附件2

佛山市推广装配式建筑实施

办法起草说明

我局拟定了规范性文件《佛山市推广装配式建筑实施办法（公众征求意见稿）》。根据《广东省行政机关规范性文件管理规定》和《广东省人民政府办公厅关于进一步加强行政机关规范性文件监督管理工作的意见》（粤府办〔2014〕32号）有关要求，就文件制定有关事宜作出说明如下：

一、文件的制定背景说明

（一）政策背景

装配式建筑的相关政策规定自2015年以来密集出台，2015年-2017年国务院和住建部陆续发布《工业化建筑评价标准》、《建筑产业现代化发展纲要》、《关于大力发展装配式建筑的指导意见》、《国务院办公厅关于大力发展装配式建筑的指导意见》、《“十三五”装配式建筑行动方案》、《装配式建筑示范城市管理办法》和《装配式建筑产业基地管理办法》等，决定2016年全国全面推广装配式建筑，并取得突破性进展，明确了大力发展装配式建筑和钢结构重点区域、未来装配式建筑占比新建筑目标、重点发展城市，明确了到2020年装配式建筑占新建建筑的比例和到2025年装配式建筑占新建筑的比例。

2017年，广东省人民政府出台了《广东省人民政府办公厅关于大力发展装配式建筑的实施意见》，省住建厅也结合政策要求和市场发展需要，陆续印发了《广东省装配式建筑工程综合定额（试行）》、《广东省房屋建筑工程装配式施工质量安全监督管理办法》、《装配式混凝土建筑结构技术规程》等，全面地、大力地促进装配式建筑在广东省飞跃发展。

2022年1月，住房和城乡建设部印发“十四五”建筑业发展规划，提出加快智能建造与新型建筑工业化协同发展，大力发展装配式建筑。构建装配式建筑标准化设计和生产体系，推动生产和施工智能化升级，扩大标准化构件和部品部件使用规模，提高装配式建筑综合效益。完善适用不同建筑类型装配式混凝土建筑结构体系，加大高性能混凝土、高强钢筋和消能减震、预应力技术集成应用。完善钢结构建筑标准体系，推动建立钢结构住宅通用技术体系，健全钢结构建筑工程计价依据，以标准化为主线引导上下游产业链协同发展。积极推进装配化装修方式在商品住房项目中的应用，推广管线分离、一体化装修技术，推广集成化模块化建筑部品，促进装配化装修与装配式建筑深度融合。大力推广应用装配式建筑，积极推进高品质钢结构住宅建设，鼓励学校、医院等公共建筑优先采用钢结构。培育一批装配式建筑生产基地。

（二）建筑行业发展形势

根据中国建筑业协会发布的《2021年建筑业发展统计分析》、《2022年建筑业发展统计分析》、《2023年建筑业发展统计分析》、《2024年建筑业发展统计分析》：

2021年，全国建筑业企业(指具有资质等级的总承包和专业承包建筑业企业，不含劳务分包建筑业企业，下同)完成建筑业总产值293079.31亿元，同比增长11.04%；2022年，全国建筑业企业完成建筑业总产值311979.84亿元，同比增长6.45%；2023年，全国建筑业企业完成建筑业总产值315911.85亿元，同比增长5.77%；2024年，全国建筑业企业完成建筑业总产值326501.11亿元，同比增长3.85%。建筑业国民经济支柱产业地位稳固。

但是，对比我国建筑业发展的现状，传统的住房建造技术生产效率相对较低、建设周期相对较长、材料消耗多、用工强度大、建筑垃圾多、对周边环境影响大，虽然技术成熟，但也略显不能满足现代发展需要。

装配式建筑经过在国外发达国家近百年的发展和我国近十几年研发、设计、生产装配技术的进步，较传统建造技术具有以下特点：一是材料现代化，可以采用多种节能环保新型材料；二是制造工厂化，可以使得建筑构配件统一工厂化生产，到现场组装；三是施工装配化，可以大大减少劳动力，减少材料浪费和减少建筑垃圾；四是产品标准化，标准化生产使构件尺寸更精准、质量更保证、材料更节省；五是时间最优化，使不同工序可以提前搭接，施工周期明显加快。具有鲜明特点与优势的装配式建筑，不仅是对建造技术的有力补充，还将在我国建筑领域大量应用。

2019年3月16日，我局印发《佛山市推广装配式建筑实施办法》，总体执行情况良好。随着建筑业不断发展，结合住房和城乡建设部、省住建厅在2020年、2022年陆续出台的新政策，并配合当前装配式建筑在我市发展的形势，为引导装配式建筑在我市健康、良性地发展，我局结合原《实施办法》进行重新修订。

二、法律法规政策依据主要依据文件

1.国务院办公厅关于大力发展装配式建筑的指导意见（国办发〔2016〕71号）

2.国务院办公厅关于促进建筑业持续健康发展的意见（国办发〔2017〕19号）

3.住房城乡建设部关于印发《“十三五”装配式建筑行动方案》《装配式建筑示范城市管理办法》《装配式建筑产业基地管理办法》的通知（建科〔2017〕77号）

4.广东省人民政府办公厅关于大力发展装配式建筑的实施意见（粤府办〔2017〕28号）

5.广东省住房和城乡建设厅关于开展广东省工程质量提升行动的实施意见（粤建质函〔2017〕3543号）

6.住房和城乡建设部等部门关于加快新型建筑工加快新型建筑工业化发展的若干意见业化发展的若干意见（建标规〔2020〕8号）

7.《住房和城乡建设部等部门关于推动智能建造与建筑工业化协同发展的指导意见》(建市〔2020〕60号)

8.《广东省人民政府办公厅关于印发广东省促进建筑业高质量发展若干措施的通知》(粤府办〔2021〕11号)

9.广东省住房和城乡建设厅等部门关于推动智能建造与建筑工业化协同发展的实施意见（粤建市〔2021〕234号）

10.住房和城乡建设部关于印发“十四五”建筑业发展规划的通知（建市〔2022〕11号）

11.广东省住房和城乡建设厅等部门关于加快新型建筑工业化发展的实施意见（粤建科〔2022〕99号）

三、文件的制定程序说明

我局起草形成《佛山市推广装配式建筑实施办法（征求意见稿）》，于2024年9月、2024年12月、2025年4月多次向市自然资源局等市直部门以及各区征求意见，2025年 5-6月在市政府网和市住房城乡建设局门户网站向公众征求意见，并按程序报部门法制工作机构合法性审核。

四、主要内容说明

《实施办法》分五章共三十条。分别为总则、职责分工、扶持政策、保障措施、附则。

1. **第一章“总则”部分，总计6条，包括制定目的、适用范围、名词解释、工作目标、工作思路和工作原则。**

其中，第一条为制定目的及主要依据文件，说明制定规范性文件《佛山市推广装配式建筑实施办法》的必要性。

1. 为适用范围，主要对本市行政区域适用范围作了限定。
2. 为名词解释，引用了相关规范定义“装配式建筑”。
3. 为工作任务，主要依据《广东省人民政府办公厅关于大力发展装配式建筑的实施意见》（粤府办〔2017〕28号）、广东省住房和城乡建设厅等部门关于加快新型建筑工业化发展的实施意见（粤建科〔2022〕99号）确定。
4. 为工作路径。一是装配式建筑与总承包（EPC）模式及设计施工总承包（EMPC）的结合路径，旨在培育具有综合管理能力的工程总承包企业。二是我市装配式建筑重点发展水平构件和竖向非承重构件，确保整个体系安全可靠。三是在保障性住房、商品住宅、工业厂房、仿古建筑、临时建筑中推广不同类型的装配模式。
5. 是工作原则，主要分三点：一是全产业链发展的原则，在我市推广发展装配式建筑注重研发、设计、生产、施工、装配制造、运输、产业工人培训、适用维护等全链条、全方位发展，不只是侧重设计施工方面、生产方面；二是实施办法和工作要点相匹配原则，使实施办法与工作要点相匹配，符合实际落地要求；三是政策扶持与市场主导相结合原则，既要求行政主管部门发挥指导、扶持的作用，也保证市场有足够好的环境自主发展。
6. **第二章“职责分工”部分，总计6条，主要列举市住房城乡建设局、市发改局，市自然资源局、市人力资源社会保障局，市政务和数据局等主要部门在推广发展装配式建筑工作中的职能，并概括说明市人民政府其他部门需按照各自职责，共同做好装配式建筑及其配套工作，落实部门出台相关政策和有效措施。**
7. **第三章“扶持企业政策”部分，总计6条。**

第十三条依据《广东省人民政府办公厅关于大力发展装配式建筑的实施意见》（粤府办〔2017〕28号）相关规定，主要从土地供给层面，促成目前还比较少落户到我市的装配式建筑生产制造企业尽快落户我市，保证装配式建筑的产能满足市场需求。

第十四条结合我市本地村级工业区较多，且近年加大力度改造升级的情况，将该部分工业用地作为市、区、镇国有工业用地的有力补充，促进装配式建筑生产企业落户我市。

第十五条根据住建部《关于印发<“十三五”装配式建筑行动方案><装配式建筑示范城市管理办法><装配式建筑产业基地管理办法>的通知( 建科〔2017〕77号)》文件精神和省人民政府关于发展装配式建筑的实施意见的精神，指导行业主管部门要协助装配式建筑生产企业申报装配式建筑生产基地，支持该类型优良企业良性发展。

第十六条依据《广东省人民政府办公厅关于大力发展装配式建筑的实施意见》（粤府办〔2017〕28号）相关规定，指导行业主管部门和相关行政主管部门对新兴的装配式建筑企业给予支持，在现有政策和将有政策范围内，鼓励企业合法合规地获取相关优惠政策，促进装配式建筑企业成长。

第十七条是指导交通运输部门和交警部门对装配式建筑的大型预制构件运输给予支持。由于装配式建筑的建筑构件体型大、用量需求大，运输车辆较大型、运输频率较高，在较短时段内对交通形成一定压力。为有效疏导交通，同时保证建筑构件按时、按质地向施工现场供应，制定本条款，指导相关部门根据实际情况优先处置，间接支持装配式建筑在我市发展。

第十八条是对装配式建筑行业的人才扶持政策。结合本地已有的人才政策，和住建部《“十三五”装配式建筑行动方案》制定，目的是强调装配式建筑专业技术人员获得相应职称或资质的，优先纳入专家库，享受本地人才优惠政策，以留住人才，更好为本市发展装配式建筑服务。

1. **第四章“保障措施”部分，总计11条。本章从建设项目实施过程为着力点，分别从行业主管部门角度和项目建设单位角度出发，制定既合法合规又切合实际、具有可操作性的保障措施，促进装配式建筑项目实施。**

第十九条旨在通过落实装配式建筑发展工作要点，从全市层面确定各层发展目标，确定重点发展区域、装配式建筑规模等，指导和保障装配式建筑在本市发展。

第二十条明确需按计划出让（划拨）土地，确保装配式建筑实施比例，同时明确了需要通过土地出让或划拨方案（土地出让合同或土地划拨决定书）或监管协议等确定土地取得者的权利、义务和责任。

第二十一条是从装配式建筑项目实施前期出发，明确装配式建筑项目在前期研究阶段应做的工作和应准备的资料。对已出让土地，建设单位自愿申请对未开发建设部分实施装配式建筑的，由各区住房城乡建设部门根据申请材料出具回复意见。此条参考《深圳市装配式建筑住宅项目建筑面积奖励实施细则》第五条规定制定，从“十三五”期间实施效果来看，自愿申请实施的项目占比不少，有必要继续对自愿实施情形予以明确。

第二十二条依据《广东省人民政府办公厅关于大力发展装配式建筑的实施意见》（粤府办〔2017〕28号）规定，同时参考《深圳市装配式建筑住宅项目建筑面积奖励实施细则》第三条、第六条、第八条、第十条的规定制定，明确装配式建筑享受应计容但不计容面积鼓励政策。

第二十三条参考了《深圳市装配式建筑住宅项目建筑面积奖励实施细则》第七条规定制定，旨在对装配式建筑项目施工图设计专篇内容进行指导，明确先审图后评价的顺序，通过专家组对装配式建筑设计阶段给予专业意见，并对申报项目进行技术认定，从项目设计阶段进行技术把关。

同时，在程序上强调了住房城乡建设主管部门出具的项目设计阶段技术评价意见书，是装配式建筑项目申报实施阶段技术评价及我市装配式建筑相关扶持政策的必要条件。

第二十四条是对装配式建筑项目实施过程中的监管要求。要求项目建设单位必须聘请具备相应资质和技术力量的施工单位和监理单位开展施工、监理工作，制定装配式建筑专项施工方案，并按监理规定和行业主管部门的监督程序纳入监管。此条参考了《深圳市住房和建设局关于装配式建筑项目设计阶段技术认定工作的通知》（深建规〔2017〕3号）第六条的规定制定。

第二十五条依据《广东省人民政府办公厅关于大力发展装配式建筑的实施意见》（粤府办〔2017〕28号），并考虑到建设单位在申请实施装配式建筑项目、获得应计容但不计容面积和通过装配式建筑设计阶段技术认定后，可以通过设计变更等办法不按装配式建筑标准实施，为避免此情况出现，通过目标管理加强对装配式建筑的监管，所以制定此条规定，明确建设单位应申请办理装配式建筑实施阶段技术评价，保证装配式建筑按标准实施。

考虑到自愿申请实施的装配式建筑项目可能由于客观原因调整实施计划，本条还对调整申请方式以及核查程序以及内容作出明确。

同时，此条还依据《广东省住房和城乡建设厅关于开展广东省工程质量提升行动的实施意见》（粤建质函〔2017〕3543号）对工程管理提出要求。

第二十六条对各区住房城乡建设部门以及工程质量监督机构对项目全过程跟踪的责任予以明确。考虑到未对装配式建筑进行实施阶段技术评价，未能确保建设单位按施工图实施且达到装配式建筑标准，所以鼓励性的不计容面积不可允许预售，避免出现既达不到装配式建筑标准又让建设单位预售且取得了利益的情况。所以规定了应计容但不计容面积在商品房项目申请预售时不得纳入预售范围，确保项目开发建设单位按要求和承诺实施装配式建筑。

第二十七条《住房和城乡建设部等部门关于加快新型建筑工业化发展的若干意见》（建标规〔2020〕8号）、《关于推进装配式建筑商品住宅个性化装修工作的指导意见》，鼓励建设单位积极发展成品住宅，满足消费者个性化需求，推进装配化装修方式在商品住房项目中的应用。

第二十八条参考《广东省城乡规划条例》第八十条第一款规定，以目标管理为导向，旨在约束不按图实施装配式建筑的行为。考虑到规划部门已按程序印发《建设工程规划许可证》，且包含了应计容但不计容面积，如不依据装配式建筑相关技术评价结果，应计容但不计容面积已在许可范围内，若要规划部门处罚，则涉及《建设工程规划许可证》变更，程序复杂。所以，通过监管协议确定双方的权利义务较容易执行。

第二十九依据《广东省人民政府办公厅关于大力发展装配式建筑的实施意见》（粤府办〔2017〕28号），引导金融机构、公积金中心等对购买装配式住宅的购房者给予信贷额度提高支持，提升金融服务效率。

**（五）第五章“附则”部分。**

第三十条是关于实施办法施行时间及有效期。

五、部门法制工作机构审核意见

经部门法制工作机构审核，文件制定主体、制定程序、制定权限和内容均符合法律规定。

六、行政系统内征求意见的采纳情况说明

我局将《佛山市推广装配式建筑实施办法（征求意见稿）》三次发给市自然资源局等市直部门和各区征求意见。在征求各单位意见中，共收到88条反馈意见，其中采纳28条、部分采纳35条、不采纳25条。