

一道消防与养老的“两难题”

人大代表呼吁修改国标 突破大城市“养老困局”

□法治报记者 陈颖婷

上海作为一座超大型城市，土地资源相对紧张，而随着社会老龄化程度的不断加深，中心城区的养老机构更是“一床难求”。可是申城在城市更新中，养老机构的改建却遭到了“限高”：三层以上不得建造老人活动场所。而这一现实问题，也在《上海市消防条例修正案》草案（简称《修正案》草案）的审议中，成为了人大代表们讨论的焦点。面对消防与养老的“两难题”，代表呼吁尽快修改相关的国家标准。

养老改建受困于消防“限高”

“我们现在盘活一批闲置的存量房，将其改建成为养老院，但却很难过消防审批关。”市人大城建环保委委员冯经明说出了自己的无奈。他表示，上海是个老龄化的特大型城市，市民对于养老床位的需求逐年提升。“如果能解决一个失能失智老人的护理床位，就能帮助一个家庭。”冯经明认为，本市相关功能性企业，号召关于更好应对上海老龄问题的要求，兴建养老机构，增加养老床位在城市更新的过程中，将一些闲置的存量房改建成养老机构无疑是一条经济而现实的捷径。具体做法主要是使用一些存量的低效宾馆、办公楼做改建。

但他也指出，这些房屋改建常常在竣工验收中碰到问题，从消防验收标准上来说，三层以上养老设施无法通过。这也就意味着大部分的闲置房屋都是不合标准的。在冯经明看来，

消防立法从特大城市严防严控的要求入手的同时，还要考虑到经济社会发展的实际需要，应当与时俱进。他希望在立法中对于养老机构的存量改建有所研究。

市消防局相关负责人表示，根据住建部的《建筑设计防火规范》，新申办养老院必须按照“三层之上不得做养老院”的强制性要求执行，已经批准的养老院按旧标准执行。可是有关部门也已经意识到大城市中所遇到的养老问题与土地匮乏之间的矛盾。因此住房城乡建设部、公安部、民政部组织有关单位对《老年人照料设施建筑设计标准》和《建筑设计防火规范》进行了修订。目前就养老机构消防的相关标准在走快速修改渠道。按照《建筑设计防火规范（征求意见稿）》的规定对于老人照料设施建筑的耐火等级、高度和层数的部分要求

为一、二级耐火等级的老年人照料设施建筑,其建筑高度不应大于 32 米。三级耐火等级或木结构的老年人照料设施建筑,不应大于 2 层。据了解,32 米限高,相当于 8~9 层的高度。市消防局表示,消防部门还在就限制高度与相关部门进一步探讨中。“我们希望能放宽到 54 米,这个也是防火规范中的一条线,对于现在的消防的扑救能力来讲,是相匹配的。”

还有不少代表认为，考虑到老年人的安全问题，以及上海的实际情况，是否可以对现行政策进行细化，比如三层以上可以设立养老床位，但不能组织开展老年人的集体活动等。市人大代表许丽萍代表表示，原来的消防验收主要针对新建筑，但现在我们很多问题集中在老建筑上，如何在城市更新改造中能够加强消防设计施工的管理，希望在条例修改中有更为清晰、具有导向性的内容。

消防物联网重在推广落实

上海因为寸土寸金，高楼林立，高层建筑、轨道交通等都是消防安全的高危领域，同时老旧小区和人员密集场所，也是消防安全的薄弱环节。为此，《修正案》草案中新增了 6 项条款，明确了高层公共建筑等单位设置消防物联网系统。

据了解，上海有高层建筑 3.6 万余栋，其中高层住宅建筑超过 2.2 万栋。这些建筑一旦发生火灾，初期发现和自我扑救，至关重要。在这次《修正案》草案中，首次增设了一项条款，明确高层公共建筑等单位应当设置消防设施物联网系统，并将监控信息实时传输至消防大数据应用平台。

市人大财经委副主任委员戴柳则对于推行物联网、大数据的相关要求是否具有实施条件的问题提出了自己的看法。他表示，目前，大数据基于互联网+，有较为全面、明确的标

准,有了明确规定,但消防物联网上还没有这么明确的标准。法规明确实施消防设施物联网系统标准化建设,事实上却还没有相关硬性标准。特别是一些老建筑,是否能够达到法规要求,有待商榷。“如果没有循序渐进,条例通过之后,这些没条件实施物联网系统的老建筑,必然有违法之虞进而要处罚。”戴柳说出了自己的担忧。

市人大法制委委员叶青则指出，《修正案》草案中有关消防信息共享的条款修改涉及到多个部门，在条文中没有明确具体牵头部门。在他看来，应当明确相关单位在消防信息共享中的责任，让这一条款落到实处。

对此，市消防局表示，目前在杨浦、虹口、黄浦等相关区域已经对物联网大数据相关运用进行了试点，主要对火灾报警，消防水系统等消防设施进行监控，提高单位消防设施

火灾预警预测的精准化、火灾防控的智能化，包括作战指挥的智能化。从过去的实践来看，部分单位将消防进水阀门关掉等现象还是时有发生，所以需要信息化手段来监控，确保各种消防设施的完备。今后，防排烟系统、喷淋等三大系统将通过物联网启动。该负责人还透露，现已有 1000 多家单位自连了物联网。这些单位通过信息技术，提高自身建筑消防设施的完好率。至于老建筑今后怎么来实施，还有待地方技术标准出台，未来巡更系统也将纳入物联网中。



养老院消防演习 (资料照片) 本版摄影 记者 王湧

社会消防如何“术业专攻”

针对本市人流密集区域和建筑密度较大的特殊区域，《修正案》草案也特别增加了多个条款。首先，扩大了组建志愿消防队的单位和场所的范围，明确轨道交通站点、宾馆、饭店、商场、体育场馆、医院等人员密集场所，应当组建志愿消防队；同时明确，建筑密度较大的特殊区域，建设小型消防站。

“组建志愿消防队的出发点是好的，但在操作性上可能还存在困难。”市人大农业农村委主任委员孙雷认为，消防具有专业性要求，对参加志愿消防的人员也应有所选择。

对此市人大教科文卫委副主任委员张辰也表示了相同的意见。在她看来，从组织建设来说，从市区到乡镇街道建立专职消防队、志愿者队伍甚至到基层消防组织，这确实是对城市横向、纵向的全覆盖，但是要具体实施，技术层面上如何进行保障还是需要进一步思考和细化的。“毕竟救火是一个专业的问题。”她建议，要强化遇到火灾必须要报警，这个条例要把社会自治和专业救治关系处理好。同时，公办的消防站点的设施设备和单位、企业布的设施设备要有机整合。

市人大法制委主任委员林华宾也指出，消防工作专业性和社会性都很强，因此需要明确对专业消防部门的指导责任。“比如物业企业的消防演练，还是应当在专业机构的指导下进行，否则未必能达到预

期的效果。”林化宾说。

除此以外，针对本市消防站点建设速度与城市建设发展速度不匹配，尤其是中心城区消防站“落地难”的问题，综合考量站点布局、土地资源、保护半径等因素，在建筑密度较大的特殊区域增建消防站确有困难的，应当建设规模适当的小型消防站，织密消防站点网络，缩短灭火救援响应时间。

《修正案》草案还细化了住宅区物业服务企业的消防安全责任，对违反规定“未建立消防档案、未在管理区域内设置消防安全标志”的物业企业，增设了处罚条款。同时，《修正案》草案还明确了单位和个人的火灾隐患整改义务。

市公安局副局长俞烈称：“老旧小区消防通道被占用，居民电动车乱充电现象，希望通过《修正案》草案的颁布，在全社会形成共识，城市的安全和每一位市民居住的环境安全密不可分，所以下一步将加大这方面的宣传和贯彻力度。”

市人大财经委委员赵福禧建议进一步增强市民的防火意识。“现在很多火灾就是和电器有关，如果电器插头常年插着不拔就容易产生火灾隐患，现在有一种接线板可以做到和宾馆一样，人走就断电，可以广为推广。”赵福禧还希望社区能够多提供一些消防器材服务，比如提供家庭灭火器，提醒和帮助市民更换过期灭火器。

