

城市社区自治中居委会与业委会关系浅析

尤学民

我国城市地方自治以社区为基层单位。2003 年国务院《物业管理条例》实施后，一个社区形成了两个居民自治组织，即以居民的居住权为基础的居民委员会和以居民的房产权为基础的业主委员会。如何处理两者之间的关系，无论在理论上还是实践中，都有许多问题值得探究。本文主要结合北塘区的社区自治实践进行讨论。

一、两者关系问题的由来

居委会是我国传统的基层群众性自治组织，是建国初期城市居民自发创造的产物，后经党和政府的推动，成为城市社会基层民主是一种制度选择。它的主要职责是：处理本地区的公共事务，调解居民纠纷，开展文体活动，向政府反映民众诉求，协助政府维持社会治安，宣传法律、法规、政策等。

计划经济时期，人们的利益主要与就业单位相联系，与居住地关系不大。因此，整个社会的管理重心在单位而不在社区。改革开放以后，原先由单位承担的医疗、住房、养老、就业等许多职能逐步回归社会，人们由“单位人”转变为“社会人”。人们的利益与社区的关系越来越密切，整个社会的管理重心不断向社区倾斜。社区居委会承担的社会管理任务日渐繁重。按照 2010 年中共中央办公厅、国务院

办公厅《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》，居委会的主要职责包括自治活动、协助政府工作和有关监督活动三大类共 23 个方面的工作。

业委会是因物业管理需要而产生的又一基层群众性自治组织。物业管理是指业主通过选聘物业管理企业，对房屋及配套的设施设备和相关场地进行的管理。一般来说，自己的房屋由自己来管理，这个道理不言自明。所以，传统居民一户一栋房屋并不发生物业管理的问题。如果一栋房屋有多个所有者，虽然专有部分分别属于各个所有者，但共有部分却属于全体所有者，对共有部分如何维护保养、合理使用，各个所有者之间存在着利害关系，从而产生了物业管理的必要。

住房商品化以前，我国城市居民居住的宿舍大楼或住宅小区，所有权属于各自所在单位，居民大多来自同一单位或同一系统。这些大楼或小区的物业由单位管理，居民因物业而产生的矛盾和纠纷，也由单位负责处理。房改以后，这部分住房逐渐转变成居民个人所有。同时，在新建小区，来自不同单位、不同系统、不同地区的人们，因购买同一小区的住房而汇聚在一起，形成一个新的社会群体。新老两类小区的物业，个人无法管理，单位不再管理，居委会无权管理，只能通过社会化的物业公司加以管理。

业主是物业的所有权人，理所当然应在物业管理中居于主导和核心地位。为了维护自身利益不受侵害，业主通过业主大会选举产生业主委员会，负责选聘和监督物业公司，对物业实施自治管理。

一个居住区内有两个居民自治组织，它们的职责和活动的“边界”

在哪里，相互间的关系如何处理，成为社区自治管理中的一个热点问题。

二、对两者关系相关法律条文的认识分歧

关于居委会和业委会之间的关系，相关的法律法规主要有：2003年国务院颁发的《物业管理条例》（2007年修订），国家住房和城乡建设部2009年颁发的《业主大会和业主委员会指导规则》，2010年中共中央办公厅、国务院办公厅颁发的《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》。

以上法律涉及居委会与业委会相互关系的规定主要有：（1）居委会指导和监督业委会，业委会要主动接受居委会的指导和监督。（2）召开业主大会、业委会会议，业主组织作出的决定，应当告知居委会，并听取其意见、（3）居委会要派代表参加首次业主大会筹备组，并组织业主推荐筹备组中的业主代表。当业委会未按规定召开业主大会或换届选举时，居委会可以组织召开业主大会或换届选举。因客观原因未能选举产生业委会或业委会人数不足总数的二分之一的，新一届业委会产生之前，可以由居委会代行业委会的职责。（4）业委会要与居委会互相协作，共同做好小区内的社会治安等相关工作。（5）业委会应当积极配合居委会依法履行自治管理职责，支持居委会开展工作。

对于以上相关的法律规定，人们在认识上存在很大分歧。一种理解认为，“指导”就是“领导”的意思，“监督”就是“发现问题并裁决”的意思。比如，“在《条例》里十分清楚地阐述了两者的法律关系，即业委会应当积极配合居委会，支持其工作并接受指导与监督。

显然,《条例》将居委会视为业委会的主管机关,并将业委会归于其领导之下。”(刘娅:《居委会自治性质的重新探讨—居民委员会与业主委员会的自治性比较》,《中国行政管理》2005年第五期)

一种理解认为,在法律上,指导和监督并没有领导和裁决的意思。“指导的职能,应通过具有示范、倡导、咨询、建议、训导等性质的行为方式予以实现,该行为不具有当事人必须履行的法律后果,不应带有任何行政强制性”(北京市朝阳区人民法院行政审判庭在《(2003)朝行初字第61号》行政判决书)。监督即监视和督促。监视就是看,督促就是说。监督的职责只是“看了”和“说了”,“但所说并不带有任何强制性”。居委会和业委会都是民间组织,“谁也不能强迫谁做什么”,只有政府的行政命令和法院的判决才有强制力。包括主张居委会应该领导业委会的人也认为,《条例》只承认居委会对业委会的工作指导和监督责任,这在一定程度上虚化了居委会的“领导地位”(民进中央副主席、上海市人大常委会副主任蔡达峰《改善居委会与业委会的关系》)。

上述认识分歧体现在具体工作中,容易导致两种倾向:一种是居委会干涉、命令、甚至代替业委会的工作,一旦遭到业委会的抵制,就会产生失落感,认为自己“被架空”了。这种认识很具代表性,在居委会工作人员中带有普遍性;一种是业委会力图摆脱居委会的指导和督促,甚至认为居委会是多余的。所以,人们在分析居委会和业委会之间产生冲突的原因时,往往把它归结为法律条文不明确和对法律条文的错误理解。

三、从两者的组织性质分析其相互关系

我国法律规定，居委会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织；业主大会和业委会是对物业实施自治管理的群众性组织。显然，作为群众性自治组织，两者各按其成立事由、管辖范围和全体成员授权开展活动。两者应该是并列的关系，不存在上下、高低之分，即不存在“谁领导谁”的问题。

问题是，在社会管理实践中，人们往往把居委会看作是政府机构。“居委会本质上是基层政府派出的具有自治性质的机构，而非实然意义上的群众自治组织”（刘娅前引文）。或把居委会看作是政府利益的代表，属于“准行政组织”、“行政性自治组织”。出于任何组织都必须接受政府的控制这样一种思维习惯，进而认为，居委会作为政府机构，应该领导和管理业委会。

那么，即使居委会是一级行政组织，它是不是就应该领导业委会这一自治组织呢？

根据人民主权的自治原则，自治组织的最高权力机构是全体成员大会，除此以外，没有其他外来的“领导力量”。而从我国地方自治的路径来看，比较适用法律授权的自治原则，即自治权由法律赋予，“自治必行动于国家监督之下”。但即使根据该原则，政府对自治组织也只应该从法律上加以规范和监督，而不应该干涉其固有事务（吉村源太郎：《地方自治》，中国政法大学出版社2004年5月版第10、92页）。因为，业主自治权利并不是来自国家的授权或分权，而是来自国家以法律形式确保公民的权利。在法律层面，业主自治属于私法

自治的一种。“私法自治实际上是私法主体的意思自由”(南京师范大学黄静兰:《城市居民住宅小区业主自治制度研究》)。这种私法主体的意思自由受法律保护,任何人不得干涉和损害。

四、如何妥善处理两者之间的关系

作为社区自治的热点问题,人们对如何妥善处理居委会与业委会两者之间的关系提出了种种设想,主要有下列四种。

1、将业委会隶属于居委会。即“在组织关系和相同事务管理中,业委会应该服从居委会领导。”因为,一是居委会的法律地位高于业委会。居委会设立的依据是《居委会组织法》,业委会设立的依据是国务院《物业管理条例》。二是居委会的职责涵盖业委会。居委会的职责是社区管理,业委会的职责是物业管理。物业管理是社区管理的一部分,物业管理离不开居民管理。人为地将居民管理与物业管理割裂开来,不符合社会管理事实,削弱居民自治能力(蔡达峰文)。

2、将业委会纳入居委会。即业委会“成为居委会下属的一个具有物业管理职能的新条线,由居委会统筹管理。”地位上等同于居委会下属的人民调解、卫生、计划生育、教育文化、社会保障和综合治理委员会。因为,业委会必须借助居委会的力量。一是居住在改善型小区的居民习惯于找居委会解决问题。二是许多已经成立业委会小区的“三保”工作,不少是由居委会来实现,小区内健身设施的安装维修,文明小区的创建,“平改坡”工程的实施等也主要是靠居委会协调帮助来完成。三是在物业管理矛盾比较突出的小区,业委会与居民的协调沟通也需要依靠居委会。把业委会纳入居委会,可以由一个自

治组织来处理、协调、保障这相互交融的两种主体身份的权益和关系（上海市长宁区人大常委会方静燕、上海浦东发展银行外高桥保税区支行顾炯：《对业委会与居委会关系的思考》）。

3、两者相互合作的伙伴关系。即两者各司其职，分工合作，“构建成有序的制度化伙伴关系，组建成最优化的社会组织结构网络，实现公共利益。”因为，一是法律规定，居委会要对业委会进行指导和监督，业委会要积极配合、支持居委会开展工作，并接受其指导和监督。二是两者都是由同一居住区的住户选举产生的自治组织，职责范围也有交叉之处。三是可以使政府管理成本降低，居民自治程度提高（北塘区惠山街道金马社区陆加贝：《合作主义视野下的社区自治》）。

4、业委会取代居委会。即在业主的基础上吸纳所有社区居民，形成包括社区全体居民的自治组织。因为，一是居委会不仅缺乏居民自治与维权的内在诉求，而且缺乏作为居民自治组织的确定性和代表性。其工作职责虽然有自治事项，但主要是行政事务。它的显著特征类似于国外地方自治政府派出的自治机构，属于行政自治范畴。二是越来越多的居民成为房屋所有权人，而这些业主在社区建设中发挥越来越重要的作用。通过吸纳社区全体居民参加，“使业主大会成为涵盖全体居民的自治大会，使业主委员会真正成为社区居民的自治委员会”（刘娅前引文）。

对于设想 1 和 2，我们在上文已经从自治组织的性质方面作了分析，我们的担心是，如果按此设想实施，将使业委会这一“纯自治组织”染上行政性，像居委会那样因而被异化成又一个“准行政组织”。

设想 4 在目前没有现实可行性，但它关于更大程度发挥“真正”的自治组织业委会的作用的思想，相当可取。

相对而言，设想 3 比较现实可行。为了明确“边界”，理顺关系，可以在此基础上进一步改进：（1）以住宅小区为最基本的自治单位。业委会为小区的居民自治组织，以物业管理为核心，适当扩大社会管理的内容。（2）居委会为社区自治组织，主要协调社区内各小区之间的关系，处理超出单个小区范围的公共事务。（3）凡是与小区居民直接相关的公共事务，由小区业委会负责处理。如果需要社区居委会提供帮助和支持的，由业委会与居委会协商解决。它的可行性在于：（1）现有法律法规无需作大的调整。（2）地方自治实践有许多成功的经验。

（3）在小区自治管理与社区自治管理方面，业委会和居委会各有比较优势。（4）有利于提高居民的自治意识和自治能力。

本文的目的，并不是要探寻一种普遍适用的理想模式，只是提供一种分析问题的思路。如何正确处理居委会和业委会的关系，就无锡市和北塘区而言，具体实践尚不很成熟，对它的研究也还不够深入。正确的答案还有待于研究者和实践者的共同努力。

（作者单位：无锡城市职业技术学院）