

全国人大常委会法工委发布备案审查工作案例

一些地方立法有关物业规定缺乏上位法依据被叫停

深聚焦

□ 本报记者 朱宁宁

对损坏房屋承重结构、主体结构的违法行为，地方性法规应当如何设定处罚幅度？

物业交付后，业主未实际入住使用的，到底需不需要交纳物业服务费？该交多少物业费？

建设单位在竣工验收后，究竟可不可以将供水、供电、供气、供热等专业经营设施设备的所有权移交给专业经营单位？

因社会及历史等原因，在实践中，上述物业纠纷时有发生。为加强物业管理，解决实际问题，有的地方在立法过程中作了一些探索规定。

地方的这些规定是否与上位法一致？是否存在突破上位法的情况？近日，全国人大常委会法工委对外公布的备案审查工作案例给出了答案。综合各方面意见，法工委依据立法法以及《法规、司法解释备案审查工作办法》的有关规定，对于地方性法规中有关物业管理方面的一些规定给出了审查意见。地方立法对破坏承重墙等行为规定了低于上位法处罚的做法，法工委明确予以叫停。

法工委经审查认为，地方立法应当遵循立法权限，与民法典、国务院有关行政法规规定保持一致。同时，还应当注重立法的实践效果，具有可操作性。

地方立法不应降低处罚幅度放松对破坏承重墙等管控

承重墙是支撑建筑物地基、楼板、梁柱等主要荷载的墙体，在地震等自然灾害发生时具有承受冲击的重要作用。私拆承重墙，轻则需要投入巨资加固、修缮，重则会造房屋整体脆弱甚至坍塌，后果不堪设想。

今年5月，黑龙江省哈尔滨市一租户私自拆除承重墙事件，引起舆论高度关注。据媒体报道，施工现场，一辆小型挖掘机和铲车被运到室内进行野蛮拆除作业，被拆除的墙体成片的钢筋裸露在外，触目惊心。这也



导致涉事楼栋多个楼层出现墙壁开裂，多户居民被紧急疏散安置，总计损失超过1.6亿元。

无独有偶，私拆承重墙并非个案，多地都出现类似案例：今年4月，广东省广州市白云区岭南新世界一住户在装修过程中私自拆除承重墙，造成上层房屋局部开裂；今年2月，浙江省杭州市一小区住户违规装修，破坏承重剪力墙，导致多家住户墙体开裂；2022年5月，湖北省武汉市一住户私砸承重墙，不少住户家中墙壁出现裂缝，业主集体声讨涉事人……

这种损害其他业主生命财产安全的行为，引发社会高度关注，群众对此反映强烈，要求严惩私拆承重墙这种违法行为的呼声不断。住房和城乡建设部为此也专门发出通知，要求坚决遏制私拆承重墙等违法违规行为。

目前，我国法律法规中对于私拆承重墙等行为的处罚均有明确规定。建筑法第七十条规定，违反本法规定，涉及建筑主体或者承重结构变动的装修工程擅自

施工的，责令改正，处以罚款；造成损失的，承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。《建设工程质量管理条例》（以下简称《条例》）第十五条规定，房屋建筑使用者在装修过程中，不得擅自变动房屋建筑主体和承重结构。第六十九条规定，违反本条例规定，房屋建筑使用者在装修过程中擅自变动房屋建筑主体和承重结构的，责令改正，处5万元以上10万元以下的罚款。

但实践中，有地方性法规却设定了低于上位法的处罚。某省物业管理条例规定，“业主、物业服务人有下列行为之一的，由相关行政主管部门予以处罚：（一）违反本条例第七十一条第一款第三项规定，损坏房屋承重结构、主体结构的，由县级以上人民政府住房城乡建设行政主管部门责令立即改正，恢复原状，可以处一万元以上五万元以下罚款；情节严重的，处五万元以上十万元以下罚款……”

对此，法工委审查认为，根据《条例》，房屋建筑使用者在装修过程中擅自变动房屋建筑主体和承重结构的，处5

万元以上10万元以下的罚款。某省物业管理条例规定，业主、物业服务人损坏房屋承重结构、主体结构的，罚款额度为一万元以上五万元以下，只有在情节严重的情况下才处五万元以上十万元以下罚款，明显低于《条例》规定的罚款额度，属于放松管控，与上位法规定不一致。

法工委认为，制定机关对此应提高认识。房屋承重结构、主体结构涉及公共安全，地方性法规应严格执行上位法有关规定，不应放松管控，降低处罚幅度。

业主未实际入住是否可以减免物业费可在合同中约定

物业费交纳始终是物业管理绕不开的问题。房子交付后没有人住也没有装修，还需要交纳物业费吗？如果必须交纳，那可不可以打折交纳？实践中，这一问题经常被提及。在案例中，法工委对相关问题进行了明确。

关于物业费交纳，民法典第九百四十四条规定，业主应当按照约定向物业服务人支付物业费。物业服务人已经按照约定和有关规定提供服务的，业主不得以未接受或者无需接受相关物业服务为由拒绝支付物业费。《物业管理条例》第四十一条规定，业主应当根据物业服务合同的约定交纳物业服务费用。业主与物业服务人约定由物业服务人交纳物业服务费用的，从其约定，业主负连带交纳责任。已竣工但尚未出售或者尚未交给物业买受人的物业，物业服务费用由建设单位交纳。

法工委审查认为，根据民法典规定，业主应当按照物业服务合同的约定向物业服务企业支付物业费，并且不得以未接受或者无需接受相关物业服务为抗辩的理由拒绝向物业服务人支付物业费。关于物业费的确定标准、不同情形下的交纳比例问题，民法典并未作出规定。实践中，未实际入住业主是否可以减免物业费的问题，可在物业服务合同中约定。未约定的，应当适用民法典的规定。

实践中，某省物业管理条例规定，已竣工但尚未出售或者尚未交付物业买受人的物业，物业服务费用由建设单位承担。物业交付后，业主未实际入住使用的，应交纳物业服务费总额百分之七十的费用。对于这一规定，法工委认为，缺乏上位法依据，且实践中难以操作。

地方无权规定有关移交专业经营设施设备所有权问题

在此次公布的案例中，法工委就建设单位向专业经营单位移交专业经营设施设备所有权的问题给出了审查意见。

实践中，小区内变(配)电、二次供水、换热、燃气调压等设施设备及相关管线等专业经营设施设备的归属情况比较复杂。某省物业管理条例规定，建设单位在竣工验收后，应当将变(配)电、二次供水、换热、燃气调压等设施设备及相关管线等专业经营设施设备的所有权移交给给组织安装施工的专业经营单位；专业经营单位应当接收，并负责专业经营设施设备的管理、维修、养护和更新。

法工委审查认为，地方性法规的这一规定与上位法不一致。理由是，民法典第二百七十一条规定，业主对建筑物内的住宅、经营性用房等专有部分享有所有权，对专有部分以外的共有部分享有共有和共同管理的权利。第二百七十四条规定，建筑区划内的其他公共场所、公用设施和物业服务用房，属于业主共有。《物业管理条例》第二十七条规定，业主依法享有的物业共用部位、共用设施设备的所有权或者使用权，建设单位不得擅自处分。《物业管理条例》第五十一条第一款规定，供水、供电、供气、供热、通信、有线电视等单位，应当依法承担物业管理区域内相关管线和设施设备维修、养护的责任。

法工委认为，根据民法典的规定，业主对建筑物专有部分享有所有权，对建筑区划内的共有部分享有共有的权利，属于业主共有部分的变(配)电、二次供水、换热、燃气调压等设施设备及相关管线的所有权应当属于业主共有，建设单位不能将其所有权移交给相关专业经营单位。根据《物业管理条例》，供水、供电、供气、供热等共用设施设备的所有权属于业主共有，并不影响相关单位对专业经营设施设备的维修和养护责任。

法工委指出，某省物业管理条例中关于建设单位应当将专业经营设施设备的所有权移交专业经营单位的规定，涉及公民的基本财产权利，与民法典规定不一致，地方性法规无权作出上述规定。

制图/李晓军

残疾儿童义务教育入学率高于全国平均水平

跑出特殊教育普及的青海加速度

□ 本报记者 徐鹏

青海省十四届人大常委会第三次会议近日听取和审议了青海省人民政府关于全省特殊教育普惠发展情况的报告。通过近年来加快发展，青海省残疾儿童少年受教育机会不断扩大，普及水平明显提升，保障能力持续增强，教育质量稳步提高。特别是全省残疾儿童义务教育入学率达96.99%，高于全国平均水平，跑出了特殊教育普及的青海加速度。

党的十八大以来，青海省组织实施了两期特殊教育提升计划，整体谋划推动全省特殊教育，聚焦薄弱环节，制定阶段性发展目标，明确重点工作任务，完善政策保障体系，实现了年年有变化、三年上台阶的目标。在全省“十四五”规划纲要和公共服务规划中，将特殊教育与普通教育统筹考虑同步规划。2022年，启动实施“十四五”特殊教育发展提升行动计划，按照拓展学段服务、推进融合教育、提升支撑能力的思路，制定了到2025年的规划任务，并纳入政府履行教育职责考核评估内容，压实地方政府和相关部门责任，推动全省特殊教育迈上高质量发展的快车道。

青海省教育厅党组成员、副厅长，一级巡视员钟泽海介绍说，全省持续加大投入，不断完善保障体系，2014年以来，平均每年争取中央资金1000万元左右，累计投入1.13亿元，改善15所特殊教育学校办学条件，为普通中小学建设特殊教育资源教室248间，为重度适龄残疾儿童少年提供送教上门服务，满足各类残疾儿童少年教育需求。将特殊教育纳入教育资助政策范围，年均下达3000万元。义务教育阶段残疾学生年生均公用经费6000元，高中阶段残疾学生助学金每生每年

2000元，重度残疾学生送教上门每生每年6000元，基本满足教育教学保障。

目前，青海已实现“一州一特校”，30万以上人口的县特殊教育学校全覆盖，5人以上残疾学生的普通学校资源教室覆盖率达到75%的目标，形成了“以普通学校随班就读为主体，特殊教育学校为骨干，送教上门服务为补充”的发展格局。截至2022年年底，全省义务教育阶段残疾儿童在校生7569人，较2013年增加了5477人，增幅达261.81%；全省残疾儿童义务教育毛入学率达96.99%，高于全国平均水平，较2013年提升了17.17个百分点，跑出了特殊教育普及的青海加速度。

为加强教师队伍建设，青海要求各地每年拿出中小学教师招聘计划优先补充特殊教育学校。截至2022年年底，全省特殊教育学校教职工328人，其中专任教师235人，较2013年分别增加167人和96人，增幅分别为103.73%和69.06%。本科以上学历184人，专任教师不足的矛盾有所缓解，教师学历结构明显优化。同时，不断提升教师能力，省级累计培训特殊教育学校校长、教师、行政管理人员等达1000余人(次)；各地利用教育援疆和东西部协作机制，推动特殊教育学校对口建立结对帮扶，有效提升了教育教学水平。

在完善激励机制上，青海充分发挥工资政策对教师队伍的激励导向作用，不断加大政策支持力度，建立了特殊教育教师从业补助制度，特殊教育教师享受基本工资15%的教师津贴和特殊教育岗位工作人员每人每月360元补助，有效保障了特殊教育教师工资待遇。在教师职称评聘和评先评优中予以倾斜，近年来有7名特殊教育教师被评为副高以上职称，8名教师被

授予全省优秀教师荣誉称号。

青海还健全治理体系，规范特殊教育管理，建立了省级适龄残疾儿童少年评估安置专家库，并制定了评估安置办法。45个县均成立残疾人教育专家委员会，定期对每名适龄残疾儿童少年开展入学评估安置，建成全国首家省级特殊教育服务管理平台，协同省、州、县、校四级对残疾儿童在学情况进行实时监测，对送教上门服务工作开展线上督导考核，实现了管理智能化。依托全省特殊教育资源中心，辐射各地教研指导，定期组织教师技能竞赛、优质课评比活动，为教师和学生、家长提供线上优质课程资源和咨询服务。

为推动融合发展，青海普通中小学校坚持以“让学生自信融入社会”为培养目标，让全省随班就读的4106名残疾学生和普通学生接受同等教育。支持特殊教育学校发展职业教育，积极开设烹饪、按摩、家政服务、茶艺艺术等劳动技能和职业教育，帮助残疾学生掌握一技之长。省特殊教育学校加快职业教育发展，累计培养中职毕业生414名，就业率100%。建立省、州、县三级康复医疗服务体系，发挥全省36家医院康复科、33家社会机构作用，年均8000余人(次)为残疾儿童少年提供康复医疗训练服务。

各地各部门在全国教师节、助残日期间，大力宣传特殊教育事业发展成就和优秀典型案例，弘扬特殊教育教师高尚师德、无私奉献精神和残疾学生自强不息精神。同时，各地特殊教育学校经常性组织残疾学生家长、普通学校学生入校参观，并通过特殊教育进社区(村)等宣传形式，形成全社会共同关心和支持特殊教育事业发展的良好氛围。

湖北再修科学技术进步条例

为打造科技创新高地注入法治动能

□ 本报记者 刘欢
□ 本报实习生 王皓宇

科技是国家强盛之基，创新是民族进步之魂。湖北省十四届人大常委会第四次会议近日审议通过了《湖北省科学技术进步条例(修订草案)》(以下简称《条例(修订草案)》)。

据悉，现行《条例》于1995年制定，2009年修订，这是湖北省关于《条例》的第二次修订。

此次修订，对《条例》的框架和具体内容作出部分调整，新增“基础研究”“区域科技创新与科技合作”“监督管理”三章，将“企业技术进步”章名修改为“企业科技创新”，以适应当下的新形势、新任务、新要求。“近年来，湖北省出台一系列政策措施以加强和支持科技创新发展，不断增强科技创新对经济社会发展的支撑引领作用。”湖北省科技厅厅长冯艳介介绍说，此次修订将更能适应新时期湖北高质量发展，打造全国科技创新高地的要求，将湖北省科技创新经验上升为地方性法规。

加大科学研究投入

作为科教大省，湖北科研基础厚实。2021年，湖北全社会研发经费投入达1160.2亿元，占GDP比重2.32%。

《湖北省科技创新“十四五”规划》明确表示，“十四五”期间湖北全社会研发经费投入增长年均要达到14%，到2025年基础研究经费占全社会研发经费比重达到8%。《条例(修订草案)》明确，要逐步提高基础研究经费占全社会科学技术研究开发投入的比重，提出建立完善政府财政投入、社会力量参与的科技研发投入机制。

《条例(修订草案)》提出，由省人民政府设立湖北省自然科学基金，用于资助基础研究，支持人才培养和团队建设；同时支持湖北各州市、高校院所和企事业单位与省自然科学基金共同设立联合基金，扩大支持基础研究的覆盖面。《条例(修订草案)》强调，建立财政拨款、企业投入、金融贷款、社会资金等相结合的多元化、多渠道科学技术投入体系，逐步提高全省科学技术投入的总体水平；县级以上人民政府应当将用于科学技术的经费纳入预算管理，增长幅度应当高于本级财政经常性收入的增长幅度。

强化产业科技支撑

近年来，湖北省积极布局光电子信息、新能源与智能网联汽车、生命健康、高端装备和北斗产业等五大优势产业，推进一系列前沿科技领域发展以及关键核心技术突破。

《条例(修订草案)》进一步明确要聚焦五大优势产

业等重点领域以及人工智能、量子信息、集成电路等前沿领域，组织实施具有前瞻性、战略性的科学技术重大项目，统筹配置科技力量和创新资源，加强跨领域跨学科协同攻关，推动关键核心技术自主可控。

2022年，湖北高新技术企业超过2万家，高新技术产业增加值达1.1万亿元，产业发展离不开科技支撑。《条例(修订草案)》提出要完善产学研协同创新机制，促进企业主导的产学研深度融合；鼓励产学研之间的知识交流和技术转移，支持研究机构、高等学校建立技术转移中心；建立健全科技企业培育体系，加强高新技术企业、科技型中小企业的扶持。

《条例(修订草案)》将“企业技术进步”章名修改为“企业科技创新”，更加突出企业在创新中的主体地位。为加快科技成果转化，《条例(修订草案)》还提出推进以事前产权激励为核心的职务科技成果权属改革，在不损害国家安全、国家利益和重大社会公共利益的情况下，将科技成果所有权或者长期使用权赋予科技成果完成人或者团队。

制度引领科技进步

为充分调动积极性、激发科研创新活力，提高科研机构自主权，《条例(修订草案)》赋予科研机构更多的科研自主权。

《条例(修订草案)》规定科学技术研究开发机构可以按照国家和省有关规定，自主确定科学技术研究开发方向和项目，自主决定经费使用、机构设置、绩效考核及薪酬分配、职称评审、科技成果转化及收益分配、岗位设置、人员聘用及合理流动等内部事务。

近年来，湖北省新型研发机构发展成效显著，当前湖北省新型研发机构共有452家，数量位居全国前列。为促进新型研发机构进一步发展，《条例(修订草案)》提出支持发展投入主体多元化、管理制度现代化、运行机制市场化、用人机制灵活化的新型研发机构。

湖北省持续推动区域科技创新发展，湖北省科技创新“十四五”规划中提出建设以东湖科学城为核心的光谷科技创新大走廊，加快推进襄阳、宜昌区域科技创新中心建设。

《条例(修订草案)》提出建设以东湖科学城为核心区域的光谷科创大走廊和襄阳、宜昌区域科技创新中心的任务要求；促进国内跨区域创新合作和科技资源成果共享与国际科学技术合作与交流。

《条例(修订草案)》还新增“监督管理”章节，明确政府对科技创新的监管职责，建立科技创新督导考评激励机制，将科技创新考核结果纳入地方领导班子和领导干部综合考核评价内容；同时确定政府对科技决策、科技计划项目、科研经费使用、科技伦理以及科研诚信等一系列监督管理职责。

议案追踪

代表团提出修改治安管理处罚法议案

修订完善治安管理处罚法相关规定

本报讯 记者朱宁宁 根据全国人大常委会2023年立法工作计划安排，今年将对《中华人民共和国治安管理处罚法》进行修改。

在今年十四届全国人大一次会议期间，海南代表团提出有关修改治安管理处罚法的议案。议案认为，随着经济社会的高速发展，各种矛盾纠纷增多，且呈现多样化、复杂化发展趋势，治安管理中发现了该部法律一些亟待修订和完善的问题，有必要对治安管理处罚法进行相应的修改。

议案提出了多方面具体建议，包括借鉴刑法立法原则修改总则，增加处罚行为法定原则，公安机关治安处罚原则，程序合法，排除非法证据原则，排除和减轻违法事由原则，确认调解效力原则；增加治安管理处罚的种类，可以增加没收作为治安处罚种类的一种；完善双罚制度，借鉴刑法有关双罚制度，适度适用，多使用“可以”或者“自由裁量，选择性的文字；完善与刑法相应规定的衔接；增加其他法律法规规定的内容；增加对组织儿童行乞的行为加大处罚的内容；增加对监控文物物类的内容；将虐待动物行为纳入该法的调整范围；调整阻碍执行职务的违反治安管理行为的处罚幅度；进一步明确听证程序的适用范围。

代表提出制定耕地保护法议案

规定保护耕地生物生态环境内容

本报讯 记者朱宁宁 制定耕地保护法被列入全国人大常委会2023年立法工作计划预备审议项目，由有关方面抓紧开展调研和起草工作，视情况安排审议。

在今年十四届全国人大一次会议期间，王永金等代表提出有关制定耕地保护法的议案。议案认为，践行可持续发展理念，建设人与自然和谐共生的美丽中国，亟须强化耕地生态功能与耕地生物多样性保护并重的理念。因此，有必要制定耕地保护法，规定保护耕地生物生态环境的内容，为推动耕地数量、质量、生态“三位一体”保护提供法律基础。

议案建议，在耕地保护法中专门对耕地生态保护修复作出规定，增加保护耕地生物生态环境内容，为耕地数量、质量、生态“三位一体”保护提供法律基础。具体规定为：国家建立耕地生态保护修复制度，鼓励采取工程、生物、物理等措施，防治耕地退化，恢复和提升耕地生态质量和功能，促进农业绿色发展。加强生物多样性保护，禁止对土壤改良与保护具有重要生态价值的野生动物违法进行猎捕和利用，禁止从事其他破坏耕地生物生态环境的违法行为，维持生态系统整体稳定。

