

建筑物区分所有权纠纷多元化 解决机制的建构*

薛源

【提要】建筑物区分所有权纠纷的日益增多使得纠纷的解决方式成为研究的重点。这种纠纷有其特殊性,往往涉及当事人的根本利益,而当事人之间又存在相邻关系和共有关系,需要维持和谐的生活秩序。纠纷的解决需要多元化的纠纷解决机制。应采用诉讼、非诉讼的手段,以业主委员会、物业服务企业、人民调解委员会、行政机构等作为调解主体。这既是业主解决纠纷的内在需求,又是国家应当大力推动的建筑物区分所有权纠纷的解决方向。

【关键词】建筑物区分所有权纠纷 调解主体 多元化纠纷解决机制

〔中图分类号〕F293.33〔文献标识码〕A〔文章编号〕1000-2952(2012)03-0083-06

建筑物区分所有权人由于相邻关系和共有关系的存在,为维持和谐的生活秩序,需要对区分所有建筑物进行共同管理。为实现这一目的,通常由全体建筑物区分所有权人组成建筑物区分所有权人组织进行管理。所有权人组织可以自行管理,也可以委托物业服务企业进行

管理。
在新颁布的《物权法》确认了建筑物区分所有权这一新型所有权形式后,建筑物区分所有权人、建筑物区分所有权人组织、物业服务企业之间就区分所有建筑物管理维护的纠纷(以下简称建筑物区分所有权纠纷)大量涌现。^①我国现有的住宅小区数量巨大,如果建筑物区分所有权纠纷都诉诸法院解决,将使本来就十分紧张的司法资源更难以继。事实上,建筑物区分所有权纠纷有着不同的类型,依其类型的不同,各有其最优的解决方式。建立多元化

的纠纷解决机制,可以适应不同类型建筑物区分所有权纠纷的需求,这样还可以实现司法资源的最优化配置,将有限的司法资源分配给最适宜也最需要诉讼解决的纠纷。

一、多元化纠纷解决机制的构成

建筑物区分所有权纠纷的多元化解解决机制是由非诉讼纠纷解决方式和诉讼纠纷解决方式构成的有机体系。两种方式各自发挥自己的作用,同时相互补充,并形成有机的整体。

* 本文系2010年度教育部人文社会科学研究青年项目《业主大会的内部治理研究》(项目号10YJC820129)阶段性成果。

① 为此,最高人民法院专门颁布了两个司法解释:《关于审理建筑物区分所有权纠纷案件具体应用法律若干问题的解释》和《关于审理物业服务纠纷案件具体应用法律若干问题的解释》。

（一）非诉讼纠纷解决方式

建筑物区分所有权纠纷的解决重在维系区分所有建筑物社区的和谐关系，非诉讼纠纷解决方式在维护邻里关系、化解纠纷方面能够起到诉讼纠纷解决方式所不能起到的作用。非诉讼纠纷解决方式主要包括协商、调解和仲裁等，具有成本低、时间短和处理方式平和的特点，有利于建筑物区分所有权纠纷在基层，以较快的速度，较低的成本解决。这样纠纷往往在萌芽阶段就可以被化解，有效地减少矛盾不断积累而持续恶化的情况。非诉讼纠纷解决方式另一重要特色是具有保密性，可以避免建筑物区分所有权纠纷公开化对区分所有权建筑物财产价值产生的负面影响，以及对社区治理和邻里关系的消极效应。

协商是建筑物区分所有权纠纷的首选解决方式。在这种方式下当事人尝试自行解决纠纷，本着友好解决分歧的态度，进行沟通，了解矛盾的症结所在，通过各方权益的平衡，最终达成各方均可接受的协议，实现邻里和谐，促进建筑物区分所有权人组织改进工作方式以更好地发挥管理职能，帮助物业服务企业提高服务水平。如果建筑物区分所有权纠纷不能通过当事人协商解决，或当事人不愿进行协商，则可以通过调解或仲裁加以解决。调解和仲裁都是由第三方介入解决纠纷的方式。调解是由中立的调解员帮助纠纷当事人了解对方的立场和观点，在协调各方权益的基础上促使当事人达成调解协议。仲裁则是由中立的仲裁员依据当事人陈述的理由和提供的证据，对纠纷作出裁决。相较于调解，仲裁的优势在于仲裁裁决可以强制执行，缺点是当事人对立性较强，给维系社区和谐关系造成隐患。

非诉讼纠纷解决方式充分发挥作用需要建筑物区分所有权纠纷各方的合作与配合。首先，这一纠纷解决方式是建立在当事人自愿的基础上，须经各方当事人同意方能采用。其次，非诉讼纠纷解决方式产生的解决结果也主要依靠当事人的自觉履行，因为这些解决结果或者无法到法院申请强制执行，或者即使能够申请强制执行，也会因执行成本过高，导致实践中难

以强制执行。再次，采用非诉讼方式解决建筑物区分所有权纠纷是纠纷各方当事人都抱着理性解决问题的态度，在对成本和效率综合考虑后作出的选择。如果纠纷一方当事人不同意采用非诉讼纠纷解决方式，则此种解决方式便无用武之地。

（二）诉讼纠纷解决方式

一般情况下，将建筑物区分所有权纠纷诉诸法院通常是最后的解决手段。诉讼程序不仅成本高昂，而且其对抗性的特点容易造成纠纷双方关系的进一步恶化。即使在诉讼终结后，诉讼给相关各方之间关系造成的负面影响还会长期存在，对社区的和睦稳定非常不利。

但诉讼方式也有其适合的建筑物区分所有权纠纷类型。民事诉讼机制在保障实体权利和程序权利方面有其优势，在纠纷的解决将对当事人的权利造成重大影响的情况下，通常要采用诉讼方式，依靠诉讼的严格程序确保当事人的合法利益。^①

在多元化纠纷解决机制中，诉讼纠纷解决

^① 例如特定情况下，建筑物区分所有权人严重违法法令或管理规约，或阻挠决议的通过或实施，建筑物区分所有权人组织要强制该建筑物区分所有权人出让其专有部分，由于这一行为影响到建筑物区分所有权人的根本利益，必须请求法院作出命令。台湾地区《公寓大厦管理条例》规定：区分所有权人积欠应分担之费用，经强制执行后再度积欠金额达其区分所有权总价百分之一或有他严重违法法令或规约的情形，管理负责人或管理委员会得依区分所有权人会议之决议，诉请法院命区分所有权人出让其区分所有权及其基地所有权应有部分；于判决确定后三个月内不自行出让并完成移转登记手续，管理负责人或管理委员会得声请法院拍卖。公寓大厦为配合都市更新计划或严重毁损、倾颓或朽坏，有危害公共安全危险，而实施重建者，不需经全体区分所有权人及基地所有权人、地上权人或典权人同意。在此情况下，经区分所有权人会议决议重建时，区分所有权人不同意决议又不出让区分所有权或同意后不依决议履行其义务者，管理负责人或管理委员会可以诉请法院命区分所有权人出让其区分所有权及其基地所有权应有部分。见该条例第13、14、22条。又例如，建筑物区分所有权人认为建筑物区分所有权组织的决议侵害其合法权益，申请撤销该决议，由于该行为对建筑物区分所有权人组织对区分所有建筑物的管理以及建筑物区分所有权人共同利益有重要影响，因此必须经法院确认。《物权法》规定，业主大会或者业主委员会作出的决定侵害业主合法权益，受侵害的业主可以请求人民法院予以撤销。见《物权法》第78条。

方式还发挥着威慑作用，促使当事人通过非诉讼纠纷解决方式解决争议。在协商、调解的过程中，当事人往往以进行诉讼相威胁，或在诉讼过程中以撤诉为保证继续进行协商或调解，由于诉讼需要花费大量时间、精力和金钱，最终当事人大多会做出让步，达成和解或调解协议。

二、多元化纠纷解决机制中调解主体的多样化

在建筑物区分所有权纠纷的多元化解决机制的发展中，重点是实现绝大多数建筑物区分所有权纠纷通过非诉讼纠纷解决方式解决。为此需要增强当事人对非诉讼纠纷解决方式的信赖，提高非诉讼纠纷解决的质量，通过多种渠道方便当事人选用非诉讼纠纷解决方式。在这个过程中，大力推广和发展调解这一非诉讼纠纷解决方式非常重要。

调解可以有不同的主体。关于建筑物区分所有权纠纷的调解主体问题，有着不同的看法。有观点认为应以行政调解为主，由相关行政机构作为调解主体，如街道办事处、县级以上地方人民政府房地产行政主管部门、乡镇人民政府等。^①有观点认为应以民间调解为主，由社区组织或社会组织作为调解主体，如业主委员会、人民调解委员会等。^②

为最大限度地利用社会、政府资源，在最大范围内为建筑物区分所有权纠纷当事人提供可资利用的纠纷解决方式，促进社区和谐，调解主体应当多样化。不同调解主体应当互为补充，从而构建多层次的调解体系。这一调解体系既包括业主委员会、物业服务企业的调解，也包括人民调解委员会、其他调解机构、仲裁机构的调解，^③还包括行政机构的调解。

（一）业主委员会、物业服务企业主持下的调解

业主大会是区分所有建筑物社区业主自治管理组织，而业主委员会是这个组织的执行机构。物业服务企业则是接受业主大会的委托为区分所有建筑物社区提供物业管理服务。在区

分所有建筑物社区，由于建筑物区分所有权人往往素不相识，发生建筑物区分所有权纠纷常常无法自行协商解决，通常需要负责管理区分所有建筑物社区的第三人帮助解决他们之间的纠纷，业主委员会或物业服务企业承担区分所有建筑物社区的管理职责，便自然充当了这一角色。业主委员会或物业服务企业作为解决建筑物区分所有权纠纷的第一层次，能否妥善处理问题，及时化解矛盾，对于促进社区和谐具有重要意义。

依靠业主委员会或物业服务企业进行调解以解决纠纷，有如下的好处：业主委员会或物业服务企业对于区分所有建筑物社区的情况比较了解，容易发现纠纷的症结所在，也能够提出最切实可行的解决方法。但业主委员会或物业服务企业进行调解也存在着如下问题，一是业主委员会委员和物业服务企业人员缺乏调解的专业经验和训练，无法很好地胜任调解工作。二是调解并非业主委员会或物业服务企业的主业，在其他管理工作繁忙的情况下很难再有精力去进行调解，或者即使已经实际涉足调解工作，也很难全身心地投入，阻碍了调解工作的进一步开展。

（二）人民调解委员会的调解

人民调解委员会是调解民间纠纷的群众性

^① 如《物业管理条例》第49条规定：县级以上地方人民政府房地产行政主管部门应当及时处理业主、业主委员会、物业使用人和物业服务企业在物业管理活动中的投诉。《北京市物业管理条例》第4条规定：区县人民政府应当做好辖区内物业管理以及和谐社区建设的相关工作。街道办事处、乡镇人民政府负责对辖区内业主大会、业主委员会的成立及活动进行协助、指导和监督，协调处理纠纷。

^② 住房和城乡建设部《业主大会和业主委员会指导规则》第35条规定，业主委员会的职责包括调解业主之间因物业使用、维护和管理产生的纠纷。《北京市住宅区业主大会和业主委员会指导规则》第42条也有类似规定。《上海市住宅物业管理规定》第31条规定，居民委员会设立的人民调解委员会，可以依法调解本地区业主、业主委员会、物业服务企业之间的物业管理纠纷。

^③ 我国仲裁机构的仲裁程序非常灵活，仲裁过程中可以调解与仲裁相结合，当事人有意愿，仲裁员可以作为调解员进行调解，并以调解结案，当事人也可要求将调解协议做成仲裁裁决，以确保当事人如不能履行调解协议，可以通过强制执行仲裁裁决，实现当事人达成的调解结果。

组织。人民调解委员会往往是居民委员会或是街道办事处下设的机构，也是我国基层的重要组织，应当在建筑物区分所有权纠纷中发挥重要作用。

人民调解委员会是秉承我国优良的调解传统，自建国之后就广泛建立起来的基层组织。这一组织随着社会的发展而不断面临新的挑战 and 新的机遇。建筑区分所有权纠纷虽是新型纠纷，但其本质仍是民事纠纷，没有脱离人民调解委员会的职责范围。人民调解委员会完全有能力同时也有责任承担此类纠纷的调解。

人民调解委员会调解有其优势。一是，人民调解委员会是专门的调解机构，其设置的为了解决相关纠纷，宗旨明确，目标单一，职责分明，相较于其他组织，更能全身心地投入调解工作之中去。二是，人民调解委员会组成广泛，有着良好的群众基础，能够方便调解工作的开展。涉及调解建筑物区分所有权纠纷的人民调解委员会包括居民委员会和街道办事处各自设立的人民调解委员会。社区居民委员会设立的人民调解委员会调解不了的疑难、复杂建筑物区分所有权纠纷移交由街道办事处设立的人民调解委员会进行调解。^①三是，人民调解委员会调解方式灵活多样。人民调解委员既可以经当事人申请后调解，也可以在当事人无异议的情况下主动进行调解。四是，人民调解委员会可以充分利用社会资源，吸纳社区、街道辖区懂法律、有专长、热心社区纠纷调解工作的志愿人士补充调解力量。^②五是，人民调解委员会的调解成本低。^③经人民调解委员会调解，由当事人在友好基础上达成的调解协议，具有间接的强制执行效力。^④

(三) 行政机构的调解

行政机构也可以对因建筑物区分所有权产生的纠纷进行调解，这通常是在建筑物区分所有权纠纷无法由社区组织或社会组织调解解决的情况下。调解建筑物区分所有权纠纷的行政机构包括街道办事处、县级以上地方人民政府房地产行政主管部门、乡镇人民政府等。这些行政机构调解建筑物区分所有

权纠纷的法律依据包括《物业管理条例》和相关地方法规。

行政机构调解有其优势。一是，行政机构具有权威性，其调解的结果更容易为当事人所接受，当事人也更愿意自觉履行调解协议。二是，行政机构人员对相关业务较为熟悉，素质较高，对于法律有着较深入了解，因此对于复杂的建筑物区分所有权的纠纷能够较为准确地把握。

行政机构调解仍需加强建设。为了及时有效地处理建筑物区分所有权纠纷，维护纠纷当事人的合法权益，需要加强对相关行政人员的行政调解培训，完善行政调解程序。其中完善行政调解程序包括明确行政调解的启动方式，行政调解各个阶段的期间限制，明确行政调解中止和终结的条件等。^⑤

在实践中，一些地方行政机构还进行了政府购买调解服务的尝试。由相关行政机构与调解机构签订合同，由调解机构代表相关行政机构负责行政调解工作。^⑥这种尝试值得鼓励。

① 《人民调解法》规定，人民调解委员会由委员三至九人组成，设主任一人。居民委员会的人民调解委员会委员由居民会议推选产生。人民调解员由人民调解委员会委员和人民调解委员会聘任的人员担任。见该法第8、9、13条。

② 根据《人民调解法》的规定，人民调解委员会支持当地公道正派、热心调解、群众认可的社会人士参与调解。另外，人民调解员根据调解纠纷的需要，在征得当事人的同意后，可以邀请当事人的亲属、邻里、同事等参与调解，也可以邀请具有专门知识、特定经验的人员或者有关社会组织的人员参与调解。见该法第20条的规定。

③ 根据《人民调解法》的规定，人民调解委员会调解民间纠纷不收取任何费用。见该法第4条的规定。

④ 根据《人民调解法》的规定，经人民调解委员会调解达成调解协议后，双方当事人可以自调解协议生效之日起三十日内共同向人民法院申请司法确认。如果人民法院依法确认调解协议有效，一方当事人拒绝履行或者未全部履行调解协议，对方当事人可以向人民法院申请强制执行。见该法第33条的规定。

⑤ 参见湛中乐等《行政调解、和解制度研究》，法律出版社2009年版，第94~95页。

⑥ 如上海市在街道办事处一级设立调解工作室，其中一些调解工作室就是由政府签订提供调解服务合同的调解机构负责调解工作。参见瞿琨《社区调解法律制度：一个南方城市的社区纠纷、社区调解人与信任机制》，中国法制出版社2009年版，第95~96页。

这种调解虽是政府出钱购买，但其法律地位与政府调解并无不同。“出售”调解服务的机构，能够提供更为专业的调解服务。这样可以在一定程度上解决行政机构相关人员不足，缺乏专业培训的问题，就建筑物区分所有权纠纷，为纠纷当事人提供专业、规范的行政调解服务。

三、多元化纠纷解决机制的建立

完善的多元化纠纷解决机制不仅可以及时化解建筑物区分所有权纠纷，维护社区和谐，节约司法资源，还可以提升社区生活品质，促进区分所有权建筑物的财产增值。因此应当鼓励建筑物区分所有权纠纷多元化解决机制的建立。

建立多元化纠纷解决机制需要从两方面着手，从区分所有权建筑物社区内部而言，要使多元化解决建筑物区分所有权纠纷成为广大建筑物区分所有权人的内在需求，使得相关当事人能够自觉、优先选用非诉讼纠纷解决方式。从外部而言，国家应通过司法、立法手段对采用非诉讼纠纷解决方式解决建筑物区分所有权纠纷进行鼓励，使非诉讼纠纷解决方式成为解决建筑物区分所有权纠纷的主要手段。

(一) 业主对多元化解决建筑物区分所有权纠纷的内在需求

要使广大建筑物区分所有权人接受非诉讼纠纷解决方式，并进而主动采用非诉讼纠纷解决方式解决建筑物区分所有权纠纷，需要对各种纠纷解决方式广为宣传，使建筑物区分所有权人了解和熟悉非诉讼纠纷解决方式及其优点，还要对直接面对建筑物区分所有权纠纷的业主委员会委员、物业服务企业人员等相关人员进行纠纷解决的培训，实现纠纷在最低层次的高效、低成本解决。考虑到区分所有权建筑物社区尚在发展阶段，政府应该在建立多元化纠纷解决机制过程中发挥主导作用。街道办事处或相关房地产行政主管部门应负责相关宣传、培训工作。将来

可以鼓励政府负担费用由专业性社会团体承担宣传、培训工作。

建筑物区分所有权纠纷可能导致区分所有权建筑物的损害，并对区分所有权建筑物社区的管理维护秩序和生活品质产生负面影响，从而直接或间接影响区分所有权建筑物的财产价值。因此，有效的建筑物区分所有权纠纷解决机制将成为影响区分所有权建筑物财产价值的重要因素。随着我国区分所有权建筑物社区的日渐成熟，在利益驱动下，建立多元化纠纷解决机制将成为建筑物区分所有权人的内在要求，这一要求可以通过管理规约或物业服务合同体现。^① 在管理规约中可以规定，建筑物区分所有权人之间的建筑物区分所有权纠纷由业主委员会调解，建筑物区分所有权人与建筑物区分所有权人组织之间的建筑物区分所有权纠纷由居民委员会调解，并进一步规定建筑物区分所有权纠纷在提起诉讼前必须首先采用非诉讼纠纷解决方式解决。在物业服务合同中可以规定，建筑物区分所有权人之间的建筑物区分所有权纠纷由物业服务企业调解，建筑物区分所有权人或建筑物区分所有权人组织与物业服务企业之间的建筑物区分所有权纠纷由居民委员会调解或提交仲裁机构仲裁。行政主管部门也可以通过制定管理规约、物业服务合同示范文本进行引导。^②

(二) 国家对采用非诉讼纠纷解决方式解决建筑物区分所有权纠纷的鼓励

目前我国法院已有相关举措，在促进非诉

^① 例如美国《统一共有利益所有权法》在1994年修订时规定，建筑物区分所有权人组织可以在规章中要求执行委员会和建筑物区分所有权人之间，或两个以上建筑物区分所有权人之间就关于区分所有建筑物的事宜必须按照规章规定的方式首先采用没有约束力的非诉讼纠纷解决方式进行解决，将此作为启动司法程序的先决条件。参见UCIOA: § 3-102 (a) (18)。

^② 例如上海市房屋土地资源管理局制定的《管理规约》示范文本第20条就规定，建筑物区分所有权人同意在物业使用中产生矛盾纠纷，由业主委员会或者居民委员会、街道办事处（乡镇人民政府）设立的人民调解委员会居间调解处理。

讼纠纷解决机制的发展的同时,还着力完善诉讼活动中多方参与的调解机制。法院在受理案件后正式立案前,可以委派行政机构或调解组织对案件进行调解,在立案后可以委托行政机构或调解组织对案件协助进行调解,或邀请符合条件的组织或者人员与审判组织共同进行调解。^①在诉讼过程中最大限度地利用非诉讼纠纷解决机制化解纠纷。

从中长期来看,应该通过立法强制要求建筑物区分所有权纠纷当事人在提起诉讼前必须首先采用协商、调解和仲裁等非诉讼纠纷解决方式。^②其中,就仲裁而言,当事人可以选择约束性或非约束性仲裁。将采用非诉讼方式解决纠纷作为提起诉讼的前置程序,与保护当事人的诉权并不矛盾。因为协商、调解这两种非诉讼解决方式都是非约束性的,这就意味着强制要求当事人进行协商、调解或非约束性的仲裁并没有排除法院的管辖权,因而也没有剥夺当事人的诉权。如果当事人选择约束性仲裁,属于当事人协议排除法院的管辖权,是当事人对自己诉权的自愿处置。

本文作者:对外经济贸易大学法学院副教授、法学博士

责任编辑:赵俊

① 最高人民法院《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》第14、15、16条对此作出了规定。

② 例如在美国,建筑物区分所有权纠纷越来越多地采用非诉讼纠纷解决方式。非诉讼纠纷解决方式迅速发展的重要原因就是有些州通过立法鼓励或强制要求建筑物区分所有权纠纷在提起诉讼前使用非诉讼纠纷解决方式。如加利福尼亚州法律就规定,在寻求确权或禁令救济的诉讼中,应采用非诉讼纠纷解决程序。参见 California: Cal. Civ. Code § 1354 (b)。该州法律还规定法院可以判令败诉方赔偿胜诉方合理的律师费和其他费用。法院在确定该赔偿额时,可以考虑一方拒绝采用非诉讼纠纷解决方式的情况。参见 California: Cal. Civ. Code § 1354 (d)。佛罗里达州法律规定建筑物区分所有权人组织和建筑物区分所有权人之间的争议在向法院提起诉讼程序前必须先经不具有约束力的仲裁解决。参见 Fla. Stat. Ann. § 718.1255。

The Establishment of Diversified Condominium Disputes Resolution System

Xue Yuan

Abstract: The increased condominium disputes bring in more researches on disputes resolution system. One of the characters of condominium disputes is that it relates to the significant interests of the involved parties who have adjacent relation and are co-owners, as need maintain harmonious orders among themselves. The resolution of disputes needs to make good use of every resource and method to solve problems and restore the order. Such demand could only be satisfied by diversified disputes resolution system. With the combination of judicial and extra-judicial measures and diversified conciliators such as boards of condominium associations, real estate management companies, conciliation committees of the people and government agency, the diversified disputes resolution system would meet the request of the property owners and should be promoted by the state.

Key words: condominium disputes; conciliators; diversified disputes resolution system