编者按 近年来，给老旧多层楼房加装电梯的呼声此起彼伏，中央和各地方政府也陆续出台了多项政策文件，推行老旧小区楼房的电梯加装工作。那么，加装电梯推行的效果如何？推行过程中遇到了哪些问题？寻找解决方案的关键点又在哪里？《经济日报》记者近日对北京一些小区的老旧楼进行了走访调查。

老旧楼房装电梯，装在哪？怎么装？

——北京老旧小区加装电梯调查

本报记者 袁 勇

上了年纪的人往往腿脚不方便，如果住在没有电梯的多层老旧楼房，上下楼出行真是很难，万一再赶上生病，救护起来难上加难。

在北京东花市北里小区12号楼3单元，推动电梯加装的金哲民老先生给记者演示电梯的运行。

上楼难：成功加装者寥寥无几

在北京慧忠北里小区114号楼1单元门口，有一块钢板横亘在地面上，像一块补丁一样盖住了下面的窟窿，这是该单元2011年为加装电梯而挖的电梯井。记者了解到，该单元的电梯加装项目从2009年起启动，因为始终有居民反对，难以达成一致，在经过反复商讨和僵持了19个月后，最终计划取消，挖好的电梯井也被盖上。

这是目前北京老旧小区加装电梯项目的典型写照：尽管很多老年人对加装电梯呼声很高，但是因为种种原因，成功加装的却寥寥无几。

筑福集团是一家专注于对城市既有建筑进行投资改造服务的公司，公司推出了一个为老旧小区加装电梯的金柚加梯项目。然而，项目负责人马翊和她的团队历时一年多走访了北京70多个老旧小区之后，项目却都难以落地，主要原因是住户意见不统一以及相关费用难以被接受。

为推动老旧小区的电梯加装，早在2010年10月，北京市多个部门就联合下发了《关于北京市既有多层住宅增设电梯的若干指导意见》。意见规定：住宅增设电梯，应当经用地权属单位同意后，由本楼业主根据《中华人民共和国物权法》的规定共同决定。同时，应征得因增设电梯后受到采光、通风和噪声直接影响的本单元业主的同意。这就意味着，如果业主提出自己受到影响，便可拒绝同意加装电梯，加装工作也就无法进行。这条等同于“一票否决制”的规定成为诸多小区加装电梯屡屡难产的拦路虎。

对此，北京市住房和城乡建设委员会2011年专门发布了对《关于北京市既有多层住宅增设电梯的若干指导意见》有关条文的说明。说明指出，安装电梯的本单元业主既是增设电梯工程的直接受益者，也是直接受影响者。这些受增设电梯影响的业主已经取得了相关部门核发的房屋产权证，根据《物权法》《行政许可法》的有关规定，其居住权益受到法律保护，同时，国家住宅设计规范并未规定多层住宅必须配建或增设电梯，因此，既有多层住宅增设电梯工程既需要本楼业主按规定比例同意，更需要直接受益和受影响的本单元业主通过充分协商，研究解决有关投资、管理和补偿等事宜。

此后，北京市又出台了多个相关政策，如2012年，北京市政府印发《北京市老旧小区综合整治工作实施意见》，意见指出，1990年（含）以前建成的房屋建筑本体，可根据实际情况进行电梯加装改造。该意见除了要求有关部门制定电梯加装改造的要求和标准外，提出相关费用可采取单位投入、社会募集、合同能源管理、业主自筹等方式解决。由于政策缺乏明显的驱动力，近几年并没有太多电梯加装项目因此意见的实施得到推行。

取折中：“另类电梯”成选择

如何加装电梯？加装什么样的电梯？安装外挂式电梯是一个比较普遍的选择。但安装外挂式电梯需要对楼体进行较大幅度的改造，对此很多居民提出了反对意见，还有很多小区楼体不符合加装电梯的要求。

根据北京市规划委员会发布的《北京市住宅适老性规划设计的有关意见通知》，对既有住宅楼外部增设电梯时，对于井道和轿厢壁要采用透明材料，且电动机设备不放在顶部的，建筑间距需满足“两建筑长边相对的不小于18米、一建筑的长边与另一建筑的端边相对的不小于12米、两建筑的端边相对的不小于10米”和消防要求。这使得很多不符合此结构的居民楼即使解决了钱和人的问题，也没有加装的可能。“在我们调查的北京市样本当中，大约有三分之一的楼体不符合加装外挂式电梯的要求。”马翊介绍说。

种种限制条件下，楼道代步器和坐椅式电梯便成为一些对加装电梯有迫切需求住户的折中选择。3月31日下午，在北京市丰台区德鑫嘉园17号楼1单元，记者看到，北京安道利佳智能科技公司的工作人员正在对这里安装的楼道代步器进行最后测试。楼道代步器是一种分段接力式楼道电梯，将轨道安装在楼道扶手上。乘坐时，只要刷一下智能卡，就会有一块踏板翻出，乘梯者站上踏板，站稳后按住扶手上的按钮，踏板就会载人匀速上行，当所乘分段到达顶端后，上一楼层的踏板会自动翻开，乘梯者即可站上踏板继续乘坐直到自己所在楼层。

在施工现场，记者看到，周边很多老人过来围观，并不时有老人在工作人员的指导下进行体验。一位老人在试用后对记者说：“这个确实省劲很多，虽然还是不如直梯那么方便，但是在没办法装直梯的情况下，这也是个不错的选择。”

安道利佳相关负责人对记者表示，产品还未正式上市，这次是公司为该单元楼免费安装，正式上市后，这样一套设备大约需要20万元，远远低于外挂式直梯50万元以上的费用。这种设备对楼体结构改造很小，对低层住户也不会产生太大影响。公司在安装过程中为每个楼梯间加装摄像头。“一是可以监控代步器的使用情况和安全情况，二是提升楼里的安保系数。”除了对一、二楼居民影响较小之外，免费也是此次电梯顺利安装的重要原因。记者在小区随机采访的一些居民表示，如果收费，就考虑不安装。

同时，尽管有着改造程度小、费用低等优点，但是这种“另类电梯”在运行效率上也存在着不如外挂式直梯的缺陷。安道利佳公司相关负责人坦言：楼道代步器能帮助绝大部分老人，但是很难解决丧失运动能力的老人上下楼难的问题。

这种“另类电梯”的加装，德鑫嘉园并非首例。2015年2月，北京市东花市北里小区12号楼3单元的住户们，便自筹经费安装了类似的坐椅式电梯。与需要频繁接力的楼道代步器不同，坐椅式电梯需要乘坐者坐上去，并且在上下楼过程中从头到尾不作停留。

这部电梯安装的发起者和推动者，是居住在5楼的金哲民老先生。随着年龄的增大，年过70岁的金老先生开始担心日后上下楼难的问题。此外，同单元里还有七八位老人，于是金老先生便有了给单元里加装电梯的想法。由于楼体结构限制，此单元不符合加装外挂式电梯的要求，这种坐椅式电梯便引起了他的关注。他联系了多家生产厂家，其中深圳市萨瓦瑞亚电梯有限公司的回应最为积极。由于曾经在业委会和质检部门工作过，并与邻居关系十分融洽，金老先生得到全体邻居的一致信任，从商讨安装到安装过程中的细节改造，都是金老先生一手操办。由于是在北京较早的安装项目，电梯厂家对于此次安装也给予了1万元的优惠。最终，这一造价16万元的坐椅式电梯顺利安装完成。在费用分担上，金老先生提出，以二楼为基数点，每升高一层，增加一个基数，各住户的基数总和乘以单位基数的费用便是各自承担的费用，邻居们一致同意。

电梯安装成功以后，得到了广泛关注，同小区乃至其他小区的居民都闻讯赶来参观体验。尽管如此，这个案例还是很少被成功复制。不少老人在表达了对成功加装电梯的羡慕之情的同时，也不得不面对自己单元由于没有同样的客观条件而无力复制的无奈。深圳萨瓦瑞亚电梯有限公司负责人武丽文告诉记者，尽管近两年安装工程明显增多，但是相比巨大的潜在市场依然占比极小，截至2015年底，公司在全国安装此类电梯仅有65例。

破僵局：政策精准是关键

老旧楼房加装电梯难以推进，协商关和资金关是两大拦路虎。记者在梳理多地做法时发现，政策如何抓住要点是电梯加装推进能否顺利实施的关键因素。

近些年来，全国多地陆续出台有关加装电梯政策。2011年5月31日，上海有关部门发布了《上海市既有多层住宅增设电梯的指导意见》，提出增设电梯需要“所在幢房屋的全体业主同意，涉及占用小区土地或专有部位的，应当征得相关权利业主三分之二以上同意”。2013年12月25日，深圳市发布了《深圳市既有住宅加装电梯的实施意见》，提出加装电梯需“本栋（梯）房屋专有部分占本栋（梯）总建筑面积三分之二以上的业主、且占本栋（梯）业主总人数三分之二以上的业主同意加装电梯的证明材料”。

多地提出的“三分之二原则”与《物权法》中“修缮、改建、重建建筑物及其附属设施，应当经专有部分占建筑物总面积三分之二以上的业主且占总人数三分之二以上的业主同意”的条款精神相符。有相关从业人员告诉记者，实行“三分之二原则”的地区在电梯加装推行时确实远比实行“一票否决”制的地区更加顺利。此外，深圳、广州等地对于相关费用的分担和补偿还提出了参考标准。

2015年10月，住房和城乡建设部办公厅与财政部办公厅联合发布《关于进一步发挥住宅专项维修资金在老旧小区和电梯更新改造中支持作用的通知》。这是中央部门首次发文明确专项维修资金可用于旧楼加装电梯，对解决电梯加装费用问题有望起到一定帮助作用。多个地方政府为推动加装电梯更是推出了从几万元到几十万元不同程度的财政补贴并取得良好效果。

而北京市在电梯加装推广多年效果不佳之后，再次启动了一系列尝试。在今年的北京市政协十二届四次会议上，北京市副市长王宁表示，今年全市将对老旧小区加装电梯统筹规划。据报道，对老旧小区加装电梯，原则上北京市将补贴每部电梯造价的40%，且单部电梯不超过24万元，同时将在城六区选取老旧小区的100个单元楼门进行试点。

在德鑫嘉园小区，一位老人正在体验加装的楼道代步器。

东花市北里小区12号楼3单元的全体业主在加装电梯协议书上的签名。

在慧忠北里小区114号楼1单元，因业主未达成一致，电梯加装工程取消，挖好的电梯井也被盖上。

调查手记

袁 勇

公共政策的制定是比较复杂的，电梯加装推行难便是典型写照。老旧楼房加装电梯，既涉及对私有财产的影响，也涉及对公共场所的改造，使其往往陷入“公说公有理，婆说婆有理”的辩论。加之住房对人基本需求的重要保障作用和房价本身的昂贵，让人们在面对这种改造时更加谨慎。

对于公共设施的改造，公共政策的导向作用十分关键，不同的公共政策在改造过程中可以发挥引导、促进乃至赋权的作用。公共政策的制定如果避重就轻，绕开难点，实施过程中就很难落地。以北京加装电梯为例，尽管7年来出台了多项相关政策，但进展却十分缓慢，究其原因，便是公共政策没有解决重点问题。尽管从纸面上看，促进条款不断，但是政策中的“一票否决制”也让这些条款效果尽失，让意图推进电梯加装的业主苦恼不已。而公共政策把“全体业主协商一致”这样的硬骨头留给业主自己来啃，显然是不恰当的。一位受访者在接受记者采访时表现得有些“愤怒”：如果项目落地不了，优惠条件再多有什么用？

公共政策的制定与实施，理应在科学、合理的论证基础上更加积极有效，具有可操作性。多地已经实施的“三分之二原则”便是典型，既有效推动了电梯加装，也符合《物权法》的相关规定。同时，面对确受影响的业主，应出台实施细则确立补偿标准，将各方面的利益平衡做到最优化。

公共设施改进时，总难做到让每个人都满意，群众呼声高，有关部门也有意图予以推行，这就证明了改造的必要性。在这种情况下，对于有关部门来说，难啃的骨头应该主动去啃，难办的事项应该主动想办法去解决，才能让老百姓有更多的“获得感”，而不是把难办的事留给老百姓自己去办。

当然，面对众多具备加装电梯条件的单元楼，很难一蹴而就地实现改造，难以让所有不需要电梯的业主满意，也难以让所有需要电梯的业主满足。但积极比消极好，作为比不作为好。不要让好的政策不断地在等待“落地”中变成空头文件。

专家观点

加装电梯，还要考虑这些事儿

本报记者 亢 舒

针对老旧小区加装电梯的问题，中国电梯协会秘书长张乐祥认为，推广比较慢的症结不在于电梯本身，更多的问题出在“谁来出钱”“钱怎么分摊”上。加装电梯需要一笔不小的资金，在不同的城市、不同的家庭，接受能力也不同。在一些经济比较发达的城市，出钱加装电梯可能问题不大，关键就在于怎么分摊能够让每一层的住户都满意的问题。

张乐祥提醒，老旧小区加装电梯，一定要把情况了解清楚，不能冲动。因为，加装电梯不仅需要购买电梯的费用，在加装前要到有关部门报开工，安装完成后需要验收，需要报开工和验收的费用。使用过程中需要产生电费，遇到故障需要维修费。按照国家相关规定，电梯每年都要进行一次年检，需要有检验的费用。所以，加装电梯后，还需要有持续的成本投入。这些费用如何分摊，需要邻里之间事先进行细致协商。

此外，张乐祥还表示，加装电梯是一个不小的工程，很有可能让某一户的权益受到一定影响。比如，加装的电梯可能会影响某一户的采光，类似这样的问题该怎么处理？又或者一旦加装的电梯出现了安全事故，责任应该由谁来承担？这些都需要提前“想明白，说明白”。

张乐祥说，给老旧小区加装电梯所面临的情况多种多样。南方一些省份早年盖了很多八九层未装电梯的楼房，这些住户的需求比五六层住户的需求更加迫切。还有，一些筒子楼由于结构的特殊性，加装电梯相对简单，可行性也更强。还有在同一个单位工作人员集中居住的小区，有加装电梯需求时可能意见更好统一，从而更加好操作。

在张乐祥看来，考虑老旧小区加装电梯，还应该关注改造的价值。一些老旧小区使用年限已经较长，各方面都面临老化问题。从成本核算和给老百姓创造更加良好居住环境的角度看，在一定情况下，给老旧小区加装电梯倒不如拆除老旧小区，将居民安置到新建的高层小区中，还能够集约利用土地。当然拆旧建新，也要建立在科学衡量的基础上，既符合社情民意，也要符合城市规划。

链接

使用维修资金加装电梯

根据《住宅专项维修资金管理办法》（建设部、财政部令第165号）的有关规定，为进一步发挥住宅专项维修资金（以下简称维修资金）在老旧小区和电梯更新改造中的支持作用，提高维修资金的使用效率，维护维修资金所有者的合法权益，2015年10月17日，住房城乡建设部办公厅、财政部办公厅发布《关于进一步发挥住宅专项维修资金在老旧小区和电梯更新改造中支持作用的通知》（建办房[2015]52号）。

根据《通知》，未配备电梯的老旧住宅，符合国家和地方现行有关规定的，经专有部分占建筑物总面积三分之二以上的业主且占总人数三分之二以上业主（即“双三分之二”）同意，可以使用维修资金加装电梯。

此外，使用维修资金更新、加装电梯的，应当接受质监部门的技术指导和监督检查，应当取得质监部门出具的鉴定意见和验收合格证明。

本版图片摄影 本报记者 袁 勇
本版编辑 许跃芝 张 虎
电子邮箱 jjrbyxdc@163.com