

重要論文導讀 ④

論行政程序上之事實調查（上）

編目：行政法

出處	月旦法學雜誌，第227期，頁66-88	
作者	張文郁教授	
關鍵詞	職權調查主義、協力負擔（義務）、行政程序、訴願程序、自由心證	
摘要	<p>行政程序法第36條規定，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；訴願法第67條第1項規定，受理訴願機關應依職權或囑託有關機關或人員，實施調查、檢驗或勘驗，不受訴願人主張之拘束。此等規定明確課以行政機關依職權調查事實、證據之義務，係採職權調查主義，其目的在於貫徹依法行政原則及發現實質真實之意旨，但當事人於行政程序仍有協力負擔，於特殊情形並有協力義務。</p>	
重點整理	前言	<p>行政程序法關於事實調查之規定，原則上亦適用於各種經濟行政事務。而在行政程序中，影響裁決結果最重要者乃是事實之認定及如何本於以認定之事實適用法規。為確保人民權益、維護公益以及貫徹法治國原則與依法行政原則，關於事實調查，立法者原則上係採職權調查主義，以追求實質事實，並避免真實發現受制於人民之行為，以致違背法治國原則與依法行政原則，而損害公共利益。</p>
	行政程序法之職權調查	<p>行政程序法第36條規定：「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。」此規定明確課以行政機關依職權調查證據之義務。學術上稱之為職權調查主義。</p> <p>一、職權調查主義之基本內涵</p> <p>行政機關如何進行調查，應調查何種事實至何種程度，皆取決於行政機關之裁量，包括是否請求其他機關提供協助。但此之裁量並非授與行政機關專斷恣意決定之自由，而是應合義務裁量，亦即行政機關應依其專業判斷，盡其所能採取可期待之合理措施，謹慎進行調查，藉以發現事實真相。</p> <p>應特別注意者，行政機關於職權調查時，雖可參考當事人之陳述，當事人亦有提出主張以及請求調查證據之權利和協力負擔，但行政機關不受當事人主</p>

<p>重點整理</p>	<p>行政程序法之職權調查</p>	<p>張之拘束。惟當事人之主張與自認、不爭執等皆應由行政機關於自由心證實斟酌。應調查何事實、使用何種證據方法以及就待證事實獲得如何程度之確信，原則上皆由行政機關獨自判斷並承擔其責任。</p> <p>二、職權調查之範圍</p> <p>行政機關之調查義務，其範圍原則上<u>包含行政行為基礎之一切事實，換言之，機關執行職務（作為或不作為）所應依據法規之構成要件基礎事實皆屬於職權調查之範圍，包括對當事人有利與不利之事實全部。</u></p> <p>若行政行為基礎之事實真相不明，則須要藉由一切合法之證據與資訊來源認定事實真相。何者屬於行政行為基礎之必要事實，須依實體法規判斷，亦即上述之構成要件基礎事實。</p> <p>於行政機關享有決定自由（裁量與判斷餘地）之情形，行政機關亦須對於導致裁量或判斷行為違法之事實不存在一併查明，必要時並應包括其自由決定之行為符合法規授權目的之必要事實。</p> <p>三、當事人之協力義務（負擔）</p> <p>(一)協力義務（負擔）之內涵</p> <p>當事人在適用職權調查主義之行政程序雖無主張負擔與主觀舉證責任，但仍享有主張或提出證據之權利，得就其有利甚至不利之事項提出於行政機關，供其作為判斷之基礎。此乃正當程序之要求，使當事人有機會提出對其有利之事項影響行政機關，以獲得對其有利之結果。</p> <p>但從反面觀察，本於誠信原則以及當事人之真實、完整陳述義務（行政訴訟法第132條、民事訴訟法第195條參照），當事人於行政程序亦負有協助行政機關進行調查之負擔（義務），應將其所知悉之事實與證據方法告知行政機關。</p> <p>如同訴訟法般，若當事人於調查事實證據時，原則上負有「協力負擔」，惟若有違背者，並不因此受強制執行或直接承受制裁，然而，若法律明文規定當事人於特定情形有提出事證之義務時，當事人即負有真正之協力義務，就此等事項，當事人有提出義務，特別是於申請案件，法規規定當事人應提出之文件或證明之情形。行政機關就此等事項即不負調查義務。</p>
-------------	-------------------	---

<p>重點整理</p>	<p>行政程序法 之職權調查</p>	<p>此外，雖無法規規定，若就特定（尤其是有利當事人之）事項可期待當事人主張或聲明，或機關對此等事項要求主張或提出，則當事人亦有協力負擔，特別是行政機關就此等事項顯然已無期他可期待之調查途徑。於當事人負有協力義務或負擔之情形，通常行政機關之職權調查義務即可解免，換言之，當事人之協力義務或負擔乃是行政機關職權調查之界限。</p> <p>(二)違背協力義務之效果</p> <p>1.實務見解</p> <p>(1)降低證明程度說</p> <p>在稅務爭訟，較多數實務見解認為納稅義務人違反協力義務僅係降低稽徵機關所負證明程度，例如：最高行政法院97年度判字第316號判決及最高行政法院97年度判字第364號判決。</p> <p>另有實務見解認為違反協力義務亦可能發生影響法院心證斟酌之事項，例如：最高行政法院96年度判字第1189號判決認為：「……如訴訟當事人有違反協力義務情形，自將影響行政法院事實闡明之密度與範圍，是因此所生之不利益，即應歸由應履行協力義務之當事人負擔，亦即行政法院就此得減輕他造之證明程度。……」同院95年度判字第2103號判決：「……至於納稅義務人違反協力義務，於行政訴訟程序中，基於行政訴訟法第125條及第133條規定，應認僅是發生降低對造證明程度或影響法院心證斟酌之事項，並不因此發生客觀舉證責任倒置之效果。」</p> <p>(2)舉證責任轉換說</p> <p>最高行政法院99年度判字第808號判決：「……稅捐法律關係，乃是依稅捐法律之規定，大量且反覆成立之關係，具有其特殊性，稅捐稽徵機關對於納稅義務人具體從事何種經濟交易，要搜集證據，洵屬極為困難之事，故分配舉證責任時，應參照事件之性質，考量舉證之難易及對立當事人間之均衡，作為舉證責任之轉換；而稅捐稽徵機關</p>
-------------	------------------------	--

重點整理

行政程序法
之職權調查

所需處理之案件多而繁雜，有關課稅要件事實，類皆發生於納稅義務人所得支配之範圍，……若仍須由稅捐稽徵機關一一依職權為查核，將倍增稅捐稽徵機關成本，因此依憲法第19條『人民有依法律納稅之義務』規定之意旨，納稅義務人依各別稅捐法律之規定，具有稽徵程序協力義務，實係貫徹公平及合法課稅所必要。是以，被上訴人與陳XX及李○○如確有合夥之事實存在，則必有出資之事實，如有盈餘，則依上開合約書約定亦必實行分配，上開事實之存否，均為稅捐機關判斷被上訴人合夥主張是否為真實之重要依據，如要求於第三人地位之稅捐稽徵機關，舉證證明納稅義務人主觀之合夥合意及盈餘分配之情形，幾乎不可能，亦將導致舉證責任之分配失其均衡，為期公平，其舉證責任應予轉換，被上訴人自應就其主張之事實負舉證責任。」

2.學說見解

(1)舉證責任轉換（倒置）說

文獻上有認為，基於稅捐事務之特質為克服稅捐稽徵機關調查課稅要件之困難，因此各個稅法均有規定納稅義務人之協力義務，納稅義務人違反協力義務之法律效果之一，便是舉證責任的倒置。

(2)降低證明程度說

文獻上亦有學者認為，在納稅義務人違反稅法上協力義務，以致於稽徵機關無法核實課稅之情形，則為維持課稅之公平，稽徵機關可減輕證明程度，並得進行推計課稅。故在稅捐事件之協力義務違反，原則上並不發生舉證責任轉換之效果。

(3)心證斟酌事項說

另有見解認為，當事人違反其協力義務，除法律有特別規定外，最先及直接產生之法律效果是在證據評價上作不利於違反協力義務者之認定。並進一步認為，當事人違反協力義務，雖為法官心證斟酌之事項，但如果

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>行政程序法 之職權調查</p>	<p>法院斟酌該事項後，對待證事實仍然無法形成確實心證時，亦不可將此事實真偽不明之危險之客觀舉證責任歸由違反協力義務之當事人負擔。蓋協力義務之違反既為心證斟酌事項，屬於自由心證領域，原則上就不生客觀舉證責任分配之問題。</p> <p>3.本文見解</p> <p>在德國文獻，不論實務或是通說，皆認為當事人之協力義務乃是行政機關（行政法院）職權調查義務之界限。就此問題而言，當事人違背其協力義務之效果是否影響客觀舉證責任之分配，取決於行政機關或行政法院是否尚能依據其他事實或證據獲得待證事實之心證或得依法規之特別規定（例如：推估計稅）作為行政行為之依據。</p> <p>假如當事人違背其協力義務，但行政機關或行政法院仍有其他調查途徑並依其調查獲得某些心證，但並未到確實心證之程度，或許將心證程度降低即可認定待證事實之真實性。</p> <p>但假如當事人違背其協力義務，行政機關或行政法院並無其他合理可期待之調查途徑或依其他事實或證據亦無法獲得（薄弱之）心證時，根本上已屬於事實不明之情形，此時並非降低心證程度可以解決，而是屬於客觀舉證責任分配之問題。</p> <p>在稅捐稽徵案件，若當事人違背協力義務，但稅捐稽徵機關仍掌握相當之課稅基礎事實，則降低證明程度或許理論上有其意義，<u>但實務操作上，稅捐稽徵機關通常應會依據推計之規定作出課稅處分，因而降低證明程度似無實際作用。</u></p> <p>何況觀察前揭主張降低證明程度之判決，皆是於心證時就待證事實作不利違背協力義務之當事人之認定，結果和主張舉證責任分配或舉證責任轉換之論據者相同。</p> <p>在德國實務上，當事人可歸責違背協力義務導致事實無法查明時，聯邦最高法院係令該當事人承擔舉證責任。此外，在某些情況下（當事人明知或因重大過失違背協力義務，而無期他</p>
-------------	------------------------	---

【高點法律專研】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>行政程序法 之職權調查</p>	<p>調查途徑)當事人可歸責違背協力義務導致事實無法查明時,應可(類推)適用證據妨礙之理論,而依證據妨礙之理論,當事人可歸責而妨礙負舉證責任之他造提出證據之結果,可由法院依其自由心證,認為該證據之主張真實或待證事實真實或是舉證責任轉換。</p> <p>四、調查程序與調查方式 關於行政機關事實調查之程序與方式,行政程序法並未規定應遵守之程序或方式,因此,行政機關在進行調查時,不需如同訴訟法之嚴格證明般,嚴格遵守證據調查程序,此外,調查之方式亦委由行政機關視個案情況自行決定,並無一定模式。若有多數證據方法,亦由行政機關自行決定採用何者。</p> <p>五、自由心證 我國行政程序法採自由心證主義為原則,自由心證並非授予行政機關毫無限制之自由認定空間,其心證之形成無寧仍須受論理法則與經驗法則之拘束。若行政機關對於當事人提出之證據雖經斟酌,但其心證理由粗糙不足取信,則其認定即屬違法。於自由心證之原則下,行政機關對他機關之協助判斷或鑑定人之鑑定報告仍須進審查之責,若該等判斷或報告不符現實科技水平或鑑定所評之數據、資訊或鑑定程序有誤,即不應採為裁決之基礎。此外,若對專業問題有不同見解時,應審酌各說之短長,提出可採之論據而採為結論,不得單純依通說之見解而無任何說明。</p> <p>六、違背職權調查義務之後果 行政機關若違背其職權調查義務,其法律效果如何,行政程序法並無明文規定,對此問題德國文獻上有認為,行政機關違背其職權調查義務而未查明事實真相時將導致其行政行為實體違法,並非僅程序違法,因此不能依行政程序法第114條之規定補正。 當事人或利害關係人若不服,不得僅單純對指稱違法之調查行為提起救濟,而應對整個行政行為之結果提出異議請求救濟。惟若行政機關僅是調查程序違法,不影響調查結果時,救濟機關不得以此為由將行政機關之裁決撤銷。</p>
-------------	------------------------	--

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>訴願法有關職權調查之規定</p>	<p>訴願程序雖被歸為行政救濟程序，但其乃由上級行政機關就下級行政機關所為之決定，本於其行政監督權加以審查，本質上仍屬行政程序之一環，與司法審查之行政訴訟不同。在一般行政程序，依行政程序法第36條之規定，行政機關應依職權調查證據（事實）。為貫徹依法行政原則及發現實質真實之意旨，故訴願法亦採取職權調查主義，規定受理訴願之機關負有職權調查之義務。職是之故，本文關於行政程序法部分之論述，應可適用於訴願程序。訴願人雖不負主張責任及主觀的舉證責任，然作為訴願決定基礎所須之事實，其真相是否能查明，攸關訴願者，甚至第三人之權益至大，理應許其有督促並協助受理訴願機關發現事實真相之權利，是以訴願法第67條第2項規定：「受理訴願機關應依訴願人或參加人之聲請，調查證據。但就其聲請調查之證據中認為不必要者，不在此限。」此項規定即賦予訴願人（參加人）就事實真相之調查有協力之權利。</p> <p>因而，只要訴願人（參加人）聲請調查之證據，除非受理訴願機關認為不必要，否則即應調查。受理訴願機關並非因此規定另負新義務，訴願人之聲請只不過是促使該機關發動其原有之調查義務而已。惟，若受理訴願機關認為該聲請為不必要時，則應於訴願決定書內說明理由，否則即屬違法，而可依訴願法第76條之規定請求救濟。因此，若受理訴願機關對調查證據之聲請預設立場而不加調查，即難認為合法。</p>
<p>考題趨勢</p>	<p>行政程序上當事人違反協力義務時之法律效果為何？行政機關違背其職權調查義務之法律效果為何？</p>	
<p>延伸閱讀</p>	<p>一、葛克昌(2001)，〈所得稅法裁判評析〉，《台灣本土法學雜誌》，第18期，頁91。</p> <p>二、陳清秀(2010)，〈推計課稅與處罰—評析最高行政法院98年8月份第2次庭長法官聯席會議決議〉，《月旦法學雜誌》，第181期，頁235。</p> <p>※延伸閱讀推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】 www.lawdata.com.tw立即在線搜尋！</p>	

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！