

以地役权破解老旧社区加装电梯利益协商难题

谷志莲 王妍妍

深圳市规划国土发展研究中心

摘要：拆除重建式城市更新负面效应显现，探索老旧社区有机微更新机制意义凸显。研究聚焦于加装电梯这一老旧社区有机更新最普遍、最迫切的需求，致力于破解其当前实施中的利益协商难题。研究提出在加装电梯中采取“多数决”规则不尽合理，设立地役权的模式更具有契合性、必要性和充分性。通过设立地役权可理顺住宅加装电梯中业主之间的利益关系，显著解决低楼层业主的行动意愿难题，化解社区治理矛盾，促使加装电梯成为一项权责对等、公平得利的老旧社区良效微更新措施，并且地役权规则为高楼层业主对低楼层业主的利益补偿及其量化实施提供了合理性依据，具有更强的实践指导意义。

关键词：地役权；老旧社区；电梯；共有产权

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.23.006

一、引言

城市空间发展已由新增扩张转向存量挖潜。大拆大建模式的高成本、高能耗、挤压社会包容度等负面效应已显现，通过存量微更新促进空间提质增效，走可持续发展道路，成为新时期的倡导方向。老旧社区由于产权主体众多、协商成本高，面临着拆迁难度大、实施进展缓慢等困境，成为各地存量开发的普遍难题。其微更新的创新实践成为当前各界共同关注的热点议题。加装电梯是提升老旧社区宜居性最显著的措施，也是居民诉求最突出的地方。2021年住房和城乡建设部提出大力推动老旧小区加装电梯。目前深圳、广州、上海、杭州等多地已积极出台老旧社区加装电梯的管理规定。然而实践中各地老旧社区加装电梯实施率低，业主难以达成一致实施意见已成为各地老旧社区加装电梯面临的普遍难题^[1]。为解决这一难题，多地将加装电梯的意见表决通过规则修改为“多数决”，即三分之二及以上业主同意。这一规则存在较大争议，尤其是加装电梯可能对房屋通风、采光、公共空间等造成不利影响，并且涉及电梯加装费用与日常养护费用的支付，“多数决”规则存在胁迫当事人意愿、令其承受权益损失的合法合理性问题^[2]。因此有待理清老旧社区加装电梯中不同业主之间的权益关系及加装电梯带来的权益影响差异，基于上述权益关系及影响差异制定合理的利益规则，破解老旧社区加装电梯难题。

二、多数决规则：基于共有产权的制度逻辑

“多数决”规则源于共有产权的制度逻辑与经验。根据共有产权规则，共有物的处分需经全体共有人同意，这导致现实中共有物处分困难。为突破这一困境，

1964年台湾《土地法》将共有物处分及其他重大管理事务的“全体决”革新为“多数决”，以维护大多数共有人的合理权益行使，解决长久以来共有土地处分的困扰及纠纷，最大化促进资源高效配置^[3]。我国《物权法》对业主建筑物共有部分的共有入权益行使同样采取了“多数决”规则。依据《物权法》，电梯属于业主专有部分以外的共有部分，其共同管理权的行使可采取多数决。但《物权法》关于业主共有部门的规定仅限于业主的建筑物既有电梯及其改建、重建的情形，在语义上不能涵盖无电梯住宅新增电梯的范畴^[2]，最新实施的《民法典》同样延续了《物权法》上述相关表述。新加装电梯是否适用于共有产权制度逻辑下的“多数决”规则，取决于加装电梯及其使用带来的权益人之间的利益关系是否匹配于共有产权的利益关系。

三、加装电梯带来业主之间的利益关系：显著的“受益vs受损”格局

老旧社区加建电梯及其使用将带来高楼层与低楼层业主之间明显的“受益vs受损”效应，而非共有产权逻辑下共有人共同受益或受损的利益格局。加建电梯极大便利了高楼层业主的日常通行，而对低楼层业主不仅没有显著受益，还磨灭了在无电梯小区其原有的通行上的核心优势，强化了其相对于高楼层住宅在通风、采光、噪音方面的劣势。在住房稀缺、价格高昂的今天，房屋宜居性的差距将快速而灵敏得反应在市场价值上。加建电梯将扭转老旧小区中不同楼层房产的价值位序及其在市场流通中的生态位，使得加建电梯后高楼层住宅的市场欢迎度、房产市值与租金水平均显著提升，而低楼层住宅发生一定程度的价值贬损与市场的避弃。

产权界定了人们如何受益及如何受损，因而谁必须向谁提供补偿的制度安排^[5]。有效的产权安排应与人们关于物的存在及其使用中所构成的利益关系相匹配。不适宜的产权制度规则将产生负外部性。加装电梯导致的权益人之间“受益-受损”的不均衡即是以共有产权的逻辑处理加装电梯事宜时产生的负外部性，低楼层业主的排斥、难以达成一致实施意愿正是制度配置不当的必然反馈。老旧社区加装电梯需跳出产权共有的惯性逻辑，从利用行为及其引发的利益关系的本质出发，寻找匹配的制度规则。

四、地役权的适用性

（一）地役权设立的契合性

地役权是利用他人的不动产提高自身不动产效益的权利，类型包括通风、采光、取水、排污及建造附属设施的地役权等。地役权的适用客体并非局限于“地”，

而是包括土地、建筑物、海洋等在内的不动产^[6]。电梯作为房屋的附属设施，极大便利了高楼层住宅的通行，提升了不动产效益，却由于必须经过、涉及或占用低楼层住宅建筑物，对其造成显著的损失，契合于设立通行地役权或建造附属设施地役权的情形。

区别于将加建的电梯界定为全体业主共有，地役权模式下将电梯的使用需求及效用均归于二楼以上的高楼层业主。这契合于现实实际，因为一楼业主不使用电梯，二楼业主使用电梯的效用增值低。此种情形下并不意味着设立地役权后二楼业主无权或不应使用电梯。根据德国、瑞士、日本及我国台湾地区法律规定，为了发挥设施的最大效用以及维护当事人之间的和睦关系，役权人在供役不动产上设置的设施，供役不动产权利人在不妨害不动产役权行使的范围内有权利用^[6]。现实中存在加装电梯的案例中电梯加装费用由三楼及以上业主共同分摊，电梯设置自三楼开始使用。此种做法与营造社区精神、维护邻里关系的社会价值背道而驰。

基于地役权的制度规则，二楼以上的高楼层住宅及其业主为需役地与需役地人，一楼与二楼的低楼层住宅及其业主为供役地与供役地人。电梯加装费用和日常养护费用由作为需役地人的高楼层业主共同分摊，并对作为供役地人的低楼层业主不动产权益损失在协商的基础上予以合理补偿。成本分摊可根据高楼层业主之间效用受益的额度差异予以差异化分摊，同样对低楼层业主根据受损额度的差异差别化补偿。由此地役权的设立将加建电梯及其使用中不同楼层业主之间“受益-受损”的不均等这一外部性问题予以内部化，使得加装电梯成为权责对等、公平得利的良效机制。

（二）地役权设立的必要性

《物权法》对于电梯共同管理权益的行使，只涵盖了加装电梯后的日常管理权益范围，因此电梯管护成本分摊在不同楼层住宅间没有差异，但电梯本身作为辅助性设施，其带给不同房屋的价值影响差异，已体现在商品房初始销售价格中。但在原无电梯的住宅中，不同楼层住宅的原销售价格为未有电梯辅助的房屋居住属性价值效用。而加建电梯将带来新的价值重估，高楼层为正向溢价，低楼层为负向贬损，此部分价值的变化需在加建电梯中通过利益规则兑付，才能达到公平合理。可见既有电梯还是加装电梯，决定了电梯带来的效用增值由效用受益方在不同的环节支付，既有电梯的住宅为房屋首次购买时支付，加装电梯则需在加装电梯时支付才能公平合理。通过设立地役权的方式，理顺与均衡了加装电梯及其使用中不同楼层业主之间的利益关系，有效维护每一位公民的合法权益，具有充分的必要性。

五、地役权模式的实践管理

作为需役地人的高楼层业主与作为供役地人的低楼层业主需订立地役权合同。合同中应明确约定权责相关事宜，包括对低楼层业主的补偿额度与方式，以及高楼层

层业主之间补偿费用的分摊与支付方式等。低楼层业主的受偿额度应综合高楼层业主的受益额度与低楼层业主的受损额度确定，可参照同区域同等条件住宅房屋加装电梯带来的房屋价值变化情况综合考量。理论上，加装电梯带来的增值额度的测算可以房产售价增值为基础测算，采取一次性支付补偿的方式，也可以房屋租金增值为基础测算，按月支付。按月支付补偿的情形中，地役权合同约定的权责，可在房产转让时一并负载转让，即无论供役地或需役地发生转让，受让人均负担已订立的役权。但鉴于后续房产权利人的变更可能为地役权合同的履行可能带来障碍或纠纷，建议采用一次性付清的方式，也可通过地役权登记，维护供役地人的利益，保持地役权的稳固性。

六、地役权模式实施的利弊分析

相比于现行共有产权模式，地役权模式可有效解决低楼层业主的利益受损问题，破解其加建电梯的行动意愿难题，维护了每一位业主的权益，具有化解社区治理矛盾、促进公平公正的正向社会效应。但地役权模式须以取得作为供役地人的低楼层业主的意愿同意为实施前提，如若遭到低楼层业主的恶意拒绝，加装电梯将无从实现。此外目前既有关于加装电梯的规定明确，若加装电梯涉及占用业主的专有部分，则须征得该专有部分业主的同意，不能通过“多数决”排除其意见。此时地役权模式便具有绝对优势。

针对加建电梯中高低楼层业主之间的利益矛盾及引发的意愿协商难题，广州、深圳等地在采取“多数决”规则的同时，也明确可给予受损或受影响的低层住户补偿，但并未明确补偿额度的标准或依据，对解决现实实施的指导力度不足。通过设立地役权则良好得解答了高楼层业主补偿低楼层业主的原因依据、合理性及补偿额度量化等问题，具有更强的实践指导意义。

参考文献

- [1] 杨拓. “一票否决”现象下的既有住宅加装电梯困境思考——以《物权法》第七十八条为中心[J]. 科协论坛. 2017,(11): 54-56.
- [2] 陈绍方. 既有住宅增设电梯适用法律问题辨析[J]. 中国房地产. 2017,(13): 67-70.
- [3] 高钦明. 共有土地处分实务与技巧: 土地法第34条之一[M]. 台湾: 永然文化出版社, 2019: 34-36.
- [4] E. 富鲁布顿, S. 佩杰威克, 李飞. 产权与经济理论: 近期文献概览[J]. 经济社会体制比较. 1991,(01): 33-41.
- [5] H. 登姆塞茨. 《关于产权的理论》, 载R. 科斯、A. 阿尔钦、D. 诺斯等著《财产权利与制度变迁》[M]. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 1994: 97-100.
- [6] 常鹏翱. 回归传统: 我国地役权规范的完善之道[J]. 清华法学. 2018,(05): 126-142.