

绿色建筑与管理

# 推动我国绿色建筑发展的 政策与措施分析

## Analysis of Policies and Measures for Advancing Green Building Development in China

施 骞 柴永斌

(同济大学经济与管理学院 上海 200092)

**【摘 要】**从市场机制与道义责任的矛盾出发,对国际上运用行政立法、制订行业规范、税收、金融手段等政府职能推进绿色建筑发展的政策措施进行了分析,并结合我国绿色建筑发展的现状,提出了若干建议。

**【关键词】**绿色建筑 公共管理 发展策略 激励机制

**【中图分类号】**TU-023

**文献标识码** A

**【文章编号】**1004-1001(2006)03-0200-03

### 0 引言

自从石油危机的出现,可持续发展已经成为很多国家的一项基本国策。所谓可持续发展就是“既满足当代人的需要,又不对后代满足其需要的能力构成损害”,绿色建筑这一概念正是可持续战略在建筑领域的体现。具体的讲是指规划、设计时充分考虑并利用了环境因素,施工过程中对环境的影响最少,运行阶段能为人们提供健康、舒适、低耗、无害空间,拆除后又对环境危害降到最少的建筑。因此,“绿色建筑”可以理解为在建筑寿命周期内,通过降低资源和能源的消耗,减少各种废物的产生,实现与自然共生的建筑。

使建筑“绿”起来是很有意义的,据统计,人类从自然界所获得的 50% 以上的物质原料用来建造各类建筑及其附属设施,这些建筑在建造与使用过程中又消耗了全球能源的 50% 左右;在环境总体污染中,与建筑有关的空气污染、光污染、电磁污染等就占了 34%;建筑垃圾则占人类活动产生垃圾总量的 40%;在发展中国家,剧增的建筑面积还造成侵占土地、破坏生态环境等现象日益严重。中国正处于工业化和城镇化快速发展阶段,要在未来 15 年保持 GDP 年均增长 7% 以上,将面临巨大的资源约束瓶颈和环境恶化压力。严峻的事实告诉我们,中国要走可持续发展道路,发展节能与绿色建筑刻不容缓。

绿色建筑包含了我们对子孙后代在道德上的承诺和责任,是从全局和长远的角度,着眼于经济、社会和自然生

态的协调发展,这与现行的市场机制存在着矛盾。市场价值规律追求当前的经济利益最大化,对于几十年后甚至更远时间的社会、生态效益不关心。有数据表明,绿色建筑在初期投入上普遍比传统建筑高 5% 到 10%,这让以盈利为目的的开发商难以接受,绿色建筑更多的是作为他们促销的手段而非目的,至于采用绿色技术而降低的使用和维护成本,使用者则非常关心。也就是说,在市场机制下,不同的利益主体有自己的利益,我们不能只依靠道德的力量,只强调责任和义务,如何将社会、生态等外部成本有效的消化,发挥政府的主导作用,使用政策、行业标准和税收等手段,建立有效的激励机制是非常重要的。

### 1 国际经验借鉴

绿色建筑的产生和发展是可持续发展战略的具体体现。1998 年 10 月,在加拿大的温哥华召开了以加拿大、美国、英国等 14 个西方主要工业国共同参与的绿色建筑国际会议——“绿色建筑挑战 98”(GBC'98),集中展示了近年来在绿色建筑领域的研究成果。之后,各国根据自身情况制订不同的战略,促进绿色建筑的发展。这些战略措施包括制定行政法规和强制性规范、设立财政补贴、进行建筑物分级以及吸引社会投资发展绿色建筑等。

#### 1.1 制订行政法规和强制性行业规范

人的利益包括环境利益,实现方式有自我实现和社会实现两种,无论是自我实现和社会实现一旦遇到阻力时,国家的介入就成为最终的保障和恢复正常状态的救济手段。因此很多国家都通过立法手段来制订建筑业必须达到的最低标准,当然,发达国家的建筑行业大多是由私有性质的

协会来领导的,因此任何强制性的措施只有和自愿性很好的结合才是有效的。这方面的例子有加拿大的《能源效率法案》,这是由国家建筑与房屋能源规范所规定的对建筑物的最低能源性能要求。还有《国家建筑能源规范》,由加拿大国家研究理事会完成,用以确定小房屋和大建筑物的最低性能要求。另外还有澳大利亚建筑规范部和澳大利亚绿色建筑办公室共同制订的一个最低能量消耗的标准,全澳洲(共分8个气候带)新建的住宅建筑都必须执行。这些标准将会有效的制止最坏情况的发生,并鼓励企业主动的改进措施。

### 1.2 财政补贴、税收调节等经济杠杆

市场是一个追逐利润的场所,发展绿色建筑也不例外,经济利益的驱动从来都是一种很有效的推动力量。对建筑物进行全周期成本分析,瑞典的数据告诉我们,建筑物的运行费和维修费要占到其40年周期总费用的55%。因此,政府采取必要的补偿措施,鼓励绿色建筑的初期投入是适当的。这方面的例子比如美国得克萨斯州奥斯丁市,他们对于绿色住宅项目简化审批手续并减免收取费用,使其绿色建筑计划得到很大发展。在澳大利亚也有为推动绿色建筑发展而设立的奖励和补助。相对于建筑业的庞大市场,补助和减免税收的数额往往是微不足道的,但是经济手段可以影响价格,从而影响从业者的行为,所以可以用来作为制止破坏社会和自然环境的行为的工具。

### 1.3 绿色建筑标志和建筑物分级计划

绿色建筑标志是指由政府部门启动,确认那些被认为能最大限度减少对自然环境的有害影响的材料、产品和服务。凡获得批准者均被授予一种绿色建筑的标志。这项计划不是强制性的,其目的在于影响专业人士和消费者的购买决策。此外,很多国家开展了建筑物分级计划,用来区分各种建筑物的性能水平。比如英国的大型建筑物就通过建筑研究机构环境评价方法(BREEAM)进行性能分级。另外,澳大利亚也有类似的建筑物分级系统,包括房屋能量等级、澳大利亚绿色建筑分级体系、澳大利亚国家建筑环境分级计划等。这些本质上都是一种标志,对商品进行分类标注是向消费者传递重要信任信息的一个很好的工具。如果市场认为这是一种有助于作出占有决策的工具,那么就有引起建筑物设计和运行方式重大改善的潜力。这是公共管理有效施加于私有领域的有益尝试。

### 1.4 吸引社会投资,建立示范计划

吸引社会资金参与绿色建筑计划,这是把个人价值和社会关注问题有效整合的一种投资方式。比如加拿大的联邦建筑物举措(FBI),该计划旨在改善政府拥有的50000座建筑物的性能。具体是指由私人承包能源改善方案,其回报从节能额里收取。这样可以使政府部门不花钱或少花钱,避免预算上的麻烦。另外政府可以建立示范项目,推广使用新技术和新材料,通过实实在在的例子展示绿色建筑的性能优势,降低发展绿色建筑中的不确定性和风险,一旦私人企业认识到了这一点,他们就会打消疑虑,愿意

发展绿色建筑。比如加拿大的C-2000高级商用建筑物计划,就是通过财政补贴,将新技术新思想运用进来,通过榜样的作用打消从业者的疑虑,鼓励他们的积极性。

## 2 我国绿色建筑的发展现状

我国抓建筑节能是以1986年颁布北方地区居住建筑节能设计标准为标志启动的。1996年国家自然科学基金委员会正式将“绿色建筑体系研究”列为“九五”的重点资助课题,1998年又将“可持续发展的中国人居环境研究”列为重点资助项目,对推动生态建筑的研究提供了有力的支持。

为推进节能环保建筑的发展,近年来,国家出台了一系列相关办法和规范性文件。2001年5月,由建设部住宅产业化促进中心牵头管理绿色生态住宅小区的开发建设,发布《绿色生态住宅小区建设要点与技术导则(试行)》。该导则已通过建设部评审并进入公示阶段,这标志着我国绿色生态住宅小区建设结束了概念时代,进入一个日趋规范、日渐科学的阶段,也标志着我国绿色建筑的建设进入了一个新的发展阶段。

2001年9月,由建设部科技司组织编写,建设部科技发展促进中心、中国建筑科学研究院、清华大学三家单位参与编写的《中国生态住宅技术评估手册》正式出版,这是我国第一部生态住宅评估标准。

国家建设部于2002年5月颁布了《绿色生态住宅小区建设要点与技术导则(试行)》。用于指导、评价我国绿色生态住宅示范小区的建设。

2004年2月建设部制订《建筑节能试点示范工程(小区)管理办法》。

2004年2月25日,作为科技奥运十大项目之一的“绿色建筑标准及评估体系研究”项目顺利通过验收,这是我国第一套建筑行业绿色标准。

2004年8月27日,建设部颁布实施《全国绿色建筑创新奖管理办法》,10月18日发布实施细则。另外,《中国绿色建筑导则》也要在年内颁布实施。

尽管建筑节能规范早已出台,但是我国所有大城市新建建筑符合规范的也只有10%~15%,能源消费远高于世界平均水平。我国现有的法律中,包括《土地管理法》、《建筑法》、《城市房地产管理法》及《城市规划法》等,着重于我国建筑用地、建筑市场及管理等方面,其中《城市规划法》和《城市房地产管理法》分别对城市规划和房地产开发过程中的环境保护做出了一般性的规定,提议和倡导环境保护,力求达到建筑与环境的和谐统一,对于违法的后果没有具体规定,可操作性不强。

从上看,我国在绿色建筑领域的立法和规范还很不健全,可以说仍处于起步阶段。现阶段的主要问题一是缺乏行之有效的激励机制引导和促进绿色建筑的推广和发展,包括政策倾斜、经济杠杆等作用有待发挥。二是没有健全的建筑节能环保方面的法律法规,现有法规可操作性不强。

三是完整的绿色建筑评价体系还有待建立。四是缺乏相关行政监管机制。绿色建筑的发展亟需规范并且动力不足。对于如何运用公共管理的工具推动绿色建筑的发展还有好多工作要做。

### 3 几点建议

2005年2月23日建设部副部长仇保兴在回答中外记者的提问时表示,我国节能建筑实施的目标将分两步走,第一个阶段是到2010年全国新建建筑争取1/3以上达到绿色建筑和节能建筑的标准,同时,全国城镇建筑的总耗能要实现节能50%;第二个阶段是到2020年,所有旧式建筑达到节能目标,65%新建建筑达到目前中等发达国家水平,新建建筑对不可再生资源的消耗比现在下降30%以上。

#### 3.1 树立绿色建筑意识

绿色建筑的概念的提出是和时代发展的主题密切相关的,人们需要明白,绿色和可持续并不能仅仅停留在口头上,每个人都要提高绿色意识。政府在这方面负有宣传和教育的责任。要利用各种宣传媒介进行环保意识、环保知识、绿色知识的教育,使全民都树立强烈的生态意识、环保意识、可持续发展的意识。只有每个人都主动响应绿色建筑运动,变革传统的思维方式,而不仅仅是开发商、设计者和承包商,这是加快绿色建筑发展的前提。

#### 3.2 建立健全绿色建筑法律法规体系

建立健全绿色建筑的法律法规和行业规范,制订完备的评价、评估体系,这是我们已经在做的。政府要发挥主导作用,加强国际间的交流,借鉴国外的经验。1996年国际标准化组织制订的ISO14000为环境管理提供了标准,当年我国就等同采用了5个标准并作为我国的国家标准,这是一个很好的例子。

#### 3.3 建立有效的政府激励机制

建立有效的激励机制,可以考虑运用经济杠杆的作用,制订优惠政策,减免税收等。比如对高性能的建筑物少收税,对一般建筑物适当多收取费用,此间的比率应该经过审慎的计算。从而进一步减少绿色建筑的运行和维护费用,优化其市场价值,引导消费者的购买决策,进而推动绿色建筑的发展。在具体实施过程中,可以建立示范工程,用榜样的力量积极引导市场,明确政策导向,消除市场风险,吸引投资帮助绿色建筑的发展。为绿色开发创造一个良好的外部环境和市场条件,使绿色开发不至受经济效益的影响而举步维艰,使绿色开发沿着良性循环的轨道稳定、健康、持续地进行。相对其他几点而言这是最具体、最本质、也是对开发商和消费者最有效的调动方式。

#### 3.4 探索有效的绿色建筑开发与管理模式

为了推动绿色建筑的发展,建立一套有效的绿色建筑开发与管理模式是至关重要的。绿色建设的开发和管理必须走政府激励和市场调节相结合的道路。首先由开发商向政府主管部门申报,提出绿色建设方案及设想。政府主管

部门经过初步审查后将该项目备案,然后委托具有相应资质的第三方机构跟踪该项目的建设过程,并根据该项目在规划、设计、施工等情况对该项目进行绿色性能的综合评价,将结果分成不同的等级。政府针对不同等级的绿色项目采取不同的激励措施。同时评价结果也可以作为市场选择的依据。开发商通过政府的优惠政策和对称信息下的市场选择获得应有的投资回报。

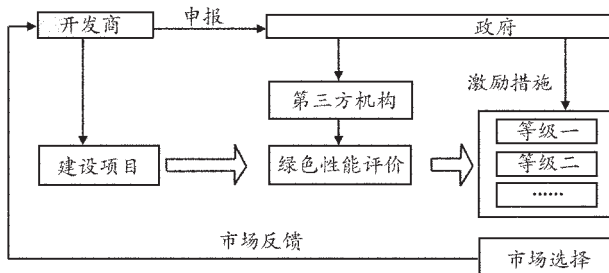


图1 绿色建设项目的开发与管理模式图

### 4 结语

大力发展绿色建筑已经成为世界各国所面临的重要课题,也是我国建筑业发展的一项重要任务。发展绿色建筑是我们广大的建筑从业者所肩负的历史使命。本文在借鉴国外经验的基础上提出了推动我国绿色建筑发展的若干建议。发展绿色建筑任重道远,还希望更多的有志之士投身于这一领域的研究和实践工作。

#### 参 考 文 献

- [1] 仇保兴. 发展节能与绿色建筑刻不容缓. 中国经济周刊, 2005,(9).
- [2] 沙凯逊. 成本与价值: 绿色建筑的经济思考. 中国环境管理, 2003(6).
- [3] NilsLarsson. 公共/私有部门推进绿色建筑实践的战略. 建筑业, 1997(2).
- [4] 戈华清. 绿色建筑市场的法律调整. 中国环保产业, 2002(9).
- [5] 赖明大. 大力发展绿色与节能建筑. 建设科技, 2005(6).
- [6] 姚玉蓉. 等对我国发展绿色建筑的政府职能的思考. 建筑经济, 2002(2).

广告

钢 结

构 网

WWW.C S C- E.COM

广州市粤湘信息服务有限公司

电话: (86-20)84241762

传真: (86-20)84237527

电子邮件: csc@csc-e.com