

# 高空坠物问题的多元共治之道

宋伟哲

**【内容摘要】** 长期以来，以侵权法为主的一元治理是我国治理高空坠物问题的主要模式。实践证明，这种治理模式存在诸多问题。只重视《侵权责任法》，忽视了其他法律的重要作用；“连坐问责”的原则遭到了社会普遍质疑；刑法的适用面临多重困境；物业管理法律不够完善，等等。融合“法治、自治、德治”的多元共治是未来治理高空坠物的理想手段。在法治方面，要充分发挥各个法律部门的作用，弥补现行立法不足之处，激活民间规范，构建科学的纠纷化解程序。在自治方面，要动员各方力量参与治理，运用现代高科技手段加强监控。在德治方面，要提高公众道德素养，从源头防治高空坠物。

**【关键词】** 高空坠物 多元共治 侵权责任法 社会治理

**【作者】** 宋伟哲，上海交通大学凯原法学院博士研究生。（上海 200030）

**【基金项目】** 国家社科基金重点项目“当代中国改革创新试验的法治问题研究”（17AZD017）

近期，国家高度重视高空坠物问题。2019年10月21日，最高人民法院出台了《最高人民法院关于依法妥善审理高空抛物、坠物案件的意见》（以下简称《意见》），意在探索高空坠物的善治途径。以往治理高空坠物更多依靠《侵权责任法》，但是实践证明这种治理的效果并不理想。十九大报告指出，要“加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”。在《意见》中，也重点强调了“加强源头治理”“注重多元化解”的工作思路。因此，积极动员各方力量，采用多元共治的策略进行治理，才是未来妥善解决高空坠物问题的可取之道。

## 高空坠物治理存在的主要问题

### （一）一法独大加剧治理难度

我国规制高空坠物的法律种类有很多，然而在现实中却呈现出《侵权责任法》一家独大的情况。



《物业管理条例》、《建设工程质量管理条例》以及大量的民间规范本应在治理高空坠物方面扮演重要角色，但是由于立法者的目光聚焦于《侵权责任法》，导致其他法律规范中有关高空坠物的规定非常粗糙，甚至付之阙如，根本没有起到应有的作用。《侵权责任法》中有关高空坠物的规定争议很大，特别是“连坐问责”的审判原则无法令人信服，造成法院判决很少能够真正消弭矛盾。在这种情况下，其他法律规范存在缺陷的问题就显得特别突出，加剧了高空坠物的治理难度。

## （二）“连坐问责”社会反响不佳

在目前规制高空坠物的立法中，《侵权责任法》第八十七条所设定的“连坐问责”制度饱受争议。多年实践证明，该制度呈现出弊大于利的趋势。它虽然使得受害人得到相应的补偿，却令绝大部分无辜业主“集体背锅”。立法者只看到了受害人如果无法获得补偿所面临的可怜窘境，却忽视了此类案件普遍赔偿巨大，即便由众多业主分摊，对贫困业主而言也是不能承受之重。此规定除了为法院提供统一标准方面较为成功之外，并没有真正起到化解矛盾纠纷的作用。

## （三）刑法规制面临多重困境

面对高空坠物顽疾，有人将目光投向《刑法》。但是回到现实，却面临着诸多困境。

第一，难以确定责任人。罪责自负是现代刑法的重要原则，法律不可能在没有确定真凶的情况下让可能的相关人员共同承担刑事责任。侦破该类案件，最重要的手段莫过于调取监控视频。当前，我国城镇道路、住宅区等安装的监控不可谓少，但是高空区域是监控盲区。另一方面，若全面安装高空电子监控，不但经济成本高昂，也面临着侵犯隐私权等问题。

第二，危害公共安全罪的适用存在争议。《意见》指出，“故意从高空抛弃物品，尚未造成严重后果，但足以危害公共安全的，依照《刑法》第一百一十四条规定的以危险方法危害公共安全罪定罪处罚；致人重伤、死亡或者使公私财产遭受重大损失的，依照《刑法》第一百一十五条第一款的规定处罚。”但是正如有学者所言，这种行为的危害程度远不及放火、投毒、爆炸等行为，一次案件通常不会伤及多人，不适合用危害公共安全罪处罚。<sup>①</sup>即便以公共安全罪处罚，“足以危害公共安全”在实务中如何判断，《意见》中的规定也显得过于笼统，不便于实践操作。

第三，过失犯罪入刑存在多项不利因素。《意见》指出，“过失导致物品从高空坠落，致人死亡、重伤，符合《刑法》第二百三十三条、第二百三十五条规定的，依照过失致人死亡罪、过失致人重伤罪定罪处罚。”从谦抑性角度考量，要慎重对待这类高空坠物案件入刑问题。我国目前的老旧高层建筑数量极其庞大，相当数量的建筑物和相关设施都存在构件脱落的可能性，大量业主平时的生活习惯也不好，这些问题在短时期内无法完全解决。许多高空坠物事件生活中在所难免，有些案件对于侵害者自身也实属意外，他们在生活中的确很难预料到此类案件发生，这同一般意义上的“过失犯罪”有较大区别。如果司法机关较多地对这种情况以过失犯罪处理，则打击面太广，不利于社会和谐稳定。此外，建筑物及其构件脱落等问题，实际上同样存在着难以确定责任人的情况。在物业管理实践中，专有部分和共有部分的划分时常引发激烈争议，这无疑又为责任人的确定增添新的困扰。

## （四）政府介入权责尚不明确

处理高空坠物案件，政府部门扮演着重要角色，但是相关部门之间的权责边界规定比较模糊。当前，由公安机关出面负责此事的呼声最高，但是现有立法并没有明确规定公安机关有义务调查高空坠物案件，也未明确公安机关介入调查的条件。与此相反，当前立法明确规定了其

① 参见陈永生：《高空抛物应当入刑》，《民主与法制时报》2019年8月24日，第3版。

他部门在此类事件中的职责。《物业管理条例》第五条规定,“县级以上地方人民政府房地产行政主管部门负责本行政区域内物业管理活动的监督管理工作。”在一些地方立法中,这一规定得到了进一步的明确和细化。例如《上海市住宅物业管理规定》第五条明确了乡镇人民政府和街道办事处负责“监督业主、使用人按照规定使用物业”,要求其同时建立相关纠纷解决机制,负责化解矛盾纠纷。第五十九条规定,物业服务企业发现物业使用人有违反相关规定使用物业的情况,“劝阻、制止无效的,应当在二十四小时内报告业主委员会和有关行政管理部门。有关行政管理部门在接到物业服务企业报告后,应当依法对违法行为予以制止或者处理”。但是实践中,这些规定实施得并不理想。其一,广大群众并不了解这些规定,他们更倾向于向公安机关报案,结果时常被公安机关以缺乏法律依据、属于民事纠纷等理由拒绝;其二,多数政府职能部门精力和能力有限,无法全面处理这些案件。这导致群众被迫走向成本高、效率低的诉讼途径。显然,这是由政府部门权责划分不明所酿成的。治理高空坠物问题,各个机关都不能置身事外。尽快明确各部门之间的权责边界,让他们在各自能力范围内明确分担不同的责任是当务之急。

#### (五) 物业立法存在诸多漏洞

目前,我国的物业管理法律存在诸多漏洞,成为高空坠物问题多发和矛盾难以化解的重要原因。首先,立法者忽视高空坠物问题。《物权法》和《物业管理条例》没有对这一问题作出规定。在物业管理地方立法中,只有20多部地方立法中明确将“高空抛物或坠物”列为禁止性行为。其次,物业服务企业的责任承担存在争议。许多学者都认为,只要物业服务企业违反了安全保障义务,就应当承担相应的民事责任。《意见》也指出,“物业服务企业不履行或者不完全履行物业服务合同约定或者法律法规规定、相关行业规范确定的维修、养护、管理和维护义务,造成建筑物及其搁置物、悬挂物发生脱落、坠落致使他人损害的,人民法院依法判决其承担侵权责任。”<sup>①</sup>不过,也有学者反对给物业服务企业增加过多负担。王成指出,“物业仅仅是基于物业管理合同为业主提供服务的单位。它为何要为高空抛物造成的损害承担责任,正当性需要论证……让物业公司承担责任,意味着物业公司需要预防有人高空抛物,这远超出了物业公司能够承担的范围。”<sup>①</sup>此外从实践情况来看,我国物业服务企业的服务质量参差不齐,不宜高估大多数物业服务企业善尽安全义务的能力。最后,专项维修资金的筹集和使用阻力重重。在高空坠物中,很大一部分案件是因为建筑物年久失修导致。许多老旧区域属于物业管理中的共有部分,应当采用专项维修资金进行修缮,消除相关隐患。但是在实践中,由于资金筹集困难,大量小区的专项维修资金处于枯竭状态,根本无力维修。有些小区的专项维修资金虽较为充裕,但是由于使用程序非常繁琐,或具有区域和专有区域界定不明,使得这笔款项常难以及时用于维修。

<sup>①</sup> 王成:《高空抛物侵权责任配置及其正当性》《民主与法制时报》2019年8月24日,第3版。

## 多元共治的实践途径

近年来,多元共治已经成为基层治理的新方向,得到了中央的倡导和地方的响应,在一些领域取得了明显的成效。所谓多元共治高空坠物,就是要综合运用法治、自治、德治的手段,动员各种社会力量参与治理,实现从源头遏制案件发生,多渠道化解矛盾纠纷。

### (一) 诸法合力共治高空坠物

在多元共治的格局下,首先要实现各法律内部的有机统一,充分发挥各种法律的优势。具体



而言,以管理规约为主的民间规范在治理此问题上具有国家法所不具备的优势,它灵活且便于操作,可以根据各地情况就高空坠物的预防、处理等问题作出详细规定。另外,《刑法》是治理高空坠物最有震慑力的措施,对于高空抛物行为要用《刑法》严厉制裁。但是对于其余过失导致的高空坠物案件,建议采取慎用刑罚的态度,尽量少作刑事犯罪处理。《意见》出台后,诸如“故意从高空抛弃物品,尚未造成严重后果,但足以危害公共安全的”等情形在司法实践中如何认定,最高法院可以考虑出台指导性案例,供各地司法实践参考。对于一些不构成犯罪的高空坠物案件,要用行政处罚的手段加以规制,《治安管理处罚法》《物业管理条例》要对这类案件详细规制。《侵权责任法》的主要任务是明确侵权责任分配、规范裁判规则。《建设工程质量管理条例》及相关地方立法在规定建筑物及其构件的设计、质量、保修等问题时,应当充分考虑高空坠物的情况,建立健全相关质量检查和维修制度,同时对建设单位的责任承担作出明确规定。此外,《物业管理条例》和相关地方立法要为公众参与治理提供制度保障,并明确业主自治机构、基层自治机构、物业服务企业、政府部门之间的权责分配、关系协调等问题。

## (二) 弥补现行立法不足之处

一方面,完善《侵权责任法》中的规定。不久前,《民法典·侵权责任编》(草案)的三次审议稿向社会公布,该草案对于《侵权责任法》中的高空坠物问题进行了部分修改。这些修改措施值得肯定,但仍有必要进一步调整。第一,建议将草案第一千零三十条第三款的“有关机关”明确为公安机关,以清晰区分公安机关与其他部门的职责;第二,要考虑因不可抗力因素导致的高空坠物案件,立法应当就当事人的责任承担加以明确细化;第三,明确物业服务企业的安全保障责任范畴,适当减轻物业服务企业的经济压力;第四,对“连坐问责”制度作出修改。王利明的建议比较合理,将原法中“由可能加害的建筑物使用人给予补偿”中的“给予补偿”修改为“给予适当补偿”<sup>①</sup>。不过,“适当”的范畴究竟如何,仍有待立法或相关解释加以明确。

另一方面,完善物业管理法律法规。第一,将高空坠物作为禁止性行为明确列入相关法规之中;第二,明确物业服务企业在预防高空坠物问题上的安全责任范畴,配合《民法典·侵权责任编》中有关物业服务企业履行安全义务的内容作出进一步规定;第三,赋予业主自治机构曝光肇事者的权利。与此同时,立法可以尝试建立“恶邻强制迁离制度”。当业主严重违反相关法律法规或管理规约时,其他业主有权向法院提出强制迁离该业主的诉讼请求。

## (三) 发挥民间规范重要作用

党的十八届四中全会提出要“发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用”。在目前的实践中,小区管理规约往往流于形式,必须作出改变。

虽然小区管理规约各有不同,但是以下几个问题非常关键,可供所有小区借鉴。第一,明确将高空坠物列为禁止性规定;第二,根据本地实际情况就窗台、阳台、窗户、楼顶、外墙壁等易造成高空坠物部位的使用和管理作详细规定,例如窗台不得摆放花盆、楼顶不得放置杂物等,最大可能地排除高空坠物隐患;第三,鼓励设立业主自查巡逻制度,业主自治机构积极组织对包括高空坠物在内的小区安全隐患进行自查巡逻,所有业主应当积极配合安全检查;第四,建立奖励惩罚制度。对于积极参与维护小区安全、举报高空坠物的业主进行一定奖励,对问题制造者给予公开通报批评、强制其参与公益活动等惩罚。

## (四) 动员各方力量参与治理

治理高空坠物需要耗费大量的时间和精力,添加高科技设备也需要消耗大量的金钱。因此,

<sup>①</sup> 王利明:《关于高楼抛物致人损害责任的几点意见》,《民主与法制时报》2019年8月24日,第2版。

需要动员各方面力量参与到高空坠物治理中来, 弥补当前的缺憾。

第一, 要积极动员业主参与公共治理。业主是一个庞大的群体, 如果组织得当, 能够一举解决治理过程中人力资源不足的问题。当然, 我国业主参与公共治理的积极性不高是一个不争的事实, 只靠个别业主的一腔热血绝非长久之策, 要尽快出台有效的激励和保障机制。

第二, 充分发挥基层自治组织和国家机关的作用。基层自治组织目前已经承担了太多的行政事务, 精力严重不足。在多元共治格局中, 它们要充分发挥自身优势以提高治理效率。同业主相比, 其优势在于可以获得雄厚政府资源的支持, 可以积极组织业主投入到高空坠物治理之中, 通过政府资源给予积极有功者各种奖励, 以提高业主参与的积极性。同时, 相关工作人员要熟知相关法律, 充分发挥基层调解的作用, 尽量把矛盾化解在基层。遇到顽固分子时, 可以先对这些人进行劝告、教育, 对于屡教不从者, 可以发挥自身优势促其改过。此外还可以通过自身渠道协助业主向公安机关等有关政府部门反映情况, 这往往比业主单独向政府机关寻求救济要高效得多。此外, 党建引领已成为新时代基层治理的重要举措。高空坠物的治理亦可以充分发挥共产党员的先锋模范作用和党组织的战斗堡垒作用, 上述举措可以率先在党员和党组织中开展。

第三, 充分发挥社会组织的作用。在目前的高空抛物治理中, 无法找到元凶意味着相关业主要共同承担赔偿责任。这种“一人违法, 众人背锅”的制度终究和现代法治社会所追求的公平正义原则相违背。从该角度而言, 通过高科技手段抓住元凶当然是个好办法, 但这并不是朝夕可成之事。万一遇到监控故障或盲区, 又或施害者无力赔偿, 受害者也无能为力。充分发挥社会组织的作用, 建立完善的社会救助和保险制度是较为可行的办法, 可以鼓励慈善机构设立专项救助基金, 也可以鼓励保险公司设立相关商业保险等。

### (五) 运用科技手段强化监控

高空坠物问题难于治理, 关键在于取证困难, 安装防高空坠物监控是解决这一问题的最佳办法。近年来, 人工智能等科技发展迅速。通过这些技术, 一些高质量的监控设备已经能够自动辨别高空坠物, 大大减少人力资源的投入。太原小店区黄陵社区本是一个深受高空坠物困扰的小区, 从2019年2月起, 该社区在每栋楼顶安装了4个摄像头, 起到了立竿见影的震慑作用, 从2月至8月没有再发生一起高空坠物事件。<sup>①</sup>此案例充分证明了安装监控对于震慑高空坠物的重要作用。当然, 建筑物安装高空监控需要大笔经费, 业主和政府部门合力承担是个不错的办法。让业主承担部分费用, 更可以起到对其加强宣传教育的作用。对于贫困家庭, 政府部门可以视情况替其承担部分费用。特别值得注意的是, 一些小区安装高空监控后, 并未起到明显遏制高空坠物的作用。原来, 那些大量没有造成损害后果的高空坠物案件, “仅仅是物业上门进行劝说, 违法人并未受到惩处”<sup>②</sup>。法律的生命在于实施, 安装高空监控摄像头后, 寻找高空坠物者不再成为难事。一旦发现作恶者, 要视情况依照法规规范给予其严厉制裁, 不要让法律和视频监控成为摆设。

### (六) 构建科学纠纷化解程序

多元共治高空坠物, 必须有着科学的参与程序, 让各种力量充分发挥各自优势, 有序参与到治理中。否则, 容易出现混乱治理的状况, 严重影响共治效果。建议在未来的实践中将高空坠物问题分为三种情况, 分别采取不同措施应对。

第一, 故意高空抛物案件的处理程序。《意见》指出要重拳惩治故意高空抛物行为, 当此类案件发生后, 无论是否出现损害后果, 物业服务企业和业主委员会都要在第一时间向公安机关报

① 赵清源:《用摄像头震慑“高空抛物”的启示》,《山西日报》2019年8月13日,第6版。

② 魏文彪:《装监控难阻高空抛物缘于惩处缺失》,《衢州日报》2019年7月26日,第6版。



案，配合公安机关展开调查，基层自治组织也要提供相应的帮助。公安机关则必须依法对此进行调查。公安机关调查后认为构成刑事犯罪的，依法进入司法程序处理；认为不构成刑事犯罪的，依法给予行政处罚。由此产生的民事赔偿问题，各方力量要积极进行调解，当事人也可以选择向法院提起民事诉讼。在此要特别指出，当案件调查完毕后，只要能够确认高空抛物行为人，无论国家机关采取何种处罚措施，业主自治机构都要依照管理规约对此类人员进行严厉处罚，绝不能忽略发挥民间规范的作用。

第二，其他高空坠物案件的处理程序。《意见》规定了过失导致高空坠物犯罪的情况，本文则建议尽量在此慎用刑罚。当发生一般的物件脱落等高空坠物案件时，如果的确发生严重损害后果，则上报公安机关依照上述程序处理。如果没有造成严重损害，或者根本没有造成损害，则公安机关不必要介入。当然，这要充分尊重受害者的意愿。此时，物业服务企业、业主委员会要积极查明高空坠物原因，确认责任人，制定维修方案，同时配合基层自治组织进行调解。调解不成的，当事人可以向人民法院提起诉讼。如案情系物业使用人违规使用物业造成，还要依照管理规约进行处罚。受罚业主不接受处罚的，则上报房管部门处理。当事人如果不满意上述举措的任何环节，可以随时向法院寻求司法救济。

第三，高空坠物隐患的处理程序。物业服务企业要根据管理规约和物业服务合同认真履行安全义务，及时发现隐患，排除隐患，业主委员会则要积极监督物业服务企业的工作，同时积极组织业主参与到这些治理活动中来。基层自治组织、房屋管理部门，也要定期抽查、巡查，制定奖惩措施，最大程度地排除安全隐患。当有业主拒绝配合相关部门履行安全义务时，要依据管理规约对其进行处罚。不接受处罚者，则向房屋管理部门上报，由其给予行政处罚。

### （七）全面提高公众道德素养

高空坠物问题之所以发生，与公众道德素养欠佳有着密切关系。无论是坐视建筑设备老化失修，还是故意高空抛物，都是漠视他人生命、财产安全之举。当相关机构和热心业主主动向制造高空坠物安全隐患的业主提出规劝、制止时，常会遭到一些人的强烈抵制和恶意攻击……以上种种都是道德素养不高的表现。预防和减少高空坠物问题，提高公众道德素养也是必须之举。正如习近平总书记所言，“法安天下、德润人心”。近年来，不少地方在推进“三治融合”方面作了成功探索，特别是于德治方面收效甚多。总结这些地区德治成功的经验，“宣教”“惩恶”“扬善”成为各地德治成功的共性特征。就治理高空坠物而言，要通过各种渠道加强这方面的宣传教育，形式要生动活泼，切忌枯燥说教。特别是要加强幼儿园、中小学生和家长的相关教育。此外，可以通过民间集资设奖的方式，表彰相关道德模范，既能减轻了政府的财政负担，又更能激发民众关心公共安全的积极性。在惩恶方面，除了要严格依法依规处理相关分子之外，要充分运用媒体舆论，特别是互联网新平台对其丑闻进行曝光，给作恶者以强大的社会压力，使其有所收敛。德治高空坠物的方法还有很多，面对纷繁复杂的实践问题，更多的德治手段尚待开发和推广。“社会道德是一种无形的社会力量，它一旦凝聚为公共舆论……其作用有时甚至强过法律的功能。”<sup>①</sup>当人们发自内心认识到高空坠物的危害性，自发约束自己的行为，才是此问题彻底治愈之时。

编辑 杜运泉 孙冠豪

① 郭道晖：《道德的权力和以道德约束权力》，《中外法学》1997年第4期。