

中国人民政治协商会议第十一届沂源县委员会
第一次会议提案第 92 号

(24 类第 号)

案由：关于老旧小区电梯及消防改造提升的提案

提案者	通讯地址	联系电话
韩己刚	沂源县历山街道和源名居	15153302999
薛连保	沂源县历山街道居家城	18853327665
徐年明	沂源县南麻街道沂河小区	13405330666
王文录	淄博雍铭酒店管理有限公司	13505333038
高丰明	沂源县中庄镇焦家上庄村	13953356188
段会宏	淄博汇宏盛新型材料有限公司	13335212566
韩纪强	沂源县历山街道瑞阳大道	15169291111
赵越	沂源县隆祥路 16 号	15853313322

初审意见：主办单位： 住建局
会办单位：

审查意见：主办单位： 住建局
会办单位：
分别办理单位：

2022 年 1 月

浅析老旧小区改造提升的阻力、原因及实现路径

摘要：老旧小区的电梯和消防存在严重安全隐患，既有老旧小区多层住宅由于没有安装电梯，难以满足老年人上下楼的基本生活需求，又有消防设施的缺位，老旧小区失火的悲剧时有发生，对老旧小区的改造迫在眉睫。然而通过调查老旧小区住宅改造工作实际进展发现，老旧小区改造提升工作，因利益协调难、加装成本高、审批办证难等因素遇到阻力，为此，按照利益协调、分摊补偿、简化程序的原则，提出了破解困境的对策，希望为老旧小区加装电梯提供借鉴。

一、研究背景

据第七次全国人口普查结果显示，我国65岁以上的人口为1.9亿，占总人口的13.5%，人口老龄化程度进一步加深。随着我国老龄化问题的日益突出，改造老旧小区居住环境，完善小区配套设施，满足独居老人、高龄老人的生活需求，已成为社会普遍关注的问题。党的十九届四中全会明确指出坚持和完善民生保障制度，以满足人民日益增长的美好生活需要。

据调查，目前的老旧小区的配套设施并不完善，未加装电梯的老旧小区居多；老旧小区消防安全普遍存在很大的隐患，必要的灭火设施未全覆盖、未设置消防通道，特别是年代较早开发的高层建筑根本无法得到现行的规范要求，建筑施工质量要求不高，消防设施设置不完善，一旦发生火灾，后果不堪设想。在这一社会背景下，老旧小区加装电梯和消防设施就成为一种新型而迫切的规划建设需求。国务院也出台相关文件，加大规范老旧高层加装电梯相关技术标准制修订力

度。近年来，我国已有多个城市开始了老旧小区改造提升工作，但就目前各大城市开展情况来看，老旧小区改造提升的整体进程十分缓慢，六层以上未安装电梯的住宅数量多。明明是利国利民的民生项目，为何推行起来却如此困难？本文经调查发现，老旧小区加装电梯的困境主要体现在以下三个方面：利益协调难、加装成本高、审批办证难。

二、存在的隐患及原因分析

虽然多个城市已开展了试点工作，其他城市也紧跟形式推进类似项目，但是受工作经验多寡、政府支持力度大小、申请审批程序的复杂程度、受众的理解程度及对待态度、资金来源渠道、使用权或产权划分、老旧高层住宅总量大小等限制，相关工作的推进过程中仍然面临许多问题及难点。

（一）相关指导意见在具体操作层面存在不足

通过目前各城市相关工作推进中了解到，老旧高层住宅增设电梯遇到的阻力，其根源在于制度缺失。虽然多个城市已出台相关操作指导意见或建议，但是相关规定比较宏观，对具体工作开展的指导性存在不足。例如根据《中华人民共和国物权法》相关规定，“改建、重建建筑物及其附属的设施，应当经专有部分占建筑物总面积 2/3 以上的业主，且占总人数 2/3 以上的业主同意”。针对加设电梯是属于“新建”还是“改建、重建”没有明确规定，这在住户表决及审批程序上会有不同处理方式，阻碍具体工作的推进。

（二）利益协调难，业主意愿难一统一

一般情况下，在申请老旧高层住宅电梯加装时，需要由申请人提供住宅小区内的业主征询结果，然后再对电梯加装方案和资金筹集

方案进行公示。然而在实际进行老旧高层住宅电梯加装时，由于住宅小区的用户年龄各不相同，所处楼层的条件不太一致，如通风条件、采光条件等，使得老旧高层住宅小区业主对于电梯加装的意见很难达到一致，这导致大部分老旧住宅电梯加装在初步进行规划时，便以失败告终。尽管部分业主对电梯加装需求较高，但处于底层的用户，对于电梯加装的需求较小，其对于电梯加装后的位置变化，多持反对意见，这也导致电梯加装具有一定的改造难度。

（三）加装成本高，资金筹集比较困难

据相关资料调查显示，老旧高层住宅一个单元进行电梯加装的费用，高达 30 万元左右，这其中仅包括环境勘察、设计、施工、安装等环节。因老旧高层改造提升受益群体为小区用户，老旧高层改造提升的加装费用基本是有居民们平摊的，部分城市由政府扶持一定资金的，但大部分费用还是由居民承担。然而，老旧高层住宅居民多为中老年人或弱势群体的情况，使得很多居民能够承担的费用比较低，导致资金很难快速筹集，影响了老旧高层住宅改造提升的效率。

（四）审批办证难，报建程序有待简化

老旧小区改造提升的过程中，涉及土建、机电、设计等各方面的的问题，仅就前期的安装而言，就可能会涉及地下的水管、天然气、污水池，以及地面的绿化、停车等问题，可以说是牵一发而动全身。因此，老旧小区申请加装的规划审批也十分严格，要申请加装就要经过市政规划、住建、水务、消防等部门的审核，申请期间所经历的各项手续和审批流程，甚至和重新修建一栋建筑相差无几，这样的审批流程不仅复杂，而且对于很多居民来说也常存在着信息不对称的情况，不知道如何筹备、如何报建。如果小区内没有加装意愿强烈且有

时间精力的牵头者，在现有的政策下，任何一个环节都可能使改造提升的工作难以开展。

四、实现路径

（一）细化并出台相关操作细则，提高可操作性

细化深化已出台相关操作指导意见或建议，形成可操作性强的工作细则，“一目了然”的指导相关工作推进。例如明确加设电梯是属于“新建”还是“改建、重建”，提出对应的操作方式及办理流程。再例如，电梯加装，需要三分之二及以上的户数同意即可，还是只要三分之二业主人数同意即可等等，都需要细化明确。

（二）完善相关补偿机制及费用分担机制

建议相关部门针对不同案例，制定详细的改造提升补偿机制。例如电梯加装后，低层用户受益不大，且会对住宅的通风、采光等产生影响，具体会产生多大的影响，应该有怎样的对应补偿机制。同时还需明确电梯加装针对不同住户的受益程度，应该怎样分担相关费用。

（三）简化相关审批程序

政府组织相关部门及专家，研究制定老旧高层住宅改造提升管理政策，在满足既有相关法律法规的前提下，尽可能简化审批流程，方便相关手续的办理。例如，电梯加装需要专业部门对住宅楼进行相关的检测，以保证电梯加装后不影响住宅楼的结构安全，针对这部分工作，相关单位可提前谋划实施，组织建筑设计咨询方面的专家，针对不同住宅改造的特殊性，提前制定电梯加装方案，在相关住宅楼住户办理相关审批手续时出具明确要求，既保证建筑结构安全，又缩短审批时间，方便相关工作的顺利及时推进。

（四）政府提供适当的优惠与扶持政策

各级政府在相关工作推进中不应指导管理审批角色，还应扮演好引导、推动和服务的角色。为了快速高效的推动这一关乎民生的工作，建议政府采取一定的财政补贴手段，一是可分担部分电梯加装及后期电梯维保费用或是对利益受损住户进行财政补偿，二是允许住户申请使用住房维修基金或房屋所有权人名下的住房公积金、专项维修资金等，充分推动相关工作的开展。