

HNPR--2023--54001

湖南省消防救援总队文件

湘消发〔2023〕35号

湖南省消防救援总队 关于印发《湖南省消防救援机构 行政处罚案件裁量指导意见》的通知

各市、州消防救援支队：

为进一步规范全省消防行政执法工作，促进依法行政、合理裁量，根据《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国消防法》《中华人民共和国安全生产法》《湖南省实施〈中华人民共和国消防法〉办法》《高层民用建筑消防安全管理规定》等有关法律、法规、规章，以及国务院办公厅《关于进一步规范裁量权基准

制定和管理工作的意见》(国办发〔2022〕27号)、应急管理部消防救援局《关于对部分消防安全违法行为实施行政处罚的裁量指导意见》(应急消〔2019〕172号)、湖南省司法厅《关于贯彻落实〈中华人民共和国行政处罚法〉免罚轻罚规定进一步完善行政处罚裁量基准的指导意见》(湘司发〔2021〕12号)有关要求,总队起草了《湖南省消防救援机构行政处罚案件裁量指导意见》,现印发给你们,请结合执法实务,认真贯彻执行。

湖南省消防救援总队

2023年6月16日

(信息公开形式:主动公开)

湖南省消防救援机构 行政处罚案件裁量指导意见

第一章 总 则

第一条 为进一步规范全省消防行政执法工作，促进依法行政、合理裁量，根据《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国消防法》《中华人民共和国安全生产法》《湖南省实施〈中华人民共和国消防法〉办法》等有关法律、法规、规章以及国务院办公厅《关于进一步规范裁量权基准制定和管理工作的意见》（国办发〔2022〕27号）、应急管理部消防救援局《关于对部分消防安全违法行为实施行政处罚的裁量指导意见》（应急消〔2019〕172号）有关要求，结合我省实际，制订本意见。

第二条 本意见所称的消防行政处罚裁量，是指我省消防救援机构或者其他由消防救援机构委托的行政机关、受委托组织，《湖南省居民自建房安全管理若干规定》授权的乡镇人民政府实施消防行政处罚时，根据立法目的和处罚原则，在法律、法规和规章规定的处罚种类和幅度内，综合考量违法的事实、性质、手段、后果、情节和改正措施等因素，确定是否处罚以及对行政处罚的种类、量罚阶次和幅度选择适用的活动。

第三条 实施消防行政处罚，应当按照公正、公平、公开的原则，遵循过罚相当和处罚与教育相结合的原则，依法维护公民、法人和其他组织的合法权益，确保行政处罚自由裁量权行使的合法性、合理性。

第四条 法律、行政法规或者规章规定多种处罚应当并处的，不得选择适用；规定可以并处的，可以选择适用。

第五条 有两个以上应当给予行政处罚的违法行为的，应当适用相应的法律条款，分别决定、合并执行。对违法行为人的同一违法行为，不得给予两次以上罚款的行政处罚。

第六条 同一时期、同一地区，对同一类违法主体实施的性质相同、情节相近或者相似、危害后果基本相当的消防安全违法行为，在处罚裁量时，适用的处罚种类应当基本一致，处罚幅度应当基本相当。

第二章 消防行政处罚的情节

第七条 违法行为人有下列情形之一的，应当从重处罚：

- (一)一年内因同一种消防安全违法行为受到两次以上消防行政处罚的；
- (二)拒不整改或者整改不力，违法行为处于持续状态的；
- (三)拒绝、阻碍或者以暴力威胁消防执法人员的；
- (四)隐匿、销毁违法行为证据的；

- (五)虚假承诺并构成重大火灾隐患的；
- (六)违法行为情节恶劣，造成人身死亡或者严重社会影响的；
- (七)对举报人、证人打击报复的；
- (八)发生火灾事故后逃匿或者瞒报、谎报的；
- (九)具有其他依法应当从重处罚情形的。

从重处罚，是指在法定处罚种类和幅度内对行为人适用较重种类或者较高幅度的处罚。

第八条 违法行为人有下列情形之一的，应当从轻或者予以减轻处罚：

- (一)主动消除或者减轻消防安全违法行为危害后果的；
- (二)已满14周岁不满18周岁的公民实施消防安全违法行为的；
- (三)受他人胁迫或者诱骗实施消防安全违法行为的；
- (四)主动供述消防救援机构尚未掌握的违法行为的；
- (五)配合消防救援机构查处消防安全违法行为，有立功表现的；
- (六)其他依法应当从轻、减轻处罚情形的。

从轻处罚，是指在法定处罚种类和幅度内对行为人适用较轻种类或者较低幅度的处罚。

减轻处罚，是指在法定处罚种类中选择较轻或较少种类，或者低于法定处罚幅度下限的处罚。

第九条 违法行为人有下列情形之一的，不予处罚：

- (一) 消防安全违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的；
- (二) 不满14周岁的公民实施消防安全违法行为的；
- (三) 精神病人、智力残疾人不能辨认或者控制自己行为时实施消防安全违法行为的；
- (四) 消防安全违法行为在两年内未被发现的；消防安全违法行为对公民生命健康安全造成损害的，上述期限延长至五年，法律另有规定的除外；
- (五) 当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚。法律、行政法规另有规定的，从其规定；
- (六) 其他依法不予处罚情形的。

初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚。

第十条 有下列情形之一的，不得作出行政处罚决定：

- (1) 需要进行法制审核，未经法制审核或者审核未通过的；
- (2) 行政机关及其执法人员在作出行政处罚决定之前，未告知当事人拟作出的行政处罚的内容及事实、理由、依据，或者拒绝听取当事人的陈述、申辩。

第十一条 有下列情形之一的，经消防救援机构负责人批准，终止调查：

- (一) 没有违法事实的；

- (二) 违法行为已过追究时效的；
- (三) 违法行为单位被注销或行为人死亡的；
- (四) 其他需要终止调查的情形。

第三章 免罚轻罚的适用

第十二条 实行轻微不罚制度。根据本意见第九条第一款第一项，制定轻微不罚清单，轻微不罚清单由省消防救援总队统一制定公布（附件2）。

对适用轻微不罚制度不予处罚的，当事人应当签署《消防安全承诺书》（附件4）并送达消防救援机构。

第十三条 实行首违不罚制度。根据本意见第九条第二款，同时符合以下条件的，可以不予处罚：

- (一) 初次发现消防安全违法行为的；
- (二) 违法行为所涉及的行政处罚案由不超过2个，且按照本意见的裁量标准均属于一般及以下的违法情形的；
- (三) 违法行为未造成人身伤害、财产损失等严重后果的；
- (四) 违法行为及时改正的。

第十四条 实行小微企业非重大火灾隐患首次免罚制度，小微企业首次免罚需要同时符合以下四个条件：

- (一)《国家统计局关于印发<统计上大中小微企业划分办法（2017）>的通知》界定的小型微型企业；

- (二)一年内未被消防救援机构立案调查;
- (三)发现的火灾隐患不构成重大火灾隐患;
- (四)消防救援机构规定的整改期限内整改到位且未造成严重后果。

实行小微企业非重大火灾隐患首次免罚制度不受《湖南省消防救援机构行政处罚案件裁量参照表》中的“规模划分”“违法情形”的理解与适用”相关数据界定的限制。

对个体工商户、非盈利组织实施行政处罚，可以参照小微企业非重大火灾隐患首次免罚制度有关要求执行。

第十五条 实行主动消除或者减轻违法行为危害后果的从(减)轻处罚制度。根据本意见第八条第一款第(一)项,违法行为被发现后,行政处罚对象在行政处罚告知前完成整改并主动向消防救援机构书面报告经核实的,可以视为主动消除或者减轻消防安全违法行为危害后果。

其他减轻处罚清单由省消防救援总队统一制定公布(附件3)。

第十六条 实行单位主动报告整改消防违法行为从(减)轻、不予处罚制度。具体按照总队相关规定执行。

第十七条 建筑面积在3000以下公共娱乐场所、1800以下易燃易爆危险品场所、10000以下其他场所存在消防安全违法行为,不符合不予处罚、减轻处罚条件的,量罚阶次可以适用“较轻违法行为情形”。

第十八条 对当事人的违法行为依法不予行政处罚的,消防

救援机构应当对当事人进行教育。运用行政建议、警示告诫、提醒约谈、培训指导等手段，引导市场主体自主消除火灾隐患、减少消防违法行为发生。对不满十四周岁的未成年人不予行政处罚的，应当责令其监护人加以管教；对精神病人、智力残疾人不予行政处罚的，应当责令其监护人严加看管和治疗。

第十九条 本意见所确定的轻微不罚清单、减轻处罚清单由省消防救援总队实行动态管理。各市州消防救援支队可以参考与本地区经济发展水平、人口规模等相近地方的有关规定，制定本行政区域内的行政裁量权基准。清单实施前需要报总队审查备案。

第二十条 存在以下情形之一，不适用本章规定，应当依照裁量基准作出行政处罚：

（一）触及安全底线、危害不特定多数人民群众生命财产安全的严重消防安全违法行为的；

（二）在自然灾害、事故灾难、公共安全等事件期间故意实施违法行为的；

（三）适用轻微不罚制度的当事人拒不作出书面承诺或者不履行承诺内容的；

（四）消防救援机构调查火灾事故过程中发现的与火灾事故有直接关联的消防违法行为；

（五）依照法律、法规、规章的规定，其他不得不予处罚、从轻、减轻行政处罚情形。

当事人有免罚轻罚规定的情形，同时又存在从重处罚情节的，一般不适用免罚轻罚规定。

第四章 消防行政处罚的情形

第二十一条 违反《中华人民共和国消防法》第十五条第一款、第四款规定，依据《中华人民共和国消防法》第五十八条第一款第四项规定应当处罚的，按照《湖南省消防救援机构行政处罚案件裁量参照表》（附件1）001-1～001-2进行处罚。

第二十二条 违反《中华人民共和国消防法》第十六条、第二十八条相关规定，依据《中华人民共和国消防法》第六十条规定应当处罚的，按照《湖南省消防救援机构行政处罚案件裁量参照表》002-1～002-8进行处罚。

第二十三条 违反《中华人民共和国消防法》第十九条相关规定，依据《中华人民共和国消防法》第六十一条相关规定应当处罚的，按照《湖南省消防救援机构行政处罚案件裁量参照表》003-1～003-2进行处罚。

第二十四条 违反《中华人民共和国消防法》第十六条、第十七条、第十八条、第二十一条、第四十四条相关规定，依据《中华人民共和国消防法》第六十条、第六十七条、第六十八条相关规定应当处罚的，按照《湖南省消防救援机构行政处罚案件裁量参照表》004-1～004-5进行处罚。

第二十五条 违反《中华人民共和国消防法》第二十四条、第二十七条和《消防产品监督管理规定》第十九条相关规定；依据《中华人民共和国消防法》第六十五条、第六十六条和《消防产品监督管理规定》第三十六条相关规定应当处罚的，按照《湖南省消防救援机构行政处罚案件裁量参照表》005-1～005-5进行处罚。

第二十六条 违反《中华人民共和国消防法》第三十四条，《社会消防技术服务管理规定》第十条、第十一条、第十二条、第十三条、第十四条、第十五条、第十六条、第十八条和《注册消防工程师管理规定》第八条、第十一条、第二十二条、第三十条、第三十三条相关规定，依据《中华人民共和国消防法》第六十九条，《社会消防技术服务管理规定》第二十六、第二十七条、第二十八条、第二十九条、第三十条和《注册消防工程师管理规定》第四十九、第五十条、第五十一条、第五十二条、第五十三条、第五十四条、第五十五条相关规定应当处罚的，按照《湖南省消防救援机构行政处罚案件裁量参照表》006-1～006-27进行处罚。

第二十七条 违反《湖南省实施〈中华人民共和国消防法〉办法》第三十三条、第三十条、第三十八条相关规定，依据《湖南省实施〈中华人民共和国消防法〉办法》第六十六条、第六十七条相关规定应当处罚的，按照《湖南省消防救援机构行政处罚案件裁量参照表》007-1～007-4进行处罚。

公众聚集场所未配置消防设施、器材或消防设施器材未保持

完好有效的，同时违反了《消防法》第十六条第一款第二项、《湖南省实施〈中华人民共和国消防法〉办法》第三十条，按照《湖南省消防救援机构行政处罚案件裁量参照表》002-2、002-5进行处罚，裁量区间应在1万至5万之间。

第二十八条 违反《湖南省农村消防安全管理若干规定》第十四条、第十五条、第十七条、第十八条相关规定，依据《湖南省农村消防安全管理若干规定》第二十二条、第二十三条规定应当处罚的，按照《湖南省消防救援机构行政处罚案件裁量参照表》008-1～008-6进行处罚。

第二十九条 违反《湖南省建筑消防设施管理办法》第十一条(高层民用建筑除外)、第十二条、第十三条、第十四条、第十七条相关规定，依据《湖南省建筑消防设施管理办法》第二十四条规定相关规定应当处罚的，按照《湖南省消防救援机构行政处罚案件裁量参照表》009-1～009-4进行处罚。

第三十条 违反《中华人民共和国消防法》第六十二条、第六十八条规定，依法移送公安机关调查处理。

第三十一条 违反《中华人民共和国消防法》第六十三条规定，消防机构依法受案调查，认为应当予以行政拘留处罚的，移送公安机关按照《中华人民共和国治安管理处罚法》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，按照《湖南省消防救援机构行政处罚案件裁量参照表》010-1进行处罚。

第三十二条 违反《中华人民共和国消防法》第六十四条规定，消防机构依法受案调查，认为应当予以行政拘留处罚的，移送公安机关按照《中华人民共和国治安管理处罚法》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，按照《湖南省消防救援机构行政处罚案件裁量参照表》010-2进行处罚。

第三十三条 违反《中华人民共和国安全生产法》第二十三条规定，依据《中华人民共和国安全生产法》第九十三条规定应当处罚的，按照《湖南省消防救援机构行政处罚案件裁量参照表》011-1进行处罚。

第三十四条 违反《中华人民共和国安全生产法》第六十六条规定，依据《中华人民共和国安全生产法》第一百零八条规定应当处罚的，按照《湖南省消防救援机构行政处罚案件裁量参照表》011-2进行处罚。

第三十五条 违反《高层民用建筑消防安全管理规定》第十五条第一款、第二十一条第一款、第十九条、第二十六条第一款、二十六条第二款、第三十二条第二款、第三十七条第一款、第七条第一款第七项规定，分别按照按照《湖南省消防救援机构行政处罚案件裁量参照表》012-1/012-2进行处罚。

第三十六条 针对高层民用建筑内进行电焊、气焊等明火作业，未履行动火审批手续、进行公告或者未落实消防现场监护措施的，适用《高层民用建筑消防安全管理规定》第四十七条第一

款第一项之规定 ;高层建筑内违反其他规定或其他建筑内违反规定使用明火作业的 ,适用《消防法》第六十三条第二项之规定。

针对高层民用建筑设置的户外广告牌、外装饰妨碍防烟排烟、逃生和灭火救援的 ,适用《高层民用建筑消防安全管理规定》第四十七条第一款第二项之规定 ;人员密集场所在门窗上设置影响逃生和灭火救援的障碍物的 ,适用《消防法》第六十条第一款第六项之规定。

针对高层民用建筑消防控制室无操作人员二十四小时值守的 ,适用《高层民用建筑消防安全管理规定》第四十七条第一款第四项之规定 ;其他建筑适用《消防法》第六十四条第一项之规定。

住宅物业服务企业存在消防安全违法行为 ,违反《高层民用建筑消防安全管理规定》、《湖南省实施〈中华人民共和国消防法〉办法》、《湖南省建筑消防设施管理办法》相关规定 ,依据《高层民用建筑消防安全管理规定》、《湖南省实施〈中华人民共和国消防法〉办法》、《湖南省建筑消防设施管理办法》相关罚则进行处罚 ;违反《消防法》第二十八条规定 ,依照《消防法》第六十条相应条款处罚 ;存在其他消防安全违法行为的 ,依照《消防法》第六十七条进行处理。

第三十七条 违法行为涉嫌犯罪的 ,按照《中华人民共和国刑法修正案(十一)》《消防救援机构与公安机关火灾调查协作规定》《关于加强安全生产行政执法与刑事司法衔接工作的通知》相关要求办理。

第五章 消防行政处罚的实施

第三十八条 消防救援机构在实施消防行政处罚时，应当全面收集违法情形、场所性质、规模、违法金额、面积等与裁量情节直接相关的证据，并充分听取当事人的陈述、申辩，并在询问笔录或行政处罚告知笔录中予以全面体现。在消防行政处罚内部审批表中，应提出拟作出行政处罚的种类和幅度额度的建议，并说明处罚裁量的事实和理由等情况。

第三十九条 当以面积大小作为量罚阶次和幅度时，应当合理裁定违法单位建筑面积。建筑面积的确认以当事人提供的产权证、租赁合同或者相关部门核发的法律文书核定的面积为准。面积大小只计算违法行为所涉及场所（建筑）的面积。对处罚依据为《消防法》第六十条第一款第一项、第二项的行政处罚案件，其场所面积以违法行为直接影响的防灭火功能的建筑面积来确定。

第四十条 在行政处罚决定书中，应当明确行政处罚的事实、理由和依据，包括从重、从轻、减轻和不予处罚等情节。可以援引本意见作为决定裁量说理的内容以增强法理性，但不得单独或者直接作为作出行政处罚决定的法律依据。

第四十一条 对案情复杂及作出责令停产停业、停止使用或较大数额罚款等处罚，应当集体讨论决定，并告知当事人享有要求听证的权利，当事人申请听证的，应当依法举行听证。组织听证情况应当自听证结束之日起5个工作日内报上一级消防救援

机构备案。对当事人提出的申辩、申诉，及时予以答复。

第四十二条 消防安全违法行为涉嫌构成刑事犯罪的，应当依据规定程序移交司法机关，不得以罚代刑。

第四十三条 违法行为人有本意见第二章、第三章规定的从轻、减轻、从重处罚和不予处罚情节，但《湖南省消防救援机构行政处罚案件裁量参照表》未规定相关情节的，依法从轻、减轻、从重处罚或者不予处罚。低于法定处罚幅度下限的减轻处罚金额最低不能小于处罚幅度下限的三分之一，对处罚依据为《消防法》第五十八条第一款第四项的行政处罚案件，其减轻处罚金额最低不能小于处罚幅度下限的十分之一。

对适用轻微不罚制度，违法行为轻微并当场改正完毕，依法可以不予行政处罚的，可以口头责令改正，并在检查记录上注明；违法行为轻微并在3日内改正到位，应当依法下达责令改正文书，可以不予立案，但应在检查记录上注明。其他免罚轻罚情形，要严格按照《行政处罚法》的规定进行立案、调查取证。

所有执法行为必须严格落实执法全过程记录制度相关要求，确保履职尽责有据可查。

第四十四条 消防救援机构实施行政处罚裁量权时，应当遵守下列一般原则：

- (一) 符合立法目的；
- (二) 平等对待公民、法人或者其他组织，不偏私、不歧视；违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度与当事人受到的行

政处罚相匹配，没有畸轻或者畸重现象；

(三)除法律依据和客观情况变化外，在同一或者同类案件中，不同当事人的违法行为相同或者基本相同，所受行政处罚应该相同或者基本相同；

(四)行政处罚可以采取多种方式实现处罚目的的，应当选择对当事人权益损害最小的方式，对当事人造成的损害不得与保护的法定利益显失均衡；

(五)对不适用不予处罚、从轻、减轻、从重等情节的行政处罚，应当依照裁量基准予以裁量。对适用本裁量指导意见会导致处罚决定明显不当的，消防救援机构可以在不与法律、法规、规章规定相抵触的情况下，不适用或者变通适用，但必须充分说明理由；

(六)考虑相关事实因素和法律因素，排除不相关因素的干扰。

徇私舞弊、滥用行政处罚自由裁量权的，依照权限和情节，对主要负责人和直接责任人员按照有关规定进行处理。

第四十五条 各类违法行为的行政处罚裁量意见按照《湖南省消防救援机构行政处罚案件裁量参照表》所列量罚阶次和量罚区间执行。

在执行裁量时，先按照消防安全违法行为的事实、性质及情节划分为较轻、一般、严重三个量罚阶次。同时，将法定罚款幅度按照0-30%、30%-70%、70%-100%划分为三个区间，分别对应较

轻、一般、较重三个量罚阶次。根据单位(场所)的规模、使用性质、违法金额、危害后果，确定违法行为的量裁区间。在没有明显的从轻、减轻、从重情节时，按照《湖南省消防救援机构行政处罚案件裁量参照表》内规定的条件确定量罚阶次、幅度和区间。

在按照《湖南省消防救援机构行政处罚案件裁量参照表》内规定的条件确定量罚阶次、幅度和区间后，根据《湖南省行政程序规定》第九十二条和省政府优化营商环境要求，各支队在办理产业园区、经济开发区的行政处罚案件时可以参考当地优化营商环境的相关要求作出对应决定。

第四十六条 罚款、没收违法所得或者没收非法财物拍卖的款项，任何消防救援机构或者个人不得以任何形式截留、私分或者变相私分。

不得将罚款、没收违法所得或者没收非法财物拍卖的款项作为消防救援机构或者人员的考核、考评的直接或者间接内容。

第六章 附 则

第四十七条 对消防行政处罚种类、幅度的裁量意见，法律、法规和规章另有规定的，从其规定。

第四十八条 本意见中“以上”含本数，“以下”不含本数；“超过”不含本数，“不超过”含本数。

违法行为追究时效的期限，从违法行为发生之日起计算；违

法行为有连续或者继续状态的，从行为终了之日起计算。

本意见中按年、月计算期间的，从检查发现违法行为之日起计算，期间开始之日计算在内，至相应年度对应日，没有对应日的，该月的月末日为期间最后一日。

第四十九条 本意见所称“及时改正”，是指当事人在消防救援机构监督检查结束前当场改正的情形。对于无法当场改正的消防违法行为，如果当事人在3个自然日内（含检查当日）改正到位并经消防救援机构核实确认，视为及时改正；

“危害后果轻微”，是指未造成人身伤害、财产损失等严重后果且按照《湖南省消防救援机构行政处罚案件裁量指导意见》的裁量标准属于一般及以下的违法情形。

“初次发现消防违法行为”，是指两年内，行政处罚对象在地市州一级消防救援机构行政管辖范围内，不存在同一种消防安全违法行为被消防救援机构受案查处，依法设立并登记的法人分支机构违法行为不纳入所属法人违法次数统计范围；“同一种消防安全违法行为”，是指同一行政处罚案由的消防安全违法行为。

“较大数额罚款”，处罚依据为法律及部门规章的，按照《消防救援机构办理行政案件程序规定》第九十三条规定，“较大数额”为个人2千元以上单位3万元以上；处罚依据为湖南省地方性法规或规章的，较大数额罚款参照《湖南省行政处罚听证程序规定》第七条规定，“较大数额”为个人1千元以上单位2万元以上。

第五十条 本意见由省消防救援总队法制与社会消防工作处负责解释。

第五十一条 遇法律法规和规章等依据调整，按照最新的法律法规和规章执行。

第五十二条 本意见自下发之日起 30 日后实施，有效期 5 年。

附件：1. 湖南省消防救援机构行政处罚案件裁量参照表

2. 湖南省消防行政处罚轻微不罚清单

3. 湖南省消防行政处罚减轻处罚清单

4. 消防安全承诺书