

论住宅专项维修基金使用管理制度

李仁康

中南林业科技大学 政法学院

摘要：随着经济的快速发展，住宅专项维修基金的规模不断增加，如何正确运用这些资金一直是广大家庭关注的焦点话题。但在住宅专项维修基金管理使用过程中，管理混乱、使用不当等问题时有发生。为了更加合理地利用专项维修基金，维护广大群众的合法权益，需要更加透明、规范地管理和使用住宅专项维修基金。以住宅专项维修基金的属性、功能和法律规定为切入点，分析住宅专项维修基金管理和使用过程中所存在的问题，并提出规范使用和管理住宅专项维修基金的完善建议。

关键词：住宅专项维修基金；功能属性；法律规范；完善建议

【DOI】10.12252/j.issn.2096-627X.2023.09.213

一、住宅专项维修基金概念辨析、法律属性及功能定位

在日常生活中，我们常听闻物业维修资金和住宅专项维修基金这两个名词。很多人将它们视为两种不同的资金，导致住宅专项维修基金的错误使用。对于物业维修资金，建设部、财政部1998年颁布的《住宅共用部位、共用设施设备维修资金管理办法》第四条有相应阐释：所有商品房、公有住房均应设置维修资金，专项用于住宅共用部位、共用设施设备保修期满后的大修、更新、改造。建设部、财政部于2008年2月联合下发的《住宅专项维修资金管理办法》第二条则对住宅专项维修基金作出了明确规定：住宅专项维修基金指住宅共用部位、共用设施设备在保修期满后的专项资金，用于维修、更新及更新改造的专门资金。

根据法律法规规定，业主需要缴纳一项专门的费用，即住宅专项维修基金。该基金的主要目的是为物业在其保修期结束后，对于公共区域以及共同设施的维护、升级和改进提供资金支持。这种基金通常分为两部分，一部分是针对物业共用部位的维修基金，另一部分则是针对公共设施的维修基金。以文义解释的角度来看，“住宅专项维修基金”由住宅、维修与资金三部分组成。

（一）住宅专项维修基金的法律属性

对于住宅专项维修基金的法律属性，有两种截然不同的观点。一种观点主张，该基金应被视为由业主授权给物业管理公司使用的委托资金，所有权应该属于全体业主。另一种观点则强调，这种资金实际上是一种为特殊目的设立的特殊基金，具有专门筹集和独立核算的特

点，其所有权理应于全体业主，同时它在物业管理公司的财务中被视为专项代理管理的资金。第二种观点更为可取，理由如下：

1. 业主们所拥有的住宅专项维修基金，主要用于维护和升级物业在保修期结束后出现的共有区域及设施设备的问题。这一基金的管理和使用过程涉及了许多业主的共同权益。从根本上讲，这笔基金仍然是业主个人的资产，而非公共资源。因此，我们不能仅仅因为个人财产的使用可能会影响他人的利益，就将其视为公共物品。

2. 尽管被称为“住宅专项维修基金”，实际上它并不能被视为是业主们授权给物业管理公司使用的款项。这种安排并未满足民法中的委托代理关系的规范要求。当物业管理公司运用这笔资金时，他们往往不是以全体业主的身份处理这些事务，而是以业委会的名义来操作。此外，也并非所有的业主都会支持该资金的使用计划。

3. 目前，我国住宅专项维修基金的监管工作由房地产市场管理机构负责。其通过一种集中的决策流程，将众多的业主意愿整合在一起，并交由一个被广泛认可的资金受托人来统一管理和使用这些资金，完全符合专项维修基金的特点。

（二）住宅专项维修基金的功能

住宅内的各类设备以及公共设施都设定了明确的安全使用期限，一旦超出这个期限，可能会引发各种潜在的风险，因此必须进行大规模的修复或升级，物业须重新购买设备，这就意味着需要投入大量资金，专项维修基金就是为此类情况准备的。故住宅专项维修基金在保

障房屋的使用安全及提升其使用性能等方面具有至关重要的作用。然而，维修资金并未充分发挥作用，面临着诸如操作复杂、监管不足等问题。

二、住宅专项维修基金制度之法律规范

当前，我国住宅专项维修基金制度主要依托于两个法律文件：一是《中华人民共和国民法典》；二是由建设部与财政部2007年共同发布的《住宅专项维修基金管理办法》。二者构成了我国住宅专项维修基金制度的基础规范框架。

根据《民法典》第281条规定：建筑物及其附属设施的维修资金，属于业主共有。这些资金可用于公共区域的修缮、升级和改造，如电梯、屋顶、外部墙体和无障碍设施等。同时，对于此类维护费用的征集和使用情况，应定期向公众公开披露。

依照《管理条例》，应按照以下原则管理住宅专项维修基金：首先，该资金应被存入专门账户，以确保其用途明确且不受其他因素的影响。其次，这笔资金必须用于特定的目的，即住宅维修。再次，业主拥有决定如何使用这些资金的权利。最后，政府部门负责对这一过程进行监督。

三、住宅专项维修基金制度之法律问题

（一）资金审批权落位难

我国对于住宅专项维修基金的审批流程存在着一定的松懈。根据《住宅专项维修基金管理办法》，业主享有物业维修基金的管理职权，房产管理部门只承担了“备案”的责任，却没有实际的“审批”职权。^[1]这种“备案”只是一个简单的“存档备查”的过程，它无法保证提交的方案是否合法、内容是否合适、及目的是否合理，并没有提供实质性的监督规范。这导致许多管理机构开始采用移动应用程序（如APP和小程序）来实现业主投票过程的信息化，以便进行在线监管。

（二）维修资金集体决策难

住宅专项维修基金具备公共属性，其使用需经过集体决策。但提取物业维修基金，必须经过“超过三分之二的业主投票同意”这一关键步骤，这无疑增加了集体决策过程中的挑战。之所以出现这样的情况，主要源于两个方面。首先，并非所有业主都对维护费用的使用情况给予足够的关注。许多业主因各种原因不行使他们的投票权利，这导致了部分投票权的浪费。其次，业主们

在利益和需求上的分歧也是一个重要因素。例如，在电梯安装的问题上，低层和高层业主之间的利益存在矛盾。如果没有任何特别的优势，低层业主通常不会愿意接受电梯的建设，因此“超过三分之二的业主参与”这一要求将始终无法实现，而维修资金的提取也将因此被搁置。

（三）维修资金使用自我监督难

虽然《住宅专项维修基金管理办法》对需要三分之二以上业主同意才能使用的资金监管机制进行了明文规定，但该法规并未提供详细的执行流程，使得实际操作中的这种监管措施几乎沦为空谈，无法有效地遏制住宅专项维修基金的滥用问题。

在现实生活中，我们常常看到一些业主为了迅速修复他们的房屋并解决基础建设中的问题，而忽视了长远的维护策略。他们往往会选择支付高额费用来解决问题，尽管这种做法在法律框架内是可行的，但却无形中消耗了专用的维修基金。也有一些业主通过虚构发票或直接从维修基金中抽取资金的方式，滥用这笔资金，甚至整个业主委员会都参与其中。在实际操作中，业主委员会的一些成员会雇佣他们的亲戚朋友来进行房屋的基础设施维护工作，或者将这个任务交给与他们有利益关系的公司，以此方式来获取维修基金。另外我们也经常听到物业公司伪造业主签名来申请拨付维修基金的消息。这些情况都是典型的滥用维修基金行为。这些现象反映出业主和物业公司对于维修资金的使用存在着严重的误解和滥用。因此，我们需要采取措施来规范和监督维修资金的使用，确保其用于真正需要的项目上，而不是被滥用或浪费。

另外，住宅专项维修基金的管理也遭遇了业主们的信任危机。^[2]为了实现由业主自我管理的维修基金，首先需要确保业主们对业主委员会的完全信任。然而在实际操作中，许多社区居民并未对他们所在社区的业主委员会抱有信心。相比之下，他们往往更倾向于依赖当地政府。此外，超过一半的物业管理人员也表现出对地方政府在物业维护资金管理方面的信任。这种现象背后的原因包括业主对业主委员会成员专业能力的质疑以及缺乏有效的监管机制。如果我们希望将住宅专项维修基金的控制权从政府转移到业主手中，就必须首先解决公众对于业主委员会的信任问题。

四、住宅专项维修基金制度之完善建议

一些人主张，将住宅专项维修基金视为由所有者共同创建的信托基金是合理的，因为它符合该类基金的核心特性，并且有助于未来通过信托机制优化住宅专项维修基金的管理效果。^[3]为了全面改进住宅专项维修基金的运用和治理，业主、业主委员会以及当地政府都需要共同增强法治意识。

从长远来看，完善住宅专项维修基金的使用与管理，离不开小区业主、业主委员会、以及地方政府多方法治意识的共同提高。对于纠纷处理，我们必须具备运用法律手段的能力。如果我们只看重短期效应，那么增强政府对住宅专项维修基金的审批权力是当前最紧迫的问题，也是一个切实可行的解决方案。这是因为法治观念的培育并非一日之功，但是政府部门的监管通常能够立即产生显著的影响。关于维修资金的审批制度，在2018年的《河南省物业管理条例》制定过程中，已经明确了由各级地方政府的住房和城乡建设或房地产行政部门负责物业维修金的缴纳、使用、转移、代理以及紧急使用等方面的监督职责。但由于法规过于简单，监管细节和配套措施不足，使得法规与物业管理的现实需求不匹配，从而导致了审批困难、监督困难和决策困难等问题。尽管政府监管机制相当完备，政府人员也无法实时追踪并管理所有住宅的维护状况。因此，当前最实际的解决方案是以备案为基础，通过强化制度构建和能力提升，来推动住宅专项维修基金审批权的设立。

为了确保物业维修基金的使用计划能够满足业主的需求，须建立一个备案机制，这与政府部门审批制度相一致。这种一致性不仅体现在手段上，也体现在目标上，且有法律依据。此外，虽然现行的法律法规对于住宅专用维修基金的申报备案流程略显简陋，但它已经有了一定的制度和实践基础，实际操作中已初见成效，并积累了一定经验，同时也是目前实施专项资金使用监管过程中对社区自主管理影响最小的策略之一。综上，可以做如下考虑：

第一，为有效推动住宅专项维修基金制度的改革，首先解决一个关键问题：消除因分户管理住宅专项维修基金而产生的法理矛盾。^[4]这种矛盾在于，如果住宅专项维修基金被视为全体业主共享的资源，那么按照房屋户门号来设置分户账户就是不合理的。确保所有人都对

住宅专项维修基金有统一认知。消除业主们对住宅专项维修基金的个人主义观念，让他们从制度设计的角度去理解，从而对住宅专项基金形成一种“无我”的认识。

第二，尽管《住宅专项维修资金管理办法》对需向有关行政机关报送维修资金使用计划作了明确规定。但对于提交期限却没有做出详细规定。为了有效地解决物业维修资金审批过程中的难题，我们建议在业主委员会提交物业维修资金使用计划的同时，为其设定一个合理的备案时间限制。例如，当专项维修资金到达指定账户后的15至30天内，业主委员会应将此计划提交给相应的行政机构。

第三，为了克服集体决策的难题，我们必须寻求新的投票方式。简化投票流程，通过数字化手段节约时间。这将为那些不便亲自参加投票的业主以及那些厌烦投票过程的人提供更多参与的机会，从而减少弃权投票的发生。另一方面，创建更为灵活的投票机制。通过引入代理投票、反对投票以及默认投票等创新方式来减少“超过三分之二的业主参与”的投票难度。我们的目标是鼓励更多的投票行为，从而避免大量的投票事项被耽搁。提高资金使用透明度，预防任何可能出现的滥用行为。随着智能城市的不断发展，可利用信息科技构建一个专门针对住宅专项维修基金的一站式服务平台，使得维修资金的管理和使用变得公开透明且智能化。这样一来，业主们就可以随时监控这些资金的使用情况，防止其被滥用。

参考文献

- [1] 张思逸. 维修资金使用难题解决路径辨析[J]. 城乡建设, 2021(02): 38-39.
- [2] 刘力, 毛海波. 规则与秩序之间: 住宅专项维修基金的使用规范与当事人权益保障[J]. 法律适用, 2019(16): 81-90.
- [3] 刘立华. 关于住宅专项维修基金属性及管理模式的分析[J]. 住宅与房地产, 2021(16): 21-22.
- [4] 鲁捷. 关于住宅专项维修基金制度改革的思考[J]. 住宅与房地产, 2023(10): 39-42.

作者简介: 李仁康(1998-), 男, 彝族, 四川省凉山州金阳县人, 中南林业科技大学政法学院, 在读硕士, 研究方向: 民商法学。