

台灣行政法學會東亞行政法學術研討會論文集【2008】

行政調查之建制與人權保障

行政訴訟之前置救濟方法與程序



台灣行政法學會 主編

行政調查之建制與人權保障 行政訴訟之前置救濟方法與程序



台灣行政法學會 主編

元照出版公司

行政調查之建制與人權保障／行政訴訟之前置救濟方法與程序／郭介恆等合著；台灣行政法學會主編.-- 初版.-- 台北市：台灣行政法學會出版：元照總經銷, 2009. 07
面；公分

ISBN 978-986-85427-0-9 (平裝)

1. 行政法 2. 人權 3. 行政訴訟 4. 文集

588.07

98011292

本書已列入月旦法學知識庫全文檢索與數位專屬典藏

行政調查之建制與人權保障 行政訴訟之前置救濟方法與程序

5D177PA

2009年7月 初版第1刷

主 編	台灣行政法學會
作 者	郭介恆、濱西隆男、藤原靜雄、吳峻根 金載光、王 麟、蕭文生、石佑啓 金容燮、蔡志方、高橋滋、呂錫偉 金重權、木佐茂男、楊偉東、陳清秀
出 版 者	台灣行政法學會
總 經 銷	元照出版有限公司 100 台北市館前路 18 號 5 樓
網 址	www.angle.com.tw
定 價	新台幣 500 元
專 線	(02)2375-6688
傳 真	(02)2331-8496
郵政劃撥	19246890 元照出版有限公司

序 文

台灣行政法學會於二〇〇八年五月舉辦東亞行政法學會第八屆國際學術大會，為期兩天，第一天會議主題為「行政調查之建制與人權保障」、第二天主題則為「行政訴訟之前置救濟方法與程序」，與會學者專家包括台灣、日本、中國及韓國等國，共計三百多名代表參加。

第一天會議主題包括：行政調查與資訊隱私權——以美國法制為例（台）、鑑定人與行政調查程序（台）、日本行政調查之實際狀況及其應有之統制（日）、日本之行政調查論——以資訊法觀點為基礎（日）、行政調查中權力的可能邊界（中）、論行政調查與人權保障（中）、關於韓國行政調查制度之行政法考察（韓）、關於行政調查基本法立法過程上主要爭點之考察（韓）等八篇文章，所發表之論文質量均優，頗值得參考。

第二天會議主題包括：論行政訴訟先行程序之免除——以台灣法制為探討中心（台）、論行政訴訟之先行程式——兼論課予義務之訴願（台）、行政復議制度的實施與展望（中）、行政爭端解決體系化之構思（中）、日本行政不服審查制度之改革及其特徵（日）、日本行政不服審查法之修正成果與今後之課題（日）、韓國行政訴訟前之權利保障方法及程序（韓）、大韓民國行政審判制度概觀（韓）等，均有相當深入而完整之介紹，極具參考價值。

本會爰依循往例，彙編成冊出版，並定名為「行政調查之建制與人權保障／行政訴訟之前置救濟方法與程序」以饗讀者。

本會致力於行政法學理論與實務之研究發展，每年均舉辦行政

法學術研討會，至今已有相當成果。近年來本會研究探討之主題包括下述各項：

1. 行政救濟、行政處罰、地方立法1999。
2. 行政命令、行政處罰及行政爭訟之比較研究2000。
3. 行政契約與新行政法2001。
4. 公務員法與地方制度法2002。
5. 行政程序法之檢討、傳播行政之爭訟2003。
6. 行政法人與組織改造、聽證制度評析2004。
7. 損失補償、行政程序法2005。
8. 當事人協力義務、行政調查、國家賠償2006。
9. 國家賠償與徵收補償／公共任務與行政組織2007。
10. 行政法院裁判評析2008。

以上主題研究均已出版專書，讀者於坊間書局均方便購置參考。

本書能夠出版，首先感謝各個執筆作者熱心公益、無私奉獻的精神，其次也感謝元照出版公司協助相關出版事宜。期待本書的出版，能夠促進行政法制的革新。本會全體會員及國內行政法學者專家也能夠繼續攜手合作，共同促進與宏揚行政法學的發展，以提升國政運作效能、增進人民福祉。

社團法人台灣行政法學會

理事長 錢仲樞 謹識

2009年6月

目 錄

序 文

- 行政調查與資訊隱私權
—— 以美國法制為例 郭介恆／ 1
- 日本行政調查之實際狀況及其應有之統制 濱西隆男／ 39
- 日本之行政調查論
—— 以資訊法觀點為基礎 藤原靜雄／ 57
- 關於韓國行政調查制度之行政法考察 吳峻根／ 73
- 關於行政調查基本法立法過程上主要爭點之考察 ... 金載光／ 99
- 行政調查中權力的可能邊界 王 麟／ 125
- 鑑定人與行政調查程序 蕭文生／ 141
- 論行政調查與人權保障 石佑啟／ 179
- 韓國行政訴訟前之權利保障方法及程序 金容燮／ 201
- 論行政訴訟先行程序之免除
—— 以台灣法制為探討中心 蔡志方／ 239
- 日本行政不服審查制度之改革及其特徵 高橋滋／ 313
- 行政復議制度的實施與展望 呂錫偉／ 333
- 大韓民國行政審判制度概觀 金重權／ 353

- 日本行政不服審査法之修正成果與今後之課題 木佐茂男／ 379
- 行政爭端解決體系化之構思..... 楊偉東／ 407
- 論行政訴訟之先行程序
—— 兼論課予義務之訴願..... 陳清秀／ 433

翻譯人員：張淑芬、林美鳳、林偉如、林孟楠、李星燕

行政調查與資訊隱私權

——以美國法制為例

郭介恆*

目 次

壹、前 言

貳、行政調查與隱私權保障

一、美國憲法與隱私權保障

二、Katz v. United States及其 相關判決

參、行政調查資料與資訊隱私 權

一、美國隱私權法

二、美國聯邦最高法院判決 見解

三、美國法制要項

肆、稅捐稽徵調查制度之比較 檢討

一、美國聯邦內地稅法第6103 條

二、美國聯邦最高法院判決

三、我國稅捐稽徵法第33條之 檢討

伍、結 論

* 中國文化大學法律學院法律系專任副教授。

摘 要

行政多元化及給付行政日增之現代社會法治社會，國家職能日趨繁多，各項立法多需賦予行政調查權能，始克達成立法目的，實現公共利益。自1967年後，為因應科技發展之社會形態，美國聯邦最高法院對於美國聯邦憲法增修條文第4條之適用，更由住所延伸至個人隱私權之保障，提出期待隱私之概念，同時以搜索方式是否合理，亦即有無侵害個人期待隱私作為判斷是否違憲之基準。美國於1974年隱私權法案通過後，美國聯邦最高法院以「主要目的理論」以平衡資訊公開及資訊自決，並將個人隱私權之保障擴及隱私權人及其親屬或近親，擴大隱私權法之保障範圍。在稅捐稽徵機關行使行政調查權限上，美國聯邦內地稅法第6103條規定，遠較我國稅捐稽徵法第33條規定完整詳盡，其立法目的旨在限制美國聯邦稅務局與其他機關間之資訊流動，侵害納稅義務人之隱私權，在立法上或司法實務上，對於納稅義務人申報及調查所得之資料，則以推定保密為原則，對納稅資料之範圍亦予以最大範圍之界定。我國稅捐稽徵法有關稅捐稽徵調查與人民資訊隱私權之保障上，仍有參考美國法制，作更完備規定之必要。

關鍵詞：行政調查、隱私權、稅捐稽徵、資訊自決權、資訊自由

壹、前 言

行政調查係指行政機關為達成一定行政目的，對私人所為各種資訊之蒐集活動而言¹。我國行政調查制度之研究，較早見於法治斌等所著「行政檢查之研究」²，近年有關行政調查之討論有2005年第7屆行政法學術研討會及行政院2005年第2次法制研討會，其間關於行政調查制度之建構及學理之探討論著頗多³。我國行政程序法於2001年1月1日施行，其中有關行政調查部分僅於第6節設有「調查事實及證據」之章節，對於行政調查之進行於第39條及40條分別規定：「行政機關基於調查事實及證據之必要，得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。」「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。」賦予行政機關行政調查權行使之法據，惟法制上並未如美國聯邦行政程序法設有行政檢查應有法律明文授權之原則性規定⁴。對於行政調查應有之範圍及限制等，司法院釋字

¹ 廖義男，從行政法制之發展論行政調查立法規範之原則，收於行政調查制度之研討——行政院94年度第2次法制研討會，行政院法規委員會主辦，2005年11月。

² 行政院研究發展考核委員會編印，行政檢查之研究，研究主持人：法治斌，1996年6月。

³ 例如劉宗德，日本行政調查制度之研究，收於氏著，行政法基本原理，學林出版，1998年8月，頁221以下；董保城，德國行政檢查法制——以工商業為例並兼論我國工商業檢查，政大法學評論，第53期，84年6月，頁91以下；洪文玲，論行政調查，行政法爭議問題研究（上），2000年，頁719以下；王立達，我國行政調查制度之法制化，憲政時代，第24卷第4期，1999年4月，頁57以下等。

⁴ 美國聯邦行政程序法第555條(C)規定：「除經法律授權外，不得簽發、作成或執行要求報告、檢查或其他調查性質之程序、行為或命令。」（Process, requirement of a report, inspection, or other investigative act or

第535號解釋業經釋定：「臨檢實施之手段：檢查、路檢、取締或盤查等不問其名稱為何，均屬對人或物之查驗、干預，影響人民行動自由、財產權及隱私權等甚鉅，應恪遵法治國家警察執勤之原則。實施臨檢之要件、程序及對違法臨檢行為之救濟，均應有法律之明確規範，方符憲法保障人民自由權利之意旨。」⁵則與美國法制所要求之法律明文或經法律授權，並無二致。

我國稅捐稽徵法早於1976年10月22日制定時，即於第3章第6節中定有調查及保密條文共5條，可謂相當進步之立法，亦符憲法保障人民權利之意旨，其中第33條第1項明文列舉納稅義務人有提供財產、所得、營業等資料之義務，同時亦規定稅捐稽徵機關及人員之保密義務。惟該條亦同時明定行政調查資料提供其他機關運用，其間並曾於1997年5月21日修正第33條增列第8款規定：「債權人已取得民事確定判決或其他執行名義者。」準此，納稅義務人之債權人如繳付費用，即得向稅捐稽徵機關申請提供稅捐稽徵機關調查所得及納稅義務人申報之稅捐資料。其立法理由為：「由於法令規定不周延，債務人可因債權人無法獲知其詳細財產資料，而以不當方式規避債務，故債權人常需私下聘人調查、行賄或透過特殊管道以取得債務人之確切財產等資料，不僅有誘使人民觸法之嫌，亦有可能造成公務人員假公務之便而收賄或洩漏資料之事發生，嚴重影響國家形象。爰予以修正之。」財政部復經於1997年6月27日以台財稅字第861902498號函釋：「本部財稅資料中心及各稅捐稽徵機關受理是類債權人查調債務人課稅資料案件，應自86年7月1日起計收服務費，收費標準為每查調一位債務人之一種資料（所得、財產、營業額資料分開計算，各

demand may not be issued, made, or enforced except as authorized by law.)

⁵ 司法院釋字第535號解釋後，警察職權行使法亦於2003年6月25日公布施行，其中對於警察執行臨檢所為身份查證及資料蒐集等設有明確之規定，同時賦予人民救濟之權利，以落實人民權利之保障。

為一項）收費一千元。」並經最高行政法院肯認無違法律保留原則，同時擴及債權人以外之人，均得利用查詢或請求閱覽個人資料或製給複製本⁶，除對納稅義務人可能之權利侵害外，亦與原立法意旨不無扞格⁷。

近年來，除稅捐稽徵法之立法外，電子處理個人資料保護法及政府資訊公開法陸續完成立法，人民知的權利更因政府資訊公開法之制定公布，得以作為公法上具體請求權之基礎⁸。惟鑑於司法院釋字第603號解釋釋定：「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主

⁶ 最高行政法院94年度判字第133號判決要旨：「稅捐稽徵機關對於債權人依稅捐稽徵法第三十三條第一項第八款規定查調債務人之課稅資料收取服務費，性質上相當於政府機關因提供人民個別性之服務或設備，而對特定對象按成本或其他標準所計收之使用規費。基於人民可依其個別需要自行決定是否向政府購買此項服務，及受益者、使用者付費原則，此項收費不限於必須以法律加以規定，其由法律授權命令訂定者，如符合具體明確之標準，亦為法之所許。關於稅捐稽徵機關經電腦處理之納稅義務人之財產、所得、納稅及其他有關課稅資料，均有電腦處理個人資料保護法規定之適用。故綜合稅捐稽徵法第三十三條第一項第八款、電腦處理個人資料保護法第三條第五款及第十六條等規定，得利用查詢或請求閱覽個人資料或製給複製本者，不以當事人（指個人資料之本人）為限。」

⁷ 稅捐稽徵法第33條原立法理由說明二、增列第1項第8款。載明「債權人」，以資明確，以免一般人要求提供資料。

⁸ 政府資訊公開法第9條第1項及第2項分別規定：「具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民及其所設立之本國法人、團體，得依本法規定申請政府機關提供政府資訊。持有中華民國護照僑居國外之國民，亦同。」「外國人，以其本國法令未限制中華民國國民申請提供其政府資訊者為限，亦得依本法申請之。」賦予人民申請政府提供資料之請求權。

控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障（本院釋字第五八五號解釋參照）。其中就個人自主控制個人資料之資訊隱私權而言，乃保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。惟憲法對資訊隱私權之保障並非絕對，國家得於符合憲法第二十三條規定意旨之範圍內，以法律明確規定對之予以適當之限制。」於行政調查之職權運作上，對於調查所得資料之運用，基於個人隱私權之保障，亦應符合上開司法院解釋之意旨，始足以保障人民之自由權利⁹。

本文擬以美國法制為中心，探討因行政調查權行使可能衍生違反資訊隱私權¹⁰之下列各項問題：

一、行政調查與隱私權之保障關係為何？機關行使行政調查權應否有其界線？

二、行政調查所取得之資訊，得否依政府資訊公開法予以公開？其與個人資訊隱私權之保障如何平衡？

三、稅捐稽徵法與其他法制，例如政府資訊公開法、電子處理個人資料保護法、所得稅法等應如何適用，始足以確保人民權益？

⁹ 行政調查權中所含有之蒐集資訊權，學者有以「雙刃性功能」稱之，即國家以取得之資訊維繫人民之安全福祉，同時亦可能因之干預人民之自由權力（李震山，行政調查之立法芻議，收於行政調查制度之研討——行政院94年度第2次法制研討會，行政院法規委員會主辦，2005年11月）。

¹⁰ 資訊自決除為司法院釋字第603號解釋所肯認外，學者更進而主張資訊自決為基本權之一種（李震山，論資訊自決權，收於氏著，人性尊嚴與人權保障，元照出版，2009年，頁205-240），應予納入憲法基本權保障（李震山，資訊時代下「資訊權」入憲之芻議，律師雜誌，第307期，2005年4月，頁15-25）。

四、稅捐稽徵之資料取得之運用是否應有目的原則之限制？其得提供運用之租稅資料宜否特定其範圍？

五、稅捐稽徵法第33條應否檢討修正？應如何修正始足以確保人民資訊隱私權不受侵害。

貳、行政調查與隱私權保障

行政調查之法制在美國憲法保障上，主要為美國聯邦憲法增修條文第4條免於違法搜索、扣押之規定而來，惟由於行政職能日趨擴大，美國憲法增修條文第4條之解釋及實務運用上，已漸由住宅等之財產保障及人權保障，改為以隱私權之保障為主要之考量。

一、美國憲法與隱私權保障

行政調查之法制觀察上，美國行政調查權（administrative investigation）之行使，於聯邦行政程序法定有須經法律明確授權之明文¹¹外，同時亦不得為目的範圍外之調查（搜索）¹²。美國有關行政調查在憲法上之爭議，主要是源自美國聯邦憲法增修條文第4條及第5條。美國聯邦憲法增修條文第4條規定：人民有權確保其個人、住宅、文件及家財不受不合理搜索扣押，除有宣誓或證詞可支持之可能原因外，不得發給令狀（warrant），同時須特定搜索之處所及擬扣押之人及物件¹³。因美國聯邦憲法增修條文第4

¹¹ U.S. v. Morton Salt Co., 338 U.S. 632, 70 S. Ct. 357, 94 L. Ed. 401 (1950); Serr v. Sullivan, 270 F. Supp. 544 (E.D. Pa. 1967), judgment aff'd, 390 F. 2d 619 (3d Cir. 1968).

¹² U. S. v. Humble Oil & Refining Co., 518 F. 2d 747 (5th Cir. 1975).

¹³ The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no Warrants shall issue, but upon probable cause, supported by Oath or

條規定旨在針對犯罪偵查而設，行政調查權之運作雖有類於犯罪偵查，惟是否同受美國聯邦憲法第4條之保障，即不無疑義。美國聯邦最高法院在1940年之前，對行政調查權之運作幾與犯罪偵查同視，亦即行政調查權之行使須以針對特定違法行為為限，受到嚴格之檢驗¹⁴。惟自1940年之後，受到世界大戰之影響¹⁵，美國聯邦最高法院開始改變見解，認為行政部門之行政傳喚與其職權有關，必要時，法院有予以強制執行必要。美國聯邦最高法院在1946年之一項判決中指出：行政傳喚之目的係發現及取得證據，以供行政部門判斷，並非證明未定案之控訴¹⁶。其後之另案判決中，美國聯邦最高法院再度認為執法機關基於公共利益之必要，依法有權查證公司行為是否合法¹⁷。漸次承認無令狀行政調查之合憲性。

美國聯邦最高法院雖已拋棄將行政調查與犯罪偵查同視之見

affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized.

¹⁴ *Harriman v. ICC*, 211 U.S. 407. 本案中美國聯邦最高法院認定美國商業委員會不得傳喚當事人作證提供修法意見。同類案件例如 *FTC v. Baltimore Grain Co.*, 267 U.S. 586 (1924)、*FTC v. American Tobacco Co.*, 264 U.S. 298 (1924) 及 *Jones v. SEC*, 298 U.S. 1 (1936)，其中並論及美國國會之授權將危及美國司法之傳統及以便宜釣魚式之犯罪可能性侵入私人文件（to direct fishing expedition into private paper on the possibility that they may disclose evidence of crime）。上開各案均係美國聯邦最高法院以行政傳喚（administrative）是否符合憲所作成之判決先例。

¹⁵ 學者認為世界大戰改變美國政府之角色，即由消極之行政改為積極之行政，而國會立法所通過各項計畫之實現，例如價格管制署（Office of Price Administration）或戰爭生產委員（War Production Board）等對生產之資源分配，產業界持有資料之提供，更屬不可或缺（Kenneth Culp Davis and Richard J. Pierce, Jr., *Administrative Law Treatise*, Vol.I, 3rd Ed. Little Brown and Company, 1994, p.138.）。

¹⁶ *Oklahoma Press Publishing Co. v. Walling*, 327 U.S. 186 (1946).

¹⁷ *United States v. Morton Salt Co.*, 338 U.S. 632, 641, 642, 652 (1950).

解，惟美國聯邦憲法增修條文第4條關於犯罪搜索令狀之簽發須有可能原因（probable cause）是否適用於行政調查仍不無爭議。美國聯邦最高法院在United States v. Powell¹⁸一案中，對於美國聯邦內地稅務局（Internal Revenue Service）得否請納稅人提供帳證認定並無須具有可能原因，僅須證明該項調查之進行具有合法之目的、所為探知與調查目的相關聯、資訊已獲取及符合法定調查步驟等，即為已足。較具爭議者為美國行政部門於未取得法院令狀下，得否進行行政檢查（含進入檢查及行政傳喚），美國聯邦最高法院在類似案件判決上呈現紛歧之見解，對於影響公共利益重大之高度管制性領域通常採默示同意之理論，認為行政調查無須法院令狀¹⁹，惟部分影響公共利益程度較低之案例，則認為仍須取得法院發給令狀始得為行政調查²⁰。惟於個案決定中，對於行政調查所需之令狀發給，並未如犯罪偵查要求須有特定之可能違法事實存在，且對令狀發給之審查亦採從寬認定，以因應立法要求行政積極作為之行政任務轉變。從而在美國法制下，無須發給令狀之行政調查已應用於各項商業活動²¹，美國聯邦最高法院在

¹⁸ 379 U.S. 48 (1964).

¹⁹ Frank v. Maryland, 359 U.S. 360 (1959); Colonnade Corp. v. United States, 397 U.S. 72 (1970); United States v. Biswell, 406 U.S. 311 (1972); Donovan v. Dewey, 452 U.S. 594 (1981); New York v. Burger, 482 U.S. 691 (1987).

²⁰ Camera v. Municipal Court of the City and County of San Francisco, 387 U.S. 523 (1967); See v. City of Seattle, 387 U.S. 541 (1967); Marshall v. Barlow's, Inc., 436 U.S. 307 (1978).

²¹ 美國聯邦最高法院在New York v. Burger, 482 U.S. 691 (1987)一案中認定：New York statute authorizing warrantless inspections of vehicle dismantling businesses comes within exception to warrant requirement for administrative inspections in closely regulated businesses; automobile junkyards and vehicle dismantlers constitute "closely regulated" industries, state has substantial interest in regulating industries associated with motor vehicle theft, regulation of industries reasonably serves state's substantial interest in eradicating automobile theft, warrantless administrative.

另案判決中則指出：在執法上因特殊需要，使得令狀或可能原因之要件不切實際²²、可明顯判定對違禁物之搜索²³或情況緊急²⁴，則無令狀之調查應屬合憲。

二、Katz v. United States及其相關判決

美國聯邦最高法院在Katz v. United States²⁵一案中導出美國聯邦憲法增修條文第4條所未明文規定之另一項法則，即所謂個案中之調查手段是否合理（reasonable）問題，作為合憲與否之審查基石。由於近年來美國有關反恐及移民問題之處理引發國會立法，授與行政部門更多之無令狀審查權限，對於各種行政檢查是否侵害個人隱私權乃成為聚訟焦點，而Katz v. United States一案迄今仍為美國處理無令狀檢查之主要案例²⁶。有關行政調查與隱私權之問題，歷經40年美國聯邦最高法院判決，累積近136項判決及3000餘篇之論著²⁷，是否侵害個人隱私權乃成為美國聯邦憲法增修條

²² Vernonia School District 47J v. Acton, 515 U.S. 646, 115 S. Ct. 2386, 132 L. Ed. 2d 564 (1995). 本案涉及一項對參加競賽學生隨機抽查尿液之合憲性問題。

²³ Minnesota v. Dickerson, 508 U.S. 366, 113 S. Ct. 2130 (1993); Horton v. California, 496 U.S. 128, 110 S. Ct. 2301 (1990)；案中論述明白理論（plain view doctrine），於相關事證已屬明白可見，既無隱私權問題，亦可正當化警方無令狀之搜索。

²⁴ BRIGHAM CITY v. Charles W. STUART et al., 547 U.S. 103, 126 S. Ct. 1515 (2006) 本案中被告因酗酒及其他違反社會安寧之過犯行為被起訴，主張無令狀進入住宅違憲。美國聯邦最高法院認定：本案案發情形，足以構成合理之無令狀侵入住宅，擴大先前判決所提出之緊急協助理論（emergency aid doctrine）之適用，不限於提供被害人醫療或必要協助，亦可及於對違法者之逮捕及證據扣押。

²⁵ 389 U.S. 347, 88 S. Ct. 507, 19 L. Ed. 2d 576.

²⁶ 美國UC Davis在本（2008）年2月出版之Law Review即係該校在2007年研討Katz案所彙編之專輯。

²⁷ 以Westlaw檢索美國聯邦最高法院判決及法學期刊。