第一章

物业管理法概述

物业管理是改革开放以后，随着社会主义市场经济体制的建立和住房商品化、社会化的推进而出现的新生事物。物业管理需要法律来调整人们在物业管理行为过程中形成的权利和义务关系。物业管理法是随着我国房地产的商品化、房地产业的复苏与房地产市场的发展而逐步产生的。物业管理法调整物业在建设、流通、消费过程中的社会关系。我国的物业管理只有加强和完善立法，为行业的发展提供法制保障，才能保证行业健康持续、稳定地发展。

第一节　物业管理法的概念、调整对象和原则

一、物业管理法的概念

物业管理法是指调整物业管理关系的法律规范的总称。物业管理关系是指人们在物业管理过程中形成的社会关系。物业管理关系本质上属于以财产为直接内容的经济关系。物业管理关系又是一类特殊的经济关系，因为物业的不可移动性决定了物业管理活动不完全等同于一般商品生产、商品交换和商业服务，它具有更为特殊的经营和管理规则。

物业管理关系，按其法律特征，可分为民事性质的经济关系和行政管理性质的经济关系。民事性质的物业管理关系，是指平等主体之间基于物业而发生的所有、使用、交易、服务和收费等经济关系。行政管理性质的物业管理关系，是指不平等主体之间基于物业而发生的权属登记、税费征收、行业管理以及行政调处有关纠纷等经济关系。在许多情况下这两种关系结合为一体，但在实际运用和处理时要将它们区分开来。物业管理关系的核心内容是经济关系，但物业管理关系除了经济利益关系之外，还应包括与之相联的、并

需要全本请访问 www.ertongbook.com

直接为之服务的行政管理关系。

物业管理法有广义与狭义之分。广义的物业管理法，包括了对物业管理关系进行调整的所有法律规范，比如包括宪法规范、民法规范、经济法规范、行政法规范、刑法规范等，还包括国务院以及中央各部委颁布的条例、规章、规定等，甚至还包括各地方人大和政府颁布的地方性法规与地方规章等。狭义的物业管理法，人们一般理解为规范物业管理的某一个具体法律文件。目前，在我国法律层级最高的物业管理法即 1994 年 3 月建设部颁布的《城市新建住宅小区管理办法》。2001 年，根据国务院的立法计划，建设部组织起草了《物业管理条例》，经国务院法制办公室协调论证后，争取在近期内颁发，把物业管理的发展进一步纳入法制化的轨道①。本书介绍的是广义的物业管理法。我们应该从以下两个方面来理解广义的物业管理法：一是物业管理关系复杂，涉及面很广，迄今为止我国乃至世界各国还没有出现一部大而全的、以“物业管理法”命名的法律；二是调整物业管理关系的这些法律规范分布于多项法律、法规、规章之中。

二、物业管理法的调整对象

物业管理法的调整对象包括民事性质的物业管理关系和行政管理性质的物业管理关系。具体内容包括以下几项：

（一）物业财产关系

财产关系是指在物质资料生产、分配、流转和消费过程中所形成的以财产为直接内容的经济关系，财产关系体现在法律上就是财产权利。财产权包括物权、债权、知识产权等，物业的所有权和使用权属于财产权利，是财产权中物权的表现形式，它们是物业管理活动的基础。物业财产关系，实际上就是指物业权属关系。在物业权属关系中，不仅有土地的所有权和使用权、房屋的所有权和使用权，还包括一种特殊的所有权和使用权关系——建筑物区分所有权。

（二）物业建设和经营关系

物业管理同物业形成的全过程，即投资决策、规划设计、工程建设、房屋营销等各个阶段均有着不可分割的联系。物业管理的早期介入可以从项目的定位、规划设计的完善、建设质量的提高、销售办法的制订等方面为物业

① 参见 2001 年 7 月建设部住宅与房地产业司司长谢家瑾在中国物业管理协会召开的西南地区物业管理工作经验交流会上的讲话——《中国物业管理的发展状况与当前要解决的主要问题》。

建设和经营提供完整的全方位的帮助。物业管理企业要根据早期介入的内容，明确不同时期的工作重点。因此，要想在早期介入过程中发挥好作用，物业管理企业必须配备有相应的专业人才，尤其是必须精通各环节涉及的相关法律制度的法律人才。这一环节对于房地产开发企业、物业管理企业以及业主来说，都是非常必要的。

（三）城市物业管理关系

城市物业管理关系包括委托合同关系和多方法律行为两种。委托合同关系即物业所有人（业主）、使用人与物业管理公司之间，基于物业管理委托合同而发生的关系。城市物业管理关系基于委托主体的不同，分为业主委员会与物业管理公司的物业管理关系、房地产开发企业与物业管理公司的物业管理关系。物业管理中的多方法律行为是指业主之间根据有关法律、法规的规定，通过民主协商等程序，对整个物业管理中的重要问题进行协商达成合意的行为。

（四）物业行政管理关系

物业行政管理关系是指政府在对物业管理活动、物业管理企业进行管理时，在政府有关部门与物业管理公司、业主或非业主使用人及业主委员会之间形成的管理与被管理的关系。政府对物业管理市场的管理主要立足于宏观管理，通过物业管理法律规范来实现管理目标，其基本职能和作用是把物业管理市场置于法律规范监督之下，为物业管理市场充分发挥功能创造良好的外部环境，使物业管理法制化、规范化。因此，国家对这一领域的行政干预十分必要。

三、物业管理法的原则

物业管理法的原则是反映整个物业管理法的精神、对具体物业管理法律规范的制定、解释、适用起到指导作用，特别是当法律缺乏明确规定时可以对法律适用起到指导作用。

（一）当事人地位平等原则

在传统的房屋管理体制下，房管所是管理者，住户总体上处于比较被动的地位。推行物业管理体制以来，我们曾一度强调业主至上，把业主与物业管理企业之间视为“主人”与“仆人”的关系，没有确立业主与物业管理企业平等的民事主体关系，对业主和业主委员会的行为也缺乏约束。随着物业

管理的深入发展，业主和物业管理公司双向选择的平等关系开始建立[①]。物业管理不同于房地产的行政管理，物业管理虽然也称为“管理”，实质上并非行政意义上的管理与被管理关系，而是在物业管理企业与业主之间形成的一种平等、服务性质的法律关系[②]。在物业管理活动中当事人的法律地位一律平等，任何一方只能根据法律的规定或者当事人之间的约定行使权利，不得将自己的意志非法强加给对方。

（二）保障物业合理使用原则

物业管理是城市管理的重要组成部分，良好的物业管理对于树立城市形象，提高居民的居住生活质量，改善城市投资环境等方面都有着积极的作用。管理好、使用好、经营好物业，对城市的发展、社会的进步都具有极为重要的意义。据统计，截至 1999 年，全国城镇居民住宅建筑面积约 41 亿 m^2，这是国家的一笔巨大财富。据粗略计算，如果经营管理好，使全国城镇所有住宅的使用年限延长 1 年，则可为国家节约资金数百亿元；反之，若管理不当，使这些住宅自然淘汰加快，缩短使用期限 1 年，就会给国家造成数百亿元的损失。另外，广大住户拥有了自己的物业，对保持物业和附属设施的完好，以达到保值、增值的观念也逐步树立。因此，保障物业的合理使用，从大的方面讲，是加强城市管理的一部分；从小的方面讲，可以为居民创造整洁、文明、安全、生活方便的居住环境，物业管理的推进与发展，改革了我国的城市管理体制和房地产管理体制，改善了广大居民的生活、工作环境，推动了两个文明建设，为促进住宅建设成为新的经济增长点作出了积极的贡献。

（三）保护当事人合法权益的原则

凡是公民、法人从事物业管理行为依法取得的各种权益，包括土地使用权、房屋所有权、依据合同享有的债权以及其他合法权益，都受到物业管理法的保护。保护公民和法人的合法权益的基本含义有三点：首先，任何公民和法人的合法权益均受到法律的保护，毫不例外。其次，当公民和法人的合法权益受到非法侵犯时，都有权依法通过各种救济途径实现自己的权利，包括依法向人民法院提起诉讼。最后，任何公民和法人都不得非法侵害其他公民或法人的合法权益，否则，就要承担相应的法律责任。保护公民和法人的合法权益，是我国物业管理法的重要任务。因为，公民和法人的合法权益是其进行物业交易和正常生产、生活的前提和基础，同时，保护权利人的合法权益也是维护正常的物业管理市场秩序、促进社会主义市场经济发展的必要

① 参见 2000 年 10 月 15 日谢家谨会长在中国物业管理协会成立大会上的讲话。

②参见程信和、刘国臻编著《房地产法学》，北京大学出版社， 2001 年 2月，第 188 页。

条件。

（四）有利于物业管理业健康发展的原则

物业管理法不可能对所有的物业管理法律问题作出具体规定。目前我国的物业管理立法和司法落后于物业管理市场经济的发展，不符合日益出现的纷繁复杂的经济活动的需要，物业管理立法有待于进一步健全、完善。如果在实际生活中，遇到物业管理法没有规定的问题，就要遵循市场经济规律，用市场经济观念判断哪些行为有利于物业管理业的发展，哪些行为不利于物业管理业的发展，凡是有利于物业管理业健康发展的行为，应予以保护。

第二节　物业管理法的立法概况、法律规范和法律体系

一、物业管理法的立法概况

（一）立法背景

改革开放以来，房地产业的迅速发展，加快了建设现代化城市的步伐，城市面貌发生了巨大的变化。社会主义市场经济确立，房屋商品化，住房制度改革的推行，重新组合了产权结构，产权多元化格局已经形成。改革开放吸引大量外资，同时也吸引了越来越多的外国人进入中国，并工作、居住、生活在中国。

随着城市建设突飞猛进的发展，城镇居民生活设施的改善，成片的住宅小区、公寓、写字楼、商厦拔地而起，人们会面临一些新问题：诸如怎样维护这些新建建筑，如何使它们能够发挥其正常功能，如何最大限度地为人们的居住、生活、学习、工作和娱乐提供方便等。人们生活水平不断提高，人们已把居住与环境、物质与精神紧密地联系起来。

建设好一个城市不容易，管理好一个城市更加困难。老一套的思维方式和管理体制再也不能适应城市建设与管理的需要。过去，相当数量的房屋缺乏必要的售后服务和管理，一些管理单位与业主及使用人之间责权利不明确；部分业主和使用人擅自改变房屋使用性质、破坏房屋结构，不能正确使用公共设施、设备，因此，房屋售后物业管理也越来越重要。物业管理因而得到了蓬勃发展，并由住宅逐渐扩展到高层写字楼、大型商厦、医院、学校、机关等等。国际上通行的物业管理已经运行了一个世纪，不乏成功的经验。而我国广东省的深圳、广州等城市，大胆探索、勇于实践，借鉴了国外及香港

需要全本请访问 www.ertongbook.com

的经验，也已经开创了一条适合中国国情的物业管理之路。

社会化、专业化的物业管理是改革开放过程中出现的新生事物，由于缺乏相应的物业管理法律规范，致使物业管理过程中产生的大量纠纷得不到及时解决。物业管理需要用法来调整人们在物业管理行为过程中形成的权利和义务关系。物业管理需要走上法制化的轨道。

（二）立法过程

我国的物业管理法是随着住宅商品化程度不断加深、物业管理行业的发展壮大而制定和不断完善的。纵观物业管理立法的全过程，我们可将这一过程粗分为两个阶段：

1. 从 1981 年 3 月至 1994 年 3 月

这一阶段是我国物业管理的探索和起步阶段，这一阶段有关物业管理的立法很少。1981 年 3 月 10 日，深圳第一家物业管理公司——深圳市物业管理公司开始对第一个商品房小区——“东湖丽苑”实施专业化物业管理，迈出了具有历史意义的第一步。这一创举在我国率先对计划经济条件下形成的传统房产管理体制进行了改革，开始了对物业管理新体制的探索和实践，标志着我国物业管理的诞生。这一阶段以修改《中华人民共和国宪法》（以下简称为《宪法》）为标志。修改后的《宪法》指出：城市的土地属于国家所有，土地使用权可以依照法律的规定进行转让。在修改《宪法》的基础上，整个立法观念有了新的变化。这一阶段，围绕着物业管理的立法工作还没有正式开展起来。1992 年 6 月 3 日建设部发布的《公有住宅售后维修养护管理办法》，可以说是我国最早的物业管理立法，该办法已规定了公有住宅出售后，可以实行委托、维修、养护方式，由房地产经营管理单位承担维修、养护责任。

2. 从 1994 年 3 月至今

这一阶段是我国物业管理快速发展和市场化时期，这一阶段有关物业管理的立法总体上数量增多，物业管理立法有了可喜的进展，出台了多部法规、规章。由于我国的物业管理首先是从住宅管理开始的，1994 年 3 月建设部颁布了《城市新建住宅小区管理办法》，这是我国第一部比较完备的针对物业管理的立法。该《办法》明确了我国物业管理的体制和机制，规定住宅小区推行社会化、专业化管理模式，由物业管理公司统一实施专业化管理。1996 年国家计划委员会和建设部又联合发布了《城市住宅小区物业管理服务收费暂行办法》，为规范物业管理服务的收费行为，维护国家利益和物业管理单位及物业产权人、使用人的合法权益，促进物业管理行业的健康发展又向前迈出了一大步。目前，国务院已将制定《物业管理条例》列入立法计划。

此外，我国部分城市也制定了物业管理条例、办法，如1994年深圳市人大颁布的《深圳经济特区住宅区物业管理条例》首开全国物业管理地方立法之先河，1995年北京市政府颁布了《北京市居住小区物业管理办法》，1997年上海市人大颁布了《上海市居住物业管理条例》，1998年广东省人大颁布了《广东省物业管理条例》。截至2001年7月，全国共有18个省市相继出台了物业管理条例①，明确了物业管理的范围，业主、使用人及房地产开发企业、物业管理企业的权利和义务，使物业管理初步做到了有法可依、有章可循，对规范物业管理行为、促进物业管理业的发展起到重要的作用。

二、物业管理法律规范的表现形式

物业管理法律规范是由国家制定或认可，以国家强制力保证实施的，调整物业管理行为的规范②。我国目前物业管理法律规范的表现形式主要是：

（一）宪法

全国人民代表大会制定的宪法，规定国家的根本制度和根本任务，是国家的根本大法，具有最高的法律效力。

《宪法》中有许多涉及物业权属的条款。比如第10条规定："城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。……一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地。"第13条规定"国家保护公民的合法的收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权。"《宪法》修正案第2条规定"任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让"等。宪法的这些规范，对物业管理的立法、司法均有最高指导作用。

（二）法律

全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律，包含了调整一般民事、经济关系的基本法律和调整具体民事、经济关系的专门法律。

1986年的《中华人民共和国民法通则》（以下简称《民法通则》），根据

① 参见2001年7月建设部住宅与房地产业司司长谢家瑾在中国物业管理协会召开的西南地区物业管理工作经验交流会上的讲话——《中国物业管理的发展状况与当前要解决的主要问题》。

②参见环建芬、费长山、张士忠著《物业管理法律基础》，高等教育出版社和上海社会科学院出版社，2000年7月，第2页。

《宪法》和我国实际情况，规定了包括土地、房屋在内的所有权、使用权等一系列问题。

1989年的《中华人民共和国城市规划法》（以下简称《城市规划法》），是确定城市的规模和发展方向，实现城市的经济和社会发展目标，合理地制定城市规划和进行城市建设的法律依据。

1994年的《中华人民共和国城市房地产管理法》（以下简称《城市房地产管理法》），是规范城市范围内取得房地产开发用地，从事房地产开发和交易，实施房地产管理的法律。在当时，从专业上看，物业管理是房地产业的分支行业。《城市房地产管理法》为城市房地产业的健康发展提供了基本的法律依据和法律保障。

1994年的《中华人民共和国公司法》（以下简称《公司法》），对有限责任公司与股份有限公司的性质、地位、股东的权利、公司内部管理体制、股份发生和转让等作了规定，是我国公司包括物业管理公司必须遵循的准则。

1997年的《中华人民共和国建筑法》（以下简称《建筑法》），是规范建筑活动的法律之一，对于维护建筑市场秩序，保证建筑工程的质量和安全，具有重要作用。

1999年的《中华人民共和国合同法》（以下简称《合同法》），是规范我国社会主义市场经济运行的最基本的法律之一，对于保护合同当事人的合法权益，维护社会经济秩序，具有重要作用。民事性质的物业管理关系往往都是通过合同的形式来规范双方当事人的行为。

除此之外，还有其他相关的法律，如《中华人民共和国物权法》（以下简称《物权法》）《中华人民共和国住宅法》（以下简称《住宅法》）《中华人民共和国担保法》（以下简称《担保法》）《中华人民共和国婚姻法》（以下简称《婚姻法》）《中华人民共和国继承法》（以下简称《继承法》）等。

（三）行政法规

国务院领导和管理经济工作和城乡建设，可以根据宪法和法律，制定行政法规。与物业管理活动相关的行政法规主要有：1998年的《城市房地产开发经营管理条例》，1986年的《房产税暂行条例》，1993年的《土地增值税暂行条例》，1997年的《契税暂行条例》，2000年的《建设工程质量管理条例》，以及其他相关的行政法规。

（四）地方性法规

省、自治区、直辖市，省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批

准的较大的市[①]的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定和颁布地方性法规。民族自治地方（自治区、自治州、自治县）的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。目前已制定有大量物业管理法规。它们在本行政区域范围内生效。如 1997 年的《上海市居住物业管理条例》、1998 年的《广东省物业管理条例》、2001 年的《河南省物业管理条例》、2001 年的《江苏省物业管理条例》等。

深圳、珠海、汕头、厦门 4 个经济特区所在地的人民代表大会及其常务委员会，按照全国人民代表大会的授权，可以制定包括物业管理问题在内的法规，在本经济特区实施。如 1994 年的《深圳经济特区住宅区物业管理条例》等。

（五）规章

国务院的各部、各委员会根据法律和国务院的行政法规，在本部门的权限内，发布规章。涉及到规范物业管理活动的，主要有：

1989 年的《城市异产毗连房屋管理规定》（建设部发布，2001 年修订）；

1994 年的《城市新建住宅小区管理办法》（建设部发布）；

1995 年的《土地登记规则》（国家土地管理局发布）；

1995 年的《城市房地产转让管理规定》（建设部发布，2001 年修订）；

1995 年的《城市商品房预售管理办法》（建设部发布，2001 年修订）；

1995 年的《城市房屋租赁管理办法》（建设部发布）；

1995 年的《建筑装饰装修管理规定》（建设部发布）；

1996 年的《城市房地产中介服务管理规定》（建设部发布，2001 年修订）；

1996 年的《城市住宅小区物业管理服务收费暂行办法》（国家计委、建设部发布）；

1997 年的《城市房地产抵押管理办法》（建设部发布，2001 年修订）；

1997 年的《城市房屋权属登记管理办法》（建设部发布，2001 年修订）；

1997 年的《家庭居室装饰装修管理试行办法》（建设部发布）；

1998 年的《住宅共用部位共用设施设备维修基金管理办法》（建设部、财政部发布）；

① 国务院 1984 年 12 月 5 日发文，批准唐山市、大同市、包头市、大连市、鞍山市、抚顺市、吉林市、齐齐哈尔市、青岛市、无锡市、淮南市、洛阳市；1988 年 3 月 5 日批准宁波市；1992 年 7 月 25 日批准邯郸市、本溪市、淄博市为较大的市。

1999年的《物业管理企业资质管理试行办法》（建设部发布）；

1999年的《城镇廉租住房管理办法》（建设部发布）；

2000年的《房地产开发企业资质管理规定》（建设部发布）；

2000年的《房屋建筑工程和市政基础设施工程竣工验收暂行规定》(建设部发布)；

2000年的《房屋建筑工程质量保修办法》（建设部发布）；

2000年的《房产测绘管理办法》（建设部、国家测绘局经国土资源部批准授权发布)；

2001年的《商品房销售管理办法》（建设部发布）；

以及其他相关的行政规章。

省、自治区、直辖市的人民政府可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定规章。省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规，制定规章。前述4个经济特区所在地的市的人民政府可以制定规章。如1997年的《北京市居住小区物业管理办法》。

（六)司法文件

为了适应司法实践的需要，最高人民法院作出了许多司法解释，作为立法的补充和执法的依据。如最高人民法院1998年的《关于贯彻执行〈中华人民共和国民法通则〉若干问题的意见（试行)》等。

（七)政策文件

考虑到立法条件的不成熟，而对物业领域的改革又势在必行，中共中央、国务院颁布了许多具有重大指导意义和现实针对性的政策文件。例如，1994年的《关于深化城镇住房制度改革的决定》(国务院发布)、1998年的《关于进一步深化城镇住房制度改革的决定》（国务院发布）等。

（八)其他规范性文件

其他规范性文件通常是指那些无权制定行政规章的行政机关（如省、自治区、直辖市人民政府下属的委、局），在其法定职权范围内制定的、在一定区域范围内具有约束力的文件。其他规范性文件的法律效力低于法律、法规和规章的效力，但可作为行政机关实施具体行政行为的依据。例如，1997年的《北京市普通居住小区物业管理服务收费暂行办法》（北京市物价局、北京市房屋土地管理局发布）1998年的《北京市高档住宅物业管理服务收费暂行办法》(北京市物价局、北京市房屋土地管理局发布)、《北京市经济适用住房小区物业管理服务收费办法（试行)》(北京市物价局、北京市国土资源和房屋管理局发布)。

三、物业管理法律规范的效力[①]

（一）物业管理法律规范的效力的概念

物业管理法律规范的效力也可以称为“物业管理法的效力”，是指物业管理法作为一种国家意志所具有的约束力，具体表现为由国家制定或认可的物业管理法律规范及其表现形式——规范性法律文件对主体行为具有普遍的约束作用，这种约束作用不以主体自身的意愿为转移，并以国家强制力作为外在保障。物业管理法律规范的效力包括两方面的内容，即物业管理法的效力等级和效力范围。

物业管理法的效力与通常所说的“物业管理法律效力”的概念并不完全相同。物业管理法的效力是指物业管理法律规范的自身约束力，而物业管理法律效力除了物业管理法律规范自身和它的表现形式——规范性文件的约束力之外，还包括由物业管理法律规范的约束力派生的其他合法行为的约束力。如物业行政主管机关在职权范围内作出的决定、行政措施等个别性文件的约束力，以及受法律保护的物业管理合同关系的约束力等等，因而物业管理法律效力的概念比物业管理法的效力的概念外延更广泛。

（二）物业管理法的效力等级

物业管理法的效力等级也称物业管理法的效力层次，是指我国物业管理法的体系中不同表现形式的物业管理法律规范在效力方面的等级差别。确定物业管理法律规范的效力等级通常应遵循以下原则：①物业管理法律规范的效力等级首先取决于其制定机关在国家机关体系中的地位，由不同机关制定的物业管理法律规范，效力等级也不相同。除特别授权的情况以外，一般说来，制定机关的地位越高，物业管理法律规范的效力等级也越高。②在同一主体制定的物业管理法律规范中，按照特定的、更为严格的程序制定的法律规范，其效力等级高于按照普通程序制定的法律规范。我国全国人民代表大会可以制定宪法和基本法律，依特殊程序制定的宪法的效力便高于基本法律的效力。③当同一制定机关按照相同的程序先后就同一领域的问题制定了两次以上的物业管理法律规范时，后来制定的物业管理法律规范在效力上高于先前制定的法律规范，即所谓“后法优于前法”。④当同一主体在某一领域既有一般性立法，又有不同于一般性立法的特殊立法时，特殊立法的效力通常优于一般性立法，也即所谓“特别法优于一般法”。但必须注意，“特别法优

① 参见孙国华、朱景文主编《法理学》，中国人民大学出版社， 1999年11月，第287～290 页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

于一般法”的原则只限于同一主体制定的物业管理法律规范，对于不同主体制定的物业管理法律规范，仍然适用制定机关等级决定法的效力的一般原则。⑤当某一国家机关授权下级国家机关制定属于自己立法职能范围内的物业管理法律、法规时，被授权的机关在授权范围内制定的该项法律、法规在效力上通常等同于授权机关自己制定的法律或法规，但仅授权制定实施细则者除外。

（三）物业管理法的效力范围

物业管理法的效力范围指物业管理法律规范的约束力所及的范围，即所谓物业管理法的生效范围或适用范围，包括物业管理法律规范的空间效力范围、时间效力范围和对人的效力范围三个方面。

1. 物业管理法的空间效力范围

物业管理法的空间效力范围是指物业管理法律规范生效的地域范围，包括域内效力和域外效力两个方面。法律规范的域内效力原则是基于国家主权而产生的。我国物业管理法的域内效力具体表现为以下两种形式：①物业管理法律规范的效力及于制定机关管辖的全部领域。中央国家机关，如全国人民代表大会、全国人大常委会和国务院制定的宪法、法律和行政法规等在全国范围内有效。②地方国家机关在宪法和法律授权范围内制定的地方性法规、自治条例和单行条例及规章等在制定机关管辖的行政区域内有效。我国物业管理法一般没有域外效力。

2. 物业管理法的时间效力范围

物业管理法的时间效力范围指物业管理法律规范的有效期间，包括何时开始生效、何时终止生效和有无溯及力的问题。物业管理法律规范开始生效的时间通常有以下两种情况：①自法律规范颁布之日起生效；②法律规范通过并颁布后经过一段时间再开始生效。

物业管理法律规范终止生效的形式可以分为明示废止和默示废止两种，明示废止的具体形式包括：①新法律规范明确规定当本法开始生效时，旧有的同类法律规范即行失效。②有关立法机关发布专门文件宣布某一规范性文件终止生效。

默示废止的形式主要指已生效的新法律规范与原有法律规范的规定在某些方面有冲突时，尽管新法律规范或立法机关并未明确废止旧法律规范，但按照“新法优于旧法”的原则，原有法律规范中与新法律规范冲突的部分自然废止。

物业管理法的溯及力又称物业管理法律规范溯及既往的效力，是指新法律规范可否适用于其生效以前发生的事件和行为的问题。如果可以适用，该

法律就有溯及力，如果不能适用，则没有溯及力。现代国家一般通行的原则有两个：①“不溯及既往”原则，即国家不能用现在制定的法律规范指导人们过去的行为，更不能由于人们过去从事了某种当时是合法而现在看来是违法的行为而依照现在的法律处罚他们。②“有利追溯”原则，是对前一个原则的补充，在我国民法中，有利追溯原则表现为，如果先前的某种行为或关系在行为时并不符合当时法律规范的规定，但依现行法律规范则是合法的，并且相关各方都有利，就应当依新法律规范承认其合法性并予以保护。

3. 物业管理法对人的效力

物业管理法对人的效力，是指物业管理法律规范可以适用的主体范围，即对哪些主体有效。依受调整主体国籍的不同，我国物业管理法对人的效力具体表现如下：

（1）对中国公民的法律效力　　中国公民在中国领域内一律适用中国的物业管理法。中国公民在国外时，应区别情况，并根据有关国际条约、惯例和国内法的特殊规定来确定在某一具体场合应当适用哪个国家的法律。如我国《民法通则》第 143 条规定：“中华人民共和国公民定居国外的，他的民事行为能力可以适用定居国法律。”

（2）对外国人的法律效力　　包括两种情况：一是外国人在中国领域以内的，一律适用中国的物业管理法；二是外国人在中国领域之外，不适用中国的物业管理法。

四、物业管理法的体系

相对于迅速发展的物业管理行业来讲，我国的物业管理立法是严重滞后的。到目前为止，国家尚未制定一部统一完善的物业管理法。调整物业管理关系的法律规范分布于多项法律、法规、规章之中。我国的物业管理法律规范最多的是建设部颁布的有关物业管理的规章和各地方的地方性法规、规章。而实践中的物业管理行为，因为缺乏统一的法律规范来调整，主要靠物业管理者自身制定的“公约”“手则”“手册”等管理性质的规范。这些规范的制定缺乏相应的法律依据，执行起来问题很多。为了进一步规范物业管理行为，维护物业管理各方当事人的合法权益，国家应加强物业管理立法，完善有关法律制度，为物业管理业的健康发展提供法律依据和保障。

依据我国物业管理立法的现状，按照法律、法规的调整对象，结合我国物业管理行业的特点及面向 21世纪的发展，广义的物业管理法，其基本内容应包括以下几个方面：第一，关于物业权属的规定；第二，关于物业建设、经

营与物业管理有效衔接的规定；第三，关于社会化、专业化、市场化的城市物业管理的规定；第四，关于国家对物业管理业及其市场实施管理的规定。

上述内容，有些统一进行立法，如《民法通则》《担保法》中关于所有权、使用权和抵押权的规定；有些分别进行立法，如针对物业的所有权、使用权和抵押权，分别有《城市房地产管理法》《城市房地产抵押管理办法》《城市房屋权属登记管理办法》，等等。

我国的物业管理法律体系按上述内容划分，应由三部分立法组成：一是综合的法，如《宪法》《民法通则》《物权法》等法律中的有关规定。二是专门的法，如《城市房地产管理法》《住宅法》《建筑法》以及相应的实施条例、细则、办法之类。三是相关的法，如《城市规划法》《公司法》《合同法》《担保法》《婚姻法》《继承法》等法律中的有关规定。

第三节　物业管理法的地位、作用和现状

一、物业管理法的地位

我国社会主义法的体系可以划分为不同的相对独立的部门，这就是法律部门。每个法律部门都以它调整的社会关系及调整方法的不同而与其他部门相区别。关于当代中国法的体系如何划分，我国法学界迄今尚无统一的认识。有人认为，可以将我国法律部门作以下几个层次的划分：第一层次，宪法部门。这是我国法的体系的主导部门，是法的体系赖以建立的基础。第二层次，基本部门。包括行政法、民法、经济法、劳动法、刑法、婚姻法、诉讼法等部门。第三层次，包括各基本部门的子部门。第四层次，包括第三层次各个部门的子部门。[①] 不同的法律部门分别担负着不同的任务，在某些方面、某些情况下也会发生相互交叉的现象，这是社会关系的多元化和法律调整社会关系的内部结构和谐一致的表现。

有人认为物业管理法是民法的内容，有人认为物业管理法是经济法的内容，有人认为从长远的发展来看，物业管理法应成为一个独立的法律部门。

物业管理法作为我国社会主义法律体系的一个组成部分，它既具有民事性质的规范，又具有行政性质的规范。前者如物业买卖、租赁、抵押、物业管理合同等市场行为的规定；后者如物业权属登记、物业管理合同备案、物

①参见孙国华、朱景文主编《法理学》，中国人民大学出版社， 1999 年 11 月，第 302 页。

业管理企业资质审批等行政行为的规定。纵观物业管理法的全部规范，我们认为，它兼具民法、经济法的某些特征，是一个综合性的法律体系。虽然我国物业管理法的名称冠以“管理”二字，但这种管理不同于传统意义上的房地产管理，它侧重于民法的性质，作为被“管理”的一方，也就是房屋的产权人、使用人可以通过市场招标的方式来选择管理单位，同时也有权按照一定的法律程序撤换管理单位。确定物业管理单位后，就要通过协商，规定双方的权利和义务，按照规则办事。反之亦然，作为物业管理单位也可以从自身发展考虑，选择合适的物业管理区域进行管理。经济法是着眼于从社会整体利益出发，国家依法管理和协调国民经济运行关系的。物业管理关系中虽然也有国家对经济生活的调整，但物业管理关系中更多的是平等主体之间的关系，国家对物业管理行为的干预是为了保证物业管理关系中平等主体的权利义务得以实现。而民法是调整平等主体的公民之间、法人之间、公民和法人之间的财产关系和人身关系的法律规范的总称。物业管理法更适合民法的这一质的规定性。这样说，并不排斥经济法规则在物业管理法中的应用。因此，我们认为物业管理法是民法的一个子部门。

二、物业管理法的作用

市场经济是法制经济，它需要通过一系列的法律、法规、规章来规范经济运行的程序。物业管理业的蓬勃发展，客观上要求用物业管理法来加以规范、推动和保障。

（一）加强物业管理法制建设，是维护物业管理市场秩序的需要

我国的物业管理市场正处正起步阶段，市场管理还很薄弱，问题很多。首先，物业产权关系不明晰。受物业产权人的委托实行物业管理服务，应以产权明晰为管理的基础。但是很多住宅小区房屋的共用部位、共用的设施设备及小区配套的房屋、设施设备、道路、场地等产权界定尚未明确，责、权、利难以界定，给物业管理和收费带来困难。其次，物业建管之间缺乏有效衔接。一些开发项目在规划设计、施工阶段遗留下较多的问题，建管脱节造成物业管理先天不足。有的工程质量低劣，有的配套设施不完善，有的开发建设单位在商品房促销时，对物业管理作出不切实际的承诺，对后续的管理带来困难。最后，业主与物业管理企业双向选择的机制尚未建立。在大多数地区，物业管理的市场环境没有形成。因此，为了维护物业管理市场秩序，应当通过法律的形式，规范各市场主体的权利和义务，保障物业管理市场的健康发展。

（二）加强物业管理法制建设，是保障物业管理权利人合法权益的需要

物业管理权益是一个统一的、多层次的整体。从现有的物业管理权益来看，主要包括以下一些权益：物业所有权、物业使用权、物业抵押权、物业租赁权等。物业管理权利人包括国家（有时作为特殊民事主体）、公民、法人和其他组织等。物业在现阶段既是重要的生产资料，又是必需的生活资料，因此，成为人们最重视、最宝贵的一种财产形式，也是人们乐于选择的投资对象。国家为了维护物业所有人或者使用人的利益，也为了维护社会稳定，因此在物业管理法中规定了许多维护物业管理权益的制度。比如，为规范物业管理服务收费，明确了物业管理收费的定价原则、定价方式和价格构成。

（三）加强物业管理法制建设，是促进物业管理业健康发展的需要

物业管理行业不断发展。目前，物业管理新体制已被工业区、学校、医院、车站、机场、商场、办公楼宇等各类物业的管理所采用。据 2000 年年底不完全统计，我国物业管理企业已达 20 000 家，从业人员几百万人，形成了包括房屋及相关设施设备维修养护、小区保安、环境清洁、绿化、居民生活服务、物业中介等配套服务。深圳市物业管理覆盖面已达 90％以上，物业管理从业人员近 15 万人，年创造国民生产总值 40 多亿元；上海市 152 个房管所已全部转制为物业管理企业，管理住房面积 6400 多万 m^2,占全市住房总量的 40％。[①] 但是，在我国，物业管理业还属于新兴产业，正处于改革和发展的起步阶段，客观上要求用物业管理法加以规范、引导、推动和保障。没有物业管理法的规范、引导、推动和保障，物业管理业的发展将不充分，甚至会产生夭折的危险。

三、物业管理法的现状

物业管理立法有了可喜的进展，出台了多部法规、规章，全国物业管理条例也即将出台。但是，从整体形势来看，物业管理发展前景仍存在一些问题，最主要的问题是法制建设滞后。因为物业管理在我国还是个新生事物，起步时间不长，其产生、发展、成熟需要有一个较长时期的过程；对物业管理运作体制的外部条件、内在规律的理论研究也不够深入、系统和全面，这就决定了我国物业管理的立法工作远远滞后于实践发展的现实状况。

物业管理涉及房地产开发公司与业主、业主委员会、物业管理企业之间

① 参见 2001 年 7 月建设部住宅与房地产业司司长谢家谨在中国物业管理协会召开的西南地区物业管理工作经济交流会上的讲话——《中国物业管理的发展状况与当前要解决的主要问题》。

以及它们与行政管理机关之间诸多的权利义务关系，尽管这些年来国家和地方出台了一些规范物业管理的法规、规章和政策。但是，目前我国惟一的涉及物业管理的国家级法律规范是1994年建设部发布的《城市新建住宅小区管理办法》，其立法层次仅属于行政规章，效力、地位均低于法律、行政法规和地方性法规，其内容也不够完善、具体，已无法适应物业管理发展的实际需要。由于缺乏法律和行政法规，致使物业管理中产生的大量矛盾纠纷得不到及时解决，司法机关也因缺乏法律依据难以及时处理。近几年，不断有物业管理企业被起诉，要求承担各类赔偿责任，包括汽车在小区被盗、住户在家中被谋杀、私有财产在家中被盗等等。究其原因，与法制不完善，没有明确物业管理企业承担法律义务的范围有关系。而在物业管理活动中，业主在家中被杀、家中失窃、车辆丢失等，物业管理企业是否应当承担责任？如果不承担，业主感到难以接受，交了钱请物业管理企业从事物业区域内的管理服务，其中也包括安全防范，一旦出事又不负责任，这于情于理都说不过去。物业管理企业往往认为所收费用很低，不能保证业主期望的安全要求，企业无能力承担安全责任，低收费和承担安全防范责任之间是不平等的关系。如何平衡委托方与受托方的这种关系？只有做到有法可依、依法管理才能妥善解决。因此，加快物业管理的立法步伐，尽快建立符合我国国情的物业管理法律法规体系，已成为保障行业健康发展的当务之急。

需要全本请访问 www.ertongbook.com