

当前上海推进多层住宅加装电梯面临的问题及对策

向明勋 赵露露

上海市人民政府发展研究中心

摘要：随着上海人口老龄化程度加深，既有多层住宅加装电梯已成为一项重要的民心工程。要深入践行“人民城市人民建，人民城市为人民”理念，按照“共建、共治、共享”原则，借鉴国内外有益经验，发挥政府引领作用，凝聚各方共识，鼓励社会参与，加强思路创新、要素集成、政策组合、系统推进，实现既有多层住宅加装电梯速度和品质双提升，建立健全加装电梯全生命周期的管理体系。

关键词：多层住宅；加装电梯；民心工程

作者简介：向明勋，上海市人民政府发展研究中心综合研究处三级调研员。；赵露露，上海市人民政府发展研究中心综合研究处四级主任科员。

一、当前上海多层住宅加装电梯推进情况及面临的问题

随着上海人口老龄化程度的不断提高，以及城市有机更新的纵深推进，既有多层住宅加装电梯的需求越来越大。上海自2011年启动既有多层住宅加装电梯工作以来，已经历了初期尝试(2011—2015年)、政策优化(2016—2019年)、政策提升(2020至今)3个阶段。各级部门在政策体系建立、实施机制完善、协商平台搭建等方面进行了积极探索，实现了加装电梯质量和速度的双提升。2021年全市加装电梯1579台，2022年加装2303台，2023年计划加装3000多台。但与此同时，随着“能装”“易装”小区的逐渐消化，加装电梯动力呈现减弱态势。截至目前，签订2024年加装电梯意向仅为1000多台，加装意愿有所下滑，要完成“十四五”期间加装电梯1万台以上的目标难度加大。究其原因，主要存在“三难”的瓶颈问题。

(一)主体意识“统一难”，共治意愿需“再提升”

在当前加装电梯工作推进中，存在利益各方主体意识“难统一”、共治局面“难达成”的问题，主要体现在：一是加装电梯共识有待进一步凝聚，居民配合度“待提高”。目前，较多居民把加装电梯当成政府部门的硬性工作指标，加装电梯工作高度依赖政府部门。同时，居民对加装电梯工作的顾虑较多。从调研情况看，居民意见统一难，影响居民加装电梯意愿的因素主要有采光(占71.1%)、噪声(占51.7%)、费用(占36.3%)、通风(占27.1%)等，经济因素并非影响居民加装电梯意愿的第一主因。二是电梯加装相关企业服务意识“待加强”，全过程参与自觉性“待提升”。相关企业在实践中创新设计方案的技术能力不足，施工程序、资金使用透明度等信息与业主沟通不及时，电力、燃气、通信配套相关运营商的意见不统一，对施工单位缺乏有效的监管手段。三是街镇部门资源整合力度不够，协调治理“待加强”。加装电梯涉及移绿、管线移位、机动车停车位调整、施工现场周边环境管理、钢结构吊装现场配合等诸多环节，需要居委会、业委会、物业公司共同协调配合。由于激励机制、考核目标及过程管理相对不完善，多部门在参与中协同治理动力不足，协调力度不够，甚至陷入管理低效的不良循环。

(二)加装电梯资金“筹措难”，利益平衡需“再调整”

既有多层住宅加装电梯涉及施工建造、管线迁移配套费用、重建支撑设施、后期运行维护成本等费用，尽管目前政府给与

每台电梯 40%的资金补贴，最高金额提高到 28 万元，随着加装电梯成本增加，剩余资金筹措仍面临不少瓶颈问题。一是因不同楼层获益不均，导致资金筹集存在“上热、中温、下冷”的客观矛盾。加装电梯后对低层居民造成房价下降及采光、通风、噪声、雨污水排出不畅等问题，导致低层居民出资意愿低下。中层居民害怕因加装电梯导致房价贬值，失去“金三银四”的房价优势。因此，在不同楼层的资金分摊上难以找到合理的平衡点。二是住户出资能力存在一定差异，收入低的弱势群体难以负担。既有多层住宅中的老年人大多是中低收入者，有的属于低收入的弱势群体，特别是残疾人或长期患有慢性病的老年人和一些独居老人，难以负担加装电梯费用，需要特殊的经济补助政策。三是青年人或出租户加装电梯需求较低，态度不积极。青年住户缺乏加装电梯动力，认为爬楼梯可以锻炼身体。出租户将房子出租后，不关心是否加装电梯，尤其是在高层分摊费用较高的情况下，更缺乏出资意愿。

(三) 运维方案“完善难”，后期管理需“再加强”

电梯属于特种设备，后期运行维护工作非常专业复杂，且涉及日常的保养、管理、维修等长期费用，需要系统谋划长效管理机制以保障使用安全。但目前运维机制不完善，成为突出难点。一是后续维保管理模式尚不成熟。很多老旧小区没有物业管理；有的小区虽有物业管理，但物业公司因考虑到接管加装电梯需增加运营成本和承担管理责任等因素而拒绝接管。一旦物业无法作为电梯使用管理单位，当地街道很难确定使用接管单位和接洽后续管理费。二是与运维相关的复杂事项缺乏明确条款参考。目前，电梯日常使用、费用支付、定期保养维修、共有收入管理等方面缺乏统一的规范条款，发生纠纷矛盾时没有参考依据，也没有明确化解矛盾的主管机构。三是居民住房产权人转移时权责延续困难。已加装电梯的居民在出售房产后，后续买进的房屋产权人不一定知晓或能够履行原加装电梯合同义务，不愿意接受原产权人的缴纳电梯维保费等相关责任，造成的责任纠纷没有法律条文可以参考。四是托管主体发生更换时居民权益难保障。部分小区存在被迫更换物业或托管公司的情况，当权益发生转移时，缺乏责任传导指引，运维资金分配和电梯监督维保工作的权责划分困难。

二、 国内外推进居民住宅加装电梯的主要经验和做法

(一) 政府统筹引导，社会多方主体协调参与

新加坡为应对愈发凸显的人口老龄化、居住环境老化等问题，出台了“电梯翻新计划”。在组织架构上，新加坡着力打造加装电梯的基层主体，构建由工作委员会和社区服务中心共同组成的基层组织，负责全程管理电梯翻新工作。其中，工作委员会由基层组织顾问、基层领导、项目顾问、公民咨询委员会、邻里居民委员会和建屋发展局代表组成；社区服务中心由公民咨询委员会和邻里居民委员会组成。基层组织积极搭建多种沟通渠道，鼓励居民全过程民主参与。通过搭建意见融合和互动平台，集体决定更新方案，在减少矛盾的同时也极大地增强了居民主人翁意识，促进加装电梯工作的顺利推进。

(二) 资金来源多元，形成社会多方分担机制

2020 年 12 月 1 日，德国新的公寓法生效。该法建立了社会多元分担机制，提供各种资助机会，加快推进无障碍改造。具体改造资金来源如下：一是长期护理保险基金。德国法定健康保险公司可为每人提供最高 4000 欧元的护理补贴用于购买电梯，如有多名需要照顾的人住在同一所房子里，资金最多可扩展到 4 人，亦即每户每部电梯总补贴最高 16000 欧元。二是银行贷款资助。如果法定机构和社会补贴都不补贴或承担电梯费用，可通过银行或信贷机构贷款，许多信贷机构为这种融资提供特殊计划。例如，德国复兴信贷银行为适老化改造提供资金补助和低息贷款，最低利率为 2.91%。三是保险或专门协会保障。如果是由于工作事故或职业病需要加装电梯，有关雇主责任保险协会将全额支付费用。如果是因第三方过错导致需要加装电梯的，通常由造成事故者的相应责任保险支付费用。另外，在服兵役或战争期间受到伤害的情况下，主要由福利办公室或国家福利协会以及战争伤残者协会承担全部或部分加装电梯费用。四是福利机构承担部分费用。在所有其他社会机构都不能支持的情况下，社会援助或社会福利办公室(基本保障办公室)将支付一部分加装电梯费用。五是税收减免。德国对特定收入的家庭，电梯购置成本可用来减免养老金领取者需缴纳的所得税。

(三) 针对特殊人群，制定专项资金补助计划

针对残疾人、困难人群等特殊人群，德国、英国等国家提供专项资金和补助。例如，德国《社会住房促进法》规定，每个联邦州为残疾人提供改建方面的额外补贴，资金的形式包括贷款和赠款。一些州政府还提供特别贷款，贷款前10年或15年利率相对市场利率更低甚至没有利息，部分地区对低收入家庭、残疾家庭、多孩家庭等还有额外贷款额度或者还款补贴。英国政府设立了残疾人设施补助金，英格兰、威尔士、北爱尔兰地区获得的补助最高在2.5万~3.6万英镑不等；苏格兰政府还制定援助计划，为残疾人住宅改造提供强制性补助金，至少覆盖80%以上的电梯安装费用。此外，英国慈善机构也提供电梯补助金，帮助长期患病或残疾的人。

(四) 加强后期维护，注重安全监督管理

加装电梯会涉及后期的运维管理，尤其是安全运行管理问题。德国加装电梯后，由电梯公司提供安全维护服务，具体由电梯买方与电梯公司签订合同，每年进行至少一次维护，但合同可根据买方需求进行定制，维护周期主要取决于使用频率。美国在加装和改造电梯前需向政府主管部门申请，并由各州政府雇用的检查员进行验收检查；后期运维则引入市场力量，业主必须按照法规要求，聘请电梯、保险、顾问等公司的持证检查员对电梯进行检查和试验，并将结果报政府机关备案。英国政府规定，电梯每6个月至少检验一次，以确保运行安全。在国内，广州提出“加装电梯托管管家”的理念，通过委托企业管理模式，让电梯使用单位由业主个人转为托管公司，由后者代表业主进行电梯安全抽查和年检等监督维保工作，实现规范化管理。

三、上海推进多层住宅加装电梯的思路和对策

随着上海人口老龄化程度加深，既有多层住宅加装电梯已成为一项重要的民心工程。目前，上海无电梯多层住宅约20万个门洞，具备直接加装条件的约12万个门洞。如果按照“十四五”加装1万台的速度推进，还需要较长时间才能完成加装电梯工作。这需要进一步加大支持力度，加快推进速度。要贯彻落实习近平总书记考察上海时重要讲话精神，深入践行“人民城市人民建，人民城市为人民”理念，按照“共建、共治、共享”原则，借鉴国内外经验，发挥政府引领作用，凝聚各方共识，鼓励社会参与，加强思路创新、要素集成、政策组合、系统推进，实现既有多层住宅加装电梯速度、质量双提升，建立健全加装电梯全生命周期的管理体系。

(一) 坚持党建引领，搭建全过程民主沟通平台

在推进加装电梯工作中，政府要发挥引导作用，重点是凝聚各方共识、鼓励各方参与。要坚持党建引领，将加装电梯工作与创新基层社会治理相结合，整合好街镇、社区、社会等资源，打造“共建、共治、共享”的良性局面。具体来说，要构建“政府+”多主体合作平台，充分发挥基层组织和楼组议事会、居民社区“三会”（听证会、协调会、评议会）、加装电梯工作协调会三级协商平台作用，围绕各阶段核心目标和中心主体展开协作，各方搭台居民唱戏，有效协调各方利益，重点突破郊区和加装电梯难区的电梯加装工作。要发挥党员先锋模范作用，下沉基层，由党员牵头推进重点、难点区域的加装电梯工作。要贯彻全过程民主，坚持业主自治，居民之事居民做主，关注和充分倾听居民需求，积极搭建由街道和居委会、业委会、物业公司参与的全过程沟通和互动平台，凝聚各方共识，提升居民的获得感和满意度。

(二) 坚持社会参与，拓宽加装电梯资金多元筹措渠道

要坚持政府引导、社会参与的思路，多方筹措加装电梯的资金来源。在协商出资比例时，应参考楼层、面积、户型等多方面因素制定加装电梯安装费用分摊方案，并由街道或社区提供资金分摊建议标准，在建议标准之下再由居民协商决定具体方案。可借鉴德国经验，探索长期护理保险基金、商业保险、银行贷款、慈善福利基金等多方机构参与分担加装电梯费用的机制，试点使用住房公积金填充加装电梯资金，针对困难家庭发放“加梯贷”等贷款，为电梯运维提供保险等。同时，鼓励社会企业投

资，积极探索企业投资式或租赁式加装电梯新模式，多渠道筹集加装电梯资金。发挥国有企业兜底保障作用，鼓励更多的国有企业“站出来”，积极发挥自身施工、管理优势，统筹前期建设和后续管理，为居民提供建、管一体一条龙服务。

(三) 坚持系统谋划，将加装电梯纳入城市更新工作机制

坚持系统思维，将加装电梯纳入“美丽家园”建设和城市更新的工作范围。对列入年度老旧小区综合改造计划及未来社区创建名单内的社区项目进行全面部署，摸清具备加装电梯条件的社区单元楼栋数及加装电梯位置，对具备加装电梯条件的老旧小区做好电梯位预留、统筹规划。对加装电梯涉及占用小区公共面积、绿化移位、地面机动车停车位占用等具体情况，采取绿化占用指标片区平衡等方法，在“美丽家园”建设中统筹安排。针对加装电梯中“上热、中温、下冷”的客观实际，特别是加装电梯后对低层居民影响较大的采光、通风、噪声、雨污水排出不畅等问题，可通过加大美丽楼道建设力度等措施，鼓励对低楼层实施楼道改造、污水管更新、更换隔音窗等举措，解决居民实际困难，增强低楼层居民的获得感。对加装电梯设计的管线配套问题，应会同财政、经信、通信管理等部门探索研究管线迁移包干，将加装电梯涉及的电力、燃气、通信配套纳入包干内容，进行同步改造，进一步降低加装电梯成本、促进加装电梯提速。

(四) 坚持多元共治，创新加装电梯运维管理模式

一是拓展维保资金来源。在居民加装电梯协商阶段就要综合考虑电梯运维资金筹措方案，将部分居民自筹资金、政府补贴以及电梯轿厢商业广告收益纳入专项维保更新资金，进行专款管理、加强监督，用于后续电梯的长效管理。可探索通过分楼层差异化收取物业费或房租的方式，将电梯运维费用纳入物业费或房租中，形成长效稳定的运维资金来源，并增加低层居民的获得感。

二是创新运维管理模式。针对不同小区的具体情况，可借鉴上海临汾路街道的试点经验，探索建立加装电梯长效管理模式。模式一：物业托管。加装电梯建设完成后，由加装电梯所有权人与小区物业服务企业签订协议，委托物业服务企业作为电梯使用管理单位，履行管理职责。模式二：“建设+管理”。由具备资质的专业优质企业作为电梯建设和使用管理一体化单位，从加装电梯意见征询阶段就全程介入，负责电梯施工期间的质量安全工作，并承接加装电梯后期使用管理、维护保养工作。模式三：“保险+服务”。加装电梯建设完成后，由加装电梯所有权人与保险公司签订协议，委托保险公司作为电梯使用管理单位，履行管理职责，包括电梯后期管理、维护保养工作等。

三是压实物业管理责任。着眼长远，与小区物业企业签订协议，将加装电梯接管纳入物业达标考核，明确由其承接加装电梯的保洁、报修等日常管理工作，并托底保障加装电梯的年检和维保，确保电梯后续正常使用，形成电梯管理的长效机制，实现管理责任“不脱节”。在出现小区更换物业和权益发生转移时，要加强责任传导指引，明晰运维资金分配和电梯监督维保等工作的权责转移。

四是提高业主责任意识。制定“电梯管理公约”，明确电梯日常使用、费用支付、定期保养维修、共有收入管理、产权人转移等方面的规范条款，提高业主责任意识，鼓励其参与电梯运维管理。特别是在房屋产权发生变更时，要在相关合同条款中强化加装电梯后续维护权责的转移指引，实现加装电梯相关权益的有效转移。同时，结合业委会换届选举，把在加装电梯中发现的热心公益且有管理能力的加装电梯业主选入业委会班子，在制度上保证业委会更好地履职。

(五) 坚持依法改造，强化加装电梯法制保障

目前，上海各区在推进加装电梯过程中做法多样、模式不一，缺乏市级层面的统一规范，后续容易引发管理问题。建议参照国外经验，加强加装电梯相关立法工作。在条件成熟时，制定专门的“上海市住房改造条例”，或者修改补充《上海市城市更新条例》和完善《上海市电梯安全管理办法》，对上海加装电梯工作加以规范，对居民住宅加装电梯所涉及的部门协调、政府补

贴、居民表决方法、运行维护、绿化占用、权益变更、社会保险和福利机构支持措施等内容，提出明确要求和指导性意见，为加装电梯提供法律依据和规范，保障加装电梯工作顺利开展。

参考文献

[1] 住在杭州网. 杭州召开加装电梯后续长效管理指导意见研讨会

[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1680203762312694848&wfr=spider&for=pc>.

[2] 杭州之声. 既有住宅电梯加装，杭州拿出新方案

[EB/OL]. http://zzhz.zjol.com.cn/hz/fb/202209/t20220914_24800275.shtml.

[3] 陈前虎，李航，邱子懿. 国内外既有住宅加装电梯经验及对杭州的启示[J]. 杭州，2022(12):44-47.