

國內物業管理的發展歷程及矛盾

陳永昌

董事總經理

置佳物業服務有限公司 及 信捷資產及設施管理有限公司

(1) 國內物業管理的初始期

國內在「計劃經濟」後期及在 1978 年改革開放之初，即「計劃經濟」與「市場經濟」混合體年代，國內居住的都是公房或國家企業單位的福利房。在那種體制下，「物業管理」只是國家單位的後勤工作，維修、清潔、衛生等等都以行政手段進行，管理工作人員與住戶都是同一個單位的同事，小區內出現的各種矛盾及問題，都是由單位不同階級領導處理。管理上的一切支出完全由單位負責，根本上沒有物業管理的概念，所以住戶和業主之間沒有「優質服務」、「以人為本」及「惟精惟微」的服務意識和要求。管理不到位是理所當然和必須容忍的事情，良好服務變成是額外的恩賜。

改革開放踏入 1990 年代，商品房大量出現，房屋由國家單位分配及管理漸漸脫離歷史的舞台。國家企業單位市場化和商品房的普及帶動了物業管理服務的需求。

(2) 國內物業管理的演變

從國內改革開放初期，國務院轄下的國家建設委員會已經對物業管理的發展十分關注。而事實上國內物業管理的規範性文件比同時期國內的法律法規改革為快。在 1980 年代後期及 1990 年代初期，國內大部份的法律仍處於試行階段的時候，如民事訴訟試行法、刑事訴訟試行法及經濟試行法等，大量有關物業管理的法律性文件已經實施。當時經濟發展仍然是以計劃經濟和市場經濟的混合模式發展，物業管理已經急速地邁向市場化。簡略而言，國內物業管理的法律法規發展可分為下列四個時期：

第一階段 (1981 – 1994 年)

雖然國家指導性文件「關於城市經濟體制改革的決定」於 1983 年才在十二屆三中全會通過發佈，但是「深圳市物業所服務管理公司」已於 1981 年 3 月 10 日成立，僅距離鄧小平推行的改革開放剛起步後 3 年。

國家建設委員會在同時期將物業管理定位為「物業管理是和房地產開發的現代化生產方式相配套的綜合性管理」，並確定物業管理為「伴隨着住房制改革的推進而形成的產權多元化格局相銜接的統一管理」和「興建社會主義市場經濟相適應的社會化、企業化、經營型的統一管理」。在國家領導對物業管理這行業作出高度評價的同時，這些指導性文件已明確地說明物業管理的發展

方向。

第二階段 (1994 – 1999 年)

在這 6 年中，物業管理開始進入規範化的發展，國家發佈多項指令，包括：

- 1994 年建設部頒佈「城市新建住宅小區管理辦法」，是建國以來第一部有關物業管理的規章，規定了下列幾點：
 - 住宅小區應當逐步推行社會化。
 - 應當進行專業化管理模式。
 - 由物業管理公司統一實施專業化管理。

- 1995 年 3 月，建設部頒發「全國城市，優秀管理住宅小區標準」。

- 1996 年 2 月，國家計委、建設部聯合下發了「城市住宅小區物業管理服務收費暫行辦法」，明確了：
 - 物業管理服務收費的原則。
 - 物業管理服務收費的方式。
 - 物業管理服務收費的定價原則和形式。
(即物業管理服務費實行政府定價、政府指導價和經營者同產權人、使用人協商定價的三種定價形式)

- 1997 年 4 月，建設部頒發了「全國城市物業管理優秀大廈標準及評分細則」。
- 1997 年 8 月，國家工商總局和建設部聯合下發「物業管理委托合同示範文本」：
 - 全面、準確地反映物業管理的事項、期限。
 - 雙方的權利和義務。
 - 物業管理的質量及其違約責任等。
- 1997 年 10 月，建設部下發了「業主公約示範文本」。
- 1998 年 11 月，建設部下發了「住宅共用部位、共用設施設備維修基金管理辦法」。
- 1998 年 12 月，國家稅務局發出「關於物業管理企業代收代繳收費有關營業稅問題的通知」，明確規定了「物業管理企業代收代繳水費、電費、燃氣費、維修基金、房租免收營業稅」。

第三階段是由 1999 年到 2007 年 10 月

這階段是以建設部 1999 年 5 月 23 日，在深圳市召開的全國物業管理工作會議為標誌。這次會議的目的和任務是總結和交流全國在過去多年來全國物業管理工作的實際經驗，拓展及定位未來物業管理工作發展路向、規範

國內物業管理市場，確立競爭機制等。建設部於 1999 年 11 月發出了「物業管理企業資質管理試行辦法」，對物業管理企業資質的主管部門、資質等級標準以及資質管理等均作出明確的規定。在此段時間內，不同型式的規範性文件不斷地發佈實施，例如：

- 建設部於 1999 年 12 月下發了「前期物業管理服務協議(示範文本)」。
- 建設部於 2000 年 5 月頒發了「關於修訂全國城市物業管理示範住宅小區(大廈、工業區)標準及有關考評驗收工作的通知」及新的「全國物業管理示範住宅小區標準及評分細則」等。

在此期間，規定國家機關建設部大樓實行公開招標由私人企業承包物業管理，而各地物業管理招投標項目不斷增加。2000 年 10 月，全國物業管理協會「中國物業管理協會」在北京成立。2001 年 11 月，首屆「中國物業管理發展論壇」亦在杭州舉行。

在國內物業管理發展的另一個里程碑是國務院在 2003 年底公布了中國國內首部「物業管理條例」，這部歷時 3 年、參考全國物業管理的實踐經驗的法規終於由國務院公佈實施。「條例」統一了國內不同地區不同物業管理法律制度的局面。

第四階段是由 2007 年 10 月「物權法」公佈實施至現在物權法的誕生由開始至立法經歷共 13 年(1994 - 2007) ，經過 8 次審議，而一般法律在全國人大只最多只審議 3 次。這條法例需要如此冗長的思想統一，主要是涉及兩大沖突：

- 利益上的沖突 (政府與百姓的沖突)
- 立法理念的沖突 (意識形態的沖突)

主要的反對意見是針對調整財產關係的最核心條款，反對派堅持社會主義的公有財產神聖不可侵犯，認為「物權法」實質上以私有財產神聖不可侵犯的精神和原則偷換概念，離棄了憲法確立社會主義的方向，造成了「不是勞動的平等，而是資本主義的平等」。憲法規定了公有制是基礎，「物權法」却把公有制和私有制財產混為一談。憲法規定國家財產是神聖不可侵犯，而「物權法」卻把國家財產跟私人財產放置在同等的法律地位。

由於「物權法」的實施，「物業管理條例」因應地同步作出修訂，包括下列幾方面：

● **涉及業主共同利益事項表決方面有三大變化**

- (一) 嚴格規定專項維修資金使用條件、包括改建、重建建築物及其附屬設施。修改條文：明確《物權法》對業主在業主大會上的投票權，就是“面積”加上“人數”。以前投票權數，是按照面積的套數來做指標，現在加入了投票的

人數，這就是考慮到開發商有可能是一個業主，但是他佔有的面積比較大，所以影響表決的結果，而現在增加了表決人數的規定，這是增加了一個標準，經專有部分佔建築物總面積 $2/3$ 以上的業主，且佔總人數 $2/3$ 以上的業主同意，規定得更加嚴格。

(二) 對於《業主公約》及《業主大會議事規程》的制定和修改，以及選舉業主委員會，在舊的「物業管理條例」是「多數決」，經修訂後的新「物業管理條例」是「半數決」，即佔建築物總面積過半數的業主且佔總人數過半數的業主同意。

(三) 新的「物業管理條例」根據《物權法》的規定業主在表決重建、改建建築物的時候也作為一個重大事項按照面積、人數雙 $2/3$ 原則進行表決。

- **物業管理首先是服務**

新修訂「物業管理條例」將物業管理企業的稱謂改為了物業服務企業，物業管理企業是接受業主委託，為業主做服務。

- **業委會成立的指導部門增加**

新修訂「物業管理條例」增加“街道辦事處、鄉鎮人

民政府”為成立業主大會、選舉產生業主委員會的指導部門。突出了基層管理，對業主、物業公司的指導更直接，實際操作性更強。地方政府主管部門及街道辦事處或鄉鎮人民政府對物業管理起了下列的作用：

- 一方面對業主大會及業主委員會的成立具有指導和監督的職責
- 另一方面也要加強對業主大會及業主委員會日常活動的監督，如果業主大會和業主委員會作出的決定危害了業主的利益或者作出了與物業管理無關決定的時候，地方政府應當及時有效幹預。

◆ 物業管理專業人員，實行職業資格制度

新修訂「物業管理條例」明確規定對物業服務企業實行資質管理制度，取得資質的才可以從事物業管理。2006年啟動對物業管理專業人員實行職業資格制度：建設部和人事部聯合下發了《物業管理師制度暫行規定》，從事物業管理專業人員經過考試、註冊取得物業管理師執業資格後，才能夠擔當物業管理專案負責人

● 業主通過起訴可撤銷業委會決定

新修訂「物業管理條例」新增另一條款是業主大會或者業主委員會的決定，對業主具有約束力。業主大會或者業主委員會作出的決定侵害業主合

法權益的，受侵害的業主可以請求人民法院予以撤銷。修改後的條文，賦予了被侵害權益業主獲得司法訴訟的權利。

(3) 國家對物業管理的邏輯思維

中國國家建設部從物業管理在國內萌開始，已經認識到物業管理這行業將會影響社會的穩定性和重大民生問題，必須要規範化和專業化。國家在計劃經濟時代，所有不同階層的政府官員和民眾均沒有物業管理的概念，在向「中國特色的社會主義經濟」轉移當中，各種法例法規仍在草擬及不斷變更的階段，政府的積極參與是有其必然性、實際性和必要性。同時，中國國內面積廣闊，各地發展水平參差，生活及經濟差距大，如果單獨依靠市場的自由運作，必然造成混亂局面，但如果仍然沿用改革開放前的行政手段，物業管理便不能配合「中國特色的社會主義經濟」的發展步伐。因此，國內對物業管理的概念是強調「國家指導和規範，以行政立法」作出綱領性的規管，然後再用地方法規、部門規章、地方規章和部門文件，以解決上述的複雜情況和補救法律配套的不足。

雖然中國國內第一部「物業管理條例」的行政法規已經於 2003 年 9 月發佈，以及在 2007 年 10 月實施的「物權法」同步修訂，但仍須實踐和因應經濟的發展而不斷修訂才能配合社會實際運作的需求。

(4) 政府積極參與的利與弊

國家對物業管理積極參與的好處顯然易見，可以不再耗述，然而弊端可粗略歸納如下：

政策規管方面

政府對物業管理市場的管理主要是綱領性的控制與管理，是通過各級法規實現的。其基本職能和作用是把物業管理市場置於法規監督之下，為物業管理市場充分發揮功能，使物業管理企業有法可依、有紀可守、有章可循的良好的外部環境，使物業管理法制化、規範化。

現在的反效果是國家對物業管理規管過嚴過細，扼殺管理企業與業主管理委員會的互動和專業發展。例如，新修訂「物業管理條例」增加“街道辦事處、鄉鎮人民政府”為成立業主大會、選舉產生業主委員會的指導部門。明義上是突出了基層管理，對業主、物業公司的指導更直接，但實際上是地方政府對小區的控制性和操作性更加強大。這問題在國內的二、三綫城市更為明顯，因為在此等城市裡，大部份的負責幹部因對物業管理專業識知較淺，一切按本子辦事和從嚴從謹，扼殺了專業的發展。

其他如對物業服務企業的稅收方面，所有由物業服務企業收到的管理費，首先要徵收 5%稅，而在實際盈利上再

徵收稅項，因而造成物業服務企業在經營上更為困難。同時，在缺乏相關法例法規的支援，如香港的「土地審裁署」和「小額錢債法庭」等，更加深管理上的問題和收管理費不易的局面。

管理收費標準方面

目前，國內物業管理服務的價格形式可以分為政府定價、政府指導價和經營者定價三種。

1· 政府定價

政府定價是一種政策性定價，是以城市居民平均生活水平為基本依據的。

2· 政府指導價

政府指導價是另一種政策性價格形式，是由政府價格主管部門會同房地產行政主管部門根據物業管理服務等級標準等因素，制定相應的基準價及其浮動幅度，具體收費標準由業主與物業管理企業根據規定的基準價和浮動幅度在物業服務合同中約定的一種定價方式。

3· 經營者定價

經營者定價，又稱市場調節價，是指物業管理服務收費標準由物業管理公司與業主委員會或產權人代表、使用人代表共同協商議定，然後

將收費標準和收費項目向當地物價部門報告備案的一種價格形式。

4·計費方式

《物業管理服務收費管理辦法》規定“業主與物業管理企業可以採取包乾制或者酬。

政府定價往往造成物業服務企業的緊箍咒，例如現行的東莞物業管理費政府指導價是在 2004 年制定的“限價制”，普通住宅具體最高限價標準為，無電梯商品房為 1.8 元/平方米，有電梯商品房為 2.4 元/平方米。當時物業管理實際成本比較低，售樓之初物業費定價主動權也在開發商，出於銷售的競爭性考慮，同時也匹配當年房價水平，物管費定價普遍較低。如大多數樓齡長的社區在上十年前的定價在 1 元/平方米左右，至今卻得不到更新。

雖然部份城市採取新的收費辦法，取消了政府定價，規定了兩種價格形式：政府指導價和市場調節價。物業服務收費實行政府指導價的，本來有定價許可權的人民政府價格主管部門應當會同房地產行政主管部門根據物業管理服務等級標準等因素，制定相應的基準價及其浮動幅度，並定期公佈。但由於部份二綫和三綫城市幹部的水平及見識視野狹窄，往往堅持低水平收費以避免承擔物價上升的責任，造成物業管理服務邁向專業化的道路寸

步維艱，。國家物價局的「優質優價」政策形同虛設。例如山東的三綫城市壽光市，去年由港商與建的別墅區，地方政府有關部門堅持物業服務收費為0.4元人民幣/平方米，造成物業管理處於「巧婦難為無米炊」的情況。這亦是香港較大規模的物業管理公司都不願意參與國內「住宅物業」的管理的主要原因之一，他們均認為是「吃力不討好」和「虧本」的商業服務。

還好在這方面仍有一點曙光的是近年國家發改委和建設部聯合下發的《物業服務收費管理辦法》中在物業管理收費內容、收費標準和收費價格將作出的調整，物業服務企業收費的方式可分為“包乾制”和“酬金制”兩種。物業管理公司可以採取“收費酬金制”原則，只拿應該獲得的酬金，其他的物業服務支出費用由業主負擔。新的物業管理收費辦法，將使國內現有物業管理收費發生根本性的變化。新辦法首次提出了與香港相約的“物業服務收費酬金制”概念，物業公司在“酬金制”方式下，物業公司只拿應該獲得的酬金，其他的物業服務支出費用所有權屬於業主，而不屬於物業管理企業。然而，“酬金制”的良好實施，必需將國內現行的「物業管理條例」再次優化和細化。

專業要求方面

在國內物業管理發展初期，均以香港物業管理專業為學

習藍本。漸漸地發展與國內社會及經濟發展相適應的物業管理專業。國內在物業管理專業發展方面也曾經歷不同的波折和修正。

1996年9月，建設部和房地產業司聯合下發「關於實行物業管理企業經理、部門經理、管理員崗位培訓持証上崗制度的通知」，明確了：

- 上崗培訓統一使用的教材。
- 上崗培訓統一教學課時。
- 上崗培訓統一培訓內容。

但持証上崗制度在實施後數年間，由於教材內容粗疏及專業性不強，執行上十分困難，再加上地方主義色彩濃厚，在某大城市考取的上崗証，在其他城市暗地裡不獲得承認，必須在當地重考才能上崗。

因此，在2005年國家人事部和建設部聯合發佈《物業管理師制度暫行規定》及與之配套的《物業管理師資格考試實施辦法》和《物業管理師資格認定考試辦法》。考試內容：

第一部份	物業管理基本制度與政策
第二部份	物業管理實務
第三部份	物業管理綜合能力
第四部份	物業經營管理

此次專業資格要求的改動，卻受到部份專業人仕批評為造成「能文不能武」的偏才，這就是現時國內在物業管理方面專業化與普及化的矛盾。物業管理是一門除了專業知識以外，在社會經驗、人事處理、危機管理、項目管理及社區管理等方面要求甚高的行業。然而，國內無論在早期的持証上崗制度及現時的物業管理師制度，都較為着重考取專業資格及在短期內製造大量「人才」，而缺乏嚴格的實際經驗的同等要求。