**关于《深圳经济特区物业管理条例》**

**（草案征求意见稿）的说明**

为深入贯彻落实党的十九大精神，进一步规范我市物业管理活动，维护业主、物业服务企业及物业管理各方的合法权益，保障物业的安全与合理使用，根据市委、市政府的工作安排，市法制办会同市住房建设局组成联合工作组，对《深圳经济特区物业管理条例》进行了修订。经过深入调研、征求各方意见，并经市领导多次召开专题会进行研究，我们修改形成《深圳经济特区物业管理条例（草案征求意见稿）》（以下简称《条例》）。现就有关情况说明如下：

一、修订必要性

**（一）是贯彻落实党的十九大精神，顺应新时代物业管理发展的需要**

物业管理活动涉及千家万户，是重大的民计民生问题。习近平总书记在党的十九大报告中指出：“保障和改善民生要抓住人民群众最关心最直接最现实的利益问题”。改革开放以来，深圳率先从香港地区引入房地产开发及物业管理模式，诞生了全国第一个商品房住宅小区、第一个业主委员会和物业管理企业，出台了全国首部地方性物业管理条例——《深圳经济特区住宅区物业管理条例》，并于2007年9月25日重新制定颁布《深圳经济特区物业管理条例》，在业主自治、行业管理、法制建设等诸多方面进行了有益探索与实践，并取得了积极成效。截至目前，全市共有住宅小区3597个，其中成立业委会的小区1476个，约占41%，采用物业服务企业管理的住宅小区3511个，约占97.6%，全市共有物业服务企业1933家。随着社会的不断发展进步，物业管理也进入了新时代，既迎来发展的新机遇，也面临发展的新问题，如，国家“简政放权”取消了对物业服务企业及从业人员的资质审批；《物权法》对物业管理模式的再定义，规定了自行管理、委托物业服务企业及其他管理人管理等多种方式；业主自我管理意识显著增强，等等。为系统解决物业管理中出现的问题，亟需结合物业管理新形势，对已实施十年的法规予以修订和完善。

**（二）是建立健全社区治理体系，全面提升物业管理法治化、科学化、精细化水平的需要**

物业小区是城市基层治理的基本单元。物业管理活动既关系到居民群众的切身利益，也涉及到基层的和谐稳定，对于改善和提升居民生活品质，构建和谐社会具有重要意义。2017年6月，中共中央、国务院印发了《关于加强和完善城乡社区治理的意见》（中发〔2017〕13号），明确提出要“健全完善城乡社区治理体系”，“改进社区物业服务管理。加强社区党组织、社区居民委员会对业主委员会和物业服务企业的指导和监督”。为加快建立健全社区治理体系，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动，全面提升物业管理法治化、科学化、精细化水平，有必要对《条例》进行重新修订。

**（三）是以问题为导向，有效化解物业管理矛盾纠纷的需要**

近年来，我市物业管理纠纷问题日益凸显，信访投诉居高不下（近三年投诉量为3210、3313和2611宗），物业纠纷呈现出诉求主体多元化、形式多样化、内容复杂化以及矛盾易激化等特点。主要体现在：**一是**共有产权权属不清，业主维权引发群体事件；**二是**业主大会权利义务落实不到位，业主委员会成立难、运作难、换届难、监督难等问题突出；**三是**政府职能定位不清晰、监管措施手段欠缺；**四是**市场机制难以发挥作用，物业服务陷入低价低质恶性循环，并导致部分小区设施设备因为没有及时有效维护而提前老化，缩短了物业使用寿命，导致物业严重减值和缩水。为了解决上述问题，亟需对物业管理制度进行重塑。

**（四）是回应社会关切，主动服务民生工作的需要**

近年来，人大代表、政协委员一直关注物业管理的立法工作，接连提出围绕物业管理的建议和提案。市六届人大三次会议期间，众多人大代表提出了修订《深圳经济特区物业管理条例》方面的建议，市六届人大常委会第三十六次主任会议决定，将4件代表建议合并成“关于修订《深圳经济特区物业管理条例》的重点建议”，交付市政府重点办理，并由市人大常委会委托城建环资工委重点督办。在此情形下，《条例》的修订工作必须加快推进，回应社会关切。

二、修订过程

**（一）加强组织领导，明确工作职责**

2月，根据市委、市政府的工作要求，市法制办、市住房建设局高度重视，立即组成联合工作组（以下简称联合工作组），制定实施方案，明确工作职责，倒排工期。

6月，市政府向市人大常委会正式报送《关于修订<深圳经济特区物业管理条例>的重点建议办理方案》，明确了工作目标、部门职责及相关措施。

**（二）开展专题研究，深入基层调研**

3月初，根据近几年人大代表政协委员反馈意见、调研报告、近五年信访投诉案件以及法规立法后评估报告等材料对物业管理存在问题进行分类梳理形成专题，并对专题进行深入研究。

3月下旬，前往龙岗区睿智华庭小区、龙城街道办实地调研业委会选举、社区基层治理等。

4月，前往福田街道办，与物业服务企业代表、业委会代表进行座谈，听取目前物业管理实际问题。

5月，市住房建设局委托专业机构开展对“业主大会、业主委员会定位”以及“加强物业管理党建工作”的课题研究，并形成专题研究报告。

6月，市住房建设局组织人员赴北京向住建部房地产司有关领导汇报法规修订工作进展及总体思路。

7月，前往南山区漾日湾畔小区、宝安区住建局开展调研，分别听取业主代表、业委会代表、街道办同志对《条例》修订工作的意见和建议。

9月，赴龙岗布吉“莲花山庄”、“阳光花园”实地考察调研了“业主自管”物业小区情况。

10月，再次赴宝安区与一线工作的街道办代表进行座谈，并针对《条例》制度设计可操作性问题进行了深入研究。

此外，联合工作组会同相关单位还前往武汉、南京、上海、杭州等地进行实地调研。

**（三）听取各方意见，找准问题所在**

5月，召开了由市政府相关职能部门、各区政府参加的座谈会。

6月，将《条例》初稿征求了市委政法委、市委组织部、市中级法院、市检察院及市政府职能部门、区政府的意见。

7月，听取人大代表对修法工作的意见和建议。

8月，组织召开专家评审会和风险评估会。住房和城乡建设部房地产司领导以及北京大学、深圳大学等部分专家学者出席会议，并形成专家评审报告和风险评估报告。

7月、9月，两次前往市物业行业协会，9月前往市房地产业协会，听取两大行业协会对修法工作的意见和建议。

11月，分别组织召开建设单位、物业服务企业和业主代表参加的座谈会，听取各方对修法工作的意见和建议。

三、修改的主要思路

这次修改的主要思路是：顺应物业管理发展新时代、把握物业管理发展新规律、立足物业管理发展新常态，发挥基层党组织在社区治理中的领导和组织作用，进一步理顺业主、业主大会、业主委员会、物业服务单位以及建设单位等之间的关系，充分发挥政府在物业管理中的指导和监督，切实维护物业管理各方的合法权益，营造安全、舒适、文明、和谐的工作和生活环境。

《条例》进一步理清物业共有部分和共有资金，对共有部分进行界定，对共有资金范围和监管进行了专门规定；明确了业主大会权利实现义务落实的途径，适当调整业主大会和业主委员会的成立条件，规范业主委员会的换届和日常监督管理。结合目前业主自我管理现状，《条例》设置了以街道办为主导的物业管理指导委员会，强化了政府对物业管理的指导和监督责任，增加了主管部门的培训义务，引导业主组成业主大会，尽快提高自我管理能力。《条例》还将多年来物业管理实践中的成熟做法吸收到此次修订中。

四、修改的主要内容

《条例》共计10章157条，包括总则、物业管理区域及设施、业主和业主大会、前期物业管理、物业管理服务、业主共有资金管理、安全管理与使用维护、服务与监管、法律责任和附则。具体修改情况如下：

**（一）明晰共有物业规定，回归物业管理本质**

由于种种原因，物业小区业主共有部分权属处于模糊状态，不动产登记部门也难以对共有部分进行全面产权登记。从前期物业阶段开始，部分物业公司从开发商手中承接并管理物业小区，通过出租车位（车库）和架空层、经营配套设施和电梯广告等谋取利益、经营公司运作，脱离了接受业主委托对物业共有部分进行管理维护的本质，引发业主与物业公司、开发商之间的冲突。明确业主共有物业范围是实施物业管理的前提和基础。因此，结合《物权法》、最高人民法院《关于审理建筑物区分所有权纠纷案件具体应用法律若干问题的解释》及《不动产登记操作规范（试行）》（国土资规〔2016〕6号）的规定，《条例》增设了第二章“物业管理区域及设施”，明确了共有物业的范围、管理方式并对产权登记提出要求。同时，《条例》规定共有物业的收益归全体业主所有，必须存入共有资金账户，由业主或业主大会根据物业服务的内容向物业公司支付物业服务费，努力从源头上减少物业纠纷。

**（二）建立业主大会组织备案制度，明确业主大会在物业管理领域的市场主体地位**

现行《条例》中，由于业主大会不作组织登记，无法取得统一社会信用代码，致使无法开设账户，业主共有资金只能通过物业公司账户收支，混淆不清。同时，业主大会、业委会有法定决策执行权但无法承担法律责任，游离于政府监管之外。为解决业主自治组织缺位问题，在国家住房和城乡建设部、国家发改委等部门的支持下，《条例》规定业主大会成立后由住建部门负责备案，取得统一社会信用代码证书，业主大会可以凭代码证到合作银行开设业主共有资金账户，也可以委托物业服务企业开设业主共有资金共管账户，并设计了共有资金审计制度、资金使用公开制度等一系列配套制度，一方面确保业主共有资金安全，另一方面也促进业主自治组织规范运作。

此外，根据《物权法》第八十一条规定，以及参照目前国内各兄弟省市的做法，《条例》明确物业管理准许“业主自行管理”或“委托其他人管理”；同时，降低业主大会和业主委员会的成立门槛，希望通过业主自主选择、发挥市场竞争作用，提升物业管理企业的服务水平。

**（三）顺应物业管理实际，完善业主共有资金制度**

现行《条例》中，业主共有的资金仅涉及物业专项维修金，由于共有物业权属不清、资金账户不分，导致业主共有收益使用管理不甚公开、透明，《条例》增加“业主共有资金管理”一章：**一是**明确业主共有资金包括专项维修资金、物业服务费以及共有物业收益等，其中首期专项维修资金由市物业专项维修资金管理机构统一管理，日常收取的专项维修资金由业主大会决定自行管理或者交由市物业专项维修资金管理机构统一管理；**二是**建立了业主共有资金财务管理制度，业主大会取得统一社会信用代码证后，既可以到银行开设共有资金基本账户，也可以不开设基本账户而委托物业服务企业开设共有资金共管账户。

**（四）规范前期物业管理行为，理顺建设单位、前期物业服务企业以及业主之间的法律关系**

虽然前期物业服务企业由建设单位通过招标选定，但实践中建设单位往往将物业项目交由与之关联的物业服务企业管理，加之前期物业管理阶段业主大会尚未成立，广大业主合法权益难以得到应有保障，物业纠纷层出不穷。故此，《条例》将前期物业管理单列一章，在原有前期物业管理模式基础上，进一步理顺建设单位、前期物业服务企业以及业主之间的法律关系：**一是**规定前期物业服务合同和临时管理规约由建设单位依照市主管部门制发的示范文本制订，建设单位对示范文本作出修改的，不得减损业主的权利；**二是**改变了由建设单位与物业服务企业进行承接查验的做法，规定在业主大会成立后，由业主大会与建设单位、物业服务企业进行共有部分的承接查验，无法成立业主大会的，由物业管理指导委员会指定物业服务企业代表全体业主进行承接查验，并可以邀请专业人士参加。承接查验费用由建设单位承担。

**（五）明确停车位使用规则，强化出让合同的权属约定功能**

我市停车位（库）权属沿革比较复杂，也未进行登记，造成业主、物业公司及开发商对共有部位及停车位（库）的收益归属争议。经过梳理，目前停车位（库）主要分为三种类型：一是占用业主共有的道路或者其他场地用于停放汽车的车位，这类车位产权应归全体业主所有;二是地下人民防空工程。按照《人民防空法》规定，人民防空工程平时由投资者使用管理，收益归投资者所有;三是建筑区划范围内规划用于停放汽车的车位、车库。由于我市长期未进行产权登记，产权状况不够明晰。

考虑到产权归属问题已经超出《深圳经济特区物业管理条例》的立法范围，为解决停车位纠纷问题，《条例》侧重建立了停车位、停车库使用规则：一是对于全体业主所有的停车位，按照优先满足业主需要的原则，由业主大会决定使用及收益方式；二是对于人防工程，明确向全体业主、物业使用人开放使用；三是对于通过《土地出让合同》、《房屋买卖合同》明确产权归属开发商的停车位（库），兼顾开发商和业主之间的利益平衡，开发商在进行产权登记，并向全体业主公示租售方案后，再进行租售。

**（六）设置物业管理指导委员会，保障业主行使物业管理权利**

针对业主大会、业主委员会成立难、换届难等问题，《条例》参考南京等地的做法，设置了物业管理指导委员会，规定建设单位在首套物业交付后十五日内向街道办事处提交书面报告，街道办事处收到报告后，一个月内组建由街道办、业主、辖区公安派出所、社区居委会、建设单位或物业服务企业组成的物业管理指导委员会，由其负责组织、筹备首次业主大会会议，监督前期物业阶段共管账户的资金使用，指导协调共有物业承接查验及业委会换届改选等工作。该制度设计一方面缓解了业主自治组织成立难的局面，另一方面通过牵头协调处理物业管理问题，避免业主组织缺位的空档期问题。同时，《条例》对物业管理指导委员会的履职范围和行为规范作了严格的规定，以保障业主的合法权益不被侵害。

**（七）明晰政府监管职责，完善监管措施**

物业管理既关系到业主私有物权，也涉及小区业主共同利益，属于准公共服务产品。政府及其相关职能部门一方面需要对业主自治、物业专业服务实行政策引导和扶持，另一方面应当加强监督管理。《条例》增设了“服务与监管”一章，明确市、区、街道及相关部门的监管职责，明确列举物业监督检查可以采取的措施；建立物业服务信息公开制度，规定将企业基本信息、服务内容及标准、收费情况、房屋及设备维护保养情况等内容向业主公开，接受业主监督；加大对违法违规行为的查处力度。

**（八）加强物业行业信用管理，推进物业管理诚信建设**

信用是市场经济的基础和前提，加强物业管理信用体系建设，有利于规范物业行业市场秩序，有利于解决物业服务市场信息不对称等问题。为此，《条例》明确建立信用管理机制，将业主、业主大会、业主委员会、物业服务企业、业主委员会委员、监事会成员、物业管理项目负责人的信用信息统一纳入管理，对于信用记录良好的单位和人员，建立激励制度;对于信用记录不良的单位和人员，建立惩戒制度。

五、需要说明的其他问题

修法过程中，联合工作组深入福田、南山、龙岗、宝安等区基层街道，实地考察了若干个物业小区，走访了深圳市物业管理行业协会（以下简称“物业协会”），深圳市房地产业协会等，认真听取了建设单位、物业服务企业以及业主代表对修法工作的意见和建议，并采纳了部分修改建议。现对目前《条例》尚未完全采纳的主要问题说明如下：

**（一）关于取消“业必归会”制度**

所谓“业必归会”，是指通过立法规定，强制要求企业成立并取得经营资质后加入成为某一行业协会，接受协会自律管理的一项制度。2007年，我市修订颁布的《深圳经济特区物业管理条例》明确规定，物业服务企业应当自取得资质证书之日起三个月内加入物业协会。调研期间，联合工作组先后四次征求物业协会的意见。经过认真研究，《条例》取消了“业必归会”制度，理由如下：

第一，行业协会是指从事相同性质经济活动的经济组织，为维护共同的合法经济利益而自愿组织的非营利性社会团体，其自愿性和非营利性是行业协会的重要特征和标志。2014年4月1日实施的《深圳经济特区行业协会管理条例》率先突破了“一业一会”的限制，允许一个行业可以设立不超过三个行业协会。在此大背景下，保留“业必归会”制度已经不合时宜。

第二，从近十年的实施效果来看，“业必归会”制度并未达到规范物业管理市场秩序的目的。根据现行《条例》规定，协会应当加强自律监管，对于侵害业主权益的企业，应当责令改正，给予通报批评、公开谴责等制裁。但实践中，协会对其会员企业做出的惩戒数量不多，物业行业不规范、不诚信等问题依然突出。为此，新《条例》明确要强化政府对物业行业的监督和指导，最大程度弥补市场自发调节的不足，减少市场失灵带来的各种问题。

**（二）关于业主委员会的监管问题**

本次《条例》修订强化了业主大会在物业管理活动中的主体作用，赋予了业主大会对选聘物业服务企业、共有资金管理等方面的权利。调研期间，有单位和个人提出，赋予业主大会的各项权利最终仍需通过业主委员会落实，目前我市业主委员会委员素质参差不齐，如此规定反而会对广大业主造成更大伤害。为了切实规范业主委员会的行为，《条例》主要采取以下几项措施：

第一，提高业主委员会委员的准入基本条件。《条例》规定，对于近五年内受过刑事处罚或者近三年内因违反治安或物业管理法律法规受行政处罚的人员不得担任业委会候选人。

第二，明确业主委员会及其委员的法律责任。《条例》增设了业主委员会及其委员的禁止性行为规范，并增加了相应的处罚条款，弥补了原《条例》对业主委员会的监管空白。

第三，建立业主大会权利保留规则。为防止少数不良业委会通过授权等方式僭越业主大会的权利，《条例》明确对于制定修改管理规约和议事规则、选聘物业服务企业等重大决策事项属于业主大会保留权利，不得授权业委会行使。

第四，增设业主监督机构。《条例》规定，由业主大会决定是否设立业主监事会，对业主委员会进行监督。监事会行使监督职责，但不得干预业委会的日常工作。

第五，强化了政府的指导和监督职责。创设了物业管理委员会，对业主委员会的选举、换届、日常工作等进行指导和监督；通过建立物业管理培训制度，不断提高包括业主委员会委员在内的相关人员的法律素质和水平。

**（三）关于原农村城市化社区物业管理**

两会期间，有多名人大代表建议通过修订《条例》，将历史违建纳入物业管理范畴。经过调研，我们认为：**一是**由于历史违建种类繁多，包括住宅类、生产经营性、商业办公类以及公共配套类等类型违法建筑，产权性质、产权主体与商品房存在较大差别；**二是**目前市规划国土委正按照市政府“拓展空间保障发展”十大专项行动的要求，推进历史违建综合整治政策制定工作，其中包含历史违建引入物业服务问题。据此，我们未在《条例》中加以细化明确，而是结合我市以往规定，在《条例》中授权各区政府按照“条块结合、以块为主；市区分工，以区为主”的原则制定政策，负责在辖区内城中村推行社会化、专业化和市场化的物业服务。