



# 建造师 19

## CONSTRUCTOR

《建造师》编委会 编

- 建筑行业十二五时期的新挑战
- 建筑业转变经济增长方式的一个亮点
- 梅江会展中心项目施工总承包管理实践与探讨
- 香港建筑企业安全管理制度的构建与实施



中国建筑工业出版社



## 顺应国际承包市场的变化 迎接“十二·五”的挑战

“十二·五”时期,是中国转变经济增长方式的关键时期,能源、资源消耗与生态环境保护在经济发展中的地位日益突出。“十二·五”规划明确提出:“到2015年,单位国内生产总值能源消耗降低16%,单位国内生产总值二氧化碳排放降低17%”。建筑行业是耗能大户,在“十二·五”时期面临转型与调整多重挑战,需要解决产业政策、发展环境等诸多问题。

随着绿色与生态建筑概念的提出国际建筑市场已经发生了巨大变化。从2011年度ENR全球最大225家国际承包商的情况来看2011年的225家承包商的海外业绩仍然主要来自欧洲(941.83亿美元)、亚洲和澳洲(766.4亿美元)、中东(724.34亿美元),分别占据24.5%、20%和18.9%的份额。从行业状况看,225家最大国际承包商在交通运输(1090亿美元,占28.4%)、石油化工(893.2亿美元,占23.3%)和房屋建筑类(830.26亿美元,占21.6%)营业额仍居于行业排名前三位,合计占比达到73.3%。从地区市场状况看,通过对比,拉丁美洲和加勒比海地区营业额(340.5亿美元)增长率位居增幅榜首,相比去年增长了25.6%,非洲(605.9亿美元)、亚洲和澳洲(766.4亿美元)增长幅度排名次之,分别增长了6.7%和4.7%。但由于受主权债务危机影响,225家企业在欧、美承包工程市场受到比较大的冲击,市场份额相比去年分别下降了7.1%和6.9%;从行业领域上看,交通运输、石油化工和房屋建筑受项目融资和主权债务危机影响,营业额(830.26亿美元)、石油化工(893.2亿美元)和房屋建筑类(830.26亿美元)的份额分别下降了3.05%、2.35%和3.56%。从2010年国际承包行业业务因金融危机出现了不同程度的萎缩,但是2010年全球225家最大国际承包商的国内营业总额为6877.1亿美元,较上年提高了10.8%。

《建造师》19就中国建筑企业如何抓住绿色及生态建筑兴起之势,置身于国际建筑市场做了专题探讨,并同时刊出一批国际工程案例。希望能对广大读者有所裨益。

从这些成功的案例中也许能发现中国建筑业顺应国际承包市场变化,转变建筑经济增长方式的亮点。



YZLI0890146404

# 《建造师》顾问委员会及编委会

顾问委员会主任：姚兵

顾问委员会副主任：赵春山 叶可明

顾问委员会委员(按姓氏笔画排序)：

刁永海	王松波	王燕鸣	韦忠信
乌力吉图	冯可梁	刘贺明	刘晓初
刘梅生	刘景元	孙宗诚	杨陆海
杨利华	李友才	吴昌平	忻国梁
沈美丽	张奕	张之强	吴涛
陈英松	陈建平	赵敏	赵东晓
赵泽生	柴千	骆涛	高学斌
商丽萍	常建	焦凤山	蔡耀恺

编委会主任：丁士昭

编委会委员(按姓氏笔画排序)：

刁成英	王要武	王海滨	王雪青
王清训	王建斌	尤完	毛志兵
任宏	刘伊生	刘哲	孙继德
肖兴	杨青	杨卫东	李世蓉
李慧民	何孝贵	陆建忠	金维兴
周钢	贺铭	贺永年	顾慰慈
高金华	唐涛	唐江华	焦永达
楼永良	詹书林		

海外编委：

Roger.Liska(美国)

Michael Brown(英国)

Zillante(澳大利亚)

## 图书在版编目(CIP)数据

建造师 19 / 《建造师》编委会编. — 北京:  
中国建筑工业出版社, 2011.12  
ISBN 978-7-112-13771-8

I. ①建... II. ①建... III. ①建筑工程—丛刊  
IV. ①TU-55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第235793号

主 编:李春敏  
特邀编辑:李 强 吴 迪  
发 行:杨 杰

《建造师》编辑部

地址:北京百万庄中国建筑工业出版社

邮编:100037

电话:(010)58934848

传真:(010)58933025

E-mail:jzs\_bjb@126.com

建造师 19

《建造师》编委会 编

\*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京朗曼新彩图文设计有限公司排版

世界知识印刷厂印刷

\*

开本:787×1092毫米 1/16 印张:15 1/2 字数:490千字

2011年12月第一版 2011年12月第一次印刷

定价:35.00元

ISBN 978-7-112-13771-8  
(21589)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题,可寄本社退换

(邮政编码 100037)

## 特别关注

- 1 建筑行业十二五时期的新挑战 常 健
- 4 奋力把改革开放推向前进 谢明干
- 9 国际保障性住房政策经验借鉴及中国的路径选择  
朱 娜 彭 翱
- 14 国际工程承包:经验与问题分析 牟文超

## 市场观察

- 19 金融服务贸易自由化条件下中国金融业竞争力的现状和  
发展趋势 姚战琪
- 24 世界经济走向与中国宏观政策选择 卢周来
- 28 石油战争从政治风险看中国石油企业在利比亚的  
风险管理控制 薛一飞

## 专题研究

- 32 国际劳务输出的“功夫”在国内 陈庆修
- 36 亚洲发展中国家劳务输出政策研究 李 沁
- 41 我国企业走出去面临的新问题及对策建议 程伟力
- 45 国有建筑企业人才短缺问题研究 刘 毅
- 50 浅谈建筑施工企业劳务现状与发展对策 张劲松

# 录

## 案例分析

- 55 建筑业转变经济发展方式的一个亮点  
——中国建筑业协会建造师分会 王增彪
- 61 中央电视台新台址电视文化中心酒店精装修项目管理  
虎志仁 徐晶晶 杨俊杰
- 70 梅江会展中心项目施工总承包管理实践与探讨 唐浩
- 78 LS 电缆敷设工程项目的质量控制 顾耐慈
- 84 浅谈铁路客运专线绿色环保施工  
——关于哈大客运专线绿色环保施工的探索和实践  
张为华
- 88 大跨度高耸结构钢结构+设备整体提升施工技术  
王清训 兑宝军 李文兵
- 94 略论国际工程案例及其分析 杨俊杰
- 100 国际工程承包的风险管理案例及启示 任海平 詹伟
- 107 如何进行国际工程项目风险防控  
——以中国海外工程公司波兰 A2 高速公路项目为例  
姜和
- 112 从委内瑞拉输水项目探索国际工程项目属地化管理实践  
马宁 杨俊杰
- 119 Y 国卡马郎加火力发电站 3×350MW 工程总承包项目管理  
李春华
- 127 珠海咸期应急供水工程施工项目动态管理 谢东

本社书籍可通过以下联系方法购买:

本社地址:北京西郊百万庄

邮政编码:100037

发行部电话:(010)58934816

传真:(010)68344279

邮购咨询电话:

(010)88369855 或 88369877

# CONTENTS

## 企业管理

- 135 建筑集团企业内部经营业绩考核的难题及对策研究  
李丽娜
- 144 国有企业治理结构研究  
蔡建洲
- 149 保障房市场化运作下建筑企业 BT 模式的思考与探索  
刘 菁
- 155 落实科学发展观加强涉外项目的履约索赔管理  
远 凯

## 安全管理

- 159 从国际铁路特大事故看工程项目安全管理的重要性  
赵丹婷 段启扬
- 163 香港建筑业安全管理制度的构建与实施  
姜绍杰

## 成本管理

- 167 实施战略成本管理提升项目履约能力  
罗 宏
- 171 浅谈国际承包工程会计核算和财务管理  
彭玉敏
- 177 “零库存”材料管理模式下材料费成本核算管理研讨  
张荣虎
- 179 建筑企业集团商业智能(BI)  
——财务分析及决策支持系统的研究和应用  
顾笑白

## 质量管理

- 183 施工项目管理中的质量管理小组活动  
顾慰慈

# 录

## 工程法律

- 187 英美法系下施工索赔的法理依据研究 刘 晖 徐卫卫
- 211 试论建筑工程合同风险防范 孙 南 柳颖秋

## 海外巡览

- 215 印度国际劳务输出的发展现状对中国的启示  
朱 娜 刘 园
- 223 “黄祸”论:扩大中俄劳务合作的绊脚石 林跃勤

## 建造师风采

- 225 代表中国为安巴“充电”  
——北京建工国际建设安巴 30 兆瓦电厂纪实 刘 焱
- 227 为玉树援建护航  
——记建工集团援建青海玉树工程建设前线指挥部党支部  
书记兼副指挥李长晓 张炳栋

## 建造师论坛

- 228 用科学发展观探索民用建筑 EPC 的发展之路 张代齐
- 232 对市政咨询业学习与创新的几点思考 马卫东
- 236 建筑施工企业拓展工程项目管理业务的思考 李永治

封面图片:北京建工集团承建全国人大机关办公楼  
2011年“鲁班奖”工程(杨超英摄影)

# 建筑行业十二五时期的新挑战

常 健

(国家发改委,北京 100035)

**摘 要:**十二五时期,是中国转变经济增长方式的关键时期,能源与资源消耗与生态环境保护在经济发展中的地位日益突出。建筑行业是耗能大户,在十二五时期面临转型与调整多重挑战,需要解决产业政策、发展环境等诸多问题。为此,应加大建筑行业转型机制的调查与研究,抓住机遇,应对挑战。

**关键词:**建筑业,十二五,节能减排,政策建议

十二五规划明确提出:“到 2015 年,单位国内生产总值能源消耗降低 16%,单位国内生产总值二氧化碳排放降低 17%。”我国是建筑业大国,现有 430 亿  $m^2$  建筑总量,每年完成的建筑总量约为 20 亿  $m^2$ ,约占全球建筑总量的 50%。建筑能耗在我国总能耗比重已超过 30%,随着城市建设飞速发展,建筑业能耗所占比重还会上升。面对十二五规划能耗降低 16% 的硬指标,建筑业所面临的严峻挑战尤为突出。

国家提出减排降耗目标,是在我国经济持续高速发展,能源与资源瓶颈逐渐加大,温室气体排放常年高居世界第二,外界对于我国过度消耗资源、环境日益恶化纷纷加以指责,国内面临人口、资源与环境的巨大压力的情况下提出的,暂且不说减排降耗指标是否实际,对于我们赖以生存的地球来说,减排降耗刻不容缓。十一五减排降耗目标没有实现,为我们敲响了警钟,面对十分严峻的形势,我们应加快建筑行业转型与调整,从制度上保障减排降耗目标得以实现。

## 一、建筑业实现减排目标存在的问题

十一五时期,我国开展了相当规模的建筑节能工作,主要采取先易后难、先城市后农村、先新建后改建、先住宅后公建、从北向南逐步推进的策略。但到目前为止,建筑节能仍然停留在试点层面上,尚未扩大到整体,原因包括:

### 1. 缺乏建筑节能减排意识

建筑行业普遍存在节能环保意识薄弱的状况,建筑商与用户对于建筑的节能性、经济性缺乏清楚的认识。由于多数建筑统一供暖,没有实行分户计量,加之能源价格偏低,用户很难调动购买节能建筑的积极性。建筑商更关注建筑的地段、价格、环境等销售需求,忽视节能指标。建筑行业主管部门在追求经济发展速度,忽视经济发展质量的指导思想下,推动建筑节能的动力不足。

### 2. 执行建筑节能标准不到位

地区间建筑节能标准制定与执行均不平衡,北方开动早、进展快,南方起步晚、进展滞后。经济发达地区进展较快,经济落后地区进展较慢。大多地区将执行建筑节能工作的重点放在建筑设计阶段,忽视建筑施工阶段节能材料使用的有效监管,在建筑验收阶段更是走走走过场,使许多建筑节能试点项目达不到预期效果。

### 3. 缺乏有效的激励机制

建筑节能相关的支持政策还不完善,国家在财政、税收、金融、环保、能耗等有关方面,还没有形成一套完备的激励机制。目前建筑节能仍然是行政部门主导,通过试点摸索经验,尽管如通风、遮阳、太阳能等技术水平已经很高,但建筑成本也不低,缺乏政策支持条件,如财政补贴、贴息贷款、税收减免





等具体政策缺失,无法调动建筑商从事节能建筑的积极性。

### 4.建筑节能行政管理体制不顺

目前建筑节能管理体制不完善,监管职能不明确。建筑节能综合规划和决策体制尚未建立,没有形成完整的产业规划和产业政策。建筑节能的法律、法规还不完善,执行力度不够。建筑节能考核评价体系尚未建立,缺乏考核约束指标。在建筑节能资质认证、质量认证等方面还做得不够。

### 5.统计指标体系不完善

现行的统计指标体系中,建筑节能指标不充分,一些与节能相关的指标,在国家统计局的指标体系中沒有法律地位。一些节能环保指标还不属于《统计法》范围内的指标,数据收集受到一定影响,一些地方和部门,依据《统计法》拒绝提供节能环保方面的统计数据,一些节能环保统计数据没有法律地位,在采集过程中没有经费保障,数据质量也保证不了。没有完备的指标体系的支持,对于我们发展建筑节能、控制污染、保护环境,都是盲目的,缺乏科学性的。

### 6.既有建筑节能改造难以启动

我国目前有 300 多亿  $m^2$  建筑需要节能改造,这些工作又涉及供热体制、资金、技术、产权、法律、法规等各个方面,建筑节能改造难以启动,是造成建筑行业能耗居高不下的根本原因。

### 7.过度依赖行政管理,缺乏市场机制

减排降耗目标的落实措施单一,仅靠与地方领导签订责任书,没有市场机制作为保障,单靠行政命令是不行的。怎样让它实现减排降耗目标呢?靠罚款吗?且不说企业交了罚款,污染物排放的事实已经形成,减排降耗目标没有达到,而且我们罚款的数额实在不高,很难用这种经济杠杆来约束这些企业,提高罚款金额,又会减少企业的利润,致使企业关门,地方领导又不干。只有探索新的市场机制来保障减排降耗任务的实行,减排降耗指标的交易机制是一个不错的选择,这种制度在减排降耗总量不变的前提下,允许排污降耗需求大的企业去购买排污降耗指标,这样既鼓励做得好的企业挖掘潜力,把多余的降耗指标变现为经济利益,还鞭策做得不好的企业,让他们增加成本,减少利润,日子难过,但又不至于

关门,过快影响地方经济,还可以为产业结构调整,稳定地方经济赢得一些时间。

## 二、对于减排降耗成效的反思

中央对于减排降耗工作高度重视,但十一五执行结果却不理想,这一方面说明减排降耗工作任务之艰巨,是多年形成的老问题,积重难返。另一方面说明我们的建筑节能体制还存在一定问题。

### 1.要加强宏观调控,从源头上实现减排

循环经济的三个原则,第一项就是减量化,减量化包括两个含义,一个是减少对能源、资源的使用;另一个是减少污染物的排放。许多国家的实践证明,从减量化入手,也就是从源头上控制高污染行业,能起到事半功倍的效果。说到建筑节能,也是要从源头抓起,这个源头一个是现有高耗能建筑的节能改造,一个是新建筑的绿色设计。现有高耗能建筑节能改造工作晚推展一年,就会增加 15% 的能耗,对十二五规划的实施带来压力。新建筑做不到绿色设计、绿色建筑,每年新增 20 亿  $m^2$  建筑,同样会对十二五规划的实施带来压力。我们多年喊宏观调控,要求压制钢铁、电解铝、水泥行业的生产能力,可总是收效甚微,我们的行政命令变得越来越不起作用,国家在财政、金融、外贸等方面的政策还远远跟不上宏观调控的愿望。我国的污染物排放主要来自于发电厂、钢铁、建材、化工、造纸等行业,仅钢铁一项,2006 年产量达 6 533 万 t,其中就有 83% 要出口海外。钢铁的上游行业有一项是焦炭,炼焦的  $SO_2$  排放是任何行业都比不上的。这么多高污染、高耗能的产品要卖到海外,可给我们留下的并不简单是贸易平衡,而是大量的污染物。想到这些,我们的外贸政策是不是要反思一下了。

### 2.要加快发展循环经济,在过程中实现减排

循环经济还有两个原则,一个是再利用,另一个是资源化。意思是将传统产业链条最终的废弃物反复利用起来,以减少对环境的污染。我们那么多的钢铁企业,现在都在搞循环经济的应用技术,其中钢厂利用高炉煤气发电的应用技术已经成熟,这样做,既利用了热源发电,又减少温室气体的排放。有些企业的发电能力不仅能够自给自足,还能供应外界,可是



钢厂发电上网存在一些问题,上网卖电价低,买电价高,这种政策影响企业发展循环经济的积极性,循环不经济已经成为发展循环经济过程中的主要问题。

### 三、推进建筑节能的几点建议

#### 1. 建立并完善建筑节能管理体制

我们讲以科学发展观为统领,就是要将生态环境、自然资源与经济发展摆在同等重要的地位。资源与环境日益受到重视,在经济建设中的地位日益提高,而建筑节能管理体制尚未建立起来。建筑主管部门管理职能重经济建设,轻节能降耗,重行政管理,轻市场调控。建议整合国家城乡建设部建筑节能与科技司同其他相关司局的行政设置,构建既有建筑节能改造与新建筑绿色设计建造的两套管理体系。做到抓既有建筑节能改造,抓新建筑节能建造都各司其职,提高管理成效。

#### 2. 建立减排指标的交易制度,用市场机制实现减排目标

减排任务是一项十分艰巨的任务,单靠政府行为不行,要建立减排指标的交易制度,用市场机制来达到减排的目的。建议全面推行减排指标、排污权等的市场交易,从总量上严格控制减排目标,在不同行业 and 不同地区之间,形成奖优罚劣的公平交易机制。环保达标好的企业,可将指标卖给其他企业,既获得了收益,又可以促使其把减排工作做得更好。污染排放差的企业,通过购买减排指标,既增加了生产成本,又降低了利润,还会受到极大的环保压力,同时还不至于立即关门,给地方财政和社会就业带来过大影响,为地方产业结构调整赢得一些时间。

#### 3. 大幅度提高能耗费,建立严格的奖惩制度

我国能源消耗增长速度快,增长幅度大,同经济持续高速发展有一定关系,但是,能耗费过低,对能耗监管不到位,也是造成能耗居高不下的主要原因,企业交能耗费感到轻轻松松,个人交供暖费感到轻轻松松,不会对降耗任务那么上心,不会对节能住宅那么上心。如果任由这种制度继续下去的话,我们的节能任务是无法完成的。因此建议,国家大幅度提高能耗费数额,建立严格的奖惩制度,该罚的一定

要狠罚,该奖的一定重奖,只有在每一道关口都达到节能目的,我们的降耗任务才能得以实现。

#### 4. 建立建筑节能政策支持体系

建立财政、金融、税收、环保等政策支持体系。对于建筑节能项目给予财政补贴,降低节能材料的使用成本;对于建筑节能项目给予贴息贷款利率,鼓励建筑商投资建造绿色生态建筑;对于建筑节能项目采用优惠税率或税后返还,提高建筑商承接节能建筑的积极性;加大能耗费征收力度,大幅提高公共供暖费用,促使居民选择节能环保型住宅;加大建筑节能改造的资金投入,采用市场机制拓展投资渠道。

#### 5. 改革建筑节能指标体系

建筑节能指标体系,对于科学决策十分重要,目前节能指标还很不完备,许多指标还不具备法律地位,一些节能指标无法收集或收集很困难,绿色建筑指标体系的推动还没有到位,面对严峻的资源与生态形式,面对紧迫的降耗任务,我们应当加快制定与节能目标相适应的统计指标体系。因此建议,尽快完善绿色建筑统计指标体系,尽快确定涉及环境保护及循环经济等相应的统计指标的合法地位,确保相应指标长期稳定的采集,为科学决策提供充足的依据。

#### 6. 加强宏观调控,从源头上实现减排

国家应提高宏观调控在实现减排降耗工作中的作用,宏观调控不仅是用于遏制经济过热,同时它还能在源头上遏制高耗能、高污染产业的发展,从而事半功倍地达到减排降耗的目的。因此建议,针对电力、冶金、建材、化工、造纸、纺织等高耗能、高污染行业,对山西、山东、江苏等污染物高排放地区实行重点调控措施,以行政手段,配合财政、金融、法律等手段,达到宏观调控目标,达到减排降耗目标。④

#### 参考文献

- [1]常健.我国发展循环经济的近期目标.北京:人民出版社,2006.
- [2]常健.赴上海、江、浙、安徽调研报告.北京:高教出版社,2006.
- [3]温家宝.政府工作报告.2011.
- [4]十二五国民经济和社会发展规划.2011.



# 奋力把改革开放推向前进

谢明千

(国务院发展研究中心世界发展研究所, 北京 100010)

胡锦涛同志在“七一”重要讲话中指出:“我国过去 30 多年的快速发展靠的是改革开放,我国未来发展也必须坚定不移依靠改革开放。”他强调:“当前,我国发展中不平衡、不协调、不可持续问题突出,制约科学发展的体制机制障碍躲不开、绕不过,必须通过深化改革加以解决。我们一定要坚定不移坚持党的十一届三中全会以来的路线方针政策,坚定信心,砥砺勇气,坚持不懈把改革创新精神贯彻到治国理政各个环节,奋力把改革开放推向前进。”

认真学习和积极贯彻落实胡锦涛同志的讲话精神,坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端,奋力把改革开放推向前进,是摆在全党和各级政府面前的重大而紧迫的任务。

## 一、深化改革具有极大的现实意义和紧迫性

“十二五”是改革的攻坚时期。不加快深化改革,就会贻误这个重要的战略机遇期,使我国的科学发展遇到更多更严重的阻碍,甚至可能使已取得的改革和发展成果丧失掉。

例如加快转变经济发展方式,这个任务早在 20 世纪 80 年代就提出来了(那时称转变经济增长方式),但是由于必要的相应改革如生产要素价格体制改革、投资体制改革、干部监督考核体制改革等没有跟上,以致转变步履蹒跚,高投资、高消耗、高污染、滥开发的粗放型增长方式一直没有多大改变,甚至

还愈演愈烈。目前我国 GDP 增速已位于世界前列,而 GDP 单位能耗却高达世界平均水平的 3 倍。

再如收入分配体制改革,由于财税体制改革、国有企业改革尤其是垄断行业体制改革等不到位,居民收入分配差距不但没有缩小反而不断扩大,基尼系数已逼近 0.5,成为世界上收入分配差距最大的国家之一,这也是我国目前社会生活中的一个突出问题。

又如社会保障和社会管理体制改革,由于过去思想重视不足,决策不够科学,工作也不大得力,致使积聚的欠账和问题越来越多,群众反映强烈,社会矛盾加剧。近几年各地的群发事件增加很快,2009 年已达到 20 多万件,严重影响社会稳定和制约经济发展。

又如行政管理体制改革,“政企分开”、“依法行政”、“发挥市场在资源配置中的基础性作用”、“建设服务型政府”等要求已提出了许多年,文件讲话里也都有,但在实际经济、社会生活中,政府部门仍然掌握着资源配置的大部分权力,以致设租寻租、权钱交易的贪腐现象到处蔓延,贪腐人数、贪腐金额呈不断增大之势。有专家估计,目前约有 20%~30% 的国民财富落入了贪腐分子的腰包。行政管理体制改革虽然也年年提,但是没有多少实质性行动(不久前颁布关于政务公开的文件是一个重要突破),现在许多部门和地方政府仍然常常“越俎代庖”,直接去指挥或干预微观经济活动,上项目、发贷款、给优惠、强令企业“归大堆”等。在应对金融危机冲击时,在抑制通货

膨胀时,这个“看得见的手”特别活跃,行政干预明显增多,“看不见的手”则被忽视,市场的作用相对式微。

改革滞后不仅直接制约我国国内的科学发展,也影响到我国的对外开放和在国际上的形象。要顺应国际情势的变化,进一步深化外贸体制改革,促进外贸发展方式转变,提高我国对外开放水平。我国政治体制改革和民主与法制建设相对滞后,也在一定程度上不利于国际形象的改善和国家统一大业的推进。

总之,大力推进各领域的改革,有着极大的现实意义和紧迫性,是顺乎潮流、合乎人心的大事。形势逼人,时不可待,现在该是以更大的决心和勇气,奋力把改革开放事业推向前进的时候了。如果再耽误下去,我们的经济、政治、社会、文化发展势必会倒退好多年。

## 二、近些年改革进展不大、徘徊不前的原因

原因之一是改革的难度比过去显著加大了。过去的改革,主要是给生产力“松绑”,把生产力从计划经济的桎梏中解放出来,如农村实行家庭联产承包责任制、开放集贸市场、提高农副产品收购价格,城市实行扩大企业自主权和多种经济成分共同发展等,极大地激发起广大人民群众投入生产建设的积极性。现在要进行的深化改革,其深度和广度都大大提高了,主要是要引导生产力科学地发展,即保持平衡、协调、可持续地发展,而且不仅是经济体制改革,还包括政治、社会、文化体制改革,遇到的问题比过去多得多了,也复杂得多了。有的问题是改革进展到一定程度时出现的。如城市住房,过去基本上是靠政府分配,现在基本上依靠市场,于是就出现了一个房价问题。又如收入分配,过去是“共同贫穷”,现在是收入普遍增加,在走向“共同富裕”的道路上出现了收入差别扩大的问题。有的问题是改革不到位造成的。如政府职能转变,转了多少年都没有真正转到

服务上来,还是习惯于行政干预、包揽代替。有的问题是由于缺乏条件、缺乏经验长期未能解决。如社会保险水平低、覆盖面小,是因为还缺乏充足的财力;政治体制改革缓慢,是因为缺乏经验、看不准……如何在我们这个有十多亿人口的发展中大国实现现代化,建设富强、民主、文明、和谐的社会主义国家,任务非常艰巨,困难非常多,需要长期不懈的努力,特别是需要坚韧不拔地深入改革,排除前进路上的各种体制机制障碍。

原因之二是社会上有一部分人抵制或反对深化改革。这些人人数不很多,但能量不小,不可忽视。一部分是既得利益部门与群体。过去的改革,大大促进了经济、社会的发展,基本上实现了“小康”,使几乎每个社会成员都得到了实实在在的利益的,都真心实意地拥护和支持改革开放。但是,随着改革的深入、经济的发展,以及社会环境的变化,人们获得的利益大小、难易的差别就凸显出来,对改革的态度也就发生了变化。一些人因为在劳动、资本、技术、管理方面优势而发家致富,并且由于“马太效应”而越来越富,他们对这种状况很满足,希望就这样安安稳稳地赚钱过日子,害怕深化改革会给自己带来新的困难和风险,不赞成改革继续向前推进。还有一些依靠垄断资源而获得高额收入的人,特别是那些通过不正当或非法途径攫取大量灰色收入、黑色收入的巨富,为维护自己的既得利益和取得更大的利益,极力反对改革的深化。另一部分是怀恋高度集中统一的僵化体制的人。他们中间的大多数人,认为改革开放的许多方针政策是“资本主义”的,经济、社会、文化等领域出现的某些问题或缺点是改革开放造成的,是发展市场经济引起的,因而对改革开放持反对的态度,更反对改革的不断深入,而主张恢复计划经济时期的那一套做法。极少数人则仇视现行的社会制度和改革开放,甚至叫嚷要搞第二次“文化大革命”,要为“四人帮”翻案。

原因之三是干部中存在着懈怠和畏难情绪。他们中不少人,对改革进入“深水区”顾虑重重,怕乱、



怕得罪人,采取躲、绕、推、拖的态度。也有些人本来精神就懈怠,不思进取,多一事不如少一事,知难而退,口头上挂着“改革”,实际行动却止步不前。更有甚者,不学无术却胡作非为,借改革之名干反改革之事。最近报载一例:湖北黄山市硬把十来家亏损企业塞给“中国十大名牌服装企业”之一“美尔雅”,令它兼并或捆绑上市,致使“美尔雅”陷入了巨额亏损、奄奄一息的境地。还有的人为维护其既得利益,阻碍改革的进程,或蓄意误导公众把改革搞乱搞垮,或借“改革”之机谋取个人私利。

“明知虎山险,偏向虎山行”。排除深化改革所遇到的困难和阻力,关键在于当政者要有清醒的政治头脑和前瞻的战略眼光,以及“不入虎穴,焉得虎子”的决心和勇气。当然,全面、科学和缜密的设计也是十分重要和必不可少的。

### 三、关于如何深化改革的若干思考

#### 1. 统一思想认识,搞好“顶层设计”

这是深化改革的关键。要通过宣传、学习、讨论,使全党和全体干部都充分认识深化改革的历史必然性和现实必要性,增强深化改革的责任感和紧迫感,树立起几个观念:一是深化改革,可能有风险;但不深化改革,矛盾更多更尖锐,风险也更大。正如邓小平当年所说:不改革,就死路一条。我们现在也处在这样的生死关头。二是党的十六大提出到2020年建成完善的社会主义市场经济体制的目标,到现在已来日无多(8年),而不少全局性的关键性的改革目前进展不大甚至尚未起步,任务十分艰巨,时间迫在眉睫,应该立即行动起来,松不得,也拖不得。三是现在的形势是:不仅“发展是硬道理”,改革也是硬道理;不仅“发展是党执政兴国的第一要务”,改革也是党执政兴国的第一要务。发展和改革,不能单打一,也不能先发展后改革,而应该把两者密切结合起来,统筹协调,使之相辅相成、互相促进。四是深化改革不只是深化经济体制改革,而是“全面推进各领域改革”,亦即“大力推进经济体制改革,积极稳妥推进政

治体制改革,加快推进文化体制、社会体制改革,使上层建筑更加适应经济基础发展变化,为科学发展提供有力保障”。五是经济体制改革必须坚持市场化取向,充分发挥市场在资源配置中基础性作用,防止走计划经济的老路。

考虑到深化改革的难度大,牵涉面广,矛盾和问题互相交叉,有的甚至牵一发而动全身,建议在党中央、国务院的直接领导下,成立一个顶层设计领导小组,深入调查研究,发动专家学者、干部职工和广大人民群众反映问题,献计献策。指定若干研究实力比较强的单位(如中国经济体制改革研究会,国务院发展研究中心,中国社会科学院,国家发改委宏观经济研究院,中共中央党校等)分别研究起草一份深化改革设计方案,交由领导小组研究,汇总成一个初稿,再扩大范围讨论,广泛征求意见,反复修改。最后送国务院、党中央审查,全国人大审议通过后试行。

#### 2. 强化法治建设,特别是加快司法体制改革

这是深化改革的突破口。因为:第一,在过去30多年的改革开放进程中,制定、颁布了不少改革政策措施,但由于多数只停留在原则、计划、要求上,没有细化到具体目标、内容、时间、责任人,也没有上升到法律、法规层面,以致可操作性不强、约束性也不大。加上缺乏经常性的监督检查,不少已流于形式,没有落到实处,收不到应有效果。第二,司法执法是国家、社会正常运行和改革顺利进行以及保护人民群众生命财产与正当权益的重要保证,但我国目前司法不严、执法不力的现象很普遍,司法执法机关经常受到行政干预和“人情”干扰,法院的判决往往得不到执行,即使执行也大打其折扣,因而在很大程度上降低了司法的权威和威慑力,使人民群众对法治、对改革缺乏信心。第三,法治建设和司法体制改革,既是经济体制改革的保障,也是政治体制改革的重要组成部分之一。健全的法制和功能正常的司法是政治系统制度化与法制化的主导力量,是建设民主政治的前提。所以无论是经济体制改革,还是政治体制、社



会体制、文化体制改革,以法治建设和司法体制改革作为深化改革下一步的突破口是比较适宜的,它遇到的阻力比较小,绝大多数人都拥护。广大人民群众尤其对官员以权谋私、贪赃枉法、腐化堕落、卷款外逃,对“黑社会”欺压百姓、无良奸商坑害消费者、各个领域的假冒伪劣等,无不恨之入骨;对那些“庸官”、“昏官”怕办事、少办事、办坏事也早就强烈不满。通过改革强化法治,严厉打击各种违法行为和歪风邪气,牢固树立法律的尊严与权威;通过改革建立健全规章制度,克服干部队伍中的官僚主义与慵懒之风,必将大快人心、大鼓正气、大振精神,大大提高党和政府在人民群众中的威望。这方面改革搞好了,也就为依法治国、依法办事和推进其他改革,如政府机构改革、行政管理体制改革、民主选举等打下良好的基础。

司法体制改革中,有一个重要问题值得研究,就是如何保持司法的独立性和公正性,摆脱法律之外的任何干预。为此,建议地方法院一律与当地党政脱钩,所有业务和人事关系都归属上一级法院直接领导。

### 3. 针对阻碍加快转变经济发展方式的体制机制因素进行改革

这是深化改革的一个重点。诚如许多学者所指出,加快转变经济发展方式的最大阻碍是一些现行的体制机制因素。粗放型发展方式之所以盛行不衰,投资率降不下来(2010年达到48.6%的历史高位),产能过剩不断扩大(钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、化工、造船等行业尤为严重),能源资源消耗高和环境污染生态恶化之趋势遏制不住,其根本原因是许多干部片面追求高GDP和高投资。这同资源价格形成机制、财税金融体制、投资体制、土地制度、政府职能和干部考核制度不合理有密切关系。尽管中央反复强调要加快转变经济发展方式,注重全面协调可持续发展,《十二五规划》提出全国GDP增长目标也只有7%,但许多地方实际上仍然把速度放在第一位,有24个省区市提出的目标为10%或10%以上。

今年上半年全国除北京市GDP增速为8%外,其他省区市的增速均在8%以上,不少地方还超过了两位数。北京市由于首钢停产、调控房市车市、整顿市场环境增速有所减缓,但因为狠抓了创新和产业升级,财政收入增长、能耗下降、污染减少、就业和居民收入增加,实现了减速增效,为全国各地转变经济发展方式作出了榜样。有关部门应抓紧研究,积极推进有关改革,为加快转变经济发展方式增添动力、扫清障碍、创造条件。要运用税收和价格杠杆,大力促进资源的节约使用和合理开发、扶持节能产品的生产和推广、鼓励资源综合利用和循环使用。对矿产资源的开采,应科学规划、合理安排,资源税的征收应改从量计征为从价计征,以增加税收和遏制乱采乱挖。要严格控制向重化工项目贷款,禁止向各种“形象工程”贷款,贷款项目必须保证盈利和还款付息,而且把这个责任具体落实到人。要建立健全节能减排和保护环境的法规与制度,对违反者严惩不贷。

土地是最宝贵最重要的资源,同建设和民生息息相关。目前土地的使用和管理很混乱、问题很大。不少地方在城镇化进程中,为了取得高额的财政收入,以低价强行取得农村土地,再以高价转手于搞房地产或建“开发区”、高尔夫球场,这实际上是对农民的一种“剥夺”。许多农民因失去土地陷入了贫困,而高价把土地卖给开发商又大大推高了住房价格,这对农民和城镇居民的利益都造成损害,既加剧经济结构失衡,又加剧城乡差距悬殊,恶化社会矛盾,应当作为一个重要问题,连同农村土地产权问题、土地承包与流转问题、城镇化与提高农民收入问题,以及中央财权与地方财权如何划分问题、政府职能转变问题等,综合研究解决。

### 4. 围绕保障和改善民生、促进社会和谐的要求进行改革

这是深化改革的另一个重点。目前这方面存在的问题很多,归纳起来是两个:一个是社会保障(包括教育、医疗、失业、劳动、养老、保障房等保障)薄



弱。在这些方面,群众反映强烈、呼声很高,应加快改革步伐,政府工作重点和财政支出应更多地转到这些方面来,不能让民众老是等待、失望。房价居高不下,说明问题积重难返,是多种因素(包括片面追求GDP和投资、搞“土地财政”、保障房廉租房奇缺、炒地炒房、官员贪腐等)形成的综合征,微调不行,要下重药,要加强改革和法治。当前可采取的措施是:加快保障性住房建设并保证公平分配,限购限贷,严厉打击官商勾结寻租等,也可以考虑限价限利(香港对有的公共事业的利润率上限有明确的规定),目前房地产行业的利润率太高,深圳有的别墅的利润为成本的百分之两千多。许多事实表明,建筑行业是贪腐重灾区之一,“豆腐渣工程”比比皆是,一般建筑的寿命只有二三十年(国外为近百年甚至100多年),杭州、盐城、武夷山三座大桥倒塌,寿命亦只有十几二十年(而上世纪茅以升建的钱塘江大桥,计划寿命为50年,至今已使用了74年),其原因一是权钱交易行贿受贿,二是偷工减料质量低劣。建筑管理体制的改革也是刻不容缓,否则必将出现更多更严重的后果。

另一个是收入分配差距悬殊且持续扩大。这是目前社会矛盾的一个焦点,两极分化现象已十分明显。据联合国有关资料,我国占总人口20%的最富裕阶层所占有的收入或消费份额达到50%,而占总人口20%的最贫穷阶层只占有收入或消费份额的4.7%。这还只是讲当年的收入,如果计入已有财产和实际享受到政府提供的公共物品和服务,实际差距就更大了。邓小平同志早在1993年就强调指出:“分配的问题大得很,……要利用各种手段、各种方法、各种方案来解决这些问题。”发达国家在解决这些问题上有不少成功经验值得我们借鉴。结合我国的国情,我们除了应在初次分配上健全有关法规和制度,并建立劳资协商制度,适时调整劳动收入的比重外,还必须着重在再次分配改革上下工夫,加强税收和福利调节,包括尽快建立对个人收入和财产的登记与监控制度;健全和严格执行对高收入者个人所得

税的征收制度;建立对低收入者实行减税、补贴、增加福利的制度等。还要继续加强扶贫工作和大力发展慈善事业,宣传和鼓励各种形式的慈善活动,降低办慈善事业的门槛,同时也要建立相关的法规加以引导与监督。特别是要下决心改革垄断行业的收入分配制度,避免和其他行业的差距过大;国有企业的盈利应大部分(国外一般约为60%)上缴财政,其余留给企业用做技术改造和工资福利。

### 5. 加快推进行政管理体制的改革,建设服务型政府

这是深化改革的保证。我国政府现在的权力太大太全,事事要安排、要管理、要落实,又缺乏民主程序,难免出现决策不科学、安排不周到、顾此失彼、事倍功半的情况,也很难杜绝以权谋私、违法乱纪的现象。一定要加快行政体制改革,实行政经分开、政资分开、政企分开、政事(事业单位、中介组织)分开,把政府的职能从直接插手微观经济活动转到宏观调控、管理监督和服务上来,把全能政府转变为有限政府,把管束型政府转变为服务型、法治型政府。一方面,政府要为企业的健康发展、公平竞争创造有利环境,为社会安定和谐创造有利条件;另一方面,政府要为广大人民群众不断提供更多更好的公共产品和服务。政府机构要精简,人员要精干,职责要分明,办事要依法循章,实行小政府、大部制、一门式服务,做到廉洁、勤政、务实、高效。这些,既是当前落实各项深化改革的政策措施、加快转变经济发展方式的需要,又是积极推进政治体制改革、建设民主政治的突破口和重要方面。这也是一场革命,一场深刻的革命,是政府自己革自己的命。每个公职人员都应该树立这样的观念:权力是人民授予的,权力要用来为人民服务,做人民需要的、对人民有利的东西,不可以随意管束民众、支使民众,更不可以凭借权力欺压民众、贪污浪费公帑——人民的血汗钱。凡事都要充分反映民意、广泛集中民智,按民主程序办事,不可以搞家长式的“一言堂”、“长官意志”。吏治不严,法纪不彰,一切言辞都是空谈。必须有严格的监督和考核制度。⑤

# 国际保障性住房政策 经验借鉴及中国的路径选择

朱娜<sup>1</sup>, 彭翱<sup>2</sup>

(1.中南财经政法大学, 武汉 430073; 2. Brenau University, U.S.A)

## 一、保障性住房相关含义及其政策发展

### 1. 保障性住房及其政策的内涵

保障性住房在西方国家也被称为公共住房,它是指由政府主导的设定供应对象、限定建筑标准、购买价格或租金标准,为社会中低收入人群解决住房问题,具有社会保障性质的住房。保障性住房是一国政府为了实现“住有所居”的目标,通过各种手段满足人民群众的住房需求而在住房领域进行的社会保障。目前,中国的保障性住房主要由廉租房、公共租赁住房、经济适用房、限价商品住房和棚户区改造安置住房构成,其中以廉租房和经济适用房为主体,公共租赁住房为辅助。

与商品性住房相比,保障性住房的最大区别在于其“保障性”。“保障”的特性强调住房并不遵守市场自由交易的价格波动,其成为居民的生活“必需品”,并且对中低收入人群具有“居住保障”的作用,以此维持社会的稳定和公平。保障性住房的建立是一项政府行为,通过设定具体标准审核中低收入人群,为符合标准的困难群体提供建造面积较小的住房,同时,政府严格设定价格标准使其维持在弱势群体可以接受的价格范围内。

保障性住房政策正是政府及相关部门为建造保障性住房而制定的一系列制度安排和措施,它是对中国市场化房地产市场机制的重要补充,也是中国社会保障体系建立的一项重要组成。完善的保障性住房政策能够预防保障性住房在生产建设中可预见

的问题,同时对于一国的经济发展和社会稳定能起到不可替代的促进作用。

### 2. 中国保障性住房政策的不足和缺陷

住房问题是关系到社会和谐稳定的民生问题。保障性住房政策在中国运行 10 年以来,对于中国经济的发展和社会的稳定起到了至关重要的作用,它对于解决广大中低收入人群的住房难问题发挥了十分有效的功能。但是相比于发达国家或地区,中国的住房保障制度仍然处于初始的发展阶段,表现出了保障范围有限、制度设计欠缺、配套设施不完善等问题和缺陷。

#### (1) 住房保障制度设计存在缺陷

1) 现行住房公积金制度难以保障中低收入群体的住房需求

住房公积金作为一种重要的政策性融资工具,在中国住房建设和社会保障体系建设的过程中占有十分重要的地位。公积金的根本目的在于社会保障性,通过缴存长期住房储蓄金达到促进住房分配的目的。但是现行的公积金制度已经难以支撑住房保障工作的展开。主要体现在两个方面:一是中国公积金实行“低存低贷”和“强制缴存”规则,使得住房公积金面临了强大的资金危险和较低的使用效率。过低的存款利率使得公积金积累始终面临严重贬值的风险,相较于高涨的房价涨幅,公积金存款越多,贬值越严重;二是由于住房公积金制度覆盖范围狭窄,城镇中的弱势群体在公积金制度范围之外,住房保障处于中空地带。





### 2) 缺乏完善的管理制度配套保障性住房的开展

对于保障对象的清晰界定和严格审查是保证住房保障制度有效开展的必备前提,任何过高或过低的界定标准都会使得稀缺的住房资源有效性大大降低,也会违背最初进行住房保障的公平原则。目前的管理制度问题主要集中于保障对象的准入和退出方面。中国对于保障对象的审查主要依靠收入证明材料来界定,但是由于缺乏个人相关数据、未建立起有效的诚信体系,常会出现高收入家庭挤占保障住房指标的现象。同时,由于保障性住房实行终身制,一旦享有保障性住房基本不会涉及退出问题,这也使得一部分高收入群体持续享有住房保障。

#### (2) 政策实施过程中落实不到位

##### 1) 地方政府建设保障房动力不足

保障性住房建设在地方并未取得十分有效的发展,“唯 GDP”的官位思想使得住房保障制度先天动力不足。开展大规模保障性住房建设意味着可供出售的土地数量减少,保障性政策初期的负效应直接影响了当地经济收入的增长,对地方政府考核指标起到了一定的负面影响。由于缺乏先天的执行动力,保障性住房政策在地方执行过程中往往存在缓慢或停滞的状态。

##### 2) 政府金融支持力度不够

从世界范围来看,保障性住房的建设资金主要来自于政府财政收入、金融机构贷款、债券市场融资等金融支持方式实现。中国保障性住房的资金来源主要依靠政府财政补贴,由于严重依赖地方政府的财政预算,缺乏持续稳定、可循环使用的固定资金来源,且保障性住房融资渠道仅来源于银行融资,这些因素都大大加剧了住房保障制度在地方有效运行的难度。受制于保障性住房的建设量,住房市场供求关系严重失衡,直接缩小了社会保障的受众群体,只能维持一部分中低收入人群的住房需求,这也违背了最初进行住房制度改革公平和民主原则。

##### 3) 保障性住房缺乏保障度

在保障性住房政策的现实执行中,对保障人群影响最直接的就是住房功能的严重变形。在中国不少地区都出现了受保人群放弃选购或租赁保障性住房的情况,这主要源于在现实建造保障性住房的过

程中出现了房屋选址、户型、周边配套不齐全等问题,使得这些住房“既不经济,也不适用”。中国地方政府在进行保障性工程建造时,为了降低土地成本往往选址在距离市中心偏远的地区进行建造,居民交通成本过高、周围又缺乏完善的相关配套生活设施,使得保障性住房遭到居民的摒弃。

## 二、国外住房保障模式

近几十年来,主要发达国家和一些新兴市场国家均已建立起了完善的住房保障制度,并且基本在全社会实现了“住者有居”的保障目标,住房自有率较高。其中美国、英国、日本和新加坡在保障性住房发展模式上具有高度的典型性。通过比较分析四国成功的公共住房政策模式,我们发现其政策轨迹具有以下六个共同点:

### 1. 住房保障基本目标和动因相似

发达国家均以政治、公平、安定作为建立保障性住房的基本动因,以满足城市居民的基本需求和基本生活需要作为建立保障性住房制度的基本目标。各发达国家(或地区)在建立住房保障制度的初期便规定了具有大众性的基本目标和动因。如美国住宅法规定“尽可能通过私人企业或政府支持使每个美国家庭有舒适的住房和适宜的居住环境”;新加坡政府提出了“居者有其屋”的保障口号,为所有无力在住房市场上购买房屋的居民提供公共住房(也称为组屋)。

### 2. 建设多层次、多方面的住房保障体系

发达国家基于对社会公平和稳定的动因出发,十分重视对于保障性住房的建立。通过几十年的摸索,美、英、日等国家都建立起了完善的住房保障体系,通过多层次、多种形式的政策保障社会群体的住房和生活需求。一般而言,发达国家根据本国经济发展水平、居民收入水平及市场供求情况等多种因素制定符合实情的住房保障政策,以较小的支出成本获得最大的保障利益。低收入人群是发达国家保障性住房政策的首要 and 重点倾斜对象,中等收入人群享受一定的优惠和补贴,高等收入者遵循市场经济规律通过市场购买私有房屋。这样就严格划分了不同层次人群的保障需求和实施政策,相对减轻了政府的经济负担和运营成本。同时,发达国家通过多种措施和方式保障