中央警察大學，行政警察研究所
中央警察大學學報第四十三期,民 95,145～166

論美國行政調查制度

洪 文 玲※

目 次

一、前言
二、行政調查的憲法基礎
三、行政調查的必要性
四、行政調查法制內容
五、立法與司法對行政調查的制衡
六、結論

關鍵詞：行政調查、搜索、行政傳喚、司法審查、美國聯邦憲法增補條文、聯邦行政程序法、令狀主義、正當程序

摘 要

本文係依據美國法院判決實務及制定法相關規定，分別從行政調查的憲法基礎、行政機關實施調查的必要性、聯邦法及州法中有關行政調查規定的內容、國會對行政機關實施調查權的監督，以及法院對行政機關調查權個案的司法審查等不同面向，探討美國行政調查制度的形成與發展，並分析其法制內容與特色。

一、前言

世界各國法制中，最早以憲法層次明定政府調查權力限制者首推美國（1789 年）。美國聯邦憲法增補條文第 4 條（1789.9.25 提出，1791.12.15 批准）：「人民有保護其身體、住所、財產，不受無理拘捕、搜索及扣押的權；除有相當理由（probable cause），經宣誓

投稿日期：95.3. **接受刊登日：95.6.**

※洪文玲，中央警察大學行政警察學系教授兼系主任。

並詳載搜索的地點、拘捕或扣押的對象外，不得發給搜索票、拘票或押票。」以及第 5 條：「禁止強迫任何人自證其罪；非依法律正當程序，不得剝奪任何人的生命、自由及財產。」雖然原先條文的適用對象主要是犯罪案件的調查行爲，但二十世紀初司法實務將其擴大適用於政府的行政調查行爲。

該等規定代表的程序正義理念與浩瀚盈帙的憲法裁判，對二次戰後歐陸的程序立法帶來刺激，對其他繼受西方法治文化的國家，尤其是日本、我國，關於行政調查理論的建構與法制的內容，也造成極深遠的影響。即使我國法制大多沿襲自歐陸實體法制，但在程序法部分仍有不少英美制的痕跡，故欲研究行政調查制度的形成與發展者，不能不了解美國的行政調查法制。

二、行政調查的憲法基礎

美國法制的源流，應溯及 1215 年英國大憲章（Magna Charta）第 39 條所揭櫫的人權保障與正當法律程序原則[1]。這些理念隨著移民傳入新大陸，成爲後來制憲者的理念基礎。但殖民時期英國統治者的不公平對待，濫發概括式令狀（general warrant），促使「禁止官方爲無理的拘捕、搜索及扣押」的人權保障條款入憲。

「個人隱私與不受官方干擾」是自由的基本元素，也是美國聯邦憲法增補條文第 4 條、第 5 條保護的憲法利益[2]，更是其憲政體制的基礎[3]。憲法增補條文第 4 條的規定，保障人民有不受無理拘捕、搜索與扣押之權，且明定頒發搜索票的要件與限制，不僅是執法機關（law enforcement agency）實施犯罪偵查的憲法依據，也是美國行政機關（administrative agency）實施行政調查權的憲法界限。

---

[1] 「正當法律程序」概念的形成，可溯源自 1215 年英王約翰與封建諸侯簽署的大憲章（Magna Charta）第 39 條：「自由民非依國法（the law of the land）的合法裁判，不得逮捕、拘禁、剝奪財產、放逐（outlawed）或加以損害。」的規定。嗣後大憲章所強調的人身自由必須經由程序保障此一法治基本原則，除落實於 1640 年的人身保護法（The Habeas Corpus Act）外，並隨著清教徒移植於美國，首見於 1706 年維吉尼亞第一憲章，且因而發展出美國憲法上的正當法律程序。參見法治斌、段重民譯，黑洛.柏曼編。美國法律論壇。台北：幼獅文化，民國 80 年三版，第 63 頁。另有關英國自然正義原則與美國正當程序原則的差異，請參閱法治斌，英美行政法的分流，「人權保障與司法審查」所收，第 10 頁以下。

[2] Gellhorn, Ernest/ Boyer, Berry B., **Administrative Law and Process**. St. Paul, Minn.: West Publishing Co. 83（1982）.

[3] Schwartz, Bernard, **Administrative Law**. 3rd ed. Boston and Toronto: Little, Brown and Company. 109（1991）.

再者，憲法增補條文的人權保障規定原本僅適用於聯邦政府，自 1961 年 Mapp v. Ohio 案[4]之後，以增補條文第 14 條正當法律程序原則作爲媒介，將人權法案的規定落實適用至各州[5]。因此，聯邦憲法增補條文的人權保障程序規定不僅適用於聯邦政府，也適用於州與地方官員。

不過，憲法的保障功能通常是在行政機關作爲之後才發生，且係透過司法審查程序而實踐，而司法審查又與審理個案法官的意識型態有莫大的關係。誠如聯邦最高法院大法官包威爾（Justice Powell）指出，「搜索與扣押是法律中較難理解的領域。」[6]在此領域中法官的意見分歧，每個案件的決定，往往取決於精確的事實推論。法官們都同意，憲法增補條文第 4 條並不禁止搜索與扣押，而是禁止「不合理（unreasonable）」的搜索與扣押。問題是，有的法官認爲「未獲頒發搜索票即實施搜索，就是不合理的搜索」[7]；但亦有法官認爲，「重點不在頒發搜索票是否合理，而是搜索本身是否合理」[8]。因此，極難在此領域發展出普遍性學說供一體遵循。[9]尤其是行政調查，適用令狀主義的程度，或是否適用禁止自證其罪的憲法約制，除了因個案本身的差異性外，尚受承審法官意識型態的影響[10]。過去不少爭議案例顯現出自由派（傾向民主黨，維護少數種族、弱勢團體）與保守派（傾向共和黨，維護資本家利益）的拉鋸情勢。

三、行政調查的必要性

獨立後的新政府崇尚自由主義及亞當史密斯的資本論，採取消極自由的意識型態、有限政府、放任經濟[11]的理念，法院也本於自由主義嚴格審查政府一切干擾人民的作爲。

---

4 Mapp v. Ohio, 81 S. Ct. 1864（1961）.

5 增補條文第 5 條係於 Benton v. Maryland, 395 U.S. 784（1969）一案，獲承認得爲正當法律程序所包容，而可間接適用於各州。

6 Schceckloth v. Bustamonte, 412 U.S. 218(1973); Ker v. California, 374 U.S. 23(1963).

7 Chimel v. California, 395 U.S. 752(1969);Vale v. Louisiana, 399 U.S. 30(1970)

8 United States v. Edwards, 415 U.S. 800(1974).

9 亦有學者認爲此不一致的結果並非因爲缺乏理論基礎，而係源自實用主義（Pragmatist theories）的故。Cloud,Morgan, **Pragmatism, Positivism, and Principles in Fourth Amendment Theory**, 41 U.C.L.A.L.Rev. 199 (1993).

10 Id. 相關重要裁判，本研究將於下文司法審查另行探討。

11 所謂消極自由是指免於干涉的自由（freedom from）。亦即人民的生命（life ）、自由（liberty）、財產（property）受憲法保護，其他人及政府均不得干涉；所謂有限政府，是指政府權力受憲法人權法案、

但是到了 19 世紀末期，銀行、鐵路與大企業形成經濟上壟斷，政府爲了保護弱勢者，便以管制手段介入，制定聯邦法及州法，憑以確保業者價格的公平及服務水準，成爲所謂「受政府管制的資本主義經濟時代」。直到 1929 年至 40 年代末期，美國陷入經濟大蕭條的困境，羅斯福總統上任後受凱因斯經濟理論影響[12]，乃實施新政，改採積極自由的新意識型態、積極政府、管制政策，政府廣泛推出分配、再分配及管制政策。管制政策是對競爭的規制。由於資源不足，故須限制商業頻道及州際運輸業的執照，或爲了保護公眾利益，而訂定消費者法、環保法，並設置許多獨立的管理機構，如聯邦儲蓄保險公司、田納西河流域管理局、聯邦傳播委員會、證券交易委員會等。二次大戰後，爲解決新出現的全國性問題，設立更多的管制性委員會，辦理原子能、徵兵、太空探索、海運、就業歧視、環境保護、勞工安全、消費者安全、醫療補助、社會福利等事務[13]。

管制政府時期，無論農業補貼、稅金優惠、工業管理、或是認證規定等任何特定政策，國會皆須依賴行政機關的專業；而法院處理類似鍋爐加煤機排放飛灰量的管制紛爭，亦深感力有未逮。實際上法官無從去判斷某項福利給付是否充分、某種藥品的使用是否安全、某條公路的設計是否妥當等問題，此種涉及專業領域的實質問題，只能委諸專家。於是，由一群具有專業知識、技能的行政精英，組成了新型態的行政機關---行政委員會，在國會[14]與法院充分的授權下，擁有法規制定權、行政裁決權及廣泛的行政調查權。因爲「有足夠的資料才會有適當的決定」[15]，機關必須收集資料以執行政策、制定行政命令、作成行政決定，並實際與人民接觸，確保政策確實被遵行。而國會也支持行政機關的調查權，相關管制法中均賦與行政機關調查權。

權力分立、及聯邦與州分權制度的層層限制。Cann, Steven J., **Administrative Law.** 2nd ed. Calif.: Sage Publications, Inc. 9-10（ 1998）.

12 1936 年凱因斯出版「就業、利息和貨幣理論」一書，提出「經濟放任主義無法解決經濟蕭條及失業問題，必須依靠國家透過政權力量有意識、有效地干預經濟生活」等看法。

13 薛祖仁譯，美國公共行政管理，台北：風雲論壇出版社。民國 88 年 8 月，第 288 頁。

14 由於國會的默許，協助羅斯福總統（Franklin Roosevelt）改變法院對憲法分權論的理解。Shetreet, Shimon. The Role of Courts in Society. Martinus Nijhoff Publishers 211（1988）.

15 Gellhorn, Ernest/ Levin, Ronald M., **Administrative Law and Process,** 3rd ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co. 124（1990）.

四、行政調查法制內容

（一）聯邦法

1789 年第一屆國會制定的關稅法賦予邊境機關檢查權，似可視爲行政調查成文法的濫觴[16]。1887 年通過州際商業委員會法（Interstate Commerce Commission Act of Feb. 4, 1887）[17]，往後隨著聯邦權限的擴增，制定法（statute）越訂越多。這些制定法賦予行政機關有極廣泛的調查裁量權。

以聯邦交易委員會法（Federal Trade Commission Act, 1914）[18]爲例，在該法第 6 條至第 10 條，詳細規定委員會的調查權限。其中第 6 條是有關命令業者提出報告的調查手段：

「（a）聯邦交易委員會得蒐集各商業營利團體（銀行及受「商業取締法」規制的運輸業除外）的組織、營業、業務活動及與其他營利團體、個人或合夥的關係等有關資料，或隨時為適當的調查。（b）對從事於影響商業或其交易會影響商業的個人、合夥或公司，得令其依委員會要求的方式提出年度報告或特別報告（銀行及受「商業取締法」規制的運輸業除外），報告者應就其組織、商務、行為、慣例、管理經營及與其他公司、合夥或個人的關係，向委員會提供其所要求的資訊。」如未於委員會規定的期限內提出報告者，依同法第 10 條（c）項，得再催告之，逾三十日仍未提出者，就其遲延期間，聯邦得依一日一百元數額課徵滯納金。該滯納金得由聯邦向法院提起民事訴訟強制執行。

同時爲確保資料的可信度與時效，該法第 6 條（d）項規定，委員會並得要求「應依宣誓或委員會指定的方式作成報告或答覆，並於規定的期間內提出。」另在第 10 條（b）項以罰則擔保之。「有虛偽記載、破壞記錄或拒絕提供調查或抄錄者，視為對聯邦的犯罪，由管轄法院處三年以下有期徒刑，或科或併科一千元以上五千元以下的罰金。」

關於資料的公開與傳遞，則規定「（f）如認為該資料的部分對公眾有利，得隨時公布該部分，並向議會報告，或刊登公報，或以一般人最適當的使用方式公布之。但屬於私人的交易上秘密或營業財務秘密，則不得公開。該資料得提供其他聯邦機關，但這些機關相關人員事先須承諾保密，並限定為執法之用。」

第 9 條則規定傳喚及法院強制等調查方法與程序。依該條（a）項，委員會或其授權

---

16 一七八九年七月三十一日制定。該法並未要求關稅檢查需具備「相當理由（probable cause）」的要件。有關此法案的討論，參見：Barnett, **A Report on Search and Seizure at the Border**, 1 Am. Crim. L.Q. 36（Aug. 1963）

17 ch. 104, 24 Stat. 379（1887）.

18 15 U.S.C. § 46（1914）.

之代理人依本法所爲的審查，得於合理的時間內閱覽並抄錄受調查對象的一切書證。委員會有權以傳票傳喚證人到場供述證言，並提出一切書證。傳票由委員一人署名，委員會得令其宣誓確認、調查證言與接受證據。

證人的出席地點不限，依該條（b）項，如有抗拒傳票的情事，委員會得請求傳喚所在地的聯邦地方法院協助。依該條（d）項，法院得對該拒絕傳喚者發出服從命令狀（writ of mandamus；compliance order），命其服從委員會的要求。如不遵從法院命令者，依該條（c）項，依藐視法庭罪處罰。處罰內容規定於第 10 條（a），「經委員會合法傳喚，或依法院命令，能到場作證、答覆詢問或提出事證，卻怠忽或拒絕者，視為犯罪。法院得處一年以下有期徒刑，或科或併科一千元以上五千元以下的罰金。」有關證言宣誓規定於（e）項，（f）項則是關於支付證人日費旅費的報酬規定。

再以公平勞動基準法（Fair Labor Standards Act, 1987）[19]爲例，其第 11 條（a）項規定：「行政官員或其指定的代表人得調查本法規範的事業，有關其工資、工時、工作條件及僱用規則是否觸犯本法；為助于本法的施行，認有必要或適當者，亦得調查此類事實、條件、慣例或事件。」

再如食品藥物及化妝品法（21 U.S.C.A.），第 374 條（a）（1）規定，授權檢查人員「得於合理時間，進入任何儲存、製造、生產、或包裝有關在州際貿易中流通的食品、藥品、器材、或化妝品的工廠、倉庫或營業所。檢查工廠、倉庫、營業所、或車輛及所有附屬設備、完成品及半成品、貨櫃、及貼上封條標籤之處，應於合理時間，以合理的方法，受合理的限制。」

（二）州法

美國各州行政調查法制的歷史，比憲法人權法案更爲久遠[20]。行政調查法制散見於州管轄事務的各個領域，從酒精飲料管理、衛生、消防、住宅、商業等等法規，幾乎都有調查或檢查規定。其中地方機關對私人住宅實施衛生、消防檢查的歷史最爲悠久[21]，地方

---

19 29 U.S.C. § 211（1987）.

20 據說，早在人權法案制定的前，殖民地即有管理製酒工業的管制規定。"the long history of the regulation of the liquor industry during pre-Fourth Amendment days."See Lafave, Wayne R.. **Search and Seizure: A Treatise on the Fourth Amendment**. vol.4. 3rd ed.. St. Paul, Minn.: West Publishing Co. 404（1996）.

21 See generally E. Trull, The Administration of Regulatory Inspectional Services in American Cities（1932）. Lafave, Wayne R.. **Search and Seizure: A Treatise on the Fourth Amendment**. vol.4. 3rd ed.. St. Paul, Minn.: West Publishing Co. 368（1996）.

法規授權政府各部門普遍實施調查或檢查權，對拒絕檢查者科處罰金或監禁[22]。例如，紐約州公共衛生法課予經營 20 人座以上的餐飲業應設置廁所，其供應的餐食應備份供檢驗等義務。檢查不合格，處以民事罰。[23]

而市郡等地方法，以「紐約市憲章與行政法（New York City Charter and Administrative Code 簡稱 N.Y.C.）」[24]爲例，執照申請人、幹部、經理、及股份超過百分之十的公司股東，未依主管機關的要求提出正確完整的資料，例如 a.申請書。b.所有權人贊成變更的申請書。c.申請人、幹部、經理、及股份超過百分之十的公司股東的資金來源、投資計畫或參與投資者個人分資明細等財產資料及紀錄；或者，該營業場所的設備經各主管機關依據紐約州法與市法規定的衛生、消防、建築、都市計畫、水瓦斯電力等安全設備與標準實施檢查，未獲審核通過者，主管機關得拒絕核發或更新執照（N.Y.C.第 20-361 條）。

而紐約市行政規章（N.Y. City Administrative Code）第 24 編第 2 章規定有關噪音管制及處罰。第 24-269 條對於人民爲不實的陳述、申請、證言，皆屬輕罪，處一百元至一千元罰金，科或併科拘禁五個月。

紐約市規則（Rules of the City of New York，簡稱 RCNY ）[25]，在市規則第 6 編(title) --消費者事務局(Department of Consumer Affairs) 中，第 2 節（Subchapter）係規定「舞廳、酒店及其他供應酒食場所（Public Dance Halls, Cabarets and Catering Establishments）」第 2-202 條（主管機關的進入權 Accessibility）規定：「舞廳酒店在營業期間，任何部份均需保持暢通（accessible），以應警察機關與消費者事務局檢查員進入檢查。」[26]

（三）調查權的種類

行政機關資料的來源，有人民自願提供，也有來自法律規定要求人民配合。前者屬於任意性的調查，是指行政機關經由人民同意所實施的檢查，行政機關所需資訊任隨人民意願提供，如自願作證、自願出示文件、同意行政機關無令狀進入家宅。基於「同意阻卻違法」原則，行政機關經由人民同意所實施的檢查當無是否侵權違憲的爭議。

---

22 據統計，巴爾的摩市 Baltimore 衛生局於 1954 至 1958 年間，共實施 157,914 件檢查，每年僅有 1 件因拒絕檢查被起訴的案件。Frank v. State of Maryland , 359 U.S. 360 (1959).

23 Public Health Law of N.Y.S. §1352-a.

24 紐約市憲章與行政法（N.Y.C.），係市議會 city council 依據州法（ N.Y. State Law 簡稱 NYS）的授權制訂。相當於我國地方制度法第 25 條的縣市自治條例。

25 紐約市規則（RCNY ）係由市政府制定作爲 NYC 的補充規定。

26 所譯條文出處爲：New York City Charter and Administrative Code Annotated, Guilderland, N. Y.: New York Legal Publishing Corp （1991）； cumulative Supplement（1994）.

而由制定法賦予機關蒐集資料的方法，因爲有對拒絕調查者的制裁規定，故含有權力性質[27]。主要有三種：

1.查閱報表 (required forms and reports)：要求被規制者保存紀錄以備查，並須隨時維持紀錄內容有效，機關得要求業者定期提出報告。

2.行政傳喚(administrative subpoena)：通知業者、個人或其他人到場說明或提供資料。

3.實地檢查(physical inspection)：對營業處所或物品實施臨場檢查。

若依調查的對象和功能來分，有個別事件調查(或規制調查)和一般調查(或稱立法調查)兩種。

一般行政機關爲了解人民或業者遵守法令的狀況，確定有無違法行爲存在，以決定是否行使處分權，此處分程序(adjudicative proceeding)開始之前，必須對其違反法律的事實展開調查。此種調查是行政規制權發動的前提，且是對個別具體事件行使，故可稱爲「個別事件調查」(special investigation)[28]；從其功能來看，此種調查的目的在取締違法，行使規制權，故又可稱爲「規制調查」(regulatory investigation)[29]或「訴追調查」(prosecutorial investigation)[30]。前面所列權力性的調查方法如行政傳喚、查閱報表、進入檢查均可作爲個別調查的手段。

至於一般調查，通常作爲行政機關擬定政策、研訂法律草案或頒布命令等準立法權行使的前提，例如經濟行政規制機關行使準立法權限，須對廣泛、一般的經濟實態及產業構造進行調查，故稱爲「一般調查」(general investigation)或「資訊調查」(informational investigation)或「立法調查」(legislative investigation)[31]。通常行政管制機關皆具有一般調查權，並且運用此種調查權蘊育出各種管制性立法，例如聯邦交易委員會(Federal Trade Commission，以下簡稱 F T C) 設立後 25 年間行使大量的一般調查權，對往後的經濟立法影響極大[32]。

---

27 本文認爲此處「權力性」用語較「強制性」爲妥，因爲該等罰則仍須由法院裁判，行政機關對拒絕調查者並不能強行拘提或搜索，故嚴格言的尙不足以稱的爲「強制性調查」。惟若從罰則亦足以產生相對人心理強制的效果來看，則稱的「間接強制性調查」亦無不可。

28 Loughlin, J. T.. Investigation and Trial of Robinson-Patman Act Cases before the Federal Trade Commission, Part I , 4 Antitrust Bull 741 (1959) .

29 United States v. Biswell, 406 U.S. 311(1972).

30 Robinson, G. O./ Gellhorn, E.. **The Administrative Process.** (1974) 371.

31 Id.

32 General Investigations by the Commission since 1915, Annual Report of the FTC, (1967) 10-12.

五、立法與司法對行政的制衡

管制法限制了人權，使尊崇憲法自由主義、分權原理的自由人士忐忑不安，而亟思如何制衡愈趨龐大的行政權。國會首先在 1946 年採取行動制定「行政程序法」，意圖以行政法控制政府，而司法機關則以司法審查，加強對人權的保障，節制行政，以避免濫權。

（一）行政程序法

美國行政程序相關法律[33]的制訂，並非基於理論的創造，而是有其時代背景及事實需要[34]。其內容不外是將若干已存在的法律規則或司法實例法典化，並無新的創設[35]。

有關調查權的行使，係規定於美國聯邦行政程序法[36]第 555 條(c)項 以及(d)項。內容分別爲：

(c)項：「除依法律授權外，不得頒佈、制定或強制執行關於報告、視察、或其他調查性質的行爲或要求的手續或要件。任何人奉命提供資料或證據時，經繳納法定的費用後，均有權保有或取得一份副本或抄本。但於非公開的調查程序中，得以正當理由限制證人查閱其證言的正式繕本。」

(d)項：「行政機關經法律授權得對特定人簽發傳票。其請求須依法定程序規定，且應說明或顯示待求證據的一般關聯性與合理的範圍。如有爭議，法院應支持傳票或類似程序，或變更其範圍以符合法律。於強制程序中，法院並應頒發服從命令，命證人於合

---

33 所謂行政程序相關法律包括：The Clayton Act（1914 年），Federal Administrative Procedure Act（1946 年），Federal Administrative Procedure Act(1966 年)，Freedom of Information Act(1967 年)，The National Environmental Policy Act(1969 年)，Federal Trade Commission Improvement Act(1974 年)，Privacy Act（1974 年），The Government in the Sunshine Act (1976 年)，The Regulatory Flexibility Act (1980 年)。

34 http://npl.ly.gov.tw/code.htm 當時所面臨的問題是：

1.獨立的行政機關急劇增多，職權廣泛，作用各殊，程序自多差異，以致對人民的權利或自由，不無輕易侵犯的處。

2.推行「新政」採用許多應急措施，程序至爲簡易，有時失的專斷，對人民的權益保障，未盡周妥。

3.受英國行政改革運動的影響，引起美國學者提議制定行政程序法，以改革行政監督制度。

4.政府公務員日增，不直接受國會的監督，濫權恣意情事愈來越浮濫。

35 法治斌、段重民譯，黑洛.柏曼編。美國法律論壇。台北：幼獅文化，民國 80 年三版，第 143 頁。

36 Federal Administrative Procedure Act 1946 年公布、1966 年編入 U.S.C. Chap 5、1974 年增訂第 552(a) 條隱私權法、1976 年增訂第 552(b)條陽光法案。

理時間內出席或提出證據資料，如抗不遵行，得處以藐視法庭的罪。」[37]

由其內容來看，國會採取溫和的折衷立場，既支持行政機關的傳票權，又由司法介入保護人民權利。行政程序法較的前述制定法多了調查權發動要件的程序上制約，包括：

1. 須有法律授權；
2. 經個別請求；
3. 申請書須說明與待求證據有一般關聯及合理範圍；
4. 強制執行由法院爲的；
5. 對法院傳喚命令抗拒不遵行，由法院處罰。

與前述制定法的規範內容著重調查權的授與相比，二者有明顯差異，二者可謂相輔相成互爲補充。

再者，適用聯邦行政程序法 (A P A) 的機關範圍極廣，除了國會、法院、地方政府及美國屬地、哥倫比亞特區外，所有政府機關均受規範[38]。

所有政府機關的中，有一種較特殊的組織。乃聯邦政府爲因應管理複雜與高度工業化的社會，而成立的具有獨立權限的規制性機關（regulatory agencies 或稱管制機關）。國會授權這些機關有蒐集資訊（acquisition of information）、制定法規（rulemaking）、作成裁決(adjudication)與一切執行的準立法、準司法與行政權，例如州際商業委員會(Interstate Commerce Commission，以下簡稱 ICC）乃典型的代表，也是美國最早成立的規制性機關[39]。而後來成立的聯邦交易委員會是所有經濟規制機關中具有最廣泛規制權與調查權限者，許多關於調查權的判例皆與其有關。

---

37 A.P.A. 555(d)「Agency subpoenas authorized by law shall be issued to a party on request and, when required by rules of procedure, on a statement or showing of general relevance and reasonable scope of the evidence sought. On contest, the court shall sustain the subpoena or similar process or demand to the extent that it is found to be in accordance with law. In a proceeding for enforcement, the court shall issue an order requiring the appearance of the witness or the production of the evidence or date within a reasonable time under penalty of punishment for contempt in case of contumacious failure to comply.」譯文可參考張劍寒譯本，收於「各國行政程序法比較研究」行政院研考會，民國 68 年，第 227 至 242 頁；及羅傳賢譯本，收於羅傳賢。美國行政程序法論。台北：五南圖書出版公司，民國 74 年，附錄，第 330 頁。

38 Hesketh, Howord E.. **The Environment and Energy Handbook Series(Administrative Law)**. Michigan: Ann Arbor Science Publishers. 6- 8（1982）.

39 Schwartz, Bernard. **Administrative Law: A Case Book**. 4th ed. Boston and Toronto: Little, Brown and Company. 6（1994）.

（二）司法審查

依英美傳統法治觀念，「行政必須隸屬於國法」，而國法的適用係操之於普通法院之手。故監督行政合法的責任在於普通法院，有關行政調查是否違法侵害人民權利，自不例外由法院進行審查。但由於行政調查手段涉及侵權的型態不同，適用令狀主義的程度，或是否適用禁止自證其罪的憲法約制有所區別，又受個案差異的影響，故有必要依調查方法分別情形討論，方足以了解行政調查適法性的司法審查標準何在。

1、對行政傳喚的司法審查

所謂行政傳喚(Administrative)，是行政機關依據法律授權以書面要求個人必須到場作證，或提供指定的簿冊、紀錄或其他文件的強制性命令。

行政機關能否簽發行政傳票強制取得證人的證言？往昔美國法院對於行政傳票的簽發視同司法傳票般嚴格，認爲行政機關和法院一樣，須於特定具體案件具有「正當理由」(probable cause)認爲有違法行爲存在，才能簽發傳票，且傳喚權的行使對象應限於特定違法行爲人[40]。只有法院才有權決定是否要以「藐視法庭」罪名處罰證人，國會無權立法授權行政機關強制取得證人證言[41]。例如 1908 年 Harriman 控訴美國州際商業委員會（Harriman v. I C C）案中，I C C 辯稱國會立法賦與 I C C 得爲達成該法目的而簽發傳票，而立法者認爲 I C C 有隨時掌握運輸業者經營的方式與方法之必要，因此其簽發傳票的行爲符合立法目的；部分大法官如 Day, Harlan, Mckenna 亦持肯定見解，認爲 I C C 具有調查國內商業貿易的行爲有無觸犯法律的職權，必須有能防止商業惡習的權力，故應承認 I C C 有廣泛的調查權[42]。不過，多數法官並未接受此種看法，Holmes 大法官認爲，「要求證言的權力只限於有必要犧牲隱私權的特定違法案件」，且須具有「正當理由」，認爲有違法行爲存在，才能簽發傳票；且其傳喚的對象應僅限於特定案件的行爲人，不得僅爲蒐集資訊的目的，而強迫證人作證[43]。Holmes 認爲如果給予 I C C 過於廣泛的權力，將侵害人民隱私權，且違反正當法律程序的保障。

美國司法審查具有實用主義的特色[44]，從建國以來法院保守立場的傾向，到 1943 年

---

[40] Schwartz, Bernard. **Administrative Law**. 3rd ed. Boston and Toronto: Little, Brown and Company. 139 (1991).

[41] Kilbourne v. Thompson, 103 U.S. 168, 190(1881).

[42] Harriman v. I C C , 211 U.S. 407, 426(1908).

[43] Harriman v. I C C , 211 U.S. 407, 420(1908).

[44] 聯邦最高法院大法院 John Marshell 曾謂：「我們解釋憲法，期能使它與時俱進。」道出美國司法審查

有了改變。羅斯福總統推行新政，在多數國民的支持下，獲得國會的默許，也協助實質改變了法院的方向[45]。在 Endicott 及 Oklahoma 二案，法院提出三個理由肯認傳票的合憲性[46]：

(1) 實際上必要（practical necessity）

(2) 未損及權利（no legal injury）

(3) 有助於發現真實（fact-finding）

在 1943 年 Endicott Johnson Co. v. Perkins [47]一案中，法院認爲只要行政機關（勞工部）所欲調查的資料符合法律（Walsh-Healy Act）的目的，傳票的內容與目的相關且適當，即可簽發傳票調查的[48]，放寬了增補條文第 4 條 probable cause 的嚴格要求。

在 1946 年的 Oklahoma Press Publishing Co. v. Walling 案中又獲得多數大法官支持，法院認爲行政機關有權決定何人適用該法，增補條文第 4 條 probable cause 的要求，對本案來說並不必要，行政機關簽發傳票調查該公司有關其工資、工時、工作條件等資料，是基於法律授權，且合乎法律的目的，只要傳票指明調查事項，該事項與授權目的相關，且調查範圍合乎增補條文第 4 條所言「合理 reasonableness」的要求即可[49]。法院更說明，以前的作法係誤解增補條文第 4 條的文義，其實行政傳票的目的是爲了發現和取得證據，此證據是用來判斷被調查者有無違法，決定是否對他提起控訴；而不是在已進行的訴訟中證明被告有罪。

此外，有關傳票的簽發權，原則上屬於調查機關首長或行政委員會主席或委員，依法原應由有簽發權人親自執行法律賦與的權力，但此種規定欠缺彈性，爲求迅速及時掌握證詞文件，有效達成規制行政目的，根本無法嚴格按此程序執行，實際上調查機關首

的實用主義特色。40 年代最高法院在經濟方面發揮影響力，將控制的手置於州與國家權力的上。60 年代司法審查重點轉移至人權方面維護少數民族權利，憲法第 1 條增補條文、正當程序及平等保護條款成爲解決種族及性別歧視、刑事程序、政府社會福利政策、政教分離及言論宗教自由的有力武器。

45 Shetreet, Shimon. The Role of Courts in Society. Martinus Nijhoff Publishers（1988）211.

46 Schwartz, Bernard. Administrative Law. 3rd ed. Boston and Toronto: Little, Brown and Company.135-136（1991）.

47 Endicott Johnson Co. v. Perkins,317 U.S. 501(1943).

48 Pierce, Richard J./ Shapiro, Sidney A./ Verkuil, Paul R.. Administrative Law and Process. Mineola, New York: the Foundation Press, Inc. 427（1985）.

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

長大都將已簽好名的空白傳票交給屬下，授權其自行使用。在 Lewis v. N L R B 一案[50]中法院並不反對這種作業方式，法院認爲：「既然法律明文規定委員會主席或委員在當事人申請後應簽發傳票，可見簽發傳票是強制性規定，而且只涉及行政措施，爲避免延誤造成無法彌補的傷害，實不必由遠在華府的委員或機關首長親自裁量。」美國 F T C 規則，亦有調查權限委任的規定。如傳票的發給權，除 FTC 五名委員及行政法官外，可再委任由競爭局、消費者保護局、經濟局首長、副首長及各地方局局長、副局長行使[51]。

在美國法中傳票由行政機關或法院核發，均稱傳喚(subpoena)，但行政傳喚和司法傳喚的效力差別極大[52]。試以表 1 說明之。

表 1　行政傳票與司法傳票之區別

項目	行政傳票	司法傳票
核發機關	行政機關	法院
效力	原則上無強制力。如遭人民拒絕，須向法院申請執行令。 例外：目前僅證券交易委員會（Securities and Exchange Commission）核發的傳票具聯邦刑罰輕罪制裁的間接強制效力	人民未依傳喚到案，法院將核發拘票（bench warrant）強制拘提（arrest）並依藐視法庭程序處罰。
救濟	人民對於法院的執行令不服，尚可向巡迴法院上訴，再向聯邦最高法院上訴。	人民對於法院的處罰不服，尚可向巡迴法院上訴，再向聯邦最高法院上訴，

此外，以傳票與搜索票比較，傳票(subpoena)是行政機關或法院核發的命令，要求個人出庭作證或提供文件；而搜索是具有強制性的事實行爲，有搜索權的機關得進入人民的隱私空間搜查特定人並取得其物品。茲將二者區別製表 2 如下：

表 2　傳票與搜索票的區別

項目	傳票(subpoena)	搜索令狀(warrant)
救濟	可於執行前異議撤銷 適用免除作證的特權	僅能於執行後救濟
核發理由	合理（reasonableness）	正當理由（probable cause）
核發機關	行政機關(agency)或法院	法院(court)
觀念(意識形態)	積極自由	消極自由

50 Lewis v. N L R B , 357 U.S. 10 , 15（1958）.

51 16.C.F.R.§2.7 (a)（1973）.

52 Cann, Steven J.. ***Administrative Law.*** 2nd ed. Calif.: Sage Publications, Inc.153(1998).

行政機關依據法律授權雖有傳喚權，可要求個人出庭作證，或提供指定的簿冊、紀錄或其他文件，但遇有拒絕履行傳票義務的情事，行政機關並無強制執行權，尚須依賴法院的協助，由法院頒發「服從命令狀」要求當事人履行傳票義務，而當事人仍不履行時，再由法院以「藐視法庭」(contempt)罪，科處其罰金，甚至自由刑[53]。易言的，此係以司法力量來貫徹行政傳票的作用，對行政調查權的行使發揮相當大的制約作用，對人民權利可說多了一層憲法保障。

2、檢閱報告紀錄權的司法審查

雖然早自第一屆國會便立法課予業者有保存紀錄與報告的義務[54]。現行法律亦大多賦予行政機關檢閱被管制者紀錄、檔案及報告的權力(the power to inspect books, reports, records)。例如公平勞動基準法規定，爲保障勞工最低工資及工時，要求業者(受該法規範的業者)保存薪給及加班費核發紀錄，該法並授權勞工部長(或其指派之人)檢查該記錄以執行法律的規定。法律如無明確要求私人紀錄以備查，則以法律委任（delegation）推論出行政機關亦可透過公告及命令程序要求私人保存資料[55]。

當個人被機關課以此義務，將產生什麼憲法上爭議？

行政機關是否有權要求保存紀錄，隨時查看紀錄，一發現違規便處罰鍰？

且若依照主管機關要求的方式紀錄分類或保存檔案，將構成額外負擔時，甚或有營業秘密洩漏之虞，業者是否得請求法院撤銷此一檢閱要求，均爲司法審查的重點。

1911 年 Baltimore & O.R.R. v. I C C 案，法院認爲，行政機關查閱報表須限於與公共利益有關的事項。州際運輸業者不應對 I C C 保留任何秘密，I C C 爲瞭解業者是否遵守法律符合公眾利益，當然有權要求業者回答調查問卷、提出年度報告，以及依規定作成會計簿計報表[56]。

在 1912 年 ICC v. Goodrich Transit Co.案[57]中，雖然不同意見書批評，對於 I C C 在州際公共運輸的廣泛規制權下，很難瞭解 I C C 想要檢查什麼文件和紀錄，實不宜授予概括的傳票權。然而多數意見認爲，有此權力 I C C 才能了解業者是否遵守法令，才能有

---

53 Shasta Minerals & Chemical Company v. S.E. C., 328 F. 2d 147, 5th Cir.(1967); Alfred C. Aman Jr.. **Agency Acquisition of Information**. 69（1987）.

54 Schwartz, Bernard. Administrative Law. 3rd ed. Boston and Toronto: Little, Brown and Company. 110（1991）.

55 Cann, Steven J. Administrative Law. 2nd ed. Calif.: Sage Publications, Inc.145（1998）.

56 Baltimore & O.R.R. v. I C C, 221 U.S. 612 (1911).

57 ICC v. Goodrich Transit co., 224 U.S.194(1912).

效規制該行業，故要求 Goodrich 運輸公司提出年度報告及會計、簿記，是正當合法的權力[58]。

但 1924 年的聯邦貿易委員會控訴美國煙草公司（F T C v. American Tabacco Co.）案中，Holmes 大法官說，行政機關須有充分的理由可證明某類文件中含有違法的證據，方可簽發傳票調查之，因此除非 F T C 有正當理由證明美國煙草公司觸犯反托拉斯法，否則傳票不生效力[59]。Holmes 大法官解釋增補條文第 4 條的精神和字義，他反對行政機關以「釣魚式尋寶」(fishing expedition)的方式侵入私人文件。所謂「釣魚式尋寶」是「在被告所有的紀錄中，不論有關或無關，皆進行搜尋，希望找到一些東西。」他說，如果只爲了「可能」發現犯罪的證據就允許這樣的搜查，是違背了增補條文第 4 條的精神，「不啻將我們所有的傳統通通掃入火燄之中」。Holmes 大法官這種說法，似將行政傳票與增補條文第 4 條所反對的概括令狀等同視之，對行政抱持不信任的看法。

二次世界大戰以來，物價管制法對許多重要民生物資採取價格管制，要求零售商保存販售紀錄，供承辦行政官檢查，1948 年的 Shapiro v. United States 一案[60]，原告 S 涉嫌以高於管制價格販售物品，行政官員要求提出收據，遭拒絕。乃被控訴違反緊急價格管制法。

法院認爲，凡受管制事業依法規定應設置或紀錄的簿冊資料應視爲公共文件，不同於私人文件享有免除公開的特權，亦不在憲法增補條文第 5 條禁止自證其罪保障的範圍內。但是有關犯罪活動的紀錄不在主管機關強制查閱的範圍內，因爲紀錄持有人無義務將其存放在營業場所內，則該紀錄受憲法增補條文第 5 條禁止自證其罪的保障。惟此處需注意另一限制，即法人或非法人團體不得主張緘默權的保護，而拒絕提出其相關的資料或紀錄。蓋本條所保護的「個人尊嚴法益」（interest in personal integrity）僅存在於自然人[61]。

1948 年以來，法院在許多案例引用 5th 禁止自證其罪，但很少適用於行政法案件，法院限縮「自證其罪」的意義，僅適用於自然人，而不及於行業；僅適用於刑事案件，而不適用於民事案件及行政案件；僅適用於口頭證詞，而不及於物證、紀錄或檢驗結果[62]。

---

58 Schwartz, Bernard. **Administrative Law**. 3rd ed. Boston and Toronto: Little, Brown and Company. 111-112（1991）.

59 F T C v. American Tabacco Co.,264 U.S. 298(1924).

60 F T C v. American Tabacco Co.,335 U.S.1 (1948).

61 Strauss, Peter L.. 1989. ***An Introduction to Administrative Justice in the U.S.***. p.31-32.

62 Cann, Steven J. Administrative Law. 2nd ed. Calif.: Sage Publications, Inc.147（1998）

過去案例法院傾向尊重行政專業，尤以行政調查爲然，如果法院不干涉國會調查，又何能再干涉國會的委任調查[63]。

1950 年在 U.S. v. Morton Salt Co. 一案[64]中，ＦＴＣ 要求 20 家食鹽製造商在 90 天內提出特別報告，說明其遵守停止命令不從事不當競爭的情形。製造商認爲 ＦＴＣ 無權要求，該命令違反增補條文第 4 條。但法院認爲 ＦＴＣ 要求不違法，公司固然係因國家創設而存在，其亦享有社會資源的利益，如遭受非法侵害亦同受憲法保障，但非如自然人般享有隱私的保障[65]。法院提出「缺乏隱私期待理論」，認爲行政傳票不需要達到 probable cause，因爲行政機關類似大陪審團，只須基於合理懷疑人民違反法律，或只是想確定一下有無違法，即可實施調查。易言之，即使只是基於官方的好奇，也可簽發傳票調查，因爲受管制的公司無權享受隱私[66]。法院認爲， ＦＴＣ 要求業者提供報告，目的在了解業者是否遵守法律和公益，故不論其報告形式或範圍是否瑣碎廣泛，只要有必要，仍有正當合法的權力。本案中，法院更提出一種觀點，認爲基於調查目的之聽證程序，其要件不必如同處分前的聽證程序一樣的正式（Investigatory hearings require procedures that are less formal than procedures accompanying adjudicatory hearings）[67]。

1957 年 Civil Aeronautics Board（以下簡稱ＣＡＢ） v. Hermann 一案[68]法院又提出「合理性」的審查標準，認爲現代社會上各種行業多少均與公共利益有關，不宜以公益標準作爲判斷調查是否合法的依據，而應以行政傳票的範圍是否過於廣泛、是否合理作爲判斷的標準。案中ＣＡＢ 要求一家經營不定期航線的小航空公司提出 38 個月的全部帳冊和紀錄供查閱，此要求卻不爲地方法院所支持，故拒絕頒發強制執行命令，後經上訴法院推翻，頒發強制執行命令但查閱範圍僅限於有用的文件，最後到了最高法院又維持地方法院的見解。最高法院認爲，要求航空公司提出 38 個月的全部帳冊和紀錄供查閱，對擁有多套紀錄的大公司而言，並不構成不合理的負擔，但對小公司來說，當時影印機尚未問世，一般小公司只留存一套紀錄，ＣＡＢ 的要求將會嚴重影響該公司的營運。故維持地方法院的見解。

---

63 Superior Oil Company v. Federal Energy Regulatory Commission, 563 F.2d. 191（1977）.

64 U.S. v. Morton Salt Co., 338 U.S. 632 (1950).

65 U.S. v. Morton Salt Co., 338 U.S. 652 (1950).

66 Schwartz, Bernard. Administrative Law: A Case Book. 4th ed. Boston and Toronto: Little, Brown and Company. 94（1994）.

67 Morton Salt Co. v. U.S. ,338 U.S. 632.

68 Civil Aeronautics Board v. Hermann, 353 U.S. 322 (1957).

然而，僅以「廣泛」實不足以作爲拒絕傳票執行的理由，機關依法可以要求被告的所有帳冊和紀錄，依據增補條文第 4 條要求行政傳票權的範圍須與案情有合理關係，但是否合理是由調查者裁量，調查者往往認爲受管制事業的所有紀錄皆可能涉及案情，故有必要全部蒐集查閱。而實務上法院通常支持ＩＣＣ 和ＣＡＢ 此類機關任意查閱受其管制公司的所有紀錄[69]。

質言之，只要要求範圍足夠特定，法院大都支持，無須表明可能臨時出現的文件。行政傳喚少有強制機制，人民拒絕法院傳喚，法院可發逮捕令，依藐視法庭處理。而拒絕行政傳喚，目前國會僅通過對拒絕證券交易委員會傳喚者明定處聯邦輕罪，其餘大多數案件，機關仍須向法院申請命令（order）強制之，法院經由聽證程序核發命令，如人民仍拒絕，機關須再回法院請求進行蔑視法庭處罰程序。而法院執行令的性質爲可救濟的裁判，不服者得向巡迴法院上訴，再向最高法院上訴[70]。

3、行政檢查權（Physical Inspection；Administrative Search）的司法審查

在現代化的工業社會中，個人的家宅及各種商品的流通，不再是遺世獨立在荒郊野外自給自足，而是與都市中央供水系統、衛生下水道系統、垃圾處理系統及其鄰居，乃至社會大眾發生密不可分的連帶關係，僅因一、二人的輕率疏忽或牟取私利，即可能影響多數人的生活安全與品質[71]。

爲維持現代化都市生活的水準與安全，立法者制定許多關於健康、衛生、安全和福利的法律交由行政機關執行，並要求人民遵守。行政機關爲了解人民是否確實遵守法律規定的居住條件與設備標準，及確保各種商品的品質，必須實地檢查家宅或營業場所，或對商品實施檢驗（Tests and Examinations）。

行政機關採用檢查手段的情形十分普遍，如營業設備、產品、交通工具的安全檢驗，餐廳旅館的消防安全及衛生檢查，工廠排放廢物的環境污染檢查…等，其主要目的毋寧是預防並糾正不符法規的情形[72]。誠如法院判決書中所謂：「只有吃才能證明是布丁」[73]，

---

[69] Schwartz, Bernard. Administrative Law: A Case Book. 4th ed. Boston and Toronto: Little, Brown and Company. 112（1994）.

[70] 此種制度是否合理，也有學者提出省思。如同 American Tabacco Co 及 Oklahoma 二案纏訟多年，即使作成合法適當的裁判，行政機關已被私人企業綑綁多年不能動彈。Cann, Steven J. **Administrative Law**. 2nd ed. Calif.: Sage Publications, Inc.153（1998）.

[71] Schwartz, Bernard. **Administrative Law**. 3rd ed. Boston and Toronto: Little, Brown and Company.114（1991）

[72] Gellhorn, Ernest/ Boyer, Berry B. .**Administrative Law and Process.** St. Paul, Minn.: West Publishing Co.

檢查是預防並糾正不法的最有效手段。

由於行政機關檢查手段與傳統刑事法領域的搜索極爲相似，皆須進入人民私有處所爲視覺上的觀察或對其物品爲仔細嚴密查察（optical observation ; close or careful survey）[74]，故有稱之爲「行政搜索」（Administrative Search）[75]。只不過刑事偵查（Criminal Investigations）是以搜查犯罪證據，實現刑罰權爲目的，而行政檢查是爲了預防公共危害，增進大眾健康、安全與福利的行政目的[76]。

行政檢查是否需要搜索票[77]？法院曾說無令狀的搜索即爲不合理的搜索，搜索須先向法院申請令狀，此即所謂的「令狀主義」。但此原則才建立，法院隨即以各種例外推翻。依相關判例歸納，有下列情形之一者得不需令狀：

（1）緊急情況。

（2）要求令狀是不切實際的特殊狀況。

例如：①有正當理由攔停汽車；②國境搜索；③基於同意；④一目了然；⑤緊急追捕；⑥附隨逮捕的搜索[78]；⑦行政搜索。

有關行政搜索是否屬於令狀主義的另一種例外？對美國行政機關與法院而言，是個極具困擾與爭議性的論題，非所有情況都適合套入二分法。

州法傾向嚴格的令狀主義，即除了少數受高度管制行業（heavily regulated or licensed industries）外，均受憲法增補條文第 4 條的保護，無令狀搜索係違憲[79]。不過聯邦法院少受州法拘束，而係針對個案的不同，分別其令狀要求的程度。

98（1982）.

73 Givner v. State, 124 A.2d 764, 774 （Md. 1956）; Schwartz, Bernard. **Administrative Law**. 3rd ed. Boston and Toronto: Little, Brown and Company.116（1991）.

74 Fidelity & Casualty Co. v. City of Seattle, supra. ; In re Becker, 192 N.Y.S. 754, 200 App. Div. 178. 32 C.J. p.930 note 3.

75 Witt, Elder. The Supreme Court and Individual Rights. 182（1988）.

76 Mazanec v. Flannery, 138 S.W.2d 441, 176 Tenn. 125.

77 warrant 或譯爲令狀，由 magistrate 輪值法官簽發；我國法制稱之爲搜索票，由法官簽發。

78 U.S. v. Rabinowitz, 339 U.S. 56（1950）警察查獲被告販賣 4 張僞造郵票，懷疑其他僞造票卷藏在辦公室。警察僅向法院申請在辦公室逮捕被告的拘票，未申請搜索票，但卻在逮捕時順便搜索其辦公桌、保險箱，進而查獲僞票 573 張。被告被控訴 2 罪名--持有及販賣。法院未排除證據，認爲附隨逮捕的搜索扣押是合理的。

79 Cann, Steven J.. **Administrative Law.** 2nd ed. Calif.: Sage Publications. 158（1998）.

A. 在 1959 年的 *Frank* 案[80]，巴爾的摩（Baltimore）市衛生局爲檢查鼠患，要求進入 Frank 家中地下室，被告 Frank 以其無搜索票而拒絕。最高法院認爲根據巴爾的摩市法典(Baltimore City Code)規定，檢查權的行使須符合三要件：(a) 有正當理由相信危害標的（nuisance）—老鼠確實存在；(b) 須於白天實施檢查且須出示證件；(c) 不能強制實施檢查。法院說明，「本案並非爲了找尋犯罪追訴的證據....原告只不過盡其應盡的義務，他沒有理由拒絕，即使沒有檢查，他也應該與政府共同來維護社區健康的最低標準。」故法院支持市衛生局官員對私人處所實施無搜索票檢查，俾便其找出鼠群出沒的源頭。大法官認爲市衛生局的檢查係爲確保法律被遵行，雖無搜索票，仍屬依法律授權的正當行使權限，且強大的環境衛生公共利益與傳統歷史接受檢查態度的重要性超過被告的隱私利益，故被告不可主張隱私權與之對抗。本案的檢查即使造成人民隱私利益最外緣的干擾，亦是對隱私權最輕微的侵害，並不足以適用增補條文第 4 條的保護。[81]

B. 在 Camara 案中[82]，Camara 拒絕洛杉磯市衛生局房屋檢查員依據房屋法[83]對其公寓實施無搜索票的檢查。法院認爲，雖然對私人財產的衛生、消防條件的例行檢查，比警察搜查贓物或犯罪工具較少恣意侵擾，但其隱私利益仍受憲法第 4 增補條文的保護，因此，除非情況急迫，檢查官員仍須取得搜索票才能強行進入。。

C. 在 See 案[84]，See 拒絕西雅圖市府（City of Seattle）依據消防法對其上鎖的公司倉庫實施例行性全區定期消防檢查。See 認爲實施消防檢查既無搜索票又無正當理由，因而拒絕，旋遭市府逮捕處罰。法院表示「憲法增補條文第 4 條有關搜索票的規定不僅保護私人處所，也保護商業建築。行政搜索確實是侵犯了憲法增補條文第 4 條保護的私人商業利益」，不過營業場所受執照法令的拘束，較之私人住所應受更多的管理與檢查監督。因此法院認爲，行政機關欲進入商業處所的非公共區域，仍須取得搜索票，只不過商業檢查核發令狀的標準較寬鬆，「只要符合法令明定的合理標準」即可。所謂合理標準，因行業而異，「視時間的演進、建築物的特質或整個地區環境而定，但不須嚴格要求對檢查處所特定環境條件的具體了解。」

D. Colonnade 餐飲供應公司[85]疑似逃漏菸酒稅，聯邦內地稅務局的菸酒稅官據報未持搜索票強行進入一間上鎖的倉庫進行檢查並扣押非法酒類。法院認爲，美國管制酒類行業的歷史比第 4 增補條文還悠久，酒類銷售業應受所屬主管機關的嚴格監督，營業負責

---

80 Frank v. State of Maryland, 359 U.S. 360 (1959).

81 Frank v. State of Maryland ,359 U.S. 365,(1959).

82 Camara v. Municipal Court, 387 U.S. 530(1967).

83 Sec.503 of the Housing Code.

84 See v. City of Seattle, 387 U.S. 541 (1967).

85 Colonnade Catering Corp. v. United States, 397 U.S. 72-76（1970）.

人或房屋所有權人依法有受檢的義務，無隱私期待，故檢查機關可在營業時間內實施無令狀檢查。惟如遭拒絕，仍應申請搜索票。

E. Biswell 案[86]，聯邦官員對有照的槍枝販賣店的倉庫實施無搜索票的檢查，發現 Biswell 的倉庫裡有 2 隻非法手槍。法院認爲：「當規制性檢查的目的是爲了增進緊急性的聯邦利益，且對隱私權侵擾與威脅的可能性並不明顯的情形下，依制定法的特別授權，便可進行無搜索票的檢查。」由聯邦法律規制的槍枝銷售業，其性質屬於與國民安全、衛生、健康或公共利益密切相關的行業，因主管機關的管理原本即較爲嚴密，故在營業時間內，檢查機關可實施無搜索票的檢查。

6. James 案[87]，法院認爲，社工人員爲確認補助金申請人是否符合申請資格，而進入申請人 James 家中訪視，不須申請令狀。法院表示，針對初次申請及決定是否持續發放補助，均需進行家庭訪視，乃確保公共資源適當運用的必要行爲。第一次訪視及日後的定期聯絡，性質屬於協助復原與實況調查，其不應等同於傳統犯罪偵查的搜索。訪視並非強制性，拒絕訪視員進入亦非犯罪，僅發生停止發放補助的後果。儘管訪問的本質含有部分傳統搜索概念，仍應認定訪視不受 4th 的禁止，因其尚非不合理。

7. Western Alfalfa 公司案[88]，空氣污染評議委員會（Air Pollution Variance Board）的檢查人員從工廠外公共區域（非建物內）目測大煙囪排放黑煙，採集空氣樣本作污染檢查，法院認爲如其證據是從街上一目了然發現，無須法律特別授權，亦無須令狀。

8. Janis 案[89]中爭點爲，州官員違法搜索獲得的證據是否適用排除法則，不得使用於聯邦課稅程序上。法院建立一套「成本效益分析」理論架構作爲判斷基準。法院於判決書開頭說，「在排除法則複雜且混亂的歷史演進中，法院從未適用排除法則於聯邦或州的民事（行政）程序」，有二個因素使法院認爲行政案件適用排除法則的嚇阻效果極爲微小，其一，州執法人員違法搜索所得的證據已於州刑事程序中排除適用，已收「懲罰」之效，其二，於聯邦刑事程序仍會排除使用該證據。若再進一步於聯邦民事程序適用排除法則，對嚇阻州官員違法行爲的效果不大。但從「成本代價」一端來看，排除法則將導致「可靠的直接證據」流失...，經過衡量的結果，吾人認爲於聯邦民事程序適用排除法則，其代價已超過所獲致的利益。」

法院建立的「成本效益分析理論」，可能運作上不夠明確，但法院認爲別無選擇，必須對適用證據排除法則帶來可能的「公共利益」與可能的「成本代價」進行衡量。於「利

---

[86] United States v. Biswell, 406 U.S. 311（1972）.

[87] Wyman v. James, 400 U.S. 309, 317-318（1971）.

[88] Air Pollution Variance Board v. Western Alfalfa Corporation, 416 U.S. 861（1974）.

[89] United States v. Janis , 428 U.S. 433 (1976).

益」的一端，也是排除法則的主要目的，在於嚇阻警察不法行爲[90]。然於「成本代價」的另一端，是使平常可證實的證據流失，以及一切因爲更不正確或更棘手的裁決結果導致的附帶成本。

此理論模式陸續於 1984 年 Lopez-Mendoza 及 1998 的 Scott 案再次使用。

9.Barlow 案[91]肇因於政府職業安全衛生局（OSHA）檢查員在商業處所的非公共區域，對 Barlowe 公司非屬負責人的物品實施無搜索票的突擊檢查。法院認爲應限於受全面高度規制的行業，才允許實施無搜索票的檢查。至於其他情形，法律僅能授權基於合理的方法或行政上標準，包括執行法規的綜合行政計畫，客觀的資訊，例如各種行業工人分布情形；而檢查前應事先告如負責人檢查範圍，此方能保護雇主不受檢查人員恣意侵擾。

10. Michigan 案[92]，消防隊員進入失火的公司災後現場蒐集縱火證據。只有在失火當時爲了進入屋內搶救被困的人或撲滅火源；或是在火勢熄滅後爲了確知火災現場是否有倖存的人以便及時搶救的兩種情形，才可例外地進行無搜索票的檢查。法院表示：「爲了滅火而進入屋內，不要求搜索票；進入之後，消防人員可留在原地一段合理時間調查失火原因。惟此之後再次進入調查，即須根據搜索票程序取得搜索票後才能執行搜索。」而另一 Michigan 案[93]係於火勢撲滅 5 小時後，未通知不在場的屋主且無搜索票，即進入火災現場檢查與搜索，法院認爲是違背憲法增補條文第 4 條。

11. Delgado 案[94]，移民局 Immigration and Naturalization Service（以下簡稱 INS）未有明載特定對象的令狀實施工廠勘查，將出口封鎖，沿著廠區實施地毯式、有系統的詢問墨西哥裔工人居留證明，並逮捕疑似非法居留者。

12. Lopez-Mendoza 案[95]中，移民局非法逮捕所得的證據，能否於非法入境者行政遣返（civil deportation）聽證程序中使用，聯邦最高法院判決結果以五票贊成四票反對，認爲證據排除法則不適用於偷渡客遣返程序。

法院認爲雖然非法入境或入境後非法居留是犯罪行爲，但遣返程序的性質並非刑罰，僅是單純決定被告能否合法居留的民事行爲。遣返程序由移民法官主持，其唯一權力是命令遣返，而非裁判有罪或判刑。故刑事程序的許多保護規定，不適用於具有民事特質的遣返程序。若已合理給予被告機會到場，被告卻不善用機會而缺席，聽證程序仍

---

90 United States v. Calandra , 414 U.S. 338, 347 (1974).

91 Marshall v. Barlow's Inc., 436 U.S. 307 (1978).

92 Michigan v. Tyler, 436 U.S. 499,511 （1978）.

93 Michigan v. Clifford, 464 U.S. 287 （1984）.

94 Immigration and Naturalization Service v. Delgado, 466 U.S. 210（1984）.

95 Immigration and Naturalization Service v. Lopez-Mendoza et al., 468 U.S.1032（1984）.

應繼續。此類案件移民局僅需確認被告的身分及是否爲外國籍，至於其入境的時間、地點或方法，舉證責任皆轉移至被告。遣返的決定僅需基於「合理、實質、可證實的證據」，並要求證據「清楚、明確、可信」，而不必達到「毋庸質疑」的確信程度（beyond a reasonable doubt）。簡言的，遣返聽證係對能否合法居留提供一種迅速的決定程序。其目的，非在懲罰過去的偷渡行爲，而是終止繼續違反移民法行爲。

13.Dow 化學公司案[96]，主管機關坐直昇機飛越工廠上空中攝影檢查工業聯合企業。

14.Burger 案[97]，警察爲了預防竊盜銷贓，依據州法對汽車廢車場實施無令狀的檢查。法院認爲法律僅課予業者最低限度的登記義務及保存紀錄備查的義務。警察進入查閱紀錄並非搜索，就算是，也是個合理的搜索。

15.1994 年芝加哥市公有出租公寓案 The American Civil Liberties Union v. Chicago，芝加哥市房屋管理局採行維護治安的三措施：(A) 在公寓入口處裝置金屬探測器；(B) 訪客須出示附照片的證件並簽名登記；(C) 發生槍戰時，警方可對整棟公寓實施全面搜索，遭美國民權協會控訴侵害居民的憲法權利。

該案訴訟期間，因居民們意見與協會不一致，並聲稱該協會無權代表居民，乃委託律師參加訴訟，取得在法院表達的權利，導致協會敗訴。大多數居民表示贊同市府採取的治安措施。審理本案的北伊利諾聯邦法院法官（U.S. district judge Wayne R. Andersen）認爲搜索之前如獲得居民同意即可合法繼續進行。而承認市府搜索措施的合憲性[98]。

16.1998 年 Scott 案[99]，法院亦是以 5 比 4 的些微差距決定排除法則不適用於假釋程序。假釋官無令狀進入假釋者的住所所得的證據，仍可作爲撤銷假釋決定的根據。

六、結論

綜上所述，美國憲法以「令狀及正當理由」建構了搜索理論的框架，但由以上案例可看出，美國聯邦法院常係針對個案的不同，分別其令狀要求的程度。法院基於行政機關施政現實需要的考量，及均衡護衛人民自由權利的理念，利用實用主義的利益衡量理論，擺脫傳統以「令狀及正當理由」建構搜索理論框架的羈絆，除爲政府行政調查權確立合憲的地位外，並提出合理的權力界限與適當的法制內容，其經驗適可提供我國建立行政調查法制的參考。

---

[96] Dow Chemical Company v. United States, 476 U.S. 227（1986）.

[97] New York v. Burger, 482 U.S. 691（1987）.

[98] Tenants "Privacy Held Captive by Crime." The National Law Journal, May 9, 21-22（1994）.

[99] Pennsylvania Board of Probation and Parole v. Scott, 524 U.S. 357（1998）

NATIONAL CENTRAL LIBRARY ROC 國家圖書館