

WUYE GUANLI JIBEN ZHIDU YU ZHENGCE

物业管理 基本制度与政策

刘 慧 张新爱 刘金燕 宗成华 编著



河北人民出版社

物业管理基本制度与 政 策

刘 慧 张新爱 刘金燕 宗成华 编著

图书在版编目 (CIP) 数据

物业管理基本制度与政策/刘慧等编著. --石家庄:
河北人民出版社, 2018. 6
ISBN 978-7-202-13289-0

I. ①物… II. ①刘… III. ①物业管理—规章制度—
中国—资格考试—自学参考资料②物业管理—经济政策—
中国—资格考试—自学参考资料 IV. ①F299.233.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 133017 号

书 名 物业管理制度与政策

编 著 者 刘 慧 张新爱 刘金燕 宗成华

责任编辑 赵 蕊 郭 忠

美术编辑 于艳红

出版发行 河北人民出版社 (石家庄市友谊北大街 330 号)

印 刷 河北远涛彩色印刷有限公司

开 本 787×1092 毫米 1/16

印 张 23.75

字 数 200 000

版 次 2018 年 6 月第 1 版 2018 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-202-13289-0

定 价 80.00 元

版权所有 翻印必究

前 言

物业管理基本制度和政策是物业管理工作的法律依据，熟练掌握物业管理基本制度和政策是物业管理工作人员做好工作的一项必备技能。物业管理行业作为一个快速发展的行业，很多新的问题在工作中不断涌现出来，客观上需要各种相关法规的不断发展和完善。近年来很多物业管理相关制度和政策都进行了调整，其中包括一些对物业管理工作有重要指导作用的重要制度和政策，如《物业管理条例》。对于广大物业管理行业的工作人员和物业管理专业的学生来说，需要一本教材来了解和学习最新的物业管理基本制度和政策，在借鉴了 2014 年版《全国物业管理师考试大纲》及配套教材的基础上，根据最新修订和调整的相关法律法规，我们编写了本教材。

为方便教学，章节体例上除正文之外，设计了学习目标、知识要点、课后练习等环节。

本书由刘慧、张新爱、刘金燕、宗成华共同编著。本书共 4 章，参加编写的人员及分工如下：刘慧（第一章），宗成华（第二章），刘慧、张新爱（第三章），刘金燕（第四章），全书由刘慧统筹。

本书得到石家庄学院“重点专业建设项目”和“教学团队建设项目（2016）”等基金的支持。

本书可作为高等院校物业管理、房地产开发与管理、工程管理、工程造价等专业本专科生、教学人员、科研人员以及培训机构的教材和参考用书，并可供物业管理从业人员自学之用。

因编者水平有限，教材中还有很多不足之处，恳请读者朋友们指正。

编 者

2018 年 5 月

目 录

第一章 物业管理概述.....	1	
第一节 物业管理的概念.....	1	
第二节 中国内地物业管理制度的历史沿革.....	3	
一、物业管理制度的必要性.....	3	
二、《物业管理条例》颁布前的物业管理建设.....	4	
三、《物业管理条例》颁布后到《物权法》颁布前的物业管理建设.....	7	
四、《物权法》颁布后的物业管理建设.....	9	
第三节 《物业管理条例》.....	10	
一、制定和修改过程.....	10	
二、指导思想和立法原则.....	15	
三、制度特色.....	16	
四、主要内容.....	18	
五、基本法律关系.....	25	
第四节 《物权法》关于“业主的建筑物区分所有权”的规定.....	29	
一、业主的建筑物区分所有权的概念.....	29	
二、专有部分的所有权.....	30	
三、共有部分的共有权.....	33	
四、共有部分的共同管理权.....	36	
五、业主的诉讼权利.....	40	

第二章 物业管理服务..... 42

第一节 物业管理服务的特点和内容..... 43

一、物业管理服务的特点..... 43

二、物业管理服务的内容..... 45

三、物业管理服务标准..... 46

第二节 物业服务收费..... 55

一、物业服务收费原则..... 56

二、物业服务收费标准..... 58

三、物业服务收费管理..... 62

第三节 物业服务定价成本的构成与测算..... 66

一、物业服务定价成本的构成..... 67

二、物业服务定价成本的测算..... 67

第四节 物业的使用与维护..... 69

一、公共建筑和共用设施规划用途不得擅自改变..... 70

二、物业管理区域内的道路场地不得擅自占用与挖掘..... 71

三、公用单位应当依法履行维修养护责任..... 71

四、装饰装修房屋行为应当依法规范..... 71

五、利用物业共用部位、共用设施设备经营的规定..... 72

六、存在安全隐患物业的维修义务..... 73

第五节 物业服务企业..... 74

一、物业服务企业的义务..... 74

二、物业服务企业的责任..... 80

三、物业服务企业的风险防控..... 81

第六节 物业服务合同..... 83

一、前期物业服务合同..... 83

二、物业服务合同.....	87
三、两种物业服务合同的区别.....	89
第七节 物业管理的法律关系.....	90
一、物业管理法律关系的构成.....	90
二、物业管理法律关系的特征.....	93
第八节 物业管理的法律责任.....	96
一、物业管理的行政责任.....	96
二、物业管理的民事责任.....	97
第三章 物业管理的基本制度.....	102
第一节 业主大会制度.....	103
一、业主大会制度的作用和特征.....	103
二、业主的权利与义务.....	105
三、业主大会.....	110
四、业主委员会.....	117
五、指导和监督.....	120
第二节 管理规约制度.....	122
一、管理规约.....	122
二、临时管理规约.....	125
第三节 物业管理招标投标制度.....	131
一、前期物业管理招标投标概述.....	131
二、前期物业管理招标规则.....	132
三、物业管理投标规则.....	136
四、开标、评标和中标规则.....	137
第四节 物业承接查验制度.....	140
一、物业承接查验的定义.....	140

二、物业承接查验制度的必要性.....	140
三、物业承接查验制度的基本原则和指导思想.....	142
四、物业承接查验的依据和条件.....	142
五、物业承接查验的内容和程序.....	144
六、建设单位的义务和责任.....	145
七、物业服务企业的义务和责任.....	146
八、物业承接查验记录、协议与备案.....	147
九、保护业主权益的相关规定.....	148
第五节 住宅专项维修资金制度.....	149
一、住宅专项维修资金的定义、管理原则和监管部门.....	149
二、住宅专项维修资金的缴存.....	150
三、住宅专项维修资金的管理.....	151
四、住宅专项维修资金的使用.....	152
五、住宅专项维修资金的监督管理.....	156
六、住宅专项维修资金违法行为的法律责任.....	158
第四章 房地产相关制度与政策.....	161
第一节 房地产与房地产业管理制度简介.....	161
一、房地产与房地产业.....	161
二、我国房地产法律体系.....	162
第二节 建设用地制度与政策.....	163
一、建设用地使用权出让.....	164
二、建设用地使用权划拨.....	166
第三节 规划设计及工程建设管理制度与政策.....	167
一、城市规划管理制度与政策.....	167
二、勘察设计管理制度与政策.....	175

三、招投标和建设监理制度与政策.....	178
四、建设工程施工与质量管理体系与政策.....	179
第四节 房地产开发企业的管理制度与政策.....	185
一、房地产开发企业的管理.....	185
二、房地产开的项目管理.....	189
三、房地产开发项目转让.....	192
第五节 房地产交易管理制度与政策.....	194
一、房地产交易的基本制度.....	194
二、房地产转让管理.....	195
三、商品房销售管理.....	198
四、房屋租赁管理.....	206
五、房地产抵押管理.....	209
第六节 房地产权属登记制度与政策.....	215
一、房地产登记制度概述.....	215
二、我国的房地产权属登记制度.....	218
第七节 房地产中介服务.....	220
一、房地产中介服务的概念.....	221
二、房地产中介服务人员资格管理.....	221
三、房地产中介服务机构管理.....	222
四、房地产中介服务业务管理.....	223
第八节 危险房屋的管理.....	213
一、危险房屋的概念与鉴定程序.....	224
二、危险房屋的鉴定费用与修缮责任.....	225
三、危险房屋造成损害事故的法律责任.....	225

附 录..... 227

中华人民共和国物权法（节选第六章）（中华人民共和国主席令）
.....227

中华人民共和国民法总则（2017）（中华人民共和国主席令）..230

中华人民共和国民法通则（中华人民共和国主席令）.....252

中华人民共和国侵权责任法（中华人民共和国主席令）.....270

中华人民共和国消防法（中华人民共和国主席令）.....280

中华人民共和国特种设备安全法（中华人民共和国主席令）.....293

物业管理条例.....310

保安服务管理条例（中华人民共和国国务院令）.....319

住宅专项维修资金管理办法（中华人民共和国建设部 中华人民共和国财政部令）.....329

关于印发《物业承接查验办法》的通知.....338

住宅室内装饰装修管理办法（中华人民共和国建设部令）.....344

房屋建筑工程质量保修办法（中华人民共和国建设部令）.....351

最高人民法院关于审理建筑物区分所有权纠纷案件具体应用法律
若干问题的解释.....354

最高人民法院关于审理物业服务纠纷案件具体应用法律若干问题的解释.....358

关于印发《业主大会和业主委员会指导规则》的通知.....361

第一章 物业管理概述

学习目的

学习和掌握物业管理服务的概念，物业管理制度建设的历程，《物业管理条例》的指导思想和立法原则、创设的法律制度及制度特色，《物业管理条例》的主要内容、确立的法律责任及其特点、确立的基本法律关系。了解《物权法》关于“业主的建筑物区分所有权”的规定，业主身份的认定，专有部分和共用部分的认定，行使专有部分所有权的相关规定，行使共有部分共有权的相关规定，共有部分的共同所有权和业主的诉讼权利。

学习要点

- 物业管理的概念，广义的物业管理定义和狭义的物业管理定义。
- 中国内地物业管理制度建设的沿革，《物业管理条例》颁布前后的相关法律法规。
- 《物业管理条例》的制定和修改，指导思想和立法原则，制度特色及主要内容。
- 《物权法》关于“业主的建筑物区分所有权”的规定，建筑物区分所有权的概念，专业部分和共有部分的相关规定，共有部分的共同管理权，业主的诉讼权利。

第一节 物业管理的概念

随着我国物业管理行业的发展，我们对物业管理全面、正确的理解和认识也在不断深化。

早期的物业管理是作为房地产开发建设的延伸而出现的，主要体现为住宅小区的售后管理。随着我国住房制度改革的推进和物业管理的逐步普及，物业管理行业初步形成并有了一定的规模。对物业管理活动中业主、物业管理企业、建设单位和政府的责、权、利进行了较为明确的界定。2003年，国务院颁布《物业管理条例》，标志着我国物业管理进入了法制化和规范化发展的新时期。《物业管理条例》第二条对物业管理的表述是：“所称物业管理，是指业主通过选聘物业服务企业，由业主和物业服务企业按照物业服务合同约定，对房屋及配套的设施设备和相关场地进行维修、养护、管理，维护物业管理区域内的环境卫生和相关秩序的活动。”2007年，《中华人民共和国物权法》（以下简称《物权法》）颁布，进一步奠定了物业管理的民事法律基础。《物权法》第81条规定：“业主可以自行管理建筑物及其附属设施，也可以委托物业服务企业或者其他管理人管理。”

可见，《物权法》和《物业管理条例》中关于物业管理的不同表述，我们可以理解为对物业管理含义广义和狭义的一种表述。

广义的物业管理中，业主是物业的所有权人，有权根据不同情况，对建筑物及其附属设施选择不同的管理方式：一是业主自己进行管理；二是委托物业服务企业管理；三是委托其他管理人管理。

狭义的物业管理一般是指《物业管理条例》调整范围内的物业管理，是指业主通过选聘物业服务企业根据双方物业服务合同对房屋及配套设施设备和相关场地进行管理。除特别说明外，本书内容中所涉及的关于“物业管理”的表述，指的都是狭义的物业管理。具体的，可以从三个方面理解《物业管理条例》中物业管理的含义。

（1）物业管理是业主选聘物业服务企业的管理方式。虽然法律并不强制业主必须选择物业服务企业来管理物业，但是业主选聘物业服务企业本身就是行使自主权的一种方式，应当受到法律保护。同时，将业主选聘物业服务企业作为物业管理活动的前提条件，就是将物业管理与传统意义的行政管房模式区分开，强调物业管理是一种市场行为、市场关系和市场活动，必须遵守市场规则。不仅如此，业主选聘物业服务企业，必须在平等、自愿、等价有偿、诚实信用的基础上，必须遵守物业

管理的市场秩序，服从政府主管部门的监管。

(2) 物业管理的依据是物业服务合同。物业管理活动的实质，是业主和物业服务企业以物业管理服务为标的进行的一项交易。市场经济条件下，交易的进行主要通过合同作为纽带完成，交易的双方就是合同的主体。物业管理作为一种市场行为，是通过物业服务合同的签订和履行得以实现的。物业服务合同，是业主和物业服务企业订立的关于双方在物业管理活动中的权利义务的协议，是物业管理活动产生的契约基础。

(3) 物业管理的内容是维修、养护、管理物业以及维护环境卫生和秩序。物业管理的内容主要有两方面：一是对房屋及配套的设施设备和相关场地进行维修、养护、管理；二是维护相关区域内的环境卫生和秩序，包括物业服务企业提供的清洁卫生、秩序维护、装饰装修管理等服务。在履行物业管理基础服务义务的前提下，物业服务企业还可以接受业主和使用人的委托，为其提供物业服务合同约定以外的服务项目。

第二节 中国内地物业管理制度的历史沿革

中国内地物业管理的发展史，一定意义上是物业管理制度的历史。

一、物业管理制度的必要性

我国内地物业管理的产生和发展，始终离不开政府主管部门的引导、推动与监督管理。在物业管理的行政监管中，政府的主要职能，就是开展制度建设，通过制定相关法律、法规和政策来实施对物业管理市场的指导和监督，因此物业管理制度建设，在物业管理发展进程中发挥着极其重要的作用。物业管理制度建设的必要性，主要体现在三个方面。

(1) 以政府为主导的制度建设是弥补物业管理市场失灵的需要。物业管理应该是市场化的，理想的物业管理市场应该是物业服务产品能够完全按照市场价格自愿地以货币形式进行等价交换。然而，在我国物业

管理市场的实际运作过程中,不可避免地存在三个方面的缺陷:一是不完全竞争。市场不是完全公平竞争的市场。二是不完全信息。交易双方拥有的信息量是不对等的。三是外部性。危害典型表现在某些业主和物业服务企业的行为产生的负外部性,即给社会其他主体带来了损失。为了补救物业管理市场失灵带来的不公平和低效率,需要政府通过必要的制度建设,进行适度地行政干预和管制,以限制建设单位、物业服务企业滥用市场力量,矫正物业管理交易双方信息的不完全,激励物业管理活动的正外部性,弱化物业管理活动的负外部性。

(2) 以政府为主导的制度建设是维护社会公共利益的需要。一方面,物业管理对我国社会经济的重大推动作用日益显现,逐渐成为城市管理的重要组成部分,物业管理的水平直接关系到城市管理的水平;另一方面,普通商品房、保障性住房的物业管理是政府关注的民生问题,直接关系到广大人民群众的基本生活保障和社会的和谐稳定。这两方面都决定了政府不仅要从市场经济的视角看待物业管理,而且应当站在社会公共利益的高度理解物业管理。作为社会公共利益的维护者,政府有必要通过制度建设,适度介入物业管理市场,以最大限度地发挥其促进社会经济发展的功能。

(3) 以政府为主导的制度建设是推进房屋管理制度转型的需要。在计划经济体制向现代的市场经济体制转轨的过程中,房屋维修养护活动由按照国家计划组织实施转为服从市场规则的支配,专门从事房屋管理服务的主体由事业单位转变为企业法人,房屋管理活动由遵循不计成本的行政命令转变为等价交换的价值规律,广大民众由无偿福利制的房屋管理观念转变为有偿市场化的物业管理理念。上述所有的转变,都需要借助政府的行政力量,才能有效地推动房屋管理向物业管理转变。房屋从公有向私有的转化和经济从计划向市场的转轨是一条有别于西方自由市场经济国家的独特路径,决定了以政府为主导的制度建设,必然成为推进我国物业管理市场化进程的重要手段。

二、《物业管理条例》颁布前的物业管理制度建设

从 20 世纪 90 年代初到《物业管理条例》颁布前,对于物业管理这

一新生事物，无论国家还是地方都尝试通过制度建设加以推动和规范。这一阶段的物业管理政策法规主要体现以下特点：一是借鉴性，主要借鉴新加坡、中国香港等地的先进经验；二是过渡性，主要考虑传统房管模式的根深蒂固，采取渐进式的方法进行改革；三是针对性，主要是针对当时当地物业管理实践中出现的问题，选择应对性的政策和方法。

我国的物业管理制度是由国家法规政策和地方性法规政策共同组成的，下面主要对全国性的法规政策进行简要介绍。

(1) 《城市新建住宅小区管理办法》。改革开放后，我国的房地产业得以发展和提升，尤其是住宅小区建设方面，通过推广“统一规划、合理布局、综合开发、配套建设”的综合开发模式，规划布局合理，配套日益完善，并呈现了数量多、规模大、建设方式多样化的特点。同时，个人购房比例的迅速增加，导致住房产权多元化格局迅速形成，原有住房维修管理体制已经难以适应情况变化的需要，业主与开发商及其维修管理机构的矛盾日益突出。

1994年3月，建设部在认真总结一些地区物业管理基本做法与经验的基础上，颁布了《城市新建住宅小区管理办法》，确立了城市新建住宅小区物业管理的新体制，指明了我国房屋管理体制改革的的发展方向。

《城市新建住宅小区管理办法》，是我国第一部系统规范物业管理制度的规范性文件，是推动全国全面开展物业管理活动的基石，对我国建立物业管理活动秩序产生了重大影响。其中，明确规范了以下主要内容：①物业管理工作的基本内容；②物业管理活动的主管部门；③推行社会化、专业化的物业管理模式；④实行物业管理委员会制度；⑤物业管理委员会的权利与义务；⑥物业管理企业的权利与义务；⑦实行物业管理合同制度与备案制度；⑧对业主的违规行为的监管措施；⑨对物业服务企业的违规行为的行政处罚措施。

(2) 全国物业管理示范项目考评标准。1995年3月，为贯彻《城市新建住宅小区管理办法》，提高城市住宅小区的整体管理水平，推动社会化、专业化的物业管理进程，建设部印发了《全国优秀管理住宅小区标准》。之后，又相继于1997年4月印发了《全国城市物业管理优秀大厦标准及评分细则》，于2000年5月印发了《关于修订全国物业

管理示范住宅小区（大厦、工业区）标准及有关考评验收工作的通知》。

物业管理国家示范项目考评工作，规范了物业管理行为，提升了物业服务质量，成为物业服务业树立品牌标本、完善优胜劣汰激励机制的重要手段，不仅有助于政府加强市场监管，推动物业服务业发展，而且有助于改善物业服务企业与业主的关系，营造幸福文明的社区环境。

（3）《城市住宅小区物业管理服务收费暂行办法》。1996年3月，为规范物业服务企业的服务收费行为，保护消费者的正当权益，国家计委和建设部联合下发了《城市住宅小区物业管理服务收费暂行办法》。该办法对城市住宅小区物业管理服务收费的主管部门、基本原则、收费形式、物业管理服务费用的构成、代办性质的服务收费管理，以及行政处罚措施等内容，都作了明确规定。该办法还要求，各级政府物价部门会同物业管理行政主管部门加强对物业管理服务收费的监督和指导。该办法的实施，对维护物业管理收费秩序发挥了作用。

（4）《物业管理企业财务管理规定》。1998年3月，为规范物业服务企业财务核算行为，促进企业公平竞争，加强财务管理和经济核算，财政部颁布了《物业管理企业财务管理规定》，该规定结合物业服务企业的特点及其管理要求，从代管基金、成本、费用、营业收入和利润等方面具体规范了物业服务企业的财务管理行为。

（5）《住宅共用部位共用设施设备维修基金管理办法》。1998年11月，为保障住房售后的维修管理，维护住房产权人和使用人的共同利益，建设部、财政部印发了《住宅共用部位共用设施设备维修基金管理办法》。该办法规定：商品住房和公有住房出售后，都应当建立住宅共用部位共用设施设备维修基金，专项用于保修期满后的大修、更新和改造。为了保证维修基金的安全，该办法规定维修基金应当专户存储、专款专用，严禁挪作他用，还详细规定维修基金的缴纳、代管和监管等方面的内容。

（6）《物业管理企业资质管理试行办法》。1999年10月，为规范物业管理市场秩序，加强对物业服务企业经营活动的管理，建设部印发了《物业管理企业资质管理试行办法》，要求从事物业管理的企业必须按照该规定，申请企业资质评定，作为市场准入的条件。该办法对于

政府加强行业管理，规范物业管理市场起到了积极作用。

(7) 《住宅室内装饰装修管理办法》。2002年3月，为加强住宅室内装饰装修管理，保证装饰装修工程质量和安全，维护公共安全和公共利益，建设部发布了《住宅室内装饰装修管理办法》。该办法明示了装饰装修活动的禁止行为，明确了装修人、装饰装修企业、物业服务企业以及相关行政管理部门在装饰装修活动中的法律关系和法律责任，规定了装饰装修管理服务协议和装饰装修合同的主要内容，该办法是物业服务企业规范业主装饰装修行为的主要政策依据。

三、《物业管理条例》颁布后到《物权法》颁布前的 物业管理制度建设

2003年6月8日，国务院正式颁布《物业管理条例》，标志着我国物业管理法制建设进入新阶段。《物业管理条例》颁布后，国务院有关部门和地方各级政府及房地产主管部门纷纷开展相关政策的立、改、废工作，全国上下掀起物业管理制度建设的高潮。

这一阶段物业管理政策法规主要体现出以下特点：一是配套性，主要是以《物业管理条例》的配套性文件和实施细则的方式出现，以贯彻落实《物业管理条例》为基本指针；二是经验性，主要是总结物业管理实践的经验教训，有针对性地作出制度安排；三是操作性，主要是将《物业管理条例》中的基本制度和原则规定予以细化，使其在现实操作层面上得以实施。

以下是《物业管理条例》颁布后制定的全国性政策法规。

(1) 《业主大会规程》。2003年6月26日，为了规范业主大会的活动，保障民主决策，维护业主的合法权益，建设部发布《业主大会规程》（建住房〔2003〕131号）。该规程中明确了业主大会应当代表和维护物业管理区域内全体业主在物业管理活动中的合法权益，一个物业管理区域只能成立一个业主大会。

(2) 《前期物业管理招标投标管理暂行办法》。2003年6月26日，为了规范物业管理招标投标活动，保护招标投标当事人的合法权益，