南通市电梯安全管理暂行办法

规范性文件后评估报告

责任单位：南通市市场监督管理局

二〇二四年七月

《南通市电梯安全管理暂行办法》

后评估报告

一、前言

为了保证电梯的安全运行，预防和减少事故，保障公众生命和财产安全，根据《中华人民共和国安全生产法》《特种设备安全监察条例》等法律法规规定，原南通市质量技术监督局结合工作实际负责起草了《南通市电梯安全管理暂行办法》（以下简称《暂行办法》）。2012年11月15日，《暂行办法》经市十四届人民政府第7次常务会议审议通过。

随着我市经济社会的快速发展和人民生活水平的不断提高，电梯已成为人们日常工作、生活不可或缺的垂直交通工具。截至2023年底，全市在用电梯数量已达9.5万余台，并持续快速增长。电梯安全关乎人民群众生命财产安全和经济社会发展稳定，也是人民群众对安全放心乘梯和美好生活的基本诉求。2024年3月17日，南通市人民政府办公室印发《关于开展2024年度市政府行政规范性文件后评估工作的通知》，将《办法》列为2023年度市政府规范性文件后评估项目。通过规范性文件后评估各项活动，广泛征询民意、最大程度听取各方意见，梳理实施过程中发现的新问题，为《暂行办法》的立、改、废提供充实的依据，不断提高规范性文件管理的科学性、实用性，为新形势下电梯的安全管理提供制度保障。

二、后评估工作基本情况

根据《市政府办公室关于进一步做好市政府规范性文件后评估工作的通知》（通政办发〔2015〕5号）及《江苏省行政规范性文件管理规定》（江苏省政府令第158号）的相关规定，南通市市场监督管理局认真部署了《暂行办法》的后评估相关工作，具体流程和工作方法如下：

（一）准备阶段

（1）成立评估小组

为保证后评估工作的顺利进行，确保评估效果，南通市市场监督管理局成立了《暂行办法》后评估小组，由局特种设备安全监察处牵头实施，从组织上保障了立法后评估工作的顺利开展。

（2）制定评估工作方案

评估小组根据本次活动的特点和性质，制定了后评估具体工作方案，明确了这次评估工作的评估目的、评估对象和内容、评估方式、评估步骤的总体要求和安排，确保《暂行办法》立法后评估工作的顺利进行。

（二）评估实施阶段

此次评估活动主要通过召开座谈会、实地调研、数据分析的方式，为后评估工作提供相关评估意见和方向。

1.召开座谈会

为了切实提高《暂行办法》立法后评估的科学性，评估小组分别于2024年4月和6月召开专题座谈会，听取各县（市）区市场监管部门、电梯检验机构、电梯检测单位、部分电梯使用单位对《暂行办法》评估意见。通过座谈，评估小组充分了解《暂行办法》施行以来的具体执行情况和亟待解决的问题，各方提出的宝贵意见为评估小组的调查和研究提供了方向。

2.实地调研

为了全面获得第一手信息，评估小组于2024年6月10日至28日对在南通实际开展业务的电梯维保单位、检测单位进行实地调研，充分了解《暂行办法》在施行过程中存在的实际问题，以确保评估工作的实效性。

3.数据分析

为充分了解《暂行办法》在实际工作中的使用情况，评估小组调取2022年以来江苏省特种设备安全监察平台中涉及电梯监督检查数据，共计122079条，同时调阅近年来电梯136份行政处罚决定书，依据监督检查类别、行政处罚依据进行细分，全方位、多角度、深层次了解当前使用情况。

三、评估内容

（一）合法性评估

合法性评估，是指通过目的解释法、文义解释法、比较分析法等方法，审查《暂行办法》是否违反其上位法的立法宗旨、指导思想、基本原则以及具体规定。通过梳理，《暂行办法》的上位法及政策文件主要包括：

（1）《中华人民共和国安全生产法》（法律，2021年6月修正）

（2）《中华人民共和国特种设备安全法》（法律，2014年1月1日起施行）

（3）《特种设备安全监察条例》（行政法规，2009年1月修订）

（4）《特种设备安全监督检查办法》（部门规章，2022年7月施行）

（5）《特种设备使用单位落实使用安全主体责任监督管理规定》（部门规章，2023年5月施行）

（6）《特种设备生产单位落实质量安全主体责任监督管理规定》（部门规章，2023年5月施行）

（7）《江苏省行政规范性文件管理规定》（省政府令第158号，政府规章，2022年8月施行）

（8）国务院办公厅关于加强电梯质量安全工作的意见（国办发〔2018〕8号，国务院文件，2018年2月实施）

（9）《电梯维护保养规则》（TSG T5002-2017，特种设备安全技术规范，2017年1月修订）

（10）《特种设备使用管理规则》（TSG 08-2017，特种设备安全技术规范，2017年1月实施）

（11）《特种设备生产和充装单位许可规则》（TSG 07-2019，特种设备安全技术规范，2021年12月修订）

（12）《江苏省老旧住宅电梯安全评估及隐患整治办法》（苏市监〔2024〕71号，政策文件，2024年6月实施）

根据上述上位法及政策文件的规定，对《暂行办法》合法性评估的具体情况如下：

1.制定权限评估

《暂行办法》于2012年12月26日由南通市人民政府以“通政规〔2012〕9号”文件的形式向各县（市）、区人民政府，市经济技术开发区管委会，市各委、办、局，市各直属单位印发。《暂行办法》制定目的为了保证电梯的安全运行，预防和减少事故，保障公众生命和财产安全。根据《中华人民共和国安全生产法》《特种设备安全监察条例》《江苏省行政规范性文件管理规定》等规定，南通市人民政府具备有相关规范性文件的制定权限。

2.内容合法性评估

《暂行办法》出台时间较久，且基于当时上位法及相关政策文件起草制定，其中部分条款和现行上位法及相关政策文件不一致，具体如下：

1.经机构改革，相关职能部门发生变更，其中原质量技术监督、物价、工商等部门相关职能由市场监督管理部门承接，原安监部门职能由应急管理部门承接。

2.《暂行办法》中第七条“鼓励电梯使用单位、电梯日常维护保养单位应用条码信息系统、门卡信息系统等信息化手段提高电梯维护保养质量和电梯安全管理水平”，其做法具有时代的局限性，与南通目前推行的无纸化维保系统以及信息化监管模式不相符。

3.《暂行办法》中第十三条第二款“自行委托取得相应许可的单位改造电梯的，电梯改造单位应当更换电梯产品铭牌，并标明电梯改造单位名称、改造日期和改造资质证件编号等相关信息。电梯改造单位对电梯质量以及安全运行涉及的质量问题负责”，其内容同现行特种设备安全技术规范不一致，根据《特种设备生产和充装单位许可规则》（TSG 07-2019）中电梯生产单位许可条件，目前仅制造（含安装、修理、改造）资质和安装（含修理）资质，不存在单位的改造资质。

4.《暂行办法》中第十八条第四款“在电梯轿厢内或者出入口的明显位置标明安全注意事项、警示标志和有效的安全检验合格标志”，安全检验合格标志现已变更为特种设备使用标志。

5.《暂行办法》中第二十条第一款“有下列情形之一的，电梯使用单位可以向检验检测机构申请安全技术评价，根据评价意见作出电梯更新、改造、重大维修的决定：（一）使用期限超过十年的”，其内容与《江苏省老旧住宅电梯安全评估及隐患整治办法》中要求不一致。《江苏省老旧住宅电梯安全评估及隐患整治办法》中安全评估要求使用年限为十五年。

《暂行办法》中部分条款和现行上位法及相关政策文件不一致，且部分条款与上位法或相关政策文件存在冲突，已无法适应当前电梯安全信息化监管任务需要。

（二）适用性评估

《暂行办法》发布目的是弥补电梯安全管理在法律层面的空白，由南通市质量技术监督局于2012年根据市政府要求牵头起草。自《暂行办法》发布后，国家层面陆续发布多部涉及电梯的法律法规及安全技术规范，具体如下：

1.2013年6月《中华人民共和国特种设备安全法》发布，并于2014年1月1日起执行。《中华人民共和国特种设备安全法》对包括电梯在内的特种设备的生产、经营、使用，检验、检测，监督管理，故应急救援与调查处理以及法律责任做出了明确的规定。

2.2017年，国家质量监督检验检疫总局发布特种设备安全技术规范《电梯维护保养规则》（TSG T5002-2017）和《特种设备使用管理规则》（TSG 08-2017），从专业技术角度对电梯维护保养及使用管理环节中维保单位和使用单位职责和要求，相较于《暂行办法》中第三章第十五条至第二十八条内容，《电梯维护保养规则》和《特种设备使用管理规则》规则制定更加科学详细。

3.2023年，国家市场监督管理总局发布部门规章《特种设备使用单位落实使用安全主体责任监督管理规定》，其中第六章第六十八条至第八十六条对电梯使用单位主体责任以及主要负责人、安全总监、安全员等关键岗位职责做出明确规定，要求各使用单位建立起“日管控、周排查、月调度”的工作机制，有效减少风险隐患。

4.2023年，国家市场监督管理总局发布部门规章《特种设备生产单位落实质量安全主体责任监督管理规定》，其中第六章第六十四条至七十九条对电梯生产单位主体责任以及主要负责人、质量安全总监、质量安全员等关键岗位职责做出明确规定，要求各生产单位建立起“日管控、周排查、月调度”的工作机制，提高特种设备风险防范控制能力。

《暂行办法》中内容与上位法规定内容重复，主要内容已被《中华人民共和国特种设备安全法》《电梯维护保养规则》《特种设备使用管理规则》《特种设备使用单位落实使用安全主体责任监督管理规定》《特种设备生产单位落实质量安全主体责任监督管理规定》覆盖。

1. 规范性评估

通过对《暂行办法》的制定背景、程序和相关法规制度进行分析：《暂行办法》总体上较为规范，程序符合制定当时的相关要求，用语精准简练、体例结构合理、条文明确具体、逻辑严密且具有可操作性。同时，《暂行办法》在个别词语的严谨性、少数条文的逻辑关系上还可以进一步优化。

（四）绩效性评估

2022年颁布《特种设备安全监督检查办法》明确监督检查分为常规监督检查、专项监督检查、证后监督检查和其他监督检查，对监督检查程序及法律责任做出详细的规定，同时制定印发监督检查文书格式，要求特种设备监察人员在监督检查过程中严格执行。在座谈会交流过程中，多方表示，随着上位法及相关政策文件的立改废，《暂行办法》与当前电梯安全监管存在脱节。《暂行办法》相较于《中华人民共和国特种设备安全法》及《特种设备安全监督检查办法》，在实际工作中的适用性不够强。数据分析过程中，也发现《暂行办法》在监督检查及行政处罚过程中使用的频次较低。

四、评估结论和建议

（一）评估结论

通过对《暂行办法》进行后评估，评估工作小组认为，《暂行办法》从颁布执行以来，对改善过去南通市电梯安全管理工作起到了积极的推动作用，明确了电梯安全管理责任主体，界定各责任主体间的责任、权利和义务，使得电梯管理有章可依，有法可循，全面提高了电梯安全管理工作效率，经过多年的实践，有效提升提高了南通市电梯安全运行状况。

但是，随着市场经济体制的不断完善、电梯数量的快速增长和技术的不断更新，电梯的生产制造、使用管理、维护保养、检验检测、监督检查等各个安全管理环节均发生了不小的变化。同时，由于上位法及相关政策文件的立改废，使得《暂行办法》在实施过程中也面临着许多新要求、新情况、新问题，现行的《暂行办法》已经不能完全适应南通目前的电梯安全管理的需求。

（二）评估建议

2012年，《暂行办法》发布时，关于规范性文件的有效期没有相关规定，故《暂行办法》未明确有效期。2022年8月1日起施行的《江苏省行政规范性文件管理规定》第三十八条规定，规范性文件应当明确有效期，名称冠以“暂行”的，有效期自施行之日起不超过2年。故根据《江苏省行政规范性文件管理规定》的规定，《暂行办法》属于暂时、过渡的规范性文件。

同时，在经过全面梳理评估后发现，《暂行办法》在合法性、适用性、规范性、绩效性方面存在着一些问题和不足，已无法适应当前电梯安全监管新形势、新要求，而各层级的法律法规及规章日趋完善，《暂行办法》内容已被上位法所覆盖，故建议废止。