

物业管理法规

徐建明 编著

物业管理丛书

181.4

东南大学出版社

物业管理

第1卷

第1期

第1期

2000

第1期

911

D922.181.4
X74

物业管理丛书

物业管理法规

徐建明 编著

东南大学出版社

内 容 提 要

本书根据物业管理法规实务的经验和要求,将物业管理法规规定、法学基础理论、物业管理的业主自治行为和企业服务行为三者有机地融和为一体,分八章阐述了物业管理法规、法律规范和法制概况,物业管理法律关系、法律行为和法律责任的内容及特点,业主自治管理法律制度,物业管理委托合同法制,物业管理企业的服务法制,物业管理纠纷特点和处理各类纠纷的法律实务知识。

本书不仅为读者和学员提供了全面了解、正确应用物业管理法规的科学知识,而且是国内第一本从法理学角度探讨中国物业管理法制特色和理论构成的专著,有助于提高物业管理专业学员们的理论素质。

图书在版编目(CIP)数据

物业管理法规/徐建明编著. —南京:东南大学出版社,2000.6

(物业管理丛书/盛承懋主编)

ISBN 7-81050-640-4

I.物... II.徐... III.物业管理-法规-中国-
教学参考资料 IV.D922.181

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 25692 号

东南大学出版社出版发行

(南京四牌楼 2 号 邮编 210096)

出版人:宋增民

江苏省新华书店经销 兴化市印刷厂印刷

开本:850mm×1168mm 1/32 印张:9.5 字数:238 千字

2000 年 7 月第 1 版 2000 年 7 月第 1 次印刷

印数:1~4000 册 定价:14.00 元

总 前 言

随着城镇住房制度改革和房地产管理体制改革的逐步深入,物业管理日益成为社会各界人士和老百姓关注的焦点之一。物业管理是房地产业在消费领域的延续,各地住房分配货币化方案陆续出台和实施以及公房出售的加快,意味着物业管理覆盖面进一步加大,会有更多家庭和个人的生活与物业管理密不可分。推进体制改革和机制转换,培育和健全物业管理市场,完善物业管理各项制度,规范物业管理运作,鼓励物业管理正当竞争,提高物业管理服务水平,使之适应新形势的需要,已成为业内外人士的共识和国家对物业管理行业强化管理的工作重点。

物业管理在我国尚属新兴行业,存在的问题和矛盾很多。有些房管所转制的物业管理公司由于没有做到真正的政企分开,缺乏完全的企业经营自主权,难以发挥其潜力和积极性;物业管理公司缺少业务规模效益和品牌效应,物业管理专业人才匮乏,现有员工业务培训不够;物业管理法规不完备,缺乏适应所有物业类型的管理法规,通过招投标方式承接的物业只占整个行业的很少部分,物业管理市场还有待培育;有些物业管理小区的业主委员会迟迟未能成立,已成立的业主委员会中也有许多没能真正发挥自治管理的作用,不少业主不了解物业管理,不明白自己在物业管理中的权利和义务,遇到物业管理纠纷问题时也不懂得怎样保护自己。加强物业管理立法和建章立制工作,扩大物业管理科学知识的宣

传和普及物业管理法制教育,化解现存的物业管理问题和矛盾,已成为现实的迫切需要。

物业管理关系到千家万户的安居乐业。目前我国物业管理尚处于起步阶段,随着房地产业的不断发展和物业管理市场的日渐成熟,物业管理将成为房地产经营的主要内容之一。物业管理已成为消费者选购物业时与物业性能、质量、价格、环境等并行考虑的主要因素之一,人们要求物业管理具有多种功能和丰富的文化内涵。在目前房地产行业进入买方市场、物业管理公司激烈竞争的形势下,发挥物业管理在房地产开发经营中的作用,就显得更为重要。为此,我们编写了这套《物业管理丛书》。

《物业管理丛书》共分十册,即:《物业管理公司实务》、《物业管理法规》、《物业管理会计》、《物业管理国际标准与质量认证》、《物业管理公司理财》、《物业维修管理》、《物业管理信息系统》、《物业管理案例》、《物业管理实习手册》、《海外物业管理》。该套丛书以国内外物业管理最新动态为背景,系统阐述了物业管理的基本理论、基础知识、基本方法、国内外物业管理的现状与制度、物业管理从业人员所应具备的相关知识、物业管理的实务与维护维修,并附录了我国物业管理的相关法律、法规、规范性文件及部分合同文本。丛书可供物业管理从业人员和物业的消费者阅读、参考,并可作为物业管理人员上岗资质培训教材,以及大专院校物业管理专业专用教材。

苏州城建环保学院城市管理系 1985 年在全国首批设置了房地产经营管理专业,并面向全国招生,至今已形成了以房地产经营管理为特色的教学与科研,并在工程项目管理、房地产估价、工程概预算、投资项目分析、应用软件设计、房地产法等方面形成了自己的研究方向和服务领域。历年来自编专业教材 18 种,出版专著 19 部,发表专业论文 100 余篇,参与地方有关房地产项目多种(项),在全国尤其是在苏南地区房地产业界具有一定的影响。

本丛书在编写的过程中得到了东南大学出版社、江苏省建设委员会房地产处、苏州市房产管理局、上海万科物业管理公司的大力支持。同时,苏州城建环保学院领导以及城市管理系魏伟、黄琤、李晓岚、朱椒萍、丁宇清等同志在编写、打印等方面也做了许多的工作,在此一并感谢。

盛承懋
2000 年 4 月

前 言

盲人摸象的寓言故事启示一个事实:对任何一种独立存在和运动着的事物或社会现象的观察和研究,如果所立场、所审视角度的、所采用方法不同,则可能得出不尽相同的甚至截然相反的结论。基于这一事实,要想统一人们的认识或者说要想使人们对同一察究对象达成共识,就必须借助人们都相信的追求真理的科学。然而,科学本身也是一个不断发展和完善的过程,许多错谬的见解也曾冠以科学的神圣光环而误导人们的行为选择。这就提醒人们注意:科学只是追求真理的人类力图正确理解和表述事物存在和运动固有真理的知识体系和学问方式,由于人们的理解和表述能力水平的差异,在科学领域中也会存在“百花齐放、百家争鸣”的局面。因此,各种科研成果仍然要付诸实践的检验,以验明其与客观存在的真理相符合的完美程度和对人们行为的指导价值意义。

目前,中国大陆关于物业管理法规的法理学专著极少,中国物业管理法学的科学体系尚在创建起步时期。本书作为一项科研成果,可以说只是中国物业管理法学体系初辟园地中的一枝新生的嫩弱兰草,它反映了作者力图为具有中国特色的物业管理法学体系创建事业增色。在本书中,作者本着实事求是的精神,遵循传承和创新相结合的原则,以马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导,站在促进中国业主自治管理和物业管理行业发展的立场上,从利益组合社会关系和社会组控方式切入对物业管理法规的通

论,在对法学基本概念和一些支柱原理的重新表述导引下,提出了社会基本矛盾“三位一体”学说、境式法规学说、业主自治管理学说和中国物业管理的特色学说、物业复有学说等一系列有初构体系的法学新理论、新观点,使本书的理论内涵和理论指导实践的效用意义得以深化和强化,也为本书读者提供了一些理论分析工具,有助于读者在了解物业管理法规内容的同时也能得到相关理论辨析能力的增强。

考虑到本书是以物业业主、物业管理企业干部职工和与物业管理有关国家机关在职人员为主要读者群,为便于读者从法学角度理解和从实践角度运用物业管理法规,本书力求将现行物业管理法规的具体规定内容与相关法理、法律规定紧密结合起来,作出简明扼要的表述,希望对即使没有系统学过法律知识的读者也能正确理解法规精神和准确应用法规条文有所帮助。

本书第一章主要运用境式法规学说对“物业”、“物业管理”、“法”、“物业管理法规”概念作出科学界定,并说明物业管理法规的组控对象、法律境位、任务和功能作用,从而树立起理解和分析物业管理法规所必需的基本法学理念。第二章主要提供对物业管理法规进行规范分析的工具,指引读者善于运用规范分析方法去掌握法规文本及条文所包含的法律规范类别与内容,并对中国物业管理法制和立法状况全貌有一个总体的了解。另外对物业管理立法的起因作了较细的分析,以便把握社会基本矛盾运动在特定历史时期对物业管理法制产生的决定作用和为以后文章的分析提供历史背景依据。第三、四章侧重从实务角度对如何正确认识物业管理法律关系、法律行为效力和法律责任,作出概要介绍和分析。第五、六、七章对物业管理中的三大主要方面——业主自治管理、物业管理服务合同、物业管理事务运作作了专门探讨和系统分析,另特别对服务的法学概念作了法系介绍,以利深化对物业管理的实务问题和中国特色的认识。第八章根据实践经验,对物业管理

理纠纷类型作了理论化概括分类,对物业管理的法规执行和纠纷处理应注意事项作了较系统的提示,以利于增强人们对物业管理法规学以致用、预防和解决纠纷的实务能力。

法学是诸门社会科学中最艰深的学问之一,但只要掌握了其中的基本道理,不被那些人为的术语表述所迷惑,潜心耐性地顺着人们的利益关系和社会行为利害关系的组控藤蔓摸索着走下去就不难发现:法不仅是国家执政集团组控社会的强制性工具,而且也是我们人民自己捍卫自由、正义、民主和利益的得力武器。

徐建明

2000年4月

1 物业管理法规概论

1.1 物业管理概念法学定义

1.1.1 “物业”概念的法学定义

汉语中的“物”、“业”二字是多义词。“物”作为名词主要有两种含义：一是指东西，即由自然生成和人工形成、占有一定空间、可被人感触的有形体和有内容的客观存在体；二是指“我”以外的人、事物或环境，即特定主体以外的周围客体。“业”作为名词主要有两种含义：一是指人们所从事劳作的社会经济部门、职务领域或需付出劳动的岗位，如工业、物业管理事业、就业；二是指归属于一定主体所有的、体力劳动和智力劳动的成果，亦即财产，如业主、家业。但在中国古代法律中，自从宋代立法中对动产与不动产作了区分后（《宋刑统·名例律》规定：“器物（动产）之属，须移徙其地……地（不动产）即不离常处，理与财物有殊”），一般称动产为物、财或财物，称不动产为业、产或产业。宋代不仅称动产所有权为物主权，称不动产所有权为业主权，而且已经将“物”、“业”二字连用形成统称动产和不动产的“物业”一词，如《宋会要辑稿·食货》卷六一中有“应有已经正典物业……”之规定。因此，就汉语“物业”一词本意而言，物业是指人们居住劳作活动所依赖和所利用的地理环境条件及归属人们个体或群体的、包括动产和不动产在内的财产。

“物业管理”术语中的“物业”一词是从英语词汇 property 及

estate翻译而来,在20世纪70年代末中国大陆实行改革开放政策后由香港传入大陆。“property”一词通译为“财产”,有两种含义,一是指能成为所有权对象的各种有价物,二是指对有价值的所有权。按照英国法律,财产分为两类:动产(personal property,包括可实际占有的有体物和可依法主张的无体物;personality原意是属人的财产)和不动产(real property,包括土地及其附着物和附设其上的财产权利;realty原意是属物的财产)。“estate”一词通译为“产权”,又译产业权、财产。estate概念源自英国早年的封建土地制度。自从1066年诺曼第人征服英国以来,所有土地都被认为属于国王所有,英王一直是唯一的绝对的土地所有人,英王把土地附加一定的条件授予其他人,于是这些人就成了持有人或租借人。持有土地所受的条件限制总称“土地保有条件”(tenures),持有人所保有的有关他的土地的土地权利的总和,就叫做他的产业权(estate)。换言之,私人不能享有土地本身的所有权,而只能拥有土地上的各种“产权”。这种“产权”观念被英美法系国家继承和发展下来,成为英美法系的财产权法律制度最独特的概念,与大陆法系的“物权”(a property right,包括自物权即所有权和他物权即用益物权和担保物权)概念是不同的。大陆法系也将财产区分为动产(movable property)和不动产(immovable property)。概括地说,real property和real estate在明知其意义的特定范围内,可省掉real,只提property或estate,仍译为不动产或不动产的财产权(产权)。联系前述中国宋代法律上区分物主权和业主权,所用“物业”一词意义包括动产和不动产,因此,将省略real定语的property和estate译为“物业”似有些不太精确。但此无大碍,只是需要一个明确的定义界定清楚其涵义。

目前,中国房地产法学界和物业管理规范性文件,对“物业”概念内涵和外延的见解是基本一致的,只是具体表述各有细微差别。例如,1994年6月通过并于1999年6月修改的《深圳经济特区住

住宅区物业管理条例》第2条第2款规定：“本条例所称物业，是指住宅区内各类房屋及相配套的公用设施、设备及公共场地。”1998年9月21日发布施行的《江苏省城市住宅区物业管理办法》第2条第2款规定：“本办法所称物业，是指已建成并投入使用的住宅区内各类房屋及公共设备、公用设施、附属场地等。”建设部房地产司物业管理处在1994年6月《简述物业管理》一文中认为：“物业是指已建成并投入使用的各类房屋及与之相配套的设备、设施和场地。各类房屋可以是住宅区，也可以是单体的其他建筑，还包括综合商住楼、别墅、高档写字楼、商贸大厦、工业厂房、仓库等。与之相配套的设备、设施和场地，是指房屋室内外各类设备、公共市政设施及相邻的场地、庭院、干道。”刘兴桂主编的《物业管理法》（中山大学出版社1999年5月第1版，第7页）关于“物业”的定义表述与上引房地产业司物业管理处的表述内容是一致的。

从法学角度探讨对“物业”一词如何下一个科学、周密的定义，首先必须了解中国所称“物业管理”术语中“物业”的自身特性。物业具有三个独特属性：

1) 不动产性

民法学中的“不动产”概念是指不能移动位置或者移动位置后会引起性质、形状改变或降低其经济价值的物（财产）。1988年1月26日中国最高人民法院《关于贯彻执行〈民法通则〉若干问题的意见（试行）》第186条对《民法通则》第83条确定的“不动产”用语作出了司法解释，明确指出不动产的范围包括“土地、附着于土地上的建筑物及其他定着物、建筑物的固定附属设备”。1995年6月30日颁布的《中华人民共和国担保法》第92条规定：“本法所称不动产是指土地以及房屋、林木等地上定着物。”中国《城市房地产管理法》第2条第2款又将房屋解释为是指土地上的房屋等建筑物及构筑物。中国民事法律尚未对地上“定着物”作出完整定义，但根据不动产法理学，可以认为房屋、林木以外的尚未与房地分离

的固定附属物(如草坪、花圃等)都属于“定着物”范围。物业从实物方面和财产分类方面属于不动产,但应注意的是,“物业管理”术语中的“物业”,并不包括不动产中的农用地和未利用地,仅仅是指建设用地范围内的物业。

2) 单元性

物业的单元性是指人们可根据经济上或管理上的需要,将有特定四至范围的建设用地和房屋及其固定附着物确定为一宗独立(单独、个别化)财产,以便确权、交易、使用或管理。香港李宗镔所著《香港房地产法》一书中指出:“物业是单元性地产。一住宅单位是一物业,一工厂楼宇是一物业,一农庄也是一物业。故一物业可大可小,大物业又可分割为小物业。”(商务印书馆 1988 年版,第 9 页)“物业”一词一般用以指某宗个别化具体的地产、房产或房地产,而中国大陆常用的“房地产”一词,通常用于指一个国家、地区或特定区域建设用地范围内综合化整体的地产与房产。

3) 空间和环境性

构成物业主要内容的房地,其基本功能是围界和提供一定的有四至范围的空间,便于人们在其中进行生活、生产等活动,房地为人们提供了生存和活动空间服务。实物性的物业本身就是人们生活、生产的物质环境条件的构成部分,既能在生态学意义上影响人们的生存质量和行为方式,又能在美学意义上体现人们可感触的美丑洁脏序乱好差性文明景观,是人类生态环境文明的有机组成部分。物业构成的空间和环境,是一种客观存在,也是物业业主权益维系的重要对象,是物业管理不可忽视的重要方面。

根据上述分析,可将“物业”一词的一般法学定义表述为:物业是指一定建设用地范围内已建成和确定业主权益,有特定四至界限的各类房屋等建筑物及相配套的固定附属设备、公用设施、公共场地和其他定着物,以及用地和房屋包容的空间环境。该定义中,“已建成”是形成可供使用、需加管理的物业的前提;已“确定业主

权益”表明已建成的物业是经过法定竣工验收程序验收合格并对该物业的属主已依法作了确定(一般以颁发了产权证为标志),而业主即物业所有权人要对物业的管理负责。

1.1.2 “物业管理”术语的法学定义

迄今为止,国家立法中尚未对“物业管理”术语作出一般性的定义。中国建设部颁布于1994年4月1日起施行的《城市新建小区管理办法》第2条第3款对“住宅小区管理”术语所作出的解释实际上相当于物业管理的定义:“本办法所称住宅小区管理(以下简称小区管理),是指对住宅小区的房屋建筑及其设备、市政公用设施、绿化、卫生、交通、治安和环境容貌等管理项目进行维护、修缮和整治。”各地方颁布执行的规范性文件中对“物业管理”术语大都是从狭义的角度,即从专业化物业管理企业接受物业业主及使用人委托从事物业管理活动角度来给出定义(例如1998年9月21日发布施行的《江苏省城市住宅区物业管理办法》第2条第2款中所称“物业管理是指物业管理企业按照委托合同的约定对物业所进行的养护、维修管理和为业主、房屋使用人提供的服务”),但具体表述仍有差异。由于对“物业管理”作出一个周全妥贴的立法定义难度相当大,1997年5月28日通过并自同年7月1日起施行的《上海市居住物业管理条例》、1999年2月13日发布并于4月1日起施行的《重庆市物业管理办法》和在1999年6月30日通过修改的《深圳经济特区住宅区物业管理条例》都未对“物业管理”术语下定义,表现出立法者的慎重。房地产法学界对“物业管理”术语的学术性定义表述见解也不统一。例如,刘兴桂主编并作为高等教育自学考试物业管理专业专科系列教材的《物业管理法》认为:“所谓的物业管理(real property management),是指专业机构和专业人员受物业所有人的委托,依照国家有关法律法规和合同,运用现代管理科学和先进的技术,对已投入使用的物业以经营方式统一管

理,并对物业周围的环境、清洁绿化、安全保卫、道路养护等实施统一的专业化管理,向业主或租户提供全方位服务。”黄河编著并作为高等政法院校规划教材的《房地产法》认为:“物业管理是指物业管理公司受物业所有人(或称之为“业主”)的委托,运用现代管理科学和先进的维修、养护技术,经营并为使用人提供多方面服务的行为。”

要从法学和立法角度给“物业管理”术语作出科学严谨的定义,必须从中国物业管理实践经验出发,并考虑到法所组控的对象(社会关系、社会性行为)的特点。可以从泛义、广义、狭义三个层次对“物业管理”术语作出法学定义:

(1) 泛义的物业管理,是指法定或政府授权的行政机关和行业组织、业主和合法接受业主及业主集体委托代管物业的人(包括法人、自然人),对合法归其管辖范围内的物业和利用物业的社会关系秩序,按照法定的或约定的技术规范、主体境位和行为规范进行治理、监控、维护,并对物业产权、使用关系人(包括物业所有权人即业主、物业使用权人、物业受托管理人和其他物业临时使用人等)提供法定或者约定服务的行为。这个泛义的定义,把对物业和基于物业利用发生的社会关系之国家行政管理(包括行业管理和属地管理)、业主自治管理和委托管理三种不同管理主体的情形考虑了进来,把对物业的管理性服务、对公共秩序管理性服务和满足物业的产权、使用关系人需求的特定服务三类不同的物业管理业务类型包括了进来,把物业管理的法治模式、约治模式和业主个体“人治”模式三种不同管理模式容纳了进来,指明了物业管理的主要对象(即物业本体、利用物业的社会关系秩序、提供服务的行为)、管理行为主要依据(法定的或合法约定的技术规范、主体境位和行为规范)、管理行为的主要内容(即治理、监控、维护、服务),并将“行为”作为“物业管理”术语的邻近种概念(给概念下定义的一个基本逻辑方法就是属差加邻近种概念),表明法学定义侧重物业

管理的行为关系和行为程式方面,而不是管理的具体组织、技术内容方面和过程。

(2) 广义的物业管理,是指业主对自己拥有的物业依法实行个体、团体自治管理和受业主委托的物业管理企业法人专业性管理的结合。

(3) 狭义的物业管理,是指依法成立的物业管理企业法人通过市场机制作用接受特定业主或业主集体的委托,依据物业管理法律法规、行政规章的规定和按照委托合同的约定,对受托管理的物业进行维护、改良或用于经营,对基于受托管理物业发生的公共秩序实施监护,对物业的业主和使用人提供特约服务,并依约定合理收取单纯物业管理劳务报酬和特约服务报酬的专业服务性行为。这个狭义的定义,把专业服务性行为作为物业管理术语的邻近种概念,点明了狭义物业管理的专业性和服务本质。突出了狭义物业管理属于市场性委托管理,委托关系应通过市场机制(价格、竞争等)作用来形成,受托人必须是依法成立的即符合法定资质条件且经合法登记注册的企业法人,委托人必须对受托人提供的服务按类、按质、按约定付费;明确了从事物业管理专业活动的直接依据包括关于物业管理的有法效的国家、地方规范性文件和委托合同。将受托人的业务概括界定为两类三个方面,一类是单纯物业管理的服务,包括对物(包括环境)和对人(包括物业的业主和使用人)两方面,即对物业的维护(具有维修、修缮、养护、保护的意义)、改良(包括对物业的质量和通过整治获得的改良和使物业保值增值的其他各种改良)或用于经营(以求实现委托人未自用或未单独自用物业的经济价值和增进委托人的经济利益)和监护公共秩序(监督和维护基于托管物业产生的公共安全秩序、公共使用物业秩序、法律和社会公共利益要求的其他公共秩序);另一类是提供经营性和便民性的特约服务。

各地方物业管理规范性文件都规定物业管理实行业主自治管