

中华人民共和国国家标准
《公众聚集场所投入使用营业
消防安全检查规则》

(征求意见稿)

编制说明

标准编制组

二〇二二年四月

一、工作简况

1、任务来源

(1) 项目概述

根据国家标准化管理委员会 2020 年下达的国家标准制修订计划，国家消防救援局组织申报的强制性国家标准制定项目《公众聚集场所投入使用、营业消防安全检查规则》获得批准立项，项目编号为 20201875-Q-450。

(2) 制定背景

1998 年 4 月 29 日，第九届全国人大常委会第二次会议审议出台的《中华人民共和国消防法》中第一次明确“歌舞厅、影剧院、宾馆饭店、商场、集贸市场等公众聚集场所在使用或者开业前应当向当地公安消防机构申报，经消防安全检查合格后方可使用或者开业”。2010 年，公安部印发了《公众聚集场所投入使用营业前消防安全检查规则（试行）》（公消〔2010〕368 号），规范了原公安机关消防机构对公众聚集场所投入使用、营业前消防安全检查行为，明确了实施消防安全检查的方法和要求。

2019 年 5 月 30 日，中办、国办印发《关于深化消防执法改革的意见》，要求简化公众聚集场所投入使用、营业前消防安全检查，实行告知承诺管理。同年，经全国人大常委会授权，国务院决定在全国各自贸试验区开展“证照分离”改革全覆盖试点。应急管理部自 2019 年 12 月 1 日起，在自贸试验区试行公众聚集场所投入使用、营业前消防安全告知承诺制度，制定了公众聚集场所消防安全标准、告知承诺书及相关法律文书式样、告知承诺制办理流程 and 核查规则。告知承诺制是办理公众聚集场所投入使用、营业消防安全检查的一种特殊形式，办事程序由先检查后发证调整为先发

证后核查，即由公众聚集场所的建设单位或使用单位提出消防安全许可申请，承诺符合消防安全标准并提供相关材料，消防救援机构不再进行实质性审查，当场作出行政许可决定。随后，消防救援机构对作出承诺的公众聚集场所进行核查，如发现实际情况与承诺内容严重不符的，依法撤销行政许可并予以处罚。

2021年4月29日，新修正的《中华人民共和国消防法》公布实施。应急管理部在自贸区试行消防安全告知承诺制工作经验基础上，印发了《关于贯彻实施新修改〈中华人民共和国消防法〉全面实行公众聚集场所投入使用营业前消防安全检查告知承诺管理的通知》（应急〔2021〕34号，以下简称《通知》），全面实行公众聚集场所投入使用、营业前消防安全检查告知承诺制度，审批方式实行“双轨制”，申请人可以自主选择告知承诺制，也可以选择按照一般程序办理。

（3）目的意义

近年来，我国公众聚集场所的数量和规模均呈快速上升趋势，场所功能日趋复杂，火灾风险高，一旦发生火灾，容易造成人员群死群伤，产生较大的社会影响。因此，切实加强公众聚集场所的消防安全管理尤为重要。特别是公众聚集场所投入使用、营业前消防安全检查实行告知承诺制管理后，申请人向消防救援机构作出其符合消防安全标准的承诺，即可投入使用、营业，很有必要在申报许可前，使申请人能够准确掌握申报场所应当达到的消防安全标准。公安部2010年印发的《公众聚集场所投入使用营业前消防安全检查规则（试行）》实施已超过10年，期间消防体制发生了重大改革，消防技术标准也发生了重大改变，亟需根据当前实际情况制定检

查的配套国家标准。标准的制定和实施有利于进一步规范消防救援机构的消防行政许可行为，为评定场所消防安全水平提供评价依据；也有利于公众聚集场所落实自身主体责任，为落实消防安全管理提供技术依据；对预防和减少火灾发生、保障社会经济发展和人民群众生命财产安全、维护社会稳定具有重要意义。

2、主编、参编单位情况

2021年2月26日，国家消防救援局印发《关于做好强制性国家标准〈公众聚集场所投入使用、营业消防安全检查规则〉编制工作的通知》，明确由广东省消防救援总队为主编单位，应急管理部天津消防研究所为参编单位，共同承担编制任务。

广东省消防救援总队是广东省级消防救援机构，属于本级政府组成部门。负责组织指导城乡综合性消防救援，指挥调度相关灾害事故救援行动；起草消防法律法规和规章草案，拟订消防技术标准并监督实施，依法行使消防安全综合监管职能，组织指导火灾预防、消防监督执法以及火灾事故调查处理相关工作等。广东是我国经济大省，公众聚集场所存量、增速快、种类繁多，各类火灾风险具有一定代表性，其编制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较熟悉。

天津消防研究所成立于1965年，属社会公益性研究机构。研究所拥有世界一流水平的综合性消防科研试验基地，研究领域包括建筑防火技术研究、工程消防应用技术研究、火灾科学研究、火灾原因分析鉴定与相关技术研究、消防标准化技术研究、消防检测技术研究和消防软科学技术研究等。天津所是国际标准化组织 ISO/TC21/SC6 秘书处的承担单位；同时是“国

家固定灭火系统和耐火构件质量监督检验中心” “全国消防标准化技术委员会第一、二、三、八、十一分技术委员会” “中国工程建设标准化协会消防系统专业委员会” 中文核心学术刊物《消防科学与技术》编辑部等机构的挂靠单位。

3、起草工作过程

(1) 讨论稿

2021年2月成立了以广东消防救援总队为主编单位、应急管理部天津消防研究所为参编单位、江苏消防救援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。

2021年7月，编制组在收集、整理大量相关资料的基础上形成标准讨论稿。

(2) 征求意见稿

2022年1月，编制组对讨论稿进行了研讨并修改形成了《公众聚集场所投入使用营业前消防安全检查规则》（征求意见稿初稿）。随后，征求了国内十余位专家，广州、深圳、佛山、东莞、中山、珠海、清远等地市部分大型商业综合体经营管理单位，广东省消防救援总队21个支队的意见。在此基础上修改形成了《公众聚集场所投入使用营业前消防安全检查规则》（征求意见稿）。

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：有利于提升全社会火灾防控意识

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。同时，通过制定国家标准的形式，进一步规范行政许可行为，提升行政许可质量，确保公众聚集场所投入使用营业符合消防安全标准。

三、标准内容的起草

1、标准主要内容

（1）适用范围及主要内容框架

1) 适用范围。本标准的适用范围包括消防救援机构对采用告知承诺制方式办理后获得许可的公众聚集场所进行的核查，以及对不采用告知承诺制方式办理的公众聚集场所进行的检查。无论是核查还是检查，消防救援机构对场所的检查内容、程序、方法和要求是一致的，故将两者在本标准中予以整合，统一表述为检查。公众聚集场所的经营者在该场所投入使用营业前自行开展的消防安全检查，可参照执行。

2) 主要内容框架。参照相关规定，本标准为公众聚集场所投入使用营业消防安全检查建立起全流程、具体化、标准化框架体系。标准主要内容包“范围、规范性引用文件、术语和定义、通用要求、资料审查、实地检查、综合评定和档案管理”。实地检查包含涉及公众聚集场所是否符合消防安全标准的关键指标。综合评定是综合判定公众聚集场所是否符合消防安全标准的具体算法。标准相关内容由于应在全国统一标准和尺度，因此需要列为强制性条文。

（2）公众聚集场所等定义确定

1) 公众聚集场所、公共娱乐场所。综合《中华人民共和国消防法》及

《人员密集场所消防安全管理》（GB/T 40248）中的相关规定，本标准对公众聚集场所、公共娱乐场所的定义与2021年12月1日实施的《人员密集场所消防安全管理》（GB/T 40248）保持一致。

2) 安全疏散设施、消防设施。为便于细化检查内容，本标准将安全疏散设施与消防设施的定义进行区分。消防设施的定义为室内外消火栓系统、自动灭火系统、火灾自动报警系统和防排烟系统等设施。安全疏散设施的定义为疏散门、疏散走道、疏散楼梯、消防应急照明、疏散指示标志等设施，以及消防过滤式自救呼吸器、逃生缓降器等安全疏散辅助器材。

(3) 检查方法的确定。本标准明确了检查采用现场核对、抽查提问、抽查测试等方法，主要是根据申报材料对现场的情况进行核对，针对消防安全责任和消防安全管理的落实情况对相关人员进行抽查提问，以及对消防安全技术条件进行抽查测试等。区别于建设工程消防竣工验收，其检查侧重于对建设工程质量的验收，消防救援机构对公众聚集场所进行的检查更多地侧重于对消防设施等消防安全技术条件的抽查及功能测试，主要从一旦发生火灾如何有效发挥各类设施的作用、更有利于灭火救援工作方面去考虑。

(4) 检查内容的确定

1) 检查项目。根据《消防监督检查规定》（公安部令第120号）以及《通知》的有关规定，本标准明确检查项目为消防安全责任、消防安全管理和消防安全技术条件，并突出检查重点。一是将《中华人民共和国消防法》和《机关、团体、企业、事业单位消防安全管理规定》（公安部令第61号）里面涉及场所消防安全责任，消防安全责任人、管理人相关职责，

单位消防安全管理等内容作为检查消防安全责任和消防安全管理方面的重点内容。二是将国家工程建设消防技术标准中与公众聚集场所直接相关且具有普遍性、重要性的技术要求精炼出来，作为检查消防安全技术条件方面的重点内容。鉴于消防救援机构除了行政许可外，还担负日常监督管理、抢险救援、火灾事故调查等职责，长期与社会单位消防监管、火灾隐患、灭火救援等打交道，更容易在检查中发现致灾的隐患、影响灭火救援展开的问题、酿成火灾蔓延的管理漏洞等，因此将消防安全条件作为检查内容非常有必要。这些检查内容都是体现场所是否符合投入使用营业相关消防技术标准的重要指标。本标准同时对抽查的范围和数量进行量化确定，具体明确到楼层、防火分区以及检查对象的数量，避免在消防行政许可中擅自改变检查范围和检查内容，出现“走过场”、“任意执法”等乱象。

2) 重要事项和其他事项。参照《重大火灾隐患判定方法》(GB35181-2017)的有关规定，本标准根据检查事项的重要性以及导致后果的严重程度，将检查内容分为重要事项和其他事项。重要事项主要为场所中存在的违反消防法律法规、不符合消防技术标准，可能导致火灾发生或火灾危害增大，并由此可能造成重大、特别重大火灾事故或严重社会影响的各类潜在不安全因素。除此以外的，能当场或者限期改正，情节轻微的消防违法行为或者危害较小的火灾隐患等各类不安全事项列为其他事项。同时明确重要事项作为场所是否符合投入使用营业消防安全检查要求的重要评定依据，实行“一票否决”。

3) 细化内容。本标准将消防安全责任、消防安全管理、消防安全技术条件三个项目的检查内容进行细化和具体化，在附录中将常见的重要事项

的不同情形进行逐项列举，便于消防监督执法人员和群众在使用的时候可以逐项对照和记录。

(5) 特殊情形的检查

1) 场所设置在建筑的局部。据编制组调查统计，商业综合体尤其是大型商业综合体中商铺的年汰换率高达 20%。针对此类商铺调整经营业态、改变经营性质、变更经营主体等频率较高的现实情况，从有效提高检查效能、方便群众办事和避免过度扰企的角度出发，在优化抽查范围的同时，简化部分检查内容，明确当场所设置在建筑的局部时，检查场所的消防安全技术条件只需考虑场所内部的以及所在建筑中与场所安全疏散、消防设施联动控制、灭火救援直接相关的消防安全技术条件，不需要按照整栋建筑进行抽查，大大提高了消防救援机构开展消防安全检查的工作效率。

2) 重新申报的标准适用问题。由于国家工程建设消防技术标准的不断更新，如果统一要求适用现行国家消防技术标准的话，有可能造成大量的既有建筑中已经检查合格的场所，在重新申报时，由于不符合现行规范而导致检查不合格的现象，造成大量的先天性隐患。针对此类问题，本标准明确当已取得投入使用、营业消防安全检查合格的场所重新申报时，对于未改变原使用性质且没有重新进行室内装修，或者仅变更单位名称或者法定代表人的场所，应执行不低于原取得行政许可时的消防技术标准。对于已改变原使用性质的场所，或者未改变原使用性质但已重新进行室内装修的场所，则应该按照现行消防技术标准执行。

3) 场所设置了按标准可不设置的消防设施。考虑到有些场所可能会根据自身使用及防范需要，现场设置了按标准无需设置的消防设施，从服务

群众和体现专业性的角度出发，明确消防救援机构可以根据申请人的需要，对所增设的消防设施在实地检查中一并检查，可将检查结论告知申请人。如果该消防设施存在的问题不影响场所应设的其他消防设施正常使用的，可不作为综合评定的条件。

（6）综合评定的确定

将是否存在重要事项作为评定场所是否符合要求的重要依据，同时在不存在重要事项的情况下，建立一定的容错纠错机制。标准明确有一项以上（含本数）重要事项的，判定为消防安全不合格；其他情形，即只要不存在重要事项的，无论存在多少其他事项，均判定为消防安全合格。并明确判定为消防安全不合格的场所，如属于采用告知承诺方式办理许可的，应当依法予以处罚，并制作送达《公众聚集场所消防安全检查责令限期改正通知书》；如属于不采用告知承诺方式办理许可的，制作送达《不同意投入使用、营业决定书》。

（7）存在问题的处理

本标准在综合评定行政许可结果的同时，也考虑到了对存在其他事项的处理办法，尽可能地与后续的消防监督管理形成闭环，切实加强“事中事后”监管。标准明确对评定为合格的场所，当存在其他事项时，口头责令改正。对当场已改正的消防违法行为或者火灾隐患，在《公众聚集场所投入使用营业消防安全检查记录表》中注明；对不能当场改正的消防违法行为或者火灾隐患，责令该场所确定整改措施、期限，并在《公众聚集场所投入使用营业消防安全检查记录表》中注明。明确在相关消防违法行为或者火灾隐患未消除之前，责令该场所落实安全防范措施；逾期未消除的，将

依法依规进行处理。

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，在原规范性文件的基础上，总结全国消防救援机构在开展公众聚集场所投入使用营业消防安全检查的实践经验编写，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

本标准内容共有 8 章，对消防救援机构实施行政许可的方法和要求进一步明确和细化。本标准使公众聚集场所投入使用营业前安全检查有据可依。

本标准的创新点是针对特殊情形的检查提出了解决方案。对公众聚集场所投入使用营业前安全检查具有普遍指导意义，对如何执行消防法规和技术标准是很好补充。

4、与国外标准对比

国外尚无针对公众聚集场投入使用营业前消防安全检查规则的标准。

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》《机关、团体、企业、事业单位消防安全管理规定》（公安部令第 61 号）《消防监督检查规定》（公安部令第 120 号）等相关法律法规和《关于深化消防执法改革的意见》等国家有关文件的规定，参照了国家标准《建筑设计防火规范》（GB 50016-2014，2018 年版）等有关公众聚集场所的标准内容，注意了与法律法规和相关技术标准的协调一致。

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),本标准属性为强制性。

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强制执行。

八、废止、替代有关标准的建议

无。

九、其他应予说明的事项

无。

国家标准《公众聚集场所投入使用营业
消防安全检查规则》编制组
二〇二二年四月二十八日