

物业管理条例释义

国务院法制办农业资源环保法制司

政策法规司 编
建设部 住宅与房地产业司

181.5

知识产权出版社

物业管理条例释义

国务院法制办农业资源环保法制司
建设部 政策法规司 编
住宅与房地产业司

知识产权出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《物业管理条例》释义/国务院法制办等编. —北京: 知识产权出版社, 2003.8

ISBN 7-80011-870-3

I. 物… II. 国… III. 物业管理-条例-法律解释-中国
IV. D922.181.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 067458 号

本书对《物业管理条例》逐条予以权威性解释, 对立法背景、意义及相关概念进行了必要说明, 同时还收录了相关法律、法规和规范性文件。

本书的所有版权受到保护, 未经出版者书面许可, 任何人不得以任何方式和方法复制抄袭本书的任何部分, 违者皆须承担全部民事责任及刑事责任。

物业管理条例释义

国务院法制办农业资源环保法制司 编
建设部政策法规司、住宅与房地产业司

责任编辑: 陆彩云 装帧设计: 段维东

文字编辑: 唐学贵、刘 睿、牛洁颖

责任校对: 韩秀天 责任出版: 杨宝林

知识产权出版社出版、发行

(北京市海淀区蓟门桥西土城路 6 号 邮编: 100088)

http://www.cnipr.com

(010) 62026893 (010) 82086765 转 8252

北京市白帆印务有限公司印刷

新华书店经销

2003 年 7 月第一版 2003 年 11 月第二次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 10.75 字数: 264 千字

印数: 30001~35000 册

ISBN 7-80011-870-3/T·083

定 价: 20.00 元

如有印装质量问题, 本社负责调换。

本书编写人员

顾 问：曹康泰 刘志峰

主 编：谢家瑾 冯 俊 王振江

副 主 编：曹金彪 陆克华

编写人员（以姓氏笔画为序）：

王玉平	王 策	王英姿	王荣梅
王振江	王瑞春	左 力	冯 俊
冉 洁	刘 昕	江小群	邢 军
李 锦	李 蓬	杨 奎	张晓辉
李晓龙	陆克华	段广平	徐 元
贾四海	程国顺	谢家瑾	曹金彪

目 录

转变观念 理顺关系 把握重点 贯彻落实好《物业管理条例》	
——汪光焘部长在全国物业管理工作会议上的讲话 (节选)	(1)
规范物业管理活动 促进物业管理健康发展	
——刘志峰副部长在全国物业管理工作会议上的讲话 (节选)	(9)
第一章 总则	(23)
第二章 业主及业主大会	(37)
第三章 前期物业管理	(66)
第四章 物业管理服务	(83)
第五章 物业的使用与维护	(123)
第六章 法律责任	(136)
第七章 附则	(161)
附录	(164)
物业管理条例	(164)
中华人民共和国民法通则	(177)
中华人民共和国合同法 (节录)	(201)
中华人民共和国城市房地产管理法	(220)
中华人民共和国城市规划法	(232)
中华人民共和国价格法	(239)
中华人民共和国招标投标法	(248)

中华人民共和国城市居民委员会组织法·····	(260)
城市房地产开发经营管理条例·····	(264)
公有住宅售后维修养护管理暂行办法·····	(272)
城市新建住宅小区管理办法·····	(274)
城市商品房预售管理办法·····	(278)
建筑装饰装修管理规定·····	(281)
城市居民住宅安全防范设施建设管理规定·····	(286)
商品房销售管理办法·····	(289)
住宅室内装饰装修管理办法·····	(298)
关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设 的通知(节录)·····	(307)
物业管理企业财务管理规定·····	(308)
建设部关于印发《商品住宅实行住宅质量保证书和 住宅使用说明书制度的规定》的通知·····	(313)
公安部关于保安服务公司规范管理的若干规定·····	(316)
建设部、公安部、民政部关于加强居民住宅区安全 防范工作的协作配合切实保障居民居住安全的 通知·····	(320)
前期物业管理招标投标管理暂行办法·····	(323)
业主大会规程·····	(332)

转变观念 理顺关系 把握重点 贯彻落实好《物业管理条例》

——汪光焘部长在全国物业管理
工作会议上的讲话（节选）
（2003年7月14日北京）

一、物业管理发展及《物业管理条例》（以下简称《条例》） 的社会基础

我国物业管理历来是有社会需求的，与经济体制、住房制度、政府管理社会事务的方式有关，直接影响城市环境、城市容貌、城市形象，是全社会的客观需要，反映的是城市综合素质的重要方面。物业管理新体制的产生、发展是一个长期的演变过程，并且随着社会主义市场经济体制的建立和完善，社会事业的发展，人们生活水平的提高，住房制度改革的深化，以及房地产建设、销售和售后使用管理分工的专业化、社会化、市场化，而得到逐步发展和规范。

20世纪80年代初以前，我国广大居民住房产权主要是属于政府房管部门、企事业单位和政府机关所有。居民住户是房屋的承租者，交付房租，享有房屋的使用权。政府房管部门或者企事业单位负责环境管理，包括绿化、卫生、垃圾和厕所管理等公共部分，列支相关费用。居（家）委会、街道办事处对居住环境管理承担组织责任。

20世纪80年代中期之后，我国进行城市经济体制改革，打破单位单一投资建房，开始允许多渠道建房。人们对居住条件的

要求逐步提高，形成对居住环境配套设施的需求。房屋建成后由房屋产权单位管理，外部环境则由居委会或街道办事处负责管理。这一管理模式，逐步强化了居民关心居委会和街道办事处所管公共部分的环境卫生、绿化环境等公共财产的意识。

房地产市场的培育和发展，带动了单位购房，随着这种需求的增大，开始形成服务于房屋所有人的物业管理。特别是人们对良好的居住环境的需求，刺激了商品房的供应，从而进一步促进了新建小区的物业管理，这种需求的经济负担和住房分配方式一样仍是单位负责，个人受用。新建小区物业管理的发展起到了积极的推动和示范作用，同时也引发出对物业长期管理的需求。

我们房地产开发是实行滚动开发，预售制、规划批准建设范围实施周期长短不一，加上历史上新建房屋移交中产生物业费用由谁来承担问题，促使开发企业组建物业管理企业，满足开发企业的需求和购房业主在小区建设尚未全面完成情况之下的物业管理需求。房地产开发企业对自己开发的项目实施物业管理，也是基于业主对物业管理服务的需求，这就形成了前期物业管理。

随着住房制度改革的推进，物业管理也随之发展。居民的住房需求，由直接关注住房面积大小、功能质量等内部需求，发展到对环境的需求；从需要对房屋共用部分的管理，发展到同时需要对部分公共社会事务的服务；从需要对房产和附属设施的完好维护，发展到实现房屋的保值、增值。这些，使物业管理的内涵更加丰富，需要研究解决的问题更加明晰。

从我国物业管理发展的进程来看，物业管理涉及我国计划经济体制向市场经济转变，房地产业发展和住房制度改革，改善人居环境、提供公共服务，也包括机关后勤服务改革，政企分开、政府转变职能，基层政权职能到位和居委会自治组织作用的发挥。在这些转变中需要立法来强调业主自身的位置，规范业主与业主之间、业主与开发企业之间、业主与物业管理企业之间以及

居委会、街道办事处与业主和物业管理企业之间的关系，需要政府主管部门转变观念，改变工作方式和方法，也有基层单位的改革转制问题，这也就是存在于《物业管理条例》之中的社会基础，需要明确相关法律制度。

二、物业管理中要运用法律法规规范人们的行为（或者相对人的行为）

《物业管理条例》既然存在着立法的社会基础，就应当用法律法规来规范物业管理，在改革和发展中推进物业管理。法律法规的严肃性，既要调整解决好现有矛盾，又应有一定的前瞻性。因此，我体会，要贯彻落实好《条例》，关键是学习、宣传《条例》规定，准确理解和把握好物业管理活动中的法律关系。这里我着重讲一讲以下几个方面的认识：

（一）业主是《条例》规定的重要责任主体

业主是房屋产权的所有者，业主委托物业管理企业实施物业管理区域内的物业管理行为。所以，业主是物业管理区域内物业管理的重要责任主体。这是宣传贯彻《条例》，形成共同工作氛围的基础。明确这一点，才能说清楚业主具有可以选择管理企业和不选择管理企业的权利，具有维护个人和公共的共同利益的责任，遵守公共利益和社会责任的义务。

（二）业主大会和业主委员会是一种必然的选择

业主的责任，除了对房屋内专有部分所有权的行使，更重要的是还承担遵守物业管理区域内物业共用部位和共用设施设备的使用、公共秩序和环境卫生的维护等由公约和规章制度确定的义务。多个业主之间必定形成共同利益和共同事务，而公共利益和共同事务不是一个人代表的。从我国固有的特点来看，公共利益和公共事务部分，必然存在业主和业主之间内在的联系，因此需要制定业主公约。因此，《条例》在进行制度设计时，在吸收实践证明行之有效的既有制度的基础上，确立了业主大会制度。明

明确规定，物业管理区域内全体业主组成业主大会，规定了业主大会的成立、会议形式和表决方式，业主大会按照《条例》和业主大会议事规则确定的程序作出的决定，包括业主公约等，视为全体业主的共同决定，对全体业主具有约束力。通过这些规定，保证业主大会能够切实担负起代表和维护全体业主合法权益的职责。

（三）合同是物业管理服务的法律依据

业主、业主大会与物业管理企业之间是合同关系。业主、业主大会委托物业管理公司管什么、达到什么服务标准，要通过合同明确约定。当然，服务价格和服务水平必须相对应。物业管理公司的服务内容不是包罗万象的，应该按照合同约定提供服务。在物业管理服务活动中，业主是责任主体，物业管理公司是服务主体，他们之间违反合同的纠纷是民事纠纷，主要受《合同法》保护和约束，行政主管部门不要过多干预。

（四）前期物业管理必须加强

《条例》规定，在业主、业主大会选聘物业管理企业之前，建设单位选聘物业管理企业的，应当签订书面的前期物业服务合同。

为什么《条例》规定，建设单位可以选聘物业管理企业进行前期物业管理？

在建设过程中间，开发企业与业主以及物业管理企业之间相互利益关系的调整是关键。与其他的销售行为不同，房屋产权的销售是一个过程。因为房屋建设实行的是滚动开发，业主在滚动开发中，获得产权，不可能等到开发商销售完所有物业，购房人全部入住，成立业主大会之后，才来选聘物业管理企业实施物业管理。因此，商品房销售阶段的物业管理服务，是建设期的业主（建设单位）向最终业主（住户）过渡期的物业管理，也就是前期物业管理。前期物业管理客观上只能由建设单位选聘物业管理

企业来实施。《条例》规定，前期物业服务合同由建设单位和物业管理企业来签订。但物业管理企业提供服务的对象不仅是建设单位，主要还是逐渐入住的购房人。根本上讲是业主长远利益的保证，包括对批准规划实施中的有关问题的预防，可以减少开发企业建设过程中随意改变规划的现象。所以，《条例》要求，购房人在与开发建设单位签订的购房合同中，必须包含建设单位与物业管理企业签订的前期物业服务合同的内容，从而让购房人承担前期物业服务合同中约定的关于物业管理的权利义务，为业主接受物业管理企业的服务提供了法律基础。

（五）业主、业主大会、业主委员会应当接受居委会的指导和监督

《条例》第二十条对业主委员会、业主大会与居委会的关系作了明确规定。要理顺两者的关系，关键是要学习贯彻《条例》和《城市居民委员会组织法》。居民委员会是居民自我管理、自我服务的自治组织，主要职能是，协助基层政权做好居民群众的政治思想工作，调解居民邻里矛盾，维护居民道德行为规范，创造良好、和谐的社区人际关系。业主大会是业主们由于共同利益关系而形成的通过业主公约来确定的组织。居委会是和社区对应的组织，业主大会是和物业管理区域对应的组织。业主、业主大会要维护好自己的权益，离不开当地居委会的指导和帮助。《条例》规定业主大会、业主委员会作出决定，应当告知居委会，并听取的居委会意见；规定业主大会、业主委员会应当接受居委会的指导和监督，共同做好维护物业管理区域内的社会治安等相关工作。同时规定，业主大会、业主委员会应当积极配合相关居委会依法履行自治管理职责，并接受其指导。与其他企业一样，物业管理企业按合同和国家有关法律法规的规定进行经营服务，与居委会之间没有法律上的权利义务关系。

(六) 落实《条例》规定的住房专项维修资金制度，应当从房产部门改革和改进工作抓起

关键是要清理公房出售专项维修资金查处的制止挪用行为，建立健全管理机制，落实账户到人。《条例》规定，住宅物业、住宅小区内的非住宅物业或者与单幢住宅楼结构相连的非住宅物业的业主，应当按照国家有关规定，交纳专项维修资金。设立专项维修资金的目的，主要是用于物业保修期满后物业共用部位、共用设施设备的维修和更新改造。这是保障物业管理区内公共设施、共用部位完好使用和维护业主长远利益的必要措施。因此，必须完善制度，严格征收，专项使用，加强监管。

(七) 政府机关要转变职能，做好实施监督

物业管理企业是依照《公司法》设立的自主经营，独立核算，独立承担民事权利和义务的民事主体。民事主体在市场的行为其实就是市场行为，民事行为，应的特性要求给市场主体以充分的自主权利，政府不能干涉民事主体自由从事市场活动，不能主动介入到这种活动中去，更不能随便运用自己拥有的行政权力进行干预。政府部门既要尊重业主在物业管理上的自主权，也要尊重物业管理企业的独立经营自主权。

政府的作用，主要是根据法律、法规、规章对物业管理企业行为实行监督管理，为他们从事市场活动提供法律和制度上的保障。各地房地产行政主管部门，要彻底改变过去大包大揽的观念和做法，明确哪些是自己管的，哪些是民事行为，应交给市场解决的，一旦有民事纠纷，应鼓励依照司法程序来处理，做到依法行政，既到位，又不越位。

(八) 抓好公房管理部门改革，有步骤推进实施物业管理，抓好试点，稳妥推进

社会对环境的需求是地方政府关心的。公房管理改革不仅是房产部门的事，关键是人的居住环境，有居民本身的要求，也是

城市形象问题，要有紧迫感，要积极参与。各地建设和房地产主管部门应当做好地方政府的参谋，制定方案，推进改革实施。

（九）建设部和省厅市局的工作问题

做好这项工作，必须充分领会《条例》精神，并充分总结物业管理发展的历史过程。通过这些工作，把握物业管理的难点、重点和方向，这样工作才有前瞻性。

第一，要把法律关系弄清楚。要明确物业管理各方主体的法律责任，特别要明确业主责任和行政主管部门自身的责任。

第二，要尽快完成配套法规的制定，对过去的法规进行清理，要有计划，明确出台的时间。部里有关司局向我反映，向地方征求意见的立法经常不能按期回来。当前部里要建立一个考核各省厅市局的制度，把法制工作作为考核省厅市局工作的一个重要指标，并把考核结果向省区市政府通报。

第三，要同心协力，解决法制建设问题。我讲的同心协力有三个层面：一是上下同心协力，我们这个行政管理的各部门要同心协力；二是左右同心协力，我们今天为什么要求部里其他司的司长来参加会议，《条例》对有关质量安全，规划问题，城市建设中的水、气等改造的问题，都有规定，贯彻落实好《条例》，我们的相关部门同心协力很重要；三是我们与建设行政管理部门以外的部门同心协力，特别要与民政部门，与当地政府有关社区管理的部门同心协力。我们要如实地告诉别人，对你们工作有什么要求。当然部门之间的工作是有不同侧重的，要在分歧中找共同点。

（十）宣传工作

宣传工作还要加强。法规司、房地产业司要组织开展好有关宣传活动。要宣传贯彻实施《条例》对促进城市发展、改善投资环境的作用，对协调业主共同利益和保护业主合法权益的作用。对业主的宣传，要增强业主自律意识，推进民主协商机制的形

成。只有依靠社会力量的支持和社会舆论的正确引导，《条例》的贯彻工作才能做好，才能规范当事人和行政部门的行为。做好自己的本职工作，抓好《条例》的贯彻落实，真正维护广大业主的利益，这是国务院领导对《条例》颁发实施的要求。《条例》在制定过程中广泛征求了社会各方面的意见，在贯彻实施《条例》中更要倾听群众的意见，认真解决群众反映的热点、难点问题。

规范物业管理活动 促进物业管理健康发展

——刘志峰副部长在全国物业管理
工作会议上的讲话（节选）
（2003年7月14日北京）

一、肯定成绩，正视问题

1998年，国务院《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》明确指出，要加快改革现行的住房维修、管理体制，建立业主自治与物业管理企业专业管理相结合的社会化、专业化、市场化的物业管理体制。2001年，九届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》，提出“规范发展物业管理业”。中央领导同志对物业管理十分关心，多次指示要提高服务质量，扩大物业管理覆盖面，要求整顿和规范物业管理市场，落实招投标办法，建立和完善监管机制，集中解决群众不满意的问题，促进物业管理健康发展。

物业管理是住房商品化、社会化的产物，与人民群众生活水平的提高密切相关。随着城镇住房制度改革的逐步推进，房屋所有权结构发生了重大变化，80%以上的公有住房出售给了职工个人，新建住宅基本上是个人购买，居民由公房承租人转变为房屋所有权人，公房管理者与住户之间的管理与被管理关系，已经不能适应房屋所有权转移的新形势。随着个人拥有住房的比重越来越高，住房成为大多数居民家庭的最主要财产以及财富积累的主要形式，居民对住房财产的使用、维护、保值提出了较强的服务需求，同时也产生了协调房屋所有权人公共空间、共用设施设备

等共同利益的需要。随着人民生活水平和住房条件不断改善，居民对居住环境、社区秩序的要求越来越高，与居住相关的各种消费需求越来越多，群众要求新形式的消费服务。物业管理适应了改革和人民生活提高的要求，并在改革和人民生活提高的进程中逐步发展起来。经过多年探索，我国物业管理取得了重要进展。

管理领域逐步扩大。1981年深圳市东湖丽苑小区率先实行了物业管理，此后在各地陆续推广。1994年建设部要求在城市新建小区全面推行物业管理；1997年，辽宁、江苏、北京、天津、重庆、广州等一批省市在旧小区推行物业管理方面取得突破。22年来，物业管理服务的领域，从住宅区逐步扩展到工业区、学校、医院、商场、办公楼等各类物业，为城市公房管理体制改革的机关、企事业单位后勤服务社会化创造了条件。目前，全国城市物业管理的覆盖面已占物业总量的38%，经济发达的城市已达50%以上，深圳市已超过95%。

行业发展初具规模。物业管理服务以房地产业发展、房地产市场发育为依托，涉及社会服务业的多个领域，包括了房屋及相关设施设备维修养护、环境保洁、绿化养护、保安、家政等众多服务内容，成为与广大人民群众生活、工作息息相关的新兴行业。截至2002年底，物业管理企业总数超过2万家，从业人员超过230万人，相当于我国社会服务业从业人员的23%。

竞争机制基本形成。近几年，全国有50多个城市开展了物业管理项目招投标活动，深圳市已有100多个项目采用了招投标方式确定物业管理企业。以招投标方式选择物业管理企业，促进了公开、公平、公正的市场竞争机制的形成，一方面突出了业主的主导地位，保障了业主权益，降低了物业管理费用；另一方面也促进了物业管理服务质量的提高。

法制环境不断改善。国务院有关部门制定了一系列有关物业管理的规章和规范性文件，如《城市新建住宅小区管理办法》、

《城市住宅小区物业管理服务收费暂行办法》、《住宅共用部位共用设施设备维修基金管理办法》、《物业管理企业财务管理规定》、《物业管理企业资质管理试行办法》等。上海、天津、重庆、广东、广西、海南、湖南、江西、河南等 20 多个省市制定了物业管理条例，其他省市也颁发了物业管理办法。这些法规、规章和规范性文件，有效地改善了物业管理的法制环境。

但是，在我国物业管理取得重要进展的同时，在物业管理的发展过程中，各种社会矛盾也逐渐显现出来。主要表现在：

相关主体的法律关系不明确。物业管理涉及业主之间的关系，涉及业主、物业管理企业、建设单位相互间的关系，也涉及业主组织与其他组织的关系。在物业管理实践中，单个业主的利益与业主共同利益的平衡，房屋质量的责任，共用部位、共用设施设备的利用与收益的归属，物业管理服务的质量，专项维修资金的使用等等，都是容易出现纠纷的热点问题。根源就在于相关主体的法律关系不明确，责权利界定不清晰。

物业管理企业服务意识不强。相当一部分物业管理企业从原房管部门或单位后勤管理部门转制而来，与业主之间的服务与被服务关系没有确立，物业管理的服务特征被淡化。部分物业管理企业过度追求利润，不按照合同约定提供相应服务，收费与服务不相符。一些物业管理企业擅自处分应由业主处分的事项，侵犯业主权益现象时有发生。一些物业管理企业员工素质低，甚至发生损坏业主财产、殴打业主的恶性事件。

业主委员会缺少制约。由于缺乏对业主委员会的有效制约和监督机制，民主协商和少数服从多数的原则没有得到充分体现。有的业主委员会不能真正代表大多数业主的利益，个别成员甚至把个人利益置于业主共同利益之上，任意决定业主共同事务，损害其他业主利益或业主的共同利益。

业主自律机制不完善。房屋公共空间、共用设施设备以及土