

釋字第 809 號解釋不同意見書

本解釋為警告性宣示的解釋，系爭規定，尚屬合憲，但告誡有關機關，系爭規定將來有轉變為違憲之虞，要求有關機關有所作為，以符合立法之初昭告國人所稱「不動產估價師，一處開業，全國執業」的立法意旨！

林俊益大法官 提出

壹、前言

本解釋係【不動產估價師設分事務所案】。

本解釋宣告，不動產估價師法第 9 條第 2 項規定：「前項事務所，以一處為限，不得設立分事務所。」（下稱系爭規定）尚未牴觸憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障人民工作權之意旨尚無違背。

本解釋文雖為合憲宣告，但從解釋理由觀之，本件實為警告性宣示¹，雖宣告系爭規定合憲，但告誡有關機關，系爭規定將來有轉變為違憲之虞，要求有關機關有所作為，適時檢討，法與時轉，俾利符合立法之初昭告國人所稱「不動產估價師，一處開業，全國執業」的立法意旨！

本席對於本解釋的釋憲結論，尚難完全贊同，爰提出不同意見書，以就教於方家。

¹ 警告性宣示，又稱警告性裁判，本院諸多合憲檢討的解釋（例釋字第 311 號、第 318 號、第 327 號、第 356 號、第 396 號、第 409 號、第 433 號、第 468 號、第 502 號、第 578 號、第 579 號、第 623 號、第 637 號及第 799 號解釋等），宣告系爭規定與憲法「尚無違背」，但同時諭示立法者「應檢討修正」、「應適時檢討」、「應檢討改進」等，即其適例。詳請參閱，本院釋字第 637 號解釋李震山大法官之部分協同意見書。

貳、本件聲請釋憲的原因案件事實

本件釋憲聲請人因所經營的不動產估價師事務所，受理地方法院委託的不動產估價鑑定案，遭檢舉有設立分事務所及未於估價報告書簽名情事，涉有違反系爭規定及不動產估價師法第 19 條第 2 項規定，經不動產估價師懲戒委員會懲戒，裁處聲請人警告及申誡各 1 次。聲請人循序提起行政救濟，最後經最高行政法院 105 年度判字第 493 號確定終局判決駁回。聲請人認確定終局判決所適用的系爭規定限制不動產估價師的事務所，以一處為限，不得設立分事務所，僅係基於行政機關查核的便宜，未考量不動產估價師依法得全國執行業務，需高度配合不動產所在位置而移動，致不動產估價師囿於現實考量，無法於所設事務所所在地以外地區執行業務，且於有重大公益或緊急情況的需要時，仍禁止不動產估價師於其他處所執行業務，未設必要合理的例外規定，對不動產估價師的職業自由，形成不必要的限制，違反憲法第 23 條規定，有牴觸憲法第 15 條保障工作權意旨的疑義，聲請解釋。

參、本號解釋的釋憲爭點

本件釋憲聲請案，有 2 項釋憲爭點，分別說明如下：

- 一、系爭規定，規範不動產估價師開業，應設立一處事務所執行業務，不得設立分事務所。此一限制，干預人民執行職業自由，是否違憲？
- 二、不動產估價師法第 9 條所規範「一處開業，全國執業」的立法意旨，既然賦予不動產估價師得全國執行業務，系爭規定禁止設立分事務所，是否會產生實質阻絕不動產估價師於一處事務所所在地以外地區執行業務的結果？

肆、不動產估價師法第 9 條所規範「一處開業，全國執業」的立法意旨

一、一處開業全國執業之意旨

不動產估價師法第 9 條第 1 項規定：「不動產估價師開業，應設立不動產估價師事務所執行業務，或由二個以上估價師組織聯合事務所，共同執行業務。」及系爭規定明定：「前項事務所，以一處為限，不得設分事務所。」其立法理由稱：「不動產估價師執行業務，不限制其執行業務區域。」係以全國作為不動產估價師執行業務的範圍，是以有關機關乃稱第 9 條所規範「一處開業，全國執業」²的立法意旨。

二、一處開業全國執業確有必要

依不動產估價師法第 14 條規定：「不動產估價師受委託人之委託，辦理土地、建築改良物、農作改良物及其權利之估價業務。」可知不動產估價師係依委託人的委託而辦理不動產及其權利的估價，委託人的不動產及其權利，可能散落在各不同地區（例如，分屬臺北市、臺中市、高雄市等區域內之不動產），是以不動產估價師法第 9 條所定「一處開業、全國執業」的立法意旨，確有其必要！已開業之不動產估價師於加入不動產估價師公會後，即得於全國執行業務。如不動產估價師得設立分事務所，輔助人力熟悉與不動產價格有關的人文民情等因素，應有助於不動產估價師相關估價業務之進行。

² 法務部 102 年 11 月 4 日法律字第 10200221320 號函：「……『不動產估價師法』第 9 條所規範之『一處開業，全國執業』之立法意旨……。」

伍、禁設分事務所產生實質阻絕的結果

本院釋字第 738 號解釋釋示：「……對從事工作地點之執行職業自由所為限制，故除其限制產生實質阻絕之結果而涉及職業選擇自由之限制應受【較嚴格之審查】外……」，提及「其限制產生實質阻絕之結果」一詞，因而引起系爭規定禁止不動產估價師在開業事務所以外設立分事務所，對不動產估價師在開業處所以外之其他區域，是否會產生實質阻絕結果的疑慮？

按：不動產估價師受委託人的委託，辦理土地、建築改良物及其權利的估價業務（不動產估價師法第 14 條第 1 項規定參照）。一般不動產估價師事務所受理的委託，以法院有關不動產的鑑定估價業務及拍賣不動產之底價評估或法務部行政執行署委託估價案為大宗，依司法院 108 年 2 月 26 日修正頒布的「地方法院民事執行處選任不動產鑑定人作業參考要點」第 2 點規定：「不動產估價師經主管機關發給開業證書，加入該管直轄市或縣（市）不動產估價師公會，並在法院轄區內設有事務所者，得向法院申請列為鑑定人，參與法院有關不動產之鑑定估價業務。」另法務部行政執行署臺南分署行政執行業務委託鑑定估價須知第 2 點規定：「經本分署轄區內臺灣臺南地方法院民事執行處評選列為得選任之鑑定人者，得向本分署申請列為得選任之鑑定人。」法務部行政執行署高雄分署行政執行業務委託鑑定估價須知第 2 點亦為同一規定。亦即未經地方法院民事執行處評選列為得選任的不動產估價師鑑定人，並不可能向行政執行署申請列為得選任的鑑定人。

以此觀之，一位不動產估價師，僅得為一法院或該地行政執行署分署的不動產估價鑑定人，因系爭規定明定不得設分事務

所，不得在全國其他 21 個地方法院轄區內設立分事務所，致不可能向全國其他 21 個地方法院申請列為不動產鑑定人，更不可能向其他行政執行署分署申請列為得選任之鑑定人，如此是否「產生實質阻絕」該不動產估價師在全國其他 21 個地方法院民事執行處或行政執行署執行業務的可能性？不無疑義。所謂「一處開業，全國執業」，是否成空話？

或謂：不動產估價師未設分事務所，致無法擔任法院民事執行處的不動產估價鑑定人，是地方法院民事執行處的規定所致，並非因系爭規定而起，未設分事務所，仍得於全國執業云云。然而，若允許不動產估價師設立分事務所，既有分事務所之設，或有可能擔任地方法院民事執行處的不動產估價鑑定人！

陸、禁止不動產估價師設分事務所的定性及審查基準

一、先論藥師執業處所應以一處為限的規定有無違憲

關於專門職業人員執業處所的限制，本院釋字第 711 號解釋，曾就藥師法第 11 條規定：「藥師經登記領照執業者，其執業處所應以一處為限。」是否違憲，針對其未就「藥師於不違反該條立法目的之情形下」，或「於有重大公益或緊急情況之需要時」，設必要合理之例外規定，作成部分違憲的宣告。

本院釋字第 711 號解釋的審查基準如下：「憲法第 15 條規定，人民之工作權應予保障，其內涵包括人民之職業自由。法律若課予人民一定職業上應遵守之義務，即屬對該自由之限制。法律對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準。關於從事工作之方法、時間、地點等執行職業自由，立法者為追求公共利益，且採行之限制手段確屬必要者，始符合憲法

第 23 條比例原則之要求，迭經本院解釋在案（本院釋字第 584 號、第 649 號、第 702 號解釋參照）」，並將「限制藥師於登記領照執業後，僅得於一處所執業」，認為是對藥師執行職業之方法、地點所為之限制，採寬鬆的審查標準，認為目的正當，但限制手段逾越必要之程度，即就①「藥師於不違反該條立法目的之情形下」，②或「於有重大公益或緊急情況之需要時」二部分，未設必要合理的例外規定，已對藥師執行職業自由形成不必要的限制，有違憲法第 23 條比例原則，作成部分違憲的宣告。

二、再論不動產估價師禁止設分事務所的規定有無違憲

限制不動產估價師開業只能設立一處事務所，禁止設立分事務所，使不動產估價師僅能以單一事務所執行不動產估價業務，也是對不動產估價師執業方法、地點所為的限制，也是涉及其執行職業自由的干預，依前揭本院釋字第 711 號解釋意旨觀之，亦應採寬鬆的審查標準。

惟本院釋字第 711 號解釋釋示有二種例外情形，即就①「於不違反該條立法目的之情形下」，②或「於有重大公益或緊急情況之需要時」二部分，於不動產估價師執行業務是否會發生？

就不動產估價師執行業務，是否存在「於有重大公益或緊急情況之需要時」之疑惑？本解釋理由謂：「至系爭規定雖限制不動產估價師僅能設立單一事務所，然依不動產估價師法第 9 條之立法意旨，係一處開業，全國執業，其執業區域並無限制（立法院公報第 89 卷第 51 期院會紀錄第 62 頁第 9 條立法說明參照），自不存在於有重大公益或緊急情況之需要時，應允許不動產估價師於事務所以外之其他處所，執行不動產估價業務之問題，與本院釋字第 711 號解釋之情形尚屬有間。」言下之意，肯認不動產估

價師「一處開業，全國執業」的立法意旨。

剩下的疑惑是，既然本解釋肯定不動產估價師法第 9 條所定「一處開業，全國執業」的立法意旨，禁止不動產估價師設立分事務所，又如何讓不動產估價師得以有效在全國執行業務？是否會產生實質阻絕不動產估價師於一處事務所所在地以外地區執行業務的結果？如有此實質阻絕的結果時，能否謂無違反憲法保障人民職業自由的意旨？

柒、不動產估價師執行業務設分事務所的必要性

一、先就不動產估價師執行業務的範圍而觀

關於不動產估價師執行業務的範圍，本解釋依不動產估價技術規則第 5 條³、第 8 條及第 13 條至第 15 條規定而釋示：「舉凡法院有關不動產之鑑定估價業務及拍賣不動產之底價評估、公開發行公司取得或處分資產之價值評估、金融機構貸款及有關資產徵信估價、聯合開發權益分配評估或土地徵收補償市價查估等業務，均有賴不動產估價師辦理。」實際上，不動產估價師執業範圍更廣，依中華民國不動產估價師公會全國聯合會網頁⁴的介紹，不動產估價師的業務，有 22 項如下：「一、金融機構不動產抵押擔保物之估價。二、公開發行公司不動產買賣交易之估價。三、法院民事執行處拍賣不動產之估價。四、法院民事糾紛有關土地分割、合併等之估價。五、都市更新權利變換前後不動產價值之估價。六、聯合開發有關政府、地主、投資者之權益價值估價。

³ 不動產估價技術規則第 5 條規定：「不動產估價師應力求客觀公正，運用邏輯方法及經驗法則，進行調查、勘驗、整理、比較、分析及調整等估價工作。」依內政部 92 年 3 月 31 日台內地字第 0920069720 號函，認為「得委由他人申請、調查、整理必要資料。」

⁴ 引自中華民國不動產估價師公會全國聯合會網頁，最後瀏覽日期：110 年 10 月 1 日。

七、土地開發合建分配之權益價值估價。八、土地重劃前後地主權益價值估價。九、區段徵收地主分配抵價地估價。十、政府公共工程徵收地上改良物之估價。十一、政府公共工程徵收農作改良物之估價。十二、政府公共工程土地徵收之估價。十三、不動產證券化之不動產開發價值之估價。十四、各項工程造價或鄰房損害之不動產價值減損之估價。十五、土地使用分區變更前後之價值差異估價。十六、會計作業對不動產以最近日期重新估價。十七、企業購併對不動產價值之估價。十八、企業投資以不動產作價入股之估價。十九、各級政府公有不動產標售、買賣之估價。二十、移民國外有關之不動產價值之估價。二十一、不動產權利（地上權、抵押權等）之估價。二十二、其他土地、建築改良物、農作改良物及其權利之估價。」如此眾多不動產及其權利估價業務的執行，需賴更多相關資訊的蒐集、整理、比較、分析，如不動產估價師得設立分事務所，以利蒐集影響不動產價格的當地人文民情有關資料，更有助於不動產估價師正確估價業務的進行。

二、再就不動產的估價決定，需要更多輔助人員協助而論

依不動產估價技術規則第 8 條規定：「不動產估價作業程序如下：一、確定估價基本事項。二、擬定估價計畫。三、蒐集資料。確認勘估標的狀態。五、整理、比較、分析資料。六、運用估價方法推算勘估標的價格。七、決定勘估標的價格。八、製作估價報告書。」共有 8 項估價作業程序，然而依本解釋理由所示：「不動產估價作業中，與鑑估標的價格之決定及估價報告書之製作有密切相關部分，均應由不動產估價師親自執行，以確保不動產估價品質。」只有「七、價格之決定」及「八、估價報告書之

製作」2項作業程序（具一身專屬之不可替代性），應由不動產估價師親自執行，以確保估價技術水準，固屬正確，惟關於前揭「一至六項」形成價格決定的諸多估價前置作業程序，如不動產估價技術規則第3條規定：「不動產估價師應經常蒐集與不動產價格有關之房地供需、環境變遷、人口、居民習性、公共與公用設施、交通運輸、所得水準、產業結構、金融市場、不動產經營利潤、土地規劃、管制與使用現況、災變、未來發展趨勢及其他必要資料，作為掌握不動產價格水準之基礎。」第4條規定：「（第1項）不動產估價師應經常蒐集比較標的相關交易、收益及成本等案例及資料，並詳予求證其可靠性。（第2項）前項資料得向當事人、四鄰、其他不動產估價師、不動產經紀人員、地政士、地政機關、金融機構、公有土地管理機關、司法機關、媒體或有關單位蒐集之。」此等與不動產價格有關的必要資料及相關案例與資料，本解釋意旨並未要求需由不動產估價師親自執行。內政部函示亦認為「得委由他人申請、調查、整理必要資料」⁵，是此等諸多與不動產價格有關必要資訊的蒐集、整理、比較、分析等，不動產估價師並非不得委諸其他助手協完成。如法律允許不動產估價師設立分事務所，助手熟悉「估價標的所在之人文民情」⁶（詳見本解釋理由第三段第二部分之敘述所示），應更有利於助手在最短時間內完成蒐集正確資訊，以利不動產估價師在最短時間內作更正確的鑑估價格決定與估價報告的製作。

⁵ 內政部 92 年 3 月 31 日台內地字第 0920069720 號函參照。

⁶ 本解釋理由謂：「不動產估價作業須勘估標的狀態，其估價所需專業知識通常與估價標的所在之人文民情有密切關係」（不動產估價技術規則第3條及第4條規定參照）。所謂其估價所需專業知識，係指不動產估價技術規則第3章估價方法，第1節比較法（第18條至27條）、第2節收益法（第28條至第47條）、第3節成本法（第48條至第82條）；第4章宗地估價，第1節通則（第83條至第89條）、第2節特殊宗地估價（第90條至第97條）等專業知識。

捌、本解釋為合憲宣告的理由並不充分

本解釋宣告系爭規定合憲的理由雖有二項：「系爭規定考量不動產估價師之執行業務並無地區之限制，為使不動產估價師之**管理事權統一**，並使估價師從事估價業務之權責與名實相符，乃禁止不動產估價師設立分事務所，限制其等僅於一處設立事務所，以利**管理並避免借照執業**。」惟本席認為，此二項理由，均不充分，茲說明如下：

一、就有利管理而論

依專門職業及技術人員考試法第 2 條規定，本法所稱專門職業及技術人員，係指具備經由現代教育或訓練之培養過程獲得特殊學識或技能，且其所從事之業務，與公共利益或人民之生命、身心健康、財產等權利有密切關係⁷，並依法律應經考試及格領有證書之人員，可分 14 類⁸。對此等專門職業人員，基於其從事的業務與公共利益或人民的生命、身心健康、財產等權利有密切關係，立法者乃制定相關專門職業法規以規範，並交由相關公會的自律

⁷ 本院釋字第 453 號解釋釋示：「憲法第 86 條第 2 款所稱之專門職業及技術人員，係指具備經由現代教育或訓練之培養過程獲得特殊學識或技能，而其所從事之業務，與公共利益或人民之生命、身體、財產等權利有密切關係者而言。」

⁸ 專門職業及技術人員考試法施行細則第 2 條規定：「本法第二條所定專門職業及技術人員考試種類如下：一、**律師、會計師、專利師**。二、**建築師、各科技師**。三、**醫師、中醫師、牙醫師、藥師、醫事檢驗師、護理師、助產師、臨床心理師、諮商心理師、呼吸治療師、醫事放射師、營養師、物理治療師、職能治療師、語言治療師、聽力師、牙體技術師**。四、**獸醫師**。五、**社會工作師**。六、**不動產估價師、地政士、不動產經紀人**。七、**保險代理人、保險經紀人、保險公證人、記帳士**。八、**導遊人員、領隊人員**。九、**民間之公證人、法醫師**。十、**牙體技術生**。十一、**引水人、驗船師、航海人員**。十二、**消防設備師、消防設備士**。十三、**專責報關人員**。十四、其他依法律應經考試及格領有證書始能執業之專門職業及技術人員。」第 2 條附表專門職業及技術人員考試種類則列出 41 類考試。其中所謂技術人員，例如，土木工程技師、電子工程技師、工業工程技師等。

及政府機關的監督，對其執業處所等重要事項，予以必要的管制。大體而言，政府對專門職業人員管制的密度，依其從事的業務與公共利益或人民權益的密切程度而有寬、嚴之不同。如附表一「專門職業人員執業處所限制一覽表」所示，關於社會類的專門職業人員（如律師、會計師等）從事的業務，與公共利益或人民的財產密切相關，對其執業處所採取較為寬鬆的管制，並不嚴格規定；反之，關於醫事類的專門職業人員（例如醫師、藥師等）從事的業務，與公共利益或人民的生命、身心健康密切相關，對其執業處所採取較為嚴格的管制，原則上，執業處所以一處為限，但設有例外⁹。不動產估價師屬於社會類的專門職業人員，其從事的業務，僅與公共利益或人民的財產密切相關，對其執業處所的管制，亦應採取較為寬鬆的標準！應採取不干涉的原則為妥。

內政部為執行不動產估價師法第 21 條第 1 項規定之不動產估價師業務檢查，以**加強不動產估價師業務管理，提升不動產估價師服務品質**，於 100 年 3 月 25 日發布內政部台內地字第 1000054864 號令訂定**不動產估價師業務檢查作業要點**。依第 3 點規定：「執行業務檢查時，應依下列規定辦理：（一）**於事前排定檢查對象、時間、地點**。（二）檢查人員應主動出示證明身分之機關服務證，並說明檢查目的及相關法令依據。（三）檢查人員應當場作成『**不動產估價師業務檢查紀錄表**』一式二份，由不動產估價師事務所負責人及檢查人員簽章後，一份當場交付受檢不動產估價師事務所收執，一份由檢查人員攜回存檔。不動產估價師事務所負責人不在場時，得由現場工作人員簽章。受檢單位如拒絕簽收時，不予交付該紀錄文件，應由檢查人員攜回，以雙掛號郵寄送達。（四）應作成紀錄專案建檔，以備查考。」經查如附表二所示之不動產估價師業務檢查紀錄表，檢查項次雖有 9

⁹ 此部分，是受到本院釋字第 711 號解釋的影響所致。

項，但只是就不動產估價師法第 9 條至第 11 條、第 15 條、第 19 條、第 21 條、第 22 條第 4 項、第 33 條第 1 項、第 2 項所規定的內容，列為檢查項目，視其是否符合規定而為勾選。任何一位合格的不動產估價師，事前均已知悉上開 9 項法律規定內容，在地方政府地政（局、處）派員檢查之前，必定會自我過濾檢查，看是否符合該 9 項檢查項目。此種檢查方式，如同考試之前，已提供考題給考生，考試結果當然人人 100 分，全部 all pass！怎麼可能查出什麼弊端？實務上懲戒違反不動產估價師法的案件，大都是第三人檢舉或移送而被發現¹⁰。因此本席要問：如此例行性的檢查，究竟能發揮多大的效用？如依此種形式審查的方式，允許不動產估價師設立分事務所，只需在如附表二所示的檢查表，增加一欄是「主事務所」或「分事務所」，即可達成所謂的「有效管理」，究竟設立分事務所，有何檢查困難？殊難理解！本解釋理由敘明：「系爭規定明定不動產估價師僅能於一處開業設立事務所，使主管機關檢查不動產估價師業務之管理事權統一，得更有效進行不動產估價師是否依法執行業務之檢查」，實難認同！

公司法第 3 條第 2 項後段規定：「所稱分公司，為受本公司管轄之分支機構。」第 130 條第 1 款規定「下列各款事項，非經載明於章程者，不生效力：一、分公司之設立。」可知，公司法允許本公司設立分公司，經濟部可以把分公司管理的很好，為什麼不動產估價師設立分事務所，即無能有效管理？為一句「使不動產估價師的管理事權統一」，即禁止不動產估價師設立分事務所，弱化不動產估價師全國執行業務的可行性與正確性！政府實在管太多了！

¹⁰ 實務上發生違反不動產估價師法的案件，大抵因第三人的檢舉而發現。例如，臺北高等行政法院 106 年度訴字第 94 號、第 130 號及第 148 號判決，均由金融監督管理委員會函請內政部卓處而發現；臺北高等行政法院 105 年度訴字第 644 號、第 1040 號及訴更一字第 72 號判決，由監察院調查而發現；103 年度訴字第 1560 號判決，因臺北地方法院審理刑事案件而發現。

二、就避免借照執業而論

本解釋援引內政部的主張：「使估價師僅以單一名義對外行使估價業務，始能權責、名實相符」（內政部 102 年 10 月 16 日台內地字第 1020324986 號函參照），而於解釋理由謂：「並使估價師從事估價業務之權責與名實相符」。惟依內政部提供之資料，91 年開始有不動產估價師開業，迄 109 年 9 月全國開業之不動產估價師計 443 人。地方政府自 103 年開始有不動產估價懲戒案件，迄今 10 年間，受懲戒處分之不動產估價師 10 人，違反系爭規定者，只有 1 人（詳見內政部 110 年 3 月 25 日本院說明會提供之書面資料參照），且係因他人檢舉而查出，足徵所謂系爭規定立法理由所稱「以利管理」一詞，事實上並未發揮「有效管理」以查明借照執業的作用。換言之，所謂檢查管理的手段，根本難以發揮監督作用，又如何達成主管機關所謂：「**加強不動產估價師業務管理，提升不動產估價師服務品質**」？事實上，果真查出借照執業者，不動產估價師法第 36 條第 1 款業有懲戒處分之規定；不動產估價師公會也會發揮一定自律功能，以維持風紀；該借照執業者在不動產估價師之間亦很難生存，可謂得不償失！立法者為有利管理，以杜借照執業的小小事，禁止不動產估價師設立分事務所，大大影響不動產估價師得在全國有效執行其業務的效能，甚或產生實質阻礙其等在開業地點以外執業的可行性，實在不符憲法第 23 條比例原則。如允許不動產估價師在開業處所以外設立分事務所，例如「○○○不動產估價師分事務所」，有名有實，更能符合權責與名實相符，是以所謂「為使估價師從事估價業務之權責與名實相符」，而禁止不動產估價師設立分事務所，更是背離其在使不動產估價師得「一處開業，全國執業」的立法意旨！

玖、本解釋警告性宣示

本解釋，並非完全的合憲宣告，而是警告性宣示。本解釋特別指出：「不動產估價師一處開業全國執業既為立法之意旨，則立法者即應注意①**衡酌**不動產估價師行業之發展及社會大眾對不動產估價師專業信任度之提升，並②**參酌**其他專門職業人員關於事務所與分事務所設立規定之沿革等因素，就系爭規定適時檢討，併此**指明**。」詳言之：

一、立法當時的背景因素業有調整，不動產估價師行業的發展已趨專業化

誠如中華民國不動產估價師公會全國聯合會 109 年 10 月 16 日 109 估全聯字第 134 號復本院函所示：「一、查不動產估價師法第 9 條第 2 項禁止不動產估價師設立分事務所執行業務之立法理由確為禁止無照估價師借牌營業，此舉於不動產估價師立法初期與鑑定公司同時存在之落日期間，有其必要，惟不動產估價師事務所限制設立一處，而執行業務範圍可及全國，對業務執行的方便性，**實有檢討之處**，且分事務所之設立，雖法有禁止，但實質上透過附設公司型態、辦事處、據點等方式實質執行，亦有認定之困難。本會認為不動產估價師就其出具不動產報告書簽名蓋章即應負全部責任，委託及作業過程假手他人或僅能言“代工”部分工作，借牌認定有舉證困難之處，且目前各地方主管機關均會對轄區範圍之不動產估價師事務所進行業務檢查，借牌情事應漸減少，以不動產估價師法第 9 條第 2 項之條文透過禁止設立分事務所避免借牌之情事，**恐非適當規定**。二、不動產估價師法立

法迄今 20 年，各級機關團體及民眾對不動產估價師專業服務需求漸增，受託估價標的非位於事務所設立區域者為常有之事」。亦即，立法初時，為避免無照估價師借牌營業的情形發生，系爭規定或有其必要性，惟系爭規定自 89 年 10 月 4 日制定公布施行至今已逾 20 年，以人言之，都已長大成年了！89 年立法當時所考慮的背景因素，如不復存在，20 年後時空轉變，不動產估價師公會如已能發揮自治自律的功能，不動產估價師專門職業已趨專業化，系爭規定還有存在的必要嗎？殊值檢討改進！

二、社會大眾對不動產估價師專業信任度的提升

誠如內政部於本院舉行說明會所提供書面資料所示：「按不動產估價師乃經不動產估價師考試及格，具高度技術之專門職業人員，其依法出具之估價報告書，普遍應用於金融機關擔保品價值評估、法院不動產拍賣底價訂定、公開發行公司不動產取得或處分價值評估、不動產證券化價值評估、都市更新權利價值評估、聯合開發權益分配評估等多種用途」等語，顯然可見，不動產估價的專業需求，愈來愈多，社會大眾對不動產估價師專業信任，也愈來愈高，不動產估價師需要更多「熟悉標的所在人文民情」的輔助人力，以協助蒐集、調查、比較、分析及歸納，設立分事務所的必要性愈來愈強，系爭規定是否仍有維持的必要？不無疑問。

三、專門職業人員關於事務所與分事務所設立規定的沿革

同為專門職業人員且為法院民事執行處不動產鑑定人¹¹的建

¹¹ 地方法院民事執行處選任不動產鑑定人作業參考要點第 2 點第 2 項規定：「**建築師**經主管機關發給開業證書，加入該管直轄市或縣（市）建築師公會，並在法院轄區內設

築師，其建築師法第 6 條於 98 年 12 月 30 日修正公布時，基於「**既以全國為執行區域**，設立分事務所之管制規定已無必要，爰予以刪除」而取消設立分事務所的管制規定，即是否設立分事務所，完全尊重建築師本人的意願。

如附表一所示，同為專門職業人員的律師，亦無禁止設立分事務所的規定，完全尊重律師本人經營業務的考量。

誠如中華民國不動產估價師公會全國聯合會前揭函所示：「若業務執行所生之各項工作，均僅限於事務所處所內為之，營業成本勢必大幅增加，實務上迭生困擾，加上證照取得人數漸增，原有無照之估價人員，或擬從事估價行業之新進人員，實務常態多為於不動產估價師事務所內擔任進行相關資料之蒐集等估價助理性質工作，此等人員係受不動產估價師之指導監督。因此本條項（指系爭規定）限制分事務所之成立，反而導致經營成本大幅提高，**實務上並未如其立法理由所期。**」益加證明系爭規定禁止設立分事務所的不合理。是以本解釋乃為警告性宣示，希望有關機關能注意參酌同為專門職業人員關於事務所與分事務所設立規定的沿革（從政府管制設立分事務所，開放到政府不管制的沿革發展趨勢），適時檢討系爭規定有關禁止設立分事務所的管制規定。

拾、結論

隨著全球經濟發展國際化的浪潮下，工商各界對專業服務需求的質與量均大幅度增加，專門職業人員對商業資本及企業營運方式的需求，已是不容否認的事實，因此，國際間主張專門職業

有事務所者，得向法院申請列為鑑定人，依建築師法規定，參與法院有關不動產之鑑定估價業務。」參照。

法規逐漸**解除管制**，回歸市場競爭的呼聲，此起彼落，蔚為風潮¹²。

系爭規定所為禁止設立分事務所的管制規定，本解釋作成合憲檢討的警告性宣示，假以時日，希望在不動產估價師公會及公會聯合會能強化自律自治功能的前提下，誠正信實執行職業，共同堅守不動產估價師的專業信念，贏得系爭規定主管機關的信賴而刪除系爭規定，解除禁止設立分事務所的管制，和律師、建築師等專門職業人員一樣，享有專門職業人員應有的高度尊嚴和基本尊重，開創不動產估價師執行業務更開放、更美好、更理想的新境界，俾利確實保障委託人的財產權益和不動產交易安全，讓我們共同拭目以待！

¹² 請參閱，劉孔中，《專門職業服務解除管制及其競爭規範之研究》，律師雜誌 241 期，1999 年 10 月，頁 67。

附表一：專門職業人員執業處所限制一覽表

專門職業人員類別	執業處所之限制
社會類，涉及人民之財產權【多無限制執業處所】	
律師	無，得於主事務所所在地之地方律師公會區域外設分事務所 【律師法第 24 條第 3 項規定參照】
會計師	無，得設分事務所（原則上每直轄市或縣（市）以一家為限） 【會計師法第 16 條規定參照】
建築師	無，向所在地直轄市、縣（市）辦理登記開業且以全國為其執行業務之區域 【建築師法第 6 條規定參照】
專利師	無特別限制 【專利師法第 7 條規定參照】
記帳士	無，免設分事務所（僅需向主管登記） 【記帳士法第 9 條規定參照】
不動產估價師(本號解釋爭點)	有，不得設立分事務所 【不動產估價師法 9 條第 2 項規定參照】
地政士	有，不得設立分事務所 【地政士法第 12 條第 2 項規定參照】
醫事類，涉及人民之生命、身心健康權【多有限制執業處所】	
醫師/中醫師/牙醫師	有，登記執業之醫療機構以一處為限 【醫師法施行細則第 4 條規定參照】
藥師（釋字第 711 號解釋）	有，原則上以一處為限，但設有例外 【藥師法第 11 條規定參照】
獸醫師	有，以申請執業執照之所在地為限 【獸醫師法第 7 條規定參照】
護理師	有，以一處為限 【護理人員法第 13 條規定參照】
助產師	有，原則上以一處為限，但設有例外 【助產人員法第 12 條規定參照】
心理師	有，原則上以一處為限，但設有例外 【心理師法第 10 條規定參照】
呼吸治療師	有，原則上以一處為限，但設有例外 【呼吸治療師法第 10 條規定參照】
醫療放射師	有，原則上以一處為限，但設有例外

	【醫療放射師法第 9 條規定參照】
物理治療師	有，原則上以一處為限，但設有例外 【物理治療師法第 9 條規定參照】
職能治療師	有，原則上以一處為限，但設有例外 【職能治療師法第 9 條規定參照】
語言治療師	有，原則上以一處為限，但設有例外 【語言治療師法第 9 條規定參照】
聽力師	有，原則上以一處為限，但設有例外 【聽力師法第 9 條規定參照】
醫事檢驗師	有，原則上以一處為限，但設有例外 【醫事檢驗師法第 9 條規定參照】
牙體技術師	有，以一處為限 【牙體技術師法第 11 條規定參照】
營養師	有，原則上以一處為限，但設有例外 【營養師法第 10 條規定參照】

附表二：不動產估價師業務檢查紀錄表

不動產估價師業務檢查紀錄表

臺北市政府第

號

檢查日期： 年 月 日

估價師姓名		事務所名稱	
事務所地址			
項次	項 目	不動產估價師法	檢查結果
1	不動產估價師事務所設立，以一處為限，不得設立分事務所	第 9 條	<input type="checkbox"/> 符合 <input type="checkbox"/> 未符合
2	不動產估價師事務所遷移於核准登記開業之直轄市或縣（市）以外地區時，應檢附原開業證書向原登記之主管機關申請核轉遷移登記	第 10 條	<input type="checkbox"/> 符合 <input type="checkbox"/> 未符合
3	不動產估價師開業後，其登記事項有變更時，應於事實發生之日起 30 日內，報主管機關登記	第 11 條	<input type="checkbox"/> 符合 <input type="checkbox"/> 未符合
4	不動產估價師受委託辦理業務，其工作範圍及應收酬金，應與委託人於事前訂立書面契約	第 15 條	<input type="checkbox"/> 符合 <input type="checkbox"/> 未符合
5	不動產估價受託案件之委託書及估價工作記錄資料應至少保存 15 年	第 19 條	<input type="checkbox"/> 符合 <input type="checkbox"/> 未符合
6	不動產估價師依中央主管機關規定格式，確實填載業務記錄簿	第 21 條	<input type="checkbox"/> 符合 <input type="checkbox"/> 未符合
7	不動產估價師事務所遷移並領得新開業證書後，應向該管不動產估價師公會申請辦竣出會及入會，始得繼續執業	第 22 條 第 4 項	<input type="checkbox"/> 符合 <input type="checkbox"/> 未符合
8	不動產估價師是否已領有開業證書未加入公會而執行業務	第 33 條 第 1 項	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否
9	不動產估價師是否開業證書屆期未換證、已註銷開業證書或受停止執行業務處分而仍執行業務	第 33 條 第 2 項	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否
10	其他檢查事項：		
受檢單位建議事項：			
前列檢查事項、檢查結果及記錄與事實相符，檢查人員執行檢查時，並無不法行為，特此具結。 具結人（受檢單位代表） <input type="checkbox"/> 不動產估價師 （簽章）身分證字號： <input type="checkbox"/> 現場工作人員（與不動產估價師關係： ） （簽章）身分證字號： 通訊地址： <input type="checkbox"/> 同上 <input type="checkbox"/> 其他： _____ 業務檢查小組人員：			
附註：本表一式二份，一份當場交付具結人（如拒絕簽章時，則由檢查人員攜回以雙掛號郵寄），並告知本紀錄表內容若經主管機關認定違法將受罰，須依法遵守主管機關處分或繳納罰款。			