

中华人民共和国国家标准  
《人员密集场所消防安全管理》  
(征求意见稿)

编制说明

征求意见稿编制说明

标准编制组  
二〇二一年一月

征求意见稿编制说明

## 一、工作简况

### 1、任务来源

原公共安全行业标准《人员密集场所消防安全管理》GA 654-2006（现消防救援行业标准 XF 654-2006）实施以来，对于规范人员密集场所的消防安全管理，提升该类场所的消防安全水平，发挥了重要的作用。消防体制改革之前，公安部在全国范围内多次部署开展了人员密集场所的消防安全专项治理工作，扭转了火灾多发的局面，有效的遏制了重特大火灾特别是群死群伤火灾上升的势头。但是，当前消防工作形势依然严峻。一些地区、部门和单位对消防工作重视不够，公民消防安全素质仍然不高，全社会消防安全基础仍然薄弱，火灾事故时有发生，造成重大生命、财产损失和严重的社会影响。

为切实吸取人员密集场所火灾教训，为建立和谐社会提供良好消防环境，2008年初，原公安部消防局提出标准立项，将近年来火灾隐患整治中的一些成功管理经验和做法，在行业标准的基础上，编制国家管理标准，用以引导和规范人员密集场所的消防工作，加强人员密集场所的自身消防安全管理，提高场所的消防安全水平，在预防上下功夫，切实防止群死群伤火灾事故的发生。

根据国家标准化管理委员会 2007 年第五批国家标准制修订计划，由原公安部消防局（现应急管理部消防救援局）、原公安部天津消防研究所（现应急管理部天津消防研究所）作为主编单位承担国家标准《人员密集场所消防安全管理》编制工作，项目编号为 20074858-Q-312。

### 2、主编、参编单位情况

2008年4月在天津成立了以原公安部天津消防研究所为主，原天津市公安消防总队、广东省公安消防总队、四川省公安消防总队、上海市公安消防总队等单位的有关同志参编的标准编制组。

原公安部天津消防研究所是原公共安全行业标准《人员密集场所消防安全管理》GA 654-2006的主要起草单位，此外还是国家标准《建筑设计防火规范》GB 50016等十多项国家消防技术规范的制修订主编单位和相关管理组的管理单位，还制修订了近200项各类规范和标准。其他各公安消防总队等参编单位的确定，考虑了国内各地区的代表性，其参编人员均具有丰富的消防安全管理工作经验，对本地区的消防安全管理工作具有较强的发言权。

### **3、起草工作过程**

#### **(1) 讨论稿**

2008年4月在天津成立了以原公安部天津消防研究所为主，原天津市公安消防总队、广东省公安消防总队、四川省公安消防总队、上海市公安消防总队等单位的有关同志参加的标准编制组，确定了标准编制大纲和任务分工，着手开展标准编制工作。

2008年6月上旬，编制组在收集、整理大量相关资料的基础上提出了标准讨论稿。

#### **(2) 征求意见稿**

2008年7月上旬，在编制组工作会议上，对讨论稿进行了研讨并修改形成了《人员密集场所消防安全管理》（征求意见稿初稿）。随后在全国省级公安消防部队范围内广泛征求各单位意见。共发送《人员密集场所消防安

全管理》（征求意见稿）31份，收到各单位的反馈意见回函15份，其中13个单位有建议或意见，2个单位没有意见。

### （3）送审稿

2009年7月，编制组根据各单位对征求意见稿的反馈意见，在《人员密集场所消防安全管理》（征求意见稿初稿）的基础上形成了送审稿初稿。

2010年4月~2011年9月，编制组将送审稿初稿送原公安部消防局和有关专家征求意见，并在研究相关反馈意见的基础上进一步修改。

2017年，根据国家标准化管理委员会《关于印发强制性标准整合精简结论的通知》（国标委综合函[2017]4号），本标准项目属性由强制性调整为推荐性。

2017年6月，编制组根据强制性国家标准整合精简结论以及最新的消防法律法规对送审稿进行了修改完善，并就送审稿再次征求部分城市公安消防机构的意见，对送审稿做了进一步修改。之后，因消防体制改革，消防救援队伍从公安部转隶应急管理部，标准化工作机制重新建设，归口委员会换届调整无法顺利完成，审查报批工作暂时中断。

2019年9月，按照《国家标准化管理委员会关于开展推荐性国家标准计划项目再评估工作的通知》（国标委发【2019】28号），编制组按照消防体制改革和消防执法改革之后的法律法规修订情况和社会消防安全管理方针政策，对送审稿进行了进一步完善，形成正式送审稿。

2020年1月15日，全国消防标准化技术委员会消防管理分技术委员会全体会议在北京召开，委员会实有委员31人，到会委员28人。会议对《人员密集场所消防安全管理》（送审稿）进行了审查，并对审查结论进行了现

场表决，与会 28 名委员全部同意《人员密集场所消防安全管理》（送审稿）通过审查，同时提出修改意见和建议。

#### **（4）报批稿**

2020 年 3 月，编制组根据送审稿审查修改意见，在送审稿基础上进一步修改后形成报批稿，并于 5 月在全国各消防救援总队中征求意见，根据反馈的意见进一步完善形成报批稿。

### **4、主要起草人的工作**

倪照鹏、刘激扬、鲁云龙作为标准主要起草人，主持标准编制组成立、编制组工作讨论及相关专题研讨会议，主要负责标准总体框架结构的起草及“总则、消防安全责任、消防组织”等具体章节条文的编写。此外，还负责与其他规范、标准之间的协调工作。胡锐、王宗存、阚强、韩子忠、李云浩、吴和俊主要负责“消防安全制度和管理、消防安全措施”等章节条文的编写。朱惠军、朱江负责“灭火和应急疏散预案编制和演练、火灾事故处置与善后”等章节条文的编写。胡锐、王宗存同时负责总体统稿、征求意见处理等辅助材料的编写。

## **二、编制原则**

本标准的编制完全遵循《标准化工作导则 第 1 部分：标准的结构和编写规则》GB/T1.1-2020 所规定的结构和形式。

标准的主要技术内容确定的原则为：以有利于提高全社会防控火灾的意识和能力，预防和减少火灾事故发生，为我国经济发展、社会稳定和人民群众安居乐业创造良好的消防安全环境。

通过国家标准的形式，为完善社会单位消防标准化的管理提供有力的

支持，从而实现《消防法》和国务院《关于进一步加强消防工作的意见》中所要求的“政府统一领导、部门依法监管、单位全面负责、群众积极参与”的消防工作格局。

### 三、标准内容的起草

#### 1、标准主要内容

##### (1) 适用范围已主要内容框架

本标准提出了人员密集场所的消防安全管理要求和措施，适用于具有一定规模的人员密集场所及其所在建筑的消防安全管理。标准主要内容包括总则、消防安全责任、消防组织、消防安全制度和管理、消防安全措施、灭火和应急疏散预案编制和演练、火灾事故处置与善后。

##### (2) 人员密集场所的确定

根据近年来各类专项治理的文件和消防安全重点单位的确定标准，定义人员密集场所是指人员聚集的室内场所。

根据《消防法》人员密集场所主要包括以下场所：公众聚集场所；医院的门诊楼、病房楼，学校的教学楼、图书馆、食堂和集体宿舍，养老院，福利院，托儿所，幼儿园，公共图书馆的阅览室，公共展览馆、博物馆的展示厅，劳动密集型企业的生产加工车间和员工集体宿舍，旅游、宗教活动场所等。

本标准没有定义面积和人员密度，因上述场所使用功能不同，有些场所人员流动性大，无法用一个合理面积、密度量值去定义，同时也要与以往的文件和规定保持一致。旅馆、商店都引用我国相应设计规范的定义。

标准关于人员密集场所的定义与《消防法》保持一致，并且在规范的

适用范围中强调，“本标准适用于具有一定规模的人员密集场所”，对于“一定规模”的确定可以结合各省、市、自治区根据公安部令第120号《消防监督检查规定》确定的一定规模的公众聚集场进行划分，或者结合本区域建筑的实际情况确定。

### （3）多个产权单位的管理

人员密集场所的消防安全管理应通过有效的消防安全管理，提高其预防和控制火灾的能力，进而防止火灾发生，减少火灾危害，保证人身和财产安全。当实行承包、租赁或者委托经营当事人在订立相关租赁合同时，应依照有关规定明确各方的消防安全责任。

有两个或两个以上产权单位和使用单位的人员密集场所，除依法履行自身消防管理职责外，对消防车通道、涉及公共消防安全的疏散设施和其他建筑消防设施应明确统一管理的责任单位。

### （4）消防安全责任

确定了人员密集场所消防安全责任人，由该场所的法人单位的法定代表人或者非法人单位的主要负责人担任。消防安全责任人可以根据需要确定本场所的消防安全管理人。承包、租赁场所的承租人是其承包、租赁范围的消防安全责任人，各部门负责人是部门消防安全责任人。明确了电焊、气焊等具有火灾危险作业的人员和自动消防系统的值班操作人员应持证上岗。

### （5）消防安全管理制度

公众聚集场所使用、开业前依法应向消防救援机构申报，或改建、扩建、装修和改变用途依法应报经住房和城乡建设部门审批。同时，要求人

员密集场所制定消防安全例会、防火巡查检查、消防宣传与培训、安全疏散设施管理、消防设施管理、火灾隐患整改、用电防火安全管理、用火动火安全管理、易燃易爆化学物品管理、消防安全重点部位管理、消防档案等管理制度。

#### (6) 消防安全措施

针对各类人员密集场所，分别规定了相应的消防安全措施，包括：旅馆、商店、公共娱乐场所、学校、医院的门诊楼、病房楼，养老院、托儿所、幼儿园、体育场馆、展览馆、博物馆的展览厅等场所、人员密集的生产加工车间、员工集体宿舍。

#### (7) 应急疏散预案编制和演练、事故善后

人员密集场所应根据人员集中、火灾危险性较大和重点部位的实际情况，制订有针对性的灭火和应急疏散预案，并定期组织员工熟悉灭火和应急疏散预案，通过预案演练，逐步修改完善。火灾发生后，应立即启动灭火和应急疏散预案，通知建筑内所有人员立即疏散，并实施初期火灾扑救。火灾发生后，应保护火灾现场。火灾调查结束后，应总结火灾事故教训，改进消防安全管理。

## 2、主要内容确定依据

本标准主要内容依据现行消防法律法规和技术标准，在原公共安全行业标准《人员密集场所消防安全管理》GA 654-2006（现消防救援行业标准XF 654-2006）基础上，总结火灾事故教训和社会单位消防安全管理实践经验编写，编制主要采取会议座谈、现场调研等方式开展。

## 3、标准水平分析，新旧指标对比

本标准内容共有 10 章，对人员密集场所消防安全管理要求进一步补充和细化，明确了人员密集场所的定义，消防安全管理目标、消防安全责任、消防组织、消防安全制度和管理、消防安全措施、灭火和疏散预案编制和演练、火灾事故处置与善后等要求。本标准使人员密集场所消防安全管理要求更加系统化、制度化、标准化，总体水平达到国内先进水平。

本标准的创新点是消防安全措施。针对火灾隐患实际情况采取相应防范措施，对预防火灾，防止人员伤亡至关重要，也是多年消防监督管理工作的基本做法，积累了大量宝贵经验，本标准对此予以归纳总结，对人员密集场所具有普遍指导意义，对执行消防法规和技术标准是很好补充。

如对于商场、市场、超市营业厅的安全疏散走道布置，疏散指示标志安装问题；对学校、公共娱乐场所门窗安装铁栅栏的问题，对学校、企事业单位集体宿舍消防安全问题，对需要控制人员随意出入的疏散门的管理问题等，都提出了相关措施，做出相关要求。并对旅馆内应急手电筒和防烟面具的有效使用时间、公共娱乐场所悬挂可燃装饰和进行焰火表演等做了相关限制。

此外，结合近年来典型的火灾案例和消防体制改革前公安部发布的“加强人员密集场所消防安全管理公告”、“关于贯彻公共安全行业标准加强消防监督有关问题的通知”和“消防控制室管理及应急程序”等文件的内容，分别针对生产、储存、经营场所与员工集体宿舍设置在同一建筑物、燃油燃气管道、建筑内临时装饰性材料燃烧性能等内容做了有关规定。

从管理角度，标准中强调落实单位消防安全主体责任，集中体现了单位安全自查、隐患自处、责任自负的社会化管理要求。

#### 4、采标程度，与国外标准、样机的数据对比

国外尚无针对人员密集场所的消防安全管理标准。

#### 四、与法律法规、强制性标准的关系

本标准遵循《中华人民共和国消防法》、公安部令第 39 号《公共娱乐场所消防安全管理规定》、公安部令第 61 号《机关、团体、企业、事业单位消防安全管理规定》、公安部令第 120 号《消防监督检查规定》等相关法律法规的规定，参照了国家标准《建筑设计防火规范》GB 50016 等对人员密集场所相关标准内容，注意了与法律法规和相关技术标准协调一致。

#### 五、重大分歧意见的处理经过和依据

本标准在编制组工作讨论和征求意见过程中未有重大分歧。

#### 六、标准性质的建议

根据国家标准化管理委员会《关于印发强制性标准整合精简结论的通知》(国标委综合函[2017]4号)，本标准属性为推荐性。

#### 七、贯彻标准的要求和建议

建议作为现行消防法律法规的配套标准推荐人员密集场所采纳执行。

#### 八、废止、替代有关标准的建议

建议该国家标准发布实施后，现行消防救援行业标准《人员密集场所消防安全管理》XF 654-2006 同时废止。

#### 九、其他应予说明的事项

无。