

引用本文

马艺轩.数智赋能消防执法的理念革新与路径优化[J].消防科学与技术,2026,45(8):140-146.

Ma Yixuan.Digital intelligence empowerment for fire law enforcement: Concept renewal and path optimization[J].Fire Science and Technology,2026,45(8):140-146.

数智赋能消防执法的理念革新与路径优化

马艺轩

(北京警察学院, 北京 102202)

摘要:基于消防救援机构的职能定位,围绕深化消防执法改革要求,聚焦政务执法,以2020年《消防执法营商环境评估报告》中建立的消防执法营商环境评估指标体系为分析来源,结合各地调研访谈,发现目前还存在消防审批智能性弱、案件办理规范性弱、火灾调查科学性弱、监督检查规范性弱等制约优化营商环境的问题。通过对不同消防业务特点进行分析,结合消防执法工作实际,提出应推动行政许可数字化变革、建构案件办理规范化流程、强化火灾调查全流程规范、创新技术赋能监管检查,坚持法治理念革新与数智时代变革相适应,为优化营商环境贡献消防力量。

关键词:消防执法;数字化变革;智慧监管;技术赋能

中图分类号:X913.4;D922.14 文献标志码:A DOI:10.20168/j.1009-0029.2026.08.0140.07

Digital intelligence empowerment for fire law enforcement: Concept renewal and path optimization

Ma Yixuan

(Beijing Police College, Beijing 102202, China)

Abstract: Based on the functional positioning of fire rescue agencies, this paper focuses on the dimension of administrative law enforcement in response to the requirement of "deepening fire control law enforcement reform". Using relevant data from the fire control law enforcement business environment assessment index system established in the 2020 *Fire control law enforcement business environment assessment report* as the analytical source, combined with information collected from regional research interviews, this paper identifies existing issues that hinder the optimization of the business environment, such as weak intelligence in fire control approvals, weak standardization in case handling, weak scientificity in fire investigations, and weak standardization in supervision and inspection. Through an analysis of the characteristics of various fire control operations and in conjunction with the practical aspects of fire control law enforcement, the paper proposes measures to promote the digital transformation of administrative licensing, establish standardized procedures for case handling, strengthen the full-process standardization of fire investigations, innovate technological empowerment for supervision and inspection, and align the innovation of legal concepts with the transformation of the digital and intelligent era, thereby contributing fire control efforts to optimizing the business environment.

Key words: fire law enforcement; digital transformation; smart supervision; technology empowerment

营商环境是贯彻新发展理念的必由之路,法治化营商环境既是推进政府治理现代化的重要举措^[1],也是推动市场经济高质量发展的根本保障。消防执法直面市场主体,覆盖社会风险防控的重要领域,与经

济社会发展、群众生产生活关系密切,深刻影响着营商环境的优化。

2020年应急管理部消防救援局印发《消防执法营商环境评估报告》(以下简称《报告》),围绕“深化消

作者简介: 马艺轩,北京警察学院法律教研部,讲师,主要从事行政法、行政执法、执法监督方向研究,北京市昌平区南口镇南涧路11号北京警察学院,102202,1037854883@qq.com。

收稿日期: 2025-12-19; **修回日期:** 2026-06-03

防执法改革”要求,聚焦政务执法维度,全面调查评估31个总队及下辖支队、大队,通过抽样、访谈等形式采集相关信息。《报告》构建以行政许可、行政处罚(案件办理)、火灾调查和监督检查四项执法业务为一级指标的评估体系,根据不同消防业务特点下设二级指标和三级指标,全面反映消防执法工作的实际评价及其在优化营商环境中的影响。本文以此评估报告指标数据为模型,检视消防执法中存在的问题,推动消防执法从经验式向科学转变。

1 理念革新:执法促进法治营商环境建设的现实逻辑

法治是衡量营商环境优劣的关键指标,贯穿市场主体准入、公平竞争、持续经营全流程^[2-3],既是维护消防安全底线的刚性手段,也是优化法治营商环境的关键载体。以理念革新重塑执法逻辑,推动执法行为从“管控型”向“服务型”转变,最大限度激发市场主体发展活力,是执法改革的核心方向,也是消防领域助力营商环境法治化建设的必然要求。

一方面,法治营商环境内含消防执法。消防执法作为有效的政策工具,需以依法行政为根本遵循,依托法治“有形之手”,放活市场“无形之手”,规范涉行政审批、违法行为查处、火灾事故调查与日常监管等环节,做到权限法定、程序规范、标准统一,以刚性约束规范执法随意性,为市场主体营造稳定、公平、可预期的法治环境。另一方面,消防执法推动法治化营商环境建设。消防执法作为政策工具,坚持传统治理方式基础上立足现实发展需求,平衡安全监管与经营自由,最大限度减少对企业正常经营的干扰,坚持严守安全底线与服务发展并重,推行精准监管、柔性执法与智慧执法。聚焦高风险领域强化重点监管,对低风险区域减少检查频次;落实首违不罚、轻微免罚、容错纠错机制,以警示告诫替代罚款。依托智慧平台开展非现场监管、远程核查,同时强化执法服务融合,助力企业合规经营,实现安全底线、依法行政与市场活力的协同共进。

2 现实分析:优化营商环境视角下执法的实践样态

2.1 执法营商环境评估指标分析

1)整体分析。《报告》中消防执法营商环境评估指标体系以行政许可、行政处罚(案件办理)、火灾调查、监督检查四项执法业务为一级指标,下设二级指标及相应三级指标,评估实行百分制。其中,消防行政许可、行政处罚(案件办理)、火灾调查、监督检查四级指标全国平均得分分别为82.2、78.4、81.8、79.9。结合业务特点分析,消防行政处罚(案件办理)与消防

监督检查频率更高,涉及市场主体生产经营、消防安全防范、日常行政执法的方方面面,执法对象具有不特定性,执法人员范围较广,消防执法与市场主体的直接冲突更明显,因此得分偏低。

2)具体分析。《报告》中各级指标如图1所示。结合消防业务特点,将二级指标以及评估要点分为程序/结果规范性和现场服务/人员规范性两大类。程序/结果规范性侧重评估消防执法中业务办理过程、结果是否合理合法规范、业务办理时效性;现场服务/人员规范性侧重评估执法人员执法行为的规范性。根据评估指标数据可以看出,二级指标现场服务/人员规范性得分均高于程序/结果规范性,反映出近年来深化消防执法改革中,消防执法人员整体素质有所提升,能够在执法中廉洁自律,进行规范公正的现场执法活动,“微腐败”得到有效遏制。《报告》表明,在电话调查中受访者表示“门难进、脸难看、事难办”等情况“好多了”,“吃拿卡要”等问题“很少”或者“没有了”,反映了群众对消防执法改革成效和消防执法队伍作风改善的肯定,但也存在业务办理程序性、规范性不足影响执法公信力,执法行为有瑕疵影响群众满意度,业务办理智能化欠缺影响业务办理质效等现象。下文结合各地消防执法营商环境典型案例、走访调研,对评估数据反映出的问题进行分析。

2.2 数智化时代执法营商环境存在的问题

1)行政许可智能性弱,有限职权与市场需求需一致。涉消防行政许可涵盖操作员职业资格认证、消防工程师注册、公众聚集场所投入使用、营业前消防安全检查,业务操作的规范性和业务办理的智能性直接影响行政行为质效,目前存在以下问题。一是行政审批流程规范性需进一步提升。部分地区消防行政许可并未履行一次性告知,少数增设审批前置条件,审批流程烦琐,环节过多,导致审批时间过长,服务为民理念需提升;一些地方在受理申请后,内部流转程序复杂,多个部门之间协调不畅,影响审批效率。同时,存在审批过程留痕性较差,容易引发申请人的不满和质疑的情况。二是自动审批程度需提升。人工智能技术应用于消防行政审批场景依然有限,自动化审批流程欠规范、审核范围有限,应对更加复杂的风险评估、合规性审查仍处于探索阶段,导致行政效率低,同时自动化审批与人工审批衔接机制尚不完善,对于复杂的消防技术问题和实际情况,仍需要人工进行深入分析和判断,衔接不畅易出现信息传递不及时、准确性不高等问题。三是数据共享与利用程度低。消防与其他部门之间的数据共享渠道应持续完善,通过人工沟通、文件传递等方式不仅耗费时间和精力,还容易出现信息不准确、不及时的情况。

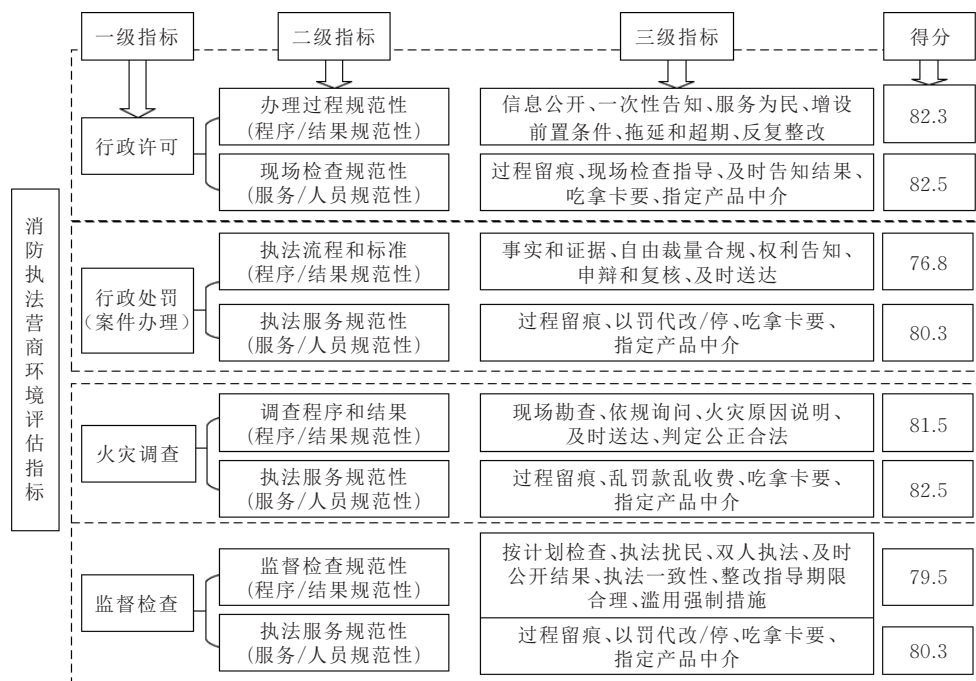


图1 消防执法营商环境评估指标结构图

Fig. 1 Structural chart of fire law enforcement business environment evaluation indicators

2) 案件办理规范性弱, 程序规范与目标价值需统一。随着“放管服”改革的深入推进, 消防执法作为社会公共安全监管的重要环节, 其案件办理质量和效率均影响市场主体的运营活力。《报告》基于对多家企业实地调研和消防执法案件数据分析得出, 行政处罚总体评分较低, 也是消防执法工作中群众反映问题较多的部分。相关矛盾与异议的产生, 一是执法存在裁量标准不统一、处罚幅度与企业承受水平匹配度不足的问题, 尤其对“九小场所”的正常生产经营影响较大, 因处罚导致资金链断裂风险凸显, 刚性执法与柔性监管的失衡, 暴露出当前案件处罚环节应更多考量处罚结果与小微企业生存发展的现实问题。二是权利告知不到位, 当事人的法定权利未能充分保障, 案件办理程序和效率制约生产经营活力。部分地区执法部门未严格按照行政处罚规定的程序进行调查和处罚决定, 尤其是“对陈述申辩进行复核听证”和“过程留痕”两个指标得分较低, 保障当事人陈述申辩权方面有所欠缺, 进而引发当事人对调查流程、处罚结果的不认同。《报告》中提到, 在电话调查过程中, 有很多受访者反映“提了也没有用”“只有配合的份儿”“不知道陈述申辩的渠道”。加之烦琐的执法程序延长了从案件受理立案到结案的平均耗时, 案件办理质效短板已成为阻碍市场主体快速纠错、行政主体树立执法权威的重要瓶颈。

3) 火灾调查科学性弱, 调查手段与行政质效需提升。火灾事故调查的科学性和准确性直接关系到事故责任的划分, 结合《报告》中火灾调查指标分解得

分, 发现当前火灾事故调查的科学性不足、调查手段落后, 制约行政质效。一是传统调查手段的科学性弱。火灾事故调查需第一时间查明起火时间、起火点、现场情况等, 传统调查手段依赖经验判断和言词证据而缺乏定量分析, 加之火灾事故现场具有破坏性、复杂性, 调查取证难度大, 事故认定证据不充分, 耗时长、效率低, 易出现结果偏差。二是火灾调查的规范性弱。火灾调查不仅是一项技术工作, 更是一项行政行为, 目前存在文书送达不及时、调查程序不规范、过程流痕性较差、部分调查过程缺乏透明度和公开性的问题, 导致部分火灾事故原因、责任认定存在争议, 影响行政执法的公信力。

4) 监督检查规范性不足, 监管方式与技术手段亟待创新。消防监督检查可以及时发现和消除火灾隐患, 提高消防管理水平, 预防火灾事故发生, 实际操作中依然存在程序规范、标准统一、监管模式改革等方面的短板, 难以完全适配法治化营商环境建设要求。一是执法监督检查程序规范性仍需强化。部分地区仍存在检查计划执行不严、现场记录要素不全、过程留痕不充分等问题。少数执法行为仍存在随意性、检查事由、范围、频次不够透明, 检查结果与整改闭环信息公开不充分的情况, 削弱执法公信力, 同时影响市场主体预期稳定。二是执法标准不统一、监督裁量尺度不均衡的问题仍客观存在。受地域发展差异、执法人员能力参差不齐等多重因素影响, 不同层次、不同地区以及不同执法人员在同类事项核查、安全隐患判定、行政处罚裁量等环节执行口径不一, 既在一定程

度上有损执法公平公正,也抬高了企业合规经营的不确定性成本。三是监管方式转型不彻底,精准化、差异化监管落实不到位。“一刀切”式检查、多头重复检查现象尚未完全杜绝,对低风险企业的非必要现场检查仍较多,对高风险单位的靶向监管力度不足,监管资源配置与风险等级不匹配,未能充分实现“无事不扰、有求必应”。四是智慧监管应用深度不足,技术赋能效能未充分释放。尽管智慧消防建设持续推进,但部分地区仍存在硬件配置不均衡、物联网设备标准不统一、数据互通共享不畅、系统稳定性不强等问题,非现场监管、远程监管、在线预警等应用覆盖面有限。同时,基层执法人员的数字化应用能力参差不齐,新技术与日常监管的融合度不高,导致监管效率提升不明显,企业迎检负担与合规成本未能有效降低。

3 优化营商环境目标下执法的路径优化

3.1 推进行政许可数字化变革

1)明确行政许可事项范围,实行分级分类、动态管理。优化消防行政许可的首要任务是科学界定消防行政审批事项边界,杜绝“泛许可化”徒增市场主体负担。一是严格落实消防行政许可事项清单管理。根据《消防法》及国务院办公厅关于发布《法律、行政法规、国务院决定设定的行政许可事项清单》的通知,明确涉消防行政许可事项,按许可对象性质进行分类,明确申报材料、技术标准、审批层级,统一审批政策与办理流程,确保同一事项无差别受理、同标准办理。二是推行低风险分级与差异化审批管理。结合许可事项风险等级,实施低、中、高分类监管,对消防设施操作员职业资格认证等低风险许可,由省级消防行业职业技能鉴定机构实行“申请即办、快速核发”,推行告知承诺、简化核验,提高审批效率^[4]。对消防工程师注册等中风险许可,由省级消防救援机构负责审查,规范材料核验、注册流程与时限管控,强化注册信息公示与事中监管。对公众聚集场所投入使用、营业前消防安全检查等高风险事项,实行总队专家在线会审、分类核查与定期复查,严格落实告知承诺管理与现场核查要求,守住消防安全底线。

2)打造“一网通办”,破解企业“多地跑”难题。构建“一网通办”智能服务体系,实现行政许可全流程技术闭环,减少行政相对人重复办、多地跑^[5]。一是建设统一的消防智能审批平台。建设高精度OCR智能填报系统,集合住建、工商、市场监管等部门数据,采用基于AI大模型的OCR识别技术,实现营业执照、身份证等关键证照的自动提取与结构化处理。通过图像预处理、字符分割、文本检测、特征提取、分类识别等步骤,提升表单字段填充率,并构建市场主体电子档案库,系统可自动关联历史申报材料、减少材料

重复提交。同时,为企业提供审批节点实时查询功能,支持在线催办与异议申诉。例如:北京市消防救援总队2025年会同政务服务和数据管理局、商务、文旅、市场监管等部门,共同搭建宾馆、电影院等7类场所“一件事”集成办理场景,300余件事项均实现一张表单、一套材料、一次提交、多方复用,做到减材料、减时限、减跑动。二是推动电子证照跨区域互通互认。依托国家电子证照系统与统一信息资源库,推行消防行政许可电子签章体系,实现电子证照格式、内容、生成机制标准化。明确电子证照符合标准,确保跨省业务中证照的一致性与兼容性。例如:注册消防工程师电子证书可实现全国范围跨部门、跨地区自动核验。三是推进数据共享与并联审批机制。除完善智慧消防平台数据流通外,重点明确数据调阅权限与流程规则,建立基于角色的数据访问控制机制,设定不同安全等级的数据接口。通过系统对接实现系统内部与跨部门数据实时共享,探索“一表申请、并联审批”模式,优化审批政策、压减办理时限,实现消防验收与安全检查同时申报、同时受理、共同踏勘的办理流程,实现并联办理、共同发证,将外部审批成本转化为内部协同流程,提升审批效率。例如:北京市消防救援总队2025年全年会同住建部门建立消防验收与开业前检查“协同办理”“结果互认”机制,建立“一次申请、同步受理、协同检查”机制,实现“进一次门、办两件事”,企业申请材料减少44%以上,业务办理时限由原来的20~30天压缩至7个工作日。

3)自动化行政审批,实现“审查”与“实施”同频。自动化行政审批是将算法技术嵌入行政审批系统内,模拟行政主体作出行政许可决策。一是全自动化审批。针对注册消防工程师等高频结构化事项,系统依据预设规则库自动核验。采用规则引擎与决策树模型,支撑毫秒级响应,实现材料智能比对、结果自动生成。通过历史审批数据训练,系统可形成可复用的审批规则,实现“无感化办结”高频业务。二是完善“人机协同”半自动化行政审批。构建“系统预审+人工复核”的分机模式,基于自然语言处理与知识图谱技术,自动提取申请材料中的防火关键参数,并与内置的法律法规、技术参数等实时比对。系统可识别异常参数,自动标注并将风险存疑事项推送至人工审核环节,辅助完成复杂裁量与风险判断。三是系统中嵌入可解释的决策路径模块,支持按需向行政相对人公开技术核验依据与合规性判断逻辑。系统记录并输出关键判定节点的技术参数、法规条文及推理过程,保障审批过程的规范性与可追溯性。

3.2 构建案件办理规范化流程

1)推动自动化行政裁量系统落地。该系统集成数据采集、处理与分析模块,以规则引擎与裁量模型

为核心,旨在提升执法一致性与效率,重点解决自由裁量空间大、标准不统一等实务短板。一是进行系统构建与规则内嵌。基于知识图谱与规则推理技术,将相关法律条文转化为结构化规则库,系统录入近五年的典型案例,通过案例匹配算法辅助裁量参考。系统自动关联争议焦点,精准推送相关法条规定与裁量指引。完善数据采集与处理终端,通过物联网传感器(如烟感、温感设备)实时采集现场数据,上传至云平台进行整合分析,完成大数据技术清洗、数据整合,确保自动化裁量的准确性。具体流程为:执法人员通过移动终端录入案件基本信息,系统基于预设裁量模型自动计算裁量幅度,并结合历史案例库进行结果校准。输出包括裁量建议及完整判断路径,复杂或高风险案件则提示转人工复核,全过程记录可追溯,支持裁量依据与技术参数查询。如图2所示。

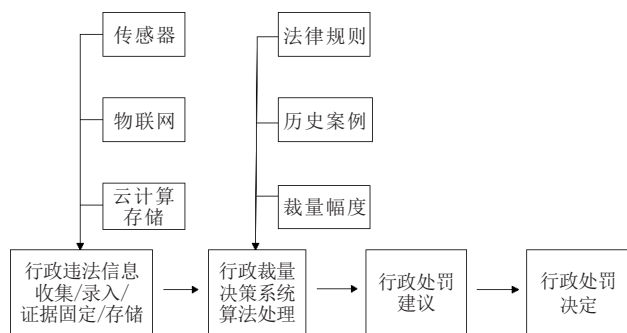


图2 自动化行政裁量流程

Fig. 2 Process of automated administrative discretion

2)探索完善制度构建。一是构建消防执法简易程序,进一步清理调整违反法定权限设定、过罚不当等不合理处罚事项。对市场主体实行消防安全风险分类管理,设置涉消类案件一般、简易、复杂处置程序,各省级消防救援机构可依照《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国消防法》《消防行政处罚裁量权基准》,结合社会经济发展状况等因素,建立完善本行政区域内“轻微免罚”和“首违不罚”清单。探索对非主观故意、危害后果较轻微的案件,分级分类运用简易程序,可实行简化文书制作、文书一并送达等方式,节省办案成本,对于重大违法案件,建立案件办理指导机制,对案件办理全流程进行专项核查,指导企业整改,降低市场主体制度性交易成本。二是构建与营商环境契合的消防执法约谈制度,通过与涉案主体了解情况、提示警示、督促整改,纠正其涉及消防安全违法行为的双向互动^[6]。可探索制定《消防约谈办法》,明确制度机制和功能定位,廓清约谈的事项范围,明确约谈时间阶段,实行约谈全过程记录,统一“发现违法嫌疑-明确约谈对象-全程约谈记录-约谈执行”程序规范。约谈制度兼具行政执法的力度刚性和温度柔性,既可作为行政诉讼的重要证据体现

其证明力,也可形成对约谈对象的义务约束体现其约束力,改变行政机关与市场主体的对抗式关系,实现违法警示,确保市场主体正常经营活动,节省执法资源,提高办案效率。

3.3 强化火灾调查全流程规范

1)推进火灾调查智慧应用平台建设。该平台旨在融合数据采集、智能分析与辅助决策功能,提升火灾调查的标准化、智能化水平,重点应对当前调查手段单一、跨部门数据割裂、专业分析能力不足等短板。一是构建标准化智慧平台架构^[7]。由国家消防救援局牵头,联合住建、电力等部门,制定统一的智慧平台数据接口标准,集成火灾调查规范指引、操作流程辅助、专家支持指导、信息公开与反馈五大核心模块。平台嵌入规范化流程引擎,支持流程节点自定义配置,并内置易燃易爆危险品数据库,集成三维火灾模拟工具,可开展事故场景仿真与处置培训。二是集成“物联网+智能分析”技术网络。通过现场布设高清红外热像仪、气体传感器等物联网设备,实时采集温度、烟雾浓度及视频数据,支持毫秒级同步与多路信号融合。平台基于历史火灾案例库构建分析模型,采用深度学习算法对燃烧过程、蔓延路径进行回溯分析,识别起火原因的概率分布,辅助生成规范化调查报告。三是强化数据互通与移动应用,突出“实用性”。平台打通市场监管、电力、住建、气象等部门数据,实现火灾调查信息“一平台通查”,支持关键数据本地缓存与离线检索,并开发轻量化移动端APP,便于现场调查人员实时调取建筑图纸、电力布线、历史气象等信息,提升调查效率与科学性。

2)完善火灾调查过程中市场主体权益保障的技术实现。通过数字化平台与智能分析工具,提升调查程序的透明度、规范化及救济响应效率,重点解决流程不透明、证据专业性不足、救济途径滞后等问题。一是程序公开与信息交互的数字化。依托火灾调查智慧平台,建立标准化的流程节点指引与期限控制模块,明确各环节操作步骤规范要求,支持调查全流程的实时状态查询。平台内置调查信息发布功能,可根据调查节点自动推送证据种类、鉴定机构资质等关键信息。同时,集成智能问答模块,提供市场主体疑问的实时在线反馈与解答。二是建立证据复核与专家评审的技术辅助机制。系统采用电子证据链管理,确保现场勘查、物证提取等环节数据全程上链存证,支持时间戳、操作人及地理位置追溯。针对专业性强或争议较大的证据,平台引入远程专家评审接口,支持多终端实时接入与视频会商。系统可基于证据特征自动匹配专家库(覆盖电气、化工、法律、材料多个专业领域)^[8],并推送关联案例与规范条文评审参考。三是健全基于数据分析的权益预警与救济机制。构

建“火灾调查-经营损失”关联数据库,整合企业规模、行业类别、历史处罚等数据,通过数据模型对调查措施与经营损失进行关联分析,当系统识别到重复调查或处罚频次超过阈值(如同一企业半年内 ≥ 3 次)时,自动预警并提示选择启动听证程序,系统同步生成权益告知书与申辩通道,支持在线提交陈述材料。

3.4 创新技术赋能监管检查

1)强化科技赋能提升监督检查质效。针对传统监管依赖人工、覆盖不全、响应滞后等短板,构建以数据驱动为核心的智慧监管体系,实现从“人防”向“技防”转型。一是建设智能感知与远程监管平台,创新监管方式^[9]。当前,传统消防监管“人海战术”“现场方式”已无法满足精准、动态防控要求,应制定统一的非现场监管技术标准,明确数据接口标准与数据采集传输规范。平台集成物联网感知设备,包括烟雾感应器、热成像摄像头^[10]、电气火灾监控探测器,实现关键执法参数的实时采集。例如:安徽省亳州市消防救援支队研发基于AI图像识别技术的火灾隐患识别APP,辅助智能识别常见隐患。组建专业无人机巡查队伍,实现“空中+地面”联动监管。利用目标检测算法对监控视频进行自动分析,识别堵塞消防通道、遮挡消火栓等违规行为,融合气象数据、人口热力图及企业用电信息等多源数据,构建火灾风险预测模型,实现区域风险等级动态评估与可视化预警。二是构建全国统一的消防监督检查信息平台。采用微服务架构,支持高并发访问与分布式存储。整合企业基础信息、执法检查记录、整改跟踪等数据,形成标准化数据资产库,对重点行业(如化工、仓储、商场)进行消防安全态势评估,通过聚类分析与实践序列预测,输出风险趋势报告,为监管政策制定提供量化依据。平台支持执法人员通过移动终端实时调取被检查单位的历史数据与风险画像,辅助制定差异化检查方案,提升执法精准度与覆盖效率。

2)注重制度创新规范监督检查行为,构建智能监督流程管理与数据分析,提升监督行为的规范性、透明性与实效性,解决当前检查标准不一、监督闭环不足的问题。一是建立消防监督检查标准制度。梳理整合现行消防法规、技术标准,建立结构化标准数据库,覆盖多类业态场所,细化消防设施参数、检查周期安全疏散通道宽度、标志设置等指标,系统内置标准差异比对与版本管理功能,实现条款的智能提示与动态更新。二是严格控制消防监督检查频次,优化消防监督检查程序制度。细化监督检查操作流程,制定现场检查工作手册,强化规范性指引,辅助执法人员逐步完成档案调阅、设备检查、人员询问等操作,对于监督检查中发现的安全隐患,及时关联整改要求,生成结构化检查报告,形成“检查-整改-复查-销账”全链

条机制。信息化监管平台根据企业风险等级、经营业态与历史隐患等数据,生成月度、季度、年度检查计划,支持动态调整检查频次,检查结果实时上传并公开,主动接受社会监督。三是推动实现全过程数字化监督与评价。事前强化对社会单位、企业提供合规咨询服务,事中改革执法体制,强化“综合查一次”与“双随机一公开”监管,基于统一任务地派发检查任务,减少重复检查,事后强化内部监督和外部监督,开展如执法质量考评、案件调阅评查等活动,利用行为分析模型识别执法不规范操作,并定期开展线上案件评查与质量评分,确保监督检查全流程规范。例如:北京市消防救援总队严格规范涉企检查,从“制定检查计划、执行扫码检查、避免重复检查、实施非现场监管”等全环节规范涉企检查,对未列入检查计划、未按规定扫码的,一律不得开展检查,2025年度检查计划执行98%以上,入企扫码率100%,切实减少了入企检查频次和扰企行为。

3)构建数据驱动的柔性监管体系,提升监督检查精准化与执法温度。针对传统监管中“重处罚、轻引导”的短板,通过技术手段将风险预警、行政指导与差异化处置深度结合,推动监管模式向预防性、服务型转变。一是完善“可持续”的制度供给保障机制,加强行政指导。制定出台行政规范性文件,各消防救援总队可结合本省消防执法实际,出台相应规定,增设柔性监管,明确比例原则,规定行政处罚必要标准,编制《消防安全常见问题指引》,依托安全信息数据库,整合历史检查记录、隐患整改率等维度,构建单位风险评估模型,系统根据风险等级自动匹配指导策略,低风险推送自查清单与政策解读,中高风险启动专家在线支持或远程诊断。同时平台集成安全培训课程库、涉消政策咨询、安全技术培训、消防设备检测等功能,主动为企业提供行政指导服务。例如:2023年,甘肃省消防救援总队出台《全省消防救援队伍优化营商环境服务高质量发展二十二项措施》,明确健全指导服务机制。针对集中开工的重大项目和关系国计民生、城市生命线的重大工程,成立专门小组,主动提前介入,指导加强消防水源、消防设施建设,配齐消防救援力量装备,保证项目与安全同步跟进。二是推行差异化监管与阶梯式处置模式。建立市场主体消防安全信用评价体系,将日常监管频次同企业单位风险信用等级挂钩,系统内置“四类清单”规则引擎,严格按照《消防行政处罚裁量权基准》规定的从轻、减轻或不予行政处罚事项清单,对市场主体慎用普遍停产、停业等措施,要“治病救人”而非“一罚了之”^[11]。例如:2025年,北京市消防救援总队适用“无过不罚、轻微不罚、履责不罚、首违不罚、首查不罚”等依法作出不予处罚决定的案件257件,同比增长135.77%,将违

法情节、危害后果、改正情况作为量罚的必要条件,依法适用从轻、减轻处罚 377 件,避免“小错重罚”“有过就罚”。

4 结 论

营商环境的建设与优化是一项长期的系统性工程,坚持法治化的发展方向,不仅是营商环境建设的关键,也是市场经济体制的必然要求。本文在遵循深化消防执法改革、数字政府建设、推动执法理念、制度、方式、作风深层次变革的基础上,针对行政许可、行政处罚(案件办理)、火灾调查、监督检查四项业务进行具体分析,探讨如何优化营商环境建设。法治化营商环境视角下的执法理念与方式的变革体现了时代发展同政府治理、政府能力同火灾安全防范、消防部门同市场主体之间的关系,充分展示了社会主义市场经济发展同依法行政、依法管火治火的必然联系。因此,必须以市场主体需求为导向,以消防部门职能转变为核心,适应数智化时代变革,构建科学合理、规范高效、公平公正的消防执法规范体系,打造清正廉洁、服务为民的高素质消防执法队伍,依法规范用权、公平公正执法,为维护经济发展和社会稳定贡献消防力量。

参考文献:

- [1] 赖先进, 许文航. 营商环境生态驱动新质生产力发展的内在逻辑与实践进路[J]. 学术交流, 2026(2): 111-126.
Lai X J, Xu W H. The internal logic and practical path of business environment ecosystem driving the development of new quality productive forces[J]. Academic Exchange, 2026(2): 111-126.
- [2] 彭艺璇. 习近平关于法治化营商环境重要论述的核心意涵和实践进路[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2024, 44(4): 161-169, 222, 223.
Peng Y X. Core implication and practical approach of Xi Jinping's important statements on the rule-of-law based business environment[J]. Journal of South-Central Minzu University (Humanities and Social Sciences), 2024, 44(4): 161-169, 222, 223.
- [3] 何跃军. 从单向嵌入到系统融合: 地方优化法治化营商环境的路径转型[J]. 法商研究, 2025, 42(6): 110-123.
He Y J. From one-way embedding to systematic integration: The transformation of local paths for optimizing the rule-of-law business environment[J]. Studies in Law and Business, 2025, 42(6): 110-123.
- [4] 王由海. 行政审批数字化改革: 运行机理与法治保障[J]. 中国行政管理, 2024, 40(6): 17-26.
Wang Y H. Digital reform of administrative approval: Operation mechanism and rule of law guarantees[J]. Chinese Public Administration, 2024, 40(6): 17-26.
- [5] 刘祺. 技术赋能、制度创新与行为重塑: “放管服”改革何以优化营商环境? [J]. 南京社会科学, 2024(6): 36-46.
Liu Q. Technological empowerment, institutional innovation and behavioral remodelling: How to improve the business environment through the reform of "delegate powers, combine administration with decentralization and optimize services"[J]. Nanjing Journal of Social Sciences, 2024(6): 36-46.
- [6] 马菊花. 优化营商环境视域下税务约谈制度的构建[J]. 税收经济研究, 2023, 28(1): 40-46.
Ma J H. The structuring of tax interview system from the perspective of optimizing business environment[J]. Tax and Economic Research, 2023, 28(1): 40-46.
- [7] 李丹丹, 夏大维. 数字政府建设背景下火灾调查信息化平台设计与应用[J]. 消防科学与技术, 2023, 42(7): 982-985.
Li D D, Xia D W. Establishment and application of fire investigation information platform under the background of digital government construction[J]. Fire Science and Technology, 2023, 42(7): 982-985.
- [8] 邓洪波. 消防监管制度和消防法律体系缺陷及其完善[J]. 消防科学与技术, 2026, 45(S1): 284-288.
Deng H B. Defects in fire supervision system and fire legal framework and their improvement[J]. Fire Science and Technology, 2026, 45(S1): 284-288.
- [9] 吴振坤, 刘心元. 消防非现场监管的实践探索与发展路径研究[J]. 消防科学与技术, 2025, 44(12): 1860-1864.
Wu Z K, Liu X Y. Research on the practical exploration and development path of fire non-site supervision[J]. Fire Science and Technology, 2025, 44(12): 1860-1864.
- [10] 郭磊. 火灾调查方法的多维解析与发展趋势探究[J]. 消防科学与技术, 2026, 45(S1): 329-332, 338.
Guo L. Multidimensional analysis and development trends of fire investigation methods[J]. Fire Science and Technology, 2026, 45(S1): 329-332, 338.
- [11] 王莹滢. 行政执法“首违不罚”制度的认知、意义与落实: 以持续优化营商环境为视角[J]. 领导科学, 2022(8): 84-86.
Wang Y Y. Cognition, significance and implementation of the system of "first violation without punishment" in administrative law enforcement-from the perspective of continuously optimizing the business environment[J]. Leadership Science, 2022(8): 84-86.

(责任编辑:李艳娜)