臺灣警察專科學校警專學報，民國 104.10
第六卷第二期：109-141 頁

論消防機關之爆竹煙火行政調查權

Administrative investigation power over fire bureaus on firecrackers and fireworks

吳榮平[1]　黃慧娟[2]　簡宏儒[3]　歐忠威[4]

Zong-Ping Wu　Hui-Chuan Huang　Hung-Ju Chien　Chung-Wei Ou

摘要

消防機關依法行使爆竹煙火之行政調查，作為取締、扣留、沒入等後續行政行為之依據，相關爆竹煙火行政調查權實務上存在 1.主管機關派員調查之法規範是否適宜；2.可疑違法場所能否進入調查；3.場所負責人之義務為何；4.對相關人員進行盤查詢問之權限；5.相關行政調查之正當法律程序為何；6.人民是否有調查請求權；7.對於不當的行政調查可否救濟等相關問題。本文以行政調查之法律概念切入消防機關對於爆竹煙火行政調查的各種樣態，結合行政調查之觀念及現行法規之狀況，延伸討論爆竹煙火相關之行政調查權限。除期消防機關執行相關行政調查時能依法行政外，針對列管爆竹煙火可疑處所之調查或檢查，亦能順遂完成任務，並保障人民身家性命之安全。

關鍵字：爆竹煙火、消防機關、行政調查

Abstract

The fire bureaus are authorized to conduct administrative investigation of firecrackers and fireworks according to laws. Related investigation will serve as basis for subsequent administrative acts, such as accusation, detainment, confiscation, etc. However, in practice, there exist problems in the related administrative investigation power over firecrackers and fireworks: 1. Is the law authorizing the competent institution to appoint firefighters for investigation appropriate? 2. Can firefighters enter any place suspected of illegal sites to carry out investigation? 3. What are the obligations of the responsible person of the site? 4. What are

[1] 中央警察大學防災研究所副教授（通訊作者）
[2] 中央警察大學行政管理學系教授
[3] 內政部消防署科員
[4] 桃園市政府消防局科員

the limits of authority of firefighters during interrogation and questioning? 5. How is the formal legal procedure of administrative investigation? 6. Do citizens have the right to request for investigation? 7. Is there relief for any inappropriate administration investigation? In view of these problems, the paper firstly employs the legal concept of administrative investigation to explore different modes of administrative investigation of firecrackers and fireworks carried out by fire bureaus. After that, the paper combines the concept ofadministrative investigation with the existing laws to extensively discuss the related limits of authority inadministrative investigation of firecrackers and fireworks. It is hoped that fire bureaus must perform administrative duties according to laws when conducting the related administrative investigation. Besides, focusing on the sites suspected to have illegal storage of firecrackers and fireworks, related investigation or inspection is hoped to be performed smoothly, and then the lives and properties of citizens can be secured.

Keywords: firecrackers and fireworks, fire bureaus, administrative investigation

壹、問題之提出

2011 年 4 月 22 日晚間 20 點 19 分，五股新興堂金香鋪發生大量爆竹煙火引發之重大爆炸案[5]，該案導致 4 死 38 傷、66 棟建築物全毀或半毀、半徑百餘公尺範圍內車輛、建物設施、道路、高速公路隔音牆損毀等慘劇，其威力之大，不僅讓中央氣象局誤判是春雷，大台北地區的民眾誤認為打雷，甚至方圓十公里的台北、基隆等地民眾都能感受到[6]。探究其造成爆炸之原因，則為桃園萬達爆竹煙火工廠發生爆炸後，其殘留之爆竹煙火流出，承載該批爆竹煙火之貨車在新興堂金香鋪卸貨時不慎造成爆炸[7]。此爆炸案最後導致時任新北市消防局局長黃○○遭公務員懲戒委員會議決降兩級改敘；時任桃園縣消防局局長謝○○休職一年[8]，本案不但

[5] 自由時報，2011 年 4 月 23 日頭版新聞「爆炸當春雷五股大火 4 死 24 傷」，http://www.libert ytimes.com.tw2011/new/apr/23/today-t1.htm，2013/11/02 查閱。

[6] 新興堂金紙鋪爆炸事件 http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%96%B0%E8%88%88%E5%A0%82%E9%87%91%E7%B4%99%E9%8B%AA%E7%88%86%E7%82%B8%E4%BA%8B%E4%BB%B6，2014/03/26 查閱

[7] 監察院 2012 年內正第 4 號糾正案文表示：「桃園縣政府非但未依法對桃園萬達廠災後之倉庫及其爆竹煙火物品實施管制及封存，尤率爾發函任令業者自行限期處理該批極具危險性之爆竹煙火物品，肇生該廠急欲變賣，竟與系爭香鋪負責人僱用違法之車輛載運，肇生其因裝卸部分爆竹煙火物品於系爭香鋪時不慎引爆，釀成本案重大災害。」

[8] 引自司法院公務員懲戒委員會議決書 2012 年度鑑字第 12290 號議決書，第 12 頁。

造成社會對於主管機關之不信任[9]，亦使消防機關對後續相關處理無所適從。監察院在糾正案文中提及「……惟該局 12 次之訪查，竟僅在店舖門市停留，怠未曾至倉庫查看，消極怠惰之舉甚明……」。上文指出消防機關執行多次爆竹煙火行政調查時，未對於金香鋪內上層之民宅倉庫詳加檢查、取締，致使店家對於爆竹煙火之違法儲存，存有僥倖之心態。惟消防機關針對列管爆竹煙火可疑處所之調查或檢查，應考量比例原則，在人民受憲法基本人權保障之前提下，對於各可疑民宅之檢查不得逾越行政法上之原理原則。審視目前國內現行爆竹煙火法制本身著實存在問題，致使政策及實務執行上出現許多窒行及掣肘之情形。茲將之分別析述如次：

一、各行政機關之權責劃分不明

爆竹煙火之製造、販賣是一門傳統產業，歷來經各行政機關之管理，對於爆竹煙火的製造、儲存、販賣、運送流程均有其相關之主管機關。其中消防機關依據「爆竹煙火管理條例」負責製造、儲存及販賣之監督管控，對於運送、運輸之過程則由警察機關及公路機關為權責單位。然於實務運作上，各權責機關間或有劃分不明之處，產生遇事無人處理或互推責任之問題，故看似權責劃分明確，實者各相關機關之權責不明。此外，爆竹煙火之管理機關隨時代演進，歷經行政院勞工委員會（現勞動部）、內政部警政署、內政部消防署等政府部門管轄，致使現今爆竹煙火相關管理法規行政劃分仍不明確[10]。

二、爆竹煙火之行政調查權限

為預防發生爆竹煙火爆炸，造成重大傷亡，提升社會大眾之公共安全，行政機關應擔負起更高的行政作為責任，其中行政調查權是不可或缺之手段。惟對於爆竹煙火之各項行政調查，仍有其客觀限制。於不違反憲法保障人民基本權之前提下，存在以下諸問題：

（一）主管機關派員調查之法規範是否適宜？

（二）可疑違法場所能否進入調查？

---

[9] 引自自由時報，2011 年 4 月 24 日頭版新聞「滿載 10 噸高空煙火／爆炸貨車趴趴走行動火藥庫」http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/apr/24/today-t1.htm，2013/11/02 查閱。

[10]爆竹煙火管理相關法規目前以消防署「爆竹煙火管理條例」為主要法規，但目前仍與其他機關之法規有重疊之處，如：勞動部之「職業安全衛生法」、經濟部之「工廠管理輔導法」、警政署之「社會秩序維護法」、行政院環境保護署之「噪音管制法」等。

（三）場所負責人之義務為何？
（四）對相關人員進行盤查詢問之權限？
（五）相關行政調查之正當法律程序為何？
（六）人民是否有調查請求權？
（七）對於不當的行政調查可否救濟？

三、行政調查之法律保留密度

現下消防機關為爆竹煙火之主管機關[11]，消防機關對於爆竹煙火之管理與調查，趨向更詳細完善之法制管理，除積極行政保障人民之生命及財產權，並應去除加諸在人民之傷害，故消防機關應適時行使行政調查權。但現行規定，消防機關對爆竹煙火可疑之場所，相關人員行使行政調查權時，鑑於進入人民私有空間已明顯侵犯人民之家宅權，若非有明確事證不得隨意發動，即未發現現場有可疑事項，則無法逕行進入調查。然國家為確保人民之身家性命安全，對於各種不同行為、場所、對象，應有不同之行政檢查法律保留密度，如對於社會危害性較大者，應賦予主管機關較大之調查權限，並應考量對於人民侵害權利之輕重及種類，而有不同之調查法律保留規範密度[12]，以提升消防機關爆竹煙火管理、查察、取締之能力，進一步維護社會人民之生命及財產安全。

貳、行政調查之概念

一、學說見解

在日本行政法學界，行政調查在 1970 年代之前，常與即時強制概念混同。但其後在租稅行政領域之稅務檢查，學界遂提出該稅務檢查性質與即時強制有差別，將行政調查與即時強制作一概念性的區別，而為另一種行為形式之處置[13]。目前我

[11]消防機關長久以來即負責爆竹煙火取締工作，其所取締之依據，在本條例未公布前，則引用警察主管之社會秩序維護法第 63 條逕行裁罰，常造成疑義。為解決前述各項問題並有效落實爆竹煙火安全管理，內政部消防署於 2002 年起即著手規劃研擬「爆竹煙火管理條例」經多次開會研議，並於 2003 年 12 月 24 日經總統公布施行，於 2010 年 6 月 2 日修正（參照張裕忠、陳仕榮，「消防危險物品法令解說」，鼎茂出版社，2007 年，344 頁）。

[12]所謂法律保留密度意即指對人民自由權利侵害越嚴重者，需要越上位階之法律規定，而不能以較低階的行政規則或法規命令規範之（引自司法院釋字 443 號解釋）。

[13]參照蔡秀卿，「行政調查法制之探討」，東吳大學碩士論文，2006 年 7 月，129 頁。

國對於「行政調查」或「行政檢查」並未有直接定義[14]，相類之概念則散見於各法規中，常見之用語有檢查、稽查、備查、調查、臨檢[15]、查核、詢問[16]等，探究其內容，均具有行政機關蒐集資料以作成某一行政行為之意義，從而我國學界對行政機關的資訊蒐集行為，有以「行政調查（Administrative Investigation）」與「行政檢查（Adminstrative Inspection）」、「行政蒐集資料（Acquisition of Information）」等名詞交互穿插使用：

（一）行政檢查[17]

「行政檢查」乃行政機關為實現行政法規內容，督促人民遵守法令，並確保法規主管行政機關，適當地合法行使各項職權，而向特定行政客體進行查察蒐集資料活動。此種活動，行政法學有稱為「資訊取得」（Acquisition of Information），或稱為「行政調查」（Administrative Investigation）或「行政檢查」（Administrative Inspection），乃行政機關為達成特定之行政目的，對於特定行政客體所為之查察蒐集資料活動，是行政法中不可或缺的行政輔助手段。

（二）行政調查

「行政調查」係指行政機關為達特定目的，因調查資料或證據之必要，依法所採取之資料蒐集或檢查措施。此學說主張為避免概念混淆，建議將「行政調查」列為上位概念，將「行政檢查」及「蒐集資料」列屬其方法或手段，整體或可成為行政作用法上的一種制度[18]。事實上「行政調查」乃學理用語，係指行政機關為達成特定行政目的，掌握現實狀況或發現真實，對相關之人、處所或物品，實施詢問、觀察或檢驗等資料蒐集活動。行政

[14]有關行政調查定義於行政程序法第 36 條至第 43 條設有調查事實及證據之規定，於行政機關做成行政作為前，對於相關事證需進行「調查」，以確定行政處分或其他作為之正確性，而行政程序法提供之方式，則有通知到場陳述、要求提出必要文書、鑑定、勘驗等方法，且行政機關應依職權調查證據。

[15]警察勤務條例第 11 條第 3 項規定「臨檢：於公共場所或指定處所、路段，由服勤人員擔任臨場檢查或路檢，執行取締、盤查及有關法令賦予之勤務。」

[16]警察職權行使法第 20 條規定：「警察依法留置、管束人民，有下列情形之一者，於必要時，得對其使用警銬或其他經核定之戒具：一、抗拒留置、管束措施時。二、攻擊警察或他人，毀損執行人員或他人物品，或有攻擊、毀損行為之虞時。三、自殺、自傷或有自殺、自傷之虞時。警察對人民實施查證身分或其他詢問，不得依管束之規定，令其供述。」

[17]參照法治斌、劉宗德、董保城、洪文玲合著，「行政檢查之研究」，行政院研究考核發展委員會編印，1996 年 6 月，14 頁。

[18]參照李震山，「行政法導論」，三民書局，1998 年 10 月，364～378 頁。

調查散見於各行政領域，包括行政機關決定政策方針、研訂施政計畫、頒訂行政命令、做成處分或實施強制等行為之前，或都有實施調查活動之必要。為確保公共秩序及安全維護，行政機關常透過定期或不定期的「檢查」，加強對相關人民或行業之監督；發現個案有違法情事，則實施取締「調查」舉發，另視案件種類性質，影響公共安全之程度，調查之密度與強度皆有所不同[19]。實務上，「行政調查」係指行政機關為適合正當行使處分及其他權限，常需蒐集、分析構成其前提之事實或資訊，為此法律常規定各種申請、申報、報備等由私人提供資訊之制度；或授權行政機關得行使質問、進入、調查或檢查等手段。此種行政機關為達一定行政目的，對私人所為的各種資訊收集活動即被概括稱為「行政調查」[20]。

（三）行政調查與行政檢查交互使用[21]

此學說認為所謂「行政檢查」或「行政調查」係指行政機關為達成行政上之目的，依法令規定對人、處所或物件所為之訪視、查詢、查察或檢驗等行為之總稱。該行政檢查之作用有單純蒐集資訊提供施政之參考者（如戶口普查），有預防違法行為或狀態發生者（如勞動場所、礦場安全等之檢查）、有屬做成行政處分前之準備行為者（通常為維護行政處分之正確性而對於當事人違法行為所為之蒐證及調查），態樣繁多，不一而足。

二、消防法制之規定

有關行政調查之用語使用，於消防調查上使用諸如稽查、備查、調查、查核、檢查等詞彙：

（一）稽查

爆竹煙火管理條例第 20 條規定：「爆竹煙火製造場所、達中央主管機關所定管制量之儲存場所與輸入者，及輸入或販賣達中央主管機關公告數量之氯酸鉀或過氯酸鉀者，其負責人應登記進出之爆竹煙火原料、半成品、成品、氯酸鉀及過氯酸鉀之種類、數量、時間、來源及流向等項目，以備稽查；其紀錄應至少保存五年，並應於次月十五日前向直轄市、縣（市）

[19]參照洪文玲，「監察調查與行政調查之比較」，監察調查理論與實務策進之研究，監察院，2009 年 6 月，102 頁。
[20]參照劉宗德，「日本行政調查制度之研究」，政大法學評論第 52 期，1994 年 12 月，111 頁。
[21]參照吳庚，行政法之理論與實用，三民書局，2012 年 9 月，444 頁。

主管機關申報前一個月之紀錄。」

（二）備查

爆竹煙火管理條例第 16 條規定：「施放第二項以外之專業爆竹煙火，其負責人應於施放五日前檢具施放時間、地點、種類、數量、來源及安全防護措施等文件資料，向直轄市、縣（市）主管機關申請發給許可文件後，始得為之。施放一定數量以下之舞臺煙火，其負責人應於施放前報請直轄市、縣（市）主管機關備查。但施放數量在中央主管機關公告數量以下者，得免報請備查。」

（三）調查

消防法第 26 條規定：「直轄市、縣（市）消防機關，為調查、鑑定火災原因，得派員進入有關場所勘查及採取、保存相關證物並向有關人員查詢。火災現場在未調查鑑定前，應保持完整，必要時得予封鎖。」

（四）查核

消防法第 15-2 條規定：「液化石油氣零售業者應備置下列資料，並定期向轄區消防機關申報：一、容器儲存場所管理資料。二、容器管理資料。三、用戶資料。四、液化石油氣分裝場業者灌裝證明資料。五、安全技術人員管理資料。六、用戶安全檢查資料。七、投保公共意外責任險之證明文件。八、其他經中央主管機關公告之資料。前項資料，零售業者應至少保存二年，以備查核。

（五）檢查

爆竹煙火管理條例第 21 條：「直轄市、縣（市）主管機關得派員進入爆竹煙火製造、儲存或販賣場所，就其安全防護設施、相關資料及其他必要之物件實施檢查……」。

建築法第 72 條規定：「供公眾使用之建築物，依第 70 條之規定申請使用執照時，直轄市、縣（市）（局）主管建築機關應會同消防主管機關檢查其消防設備，合格後方得發給使用執照。」

三、行政調查之體系[22]

一般而言，行政調查泛指行政機關蒐集資料或證據的活動，包含對內調查及

[22]參照洪文玲，行政調查與法之制約，學知出版社，1998 年 3 月，16～19 頁。

對外部人民實施資料蒐集之行為：

（一）對內調查

對內調查指對內部行政機關之調查，可分為人事查核、業務查核及風紀調查，乃行政機關為維護機關內部運作、增進機關行政效率等目的所為之調查。

（二）對外調查

係指對於人民所進行的外部資料蒐集之活動，乃行政機關為達成其行政目的而對於私人之各種資料蒐集活動，包含一般調查及個別調查。

1.一般調查

一般調查包括規劃性調查及統計調查之統合；規劃性調查亦即為了對未來施政方針之建立，所為之調查，以消防機關為例，針對人口數及場所多寡決定轄區分隊之設立或勤業務之分配。統計調查則是為了解如災害發生之頻率、受害人口數目等等，以消防機關為例，統計各縣、市鄉（鎮）市之火災次數，人命傷亡數等等，可以與過去之資料作比較分析，進一步瞭解未來之趨勢走向。綜上所述，可發現規劃性調查與統計調查之內涵有重疊之處，惟最終目的皆是提供決策者一個施政方向與較適當之決策方針。

2.個別調查

個別調查則指對於某件特定之事或人進行行政調查。個別調查即為針對個案所為之行政調查，又可細分為監督調查及構成要件事實調查，其中構成要件事實調查則為「行政調查」之核心，其內容涵蓋「許可要件審查」及「違法事實調查」。

就構成要件事實調查而言，包含受益處分做成前之「許可要件審查」，對人民違反義務行為，行政機關準備實施行政制裁前之「違法事實調查」，例如針對人民檢舉的爆竹煙火違規案件，消防機關前往執行取締，調查是否確實存在違法情事之「違法事實調查」，包括人民製造、儲存、販售、施放爆竹煙火之情形，這些措置我國法制常稱為「臨場檢查」或「進入檢查」[23]，其與美國行政法中之「Inspection 檢查；Physical Inspection 實地檢查」

[23]行政調查即是行政機關為達成特定行政目的，而以強制性手段，對私人、其所有物或處所實施之進入、觸探與觀察之活動（參照廖義男，「從行政法制之發展論行政調查立法規範之原則」，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 14

或日本法制之「質問檢查」概念相當。

針對消防機關之行政調查等相關法規範，大多屬於對外調查，亦即對於人民是否違反消防相關法規訂定之權利義務，如對於列管場所消防安全設備之調查、製造、儲存、販賣爆竹煙火場所、施放人員、原料來源流向之調查、液化石油氣瓦斯鋼瓶逾期、超量儲存、違規存放之調查取締，在在都與行政調查相關。

就爆竹煙火之行政調查方面，對人之檢查包括施放專業煙火時，檢查其施放人員是否攜帶相關證明文件[24]；如對所申報之爆竹煙火數量向消防機關及進出口主管機關申報及對氯酸鹽類、過氯酸鹽類進口及流向的管控調查，則為文書之檢查[25]；物之檢查方面，檢查其施放前之爆竹煙火數量與規格，並於施放後，檢視其是否有尚未燃放之爆竹煙火，統計數量後依規定將未燃放之爆竹煙火銷毀等[26]。對於場所之檢查，包含合法的爆竹煙火工廠例行性的查察，其他如金香舖等一般可能販賣爆竹煙火之場所，現行實務亦將其列為列管場所。惟若民宅部分，考量憲法保障人民之家宅權及隱私權，消防人員進入檢查有其困難之處；另金香舖雖為營業場所，但其緊連私人住宅空間或倉庫，亦受到憲法上隱私權的保障，進入實施行政檢查時必須取得民眾同意，甚或向法院申請搜索票後方得進入，故對金香舖之檢查，實務上有其滯礙難行之處。

參、行政調查之重要基本原則

行政法上基本原則，係指能適用於所有行政法上領域而發生法效果之行政法原則，這些原則發展的時間不一，但是常與判例法與習慣法交錯呈現，其目的在

日，1 頁）。

[24]專業爆竹煙火施放作業及人員資格管理辦法第 10 條：「專業爆竹煙火之施放人員應具備下列資格之一，始得充任：一、執行業務之爆炸物管理員。二、爆竹煙火監督人。三、具軍中高空煙火施放經驗或訓練且領有相關證明文件者。四、經中央主管機關或其認可之專業機構訓練合格者。五、任職中之具爆破經驗且領有政府機關或其委託機構發給證明文件者。」

[25]爆竹煙火管理條例第 20 條：「爆竹煙火製造場所、達中央主管機關所定管制量之儲存場所與輸入者，及輸入或販賣達中央主管機關公告數量之氯酸鉀或過氯酸鉀者，其負責人應登記進出之爆竹煙火原料、半成品、成品、氯酸鉀及過氯酸鉀之種類、數量、時間、來源及流向等項目，以備稽查；其紀錄應至少保存五年，並應於次月十五日前向直轄市、縣（市）主管機關申報前一個月之紀錄。」

[26]專業爆竹煙火施放作業及人員資格管理辦法第 6 條第 1 項第 8 款：「點火後有未施放情形，須俟其施放完畢 10 分鐘後，緩慢將施放桶倒置，取出未施放之專業爆竹煙火，並銷毀之」。

於填補法規之空缺，而使法令規定更為完善[27]，行政調查既為行政行為之一，故其理應遵守行政法上之一般原理原則[28]。消防機關對於爆竹煙火之控制管理及取締為行政行為，為確保人權，必須合乎行政法上之原理原則，若違反渠等原則，則有違法之虞。

一、比例原則[29]

比例原則乃是具有憲法位階之行政法原則，早期為德國各邦法院常於警察事件中加以引用。比例原則包括適合性、必要性、以及狹義比例性三原則。而適合性原則乃指手段之行使應有助於目的之達成，必要性原則指對於實現目的不得超越必要之程度。而狹義比例性原則則指行為之手段應隨目的加以衡量研判。

消防機關於救災時，最重要即為比例原則之適用，例如面對可不須破門而得進入之處所，就不得任意破壞。救災之目的屬正當，惟須考量手段之必要，不應恣意破壞之，現場指揮官須以專業之角度評估後，選擇最適當之作法救災。

二、法律保留原則[30]

法律保留原則係法治國原則下之子原則，即對特定行為必須經由法律授權方得行使之，各行政機關之行政行為亦應受相當之限制，而行政調查態樣繁多，因此對於人民的影響情形皆有其不同，故在法律保留之原則下不可同一而論。

司法院釋字 443 號解釋理由書中提及「何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應是規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。」職是之故，若對人民權益干預較大時，所要求之法律保留層級自應提升，

[27]參照林合民等，「行政法入門」，元照出版社，2012 年，26～27 頁。
[28]近來亦有學者認為行政調查過程應符合「公正」、「公開」及「民主」，以滿足調查結果之實質正當性（參照李寧修，食品衛生查驗之正當行政程序一高高行 90 訴 1575 判決，台灣法學雜誌，216 期，2013 年，211 頁）。
[29]參照吳庚，前揭「行政法之理論與實用」，58～62 頁。
[30]參照洪家殷，「行政調查與刑事偵查之界限」，東吳大學法律學報第 25 卷，2013 年，12 頁。

即應須受法律明確規定之限制方得為之。故行政調查與法律保留，應有下列之相關[31]：

（一）強制調查皆應受法律保留原則拘束。

（二）屬於即時強制之調查，需要高密度之法律保留。

（三）不得僅以有行政調查之授權規定即作為得強制調查之依據。

（四）任意調查亦應受法律保留原則拘束，惟法律保留密度如何應具體個別論之。

（五）任意調查之法律保留密度，亦須要求其與強制調查所需法律保留密度相當之必要。

（六）不得僅以行政程序法第 36 條作為行政調查（包括強制調查及任意調查之法律依據）。

因此爆竹煙火管理條例第 21 條第 1 項：「直轄市、縣（市）主管機關得派員進入爆竹煙火製造、儲存或販賣場所，就其安全防護設施、相關資料及其他必要之物件實施檢查，被檢查者不得規避、妨礙或拒絕，並得詢問負責人與相關人員，及要求提供相關資料」，若違反規定得依第 28 條規定處罰之[32]。」即屬於對爆竹煙火製造、儲存、達管制量販賣場所之強制調查為侵害人民權益，故應適用法律保留原則。

三、職權調查主義[33]

行政機關從事行政調查當下，第一時間即涉及證據調查之義務及當事人主張拘束之問題，所謂「職權調查主義」係指行政機關應本於其職權調查事實真相，不受當事人主張之拘束。行政程序法第 36 條中可見「行政機關應依職權調查證據，不受當事人之拘束，對當事人有利與不利事項一律注意。」因此行政機關本於職權調查，各主管機關有權責及義務調查該事件相關之證據及事實，對於當事人有利與不利事項皆應注意之，此亦為行政機關職權主義之展現。

消防機關對於可能有爆竹煙火儲存、販賣、儲存之場所，基於職權調查主義有必要對其進行列管及相關檢查，並依據爆竹煙火管理條例所訂定之內容實施相關行政作為。

---

[31]參照蔡秀卿，前揭「行政檢查法制之探討」，87～89 頁。

[32]爆竹煙火管理條例第 28 條：「有下列各款情事之一者，處新台幣六萬元以上，三十萬元以下罰鍰……四、規避、妨礙、或拒絕主管機關規定所為之檢驗或依第二十一條第一項及第三項規定所為之檢查、詢問、要求提供資料或取締」。

[33]參照洪家殷，前揭「行政調查與刑事偵查之界線」，13 頁。

四、明確性原則[34]

明確性係為依法行政原則之主要成分，乃憲法層次之原則。故所謂內容明確並不限於行政行為人之行政命令及行政處分，更甚者則在法律保留原則支配下對於法律及法規命令之規定，內容必須明確即可預見、可理解、可審查之程序[35]，對於涉及人民權利義務事項時，始能有清楚之界限與範圍。而何者為法律所許可，何者屬於禁止，亦可事先預見及考量。爆竹煙火管理條例乃法律層次，其管理約束人民權利義務之內容必須明確，在更細緻之技術性或專業性規則如爆竹煙火製造儲存販賣場所設置及安全管理辦法、爆竹煙火專業機構認可辦法、爆竹煙火製造許可辦法、專業爆竹煙火施放作業及人員資格管理辦法等，分別由爆竹煙火管理條例第 4 條第 2 項、第 23 條、第 6 條第 5 項、第 16 條第 4 項規定之，目的在於更完善的規範人民相關權利義務，方能符合法律授權之明確性。

行政程序法第 5 條規定：「行政行為之內容應明確」。故人民違反消防法第 6 條：「應設消防安全設備並維護之」，消防機關得依消防法第 37 條:「違反第六條第一項消防安全設備設置、維護之規定……經通知其限期改善，預期不改善或複查不合規定者，處其管理權人新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰」，對人民進行裁處，則其裁處書上所述之管理權人姓名、違反案件事實等，皆須詳細記載，以符明確性原則。

五、不當聯結禁止原則[36]

不當聯結禁止原則係指國家權力機關在其權力作用上，應只考慮到合乎事物本質的要素，不可將與法律意旨及目的不相干的法律上及事實上的要素納入考慮。縱使該其他條件本身具有獨特的目的，且有極為堅強的正當性，並有法律依據，但二者若沒有「正當關聯性」，即不得將之聯結在一起，此為法治國家理性最低度的要求，亦為國家權力實質正當性的要求。行政程序法第 94 條規定:「前條之附款不得違背行政處分之目的，並應與該處分之目的具有正當合理之關連。」以及同法第 137 條第 1 項規定：「行政機關與人民締結行政契約，互負給付義務者，應符合左列各款之規定：……三、人民之給付與行政機關之給付應相當，並具有正當合理之關聯。」上述條文所稱之「正當合理之關聯」，即係不當連結之禁止原則。

[34]參照吳庚，前揭「行政法之理論與實用」， 70～71 頁。
[35]參照李惠宗，「行政法要義」，元照出版社，2011 年，9 月，第 82 頁。
[36]參照李惠宗，前揭「行政法要義」，124 頁。

人民之行為與違反法規內容，須有正當合理之關聯，除了法條適用之問題，亦須考量到法律是否有完善之規範。例如爆竹煙火管理條例第 21 條第 3 項：「對於非法製造、儲存、販賣爆竹煙火之場所，有具體事實足認為有危害公共安全之虞者，直轄市、縣（市）主管機關得派員進入執行檢查及取締」。對於具體事實之認定就須善加考量，不得無具體事實之認定考量即恣意進入非法製造、儲存、或販賣爆竹煙火之場所。

肆、行政調查之性質與程序

為確實掌握爆竹煙火之現況以保障人民生命、身體、財產之安全，必須施以行政調查方能克盡其功，故行政調查流程為一重要之課題。為有效完成行政調查，首先必須明白其法律性質為何？再者應知悉如何進行行政調查方為妥適？另在行政調查措置時應遵守之正當法律程序為何？最後應注意行使何種調查之方法、手段能達成行政目的。

一、行政調查之法律性質

我國學界對於行政調查之法律性質，依其功能及作用不同，有認為屬行政處分，亦有認屬事實行為。對於以物理強制力實施之「直接強制調查」的性質，德、日通說多認為屬事實行為，我國學者亦有認為行政機關此等「進入場所調查」、「抽樣檢查」、「訪視檢查」、「申報」、「影印、拍攝、錄影、測量」之調查行為，屬行政主體直接發生事實上效果之事實行為，不生法律效果，非行政處分，且法令通常課予特定人民協力、忍受之義務，對行政機關之調查行為不得抗拒，如抗拒則產生違法責任應受罰鍰制裁。然亦有學者認為「直接強制調查」為行政作用中之物理行為，可能只發生事實效果，亦可能發生法律效果。

對於行政調查之法律性質，依前述行政處分及事實行為之定義為探討。以其作為區分標準之實益在於行政爭訟之可能及方式不同。因此應以行政行為是否對外發生法律效果，即是否已經產生導致人民權利或義務發生、變更、消滅或確認的效果，以檢視不同類型行政調查為行政處分或事實行為。

（一）行政處分[37]

依行政程序法第 92 條，所稱之行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行

[37]參照吳庚，前揭「行政法上理論與實務」，293～324 頁。

為。

1.行為：行政處分之行為向來有「法律行為性質之國家行為」之意義，亦即以國家作為代表之行政機關所做出之具有法律性質之行為。消防機關依法向爆竹煙火儲存、販賣之場所進行行政檢查即為行政行為。

2.行政機關：此處所謂之行政機關謂為國家行政機關或地方自治團體之行政機關。就消防機關而言，中央之行政機關即為內政部消防署，地方則為各直轄市政府消防局、各縣市政府消防局。

3.公權力：行政機關所為之行為往往帶有公權力之色彩，非屬於私經濟之範圍，故與私法上意思表示不同。對於消防機關基於法規規定及職權對人民依法設置之消防安全設備做檢查及抽查即可視為具有公權力之行為。

4.單方性：行政處分中單方性與公權力之關係密不可分，因行政處分乃基於公權力產生片面具權威性之拘束力，相對人應受其約束。必要時行政機關基於職權及法規而得對相對人以強制手段執行之。而此所謂之單方性乃是相較於行政契約中須雙方互相表示意思一致之雙方性而言，此為行政機關單方面的意思行為之表示。消防機關基於消防法第 6 條得進入檢查消防安全設備即符合單方性要件。

5.個別性：行政處分之所以不同於法規最大之差別即在於個別性，其辨別之方式為該「事件為具體或抽象事件」[38]以及「規範之對象為特定人或可得確定之多數人」消防機關所為之行政調查乃針對個別業者所為，故其符合個別性。

6.法效性：行政處分作為法律行為之表現，意即產生對於人民之規制作用，用以設定、變更或廢棄權利及義務。故若一行政行為不使人民之權利、義務產生變動，即非行政處分。為消防機關之行政調查行為是否具有法效果，應依個案而定。

（二）事實行為

行政上之事實行為係不具對外法效性，而直接發生事實上效果之行政行為，行政機關可能基於公益之考量或為達成行政目的而作為，人民對此類行為並無公權利或法律上利益。對於事實行為而言，只能單方面認其為行政機關執行行政所產生，因該事實行為無法律上效力，故人民對該事實行為自無權利提起訴願、行政訴訟。就消防機關而言，對民眾實施防火宣

[38]參照林錫堯，「行政法要義」，元照出版社，2006 年，229 頁。

導、發生火災時進行救災等等皆屬於事實行為。行政上之事實行為種類樣態存在下列三種[39]：

1.單純高權行為：如實施教育、舉辦職業訓練、興建公共設施等等。

2.實施行為：有對於行政處分之執行以及計畫實施之行為。

3.強制措施：指行政機關運用強制力以實現行政處分之內容抑或是逕行執行法令之作為，如行政執行程序中之直接強制等等，其中有被稱為行政檢查者，乃實務常見。

行政調查重要功能之一即為蒐羅完成行政處分所需之證據，對於尚未做成終局決定前，行政機關為推動行政行為所為之指示或要求，學理上亦有稱之為「準備行為」[40]，行政調查當下並未對人民產生拘束力之法律效果，因欠缺規制人民之性質，則非行政處分而為事實行為。對於行政處分而言，該項行政調查即為調查事實真相，蒐羅證據以做出合法、合適行政處分之措施。

綜上所述，就爆竹煙火之行政調查行為之法律性質，若課與義務之調查屬直接對外發生法律效果之行政處分；如進入、場所抽樣調查、訪視、拜訪、問卷、拍攝等則屬事實行為。

二、行政調查之發動

行政調查之發動是指行政機關基於特定之行政目的，開展各項之調查，此調查程序的開始，代表一連串接續流程之啟動。

（一）職權進行原則

行政程序法第 34 條規定：「行政程序的開始，由行政機關依職權為之。但依本法或其他法規之規定有開始行政程序之義務，或當事人已依法規之規定提出申請者，不在此限。」行政調查程序的啟動，固屬行政機關的裁量權，但是若依照行政程序法或其他法律規定，行政機關有開始調查的義務，或經人民依法提出申請者，行政機關即應開啟調查程序，而無裁量餘地[41]。

1.依法規開始調查程序

[39]參照吳庚，前揭「行政法理論與實務」，442 頁。

[40]參照陳敏，「行政法總論」，新學林出版社，2011 年 6 月，313 頁。

[41]參照李建良、蔡茂寅、周志宏、林明鏘合著，「行政程序法實用」，學林文化，2001 年 10 月，73 頁。

指法律明定行政機關應為一定的調查行為，行政機關並無自由裁量的空間。爆竹煙火管理條例第 5 條第 1、2 款規定：「申請建造爆竹煙火製造場所及達中央主管機關所定管制量之儲存、販賣場所，除應依建築法有關規定辦理外，並應連同前條第二項所定該場所之位置、構造及設備圖說，送請直轄市、縣（市）主管建築機關轉請消防主管機關審查完竣後，直轄市、縣（市）主管建築機關始得發給建造執照。前項所定場所之建築物建造完工後，直轄市、縣（市）主管建築機關應會同當地消防主管機關檢查其位置、構造及設備合格後，始得發給使用執照。」明文訂定消防機關應審查爆竹煙火製造場所及中央主管機關所定管制量以上場所之相關規定，並會同檢查完竣後方得發給使用執照，此時消防機關自應為一定之調查行為。

2.當事人提出申請

當事人依法向行政機關提出申請，請行政機關為一定之許可、認可或其他行政行為之公法上意思表示時，行政機關應即發動調查，而無裁量餘地。如爆竹煙火管理條例第 11 條「輸入待申請型式認可之一般爆竹煙火者，應檢附輸入者、一般爆竹煙火種類、規格、數量、輸入地、包裝情形、儲存場所與出進口廠商證明文件、押運人、運輸方法及經過路線資料，向中央主管機關申請發給許可文件。輸入待申請個別認可之一般爆竹煙火者，除前項所定文件外，並應檢附型式認可證書影本，向中央主管機關申請發給許可文件。依前項規定輸入之一般爆竹煙火，應運至合格儲存地點放置，並通知當地直轄市、縣（市）主管機關辦理封存，經個別認可合格，或經中央主管機關同意後，始得向當地直轄市、縣（市）主管機關申請解除封存。」因此，當輸入待申請之一般爆竹煙火時，應檢附表列文件，向主管機關申請核可，主管機關應依職權進行調查。

（二）調查請求權

所稱之調查請求權，係指人民是否有權利向行政機關檢舉，要求其對被檢舉之人、事、物、處所進行調查，此時檢舉人是否有調查請求權，其檢舉函覆之性質向來亦為眾所討論之焦點，於下論述之：

調查請求權建立於各該行政法規是否有明文規定，如有明文自該當辦理[42]。惟若法規未明文規定，人民是否享有調查請求之權利，依權利保護理

[42]空氣汙染防制法第 81 條第 1 項規定：「公私場所違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機

論[43]以及當事人是否享有調查請求權應以法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素而為綜合判斷。因此，就爆竹煙火調查之具體個案，若衡量人民權益所受侵害之迫切程度、公務員對損害之發生是否可得預見，侵害之防止是否需仰賴公權力之行使始可達成目的，而非個人之努力即可避免等因素，此時當事人即享有調查請求權。故面對違法施放、儲存、販賣爆竹煙火之情事，就其財產與生命有可得預見損害之檢舉人自享有調查請求權。

三、行政調查之正當程序

行政調查既是行政機關所為之行政行為，且其有可能對於人民之隱私權、財產權、居住權造成影響，是以應有正當程序之規範方得為之。從正當程序原則對行政調查進行法的規制，以達到預防調查不法之功效，對人權保障較諸事後救濟更具有積極之意義，故成為研究行政調查法制關注之焦點[44]。由於行政調查屬於事實行為者居多，於行政程序法尚未將其列為獨立之行政行為，其所需之正當程序，亦無規定。其大致歸納之程序，內容包括：調查組織的公正與專業、調查人員出示證件及告知理由、聽證或陳述等民主參與、調查結果的告知，其中較為眾所爭議處為 1.須否事前取得法官的令狀及 2.是否必要事前通知等程序規定。

（一）調查組織之專業化

所有國家機關都應強化調查組織的公正與專業性，調查人員須受有專業訓練或具有相關證照資格，對於欲調查之案件，有能力可進行背景研析，充分了解調查目的、對象與調查範圍，俾能掌握採證的最佳時期，在最短時間內蒐集最有用的資料。尤其是行政違規案件採集現場違法證據，無論人證或物證，往往稍縱即逝，事後難以重建。有經驗或專業訓練之調查人

關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，受害人或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。」

[43]保護規範理論，源自德國行政法學界，於我國已為大法官正式採納適用之理論，乃為公務員怠於行使職務時，人民得否請求救濟的標準。法律規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，且法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地，猶故意或過失怠於執行職務，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人得依國家賠償法第 2 條第 2 項後段，向國家請求損害賠償。」（引自司法院釋字 469 號解釋）。

[44]參照洪文玲，前揭「監察調查理論與實務策進之研究」，163 頁。

員，方能發現有用證據，並及時取得證據，節省調查時間，避免調查人力物力資源之浪費，或造成相對人過度負擔。因此爆竹煙火之調查，應由受過專業訓練之消防人員為之較為妥當。

（二）表示身分

行政機關執行職務之人員，應向行為人出示有關執行職務之證明文件或顯示足資辨別之標誌，並告知其所違反之法規[45]。即以出示身分證明等行政程序取代司法令狀[46]，調查人員出示證件後，方得查證被調查者之身分。爆竹煙火管理條例第 21 條第 2 項：「前項規定之檢查人員於執行檢查職務時，應主動出示有關執行職務之證明文件或顯示足資辨別之標誌，並不得妨礙該場所正常業務之進行。」[47]。

（三）事先告知

為行政調查是否必要事前通知及當事人是否須在場，須視各案件不同之性質而以法律加以明定。基於居住自由為憲法保障人民之基本權，為尊重人民隱私，減少對其私生活之侵擾，實施調查前事先通知為宜，且調查時間應限於白天，非休息日。惟應依各類行政調查目的不同，判斷是否應事先告知。如監督檢查旨在監督並督促人民遵守法定義務，於發動檢查之前通知業者，以書面載明調查時間、對象及範圍，有助於監督目的之達成，但若情況急迫，事前通知顯然有違公益者，採突擊檢查亦為法所容許。或對較易違法之特定規制事項，經立法裁量認以採突擊檢查為適當者，亦得

[45]類此規定者，諸如公平交易法第 27 條第 2 項規定：「執行調查之人員依法執行公務時，應出示有關執行職務之證明文件；其未出示者，受調查者得拒絕之」該執行職務之證明文件應包括身分證明以外之合法文件。又噪音管制法第 12 條第 1 項規定：「各級主管機關得指派人員，攜帶證明文件進入發生噪音或有事實認有發生噪音之虞之公、私場所檢查或鑑定噪音狀況（參照李震山，前揭「行政法導論」，516 頁）。

[46]參照洪文玲，「論警察對營業場所之檢查權」，中央警察大學法學論集第 6 卷，2001 年 8 月，123 頁。

[47]行政執行法第 5 條第 3 項規定：「執行人員於執行時,應對義務人出示足以證明身分之文件；必要時得命義務人或利害關係人提出國民身分證或其他文件」；警察職權行使法第 4 條規定：「警察行使職權時，應著制服戎出示證件，表明身分，並應告知事由。警察未依前項規定行使職權者，人民得拒絕之；行政罰法第 33 條規定：「行政機關執行職務之人員，應向行為人出示有關執行職務之證明文件顯示足資辨別之標誌，並告知其所違反之法規。另司法院釋字第 294 號亦有類同之解釋：「檢查證僅供市政府所屬機關執行人員識別身分之用，非謂憑此檢查證即可為法所不許之檢查行為，要屬當然」。

以法明定之[48]，至於制裁證據調查，為免違法證據遭湮滅，通常不採事先通知。

（四）令狀原則之適用

令狀原則意即進入處所進行行政調查時，需有法院核准之搜索票，美國、日本及我國之規定如下：

1.美國

美國聯邦法院對於行政搜索與檢查相關判決中[49]，大致將需要令狀之搜索劃分為三部分[50]：

（1）因違反行政法規而進入私人處所時，需經同意或需要令狀：所稱行政法規係指一般行政機關為實施相關行政調查，如衛生、安全、消防等進入私人之住宅或處所時，因受到憲法隱私權及居住權之保障，故需要同意或令狀。

（2）進入商業處所之非對外開放部分檢查，仍須經同意或需要令狀：聯邦最高法院曾表示：「未經同意即進入商業處所之非對外開放之部分空間實施行政檢查，需經由令狀程序架構內之起訴或強制方法為之。」由此可見，美國方面對於營業處所內之私人空間亦有相當程度之保障。

（3）嚴密管制之行業，不需要同意或令狀：此處所稱嚴密管制之行業係指政府為了公共利益，對於某些行為存有較為嚴格之檢查，而不適用相當理由及令狀，在美國包括武器販賣店、酒類販賣商、脫衣舞孃店等等。此等行業之調查之所以可以不需要令狀或同意，乃因其政府發給營業執照時就已敘明該類場所需嚴密管控，隱含無需令狀原則即可進入調查管控之意義51。

2.日本

1972 年日本最高法院相關判例認為關於搜索及扣押之規定亦應適用相

[48]勞動檢查法第 13 條：「勞動檢查員執行職務，除左列事項外，不得事先通知事業單位：一、第二十六條規定之審查或檢查。二、危險性機械或設備檢查。三、職業災害檢查。四、其他經勞動檢查機構或主管機關核准者。」礦場安全法第 34 條、就業服務法第 62 條、公司法第 21 條、水汙染防治法第 25 條均有類似之規定。

[49]有關美國聯邦法院對於行政搜索與檢查相關判決，請參照洪文玲，「論美國行政調查制度」，中央警察大學學報第 43 卷，2006 年 7 月，163～166 頁。

[50]參照洪文玲，前揭「監察調查與實務策進之研究」，127 頁。

[51]參照洪文玲，前揭「論警察對營業場所之檢查權」，109、113 頁。

關行政程序，但其也列有但書如下：

（1）調查及詢問之目的若非追究刑事責任；

（2）取得之資料非用於刑事程序；

（3）使用間接強制力，非直接強制力；

（4）詢問及檢查手段乃為達成目的所為之必要手段等。

若符合上述要求，行政機關執行行政調查時可不受令狀原則之拘束[52]。

3.我國[53]

雖行政罰法就身分查證程序、物之扣留程序已有相關規定[54]，但進入處所檢查部分並未有明確規範，係存在於個別行政法規中55，如爆竹煙火管理條例 21 條中敘明：「若認定其有具體事實足認有公共安全危險之虞時，即得進入取締。」其雖帶有強烈執行之色彩，仍可不受令狀原則之拘束，惟進入實施檢查之程序仍應完備，不可使人民之權利受損。

（五）應予被調查之人陳述意見之程序

行政程序法第 39 條規定：「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」。當事人若未履行其參與義務，除非法律有特別規定，未必即構成行政罰或直接強制之要件，但因行政機關在此情形仍得依已掌握之證據法則，作成裁決，即有可能在證據上對當事人產生不利等效果。包括在損害賠償訴訟程序中，會因當事人違反行政調查之該項義務時，構成當事人之過失。

（六）調查結果的告知與救濟教示

行政機關完成調查後，應作成紀錄，並請受調查人於該紀錄上簽名，確認記載屬實無誤；若有攜去證件或物件，受調查人應加蓋圖章，並由調查人員給予收據。行政機關在調查完成後，於做成決定前應對當事人有利與不利事項一併注意，並依照客觀的論理法則及經驗法則判斷調查事實之

[52]參照劉宗德，「日本行政調查制度之研究」，政大法學評論第 52 期，1994 年 12 月，123 頁。

[53]有關日本及我國之規定請參照蔡秀卿，前揭「行政調查法制之探討」，117～120 頁。

[54]參照行政罰法第 8 章裁處程序。

[55]廢棄物清理法第 9 條：「主管機關得自行或委託執行機關派員攜帶證明文件，進入公私場所或攔檢廢棄物、剩餘土石方清除機具，檢查、採樣廢棄物貯存、清除、處理或再利用情形，並命其提供有關資料；廢棄物、剩餘土石方清除機具應隨車持有載明廢棄物、剩餘土石方產生源及處理地點之證明文件，以供檢查。」

真偽，以作為決定之依據。

行政調查乃是行政處分之先行程序、準備行為或輔助行為，原則上不生法律效果，因此若有疑義，宜待行政處分做成後，以其程序瑕疵為由，一併爭執行政處分之違法性。然而從前揭各種行政調查之態樣與實效來看，具有強制性之調查行為，要求人民應忍受違法之調查，或坐視行政機關錯誤蒐證，侵害權利，俟後續主要行政行為完成，再一併爭執，實有違行政程序預防重於治療，積極主動保障人民權益之精神。

行政程序法第 174 條：「當事人或利害關係人不服行政機關於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。」乃採折衷立場。就行政調查此一程序行為，原則上仍採傳統見解合併救濟說，另於但書規定例外情形，易言之，對行政機關依法執行強制查證之處置不服，得立即聲明不服。」

惟有爭議者為聲明不服之方法為何？似妥用行政執行法第 9 條第 1 項規定：「義務人或利害關係人對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於執行程序終結前，向執行機關聲明異議」為妥。

四、行政調查之方法

行政調查之方法一般而言，計有進入場所檢查、要求做成報告備查、命相對人到場陳述或命提出資料、使用物理力進入檢查、抽樣檢驗等行為、封存、詢問等，以下僅就爆竹煙火之行政調查使用方法分述之：

（一）進入場所檢查

消防機關依爆竹煙火管理條例第 21 條第 1 項：「直轄市、縣（市）主管機關得派員進入爆竹煙火製造、儲存或販賣場所，就其安全防護設施、相關資料及其他必要之物件實施檢查，被檢查者不得規避、妨礙或拒絕……」。職是以故，消防機關對爆竹煙火製造、儲存、販賣場所進入檢查之權限於法明定，並在上述條文第 3 項：「對於非法製造、儲存或販賣爆竹煙火之場所，有具體事實足認為有危害公共安全之虞者，直轄市、縣（市）主管機關得派員進入執行檢查或取締。」

（二）要求做成報告備查

報告備查在確認爆竹煙火之現況，涵蓋有輸入、販賣氯酸鉀、過氯酸鉀爆竹煙火原料時之配送、入庫、運出，爆竹煙火管理條例第 7 條規定[56]，應申請通過後發給許可文件、清點數量、報請備查後，方得以實施。依爆竹煙火管理條第 7 條做成報告備查可使消防機關更加了解爆竹煙火管制之情狀，對於未做成報告備查者，依爆竹煙火管理條例第 27 條第 1 項第 2 款：「有下列各款情事之一者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰：……違反第七條第一項或第三項規定。」處罰之。另所申報之資料應如何記錄保存，在爆竹煙火第 20 條有相關之規定：「爆竹煙火製造場所、達中央主管機關所定管制量之儲存場所與輸入者，及輸入或販賣達中央主管機關公告數量之氯酸鉀或過氯酸鉀者，其負責人應登記進出之爆竹煙火原料、半成品、成品、氯酸鉀及過氯酸鉀之種類、數量、時間、來源及流向等項目，以備稽查；其紀錄應至少保存五年，並應於次月十五日前向直轄市、縣（市）主管機關申報前一個月之紀錄。」，而原料、半成品、氯酸鉀等申報備查之方式於爆竹煙火施行細則第 9 條有相關規定：「本條例第二十條所定登記，得以書面或於中央主管機關網路申報系統為之。依本條例第二十條規定登記流向，應依品目分別載明下列資料：一、爆竹煙火原料、半成品、氯酸鉀及過氯酸鉀：出貨對象姓名或名稱、地址（如住居所、事務所或營業所）、電話及其他經中央主管機關公告事項。」上述所稱之「以書面或於中央主管機關網路申報系統為之」即為對爆竹煙火原料、半成品等要求做成資料或網路申報向主管機關報告備查。

又於施放專業煙火前，爆竹煙火監督人所必須提出之相關報告，依爆竹煙火管理條例第 16 條規定：「施放第二項以外之專業爆竹煙火，其負責人應於施放五日前檢具施放時間、地點、種類、數量、來源及安全防護措施等文件資料，向直轄市、縣（市）主管機關申請發給許可文件後，始得為之。施放一定數量以下之舞臺煙火，其負責人應於施放前報請直轄市、縣（市）主管機關備查。但施放數量在中央主管機關公告數量以下者，得免報請備查。前二項專業爆竹煙火應於運出儲存地點前，將相關資料報請

[56]爆竹煙火管理條例第 7 條：「輸入或販賣達中央主管機關公告數量之氯酸鉀或過氯酸鉀者，應檢附數量、合格儲存地點證明、使用計畫書、輸入或販賣業者、押運人、運輸方法及經過路線等資料，向中央主管機關申請發給許可文件。輸入之氯酸鉀或過氯酸鉀，應運至合格儲存地點放置，並於入庫二日前通知當地直轄市、縣（市）主管機關清點數量後始得入庫。前項氯酸鉀或過氯酸鉀應於運出儲存地點前，由輸入或販賣者將相關資料報請當地直轄市、縣（市）主管機關及目的地直轄市、縣（市）主管機關備查後，始得運出儲存地點。」

當地與臨時儲存場所及施放地點所在地之直轄市、縣（市）主管機關備查後，始得運出儲存地點。施放作業前之儲存，並應於合格之臨時儲存場所為之」，即對專業爆竹煙火之施放前之運出儲存地點、臨時儲存場所、數量等資料，皆須向原儲存場所之當地消防機關與欲運往地區之消防機關報告備查。

（三）命相對人到場陳述或命提出資料

目前行政機關所為的調查行為中，常見以「通知」、「要求」、「索取」、「請求」、「責令」[57]、及「索取」[58]，此等命當事人或關係人到場陳述意見、提出文件、資料、物品等規定。爆竹煙火管理條例第 21 條之 1 項規定：「直轄市、縣（市）主管機關得派員進入爆竹煙火製造、儲存或販賣場所，就其安全防護設施、相關資料及其他必要之物件實施檢查，被檢查者不得規避、妨礙或拒絕，並得詢問負責人與相關人員，及要求提供相關資料。」以上係立法者課予受調查者協力發現真實之義務，以實現法律維護公益之目的。相關用語雖有不同，但行政機關依法命相對人到場陳述或提出資料之調查行為，乃是命令相對人為特定行為，係基於職權行使個別具體之公權力。對於受有命令之人來說，因法律規定而負有到場、陳述或提出相關資料的義務，不得無故拒絕行政機關合法的強制調查行為。

（四）使用物理力進入檢查、抽樣檢驗等行為

行政調查之方式若為進入實地檢查、抽樣檢驗、勘驗、採樣等物理力行為，此時通常授權行政機關以罰則或直接強制力為調查目的實現之擔保。進入實地檢查以爆竹煙火管理條例第 21 條：「直轄市、縣（市）主管機關得派員進入爆竹煙火製造、儲存或販賣場所……對於非法製造、儲存或販賣爆竹煙火之場所，有具體事實足認為有危害公共安全之虞者，直轄市、縣（市）主管機關得派員進入執行檢查或取締……」。而抽樣檢驗相關之法規訂定於爆竹煙火管理條例第 9 條第 5 項：「對附加認可標示之一般爆竹煙火，主管機關得至該製造、儲存或販賣場所，進行抽樣檢驗或於市場購樣

[57]公平交易法第 27 條第 1 項：「公平交易委員會依本法為調查時，得依左列程序進行：一、通知當事人及關係人到場陳述意見。二、通知有關機關、團體、事業或個人提出帳冊、文件及其他必要之資料或證物。三、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。」

[58]水汙染防治法第 26 條第 1 項「各級主管機關得派員攜帶證明文件，進入事業、污水下水道系統或建築物污水處理設施之場所，為下列各項查證工作：一、檢查污染物來源及廢（污） 水處理、排放情形。二、索取有關資料。三、採樣、流量測定及有關廢（污） 水處理、排放情形之攝影。」

檢驗。」

（五）封存（入庫或運出儲存地點）

封存之規定依爆竹煙火管理條第 11 條第 2 項規定：「依前項規定輸入之一般爆竹煙火，應運至合格儲存地點放置，並通知當地直轄市、縣（市）主管機關辦理封存，經個別認可合格，或經中央主管機關同意後，始得向當地直轄市、縣（市）主管機關申請解除封存。」辦理封存之程序則規範於爆竹煙火管理條例施行細則第 6 條第 2 項，其程序如下[59]：

1.核對輸入之一般爆竹煙火與型式認可證書記載內容是否相符。

2.核對進口報單與申請輸入許可相關文件記載事項是否相符。

3.確認儲存場所為合格者，且與申請輸入許可相關文件記載相符。

4.查核運輸駕駛人及車輛是否分別依規定取得有效之訓練證明書及臨時通行證。

5.封存以封條為之，封條應加蓋直轄市、縣（市）主管機關關防並註明日期。

（六）詢問

依爆竹煙火管理條例第 21 條第 1 項：「直轄市、縣（市）主管機關得派員進入爆竹煙火製造、儲存或販賣場所，就其安全防護設施、相關資料及其他必要之物件實施檢查，被檢查者不得規避、妨礙或拒絕，並得詢問負責人與相關人員，及要求提供相關資料。」此處之詢問負責人與相關人員，即為依法明定之行政調查方法。

伍、行政調查之救濟

行政調查之定性既依不同之方法或法律規範,可區分為事實行為或行政處分，故其救濟之適用，端視該行政調查之性質而定。爆竹煙火行政調查行為之法律性質，若課與義務之調查屬直接對外發生法律效果之行政處分；如進入、場所抽樣調查、訪視、拜訪、問卷、拍攝等則屬事實行為。

一、行政處分之救濟程序

[59]爆竹煙火管理條例施行細則第 6 條第 2 項：「依本條例第十一條第三項規定辦理解除封存及其後續處理之程序如下：一、經個別認可合格者，應出示個別認可合格文件，向當地直轄市、縣（市）主管機關申請解除封存後，始得依本條例第九條第一項規定，附加認可標示。二、經個別認可不合格者，應出示中央主管機關同意文件，向當地直轄市、縣（市）主管機關申請解除封存後，始得依本條例第九條第四項規定，運出儲存地點辦理修補、銷毀或復運出口。」

該行政調查方法若為行政處分性質，救濟時則以行政處分之救濟為之，即提起訴願及行政訴訟。

（一）訴願

訴願法第 1 條規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」亦即人民對消防機關之具有行政處分之調查方法認違法、不當致損害權利時，可向主管機關之上級提起訴願。訴願之要件如下：

1.訴願主體為人民。

2.須行政處分違法、不當或行政機關違反作為義務。

3.行政處分損害人民權利或利益。

4.須向有管轄權之機關提起[60]。

5.須於法定期間內依法定程式提起

（1）法定期間：訴願法第 14 條第 1、2 項分別規定：「訴願之提起，自處分達到或公告期滿之次日起 30 日內利害關係人提起訴願者，前項期間自知悉時起算。但自行政處分達到或公告期滿後，已逾三年者，不得提起。」規範訴願提起之時效可以自知悉時起算 30 日內提起。

（2）法定程式：訴願書之記載方式在訴願法第 56 條之規定：「應具訴願書，載明訴願人、原行政處分機關、訴願請求事項、事實及理由、收受或知悉行政處分之時間、受理訴願機關及證據，並應附具原行政處分書影本」，詳述訴願書之內容與應附之附件。

6.有先行程序者應經該程序：現行法律規定不服處分之當事人，於提起訴願前應窮盡所有先行程序，仍有不符使得提起訴願，若不經此依程序則得予以駁回，而先行程序在各個特別法律規定中亦有不同[61]。

（二）行政訴訟之撤銷訴訟

依據行政訴訟法第 4 第 1 項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政

[60]關於訴願管轄之規定本有簡單原則可循，即向原處分機關之直接上級機關訴願，如原處分機關為國家最高機關時，則以原處分機關為受理訴願機關（參照吳庚，前揭「行政法理論與實用」，628～635 頁）。

[61]如稅法上面的「複查程序」、健保上的「審議程序」、專利法上的「再審查程序」，以及商標法上的「異議」或「評定程序」，兵役法施行法之復核等，皆依照不同法律之規定而有不同之先行程序（參照吳庚，前揭「行政法之理論與實用」，635 頁）。

處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」因此若訴願無法滿足人民之需求，後續乃提起行政訴訟，將欲爭取之權利訴諸行政法院。

二、事實行為之救濟

行政調查若為事實行為，則以實施行為（有對於行政處分之執行以及計畫實施之行為）及強制措施（指行政機關運用強制力以實現行政處分之內容抑或是逕行執行法令之作為）為大宗。其救濟方式可採聲明異議、確認訴訟及給付訴訟，訴訟之方式為之：

（一）聲明異議

行政執行法第 9 條第 1 項規定：「義務人或利害關係人對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於執行程序終結前，向執行機關聲明異議。」[62]，另聲明異議之效果規範於行政執行法第 9 條第 2 項：「前項聲明異議，執行機關認其有理由者，應即停止執行，並撤銷或更正已為之執行行為；認其無理由者，應於十日內加具意見，送直接上級主管機關[63]於三十日內決定之。」行政機關執行行政執行時，不因聲明異議而停止其執行，規範於行政執行法第 9 條第 3 項：「行政執行，除法律另有規定外，不因聲明異議而停止執行。但執行機關因必要情形，得依職權或申請停止之。」[64]類此規定者，另有行政罰法第 35 條第 1 項：「行為人對於行政機關依前條所為之強制排除抗拒保全證據或強制到指定處所查證身分不

[62]最高行政法院 97 年 12 月份第 3 次庭長法官聯席會議指出行政執行法第 9 條之意義：「旨在明定義務人或利害關係人對於執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，如何向執行機關聲明異議，以及執行機關如何處理異議案件之程序，並無禁止義務人或利害關係人於聲明異議而未獲救濟後向法院聲明不服之明文規定，自不得以該條規定作為限制義務人或利害關係人訴訟權之法律依據，是在法律明定行政執行行為之特別司法救濟程序之前，義務人或利害關係人如不服該直接上級主管機關所為異議決定者，仍得依法提起行政訴訟，至何種執行行為可以提起行政訴訟或提起何種類型之行政訴訟，應依執行行為之性質及行政訴訟法相關規定，個案認定。其具行政處分之性質者，應依法踐行訴願程序，自不待言。」

[63]法務部法律字第 10203506320 號函指出：「行政執行法第 9 條規定參照，所稱「直接上級主管機關」，係指業務監督之上級機關。」

[64]警察機關之臨檢、酒後駕車取締之標準作業程序均敘明若受臨檢、酒測之當事人得向現場指揮官聲明異議，現場指揮官應做成相關書面記錄，若有認為不妥適者，得要求停止臨檢、酒駕之程序（參照台北市警察局臨檢作業規範、台北市警察局酒後駕車取締標準作業規範）

服者，得向該行政機關執行職務之人員，當場陳述理由表示異議。」第 41 條規定：「物之所有人、持有人、保管人或利害關係人對扣留不服者，得向扣留機關聲明異議。」[65]

消防機關相關之行政執行方式如爆竹煙火管理條例第 21 條第 2 項「對於非法製造、儲存或販賣爆竹煙火之場所，有具體事實足認為有危害公共安全之虞者，直轄市、縣（市）主管機關得派員進入執行檢查或取締。」消防機關進入有非法製造、儲存之虞場所時，亦應給予當事人聲明異議之機會。

（二）確認訴訟

確認行政處分無效及確定公法上法律關係（如違法事實行為之存在）規範於行政訴訟法第 6 條：「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」上述條文亦明訂需原告受確認判決之法律利益者方得提起。

消防機關執行各項爆竹煙火行政調查時，其各該行政調查性質究竟為行政處分或事實行為，不明者即可以提起確認訴訟以確定該事實行為是否構成公法上法律關係。如爆竹煙火管理條例第 9 條第 1 項：「一般爆竹煙火製造或輸入者，應向中央主管機關申請型式認可，發給型式認可證書，及申請個別認可，附加認可標示，並經中央主管機關檢查後，始得供國內販賣」。對於上述所稱形式認可證書之發給或撤銷、廢止，當事人得提起確認訴訟認定該認可證書是否為確認之合法行政處分而得救濟。

（三）給付訴訟

行政訴訟法第 8 條之一般給付之訴中「請求做成行政處分以外之其他非財產上之給付」，其中涵蓋原有狀態之回復等，可謂之針對事實行為涉訟時而設，亦屬於可資利用之權利保護途徑。最高行政法院 2010 年 3 月份第一次庭長法官聯席會議中亦提及：「國家之侵害行為如屬行政事實行為，此

[65]司法院釋字 535 號理由書揭示：「……又對違法、逾越權限或濫用權力之臨檢行為，應於現行法律救濟機制內，提供訴訟救濟（包括賠償損害）之途徑：在法律未為完備之設計前，應許受臨檢人、利害關係人對執行臨檢之命令、方法、應遵守之程序或其他侵害利益情事，於臨檢程序終結前，向執行人員提出異議，認異議有理由者，在場執行人員中職位最高者應即為停止臨檢之決定，認其無理由者，得續行臨檢，經受臨檢人請求時，並應給予載明臨檢過程之書面。上開書面具有行政處分之性質，異議人得依法提起行政爭訟。」

項侵害事實即屬行政訴訟法第 8 條所稱之「公法上原因」，受害人民得主張該行政事實行為違法，損害其權益，依行政程序法第八條提起一般給付之訴，請求行政機關做成行政處分以外之其他非財產上給付，以排除該侵害行為」。

爆竹煙火管理條例中規範許多爆竹煙火相關之行政調查行為，屬事實行為者如進入調查及詢問、要求其提供資料等等，規範於爆竹煙火管理條例第 21 條第 1 項：「直轄市、縣（市）主管機關得派員進入爆竹煙火製造、儲存或販賣場所，就其安全防護設施、相關資料及其他必要之物件實施檢查，被檢查者不得規避、妨礙或拒絕，並得詢問負責人與相關人員，及要求提供相關資料。前項規定之檢查人員於執行檢查職務時，應主動出示有關執行職務之證明文件或顯示足資辨別之標誌，並不得妨礙該場所正常業務之進行」，故該項調查如有不當致影響相關人之權益如工作權，翻箱倒櫃致影響其生意等，利害關係人即可依行政訴訟法第 8 條請求消防機關做成行政處分以外之其他非財產給付（如回復現場狀態）。

又爆竹煙火管理條例第 11 條第 3 項規定：「依前項規定輸入之一般爆竹煙火，應運至合格儲存地點放置，並通知當地直轄市、縣（市）主管機關辦理封存，經個別認可合格，或經中央主管機關同意後，始得向當地直轄市、縣（市）主管機關申請解除封存。」消防機關經通知應配合辦理封存、不得拖延，若遲遲未配合入庫、清點、封存，當事人即可提起給付之訴，要求消防機關儘速配合辦理。

三、國家賠償法之適用

（一）國家賠償責任概說

國家賠償法 2 條第 1、2 項規定：「本法所稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。」上述條文對公務員之定義採最廣義說，亦即依法令從事公務之人員皆為國家賠償法上需擔負責任義務之公務員。消防機關即行政機關，實施行政調查之消防人員屬狹義之公務人員;故意或過失不法侵害之人民自由或權利涵蓋如憲法保障之自由權、財產權、居住權、隱私權等，對過當之行政調查如強制進入調查致使人民之居住權或隱私權所受之侵害，自有可能構成故意或過失之要件。行政機關要求人民應付之義務如已逾社會責任忍受範圍，國家應與合理之補償。

另國家賠償法第 2 條第 3、4 項規定：「公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。前項情形，公務員有故意或重大過失時，賠償義務機關對之有求償權。」此處所稱怠於執行職務為法律規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，且法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地，猶因故意或過失怠於執行職務，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人得依國家賠償法第 2 條第 2 項後段，向國家請求損害賠償[66]。

（二）行政調查之國家賠償

如前所述，消防機關之行政調查有依性質區分為行政處分及事實行為，對違法過當之行政調查致使人民之基本權利受損，自得依法提起國家賠償。

1.行政處分之國家賠償：行政處分為行政機關所做出對人民有外部法效性之單方面行政行為，實施後即對人民產生實質上之影響，若其符合國家賠償之要件，自得依法申請國家賠償。

2.事實行為之國家賠償：行政調查中之事實行為亦為行政上之「行使公權力」之行為，惟需探討當事人所受損害與違法事實行為之間是否有因果關係存在[67]，國家賠償法上所稱「公權力行使」，不論其性質為干涉行政或給付行政，其表現之態樣為事實行為亦或是行政處分[68]，均屬公權力之行使。故具事實行為性質之行政調查屬公權力之行使之下，其國家賠償法之適用則端視其是否符合其他國家賠償之要件。

陸、結論與建議

一、結論

璀璨耀眼的空中花舞，震耳欲聾的低沈響聲，爆竹煙火往往扮演著各項活動中的重要角色，我國消防機關依法而為管理，對爆竹煙火相關之行政調查權限於爆竹煙火管理條例中明定，本文以行政調查概念切入消防機關對於爆竹煙火行政調查的各種樣態，結合行政調查之觀念及現行法規之狀況，延伸討論爆竹煙火相關之

[66]參照司法院釋字第 469 號解釋。
[67]參照翁岳生，「行政法 2000」下冊，翰蘆圖書出版有限公司，第 780 頁。
[68]參照最高法院 1991 年度台上字第 525 號判決。

行政調查權限，茲臚列如下：

（一）爆竹煙火之行政調查權

消防機關於爆竹煙火之行政調查權法源依據為爆竹煙火管理條例第 21 條暨「爆竹煙火製造儲存販賣場所違反爆竹煙火管理條例取締作業規範」。行政調查與即時強制不同，前者為發現真實所需調查證據，後者則為避免緊急危難而得採取之措施，因此若非有確切證據，無法使用即時強制進入爆竹煙火違規販賣、儲存之場所。

現下消防機關為爆竹煙火之主管機關，消防機關對於爆竹煙火之管理與調查，除積極保障人民之生命及財產權外，並應去除加諸在人民之侵害，故消防機關應適時行使行政調查權。但現行規定，消防機關對爆竹煙火可疑之場所，相關人員行使行政調查權時，鑑於進入人民私有空間已明顯侵犯人民之家宅權，若非有明確事證不得隨意發動，即未發現現場有可疑事項，則無法逕行進入調查。然國家為確保人民之身家性命安全，對於各種不同行為、場所、對象，應有不同之行政檢查法律保留密度，如對於社會危害性較大者，應賦予主管機關較大之調查權限，並應考量對於人民侵害權利之輕重及種類，而有不同之調查法律保留規範密度。

（二）可疑違法場所進入調查之權限

於合法製造、儲存或販賣爆竹煙火之場所下，因主管機關定期進行檢查，其建築於建造時亦經審核，故於發生事故時能將危害降到最低。然而非法製造、儲存或販賣爆竹煙火之場所，因多無充足之防護設備，發生事故時即可能造成重大危害。因此，爆竹煙火管理條例第 21 條第 3 項即規定「對於非法製造、儲存或販賣爆竹煙火之場所，有具體事實足認為有危害公共安全之虞者，直轄市、縣（市）主管機關得派員進入執行檢查或取締。」本項意旨在於消防機關若發現有非法製造、儲存或販賣爆竹煙火之場所，依本條規定可進入該場所執行檢查或取締。

主管機關依規定派員進行執行檢查或取締之要件，除其為未依法申請之場所外，需有具體事實足認為有危害公共安全之虞，且未經許可擅自製造爆竹煙火者。檢查人員於檢查時雖發現有此情形，或認其係疑似違法製造場所，因其非為急迫危險之情形，僅得依行政調查方式為之，或報請檢察官向法院聲請核發搜索票，對場所進行搜索。

（三）場所負責人之協力義務與機關之協力

行政調查之協力可區分為其他機關之協力與當事人之協力義務，前者如爆竹煙火管理條例中 21 條第 4 項：「直轄市、縣（市）主管機關執行所定檢查及取締，必要時，得商請轄區內警察機關協助之」。說明若為合法或非法之場所，於必要時消防機關得商請該場所之管轄警察機關協助進入調查。又「爆竹煙火製造儲存販賣場所違反爆竹煙火管理條例取締作業規範」中闡明現場進入時，有門窗緊閉等情事，必要時得協調警察機關協助，並請檢察官向法院聲請搜索票後進入檢查。

後者則為行政關調查事實與證據之行為達成特定行政目的，依法令規定對人、處所或物件所為之訪視、查詢為檢查措施，而課予當事人配合參與之義務。如爆竹煙火管理條例第 20 條第 1 項規定：「爆竹煙火製造場所、達中央主管機關所定管制量之儲存場所與輸入者，及輸入或販賣達中央主管機關公告數量之氯酸鉀或過氯酸鉀者，其負責人應登記進出之爆竹煙火原料、半成品、成品、氯酸鉀及過氯酸鉀之種類、數量、時間、來源及流向等項目，以備稽查」。說明爆竹煙火製造場所、達中央主管機關所定管制量之儲存場所與輸入者，及輸入或販賣達中央主管機關公告數量之氯酸鉀或過氯酸鉀者，該負責人有登記進出爆竹煙火原料之義務，即課予負責人應詳細登記協力義務。

（四）消防機關業務相關法律文獻闕如

消防機關管轄範疇內容繁雜，遠超出當初成立時業務範圍，且現今人民法治意識高漲，消防機關既為行政機關，自當依法行政。依法行政之內涵包括法律優位及法律保留，消防機關所為之調查、取締行為應以法律定之，法條內容係眾多不確定法律概念所構成，需消防機關審慎作為之判斷餘地，並進一步訂行政規則規範消防機關人員於相關作為時之程序。對於規範之訂定，賴於相關法律文獻之整理，於此，未見消防機關所為之對人民具有法效果之行政處分、不具有法效果之行政指導、國家賠償相關案例、監察院糾正彈劾案文及訴願行政訴訟案之整理。

本文針對各項法律相關文獻整理發現，消防機關對於不確定法律概念應審慎解釋，並配合行政法各項原理原則之適用，方能確實之依法行政，否則即可能成為監察機關糾正、彈劾之對象。另行政規則之訂定應考量機關能力與實際之適用，適時修正與增刪，方不為消防機關自我拘束之障礙。

（五）違法不當行政調查行為之救濟

消防機關之行政調查依其性質區分為行政處分及事實行為，對違法不

當之行政調查致使人民之基本權利受損，得依法提起國家賠償。

1.行政處分之於國家賠償：行政處分為行政機關所做出對人民有外部法效性之單方面行政行為，實施後即對人民產生實質上之影響，若其符合訴訟或國家賠償之要件，自得依法提起訴訟或申請國家賠償。

2.事實行為之於國家賠償：行政調查中之事實行為亦為行政上之「行使公權力」之行為，惟需探討當事人所受損害與違法事實行為之間是否有因果關係存在，國家賠償法上所稱「公權力行使」，不論其性質為干涉行政或給付行政，其表現之態樣為事實行為亦或是行政處分，均屬公權力之行使。故具事實行為性質之行政調查屬公權力之行使之下，其國家賠償法之適用則端視其是否符合其他國家賠償之要件。

（六）相關行政規則有商榷之虞

消防署自爆竹煙火管理條例公布施行後，除陸續發布爆竹煙火製造儲存販賣場所設置及安全管理辦法、爆竹煙火管理條例施行細則等 10 餘類子法及作業規範，據以作為地方消防機關執行依據之外，亦相繼訂定相關檢查及督導考核計畫（防範爆竹煙火製造意外事故專案評核計畫、爆竹煙火專案檢查計畫、年度評鑑各級消防機關消防工作計畫……爆竹煙火聯合檢查計畫……），要求地方消防機關針對轄內非法爆竹煙火製造、加工及儲存場所，實施全面清查作業。加強全面清查取締轄內曾查獲及歷年曾發生爆炸之爆竹煙火廠或易作為地下爆竹廠之隱密處所（如郊外偏遠地區、獨立空屋、無人居住之處所、廢棄工寮、雞寮、豬舍、山區果園等場所）。如是消防機關自行訂定之行政規則，卻成了監察機關與訴願委員會、法院攻擊消防機關之箭弩。

上級消防機關為使行政目的順利推展，自有權限訂定相關行政規則，惟應妥適考量各層面之相關問題，適切的納入消防機關之專業判斷，而非無上限增加爆竹煙火列管之可疑處所，造成窒礙難行，徒增消防機關及人員之困擾，造成無法辯駁之情況。

二、建議

鑑於消防機關對爆竹煙火之行政調查每日皆於台灣這片土地上重複上演，在在影響人民各項權利，就消防機關對爆竹煙火之行政調查權之方向及法制，提出下列改善之建議。

（一）整理相關法律文獻及文章

消防機關無論處理爆竹煙火、危險物品、消防安全設備、火災搶救、緊急救護等皆與人民之權利義務相關聯，有關案例亦日益增多，面對未來不可知之情狀。詳實彙整相關法律文獻及論文、訴願案、行政法院判決等予實務機關參考，使執行相關勤務之消防人員能更瞭解本身工作性質及內容，並保障自身執行工作時之安全，如此方能使消防人員於執行任務時能更加義無反顧，有所依據而能勇往直前，後進之消防人員始能不重蹈覆轍而陷於法律之泥淖之中。

（二）建構完善之爆竹煙火行政調查權

毋論合法之爆竹煙火製造、儲存場所抑或違法之爆竹煙火儲存場所，稍有不慎皆有可能發生重大事故。為預防發生爆竹煙火爆炸，造成重大傷亡，確保人民之生命、身體及財產上之安全，行政機關應擔負起更高的行政作為責任，其中行政調查權乃不可或缺之手段，故建構完善之爆竹煙火行政調查權有其必要性。其涵蓋內容應包括：

1.於爆竹煙火管理條例中訂定完善之行政調查權限。

2.賦予消防人員進入可疑違法場所進行調查之權限。

3.課予場所負責人協力之義務。

4.注重行政調查之正當法律程序。

（三）納入誠信原則之考量

法律行為之解釋，常依賴誠實信用原則補足，其中包含不得強人所難之意涵在內。消防機關要求同仁對於所有之工寮、偏遠貨櫃、雜寮、廢棄工廠等查察是否有違法爆竹煙火之儲藏，實為強人所難之行為，上述場所之眾多與繁雜，非地方消防機關所能負荷。監察機關依據消防署定訂之相關規範，對於地下儲存場所爆竹煙火爆炸事故案件，一味要求消防機關做全面清查、嚴格進入檢查等，發生爆炸案後無論列管甚或非列管皆受其懲處，對於爆竹煙火行政調查不彰之處多所著墨，惟爆竹煙火之取締實非容易，妄加之罪於各機關之上似有不公平之處，實非身為消防人員之所能負荷。因而建議未來可將誠實信用原則納入考量，亦即場所之負責人應對本身之作為承擔最大責任，另上級機關訂定相關規範時，亦應量力踏實，方能順利完成行政目的。

（四）日本火藥類取締法相關規範之借鏡

我國爆竹煙火管理條例繼受於日本火藥類取締法，故規範之內容，二

者有諸多相同之處。惟制定爆竹煙火管理條例時似未完整瞭解日本火藥類取締法之制定真義及內涵，故多有不足之處，特別是兩國爆竹煙火主管機關並不相同。而日本火藥類取締法中區分各大項目之法規，包含總則、事業管理、保安、雜項、罰則等，反觀我國爆竹煙火管理條例並無此一立法設計。另尚有諸多如運送、輸入、施放、進入場所檢查、違法爆竹煙火沒入及銷毀、其他機關協力及救濟等制度，均值得參考，以作為我國借鏡之處。