

《宣城市人民政府办公室关于进一步加强
电梯质量安全工作的通知》

后评估报告

评估实施机关：宣城市市场监督管理局



二〇二二年七月

摘 要

《宣城市人民政府办公室关于进一步加强电梯质量安全工作的通知》（以下简称《通知》）自 2018 年 10 月 10 日起施行至今已满三年。为检验《通知》实施后的绩效，从立法层面研究《通知》在规范电梯质量安全管理方面的作用，宣城市市场监管局根据《宣城市关于印发宣城市政府规章立法后评估办法的通知》（宣司〔2021〕67 号）的要求，开展《通知》立法后评估工作，并邀请本局公职律师、法律顾问等参加本次评估活动。在本次评估活动中，后评估小组积极开展工作，制定了后评估工作具体方案，明确评估内容、评估范围与对象、评估步骤，有序开展各项评估活动。本次评估活动重点运用公开征求意见、调查问卷、召开座谈会以及专家论证等评估方式，对《通知》的合法性、合理性、协调性、可操作性、立法技术性以及绩效性作了全面、充分的评估，最后形成了本评估报告。

评估结论：《通知》内容较为宽泛，具有一定的前瞻性，但是由于实施时间较早，责任分工不够具体细化，《通知》的部分规定不适应现实监管的需要，部分规定存在不合理及不足之处，应当予以修改和完善。

一、后评估工作开展的基本情况

根据《宣城市政府规章立法后评估办法》第二十二条的规定，我局认真开展规范性文件的实施效果后评估工作，从成立机构、制定方案、形成报告三个方面入手，确保后评估工作取得实效。

（一）成立机构。我局成立了规范性文件后评估小组。评估小组由市局分管法规工作的领导任组长，法规科科长和特种设备安全监察科科长任副组长，成员有市局工作人员 5 名、法律顾问 1 名、企业代表 5 名、居民代表 2 名。

（二）制定方案。我局印发了《关于开展<宣城市人民政府办公室关于进一步加强电梯质量安全工作的通知>实施效果后评估的通知》，对评估内容、评估范围与对象、评估步骤进行规范。在评估过程中，我局通过调查问卷开展专项调查（分线上和线下两种方式），共收集调查问卷 218 份，召开座谈会 2 次，走访企业 30 余家，收集反馈的问题和建议 16 条。

1. 公开征集意见

评估小组在宣城市市场监管局网站上刊登公告，公开征求社会公众对《通知》的立法后评估意见，充分听取社会公众意见，使评估结果更加公正、客观。

2. 座谈调研

为了全面获取第一手信息，听取电梯行业主管部门、管理相对人的意见，评估小组组织召开了两场专题座谈会。第一场座谈会由电梯行业协会理事单位参加，主要针对《通知》实施中发现的问题以及《通知》具体条款的合理性、可操作性进行讨论与交流；第二场参会人员是部分企业代表与居民代表，会议主要围绕

《通知》的绩效性以及合理性进行了充分交流和讨论。座谈会上收集的意见和重要数据为评估小组的调查和研究提供了方向，也为最终评估结论的形成打下了坚实的基础。

3. 问卷调查

为了充分做好基础调研工作，广泛听取相关意见，了解《通知》所涉及的各方主体对《通知》实施效果的意见反馈及立法层面上的建议，评估小组设计了线上和线下两种调查问卷（详见附件），问卷中统计得出的各项统计数据是评估报告中不可或缺的一部分。此次问卷调查主要发放对象是企业和电梯使用者，其中线下发放问卷 230 份，线上参与调查问卷 250 份，回收 468 份，回收率 97.5%。

4. 专家论证

为了对已收集的相关信息进行科学分析，市市场监管局召开了专家论证会，评估小组将形成的初步报告提交专家论证，从报告的真实性、合法性、建议的科学性等方面进行论证。

（三）形成报告。在开展专项调查、召开座谈会、书面征求意见以及走访企业等各项工作的基础上，广泛收集评估信息，对已收集的材料进行综合分析研究，开展实施效果系统评价，提出改进、完善的意见和对策，形成实施效果后评估报告。

1. 初步论证和报告起草

在收集完所有的统计数据、意见和建议后，评估小组开展了内部讨论，对评估报告的起草、评估结果的立论等问题进行了探讨，拟定了初步方案。

2. 专家论证和报告正式形成

2022年6月27日，评估小组主持召开了《通知》后评估专家论证会，邀请了市政府立法咨询专家委员会、本局法律顾问、本局公职律师等专家参加论证。评估小组听取了各位专家对于评估报告初稿的意见建议，并在会后对评估报告进行了修改和完善，正式完成了评估报告，将评估报告报评估小组审核。

二、文件的贯彻执行情况

（一）宣传贯彻情况

自《通知》公布实施后，市县两级政府和各相关部门均组织了学习，对《通知》的内容进行了广泛的宣传，充分发挥新闻媒体宣传引导和舆论监督作用，借助网络、微信等新媒体形式，开展了电梯安全宣传教育进企业、进校园、进机关、进社区、进农村、进家庭、进公共场所活动。

（二）实施效果情况

1. 总体情况

《通知》实施三年多来，按照高质量发展的要求，全市上下进一步强化了质量安全意识，全市市场监管人员层层压实责任，坚守工作岗位，圆满完成了各项工作，全市电梯安全状况总体平稳可控。

全市市场监管系统认真贯彻落实《通知》要求，取得了以下实际效果。第一，电梯安全使用的主体责任进一步落实。全力做好电梯安全使用管理、维护保养、检验检测、监督管理等相关工作，确保电梯安全运行，保障人民群众乘梯出行安全。第二，电梯维护保养行为进一步规范。持续加强对电梯维保单位的监督管理，整治维保市场乱象，规范维保市场秩序，提升电梯安全运行

水平，降低电梯故障率。第三，电梯安全监管力度进一步加大。围绕电梯安装、改造、维护保养、使用管理、安全状况、检验检测等环节，定期及不定期开展电梯安全隐患排查整治专项行动，严肃查处有关违法违规行为。

2. 主要措施

（1）定期开展小区电梯安全检查。每年年初，将全市大型住宅小区、日常电梯问题投诉较多的住宅小区纳入《宣城市年度特种设备使用单位日常监督检查计划》，重点开展电梯使用现场检查，有效降低了电梯故障和事故发生率。

（2）全面加强维保单位监督管理。在全市范围内开展年度电梯维保质量监督抽查和电梯维保单位信用评价，全面掌握全市电梯维保单位日常维护保养质量基本状况，进一步加强对电梯维保单位监督管理。同时，组织电梯维保单位参加业务培训和电梯维保技能竞赛，不断提高电梯维保单位工作人员综合素质，促进全市电梯维保质量和服务水平不断提升。

（3）严格落实使用单位主体责任。小区物业公司是电梯使用管理主体责任单位。对问题电梯涉及的电梯使用单位和电梯维保单位，我局开展了约谈，督促开展电梯安全隐患排查工作，确保电梯安全运行。同时，与市住房和城乡建设局联合印发《关于在电梯应急维修和更新改造中规范使用物业专项维修资金的通知》，进一步发挥住宅物业专项维修资金在电梯应急维修和更新改造中的作用，提高维修资金的使用效率，保障电梯使用安全。

（4）搭建信息平台，提升电梯应急救援水平。为最大程度的满足电梯应急救援指挥的需要，我局 2020 年开始全面推进电

梯应急救援信息系统建设，实现了电梯应急调度、快速救援、咨询投诉、风险监测等四大功能。在全市 10000 余台乘客电梯内安装二维码标识牌，为全市电梯建立唯一“身份证”。全自动化电梯后台管理系统可有效减少因电梯偶发故障、人为损坏等原因造成的困人救援时间；准确预测可能发生的机械、电气故障；智能分析电梯维保质量；为即将全面推行的电梯按需维保制度奠定数据基础。

（5）开展电梯比武大赛。联合市总工会开展了宣城市首届电梯维保作业人员职业技能竞赛活动。全市共有 36 家相关企业的 108 名电梯维保作业人员同台竞技，经过激烈的比拼，最终评选出一等奖 1 名、二等奖 2 名、三等奖 3 名、团体成绩前三名等。竞赛综合成绩第一名的选手，市总工会授予“宣城市五一劳动奖章”。通过大赛，充分激发了电梯维保行业提高技术本领的热潮，在电梯维保行业以及相关领域营造人人奋勇争先、处处设备安全的工作氛围。

（6）加大查处力度，维护特种设备安全运行。对电梯安全投诉举报，立即展开调查处理，并将处理结果反馈投诉举报人。建立健全电梯维保质量信用评价机制和“黑名单”制度，通过对全市电梯维保单位维保质量的全覆盖检查，发现存在的违法行为并依法进行处理。

三、评估内容

（一）合法性评估

对《通知》的合法性评估，主要是查明《通知》的制定主体是否具备相应的制定权限，制定与出台是否符合立法原则，具体

规定是否与上位法的规定相抵触。

1. 制定主体合法

根据《中华人民共和国特种设备安全法》的规定，电梯属于特种设备，市市场监督管理局作为负责特种设备安全监督管理的部门有权对本行政区域内特种设备安全实施监督管理，宣城市人民政府应当建立协调机制，及时解决特种设备安全监督管理中存在的问题。因此，宣城市人民政府作为《通知》的制定主体，制定主体合法。

2. 制定程序符合法律规定

《通知》按照立项、起草、审查、决定、公布、备案等所有规定程序，于2018年10月10日起印发施行，《通知》的立法程序均符合法律规定。

（二）合理性评估

对《通知》的合理性评估，主要是通过文本分析与实证调研相结合的方式，评估《通知》中的具体规定是否合理，内容是否完备，是否具有可操作性等。评估小组经调研后发现，《通知》的具体规定均较为必要、合理，基本符合制定时的客观需要。从电梯的源头管理、使用管理、维保管理、隐患管理等方面多环节进行了规定，具有较强的合理性。但是电梯的数量增长速度加快，安全监管方面的问题层出不穷，《通知》的规定仍然不够全面。

（三）可操作性评估

对《通知》的可操作性评估，主要从实践操作的角度研究《通知》中的各项规定是否切实可行。《通知》分环节对电梯质量安全加强监管，职责分工明确，总体上是一部可操作性较强的规范

性文件。

但是由于《通知》规定的内容过于笼统，具体的权利义务和各部门职责不够详细，职责相互交叉，难以厘清责任，导致各部门在日常监管和沟通协调中存在一定的困难。

（四）立法技术性评估

通过了解《通知》出台的背景以及对《通知》文本内容的分析，《通知》总体上逻辑较为严密，文字运用、框架设定及逻辑关系均较为合理，但是依然存在少量的立法技术问题。

1. 《通知》第二部分规定：“二、重点任务（一）强化电梯源头监管……电梯销售合同应当采用书面形式，并约定售后服务事项，严防存在质量安全问题的电梯流入我市……杜绝‘违章指挥、违章操作、违反劳动纪律’等违规现象”在此项表述中，“严防”、“杜绝”不属于法言法语，过于口语化。

2. 《通知》第二部分规定：“二、重点任务（三）强化电梯维保管理。按照《安徽省电梯安全监督管理办法》要求，未在我市特种设备安全监督管理部门进行维保备案的单位，不得在全市范围内从事电梯维护保养业务。”“我市”、“全市”前后表述不一致。

3. 《通知》第二部分规定：“二、重点任务（七）加强电梯执法力度……实行电梯生产、使用单位失信“不良记录”和“黑名单”制度。”“不良记录”和“黑名单”制度未明确相关制度的内容。

四、后评估结论

评估小组通过采用多种评估方法对《通知》的合法性、合理

性、可操作性、立法技术性进行分析与评估，认为《通知》规定比较合理，具有一定的前瞻性，《通知》仍有继续施行的必要。但是由于实施时间较早以及电梯监管情况的复杂化，《通知》的规定存在不合理及不足之处，应当予以修改和完善。

五、后评估建议

（一）齐抓共管。电梯作为公共设施，需要政府、监管部门、使用单位、维保单位及社会公众等各方齐心协力，共同参与，共同管理，同时，要各司其职，各尽其责，密切配合，尽可能降低故障和事故发生率，创造良好的电梯安全运行环境。因此，《通知》应进一步明确各相关部门监管职责。如：人力社保、自然规划、应急管理、公安等行政管理部门按照各自职能做好电梯安全监管工作。

（二）应急救援。《通知》中应纳入“96366”电梯应急救援电话。宣城市“96366”电梯应急救援平台已于2022年1月正式启用，该平台设在市智慧市场监管指挥调度中心，可对全市电梯设备实时动态数字化监管，为全市电梯建立唯一“身份证”，实现应急救援全过程追溯。同时，通过“96366”热线实行24小时救援服务响应，建立三级应急网络系统。市民一旦被困电梯，可使用手机扫码电梯轿厢内的二维码标识牌或拨打“96366”进行救援。

（三）落实责任。《通知》中应进一步加强电梯使用单位和维保单位的主体责任。一是加强电梯安全管理，重点加强对承担电梯使用管理责任的物业服务单位经营行为的监督检查，指导和监督物业服务单位做好日常检查、维保监督、应急处置，保障电

梯使用安全。二是落实电梯维保单位责任，对维保单位实施分类监管，建立完善退出机制，督促维保单位对电梯维保质量和安全性能负责，按照《电梯维护保养规则》（TSG T5002）要求做好日常维护保养及应急救援工作。维保单位不得转包、分包或变相转包、分包维保工作，不得以不正当竞争手段承揽维保业务。

（四）人才培养。《通知》中应加大人才培养力度，支持鼓励职业技术学院、培训机构和行业协会等培养专业技术人才，做好电梯安装、维保人员职业技能鉴定和专业技术人员职称评聘工作。组织开展电梯从业人员业务能力竞赛、培养从业人员“工匠精神”。

（五）加强宣传。加大电梯安全宣传教育力度，提升全民电梯安全意识。借助各类新闻媒体，利用“安全生产月”、“质量月”、“特种设备安全进校园、进社区、进企业”等载体，大力倡导公众文明安全乘梯行为，广泛普及电梯安全使用知识。教育部门应将电梯安全常识列为中小学生安全教育内容，纳入中小学有关安全教育教材。宣传主管部门和有关新闻单位应将电梯安全使用常识作为公益广告的主要内容。

（六）监管创新。一是探索社会组织参与电梯安全监管工作，充分发挥电梯行业协会作用，围绕电梯维护保养专业人才培养、维护保养指导价制定、维护保养合同范本统一、服务诚信机制建设等，加强电梯行业自律。二是发挥保险业的风险管理和经济保障功能，推进以使用管理者为参保主体的电梯安全责任保险，鼓励和引导电梯使用管理者参保，逐步形成保险保障为依托的电梯安全风险救助机制。