

附件 2

《平顶山市城市房屋安全管理办法》 (征求意见稿) 起草说明

为了保障人民群众房屋使用安全，贯彻落实中共中央国务院要求加强既有房屋安全管理精神，解决我市当前既有房屋使用安全管理问题，弥补当前既有房屋使用安全管理依据的不足。平顶山市房产事务服务中心按照平顶山市人民政府 2021 年度立法计划，依据多年来房屋使用安全管理经验，结合外地市成功立法理念，从维护人民群众根本利益，遵循经济社会发展规律，着力解决经济社会发展中存在的实际问题为出发点，经过充分调研论证，组织起草了《平顶山市城市房屋安全管理办法（送审稿）》，经市司法局初审，形成了征求意见稿（以下简称《管理办法》）。现将《管理办法》的主要问题说明如下：

一、制定《管理办法》的必要性

房屋安全关系着人民群众的基本生活、生命和财产安全。近年来，国内多个城市发生了多起老旧房屋坍塌伤人事件，造成十分恶劣的社会影响，既有房屋使用安全问题受到社会各界的普遍关注。平顶山于 1953 年建市，历经 60 余年，房地产建设取得的成就有目共睹。但早期房屋建设标准偏低，后期因产权人安全意识淡薄擅自破坏主体承重结构，或因物业维修基金缴存缺失等诸多原因造成长期养护不足，大量老旧房屋的结构安全性面临重大考验。新建房屋在装饰装修中盲目追求效果和使用功能，擅自拆

除或者改变承重结构等损害房屋安全的行为频繁发生，政府接到相关的投诉举报数不胜数。

随着机构改革的进一步推进，各部门之间，市、县（市、区）政府之间，乡、镇政府与街道办事处之间对于房屋安全管理方面职权交叉，权责不清，导致对房屋安全违法行为监管不到位、处理难度大，形成不了监管合力，影响了管理效果，需要对职权职责厘清，划分事权和职权，进一步健全房屋安全管理体制机制。

我国在房屋安全方面的立法已经取得了很大成效，但这些立法主要集中在城乡规划、勘察设计和施工建设方面，房屋使用阶段的安全管理缺乏有效的法律法规支撑。2002年，平顶山市政府印发了《平顶山市城市房屋安全管理办法》，对房屋使用安全做出了相关规定，取得了良好的效果，积累了丰富的经验，但该办法为规范性文件，效力层级较低，且实施时间较长，在不符合平顶山市实际发展情况下，已经被废止。在法律法规层面对房屋使用安全管理暂时缺失的情况下，我市有必要制定政府规章，对房屋使用安全管理的各个层面作出规定，实现社会生活和行政管理有章可循，有法可依。

二、《管理办法》起草过程

2020年，平顶山市房产事务服务中心和市政府责任科室以及与房屋使用安全相关的部门主要分管领导和科室负责人组成立法调研起草工作领导小组，深入调研了郑州、洛阳、上海、深圳等地先进的立法理念，着重了解立法实际工作中存在的问题、

当地政府工作部门架构和职权分工，以及法律法规如何同本地实际相结合等起草过程中可能存在的问题。经过充分调研，对制定我市政府规章形成了思路框架，完成了资料收集、实地调研、专家咨询等前期准备工作。

平顶山市房产事务服务中心根据平顶山市实际状况与多年来对房屋安全管理经验，结合机构改革后职权的调整情况，制定了《管理办法》草案。为了完善《管理办法》，使之符合立法规范，中心通过购买服务委托河南金豫律师事务所对《管理办法》草案进行修改。经律所与中心各科室论证，数次修改，最终形成《管理办法》(送审稿)，中心领导班子集体研究后，原则同意《管理办法》(送审稿)，但要求征求职权交叉部门和主要部门意见。对主要问题及不同意见充分征求意见并论证后，对(送审稿)按照征求意见细化。目前《管理办法》已经完成立法调研、初稿论证、送审稿征求意见工作，起草单位已经起草完成了《管理办法》文本、起草说明、条文对照表和参阅资料等各项工作。

经平顶山市房产事务服务中心领导班子会议再次集体研究，通过了《管理办法》送审稿，经中心主要负责人签发，上报市人民政府进行审查。

三、立法理念和原则

《管理办法》以充分保障人民群众房屋使用居住安全为抓手，立法重点在于预防为主、防治结合，通过明晰房屋使用安全主体责任，具体规定应当承担房屋使用安全的责任，力求在房屋

使用中建立相应的规范，引导和促使房屋使用人合理合法使用房屋，不做危及房屋使用安全的行为，从而达到预防的目的。设置日常监管检查，通过政府日常排查，发现有可能存在安全隐患及危险房屋情形的按照规定进行鉴定，根据鉴定报告进行安全隐患排除，达到防治结合的效果。对于极个别确实存在险情，有可能危及公共安全的房屋，特别设定了相应的应急处置。同时要求政府在出现危机情况以及困难群众无力治理时应当具备相应的担当，通过设置救助基金、安排公益鉴定、代为修缮维护、整体长期规划治理等层面为政府及部门履行职责设定了依据。

《管理办法》起草过程中坚持以下原则：一是坚持科学立法，切实维护人民群众根本利益；二是条文设置重在解决实际问题 and 困难；三是上位法有明确规定的，不照抄照搬；四是以本市实际情况为基础，不仅注意借鉴外地市成熟立法经验，更注意与我市行政管理、行政执法体制相衔接。

四、《管理办法》主要内容

《管理办法》分为总则、房屋使用安全、房屋安全鉴定、危险房屋治理和应急处置、监督和保障、法律责任、附则七章共四十九条。

（一）关于《管理办法》的适用范围和调整范围。房屋使用安全管理涉及的对象比较复杂，房屋设计、勘察、建造、交付等法律法规已经做出了相应的规定，违法建造房屋、农村村民自建房的自我管理有其特殊性，因此《管理办法》对其适用范围作出

了限定：一是明确调整范围为本市行政区域内国有土地上依法交付并投入使用的房屋；二是房屋消防、抗震、防雷安全和电梯、供电等已经有相应规定依照其规定，对文物保护、宗教团体等特殊房屋的管理还要遵循其特别规定；三是规定本市行政区域内集体土地上依法交付并投入使用的房屋参照本办法执行；四是对房屋使用安全管理活动专项经费列入同级财政预算，建立房屋安全救助机制，建立财政保障。

（二）关于房屋使用安全管理。为了进一步加强对房屋使用过程中可能危及房屋安全行为的管理，一是明确了房屋使用安全责任人；二是明确了房屋使用安全责任；三是对房屋的日常管理维护予以明确；四是对危害房屋使用安全的行为作出禁止性规定。

（三）关于房屋安全鉴定管理。自 2012 年 12 月财政部、国家发改委取消“房屋安全鉴定费”这项行政性收费后，房屋安全鉴定实行市场化管理。为了适应新的形势，加强房屋安全鉴定市场管理，一是规定建立房屋安全鉴定机构名录公示制度；二是对鉴定报告提出了具体的要求；三是对必须鉴定的情形作出了规定；四是规定政府对一定区域内大量房屋受损的特殊情况进行介入。

（四）关于危险房屋治理。针对房屋可能存在安全隐患以及危及公共安全的情形，《管理办法》作出了规定：一是明确了存在安全隐患的房屋由房屋使用安全责任人排除隐患；经鉴定属于

危险房屋的，根据鉴定报告的意见进行治疗；二是规定对于危及公共安全拒不治理的由政府代为治理；三是制定相应的应急处置措施，对因房屋引发险情实施应急处置；四是规定了应急抢险时政府及部门可以采取的措施。

（五）关于房屋使用安全工作中的监督和保障。一是对市、县房屋安全部门的职责职权做出了规定；二是对乡镇政府及街道办事处职责职权细化；三是对对房屋日常的检查排查作出了明确规定；四是对公益性鉴定以及申请住房保障予以明确。

（六）关于法律责任。《管理办法》作为地方政府规章，在上位法已有明确规定的情况下，从其规定。对改变承重结构、改变房屋设计性质和设计用途、拆改房屋结构，违反建筑施工防护等主要危及房屋使用安全的部分，单独列明并指向其他法律规定。对增大荷载、拆改抗震防火结构、安装影响安全设施以及对房屋鉴定机构的监管等法律法规未作明确规定的，设定法律责任。