业、园区“三方联管”的做法,让每个主体都有人盯着。执法手段该硬的时候要硬起来,对拒不整改的单位依法处罚、逾期不改的从重处理,对重大隐患该查封的查封、该曝光的曝光,让“改与不改”的后果出现明显差别,整改才不会只靠自觉。对挂账多年、反复反弹的老大难隐患,不妨定期集中曝光一批、约谈一批,把单位的整改压力从检查室延伸到公众视野里,舆论这层压力,有时比一纸处罚决定书更管用。

4.3 用数字化手段让过程可追溯、销号可验证

隐患台账应当从纸面走向系统,检查记录、整改影像、复查结论全部留痕,销号时要求上传现场整改前后对比照片或检测报告,让“已整改”经得起回看。数字化还能压缩人情操作的空间,隐患从发现到销号的每一步都在系统里留下时间戳和经办人,事后核查有据可依。电动自行车进楼入户这类易反弹隐患,配合电梯阻车系统、充电棚改造等技防措施,比反复检查更治本,这也说明,闭环的终点不该是销号,而是隐患不再产生。系统里的数据也不能只当存档用,定期把隐患类型、区域分布、反弹频次拉出来比对,哪类隐患高发、哪些单位屡改屡犯,一目了然,检查资源就能往最需要的地方倾斜。当然,数字化只是工具,关键还是有人认真看数据、较真核现场,否则系统里堆满照片,同样会沦为新的形式主义。

4.4 修正考核导向,让实效压过留痕

考核指挥棒不转向,台账逻辑就难以扭转。应当把隐患整改销号的真实率、同类隐患复发率、火灾起数变化等实效指标放到考核权重的前面,压缩“检查覆盖率”这类过程性指标的

含金量。对检查中发现并推动解决重大隐患的,在考核和评优中给予肯定;对弄虚作假、虚假销号的,明确追责。考核导向变了,基层的精力才会从“把台账做漂亮”转向“把隐患真正清掉”。考核口径调整之后,还应当配套督查抽查,上级对已销号隐患按比例回访核查,查实虚假销号的严肃处理,让基层知道台账之外还有一双眼睛。

5 结语

隐患闭环管理从制度设计上看并不复杂,难在每一个环节都有人真正较真。检查环节查得实不实,整改环节督得紧不紧,销号环节验得真不真,环环相扣,任何一环的敷衍都会让整个链条空转。基层监督力量与监管对象之间的落差短期内难以根本改变,考核指挥棒、执法刚性与技术支撑却可以先行调整。闭环管理的价值不在制度文本的完备,而在执行链条的可靠——让每一次检查留下可核查的痕迹,让每一个隐患都有明确的归宿,隐患清零虽是理想,管住隐患的进程却可以在现实中一步步逼近。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国消防法(2021年修正)[Z].北京:法律出版社,2021.
- [2] 国家消防救援局.消防行政执法责任制规定[EB/OL].(2025-01-13)[2026-09-16].
- [3] 周晋杰.新时期社会消防监督检查工作研究[J].消防界(电子版),2022,8(8):83-85.
- [4] 张荣成.基层消防监督执法工作中存在的问题及对策[J].今日消防,2022,7(2):142-144.
- [5] 冯丽.消防防火监督检查中的隐患排查与整改措施研究[J].消防界(电子版),2025,11(3):134-136.
- [6] 陈军.新时期消防监督检查模式的改革与创新研究[J].消防界(电子版),2022,8(3):80-81.
- [7] 吴峰.消防执法改革面临的问题及对策分析[J].武警学院学报,2020,36(8):52-55.
- [8] 刘纪达,安实,麦强.消防救援机构与社会单位在消防监管中的演化博弈分析[J].安全与环境工程,2020,27(5):128-133.
- [9] 郑艺.基于PDCA循环的消防安全监督闭环方法研究[J].今日消防,2025,10(11):75-77.
- [10] 国家消防救援局.实录:国家消防救援局举行例行新闻发布会[EB/OL].(2025-01-24)[2026-09-16].

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。