

论业主委员会的法律地位及其制度完善

郎嫚婷

四川省社会科学院 法学研究所, 四川成都, 610000;

摘要: 现有法律法规对业主委员会的具体权限、运作机制及权益保护等方面缺乏详细规定, 业主委员会的主体地位不明, 致使其在从事民事活动, 处理民事纠纷上备受争议。本文从业主委员会的法律属性入手, 对业主委员会法律地位的各种学说观点进行评判, 在分析立法和实践的现状上, 探讨业主委员会在法律地位上的争议和问题, 并从立法、司法和行政三方维度提出完善方案, 以促进社区内部和谐以及法治健康发展。

关键词: 业主委员会; 法律地位; 业主大会; 主体资格

DOI: 10.64216/3080-1486.25.07.012

随着中国城乡房产商品化进程的推进, 小区物业管理及业主维权相关的法律案例日益增多, 业主委员会作为民事主体参与诉讼的问题逐渐成为立法与司法实践中的痛点和难点。自2003年《物业管理条例》首次引入“业主委员会”这一概念以来, 业主委员会制度逐步被纳入中国立法框架, 在2007年《中华人民共和国物权法》中得以确认后, 又在2021年出台的《中华人民共和国民法典》(后简称《民法典》)物权编中再次被予以强调和扩充。尽管业主委员会的规范在立法层面已取得一定成效, 但在具体权限、运作机制及权益保护等方面仍缺乏详细规定, 致使其在实践中的法律地位模糊不清。近年来, 法治进程的持续推进和居民权利意识的提高, 促使业主委员会的作用和影响力日益增强, 但业主委员会在物业管理中的角色定位、民事主体资格认定及其与业主之间的权责关系等问题仍然较为突出。尤其是在司法实践中, 业主委员会参与民事诉讼的主体资格缺乏统一标准, 引致同类案件的裁判结果不一, 从而严重影响国家司法的权威性和法治环境的稳定性。故本文试图从业主委员会的法律属性出发, 结合立法与司法实践, 探讨其民事主体资格及相关法律问题, 为完善业主委员会的法律地位、明确其职责权限提供理论支持与实践建议, 以促进业主权益保护、提升司法效率, 从而优化社会治理效果。

1 业主委员会法律地位的理论争鸣

就我国现行法律体系而言, 民事主体的构成包括自然人、法人及其他组织三种类型。关于业主委员会是否具备实体组织资格, 现行立法尚无明确规定, 学术界对此问题主要存在以下几种观点。

1.1 社团法人说

目前持社团法人说的学者主要是从组织属性和法律构成要件的角度入手, 将业主委员会界定为社团法人。在法律属性上, 业主委员会作为业主自治组织, 其设立宗旨在于维护业主共同权益, 不参与市场经营活动, 因此具备非营利性的属性, 与非营利法人的要求相契合。在构成要件上, 有学者主张, 业主委员会是经业主大会选举产生并完成行政备案; 具有法定名称、备案印章及固定办公场所; 享有对专项维修资金及共有财产的法定支配权以及对外缔约权的组织, 满足现行法律所规定的法人构成要件。

该理论赋予业主委员会独立的法律地位, 便于其以自身名义从事法律活动的同时, 还拓宽了业主维护自身正当权益的途径。但在构成要件上, 部分学者表示, 业主委员会仅对专项维修资金及共有财产享有使用权而非所有权, 缺乏独立财产和责任承担能力, 不符合民事主体的构成要件。在组织结构上, 有学者认为业主委员会仅是业主大会的执行机构而非独立实体, 若赋予业主委员会独立的法律地位, 可能导致业主大会法律人格的消解。

1.2 业主团体法人说

为有效协调业主大会与业主委员会的关系, 有学者主张引入“业主团体”的概念并依据诉权与实体权利主体分离的理论, 仅赋予业主委员会相应的诉讼资格。持该观点的学者将业主团体定义为由特定物业管理区域内享有建筑物区分所有权、共有部分共有权以及共同管理权利的全体业主所构成的集合。在法律意义上, 该团

体是全体业主对外进行民事活动的实际主体，而业主大会和业主委员会则隶属于业主团体，是其下位的具体组织形式。则享有法人地位的应当是业主团体，而非业主大会和业主委员会。该观点主张者在坚持实体权利归属于业主团体的基础上，又援引了程序法与实体法相分离的理论，主张业主委员会基于代理或代表机制从而享有诉讼实施权，以维系权利归属、责任承担与程序适格之间的平衡。

在此模式下，业主团体具有法人资格，能够独立处理对外事务，业主委员会作为其常设执行机构，负责日常管理和事务处理。这样既保障了法人资格的独立性，又确保业主委员会只履行执行职能，避免权力过度扩张。但我国现行的立法尚未对业主团体这一概念加以界定，也未建立相应的资格准入机制。相关法律条文仅对业主大会和业主委员会作了规定。若引入业主团体这一概念，并赋予其民事主体资格，从法经济学的角度来看，可能引发一系列制度变迁的边际成本、效益失衡等问题，不符合经济效益。

1.3 非法人组织说

非法人组织说是目前学界和实务的主流观点，其主张者认为业主委员会不具备法人资格，但又有以自己名义对外从事民事活动的现实需求，因此应当被认定为非法人组织。具体理由如下：一是业主委员会的成立、人员组成和资金管理皆不符合法律所规定的法人构成要件。二是业主委员会具有相对独立的意志表达机制，其法律行为并非单纯代理全体业主，而是以组织名义实施管理行为，在法律性质上与非法人组织相类似。三是现有《民法典》对非法人组织的定义采取的列举+概括的方式，为业主委员会定性为非法人组织留有立法余地。

1.4 代理关系说

持代理关系说的学者则是试图从实体和程序的双重角度出发，将业主委员会纳入传统代理理论框架进行考虑，否认其民事主体地位，以此消解其主体地位争议引发的制度难题。在实体法层面，该学说强调业主委员会系业主大会的附属执行机构，不具有独立民事主体资格，其权源依附于业主大会的授权委托，本质上构成以全体业主为被代理人、以物业管理事务为委托事项的代理法律关系；在程序法层面，业主委员会因缺乏独立的财产基础与责任能力，不具备诉讼主体资格，参与诉讼

活动时需经业主集体授权并以代理人身份实施诉讼行为。

在这一观点下，业主委员会的权利源于全体业主的直接授权，在行使权利时能够更好地体现业主的意愿和利益。同时，业主委员会又基于代理关系，避免了法人组织所面临的独立责任和风险。但如果业主委员会仅为代理关系，其决策和行为将直接受到业主集体意愿的限制，缺乏相对的自主性和独立性，可能引发决策效率低下等问题。

2 业主委员会法律地位存在的问题分析

2.1 国家立法缺失，地方立法不一

在国家立法层面，业主委员会与业主大会存在定位模糊不清的问题。业主委员会自创设之初，就同业主大会被定位为辅助性物业管理主体，被分散规定于行政法规和地方规章之中，尚未获得国家立法层面的主体资格确认。在《民法典》物权编撰时期，立法者考虑到区域经济发展的差异以及实践中组织成立的困境，选择延续原有制度框架，未对其法律地位明确界定。鉴于国家层面并未给出统一的立法方案，各地方关于业主委员会的立法呈现多元化特征。通过在北大法宝数据库检索，得到二百一十八部现行有效的地方物业管理，对其加以整合分析，可将其大致分为三类。一是直接赋予业主委员会社团法人的地位。例如：《福建省物业管理条例》第二十五条明确符合非营利法人登记条件的业主委员会，可以向相关部门申请登记；内蒙古自治区通过降低登记门槛创新性地赋予其社会团体法人资格，湖北省则尝试通过成立业主委员会联合会实现法人登记。二是明确业主委员会在特定范围内享有诉讼权利。例如：《北京市物业管理条例》第七十六条明确，在原物业服务企业拒绝移交相关资料或财物，或拒不退出所辖物业管理区域等情形下，业主委员会享有起诉权利。三是未明确规定业主委员会的法律地位和诉讼权利的。例如：《广东省物业管理条例》《贵州省物业管理条例》《宁夏回族自治区物业管理条例》等。地方性实践在体现基层治理现实需求的同时，也暴露出制度供给不足所导致的规范困境。

2.2 规范供给不足，裁判标准不一

早在业主委员会被纳入法律体系前，最高人民法院和最高人民检察院就意识到了业主委员会诉讼资质的

法律适用难题，并试图通过复函、裁判释明及司法解释等多种方式，构建有限承认业主委员会诉讼主体资格的司法适用框架。2003年，最高人民检察院通过复函首次确认，业主委员会符合《中华人民共和国民事诉讼法》第四十九条和最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》第四十条中所规定的“其他组织”要件时可提起诉讼。2005年，最高人民法院复函明确业主委员会可在与他人发生民事争议时，作为被告参加诉讼。但这种司法能动主义立场却与法律对业主委员会法律主体资格的立法沉默相矛盾，致使司法解释与基础法律之间存在张力。在地方司法实践中，北京、上海、广东等地方法院均针对业主委员会的诉讼地位发布了相应的指导意见，分别就物业服务合同撤销权行使、物业服务争议处理等情形，有条件地认可了业主委员会的诉讼权利。但因缺乏上位法支撑，这些地方性的司法创新常陷入规范效力层级混乱的难题之中。另一方面，各地审理标准的不一和法官的自由裁量权范围扩张又会引发“同案不同判”的现象，危及司法的权威性和公信力。

2.3 行政干预过甚，业主自治不足

业主委员会作为以维护业主权益为中心的自治机构，在遵循业主共同决策的前提下，原则上应当享有独立的决策能力和执行能力，以自主处理小区内的事务，不受外界过多干预。而在实际操作中，物业所在地的区、县人民政府房地产行政主管部门及居民委员会却介入业主委员会的成立和运行过程，干涉业主委员会依业主共同决策作出决定。在法律层面上，《物业管理条例》第九条、第十九条和第二十条针对业主委员会的成立、选举和决策，为地方人民政府相关部门及居民委员会设立了指导、协助并予以备案的法定职责。在制度功能层面，行政部门的介入有助于解决业主委员会成立受阻、履职混乱以及运作不合规等频发问题，更好地规范和监督业主委员会依法依规行使权利。这一制度的设立兼具合法性和合理性，但实践中却存有行政部门对业主委员会过分管制的现象，主要表现为：一是业主委员会的成立门槛与行政审查绑定，在增加了行政部门对自治进程的干预的同时，又为业主委员会成员的参选设置了不公平、不合理的前置条件。例如，部分地方性法规在没有明确法律依据的情况下，将“按时交纳物业管理费等相关费用”作为参选业主委员会成员的必要条件，对业主委员

会参选资格作出限制。二是部分街道办和居委会在业主委员会选举过程中存在违规干涉行为。如岳麓区银盆岭街道银星社区作为业主委员会的法定指导部门，却滥用相关职权，非法干涉业主委员会的换届选举，删除多位业主的报名表，并指定十二人进行十二选十一的决策。三是多层次干预导致行政部门权力分散与职责不清。住房和城乡建设部作为物业管理行业的行政主管部门，有权指导和监督业主委员会的活动。除了住房与城乡建设部门外，《民法典》《物业管理条例》和《住房和城乡建设部等部门关于加强和改进住宅物业管理工作的通知》还规定了街道办事处、乡镇人民政府、居民委员会等基层组织对业主委员会的管理职责，但并未对各部门的职责边界作细致的规定和划分，仅用“指导”“帮助”等笼统词汇概括，容易引发职责重叠或推诿的情况。基于职能定位的不同，各组织的指导和监督方式存在差异，甚至相互矛盾，导致业主委员会难以明确应遵循的具体指导。若业主委员会在行使职权时需要同时考虑住房和城乡建设部门、街道办事处和居民委员会等多方面的要求，面对多方压力，难免陷入决策困境。

3 业主委员会制度的完善路径

3.1 统一国家立法，明确主体地位

无论是从法律功能主义的角度还是实证分析的角度来看，立法确认业主委员会的主体资格都是基层治理法治化发展的必经之路。业主委员会在法律框架下的职能定位以及其对业主权益和社区秩序的保障作用，决定了其将在物业纠纷处理、公共收益管理等民事活动中扮演关键角色，具有代表业主参加民事诉讼、处理民事纠纷的现实需求。部分地方人民政府为平衡业主委员会法律主体缺位和治理实践的需求，以出台规范性文件的方式赋予业主委员会诉讼资格或财产代管的权力，实质上构成了对《民法典》主体制度的突破性探索，印证了“实践先行，立法确认”的法治演变路径。而现有法律对业主委员会主体地位模糊化处理的办法，不仅使业主委员会在缔约、追责等维护业主权益的环节陷入代理困境，还加剧了行政权对业主自治领域的过度介入。因此，应当在国家立法层面上明确业主委员会的法律地位，从权利能力、责任财产和代表机制三方入手，构建三位一体的规范体系，以实现业主个体权利让渡与团体意志形成的制度衔接，从而达成私法自治与公共治理的结构性平衡。

业主大会与业主委员会之间的存有“准宪法”的关系，谈及业主委员会的法律地位，必离不开业主大会。业主大会是由物业管理区域内的全体业主组成，法律地位类似于国家治理中的“人民代表大会”，可看作为社区的最高权力机构，其权力来源于业主的部分权利让渡，负责制定和修改业主公约、选举和更换业主委员会成员等重大事项。而业主委员会则是由业主大会选举产生的执行机构，业主委员会负责业主大会决议的执行以及日常事务的管理，对业主大会及全体业主负责，并受其监督。由此可见，业主委员会的权力并非固有的，而是源于业主大会的授权。这种授权性决定了业主委员会的权力范围受限于业主大会的决议，其行为必须符合业主大会的意志。因此，针对业主委员会法律地位的讨论应当在明确业主大会的法律地位的基础上进行，否则将会致使业主委员会的外部关系界定的模糊与内部治理结构的失衡。依据《民法典》的相关规定，民事主体包括自然人、法人和非法人组织三类。但《物业管理条例》明确规定了业主大会的成立方式和职责，但未赋予其确切的法律地位，致使其在从事民事活动时长期备受争议。在实践中，业主大会通常仅在人民政府房地产行政主管部门进行备案，不具备独立法人资格，无法直接参与诉讼或管理公共财产。为破解这一尴尬局面，2013年，温州市鹿城区民政局尝试探索对业主大会进行创新管理，指导温州南塘五组团小区业主大会注册为社团法人获得独立民事主体资格，成为全国首例具备法人资格的业主大会。这一实践探索表明，通过地方政策突破或社会组织登记，业主大会可被赋予法人地位。若通过立法确认业主大会的法人资格，业主委员会与业主大会的关系可以借助公司治理结构来理解。其中，业主大会作为全体业主的“权力机构”，类似公司治理中的股东大会，具备独立意志和财产管理权。若通过法定程序登记为法人，则能独立承担民事责任，直接行使诉讼权和管理权。而业主委员会作为执行机构，类似股份公司的董事会，可依据法人代表制度，而取得诉讼代表权。

3.2 司法解释、指导案例双管齐下

立法无疑是解决我国业主委员会法律地位模糊的根本途径。但立法不是一蹴而就，而是需要通过长期的实践探索、深入的理论研究，并经过繁杂的程序才能形成一部成熟的法律。在立法条件尚未成熟之前，业主委员会的法律地位仍会面临着一段法律空白期。司法解释

作为法律体系的重要组成部分，兼具缓解国家立法压力和限制法官自由裁量权的双重功能。职是之故，在专门立法阙如之前，最高人民法院可以通过制定司法解释，明确业主委员会的非法人组织主体资格，并赋予其诉讼资格，适当扩大诉讼范围，以解决现实中的法律问题。司法解释虽能在一定程度上弥补法律空白，但缺少具体场景的适用指引，指导性案例由此成为一种重要的补充手段。面对业主委员会法律地位不明确的问题，在相关法律和司法解释尚未出台之前，通过发布指导性案例，能够及时为法院提供审判准则，使各级人民法院在审理业主委员会相关案件时可参照案例进行判决，以确保基层法院能够公正审理案件，将纠纷化解在基层。

3.3 构建监督制衡体系，强化业主自治保障

没有监督的权力必然导致腐败，没有制衡的权力必然导致滥用。构建有效的监督制衡体系是防止行政权力过度干涉业主委员会决策和强化业主自治的关键。在内部监督上，应当推行事务公开和财务公开的“两公开”制度。为确保财务的透明度和增加委员责任感，业主委员会应定期公示决策过程和资金使用情况，接受业主质询。为确保业主委员会决策与执行的合法性、透明性和公正性，应当建立年审制度，由第三方机构对业主委员会的合规性进行定期评估并出具相关报告，督促业主委员会进行整改，避免小问题演变成大问题，做到防微杜渐。在外部监督上，可以设立区级业主管理联席会议制度，将当地的住房和城乡建设部、街道办事处、居民委员会等多方部门纳入监督体系，以防行政部门的监督行为超出职权范围。

参考文献

- [1] 参见曾萍：《房地产法律问题解答与案例评析》，经济管理出版社1997年版，第181页。
- [2] 参见贺晓芳、齐恩平：《业主委员会的法律地位研究》，载《天津商学院学报》2007年第2期，第56-60页。
- [3] 参见刘保玉、孙超：《论业主委员会的法律地位——从实体法与程序法的双重视角》，载《政治与法律》2009年第2期，第33-39页。
- [4] 参见陈雯：《论业主委员会的法律地位及制度完善》，载《政法学刊》2003年第5期，第41-43页。
- [5] 参见李德仁：《业主委员会诉讼主体地位研究》，

载《安阳师范学院学报》2006年第3期，第67-69页。

[6]参见张新宝、汪榆淼：《〈民法总则〉规定的“非法人组织”基本问题研讨》，载《比较法研究》2018年第3期，第65-82页。

[7]参见刘忻：《业主委员会权利义务问题研究》，载《现代物业》2004年第6期，第23-25页。

[8]参见王忠锋：《论我国业主委员会的法律地位》，载《东南大学学报（哲学社会科学版）》2011年第S1期，第220-222页。

[9]参见朱涛：《业主大会法律问题研究：民事主体理论的视角》，法律出版社2016年8月版，第69页。

[10]参见黄薇主编：《〈中华人民共和国民法典物权编〉条文解释与适用》，民法典物权编草案二审稿对若干重点问题的回应，北京：中国法制出版社，2020年6月1日版。

[11]参见《最高人民法院关于金湖新村业主委员会是否具备民事诉讼主体资格请示一案的复函》，[2002]民立他字第46号，2003年8月20日。

[12]参见《最高人民法院关于春雨花园业主委员会是否具有民事诉讼主体资格的复函》，[2005]民立他字第8号，2005年8月15日。

[13]参见《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于2021年备案审查工作情况的报告》，载中国人大网，2021年12月24日，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202112/t20211224_315576.html。

[14]参见吴桂英：《岳麓区银盆岭街道银星社区违规干涉选举》，载问政湖南，2023年5月31日，<https://wz.rednet.cn/front/messages/detail?id=680640>。

[15]郑智航，于江磊：《〈立法法〉新增地方立法事项“基层治理”的规范分析》，载《苏州大学学报（法学版）》2025年第12卷第2期，第26-37页。

[16]参见汪俊英：《社区自治的法治化：理论基础、制约因素、实现路径》，载《学习论坛》2022年第2期，第129-136页。

[17]参见徐佳：《我国城市社区业主委员会自治弱化的因素探究》，载《未来城市设计与运营》2023年第2期，第62-65页。

[18]朱涛：《中国业主自治组织主体地位的演进与建构》，载《私法研究》2015年第17卷第1期，第107-136页。

[19]参见张志远：《司法解释法律效力研究：法源理论、运行困境与完善路径》，载《山东法官培训学院学报》2023年第39卷第2期，第165-184页。

[20]参见《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2014年版，第136页。

作者简介：郎嫚婷（2002—），女，四川资阳人，硕士研究生，四川省社会科学院法学研究所，研究方向：宪法与行政法。