

## 總則

### 公寓大廈管理條例第 1 條

古振暉

為加強公寓大廈之管理維護，提昇居住品質，特制定本條例。  
本條例未規定者，適用其他法令之規定。

#### 壹、立法目的

因「公寓大廈」區分所有建築物之管理制度有別於一般建築物，公寓大廈管理條例（以下簡稱：本條例）第 1 條第 1 項揭示：為加強此等建築物之管理維護，提昇居住品質，特制定本條例。

第 2 項則就本條例未規範者，決定適用法規之方法。

#### 貳、立法沿革

觀察各國有關高樓集合住宅之立法方式，大致有兩種，有些國家規定於民法中，例如瑞士民法第 712 條之 1 至 712 條之 20<sup>1</sup>規定；我國未訂立本條例前，以民法第 799 條、第 800 條為基本規定；日本成立專法前，亦僅依該國民法第 208 條規範。有些則另立特別法規，如德國

<sup>1</sup> 原文為§712a、§712b、……係為順應我國慣用的表示方式，改為第 712 條之 1、第 712 條之 2、……。

## 公寓大廈管理條例註釋書（一）

「住居所有權與長期居住權法」（Gesetz über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht，以下簡稱：住居所有權法）、日本「建物區分所有等之法律」（建物の区分所有に関する法律，以下簡稱：區分所有法）等。國內嗣採後者之立法方式，爰介紹我國、德國及日本立法沿革，以瞭解區分所有立法全貌：

### 一、我國立法

本條例立法前有關區分所有法律關係之規範，主要為修正前民法第 799 條、第 800 條規定及內政部於 1992 年 1 月 3 日以行政命令頒布之「公寓大廈及社區安全管理辦法」（2003 年 1 月 8 日廢止，以下簡稱：安全管理辦法），此外，各公寓大廈所有權人亦自行擬訂規約為管理依據。以民法之規定言，關於管理部分，主要為民法第 799 條，惟該規定將建築物及其附屬物之共同部分，推定為各所有權人之共有，故係以共有關係之法理為管理制度，惟區分所有關係不止於對物的管理，因共用部分成立之共有關係，尚包含區分所有權人全體間之生活秩序管理，民法之規定自有不足。至安全管理辦法第 1 條，就其立法目的，規定：「為維護公寓大廈及社區居民生活之安寧與安全」，故著重守望相助偏重治安，欠缺管理制度之基本規定，如需多少區分所有權人始得設立管理組織？是否為強制設立之組織？管理人之代表權內容為何？等均未明定，況僅係行政命令之位階，亦不足為管理制度根本規範。區分所有權人自行訂定規約，固符合私法自治之精神，但欠缺法律之補強規定，且規約欠缺有效強制力，管理負責人往往擅自採取管制措施，如對未繳管理費住戶逕為斷水、斷電，逾越法律分際而觸法受罰。因此，僅由各公寓大廈訂定規約方式為管理依據，仍非周全<sup>2</sup>。

為呼應大眾對於訂定高層集合住宅管理規範之殷切期盼<sup>3</sup>，內政部於

<sup>2</sup> 古振暉，論區分所有建築物管理之有關問題—以秩序維持制度為中心，私立東海大學法律學研究所碩士論文，頁 165-170，1994 年。

<sup>3</sup> 在行政院函請立法院審議本條例草案（1993/2/25 台八二內字第 04789 號函），即於

1987 年 6 月擬定「高樓集合住宅管理維護法」草案，全文共分 45 條，內容大致取擷於日本、美國及法國相關規定，已頗接近現行公寓大廈管理法制<sup>4</sup>，惜當時未立法通過。嗣於 1995 年 2 月 15 日，不幸在臺中市發生衛爾康餐廳火災事件<sup>5</sup>，政府在全民要求下，於 1995 年 6 月 28 日迅速制定本條例並立法施行，成為我國公寓大廈管理法制之根本規定。

本條例於制定後，行政院於 2001 年間為使行政程序法確實執行，建議增訂對無照執行或經營公寓大廈管理服務業之處罰規定，以落實管理服務證照制度；主管機關對管理維護公司、受僱該公司之管理服務人及非受僱上開公司之管理服務人違反本條例所定執行業務相關規定之處分；公寓大廈管理委員會等得委任或僱傭管理服務人執行管理維護事

---

說明欄內敘明：「近年來，高層公寓大廈隨社會經濟發展與人口大量都市化而激增，其住戶權利義務關係日趨複雜，於區分所有與管理維護上所產生爭議也層出不窮。目前相關建築物之權屬及管理維護有關事項之規定亦甚少，鑑於建築物管理維護對社會秩序及人民權益之保障攸關重大，亟需制定專法以為管理；爰擬具『公寓大廈管理條例』草案，……」等語，且當時尚有立法委員李顯榮等 21 人、立法委員趙少康等 16 人亦分別以臨時提案方式，提出各別擬具之草案，可見本條例當時立法之急迫，請參閱立法院公報，82 卷 9 期，2608 號，頁 33，1993 年；同卷 69 期，2668 號，頁 65，1993 年；同卷 43 期，2717 號，頁 65，1993 年。

- 4 該草案內容大要為第一章總則（1~4），包括：立法目的適用範圍、主管機關，關於本法之若干用語定義。第二章「區分所有」（5~6）係規定法定共用部分之範圍、共管式社區「共用設施」之範圍，第三章「區分所有關係之成立」（7~11），第四章「住戶權利義務」（12~17），第五章「管理組織與職責」（18~23），管理組織之成立、區分所有權人大會及管理委員會職責，第六章「住戶規約與會議」（24~32），包括專用使用權之設定、規約之訂定變更或廢止、區分所有權人大會之召開、表決記錄，第七章「建築物保全與重建處理」（33~35），第八章「罰責」（36~39），第九章「附則」（41~45）。可參閱梁宇賢，從「區分所有建築物社區管理條例」之制訂評「高樓集合住宅管理維護法」草案，法學叢刊，129 期，頁 45-62，1988 年。
- 5 衛爾康餐廳開業於 1990 年，由於位處住宅區，依規定營業面積不得超過 300 平方公尺，而且限於一樓營業，其旁原本是停車場及防火巷空地，但後來被改建成 KTV，火災發生當時，顧客皆逃生無門，共造成 64 死 11 傷之重大傷亡事故。該事件為臺灣有史以來單一建築物死亡人數最多的火災與踩踏事故，亦是自解嚴後死亡人數最多的公共安全事件。此一重大公共安全事件造成全臺輿論譁然，政府因而制定相關法規，避免事件的再度發生。該事件係臺灣公共安全開始受重視的轉捩點。請參閱維基百科網站，<https://zh.wikipedia.org/wiki/衛爾康餐廳大火>（最後瀏覽日：2021/10/07）。

## 公寓大廈管理條例註釋書（一）

務，由本條例授權行政院訂定管理服務人管理辦法。另立法委員亦考量封閉型公共設施之維護，涉及公共設施之修繕、管理及維護費用，主動提案要求應增訂政府得視情況補助等規定；並針對區分所有權人會議召開人數不足問題，建議修正條文，減少應出席人數<sup>6</sup>，並全盤檢討各規定之文字及順序，將原本 52 條規定，擴增為 63 條，經立法院於 2003 年審議修正通過，於同年 12 月 31 日總統令修正公布。同條例經本次全盤檢討修正，管理制度已漸臻完備。

其後，本條例未再有大幅度的立法調整，僅經立法委員主動提案（除本條例第 29 條之 1、第 49 條之 1 之增訂，行政院亦有提案），逐步為以下之修正<sup>7</sup>：

---

6 立法院第 5 屆第 4 會期第 12 次會議議案關係文書，收於：立法院公報，92 卷 57 期，3331 號，頁 351-448，2003 年。

7 行政院為減少複合公寓大廈使用干擾、共用部分移交及管理費收支糾紛、區分所有權人會議出席人員複雜、共用部分二次施工、管理組織空窗等問題，明定分區規劃與管理、強化起造人移交機制、改善管理費收取與運用、檢討代理出席人員身分、加強起造人管理責任，健全管理組織運作體制及提升規約草約品質等，原於 2012 年間擬修正 47 條文，新增 6 條，刪除 5 條，其修正要點如下：一、為避免公寓大廈因不同用途混合使用、大小坪數差異過大或與獨棟透天建築物同屬一宗建築基地，導致日後相互干擾，衍生管理紛爭，爰增訂起造人得分區規劃管理組織（修正條文 4）；二、為減低起造人與管理委員會因移交檢測內容、方式及費用認知差距，衍生拒絕移交僵局，爰分別規定移交及檢測項目，並明定檢測方式由雙方協議，檢測費用由起造人負擔（修正條文 6）；三、為配合實務運作及改善費用收支方式，爰增列管理費一詞，並限制管理費分擔方式及金額不得授權管理負責人或管理委員會訂定（修正條文 12）；四、為引導管理委員會維護山坡地公寓大廈之監測設備及設施，爰增訂坐落於山坡地公寓大廈監測設備及設施，其相關費用支付應依區分所有權人會議決議，由公共基金或管理費支付（修正條文 14）；五、為避免多人具有召集權之法律效力爭議，爰明定召集人由管理負責人或管理委員會主任委員任之，並刪除其身分限制（修正條文 25）；六、為使非封閉式之公寓大廈集居社區管理及組織更具彈性，爰放寬既有公寓大廈分別成立管理組織之限制條件（修正條文 26）；七、為降低區分所有權人受託人過於發散，影響會議進行與相關事務推動，爰明定區分所有權人會議僅得委託配偶、有行為能力之直系血親或其他區分所有權人代理出席（修正條文 27）；八、為減少公寓大廈二次施工，爰加重起造人該期間之管理維護責任（修正條文 28）；九、為減少新舊管理組織交接之空窗期，爰規定管理委員、主任委員及管理負責人應辦理選任義務；另外，為減低管理費虧空等情形，爰明定管理負責人、主任委員及負責財務管理或監察業務之管理委員由區分所有權人任

### (一) 管理委員連任制度

部分立法委員於 2005 年考量本條例第 29 條第 3 項管理委員、主任委員及管理負責人任期 1 至 2 年，連選得連任一次之規定，因管理委員組成無給職，住戶參與社區事務意願不高，將致有意願參與住戶投入障礙，且特定住戶把持管理委員會等弊病，主動提案修正僅限於主任委員、主任財務委員、主任監察委員及管理負責人，始有連任之限制<sup>8</sup>。立法院嗣依上開意旨，僅略修改文字，並增訂同條例第 59 條之 1 有關調處委員會之規定通過修法，該等規定於 2006 年 1 月 18 日總統令修正公布。

### (二) 區分所有權人會議出席代理制度

有立法委員於 2013 年間，以區分所有權人藉委託特定人士代理出

---

之，除規約另有限制外，得由其配偶或有行為能力直系血親代理其職務（修正條文 29）；十、為因應電子資訊技術發達，同時兼顧無紙化政策，爰增訂區分所有權人會議開會通知如經區分所有權人同意者，得以電子傳送方式為之（修正條文 30）；十一、為促進公寓大廈事務推動，爰降低一般事務出席及決議門檻，同時排除部分事務得以重開議方式辦理（修正條文 31、32）；十二、為強化公寓大廈相關管理資訊透明化，爰規定至少每三個月公告一次公共基金、管理費或其他應負擔費用之收支、保管及運用情形，並明定相關文件保存年限（修正條文 36）；十三、為使管理委員會會議運作訊息透明化，爰增訂管理委員會會議紀錄應公告；另為避免主任委員或管理委員之罰則未能達到處罰目的，爰規定管理負責人、主任委員或管理委員違反本條例相關規定，經主管機關處罰之罰鍰，不得由公共基金或管理費支付（修正條文 39）；十四、為增進共同設施使用及管理具有整體不可分性集居地區之管理，爰授權中央主管機關另訂準用辦法（修正條文 44）；十五、為提升管理維護公司之服務品質與競爭力，爰授權中央主管機關另定許可登記、辦理事項與簽章等事項（修正條文 45、50）；十六、為減少公寓大廈二次施工，爰增訂起造人為管理負責人期間違反改善、回復原狀義務、制止義務之罰則（修正條文 51）；十七、為避免規約草約內容約定不當，影響日後住戶管理，爰增訂中央主管機關應公告起造人檢送之規約草約應記載或不得記載之事項（修正條文 62）。惟該立法案未及於在當年度立法院會議審議通過，行政院嗣亦未在後來的立法院會期提出同案，致功虧一簣。但該案修正幅度甚大，仍具有相當探討價值。

<sup>8</sup> 立法院第 6 屆第 2 會期第 17 次會議議案關係文書，收於：立法院公報，95 卷 2 期，3463 號，頁 112-116，2005 年。

## 公寓大廈管理條例註釋書（一）

席區分所有權人會議，控制提案表決結果，復擾亂會議進行，甚至威脅住戶安全，致管理委員會長期為少數人把持，影響居住安全及品質之權益，因 2003 年 12 月 9 日修正前同條例第 29 條第 3 項僅規定區分所有權人因故無法出席會議時，得以書面委託他人代理出席，並無其他限制。爰提案增訂委託人與代理人應具備法律上之身分關係，始得合法代理之限制規定<sup>9</sup>。嗣立法院雖未通過代理人身分限制規定，但為避免上開弊端，乃另就所代理區分所有權比例或單一區分所有權計算人數逾五分之一者，認個人意思足以左右會議決議，故超過部分不予計算，在同項增訂限制規定，於三讀通過立法後，同年 5 月 8 日經總統令修正公布。

### （三）設置防止墜跌設施及公共基金管理制度

立法院於 2013 年間本於兒童墜樓事件頻傳，部分民眾為預防兒童發生墜樓事故，在自家陽臺或窗戶裝設防墜設施，卻遭管理委員會以破壞大樓美觀，恐影響房價為由制止。然大樓美觀考量不得優位於兒童生命安全保障，故在兼顧都市景觀、消防救災、公寓大廈管理組織之合理運作及區分所有權人權益等前提下，於本條例第 8 條第 2 項增訂公寓大廈有 12 歲以下兒童之住戶，外牆開口部或陽臺得設置不妨礙逃生且不突出外牆面之防墜設施，及日後理由消失即改善、回復原狀規定。嗣於 2016 年保護之對象擴及於 65 歲以上老人，而在同條明定之<sup>10</sup>，且於同年 11 月 1 日通過立法。另立法委員主張因應社會變遷現狀，為保障公共基金妥善運用，除原本管理委員會及管理負責人依據區分所有權人會議執行運用任務之規定外，建議於同條例第 18 條第 3 項增訂公共基金得經區分所有權人會議議決後交付信託，以確保公共基金妥善運用及保管<sup>11</sup>。

<sup>9</sup> 立法院第 8 屆第 3 會期第 8 次會議議案關係文書，收於：立法院公報，102 卷 18 期，4043 號，頁 209-214，2013 年。

<sup>10</sup> 立法院第 9 屆第 2 會期第 7 次會議議案關係文書，收於：立法院公報，105 卷 77 期，4374 號，頁 61，2016 年。

<sup>11</sup> 立法院第 9 屆第 2 會期第 7 次會議議案關係文書，收於：立法院公報，105 卷 77 期，4374 號，頁 61-65，2016 年。

嗣與上開防墜設施增修規定，併通過立法，於 2016 年 11 月 16 日總統令修正公布。

(四) 強制要求有危險疑慮之公寓大廈應儘速成立管理委員會或推選管理負責人

為因應高雄城中城大樓於 2021 年 10 月 14 日發生大火造成嚴重傷亡，政府強制要求有危險疑慮之公寓大廈應儘速成立管理委員會或推選管理負責人之必要，並向直轄市、縣（市）主管機關報備，以辦理建築物公共安全與消防安全之管理、申報及修繕。故於本條例增訂第 29 條之 1、第 49 條之 1 規定。增訂之本條例第 29 條之 1 係就公寓大廈如未成立管理委員會或推選管理負責人，經直轄市、縣（市）主管機關認定有危險之虞，不論屬本條例施行前或為本條例施行後已取得建造執照，均應限期成立管理委員會或推選管理負責人並辦理報備，直轄市、縣（市）主管機關應輔導或委託專業機構輔導公寓大廈成立管理委員會或推選管理負責人並辦理報備。又經處罰後仍未依規定成立管理委員會或推選管理負責人者，必要時，由直轄市、縣（市）主管機關指定住戶一人為管理負責人，其任期至成立管理委員會、推選管理負責人或互推召集人為止。增訂本條例第 49 條之 1 規定係經認定有危險之虞應於期限內成立管理委員會或推選管理負責人並完成報備之公寓大廈，屆期未成立管理委員會或推選管理負責人並辦理報備之罰則。以利公寓大廈進行相關公共安全事項之辦理，確保居住品質<sup>12</sup>。

本條例於 1995 年制定施行後，僅於 2003 年間有大幅度修正，其餘均就個別問題為微幅增修，雖於 2012 年曾擬再次大幅修整，並提出草案，卻功敗垂成，施行至今，已歷 31 年。相較於外國區分所有制均緊隨社會環境變化，逐步更新法規（詳後述），已顯不符需求。尤其鑑於社會人口老齡化、少子化來臨、房屋老化、欠缺適當管理，及城市危

<sup>12</sup> 立法院第 10 屆第 5 會期第 9 次會議議案關係文書，收於：立法院公報，111 卷 57 期，5028 號，頁 196，2022 年。

## 公寓大廈管理條例註釋書（一）

樓亟須改建等問題日益嚴重，為資因應，本條例自應從速檢討修正，庶幾可避免公寓大廈不幸災難、確保人民居住安全，貫徹本條之立法意旨。

### 二、德國立法

德國住居所有權法係西德政府於 1951 年 3 月 20 日通過之立法，當時二次世界大戰甫結束不久，德國分裂為東、西德政府，大部分城市建築因受戰火嚴重摧殘，尚未重建，陷入猶如廢墟般之狀態。西德政府最迫切課題，除緊急提供人民生活必需品外，就是解決自戰場歸來難民之居住問題。惟德國係戰敗國，連年戰爭已使得西德政府對外負有鉅額外債，無力提供居住場所，而遭遇戰爭之人民，更是失去一切，無法自行解決居住困境。因此，西德政府及聯邦議會通過住居所有權法，企圖以立法方式達成以下目標<sup>13</sup>：1、政府不需經過徵收或換地等處置，重建都市核心；2、個人只要儲蓄小額資金，取得土地之應有部分，即能入住集合住宅，解決家庭入住問題。

德國因受其民法第 93 條、第 94 條第 1 項、第 946 條等規定之限制，物之成分非經毀損或發生本質性之變更，否則不得分離，該成分自亦不能成為權利之標的。土地上之定著物，特別是建築物，係土地之成分，故無法在建築物上成立與土地不同之所有關係。該國於住居所有權法立法前，因建築物與土地已屬一體，要將建築物中之居住部分，單獨作為所有權之標的，更與前開規定不合。但西德政府遭遇上述亟欲解決住居問題之困境下，倘仍沿用民法之共有法理，將致生兩大問題：一為土地所有權之應有部分並非可供銀行擔保之對象，住民無法以應有部分調度資金；二係共有人間之共同關係（德民 741 以下），當有：1、重大事由存在時；2、因破產遭扣押時；3、以契約排除時，共有人得行使廢止該共同關係之請求權（Aufhebungsanspruch，相當於我國民法共有規

<sup>13</sup> 丸山英氣『區區分所有法の理論と動態』272 頁(1985)。

定之分割請求)，在該國人民正值國難期間，財產狀況不佳，彼此間共同關係隨時可能遭廢止之事態頻生，住居權利義務關係自難以穩定。故該國於 1951 年制定住居所有權法，並創設住居所有權之概念以資解決，住居所有權係由特別所有權（Sondereigentum）及共同所有權（Gemeinschaftliches Eigentum）組成（住居所有權法 1 II）。所謂特別所有權，即「建物供居住使用等之特定空間之特別所有權，及其所屬共同所有權之共有權所結合之權利」（住居所有權法 1 III）。因特別所有權準用住居所有權之規定（住居所有權法 1 V），故住居所有權法係以特別所有權為核心。依住居所有權法第 13 條規定，各住居所有權人具有與德國民法第 903 條相同排他性之所有權，在特別所有權之範圍內得自由使用、收益及處分，並排除他人干涉<sup>14</sup>。至共同所有權係指屬於全體區分所有權人共有，於土地、建築物之存續期間，有安全考量必要之建築物部分（如地基、外壁、天井、屋頂、煙囪等）及屬於住居所有權人共同利用之公共設施（如樓梯間、電梯、暖房設備等）<sup>15</sup>。

此後德國適用住居所有權法達 20 餘年，僅於 1973 年 3 月 30 日曾為因應德國民法第 313 條第 1 項之修正，亦隨之細部調整<sup>16</sup>。又於同年 7 月 3 日通過以下幾項修正：1、擴大管理顧問會（Verwaltungsbeirat）權限，成為召集住居所有權人會議（die Versammlung der Wohnungseigentümer）機關（WEG24 III）；2、為抑制管理人之權限，增訂任免之規定（WEG26 I、II），管理人之任期為 5 年，倘要連任，須於 1 年前通過住居所有權人會議決議為必要；3、對應新技術之發展，使停車位之特別所有權更為明確化（WEG3 II）<sup>17</sup>。更動幅動不大。

直至德國聯邦最高法院（以下簡稱：聯邦最高法院）於 2000 年 9 月

---

14 謝在全等，改進區分所有建物之停車空間制度研析工作案期末報告，頁 33，2021 年。

15 謝在全等，註 14，頁 33。關於德國住居所有權之物權構造與我國法之比較，可參閱謝在全，民法物權論（上），7 版，頁 247，2020 年。

16 有關不論以契約或其他方式負有土地所有權讓與義務者，均具有作成公證之義務。

17 丸山英氣·前揭注(13)272 頁。