

居委会代行职责，能破解业委会成立难？

业委会“成立难”和“换届难”，是当下很多小区会出现的问题。广东省深圳市住建局会同民政局日前编制了《深圳市社区居民委员会代行住宅区业主委员会职责管理办法（试行）》（以下简称《管理办法》），或将破解此类难题。但也有部分业主担心，居委会代行业委会职责时若侵犯业主权益或届满仍不退出，业主又该如何维护自己的权益？

居委会代行职责有示范性作用

中国民法学研究会常务理事、中南财经政法大学法学院教授麻昌华在接受采访时表示，目前全国各地都有小区出现业委会“成立难”和“换届难”的问题，如果不及时解决，就不能充分发挥社区治理的功能。《管理办法》规定居委会代行业委会职责，能够有效推进业委会的成立和换届选举，促进社区管理的规范化。此外，《管理办法》还要求非必要不代行，如果反对代行的意见数超过该住宅区总户数百分之二十，街道办事处就不可以启动指定居委会代行进程，目的是为实现小区业主自治。该“管理办法”对于完善基层治理有创新性和示范性作用，值得推广。

业委会“成立难”和“换届难”的问题由来已久。对此，上海社会科学院法学研究所研究员孟祥沛表示，包括深圳在内的全国各地制定的《物业管理条例》都对业主大会和业委会的设立、换届规定了严格的条件和程序，但现实生活中许多住宅小区恰恰是因种种原因无法满足这些条件，就会产生业主大会和业委会难以成立、成立后到期难以换届的问题，最终导致业委会缺位，业主的正当权益反而得不到有效维护。因此，深圳市出台管理办法，规定居委会在特定条件下可以代行业委会职责，这对于解决业委会“成立难”和“换届难”困境无疑是一种有益的探索。

三年仍未退出可由街道办处理

《管理办法》明确，居委会代行业主委员会职责的，代任期不得超过三年，其中新建住宅区不得超过二年。因业主委员会未能换届成功需要实行代行的住宅区，代任期不得超过一年。而对于居委会代行期届满拒不退出，或者居委会退出后，新业委会仍未成立的情况，该办法则没有进一步明确。

对此，孟祥沛表示，如果出现了居委会代行期期后拒不退出的情况，小区业主以及物业使用人可以向街道办事处反映问题，请求街道办依法终止居委会代行业主委员会职责。当然，符合条件的业主也可以依法召集业主大会，选举产生业主委员会，由此促使居委会代行业主委员会职责的终止。

麻昌华则表示，居委会届满仍未退出，业主可以找街道办事处处理。该办法就明确，居委会代行期届满，街道办事处应当作出终止代行的书面文件。此外，业主还可以通过行政诉讼的方式进行解决。如果出现居委会退出时，新业委会仍未成立的情况，街道办事处可以暂时指定。目前出台的只是“试行办法”，正式办法实施时或将进一步明确。

孟祥沛则表示，近年来全国各地的物业条例都强化了各种措施，以降低首次业主大会召开的条件、增加业主大会的表决形式、明确召开业主大会流程、加强筹备工作指导等，相信这些措施对破解业主大会难召开和业委会难成立问题将发挥积极作用。

代任期若侵权业主可提起诉讼

现实中萦绕在业主和物业之间的矛盾频发，诸如电梯维护不到位、停车费收取不合理、物业收费过度等，业委会则在业主和物业之间搭起了很好的沟通桥梁。在业委会缺位时，居委会在代行业委会职责期间如果侵害了业主权益，该如何处理？

孟祥沛表示，虽然《管理办法》第25条规定了“居委会代行业主委员会职责作出的决定侵害业主合法权益或者公共利益的，应当承担相应的法律责任”，但这样的规定还比较笼统。利益受损的业主既可以直接与居委会协商解决问题，要求居委会停止侵害行为，赔偿相关损失；也可以向相关街道办事处反映问题，请求其对居委会加强督促和指导，或者向其他有关国家机关反映情况，行使公民的监督权和检举权；还可以向人民法院提起民事诉讼，依法保护自己的合法权益。

麻昌华则表示，如果居委会代行业委会职责侵害了业主利益，造成了损失，业主可以根据《物业管理条例》《中华人民共和国民法典》等上位法的规定寻求救济。《中华人民共和国民法典》第二百八十条规定了业主撤销权，当业主认为业主大会或业委会的决定侵犯其合法权益时，可以到法院起诉请求予以撤销。

（上海法治报）

业委会管理困境咋突破？

21世纪以来，全国范围内房地产行业进入高速增长长期，市场规模不断扩大，拉动了经济增长。与此同时，人民日益增长的美好生活需要也对居住小区物业服务管理水平提出了更高要求，业主和物业之间的纠纷激增。为推动问题解决，改善人们的居住需求，各地迫切需要结合本地实际，对物业管理工作进行深入研究，找到解决问题的途径和办法。本文以北京市住宅小区业委会管理为例，以期对物业管理专题研究设计提供參考。

业委会的起源和发展

2003年，国务院颁布的《物业管理条例》正式提出“业主委员会”的概念。

2007年，《中华人民共和国物权法》通过，第七十五条明确提出“业主可以设立业主大会，选举业主委员会”，将“业主委员会”写入法律，业主委员会进入到法定的业主组织阶段；2007年，《物业管理条例》修订，取消业委会“业主大会的执行机构”的限制，业委会开始代替业主大会作出决定。

2009年，《业主大会和业主委员会指导规则》出台，提出“业委会

员会由业主大会依法选举产生，履行业主大会赋予的职责，执行业主大会决定的事项，接受业主的监督”，明确了业主大会和业主委员会的主要职责和活动规范。正式把业主委员会界定为：由物业管理区域内的业主根据业主大会议事规则选举产生并代表全体业主利益的基层群众自治组织，执行业主大会决定。自此，随着业主维权的兴起，业委会成立逐渐进入高潮期，截至2019年，上海市业委会组建率已达到92.47%，位居全国第一。

管理现状

工作落实：

为规范住宅区业主大会、业主委员会的活动，维护广大业主合法权益，根据《中华人民共和国物权法》《物业管理条例》等，2008年，由北京市四部门联合编制了《北京市住宅区业主大会和业主委员会指导规则（试行）》，增加了居委委员可以兼职业委会委员的规定，但业委会组建比例依然很低。

创新做法：

为解决业委会成立难的问题，2020年，北京市十五届人大常委会第二十次会议表决通过《北京市物业管理条例》，创新性提出可组建过渡性质的“物业管理委员会”，

并研究制定《北京市物业管理委员会组建办法》，为物管会组建提供指导和参照。

北京市人民政府办公厅印发的《关于加强北京市物业管理工作的意见》提出，2020年底新建业委会、物管会2000个以上；业委会（物业管理委员会）组建率达到30%以上，2021年达到70%以上，2022年达到90%以上。

据北京市住建委官网发布的2022年市政府工作报告重点任务清单及实事事项三季度工作进展情况来看，截至2022年8月20日，北京市业委会（物管会）组建率已达96.8%，但业委会的占比仅为27.8%，仍处于较低水平。



2020年，北京市创新性提出可组建过渡性质的“物业管理委员会”，推动小区治理（资料图）

管理难题

（一）组建难：业委会组建缺乏多方主体支持

业委会组建涉及社区居委会、物业管理企业、业主等多方主体。从社区居委会的角度看，业委会的成立和运行增加了居委会的工作负担，需要抽出更多的时间“协助”业委会的成立、运行和监督，因此配合程度相对较低。从物业管理公司的角度看，业委会具有选聘、解聘物业管理企业的权力，出于利益关系的考虑，物业管理企业不配合提供相关资料或拖延办理。从业主的角度看，业主参与业委会的意愿低，“跟风”“搭便车”现象普遍。

（二）运营难：业委会运作程序亟待规范

业主委员会由业主大会选举产生，由5人至11人单数组成。《物业管理条例》虽然明确规定业主委员会是业主大会的执行机构，明确了业主委员会的工作职责，但对召开

业主大会的条件、业主委员会的组织保障、对业主委员会的监督、业主委员会的法律责任等都没有具体规定。业委会的运行管理缺乏行之有效的文件依据，导致业委会在运作过程中逐渐出现“备案行政审批化”“维权行为和意识过激化”“业委会蜕化腐败化”等，这些问题严重影响了社区和谐和安定，进一步激化基层社会治理的矛盾。

（三）监管难：管理缺乏专业性、指导和监督

一方面，尽责的业委会成员，不仅要有公益性，具有相关法规、法律和相关的专业知识，还要有发动和组织业主的能力、有团队凝聚力。但实际上，大部分业委会成员还不具备这些专业素质和能力，管理缺乏专业性，容易违法、违规行使权力。

另一方面，业委会不具有法人资格，无法承担民事责任，出现问题难

以对业委会及其成员采取有效制约。同时，属地、社区居委会、业主大会议事规则等，对业委会的监督流于形式，没有实际效果，自我监督失效和外部监管缺失，使业委会处于“监管真空”状态。

（四）实效难：业委会虚置化严重，名存实亡

一是业主委员会是依法选举产生的基层自治组织，但由于自身的监督治理机制还不够完善等原因，业委会的生命力相对较为脆弱，一旦出现沟通不畅或运作难题就会夭折、瘫痪或解体。

二是业主委员会没有办公经费、工作人员没有工资，无法硬性监管，长此以往，多数委员会丧失工作热情和认真履职的态度，难以发挥作用，形同虚设。还有一些业委会委员怀有不良动机，利用手中的职权谋取私利，无法真正代表业主的利益。

对策建议

（一）推动信息公开，培养业主自治意识

政府牵头，搭建平台，推动信息公开，逐步增强业主自治意识。一方面，物业管理主管部门、协会等应就业主委员会活动规范、职能和作用等开展广泛宣传，通过宣传和引导，缓解业委会与物业服务企业、社区居委会之间的关系。另一方面，业主委员会主动宣传，培育和提高业主参与社区公共事务的意识和能力，提升业主的集体荣誉感和认同感，引导越来越多的业主参与公共事务的咨询和管理。

（二）强化组织引领和政府支持

一是以社区党组织为引领，建立居委会、业委会、物业管理企业三方共同参与的住宅小区治理架构。在业委会组建上充分发挥社区党组织选人用人作用，引导业委会以自治方

式规范运行，通过合理监管不断提升小区物业管理的效率和水平。

二是物业管理主管部门、街道（乡镇）、社区居委会等应加强对业委会的指导，及时引进关于住宅小区房屋、电梯、道路维修等方面的优惠政策，协助业委会及时处理住宅小区有关停车、规划等方面的问题，确保业委会工作的有序运行。

（三）建立健全业委会运行和协调机制

一是试点探索业委会主任责任制。试点推行业委会主任公开选举制和业委会主任负责制，公开选聘具备一定专业知识的业主担任业委会主任，确保业委会主任能够正确行使业委会的权力，承担业委会的职责，业委会主任可与业主代表大会签订聘用协议。

二是完善薪酬制度和奖惩机

制。通过政府补贴、社会支持、共有部分经营收益等方式，在业委会内部建立薪酬制度，根据工作量和工作效率给予一定报酬，推动业委会正常运作并持续发挥积极作用。

（四）加强专业指导，完善监督机制

一方面，政府主管部门和物业管理协会要加强对业委会负责人及成员的培训工作，提高他们的自身素质和业务水平，指导他们正确选择物业管理企业，充分发挥在基层社会治理中的作用。

另一方面，必须建立合理有效的监督机制，明确属地、社区居委会的监督责任和义务，及时搜集并反馈小区业主的评价和意见。灵活运用新媒体、自媒体等手段，实时公开业委会决议，主动接受业主监督。

（澎湃新闻）