

從協商決策與監督執行之交易成本觀點論 台灣與大陸公寓大廈管理法制之比較*

林欣柔**、彭建文***、曾明遜****

論文收件日期：95年3月13日
論文接受日期：95年6月13日

摘 要

本文以門檻限制與決議方式、專業組織責任、管理經費籌繳、違反禁止監督等四項構面，針對台灣與大陸公寓大廈管理維護的協商決策成本及監督與執行成本進行法制經濟分析。在不考慮兩岸環境差異影響，並假設其他情況不變下，發現台灣相較於大陸在協商決策成本方面，雖會降低重要事項決議的會議決議成本與召集人產生成本，以及會議通知或公告的會議前置作業成本，卻會增加非重要事項決議與欠缺多元決議方式所衍生的會議決議成本。在監督與執行成本方面，會因起造人提撥公共基金而降低維護更新的設施設備利用成本，以及因規約對繼受人有繼受效力而降低違反禁止監督成本，但也會因欠缺體驗機會而增加管理維護公司的委任或僱傭成本，欠缺會同移交專業能力而增加第一次會同移交的設施設備利用成本，欠缺起造人保修責任與公共基金補充來源而增加維修更新的設施設備利用成本，以及欠缺業主對管理費用及規約具連帶責任與罰鍰罰責權責不符而增加的違反禁止監督成本，故建議未來公寓大廈管理條例之修訂方向可朝向強化專業組織責任、加強經費募集、以及落實效率性監督等方面進行，藉以降低公寓大廈管理維護之交易成本。

關鍵詞：公寓大廈管理條例、物業管理條例、交易成本

* 感謝兩位匿名審查委員所提供之寶貴意見，使本文在結構與內涵上更加嚴謹與完善，惟文中如有任何疏漏之處，由作者自行負責。另，本文初稿曾發表於「2004年中華民國都市計畫、區域計畫、住宅、地區發展學會聯合年會暨論文研討會」，感謝與會者提供相關意見。

** 臺北大學不動產與城鄉環境學系碩士，E-mail：hsinjou.lin@msa.hinet.net

*** 臺北大學不動產與城鄉環境學系副教授。E-mail：cwpeng@mail.ntpu.edu.tw

**** 臺北大學不動產與城鄉環境學系副教授。E-mail：minghsun@mail.ntpu.edu.tw

A Comparative Analysis of Condominium Management Ordinance and Property Management Ordinance from a Transaction Costs perspective

Hsin-Jou Lin and Chien-Wen Peng and Ming-Hsun Tseng

Abstract

This paper analyzes the transaction costs of the Condominium Management Ordinance (CMO) of Taiwan and the Property Management Ordinance (PMO) of China based on statutory restrictions and decision forms, responsibility of professional organizations, funds raising and administrative expenses, and violation supervision. Controlling for the influence of environment differences between Taiwan and China, we conclude: (1) comparing with the PMO, the CMO can reduce the transaction costs of resolving special affairs, designating a convener, and preparation for council. Yet, the ordinance increases the transaction costs of resolving general affairs and lacks diverse resolution methods. (2) The CMO can reduce the financial supervising and enforcement costs for builders and the inheritance of agreements, but increase supervising and enforcement costs of changing management company. It also lacks the guidelines for transferring facilities from builders to condominium management committee, repairing guarantee for builders, expanding funding sources, enforcing owner's jointly guarantee responsibility of administrative expenses and agreements, and imposing appropriate fines on violators. We suggest that the CMO should emphasize the responsibilities of professional organizations, raising funds and administrative expenses, and a more efficient supervising mechanism to reduce the transaction costs of condominium management.

Keywords: Condominium Management Ordinance, Property Management Ordinance, Transaction Costs

一、前言

為建立公寓大廈管理維護的運作機制，提昇公寓大廈管理維護之品質，立法院於1995年6月28日通過具有「住宅憲法」之稱的公寓大廈管理條例，並於2003年12月31日進行較大幅度之修訂^{註1}。然而從國內公寓大廈所衍生的相關管理維護問題^{註2}，可發現公寓大廈管理維護由於具有「準公共財」的性質，在團體利益不足以誘發住戶積極進行管理維護，管理維護價值不易透過價格機制達成反映，集體行動本身又衍生出極高的協商、決策、監督以及執行成本的前提下，往往會使得住戶不願進行管理維護工作，而產生集體行動困境^{註3}。因此，過度尊重市場機制自由運作的公寓大廈管理維護機制，可能會不利於公寓大廈管理維護工作之順利推展。

中國大陸(以下簡稱大陸)近年也因經濟快速成長，帶動住宅與辦公大樓等硬體設施的大量興建，為加強公寓大廈的管理，於2003年9月1日開始施行「物業管理條例」，雖然相較於公寓大廈管理條例約落後八年，但其實大陸自1994年4月1日起便已施行重視物業管理之「城市新建住宅小區管理辦法」，該辦法不僅施行時點與公寓大廈管理條例相近，對於管理委員會、物業管理企業(管理維護公司)、房地產產權人(區分所有權人)和使用人(住戶)^{註4}之相關規範亦有相當程度之雛型。物業管理條例與公寓大廈管理條例是否存有具體差異？在「強制自治」理念下的公寓大廈管理條例^{註5}，物業管理條例是否有值得借鏡之處？

註1. 公寓大廈管理條例自頒佈後，陸續制訂相關配套法令，如公寓大廈管理條例施行細則、公寓大廈規約範本、公寓大廈管理服務人管理辦法、公寓大廈公共意外責任保險投保及火災保險費差額補償辦法、公寓大廈管理組織申請報備處理原則(林欣柔、彭建文、曾明遜，2004)。

註2. 根據內政部營建署製作之公寓大廈管理法規講習會資料冊(2002)，針對「內政部營建署公寓大廈管理法規檢索系統」之司法判決資料加以數量統計，在共計2245件之司法判決資料中，與公寓大廈管理維護有最直接相關之判決，按其分類包括管理費(749件)、使用管理(62件)、管理組織(44件)、會議規範(23件)、公共基金(20件)、修繕責任(9件)。

註3. 在集體行動邏輯中，Olson(1965)認為在未能提供選擇性誘因(selective incentive)的前提下，理性、自利的個人將不會為團體利益而採取集體行動，且集體行動所追求的公共財具有不可分割的特性，極易產生搭便車問題(free-rider)。

註4. 根據公寓大廈管理條例第3條第1項第8款：「住戶：指公寓大廈之區分所有權人、承租人或其他經區分所有權人同意而為專有部分之使用者或業經取得停車空間建築物所有權者。」於此之使用人應等同於區分所有權人以外之住戶。

註5. 參見蘇永欽(2000)。

就法文架構來看，公寓大廈管理條例包括總則、住戶之權利義務、管理組織、管理服務人、罰則、附則等六章共63條；物業管理條例則包括總則、業主與業主大會、前期物業管理、物業的使用維護、法律責任、附則等七章共70條，該二條例在法文架構上最大的差異便在於，大陸物業管理條例明確規範所謂的物業管理是指由業主選聘物業管理企業，按照物業服務合同約定，對房屋及配套的設施設備和相關場地進行維修、養護、管理，以維護相關區域內的環境衛生和秩序的活動，並針對前期物業管理設有專章規範；公寓大廈管理條例則採取尊重公寓大廈團體決議之態度，並未強制規定必須委任或僱傭管理維護公司，但有負面表列之例示禁止規定。亦即，雖然公寓大廈管理條例與物業管理條例的立法目的皆係加強或規範管理維護、提升或改善居住品質，但正因為大陸著重物業管理企業之專業能力引入，使得其條例將違反禁止監督工作賦予物業管理企業，亦由物業管理企業進行管理費用延遲繳交訴訟，而台灣則因未強制規定管理維護公司專業能力之引入，使得違反禁止監督工作、管理費用延遲繳交訴訟，皆必須由實務上尚屬無給職的管理委員會負責，進而形成管理委員會面臨「有功無賞，打破要賠」的窘境。

依規範性Coase定理（normative Coase theorem）與規範性Hobbes定理（normative Hobbes theorem）^{註6}，得以窺見在交易成本必然存在於現實世界之事實情況下，適宜的法制規範將有助於降低交易成本。目前公寓大廈管理維護的相關法律課題雖然日益受到重視，但卻鮮少以法律經濟學的觀點去檢視公寓大廈管理相關法制之經濟效果；由於公寓大廈管理條例與物業管理條例同屬大陸法系、相同位階的中央法規，加以兩條例的施行期間相近，而台灣與大陸屬人民又為同文同種，在文化與生活習性上有相當多相似之處，到底該二條例在制定的理念有何差異？在條例適用上可能的經濟效果如何？值得加以分析比較，進而做為公寓大廈管理條例未來修訂之參考。因此，本文中將採用交易成本之觀點，對於公寓大廈管理條例與物業管理條例作綜合性的分析檢討。

本文共分為五節，第一節為前言，第二節試圖論述公寓大廈管理維護之交易成本，第三節則是試圖發現公寓大廈管理維護應具備的優良要件，並依此優良要件進行兩岸公寓大廈管理法制的功能結構比較，第四節係根據第三節所發現的兩岸公寓大廈管理法制重要差異，以第二節的公寓大廈交易成本分析框架解析兩岸公寓大廈管理法制的經濟效果，第五節為結論與建議。

註6. 規範性Coase定理之內涵係指法律應排除妨礙私人協議的障礙；規範性Hobbes定理之內涵係指法律應將私人協議失敗時的損害降到最低，詳Cooter and Ulen（2004）。

二、公寓大廈管理維護之交易成本分析框架

本文針對研究主題的需要，主要係以法律經濟學的觀點去檢視公寓大廈管理相關法制之經濟效果。法律經濟學思惟範型可溯自Coase（1937）《廠商的本質》一文的發表，此篇開創交易成本思路的文章，在當時並未受到應有的重視，直到Coase（1960）《社會成本問題》一文發表後，才使得交易成本成為法律經濟學的核心概念。從規範性Coase定理之交易成本概念，政府應試圖設計一個低交易成本的遊戲規則，如同熊秉元（1993）所言：「既然在沒有交易成本的情形下，資源的利用可以達到最有效率的程度。因此，在交易成本為真的真實世界中，應設法降低交易成本，使資源的運用越有效率越好」。自Coase以後，許多文獻持續探討交易成本，其對交易成本的概念及其強調的重點並不是十分一致，Dahlman（1979）曾將交易成本歸納為蒐尋與訊息成本（search and information costs）、協商與決策成本（bargaining and decision costs）、監督與執行成本（policing and enforcement costs）。基於公寓大廈如欲順利進行管理維護工作，需訂定明確的規約內容以利住戶共同遵守，並召開區分所有權人會議進行決議事項之決議，然而，僅有具備區分所有權人身分的住戶，方有決定規約內容與管理維護事項項目的權利，此時前述工作之進行便需要以區分所有權登記完成為其身分確定時點，搜尋區分所有權人何在、探知區分所有權人的管理維護工作項目認同差異程度，便需要花費「蒐尋與訊息成本」；為使各區分所有權人的管理維護認同程度趨於一致，便必須透過區分所有權人會議進行管理維護工作項目的協商溝通，並試圖於會議中完成管理維護事項之決議，以及選任管理委員或管理負責人，此時所需花費之成本即為「協商與決策成本」；而當管理維護事項獲得決議之後，便需要由區分所有權人所選任之管理委員或管理負責人進行事項之執行，並監督公寓大廈之全體住戶遵行決議事項，此時便需花費「監督與執行成本」，且由於未參與管理維護事項決議、決定規約內容的住戶（不具備區分所有權人身分的住戶）亦為遵行決議事項的對象，同樣需要花費「蒐尋與訊息成本」。

基此，本文將採用Dahlman（1979）的交易成本分類，針對公寓大廈管理維護的「區分所有權登記完成」、「區分所有權人會議召開」、「管理委員會成立或推選管理負責人」三階段時程，以「住戶」作為所有住戶的代表，進行交易成本分析，但因為「蒐尋與訊息成本」可能發生在蒐尋應參與區分所有權人會議的區分所有權人何在，蒐尋其他區分所有權人管理維護認同程度，以及蒐尋需遵行住戶權利義務的住戶何在等三種情況時，除第二項蒐尋情況可能涉及心理層面考量外，第

一、三項蒐尋情況分別發生在協商與決策、監督與執行過程中，基此本文將進行「協商與決策成本」及「監督與執行成本」分析，而暫不予討論「蒐尋與訊息成本」。

首先，自「區分所有權登記完成」起，住戶因管理維護專業能力不足將面臨極高的草擬規約內容成本，且草擬者的產生也可能因為搭便車問題^{註7}增加該項「草擬規約成本」；直至「區分所有權人會議召開」前，擬定集會內容、通知或公告區分所有權人、佈置會議場地、會議工作分配等亦將產生「會議前置作業成本」，且「召集人產生成本」同樣會因為搭便車問題^{註8}而產生。

其次，自「區分所有權人會議召開」後、「管理委員會成立或推選管理負責人」前，由於需要仰賴區分所有權人參與會議，並對於決議事項進行意見陳述與表決同意，此時，除區分所有權人參與會議、決議事項討論與決議、書面委託代理產生的「會議決議成本」外，尚包括決議破局後的「重新召集會議成本」。本文認為住戶的公寓大廈管理維護交易成本中，「協商與決策成本」應包括「草擬規約成本」、「會議前置作業成本」、「召集人產生成本」、「會議決議成本」、「重新召集會議成本」等五項。

最後，自「管理委員會成立或推選管理負責人」後，除會後通知或公告區分所有權人、保存會議紀錄、申請管理組織報備等「會議後置作業成本」外，在專業團體組織委任或僱傭方面，為委任或僱傭合適的專業團體組織、與專業團體組織協議管理維護事項與費用收取、監督專業團體組織是否克盡職責等將產生「委任或僱傭成本」。在財務管理方面，管理費用或公共基金支配、財務帳冊保管、存證信函寄發、民事訴訟提起等將產生「財務管理成本」，在違反禁止監督方面，代為執行、協調或制止違規情事、報請主管機關處置、訴請法院處置等職務的執行亦將增加「違反禁止監督成本」；且前二成本又可能因為搭便車問題^{註9}的誘發而更為增加。在設施設備利用方面，住戶亦將面臨設施設備移交執行、維護更新所造成的「設施設備利用成本」。本文認為住戶的公寓大廈管理維護交易成本中，「監督與執行成本」應包括「會議後置作業成本」、「委任或僱傭成本」、「財務管理成本」、

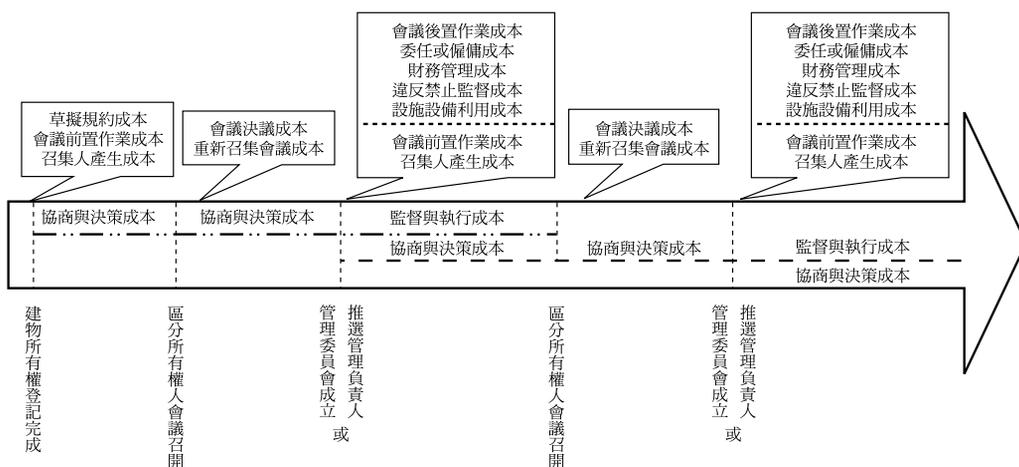
註7. 本文於此所指的搭便車問題，係指各住戶在寄望由熱心人士草擬規約內容的自利心下，往往會使得無人願意為規約內容的草擬提供建議。

註8. 本文於此所指的搭便車問題，係指各區分所有權人在寄望由熱心人士召集會議的自利心下，往往會使得無人願意擔任會議的召集人。

註9. 本文於此所指的搭便車問題，係指各住戶發現會議決議、規約或公寓大廈管理條例的約定是有違反的餘地時，可能會導致更多住戶違反的可能。

「違反禁止監督成本」、「設施設備利用成本」等五項。

透過前述的公寓大廈交易成本分析，本文認為在進行公寓大廈管理維護工作的過程中所產生的「協商與決策成本」應包括「草擬規約成本」、「會議前置作業成本」、「召集人產生成本」、「會議決議成本」、「重新召集會議成本」等五項；其間衍生的「監督與執行成本」則有「會議後置作業成本」、「委任或僱傭成本」、「財務管理成本」、「違反禁止監督成本」、「設施設備利用成本」等五項。不過，基於公寓大廈管理維護為持續性質的工作，除草擬規約僅具一次性而無須再花費「草擬規約成本」外，「會議前置作業成本」、「會議決議成本」、「重新召集會議成本」、「會議後置作業成本」、「委任或僱傭成本」、「財務管理成本」、「違反禁止監督成本」、「設施設備利用成本」將持續性循環發生。有關於公寓大廈管理維護的交易成本示意圖如圖一。



圖一 公寓大廈管理維護交易成本示意圖

資料來源：調整自林欣柔、彭建文、曾明遜（2004：7）

三、公寓大廈管理功能結構比較

為促成公寓大廈管理維護的順利推展，本文將以修訂後的條例能否改善公寓大廈管理維護問題之檢視，作為以下的論述重點，並主張公寓大廈管理條例如欲達成加強公寓大廈管理維護、提升居住品質的立法目標，經由條例明文規範方式以建構公寓大廈管理維護優良要件，便是相當重要且具實益性的。依公寓大廈管理維

護影響因素相關研究結果顯示，決策方式、戶數規模、房價水準、管理模式、屋齡狀況、管理費用、住宅型態等因素，都是影響公寓大廈管理維護的重要影響因素^{註10}。然而，基於無論採用何種決策方式，都將同時涉及立法機關—區所有權人會議、行政機關—管理委員會等管理組織是否足以順利運作，且委託管理模式對於公寓大廈管理維護有正面助益，因此，宜將「順利運作管理組織」與「專業性管理維護」納入公寓大廈管理維護優良要件予以明文規範。

此外，「台北市公寓大廈管理維護優良評選活動」，以及「台北縣公寓大廈及國民住宅管理維護優良社區評選活動」的評審標準，主要涵括管理委員會組織運作^{註11}、管理維護與品質提昇^{註12}、活動及發展計畫^{註13}等三大類^{註14}。其中，規約訂定與執行涉及管理維護共識的凝聚、違章建築處理涉及管理委員會的違反禁止監督執行、設施設備維管涉及設施設備的永續利用。因此，本文認為宜將「凝聚管理維護共識規約」、「效率性監督執行」、「永續設施設備利用」等納入公寓大廈管理維護優良要件予以明文規範。再者，由過去相關研究發現管理費用是影響公寓大廈管理維護的重要影響因素，評選活動亦以財務管理為評審標準內容，為有利於公寓大

註10. 詳參陳瑞榮（2001）；陳志輝（2002）與洪子茵、張金鶚（2002），其中有關管理模式的探討，陳瑞榮（2001）採用主觀的權重評分方式，洪子茵、張金鶚（2002）則是採用使用者主觀滿意程度與客觀維護次數的相互考量，間接探討管理維護影響因素。

註11. 管理委員會組織運作評審標準的內容，包括區分所有權人會議與管理委員會會議召開情形；管理委員會的業務執行情形、管理委員會的成立接管；公寓大廈規約訂定內容及執行情形；財務收支保管運用情形；管理服務人員的進用。

註12. 管理維護與品質提昇評審標準的內容，包括機電、消防、保全、公用設備、公共安全逃生設備的管理維護及紀錄；公共使用空間管理維護；公共設施及設備管理維護；停車空間的管理維護；環境清潔維護暨違章建築處理情形；安全與門禁管理。

註13. 活動及發展計畫評審標準包括文康、體育及公益活動、敦親睦鄰、守望相助或住戶互動等活動；辦理公寓大廈管理條例相關法規的座談會，或有關居住安全、應變措施、急救講習訓練的辦理情形；公寓大廈硬體設備更新及發展計畫、公寓大廈及社區文化發展計畫、公寓大廈品質提昇計畫；社區防災及緊急應變計畫；成立義工或守望相助組織情形；資源再利用處理情形。

註14. 93年度臺北市公寓大廈管理維護優良評選活動的評審標準有管理委員會組織運作、管理維護與品質提昇、活動及發展計畫等三大類；93年度臺北縣公寓大廈及國民住宅管理維護優良社區評選活動的評審標準包括管理委員會組織運作、管理維護與品質提昇、活動及發展計畫、建築物綠美化及其他事項等四大類。基於建築物綠美化及其他事項的評審標準內容，可分別列入管理維護與品質提昇與活動及發展計畫的評審標準內容中，本文僅採管理委員會組織運作、管理維護與品質提昇、活動及發展計畫等三大類評審標準作為分類標準。

廈管理維護的持續運作，同樣宜將「良善財務管理」納入公寓大廈管理維護優良要件予以明文規範。因此，本文認為公寓大廈管理條例應試圖達成「凝聚管理維護共識規約」、「順利運作管理組織」、「效率性監督執行」、「良善財務管理」、「永續設施設備利用」、「專業性管理維護」等六項優良要件的形塑。以下，將以此六項要件作為比較公寓大廈管理條例與物業管理條例功能結構的準據。

（一）凝聚管理維護共識之規約^{註15}

對於公寓大廈而言，透過全體住戶（俱樂部會員）共同努力推展管理維護的公寓大廈，便可稱為一種具俱樂部形式的財貨（club goods）^{註16}，此時，如能透過規約草約明訂管理費用、基本管理維護事項，應足以達到統一收費決策與成員資格決策的功效，有助於促進住戶管理維護認同程度的達成，使其於管理維護認同程度上處於相類似的水準；且住戶在選擇是否承購時，也可依據該公寓大廈未來的管理維護水準，作為選擇是否進入該公寓大廈的準據。因此，本文認為檢視公寓大廈管理條例與物業管理條例是否具備凝聚管理維護共識優良要件有其實益性。

該二條例於此的相似規定包括起造人^{註17}（建設單位）需於銷售區分所有（物業）前^{註18}訂定規約草約（業主臨時公約），並經承購人簽署同意；規約（業主公約）需於區分所有權人會議（業主大會）訂定；為協助起造人（建設單位）訂定規

註15. 詳請參見公寓大廈管理條例第8、10、16、23、24、55、56、58、60條與物業管理條例第11、22、23、48條。

註16. 俱樂部財貨係由其成員共同生產、提供或享有，以付費（或納稅）為條件加入俱樂部（或遷入某社區）就可消費，退出就不能消費，加入或退出均屬自願；Buchanan認為透過流動會使得每個俱樂部中的成員，在偏好、收入、時間等方面是大體一致的，此時該俱樂部效率將最高，當成員越不同質時，便越需要一個集中性的權力機關進行統一收費決策與成員資格決策（林欣柔、彭建文、曾明遜，2004）。Walters（2002）、陳覺惠（2000）皆贊同此看法。其中，Walters（2002）認為具有區分所有權關係的高層建築物是一種具俱樂部形式的財貨。陳覺惠（2000）主張公寓大廈住宅型態係以俱樂部財的型態，以住戶集體生產消費的方式，來滿足住家居室以外生活空間品質的期望，以自力救濟、使用者付費的方式，來解決外部環境的缺失。

註17. 雖然本文後述內容多有論及起造人於建築專業能力之具備，但該項建築專業能力之具備應僅限於建築業者，且起造人不完全等於建築業者，但為與現行公寓大廈管理條例之條文一致，本文仍採用起造人之名詞。

註18. 雖然根據公寓大廈管理條例第56條之規定，起造人需於申請建造執照之時點檢附規約草約，但根據第58條之定，起造人需於經領得建造執照方得以辦得銷售，因此該二條例規定起造人制定規約草約之時點皆在於銷售區分所有之後。

約草約，起造人（建設單位）亦得依據該規約範本（業主臨時公約示範文本）製作規約草約（業主臨時公約）^{註19}。台灣獨有之相異規定包括區分所有權人會議訂定規約前，將以中央主管機關訂定的規約範本視為規約；另外，除規約如有規定從其規定外，另有需載明於規約方生效力之事項^{註20}。

該二條例於此之相異規定中，基於規約之目的在將已獲得區分所有權人會議決議的事項予以詳盡記載，以為區分所有權人，以及未參與決議之繼受人、住戶遵守，因此台灣規定區分所有之繼受人需遵守規約所定的權利義務，大陸則規定物業使用人在物業管理活動中的權利義務由業主和物業使用人約定，但不得違反法律、法規和業主公約的有關規定，如有違反情事，有關業主應承擔連帶責任^{註21}。

（二）順利運作管理組織^{註22}

在未有選擇性誘因提供的前提下，理性（有限理性）自利的住戶往往不會自動執行管理維護事項，既然管理維護工作不能等待尚未形成組織的住戶自動自發執行，自然需要如同政府運作一般，由立法機關－區所有權人會議、行政機關－管理委員會去推展公寓大廈管理維護工作，因而該二條例均規範住戶的管理組織，應包括立法機關－區所有權人會議、行政機關－管理委員會兩大類，因而，檢視公寓大廈管理條例與物業管理條例是否具備管理組織順利運作優良要件便有其實益性。

該二條例於區所有權人會議之相似規定，包括有定期會議與需經20%區分所有權人提議之臨時會議兩類、得委託代理、需作成紀錄、需為會議通知。台灣獨有之相異規定，包括尚得由管理委員會或管理負責人請求召集之臨時會議；召集人有任期為一年至二年、連選得連任一次之限制；須以書面為委託代理，且有委託代理之人數、持分上限^{註23}；

註19. 雖然大陸物業管理條例未明確規範，建設單位制定之業主臨時公約有類似台灣規約範本之參考對象，但建設單位制定業主臨時公約可參考使用中華人民共和國建設部於2004年9月6日所通知之業主臨時公約示範文本。

註20. 包括約定專用部分、約定共用部分之範圍及使用主體、各區分所有權人對建築物共用部分及其基地之使用收益權及住戶對共用部分使用之特別約定、禁止住戶飼養動物之特別約定、違反義務之處理方式、財務運作之監督規定、區分所有權人會議決議有出席及同意之區分所有權人人數及其區分所有權比例之特別約定、糾紛之協調程式。

註21. 公寓大廈規約範本雖於租賃（或使用）契約書及切結書指明承租人、使用人需確實遵守規約，但並無區分所有權人需負連帶責任的規定。

註22. 詳請參見公寓大廈管理條例第8、10、11、14、16、18、22、25、27、28、29、31、32、33、34、36、55條與物業管理條例第10、11、12、13、14、15、16、29條。

註23. 公寓大廈管理條例第27條第3項：「區分所有權人因故無法出席區分所有權人會議時，得以書面委託他人代理出席。但受託人於受託之區分所有權占全部區分所有權五分之一以上

須於會後15日內公告會議紀錄；明定非經區分所有權人會議決議不生效力的事項^{註24}，另有重新召集會議之假決議^{註25}規定。該二條例的相異規定中，在會議通知方面，台灣需於10日前以書面為之，急迫情事於2日前為之即可，大陸則需於15日前進行；在召開第一次區分所有權人會議方面，台灣包括起造人擔任、互推或指定等方式產生召集人，大陸則由地方主管機關指導業主大會成立；在會議決議方面，台灣無普通決議、特別決議區別^{註26}，統為2/3以上、3/4以上的出席與同意人數、持分雙重高門檻限制，大陸除制定和修改業主公約、業主大會議事規則，選聘和解聘物業管理企業，專項維修資金使用和續籌方案，需經物業管理區域內全體業主2/3以上投票通過外，其他決議事項則需物業管理區域內持有1/2以上投票權的業主參加業主大會會議，並經與會業主1/2以上投票通過，且業主在首次業主大會會議上的投票權，係根據業主擁有物業的建築面積、住宅套數等因素確定。在決議方式方面，台灣僅有集體討論一類，大陸則包括集體討論與書面徵求意見兩類。

該二條例於管理委員會之相似規定，包括明確界定其職務範疇、規範委員之產生方式、需向地方主管機關進行報備（備案）。台灣於管理委員會獨有之相異規

者，或以單一區分所有權計算之人數超過區分所有權人數五分之一者，其超過部分不予計算。」

註24. 包括專有部分經依區分所有權人會議約定為約定共用部分者，應經該專有部分區分所有權人同意、公寓大廈外牆面、樓頂平臺，設置廣告物、無線電台基地台等類似強波發射設備或其他類似之行為，設置於屋頂者，應經頂層區分所有權人同意；設置其他樓層者，應經該樓層區分所有權人同意。該層住戶，並得參加區分所有權人會議陳述意見；約定專用部分變更時，應經使用該約定專用部分之區分所有權人同意，但該約定專用顯已違反公共利益，經管理委員會或管理負責人訴請法院判決確定者不在此限。

註25. 公寓大廈管理條例第32條第1、2項：「區分所有權人會議依前條規定未獲致決議、出席區分所有權人之人數或其區分所有權比例合計未達前條定額者，召集人得就同一議案重新召集會議；其開議除規約另有規定出席人數外，應有區分所有權人三人並五分之一以上及其區分所有權比例合計五分之一以上出席，以出席人數過半數及其區分所有權比例占出席人數區分所有權合計過半數之同意作成決議。前項決議之會議記錄依第三十四條第一項規定送達各區分所有權人後，各區分所有權人得於七日內以書面表示反對意見。書面反對意見未超過全體區分所有權人及其區分所有權比例合計半數時，該決議視為成立。」

註26. 原公寓大廈管理條例之第29、31條規定，規約之訂定或變更、公寓大廈之重大修繕或改良、公寓大廈因公共安全須重建者、強制遷離住戶或強制出讓區分所有權、約定專用或約定共用事項區分所有權人會議之決議，須符合2/3出席、出席3/4同意之人數持分雙重門檻限制，其餘決議事項則僅須符合1/2出席、出席1/2同意之人數持分雙重門檻限制；而修訂後之公寓大廈管理條例則取消了一般決議與特殊決議之人數、持分門檻限制區別，通通需要符合2/3以上、3/4以上之出席及同意人數、持分高門檻。

定，包括委員任期為一年至二年，且連選得連任一次；互推或指定召集人擔任管理負責人；起造人於召集區分所有權人召開區分所有權人會議成立管理委員會或推選管理負責人前，需暫時擔任公寓大廈之管理負責人，後二項規定得以避免管理委員會未能順利成立導致管理事務無從執行的問題。大陸的獨有相異規定則為明訂備案時點需為選舉產生日起30日內。

(三) 效率性監督執行^{註27}

法律規定、規約內容、區分所有人會議決議得否確實執行，端賴住戶是否願意確實遵循，此時，檢視公寓大廈管理條例與物業管理條例是否具備效率性監督執行優良要件是有其實益的。該二條例於此的相同規定為如有違反禁止情事發生時，皆有扮演義警角色的團體組織進行事前告知、即時制止、事後報告等工作。該二條例於此的相異規定，則係台灣規定如有負面表列違反禁止情事發生時，管理委員會需代為執行、協調或制止違規情事、報請主管機關處置、訴請法院處置，大陸卻規定物業管理企業應制止，物業管理區域內違反有關治安、環保、物業裝飾裝修和使用等方面法律、法規規定的行為，並及時向有關行政管理部門報告，以及明定需告知物業管理企業或需徵得物業管理企業同意的管理維護事項；亦即該二條例於監督執行者的最大差異便在於，前者的監督執行者為管理委員會，而後者則為物業管理企業。

(四) 良善財務管理^{註28}

過去研究曾發現高額管理費用對於公寓大廈管理維護將有正面助益，但確實收繳、妥善支配管理費用，方能有效落實管理費用於公寓大廈管理維護之實質助益；且對於必須仰賴高額經費支出進行維修管理的公共設施而言，定期定額的公共基金收繳，將使得公共設施在有維護修繕必要之時有充分運用之經費來源，以促成良好的公寓大廈管理維護。因此，良善財務管理宜包括管理費用^{註29}（物業服務費用）

註27 本文於此之執行監督事項係以條例明文規範之事項為主，詳請參見公寓大廈管理條例第6、8、9、14、15、16、17、22條與物業管理條例第46、50、51、53、55條。

註28 詳請參見公寓大廈管理條例第16、18、19、20、21、22、38條與物業管理條例第42、55、63、67條。

註29 公寓大廈規約範本第11條第2項：「委任或僱傭管理服務人之報酬；共用部分、約定共用部分之管理、維護費用或使用償金；有關共用部分之火災保險費、責任保險費及其他財產保險費；管理組織之辦公費、電話費及其他事務費；稅捐及其他徵收之稅賦；因管理事務洽詢律師、建築師等專業顧問之諮詢費用；其他基地及共用部分等之經常管理費用。」

與公共基金^{註30}（專項維修資金）兩大類，而檢視公寓大廈管理條例與物業管理條例是否具備良善財務管理優良要件便有其實益。

該二條例於此的相似規定在於需收取管理費用，且設有公共基金。在應負擔費用方面，台灣獨有的相異規定包括帳冊保管與移交；積欠之應分擔費用於拍賣所得，具有同於第一順位抵押權的受償順序；該二條例於此之相異規定則是台灣於應分擔費用有欠繳情事時，管理委員會得予以催告、訴請法院、強制住戶遷離或強制區分所有權人出讓，大陸則規定業主委員會則僅需督促業主限期繳交，訴請法院處理則由物業管理企業為之^{註31}。在管理費用方面，大陸獨有相異規定為業主應根據物業服務合同約定交納物業服務費用，縱業主與物業使用人約定由物業使用人交納物業服務費用，業主仍負連帶交納責任，且已竣工但尚未出售或者尚未交給物業買受人的物業服務費用由建設單位交納^{註32}，如此將使得管理費用獲得確實收取，而有利於管理維護工作之進行。

在公共基金方面，該二條例之相異規定中，台灣公共基金的來源包括起造人提列公庫^{註33}、區分所有權人依區分所有權人會議決議繳納、本基金之孳息、其他收入等，大陸專項維修資金的來源則係由業主繳交，且業主利用物業共用部位、共用設施設備進行經營的所得收益，得補充專項維修資金或按照業主大會決定使用。台灣的獨有相異規定包括需設專戶儲存公共基金、需於管理委員會完成設施設備點交、組織報備後代為撥付，但公共基金應隨區分所有權之移轉而移轉，不得因個人事由為讓與、扣押、抵銷或設定負擔。大陸為避免物業管理企業挪用專項維修資金，其獨有的相異規定則包括罰款、吊銷資質證書、追究刑事責任等。

註30 公寓大廈規約範本第11條第3項：「公共基金包括每經一定之年度所進行之計畫性修繕者；因意外事故或其他臨時急需之特別事由必須修繕者；共用部分及其相關設施之拆除、重大修繕或改良；供墊付前款之費用，但應由收繳之管理費歸墊。」

註31. 基於該二條例於訴訟當事人之差異，因而造就了必須賦予台灣管理委員會當事人能力之必要。

註32. 由起造人提撥之公共基金，在公寓大廈規約範本的規定下，應可供作墊付管理費用之理用，其立法目的與大陸由建設單位交納管理費用是相近似的，但由於公共基金具備設備修繕之專用意義，因而起造人之公共基金提撥對於設施設備之永續利用將更具實益。

註33 起造人於申請使用執照時，就公寓大廈領得使用執照一年內之管理維護事項按工程造價一定比例或金額提列公庫。

(五) 永續設施設備利用^{註34}

在物理折舊下，建築材料與建築工法相同的建築物，一般其物理耐用年數是相近的，然而如能透過建築物的維修養護，亦得以延長其經濟耐用年數，尤其是公寓大廈中涉及公共安全的機電、保全、防災等設施，絕對是需要進行定期養護的，因此，本文認為檢視公寓大廈管理條例與物業管理條例是否具備永續設施設備利用優良要件是必要的。該二條例於此相似的規定係均以公共基金作為其經費來源。該二條例於此相異的規定有二，一為台灣規定起造人僅需針對未通過檢測、功能有明顯缺陷的設施設備進行修復改善，大陸則規定建設單位應於保修期限、範圍內承擔物業的保修責任；二為台灣設施設備的移交對象為不具管理維護專業能力的管理委員會，大陸則在前期物業管理的強制規範下規定需由物業管理企業進行設施設備的查驗，須於前期物業合同終止時移交予業主委員會，而新聘的物業管理企業亦須於承接物業時，與業主委員會辦理驗收手續等。

(六) 專業性管理維護^{註35}

住戶雖為公寓大廈管理維護的施行主體，但在公寓大廈管理維護工作極具複雜性，且迫切需要管理維護專業能力支持的情況下，住戶是相對處於弱勢的，但過去的研究證實專業性管理維護組織的適時介入，係為影響優良公寓大廈管理維護的重要成因。基於此理由，本文認為檢視公寓大廈管理條例與物業管理條例是否具備專業性管理維護優良要件是重要的。該二條例於此相似規定包括管理服務公司（物業管理企業）需完成公司登記^{註36}，並須領有登記證^{註37}方得執業；管理服務人員需領有認可證（職業資格證書）方得執業。台灣於此獨有的相異規定為特於管理服務人專章規定執業條件限制；而大陸於此獨有的相異規定，則有物業服務合同需包括物業管理事項、服務質量、服務費用、雙方的權利義務、專項維修資金的管理與使用、物業管理用房、合同期限、違約責任等內容，並設有前期物業管理為專章，規定建設單位選聘前期物業管理企業所簽訂的書面前期物業服務合同，需涵括於承受人簽訂的買賣合同內。

透過前述的功能結構比較（表一），在達成凝聚管理維護共識規約、順利運作

註34 詳請參見公寓大廈管理條例第57條與物業管理條例第28、29、31、37條。

註35. 詳請參見公寓大廈管理條例第41至46條與物業管理條例第21、25、32、33、35條。

註36. 物業管理條例第32條第2項：「從事物業管理活動的企業應當具有獨立的法人資格。」

註37. 物業管理條例第32條第2項前段：「國家對從事物業管理活動的企業實行資質管理制度。」

表一 公寓大廈管理法制功能結構比較

		相異處	
相似處		台灣公寓大廈管理條例	大陸物業管理條例
優良公寓大廈管理維護要素	<p>相似處</p> <ol style="list-style-type: none"> 起造人需訂定規約草案，並經承購人簽署同意。 需於區分所有權人會議訂定。 起造人得依據規約範本製作規約草案。 	<p>台灣公寓大廈管理條例</p> <ol style="list-style-type: none"> 條例施行前之公寓大廈，以中央主管機關之規約範本視為規約。 明示規約如有規定從其規定與需載明於規約方生效力之事項。 區分所有之繼受人需遵守規約所定之權利義務。 	<p>大陸物業管理條例</p> <ol style="list-style-type: none"> 無。 無。 物業使用人如違反法律、法規和業主公約，業主應承擔連帶責任。
順利運作管理組織	<p>區分所有權人會議</p> <ol style="list-style-type: none"> 區分所有權人會議需經20%區分所有權人提議之臨時會議兩類。 得委託代理。 需作成會議紀錄。 需為會議通知。 	<p>區分所有權人會議</p> <ol style="list-style-type: none"> 得由管理委員會請求召集的臨時會議。 召集人任期為一年至二年，連選得連任一次。 委託代理須以書面為之，且有委託代理之人數、持分上限。 會議紀錄需於會後15日內公告。 訂有非經區分所有權人會議決議不生效利之事項。 表決權計算有持有面積、持有戶數上限。 另有重新召集會議之假決議規定。 需於10日前為書面會議通知，但急迫情事僅需於2日前公告。 起造人擔任、互推或指定產生召集人。 需經2/3以上、3/4以上之出席及同意人數、持分達成會議決議。 會議形式僅有集會討論一類。 	<p>區分所有權人會議</p> <ol style="list-style-type: none"> 無。 無。 無。 無。 無。 無。 無。 需於15日前為會議通知。 由地方主管機關指導業主大會成立。 原則事項需1/2以上業主參加業主大會會議，並經與會業主1/2以上投票通過；例外事項需經全體業主2/3以上投票通過。 會議形式包括集會討論與書面徵求意見兩類。
效率性監督執行	<p>管理委員會</p> <ol style="list-style-type: none"> 明確界定職務範疇。 明確規範委員產生方式。 需向地方主管機關進行報備。 <p>無。</p>	<p>管理委員會</p> <ol style="list-style-type: none"> 委員任期為一年至二年，且連選得連任一次。 如未順利成立管理委員會，召集人需擔任管理負責人。 管理委員會具有當事人能力。 無。 <p>如有負面表列違反禁止情事發生時，管理委員會需代為執行、協調或制止違規情事、報請主管機關處置、訴請法院處置。</p>	<p>管理委員會</p> <ol style="list-style-type: none"> 無。 無。 無。 管理委員會報備時點需為選舉產生日起30日內。 <p>如有違反有關治安、環保、物業裝飾裝修和使用等方面法律、法規規定的行為，並及時向有關行政管理部門報告，以及明定需告知物業管理企業或需徵得物業管理企業同意的管理維護事項。</p>

表一 公寓大廈管理法制功能結構比較（續）

		相異處	
相似處		台灣公寓大廈管理條例	大陸物業管理條例
優良公寓大廈管理維護要素	需收取管理費用 設有公共基金	應分擔費用 1. 需為帳冊之保管與移交。 2. 積欠之應分擔費用於拍賣所得，具同於第一順位抵押權之受償順序。 3. 如有欠繳情事管理委員會得催告、訴請法院為給付命令、促請改善再度積欠情事、訴請法院為強制遷離或出讓命令。	應分擔費用 1. 無。 2. 無。 3. 業主委員會則僅需督促業主限期繳交，物業管理企業可以向人民法院起訴。
	管理費用	管理費用 1. 無。 2. 無。	管理費用 1. 縱約定由物業使用人交納，業主仍負連帶責任。 2. 已竣工但未出售或未交給物業買受人時，由建設單位交納。
永續設施設備利用	以公共基金作為其經費來源	公共基金 1. 包括起造人提列公庫、區分所有權人繳納、基金孳息、其他收入。 2. 需設專戶儲存。 3. 公庫需於管理委員會完成設施設備點交與組織報備後，代為撥付公共基金。 4. 隨區分所有權移轉而移轉，不得因個人事由讓與、扣押、抵銷或設定負擔。 5. 無。	公共基金 1. 僅由業主繳交、由業主經營共用部位、共用設施設備所得收益補充。 2. 無。 3. 無。 4. 無。
	管理服務公司需完成公司登記、領有登記證。管理服務人員需領有認可證。	1. 起造人僅需修復改善未通過檢測、明顯功能缺陷設施設備。 2. 設施設備之移交對象為管理委員會。 3. 無。 4. 無。	1. 建設單位於保修期限、範圍內承擔物業保修責任。 2. 由物業管理企業進行設施設備查驗。 3. 物業管理企業需於前期物業合同終止時移交業主委員會。 4. 新聘物業管理企業須於承接物業時，與業主委員會辦理驗收手續。
專業性管理維護		1. 管理服務人專章規定有執業條件限制。 2. 無。 3. 無。	1. 無。 2. 明確規範物業服務合同之具體內容。 3. 建設單位選聘前期物業管理企業所簽訂的書面前期物業服務合同，需涵括於承受人簽訂的買賣合同內。

管理組織、效率性監督執行、良善財務管理、永續設施設備利用、專業性管理維護等優良要件上，台灣較重視順利運作管理組織與良善財務管理的優良要件達成，大陸則較重視永續設施設備利用、專業性管理維護的目標達成，此說明了台灣旨在透過法律規範協助住戶於自治精神下為管理維護，而大陸則透過法律規範揭示物業管理的必要性。不過，由於該二條例於順利運作管理組織優良要件，有區分所有權人會議門檻限制與決議方式差異；於永續設施設備利用與專業性管理維護優良要件，有起造人與管理維護公司專業組織責任差異；於良善財務管理優良要件，有公共基金經費籌措來源與管理費用業主連帶責任差異；於凝聚管理維護共識規約優良要件，有繼受人規約繼受效力與規約業主連帶責任差異；於效率性監督執行優良要件，有管理委員會或管理維護公司的監督執行者差異。基於該二條例於前述的五項重大差異，下節對於該二條例此五項差異生所產生的經濟效果做進一步的分析探討。

四、公寓大廈管理法制經濟分析

依前述五項重大差異，本文以區分所有權人會議決議門檻限制與決議方式差異，歸結出門檻限制與決議方式構面；以起造人與管理維護公司專業組織責任差異，歸結出專業組織責任構面；以公共基金經費籌措來源與管理費用業主連帶責任差異，歸結出管理經費籌繳構面；以規約業主連帶責任與繼受人規約繼受效力差異、管理委員會或管理維護公司之監督執行者差異，歸結出違反禁止監督構面。以下，以相同構面為基準點，比較台灣與大陸在該四構面上公寓大廈管理法制規範之交易成本差異。在比較交易成本差異時，係在相同情況不變假設下，僅單就法條規定進行比較分析，並不考慮台灣與大陸環境差異的影響^{註38}。

(一) 門檻限制與決議方式

台灣與大陸在區分所有權人會議門檻限制與決議方式的差異，共分為重要事項

註38. 不考慮台灣與大陸社會背景差異的影響，係由於本研究從事台灣與大陸公寓大廈管理法制之比較，主要是擬透過交易成本差異的比較，以作為台灣公寓大廈管理條例未來修訂之參考。交易成本高低的判別，本文主要係以解釋性的說明來陳述結果，此種解釋性的論說方式，雖對於法制經濟效果的理解有所助益，但因交易成本相對較欠缺衡量的可操作性，因此難免會有欠缺客觀標準和佐證基礎薄弱的疑慮，此交易成本可操作性問題有待進一步深研，特此說明。感謝，審查者提醒交易成本比較的基準與客觀性問題。

決議門檻、非重要事項決議門檻、多元決議方式等三方面^{註39}，為釐清門檻限制與決議方式差異，以下的交易成本分析將以「門檻限制與決議方式」作為分析構面。在重要事項門檻限制方面，在制定和修改業主公約、業主大會議事規則，選聘和解聘物業管理企業，專項維修資金使用和續籌方案等特別決議上，大陸的人數門檻限制（2/3），相對較台灣的人數門檻限制（ $2/3 \times 3/4 = 1/2$ ）高。因為，決議協商人數愈多，達成協商共識的決議成本便愈高，因此，在不考慮兩岸環境差異影響與其他情況不變下，台灣於重要事項決議的「會議決議成本」將相對較低；在非重要事項的決議方面，因台灣公寓大廈管理條例修法後已不區分重要事項的特別決議與非重要事項的普通決議，因此台灣於此類事項的門檻限制（ $2/3 \times 3/4 = 1/2$ ），相對較大陸的人數門檻限制（ $1/2 \times 1/2 = 1/4$ ）高。在相同假設條件下，合理預期台灣於此非重要事項的「會議決議成本」將相對較高；在多元決議方式方面，基於大陸除集體討論決議方式外，尚得採行無需親自參與會議討論的書面徵求意見方式，台灣除了公寓大廈管理條例第32條假決議有書面徵求意見規定外，並無其他決議選擇方式。台灣決議方式相對較大陸無彈性，合理推測台灣在多元決議方式方面的「會議決議成本」相對較大陸規定高，因彈性決議方式較易依決議事項差異而選擇適宜的決議方式。Buchanan and Tullock（1962）認為理性的個人在進行決策時，會選擇成本（相依成本）最小化的決策規則，而該項成本則包括該個人預期自己參與某項組織活動產生之「決策成本」與因他人行為而致使該個人利益降低之「外部成本」^{註40}。基於，建置滿足相依成本最小化的決議規則仍待更深入的討論，本文暫不針對此一構面提出條例修訂建議。

（二）專業組織責任

起造人與管理維護公司雖同為具備管理維護專業能力的專業組織^{註41}，但該二

註39 感謝，審查者提出宜以重要事項與否比較交易成本差異的意見。

註40. 詳請參見陳光金譯（2000）。

註41. 維護管理分為「維護預防」、「預防維護」、「事後維護」、「改良維護」四大類。其中，「維護預防」係指於規劃、設計、施工階段時，即考量設施設備未來維護管理的經濟性以及使用狀況，以選擇最佳的設備；「預防維護」係指對於各種設施設備實施檢查、定檢、再調整，使設備機能維持正常，避免故障，通常包括日常維護檢查與定期維護檢查等兩種；「事後維護」係指在故障與損壞發生的後所實施的修繕維護作業；「改良維護」係指設法改良設施的體質，以延長使用壽命，經由此種維護，使設施設備故障率降低，並使維護費用達到運用最佳化（楊冠雄等，1994）。本文認為透過起造人得以達成「維護預防」；而管理維護公司則將達成「預防維護」、「事後維護」、「改良維護」。

組織於台灣與大陸的專業組織責任卻存有差異，以下的交易成本分析將以「專業組織責任」為分析構面。對於專業組織的規定，大陸並未規定建設單位須擔任第一次區分所有權人會議召集人及管理負責人，台灣則有此規定。因為台灣規定起造人為第一次會議的召集人，因而相對降低召集人產生的成本；此外，因為起造人相較於區分所有權人彼此間，具有知悉各個區分所有權人通訊資訊的優勢，對於區分所有權人尚未完全進駐的新興公寓大廈而言，擁有相對資訊優勢的起造人，將使得會議前置作業成本降低。因此，在不考慮兩岸環境差異影響與其他情況不變下，預期台灣於「召集人產生成本」、會議通知或公告「會議前置作業成本」相對較大陸規定低。由於台灣與大陸皆有起造人草擬規約草約的規定，此項規定預期將降低住戶因管理維護專業能力不足引發的「草擬規約成本」、日後區分所有權人會議的「會議決議成本」^{註42}，因而該二成本於台灣與大陸是相近的。

因為，大陸規定管理維護公司需進行查驗工作，台灣則相對較欠缺專業管理維護公司資源引入的規定，因未能改善住戶管理維護專業能力不足的缺點。因此，在相同假設下，預期台灣規定之第一次會同移交的「設施設備利用成本」將相對較高；又大陸規定建設單位必須選聘前期物業管理企業，此規定將避免因遲遲未落實管理維護所衍生的「負外部效果」，並給予住戶「體驗」的機會，進而增加住戶委任、僱傭管理維護公司的部分憑據，無此規定的台灣預期將增加住戶於專業組織資訊蒐尋時的「委任或僱傭成本」；此外，因為大陸建設單位的期限與範圍保修責任的規定，將促進起造人重視「維護預防」，台灣起造人則僅需針對未通過檢測、功能有明顯缺陷的設施設備進行修復改善更為完備。因此，在不考慮兩岸環境差異影響與其他情況不變下，預期台灣於維修更新的「設施設備利用成本」將相對較高。

因此，本文建議透過專業組織責任的強化，於公寓大廈管理條例第28條，明訂於成立管理委員會或推選管理負責人後，宜透過招投標的方式委任或僱傭管理服務人員、管理維護公司^{註43}；於公寓大廈管理條例第57條，明訂起造人為設施設備移交時，除地方主管機關、管理委員會需會同外，另需經前期管理服務人員或管理維

註42. 本文認為透過規約草約的簽署同意，區分所有權人的管理維護認知水準應得以獲得凝聚，進而降低日後於區分所有權人會議訂定規約的決策成本。

註43. 大陸物業管理條例第24條規定，國家提倡建設單位按照房地產開發與物業管理相分離的原則，通過招投標的方式選聘具有相應資質的物業管理企業。本文仿效該條文精神，同樣以招投標的方式委任或僱傭管理維護公司。另外，雖然大陸物業管理條例第25條規定，建設單位與物業買受人簽訂的買賣合同應當包含前期物業服務合同約定的內容，但為避免如此規定落實國內將產生起造人與管理維護公司互為勾結的可能，本文主張較佳的前期管理維護時點應為住戶未能順利成立管理委員會或推選管理負責人後。

護公司的查驗；增訂公寓大廈管理條例第57-1條，明訂管理服務人員或前期管理維護公司，需將設施設備移交予住戶重新委任、僱傭的管理服務人員或管理維護公司進行查驗，但起造人需於保修期限及範圍承擔保修責任，以利起造人建構完善的「售後服務」，進而有助於設施設備的永續利用。^{註44}透過前述的條例修訂來強化專業組織責任，預期將於「監督與執行成本」方面，降低「委任或僱傭成本」、第一次會同移交「設施設備利用成本」、維修更新「設施設備利用成本」（起造人保修責任），以達成「永續設施設備利用」、「專業性管理維護」優良要件。

（三）管理經費籌繳

基於台灣與大陸在公共基金經費籌措來源與管理費用業主連帶責任差異存有差異，為釐清其差異，以下的交易成本分析將以「管理經費籌繳」作為分析構面。在管理經費籌繳方面的規定，台灣有起造人提撥公共基金的規定，而大陸則無此項規定。因為設施設備的維修更新，須有財務經費的支援，台灣強制公共基金提撥的規定，將有益於此目標的達成。因此，在不考慮兩岸環境差異影響與其他情況不變下，預期台灣此項規定，將有利維修更新的「設施設備利用成本」的降低。大陸雖無強制公共基金提撥的規定，但卻有管理費用業主負連帶責任的規定，台灣則無此項規定。因為，業主負連帶責任的規定，將降低使用人不準時繳交管理費用而衍生出的財務管理成本。因此，在相同假設條件下，預期台灣將因欠缺管理費用業主連帶責任的規定，相對有較高的「財務管理成本」。此外，大陸規定業主利用物業共用部位、共用設施設備進行經營的所得收益，得補充專項維修資金，台灣則無此規定。因為設施設備的維修更新，須有財務經費的支援，台灣因無經營收益得補充專項維修資金規定。因此，在相同假設條件下，預期台灣因無此方面的規定，相對有較高維修更新的「設施設備利用成本」。

基此，本文建議於公寓大廈管理條例第16條增訂開放空間及退縮空地在地政府核准範圍內，依規約或區分所有權人會議決議供營業使用的所得收益，應補充公共基金或按區分所有權人會議決議使用；於第21條增訂縱使承租人與區分所有權人有管理費用由承租人繳交的約定，區分所有權人仍需負連帶責任，並同為催告與提請訴訟的對象；透過此修訂來加強管理經費籌繳，預期將在「監督與執行成本」方

註44. 大陸物業管理條例第29條規定，物業管理企業應當在前期物業服務合同終止時將上述資料移交給業主委員會。另該條例第37條規定，物業管理企業承接物業時，應當與業主委員會辦理物業驗收手續。本文認為，既然住戶有管理維護專業能力不足的缺點，似宜由管理維護公司間的彼此交接以達專業監督成效。

面，降低「財務管理成本」（管理費用業主連帶責任）、維修更新「設施設備利用成本」（公共基金補充來源），並達成「良善財務管理」優良要件。

（四）違反禁止監督

為釐清繼受人規約繼受效力與規約業主連帶責任、管理委員會或管理維護公司的監督執行者等二項差異，以下的交易成本分析將以「違反禁止監督」作為分析構面。在繼受人規約繼受效力與規約業主連帶責任的規定方面，台灣有繼受人繼受規約效力的規定，大陸則無此項規定；大陸則有強制使用人與業主約定不得違業主公約的規定，台灣則無規約業主連帶責任的規定。因為法律責任的規定，為行為者的成本，當法律責任明確或相對較重時，將創造使行為者依從法律規定的誘因，進而降低違反禁止的監督成本。因此，在不考慮兩岸環境差異影響與其他情況不變下，預期台灣繼受人繼受規約效力的規定，將相對降低繼受人繼受規約效力「違反禁止監督成本」。但台灣因無規約業主連帶責任的規定，在相同假設條件下，預期台灣將相對會增加住戶違反規約的「違反禁止監督成本」。在管理委員會或管理維護公司的監督執行者方面，台灣的規定係由管理委員會承擔罰鍰罰責「違反禁止監督成本」，大陸規定則是由物業管理企業承擔罰鍰罰責「違反禁止監督成本」。由於管理委員會係住戶的代表組織，由其承擔該項成本即意謂該項成本將由住戶承擔，且在多數管理委員會並非有給職，卻可能被處以新臺幣1,000元以上5,000元以下罰鍰或40,000元以上200,000萬元以下罰鍰的情況下，對於基於熱心而擔任管理委員或管理負責人的住戶而言，顯然有權責（報酬/收益、罰鍰/成本）不符的缺點。因此，在相同假設條件下，預期台灣的罰鍰罰責「違反禁止監督成本」相對較高。

因此，建議於公寓大廈管理條例第24條增訂承租人違反規約時，區分所有權人需負連帶責任；基於公寓大廈管理條例第14條、第17條、第22條事涉重建、公共意外責任保險、強制遷離與強制出讓，與私人財產權關係甚深，宜由管理組織執行外，在管理委員會極可能囿於維繫鄰里情感而無法確實執行違反禁止，且基於管理服務人員或管理維護公司有相當的報酬反映，在罰鍰的搭配下應得以作為積極、消極刺激管理維護公司執行職務的收益與成本反映，或許可考慮將公寓大廈管理條例第6條、第8條、第9條、第15條、第16條中的監督執行者，修訂為無前述顧慮的管理服務人員或管理維護公司。然而，修法賦予受僱人（管理服務人或管理維護公司）直接監督僱主（住戶），在法理上並不是十分妥適^{註45}。因此，為了改善管理委員會可能無誘因確實執行違反禁止規定的問題，本文建議宜強化公寓大廈管理條

註45. 感謝審查者提供此項意見。

例第42條的管理委員會授權誘因，以鼓勵管理服務人員或管理維護公司執行公寓大廈管理條例第6條、第8條、第9條、第15條、第16條中的相關事項，以避免權責不符所帶來的「違反禁止監督成本」。透過前述的條例修訂來落實效率性監督執行，預期將在「執行與監督成本」方面，降低「違反禁止監督成本」（規約業主連帶責任與罰鍰罰責權責不符），並達成「效率性監督執行」優良要件。

在不考慮兩岸環境差異影響與其他情況不變下，以相同構面為基準點，比較台灣與大陸在該四構面上公寓大廈管理法制規範之交易成本差異（表二），發現相

表二 台灣較大陸公寓大廈潛在團體之交易成本變化分析

考量構面	住戶交易成本			交易成本變化	公寓大廈管理維護優良要件
門檻限制與決議方式	協商 決策 成本	會議決議成本	重要事項決議	(+)	順利運作管理組織 — 區分所有權人會議
			非重要事項決議	(-)	
			多元決議方式	(+)	
專業組織責任		召集人產生成本		(-)	凝聚管理維護共識 規約
		會議前置作業成本	會議通知或公告	(-)	
		會議決議成本	日後會議	(△)	
		草擬規約成本		(△)	
管理經費籌繳	監督 執行 成本	委任或僱傭成本		(+)	永續設施設備利用、專業性管理維護
		設施設備利用成本	第一次會同移交	(+)	
			維修更新	保修責任	
違反禁止監督		財務管理成本	公共基金—起造人	(-)	良善財務管理—公共基金、管理費用
			公共基金—營業收益	(+)	
			管理費用業主連帶責任		
違反禁止監督		違反禁止監督成本	繼受人規約繼受效力	(-)	凝聚管理維護共識 規約、效率性監督執行
			規約業主連帶責任	(+)	
			罰鍰罰責權責不符	(+)	

註：(+) 表示交易成本增加；(-) 表交易成本減少；(△) 表交易成本相近。

較於大陸的規定，台灣的規定於「協商決策成本」方面，預期將降低重要事項決議「會議決議成本」、「召集人產生成本」、會議通知或公告「會議前置作業成本」，但會增加非重要事項決議、多元決議方式「會議決議成本」；於「監督與執行成本」方面，預期將降低維修更新「設施設備利用成本」（起造人提撥公共基金）、「違反禁止監督成本」（繼受人規約繼受效力），但會增加「委任或僱傭成本」、第一次會同移交「設施設備利用成本」、加維修更新「設施設備利用成本」（起造人保修責任與營業收益補充公共基金）、「財務管理成本」（管理費用業主連帶責任）、「違反禁止監督成本」（規約業主連帶責任與罰鍰罰責權責不符）。因此，建議未來公寓大廈管理條例的修訂方向可朝向強化專業組織責任發展、加強管理經費籌繳、落實效率性監督，以降低公寓大廈管理維護交易成本。

五、結論與建議

本文以凝聚管理維護共識規約、順利運作管理組織、效率性監督執行、良善財務管理、永續設施設備利用、專業性管理維護等六項優良要件，進行台灣與大陸公寓大廈法制功能結構比較，發現台灣較重視管理組織與良好財務支配，大陸則較為重視永續設施設備利用與專業性管理維護。但該二條例於區分所有權人會議門檻限制與決議方式、起造人與管理維護公司專業組織責任、公共基金經費籌措來源與管理費用業主連帶責任、繼受人規約繼受效力與規約業主連帶責任、管理委員會或管理維護公司為監督執行者等五項規範上皆有重大差異。依據該五項重大差異，歸納出門檻限制與決議方式、專業組織責任、管理經費籌繳、違反禁止監督等四項構面。在以相同構面為基準點，並不考慮台灣與大陸環境差異的影響下，以協商決策與監督執行之交易成本觀點，比較分析台灣與大陸在此四項構面上法制規範的差異，以作為台灣公寓大廈管理條例未來修訂之參考。

採取交易成本觀點比較兩岸公寓大廈管理法制，主要係受到規範性Coase定理與規範性Hobbes定理的啟發。雖然交易成本對於制度、組織與治理，相對於新古典經濟學提供更有用的洞察力。但自從Coase揭示交易成本思路後，許多研究雖持續探討該概念，然大都著重在啟發性作用的論述，因而仍存在一些有待進一步釐清與深研的課題，其中一項重大的侷限性，便在於「如何衡量」交易成本的操作問題。若要讓交易成本概念能持續進化，無可避免要解決交易成本的可操作問題，依作者初淺認識，此操作問題現在仍處於萌芽的發展階段。因此，本文在判別交

易成本高低時，主要係以解釋性的說明來陳述結果，此種解釋性的論說方式，雖對於法制經濟效果的理解有所助益，但因交易成本相對較欠缺衡量的可操作性，因此難免會有欠缺客觀標準和佐證基礎薄弱的疑慮，此交易成本可操作性問題值得進一步深研。以下茲就比較分析結果說明如下：在不考慮兩岸環境差異影響與其他情況不變下，發現相較於大陸，台灣於「協商決策成本」方面，預期將降低重要事項決議「會議決議成本」、「召集人產生成本」、會議通知或公告「會議前置作業成本」，卻會增加非重要事項決議、欠缺多元決議方式衍生的「會議決議成本」；在「監督與執行成本」方面，預期將因起造人提撥公共基金而降低維護更新「設施設備利用成本」、因規約對繼受人有繼受效力而降低「違反禁止監督成本」，但預期因欠缺體驗機會而增加「管理維護公司委任或僱傭成本」、因欠缺會同移交專業能力而增加第一次會同移交「設施設備利用成本」、因欠缺起造人保修責任與公共基金補充來源而增加維修更新「設施設備利用成本」、因欠缺管理費用及規約業主連帶責任與罰鍰罰責權責不符而增加「違反禁止監督成本」。因此，建議未來公寓大廈管理條例的修訂方向可朝向強化專業組織責任發展、加強管理經費籌繳、落實效率性監督，以降低公寓大廈管理維護的協商決策與監督執行的交易成本。

首先，在強化專業組織責任方面，建議於公寓大廈管理條例第28條，明訂成立管理委員會或推選管理負責人後，亦須透過招投標之方式委任或僱傭管理維護公司；於公寓大廈管理條例第57條，明訂起造人於設施設備移交時，除地方主管機關、公寓大廈管理委員會須會同外，另須經過前期管理維護公司之查驗；增訂公寓大廈管理條例第57-1條，明訂前期管理維護公司須將設施設備移交予新聘之管理維護公司進行查驗，但起造人須於保修期限及範圍承擔保修責任。其次，在加強管理經費籌繳方面，建議於第16條增訂開放空間及退縮空地在地政府核准範圍內，依規約或區分所有權人會議決議供營業使用之所得收益，應補充公共基金或按區分所有權人會議決議；於公寓大廈管理條例第21條增訂縱使承租人與區分所有權人有管理費用由承租人繳交之約定，區分所有權人仍需負連帶責任，並同為催告與提請訴訟之對象。最後，在落實效率性監督方面，建議於第24條增訂承租人亦得向管理委員會請求閱覽或影印規約、欠繳公共基金與應分擔費用等文件，且承租人如有違反規約之情事，區分所有權人須負連帶責任；強化公寓大廈管理條例第42條的管理委員會授權誘因，以鼓勵管理服務人員或管理維護公司執行公寓大廈管理條例第6條、第8條、第9條、第15條、第16條中的相關事項。

由於台灣與大陸在法制結構與社會環境方面皆有明顯差異，本研究是在不考慮兩岸環境差異的影響下，以相同構面為基準點，比較在該構面下兩者法制規範之交

易成本差異。有關交易成本高低的判別，主要係以解釋性的說明來陳述結果，此種解釋性的論說方式，難免會有欠缺客觀標準和佐證基礎薄弱的疑慮。因此，建議未來應可針對交易成本衡量的操作性問題進行更深入的分析與探討。

參考文獻

- 內政部營建署、中華民國建築物管理維護經紀人協會，(2002)，〈公寓大廈管理法規講習會資料冊〉，《內政部營建署》，台北。
- 林欣柔、彭建文、曾明遜，(2004)，〈起造人於公寓大廈管理維護作用之探討〉，《台灣土地研究》，第7卷，第2期，pp1-26。
- 洪子茵、張金鶚，(2002)，〈台北市集合住宅管理維護模式之研究〉，《都市與計劃》，第29卷，第3期，pp421-444。
- 陳志輝，(2002)，〈民眾參與社區環境管理維護機制之研究－以公寓大廈管理為例〉，中國文化大學建築及都市計劃研究所碩士論文。
- 陳瑞榮，(2001)，〈公寓大廈管理維護成效影響因子之分析－以台北市為例〉，國立台灣科技大學建築系碩士論文。
- 陳覺惠，(2000)，〈台灣地區集合住宅形態發展趨勢與當前社區經營管理議題〉，《東海學報》，第41卷，pp97-113。
- 陳光金譯，Buchanan and Tullock 著，(2000)，〈同意的計算〉，《中國社會科學》，北京。
- 楊冠雄等，(1994)，〈建築物設備使用管理計畫與節能效益評估〉，《內政部建築研究所籌備處》，台北。
- 熊秉元，(1993)，〈「市場之尺」和「心中之尺」－論釋寇斯定理和布坎南對寇斯定理的質疑〉，《經濟論文》，第21卷，第2期，pp331-356。
- 蘇永欽，(2000)，〈從效率觀點看幾個共有關係的爭議〉，《國家科學委員會研究彙刊：人文及社會科學》，第10卷，第4期，pp550-562。
- Coase, R. H. (1937), "The Nature of the Firm", *Economica*, Vol. 6: 386-405.
- Coase, R. H. (1960), "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, Vol. 3: 1-44.
- Cooter, R. and Ulen, T (2004), "*Law & Economics*", 4th ed., Pearson Addison Wesley, Boston.

Dahlman, C.J. (1979) , "The Problem of Externality," *Journal of Law and Economics*, Vol. 22: 141-162.

Olson, M.J. (1965) , "*The logic of Collective Action*", Cambridge: Harvard University Press.

Walters, M. (2002) , "Transaction costs of collective action in Hong Kong high rise real estate," *International Journal of Social Economics*, Vol. 29 (3/4): 299-314.