

## 附件 2

# 关于《湛江市物业管理条例（草案）》的起草说明

根据《中华人民共和国立法法》和《湛江市制定地方性法规条例》的有关规定，现就《湛江市物业管理条例（草案）》作如下说明。

## 一、制定条例的必要性、可行性和问题意识

### （一）必要性

加强和改进住宅物业管理对提升人民群众生活品质，完善基层社会治理体系，保障城市安全运行和社会稳定，建设更高水平的平安湛江具有重要意义。2020年5月，湛江市人民政府发布了《湛江市物业管理暂行办法》，该《办法》在规范物业管理活动，维护物业管理各方的合法权益，推动业主自治管理，促进物业纠纷解决等方面发挥了重要作用。但随着社会经济的发展，居民对物业服务品质的要求不断提高，因物业服务所引发的社会管理问题也日益凸显。为了深入贯彻党的二十大和十九届四中、五中全会精神，全面落实《中华人民共和国民法典》《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》和《中共中央办公厅印发关于加强和改

进城市基层党的建设工作的意见》的有关要求，湛江市政府综合社会各方面意见，将湛江市物业管理条例草案列为《湛江市人民政府 2021 年立法工作计划》调研论证项目、《湛江市人民政府 2022 年立法工作计划》预备项目和《湛江市人民政府 2023 年立法工作计划》预备审议项目。

条例的制定，有利于贯彻实施《中华人民共和国民法典》，有利于贯彻中共中央、国务院、住建部、省住建厅和市政府的决策部署，有利于营造共建共治共享社会治理格局，有利于解决物业管理中的实际问题。

## （二）可行性

目前湛江市人民政府有关部门已针对物业管理实践中的痛点难点问题开展了大量调研工作，陆续出台了一些部门规范性文件和工作方案，采取了一些措施，积累了一些经验，为湛江市物业管理制度创新打下了一定的基础。

条例拟设定的主要制度和管理措施有利于改进物业管理，方便操作，有利于业主、物业服务人行使权利、履行义务，立法时机成熟。

## （三）拟解决的主要问题

条例的制定目标是构建党建引领社区治理框架下共建共治共享的物业管理体系，结合调研论证情况和物业管理发展的实践需要，拟解决以下主要问题：

1. 加强党建引领，落实街道属地管理责任，构建物业管理融入基层社会治理体系的机制；
2. 厘清住建部门与其他部门在物业管理区域内的职责，落实城市管理服务下沉的要求，解决执法进小区问题；
3. 推动业主大会筹备和成立，规范业主委员会运作，组建临时物业管理委员会，解决业主自治困境；
4. 拓宽物业管理服务领域，构建物业服务收费标准调整规则，建立物业管理信用制度和物业服务质量评估制度，促进物业服务行业健康发展；
5. 完善物业纠纷调解机制，构建多元调解联动工作体系，高效化解基层矛盾；
6. 有针对性地具体化物业管理各方行为规范，明晰、细化违反物业管理法律法规的责任。

## **二、制定条例的基本原则和主要依据**

制定本条例，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和十九届四中、五中全会精神，全面落实《中华人民共和国民法典》《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》的有关要求，以及《湛江市国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》“提升小区物业管理服务水平，提高生活环境品质”的目标，立足湛江实际，遵循立法法确定的立法原则，

符合宪法、法律、行政法规和其他上位法的规定，着力提升小区物业管理服务水平，提高生活环境品质，满足人民群众不断增长的美好居住生活需要。

起草依据和参考的法律法规政策包括：

### （一）物业管理基础规范

作为设区的市物业管理条例起草的制度基础，既包括物业管理法律、法规，也包括物业管理专项制度。

主要的制定依据是：《中华人民共和国民法典》及相关司法解释；《物业管理条例》（2018修正）；《广东省物业管理条例》（2023修正）。

参考的主要物业管理专项制度指住建部等部委的部门规章、部门规范性文件和部门工作文件，以及广东省住建厅等地方规范性文件。主要包括：《业主大会和业主委员会指导规则》《前期物业管理招标投标管理暂行办法》《物业承接查验办法》《住宅专项维修资金管理办法》《物业服务收费管理办法》等。

需要说明的是，根据全国人大备案审查工作的要求，《广东省物业管理条例》（2023修正）主要修订的是不符合《中华人民共和国民法典》规定的内容，事实上，省物管条例的全面修订一直在进行中。为避免草案与未来新的省条例冲突，起草时除了依据省物管条例（2023）外，同时参考省物管条例征求意见稿（2022）。

## （二）物业管理制度改革的政策依据

《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》《中共中央办公厅印发关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》《中组部等关于深化城市基层党建引领基层治理的若干措施》《住房和城乡建设部等部门关于加强和改进住宅物业管理工作的通知》（建房规〔2020〕10号）等，为物业管理制度规范和创新搭建了明确具体的框架。

## （三）其他参考

2020年后各地纷纷启动了物业管理条例的制定或修改工作，近四年各地的新条例是草案起草的主要参考。先行开展物业管理委员会制度探索的《北京市物业管理条例》、省内在细化上位法方面有重要参考价值的《广州市物业管理条例》《佛山市住宅物业管理条例》《揭阳市物业管理条例》，在物业管理制度上有创新的《杭州市物业管理条例》《合肥市物业管理条例》，以及有较好法学资源的《上海市住宅物业管理规定》《武汉市物业管理条例》是草案主要参考的地方物业管理立法例。其中，北京市的物业管理委员会制度建设、物业服务质量和评估制度、杭州市的物业服务收费标准调整程序、合肥市的物业服务质量和评价制度、业委会履职评估制度及公共收益管理规定、揭阳市业主电子投票规则和充电

设施建设制度等成熟的物业管理制度对《草案》的规则设计都有重要的参考价值。

### **三、草案的形成过程**

湛江市住房和城乡建设局作为立法牵头单位于2022年7月组建了《湛江市物业管理条例（草案）》起草组，成立了立法工作专班开展立法专题调查和研究工作。

2022年9月，在对国家、广东省和其他地市物业管理立法进行调查分析及对湛江市物业管理实践中的主要问题进行调查研究的基础上，湛江市住房和城乡建设局于2022年9月30日起草形成了《湛江市物业管理条例（草案）（征求意见稿）》，并根据《广东省公平竞争审查制度实施办法（暂行）》的规定，对《湛江市物业管理条例（草案）（征求意见稿）》进行公平竞争审查后，于2022年10月14日至2022年11月14日通过湛江市人民政府政务网、分发邮寄、电子邮箱等方式向市有关部门、各县（市、区）及相关职能部门、街道办事处、乡镇、社区居民委员会、村民委员会、物业服务企业和普通市民公开征求意见及建议。同时，为进一步精准把握物业管理实践中普遍存在的痛点难点问题，湛江市住房和城乡建设局分别于2022年10月26日和2022年11月2日召集市物业管理协会和湛江市物业服务企业开展了立法专题座谈会。

截至目前，湛江市住房和城乡建设局共收到有效意见和建议 99 条，其中政府及其部门意见 61 条，物业管理行业意见 20 条，普通市民意见 18 条。经过起草小组的审慎研究，共采纳意见 32 条，部分采纳意见 11 条。起草小组在此基础上对《湛江市物业管理条例（草案）（征求意见稿）》进行了认真修改。

为了加强湛江市物业管理条例立法的针对性，进一步提升立法质量，解决湛江市物业管理实践中群众最急最忧最盼的问题，2023 年 2 月以来，我局起草组针对我市物业管理实践中普遍存在的党建引领不足、业主自治难、物业纠纷化解能力弱、物业违法行为执法踢皮球、物业服务监督不到位、老旧小区物业缺失、物业维修基金使用难等痛点难点问题在本市开展了深度调查，目前已调查走访了湛江市民政局、南桥街道办及相关典型社区、盛和园物业、京基物业等单位，收集整理了丰富的资料并根据资料进行了分析，锚定了进一步修改条例草案的方向。

2023 年 5 月 15 日至 5 月 18 日，由湛江市住房和城乡建设局牵头，副局长李尚志带队，市司法局副局长罗卓琴、市政府办公室综合四科科长叶浩芳、市住房与城乡建设局法规科一级主任科员刘晓建、物业管理监管科一级主任科员廖咏青、物业管理中心房地产经济师陈庆梅、市物业管理行业党委书记陈志才、岭南师范学院王焜副教授及庄飞能博士参加

组成的调研组到成都市进行了调研，分别到成都市住房和城乡建设管理局物业管理处、武侯区物业行业党群服务中心、金牛区九里堤街道康禧社区智能交大二期、成都智慧锦城大数据有限公司、天府新区华阳街道麓湖公园社区进行了座谈走访，旨在学习借鉴成都市物业管理高质量转型发展的创新经验，提升湛江市物业管理水平。

2023年6月，起草小组对实施三年的《湛江市物业管理暂行办法》开展了立法后评估。

2023年11月22日、23日起草组成员王焜副教授、庞锋副教授、庄飞能博士赴广州市开展物业管理条例立法调研。调研组首先走访了珠江帝景小区，并与物业服务企业负责人就当前物业管理中存在的共性问题、珠江帝景小区的物业管理经验及问题进行了深度座谈。随后，调研组在海珠区房屋管理一所与广州市物业管理处张涛副处长及海珠区房屋管理一所、二所负责人就当前物业管理实践中存在的共性问题及广州市物业管理条例立法经验及法规实施中的问题进行了深度的座谈交流。

结合上述市内市外实地调研和全面的文献调研、地方立法例比较研究，起草小组经过研究，完善了送审稿，于2023年12月29日形成了《湛江市物业管理条例（草案）（送审稿三稿）》，报送湛江市司法局审议。

## 四、草案的主要内容

草案采用总分结构的规范体系，第一章“总则”，除立法目的、适用范围外，重点构建物业管理工作格局和多方参与的架构；第二章“业主组织和物业管理委员会”规范业主自治的组织及其职责，新增物业管理委员会制度；第三章“物业管理服务”旨在规范物业服务人合法合规合约定地履行物业服务合同；第四章“物业的使用与维护”旨在规范业主、物业使用人和物业服务人的物业使用和维护行为；第五章“物业管理纠纷调解”构建了人民调解、行政调解、司法调解等多元调解联动工作体系，化解物业管理纠纷；第六章“法律责任”规定物业管理活动中建设单位、物业服务人、业主、业主委员违法行为的法律后果。

草案共 90 条，着重在物业管理融入基层社会治理体系、健全业主自治组织结构、完善物业服务监督和管理、构建多元化纠纷解决机制四个方面进行创新突破。

### （一）物业管理融入基层社会治理体系

**坚持和加强党对物业管理工作的领导。**草案第一条明确将“构建党建引领社区治理框架下共建共治共享的物业管理体系”作为立法目的之一，并在第三条中确立了党建引领的物业管理工作格局和住宅小区治理体系。分则中无论是业主大会筹备、业主委员会委员人选从推荐到确定候选人直至支

持参选，以及物业管理委员会的组成等方面，均强化了党组织对业主委员会的指导，落实党建引领基层治理的措施。

**落实街道属地管理责任。**草案在总则中集中规定了街道办事处、乡镇人民政府在物业管理活动、小区突发事件应对指导和监督工作中的职责，并在分则中具体落实。如草案第二章中规定了街镇负责组织、指导业主大会成立和业主委员会备案，监督、评估业主委员履行职责以及组建物管委员会中的具体工作等，在草案第三章中具体规定街镇在物业服务评估、物业服务人退出、业主自行管理的备案和监督以及会同住建部门确定临时物业服务人时的职责，在草案第五章中具体规定街镇在组建社区物业纠纷人民调解委员会，预防和调解本社区的物业管理纠纷中的职责。

为了提高物业管理覆盖率和群众满意度，根据《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》的要求，草案总则规定民政部门负责推动社区居民委员会设立环境和物业管理委员会，协助街道办事处、乡镇人民政府做好物业管理具体工作。

**推动城市管理服务向居住社区延伸。**为了解决个别行政管理部门对自身职责认识模糊，“管理、执法不进小区”的问题，《草案》总则和法律责任部分详细明确部门管理职责和执法职责，按照法定职责做好小区内相关监督管理工作，及时查处物业服务区域内的违法违规行为，破解物业管理难

点痛点。水电气等专营服务单位应当按照法律规定和合同约定服务最终用户，厘清设施设备维护服务的责任边界将有利于更好地保障业主权益。

## （二）新增物业管理委员会制度，解决业主自治难题

《中华人民共和国民法典》出台后，对于业主的建筑物区分所有权、物业服务合同等内容作出了新的规定，为了不断适应新形势下人民群众对物业管理的新需求，妥善化解物业管理各种矛盾纠纷、解决群众突出诉求，提高物业管理能力和基层治理水平，保障物业管理活动中各方主体的合法权益，针对当前湛江市住宅物业小区业主大会和业主委员会成立比例相对较低，业主自我管理组织不健全，业主自治难的问题，《湛江市物业管理条例（草案）（送审稿）》依据中共中央、国务院《关于加强和完善城乡社区治理的意见》，参考住房和城乡建设部等部门《关于加强和改进住宅物业管理工作的通知》（建房规〔2020〕10号）、中组部等《关于深化城市基层党建引领基层治理的若干措施》（中组发〔2022〕2号）、《北京市物业管理条例》<sup>1</sup>，增设物业管理委员会制度（草

---

<sup>1</sup> 《北京市物业管理条例》在第四章第三节（第52条至第60条）专门对物业管理委员会制度进行了规定，为尚未成立业主大会或者业主委员会的小区业主共同决定物业管理事项提供了依据，是湛江市物业管理条例起草中的重要参考例。主要内容如下：

- 1.在不具备成立业主大会条件、具备成立业主大会条件但确有困难未成立或者业主大会成立后，未能选举产生业主委员会的情形下，可以组建物业管理委员会；
- 2.物业管理委员会作为临时机构，应组织业主共同决定物业管理事项，并推动符合条件的物业管理区域成立业主大会、选举产生业主委员会；
- 3.物业管理委员会可组织业主行使业主大会和业主委员会的相关职责；
- 4.物业管理委员会的任期一般不超过三年。期满仍未推动成立业主大会、选举产生业主委员会的，由街道办事处、乡镇人民政府重新组建物业管理委员会。

而《广州市物业管理条例》第四十七条将物管委员会成立条件限制为没有业主委员会的情形，从而需要物

案第二十四至三十一条），对物业管理委员会的性质、成立条件、职责、运行和监督等问题进行了规定。组建物业管理委员会，临时代行业主委员会职责，不代表物业管理委员会完全等同于业主委员会。业主委员会是业主大会选举产生，是业主大会的执行机构；物业管理委员会是为解决业主自组织难题，代行业主委员会职责的临时机构。

另外，草案在现有制度基础上，进一步优化业主委员会人员配置，规范业主委员会运行，加强对业主委员会监督。

### （三）强化物业服务监督管理，拓展物业管理领域

**强化物业服务监督管理。**草案建立了物业服务信息公开公示制度（第四十三条）、明确了市住建部门建立物业管理信用制度、物业服务质量和评估制度的职责（第五条第六、第七项），第十条、第六十二条第三款要求物业服务行业协会加强行业自律管理，并通过标准化建设、调解行业纠纷等措施优化市场竞争环境，提升物业服务水平。

**初建物业服务价格调整机制。**业主与物业服务人围绕物业费和服务质量产生矛盾的情况屡见不鲜，为防止物业纠纷陷入恶性循环，有效解决物业管理中“服务不到位少交费”和“交费不足少服务”的问题，草案除了明确政府各有关部门在物业服务价格管理方面的职责外，在第三十九条规定了实行

---

管委员会筹备成立业主委员会。这种立法例对物管委员会的定位不准确，窄化了物管委员会的职能，难以解决业主自组织最突出的业主大会成立的难题。广州条例第四十九条物业管理委员会组成规则清晰明确，具操作性，湛江条例学习采纳。

政府指导价和市场调节价两种情况下，物业服务费调整机制；第四十二条规定了共有资金（含酬金制下的物业费）的管理；第八十一条规定了物业服务人的价格违法责任。

**拓展物业管理领域。**本条例既适用于业主委托物业服务人管理，也适用于业主自行管理，适用范围比现行制度有所拓展，有利于扩大物业管理覆盖范围。此外，在推动发展生活服务业方面，草案第四条预留了政府规划、发展居家养老等物业服务业的空间，第七条规定了民政部门对居家养老服务工作的业务指导和监督管理职责。

#### （四）完善物业纠纷调解机制，构建多元调解联动工作体系

根据《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》的要求，草案在《湛江市物业管理暂行办法》构建的物业管理纠纷调解机制的基础上，进一步区分物业管理纠纷人民调解和物业服务人间纠纷的行业调解，细化纠纷调解处理机制。街道办事处、乡镇人民政府在现有社区人民调解组织的基础上，吸收业主委员会成员或者业主代表、物业服务人代表等，组建社区物业纠纷人民调解委员会，具体工作可以由居民委员会、村民委员会设立的环境和物业管理委员会协助完成。物业服务行业协会设立行业性人民调解委员会，调解处理物业服务人内部纠纷。并且通过人民调解与行政调

解衔接、人民调解与诉讼程序衔接制度，构建多元调解联动工作体系。

## 五、草案合法性审查

1. 物业管理地方性法规的制定，符合湛江市的立法权限。
2. 草案不存在增设行政许可、行政审批、行政强制、行政事业性收费的内容，不存在违法限制公民、法人或者其他组织的权利或者违法增设其义务的规定。
3. 为了便于执法依据的检索，第六章“法律责任”汇总了上位法中适用于物业管理区域违法行为的法律责任规定，因此均有上位法依据。
4. 草案起草依据了《中华人民共和国民法典》《物业管理条例》(2018修正)和《广东省物业管理条例》(2023)的规定，不存在突破上位法的情形。
5. 草案充分尊重实行三年的《湛江市物业管理暂行办法》规定的各部门职责的规定，略有增订，并已征求各部门的意见，部门争议不大。