附件2：

厦门市住房和建设局关于《厦门经济特区建筑条例（修订草案送审稿）》的起草说明

《厦门经济特区建筑条例》（修改）（以下简称《条例》）是2025年市人大常委会、市政府立法计划确定的法规正式项目。市住房和建设局在充分调研和反复论证的基础上，采用全面修订形式，起草了《条例（修订草案送审稿）》。现就有关情况作如下说明：

一、修订《条例》的必要性

**一是深入贯彻党的二十届三中全会精神，全面贯彻习近平总书记在厦考察精神及关于城市工作的重要论述，贯彻落实中央城市工作会议精神的需要。**党的二十届三中全会《决定》明确指出：“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”。习近平总书记2024年在厦门考察时，对建筑行业发展提出要“牢牢守住实体经济，巩固传统产业优势，大力推动转型升级培育壮大战略性新兴产业，前瞻布局未来产业，因地制宜发展新质生产力，塑造产业发展新优势”。中央城市工作会议明确指出：“我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期，城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段。城市工作要深刻把握、主动适应形势变化，转变城市发展理念，更加注重以人为本；转变城市发展方式，更加注重集约高效；转变城市发展动力，更加注重特色发展；转变城市工作重心，更加注重治理投入；转变城市工作方法，更加注重统筹协调。”

1997年《中华人民共和国建筑法》颁布（2011年、2019年两次修正）以来，确立建筑许可、工程发承包、工程监理、工程安全生产管理等核心制度，成为行业“宪法”。质量监管、安全管理、资质管理等相应配套法律法规完善，形成了较为齐全的覆盖工程建设全生命周期的法律体系。但近年来，传统建筑市场需求持续萎缩，增长动能明显不足，陆续出现投资增速放缓、市场恶性竞争、产能低效、技术人才供给不足等行业发展困境。而现有法律法规虽然体系完整，但难以满足建筑行业结构优化、动能转换、品质提升、转型升级、提质增效等高质量发展、内涵式发展的需求，建筑行业需在智能化、数字化、工业化、城市更新活动、激活存量资源等方面重塑行业价值，实现从困境到韧性的转型。

《条例》作为厦门的特区立法，应深刻领会党中央精神，立足特区区位优势和建筑行业发展需求，推动建筑行业转型升级，塑造建筑业发展新优势，让党中央部署要求在厦门经济特区落地生根，在全省建筑立法工作中发挥先行先试的作用。

**二是固化改革实践成果的需要。**我市作为经济特区在建筑领域敢于先行，多年以来取得诸多改革成果、成熟经验。我市为全国21个城市更新试点城市之一、全国24个智能建造试点城市之一；自1993年在我市实施的政府投资项目代建管理，取得了非凡的成效，积累了丰富的实践经验，并在全国率先出台代建管理规程，获得国家的高度认可。此外，厦门市在“评定分离”“造价管理”“过程结算”“信用监管”“审批改革”等方面均有丰硕成果，领先于其他地区。以上改革成果对优化产业结构、加快动能转换、促进品质提升、助力转型升级、推动提质增效、优化营商环境都起到积极作用，为进一步夯实改革成果，有必要将改革中的相关经验通过特区立法方式加以固化。

**三是破解实践难题的需要。**在实践中，面临一些亟待解决的问题：2019年消防审验职责划转住建部门以来，既有建筑的消防管理亟需衔接；关于自建房、小散工程的管理，目前上位《建筑法》仅列明参照执行，并无明确规定；智能建造、既有建筑更新活动等尚未具有清晰明确的法规依据。这些问题的存在，影响了建筑活动的实际效果。需要通过特区立法探索“厦门经验”，提供法律支撑，破解实践难题。

二、《条例（修订草案送审稿）》的起草过程

2025年3月，市住房和建设局成立以分管局领导主抓，各业务处室、局属事业单位负责人和骨干组成的专班，启动《条例》修订工作，对立法必要性、可行性及主要修订思路、修订重点难点内容进行反复研究。3月至4月，由专班成员、有关工作者和专家学者组成立法课题组，采用走访、座谈等方式了解住建行业领域各有关单位在建筑活动中面临的实际问题，调研《条例》实施情况，深入了解住建行业政策需求；并对其他住建行业发展先进地市的地方立法成果及实施经验进行收集、研究，广泛吸收各地区优秀立法经验。

4月至6月，专班及课题组共召开立法工作部署会、立法专题研讨会12场，形成《条例（修订草案初稿）》，先后向局内各处室、事业单位进行三轮征求意见，形成《条例（修订草案第二稿）》《条例（修订草案第三稿）》等五稿。6月至8月，专班及课题组共召开立法工作部署会、立法专题研讨会8场，形成《条例（修订草案征求意见稿）》，征求了市政府相关部门、各区政府、各区住建部门意见，向社会公开征求意见，并再次先后向局内进行两轮征求意见，根据收集意见进一步修改完善有关内容，形成《条例（修订草案征求意见稿-1）》《条例（修订草案征求意见稿-2）》等三稿。

8月，形成《条例（修订草案送审稿上会稿）》，经局法制机构审核，并经单位负责人集体讨论研究通过后，形成《条例（修订草案送审稿）》。

三、《条例（修订草案送审稿）》的主要思路与创新

**（一）梳理上位依据，落实国家政策，细化厦门做法。一是**在总结原《条例》执行情况的基础上，结合我市建筑活动实际情况，对原《条例》中与上位法精神不一致、其他法律法规重复规定、不适应产业发展、促进作用不明显的条文进行删减，对符合发展需求、发挥重要作用的精华条文予以保留；**二是**落实党中央、国务院、国家部委关于建筑行业重要政策文件要求，结合厦门实际，细化建筑活动管理、建筑行业发展、建筑领域服务保障等方面的要求。

**（二）建筑活动管理，为建筑市场、建筑现场管理工作提供依据。结合我市实际，《条例》针对建筑活动管理提出：一是关于从业要求，**对原《条例》“从业资质和资格”篇章进行总结提炼，强调建筑活动的单位和个人应具备法定从业资质、资格或与建设工程项目规模和复杂程度相适应的专业能力。**二是关于代建管理，**明确代建单位定位，代建管理内容及方式，确保代建单位能够在工程策划、成本控制、质量安全等环节继续发挥重要作用。**三是关于工程发承包，**结合厦门实际，保留提高施工许可证及时发放效率、提高固投重要条款，鼓励鼓励总承包及“总承包+”创新模式；明确招投标监管职责，对招标计划、招标条件、招标监督、异议处理等招投标活动细化规定，提高招投标市场透明度，优化营商环境，促进公平竞争；巩固厦门“评定分离”优秀成果；强化对合同签订、履约等行为的标后监管。**四是关于勘察设计，**顺应当前房地产市场供求关系新变化、满足群众刚性和多样化改善性住房需求，将新时代勘察设计理念融入“高品质住宅设计”中，构建房地产发展新模式。**五是关于工程造价，**保留原有精华条款基础上进一步结合技术赋能数字化、智能化转型、工程清单计价、施工过程结算、全过程造价咨询行业管理等内容，以保证条文能继续发挥在成本管控、治欠保支等方面的重要作用。**六是关于消防设计审查验收管理，**弥补2019年职责划转住建部门以来，上位法关于消防设计审查和验收管理的法规空白，补齐建筑活动管理链条，细化消防技术服务、既有建筑改造消防管理、消防验收管理、消防安全鉴定等内容，契合城市更新发展需要，保障人民群众生命财产安全。**七是关于工程质量安全，**落实建设工程质量安全要求，对于与上位法工程质量安全一致的条款不再重复规定，对上位法参照使用或存在监管空白的自建房建设、既有建筑改造、装饰装修管理、小散工程管理等内容以法规形式明确主体责任、管理职责及具体措施。**八是关于工程档案管理，**在行政法规关于档案管理仅有原则性规定难以落地适用情况下，以法规形式明确明确建设单位、管线单位关于档案管理的职责、内容与时限。**九是关于建筑垃圾管理，**将建筑垃圾管理纳入建筑活动范畴，补齐建筑活动管理链条。针对现阶段关于建筑垃圾管理存在的堵点，通过法规形式明确工作规划、保障用地、规范收运、处置管理，进一步理顺了监督管理体系、提高了监督管理质量。

**（三）建筑行业发展，通过《条例》立法，推动建筑行业结构优化、动能转换、品质提升、转型升级、提质增效等高质量发展、内涵式发展。一是关于科技研究，**支持建筑科学技术研究，鼓励采用先进技术、先进设备、先进工艺、新型建筑材料和现代管理方式；**二是关于智能建造，**以法规形式巩固我市试点城市成果、抢占立法先机，强调智能建造与建筑工业化协同发展，明确在规划、土地、资金等方面支持智能建造发展，细化智能建造在技术推广、配套举措、人才培育、科研建设、用工模式等方面内容，推动智能建造贯穿建筑活动全生命周期。**三是关于自主更新**，契合城市更新发展需要，重点关注老旧小区更新活动中存在产权分散、居民诉求多元、协调难度大的困境，解决 “谁来牵头” 的主体缺位问题，构建可持续发展机制，破解资金短缺、集体决策难题。

**（四）建筑领域服务保障，贯穿工程项目全生命周期，结合我市实际提出：一是关于重点项目协调，**以法规形式巩固我市在重点项目协调机制关于“集中服务”“优化要素”“审批优化”等成熟经验，保障重点项目继续发挥在扩投资、稳就业、促转型上的重要作用。**二是关于优化审批流程，**落实国家审批制度改革精神，巩固我市试点经验，通过“一件事”办理，提升审批效率，优化营商环境，提升企业和群众满意度、获得感。**三是关于信用监管，**以信用管理作为提升工程质量安全、规范市场秩序的关键抓手，实现分级分类、精准监管与差异化执法，提高监管资源配置效率、提升治理效能水平。**四是关于行业解纷调解，**贯彻国家关于多元化调解、实质性化解纠纷等理念，针对标的金额大、专业要求高、争议焦点复杂的建筑领域，设置授权具有专业实务经验行业协会参与解纷调解，提高解纷调解准确度，节约司法资源。

**（五）罚则。一是关于保留罚则，**对符合发展需求、发挥重要作用的精华罚则予以保留，具体包括违反资质管理，违反发承包管理，针对发包单位、建设单位、施工单位，中止施工擅自恢复，违反概预结算等相关内容。**二是关于新增罚则，**针对本《条例》新增条文，设置代建管理、自建房未签订施工合同、未投保安全生产责任保险、消防审验违反工程质量标准、违法建筑垃圾运输、处置等罚则。**三是关于包容审慎，**贯彻国家关于处罚与教育相结合、包容审慎执法等理念在建筑领域的落地，重点关注柔性执法，丰富执法手段、提高执法效率、节约执法资源。