

以比較法視角論公寓大廈公共基金之性質與意義——以公共基金與管理費之關連為中心

林旺根*

壹、緣起

公寓大廈之共用部分涉及整個區分所有建物之存立，攸關全體區分所有權人（下稱區權人）之共同利益，需要定期施予妥善管理維護其功能。因此，共用部分等之管理、維護或修繕，需有周全之計畫與充足之費用。

依日本國土交通省統計，隨著時間推移，2022年底、公寓大廈約694萬戶，屋齡40年以上之公寓大廈約125.7萬戶，10年後將約2.1倍、20年後約3.5倍之成長¹，加以人口老化（形成雙老），區權人願意擔任管理組合理監事（役員）普遍減少，而管理上之主要問題，在於修繕積立金（類似我國公共基金）不足；依日本平成30年公寓大廈（マンション）綜合調查²，當前修繕積立金與長期修繕計畫所需金額相比不足之公寓大廈計約34.8%，短缺金額超過20%者有15.5%，導致組織運作日益困難。

我國內政統計顯示³，2022年底建築物總樓層11樓以上之住宅計有199萬2,567宅，占全國住宅總宅數906萬9,989宅的21.97%，較109年底186萬7,752宅增加12萬4,815宅（+6.68%）。其中總樓層介於11-15樓之住宅計134萬4,549宅（占14.82%）、16樓以上則有64萬8,018宅（占7.14%）。以住宅所在樓層觀察，2022年6月底全國有7.46%住宅所在樓層位於11樓以上，其中38.98%住宅之屋齡介於20-30年未滿、5.70%介於30-40年未滿、1.61%在40年以上；又11樓以上住宅有114.6萬人設籍，占總人口數4.94%，亦即全國平均每20人就有1人住在11樓以上，其中相對弱勢之65歲以上者有13.1萬人，身心障礙者3.5萬人。

兩國比較，我雖尚不及日本之嚴重，但隨著歲月遞嬗，類似的老舊公寓大廈管理問題必然增加。

雖然，我國公寓大廈管理條例（下稱本條

* 本文作者係宏國德霖科技大學不動產經營系兼任副教授

註1：國土交通省，40年以上のマンションストック数の推移，資料來源：スライド1（mlit.go.jp）。

註2：國土交通省，平成30年度マンション総合調査結果（概要編），第25頁，001287061.pdf（mlit.go.jp）。

註3：內政部統計通報112年第26週（112年6月30日），資料來源：內政統計通報（moi.gov.tw）。

例)設有公共基金之規定,惟法律並未將管理費與公共積基金嚴格區分,導致實務見解常將「公共基金」與「管理費」混為一談,學說見解亦不一致,尤其,一般公寓大廈都沒有透過區分所有權人會議(下稱區權會)決議定額或定期繳納公共基金之慣例,一旦建築物壽命將屆末期,面臨重建需要龐大經費支應時,將無以為繼,令人憂心不已。鑒此,誠有必要重新檢視公共基金制度之立法原意,本文爰加以整理分析,並比較國外立法例,以期明確定性公共基金之性質,並利於公寓大廈之永續經營管理。

貳、公共基金與管理費之關連

一、管理費與公共基金之定義

按、本條例並未針對管理費加以定義,實務見解有謂,管理費,係公寓大廈管理所生之人事費、稅捐、維護修繕公寓大廈各項公共設施與日常開支所需及其他基地、共用部分之經常費用⁴。又有認為「管理費係由住戶按月給付,作為一般性支出之運用。⁵」是管理人員之薪津、水電費、共用部分之保險費等,均屬之⁶,另代為處理住戶信件、垃圾或辦理年終社區聚餐、自強活動、清洗社區外牆或保養電梯等社區公共支出,解釋上亦應

可包括在內⁷。

管理費的收費標準,基本上都是『量出為入』,亦即應先『衡量支出再考慮如何賺錢以達收支平衡』,例如每個月管理服務人事費用為12萬、公共水電費為2萬、打掃及垃圾清潔費3萬、建築物維護費用2萬、雜項開支1萬,總共花費20萬,而管理費的訂定就會先預估支出後,再向區權人或住戶收取管理費用,但並非只需要達到平衡就好,應保留一些總管理費收入,以避免遇到管理費不足的風險。

本條例第18條規定,公寓大廈應設置公共基金。法律並未賦予定義,惟其以「基金」⁸名之,諒必參考預算法而來,預算法第四條「謂已定用途而已收入或尚未收入之現金或其他財產」。基金分為兩種:一為普通基金,歲入之供一般用途者,為普通基金;二為特種基金,歲入之供特殊用途者,為特種基金。本條例所稱公共基金,係為維持公寓大廈之管理、維護與修繕而設之特定財產⁹。期使管理委員會(下稱管委會)發揮功能,提升住戶生活品質¹⁰。

按本條例規定,共用部分、約定共用部分之修繕、管理、維護,須由管委會為之。其費用除區權會決議或規約另有規定外,由公共

註4:臺灣高等法院108年度上易字第669號民事確定判決參照。

註5:最高行政法院91年度判字第1644號判決。

註6:臺灣士林地方法院108年度簡上字第39號民事判決。

註7:陳重見(2021),〈公寓大廈之管理費〉,《本土法學》408期,第54頁。

註8:參考工商團體財務處理辦法之附件二:會計科目及說明二、「基金:依本辦法第二十二條規定按特定用途存入行庫、信託公司或郵局之基金專戶存款。」

註9:尹章華等(林旺根執筆)(1995),《公寓大廈管理條例解讀》,第182頁。

註10:行政院研究發展考核委員會委託計畫主持人溫豐文教授(2006),《公寓大廈管理問題之研究》,第65頁。

基金支付或由區權人按其共有之應有部分比例分擔之；但修繕費係因可歸責於區權人或住戶之事由所致者，由該區權人或住戶負擔（條例10 II）。此外，共用部分之拆除與重大改良費用之負擔：共用部分及其相關設施之拆除、重大修繕或改良，應依區權會決議為之。其費用，由公共基金支付或由區權人按其共有之應有部分比例分擔（條例11）。

由於上述之「費用」、「修繕費」、「拆除與重大改良費用」並無明確定義；且大都規定得由「公共基金支付」，因此衍生未按期繳納管理費，遭管委會函請主管機關裁罰之案例（詳後述），乃致公共基金與管理費混為一談，究竟兩者是互相包攝，或各自屬於單獨之科目，現行實務與學說見解已衍生爭議，值得探究。尤其在，面臨雙老危機，如何正確看待公共基金之性質，更屬重要之課題。

二、學說與實務見解

關於公共基金與管理費之關係，兩者是否互相包攝，或各自單獨之科目，依現行實務與學說主要有以下兩種不同見解，茲分述如下：

（一）管理費與公共基金不同（區分說）

主管機關一直主張區分說，不僅在立法過程中主張「公共基金與每月支管理費用基本上是不同的，公共基金是預防性基金，公寓大廈如遇修繕或改建之情形時使用，行政費用則是一般性費用，兩者在法律規定上截然

不同。¹¹」；本條例施行後，行政機關仍認為兩者分屬不同之科目¹²：「二、按公共基金係指區分所有權人或起造人依公寓大廈管理條例第18條規定設置者，至公寓大廈管理費用之收繳及運用，前揭條例第10條第2項及第3項業有明定，其設置及運用應有區別。……宜請先查明本案欠繳之費用為何？如係屬前揭條例第10條第2項及第3項規定之費用，應依第21條規定辦理，如係屬區分所有權人會議決議繳納之公共基金，則依前揭條例第39條（按現行第49條）第6款處理。」

實務見解¹³亦有謂「按公共基金之性質與管理費尚不相同，前者乃具類似於公益保險金之性質，於公寓大廈之共有部分發生立即重大危險或修繕事由時，得以隨即動用以維住戶之居住安全，為維其公益性，法律始明文規定於區權人繳納基金後，對該基金之權利即已喪失，不得認該基金之一部為住戶個人所有，而使公共基金具有如信託基金般之獨立性。然管理費乃係因應公寓大廈經常性管理支出而支付，為事實上居住於該區分所有建築物之人共同委託管委會代為管理共有部分之代價，是規約中常有承租戶（即現住戶）與區權人應負連帶清償責任之規定，其本質上含有使用者付費原則，故二者尚不可相提並論。」

衡諸公寓大廈管理費係由全體區權人基於私法自治原則，共同召開會議決議而產生之債務，本質上為私法債務，非屬於行政法規

註11：立法院公報第83卷，第82期，第420、421頁，胡副署長俊雄之發言參照。

註12：內政部87.04.20台（87）內營字第8771690號函。

註13：臺灣臺南地方法院89年度小上字第53號民事判決。

定上之公法義務，要無疑義。且公寓大廈管委會具有當事人能力，其對於區權人或住戶未履行給付管理費債務，循現行民事糾紛解決途徑救濟（條例21），明顯屬於有效且直接實現債權之正當管道。準此以論，本條例第49條各款，固然賦予市縣主管機關對於違反本條例規定之區權人或住戶，命改善及裁處罰鍰之權限，但細究該規定事項，皆屬行政法所創設之強制義務，非屬基於私人意思表示為基準所發生之法律效果。至最高行政法院91年度判字第1644號判決（詳後述）所示意旨，非屬判例，不具法規範效力¹⁴。如其不然，一有積欠（兩期以上）即得適用？不問其積欠金額多寡（甚或未達4萬元），即依本條例第49條處以4萬元以上20萬元以下之罰鍰，顯然不符比例原則¹⁵。

綜上，「公共基金」之性質與一般管理費不同。另依2013年行政院草案，並將本條例第10條（草案第12條）第2項建議修正為：「共用部分、約定共用部分之修繕、管理、維護，由管理負責人或管理委員會為之，所需費用除第十三條或第十四條依其規定辦理外，由區分所有權人繳納之管理費支付。」；本條例第11條（草案第13條）修正為：「共用部分、約定共用部分及其相關設施之拆除、重大修繕或改良所生之費用，由公共基金或由管理費支付。」；另將本條例第18條第1項及第2項第1款建議修正為：「公寓大廈應設置公共基金，供共用部分、約定共用部分及其相關設

施之拆除、重大修繕或改良費用（1項）。公共基金來源如下：一、起造人就公寓大廈工程造价一定比率或金額提列（2項1款）。足徵，行政主管機關意見一貫，企圖明顯。可惜該項修法已因屆期不續審而胎死腹中。

（二）公共基金歸屬於管理費（包括說）

主張採此說者認為，公共基金一詞應包括管理費在內（簡稱包括說），依行政院所提之草案，原先規劃確將公共基金與管理費加以區別，公共基金乃預防性基金，管理費則屬於一般性費用，然嗣後因本條例第18條第2項之規定，使得兩者混雜使用，另主張同條第2款之公共基金，除重大修繕及重建等須支出費用時，各區權人或住戶所應分擔的費用外，尚及於「一般管理費」¹⁶。

司法實務見解似乎視為同一性質，例如：

1.臺灣高等法院88年度上字第1584號判決謂：

「公寓大廈……就共用部分管理費用之負擔，依私法自治原則，經由所有權人會議決議繳納公共基金（即俗稱管理費），而由管理委員會保管運用支付，符合現代群居生活之要求。」

2.臺灣高等法院93年度抗字第142號裁定謂：

「……該項公共基金係管理委員會存在所必要，亦即公共基金係管委會對公寓大廈之管理所必要，管理費又是公共基金之一部分」。

註14：臺中高等行政法院107年度訴字第77號判決參照。

註15：李明洲（2019），《公寓大廈管理條例》，第425頁。

註16：溫豐文（1997），《公寓大廈管理問題之研究》，第69、70頁。

3.最高行政法院91年度判字第1644號判決認為：

「……條例第18條明定公寓大廈應設置公共基金，其來源則有：……四種。其中第一項給付義務乃屬公寓大廈之起造建商，該筆費用之金額固定，隨時日之經過而減少；而建商於將房屋交予買受人履行買賣契約完畢、成立公寓大廈管理委員會並為移交後，一般除有出賣人應負之義務外，即不再為管理義務。然只要公寓大廈存在即有管理、維護之必要，故為因應此項管理之支出，一般均於建商交屋後由區分所有權人舉行區分所有權人會議，選出管委會之組織成員並議決有關社區之管理與住戶關於費用之支付等原則，該項費用通常係按月繳納，一般通稱為『管理費』。因之管理費性質上應屬前述第2項所謂之『區分所有權人依區分所有權人會議決議繳納』之費用。管理費既由住戶按月給付，作為一般經常性支出之運用，因此決定其繳納之金額時，通常僅慮及公寓大廈一般性之必要支出費用；至社區內重大公共設施之修繕，所需費用金額龐大，其金額亦無法預估，住戶對上開項目之支出並非經常性，此即公寓大廈管理條例第二十一條所謂之『……應分擔或其他應負擔之費用……』，法條文字另以此為概括規定，顯係為免掛一漏萬，而非將管理費排除於公共基金之外，否則即與立法意旨有違。故……區分所有權人會議決議繳納之管理費，應屬該條例第18條所定之公共基金，

……，上訴人等既為該社區之建築物所有權人，又未依該項會議決議繳納該項管理費，……違反該條例第18條第一項第二款規定，依據同條例第39條（按現行第49條）第一項第六款，……各裁處四萬元罰鍰，核無不合。」

4.臺灣高等法院108年度上易字第847號民事判決：

「參酌…條例第11條第1項、第18條第1項第3款、第19條等規定，管理費之用途乃包含共用部分及其相關設施之拆除、重大修繕或改良，及充作公共基金；而公共基金其權利係屬全體區分所有權人，區分所有權人對於公共基金之權利應並隨區分所有權之移轉而移轉。可見公寓大廈區分所有權人依法應繳納之管理費，係作為屬公寓大廈全體區分所有權人共有之公共基金，非區分所有權人者非當然享有此權利；又公寓大廈之管理費雖通常採逐月收取，然亦非全用在支應該月份所生之管理維護費用，即各月管理費之給付與公寓大廈管理機關各月所為之管理維護行為間，尚非屬對待給付關係。」

5.學者評論上揭判決指出：

管理費係由住戶按月給付，作為一般性支出之運用，性質上應屬同條例第18條第1項第2款所稱之「區分所有權人依區分所有權人會議決議繳納」之費用，應屬公共基金。而住戶對於非經常性支出，即同條例第21條所謂之「應分擔或其他分擔之費用」，法條另以此為概括規定，以免掛一漏萬，而非將管

理費排除於公共基金之外，否則即與立法意旨有違¹⁷。且對於區分說並提出以下之質疑¹⁸：

(1)造成現行條例適用問題

本條例第10條第2項及第11條，關於費用之支付方式皆明文「以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」，並無「管理費」之明白規定，為何可以得出第10條第2項之支付係以「管理費」為之？又如採區分說，管理費將無法適用本條例第19條規定，而回歸民法共有之規定，將一定程度影響到區權人對其權利之認定與行使。

(2)發生支付認定困難

採區分說者認為，本條第10條第2項之一般修繕係由管理費負擔，而本條例第11條所定之重大修繕則由公共基金支付，惟「重大」與「一般」如何區分？如交由區權會決定，技術上難以將兩者之項羅列清楚，管委會就管理運用上將生認定之困難。

(3)使用者付費應非管理費繳納之原因

區權人縱使未實際使用區分所有建築物，仍應定期繳納管理費，亦非全數用於當月所支出之管理費用，故管理費並不屬於支付管理維護行為之對價，即無所謂使用者付費之概念。又依主管機關訂定規約範本，公共基金之用途亦相當多元，故公共基金係為因應重大危險或修繕事由而儲備，具類似公益保險金之說法，亦面臨挑戰。

(三) 本文見解

按公共基金之當初行政院1994年擬定本條例草案規定「起造人就公寓大廈之共同利益及重大修繕事項，應按公寓大廈工程造價之一定比例或金額設置公共基金……」¹⁹，其立法係參考德國住居所有權法²⁰第21條第5項規定第4款「積存相當之維護準備金」（德國法詳後述），視為符合全體住居所有權人共同利益之通常管理事項。故公共基金係為將來支應建築物重建或重大修繕之龐大經費而設²¹。惟立法過程中經建築業者向立法院遊說²²，經立法院修正第一項第一款為「起造人就公寓大廈『領得使用執照一年內之管理

註17：姚信安（2022），〈公寓大廈公共基金之定性、範圍與歸屬——從臺灣高等法院108年度上易字第847號民事判決出發〉，《財經法暨經濟法》，第70期，第51、52頁。

註18：姚信安，同前註，第57-62頁。

註19：參閱立法院公報第83卷，第82期，第413-423頁。

註20：德國「住宅區分所有與長期居住權之法律」（Gesetz über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht，簡稱WEG法）於1951年西德時期制定²⁰；於2007年3月26日修正，2020年12月1日法大幅修正。

註21：莊金昌，〈公寓大廈管理上法律問題之研究〉，《司法研究年報》，第17期，第56頁；行政院研究發展考核委員會委託計畫主持人溫豐文教授（2006），〈公寓大廈管理問題之研究〉，第67頁。

註22：立法院公報第84卷第5期，委員會紀錄，第247頁。

維護事項』，應按工程造價一定比例或金額提列」。因此有謂，現行規定之公共基金僅供管理、修繕之用。雖仍名為公共基金，但幾與管理費幾無差異²³，學者主張包括說，固非無見，不過，法律既以基金為名，如有獨立之會計科目，自仍與管理費有一定區別，性質上為普通基金²⁴。固然本條例關於「公共基金」與「管理費」之規範、區別與用途，尚非明確，故學者認為彼此固然相互包攝，但兩者絕非完全相同²⁵。故筆者認為應採區分說，民法研究基金會本條例研究小組²⁶意表贊同，茲分述如下：

1.起造人提撥之計算標準，不應因而解為管理費性質

按第18條第1款規定，起造人應依一定比例提列，以「領得使用執照一年內之管理維護事項」計算提列，係規範起造人對於提撥公共基金之計算基準，並非藉此而得為起造人擔負管理負責人期間「作為社區一年之維修費用」²⁷。而且2003.12.31已將第18條第2項修正為：「依前項第一款規定提列之公共基

金，起造人於該公寓大廈使用執照申請時，應提出繳交各地方主管機關公庫代收之證明；公寓大廈管理委員會或管理負責人向地方主管機關完成報備並提出共用部分點交證明後，由公庫代為撥付。」避免起造人以自己帳戶儲存作為提撥之依據，俟取得使用執照後，即以該提撥之公共基金自行使用於『一年內之管理維護』之使用，因此等到「一年後」才成立管委會，則其「移交」標的，可能是一堆帳簿憑證而非真正「公共基金」，故上述公共基金之提撥方式之修正，將公共設施之點交與基金交付結合²⁸，益足徵公共基金與一般管理費仍有區別。

而且，各該公寓大廈仍得本於自己審度個別經濟狀況，將公共基金單獨編列，並以特定用途始得動支。故如有長遠打算，以因應不時之需，仍得編列特別用途（如重大修繕）之公共基金。如依規約範本²⁹第11條第3款所列公共基金之用途限於：(1)每經一定之年度，

註23：林旺根（1995），〈公寓大廈管理條例草案之立法研評（四）〉，《現代地政》，第12頁。

註24：詳參林旺根主持「公寓大廈管理條例草案之研究」，第232-234頁。

註25：陳重見（2021），〈公寓大廈之管理費〉，《台灣法學》408期，第57頁。

註26：「公寓大廈管理條例逐條釋義」撰述小組，由財團法人民法研究基金會董事謝在全擔任召集人、成員有劉福來庭長、古振暉法官、黃健彰教授、陳重見教授（第18條執筆人）、邱玟惠教授、程明修教授及筆者等人所組成。

註27：內政部94.05.12.內授營建管字第0940083300號函：「……起造人提列之公共基金，區分所有權人會議決議全數移交起造人作為社區一年之維修費用，且屆時一年期滿此費用不多退少補，該決議與公共基金之用途及運用方式不符，有違前開條例規定之意旨，其區分所有權人會議之決議自不得違反條例之規定。」

註28：林旺根（2014），《公寓大廈管理條例之實用權益》，第5版，第125、126頁，永然出版。

註29：雖然範本僅屬行政指導，但自本條例施行後之公寓大廈之規約絕大部分都採擇範本內容之架構而為訂定，自應予以尊重。

所進行之計畫性修繕者。(2)因意外事故或其他臨時急需之特別事由，必須修繕者。(3)共用部分及其相關設施之拆除、重大修繕或改良。(4)如有暫供墊付管理費用者，應由收繳之管理費隨即歸墊。此之公共基金，即屬特別基金性質。

2.公共基金之運用需經區權會決議，管理費則由管委會依職權運用

第18條第2款所稱之「區分所有權人依區分所有權會議決議繳納」者，所稱區權會，指區權人為共同事務及涉及權利義務之有關事項，召集全體區權人所舉行之會議（條例36⑦）；區權會分為定期會議（通常每年召開一次）與臨時會議（須有發生重大事故有及時處理之必要，或經區權人及其權值比例5分之1以上連署），故區權會之召集，應有一定須要討論之「共同事務及涉及權利義務之有關」議題始得為之；其與管理費有關者大都是將其年度結餘撥入公共基金，或是在基金累計達一定金額後議決暫緩或減少繳納金額等。

而「收益、公共基金及其他經費之收支、保管及運用」（條例36⑦）屬於管委會經常性之執掌，固然包含對公共基金之運用，惟其運用仍應受本條例第18條第3項之限制，經區權會決議，始

得為之。此為區分所有權人共同意思形成之必要程序，不得率以其他方式代之；管理委員會如逕行運用，係屬無權處分³⁰。

至於，一般管理費大都按月（季）定期繳納，無須另行召開區權會議決，故本款屬狹義之公共基金，應屬區分說；而且，內政部於1999年委託研究中，鑒於實際上以區權會決議方式繳交公共基金之情形甚為少見，為充裕公共基金，參考規約犯本第10條第4款（並降低比率）建議增訂第三款「區分所有權人依第十條第二項、第三項區分所有權人或住戶應分擔管理維護經費之百分之十繳納」³¹，更足徵立法原意公共基金應屬區分說。唯有如此方足以緩解因積欠少數管理費卻因適用本條例第49條而生大額罰鍰之問題。

3.公共基金須專戶儲存或信託管理，管理費無強制規定

公共基金應設專戶儲存，雖管委會負責管理（條例18Ⅲ前段）。但起造人提列之公共基金，於該公寓大廈使用執照申請時，應提出繳交各市縣主管機關公庫代收之證明；於公寓大廈成立管委會，並完成依第57條規定點交共用部分、約定共用部分及其附屬設施設備後向市縣主管機關報備，由公庫代為撥付

註30：最高法院106年度台上字第2446號民事判決參照。

註31：內政部委託，公寓大廈管理條例暨施行細則研修案（計畫主持人高永昆），1999年，第103、104、137頁。嗣後，內政部研商糾正草案時，並增訂第三項規定「第一項第三款之其金額達二年之應分擔管理維護費用時，得經區分所有權人會議之決議停止繳納。」以免負擔過重。可惜，至行政院審查時，即未被採納而予刪除。

（條例18 II）。公共基金之權利應隨區分所有權之移轉而移轉（條例19前段），是公共基金獨立於各區分所有權而單獨存在，屬區權人全體所共有，管委會須依區權會之決議，始得運用³²。反之，如屬一般管理費用，未設專戶儲存，並不違法，故兩者仍有不同。

此外，鑒於公共基金之孳息似顯微薄，無助於積金之累積，且基金如數額龐大，恐生保管安全問題，如許經區權會決議交付信託者，得由管理負責人或管委會交付信託，將可使公共基金之運作更為周全³³。爰經立法委員姚文智等人提案於2016年11月1日（同年月16日公布）將第18條第3項修正增列「如經區分所有權人會議決議交付信託者，由管理負責人或管理委員會交付信託」，準此，公共基金如辦理信託³⁴者，屬於獨立財產，當然與一般管理費有別。

4. 支援管理維護之經費，不等同屬於管理費性質

本條例第10條第2項但書「修繕費係因可歸責於區分所有權人或住戶之事由所致者，由該區分所有權人或住戶負擔。其費用若區分所有權人會議或規約

另有規定者，從其規定。」管理費與修繕費不同由此可見端倪；而一般修繕、管理、維護之「費用」，固得由管理費（由區權人按其共有之應有部分比例分擔）支出，亦得由公共基金支出，惟為防止管委會未經區權會決議或規約授權即任意動用公共基金，其仍應受本條例第18條規定，應經區權會決議始得動支之限制。至於採區分說如何區別「重大」與「一般」修繕，此純屬個案事實認定之問題（規約範本第14條³⁵已提供數種方式可資採擇），不應成為採包括說之論據，蓋任何法概念之區別，均有事實認定之問題。

5. 檢視其他相關條文，公共基金亦與管理費分列

(1) 區權人或住戶積欠應繳納之公共基金或應分擔或其他應負擔之費用已逾二期或達相當金額，經定相當期間催告仍不給付者，管理負責人或管委會得訴請法院命其給付應繳之金額及遲延利息（條例21）。實務見解雖謂：「……條例第21條定有明文，顯係認公共基金與管理費之性質相同；又原告以被告未繳納管

註32：前揭註30。

註33：立法院公報第105卷第77期院會紀錄，第62頁。

註34：不過，法務部提醒「經區分所有權人會議決議將公寓大廈之公共基金交付信託，須移轉公共基金之所有權，似與……公共基金應設專戶儲存，並由管理負責人或管理委員會負責『管理』……意旨不符。至本條所稱之「管理」是否包括信託之財產權移轉方式，仍宜由本條例主管機關內政部本於權責解釋之。」（101年08月07日法律字第10100125870號）

註35：參考規約範本第14條（重大修繕或改良之標準），前條第三款第三目共用部分及其相關設施之拆除、重大修繕或改良指其工程金額符合：（請就下列四者勾選其一，未勾選者視為選擇1.之情形）
1.新臺幣十萬元以上。
2.逾公共基金之百分之五。
3.逾共用部分、約定共用部分之一個月管理維護費用。
4.其他標準：。

理費，而訴請被告應繳納管理費34,560元，業經本院於97年2月29日以96店小字第2543號判決原告敗訴確定，此有原告提出之上開判決1件在卷，其於判決理由亦認公共基金與管理費之性質相同。³⁶惟法律條文已將「公共基金或應分擔或其他應負擔之費用」分別列舉，且積欠管理費者仍適用該條催討程序，係指依該條之「應分擔之費用」，故仍宜採區分說。

(2)就第19條言，「不因區分所有權人個人事由為讓與、扣押、抵銷或設定負擔。」係為維持住戶之共同利益，爰參考信託財產賦予公共基金具有獨立財產之性質。其與一般管理費係依通常支出而收取，兩者本質不同，宜採區分說。研究小組認為縱然採包括說固認為管理費應從屬於區分所有權，也專屬區權人，不得因個人事由為讓與、扣押、抵銷或設定負擔，也形同獨立於區權人其他財產而存在。基於權利義務互為一體的兩面，管理費繳納義務也應專屬於區分所有權³⁷。惟採區分說亦足以達到相同之法律效果，蓋本條例對公共基金之來源、管理、運用等設有專條規定，立法目

的在確保管理維護費用，如遇有共用部分、約定共用部分及其相關附屬設施，有拆除、重大修繕或改良之必要時，仍有公共基金可資運用，以落實公寓大廈之管理維護。又因公寓大廈之運作，除須健全之管理組織（人的因素）外，亦須有一定之財產，作為管理維護資金（金錢要素），此項管理費用除必須之公共基金外，因包括管理費，才能實現第1條的立法目的，故管理費之歸屬，亦應有一定之獨立性，本於公共基金與管理費存在的相同目的，自應類推適用第19條³⁸。

(3)本條例第26條第1項第3款及第35條所稱公共基金，均屬狹義公共基金，至管理費則屬同條項第2款所稱「管理維護費用」。

綜上，無論從公共基金之立法原意，或為公寓大廈永續經營管理而儲備經費之立法目的而論，公共基金與管理費性質、目的俱不相同，自應截然劃分。惟本條例立法文義不夠明確，導致學說與實務見解分歧，易滋公寓大廈管理運作上之困窘，因此有必要儘速修法，應將二者明確區分：一般管理費用是針對共用部分之水電費、清潔費、管委會行政雜支費、人事費等常態支出；公共基金則係針對修繕費、改良費、重建費等重點支出³⁹。

註36：新店簡易庭99年度店簡字第1203號確定判決，臺灣臺北地方法院100年度簡上字第131號民事確定判決一同此見解。

註37：謝哲勝（2023），《公寓大廈法規與實務》，第97-98頁。

註38：臺灣新竹地方法院105年度訴字第12號民事判決亦採類推適用說。

註39：行政院研究發展考核委員會委託計畫主持人溫豐文教授（2006），《公寓大廈管理問題之研究》，第70-71、198、231頁。

參、德國、法國與日本之比較

公共基金之目的，係透過累積一定金額之修繕準備，以因應長期之重大修繕所需，確保公寓大廈之品質與機能，甚或作為將來一旦面臨拆除重建，尚有一筆資金得以挹注，俾利於重建之推動攸關重大，先進國家已紛紛立法強制課以區權人積存公共基金（日本稱之為修繕積立金⁴⁰）之義務，由於我國亦已面臨「雙老」之困境，在立法上究應如何規範，本文爰參考國外相關立法例，提供主管機關參考並據以訂定長期修繕計畫，以利公寓大廈之長期經營管理。

一、德國住居所有權法之規定

住居所有權法規定，管理者主要職責包括準備預算與執行年度結算，管理者須為各會計年度為團體作成預算草案。通常會計年度應與日曆年相同，預算案由住居所有權人集會多數決定。預算計畫必須包含因共用部分管理所衍生之負擔與費用、修繕積立金之總預算或依分配標準分算予住居所有權人分擔之費用⁴¹。

依2007年3月26日修正住居所有權法第21條規定，住居所有權人對共用部分之管理。

此一規定基本上是直接納入《德國民法典》關於共同關係之規定。首先，第1項原則是，共有財產之管理應由一致同意決定（相當於《德國民法典》第744條），第2項允許各住居所有權人獨立採取緊急措施（相當於第744.2條），第4項規定，各住居所有權人都要求依規約與集會決議進行管理，並由規約或決議進行適當的管理。在不遵守紀律之情況下，住居所有權人有權要求管理者符合共同利益之管理，特別是同條第5項關於「維持秩序之管理」（狹義管理），第5項各款所列事項，均屬「維持秩序之管理」事項⁴²，主要目的係為建立有序管理，維護住居所有權人整體利益，得對於以下各款訂定相關管理規範：「1.訂定建物使用規約；2.關於共同財產秩序之維持及修繕；3.為保持共同財產之現值而締結火災保險契約，以及損害賠償責任之責任保險契約；4.適當累積修繕積立金；5.依第28條規定作成預算；6.容忍住居所有權人裝設電話設備、收音機（電視）受信裝置或能源供給設備等必要設置。」準此，本次修正強化「修繕積立金」之執行運算，屬於第3項規定之「維持秩序之管理」，允許住居所有權人會議以多數決議為之⁴³。

德國連邦政府住居所有權法改革（WEG）研修小組研議修法時認為，住居所有權人瞭解

註40：按本文參考之文獻大都譯自日本，而日本稱之為修繕積立金，或稱工事基金，為保存其原意，統稱為修繕積立金，併予敘明。

註41：ヴェルナー・メルレ，大村謙二郎（訳）（1993），〈ドイツ連邦共和国における住居所有權の管理について〉，《日本不動産学会誌》，第8卷第2号，第11頁。

註42：藤卷梓（2009），〈新たなドイツ住居所有權法における建物の管理〉，《日本不動産学会誌》，第22卷第4号，第56頁；鎌野邦樹（2004），〈区分所有法制の国際比較——現行区分所有法の立法的提言のために〉，第51、53頁。

註43：法務省，ドイツ住居所有權法の沿革と法的基盤（藤卷梓執筆），再建（4項）（moj.go.jp）。

該團體之實際財務狀況，具有合法利益。因此，說明修繕積立金雖是年度報表之強制性規定。為明確此項資產實際上是現有資產，而不僅僅是資產負債表中呈現而已。因此將住居所有權法原第28條第1項第3款之「維持準備（Instandhaltungsrückstellung）」一詞，修正為「修繕準備（Instandhaltungsrücklage）」，且附帶決議：工作計畫項目表中包含：適當修繕積立金之準備狀況。⁴⁴是以，2020年12月1日住居所有權法第28條第1項第1款「住居所有人應就第19條第2項第4款規定或依集會決議，規定有關費用負擔、積立金及預付金⁴⁵等規定。基此目的，管理者應以每一日歷年為準編製預算，包含預期之收入與支出。⁴⁶」是以，關於費用負擔、積立金及預付金等決議收繳金額，住居所有權者即應依管理者之請求，有支付相關費用、積立金之預付款之義務⁴⁷（WEG28III）。

法文雖僅提到日曆年。此既包括工作計畫中定期、到期之債務，也包括作為工作計畫附錄決定的特別負擔。該措辭也不排除通過將繼續適用數年或直至通過下一個工作計畫的決議。此觀同條第2項規定「管理者於年度結束後，如有追加預算之必要性或適當合理之調整預付金之決議者，管理者應於含有收入及支出之帳目報表（年度決算）中予以表

明。」故而，不僅涉及一個日曆年，還是在該日曆年之後繼續適用，將透過決議方式予以確定。決議中提到積立金應清楚表明，除法律規定之修繕積立金（Erhaltungsrücklage）外，尚可對其他積立金作出決定；此之必要之決定權限，來自WEG-E第19條第1項之規定⁴⁸。

又第28條第4項規定「管理者於年度結束後，關於第一項規定積立金之狀況以及重要共同財產應製作清冊一覽表，包含財產狀況報告書。財產狀況報告書，各住居所有權人有權自由閱覽。」準此，管理者必須整理財務狀況報告，滿足各住居所有權人獲取住居所有權人團體資訊之權利。其目的係為提供住居所有權人瞭解團體最正確之經濟狀況。一方面，財產狀況報告必須包含修繕積立金之累積狀況（WEG-E 19II④）與決議規定之任何積立金。在每種情況下，必須說明為保全或其他目的而保留之實際資產狀況；未償還的應收賬款或為確保流動性而重新用於的資金不得在此方面揭露。為確保不被挪用，未收費用或流動性資金得免揭示。但無論其金額多寡，積立金之金額都必須揭露。此即法律明定積立金之理由，儘管在概念上已被團體資產所包覆。

此外，財產狀況報告必須包含主要團體資產明細。主要資產主要包括：①住居所有權

註44：Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Reform des Wohnungseigentumsgesetzes (WEG), August 2019, 第73、74頁。

註45：第19條第2項第5款規定之預付金（日文，前払金）。

註46：《マンション区分所有法制の国際比較》，2022年，第63頁，大成出版社。

註47：為落實積立金等收繳，中古屋買賣時，公證人於公證書作成時，應檢附之書類記載項目，即包括應繳修理積立金之金額。齊藤広子、中城康彦、小川清一郎，〈ドイツの中古住宅取引制度と専門家の役割公証人の役割に注目して〉，《都市住宅学》71号，2010AUTUMN，第16頁參照。

註48：2019BT-Drucksache 1918791（ドイツ連邦議會——第19議會期草案）第77、78頁。

人團體對各住居所有權人及第三人之所有請求（包括建物使用費等，特別是積欠積立金之債務）；②所有負債（特別是銀行貸款）；③其他資產（如庫存之燃料）。截止日期是各日曆年的年底。

二、法國1965年法之規定

在法國，1965年7月10日第577號法律制定「附設建築之不動產區分所有規則規定之法律⁴⁹」（以下簡稱1965年法），此種有建築物之土地，1965年法愛稱之為「附設建築物之不動產」（immeuble bâti），故該權利歸屬人稱為共同所有人（copropriétaire）。2014年修正1965年法，對於共同所有人應負擔之費用於第14條之2（工事費用）予以明定，且創設強制性修繕積立金（日文譯為「工事基金」，fondsdetravaux）制度⁵⁰。茲將該規定摘錄⁵¹如下：

（一）修繕積立金之提撥標準及條件

1. 國務委員會法令所列之工事支出，不應列為一般預算（1965法14-2 I ①）。
2. 前條所指的工事所需之費用，應按照集會議決之方法及其訂定條件支付（1965法14-2 I ②）。

（二）適用對象

1. 關於依本法規定，用於住宅目的之一部或全部不動產，管理組合應自受領工事之日起五年內為以下支出設立修繕積立金（1965法14-2 II ①）：

(1) 法律法規規定之工事

(2) 本條第1項規定經集會議決應進行之工事。

2. 該修繕積立金應由共同所有人按照集會議決的預算估算方法每年強制性繳納的會費作為補充（1965法14-2 II ②）。
3. 集會以第25條與第25條之1之多數議決之，可以將支付給修繕積立金的金額全部或一部用於第2項第1款及第2款所述之支出。此之撥付，必須考慮是否有特定共用部分之存在或分擔之負擔基礎（1965法14-2 II ③）。
4. 但管理者如依第18條規定，在緊急情況下主動進行保護不動產所需之工事，則集會得依第25條及第25條之1以多數決將全部或部分捐贈予修繕積立金的金額用於建設工事（1965法14-2 II ④）。
5. 年度會費數額應由集會以第25條及第25條之1之多數議決之，並按預算的百分比決定。該金額必須超過第14-1條規定的預算的5%（1965法14-2 II ⑤）。
6. 如果在進行《建設住居法典》第L731(1)條規定全面技術診斷後確認10年內無需進行工事，則管理組合得於診斷有效期間免予設置修繕積立金（1965法14-2 II ⑥）。
7. 修繕積立金應支付金額係附隨於共同所有權，並由負責管理共用部分之管立組合最終取得，不得因共同所有權之移轉

註49：Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis

註50：《マンション区分所有法制の国際比較》（吉井啟子、寺尾仁執筆），2020年，第19、20頁，大成出版社。

註51：同前註，第75、56頁。

而向組合請求返還 (unremboursement) (1965法14-2 II ⑦)。

(三) 例外規定

共同所有不動產區分戶 (共同所有權) 在 10 戶以下，經管理組合集會一致決議者，得不設立修繕積立金 (1965法14-2 III)。

(四) 複數年期建設計畫與停止繳納

修繕積立金數額達到第14條之1規定的預算數額時，管理者可就下列事項進行表決 (1965法14-2 IV)：

1. 《建設住居法典》第L731-2條規定編製複數年期建設計畫的問題；
2. 關於複數年期建設多年建設計畫，依集會決議停止繳納修繕積立金之問題。

(五) 修繕積立金之優先性

為避免共同所有人積欠管理費與修繕工事費用 (修繕積立金) 等，導致建築物管理惡化、年久失修，1965年法爰賦予管理組合取得法定抵押權及動產先取特權 (第19條) 等制度。

為確保共同所有人積欠管理組合之費用所生債務，管理組合基於管理之目的，對於已發生「無論概算 (provision) 或精算 (paiement définitif)」之債權，對於共同所有人之共同所有權享有法定抵押權 (hypothèque légale) 之擔保；該法定抵押權、得自請求催告清償無結果時起，或依1965年法第33條規定申請登記 (同條第1項)。該法定抵押權，乃依1965年法規定而成立，需要登記以確保其順位之保全，登記由管理者進行，實際上雖然很少有實際登記與執行，但卻作為管理組合之最終手段。

此外，為擔保第1項規定之債權，民法典第

2102條第5項第1款規定，共同所有不動產內之全部之動產 (設備) 成立先取特權 (第2102條第5項)。惟積欠 (尚未履行清償) 之共同所有人，得提供十足清償之擔保，依快速實體審理程序 (procédure accélérée au fond) 規定，聲請地方法院裁定塗銷抵押權之全部或一部。且對於五年以上可請求之債權，則不得申請登記或補充登記。

出租人享有第一項規定之債權與民法典第2332條第1項規定之先取特權，由出租人享有。該先取特權及於共同所有人所有場所內之動產以及承租人應支付給該財產之款項。

此外，1994年修正案賦予管理組合極強的不動產先取特權 (第19-1條)，且於2014年修正案又增加標的物之債權，不僅包括管理費與工事費用，還包括修繕積立金、及適用第24條第2項c款實施之修繕工事費用、對管理組合之損害賠償金、應償還之費用。該不動產先取特權依《民法典》第2374條於共同所有權出售時成立，且不以登記為必要，比第19條規定之法定抵押權更強大，是一種「隱藏式」擔保，對其他債權人構成威脅。然後，每次進行修繕工事時，都須向共同所有人催收工事費用。因此，有人指出，即使施工之工事は必要的，但由於不想承擔費用的共同所有人反對而無法實施。

三、日本法之規定

(一) 區分所有法之規定

1. 修繕積立金之法源

相較於德國、法國之立法，日本區分所有法第20條於規定「依第11條第2項規定，依規約規定為規約共用部分之區

權人，或區權人全體（如為一部共用部分，則為該共用部分之區權人）對其共用部分負有管理義務。在此情形下，得對於該區權人收取相當之管理費用。」所稱管理費用，自宜解為包括管理費與修繕積立金等應負擔之費用。

同法第62條第5項規定規定，以集會決議是否重建時，該議案依第35條第1項之通知時，應依該條第5項規定記載議案重要事項外，並包括下列事項「……三、訂有建物修繕計畫者，該計畫之內容；四、建物修繕積立金及其累積之金額。」足徵，實務上公寓大廈管理有所謂修繕積立金制度之存在。而且，修繕積立金攸關將來公寓大廈重建所需之資金，故須長期累積，此觀諸2024年最新區分所有法修法草案⁵²中面臨老舊公寓大廈是否再生（重建）或基地賣却，其討論議案做成決定時仍須斟酌「召開會議以討論(a)至(e)項所解決事項為目的之會議時，在依區分所有法第35條第1項規定，發出通知時，除議案大綱外，尚應說明在不執行該行為之

情況下，有必要採取該行為之理由（以及在A至c的各制度中）維護或回復建築物之效用（包括確保建築物通常具有之效用）所需費用之數額與明細，以及如已訂定建築物修繕計畫，則須提供該計畫之內容及建築物修繕積立金所累積之金額。」可見一斑。

2.費用之優先性

而且，日本與法國一樣，關於共用部分所生之債權，對於對於債務人之區分所有權（包括關於共用部分之權利與基地利用權）及置於建築物之動產有先取特權。依區分所有法第7條規定：「區權人，因共用部分、建築物基地或共用部分以外之建築物附屬設施，對其他區權人有債權者，或依規約或集會之決議，對其他區權人有債權者，對於債務人之區分所有權（包括關於共用部分之權利與基地利用權）及置於建築物上之動產有先取特權。管理者或管理組合法人，就其執行職務或業務，對區權人而有之債權，亦同（一項）。前項之先取特權，其優先權順序⁵³及其效力，視為

註52：法務省2024年2月16日內閣通過之区分所有法制の見直しに関する要綱案，第14、15頁，資料來源：001410596.pdf（moj.go.jp）

註53：此之費用優先權（下稱前者）與抵押權（下稱後者）次序之立法例如下：（引自黃建彰（2022），〈公寓大廈之強制遷離及出讓（四）〉，《當代法律》，10月號，第145頁，註37）

1.法國：後者優先於前者。

2.德國：前者在過去2年內積欠且以專有部分課稅價值5%為限優先於後者。See EUROPEAN CONDOMINIUM LAW 320-22, 343（Cornelius Van Der Merwe ed., 2015）。

3.日本：如前者未登記，則後者優先；如前者與後者均登記，則依登記之先後定之，參閱稻本洋之助、鎌野邦樹（2014），《コンメンタール マンション区分所有法》，第64頁。

4.美國多數州：前者次序在第一順位抵押權與稅捐（不含交易稅）優先權之後，see GARY A. POLIAKOFF, 1 LAW OF CONDOMINIUM OPERATIONS § 5:55-5:57 (2022)。

對共益費用之先取特權（二項）。民法第319條規定，於第1項之先取特權準用之（三項）。」同法第8條規定：「前條第一項規定之債權，對於該債務人（區權人）之特定繼受人，亦得行使。」

上述先取特權為擔保物權之一種，較諸我國本條例第22條第3項規定，僅餘前項（強制出讓區分所有權）之拍賣所得，「除其他法律另有規定外，於積欠本條例應分擔之費用，其受償順序與第一順位抵押權同。」其餘依第21條之強制執行，則無法適用，日法等國之保護顯然較為周延。

（二）「優化管理法」之規範

2000年12月制定（2001年8月施行）「促進公寓大廈優化管理法」（マンションの管理の適正化の推進に関する法律，下稱「優化管理法」），法案重點除創設管理士（資格）制度、公寓大廈管理業優化措施（登錄管理）等機制，因與本文較無關連，不予贅述。其主要規範是確保管理組合管理之優化施策，包括(1)授權國土交通大臣訂定公寓大廈管理優化指針；(2)管理組合、區權人應對於優化管理善盡義務；及(3)國土交通省應制定推展公寓大廈優化措施之基本方針；地方公共團體亦應訂定管理適正化推進計畫，且應提供相關資訊等。「優化管理法」第76條「修繕積立金」之規定。不過僅規定公寓大廈管理業者，自受管理組合委託管理後，應將國土交通省令規定之修善積立金及其他財

產，按國土交通省令規定之方式，與其自有財產及其他管理組合之財產予以井然有序之分別管理。而且，「優化管理法」第95條第3項規定，關於管理業者依其簽訂之契約有受領自我管理組合或區權人有者等處代收之管理費、修繕積立金等，應向國土交通省省令指定之機構，辦理清償債務之保證，以確保區權人之權益。

1.管理規約之規範

日本的管理規約，原稱為「中高層住宅標準管理規約」，於2004年1月23日為配合公寓大廈關連法案（包括區分所有法修正、優化管理法及公寓大廈重建促進法⁵⁴等制定），國土交通省修正名為「公寓大廈標準管理規約」（並區分為單棟型、複合型集團地型）。修正後之標準管理規約，為因應其長期修繕以及將來面臨重建之整備而於管理組和業務中增訂（單棟型第32條第4款等）關於重建決議形成過程中必要調查等業務費用可從修繕積立金提領；而且，重建合意後，在重建組合成立至核准前，亦得從修繕積立金中提取與重建有關之規劃、設計所需事項之費用，但不得超過管理組合解散時，應歸屬於未參與重建者之相當於修繕積立金之金額（單棟型第28條第2項等）⁵⁵。

區分所有法未對於管理費與修繕積立金加以明確區別，但公寓大廈標準管理規約，一直有明確區分，茲以現行規定

註54：マンション建替え円滑化法。

註55：國土交通省，中高層共同住宅標準管理規約の改正について，平成16年1月23日，中高層共同住宅標準管理規約の改正について (mlit.go.jp)。

(2021年9月1日版)分述如下

- (1)日本標準管理規約明文將「管理費」與「修繕積立金」二者明白區劃，並將其定位為「定期之計畫性修繕」、「不測事故等特別事由之必要修繕」及「基地與共用部分變更」等用途⁵⁶。
- (2)第28條第1項規定，修繕積立金之用途限於（一）經過一定年期後之計畫修繕（二）遇有不測事故或其他特別事由必要之修繕；（三）基地及共用部分等變更；（四）有關建物重建及公寓大廈基地出售（以下簡稱「重建等」）之意見整合必要調查事項；（五）其他基地及共用部分等管理，或涉及全體區全人共同利益等事項之支出。
- (3)日本標準規約（單棟型）第60條第5項亦規定：「組合員關於期繳納之管理費等（包括修繕積立金）及使用費，不得請求返還或請求分割。」（詳後述）

2.長期修繕計畫之擬訂

根據「優化管理法」規定，國土交通

省於2008年（平成20年）6月17日發布「長期修繕計畫製作指引」⁵⁷，將製作計畫所應考量事項標準化，提供「長期修繕計畫標準樣式」⁵⁸及「公寓大廈修繕積立金ガイドライン」⁵⁹作為參考，以協助公寓大廈制定適宜之長期修繕計畫，並依其內容估定修繕所需價額及儲蓄基金，以因應長期需要。

依公寓大廈管理適正化指針所示，為確保公寓大廈之舒適居住環境，資產價值之維持與提升，適時適當之進行修繕至為重要，特別是，面對因時間推移而惡化之公寓大廈，更需要提前制定長期修繕計畫，並積累必要之修繕積立金。此外，針對已經建造相當年數之公寓大廈，在檢討長期修繕計畫時，最好考慮必要時進行重建。國土交通省之《長期修繕計畫編製指南》，係供管理組合訂定與審查長期修繕計畫之參考資料而編製的⁶⁰。

依區分所有法，禁止對共用部分進行變更（不包括其形狀或效用未達顯著變化之變更），應由區權人及其表決權各4分之3以上特別多數決之（同法第17

註56：丸山英氣（2022.8），〈マンションの管理組合とは何か〉，第148-152頁。

註57：國土交通省，長期修繕計畫作成ガイドライン（平成20年6月訂定，最終改訂：令和6年6月7日），資料來源：001747009.pdf（mlit.go.jp）

註58：國土交通省，長期修繕計畫標準樣式（最終改訂：令和6年6月7日），資料來源：001747007.xlsx（live.com）

註59：マンションの修繕積立金に関するガイドライン（平成23年4月訂定，最終改訂：令和6年6月7日），資料來源：001747009.pdf（mlit.go.jp）

註60：國土交通省「長期修繕計畫標準樣式長期修繕計畫作成ガイドライン長期修繕計畫作成ガイドラインコメント」2008.6.新築マンションの場合には、分譲事業者が長期修繕計畫（案）を作成し、修繕積立金の額の設定を行う際に、ガイドラインを参考とすることが想定されている。

條)。如公寓大廈大規模修繕工程，涉及共用部分形狀或效用發生顯著變化之變更者，則由區權人及其表決權過半數決議即可（該法第18條和第39條）⁶¹。參考「公寓大廈標準管理規約（單棟型）評論」，各種工程之集會必要之決議，例如，無障礙設施工程，涉及建物基本構造部分拆除等，於階梯併設配備坡道、追加扶手等工程，僅需普通決議即可。至如改造樓梯間部分，在建築物外牆上安裝新電梯等工程則需經特別多數決議；但依計畫修繕工程、鉄部塗裝工事、外壁補修工事、屋上等防水工事、給水管更生・照明設備、視聽設備、消防用設備、電梯設備更新工程等，則僅需經普通決議即可⁶²。

（三）法制之檢討

1. 學者提案

2010年代，近年來居民老齡化與建

築物老化等「雙老化」問題益形嚴重，因管理不善而造成公寓大廈之瑕疵，甚或廢棄之數量增加而令人擔憂⁶³。惟因法律上無強制規定，端賴共同處理或由某些熱心者出面盡心致力去處理。然而，可以預見的是，將有不止幾個公寓大廈不會發生這種情況。是其時，政府將有如何作為將是無法預測⁶⁴。

此種現象與居民老齡化、管理組合幹部（理監事）不足顯有直接之關連，此觀諸國土交通省之綜合調查顯示，區分所有權人以「高齡」為由拒不擔任最為常見⁶⁵。此外，由於收入減少而難以支付管理費與修繕積立金⁶⁶，並且可能造成積欠⁶⁷。甚至，有人指出，失智人口增加將使管理組合或管理業者難以因應⁶⁸。如何確保公寓大廈舒適居住環境，維持、提升其資產價值，並因應建築物經年累月所致之劣化，適時、

註61：小澤隆（2017.6），〈マンション老朽化への対応に向けた課題〉，国立国会図書館調査及び立法考査局，レファレンス797号，第23頁。

註62：国土交通省，「マンション標準管理規約（単棟型）コメント」第30頁。

註63：米山秀隆（2015），《限界マンション—次に来る空き家問題—》，第64-78頁，日本經濟新聞出版社；「高齡化するマンション プロローグ 築40年の分譲 住み続けたいけど」，朝日新聞，2022.4.14報導；小澤隆，前揭註60，第19-34頁。

註64：鎌野邦樹（2009），〈区分所有建物の維持管理義務の構造〉，マンション学33号，第21頁以下。

註65：「区分所有者向け調査の結果」国土交通省住宅局市街地建築課マンション政策室，『平成30年度マンション総合調査結果報告書』2019.4，第369-370頁所載原因「高齡」36.4%最多，其次是「事情忙碌無暇參與」占22.7%。

註66：国土交通省，「平成30年度マンション総合調査結果からみたマンション居住と管理の現状」同前報告書，第18頁。

註67：立岡健二郎（2020.8.24），〈マンションはこれからも維持できるのか—人口減少時代にふさわしい供給・維持・解体のルール構築を—〉，JRIレビューNo.81，第54-55頁。

註68：有關與「照顧」失智症患者與被選任為管理組合幹部之有關問題，以及介護與社福人員進入自動上鎖公寓大廈時之安全問題。參松田昌也（2019.11），〈マンションでの認知症高齢者等への対応と課題—区分所有者・居住者の視角から—〉，マンション学64号，第6-10頁；朝日新聞「高齡化するマンション 認知症編 上・中・下」2022年4月21、25、26日之報導。

適當地進行修繕工程，實為當前重要課題。

此外，前東京都都市整備局建設推進擔當部長山口幹幸亦認為，目前之《管理優化法》僅為管理組合與區權人間，制定如何正確管理公寓大廈之指針，並且僅根據作為參考的公寓大廈標準管理規約提出理想之管理運營模式。至於，如何防範公寓大廈之荒廢於未然，政府法制與行政措施尚未觸及。因此，希望建構公寓大廈管理基礎之重要事項作為法律義務，諸如會議之召開、長期修繕計畫之作成，以及適當修繕積立金制度以及其積累之狀況等強制性規定⁶⁹。

2. 專案小組研議修法

是以，為強化公寓大廈維持管理之合理化與活化再生，國土交通省於2019年9月12日於社會資本整備審議會住宅宅地分科會中成立「公寓大廈政策小委員會」⁷⁰經召開四次研討會，2020年2月17日提出總結報告，建議修法與相關精進措施，研提管理合理化之政策改進之方向：其一，公寓大廈管理優之推進，

關於公寓大廈大規模化或老朽化之進展、隨著管理組合功能失調、修繕積立金不足等問題的日益凸顯，區權人對公寓大廈管理能力有其局限性，今後，國家與地方政府應進一步推進優化公寓管理之措施。包括：①強化行政功能、②評估管理之適切性，促進適切之修繕、③促進專業者與專業機構之活用⁷¹。其二是公寓大廈再生之促進⁷²。

（四）「優化管理法」之修正與區分所有法修正方向

「優化管理法」等修正案於令和2（2020）年2月項國會提出，同年6月可決，6月24日公布⁷³。其中增訂第5條之3，創設管理計畫制度，亦即，修法後管理組合之管理者（理事長）應根據國土交通省省令規定，訂定公寓大廈管理計畫（以下簡稱「管理計畫」）經各都道府縣等首長認定（第5條之4）。「管理計畫」應記載下列事項：1.該公寓大廈修繕及其他管理方法，可參照國土交通省令規定之適合基準⁷⁴；2.該公寓大廈修繕及其他管理有關之資金計畫；審認該資金計畫是否適當，以確保執行公寓大廈修繕或其他管理；

註69：山口幹幸（2012），第1章マンション再生に向けた都市・住宅政策，淺見泰司編著『マンション建替え—老朽化にどう備えるか—』日本評論社，第14-17頁。

註70：國土交通省，「マンション政策小委員会」（齊藤広子擔任）。

註71：マンション政策小委員会總結報告，第8-10頁。001329150.pdf（mlit.go.jp）。

註72：此部分之施策方向包括①促進重建替之柔軟化、基地賣却事業對象之擴充；②住宅團地之基地分割之柔軟化、③促進專家・專門機構之活用；以及④強化再生柔軟化之取組。

註73：マンションの管理の適正化の推進に関する法律及びマンションの建替え等の円滑化に関する法律の一部を改正する法律（令和2年法律第62号）（令和2年6月16日成立、6月24日公布）。

註74：「マンションの管理の適正化の推進に関する法律及びマンションの建替え等の円滑化に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備に関する政令」等を閣議決定—改正法が令和4年4月1日から全面施行—」。

3.該公寓大廈管理組和營運狀況；4.其他國土交通省省令規定事項；其他根據國土交通省訂定之《公寓大廈管理適正化指針⁷⁵》及因應各地方實際需要而追加之《都道府県等公寓大廈管理適正化指針》⁷⁶等規定。

上述管理計畫認定制度（認定機制每五年更新一次），已於2022（令和4）年4月1日施行⁷⁷。此後，如符合所有管理計畫認定基準經都道府県知事等認定者（同法第5條之4），認定基準包括：(1)公寓修繕與其他管理方法，符合國土交通省令規定之基準；(2)財務計畫適合確保公寓大廈修繕與其他管理；(3)管理組合之營運狀況符合國土交通省令所定之基準，以及(4)其他依公寓大廈管理優化指針及都道府県等訂定之管理優化指針規定之適切措施。經符合上述基準通過認定之公寓大廈，相關資訊得於公益財団法人公寓大廈管理中心專用網頁中公開（任意）。此

外，獨立行政法人住宅金融支援機構將給予「フラット35」（長期固定低利住宅貸款）之優惠⁷⁸。預計經該之公寓大廈管理優化，不僅將使區權人與住戶受益，而且，將成對有興趣之購屋者評估標的之有利指標，當有助於其不動產價值之提升⁷⁹。

日本根據「住生活基本法」所定之「住生活基本計畫（全國計畫）」（令和3年3月19日閣議決定）設定之目標，將根據25年以上之長期維修計畫設置修繕積立金之管理組合比例，將從2018（平成30）年之54%提高至2030（令和12）年之75%⁸⁰。

此外，由於「兩老化」日漸嚴峻，2024年2月16日法務省之「區分所有法修正要綱案」中，明確規範區分所有建物之管理係屬區權人之責務，故應建構以下法律規定：作為區分所有者團體構成員之區權人，對其建物、基地及其附屬設施，應相互合作，以確保優

註75：「マンションの管理の適正化の推進を図るための基本的な方針」（令和3年9月28日国土交通省告示第1286号）の別紙2。

註76：山本一馬（2021），〈マンションの管理の適正化と再生の円滑化の推進を図る〉，《時の法令》2114号，第13頁；稻留正英、白鳥達哉（2022），自治体の「アメとムチ」（糖果與鞭子）制度4月開始の大きなインパクト〉，《エコノミスト》，第100卷16号通卷4743号，第26-27頁。例如，東京都板橋區之基準（「管理計畫之認定基準及其確認対象書類」增加理事會會議記錄、區分所有人名單及危機管理機制（自主防災組織之成立等）與社區意識之形成等相關事項。

註77：「マンションの管理の適正化の推進に関する法律及びマンションの建替え等の円滑化に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備に関する政令」等を閣議決定——改正法が2021（令和4）年4月1日から全面施行——。

註78：獨立行政法人住宅金融支援機構標榜「長期固定金利【フラットFlat 35】，安心購買優質住宅之支援」。【フラット35】，係於2022（令和4）年4月開始實施，舉凡購買經符合公寓大廈管理計畫認定制度之認定，優質維持保全、維持管理之住宅，所採之優遇措施，即前五年貸款利率每年降低0.25%之優惠。

註79：千田和明（2022.11），マンション管理の現状と課題——マンションの「二つの老い」とタワーマンションの増加を踏まえて——，レファレンス863号，第60頁。

註80：住生活基本計画（全国計画）令和3年3月19日，第16頁。資料來源：001392030.pdf（mlit.go.jp）

化與順暢之管理⁸¹。此項修正，有謂方向正確⁸²，也學者仍有批評，違反此項規定，並無明定其具體法律效果，只有做為對規約條款或集會決議之解釋有爭議時，或可做為解釋指引⁸³。

肆、結語與建議

綜上，德國、法國對於修繕積立金制度屬於強制性，日本雖也在標準管理規約中規定「組合員關於期繳納之管理費等（包括修繕積立金）及使用費，不得請求返還或請求分割。」（單棟型60V）。惟以行政指導規範，顯然不如法國1965法明確規定，不得因共同所有權之移轉而向組合請求返還（unrembursement）（1965法14-2 II ⑦）⁸⁴；惟依學說或實務見解，修繕積立金看似應歸屬於團體（區分法3），惟仍應屬全體區權人全體所有⁸⁵；於無團體法人格時，其歸屬於各區權人之總體（總有）。但各區分所有權人雖有應有部分，於建物存續期間不得請求分割，區分所

有權人之債權人亦不得對該應有部分強制執行⁸⁶；此部分值得吾人探究⁸⁷。

正如最高裁判所福田博法官所指「對於公寓大廈等區分所有建物，除為支付日常開支而收取之通常管理費用外，尚需考量共用部分隨時間推移之劣化，必要有維修費用予以支應，全體區權人都必須承擔此等費用。由於此目的所需費用頗為鉅大，因此在面臨必要維修時方始收繳顯然是不切實際的。因此，管理組合根據長期修繕計畫之收支預算，收取被稱為維修積立金，以積累資金，應該是理所當然必要的為將來做準備。這種維修積立金旨在維護與保全區分所有建築物之資產價值，並終極的還原給區權人之利益，可說是維持區分所有關係不可或缺之負擔。鑒於維修積立金之性質，吾人認為應充分考慮採取適當措施，包括立法措施，以確保短期消滅時效之適用，導致一些不誠實的違法者輕易被免除支付之義務。⁸⁸」是以，
「修繕積立金，係供基地、共用部分等管理上必要費用，攸關區權人對共用部分有共同

註81：法務省，区分所有法制の見直しに関する要綱案，第7頁。

註82：福田充孝，マンション建替え等の円滑化を図るための区分所有法制の改正に関する 批判的検討と提言Urban Study Vol.77 JANUARY. 2024年，第88頁。

註83：吉田修平（2024），《区分所有法の改正について》，第47頁。資料來源：kaisetsu1（teishaku.jp）

註84：我國本條例第19條「區分所有權人對於公共基金之權利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。」與法國法前段意旨相同，但我國法未規定公共基金屬於區權人團體，仍有缺陷，易滋爭議。

註85：野田和裕，マンションの修繕積立金の一部を居住年数に応じて各区分所有者に返金する管理組合総会決議の効力（福岡地小倉支判平成28年1月18日），私法判例リマークス55号（2017（下）），第12頁。

註86：丸山英氣（2023），《区分所有法》，第2版，第159-160頁。

註87：我國多數學說認為公共基金屬於區分所有權人全體共有，與日本亦有不同，將來如何因應部分共有人請求分割等問題，本文因限於篇幅容待將來以專文探討。

註88：最高裁判所平成16年4月23日判決，福田博法官補足意見。

利益，不能與區分所有權分離處分，且共同使用共用部分，因此，修繕積立金是公寓大廈管理其所需種種負擔之一環。⁸⁹」修繕積立金之負擔不僅是住戶之負擔，而且也是區權人之負擔，係植基於區分所有權與該修繕積立金之各區權人之共同利益，其性質不能與區分所有權分離⁹⁰。

總之，有關修繕積立金之累積，日本除最近修正優化管理法，區分所有法也在研議確認區權人之責務，此之所謂「アメとムチ」（糖果與鞭子）之雙管齊下的策略，其強度雖仍不如德國、法國之強制，但較諸我國除僅規定起造人提撥象徵性之一年內管理維護

經費撥充外，其餘尚乏任何具體作為，顯然較為積極，值得我國借鏡。

公寓大廈價值之高低，繫乎其管理維護之優劣，要維持公寓大廈之適當狀態，需有充裕之管理維護經費。故日法等國對於管理費、公共基金等所生之債權，均設有先取特權之保障，更值得將來修法予以納入⁹¹，殊值我國借鏡。此外，關於維護、修繕與管理事項，僅於規約中之訂定與修正（如訂定可能包括耐震補強計畫之長期修繕計畫，以及區全人未盡適當修繕維護之義務，應定期負擔公共基金等規定），因涉及權利義務事項，有必要納入法律明確規範，始為正辦。

註89：花房博文修繕積立金の一部を取り崩し各区分所有者に居住年数に応じて返金する旨の総会決議、追認決議は民法90条に反するとされた事例 [福岡地裁小倉支平28.1.18判決] マンション学57号，2017年，第59頁。

註90：丸山英氣（2023），《區分所有法》，第160頁，信山社；花房博文修繕積立金の一部を取り崩し各区分所有者に居住年数に応じて返金する旨の総会決議、追認決議は民法90条に反するとされた事例 [福岡地裁小倉支平28.1.18判決] マンション学57号，2017年，第60頁。

註91：黃健彰（2013），〈公寓大廈費用優先權——公寓大廈管理條例第二十二條第三項規定的分析〉，《中原財經法學》，第105頁。