



“一票否决制”是否合理 补偿标准怎么计算 三种模式如何取舍

老旧小区加装电梯咋这么难

□ 本报见习记者 孙天骄 张守坤
□ 本报记者 韩丹东

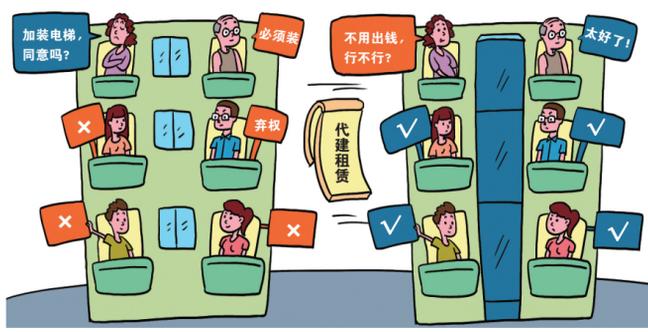
1月15日上午10点,北京市朝阳区高家园社区,76岁的王大爷正坐在社区长廊上和邻居们闲聊。这是他近半个月来第一次下楼。
王大爷居住的小区建于20世纪80年代,为6层单元楼,没有电梯。他住在顶层,由于腿脚不便,平时基本不下楼,日常生活必需品由住在同城的儿子隔几天送一次。
“要是楼外加装电梯就好了,上上下下方便许多。”王大爷憧憬着。
如今在城市中,像王大爷这样“爬楼难”“下楼不自由”的老人越来越多。据住建部等有关部门统计,全国1980年至2000年建成的老旧小区约80亿平方米,70%以上为城镇老年人口居住的老旧楼房无电梯,预计全国老旧小区需要加装电梯的数量在200万部以上。
近年来,国家及各地方有关部门愈发重视老旧小区电梯加装工程。住建部官方消息称,2019年以来,全国累计新开工改造城镇老旧小区11.2万个,各地结合城镇老旧小区改造加装电梯近2万部。
从数量来看,老旧小区加装电梯的缺口仍然较大。而《法治日报》记者近日调查发现,目前实践中还存在各种问题,比如加装电梯问题获取居民合意较难,部分居民因分摊费用、造成生活不便等原因拒绝加装电梯,也有居民在电梯安装之后感到后悔,由此引发诸多社区矛盾和纠纷。

接受记者采访的专家一致认为,老旧小区加装电梯工程有必要,但还需要建立更明确易懂的政策体系和更新规则,形成更加完善的利益协调机制。

老旧小区加装电梯 高层住户好评不断

家住北京市东城区天坛东里50号楼的张大爷比王大爷幸运一些——他所居住的小区单元楼已经加装了户外电梯。
张大爷今年70多岁,一家5口人住在四单元6楼。没安装电梯前,家里所有人都对上下楼充满怨言:孙子平时放学了,想跟小伙伴一起玩,总会抱怨爬楼梯又累又浪费时间;老两口平时在外边买菜或者拿了重物,搬上楼特别费劲。
2018年,小区给三、四单元加装了户外电梯,居民刷卡就能上下楼,方便多了。
2021年12月底,记者来到该小区看到,除三、四单元已经建好的电梯外,在一、二单元之间,一部新的外装电梯正在搭建中。一位路过的一单元住户说:“之前看他们有电梯,我们很羡慕,现在我们终于也有了,不用再费劲爬楼梯了。”
记者随机采访多位老人发现,老旧小区加装电梯后,高层住户好评不断。
在北京朝阳区望楼北里社区,记者看到这个建于20世纪80年代的老旧小区最高楼层为6层。在16号楼前,已矗立着4部搭建完毕的外部电梯,17号楼前有几部电梯正在施工搭建。
在17号楼侧翼,记者见到了下楼遛弯的韩女士。今年78岁的韩女士和老伴一起住在17号楼三单元4层。由于没有电梯,上下楼不便,儿子曾提议为他们购置一套带电梯的房子,但二老舍不得邻里街坊,遂作罢。
“好在如今要加装电梯了,对于我们来说,真是省时省力还省钱。”韩女士说。
在华东政法大学房地产政策法律研究所所长杨勤法看来,老旧小区加装电梯不仅有助于缓解老龄社会老年人出行难的问题,还是推进老旧小区改造的有力举措。同时,推进老旧小区加装电梯是重大的民生工程,除了电梯产业市场前景广阔之外,旧小区的加装电梯工程还可以带动与房地产相关的产业链发展,对刺激居民消费也有重要意义。
采访中,记者发现,目前老旧小区加装电梯的模式并不完全相同。
家住山西省太原市小店区某老旧小区17号楼2单元6层的王女士所在小区安装电梯时,采用的是比较传统的居民共同出资的方式。据王女士介绍,当时政府补贴了不少资金,1层到2层住户不负担安装费用,3层到6层住户分担的费用根据楼层高低不等,最高1.8万元左右。王女士

● 老旧小区加装电梯不仅有助于缓解老龄社会老年人“出行难”的问题,而且是推进老旧小区改造的有力举措。目前加装电梯的模式主要包括代建租赁、居民自筹自建以及产权单位或集体组织出资三种
● 目前实践中还存在各种问题,如加装电梯获取居民合意较难,部分居民因分摊费用、造成生活不便等原因拒绝加装电梯,也有居民在电梯安装之后感到后悔,由此引发诸多社区矛盾和纠纷
● 在政策设计上,地方政府可以在法律框架内进一步完善加装电梯工作的表决规则;根据争议事项制定量化的补偿标准;围绕电梯加装过程中有争议的常见问题和居民普遍关注的技术问题,编制相关行动准则或操作手册



CFP供图

士作为最高层住户,共出资18300元。
北京天坛东里50号楼和望楼北里社区则与之不同。据了解,这两个小区安装电梯时居民没有花一分钱,电梯建好后居民可通过办乘梯卡的方式,像乘坐公交车一样,谁乘坐电梯谁刷卡谁付钱。
在天坛东里50号楼的电梯前,记者发现非居民的拜访者也可以通过手机扫描二维码的方式乘坐电梯,单次价格为1.5元,不限楼层。据张大爷介绍,楼内居民办卡后,会有“优惠价”,根据楼层不同价格在0.5元到0.9元不等。“我们家住顶层,每次乘坐电梯都要花0.9元,我的孙子有了电梯之后经常来回往返玩,这么下来其实花销也不小,我们家每个月乘坐电梯要花100多元。”
望楼北里社区的电梯目前仅支持刷卡使用,外来访客在无卡情况下无法乘坐。
杨勤法说,目前加装电梯的模式主要有三种,即居民自筹自建、代建租赁以及产权单位或集体组织出资。
杨勤法认为,这三种方式中,对于居民而言的最佳方式是“代建租赁”,由第三方投资建设电梯,小区内居民使用电梯只需要缴纳一定的搭乘费用,并且电梯的维护费、保养费、电费都由第三方承担。这一方式可以较好地解决居民间的出资问题,但该方法由于给电梯公司造成的压力较大,其难点在于给电梯公司的意见,因此目前业主自筹自建这一方式也在推行。

诸多问题不容忽视 一票否决存在争议
虽然加装电梯的呼声强烈,但记者在北京、天津随机走访12个老旧小区发现,已经加装电梯的仅有3个,数量和占比仍比较少,且均未覆盖全部小区楼栋。此外,在已经加装好或计划加装电梯的小区,也有居民有不同的烦恼。
望楼北里社区16号楼6单元1楼住户76岁的刘先生称:“大家都是数十年的老邻居,所以当时询问居民对加装电梯的意见时,我没有任何犹豫就同意了,但装了电梯之后却遇到了一些烦心事。”
因为住在1楼,电梯修建完毕之后刘先生立刻感到房内的采光受到影响,平时客厅见光度还挺好,但有了电梯之后即使是白天,家里也得打开灯,不然看不清。
此外,刘先生家厨房位置的窗户外就是电梯,电梯在设计时延伸出一截房檐,刚好与1楼窗户等高,导致下雨时雨水会顺着房檐滴进刘先生家的厨房,久而久之厨房都发霉了。
太原的王女士同样觉得有一些问题:“小区

的电梯是装在楼体外的,占用了大量的室外空间,影响了户外的整齐、整洁与美观,还因此减少了停车位。”
王女士回忆称,当时隔壁单元的底层住户不同意加装电梯,原因就是会降低房租和二手房出售价格,他们甚至要求其他层住户给予补偿,否则就坚决反对,让大家都装了不装。“那个单元的住户还因此吵了多次架,居委会也调解不了,最终也就没有安装。”
底层住户反对导致电梯无法安装的情况并不少见,在望楼北里社区16号楼,二、四单元均暂未加装电梯。记者向居民求证后得知,这是因为当时在征求居民意见时,二、四单元的底层住户明确反对,所以并未同时搭建。
据悉,目前北京的老旧小区加装电梯程序主要参照北京市住建委2020年4月发布的《北京市老旧小区综合整治工作手册》,其中对于征求居民意见的要求是:“既有高层住宅加装电梯的意向及初步方案应当充分听取拟加装电梯范围内全体业主的意见,并经专有部分占该单元住宅总建筑面积三分之二的业主且占总人数三分之二的业主同意,且其他业主不持反对意见。”
这也就意味着,一旦有居民明确表示反对,即使表示同意的业主占比达标,该单元仍然无法加装电梯。
像北京这种在老旧小区加装电梯问题上人反对对全盘否定的“一票否决”制,已有多个地方通过相关规定进行了“回避”。
例如,2021年1月,上海市住房和城乡建设管理委员会、上海市房屋管理局联合发布《关于调整本市既有高层住宅加装电梯业主表决比例的通知》,规定申请人应当就加装电梯的意向和具体方案等问题进行充分协商,并征求所在幢幢全体业主的意见,由专有部分面积占三分之二以上的业主且人数占三分之二以上的业主参与表决,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。
《青岛市既有住宅加装电梯暂行办法》也规定业主之间经过充分友好协商,但确实达不成一致意见的,由本单元(本栋)专有部分面积占三分之二以上的业主且人数占三分之二以上的业主参与表决,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并签订书面同意意见。
据杨勤法介绍,因为加装电梯属于有关共有和共同管理的重大事项,依照民法典第二百七十八条的规定,履行法定的表决程序,应当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。“上述规定显然可以解决居民一人反对即可阻碍电梯加装的现状。”
不过,杨勤法说,各地对于电梯加装有更细化的规定,目前仍大多以其地方规定为实际依据,在老旧小区加装电梯征求居民意见这一问题上是否采取“一票否决制”,仍然存在争议。

群策群力解决难题 全面保障便民利民

近年来,老旧小区加装电梯工程愈发受到重视。记者梳理发现,已有多地住房“十四五”规划的老旧小区改造部分都涉及加装电梯。例如,《江苏省“十四五”城镇住房发展规划》提出“补齐幼托、养老、家政等公共服务短板,鼓励支持绿化改造和既有住宅加装电梯,无障碍设施等适老化改造”;《浙江省城镇住房发展“十四五”规划》提出“加快推进住宅加装电梯等举措,大力提升居住品质”。

杨勤法称,老旧小区加装电梯,一方面涉及小区居民不同的利益需求,需要做出大量协调工作;另一方面涉及繁杂的审批手续,对于电梯安装企业来说,其显然更倾向于从事效益更高的新建住宅电梯安装工程。
对于老旧小区加装电梯工程的进一步完善,杨勤法提出,应该在规范过程中将政策设计从规则导向转向目标导向。城市更新的服务对象是居民,因此建立明确的权责划分、规范的操作流程、通俗易懂的政策体系和更新规则显得尤为重要。
“相比规则性政策,目标型政策在具体执行过程中倾向于采取动员型治理的方式,即尽可能汇集基层行政体系和社区治理体系的主体和资源,有利于推进政策的高效执行。”杨勤法建议,在政策设计上,地方政府可以从以下几个方面着手:在法律框架内进一步完善加装电梯工作的表决规则;确定相关利益的补偿依据,根据争议事项制定量化的补偿标准,如施工噪音补偿等;加快制定电梯加装行动准则,围绕电梯加装过程中有争议的常见问题和居民普遍关注的技术问题,编制相关行动准则或操作手册。

同时,他还注意到电梯加装过程中政府职责边界的问题。在加装电梯这样的城市更新项目初期,政府仍需主动发挥作用,组织协调各种力量,形成带动和示范、待时机成熟后,再逐步退出,将“话语权”交由居民,由居民主动协调、申报、推介项目。
“例如相关利益分配问题,由业主自行协商难以达成一致,应完善救济与补偿机制,如明确审批机关包括建设、规划、消防、房管等部门的行政复议机关,并建立针对老旧小区改造的专行政调解机制。除此之外,还应结合各地经济水平、二手房交易价格等因素,为因加装电梯房屋升值获益的居民出资补偿因加装电梯房屋贬值的居民制定统一的兜底办法,引导加装电梯获利的居民对利益受损的居民进行补偿,如符合公平原则,减少对受损居民合法权益的侵犯。”杨勤法说。
在资金方面,北京瀛和律师事务所律师许飞建议,应当充分引入社会资本,采用多种资金共同参与的模式解决增设电梯资金困难的问题。同时扩大单次增设电梯项目的体量,联合进行招投标,降低单台电梯增设成本。
对于电梯的日常维护,许飞认为应当引入专业的电梯维保单位或者物业公司进行托管,加强电梯的日常管理和维护。

杨勤法还建议,在共治过程中建立利益协调机制。一方面可以探索实行社区居委会成员“分片包户制度”,深入责任区的每户居民,倾听、收集居民对于加装电梯的看法和意见并分类登记,反映给政府、企业等进行沟通;另一方面,在有关机关的领导下,社区可以搭建一个由居委会、施工单位、居民自治组织参与的改造讨论平台,为有不同意见的加装电梯参与主体提供公开、公平、公正的解决纠纷的途径和机会。
“加装电梯不是一蹴而就的,其过程具有复杂性。在居民利益协调阶段,项目审批公示阶段,电梯加装验收阶段和后期运营维护阶段,为了实现不同的目标,需要多元主体相互协作。”杨勤法说。

制图/李晓军

□ 本报记者 陈磊
□ 本报见习记者 孙天骄

“明明还是一个孩子,为啥需要买全价票?”1月14日,家住北京市丰台区定安里小区的李梅向《法治日报》记者诉说她的疑惑。去年6月,她给时年12岁的儿子买了半价火车票,但乘务员认为孩子身高已经超过1.5米,须买全价票。

针对这种情况,国家铁路局正在修订《铁路旅客运输规程》,最新的《铁路旅客运输规程(征求意见稿)》(以下简称征求意见稿)提出,实行车票实名制,年满6周岁且未满14周岁的儿童可以购买儿童优惠票;年满14周岁的儿童,应购买全价票。

接受记者采访的专家认为,征求意见稿将创设未成年人购买火车票的双轨制,在原有的“身高标准”基础上增加了“年龄标准”,会更好保护儿童权益,使儿童在购买火车票时能够享受到更多的优惠。

专家建议,我国正在起草铁路运输条例,可以考虑借鉴《铁路旅客运输规程》的相关规则,依法规定儿童票的具体标准。

票价优惠仅看身高线 家长困惑儿童票标准

虽然时间过去了半年,但李梅提起去年的一次出行经历时仍是耿耿于怀。“我怎么会为了一百多块钱逃票呀?”
时间拨回至2021年6月,李梅赶在暑假前带儿子去山东省青岛市旅游,由于事情多,她把买火车票的事情委托给朋友,她的朋友觉得,一个12岁的孩子,买半价票就行。
乘车当天,李梅和儿子赶到车站,然而,检票上车时,工作人员却把他们拦住了,理由是她儿子身高超过1.5米,须购买全价票。
退票再买票已经来不及了,李梅希望带孩子先上车。但工作人员坚持孩子持半价票不能上车。着急的李梅跟乘务员吵了起来,虽然孩子身高确实超1.5米了,不过也还是12岁的孩子,“为什么不能买半价票?”

眼看要开车了,工作人员同意李梅上车补票。在列车上,李梅找到乘务员给孩子补了票,加上手续费,实际支付的票价超过了一张成人票的价格。据李梅回忆,补票是小事,但乘务员的表情让她觉得自己要逃票似的。
回程的时候,为了避免麻烦,李梅直接给儿子买了全价票。但在她看来,一个12岁的孩子因为身高超过1.5米而买全价票,实在是不合理。
家住北京市朝阳区方舟苑小区张月告诉记者,她女儿去年10岁时身高超过1.5米,坐火车出去旅行时已经需要购买全价票了。
发布于1997年的现行《铁路旅客运输规程》规定:“随同成年人旅行身高1.2米至1.5米的儿童,享受半价客票,加快票和空调票(以下简称儿童票)。超过1.5米时应买全价票。每一名成人旅客可免费携带一名身高不足1.2米的儿童,超过一名时,超过的人数应买儿童票。”
这意味着,近25年来,我国儿童购买火车票的优惠“身高线”一直停在1.5米,而且是唯一标准。

拟创设儿童票双轨制 保护未成年人的权益

这种情况或将改变。
目前,国家铁路局正在修订《铁路旅客运输规程》。根据此前发布的征求意见稿,实行车票实名制的,年满6周岁且未满14周岁的儿童可以购买儿童优惠票;年满14周岁的儿童,应购买全价票。征求意见稿还保留了“身高标准”,即未实行车票实名制的,身高达到1.2米且不足1.5米的儿童可以购买儿童优惠票;身高达到1.5米的儿童,应当购买全价票。
北京交通大学法学院教授、北京市交通运输法学会副会长郑翔告诉记者,征求意见稿的相关表述,意味着将创设未成年人购买火车票的双轨制,在原有的“身高标准”基础上增加了“年龄标准”,扩大了未成年人购买火车票的优惠范围,能够更好地保护未成年人的权益。
郑翔说,相对于其他国家普遍以12周岁作为享受儿童优惠票的标准,这种制度设计覆盖了更多的未成年人。
北京市人民检察院第一分院检察官车明珠多年从事未成年人检察工作。在她看来,征求意见稿的相关表述,体现了国家对未成年人的关爱和保护。
未成年人保护法第四十五条规定:“城市公共交通以及公路、铁路、水路、航空客运等应当按照有关规定对未成年人实施免费或者优惠票价。”
车明珠表示,规定交通系统应当对未成年人实施免费或者优惠票价,标准和依据的核心是“未成年人”这一特殊群体,既然服务的对象是“人”,公共交通系统在确定未成年票价时,就应当体现公共政策的统一取向,做到平等和公平,划定未成年人的标准是年龄,而非身高,因此要达到对人人平等且公平的服务标准,当然也应该以年龄作为确定票价的基准。
“未成年人依法享有铁路购票优惠福利,征求意见稿对儿童优惠票标准的调整,有利于未成年人权益保障法律规则体系的进一步完善。”车明珠说。

在车明珠看来,随着我国营养、卫生和养育水平等方面的提升,我国儿童平均身高一直在逐年提升,但购票的“身高”标准是相对稳定的,相对“滞后”于我国儿童的身高发展水平。同时,随着我国铁路列车购票实名制、身份证管理制度等制度的完备,在当今技术条件下,公共交通系统以年龄作为执行未成年人福利票价的基准,已没有障碍。

提高儿童票身高标准 增设多样化票价体系

根据国家卫健委2018年6月发布的《7岁~18岁儿童青少年生长发育等级评价》,我国14岁男童身高中位数是165.63厘米,14岁女童身高中位数是157.78厘米。
郑翔分析认为,这意味着如果按照1.5米的标准,实践中可能会有大量未满14岁但身高超过1.5米的儿童,在购买非实名制车票时,享受不到儿童票优惠。
张月说,她女儿今年上小学5年级,身高接近1.6米,还不是班里最高的学生,班里一半的同学身高超过1.5米。
在郑翔看来,以年龄为标准,有利于准确判断儿童的身份,以身高为标准,在购买车票时,则比较明显且易见,让没有办理身份证件的孩子也能较好地享受优惠。
她认为,需要考虑铁路客流量大,服务范围广泛的特点,在一定范围内采用比较简单明确的身高标准还是具有现实意义的。“考虑到现在儿童身高普遍较高的情况,建议提高儿童购票身高标准。”
车明珠则认为,以年龄作为儿童购票优惠标准,在操作上只需要购票时一步验证,省去了现场查验身高的繁琐和不确定性,对于购票家长来说更为简单、便捷。同时建议相关部门能够出台更便捷的核验措施和流程,避免儿童无身份证等可能带来的不便。
除此之外,郑翔还建议增设火车青年票、家庭票等优惠票种。“很多国家在火车票购买中都会设定青少年票(通常是对22岁以下的青年,给予70%的折扣)和家庭票(对父母同时和多个儿童一起出行,可以购买套票)的选择,多样化的票价体系更人性化,也可以减少儿童养育成本。”
2019年7月,国家铁路局根据全国人大常委会立法规划,起草了《中华人民共和国铁路法(修订草案)》(征求意见稿),向社会公开征求意见。
2021年3月,交通运输部发布消息称,其当年研究起草、适时报审的立法项目包括“铁路运输条例”,由国家铁路局负责起草。
郑翔告诉记者,从现在的情况来看,《中华人民共和国铁路法(修订草案)》的征求意见稿中没有对具体的车票优惠条件作出明确规定,《铁路旅客运输规程》修订完成并试行一段时间后,通过观察实践中有没有新问题出现,可以考虑将相关规则写入正在起草中的“铁路运输条例”,上升到更高层级的立法中。

(文中李梅 张月均为化名)

《铁路旅客运输规程》拟修订 儿童未满十四周岁可买半价票 『年龄+身高』,儿童火车票或迎双轨制