



本文从分析诸如业主委员会法律地位不明确，组建困难，经费难，缺乏对业主的约束机制，成员多为义务工，缺乏相应的利益保障等缺陷入手，找出其中存在的问题和导致缺憾的原因，并提出相应的对策。

一、业主委员会制度存在的缺陷

《物业管理条例》尽管实施了近四年，但由于物业管理在我国起步较晚，有关立法不健全，实践操作不够规范，业主委员会制度也存在着许多缺陷。

(一)业主委员会的法律地位不明确。《物业管理条例》规定：“业主委员会是业主大会的执行机构”。而对于业主委员会的法律地位和性质，《条例》的定性十分模糊，在学术界和实务界对业主委员会的法律定位争议也非常大：第一种观点认为业主委员会不应该具有法人资格，不能独立进行民事活动和承担民事责任；第二种观点认为，应由法律赋予业主委员会社团法人地位，规定相应的登记制度，使业主委员会能独立进行民事活动，独立承担民事责任；第三种观点认为，应借鉴法国、香港等国家和地区立法，规定物业小区应成立具有法人资格的业主团体，业主委员会为业主团体的常设事务执行机构。依据现行法律，作为业主权利组织的业主委员会既不是独立的法人实体，也不具社团组织的地位，更不能单独设财务，无名无分使业主委员会行使权利不可避免地要面对重重阻碍。在日渐增多的房地产纠纷中，业主委员会作为广大业主的维权代表，能否以原告的身份坐在法庭上，法院对此认识不一：有的法院认为，以业主委员会的名义提起诉讼有违法律规定，但有的则允许代表起诉，虽然目前在物业管理实务中人们普遍把业主委员会作为其他组织来对待，但是从法律责任上分析，业主委员会委员或者业主不可能对业主委员会的行为承担最终责任。也就是说，按照现行法律规定，业主委员会目前并不具备任何法律主体资格。业主委员会的性质有待于法律做出规定。

(二)业主委员会组建困难。当前，成立业主委员会非常困难，需要联合多个机构，经过数道程序，耗费大量时间才能完成。单以北京市朝阳区为例，从业主第一次去小区办咨询成立管委会到最后获得备案，用了18个月时间。

1.业主委员会筹办程序繁琐，缺乏有效的运行机制。《条例》第十条规定：“同一个物业管理区域内的业主，应当在物业所在地的区、县人民政府房地产行政主管部门的指导下成立业主大会，并选举产生业主委员会”。建设部《业主大会规程》第五条规定：“业主筹备成立业主大会的，应当在物业所在地的区、县人民政府房地产行政主管部门和街道办事处(乡镇人民政府)的指导下，由业主代表、建设单位(包括公有住房出售单位)组成业主大会筹备组，负责业主大会筹备工作”。这就是说，如果建设单位(包括公有住房出售单位)不参加业主大会筹备组，业主大会就不可能成立，也就不可能产生业主委员会。现实生活中建设单位和前期物业管理公司出于利益考虑而不愿意成立业主大会。首先，筹办业主委员会并不能给开发商带来任何经济效益，反而要承担一定的费用；大多数开发商都不愿筹办业主委员会。其次，筹办业主委员会也不能给负责前期物业管理的物业管理公司带来任何经济效益，反而要承担一定的费用。业主委员会一旦成立后，如果它与业主们在前期物业管理工作过程中有矛盾，就极有可能在业主委员会成立后被解聘。出于经济利益的驱动，前期物业管理公司也不会主动筹办业主委员会。值得我们注意的是，现今已成立的业主委员会多数是由业主自发筹办的。业主个体对成立业主委员会的积极性并不高，只有在与开发商或是前期物业管理公司发生了纠纷且得不到行政管理部门的妥善解决，处于无奈的境地的情况下，才自发筹办业主委员会，来行使自己的合法权利，以求与开发商或是前期物业管理公司抗衡。另外《条例》虽然也规定了房地产主管部门和街道办事处(乡镇人民政府)对成立业主委员会具有指导责任，但缺乏考核指标，对成立业主委员会积极性不高。这种业主委员会的筹办机制是造成业主委员会建立少的制度障碍。

2.业主委员会成立大会难召开。一个普通的物业小区，建筑面积也有十几万平方米，有愈千户居民。把这么多的单个业主按照一定的程序要求组合起来，建立起一个合法的业主委员会，无疑是一个繁重而漫长的过程，会有许多明显存在和难以预料的事情发生。首先，业主众多，情况各异，召集开会非常困难；其次，受业主与开发商、物业公司的纠纷困扰，难以形成召开大会的前提条件；最终，由于几方意见始终不能统一，不但使业主委员会一直无法成立，而且纠纷也得不到相应的解决。因此，至今大部分城市社区的居民小区没有业主委员会。

3.业主大会难以形成有效表决。首先，各地政府都遵循了“业主的表决权属于物业所有人，每一个业主票数的权重是由每个业主所拥有的物业份额来决定”的原则，规定表决权按照面积计算，由此出现少数或部分产权人控制或操纵业主大会的局面。其次，法律对于法定表决票数的规定，实际上是比较难以达到的。《条例》规定：召开业主大会应由物业管理区域内持有1/2以上投票权的业主参加；建设部《业主大会规程》规定：**业主大会做出决定，必须经过与会业主所持投票权1/2以上通过。业主大会做出制定和修改业主公约、业主大会议事规则、选聘、解聘物业管理企业、专项维修资金使用、续筹方案的决定，必须经物业管理区域内全体业主所持投票权2/3以上通过。**实践中，凑齐1/2以上具有投票表决权的业主出席业主(代表)大会非常困难；要想再经过与会1/2或2/3以上投票权业主表决同意，更非易事。业主有自己的工作和活动空间，自由度较高，对表决事项的意见多数是较为分散，集体讨论很难做到，对于大型居住小区来说更是如此。

4.审批备案纠纷多。一是政府房地产行政主管部门对小区业主委员会的备案登记申请予以备案，认可该业主委员会成立合法。但是，同一小区内的另一些业主认为该业主委员会是非法成立的，请求人民法院撤销备案登记。二是房地产行政主管部门认为备案材料不符合法定条件，做出不予备案的决定，提起申请的业主不服，提起行政诉讼，要求撤销不予备案的决定，予以备案。三是房地产行政主管部门既不予以备案，也不说明不予以备案的理由，迟迟不予答复，业主要求房地产行政主管部门履行法定职责。这些案件的产生原因一是业主之间在成立业主委员会的过程当中意见不一致，发生较大的利益冲突；二是因为业主之间、业主与开发商、与物业管理公司之间存在一些矛盾没有解决，不论备案与否，都会有一方当事人提出异议；三是街道办事处在筹备过程中与业主发生争议，认为业主委员会的成立不符合街道办事处的要求。不论出现哪一种情况，政府主管部门都会成为被告。

(三)业主委员会筹措经费难，不能有效地开展管理活动。业主委员会要维持正常的运作，必须具有一定的费用。虽然《业主大会规程》对业主大会和业主委员会开展工作的经费作了规定，即业主大会和业主委员会开展工作的经费由全体业主承担。业主委员会的活动经费由业主大会或业主代表大会决定，可以由业主支付，也可以在公用设施的收益或物业维修基金的利息中支付。但是，很多业主认为，业主委员会是群众自治性组织，具有业余性和公益性的特点，业主是自愿加入业主委员会，为全体业主服务是业主委员会成员的义务，很多业主不愿意交钱给业主委员会作为活动经费。由于没有资金，业主委员会的工作也处于停顿状态，其职能难以发挥。(四)缺乏对业主的约束机制。许多成立业委会的小区订立了《社区自治公约》、《业主公约》，但这些《公约》在现实生活中的执行情况并不乐观，甚至形同虚设。许多业主认识不到业主委员会对维护自身合法权益的重要性，片面认为自己买了房子，房子就是自己的了，不用再交物业管理费，**业主委员会与物业公司签订的服务合同，不是他们签的，与他们无关，因此拒交物业管理费，并“理直气壮”地对物业公司说：“我没有与你签合同，要钱找业主委员会去。”****业主委员会上门做工作，也往往被业主顶回来：“关你什么事?还以为你真的是个官?”****还有个别业主私自利用公地乱搭乱建，对业主委员会的规劝根本不听。**对诸如此类的事件，业主委员会缺乏有效的制约机制。

(五)业主委员会成员多为义务工，缺乏相应的利益保障。《条例》规定“业主委员会应当由热心公益事业、责任心强、具有一定组织能力的业主担任。”在市场经济条件下，业主委员会委员要花费大量的时间和精力才能做好物业管理工作，如果不能取得合理报酬，完全凭着公益心为全体业主服务，可能在短时间内能够做到，但是无论谁成为业主委员会委员，期待其长时间地、无偿地或工作量与报酬不对称地为大家服务，是不大可能的。一个稳定有效的业主委员会运行机制应当建立在合理的利益平衡的基础上，而不是建立在对业主委员会委员的道德企盼上。**但在实际生活中，业主委员会委员大多无偿服务，个别实行津贴补助的也往往因为没有制度规定，而引来众多质疑。**在这种情况下，业主委员会成员时常轮换，难以保持工作的连续性。可以说津贴问题直接关系到业主委员会的稳定性和工作的有效性。

二、完善业主委员会制度的对策

(一)明确业主委员会的法律地位。《条例》确立由全体业主组成的业主大会作为代表全体业主公共利益的立法精神是正确的，但因未准确界定业主委员会的法律主体地位，使得这种精神在实践中因操作性较差、公共利益不便于维护而大打折扣。

首先，考虑到业主大会的涉及面广、松散性以及会议的操作难度，在确立业主大会的决策和代表机构地位的同时，赋予业主委员会一定的决策权限非常必要。当然，这种决策权也仅限于执行当中的事项、日常工作当中的事项以及一般性的突发性事件的处理等方面。其次，还应明确业主委员会在决策权限范围内代表性的问题。《条例》仅明确了一项业主委员会可以代表业主大会的情形，即可以代表(以公章形式)业主大会和选聘的物业公司签署物业服务合同。因此，要明确业主委员会在决策范围内的事项、以其名义从事的代表业主大会的活动以及所拥有的法律效力。再次，关于社区公共事务管理诉讼主体的缺位问题，国家的法律、法规可赋予业主委员会诉讼主体地位，使其具有法人资格。

(二)建立专门的业主委员会筹办机构，强化政府在业委会组建中的作用。业主委员会不同于其他自治性组织，它是业主利益的代表。如果没有业主委员会，小区物业的各项监督和管理工作就很难开展，业主难以形成合力，其权益也难以得到维护。所以，为了维护业主的利益和小区的良好秩序，政府应该像成立社区居委会那样，牵头组建首届业主大会和业主委员会，帮助各小区组建起一支高素质、有权威、有信誉、能正确发挥作用的业主委员会队伍。同时，相关法律、法规还应明确业主委员会的成立时间和期限，并简化业主委员会成立的相关程序。因此，应该通过强化政府在业主委员会组建中的作用，保证业主委员会的及时建立，使各新建小区尽快进入一种良性的物业管理状态，避免出现小区公共事务管理的无序状态。

(三)明确业主委员会的权利和义务。现行的物业管理制度只对业主委员会的职责进行了原则规定，但不够细化。首先，应规范业主委员会在与全体业主之间的民事代理法律关系中的权利义务：在全体业主和业主大会的授权下，业主委员会有权以自己的名义同物业管理企业签订物业管理委托合同；应当定期在业主大会上向全体业主报告物业管理实施情况，并接受监督。其次，应规范业主委员会在与全体业主之间的管理关系中的权利义务：业主委员会有权监督全体业主对于业主公约的实施，收取、使用和管理专项维修资金；应当接受全体业主对于其管理活动的监督。再次，应规范业主委员会在与物业管理企业之间的委托合同中的权利义务：签订物业管理委托合同，有权代表全体业主委托物业管理企业进行物业管理，监督物业管理企业履行物业管理委托合同；定期向物业管理企业支付其用于物业管理事务的费用，协助物业管理企业收取物业管理费。

(四)实现业主委员会职业化、专业化，业委会成员实行聘任制。业主委员会制度中“利”的缺失对物业管理关系的失衡甚至是业主一方的内耗应当负有很大的责任。业委会所凝聚的效力在不断升级的业主对利益的疑虑和内订中消耗殆尽。委员“利”的缺失使得这种制度安排不可能持续稳定，我们不可能要求委员永远遵循道德的约束而甘心为其他业主付出，这不公平也不合理。因此，业委会委员应当“职业化”、“专业化”，通过专职、专业取代现在的兼职和非专业做法。

首先，应确立业主委员会聘任制。业主委员会成员应由业主大会聘任，并由业主大会向业主委员会颁发写明代理权范围的授权书。业主委员会成员不一定必须是业主，也可以引入具有专业理论和知识的技术专家，条件成熟也可以引入职业资格证书制度，规范职业标准，建立注册的业主委员职业经理人制度。通过建立职业化的业主委员会，提高业主委员会的服务能力，进一步规范工作业务流程，提高工作效率，形成公开透明的管理服务意识，真正代表全体业主的公共利益。

其次，应该确定适当的聘期。业主委员会成员的聘任期限如果过长则极易招致其惰性，不利于积极有效地开展管理工作，还容易导致腐败现象的发生。过短则又由于业主委员会成员变动频繁，致使业主委员会的工作缺乏稳定性和连续性，也不利于管理，一般以2年或3年为宜。

再次，应确立业主委员会成员津贴制度。应当建立业主委员会成员津贴制度，实现业主委员会成员责任和利益的统一，增强其责任感和使命感。

参考文献:

- [1]高飞, 张燕.对我国现行业主委员会制度的初探[J].重庆建筑大学学报, 2005, (5).
- [2]正亚.全国首例判决小区车库归业主共有一案代理后的思考[J].律师与法制, 2004, (5).
- [3]连生.物业管理案例分析[M].南京:东南大学出版社, 2005.
- [4]小霞.业主委员会陷入尴尬境地[N].中国经济时报, 2006-06-08.