

刊登於台灣環境與土地法學雜誌第 12 期，2014 年 10 月，第 93-108 頁。

我國不動產估價師執業及懲戒相關法律問題分析

陳明燦

台北大學不動產與城鄉環境學系特聘教授

目次

壹、序言

貳、不動產估價師執行業務基礎法令與實務問題

一、不動產估價師法第16條、第17條以及第19條

二、不動產估價技術規則第16條、第21條以及第34條

參、懲戒罰相關重要法律議題

一、懲戒罰概述

二、懲戒罰之行使時效

肆、個案檢視—不動產估價師法第36條有無行政罰法之適用（代結論）

壹、序言

我國自民國（下同）89 年 10 月 4 日即施行「不動產估價師法」，並據以授權訂定「不動產估價技術規則」，稽其原因在於不動產估價書之影響力不僅重大、深遠且廣泛，是有必要對於具高度專業技術以及專門職業人員（亦即不動產估價師）之資格取得予以規定，以確保民眾土地財產權保障以及不動產交易秩序。但由於不動產具有「公共財」之性質，從而賦予政府「行政介入」之正當與必要性，但此亦不得「無限上綱」而毫無界限。於是，有問題者為，旨揭對於不動產估價師「執業」之限制規定為何？更重要者為，主管機關手中所握「懲處權」此一尚方寶劍之法律依據—不動產估價師法第 36 條，其行使期限究竟有無行政罰法之適用？申言之，其有無行政罰法第 27 條第 1 項所定「3 年」時效期限之適用？由於此一問題對於不動產估價師之權益影響至鉅，從而，本文乃以此為問題之意識予以論述，經由本文之論述與分析後發現，基於特定理由，本文認為旨揭不動產估價師法第 36 條之懲處權行使期限應無行政罰法第 36 條之適用。【台灣環境與土地法學雜誌第 12 期，2014 年 10 月，第 93 頁】

貳、不動產估價師執行業務基礎法令與實務問題

茲謹將與本文兩則「實例」較有關聯法令（亦即「不動產估價師法」與「不動產估

價技術規則」) 釐列其相關條文，並從其「立法目的」之側面為之，希冀得以作為分析旨揭「實例」爭點之依據，茲分述於次：

一、不動產估價師法第 16 條、第 17 條以及第 19 條

(一) 立法目的¹

1. 第 16 條

按旨揭條文規定：「不動產估價師受委託辦理各項業務，應遵守誠實信用之原則，不得有不正當行為及違反或廢弛其業務上應盡之義務。不動產估價師違反前項規定，致委託人或利害關係人受有損害者，應負損害賠償責任。」茲稽其立法目的應為：不動產估價師係專門職業人員，其接受委託辦理各項業務時，應遵守誠實信用原則，並對其承辦業務所為行為，負法律上責任。如因承辦業務致委託人或利害關係人受損害時，應負損害賠償責任，以確保民眾財產權益。

2. 第 17 條

按旨揭條文規定：「不動產估價師不得允諾他人以其名義執行業務。」茲稽其立法目的不外為：不動產估價師資格需經考試或檢覈取得之，以確保其估價品質。非不動產估價師不具法定資格，如任令其引用有資格者之名義執行業務，不但估價品質堪慮，且易引發糾紛，故嚴禁不動產估價師允諾他人以其名義執行業務。

3. 第 19 條

旨揭條文規定：「不動產估價之作業程序、方法及估價時應遵行事項等技術規則，由中央主管機關定之。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。不動產估價師對於委託估價案件之委託書及估價工作記錄資料應至少保存十五年。」，茲稽其立法目的包括下述兩點，其內容為：

(1) 為使不動產估價師從事不動產估價時，對於不動產估價之作業程序、方法及估價時應遵行之事項能有，一致之規範，爰於第 1 項規定不動產估價技術規則，由中央主管機關另定之；以及 (2) 不動產估價師受託辦理業務，應交付委託人不動產估價報告書，並應親自簽證，俾使估價成果發生錯誤等情事而致委託人權益受損時，得以追究其責【**台灣環境與土地法學雜誌第 12 期，2014 年 10 月，第 94 頁**】任。為資統一，特於第 2 項規定不動產估價報告書之製作，應依中央主管機關之規定。

(二) 實務問題（下稱第一案例）

1. 案情簡介

本案之事實是：不動產估價師甲於 A 市成立○○不動產估價師事務所，其自 95 年 8 月 30 日起至 99 年 7 月 16 日止從事不動產物件相關業務之估價，進言之，其與乙（不具

1 得參立法院（2000），立法院公報，第 89 卷第 51 期第 3110 號上冊，頁 70-74。

不動產估價師資格)專門從事承接民事強制執行案件之不動產鑑價業務，合作模式為：先由乙至現場拍照、製作初步鑑價報告書，並以電話向甲報告其初估價格，倘甲認為價格合理，即予以定案並命其將鑑價報告書交與委託人。甲於103年3月1日遭人檢舉其未審度所有委託案鑑價報告書之內容，但因具不動產估價師資格，是所有委託鑑價案子之最終價格均由其核閱後，始得確定。此外，甲每月自乙處收取固定報酬新台幣若干元，其行為之持續期間所得利益共計承辦245件民事強制執行案件之不動產鑑價案件，先予敘明。

按內政部102年9月26日台內地字第1020311582號函略謂：「……案情所陳情形已超過允許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(本部92年3月31日台內地字第0920069720號函參照)之意涵，加以該估價師並非逐一看過報告書內容，是否符合不動產估價師法第16條、第17條及第19條等規定，亦不無疑義。綜上，……；如不動產估價師已註銷開業證書者，請該估價師執行業務當時開業登記之主管機關依不動產估價師法第38條規定核實辦理，……」於是，A市主管機關於103年4月間先行綜整案情後，認甲有抵觸不動產估價師法第16條、第17條以及第19條規定之虞，按同法第36條規定，決定對甲予以「懲戒」，旋即送請A市不動產估價師懲戒委員會予以處理，並依同法第39條第1項規定函請甲提出答辯或於不動產估價師懲戒委員會開會時到會陳述。經會議決議甲抵觸不動產估價師法第17條規定，按同法第36條第3款規定²，對甲作成「停止執行業務1年」之處分，則本案得否適用行政罰法相關規定？又，甲於書面答辯書爭執本案「懲戒罰」裁處權之行使已逾行政罰法第27條第1項所定「3年」之時效期限，而主張應免罰，但A市於請示中央主管機關(亦即內政部)則認為無行政罰法之適用(內政部於103年1月24日以台內地字第1030072511號函參照；下稱系爭函釋)，則本案應如何處理？【台灣環境與土地法學雜誌第12期，2014年10月，第95頁】

2. 爭點分析

此處先從不動產「估價」之專業觀點提出下述爭點³，至於本案所涉裁罰甲「停止執行業務1年」之不利處分，此項「懲戒罰」其有無具行政罰之性質？又，甲所爭執本案「懲戒罰」之裁處權應無行政罰法第27條之適用等問題，將於下文「肆」予以論述，先予敘明。

(1) 不動產估價師法第16條第1項所定「不正當行為」之意涵為何

不動產估價師法第16條第1項所定「不正當行為」之意涵為何？又，「不動產估價師職業道德規範」第6點(共同執業之不動產估價師委辦案件應遵守利益迴避原則)、第

2 其規定：「違反第十六條第一項、第十七條、第二十一條或第二十二條第四項規定情事之一者，應予停止執行業務或除名。」

3 事實上，於實務中時常出現不同估價師對同一標的物之估價產生差異之結果，得參不動產估價師法第41條，亦值關注。

16 點（禁止以不實廣告方式招攬業務）、第 17 點（禁止以利誘方式招攬業務）、第 25 點（禁止估價師進行侵害其他不動產估價師業務之行為）、以及第 29 點（禁止不動產估價師不當擴張業務），是否即為旨揭「不正當行為」之具體闡述？不無疑義。且不動產估價師法及相關條文並亦明定簽證之估價師必須全程審閱鑑價報告書，則倘對其結果仍須負責者，則是否即無旨揭「不正當行為」之適用？

（2）不動產估價師法第 17 條所定不動產估價師「禁止他人以其名義執行業務」意涵為何

按倘只要不動產估價師對於所送鑑價報告書之內容（價格）基於專業予以判斷者，亦即決定其「最終價格」者，是否即無旨揭不動產估價師法第 17 條所定「借牌」之適用？又，依照內政部 92 年 3 月 31 日台內地字第 0920069720 號函意旨，其並非禁止估價師委託他人協助蒐集、整理、分析資料，且亦並未明確規定估價師應親自執行工作之範圍為何，則旨揭規定應如何適用？尚有疑義。茲以本案為例，甲並非僅單純出借其「估價師」之名義，蓋其非完全委由乙為鑑價估定與決定事務，而是價格之「最終」決定者，從而 2 人間之合作關係是否尚難認屬「借牌」？因而無牴觸旨揭不動產估價師法第 17 條之規範意旨？

（3）不動產估價師法第 19 條第 2 項所定「估價報告書製作」是否屬「強行規定」

按倘屬法拍屋之鑑價委託案件者（本案屬之），蓋其鑑，價報告之格式係由司法院訂定，亦即係採簡式敘述或勾選方式之鑑定報告，而非採用不動產估價師公會所訂定之【台灣環境與土地法學雜誌第 12 期，2014 年 10 月，第 96 頁】敘述性不動產估價報告書格式，則是否即無不動產估價師法第 19 條規定之適用？

3. 本文見解

（1）不動產估價師法第 16 條第 1 項所定「不正當行為」應僅屬「例示規定」

首先，按行政程序法第 8 條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」該條前段即為誠實信用原則之明文化。事實上，其亦得適用於私法上之「誠實信用原則」，蓋以本案為例，地方法院（委託人）委託甲（受託人）為系爭不動產之估價業務，則受託人嗣後為估價業務之進行時，本應恪遵誠實信用原則之意旨而不得違誤。

再者，倘以國際評價基準對於不動產估價師之倫理與職業道德規範為例，其對旨揭「不正當行為」之意涵可歸納為：「誠實與正直」、「利益衝突與迴避」、「保密條款」以及「公正可觀與獨立性」四項，此雖尚屬「抽象概念」，但倘以「中華民國不動產估價師職業道德規範」為例⁴，其第「貳」部分所示「職業守則」則甚為具體，其中第 8 條規定：「不動產估價師不得違反與委託人間應有之信守。即使雙方的關係已告終止，保密性的

4 亦即「中華民國不動產估價師公會全國聯合會第一號公報」，共計 31 條文，最新修正為 95 年 5 月 16 日。

責任仍應繼續。」，此應得作為旨揭「不正當行為」之具體闡述。最後，須指出者為，旨揭「中華民國不動產估價師職業道德規範」第 23 條原本規定：「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。」則倘以此為規範基礎而據以檢視旨揭案情，不動產估價師甲之作為（亦即與不具不動產估價師資格之乙共同從事估價業務），則明顯抵觸，只是後來系爭條文何故而為修正（放寬），則不得而知，但從旨揭論點本文肯認其規範意旨，併予指明。

（2）「借牌」之意涵詮釋應從「實質面」予以認定

本案甲與乙於短短 4 年間即承接多達 245 民事強制執行案件之鑑價委託案件，數量不可謂少，實有違社會期待以及職業倫理。其間甲雖有涉入估價事宜，但僅以「電話」方式為之，充其量僅屬「形式」參與估價，且倘對告知之初估價額無問題者，即逕命以其名義出具鑑價報告書，完全未「審視」其鑑價報告書內容是否妥適，是其行【**台灣環境與土地法學雜誌第 12 期，2014 年 10 月，第 97 頁**】為核與「借牌」之「實質」意涵應無差異，而抵觸不動產估價師法第 17 條之規範意旨（他人以自己名義執行鑑價業務禁止原則）。再者，按旨揭「中華民國不動產估價師職業道德規範」第 24 條明定：「不動產估價師對其聘用人員，應予適當之指導、訓練與監督。」則本案不動產估價師甲顯然未為之而有抵觸之實。

（3）不動產估價形成過程應確遵「程序正義」之意旨

按旨揭內政部 92 年 3 月 31 日台內地字第 0920069720 號函之意旨，雖不動產估價師法及相關條文並無明文禁止不動產估價師執行業務時，得委由他人申請、調查、整理必要資料之相關規定。惟依照不動產估價師法第 19 條第 2 項以及依其授權訂定之不動產估價技術規則第 5 條與第 8 條規定⁵，不動產估價師於執行業務（尤指終局價格之確定）時，仍應遵上開法令之規範，申言之，鑑價之方法採取、必要過程以及報告書之載明事項等事項，法均有明定，其內容並不會因屬法拍不動產之鑑價報告書撰寫格式係由司法院訂定而有不同。綜之，旨揭規定應屬「強行規定」而不容因「便宜行事」而予以規避。茲就本案以論，由案情可知，雖甲聲稱但仍須對所受託不動產鑑價報告之結果負責，但其僅針對價格審閱，未對其估價之形成過程詳加確認，而抵觸旨揭不動產估價技術規則第 5 條與第 8 條之規定意旨，從而應難認無違旨揭不動產估價師法第 19 條第 2 項規定，從而 A 市遂依同第 36 與第 38 條規送請其不動產估價師懲戒委員會予以審議，應無違誤。

（4）不動產估價師應負「善良管理人」之注意義務

按不動產估價師之執行估價業務核屬「受有報酬」（例如法院委託估價者，其費用為

5 第 5 條規定：「不動產估價部應力求客觀公正，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。」；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。四、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。」

新台幣 1 萬元) 者，依民法第 535 條後段規定，其應負「善良管理人」之注意義務，除責任甚重之外，旨揭法條明定「應」而非「得」，從「文義解釋法」以論，至為明顯易懂。此外，由旨揭「中華民國不動產估價師職業道德規範」第 15 條明定：「不動產估價師接受委辦事項，應善用其專業知識與經驗提供服務，並善盡專業上應有之注意。」即在闡明斯旨而不得違誤。【台灣環境與土地法學雜誌第 12 期，2014 年 10 月，第 98 頁】

二、不動產估價技術規則第 16 條、第 21 條以及第 34 條

首先，須指出者為，不動產估價師於製作不動產估價書之際，雖旨揭不動產估價師法第 19 條第 2 項對其格式等項目定有明文，但於實務上，迭有爭議。於是，此處擬亦予以探討，先以敘明。

(一) 立法目的⁶

1. 第 16 條

按旨揭條文規定：「不動產估價師應製作估價報告書，於簽名或蓋章後，交付委託人。估價報告書應載明事項如下：一、委託人。二、勘估標的之基本資料。三、價格日期及勘察日期。四、價格種類。五、估價條件。六、估價目的。七、估價金額。八、勘估標的之所有權、他項權利及其他負擔。九、勘估標的使用現況。十、勘估標的法定使用管制或其他管制事項。十一、價格形成之主要因素分析。十二、估價所運用之方法與其估算過程及價格決定之理由。十三、依本規則規定須敘明之情況。十四、其他與估價相關之必要事項。十五、不動產估價師姓名及其證照字號。前項估價報告書應檢附必要之圖說資料。因行政執行或強制執行委託估價案件，其報告書格式及應附必要之圖說資料，依其相關規定辦理，不受前二項之限制。」茲稽其立法目的為：(1) 明定估價報告書應記載之事項；(2) 為使不動產估價師對估價報告書內容負完全責任，規定估價報告書應由不動產估價師簽名或蓋章後交付委託；(3) 為使估價報告書內容詳細充實，具有說服力，除列舉其應載事項外，並明定應檢附之必要圖說資料，以資佐證；以及 (4) 如不動產估價師認為估價屬本規則第 6 條、第 14 條、第 15 條、第 24 條、第 27 條、第 62 條、第 64 條、第 65 條與第 94 條等所規定之特殊情況時，即須於估價報告書中敘明該情況。

2. 第 21 條

按旨揭條文規定：「比較法估價之程序如下：一、蒐集並查證比較標的相關資料。二、選擇與勘估標的條件相同或相似之比較標的。三、對比較標的價格進行情況調整及價格日期調整。四、比較、分析勘估標的及比較標的間之區域因素及個別因素之差異，並求取其調整率或調整額。五、計算勘估標的之試算價格。六、決定勘估標的之比較價格。前項第五款所稱之試算價格，指以比較標的價格經情況調整、價格日期調整、區域因素

6 得參內政部編印 (2001)，不動產估價技術規則立法總說明，頁 250 以下。

調整及個別因素調整後所獲得之價格。」茲稽其立法目的為：明定比較法之估價步驟，乃就蒐集比較標的進行【**台灣環境與土地法學雜誌第 12 期，2014 年 10 月，第 99 頁**】各項因素調整後計算決定比較價格。

3. 第 34 條

按旨揭條文規定：「收益法估價之程序如下：一、蒐集總收入、總費用及收益資本化率或折現率等資料。二、推算有效總收入。三、推算總費用。四、計算淨收益。五、決定收益資本化率或折現率。六、計算收益價格。」茲稽其立法目的為：明定收益法之估價步驟，乃先計算淨收益並以收益資本化率還原計算。

（二）實務問題

1. 案情簡介

本案事實是：不動產估價師甲於 A 市開業時，受理地方法院某號清償借款事件之不動產估價，其未依不動產估價技術規則第 16 條第 2 項、第 21 條、第 27 條與第 34 條等規定製作估價報告書，疑有違反不動產估價師法第 19 條第 2 項規定，A 市政府遂依不動產估價師法第 39 條第 1 項規定，先請甲提出答辯或於 A 市不動產估價師懲戒委員會開會時到會陳述。甲嗣後提出書面之答辯意見書，其認為不動產估價技術規則第 16 條第 2 項非屬「強行規定」，茲經會議討論後決議甲未依不動產估價師法第 19 條第 2 項規定辦理，於是依不動產估價師法第 36 條第 2 款規定予以「申誡」1 次，則甲之主張有無理由？A 市不動產估價師懲戒委員會之處理是否適法？

2. 爭點分析

（1）不動產估價技術規則第 16 條第 2 項是否屬「強行規定」

本案屬地方法院委託辦理之出具之估價報告書為「簡易」格式，蓋其係屬借款事件（亦即抵押擔保物）之不動產估價事件，從而甲乃依據其所頒定之簡易強制執行格式製作估價報告書，亦即依據「地方法院民事執行處選任不動產鑑定人作業參考要點」規定製作估價報告書。則有問題者為，甲所出具之估價報告書，雖未逐項、逐條予以明確條列，但亦均有記載其意旨，例如旨揭條項第 2 款所定勘估標的之基本資料，其即為報告書內之不動產標示、面積以及所有權人，而第 11 款價格形成之主要因素分析，即為報告書內之鄰近市場供需、區域狀況概要。則是否即不屬旨揭不動產估價技術規則第 16 條第 2 項所定 14 項所定應載明「事項」？易言之，旨揭規定事項是否缺一不可而均須明列於估價報告書中？

（2）不動產估價技術規則第 21 條與第 27 條之內容應如何詮釋

甲對所受託估價事件之估價方法係兼採「比較估價法」與「收益【**台灣環境與土地**

法學雜誌第 12 期，2014 年 10 月，第 100 頁】估價法」，就前者而言⁷，其所採 3 件「比較標的物」係參考「台灣不動產成交行情公報」所提供者，並經檢討與比較後，再選擇與估價對象條件較為相似之比較標的物，如此之比較法推算過程是否即未合於旨揭不動產估價技術規則第 21 條與第 27 條之規定？

(3) 不動產估價技術規則第 34 條所定「收益估價法」程序是否屬「不變」規定

承上所述，甲所採「收益估價法」係先蒐集所有與估價對象特性相同或相似之比較標的物，並推算其總收入以及總費用後，再計算其收益價格。則就其評估之「程序」而言，雖旨揭不動產估價技術規則第 34 條已有規定，但此是否屬「不變規定」？或得按個案而變動其規定內容？

3. 本文見解

(1) 不動產估價技術規則第 16 條第 2 項應屬「強行規定」

按甲所製作系爭地之估價報告書係屬簡易之強制執行格式，亦即係依相關規定所製作，俾利民事強制執行業務得以順利推動。但問題是，本案估價目的係供法院訴訟之參考，至為重要（例如共有地價值額度之分割方式等），而非屬因強制執行委託估價案件，其出具之「簡易」估價報告書之格式，顯有不妥。又，按不動產估價技術規則第 16 條第 2 項規定，估價報告書「應」載明旨揭所定事項，此一條文之性質應解為強行規定，從而報告書之「格式」自應逐項載明各「法定」事項而不容擅自決定與變更。惟甲之答辯內容略以：「……，不動產估價報告書內，雖未逐項、逐條明確條列，但亦均有記載其意旨。……」，顯見本案報告書並未依規定事項「逐項」載明，復以報告書內雖記載運用比較法及收益法兩種估價方法，然並未列明兩種方法之估算「過程」，亦未符旨揭條項第 12 款規定（估價所運用之方法與其估算過程及價格決定之理由）之意旨，尤其此項規定對於估價報告書之製作形成過程具有拘束效力，亦得解為估價師之行政法上作為義務，是其應無享有裁量權而不得任意予以規避。再者，於實務上，本文以為一份「良好」之估價報告書應具備下述要件：A.合乎邏輯之文字架構以及明確之章節安排；B.簡潔易懂之文字表達；C.客觀專業之寫作方式；D.合於事實與情境之描述；E.清晰分析與合理解釋；以及 F.優質【**台灣環境與土地法學雜誌第 12 期，2014 年 10 月，第 101 頁】**紙張與包裝⁸，而本案並未合致之。

(2) 「比較與修正內容」為比較估價法所不可欠缺之法定程序

本案亦運用比較法進行委託標的物之估算，進言之，不動產估價師甲經採用 3 件與勘估標的條件較為相似之比較標的並於報告書內列明其相關資料，至於各比較標的價格差異調整、計算勘估標的之試算價格及最後決定比較價格等過程，乃於答辯書內始為補

7 至於後者得參「不動產估價技術規則第 34 條所定「收益估價法」之程序是否屬『不變』規定」之論述，併予指明。

8 亦得參卓輝華（2011），不動產估價，2 版，台北：五南，頁 204。

充敘明，雖其比較修正內容經檢視尚屬合理，且試算價格之間差距亦符合規定，惟前述之「比較修正內容」皆未於報告書內敘明，是未符合不動產估價技術規則第 21 條比較法估價程序以及第 27 條敘明比較價格決定過程之規定。須指出者為，無論採取何種估價方法，依不動產之估價理論言，「比較修正內容」此一程序對於估價結果之形成應不可免，蓋旨揭不動產估價技術規則第 21 條第 1 項第 4 款規定：「比較、分析勘估標的及比較標的間區域因素及個別因素之差異，並求取其調整率或調整額。」從而，比較之重點應為「區域因素」與「個別因素」。於是，旨揭所稱「台灣不動產成交行情公報」所提供者，是否妥適、客觀與合理，即有疑義。又，縱使不動產估價師甲認為合法，則其理由為何，亦應附具而未見之。再者，按旨揭同條項第 5 款規定，該估計方法亦須包括「計算勘估標的之試算價格」此一步驟，並據以決定其「最終價格」，則倘付之闕如，勢必將大大減少最終估價額度之「信度」。最後，須指出者為，本案由於引用「(市場)比較法」而進行委託標的物之估算。事實上，由估價專業得知，其具有限制性(亦即不得引用之案例)，茲舉其要者如：A.比較之案例數量偏少；B.具「特定估價目的」之案例；C.未考量來自「法令」影響之案例；D.未符供需與競爭條件之案例；E.易受政治或經濟影響之案例；以及 F.未能充分反應「時間」此一變數之案例⁹，則細繹系爭不動產估價報告書之內涵，並未對旨揭塑列事項予以回應(釋疑)。

(3) 不動產估價技術規則第 34 條所臚列 6 項步驟列允具有先、後次序關係以及推論演算等關係，不得忽略或規避

本案不動產估價師甲於運用收益法進行估算時，其經估價師蒐集 3 件與勘估標的特性相同或相似之比較標的之最近 3 年間租金，推算【台灣環境與土地法學雜誌第 12 期，2014 年 10 月，第 102 頁】有效總收入、總費用與收益資本化率後，求取收益價格，前述過程乃於答辯書內始為補充敘明，雖其推算過程經檢視尚符規範，惟其決定「收益資本化率」或「折現率」之過程說明之內容皆未於報告書內，是應未符合不動產估價技術規則第 34 條收益法估價程序之規定。茲須指出者為，「收益資本化率」除為影響估價重要因素外，無論不動產估價師運用「比較法」(不動估價技術規則第 18 條以下)或「收益法」(不動估價技術規則第 28 條以下)等估價分法，其形成過程與說明皆不可或缺。此外，旨揭不動產估價技術規則第 34 條所臚列 6 項步驟(過程)，其彼此間允具有先、後次序關係以及推論演算等關係，不得忽略或規避，否則其估價結果即帶有主觀偏頗或思考跳躍等弊端。最後，須指出者為，由於本案亦連用「收益法」，事實上於實務上，該估價方法亦有其短，例如最重要者為，收益法之前提假設常隨「時間」而有變動，倘無法予以克服，估價標的物最終價格之客觀性將受不利影響，則證諸本案，其所示不動產估價報告書亦未就此為闡述。

9 得參卓輝華，前揭書，(見註 9)，頁 241-242。

綜上所述，本文認為甲之主張應無理由，至 A 市不動產估價師懲戒委員會之處置，亦即甲未依不動產估價師法第 19 條第 2 項規定辦理，而依同法第 36 條第 2 款規定予以「申誡」1 次，本文認為應無疑義。

參、懲戒罰相關重要法律議題

一、懲戒罰概述

（一）定義

其係屬行政（處）罰」（Verwaltungsstrafe）之範疇，按所謂「行政罰」係指國家為維持行政上之秩序，達成國家之目的，對於違反行政法上之「義務」（Verpflichtung）所科處之制裁，其具有「處罰行為」與「高權行為」兩要素。又，其內容包括：行政秩序罰（Ordnungsstrafe der Verwaltung）、行政執行罰（Vollzugsstrafe der Verwaltung）、行政刑罰、以及行政紀律罰（Disziplinarstrafe）四類（詳下頁圖 1），其中行政秩序罰又名為（狹義）之行政罰，其與行政執行罰合稱為（廣義）之行政罰，前者係指國家制裁（過去）違反行政法義務所為之處罰；而後者則指國家迫使違反行政法上之義務人（將來）履行義務之處罰，若再加上行政紀律罰（亦即「懲處罰」）則稱為（最廣義）之行政罰¹⁰。

【台灣環境與土地法學雜誌第 12 期，2014 年 10 月，第 103 頁】

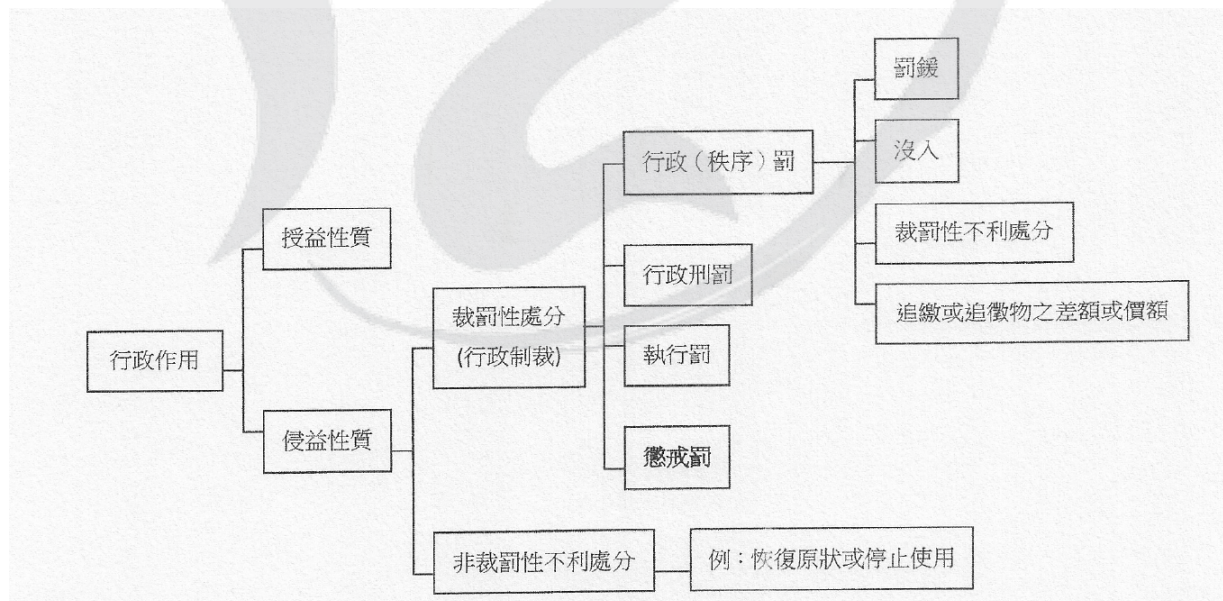


圖 1：行政罰與行政制裁

資料來源：參考李震山（見註 10），頁 392。

茲謹將「懲戒罰」之定義件簡述於次，其係指基於行政法上之特別權力關係，為維護秩序，而對於違反秩序者所為科處之一種制裁。亦即，其係指公務人員及專門職業人

10 得參李震山（2011），行政法導論，9 版，台北：三民，頁 391 以下。

員違反專業倫理及紀律行為所受之處罰，例如地方主管機關依據不動產經紀業管理條例第 31 條第 1 項第 1 款之規定，對未踐行「不動產說明書解說義務」之不動產經紀人員（指經紀人或經紀營業員）應處以「申誡」，即屬之¹¹。進言之，懲戒罰係著重於某一職業內部秩序之維護，是行政罰之規定並非全然均得適用於懲戒法。又，倘以公務員為例，公務員之懲戒與行政罰法規範之性質亦有不同，蓋其已有公務員懲戒法可資適用，而不適用行政罰法，併予指明。

（二）性質

茲有問題者為，倘懲戒罰（處分）之內容兼具行政法上義務違反之制裁以及內部秩序之維護者，則其是否具有旨揭行政秩序罰之性質，亦即是否屬行政罰法第 2 條之規範範疇¹²？對此，稽其立法理由似應尤其【台灣環境與土地法學雜誌第 12 期，2014 年 10 月，第 104 頁】立法目的與淵源等分別予以考量，茲謹進一步論述於次¹³：

1. 具行政處罰之性質者

承上所述，倘法律規定課予專門職業人員公法上之義務，並對其違法行為予以懲戒者，則其懲戒處分應具行政處罰之性質，而屬行政罰法第 2 條所定「其他種類型行政罰」。例如以旨揭不動產經紀業管理條例為例，其第 16 條本文規定：「經紀人員應專任一經紀業，並不得為自己或他經紀業執行仲介或代銷業務。」第 19 條第 1 項明定：「經紀業或經紀人員不得收取差價或其他報酬，其經營仲介業務者，並應依實際成交價金或租金按中央主管機關規定之報酬標準計收。」第 22 條第 1 項規定：「不動產之買賣、互易、租賃或代理銷售，如委由經紀業仲介或代銷者，下列文件應由經紀業指派經紀人簽章：一、不動產出租、出售委託契約書。二、不動產承租、承購要約書。三、定金收據。四、不動產廣告稿。五、不動產說明書。六、不動產租賃、買賣契約書。」以及第 23 條第 1 項規定：「經紀人員在執行業務過程中，應以不動產說明書向與委託人交易之相對人解說。」即為課予不動產經紀人員一連串之公法上義務，倘違背者則依同法第 31 條規定，應予以懲戒。於是，該類懲戒處分之性質允應具有行政處罰之性質而得適用行政罰法相關規定。

2. 不具行政處罰之性質者

例如以不動產估價師為例，旨揭「中華民國不動產估價師職業道德規範」第 30 條規定：「不動產估價師違反本規範，由所屬公會處理之，並按下列方法處置之：一、公告。二、勸告。三、警告。四、情節重大者，送請相關機關處理。」則倘某估價師違反第 10

11 又如主管機關對於醫師、會計師或建築師所為之制裁，亦屬之。

12 其規定：「本法所稱其他種類型行政罰，指下列裁罰性之不利處分：一、限制或禁止行為之處分：限制其停止營業、吊扣證照、命令停工或停止使用、禁止行駛、禁止出入港口、機場或特定場所、禁止製造、販賣、輸出入、禁止申請或其他限制或禁止為一定行為之處分。二、剝奪或消滅資格、黨利之處分：命令歇業、命令解散、撤銷或廢止許可或登記、吊銷證照、強制拆除或其他剝奪或消滅一定資格或權利之處分。三、影響名譽之處分：公布姓名或名稱、公布照片或其他相類似之處分。四、警告性處分：警告、告誡、記點、記次、講習、輔導教育或其他相類似之處分。」

13 得參陳清秀（2012），行政罰法，初版，台北：新學林，頁 18-19。

條規定，亦即不得藉其業務上獲知之秘密，對委託人或第三者有任何不良之企圖者，而被處以「警告」者。由於其非屬違反行政法上義務之制裁¹⁴，而係屬職業內部秩序之維護，亦即屬單純團體紀律之懲戒處罰，從而應不具行政處罰之性質。

綜上所述，懲戒罰（處分）是否兼具行政處罰，其判定界限似非清晰而得掌握，但須注意者為，縱使不具行政罰性質之懲戒處分，但有關行政處罰之法理¹⁵，仍得適用或類推適用，是宜注意。例如於旨揭「第一案例」中，縱使未有行政罰法之適用，但 A 市不動產估價師懲戒委員會對不【**台灣環境與土地法學雜誌第 12 期，2014 年 10 月，第 105 頁**】動產估價師甲以其牴觸不動產估價師法第 19 條規定，依據同法第 36 條第 2 款規定予以「申誡」1 次，但甲同時亦牴觸同法第 16 條與第 17 條規定而須予以處分，則基於「一事不二罰原則」之意旨，本案僅得從一重處罰，即足以達成行政目的，於是乃依同法第 36 條第 3 款規定，對甲作成「停止執行業務 1 年」之懲處，如此作法，應值贊同。

二、懲戒罰之行使時效

本文以為於旨揭「第一案例」中，A 市不動產估價師懲戒委員會對甲所為「停止執行業務 1 年」之懲戒處分，究竟有無行政罰法之適用？將於下文予以論述，由於甲爭執行政罰裁處權之「時效」相關問題，從而此處謹先論述其時效相關問題。

（一）行政罰裁處權之時效

按行政罰法第 27 條第 1 項與第 2 項規定：「行政罰之裁處權，因三年期間之經過而消滅。前項期間，自違反行政法上義務之行為終了時起算。但行為之結果發生在後者，自該結果發生時起算。」首先，此一裁處權旨在促使行政機關勿「怠於行使公權力」，而令處罰關係久懸而處於不確定狀態，值得肯定。但不分處罰有政罰之種類以及對人民權利侵害之輕重，而一律定為 3 年，似有違比例以及平等原則之意旨。再者，其性質屬「形成權」而非公法上之請求權，是其與行政程序法第 131 條所定公法上請求權之消滅時效不同，是宜注意。至其「執行」時效則依行政執行法第 7 條第 1 項為之¹⁶。前揭明定自違反行政法上義務之行為終了時起算，但行為之結果發生在後者，裁罰時效自該結果發生時起算，是為裁罰權之時效「起算」時點，例如「飲酒駕車」必須經酒測之結果，亦即血液中酒精含量超過一定標準後，才會予以裁罰，茲不贅言。又，行政罰事件雖多屬行為犯，但如違反作為義務而不作為或違反不作為義務而作為者，前者例如土地法第 73 條第 2 項明定「應於土地權利變更（如買賣等）後一個月內為之」，則倘行為人未於 1 個月內（甚至一直）未為申辦土地權利變更登記者，則其違反「作為」義務之狀態一直

14 茲以不動產師法第 18 條為例，其本文規定：「不動產師對於因業務知悉之秘密，……，不得洩漏。」則所謂「洩漏」與「對委託人或第三者有任何不良之企圖」，兩者意涵似有不同。

15 例如比例原則、法安定性原則以及雙重處罰禁止原則等。

16 其規定：「行政執行，自處分、裁定確定之日或其他依法令負有義務經通知限期履行之文書所定期間屆滿之日起，五年內未經執行者，不再執行；其於五年期間屆滿前已開始執行者，仍得繼續執行。但自五年期間屆滿之日起已逾五年尚未執行終結者，不得再執行。」

存在，則應無裁處權罹於時效問題，此際除另有規定外¹⁷，其處罰時效自行為人提出申報或申辦登記時，開始起算¹⁸，是宜注意。【台灣環境與土地法學雜誌第12期，2014年10月，第106頁】

(二)行政罰裁處權時效之起算—以「連續犯」(Dauerdelikte)與「狀態犯」(Zustandsdelikte)為例¹⁹

1. 連續犯

於連續犯之態樣下，其裁罰時效究應自何時起算？關涉行為人之權利，從而，本文以為應採「整體觀察法」，亦即應自「最後」之個別行為終了時起算²⁰。茲以醫師連續為30位病患開立不實診斷證明書以詐領保險金為例，則由於該醫師已多次出具與事實相違之診斷證明書，其間存有時間與利益關聯性，是應評價為同一行為，則按旨揭旨揭行政罰法第27條第2項規定，主管機關裁處時效應自其出具「最後」一次不實診斷證明書之行為終了時，開始起算。

2. 狀態犯

於連續犯之態樣下，其裁罰時效究應自何時起算，亦關涉行為人之權利，依理應以其建立違法狀態時，亦即產生違法狀態之構成要件該當之違規行為終了時，其裁罰時效開始起算。茲以「違章建築」為例，則因其違法狀態終了後已存在多時（此如「陳年」違章建物），是其已罹於裁罰權之行使時效（亦即超過3年），易言之，主管機關應不得再予以處罰，但尚得按（例如）都市計畫法第79條第1項規定，命令違章建物之狀態恢復原狀，惟屬另事。

肆、個案檢視—不動產估價師法第36條有無行政罰之適用（代結論）

茲所稱「個案」係屬旨揭「第一案例」，先予敘明，本案不動產估價師甲自95年8月30日起至99年7月16日，違法鑑價之案件多達245件（具「連續性」），則因該等案件具有時間與空間之緊密性、且均出於相同動機（賺錢牟利），而侵害同一法益，是應屬相同（違法）行為而應為相同之法律評價，則按旨揭行政罰法第27條第2項規定，裁處時效應自甲「最後」一次出具違法鑑價報告書之行為終了時，開始起算²¹，則依法其裁處之最終時點應為102年7月16日，但A市不動產估價師懲戒委員會卻遲至103年4月始為懲處，是其懲處似應屬違法，但本文旨揭同意系爭函釋所持論點，亦即A市不動產估價師懲戒委員會對甲所為「停止執行業務1年」之懲戒處分，應無行政罰法【台灣

17 按土地法第73條第2項後段規定：「聲請逾期者，每逾一個月得處應納登記費額一倍之罰鍰。但最高不得超過二十倍。」從而，其係以「聲請逾期」（亦即違反「申辦登記之作為義務」）為裁罰時效之「起算時點」。

18 但須注意稅捐稽徵法第22條有關「核課期間之起算」之特別規定。

19 詳參陳清秀，前揭書，（見註13），頁279-284。

20 亦有採「個別觀察法」，亦即針對整體事件中每個個案之舉動分別予以判斷其時效。

21 相同法理得參最高法院101年度判字第488號判決。

環境與土地法學雜誌第 12 期，2014 年 10 月，第 107 頁】之適用，而應適用不動產估價師此一特別法，從而，甲主張免罰，應無理由。茲謹提出下述論點供參：

一、所具「可非難（違法）程度」相當高

「本案被付懲戒人不動產估價師甲自 95 年 8 月 30 日起至 99 年 7 月 16 日止共承接 245 民事強制執行案件之鑑價，數量不可謂少且屬連續犯（惡行重大），易言之，總計出具不實鑑價報告書之數量達 245 件，且其違法所得利益亦不在少數，是其「違法度」或「可非難程度」相當高而不可謂低。

二、對於法治之「（負面）影響程度」相當高

承上，本案不動產估價師甲違法鑑價之時間長達近 4 年，是其違法之影響程度（致使法院作出錯誤不動產之拍賣底價）不可謂低。進言之，其所出具之不動產估價報告書之結果具有「持續」且「多重」影響力，按不動產估價報告書一旦作成，其內容影響層面眾多（例如：不動產證券化價值評估、都市更新前後權利價值評估以及聯合開發權益分配評估等），且估價結果於民眾財產以及不動產交易市場等影響甚鉅，是不動產估價師具有「持續性」之專業職能以及道德操守。從而，倘依旨揭行政罰法規定，不動產估價師將（最終）不動產鑑價報告書交付委託人 3 年後，即逾越裁處權之行使期間，將不利於旨揭目標之達成，此亦為不動產估價師設置之特殊性。**【台灣環境與土地法學雜誌第 12 期，2014 年 10 月，第 108 頁】**