

既有住宅加装电梯制度难点及对策

卢宝霖

成都市规划编制研究中心

DOI:10.32629/bd.v4i7.3436

[摘要] 既有住宅加装电梯作为应对人口老龄化的重要民生举措,全国多个城市都在试点尝试,但因涉及利益面广及缺乏相关的政策指引,导致加装电梯工作推进困难重重。本文通过对比厦门、广州、成都三个城市制度的差异性,分析制度制定的难点,并提出解决对策,为进一步做好既有住宅加装电梯工作提供参考。

[关键词] 既有住宅; 加装电梯; 制度

中图分类号: TU857 **文献标识码:** A

我国人口老龄化趋势严峻,根据“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划,预计到2020年,全国60岁以上老年人口将增加到2.55亿人左右,占总人口比重提升到17.8%左右,高龄老年人将增加到2900万人左右,养老服务需求问题凸显。既有住宅加装电梯作为重要的养老安居工程,对推进城市旧城更新,改善居民住房条件和人居环境,提升群众幸福指数,具有积极意义。从2018年起,“加装电梯”连续三年被写入《政府工作报告》,措辞从“鼓励有条件的加装电梯”到“支持加装电梯”,体现了国家对该项工作的重视和支持。本文通过对比厦门、广州、成都既有住宅加装电梯的相关政策,梳理政策推行工程中存在的制度难点并提出解决方案,为进一步做好既有住宅加装电梯工作提供参考。

1 相关城市既有住宅加装电梯制度比较

1.1 各城市出台支持政策情况

关于既有住宅加装电梯工作,全国各地的实践相对较早,厦门于2009进行了尝试,广州也于2012年率先进行了探索并出台了试行办法,力图对既有住宅加装电梯进行规范化管理。成都于2014年启动了老旧小区自主更新的课题研究,“电梯工程”即为其中的一项重要课题。年底省住建厅出台了《四川省既有建筑电梯增设及改造技术规程》,对老旧建筑

表1 三个城市既有住宅加装电梯政策文件列表

厦 门	2009年《关于在老旧住宅加装电梯的若干指导意见》,2015年《厦门市城市既有住宅增设电梯指导意见》,2018年《厦门市城市既有住宅增设电梯指导意见(2018修订版)》
广 州	2012年《广州市既有住宅增设电梯试行办法》,2016年《广州市既有住宅增设电梯办法》。
成 都	2015年《成都市既有住宅增设电梯管理办法》,2018年《成都市人民政府办公厅关于促进既有住宅自主增设电梯工作的实施意见(试行)》

电梯加装及改造的建筑设计、结构设计、施工要求及验收等技术标准都做了规定。2015年成都市正式出台了既有住宅加装电梯管理办法,2018年出台了实施意见。

1.2 需征得业主同意的范围和比例

厦门、广州和成都均执行的《物权法》第76条“当经专有部分占建筑物总面积2/3以上的业主且占总人数2/3以上的业主同意”的规定。厦门增加了对房屋专有部分的解释,是指本梯垂直投影涉及的独立产权建筑,包括车位、商业等。广州提出面积和业主人数的计算方式按照最高人民法院的有关司法解释和有关规定执行。

1.3 实施程序的设定

加装电梯的程序大致分为制定方案,公示公证、办理许可、监督施工,竣工验收等五大程序。最大的不同在于审批环节,其中广州的审批环节最为复杂,需像一般建设工程一样办理工程规划许可、施工许可和竣工验收。厦门的规划审批环节由核发工程规划许可证改为出具规

划意见函。成都2015年的规定与广州相同,但在2018版实施意见中,对审批程序做了较大调整,将加装电梯作为既有住宅设施设备改造内容,纳入社区治理工作范畴。不需要办理工程规划许可和施工许可,建设行政主管部门对建设行为实行告知承诺制,大大的压缩了办理程序和时限,有利于项目的快速推进。

1.4 产权办理

厦门和成都明确新增电梯为业主共同所有,不做产权面积变更。广州在2012年的政策规定可对新增面积按户登记,2016年的管理办法未提及产权办理。

2 难点问题

既有住宅加装电梯工作在具体的实施过程中,因涉及产权分割、相邻关系、利益主体之间博弈的时候,缺乏明确的法律支撑和执行标准,很难实现全体满意或者绝对公平,导致推进过程困难重重。制度的设定存在以下难点问题:

2.1 具有表决权的业主范围和比例设定

从各地的实践来看,高低层业主对

电梯的需求不同,利益难以协调是导致加装电梯工作推进困难的最大原因。如何设定加装电梯业主表决权的人数(全体业主还是部分业主、非住宅专有部分业主是否包括)和比例(多数决定还是全体决定),关系到业主共同管理权的具体行使问题,决定了政策程序是否合法工作能否顺利进行。全体业主一致同意是最理想最正当性的,但难以实现,不利于政策推进;同时,如果由于少数人的反对导致政策无法执行,又会变相的使得执行标准从全体同意变成了“少数决定多数”。同样,采用“双2/3同意”又涉及剥夺剩下“1/3”业主的权力。实际推进过程中,如果没有取得“1/3”业主同意,政府部门根据已有的规定通过了审批,又会导致审批部门深陷信访投诉纠纷。综上,在没有上位法支撑的情况下,不论如何设定都会引起合理性和合法性的质疑。

2.2既有住宅加装电梯的审批标准

目前,我国工程建设项目审批一般适用于《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国建筑法》《行政许可法》和地方省市条例等相关法律法规。但既有住宅加装电梯是基于我国特殊的国情,为了改善既有住宅老旧落后而产生的新生事物,现有的法律法规未对其做专门的规定。

从各地实施情况来看,大部分城市还是选择参照工程建设项目审批流程办理。《中华人民共和国城乡规划法》第四十条规定,在城市、镇规划区内进行建设的,应向城乡规划主管部门申请办理建设工程规划许可证。对符合控制性详细规划和规划条件的,城乡规划主管部门核发建设工程规划许可证。既有住宅加装电梯,未改变用地性质,但多数采用外

挂方式加装电梯,势必占用公共用地,涉及改变原规划条件、建筑间距和日照。规划部门在办理审批时,如何认定是否符合规划条件?另一方面,由于需加装电梯的住宅多建于80、90年代,时间久远,当年审批时依据的建筑间距和日照等技术规范早已作废。如果按照建设工程办理新的审批,会导致项目不满足现有的管理要求和技术规范,审批无法通过。

2.3加装电梯增加的产权面积如何认定

《房产测量规范》规定楼梯间、电梯井等均按房屋自然层计算面积。《不动产登记暂行条例实施细则》第二十六条规定,不动产的面积变更的,可以申请变更登记。对于依法取得了工程规划许可和施工许可,并办理了竣工验收的加装电梯项目,不办理不动产权登记,是否涉及程序违规?但从实际操作情况来看,加装电梯面积如果纳入房屋产权,涉及容积率变化,补交出让金以及分摊面积计算等诸多困难。

3 建议和对策

3.1加快既有住宅加装电梯的立法工作

以上分析可以看出,同样是电梯,既有住宅加装电梯并不能完全等同于一般含电梯的新建住宅项目。在技术规范、审批流程设置、不动产权认定方面均需要区别对待。各地根据实际情况而制定的管理规定并不能有效的解决各方矛盾,给工作快速推进造成不便。因此,建议从国家层面建立法律法规,制定既有住宅加装电梯的专属法律,明确加装电梯的实施条件和审批程序,并对具有表决权的业主范围和比例设定、费用分摊、损害赔偿、司法诉讼等问题予以明确,确保各地在实际操作过程中有法可依,依法推进。

3.2发挥基层自治,引入第三方服务机构参与协调

针对意见同意难问题,政府一方面要做好制度保障,加大财政补贴,可采取差异化政府奖励措施,进一步激发街道和社区的积极性。另一方面在充分发挥基层自治的基础上,探索引入第三方服务机构,加强沟通协调、民主协商、纠纷调解,以促进高低层业主的民意统一。同时政府也并做好政策的普及和宣传工作,为工作开展创造有利条件。

3.3与时俱进,修订《住宅建筑规范》

《住宅建筑规范》规定七层及七层以上住宅或住户入口楼面距室外设计地面的高度超过16m时,必须设置电梯,但对于7层以下的住宅是否需要设置电梯并未强制要求。如今既有住宅增设电梯面临的诸多问题,使得对住宅设置电梯相关要求的修改显得尤为迫切和重要。建议遵从以人为本的原则出发,顺应新时代要求,从规范的合理性、安全性和必要性等方面考虑,合理确定住宅必须设置电梯的有关规定,修订《住宅建筑规范》。避免今天解决了过去的问题,未来再来解决现在的问题。

【参考文献】

- [1]厦门市城市既有住宅增设电梯指导意见(2018修订版)[S].厦门市建设局,2018.
- [2]广州市人民政府办公厅关于印发广州市既有住宅增设电梯办法的通知[R].广州市人民政府,2016.
- [3]许景顺.刍议既有住宅加装电梯的困境和思考[J].中国特种设备安全,2018(1):52-55.
- [4]郑晓婷.既有住宅加装电梯法律与政策之实证研究[D].厦门大学,2018.
- [5]梅婷.既有住宅加装电梯难点及对策[J].中国电梯,2019(17):29-36.