

# 《养老机构消防安全管理规范》（送审稿） 编制说明

## 一、项目背景

### （一）行业背景

我国正处于人口老龄化加速发展的时期，社会的福利服务需求日益增长。养老机构的主要服务对象是年老的弱势群体，他们大多行动不便，甚至存在认知障碍，一旦发生火灾自救逃生能力弱，救援难度大，极易发生重大人员伤亡。近年来，国内外发生多起养老机构亡人火灾，造成重大社会影响。2015年河南鲁山县康乐园老年公寓“5·25”特大火灾，造成39人死亡，58名责任人被依法处理、7人因涉嫌重大责任事故罪被逮捕审判，教训十分深刻。经调查，这起事故的直接原因是老年公寓不能自理区的电气线路接触不良导致发热，引燃了周围的易燃可燃材料。2017年1月4日凌晨3时55分，吉林省通化市辉南县聚德康安老院发生火灾，造成7人死亡；起火原因系电源插座与充气气垫插头接触故障引燃周围可燃物。经查明，聚德康安老院安全管理混乱，起火部位存在大量安全隐患；工作人员安全培训不到位，耽误了疏散救人和扑救火灾的最佳时机。2022年1月8日零时27分，衡阳市石鼓区来雁医养中心发生火灾，造成5人死亡，14人受伤；起火原因为用电不慎引发火灾。2021年1月21日下午3时，乌克兰东部哈尔科夫市一栋两层楼的私人养老院发生火灾，造成15人死亡、5人受伤。据调查，此次火灾与电加热设备使用不慎有关，该着火养老院为私营场所，未向政府登记注册养老建筑用途。综上，规范养老机构消防安全管理，提升养老机构整体消防安全水平刻不容缓。

### （二）国内外现行相关法律、法规和标准情况

为加强养老机构消防安全管理遏制重特大火灾事故发生，民政部、国家消防救援局联合印发《养老机构消防安全管理规定》（民发〔2023〕37号）于2023年8月1日起施行，有效期5年。目前，国内无相关标准或规范性文件对养老机构如何开展消防安全管理标准化工作进行明确。我国现行建设工程技术标准对养老机构消防设计进行了明确要求，GB 38600—2019《养老机构服务安全基本规范》、MZ/T 032—2012《养老机构安全管理》仅对消防安全管理进行了概述性要求。相关国家标准就养老机构消防安全管理做什么、怎么做不够明确。目前，江西省、山西省、北京市、西安市等以地方标准对养老机构（老年人照料设施）消防安全管理要求进行了明确，广东省内尚无养老机构消防安全管理地方性标准。鉴于此，深圳市消防救援支队、深圳市民政局组织起草了本文件，对养老机构消防安全管理要求进行了细化。标准起草既是对GB 38600—2019《养老机构服务安全基本规范》有关条款如何执行的细化，又是对《养老机构消防安全管理规定》（民发〔2023〕37号）文件落实的明确，也是对民政部养老机构消防安全专项整治三年行动实施方案等文件的具体落实。

### **（三）制定地方标准的必要性和意义**

2020年5月21日，民政部印发《关于学习宣传贯彻习近平总书记关于安全生产重要论述专题实施方案和重点民政服务机构消防安全专项整治三年行动实施方案的通知》。该方案指出，2020-2022年各地民政部门要结合养老院服务质量建设专项行动集中清除消防安全隐患，抓好《养老机构服务安全基本规范》强制性国家标准贯彻实施，实施民办养老机构消防安全达标提升工程，加强养老服务行业消防安全宣传教育，推行养老服务机构消防安全标准化管理，进一步推进养老服务场所消防安全治理，推进建立完善从根本上消除火灾风险隐患的消防管理责任链条、火灾防控体系、监测预警机制，推动养老服务领域消防安全形势持续向好发展，形成养老机构安全管理长效机制。通过各级民政部门、消防救援

机构日常检查、专项检查情况来看，目前深圳市养老机构主要存在以下问题：一是部分养老机构日常管理不规范，防火巡查、检查、设施维保、宣传培训等制度落实不到位；二是个别养老机构消控室值班人员不能熟练掌握消防控制室设备的性能、操作规程，不懂火警处置程序和要求，持证率比较低；三是一些养老机构用火用电管理不严格，存在电气线路私拉乱接情况；四是养老机构失能老人较多，普遍存在疏散逃生能力不足等问题；五是微型消防站战斗力不强，无法满足扑救初期火灾的需要。

大力发展居家和社区养老服务，是实施积极应对人口老龄化国家战略的重要举措，是深圳市构建“老有颐养”高水平养老服务体系的重中之重，是深圳打造“民生幸福标杆”的一项基础工程，必须全面提升养老机构的消防安全管理水平，达到火灾隐患全面消除，消防安全管理满足需要，达到安全服务的要求。

## **二、工作简况**

### **（一）任务来源**

根据深圳市市场监督管理局于2023年5月8日发布的《深圳市市场监督管理局关于下达2023年深圳市地方标准计划项目任务的通知》，《养老机构消防安全管理规范》等147项地方标准予以立项。《养老机构消防安全管理规范》由深圳市消防救援支队提出并归口，由中国矿业大学深圳研究院等单位负责编制。

### **（二）主要起草过程**

#### **1、项目启动**

标准立项后，中国矿业大学深圳研究院牵头成立标准编制组，召开标准启动研讨会，明确各成员职责与分工，制定详细工作内容与工作计划，并建立工作联络机制。

#### **2、标准起草**

2023年6月至8月，标准编制组开展资料调研，梳理了近年来各级民政部门、消防救援机构开展养老机构消防监督管理和隐患排查整治等工作情况，归纳总结消防安全管理方法、措施；收集国家、省市在养老机构消防安全管理方面的规范和相关文件。标准编制组在此基础上进行多轮沟通交流，提出并持续完善标准框架。

2023年8月至11月，标准编制组根据确定的标准框架完成标准草案。

2023年11月至12月，标准编制组深入多家养老机构广泛开展调研和征求意见，了解当前深圳市老养老机构建筑消防安全水平和消防管理现状；与民政部门相关科室面对面开展座谈征求编制意见，了解深圳市养老服务行业发展现状，听取行业部门对养老机构消防安全管理工作的建议。此外，标准编制组在中国老龄事业发展基金会人员支持下，调研、收集其他地区养老机构消防安全管理的先进做法。

2023年12月，标准编制组在草案基础上，多次召开内部讨论会，就标准的基本框架，关键指标和技术要求等标准内容进行了论证，形成标准征求意见稿。

2023年12月，编制组面向各区消防救援机构发出第一版征求意见稿，根据反馈意见进行了修改完善。

2024年1月，内部点对点面向市民政局、市住建局及各区消防救援大队征求意见，共收集到4条意见；并在深圳消防公众号挂网公开征求意见，收集到26条意见。针对收集到的30条意见，采纳27条、不采纳3条，不采纳的原因主要是国家相关标准中已有明确规定。根据第二次征求意见进一步修改完善后，于2024年6月形成标准送审稿。

### **三、标准主要内容编制原则依据及对标情况**

#### **（一）编制原则**

本文件严格按照现行法律法规制定，并遵循“规范性、科学性、合理性和实用性”的原则，对养老机构消防安全管理规范和指导具有较强的可操作性。

## **（二）编制依据**

### **1、编写格式**

本文件按照GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定起草。

### **2、所依据的法律法规**

《中华人民共和国消防法》《消防安全责任制实施办法》《机关、团体、企业、事业单位消防安全管理规定》《养老机构消防安全管理规定》等。

## **（三）与国内领先、国际先进标准的对标情况**

在标准编制过程中，编制组收集分析了国内外相关标准情况。据了解，国外、国内、行业尚未出台相关国际、国家、行业标准。2022年7月，山西省市场监督管理局批准发布了DB14/T 2488—2022《老年人照料设施消防安全管理规范》。该标准由山西省消防救援总队牵头起草制定，规定了老年人照料设施消防安全责任和职责、消防安全管理、灭火准备和处置。本次起草制订的《养老机构消防安全管理规范》是对多年消防监督管理工作积累的宝贵经验予以归纳总结，对养老机构消防安全管理具有普遍指导意义，对执行消防法规和技术标准是很好的补充，在使用定位与技术要求等方面与其有所不同。一是在与《建筑防火通用规范》《建筑设计防火规范》等现行规范相关条款保持一致的基础上，从养老机构的适用与安全综合考虑，提升了部分场所设置要求，如应为失能和半失能老人的床铺加装滑轮，方便火灾时紧急疏散逃生，并应根据轮椅、活动床的疏散需求设置高于规范要求的疏散通道和无障碍通道。二是对消防安全重点部位管理做了明确要求，如失能老年人居住区域、氧气瓶间、

电动自行车和电动轮椅集中停放充电区等。三是源于实践工作中的总结，首次提出对养老机构消防安全进行分级分类管理。本文件覆盖性更全面、针对性更强、更严谨细致。本文件的制定，将进一步推动养老机构建立消防安全管理长效工作机制，增强消防安全管理能力，提高养老机构消防安全水平，对减少和避免恶性火灾事故将起到重要的作用。

## **四、主要条款的说明以及主要技术指标、参数**

### **（一）标准主要结构**

《养老机构消防安全管理规范》由13个章节和2个附录构成。13个章节分别为：范围、规范性引用文件、术语和定义、分级、总则、场所设置要求、消防安全管理基本要求、消防安全管理组织、消防安全制度、日常消防安全管理、消防安全重点部位管理、消防档案、火灾事故处置。

### **（二）标准主要条款的说明以及主要技术指标、参数**

#### **（1）范围**

本章节界定了文件的内容和适用对象，指明文件的适用范围。

本文件规定了养老机构的场所设置要求、消防安全管理基本要求、消防安全管理组织、消防安全制度、日常消防安全管理、消防安全重点部位管理、消防档案及火灾事故处理等要求。

本文件适用于深圳市养老机构及其所在建筑的消防安全管理。

#### **（2）规范性引用文件**

本章节给出了标准编制过程中规范性引用的相关文件，包括：

GB/T 5907.1 消防词汇第1部分：通用术语

GB 25201 建筑消防设施的维护管理

GB 25506 消防控制室通用技术要求

GB 35181 重大火灾隐患判定方法

GB/T 38315 社会单位灭火和应急疏散预案编制及实施导则

GB/T 40248	人员密集场所消防安全管理
GB 50016	建筑设计防火规范
GB 50084	自动喷水灭火系统设计规范
GB 50116	火灾自动报警系统设计规范
GB 50140	建筑灭火器配置设计规范
GB 50222	建筑内部装修设计防火规范
GB 50444	建筑灭火器配置验收及检查规范
GB 50974	消防给水及消火栓系统技术规范
GB 51251	建筑防烟排烟系统技术标准
GB 51309	消防应急照明和疏散指示系统技术标准
GB 55036	消防设施通用规范
GB 55037	建筑防火通用规范
XF 95	灭火器维修
XF 503	建筑消防设施检测技术规程
JGJ 450	老年人照料设施建筑设计标准
MZ/T 032	养老机构安全管理

凡是注日期的引用文件，仅所注日期的版本适用于本文件。凡是不注日期的引用文件，其最新版本（包括所有的修改单）适用于本文件。

### **（3）术语和定义**

本章节给出了文件编制过程中涉及的术语和定义。

其中养老机构的定义，按照《养老机构管理办法》（民政部令第66号），指经依法登记，为老年人提供全日集中住宿和照料护理服务，床位数在10张以上的机构（场所）。

### **（4）分级**

本章节提出根据养老机构场所规模、入住率等要素对养老机构消防安全进行分级管理。

### **(5) 总则**

本章节给出了养老机构消防安全管理的总体要求,包括消防安全管理目标、原则、保险等。

### **(6) 场所设置要求**

本章节从一般规定、耐火等级和安全布局、安全疏散和避难救援设施、建筑消防设施器材、建筑材料和装饰装修等五个方面对养老机构场所设置提出要求,从源头上加强养老机构的安全性能。

### **(7) 消防安全管理基本要求**

本章节规定消防安全管理的基本要求,包括责任落实、消防设施维护保养和检测、消防安全评估、志愿消防队等。

### **(8) 消防安全管理组织**

本章节要求成立安全管理部门,规定了消防安全责任人、消防安全管理人、消防控制室值班人员、消防设施操作员、志愿消防队员、保安人员、电气焊工、易燃易爆危险品管理及操作人员、工作人员、入住自理老人的消防安全责任和职责。

### **(9) 消防安全制度**

本章节规定养老机构应结合本单位的特点,建立健全各项消防安全管理制度和保障消防安全的操作规程,经养老机构的消防安全责任人批准后公布实施,并根据变化适时修订完善。

### **(10) 日常消防安全管理**

本章节提出了养老机构的用火用电用油用气、消防设施、器材、消防控制室、安全疏散设施等管理措施,并规定了防火巡查检查、火灾隐患整改、消防安全教育宣传培训、灭火和应急疏散预案编制和演练、消防安全奖惩等内容。

### **(11) 消防安全重点部位管理**



本章节规定了失能老年人居住区域、消防水泵房、厨房、档案资料室、变配电室、氧气瓶间、电动自行车和电动轮椅集中停放充电区等的消防安全管理内容。

### **(12) 消防档案**

养老机构应明确消防档案管理的责任部门和责任人,建立健全消防档案,消防档案应当包括消防安全基本情况和消防安全管理情况。

### **(13) 火灾事故处置**

本章节要求确认发生火灾后,养老机构应立即启动灭火和应急疏散预案,并提出相应要求。

### **(14) 附录A**

本章节明确养老机构每日巡查记录表的样式。本章节主要参考《老年人照料设施消防安全管理规范》DB14/T 2488-2022并根据实地调研结果进行编制。

### **(15) 附录B**

本章节明确养老机构防火检查记录表的样式。本章节主要参考《老年人照料设施消防安全管理规范》DB14/T 2488-2022并根据实地调研结果进行编制。

## **五、是否涉及专利等知识产权问题**

不涉及。

## **六、重大意见分歧的处理依据和结果**

无。

## **七、实施标准的措施建议**

标准发布之后,建议主管部门从以下两个方面开展标准推广与实施工作:

### **（一）开展宣贯培训活动**

按照《深圳市地方标准管理办法》的相关要求，地方标准发布实施后，由主管部门组织和督导本部门、本行业开展地方标准的宣贯、培训和实施工作，并指导养老机构将标准内容纳入本单位负责人及其员工年度培训计划，充分利用电视、网络、报纸等媒体，通过制作培训视频片、专家解读、集中授课、宣传海报等，以多渠道、多手段，线上、线下多种形式向标准应用相关方推广宣传标准，确保标准应用相关方准确理解并实施标准。

### **（二）持续改进完善标准**

在标准实施的过程中，按照标准化的基本理念，通过实施检查、重复验证、持续改进等方式方法，确保标准实施有效，对深圳市养老机构消防安全管理起到良好的指导作用。