

公益诉讼助力破解基层治理难题 守护人民群众“头顶上的安全”

一、背景缘由

2019年以来，上海市制定发布了《上海市房屋使用安全管理办法》《本市房屋外墙墙面及附着物、建筑附属构件的高空坠物隐患问题处置工作意见》等一系列行政规章和政策文件，建立相应工作协调机制。同时，通过下发整治清单，结合防汛防台检查、旧住宅更新修缮、实施空调外机等外立面附加设施整治三年行动计划等方式，督促各区、各街镇开展隐患整治，有效降低风险。经排查，截至2021年4月全市存在外墙墙面裂缝、空鼓、脱落等隐患7055处；建筑物附属构件开裂、变形、松动等隐患4722处；墙面附着物变形、锈蚀、脱落隐患15294处。

虽然现行法律法规、政策文件对高坠隐患处置作出了相应规定，明确了“谁的房子谁负责、谁造成的原因谁负责”及相关政府部门“属地责任”等原则，但在实际操作层面，仍存在职责界限不清、手段方法不多、执法效率不高、尺度标准不一、治理效果不好等情况，又缺乏可供参考借鉴的成功案例。当面对一个个情况各异、纷繁复杂的具体事项时，制度规范层面的处置效能往往无法充分落地实现，高坠事件仍屡屡发生。2020年6月18日，上海市人大常委会表决通过《关于加强检察公益诉讼工作的决定》，明确将城市公共安全纳入公益诉讼范围。因此，检察机关有必要参与其中，发挥公益诉讼职能作用，维护社会公共利益。

二、基本做法

近年来，虹口区检察院办理了多起高层建筑外墙及附属构件坠落危害公共安全公益诉讼案件，并形成一整套行之有效的处置流程和方法，为守护人民群众“头顶上的安全”提供检察良方。

（一）仔细梳理分析，绘制高坠隐患处理流程图。高坠隐患产生的人伤物损结果具有相似性，但高坠事件发生的区域和原因各不相同。虹口区检察院对相关法律法规及规范性文件进行梳理分析，并结合案件办理具体情况，绘制了高坠隐患处理流程图，为高空坠物的责任划分和履职提供范本。

（二）聚焦应急处置，防范高坠事件频繁发生。虹口区检察院在办理小区高坠隐患处置案件中发现，高层建筑外墙及附属构件坠落事件部分由于物业服务企业管理条件和能力有限，防范措施往往无法真正落实到位，防范效果不佳。故将公益诉讼着力于高坠隐患和公共安全应急处置，向区房管部门发出检察建议，建议其督促物业公司落实应急处置方案，缓解小区高坠隐患。

（三）剖析问题根源，直面高坠隐患产生原因。在物业公司采取临时防护应急处置措施后，检察院多次实地现场勘察，并经第三方专业机构检测，查找高坠隐患的源头，向建设安全质量监督部门发出检察建议，建议其督促建设单位尽快出具施工整改方案，经专家评审施工整改。

（四）搭建磋商平台，及时消除沟通交流障碍。为有效解决业主、业委会、物业服务企业、建设单位之间的利益诉求和冲突，推动集体决策得以实施，虹口区检察院向相关街道办事处发出检察建议，建议其指导业委会在紧急情况下正确履行法定职责。同时，作为公共利益的代表机关，搭建磋商平台，促进各主体间的沟通交流，最终达成一致。

（五）区分管理职责，督促行政机关依法履职。依据不同高坠隐患应选择的处理方式、路径以及履职行政机关，检察机关在履行高坠隐患处置公益诉讼过程中，精准聚焦问题所处的阶段、情形，区分管理职责和管理部门，监督其依法履职。如在广灵四路某小区高坠隐患处置案件中，区检察院分别向房管部门、建设安全质量监

督部门及街道办事处制发检察建议并督促相关部门将项目隐患纳入监管平台，确保公共安全问题得到彻底解决。

三、主要成效

主要成效体现在以下方面：

（一）把握核心要素，积极拓展公益保护新领域

高空坠物工作无先例可循，也不属于行政诉讼法明确规定的公益诉讼案件范围。虹口区检察院大胆尝试，牢牢抓住高层建筑附属物坠落危害公共安全这个“核心”，积极拓展符合上海城市特点的公益保护新领域。在迅速回应人民群众急切需求，切实提升人民群众幸福感、安全感、获得感的同时，为上海市人大《关于加强检察公益诉讼工作的决定》将城市公共安全纳入公益诉讼办案范围提供实践经验。

（二）打造行业先例，有效提供高坠隐患处置样板

虹口区检察院办理的高坠隐患处置系列案件系由建设单位在已建成入住十余年的小区中开展全方位安全隐患处置工作，施工难度大、要求高，需平衡各方利益和诉求，属本市首例。在相关行政管理部门对解决路径、监管责任产生分歧的情况下，虹口区检察院全面梳理法律法规及政策规范，结合高坠隐患产生的直接原因，探索性地提出“由建设单位实施的因施工质量引发的高坠隐患处置工程项目系对原建设行为的整改和延续”的观点，有效解决了工程报建及后续验收、监管等一系列问题，进一步厘清了建管、房管、街道等部门的监管职责和依据，为今后高坠隐患处置提供样板先例。

（三）推动多方联动，充分发挥公益诉讼职能优势

在制发检察建议，同时深入监管一线，紧抓公共安全应急环节，直面各方利益诉求，发挥自身职能优势，组织搭建沟通交流平台，创新成立了由建管、房管、街道、业委会及检察机关共同参与的联合工作组，通过积极磋商，明确工作方向和具体措施，引导、督促

行政管理部门协同履职，顺利推进项目施工，有力保障了工程施工安全及居民居住安全。

四、推广价值

建筑物外墙及其附属构件的高坠隐患关乎城市公共安全，引起社会的广泛关注。高坠隐患处置涉及民事、行政，甚至刑事法律关系，且无统一法律指引、无明确操作细则、无参考案例。虹口区检察院办理的高坠隐患处置系列案件促进了《本市房屋外墙墙面及附着物、建筑附属构件的高空坠物隐患问题处置工作意见》的进一步落实，为2021年3月施行的《上海市房屋使用安全管理办法》提供了案例样本，也为本市和全国其他城市解决建筑物外墙及附属构件高坠隐患提供了良好示范。实现了用法治方法解决基层治理难题的目标，得到了上海法治报、上海电视台、上海法治声音、澎湃新闻、人民网、正义网、检察风云等重要媒体的广泛报道。同时，上海市检察院第八检察部联合虹口区检察院组织召开高空坠物危害公共安全公益诉讼研讨会，邀请公益诉讼专家委员从公益保护、督促履职、多方协作、责任承担、实质性解决等多个角度进行深入探讨，立足上海城市特点，扩大办案效果，强化公益保护担当。