



NIFD

国家金融与发展实验室
National Institution for Finance & Development

NIFD季报

主编:李扬

保险业运行

阎建军

2023年9月

《NIFD季报》是国家金融与发展实验室主要的集体研究成果之一，旨在定期、系统、全面跟踪全球金融市场、人民币汇率、国内宏观经济、中国宏观金融、国家资产负债表、财政运行、金融监管、债券市场、股票市场、房地产金融、银行业运行、保险业运行、机构投资者的资产管理等领域的动态，并对各领域的金融风险状况进行评估。

《NIFD季报》由三个季度报告和一个年度报告构成。NIFD季度报告于各季度结束后的第二个月发布，并在实验室微信公众号和官方网站同时推出；NIFD年度报告于下一年度2月份发布。

住宅小区电梯保险试点：机制与效果

摘要

住宅小区电梯安全治理关乎民生，人民群众对放心用梯、安全乘梯的需求强烈。近年来，部·分城市积极推行住宅小区电梯维修保险或全生命周期保险试点，“政府搭台，市场唱戏”，截至2023年5月底，参保电梯超过了3万部，打破传统利益链，走出了电梯安全治理改革的新路子。

我国住宅小区电梯安全治理问题的根源在于四方面，一是主体责任难以落实；二是政府责任过重；三是“潜规则”问题突出；四是住宅专项维修资金使用难。为了改善住宅小区电梯安全治理，宁波市、杭州市、成都市、株洲市、临沂市和沧州市等城市先后开展了电梯维修保险或者电梯全生命周期保险试点改革，在运行机制上有三方面的创新，一是引入风险减量机制；二是探索全生命周期管理；三是推行维修资金按幢统筹。

住宅小区电梯保险试点取得了两方面的成效，一是改善了电梯维保效果，提高了电梯维保质量和维保时效，降低了电梯维保成本和故障发生率；二是完善了电梯安全治理，形成共建共治共享格局，尤其是，完善了业主表决权制度，提高了业主共同决策效率，但是，落实业主对于住宅小区电梯使用安全的责任，仍然任重道远。

本报告负责人：阎建军

本报告执笔人：

● 阎建军

国家金融与发展实验室
保险与发展研究中心主任

【NIFD 季报】

全球金融市场

人民币汇率

国内宏观经济

宏观杠杆率

中国宏观金融

中国金融监管

中国财政运行

地方区域财政

房地产金融

债券市场

股票市场

银行业运行

保险业运行

机构投资者的资产管理

目 录

一、背景.....	1
(一) 主体责任难以落实	1
(二) 政府“保姆式”管理负担重.....	2
(三) “潜规则”问题突出.....	2
(四) 住宅专项维修资金使用难.....	2
二、机制.....	2
(一) “保险+服务”：风险减量机制创新.....	3
(二) 电梯全生命周期保险机制探索.....	4
(三) 维修资金按幢统筹：电梯保险筹资机制探索.....	5
三、效果.....	6
(一) 改善了电梯维保效果.....	6
(二) 完善了电梯安全治理.....	7
四、总结.....	8

住宅小区电梯安全治理关乎民生，人民群众对放心用梯、安全乘梯的需求强烈。近年来，部分城市积极推行住宅小区电梯维修保险或全生命周期保险试点，“政府搭台，市场唱戏”，截至 2023 年 5 月底，参保电梯超过了 3 万部，打破传统利益链，走出了电梯安全治理改革的新路子。

一、背景

随着城市化发展及高层建筑增多，电梯已成为人民群众每天接触和使用最频繁的垂直交通工具，虽然近年来全国电梯伤亡事故情况总体上稳中趋降，与发达国家安全水平相当。但电梯一般性故障时有发生，影响人民群众出行和生活安全感，电梯安全治理情况与政府和群众的期望还有差距。值得注意的是，我国住宅小区 2010 年之前投入使用的近 150 万部电梯陆续进入大修期，存在较大的安全风险，加强电梯安全治理具有紧迫性。

我国住宅电梯安全治理问题的根源在于四方面，一是主体责任难以落实；二是政府责任过重；三是“潜规则”问题突出；四是住宅专项维修资金使用难。

（一）主体责任难以落实

住宅小区电梯属于住宅小区业主共有财产，业主原本应当共同承担管理责任，但是当前的法规制度仍不完善，按照各地《物业管理条例》规定，业委会有权拟定共有部分、共有资金使用与管理办法，代为管理电梯维修保养等事宜。但是，业委会并不具备法人的地位，不是可以承担决策责任的法律行为主体，当业委会的决策失误或者不尽责时，难以追究责任。业委会有权无责，再加上缺乏能够有效促进业主投票行权的制度安排，导致业主对电梯的共同管理权和共同管理责任难以落实。

业主委员会委托物业公司代为管理电梯维修保养等事宜，物业公司作为电梯维修保养服务的买方，对于电梯维修保养（以下简称“维保”）的决策仅需考虑任期内的短期利益，无需为电梯的长期维保质量承担责任，倾向于选择短寿命、低成本的零部件更换和保养服务，由此造成的提前大修或整体更新等长期后果则由业主承担。

(二) 政府“保姆式”管理负担重

在市场主体责任难以落实的情况下，政府背上了沉重的监管压力，各地做法不一，包括：发动居民、形成一线监督网络；街道设专人，负责进行日常巡查、投诉处理；对老旧电梯大修改造给予财政补贴，有些城市用于老旧电梯更新改造方面的补贴已超亿元；要求对电梯进行法定年检和定期保养等。但存在着受益范围小、形式主义重、投入金额多、牵扯精力大、协调工作难的明显短板。

(三) “潜规则”问题突出

由于主体责任难以落实、政府监管难以到位，电梯维修保养服务市场的暗箱操作问题较为突出。具体来说，一是部分物业公司人员和维保企业勾结，电梯维修零部件以次充好，价格虚报；维修工时以少充多，滥竽充数。二是部分的物业公司把电梯维保费用当作套取住宅专项维修资金的工具，产生腐败问题，带来一系列安全隐患。

(四) 住宅专项维修资金使用难

住宅专项维修资金可用于电梯维修、更新和改造，但是，使用维修资金的申请和审批程序周期较长，需要经过拟订使用方案、业主表决、公示、使用备案和预算资金拨付、竣工验收和结算资金拨付等流程；特别是在征询意见和表决等环节，需由住宅小区建筑物专有部分面积占比三分之二以上的业主且人数占比三分之二以上的业主参与表决，且经参与表决专有部分面积过半数的业主且参与表决人数过半数的业主同意，方可使用。据调研，完成业主表决程序，少则一周，多则数月。而住宅小区电梯一旦发生故障，就需要紧急维修。住宅专项维修资金使用制度难以满足电梯紧急维修要求，容易引发业主投诉和社会矛盾，是目前亟需解决的问题。

二、机制

为了改善住宅小区电梯安全治理，宁波市、杭州市、成都市、株洲市、临沂市和沧州市等城市先后开展了电梯维修保险或者电梯全生命周期保险试点改革，在运行机制上有三方面的创新，一是引入风险减量机制；二是探索全生命周期保

险；三是推行维修资金按幢统筹。

（一）“保险+服务”：风险减量机制创新

以宁波市建设国家保险创新综合试验区为契机，宁波市政府有关部门和保险机构在全国首创“保险+服务”电梯风险减量机制。在传统保险的基础上，创造性地引入对电梯保养工作的第三方管理服务，由保险机构组建或聘请专业技术队伍，通过“互联网+”等信息化技术手段，开展电梯保养质量监测，落实相关单位安全责任。通过发挥保险机制的预防、经济补偿和社会管理功能，在事前促进保养质量提高，在事后妥善落实电梯事故赔偿经费和化解矛盾纠纷。目前，主要试点城市也把电梯零部件维修纳入到风险减量机制内容当中，实现了对电梯保养和零部件维修的全过程管理。

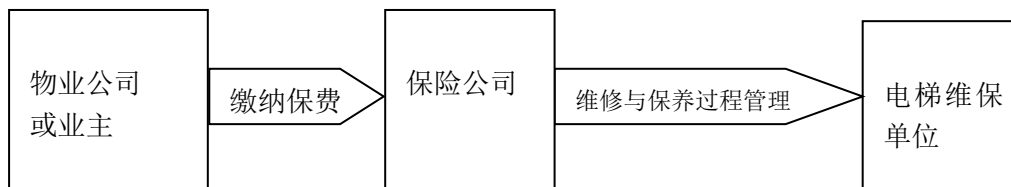


图1 “保险+服务”电梯风险减量机制

具体来说，物业公司和业主委员会仅需缴纳保费，由保险公司负责对电梯进行日常管理，并委托电梯维保公司进行电梯维修与保养作业，验收合格，再由保险公司向维保公司支付电梯保养费用。保费资金来源包括业主依法表决使用住宅专项维修资金、物业公司出资、使用物业公共收益或业主自筹等多种方式。

加强电梯安全风险减量管理。保险公司通过合同约定对所发生故障维修及维保工作行使监督定损权，想要获取利润就必须严格落实风险管理职责，减少电梯故障。为降低电梯故障率，减少频繁维修对电梯正常运行的不良影响，保险公司采用“人防+技防”的风险减量管理手段，协助监督电梯维保：“人防”方面，建立专业化团队，承保前，对电梯进行风险勘查；承保后，定期巡查电梯维修保养质量，及时整改。“技防”方面，利用电梯智能物联网平台，监督电梯维修保养作业过程。

政策支持。政府在组织推动、财政补贴、税收优惠等方面给予支持。以宁波市鄞州区为例，2018年当地住建部门把电梯安全综合保险工作纳入物业服务企

业年度综合性考核，财政部门则按照每部 550 元的标准对投保电梯的物业服务企业给予补贴，力争让更多小区享受到“保险+服务”带来的保障。

（二）电梯全生命周期保险机制探索

在宁波市电梯维修保险试点基础上，杭州市拱墅区开创性地探索了电梯全生命周期保险机制，保险公司承担了电梯保养管理责任、零部件维修补偿责任、整梯更换和大修改造补偿责任。

引入长期激励机制，保险公司承担电梯长期管理责任。在电梯未来需要整体更换或者大修改造时，保险公司根据投保年限按比例承担部分费用，投保一年，赔付按 1 万元或更新改造标的的 5%，以低者为准；连续投保每增加一年，赔付增加 1 万元或标的的 5%，以低者为准；连续投保不足十年的，赔付按 6 万元或标的的 30%，以低者为准；连续投保超过十年的，赔付按 10 万元或标的的 50%，以低者为准。以大修改造为例，保险公司实施长期化的风险减量管理，如果参保电梯实际的大修费用低于预期的大修费用，则盈利，反之，则亏损。

完善了委托代理关系。电梯全生命周期保险是全新险种，将电梯保养、零部件维修更换、整梯更换与大修改造、检验费用和人身财产损失纳入保险支付和赔偿的范围。保险公司的利益和电梯长期维修保养状况捆绑在一起，在不触碰电梯共有产权的情况下，改变了物业公司任期制带来的电梯维保服务市场“短期博弈”格局。保险公司有动力对电梯全生命周期风险进行管控，对电梯维保质量进行监督，对零部件维修更换进行管理。同时搭建电梯阳光监管平台，安装电梯智慧监管装置，运用物联网技术实时监测电梯运行状况，诊断预判故障，提供高效、专业、快捷的优质服务和综合保障。

更好地发挥政府作用。当地政府定规划、定标准、强监管、强考核，出台《电梯安全社会综合治理三年行动计划》，起草实施电梯维保质量评价标准，建立维保激励机制，明确界定了保险公司、维保单位、物业公司和业主应该承担的职责，为市场的良性运转提供了制度保障。政府部门借助特种设备检测检验机构的技术优势，以抽查的方式，对参保电梯的质量进行“二次体检”，根据“体检”结果，指导保险公司、使用单位和维保单位补齐管理短板，消除运行风险。

探索电梯事务基层“微治理”模式。例如，保险公司在拱墅区小河街道派驻一名电梯事务专员，专门协调处理电梯相关事务，巡查电梯运行状况，宣传推进

电梯保险模式，发挥牵头统筹、桥梁纽带作用。又例如，在小河佳苑住宅小区试点安装电梯智慧监管装置，将电梯困人报警数据接入“城市眼·云共治”平台，通过云共治平台将相关信息推送给属地街道网格员进行跟踪处置。

（三）维修资金按幢统筹：电梯保险筹资机制探索

购买电梯保险的资金有一部分来源于业主交存的住宅专项维修资金(以下简称“维修资金”)，在实际投保过程中，存在着资金使用申请程序耗时长、征集三分之二以上业主签字较为困难等问题，导致电梯保险推广进度缓慢，受众较窄。株洲和沧州等城市通过维修资金制度改革，破解了电梯保险推广难题。具体做法是：使用维修资金增值收益建立统筹账户，采取公示无异议的方式购买电梯保险。

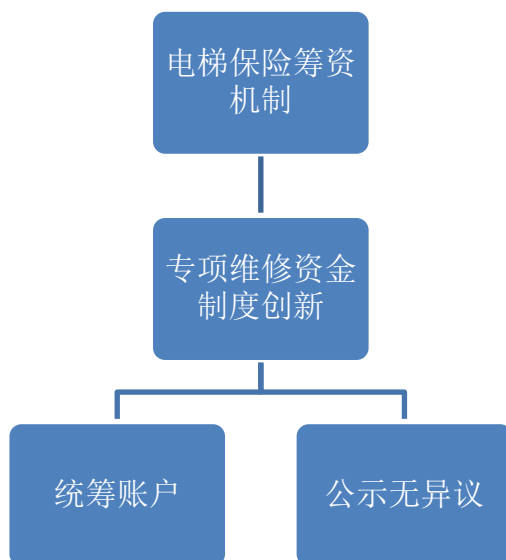


图 2 电梯保险筹资机制创新机理

创新设立了以幢（单元）为单位的维修资金增值收益统筹账户。住宅专项维修资金属于大额存款，银行在给到最高的基准利率之外，通常还会上浮一部分，以株洲为例，利率的上浮幅度最高达到了 1.11%，为了确保利息最大化，充分引入市场竞争，比选利率最高、服务最优的银行作为维修资金专户银行，最终实现所有存款都上浮到最高利率。改革中将上浮利息部分定义为增值收益，计入楼幢（单元）的统筹账户，用于购买电梯保险。

确立了“公示无异议”的表决方式。根据当地政府发布的物业管理条例，在出现紧急情况时，维修资金可以先用于维修后公示。电梯故障作为直接威胁业主生命安全的紧急情况之一，是目前发生频率最高的应急情形，有鉴于此，改革中

对于5年以上的电梯,由幢或单元的3名以上业主、业委会或物业公司提出申请,采取“公示无异议”的方式使用统筹账户资金购买电梯维修保险。

三、效果

住宅小区电梯保险试点,取得了两方面的成效,一是改善了电梯维保效果;二是完善了电梯安全治理。

(一) 改善了电梯维保效果

第一,提高了电梯维保质量。参保后,保险公司组建专业技术团队对参保电梯开展全覆盖巡查,通过季度定量检查、月度随机抽查、例行飞行检查等手段主动控制电梯运行风险,风险管控效果显著。杭州市拱墅区推行电梯全生命周期保险制度改革,在电梯数量增长的情况下,2018年至2020年全区电梯投诉量逐年下降,分别较上一年下降10%、33%、5%。监管部门于2019和2020年连续两年依托特种设备检验机构技术力量对全区电梯维保质量开展抽查,根据维保质量优劣分为A、B、C、D级。2020年A、B级占比较2019年提高6.1%,D级占比下降3.4%,电梯维保质量明显提升。

第二,降低了电梯维保成本。通过保险公司的精细化管理,可以显著提升电梯维保质量,降低零部件损坏概率,同时集约化采购可以大幅降低零部件价格,使得电梯长周期维护管理成本得以不断下降。根据对杭州市拱墅区清水公寓等小区共244台电梯的抽样调查,未投保电梯全生命周期保险的,电梯的管理维护成本平均为9681元/台·年,而投保电梯全生命周期综合保险的,平均保险费为7867元/台·年,降幅达18.7%。另据调研,株洲市慈善大厦小区2022年3月17日因电梯主机故障报案维修,电梯维保公司按照“只换不修”的行业潜规则报价8.19万,经保险机构定损仅需更换轴承即可达到修复标准,费用1.2万元,从专业上发挥了第三方监理的作用,降低了不合理的维保成本。

第三,提高了电梯维修时效。在使用住宅专项维修资金购买电梯保险时,电梯维修保险新机制将传统故障发生时维修资金“一事一报”的表决模式变成了在故障发生前购买保险的“一次性表决”,表决有效期最长达5年。各试点城市电梯报修后采用“先修再赔”模式,理赔流程简便、快捷,避免业主和维保单位因

费用纠纷导致滞修的情况。成都市试点小区保险公司受理响应仅需 15 分钟。12 小时内完成查勘定损，平均故障恢复时效 2 个工作日。极大的提高了电梯维修效率。

第四，降低了电梯故障发生率。在承保电梯后，保险公司提供季度定量检查、月度随机抽查、例行飞行检查、重大项目维修复勘、隐患整改复勘等服务，降低电梯运行风险。据调研，杭州市拱墅区已投保电梯故障发生率在 2020 年、2021 年、2022 年分别较上一年下降 23%、18%、12%。

（二）完善了电梯安全治理

第一，责权利边界更加清晰。由保险机制作为市场化的风险管理手段，将电梯各方权、责、利进行清晰划分，业主和物业公司将电梯安全风险转移给保险机构，降低责任主体的经济压力；保险公司参与电梯安全运行管理，大大降低政府部门处理电梯安全事故矛盾的成本和难度，改变了政府部门大包大揽模式，有利于及时解决社会矛盾，构建稳定和谐的社会。以成都市温江区的水沐怡景小区为例，通过建立保险机制后，小区投诉率同比下降 99%，群众满意度大幅提升。

第二，信息透明，形成共建共治共享格局。保险公司为每部承保电梯建立维保档案，由电梯智能物联网平台进行统一管理。在物业公司、业委会允许的情况下在轿厢内张贴二维码标牌，相关方可以随时扫码调取查看所乘坐电梯的基本信息及维修保养情况。通过实施“一梯一档一码”，维修保养信息得以透明公开，让业主共同参与到电梯管理中来。同时，保险公司和电梯物联网技术公司主动将电梯维保信息汇总分析后报送政府主管部门，政府主管部门也可以通过系统查看相关数据和报表，保险机制为政府对电梯进行监管提供了重要抓手。

第三，电梯维修市场进一步规范。保险公司建立了零部件价格库，规范维修市场价格，据统计，临沂市兰山区投保电梯的零部件价格较其它电梯零部件价格平均下降 15%，提高了住宅专项维修资金使用效率，有效控制以次充好、过度维修、天价维修等市场乱象。另外，保险公司每季度按照 25% 的比例对电梯维保情况进行抽查，并将检查结果纳入对维保公司的年度考核，促进维保规范化程度提高，促使行业由恶性价格竞争转变为良性服务竞争。最后，保险公司承诺在申请材料齐全后 7 天内完成赔款支付，有效解决了电梯维保公司垫资维修费引发的流动性问题，提高了维保公司的持续经营能力。

第四，维修资金按幢统筹机制便利了业主共同决策，解决了业主签字难的问题，促进了电梯保险扩面。株洲市和沧州市是维修资金按幢统筹机制创新的代表，以株洲市为例，从2021年10月底以来，不到两年的时间，全市共有3067部电梯参保，覆盖143个小区，使用年限5年以上的电梯覆盖率达到67%，惠及12.81万户家庭。以沧州市为例，自2023年3月17日开始至8月底，已为超过1300部电梯参保，使用年限5年以上的电梯覆盖率超过40%，参保电梯运行过程中均为零投诉，社会反响良好。

四、总结

纵览住宅小区电梯保险试点变迁，三条创新主线清晰可见。

一是**保险责任逐渐扩大，现已近乎涵盖电梯使用方的全部责任**。宁波电梯保险试点最初仅将电梯保养费用、检验费用和事故发生后的人身财产损失纳入保险支付和赔偿的范围。其后的试点城市进一步把零部件维修更换费用纳入保险责任，电梯维修保险就此兴起。杭州市电梯全生命周期保险试点还把整梯置换和大修改造费用作为保险责任。

二是**电梯保险与电梯物联网技术加深融合**。已投保电梯通常加装智能物联网终端，保险公司和相关机构可以实时监测电梯的运行数据、使用管理数据、故障数据、异常事件，可视化应急救援等。依托电梯智能物联网平台，可以评估电梯运行风险，智能化推送电梯零部件更换计划等，预防故障发生。

三是**细化电梯权属，便利业主共同决策**。依据我国《民法典》规定，住宅小区电梯属于业主共有财产。株洲市和沧州市的住宅专项维修资金制度改革，在全国首次明确了建筑区划内的电梯属于幢或单元业主共同所有，幢或单元业主享有电梯使用权并承担电梯维修保养费用的义务。按照权责利对等原则，界定电梯属于单元或幢业主共同所有，符合《民法典》法理要求。据此，创立了住宅专项维修资金按幢（单元）统筹制度。批准维修资金使用的决策人范围由原来的住宅小区全体业主，缩小为幢或单元的业主。维修资金使用的申请人、受益人、决策人的相关性显著增强，这增加了决策的灵敏性和及时性，减少了业主们进行沟通协商花费的成本，弥补了业主自治缺陷。

维修资金按幢统筹制度改革是对业主表决权规则的完善，提高了业主共同决策效率，但是，落实业主对于住宅小区电梯使用安全的责任，仍然任重道远。

注 1: 若无明确说明, 文中“维保”一词是对“维修保养”的缩写。

注 2: 文中原始数据来源于对有关城市的调研材料。

版权公告: **【NIFD 季报】**为国家金融与发展实验室版权所有, 未经版权所有人许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如有违反, 版权所有人保留法律追责权利。报告仅反映原文作者的观点, 不代表版权所有人或所属机构的观点。

制作单位: 国家金融与发展实验室。