



“加装电梯”连续多年写入政府工作报告

老旧小区加装电梯究竟难在哪

观民生

□ 本报记者 朱宁宇

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30%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碍,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



3月24日,江西省吉安市吉州区北门街道福星社区一老旧小区,工作人员正在进行加装电梯项目施工。

CFP供图

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不动产相邻权利人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”。

记者说

□ 本报记者 朱宁宇

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内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”就干了壳。

老旧小区改造不仅是民生工程和发展工程,更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。

小电梯 大民生

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法规,从政策层面加强对相邻各方利益的引导、调整和平衡,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,将给亿万居民带来巨大的获得感、幸福感和安全感。

民政部等九部门印发意见 深入推进智慧社区建设

本报讯 记者蒲晓磊 近日,民政部、中央政法委、中央网信办、发展改革委、工业和信息化部、公安部、财政部、住房和城乡建设部、农业农村部等9部门印发《关于深入推进智慧社区建设的意见》(以下简称《意见》),明确了智慧社区建设的总体要求、重点任务和保障措施等。

《意见》提出,到2025年,基本构建起网格化管理、精细化服务、信息化支撑、开放共享的智慧社区服务平台,初步打造成智慧共享、和睦共治的新型数字社区,社区治理和服务智能化水平显著提高,更好感知社会态势、畅通沟通渠道、辅助决策施政、方便群众办事。

《意见》明确,从集约建设智慧社区平台、拓展智慧社区治理场景、构筑社区数字生活新图景、推进大数据在社区应用、精简归并社区数据录入,加强智慧社区基础设施建设改造等6个重点任务入手,推动各类社区信息系统联网对接,实现跨部门业务协同、信息实时共享;建立健全民情反馈、风险研判、应急响应、舆情应对机制,提升社区全周期管理水平;创新政务服务、公共服务提供方式,推动就业、健康、救助、养老、助残、托育、未成年人保护等服务“指尖办”“网上办”“就近办”;完善社区重点场所、重点人群基础数据,深化大数据挖掘应用;加快建立标准统一、动态管理的社区数据资源体系,大幅减少工作台账报表;实施城乡社区综合服务设施智能化改造工程,加强社区信息交流无障碍建设,提供适老化和无障碍服务。

文旅部修订相关条例实施细则 深化演出市场“放管服”改革

本报讯 记者朱宁宇 近日,文化和旅游部印发《关于修改〈营业性演出管理条例实施细则〉的决定》,进一步深化演出市场“放管服”改革,激发市场主体活力。

“随着有关法律法规的修订和演出市场的发展,《细则》需要进一步与《营业性演出管理条例》、外商投资法、行政许可法、行政处罚法等做好政策衔接,同时按照‘放管服’改革要求,亟须对《细则》有关条款进行修订。”文旅部相关负责人表示。

据介绍,为落实《营业性演出管理条例》、外商投资法关于外商投资的规定,《细则》明确了港澳及外商投资者投资设立演出经纪机构和演出场所经营单位、港澳投资者投资设立由内地方控股的文艺表演团体,需要提交的材料。

同时,与行政许可法关于行政许可实施机关的规定相衔接,《细则》明确文化和旅游主管部门对演出经纪人员的资格认定,从业活动实施监督管理。《细则》规定,从事演出经纪活动的个人需要具备演出经纪人员资格。演出经纪机构申请从事营业性演出经营活动(演出经纪机构设立审批)须有3名专职演出经纪人员;演出经纪机构举办营业性演出活动,应当安排专职演出经纪人员负责。

与行政处罚法关于行政处罚的种类和设定的规定相衔接,《细则》调整涉外演出在批准的时间内增加演出地,未到演出所在地省级人民政府文化和旅游主管部门备案的处罚措施。



直通车

□ 本报记者 蒲晓磊

得益于残疾人两项补贴申请“跨省通办”的运行,肢体二级残疾的姜连臣免去了千里奔波之苦。

现居住在北京市大兴区黄村镇西庄村的姜连臣,户籍地为黑龙江省双鸭山市四方台区。在残疾人两项补贴没有实施“跨省通办”前,按照政策规定,他需要回到户籍所在地办理重度残疾人护理补贴,这让行动不便的姜连臣很是为难。

今年1月,西庄村残疾人专职委员在走访入户时了解到这一情况,告知姜连臣监护人残疾人两项补贴可以“跨省通办”。于是,在专职委员的帮助下,姜连臣第一时间在全国残疾人信息平台上申请了残疾人两项补贴业务。黄村镇受理窗口的工作人员在第一时间对申请进行处理,帮助姜连臣提交的材料迅速得到审批。

2021年4月22日起,困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴资格认定申请实行“跨省通办”,不受户籍地限制。在运行一年多之后,这一制度近日又迎来重要补充——民政部、中国残联联合印发通知,决定自2022年5月15日第三十二个“全国助残日”起,在“跨省通办”基础上,在全国范围内实行残疾人两项补贴申请“全程网办”服务。

对此,民政部社会事务司负责人近日在接受记者采访时指出,残疾人两项补贴申请“全程网办”是加快数字政府建设,提升残疾人特殊群体政务服务水平,优化残疾人两项补贴申请方式的又一重要举措,将更加方便快捷残疾人申领补贴,促进残疾人基本民生保障政策

更好地落实落地。

两项补贴惠及2700万名残疾人

由于许多残疾人劳动创收能力相对较弱,且存在额外的生活支出和长期照护支出,残疾人家庭普遍面临生活困难和长期照护困难。针对这种情况,2015年9月,国务院印发《国务院关于全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的意见》,决定自2016年1月1日起,全面实施困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。

从补贴内容看,困难残疾人生活补贴主要补助残疾人因残疾产生的额外生活支出;重度残疾人护理补贴与残疾程度挂钩,不区分家庭收入,主要补助残疾人因残疾产生的额外长期照护支出。最低生活保障家庭中的残疾人和部分有条件地区的低保边缘家庭残疾人及其他困难残疾人为生活补贴对象,残疾等级为一、二级的重度残疾人和部分有条件地区的三、四级智力、精神残疾人是护理补贴对象。同时,国家鼓励有条件的地方扩大补贴范围。

这是全国层面首次建立残疾人专项福利补贴制度,成为保基本、兜底线的重要民生保障制度。

考虑到不同地区经济社会发展水平不同,为了让补贴标准与当地财政承受能力相适应的同时,更好地兼顾残疾人生活保障需求和长期照护需求,民政部、财政部、中国残联于2019年印发《关于建立困难残疾人生活补贴

和重度残疾人护理补贴标准动态调整机制的指导意见》,推动建立残疾人两项补贴标准动态调整机制。

甘肃要求,残疾人两项补贴标准实行分档补贴和动态调整,着力解决残疾人因残疾产生的额外生活支出和长期照护支出困难;海南建立了残疾人两项补贴动态调整机制,补贴标准随着城乡低保标准的提升而增长……据《法治日报》记者不完全统计,现在已有20多个省份建立相关机制。

残疾人两项补贴制度的实施,有利于切实解决残疾人特殊生活困难和长期照护困难,有效保障残疾人生活发展权益。截至2022年4月底,困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度分别惠及约1200万名困难残疾人、1500多万名重度残疾人。

跨省通办打破户籍地申领限制

“‘跨省通办’真是太方便了,不用回户籍地申请,节省了往返老家的时间和精力,也省下来一大笔交通费用,党的政策就是好。”家住北京市东城区东花市街道的肢体残疾人刘巨芳,不用回到户籍所在地内蒙古自治区扎兰屯市高台子街道,就完成了残疾人两项补贴的办理,这让她感到十分惊喜。

让刘巨芳受益的“跨省通办”,是残疾人异地代收办形式,到非户籍地窗口提交补贴证明材料的一种申请方式。自2021年4月22日开始在全国范围内实施,

至今已有一年多的时间。

在“跨省通办”实施之前,由于残疾人两项补贴实行属地化管理,根据补贴资金筹集发放、资格认定工作的需要,国务院规定残疾人必须在户籍地提出申请,并由户籍地进行资格认定审核、承担资金发放工作。然而,部分残疾人因外出务工、投靠亲友、长期就医等原因,常年不在户籍地居住生活,如果按照政策要求到户籍地申领残疾人两项补贴会增加额外支出,残疾状况较重的残疾人也不便专程前往办理,导致部分残疾人不得不放弃申领残疾人两项补贴。

有肢体残疾的刘巨芳,也曾因为不方便申领残疾人两项补贴而苦恼。2021年7月,刘巨芳在向当地民政部门咨询政策时,得知残疾人两项补贴“跨省通办”的好消息,当即向北京市东城区东花市街道办事处提出申请。核实材料及证件,登录办理平台上传照片,输入残疾人信息……仅用十几分钟,工作人员就将申请信息录入“全国残疾人两项补贴信息系统”,并上传了电子版身份证、户口簿、残疾人证等证明材料,再将申请信息推送至扎兰屯市高台子街道。同样通过这个系统,高台子街道办事处进行审核、审定等相关程序后,当月就将补贴资金拨付到刘巨芳的银行账户。

“跨省通办”打破了残疾人户籍地申领补贴的限制,有效缓解了残疾人异地申领补贴面临的“多地跑”“折返跑”等难点堵点问题。截至2022年5月11日,各地已接收残疾人两项补贴“跨省通办”申请1037例,审核通过538例。

“全程网办”进一步畅通残疾人两项补贴申领渠道 实现补贴申领“一次都不跑”

优化残疾人补贴线上申请方式

“跨省通办”作为方便残疾人申请补贴的重要方式,极大增强了残疾群众的获得感、幸福感、安全感。但民政部和中国残联也发现,这一制度仍然有着一定的局限性——残疾人仍须线下提交补贴申请证明材料。

“由于残疾人身体功能存在障碍,特别是重度残疾人在出行方面存在诸多不方便,加上新冠肺炎疫情对人员流动限制的影响,对残疾群体政务服务质量和效率提出了更高要求。”民政部社会事务司负责人说。

为了更好优化残疾人两项补贴的线上申请方式,实现补贴申领“一次都不跑”和“不见面审核”,民政部和中国残联决定自5月15日起全面实施残疾人两项补贴申请“全程网办”。

民政部和中国残联在通知中要求,残疾人两项补贴“全程网办”由业务属地自申请材料齐备后,按照残疾人两项补贴“跨省通办”的有关要求办理,从而明确了“全程网办”的办理程序和要求。通知强调,残疾人两项补贴“全程网办”实施后,应进一步畅通线上线下相结合的补贴申请形式,继续保留业务属地及“跨省通办”申请窗口,加强地方政府网站、政务服务平台的无障碍改造,明确民政助理人员和残联(残协)专职委员主动发现和协助残疾人申领补贴的职责,推进残疾人两项补贴政务服务事项、办事指南线上线下同源发布,同步更新,从而最大程度避免残疾人因身体障碍而产生无法获取线上服务等困难。

民政部社会事务司负责人指出,“全程网办”能够进一步畅通残疾人两项补贴申领渠道,减轻残疾群众出行负担,减少新冠肺炎疫情期间人员接触,提升残疾人政务服务便利化水平,增强残疾群众的获得感、幸福感、安全感。