

业委会内部组织管理存在不规范现象，引发不同利益主体间的纠纷埋下隐患。三是业主委员会委员缺少任职资格限制及任期届满后的考评机制。

业委会的功能异化。在社区业主自治架构中，业委会居于核心地位。一方面，业委会通过居委会向上连接政府部门、通过民主协商、选举向下连接业主；另一方面，业委会通过物业公司连接市场。^[2]当前，业委会的功能因受到来自居委会和街道办的行政化挤压以及来自物业公司的利益化挤压而逐渐异化，部分业委会的发展已背离了社区业主自治的初衷，极大地限制了业主自治的发展。一是业主对业委会的认可度不高；二是业委会内部组织机构松散，不公开决策内容，损害或漠视业主权益的事时有发生；三是业委会成员任职资格限制及考评机制空洞。

综合执法难进小区。社区治理涉及消防、建设、规划等部门，小区内部发生的噪声污染、动物侵权、“住改商”等问题的解决需要公安机关、环保部门、市场监管部门等多部门联合执法，很多问题的解决需要相关部门协调。虽然多地出台相关条例明确规定执法联动的目标以及各方职责，但在具体执行中，部门之间存在相互观望现象，联动综合执法进小区工作未能落实到位。更甚有部分基层政府职能部门把维护小区消防安全等行政职能强加给物业管理公司。这于法于理皆不合适，一方面，物业管理公司不享有执法权，不具备执法条件；另一方面，物业管理公司承担上述职责后，削弱了其履行服务合同的能力，降低其服务质量；再者，开展上述工作易与业主发生冲突，进一步加剧了物业公司和业主的矛盾，不利于小区稳定。综合执法难进小区，物业管理公司处于小区内纠纷解决的第一线，未能形成“社区纠纷-综合执法”的良性循环，导致“九龙治水，而水不治”现象较为普遍。^[3]

（二）成因分析

1、社区自治法治保障不足

主体间的法律关系不清。我国社区自治程度普遍较低，街道办常常以行政命令等方式统筹开展社区治理。社区自治的主体有社区党支部、社区居委会、社区工作站、小区党支部、小区业主委员会、小区物业公司、无物业老旧小区的居民自治管理小组和社区社会组织等，这些主体的定位和主体之间的法律关系不清。

一是社区自治主体与街道办的法律关系不清。一方面，社区居委会被视为街道办的下级单位，把原本不属于社区职责范围内的工作下沉到社区，这导致社区行政化倾向十分严重，法律赋予的自治性受到限制；另一方面，在一些政府主导的社区中，街道办还主动为居民规划生活，未能正确地指导、支持、帮助居委会独立自主地开展

社区自治。街道办的治理职能未能与社区自治有机联系和融合。

二是社区主体与小区主体的法律关系不清。第一，小区业委会和社区居委会之间法律关系不顺。《物业管理条例》规定社区居委会具有成立、指导和监督小区业委会的职责，《民法典》第二百七十七条第二款规定了地方政府有关部门以及居委会对业委会的指导与协助义务，但均缺乏落地的监管措施。第二，社区居委会与小区物业公司法律关系不清。^[4]小区物业公司受住建局的行政监管，但住建局在能力与精力上都难以及时了解物业公司的服务状况，相反社区作为与物业公司互动最多的主体却不享有监管职权，这导致相关社区自治工作缺位。

业委会相关立法不完善。一是业委会筹备和成立手续繁杂，历时较长，增加了小区成立前期居民参与小区治理的难度。满足法律规定的成立业委会的条件至最终选出业委会至少需要三至四个月才能完成，一旦出现其他意外情况或者干扰因素需要付出极大的时间和精力，这是引起社区自治主体缺位，小区居民不能及时有效参与公共事务的管理，产生小区治理混乱局面的主要原因。

二是业委会权利和义务不对等，法律地位不明晰。之所以业委会面临物业公司维修资金续筹、物业管理费调价等与物业的冲突和对弈中处于弱势地，是因为尽管业委会能够作为诉讼主体参与相关诉讼，但由于不具有设立财务账户的资格，缺乏经济赔偿能力，处于社区自治的边缘。

2、社区机构人员设置不顺

我国城市社区治理采用“几块牌子、一套人马”的机构设置模式，因而造成了行政功能强化、自治功能弱化的现象。《宪法》把社区居委会定位为社区居民自治组织，但各地基层政府部门又按照准行政机构对社区进行管理，由于社区缺乏自主财政和经营权，资金方面完全依赖财政，导致社区运行机制不顺，具体表现在以下两个方面：

一是社区内部的法治化机构设置不顺。城市社区名义上存在社区党委、社区居民委员会、社区工作站等组织，实际上却是“一班人马”，如此“人员不分”导致三个机构之间职责不清，社区工作者侧重行政性任务，忽视社区自治的职责，这也是开展的社区“减负放权”工作收效甚微的重要原因。

二是社区工作者的法律地位和身份定位不顺。现行法律规范将社区居委会定义为居民自治组织，是社区工作者身份定位模糊的重要原因。^[5]对社区工作站的准行政事业机构定位不明，再加上没有给予编制配套等，因而导致当前从事社区自治的社区工作者法律地位不清，职业认同感