



加强物业服务行业监管的问题分析

黄光宇

(武汉职业技术学院 建筑工程学院,湖北 武汉 430074)

摘要:当前要求加强物业服务行业监管的呼声此起彼伏,这不仅是行业自律的要求,也是百姓的诉求,而且许多城市已将加强物业服务行业的监管提到了政府工作的日程上来了。从监管的对象、监管的定位、监管的难点、监管的重点等几个方面入手,依据《物权法》、《物业管理条例》等法律法规,针对目前监管物业管理中出现的问题进行了分析,并提出了以下观点:监管应针对物业管理市场相关各方主体,而不应只针对物业公司;监管应维护物业管理市场交易的公平,而不是以行政意志加重企业的负担;摆脱重走政府包办的老路,创造性地走出一条通过市场机制来调节、解决市场问题的新路;依法监管,理顺、创新和建立物业管理市场制度。

关键词:物业服务;行业监管;依法监管

中图分类号: F293.33

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2016) 01-0010-03

打开互联网,输入“加强物业监管”,百度列出的搜索结果有 442 万条之多,可谓铺天盖地。其中不乏人大代表、政协委员的提案;各级政府的工作计划;各大新闻媒体报道的社会焦点;业主的呼唤,学者的探讨,物业公司的期盼,所有的一切都指向一个方向:提高政府对物业服务行业的监管能力,给物业行业一个良好的发展环境,还城市居民一个安宁、美丽、祥和的家园。

物业管理是中国改革开放大背景下,城市居住模式发生巨大变革的产物。踩着现代化的鼓点,我国城市化的进程正迅猛地向前推进。扩建、新建、改建、重建已成为我国城市建设与发展的常态。随着城市住房制度的改革,新建商品房住宅小区成几何数级地增长,这些不断涌现的新建商品房住宅小区以全新的所有权属性和管理方式区别于原有的福利房时代。同时,也给城市管理带来了新矛盾、新问题。如何解决这些矛盾和问题,时下流行的一种提法或者做

法就是提升对物业管理的监管力度。笔者从 2012 年起,参与了武汉市房管局组织的一系列旨在加强物业管理监管的活动,特别是 2014 武汉市物业管理电视问政年,接触到了丰富的物业管理监管案例,综合全国各大城市在物业管理监管方面大体相同的思路 and 做法,对物业管理行业监管的相关问题进行了以下思考。

一、监管的对象——监管应针对物业管理市场相关各方主体,而不应只针对物业公司

从全国物业管理监管工作的实际来看,绝大部分城市将物业管理的监管等同于对物业公司的监管。笔者认为这是不准确的,对于物业公司甚至是有失公允的。因为物业管理区别于旧的福利房管理模式最显著的特点是:由市场来调配资源,而不是由政府包揽一切;企业提供服务,业主购买服务。针对这一特点,政府监管应该体现在这几个要点上:物业管

收稿日期:2015-08-15

作者简介:黄光宇(1964-),男,湖南沅江人,武汉职业技术学院建筑工程学院副教授,研究方向:高职教育和物业管理。

理各方主体是否具有合法资格、各方是否遵守合同约定、是否守法经营、是否质价相符等。监管工作的成果应该表现为：通过政府监管，物业管理市场成为一个有序竞争的良性市场。

监管不应该是管、卡、压物业公司，监管应是一种纠偏、理顺和扶持。最要警惕的是为了讨好社会舆论，通过行政干预，捆住企业手脚，给企业经营设置阻碍。监管的最终目标应该是使物业管理市场更加发达；物业服务产品更加丰富；受益面不断扩大；本土物业公司做强做大；业主维权更趋理性；政府监管强劲有力。

二、监管的定位——监管应维护物业管理市场交易的公平，而不是以行政意志加重企业的负担

认清物业管理的本质是树立正确监管意识，找准正确定位的前提。《物业管理条例》第二条：“本条例所称物业管理，是指业主通过选聘物业公司，由业主和物业公司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。”

从上列条款中可以看出，物业管理本质上就是一种买卖。企业按照合同约定，提供服务产品，业主按合同掏钱买服务。没有合同，离开买卖，就谈不上物业管理。在这个前提下，监管的使命应该是为了使这一买卖更趋公平。如果政府或其他组织想通过物业公司来承担其他的社会服务功能，就得掏钱向物业公司购买服务。不能要求或者采取行政摊派物业公司无偿地去做社会养老、计划生育、办幼儿园、义务教育、社区医疗服务、要求一级资质的企业必须接管一个老旧住宅小区……等等。

物业服务合同中没有约定的任何服务，物业公司都没有履行的义务。社会管理和城市公共服务要进入有物业管理企业管理的小区只能走两条途径：一是钱进小区，将社会管理和公共服务货币化，向物业公司购买服务；二是人进小区，政府或其他组织亲自向小区业主提供公共服务，进行社会管理。

三、监管的难点——摆脱重走政府包办的老路，创造性地走出一条通过市场机制来调节、解决市场问题的新路

许多要求加强物业管理监管的动议，往往是由一大堆每年急剧上升的物业管理投诉而触发的。以武汉市为例，据有关部门统计：2012年和2013年受理物业信访投诉分别为5540件和8040件，2014年2-10月仅前8个月就受理小区综合管理的各类投诉5558件。业主对物业管理的投诉全国范围来讲都是呈上涨的趋势。

针对这些情况，各地各级政府都采取了许多措施，其中有许多城市不约而同地出台住宅物业服

务收费指导价格。笔者认为以政府指导价来解决当下物业服务收费方面问题的思路是值得商榷的。在过去，以政府指导价来规范物业服务收费是有效的，也是必不可少的。因为当时物业管理在我国是一个新生事物，加之发展迅猛，涉及到千家万户，从维护经济社会稳定，引导行业发展，规范物业收费行为等角度出发制定物业服务收费政府指导价是符合国情和行业发展实际的。但在物业管理发展三十多年后，特别是在我国物权法已颁布实施，市场经济进一步发达，业主维权意识越来越高涨，企业经营成本逐年增加的大背景下，再走制定物业服务收费政府指导价的老路已经明显不合时宜了。实际上有些城市已经摒弃了这条老路，走上了一条新路，如北京市，现在已经放弃了政府定价、指导价的物业费监管模式，转而放手让市场决定，这是一个大趋势。政府要学会放下，就象一个孩子，不能老抱在怀里，要在一个适当的时候把他放下，让他在摸爬跌撞中长大。放下不是放任自流，不是等于放手不管，而是要加大力度推进业主大会的成立，开展业主委员会的业务培训，提高业主委员会的议价能力，制定物业服务标准等，这几点做到位了，业主和物业公司就可以按照市场规则，通过协商谈判来约定物业费的价格了。

四、监管的重点——依法监管，理顺、创新和建立物业管理市场制度

以物业服务收费为例。据吉和网报导，2013年长春市房地产及物业服务收费价格投诉居榜首。投诉的主要问题是：物业公司擅自提高物业服务收费标准，自定前期物业服务收费标准，收取装修押金，收取装修期间使用电梯费，强行收取建筑垃圾清运费并且收费较高，借办理入住手续之机收取环境保护费、装修管理费、楼道设施恢复费、装修工人出入证等不合理费用，借给业主办理土地证之机乱收费，一次性预收两年物业费，超标准收取车库物业费；开发商在房价外另收有线电视初装费、程控门费等问题。

历年来有关物业费的投诉和由物业费产生的纠纷案件居高不下，主要原因是由于政府出面直接干预物业费的定价而造成的。从国家层面来看，相继出台了《物业服务收费管理办法》、《物业服务成本监审办法》以及《物业服务收费明码标价规定》等一系列政策法规，武汉市也紧跟其后出台了相应的政府指导价，如：武价房字【2004】135号文——《市物价局、市房产局关于公布武汉市普通住宅物业管理服务费及车辆停泊服务费指导价格的通知》、2004年10月1日起执行《物业服务收费管理办法实施细则》。从国家到地方，各级政府都在对物业管理市场实施价格管控政策，实施价格管控政策最后得到了一个什么样的结果呢？“在物业管理市场中，价格作

为市场信号的作用大大地削弱了,物业管理‘市场失灵’的本质特征是‘价格失灵’”。辩证地看,在我国物业管理发展的初级阶段,长期处在福利分房体制的百姓对有偿物业服务的不理解,政府对物业管理的价格实施行政干预是必要的,实际上也起到促进物业管理市场发展和民生稳定的作用。但是,“由于对市场规律认识不足,对行业特征把握不够,加上监督观念的保守陈旧,导致现行价格管控政策存在着诸多的局限性,使其无法在培育和推动物业管理市场发展方面发挥应有的作用”。

生活的经验告诉我们,在市场交易行为中存在着这样一种交易心理:买卖中,买家永远想得到最低的价格,甚至不花钱还觉得亏了,而卖家永远追求高利润,总觉得卖价低了,赚少了。在这样一种心理作用下,任何一种价格如果不是买卖双方通过互相议价确定下来的,都会招来买卖双方的诟病。

政府指导价就是一把双刃剑,只要出鞘,物业公司会认为低了,业主会认为高了,政府在企业 and 业主两方都讨不到好。正确的市场监管应该将重点放在以下三个方面并建立起相应的制度:

- 1.发布物业管理成本信息。政府应该定期发布物业服务成本信息,指导业主和企业约定合理价格。
- 2.监管物业公司收费行为是否合法。是否有收费许可,是否明码标价,是否重复收费等。
- 3.监管物业公司收入来源是否合法。重点是否侵占了业主的公共资源收益(如停车费、广告费、改变物业管理用房等)。

五、对加强住宅小区公共收益监管的建议

今年6月3日《长江日报》13版社会新闻栏中刊登了“难讨11万元公共收益 小区业委会运行4月夭折”的新闻,其主要内容是武汉市江汉区“两湖总都”小区业委会因多次向物业公司索要由其代管的公共收益11万多元未果,集体向全体业主提出辞职,成立仅4个多月的业委会夭折。两湖总都小区因公共收益产生的纷争,是目前我国众多公共收益纠纷案中的一个缩影。

分析这些纠纷,我们会发现,从我国物业管理的法律体系设计来说,已经解决了公共部位属于谁所有的问题,如:《物权法》第七十三条建筑区划内的道路,属于业主共有,但属于城镇公共道路的除外。建筑区划内的绿地,属于业主共有,但属于城镇公共绿地或者明示属于个人的除外。建筑区划内的其他公共场所、公用设施和物业服务用房,属于业主共有。

相关法律法规也解决了公共部位收益属于谁的问题,如:《中华人民共和国物业管理条例》第五十五条 利用物业共用部位、共用设施设备进行经营的,应当在征得相关业主、业主大会、物业公司的同意后,按照规定办理有关手续。业主所得收益应当主要

用于补充专项维修资金,也可以按照业主大会的决定使用。

同时也规定了业主对公共部位应负的义务,如:《物权法》第八十条 建筑物及其附属设施的费用分摊、收益分配等事项,有约定的,按照约定;没有约定或者约定不明确的,按照业主专有部分占建筑物总面积的比例确定。

更是规定了侵占业主公共收益的法律责任,如:《中华人民共和国物业管理条例》第五十八条 违反本条例的规定,建设单位擅自处分属于业主的物业共用部位、共用设施设备的所有权或者使用权的,由县级以上地方人民政府房地产行政主管部门处5万元以上20万元以下的罚款;给业主造成损失的,依法承担赔偿责任。

从法律制度设计来说,有关公共部位,共用设施设备的权利、义务与责任都划分得很清楚了,但现实中为什么还有这无休止的纷争呢?究其原因,除了物业公司违规操作或部分业主因一己之私无理取闹外,还有一个更深的原因是怎么来认定哪些属于公共部位和共用设施设备。这是产生和解决这类纠纷的关键所在。所有权是万权之源,这个问题搞清楚了,其他问题就迎刃而解了。为什么?如果是物业公司侵占了公共收益,那这官司就很明了,物业公司肯定败诉。但问题往往是物业公司说这个部分不属于公共部位,是属开发商所有,而业主说按规定是公共部位,属于全体业主的,比如车库,车位,会所等。公说公有理,婆说婆有理,吵来吵去,各不相让。

根据2008年2月1日起实施的《住宅共用部位共用设施设备维修基金管理办法》第三条规定:本办法所称共用部位是指住宅主体承重结构部位(包括基础、内外承重墙体、柱、梁、楼板、屋顶等)、户外墙面、门厅、楼梯间、走廊通道等。共用设施设备是指住宅小区或单幢住宅内,建设费用已分摊进入住房销售价格的共用的上下水管道、落水管、水箱、加压水泵、电梯、天线、供电线、照明、锅炉、暖气线路、煤气线路、消防设施、绿地、道路、路灯、沟渠、池、井、非经营性车场车库、公益性文体设施和共用设施设备使用的房屋等。

这一条款为我们提供了认定公共部位与共用设施设备的依据:是不是公共部位,看规划,规划有法定的意味。如果总规划图中已将某一部位规划为公共部位,那其权属就是法定的,属于业主所有,反之,则属于开发建设单位或其他所有人所有。是不是共用设施设备则要看销售总成本,销售有约定的意味。如果某一设施或设备的成本已摊入到了销售总成本中,那其权属就是约定,通过商品房买卖合同,业主获得其所有权,反之就非业主所有。如果这两个方面的信息清楚了,所有问题都将水落石出,但现实又是

(下转第24页)

(上接第 12 页)

怎样的呢? 由于信息的不透明, 不对称, 尤其是业主无法获取有关公共部位和共用设施设备的权属信息, 使其问题变得扑朔迷离, 有关公共收益的问题就越演越烈。

基于以上分析, 建议政府建立住宅小区产权公共信息平台, 物业管理相关权利主体都能够通过这个平台查询物业权属的有关信息, 起到定分止争的作用。

参考文献:

- [1] 陈伟. 物业管理的本质[M]. 北京: 中国市场出版社, 2014.
- [2] 陈广华, 芮志文, 刘撰. 物业管理疑难法律问题研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2012.
- [3] 邱刚. 物业管理法律制度研究[D]. 长春: 吉林大学, 2013.

[责任编辑: 张 磊]

Analysis on Issues Concerning Strengthening the Regulation on Property Management Service Industry

HUANG Guang-yu

(Wuhan Polytechnic, Wuhan430074, China)

Abstract: There are continuous calls for strengthening the regulation on property management service industry, which is not only the appeal from the massive but also requirement of the self-disciplined industry. Moreover, many local governments have already had it on the schedule. The paper analyzes the problems found in the regulation of property management service against property right and property management regulation. It puts forward that the control and regulations should aim at the interested parties of property management market rather than the property management companies; the point is to guarantee the fair play in the market instead of aggravating enterprises' burden for political purpose; the government should blaze out creative ways of accommodating markets and solving the problems according to the market mechanism rather than take all roles. All in all, property management regulation system should be straightened out and improved based on laws.

Key words: property service; industry regulation; control and regulation according to law