

**《上海市建筑玻璃幕墙管理办法》  
立法后评估报告**

# 目 录

摘要： .....	1
一、立法后评估的背景、目的和方法 .....	2
（一）评估背景 .....	2
（二）评估指标 .....	3
（三）评估方法 .....	3
二、《管理办法》总体评价和实施效果 .....	4
（一）强化了建筑玻璃幕墙源头管控 .....	4
（二）推进了建筑玻璃幕墙管理数字化智能化 .....	5
（三）提升了建筑玻璃幕墙安全水平 .....	5
三、主要制度评估 .....	7
（一）《管理办法》适用范围的评估 .....	7
1、制度基本情况 .....	7
2、评估分析 .....	7
（二）管理体制的评估 .....	8
1、制度基本情况 .....	8
2、评估分析 .....	8
（三）禁用范围的评估 .....	9
1、制度基本情况 .....	9
2、评估分析 .....	9
（四）事前告知制度的评估 .....	10

1、制度基本情况 .....	10
2、评估分析 .....	10
(五) 规划控制制度的评估 .....	11
1、制度基本情况 .....	11
2、评估分析 .....	11
(六) 技术论证落实的评估 .....	12
1、制度基本情况 .....	12
2、评估分析 .....	12
(七) 建筑材料要求的评估 .....	14
1、制度基本情况 .....	14
2、评估分析 .....	14
(八) 日常维护制度的评估 .....	15
1、制度基本情况 .....	15
2、评估分析 .....	16
(九) 专项维修资金制度的评估 .....	17
1、制度基本情况 .....	17
2、评估分析 .....	18
<b>四、小结 .....</b>	<b>18</b>

## 摘要：

本次评估围绕制度规范性和实施有效性两个方面，建立了合法性、合理性、协调性、科学性和实效性六项评估指标，采取文本评估、座谈会和行政机关自我评估的方法，对《管理办法》立法质量、执行情况、实施效果、存在问题及原因等进行调查、分析、评价，并提出相应的建议意见。

评估结果显示，《管理办法》立法及其实施情况的总体评估结论为“较好”。《管理办法》的颁布实施，有效规范了本市建筑玻璃幕墙建设和使用管理活动，确保了城市公共安全，减少了光反射环境影响。但是，《管理办法》实施 10 余年尚未进行实质性修订。随着深化“放管服”改革工作的推进，城市管理要求和精细化程度不断提升，相关制度都需要按照实践需求进行调整、完善。因此，提出以下具体评估建议：一是调整玻璃幕墙适用范围；二是调整玻璃幕墙管理体制；三是扩大禁止采用玻璃幕墙的范围；五是调整事前告知方式；六是调整技术论证制度；七是进一步落实房屋使用权人的使用安全义务；八是完善专项维修资金使用制度。

## 一、立法后评估的背景、目的和方法

### （一）评估背景

玻璃幕墙建筑美观、采光好、节能环保，是建筑美学、建筑功能、建筑节能和建筑结构的有机结合。自 20 世纪 80 年代以来，玻璃幕墙在国内得到大规模、高速度发展。目前，我国已成为世界最大的玻璃幕墙生产和使用国，玻璃幕墙面积占全球的 80%以上，而上海是我国玻璃幕墙建筑数量最多的城市，有超过 1.2 万幢玻璃幕墙建筑。玻璃幕墙在建筑中的使用极大提升了人们生活体验的舒适度和美观度，但随着超高、超大、异性玻璃幕墙不断出现，既有建筑玻璃幕墙趋近或者超过设计使用年限，玻璃幕墙自爆、坠落事故时有发生，对城市公共安全、市民人身财产安全造成一定隐患。

《上海市建筑玻璃幕墙管理办法》（以下简称《管理办法》）于 2011 年 12 月颁布实施，此后，虽然在 2018 年做了修正，但是《管理办法》主要制度未作调整。《管理办法》颁布至今，国家层面尚未就建筑玻璃幕墙管理出台过专门的立法，其部分内容已经与玻璃幕墙管理实际不符，且落后于城市治理精细化要求。为了更好引导和保障本市玻璃幕墙管理工作，有必要对《上海市建筑玻璃幕墙管理办法》进行立法后评估，对规章的执行情况、实施效果、存在问题及原因等进行分析、评价，为修法做好扎实的准备。

## （二）评估指标

根据《上海市规章立法后评估办法》的规定，立法后评估主要从以下两方面开展评估：一是制度规范性：是否存在与上位法相抵触的内容；制度措施是否合理，是否符合公平、公正的原则，是否适应社会经济发展的需要；是否存在与其他规章不相协调的内容等。二是实施有效性：制度措施是否可行；相关配套制度建设情况；规章的执行情况和效果，实施中存在的主要问题以及原因等。

根据上述评估标准，评估组围绕以下六项评估指标开展后评估：

指标	指标内容
合法性	依据合法；符合法定权限；符合法定程序；内容合法
合理性	正当性；最小侵害；平等对待；与改革发展的同步性
协调性	与相关同位法之间的协调性；与配套规范性文件的协调性；与其他公共政策之间的协调性
科学性	专业性；可操作性
实效性	守法的有效性；执法的有效性；专业管理制度的有效性

在具体评估过程中，将结合《管理办法》具体制度的情况，对上述评估指标进行适当的选择。

## （三）评估方法

本次评估主要采用了以下 3 种评估方式：

1、文本评估。梳理、分析《上海市建筑玻璃幕墙管理办法》及相关上位法和配套规范性文件。

2、座谈会。通过组织管理对象、技术专家、服务机构、管理部门座谈会，就重点制度的实施情况进行评估和分析。

3、行政机关的自我评估。分析相关部门玻璃幕墙管理工作的总结报告，了解部门履职情况，以及相关制度的实施情况。

## **二、《管理办法》总体评价和实施效果**

总体来看，《管理办法》的颁布实施，进一步加强和规范了建筑玻璃幕墙的管理，有利于减少玻璃幕墙对周边环境的光反射影响，有效保障了玻璃幕墙使用安全和城市公共安全。《管理办法》规定的相关法律制度具有较强的针对性、适用性和地方特色，成效显著。主要表现在以下几个方面：

### **（一）强化了建筑玻璃幕墙源头管控**

《管理办法》通过强化告知、事前控制、安全性论证、光反射环境影响论证，从源头加强玻璃幕墙规划建设的管理。首先，在项目核准阶段，由发展改革部门和规划部门书面告知建设单位玻璃幕墙工程建设和使用维护的相关规范；其次，在建设工程设计方案阶段，由规划部门和生态环境部门从是否符合设置规范、与周边环境协调等角度进行控制；再次，在设计文件阶段，对采用玻璃幕墙的建设工程，由建设行政管理部门组织结构安全性论证、生态环境部门组织光反射环境影响论证；最后，在施工图审查阶段，由审图机构对建设单位落实

“两个论证”意见情况进行审查。完备的源头管控体系，切实提高了玻璃幕墙建设工程安全质量，降低了安全隐患风险。

## **（二）推进了建筑玻璃幕墙管理数字化智能化**

《管理办法》规定市建设行政管理部门负责建立、维护、更新玻璃幕墙信息管理系统，规划、生态环境部门负责移交信息，实现信息共享。为了落实《管理办法》相关要求，市建委于2016年开发了“上海市玻璃幕墙建筑管理平台”，并通过地毯式排摸，将全市16个区的1.25万余幢幕墙建筑数据上传至数据管理平台，完成玻璃幕墙建筑的基础信息收集与结构化建设。借助管理平台算法分析推送和分级管理服务，结合建筑资料、幕墙信息，市建委对全市玻璃幕墙建筑开展“一楼一档”全覆盖管理，试行“一楼一码”数字化管理。2019年5月，平台既有建筑玻璃幕墙管理场景作为上海市住建委首批八大应用场景之一，列入上海城市网格化管理平台升级范畴。2020年，既有建筑玻璃幕墙管理系统“2.0版”流程上线，进一步优化隐患排查与应急避险、事项催告与处置管控、整改措施与固本落地等环节，推动管理流程向街镇下沉，强化事中事后监管，将玻璃幕墙从“疾病管理”上升到“健康管理”，使玻璃幕墙处于安全受控状态。

## **（三）提升了建筑玻璃幕墙安全水平**

《管理办法》从保障社会公共安全出发，针对玻璃幕墙项目立项、设计施工、建成使用三个阶段，设定了相应的经济、技术、行政管理



规范和措施，有效提升了玻璃幕墙安全水平。2020 年本市既有建筑玻璃幕墙现场抽查结果显示，大部分建筑玻璃幕墙处于安全状态。在抽查的 1450 幢玻璃幕墙建筑中，存在的主要问题有：玻璃破损、开启窗问题、五金件缺损、未设置安全托块、雨水渗漏。其中，未设置安全托块的玻璃幕墙最多，有 284 幢，占抽检总数的 19.6%；其次是开启扇有问题，有 284 幢，占比达 12.4%；存在其他各项问题的玻璃幕墙占比均在 11%以下。（详见表 1）

表 1：幕墙质量安全抽检情况

存在的主要问题	玻璃破损	外装饰条/扣板松动	开启窗问题	五金件变形	五金件缺损	未设置安全托块	雨水渗漏
存在该问题的项目数	157	5	180	30	111	284	146
占总检查项目比例	10.8%	0.3%	12.4%	2.1%	7.7%	19.6%	10.1%

### **三、主要制度评估**

#### **（一）《管理办法》适用范围的评估**

##### **1、制度基本情况**

《管理办法》第二条规定：“本市行政区域内新建、改建、扩建工程和立面改造工程中建筑玻璃幕墙的采用、设计、施工（以下统称为玻璃幕墙工程建设）和已竣工验收交付使用的建筑玻璃幕墙的使用维护（以下统称为既有玻璃幕墙使用维护）及其相关监督管理活动，适用本办法。”根据该条规定，《管理办法》的适用对象可以分为两类：一是玻璃幕墙工程建设，包括新建、改建、扩建工程和立面改造工程的建筑；二是既有建筑玻璃幕墙的使用管理。

##### **2、评估分析**

从协调性角度进行评估，部分立面改造工程无法完全适用《管理办法》的规定。根据《上海市房屋立面改造工程规划管理规定》（沪规土资风规〔2014〕831号）的规定，仅《上海市人民政府办公厅关于同意上海市房屋立面改造工程规划管理区域的通知》（沪府办〔2014〕90号文）所确定的范围，即中央商务区、中心区域、风貌保护区、城市道路两侧等核心区域的立面改造工程，需要审核建设工程设计方案。因此，规划范围外的立面改造工程无法适用《管理办法》第八条的规定，即规划行政管理部门在审核建设工程设计方案时对玻璃幕墙

建设进行控制。

## （二）管理体制的评估

### 1、制度基本情况

《管理办法》第四条对玻璃幕墙管理体制做了规定，一是明确建设行政管理部门负责玻璃幕墙工程建设和既有玻璃幕墙使用维护的监督管理；二是明确规划行政管理部门负责玻璃幕墙工程建设的规划控制；三是明确生态环境部门负责玻璃幕墙工程建设的反射环境影响论证；四是明确其他协管部门，包括发展改革、房屋管理、市场监管、应急等部门。

表 2：玻璃幕墙管理体制

负责机构	事项
建设行政管理部门	玻璃幕墙工程建设和既有玻璃幕墙使用维护的监督管理
规划行政管理部门	玻璃幕墙工程建设的规划控制
生态环境部门	玻璃幕墙工程建设的反射环境影响论证
协管部门：发展改革、房屋管理、市场监管、应急等部门	其他事项

### 2、评估分析

从协调性角度评估，生态环境部门的职责需要调整。根据《管理办法》第四条规定，市和区生态环境部门按照区域划分反射环境影响

响论证职责。但实践中，市区两级生态环境部门是按照环评论证权限来划分职责的，《管理办法》的规定与生态环境部门市区职责分工不相一致，需要作出调整。

**从实效性角度评估，玻璃幕墙监管需要调整为市、区、街镇三级管理体制。**玻璃幕墙属地管理有利于强化源头治理，推进玻璃幕墙安全隐患问题解决在基层。近年来，通过既有建筑玻璃幕墙管理系统，玻璃幕墙安全监管职责不断在向街镇下沉，街镇通过参与玻璃幕墙隐患排查、处置管控与整改落实等环节，对所辖区域玻璃幕墙已经形成网格化、常态化管理。因此，为了与管理实际相适应，有必要对玻璃幕墙管理体制作出调整。

### **（三）禁用范围的评估**

#### **1、制度基本情况**

为了在城市规划和建筑布局上缩小可能造成幕墙玻璃坠落和光反射的空间范围，《管理办法》第五条规定了两类禁止采用玻璃幕墙范围：一是禁止“住宅、医院门诊急诊楼和病房楼、中小学校教学楼、托儿所、幼儿园、养老院”的“二层以上”采用玻璃幕墙；二是禁止在 T 形路口正对直线路段处采用玻璃幕墙。

#### **2、评估分析**

**从合理性角度评估，禁止采用玻璃幕墙的范围需要扩大。**《管理办法》禁止住宅“二层以上”采用玻璃幕墙。但在住宅之外，还存在

着具有住宅性质的学校宿舍、宿舍型租赁住房等建筑，居住人员更为密集、流动性更大，玻璃幕墙更容易坠落造成人身损害、财产损失，也需要纳入禁止采用玻璃幕墙的范围。

#### **（四）事前告知制度的评估**

##### **1、制度基本情况**

为了督促建设单位落实玻璃幕墙工程建设、使用维护相关规范，《管理办法》要求相关部门提前介入、主动服务，通过第七条规定了两项事前告知：一是发展改革部门在审批、核准建设项目时，书面告知建设单位相关规范；二是规划行政管理部门核定出让土地建设项目规划条件时，书面告知建设单位相关规范。

##### **2、评估分析**

从合理性角度评估，事前告知方式需要调整。2004年，《国务院关于投资体制改革的决定》出台，明确对于《政府核准的投资项目目录》以外的企业投资项目，实行备案制。为了落实国家有关要求，上海市人民政府印发了《上海市企业投资项目备案暂行办法》和《上海市政府备案的企业投资项目目录》，并于2014年、2017年对备案目录进行了调整，备案事项大大增加。实践中，90%以上的建设项目均由审批、核准调整为备案，发展改革部门难以实现事前告知。此外，在核定出让土地建设项目规划条件时，土地未出让，尚不存在建设单位，规划行政部门事前告知不具有可操作性。鉴于工程建设项目审批

依托“一网通办”平台开展全流程网上办理，建议将玻璃幕墙告知事项上传至“一网通办”平台，进行线上告知。

## （五）规划控制制度的评估

### 1、制度基本情况

对拟采用玻璃幕墙的建设工程，《管理办法》第八条对规划行政管理部门审核建设工程设计方案提出了三项要求：一是考虑是否属于玻璃幕墙禁用情形；二是考虑是否符合国家、本市相关技术规范；三是考虑采用玻璃幕墙与周边环境、建筑风格是否协调。采用玻璃幕墙不符合以上三项要求的，不予通过建设工程设计方案审核。

### 2、评估分析

从合法性角度评估，增设了建设工程设计方案许可条件。根据《上海市城乡规划条例》的规定，建设工程设计方案审批主要考虑建设项目是否符合控制性详细规划、专项规划、建筑项目规划土地意见书内容等规划要求，《管理办法》将采用玻璃幕墙符合国家、本市相关技术规范作为通过建设工程设计方案审核的要求，增加了许可条件。而根据《行政许可法》第十六条第三款规定，法规、规章对行政许可条件作出的具体规定，不得增设违反上位法的其他条件。因此，《管理办法》作为地方政府规章，增设许可条件，违反了《行政许可法》的规定。

## （六）技术论证落实的评估

### 1、制度基本情况

《管理办法》第九条规定了玻璃幕墙结构安全性论证和光反射环境影响论证制度。建设单位在施工图设计文件送审前，一方面需要编制玻璃幕墙结构安全性报告，提交建设行政管理部门组织专家论证，另一方面，需要编制玻璃幕墙的光反射环境影响技术评估报告，提交生态环境部门组织专家论证。

为了确保建设单位落实结构安全性论证和光反射论证的要求，《管理办法》第十条规定，由施工图设计文件审查机构审查施工图设计文件是否满足结构安全和环境保护要求，施工图设计文件未经审查通过的，建设行政管理部门不予颁发施工许可证。

### 2、评估分析

从协调性角度评估，玻璃幕墙光反射环境影响论证与相关文件要求不一致。根据《上海市环境保护局关于进一步规范开展建筑玻璃幕墙光反射影响论证工作的通知》（沪环保评[2015]522号）、《建设项目建筑玻璃幕墙光反射影响技术论证服务指南》规定，由生态环境局委托具有环评文件技术评估条件的单位，对建设单位提交的光反射环境影响技术评估报告开展技术论证。而《管理办法》仅规定生态环境部门组织专家论证，与相关文件的要求不一致，需作调整。

从合理性角度评估，玻璃幕墙结构安全性报告编制阶段需要作调

**整。**对结构安全性报告的编制阶段，在调研过程中，存在不同观点：一种认为玻璃幕墙建筑安全隐患较大，有必要在建设单位初步设计文件阶段，就对玻璃幕墙安全作出要求。另一种认为，在初步设计文件阶段，尚不存在玻璃幕墙设计单位，建设单位委托第三方依照建设工程设计方案编制的结构安全性论证报告，与施工图设计文件差距较大，难以落实，建议在施工图审查前编制完成即可。因此，对结构安全性报告编制阶段的确定，需要基于管理实际予以考虑调整。

**从实效性角度评估，有必要推进结构安全性论证和光反射环境影响论证合一。**结构安全性论证和光反射环境影响论证均是玻璃幕墙建设的前提条件，但分别属于建设行政管理部门和生态环境部门的职责。上海正在推动工程建设项目审批实现全流程网上办理，2020年4月，上海推出审批管理系统2.0版，初步实现工程建设项目立项、规划土地、施工许可、竣工验收等环节，涉及发展改革、规划资源、住房城乡建设等多个部门的高频政务服务事项的一口申请和展示。在新的阶段，为了进一步深化“放管服”改革，优化营商环境，提高行政审批效率，有必要借助审批管理系统，推进结构安全性论证和光反射环境影响论证互联互通，实现两项论证一网通办。

**从合法性角度评估，增设了施工许可证的许可条件。**《管理办法》将玻璃幕墙结构安全和环境保护要求作为审查通过施工图设计文件的条件，也即颁发施工许可证的条件，增设了许可条件，违反了《行政许可法》第十六条规章不得增设许可条件的规定。



## （七）建筑材料要求的评估

### 1、制度基本情况

《管理办法》第十三条对玻璃幕墙工程采用的建筑材料提出了规范要求，即符合相关标准以及工程设计要求，并明确了相关单位与建筑材料安全有关的义务：一是应当取得强制产品认证或者生产许可的建筑材料，供应单位应当提供强制产品认证或者生产许可等证书；二是需要进行检测、检验的玻璃幕墙建筑材料，供应单位应当提供产品质量检测、检验报告；三是施工单位应当对玻璃幕墙建筑材料进行检验。

### 2、评估分析

从协调性角度评估，建筑材料检测检验单位与检测管理办法规定不一致。依据《上海市建设工程检测管理办法》第十一条规定，建筑材料检测主体有两类：一是建设单位或者施工单位，负责委托检测机构对用于建设工程的原材料的质量安全、使用功能等进行测试，二是监理单位，负责委托检测机构开展监理平行检验中的检测工作。而《管理办法》要求供应单位提供玻璃建筑材料检测、检验报告，出具质量保证书，与《上海市建设工程检测管理办法》的要求不一致。

## （八）日常维护制度的评估

### 1、制度基本情况

对既有玻璃幕墙，《管理办法》第十八条明确建筑物业主是使用与维护的责任主体，并通过第十九条至第二十三条，明确业主日常维护保养、定期检查、安全性鉴定、维修及采取防护措施法定义务，并明确了受委托的物业服务单位的日常维护要求。（详见表3）

此外，《管理办法》第二十七条规定，建设行政主管部门应当对玻璃幕墙使用维护的情况组织专项监督检查，督促责任各方履行义务。

表 3：既有玻璃幕墙使用维护义务

分类	具体要求
<b>建筑物业主</b>	
日常维护保养要求	按照国家和本市的技术标准以及《玻璃幕墙使用维护手册》的要求，对玻璃幕墙进行日常维护保养
定期检查要求	委托原施工单位或者其他有玻璃幕墙施工资质的单位对玻璃幕墙进行定期检查
安全性鉴定要求	既有玻璃幕墙有法定情形之一的，委托具有玻璃幕墙检测能力的单位进行安全性鉴定
维修要求	经检查、安全性鉴定发现玻璃幕墙存在安全隐患的，及时委托原施工单位或者其他有玻璃幕墙施工资质的单位进行维修
	需要进行玻璃幕墙大修的，进行结构安全性论证。
防护要求	对采用钢化玻璃等存在爆裂、坠落伤害事故风险的建筑玻璃幕墙，采取粘贴安全膜、设置挑檐或者顶棚等必要的防护措施
<b>受委托的物业服务单位</b>	

日常维护保养 要求	告知并督促业主对损害或者存在安全隐患的玻璃幕墙采取相应措施
	业主拒绝采取消除危险措施的，采取必要的应急措施，并立即报告建设行政主管部门和房屋行政主管部门

## 2、评估分析

从协调性角度评估，房屋使用权人的使用安全义务有待进一步落实。《上海市房屋使用安全管理办法》除了明确房屋所有权人作为房屋使用安全责任人，应当履行的房屋使用安全义务。此外，还规定了房屋所有权人与房屋使用人不一致的，房屋使用人应当履行四项主要义务：第一，按照房屋设计用途、不动产登记簿和公房租赁凭证记载的用途或者依法批准的用途，合理使用房屋；第二，按照规定进行日常和紧急情况下的维修养护、更新改造；第三，进行房屋安全检查，及时消除安全隐患；第四，按照规定进行房屋装修活动。相比较，《管理办法》对房屋使用人对玻璃幕墙使用安全义务的规定相对比较薄弱。

从协调性角度评估，物业服务企业的责任有待进一步落实。《上海市房屋使用安全管理办法》第十四条从五个方面对物业服务企业的责任进行了全面规定。第一，物业服务企业应当对房屋共用部分的使用安全情况进行日常巡查；汛期前以及遇台风、暴雨等极端异常天气的，应当加大巡查频次。房屋使用安全巡查情况应当如实记录、留存备查。第二，物业服务企业在巡查中发现有危及房屋安全的紧急情况的，应当立即采取应急防范措施。第三，物业服务企业应当提示房屋使用安全责任人对房屋专有部分进行自查。第四，物业服务企业发现

有违反房屋使用安全管理规定行为的，应当及时予以劝阻、制止；劝阻、制止无效的，按照规定报告业主委员会和相关部门。第五，物业服务企业可以受委托，履行定期组织房屋使用安全检查、协助和指导房屋使用安全责任人消除安全隐患等责任，并在物业服务合同中予以约定。相比较，《管理办法》对物业服务企业的责任规定相对比较薄弱。

**从实效性角度评估，多业主情况下存在使用安全义务难以落实的问题。**调研发现，部分玻璃幕墙建筑存在多业主共有的情况，由于商办楼宇没有业主大会、业委会等民主议事机构，也无法形成代表行使决策权。对于这样的情况，《管理办法》缺乏针对性的制度安排，这就造成所有权人主体责任的虚化空转。

## （九）专项维修资金制度的评估

### 1、制度基本情况

《管理办法》第二十五条规定了玻璃幕墙的专项维修资金制度，缴存专项维修资金用于玻璃幕墙的检查、鉴定、维修。新建建筑玻璃幕墙的专项维修资金，由建设单位一次性缴存至指定专户；既有建筑的玻璃幕墙的专项维修资金，由业主一次性或者在五年内分批缴存。缴存比例应当按照玻璃幕墙结构设计、使用材质的安全性能高低确定。

为了落实专项维修资金制度，2016年，市建管委颁发《关于本市开展新增玻璃幕墙专项应急维修资金收缴工作的通知》（以下称《收缴通知》），明确新建、改建、扩建工程和立面改造工程中采用玻璃幕

墙的建设工程应当缴纳专项应急维修资金，并对专项应急维修资金的缴存比例、收缴流程、管理方式和用途作了规定。

## 2、评估分析

从实效性角度评估，专项维修资金难以用于玻璃幕墙日常维护。上海玻璃幕墙建筑数量多，体量大，随着经济发展水平的提高，大量玻璃幕墙趋近或者超过设计使用年限，检查、鉴定、维修需求越来越大。但是，根据《收缴通知》的要求，仅新增玻璃幕墙缴纳了专项应急维修资金，且资金不能统筹使用，专项应急维修资金仅够用于新增建筑玻璃幕墙的应急处置，难以覆盖玻璃幕墙的鉴定和维修费用。此外，玻璃幕墙专项应急维修资金的使用办法没有及时出台，以及新建幕墙建筑暂时不需要使用资金，造成“钱收了，不知道怎么用”和“多年后才可能使用资金”的情况。《管理办法》中规定可用于替代专项维修资金的购买保险的制度安排，因为没有对等的商业保险产品，无法认定替代规则，应结合有关房屋管理办法研究楼宇外墙防高坠应急避险专项保险。

## 四、小结

经评估，《上海市建筑玻璃幕墙管理办法》的颁布实施，有效规范了本市建筑玻璃幕墙建设和使用管理活动，确保了城市公共安全，减少了光反射环境影响。但是，《管理办法》实施 10 余年尚未进行实质性修订。随着深化“放管服”改革工作的推进，

城市管理要求和精细化程度不断提升，相关制度都需要按照实践需求进行调整、完善。因此，为增强地方立法的实效性，有必要尽快启动《上海市建筑玻璃幕墙管理办法》的修订工作。