



大成律师事务所

北京市东直门南大街3号国华投资大厦5-12-15层(100007)
电话: (010) 5813 7777; 5813 7136; 186 0114 6333
传真: (010) 5813 7779
邮箱: dengshan.wang@dachengnet.com

本期内容

- 国务院办公厅关于进一步做好消防工作坚决遏制重特大火灾事故的通知 - 1 -
- 建筑工程施工合同纠纷案件审理中应当注意的九大问题 - 3 -
- “建筑施工挂靠”可否从“地下”走向“地上”? - 11 -
- 北京市商品房预售资金监督管理暂行办法 - 15 -
- 解读“十二五”规划建议中房地产7大关键词 - 20 -
- 2010年前三季度北京市工程建设领域及房地产市场经济运行分析报告 - 24 -

国务院办公厅关于进一步做好消防工作坚决遏制重特大火灾事故的通知

国办发明电〔2010〕35号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

今年以来，全国消防工作形势总体平稳，火灾事故呈下降趋势。但是，近期部分地区接连发生重特大火灾事故，给人民群众生命财产造成重大损失。11月5日，吉林省吉林市船营区商业大厦发生重大火灾，造成19人死亡、24人受伤；11月13日，全国重点文物保护单位、清华大学清华学堂发生火灾，过火面积约800平方米；11月15日，上海市静安区一高层居民住宅楼发生特大火灾，造成53人死亡、70人受伤。党中央、国务院领导同志对此高度重视，多次作出

重要批示、指示，要求有关方面深刻吸取教训，举一反三，针对冬季火灾易发、高发特点，进一步采取有力措施，坚决预防和遏制重特大火灾事故发生。经国务院同意，现就有关事项通知如下：

一、高度重视冬季防火工作。消防工作事关人民群众生命财产安全，事关社会和谐稳定。地方各级人民政府和有关部门一定要从落实科学发展观、保障和改善民生的高度，进一步提高对做好消防工作重要性的认识，清醒判断当前消防工作面临的严峻形势，增强做好这项工作的责任感、紧迫感。目前已进入冬季，风干物燥，用火、用电、用油、用气增加，元旦、春节即将来临，人流、物流集中，各种庆祝集会和传统民俗文化活动频繁，火灾事故隐患增多，防控难度加大，消防安全形势将更加严峻。各地区、各部门、各单位负责人要针对本地区、本部门、本单位消防工作存在的薄弱环节，组织制定各项防范措施，坚决防止重特大火灾事故的发生。

二、认真组织开展火灾隐患大排查大整改。各地区、各部门、各单位要针对当前消防工作实际情况，认真组织检查消防安全责任是否落实，安全管理制度、消防设备设施和火灾防范措施是否到位。地方各级人民政府要组织公安、安监、建设、文化、教育、工商、旅游等部门，以商场市场、宾馆饭店、学校医院、高层建筑、地下工程和公共娱乐场所等人员密集地点为重点，全面排查整治火灾隐患，严格督促单位、业主落实消防安全主体责任。各级公安、安监等执法部门要认真履行职责，加大联合执法力度，依法查处各类消防违法行为，对不具备消防安全条件的场所，经检查发现不能立即整改的，一律依法责令停产停业。要对建筑工地普遍开展一次消防安全检查，督促建立施工现场消防安全制度，落实用火、用电、易燃可燃材料等消防管理制度和操作规程，保障施工现场具备消防安全条件，切实消除火灾隐患。同时，要针对高层建筑、地下工程、石油化工等特殊火灾的防控，进一步修订完善应急预案，配足配齐相关消防装备，加强技战术训练和综合演练，不断提高灭火实战能力。

三、广泛开展消防宣传教育和培训。各地区、各部门、各单位要结合实际，围绕提高检查消除火灾隐患、组织扑救初起火灾、组织人员疏散逃生、消防宣传教育培训等“四个能力”，有重点地开展消防安全知识的宣传教育和培训。各级新闻、宣传、文化部门要利用群众喜闻乐见的形式和各种传播媒介、宣传手段，积极主动做好消防宣传工作，开展提示性宣传，广泛宣传火灾防范措施，普及安全用火、用电、用气、用油等防火常识和逃生自救知识。各单位要加强对员工尤其是流动务工人员的消防安全教育培训。各类学校要对学生开展必要的消防知识

教育，增强学生的消防安全意识和自防自救能力。村民委员会、居民委员会应当协助人民政府以及公安消防部门做好消防宣传教育。

四、严格落实消防安全责任制。地方各级人民政府全面负责本地区消防工作，政府主要负责同志为第一责任人，分管负责同志为主要责任人。地方各级人民政府主要领导要亲自安排部署消防工作。要层层落实责任，把任务分解到各有关部门、单位和个人。各单位负责人对本单位消防安全工作负总责，进一步落实消防安全责任制和岗位责任制。要加大火灾事故责任追究力度，实行责任倒查和逐级追查，做到事故原因不查清不放过、事故责任者得不到处理不放过、整改措施不落实不放过、教训不吸取不放过。发生特别重大火灾事故的，除追究单位主要负责人和实际控制人责任外，还要追究地方负责人和上级单位主要负责人的责任；触犯法律的，依法追究单位主要负责人、单位实际控制人和上级单位负责人的法律责任。

各省（区、市）人民政府要切实履行职责，抓紧落实相关工作。同时要统筹安排，全面贯彻落实《国务院关于进一步强化企业安全生产工作的通知》（国发〔2010〕23号）精神，切实做好道路交通等重点行业（领域）的安全生产各项工作，有效防范和坚决遏制重特大事故发生，确保元旦、春节期间的生产安全和春运安全。

国务院办公厅

2010年11月16日

建筑工程施工合同纠纷案件审理中应当注意的九大问题

在建筑工程施工合同纠纷中，当事人因工程款结算及支付工程款具体数额而发生的争议，通常是案件的主要争议焦点。一般情况下，确定工程款结算方式及数额的基本依据是双方当事人合同的相关约定，但审判实践中常常会出现合同对此约定不明或约定无效，或者因履行合同的行为导致难以依照合同约定确定工程款数额的情形。这就需要法官依据合同约定并结合案件的实际情形予以认定。

问题一：《最高人民法院关于审理建筑工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》第二十条的适用

该解释第二十条规定：“当事人约定，发包人收到施工结算文件后在约定期

限内不予答复，视为认可竣工结算文件的，按照约定处理。承包人请求按照竣工结算文件结算工程价款的，应予以支持。”

从司法解释的内容看，对于一方提交的结算文件的效力非常明确，即承包人提交的结算文件只有在双方有明确约定的条件下才能作为结算依据，产生按单方报价结算的后果。如果双方对此没有明确约定，则单方报价的结算文件不得作为结算依据。我们认为，适用司法解释第二十条的前提应当满足三个条件：（1）要有明确约定。即当事人在合同中明确约定了发包人审核竣工结算期限，且在该期限没有答复视为认可该结算文件的，该约定才对双方当事人具有约束力。因此，发包人收到承包人递交的结算报告，是导致承包人提出结算报告作为结算依据的基本条件；而发包人收到承包人提出的结算报告后，在约定期限内不予答复，是结算报告作为结算依据的必要条件。（2）提交结算文件的方式必须是书面的。递交结算的方式不适用留置送达。如果承包人不能举证证明已向发包人递交了结算报告，则不能产生作为结算依据的法律后果。（3）发包人在收到承包人提交的竣工结算文件后，逾期不予答复。只有在同时满足上述三个条件的情况下，承包人提交的竣工结算文件才可以作为工程款结算的依据。

但在实践中，无论是当事人还是法院，在认定该条的性质和适用中，仍时常发生分歧。导致两级法院对此认定和判决不统一。比如，审理建设工程施工合同纠纷案件过程中，发包人与承包人采用建设部制定的建设工程施工合同格式文本签订了施工合同，内容大多属于通用条款。其中第三十三条第三款规定：“发包人收到竣工结算报告及结算资料后二十八天内无正当理由不支付工程结算价款，从第二十九天起按承包人同期向银行贷款利率支付拖欠工程价款的利息，并承担违约责任。”在工程竣工验收合格后，承包人向发包人报送了竣工结算文件，而发包人未作任何答复。承包人即以该施工合同通用条款第三十三条第三款为依据，直接请求按照最高人民法院《建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题司法解释》第二十条的规定，判令发包人按照承包人报送的结算金额给付工程款。基于对上述条款的不同理解，有的法院即根据承包人的单方结算做出了相应判决。我们认为，当事人的该项请求不应得到支持。因为从当事人提供的证据分析，该通用条款明确载明的内容是发包方如不按期审核结算文件应承担的违约责任，即为“从第二十九天起按承包人同期向银行贷款利率支付拖欠工程价款的利息”，并未明确将导致产生“视为认可结算文件的”的法律后果，故不属于司法解释第二十条规定的情形。在此情况下，法院应根据当事人的请求进行必须的释明，告

知当事人变更诉讼请求或对涉案工程造价进行审计鉴定。如当事人坚持不予变更诉讼请求的或提起审计鉴定的，可依据证据规则的相关规定判决驳回诉讼请求。

问题二：对合同中已约定按照固定价或包干价结算工程款，一方当事人又请求对工程造价进行鉴定的，一般不应支持

当事人在建筑工程施工合同中约定不同的结算方式，会导致不同的法律后果。如果双方当事人通过合同明确约定按照固定总价承包或固定单价作为结算方式，由此表明双方对建设施工的风险是预知的，也已经考虑到了合同履行过程中可能引起价格变动的种种因素，并清楚签订合同的法律后果，该固定价款在合同约定的风险范围内属于不可调整的价格，作为合同约定的权利义务条款，对双方都具有法律约束力。在合同履行过程中，如没有发生导致合同无效或合同修改、设计变更等足以推翻原约定的情形，就应当尊重当事人意思自治，按照合同约定的结算方式结算工程款。在此情况下，如一方当事人抛开合同约定的包干总价，申请对工程造价进行鉴定的，根据最高人民法院《关于审理建筑工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》第二十二条规定，不予支持。

问题三：对因工程项目调整或设计变更增减工程量的处理

承包方因项目调整或设计变更增加了工程量，要求增加工程造价的，如果要求调整和变更的项目确已发生，且调整和增加的工程量在原工程总价范围以外，对承包方的请求可分别以下情况进行处理：(1)对工程量的增减应当由双方进行确认。一般情况下可通过双方在履行合同中达成的补充协议、会议纪要、工程对帐单、签单等书面文件予以确认。当事人对此有争议的，应当由其主张的一方承担举证责任。(2)因设计变更引起工程量的增减，增减幅度在合同约定的范围内，按约定结算工程款。在约定幅度以外的，如承包人能够举证证明其提出增加的施工行为得到发包人同意或者认可的，应当作为结算工程款的依据。(3)如果当事人对增加的工程量无异议，只是对增加工程量的价款无法协商一致，法院可参照原合同约定的计价方法和计价标准进行结算。(4)如果增减工程的性质、标准不适用原合同约定的计价方法计算工程款，或者原合同对此约定不明而无法适用的，可以参照签订原工程建设合同时当地建设行政主管部门发布的工程定额标准或工程量计价方法结算工程款。对符合上述情况的，可以通过对工程造价鉴定来确定工程款，由工程造价鉴定机构通过对增减部分工程量的造价进行核定后进行处理。

问题四：正确认定建设单位逾期支付工程款利息的起算时间

利息属于法定孳息，应当自工程欠款发生之日起计算。实践中，由于许多案件难以确定工程欠款发生之日，导致对工程价款利息的计付时间认识不统一，判决标准各异。根据最高人民法院《关于审理建筑工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》第十八条规定，施工单位请求建设单位支付工程款并承担逾期支付工程款利息时，如合同对此有约定的，应当尊重当事人的约定，利息从约定应付工程款之日起计付；没有约定或者约定不明的，应当分别以下情况处理：(1) 工程实际交付的，逾期支付工程款利息的起算时间为工程实际交付之日。(2) 工程没有交付的，为承包人提交竣工结算文件之日。工程竣工后，虽然没有交付，但施工单位已经在工程竣工验收合格后按照合同约定的时间提交了结算文件，而建设单位无正当理由未在约定的时间内予以答复的，即应当认定承包人提交结算报告的时间为工程价款利息的起算时间。在此应当注意以下几点：第一、施工单位在约定时间提交竣工结算文件的前提必须基于工程验收合格；第二、施工单位提交的结算报告资料不完整，且又不予以修改、完善的，不能认定施工单位已提交结算报告；第三、施工单位提交结算报告的时间晚于合同约定时间，建设单位批准结算报告的时间应当顺延。(3) 工程价款未经结算，工程也未实际交付的，逾期支付工程款利息起算时间从承包人起诉之日起计算。工程价款未经结算，工程也未实际交付的，大多为工程未完工或者完工后未经验收的情形。在此情况下，合同约定的工程价款结算条件尚未成就，无法确定应付工程价款之日。因此，司法解释明确规定以起诉时间作为应付款的时间计算利息。

基于上述分析，在对施工单位主张的利息做出判决时应当把握以下三点：第一、施工单位主张逾期支付工程款利息的时间早于建设单位应付之日的，从建设单位应付工程款之次日起开始计算利息；施工单位主张逾期支付工程款的利息时间晚于建设单位应付款之日的，应从施工单位主张之日开始计算。第二、一般情况下，利息支付的时间应于实际付清之日止。即从工程款应付之次日至实际付清之日止，如施工单位仅主张“自工程款应付之次日产生的利息……”而无具体的止于时间，或仅主张“支付拖欠的工程款利息……”而无明确、具体的金额，且在举证期间内亦未变更关于利息计算期限的诉讼请求，为便于当事人诉讼和减少诉累，法官可就此行使释明权，促使和要求当事人在举证期限内明确利息支付时间或金额，告知其是否变更诉讼请求。如经释明后，当事人不予变更的，法院仅对施工单位的请求范围作出实体判决。不能擅自超越或变更当事人诉讼请求。

问题五：对建筑工程质量异议的处理原则

《建设法》第六十条明确规定，建筑工程竣工验收后，方可交付使用；未经验收或者验收不合格的，不得交付使用。最高法院《关于审理建筑工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》第十三条规定：“建设工程未经竣工验收，发包人擅自使用后，又以质量不符合约定主张权利的，不予支持。但是承包人应当在建设工程的合理使用寿命内对地基基础工程和主体结构质量承担民事责任。”

审判实践中，法院对于当事人提出的工程质量异议应当进行审查，并根据不同情况做出认定和处理：(1)工程未竣工验收，发包方擅自接收、使用后，又以工程存在各种质量问题提出质量异议或作为不予支付工程款的抗辩理由。根据司法解释第十三条的规定，在发包人未经组织验收、即擅自接收、先行使用未经竣工验收建筑工程的，可以认定发包人已放弃了质量抗辩，并以其使用行为表明工程质量符合合同约定，在此情况下，承包方只在合理期限内对工程结构、基础工程的质量问题承担责任，其他质量问题则由发包人自己负责。故在排除了当事人有特殊约定的情况下，承包人在合理期限内，只对基础工程和主体结构的质量问题承担责任。(2)工程未组织验收，发包人也未提前使用的，在承包人请求支付工程款时，发包人提出工程质量异议。其此时的质量异议属于正常的抗辩，法院对此必须审理。由于工程质量是否符合约定或法定，属于专业认定的范围，在此情况下，法院应当要求主张一方申请鉴定。如发包人虽提出异议但拒绝质量鉴定的，法院应尽释明的义务，如经释明发包人仍拒绝提出申请的，可以发包人放弃质量抗辩为由支持承包人要求付款的诉讼请求或驳回发包人的诉讼请求。

对于司法解释第十三条的“合理期限”，可按建设部颁布的《建设工程质量管理条例》第四十条对最低保修期限的规定进行认定。如：在正常使用条件下，建设工程的最低保修期限为：基础设施工程、房屋建筑的地基基础工程和主体结构工程，为设计文件规定的该工程的合理使用年限；墙面防水工程、有关防水要求的卫生间、房屋和外墙壁面的防渗漏，为5年；供热与供冷系统，为2个采暖期、供冷期；电气管线、给排水管道、设备安装和装修工程，为2年。其他项目的保修期由发包方与承包方约定。应当注意的是，建设工程的保修期，自工程验收合格之日起计算。

问题六：建设工程造价审计鉴定中应当注意的问题

建设工程施工合同纠纷中，往往存在当事人对工程价款没有约定或者约定不明的情况。工程竣工后，当事人双方就涉及工程质量、工程量、工期延误以及工程造价等不能达成结算协议，导致法院判决无据的情形，在此情况下，应当允许当事人自行协商选择鉴定机构。在当事人协商不成的情况下，法院可以依职权委托具备鉴定资质的鉴定机构予以审计鉴定，并据此判决。在具体操作中应当注意以下几点：(1)根据《证据规则》的规定，申请鉴定属于当事人举证责任的范畴，适用举证责任的一般规则，并由承担举证责任的当事人提出申请。一般在当事人申请的情况下法院才能启动鉴定程序，而不轻易依职权启动。对于双方当事人均不提出鉴定申请，但又非经鉴定才能使案件得到处理的，法院可根据“谁主张，谁举证”的原则，通过向当事人释明或根据举证责任分配原则确定是否由一方或双方共同提出。如经释明或举证责任分配后，当事人仍坚持或拒绝提起，可以证据不足不予支持。(2)重新提起鉴定程序应慎之又慎。只有在鉴定机构不具备鉴定资格、鉴定程序违法、鉴定结论依据明显不足或者经质证不能作为证据使用的情况下，才准许当事人申请重新鉴定。(3)当事人对审计鉴定结论提出异议，应当由鉴定人员出庭接受质询，对其鉴定使用的方法和标准做出说明，并就当事人提出的异议和鉴定报告中涉及的专业性术语进行必要的解释。如鉴定机构认为鉴定结论可能存在部分错误的，应当允许鉴定机构对此予以补正。(4)鉴定结果不完整、不确定，或鉴定报告遗漏鉴定事项的，法院应当通知鉴定机构进行补充鉴定。(5)对于在一审诉讼中已委托鉴定的，如果鉴定机构或者鉴定人员具有相应资格，鉴定程序合法，且经过一审庭审质证，当事人无正当理由在二审中请求重新鉴定的，原则上不予支持。总之，在启动鉴定程序时，应当把握以下原则：如建设工程款的造价或数额不需通过审计、鉴定即可以确定的，一般不作鉴定；能不完全鉴定的，则不进行全部鉴定；必须通过鉴定才能确定工程价款的，也要尽量减少鉴定次数，以尽量缩短办案周期，降低诉讼成本。

问题七：准确认定和把握“黑白合同”及备案合同的效力

根据最高人民法院《关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》第二十一条规定：“当事人就同一建设工程另行订立的建设施工合同与经过备案的中标合同实质内容不一致的，应当以备案的中标合同作为结算根据。”在此，备案的中标合同即“白合同”。当事人另行订立的与备案合同有实质性不同内容的合同为“黑合同”。对“黑白合同”除了对其是否备案的客观事实进行判

断外，根据《招标投标法》及相关司法解释规定精神，对“黑白合同”实质性内容不同的判断主要是根据合同中影响或者决定当事人基本权利义务的条款来判断。一般是指合同约定的工程价款、工程量、工程质量和工程期限。由于该部分内容对当事人之间的利益影响最大，同时还涉及固定招标人和中标人的基本权利义务，因此，对涉及上述方面内容的变更均可认为是合同实质性内容的变更，即应为“黑合同”。

(一) 依照《招标投标法》及《关于审理建筑工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》相关规定的精神，准确把握“黑白合同”的认定标准，依法维护中标合同的实质性内容。在认定“黑白合同”与备案合同的效力时，应分别情形予以认定处理：(1) 对按照规定属于强制招标范围内的招投标项目，往往系国家投资、融资项目，因事关社会公共利益和公共安全，其备案是国家对该部分民事活动进行干预和监督的有效手段，因此，对必须招投标的项目，应依据备案的中标合同进行结算；(2) 对于工程项目并非强制招投标范围，但建设单位根据当地行政主管部门要求或者自愿进行招投标并根据其结果签订施工合同、将合同进行备案。根据《招标投标法》第二条“在中华人民共和国境内进行招标投标活动，必须遵守本法”的规定，从维护招投标市场的规范以及对市场竞争秩序维护的角度出发，只要是根据招标投标法进行的招投标并因此签订的合同都应受该法的约束，对备案合同之外另行签订的合同应认定为“黑合同”；(3) 对既非强制招投标项目，当事人也未经过招投标程序，但双方根据当地建设行政主管部门的规定，将施工合同备案之后，当事人在备案合同之外又另行签订了与备案合同实质性内容不同的合同且未经备案。对于此类合同的认定应以该合同是否违反法律禁止性规定，是否体现当事人的真实意思表示进行判断。由于备案合同之外签订的合同不违反法律禁止性规定，且体现了当事人真实意思表示，应当作为双方的结算依据。

(二) 根据最高人民法院《关于审理建筑工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》精神，在涉及“黑合同”的认定时还应把握以下四点：一是施工合同的特性决定了所有施工合同都需要细化和变更后才能履行，通过招投标形式签订的施工合同也不例外，不能理解为通过招投标签订的合同，在签订后就不能再进行补充、修订、细化，一签到底。对于在中标合同签订后，当事人经过协商在工程价款、工程质量和工程期限三个方面以外对合同内容或条款进行修改、变更的行为，因不会涉及双方利益的重大调整，不会对合同的性质产生影响，也就不会涉及“黑白合同”的认定和处理。二是目前对“实质性内容”的认定不宜过严。如果合同实质性内容的变化有利于工程质量，该变更符合权利与义务相一致的原

则，并不存在影响其他未中标单位的利益，也可认定该合同系对中标合同的补充，而不宜一概否定未备案合同的效力。总之，从宽把握“实质性内容”的底线和幅度不能与法律规定、国家标准、行业规范相悖。

(三) 在存在着多份无效“黑合同”的情况下，工程验收合格如何确定工程价款的结算标准，各级法院的做法不尽相同。有的法院是根据个案情况对两份以上的“黑合同”存在的差价，依据《关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》第四条的规定适当予以收缴；有的根据当事人导致合同无效的过错，分配两份合同以上的差价；有的是按照当事人对工程建设质量、无效合同过错、平衡当事人利益、与市场平均造价是否相符等综合因素决定两份以上的“黑合同”之间差价的分配。最高法院对此也没有作出统一规定。但从其相继公布的一些案例来看，总体上要求法院在处理此类案件时确定的裁判方案和思路应当符合《合同法》规定的无效合同过错责任原则、公平原则和诚实信用原则等法律精神予以处理。

问题八：关于工程款的诉讼时效

承包人起诉请求发包人支付工程款，发包人以承包人主张权利已超过诉讼时效为由抗辩的，要注意保护承包人的合法权益。对于双方未就工程款决算达成一致，或者工程款数额不确定，或者承包人提出结算书后发包人未及时审核和签字，由于发包人的付款义务在此时尚不确定，发包人以超过诉讼时效为由拒付工程款的，不予支持。

问题九：关于合同条款的解释中应当注意的问题

(1) 关于合同通用条款与专用条款之间关系的认定。在审理涉及房地产纠纷案件中，有关建筑工程施工合同通用条款部分基本采用建设部统一制定的格式合同，在此基础上，双方当事人再以补充协议或合同附件的形式，对涉及合同中一些具体条款重新作出特别约定或完善，即我们通常所称“专用条款”部分。在具体案件中，对涉及到就同一事项或内容通用条款中没有约定，而专用条款中有明确约定；或在通用条款中有明确约定，而在专用条款中又没有约定的情况下，对合同条款的解释和认定一般不会发生歧义，但当专用条款和通用条款就同一事项作出的约定内容不一致、不明确或产生歧义时，如果当事人明确约定有履行顺序的，应当以当事人约定为准。如未约定有履行顺序，就需要法官对此作出解释和认定。一般而论，只要不存在约定内容明显不公或其他可能导致约定无效的情况，应当以专用条款约定内容为准。

(2) 填充式条款不能作为格式条款认定。《合同法》第三十九条第二款规定：“格式条款是当事人为了重复使用而预先拟定，并且在订立合同时未与当事人协商的条款。”格式条款须同时满足三个条件：即为重复使用之目的；一方预先拟定；未经与相对方协商。通常情况下，这些条款内容一般具有固定的形式，且不允许合同相对方重新选择或修改。如建设工程施工合同的专用条款部分等。但在审判实践中，特别是在商品房预售合同纠纷中，其合同文本往往也是开发商为反复使用而预先拟定的制式合同，但涉及合同的具体内容如房屋面积、公摊面积、房屋位置及房屋价款等则须由双方协商一致或选择后才能确定。此类合同应为同时含有格式条款与个别须经商议的填充式条款的合同。其中，格式条款应受合同法第四十一条规制，而填充式条款因不符合格式条款的有关规定，则受合同法一般规定制约，不能适用合同法第四十一条对其进行解释。

(3) 当事人就同一法律关系或其中的同一事项多次达成协议，在当事人未约定协议内容相冲突时如何解决，且事后又不能对此协商一致时，一般应当推定当事人后签订的协议已变更原来的协议；但如果后签订的协议仅部分变更原协议内容的，变更部分以后签订的协议为准，未变更部分仍应以原协议为准。

(文/杜德娜)

“建筑施工挂靠”可否从“地下”走向“地上”？

施工挂靠之现状与成因：

据北京市密云县人民法院统计：2004年至2006年8月，该院共受理挂靠纠纷案件423件。2003年7月至9月，全国人大常委会执法检查组在《关于检查〈中华人民共和国建筑法〉实施情况的报告》中指出：包括挂靠、出借资质在内的违法行为，严重扰乱了建筑市场秩序，助长了腐败现象的滋生和蔓延。据非官方统计数字，引发诉讼或仲裁的建设工程合同纠纷案件，涉及挂靠的比例高达70%。无论该数字精确度和可靠性如何，但是建筑市场施工挂靠行为（下称“施工挂靠”）屡禁不止、愈演愈烈，却是业内人士有目共睹的不争事实。一方面法律法规严令禁止“施工挂靠”，另一方面建筑市场“施工挂靠”如火如荼。真可谓“一半是海水、一半是火焰”。无论是政府建设主管部门，还是司法审判机构；无论是建筑行业协会，还是建设工程各方当事人，大家均已熟视无睹，见怪不怪了，“潜规则”已经演变成为建设工程各方当事人实际操作的“社会行为规则”，其实质就是“地下的法律”。

建筑业施工挂靠所形成的原因十分复杂。简要归纳为以下几点。

其一，立法缺失，法律法规不规范、不完善。《建筑法》颁布于 1998 年，颁布之时，即存在诸多缺陷和不足，自 2005 年动议提出修改草案，至今又过五年却杳无音信；建筑法律的立法修改和完善远远落后于建筑市场的现实需要。

其二，目前建筑市场信息不充分，市场参与者从合法公众渠道获得的工程市场信息有限。建筑市场没有达到完全开放竞争，建设工程信息公开不到位，设定特殊条件和歧视性政策等，阻碍了建筑市场健康发展。

其三，招标过程不能依法招标，监督空缺，暗箱操作，招投标单位私下接触，违法串通，透露内部信息，投标人串标或者围标，是滋生施工挂靠的土壤。其四，建筑资质管理体制的缺陷制约，工程特级总承包和一级总承包企业资质垄断，而许多建设工程设置特级总包或一级总包资质，导致二级以下施工企业因挂靠而取得的业绩总是成为他人嫁衣，而资质升级更加困难；资质管理体制简单，不能与时俱进，不能适应建筑市场发展的需求，也成为施工挂靠的重要因素。

毋庸置疑，建筑施工企业施工挂靠必然产生严重危害社会的后果。建设工程质量是工程施工的根本要求和最大目标。因为挂靠，被挂靠人不劳而获，收取 3~5% 比例甚至更高的管理费用，势必压缩了挂靠人的工程利润空间。而挂靠人为了获取最大化的利润，必然减少管理成本以及降低建筑材料标准；因为挂靠，挂靠人必然没有达到建设工程招标所需要的建筑施工企业的资质等级，既然没有达到资质，必然造成挂靠人也即实际施工人在管理经验、技术水平和工程设备等方面不能达到招标要求，其结果最终都有可能对建设工程质量造成影响。另一方面，实际施工人施工挂靠，并不是依靠技术力量和企业管理水平，大多是挂靠人具有所谓的“人脉”；也并非所有招标人都不知悉挂靠人的挂靠行为，更多时候招投标双方互相配合，或者眼睛半睁半闭。而无论何种情况，都会成为滋生腐败的土壤，而建设工程一旦涉腐，建设工程质量必然会打折扣。

“施工挂靠”现行法律之禁止性规定

我国《合同法》、《建筑法》和《招标投标法》等并没有明确界定建设工程“施工挂靠”行为。最早出现“挂靠”的法律术语是最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》，其第 43 条规定“个体工商户、个人合伙或私营企业挂靠集体企业并以集体企业的名义从事生产经营活动的，在诉讼

中，该个体工商户、个人合伙或私营企业与其挂靠的集体企业为共同诉讼人”，该规定不仅从程序上明确“挂靠”和“被挂靠”的诉讼主体地位，也从内涵方面明确了“挂靠”的法律性质和法律责任。

何谓“施工挂靠”？挂靠是指单位或个人借用其他建筑企业名义承揽工程项目的行为。“施工挂靠”就是施工企业出借资质。关于“出借资质”行为，法律、法规和部门规章均对此作出了明确的禁止性规定。《建筑法》第 26 条规定，“承包建筑工程的单位应当持有依法取得的资质证书，并在其资质等级许可的业务范围内承揽工程。”“禁止建筑施工公司超越本公司资质等级许可的业务范围或者以任何形式用其他建筑施工公司的名义承揽工程。禁止建筑施工公司以任何形式允许其他单位或者个人使用本公司的资质证书、营业执照，以本公司的名义承揽工程。”

”

国务院颁布的《建设工程质量管理条例》第 25 条规定，“施工单位应当依法取得相应等级的资质证书，并在其资质等级许可的范围内承揽工程。”“禁止施工单位超越本单位资质等级许可的业务范围或者以其他施工单位的名义承揽工程。禁止施工单位允许其他单位或者个人以本单位名义承揽工程。”

建设部颁布的《建筑业企业资质管理规定》第 3 条、第 16 条规定，“建筑业企业……取得相应等级的资质证书后，方可在其资质等级许可的范围内从事建筑活动。”“任何单位和个人不得涂改、伪造、出借、转让《建筑业企业资质证书》；不得非法扣压、没收《建筑业企业资质证书》。”

《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》第 1 条规定，“建设工程施工合同具有下列情形之一的，应当根据合同法第五十二条第(五)项的规定，认定无效：(一)承包人未取得建筑施工企业资质或者超越资质等级的；(二)没有资质的实际施工人借用有资质的建筑施工企业名义的；(三)建设工程必须进行招标而未招标或者中标无效的。”该《解释》第四条同时规定，“承包人非法转包、违法分包建设工程或者没有资质的实际施工人借用有资质的建筑施工企业名义与他人签订建设工程施工合同的行为无效。人民法院可以根据民法通则第一百三十四条的规定，收缴当事人已经取得的非法所得。”

“施工挂靠”与“非法转包”和“违法分包”，无论是法律性质还是操作实践方面均有区别。非法转包，参加投标和承接工程的主体依然是建筑施工总承包企

业，只是将已经承接的全部工程或主体工程交由第三方施工；违法分包，参加投标和承接工程的主体也依然是建筑施工总承包企业，只是施工总承包企业承接工程后，没有按照法律规定或合同约定，将部分工程交由第三方施工。不管是非法转包还是违法分包，投标人在整个招标过程的行为都是合法的。而施工挂靠与转包工程和违法分包的区别在于：施工挂靠企业在招投标过程中，借用被挂靠企业营业执照、企业代码以及虚假的授权委托书，人员和资金全部或大部分依靠挂靠人自己的力量，包括获取建设工程信息、购买招标文件、编制投标文件、缴纳保证金以及现场答疑等，完成招标承接工程，虽然工程承接后由自己完成施工过程，但是整个招标过程违反法律的规定，其源头就已经违法。

允许部分“施工挂靠”合法化，有何解困途径？

施工挂靠的表现形式多种多样，既有低级资质企业挂靠高级资质的，也没有任何资质的施工队或包工头直接挂靠具有建筑施工承包资质的；既有被挂靠企业承担部分施工现场管理职责的内部承包形式，也有被挂靠企业只收管理费、完全脱手的挂靠模式；既有长期挂靠的，也有临时挂靠的。施工挂靠的形式不同，其对建设工程质量影响和法律后果也是不同的，凡事不宜一刀切，立法应宜区别对待。提出如下立法建议：

建议之一：如果招标文件确定的投标人资质与施工挂靠企业资质仅相差一个资质等级，挂靠企业借用被挂靠企业的等级资质参加投标，被挂靠企业愿意承担施工管理责任和法律后果；同时建设单位明知为挂靠但并未拒绝的，法律可以将原“出借资质”的禁止性条款修改为可供当事人选择的允许性条款。

为此，应呼吁以修改《建筑法》为契机，从法律源头解决部分施工挂靠合法化问题，逐步扩展到修改有关建设工程招投标和建设工程施工法律条款，包括《合同法》、《建筑法》、国务院《建设工程质量管理条例》以及建设部《建筑业企业资质管理规定》。

建议之二：如果当事人签订的《建设工程承包合同》符合上述条件，而且没有任何违法事由以及建筑工程安全事故，并且建设工程质量达到国家强制性标准或合同约定的标准，建议修改建设部颁发的《建筑业企业资质管理规定》，应将工程业绩归被挂靠企业修改为将工程业绩归挂靠企业，为挂靠企业资质升级提供条件；同时规定，被挂靠企业工程业绩连续三年未能达到该资质法定要求的工程业绩时，便应降低被挂靠施工企业的资质等级。

建议之三：立法严禁挂靠企业跨越两个及以上资质等级挂靠承接建设工程施工，以及没有任何施工资质的个人或组织挂靠具有施工资质等级的企业承接工程；如果建设行政主管部门接到举报或者人民法院、仲裁机构作出违法挂靠的生效判决、裁决，确认违法挂靠行为，建议修改建设部颁发的《建筑业企业资质管理规定》，增加将被挂靠企业将降低一级资质的处罚程序和法律后果。

为此，应改革建筑企业资质管理体制，形成施工企业资质有进有出、能上能下的有序流动的态势，避免施工特级和一级资质只进不出的垄断状态；施工企业资质垄断是造成“施工挂靠”的重要因素之一，打破施工企业总包和一级总承包资质垄断，也是解决施工挂靠的必由之路。（文/潘定春 杨烱娟）

北京市商品房预售资金监督管理暂行办法

第一章 总则

第一条 为加强本市商品房预售资金监督管理，保证商品房预售资金专款专用，根据《中华人民共和国城市房地产管理法》、《城市商品房预售管理办法》（建设部令第131号）、《关于进一步加强房地产市场监管完善商品住房预售制度有关问题的通知》（建房[2010]53号），结合本市实际情况，制定本办法。

第二条 本市行政区域内申请预售许可的商品房、经济适用住房项目，其预售资金的存入、支出、使用及监督管理，适用本办法。

第三条 本市商品房预售资金的监督管理遵循政府指导、银行监管、多方监督、专款专用的原则。

第四条 北京市住房和城乡建设委员会（以下简称市住房城乡建设委）、中国人民银行营业管理部、中国银行业监督管理委员会北京银监局（以下简称北京银监局）共同制定商品房预售资金监管政策。

区县住房城乡建设主管部门负责指导、协调本行政区域内商品房预售资金监管政策的具体实施。

中国人民银行营业管理部负责指导商业银行开设商品房预售资金监管专用账户。商业银行应当按照监管规定和有关内部管理制度配合做好相关工作。

第二章 一般规定

第五条 本办法所称商品房预售资金,是指购房人按照商品房预售合同约定支付的定金、首付款、购房贷款以及其他形式的全部购房款。

第六条 商品房预售资金应当全部存入商品房预售资金监管专用账户(以下简称专用账户),并对其中用于项目工程建设的资金实行重点监管,保证预售资金优先用于工程建设。

第七条 房地产开发企业在申请商品房预售许可前,应当在预售方案中明确预售资金监管的以下事项:

- 1、项目工程建设费用;
- 2、项目用款计划;
- 3、选定的监管银行,并提交与银行签订的商品房预售资金监管协议(以下简称监管协议);
- 4、专用账户名称、账号;
- 5、涉及其他情况。

取得预售许可后,上述事项应当在售楼场所公示。

第八条 项目工程建设费用应根据项目所需的建筑安装、材料设备、配套建设和代征代建等费用确定。其中,住宅项目应包括《北京市新建商品住宅小区住宅与市政公用基础设施、公共服务设施同步交付使用管理暂行办法》(京建法[2007]99号,以下简称《同步交用办法》)规定的住宅与市政公用基础设施和公共服务设施达到同步交付使用条件所需的建设费用。

第九条 房地产开发企业应当根据项目建设方案及施工进度编制预售项目用款计划。用款计划应按照地下结构完成、结构封顶、竣工验收、完成初始登记并达到购房人可单方办理转移登记的条件等四个环节设置资金使用节点,并合理确定每个节点的用款额度。

完成初始登记并达到购房人可单方办理转移登记的条件节点前,专用账户内的资金不得低于项目工程建设费用的5%。

第十条 房地产开发企业应当确定项目的监管银行。依照《同步交用办法》进行分期建设的,每一期内的项目,只能委托一家监管银行。

房地产开发企业应按照一个预售许可申请对应一个账户的原则，在监管银行设立专用账户，并与监管银行签订商品房预售资金监管协议。商品房预售资金监管协议格式文本由市住房城乡建设委、中国人民银行营业管理部、北京银监局共同拟定。

第十一条 项目预售过程中，监管银行原则上不得变更。

第十二条 区县住房城乡建设主管部门在审核预售许可时，根据房地产开发企业申报的项目工程建设费用，参照本区县建设项目综合造价情况以及该项目的交付使用条件等核定需重点监管的项目工程建设费用额度（以下简称重点监管额度）。

第十三条 房地产开发企业已签订工程建设合同并备案的，相应费用可凭已备案的工程建设合同在相应节点前提前支取，但不得超过节点用款额度。

第十四条 房地产开发企业已办理赋予强制执行效力公证的工程款支付担保所担保的工程款额度，可以从重点监管额度中相应抵扣，但其抵扣额度不得超过重点监管额度的 20%。

依据《关于印发〈关于进一步规范房地产开发项目工程保证担保的暂行办法〉的通知》（京建法〔2008〕134号）列入“重点监管企业名单”的房地产开发企业，不得抵扣。

第十五条 房地产开发企业与购房人约定分期付款，并签订市住房城乡建设委制定的分期付款格式商品房预售合同的，分期付款额度视同纳入监管的预售资金。

第三章 监督管理

第十六条 商品房预售时，购房人应当将购房款直接存入专用账户。房地产开发企业不得直接收存商品房预售资金。

购房人申请抵押贷款的，房地产开发企业应当提供专用账户作为贷款到账账户。

第十七条 监管银行发现商品房预售资金未进入专用账户的，应当告知区县住房城乡建设主管部门。

区县住房城乡建设主管部门应当对商品房预售资金进入专用账户情况进行监督，并可对工程进度进行实地核查。

第十八条 进入专用账户的预售资金数额超过重点监管额度后，房地产开发企业可以向监管银行申请将超出部分转出，优先用于工程建设。

第十九条 房地产开发企业在资金使用节点申请使用监管资金的，应当持以下材料向监管银行提出书面申请：

1、地下结构完成节点，提交勘察、设计、施工、监理等单位签字的《地基与基础分部工程质量验收记录表》。

2、结构封顶节点，提交勘察、设计、施工、监理等单位签字的《主体结构分部工程质量验收记录表》。

3、竣工验收节点，提交建设、施工、监理、设计等单位签字的《单位工程质量竣工验收记录表》。

依照本办法第十三条规定在相应节点前提前支取资金的，提交与相关施工单位签订的已备案工程建设合同。

第二十条 监管银行收到房地产开发企业的申请后，应当对申请材料进行审核。符合本办法第十九条规定的资金使用条件的，应当在二个工作日内向房地产开发企业拨付资金；不符合条件的，应当向房地产开发企业出具不予拨付通知书。

第二十一条 入账资金未达到重点监管额度前，房地产开发企业与购房人解除购房合同的，房地产开发企业可持区县住房城乡建设主管部门出具的证明文件向监管银行申请退回相应购房款，监管银行应在二个工作日内拨付。入账资金超出重点监管额度后，房地产开发企业与购房人解除购房合同的，由房地产开发企业自行结算退款。

第二十二条 市、区县住房城乡建设主管部门应公示已批准预售项目的建设方案、工程进度情况等。购房人可以通过市、区县住房城乡建设主管部门网站查询相关信息。

第二十三条 预售项目完成初始登记并达到购房人可单方办理转移登记的条件，房地产开发企业可持区县住房城乡建设主管部门出具的相关证明文件向监管银行申请解除资金监管。监管银行应当在三个工作日内与房地产开发企业签订商品房预售资金终止监管协议，解除对商品房预售资金的监管。

第二十四条 有下列情形之一的，区县住房城乡建设主管部门应书面通知监管银行暂停拨付专用账户内的全部商品房预售资金，并启动应急措施，协调相关部门监督专用账户内资金的使用：

- 1、房地产开发企业存在违法违规行为导致工程停工的；
- 2、预售项目存在严重质量问题的；
- 3、预售项目未按期交付使用的；
- 4、市和区县住房城乡建设主管部门认定应当暂停拨付的其他情形；
- 5、其他违反商品房预售资金监管的行为

第四章 法律责任

第二十五条 房地产开发企业有下列行为之一的，由市或区县住房城乡建设主管部门责令限期改正，暂停该房地产开发企业在本市所有开发项目的商品房预售，将其违法违规行为予以公示，并记入企业信用信息系统：

- 1、违反本办法规定直接收存商品房预售资金的；
- 2、未依照本办法规定及时将贷款转入专用账户的；
- 3、未依照本办法规定使用商品房预售资金的；
- 4、以收取其他款项为名变相逃避商品房预售资金监管的。

第二十六条 施工单位、监理单位提供虚假证明或采取其他方式协助房地产开发企业违规使用商品房预售资金的，由市或区县住房城乡建设主管部门将其违规行为记入企业信用信息系统，并依法对相关责任单位和责任人予以处理。

勘察单位、设计单位违反上述规定的，由市或区县住房城乡建设主管部门移交相关管理部门予以处理。

第二十七条 对违反本办法规定擅自拨付商品房预售资金的监管银行，由市住房城乡建设委会同相关部门按有关规定处理。

第二十八条 市、区县住房城乡建设主管部门和银行工作人员在商品房预售资金监管工作中存在玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊等行为的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第五章 附则

第二十九条 自2010年12月1日起申请商品房预售许可的项目，依照本办法执行。

解读"十二五"规划建议中房地产 7 大关键词

10月27日,新华社授权播发了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》(以下简称《建议》)。《建议》共分十二个部分,分别是:加快转变经济发展方式,开创科学发展新局面;坚持扩大内需战略,保持经济平稳较快发展等内容。

伴随着9月底国家相关部委楼市二次调控政策"新国五条"的出台,房地产市场再次成为舆论关注的焦点;而随着十七届五中全会对"十二五"规划纲要草案的重点讨论,十二五期间国家对房地产市场的政策何去何从,一时间成为业内热议的话题。

《建议》在关于财税体制改革、加强城镇化管理等多方面的阐述中,多次提到了房地产发展的相关内容,包括加大保障性安居工程建设力度、加快住房信息系统建设、继续推进房产税改革、抑制房地产投机需求等。日前,业内人士对于《建议》中涉及房地产内容的一些关键问题进行了深度解读。

关键词 1: 增加中低收入居民住房供给

【原文】加强土地、财税、金融政策调节,加快住房信息系统建设,完善符合国情的住房体制机制和政策体系,合理引导住房需求。强化各级政府职责,加大保障性安居工程建设力度,加快棚户区改造,发展公共租赁住房,增加中低收入居民住房供给。加强市场监管,规范房地产市场秩序,抑制投机需求,促进房地产业平稳健康发展。

【解读】《建议》中有关房产政策的表述,与今年房产调控的方向和基调一致。预计"十二五"将对现有政策进行深化和延续。《建议》中提出"增加中低收入居民住房供给"发出新的信号,过去的政策专门强调保障房力度,现在专门提出住房供给问题,更多地关注了不符合保障房条件、又买不起商品房的"夹心层"。此外,可以预见的是,多数城市可能会将廉租房、公租房成为保障房的主体,经适房的地位可能会下降。根据《建议》分析,未来5年将通过供应的角度来调节房地产市场:可加大住房用地供给,对存量资源进行盘活,整治开发企业囤地现象。房产税在"十二五"期间毫无疑问将会成为现实。虽然不一定是全国范围征收,但会是在部分城市试点。

关键词 2: 大力建设保障性住房

【原文】强化各级政府职责,加大保障性安居工程建设力度,加快棚户区改

造，发展公共租赁住房，增加中低收入居民住房供给。

【解读】目前正在抓紧制定《十二五城镇住房建设规划和中长期建设规划》，而"十二五"期间全国住房建设总量比较大，估计每年商品房建设大概在 600 万套左右，保障性安居工程 500 万套左右。此次"十二五"规划建议中提出的要继续大力发展公共租赁住房，将保障性安居工程建设放在首位的精神，与十七届五中全会提出的关于加大保障性住房建设力度的精神，是一致的，都表明了政府重视这类住房的态度。但 2011 年至 2015 年保障房建设的数量及具体细则要求，是需要各个部门，如国家发展改革委和住建部等继续协商协调的。保障性住房建设将达到具体什么数量，还要看出台的具体细则。目前，可以明确的是，在 2011 年至 2015 年间，保障性安居工程的建设力度将达到前所未有的高度，政府及相关部门也将给予很大重视和支持。

2010 年和"十二五"房地产建设的前三年，即 2010 年至 2012 年，保障性住房建设无疑仍将是政府力推的重点工作。实际上，从 1995 年开始的"安居工程"到 1998 年的经济适用房政策到 2007 年的保障性住房政策，我国的保障性住房虽历经十余年仍然发展缓慢。某种程度上说，"十二五"期间必须要将约 3000 万套保障性住房的欠账还清。去年住建部、发改委、财政部联合下发了《2009~2011 年廉租住房保障规划》。今年住建部等六部委联合下发了做好住房保障规划编制的通知，重点内容之一是着力解决低收入家庭住房困难问题。据上述文件要求，力争到 2012 年末基本解决 1540 万户低收入住房困难家庭的住房问题，力争到"十二五"期末，人均住房建筑面积 13 平方米以下低收入住房困难家庭基本得到保障。

关键词 3: 抑制投机需求

【原文】加强市场监管，规范房地产市场秩序，抑制投机需求，促进房地产业平稳健康发展。

【解读】"十二五"规划建议中提出将继续抑制房地产市场投机需求的要求，主要目的是为了表明政府希望保持房地产平稳发展的态度和决心。十一之后出台的各项楼市调控措施，以及加息等，如果能够保持这种支持力度不动摇，那么，基本上，这些政策已经足够满足保持房地产市场平稳发展的态势，继续出台新政策的必要性不大。

关键词 4: 中小城市放宽落户条件

【原文】加强城镇化管理。要把符合落户条件的农业转移人口逐步转为城镇居民作为推进城镇化的重要任务。大城市要加强和改进人口管理，中小城市和小

城镇要根据实际放宽外来人口落户条件。合理确定城市开发边界，提高建成区人口密度，防止特大城市面积过度扩张。

【解读】中国经济改革研究基金会国民经济研究所副所长王小鲁：把符合落户条件的农业转移人口逐步转为城镇居民作为推进城镇化的重要任务非常必要，也需要有更详细的配套政策。农村转移人口的落户问题不光是中小城市和小城镇的事情，大城市也要解决这个问题。对符合条件的外来人口，应解决他们安家落户的问题，也应解决户籍以及相应的社会福利和社会保障问题，否则就不是完整的城市化。当然，对个别人口已经太多的超大城市，落户条件可以从严掌握。不能指望一夜之间把户籍管理制度废除掉，仍需要通过渐进的方式解决问题。本来城市化的一个作用就是人口向城市集中，节约土地资源。城市建成区人口密度下降确实是一个比较突出的问题，这是因为在城市化过程中有过多的不合理占地，对土地资源造成了巨大浪费。因此，城市化需要合理规划，合理利用城市面积，保证必要的人口密度。

关键词 5：征地以保障农民权益为条件

【原文】完善农村发展体制机制。坚持和完善农村基本经营制度，现有农村土地承包关系保持稳定并长久不变，在依法自愿有偿和加强服务基础上完善土地承包经营权流转市场，发展多种形式的适度规模经营，支持农民专业合作社和农业产业化龙头企业发展，加快健全农业社会化服务体系，提高农业经营组织化程度。完善城乡平等的要素交换关系，促进土地增值收益和农村存款主要用于农业农村。按照节约用地、保障农民权益的要求推进征地制度改革，积极稳妥推进农村土地整治，完善农村集体经营性建设用地流转和宅基地管理机制。

【解读】按照现行的规定，征地的主要问题是，把农民集体土地征收为国有土地过程中，农民的利益往往得不到维护，主要是给农民补偿不足，而农民失地也就意味着失业，如果地没有了，什么也没有了。在征地过程中农民权益受到损害。暴力征地、暴力拆迁根源就在这里。在征地过程中，一般法律规定是要用于公共利益才能去征地，但实际上，建设用地也走的是征地这条路，这样农民获得的很少，大部分收益被政府或者开发商拿走了，所以，征地主要要维护农民权益。

关键词 6：推进房产税改革

【原文】加快财税体制改革。积极构建有利于转变经济发展方式的财税体制。扩大增值税征收范围，相应调减营业税等税收，合理调整消费税范围和税率结构，完善有利于产业结构升级和服务业发展的税收政策。继续推进费改税，全面改革

资源税，开征环境保护税，研究推进房地产税改革。逐步健全地方税体系，赋予省级政府适当税政管理权限。

【解读】房产税的出台是毫无疑问的，北京市将推行房产税也是必然趋势。但他表示，从全国角度来看，房产税的出台，对于很多城市来说，目前仍存在很多难度。快速推进、大力推进，只表示了政府重视房产税的态度，但毕竟部分城市或许技术不成熟、或者土地制度不支持，而使房产税推出有一定难度。他说，他更倾向于在未来的 5 年中，哪个城市先做好准备，哪个城市就先开征房产税。对于尚未出台房产税的城市，也并不意味着税收政策将一如既往，因为房地产环节的税费，包含很多项，相关部门很可能要求某个城市先从某一个环节的税费进行调整，待准备成熟后，再出台房产税。

关键词 7: 加快住房信息系统建设

【原文】加强土地、财税、金融政策调节，加快住房信息系统建设，完善符合国情的住房体制机制和政策体系，合理引导住房需求。

【解读】加快信息系统建设是目前来说很重要的一项工作，同时，也是相关部门很重视的一项工作。这项工作有两方面意义。一方面，政府及决策部门需要更加清晰、明确、透明的市场信息，来指导现阶段及未来市场的运作，同时，这些信息可以帮助决策部门更有效且有针对性地制定房地产调控政策，保证调控政策可以调控到“点子”上。另一方面，清晰、透明的市场信息，有利于影响购房者购房心理预期，同时，能给购房者以清楚的指导，告诉消费者目前市场成交状况究竟怎样。

加快住房信息系统建设，可以提高房地产市场交易的效率，同时提高市场透明度。可以保证市场交易的透明、公平。另外，更重要的是，住房信息系统可以稳定购房者预期，减少购房恐慌性行为，有助于调节市场供需。

链接：“十二五”目标

——经济平稳较快发展。价格总水平基本稳定，就业持续增加，国际收支趋向基本平衡，经济增长质量和效益明显提高。

——经济结构战略性调整取得重大进展。居民消费率上升，服务业比重和城镇化水平提高，城乡区域发展的协调性增强。经济增长的科技含量提高，单位国内生产总值能源消耗和二氧化碳排放大幅下降，主要污染物排放总量显著减少，生态环境质量明显改善。

——城乡居民收入普遍较快增加。努力实现居民收入增长和经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步，低收入者收入明显增加，中等收入群体持续扩大，贫困人口显著减少，人民生活质量和水平不断提高。

——社会建设明显加强。覆盖城乡居民的基本公共服务体系逐步完善，全民受教育程度稳步提升，全民族思想道德素质、科学文化素质和健康素质不断提高。社会主义民主法制更加健全，人民权益得到切实保障。文化事业和文化产业加快发展。社会管理制度趋于完善，社会更加和谐稳定。

——改革开放不断深化。财税金融、要素价格、垄断行业等重要领域和关键环节改革取得明显进展，政府职能加快转变，政府公信力和行政效率进一步提高。对外开放广度和深度不断拓展，互利共赢开放格局进一步形成。

经过全国人民共同努力奋斗，要使我国转变经济发展方式取得实质性进展，综合国力、国际竞争力、抵御风险能力显著提高，人民物质文化生活明显改善，全面建成小康社会的基础更加牢固。

（来源 中国地产）

2010 年前三季度北京市工程建设领域及房地产市场 经济运行分析报告

前三季度，全市经济呈高开稳走态势。尽管受到宏观经济形势及房地产调控政策的影响，三季度建筑业和房地产业发展势头趋缓，但前三季度各项主要经济指标同比均有显著增长。建筑业完成总产值 3380.8 亿元，同比增长 27.5%，全市房屋建筑施工面积 12495.7 万平方米，同比基本持平；全市全社会固定资产投资 3741.0 亿元，同比增长 6.6%，其中房地产开发投资 2065.2 亿元，同比增长 16.4%，占固定资产投资的 55.2%。（数据来源：市统计局）政策性住房建设力度明显加大，前三季度全市各类保障性住房施工面积 4000 万平方米，同比增长 123.2%。

四季度，全市经济将延续前三季度发展趋势，9月29日房地产“新国五条”以及本市相应宏观调控政策深入贯彻实行，建筑业和房地产业将继续以“保增长、调结构、惠民生”为主线，在发展中坚持调控，在调控中寻求发展，促进全市全年有关发展目标的实现。

一、工程建设领域、房地产市场及住房保障事业基本情况

(一) 工程建设领域经济运行情况

1、建筑业产值完成情况

截至9月底,建筑业完成总产值3380.8亿元,同比增加27.5%。其中,在京完成1237.3亿元,同比增长9.8%;在外埠完成2143.5亿元,同比增长40.6%;外埠产值在总产值中比重达63.4%,同比增加5.9个百分点。(数据来源:市统计局、建筑市场管理处)

2、建筑市场交易情况

1-9月全市有形建筑市场完成房屋建筑和市政基础设施工程交易17304项,交易合同额1524.4亿元,与去年同期相比,交易项目数增长12.1%,交易合同额增长20.4%。施工总承包交易合同额占全部交易合同额的79.0%。

本市所属企业占施工总承包工程合同额六成,在2440项施工总承包工程中,本市企业中标1823项,交易合同额709.7亿元,项目数占全部依法招标项目的74.7%,交易合同额占59.0%。(数据来源:承发包交易中心)

市场主体规模稳中有升。截至9月底,在本市从事经营活动的建设工程企业达到8421家,同比增长3.16%,其中建筑业企业7454家,同比增长3.64%,工程监理、招标代理、造价咨询等相关生产服务性企业967家,同比持平。(数据来源:建筑业管理处)

3、重点工程建设及工程开竣工情况

2010年重点工程分六大类共200项,总投资6005亿元,其中续建127项,新开73项,计划竣工54项,本年计划投资1404亿元。前9个月累计完成投资869.9亿元,占年度投资计划的62.0%,同比提高1.3个百分点。实现新开工程42项,竣工8项。(数据来源:重点工程协调处、工程建设管理处)

1-9月房建工程办理施工许可规模为3216.3万平方米,同比增长22.4%,其中商品住宅1296.6万平方米,同比增长23.4%;其他类住宅(含政策性住房、职工自建房等)360.2万平方米,同比下降1.7%;办理临时施工监管手续实现开工的项目887.7万平方米。总计1-9月新开工程4104万平方米,同比增长19.9%。

1-9月全市共完成建设工程竣工验收备案1379项,其中房屋建筑工程1049项,建筑面积2436.98万平米;装饰装修工程169项,建筑面积197.99万平米;

市政基础设施验收备案 161 项，工程总造价约 34.24 亿元。竣工验收备案数为去年同期的 79%，主要因 2009 年奥运工程补办备案量较大所致。（数据来源：工程质量管理处）

4、工程安全质量管理

截至 9 月底，全市质量监督系统监督在施工程 15373 项，其中房建工程 15032 项、市政工程 341 项。（数据来源：监督总站）前三季度建设系统共发生生产安全事故 15 起、死亡 16 人（去年同期 20 起、23 人）。（数据来源：施工安全管理处）

截至 9 月底，全市建筑业劳务费累计应结算额 71.78 亿元，已结算额 68.31 亿元，结算率 95.2%，同比基本持平；累计已支付劳务费 64.27 亿元，支付率 89.5%，同比下降 4.8 个百分点。（数据来源：建管中心）

5、工程造价

与去年同期相比，1-9 月六类典型工程造价指数均有不同程度的增长，混合结构住宅楼、全现浇结构住宅楼、框架结构教学楼、框剪结构办公楼、市政道路工程、立交桥工程分别增长 2.3%、2.4%、2.3%、2.4%、1.7%、2.4%，主要原因是人工价格、材料价格较上期有所上涨。（数据来源：建筑市场管理处）全社会固定资产投资价格指数 2009 年为 97.1%，今年 1-9 月升为 102.1%。（数据来源：市统计局）

6、节能减排和建材管理

发布《北京市推广、限制、禁止使用的建筑材料目录（2010 年版）》、《北京市建筑材料供应单位质量诚信评价管理暂行办法》和《北京市产业化住宅部品使用管理办法》。组织建设工程建筑节能与建筑材料专项检查 100 项、479.2 万平方米，抽检混凝土搅拌站 165 个。散装水泥供应率达到 95%。贯彻落实竣工工程同步安装热计量温控装置的要求。2010 年计划实施城镇住宅节能改造 643.59 万平方米、老城区危旧平房改造 2 万户，按目前进度到年底可全面完成任务。

（二）房地产市场运行情况

1、房地产开发情况

前三季度，全市完成房地产开发投资 2065.3 亿元，同比增长 16.4%（增速比上年同期回落 22.4 个百分点），其中住宅投资 1049.7 亿元，同比增长 78.6%；商品房开发完成投资 749.2 亿元，完成经济增长折子目标 1090 亿元的 68.7%。商品

房新开工面积 1760.8 万平方米，同比增长 50.6%（增速比上半年提高 16.7 个百分点），其中住房新开工面积 1226.2 万平方米，同比增长 71.9%。

9 月末，全市金融机构房地产贷款余额为 8097 亿元，同比增长 27.1%（增幅比上半年回落 7.0 个百分点），其中个人购房贷款余额 3530.6 亿元，同比增加 20.4%（增幅比上半年回落 10.4 个百分点）。（数据来源：市统计局）

2、新建商品房供应

前三季度，新建商品房供应面积为 1427.8 万平方米，同比减少 1%，其中商品住宅供应 6 万套、698.6 万平米，同比分别下降 20%、22%。从环线区域看，9 月份六环外区域的预售商品住宅供应量约占全市供应量的 47%。截至 9 月末，全市商品住房库存 7.6 万套、1070 万平方米，较年初增加 0.5 万套、40 万平方米，但较常态水平低 2.5 万套左右。（数据来源：房屋市场管理处、城研中心）

前三季度批准预售许可证 260 个，面积 1035.8 万平方米，面积同比减少 6%，其中商品住宅 57252 套、646 万平方米，同比减少 8%。批准 90 平方米以下预售商品住宅共 23328 套，占批准住宅套数的 31%，同比减少 5 个百分点。前三季度共确认现房销售 391.9 万平方米，同比减少 49%，其中住宅 159.4 万平方米，同比减少 61%。（数据来源：房屋市场管理处）

3、商品房交易情况

新建商品住房成交量下降趋势明显。前三季度，我市新建商品房累计成交 1335 万平方米，同比下降 32.7%；完成经济增长折子计划 2480 万平方米的 53.8%。其中，商品住房 728 万平方米、6.1 万套，同比分别下降 45.2%、45.7%。

二手住房对新房的替代作用加强。二手住房成交 1208 万平方米、12.9 万套，同比分别减少 19.3%、19.9%。二手住房与新建商品住房成交量之比由去年同期的 1.43:1 提高至 2.13:1。前三季度商品住房（含二手和新建）共计成交 19 万套，略高于近年来 18 万套左右的常态水平，二手住房一定程度上弥补了新房市场成交落差。

从商品房成交结构看，随着我市差别化信贷政策的落实，投资投机性购房得到抑制。利用按揭贷款购房套数比重由 1-4 月份的 61.6% 降至 5-9 月的 38.9%；一次性付款比重由 24.5% 升至 37.2%。多套购房比重持续下降，第二套购房比重由 4 月份的 15.6% 降至 9 月份的 9.8%，第三套（含）以上购房比重由 9.4% 降至 2.6%。（数据来源：城研中心）

前三季度，全市房地产业实现税收 353.5 亿元，同比增长 29.9%（增幅比上半年回落 21.6 个百分点）。（数据来源：市统计局）

4、住宅成交价格

从销售价格指数看，调控政策实施后，5 月份以来房价过快上涨趋势得到遏制，全市房价涨幅持续回落。

新建商品住房价格同比指数连续 4 个月回落，涨幅从 5 月份的 23.9% 降至 9 月份的 20.4%；环比指数 2-4 月分别为 101.1、102.1、103.0，5-9 月涨幅明显降低，环比价格指数分别为 101.0、100.0、100.3、100.1、100.1。二手住房价格 5 月份之后基本保持回落趋势，二手住房价格同比指数连续 5 个月回落，涨幅从 4 月份的 8.4% 降至 9 月份的 4.7%；5-9 月环比价格指数分别为 98.4、99.1、99.5、99.8、100.3。

从住房成交均价看，三季度，我市新建商品住房成交均价 19784 元/平方米，比二季度和一季度分别下降 8.7% 和 3.4%；同比上涨 38.3%，同比涨幅比二季度和一季度分别回落 27.1 和 39.5 个百分点。二手住房成交均价 16610 元/平方米，比二季度下降 1.7%，比一季度上涨 17.7%；同比上涨 16.4%，同比涨幅比二季度和一季度分别回落 16.5 和 12.0 个百分点。（数据来源：城研中心）

5、拆迁工作进展情况

今年 1-9 月份，全市累计住宅房屋拆迁签约 62831 户、911.6 万平方米。与去年同期（34306 户、496.8 万平方米）相比分别增加 83.1%、83.5%。（数据来源：征收拆迁管理处）

（三）住房保障事业

1、政策性住房建设情况

1-9 月，保障性住房实现新开工、收购 20.9 万套，总量上已完成全年建设 13.6 万套保障性住房目标任务，其中廉租房 1192 套，公租房 1.4 万套，经适房 2.6 万套，限价房 2.7 万套，定向安置房 14 万套。竣工保障性住房 4.3 万套，完成全年任务的 94%。全市政策性住房施工面积 4000 万平方米，同比增长 123.2%；新开工 1909 万平方米，同比增长 4.8 倍。1-9 月，政策性住房完成投资 349.8 亿元，同比增长 1 倍，实现本年经济增长折子 400 亿元目标的 87.5%。

2、政策性住房配租配售情况

截至9月底，全市累计通过资格审核家庭约20万户，其中今年通过审核6.7万户（廉租房3681户，经适房2.1万户，限价房4.3万户）。在房源分配上，已累计公开配售经适房2万套、限价房3.5万套，今年1-9月配售经适房3135套，配售限价房6661套，并配租廉租房家庭3877户。中心城区改造方面，今年确定的10个对接安置项目已开工5个，2.4万套、208万平方米。“三区三片”棚户区改造方面，2009年以来累计建设安置房源205.8万平方米、搬迁居民1.2万户。

截至9月底，全市累计取消保障性住房备案家庭2354户，其中今年专项核查工作开始以来取消申请家庭资格983户，包括申请前瞒报家庭住房、收入、资产的383户，轮候期间家庭住房、收入、资产超出标准的600户。

3、公共租赁住房发展情况

今年3月，成立市公共租赁住房发展中心，各区县也逐步落实相应机构，统筹负责廉租房、公共租赁住房建设管理工作。同时创新体制机制，通过市区政府组织建设收购、产业园区组织建设、国有企业盘活存量土地建设，以及农村集体经济组织建设经营租赁住房等方式多渠道组织建设收购公共租赁住房。前三季度，通过多种方式全市落实房源约2.6万套，新开工、收购1.4万套。（数据来源：住保办）

二、分析和评价

（一）工程建设领域

前三季度，本市工程建设领域总体发展态势良好，在宏观经济调整回升大背景下，本市城乡建设情况好于常年水平，“走出去”发展战略成效也进一步凸显。

半年各类交易的项目数与合同额呈现双增长的态势 1、新开工情况稳中有升，建设市场表现活跃

（1）房地产开发特别是商品住宅项目增长明显。前三季度办理施工许可手续的房地产开发项目达到2080.2万平方米，同比增长27.9%，其中商品住宅新开工1296.6万平方米，同比增长23.4%。这种增长主要得益于去年及今年年初土地市场活跃，经过前期筹备后，今年陆续开工建设。

（2）工业项目大幅增加。前三季度新开工工业项目555.6万平方米，同比增长98.8%。京东方、新华联、联东金桥置业等公司的大体量建设项目，均在今年前三季度办理了施工许可手续，实现开工建设。

(3) 城区内建设项目持续缩减，新城建设增长明显。城八区新开项目占全市新开工总规模的比例呈逐季缩减的趋势，分别为 40.8%、36.2%、35.5%，而去年前三季度这一比例为 46.2%。通州、顺义、大兴、亦庄等新城的建设规模持续增长，在全市新开工项目的占比均维持在 10%左右，基本与海淀区相当。这一现象说明随着城区内建设用地的减少，本市建设正逐渐向城区外延发展。

(4) 装修改造项目以校舍加固为重点，同比增长 37.9%。今年以来，全市中小学集中进行校舍抗震加固改造工程，共办理此类项目施工许可 115 项，涉及规模 61.3 万平方米。但具体来看，校舍加固属于集中、阶段性工程。

2、市场主体规模继续扩大

截至 9 月底在本市从事经营活动的各类施工企业（含施工总包、专业承包、劳务分包）共 7454 家，同比增加 262 家，增长 3.6%，环比增加 258 家，增长 3.6%。其中本市所属各类施工企业 5958 家，占 79.9%，增加 141 家，增长 2.4%。截至 9 月底建筑业从业人员 51.59 万人，同比增长 11.5%。（数据来源：建管处、市统计局）

3、建筑企业“走出去”成效显著

尽管本地建筑市场规模仍存在扩张的可能，但北京建筑业发展重点和区域已发生明显变化，外埠产值及其在总产值中所占比重进一步提高。1-9 月，我市施工企业在外埠完成建筑业总产值 2143.5 亿元，同比增长 40.6%；占建筑业总产值的比重从 57.5%提高到 63.4%，同比提高 5.9 个百分点。这些企业将我市先进的施工管理经验带到当地，促进了当地施工管理水平的提高，丰富了当地的工法，创造了大量的样板工程。

总体上看，我市建筑市场运行良好，但应关注以下问题：

首先，建设工程企业结构不合理问题改进不明显。在总承包序列中，房建、市政等传统行业超过九成；从资质等级来看，特级和一级企业仅占 9%，三级企业占 66%；在专业承包企业序列中，建筑装饰装修企业仍占主导，机电设备安装、钢结构、建筑智能化等企业比重过大，高新技术企业屈指可数。

其次，建筑市场行政综合执法工作需要进一步完善，执法频次有待增加，执法覆盖面有待扩大，执法的均衡性有待提高。日常执法检查侧重质量、安全现场执法，对合同履行、建筑市场行为的查处相对偏少。

第三，市场中的一些顽疾没有得到根本治理。如转包、违法分包行为仍比较突出，难以保证工程质量、安全，极易引发施工合同纠纷。

（二）房地产市场领域

今年是房地产市场调控力度最大的一年，根据国务院房地产调控政策的精神，今年2月、4月、9月先后出台了一系列政策，采取措施遏制房价过快上涨，抑制投资投机购房需求。新政以来，房地产市场经历了“观望—调整—回升”三个阶段变化；9月份房地产市场回暖，一部分积压的刚性需求释放，企业加快入市，新建商品住房供应和成交均创年内新高。

1、**市场成交量和主要经济指标增速有所回落。**总体而言，由于国家连续出台抑制房价的新政，今年前三季度我市商品房销售情况总体低靡。受成交情况影响，5-9月份我市房地产开发投资、房地产税收、贷款总量的增速均有回落趋势。

2、**商品住房供应同比减少、库存回升。**前三季度我市商品住房新增供应同比有所减少。但因成交量下滑，商品住房库存近期持续回升，对改善供需矛盾或有一定帮助。

3、**投资投机性需求得到有效抑制，成交结构明显改善。**随着我市差别化信贷政策的落实，利用按揭贷款购房套数比重下降 22.9 个百分点，一次性付款比重提高了 12.7 个百分点。多套购房比重持续下降。

4、**房价涨幅趋缓。**调控政策实施后，5月份以来的房价过快上涨趋势得到遏制，全市房价总体趋稳。另外，年中租赁价格有所上升，经强化市场监管，加之租赁旺季结束，近期需求下降，租赁市场已趋稳定。

房地产领域主要存在的问题有：

1、**供应不足的问题。**近年来，我市的实际供应不断下降，今年前三季度，潜在供应指标呈下降态势，可能会导致后期供应的进一步收紧。

（1）**实际供应持续下降。**截至9月末，我市商品住房库存 7.64 万套，其中属于企业自留、查封抵押等不可售的占 50%左右，实际可形成有效供应的库存仅 3.8 万套左右，即使按照今年第三季度的较低销售速度，销售周期也不足 6 个月，低于 8 个月左右的常态水平。

（2）**供应的先行指标呈不断下降态势。**一是土地供应不足。据市国土局统计，我市商品住房用地仅供应 550 公顷，仅完成全年 1250 公顷的供应目标的 44%。另据市土地整理储备中心网站数据，前三季度，我市商品住房用地成交 573 公顷、

规划建筑面积 699 万平方米，成交的土地面积和规划建筑面积比 2009 年同期下降 12.9%、22.9%，比 2008 年同期下降 1.0%、6.6%。二是商品房二级开发投资回落。今年以来我市房地产开发投资保持了较快的增长速度，但是商品房二级开发投资回落。今年 1-9 月，完成房地产开发投资 2065.2 亿元，同比增长 16.4%，其中土地购置价款和政策性住房投资分别为 966.2 亿元和 349.8 亿元，同比分别增加 1.7 倍和 1 倍，商品房二级开发投资相对不足。

2、销售量继续走低，难以突破去年水平。国家出台的一系列针对房地产市场的调控措施以及央行近日加息的政策，对全年住房销售及房地产投资、税收产生一定影响。销售方面，自住型购房继续得到鼓励和支持，投资投机性需求受到一定抑制。由于调控政策还将持续一定时间，市场交易量下降的趋势难以改变，预计全年商品住房销售总量难以达到去年水平。销售总额也将影响房地产税收，对关联产业的影响也不容忽视。

（三）住房保障工作

自今年 3 月 19 日的全市住房保障工作会议以来，我委积极联合各部门、各区县，抓好统筹协调，住房保障工作取得积极进展，主要体现在以下几个方面：

一是继续完善住房保障政策体系和管理制度。逐步扩大廉租保障覆盖面，8 月 1 日起城六区城市居民申请廉租住房家庭收入准入标准调整为家庭人均月收入 960 元；逐步加大实物配租力度，年底前对符合实物配租条件的廉租家庭实现“应保尽保”。进一步严格“三审两公示”资格审核及配租配售管理制度，住房保障资格审核系统与民政、公安车管、社保、地税等系统建立了信息比对机制，从 5 月开始联合纪检、监察部门对已通过资格审核的 17.9 万户家庭开展保障性住房资格专项核查工作。

二是创新公共租赁住房制度机制。会同相关部门起草了《关于贯彻〈关于加快发展公共租赁住房的指导意见〉的若干意见》，编制了《北京市公共租赁住房建设技术导则》。积极创新公共租赁住房建设组织模式，已落实总量达 2.6 万套的项目。另外，采取措施推动集体经济组织依照规划、利用存量建设用地发展租赁房，会同相关部门起草了《关于加强本市农村租赁住房建设管理的若干意见（试行）》，拟在我市城乡结合部 50 个重点村试行，并落实 3 个租赁房项目。

三是落实“以区为主、全市统筹”政策性住房建设和管理体制。今年 3 月，市政府与各区县政府、各部门签订了目标责任书，各区县认真落实属地管理责任，全面负责本区县保障性住房建设和管理的各项工作；相关部门抓好统筹协调，下

放审批权限，开辟绿色通道。在土地供应、规划布局、建设资金、审批手续方面采取“四个优先”措施，在项目管理中严把规划设计、工程建设管理、建材使用、工程质量监管、市政配套设施、后期管理“六道关”，加快保障性住房建设，把保障性住房建成群众满意的精品工程。

四是启动本市纳入国家住房公积金贷款支持保障性住房建设试点。2009 年 10 月，住房和城乡建设部等六部委出台《关于做好利用住房公积金贷款支持保障性住房建设试点工作的通知》，我市被列为利用住房公积金贷款支持保障性住房建设试点城市。2010 年计划用于支持保障性住房建设的公积金贷款总额为 208.9 亿元，已基本落实到项目。

我市的住房保障工作在取得长足进展的同时，还存在一些问题，主要体现在以下几个方面：

在保障性住房建设方面，截至 9 月底，用于公开摇号的房源建设任务未完成，廉租房缺口是 2800 套、经适房缺口是 6000 套、限价房缺口是 3000 套。其中总体完成情况较差的区有东城区、西城区及门头沟区，东城区完成率只到 3%，西城、门头沟完成率也在 40% 以下。另外，石景山区在廉租房建设，海淀、昌平、顺义等区在限价房建设方面，实际完成率均不足 50%。

在公共租赁住房建设管理方面，市区两级管理机构人员不足，需建立、健全公共租赁住房管理机构，加快充实人员编制。建设、回购公租房的资金比较紧张，财政、金融等部门需加大协调力度，保障充足的建设资金。用地等手续办理较慢，影响融资和工程进度。

在中心城区和棚户区改造方面，今年居民动迁和安置房建设进展缓慢。按与住建部签订的动迁 7200 户目标责任来看，丰台区原计划动迁 3800 户，目前还有约 1700 户任务没完成，门头沟区 1.5 万户的动迁计划则一户也未完成。

三、前三季度经济运行初步分析及对策建议

（一）前三季度宏观经济运行分析

前三季度，我国坚持实施应对国际金融危机冲击的一揽子计划和各项政策措施，加快推进经济发展方式转变和经济结构调整，经济向好势头进一步巩固。国内生产总值达到 26.9 万亿，同比增长 10.6%（比上年同期加快 2.5 个百分点，其中一季度增长 11.9%，二季度增长 10.3%，三季度增长 9.6%）；全社会固定资产投资为 19.2 万亿，同比增长 24.0%，投资增长较快，投资结构有所改善；房地产开发投资为 3.4 万亿，同比增长 36.4%，增速明显。

放供应以恒房地产市场方面，自去年年底到今年 9 月底，国家相继出台了一系列调控政策，促进房地产市场健康稳定发展。4 月 17 日国务院发布《关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》（新“国 10 条”），4 月 30 日，本市针对性地出台了“史上最严厉”的“京 12 条”。9 月 29 日，央行与银监会联合宣布加大落实房地产市场宏观调控政策措施的力度（新国五条）。本市 10 月份出台了新的商品房预售款的监管办法。

总体而言，四季度的宏观经济形势将会随着宏观调控政策的收紧而更加严峻。我市将继续以“保增长、调结构、惠民生”为主线，坚决执行一系列的国家房地产调控政策，加大力度改善住房市场供应结构，有效抑制投资投机性需求，努力实现全年地区生产总值同比增长 9% 的发展目标。

（二）2010 年重要指标预测

1、固定资产投资总额。根据 2010 年市政府工作报告，2010 年要实现全社会固定资产投资增长 11%，即可达到约 5400 亿元。1-9 月固定资产投资完成 3741.0 亿元，同比增长 6.6%，约完成全年计划的 70%，按常年情况，四季度完成剩余任务（约 1660 亿元）难度不大。

2、建筑业总产值。此前综合考虑各项因素，保守估计 2010 年本市建筑业会保持稳定增长势头，全年总产值可达到 4500 亿元左右。1-9 月建筑业已完成预计总产值的 75%。按常年情况和“走出去”形势，尽管预计经济增速呈放缓趋势，下半年工程建设仍会全面铺开，产值保持或超过目前增速，实现目标基本无忧。

3、房地产开发投资。此前综合各方因素，预计 2010 年房地产开发投资将保持 10% 左右增速，初步估算为 2500 亿元左右。1-9 月房地产开发投资完成全年预计任务的 83%，到本年末，完成全年预计任务问题不大。但考虑到房地产调控政策及后续政策预期的持续影响，房地产开发投资热情逐步减退、周期不断拉长，商品房开发投资能否完成计划目标存在变数。

4、新开工面积。此前初步预测，2010 年房建工程新开工规模将保持在 4900 万平方米左右。考虑 2009 年全市办理开工手续的房建工程近 5000 万平方米，而 1-9 月新开工工程 4104 万平方米，同比增长 19.9%，由此预计新开工规模可以达到预计水平。

5、房地产市场成交量及价格走势。在 9 月 29 日国务院出台新五条的调控措施后，央行于 10 月 20 日宣布三年来首次加息的政策，这是对房地产市场的再次调控，预示着近两年的货币宽松政策开始趋于稳健，市场流动性明显趋紧。贷款

成本支出的增加以及对房价下降的预期，将会增加购房者观望情绪，抑制住相当一部分购房者入市。预计四季度房屋交易量同比下降趋势难以扭转，房价有望保持平稳态势，过快涨幅将得到有效抑制。

（三）对策建议

1、促进建筑业健康发展的建议

（1）在建筑业行业管理方面，重点做好以下工作：一是进一步巩固资质审批管理工作成果，对各类涉及资质违法违规行为采取严打措施；二是继续加大资质动态核查工作力度，明确区县建委对属地建筑业企业的动态监管责任，有效开展核查工作；三是着手开发工程业绩管理系统，为资质审批工作实现标准化奠定基础；四是研究制定扶持高新技术建筑业企业加快发展的方案，鼓励区县建委在资质审批工作中发挥更大的作用，创新思路，有效引导大企业向高端化发展。

（2）在建筑市场管理方面，重点做好以下工作：一是继续推进建筑市场监管信息平台建设工作，加快制定《北京市建筑市场监管信息系统建设工作方案》等政策文件，成立相应办事机构，规范信息采集渠道，明确信息采集标准、采集内容，建立信息的披露和公示制度。二是进一步强化建筑市场综合执法，加大执法检查频次，扩展执法检查覆盖面，提高执法检查的均衡性，执法内容由注重现场质量安全检查向质量、安全、合同履行、建筑市场行为等综合检查转变，而在执法检查方式上，日常巡查、抽查、专项执法检查、综合执法检查等多种方式相结合。三是要切实提高执法检查的效果，依法处罚，以解决执法检查中“整改多，处罚少”的问题，避免执法检查走形式，走过场。

（3）继续做好建筑领域内的其他各项工作：质量安全监管、建筑节能和建材监管、建筑业执业资格注册、从业人员考核管理和再教育、工程造价和招投标以及工程交易监管等，保证劳务费及时支付。

2、促进房地产市场健康发展的建议

房地产市场调控，短期看信贷，中期看土地，长期看保障。当前工作重点应着眼于房地产市场的健康稳定发展，继续严格执行差别化的信贷税收政策和国家房地产交易契税和所得税的有关规定，继续执行对异地购房和多套购房的限制，遏制房价过快上涨，抑制投资投机性需求。严格执行增加土地、住房供应，全面推进政策性住房建设，加强市场监管，以促房地产市场调控不断取得实效。

一是加快土地供应，提高土地开发利用效率。加强住宅用地批后监管，加快清理闲置土地，有效增加市场供应。继续加强住房开发项目的调度，促开工、促入市，并引导企业积极调整价格促进销售。

二是加强市场监管，推行商品房预售资金监管制度。严厉查处经纪机构炒买炒卖、哄抬房价、怂恿客户签订“阴阳合同”和房地产开发企业土地闲置、改变土地用途和性质、拖延开竣工时间、捂盘惜售等违法违规行为。

三是进一步规范发展二手住房和租赁市场，引导合理住房消费。搭建全市存量房交易平台，透明房源和价格信息，降低交易成本，进一步活跃二手房市场；规范市场化租赁住房，鼓励集体经济组织建设经营租赁房，满足多样化住房需求和合理解决外省市来京人员住房需求。

四是继续做好房地产市场监测分析工作。加强项目动态跟踪监测，继续完善房地产开发项目手册信息系统建设，完善对供应的监测分析，及时掌握潜在供应信息；逐步建立多层次、立体式、全覆盖的市场监测体系，细分物业类型，提高监测分析的针对性。进一步完善房价分类统计和信息披露机制，正确引导媒体对房地产市场形势和调控政策的报道，释放市场潜在供应充足的信号。

3、加强住房保障工作的建议

从目前工作进展情况来看，在各区县和相关部门的共同努力下，保障性住房总体建设量已完成并超过年初计划，但供应结构不尽合理，用于公开摇号的保障房建设任务还没有实现既定目标，并需要进一步加大力度完成去年年底前备案已轮候家庭的配售工作。下一步要重点抓好两项工作：

一是加大保障性住房建设力度，确保完成今年住房保障各项任务。有关部门要加强统筹协调和工程调度，全面落实今年开工建设任务，在目前定向安置房建设任务已超额完成的基础上，加快用于公开摇号房源的建设进度；年底前基本解决去年底前进入保障房轮候家庭的住房困难，为此要做好细致的实施方案，倒排工作进度。公租房则在 1 万套建设收购计划的基础上，继续挖掘潜力，力争实现 2 万套开工任务，亦庄开发区等有条件的区县在年底前要形成实物供应。同时，继续加快中心城区和棚户区改造定向安置房建设。

二是落实“以区为主、全市统筹”建设管理体制，切实加强过程管理。首先，深刻认识保障性住房质量安全重要性，加强施工监管。汲取大兴旧宫保障房项目质量事故教训，从开发手续办理、规范建设市场行为、加强施工过程质量安全等方面加强管理，落实保障房属地管理责任，加大执法惩处力度，强化服务意

识，促进保障性住房又好又快建设。其次，抓好保障房资格审核工作，12月15日前全面完成保障性住房申请资格专项检查工作，及时对各区县复核情况进行汇总并向社会公布专项检查结果。认真学习贯彻我市保障性住房审核配租配售管理最新文件，加大街乡镇审核窗口工作人员培训力度，确保政策完善后的资格审核工作顺利实施。

4、做好行业发展规划编制工作

截至9月底，7个专项规划课题组均已完成规划草案，处于定稿前的最后完善阶段。应紧密围绕国家和本市近期出台的有关大政方针，加快进度，广泛听取专家学者、行业从业人员等多方面的意见和建议，保质保量地完成各项“十二五”专项规划编制工作。

(北京市住房和城乡建设委员会)