

# 关于《高层建筑消防安全管理规定

## （草案征求意见稿）》的说明

为切实加强高层建筑消防安全管理，应急管理部消防救援局组织起草了《高层建筑消防安全管理规定》（以下简称《规定》），有关情况说明如下：

### 一、制定《规定》的必要性

近年来，随着我国经济社会的快速发展，全国高层建筑剧增，据统计，全国已有高层建筑 32 万余幢，数量居世界第一，高层建筑火灾多发，消防安全形势日益严峻。一是高层建筑增长快，体量大、功能复杂，整体风险高。全国现有百米以上超高层 6000 余幢，年均增长率达 8%，是世界年均增长率的 2.5 倍，我国连续九年成为世界上拥有 200 米以上摩天大楼数量最多的国家。高层建筑层数多、竖向管井密布、功能复杂、人员密集、火灾负荷大，起火后易造成大面积充烟和立体燃烧，给火灾防控和灭火救援工作带来严峻挑战。二是建筑消防安全条件不达标，历史遗留问题突出。全国约有 42 万幢、近 30 亿平方米建筑采用易燃可燃外保温材料，遇明火易发生大面积燃烧，其中高层建筑占比较大。同时，高层建筑内部的消防系统庞大，控制逻辑复杂，隐患节点多，加之管理不到位，导致系统出现故障的几率较大。一些建造年代

较早的高层建筑，受限于当时的技术条件，建筑防火标准低，目前全国 24 万幢高层住宅建筑中有超过 40%未设置自动消防设施。三是日常消防管理不到位，自防自救能力差。大多数高层建筑有两个以上业主或者使用人，业主、使用人之间安全管理责任不清，相互推诿，出现“真空”地带。一些消防控制室操作人员流动性大，有的无证上岗，不熟悉消防设施，不懂得应急处置；部分高层住宅建筑的业主和使用人消防安全意识不强，缺乏最基本的逃生自救常识和技能，而且大量使用可燃材料装修，随意遮挡、拆卸消防设施，堵塞疏散通道等情况大量存在。四是高层建筑火灾多发。近年来，我国高层建筑火灾呈高发趋势，2009 年造成损失 1.5 亿的央视“2.9”大火、2010 年亡 58 人的上海“11.15”大火、2011 年辽宁沈阳皇朝万鑫酒店“2·3”大火，2017 年亡 10 人的南昌“2.25”火灾，都发生在高层建筑内，造成大量人员伤亡和财产损失。

目前有关高层建筑消防安全管理的规章，分别是公安部 1986 年颁布实施的《高层建筑消防管理规则》（〔86〕公消字 41 号）和 1992 年颁布实施的《高层居民住宅楼防火管理规则》（公安部令第 11 号），都已出台 25 年以上，随着我国高层建筑的快速发展和法律法规、标准规范的修订，相关内容已不能适应当前高层建筑消防安全管理的实际需要，有必要对原有规定进行整合和完善，对高层建筑消防安全管理工作予以规范和加强。

## 二、制定思路和简要过程

（一）制定思路。一是贯彻落实《消防法》、国办《消防安全责任制实施办法》等，针对火灾高风险领域和防范重点，加强高层建筑消防安全管理，强化火灾防控措施；二是适应我国城镇化和高层建筑迅猛发展的消防安全需求，研究高层建筑消防安全重点和难点问题，完善高层建筑消防安全法律制度；三是吸取近年来高层建筑火灾事故教训，总结高层建筑消防安全专项整治取得的经验，进一步明晰高层建筑消防安全管理责任，提出更加严格的消防安全管理措施，提高消防安全设防标准，确保高层建筑消防安全。

（二）简要过程。自 2017 年启动起草工作，认真研究和吸取高层建筑消防安全管理的经验做法和火灾教训，深入基层开展调研，先后向中编办、民政部、住房城乡建设部等单位征求意见和调研走访，广泛征求基层消防部门、高层建筑业主、物业服务企业、基层组织和专家学者意见，多次召开座谈研讨会，通过中国政府法制网站向社会公开征求意见；2018 年国家机构改革以来，又根据法律修改情况和形势发展需要，对《规定》内容进行了调整。经充分论证和反复修改完善，形成了《规定》报批稿。

## 三、《规定》的主要内容

《规定》分为总则、消防安全职责、消防安全管理、消防宣传教育和灭火疏散预案、法律责任、附则，共6章54条。

（一）明晰高层建筑各方主体的消防安全职责。高层建筑依法投入使用后，其消防安全责任涉及业主、使用人、物业服务企业以及政府部门、基层组织。《规定》依据《消防法》、《物权法》和高层建筑消防管理实际需要，进一步明确相关主体的消防安全责任。一是明确业主、使用人的消防安全责任。《规定》将高层建筑区分为高层住宅建筑和高层公共建筑两类，分别对高层公共建筑的业主、使用人的消防安全职责和高层住宅建筑的业主、使用人的消防安全义务进行了具体明确。二是明确物业服务企业等专业服务单位的消防安全职责。《规定》明确了物业服务企业、消防技术服务机构等专业服务单位可以接受委托提供消防安全服务，并规定了建立消防安全制度、明确专管部门、消防设施维护保养、防火巡查检查、火灾隐患整改、消防宣传教育、灭火和应急疏散演练等消防安全职责。三是明确多产权建筑消防安全管理形式。《规定》明确同一高层建筑有两个以上业主、使用人的，应当委托一家物业服务企业或者消防技术服务机构等专业服务单位，或者明确一个业主、使用人作为统一管理人，对共有部分的消防安全实行统一管理，并负责协调、指导业主、使用人共同做好整栋建筑的消防安全工作，防止由于多业主、使用人之间推诿扯皮导致事关整栋建筑的消防安全责任落不到实处。四是明确有关部门和基层组织对高层建筑的消防安全管理职责。规定了消

防救援机构的消防监督管理职责，其他有关部门按照“三个必须”要求在各自职责范围内做好消防安全工作；规定居（村）委会应当开展针对高层建筑的群众性消防工作，乡镇政府、街道办事处应当将高层建筑消防安全纳入基层社会治理和网格化管理范围，开展消防安全检查和宣传教育。

（二）规范高层建筑日常消防安全管理。总结分析近年来高层建筑火灾事故教训，结合现行法律法规和消防技术规范的要求，对容易引发火灾事故和造成群死群伤的重点部位、特殊场所以及用火用电的日常消防安全管理关键环节进行了细化和明确。一是加强外保温材料的管理。《规定》明确对使用易燃、可燃材料作为高层建筑外墙保温材料以及在高层建筑外墙违规动火用电、燃放烟花爆竹做了禁止性规定，并要求及时修复破损、开裂和脱落的外墙保温系统，并在醒目位置设置提示性和警示性标识，标示外墙保温材料的燃烧性能、防火要求。二是细化了重点部位的管理要求。《规定》对高层建筑内的厨房、仓库、设备用房、管道井、避难层、消防车通道、登高操作面、疏散通道、安全出口等方面分别提出了具体的消防安全管理措施。三是规范用火、用电、用气行为管理。在用火管理方面，《规定》对开展明火作业的审批程序、现场监护等方面做了明确规定，并要求高层公共建筑应当根据自身使用性质，划定禁火禁烟区域。在用电管理方面，《规定》明确高层建筑电器设备的安装使用及其线路敷设、维护保养和检测应当符合消防技术标准及管理规定。在用气管理方面，《规

定》明确高层建筑内燃气用具的安装使用及其管路敷设、维护保养和检测应当符合消防技术标准及管理规定。五是全面推行标识化管理。《规定》明确高层建筑的业主、使用人应当在消防车通道、消防车登高操作场地、灭火救援窗、消防水泵接合器、常闭式防火门等部位设置提示性、警示性标识。消防设施设备应标识开、关状态，并采取铅封等限位措施。六是细化了消防设施设备的日常维护管理。《规定》对高层建筑防火检查、巡查的频次和具体内容进行了明确，并规定高层建筑内的消防设施应当由具备从业条件的消防技术服务机构进行维护保养和检测。同时，《规定》对消防控制室值班人员的配置、资格、技能要求等进行了细化。

（三）强化消防宣传教育和灭火疏散预案制定演练。在消防宣传教育方面，《规定》明确高层公共建筑内的单位应当每半年至少对员工开展一次消防安全教育培训。高层住宅建筑的物业服务企业应当每年至少对居住人员进行一次消防安全教育培训。同时，对高层建筑开展日常消防安全宣传和警示教育的形式进行了明确。在灭火疏散预案制定演练方面，《规定》充分考虑高层建筑使用性质和业态特点，规定高层建筑应当结合场所特点，分级分类编制灭火和应急疏散预案。规模较大、功能业态复杂、有两个以上业主、使用人或者多个职能部门的高层公共建筑，应当编制总体预案和分项预案，并对预案演练频次进行了具体明确。

（四）固化工作经验，创新管理手段。《规定》总结近年来高层建筑专项整治工作经验，按照创新社会治理的要求，对一些行之有效的管理措施予以固化。一是推行消防安全管理人和楼长制度。《规定》明确高层住宅建筑应当逐栋明确一名消防安全楼长，并由物业服务企业的管理人员、业主代表或者基层网格管理人员担任，负责组织开展防火巡查、检查，消防安全宣传教育等消防安全管理工作。高层公共建筑的业主、使用人或者物业服务企业应当明确消防安全管理人，组织开展整栋建筑的消防安全管理工作，并规定建筑高度大于一百米的高层公共建筑的消防安全经理人应当具备相应资格。二是着力破解弃管高层建筑消防安全管理难题。《规定》明确对无物业服务企业且未成立业主委员会的高层住宅建筑，乡镇人民政府、街道办事处应当引导业主成立自主管理机构，或者聘请具有资质的专业机构对消防安全实施管理。有条件的乡镇人民政府、街道办事处可以通过购买服务等方式，为业主、使用人提供高层住宅建筑消防安全防范服务。三是明确建筑消防设施运行和维修改造的经费来源。《规定》明确高层住宅建筑的消防设施日常运行、维护和维修、更新、改造费用，由业主承担；委托消防服务单位的，消防设施的日常运行、维护和检测费用应当纳入物业服务或者消防技术服务费用。共用消防设施的维修、更新、改造费用，可依法从住宅专项维修资金列支。四是规范微型消防站等消防组织建设。《规定》明确高层公共建筑内的消防安全重点单位、高层住宅小区的物业服务企业应当建立

微型消防站等志愿消防组织，配备必要的人员、器材、装备，定期开展防火巡查、消防宣传，及时处置、扑救初起火灾。五是规范电动自行车管理。《规定》鼓励电动自行车存放、充电场所应当独立设置，设置在高层建筑内时，应当与建筑其他部分进行防火分隔，充电设施应当具备充满自动断电功能。严禁在高层建筑疏散走道、楼梯间、安全出口停放电动自行车或者为电动自行车充电。六是强化技防物防措施。《规定》要求高层建筑的业主、使用人应当每年至少开展一次消防安全自我评估；推广应用智能化手段对电气、燃气消防安全和消防设施运行等进行监控和预警；无自动消防设施的高层住宅建筑鼓励因地制宜安装火灾报警和喷水灭火系统、火灾应急广播等消防设施，提升自防自救能力。

（五）完善法律责任。《规定》根据违法情节设定了警告、罚款的行政处罚规定，处罚种类、幅度符合《行政处罚法》有关规定。

《规定》所列举的八种违法行为，均是其他法律法规没有明确规定但在消防执法监督中又常见的，对高层建筑的消防安全影响较大，有必要设定行政处罚予以惩戒。

#### 四、需要说明的其他问题

关于物业服务企业的消防安全职责，经与住建部门多次协商，住建部门认为应当考虑物业服务企业提供消防安全服务应以和业主的物业服务合同中约定为前提，且应当考虑其资金费用等



实际问题。我们经认真考虑和调研、征求意见，将高层建筑区分为公共建筑和住宅建筑，住宅建筑的物业服务企业依照消防法的规定，应当履行合同约定和法律规定的义务，并对此进行了明确，体现既尊重合同约定，又要符合法律规定。同时，在建立微型消防站、消防设施的维护保养费用等方面明确要纳入物业服务费用。