

编者按

悠悠万事,民生为大。公开数据显示,截至2019年5月底,我国有楼龄20年以上的老旧小区17万个,建筑面积40亿平方米,涉及居民上亿人。街老、院老、房老、设施老、生活环境差是许多老旧小区居民共同的烦心事,也是城市治理的老大难。近年来,各地各部门深入推进老旧小区改造工作,取得了积极成效。
老旧小区改造不是“一锤子买卖”,而是一项复杂、系统化的工程,需要完善长效治理机制。近日,《法治日报》记者聚焦人们关注的公共设施维修养护、停车难、加装电梯、物业以及治安等方面的问题,对多个老旧小区进行实地采访调查,从今天起在法治经纬版推出系列报道,敬请关注。

公共管线设施设备老化引发各种纠纷群众烦透了

老旧小区公共设施坏了谁来修

- 老旧小区的普遍状况是建设标准不高、设施设备落后、功能配套不全,特别是维护不善。时至今日,老旧小区普遍超过了建筑单位的保修期限,小区内的公共管道、设施设备经过长期使用趋于老化,进而出现维护维修纠纷
- 老旧小区因产权关系不清晰、业主权利主体缺位,物业管理专有与共有部分关系界定不明,物业管理与市政专业经营单位权属不清,导致小区管理维护方面的责、权、利关系不清,相关各方不知道、不明确或者不愿意为小区的设施维护承担责任
- 从目前来看,根据相关法律法规,老旧小区的公共管线等设施的维修管理责任已经有了初步划分,当前需要做的是明确权属问题,要在小区内区分业主在专有、共有部分之间的责任,还要区分小区物业管理服务与市政专业经营部分的责任,再根据相关法律法规划分各自的维护维修责任



□ 本报记者 陈磊

一走进房间,就像踩进了水池子,积水深度大概有10公分,还渗到楼下邻居家。这是家住北京市北苑一小区居民宋瑞(化名)最近遇到的烦心事。

更让她烦心的是,漏水的是家中自来水管水表前的阀门,因设备老化“关不紧”。但阀门由谁负责维修更换,谁承担费用却是个问题——自来水管称应由物业公司负责,而物业公司称应由自来水公司负责。

《法治日报》记者近日采访发现,这种现象比较普遍,近年来,随着大批老旧小区,包括商业住宅小区使用年限超过建设单位保修期,小区内的公共管线、设施设备经过长期使用已经趋于老化,但这些公共管线、设施设备的权属与管理主体责任关系不清,导致业主、物业公司、水电气暖专业经营单位各方对维护维修责任认识不一。

多位接受采访的专家建议,只有明确公共管线、设施设备的权属与服务性质的基础,才能确定维护责任与费用责任。要在小区内区分业主在专有、共有部分之间的责任,还要区分小区物业管理服务与市政专业经营部分的责任,再根据相关法律法规划分各自的维护维修责任,解决老旧小区居民的烦心事。

公共设施趋向老化 维修责任主体存疑

2021年12月27日,宋瑞正在上班时接到小区物业电话,对方称:“你家漏水了,水漏得特别严重,你快过来吧。”

等她赶回去后发现,虽然物业已经排水多时,但家里仍是满地积水,而且已经渗到楼下邻居家里了。

宋瑞和物业人员一起排查,终于发现了漏水原因:自来水管入户的水表前有一个阀门一直在漏水,该阀门已经使用近20年,严重老化,关不严。

找到原因并不意味着问题解决了,谁负责阀门的维修、更换以及所需费用呢?物业人员称,这属于自来水管户的责任,物业公司只依据物业服务合同负责小区公共区域相关设施的维修责任。

宋瑞当着物业人员的面给自来水公司打电话,接线人员称,自来水管入户之后,自来水公司只负责水表的维修和更换,水表前的水管及附属设施归物业公司管。

宋瑞很纳闷:自己住进房子的时候,房间里的供水、供暖、排污、供电等管线都已经预先铺设好,阀门既不是自己安装的,又不能单独处置维修,即使自己需要维修,也需要物业企业配合把整栋楼的主阀门关掉。

这个阀门到底该谁维修?没有人回答她。

随后的两个星期,宋瑞和物业公司就表前阀门漏水造成的财产损失讨论多次,但一直没有达成一致意见,因确定不了阀门的维护和更换责任,就无法判断过失责任。

由于家与单位距离太远,宋瑞平时在北京市西三环团校家属院租房住,据她观察,这个小区公共管线老化情况更为严重,但与家所在小区不同的是,这个小区已经被列入北京市老旧小区综合整治项目。

宋瑞看到,在贴出的改造项目简介中,厨房上下水改造从外面水管一直到水表,包括入户水

管阀门。有小区居民在相关微信群咨询家里墙壁内走的电路管线是否属于改造内容时,得到的回复是“不属于”。

中国人民大学公共政策研究院副教授陈幽泓认为,居民家里墙壁内走的电路管线属于建筑物专有部分是,业主所有,不属于公共管线。

而北京市朝阳区花家地北里小区居民李女士苦恼于电路管线的老化,她买的微波炉、烤箱因此无法使用。

李女士所在的小区开发于20世纪90年代末。前不久,李女士为了食品加热方便,买了微波炉、烤箱等大功率电器。然而,只要启动微波炉,不一会儿家里就会断电,用钥匙打开电表箱,发现开关跳闸了。

她打电话问物业,物业人员说可能是开关容量太小或家里电线过载了,导致无法承载电器的用电量。物业人员还告诉她,室内的电线需要业主自己负责。但楼里的电线同样老化,难以进行电力扩容。如果要改造,也不是物业能决定的事情,需要小区业主共同同意。

无奈之下,李女士只好将微波炉、烤箱束之高阁。

设施设备权属不明 维修付费纠纷频频

还有不少小区业主因公共管线惹上了官司。张芳是北京市通州区某小区的业主。她回忆说,多年前,其房屋东南侧卧室墙壁墙角发生漏水现象,导致该室内地板、墙面遭水浸泡。物业公司经检查,系该楼自来水管线主管线严重漏水所致。

后张芳对物业公司提起诉讼。法院经审理认为,物业公司在处理漏水事故中存在迟延,造成业主的损失进一步扩大,故应承担部分赔偿责任。

专注于老旧小区改造和家生活科技集团经理李广友解释称:根据《物业管理条例》的规定,自来水管线主管线应该由市政专营公司承担维护责任。公用事业的设施产权涉及专营公用事业和业主两部分,一般以计量表为界划分,表以及远端属于公用事业单位,表后及近端属于业主。

2011年5月,法院在向北京市住建委发出的司法建议书中称:“完善法律法规,设定物业管理单位的最基本义务,明确其对公共设施应尽的维护责任,建立相应的定期检修检查机制。对于地理水管等隐蔽工程,考虑是否进行特别规定,主管线是否要求到期强制更换。”

北京市住建委答复说,物业服务企业基于物业服务合同提供服务。针对地理管线维修问题,因其属于隐蔽工程,要求物业服务企业定期开挖检查和维修不太现实。对于此类问题,是否承担责任要看物业服务企业在接到报修后,是否按照物业服务合同约定,及时到现场进行有效处理。

在陈幽泓看来,在一个小区建筑区划中,既有业主专有设施,又有业主共有设施,还有专业经营单位所有的设施和市政公共设施,根据所属关系的不同,相应的维护责任和费用也不相同,的确迫切需要完善相应的专门法律规定。

例如,根据《物业管理条例》,供水、供电、供气、供热、通信、有线电视等单位,应当依法承担物业管理区域内相关管线和设施设备维修、养护的责任。

陈幽泓说,但从全国层面来看,住宅区建设年代、权属性质、建筑技术不同,相关水电气暖的法律规定与《物业管理条例》规定不同,在区分业

主、物业服务企业和市政专营单位之间责任关系时,涉及的情况也比较复杂。

记者在采访中了解到,近年来,因为小区的公共管线、设施设备没有及时得到维护维修引发的纠纷并不少见,例如,在北京市西城区一个1995年建成的老旧小区,上下水经常堵塞,用电线路严重老化,污水经常反溢等,引发居民反复投诉。“老旧小区”一般是指老旧小区住宅区建筑物及附属设施,主要包括享受国家房改优惠政策的售后公有住房及未售公有住房,但一些早期的商业小区因维护不善,也列入“老旧小区”之列。

在陈幽泓看来,老旧小区的普遍状况是建设标准不高,设施设备落后,功能配套不全,特别是维护不善。时至今日,老旧小区普遍超过了建筑单位的保修期限,小区内的公共管道、设施设备经过长期使用趋于老化,进而出现维护维修纠纷。

“从表面上看,这是由于小区没有实施专业化的物业管理模式导致的;但从深层次看,则是这些住宅区因产权关系不清晰、业主权利主体缺位,物业管理专有与共有部分关系界定不明,物业管理与市政专业经营单位权属不清,导致小区管理维护方面的责、权、利关系不清,相关各方不知道、不明确或者不愿意为小区的设施维护承担责任。”陈幽泓解释说。

产权归属亟须明确 资金制度有待完善

老旧小区公共设施维修责任产生争议的背后,是我国房屋维修、管理体制体制改革走向社会化、专业化方向的艰难历程。

1994年7月,《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》公布,提出要把单位建设、分配、维修、管理住房的体制改变为社会化、专业化运行的体制。据此,在社会化的房屋维修、管理市场中,职工购买的住房,室内各项维修开支由购房人负担。楼房出售后应建立维护共用部位、共用设施的维修基金。

1998年7月,《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》印发,要求在加快改革住房维修、管理体制的基础上,建立住房共用部位、设备和小区公共设施专项维修资金,并健全业主对专项维修资金管理使用的监督制度。

2007年12月,原建设部、财政部联合发布《住宅专项维修资金管理暂行办法》,住宅专项维修资金用于住宅共用部位、共用设施设备保修期满后的维修和更新、改造。

但陈幽泓曾在北京调研时发现,从实际情况来看,这些政策落地实施中的现状是,公房售后大多长期沿用福利制的行政管理模式,由房管单位或房屋原产权单位承担房屋、设备管理维修责任。由于北京市老旧小区大部分未推行实质意义上的物业管理,维修养护资金投入不足,专业化、社会化的管理难以推行,导致公共设施维护和维修资源匮乏,责任不明的重重难题。

2014年11月,国家机关事务管理局等部门联合下发《关于在京中央和国家机关职工住宅区物业管理和供热采暖改革的意见》,要求明确住宅区资产维修管理责任:住宅自用部位和自用设施设备,由业主承担;住宅共用部位和共用设施设备(含共用设施设备使用的房屋),由全体业主或者相关业主共同承担。

陈幽泓说,该文件的实施,是为使中央国家机关原职工住宅区物业服务合同关系中的单位管理维护责任,转变为“谁住房,谁交费机制”的业主个人责任,实现住房权属、消费、责任的“权责利”一致,实现住宅区管理维护的社会化、市场化原则。

中国物业管理协会法律政策工作委员会委员王兵介绍说,从目前来看,根据相关法律法规,老旧小区的公共管线等设施的维修管理责任已经有了初步划分,但当前需要做的是明确权属问题。

“属于业主专有部分的,如室内装修时安装的隐蔽管线等,维护维修责任属于业主,业主与物业公司有明确约定的除外。如果属于公共管线,其维护维修责任按照规定由相关运营单位承担。《物业管理条例》规定,供水、供电、供气、供热、通信、有线电视等单位,应当依法承担物业管理区域内相关管线和设施设备维修、养护的责任。”王兵说。

同时,《住宅专项维修资金管理暂行办法》规定,依法应当由相关单位承担的供水、供电、供气、供热、通信、有线电视等管线和设施设备的维修、养护费用不得从住宅专项维修资金中列支。

王兵提醒说,对于公共管线维修导致装饰装修损坏的问题,目前没有明确的法律规定,需要根据实际情况处理,如根据过错责任承担等,或者双方协商解决。

据北京天岳恒物业公司工程师马云鹏介绍,目前北京水电气暖专营单位执行比较规范,会主动对住宅小区内相关管线和设施设备进行巡检和大中维修,特别是气暖单位,因设施的压力和温度性质,若发生事故具有较大危险性。但涉及具体情况,争议还是会发生,责任各方也可能“踢皮球”,业主、物业公司、市政专营单位之间处于博弈中的僵持状态,最终由政府出面协调解决。

陈幽泓认为,依据从社会整体角度考虑成本和责任的原则,解决老旧小区公共设施维修养护争议问题,可以从两个层面入手:

一是区分公共设施的权属,属于市政公共产品与服务的,比如供水排水、供电、供气、供热、通信、有线电视等相关管线和设施设备交给专业经营单位,各专业经营单位应当在建设完成后,或者根据国家政策要求阶段,按期接收,并承担住宅区内相关管线和设施设备的维修、养护责任;

其他属于小区业主共同所有的,由全体业主或者相关业主共同承担,由全体业主或者相关业主依据相应程序决定是否启动申请专项公共维修资金,同时区分维修和维护的关系,日常维护由物业企业依据合同承担,大中维修由专项维修资金承担。

“目前的问题是,专项维修资金是在住房制度改革初期创设的,运行十几年来呈现出诸多不足,比如维修资金基本上未能实现由业主大会自我管理,专项维修资金使用的制度成本太高,对所有权利人公开透明度不够,缺乏可操作性的资金续筹制度等诸多问题,在业主大面积缺位和行政主管部们划转滞后的情况下,除了上海等少数城市,其他地方总体上难以实现专项维修资金实现大中维修的预期目标。”陈幽泓说。

陈幽泓建议,尽快将专项维修资金从“政事”转为“民事”的制度途径和机制,建立并加快完善老旧小区住宅专项维修资金制度的实操机制,助力全体业主依据相应程序实行自我管理,畅通专项公共维修资金的使用渠道。

制图/李晓军

□ 本报记者 万静

个体防护装备又称劳动防护用品,是保护劳动者生命安全的“铠甲铁衣”,更是当前防范新冠肺炎疫情危害的“重要战略物资”。我国目前是世界个体防护装备产业规模增长最快的国家,但由于在产品标准、检测能力、自主创新、企业配备水平等方面的短板和不足,我国个体防护装备产业水平的进一步发展和提高受到制约。

近日,国家市场监督管理总局和应急管理部联合出台《个体防护装备标准化提升三年专项行动计划(2021—2023年)》(以下简称《行动计划》),提出到2023年年底,重点个体防护装备产品标准水平持续提升,主要性能指标与国际、国外发达国家保持基本一致,个体防护装备国际标准取得重点突破。

目前存在五大不足 制约产业长足发展

公开资料显示,我国个体防护装备产业规模每年以15%左右的速度增长。

以防范新冠肺炎疫情最重要的防护口罩产品为例,我国口罩日产能从2020年1月底的1000万只提高到2020年年底的5亿只。据国家国际发展合作署统计,我国2021年向150多个国家和113个国际组织提供了防护服、口罩等大批防疫物资,有力支援了全球抗疫。

然而,与发达国家相比,我国的个体防护装备在标准、产品、检测和配备等方面依然存在明显差距和不足。

据国家市场监督管理总局标准技术司副司长(正司级)陈洪俊介绍,首先是我国个体防护装备的标准供给存在短板和弱项。随着传统产业转型升级和新兴产业涌现,作业方式和复杂程度的调整变革,多功能化、集约化、智能化个体防护装备层出不穷,对标准的需求日益显著。

其次是个体防护装备的自主创新能力不强。虽然我国个体防护装备产业规模大,市场前景广阔,一批民族品牌不断发展壮大,但与众多国际知名品牌相比,我国产品在国际国内高端市场份额占比小,部分产品在关键技术上受制于人。

第三是我国个体防护装备的检测能力和水平有待提升。目前专业从事个体防护装备产品及技术研究的科研机构仍然较少,在2020年新冠肺炎疫情中表现尤为明显,各大检验检测机构运转能力和能力明显不足,尤其是具备国际认可能力的检验检测机构严重缺乏。

第四是我国生产个体防护装备的企业配备水平参差不齐。2021年以前,我国个体防护装备强制性配备标准长期缺失,导致个体防护装备相关法律法规及标准落地困难,企业不按标准配备的现象屡见不鲜。

最后是日常监管力度有待加强。个体防护装备标准落地的长效机制缺乏,有待形成常态化的个体防护装备配备情况的监督检查机制。

标准体系不断完善 标准水平持续提升

《法治日报》记者注意到,从2022年1月1日起,我国开始正式实施的4项个体防护装备强制性国家标准分别是《个体防护装备配备规范 第1部分:总则》《个体防护装备配备规范 第2部分:石油、化工、天然气》《个体防护装备配备规范 第3部分:冶金、有色》和《个体防护装备配备规范 第4部分:非煤矿山》。

应急管理部政策法规司副司长、一级巡视员郭云说:“这4项强制性配备国家标准是我国首批重点高危行业、领域个体防护装备配备标准,将为高危行业从业人员的个体防护管理提供依据、执法和监管依据。”

据悉,我国目前正在面部、头部、听力、呼吸、服装、手部、足部、坠落8大防护领域制定了91项国家标准,还有28项国家标准正在研制,初步搭建了个体防护装备标准体系。同时,全国个体防护标准化技术委员会对国际标准化组织ISO/TC94个体防护装备,已发布的个体防护装备国家标准采用ISO标准的有20项,我国也牵头提出了《呼吸防护用品、使用和维修》3项国际标准。

“可以说,主要产品的标准水平与国际水平基本保持一致。”陈洪俊说。

《行动计划》也提出了我国个体防护装备标准供给的三年目标:即到2023年年底,个体防护装备标准体系进一步完善,重点个体防护装备产品标准水平持续提升,主要性能指标与国际、国外发达国家保持基本一致,个体防护装备国际标准取得重点突破。推出一批重点行业个体防护装备配备标准,配备标准对生产经营单位个体防护装备的规范作用初步显现。重点个体防护装备质量监督抽查,重点行业、领域个体防护装备配备的执法检查得到有效开展,个体防护装备标准管理、产品生产、检验检测、配备使用及实施反馈的闭环机制基本形成。个体防护装备标准化助力行业高质量发展,保障劳动者生命安全和身体健康的作用进一步凸显。

记者从国家市场监督管理总局相关部门获悉,下一步我国将集中发布实施一批个体防护装备国家标准,加大个体防护装备领域国家标准的有效供给,同时加强个体防护装备产品的认证认可有效供给,不断提升相关检验检测机构技术能力和人员水平。

执行情况纳入监管 全面保障安全生产

个体防护装备是保护从业人员生命安全的重要防线,加强个体防护装备的安全执法,严厉打击安全生产违法违规行为,是运用法治思维和法治手段解决安全生产问题的重要举措。

新修改的安全生产法第四十五条规定,生产经营单位必须为从业人员提供符合国家标准或者行业标准的劳动防护用品,并监督、教育从业人员按照使用规则佩戴、使用;第九十九条规定,未为从业人员提供符合国家标准或者行业标准的劳动防护用品的,责令限期改正,处五万元以下的罚款;逾期未改正的,处五万元以上二十万元以下的罚款,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以上二万元以下的罚款;情节严重的,责令停产停业整顿;构成犯罪的,依照刑法有关规定追究刑事责任。

据国家市场监督管理总局质量监督司副司长王胜利介绍,全国市场监管部门高度重视个体防护装备质量监督工作,针对安全帽、安全带、防护口罩等重点个体防护装备,持续组织开展产品质量国家监督抽查。

应急管理部安全执法和工贸监管一级巡视员王小松称,今后应急管理部将督促指导各地将生产经营单位执行个体防护装备强制性国家标准的情况,纳入日常安全监管和年度执法检查计划,针对发现的违法行为严格依法依规进行处罚,并且要盯住不放,督促企业彻底整改,严格执法闭环管理,同时要求各省级应急管理部门统筹划分省市县三级执法管辖权限,制定出台分类分级监管执法办法,明确各级执法管辖企业名单,原则上一家企业对应一个层级的执法主体,落实监管执法责任。

同时,要通过中央和地方主流媒体曝光,加大处罚的震慑效应,做到“查处一家,震慑一片”而且,对于基层的好做法好经验做好总结宣传推广工作,从正反两方面推动企业切实落实安全生产主体责任,包括配备个体防护装备的责任。

个体防护装备标准化提升三年专项行动计划发布 为劳动者生命安全筑牢防线