《济南市物业管理条例（征求意见稿）》

起草说明

**一、立法的必要性**

我市物业管理工作始于1999年，随着房地产业的发展及城市化进程的加速，物业管理行业呈现出快速发展的态势。截至目前，全市共有物业服务企1321家，其中本地物业服务企业1083家，实行物业管理的项目达3735个，总管理面积超过3.92亿平方米，全市物业服务从业人员超过10万人，实行专业化物业服务的范围也从最初的住宅小区延伸到了商务办公楼宇、工业园区、公共展馆、商场、学校、医院、车站和机场等不同建筑业态。专业化的物业服务在改善和提升人民群众生产生活环境，丰富和完善社会治理手段，创新就业岗位以及促进我市经济社会发展等方面起到了积极的作用。 但随着经济社会发展，生活水平不断提高，广大业主维权意识不断增强，物业管理领域矛盾纠纷日益凸显。一方面反映出以物业服务为基础的社会治理架构有待完善，需要重新思考兼具自治管理、市场运行、公共服务和社区治理等多重属性的物业服务的定位和作用；另一方面，也反映出当前的物业服务、管理理念和制度措施已不能完全适应现阶段的公众要求和社会治理需求，迫切需要按照十九届四中、五中全会精神，从加强党的全面领导，完善城市治理体系和治理能力的角度，创新制度设计，破解现实难题。

物业管理工作点多面广，与人民群众生产生活息息相关，亟需通过地方立法，坚持党建引领，创新制度设计，加强行业监管，规范服务市场，完善业主大会、业主委员会运行机制，维护业主和物业企业的合法权益，提升基层治理水平，努力实现人民群众对美好生活的向往。

**二、立法的依据和过程**

# （一）立法的主要依据

1.《中华人民共和国民法典》

2.国务院《物业管理条例》

3.《山东省物业管理条例》

（二）立法起草过程

一是充分研究，把握立法要点。为确保依法立法，对《中华人民共和国民法典》与物业管理相关的“业主的建筑物区分所有权”“物业服务合同”“建筑物和物件损害责任”等作了系统研究，确保内容符合《民法典》的立法精神和具体规范。同时，还对国务院《物业管理条例》《山东省物业管理条例》等上位法进行了研究，确保合法性。此外，对照《北京市物业管理条例》《上海市住宅物业管理规定》《深圳经济特区物业管理条例》《重庆市物业管理条例》《西宁市物业管理条例》等外地省市最新立法进行学习研究，对立法的章节编排、制度设计等作了汇总和比较，充分借鉴外地立法经验。

二是全面调研，广泛听取意见。为保障科学立法、民主立法，开展全面的立法调研工作。2019年，根据市人大立法计划安排，成立了立法调研组，采取社会征集立法建议、座谈会、专家讨论会、赴外地先进城市实地考察学习等方式，开展了广泛的调研工作，在此基础上形成了立法调研报告和《条例（初稿）》。2020年，配合市人大委托的“物业管理立法调研课题组”，通过实地走访、民意调查、座谈论证、成本核算等方式，对市区物业管理现状进行了课题研究，形成了《济南市物业管理立法课题研究报告》。在此基础上，根据新颁布的《民法典》，对《条例（初稿）》进行了广泛的论证和修改，形成了《条例（征求意见稿）》。2021年1月4日，通过《济南日报》和局门户网站发布公告，向全社会公开征集立法意见建议，同时以书面形式征求各区县政府（功能区）和市直有关部门（单位）意见建议。1月8日-22日，组织召开了区县主管部门、街道社区、业主代表、物业企业和开发企业、物业行业协会、律师行业协会、专家学者以及市直相关部门等不同层面的立法征求意见座谈会。1月11日在《济南日报》和局门户网站发布立法听证公告，截止25日听证会报名截止日，因申请听证会听证陈述人报名人数仅为1人，立法听证会未能如期举行。起草过程共收到各方面意见建议共计559余条，参考、借鉴并吸收了311余条（其中部门意见，除公安、市场监管、人防、应急、水务、民政按规定时间反馈外，其余相关职能部门未按照规定时间反馈修改意见和建议）。此外，还组织力量对近年来涉及到物业管理的诉讼案例进行了收集与分类研究，梳理出司法实践中的多发问题，分析研究纠纷发生的机理原因，以期通过立法予以解决。在此基础上，经充分论证和修改，数易其稿，形成目前的《条例（送审稿）》。

**三、需要说明的几个问题**

《条例（送审稿）》共九章一百一十五条，分为总则、物业管理区域、前期物业管理、业主、业主大会和业主委员会、物业服务、物业的使用和维护、监督管理、法律责任、附则。

**（一）关于强化党建引领基层治理**

物业管理工作长期以来以行业管理为主，基层党组织对物业管理的政治引领、统筹协调作用发挥不充分，业主委员会和物业服务人党组织不健全，党的基层组织和工作尚未实现全面覆盖。为深入贯彻落实党的十九大和十九届五中全会精神，坚持和加强党的全面领导，根据中央部署和省委、市委工作安排，结合近两年来我市推行以党建引领加强和规范社区物业管理工作所取得的经验，《条例（送审稿）》作了“建立健全党组织领导下的物业管理党建机制，推动在业主委员会、物业服务人中建立党组织，发挥党建引领作用”（第5条），在业主大会筹备组中增加了社区党组织代表（第33条），在业主委员会成员候选人资格中设置了“鼓励和支持业主中的党员积极参选业主委员会委员。”（第46条）相关条款规定。充分发挥党的政治优势和组织优势，引领物业管理有效融入基层社区治理，以进一步提高党组织领导下的物业管理和社区治理水平。

**（二）创新物业管理四级监管和部门联合综合治理。**当前，物业管理领域矛盾纠纷多发、频发，反映出物业管理与社区治理结合不充分，政府资源与管理向物业管理区域延伸不够，有关职能部门在物业管理区域内职责不清、边界不明，物业管理区域内违法违规行为得不到及时查处。为此，《条例（送审稿）》在明确市和区县主管部门监管职责的基础上（第94条），依照有关法律和法规，进一步细化和明确了属地街道办事处（镇政府）和社区居民委员会的工作职责（第7条），同时依据政府相关职能部门的职责，细化了各职能部门在物业管理区域内的监管职责（第95条），建立健全物业管理市、区、街道和社区“四级”监管体系和部门联合综合治理机制（第96条）。

**（三）明晰建设单位和前期物业服务人责任，从源头上规范前期物业服务行为。**针对现实生活中因房屋质量保修、水电气暖专营设施移交、物业服务区域配套设施设备瑕疵、物业承接查验不规范等，房地产开发遗留问题造成前期物业管理不规范问题，《条例(送审稿)》分两个章节，从物业管理区域划分登记开始（第11条、12条），到前期物业服务人招标备案和招标活动监管（第16条）、前期物业服务合同备案（第19条）、物业承接查验（第21-23条）、物业服务用房和资料移交（第24条）、水电气暖专营设施移交（第26条）以及建立健全新建物业售后维修体系（第27条）等全链条作了制度性设计，以进一步明晰建设单位和前期物业服务人的责任边界，源头上促进和规范前期物业服务行为。

**（四）推动、规范业主大会设立和强化对业主委员会的指导监督。**鉴于实践中业主大会设立难、业主委员会权力边界不清晰、权责不对等、运行不规范、行政监管空白、违法成本较低等业主自治作用失灵的问题，依据《中华人民共和国民法典》关于有关规定，《条例（送审稿）》用专门一章分三节，对业主的权利义务，设立业主大会的条件、程序，业主委员会职责、委员资格条件，业主共同表决事项的范围和表决规则，街道办事处（镇政府）监督途径和方式等作了全面的规范。同时针对不具备设立业主大会条件或者无法选举产生业主委员会的情形，《条例（送审稿）》明确了由社区居民委员会在街道办事处（镇政府）的指导下，可以组织业主依法讨论决定物业管理事项（第58条）。

此外，《条例（送审稿）》还对业主委员会任中和离任审计以及业主委员会违规使用维修资金、公共收益和工作经费的审计监督（第57条）等内容进行了规定。

**（五）全面规范物业服务行为。**鉴于国家已取消物业服务企业资质和从业人员职业资格，为强化对物业管理事中事后监管，《条例（送审稿）》从物业服务合同备案（第61条）、加强物业服务信息公开（第62条）、明确物业服务人应当履行的义务和禁止性规定（第63、64条）、规范物业服务人撤出和接管物业项目的义务履行（第75、77条）、强化物业服务人在物业管理区域内的安全防范及应急管理（第68条）、以及推进物业服务项目负责人向社区报到制度（第61条）和建立健全物业服务人信息档案，实行信用等级评价的管理（第98条）等方面作了全面规定。

**（六）物业管理区域停车管理。**停车难是当前物业管理区域普遍存在的问题，有关因车辆停放引发的矛盾纠纷居高不下。另外，随着新能源汽车的推广和应用，关于充电设施安装过程中出现的新问题、新情况也不断发生。针对上述问题，《条例（送审稿）》在《山东省物业管理条例》现有条款的基础上，对物业管理区域内规划用于停放机动车的车位（库）管理和使用（第89条）、占用业主共有的道路或者其他场地设置车位（第90条）作了细化；对业主安装充电设施的，《条例（送审稿）》第92条规定了“鼓励物业服务人根据用户需求及业主大会授权，利用公共停车位建设相对集中的公共充电基础设施并提供充电服务。业主安装充电基础设施时，物业服务人应配合业主或其委托的施工单位，提供相关图纸和资料，配合并协助现场勘查、施工。”的规定。

**（七）建立紧急维修和应急物业服务机制。**为应对物业管理区域因电梯故障、消防设施隐患、建筑外立面装饰或构件脱落松动、排水管道严重堵塞或爆裂、道路路面塌陷、玻璃幕墙炸裂等可能造成人身安全事故或严重影响业主生活的紧急情况，《条例（送审稿）》第87条规定：业主委员会、物业服务人或者相关业主可以依照有关规定申请使用维修资金，实施紧急维修，并将紧急情况下维修资金申请、使用情况，及时在物业服务区域内公示。针对物业管理区域突发失管状态的情形，为保障业主基本生活需要，《条例（送审稿）》第78条规定：物业管理区域突发失管状态时，街道办事处（镇政府）应当组织确定应急物业服务人，提供垃圾清运、电梯运行等维持业主基本生活服务事项的应急服务。提供应急物业服务的，街道办事处（镇政府）应当将应急服务期间提供的服务事项、服务标准以及应急服务期间物业费收费标准等相关内容在物业服务区域内公示。期间的物业费由全体业主承担。应急物业服务期间，街道办事处（镇政府）应当组织业主共同决定选聘新物业服务人，协调新选聘物业服务人和应急物业服务人做好交接。

**（八）明确物业服务企业在突发公共事件中的职责作用。**在此次新冠肺炎疫情社区联防联控中，物业服务企业发挥着不可替代的作用，但也面临着防控物资、防控资金和一线人员防护保障的困境。为应对物业管理区域可能出现的突发性公共事件，《条例（送审稿）》第8条作了“应对突发公共事件期间，街道办事处（镇政府）负责落实市人民政府依法采取的各项应急措施，指导物业服务人开展相应级别的应对工作，并给予物资和资金支持。物业服务人应当在街道办事处（镇政府）指导下积极配合居民委员会开展工作，依法落实应急预案和各项应急措施。”的规定。

**（九）特殊物业管理问题。**鉴于开放式老旧小区和棚户区改造安置房小区物业管理工作的特殊性，且我市针对上述类型的居住区有专门的规定，因此《条例（送审稿）》在附则第112条和第113条作了原则性规定。集体土地上农村城市化社区，由于土地性质、建设审批、物权归属、社区管理体制等与国有土地上城市社区的不同，《条例（送审稿）》在附则第114条作了例外规定。