

## 行政檢查之研究

1. 研究主持人：法治斌。
2. 參與研究人：董保城、劉宗德、洪文玲、李銀英。
3. 研究報告完成時間：八十五年一月。
4. 研究報告出版時間：八十五年六月。
5. 研究報告出版編號：研考II-1270。

### 摘要：

#### 一、研究緣起

行政機關為達成行政目的，行使個別具體權限，對於特定人民之相關事實與資料所實施的查察蒐集活動，謂之「行政檢查」，此乃實現行政法規內容，並督促人民遵守法令不可或缺之手段。

行政檢查之實施，涉及憲法保障人民之隱私權、財產權、工作權、人身自由權等基本人權，但於傳統行政法學中卻少見著墨；為確保行政權之合法適當實施，探討「行政檢查之法理與權力界限」乃現代民主法治國家極為重要之研究課題。

#### 二、研究目的

本研究希望透過美、德、日等國行政檢查學理與法制之介述，建立行政檢查之理論體系，進而分析並檢討我國行政檢查之法制現況與行政機關實施檢查之情形，提出改進建議供各相關部門參考。

#### 三、研究經過

本研究自前（八十二）年十一月開始進行，至民國八十三年九月研究完成，歷時十一個月。其間召開研究小組會議十八次，參加委託機關所舉辦之期初座談會、問卷審查會各一次，另舉辦被檢查者（業者）座談會一次。研究經過如下：

（一）組織研究小組，分配各研究成員之工作。

（二）蒐集美國、日本、德國及我國有關行政檢查之論述、現行法令、有關判例及實務見解。

(三) 召開研究小組會議，確定研究目標、架構與編製研究內容大綱。

(四) 分析行政檢查制度現況，並完成訪談計畫及問卷初稿，送請研考會審核。另請研考會支援行文各機關提供有關執行檢查的法規及內部規範，如作業手冊等詳細規定，俾利訪談期前準備。

(五) 分析美、日、德制度概況。

(六) 撰寫各國行政檢查制度概況報告。

(七) 提出期中報告。

(八) 印製訪談問卷，分配訪談機關並聯絡實施訪談。

(九) 全體研究成員赴台中縣政府訪談。

(十) 撰寫我國行政檢查制度概況報告。

(十一) 交換意見並撰寫研究發現與建議。

(十二) 完成研究報告。

#### 四、研究發現

行政檢查種類繁多，其法律性質、適用法律保留之程度、檢查程序、拒絕檢查之法律效果，與不服檢查之救濟途徑，皆因檢查行為態樣不同而異，故難以一二條文涵蓋適用於所有檢查行為，此從美、德、日與我國有關行政檢查法制，均屬「分散式」之立法例可證之。

雖然行政檢查之規定散見於各個行政領域相關法令之中，似是紛亂無一定則，但透過對中外法制之比較、分析，仍可歸納出行政檢查制度之基本內容與共同之事項。茲臚列本研究之發現如下：

(一) 有關行政檢查之法律性質，須視檢查行為之內容分別界定。就「進入檢查所實施檢查、質問或取樣」之行為而言，德國學者大都認為其係發生事實效果；而日本學者見解分歧，有同意其為發生事實效果之事實行為者，亦有認為其係一種「忍受命令」與「實行行為」之合成體，或「公權力行為形式」，而主張可提起撤銷訴訟救濟之。至於「命業者提供資料或到場陳述意見」之「檢查命令」行為，則皆肯定其具有行政處分之性質。

美國行政法學則未見類似討論，而係置重於行政檢查之令狀主義與法院強制程序，法院於強制檢查權發動前即介入審查，自事前保障人民權利避免行政恣意侵犯，與德、日兩國著重事後救濟探討司法審查可能性有所不同。

我國自來視行政檢查為事實行為，而否認其司法審查之可能性，宜在學理與實務上參酌新穎理論調整傳統觀念，以落實人權之保障。

(二) 有關行政檢查之法源依據是否適用「法律保留原則」，宜視各個檢查行為對受檢查者權益侵害之程度而定。內部檢查與外部檢查中之任意檢查，對人民不直接發生影響權利義務之法律效果，從「侵害保留」或「權力保留」任一種法律保留學說而言，均不需有作用法上之法律根據，僅以職權命令或行政規則作為法源依據即可。外部檢查中之強制檢查，包含間接強制型檢查（以事後罰則作為擔保）與直接強制型檢查（直接以實力實施檢查），均應以法律明確規定人民受檢義務之範圍、檢查目的、檢查標的、檢查方法與拒絕檢查之法律效果。我國行政檢查法制大都先以法律概括規定，再以命令補充細節，尚符合檢查法制之常態。但部分領域有下列情形宜予改進：

1. 法未規定檢查權。
2. 無法律依據，僅以命令規定。
3. 無法律依據，僅以命令規定檢查權之發動與範圍，但另於法律中規定「違反本法及依本法所發布之命令者」之罰則，形成處罰構成要件空白授權現象，不符處罰法定主義之精神。
4. 對拒絕檢查者未定罰則，影響檢查實效。
5. 檢查法律規定競合，內容矛盾，造成執法困擾。
6. 授權私人代行檢查，未以法律規定。

(三) 行政檢查之組織，傳統係以政府機關為主，少數領域採取「代行檢查」制度，將檢查工作委託私人代為行使。我國另創有「聯合檢查」制度，由各主管機關派員聯合實施檢查，就事權之集中、效能之強化、風紀弊端之防止與避免擾民方面，確曾發揮相當成效，惟因其組織屬臨時任務編組，於人事欠缺穩定與保障，於經費財源上受制於地方議會，致難以克竟全功。

鑑於檢查工作之質愈趨專業化發展，量亦大幅增加，政府檢查人力資源已捉襟見肘，德國之職業災害保險公會檢查制度實值參考。依企業經濟活動類別與特性，由業者組成各種專業團體，自行設置檢查制度，以各工廠或營業場所檢查結果與職災發生頻率作為該業者支付職災保險費率之計算標準，鼓勵協助業者主動積極

參與檢查工作。政府不再扮演勞動安全警察之角色，而是提供專業諮詢與調解紛爭之安全顧問。如此，可減少政府機關因人事預算之限制與官僚層級體制之程序遲緩導致之後遺症。

(四) 檢查權之發動是否須法院核發令狀，美國法制係以令狀為原則，少數例外情形得不須令狀。而德國、日本及我國，多僅要求檢查時持職務身分證明文件即可。至於檢查所獲得資料之使用與保密，各國均於法律中明文予以限制，例如美國之「不自證其罪」；日本稱為「有關自己歸罪之拒絕供述權」等正當程序原則，並未為我國檢查法制採納。

(五) 拒絕檢查之法律效果亦隨各個檢查義務強度決定可罰性之內容。拒絕任意型檢查不生違法之法律效果；拒絕間接強制型檢查，僅得以事後之罰則制裁之，至於以刑罰或行政罰，則視影響法益之高低程度而定；拒絕直接強制型檢查之法律效果，得以實力排除抗拒直接進行檢查。

(六) 人民不服檢查可否救濟，可就下列情形分別論之：

1. 就課以義務之檢查類型而言，是否容許被檢查者循由爭訟手段提起救濟，各國法制不盡相同。美國法制賦予行政機關行政傳喚權，當被傳喚者拒絕履行傳票義務時，並未給予被傳喚人民爭訟途徑，而是透過檢查機關向法院申請發給「服從命令狀」的過程，讓法院介入審查該傳票之適法性，有效發揮事前救濟的功能。日本對於違法調查命令之司法救濟仍有爭執，但學者大多肯定調查命令具有「下命」行政處分之性質，故主張不服檢查機關命提供資料、到場提供證言、或陳述意見者，得對之提起撤銷訴訟，或於租稅領域遭反面調查之第三人或金融機構，得對違反「補充性」或「合理性」之違法稅務調查提起確認下命無效之訴或請求停止執行。

2. 事實行為之檢查，如進入檢查、質問、取樣等行為，日本行政法學者有將之解為「忍受命令」與「實行行為」之合成體，而承認其得為撤銷訴訟之對象。亦即當受調查者於預知進入檢查將反覆實施時，得提起撤銷訴訟，事前爭執其違法性。惟此際因檢查尚未實施，對權益遭侵害之範圍難以確定，將形成司法審查之困難。

3. 針對實力行使檢查之直接型強制檢查，鑑於其具有高度侵害隱私權之危險，因此日本學說與實務普遍承認其救濟之必要性。惟其救濟方式又依是否事前通知再分兩種：如屬事先通知者，則僅能於事後之抗拒調查罪刑事訴訟中或國家賠償訴訟中確認檢查之違法性。就此而言，我國法制與判決實務亦承認被檢查者得於檢查後提起國家賠償訴訟，或依刑事訴訟程序控告檢查者觸犯刑法第三〇六條非法

侵入住宅罪、第三〇七條違法搜索罪確認檢查行為之違法性並附帶提起民事訴訟請求損害賠償。

## 五、主要建議事項

(一) 加強教育，調整觀念。(主辦機關：教育部；協辦機關：行政院新聞局)

透過媒體宣導，建立對檢查之正確觀念，調整檢查者與被檢查者之傳統角色定位。

(二) 整備檢查法制，俾利執行。(主辦機關：各機關)

將現行散見各領域之行政檢查相關法令內容不完備者加以整理，例如欠缺法源依據者、欠缺檢查程序規定者、欠缺罰則擔保實效者、檢查權限重疊者、檢查對象不明或範圍過於廣泛逾越檢查目的者，均宜配合行政院刻正實施之「維護公共安全方案」法制整備工作一併修正增補。

(三) 協調立法院加速完成「行政執行法」之修法(主辦機關：法務部)

行政檢查時面對逃避檢查或抗拒檢查之情事，光科處行政罰鍰或停業處分，不一定對受檢者奏效。因此，世界各國實定法無不定有專法，專門規範行政強制執行之手段種類、發動要件、程序與界限等事項。我國行政強制執行之專法係公布於民國二十一年之「行政執行法」，內容規範不周延、欠缺強制力等缺失，已眾所周知。而行政院於民國八十年提出之修正案，現正在立法院審議中，應考慮加速推動其修法工作，列入優先審查法案之列，以強化行政檢查之執行力。

(四) 建立強制性檢查之立法指標(主辦機關：法務部、行政院法規會)

針對部份攸關國民生命身體健康與公共安全之受檢標的，以間接強制檢查之罰則，仍無法促使相對人接受檢查；且非強行實施檢查，無法制止違法狀態之繼續，或預防急迫公共危險之發生時，宜採強制性檢查之立法模式，以法律明文授權行政機關實施強制檢查。

(五) 加強教育訓練(主辦機關：各機關)

定期舉辦檢查技能研討講習，提高檢查人員素質，使具有充份專業知識，成為業者與民眾信賴之諮詢顧問與危險警示專家。

(六) 充實檢查設備(主辦機關：各機關)

多添購新穎檢查儀器取代人力，使檢查結果精確，提高工作效率並減少爭議。

(七) 提高檢查人員安全保障 (主辦機關：各機關)

檢查人員面對各式各樣被檢查者，檢查環境充斥著不確定性與危險性，為鼓勵檢查人員全心投入，無後顧之憂，宜供應安全防護裝備、增列檢查危險津貼，並成立安全保障基金，使因執行檢查工作而傷亡者獲優厚之醫療撫卹。

(八) 建立檢查標章制度 (主辦機關：各機關)

採行標章制度，對檢查合格者給予鼓勵，發給檢查合格證明。該證明宜設計簡單鮮明圖案，其上書有檢查時間與合格項目，適用於各種行政檢查領域之被檢查項目。

(九) 公布檢查結果 (主辦機關：各機關)

為確保國民健康與公共安全，維護民眾知的權利，宜將檢查結果公布於政府公報、報章、媒體或專業性雜誌，亦可提供消費者保護相關團體參考。但其程序宜加慎重處理，以免連累波及無辜業者，造成不必要損失。

(十) 持續進行各種監督 (主辦機關：行政院研考會、行政院經建會、行政院國科會、省市政府)

「徒法不足以自行」，須持續進行各種監督，以落實檢查工作。

對行政檢查之監督，依機關之不同，可分為行政監督、立法監督、司法監督與監察監督四種。

(十一) 運用民力建立檢查預警網 (主辦機關：各機關)

為使行政機關之檢查能及時且必要，應建立檢查預警體系，依行業別組成義工，或結合社區守望相助組織，對於有危險之虞之工商活動或地區，向主管機關檢舉，促其及時發動檢查權。

(十二) 設置檢查績效獎金 (主辦機關：各機關)

為提振行政機關士氣，建議參考「海關執行欠稅及罰鍰核發獎勵金辦法」、「財務罰鍰給獎辦法」等類似制度，對於因檢查結果使業者遭受罰鍰處分之金額提成，依主辦檢查、協辦檢查人員按比例分配檢查獎金。

(十三) 協調立法院儘速通過個人資料保護之立法 (主辦機關：法務部)

為使業者、當事人所提供資料，不因接受檢查遭到行政機關或無關第三人之濫用，宜在行政檢查相關條文中規定檢查人員除因違法行為之告發或特定必要情形外，不得向任何人或其他機關揭露因檢查所獲悉有關業務與經營之一切資料。

(十四) 克服障礙，貫徹執法（主辦機關：各機關）

行政機關應貫徹執法，克服政治干預與經費人力不足等執法障礙，以杜絕僥倖。

(十五) 調整政策以創造有利檢查環境（主辦機關：各機關）

當客觀環境產生需求，市場法則必然導出供應系統，此時政府只有因勢利導，加以疏導管理，如果不能順應潮流，一味固守傳統規範，防堵兼懲罰，即使再投入更多檢查取締成本，加重懲罰措施，也無法根本解決問題，只是無謂的浪費。

故體察客觀環境，適時調整政策，係排除檢查阻力障礙，創造有利於檢查之執法環境的首要之務。

(十六) 推廣自行檢查、代行檢查制度（主辦機關：各機關）

高度科技與文明發達的現代社會生活事務，以行政機關現有組織型態人員素質，已呈現過度負荷之窘境。

在欠缺人力與經費之情況下，如能改從鼓勵業者自動提供資料及擴大採行代行檢查制度與自動檢查制度等方向努力，當能解決現今部分問題。

高度工業化國家如美國、日本、德國等，均著重於事業單位自行管理及自行委託各民間機構檢查，代行檢查、自動檢查為主流，政府檢查為輔。政府扮演技術指導諮詢者之角色，應作為我國未來努力方向。