附件2

**厦门市建设局关于**

**《厦门经济特区建筑外立面装饰装修管理若干规定(草案送审稿)》的起草说明**

**一、立法的必要性**

**（一）建筑外立面直接影响城市“颜值”**

建筑外立面既是传承建筑文化、承载城市历史的载体，又是构成城市“颜值”的主要元素。一个城市的颜值，除了生态、人文颜值外，还高度仰赖于城市建筑外立面颜值。当下，我国各大城市纷纷开展建筑外立面整治改造，提升城市“颜值”，增强城市吸引力，我市正在加快建设高素质高颜值现代化国际化城市，加强建筑外立面的规划建设、管理维护、亮化美化、整治改造，进一步提升我市“颜值”，既必要且迫切。

**（二）现有政府规章难以胜任持续提升我市“高颜值”的保障重任**

2018年，我局委托福建联合信实律师事务所对2013年4月1日起施行的《厦门市建筑外立面装饰装修管理规定》（以下简称“《规定》”）进行立法后评估。评估结论认为，《规定》对规制、管理、监督我市新建建筑（含在建工程）和既有建筑外立面装饰装修活动起到了一定的作用，但总体而言，《规定》实施效果不尽理想，缺失和不足日益凸显，主要表现在两个方面：一方面，《规定》以不菲的条文对外墙饰面、建筑幕墙、附加设备和附加设施等建筑外立面的装修装饰标准做出规定（其中关于新建建筑外立面的条文又占大多数），但这些侧重建筑、设计标准的技术性规定大多与国家规划、建筑、消防、环境保护、城市容貌等有关规定和标准重合，且还不如后者细致、全面，不具实际意义。另一方面，《规定》中关于既有建筑外立面管理维护、亮化美化、整治改造的规定偏少，难以因应和解决我市既有建筑外立面存在的诸多问题和乱象，不利于管理既有建筑外立面的管理维护、亮化美化、整治改造活动。

**（三）巩固成果、总结经验的需要**

在过去的五年，我市、区人民政府投入巨资对重点街区进行大规模的建筑外立面整治提升改造，成绩斐然，既大大提升了城市“颜值”，又提升了市民的幸福感和获得感。2017年厦门会晤期间，习近平主席盛赞我市是一座“高素质、高颜值”城市。巩固整治提升改造成果、总结成功经验，并将之上升到法规层面，实有必要。

**（四）制定层级更高的经济特区法规诚有必要**

世界发达国家，基本上都经历过大规模新建——新建与维修改造同步——重点转向旧建筑的维修改造三个阶段的建筑建设。从我市目前实际情况来看，有以下几个特点：第一，我市建筑总量中，既有建筑数量已然远远大于新建建筑数量（特别是我市岛内建筑），日益进入前述第三个阶段。第二，经过规划、设计、施工图设计文件审查、施工单位、监理单位、工程质量监督机构等重重把关，竣工交付使用的新建建筑外立面违反《规定》的情形基本未出现，交付使用后短期内违反《规定》的行为也并不多。第三，既有建筑外立面存在的影响城市“颜值”的问题日益突出、复杂、疑难，是未来很长一段时间需要下大力整治的重点，如何有效管理维护、亮化美化、整治改造既有建筑外立面也应是立法考量的重点。

考量我市建筑中既有建筑占主体的实际情况，考量《规定》确立的立法目的、立法重心需要加以大幅调整，考量坚持问题导向需要增加诸多内容以满足我市持续提升城市“高颜值”的需求，考量需要及时将形成、总结的良好做法和成功经验及时上升为法规，因此，制定一部层级、素质更高的以既有建筑外立面之管理维护、亮化美化、整治改造为规制重心的经济特区法规正当其时。

**二、起草过程**

2019年1月，《厦门经济特区建筑外立面装饰装修管理若干规定》被列入2019年厦门市立法计划正式项目后，我局迅即成立《厦门经济特区建筑外立面装饰装修管理若干规定（草案）》（以下简称“《若干规定（草案）》”）专门立法工作小组，全面启动调研和起草工作，并委托福建联合信实律师事务所参与起草。专门立法工作小组成立后，广泛收集各地建筑外立面立法例及相关资料；2019年2月草拟《若干规定（草案）》征求意见稿，与我局各处室讨论修改；2019年3月在我局官网公开向社会公众征求意见，召开各政府部门、企业的征求意见会，积极与市人大法制委和城建委、市法制局、市执法局、市规划委沟通法规结构设计、执法条款等内容；2019年4月根据各方面意见形成征求意见后修订稿，4月底，我局将《厦门经济特区建筑外立面装饰装修管理若干规定（草案送审稿）》提交市司法局。

《若干规定（草案）》的起草，主要依据《中华人民共和国建筑法》《建设工程质量管理条例》《实施工程建设强制性标准监督规定》《住宅室内装饰装修管理办法》《厦门经济特区建筑条例》《厦门市市容环境卫生管理条例》《厦门市城乡规划条例》《厦门市物业管理若干规定》《厦门经济特区户外广告设施设置管理办法》等法律法规，吸收了《规定》中的部分内容，同时借鉴了徐州、宜昌、深圳、瑞安、青岛等城市建筑外立面管理相关法规规章的内容。

**三、《若干规定（草案）》主要内容说明**

**（一）起草的总体思路**

建筑外立面涉及的范围十分广泛，既涉及新建建筑的规划、设计、建设，又涉及既有建筑的管理维护、亮化美化、整治改造，还涉及建筑外立面的公共、商业利用，且建筑外立面立法规制的对象和范围往往与市容环境卫生、户外广告设施设置、城市夜景景观照明、物业管理的规制对象和范围存在重合。

《若干规定（草案）》起草总体思路如下：第一，不求大而全，立足建筑外立面装饰装修，对现行有效法规规章已经规定的内容，《若干规定（草案）》不予重复规定。第二，立法目的主要在于进一步提升城市“颜值”；立法重心则由《规定》的新建建筑外立面标准规制为主转向既有建筑管理维护、亮化美化、整治改造的规制为主，强化建筑外立面管理责任人的责任，确保建筑外立面既安全又美观。第三，具体条文设计上，从我市实际情况出发，坚持问题导向，以实践需求确定立法重点，继承了《规定》可行的做法，对迫切需要规范的事项作出规定。一则明确了建筑外立面装饰装修规划应当划定重点区域和重要节点建筑。二则明晰了建筑外立面改造的审批程序。三则规定了政府组织实施改造的相关内容。四则对给城市“颜值”造成重大影响的阳台、安全防护设施、空调室外机、管线等内容予以专条规定。五则对建筑外立面定期清洗粉饰、日常安全巡查维护等做了明确规定。第四，相关制度设计力求易落实、可操作，既“好看”又“好吃”，既能有效遏制增量违法行为，又能稳妥整治存量违法行为。第五，对部分尚不成熟或者需要另行制定法规规章的内容，如屋面使用，未纳入《若干规定（草案）》。

**（二）主要内容**

《若干规定（草案）》共五章三十八条，由总则、规划与建设、改造与维护、法律责任、附则构成。

**1.关于建筑外立面装饰装修管理体制**

一是明确领导体制。总结厦门会晤的成功经验，《若干规定（草案）》明确市人民政府应当加强对建筑外立面管理工作的领导，研究解决管理工作中的重大问题，区人民政府按照职责做好辖区内建筑外立面装饰装修管理相关工作（草案第三条）。二是明确主管部门及职责分工。《若干规定（草案）》明确市建设主管部门是本市建筑外立面装饰装修的主管部门，区建设主管部门负责辖区内建筑外立面管理工作。鉴于街道办事处（镇人民政府）对辖区情况最了解，管理更为便利，参考《厦门市房屋安全管理规定》等规定，将辖区内的建筑外立面装饰装修管理工作、日常巡查工作等下沉至街道办事处（镇人民政府）（草案第六条）。三是明确其他有关部门的职责。规定自然资源和规划、住房保障和房屋管理、市政园林、城市管理行政执法、公安、通信管理等部门在各自职责范围内，负责建筑外立面装饰装修管理的相关工作（草案第七条）。

**2.关于建筑外立面装修装饰的规划与建设**

为从源头上规范建筑外立面装修装饰行为，《若干规定（草案）》第二章专章规定了建筑外立面装饰装修的规划与建设，明晰了建筑外立面改造的审批程序，明确规定市建设主管部门会同有关部门划定建筑外立面装饰装修管理的重点区域和重要节点建筑，经市人民政府批准后向社会公布。

（草案第八条）。市建设主管部门会同自然资源和规划部门组织编制建筑外立面装饰装修技术导则（草案第九条），以技术导则引领建筑外立面装饰装修行为。同时，本章还规定了建筑外立面改造的建设手续等内容（草案第十条至第十三条）。

**3.关于建筑外立面的管理责任人及管理责任**

为切实扭转当下管理责任人不明确、“不作为”“乱作为”的局面，《若干规定（草案）》在明确管理责任人的基础上，强化了建筑外立面管理责任人的责任。一是明确建筑所有权人为建筑外立面的管理责任人（草案第十四条第一款）。二是明确改造维护费用由管理责任人承担（草案第十四条第二款）。《规定》未对建筑外立面改造维护费用进行规定，《若干规定（草案）》加以明确。三是明晰管理责任。为强化管理责任人的责任意识，《若干规定（草案）》一则规定管理责任人应当定期或者及时对建筑外立面进行清洗粉饰（草案第二十四条、第二十五条）；二则规定管理责任人应当建立建筑外立面建筑材料、附加设施、附加设备档案，以及建立建筑外立面日常巡查维护制度，发现建筑外立面存在安全隐患的，应当及时加固、更换或者拆除，防止发生建筑外立面建筑材料、附加设施、附加设备坠落伤害事故（草案第二十六条）；三则规定管理责任人应当通过临时管理规约、管理规约对阳台封闭、安全防护设施安装、空调室外机安装、清洗粉饰等事项以及建筑外立面建筑材料、附加设施、附加设备的档案建立、日常巡查维护作出明确约定（草案第二十七条）；四则规定了管理责任人违反规定的法律责任。

**4.关于建筑外立面的改造**

目前，我市建筑外立面改造，主要有两种情形，一种是政府组织实施的改造，另一种是管理责任人自行实施的改造。《若干规定（草案）》规定本市遇重大庆典、举办大型活动及其他特殊情况，需要对城市景观进行美化的，市、区人民政府可以组织对重点区域和重要节点建筑的外立面实施改造。市、区人民政府组织实施的建筑外立面改造经费纳入同级政府财政预算（草案第十五条第一、二款）。至于后续日常维护，《若干规定（草案）》规定后续日常维护由管理责任人负责，所需费用由管理责任人承担（草案第十五条第三款），明确了后续日常维护责任主体和费用承担。对于管理责任人自行实施的改造，《若干规定（草案）》规定了改造需要办理的手续、设计要求、竣工验收和档案移交等内容，确保建筑外立面改造依法有序进行。

**5.关于建筑外立面的维护**

目前，严重影响我市建筑外立面“颜值”的主要因素是阳台、安全防护设施、空调室外机、管线以及未定期清洗粉饰。《若干规定（草案）》坚持问题导向，根据现实情况一一作出明确规定（草案第十六条至第二十条），如关于安全防护设施安装，《若干规定（草案）》参考了深圳、杭州的规定和做法，结合我市实际，明确规定本市建筑外立面确需安装安全防护设施的，不得超出建筑物外墙设置，并应当符合消防安全等相关要求，临街一侧二层以上应当安装不影响城市美观的隐形安全防护设施。重点区域和重要节点建筑临街一侧外立面确需安装安全防护设施的，应当安装不影响城市美观的隐形安全防护设施（草案第十七条）。

为确保上述规定得到有效落实，确保建筑外立面安全、美观，《若干规定（草案）》从管理责任人、管理规约、物业服务企业、街道办事处（镇人民政府）等方面加以规定，如委托物业服务企业实施物业管理的物业管理区域，物业服务企业应当按照物业服务合同约定加强对建筑外立面的日常巡查维护，并做好记录。对物业管理区域内违反本规定的建筑外立面装饰装修行为，物业服务企业应当制止，并及时向城市管理行政执法部门报告（草案第二十八条）。街道办事处（镇人民政府）应当落实网格化巡查机制，及时发现、制止、报告辖区内的建筑外立面违法装饰装修行为，应当建立辖区内建筑外立面清洗粉饰台账，并以书面方式提示管理责任人按照规定对建筑外立面进行清洗粉饰（草案第二十九条）。

需要特别说明的是，《若干规定（草案）》从建筑外立面整体风格协调的角度出发，规定了同一物业管理区域或者同栋建筑封闭阳台、安装安全防护设施的，应当采用相同或者相近的造型、风格、色彩和材质，并与物业管理区域或者建筑的整体风格相协调（草案第十八条）；规定了建筑外立面清洗粉饰要求，在与我市城市容貌标准口径大体一致的基础上，将喷涂涂料的重点区域和重要节点建筑外立面明确为三年清洗一次，涂料超过保质期的应当及时重新粉饰，无保质期的，至少每五年粉饰一次（草案第十八条）。此外，《若干规定（草案）》并对“烂尾楼”等的美观做了规定，《若干规定（草案）》规定重点区域的建设工程停工一年以上的，建设单位应当保持工程外观整洁，不得影响城市容貌。建设单位未保持工程外观整洁的，市、区人民政府可以进行必要的外观改造维护，相关费用由建设单位承担（草案第二十二条）。

**6.关于法律责任**

《若干规定（草案）》第四章专章规定了违反本法规对应的法律责任。针对当前建筑外立面管理中法律责任不明晰，难以落地执行的问题，在认真厘清问题、乱象形成原因的基础上，加大建筑外立面装饰装修违法行为整治力度，加重违法行为的法律责任。具体而言，对擅自进行建筑外立面改造、违法装修装饰、实施禁止行为、未履行维护义务等行为设置了具体的罚则，同时还明确规定了街道办事处（镇人民政府）可以依法委托有资质的从业单位代履行，所需费用由管理责任人承担（草案第三十三条）。

**7.其他内容**

**（1）定义**

本章对建筑外立面、建筑外立面装饰装修、建筑外立面改造、建筑外立面维护、既有建筑、附加设施、附加设备做了定义（草案第三十六条）。建筑外立面的定义中明确规定建筑外立面包含屋面。对容易产生混淆的建筑外立面改造和建筑外立面维护做了明确的界定。

**（2）不适用本规定情形**

《若干规定（草案）》第二条规定了适用范围为“本市城市规划区内建筑外立面装饰装修活动及其相关监督管理，适用本规定”。之所以将适用范围确定为“城市规划区”，主要考虑到“本市行政区域全部为规划区”（《厦门市城乡规划条例》第二条第一款）、“本市行政区域编制城市规划、村庄规划”（《厦门市城乡规划条例》第九条第一款第（一）项）以及我市村庄规划区内建筑多数为农村自建住房，相应地，《若干规定（草案）》第三十七条第二款规定“农村自建住房等建筑外立面的管理”，不适用本规定。

列入文物保护的建筑和列入保护名录的历史风貌建筑，其管理另有规定，故《若干规定（草案）》第三十七条第一款规定“列入文物保护的建筑、列入保护名录的历史风貌建筑外立面的管理，法律、法规、规章另有规定的，从其规定。”