行政程序法

詹鎮榮 Chan, Chen-Jung
國立政治大學法律學系教授
https://drcjchan.com

目次

壹. 行政程序當事人

貳. 正當行政程序之內涵

參. 行政調查

行政程序之概念

行政程序法第2條第1項

本法所稱行政程序，係指行政機關

作成行政處分、
締結行政契約、
訂定法規命令與行政規則、
確定行政計畫、
實施行政指導及
處理陳情

7

等行為之程序。

行政程序之適用範圍

行政程序法第2條第1項

本法所稱行政程序，係指行政機關

作成行政處分、
締結行政契約、
訂定法規命令與行政規則、
確定行政計畫、
實施行政指導及
處理陳情

等行為之程序。

程序規定排除適用（第3條）

- 法律特別規定（第1項）
- 機關排除（第2項）
- 事項排除（第3項）

行政程序之生命週期

- 依申請
- 依職權

- 作成行政處分
- 締結行政契約
- 訂定法規命令與行政規則
- 確定行政計畫
- 實施行政指導
- 處理陳情

壹

行政程序當事人

行政程序當事人

行政機關 ⟷ 申請人（§20）
相對人（§20）
參加人（§23）

當事人能力（§21）

1. 自然人
2. 法人
3. 設有代表人或管理人之非法人團體
4. 行政機關
5. 依法得為權利義務主體

＋

行為能力（§22）

1. 有民法上行為能力之自然人
2.法人
3.非法人團體之代表人或管理人
4.行政機關之首長、代理人、授權人
5.其他依法律規定者

行政程序之當事人：合夥

「合夥」，係由二人以上互約出資以經營共同事業之契約——亦即係由多數人為特定目的所組織。倘其具有一定之名稱、事務所或營業所及獨立支配之財產，且設有管理人或代表人，對外並以團體名義為法律行為，在性質上，具有與法人相同之實體與組織，並具有自主之意思能力而為實質之單一體，且脫離各該構成員而存在，應屬行政罰法、行政程序法、訴願法及行政訴訟法所指之「非法人團體」，而與自然人、法人各自獨立為行政法上權利義務之主體，具有行政程序、訴願、行政訴訟上當事人能力與行為能力或訴願暨訴訟能力。

對無當事人能力者為行政處分

北高行105年度訴字第993號判決

按「有行政程序之當事人能力者如下：一、自然人。二、法人。三、非法人之團體設有代表人或管理人者。四、行政機關。五、其他依法律規定得為權利義務之主體者。」「行政處分有下列各款情形之一者，無效：……七、其他具有重大明顯之瑕疵者。」行政程序法第21條、第111條第7款定有明文。又作成行政處分之行政機關，於行政程序進行中，應依職權審查當事人能力之有無。如書面之行政處分作成時，相對人已死亡，而欠缺行政程序之當事人能力，則該行政處分已無法發生效力，即屬具有重大明顯之瑕疵，依行政程序法第111條第7款規定，應為無效。而無效行政處分與違法行政處分之救濟途徑不同，此觀行政訴訟法第4條第1項及第6條第1、4項規定即明。換言之，對於無效行政處分係提起確認訴訟以為救濟，而對於違法行政處分係以撤銷訴訟為之。

貳

正當行政程序之內涵

正當行政程序之內涵

公正作為義務	資訊獲致權	意見表達權
公務員之迴避 片面接觸之禁止 利與不利一併參酌 組織適法	閱覽卷宗 申請資訊公開	陳述意見機會之給予 聽證 法規命令草案預告

行政行為作成

受告知權	說理義務
通知、送達、公告、發布、回覆、救濟之教示	書面處分理由之記載 法規命令立法理由

正當行政程序之密度

司法院釋字第709號解釋

憲法上正當法律程序原則之內涵，應視所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序之成本等因素綜合考量，由立法者制定相應之法定程序（本院釋字第六八九號解釋參照）。都市更新之實施，不僅攸關重要公益之達成，且嚴重影響眾多更新單元及其週邊土地、建築物所有權人之財產權及居住自由，並因其利害關係複雜，容易產生紛爭。為使主管機關於核准都市更新事業概要、核定都市更新事業計畫時，能確實符合重要公益、比例原則及相關法律規定之要求，並促使人民積極參與，建立共識，以提高其接受度，本條例除應規定主管機關應設置公平、專業及多元之適當組織以行審議外，並應按主管機關之審查事項、處分之內容與效力、權利限制程度等之不同，規定應踐行之正當行政程序，包括應規定確保利害關係人知悉相關資訊之可能性，及許其適時向主管機關以言詞或書面陳述意見，以主張或維護其權利。而於都市更新事業計畫之核定，限制人民財產權及居住自由尤其直接、嚴重，本條例並應規定由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，始無違於憲法保障人民財產權及居住自由之意旨。

正當行政程序之密度

司法院釋字第739號解釋

憲法上正當法律程序原則之內涵，應視所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序之成本等因素綜合考量，由立法者制定相應之法定程序（本院釋字第六八九號、第七〇九號解釋參照）。

獎勵重劃辦法關於主管機關核定擬辦重劃範圍之程序，未要求主管機關應設置適當組織為審議，亦未要求主管機關於核定前給予利害關係人陳述意見之機會，又未將核定處分分別送達於重劃範圍內申請人以外之其他土地所有權人，致未能確保其等知悉相關資訊及適時陳述意見之機會，以主張或維護其權利；同辦法關於主管機關核准實施重劃計畫之程序，未要求主管機關應設置適當組織為審議，又未要求主管機關應將該計畫相關資訊，對重劃範圍內申請人以外之其他土地所有權人分別為送達，且未規定由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，連同已核准之市地重劃計畫，分別送達重劃範圍內各土地所有權人及他項權利人等，致未能確保其等知悉相關資訊及適時參與聽證之機會，以主張或維護其權利，均不符憲法要求之正當行政程序。

迴避制度之目的

最高行102判560判決

1. 行政程序迴避制度之設立，其目的在於確保機關決定之公正性，迴避之事由可能係因為公務員就待決事件有個人利害關係，與其應從事之職務利益發生衝突而難期公正；抑或公務員對於待決事件已有成見而難期公正，故行政程序法第32條、第33條設有公務員迴避之規定，避免因公務員因利益衝突或預設立場，致其決定有偏頗之虞，影響人民對於機關公正之信賴期待。
2. 而行政機關因專業化與民主化之考量，常於決策程序中設置各種委員會，延攬學者、專家或社會公正人士，參與決策之形成，雖該等委員會之委員非必定為公務員，然其因實際參與作成行政決定，故相關法令中亦常訂有應予迴避之要件，以貫徹迴避制度之精神，教師申訴評議委員會組織及評議準則第18條第1項之規定即屬之。
3. 申評會係藉由合議制之組織，共同參與並匯整多方意見後作成決定，是以有利害關係之委員應自行迴避不得參與評議，其目的既在避免決策人員因利益衝突或預設立場，於合議制之組織，有利害關係之委員除評議決定外，就決定前之相關程序，自亦不得參與，否則難謂無發生影響評議決定之效果。

行政程序上之閱覽卷宗

最高行103年度判字第645號判決

「當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。」為行政程序法第46條所明定。此種閱覽卷宗請求權之請求權人以當事人或利害關係人為限，故以行政程序之開始進行為前提，係一種「行政程序中之個案資訊公開」，屬程序權利，行政機關若於行政程序中有所決定者，即屬行政程序法第174條所稱之程序行為，依該條前段規定，當事人或利害關係人不服行政機關於行政程序中所為決定或處置，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。

即時獲致資訊權

司法院釋字第731號解釋

區段徵收抵價地之申請期限，涉及人民財產權之限制，自應踐行正當之行政程序，包括應確保利害關係人及時獲知相關資訊，俾得適時向主管機關主張或維護其權利（本院釋字第六六三號、第六八九號、第七〇九號解釋參照）。惟於徵收公告內容以書面通知原土地所有權人，係在徵收公告日之後送達者，如不以送達之翌日為該申請期限之起算日，而仍以徵收公告日計算前揭三十日之期間，要求原土地所有權人在徵收公告期間內為申請，將無法確保原土地所有權人適時取得選擇補償方法所需之資訊，並享有前述三十日之選擇期間，不符憲法要求之正當行政程序，有違憲法第十五條保障人民財產權之意旨。

即時取得資訊權

司法院釋字第763號解釋

土地法第219條第1項規定逕以「徵收補償發給完竣屆滿1年之次日」為收回權之時效起算點，並未規定該管直轄市或縣（市）主管機關就被徵收土地之後續使用情形，應定期通知原土地所有權人或依法公告，致其無從及時獲知充分資訊，俾判斷是否行使收回權，不符憲法要求之正當行政程序，於此範圍內，有違憲法第15條保障人民財產權之意旨，應自本解釋公布之日起2年內檢討修正。

徵收後，如未依照核准計畫之目的或期限實行使用，徵收即喪失其正當性，人民因公共利益而忍受特別犧牲之原因亦已不存在，基於憲法財產權保障之意旨，原土地所有權人原則上即得申請收回其被徵收之土地，以保障其權益。此項收回權，係憲法財產權保障之延伸，乃原土地所有權人基於土地徵收關係所衍生之公法上請求權，應受憲法財產權之保障。為確保收回權之實現，國家於徵收後仍負有一定之程序保障義務。

政府資訊公開法規範架構

人民知的權利、民主之促進

資訊公開主體：
政府機關（§4）

- 中央、地方各級機關
- 政府設立之實（試）驗、研究、文教、醫療及特種基金管理機構
- 行政受託人
- 公營事業機構？
- 公辦民營機構？

應主動公開之資訊（§7）

特定資訊：【限縮解釋！】
限制公開或不予提供（§18）

經申請而提供之資訊（§10）

資訊提供對象：

一般人民（§9）
- 本國人
- 外國人

1

意見表達權（聽審權）

給予陳述意見機會之適用時機

最高行100判113判決

1. 行政程序法第102條：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」法文既規定「限制或剝奪」人民自由或權利之行政處分，而非「侵害」或「影響」人民自由或權利之行政處分（參見同法第46 條第1項、第140條第1 項、第23條及第68 條第1項），亦非「損害」人民自由或權利之行政處分（參見行政訴訟法第4條第1項、第3項及第5 條），自係指積極地對人民的自由或既存的權利為限制或剝奪，並不包括消極地駁回人民的請求。
2. 此乃前者已改變處分相對人現狀，新增不利於處分相對人之法律效果，後者係維持現狀，僅未增加駁回處分相對人（即申請人）有利之法律效果，立法者衡量此兩種行政處分性質上之差異，就是否強制給予處分相對人陳述意見機會，取捨後所作之規定。

陳述意見之實質踐行

最高行107判60判決

行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除有法定情形外，原則上應給予處分相對人陳述意見之機會，為行政程序第102條所明定。核此規定之意旨，係為使行政機關行使公權力時，能透過公正、公開之程序及人民參與過程，強化政府與人民之溝通，以確保政府依法行政，作成正確之行政決定，進而達到保障人民權益，促進行政效能之目的。被上訴人業已表明其於否准處分作成前已多次邀集小船協會及上訴人召開協商會，另高雄市海洋局亦多次勸導函請小船協會及上訴人儘速駛離愛河水域，雙方已多次接觸溝通，充分了解對方意見，上訴人於其等所具訴願書內亦陳明「原處分機關形式上雖曾與訴願人以各種名義進行協商，但均未依行政程序法第104條之程式通知訴願人……」等語，則上訴人既得於否准處分作成前，經由雙方之協商而向被上訴人陳述意見，即難謂被上訴人未給予其等陳述意見之機會而有違行政程序法第102條規定之意旨。

出席陳述意見之特別規定

最高行109判253判決

1. 參照司法院釋字第689號及第709號解釋意旨，憲法上正當法律程序原則之內涵，除要求人民權利受侵害或限制時，應有使其獲得救濟之機會與制度，亦要求立法者依據所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序成本等因素綜合考量，制定相應之法定程序。
2. 不當勞動行為裁委會作成裁決決定前之言詞陳述乃為法定必要之程序；且委員應親自出席，不得委任他人代理。因此若未參加言詞陳述程序之委員，本不應參與作成裁決決定，如任由未參與言詞陳述程序之委員參與裁決決定之作成，將使言詞陳述程序、辯論程序流於形式、空洞化，明顯違反勞資爭議處理法第46條第2項規定裁決委員應親自出席之意旨，且有違法律正當程序。
3. 又裁委會關於程序之進行是否符合法律規定之正當性，應一體觀之而屬不可分，苟有委員未參加言詞陳述程序卻參與裁決決定之作成，所進行之程序即有違法律規定之正當性，縱將之扣除，仍符合勞資爭議處理法第46條第1項所定之「3分之2以上委員出席，經出席委員2分之1以上同意」之表決數，亦同。

陳述意見機會給予與實體決定之關係

北高行106 年度訴更二字第67號判決

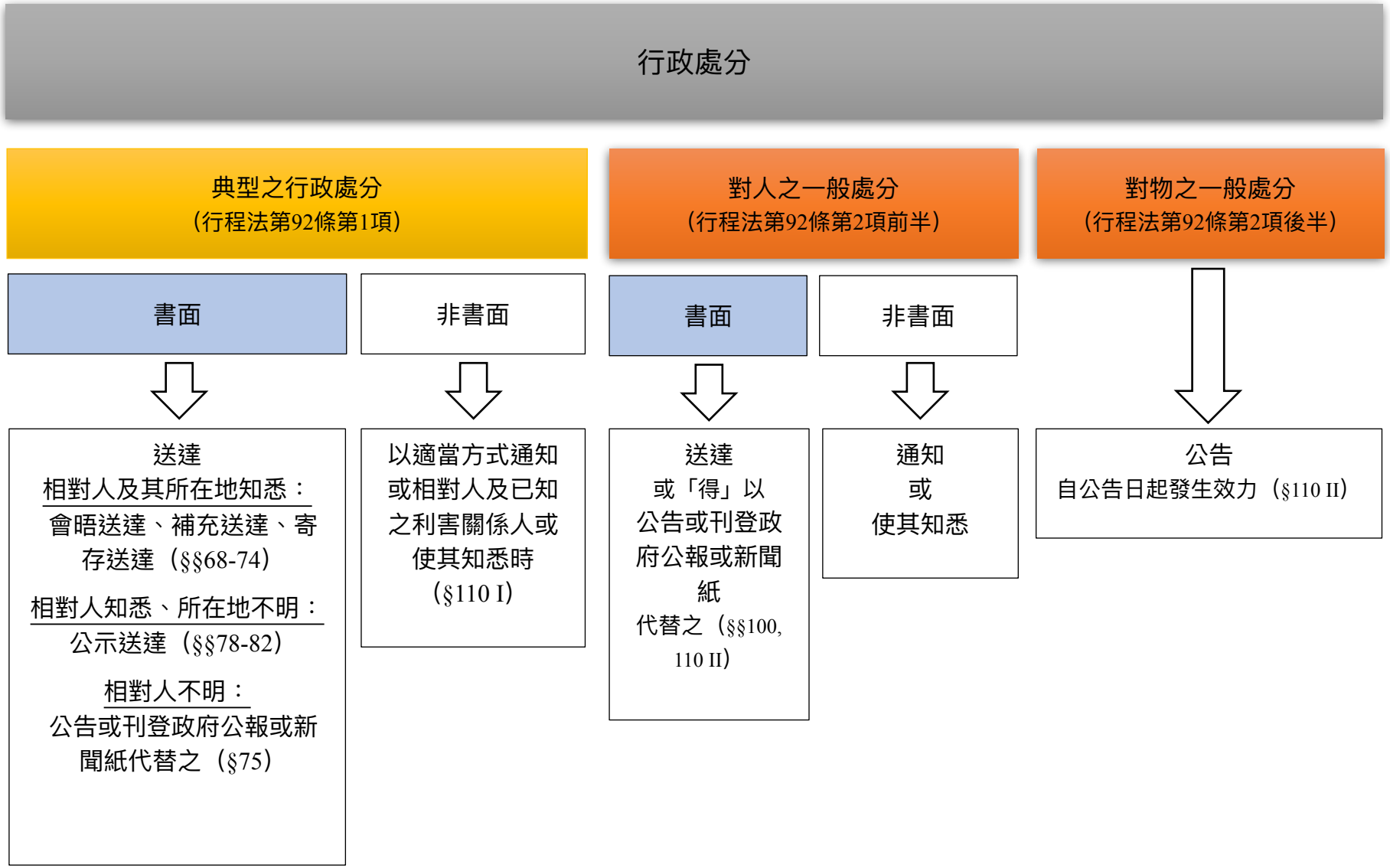
相對之程序保障

行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分（下稱「負擔處分」）前，依行政程序法第102條規定，應給予處分相對人陳述意見的機會。此規定旨在落實憲法正當行政程序保障所派生的「聆聽審酌請求權」（又稱聽審權，德文「Recht auf rechtliches Gehoer，關於憲法正當行政程序保障之意旨，可參見司法院釋字第709號解釋）。但此程序性保障，除非法律另有特別規定外，究竟是在輔助行政作成正確實體決定，避免不法侵害人民實體權利，此由同法第103條第5款所定得不給予陳述意見之機會的情形，可得佐證。因此，行政處分的實體合法性若不因未給予處分相對人陳述意見機會而受影響者，該處分相對人實體上權利未因而受有損害，行政法院仍不能只因為未曾給予處分相對人陳述意見之機會，具有程序性違法瑕疵，就予以撤銷，致主觀訴訟性質的撤銷訴訟變質為客觀訴訟。相對而言，行政機關作成負擔處分前，應給予而未給予處分相對人陳述意見的機會，足以影響行政機關正確作成之實體決定，而侵害處分相對人實體上權利者，則應予撤銷。

❷

行政決定受告知權

行政處分之生效要件


行政處分
典型之行政處分
（行程法第92條第1項）
對人之一般處分
（行程法第92條第2項前半）
對物之一般處分
（行程法第92條第2項後半）
書面
非書面
書面
非書面
送達
相對人及其所在地知悉：
會晤送達、補充送達、寄存送達（§§68-74）
相對人知悉、所在地不明：
公示送達（§§78-82）
相對人不明：
公告或刊登政府公報或新聞紙代替之（§75）
以適當方式通知或相對人及已知之利害關係人或使其知悉時（§110 I）
送達
或「得」以公告或刊登政府公報或新聞紙代替之（§§100, 110 II）
通知
或
使其知悉
公告
自公告日起發生效力（§110 II）

行政文書之送達

司法院釋字第663號解釋

人民之財產權、訴願及訴訟權，為憲法第十五條及第十六條所保障。核定稅捐通知書之送達，不僅涉及人民財產權之限制，亦攸關人民得否知悉其內容，並對其不服而提起行政爭訟之權利。人民之權利遭受公權力侵害時，根據憲法第十六條規定，有權循國家依法所設之程序，提起訴願或行政訴訟，俾其權利獲得適當之救濟。此程序性基本權之具體內容，應由立法機關制定合乎正當法律程序之相關法律，始得實現。而相關程序規範是否正當，除考量憲法有無特別規定及所涉基本權之種類外，尚須視案件涉及之事物領域、侵害基本權之強度與範圍、所欲追求之公共利益、有無替代程序及各項可能程序之成本等因素，綜合判斷而為認定（本院釋字第四五九號、第六一〇號、第六三九號解釋參照）。基於法治國家正當行政程序之要求，稅捐稽徵機關應依職權調查證據，以探求個案事實及查明處分相對人，並據以作成行政處分（行政程序法第三十六條參照），且應以送達或其他適當方法，使已查得之行政處分相對人知悉或可得知悉該項行政處分，俾得據以提起行政爭訟。

接收郵件人員

最高行104年度裁字第1516號裁定

1. 行政程序法第72條第2項規定：「對於機關、法人、非法人之團體之代表人或管理人為送達者，應向其機關所在地、事務所或營業所行之。但必要時亦得於會晤之處所或其住居所行之。」同法第73條第1項規定：「於應送達處所不獲會晤應受送達人時，得將文書付與有辨別事理能力之同居人、受雇人或應送達處所之接收郵件人員。」
2. 受公寓大廈管理委員會所僱用，或受公寓大廈管理委員會委任之公寓大廈管理維護公司所僱用之人員，而其所服勞務包括為公寓大廈住戶接收郵件者，均屬上開條文所定之接收郵件人員；對於此種僱有負責接收郵件人員之住戶為文書送達，其原則上即屬「郵務人員於應送達處所不獲會晤應受送達人」之情形，將文書付與應送達處所之接收郵件人員，即生合法送達之效力；至應受送達之本人其後實際上於何時收到文書，並不影響送達之效力。

公寓大廈保全人員

北高行108訴283判決

應受送達人之送達處所倘設有負責接收郵件之人員，其所服勞務既包括為在該處所工作或居住人員接收郵件，性質上即屬全體住戶之受僱人，並為行政程序法第73條第1項所稱應送達處所之「接收郵件人員」。郵務機構之送達人員對於此種設有接收郵件人員之應受送達人為文書送達者，原則上即屬「郵務人員於應送達處所不獲會晤應受送達人」之情形，將文書付與應送達處所之接收郵件人員，即生合法送達之效力，至於應受送達人有無或何時領受應送達之文書，並不影響合法送達之效力。查被告原將系爭核定通知書，交由郵務機構向原告戶籍地址（新竹市○○路0段000號）送達，嗣經郵務機構改對新竹市○○路000巷00號送達，因不獲會晤原告本人，由該址所在之皇昱層峰社區管理委員會所僱用守衛於104年3月27日，以應送達處所接收郵件人員身分代收，送達證書上業經蓋用上述管理委員會之收發章，並經接收郵件人員簽名；系爭核定通知書業已合法送達原告。

行政文書之代收

臺灣臺北地方法院108年度簡更一字第6號行政訴訟判決

1. 行政機關文書之送達方法，以於送達處所直接對本人送達為原則，在送達處所不獲會晤應受送達人，得向同居人、受雇人或接收郵件人員補充送達，另行政機關在符合法定要件下，應為公示送達。
2. 代收送達雖不合法，而於其轉交本人時起，仍應視為合法送達，有最高法院19年度抗字第46號民事裁定內容可參。揆諸前揭說明，倘未依法送達於住居所、事務所或營業所，而將文書付與他人代收者，不生送達之效力，應俟該代收者將文書實際轉交應受送達之人時，始發生送達之效力（參照最高法院27年上字第2566號民事判例、85年度臺抗字第151號及94年度臺抗字第611號民事裁定意旨）。

寄存送達之補充性

最高行108判15號判決

1. 再由上開行政程序法第74條規定可知，行政文書不能依直接送達方法，送達於本人，又無同居人或受雇人可為補充送達者，為使行政程序不因送達而致延滯起見，採取寄存送達。亦即，須有於應為送達之處所，不獲會晤應受送達人本人及其同居人、受雇人之情形時，寄存送達始為合法。
2. 另應為送達之處所不明或有其他無法送達之事由時，依法得為公示送達，有行政程序法第78條規定可資參照。
3. 關於公示送達之原因「應為送達之處所不明」，應由行政機關依職權為相當之探查，若實無公示送達之原因而行政機關仍為公示送達，其送達並非合法。

❸

行政決定之說理義務

書面行政處分記載不完備

書面行政處分應記載事項中之「事實」，除包括違規之行為外，即違規之時間、地點等及與適用法令有關之事項均包括之，俾達可得確定之程度，得據以與其他行政處分為區別，及判斷已否正確適用法律。而行政處分是否合於前開法定之程式，應依既存之記載認定之，苟既存之行政處分書未合於前開法定程式者，除得依行政程序法第114條第1項、第2項規定，於訴願程序終結前，或向行政法院起訴前為補正外，並無於行政訴訟程序中，由法院或審判長為發問或告知，使原處分機關為充分陳述、敘明或補充之餘地（最高行政法院93年度判字第1624號判決意旨參照）。

說理義務之明確程度

最高行104年判第551號判決

1. 行政程序法第5條規定：「行政行為之內容應明確。」第96條第1項規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：一、處分相對人之姓名。二、主旨、事實、理由及其法令依據。」前揭所謂「事實、理由及其法令依據」，乃行政機關為處分時，斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，作成決定—即「主旨」之所由依據；
2. 書面行政處分所記載之「事實、理由及其法令依據」，如已足使受處分之相對人瞭解該處分之決定（主旨）所由之原因事實及其依據之法令，且不影響處分之結果者，縱其事實與理由之記載稍欠完足，尚難謂為理由不備或違反行政行為內容之明確性原則。
3. 於此情形，為處分之機關非不得於事實審行政法院行政訴訟程序中，就作成行政處分時即已存在、且不改變行政處分之性質及不妨礙當事人防禦之前提下，為事實或理由之補充（追補理由），供事實審行政法院調查審酌。

行政程序瑕疵之救濟

最高行108裁898裁定

1. 行政機關於作成終局之實體決定前，在行政程序進行中所為之各種程序行為或決定，當事人如有不服，原則上僅能隨同終局之實體決定請求法律救濟，以避免行政程序因程序行為之爭訟而延誤，或因程序行為及本案決定併行二救濟程序，致發生不能調和之歧異。

2. 行政程序法第174條規定：「當事人或利害關係人不服行政機關之行政程序中所為之決定或處置，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。但行政機關之決定或處置得強制執行或本法或其他法規另有規定者，不在此限。」即本於斯旨而訂定，此與該程序行為應否定性為行政處分無涉。

行政程序瑕疵之法律效果

最高行107判594判決

1. 行政程序法規範行政機關作成行政行為應遵循之正當程序，旨在促使行政機關作成內容合法正確之行政行為，貫徹保障人民權利及提高行政效能。
2. 據此，行政機關違反行政程序法規定之程序瑕疵，如屬於輕微細瑣之瑕疵，並不影響行政機關實體決定之正確性，及構成人民權利之侵害者，基於程序經濟之理由，應排除其違法性，行政機關所為具有該等輕微程序瑕疵之行政行為仍屬合法。
3. 被上訴人駁回上訴人申請迴避之105年5月23日函，雖有上訴人指稱由被申請迴避之李桂蘭承辦及未記載救濟教示文句之程序瑕疵，惟屬輕微，且不影響上開駁回迴避函及原處分之正確性，自應排除其違法性，上訴意旨執以指摘原處分之作成程序違法，原審予以維持，復未調查傳喚證人劉興祥作證，即有違背法令及違反證據法則之違法云云，亦無足取。

相對之程序保障

行政程序瑕疵之法律效果

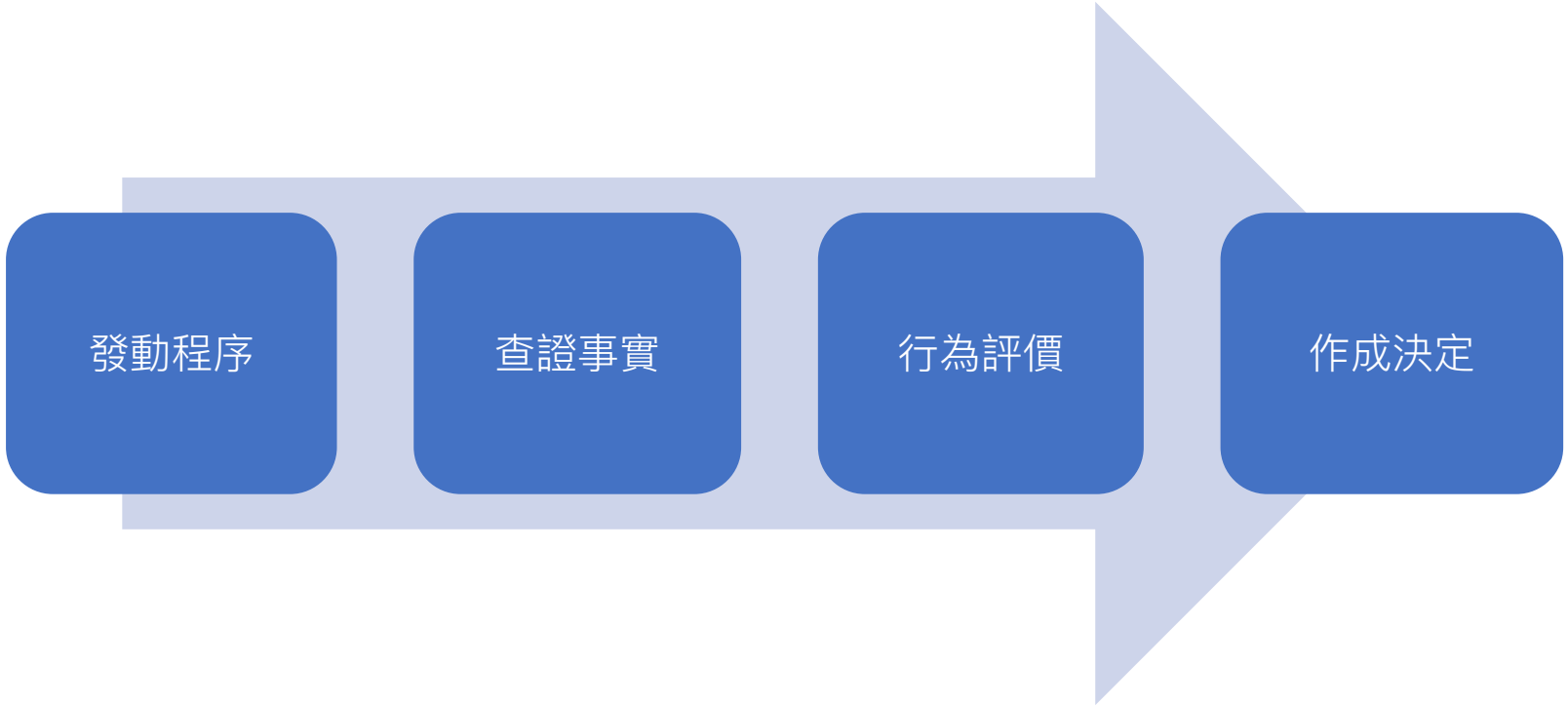
最高行111上661判決

1. 程序係行政機關作成行政行為時所須遵循之方式或手續，有關行政程序之瑕疵所產生的法律效果，因從不同功能之角度觀察而有所差異。
2. 一般而言，程序規定之制定希冀透過其遵守達到審查結果之公正性與正確性，以確保行政處分實體上之合法正確，若程序瑕疵違反可能影響到行政行為之實體決定時，自構成該處分得撤銷之事由。
3. 反之，程序進行雖與相關規定稍有出入，惟與會議組織適法性無涉，亦與結果之正確性並無因果關係，不致影響其憑信性，自無認其違法而予以撤銷之必要。

參

行政調查

行政決定流程



行政調查之意涵

行政調查：行政機關為達成特定行政目的，所採取發現真實所必要之相關資料蒐集活動。

- 行政調查與實現行政目的間具有「手段—目的」之關聯性
- 行政調查之目的在於探知特定事實之有無及其內容為何
- 行政調查為一透過各種調查方法之採取，以探知事實之歷程

行政調查之步驟

行政調查

證據方法之採用：職權調查

取得證據資料：證據能力

證據資料之判斷：自由心證

發現真實

依據及內涵

- 行政程序法第36條：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」
- 都市更新條例第40條：「主管機關審議時，知悉更新單元內土地及合法建築物所有權有持分人數異常增加之情形，應依職權調查相關事實及證據，並將結果依第二十九條辦理審議或處理爭議。」

- 基於依法行政原則，行政機關負有職權調查之義務。
- 調查方法及範圍，行政機關依職權為合義務之裁量，不受當事人主張之居束。
- 職權調查應合乎比例原則。
- 職權調查應遵守公正作為義務，綜合審酌有利不利之所有證據資料。

職權調查原則

北高行102訴1414判決

1. 按行政機關依法應作成行政處分者，除有法規之依據外，即應依職權調查證據，對當事人有利及不利事項一律注意，並斟酌當事人及相關人員之陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，以作為處分或其他行政行為之根據（行政程序法第36條、第43條參照）。又認定事實應依證據，無證據尚不得以擬制方式推測事實，此為依職權調查證據認定事實之共通法則。故行政機關本應依職權調查證據以證明違規事實之存在，始能據以作成負擔處分。
2. 據此，行政機關對於作成處分違規事實之存在負有舉證責任，受處分人並無證明自己無違規事實存在之責任，因而尚不能以其未提出對自己有利之資料，即推定其違規事實存在。
3. 爭執地點於公告為河川區域前，早已為人民作為養鴨池供養鴨使用。原告主張渠等只知該處養鴨已久，是養鴨池主人叫伊等前去爭執地點養鴨池消除部分養鴨池底污泥，不知道該消除處屬河川區域等語，自屬可採，另見原告對於清除地點亦無因欠缺注意致未認識該地點為河川區域之過失。

職權調查原則之核心內涵

確保行政決定之正確性

職權調查原則

- 進行調查義務
- 調查方法之選擇（裁量）
- 證據資料之統合審酌義務

行政調查之職權調查原則

北高行102訴1414判決

按行政機關依法應作成行政處分者，除有法規之依據外，即應依職權調查證據，對當事人有利及不利事項一律注意，並斟酌當事人及相關人員之陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，以作為處分或其他行政行為之根據（行政程序法第36條、第43條參照）。又認定事實應依證據，無證據尚不得以擬制方式推測事實，此為依職權調查證據認定事實之共通法則。故行政機關本應依職權調查證據以證明違規事實之存在，始能據以作成負擔處分。據此，行政機關對於作成處分違規事實之存在負有舉證責任，受處分人並無證明自己無違規事實存在之責任，因而尚不能以其未提出對自己有利之資料，即推定其違規事實存在。爭執地點於公告為河川區域前，早已為人民作為養鴨池供養鴨使用。原告主張渠等只知該處養鴨已久，是養鴨池主人即證人張國鄉叫伊等前去爭執地點養鴨池消除部分養鴨池底污泥，不知道該消除處屬河川區域等語，自屬可採，另見原告對於清除地點亦無因欠缺注意致未認識該地點為河川區域之過失，灼然。

檢察官起訴書作為唯一證據？

最高行104判80判決

1. 政府採購法第31條第2項第8款（現行為第7款）規定：「機關得於招標文件中規定，廠商有下列情形之一者，其所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳：……八、其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者。」而該款所規定之「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為」，係指特定之行為類型，事先經主管機關一般性認定屬於「影響採購公正之違反法令行為」，而非於具體個案發生後，始由主管機關認定該案廠商之行為是否為影響採購公正之違反法令行為。
2. 檢察官係以被告涉有犯罪嫌疑而提起公訴，是否涉有犯罪猶待刑事法院確認，故行政機關尚不得僅以起訴書作為認定事實之證據，而應經行政調查及審酌相關證據資料後，方得為事實認定。原處分機關對行為人有影響採購公正之違反法令行為，仍應依職權調查並負舉證責任，尚難僅以檢察官起訴書之記載作為唯一證據。

當事人之協力負擔

法務部法律字第10303502350號函

行政程序法第40條：「行政機關基於調查事實及證據之必要，得要求當事人或第三人提供必要之文書、資料或物品。」該條僅係規定當事人於行政程序上之協力負擔，並未課予當事人配合調查之協力「義務」，故當事人未配合調查時，行政機關不得依上開規定實施強制調查，而須有其他法律依據，始得為之，從而，縣（市）政府為調查日租套房經營者資訊，引用該條規定，向銀行查詢客戶資料，如無其他規定課予銀行提供客戶資料義務，經銀行拒絕而為予配合調查時，尚不得依行政程序法規定實施強制調查。

協力義務之規定

- 稅捐稽徵法第30條第1項：「稅捐稽徵機關或財政部賦稅署指定之調查人員，為調查課稅資料，得向有關機關、團體或個人進行調查，要求提示帳簿、文據或其他有關文件，或通知納稅義務人，到達其辦公處所備詢，被調查者不得拒絕。」第46條第1項：「拒絕稅捐稽徵機關或財政部賦稅署指定之調查人員調查，或拒不提示有關課稅資料、文件者，處新臺幣三千元以上三萬元以下罰鍰。」

- 傳染病防治法第43條：「地方主管機關接獲傳染病或疑似傳染病之報告或通知時，應迅速檢驗診斷，調查傳染病來源或採行其他必要之措施，並報告中央主管機關。傳染病或疑似傳染病病人及相關人員對於前項之檢驗診斷、調查及處置，不得拒絕、規避或妨礙。」第67條：「有下列情事之一者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰：三、違反第四十三條第二項。」

- 土石採取法第34條：「直轄市、縣（市）主管機關應對各土石採取場實施安全檢查，其有不合規定者，應指導限期改善；其未能如期改善或已發生災變或有災變發生之虞時，應通知其全部或一部停工。中央主管機關於必要時，得派員指導及監督。土石採取人或土石採取場負責人對於前項之檢查，不得拒絕、規避或妨礙。」

協力義務規定

- 畜牧法第34條第1項：「中央及直轄市或縣（市）主管機關必要時，得請乳品工廠提供生乳來源與數量，製造、加工、分裝、銷售及庫存之乳品產銷資料，乳品工廠不得拒絕。」

- 勞動檢查法第15條：「勞動檢查員執行職務時，得就勞動檢查範圍，對事業單位之雇主、有關部門主管人員、工會代表及其他有關人員為左列行為：
  一、詢問有關人員，必要時並得製作談話紀錄或錄音。
  二、通知有關人員提出必要報告、紀錄、工資清冊及有關文件或作必要之說明。
  三、檢查事業單位依法應備置之文件資料、物品等，必要時並得影印資料、拍攝照片、錄影或測量等。
  四、封存或於掣給收據後抽取物料、樣品、器材、工具，以憑檢驗。
  勞動檢查員依前項所為之行為，事業單位或有關人員不得拒絕、規避或妨礙。」

- 菸酒管理法第38條第1項：「主管機關對於菸酒業者依本法規定相關事項，應派員抽查。必要時得要求業者提供帳簿、文據、菸品或酒品真偽鑑定報告或來源證明文件及其他必要之資料，並得取樣檢驗，受檢者不得拒絕、規避或妨礙。但取樣數量以足供檢驗之用者為限。」

違反協力義務之法律效果

二、按行政程序法第1章第6節調查事實及證據之規定，乃係針對行政機關調查事實及證據之方法、程序及法則所為之重要性原則規定，並未課予當事人配合調查之協力『義務』，故當事人未配合調查時，行政機關不得依上開規定實施強制調查，而須有其他法律依據，始得為之。三、次按發展觀光條例第37條及第54條第3項規定：『主管機關對觀光旅館業、旅館業、旅行業、觀光遊樂業或民宿經營者之【經營管理、營業設施】，得實施定期或不定期檢查。觀光旅館業、旅館業、旅行業、觀光遊樂業或民宿經營者不得規避、妨礙或拒絕前項檢查，並應提供必要之協助。』『觀光旅館業、旅館業、旅行業、觀光遊樂業或民宿經營者，規避、妨礙或拒絕主管機關依第37條第1項規定檢查者，處新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰。』上開規定明定主管機關對於民宿經營者之經營管理、營業設施，得實施檢查，且民宿經營者對於主管機關之檢查負有容忍義務。惟對於拒絕主管機關檢查者，僅規定得處以罰鍰，並未有『強制檢查』之規定（法定強制檢查者如消防法第37條第2項、畜牧法第31條第2項等規定），故主管機關於民宿經營者拒絕檢查時，尚不得逕以上開規定強制實施檢查。

方法選擇裁量

北高行107訴更一53判決

按「主管機關對於涉有違反本法規定，危害公共利益之情事，得依檢舉或職權調查處理。」「主管機關依本法調查，得依下列程序進行：一、通知當事人及關係人到場陳述意見。二、通知當事人及關係人提出帳冊、文件及其他必要之資料或證物。三、派員前往當事人及關係人之事務所、營業所或其他場所為必要之調查。」「受調查者對於主管機關依第一項規定所為之調查，無正當理由不得規避、妨礙或拒絕。」公平法第26條、第27條第1項第3款、第3項分別定有明定。可知被告為處理有關公平法所定事宜，依照上開規定擁有調查權，以正確掌握充分之事實，確保行政行為之合法性及公益之實現。前開行政調查權係在確保特定行政目的之達成，故調查之方法基本上不受限制，在運用上只要其證據方法具有合法性及必要性，選擇如何之證據方法屬被告之裁量權限，被告得應用盡可掌握之資料來源以判斷事實之存在或不存在，亦即不違反法律之禁止規定，且合乎比例原則之證據方法，被告均得裁量運用（最高行政法院87年判字第2793號判決意旨參照）。本件被告接獲檢舉，為瞭解原告有無前述違法行而為調查，合乎行政行為前需掌握正確事實之要求；而被告調查時，派員前往有關團體或事業之事務所、營業所或其他場所為必要之調查，並命其提出有關帳冊、文件等資料或證物，揆諸前開規定及說明，自屬調查之必要方法。

專法規定

政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第11條第2項：

「本會之調查，得為下列行為：

一. 向有關機關（構）調取卷宗及資料，亦得向稅捐稽徵機關調取財產、所得、營業、納稅等資料，不受稅捐稽徵法第三十三條規定之限制。

二. 要求法人、團體或個人提供帳冊、文件及其他必要之資料或證物。

三. 派員前往有關機關（構）、團體或事業之所在地、事務所、營業所或其他場所，或個人之住居所為必要之調查。

四. 以書面通知相關之人陳述意見。通知書中應記載詢問目的、時間、地點，得否委託他人到場及不到場所生之效果。

五. 其他必要之調查方法。」

個人資料之蒐集及處理

特定目的

公務機關對個人資料之蒐集或處理，除第六條第一項所規定資料外，應有特定目的，並符合下列情形之一者：一、執行法定職務必要範圍內。二、經當事人同意。三、對當事人權益無侵害。（個資法第15條）

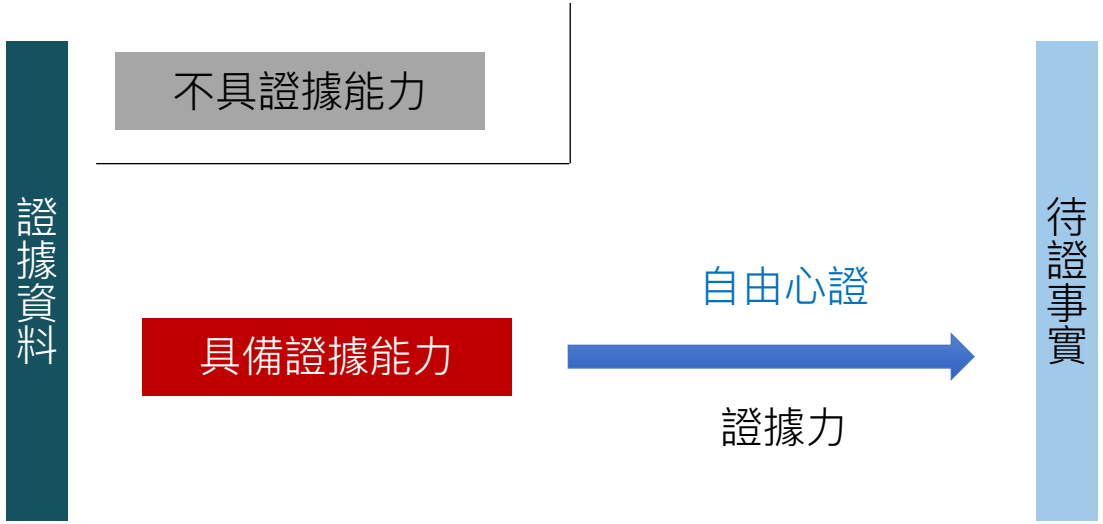
執行法定職務之必要範圍內：
蒐集機關之法定職務

當事人同意？

對當事人權益無侵害

證據能力與證據力

證據與待證事項相關者即具有證據能力，而證據究能證明所主張待證事實至何程度，則屬證據力強度大小之範疇，應由行政機關依論理法則及經驗法則，以自由心證為判斷。



機關公務員佯稱顧客蒐證

法務部法律字第10303502350號函

1. 按行政法院實務上就行政機關查緝張貼違規小廣告（違反廢棄物清理法第50條）之行為人，經依廣告上所載連絡方式調查確認後予以裁罰，係認定非屬違法取證（最高行政法院89年度判字第2734號、臺北高等行政法院96年度簡字第88號、97年度訴字第1998號、101年度簡字第122號等判決意旨參照）。
2. 來函所詢關於假借旅客名義向日租套房業者訂房、匯款取得相關資料，是否有不當取證之情形，應視日租套房業者於被查緝時，是否已有違反行政法義務之關連性事實或有事實足認其有違反行政法義務之故意或可能性，而非由調查人員以不法或違反常情之方法，唆使行為人違反行政法上義務進而藉機蒐證，換言之，如行為人已有違反行政法義務之事實或已具有違法之故意或關連性、可能性，則為調查相關事實採取匯款、聯絡之方式，即非屬違法取證；反之，即有違法取證之虞。

釣魚式執法之證據能力

1. 行政罰之執法者，係行政機關一般公務員，與刑罰之執法者係熟悉法律程序之法官、檢察官、司法警察人員不同；且行政機關執法時，行政程序上並未賦予拘提、羈押、搜索等強制處分權，行政調查時無有效掌握證據之機制，從比例原則角度觀之，若以過度嚴格證據主義相繩，將使行政機關執法無力，恐與公益有違（最高行政法院95年度判字第1994號判決參照）。
2. 上訴人查察人員透過系爭網站訂房成功，進而取得訂房確認紀錄、付款確認紀錄，並得以進入系爭房屋內拍攝屋況現場照片，且依訂房確認紀錄、付款確認紀錄所載聯絡電話及地址，循線查知係被上訴人以日租套房型態違法經營旅館業，可見上訴人查察人員僅係提供或利用機會加以調查，使潛在化之違章行為現形，暴露違章事證，而加以查獲，並未影響被上訴人原已有以日租套房型態非法經營旅館業違章行為之意思，因未逸脫正常手段，而屬查察蒐證技巧之範疇，亦未違反憲法對於基本人權之保障，且於公共利益之維護有其必要性，故依此方式所蒐集之證據資料，係屬合法取證，而為法所不禁，自無禁止該項證據使用之理。（北高行108簡上165判決）

行政調查手段之誠實信用

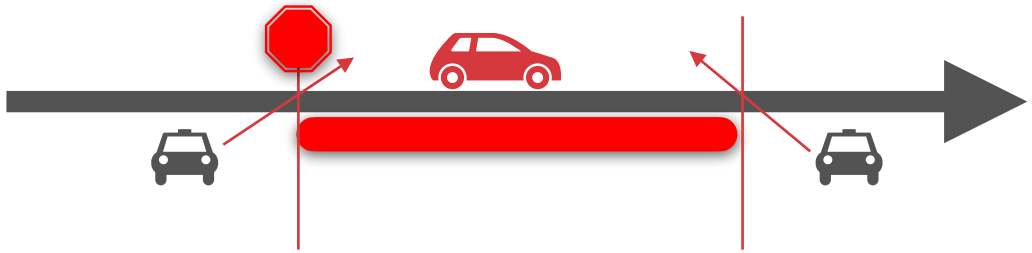
行政調查作為行政行為之一環，當亦應受到「誠實信用原則」之拘束（行政程序法）。

釣魚式之行政調查必須以無引誘人民違章之前提為限。換言之，執法人員佯裝顧客進行蒐證（執法公務員於Uber平台上叫車），或是以隱藏式錄影機錄製人民違規行為之實施（隱藏式汽車超速偵測器），固屬「發現真實」之調查手段行使方式而已，為法之所許。但若是行政機關以給予高額利潤方式，引誘人民「從事違章行為」，例如違法採取土石、零售石油等，則此等「誘引違章」之資料蒐集活動，即違誠實信用原則；行為機關因此所獲致之證據資料，應不具有證據能力，不得以之作為人民違章之證據。

納保法之規定

1. 107年11月6日刪除之稅捐稽徵法第11之6條規定：「稅捐稽徵機關故意以不正當方法取得之自白且與事實不相符者，不得作為課稅或處罰之證據。」
2. 刪除理由：本條相關規定已另行訂定於納稅者權利保護法第十一條第三項，且增列違法情節輕微之但書。爰刪除本條。
3. 納稅者權利保護法第11條第3項：「稅捐稽徵機關或財政部賦稅署指定之人員違法調查所取得之證據，不得作為認定課稅或處罰之基礎。但違法取得證據之情節輕微，排除該證據之使用明顯有違公共利益者，不在此限。」

交通違規之證據資料



道路交通管理處罰條例第7條之2第3項規定：

「對於前項第9款之取締執法路段，在一般道路應於100公尺至300公尺前，在高速公路、快速公路應於300公尺至1,000公尺前，設置測速取締標誌。」

最高行政法院112年度大字第1號裁定

對於行駛於一般道路上汽車在通過警告標誌後100公尺至300公尺距離範圍內之違反速限規定行為，以非固定式科學儀器取得證據資料證明予以取締，不因該儀器未位於該距離範圍內，致使舉發程序違反民國103年1月8日修正公布之道路交通管理處罰條例第7條之2第3項規定，而不得予以裁罰。

行政程序上之證據法則

中高行102訴436判決

1. 行政罰與刑事犯固係量的不同，而非質之差異，惟行政罰之執法者，係行政機關一般公務員，與刑罰之執法者係熟悉法律程序之法官、檢察官、司法警察人員不同；且行政機關執法時，行政程序上並未賦予拘提、羈押、搜索等強制處分權，行政調查時難以有效掌握證據，則依比例原則，若以過度嚴格證據主義相繩，將使行政機關執法無力，恐與公益有違，是以行政罰殊無類推適用刑事訴訟法關於證據規定之餘地。
2. 本件海巡彰化查緝隊之調查筆錄，係依據其職務及法定方式所作成之文書，自屬公文書，應推定為形式真正，自有證據能力，不以錄音錄影為必要。本件系爭調查筆錄之證據力，自應適用行政訴訟法及行政程序法關於證據規定。

行政調查與刑事判決之關係

北高行108訴1682判決

1. 按「刑事判決所認定之事實，及其法律上之見解並不能拘束本院。本院應本於調查所得，自為認定及裁判。」最高行政法院著有44年判字第48號、59年判字第410號判例可循，故行政法院就行政爭訟事件應自行認定事實，並不受刑事判決所認定事實之拘束。
2. 刑事處罰動輒涉及人身自由、揹負前科，較行政裁罰為苛，對事實認定所要求之證明程度較高，然行政處罰不若刑事罰，對證據之證據能力、證明力要求較刑事罰為低，故尚不能以刑事部分認為事證不足而不起訴處分，即謂行政處罰必應對事證為相同認定。
3. 本件被告認定原告店內從事性交易，有相當事證，可與檢察官處理刑事為相異之認定，原告自不能以其受不起訴處分在案，而主張本件原處分之事實認定錯誤。
4. 另行政調查無如同刑事調查有羈押、搜索等強制處分權，是以行政處罰亦無類推刑事訴訟關於證據規定之餘地，原告主張員警臨檢並無搜索票，乃違法調查云云，係以刑事偵查之觀點而視，惟本件為行政處罰，不採刑事證據法則，是此主張亦難為其有利之認定。

行政調查之客觀舉證責任

最高行104判412判決

1. 於納稅義務人協力義務之違反，尚不足以轉換（倒置）課稅要件事實的客觀舉證責任，至多僅是容許稽徵機關原本應負擔的證明程度，予以合理減輕而已，惟最低程度仍不得低於優勢蓋然性（超過50%之蓋然性或較強的蓋然性），始可謂其已盡舉證之責，否則法院仍應認定該課稅要件事實為不存在，而將其不利益歸於稽徵機關。

2. 再者，納稅義務人因否認本證之證明力所提出之反證，因其目的在於推翻或削弱本證之證明力，防止法院對於本證達到確信之程度，故僅使本證之待證事項陷於真偽不明之狀態，即可達到其舉證之目的，在此情形下，其不利益應由稽徵機關承擔。

https://drcjchan.com

The End