

社会治理绩效视域下完善我国绿色建筑政策法规体系的路径选择

马玉丽

(中共山东省党校山东行政学院政法部, 山东 济南 250014)

摘要:发展绿色建筑是国家全面推进可持续发展战略中最为重要的措施之一,是践行绿色发展理念的重要实践,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重大课题。在全面发展绿色建筑的过程中,很多问题需要从国家法律的高度进行阐释和推进,从而实现良法善治,并进一步体现社会治理绩效水平。如何正确地认识和理解相关问题,都将直接影响到我国绿色建筑的深入开展。“无规矩不成方圆”,在现有标准规范的基础上,绿色建筑已有充足的理由走向法治化道路。在治理能力现代化理念下,探索完善我国绿色建筑政策法规体系的对策与方案,对促进新时期我国绿色建筑的发展从而提升社会治理绩效具有重要的理论和现实意义。

关键词:治理能力现代化;政策法规;绿色理念;社会治理绩效

中图分类号:D922.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1883(2020)02-0049-05

Approaches to Improve China's Green Building Policy and Regulation System from the Perspective of Social Governance Performance

MA Yuli

(Department of Law and Politics, Shandong Academy of Governance, Party School of CPC Shandong Provincial Committee, Jinan, Shandong 250014, China)

Abstract: As one of the most important measures this country adopts in her all-round promotion of a sustainable development strategy, development of green buildings is an important practice of her green development concept as well as a major subject for this country's governance system and governance modernization. In the process of all-round development of green buildings, many issues need to be interpreted and promoted from the height of national laws, so as to achieve results of good law and good governance, and further to reflect the social governance performance. How to correctly understand relevant issues will directly affect the further development of green buildings in China. "No rules no standards", and based on existing standards and regulations, it's sufficiently reasonable that development of green buildings should be governed by the rule of law. Based on the idea of governance modernization, to explore solutions and approaches to improve China's green building policy and regulation system is significant in theory and practice for promoting the development of China's green buildings and thus promoting the social governance in the new era.

Keywords: governance modernization; policy and regulation; green concept; social governance performance

一、发展绿色建筑:提升社会治理绩效的时代需要

人们对绿色建筑的关注始于近代,面对日益严峻的环境污染、生态破坏等问题,人们开始越来越多地关注居住、建筑与自然之间的关系,以及自身

居住环境的提升,“绿色建筑”这一术语应运而生^[1]。十八届五中全会提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的五大发展理念,其中,绿色发展理念侧重于以效率、和谐、持续为目标的经济增长和社会发展方式。2016年10月,中共中央、国务院发布了《“健康中国2030”规划纲要》,2017年3月1日,住房和城乡建设

收稿日期:2020-04-28

基金项目:2019年山东省全省党校(行政学院)系统学习贯彻党的十九届四中全会精神专项课题:治理共同体视域下完善社会组织参与社会治理的路径选择(2019sddxkt022)。

作者简介:马玉丽(1981—),女,山东潍坊人,副教授,法学博士,硕士生导师,研究方向:行政法学、社会治理。

建设部发布了《建筑节能与绿色建筑发展“十三五”规划》，提出：“要坚持以人为本，满足人民群众对建筑舒适性、健康性不断提高的要求，使广大人民群众切实体验到发展成果。”习近平总书记指出，“健康是促进人的全面发展的必然要求”，要“把人民健康放在优先发展战略地位”。十九大报告明确指出，“推进国家治理体系和治理能力现代化”“大力度推进生态文明建设，全党全国贯彻绿色发展理念的自觉性和主动性显著增强，忽视生态环境保护的状况明显改变”“全面节约资源有效推进”“推进资源全面节约和循环利用，实施国家节水行动，降低能耗、物耗，实现生产系统和生活系统循环链接。”这标志着我国绿色建筑发展已成为推动社会可持续发展的重要方面。党的十九届四中全会强调“坚持和完善生态文明制度体系，促进人与自然和谐共生”。国家治理体系和治理能力现代化的目标之一就是实现生态良好^[2]。从党中央、国务院、相关部委的这一系列政策文件可以看出，发展绿色建筑已成为当前我国经济社会发展战略的重要一环，是体现我国社会治理绩效的重要方面，事关民众福祉，有利于推进我国当前社会治理的法治化水平。社会治理法治化是一项复杂、系统的工程，需要在国家治理体系和治理能力现代化背景下理解和把握社会治理与法治之间的耦合关系^[3]。

社会治理绩效，说到底就是民生福祉和社会秩序的实现状况^[4]。而良法是善治之前提，当前，随着我国城乡一体化发展进程的不断推进，如何构建科学的城乡建设模式，如何进一步破解能源资源瓶颈，如何最大程度改善人民群众的生产生活条件，如何进一步提升社会治理绩效等，是我国在新时期面临的一道重要现实难题。而发展绿色建筑是进一步落实五大发展理念的必然要求，也是《中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》所提出的“适用、经济、绿色、美观”建筑方针的具体实践，更是“十三五”规划纲要中推进新型城镇化建设的重大工程。因此，在推进治理能力现代化的背景下，以提升我国社会治理绩效为视角，探讨有关绿色建筑政策法规体系的构建，具有重要的理论意义和时代意义。

二、我国绿色建筑政策法规体系存在的问题

科学、有序发展绿色建筑事关民生福祉，绿色建筑政策法规体系的健全与否关系城乡建设模式能否顺利实现、能否最大程度改善群众的生产生活，而这些都是社会治理绩效的评价要素。因此，

从社会治理绩效视域下审视我国绿色建筑政策法规体系的发展，有利于在新时期更好地推动社会治理体系和治理能力的现代化。

近年来，随着相关法规政策及实践的不断发展，我国建筑节能、绿色建筑和生态城市建设均有了很大程度的提升。在“十一五”期间，我国针对绿色建筑出台了评价标准，并很快展开国家评价，这一时期我国绿色建筑在政策法规体系建设、评价标准体系建设、技术示范推广等领域都取得了一定进展^[5]，为之后绿色建筑政策法规的不断完善奠定了基础。

当前，我国绿色建筑政策法规体系处于不断完善的过程中，我国制定了部分法律、行政法规以及部门规章等来对绿色建筑的发展予以规范和指导，同时，从中央到地方也制定出台了一系列有关经济激励措施来推动绿色建筑的发展，对绿色建筑的发展起到了积极促进作用。但是经过这十几年的发展实践来看，尤其结合当前我国城乡建设的实践发展需要来看，我国绿色建筑政策法规体系还需要进一步完善、深入，在当前大力倡导绿色发展理念的时代要求下，我国亟须针对绿色建筑发展的不足在制度层面予以完善的法治保障。

（一）顶层设计尚待完善，绿色建筑的政策法规缺乏明确的法律依据

首先，专门立法处于空白状态。目前，我国绿地建设尚无特殊法律规定，有关绿地建设的具体内容并无相关法律规定。虽然我国当前有《节能法》《建筑法》等相关法律规定，但没有专门针对绿色建筑领域的立法。这就使得实践中从其他法律条文中很难找到直接的依据，有关具体操作层面的内容更是缺乏，造成实践中相关法律执行力度减弱。目前，省级层面已有部分立法的实践，对地方绿色建筑的发展起了规范、引导作用。例如，江苏省、浙江省先后开展了专门针对绿色建筑的立法实践，分别颁布了《江苏省绿色建筑发展条例》《浙江省绿色建筑条例》，天津市在其修订的《天津市建筑节能条例》中也把绿色建筑的相关内容纳入该条例。但从全国来看，尚需一部专门针对绿色建筑的法律，通过制定或完善法律法规，推动绿色建筑工作有法可依^[6]。

其次，已有法规规章政策等缺乏权责统一的相关规定。例如，《中华人民共和国建筑法》中对有关建筑节能、新型建材和建筑科技等工作没有做出强制性规定，法律条款中也没有设置具体条款来保障法律的实施，这就造成实践中无法明确界定法律责

任归属,不能很好地适用有关的处罚措施来对违法行为进行规制。

再次,法律法规体系不健全,真正有操作性的法规往往位阶较低,法律效力不大^[7]。通过实践来看,我国目前在绿色建筑领域具有操作性的法规大多是一些规范性文件、办法、规定和通知等,制定部门多为建设部和地方政府。目前我国尚无一部关于绿色建筑的行政法规。而已有的部门规章又只能在某一个行业内颁布施行,用于调整绿色建筑这样跨行业、跨部门的国家战略时,显得效力层级不够。例如《民用建筑节能管理规定》就是由建设部颁发,作为部门规章,该规定的法律位阶较低,在具体实际运用中难以产生应有的法律效力,限制了法律效力的发挥,不利于实现对绿色建筑的推动和监督。因此,绿色建筑的法规体系在结构上还很不完善,法规体系尚待完善。同时,部分法律法规的适用性弱,亟须修改补充。当前我们执行的部分法律法规内容需要根据实际发展的状况进行及时修订、补充,从而适应时代和实践的发展需求。

(二)绿色建筑经济激励长效机制尚待建立

发展绿色建筑需要政府出台相关经济激励政策来对市场加以激励和引导,目前省级层面政府在绿色建筑推广领域采取的政策主要包括:土地转让、土地规划、财政补贴、容积率、信贷、评奖、企业资质、城市配套费,等等。^[8]但这些经济激励政策在实践中发挥作用的范围还是有限的,难以达到预期的效果。通过我国及世界市场经济国家发展的经验证明,市场乃资源配置的最基础力量,它的最重要的规律就是“利益驱动”。具体到绿色建筑领域来说,推广绿色建筑所带来的节能效益是决定人们是否选择绿色建筑的关键制约因素。当前,我国在绿色建筑的推动方面更多的还是依靠传统的行政手段,而不是市场自身做出的选择。

(三)绿色建筑政策法规实施情况不理想

尽管我国制定出台了一系列有关绿色建筑的政策法规措施等,但是在实践中这些政策法规的实施状况并不理想。总体而言,我国缺乏有关绿色建筑的惩罚性赔偿和处罚。这一方面与我国在绿色建筑领域的法治不健全不完善有关,实践中存在着有法不依、执法不严甚至无法可依等现象,使得绿色建筑政策法规的实施效果大打折扣;另一方面,目前已有的法律法规规章当中关于违反绿色建筑相关规定的惩罚措施不明确,例如,我国《建筑法》虽然有这方面的规定,但并没有执行力度,建筑法本身对于绿色建筑存在一定的漏洞^[9]。实践中难以

确定处罚标准及种类,这就降低了绿色建筑领域违法违规行为的成本,相关法规规章政策的约束力、执行力减弱,难以发挥对绿色建筑进行规范、引导的作用。

总体来看,目前绿色建筑在我国虽然已取得一定程度的发展,但发展程度还是比较低的,与国外绿色建筑发展实践相比,还有很大的差距。国外的绿色建筑在经历五十多年的发展后,已日趋成熟和模式化。我国绿色建筑发展相对来说较为缓慢,目前大多还停留在示范阶段。我国引导绿色建筑发展的相关政策法规等在实施层面还有待进一步加强,相关的经济激励性政策也未在实践中大范围开展,有些政策还处于试点发展阶段,与西方发达国家相对成熟的绿色建筑政策法规体系相比,还有较大落差。究其原因,相关绿色建筑政策法规体系不健全是主要原因之一。因此在新时期探讨完善绿色建筑政策法规体系的路径,对于推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。在绿色建筑发展的关键时期,急需一套完善的标准加以约束,使建筑行业不再以大量消耗资源为代价,进行无益的绿色建筑实践探索。

三、完善我国绿色建筑政策法规体系的对策建议

建立健全我国绿色建筑的政策法规体系,是我国绿色建筑走法治道路的重要体现。法治在国家治理方面具有明显优势。法治是治国理政的基本方式,推进国家治理、社会治理必须以法治思维和法治方式进行^[10]。而法治的实现程度也是社会治理绩效的重要表现之一,绿色建筑政策法规体系的健全完善,有利于实现我国绿色发展理念,破解能源资源瓶颈,推进新型城镇化建设,进而提高社会治理绩效水平。

(一)完善顶层设计,从国家层面及时补充与修订相关法律法规规章

考察当前我国绿色建筑政策法规可以看出,我国绿色建筑的强制性法规不健全,尚有许多需要补充和修订的地方。绿色建筑领域政策法规体系的构建是一个系统工程,需要从细节上着手,从而完善有关的制度设计。

首先,应以当前绿色建筑领域相关规章制度为基础,进一步梳理已有政策法规存在的不足之处,广泛吸收借鉴不同国家和地区相对成熟完善的制度设计以及行业标准,切实结合我国国情,制定一套全面、可操作、可延伸的行业政策法规,在以法律

法规为坚实保障的基础上,进一步构筑我国绿色建筑相关体系,真正从制度设计上解决我国绿色建筑领域存在的标准不统一、不清晰、“鱼龙混杂”的现状,为绿色建筑的发展提供制度保障和支持,从而推动绿色建筑的发展,提高我国新型城镇的建设与发展,从而体现我国社会治理的绩效与水平。

其次,对相关法规予以必要的宣传普及。绿色建筑的协调发展契合当前时代发展的主题,理应积极宣传与倡导。因此,应重视普法宣传的重要性,吸引更多的民众关注绿色建筑的有关概念、政策法规体系,从而从观念上、行动上理解支持绿色建筑,提高守法的积极性和主动性。

(二) 地方政府应建立和完善与绿色建筑发展相配套的法规和制度体系

在国家层面统一的专项法律指导下,还需要一定的配套法规制度,尤其在2015年《立法法》赋予设区的市地方立法权之后,地方立法的作用逐渐凸显。地方应结合本地绿色建筑发展的实际程度,出台相应的配套政策法规。在地方性法规和规章等的制定过程中,需要地方政府从宏观角度出发,在充分考量地方城市发展规模、城市布局结构、财政收入、科技水平等现状的基础上,制定符合本地绿色建筑发展的可持续性政策,增强相关法规规章的可行性和针对性,进而推动地方社会治理的发展。同时,地方政府也应有微观视角,对具体细节予以充分地调研、论证,查漏补缺,在实践探索中互相学习借鉴。

2015年7月1日颁布的《江苏省绿色建筑发展条例》是我国首部绿色建筑发展条例。之后,浙江、安徽、青海、河北等省也相继颁布了绿色建筑条例。2019年3月,《山东省绿色建筑促进办法》正式施行,标志着山东省绿色建筑发展将步入法治化轨道,充分说明法治化是绿色建筑领域健康发展的必由之路。

(三) 依法完善绿色建筑监管体制机制,引入第三方监管

绿色建筑的立法工作需要充分考虑各有关部门之间的监管职责划分,形成完善的行业监管体制机制。应在实践中探索建立有关绿色建筑的行政执法机构,方能促进绿色建筑行政执法的落实,从而发挥法律的示范和威慑作用^[11]。将绿色建筑与建筑节能发展纳入各省(自治区、直辖市)政府对各市、有关部门的节能目标考核体系。组织实施关于绿色建筑与建筑节能的执法大检查,将完成情况予以通报。实行对绿色建筑与建筑节能的全流程监

管,各环节360度监管、层层把关。对建筑节能技术产品实行严格认定制度,完善后续抽检及监管工作,可委托第三方评估机构,对相关节能技术产品的质量及工程项目的成果进行评估,将评估结果合理运用。打造绿色建筑市场主体的诚信体系,建立守信奖励失信惩戒机制,促使企业诚信经营。

(四) 健全和完善绿色建筑相关政策的配套和实施

绿色建筑激励政策是影响其发展的关键因素。政府在绿色建筑实施过程中担任“引导者”。西方市场经济国家无一例外地将经济激励作为最基本的推进绿色而建筑的手段之一^[12]。政府可利用财政支持、税费优惠等措施发挥引导作用,在政府采购、绿色建筑项目融资信用担保等环节对绿色建筑投资开发商予以倾斜,将极大提升绿色建筑开发企业的主动性和积极性^[13]。当前,我国政府已建立了一系列绿色金融政策体系,并随着绿色建筑发展的实际而不断予以完善,有效发挥了绿色金融支持供给侧改革的能动作用,对在当前绿色发展理念背景下大力推动绿色建筑的发展起了极大促进作用^[14]。在新时期应进一步完善绿色建筑推进机制,意味着在绿色建筑起步阶段,政府应对开发商给予补贴^[15],对传统房地产商实行高税收的政策,促使传统房地产商转型升级;在发展阶段,政府在补贴绿色建筑市场供需双方的前提下,可以对房地产商进行减税以化解过剩库存;在推进成熟阶段,要发挥市场在资源配置中的决定性作用,以实现博弈三方利益共赢的绿色建筑可持续发展。为保证绿色建筑激励政策的推行效果,真正发挥其有效作用,应从规划设计、施工、竣工验收、绿色材料认定等阶段进行绿色建筑专项验收,形成完整的政策配套体系。同时,对绿色建筑审批制度予以科学规范,由专门机构进行审批和评价,建立严格的公示制度等,完善配套机制发挥作用的环境,各级绿色建筑标识评审机构、地方政府及企业应重视“互联网+”在绿色建筑领域的应用。完善绿色建筑的认定工作,绿色建筑认定应依法而行。

(五) 对相关政策法规进行实施后评估,引入第三方评估机制

绿色建筑有关的政策法规实施一段时间后应及时进行评估,目的是为了立法机关全面掌握有关法规规章的实施情况,了解其在实践中发挥了哪些作用、还存在哪些问题与不足,某些条款是否存在制度设计上的漏洞、是否存在合法性问题以及法规规章的可操作性如何,只有及时、全面掌握相关实施情况,才能为法律法规规章的进一步完善提供科

学的反馈信息。

随着国家可持续发展战略的全面推进,绿色建筑领域相继出台了一系列有关的法规、规章、政策等,在实践中起到了重要作用,但随着社会经济的快速发展和相关上位法的实施,有必要对其进行实施后评估以做出综合评价。2015年《生态文明体制改革总体方案》中就明确提出,“建立绿色评级体系以及公益性的环境成本核算和影响评估体系”,这对我国开展有关绿色建筑相关领域的评估具有一定的指导意义。通过开展绿色建筑相关法规、规章、政策等的调研,依托问卷调查,组织专家座谈,对相关法规规章等进行评估,对发现的问题及时进行处理、总结,提出评估意见和建议。同时,注重引入第三方评估机制,广泛吸引专家学者及社会公众的参与,对相关法规规章政策进行评估,科学组织实施评估,形成完整的评估结论,并且注重评估结果的运用与反馈等。

(六)加大对绿色建筑政策法规的培训、宣传与普及

西方国家在推进绿色建筑发展的过程中,都比较关注对相关政策法规的宣传和引导,这对我国在新时期发展绿色建筑有很大的借鉴之处^[6],有利于更好地普及绿色建筑科学知识,宣传绿色建筑保护法律法规规章,提高全民生态文明意识,建设绿色家园。可以通过定期举办绿色建筑与建筑节能技

术产品的展览会、博览会、宣传周等,多角度宣传普及有关绿色建筑的法律法规规章、政策等,对实践中出现的绿色建筑发展的典型案例进行提炼和宣传,对有关人员进行专业知识的培训等,进一步普及绿色发展、低碳生活的理念,为绿色建筑的发展创造良好氛围。

四、结语

我国法治政府建设过程中,还存在一系列较棘手的问题,不利于国家治理体系的推进以及社会治理绩效的提升,出现这些问题的主要原因在于我国目前的政府体制环境存在一定的缺陷^[7]。我国绿色建筑政策法规与实施机制相对来说,起步较晚,与其他国家绿色建筑政策法规体系的发展程度还有很大的差距,绿色建筑政策法规体系的完善任重而道远。当前,在推进国家治理体系和治理能力现代化、五大发展理念尤其是绿色发展理念指导下,应立足于我国国情与特色,努力形成政府主导、市场推动、公众参与、第三方机构参与评估的多元共治主体,构建绿色建筑领域相关法律、法规、规章、政策等协调配套的完整制度体系,积极推动我国绿色建筑政策法规体系的完善,从而形成具有中国特色的绿色建筑政策法规体系发展模式。

参考文献:

- [1] 王凯,吉宇飞.论我国绿色建筑的内涵与外延[J].西安建筑科技大学学报,2016(1):70-73.
- [2] 陈登源,俞慈珍.民主政治视域下我国治理体系和治理能力现代化的路径分析[J].长春师范大学学报,2015(3):29-33.
- [3] 李坤轩.社会治理法治化研究[M].中国政法大学出版社,2020:1.
- [4] 吴建平.社会治理绩效及其影响因素——基于2015年全国抽样调查的数据分析[J].国家行政学院学报,2017(3):77-81.
- [5] 仇保兴.绿色建筑发展十年回顾[J].住宅科技,2014(4):10-13.
- [6] 宋凌,宫玮.我国绿色建筑发展现状与存在的主要问题[J].建设科技,2016(10):16-19.
- [7] 张楠,江向阳.国内绿色建筑发展现状与立法的必要性研究[J].建筑节能,2016(1):125-128.
- [8] 徐振强.绿色建筑激励政策评析及“十三五”推进建议[J].建筑,2016(7):8-17.
- [9] 马强,肖玥玥.建筑法规与绿色建筑发展的思考[J].农家参谋,2020(7):110.
- [10] 李坤轩.法治政府建设[M].济南:山东人民出版社2019:2.
- [11] 杜尚昧,刘畅.关于绿色建筑的相关法律思考[J].住宅与房地产,2015(15):11-13.
- [12] 陈妍,岳欣.美国绿色建筑政策体系对我国绿色建筑的启示[J].环境与可持续发展,2010(4):43-45.
- [13] 秦旋,王敏.制约发展绿色建筑的障碍因素研究[J].华侨大学学报(哲社版),2015(1):48-56.
- [14] 祁永忠.我国绿色金融政策体系:现状、问题与建议[J].宁夏社会科学,2018(3):126-132.
- [15] 吴文浩,李明.供给侧改革视角下绿色建筑推进机制研究[J].科技进步与对策,2016(16):124-128.
- [16] 牛犇,杨杰.我国绿色建筑政策法规分析与思考[J].东岳论丛,2011(10):185-187.
- [17] 李坤轩.法治政府建设的问题反思与解决之道[J].人民论坛,2016(33):84-85.