

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：內政部。

貳、案由：內政部所訂「不動產經紀業報酬計收標準」，未能本於「服務報償原則」，考量房仲業「所任勞務之價值」是否相當，以及不同地區房價差異與不同時期房價漲(跌)幅迥異因素，按成交金額採比例逐級累退計收，造成消費者因房價上漲而多付鉅額服務報酬，徒增交易成本之不合理現象；又未落實交易資訊公開透明化，妥適規範房仲業廣告，致隱瞞重要資訊成為房地產消費糾紛之肇因；又「不動產說明書應記載事項」內容過於簡略；經紀營業員資格取得條件過於寬鬆且未落實訓練；房仲業提供定型化契約之內容是否詳實及合法、以斡旋金進行交易的情況是否已改善等，均未積極查明並適時檢討，洵有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據報載：「房仲平面廣告，八成相片不實」；另據行政院消費者保護委員會統計，95年至99年10月全國商品消費爭議，購屋類列居前3名。究不動產仲介業者提供服務是否確實保障消費者權益，收取之報酬相對於提供之服務是否合理，相關主管機關是否放任民眾權益受損、有無怠惰修法，均有深入瞭解之必要乙案，業經本院調查竣事，茲就調查發現違失之事實與理由臚列如下：

- 一、內政部訂定不動產經紀業報酬計收標準，雖規定報酬總額不得超過實際成交價金6%，惟施行逾10年，房仲服務報酬標準已於市場上形塑類似固定比率，使上

開計收標準原本欲使委託人與受託人得充分自由議價之意旨，受到嚴重扭曲；又上開計收標準未能本於「服務報償原則」，考量房仲業「所任勞務之價值」是否相當，亦未能考量不同地區房價差異及不同時期房價漲（跌）幅迥異因素，未設計按成交金額採比例逐級累退計收之機制，造成消費者因房價上漲而多付鉅額服務報酬，徒增交易成本之不合理現象，內政部不僅欠缺宣導服務報酬自由議價之措施，亦未適時檢討上開計收標準之合理性，放任民眾權益受損，顯有怠失。

- (一)按內政部辦理「不動產經紀業管理條例」（下稱本條例）立法過程，原函報行政院之「房地產仲介業管理條例草案」第 17 條規定：「仲介業經營業務…應依實際成交價金或租金報酬標準計收報酬。…第一項報酬標準由中央主管機關依價金大小定其上限。」依其說明略以：「交易價金之高低與仲介成本並非呈顯著正比，爰參酌日本法例，明定由政府依價金大小定其上限，以期合理。」惟行政院送立法院審議之「房地產仲介業管理條例草案」第 17 條規定，卻將「依價金大小定其上限」之內容刪除，修改為「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。」送經立法院審議通過，除將本條例名稱改為「不動產經紀業管理條例」外，上開條款內容並未更動，僅配合部分條文新增改列條次為第 19 條。嗣內政部依上開規定授權，以 89 年 5 月 2 日台(89)中地字第 8979087 號函頒不動產仲介經紀業報酬計收標準（下稱「房仲服務報酬計收標準」），同年 7 月 1 日實施，同年 7 月 19 日修正第 3 點。現行規定如下：

- 1、不動產經紀業或經紀人員經營仲介業務者，其向買賣或租賃之一方或雙方收取報酬之總額合計不得超過該不動產實際成交價金6%或1.5月之租金。
 - 2、前述報酬標準為收費之最高上限，並非主管機關規定之固定收費比率，經紀業或經紀人員仍應本於自由市場公平競爭原則個別訂定明確之收費標準，且不得有聯合壟斷、欺罔或顯失公平之行為。
 - 3、本項報酬標準應提供仲介服務之項目，不得少於內政部頒「不動產說明書應記載事項」所訂之範圍，不包括「租賃」案件。
 - 4、經紀業或經紀人員應將所欲收取報酬標準及買賣或租賃一方或雙方之比率，記載於房地產委託銷售契約書、要約書，或租賃委託契約書、要約書，俾使買賣或租賃雙方事先充分瞭解。
- (二)依內政部研擬「房仲服務報酬計收標準」時所參考由世界不動產協會對各會員國所作調查之國外相關資料以觀，國外對於收費標準差異懸殊，例如：新加坡 1-2%，韓國 1.5-9%，日本 3-5%，而美國未開發土地類 6-10%、商業類 3-4%、住宅類 5-8%，平均約 6%。若將各會員國仲介收費標準予以平均，最低費率約 2.8%，最高費率約 4.9%。我國「房仲服務報酬計收標準」除無最低費率限制外，上限規定亦高於上開各國平均費率，該上限規定如何決定，並無具體之依據及理由；又內政部參考各國資料時，未將各國之房價、工資及國民所得水準等相關因素納入考量，以瞭解其實際收取之仲介服務費與當地工資、國民所得間之關係，亦未就各國業者所提供之服務項目與內容進行分析比較，顯不周延。

(三)復按本條例第4條第5款規定，仲介業務係指從事不動產買賣、互易、租賃之「居間」或「代理」業務。所稱「居間」依民法第565條規定，係指「謂當事人約定，一方為他方報告訂約之機會或為訂約之媒介，他方給付報酬之契約。」而「居間所約定之報酬，較居間人所任勞務之價值，為數過鉅失其公平者，法院得因報酬給付義務人之請求酌減之。」民法第572條定有明文。據內政部89年3月30日召開研議「房仲服務報酬計收標準」會議資料得知，曾就仲介業提供「服務成本」加上「合理利潤」等方式訂定仲介服務報酬標準之可行性提出分析，認為計算服務成本時，因「服務項目」、「經營方式」、「目標市場」、「營業地點」、「人事成本」、「教育訓練」、「成交量」等因素不同而有差異，而「合理利潤」因無法令依據、消費者與業者之看法容有差異，致認定有其困難。且房仲全聯會亦表示，仲介業服務報酬，係依服務報償原則訂定，且業者所提供之服務內容，不會因為房價高低而有差別之待遇。由上可知，房仲服務報酬之計算方式，理應採「服務報償原則」，殆無疑義。而所謂「服務」應視委託人（買方或賣方）實際委託之事項與業者所提供之內容而定，且「報酬」之數額，雖得以契約自由約定，但必須「與其所任勞務之價值相當」，方為公允。若報酬數額過鉅，顯失公平者，委託人得依民法第572條規定訴請法院酌減之，以維公平。準此，本條例第19條規定應訂定「房仲服務報酬計收標準」，既係為保護消費者與房仲業之權益而設，雖法律規定以「不動產實際成交價金或租金」為基準，惟鑒於交易金額之高低與仲介成本並非呈顯著正比，則內政部訂定之「房仲

服務報酬計收標準」，自應斟酌房仲業「所任勞務之價值」是否相當，始臻合理。

(四)又，房仲業係屬服務業，業者本應藉由不斷提升服務品質，以獲得客戶認同及爭取服務機會，並更應積極降低經營成本，以增加市場競爭力。否則因失去競爭力而由市場淘汰，亦屬正常，殊無將開發或經營成本轉嫁由委託人負擔之理。況於同一時期內，若房仲業所提供之服務內容差異不大，僅因不同區域房價迥異而收取懸殊之服務報酬，實難謂合理。再就長期而言，在正常情況下，業者之服務成本應隨著經營方式之不斷改進而降低，實無因房價上漲亦隨之不斷上漲之理，縱使營業所需之工資、租金、廣告成本有所增加，其增幅也不及房價之漲幅。尤有甚者，同一物件如於短期內多次移轉，在服務成本變動不大之情形下，業者可收取多次之服務報酬，更係有利可圖，造成實務上有業者與房地產投資（投機）者合作，在房價高漲地區藉由投資（投機）者短期內多次移轉之機會，以獲取更多的服務報酬，最後再將服務報酬轉化為房價之一部分而由消費者負擔，產生變相增加購屋成本之不合理現象。

(五)另按「房仲服務報酬計收標準」規定，成交價金之6%乃收費之上限，並非主管機關規定之固定收費比率，委託人自得與受託人議價，乃屬當然。內政部於92年6月26日公告「不動產委託銷售定型化契約」應記載事項第5點規定：「買賣成交者，受託人得向委託人收取服務報酬，其數額為實際成交價之百分之__（最高不得超過中央主管機關之規定）。前項空白處未記載者，受託人不得向委託人收取服務報酬。」該項規定應屬消費者保護法第2條第

8 款之個別磋商條款，須由委託人與受託人磋商決定服務報酬之計收標準，堪稱允當。惟「房仲服務報酬計收標準」第 4 點卻規定「經紀業或經紀人員仍應本於自由市場公平競爭原則個別訂定明確之收費標準，…應將所欲收取報酬標準及買賣或租賃一方或雙方之比率，記載於房地產委託銷售契約書…，俾使買賣或租賃雙方事先充分瞭解。」造成業者多將報酬標準比率印製於定型化契約上，顯與上開「不動產委託銷售定型化契約」應記載事項之規定產生扞格，亦失去公平保障消費者與業者權益之宗旨，洵有不當。

(六)「房仲服務報酬計收標準」施行逾 10 年，業者之仲介服務費收費標準究為何？有無僵固性？詢據房仲全聯會表示，並未就每年業者之仲介服務費收費標準進行完整統計，政府雖已訂定 6% 的服務報酬上限，不同業者內部還是有高低不同的收費標準，以面對同業激烈之競爭，而在公司內部收費標準下，個別房產物件還是有不同的服務費收取標準。惟據消基會表示，房仲業已形成按成交價金向賣方收取 4%、買方收取 2% 服務報酬的不成文行規，該會於 2010 年 6 月初，針對 10 大房仲業之服務報酬進行調查，發現 90% 的業者表示收取 6% 服務報酬乃係政府之規定。又據公平會表示，實務上不動產經紀業者（自有品牌之業者或主要競爭品牌之加盟店）向買方或賣方收取之服務報酬，係分別依買方及賣方訂定，其中向買方收取成數以成交價格 2% 或 1% 收取，向賣方收取成數則以成交價格 4% 或 3% 收取，實際服務報酬由業者依個案與買方及賣方個別議定，並無一致之數額或成數，或一律收足 6% 之上限。另據內政部所提供之房仲業所使用之不動產委

託銷售定型化契約書以觀，契約書中有關服務報酬之約定，亦以定型化契約條款載明向賣方收取 4% 服務報酬。顯示仲介業長久以來已於市場上形塑類似固定比率之服務報酬標準，並向消費者表示此乃政府之規定，而政府亦欠缺宣導，使「房仲服務報酬計收標準」原本欲使委託人與受託人得充分自由議價之意旨，受到嚴重扭曲。

- (七) 又，據國外研究發現，仲介服務報酬費率和房屋的成交價呈現負相關，和景氣呈現反循環現象。當房地產需求愈多，房價愈高，仲介佣金費率愈低¹。按我國「房仲服務報酬計收標準」訂定迄今已逾 10 年，現今都會區房價相較於 10 年前之房價已上漲甚多，臺北市高達 220.03%、新北市高達 181.59%，尤以臺北地區近 5 年（2005~2009）之新成屋房價漲幅為鉅，臺北市 45.1%、新北市 22.6%，而工資、房租上漲率則相對穩定。在服務成本無具體驟增之情形下，於房價高漲地區仍按以往計收標準以成交價金之 5-6% 收取服務報酬，顯不合理。
- (八) 另據內政部統計，全國房仲業備查數量統計，於 91 年時僅有 1,066 家，至 100 年 7 月已增加為 5,253 家，成長約 5 倍，其中臺北市、新北市、桃園縣等 3 縣市合計即占全國之 46.2%（如附表 3），另就房仲業所分設之營業處所數量統計，於 91 年時僅有 317 處，至 100 年 7 月已增加為 1,146 處，成長 3.6 倍，其中臺北市、新北市、桃園縣等 3 縣市合計更占全國之 76.9%。由此可知，長期以來，房仲業及其分設營業處所之數量並未受房地產景氣波動影響，卻不斷地成長，近幾年隨房價之上漲更不斷擴

¹ Sirmans, C. F. and G. K. Turnbull(1997), "Brokerage Pricing under Competition", *Journal of Urban Economics*, 41(1), p102-117.

大，而上漲比例最大的北部地區，業者及營業處所之數量占全國之比例亦最大。顯示在房價上漲與交易熱絡雙重因素之影響下，使房仲服務報酬收入增加甚多，而服務成本增加卻有限，致產生龐大利潤，促使新業者爭相投入，並使既有業者競相擴展營業處所。此種跡象顯示，房價高漲地區房仲服務報酬計收標準已嚴重偏離「服務成本」加上「合理利潤」之原則，顯有深入檢討之必要。此外，我國不動產交易市場規模與房仲業數量，是否符合比例？有無造成社會整體資源之浪費？又，相關規定對業者經營資格之規範有無過於寬鬆？主管機關均亟應一併深入檢討。

- (九)又，本條例內容主要係參考日本「宅地建物取引業法」之規定。依該法規定，宅建業者向雙方收取的報酬合計有一定之總上限。買賣雙方如同時委託媒介（雙方均應簽訂媒介契約，與我國目前僅賣方簽訂委託銷售契約不同）而成交者，任一方的報酬均有一定之上限，其中一方支付的報酬如高於該上限，其超過部分，即屬違法超收。同理，同一物件，透過數家以上宅建業者之媒介（類似我國之聯賣）而成交者，數家宅建業者從買方或賣方收取之報酬額，仍受上述總額之限制。此外，我國「房仲服務報酬計收標準」上限規定與日本（不含消費稅）「媒介報酬與因代理購買取得報酬之合計額」相當。惟日本該法規定，係按成交金額採比例逐級累退計算其服務報酬，且取自於買、賣之任一方的報酬均設有上限；我國「房仲服務報酬計收標準」不但未按成交金額採比例逐級累退計算，且僅有總額之上限，對單一方未設有上限，業者如僅向一方取得報酬額，另一方不收；或向一方取得報酬額超過實際

成交金額 3%，另一方低於 3%。只要報酬總額在實際成交金額 6% 以下，即不違法。由上述比較得知，縱使兩國服務內容與品質相同，我國目前「房仲服務報酬計收標準」仍屬偏高，且相關規定似未較日本法規規定周延，故該計收標準之合理性實有商榷餘地。

- (十) 綜上，內政部訂定房仲服務報酬計收標準，雖規定報酬總額不得超過實際成交價金 6%，惟施行 10 年以來，許多業者已形成按成交價金向賣方收取 4%、買方收取 1-2% 服務報酬的不成文行規，且所使用之不動產委託銷售定型化契約書，亦以定型化契約條款載明向賣方收取 4% 服務報酬，顯示房仲服務報酬標準已於市場上形塑類似固定比率，使上開計收標準原本欲使委託人與受託人得充分自由議價之意旨，受到嚴重扭曲。且上開計收標準未能本於「服務報償原則」，考量房仲業「所任勞務之價值」是否相當，亦未能考量不同地區房價差異及不同時期房價漲（跌）幅迥異因素，未設計按成交金額採比例逐級累退計收之機制，致業者在房價高漲地區，於服務成本無具體驟增之情形下，仍按以往計收標準以成交價金之 5-6% 收取服務報酬，造成服務成本相若，消費者卻因房價上漲而多付鉅額服務報酬，徒增交易成本之不合理現象，內政部不僅欠缺宣導服務報酬自由議價之措施，亦未適時檢討上開計收標準之合理性，放任民眾權益受損，顯有怠失。

- 二、內政部未落實交易資訊公開透明化，以保障民眾權益，致隱瞞重要資訊成為房地產消費糾紛之肇因，且該部未妥適規範房仲業廣告，均有缺失。

- (一) 政府管理房仲業，應在避免不當干預的情形下，建

立降低交易成本的機制。目前不動產交易的問題癥結，緣自於交易資訊不夠公開透明，依內政部統計，95年至99年止，全國房地產消費糾紛案件中，「隱瞞重要資訊」居糾紛原因第5名。顯示業者於執行業務過程，時常發生「隱瞞重要資訊」之情形，近日政府宣布「加速不動產相關法令修法，並要求以實價登錄，建立公開透明制度。」即在促進建立具備「公信力」、「全面性」之房價資料，方便民眾買賣房屋時參考，以大幅降低人為哄抬房價的情形。惟房屋交易之重要資訊，並不僅止於交易價格，舉凡與房屋交易有關之重要資料，均應提供交易當事人知悉，以保障交易者權益。目前房屋買賣、租賃來源、客戶背景、房價資訊等，幾乎全被房仲業掌握，是否由於交易資訊（如物件、價格等）的不夠公開透明化，致消費者有買賣、租屋需求，除透過房仲業以外，甚乏其他多元管道可供選擇。又，依「不動產委託銷售定型化契約應記載及不得記載事項」規定，房仲業者於簽約前，應據實提供該公司近3個月之成交行情，供委託人訂定售價之參考。惟實務上業者是否確實執行？提供之資訊是否屬實？因政府尚未建立周妥之實價登錄制度，消費者難以鉤稽查證。故政府除應嚴格督促業者依法令辦理外，更應儘速建立房地產交易資訊之公開透明環境，遏止不當哄抬炒作，使交易者於買賣房屋，不會因資訊不夠公開而浪費許多成本，俾保障交易者權益，有效落實居住正義。

- (二) 詢據房仲全聯會表示，業者合作共用資訊系統組成聯賣資訊網，已成為新興的交易型態。惟詢據公平會表示，倘房仲業透過網路資訊平台進行物件聯賣之機會，相互約束事業競爭活動之水平聯合，或是

從事杯葛、差別待遇、垂直限制交易等行為，而有限制競爭或妨礙公平競爭情事，抑或從事其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平行為，即可能涉及違反公平交易法第 14 條、第 19 條或第 24 條相關規定。另按聯賣資訊網係以網際網路整合不動產資訊，提供不動產經紀業者及一般消費者查詢利用，係提供消費者與房仲業間之交易資訊流通及物件需求配對服務。但因為不動產交易係金額極為龐大之交易決定，消費者為尋找較為合適之交易標的及交易條件，通常願意花較多時間以搜尋各種資訊來源，極少僅憑單一網站所提供之不動產資訊，遽下交易判斷。故主管機關宜綜合研判是否參考日本「宅地建物取引業法」相關規定，規範建立全部共通平台，避免各房仲業競相開發資訊平台，浪費社會整體資源及增加搜尋成本；倘仍需維持目前市場現況由業者自行建置，則允應就其刊登內容為必要之規範，以提供消費者即時且正確之資訊。另就聯賣行為中，業者與交易當事人之權利義務關係及其執行業務所應負擔之責任歸屬，主管機關亦應一併納入檢討。總之，如何建立降低交易成本的機制？如何落實不動產交易資訊（例如：交易價格、物件及客戶來源等）公開透明化，以保障民眾權益？主管機關均允應深切檢討改進。

- (三)又，本條例第 21 條雖規定，經紀業刊登廣告內容，應與事實相符。惟廣告與事實不符之態樣繁多，例如：宣稱坪數（如「使用面積」、「受益面積」、「權狀面積」…）及車位與事實不符、法拍屋廣告宣稱之點交狀況與法院公告註記內容不符、店招未標明加盟店等。詢據新北市政府表示，該府於 99 年 9 月間處理消費者主張業者刊登之廣告不符，請

求損害賠償之爭議案件，經審視所蒐集之各業者廣告單後，發現廣告單刊登之內容有街景、捷運站、公園等，顯非廣告單上文字所敘述之物件，遂自 99 年 10 月 11 日起至 99 年 10 月 27 日止，分赴該市各房仲公司調查，發現僅 1 家業者之廣告單刊登之不動產全部真實外，其餘業者所刊登之不動產物件外觀並非全部真實，該府即於 99 年 10 月 29 日邀集業者、消基會共同研商不動仲介業廣告物之標示方法，會中業者多認法令規定不精確，廣告受委託人及創意要求，需有不同呈現方式，惟與會各界代表咸認其等廣告不應有「虛偽不實」及「引人錯誤」之情事，案經該府移請消保會參酌辦理。消保會乃於 99 年 12 月 2 日召開會議研商有關不動產仲介業者廣告規範等相關事宜，為兼顧不動產經紀業者、廣告業者之權益及直轄市、縣（市）政府地政機關人員查核時之公平客觀，請內政部就不動產經紀業廣告，研訂相關處理原則，內政部至 100 年 3 月 17 日始訂定「不動產經紀業廣告查核作業注意事項」，作為地方政府執行之依據，惟就廣告是否有載明房屋基本內容之必要，並未審酌考量。顯見本條例施行以來，內政部未妥適規範房仲業廣告，洵有缺失。

(四) 綜上，內政部未落實交易資訊公開透明化，以保障民眾權益，致隱瞞重要資訊成為房地產消費糾紛之肇因，且未正視各房仲業競相開發建立不動產資訊平台，浪費社會整體資源及增加搜尋成本問題。又該部未妥適規範房仲業廣告，致業者與相關主管機關執行難以依循，均有缺失。

三、內政部所訂「不動產說明書應記載事項」內容過於簡略，許多重要項目付之闕如，實難以讓交易相對人獲

得充分之交易資訊；相關法令規定欠周，致不動產經紀營業員資格之取得條件過於寬鬆，且未落實訓練，實有未當；又房仲業提供定型化契約之內容是否詳實及合法、是否詳列仲介服務內容、資訊揭露是否充分與正確、履約保證等安全機制費用是否均由交易當事人負擔、實務上以斡旋金進行交易的情況是否已改善，內政部均未積極查明並適時檢討，實有怠失。

- (一)房仲業提供之服務項目及內容，關係服務品質之良窳與報酬之合理性。而服務品質之良窳最主要在於業者是否能提供買、賣雙方充分之物件資訊，以及房仲人員本身之專業素質，以協助當事人順利完成交易，避免糾紛之產生。依消保會統計，98、99年購屋類申訴案件均排名全國第7，申訴案件最多依序為品質爭議類（760件）、定金違約金類（357件），2者計1,117件，占62.16%；主要申訴事項為品質機能（700件）、服務品質（349件），2者計1,049件，占58.38%，故如何提升房仲業服務品質至為重要。詢據學者及消基會表示，不動產交易金額動輒千萬以上，為避免消費者因處於資訊的弱勢者，發生不測之損害，日本「宅地建物取引業法」第35條規定，在不動產交易契約成立前，取引主任（相當於我國之不動產經紀人）應交付記載其事項之書面（即「重要事項說明書」），並為解說。而宅地建物交易業者，負有調查製作不動產重要事項詳細內容之義務；並基於不動產交易安全之確保及宅地建物交易業者應負善良管理人之注意義務，故於解釋、運用上，上開法律規定之不動產重要事項，乃為宅地建物交易業者最低限度之必要說明事項。換言之，並非意謂業者所應調查、解說之不動產事項內容，僅以此法定事項為限；縱屬其

他未列之事項，亦將因不同個案而有調查、解說之必要。尤為重要者，日本關於不動產重要事項之解說，係由宅地建物交易主任始能為之，且記名簽章與解說者須為同一人，如有違反規定，宅建業者及交易主任將遭相當嚴重之處罰。又上開重要事項之內容，乃為不動產交易上極為重要之判斷要素；故所謂「解說」，基於立法目的，於法解釋上，並非僅為單純地「朗讀」，而是含有講解者本於其專業，對擬為承購不動產之人，「講解事務含意，使之瞭解」、「教導專門知識，指導其方法」、「傳達情況，以供參考」之意涵；亦即，應使擬為承購不動產之人，對於交易不動產之重要事項（特別是不利益之事項）內容，足以達到理解程度之詳細解說，以維持宅建業之服務品質，俾確保交易當事人之權益。

(二)查本條例第 22 條至第 24 條，對不動產說明書之製作、解說、交付等雖已有規範，內政部亦依法訂頒「不動產說明書應記載事項」，並於「房仲服務報酬計收標準」規定，該項報酬標準應提供房仲服務之項目，不得少於上開「不動產說明書應記載事項」所訂之範圍。惟該應記載及不得記載事項之內容，與不動產交易上所需知悉之資訊仍有相當差距，而實務上常見業者所提供之不動產說明書格式不一，由消基會調查顯示，許多案例中的不動產說明書，其實只有委託人（賣方）簽章的「房屋現況說明書」及地籍圖、登記謄本或都市計畫使用分區證明而已，內容過於簡略，許多重要項目付之闕如，而未解說不動產說明書之案例亦時有所聞，實難以讓交易相對人（買方）獲得充分之交易資訊。

(三)再據內政部統計，截至 99 年止，全國已領不動產

經紀人證書者計 8,199 人，已領經紀營業員證明者計 96,482 人，相差近 12 倍，可知現今實務上不動產經紀營業員為最主要執行房仲業務之人。依本條例第 13 條第 2 項及第 3 項規定，經紀營業員資格之取得，只需參加中央主管機關或其認可之機構、團體舉辦不動產經紀營業員訓練滿 30 個小時合格（完成訓練課程無須考試），即可登錄充任經紀營業員執行房仲業務。而據內政部依 90 年 12 月 31 日發布之「不動產經紀營業員專業訓練機構團體認可辦法」不定期派員抽查瞭解專業訓練單位辦理情形，曾查獲並廢止認可計有「臺北市房地產經營者協會」、「臺北市仲介業職業工會」及「臺北不動產研究發展協會」等 3 家，註銷 1,402 人領取之營業員訓練專業證明書，並註銷 1,300 人領有之營業員證明，其違規內容計有「開課現場查核並無學員上課」、「參訓學員已於前期取得訓練證明書(查無簽到記錄)並登錄取得營業員證明，確有虛偽不實情事及偽造文書之實」、「課程時數不足」、「部分課程未開課仍發給訓練證明」、「課程講師與認可計畫不符」、「發給不動產經紀營業員專業訓練證明，數量異常，經調查係工作人員偽造」等多項。又該部為全面瞭解認可單位辦理訓練狀況，於 100 年 3 月 22 日至 4 月 15 日派員抽查第 1 類(3 家)、第 2 類(4 家)及普查第 3 類(39 家)營業員訓練單位計 46 家，查核結果除行政管理未落實等缺失外，發現有參訓人員未確實簽到退仍發給訓練證明書等情事。顯見經紀營業員資格取得過於寬鬆，且在訓練時數不足與部分訓練機構未落實訓練之情形下，實難以獲得充足之專業知識，遑論提供當事人正確之訊息。

(四)又按不動產交易過程，大多以契約決定彼此的權利義務關係。多年來，消保會與內政部為避免消費者與業者間權利義務之失衡，依據消費者保護法第17條第1項規定：「中央主管機關得選擇特定行業，公告規定其定型化契約應記載或不得記載之事項。」訂定並公告數種不動產交易相關定型化契約範本與應記載及不得記載事項，以規制房仲業所提供之定型化契約的內容，俾確保消費者權益。惟據消基會調查，90%的房仲業向消費者表示收取6%服務報酬乃是政府規定的，已如前述。而內政部公告之「不動產委託銷售定型化契約」應記載事項第5點亦僅規定記載：「(最高不得超過中央主管機關之規定)」因此，業者於執行業務過程有無充分說明「6%乃收費之最高上限，並非主管機關規定之固定收費比率，消費者得與房仲業充分議價」等重要資訊，令人存疑。故如何於業者所提供之契約內充分揭示相關資訊，並向消費者充分說明，至為重要。另許多房仲業之不動產委託銷售定型化契約書，係以定型化契約條款約定向賣方收取買賣成交總價4%之服務報酬，顯已違反上開應記載事項規定，故實務上一般業者所使用之不動產委託銷售定型化契約書之內容是否詳實及合法？資訊揭露是否充分與正確？內政部未積極查明並適時檢討，以維消費者權益，實有怠失。

(五)又房仲業為促使買賣雙方成交，常先向買方收取一定數量之金錢，俗稱「斡旋金」，再代理買方向賣方進行議價，此種交易型態乃業者自行要求者，缺乏明確法律規範。為解決此一問題，內政部於86年6月14日公告「要約書」應記載及不得記載事項，提供業者使用，希望藉此逐漸取代收取斡旋金的

做法，惟實務上以斡旋金進行交易的情況並未見改變。而公平會於90年5月10日第496次委員會議通過「公平交易法對房屋仲介業之規範說明」，其中房仲業倘利用交易資訊不對稱之特性，隱匿斡旋金契約與內政部版「要約書」之區別及其替代關係，在向購屋人收取斡旋金之同時，未同時告知購屋人亦得選擇採用內政部版「要約書」及斡旋金契約與內政部版「要約書」之區別及其替代關係，將違反公平交易法第24條規定。此種規範說明更易使業者誤認為收取斡旋金是政府法令規定的方式之一。詢據消基會表示，「斡旋金契約」性質上與日本的買方媒介契約相當，因屬業者單方擬定之定型化契約，有許多顯然不利於消費者，諸如：房仲業隱藏委託底價，藉以哄抬，賺取差價；又有對於同一標的物，向數個消費者收取斡旋金而衍生糾紛；又如法拍屋代標，目前亦缺乏管理機制，且消費者欠缺經驗，致有許多契約內含本票或將法院核定保證金額作為投標保證金，要求消費者若未依時到場投標，本票或保證金即轉為服務費給付代標業者，明顯不利於消費者，剝奪消費者解約權，造成許多糾紛。復據內政部統計資料，95年至99年止，全國房地產消費糾紛案件共計8,082件，其中房仲業計4,383件，占52.4%；又糾紛原因前8名分別是「房屋漏水問題」、「施工瑕疵」、「定金返還（含斡旋金轉成定金返還）」、「契約審閱權」、「隱瞞重要資訊」、「終止委售或買賣契約」、「標的物貸款問題」、「仲介斡旋金返還」，其中「定金返還（含斡旋金轉成定金返還）」697件，「仲介斡旋金返還」333件，二者合計1,030件，占12.7%（多於「施工瑕疵」），高居糾紛原因第2名。

顯示內政部雖公告要約書，惟實務上以斡旋金進行交易的情況並未見改善，不利於消費者，造成許多糾紛，內政部未能積極查明並適時檢討，有悖公告要約書希望藉之逐漸取代收斡旋金之宗旨，實有怠失。

- (六) 又據消基會表示，房仲業提供服務內容大約包括：產權調查、銷售活動（含帶看、解說、斡旋等）、協助簽訂買賣契約書、連絡價金交付事項、代辦履約保證或其他交易安全機制（如信託）、協助申辦貸款、所有權移轉或設定及點交房屋等事宜（其他尚有漏水保固、搬家服務等），上述服務項目有些係仲介活動中業者必然產生之費用（如：產權調查、銷售活動之帶看、解說、斡旋等），當然不可另立名目向消費者收費；又涉及簽約、申辦貸款、所有權移轉或設定登記，係專屬地政士之業務，非屬仲介業務，房仲業僅予以協力而已，不宜另收取費用。至於代辦履約保證或其他交易安全機制（如信託），看似有利於交易安全，但也保障仲介報酬之支付，且房仲業者如於其廣告或網站中宣傳有此機制，依消費保護法第 22 條規定：「企業經營者應確保廣告內容之真實，其對消費者所負之義務不得低於廣告之內容。」已構成契約之給付義務，故其費用，理應由房仲業負擔，並自服務報酬中扣除，始臻合理。查目前不動產委託銷售定型化契約書應記載事項第 6 條，雖有受託人義務之規範，惟並未就仲介服務內容予以詳列，且履約保證等安全機制費用，均由交易當事人負擔，對消費者顯不公平合理。此外，購屋者如僅簽立要約書，或以口頭表達購屋意願，經仲介業者傳達後成立契約者，其與仲介業者並無成立媒介契約關係，但目前實務上仲介

業者卻依內政部所訂報酬標準之規定，要求其支付仲介報酬，是否適法？又依民法第 106 條規定：「代理人非經本人之許諾，不得為本人與自己之法律行為，亦不得既為第三人之代理人，而為本人與第三人之法律行為。…」，房仲業執行業務過程是否有違上開規定之行為？上述各項問題，內政部允應查明並檢討是否納入房仲業所提供之相關契約的應記載與不得記載事項。

(七)綜上，內政部所訂「不動產說明書應記載事項」內容過於簡略，許多重要項目付之闕如，實難以讓交易相對人獲得充分之交易資訊；相關法令規定欠周，致不動產經紀營業員資格之取得條件過於寬鬆，且未落實訓練，實有未當；又房仲業提供定型化契約之內容是否詳實及合法、是否詳列仲介服務內容、資訊揭露是否充分與正確、履約保證等安全機制費用是否均由交易當事人負擔、實務上以斡旋金進行交易的情況是否已改善，內政部均未積極查明並適時檢討，實有怠失。

綜合上述，內政部所訂「不動產經紀業報酬計收標準」，未能本於「服務報償原則」，考量房仲業「所任勞務之價值」是否相當，以及不同地區房價差異與不同時期房價漲（跌）幅迥異因素，按成交金額採比例逐級累退計收，造成消費者因房價上漲而多付鉅額服務報酬，徒增交易成本之不合理現象；又未落實交易資訊公開透明化，妥適規範房仲業廣告，致隱瞞重要資訊成為房地產消費糾紛之肇因；又「不動產說明書應記載事項」內容過於簡略；經紀營業員資格取得條件過於寬鬆且未落實訓練；房仲業提供定型化契約之內容是否詳實及合法、以斡旋金進行交易的情況是否已改善等，均未積極

查明並適時檢討，洵有怠失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。