

# 各地推进加装电梯工作

## 老旧小区加装电梯究竟难在哪？

来源：《法制日报》2022年05月24日

老旧小区加装电梯是一项社会高度关注的民生工程，对完善住宅使用功能、促进无障碍环境建设、适应老龄化社会需求、提升城市生活品质具有重要意义。

今年，全国人大常委会将有关老旧小区加装电梯的代表建议确定为重点督办建议。

当前，老旧小区加装电梯工作尽管已经取得积极成效，但由于法律保障力度不足、对民法典等法律规定存在理解分歧等原因，目前仍面临不少难题亟待破解。

### 各地推进加装电梯工作

来自住建部的消息显示，2019年7月，我国待改造城镇老旧小区达17万个，涉及居民上亿人。还有调研显示，全国17万个老旧小区中，主要集中在20世纪60年代至90年代间建成。这些住宅楼由于建设标准不高，共有将近200万个单元没有电梯。

而大量的老旧小区里，住的很多都是老年人。对他们来说，上下楼已成为“大麻烦”，只能减少外出，甚至常年不下楼，成为“悬空老人”。随着人口老龄化程度加剧，老旧

小区加装电梯已成为社会广泛关注的热点问题，居民的诉求日益强烈。

党中央、国务院高度重视加装电梯工作，多次作出部署。2018、2019、2020年，连续三年《政府工作报告》中都提及老旧小区电梯改造。2022年《政府工作报告》提出，再开工改造一批城镇老旧小区，支持加装电梯等设施。

这项工作，各地一直在积极推进。2018年以来，每年全国既有住宅加装电梯的数量以年均60%的幅度增长。

全国人大代表、全国人大常委会委员、中国残联副主席吕世明曾专门就老旧小区加装电梯进行调研。“从调研看，各部门、各地区认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，积极推进既有住宅加装电梯，取得积极成效。”

据吕世明介绍，一方面，相关工作机制已经有效建立。不少地方建立政府统筹、条块协调的工作机制，相关部门、水电气热信等管线单位共同推进加梯工作。与此同时，政策体系逐步完善。各地对立项、用地、规划、招投标、施工许可、质量安全监督等审批手续大幅精简优化。有条件的地方对加装电梯还给予财政补助，允许居民提取住房公积金、使用住宅专项维修资金用于加装电梯。

### **业主意见难统一成阻力**

尽管各部门做了大量工作，但每年成功加装电梯的数量与群众的迫切需求相比，仍有不小差距。基于两年来全国30

多个重点城市“符合条件的既有住宅加装电梯”的实施情况，90%以上的城市加装电梯遇到阻力。

“从调研看，加装电梯数量不如预期的直接原因，是高、低楼层居民意见难以达成一致。”吕世明说。

实践中，对于老旧小区加装电梯，楼上楼下居民的需求差异大，高楼层业主意愿高、低楼层业主意愿低，业主意见难以统一。如何让居民100%同意或者至少不明确反对，已经成为全国老旧小区加装电梯工作中面临的“第一号”难题。加装电梯经常会陷入“一票否决”的怪圈，甚至有部分小区因业主之间意见难以统一，最后闹到双方对簿公堂。

2021年度人民法院十大案件中，“老旧小区加装电梯案”位列其中。该案中，某小区一楼业主以加装电梯影响房屋采光、存在安全隐患为由阻挠楼房电梯施工。三楼及以上的业主将一楼业主起诉至法院。法院认为，依据民法典第二百七十八条和第二百八十八条规定，加装电梯程序合法，判决被告停止对电梯安装施工的阻挠、妨碍。加装电梯属于民法典第二百七十八条规定的重大事项，应当由业主按法定程序共同自主决定。本案加装电梯决议符合议事规则和法定程序，人民法院理应予以支持。此外，根据民法典第二百八十八条规定，不动产相邻权利人应当按照有利生产、方便生活、团结互助、公平合理原则，正确处理相邻关系。本案一

楼业主不能滥用权利，根据自己享有的建筑物区分所有权阻拦电梯加装。

### 民法典相关规定存争议

2021年1月1日起，民法典施行。民法典第二百七十八条对业主共同决定的重大事项及表决程序作出明确。其中，第(七)项规定“改建、重建建筑物及其附属设施”。同时，该条第二款规定，该事项需经由专有部分面积占比三分之二以上的业主且人数占比三分之二以上的业主参与表决，且经参与表决专有部分面积四分之三以上的业主且参与表决人数四分之三以上的业主同意。

但对于民法典的这些规定，目前各方理解上却存在着一定的争议。

“争议主要有两个方面。”据中国人民大学法学院教授石佳友介绍，一是，小区加装电梯是否属于民法典所规定的“改建、重建建筑物及其附属设施”？二是，参与是否加装电梯表决的业主范围到底是整栋楼全体业主还是本单元的业主？对此，有观点认为，加装电梯会对整栋建筑物带来影响，因此应由全体业主参与表决。但也有观点认为，这会使得表决门槛大幅提高，现实中难以形成决议，而且电梯的实际使用人和资金负担者是本单元的业主，因此，他们才是真正的利害关系人。

对此，石佳友认为，需要明确的是，小区加装电梯属于民法典第二百七十八条第一款第(七)项“改建、重建建筑物及其附属设施”。而民法典对于业主的共同决定事项并不要求全体一致同意，也并未赋予任何业主有一票否决的权利，对于有权参与表决的业主范围也不必征求本楼全体业主的意见。

石佳友同时指出，民法典第二百八十八条规定，业主之间应当按照有利生产、方便生活、团结互助、公平合理的原则，正确处理相邻关系。因此，加装电梯的业主应与反对安装的业主进行充分的协商沟通，尽量本着互谅互让、团结和睦的原则取得共识。

### **多措并举强化法治保障**

“加装电梯涉及实际利益，仅靠居民协商，难以平衡、解决矛盾纠纷，迫切需要强化法治保障。但是当前加装电梯相关法律法规缺失，强制力保障不足，无法满足落实应对人口老龄化国家战略、大规模推进加装电梯的实际需求。”吕世明说。

为此，吕世明建议，完善相关立法，推进无障碍环境建设立法，制定加装电梯的具体条文，进一步强化加装电梯工作的法律保障。同时，加强纠纷调解，依法依规化解加装电梯过程中的矛盾纠纷。对调解无果、确实难以达成一致的，应引导居民通过司法途径解决。

石佳友则建议最高人民法院通过发布典型案例或颁布专门的司法解释，明确老旧小区加装电梯是否属于民法典所规定的“改建、重建建筑物及其附属设施”。同时明确，参与表决的业主范围到底是整栋楼的全体业主还是本单元的业主。

此外，在石佳友看来，为最大限度形成共识，可采取“谁受益，谁出资”的原则，加装、使用、维护电梯等费用由实际使用人负担，一楼业主可不参与分担。如果确实无法协商一致，那么，应经过业主的共同决定程序，按照民法典第二百七十八条的规定作出决议。同时，加装电梯还应通过公示、备案和行政审批程序，相关部门应审查加装电梯对建筑安全的影响。如果加装电梯工程依法经过了业主决议程序，并通过了公示、备案和行政审批程序，其他相关业主不得妨碍或阻止该施工行为。

## 小电梯 大民生

本报记者 朱宁宁

在步入老龄化社会的现实背景下，老旧小区加装电梯是政府顺应人民群众对美好生活向往而实施的一项民生工程，非常有必要。此举对于提升居民的幸福感、获得感具有重要作用。

推进老旧小区加装电梯工作，不仅涉及法律政策的贯彻落实，更是平衡各方利益的过程。而加装电梯之所以一直是

老旧小区改造难点，最大的阻力来自小区业主的意见难以统一，高楼层与低楼层业主之间的利益冲突时常成为最大阻碍。这也让很多地方的老旧小区加装电梯不是倒在“最后一公里”，而是在“第一公里”就卡了壳。

老旧小区改造不仅是民生工程和发展工程，还是一项重要的基层治理工程。从某种程度上讲，考验着一个城市的治理水平。实践中，此前一些地方本着照顾全体业主合法权益的出发点，在老旧小区加装电梯时设置了“一票否决制”，但由此也造成很多难题。一些小区仅仅因为有一户业主不同意而让大多数业主的“电梯梦”无法实现。

让人欣喜的是，伴随民法典施行，一些地方如浙江杭州、江苏扬州等地纷纷出台新政策，运用法治思维支持老旧小区加装电梯，改变“一票否决制”的做法，依法推进加装电梯工程。这些做法值得肯定和推广。

俗话说“远亲不如近邻”。老旧小区加装电梯涉及各楼层业主利益。面对各种诉求，一方面，相关部门应贯彻落实好民法典等相关法律规定，从政策层面加强对相邻各方利益的引导、调整 and 平衡，避免此前的“一票否决制”现象，依法有序推进加装电梯工程。另一方面，也应充分协调照顾各楼层居民的利益，平衡利益、定分止争，充分听取业主意见，作出符合法律规定、符合社会主义核心价值观、符合人民群众期待的价值判断。在不伤害低层住户利益的前提下设

置最优方案，积极引导人们维护友善和谐文明的邻里关系，最终实现互利共赢。

老旧小区加装电梯是民生工程，也是民心工程。办实事，解难题，聚焦群众“急难愁盼”。小小的电梯，将给亿万居民带来大大的获得感、幸福感和安全感。