

高空坠物事件频发 危害公共安全

公益诉讼能否治愈“城市上空的痛”？

□法治报记者 胡蝶飞

高层建筑外墙突然脱落，砸损车辆；店招突然掉落，砸伤行人……近年来，高空坠物致害案件屡屡发生，被称为“悬在城市上空的痛”。

然而，不同于偶发的高空抛物案件，高空坠物事件的发生，其背后往往涉及房屋质量等问题，牵涉多个责任主体和监管主体。

事关城市公共安全，上海检察机关通过公益诉讼积极作出“等外”探索，守护百姓“头顶上的安全”。那么，是否所有高空坠物都能纳入公益诉讼范畴？

如何通过公益诉讼，更好有效防范高空坠物，治愈“悬在城市上空的痛”？专家建议，通过优化立法和行政执法流程，明确各方责任义务。

小区高楼外墙脱落 砸损多辆车险伤人

近日，虹口区广灵四路某小区高层住宅外墙正在施工修缮，这让“提心吊胆”了两年的居民们终于安心不少。

这个 2007 年竣工验收的小区一共有 8 幢 12 层的住宅。然而，2018 年开始，小区多幢住宅建筑外墙装饰性结构突然出现掉落，发生了多起砸坏业主小轿车事故。甚至有居民经过时，也险些被砸伤，令小区居民忧心忡忡。

相关行政管理部门了解到上述情况后，要求小区物业公司、业委会加

快制定维修及应急处置方案。

2019 年 3 月、6 月，经两次专业机构的检测，结果显示：房屋装饰性构件存在损伤加剧、大面积脱落的风险、存在较大的安全隐患。同时，检测结果还披露，装饰性构件构造做法存在与竣工图不一致的情况。随即，小区内采取了临时防护措施，搭建了遮挡的钢结构脚手架。

但小区业委会、开发商及物业公司无法就维修整改方案达成一致，相应施工工程迟迟无法推进，而小区外墙装饰物坠落事件仍持续发生。



广灵四路某小区多幢住宅建筑外墙装饰性结构出现掉落安全隐患



掉落的外墙装饰物



目前该小区部分楼栋正在施工修缮

■ 专家

公益诉讼解决集体行动的难题

上述情况和案例，并不仅仅出现在虹口。其他各区也曾出现高层建筑外墙墙面附属物坠落事件，面对城市公共安全隐患，公益诉讼如何可以进一步作为？其中还存在着哪些障碍？

日前，虹口检察院召开公益诉讼专家委员会会议暨“头顶上的安全——高空坠物危害公共安全公益诉讼”研讨会，与会专家就此展开深入探讨。

“高空坠物事件时有发生，大有演变成公共安全领域顽疾的趋势，老百姓个人维权劳心费神，难度极大。”会上，虹口区消保委秘书长张兢表示，检察机关公益诉讼具有独特的职能优势，建议从提高违法者违法成本等角度入手，更好地保障老百姓头顶上的安全。

在公益诉讼研究中心主任、华东政法大学刑法学教授李翔看来，当建筑物出现质量问题，进入一种危险状态时，检察机关在这个时间点介入符合公益诉讼关口前移的理念。“从公益诉讼的诉讼方式上来讲，我个人理解上更倾向于选择行政公益诉讼诉前程序，基于检察机关的定位和职能，以诉前检察建议的形式督促行政机关履职。”

而公益诉讼研究中心副主任、华东政法大学行政法教授练育强认为，提起行政公益诉讼要考虑公益诉讼受案范围的问题；其次是提起公益诉讼的要件问题；最后是要考虑谁是被告的问题。

“我们现在面临的公地悲剧和集体行动的难题，建议通过监管、行政执法和公益诉讼等途径解决。”华东政法大学法律学院副院长、行政法学副教授陈越峰认为提起民事公益诉讼很有必要，可以解决集体行动难的问题。

建议优化立法 明确各方责任义务

在上海交通大学凯原法学院、民诉法副教授赵秀举看来，高空坠物案件的预防比弥补更重要，要找准公共利益的切入点。“但难度就在于要提出一个有可操作性的诉讼请求，就是消除危险。当责任人未消除时，采取代履行方式，委托第三方机构来消除结果，由责任人承担损害赔偿的金钱债务。”

在上海市震旦律师事务所主任、虹口区人大代表邵曙范看来，通过公益诉讼保护老百姓头顶上的安全，体现了以人民为中心的目标和理念，能够有效督促行政机关依法履职。他建议，对于在办理公益诉讼案件中发现的规章制度漏洞，检察机关可以提出立法建议，通过完善立法促进行政机关更好地依法精细化管理。

沪东地区检察院副检察长陈■坦言，检察机关在办理公益诉讼案件过程中，发现行政机关履职也存在重重阻碍。“建议可以通过优化立法和行政执法流程，明确责任和义务，先行告知业委会应履行的义务，若怠于履行造成危害后果后应承担相应的责任，以此来调动业委会的主动性和积极性。”

启动公益诉讼 目前正在施工修缮

“我们了解到情况后就到现场查看，小区 8 幢住宅楼装饰性结构呈现不同程度的损坏趋势，普遍存在脱落风险，对公共安全造成重大威胁。”虹口区人民检察院第五检察部业务主任万力告诉记者。

虹口检察院经审查认为，虽然小区内采取了一些临时防护措施，但整治修复方案迟迟未能确定，高空坠物问题一直未能得到解决，公共安全隐患仍然存在。

事关城市公共安全，虹口检察院立即启动公益诉讼办案程序，开展调查核实工作，并要求相关部门依法履

行各自法定职责，监督、指导物业公司立即制定并落实应急处置和整改方案，消除公共安全隐患，指导业委会、业主大会正确履行法定紧急情况发生时的职责，争取业主的理解与配合。

虹口检察院持续加强跟进监督，深度参与各方沟通会商及整治工作。在加强与行政机关通力协作的同时，促进业委会与开发商就维修方案达成一致，尽快推进维修工程。

记者获悉，该小区外墙修缮方案已于日前通过，目前部分楼栋正在施工。“我们将继续督促落实，确保安全隐患得到实质性消除。”万力表示。

外墙混凝土突然坠落 击穿玻璃砸伤行人

类似的高空坠物事件并非个案。

在虹口检察院介入的另一起高空坠物案件中，今年 7 月初，天潼路一大厦外墙混凝土块突发高坠事故，长约两米的外墙混凝土块坠落，将一楼玻璃门栏上的数块玻璃击穿，致 2 名途经行人轻微擦伤。

经查，脱落点是位于 31 楼的外墙装饰条附近，周围其他尚未掉落的混凝土块和建筑物外墙间也有裂缝，同样存在坠落风险。而坠落点的下方就是沿街人行道和商厦主出入口之一，人流密集，存在严重的公共安全隐患。

事故发生之后，房管部门、属地街道及时督促和指导相关的单位落实

现场处置，大厦物业也立即在相关区域设立警戒线，并将剩余松脱混凝土块进行拆除清理、加固。

目前，物业公司正在委托鉴定机构进行专业检测，并将根据检测报告制定下一步的维修方案，抓紧时间及时消除安全隐患。

“我们经审查认为，目前应当在做好应急处置的情况下，对高坠隐患的原因进行责任认定和专业检测，再进行分类处理。”该案承办检察官同时表示：如果鉴定结果显示不属于工程质量保证范围，需要启用专项维修基金，“但是目前大厦没有成立业委会，无法通过业委会来审核通过维修方案，这是个值得注意的问题。”

测机构来出具鉴定意见。

如果是建筑工程质量问题，那么由开发企业承担维修责任。如果是房屋的自然老化，年久失修造成的问题，那么则根据谁的房子谁负责的原则，由业主来承担责任。

有业委会的小区可以通过法定程序，启动房屋专项维修基金。但是，目前仍有部分小区没有成立业委会，这一部分小区怎么办？“那就由物业来出具维修方案，报房管部门审核同意以后，由专项维修资金列支。”

“等外”探索破题“高坠” 梳理处理流程图

“大多数高空坠物事件背后，往往涉及物业、建筑企业、行政管理部门等各方，责任如何划分，职责如何履行，是普遍存在，也是亟待梳理的难点问题。”万力坦言。

为此，虹口检察院主动作为，根据现有的法律法规和规范性文件，梳理出高空坠物隐患问题处理流程图。

“谁的房子谁负责，谁造成原因谁负责。”万力表示，一般来讲，在出现高空坠物隐患问题以后，需要查明隐患原因，这个是由专业的房屋检