

【法学研究】

物业服务合同纠纷的诉源治理:现实需求及实施路径

郑 峥

摘要:实践中物业服务合同纠纷多发,已经成为基层社会治理中一个不可忽视的矛盾。从物业服务合同纠纷产生的原因及其特点来看,将此类纠纷一概通过司法裁判解决,并非最佳处理方式。一些看似案情简单的物业服务合同纠纷案件,也需要经过复杂的诉讼程序,既增加当事人的诉累,又不利于纠纷的实质性化解。将纠纷化解的视角前移,构建诉源治理机制,分类施策、多管齐下,将纠纷“化于诉外,止于诉内”,是一种实效性较强的纠纷处理方式。为此,要加强法治宣传,培育现代物业服务观念;实行多方联动、多元共治,将物业服务合同纠纷的化解纳入基层治理中统一部署;以调为要、以防为基,将诉源治理覆盖物业服务合同纠纷处理的全程;在物业服务合同纠纷诉讼中加大案件调解撤诉力度,切实提升审判效能。

关键词:物业服务合同;诉源治理;多元化纠纷解决机制

中图分类号:D923

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)11-0059-05

住宅小区是城镇居民日常生活赖以开展的重要空间,营造和谐有序、整洁安全、舒适便民的小区环境是城镇居民享受美好生活的基本保障。随着我国城镇化进程的不断加快,农村地区的住宅小区也日益增多,可以说,我国居民生活日益迈进“住宅小区化”时代。^①住宅小区治理已成为我国基层社会治理的一项基本内容,其中包括物业服务合同纠纷调处。近年来,物业服务合同纠纷高发,各地法院承办的相关案件数量呈递增之势。这不仅给司法工作造成很大压力,也直接影响业主的生活质量和物业服务企业的正常运营。物业服务合同纠纷已成为基层社会治理中一个不可忽视的矛盾^②,对此,相关立法不断跟进。我国《民法典》合同编专门设置了“物业服务合同”一章,并且明确了此类合同的主要条款,为处理相关纠纷提供了重要的规范依据。^③

但是,一概将物业服务合同纠纷交由法院依法裁判,并非最佳处理方式。现实中法院本就面临案多人少的困境,加上绝大多数物业服务合同纠纷虽然标的额不大,但纠纷产生的深层原因在于业主在

日常生活中对小区物业服务积怨已久,很难通过一次审判就实现当事人息诉服判,上诉、再审的现象屡见不鲜。一个看似案情简单的物业服务合同纠纷案件,也需要经过复杂的诉讼程序,既增加当事人的诉累,又不利于纠纷的实质性化解。针对这种情况,可将诉源治理作为解决物业服务合同纠纷的新思路。^④所谓诉源治理,就是将纠纷从源头上予以化解,包括诉讼外化解和诉讼内化解。前者是对纠纷被诉诸司法的预防式化解,即尽量将纠纷化解在萌芽状态,如果纠纷已经发生,则尽力将其化解在进入诉讼程序之前;后者是指将已经进入诉讼程序的纠纷,通过与诉讼外纠纷解决机制相衔接等方式予以化解,实现化纠纷于诉外、止纠纷于诉内。^⑤本文分析物业服务合同纠纷的成因和特点,进而探讨此类纠纷的诉源治理之道。

一、物业服务合同纠纷的类型

实践中的物业服务合同纠纷产生于物业服务合同成立、运行、终止的不同阶段,基于此,可将此类

收稿日期:2021-10-10

作者简介:郑峥,男,郑州大学法学院博士生(郑州 450003)。

纠纷分为以下四种基本类型。

1. 前期物业服务合同纠纷

前期物业服务合同,是指对于初次交房的住宅小区,置业公司(小区房地产开发企业)与物业服务企业就小区物业服务中双方的权利和义务所达成的协议。这类物业服务合同中的物业服务企业往往由置业公司指定,业主没有选择权。根据我国《民法典》第 939 条的规定,前期物业服务合同和业主委员会、业主大会与其依法选聘的物业服务企业之间订立的物业服务合同一样,对业主具有法律约束力。事实上,在交房时,业主对物业服务企业和服务内容几乎没有选择的余地。此时小区物业服务设施等尚不完善,作为格式合同的前期物业服务合同中存在大量比较粗疏的条款,物业服务内容和物业服务标准等比较含糊,使得依据合同内容认定物业服务企业和业主之间的权利义务关系时面临诸多困难。前期物业服务合同往往有利于物业服务企业逃避责任,而业主缴纳物业费的时间、数额等义务都清楚地写在合同中,对此不存在认定困难。此时需要置业公司解决的一些问题如房屋维修、车位规划等,如果置业公司怠于解决或者向物业服务企业推责,业主就会将矛头指向由置业公司选定的物业服务企业,进而将争议焦点集中在前期物业服务合同上。^⑥现实中大部分小区并没有组建业主委员会或者业主委员会组建后没有及时与物业服务企业签订正式的物业服务合同,使得前期物业服务合同成为事实上的长期物业服务合同,增加了依据此类合同处理相关纠纷的难度。

2. 物业服务质量瑕疵纠纷

何为物业服务质量瑕疵?对此,不同的业主会有不同的看法。小区保安人员对出入小区的人管理松散、对在小区车库停车疏导不及时、对小区内卫生打扫存在死角等,都可能成为业主对物业服务不满意的理由。有些小区物业服务人员的工作方式比较简单粗暴,不注意业主的感受,也会引起业主反感,进而对物业服务质量不满意。^⑦实践中在物业服务质量存在瑕疵的情况下,物业服务企业并没有违约行为,业主则会因主观上的不满情绪而拒交物业费。此类纠纷诉至法院后,业主一方往往会承担败诉的结果。需要注意的是,物业服务质量瑕疵尽管不构成违约,但确实影响小区业主的居住体验,对此,如果物业服务企业不及时回应业主的诉求,就会加剧

业主的不满情绪。对于这样的情绪,“依法裁判”显然难以纾解。这在一定程度上反映了构建诉源治理机制的必要性和重要性。

3. 物业服务合同违约纠纷

物业服务合同是业主和物业服务企业行使权利、履行义务的主要依据。物业服务合同违约包括因服务费用、服务内容、服务质量等方面存在问题而导致的合同一方或双方不履行、不完全履行合同的情形。其中,业主方最常见的违约行为是拒交物业费,以此表达对物业服务企业的不满,作为制约物业服务企业违约的主要手段。事实上,这不利于问题的解决,是一种非理性行为。对物业服务企业而言,其需要按照物业服务合同约定,开展小区公共设施的安装和维修、公共秩序的检查和维护、环境卫生的绿化和保持等业务。根据我国《民法典》对物业服务合同内容的规定,物业服务企业还负有定期向业主委员会或业主大会公示和报告物业服务费用收支明细、使用情况等义务。如果物业服务企业怠于履行合同约定义务和法律规定义务,就会引发与业主之间的纠纷。这种纠纷一旦诉诸司法,无论诉讼结果如何,都不利于物业服务企业提升服务意识和 Service 品质。如果物业服务企业胜诉,则违约责任由业主方承担,物业服务企业不会考虑改善服务;如果物业服务企业败诉,则其需承担违约责任,这种责任承担仅具有补救履行合同约定义务或法定义务的效果,谈不上服务质量的提高。^⑧这再次表明对物业服务合同纠纷进行诉源治理的必要性。

4. 物业服务合同更替纠纷

物业服务合同更替有两种情形:一种是业主大会或业主委员会与现有物业服务企业之间签订新的物业服务合同,就服务费用、服务项目、服务标准等重新协商后调整合同中的相应条款;另一种是业主大会或业主委员会解聘现有物业服务企业,更换物业服务提供方。这两种情形都涉及原合同效力终止和新合同生效的问题。在前一种情形下,物业服务企业调整服务收费标准和服务项目时是否符合法定程序要求,业主大会或业主委员会是否积极代表业主与物业服务企业进行深入的沟通协商,这些都关涉新的物业服务合同的效力是否被业主普遍认可。如果不被认可,就会引发纠纷。后一种情形涉及原物业服务企业的解聘和新物业服务企业的入驻问题,实践中普遍存在“解聘难”“交接慢”等突出问

题。^⑨原物业服务企业往往拒绝退出、移交,并以存在事实上的物业服务关系为由要求业主继续支付物业费,或者以破坏物业服务设施等方式阻挠新的物业服务企业进驻小区。由此引发的纠纷如果得不到妥当处置,极易引发群体性事件。通过诉讼解决此类纠纷需要较长时间,并且面临执行难的问题,使得涉案小区在较长时间内处于物业服务停滞的状态,不利于业主正常生活。

二、物业服务合同纠纷的成因与特点

厘清物业服务合同纠纷的成因,把握其特点,是进行诉源治理的前提。下文依据我国《民法典》的相关规定,基于相关司法实践和现实情况,分析物业服务合同纠纷产生的制度原因、现实原因及其特点。

1. 物业服务合同纠纷产生的原因

第一,物业服务行业缺乏统一的规范。在我国,物业管理作为一个专门行业始于20世纪80年代,整体上起步较晚;自20世纪90年代起,随着城镇化进程逐渐加快,出现了大量新建住宅小区,从事物业服务的企业数量迅速增加,但整个物业服务行业缺乏统一的行业标准和自律规范。从有关物业服务管理的国家立法和司法来看,从《物业管理条例》到《物权法》再到《最高人民法院关于审理物业服务纠纷案件具体应用法律若干问题的解释》(法释〔2009〕8号,后经法释〔2020〕17号修正)及至《民法典》,我国规范物业服务合同法律关系的法律和司法解释不断完善,但仍然难以完全回应纷繁复杂的现实需求,在一定程度上仍存在粗疏之处。比如,《民法典》第943条缺乏对物业服务企业违约责任的细化规定,当物业服务企业没有采取适当的方式向小区业主大会或业主委员会公开并报告物业服务收费项目、收费标准以及小区内公共设施维修资金使用情况、业主共有部分的经营与收益情况时,相关法律责任和制约机制并不明确。这就给物业服务合同纠纷的产生埋下了隐患。

第二,物业服务标准和质量难以量化。什么是能够让业主满意的物业服务标准?什么样的物业服务质量能够达到这样的标准?这些不是运用数学公式进行量化计算即可解决的问题。实践中很多业主拒交物业费的主要理由是对物业服务质量不满意,这是一个充满主观好恶和个人感情色彩的判断。通常情况下,即便物业服务合同中对物业服务质量有

所约定,物业服务质量高低的事实认定也面临困难。例如,就“小区环境整洁”这一服务项目而言,物业服务人员进行何种程度的清理和维护算是达到整洁的标准?如果小区地面上有垃圾,肯定不算整洁;如果小区地面上有些许落叶或者绿化带内有杂草,算不算整洁呢?此外,业主对小区整洁的要求在什么时间段被满足是合理的?是全天候24小时不间断,还是仅限于白天工作时间内?对此,业主和物业服务企业都会从自己的角度进行认知和判断。当双方存在认识差异时,矛盾纠纷就不可避免。

第三,业主对物业消费的观念及物业服务企业的服务理念有待更新。实践中,一些业主缺乏正确的物业消费观念,没有认识到只有在业主与物业服务企业之间建立一种积极共生的关系,才能使物业服务工作正常开展、业主权益得到合理保障;一些物业服务企业对其与业主之间的关系定位错误,以管理者自居,采用不正当、不恰当的方式使业主服从管理,无视甚至侵害业主的一些合法权益。这些都会引发物业服务合同纠纷。

第四,业主委员会的功能缺失。根据我国《民法典》第939条的规定,物业服务合同的缔约主体是业主委员会和物业服务企业,但从实际情况来看,不少住宅小区并没有及时组建业主委员会或者难以组建业主委员会,有的小区业主委员会流于形式,没有切实、深度介入小区物业管理工作,难以发挥应有的作用。^⑩这就导致在业主和物业服务企业之间,缺少业主委员会这样一个制度渠道来促成相关纠纷的解决。业主难以通过业主委员会行使权利,增加了对物业服务企业的依法监督和解聘难度。

2. 物业服务合同纠纷的突出特点

第一,纠纷数量快速增加。随着城市新建住宅小区不断增多,加上业主权利意识普遍高涨、对物业服务的需求不断增多提级,物业服务企业与业主之间的纠纷经常发生,诉诸司法的此类纠纷数量逐年增加。有统计数据显示,2015年全国法院系统审结的物业服务合同纠纷案件数量为205851件,至2020年达到599458件,5年间上升了近3倍。^⑪如果加上未进入诉讼程序的物业服务合同纠纷,此类纠纷的数量更多。

第二,纠纷涉及群体范围广,处理过程和结果会产生示范效应。物业服务合同纠纷具有群体性特征。对于此类纠纷,物业服务企业为节省诉讼成本,

往往选择集中起诉,相关案件涉及业主少则十人、多则几十人或上百人;业主起诉物业服务企业时,也会因共同利益而联合起来形成群体性力量。此类纠纷案件尽管个案的诉讼标的额不大,但诉讼过程和诉讼结果会产生示范效应,处理不当不仅影响涉案小区的生活秩序,还有可能影响社会稳定。从这个角度看,物业服务合同纠纷的处理难度较大。

第三,纠纷案件的调解撤诉率高、判决息诉率低。从实际情况来看,物业服务合同纠纷中的核心矛盾在于业主拒交物业费、物业服务企业追索物业费,双方的其他诉求最终都可以归结到这一点上。此类纠纷进入诉讼程序后,经法官调解,业主一般会认识到自己拒交物业费缺乏法律依据和充分的事实理由,因而补交物业费,于是物业服务企业撤回起诉;或者物业服务企业同意减免物业费,于是双方达成调解协议。但是,一旦调解不成功,双方一般很难相让,导致矛盾加剧,败诉方往往选择上诉,实现案结事了人和的难度较大。

三、物业服务合同纠纷的诉源治理路径

物业服务合同纠纷的类型、成因和特点,从不同侧面表明仅通过法院裁判处理此类纠纷存在局限性。鉴于此,可将纠纷化解的视角前移,构建诉源治理机制,对物业服务合同纠纷分类施策、多管齐下,将纠纷“化于诉外,止于诉内”。

1. 加强法治宣传,培育现代物业服务观念

司法机关、社区居委会、物业服务企业、业主委员会等主体都可以在培育现代物业服务观念方面开展具体的工作。比如,司法机关可以通过将涉及物业服务合同纠纷的典型案件进行宣讲等活动,使业主和物业服务企业对互相之间的法律关系有恰当的定位,明确各自的权利和应履行的义务。^⑫有关行政部门可以定期对物业服务企业的负责人进行培训,促使其探索符合国际惯例并适合国内实际情况的物业服务模式,建设专业化、规范化的物业服务队伍。街道办事处、社区居委会可以帮助和引导小区业主代表完善业主公约及业主管理委员会章程中有关物业服务的条款,增强其依法维权的意识。

2. 坚持多方联动、多元共治,将物业服务合同纠纷的化解纳入基层社会治理中统一部署

物业服务合同纠纷调处是基层社会治理的一项重点、难点工作,需要多方联动、多元共治。“多方”

和“多元”意味着参与纠纷治理的主体数量多。在推进诉源治理的过程中,法院应将基层社区作为载体,将街道办事处、社区居委会、业主委员会、物业服务企业、置业公司等主体动员起来,推进基层善治,争取在物业服务合同纠纷进入诉讼程序之前将其化解。“多方”和“多元”还意味着纠纷治理形式的多样性。只有将情理法融合于物业服务合同纠纷的化解过程中,才能实现保护物业服务企业利益和业主利益的双赢。基层法院的人民法庭要充分发挥纽带作用,建立与街道、社区之间的指导、协作关系,一方面引导社区自治,另一方指导社区法治,使社区主导的民间调解能够在物业服务合同纠纷化解中充分发挥治理潜能,也强化人民法庭的公信力。^⑬此外,基层法院要善于运用基层治理资源,如调动基层网格员、人民调解员、律师等主体与其所处辖区内的住宅小区对接,定期分析辖区内物业服务合同纠纷的态势及体现的突出问题,积极参与小区物业服务合同纠纷的诊断和处理。同时,基层法院要加强对参与物业服务合同纠纷调解人员的业务指导和培训;针对调解中出现的疑难问题,要及时提供法律指引和示范案例,推动形成相关处理规则。

3. 注重以调为要、以防为基,将诉源治理覆盖物业服务合同纠纷处理的全过程

诉源治理的精髓在于以调为要、以防为基,即:将调解作为解决纠纷的核心方式,将防范纠纷发生和防止纠纷进入诉讼领域作为基础目标。把握这一精髓,就要按照科学、务实、有效、便捷的思路,畅通民意沟通表达渠道,将物业服务合同纠纷化解在诉前、化解在基层、化解在萌芽状态。^⑭司法机关要根据物业服务合同纠纷的产生原因和特点,充分把握审判权、行政权、人民调解自治权在物业服务合同纠纷解决中的优势,探索构建符合生活实际、契合群众需求的纠纷解决平台,为法律服务人员和各类纠纷解决机制发挥定纷止争的作用创造条件,为业主寻求救济提供便利、快捷的途径,及时、有效解决物业服务合同纠纷,并且促进对涉及此类纠纷的违法违规行为的妥当处理。

4. 加大物业服务合同纠纷案件的调解撤诉力度,提高审判质效

诉源治理并不拒绝法院裁判,而是从物业服务合同纠纷的特点出发,通过诉前化解和诉中调解撤诉,力求提高审判质效,使当事人服判息诉,实现案

结束了人和。^⑮为此,法院在物业服务合同纠纷的处置中,要探索快审速裁机制,完善繁简分流机制,把诉讼标的额较小的物业纠纷案件纳入小额诉讼程序处理,运用信息化手段严格审限管理,做到简案快办。此外,还要做好三方面工作。首先,适当弱化业主的举证责任。物业服务合同纠纷中业主方提出的事由多涉及财物失窃、房屋漏水、电梯损坏等生活细节问题,这些事由一般不会出现在物业服务合同的具体条款中。因此,法官在审理物业服务合同纠纷案件、开展诉前调解时,应充分考虑业主方的取证难度,在事实认定方面向业主方适当倾斜,避免其承担过重的举证责任。这不仅有利于调解协议的达成,还可在定纷止争的同时促进物业服务品质提升。其次,坚持将调解工作覆盖纠纷处理的全流程。法院在审理物业服务合同纠纷案件的过程中,要尽可能发现调解机会、强化调解职能、加大调解力度,在案件承办法官、合议庭成员针对案件事实认定或法律适用进行释法明理的同时,充分发挥人民陪审员在案件调解中的特殊作用,利用人民陪审员丰富的生活经验拉近业主与法院之间的距离,保障调解工作顺利开展。最后,避免就案办案、机械办案。物业服务关系到群众日常生活,基于此,法院在审理物业服务合同纠纷案件的过程中,要在解决具体纠纷的同时关注业主与物业服务企业之间矛盾产生的根源,对双方当事人进行合理的行为引导和风险提示,避

免出现反复诉讼的情况。

注释

- ①参见徐涤宇:《物业服务合同法律构造之中国模式》,《法学研究》2021年第3期。②参见郭于华、沈原、陈鹏:《居住的政治:当代都市的业主维权和社区建设》,广西师范大学出版社,2014年,第23页。③参见杨立新:《物业服务合同:从无名合同到典型合同的蜕变》,《现代法学》2020年第4期。④参见郭彦:《内外共治:成都法院推进“诉源治理”的新路径》,《法律适用》2019年第19期。⑤诉源治理是基层社会治理的创新和发展。参见陈俊玲、胡宇、吴莹:《诉源治理实质化 社会治理新格局》,《人民法治》2019年第11期。⑥参见夏毅、杨忠心:《物业纠纷信访缘何增多》,《中国社会工作》2019年第3期。⑦参见殷闻华:《社区治理中的物业管理:服务质量对居民归属感的影响》,《东南学术》2020年第3期。⑧参见仇叶:《住宅小区物业管理纠纷的根源——基于合同治理结构变形与约束软化视角的解读》,《城市问题》2021年第1期。⑨参见沈正一:《小区物业服务更替矛盾纠纷调解的思考》,《住宅与房地产》2017年第8期。⑩参见卢海燕:《业主委员会制度的缘起、现实困境与制度选择》,《城市问题》2007年第2期。⑪《中国物业服务合同纠纷案件法律大数据分析 with 风险防控报告》,搜狐网, https://www.sohu.com/a/480460258_120096854, 2021年7月30日。⑫参见尹伯成:《人性化服务:21世纪物业管理的全新理念》,《探索与争鸣》2016年第12期。⑬参见汪仲启、陈奇星:《我国城市社区自治困境的成因和破解之道——以一个居民小区的物业纠纷演化过程为例》,《上海行政学院学报》2019年第2期。⑭参见张保川、熊晓彪:《基层诉源治理的探索与出路——以四川省蒲江县人民法院为中心的分析》,《人民法治》2017年第7期。⑮参见刘加良:《非诉调解前置主义的反思与走向》,《政法论丛》2020年第5期。

责任编辑:林 墨

Litigation Source Governance for Property Service Contract Disputes: Practical Needs and Implementation Path

Zheng Zheng

Abstract: In practice, property service contract disputes occur frequently, which has become a contradiction that cannot be ignored in grassroots social governance. Judging from the causes and characteristics of property service contract disputes, it is not the best way to solve such disputes through judicial adjudication. Some seemingly simple property service contract disputes need to go through complex litigation procedures, which not only increases the burden of litigants, but also is not conducive to the substantive resolution of the disputes. Moving forward the perspective of dispute resolution, building a litigation source governance mechanism, implementing policies by classification and multi-pronged, and "solving disputes outside the litigation and ending in the litigation" is a highly effective dispute handling method. Therefore, we should strengthen the publicity of the rule of law and cultivate the concept of modern property service; implement multi-party linkage and multi-governance, and integrate the resolution of property service contract disputes into the unified deployment of grassroots governance; with mediation as the key and prevention as the basis, let the source of litigation governance cover the whole process of dispute settlement of property service contract; increase the mediation and withdrawal of cases in property service contract disputes litigation, and effectively improve the trial efficiency.

Key words: property service contract ; litigation source governance; diversified dispute resolution mechanism