



# 实现安居，物业治理如何破局？

四位全国人大代表献策物业管理制度完善与服务升级



□ 本报记者 朱宁宁

物业管理在现代社会中扮演着至关重要的角色，已深度融入亿万家庭的日常生活。完善物业管理制度、提升物业服务水平，始终是全国人大代表关注的焦点。近年来，多名代表深入一线调研，倾听多元声音，积极建言献策，全国人大常委会将“大力实施物业服务提升行动”确定为2025年重点督办建议。

如何推动物业管理从“管秩序”向“优服务”转型，让“家门口的幸福”落地生根？《法治日报》记者近日邀请全国人大代表、重庆市律师协会常务副会长、北京大成（重庆）律师事务所董事局主席陈友坤，全国人大代表、江苏金峰水泥集团有限公司总裁徐云飞，全国人大代表、沈阳大学体育学院教授李晓霞，全国人大代表、振德医疗用品股份有限公司绍兴工厂制造三车间主任孟红娟，从制度建设、业主自治、老旧小区管理等维度，提出建议破解物业治理困局。

陈友坤：

## 划清权责断物业双重收费乱象

大量物业纠纷案件中，最让业主无奈的是“权责不清、收费不明”的乱象。不少物业公司物业费用收取不透明，特别是在设施维护、安保响应、环境保洁等核心服务领域，存在“重收费轻服务”的现象。

值得注意的是，不少物业公司会将电梯广告、车位出租等公共收益占为已有，形成“双重收费、多重获利”的畸形盈利模式。究其根源，跟当前物业费普遍采取既按公摊面积收取基础物业费，又对业主专有部分收取增值服务费的“双轨制”收费模式直接相关。这不仅违反民法典的相关规定，而且构成对业主财产权的实质性侵害。

只有用清晰的规则划清权责边界，才能让业主明明白白消费，让物业公司踏踏实实服务。我建议按照“公正合理、质价相符”的原则，确定物业服务等级和收费标准，明确物业费收取范围，加大对物业侵害业主财产收益的打击力度，在一个合同周期内，要对物业公司的涨价次数、涨价幅度等进行严格限制，避免物业公司低价中标后再“坐地起价”。

徐云飞：

## 降低门槛破解成立难决策难困境

成立业主大会，选出业主委员会对小区实行自治，是民法典作出的顶层制度设计，也是业主维护自身合法权益、提高居住品质、

推动小区和谐发展的重要途径。

但我在调研时发现，业主大会、业主委员会成立难，已成为制约小区治理的“老大难”。有的物业公司为了逃避监督，通过各种手段阻碍业主委员会成立。有的物业公司甚至通过小区业主微信群等网络工具监控小区舆情和业主议题，阻碍业主大会、业主委员会组建，以此操控管理小区。

民法典规定，业主共同决定事项需“由专有部分面积占比三分之二以上的业主且人数占比三分之二以上的业主参与表决”，但是，“双三分之二”的参与要求，在实际操作中往往较难实现。

针对这些困境，我建议通过修法降低业主参与比例要求，并重新构建物业管理制度，结合我国“大型小区多，业主分散”的特点，将排水、消防等涉及公共安全的服务明确由政府承担。

李晓霞：

## 健全制度避免老旧小区乱象复现

近年来，随着城市更新、老旧小区改造等惠民工程实施，老旧小区的地下管网、道路设施、美化绿化等进行了批量大规模改造，居民生活环境得到大大改善。但由于老旧小区的物业公司一般只是小型物业公司，管理水平低、制度不完善、行为不规范、服务质量差，导致老旧小区改造后又变回“脏乱差”。

我建议，一方面，全面清理现有物业公司，尤其是整顿手续不合规、服务不规范、服务质量差、业主不满意的老旧小区物业公司，让广大居民享受到优质物业服务。另一方面，进一步完善物业管理制度，简化业主委员会成立流程，让业主能真正监督物业。此

外，构建政府有关部门、物业公司、业主委员会共同参与的矛盾纠纷协商化解机制，搭建物业公司与小区业主的日常沟通平台，着力推进小区物业管理规范化、公开化，增进小区业主对物业公司的信任与支持。

总之，只有让物业公司规范起来、业主参与进来、政府监管到位，才能避免老旧小区改造后反弹，让好环境一直维持下去。

孟红娟：

## 加强治理提高老旧小区管理水平

我十分关注老旧小区的治理问题，为此专门进行了调研，发现了几个突出问题：一是居民主体意识弱，不少老旧小区居民抗拒花钱购买物业管理服务，拒交物业费现象非常普遍。二是自治管理水平相对落后，老旧小区业主委员会正常运行的非常少，业主共同决定制度未得到有效贯彻执行。三是长效管理机制还未建立。一些老旧小区采取社区每年收取少量卫生费或业主交纳较低标准的物业管理费的方式，导致单项改造成果未能有效保持，设施老化破旧，维护成本高，事故隐患多，物业管理主体负担沉重。

结合这些问题，我认为，首先要分类推进专业物业管理，按条件把小区分为ABC三类，A类成熟小区组建业主委员会，聘请专业物业公司，B类开放式小区打包管理，C类相对管理较差的小区先由政府托管再推向市场，实现全覆盖。其次要拓宽服务空间，借城市更新补建物业用房和经营性用房，建“邻里中心+”养老、购物等服务。最后要破解资金难题，既吸引商业业态和资本进来，也挖掘小区资源建停车场、照料中心等增加收入。

□ 本报记者 韩宇

**建立湿地保护目标责任制成效奖惩机制**  
新修订的《辽宁省湿地保护条例》将于2月1日起施行。湿地被称为“地球之肾”，具有涵养水源、净化水质、调节气候、维护生物多样性等重要生态功能。辽宁省湿地资源丰富，生态功能突出。为切实保护好湿地资源，以法治护航湿地保护，新修订的《辽宁省湿地保护条例》(以下简称《条例》)将于2月1日起施行。

辽宁省湿地面积2052万亩，包括国际重要湿地2处，省级重要湿地31处，划建了26处湿地类型自然保护区、40处湿地公园，具有生态区位重要、生物多样性丰富等特点，是高质量发展的重要资源载体。如何更好保护、科学利用湿地资源，保障生态安全？辽宁省人大常委会法制工作委员会副主任孙映雪介绍说，新修订的《条例》共7章42条，突出健全省级重要湿地保护制度，着力解决决湿地保护中的突出问题，重点对湿地资源管理、保护、利用、修复和监督检查等作出规范。

湿地资源谁来管、如何管？新修订的《条例》明确，县级以上人民政府对本行政区域内的湿地保护负责，并细化林业草原、自然资源、生态环境等相关部门职责，形成保护合力。建立湿地保护目标责任制、成效奖惩机制，推行湿地分级管理和名录制度，编制湿地保护规划……一项项制度举措，织密织牢了湿地保护的“法治网”。

湿地类型多样，怎样因地制宜做好湿地系统保护和可持续利用？新修订的《条例》明确，对湿地实行分类保护，依法将符合条件的湿地纳入国家公园、自然保护区或者自然公园，构建多层次保护网络，特别是对泥炭沼泽湿地、辽河口湿地等辽宁特色湿地资源的保护和管理进行细化。同时，保护湿地不是简单地把湿地“圈起来”，而是要在保护的前提下用好湿地，实现生态效益和经济效益的“双赢”。

新修订的《条例》规范引导对湿地的合理利用，鼓励开展符合湿地保护要求的生态旅游、生态农业、科普教育等活动，推动生态产品价值实现。

如何科学有效实施湿地修复工作，提升湿地生态“颜值”？新修订的《条例》明确提出“自然恢复为主，自然恢复和人工修复相结合”的湿地修复原则，提高湿地生态系统质量，特别是对辽宁特色湿地资源修复、小微湿地修复进行特别“呵护”。

新修订的《条例》还明确规定要加强修复湿地后期管理和动态监测，并根据需要开展修复效果后期评估。

法律的权威在于实施。新修订的《条例》明确规定，对湿地保护、修复、利用等工作开展监督检查，建立联合执法协作机制，推动建立湿地保护行政执法与刑事司法衔接机制。同时规定了擅自占用省级重要湿地的法律责任以及负有湿地保护职责部门的工作人员不依法履职的法律责任。

# 立法“直通车”满载民意通达民心

南宁市人大常委会基层立法联系点十年建设观察



□ 本报记者 吴良艺  
□ 本报通讯员 陆淳鹏

“立法建议被写入国家法律，我们的声音被听见了。”2025年5月，在广西壮族自治区南宁市良庆区大沙田街道三叠石社区，叶昌红等基层人大代表兴奋地传阅着刚刚施行的民营经济促进法单行本，急切地寻找采纳自己建议的相应条款。

这一幕，是南宁市人大常委会基层立法联系点十年深耕民主法治实践的缩影。

这十年，对于南宁市人大常委会基层立法联系点建设而言，是一段砥砺奋进、勇毅前行的征程。自2015年在广西率先启动基层立法联系点建设以来，南宁市人大常委会将立法工作的根基深深扎进基层土壤，让万缕民声通过立法“直通车”，从田间地头、社区小巷、企业车间汇聚，最终融入国家法律和地方性法规中，绘就了一幅践行全过程人民民主的鲜活画卷。

## 夯实民主“主阵地”

时针拨回2015年。为了连通立法机关与民众的心声，南宁市人大常委会提出“双轨”布局的破题之策。

一轨通向“专业高地”——南宁市人大常委会在高校、科研院所、法律服务机构设立30个专业联系点，这些“智库”般的联系点，凭借深厚的专业素养，不仅对法律法规草案提出精准的意见，更承担起解读法律法规、培训骨干的重任，为立法工作提供了坚实的智力支撑。

另一轨深入“基层沃土”——将全市734个已建成的“人大代表之家”(2020年升级为人大代表联络站)全部同步挂牌为基层立法联系点，让立法联系点让立法成为群众身边的民主。

“一个场所、一套设备、两块牌子、两种职能”，看似简单整合却产生了1+1>2的化学反应。“南宁市人大常委会法制工作委员会办公室主任王雨介绍，人大代表联络站本就扎根基层、联系群众，加上立法联系点的功能，瞬间让遍布城乡的站点变成了立法民意的“前沿哨所”和“采集基站”，实现了立法工作联系群众从“最后一公里”到“零距离”的跨越。

十年间，南宁市人大常委会基层立法联系点从最初的30个“专业点”布局设想，发展为如今拥有1个“国字号”、6个“桂字号”、716个“邕字号”基层立法联系点的庞大网络，形成了独具特色的“点多面广、资源共享、全面互动、有序高效”的“南宁模式”。

## 畅通机制“激活力”

十年来，南宁市人大常委会以一套日趋



图为广西壮族自治区南宁市人大常委会通过“智慧南宁人大”系统向人大代表联络站与基层立法联系点视频连线征求对国防教育法草案的意见建议。 南宁市人大常委会供图

严密、层层递进的制度体系，为基层立法联系点行稳致远护航。

2015年，《南宁市人大常委会基层立法联系点工作规定》出台，解决了“为何建、怎么建”的基础问题。

此后，制度建设伴随着实践发展同步推进：2016年，南宁市人大常委会印发《关于进一步加强基层立法联系点建设的通知》，针对初期问题予以纠偏强化；2020年，《人大代表联络站与基层立法联系点深度融合标准化建设方案》出台，标志着“站点融合”进入规范化、标准化新阶段；2023年，《关于建设南宁市人大常委会践行全过程人民民主基层实践基地的决定》推动示范站点内涵升华……

一步一个脚印，一年一个台阶，南宁市人大常委会关于基层立法联系点制度建设的制度根基日益稳固。

南宁市着力打造了一支以人大代表为主体，多方力量协同参与的骨干队伍，实现每个联系点都明确了一名负责人和一名联络员，同时广泛组建了信息员队伍，人大代表、社区网格员、企业代表、热心群众成为其主力军。

为激发各联系点和参与人员的内生动力，南宁市人大常委会积极探索激励机制，将人大代表参加站点活动、提出立法建议情况纳入代表履职积分管理。从2022年起，南宁市人大常委会对获得采纳的立法意见建议，通过制发《意见反馈函》等方式，向提出者进行专门、定向反馈。

“这份函，让我感受到了全过程人民民主就在身边。”马山县古零镇村民潘流飞接到反馈函时激动不已。

## 提升建言“含金量”

南宁市各基层立法联系点立足本地实际，不断探索创新工作方法，让民意表达更畅通、更有效，实现了立法机关与人民群众的“双向奔赴”。

针对民族地区特点，马山县、隆安县等地充分发挥人大代表与本地干部的双语优势，将专业严谨的法律条文“翻译”成壮话、瑶话等方言，用“百姓语言”讲解“法言法语”。

在征求民族团结进步促进法草案意见时，瑶族绣娘蓝雪梅用织锦讲述文化传承的价值，壮族歌圩传承人黄志强用“三月三”阐释文化纽带的作用。他们的鲜活诉求被原汁原味地记录下来，转化为专业的立法建议。

南宁市人大常委会敏锐把握信息化浪潮，打造“智慧南宁人大”平台，为基层立法联系点插上“数字翅膀”。群众扫码即可登录，随时随地将意见建议“秒传”至联系点；立法机关则可通过视频系统，“屏对屏”同时与多个远在百里之外的基层立法联系点互动，召开征求意见座谈会、培训会。

十年耕耘，硕果累累。南宁市各级基层立法联系点累计参与了170多件法律法规草案的征求意见工作，提出意见建议152万余条。仅近两年，获得已公布国家法律吸收采纳的意见建议就有63条。数字背后，是无数代表和群众的智慧从基层涌流，最终汇入了国家法治的长河。

“立法‘直通车’，满载的是民意，驶向的是法治、通达的是民心。”南宁市人大常委会法工委主任陆沾鹏表示，这辆“直通车”正动力充沛、方向清晰，满载首府人民的共同意志，向着民主法治更加成熟定型的目标前进。

## F 地方立法

□ 本报记者 朱宁宁 王莹

“我永无止息的爱，就是你永恒的天堂。”

16年前，我国首部反映孤独症问题的电影《海洋天堂》在内地上映。影片以平静内敛的方式，用一种穿透的力量，通过一件件琐碎的小事打动了无数观众，让更多的人开始关注孤独症儿童这一特殊群体。

孤独症是一类发生于儿童早期的神经发育障碍性疾病，以社交沟通障碍、兴趣狭窄、行为重复刻板为主要特征，严重影响儿童的社会功能和生活质量。孤独症儿童，常被称作“星星的孩子”。他们就好像来自遥远的星球，在夜空中独自闪烁。国家卫生健康委员会调查显示，我国儿童孤独症患病率为7‰。

让人欣喜的是，暖心守护有了法治“硬支撑”，孤独症儿童关爱服务迎来制度化保障——近日，福建省泉州市十七届人大五次会议表决通过《泉州市孤独症儿童关爱服务促进条例》(以下简称《条例》)，以地方立法的形式率先为孤独症儿童构建关爱服务体系，让这份特殊的关爱从暖心之举升级为法治之约，为提升孤独症儿童关爱服务专业化、规范化水平筑牢制度根基。

## 全链条发力织密关爱服务网

作为福建省唯一一个被中国残联确定为“全国孤独症儿童关爱促进行动先行先试地区”的地级市，近年来，泉州人大高度重视孤独症儿童关爱服务工作，采取市、县两级人大联动监督，以多种方式督促政府部门不断加强孤独症儿童的关爱服务工作，助力构建全方位统筹、全周期支持、全社会动员的孤独症儿童关爱服务体系。

为有效破解孤独症关爱服务工作“多头管理、各自为战”的难题，泉州市人大社会建设委员会、市政府残疾人工作委员会牵头联动卫健、医保、教育、人社等20多个部门以及国内孤独症研究机构组织成立了全国首个孤独症关爱服务联盟——泉州市孤独症关爱联盟，统筹解决跨部门政策协同、资源配置、信息共享等问题。同时，依托市慈善总会，在全国率先设立孤独症关爱基金，通过“财政投入+社会捐赠”模式，多方筹集专项基金超1.2亿元，为关爱服务工作提供坚实资金保障。

在泉州人的监督推动下，泉州市政府自2023年起连续4年将0至岁儿童孤独症筛查纳入为民办实事项目，构建“社区初筛—县级复筛—市级诊断”三级筛查网络，覆盖全市40多万名儿童，并提供早期干预服务、医疗保障和康复救助。

在教育保障方面，泉州市积极探索“医康教”融合教育试点，在全省率先出台孤独症谱系障碍儿童教育指南和融合支持手册，培育省级特教改革试点校、融合教育试点校(园)、随班就读基地校66所，保障孤独症儿童的受教育权。

为推动关爱氛围浸润社会方方面面，泉州市还汇聚专家学者、爱心人士、特教工作者以及孤独症家长组织等各界力量，成立全省首个孤独症关爱服务促进会，并打造“守护星”志愿服务品牌，开展关爱孤独症儿童志愿服务活动，为孤独症儿童及其家长提供生活帮扶、心理辅导、康复指导、喘息服务、支持培训等服务，有效减轻家长身心压力，助力孩子康复进程。

## 从“有章可循”到“有法可依”

“近年来，各级人大代表有关孤独症儿童关爱服务的法规议案、建议比较集中，反映了社会普遍关切。”泉州市人大常委会法制工作委员会负责人介绍说，目前国家层面尚未出台专门的孤独症关爱服务法律法规，地方先行先试，制定专门法规，用法治力量提升孤独症儿童关爱服务水平很有必要。

近年来，泉州在全国率先打造孤独症关爱服务“一联盟、一基金、一平台”模式(即泉州市孤独症关爱联盟、泉州市孤独症关爱基金、泉州市孤独症关爱网络服务平台)，成效显著，也积累了丰富经验。

此次通过立法，我们将泉州关爱服务孤独症儿童的经验做法转化为制度安排，促进泉州孤独症儿童关爱服务工作向纵深发展。”该负责人表示，制定《条例》是践行社会主义核心价值观的实际行动，推动孤独症儿童关爱服务从“有章可循”向“有法可依”跃升，引导全社会增强关心、关爱、帮助孤独症儿童的意识，动员社会力量积极参与孤独症儿童关爱服务工作。

对于此次地方立法的破冰尝试，全国人大常委会法制工作委员会社会法室原主任郭林茂给予高度评价。

“孤独症关爱是一项关乎民生与社会公正的善举，对孤独症特别是孤独症儿童的法律保障与制度完善迫在眉睫。”郭林茂指出，当前，我国特殊教育体系尚未有效覆盖孤独症儿童，亟须从立法层面加以明确与支持。《条例》充分彰显了地方性法规的探索性功能，有效填补了国内该领域法律制度的空白，为全国层面和其他地区立法关爱孤独症儿童提供了制度样本和可复制、可推广的“泉州方案”。

## 立法直击家庭核心诉求

《条例》共6章35条，篇幅精炼却直击核心痛点，针对筛查诊断、康复教育、保障支持等孤独症家庭最关心的问题，给出了具体务实的解决方案。

据了解，孤独症通常起病于婴幼儿时期，目前尚缺乏有效治疗药物，主要治疗途径为康复训练，最佳治疗期为6岁前，越早干预效果越好。

早期筛查与诊断是孤独症儿童获得及时干预的关键。为此，《条例》从三方面作出规定：一是市政府应当建立覆盖全市的筛查诊断网络；二是父母或者其他监护人应当主动参与儿童孤独症筛查诊断活动；三是从资金保障上，明确0至6岁儿童孤独症筛查诊断费用由市、县财政部门安排资金保障。

围绕孤独症儿童教育支持体系的健全完善，《条例》作出具体要求。在义务教育方面，明确提供普通学校随班就读、入读特殊教育学校或者送教上门等方式，保障孤独症儿童接受义务教育；在融合教育方面，要求着力加强普通学校特殊教育师资配备、完善助教陪读制度、强化师资培训等，并针对强化融合教育资金保障作出规定；在特殊教育方面，要求政府采取多种措施健全特殊教育办学体系、扩大特殊教育资源供给；在职业教育方面，支持开设相关专业、开展就业培训、开发社会适应性公益项目等，为适龄孤独症儿童就业提供服务。

此外，《条例》从资金、医疗、人才、环境等方面完善保障和支持体系，推动孤独症儿童关爱服务工作的可持续开展。