

摘要 发展绿色建筑既是转变我国城乡建设模式,破解能源、资源瓶颈问题的重要途径,又是贯彻落实“五大发展理念”,以及“适用、经济、绿色、美观”建筑方针的具体实践。为此,各地投入了大量人力、物力和财力,并结合当地的实践情况发布了绿色建筑行动实施方案以及相关的推动政策。然而,这些政策的制定和实施效果却参差不齐。因此,文章梳理了各地现行的绿色建筑相关政策的制定和实施情况,通过实地访谈、问卷调查等方式,对典型地区的政策实施效果进行了评估,并依据评估结果对各类政策的制定和实施提出了有针对性的建议。

关键词 绿色建筑 政策 实施效果 评估 实地访谈 问卷调查

ABSTRACT Developing green building is not only an important way to change the construction mode of China and break the bottleneck restriction of energy resources, but also a concrete practice to implement the “five development concepts” and the “being applicable, economic, green and beautiful” building policy. To this end, a great deal of manpower, material and financial resources have been invested, and at the same time, the implementation plan of green building and related promotion policies have been issued in various regions. However, the implementation effect of these policies is uneven. This paper analyses the implementation effect and the compilation of current policy, evaluates the policy implementation effect of typical areas through field research and questionnaire survey, and puts forward proposals for policy revision and implementation.

KEY WORDS green building, policy, implementation effect, analysis, field research, questionnaire survey

DOI 10.12069/j.na.201905036

中图分类号 TU201 **文献标志码** A **文章编号** 1000-3959 (2019) 05-0036-03

张川
ZHANG Chuan

绿色建筑政策实施效果评估

An Analysis of the Implementation Effect of China Green Building Policy

一 绿色建筑政策发布情况

党的十八大以来,绿水青山就是金山银山的理念日益深入人心,绿色发展成为时代潮流。发展绿色建筑则是我国住房城乡建设行业践行绿色发展理念的重要实践。我国于2006年发布了第一部《绿色建筑评价标准》(GB/T 50378-2006),并分别于2014年和2019年对标准进行了修订^[1-2]。最新版《绿色建筑评价标准》(GB/T 50378-2019)中,不仅包括了绿色建筑对资源节约的要求,还增加了安全耐久、健康舒适、生活便利、环境宜居的相关内容,更加注重人民获得感、幸福感、安全感。同时,为了落实国家的相关政策和目标要求,推动当地的绿色建筑发展,全国各地先后出台了众多的绿色建筑相关政策^[3],主要分为如下几类。

(1) 规划发展类 ①对于当地的绿色建筑发

展提出总体性的目标要求,并明确规定绿色建筑发展的面积和比例等:如河北省要求获得绿色建筑评价标识项目中二星级以上项目比例超过80%,并提高获得运行标识项目所占比例^[4]。②对绿色建筑强制实施提出要求:如内蒙古要求2017—2020年,全区城镇绿色建筑占新建建筑比例分别达到20%、30%、40%、50%;到2020年,新建建筑能效标准在现有基础上提高20%以上,城镇新建建筑中绿色建筑推广比例超过50%^[5]。③倡导绿色建筑质量提升:如江苏实施“绿色建筑+”工程,在原有绿色建筑评价体系的基础上,制定更高的评价标准,并开展工程应用试点,提升绿色建筑的综合性能与品质要求,引领国际绿色建筑先进水平^[6]。④对规模化发展提出要求:如上海规定,低碳发展实践区、重点功能区域内新建公共建筑按照绿色建筑二星级以上标准建设的比例不低于70%^[7]。⑤积极发展生态

1 强制实施政策满意程度示意



[作者单位] 住房和城乡建设部科技与产业化发展中心(北京, 100835)

城区的政策：如安徽省要求开展绿色生态城市综合试点，推动绿色建筑由单体示范转向区域示范^[8]。

(2) 管理制度类 对绿色建筑的发展、强制实施、标识制度等从过程管理和工程建设流程上提出相应的要求，来保证绿色建筑的实施。^①全过程管理：如湖北省要求强化绿色建筑工程质量管理，进一步提升绿色建筑质量，编制发布《湖北省绿色建筑设计及工程验收标准》，完善绿色建筑设计、施工、验收和评价标准体系，为绿色建筑发展提供技术支撑，逐步强化绿色建筑相关标准在设计、施工图审查、施工、竣工验收等环节的约束作用^[9]。^②标识制度：如广西要求进一步完善绿色建筑评价体系，加大评价标识推进力度，强化对绿色建筑运行标识的引导，加强对标识项目建设情况的跟踪管理^[10]。^③第三方评价：如天津要求完善第三方机构评价制度，加大绿色建筑标识评价推进力度，加强对标识项目建设情况的跟踪管理，加强第三方评价监管，提升评价机构的公信力^[11]。

(3) 奖励激励类 通过奖励激励政策，来鼓励和推动当地的绿色建筑发展，主要分为资金补贴类和政策优惠类。如北京出台的资金补贴类政策：2018年度市级财政奖励标准为二星级运行标识项目11.25元/m²，三星级运行标识项目20元/m²^[12]。如江西出台多种优惠类政策，包括推进财政激励、容积率奖励等^[13]。

(4) 标准规范类 通过制定各类绿色建筑相关标准和规范，来指导和规范当地绿色建筑的设计、施工、验收、评价工作的实施。如江苏发布了《江苏省绿色建筑设计标准》《江苏省民用建筑工程施工图绿色设计文件编制深度规定》^[14-15]等，对江苏绿色建筑的设计给出了明确的指导和要求。

在收集、梳理国家和地方为推动绿色建筑发展发布的相关政策的基础上，研究针对典型地区进行实地访谈和问卷调查，对政策的实施效果进行评估，并据此为国家 and 地方提出了相关政策的完善与制定建议^[16-17]。

二 绿色建筑政策实施效果评估

根据全国各省市绿色建筑发展的阶段和现状，

于2018年6月对江苏、河北及湖南等典型省份进行调研，调研方法包括实地访谈和问卷调查，并分别对两种方法获得的一手资料进行总结归纳，以此评估各类政策的实施效果。

1 实地访谈及结果分析

研究对行政主管部门管理人员、政策的各类实施主体进行访谈，共计200多人：与相关工作的主管领导以及具体工作人员进行访谈，了解当地绿色建筑、绿色建材、钢结构建筑、装配式建筑的发展情况，并探讨当地相关政策的制定及实施情况、面临的障碍和解决建议等；与各类政策的实施主体，如设计单位、审图机构、房地产开发单位、施工单位、产品生产与供应单位等进行访谈，获得政策实施主体对各类政策实施效果的反馈，以及后续政策制定的建议。

访谈结果表明，绿色建筑各类政策在制定和实施过程中主要有如下几个问题。^①缺乏科学、合理的制定与执行流程：在部分政策的制定和执行过程中，领导的个人意志影响比较大，依从领导的想法制定各类政策；部分项目没有通过绿色建筑审查，却总是想通过找领导等方式跳过各类政策明确规定的绿色建筑要求；涉及到多个部门联合执行的政策文件，各个部门之间协调不畅，政策实际落实起来无法环环相扣等。^②执行、落实难度大：国家在推动绿色建筑、绿色建材、装配式建筑等方面工作时，分别提出各类目标和要求，而地方在执行、落实过程中，很多是同一部门甚至是同一工作人员在组织落实；在各类政策制定过程中，由于缺少兼顾统筹，导致各类工作碎片化，执行过程中会产生冲突或者重复，落实的难度较大。^③未能及时修订、完善与废止：如调研过程中某主管部门工作人员指出，各类政策制定时，都是适宜的，但是经过一段时间行业与产业的发展，相关政策不一定能够适应当下的环境，而在进行各类工作时又要严格执行相应的文件要求，从而导致了政策与现实工作脱节的情况。

2 问卷调查及结果分析

研究对绿色建筑相关从业人员开展问卷调查，包括行政管理、技术研发与推广、设计咨询、产品生产与供应、项目施工、项目监理等。调查各类人员对于推动绿色建筑强制实施的政策、奖励激励政策、相关标准规范的实施效果的认可度，并深入了解绿色建筑各类政策落实过程中遇到的障碍和未来完善方向。填写人员须根据各类政策实施效果的满意程度，按照“很满意5分，满意4分，一般3分，不满意2分，很不满意1分”进行打分。共计回收414份问卷，其中56.76%来自各地的设计和咨询单位，14.49%来自行政管理人员，其他几类的填写人员占比较少。

(1) 强制实施政策效果分析 问卷对于“纳入土地出让条件、规划方案审查、施工图审查、施工监管与竣工验收、运营监管”等绿色建筑强制执行政策的实施效果进行调查，并分析了上述几种政策的满意程度及平均分数分布（图1，2）。

^①由于我国土地资源稀缺，“纳入土地出让条件”的实施效果非常好；^②由于我国实行施工图审查、规划方案审查制度，只有通过审图才能获得施工许可证，所以“施工图审查”“规划方案审查”也有良好的效果，但是随着国家“放管服”的进一步深入，很多省市逐步取消了图纸审查的工作流程，逐步推行主体责任制，该政策未来的实施效果必然逐渐减弱；^③由于工程建设项目的重投资性，很多项目的施工监管和验收更多流于形式，不能严格把控项目在具体实施过程中按照相应的技术要求建设，“施工监管与竣工验收”的实施效果并不好；^④建设项目在投入运营后，由于产权的变更、物业管理水平参差不齐、使用者的习惯不同等多种原因，导致“运营监管”的实施效果也并不好。

由此可见，对于强制实施绿色建筑的政策，最为有效的手段即为纳入土地出让条件，之后依次是施工图审查、规划方案审查、运营监管以及施工监管和竣工验收。

(2) 奖励激励政策效果分析 问卷对于“资金补贴、城市配套费减免、容积率奖励、优先评优、资质审核加分、快速审批、银行利率优惠、减少各类保障金比例”等绿色建筑奖励激励政策的实施效果进行调查，并分析了上述几种政策的满意程度及平均分数分布（图3，4）。

^①由于我国工程建设项目的投资量大、建设周期长，同时建设项目以保障金促使诚信等特点，绿色建筑项目的资金补贴对整体投资量而言几乎微不足道，因此各地最常用的“资金补贴”政策反而是大家认为效果最差的；^②相反，由于项目建设时需要投入大量的资金，而建设单位通常都有大量的银行贷款且必须缴纳各类高额保障金，所以建设单位认为“减少各类保障金比例”“银行利率优惠”政策的实施效果比较好；^③审批周期的长短同样能影响项目资金回流的速度，因而“快速审批”的实施效果也比较好；^④“资质审核加分、容积率奖励、城市配套费减免、优先评优”等属于锦上添花的激励政策，实施效果则一般。

(3) 障碍与问题 课题组对绿色建筑发展与推进过程中遇到的问题与障碍进行了调查，结果显示，最重要的问题和障碍是“不同部门间协调不畅”，其次是“人才储备不足”（图5）。同时，由于填写问卷最多的是设计咨询人员和行政管理人员，因此分别对这两类人员进行分析。对于设计和

2 强制实施政策平均分数分布

