

司法院釋字第八〇九號解釋

【不動產估價師設分事務所案】

發文日期：中華民國110年10月1日

發文字號：院台大二字第1100028077號

解 釋 文

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。」尚未抵觸憲法第23條比例原則，與憲法第15條保障人民工作權之意旨並無違背。

解釋理由書

聲請人洪振剛因經營之不動產估價師事務所，受理臺灣臺南地方法院委託之不動產估價案，遭檢舉有設立分事務所及未於估價報告書簽名情事，涉有違反不動產估價師法第9條第2項（下稱系爭規定）及第19條第2項規定，嗣經臺中市不動產估價師懲戒委員會以中華民國104年3月19日府授地價一字第1040061370號函附104年度估懲字第2號懲戒決定書，認聲請人違反上述規定，依同法第36條第1款及第2款規定，裁處聲請人警告及申誡各1次。聲請人不服，循序提起行政救濟，最後經最高行政法院105年度判字第493號判決（下稱確定終局判決）駁回確定。

聲請人認確定終局判決所適用之系爭規定限制不動產估價師之事務所以一處為限，不得設立分事務所，僅係基於行政機關查核之便宜，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之需要時，仍禁止不動產估價師於其他處所執行業務，未設必要合理之例外規定，對不動產估價師之職業自由形成不必要之限制，違反憲法第23條規定，有抵觸憲法第15條保障工作權意旨之疑義，聲請解釋。核其聲請，與司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第5條第1項第2款

規定所定要件相符，爰予受理，作成本解釋，理由如下：

憲法第 15 條規定人民之工作權應予保障，人民有從事工作、選擇及執行職業之自由（本院釋字第 404 號、第 510 號、第 612 號及第 637 號解釋參照）。按對職業自由之限制，因其限制內容之差異，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、內容等執行職業自由之限制，立法者如係為追求公共利益，所採限制手段與目的之達成間有合理關聯，即符合比例原則之要求，而與憲法第 15 條保障人民執行職業自由之意旨無違（本院釋字第 802 號及第 806 號解釋參照）。 3

查不動產估價師法第 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。」第 2 項亦即系爭規定明定：「前項事務所，以一處為限，不得設立分事務所。」限制不動產估價師設立分事務所，使不動產估價師僅能以單一事務所執行不動產估價業務，係對其執業方式所為之限制，涉及執行職業自由之干預。另查不動產估價師係憲法第 86 條第 2 款規定所稱之應經依法考選銓定之專門職業人員（專門職業及技術人員考試法第 2 條第 1 項規定及專門職業及技術人員考試法施行細則第 2 條附表第 28 款規定參照），其所從事之業務與公共利益及人民之財產有密切關係，與一般營利事業追求商業利潤有所不同，國家非不得對其為相當之管制。是如管制之目的係為追求公共利益，且手段與目的之達成間具有合理關聯，即與憲法第 23 條比例原則無違。 4

不動產估價品質之良窳，影響交易安全及社會經濟至鉅。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（不動產估價師法第 14 條第 1 項規定參照）。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 5

估價師辦理。而鑑估標的價格之決定係不動產估價師執行業務之核心，估定價格所形成過程則具體呈現於估價報告書（不動產估價技術規則第 5 條、第 8 條及第 13 條至第 16 條規定參照），則基於專門職業人員執行業務所具之專屬不可替代性，應親自執行並對其服務親負其責之特質，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。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（立法院公報第 89 卷第 51 期院會紀錄第 62 頁參照），從而維護不動產估價品質，以保障委託人財產權益及不動產交易安全，並穩定金融市場秩序，其目的係追求公共利益，洵屬正當。

不動產估價師法為確保不動產估價品質，就不動產估價師如何進行不動產估價業務之執業方式多有限制。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（不動產估價師法第 2 條、第 10 條、第 21 條規定及不動產估價師業務檢查作業要點參照）。再者，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），不動產估價師設立分事務所，雖可能更便利其業務之執行，惟難免增加其為執行估價業務之便宜，而將受託之業務違法交由他人執行之誘因，系爭規定禁止不動產估價師設立分事務所有助於減少上開誘因，是就避免不動產估價師未親自執行估價業務等違規行為而言，亦難謂無預防之效。至系爭規定雖限制不動產估價師僅能設置單一事務所，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，其執業區域本無限制（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

6

不存在於有重大公益或緊急情況之需要時，應例外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。

綜上，系爭規定所採手段與目的之達成間具有合理關聯，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。

系爭規定限制不動產估價師分事務所之設立，雖攸關行政管理之效能，然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。

聲請人另指摘不動產估價師法第 36 條第 1 款規定牴觸憲法第 15 條及第 23 條規定部分，核其所陳，尚難謂已具體指摘此規定於客觀上有如何牴觸憲法之處。是此部分聲請，核與大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定不符，依同條第 3 項規定，應不受理。

大法官會議主席	大法官	許宗力			
	大法官	蔡烱燉	黃虹霞	吳陳鐸	蔡明誠
		林俊益	許志雄	張瓊文	黃瑞明
		詹森林	黃昭元	謝銘洋	呂太郎
		楊惠欽	蔡宗珍		

不同意見書

黃虹霞大法官 提出

管理最少的政府不再是最好的政府了嗎？

林紀東前輩大法官40多年前，在臺大法律學系課程中教導學生的「服務行政」，還只能是理想嗎？

比例原則應不只是邏輯推演，在我國之具體個案應如何合宜操作？

本件多數意見以本件只涉及人民工作權中，從事工作之方法等執行職業自由之限制，應寬鬆審查；且限制目的係為利主管機關之管理並避免借牌等公共利益，其手段使主管機關管理事權統一，得更有效進行業務檢查等，有助於其目的之達成為理由，認為不動產估價師法第9條第2項規定（下稱系爭規定）：不動產估價師雖然得全國執業，但僅得在一處設立事務所，禁止設立分事務所等，未牴觸憲法比例原則。本席基於下列理由，無法贊同上開合憲之結論，爰提出本不同意見書：

一、本件解釋仍無法擺脫即仍係立基於官、民對立及行政機關當然有權管理甚至高度管理專門職業技術人員之思維，應非妥當

（一）憲法第1條說：民有、民治、民享；本院大門入口牆上高掛「司法為民」。這些不是說：人民是主人嗎？主管機關及其人員不是應該是為服務人民而存在的嗎？林紀東大法官40多年前的服務行政說，只是恰如其分地反應憲法第1條之意旨而已。我國行憲超過70年，服務行政之觀念應該已經深植人心才對！但是現實上，官、民之名稱及概念均依然對立存在（從遠古封建到現代民主，機關人員有名稱上仍殘留**官字樣者，甚至名稱上不是「官」而觀念上也仍存著是對比於人民的管理者—「官」。）¹行政機關有權管理人民的意念及作法，更是想當然耳，不以為這有錯！不知道那裡錯了！其錯正在於：行政原則上是服務人民，不是管理人民；管理雖然有可能是一種為服務人民目的之手段，但必須是有必要時才得使用，不能是行政便宜目的或手段！

（二）服務行政與管理最少的政府是最好的政府，應互為表裡！一個以服務人民為出發點之政府，必然不會輕言管理人民。

（三）本件解釋竟遽以系爭規定目的在管理，其手段有助於地方行政機關管理事權統一為由，認定系爭規定合憲。本件解釋明顯是立

¹ 本席為司法、法律工作者，服膺司法為民信念，於就任現有職務之初，即曾公開表明現有職務名稱上有「官」字樣，非妥適。

基於官、民對立及行政機關當然有權管理人民之思維。其妥當性應再斟酌。

（四）又不動產估價師為專門職業技術人員之一；在現代民主法治社會，專門職業技術人員之角色定位應如何？一方面，他們不是公務人員，所以是人民。因此，他們也是行政機關及其人員服務之對象。國家對於居於人民地位之專門職業技術人員，本即應該不能輕言管理！另一方面，更何況依憲法第 86 條規定，專門職業技術人員之執業資格，係經國家最高考試機關依法考試銓定，即其執業品質相關之技能已經國家最高考試機關肯認，與一般非專門職業技術人員之人民，其技能未經國家最高考試機關肯認者，迥然有別。

是退而言之，縱肯認行政機關尤其地方機關為維護品質，得管理人民之執業技能，但行政機關對專門職業技術人員之管理自亦應小於、輕於對一般非專門職業技術人員之管理，因為他們的執業技能品質，已經國家最高考試機關依據法律考試銓定。也就是說，對專門職業技術人員之執業品質之管理應該以必要為限，即不但不應以行政機關當然有權管理專門職業技術人員技能品質為出發點，抑且充其量只應對之為極低度之必要管理。

然經查不具專門職業技術人員執業資格之人民，可以獨資、合夥或成立公司經營不動產仲介業務（內含不動產鑑價、定價）或其他未經負面表列之業務（其中必然涉及各種價格之決定），而且不受不能設分事務所、分公司之限制，則系爭規定禁止不動產估價師設立分事務所，自己涉及對專門職業技術人員之高度管理，此等高度管理應非妥適。

二、系爭規定對人民受憲法保障基本權之限制，其目的正當性有疑，手段屬非必要，依憲法第23條規定，系爭規定違憲

（一）如前一、所述，本件解釋立基於官、民對立，及行政機關當然有權管理甚至高度管理專門職業技術人員之思維作成，本席以為與服務行政之本旨，及最好政府最少管理之憲法第 1 條民有、民治、

民享精神，均不相侔！而且本件涉及對憲法第 86 條規定之專門職業技術人員之執行業務技能品質之高度管理，地方行政機關更不當然有權為之！

（二）又本件涉及為不動產估價師之聲請人受憲法所保障基本權之限制，既為本件解釋所肯認，則依憲法第 23 條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」，其限制除了必須是為：1、防止妨礙他人自由、2、避免緊急危難、3、維持社會秩序或 4、增進公共利益等目的之一外，其手段須為必要。

然則 1、就系爭規定之目的言：明顯與防止妨礙他人自由、避免緊急危難及維持社會秩序無關；依本件解釋理由稱為追求公共利益之意旨，或許係為增進公共利益之目的。但增進公共利益，明顯與行政便宜有別，不應是為方便行政機關之管理目的，而是應由需不動產估價服務之人民之觀點出發，判斷系爭規定之設是否比不為系爭規定對人民更有利，才有是否係為增進公共利益可言。

準此，若系爭規定之設未比不為系爭規定對需不動產估價服務之人民有利，則系爭規定自難認其限制目的合憲。查專門職業技術人員與所服務對象間特重信賴關係，需用服務人民通常會自行判斷選擇由自己信賴之不動產估價師提供服務，至該不動產估價師是否在地非必要考量；而且若未禁止不動產估價師設分事務所，則不但可落實不動產估價師法全國執業之立法本意，且在我國之地理幅員、一日生活圈實況下，可由不動產估價師於分事務所就近服務其客戶，而不必由客戶舟車勞頓遠赴其所信賴之不動產估價師設在外地之事務所辦理諮詢委託，如此對人民相對為有利。從而，系爭規定之限制目的已難認合憲，即已應認系爭規定違憲，不必另論其手段！

更何況 2、單就系爭規定所為禁止設立分事務所之手段言：一則不動產估價師法立法以後，所查獲之借牌事例，絕無僅有（已於本院本件說明會中查明）。而且不動產估價師法第 17 條及第 36 條第 3 款，

就借牌行為已設禁止及嚴重處罰（停止執行業務或除名）規定，其他專門職業技術人員法也無以禁止設分事務所方式，企圖統一管理事權或防止借牌甚至維護品質之作法。²是系爭規定所示手段亦非當然必要，更非合理。綜上，系爭規定侵害不動產估價師受憲法保障之基本權，其限制牴觸憲法第 23 條比例原則規定，系爭規定違憲。

（三）本件解釋並未推翻本院釋字第 711 號解釋意旨。查藥師同為專門職業技術人員，不動產估價師與藥師相較，就業務之執行言，藥師幾無由不具藥師資格者替代，即更必須親力親為，³但本院釋字第 711 號解釋就藥師法原第 11 條藥師執業處所以一處為限之類似規定，已於 102 年作成係對藥師執行職業自由形成不必要限制違憲之解釋在案，藥師法第 11 條規定已相應為修法。本件依同一標準，亦不應為合憲之解釋。⁴

本件管理目的，簡言之，係為行政便宜而已，但違反系爭規定者

² 除了地政士法外，其餘專門職業技術人員法包括技師法、律師法、會計師法、建築師法、專利師法、記帳士法等，俱無禁止設分事務所及對違反者予以懲戒之規定。

³ 不動產估價師之相當部分核心工作可以由他人替代為之，依內政部 92 年 3 月 31 日台內地字第 0920069720 號函：「查不動產估價師法及相關條文並無禁止不動產估價師執行業務時委由他人申請、調查、整理必要資料之相關規定。不動產估價師法第 19 條第 2 項、不動產估價技術規則第 5 條、第 8 條分別規定『不動產估價師受託辦理估價，應依前項技術規則及中央主管機關之規定製作估價報告書，於簽名後交付委託人。』、『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、勘察、整理、比較、分析及調整等估價工作。』及『不動產估價作業程序如下：…五、整理、比較、分析資料。…』，不動產估價師執行業務時，仍應遵循上開法令之規範。」另建築師、會計師、律師及其他技師亦非所有工作均須親力親為，為公知之事實。

⁴ 在藥師本質上應以一處執業為原則之情形，本院釋字第 711 號解釋仍認原藥師法第 11 條無一處執業例外之規定違憲，而且由其解釋文即知：不是只認原藥師法第 11 條規定僅在「於有重大公益或緊急情況之需要時」，才需設例外規定，而是認「於不違反該條立法目的之情形下」，即應設例外規定。依此不違反立法目的之標準，因不動產估價師法採不動產估價師一處開業全國執業原則，而設分事務所乃一般、普通並常見之執業方式，是系爭規定禁止設分事務所，於事理自有未合。

依不動產估價師法第 36 條第 1 款規定，應受警告或申誡懲戒。為行政便宜目的而處罰人民，此豈符比例原則哉？尤其管理事權如何統一、檢查如何有效，這不是有為政府的責任嗎？可以為了管理事權統一等而處罰人民嗎？這樣的說詞言之成理嗎？

又本件解釋理由所謂估價所需專業知識與估價標的所在之人文民情有密切關係等語，係強調不動產估價之在地性。然查本件解釋係援引不動產估價技術規則第 3 條及第 4 條規定為依據，但本件解釋既肯認不動產估價師法之立法意旨建立在一處開業全國執業之上，⁵則不動產估價師之執業明顯不可能強調與上開一處開業全國執業立法本旨相衝突之在地性。再者，不動產估價技術規則只是行政命令而已，其規定不得抵觸不動產估價師法規定及其意旨，包括不動產估價師一處開業全國執業，因此，本件解釋理由以與不動產估價師法即母法意旨不相符合之不動產估價技術規則部分規定，作為系爭規定合憲之依據，有本末倒置之虞，即有邏輯上之謬誤。⁶

三、本件比例原則之操作，似過度依循外國實務所重之邏輯推演

本件比例原則之操作，似過度依循外國實務所重之邏輯推演（只涉及人民工作權中執業方式之限制，應寬鬆審查，目的正當且手段有合理關聯），完全忽略專門職業技術人員特性（憲法第 86 條規定及均經國家最高考試機關考試銓定）、我國地理幅員（一日生活圈，互動頻繁）、不動產評價現實（電子、數位資訊詳實完整、不動產實價登

⁵ 關於不動產估價師一處開業得全國執業乙節在本院本件說明會中與會者一致肯認。

⁶ 除了不動產估價師法中央主管機關代表於本院說明會中，已明言：「從法規觀之，就估價的原理原則，它是一個共通性的技術規則，對於一些案例的參考或是資料的蒐整，其實是可以透過多方來進行蒐集，因此我們認為在地域性的影響應該不大」外，由經由 Google 可以看到每一塊土地、每一棟建築外觀及其鄰近街市等狀況，暨我國不動產實價登錄資料唾手可得之事實，亦可知：就不動產估價言，在地性真的無足輕重！大法官「認事用法」實在應該更接近社會現實一些。另法院強制執行作業亦同，以在地性即在地設事務所為得辦理強制執行標的鑑價之資格條件，是否合於不動產估價師法規定意旨，已有包括不動產估價師法中央主管機關在內之質疑，似亦宜檢討。

錄施行有年)等,更無視憲法第23條明文「所必要者」之規定,本席認為本件解釋背離現實及人民需求,太偏重政府機關之管理,以專門職業技術人員借牌為名,用不合理之手段欲防杜之,本席難以贊同。而且作出本件解釋之價值何在?為立法者及行政機關高度管理專門職業技術人員之立法及行政作為之合理妥當性背書嗎?本席不認同,拒絕附和。

不同意見書

蔡明誠大法官 提出

本號解釋就不動產估價師法第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),認為其禁止不動產估價師設立分事務所之規定,尚未抵觸憲法第23條比例原則,而與憲法第15條保障人民執行職業自由之意旨無違。惟不動產估價師法既准許不動產估價師得在全國業務區域執業,卻不得在其他地點設立分事務所,是否造成限制不動產估價師包含營業自由之職業自由基本權過苛情事,頗值得商榷,並其採取合理關聯之寬鬆審查密度,是否妥適,亦值得再推敲。爰提出不同意見如後:

一、從本院釋字第711號解釋與本號解釋比較出發

與本號解釋相關聯之本院釋字第711號解釋,值得相互比較,將可更清楚看出對於不動產估價師禁止設立分事務所之營業地點限制,是否具有正當性或有無過度(過苛)(Übermaß)等情事。先就本院釋字第711號解釋而言,該號解釋認系爭藥師法第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。」所涉及之基本權,係憲法第15條人民工作權保障,其內涵包括人民之職業自由。關於從事工作之方法、時間、地點等,則屬執行職業自由之範疇。有關限制藥師於登記領照執業後,僅得於一處所執業,認其係對藥師執行職業之方法、地點所為之限制。且進行憲法第23條比例原則之憲法審查,在目的正當性方面,認系爭規定之立法目的,係為推行藥師專任之政策及防止租借牌照營業之不法情事(立法院公報第67卷第87期

委員會紀錄第 31 頁參照)。限制藥師執業處所於一處，乃出於確保醫藥管理制度之完善、妥善運用分配整體醫療人力資源，並維護人民用藥安全等公共利益之考量，其目的正當。惟立法者將藥師執業處所限於一處，固有助於前揭立法目的之達成，仍不得逾越必要之程度，而對藥師之執行職業自由為過度限制，始符憲法第 23 條之比例原則。該解釋就藥師執業處所僅限於一處之規範，於藥師不違反前揭立法目的之情形下，或於有重大公益或緊急情況之需要時，一律禁止藥師於其他處所執行各種不同之藥事業務，未設必要合理之例外規定，已對藥師執行職業自由形成不必要之限制，認其有違憲法第 23 條比例原則，而與憲法第 15 條保障工作權之意旨相牴觸，定期至遲於屆滿 1 年內失其效力。

本號解釋所涉及不動產估價師禁止設立分事務所之系爭規定，與本院釋字第 711 號解釋有關藥師執業處所應以一處為限之規範，雖其立法目的所追求之公共利益，或有差異，但其中防止租借牌照營業之不法情事之立法目的，頗為相似。本件系爭規定於中華民國（下同）89 年 9 月 19 日制定（89 年 10 月 4 日公布），立法目的係考量不動產估價師執行業務並無地區之限制，為使估價師從事估價業務之權責與名實相符，為利管理，明定不得設立分事務所，以避免借照執業。¹立法當時，內政部部长黃主文列席政府代表就系爭規定進行相關說明時表示，不動產估價師開業應以設立事務所或聯合事務所之方式為之，不得設分事務所，其事務所遷移至原核准登記開業之直轄市或縣（市）以外之地區時，應以申請核轉遷移登記之方式為之，以利各主管機關

¹ 不動產估價師法第 9 條之立法理由：「一、第一項規定不動產估價師開業，應以設立事務所或聯合事務所方式為之。二、不動產估價師執行業務，不限制其執行業務區域，為利管理，於第二項明定不得設立分事務所，以避免借照執業。」參照 <https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?00164374359C000000000000000000001400000000400FFFFFD00^01603089091900^000000000000>（最後瀏覽日期：110 年 9 月 29 日）。

之聯繫與管理。²以上可見，以設立不動產估價師事務所為開業之方式，如事務所遷移，應申請核轉遷移登記，此係為有利於主管機關之聯繫及管理，並未特別提及為避免借照執業，但相互對照，可知其係為有利於聯繫與管理及防止借照執業。

再者，就限制藥師與不動產估價師執業處所之職業自由限制，均認其係對執行職業之方法、地點所為之限制。且進行憲法第 23 條比例原則之憲法審查，兩者亦有相似之處。再從專業事務之實踐面觀之，有關藥劑之調劑等服務，更重視其本人親力親為，但其解釋結果卻完全相反，其是否存有不得不如此不同解釋之理由，實在難以理解！

比較藥師與不動產估價師，兩者性質上雖工作內容專業性差異，可能就其事務執行之時地、方式、內容、範圍及管理，存有差異，但對於專業人員服務地點之聯絡便利性及有效管理，有時係針對其服務提供之地域性（在地性），難免有特殊規範方式，但不動產估價師法之規定，既然要求不動產估價師須以獨立或聯合事務所為開業方式，且基於專業性及增進估價品質等考量，使其他地域之專業人員得以跨區域服務，反而使不動產估價專業服務，不致於侷限於特定區域中壟斷性之獨占或少數人寡占型態，如能跨區域設立分事務所擴大執業之服務範圍，正可增進業務公平合理之競爭，亦且不違反正常交易安全及秩序管理之立法目的之追求。因此，藥師與不動產估價師於立法當時，其目的均包含避免借照（借牌）執業，且類似基本權保障範圍（即憲法第 15 條保障工作權及職業自由中之執行職業自由）及其限制合憲正當化事由之審查（例如憲法第 23 條比例原則），就更重視親力親為之藥師一處執業之限制，本院釋字第 711 號解釋係採違憲之解釋結果。反觀本號解釋，比較同屬專門職業人員之藥師執業處所應以一處為限之規範，原則上被認為違反比例原則，相較於本件可賦予更高度營業自由之不動產估價師，系爭規定禁止其設立分事務所，於此卻得

² 參照立法院公報，第 89 卷第 51 期，院會紀錄，頁 48-50。

到完全相反之結論。從其立論及解釋結論予以整體綜合觀察，就本號解釋忽視包含營業自由之專門職業人員自由基本權受到憲法保障之意旨及目的（Sinn und Zweck），不禁引起本院解釋前後不一致之疑義！

二、專門職業人員之分事務所設立禁止所涉及憲法基本權

本號解釋基於憲法第 15 條規定保障人民之工作權作為基本權，暫時不論工作權是否係屬社會權之勞動權，以及工作權與職業自由及營業自由之關係，在學理上，尚存有不同見解，均值得參考。³如採取本院解釋之見解，有認為人民營業之自由為憲法第 15 條工作權及財產權所保障之內涵（本院釋字第 514 號、第 606 號、第 716 號解釋參照）。國家對於財產權及營業自由之限制，應符合憲法第 7 條平等原則及第 23 條比例原則。（本院釋字第 719 號解釋參照）此見解將營業自由兼具財產權與工作權之內涵，頗值得再推敲。

本號解釋係採職業自由包含職業執行與職業選擇之區分，就從事工作之方法、時間、地點、內容等，歸屬於執行職業自由，並以比例原則進行憲法審查。質言之，有關是否准許專門職業人員設立分事務所，本號解釋認為其係涉及職業自由中之執行職業自由。此有如德國實務上，就基本法第 12 條第 1 項規定發展出之職業自由三階理論，將職業自由分為兩大部分，即職業選擇與職業執行，其中職業執行，採取典型比例原則，即所謂合理關聯性，為較寬鬆之審查密度。基本

³ 有認為憲法第 15 條之工作權，解釋上不但包括職業自由，亦包括營業自由在內，非有特定理由，不得以法律限制之（憲法第 23 條），並採日本學者今村成和之見解，將營業自由分為廣狹二義，亦即狹義營業自由（例如進出經濟市場之開業、廢業及維持營業自由之經濟基本人權），係以工作權為依據，對之限制應受憲法第 23 條之較嚴格之制約；而廣義營業自由（即如活躍於經濟市場之營業自由，亦即正當競爭秩序下之營業活動自由），實有行使財產權之意味，營業如有妨害國計民生平衡發展之不當競爭行為，國家自有義務予以防阻，故此時國家毋寧係負有積極作為之義務，而與憲法第 23 條國家之受到限制，性質上應有不同。有關營業開始之行為規範，係屬狹義營業自由之問題。（參照李惠宗，論營業許可基準之司法審查——兼論我國憲法上營業自由之限制，經社法制論叢，5 期（79 年 1 月），頁 231-232，235-237。）

法第 12 條第 1 項規定，所有德國人均有自由選擇其職業、工作地點及教育訓練場所之權利，職業之執行得依法律或授權法規規制之。德國聯邦憲法法院於 1958 年 6 月 11 日藥房判決(sog. Apotheken-Urteil)⁴認為，職業自由(Berufsfreiheit)⁵依基本法第 12 條第 1 條規定，其雖可細分為自由選擇職業、工作地點、教育訓練場所與執行職業四部分⁶，但認為其係屬於職業自由之單一基本權(ein einheitliches Grundrecht; Einheitliches Grundrecht der Berufsfreiheit)，此係為德國通說所採⁷。有認為前述基本法第 12 條第 1 條規定四部分在職業自由整體概念而言，其往往不宜加以區分，而其可能交互作用，同受法律保留原則之拘束，且由不同視角觀察職業活動，其可構成單一複合體

⁴ 參照 BVerfGE 7, 377 – Apotheken-Urteil. 該判決確認職業自由基本權(Das Grundrecht der Berufsfreiheit)，並發展出著名之三階理論(Drei-Stufentheorie)。

⁵ 德國基本法第 12 條第 1 項所宣示職業與營業自由作為社會與經濟秩序之客觀原則(objektives Prinzip der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung)。職業自由有如財產權保障，作為客觀原則，歸屬於自由市場經濟秩序之制度性保障。參照 Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 33. Aufl., München: Beck, 2018, §30 Rn.1f..此於威瑪帝國憲法第 151 條第 3 項規定，已將營業自由作為社會與經濟秩序之客觀原則，可供參考。(參照 G. Manssen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Band I, 7. Aufl., München: Beck, 2018, Art. 12 Abs. 1 Rn.1.)

⁶ 此將職業自由可分 4 部分，係基於德國基本法第 12 條第 1 項規定之文義。如依聯邦憲法法院藥房判決之單一基本權見解，有主要區分兩部分(zwei Teilbereich)，即以狹義職業自由作為主要領域，涉及職業之選擇(Berufswahl)與職業執行(Berufsausübung)。工作地點之自由選擇，則係介於職業選擇與職業執行之間(BVerfGE 84, 133/146)。工作地點自由選擇之侵害，通常亦構成職業之選擇或執行。除前述狹義職業自由外，有關教育訓練場所之自由(Freiheit der Ausbildungsstätte)(職業相關教育之整體自由；das gesamte Freiheit der berufsbezogenen Ausbildung)，歸屬於廣義職業自由。(參照 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 14. Aufl., München: Beck, 2016, Art. 12 Rn. 1 ff., 93ff..)此分廣狹意義且將工作地點自由，納入狹義職業自由，可供比較參考之。

⁷ 參照 Michael Kloepfer, Verfassungsrecht II – Grundrechte, München: Beck, 2010, §70 Rn. 5f.; Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 33. Aufl., München: Beck, 2018, §30 Rn. 23.

(der einheitliche Komplex) 之單一基本權，並非多數基本權。⁸此雖非分屬不同保障範圍（或稱保護領域或範圍）層面（Schutzbereichsebene），但其係屬於法律效果層面，乃針對執行職業與選擇職業之主觀與客觀許可要件之憲法審查時，就職業自由基本權之干預（Eingriff）與限制之合憲正當化事由（Rechtfertigung）⁹審查，得以比例原則分階段審查之問題。¹⁰

本件係涉及禁止不動產估價師設立分事務所，其係專業人員執行估價業務之活動範圍或工作地點（Arbeitsplatz）（即空間位置，包含職業周圍環境（das berufliche Umfeld），尤其是獨立工作者（即如自由業者）之職業營業處所（設立）之自由（Freiheit der Berufsniederlassung）或服務自由（Dienstleistungsfreiheit）¹¹，亦受職業自由保障。¹²理論上，營業自由係屬職業自由之下位概念，從作為

⁸ 參照 Sodan, in: Sodan, Grundgesetz, 4. Aufl., München: Beck, 2018, Art. 12 Rn. 1; BVerfGE 7, 377, 402; Mann, in: Sachs(Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl., München: Beck, 2021, Art. 12 Rn. 14; Scholz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 94. EL Januar 2021-beck-online, GG Art. 12 Rn. 25, 266.

⁹ 有譯阻卻違憲事由（如法治斌、董保城，憲法新論，臺北市：元照，2020 年 3 月 7 版 1 刷，頁 209）；或譯合憲正當性或憲法正當性理由（如陳慈陽，憲法學，臺北市：元照，2016 年 3 月 3 版 1 刷，頁 533-536），請參考之。

¹⁰ 參照 Friedhelm Hufen, Staatsrecht II Grundrechte, 8. Aufl., München: Beck, 2020, § 35 Rn. 5ff., 17, 26.

¹¹ 在歐盟，依歐盟運作條約(Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union; AEUV)第 49 條以下（營業處所（設立）權；Das Niederlassungsrecht）規定營業處所（設立）自由與第 56 條以下規定服務自由，具有主觀公權利，此於歐盟會員國及歐洲經濟同盟國得以跨區域保護，亦即其是否許可與如何營業活動之法律制度上保障。（參照 Eisenmenger, in: Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, Werkstand: 86. EL Februar 2021-beck-online, GewO § 1 Rn. 82f..）

¹² 參照 Mann, in: Sachs(Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl., 2021, Art. 12 Rn. 86.有認為營業自由基本上源自人類營生之需求，屬於一般職業自由之派生自由，或職業自由之一種型態，二者屬於一種包含關係，而非並立關係，皆為憲法第 15 條工作權保障範圍。（參照李建良，經濟管制的平等思維---兼評大法官有關職業自由暨營業自由之憲法解釋，政大法學評論，102 期（97 年 4 月），頁 10。另參考頁 10 註 19 之不同見解。該文收載於李建良，人權思維的承與變---憲法理論與實踐〔四〕，臺北市：新學林，2010 年 9 月 1 版 1 刷，頁 63，68-71。）

自由服務業之不動產估價師而言，既依法要求其執業應以事務所型態為之，是就其本質，其營業自由¹³已遭受限制。是故，應認為不動產估價師之單一職業自由基本權（包含營業自由之職業自由選擇）¹⁴，亦受到不當之干預。換言之，就其專門職業人員職業自由而言，係對於其包含營業自由之職業自由基本權之限制。整體而言，如營業自由涵蓋於職業自由之概念下，將可凸顯禁止不動產估價師設立分事務所之不妥當，因其似難以達成不動產估價師法所准許全國業務區域均得執業之立法目的，且有關專業人員之營業自由，並非純屬財產權保障之基本權問題，其可能攸關不動產估價師從事估價專業服務活動過程之競爭自由（Wettbewerbesfreiheit）之保障，亦不應與憲法對於前述營業自由（職業自由）保障意旨相抵觸。

三、面對新近社會發展就禁止分事務所設立之系爭規定有檢討改進之必要

立法當時，或有其時代背景，但不動產估價師越來越多，委任人有更多選任對象時，昔日管制借牌之現象，自應有所改變，為有利於聯繫與管理及防止借照執業所採禁止設立分事務所管制手段，未免不合時宜，甚至有管制手段過苛之疑慮！詳言之，以現代交通便捷所謂

¹³ 於德國，營業自由原則（Grundsatz der Gewerbefreiheit），雖並非現行基本法之用語，但其可從營業條例（GewO）第1條所導出，該原則係整體經濟行政法之核心原則，且於1869年6月21日北德聯邦營業條例亦類似前述營業條例第1條規定。該原則不僅是不具拘束力之綱領性原則，而具有法律拘束力，且是一種可訴訟之權利（ein einklagbares Recht）。德國聯邦憲法法院如營業條例第1條規定，營業自由涵蓋營業許可之是否（ob）與職業如何（wie）活動，均受到基本法第12條第1項職業自由基本權部分領域所保護及涵蓋。（參照 Eisenmenger, in: Landmann/Rohmer, a.a.O., GewO §1 Rn. 1, 95.）

¹⁴ 於日本，憲法所保障之經濟自由，與精神活動自由（自己決定權、學問之自由、政治活動之自由等）相對照。經濟自由包含職業選擇之自由。職業選擇之自由，係指人類於社會自由選擇所從事之職業，當然包含執行所選職業之自由。職業選擇（遂行）之自由，包含營業自由。（參照高橋和之，立憲主義と日本国憲法，東京：有斐閣，2020年4月15日5版1刷，頁279-280。）亦可參考比較之。

一日生活圈，且不動產估價之資料調查、分析及比較，往往可透過視訊或網路資料傳輸，同時達到資訊交流或傳播之目的，既其可全國區域服務，亦且可共同設立事務所。如另由同地同一事務所之共同合夥估價師，於他地設立分事務所，從事跨區服務，宜認為其為法所許可。又為避免少數估價師之壟斷，妨礙公平競爭，則屬另外得以不動估價師法或公平交易法等規範明文規制或法律適用之問題。

至於原先立法時所欲防止之借牌不法現象，如前所述，現今不動產估價師人數漸多，且專業倫理之要求，通常估價師亦會愛惜羽毛，而不致於濫用其估價之法定權限，或有浮濫從事估價業務或簽名等不法或不當違反專業倫理行為，此方面之有效管理，實非禁止設立分事務所，而得以完全禁絕者。再者，該具有豐富經驗之不動產估價師，因更具有專業能力，得透過分事務所之聯絡便利性，以及服務地點接近，對於當地委任人或委任法院，難認其管理上有何不良後果，況且其可以直接有效提升偏鄉不動產估價之專業品質，甚至得以縮短城鄉差距。時至今日，因應社會變遷，作為防止借牌及有利聯絡及管理之管制方式，亦應與時俱進，參考類似性質專業人員相關規定，藉以尋找其他適當規制手段為宜。

此外，系爭規定係基於有利於主管機關管理與避免借照作為禁止設立分事務所之立論，而非考量不動產估價師之專業服務活動範圍，實際上往往集中於都會區，較不熱門地區之不動產估價師通常為數不多，而參加鄰近城市之公會。例如從目前公會會員分佈之現況觀之，如設立事務所於宜蘭縣（例如宜蘭市、羅東鎮、礁溪鄉等）者，參加臺北市不動產估價師公會；設立事務所於基隆市者，參與新北市不動產估價師公會；設立於新竹市或新竹縣（例如竹北市）或彰化縣（例如彰化市、埔鹽鄉）者，參與桃園市不動產估價師公會；另如苗栗縣（例如苗栗市、公館鄉）之不動產估價師，參加臺中市公會；雲林縣（例如北港鎮、虎尾鎮）及嘉義縣（例如民雄鄉）之不動產估價師，

則參加臺南市公會等情形。¹⁵以上可見，雖有所謂不動產估價具有專業性及地域性（在地性），惟目前仍有城鄉差距之資源分配不均之情況，面對此情勢，如能使更具專業之優秀不動產估價師有機會設立分事務所，既可保障其包含營業自由之職業自由，亦可促進自由與公平競爭，藉以有更多專業人員有意願前往較少不動產估價師之地方服務，如此對於不動產估價制度之健全發展，自有其助益！

另從立法論而言，不動產估價師法立法時若干規定，係參照建築師法相關規定，認為其從事不動產估價，不但須具有高度之理論學養，且須具有估價經驗，方能獨立作業，並確保估價成果之準確度，且要求其專業知識應不斷進修精進，明定估價師開業證照之更新方式及要件，以維其專業素質。¹⁶不動產估價師應具專業性，自屬當然。另法律要求建築師與不動產估價師開業，應設立建築師事務所或不動產估價師事務所執行業務。然建築師法規定建築師以全國為其執行業務之區域（建築師法第6條¹⁷參照），並無執業或開業地區之限制，且建築師法有關建築師借牌執業之處理方式，亦不盡相同。建築師不准

¹⁵ 不動產估價師公會有關會員名錄之網頁，參照
http://www.reaa.org.tw/member_namelist.php;
http://www.tcarea.url.tw/product_1244107.html;
<https://www.tarea.org.tw/1464155350-0.html>;
http://www.creaa.org.tw/front/Member_1.aspx;
http://www.xn--ihqp1as5bfn91diwak39crjat61ezi6ais3a.tw/about_member.html?i=1;
http://www.karea.org.tw/html/member_find

（以上最後瀏覽日期：110年9月30日）

¹⁶ 參照建築師法第7條立法例，於不動產估價師法第5條第1項規定，要求不動產估價師應具備二年以上之估價經驗，始得申請發給開業證書。（參照第5條第1項立法理由）不動產估價師負責執行估價業務，對於日新月異之專業知識，應不斷進修精進，爰參仿美、日之證照更新制度，明定估價師開業證照之更新方式及要件，以維其專業素質。（參照第20條第1項立法理由）

¹⁷ 建築師法第6條（開業方式與執行業務區域）
建築師開業，應設立建築師事務所執行業務，或由二個以上建築師組織聯合建築師事務所共同執行業務，並向所在地直轄市、縣（市）辦理登記開業且以全國為其執行業務之區域。

借牌係法定義務¹⁸，如有違反規定之情事，得以撤銷或廢止開業證書之嚴格處罰¹⁹。反觀不動產估價師法為防止借照等違反法律職業倫理（professional ethics in law）之不法或不當行為²⁰，主要以禁止設立分事務所作為管理之手段，如有以分事務所跨區執業者，充其量予以申誡或警告之處罰。兩者相互比較，為避免借牌（照）之不法行為，是否得以禁止設立分事務所，達到其立法目的，頗令人懷疑！如欲禁止此等不法行為，亦可明定專業人員之法定義務，如有違反者，嚴以懲處，實可達其禁絕借牌（照）之不法情事！況且，據中華民國不動產估價師公會全國聯合會於 109 年 10 月 16 日回覆本院函詢，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，以系爭規定禁止設立分事務所避免借牌之情事，恐非適當規定。此外，該會曾於 108 年 10 月間，針對此議題進行問卷調查，約有 76 % 之執業不動產估價師認為在其他配套措施下，應予開放得設立分事務所。從現今實務界看法而言，可見當時制定系爭規定之社會背景，至今已有所變遷，不動產估價師法相關立法政策，亦有檢討改進之必要。至於本號解釋雖併以指明立法者應注意衡酌不動產估價行業之發展及社會大眾對不動產估價專業信任度之提升，並參酌其他專門職業技術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。惟本號解釋既已肯認系爭規定之合憲性，之後呼籲適時檢討，實有流於「道德勸說」而已，恐其實際效果

¹⁸ 參照建築師法第 26 條規定，建築師不得允諾他人假借其名義執行業務。

¹⁹ 參照建築師法第 46 條規定，建築師違反本法者，依下列規定懲戒之：……五、違反第 4 條或第 26 條之規定者，應予撤銷或廢止開業證書。

²⁰ 此係就不動產估價師法規定而言，另於中華民國不動產估價師公會全國聯合會第 1 號公報「不動產估價師職業道德規範」第 23 條，不動產估價師於申請開業以外之其他縣市設立聯絡處，不得委任助理或其他人變相主持。但因原本規定，不動產估價師不應與不具不動產估價師資格者，共同組織不動產估價師聯合事務所，並未明定與現行規範之中，為何修正（放寬）之原因，則有學者提出疑問。（參照陳明燦，我國不動產估價師執業與懲戒相關法律問題分析，台灣環境與土地法學雜誌，2014 年 10 月 1 日，頁 12。）

有限，難以彰顯本院解釋對於憲法保障專門職業人員之包含營業自由之職業自由基本權之重視！

四、有關本號解釋之不受理部分

從聲請人所稱之事實及法院認定事實綜合觀之，聲請人於臺中經營不動產估價事務所，另以設於臺南之鑑定顧問公司作為通訊地址，受託辦理不動產估價之鑑定，本件聲請人受理臺灣臺南地方法院委託之不動產估價案，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，嗣經臺中市不動產估價師懲戒委員會認聲請人違反上述規定，依同法第 36 條第 1 款及第 2 款規定，裁處警告及申誡各 1 次。因本件聲請人未就不動產估價師法第 19 條第 2 項²¹及第 36 條第 2 款²²規定聲請釋憲，本號解釋因此採取較嚴格審查之門檻，而將違反系爭規定而依第 36 條第 1 款及第 2 款規定所為裁罰部分之規定，以不受理處理，而未予一併審查，亦值得再推敲之。因該未於估價報告書簽名而受裁罰之部分，與設立分事務所，係與本原因案件行為事實與其裁罰法律之依據及效果所適用相關規定具有重要關聯性，是本號解釋如能將未於估價報告書簽名情事一併審查，基於與系爭規定具有重要關聯性之相關規定進行整體性綜合憲法審查，實較能窺見本原因案件憲法審查之全貌！

不同意見書

林俊益大法官 提出

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

²¹ 該項規定，即不動產估價師受託辦理估價，應依前項技術規則及中央主管機關之規定製作估價報告書，於簽名後交付委託人。

²² 不動產估價師法第 36 條（懲戒處分）規定，不動產估價師違反本法規定者，依下列規定懲戒之：一、違反第 9 條第 2 項、第 10 條至第 12 條或第 15 條規定情事之一者，應予警告或申誡。二、違反第 18 條或第 19 條第 2 項規定情事之一者，應予申誡或停止執行業務。

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！

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。

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

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。

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。

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……。」

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。

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。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

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。

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。

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

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。

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

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

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。

⁹ 此部分，是受到本院釋字第 711 號解釋的影響所致。

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 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

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。

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！

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。

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。

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	備註	
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	☐ 符合 ☐ 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	☐ 符合 ☐ 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	☐ 符合 ☐ 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	☐ 符合 ☐ 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	☐ 符合 ☐ 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	☐ 符合 ☐ 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	☐ 符合 ☐ 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	☐ 是 ☐ 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	☐ 是 ☐ 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）					
☐ 不動產估價師 (簽章) 身分證字號：					
☐ 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： ☐ 同上					
☐ 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。					

不同意見書

黃瑞明大法官 提出

本號解釋認為，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」（即系爭規定），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並無違背。本席無法同意，認為該條規定已侵害了不動產估價師之工作權，爰提出不同意見如下：

一、禁止設立分事務所，無助於維護不動產估價品質，反而可能有礙該行業整體之發展

（一）不動產估價師之工作親力親為重要，蒐集和累積資訊、分析大數據同等重要

本號解釋理由書依據系爭規定之立法理由，而認「不動產估價師設立分事務所，雖可能更便利其業務之執行，惟難免增加其為執行估價業務之便宜，而將受託之業務違法交由他人執行之誘因，系爭規定禁止不動產估價師設立分事務所有助於減少上開誘因，是就避免不動產估價師未親自執行估價業務等違規行為而言，亦難謂無預防之效」，而得出合憲結論。本席認為如此之理由僅著眼於防弊，而忽略了過度防弊將會對個別不動產估價師之職業自由造成不合理之限制，並且抑制了整體行業之發展而對公益造成傷害。依據不動產估價技術規則，不動產估價師確認勘估標的狀態，應至現場勘察（第13條¹），因此，不動產估價師固然有應至現場勘估親力親為之一面。然而，不動產估價師並非堪輿地理的風水師，僅憑現場勘察尚無法精確估價。因此，同一技術規則有許多規定，要求不動產估價師應經常蒐

¹ 不動產估價技術規則第13條規定：「（第1項）確認勘估標的狀態時，應至現場勘察下列事項：一、確認勘估標之基本資料及權利狀態。二、調查勘估標之及比較標之使用現況。三、確認影響價格之各項資料。四、作成紀錄及攝製必要之照片或影像檔。（第2項）委託人未領勘，無法確認勘估標的範圍或無法進入室內勘察時，應於估價報告書敘明。」

集有關不動產之各種資訊，如第 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」。由上規定可知，相關資料之蒐集、累積、分析，對不動產估價師執業之重要性，絕不亞於現場勘察。而相關資料之蒐集絕非不動產估價師一人親力親為足以完成，而有賴團隊合作。且資料蒐集必須貼近受估價之標的物，才能以經濟、有效的方式完成，因此不動產估價師於其所擬從事估價業務之地區設立分事務所，從事資料蒐集工作，對於不動產估價師工作品質之提升，有其必要性。從而，禁止不動產估價師設立分事務所，不利於不動產估價師於事務所以外之地區從事資訊蒐集工作，將影響其工作品質。

目前規定不動產估價師可以在全國各地承接案件，因此限制設立分事務所可以維持不動產估價品質之見解不合理，且自相矛盾。

(二) 保障地區利益與促進競爭間之利弊

臺灣今日交通便利，幾為一日生活圈，不動產估價師在幾個縣市親力親為執行業務，並無困難，無需借牌。系爭規定禁止不動產估價師設立分事務所真正的目的應該是保障在地不動產估價師之工作機會。按不動產估價師之主要業務來源可分為來自公部門及私部門之委託，前者即法院有關不動產之鑑定估價及拍賣前之底價鑑定，或行政部門有關土地徵收補償之市價查估等；後者如公開發行公司取得或處分資產之價值評估等，均對社會經濟活動有重大影響。公部門之委託往往要求受委任之不動產估價師必須於轄區設有所事務所，例如依地方

法院民事執行處選任不動產鑑定人作業參考要點第2條第1項規定：「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」可知，在法院轄區內設立事務所之不動產估價師，才能參與當地法院之不動產鑑定估價業務，就公家機關要求其所委任之不動產估價師必須在其轄區有事務所，其目的是為了方便業務聯絡，並非不合理。因此禁止外地的不動產估價師在當地設立分事務所，令其無法承辦該地公家機關委任之業務，可產生限制競爭之效果，讓在地的不動產估價師得以保有其受公部門委託之市場。然而，如此之限制，卻連帶影響了不動產估價師在私部門執業之機會與能力，因為不動產估價業務必須大量蒐集相關資訊已如前述，限制設立分事務所即削弱了其蒐集資訊之機會，或增加接案之成本，從而亦影響了於主事務所以外之地區承接私部門案件之能力與意願，對於整體行業之發展有不良影響。於維護在地不動產估價師之執業利益與促進行業之競爭關係間的利弊衡量，自當以估價業務之使用者以及整體社會之利益為優先考量。而本號解釋對於系爭規定所產生限制競爭之問題並未著墨。

二、對職業自由限制之審查基準之檢討——德國藥房案判決所採用之基準應與時俱進、因地制宜檢討適用

(一) 本號解釋延續本院過去對於職業自由審查之基準，即對於職業自由主觀條件之限制採較嚴格標準，至於對從事工作之方法、時間、地點、內容之限制則採寬鬆標準。本號解釋應係認為禁止設立分事務所屬對工作地點之限制，因此採取寬鬆審查標準，從而較尊重立法者之決定。如此之審查標準，原則上即採用德國藥房案判決所建立之三階理論²。但本席認為，德國藥房案判決對職業自由之審查基準，固深具參考價值，但適用上

² 三階理論指將工作權之限制區分為三種層次：(1) 關於職業執行自由之限制；(2) 關於職業選擇自由之主觀限制；(3) 關於職業選擇自由之客觀限制。

仍應與時俱進、因地制宜，考量各國、各地、各種不同職業之情形，而作必要之調整。尤其是對工作之方法、時間、地點、內容之限制往往產生限制競爭之問題，對人民工作權之影響可能重大，不應理所當然地採取寬鬆審查標準。

- (二) 按德國憲法法院藥房案判決之主要原因事實在於德國巴伐利亞邦政府依據藥房法規定，限制一定區域內藥房之開立許可。該判決雖然討論到了限制競爭之問題，但是以美國軍事政府對美國占領區（包括巴伐利亞邦）頒布營業自由之指令為討論基礎³。查德國限制競爭法（Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB）係於西元（下同）1957年7月3日通過，1958年1月1日施行，而藥房案判決公布於1958年6月11日⁴，可以推測該案原因案件爭議發生於限制競爭法施行之前，該判決亦未就限制競爭法之規定加以論述，可見藥房案判決公布時，有關限制競爭問題之討論在德國剛剛起步。然而時至今日，限制競爭法在德國已發展60多年了，對工作權審查之影響不應忽視。在德國許多專門行業自中古世紀就存在劃分執業地區之規定，例如律師。但為因應律師自由化與國際化之需求，德國憲法法院於1987年11月19日作出判決，鬆綁許多傳統對律師執業之限制⁵，促進後續多項修法，即值參考。

- (三) 德國藥房案判決指出觀察藥房法「必須基於藥房法之歷史發展才能明瞭」，因此對於藥房在德國社會之功能與角色的變遷，自中世紀、19世紀，一直到二次大戰前後，於該判決均有詳

³ 見蕭文生譯，關於「職業自由（工作權）」之判決——聯邦憲法法院判決第七輯第三百七十七頁，西德聯邦憲法法院裁判選輯（一），司法院印行，1990年10月，頁128以下。

⁴ BVerfG, Urt. v. 11.06.1958 - 1 BvR 596/56, BVerfGE 7, 377.

⁵ 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，第241期，1999年10月，頁76-77。

細論述，可見工作權問題之探討應該從社會學或是法社會學之觀點，對該行業在社會中功能之變遷加以檢視。參考該判決，本號解釋於探討對職業自由主觀與客觀條件之限制是否違憲，即不應忽略對該行業在社會之定位及其發展的問題加以考慮。

三、不動產估價師之報考率日漸下滑之原因

根據學者研究指出，近 10 年報考不動產估價師高等考試之人數，日趨減少，「凸顯出國人對於該項證照執業前景或必要性，並不看好」⁶，即使「考上估價師但實際執行開業的比率大概只有一半而已」⁷。另根據中華民國不動產估價師公會全國聯合會所作的問卷調查，有將近 76% 的會員支持開放分事務所，但應有相關配套⁸。以上不動產估價師執業之現狀，於探討系爭規定所造成限制競爭對產業發展之影響，亦須加以考慮。

不動產估價師雖允許全國執業，甚至可以聯合執業，但因禁止設立分事務所，限制了行業間之競爭，同時也限制了較大型之聯合事務所之發展，是否壓抑了此行業之發展，亦為探討法律對工作權之限制時，應加以思考之問題。國家對職業管制必須在各方尋求均衡：產業公平競爭之發展、一般社會對不動產估價師之信任度，以及維護估價需求者之保障等。一般而言，過度受保護之行業往往因缺乏競爭而萎縮，甚至被其他行業取代。

本號解釋未就上述禁止設立分事務所在限制競爭上之影響加以探究，亦未就不動產估價師在法社會學之相關問題加以探討，即為合憲之決定，故本席無法贊同。綜上討論，本席認為系爭規定不當限制不動產估價師之工作權，對該行業之發展及社會公益造成傷害，應為

⁶ 張義權、黃達元著，不動產估價師執業界線之探討，土地問題研究季刊，第 18 卷第 1 期，2019 年 3 月，頁 95。

⁷ 110 年 3 月 30 日司法院大法官審理會台字第 13343 號洪振剛聲請解釋案說明會，中華民國不動產估價師公會全國聯合會法制委員會主任委員莊銀琛發言。

⁸ 同註 7。

違憲。

四、國家對專門職業人員管制之尺度為重要憲法議題

本號解釋還涉及國家對專門職業人員管制尺度之問題，憲法第86條第2款規定，專門職業人員執業資格，應經考試院依法考選銓定，此乃因專門職業人員所執行之業務對人民生命、身體、自由與財產之關係密切，因此國家對其資格限制較嚴，必須經過考試及格後，取得資格始能從事此行業，以保障其執業具有一定之品質。

然而國家對專門職業人員管制之尺度，亦涉及於民主開放社會與專制社會間之區別：自由開放的社會強調社會力量之自我管制以形成公民社會或民間社會，因此對專門職業人員重視其自治自律，避免國家管制介入太多，以維持專門職業人員之活力，從而對社會作出較大之貢獻。相反地，歐威爾⁹筆下的專制政府無時無刻想方設法對各行業進行鋪天蓋地之管制，對於有獨立意識之專門職業人員更是加強管制力道，以追求政權穩定，而扼殺社會活力。

本號解釋理由書指出專門職業人員「所從事之業務與公共利益及人民之財產有密切關係，與一般營利事業追求商業利潤有所不同，國家非不得對其為相當之管制」，而未進一步闡釋相當管制之尺度。本席相信國家對專門職業人員管制之尺度與維持專門職業人員之獨立性間的平衡，實為重要之憲法議題，本號解釋亦未就此加以探討。

（相關聲請書及裁判請上憲法法庭網站連結「解釋及裁判」項下「解釋及不受理決議」之「解釋」閱覽，網址：<http://cons.judicial.gov.tw/index.aspx>）

⁹ 喬治·歐威爾（George Orwell），英國作家，其著作《動物農莊》和《一九八四》展現專制政權對個體自由之侵害。

