

公示送達程序以「網際網路」辦理之可行性

壹、前言

隨著網路科技之發達，免費的無線網路隨處可得，如臺北市已有多數公車設有免費 WIFI¹，在其行駛路線上之民眾均可免費使用，另外全臺超過 5,000 家 7-11 亦有提供免費 WIFI，這使得民眾透過網際網路瀏覽查詢所需之資訊成為常態。如知名影片分享網站 YouTube，其瀏覽人次突破 10 億之影片，竟有 27 部之多，雄居榜首的「江南 Style」更有達 26 億多瀏覽人次²，計算上，全世界平均每 4 人就有 1 人看過該影片！

相對的，實體報章雜誌的銷售量則每況愈下，全球網路普及之國家皆然，如香港創辦於 1939 年之「成報」，曾為香港銷售量最高之報紙，已於 2015 年 7 月宣布停刊³；美國數位未來中心 (Center for the Digital Future) 2012 年的調查報告指出，5 年內大部分的美國報紙都會歇業，許多新聞機構會從印刷轉向網路⁴。我國實體報章雜誌亦是如此，幾無例外的，所有平面報章雜誌均有網路平台瀏覽部分，部分甚至有發行數位版(即電子書)，而其網路平台的瀏覽人數遠高於實體書冊⁵；另有報導指出，我國目前報紙必須與特定利益團體結合，

¹ 目前計有 67 條路線之公車車輛有提供此服務。資料來源，Taipei Free，<http://goo.gl/QWw7Cu>，最後造訪日期，2016.08.02。

² 歌名原文「강남스타일」為，是韓國歌手朴載相（藝名 PSY）於 2012 年所推出之單曲，該歌曲 MV 中的「騎馬舞」風頭一時無兩，魅力橫掃全球，在我國，甚至連現任臺北市長柯文哲都表演過該舞蹈。前述資料來自，維基百科，觀看次數最多的 YouTube 影片列表，<https://goo.gl/f8WcdJ>；自由時報，柯 P 辦百日音樂會 大跳騎馬舞，<http://goo.gl/xURycK>。最後造訪日期均為 2016.08.02。

³ 中文網，紙媒面臨寒冬：香港老字號《成報》停刊，<http://goo.gl/hncDWA>，最後造訪日期，2016.08.02。

⁴ 邵婉卿，數位科技與數位閱讀的現況調查，國家教育研究院電子報，第 62 期，<http://goo.gl/mwhRgZ>，最後造訪日期，2016.08.02。

⁵ 以我國知名雜誌商業週刊為例，其於 2014 年 7 月至 12 月，合計銷售了約 12 萬份實體雜誌，

才有生存空間⁶。連帶地使許多實體書店面臨倒閉問題⁷。以上數據，在在顯示了目前實體刊物之困境，以及網際網路無遠弗屆之效力。

在稅捐案件中，常見稅捐處分相對人已出境許久，調查其住居所地難度甚高，此時因可供送達地址不明而須辦理公示送達時，為使相對人知悉處分內容之送達方法，以達成送達核定稅捐通知書之目的，保障人民訴願、訴訟權⁸，往往辦理公示送達時，仍須刊登新聞紙，但又因實體刊物之銷量低落，是否可達成前揭目的亦有疑義。而我國目前辦理公示送達時，仍僅能以實體公報或新聞紙為刊登，如就上開實體與電子媒體消長情形觀察，該見解則有重新討論之空間。

貳、現行實務見解之解析

因稅捐稽徵法未有公示送達之規定⁹，故當無從依稅捐稽徵法第 18、19 條之規定為送達時(即對應受送達處所不明之課稅或罰鍰處分相對人為送達時)，則須適用行政程序法之相關規定，而就公示送達部分，法務部曾於 91 年 3 月 6 日作成法律字第 0910700115 號函釋(下稱法務部 91 年函釋)，該函釋認為行政程序法第 80 條中規定之「公告欄」並不包含「網路電子公告欄」在內，其理由有四：一、電腦及網路使用之普及度與接受度仍有討論空間。二、電腦資料之安全性無法確保。三、相關配套法制尚不完備。四、現行「事務管理手冊」係將「公告欄」與「電子公告欄」二者分別規定。

另外，臺灣高等法院暨所屬法院 94 年法律座談會民事類提案第

但其數位平台每月平均不重複的瀏覽人次就高達 163 萬！關於此部分之統計數據，請參閱，財團法人中華民國發行公信會，商業週刊 2014 年 7-12 月整合媒體報告，<http://goo.gl/wqSS0S>，最後造訪日期，2016.08.02。

⁶ 該報導指出，財團為掌握「話語權」而樂於投資媒體，以製造對其有利之社會氛圍。請參閱，海外網，台報業如何過冬？財團辦報“不能說的秘密”，<http://goo.gl/mj7Q9g>，最後造訪日期，2016.08.02。

⁷ 蘋果日報，關關關 書店 10 年關千家，<http://goo.gl/pLPty1>，最後造訪日期，2016.08.02。

⁸ 請參閱，司法院大法官解釋第 663 號之解釋理由書。

⁹ 2007 年 12 月 12 日修正公布之稅捐稽徵法第 18 條將原有第 1 至 3 項(寄存送達及公示送達)刪除，其立法理由為：「俾一致適用行政程序法之相關規定，以資明確，即應參酌行政程序法之相關規定。」故稅捐文書之送達，除稅捐稽徵法第 18、19 條外，仍須適用行政程序法第 61 至 97 條規定。

35 號結論(下稱 94 年座談會民事 35 號¹⁰)所採之乙說，亦認為公示送達之公告方式不得以網路公告為之，其理由除認為電腦及網路使用之普及度與接受度仍有討論空間外(此與法務部 91 年函釋相同)，且因網路公告目前尚乏相當防偽措施，日後欲查證其真實性即有困難。如綜合前揭法務部 91 年函釋與 94 年座談會民事 35 號之意見觀察，目前實務見解釋均否認公示送達之「方式」可以網路方式為之，除公告欄無從擴張解釋為電子公告欄外，處分相對人如何確認處分真實性，影響之相關法規如何配合修正等等，均是待克服之問題。

參、公示送達之立法目的

送達之目的在使應受送達人知悉應送達文書或處分之內容，是以作成處分之機關應盡量使處分相對人知悉，或使該文書、處分居於其可知悉之狀態(進入其可得支配之範圍)，且在交易習慣上可期待相對人認知，以對其生效，並使受送達人如不服時，可盡速為權利救濟，或伸張或防禦權利之主張或答辯，以便決定是否提起救濟，計算提起救濟期間之遵守及何時移送執行，以維護其權利¹¹。公示送達亦然。

實務上使用公示送達，最常見是以行政程序法第 78 條第 1 項第 1 款「應為送達之處所不明者」為由辦理公示送達。因公示送達係法律上擬制之送達，故其要件認定自應嚴格，是以實務上認為，行政機關依職權欲為公示送達前，即應先已用相當之方法探查當事人應受送達處所，經查證後如處所仍有不明，始屬上開條文第 1 項第 1 款所定「應為送達之處所不明」之情形而得為公示送達，且如有爭執時，應由辦理公示送達之行政機關，就「不明」事實存在負舉證之責任¹²。另外，同條項第 3 款所稱「不能依第 86 條之規定辦理」，係指依本法第 86 條第 1 項不能囑託送達之情形，例如在該國並無我國之使、領

¹⁰ 關於前揭法務部 91 年函釋與 94 年座談會民事 35 號之完整內容，因字數較多，可至司法院法學資料檢索系統查詢，恕筆者不另行檢附。以下所引之函釋判決亦同。

¹¹ 法務部 97 年 2 月 26 日法律字第 0960049967 號函；陳敏，行政法總論，2009 年 6 版，第 362 頁以下；葛克昌，稅捐文書之送達－正當法律程序之法治國要求，月旦法學教室，第 96 期，2010 年 9 月，第 68 頁。

¹² 最高法院 82 年台上字第 272 號判例；法務部 90 年 11 月 5 日(90)法律字第 039713 號函。

館或其他駐外公、私機構，或我國與該國之間並無就送達互相協助之條約或協定之情形；而不能依同條第 2 項辦理，係指無法交郵政機關以雙掛號送達之情形，例如該國為我國郵件無法投遞之地區，或該國因戰亂、天災地變致郵政機關已無法正常運作之情形¹³。

綜上實務見解觀察可知，公示送達係在衡平程序雙方當事人間之利益，或是公私益之平衡。一方面盡其可能地使受送達人知悉資訊，另一方面則是避免程序因無法送達問題而延宕過久，而有害公益或是相對人之權利。是以在「網路」與「實體」已出現明顯的黃金交叉時，吾人仍堅持以書面方式為公示送達，是否確實對受送達人有利，是否可因應席捲而來的「數位浪潮」，仍待觀察。

肆、網路公示送達之優劣評析

目前以網路公告方式，作為「輔助」紙本送達，或是另發行電子政府公報之行政機關亦不在少數，但有趣的是，實際上往往是因受送達人於搜尋網路資訊時，發現關於其個人之相關資訊，而非是到國家圖書館等場所瀏覽上百頁的實體公報或新聞紙時發現該資訊。有學者即謂：「於公示送達，實際上無人會閱覽公告知悉其事¹⁴...。」實是一語道破目前實體公示送達之無奈。筆者整理網路公示送達與實體公示送達之優缺點可簡要以下表表示：

	網路公示送達	實體公示送達
優點	1. 費用低廉(目前各政府機關均建置有網頁，無須特意另行建置，並節省因印刷衍生之紙張與碳粉之花費)。 2. 資訊較容易被得知(各大搜尋引擎均可輕易搜尋發	1. 記載內容明確不易變更(印刷於紙本上較難變更)。 2. 較能確定目前閱覽查詢人(查閱時可登記瀏覽人姓名資訊)

¹³ 法務部 97.9.4 法律字第 0970031409 號函。

¹⁴ 王欽彥，送達之不知與民事訴訟法 164 條之回復原狀，靜宜法學，第 3 期，2014 年 6 月，第 80 頁。

	<p>現上開資訊)。</p> <p>3. 可瀏覽該資訊之區域較廣 (能使用網際網路之國家均可瀏覽)</p> <p>4. 保存較為簡便(與其他資訊一併存放於主機硬碟即可)。</p> <p>5. 期間期日之起算較為明確。</p>	
缺點	<p>1. 是否實際被查詢閱覽不易得知¹⁵。</p> <p>2. 被偽冒竄改之風險較高 (電腦系統可能被駭客入侵修改資訊，或是偽造相似的網頁公告等)。</p>	<p>1. 費用較高(尤其是刊登新聞紙，每次費用均在新臺幣1,000元以上¹⁶)</p> <p>2. 有時無法確實找到於欲送達地刊登出版之新聞。</p> <p>3. 資訊較難查詢(尤其當承辦人變更，或是資料過久)。</p> <p>4. 保存成本較高(實體卷宗資料須有對應之實體空間放置保存，甚至會有後續保存的水電費用等支出)。</p>

大抵來說，網路公示送達與實體公示送達之優缺點可說是相對的，但實體公示送達如為提升受送達人接觸資訊之可能性時，於其可能之所在地以新聞紙刊登公告，似乎是必然之情形，但實務上於此必然面臨二問題，一是費用問題，因刊登新聞紙之費用不貲，是以許多機關在考量到預算之後，是否選擇刊登在費用較低，但相對地銷量也

¹⁵ 雖機關可透過追查連線 IP 位置，來推測連覽該資訊之人別為何人，但仍難以確定由何人瀏覽，除非是如內政部警政署「查捕逃犯網路公告查詢」使用會員制，比較能推定目前瀏覽的是何人。

¹⁶ 事實上以筆者近日因不動產拍賣需刊登新聞紙為例，移送機關財政部臺北市國稅局松山分局就第一次拍賣刊登新聞紙之費用就高達 1 萬 855 元，如未拍定，後續可能尚有 4 次刊登新聞紙之費用需支出，相當可觀！

較低之報紙，不無疑義，此恐無法達成公示送達之目的；二即是筆者於表格中表列之實體公告缺點-「有時無法確實找到於欲送達地刊登出版之新聞」，因海外版新聞紙發行，通常有其區域性¹⁷，如無法覓得於該地發行海外版新聞紙之報社時，如何實現公示送達之目的？亦或僅依文義解釋刊登「新聞紙」即可？筆者以為，為維護處分相對人權利，當應採取合目的性解釋，但又可能發生如前述該地無發行海外版新聞紙之問題，此亦為目前實務上刊登新聞紙之困難處。

伍、建議(代結語)

在未來新一代的傳輸技術(如 WiFO¹⁸及第 5 代行動通訊技術¹⁹)引領下，網路傳輸之速度與廣度將再次得到擴張。而因虛擬貨幣之興起，電子加密技術也日益受到重視，對於辦理相關公文加密與辨識應無太大問題，況且是透過政府機關之網站刊載，公信力亦應無疑慮，94 年座談會民事 35 號所指出之問題，相信以目前的網路傳輸技術與電子資訊加密技術應足以克服。

又行政程序法係屬行政法規之普通法，適用範圍甚廣，而通常在一般行政程序辦理公示送達時，未有如稅捐處分般，辦理公示送達或境外公示送達較為頻繁²⁰，有必要全面思忖修法之問題。稅捐稽徵法作為稅捐核課之普通法，在維護稅捐處分相對人權利之前提下，並同時達成稅捐稽徵法送達一節降低稽徵成本、提升行政效率等公共利益維護之立法目的，建議可於修正稅捐稽徵法時，再次增列關於稅捐處分之網路公示送達規定，以達成稅捐稽徵機關與納稅義務人雙贏之目的。

¹⁷ 如 94 年座談會民事 35 號作成當時，我國發行新聞紙之報社中僅聯合報發行海外版，其海外版之發行地域亦僅限於美國，是倘受送達人係居住或出境前往大陸地區、越南、印尼、泰國、巴西等北美以外之地區，則於海外版報紙刊登之公告自無機會為受送達人所知悉並閱讀，無從達成公示送達之目的。

¹⁸ 紅外線 LED 加持 WiFO 新技術能讓 Wifi 頻寬提升 10 倍，<http://goo.gl/93km2K>，最後造訪日期，2016.08.02。

¹⁹ 天下雜誌，5G 是什麼？5G 會有多厲害？<http://goo.gl/wyrNLQ>，最後造訪日期，2016.08.02。

²⁰ 尤其是地價稅、房屋稅等每年就標的核課之稅額，可能因納稅義務人早已遷居國外，去向不明，為求慎重，多會辦理境外公示送達。