

《公平交易季刊》
第八卷第一期(89/1)，pp.1-24
◎行政院公平交易委員會

房屋仲介業之市場結構與行為管制 —兼論公平交易法之規範*

陳韻珊**

摘 要

本文主要探討房屋仲介業之市場結構與行為，並介紹其法律定位與規範，尤其以案例介紹方式，說明在專責的法令尚未立法通過之前，公平交易法對於涉及公共利益之交易行為如何介入規範。本文認為房屋仲介業交易行為具有訊息不對稱之行業特性，是以在房屋買賣過程中仲介業者扮演傳達訊息之重要角色，且在掌握交易資訊上具有優勢地位，僅以公平交易法或消費者保護法予以規範，實屬有限。因此建議規範房屋仲介業之專責法律應儘速通過立法，業者應加強自律規範彼此約束，而消費者於交易過程中亦應注意自身權益。

*本文改寫自公平交易委員會 87 年度自行研究報告「公平交易法對房屋仲介業規範之研究」一文，原作者為胡光宇、陳韻珊、吳璧如、林馨文、張向昕、林慧雲，並發表於第四屆競爭政策與公平交易法學術研討會。感謝評審委員的寶貴意見以及吳處長成物的指導，惟本文並不代表公平會之意見。

**現任公平交易委員會企劃處科長。

壹、前言

房屋仲介業是近年來國內發展快速的產業之一，不但家數成長迅速，公司的組織型態、產業結構以及其所提供之服務內容，均與十數年前之風貌完全不同，在我國房地產市場方興未艾之際，房屋仲介業的發展仍有其空間，但相對的，對於房屋仲介業的規範，亦有急迫之需要。惟在規範該產業之前，實有必要對該市場之結構與行為瞭解後，再探究如何管制。因此本文依據傳統產業經濟學之分析架構，首先說明房屋仲介業之市場結構，其次探討房屋仲介業之交易行為，並分別就理論面與實務面加以剖析。再就法律對於房屋仲介業行為之管制詳加說明，其中包括傳統法律見解以及公平交易法介入規範之行為態樣，最後則提出建議。

貳、房屋仲介業市場現況 - 結構面分析

一、產業定義與市場範圍

(一) 產業定義

目前對於「房屋仲介業」尚無明確學理上定義，一般人對仲介業亦有以「經紀業」稱之，甚至究以民法之居間或代理予以規範，亦未有定論¹，惟如從相關法律之規範，或政府機關為因應業務上之需要所進行之行業分類，仍可略窺其定義。

1. 「不動產經紀業管理條例」(草案)之定義²

為建立房地產交易秩序，保障交易者權益，促進房地產交易市場健全發展，內政部爰擬訂「不動產經紀業管理條例」草案。該條例(草案)中，所稱「仲介業務」，指從事不動產買賣、互易、租賃之居間或代理業務，其中不動產指：「土地、土地定著物、或房屋及其可移轉之權利；房屋指成屋、預售屋及其可移轉之權利。」其中「成屋」指領有使用執照，或於實施建築管理前建造完成之建物；「預售屋」指領有建造執照但尚未建造完成而以將來完成之建築物為交易標的之物。

¹詳如本文後述。

²按「不動產經紀業管理條例」在本文完成之後即由立法院三讀通過，並已公布施行，為保持原文之完整性，本文仍以草案稱之。

2. 「中華民國行業標準分類」之定義

按行政院主計處編印之「中華民國行業標準分類」(第六次修訂)之定義,「不動產仲介業」係指:「凡從事不動產租售居間撮合及代辦業務而收取佣金之不動產經紀、代理及仲介等行業均屬之」,如就細項分類而言,其涵蓋之行業有房屋仲介、不動產租售代理及不動產經紀³。

3. 本文對房屋仲介業之定義

從上所述,主計處之行業標準分類中,不動產仲介業務涵蓋經紀業務,但依據「不動產經紀業管理條例」(草案)規定,經紀業指依該條例規定經營仲介或代銷業務之公司或商號,經紀業又包含仲介業,二者似乎有矛盾之處。但從撮合交易之標的而言,係包括土地、成屋及預售屋,是以本文雖針對房屋仲介業進行探討,惟就房屋仲介業之發展現況而論,其買賣標的物已不再侷限於成屋,甚已擴展至新成屋、預售屋之代銷、租賃及土地之撮合交易,因此本文所稱「房屋仲介業」係指不動產仲介業之買賣、互易、租賃之居間或代理業務,並從中收取佣金之事業而言,當然亦包括不動產經紀業與代銷業在內。

(二)市場範圍

根據公平交易法第五條第三項:「所稱特定市場,係指事業就一定之商品或服務,從事競爭之區域或範圍。」而所謂「競爭」,係指事業在市場上以較有利之價格、數量、品質、服務或其他條件,爭取交易機會之行為。是以房屋仲介業之市場範圍,在理論上應涵蓋所有競爭可及之區域或範圍,包含所有潛在供給者與需求者,及可能交易之區域空間,換言之即需考量仲介業之相關產品市場及區域市場等因素。

1. 相關市場範圍

(1) 市場範圍包括代銷業

相關產品市場係指在特定區域範圍,所有可替代之相關產品或服務市場。從上開「不動產經紀業管理條例」(草案)規定可知,其規範之對象包括經營仲介或代銷業

³ 行政院主計處編印,中華民國行業標準分類(第六次修訂),不動產仲介業之行業細分類代號為6812。

務之公司商號，其中代銷業指受起造人或建築業之委託，負責企劃並代理銷售不動產業務⁴而言。而房屋仲介業之實務發展現況，已從傳統從事成屋仲介而收取佣金之行業，發展到多角化經營之趨勢，並向其上游拓展相關產業，包括預售代銷、投資興建及土地開發等等，是以房仲業之相關市場範圍尚應包括「代銷業」。

(2)仲介標的包括成屋與預售屋

至於仲介業是在房屋買賣過程中提供議價之服務，交易撮合完成後再從中收取服務報酬，而服務之價格依據業者之交易慣例，皆有其參考標準；另對購屋人而言，房屋仲介業係扮演媒介的角色，其最終需求(final demand)為有形的「房屋」，因此不動產交易之標的物，如不考慮土地，將仲介業之交易標的物限於「房屋」，則「成屋」與「預售屋」對交易相對人而言，其同質性甚高，彼此間亦具有相當程度之替代(substitution)，將其涵蓋在仲介業市場，應無疑義。

2.區域市場範圍

區域市場之範圍大小常受法令限制、商品或服務之特性、交易方式等因素影響。不動產仲介業之標的物缺乏流動性，因此仲介業者在設置營業據點時，通常會考慮該商圈之案源多寡。根據「一九九七年台灣地區不動產交易年鑑」調查，國內從事房屋仲介業務之十二家大型房屋仲介業者，僅是大台北地區合計有三百家以上之營業點，其他則集中在高雄市、台中市等都會區。惟因近年來網路資訊的發達，有些仲介公司已將其案源在網路上公開，在交通便利性及購屋需求原因多樣化的考量下，房屋仲介業之區域競爭市場已逐漸模糊，而僅能從大範圍之地理區域(如台灣之北、中、南、東區或各縣、市)劃分其地理市場範圍。

二、房屋仲介業市場結構與競爭情形

(一)市場結構

目前國內從事不動產仲介交易之業者，據統計約有二千三百家左右，其中大部分集中在北部地區⁵。如以台灣地區十二家大型房屋仲介業在台灣各縣、市之營業據

⁴ 例如新聯陽、甲桂林為一般人較耳熟能詳之代銷業者。

⁵ 以行政區域劃分，北部地區包括台北市、基隆市、台北縣、桃園縣、新竹縣、新竹市、宜蘭縣

點分佈來看，以台北縣、市所分佈之營業據點最多，分別有 259 家及 172 家，其占十二家大型房仲營業總據點數分別為 37.7% 及 25.04%，至於其他縣市之營業據點之占有率皆不及 10% (如表一)。在仲介成交金額方面，86 年台灣地區十二家大型房仲業中，住商不動產及信義房屋之仲介成交金額為 442.5 億元及 352.7 億元，分居一、二名，其占十二家大型房仲業之比率分別為 25.29% 及 20.16%，第三位則為太平洋房屋，仲介成交金額及占有率分別為 288 億元及 16.46% (如表二)。

表一 台灣地區各縣市大型房仲業營業據點分佈統計

	據點數	占有率(%)		據點數	占有率(%)
台北市	259	37.70	台南縣	7	1.02
台北縣	172	25.04	花蓮縣	5	0.74
台中市	55	8.00	宜蘭縣	4	0.58
高雄市	47	6.84	嘉義市	3	0.44
桃園縣	44	6.40	新竹縣	3	0.44
新竹市	17	2.47	屏東縣	3	0.44
台中縣	15	2.19	台東縣	3	0.44
台南市	14	2.03	苗栗縣	2	0.29
彰化縣	13	1.89	雲林縣	1	0.14
基隆市	10	1.45	南投縣	1	0.14
高雄縣	9	1.31	合計	687	100.00

資料來源：一九九七年台灣地區不動產交易年鑑，信義不動產企劃研究室編印。

說明：本資料統計至 86 年 3 月。

表二 主要十二家房屋仲介業之仲介成交金額

公司名稱	仲介成交金額(億元)	占有率(%)	公司名稱	仲介成交金額(億元)	占有率(%)
住商	442.5	25.29	巨東	66.7	3.81
信義	352.7	20.16	力霸	53.8	3.07
太平洋	288.0	16.46	中信	45.0	2.57
永慶	140.0	8.00	台灣	33.6	1.92
僑福	121.4	6.94	有巢氏	26.0	1.49
ERA	100.0	5.72			
震達	80.0	4.57	合計	1749.7	100.00

資料來源：一九九七年台灣地區不動產交易年鑑，信義不動產企劃研究室編印。

說明：本資料統計至 85 年 12 月。

(二) 營業競爭情況

按，房屋仲介業之角色，在於撮合買方與賣方之交易條件趨於一致，並促成交易，其買賣標的物為成屋，因成屋屬不動產，具有濃厚之區域特性，故買賣標的物通常位於業者營業場所周圍，極易形成一個交易商圈。不同公司(或品牌)間主要之營業競爭問題為品牌間之競爭(inter-competition)，惟以連鎖加盟店方式經營之業者，因部分加盟者之交易商圈重疊，故亦有相同品牌內競爭(intra-competition)問題存在。

為避免區位競爭激烈，部分仲介業者在選擇營業據點，會考慮據點間之距離，甚或在加盟契約中規定一定距離之內，不得再設立營業據點⁶。在服務內容方面，業者為爭取客戶，亦積極提供各項資訊服務措施，以及客戶權益保障措施，前者如住商不動產的「觸控式物件查詢系統」、力霸房屋的「萬屋通電腦影像交易系統」、信義房屋的「商圈地理資訊系統」及太平洋房屋的「生活環境資訊系統」，其內容包括服務據點、成交行情查詢、房屋買賣租賃查詢等資訊，供購屋人參考。在相關客戶權益保障制度與做法方面，其服務內容包括產權調查、製作不動產說明書、提供客戶權益說明書、代書審查制度、海沙屋與幅射屋免費檢測，甚至與建築經理公司或銀行合作，提出成屋履約保證及交易簽證之措施，以保障交易過程的安全。

三、整體房屋仲介業產業規模與經營效率

目前調查統計資料中，除本會曾進行之「房屋仲介業市場交易狀況調查」計畫外，行政院主計處於 86 年 12 月所完成之「中華民國八十五年台閩地區工商服務業普查」報告中，細行業分類中亦包括「不動產仲介業」，且該統計資料係目前較完整之調查。鑒於房屋仲介業實務上之發展及統計資料運用上之限制，以下本研究部分統計或說明以「不動產」仲介交易稱之。

依據內政部地政司統計，民國 85 年台灣地區房屋買賣移轉棟數為五十萬八千七百四十八棟，如以每棟平均總價四百萬元計，包括預售、成屋在內之房屋市場規模

；中部地區包括苗栗縣、台中縣、台中市、彰化縣、南投縣、雲林縣；南部地區包括嘉義縣、嘉義市、台南縣、台南市、高雄縣、高雄市、屏東縣、澎湖縣；東部地區包括台東縣及花蓮縣。

⁶ 例如住商不動產在加盟契約中，即規定在營業據點之五百公尺至八百公尺之內，不得再成立加盟店。

應有二兆零三百五十億元，如將成屋部分以一半計，總計 85 年成屋市場規模約有一兆零一百七十五億元左右⁷。

另據行政院主計處工商及服務業普查報告，台灣地區 85 年不動產仲介業企業單位經營概況中，企業單位數計有 2,359 家，其中以北部地區之 1,281 家最多，東部地區則僅有 66 家，而員工人數有 18,130 人。全年收入總額共計二百八十一億九千三百八十九萬六千元，全年生產總額⁸合計有二百三十五億三千二百一十三萬八千元(如表三)，其占 85 年工商及服務業收入總額及生產總額比率並不高，其比率僅分別為 0.13%及 0.17%。

表三 不動產仲介業企業單位經營概況(中華民國八十五年)

地區別	企業單位數 (家)	員工人數 (人)	全年收入總額 (千元)	全年生產總額 (千元)
北部地區	1281	12,615	21,289,996	17,519,045
中部地區	605	2,764	3,375,405	2,911,396
南部地區	443	2,544	3,361,247	2,944,616
東部地區	66	207	167,248	157,081
台灣地區	2,395	18,130	28,193,896	23,532,138

說明：本統計表係運用行政院主計處編印之工商服務業普查八十五年初步報告(光碟版，86年12月)整理計算。

如以營業單位之資本規模觀之，據本會之調查結果，其中資本額五百萬元以下占受調查家數之 76.92%為最多，五百萬元以上一千萬元以下占 9.85%居次(如表四)；另營業規模以營業額在一百萬元以上未及五百萬元占受調查家數 36.6%最多，其次為一百萬元以下占 31.69%(如表五)。至於員工規模方面，主計處之調查是平均每單位員工人數為八人；本會調查結果中，五至九人占受調查者家數 42.46%，其次是未滿五人占 23.38%，而十至十九人則占 22.77%(詳如表六)。從以上可知，房屋仲介業(或不動產仲介業)之資本規模不大，每營業單位平均員工人數在十人以下，其生產總額占工商服務業之比率亦不高。

⁷ 參考一九九七年台灣地區不動產交易年鑑，信義不動產企劃研究室編印。

⁸ 依據該普查報告之說明，不動產仲介業之生產總額=(營業收入)-(兼銷商品銷售成本)-(存款利息支出)-(其他營業利息支出)-(手續費支出)；營業收入則按權責發生制計算，包括全年各項實際收入外，尚包括應收未收款項，但不包括預收款項。詳參八十五年台閩地區工商及服務業普查初步綜合報告之附錄說明。

表四 房屋仲介業之資本額

資本額	占調查家數百分比(%)
五百萬元以下	76.92
五百萬元以上未及一千萬元	9.85
一千萬元以上未及五千萬元	4.00
五千萬元以上	2.77
財務不獨立	6.46

資料來源：公平會統計室調查

表五 房屋仲介業之營業額

營業額	占調查家數百分比(%)
一百萬元以下	31.69
一百萬元以上未及五百萬元	36.61
五百萬元以上未及一千萬元	13.23
一千萬元以上未及三千萬元	7.08
三千萬元以上	4.62
財務不獨立	6.77

資料來源：公平會統計室調查

表六 房屋仲介業之員工人數

員工人數	占調查家數百分比(%)
未滿五人	23.38
五至九人	42.46
十至十九人	22.77
二十至三十九人	7.08
四十至六十九人	1.23
七十人以上	3.08

資料來源：公平會統計室調查

至於不動產仲介業之經營效率方面，平均每一營業單位全年營業收入為一千一百七十七萬二千元，其中以北部平均年營業收入一千六百六十二萬元最高，東部地區二百五十三萬四千元最低；平均每單位之勞動生產力(即平均每元勞動報酬之生產總額)為 3.02 元。而其資本生產力分為「平均每元實際運用資產生產總額」及「平均

每元實際運用固定資產生產總額」，前者為 0.22 元，後者為 0.37 元(詳如表七)。有關台灣地區不動產仲介業之勞動報酬支出占各項總支出比率計算平均每一營業單為之勞動成本，則其比率為 31.11%；另以利潤率(利潤占各項收入比率)及實際運用資產週轉率衡量企業經營效率，則其比率分別為 11.22%及 26.25%。

表七 不動產仲介業平均每營業單位經營效率

地區別	平均 每單位 員工人數 (人)	平均每 單位全年 營業收入 (千元)	平均每 單位勞動 生產力 (元)	企業資本 生產力 (1) (元)	企業資本 生產力 (2) (元)	企業勞動 成本 (%)	企業經營 效率 (1) (%)	企業經營 效率 (2) (%)
北部地區	10	16,620	3.09	0.23	0.39	29.84	10.74	27.87
中部地區	5	5,579	2.96	0.20	0.33	33.26	12.50	22.93
南部地區	6	7,587	2.78	0.19	0.32	36.13	12.67	21.74
東部地區	3	2,534	2.14	0.19	0.29	52.76	16.84	19.94
台灣地區	8	11,772	3.02	0.22	0.37	31.11	11.22	26.25

說明：本表根據表三資料計算。

參、房屋仲介業交易行為之特性與實務

一、房屋仲介業交易行為特性

在房屋仲介市場中，仲介業者係負責傳遞買方及賣方間房屋交易資訊，並撮合交易，而仲介業者所提出之產品即房屋市場資訊，房屋仲介市場所仲介之標的物為「房屋」。惟因「房屋」之品質無法標準化，其為附著於土地上之建物，幾乎不具流動性，且在正常情況下買方或賣方之交易次數甚低，市場情報不易取得，房屋所涉及之交易資訊複雜度高，商品價格不易估計，因此房屋仲介市場有異於一般產業之市場行為，並有以下特性：

(一)資訊不對稱(information asymmetry)

美國著名的經濟學者阿卡洛夫(George Akerlof)，於 1970 年發表了一篇論文

「檸檬市場」(lemon market)⁹，探討「二手車」市場的問題，文中提出對傳統供需理論有甚大影響的觀念。傳統的供需理論認為，只要有供給及需求，就會有交易發生，但阿卡洛夫認為：當資訊不完整時，即使有買方及賣方的存在，交易仍不會發生，並以二手車市場為例。在二手車的市場中，只有車主最瞭解車子的狀況，賣二手車的人會比較市場價格和車子的品質，如果市場價格高於車子的品質，他才願意把車子賣掉；如果市場價格低於車子的品質，車主寧願把車子留下自己用。對於買二手車的人而言，因為資訊不對稱，所以他並不太瞭解每輛二手車的品質，他所願意付的價格大略就是市場二手車平均品質的價格，這意味著車主若將高於平均品質的車子出售，將得不償失，因此，所有比平均品質好的車子不會在市場中出現，當所有好的車子都被抽離市場時，剩下的車子平均品質會愈來愈差。在買、賣方的資訊無法交換的情況下，市場的交易無法發生，將造成「市場失靈」(market failure)的情形。

在二手車的市場中，由於資訊的不對稱，車主不見得會把資訊傳達給買主，買主也不願意相信車主是誠實的，因此交易難以產生。面對這樣的交易阻礙，市場裡就會慢慢出現補救各種資訊不完整的制度，例如，專業的二手車商出現，提供鑑價及保證，使交易容易達成。房屋的仲介市場的情形，亦有此種現象。在買方及賣方資訊不對稱的情況下，交易的達成相當困難，加以房屋的單價高，交易次數少，更容易產生「單次賽局」的危機¹⁰，因此，仲介者的出現，藉由本身的專業能力，提供資訊的交換及判斷功能，將使交易能順利完成。並且，仲介業者以長期經營為目的，將可避免「囚犯困境」(prisoner's dilemma)的產生¹¹。

⁹ 請參閱Akerlof George(1970), "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *The Quarterly Journal of Economics*, 84, 488-500.

¹⁰ 在賽局理論中，單次賽局的情況下，由於雙方資訊不充分，將導致「零和」的結果，即典型的「囚犯困境」。但是，若在「多重賽局」的情形下，雙方能夠藉由多重比賽的經驗，學習雙方最大的利益，由於賽局會不斷的繼續下去，為了長久的利益，參賽者就不能執著於在一次的賽局中作出無利於自己，而有害於他人的選擇。

¹¹ 仲介業者由於還要作下一次的生意，因此，必須考慮如果這次「不誠實」，可能就沒有下一次作生意的機會，而賣方可能一生只賣這一次的房子。因為當賽局重覆進行，個人將容易掌握他人過去表現，仲介相較於賣方而言，比較有誘因提供完全的資訊。

(二)代理成本(agency costs)

在資訊不對稱的情況下，所衍生的另一個問題，就是代理成本的問題(Agency Costs)。在雙方資訊地位不對等時，由於可能會造成「逆向選擇」(adverse selection)¹²及「道德危險」¹³，因此本人必須花費相當的成本，以確保代理人不違反本人之利益。在契約的履行過程中，代理問題所產生的成本，稱之為「代理成本」，依據 Jensen 及 Meckling 的研究¹⁴，代理成本包括：

1. 監督成本(monitoring expenditures): 本人為確保代理人不違背本人的利益，因此，必須花費相當的成本去監督代理人執行的效率。

2. 履約成本(bounding expenditures): 代理人為了保證其契約履行的效率，以取信本人，所花費的成本。

3. 剩餘損失(residual loss): 有時本人及代理人間之利益衝突並無法消除，雙方之利益仍無法一致，此種透過各種措施仍無法解決的損失，即剩餘損失。

當買方或賣方委託仲介商進行房屋買賣時，同樣也會出現代理成本的問題，本人如何能確保仲介商能為其謀求最大利益，另一方面，為了防止仲介商有摸魚的行為，因此，雙方必須透過契約的明文規定，提供「誘因相容」¹⁵的方式，使仲介商提供較有效率的工作成果。

¹² 所謂「逆向選擇」係指：在資訊不對稱的情形下，參與交易或交往的一方。可能隱藏自己的私有資訊，或藉著提供不真實的資訊以求增加自己的福祉，但同時卻傷害了另一方的利益。在房屋的買、賣方市場上，也同樣會發生「逆向選擇」的問題，由於房屋之品質資訊只有賣方清楚，但是買方又無法透過合理管道，取得房屋資訊，因此通常不願意以合理價格購買房屋，而只願意以相同區域內的一般價格購買，因此，最後的結果就是良莠不分，以區域的一般價格成交，產生「檸檬市場」之問題。因此，買方可能透過仲介商之協助，以獲取更多的資訊，藉以提高系爭房屋之品質。然而，仲介商之最大利益在於交易完成後，收取服務費用，因此，仲介商以促成交易之完成為最終目的，對於系爭房屋的品質，反而傾向於隱匿瑕疵，以促成交易之完成。

¹³ 所謂「道德危險」係指：在資訊不對稱的情況下，參與交易的一方在簽約後才作出某種選擇，如果契約所隱含的誘因設計不佳，可能會引發出其中一方混水摸魚，另一方受損的情形。「道德風險」一詞，最早起源於保險制度，其意指投保者可能為了索賠，而不善盡最大的努力來防止保險事故的發生；目前一般用法，泛指當事人締約後，可能發生的各種取巧、投機的行為。

¹⁴ 見 Jensen & Meckling(1976), *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, 3 *Journal of Financial Economics*, p305-310.

¹⁵ 所謂「誘因相容」係指：為了避免代理人與本人在利益上的衝突，因此，在代理契約的設計下，即採取本人與代理人共同利害的原則。例如：在房屋仲介服務費的設計上，依成交金額的一定比例，作為雙方交易的代價。由於成交的金額愈高，仲介商所能得到的利益愈大，相對本人而言，共有相同的利益，因此，較不容易產生道德危險。

在仲介的過程中，所產生的監督成本包括：本人必須注意仲介商是否忠實執行委任契約；是否忠實將所有房屋資訊傳達給本人；是否將出價過程資訊告知委任人等。但由於監督成本過高的結果，會使得委任人放棄部分的權利，使監督成本降低，例如：以最低成交價格委任仲介商，或限定交易期限，使仲介商必須在約定價格或期限內完成工作，而本人無需擔心價格及時間。但相對於仲介商而言，仲介商亦必須付出一定的「履行成本」，以取信於委任。例如，仲介商必須提出專業的估價能力、行銷能力及談判能力等，以使委任人相信其有履行契約的能力；另一方面，仲介商亦必須告知委任人處理事務之情形，以適當調整契約之履行情形。

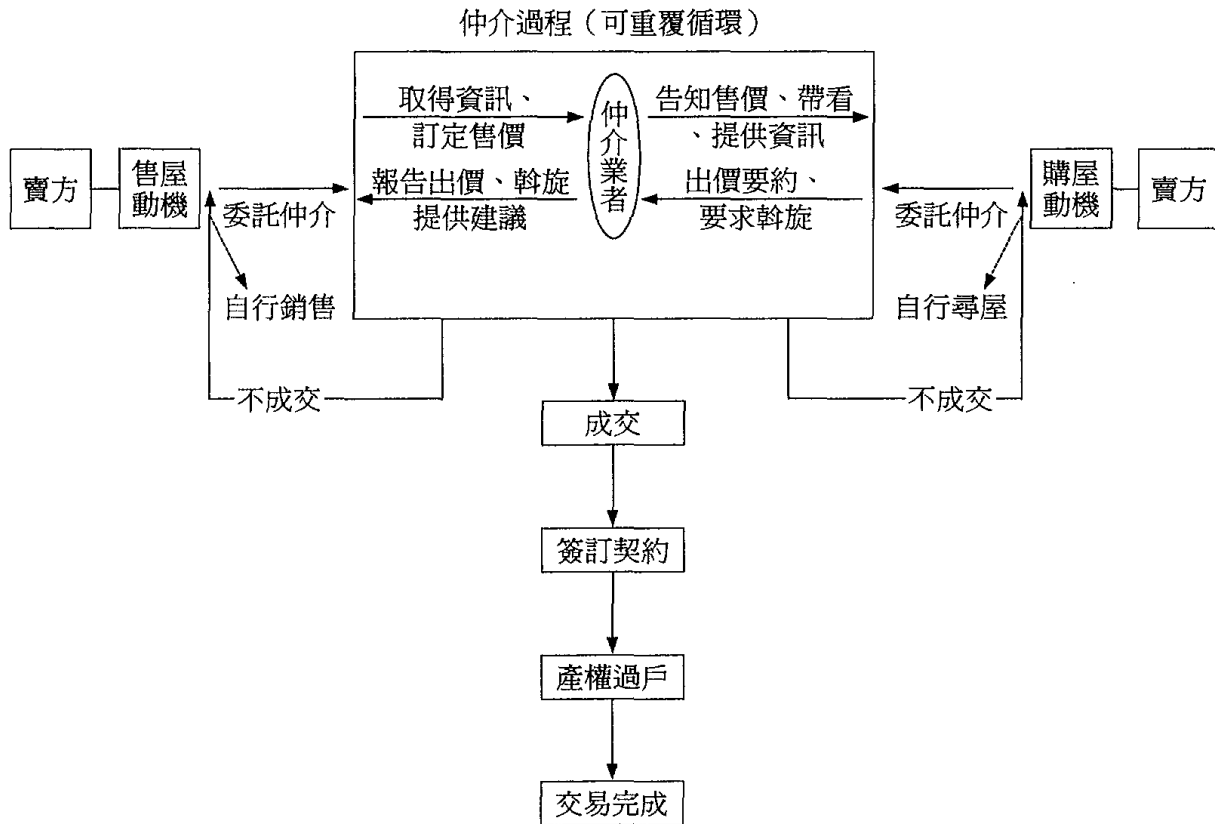
(三)交易成本(transaction costs)

1991年諾貝爾經濟學獎得主寇斯(R. H. Coase)曾提出了一個觀念：當交易成本不存在的時候，不論資源如何分配，最後都會達到最有效率的狀態。在交易成本都不存在情況下，所有的契約都會被自動的履行(self-executed)，雙方的利益都能得到最合理的分配，也不會產生「第三人執行」的問題。惟因社會存在著各式各樣的成本，包括搜尋成本、交換成本及執行成本等，交易成本等於零的社會並不存在。

在仲介市場上，如果房屋的買方及賣方清楚地瞭解彼此的存在，知道房屋的品質、價格及交易條件，並能相信對方能夠依約履行及順利地移轉標的物，交易只有發生或不發生兩種情形。然因買、賣雙方彼此的搜尋相當困難，更由於房屋品質、價格的複雜性，因此，房屋的交易市場不易存在，是以仲介商在房屋的交易市場中，由於得以節省買、賣方的交易成本，所以有利有圖，形成了另一個物流市場。

二、房屋仲介業交易行為之實務

仲介之最終目的，不外是促使房屋交易順利成功。仲介業者之最重要也是最基本的功能，即在潛在的交易雙方之間扮演聯絡站與諮詢中心之角色，不但為交易雙方傳遞訊息，同時也適時提供建議，使交易雙方能透過仲介服務，圓滿和諧地達成交易。由於房屋交易金額龐大，買賣雙方亦各自有其利益考量，是以往往往需要不斷的資訊交換及協商，才可能達成合意，亦即仲介過程常需反覆循環。整個交易流程可大略圖示如圖一。



圖一 仲介交易流程

至於業者提供服務之內容，就賣方而言，可分委託階段、銷售階段與售後服務；在委託階段之服務內容包括：估價服務（擴及一般大眾）、地政、法令、稅務諮詢、物件情報流通、電腦化作業、製作銷售建議書。在銷售階段，業者提供之服務有：屋況整理、買方資力調查、交易透明化買賣雙方直接交易、電腦出價配對。至於售後服務階段之服務內容包括：代辦代書過戶、貸款服務、成屋履約保證、稅費計算與節稅建議、客戶服務申訴專線。就買方而言，仲介業者提供之服務亦可分為委託階段、議價階段及售後服務三階段。在委託階段所提供之服務有：製作產權說明書、地政、法令、稅務諮詢、物件情報流通、電腦化作業、主動探知顧客需求、輻射檢測及分段收費；在議價階段之服務包括：交易透明化買賣雙方直接交易、電腦出價配對、隨時提供最新行情；於售後服務尚提供代辦代書過戶、貸款服務、房屋保固、成屋履約保證及水電、裝潢、室內設計。

從房屋交易過程中可知，仲介業者多半為唯一掌握雙方資訊者，因此應秉持誠

信原則，將所知之交易資訊傳達給交易雙方。惟因仲介業所提供之服務主要出自於營業人員，是以營業人員之個人素質與品德操守成為影響服務品質之重要因素，往往因為個別營業員一己之私，而使房屋交易產生許多弊端與糾紛。究其弊端或糾紛發生之主因，乃在於業者強勢壟斷售屋資訊，甚至使交易雙方不知交易對象為誰。營業員或業者為了拼業績、收報酬、賺差價，便隱匿交易資訊，一心只想儘快撮合成交，交易全無透明公開可言，委託人一方甚至雙方之利益均受到漠視。為減少交易糾紛之發生及保障委買賣雙方之權益，實有必要針對房屋仲介業之行為加以規範與適當之管制。

肆、房屋仲介業交易行為之管制

一、傳統法律見解 - 民法之「居間」

依據民法第五百六十五條規定，所謂「居間」，係指當事人約定，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。而仲介業係受買方或賣方之委託，為其尋覓訂約之機會並為訂約之媒介，而促進交易之成立，是以一般傳統見解，均將仲介之法律性質認為居間。在此前提下，仲介業者所應負擔之義務，主要為民法第五百六十七條所規定：「居間人關於訂約事項，應就其所知，據實報告於各當事人。對於顯無支付能力之人，或知其無訂立該約能力之人，不得為其媒介。」而仲介業者所得享有之權利，依民法第五百六十八條之規定，僅在契約因其報告或媒介而成立時，方得請求報酬。然就實務上仲介業交易行為觀之，可發現如單純以民法之「居間」關係規範房屋仲介業，則有以下缺失：

(一) 提供服務內容不僅止於報告訂約之機會或為訂約之媒介

仲介業者據其專業及充分之資力與人力，可蒐得完整之市場資料，而作市場供需功能之分析，對當事人為市場價格決定之建議；又因其對交易雙方之信用狀態及標的物狀況均有相當瞭解，故其所提供之專業知識，多足以影響當事人對交易條件之考量。簡言之，仲介業者雖非房屋交易之當事人，但在房屋交易過程中為極具影響力之角色，非單純居間人所可比擬，業者尚可能提供多樣之週邊服務，凡此均非居間一詞得以完全涵蓋。

(二) 仲介業之角色涉及雙方代理

按仲介業之角色本身實有矛盾之處，蓋其既分別接受買賣雙方之委託，即應就二委託人之利益均作最佳之考量，但此殆不可能；賣方必然希望房屋售價愈高愈好，反之買方必欲儘量將售價壓低。是以最終之結果，仲介業者多僅能求取一平衡點而使交易成立，然仍不免引起委託人之質疑。再加以仲介業者與雙方簽訂之契約內容各不相同，多半亦涉及仲介業者己身之利益，故要求業者就三方利益同時作最佳之打算，實有困難。此外仲介業者常同時自買賣雙方取得代理權之授與，亦有違背民法第一百零六條禁止雙方代理規定之嫌。

二、公平交易法之規範

房屋仲介交易行為，本質上具有濃厚之私法色彩，買方或賣方較另一方之仲介業者，在交易資訊方面處於明顯弱勢地位，惟仲介業如能盡到民法第五百六十七條之據實報告義務，並依循誠實信用原則，必能得到委託人甚或社會大眾之認同。然如前所述，房屋仲介業之交易行為具有資訊不對稱之特性，交易糾紛時有所聞，單純以民法予以規範，對買賣雙方權益之保障均有未足，而仲介業者如受限於居間之相關法律規定，得為之法律行為實屬有限，而報酬請求權之要件亦極嚴格。因此實有必要就房屋仲介業另立專責法規加以規範，惟在「不動產經紀業管理條例」尚未正式立法通過前，公平會基於保護消費者利益之原則，對於交易過程所發生之不實廣告及欺罔或顯失公平之行為，自有必要以公平交易法予以規範，以維市場競爭秩序及交易之公平。雖然從前述可知，房屋仲介業之營業規模並不大，通常不具市場力量，且多數中小企業，但因公平法規範的對象是「事業」，縱使其較不可能涉及不當濫用市場力量之行為，但如涉及妨礙公平競爭或對市場交易秩序有負面影響之行為，仍要受公平交易法之規範¹⁶。

以下就公平會處理有關不動產仲介業之交易行為涉及違反公平法案例予以說明。

¹⁶ 在「不動產經紀業管理條例」施行之後，亦並不代表房屋仲介業之交易行為都不適用公平交易法，即該條例未規範之營業競爭行為（例如：聯合行為）或與公平法抵觸之處，仍應優先適用公平法。

(一)共同約定服務報酬--違反公平法第十四條規定¹⁷

某房屋仲介公會訂定服務費收費標準並持續向會員宣導，事實上已導致該地區房屋仲介業者服務費收取標準趨於相同，且該公會尚以開除會籍之方式維持其收費標準之拘束力，構成聯合行為而違反公平交易法第十四條規定。

同業公會係屬公平交易法第二條所稱之事業，應受該法之規範。仲介業收取之服務費，即是其所提供服務之對價，因此如同業公會以意思聯絡之方式訂定服務費標準，而對其會員收取服務費之標準發生事實上之拘束力，致影響一定地理範圍內房屋仲介業市場之自由競爭機能，則構成共同訂定價格之聯合行為，違反公平交易法第十四條之規定。

(二)提供不實廣告與資訊--違反公平法第二十一條規定¹⁸

1.行為態樣

- (1)售屋廣告就買賣標的物之面積為虛偽不實或引人錯誤之表示。
- (2)於售屋廣告就買賣標的物之座落地點為虛偽不實或引人錯誤之表示。
- (3)關於納骨塔之開發興建，使人誤認已取得主管機關核准開發許可。
- (4)以不同基準計算每坪成交單價，故意抬高單坪成交價，並於廣告誤導消費者。

2.處分理由

廣告所提供之消費資訊，往往是消費者從事消費行為之重要判斷依據。若事業對其商品或服務，為虛偽不實或引人錯誤之廣告，將使消費者陷於錯誤與受騙之危險，且事業利用虛偽不實或引人錯誤之廣告，以不當手段誘使消費者陷於錯誤，而為不正確之選擇，將導致市場競爭秩序喪失其原有效能，使競爭同業蒙受失去顧客之損害，而產生「不正競爭」之效果。故仲介業者若為虛偽不實或引人錯誤之廣告，除將損害消費者利益，亦同時破壞競爭秩序，爰以公平交易法第二十一條加以規範。

(三)欺罔或顯失公平行為--違反公平法第二十四條規定

¹⁷ 公平交易委員會第 339 次委員會議決議。

¹⁸ 參考房屋仲介業案例彙集，公平交易委員會編印。

1. 房屋仲介業違法賺取差價

違法行為態樣有：

(1) 以虛報交易價格之欺罔手段詐騙交易相對人以賺取差價¹⁹。

(2) 雖事先與交易相對人協議以差價為仲介報酬，惟以欺罔手段使其陷於錯誤而同意降價²⁰。

公平會處分該違法行為之理由為：因國內房屋價格資訊並不充分，且估價制度尚未建立，買賣雙方對市場價格之認識通常較不客觀，而仲介從業人員因業務關係自買、賣雙方獲得價格資訊，最是明瞭買賣標的物之可能成交價格；就特定標的物之價格瞭解情形而言，仲介從業者較買賣之任何一方均顯然處於絕對優勢。若其於房屋買賣時，利用業務上之優勢，以虛報交易價格，並輔以欺罔手段詐騙當事人賺取價差，則與仲介公司首重資訊透明、信實服務的行業規範背道而馳，違反公平法第二十四條之規定。

2. 房屋仲介業違法賺取多次服務費²¹

房屋仲介業者以重複收取斡旋金，並於二買主間違法轉賣房屋，達其收取多次服務費之目的。按房屋仲介業者於買賣過程中，就全盤交易資訊之掌握而言，顯較買賣之任何一方皆處於絕對優勢，若其利用業務上之優勢，以重複收取斡旋金，並於二欲購屋買主間違法轉賣房屋之手段達其收取多次服務費之目的，則與仲介公司首重資訊透明、信實服務的行業規範，背道而馳，違反公平交易法第二十四條之規定。

3. 未告知購屋人可選擇採用要約書方式進行委託

違法之行為態樣有：

(1) 於從事仲介交易，提出斡旋金要求之同時，未主動告知購屋人可選擇採用內政部所訂定之「要約書」²²。

(2) 以不充分揭露交易資訊之消極隱瞞手段誤導購屋人，使其認為名為「不動

¹⁹ 公平交易委員會第 156 次、第 265 次委員會議決議。

²⁰ 公平交易委員會第 179 次、第 228 次委員會議決議。

²¹ 公平交易委員會第 329 次委員會議決議。

²² 公平交易委員會第 329 次委員會議決議。

產買賣要約／承諾書」之斡旋金契約即係要約書²³。

公平會之處分理由為：在仲介業者與消費者資訊不對稱之情況下，仲介業者利用優勢地位收取斡旋金，而未提供購屋人選擇其他方式與賣方議價(如要約書)，則屬影響交易秩序之顯失公平行為。為此，公平會課予仲介業者「主動告知之義務」，即在提出斡旋金要求之同時，必須告知購屋人可選擇採用要約書之權利，否則將認定違反公平交易法第二十四條之規定。

(四)其他導正事項

1.針對房屋仲介業不實廣告所為導正²⁴

公平會曾針對不動產仲介之加盟店未於廣告上明顯加註「加盟店」字樣，使人誤認係不動產直營店之行為進行行業導正，其導正內容及理由分述如下：

(1)導正理由

按不動產仲介之加盟店係有別於加盟總部之獨立法人，加盟總部常僅係將服務標章授權交給加盟店使用，對加盟店內部營運狀況並不加干涉，若加盟店與消費者發生法律糾紛，加盟總部亦不出面解決。另一方面加盟總部常統籌運用加盟店共同廣告費用，並且統一規劃店頭招牌制式契約、名片及宣傳用品等，而在上開制式資料中，皆無明顯加註「加盟店」等字樣，以使消費者得以分辨提供服務之主體僅為加盟店，而非消費者通常較為熟知之加盟總部；故加盟店若未能在店頭招牌及廣告文宣上明顯加註「加盟店」字樣，而使消費者誤以為係加盟總部之直營店，其行為即涉有不實廣告之情事。然上開未標明「加盟店」之情形，經公平交易委員會於84年3月24日與84年7月28日兩次邀集業者、專家進行座談溝通，發現前開情形係屬業界普遍現象，又關於加盟店之仲介公司應於廣告、市招及名片上加註「加盟店」字樣，與會業者皆表示願意配合，故公平會爰決議就就此行為進行行業導正。

(2)導正內容

公平會第204次委員會議決議進行行業導正，決議內容：房屋仲介業者應於廣

²³ 公平交易委員會第333次委員會議決議。

²⁴ 公平交易委員會第204次委員會議決議。

告、市招、名片等明顯處加註「加盟店」字樣，以使消費者能清楚分辨提供仲介服務之行為主體，至於標示方式原則上由房屋仲介業者自行斟酌採行。導正期限至 84 年 12 月 31 日止。

2. 針對斡旋金與要約書並行制所為行業導正²⁵

由於斡旋金制度係業者自創，並無明確定義以致爭議不斷，故公平交易委員會多次邀集主管機關、業者、學者專家及消費者團體代表開會研商，嗣於公平交易委員會第 277 次委員會議決議進行行業導正。

(1) 導正理由：

緣於房屋仲介業者向購屋人收受斡旋金，代向賣方議價之行為，為仲介業之交易特色，但囿於斡旋金制度係業者自創，並無明確定義，以致爭議不斷。案經公平會多次邀集相關主管機關、業者、學者專家、消費者代表團體召開公聽會，與會代表雖未反對斡旋金之存在，惟均認為應將雙方之權利義務及交易條件明確約定。

(2) 導正內容：

房屋仲介業者如提出斡旋金要求，應同時告知消費者亦可選擇採用內政部所訂定之「要約書」，如消費者選擇約定交付斡旋金，則仲介業者應以書面明定交付斡旋金之目的，明確告知消費者之權利義務，仲介業者若未遵行而有欺罔或顯失公平情事，則認其違反公平交易法第二十四條規定。導正期限自 86 年 6 月 1 日至 86 年 8 月 31 日止，即自 86 年 9 月 1 日起，業者應依公平會決議辦理，否則將就個案認定違反公平交易法第二十四條規定辦理。

伍、建議

房屋仲介業服務之提供多出自於業務人員，在無法律規章規定服務提供者最低之服務品質前，各業務人員只有各憑本事招徠客戶，上焉者，提供房屋交易的各項資訊，以高品質的服務從事競爭，下焉者，隱匿交易資訊，並濫用訊息不對等的優勢地位，從中套利牟取不當利得，交易糾紛層出不窮。由於房屋仲介業缺乏專責法

²⁵ 公平交易委員會第 277 次委員會議決議。

律規範，對於交易糾紛解決之道，大部分透過法院或私下和解，甚至受到損害之買方或賣方在求償無門情況下，只有自認倒楣。雖然在公平交易法實施後，消費者對業者交易上的偏差行為，期待由公平會出面解決，故公平會受理有各種型態的交易糾紛，包括屋況訊息的隱匿(如坪數不實、違章加蓋、漏水、海砂屋、輻射屋等)、虛報成交價從中賺取差價、無理沒收斡旋金等。惟公平交易法旨在規範市場限制競爭與不公平競爭之行為，除非個案有公共利益因素之考量，單純私權上的糾紛，公平會不應也不宜介入。因此本文綜合上述，謹提出以下建議：

一、儘速通過「不動產經紀業管理條例」之立法²⁶

由於房屋仲介業交易行為具有訊息不對稱之行業特性，是以在房屋買賣過程中仲介業者扮演傳達訊息之重要角色，且在掌握交易資訊上具有優勢地位，僅以公平交易法或消費者保護法予以規範，實屬有限。因此該行業應有專業之法律加以規範，尤其是「不動產經紀業管理條例」(草案)應儘速通過立法並付諸實施，對業者才有具體規範依據。再者因為仲介服務是由「人」所提供之服務，從業人員之素質如何提昇，亦為該草案立法時要考量之內容。至於交易過程中如何避免糾紛產生，交易行為如何加以管制，亦為立法者應一併考慮納入規範。

二、公平會之執法宜再力求落實

從公平會處理之案例可以發現，其案例類型大部分屬私權爭議案件，惟如與公共利益有關，公平會即介入規範。但就部分案例之執法成效而言，宜再力求落實。在針對斡旋金與要約書並行制所為之行業導正中，公平會要求房屋仲介業者如提出斡旋金要求，應同時告知消費者亦可選擇採用內政部所訂定之「要約書」。然因消費者未瞭解要約書與斡旋金之區別，致輕忽自身權益，而要約書隱含之交易成本較高(例如一旦買方反悔不買，業者必須負擔訴訟成本)，使仲介業者偏好使用斡旋金。是以，公平會宜釐清「要約書」與「斡旋金」之用意及其二者間之關係，並向業者宣導應明確告知消費者可選擇交付斡旋金或簽立要約書之權利，使房屋仲介市場制度更臻健全，並保障消費者權益。

²⁶ 如前揭註 2。

三、仲介業者應加強自律規範

除藉由法律管制仲介業交易行為，業者亦應藉由自律規範彼此約束，並加強從業人員的訓練。因為仲介業銷售的貨品是服務，其有賴於「人」來成其事，仲介人員的態度，直接影響其所提供的服務是否能為顧客接受，因此欲提昇仲介業形象，首要步驟即是改善從業人員素質。凡人員的選用、職前訓練、在職教育等等，皆為必要之工作。此外，企業形象之建立亦為業者重要課題，企業形象包括企業的經營理念、經營模式、內外溝通及未來發展，除上述「人」的關鍵性因素外，諸如鞏固經營實力、強化品牌特色等等，皆是樹立良好企業形象的重要方法。

四、消費者應注意自身權益

雖然「消費者保護法」已經實施，消費者權益保障有法源依據，但在房屋買賣過程中，無論是買方或賣方在交易之前應多方蒐集相關交易資訊，在簽立各項契約之前，仍要審慎詳閱其內容，以盡其本身應注意之義務，而消費者保護團體亦應加強對消費者之宣導與教育，使其明瞭其權益及如何保障之。

參考文獻

中華徵信所(1993), 台灣地區產業年報--房地產業。

行政院公平交易委員會(1998), 中華民國台灣地區房屋仲介市場交易狀況調查報告。

行政院主計處編印(1997), 八十五年台閩地區工商及服務業普查初步綜合報告。

信義不動產企劃研究室編印(1998), 一九九七年台灣地區不動產交易年鑑。

信義房屋(1996), 不動產仲介概論與實務。

曾泰源(1992), 不動產居間人民刑事責任之研究, 臺灣花蓮地方法院檢察署研究發展項目研究報告。

Akerlof George (1970), "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *The Quarterly Journal of Economics*, 84, 488-500.

Jensin & Meckling (1976), Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, *3 Journal of Financial Economics*, 305-310.

The Structure and Conduct in the Market of Real Estate Brokers**-- The Regulation of the Fair Trade Law****Chen, Yuhn-Shan***Director of the Department of Planning, Fair Trade Commission*

The major purpose of this paper is to analyze the structure and conduct in the market of real estate brokers, and also introduce the regulation of market conducts. We especially explain the provisions of the Fair Trade Law case by case before legislating the specific law of the real estate broker. Because of the characteristic of information asymmetry in the market of real estate brokers, the brokers passing on transaction information between sellers and buyers play an important role in the process of transaction. Therefore the brokers have the dominance in the market. The market regulation under the Fair Trade Law and the Consumer Protection Law is very limited. We suggest that the specific law of real estate brokers has to be legislated as soon as possible, the brokers should build a self-regulated system and the consumers must care about their rights and interests by themselves.

