



全国高职高专物业管理系列规划教材

物业管理 法规



周中元 主 编
余宇楠 副主编



科学出版社
www.sciencep.com

全国高职高专物业管理系列规划教材

物 业 管 理 法 规

周中元 主 编
余宇楠 副主编

..

 科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书全面、系统地介绍了高职高专物业管理必需的物业管理法规基本知识及其实务,并穿插了大量的典型法律案例解析,尽力反映目前最新的物业管理法规建设进展和司法精神。主要内容有:物业管理法规概论、物业权属、物业管理法律关系、物业管理法律责任、物业管理企业、业主自治管理、物业管理招标投标、物业管理合同、物业交易管理、物业管理纠纷处理等。每章后面均附有小结和复习思考题。复习思考题包括法律基本知识题和案例分析题两类,以便于学生对物业管理法规基本知识的理解、掌握和运用。

本书主要作为高等专科学校、职业技术学院、成人高校、继续教育学院和民办高校的物业管理、房地产经营与管理等专业的教学用书,也可供物业管理从业人员培训、学习、参考之用。

图书在版编目(CIP)数据

物业管理法规/周中元主编. —北京:科学出版社,2005

(全国高职高专物业管理系列规划教材)

ISBN 7-03-015522-X

I. 物… II. 周… III. 物业管理-法规-中国-高等学校:技术学校-教材 IV. D922.181

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 047554 号

责任编辑:童安齐 彭明兰 / 责任校对:柏连海

责任印制:吕春珉 / 封面设计:耕者设计工作室

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

双青印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2005年6月第 一 版 开本:B5(720×1000)

2005年6月第一次印刷 印张:17 3/4

印数:1—3 000 字数:348 000

定价:23.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈环伟〉)

销售部电话:010-62136131 编辑部电话:010-62137026(VA04)

《全国高职高专物业管理系列规划教材》

编 委 会

主 任 张 伟

成 员 (以姓氏笔画为序)

刘志麟 孙 刚 牟善德 吴 虹

张丽华 李会青 李西亚 周中元

黄雅平 童安齐 樊琳娟

前 言

随着物业管理飞速发展,物业管理法制建设的进程也在不断加快。《物业管理条例》于2003年6月8日由国务院颁布并于同年9月1日正式实施,随后,各省、市地方人大也纷纷出台了当地的物业管理条例,或正在制定之中。我国物业管理正步入法制化、规范化的新时期。

本书正是在上述背景下总结编者在高职高专物业管理法规课程教学中多年的成功经验和心得体会,并充分考虑本教材所面对的教学对象的特点,结合物业管理行业的最新发展状况和物业管理法制建设的最新进展,精心编写而成。本书吸收了同类教材的优点,同时摒弃了一些教材内容陈旧、不系统、理论平铺直叙不便教学的缺陷。教材编写时紧扣高职高专人才培养目标,牢牢把握“教师好教,学生好学”这一尺度。法规理论阐述力求准确、简练,以“必需、够用”为度,强调理论联系实际;案例分析以“典型、新颖”为选取指标,突出以案说法,以法评案,注重物业管理法规知识的实用性、应用性、开放性和可操作性,满足行业和学生就业岗位对必备的法规知识的需求。

本书全面、系统地介绍了高职高专物业管理专业必需的物业管理法规基本知识及其实务,并穿插了大量的典型法律案例解析,尽力反映目前最新的物业管理法规建设进展和司法精神。主要包括:物业管理法规概论、物业权属、物业管理法律关系、物业管理法律责任、物业管理企业、业主自治管理、物业管理招标投标、物业管理合同、物业交易管理、物业管理纠纷处理等内容。每章后面均附有小结和复习思考题。复习思考题包括法律基本知识题和案例分析题两类,以便学生对物业管理法规基本知识的理解、掌握和活学活用。

本书由周中元担任主编,负责全书的统筹、修改、定稿工作,并编写第一至第四章;余宇楠担任副主编,并编写第五、六、八、九章;韩国光编写第七、十章;李娟编写各章小结和复习思考题。本书由华中科技大学朱佳林教授、深圳市国土资源与房产管理局物业监管处徐松明处长担任主审,他们对本书提出了宝贵的意见,在此表示诚挚的谢意。

本书在编写过程中参阅了大量的文献资料,包括许多有关房地产和物业管理法规的教材、论著和案例解析,在此谨向他们的作者表示衷心的感谢,并对他们的辛勤工作表示由衷的敬意。特别感谢科学出版社、深圳职业技术学院、昆明冶金高等专科学校、华北科技学院等单位的大力支持和帮助。

由于物业管理法规正在不断发展完善之中,编者的水平学识较为有限,书中难免存在疏忽、错误之处,敬请读者批评指正。

目 录

前言

第一章 物业管理法规概论	1
1.1 物业管理的发展与物业管理立法	1
1.2 物业管理法的概念、调整对象和原则	12
1.3 物业管理法律规范.....	14
1.4 国外及我国香港、台湾地区的物业管理立法借鉴	19
小结	24
复习思考题	24
第二章 物业权属	26
2.1 物权与物业权属.....	26
2.2 物业权属状况.....	30
2.3 物业权属登记.....	45
2.4 物业产籍管理.....	56
小结	58
复习思考题	59
第三章 物业管理法律关系	60
3.1 物业管理法律关系概述.....	60
3.2 物业管理法律关系的构成要素.....	66
3.3 物业管理法律关系的产生、变更与终止	74
3.4 涉外物业管理民事法律关系.....	78
小结	85
复习思考题	85
第四章 物业管理法律责任	87
4.1 物业管理法律责任概述.....	87
4.2 物业管理民事法律责任.....	94
4.3 物业管理行政法律责任	108
4.4 物业管理刑事法律责任	112
小结.....	113
复习思考题.....	113
第五章 物业管理企业	115
5.1 物业管理企业的设立和资质管理	115

5.2 物业管理企业的权利与义务	122
小结	125
复习思考题	126
第六章 业主自治管理	127
6.1 业主	127
6.2 业主大会	129
6.3 业主委员会	138
小结	142
复习思考题	143
第七章 物业管理招标投标	144
7.1 物业管理招标投标概述	144
7.2 物业管理招标	157
7.3 物业管理投标	168
7.4 物业管理开标、评标、定标	175
7.5 物业管理招标投标争议及其解决方式	186
小结	192
复习思考题	193
第八章 物业管理合同	194
8.1 合同概述	194
8.2 物业管理合同	210
小结	218
复习思考题	218
第九章 物业交易管理	220
9.1 物业交易概述	220
9.2 物业转让	222
9.3 物业租赁	227
9.4 物业抵押	235
9.5 物业中介服务	244
小结	254
复习思考题	255
第十章 物业管理纠纷处理	257
10.1 物业管理纠纷概述	257
10.2 物业管理纠纷的处理方式	261
小结	273
复习思考题	274
参考文献	275

第一章 物业管理法规概论

1.1 物业管理的发展与物业管理立法

1.1.1 我国物业管理的发展状况

现代意义的物业管理作为一种不动产管理模式起源于19世纪的英国。当时英国开始工业革命，伴随工业发展，大量农村人口涌入工业城市，城市房屋设施满足不了人口激增的需求，住房空前紧张。由于房荒，一些开发商相继修建一批简易住宅以低廉租金租给工人家庭居住。但因住宅设施简陋，居住环境恶劣，租户不仅租金拖欠严重，而且人为破坏时有发生，严重影响业主的经济收益。1860年，英国一位名叫奥克维娅·希尔（Octavia Hill）的女士，为自己名下的出租物业制定了一系列的管理规则，并形成了一套行之有效的物业租赁管理办法，她要求租户必须严格遵守，收到了出人意料的良好效果，使业主和租户的关系以及租户的居住环境都得到了极大改善，当地人士纷纷仿效，并随着英帝国势力在全球的不断扩张而推广到世界各地。1946年，英国颁布《住宅法》，以法的形式对相关制度作出了具体规范。

我国港、澳、台地区的物业管理经过多年的发展，已自成体系，各有一套较成熟的做法。内地的物业管理工作主要是改革开放以来，随着我国房地产业的发展而发展起来的。1981年3月10日，中国内地第一家物业管理公司——深圳市物业管理公司在第一个商品房小区——东湖丽苑实施专业化物业管理，首开市场化物业管理先河。自此，我国物业管理事业得到了稳固起步和迅速发展，呈现出以下特点：

1. 物业管理领域不断扩大，产业地位基本确立

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。20多年来，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，以及机关、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%，全国已有近万个5万平方米以上的新建住宅小区实行了物业管理新体制。物业管理服务以房地产业发展、房地产市场发育为依托，涉及社会服务业务的多个领域，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(尚有大量未登记的企业和从业人员),相当于我国社会服务业从业人员的23%,全国物业管理实现年产值300亿元。物业管理的推进,从根本上改变了新建住宅小区“一年新、两年旧、三年破”的状况。

经过近20多年的发展,物业管理的功能和作用已逐渐被人们所认识,不仅政府、发展商充分认识到了它的重要性,普通百姓的观念也在逐步变化,对保持房产和附属设施的完好,以达到保值、增值的观念也逐步树立,使得物业管理的好坏已经成为居民选购住房考虑的重要因素。众多城镇居民正在享受专业化物业管理所带来的优美环境和方便生活。可以说,随着人们生活水平的提高、房改的深入,物业管理正全面走近百姓生活,物业管理作为一个不可替代的新兴产业的社会地位已经确立。

2. 物业管理的内涵愈加丰富,运作日趋规范

经过20多年的发展,我国不少地方的许多物业管理公司有了一定规模,机构设置更加齐全,管理的内容已不局限于提供房屋维修、治安、绿化、清洁卫生、代收代缴水电费等公共性的服务,还进一步提供如代订代取牛奶或报纸、室内装修、环境设计、搬家、代理房屋租售、家政服务、卫生保健服务、订机票车票、商业策划、安排度假消遣等各种专项和特约服务。基本上是住、用户所需的,公司所能的都尽力满足,极大地方便了住、用户的工作与生活。不仅如此,优秀的物业管理公司还特别注重小区(大厦)的文化、文明建设,进一步拓展了物业管理的空间、内涵。如他们组织丰富多彩的小区(大厦)文化、文艺、体育活动和公益活动,组建小区(大厦)社团、兴趣活动小组,培养小区(大厦)亲善、团结、邻里友好、自如往来的大家庭氛围,培育小区居民、大厦客户的归属感、自豪感,增强了大家对物业公司的信任、认同乃至亲切感,使业主、使用人能自觉配合小区(大厦)的各项管理工作,参与各种活动,达到了小区(大厦)管理民主化和良性互动的效果。同时,许多物业公司还在常规服务规范化、高标准方面下功夫,他们积极推行实施、通过ISO9000系列的质量体系认证,积极参加省优、部优物业管理小区(大厦)的评选,进一步提高了管理水平,在社会上树立了良好的信誉和形象。

3. 遵循市场规律,竞争机制初步形成

深圳市从1993年开始试点,引入竞争机制,推行业主和物业管理企业互相选择的新机制。该市采用公开招标、议标、邀请招标等竞争方式确定物业管理单位的项目已达100多个,促进了管理水平的提高。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,20余家品牌企业进入内地市场。建设部办公楼和部大院住宅区在1999年初选聘了深圳万科公司进行物业管理,湖南长沙市委、市政府办公楼今年

通过公开招标,选聘了深圳深业集团物业管理公司进行管理,取得了较好的效果,在社会上也引起较大反响。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。

4. 法制环境不断改善

1994年以来,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。特别是2003年6月8日,国务院第9次常务会议通过了《物业管理条例》(以下简称《条例》),并于2003年9月1日正式实施。《物业管理条例》的颁布和实施,成为我国物业管理法制化建设的里程碑。这些法规、规章和规范性文件,明确了物业管理的范围、业主、使用人及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,有效地改善了物业管理的法制环境。另外,上海、杭州、天津、南京等城市还主动请人大代表、政协委员和有关部门领导视察监督物业管理工作,对改进物业管理工作取得了积极的效果。

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,各种社会问题和矛盾也逐渐显现出来。主要表现在:

1. 物业管理的发展还不平衡

我国物业管理发展的不平衡主要表现在四方面:

1) 各地物业管理发展不平衡。物业管理在沿海城市和经济发达地区开展得较早、较普及,在内地不仅开展得较晚,发展速度也不快,这主要是人们观念和经济承受力方面有差距。

2) 新老物业、商品房、公房的物业管理发展的不平衡。普遍地,各地新小区、大厦、商品房物业管理开展得全面深入,老住宅区、公房由于行政管理体制制约多、配套差、居民收入水平相对较低等原因,开展专业化物业管理下手难、成本高,比例较小。这一点已引起各地主管部门和物业管理公司的高度重视。

3) 不同类别物业管理发展的不平衡。住宅区、酒店宾馆、写字楼类物业管理到位率高,而文教、医疗、工业及许多公共建筑物业管理的开展进展缓慢。

4) 物业公司层次不一,管理水平相差悬殊。一方面,一些公司已按现代企业制度运作,自主经营、自负盈亏,管理水平已向国际标准看齐,物业管理的内容也不再局限于物质方面和物业本身,而是介入早、管理规范、不断拓展空间(跨地区、跨物业类型)、丰富内涵(注重社区文明、文化建设);另一方面,一些公司层次水平明显偏低,依附于开发企业,转换机制远未完成,没有市场竞争力。管理规模小、手段落后、经费欠缺、管理纠纷不断等问题突出,急需通过健全、完

善物业管理法规、体制和引入物业管理市场竞争机制、加快物业管理的社会化进程解决这些问题。

2. 相关主体的法律关系和产权关系尚不明确

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,物业管理服务的质量,专项维修资金的使用,业主委员会、业主大会的法律地位,公共财产的约定和登记问题以及前期物业服务合同的期限等等,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、利难以界定,给物业管理和收费带来困难,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。

3. 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,行业队伍素质偏低,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。

4. 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。

5. 业主自律机制不完善

房屋公共空间、共用设施设备以及土地的共同使用权,决定了业主财产的关联性和业主共同利益,也构成业主共同决定实施物业管理的财产权基础。协调业主共同利益,需要建立业主自律机制。业主公约是业主共同的行为准则,但一些业主没有严格遵守。由于住房福利制的长期影响,相当多的业主没有完全确立有偿服务的观念,没有完全确立履行合同约定义务的观念。

6. 前期物业管理矛盾突出

有的开发项目在规划设计、施工阶段遗留下较多的问题,如工程质量低劣,配套设施不完善等;有的开发企业侵占配套建筑和设施;有的开发企业为促进物业销售,对物业管理作不切实际的承诺;有的开发企业制定的业主公约侵犯业主的合法权益,给后续的管理带来困难。由于缺乏严格的物业承接验收手续,物业使用过程中暴露出来的质量问题责任不清,损害了业主权益。有的建设单位自办物业管理,建管不分,虽然在一定时期内推动了物业管理和住宅销售,但不利于保

护业主在物业管理活动中的合法权益。

7. 专项维修资金管理不规范

一些地方没有按照规定从房改售房款中提取专项维修资金，或者提取了但被挪用；一些地方商品房专项维修资金由建设单位或者物业管理企业掌握，不能按业主意愿使用，住房共用部位、共用设施设备的大、中修及更新改造不能及时进行，侵害了购房人的合法权益。也有一些地方住房专项维修资金由政府行政部门管理，没有按规定计入购房人的账户，使用时既要申请还手续繁琐。

上述问题充分反映了依法规范物业管理的紧迫性。物业管理法律法规为规范物业管理活动提供了基本的法律依据。全面贯彻落实已有物业管理法律法规，加快和完善物业管理立法，是解决当前存在的问题，规范发展物业管理的根本出路。

1.1.2 物业管理立法的原因和意义

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秩序，物业管理业的蓬勃发展，客观上要求运用物业管理法来加以规范、推动和保障。

1. 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，正处于起步阶段，市场管理还很薄弱，问题很多。首先，物业产权关系尚未十分明晰。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，给物业管理理和收费带来困难。其次，物业的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，给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完全建立。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，应当运用物业管理法，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。

2. 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，因此在物业管理法规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等。

3. 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,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。2002年,北京物业管理产生的国内生产总值70亿元,上海78.5亿元,深圳50亿元,分别占城市国内生产总值的2.23%、1.45%和2.23%,随着经济社会的发展,物业管理所创造的国内生产总值将会越来越多。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,甚至会有夭折的危险。

4. 加强物业管理法制建设,能促进住宅业、房地产业持续发展和房地产管理水平不断提高

改革开放以来,中国房地产特别是住宅业发展较快,住宅业已成为新的经济增长点。清华大学房地产研究所2003年在国家自然科学基金资助下完成的一项研究表明,中国房地产业和住宅产业增加值占GDP的比重,在1997年至2000年平均分别达到了6.6%和6.7%,而且呈现逐年提高的趋势。同期住房投资与住房消费对GDP增长的平均贡献分别为1个百分点和0.2个百分点。这一方面说明,我国房地产业已经基本成为国民经济的支柱产业,同时也说明,启动住房消费、发展房地产服务业,是令房地产业持续促进经济增长、强化房地产业之产业地位的重要方面。

由于房屋建筑涉及建筑材料23大类、1558个品种共50多个生产部门,房地产业联动性强,房地产产值每增加1,能使相关产业的产值增加1.5~2,而且住宅建筑占建筑业的60%~80%,住宅消费带动商品消费比为1:1.34,把住宅业培育成依靠住房有效需求和全民自身消费出资来带动的新的经济增长点十分必要。1998年以来,全国城镇住宅建设以前所未有的速度连年大幅增长。至2003年,全国城镇累计竣工住宅约34亿平方米,年均住宅竣工面积达到6.8亿平方米,是改革开放以来年均住宅竣工面积的2倍以上,并出现了一大批标准较高、环境优美、居住舒适的住宅小区。

空前规模的住宅建设和房地产综合开发,迫切需要房地产管理紧紧跟上。物业管理是处于房地产业的消费环节的行业,是住宅及房地产综合开发过程的延续环节,直接关系到物业的业主或使用人的长期切身利益和开发成果价值能否在短时期内顺利实现,关系到住宅业、房地产业能否实现社会再生产的良性循环。一个运行良好的法制化的物业管理体制,是房地产业成熟发展的标志,是住宅业、房地产业的社会生产力持续发展的保证,也是房地产管理水平能够稳步连续上台阶的象征。

1.1.3 我国物业管理立法的现状与发展

1. 我国物业管理立法的现状

物业管理立法是指最高国家权力机关及其常设机构和其他有关国家机关依照法定权限和法定程序制定或认可调整物业管理关系的法律规范的活动。任何一个行业的健康成长,都需要与之相应的法律法规为其保驾护航。

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,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。

1988年4月12日,修订后的《中华人民共和国宪法》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。

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》,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。

1994年3月建设部颁布了《城市新建住宅小区管理办法》,这是我国第一部全国性的物业管理部门规章。该办法明确了我国物业管理的体制和机制,规定新建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管理。1994年后,物业管理立法活动以新建住宅小区为突破口,立法内容不断完善,立法效力层次逐渐提高。

随着我国物业管理实践迅速发展,建设部和国务院所属各部委相继颁布了一些针对物业管理企业、物业管理服务标准等内容的规范性文件,如:1995年建设部颁布了《全国优秀住宅小区标准》、1996年国家计委和建设部联合颁发了《城市住宅小区物业管理服务收费暂行办法》、1998年财政部颁布了《物业管理企业财务管理规定》、1998年建设部与财政部共同颁布了《住宅共用部位共用设施维修基金管理办法》、1999年11月颁发了《物业管理企业资质管理试行办法》、1999年建设部颁发了《全国住宅小区智能化技术示范建设工作大纲》、2000年建设部颁布了《全国物业管理示范住宅小区(大厦、工业区)标准》等相关文件。

我国各地方人大和政府也分别颁布了一大批地方性的物业管理法规。如《深圳经济特区住宅区物业管理条例》、《深圳经济特区物业管理行业管理办法》、《北京市居住小区物业管理办法》、《上海市居住区物业管理条例》、《广东省物业管理条例》、《天津市住宅小区物业管理暂行办法》、《辽宁省城市住宅区物业管理条例》、《重庆市物业管理办法》等。这些地方性的物业管理条例、办法在我国全国性物业管理专项法规还不健全的情况下,在一定程度上规范了我国各地方的物业管理市场和物业管理行为,对物业管理活动起到了一定的推动作用。

此外,一些法律、法规和规章对物业管理活动所涉及的一些问题也有所规定。如《中华人民共和国城市房地产管理法》、《商品房销售管理办法》、《房屋建筑工

程质量保修办法》、《住宅室内装饰装修管理办法》等。

最具里程碑意义的当属 2003 年 6 月 8 日国务院颁布并于同年 9 月 1 日正式实施的《物业管理条例》(国务院令 第 379 号), 它标志着我国物业管理进入了法制化、规范化发展的新时期。

《物业管理条例》在坚持物业管理权利和财产权利相对应、维护全体业主合法权益、现实性与前瞻性有机结合、从实际出发、实事求是的原则基础之上, 确立了业主大会制度、业主公约制度、物业管理招投标制度、物业承接验收制度、物业管理企业资质管理制度、物业管理专业人员职业资格制度、住房专项维修资金制度等, 明确了业主、物业管理企业, 物业开发建设单位, 物业行政主管部门等各方主体的权利义务、职责范围以及业主大会、业主委员会的成立、职责、运作, 确立了物业管理的基本制度, 对维护房屋所有权人和物业管理企业的合法权益, 防范和解决物业管理纠纷, 改善人民群众的生活和工作环境, 规范物业管理行为, 具有十分重要的意义。

无论是国家颁布的与物业管理相关的各项法律、法规等, 还是各地方颁布的物业管理条例和规章, 都对我国物业管理法律制度的建立和发展起到了有力的推动和促进作用, 也初步组成了我国物业管理的法律体系, 使物业管理企业、物业管理从业人员和业主、物业使用人有法可依, 在一定程度上确立了我国的物业管理法律制度的框架。

2. 我国物业管理立法存在的问题

鉴于我国地域辽阔, 地区差异比较大, 物业管理还只有 20 多年的历史, 各地物业管理发展水平参差不齐, 物业管理理论研究尚处于起步状态, 对物业管理法律关系、各方主体的权利义务、物业管理的基本制度等没有形成统一认识。因此, 综合分析我国现有物业管理法律规范, 还存在以下问题:

(1) 全国性物业管理法规还不完备

全国性物业管理法规, 即国务院颁布的《物业管理条例》和建设部颁布的《城市新建住宅小区管理办法》, 无论从形式还是从内容来看, 规定都较为原则和笼统, 主要着眼于全局, 而且有些物业管理活动中所涉及的重要法律问题还没有涉及和明确, 如业主委员会的法律身份、物业管理的前期介入、发展商遗留问题的处理、物业管理区域内发生的治安事件和财产损失的责任、共用部位和共用设施的产权界定等问题。作为全国性的法规, 当然不可能太细, 但重大法律理论的缺位, 会给物业管理实践带来诸多操作上的困难。加快立法步伐, 尽快制定与颁布更高层次的、由全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会制定的物业管理法, 建立完善的符合我国国情的物业管理法律法规框架体系, 仍是一个急切的重大课题。

(2) 地方性物业管理条例、规章繁杂且协调性、规范性差

我国地域辽阔, 政治、经济发展水平不平衡, 各地方之间人民生活习惯与生

活水平存在一些差异,这些原因造成了我国各地方人大或者政府制定的物业管理条例、规章和办法的差别。这些差别不仅体现在地方法规的形式上,更主要体现在对物业管理内容的规定不同,如对业主或使用人投票权的规定,物业管理收费的标准,业主大会的组织,业主自治组织的称呼等等。另外,各部门、各地区的物业管理法规之间整体性、配套性、协调性也相对较差。现实生活中,常发生同类性质的案件,由于适用法律不同,出现不同判决结果的情况,对司法的公正性产生了不良影响。

在我国许多省(直辖市、自治区),地方的物业管理法规也存在两级规定的情况,即省级管理规定和市县一级的管理规定。同一地方的省市两级物业管理规定方面存在的差别也很多。一般来讲,造成这种情况的主要原因是:在同一省级单位内的各市级城市的居住水平与居住环境的差别。当然还有一些地方是由于立法规划不规范造成两级之间的立法的不统一,法规所规定的内容也有重复和冲突。在这种情况下,一般下级的法规必将因上级的法规的颁布而进行相应的修改和调整。

通常而言,下级的法规规定只能是上级法规规定的补充和在部分内容上的细化,其内容不能有与上级法规太多的重复或冲突。而我国目前《城市新建住宅小区管理办法》与各地方的物业管理条例、规章,各地方之间的物业管理法规以及各地方上下两级之间的物业管理法规的规定在内容上有很多的重复、不一致,甚至是冲突,这些都是我国物业管理法律体系亟须规范、整治的地方。

(3) 部分法规适用范围过窄

据统计,自1989年至1998年,涉及物业管理的部门规章有近百个,大多为“一事立一法”,内容明确而简要,在实际生活中难于操作,而且有些法规已不能适应物业管理发展形势需要。如建设部1994年颁布的《城市公有房屋管理规定》,是比较重要的物业管理法律规范之一,但其基本沿用旧的行政管理模式进行管理,与现代物业管理的理念、方式仍存在较大差异。实际上,到2000年,我国住房制度改革取得了重大成就,全国可售公房的80%已出售给职工,其中35个大中城市中有7个城市的公房出售率达到90%,公房绝大部分已改姓“私”,因此该法规的适用范围有限,作用不大。

同时,现有物业管理法规大都只规定了对住宅小区的物业管理,对其他物业的管理基本上没有涉及,具有针对性较强,适用范围窄的特点。随着物业管理的市场化、社会化发展趋势,越来越多的工业厂房、办公大楼、仓库等房屋建筑的物业管理要移交专业物业管理公司进行,此部分的物业管理关系只能参照住宅小区的物业管理法规进行,而实际上几者之间存在很大差异,现有物业管理法规无法满足需要。

(4) 物业管理的配套法律法规还不完善

物业管理制度是一项社会生活中的基本制度,涉及每个公民的切身利益。在物业管理活动中,涉及的法律问题有的会在不同的法律法规中有所规定或体现。物

业管理专门法律法规与相关的法律法规中,涉及物业管理的规定共同形成了完整的物业管理法律体系和物业管理法律制度。这一完整的物业管理法律体系和法律制度,是运用法律解决物业管理活动中所遇到的问题的保障。因此,在建立健全物业管理法律体系和法律制度的同时,必须健全相关的与物业管理有着密切联系的法律法规。例如,楼宇的“区分所有权”问题和物业项目中“非住宅公共地方所有权和使用权”的归属问题等的界定和规定,还有待将来制定的物权法等相关法律去应对等等。

从现实上看,现有的物业管理法规中,涉及物业的维修、安全、质量、装饰装修、防止渗水、治理白蚁等维修保养方面的法规多,而涉及物业保洁、绿化、车辆管理、保安、电信通讯、电梯、供暖供气等的服务管理方面的法规少。而对物业管理用房的提供、前期物业管理的期限、业主大会的组织、物业管理区域内发生的治安事件和财产损失的责任、共用部位、共用设施的产权界定等问题等当今一些亟待解决的热点、难点问题,或缺乏必要的规定,或有规定而难于操作。比如一个住宅区哪些部位、设施、设备属业主共有,哪些维修养护费应由业主共同承担,在物业管理区域内发生偷盗、丢车、杀人等刑事案件,物业管理企业要承担什么样的法律责任,业主委员会作为经济合同的一方主体,是否具备诉讼资格等问题都急需配套的物业管理法律法规予以明确。

从我国法律制度发展的总体情况、发展趋势和从物业管理具体情况、发展趋势来看,由全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会制定一部统一的物业管理法是十分重要和必要的,这也是我国物业管理制度发展的必然结果。它不仅能够改变我国物业管理法规繁杂、混乱的现状,同时也为物业管理制度的进一步发展提供前提和保障,通过物业管理法的制定,将目前在物业管理中还不明确的一些问题加以明确,从而促进和保障物业管理活动的健康发展。

3. 我国物业管理立法的发展

法律作为上层建筑,是由经济基础决定的,同时也影响经济基础的发展。我国物业管理实践的发展,将是物业管理立法强大的推动力。未来一段时期,将是物业管理立法发展和完善的良好时期。

(1) 住宅小区管理立法向非住宅小区管理立法发展

我国物业管理实施的开始和重点是住宅小区,国家颁布的第一部物业管理行政法规是1994年建设部颁布的《城市新建住宅小区管理办法》。建设部发布的《关于加强公有住房售后维修养护管理工作的通知》中,一方面明确要求“公房出售后,应推行社会化、专业化的管理模式,实行业主自治管理与物业管理企业专业化管理相结合,按照建设部第33号令《城市新建住宅小区管理办法》的原则规定实施管理”;另一方面也指出各级房地产管理部门要以住房制度改革为契机,改变过去直管公房政府直接管理的方式,公房出售后,原承担公房管理的单位和部门要尽快适应形势,转变观念,加快经营机制转变,转制为物业管理企业。