

关于《中华人民共和国消防法》 修订的可行性研究

●丛子生 吴惟权



[摘要]《消防法》作为消防救援工作的基本法,是各项消防工作地方性法规、政府规章的上位法。《消防法》规定的各项职责能否有序实施,决定着消防安全责任制的落实落地,也决定着我国整体消防安全格局。本文阐述了《消防法》的发展历程,并结合笔者多年基层消防工作实际情况,针对《消防法》在日常实施中遇到的部门责任落实难、部分违法行为处理难、火灾事故调查范围广等问题,提出修订《消防法》的可行性建议,以供参考。

[关键词]《消防法》;责任制落实;法律实施;法律修订

Q 《消防法》的发展历程

消防工作是我国应急救援体系的重要组成部分,对社会公共安全、保护人民生命财产安全具有重要意义。我国在不同时期制定和颁布了一系列系统的消防法律法规,旨在推动消防安全责任落实、减少火灾事故发生。

1957年11月30日,全国人大常委会发布《消防监督条例》,共十二条,是我国第一个全国性的消防基本法律,奠定了我国消防法治建设的基础。

1984年10月1日正式施行的《中华人民共和国消防条例》,共七章三十二条,明确消防工作实行“预防为主、防消结合”的方针。

1998年9月1日正式施行的《中华人民共和国消防法》(以下简称《消防法》),历经2008年修订,2019年、2021年二次修正,共七章七十四条,第一次以行政法的形式指导消防工作,将我国的消防工作提升到了执法行为的层面。2008年修订、2009年5月1日起施行的《消防法》坚持以人民为中心,在基本原则、部门工作职责、单位主体责任、消防监督管理、社会消防技术服务、公安派出所消防工作、法律责任等等多个方面都做了重大改革。2018年10月9日,根据相关文件要求,公安消防部队成建制划归应急管理部,随着职能机构的划转,2019年对《消防法》进行了部分修改,修改内容主要包括审批部门变更、职能部门的调整等内容。2021年,《消防法》再次修订,为优化营商环境,对公共聚集场所投入使用、营业前消防安全检查(以下简称“开业前检查许可”)增加了告知承诺管理制。

2017年10月29日,国务院办公厅发布《消防安全责任

制实施办法》,明确了各级相关管理部门、行业主管部门的消防安全职责,尤其是按照“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”的三必管原则规定了各部门的消防安全职责。地方层面,各省人大常委会制定出台各省级消防条例,各级相关管理部门也根据消防安全日常管理需要出台社会消防组织管理、高层建筑消防安全管理等规章,形成了以《消防法》为核心,以地方性法规等为补充的消防法律法规体系。

Q 《消防法》实施过程中存在的问题

法律的生命力在于实施。消防安全工作关乎社会的方方面面,《消防法》规定了各级相关管理部门的监管职责和社会单位的主体责任,各级责任是否按照《消防法》的规定予以落实,决定着全社会的消防安全稳定。本文就《消防法》实施过程中存在的问题进行分析。

(一)涉及职能部门多,部门监管责任落实难

《消防法》第四条规定,消防监督管理工作,国家层面由应急管理部门负责;地方层面由应急管理部门实施监督管理,并由消防救援机构负责实施;县级其他有关部门在各自的职责范围内,依照《消防法》和其他相关法律法规的规定做好消防工作。2021年,全国人大常委会就《消防法》实施情况开展执法检查,检查报告指出:责任落实不到位与部门协作不顺畅并存,部分地方的责任落实一定程度上存在“上热中温下冷”的问题,各部门之间协作联动有待继续加强。执法检查报告十分精准地指出了目前《消防法》实施过程中存在的突出问题,某种程度上也反映了基层消防救援

机构在推动《消防法》实施中存在的难度之大。《消防法》是消防救援工作的基本法。地方相关管理部门认为《消防法》就是消防救援机构的部门法。《消防法》明确规定职责的部门包括住建部门消防审批、市场监管部门消防产品、公安部门行政拘留等领域的职责。在具体实行过程中,相关部门主动履职意识不强,基本靠消防救援机构协调落实,推动部门履职难度大,如建筑未办理消防审批手续投入使用的,需经消防救援机构书面移送住建部门处罚,住建部门主动检查处罚的案件不多,监督管理的主动性不强。

(二)拘留案件缺乏裁量标准,执行难

《消防法》第六十二、六十三、六十四对有关违反消防安全管理的行为规定了拘留处罚条款。第六十二条规定,对谎报火警、阻碍消防车通行、妨碍消防救援机构人员执行公务等违法行为,按照《中华人民共和国治安管理处罚法》(以下简称《治安管理处罚法》)的规定执行;第六十三、六十四条对违规动火作业、过失引起火灾、谎报火警、扰乱火灾现场秩序、破坏火灾现场等违法行为明确了罚则,根据情节轻重,处罚包括警告、罚款、拘留。

《消防法》在日常实施过程中遇到的问题如下:一是消防救援机构是否有权实施拘留权限问题。《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)第十八条第三款规定,限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关和法律规定的其他机关行使。《消防法》第四条明确该法的执法主体为消防救援机构。因此,结合行政处罚法第十八条的规定,消防法规定的拘留处罚,应当由消防救援机构实施。实际执法过程中,涉及拘留案件移交的,个别地方公安机关以此为拒绝接收消防救援机构的案件移交。2019年4月30日,应急管理部就贯彻实施新修改的《消防法》就拘留问题已明确:消防救援机构发现《消防法》第六十二条、第六十八条所列违法行为的,依法移送公安机关调查处理。《消防法》第六十三条、第六十四条所列违法行为的,消防救援机构依法受案调查,认为应当予以行政拘留处罚的,移送公安机关办理;公安机关认为不符合行政拘留条件的,消防救援机构依法予以其他行政处罚。但应急管理部的文件,公安机关是否认可并执行,各地公安机关做法不一。

二是无处罚裁量标准,执行标准不一。《消防法》第六十二条按照《治安管理处罚法》的处罚,公安机关会做出裁量标准,具体消防救援机构只需报案、提供证据,案件处理公安机关会根据裁量标准做出决定。但《消防法》第六十三、六十四条规定,明显是在消防救援机构在改制前公安体制内的大背景下做出的规定,罚款由消防救援机构做出决定,拘留由公安机关做出决定,核心是裁量标准问题,因两条是《消防法》规定的拘留条款,省级公安机关不会出具具体裁量标准,省级消防救援机构规定的裁量标准,公安机关

不一定认可,这导致各地拘留案件执行标准不统一。

(三)住建部门和消防救援机构处罚竞合问题

《消防法》第十五条规定了消防救援机构开业前检查许可审批职能,第五十八条第一款第一则规定了停产停业并处罚款的罚则。《消防法》第十一条、十二条、十三条、十四条规定了住建部门建筑消防审批职能,第五十八条第一款、第二款规定了停产停业并处罚款的罚则。该问题主要集中在公众聚集场所未经消防安全检查擅自投入使用、营业违法行为方面,公众聚集场所同时未经住建和消防审批的,两个部门都有处罚职责,在日常工作中往往会相互推脱。实际情况是,多数未经审批擅自营业的公众聚集场所主要是因为建筑存在安全疏散、消防设施系统配备等先天性消防安全隐患,导致无法通过住建部门审批,业主才铤而走险违法开业。

(四)非建筑内车辆火灾事故调查职责问题

根据《消防法》第五十一条的规定,消防救援机构有封闭火灾现场、调查火灾原因、统计火灾损失三项职责。在日常火灾事故调查工作中有大量高速公路、国道等户外汽车火灾事故。据统计,2024年1月至10月,全国交通工具火灾7.4万起,占总数的10%。该类火灾事故调查牵涉火灾事故调查人员大量精力,但消防救援机构不是该类交通工具的业务主管部门,实际对车辆的性能参数也不一定很精通,日常车辆状况也不是消防救援机构的管辖范围。

《消防法》修订建议

(一)涉及住建、市监、公安等明确部门职责的写入部门法

从《消防法》第四条的规定来看,某种程度上可以认为《消防法》是消防救援机构的部门法。《消防法》的实施主要靠消防救援机构推动落实,包括住建、市监的部门职责也需要消防救援机构协调,在实施上不顺畅。笔者认为《消防法》可参照《中华人民共和国安全生产法》的框架,对属地、部门的职责进行原则性规定,对部门职责明确的条款写入部门法。一是住建部门有《中华人民共和国建筑法》(以下简称《建筑法》),住建部门消防审批本质上也是建筑审批的一部分,建议将住建部门消防审批的职责和罚则写入《建筑法》。二是市场监管部门有《中华人民共和国产品质量法》(以下简称《产品质量法》),涉及消防产品市监职责的写入《产品质量法》。消防产品也是产品的一种,在生产、销售领域的问题甚至是使用领域的问题,写入《产品质量法》。三是公安部门有《治安管理处罚法》,关于拘留处罚问题,环境保护、药品管理等领域均有规定,在拘留处罚具体执行上《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国药品管理法》规定很明确。针对《消防法》第六十二条,既

然《治安管理处罚法》已有规定,《消防法》没必要再重复规定,完全可以不作规定,日常工作遇到具体情形按《治安管理处罚法》执行;《消防法》第六十三、第六十四条规定的条款因涉及消防救援机构是否有拘留权限的异议和裁量标准难以出具和统一的突出问题,笔者认为全部在《治安管理处罚法》里予以规定比较合适,这两条规定的违法行为除过失引起火灾外,基本上是违反消防类治安管理的行为。消防救援机构在执法过程中发现此类行为采取报警或证据移交即可,至于采取何种处罚措施,由公安机关根据《治安管理处罚法》裁量标准执行。

(二)公众聚集场所投入使用前的消防安全审批划入行业主管部门

《关于深化消防执法改革的意见》于2019年5月30日发布。该《意见》的实施使公众聚集场所消防安全管理进入了新的管理模式,尤其是对深化落实消防安全制度,落实消防安全责任具有重要的现实意义。开业前检查许可是消防改制后保留的唯一一项行政审批权限。前文已经指出在违法行为处罚上存在住建部门的竞合问题,实际审批检查内容上也存在和住建部门审批内容重复的问题。笔者认为该项审批职能由主管部门负责,包括处罚权限由主管部门,这也是督促行业主管部门履职的一个很好的切入点。公众聚集场所投入使用、营业,前期建筑硬件设施部分已由住建部门把关,开业前检查许可基本是单位消防安全管理人员是否配备到位、员工是否经过消防安全培训等软件部分。各行业部门也在开展消防安全标准化管理,笔者认为达到标准化管理条件的,也就符合开业条件。

(三)明确消防救援机构火灾事故调查范围

《火灾事故调查规定》第五十三条第三款,明确消防救援机构不负责铁路、港航、民航公安机关和国有林区的森林的火灾事故调查工作,但未将车辆火灾事故包括在内。笔者认为未将车辆火灾事故调查权限交由主管部门负责,明显也存在消防救援机构在原公安体制内的因素。按照《中华人民共和国道路交通安全法》及公安部的有关批复精神,机动车在通行过程中,因驾驶员违章驾驶机动车造成车辆碰撞、刮擦、翻覆直接导致燃烧的,应由公安机关交通管理部门调查统计。消防救援机构不负责车辆的日常管理,至于车辆是否经过年检、是否经过改装、驾驶员是否有违规操作

等行为不具有监管职责。笔者认为,露天车辆类火灾应由车辆主管部门调查比较合理;至于停放在室内停车位上的车辆火灾,消防救援机构只要确认是否是由车辆引起的火灾,如确认是由车辆引起的火灾,移交车辆主管部门,由车辆主管部门对车辆性能、起火原因进行权威调查。以目前,基层消防救援的人员来看,负责日常火灾防控已是满负荷运转,还要投入大量的精力去调查车辆火灾事故,不堪重负。另外,车辆火灾交由车辆主管部门调查也是管行业管安全的体现。

Q 结束语

综上所述,根据《中华人民共和国立法法》第六十三条的规定,法律的修改和废止程序,适用立法程序的相关规定,包括提出法案、审议法案、表决和通过法案等严格的程序。由于消防安全工作具备较强的社会属性,其涉及属地相关管理部门等所承担的众多职责,因此,《消防法》的修订决不能单独从其自身修订考虑,需要和有关多部门法同时启动,统筹进行修订。从目前《消防法》的架构来看,其涉及《治安管理处罚法》《建筑法》《产品质量法》等多部法律,可以说《消防法》的修订牵涉面广、涉及部门多,牵一发而动全身。相关立法部门要避免因《消防法》的修订而产生责任真空,需同时启动一系列与之相关的法律法规、部门规章的修订,形成完善的消防法律法规体系。这有助于推进消防安全责任的落实,维护消防安全。

参考文献

- [1]张立红.消防法制建设与消防监督的相关性探究[J].今日消防,2021,6(7):135-137.
- [2]王英.坚持人民至上生命至上促进消防法全面有效实施[J].中国消防,2022(1):39-41.
- [3]王晋.消防法制建设与消防监督的相关性[J].消防界(电子版),2021,7(7):104-105.

作者简介:

丛子生(1981—),男,汉族,辽宁朝阳人,硕士,工程师,龙游县消防救援大队,研究方向:消防监督。

吴惟权(1982—),男,汉族,浙江丽水人,硕士,助理工程师,缙云县消防救援大队,研究方向:消防监督。