

守护“上下”安全 电梯也上“交强险”？

建议推动地方立法, 界定各方职责

□法治报记者 夏天

“走进电梯, 关上门, 生命就锁在了这间金属轿厢。”随着我国城市化不断加深, 我国电梯的生产、安装和保有量均居全球第一。截至 2020 年 6 月底, 上海在用电梯数量已达 26.89 万台, 连续 10 余年位居全球城市首位, 日均乘梯早已突破 1 亿人次, 电梯已成为市民正常生活的必需品。同时, 电梯安全问题也快速进入公众视野。

虽然上海电梯安全形势总体平稳可控, 但生命安全无小事, 面对全市近 27 万台的电梯保有量, 未来老旧电梯数量的激增, 如何更好地保障电梯安全, 守护人民生命财产安全? 近日, 杨浦区人民检察院召开了住宅小区电梯安全与公益检察研讨会, 邀请人大代表、市场监管部门、法学教授等, 共同探讨电梯安全维护方面存在的不足与应对之策。与会人员纷纷提出: 检察公益诉讼能否在城市公共安全框架下, 探索对住宅小区电梯安全的聚焦? 是否有必要加强关于电梯安全维保的地方立法? 能否像给汽车上交强险一样, 为电梯增设一道强制保险, 以解决电梯维保资金之困?

事故发生后 检方提建议

今年 6 月 24 日, 杨浦区长阳路一小区内, 发生了电梯夹断乘客双腿的惨剧。随后, 因电梯轿厢监控设备损坏后未及时修复, 还导致无法还原事故经过。

事故发生后, 杨浦区人民检察院与区市场监督管理局立刻开展协调沟通, 并获悉: 区市场监督管理局对事故高度重视, 第一时间赶赴现场处理, 停用事故电梯, 组成调查组, 组织专家鉴定涉事电梯设备, 并将根据事故调查报告明确事故责任, 依法处置。

据杨浦区市场监管局局长邵锟披露, 目前这起事故基本调查结果是由于维保不当, 电梯的制动器产生严重的油污染, 导致制动力不足。“有一定的偶然性, 但是也有一定的必然性, 更有一定的典型性。”邵锟强调。

邵锟披露: “我们得到了市市场监管局和区检察院的大力指导和帮助。区检察院在充分了解情况的前提下, 对我们的工作提出了中肯的建议, 也参加了我们组织的电梯联络员的会议, 在会上提出了宝贵的意见。”

据杨浦检方介绍, 对于本起事故, 检方先通过磋商的方式, 向行政机关提出建议, 包括应根据《上海市电梯安全管理办法》第三十四条的规定, 督促电梯使用管理单位和维保单位根据电梯运行状况、电梯风险评估报告、零件故障率等, 及时增加维护保养频次和维护保养项目, 有效减少电梯发生故障的可能。同时根据办法第三十七条的规定, 督促使用管理单位将电梯风险评估结论张贴在电梯轿厢内或者出入口的显著位置, 保障业主知情权。

代表讲述 遭遇电梯惊魂

与会的人大代表张晨披露了自己遇到的电梯安全隐患: “上周我陪孩子上培训班, 我们乘到 6 楼, 电梯卡在一半, 幸好人出来了, 而电梯门关不上。要知道这是在课结束和开始的时间点, 大量的孩子涌进去, 包括家长, 这是应该引起高度重视的。还有我弟弟的孩子, 今年 2 月份在复兴中路一栋楼的电梯里被关了 45 分钟, 真是害怕, 孩子在里面的心情可想而知。”

张晨认为: “现在上海的电梯使用量那么, 一年一年过去了, 也变成一个老龄化安全隐患。所以这个问题, 我认为应当引起各方重视。”

姚姗姗代表也在发言中提到自己遇到的电梯安全隐患。“我曾看到我的学生, 二十多岁的大学男生, 在电梯里面半天出不来, 哭得差不多咽气。我们等了两个小时才把电梯门打开。可想而知, 若是小孩子在里面会



▲杨浦检察院主办住宅电梯安全与公益研讨会
▲涉事电梯封闭维护
本版摄影 通讯员 杨景皓

造、更新, 并办理使用登记证书变更。”但达到使用年限到底是多久? 多少次数? 并无明文规定。

其次, 虽根据《上海市电梯安全管理办法》, “自监督检验合格之日起使用年限超过 15 年的电梯, 使用管理单位和维护保养单位应当根据电梯运行的实际状况, 增加维护保养频次和维护保养项目。”但同样, 法规对于老旧电梯增加维保的项目频次无具体要求。

检方调研发现, 居民对电梯使用管理、日常维护、故障维修等事项的参与不够, 使用管理单位未张贴本单位应急救援电话号码、未张贴有效的电梯使用登记标志、安全使用说明等信息; 也未依照《上海市电梯安全管理办法》建立电梯安全技术档案、设置安全管理机构或者配备专职安全管理人员, 电梯视频监控设施未能正常运行; 监管方法上, 存在信息孤岛情况。

在研讨会上, 来自复旦大学法学院的练育强教授, 从法律规范的角度分析了检察公益诉讼应如何介入电梯安全问题; 华东政法大学李翔教授提及了“预防性公益诉讼”的理念, “不要等事情发生了, 出现危害的结果。尽管前端需要投入的成本很大, 但是你的终极目的是维护公共安全, 以人为本, 投入成本再高也没有问题。”

探讨“电梯 强制保险”可能

在讨论中, 邵锟提出, 电梯安全评估的措施是否应进一步加强? 这方面最好有一个法律明确规定, 以便进一步投入专项的安全资金。

“这方面涉及到公共利益、公共安全, 政府在这方面加大投入也是应该的。但是在这方面投入纳税人的钱, 必须有依据。我们为电梯做评估、强制性改造、强制性更换等, 这类干涉手段的依据在哪里? 希望在法律上有明确范畴。”

复旦大学法学院教授段厚省提出: “就像汽车要上交通强制保险, 为什么电梯不能上强制险呢?”他认为, 譬如日常交通事故很多, 包括外卖和快递行业, 一天到晚都有事故发生。而电梯也作为一个经常性的、每年都出事故的载具, 如果给电梯投强制险, 就能把不特定的风险预先分担。

对此, 上海市人民检察院第八检察部副主任林仪明认为: “这是非常好的一个提议。是不是有可能跟相关的保险企业做一个交流? 如果可以设定这样一个险种的话, 毕竟上海有近 27 万部电梯, 通过市场的手段和方式, 来解决一个原本看上去很复杂、涉及到公权、私权、财政公平使用的问题, 或许可以通过类似于强制保险, 迎刃而解呢?”

推动地方立法 界定各方职责

此外邵锟提出, 现在的《上海市电梯安全管理办法》属于政府规章, 而它是否能上升为地方性行政法规, 使其法律支撑地位更加稳固, 从而更加坚强有力?

对此练育强教授认为: “我们目前在电梯安全方面法律及相关配套机制是不完善的。”他向检察机关提议: 在规章制度上能否给予检察建议? 这是法律及相关配套机制不完善, 公益诉讼能不能突破一下?

人大代表傅志疆认为, 不仅要把电梯有关的安全规章上升到地方条例, 提高它法律权威性, 还需进一步明确电梯的生产厂商、物业、业委会、业主使用方、政府监管部门各自的职责, 要在地方条例当中进一步明确和细化他们的职责。

李翔教授认为, 针对检察机关调研发现的问题, 包括对于电梯本身的管理办法、报废期限、使用年限、使用次数、安全风险评估等等制度性的缺失, 是需要法律来解决的。是不是把这样的办法上升为地方性立法? 上升地方性立法之后, 把责任和义务划分清楚。

李翔同时指出: “我们在做这个事情前, 当然要查阅更多相关已有的法律法规当中, 有没有对这样的问题作过一些界定? 特种设备相关管理条件, 肯定纳入产品质量。之所以称特种设备, 就是要求比一般的产品要求更高, 因为它一旦产生后果是不可控的, 所以应界定为与公共安全相关。”

“关于电梯安全的问题, 能不能通过更高的层面, 包括通过我们的人大代表, 通过地方立法的方式, 来系统推动问题的解决? 我们认为这可能更加符合保护公众的目标和方向。”林仪明说。

法规有待明细 实践不够到位

据杨浦检察院第五检察部侯倩倩检察官披露, 通过调研, 杨浦检方发现电梯安全管理领域的一些问题: 首先是法规及配套机制尚不完善。虽然《上海市电梯安全管理办法》规定, “电梯达到设计使用年限或者次数, 需要继续使用的, 应当按照安全技术规范的要求, 委托检验、检测机构进行安全评估, 确定继续使用电梯的条件或者对电梯进行修理、改