《北京市物业管理条例（草案）》

立法协商说明

市住房和城乡建设委员会

2019年12月

按照市委、市人大、市政府的工作要求，从今年五月起，我委会同市人大相关部门、市司法局成立工作专班，研究起草了《北京市物业管理条例(草案)》（以下简称《条例（草案）》）。期间，蔡奇书记高度重视物业立法工作，多次作出重要批示并专题听取物业立法工作情况汇报。陈吉宁市长主持专题会，逐条研究《条例（草案）》。振江副市长多次召开专题会，对立法工作提出要求。在广泛听取有关专家、行业协会、区房屋行政管理部门、街道、物业服务企业意见的基础上，参考外省市有效经验，我委又进一步完善，经市司法局修改后，已于10月22日正式征求社会意见。11月12日，市政府常务会审议并原则通过了《条例（草案）》，11月20日，市委常委会审议并原则通过了《条例（草案）》，市人大11月25日对《条例（草案）》进行了一审。现将《条例（草案）》制定有关情况汇报如下。

一、我市物业管理基本情况及主要问题分析

（一）物业管理的基本情况及主要问题

本市现有住宅小区（含单栋）总数10213个（不含保密产、军产、部分央产），总建筑面积约6.98亿平方米，其中：已经实施了专业化物业管理项目4772个，5.15亿平方米，面积占比73.78%；成立业主委员会的小区1216个，占实施物业管理项目总数的25.48%；房改房面积1.4亿平方米；列入老旧小区范围的楼房面积1.4亿平方米；已经房改的央产房2580万平方米，未房改的45万平方米；平房区面积777万平方米。

目前，物业小区出现的问题多样，成因复杂，在我委调研过程中，街道的同志就反映， 12345接诉即办处理的问题，80%以上都发生在居住小区。从反映的主要问题看，主要有以下几个方面。一是物业服务本身的问题，如服务水平低、物业收费高、地下空间存在安全隐患、新老物业交接出现矛盾等，需要对物业企业加以规范。二是属于社会治理问题，如停车管理乱、私装地锁、安全秩序差、老旧小区秩序混乱等，需要通过加大基层治理力度予以解决。三是对业委会缺乏管理，如业委会缺失或选举不规范、专项维修资金使用存在问题。四是涉及相关部门在小区中的管理责任，如管道老化堵塞、设施缺失、绿地管护不到位等问题。

（二）问题的原因分析

1、现有法律法规制度不健全且操作性不强。首先从制度设计层面看，在以业主自治为基础的物业管理模式中，由于传统的物业管理，更多是对物业企业单一的管理，而转变到社会治理角度看，则出现两个缺失：一是缺乏对业委会的运行监管，二是缺乏对业委会和物业企业的统筹。同时，目前物业管理业主自治的模式，本身就具有一定的社会治理的成分，随着社会的进步和转型，表现越发突出，但在原有物业管理制度设计上，并未作为重点考虑。

其次，从现有的政策框架层面看，我国与物业管理相关的法律法规只有《物权法》和《物业管理条例》，本市也只出台了《北京市物业管理办法》一部规章，属于政府令。而英国与物业管理相关的法律法规约50部，法律法规十分健全。新加坡、香港的物业管理法规对开发商、物业公司和业主的权利、责任和义务以及相应的违章处罚措施都进行了详尽的规定，有明确的条文，便于操作。而本市则缺乏对业主、业委会、物业企业的行为规范，特别是相关处罚措施。另外，随着物业服务管理改革，原有对物业企业的资质和人员资格管理被取消，造成了在行业管理中权责不清，该谁管、怎么管，没有明确的规定，无法对物业服务企业进行有效管理。

2、现有的物业管理已不适应群众对美好生活的需求。人民群众对美好生活的需求在居住层面反映出的不平衡不充分问题主要是物业服务与居民需求差距较大，市民的“五性”需求都与物业管理密切相关，而现有的物业管理只针对已成立业主委员会、聘请物业服务企业的小区，对老旧小区则缺少有针对性的法律规则，造成老旧小区物业管理覆盖不足、服务质量低、失管现象严重，成为城市治理的短板。另外，物业服务企业从业人员的专业素质和管理水平相对较低，与发达国家差距较大，很难满足群众需求。本市登记注册的物业服务企业约3000余家，除少数大型企业外，因进入门槛较低，多数资质不高、水平不高，服务较差，甚至还有“小、散、黑”，存在收费高、履约差等行为。同时，本市物业服务企业多为开发商指定，存在开发和管理不分的情况，这与国外开发与管理分离的做法相反，极易导致开发中的遗留问题带到物业中，从源头上埋下物业服务企业与业主的矛盾。

3、历史遗留问题多、新老矛盾交织。据统计，本市建于80年代之前的住房面积约1000万平方米，纳入第一次老旧小区改造统计范围（主要包括建于90年代前）的住房面积约5850万平方米，这些老旧小区因历史原因，物业问题一直没有解决，小区居民每年仅缴纳百元左右的卫生费，产权单位管理的积极性也不高，还维持在房屋管理的层面。建设于90年代后期的商品房也存在着业委会运作不规范、自主权限过大、近乎游离于管理之外的现象。老问题没有解决，新问题又层出不穷，老旧小区、商品房等不同类型小区物业管理问题叠加，呈现恶性循环状态。

4、首都自身特点带来的央产房、部队产权老旧小区和老旧平房区数量多。中央国家机关、企事业单位和部队早期建设的住宅小区都进行了房改，多数已成为老旧小区，由于单位职责不明确，管理不尽职、不到位的问题突出，有的甚至出现失管、弃管现象。在首都功能核心区，既要加强老城整体保护，坚持老城不能再拆了，又面临老城基础设施和公共服务设施缺失、人均居住环境较差等现实问题，历史文化名城保护和改善市民居住条件的矛盾一直困扰。

二、《条例（草案）》的制度设计和主要框架

（一）制度设计的思路

本次物业管理立法工作坚持以党建引领基层治理为指导思想，以解决好人民群众的身边事为原则，坚持问题导向，通过总结基层实践经验，探索创新管理方式，努力推动各类房屋管理全覆盖。主要从以下几个方面完善制度设计。

1、建立党建引领社区治理框架下的物业管理体制

一是实现行业管理向社会治理转变。将物业管理由行业主管部门“一条线”的管理，向以街镇为主“条块结合”转变。二是行政执法向小区内部延伸，由住建部门的单一参与，向各部门齐抓共管转变。三是突出党建引领下的各方统筹。在业委会、物业企业中完善党的组织建设，实现党组织对基层治理工作以及各方主体的全面领导。四是通过赋权街道社区对业委会、物业企业开展具体工作的指导。五是通过搭建社区议事平台实现基层治理的“共治共建共享”。

2、通过对各方主体的规范，建立良性的市场环境

一是加强对物业企业的管理。物业服务事项要公开、透明；物业服务企业要履约尽职；选聘物业服务企业要公平、公正。二是加强对业委会的监管。业委会的成立和运行要规范；建立审计制度，加强对业委会、物业企业资金使用的监管；三是建立动态调整的物业付费机制，实现物业服务良性循环。

3、加大执法监督力度

一是通过建立业委会、物业使用人、物业企业的正负面清单，明确各方主体的权力、义务；二是通过执法进小区，加大对违法、违规行为的处罚，规范各种行为。

4、立足北京实际

一是针对北京市老旧小区多、业委会成立难的问题，提出了组建物管会的制度构想。二是北京市住宅小区类型多、居住人群需求多样，提出经业主共同决定，业主可以自己管理物业，也可以委托物业服务企业、专业单位等物业管理人进行管理的多种服务模式，并鼓励推广酬金制付费方式。

（二）《条例（草案）》的主要框架

目前《条例（草案）》共一百零三条，主要分为总则、物业管理区域、前期物业、业主、业主组织和物业管理委员会、物业服务、物业的使用和维护、法律责任和附则八个部分。

**1、总则，**共12条。主要提出了立法目的，建立党建引领、将物业管理纳入社区治理的工作格局，以及街镇、社区、各部门和物业领域各方职责等问题。

**2、物业管理区域，**共4条。物业管理区域是目前物业管理的基本单元。该章节主要提出了物业管理区域划分的原则，对新建和已有项目如何进行差别化处理，目的是为今后社区治理打下基础。

**3、前期物业，**共6条。由于前期物业服务企业主要是由开发商选聘，因此我们提出了前期物业期限为两年、街道社区要参与物业查验等要求，要制定临时管理规约，切实保障后期入住的业主合法权益。

**4、业主、业主组织和物业管理委员会，**共34条。业主大会、业委会和物业管理委员会是物业管理中业主自治的主体，有权决定小区的公共事务，其组织和运行，直接影响到小区全体业主的公共利益。该章节主要围绕业主自治组织的建立和运行，加大基层党组织对业主自治的全面领导，从业委会人员的选举和备案，业委会决议和后期执行，都要接受社区党组织和居委会的监督。同时明确了在业主自治过程中，各主体的权利、义务和负面清单。

**5、物业服务，**共16条。主要是对物业服务企业履约尽职的管理，提出了物业企业服务要接受街道的统一管理，物业服务要公开透明，建立物业企业的正负面清单。

**6、物业的使用和维护，**共14条。主要从确保物业安全、合理使用角度，对物业区域内各行为主体、各单位职责进行了明确。包括对物业管理中物业使用人的权利和义务进行了规范。从物业公司和公共服务企业的角度，如何为业主提供安全、便利的服务提出了要求。

 **7、法律责任，**共14条。主要针对前六章涉及的物业企业、开发建设单位等各主体的负面清单及禁止性行为对应设计了有关罚则。

**8、附则，**共3条。主要是规定了处罚过程中退还违法所得的用途，农村经济组织建设的住房，由各区政府自行制定管理办法以及《条例》实施的时间。

三、《条例（草案）》解决的重点问题

**（一）关于党建引领问题。**按照本市加强街道工作意见中“扩大业主委员会和物业服务企业党组织覆盖面”的要求，《条例》将党建引领作为重大改革创新举措，推动物业管理工作从行业管理向社会治理转变。一是明确党对物业服务管理工作的全面领导；二是规定了要在物业企业、业委会或物管会中建立党组织，推动党组织覆盖；三是推动居委会中的业主党员担任业委会委员，鼓励业委会委员参选居委会委员；四是明确社区党组织对物业服务管理关键环节的把控，特别是业委会人选的确定和会议议题要报社区党组织并听取意见。

**（二）关于街乡镇和社区的职责。**按照街道工作会议精神，将物业管理纳入社区治理。《条例》赋予街道更加具体的管理职权，明确了街道对业主大会、业主委员会、物业管理委员会的成立、日常工作、换届以及物业管理委员会的协助、指导和监督。同时，将行政主管部门承担的物业管理行政管理和执法权下放给街道。在社区的职能设定上，一是在社区和居住小区两个层面建立多方参与的物业管理协商共治机制。二是组织业主积极参加业主大会、业主委员会或者物业管理委员会。三是支持、帮助、监督业主委员开展工作。四是在社区治理过程中做到事前、事中、事后的协商、监督，并调解矛盾纠纷。

**（三）关于物业管理区域划分问题。**《条例》进一步加强了物业管理区域划分的管理，明确了物业管理区域的划分原则，规定了规划城市道路、城市公共绿地、城市河道等公共区域不得划入物业管理区域。同时对新旧项目物业管理区域划分提出了具体的操作意见，一是新开发建设项目的土地使用权划拨、出让前，住房和城乡建设行政主管部门应当就物业管理区域的划分提出意见和建议，经商规划和自然资源行政主管部门，纳入区域规划综合实施方案、土地出让合同或者划拨文件，并向社会公布；二是已投入使用、尚未划分物业管理区域或者划分的物业管理区域确需调整的，物业所在地街道办事处、乡镇人民政府会同区住房和城乡建设或者房屋行政主管部门，结合物业管理实际需要，征求业主意见后确定物业管理区域并公告。

**（四）关于加强对业主委员会的监管问题。**此次立法紧抓业委会的人选关、议题关、备案关和运行关，从前端加强了对业委会成立的监管。《条例》一是明确业委会委员和主任人选要报社区党组织，对不履职的业委会成员，街镇有罢免的建议权。二是街镇对成立的业委会进行实质性审查备案。三是业主大会、业委会召开会议和议题要报社区居委会并听取居委会意见，社区居委会可根据情况派人参加。四是对业主大会、业委会做出的违反法律、法规的决定，街镇有权撤销。五是为保障居住小区各项事务的顺利开展，业主大会印章由街镇保管（业委会印章由业委会自行保管）。

**（五）关于物业管理委员会问题。**针对目前业主大会成立难的问题，《条例》提出了组建物业管理委员会，规定了不具备成立业主大会条件的、具备但未成立业主大会或者业委会不履职的，由街镇组建物业管理委员会。人员由居（村）民委员会、业主、非业主使用人代表组成，主任由居（村）民委员会代表担任。《条例》还列举了物管会可行使的职责，并明确由居委会代章。

**（六）关于前期物业管理。**《北京市物业管理办法》规定建设单位承担前期物业管理责任，但没有明确前期物理的截止期限，导致建设单位采取直接承接查验的方式规避了前期物业管理责任，造成建设单位的前期物业责任形同虚设。此次《条例》在《办法》的基础上，借鉴了新加坡前期物业管理的经验，规定前期物业服务合同期限最长不超过2年。期限届满前3个月，由业主共同决定是否继续使用前期物业管理人。期限届满，业主未就是否继续使用前期物业管理人做出决定的，前期物业管理人继续提供服务；期限未满或者未约定前期物业服务期限，业主共同决定重新选聘物业管理人、签订新的物业服务合同并生效的，前期物业服务合同终止。

**（七）关于专业单位管理“进门入户”问题。**居住小区水、煤、电、气、热、通讯等专业管线管理缺位问题突出。前期，振江副市长多次召开专题会，研究专业单位服务要“进门入户”，打通“最后一公里”。目前，城市管理委已经对各专业管线管理问题进行了研究，初步提出了各专业管线的管理“分界点”。在此基础上，《条例》规定，新建物业项目的专业管线，可委托专业运营单位，按照国家技术标准和专业技术规范建设物业管理区域内业主专有部分以外的水、电、气、热以及通讯等专业设施设备，经验收合格，将专业设施设备及工程图纸等资料交由专业运营单位承担维修、养护和更新改造责任。已入住项目，专业管线发生故障、不能使用的，物业企业应立即报告专业运营单位，专业运营单位应当及时采取措施，排除故障，业主对专业运营单位有配合正常作业的义务。

**（八）关于酬金制物业服务。**酬金制是指在预收的物业服务资金中,按约定比例或者约定数额,提取酬金支付给物业服务企业。酬金制的核心优势是财务透明，业主可以直接监管资金的使用。《条例》鼓励推广酬金制的物业服务方式，规定采取酬金制交纳物业服务费的物业项目，物业服务企业与业主委员会或者物业管理委员会应当建立物业服务费用和公共部位经营收益的共管账户，同时对采取酬金制收费的服务企业进行定期审计。

**（九）关于加强对物业管理人的管理。**《条例》提出，一是物业企业必须拥有相应的专业技术人员、具备为业主提供物业管理专业服务的能力；二是物业企业负责人要到街镇报到，工作要接受社区监督、指导；三是将物业行政管理权和处罚权下沉街镇；四是明确了物业管理人的负面清单，为加强后期监管和考核，提供了依据，增加可操作性；五是建立物业企业服务事项公开和审计制度、明确公共部位收益归全体业主所有；六是加大对物业企业退出问题的管理，对拒不撤出的企业加大处罚力度，日罚一万。

**（十）关于物业费调整问题。**《条例》原则规定要建立物业服务调整机制，物业服务收费内容、服务标准、服务价格，由业主和物业管理人双方协商确定，并在物业服务合同中予以约定。需要调整的，业主委员会或者物业管理委员会应组织业主表决。同时，市房屋行政主管部门制定物业服务标准，行业组织定期发布物业服务成本信息，供业主和物业管理人在协商物业服务费用时参考。

**（十一）关于赋予物业企业管理职能问题。**目前居住小区很多问题与物业使用人的行为有关，《条例》赋予了物业管理人的制止职能，规定物业管理人应当进行巡查，发现禁止性行为后应当按照有关规定、管理规约或者临时管理规约的约定及时制止、处理，并向街道办事处、乡镇人民政府报告。相关责任及费用由行为人承担。

**（十二）关于售后公房问题。**综合考虑售后公房问题敏感，涉及居民户数众多，因此对售后公房问题只进行了原则规定，一是业主概念中明确包含售后公房的产权人，二是在实施物业管理过程中，业主均有缴费责任。

 **(十三)关于专项维修资金。**目前，我市房屋从房龄上已经进入修缮时期，专维使用问题开始显现。《条例》一是明确了专项维修资金余额不足首期筹集金额30%的，业主委员会或者物业管理委员会应当及时通知、督促业主按照届时适用的标准补足专项维修资金；二是借鉴深圳，实行住宅专项维修基金 “随房过户”；三是专项维修资金余额不足首期应筹集金额30%的，50%以上的公共收益金额的应当优先用于补充专项维修资金，剩余部分的使用由业主共同决定；四是将足额缴存专项维修资金的证明作为房产转移登记的前置条件。

**（十四）关于物业使用人的禁止性行为问题。**原物业管理法规对业主的相关权利、义务作出了有关规定，但对房屋使用的非业主使用人权责规定较少。《条例》充分考虑物业的实际使用，从社会治理角度出发，统筹考虑业主和非业主使用人的居住行为，共归纳了十三类禁止性行为。

**（十五）关于执法进小区问题。**综合执法进社区，是社会治理的一项重要内容，《条例》一是贯彻落实街道工作会议精神，明确街道依法行使与物业管理密切相关的行政执法权；二是发挥我市“街乡吹哨，部门报到”的制度优势，建立综合执法工作机制，加强对住宅小区内违法行为的巡查、检查和处理。

**（十六）关于应急服务问题。**针对突发失管情况，《条例》规定街道办事处、乡镇人民政府应当建立应急服务机制，提供供水、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，费用由全体业主承担。

**（十七）关于建立纠纷调解和公共法律服务问题。**《条例》提出要在本市建立健全人民调解、行政调解、司法调解构成的多元纠纷解决机制，化解物业纠纷。同时，业主、其他物业使用人、物业管理人因物业管理事项需要法律咨询的，可以向公共法律服务机构咨询；符合法律援助条件的，可以依法申请法律援助。

**（十八）关于实现房屋全覆盖问题。**《条例》规定了农村集体经济组织建设的房屋、农民安置房等自行管理或者购买物业服务等相关事项的管理办法，由区人民政府制定。

四、下一步的主要工作

一是积极推进物业管理立法工作。根据各方反馈意见的情况，继续完善《条例（草案）》，并按立法程序继续推进有关工作。同时，研究物业管理配套政策，完善物业管理政策框架体系。

二是同步抓好物业管理重点问题“10+1”试点，围绕业委会（物管会）组建率、物业服务覆盖率、党建工作覆盖率制定行动计划，逐步提高“三率”指标，提升基层治理水平。