台灣土地研究　民國九十三年十一月
第七卷　第二期　第1頁至第26頁
Journal of Taiwan Land Research
Vol. 7, No.2 pp. 1~26

起造人於公寓大廈管理維護作用之探討*

林欣柔**　彭建文***　曾明遜****

論文收件日期：九十三年十二月一日
論文接受日期：九十四年五月十日

摘　　要

公寓大廈管理條例通過至今已近十年，但國內民眾對於公寓大廈管理維護的重要性仍欠缺普遍性的認知，不過相較於條例施行前既有的公寓大廈而言，新興公寓大廈在現行條例對於起造人責任的規範下，其順利進行公寓大廈管理維護之比例較高。本研究發現相較於修訂前之公寓大廈管理條例，該條例修訂後之起造人責任規範，雖可降低住戶的公寓大廈管理維護交易成本，但在管理維護共識之促成、公共基金實質意義之充備、多數決法定門檻限制之達成、管理委員會或管理負責人之盡速成立或推選、住戶管理維護專業能力之加強等五方面，卻仍略顯不足。為使起造人積極介入管理維護工作，本研究建議透過公寓大廈管理條例第18條、第28條、第56條、第57條之修訂、第57-1條之增訂，並搭配優惠融資貸款之提供、優良社區網站之優良認證、降低籌委會成立門檻、改善優良公寓大廈評選制度以表彰起造人商譽等方式，以鼓勵起造人擬定具管理維護共識之規約、充備公共基金實質意義、協助多元集會方式之建構、協助事先存在組織網絡－籌委會之成立、以及協助前期管理維護之積極引入等工作之進行。

關鍵詞：起造人、公寓大廈管理維護、公寓大廈管理條例、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第二屆土地研究學術研討會」，感謝與會者提供相關意見。

** 台北大學不動產與城鄉環境系碩士班研究生，e-mail：hsinjou.lin@msa.hinet.net
*** 台北大學不動產與城鄉環境系助理教授，e-mail：cwpeng@mail.ntpu.edu.tw
**** 台北大學不動產與城鄉環境系副教授，e-mail：minghsun@mail.ntpu.edu.tw

An Analysis of Builder's Role in Condominium Management*

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

Abstract

Although the Condominium Management Ordinance (CMO) in Taiwan was passed almost ten years ago, public recognition of this legislation remains low. Yet, in comparison with condominiums built before the Ordinance, households living in newer condominiums that have their builders responsible for management as mandated by the law have a better chance to implement the CMO. This paper compares the builder's management responsibility of the first and second version of the CMO. We found that the second version of the CMO could diminish transaction costs of condominium management. Yet, it is still not enough to: (1) promote collective actions, (2) create adequate management funds, (3) generate consensus on statutory restrictions, (4) expedite the processes for the formation and election of the management committee, and (5) improve households' professional knowledge about building management. To encourage builders to participate in condominium management, we propose to revise Article 18, Article 28, Article 56, Article 57 of the CMO, and add Article 57-1. Besides, we suggest providing builders with preferential construction loans, reduce restrictions on the formation of management committee, create good community websites and improve the selection of good practices to acknowledge builders' contributions to building management. Rewarding builders with good reputation would encourage them to (1) establish rules that could nurture common understanding, (2) develop a sufficient management fund, (3) create a pluralistic decision making structure, (4) assist any preexisted organization network and the formation of the preparatory committee, and (5) help introduce the building management system to involved parties at the early stage of its development.

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

一、前　言

公寓大廈目前已是國內最主要的居住型態，由於其屬於「區分所有」建築物，具有相當複雜的「共有」關係，故常常因為住戶間的管理維護理念差異與共識不足而引起相當多的糾紛。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，並陸續制訂相關配套法令[註1]。然而，國內公寓大廈所衍生的相關管理維護問題似乎並未因該條例的施行而減少[註2]。

蘇永欽（2000）認為公寓大廈管理條例建立的區分所有權關係，係奠基於「強制自治」的基本理念上，亦即國家放棄對不同公寓大廈作統一的管制，而強制區分所有權人作成共管共用之協議。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，由於具有不可分割的特性，極易產生搭便車（free rider）問題。本研究認為公寓大廈管理維護具有「準公共財」性質，若其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，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，若是過度尊重市場機制的自由運作，反不利於公寓大廈管理維護工作之順利推展。

Walters（2002）認為共同產權（common property）所有權人所面臨之過度消耗（over consumption）、所有權人外部性、管理及使用搭便車問題等問題，將造成所有權人無從透過團體之運作，去達成公寓大廈的維修，進而使得香港經常發生高層住宅公共安全事故。Chau et al.（2003）曾指出在區分所有權人因人數眾多衍生之高翻新集體決策（collective decision）協商成本下、因不熟悉翻新過程而產生逆向選擇（adverse selection）、未能確實知悉翻新利益是否會超過翻新成本時，建築物的翻

註1. 公寓大廈管理條例自1995年6月28日公佈至今，除曾於2000年4月26日，為配合「精省」而有微幅修訂外，並鑑於部分條文未能符合實際需要，已於 2003年12月31日進行較大幅度修訂。其他相關法令則包括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。

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）。

新極有可能會受到阻礙而無法進行。本文所欲探究的公寓大廈管理維護議題，正涵括了前述研究中所探討的建築物維修與翻新議題，而不利管理維護工作之推展。

在過去探討公寓大廈管理維護影響因素的相關文獻中，陳覺惠（2000）、侯錦雄、宋念謙（2000）認為社區意識及住戶社經背景，將是影響管理維護之重要因素，彭康倫（1995）更主張管理維護共識之形成，將使住戶更積極參與管理維護工作，並增加對社區的認同意識。然而，對於一個新興成立的公寓大廈而言，其組成份子多半來自於不同的生活背景，彼此在進駐該公寓大廈前往往是不相識的，如欲待其自發性凝聚社區意識去推行管理維護工作似顯緩不應急。既然社區意識與管理維護共識是互為影響的，那麼如何促進各個成員在短時間內達成管理維護共識，是否是較有利於公寓大廈管理維護工作推行之方法？現行公寓大廈管理條例中是否有足以達成管理維護共識的運作機制？

為促成公寓大廈管理組織順利成立與管理維護工作順利進行，公寓大廈管理條例中特別針對該條例施行之後方開始申請建造執照的公寓大廈進行規範，賦予起造人[註3]必須肩負起擬定規約草約、提撥公共基金、擔任第一次區分所有權人會議召集人、協助成立管理組織或暫時擔任管理負責人、會同移交共用部分、約定共用部分及其附屬設施設備之責任[註4]。以首善之都－台北市為例，雖然其公寓大廈管理組織報備率未達5%[註5]，但在已報備的公寓大廈管理組織中，由起造人協助成立管理組織達成報備約占四成，此似乎意味起造人對於公寓大廈管理維護工作之推行具有相當程度的影響[註6]。究竟公寓大廈管理條例對於起造人之規範有何經濟效果？此是否意

註3. 雖然本研究後述內容多有論及起造人於管理維護專業能力之具備，但該項管理維護專業能力之具備應僅只限於建築業者，且起造人不完全等同於建築業者，但未與現行公寓大廈管理條例之條文一致，本研究仍採用起造人之名詞。

註4. 根據立法院公報第84卷第35期院會紀錄第151頁，行政院案之說明曾指出，為利公寓大廈管理作業及建立管理組織，爰課起造人召集第一次區分所有權人會議之責。

註5. 根據洪子茵、張金鶚（2002）之研究，台北市已報備的公寓大廈，仍以100戶以下的小型公寓大廈為主，約占八成，且報備情形並不踴躍，若以台北市總計約四萬棟的公寓大廈來估計，台北市集合住宅的報備率不到5%；且其推論認為這是因為大型及中型公寓大廈於區分所有權會議之召開與規約之訂定，可能有實際困難之現實，故此類報備案件明顯偏少，亦即當區分所有權認會議之出席人數，以及出席贊同決議事項之人數無法達到法定門檻限制時，自然無從達到管理組織之申請報備要件來完成報備。

註6. 在台北市已報備公寓大廈截至2004年8月16日為止共有2961筆報備案件中，本文選取使用執照年度與管理組織核准年度為3年之管理組織1123筆作為新興公寓大廈之代表，估算出由起造人協助成立管理組織達成報備之比例約占 38%，雖然其所佔比例尚不及四分之一強，但在每年住宅新建量僅占住宅存量1-2%的情況觀之，起造人對於公寓大廈管理維護工作之推行仍有相當程度的影響。

味公寓大廈管理條例對於起造人的規範將有助於公寓大廈管理維護工作的推動？上述問題相當值得加以深入分析與討論。

根據Cooter and Ulen（2000）所提出之規範性Coase定理（normative Coase theorem）－法律應排除妨礙私人協議的障礙，規範性Hobbes定理（normative Hobbes theorem）－法律應將私人協議失敗時的損害降到最低，得以一窺在交易成本必然存在於現實世界之事實情況下，法律足以扮演降低交易成本之功能。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條例之經濟效果，本研究將採用交易成本之觀點，分別針對修訂前後公寓大廈管理條例對於起造人責任之法律經濟效果進行分析，期能釐清起造人責任之賦予是否足以解決集體行動困境，進而成為推展新興公寓大廈管理維護工作之重要推手。

本文共分為五節，第一節為前言，第二節分析公寓大廈管理維護之交易成本，第三節則分析修訂前後的起造人責任，第四節探討起造人在公寓大廈管理維護工作中可能扮演的角色與功能，第五節是結論。

二、公寓大廈管理維護之交易成本分析

在交易成本（transaction cost）概念未受重視之前，大都將人類社會當做是上過油且不會產生任何磨擦的機器，認為透過市場「看不見的手」的管理，便可產生運轉良好的結果。問題是，人類社會並不是一個沒有磨擦的社會，市場的交易也不會呈現可吃「免費午餐」的情況，有時市場交易需要花費高昂的代價才能完成。誠如Stigler（1972：12）所言：「沒有交易成本的世界，就像沒有摩擦力的物理世界一樣地奇怪，獨佔者會因得到補償而表現得像完全競爭市場一樣」（Coase，1988，陳坤銘、李華夏譯，1995），Coase（1988：23）也認為沒有交易成本的世界，正是現代經濟理論所探討的世界，並將其諷刺為「黑板經濟學」（blackboard economics）（陳坤銘、李華夏譯，1995：28）。

Coase在1960年發表《社會成本的問題》（The Problem of Social Cost）一文，將交易成本界定為以下交易活動所耗費的資源（時間、金錢、能量等），即「為進行一項市場交易，人們必須蒐尋有交易意願的對象；向交易對象告知自己的交易意願與條件；進行議價並敲定價格；簽定契約；進行必要監督以確保契約執行」（陳坤銘、李華夏譯，1995：16）。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，本文暫採Dahlman（1979）的觀點做為思考論述的基礎。Dahlman（1979）將交易成本歸納為：蒐尋與訊息成本（search and in-

formation costs）、協商與決策成本（bargaining and decision costs）、監督與執行成本（policing and enforcement costs）。

集體住戶的環境品質問題，從新古典經濟學的觀點，主要係因為正確的價格訊息未能完整傳達給個別的坐享其成住戶，以致未能使經濟個體自動朝向有利集體住家品質友善的方向邁進。就新制度經濟學的觀點，價格訊息的扭曲往往是高交易成本的結果，而制度的良窳則決定交易成本的高低，因而認為建構好的制度係更正確的選擇，因為「前市場」的規則將決定「後市場」的結果。有了穩定的非正式規則、正式規則及其執行機制，社會就具備了制度環境，人們便可在此制度環境約束規範尋求享受自己奮鬥的果實。由於制度可透過明確的規則來提高訊息的明晰度，以降低資訊與蒐尋成本；此外，亦可透過正式與非正式規則[註7]影響市場運作，決定市場配置機制的效率。因此，在探索公寓大廈管理政策方案時，並不能將約束或規範人與人之間的公寓大廈管理法制與交易成本排除在外。從交易成本概念，即政府應試圖設計一個低交易成本的遊戲規則，以避免以某一錯誤來代替另一錯誤的「謬誤」。如同熊秉元（1993）主張，Coase定理的隱含義意係指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，在交易成本為正的真實世界中，應設法降低交易成本，使資源的運用越有效率越好。基此理念，本研究在探討公寓大廈管理相關法制問題時，便利用前述制度概念與交易成本觀點為分析比較的基礎。

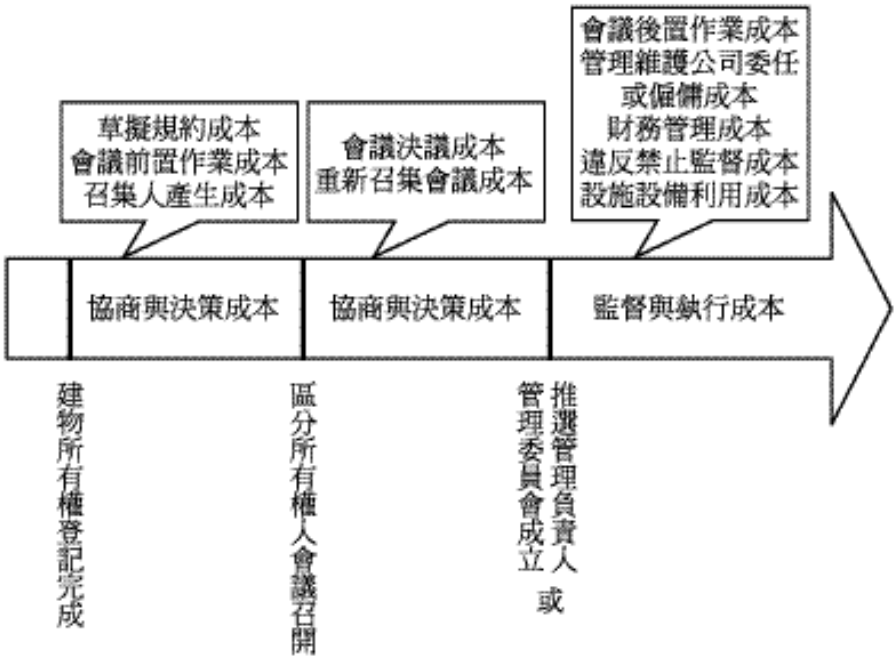
本研究認為要順利推行公寓大廈管理維護，需訂定明確的規約內容以利住戶[註8]共同遵守，需召開區分所有權人會議以利區分所有權人對於決議事項達成決議，需成立管理委員會或推選管理負責人以利管理維護工作之進行，而這些管理維護過程中所需進行之工作，對於該公寓大廈的住戶而言便是一種交易，亦即所有的住戶都將面臨各種潛在的交易成本，而這些交易成本便極有可能成為管理維護工作是否順利推展之關鍵因素之一。因此，本研究將針對公寓大廈管理維護的「建物所有權登記完成」、「區分所有權人會議召開」、「管理委員會成立或推選管理負責人」三階段

註7. 正式規則包括政治規則、經濟規則、契約。其中，政治規則係廣泛地界定政治體制的階層結構，包括基本決策結構和明顯議程控制的特性；經濟規則界定財產權為總括財產使用權、所得權，以及讓渡資產或資源的能力；契約包括的條款，則是專屬於交換中特定的同意條件。不過，為協調人類的互動關係，非正式規則不僅是正式規則的延伸、闡揚、修正，亦是社會制裁約束的行為規範，更是內部自我執行的行動標準。詳請參見劉瑞華譯， 1994，制度、制度變遷與經濟成就，台北：時報文化出版。

註8. 根據公寓大廈管理條例第3條第8項：「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。」

時程，進行「協商與決策成本」、「監督與執行成本」分析（參見圖一）[註9]：

首先，自「建物所有權登記完成」起，住戶因管理維護專業能力不足將面臨極高之草擬規約內容成本，且草擬者之產生也可能因為搭便車問題[註10]增加該項「草擬規約成本」；而直至「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增加「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11]而增加。其次，自「區分所有權人會議召開」後到「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、



圖一　公寓大廈管理維護交易成本示意圖

註9. 基於公寓大廈管理維護「搜尋與訊息成本」包括搜尋潛在交易對象、潛在交易對象管理維護認同程度等，除管理維護認同程度涉及心理層面考量外，潛在交易對象由於可能發生在協商、決策、監督、執行等過程中而必須加以區隔討論，因此本研究將『暫時』不予討論該項成本。

註10. 本研究於此所指之搭便車問題，係指各區分所有權人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之草擬提供建議。

註11. 本研究於此所指之搭便車問題，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之召集人。

決議事項討論與決議、書面委託代理產生之「會議決議成本」外，尚包括決議破局後之「重新召集會議成本」。於此，本研究歸納出「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」等五項公寓大廈管理維護「協商與決策成本」。

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，在管理維護公司之委託或僱傭方面，為委任或僱傭合適之管理維護公司、與管理維護公司協議管理維護事項與費用收取、監督管理維護公司是否克盡職責等將產生「管理維護公司委任或僱傭成本」。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，制止違反禁止、回復原狀、報請地方主管機關等職務之執行亦將增加「違反禁止監督成本」；且前二成本又可能因為搭便車問題[註12]之誘發而更為增加。在設施設備利用方面，住戶亦將面臨設施設備資訊搜尋、移交執行、維護更新所造成之「設施設備利用成本」。於此，本研究歸納出「會議後置作業成本」、「管理維護公司委任或僱傭成本」、「財務管理成本」、「違反禁止監督成本」、「設施設備利用成本」等五項公寓大廈管理維護之「監督與執行成本」。

三、條例修正前後之起造人責任分析

管理維護工作隱含有相當高交易成本，進而衍生出集體行動問題，那麼檢視起造人責任之賦予得否解決集體行動問題的最佳方法，便是對於起造人責任賦予是否足以降低管理維護交易成本去進行分析，以便提出現行條例對於管理維護可能產生的侷限性。在相關起造人責任規範中，原公寓大廈管理條例規定有參考規約範本草擬規約、提撥公共基金、擔任第一次區分所有權人會議召集人等三項，新修訂之公寓大廈管理條例除針對前述既有的起造人責任略作修訂外，特增加暫時擔任管理負責人，以及會同移交共用部分、約定共用部分及其附屬設施設備等二項起造人責任。以下將針對起造人責任於條例修訂前後之條文內容進行對照比較，並進行起造人責任之經濟效果分析。

註12. 本研究於此所指之搭便車問題，係指各住戶發現會議決議、規約或公寓大廈管理條例之約定是有違反之餘地時，可能會導致更多住戶違反之可能。

（一）參考規約範本草擬規約

根據原公寓大廈管理條例第44條之規定，起造人於申請建照執照或變更設計時需檢附規約草約，且該規約草約於第一次區分所有權人會議召開前視同規約；而新修訂公寓大廈管理條例第56條，除保留必須於申請建照執照或變更設計等時點檢附規約草約之規範外，並強調該規約草約應經承受人簽署同意，且該規約草約於區分所有權人會議訂定規約前視為規約。該項起造人責任在修訂前後之條文內容上，主要之差異便在於新修訂之規範將規約草約之視為效力期間修訂為區分所有權人會議召開前，亦即在新修訂之規定，並不強制規定規約必須於第一次區分所有權人會議進行決議。

相較於缺無起造人擬定規約草約之責任規定，條例修訂前之規定，得以免除住戶因管理維護專業能力不足所引發之「草擬規約成本」，更可能因此排除搭便車問題造成之成本增加，且基於承受人可以在購屋時便知悉該公寓大廈之規約草約內容，一經承受人簽署同意，自然是該承受人認同其規約內容，未來規約縱然有修改之必要，也將因為各區分所有權人對於管理維護之認知水準在既有規約草約內容中較為相近，而有降低日後區分所有權人會議「會議決議成本」之可能；同樣地，由於條例修訂後仍有類似規定，因而相較於條例修訂前，前述之「草擬規約成本」、日後區分所有權人會議「會議決議成本」，於條例修訂後是相近的。即使起造人僅參考規約範本擬定規約草約[註13]，在現行規約範本之內涵尚屬完整之下，應足以促進住戶達成一定程度的管理維護認知水準，但如果起造人能於規約草約中更為明確地直接規範所需遵守的共同事項、基本管理維護事項，應更足以達成促進管理維護共識目標。

此外，根據公寓大廈管理條例第26條之規定，規約需於第一次區分所有權人會議中訂定，在區分所有權人之會議參與、決議事項之討論與決議、書面之委託代理等過程中，相較於無此規定，條例修訂前之規定將使得住戶面臨較高的第一次區分所有權人會議「會議決議成本」，以及決議破局後之「重新召集會議成本」；而新修訂公寓大廈管理條例第28條規定，基於規約無須於第一次區分所有權人會議中訂定，相較於條例修訂前之規定，此得以降低第一次區分所有權人會議之「會議決議成本」，以及決議破局後之「重新召集會議成本」[註14]。

註13. 公寓大廈管理條例第60條：「規約草約，得依規約範本制作。」

註14. 根據原公寓大廈管理條例第30條第1項之規定，區分所有權人會議未獲致決議、出席區分所有權人之人數與持分未達法定門檻限制時，召集人得就同一議案重新召集會議；其開議應達區分所有權人之人數與持分1/4以上出席、出席1/2以上同意作成決議；但根據公寓大廈管理條例第1、2項則將開議之區分所有權人之人數與持分門檻限制修訂為 1/5以上出席（3人以上）、出席1/2以上同意作成決議，如各區分所有權人於 7日內所作之書面反對意見未達過全體區分所有權人之人數與持分 1/2以上時，該決議視為成立。

（二）提撥公共基金

根據原公寓大廈管理條例第18條之規定，公寓大廈設置之公共基金來源之一，係由起造人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，需於申請使用執照時檢附公共基金已於金融業者設立專戶儲存之證明，於成立管理委員會或選任管理負責人後移交；而新修訂公寓大廈管理條例第56條，除保留起造人之提列為公共基金來源之一外，將申請使用執照時之檢附文件修訂為各直轄市、縣（市）主管機關公庫之代收證明，且須於公寓大廈成立管理委員會或推選管理負責人，並完成點交共用部分、約定共用部分及其附屬設施設備後向直轄市、縣（市）主管機關報備，由公庫代為撥付。該項起造人責任在修訂前後之條文內容上，主要之差異便在於新修訂之規範強制規定起造人所提撥之公共基金儲存單位須為各直轄市、縣（市）主管機關之公庫，並透過公庫代為撥付之程序，促成公共基金足以確實移交予管理委員會或管理負責人。

相較於缺無起造人提撥公共基金之責任規定，基於公共基金之用途在於提供共用部分及其相關設施修繕之用，此一更新經費預為儲備的條例修訂前規定，得以降低設施設備維護更新之「設施設備利用成本」，且由於條例修訂後亦有類似之規定，自然該項成本於條例修訂後是與條例修訂前相近的[註15]。然而，條例修訂規定，起造人提列之公共基金僅需於金融業者設立專戶儲存即可，使得起造人挪用公共基金、拒絕繳交公共基金之機會大為增加[註16]，在公寓大廈管理組織尚未成立之前，將增加住戶監督起造人支配公共基金而產生的「財務管理成本」，且該成本又將因搭便車問題[註17]而增加；條例修訂後則規定起造人提列之公共基金需由公庫代收、代為撥付，

註15. 根據公寓大廈管理條例第10條第2項及第11條之規定，修繕、管理、維護共用部分、約定共用部分以及拆除、重大修繕或改良共用部分及其相關設施，其費用由公共基金支付或由區分所有權人按其共有之應有部分比例分擔之。公寓大廈規約範本第 11條第3項亦規定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、供墊付前述費用，但應由收繳之管理費歸墊。因此，本研究認為如欲促進設施設備達成永續性之利用，公共基金之預先儲備是相當重要的，而起造人公共基金提撥責任，正足以達成公共基金之預先儲備之功能，以避免公共基金籌措不及之可能。

註16. 根據立法院公報第92卷第57期院會紀錄之記載，於王委員雪峰提案中，其曾指條例修定前之專戶儲存規定，依現行金融業者之作業，仍係以起造人或起造人代表人之名義儲存，僅註明為○○公寓大廈（社區）公共基金，又因儲存證明並未交付予主管機關保管，以致有不肖起造人於取得使用執照後，即向金融業者提取專戶內之款項花用。

註17. 本研究於此所指之搭便車問題，係指在管理委員會成立之前，各區分所有權人在寄望由熱心人士監督起造人的自利心下，往往會使得無人願意為起造人之監督提付出心力。

此得以降低起造人挪用公共基金、拒絕繳交公共基金之機會，降低住戶於管理委員會成立前監督起造人支配公共基金之「財務管理成本」，且由於向主管機關報備為公庫代為撥付要件之一，區分所有權人為取回住戶所共有之公共基金，必將積極成立管理委員會、完成報備工作，以避免因缺乏良善公寓大廈管理維護而增加之「外部成本」，惟其前提在於住戶必須理解公共基金之撥付，須待盡速成立管理組織之現有規範概念。不過，由於公共基金之用途之一在於提供每經一定之年度進行計畫性修繕之用，對於缺乏管理維護專業能力的住戶而言，其極有可能造成公共基金之設置未能充分發揮其效能，如起造人於提撥公共基金時，能根據設施設備之材質性能，提出適當地更新修繕計畫，似乎更得以促進公共基金提撥之實質意義。

（三）擔任第一次區分所有權人會議召集人

根據原公寓大廈管理條例第26條之規定，當完成建築物所有權登記之區分所有權人之人數與持分比例達2/3以上時，起造人應於6個月內召集區分所有權人召開區分所有權人會議訂定規約，並向地方主管機關報備；而新修訂公寓大廈管理條例第28條，除保留起造人需擔任第一次區分所有權人會議召集人，並向直轄市、縣（市）主管機關報備外，特將完成建築物所有權登記之區分所有權人人數與持分限制由2/3以上調降為1/2以上、將6個月的時間限制縮短為3個月，且須於第一次區分所有權人會議成立管理委員會或推選管理負責人，但當區分所有權人之出席未達法定人數與持分門檻限制而未能成立管理委員會時，起造人應就同一議案重新召集會議一次。該項起造人責任在修訂前後之條文內容上，主要之差異便在於新修訂之規範將第一次區分所有權人會議之決議事項由規約修訂為成立管理委員會或推選管理負責人，且明確規定起造人重新召集會議之條件限制[註18]與次數限制[註19]。

相較於缺無起造人擔任第一次區分所有權人會議召集人之責任規定，條例修訂前之規定，得以避免區分所有權人在搭便車的自利心態下，造成召集人產生之困難，進而降低「召集人產生成本」，以有利於第一次區分所有權人會議召開[註20]；由於起造人相較於區分所有權人，具有知悉各區分所有權人通訊資訊的優勢，對於住戶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在進行會議通知或

註18. 相較於公寓大廈管理條例第32條之重新召集會議條件限制，包括區分所有權人會議未獲致決議、出席區分所有權人之人數與持分未達法定門檻限制兩類，但起造人之重新召集會議條件限制卻僅有出席區分所有權人之人數與持分為達法定門檻一類。

註19. 相較於公寓大廈管理條例第32條之重新召集會議並無次數限制，起造人之重新召集會議卻僅就同一議案重新召集會議一次之限制。

公告之「會議前置作業成本」上，應該會比由區分所有權人擔任召集人時來得少；而且在熱心領袖住戶自然形成之前，由為數眾多的區分所有權人自行自發性積極召開會議、成立管理委員會或推選管理負責人之機率，應遠低於由起造人一方召集區分所有權人。同樣地，由於條例修訂後仍維持類似的規定，自然前述之「召集人產生成本」、「會議前置作業成本」，於條例修訂後是相近的。

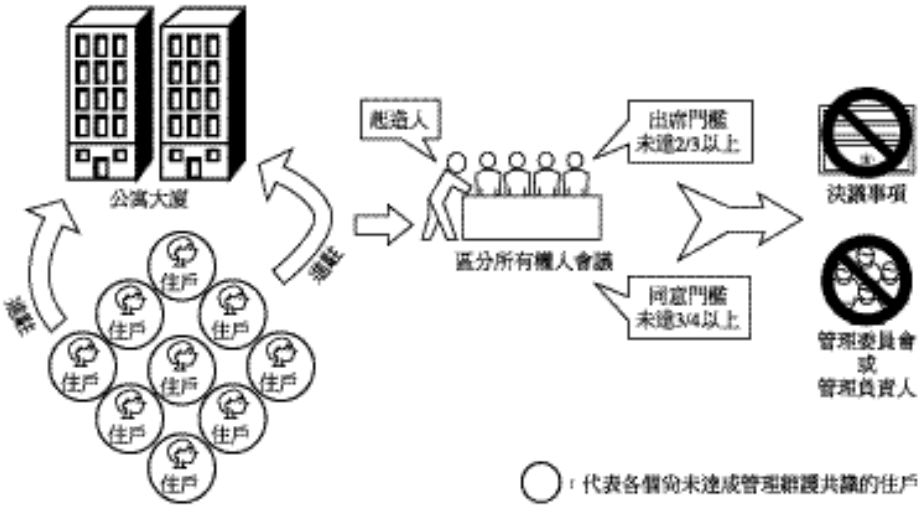
不過，基於決議事項達成與否仍需取決於區分所有權人出席會議、同意決議事項之人數與持分是否達到法定門檻限制，尤其是公寓大廈管理條例於2003年底的修訂中，取消了一般決議[註21]、特別決議[註22]人數與持分門檻比例之區別，使得過半數之出席與同意門檻比例，通通提升為更為嚴苛的 2/3、3/4的高門檻限制後[註23]，「會議決議成本」自當更為增加。因此，本研究認為當集體行動困境未能確實有效改善時，恐仍不易成立管理委員會或推選管理負責人、達成事項決議（參見圖二），但由於條例修訂後，成立管理委員會之會議重新召集，增訂有一次之次數限制，相較於條例修訂前，其「重新召集會議成本」將因而降低。

註20. 根據公寓大廈管理條例之規定，召集人產生的方式包括三大類：由起造人擔任、由具區分所有權人身分之管理組織成員擔任、區分所有權人互推。對於條例施行前已順利推行管理維護工作之公寓大廈而言，由具區分所有權人身分之管理組織成員擔任召集人並非難事，縱使管理組織成員未具區分所有權人身分，對於該已順利推行管理維護工作之公寓大廈而言，其集體行動困境必然不若尚未推行管理維護工作之公寓大廈來得嚴重，自然也較易互推產生；對於迄今尚未推行管理維護工作之公寓大廈而言，由於尚無管理組織之成立，召集人產生則需仰賴區分所有權人互推產生，但如召集人無從透過互推方式產生時，便需透過區分所有權人申請地方主管機關指定、地方主管機關自行指定、依規約輪流擔任之方式產生臨時召集人。但相較於迄今尚未推行管理維護工作之公寓大廈而言，新興公寓大廈於起造人必需擔任第一次區分所有權人會議召集人之責任下，正好降低召集人產生過程所衍生的交易成本。

註21. 根據原公寓大廈管理條例第29條之規定，區分所有權人會議之決議，除本條例或規約另有規定外，應達區分所有權人人數與持分 1/2以上出席、出席1/2以上同意之門檻限制。

註22. 根據原公寓大廈管理條例第31條之規定，區分所有權人會議之決議，在訂定或變更規約、重大修繕或改良公寓大廈、都市更新以外之公寓大廈重建、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等事項上，應達區分所有權人人數與持分2/3以上出席、出席3/4以上同意之門檻限制。

註23. 根據公寓大廈管理條例第31條之規定，區分所有權人會議之決議，除規約另有規定外，應達區分所有權人人數與持分2/3以上出席、出席3/4以上同意之門檻限制。而該條文係參考九二一震災重建暫行條例第 17-1條之立法例，以2/3乘以3/4之方式維持過半數之門檻限制，以為修訂理由。



圖二　未能達到法定人數與持分門檻可能產生的困境

（四）暫時擔任管理負責人

公寓大廈管理條例於起造人暫時擔任管理負責人之責任規定，條例修訂前並無該項起造人責任規定；而新修訂公寓大廈管理條例第28條規定，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，為公寓大廈之管理負責人。雖然根據立法院公報第92卷第57期院會紀錄之記載，起造人之管理負責人責任增列，僅係將「預售屋訂型化契約應記載或不得記載之事項」原有之規定於公寓大廈管理條例中明文規定，使得該項起造人責任僅只是該項責任予以法律明文化，但起造人暫時擔任管理負責人之規定仍將基於住戶對於起造人之信任態度程度而有所差異。

若住戶對於起造人採取不信任之態度，擔心由起造人所擔任之管理負責人可能會違背區分所有權人會議決議、濫用職權擅自不當運用管理費用、圖利具有企業關係的管理維護公司，將促成區分所有權人自動自發儘速完成管理組織之成立，以避免起造人暫時擔任管理負責人可能產生的不良影響，降低因缺乏良善公寓大廈管理維護而增加之「外部成本」；但如住戶對於起造人採取信任之態度，則可能會非常樂意起造人將其所具備的管理維護專業能力，引入管理維護之過程之中，彌補住戶對於管理維護專業不足的缺點。於此，本研究認為以建築生命週期[註24]的宏觀角度觀

註24. 建築生命週期大致可區分為四大階段，分別為規劃設計、營建施工、使用管理、拆除更新。而建築物於透過適時地拆除更新之後，即得以使得建築生命週期獲得再次循環（recycle）。

之，起造人專業知識能力之引入將促進建築開發商對於建築物之專業永續經營，對於國內不動產市場之健全雖有助益，但仍應增加對於由起造人擔任管理負責人的相關限制規定，以避免住戶權益之犧牲；並且，由於住戶才是公寓大廈管理維護工作之主體，唯有管理委員會之充分運作方能展現該公寓大廈住戶彼此間的自發能力，因此仍應盡速達成管理委員會之成立[註25]，而起造人則可退居為專業顧問諮詢服務之提供。

（五）會同移交共用部分、約定共用部分及其附屬設施設備

公寓大廈管理條例於起造人會同移交共用部分、約定共用部分及其附屬設施設備之責任規定，條例修訂前並無該項起造人責任規定；而新修訂公寓大廈管理條例第57條規定，起造人應於管理委員會成立或管理負責人推選或指定後7日內會同政府主管機關、管理委員會或管理負責人現場針對水電機械及消防設施及各類管線進行檢測，確認其功能正常無誤後，移交共用部分、約定共用部分與其附屬設施設備、設施設備使用維護手冊及廠商資料、使用執照謄本、竣工圖說、水電、機械設施、消防及管線圖說。如水電、機械及消防設施及各類管線不能通過檢測或功能有明顯缺陷，並可歸責起造人時，起造人需負修復改善之責。

相較於條例修訂前無此起造人會同移交責任規定，條例修訂後之規定，雖將增加第一屆管理委員會或管理負責人之會同移交「設施設備利用成本」，但如第一屆管理委員會或管理負責人能確實掌握其公寓大廈各項設施設備，將降低往後歷屆之管理委員會或管理負責人於設施設備之資訊搜尋，有利於該公寓大廈往後歷屆管理委員會之順利移交，降低日後移交之「設施設備利用成本」。不過，由於設施設備之移交對象為較為缺乏管理維護專業能力之住戶，恐怕會使得第一屆管理委員會在進行設施設備移交時，僅得以消極地接受起造人之訊息，反而喪失了設施設備移交之實益，因此，本研究認為應協助住戶加強管理維護專業能力，以利設施設備移交實益之提升。

綜觀起造人責任之相關規定，對於住戶而言，透過條例修訂前之起造人責任規

註25. 根據公寓大廈管理條例第28條第1項之規定，公寓大廈建築物所有權登記之區分所有權人之人數與持分達1/2以上時，起造人應於3個月內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，並向直轄市、縣（市）主管機關報備。此相較於原公寓大廈管理條例第26條第1項之規定而言，不僅將人數與持分門檻限制由原先之2/3放寬為1/2，亦將時間門檻限制由原先之6個月縮短為3個月，正足以說明本次之條例修訂有盡速成立管理組織傾向。

範，將較完全缺無起造人責任規範之情況下，降低了「草擬規約成本」、日後區分所有權人會議「會議決議成本」、「召集人產生成本」、會議通知或公告之「會議前置作業成本」等「協商與決策成本」以及維護更新「設施設備利用成本」之「監督與執行成本」，但卻會增加第一次區分所有權人會議「會議決議成本」、決議破局後之「重新召集會議成本」等「協商與決策成本」，以及監督起造人「財務管理成本」之「監督與執行成本」。

相較於條例修訂前之起造人責任規範，條例修訂後之起造人責任規範除仍將降低「草擬規約成本」、日後區分所有權人會議「會議決議成本」、「召集人產生成本」、會議通知或公告之「會議前置作業成本」等「協商與決策成本」以及維護更新「設施設備利用成本」之「監督與執行成本」，以維持前述各項成本之降低未受變化，以及增加第一次會同移交「設施設備利用成本」之「監督與執行成本」外，尚足以降低成立管理委員會「重新召集會議成本」之「協商與決策成本」，以及監督起造人「財務管理成本」、日後移交「設施設備利用成本」等「監督與執行成本」(參見表一)。

本研究認為如能確實落實起造人責任之執行，應得以適度地協助管理維護之進行，但現行條例之規範，若僅能促成起造人遵守法律明文規範，恐將使得起造人未

表一　住戶的公寓大廈管理維護交易成本變化

起造人責任	住戶交易成本			條例修正前	條例修正後
草擬規約	協商決策成本	草擬規約成本		(－)	(△)
		會議決議成本	日後會議	(－)	(△)
			第一次會議	(＋)	(－)
		重新召集會議成本	訂定規約	(＋)	(－)
			成立管理委員會	(△)	(－)
擔任召集人		召集人產生成本		(－)	(△)
		會議前置作業成本	會議通知或公告	(－)	(△)
提撥公共基金	監督執行成本	財務管理成本		(＋)	(－)
		設施設備利用成本	維修更新	(－)	(△)
會同移交			第一次會同移交	(△)	(－)
			日後移交	(△)	(－)

說明：（＋）表示交易成本增加；（－）表示交易成本減少；（△）表示交易成本相近。
「條例修訂前」一欄係指相較於無此規定，條例修訂前規定之交易成本變化。
「條例修訂後」一欄係指相較於條例修訂前規定，條例修訂後規定之交易成本變化。

能與管理維護發生更具積極性的關係，因此本研究以下將針對起造人與可能的積極角色與功能進行討論。

四、起造人角色之再思考

根據前述之公寓大廈管理條例修訂前後對照比較、經濟效果分析，本研究認為現行之起造人責任賦予，應得以有助於降低住戶面臨之交易成本，但在管理維護共識之促成、公共基金實質意義之充備、多數決法定門檻限制之達成、管理委員會或管理負責人之盡速成立或推選、住戶之管理維護專業能力加強等方面，卻仍略顯不足，但這些不足之處正是起造人角色再思考的契機所在。

Olson（1965）主張理性、自利的個人不會為了團體利益而採取行動，進而造就了「集體行動困境」（collective action problems）之產生；亦即集體行動並非是個體行動的累加，個人的理性計算反將導致集體不理性的結果。為解決集體行動困境，Olson（1965）雖主張得以透過強制入會與提供選擇性誘因（selective incentive）的方式去組織潛在團體，然而， Fireman and Gamson（1979）卻認為社會運動組織在提供選擇性誘因方面是較為困難的，進而促成資源動員論者、政治過程論者、新社會運動論者，提出外部資源[註26]、組織網絡[註27]、認同形塑[註28]等集體行動困境出路。

註26. Marx and Useem（1971）認為在既有社會資源並非平均分布的情況下，弱勢者是很難透過自己的力量來改變其命運；然而相對於此，較能控制資源、較有行動自由、較接近權力核心、較有組織經驗的外來支持者，反而足以在集體行動中扮演重要的角色。 McCarthy與Zald（1979）亦贊同外來支持者所提供的資金、勞力與設備將相對地解決弱勢者集結的困難。Oberschall（1993）則主張如果資源係由外來支持者提供給動員團體，「搭便車問題」將較容易克服。

註27. McAdam（1982）認為菁英能力經常是被高估的，社會運動的主要力量仍應來自於團體一致的基層群眾，強調處於被支配、被邊緣化的弱勢者依舊具有「自有資源」（indigenous resourse），事先既已存在的網絡（pre-exsiting networks）便屬之，這些組織除了招募運動成員以外，尚可作為動員時期的溝通網絡，以協助「認知解放」（cognitive liberation）之達成。Friedman and Gamson（1979）與McAdam（1982）亦贊同根植於既有的組織的運動，是較足以克服「搭便車問題」的。

註28. Melucci（1989,1996）認為集體認同係由一群人產生互動與共享，認同本身定義了行動者的屬性，也構成行動的源頭，認同之形塑將超越成本效益的考量，因此，不能僅以功利主義的預設來窄化社會運動的可能性。Cohen（1985）亦贊同認為，社會團體的組成涉及了集體認同的建構，唯有透過集體認同的建構，「搭便車問題」方能獲得解決。而Cohen與Arato（1994）則主張不同立場的言談互動，在理性判斷的批判下，將促成集體認同之形成。

蘇景輝（1995）主張，社區工作者必須自我揭示社區目標，或試圖發現居民關心的相同問題，以達聚集民眾的目的，彭康倫（1995）也指出管理維護共識形成的促進因素，包括議題的迫切性、資訊的傳遞、熱心人士的推動，以及鄰里的溝通或管理組織的協調整合。於此，社區工作者或熱心人士的介入便屬於一種外部資源的引入。同樣地，本研究認為起造人對於由住戶所組成之住戶而言，正足以作為一種外部資源的引入，在一新興公寓大廈的社區領袖尚未自發形成前，起造人便得以透過前期的管理維護規劃，去揭示該公寓大廈是一棟重視管理維護的公寓大廈，並試圖誘導住戶表達其需求以形塑共同目標，此時起造人便扮演著推動、溝通、協調整合之責任。以下將針對起造人角色之再思考，試圖為起造人可能之積極功能提出建議。

（一）擬定具管理維護共識之規約、充備公共基金實質意義

根據公共選擇理論之觀點，俱樂部財貨（club goods）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[註29]；Buchanan則認為通過流動會使得每個俱樂部中的成員大體是同質的，即偏好、收入、時間等方面是大體一致的，此時該俱樂部效率將是最高的，當成員越是不同質時，也就越需要有一個集中性的權力機關進行統一的收費決策與成員資格決策（文建東譯，1996）。對於一公寓大廈而言，住戶往往是透過管理費用的支付，去分享該公寓大廈的管理維護成果，所以該棟透過所有住戶（俱樂部會員）共同努力進行管理維護的公寓大廈，便可稱之為一種具俱樂部形式之財貨[註30]；但當一公寓大廈的住戶來自各地時，其彼此間的差異性是可想而知的，如要區分所有權人自行經由協議達成管理費用、基本管理維護事項，往往可能會面能著極高的「會議決議成本」，起造人如能透過規約草約明訂管理費用、基本管理維護事項，便足以達到進行統一收費決策與成員資格決策之功效，並促進區分所有權人管理維護共識之達成，使其對於管理維護共識上處於相當程度之水準；且區分所

註29. Tiebout認為每個人都會選擇一個足以提供滿足自己俱樂部財需求的社區定居，透過遷移來顯示其偏好，這就是用腳投票（vote by feet）。用腳投票類似於市場中的自願交換，是一種分權決策機制，這種機制是一種用腳表示全體一致的投票規則（文建東，1996）。但本研究認為縱使住戶不贊同經由多數決表決通過之管理維護事項，在住宅轉換成本偏高的限制下，是否真足以透過用腳投票達成遷出公寓大廈？便相當值得存疑了。但縱使遷出不易達成，由起造人以規約草約明定該公寓大廈的基本管理維護事項，便足以達成控制遷入的效果。

註30. Walters（2002）亦贊同具有區分所有權關係的高層建築物是一種具俱樂部形式之財貨。

有權人在選擇是否承購時，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之準據。

不過當規約草約之內容明確規範相關管理維護事項時，可能導致該公寓大廈之去化率趨緩，進而造成起造人透過規約草約積極促進區分所有權人管理維護共識之意願大為降低，尤其是當該公寓大廈之銷售戶數較多時，起造人極有可能誘於資金積壓的壓力，在銷售壓力與需透過長期永續經營方能建立商譽之中作出短視的抉擇，但基於管理維護得以促進住戶之社區意識凝聚、延緩住宅折舊、維持都市地景風貌，建商積極推展「售後服務」、塑造品牌商譽，也將促成其他廠商之動態學習、產生外部利益[註31]；因此，本研究建議透過優惠融資貸款作為鼓勵起造人積極訂定規約草約之誘因，以降低起造人作出短視抉擇之機會，另得於於公寓大廈管理條例第[註27]條明文規定起造人於申請建照執照時，除須檢附規約草約之外，另需檢附其所訂定管理維護規劃時程，以及揭露法令規範內容之具體做法，以協助住戶了解管理維護之具體內容與時點，透過規約草約一併於住宅銷售前施行之搭配，以促進住戶管理維護共識之達成。

此外，為避免徒有公共基金，但卻無具體設施設備更新計畫的困境，為強化提撥公共基金之實質功效，本研究建議於公寓大廈管理條例第18條中，明訂於申請使用執照時，除需提撥公共基金以外，另需檢附具體之設施設備更新計畫、持續性的住戶公共基金繳交建議，以作為該公寓大廈日後施行更新工作、持續收取公共基金之參考依據，以充分發揮提撥公共基金之功效，及確實達成「改良維護」之進行。

（二）協助多元集會方式之建構

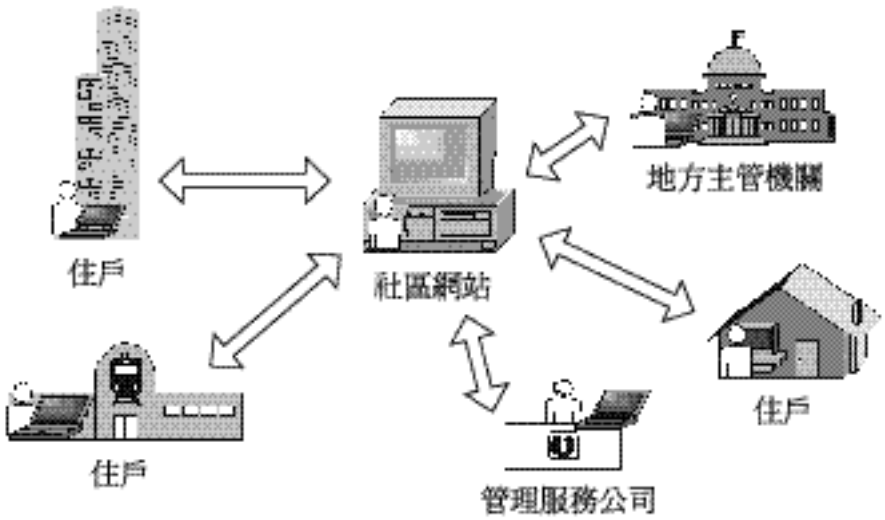
在一新興公寓大廈中，由高法定門檻限制所衍生之高「會議決議成本」，將導致其會議決議之破局，因此尋求足以降低「會議決議成本」之多元集會替選方式是必要的。由於社區網站在公寓大廈住戶連絡、意見交流上，無需受限於時空限制、享有高度自主性、高度互動性，將增加住戶彼此間意見交流、充分及時表達管理維護建議，及管理組織及時回覆質疑及解決方案的機會，達到所謂的多元傳播[註32]，且住戶

註31. 在策略性貿易理論中，其強調當有市場不完全性、規模經濟性、外部利益性、動態學習效果，以及有其他制度性的限制因素存在時，政府應採取適當的策略介入市場機能（莊美玉，2003）。

註32. 許景琳（2003）認為，透過網際網路的資訊傳播，將使住戶參與社區事務時無須受到時空限制，且時空限制的破除連帶促使社區資訊之接收無須侷限於同步傳播；另外，透過網際網路住戶會有更多的對話機會，達成較高的互動性與自主性，每位住戶不再只是資訊的受播者，也可以是資訊的傳播者，使得多元傳播成為可能。

與管理服務公司的直接交換意見，不僅可避免管理組織代理問題，亦可強化多元傳播的功能；在地方主管機關政策宣導、聯繫上，將增加地方主管機關於政策訊息之快速傳播；在其他公寓大廈住戶學習參訪對象上，將透過無關人權隱私的管理維護成效資訊揭露，確實呈現優良管理維護成效（參見圖三）。

若能視決議事項之重要程度，將部份決議事項交由社區網站投票決定，如此一來區分所有權人無須受到參與會議的時空限制，以降低了參與會議的機會成本，二來區分所有權人得進行高度的對話，以避免書面投票所造成的意見交換缺乏；惟透過社區網站進行決議事項之線上投票，可能受限於區分所有權人網路使用性、網站軟硬體建置維護等困難，但在網路使用日趨普遍之下，透過社區網站作為公寓大廈管理維護之意見交流平台應為可行的，且相較於第三團體所建置的社區網站，起造人規劃之社區網站，得於銷售時即告知承購人該項資源之存在，並以售後服務的觀念提出維護更新計畫，應更有助於公寓大廈管理維護之進行[註33]。雖然社區網站所需耗費的成本不僅止於建置階段，後續的管理維護也將耗費相當多的成本，但基於建商如積極推展「售後服務」、塑造品牌商譽，將促成其他廠商之動態學習、產生外部



圖三　社區網站之多元傳播功能

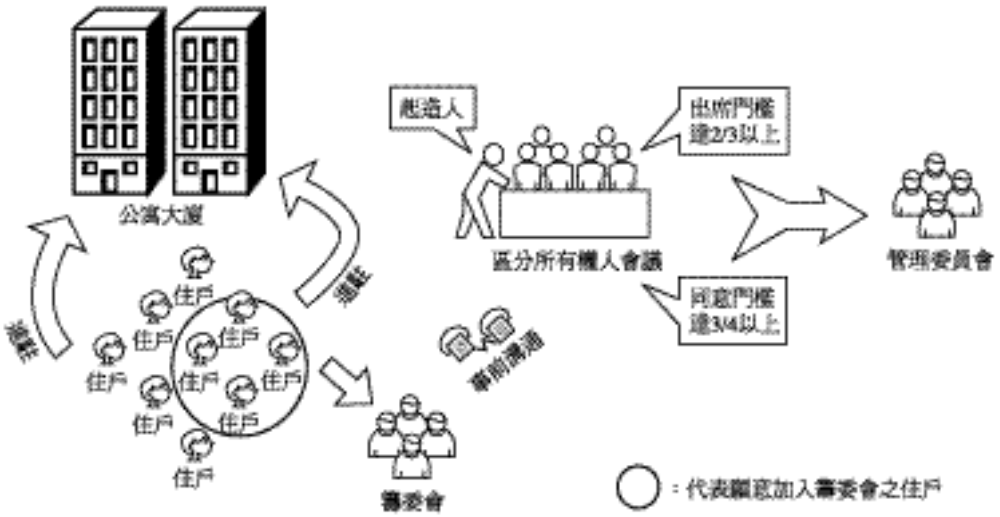
註33. 以遠東集團為例，遠揚建設即透過遠傳電信、速博 sparq、遠企物業等相關集團企業，積極規劃其所興建之遠揚馥御大樓（馥園、御園），提供住戶不限時數無線上網及住戶網路監視系統及生活資訊（社區網頁、公佈欄、電子生活圈系統、社區網際網路系統），以及比照五星級遠東飯店及遠企中心的國際頂級飯店式服務；本研究認為遠揚建設便是憑藉集團企業跨足資訊業的優勢，成功地達到社區網站建置之目標。

利益，本研究認為應得以透過優良社區網站優良認證之方式作為建商之商譽表彰，以作為建商積極進行社區網站建制與後續管理維護之誘因。

（三）協助事先存在組織網絡－籌委會之成立

事先存在的組織網絡是住戶動員管理組織成立時的自有資源，其對於解決集體行動困境有一定程度之助益，此時如能透過籌委會之成立，由該籌委會為管理委員會的事先溝通，應可有助於改善管理委員會難以成立的問題[註34]。不過，對於新興公寓大廈而言，希冀彼此不熟識的住戶自行形成籌委會恐怕是相當不容易的，但如透過起造人協助預先成立籌委會，不僅可使住戶事先透過籌委會之運作，了解成立管理組織之重要性，進行事前溝通，此時區分所有權人會議雖仍由起造人召集，但卻得以將會議召集工作留與籌委會成員進行，以利住戶及早熟悉組織之運作方式；並且經由起造人向籌委會傳達成立管理委員會為公共基金撥付法定要件之訊息，進而透過公共基金之集體誘因，達成管理組織之盡速成立目標（參見圖四）。

因此，本研究建議於公寓大廈管理條例第18條中，明訂於申請使用執照時，除



圖四　籌委會協助下的區分所有權人會議召開

註34. 雖然蘇景輝（1995）曾主張社區工作者要成為組織的顧問或訓練者，以幫助處於萌芽期的團體架構自己，訓練她們自己組織，但其也認為一個陌生人所組成的團體，將有一段所謂的「測試通過時期」（testing out period），亦即第一次大家見面不可能馬上進入狀況，且相較於成員相互認識的團體，將花費更多的時間去相互認識，建立共識、調和團體；本研究認為此極有可能是造成第一次區分所有權人會議未能順利達成事項決議、成立管理組織的原因。

需提撥公共基金外，亦須檢附已成立住戶籌委會之相關名冊。不過，既然籌委會之建置目的在於提供住戶於第一次區分所有權人會議前彼此接觸協調溝通之機會，為避免過高的門檻限制反不利於籌委會之成立，本研究認為不應訂立過於嚴苛的籌委會成立人數門檻限制。

（四）協助前期管理維護之積極引入

現行條例雖規定起造人需負提撥公共基金、會同移交之責，但在住戶普遍缺乏管理維護專業能力之事實情況下，外部資源之管理維護專業能力介入，應得以有效解決該問題，而同樣具有管理維護專業能力之管理維護公司正好得以扮演該功能[註35]；本研究認為經由管理維護公司之查驗將降低住戶會同移交「設施設備利用成本」，透過管理維護公司之持續性管理維護[註36]亦有助於設施設備之永續利用，且當住戶委任、僱傭管理服務公司時，起造人可基於其對於建築管理之專業知識與能力給予住戶相關之專業顧問諮詢，甚或是以其專業知識與技能取代住戶在監督管理維護公司資訊不對稱的弱勢，提供專業監督服務，進而達到建設公司與管理維護公司雙向監督之積極成效[註37]。雖然管體維護公司之查驗工作必須仰賴前期管理維護之推動，但前期

註35. 根據大陸物業管理條例第21條：「在業主、業主大會選聘物業管理企業之前，建設單位選聘物業管理企業的，應當簽訂書面的前期物業服務合同。」另該條例第28條規定：「物業管理企業承接物業時，應當對物業共用部位、共用設施設備進行查驗。」

註36. 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，以選擇最佳之設備。「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之後所實施之修繕維護作業。「改良維護」係指設法改良設施之體質，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）。本研究認為透過管理維護公司之介入，將確實達成「預防維護」、「事後維護」、「改良維護」。

註37. 王明德、張登傑（1999）認為代理問題之形成包括「資訊不對稱」與「目標衝突」，且主張若是只存在資訊不對稱問題，而沒有目標衝突時，代理人將努力達成目標。本研究認為由於起造人並非住戶的一份子，且起造人基於代理人的自利心，往往只會追求利潤極大化，而忽視住戶所欲追求的被代理人效用，此即所謂的代理問題。在資訊不對稱問題必然存在的事實前提下，為使起造人積極達成住戶之需求，便必須盡力降低住戶與起造人間的目標衝突，如果商譽之價值足以確實反映管理維護之效益時，住戶與起造人之目標自然得以化約為同為追求良好的公寓大廈管理維護。此外，由於住戶需委任或僱傭管理維護公司進行管理維護工作，住戶與管理維護公司同樣可能會產生代理問題，但當建商與住戶突破目標衝突時，由於建商具有建築管理專業能力，將得以化解住戶與管理維護公司本來可能發生的資訊不對稱問題。

管理維護之推動將給予住戶「體驗[註38]」的機會，進而增加住戶委任、僱傭管理維護公司之部分憑據，降低住戶重新委任、僱傭管理維護公司時，進行資訊搜尋之「設施設備利用成本」，仍將有利於管理維護之推行。

因此，首先本研究建議於公寓大廈管理條例第28條中，明訂管理組織成立前，除須由起造人擔任管理負責人外，亦需透過招投標之方式委任或僱傭管理維護公司，以利前期管理維護之進行[註39]；並於公寓大廈管理條例第57條中，明訂起造人為設施設備移交時，除地方主管機關、公寓大廈管理組織需會同外，另需經過前期管理維護公司之查驗。其次，另增訂公寓大廈管理條例第57-1條，明訂前期管理維護公司需將設施設備移交予住戶重新委任、僱傭的管理維護公司進行查驗，以利設施設備之永續利用[註40]，但為提升管理組織之管理維護專業能力，管理組織同樣必須會同移交，且起造人需於保修期限及範圍成擔保修責任，以彌補管理維護公司所無法達成之「維護預防」目標。

不過，前述的條例修正建議僅得以促成管理維護公司對於建設公司之監督，為確實達成建設公司與管理維護公司之雙向監督，建設公司對於住戶之專業顧問諮詢是有其必要的。根據公共選擇理論之觀點，如果有企業家認知到其得以透過俱樂部財之提供來獲取「利潤」，他們便會依據市場需求提供該俱樂部財，假如該俱樂部財係建立在非營利的基礎上，得以預先假設的是該企業家的報酬必須是非金錢形式的，例如權力和尊敬（Mueller, 1989: 156）。本研究認為，透過起造人在管理維護

註38.Nelson將商品的概念區分為「搜尋品」（Search Goods）及「經驗品」（Experienced Goods）兩大類，消費者對前者的認知在購買前即已完全確定，而後者則只有在實際消費後才能得悉其品質狀況（鄭育仁，2002）。本研究認為對於住戶而言，前期管理維護公司所提供之管理維護服務，將有助住戶獲得管理維護服務之體驗，以作為重新委任、僱傭之參考依據。

註39. 根據大陸物業管理條例第24條：「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。」本研究認為得仿效該條文之精神，同樣以招投標之方式委任或僱傭管理維護公司。雖然根據大陸物業管理條例第25條：「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。」，如本研究亦仿效其精神的話，那起造人與管理維護公司簽訂前期管理維護契約之時點，應為申請建造執照之前，但此極有可能給予起造人與管理維護公司互為勾結的機會，因此本研究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組織之後。

註40. 根據大陸物業管理條例第29條：「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。」因此本研究認為，既然住戶有管理維護專業能力不足之缺點，似宜由管理維護公司間的彼此交接達到專業監督之功效。

成效上的聲譽反映，似乎可作為起造人的非金錢式報酬[註41]。因此，建議透過優良公寓大廈管理維護評選制度之改進，將新興公寓大廈列為一組獲獎對象，將起造人所提供的規約草約內容、管理維護規劃時程、揭露法令規範內容之具體做法、設施設備更新計畫、專業顧問服務之具體事項、協助成立社區網站、籌委會等資訊，隨同優良公寓大廈評選結果一併加以公開表彰，以作為表彰起造人於新興公寓大廈管理維護之實質助益。

五、結論與建議

公寓大廈管理條例通過至今已近十年，但國內民眾對於公寓大廈管理維護的重要性仍欠缺普遍性的認知，不過相較於條例施行前既有的公寓大廈而言，新興公寓大廈在現行條例對於起造人責任的規範下，其順利進行公寓大廈管理維護之比例較高。本研究發現相較於修訂前之公寓大廈管理條例，該條例修訂後之起造人責任規範，雖可降低住戶之交易成本，但在管理維護共識之促成、公共基金實質意義之充備、多數決法定門檻限制之達成、管理委員會或管理負責人之盡速成立或推選、住戶之管理維護專業能力加強等方面，卻仍顯不足。

為使起造人積極介入管理維護工作，本研究建議修訂公寓大廈管理條例第56條為起造人於申請建照執照時，除須檢附規約草約之外，另需檢附其所訂定管理維護規劃時程，以及揭露法令規範內容之具體做法；修訂公寓大廈管理條例第18條為起造人於申請使用執照時，除需提撥公共基金外，另需檢附具體之設施設備更新計畫、持續性的住戶公共基金繳交建議、已成立住戶籌委會之相關名冊；修訂公寓大廈管理條例第28條為管理組織成立前，除須由起造人擔任管理負責人外，亦需透過招投標之方式委任或僱傭管理維護公司；修訂公寓大廈管理條例第57條為起造人進

註41. Chau and Hung（2001）發現消費者對於由較佳商譽的建設公司興建之住宅，將願意多付出平均7%的差額，顯示建設公司的商譽差別對於消費者在購屋行為上會有影響，且願意付出較高的價格；蘇國榮（2003）亦發現屋齡在一定年數以內之新屋，且其區域發展特性愈傾向單純住宅區為主要發展型態時，此時商譽對價格的影響將具有顯著水準。因此，本研究認為透過商譽所反映出的銷售價格增加，應該是最足以誘使起造人積極介入公寓大廈管理維護之誘因；此外，本研究認為蘇國榮（2003）對於中古屋，或其區域發展特性愈複雜時，則商譽對價格的影響力將消失的發現，其實正與國內建築開發商未能確實落實管理維護售後服務的價值反映是相互呼應的。

行設施設備移交時，除地方主管機關、公寓大廈管理組織需會同外，另需經過前期管理維護公司之查驗，並另增訂公寓大廈管理條例第57-1條，前期管理維護公司需將設施設備移交予住戶重新委任、僱傭的管理維護公司進行查驗；並搭配優惠融資貸款之提供、優良社區網站優良認證、降低籌委會成立門檻、改善優良公寓大廈評選制度以表彰起造人商譽等方式，以積極鼓勵起造人擬定具管理維護共識之規約、充備公共基金實質意義、協助多元集會方式之建構、協助事先存在組織網絡－籌委會之成立、協助前期管理維護之積極引入。

參考文獻

王明德、張登傑，（1999），＜營建業組織中代理問題之分析＞，《建築學報》，第30卷，頁27-42。

文建東譯，（1996），＜當代世界十大經濟學派叢書－公共選擇學派＞，《武漢出版社》，武漢。

侯錦雄、宋念謙，（1999），＜臺中市黎明社區居民屬性、居住類型和景觀管理維護態度之關係＞，《東海學報》，第40卷，第6期，頁41-48。

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，頁421-444。

莊美玉，（2003），＜租稅優惠作為經濟輔助手段之研究＞，碩士論文，國立成功大學法律學研究所。

許景琳，（2003），＜網際網路輔助社區民眾參與模式之研究：以霧峰鄉太子吉第社區災後重建為例＞，碩士論文，朝陽科技大學建築及都市設計研究所。

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＞，碩士論文，國立台灣科技大學建築系。

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，頁97-113。

彭康倫，（1995），＜公寓大廈住戶管理維護共識形成促進因素與其影響之研究：以臺北市天母地區之個案為例＞，碩士論文，國立中興大學都市計劃研究所。

楊冠雄等著，（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，頁331-356。

劉瑞華譯，（1994），＜制度、制度變遷與經濟成就＞，《時報文化》，台北。

鄭育仁，（2002），＜經驗品、廣告與品質政策：一個賽局理論模型＞，《亞太經濟管理評論》，第5卷，第2期，頁1-14。

蘇景輝，（1995），＜社區發展模式的實務＞，《社區發展季刊》，第69期，pp75-89。

蘇永欽，（2000），＜從效率觀點看己個共有關係的爭議＞，《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。

蘇國榮，（2003），＜建設公司商譽對住宅價格影響之研究＞，碩士論文，國立政治大學地政研究所。

Chau, K.W., and Hung, C.T.（2001）, *Developer's Good Will as Significant Influence on Apartment Unit Prices*, The Appraisal Journal, Vol.69（1）: 26-30.

Chau, K.W., Leung, A.Y.T., Yiu, C.Y., and Wong, S.K.（2003）, *Estimating the Value Enhancement Effects of Refurbishment*, Facilities, Vol.21: 13-19.

Cohen, J.L.（1985）, *Strategy or Identity: New Theoretical Paradigm and Contemporary Social Movements*, Social Research, Vol.52:663-716.

Cohen, J.L. and Arato, A.（1994）, Civil Society and Political Theory, Cambridge: MIT Press.

Cooter, R. and Ulen, T.（2000）Law and Economics, Reading, Mass: Addison-Wealey.

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

Fireman, B. and Gamson, W.A.（1979）, Utilitarian Logic in the Resource Mobilization Perspective, in Zald, M.N. and McCarthy, J.D.（ed.）: The Dynamics of Social Movements: Resource Mobilization, Social Control and Tactics, Cambridge: Winthrop Publishers.

Marx, G.T. and Useem, M.（1971）, *Majority Involvement in Minority Movements: Civil Right, Abolition, Untouchability*, Journal of Social Issue, Vol. 27: 81-104.

McAdam, D.（1982）, Political Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970, Chicago: Chicago University Press.

McCarthy, J.D. and Zald, M.N.（1979）, Epilogue: An Agenda for Research, in Zald, M.N. and McCarthy, J.D.（ed.）, The Dynamics of Social Movements: Resource Mobilization, Social Control and Tactics, Cambridge: Winthrop Publishers.

Melucci, A.（1989）, Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society, Philadelphia: Temple University Press.

Melucci, A.（1996）, Challenging Codes: Collective Action in the Information Age, Cambridge: Cambridge University Press.

Mueller, D. C.（1989）, Public Choice II, Cambridge: Cambridge University Press.

Oberschall, A.（1993）, Social Movements: Ideologies, Interests, and Identities, New Brunswick: Transaction Book.

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.