

短命的房子 老旧建筑物安全调查

■ 贺涛 报道

2014 年 4 月 11 日，住建部下发通知，在全国范围内组织开展老楼危楼安全排查工作。

浙江省奉化市锦屏街道居敬小区第 29 幢居民楼部分楼体突然坍塌，造成 1 死 6 伤。尽管事故原因还在调查之中，住建部立即启动全国性排查工作，表明奉化事故的风险具有普遍性。

实际上，安徽省住建厅先于住建部的全国行动，于 4 月 8 日紧急发出通知，要求全省重点排查六类危房，其中包括：危旧直管公房、使用年限超过 20 年的砖混砖木结构房屋、尚未解危的危险房屋、墙体倾斜开裂变形、抹灰突然大面积脱落或新近出现门窗突然不能自由开闭的房屋等。

其中，第二类危房恰似依照奉化出事居民楼的特征划定。老旧住宅楼的安全风险究竟来自何方？

老旧楼多隐患

居敬小区第 29 幢居民楼，共五层三个单元，呈东西走向。4 月 4 日约 9 时，西侧的一个半单元 15 户房屋突然坍塌。这幢砖混结构的建筑，建成于 1994 年 7 月，将满 20 年就此夭折。

据新华网消息，这幢危楼 2013 年已被鉴定为 C 级危房。由奉化市房产公司开发，象山一建建造，奉化设计院设计。

根据 2000 年发布实施的《危险房屋鉴定标准》，房屋危险性分为四个等级。其中，C 级危房是指部分承重结构承载力不能满足正常使用要求，局部出现险情，构成局部危房；D 级危房承重结构承载力已不能满足正常使用要求，房屋整体出现险情，构成整幢危房。C 级危房只要加固，D 级危房需搬离。

20 世纪 80 年代前，在指标不足、资金不足、材料不足的严苛条件下，中国的建筑方针是适用、经济。早在 2000 年前，古罗马建筑师维特鲁威就提出了建筑的三条基本原则，即“实用、坚固、美观”。“坚固”原则的缺席，亦与当下老旧楼房的安全问题不无关系。

原建设部在 20 世纪 80 年代做的一项调查表明，国内大多数工业建筑物使用 25 年 - 30 年即需大修，处于严酷环境下的建筑物使用寿命仅 15 年 - 20 年。

1980 年，国务院正式放行商品房后，城镇住宅迅速增长。据原建设部统计，1979 年至 1990 年，全国城镇住宅建设累计投资是此前 30 年的 6 倍多，新建住宅面积是此前 30 年的近 3 倍。

然而，这一时期的住宅建设标准低，很多项目甚至没有遵守建筑标准，彼时，审批、工程监理、验收、质量控制整个系统都不健全。例如，《建筑法》在 1998 年才施行，《建设工程质量管理条例》于 2000 年 1 月在国务院通过并施行。直到 2001 年国内才首次确定普通房屋和建筑物的设计使用年限是 50 年。

东南大学建设与房地产研究所所长李



启明告诉记者，目前绝大部分的危旧楼房都是砖混结构。这是由于在 20 世纪七八十年代，中国兴建的六层以下的住宅楼，几乎清一色地采用了砖混结构。

建筑结构犹如一个人的骨架，支撑着整个建筑物。与如今的钢筋混凝土的框架结构不同，砖混结构是以大部分砖墙和小部分的钢筋混凝土来承重的，适用于低层或者多层建筑物。对于砖混结构和框架结构孰优孰劣，中国工程院院士、北京市建筑设计研究院有限公司顾问总建筑师马国馨表示，“不能一概而论，关键要看设计技巧。”

砖混结构的最大特点在于，其承重墙一旦受到破坏，就危及结构安全性。北京市规划委员会高级工程师沈金徽告诉记者，现在老旧楼房的业主更替周期大大缩短，频繁的装修会对建筑结构造成破坏。

在此次住建部全国大排查中，亦将装饰装修涉及拆改主体结构或明显增加荷载的房屋作为重点目标之一。2012 年底，宁波市徐戎三村发生的住宅倒塌事故造成一人死亡。宁波市政府公布的调查报告显示：倒塌房屋几乎每一层都存在拆改承重墙体、违法搭建、改变房屋使用性质等现象。

此外，房屋的工程质量也存在问题，部分结构材料强度不足，防潮层施工不规范，墙体砌筑砂浆抗压强度等多项指标不达标。正可谓先天不足，后天多病。

奉化倒塌楼房仅 20 年的楼龄，也拓宽了老旧楼的范畴。此前，在一些城市的老旧小区改造中，是以 20 世纪 90 年代划线的。以北京为例，2012 年开展的老旧小区综合整治只针对 1990 年以前建成的楼房，而且只有 1980 年以前建成的老旧房屋进行抗震鉴定，对不达标者进行结构抗震加固改造。

这样划分的依据是，中国自 1978 年才明确规定，在房屋设计时必须考虑抗震防护措施，加上两年的建设工期，可以推算出 1980 年以前建成的房屋，很多是不满足抗震设防标准的。

解危三类旧屋

2014 年 1 月，居敬小区事发居民楼即被鉴定为 C 级危房，建议做加固处理。2 月下旬，锦屏街道办确定加固工程费初步预算 450 万元，开始与居民就费用分摊一事沟通协商，同时将方案上报建设局，请示

可行性。但因双方未就分摊比例达成一致，解危方案处于搁置状态。

“七八十年代造的房子，已经接近 50 年的设计使用年限，可能进入问题高发期。”东南大学土木工程学院建筑工程系教授王修信认为，楼房在使用三四十年后，就有必要做一次“体检”。

老旧楼房大致有三类情况：有规范设计并在后期曾采取了抗震加固措施；按照规范设计但尚未做抗震加固；以及没有正规的设计。

最危险的是第三类。房屋的原始设计中抗震能力和耐久性不足，甚至为省设计费而没有正规设计，施工质量也没有保证。此类情况在县级以上乡镇和农村，以及私房建设和城中村等建筑中屡见不鲜。“没有经过正规的设计，或施工质量低劣，老旧楼的安全性很难保证。”王修信分析，这类老旧楼风险很高。

近年来，全国各大城市开展老旧小区改造行动，消化了第一类老旧楼的风险。以北京为例，到 2015 年底前要完成 1582 个老旧小区的抗震加固节能改造，采取专项资金加社会资金的方式，其中市政财政投资为 100 亿元。

实际上，房屋建筑的设计使用年限与食品的保质期不同，并非一旦超过设计使用年限就不可居住。在绝大多数情况下，这时的建筑结构中只是材料性能有所降低，如果进行良好的维护和必要的修缮，可以延缓结构的衰老期。第二类未做抗震加固的老旧楼，其整治卡在产权问题和资金来源上：主要以个人（或非公单位）产权为主的老旧楼，其抗震加固的费用是否应完全由财政支出。

奉化塌楼事件后，根据人民网舆情监测室数据显示，26%的网友认为“政府责任不可推卸”。亦有媒体评论称，“倒楼前，奉化市相关部门、当地街道办一直宣称房屋‘只需加固’，且不愿由政府全额垫资进行加固。他们对此次事故存在明显的道义责任。”

这种逻辑与现行的《城市危险房屋管理规定》相悖，按照规定，经鉴定的危险房屋，必须按照鉴定机构的处理建议，发生的费用由房屋所有人承担。而且，如果有险不查或损坏不修，以及经鉴定机构鉴定为危险房屋而未采取有效的解危措施，一旦由此造成事故，房屋所有人应承担民事或行政责任。

然而，“（现实中）不能强制性去做，目前还没有国家层面的房屋安全鉴定、加固与危房拆除的强制性规定，而且做鉴定和加固都需资金支持，政府没有那么多经费”。王修信说。

香港的经验可资借鉴。2010 年 1 月 29 日，香港红码头围道一幢 55 年楼龄的危楼几秒之内倒塌，造成 4 死 2 伤，事故震惊整个香港社会。

该楼在六年前就收到修葺令，业主一直拖延。根据香港法规，适时保养和维修楼宇是每一位业主的责任。但当时《建筑物条例》仅列明所有私人楼宇均适用该条例，未有强制业主履行上述责任的法例，导致业主一般只会等问题恶化到严重程度才会主动维修。而且，住在旧楼中的居民多为租客，难以支付验楼和维修的开支。因此，即使香港政府提供多种资助计划，响应者寥寥。

事故发生后，香港屋宇署立即开展全面巡查，目标是全港所有约 4000 幢 1960 年以前建成的楼宇。立法会也加快相关条例的讨论，以求尽快推行强制验楼及验窗计划。2012 年，香港推行强制验楼计划，其中清晰界定了私人业主与政府的责任：政府监督不能缺位，业主要对建筑负起保养、维修之责。

同时，协助业主开展楼宇维修的服务也得以建立。例如 2011 年，民政署针对楼龄高、租值低的“三无大厦”——即无业主立案法团、无任何居民组织及无聘请管理公司——推出专业顾问服务计划，包括逐户家访、协助联络和组织业主成立法团、申请各种大厦维修资助计划及贷款等。如果业主无法组织进行所需的维修工程，屋宇署可安排政府承建商进行所需的维修工程，并在工程竣工后，向业主悉数追讨工程费、监工费，以及不多于 20% 的附加费。

奉化由于未坍塌部分楼房存在重大的安全隐患，4 月 7 日，锦屏街道居敬小区 29 幢未坍塌的部分被拆除。同时，危旧楼房紧急大排查也在全市展开。

目前，参与建设施工的 3 名直接责任人员因涉嫌工程重大安全事故罪被奉化公安机关依法采取强制措施，其中刑事拘留 2 人、取保候审 1 人。针对房屋开发建设中的工程发包（勘测、设计、工程建设、质量监管和工程验收等主要环节以及工作中可能存在的失职渎职行为，奉化成立了由相关职能部门和专家组成的联合调查组和专案组。未来，将由政府出面向责任主体追偿，确保依实赔偿到位。

实际上，中国政府部门始终对城市化、城镇化的规模和速度估计严重不足，对这样一个历史进程的规律严重缺乏了解。在特殊历史条件下形成的住房状况，现在或未来终将面对。

中国城乡建设经济研究所所长陈淮称，“中国建筑 20 年后得拆一半”。

王修信认为，应效法香港，推进政府层面的立法建设，完善老楼危楼治理的强制性规定。至于鉴定和改造的资金问题，政府应该逐渐推进，出路就在于“国家给一点，地方资助一点，个人（业主）再出一点”。

场参与债券交易活动。

施正文认为，真正的地方债制度应该赋予地方政府一定的权力，但三审稿地方的发债权还是完全掌握在中央手里，而且三审稿比一审稿还要退步，“从放权来说，地方发债的权力大大收缩了。”

一位不愿具名的财税专家表示，“这是符合中国国情的，如果地方财政风险膨胀，中央政府势必要进行兜底。”

根据审计署 2013 年的审计报告，截至 2013 年 6 月底，各级政府债务规模超过 20 万亿元，其中地方进程的规律严重缺乏了解的债务超 108 万亿元，地方债半年增 13%，近 200 个县债务率逾 100%。

中央财经大学财经研究院院长王雍君对记者表示，这次三审稿对地方债问题的说法，主要还是考虑到去年全国地方债审计所凸显的风险低，于是采取了严格规划的状态。但他认为，三审稿有规划不当之嫌，“在现行的体制下实行审批制是合理的，但从发展趋势来看，地方政府应该是面向资本市场独立发行债券，投资者参与。在相对健全的债券市场上，中央没有必要采取严格的审批制。”

不过，三审稿可能还要进一步讨论。全国人大常委会相关工作人士表示，“此次会议是新一届常委会第一次见面，第一次审议《预算法》草案，这次主要是让大家熟悉条文，进而深入研究。由于条件还不成熟，这次通过的可能性不大。”

斯特拉中国铺网 将建超级充电桩

■ 蒋卓 报道

4 月 22 日，特斯拉的总裁 Elon Musk 在北京中山公园音乐堂贡献了他的中国电视首秀。对中国市场，Musk 做了积极表态，他表示中国是特斯拉未来非常重要的市场，特斯拉将在这里进行巨额的投资，并表示在 3-4 年内将会有一些本地化生产。

事实上第一个本地化的项目已经在中国展开，汉能太阳能今天同时宣布正在为特斯拉在北京和上海两地建设充电系统和超级充电桩，这两个系统目前都是离网系统（独立于电网）。

谈判陷入僵局

特斯拉进入中国后，要解决的第一个问题就是充电网络的建设，这是纯电动汽车日后能大规模普及的基础。

在美国，特斯拉的超级充电网已覆盖美国 80% 的人口居住地区，已经建成从洛杉矶出发一直到纽约的“充电走廊”，横跨了美国东西海岸。在欧洲，特斯拉也新建了连接荷兰、德国、瑞士和奥地利的 6 个新超级充电站，其在欧洲充电站达到 14 个。今年 3 月，特斯拉超级充电网将覆盖德国 50% 人口生活区域，到年底，这个比例将上升到 100%。

此前有特斯拉方面人士表示，特斯拉在中国建充电设施首先会沿着京沪高速布局。而充电桩的建设，不可避免需要和电网方面合作。

特斯拉在进入中国后，立刻成立了专门负责充电网络建设的部门。据高度关注此事的接近电力系统人士透露，特斯拉在进入中国后，真正有谈过充电桩合作的企业只有国电南瑞一家。

今年 1 月，特斯拉就主动发函联系了国家电网，洽谈充电网络建设事宜。目前国网旗下对于电动汽车充电方案有两种路线，许继做的是换电路线，而南瑞做的是充电路线。上述人士表示，特斯拉在联系国网后，对于充电桩的具体技术标准，还是和南瑞洽谈。在充电桩的产业链上，目前南瑞主要介入整体站总包、系统设计和软件环节，硬件则采用外包。

4 月 16 日，国网公布了首批电动汽车充电设备招标名单，有 12 家企业入选，国电南瑞也在其中。根据申银万国预估，国电南瑞此次招标的设备总金额 4500 万元，排名 12 家中第一。国网今年充电设备拟投资 39 亿元，全年将招标 3-5 次。

目前为止，还没有任何特斯拉和国网的谈判结果对外公布。

与国家电网达成协议对特斯拉来说至关重要，在 4 月 22 日采访中，Elon Musk 表示和电网合作有许多好处，因为特斯拉充电站的设计理念是希望其生产的电量大于消耗电量，如果充电站有富余电量，可以将其输送给电网。

这意味着和国家电网合作后，特斯拉的充电桩可以通过向国家电网售电获得收益，以覆盖成本。业内人士认为，以特斯拉目前的财务状况，将不能负担一个完全离网系统的建设成本。

汉能将建中国首个超级充电桩

久拖之下，在向第一批中国车主交付特斯拉跑车之时，Elon Musk 也提出不排除特斯拉可以绕开国家电网的可能。

Elon Musk 表示，特斯拉在中国面临的最大挑战是尽快建设服务和充电网络。其目标是在中国对充电的环境进行投资，将建七大超级充电网络。Musk 介绍说，特斯拉的充电站可以独立于电网，全部使用太阳能作为能量来源。同时充电站内将会添加固定的电池组，保证全天不间断充电。

Elon Musk 还透露，特斯拉在中国的充电站将使用中国本土生产的太阳能电池板，而非他控股的美国公司 Solarcity 产品。特斯拉在美国的充电桩全部由 Solarcity 建设，其在美国开创了光伏电站融资的创新模式，目前已经是最大的屋顶项目供应商。

目前，已经公布的特斯拉中国太阳能电池板合作企业仅有汉能太阳能一家，汉能目前已经成为特斯拉在其北京的展示中心建设了两座光伏电站系统。这两座电站采用的是薄膜柔性光伏系统，使用 CIGS（铜铟镓硒）薄膜光伏技术。汉能表示，该薄膜技术最高转化率已达 20.5%，具有轻质、柔性可弯曲、弱光发电强、和封装技术好等优点。并且，该系统无需搭建造价高昂的支架、整体设施可移动。

除了这种光伏电站系统之外，汉能还将在上海嘉定汽车城为特斯拉建设中国第一座超级充电站。

汉能太阳能应用集团副总裁张庆亮表示，目前汉能太阳能集团已经与多家国内外汽车制造商展开合作，探讨和研究从电动汽车储能、发电系统、光伏车顶以及各种光伏汽车及周边系统应用的课题。

但是对于汉能是否真的可以把离网充电系统在中国铺开，大部分业内人士持怀疑态度。一位太阳能业内人士向记者表示，理论上建设离网系统不需要经过国家电网的审批，只需要发改委和当地国土、建委和规划部门通过就可以，但是在真正的审批过程中，还会遇到很多限制。业内人士认为，大规模离网充电桩建设目前来说仍然是个不可能完成的任务。

预算法修订案惹“收权”争议

■ 金微 报道

十二届全国人大常委会第八次会议迎来《预算法》修正案草案的第三次审议。在 4 月 21 日提交的《预算法》修正案草案三审稿中，明确将有条件适度放开地方政府举债的权限。

在地方债规模高达 10 万亿元的背景下，是否允许地方政府举借债一直是《预算法》修改的难点和焦点。随着三审稿的公开，认为中央对地方发债限制过多的声音亦存在。

4 月 22 日，有财税专家向记者表示，三审稿对地方债问题还不如一审稿，地方政府发债的权力大大收缩，不利于建立真正地方债券市场。

三审稿设置地方债“防火墙”

关于《预算法》对地方发债问题的修订历经波折，《预算法》修正案草案一审时对“地方政府不得发债”已作出调整，但 2012 年 6 月提交审议的草案二审稿恢复了现行《预算法》不允许地方自行发债的规定。

记者了解到，这次提交的草案三审稿第 35 条规定：“经国务院批准的省、自治区、直辖市的一般公共预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。”

全国人大法律委员会副主任委员李飞 21 日说，三审稿对地方发债也规定了诸多限制，如明确举债主体为“经国务院批准的省、自治区、直辖市”；举债方式限于“发行地方政府债券”；用途应当是“一般公共预算中必需的建设投资的部分资金”，并“不得用于经常性支出”；债务还应有“稳定的偿还资金来源”。

此外，三审稿还在债务规模和管理方式上设“防火墙”：举债规模“由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准”。省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务，列入本级预算调整方案，报本级人民代表大会常务委

正是这一系列对地方债券的设置，在财税界和地方引起争议。接近全国人大常委会预算工作委员会的人士表示：“现在大家对地方能不能发债意见分歧比较大。地方政府想发债，而中央一些专家反对给地方发债权力。”

中国政法大学财税法学研究中心施正文认为“现在的三审稿还不如一审稿”。一审稿对举债的说法“实行债务余额管理”，具体发行由负责本地区的政府机构进行统一管理。

根据财政部公布的《2013 年地方政府自行发债试点办法》，地方政府发债仍由中央财政“兜底”，其自行发债的规模、用途等均已作规定，与中央代为发债没有根

本上的区别，地方政府在发债问题上仍无自主权。

由于无论是中央代发还是自主发债，其规模毕竟只是少数，而地方政府事权与财权不匹配的现实，给地方带来巨大的资金缺口，其往往通过平台公司以隐性负债的方式举债。

十八届三中全会《决定》对地方发债释放出积极信号，首次提到“允许地方政府通过发债等多种方式拓宽城市建设融资渠道”。此信号被视为倒逼现行《预算法》修改。

今年 3 月出台的《国家新型城镇化规划（2014-2020 年）》提到，在完善法律法规和健全地方政府债务管理制度基础上，建立健全地方债券发行管理制度和评级制度，允许地方政府发行市政债券，拓宽城市建设融资渠道。

三审稿通过可能性不大

由于《预算法》实际并未起到限制地方举债的作用，加上中央对地方债务的态度明朗让地方债发行阳光化，这使得《预算法》修改越来越受关注。

由于考虑到地方政府自主发债对债券市场和金融市场的影响，不少金融机构、评级机构从去年开始在为地方自主发债开闸作准备。作为举债主体的地方政府，将更多作为市场主体的角色在资本市