

國立臺灣大學法律學院法律學研究所

碩士論文

Graduate Institute of Law

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis



租稅資訊之保障與納稅人資訊自決權之研究

——以租稅資訊之蒐集、傳遞與交換為中心

On the Protection of Taxpayer's Tax Information and Information  
Self-determination: Focusing on the Procedures of Collecting,  
Disclosing and Exchanging of Tax Information

木笑瑞

Xiao-Rui Mu

指導教授：葛克昌 教授

Advisor: Prof. Keh-Chang Gee

中華民國 105 年 10 月

October 2016



國立臺灣大學碩士學位論文  
口試委員會審定書

租稅資訊之保障與納稅人資訊自決權之研究  
——以租稅資訊之蒐集、傳遞與交換為中心

On the Protection of Taxpayer's Tax Information and Information  
Self-determination: Focusing on the Procedures of Collecting,  
Disclosing and Exchanging of Tax Information

本論文係木笑瑞君(R02A21117)在國立臺灣大學法律學系完成之碩士學位論文，於民國 105 年 10 月 4 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

指導教授：

黃克昌

口試委員：

陳清秀

黃士村



# 謝 辭



論文還是海市蜃樓不具雛形的時候，這篇謝辭就早已在心裡徘徊了千百遍。每拜讀學長姐或同學論文的謝辭時，總是心有戚戚焉。然而真正要下筆寫自己論文的謝辭時，竟惶惶不知如何鋪陳，就好像早早打好腹稿的演講，卻因面對觀眾突然頭腦空白才盡詞窮。

三年前來台求學之際，因我的指導老師葛克昌教授曾機緣巧合到廈大開設稅法暑期課程，描繪出我對稅法最初的想像與興趣，也讓我對葛老師之學術理念與學者風範景仰萬分，是以選擇了台大法研所財稅法組的方向繼續研習。老師治學嚴謹，為人謙和，總是包容和鼓勵資質愚鈍的我。學業上，不管是論文還是平時的報告，每當撰寫遇到瓶頸與困惑，老師總是耐心講解，簡潔而犀利地指出問題所在，往往一語驚醒夢中人，使我得以不斷思考、成長；生活中，老師對身在異鄉的我亦多有照顧，時常關心我是否諸事順利有無任何困難，實令學生銘感於心。

口試委員陳清秀老師和黃士洲老師在口試中提出諸多寶貴的建議並就實務提供不同面向之思考，讓學生能夠重新檢視有關租稅資訊保護的學術與實務之互動，從而豐富與充實論文之內容，也深刻認識到論文的不足之處。陳清秀老師笑容可掬，平易近人，安撫緩解我對口試的緊張與恐懼。而士洲學長更是在口試之前撥冗與我討論論文相關議題，指點我口試可能遇到之狀況，由衷感恩於兩位老師的指導！

不得不感謝的，還有財稅法組的學長姐、R02 的同學們以及學弟妹。俊志學長從我初上稅務訴訟專題研究就帶我入門，始終耐心回答我所有白目的問題，至今受益良多。常和偉志學長和宏泰學長修習相同的課程，不時雪中送炭給予我莫大的幫助。念衡學長與佳函學姐組織的稅法讀書會，提供我們可以報告自己論文的機會，並就報告提供很多修正建議，在稅法讀書會上的學習與討論，總能引發我對稅法的思考與不同的觀察。而我同屆的好夥伴：怡潔、宛媽、敏暄，我們一起吐槽課業，擔憂論文，宛媽和怡潔還分別擔任我論文發表會和論文口試的小助手，幫我主持會議忙前忙後，你們的陪伴成為我研究所生涯美好的回憶之一。至於慧恒、瓊誼、佩伊、彥廷等學弟妹，很開心認識你們，也感謝你們對學姐我不時的加油鼓勁！

能夠在碩二的時候去法圖當工讀生，認識一群可愛的人真是太幸運的事：建翰總是為老不尊的搞笑，一旦安慰則深入人心；鳳儀像是外表冷靜但內心充滿好奇的少女；湘淳溫柔細膩懂得體貼；YY 是粉紅色迷妹以及美食探測器；嘉文是做事認

真的菇菇；星汝天真爛漫卻非常持家；Calidy 有藏不住的直來直往的灑脫與率真；馥萍擁有一張女神的面孔行為卻總是不受控制；淙源風趣幽默但愛打擊人；一鳴看似斯文但總有驚人之舉；竣元外表最像大叔但年紀卻最小；和若榆聊天永遠不擔心沒有笑點。遇到你們像是一次奇特的化學反應，是我在台生活最濃墨重彩的一筆。

論文的撰寫，難免有數度想要放棄和沮喪無比的時刻。和我並肩一同經歷論文的浴血奮戰，即便不同組別也絞盡腦汁對我論文提出意見與問題的田田和大白，我們共同的群組叫做「論文大躍進」，每日互相監督互相傷害，動輒抱頭痛哭抱團取暖，而後抖擻重新振作，重新淪為論文狗，樂此不疲。我最親愛的摯友若川雖身在廣州忙於工作，卻在我寫論文的一年裡時刻在線，面對我瑣碎的抱怨與煩惱，平心靜氣開導我鼓勵我，未曾有過不耐煩。我的好閨蜜 bibi 和老班，負責為我提供生活的笑料，讓我從不感覺孤單。永遠給我肩膀的玉玉、單細胞生物的安然、樂觀明朗的丹琪、帶我吃遍臺北好料的翔翔，乖寶寶芷宇、認真學術用心生活的芊芊，不吝用滿滿的正能量陪我度過論文每一段艱難的旅程。相識不久但一見如故的慧姐和拉拉姐，是學習的榜樣，也是生活的逗逼。現在四散在全球各地的 1206 的小夥伴：西瓜皮、朱 p、潘星和劉阿聰，感謝你們不離不棄，一直督促我早日畢業。還有怡紅姐姐、達贊叔、王璟姐姐、李昕婷、大海、麗月、夏之慕、麗雙、歡兒等等廈大舊友們，遠隔海峽，卻互相為各自的工作與生活加油打氣、一起努力，希望我們都能擁有自己理想的未來與現在！

最後，一直陪伴左右的是給我最多溫暖也最不落言語的愛的父母。在我成長的時光裡你們總是給我最大的自由，不管是決定念法律專業，還是放棄工作機會來台求學，你們雖然常常擔心，但卻每每無條件包容我的任性與胡鬧，使我能夠無後顧之憂地念完研究所，謝謝親愛的爸爸媽媽。還有我貌美如花的妹妹和從不讓人省心但慢慢長大懂事的弟弟，感謝你們代替我陪伴父母，勇敢應對生活的磨難與未知，我無以為報，希望此後我們一家人好好相愛用心生活。

不曾設想自己變成台大的過客的這一天來得如此快，又要背起行囊進入人生的下一個驛站。在此，感謝曾經幫助過我的人，感謝曾經遇到的困難，感謝曾經並將一直勇往直前的自己。

笑瑞 深夜寫於法學院萬才館 2406 研究室

2016/10/14

## 中文摘要



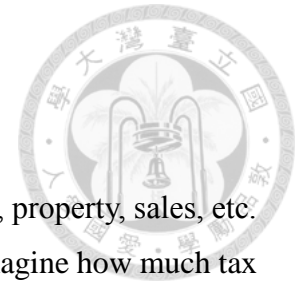
租稅資訊係納稅人之所得、財產、營業等與租稅構成要件相關之資訊，在現行稅法就課稅要件規定繁多之背景下，稅捐稽徵機關所掌握之納稅人資訊種類之廣殊難想像。尤其在資訊社會，如何防止租稅資訊被蒐集、彙整，乃至勾勒出納稅人之人格剖面，值得吾人重視。

有鑒於此，本文以租稅資訊之蒐集、傳遞以及交換之階段為觀察對象，透過對法條文義之理解，從事系統性整理分析，進一步檢討稅捐稽徵法第 30 條與第 33 條、以及兩岸簽署之兩岸租稅協議中資訊交換條款等相關規定。同時參酌實務見解之部分，配合上述法條之立法目的與運作狀況，討論以檢驗納稅人之資訊自決權是否得到充分保障。是以，本文先厘清租稅資訊之相關概念，確認納稅人之資訊自決權受憲法所保障，並藉此討論大法官解釋保護資訊之立場。接著，就前揭理論下，進一步探討在稅捐稽徵程序中納稅人資訊之蒐集與協力義務之界限、租稅資訊傳遞與稽徵機關保密義務之遵守，以及兩岸租稅協議下租稅資訊交換之限制。

最後，本文希冀藉由資訊自決權作為納稅人租稅資訊保護之武器，讓納稅人以及相關行政機關皆能重視租稅資訊之保障，從而緩解稅捐稽徵機關利用國家權力以及資料處理技術可能對納稅人租稅資訊造成之侵害。

**關鍵字：**租稅資訊；資訊自決權；稅務調查；協力義務；資訊蒐集；租稅秘密；資訊交換

# Abstract



Tax information relates to information about taxpayer's income, property, sales, etc. Since the tax law formulate range of tax elements, it is difficult to imagine how much tax information can be retained by the tax authorities. Especially nowadays in the information society, it deserves paying attention to prevent tax information from collecting, integrating or sketching out a taxpayer's personality profile.

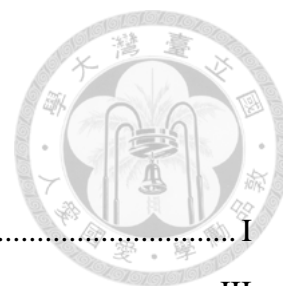
Thus, this essay takes the procedures of collecting, disclosing and exchanging of tax information as the object of observation. Through the understanding of the meaning of Article 30 and Article 33 of Tax Collection Act in Taiwan, as well as the terms of tax information exchange in China and Taiwan Signed Agreement on Avoidance of Double Taxation. Meanwhile, taking into account of the substantive opinion and the legislative purpose, this paper also verifies weather the taxpayers' information self-determination get adequate protection. Therefore, this paper firstly clarifies the concepts of tax information, making sure taxpayers' information self-determination guaranteed by the Constitution, and then discusses the opinion of Justices of the Constitutional Court in Taiwan. Next, under the theory of information self-determination forenamed, the paper further explores the boundaries of the third party and taxpayers' obligation to assist in tax collecting procedure. In addition, it talks about the disclosing of tax information and the tax authorities' secrecy obligations, and of course, the restrictions of tax information exchange under China and Taiwan Signed Agreement on Avoidance of Double Taxation.

Most importantly, this essay hopes that information self-determination can provide taxpayers with theoretical basis, so that taxpayers and the relevant administrative authorities have encountered emphasis on the protection of tax information, which may ease the infringement of tax information caused by force of the state and modern information processing technology.

**Keywords:** Tax information; Information self-determination; Tax investigation; Assisting obligation; Information collection; Tax confidentiality; Information exchange

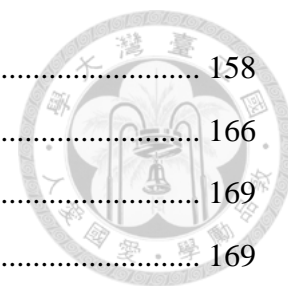


# 簡 目

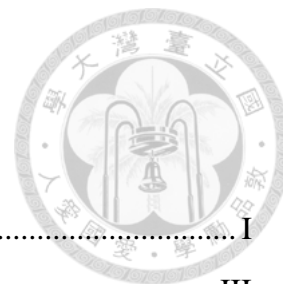


謝 辭 .....	I
中文摘要 .....	III
Abstract.....	IV
簡 目 .....	V
詳細目次 .....	VII
圖表目錄 .....	XI
第一章 緒論 .....	1
第一節 研究動機 .....	1
第二節 研究方法 .....	3
第三節 研究範圍與架構 .....	4
第二章 租稅資訊相關概念之釐清 .....	7
第一節 租稅資訊之定義及性質 .....	7
第二節 租稅資訊之蒐集、揭露與交換 .....	10
第三節 租稅資訊之保護必要性 .....	16
第三章 租稅資訊保護之資訊自決權與憲法基礎 .....	20
第一節 資訊自決權之權利性質 .....	20
第二節 司法院大法官解釋對資訊之保障 .....	31
第三節 資訊自決權對租稅資訊之保護 .....	45
第四節 小結 .....	53
第四章 稅捐稽徵納稅人資訊之蒐集及協力義務 .....	55
第一節 稅捐稽徵程序與租稅資訊有關之調查 .....	55
第二節 稅捐稽徵程序與租稅資訊有關之協力義務 .....	68
第三節 租稅資訊之蒐集對資訊自決權之影響及其界限 .....	107
第四節 小結 .....	127
第五章 租稅資訊之傳遞與租稅秘密之保守 .....	130
第一節 租稅秘密保護與資訊自決權 .....	130
第二節 現行法下傳遞租稅資訊之規定及檢討 .....	136

第三節 違反租稅資訊保密義務之行為及法律責任 .....	158
第四節 小結 .....	166
第六章 租稅資訊之交換與兩岸租稅協議 .....	169
第一節 國際租稅資訊交換之研究 .....	169
第二節 兩岸租稅協議與稅務合作 .....	176
第三節 兩岸租稅資訊交換之主體、範圍及程序 .....	184
第四節 租稅資訊交換之界限與納稅人資訊自決權 .....	191
第五節 小結 .....	200
第七章 結論與修法建議 .....	202
第一節 結論 .....	202
第二節 現行稅法規範之檢討或修正建議 .....	207
參考文獻 .....	210
附錄一： .....	222



# 詳細目次



謝辭 .....	I
中文摘要 .....	III
Abstract.....	IV
簡目 .....	V
詳細目次 .....	VII
圖表目錄 .....	XI
第一章 緒論 .....	1
第一節 研究動機 .....	1
第一項 案例引入——台灣桃園地方法院 102 年度簡字第 2 號判決 .....	1
第二項 問題意識 .....	2
第二節 研究方法 .....	3
第三節 研究範圍與架構 .....	4
第一項 研究範圍與限制 .....	4
第二項 論文架構 .....	5
第二章 租稅資訊相關概念之釐清 .....	7
第一節 租稅資訊之定義及性質 .....	7
第一項 租稅資訊之定義 .....	7
第二項 租稅資訊之特性 .....	8
第二節 租稅資訊之蒐集、揭露與交換 .....	10
第一項 租稅資訊之蒐集 .....	10
第二項 租稅資訊之揭露 .....	12
第三項 租稅資訊之交換 .....	14
第三節 租稅資訊之保護必要性 .....	16
第一項 自動化資料處理對人格發展之威脅 .....	16
第二項 憲法上租稅資訊保護之必要性 .....	17
第三章 租稅資訊保護之資訊自決權與憲法基礎 .....	20
第一節 資訊自決權之權利性質 .....	20

第一項	資訊自決權之內涵 .....	20
第二項	資訊自決權與其他基本權利之關係 .....	27
第二節	司法院大法官解釋對資訊之保障 .....	31
第一項	釋字第 293 號解釋 .....	32
第二項	釋字第 585 號解釋 .....	35
第三項	釋字第 603 號解釋 .....	37
第四項	從基本權利之觀點思考大法官解釋就資訊之保障 .....	41
第三節	資訊自決權對租稅資訊之保護 .....	45
第一項	租稅資訊自決權之權利主體 .....	45
第二項	租稅資訊自決權之保護範圍 .....	46
第三項	租稅資訊自決權之保護方式 .....	48
第四節	小結 .....	53
第四章	稅捐稽徵納稅人資訊之蒐集及協力義務 .....	55
第一節	稅捐稽徵程序與租稅資訊有關之調查 .....	55
第一項	租稅調查與職權調查原則 .....	55
第二項	核課處分調查之法律關係 .....	59
第三項	核課處分調查蒐集資訊之主體 .....	61
第四項	核課處分調查之範圍 .....	64
第五項	現行法下核課處分調查之方式——詢問檢查權 .....	65
第二節	稅捐稽徵程序與租稅資訊有關之協力義務 .....	68
第一項	協力義務的基本概念 .....	68
第二項	協力義務之主體 .....	71
第三項	租稅稽徵程序課予協力義務之正當性基礎 .....	74
第四項	協力義務之法律性質 .....	77
第五項	現行法與租稅資訊有關之協力義務的內容 .....	79
第六項	稅捐稽徵程序協力義務之拒絕及拒絕之法律效果 .....	100
第三節	租稅資訊之蒐集對資訊自決權之影響及其界限 .....	107
第一項	租稅資訊之蒐集對資訊自決權之影響 .....	107
第二項	蒐集租稅資訊之界限 .....	108
第四節	小結 .....	127

第一項	租稅資訊蒐集之協力義務與租稅調查之間的關係 .....	127
第二項	採取合理之手段蒐集必要（重要性）之租稅資訊 .....	127
第三項	不得將當事人之協力義務恣意轉嫁於第三人承擔 .....	127
第四項	嚴守租稅調查與協力義務之界限以維護納稅人資訊自決 .....	128
第五章	租稅資訊之傳遞與租稅秘密之保守 .....	130
第一節	租稅秘密保護與資訊自決權 .....	130
第一項	保護租稅秘密之意義與目的 .....	130
第二項	租稅秘密之保護 .....	132
第二節	現行法下傳遞租稅資訊之規定及檢討 .....	136
第一項	概說 .....	136
第二項	稅捐稽徵機關傳遞給其他公務機關使用 .....	137
第三項	稅捐稽徵機關傳遞給私人使用 .....	144
第四項	租稅資訊傳遞之界限 .....	150
第三節	違反租稅資訊保密義務之行為及法律責任 .....	158
第一項	侵害租稅秘密之行為類型 .....	158
第二項	違反租稅資訊保密義務之法律責任 .....	161
第四節	小結 .....	166
第一項	租稅秘密合法傳遞之對象過多而有違資訊自決之疑慮 .....	166
第二項	稅捐稽徵法第 33 條與所得稅法第 119 條之規範缺乏程序性保障 .....	167
第三項	違反租稅秘密之行為類型與法律責任亟待明確 .....	168
第六章	租稅資訊之交換與兩岸租稅協議 .....	169
第一節	國際租稅資訊交換之研究 .....	169
第一項	國際租稅資訊交換之新趨勢 .....	169
第二項	國際租稅資訊交換之法律基礎 .....	171
第三項	國際租稅資訊交換之類型 .....	173
第二節	兩岸租稅協議與稅務合作 .....	176
第一項	兩岸租稅協議之性質與效力 .....	177
第二項	兩岸租稅協議之效益 .....	181
第三項	臺灣依兩岸租稅協議執行資訊交換之法源依據 .....	183

第三節 兩岸租稅資訊交換之主體、範圍及程序 .....	184
第一項 租稅資訊交換之主管機關 .....	184
第二項 租稅資訊交換之範圍 .....	185
第三項 租稅資訊交換之方式與程序 .....	187
第四節 租稅資訊交換之界限與納稅人資訊自決權 .....	191
第一項 國際協定中對納稅人資訊自決權之保護現狀 .....	191
第二項 租稅資訊交換之界限與納稅人資訊自決權保護 .....	193
第五節 小結 .....	200
第一項 兩岸租稅協定就資訊交換之程序性規定尚須進一步明確 .....	200
第二項 完善租稅資訊交換過程中納稅人資訊自決權之保障 .....	200
第七章 結論與修法建議 .....	202
第一節 結論 .....	202
第二節 現行稅法規範之檢討或修正建議 .....	207
參考文獻 .....	210
附錄一： .....	222

## 圖表目錄



圖表 1	稅捐稽徵程序示意圖 .....	58
圖表 2	核課處分調查之法律關係（本文自繪） .....	61
圖表 3	不同類別之營利事業所應設置之會計帳冊種類表（本文自繪） ..	83
圖表 4	申報綜合所得稅所需檢附之所得憑證（本文自繪） .....	89
圖表 5	申報綜合所得稅所需檢附之支出與費用憑證（本文自繪） .....	90
圖表 6	申報綜合所得稅所需檢附之身分證明文件（本文自繪） .....	91
圖表 7	營利事業所得稅申報程序 .....	93
圖表 8	臺灣受理他方締約國請求個案資訊交換之作業流程圖 .....	189
圖表 9	大陸租稅資訊交換程序 .....	190





# 第一章 緒論



## 第一節 研究動機

### 第一項 案例引入——台灣桃園地方法院 102 年度簡字第 2 號判決

#### 一、事實概要

原告所有之自用小客車，未於法定期限內繳納民國 100 年使用牌照稅，經被告桃園縣政府地方稅務局重新展延繳款期限至 100 年 8 月 10 日止，惟原告仍未於規定期限內繳納。嗣原告於 100 年 9 月 21 日因使用公共水陸道路時，違反道路交通管理處罰條例之規定，經新竹縣政府警察局查獲，並逕以「代違反道路管理事件通知單」查詢發現原告有未繳納 100 年度使用牌照稅之情事，遂告知被告機關。被告爰依使用牌照稅法第 28 條第 1 項規定，對原告按 100 年使用牌照稅應納稅額裁處 1 倍罰鍰。原告不服，申請復查，未獲變更。續提起訴願，亦遭駁回，遂向台灣桃園地方法院提起行政訴訟，請求撤銷原處分及訴願決定。

#### 二、爭點分析

本件之主要爭點有二：其一，被告裁處前未給予原告事前陳述意見之機會，被告主張本件符合行政罰法第 42 條第 3 款「大量作成同種類之裁處」以及第 6 款「裁處所根據之事實，客觀上明白足以確認」之例外毋庸給予事前陳述意見之事由，有無理由？其二，被告機關取得新竹縣政府警察局所提供之「原告違規停車資料」，作為認定原告有違反使用牌照稅法第 28 條第 1 項規定之事實依據，是否合法？

## 第二項 問題意識

在上述引入之案例中，其所產生之爭議來自於新竹縣政府針對納稅人違規停車資料，逕行揭露給稅捐稽徵機關，使之用以裁罰使用牌照稅之行為。之所以產生此等爭議，係因為對於租稅有關之資訊可否作目的外使用以及在此行政罰過程中是否遵循正當法律程序之觀點，納稅人與稽徵機關之間顯然所持見解有異。而這樣的爭議，無疑引起本文對於納稅人租稅資訊保障問題之關注。

在科技發展日新月異的當下，資訊之傳遞、接受、儲存僅僅在一瞬間就可以完成，更不必說資訊技術之進步，所有透過科技設備所記錄下來的碎片化資訊都可經過整理匯總、對比分析而拼湊出完整之人格圖像。而資訊時代的到來，使得資訊無論對於政府部門，抑或私人而言都扮演著舉足輕重之作用。就資訊對政府之行政任務之履行而言，透過蒐集之資訊不僅可以瞭解現行法令之遵守狀況，亦可透過對經濟與社會發展之統計資訊來瞭解現今社會、經濟發展之狀況；而就私人而言，資訊之掌握不僅意味著商業利益，也是其監督政府工作之手段。

在稅法領域，為認定課稅要件之事實以達確實、公平稽徵之目的，稅捐稽徵機關必須掌握人們之經濟生活事實本無可指摘，然而，在現行課稅要件之規定繁多，稅捐稽徵機關其所掌握之資訊種類之廣難以想像。僅就所得稅領域觀之，稅捐稽徵機關對納稅義務人之財務狀況、家庭關係、宗教信仰、醫療記錄等等無不盡收眼底。這些稅捐機關所掌握之資訊原則上應該被視為秘密加以對待，只能基於對稅捐之稽查、徵收、實施、執行、訴願決定或審查之緣故，揭露給相關的人員、主管機關，而這些人也僅能因為這個目的使用相關資訊。然而，在政府其他部門與私人強烈的取得企圖與科技拼湊、統整資訊技術發展的驅使下，兼之人民對其租稅資訊之流向無法掌握，更加劇了納稅義務人隱私之威脅可能，尤其當此等資訊係政府部門藉以對人民作出重要決定之憑據而人民卻一無所知時。<sup>1</sup>

與稅捐稽徵程序中租稅資訊之流動息息相關者，乃稅捐稽徵法第 30 條所規定有關蒐集納稅人租稅資訊之稅捐調查與第 33 條所規定之對租稅資訊之保密義務和傳遞之例外。蓋稅捐稽徵機關之所以能夠掌握租稅資訊，係藉由租稅調查與納稅人

<sup>1</sup> Daniel J. Solove (2004), *The Digital Person: Technology and Privacy in the information age*, New York University Press, pp.8-9.

及第三人之協力義務。而納稅人及第三人負擔協力義務是否具有正當性，其憲法基礎為何，仍待進一步釐清。而由德國法發展而來之資訊自決權是否對稽徵機關蒐集、傳遞租稅資訊有所限制？蓋實務、學者一向對應受保護之租稅資訊範圍以「租稅秘密」稱之，則資訊自決權之保護是否排除不具資訊保護必要之租稅資訊？法條中何謂納稅人之租稅資訊，其是否涉及人民期待隱私之範圍，尚非明確。最有爭議者為，雖然稅捐稽徵法第 33 條係出於保障納稅人之租稅資訊，其仍有諸多例外規定，使得稅捐稽徵機關在符合法律規定之情形下，得對外傳遞納稅人之租稅資訊。然無論是對私人或對公務機關人員之傳遞，均未規範相關程序與要件。

此外，隨著經濟之全球化，個人或企業在全球範圍內追求利益之最大化早已成為時代發展之潮流。市場機制在全球範圍內的擴張，使得經濟之發展超越國界的藩籬，各國間的經濟聯繫得以空前緊密，兩岸之經貿活動亦來往頻繁。故兩岸於 2009 年起開始協商相關之稅收與經貿問題，以期藉由兩岸租稅協議，雙方協商認定居民納稅人身份、分配課稅權、解決雙重徵稅問題，以及建立雙方協調合作之機制，其中，租稅資訊之交換乃是兩岸稅務合作之及其重要一環。惟在兩岸租稅協議中，對租稅資訊之交換規定是否會不當干預納稅人之資訊自決，殊值討論。

本文以稅捐稽徵法第 33 條有關租稅秘密之規定為發想，採取較為宏觀之角度，自憲法與納稅人權利保護之觀點，探討現行稅法就稅捐稽徵程序中對納稅人租稅資訊保護之必要性與合理性。是以，在大法官已明確揭示資訊自決權之保障前提下，本文分別從稅捐稽徵程序中租稅資訊之蒐集、傳遞以及交換等各個階段出發，就各個階段稅捐稽徵機關可能對納稅人租稅資訊造成之威脅加以討論，並明確其應有之界限與對租稅資訊保護之可能。

## 第二節 研究方法

本文係以租稅資訊之蒐集、傳遞與交換為中心，因此對於納稅人資訊自決權之研究乃以上揭稅捐稽徵程序為主要對象，蓋對租稅資訊之保護須落實於資訊可能流轉之各個階段。而針對租稅資訊之蒐集、傳遞與交換，實務中亦累積大量法令規

定、判決評釋以及行政令函。是以，本文在研究方法上，擬將現行有效之法律、實施細則、實務上大法官解釋所表示之法律見解，以及行政主管機關基於職權所作之函令解釋，針對不同之階段作系統之整理，從而體系化地說明稅捐稽徵機關在租稅資訊之蒐集、傳遞與交換中對納稅人資訊自決權所造成之干預。此外，本文亦結合學說之觀點與實務之見解，對如何保護納稅人租稅資訊以及相關之界限作進一步之說明。

此外，臺灣有關稅法之相關學說討論多以承繼德國為大宗，因此在討論源自德國之資訊自決權之概念以及憲法基礎時，自有必要介紹涉及資訊自決權之相關法院判決評釋、以及其理論之發展脈絡。惟受限於筆者之語言能力，故相關德國法制之介紹，皆轉引注臺灣學者之著作與文獻。尤其以陳志忠於《個人資訊自決權之研究》的碩士論文中，對德國聯邦憲法法院判決中所發展而出之資訊自決權的介紹與內涵有相當之釐清作用。而學者陳敏所翻譯之《德國租稅通則》一書，亦幫助筆者對於德國稅法之規定有一定之瞭解。

綜上，本文嘗試以資訊自決權之理論為基礎，輔以德國法例，並配合大法官解釋及目前相關之法律等實務見解作為論文研究之方法。

### 第三節 研究範圍與架構

#### 第一項 研究範圍與限制

本文所處理的問題，主要是租稅資訊在稅捐稽徵程序中被稅捐稽徵機關蒐集、並於後續加以傳遞、交換的過程中，可能對納稅人資訊自決權造成之干預，並討論各個階段之法界限來保障納稅人之資訊自決。而租稅資訊不僅包括所得之資訊，更包括納稅人之財產以及交易之資訊。惟所得稅最能彰顯納稅人之稅捐負擔能力，且其涉及之資訊類型最為豐富，故在研究範圍上以有關所得稅之稽徵程序之規定作為探討之核心。此外，就租稅資訊之蒐集，多集中於核課處分調查階段，亦即狹義之稅務調查階段，故本文所指蒐集之租稅資訊主要來自稅務行政調查，暫不討論在

稅捐行政罰或刑罰要件事實調查或稅捐執行程序中所蒐集之資訊。是以，在後續租稅資訊之傳遞、交換過程中所涉及之租稅資訊，亦僅包含由稅務行政調查階段所蒐集之資訊。

有關納稅人租稅資訊之保護以及資訊自決權之諸多重要問題，例如租稅資訊之蒐集並不限於核課處分階段，則在其他階段蒐集租稅資訊之範圍以及界限的問題；租稅資訊由稅捐稽徵機關傳遞給其他公務機關或非公務機關之後，而有繼續傳遞之問題；可以抗衡納稅人資訊自決權之重大公共利益的內涵為何等等問題本文均未進一步說明與處理。不過希望本文能拋磚引玉，引發各位對於納稅人租稅資訊保護問題之關注。

## 第二項 論文架構

本論文共分為七章，架構鋪陳簡述如下：

第一章為「緒論」。主要由判決案例匯出問題意識，並概述本文之研究方法、研究範圍以及論文之架構。

第二章為「租稅資訊相關概念之釐清」。蓋「租稅資訊」之概念係為本文之先決問題，稅法規定或學說上均為對「租稅資訊」進行定義，是以本章首先就租稅資訊之性質與類型予以說明並試圖給予「租稅資訊」加以界定。其次，在明確租稅資訊之意涵後，本章闡述租稅資訊之蒐集、傳遞以及交換之概念、方式以及意義，並分析租稅資訊於憲法上保護之必要性。

第三章為「租稅資訊保護之資訊自決權與憲法基礎」。本章主要處理由德國人口普查案所確認之資訊自決權的意義與內涵，並探討資訊自決權與憲法基本權利之關係。同時，透過整理釋憲實務上對資訊保護之相關論述，尤其以大法官釋字 603 號解釋提出資訊隱私權之概念背景下，從釋義學之角度觀察臺灣資訊自決權之發展，並就資訊自決權對租稅資訊之保護範圍、保護程度以及目的拘束原則之指導進行論述。

第四章為「稅捐稽徵納稅人資訊之蒐集及協力義務」。本章以稅捐稽徵法第 30 條之規定為基礎，分別站在稅捐稽徵機關依職權進行核課處分調查及納稅人協力

義務之履行兩個角度討論稽徵機關如何從納稅人處蒐集租稅資訊，並討論租稅資訊之蒐集可能對資訊自決權之衝擊，並劃定其應有之界限。本章著重探討納稅人與第三人之間協力義務正當性之不同，並就其協力之拒絕可能提出本文之看法。

第五章為「租稅資訊之傳遞與租稅秘密之保守」。本章係就稅捐稽徵法第 33 條所明定之租稅秘密的保護規定出發，參酌德國稅捐通則第 30 條之規定對臺灣之租稅秘密制度中權利主體、保護客體以及保護義務人等加以檢討，並對現行法下例外傳遞租稅資訊之各款規定予以檢討，並歸納租稅資訊傳遞之限制。最後，對違反租稅秘密之行為類型與法律責任作進一步之釐清。

第六章為「租稅資訊之交換與兩岸租稅協議」。兩岸租稅協議於 2015 年簽署後台灣尚未經立法院審查通過而生效。在此背景下，對比 OECD 稅約範本、OECD 稅務資訊交換協定範本等相關規定，本章就兩岸租稅協議中對資訊交換之規定從法律基礎、制度設計以及交換之限制等方面予以剖析，從納稅人資訊自決權保護之角度探究資訊交換制度中納稅人參與權之保障。

第七章為「結論」。本章係對第二章至第六章討論重點之整理與歸納。



## 第二章 租稅資訊相關概念之釐清

### 第一節 租稅資訊之定義及性質

#### 第一項 租稅資訊之定義

何謂「租稅資訊」？法律上或學說上並未有明確之定義。稅捐稽徵法第 33 條第 1 項略以，「稅捐稽徵人員對納稅義務人之財產、所得、營業及納稅等資料，除對下列人員及機關外，應絕對保守秘密」，似乎表明，租稅資訊包含但不限於納稅義務人之財產、所得、營業及納稅資料。而就該定義觀之，其係列示性地舉出租稅資料之內容，而未正面概括其內涵。此種定義方式類似個人資料保護法就「個人資料」之定義，規定於第 2 條第 1 款，係「指自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。」其強調個人資料須為可特定或識別個人的某種身份或狀態之事實。

其中，租稅資料與租稅資訊在許多文獻中常常被視為同一概念而相互混用，實則有關資料與資訊之概念及範圍，亦產生許多爭議。有學者認為「資料」(data)乃代表人、事、時、地、物或任一活動事態之真相，而不以文字記載者為限；而資料僅在處理 (progressing) 後方成為供活動及管理決策所需之「資訊」(information)。<sup>2</sup>而亦有學者引用德國學者之論述，從得以自決之資訊即為個人資訊之角度，而認為個人資料與個人資訊無區別之必要。<sup>3</sup>也有學者提出，資料與資訊實為一種相對之概念，蓋資料本基於處理者主觀之需要而為客觀之整理，因此，業已經他人加以處理之資訊，尚有成為其他資料需要者之「新」資料。<sup>4</sup>本文以為，從法學研究之

<sup>2</sup> 相關概念辨析，詳參翁岳生主持，《資訊立法之研究》，行政院研究發展考核委員會編印，1985 年 11 月版，頁 9-10；許文義，《個人資料保護法論》，臺北：三民，初版，2001 年 1 月，頁 18-22。

<sup>3</sup> 李震山，〈論資訊自決權〉，收錄於《人性尊嚴與人權保障》，臺北：元照，二版，2000 年，頁 278。

<sup>4</sup> 朱柏松，〈資訊時代、資訊問題及資訊法的範疇〉，法學業刊，第 35 期，1990 年 1 月，頁 64。

觀點來看，嚴格區分「租稅資料」與「租稅資訊」並無實質必要，蓋其單憑使用者之主觀意圖而作不同之分類，兩者範圍並沒有明顯之界限，故本文使用「租稅資訊」之概念，自不意味將「租稅資料」之保護排除在外。

而參照前揭個人資料之定義與租稅資訊之內容，本文將租稅資訊之定義，界定為「任何可特定個人或企業之有關租稅構成要件之資訊，包括身份資訊、所得收入、財產狀況等」，以此作為行文時之概念。<sup>5</sup>

## 第二項 租稅資訊之特性

觀諸前揭租稅資訊之定義，可知租稅資訊之範圍相當廣泛，可以想像其資訊性質也勢必非常多元、複雜。不論是憲法保護程度或就審查標準之選擇，依稅法所要求及調查所得之租稅資訊的內涵不同，而有所區別。有學者將租稅資訊區分為高度屬人領域與市場公開事項。市場公開事項係指在公眾市場中透過交易等活動而產生具有一般可見性之課稅收入，通常出自於營業活動之範圍，例如營業生產狀況、營業行為、銀行往來與保險等等。而相應的，若所涉之事實，與自然人之專屬權利有密切相關者，則稱為高度屬人性之私人領域，原則上不容許稅法予以探究調查與干涉介入。<sup>6</sup>蓋涉及人身自由權利之事項，應屬人格權保障之核心範圍，國家財務行政不予窺伺探詢。<sup>7</sup>

惟問題是，何者為「高度屬人性之私人領域」？德國聯邦法院曾提出有關領域理論之概念，將個人事務作階層上之劃分，區分個人領域、私人領域與隱秘領域而受到不同程度之保護。<sup>8</sup>前兩個領域係依據相互利益權衡的標準，最後一個領域則享有絕對保護。德國聯邦憲法法院在 *Elfes* 一案中首次宣稱：「基本法第二條第一項及第一條第一項保留給所有人民一個私人生活形成的領域，其中並且存在著一

<sup>5</sup> 有關租稅資訊之定義與內涵，因實務中多由租稅秘密之討論出發，故相關議題於「第五章、第一節、第二項」以下仍會結合稅捐稽徵法第 33 條之規定討論之。此部分經由口試委員陳清秀教授指出，應補充說明之，特此感謝。

<sup>6</sup> 李鴻禧，〈資訊、憲法、隱私權——資訊化社會與人權問題之探討〉，收錄於《憲法與人權》，臺北：元照，初版，1999 年，頁 424。

<sup>7</sup> 葛克昌，〈稅務調（檢）查權行使及其憲法界限〉，收錄於《行政程序與納稅人基本權》，臺北：翰盧，三版，2012 年，頁 711-715。

<sup>8</sup> 王澤鑒，〈人格權保護的課題與展望（三）——人格權的具體化及保障範圍—隱私權（上）〉，臺灣本土法學，第 96 期，2007 年 7 月，頁 38 以下。



個所有公權力影響均應被排除的自由不受侵犯領域」。<sup>9</sup>申言之，領域理論之目的，係將受保護之私人生活形成領域，放置在一個同心圓的模型上，在這個同心圓模型中，愈接近內核之部分，亦即隱秘領域之事項，受到之保護愈強。隱秘領域例如「內心的思想以及內心的情感表現於外在表現形態如親密之信件、日記」等；<sup>10</sup>德國基本法允許每個公民都有型塑私人生活不可侵犯之領域。此外，為保護人性尊嚴，不僅要求保障個人獨處之狀態，亦包括與他人互動之情形，因此，婚姻與家庭方面之溝通，以及與其他親近家屬間之談話，亦為不可侵犯之領域；私人領域，係指一般之居家或家庭生活，範圍涵蓋至私人之對話、信件等，此領域之事務與外界有一定程度之接觸，因此非受絕對之保護；而至於個人領域，乃個人與外界公開場合發生之聯繫，須至少保護其不受到其他危害。<sup>11</sup>領域理論意味著嘗試將個人資訊切割為數個具有階層內涵之領域，並施以不同程度之憲法上保護。

而學者提出租稅資訊之「高度屬人性之私人領域」，若參考領域理論之標準，似乎將落入「私人領域」界限以內之範圍，諸如「體檢報告健康情況、宗教信仰、婚姻家庭狀況、政治信仰」等等，只有在公共利益重大要求時，始例外得以限制之。<sup>12</sup>惟誠如領域理論所面臨之責難，事實上各領域間存在著界限難以劃分的問題，如何判斷租稅資訊究屬何種領域，解釋適用上仍充滿疑義。

除此之外，亦有學者依資訊之敏感度，將資訊分為敏感資訊與非敏感資訊。所謂資訊之敏感度，就是該資訊如果脫離個人控制，可能對個人造成的損害有多大，也就是資訊的抽象危險性有多高的問題。<sup>13</sup>換言之，一些資訊可能對於本人具有一身專屬與高度隱秘性，或其揭露會對個人造成嚴重影響，<sup>14</sup>即屬敏感資訊。就租稅資訊而言，其當屬資訊之一部，遂有敏感資訊與非敏感資訊之區分。諸如與課稅有關之個人婚姻狀況、財務狀況等等，皆為敏感資訊，而企業之經營行為，業務類型等等屬於不敏感資訊。

綜上可知，不論是市場公開事項與高度屬人性之私人領域的劃分，抑或敏感與

<sup>9</sup> 陳志忠，《個人資訊自決權之研究》，東海大學法律學研究所碩士論文，2000年，頁30。

<sup>10</sup> 馬興平，《論資訊隱私權的保護——從釋字第603號解釋出發》，國立中正大學法律學研究所碩士論文，2008年，頁24。

<sup>11</sup> 馬興平，前揭註10，頁25。

<sup>12</sup> 葛克昌，前揭註7，頁713。

<sup>13</sup> 參照大法官解釋第603號解釋許玉秀大法官協同意見書。

<sup>14</sup> 黃昭元，〈無指紋則無身份證？換發國民身份證與強制全民捺指紋的憲法爭議分析〉，收錄於《民主、人權、國家——蘇俊雄教授七秩華祝壽論文集》，臺北：元照，2005年，頁474。

非敏感資訊之區別，其均說明，租稅資訊具有性質多元化之特點，且有絕大多數係與個人私領域有密切之關聯，而具有一定之敏感性，但租稅資訊卻又不僅限於個人隱私之部分。雖然學說一直號召對涉及隱秘領域之租稅資訊，應保有相當之距離，且稅法在選擇課稅要件時，原則上也多為市場公開事項，而不應觸及絕對不受侵犯的部分。然區分界限之模糊與浮動，資訊類型化之艱難，使得租稅資訊無法作一個明確之區隔，而一概僅在案例群中作標準一致的審查操作，備受爭議。

## 第二節 租稅資訊之蒐集、揭露與交換

本文所要處理的問題，主要為租稅資訊在稅捐稽徵程序中被稅捐稽徵機關蒐集，並於後續傳遞、利用與交換過程中加以揭露，並討論在此過程中如何保障納稅人之資訊自決。首要之義，必須先得釐清蒐集、揭露與交換之概念。

### 第一項 租稅資訊之蒐集

#### 一、蒐集之概念

蒐集之行為，作為開啟資訊保護程序之起點，未經蒐集之資料，對當事人而言，並未形成侵害之可能，故亦無保護之必要。而相應的，個人資料若經公務機關或非公務機關蒐集後，方有可能進一步予以處理或利用，是以資料之蒐集可謂係資料保護諸般措施之開端，且是對資訊自決最顯著與最強烈之干預行為。<sup>15</sup>個人資料保護法對蒐集之規定，指以各種方式取得個人資料。<sup>16</sup>故其側重在「取得」資料之行為，即為了某一目的而獲取相關資料之所有程序。<sup>17</sup>

而蒐集之概念包含了兩個要素：主動的取得行為與主觀的利用目的。亦即蒐集

<sup>15</sup> 許文義，前揭註 2，頁 206-207。

<sup>16</sup> 參照個人資料保護法第 2 條第 3 款規定。

<sup>17</sup> 許文義，前揭註 2，頁 207。

必須是：(一)蒐集單位利用其本身之能力；(二)基於一定的利用目的，所為之取得當事人資料之行為。<sup>18</sup>後者，只需要有預定之使用目的即可，至於其目的為何，則非為蒐集之問題，而是目的限制之問題，將於後文詳述。惟尚須注意的是，在租稅資訊之蒐集中，有無當事人之協力，並不妨礙蒐集之成立，其僅為取得方式的差別。因此，只要滿足上述二要素者，即為本文所指之蒐集。

## 二、租稅資訊蒐集之方式

在確保租稅正確而有效課徵之觀點下，對納稅人經濟活動事實之掌握即屬不可忽略之重要課題。因租稅資訊涉及納稅義務人之市場所得、財產以及消費資訊，多在納稅義務人管領範圍內，納稅義務人最瞭解各種情況，也最接近課稅的證據資料。就營利事業所得稅為例，法人之營運活動之財產、所得所發生之稅捐債務等資訊，基本掌握在該法人之持有中，稅捐稽徵機關非調查而無從得知，更毋論個人之所得與財產資訊蒐集之困難。因此，在稅捐稽徵程序中，蒐集租稅資訊之方式主要有二：其一稅捐稽徵機關調查課稅有關事實，依職權探知並調查租稅資訊；其二則有賴於納稅義務人及第三人盡其協力義務，就課稅之重要資訊以完整而真實之陳述。在稅捐稽徵機關查明事實之過程中，輔以納稅義務人及第三人之協力，使國家能得以公平而合法的課稅，為全民的利益，而達成公共任務。蓋倘由稽徵機關完全承擔課稅事實之闡明責任，則可能因此產生過鉅之財政花費或過度侵害納稅義務人之基本權利，故稽徵程序之協力義務，並不違背法治國家的精神。<sup>19</sup>

## 三、租稅資訊蒐集之意義

就政府向私人取得私人所掌握之資訊而言，任何政府為求政府一般功能的發揮及完成特定之任務，多少都會向私人取得資訊。稽徵機關對租稅資訊蒐集最直接之意義，在於其有助達成課稅之目的，從而確定納稅義務之履行。蓋量能課稅原則

<sup>18</sup> 許文義，前揭註2，頁207。

<sup>19</sup> 有關蒐集租稅資訊之協力義務的內容與正當性，參見本文「第四章、第二節、第三項和第五項」之說明。

要求個人之稅捐負擔，應按照納稅義務人之負擔稅捐能力來分配。而所謂稅捐負擔能力，係指現實上負擔稅捐之支付能力，而此種支付能力，即主要來源於經濟活動產生之經濟成果，扣除納稅人為其自身與家庭所必須支付之生活費用，以納稅人現實可取得並支配之金錢或可轉換為金錢之財產與利益，其客觀足以支付稅捐之負擔能力，而謂之稅捐負擔能力，並因此形成量能課稅原則之意義與內涵。<sup>20</sup>因此，租稅資訊之蒐集是稅捐稽徵機關能夠客觀衡量納稅義務人稅捐負擔能力之前提，只有掌握發生稅捐債務之構成要件事實，才能容許國家按人民負擔稅捐之能力依法課徵稅捐，同時禁止國家超出人們負擔稅捐能力課徵稅捐。<sup>21</sup>

此外，稅捐稽徵機關經由職權調查與人民協力義務之履行等方式，獲取人民之租稅資訊，而租稅資訊涉及範圍之廣，加之現今電腦、網際網路等資訊科技發達，稽徵機關藉由這些科技工具來處理彙整租稅資訊，使其形成一個巨大而全面之租稅資訊之「資料庫」。利用這個資料庫，稽徵機關進而可將各種申報、建檔之租稅資訊相互勾稽，以探查納稅人之稅捐繳納情況，以及是否有逃漏稅之情事。故簡言之，租稅資訊之蒐集，使得由納稅義務人掌控之個人或法人之資訊，流入稽徵機關之資訊系統，個人亦有可能將呈現如同剖圖一般，清楚而完整的將其個人生活及所有資訊攤開在稅捐稽徵機關面前。

## 第二項 租稅資訊之揭露

### 一、傳遞與利用之概念

揭露，係指告知他人一些資訊，尤其是涉及隱秘之事。<sup>22</sup>稅捐稽徵機關揭露納稅義務人租稅資訊之行為，實質上可分為租稅資訊之內部傳遞與外部利用。個人資料保護法第 2 條第 4 款僅規定，內部傳遞是「處理」過程之一部，<sup>23</sup>至於「傳遞」

<sup>20</sup> 柯格鐘，〈論量能課稅原則〉，成大法學，第 14 卷，2007 年 12 月，頁 61 以下。葛克昌，〈量能課稅原則與所得稅法〉，收錄於《稅法基本問題》，臺北：元照，二版，2005 年，頁 163 以下。

<sup>21</sup> 黃茂榮，《稅法總論（第一冊）》，臺北：植根，增訂三版，2012 年 3 月，頁 435。

<sup>22</sup> disclose：To give somebody information about something, especially something that was previously secret. (by Oxford Dictionary).

<sup>23</sup> 2016 年個人資料保護法第 2 條立法修正理由中提出，原條文「處理」之定義包括資料之傳遞，後因易遭誤解為傳遞給外部之第三人，而與「利用」行為發生混淆，爰將「傳遞」修正為「內部傳送」，以資明確。本文在此仍使用「傳遞」之用語，但其內涵與個人資料保護法中「內部傳送」

本身的概念未進一步予以界定。參考德國聯邦個人資料保護法第 3 條第 4 項第 3 款規定，「傳遞」係指將已儲存或經資料處理所獲得之資料，依下列方式示知第三者：（一）由儲存單位將資料傳達於接收者，（二）由接受者從儲存單位查閱或截取原已備妥之資料。<sup>24</sup>因此，資訊之「傳遞」構成要件主要有二：其一，傳遞行為係以傳達、查閱、或擷取之方式，由儲存單位向第三者示知；其二，傳遞之客體必須是「已儲存」或「經由資料處理所獲得」之資料。所謂「傳達」，意指任何足以使資料中所含有之資訊，傳送到接受資訊之人所能掌握之領域內的行為，而不論其個別情形下是如何發生的——經由口頭或電話通知、有線或無線的資料播送、資料媒介之遞交、寄發或將資料向接收者宣讀。除「傳達」之外，就傳遞單位而言，常用的尚有「查閱」與「擷取」二種方式。「查閱」不僅指直接閱讀或研究資料媒介，而且包括在接收者支配能力以內任何其他取得資訊之方式。「擷取」則指經由自動化流程之輔助而取得對傳遞單位所準備好之資料得支配力之行為。<sup>25</sup>而「傳遞」最重要之概念，在於「示知」。<sup>26</sup>例如，稅捐稽徵機關中之稽徵人員，若獲知其單位內部之業務上資訊者，非為「傳遞」之行為；反之，若其示知租稅資訊之對象，並無直接之職務上關係時，則屬「傳遞」之行為。

至於「利用」，係指將蒐集之個人資料為處理以外之使用。<sup>27</sup>從個人資料保護法之規定來看，其係將「公務機關或非公務機關將其保有之個人資料檔案提供給機關以外之人」之行為視為「利用」，而將「傳遞」僅使用於「內部傳遞」之情形。換言之，就提供資料檔案這個行為，個人資料保護法僅以接收者為內部人員或外部人員作為劃分「利用」與「傳遞」之概念，而傳遞之上位概念「處理」之定義中，又有「利用」資料的意涵，從而形成套套邏輯，而更讓人容易混淆。因此，若參考德國法之規定，將「儲存單位將資料傳達於接受者視為資料傳遞類型之一」之觀點而

一致，特此敘明。

<sup>24</sup> 條文參照 Bundesministerium der justiz und für Verbraucherschutz, BDSG (Federal Data Protection Act), [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_bds/englisch\\_bds.html#p0028](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bds/englisch_bds.html#p0028), (最後瀏覽日：2016 年 10 月 8 日)。中文翻譯部分，參照林錫堯，〈德國聯邦個人資料保護法〉，法學業刊，第 36 卷第 4 期，1991 年 10 月，頁 3。

<sup>25</sup> 洪榮彬，《資訊時代之資料處理與資料保護——以德國聯邦個人資料保護法為中心》，私立輔仁大學法律學研究所碩士論文，1993 年，頁 84-85。

<sup>26</sup> 許文義，前揭註 2，頁 254。

<sup>27</sup> 參照個人資料保護法第 2 條第 5 款之規定，2016 年修法前「利用」之定義為：「指公務機關或非公務機關將其保有之個人資料檔案為內部使用或提供當事人以外之第三人」，惟立法理由稱其中直接對當事人本人使用其個人資料，是否屬本法所稱之利用行為，滋生疑義，故參考德國聯邦個人資料保護法之規定，修正利用之定義。

言，提供資料於機關以外之人應包含於「傳遞」之概念，而屬於傳遞之行為，特此敘明。



## 二、租稅資訊之傳遞

若承接前揭有關揭露之內涵，或更準確稱「租稅資訊之傳遞」，其類型主要包括稅捐稽徵機關傳遞給公務機關與稅捐稽徵機關傳遞給非公務機關兩種。依稅捐稽徵法第 33 條之規定，稅捐稽徵人員可在滿足一定條件情況下，將租稅資訊示知於「一、納稅義務人本人或其繼承人。二、納稅義務人授權代理人或辯護人。三、稅捐稽徵機關。四、監察機關。五、受理有關稅務訴願、訴訟機關。六、依法從事調查稅務案件之機關。七、經財政部核定之機關與人員。八、債權人已取得民事確定判決或其他執行名義者。」其中，第 1 款、第 2 款、第 8 款為非公務機關，第 3 款至第 7 款則為公務機關。

## 第三項 租稅資訊之交換

### 一、租稅資訊交換之概念

租稅資訊之交換者，實則為資訊之國際傳遞及利用。個人資料保護法第 2 條第 6 款規定，「國際傳輸：指將個人資料作跨國（境）之處理或利用。」當締約一方提出資訊交換請求，締約另一方收到資訊請求後有一個處理的過程，包括對請求之分析，視其是否符合雙方訂立之租稅資訊交換協議或條款之要求，一旦接受要考慮通知受該資訊交換影響之各類主體，尤其是納稅義務人。而被請求方還應視本國稅務主管機關對租稅資訊掌握狀況，考慮是否需要進一步蒐集租稅資訊。完成對所需要之資訊之蒐集、處理，被請求方再以協定規定之方式對該資訊進行傳遞，而接收方收到資訊後，按照協定規定之方式與目的加以使用，而為了稅務合作之進一步開展，接收方可能還會將該資訊使用狀況回饋給提供方。是故，租稅資訊之交換實則

由多個環節構成，而交換僅為其中一個傳遞的環節，但卻至關重要。<sup>28</sup>

經濟合作暨發展組織(OECD)財政事務委員會於 1994 年公佈之「OECD 會員國之間租稅資訊交換：當前實踐之總結」(Tax Information Exchange between OECD Member Countries : A Survey of Current Practices)研究報告中，首次將國際租稅資訊之交換概念依照適用範圍與目的之不同分為廣義與狹義。租稅資訊交換有助於締約國主管當局獲取有關所簽訂租稅條約實施的租稅情報，而僅為實施租稅條約或協定所需事實關係所開展之資訊交換為狹義之租稅交換；廣義之租稅交換概念則還包含基於國內稅法所需資訊開展之租稅資訊交換。<sup>29</sup>故本文所探討者，乃廣義之租稅資訊交換概念。

## 二、租稅資訊交換之意義

國際間進行租稅資訊交換，主要鑒於從事跨境經濟活動的個人與公司常藉各國稅制及租稅協定之差異進行租稅規劃及逃漏稅之行為，而跨境資訊之不透明，更加劇前揭避稅及逃漏稅之效果。誠如 Eichel 和 Mulligan 在論著中指出，有效之租稅徵收制度之基礎在於租稅資訊。<sup>30</sup>是以，OECD 於 1998 年將有害租稅競爭列為全球議題並首次列出低稅、資訊透明度低的黑名單國家與地區，要求限期修改其國內法且須配合提供租稅資訊，否則展開報復，以解決資訊不對稱問題。<sup>31</sup>近年來，OECD 致力於推動多邊行政互助公約加入簽署，俾提升跨境稅務資訊透明度及加強跨境稅務合作。<sup>32</sup>

租稅資訊之交換除以共同合作確保稅收，防止國際間租稅規避或逃漏稅行為之目的外，有學者提出亦有為其他目的使用之可能，蓋各國基於洗錢防制，防止貪污舞弊、恐怖主義財源之防範等因素，而有租稅資訊交換之必要。但此種課稅目的

<sup>28</sup> 付慧妹，《國際稅收情報交換制度法律問題研究》，廈門大學博士學位論文，2008 年，頁 9。

<sup>29</sup> OECD (1994), Tax Information Exchange between OECD Member Countries: A Survey of Current Practices, OECD, Paris, p.18.

<sup>30</sup> Eichel, Claude L. (1965), Administrative Aspect of the Prevention and Control of International Tax Evasion, University of Miami Law Review, Vol. 20, Issue 1, pp.26-29. Ray, Mulligan (1982), Exchange of Information under the OECD and US Model Tax Treaties, Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal, Vol. 5, pp.131-132.

<sup>31</sup> OECD (1998), Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue, OECD, Paris.

<sup>32</sup> 李顯峰主持，《我國因應國際反避稅趨勢執行跨國資訊交換之研究》，財政部 104 年委託研究期末報告，2015 年 12 月，頁 34 以下。

外之使用，須符合兩項要件：其一，依據兩個締約國之法令規定，其交換之資訊可為其他目的之使用；其二，提供資訊之締約國主管機關同意該項目外之使用。<sup>33</sup>

仍須注意的是，由於資訊交換要求協約國不可僅以銀行或金融機構持有相關資訊而拒絕提供，因此有人擔心這樣會破壞國家銀行的秘密性。然而，資訊交換是國家租稅協定簽訂之重要前提之一，也是國際間用以檢視該國是否值得作為交易夥伴的一個依據。過去許多租稅天堂，正因資訊交換條件不足而失去簽訂協定和外國投資之機會，最後還是透過承諾提供資訊交換才成功簽署重要協定，可見資訊交換機制在國際租稅及貿易交流中所扮演的重要地位。<sup>34</sup>

### 第三節 租稅資訊之保護必要性

#### 第一項 自動化資料處理對人格發展之威脅

科技之影響無遠弗屆。在快速發展之資訊社會，幾乎沒有一個公共生活領域，是不使用自動化電子系統處理的。銀行、醫療體系、服務業、稅務系統均係如此，沒有一個領域，可以處於無資料處理之狀態，因此吾人可說，現代科技使得經常性對資訊採取之行為已成可能。<sup>35</sup>而此一情形在網際網路發達後更為明顯，網際網路成為現今資訊社會中最重要之資訊來源，大量政府、個人及企業所使用之資訊紛紛登陸上網，一份個人資訊或企業資料可能在秒數的時間內就傳送到世界彼端，而當事人仍渾然不覺，如此狀況下，各種資訊遭到他人蒐集、儲存以及傳遞的可能性大大增加。

而在此資訊技術大量應用之狀況下，資訊之自動化處理對於人格權之威脅，來自於以下幾個方面：首先，也是最重要的，資訊經過處理可以再度反映出其人格之片段，而且在自動化資料處理的情形下，可將特定或得以特定之屬人或屬事之資料，

<sup>33</sup> 陳清秀，〈租稅協定之課稅資訊交換〉，稅務旬刊，第 2322 期，2016 年 3 月，頁 10。

<sup>34</sup> 陳薇芸，〈論 ECFA 與兩岸租稅協定——以 OECD 及 UN 稅約範本為借鏡〉，月旦財經法雜誌，第 21 期，2010 年 6 月，頁 37。

<sup>35</sup> 陳志忠，前揭註 9，頁 7-8。



於技術上毫無限制地加以儲存，並進一步處理使用。而無論是政府或是私人，其取得資料後，更可利用資訊科技將看似毫無關聯之資訊予以整合、分析、彙整，而從中獲取一些提供資訊之人可能不欲人知，而且未直接在其所提供之資訊中顯示出來之隱私。<sup>36</sup>其次，超出原資訊蒐集目的之使用亦有可能對個人造成威脅。個人在社會生活中留下之個人資訊而被儲存之後，該資訊有可能在其他情況下被使用，如此一來，資訊之使用與結合可能性便不再屬當事人可得控制之列，完全視他人如何詮釋而定。因此，在自動化資料處理之大背景下，對於變更目的使用個人資料之禁止實有其必要性。<sup>37</sup>此外，相較於單一資料庫內所儲存之資訊，資訊在網路上之流動，使得因為濫用、誤用當事人之資訊而對其造成之傷害，更是有過之而無不及。網路科技工具之運用，使得網路使用者在網路上之行蹤，均有可能被記錄、分析與重組。類似 Cookies 之類資訊科技之運用，乃是透過拼湊種種有關網路使用者個人細枝末節的方式，勾勒出網路使用者自身根本無從預見之剖面圖。<sup>38</sup>

綜上可知，現代化資訊社會下，自動化資料處理帶來之最大威脅，乃是來自於各項資訊之整合。<sup>39</sup>由於個人在資訊社會中留有大量資訊，在現代技術下已經毫無困難可將之整合出部分或相當完整之人格圖像，其意味著，即使是自願揭露的情形下，第一次授權之後，當事人對其自願公開之資訊亦有可能自此完全喪失控制。

## 第二項 憲法上租稅資訊保護之必要性

憲法第 22 條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨礙社會秩序公共利益者，均受憲法保護。」人格權即為憲法第 22 條所保障者，亦為司法院釋字第 399 號、第 603 號解釋所承認。個人私生活或私領域之維護，不容公權力之侵害，亦為人格權在基本權上之表現。租稅法律主義，不僅指租稅之課徵應有法律依據，更同時表明，無法律在正當理由下特別限制時，應有「免於稅課干預之基本權」。<sup>40</sup>而租稅方面

<sup>36</sup> 林子儀，〈「資訊取得法」立法政策與法制之研究〉，收錄於《權力分立與憲政發展》，臺北：元照，初版，1993 年，頁 185-186。

<sup>37</sup> 陳志忠，前揭註 9，頁 13。

<sup>38</sup> 劉靜怡，〈網路社會的資訊隱私權保護〉，二十一世紀雙月刊，第 63 期，2001 年 2 月，頁 19。

<sup>39</sup> 陳志忠，前揭註 9，頁 14。

<sup>40</sup> 葛克昌，〈人性尊嚴、人格發展——賦稅人權之底線〉，收錄於《行政程序與納稅人基本權》，臺北：翰盧，三版，2012 年，頁 55-56。

之人格權保障，亦應及於租稅程序法。因此在稅捐稽徵程序中，無論蒐集租稅資訊，還是租稅資訊之傳遞、交換，都應強調對納稅義務人租稅資訊之保護。

晚近雖資訊在稅法上之保護被提升至憲法基本權上加以討論，<sup>41</sup>在資訊蒐集方面法律規定納稅義務人之申報揭露之協力義務（稅捐稽徵法第 30 條、所得稅法第 80 條等），同時也要求稅捐稽徵機關對納稅義務人之資訊負嚴守秘密之相對義務（稅捐稽徵法第 33 條、所得稅法第 119 條），但其保護之力度與輻射範圍是及其有限的。有學者認為，憲法對資訊保護程序，依稅法所要求之資料及調查之事實內涵之不同，而有所區別。納稅人高度具屬人性之生活領域，如欲公開，當然為隱私權之侵害，惟有公共利益之重大要求下，始例外許之。至於市場中得公開事項，國家所得保密者，只限於特殊情事。申言之，學者遵循領域理論之觀點，認為在資訊保障範疇，具高度私人性之資訊較之一般資訊，可期待其更受保護。<sup>42</sup>然誠如前文對租稅資訊之內涵的討論，租稅資訊並不囿於個人隱私，且日益強大之科技發展，增加了人們福祉的同時，也帶來了過度依賴科技之危險，國家行政將人民變為客體成為可能，<sup>43</sup>更毋論稅捐稽徵機關與其他私人對納稅義務人租稅資訊之大量需求，一旦租稅資訊落入稽徵機關手中，納稅義務人將無法判斷，何人、在何種情況下，基於何種目的，可以得知與其有關之資料，則其在稽徵程序中將失去作為程序主體參與之可能，而逐漸成為可操縱之資訊客體。

同時，綜合性資料系統之建立，那些被蒐集之租稅資訊，將可能在資訊技術之操作下，迅速地進行分析、對比及整合出部分或相當完整之人格圖像，此一情形讓個人成為「透明人」。<sup>44</sup>更為重要的是，人民將喪失其支配租稅資訊之自決能力：究竟有哪些租稅資訊已被傳遞給他人，這些資訊是否正確、是否完整，當事人亦無從加以瞭解，而這些資料將於何種時空因素下被何人使用，亦無從知悉。

而站在國家的立場，對納稅義務人之租稅資訊加以保護，才有可能要求納稅義務人切實履行納稅義務與相關協力義務。若租稅資訊得以任意傳遞或濫行蒐集，納

<sup>41</sup> 郭介恒，〈行政調查與資訊隱私權〉，收錄於《行政調查之建制與人權保障》，臺北：臺灣行政法學會，初版，2009 年 7 月，頁 1。

<sup>42</sup> 葛克昌，〈納稅人之程序基本權〉，收錄於《行政程序與納稅人基本權》，臺北：翰盧，三版，2012 年，頁 112。

<sup>43</sup> 蔡維音，〈德國基本法第一條「人性尊嚴」規定之探討〉，憲政時代，第 18 卷第 1 期，頁 39。

<sup>44</sup> 蕭文生譯，〈關於「1983 人口普查法」之判決——聯邦憲法法院判決第六十五輯第一頁以下〉，收錄於《西德聯邦憲法法院裁判選輯（一）》，司法院印，1990 年 10 月，頁 324 以下。

稅義務人願意履行協力義務之意義大大降低，無疑將阻滯稅捐稽徵機關發現與調查課稅事實，增加稽徵之行政成本。

充分掌握稅源，正確而有效之課徵稅捐，一方面當然是法治國家租稅本質所必要，另一方面亦有可能對納稅人之資訊基本權造成重大危害。如何在稽徵程序中控制對租稅資訊之無限蒐集與傳遞之可能，經由透過對租稅資訊之保護，從而實踐人格發展的自由與人性尊嚴，是本文想要解決的問題。因此，雖然在憲法中並未有對資訊保護之明文，吾人仍得出對租稅資訊予以憲法位階之保護是沒有疑問的。

## 第三章 租稅資訊保護之資訊自決權與憲法基礎



### 第一節 資訊自決權之權利性質

#### 第一項 資訊自決權之內涵

##### 一、資訊自決權之概念

資訊自決權，係指個人有權自行決定是否將其個人資料交付與供他人利用，若非經本人許諾，不得任意蒐集、儲存、運用、傳遞。<sup>45</sup>在此自主支配之前提下，個人之人格方得以自由形成、表現、發展，因此資訊自決權，同時寓有人格自由發展權之保護面向，唯有如此，人民始不致淪為他人（尤其是國家）支配之客體。<sup>46</sup>此概念係德國聯邦憲法法院於 1983 年經「人口普查案」中提出，其依據基本法第 2 條第 1 項一般人格權及基本法第 1 條第 1 項人性尊嚴，從而承認資訊自決權具有基本權利之意義。

然而就資訊自決理念之內涵，早在人口普查案之前，就出現在與人格自由發展權有關之司法判決或解釋之中。<sup>47</sup>在判決的發展之中，其逐漸得出一些結論：透過基本法去保障每個人有一個私人生活形成領域，在此領域內，唯有自己方可決定是否以及以何方式，使他人或公眾得以探究，其依據係基本法第 2 條第 1 項連結第 1 條第 1 項的一般人格權，而此一保障的目的在於使個人的人格得以自由及自我負責的發展。<sup>48</sup>此外，對該一領域區分不同的保障密度，即依據基本法第 2 條第 1 項、第 1 條第 1 項以及第 19 條第 2 項等規定，得出此一領域分為絕對不受侵害之隱秘領域、受比例原則保護但有所限制之私人領域與個人領域，即有關人格權保護之領

<sup>45</sup> 李震山，前揭註 3，頁 277。

<sup>46</sup> 李建良，〈「戶籍法第八條捺指紋規定」釋憲案鑒定意見書〉，臺灣本土法學雜誌，第 73 期，2005 年 8 月，頁 53。

<sup>47</sup> 資訊自決權之發展源於憲法上一般人格權，而憲法上之一般人格權又源自民法上的一般人格權，有關德國聯邦憲法法院就民事法院一般人格權之繼受與發展，詳參陳志忠，前揭註 9，頁 23 以下。

<sup>48</sup> 陳志忠，前揭註 9，頁 33。

域理論。<sup>49</sup>因此，事實上在資訊自決權出現之前，有關其內涵之主要論點已經在聯邦憲法法院之判決中大致浮現，資訊自決權僅僅是聯邦憲法法院將憲法上一般人格權之保障，在個人資料保護上之具體化。



## 二、德國人口普查案所確認之資訊自決權

### (一)「人口普查案」之事實背景

1983 年德國聯邦政府欲藉助人口普查法，調查有關人口、職業、住宅、工作場所等情況，從而獲取有關居民之資料，以期作出對聯邦、各邦、鄉鎮社會、經濟政策而言相對合理之決定。而涉及人民之調查包含：「(1) 姓和名，住址，電話，性別，出生年月日，家庭狀況，法律上宗教團體之歸屬或不歸屬國籍；(2) 住所之使用，視為唯一住所，主要住所或居所；(3) 重要生活費用之來源；(4) 從事營業行為，身為家庭主婦，學生或大學生；(5) 所學習之職業及實際職業教育之期限，一般學校之最高畢業文憑，在職業學校或大學最高之文憑，及最後畢業是何主修科目；(6) 就業者及學生和大學生，其工作場所及就學處之名稱及位址，上班及上學最主要使用之交通工具及所花費之時間；(7) 就業者及學生和大學生，其工作場所及就學處之名稱及位址，上班及上學最主要使用之交通工具及所花費之時間；(7) 就業者，企業內之部門，職業上之地位，執行之業務，工作時間，農業及非農業之兼職；(8) 於營造物內，為營造物所規範之人，員工或員工眷屬範圍之特徵。」<sup>50</sup>

此項在 1983 年即已計畫好之人口普查，卻面臨整個社會各個階層之抗議運動，甚至未曾有過一個聯邦憲法法院之判決在法院審理之前，已在社會上引起如此激烈之公開辯論。<sup>51</sup>同時，其亦導致 1983 年人口普查案有著為數眾多的憲法訴願人，亦顯示出大多數人民對資訊蒐集之疑慮與恐懼。而本案最為重要的，是聯邦憲法法院藉此表達了對國家資訊處理之原則性意見。

<sup>49</sup> 陳志忠，前揭註 9，頁 34。

<sup>50</sup> 蕭文生譯，前揭註 44，頁 291-292。

<sup>51</sup> 陳志忠，前揭註 9，頁 35。

(二) 憲法訴訟提起人之訴願理由與德國聯邦政府之抗辯<sup>52</sup>

訴訟提起人	德國聯邦政府
<p>(1) 基於基本法第二條第一項之一般人格權和第一條第一項，對人口普查而言，應得出匿名之要求。基本法上匿名性之規定，要求在所提取之資料與可個人化之人員或人群間不能有任何關聯產生。有效匿名及嚴格限制使用之資料決不能回饋到個人身上。由此個人之自決權將有可能被剝奪及成為他人意志行使及控制之對象。人口普查資料並非匿名，且在所有個案中皆涉及人身。同時，依可靠之技術水準，表面上無法破壞之匿名，今天已可由簡單的數字教程擬人化。</p>	<p>(1) 憲法上的審查標準是基於基本法第二條第一項之一般人格權與第一條第一項，一般人格權之侵害或危害並沒有產生。國家並不自始即被禁止設法得到涉及個人之資料及規範其使用。立法者可在個人利益，保留或匿名，及大眾對資訊之利益間加以考量。</p> <p>聯邦憲法法院並不認為憲法上要求絕對的，可以說是數學上的匿名性。在所提及判決中有足夠的預防措施仍是有效的法令，且經由各種法律上及技術上之安全保障加以強化。依此對從事資料處理之統計官員所要求之匿名性也與聯邦統計法第十一條的匿名概念有所區別。此項規定對個別資料之轉送以該資料不能再歸列之資料提供義務人為前提。此項如此高的匿名界限，只在統計官員於此前提下仍得以任意轉送個別資料下才有意義。</p>
<p>(2) 資料提取及處理之技術前提已有根本上之改變。大量儲存之資料由任意多數之國家機構借閱，且經常使用之可能性是存在的。此外許多不確定之人口普查資料接受者基本上是使用自己的資料庫。此資料庫提供了</p>	<p>(2) 雖然一九八三年人口普查法侵犯到每一居民之私人領域，但此項侵犯卻很輕微，蓋此項提取並未包含涉及個人隱私之資料且這些問題即使是累積起來亦不會對人格領域產生重大之侵害。產生人格剖面圖之為限並</p>

<sup>52</sup> 兩照之具體論述，詳參蕭文生譯，前揭註44，頁303-317；

<p>與人口普查資料可能相關的附加資訊，經由此同一性重建之界限即將被繼續地降低。基於此改變中的技術條件，使得建立<b>每個人廣泛且仔細的概像——人格之剖面圖——</b>且甚至在個人隱私範圍內亦成為可能；國民將成為「透明人」。</p>	<p>不存在，因為表格式之專案已將此排除在外，且就此而言，除統計局之機構外並不存在資料的聯盟。</p>
<p>(3) 人口普查法本身在有關調查過程之問題，只藉由不重要的句子加以規定，且對於影響基本權利之措施的形式也沒有加以規定。基於憲法上之要求，國民應更進一步被告知其本身資料之處理，特別是資料之轉送。而一九八三年人口普查法第九條第二項至第四項之轉送規定違反了憲法上<b>明確性之要求</b>。接受資料轉送人員之範圍及所轉送資料得使用之目的，都規定得不夠明確。</p>	<p>(3) 作為廣泛資訊來源的統計結果，對於社會及經濟狀況及其發展之觀察，和決定、措施、計畫之準備與控制是不可缺少的。具有錯綜複雜任務的統計法是無法將所有提取之目的或甚至將提取之項目在法條或立法理由中加以說明。此項情形亦適用於在此遭受抨擊的一九八三年人口普查法。本法於問卷項目上之範圍遠小於一九七〇年之人口普查法，且未包含影響私人生活、不可觸及領域之問題。</p> <p>此外，從基本法中並無法得出合法為一定行政目的所提取之資料永遠與此項使用目標連結在一起而因此決不能為其他使用目的利用該資料之絕對基本原則。此項情形亦適用於統計資料。它並非一定供特定個別目的使用，而是提供未來計畫及行為必要資訊之整體目的之用。國家合法所得之轉送資料在憲法觀點上來看，並不始終和在所有領域內受到原來使用關聯</p>

	<p>之限制。而一九八三年人口普查法第九條第一項明確地指出了轉送之目的（登記冊之校正）。</p>
<p>（4）依人口普查法規定之種類及範圍所為之強迫提取方法並非必要，且抵觸了<b>禁止過分原則</b>。以自願之提取為目標，能經由基本上較少之花費及顯著減少之侵害得到更好的結果。</p>	<p>（4）強制性的自我責難當然觸及人類之尊嚴；但立法者在衡量當事人之利益後為滿足國家合理資訊需求所規定的資料提供義務人乃是基本法第二條第一項合憲秩序之一部分，而在憲法上沒有疑慮。</p> <p>就抽查試樣之方法，聯邦政府認為對個別國民而言，其是否於抽查範圍或全部調查範圍內被詢問，終究是不重要的。雖然即使將抽查視為較輕微之方法，它也不能與人口普查等量齊觀。許多法律並不取決於大概，而是精確分明之資料。因此基於自由意志所為之人口普查亦非實際可行之替代方法。於人口普查時所要求可靠基本資料證明之準確性，依實際經驗所得，在自由調查下之參加比率是無法達到的。</p>
<p>（5）在本身不斷發展之資料處理技術條件下，憲法上許可權之分配有了新的功能。從此項功能可以匯出憲法上對於特定資料儲存有<b>分散化之要求</b>，而此項要求本身即為資料保護之要素。一九八三年人口普查法第九條第一項於違憲方式下，結合了統計與</p>	<p>（5）一九八三年人口普查法第九條之合憲性並不因為應提供行政執行之用之資料於附有罰鍰的資料提供義務下加以收取而有所改變。</p> <p>而依意見調查之結果，國家協助之接受者認為重複的資料提取乃是一種煩擾，而寧可採取行政內部之資料</p>



<p>行政執行。負責調查之人員，其無可避免地得以觀看受訪人之全部資料，處於雙重角色：其既為地方的偵查員，尤為聯邦統計之執行人。立法者嘗試於一項綜合的，既為匿名又為個人的調查中，完成兩項目的，導致了自我責難之要求，因此也違背了法治國家原則。</p>	<p>交換。此項情形與再一次直接的資料提取相較，在禁止過分意義下，意味著較輕微之方法。因此聯邦及各邦資料保護法之立法者也總是放棄一般性目的背離之禁止而採取比例原則所指出之方法來加以代替。</p>
<p>(6) 一九八三年人口普查法第九條第一項第二句之<b>不利益禁止</b>，相反地提供了不足的保護；就此與合法性原則有所矛盾。</p>	<p>(6) 針對資料之濫用已採取有效之預防措施。本法亦注意到自動化資料處理技術進步所提升之資料相連可能性及國民日益增加對該問題之認識。經由較以前調查為少的問題範圍，放棄觸及個人隱私之問題。</p> <p>此外，對統計資料之轉送，立法者採取了超過一般資料保護法所要求的預防措施。</p>

### (三) 德國聯邦憲法法院所持之見解

#### 1、資訊自決權受基本法第二條第一項和第一條第一項之保護

##### (1) 資訊自決權之憲法基礎

聯邦憲法法院認為，基本法秩序之中心點乃是人之價值及其尊嚴，人身為自由社會之成員於自由的自決權下活動，故基本法第二條第一項和第一條第一項所保障之一般人格權提供了對此之保護，保護人們自己決定，何時和何種界限內公開個人生活之事實。

而於目前及未來自動化資料處理條件下，此項權利須特別加以保護。「特別是因為在決定過程中不再像以前一樣必須求助於用手所整理的資料卡及卷宗，而是今天藉由自動化資料整理之說明可將特定或可得特定人之個人或物之關係的個別

資料（涉及人身之資料），於技術上毫無限制地加以儲存，且隨時不論距離之遠近可在秒速下加以提取，而受到傷害。更進一步——特別是在建立綜合的資訊系統下——它可能與其他資料之蒐集組合成部分或相當完全的人格圖像，而該當事人卻無法對於其正確性及使用做足夠的控制。就此可以使得經由公眾關心之精神上壓力對個人之行為產生影響的認識及影響措施之可能性在至今仍不確知的方式下加以擴展」。因此，「個人之自決權——即使在現代資訊處理技術條件下——個人對將要採取之作為或不作為有自由決定權，更包括了自我實際上對該決定能採取一定態度之可能性為前提。誰無法很正確地對其在社會環境一定領域內，何種與其有關的資訊被公開之情形有概括的認識，且誰也無法在某一程度內預估其可能資訊來往之夥伴，則其經由自決權所擁有決定或計畫的自由可能受到基本上的妨礙。一個國民無法知道，誰、何事、何時、何種情況下其（個人資訊）被知曉的社會秩序和使該社會秩序成為可能之法秩序，與資訊自決權是不相符合的。誰也不確定其偏離的行為方式是否隨時會被記錄且被視為一種資訊長期地加以儲存。使用或繼續傳送，將試著不經由此行為方式引人注意。若可預估，例如參加集會或國民創制會被官署登記且經由此可能產生風險時，則可能放棄行使相符合的基本權利。此不僅妨害個人發展之機會，也妨害到公共利益，因為自決權是一個基於其國民之行為及參加能力所建立自由民主之公共團體的基本作用之前提」。<sup>53</sup>

綜上所述，聯邦憲法法院認為，人格之自由發展於現今資料處理條件下，以保護個人人身之資料不受無限制的提取、儲存、使用及轉送為前提。而此項保護，以基本法第二條第一項和第一條第一項所涵蓋。

## （2）資訊之敏感性

判決同時指出，「資訊自決權之誘因並不只針對資料之種類而定，其決定性仍在於其實用性及使用可能性。換言之，在自動化處理資料的情形下，不再有所謂不重要之資料存在，資料何種情況下是敏感的，也並不能只依其是否觸及隱私而定。確定一項資料在人格權上之意義必須認識其使用之關聯：當要求提供資料之目的

<sup>53</sup> 蕭文生譯，前揭註 44，頁 324-325。

及結合與使用可能性明確化後，才能回答合法限制資訊自決權的問題。」<sup>54</sup>因此，該判決是從國家機關對資訊之蒐集或傳遞是否會產生人民人格圖像之效果，去判斷現代資訊社會中人民之人格發展有否可能受到國家之不當干預。其中，資訊是否為人民之隱私資料，並非為資訊自決權所關涉之重點。

## 2、資訊自決權之限制

聯邦憲法法院在肯定個人資訊自決權同時，亦提出「資訊自決權並非毫無限制地加以保障。個人對其資料並無所謂絕對、無法加以限制的控制權；相反地它是在社會團體內發展，依賴聯絡交往的人格。即使是涉及人身之資料意識社會事實之寫照，因此並不能只是歸屬於當事人所有。因此，基本上個人必須在重大公共利益下對其資訊自決權之限制加以忍受。」

而此項限制，「依基本法第二條第一項之規定，需要一項（合憲的）法律基礎，於該法律內限制之前提及範圍明確，且對國民而言是可辨認的，藉以符合法治國家規範明確性之要求。此外立法者於規範中必須注意到比例原則，此項被賦予憲法位階的基本原則已可從基本權利本身得出，此乃是國民相對於國家一般自由請求權之表達，而只允許由公權力在為保護公共利益必要之程度內加以限制。」<sup>55</sup>

因此，當強迫提供涉及人身之資料時，「立法者須於特定範圍內且詳盡確定使用目的，並且該資料對該目的而言為適合且必須為前提。」所有為完成其任務而蒐集資訊之單位必須遵守比例原則之要求，在完成目標的同時，自我限制採取最輕微之必要手段。此外，資料之使用必須亦限制在法定目的之內，而且作為更廣程序上保護的預防措施，基本上還須包括解釋、告知及解答義務。<sup>56</sup>

## 第二項 資訊自決權與其他基本權利之關係

資訊自決權雖然尚未完全從一般人格權與人性尊嚴的基本權利概括條款中，

<sup>54</sup> 蕭文生譯，前揭註 44，頁 326-327。

<sup>55</sup> 蕭文生譯，前揭註 44，頁 326。

<sup>56</sup> 蕭文生譯，前揭註 44，頁 328。

類型化為單獨人權，<sup>57</sup>但從德國聯邦憲法法院之見解分析可知，其係源自基本人權中之一般人格權與人性尊嚴，暫不論是否有需要成為一全新而獨立之基本權利，但其確具有獨立權利之性質。從資訊自決權發展之背景觀之，其催生於自動化資料處理對於人格權造成之威脅所作出之反應，而現行已然明文化之基本權利中，如秘密通訊自由、言論自由、職業自由等等，雖亦含有部分資料保護的意涵，但尚未能完全回應一九八三年人口普查案中所提出對資訊可能帶來之威脅，尤其是如何對於資料之蒐集與傳遞的危險加以控制。此外，資訊化社會對資訊之需求與渴望，亟待具有資訊特有性質的規制規則與相應之權利，因此應認為資訊自決權具有獨立基本權之屬性，特先敘明。

而資訊自決權作為新興之基本權利，僅僅在名稱上具有新鮮感，而於現實生活中早已成為活生生的問題。法治國家一面確保國民與國家之隸屬關係，另一方面要保障國民與國家之距離，亦即使人民有免於國家干預之自由，而人民之隸屬與自由，藉稅法得以平衡。<sup>58</sup>在租稅資訊領域，如何平衡此種隸屬與自由之關係？當電子資料處理普遍化，在缺乏有效法規範下，資訊的大量流通，形成租稅資訊誤用、濫用情形，是一項具有時空性，且值得思索的問題。資訊自決權若得到重視，除了保證人民資訊自由、知的權利外，對於交易安全的保障、整體經濟的發展，皆有助益，也許亦能衡平公益與私利。<sup>59</sup>故資訊自決權在憲法上的地位與意涵須進一步探索與完善。資訊自決權與現有其他基本權利之關係如何？下文試圖處理與解決相關之問題。

### 一、資訊自決權與人性尊嚴及憲法上一般人格權

人性尊嚴為德國基本法最高之憲法原則，屬憲法秩序之基礎。其中就人性尊嚴之核心內容有二：其一，人本身既為目的，不得被物化；其二，人得以自治自決，不應處於被操控的他治他決的地位。<sup>60</sup>其中，有關人有自治自決之權，與資訊自決

<sup>57</sup> 李震山，前揭註3，頁284。

<sup>58</sup> 葛克昌，前揭註40，頁54。

<sup>59</sup> 李震山，前揭註3，頁283。

<sup>60</sup> 李震山，前揭註3，頁283。

權關係最為密切。從憲法學之意義來看，其屬於人格自我發展之一，即個人或社會團體就其自我地位有自治（自行負責）形成之權，質言之，凡是與自我人格發展與型塑的部分，個人應有自決權，在此部分原則上排斥他決、他律或他治，個人資訊即屬自決權範圍。

臺灣憲法雖無相類似之條文，但司法院憲法解釋中多次加以肯認人性尊嚴之憲法意義。<sup>61</sup>人性尊嚴之理念，係以個人為基礎，確信個人之自主性高於國家之價值，每個人都保留不受國家支配之獨立生活領域，以此作為理性之個人自主性之生活原則。<sup>62</sup>此間，資訊自決權，賦予每個人對於涉及自我之資訊，無論提供或利用之過程中，借由積極參與及形成自我決定之可能，並得以排除他人之肆意干涉，使得作為主體性之個人之人性尊嚴，不致物化成為可替代之資料或商品。

此外，前揭一九八三年人口普查案中就資訊自決權之闡釋，吾人不難發現，德國聯邦憲法法院認為資訊自決權實為憲法上一般人格權具體化之成果。一般人格權，乃是相對於具體人格權，是指「其他基本權利條款具體明示所保障之人格權以外之一般性條款，因此，若發生人格權保障之具體事件，在基本法中，若無類型化之人權條款以保障該已能具體化之人格權時，則可使用具概括條款性質之一般人格權保護規範，加以承接，以免人權保障發生漏洞」。<sup>63</sup>這意味著，一般人格權相對於具體人格權，具有概括、承接、保護尚在孕育中之自由權的功能，以防止基本權的保障產生漏洞。至於資訊自決權，指的是有權自行決定其個人資料之交付與處理，此為人格權中行為自由之部分，是故一般認為，資訊自決權即係從人格權中衍生而來。<sup>64</sup>

因此在德國基本權利保障之體系中，人性尊嚴作為類型化基本權利之概括規

<sup>61</sup> 參照大法官解釋第 372 號解釋文：「維護人格尊嚴與確保人身安全，為我國憲法保障人民自由權利之基本理念」；大法官解釋第 400 號解釋文：「憲法第 15 條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴」；大法官解釋第 567 號解釋理由書：「思想自由保障人民內心精神活動，是人類文明之根源與言論自由之基礎，亦為憲法所欲保障最基本之人性尊嚴，對自由民主憲政秩序之存續，具特殊重要意義」；大法官解釋第 603 號解釋文：「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。」

<sup>62</sup> 李震山，〈人性尊嚴之憲法意義〉，收錄於《人性尊嚴與人格保障》，臺北：元照，初版，2000 年，頁 14。

<sup>63</sup> 李震山，前揭註 3，頁 289。

<sup>64</sup> 李震山，前揭註 3，頁 292。

定以及最上位之憲法原則，其自然成為一般人格權之概括條款。而其意義在於，以人性尊嚴與一般人格權作為最後把關之利器，彌補對人格保護之威脅漏洞。<sup>65</sup>而從資訊自決權之角度出發來看，資訊自決權被歸納於人格權之一部分，一般人格權透過解釋擴張其保障之範圍，若對資訊自決權所為不必要之限制，即有可能侵害人格權之本質內容，因而可知人性尊嚴、一般人格權與資訊自決權有著密切之聯繫。

## 二、資訊自決權與隱私權

個人資訊絕大多數涉及隱私，而與隱私權之保護息息相關。其中，隱私權有關個人資料的部分，往往被稱為「資訊隱私權」。資訊隱私權（Information Privacy），係美國法下之用語，作為保障個人人格權的主要依據，以概括保護個人資料。<sup>66</sup>至於美國法中隱私權之意涵至少包含：個人生活空間安寧的獨處權、人格不得被商業化的自主權利，以及資訊隱私權。<sup>67</sup>由此可知，美國法下，資訊隱私權是在隱私權之保障範圍以內。就隱私權之定位而言，其是個人權利整體中，屬於完全涉己之部分。藉由公與私的區分，將個人自身生活的事務保留與個人，對此類事務尊重個人自身的決定，並排除公共權利及他人的干涉。<sup>68</sup>

無論如何定義隱私權，其核心因素主要有二：其一是私領域，其二為自主自決之權利。私領域係指個人私生活之範圍，而自主權利則指個人有權對其私領域生活之形成自主決定。<sup>69</sup>此外，有日本學者就隱私權與自己決定權進行討論，<sup>70</sup>認為「Privacy 的權利，就如此被認定為人格權之一，而屬於私法上的權利。在前述京都府學生聯合會事件、前科照會時間等案，並由最高法院判決確立之為憲法上權利。抑且，Privacy 的權利就如此被理解為，是不讓他人無端地干預其個人私的領域之

<sup>65</sup> 李震山，前揭註 3，頁 290。

<sup>66</sup> 周悅儀，〈美國保護隱私權法制之研究〉，《法務部法律事務司八十二年度研究發展報告》，法務部印，82 年 12 月，頁 70。

<sup>67</sup> 參考李鴻禧，前揭註 6，頁 434 以下；詹文凱，《隱私權之研究》，國立臺灣大學法律學研究所博士論文，1998 年，頁 291。

<sup>68</sup> 詹文凱，前揭註 67，頁 47。

<sup>69</sup> 王澤鑒，〈人格權保護的課題與展望（三）—人格權的具體化及保護範圍（6）—隱私權（中）〉，《臺灣本土法學》，第 97 期，2007 年 8 月，頁 37。

<sup>70</sup> 李鴻禧譯，蘆部信喜著，《憲法》，臺北：月旦，初版，1995 年 1 月，頁 132-134。

自由權的、而且是消極的權利；不過，隨著資訊社會的發達，此一權利已被視為『控制有關自己的資訊之權利』（資訊 Privacy 權）；Privacy 的權利不僅在自由權的層面，而且在積極請求公權力保護 Privacy 的層面，也逐漸受到重視。」換言之，學者論及隱私權不僅僅是私法上之權利，而提升為憲法上之權利。其不僅是消極之請求權，而是具備積極請求權之性質。而在資訊社會領域，隱私權在此範圍內被視為控制自己資訊的權利。而關於自己決定權，其進一步論述為「若把 Privacy 的權利解為控制自己的資訊的權利（資訊 Privacy 權），則在此以外而被認為是 Privacy 的下述三種例示的自由等，因係與個人人格的生活息息相關的私底事情，應有不受公權力介入、干涉而由個人自律地決定之自由；自可解為使與資訊 Privacy 權不同的憲法上具體權利。」藉此，將控制自己資訊之權利與三種例示的「自己決定權」區分開來，而與德國論述「控制自己資訊之權利」等同於「資訊自決權」有所區別。惟學者在其後的論述中提到，「自己決定權與其說是完全獨立於 Privacy 的權利之外的權利，毋寧解為與資訊 Privacy 共同構成廣義的 Privacy 的權利」，而認為自己決定權與資訊 Privacy 在實質上具有事實之合理的關聯性，而縮小兩者間之分歧。

但以隱私權對資訊之保護而言，其似乎尚須涉及個人隱私始得主張。而就功能來看，傳統隱私權之保護仍側重在防禦權之面向，人民若主張資訊隱私權，必須先主張其屬於個人之資訊受到干預，而該項干預屬於隱私權之保障範圍內，始得受到資訊隱私權之保障。再者，隱私係一相當不確定之法律概念，何種資料屬於個人隱私尚難事前判斷，更毋論在現代資訊社會中，資訊是否為個人隱私，已非關注之重點，重點毋寧已轉移到資料之蒐集、傳遞、儲存等層面。就此而言，較之資訊自決權，隱私權之功能似乎有力有未逮之感。

## 第二節 司法院大法官解釋對資訊之保障

關於資訊之保障，臺灣憲法上未設明文規定之。但歷年來，司法院大法官解釋的釋憲實務上，仍有部分涉及資訊之保護的論述，其中尤以釋字 603 號解釋直接道明資訊隱私權為憲法所保障之基本權利。以下茲以相關解釋作成時間之先後順

序加以說明，從釋義學的角度觀察資訊自決權之產生及其發展之土壤。



## 第一項 釋字第 293 號解釋

### 一、案例事實與爭點分析

#### （一）案例事實簡介

臺北市議會於民國 79 年召開秘密會議時，要求臺北市銀行提供逾期放款、催收款、呆帳之詳細資料，惟市銀行以銀行法修正前行政院 77 內字第 32685 號函所作決議認為：「在市議會召開秘密會議時，仍限以提供逾期放款及催收款年度查實及會計科目所列總數以及個別客戶中已完成訴訟程序，收回無望之催收款及已報審計單位而尚未核准轉銷之呆帳戶資料為宜」，迨至銀行法於民國 78 年 7 月 17 日修正後，財政部復以台財融第 790109661 號函示：「鈞院前函規定雖於銀行法條正前所釋示，但於銀行法條正後仍可沿用」，從而認為市議會之要求有悖於當時銀行法第四十八條第二項之規定：「銀行對於顧客之存款、放款或匯款等有關資料，除其他法律或中央主管機關另有規定者外，應保守秘密」，且恐損及公眾、社會利益與個人隱私。

之後，臺北市議會再次就請求銀行提供相關資訊報請財政部表示意見，財政部以台財融第 790189485 號函表示，立法院及各省市議會召開秘密會議時，各公營銀行仍以提供下列資料為限：「一、逾期放款及催收款年度查實及會計科目所列總數。二、個別客戶已完成訴訟程序，收回無望之催收款。三、已報審計單位而尚未核准轉銷呆帳戶資料。四、已報審計單位並經核准轉銷呆帳戶之資料」。臺北市銀行準此絕提供臺北市議會所要求之資料，臺北市議會遂爰提請司法院統一解釋。

#### （二）本案癥結點

本件解釋係涉及地方民意機關依法行使對公營銀行之預算、決算監督權，而與公營銀行就銀行客戶之資料保護間之衝突。大法官於釋字第 293 號解釋中，首次



言及並正面肯認維護人民之「隱私權」。惟其由銀行秘密推導而出之「隱私權」法律性質為何，該權利之具體內涵為何，並未進一步說明。申言之，雖然釋字第 293 號解釋肯定銀行客戶的存款、放款及匯款等有關資料，屬於隱私權保障範圍內，銀行原則上負有保守秘密的義務，不過此號解釋並沒有明確提及銀行客戶享有之隱私權保障，是否屬於一項憲法位階的保障，還是一項法律位階的保障？

## 二、釋字第 293 號解釋論點分析

大法官於本號解釋中認為，「銀行法第四十八條第二項規定『銀行對於顧客之存款、放款或匯款等有關資料，除其他法律或中央主管機關另有規定者外，應保守秘密』，旨在保障銀行之一般客戶財產上之秘密及防止客戶與銀行往來資料之任意公開，以維護人民之隱私權。惟公營銀行之預算、決算依法應受議會之審議，議會因審議上之必要，就公營銀行依規定已屬逾期放款中，除收回無望或已報呆帳部分，仍依現行規定處理外，其餘部分，有相當理由足認其放款顯有不當者，經議會之決議，在銀行不透露個別客戶姓名及議會不公開有關資料之條件下，要求銀行提供該項資料時，為兼顧議會對公營銀行之監督，仍應予以提供。」

雖然解釋文及理由書中未釐清本解釋所強調維護之隱私權的權力利性質，不過，在不同意見書中，陳瑞堂、張承韜、劉鐵錚等三位大法官，則對「隱私權」的法律性質及是否為憲法所保障的權利，提出如下的觀點。其論及：「銀行客戶保守其秘密之權利為隱私權之一種。有關客戶之存款、放款、匯款等資料關係其個人信用及經濟上權益甚鉅。……我國銀行法第四十八條第二項明定：『銀行對於顧客之存款、放款或匯款等有關資料，除其他法律或中央主管機關另有規定者外，應保守秘密』。此項法律所規定保守銀行秘密之隱私權亦為人格權之一種，依民法第十八條第一項規定：『人格權受侵害時，得請求法院除去其侵害。』憲法對此雖無直接保障之規定，但依憲法第二十二條規定：『凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之』。保護人格權不受侵害，為現代法治國家人民應享之權利，無妨害社會秩序、公共利益之可言，故此項權利自亦為憲法所保障，非有必要情形不得以法律限制之。」可知，三位大法官認為此隱私

權（包含資訊自決權）乃係一種人格權，並屬於憲法所保障的一種基本權利。

不過，主張隱私權為憲法所保障的一種基本權利，是由三位大法官於不同意見書所提出，而多數意見書對此又未表示立場，有論者認為 293 號解釋雖然承認隱私權，但並不認為其為憲法所保障的一種基本權利。蓋解釋文後半段提及「有相當理由足認其放款顯有不當者，經議會之決議，在銀行不透露個別客戶姓名及議會不公開有關資料之條件下，要求銀行提供該項資料時，為兼顧議會對公營銀行之監督，仍應予以提供。」此意味著，大法官解釋認為以行政命令或議會之決議即可限制隱私權，而與基本權利之性質不符。<sup>71</sup>但多數論者仍肯認隱私權為為憲法上之權利，屬憲法第 22 條人民之其他自由及權利，應受憲法之保障。<sup>72</sup>

### 三、小結

本件解釋作成於民國 81 年，係釋憲實務上第一次提出「隱私權」的概念，臺灣關於隱私權的論著多引用之。銀行法第 48 條第 2 項規定銀行就客戶存款等有關資訊應保守秘密，而有學者從兩個方面去觀察本號解釋中「隱私權」之意義：其一，銀行就客戶的存款、放款或匯款等有關資料，原則上不得對外洩露或提供給第三人；其二，對銀行而言，亦有拒絕提供該項資料之權利。<sup>73</sup>綜上可知，在該解釋中，大法官們雖透過隱私權對銀行客戶之資訊作出保障，但就隱私權之內涵與界限其實並未作出詳細說明，且認為若議會對公營銀行有監督之必要，銀行仍應提供客戶之資料，係於法定情形外創設一種得洩露客戶資訊於他人之例外，其是否符合憲法保障「人民隱私權」之意旨，容有商榷餘地。

<sup>71</sup> 陳志忠，前揭註 9，頁 65-67。

<sup>72</sup> 林子儀，〈基因資訊與基因隱私權——從保障隱私權的觀點論基因資訊的利用與法的規制〉，收錄於《當代公法新論（中）——翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》，臺北：元照，初版，2002 年 7 月，頁 699-700；詹文凱，前揭註 67，頁 45；林建中，〈隱私權概念之再思考——關於概念範圍、定義及權利形成方式〉，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，1999 年 1 月，頁 103。

<sup>73</sup> 王澤鑒，前揭註 69，頁 29。



## 第二項 釋字第 585 號解釋

### 一、案例事實與爭點分析

#### (一) 案例事實簡介

本件係因立法委員柯建銘等 93 人，認中華民國 93 年 9 月 24 日公佈施行之「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」(以下稱真調會條例)，逾越憲法賦予立法院權限，爰就其行使職權適用憲法發生之疑義，並就真調會條例是否牴觸憲法之疑義，依立法委員現有總額三分之一以上聲請解釋憲法，同時聲請於本案作成解釋前為暫時處分(聲請人稱急速處分)，宣告真調會條例暫時停止適用。

真調會條例係賦予該委員會調查陳水扁及呂秀蓮在總統選舉前夕遭受槍擊事件的真相。申請人主張該條例所定之真調會組織，職權範圍，行使調查權之立法、程序與強制規定等均不符合憲法之要求。

#### (二) 本案癥結點

本件解釋中，涉及資訊之爭點主要係真調會條例第 8 條第 6 項規定：「本會或本會委員行使職權，得指定事項，要求有關機關、團體或個人提出說明或提供協助。受請求者不得以涉及國家機密、營業秘密、偵查保密、個人隱私或其他任何理由規避、拖延或拒絕。」立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，惟該項立法調查權性質為何？此外，真調會條例所規定之該委員會之資訊調查範圍及調查方法是否限制人民之權利，而有違反憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求？

### 二、釋字第 585 號解釋論點分析

在本號解釋文中，大法官解釋認為立法院具有獨立的立法院調查權，其乃是為執行立院職權所必須之「資訊獲取權」，是一種必要得輔助性權力。解釋文開宗明

義指出：「立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。立法院調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力……」此後，大法官隨即在理由書中又點出三種真調會可以使用之調查方法，包括文件調閱權、由院會決議要求相關人民或政府人員出席作證或陳述意見，並得對違反協助調查義務者課處罰鍰，以及委任非立法委員之人員（組織）調查。惟此處就資訊之調查與獲取，存在幾個問題：其一，得課處罰鍰之調查，僅及於「拒絕配合出席作證或陳述」？還是包括「拒絕配合調閱文件」？從理由書之文義上看，「調閱權」作為調查手段之一種，涵蓋於「得以罰鍰強制執行的調查權」之內，亦即「拒絕配合調閱文件」亦可課處罰鍰。其二，強制手段是否僅限於課處罰鍰？學者有認為大法官於此僅以「罰鍰」作為例示，而非唯一之手段。蓋一方面刑罰與行政罰本質上並無不同，另一方面刑罰未必是「侵害較嚴重之手段」。<sup>74</sup>其三，委任非立委之人或組織協助調查，是否以「特定事項之調查」為限？從解釋理由書來看，<sup>75</sup>似應可容許此類常設之調查組織，就「專業」事項進行調查。綜上，大法官於本號解釋中超越了釋字第 293 號解釋的「議會對公營銀行有文件調閱權」，而對立法院有調查權直接予以肯認。而不論此種出發點是否妥當，<sup>76</sup>立法院若得行使此種調查權，將極有可能涉及限制人民之基本權利。

本號解釋就可能涉及人民資訊保護之部分，依然延續釋字第 293 號解釋之思路，以個人隱私權加以保護，解釋理由書謂：「……其中隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活秘密空間免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障（本院釋字第五〇九號、第五三五號解釋參照）。立法院行使調查權如涉及限制憲法所保障之人民基本權利者，不僅應有法律之依據，該法律之內容必須明確，且應符合比例原則與正當法律程序。」而大法官認為，

<sup>74</sup> 廖元豪，〈論立法院調查權的界限與範圍——釋字第五八五號解釋與美國經驗的參照〉，臺灣本土法學雜誌，第 78 期，2006 年 1 月，87-88。

<sup>75</sup> 參照大法官解釋第 585 號解釋理由書謂：「……僅於特殊例外情形，例如所欲調查之事項具高度專業性質，由立法委員組成之調查委員會無法進行有效之調查時，始得經院會決議就一定事項之調查制定特別法，委任不具立法委員身分之相關專業人士，協助立法院行使調查權。」

<sup>76</sup> 許宗力大法官於本號解釋部分不同意見書即認為，真調會定性為行使國會調查權之機關，應不妥當。另有學者陳慈陽亦有相同看法，詳參陳慈陽，〈論「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」之違憲性〉，月旦法學雜誌，第 125 期，2005 年 10 月，頁 62。

雖立院有調查權，惟系爭條款第 8 條第 6 項之規定「既排除現有法律所得提供被調查人之程序保障，卻未訂定相關之程序規定，……等等，均付諸闕如。雖該條例第一條第二項規定『本條例未規定者，適用其他相關法律規定』，然該項規定所謂之『適用其他相關法律規定』，仍無法彌補本條例就真調會行使職權所得採用之方法與調查之程序未有妥適規定之缺失，不符正當法律程序之要求。」故其有涉及人民基本權利者，因違正當法律程序、法律明確性原則而當屬無效。

### 三、小結

本件解釋，對於資訊保護之發展最主要的貢獻，在於其解釋理由中扼要說明了隱私權的理論基礎（基本權利），憲法依據（憲法第 22 條），以及隱私權之保護範圍（生活秘密空間免於他人侵擾、個人資料之自主控制）。<sup>77</sup>而真調會條例第 8 條第 6 項關於因個人隱私或營業秘密等拒絕證言等規定，之所以被認定為違憲，係因其有違正當法律程序、法律明確性原則（詳參解釋理由書）。前揭規定中以一定之強制性手段，不問其指定事項為何，強令個人或組織揭露其資訊，而損及其個人尊嚴及個人發展，不符比例原則之要求。

## 第三項 釋字第 603 號解釋

### 一、案例事實與爭點分析

#### （一）案例事實簡介

內政部擬於 2005 年 7 月 1 日起正式展開全面換發身份證，並依 1997 年 5 月 21 日修正的戶籍法第 8 條之規定：「人民年滿 14 歲者，應請領國民身份證；未滿 14 歲者，得申請發給（第 1 項）。依前項請領國民身份證者，應捺指紋並錄存。但未滿 14 歲者，不予捺指紋，俟年滿十四歲時，應補捺指紋並錄存（第 2 項）。請領

<sup>77</sup> 王澤鑒，前揭註 69，頁 32。

國民身份證，不依前項規定捺指紋者，不予發給（第3項）。」此一規定，相當於強迫人民必須按捺指紋。雖為法律之規定，但其引發人民團體及一般民眾質疑其合憲性，並進而由立法委員連署，申請大法官解釋戶籍法第8條之規定是否符合憲法保障人民基本權利之規定。此外，立法委員亦申請大法官作成暫時處分，暫緩內政部準備全面換發國民身份證之行動。

## （二）本案癥結點

本件解釋，與資訊保護之關聯最為直接。爭議之行為主要為內政部欲藉戶籍法第8條以換發國民身份證為理由，以達其建立全面性錄存國民指紋之目的。現將解釋中各爭點問題整理如下：<sup>78</sup>

- 1、與指紋有關的資訊，是否屬於憲法所保障之個人資訊自主權及隱私權範疇？
- 2、國家強制取得人民指紋之法律規定，其違憲審查之密度如何？
- 3、戶籍法第8條第2項、第3項規定是否符合憲法？有無違反法律保留原則與正當法律程序？
- 4、國家是否可以建立全面性的指紋資料庫？應如何為之？

## 二、釋字第603號解釋論點

本號解釋是大法官解釋有史以來，意見最分歧的解釋。本號解釋有六位大法官提出協同意見書、<sup>79</sup>兩位提出不同意見書，<sup>80</sup>一位既有協同，又有不同意見書。<sup>81</sup>不論在受理聲請的程序上，抑或在實體上，均有相當豐富而歧異的觀點，對資訊有關之釋憲實務有重大啟示作用。

首先就指紋與隱私權之關係，本號解釋開門見山地揭示：「維護人性尊嚴與尊

<sup>78</sup> 李惠宗，〈領取居民身份證按捺指紋違憲性之探討——從法學方法論評大法官釋字第六〇三號解釋〉，月旦法學雜誌，第126期，2005年11月，頁173以下。

<sup>79</sup> 城仲模、廖義男、許玉秀、林子儀、許宗力、曾有田大法官。

<sup>80</sup> 楊仁壽、謝在全大法官，但皆主張程序上不應受理解釋。

<sup>81</sup> 余雪明大法官。

重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並未保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二二條所保障。其中就個人自主控制個人資料之資訊隱私權而言，乃保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。……指紋乃重要之個人資料，個人對其指紋資訊之自主控制，受資訊隱私權之保障。」解釋肯認「資訊隱私權」係屬憲法所保障之權利，而個人指紋係資訊隱私權保障之範圍，故強迫人民按捺指紋之法律規定，應經違憲審查。

其次，就系爭法律規定之違憲審查密度，本號解釋在解釋理由書謂：「至該法律是否符合憲法第二三條之規定，則應就國家蒐集、利用、揭露個人資訊所能獲得之公益與對資訊隱私之主體所構成之侵害，通盤衡酌考量。並就所蒐集個人資訊之性質是否涉及私密敏感事項、或雖非私密敏感但易與其他資料結合為詳細之個人檔案，於具體個案中，採取不同密度之審查。」換言之，大法官就審查密度之考量，基本上以應受審查的法律所規制之事項對人民權利影響的深切程度作為標準。而在本案中，解釋理由認為：「指紋係個人身體之生物特徵，因其具有人各不同、終身不變之特質，故一旦與個人身分連結，即屬具備高度人別辨識功能之一種個人資料。由於指紋觸碰留痕之特質，故經由建檔指紋之比對，將使指紋局於開啟完整個人檔案鎖鑰之地位。因指紋具上述諸種特性，故國家藉由身分確認而蒐集個人指紋並建檔管理者，足使指紋形成得以監控個人之敏感性資訊。國家如以強制之方法大規模蒐集國民之指紋資料，則其資訊蒐集應屬與重大公益之目的之達成，具備密切關聯之侵害較小手段，並以法律明確規定之，以符合憲法第二二、二三條之意旨。」依前所述，本號解釋認為指紋於某些狀況下，係敏感之資訊，而對於強制按捺指紋之規定，應採取嚴格之審查密度檢視是否合憲。故在採嚴格審查之基礎上，大法官以比例原則之操作認戶籍法第 8 條第 2 項、第 3 項規定違憲，「對於未依規定按捺指紋者，拒絕發給國民身分證，形同強制按捺並錄存指紋，以作為核發國民身分證之要件，其目的為何，戶籍法未設明文規定，於憲法保障人民資訊隱私權之意旨已有未合。縱用以達到國民身分證之防偽、防止冒領、冒用、辨識路倒病人、迷途失智者、無名屍體等目的而言，亦屬損益失衡、手段過當，不符比例原則之要求。」

但是，本號解釋並未完全排除國家可以大規模建立全民指紋資料庫的可能性，只是要求應以特別法規定，並明確規定與指紋利用有關之事項。解釋文稱：「國家基於特定重大公益目的而有大规模蒐集、錄存人民指紋、並有建立資料庫儲存之必要者，則應以法律明定其蒐集之目的，其蒐集應與重大公益目的之達成，具有密切之必要性與關聯性，並應明文禁止法定目的外之使用。」由此可知，雖然本號解釋宣告戶籍法強制按捺指紋規定係屬違憲，但也允許行政機關在法律規定的情況下採行，當然這也取決於「主管機關運用足以確保資訊正確及安全之方式為之」的前提是否滿足。

### 三、小結

釋字第 603 號解釋延續釋字第 585 號解釋所建立之隱私權概念，而認維護人性尊嚴與人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值，資訊隱私權含於隱私權意涵之內，雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護與人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，而受憲法第 22 條所保障。

而本號解釋中比較特別之處在於，首先就法律保留原則之明確。本號解釋理由書稱，「國家就其正當取得之個人資料，亦應確保其合於目的之正當使用及維護資訊安全，故國家蒐集資訊之目的，尤須明確以法律指定之。」此種要求「明確化的法律保留」係本號解釋之特色。雖然早於釋字第 445 號解釋中大法官已明示認為法律本身應具有明確性，但大法官有關法律保留原則之說明，通常係強調其須由法律規定或由法律授權由行政機關以法規命令定之。而將明確性原則與法律保留原則結合論述者，乃本號解釋之嘗試。本號解釋似有意發展「層級化法律保留原則」，而將全面性蒐集人民指紋定位為狹義之法律保留原則，即「國會保留」。惟有學者質疑，本號解釋是否建立法律保留之「新標準」，或就此種「明確化的法律保留」即屬狹義之法律保留，本號解釋似乎並未明確指出。<sup>82</sup>

其次，就比例原則之操作上，釋字第 603 號解釋就行政院所提身分辨識目的之

<sup>82</sup> 李惠宗，前揭註 78，頁 182。



「協尋失智老人」以及「確認無名屍」，逕以量化之數字作為審查之考量而認為，「因路倒病人、失智者、無名屍體之身分辨識需求，而強制年滿十四歲之全部國民均事先錄存個人之指紋資料，並使全民承擔授權不明確及資料外泄所可能導致之風險，實屬損益失衡、手段過當，難以符合比例原則之要求。」此種就比例原則法益衡量之論證與結論殊值贊同，並得為資料保護法益衡量操作之借鑒。

此外，解釋中文中所提出之「個人資料之自主控制」的概念，與德國聯邦憲法法院在 1983 年「人口普查案」中由基本法第 2 條第 1 項連結第 1 條第 1 項所推導而出的資訊自決權有異曲同工之妙。<sup>83</sup>而不管就論證模式或是內容上，釋字第 603 號解釋與德國 1983 年人口普查案判決都具有相當高之相似程度，似乎可以認為，釋字第 603 號解釋所提出之資訊隱私權，在性質上或者功能上均有所借鑒與德國法上之資訊自決權。

## 第四項 從基本權利之觀點思考大法官解釋就資訊之保障

### 一、資訊隱私權與資訊自決權

誠如前揭，資訊隱私權為釋字第 603 號解釋中所使用之概念，係美國法項下之概念。美國法將此等權利定性為「資訊隱私權」(information privacy)，包含於廣義之隱私權概念項下，係由傳統之隱私權概念，逐漸發展而來，由學者 Allan F. Westin 將其定義明確化。Westin 認為「資訊隱私權」係指「任何人、團體或組織，就關於自身之資料，得由自己決定何時、何地、如何、在何種程度內，將之傳達給他人之權利。」<sup>84</sup>從該定義來看，資訊隱私權與資訊自決權在意涵上並無顯著差別。

若跳脫用語之出處，其相較於資訊自決權最大之差別，似乎在於資訊隱私權更著重強調個人隱私的部分。觀諸釋字第 603 號解釋的案例背景，其主要爭議一直糾結於指紋資訊是否具有「隱私性」的問題當中，從而解釋文與理由書，甚至協同

<sup>83</sup> 馬興平，前揭註 10，頁 57。

<sup>84</sup> 紀佳伶，〈資訊隱私權之探討——以國民卡所引發的爭議為例〉，政大公共行政學報，2000 年 1 月，頁 295。

意見書及不同意見書中幾次三番就指紋是否涉及隱私集中論述，並據此決定是否加以保護等等。而誠如前章節就資訊與隱私之討論來看，資訊並非全然涉及私密，若跳出該案背景，而回歸就資訊之保護之議題時，是否為隱私似乎並不那麼重要。那就釋字 603 號解釋來看，為何其不使用資訊自決權之概念，而採資訊隱私權？

有論者提出認為，雖然釋字 603 號解釋的論證方式與德國 1983 年人口普查案相雷同，但其系爭背景事實卻大不相同，釋字 603 號解釋係就國家欲全面性獲取個人之指紋資訊，並非廣泛要求人民提供與個人有關之各種資訊，而指紋又屬於個人隱私，故釋字 603 號解釋從實務上發展較早以及較為成熟之隱私權概念，佐以個人資料之背景作為基本權利之基礎，而形成資訊隱私權。若以資訊自決權之概念加以涵攝，似乎有打擊範圍過廣之疑慮。<sup>85</sup>惟李震山教授認為，資訊自決權乃資訊隱私權之前哨，每項資料之蒐集，不論是否涉及隱私，均須尊重當事人之自決或自主權利，故其主張資訊自決權較之資訊隱私權更為妥適：「第一，指紋是個人資料並無疑問，既然是個人資料，若要加以使用，便應經過當事人之同意；透過個案的告知或同意，或是通案的法律保留，有立法者先行同意，均涉及『資訊自主權』與『資訊自決權』。第二，個人資料涉及資訊自主權，但並不代表所有個人資料皆牽涉到隱私，例如個人有意公開的姓名、外貌特徵或所從事職業等。如果是使用『資訊隱私權』的概念，那麼以後遇到個人資料保護的問題，一定要先釐清『個人資料』與『隱私』有無關係或關係之程度。如果個人資料不牽涉到隱私，是否即不受釋字第六〇三號解釋之『資訊隱私』權之保障？勢必涉及每個人對個人自行之揭露即是否屬無隱私或秘密合理期待認知的不同，若從『資訊自決』出發，就不會產生界限劃定的爭議問題。」<sup>86</sup>

雖有學者認為，即便採資訊隱私權之說法，其並不局限於所保護之資訊為個人私密之資訊，<sup>87</sup>然本文認為，隱私作為一個高度不確定性概念，在保護資訊時仍要先去釐清與隱私之關係，難免有所窒礙。而資訊必然將涉及資訊自決權，惟其與隱私敏感程度之高低，可作為法規範的強度與密度之考量依據，自不待言。而資訊自

<sup>85</sup> 馬興平，前揭註 10，頁 70-71。

<sup>86</sup> 李震山，〈來者尤可追，正視個人資料保護問題——司法院大法官釋字第 603 號解釋評析〉，台灣本土法學雜誌，第 76 期，2005 年 11 月，頁 228-229。

<sup>87</sup> 參見釋字第 603 號解釋林子儀大法官協同意見書。

決權肯認每個人對其高度屬人化且已成為人格一部分之資料的提供、利用之決定過程，皆有積極參與及形成自我決定之可能，並且尚得以作為抗拒他人恣意干涉之消極自由權，唯有如此，作為主體性之個人，其人格尊嚴，才不至受貶損。<sup>88</sup>若以「資訊自決權」為保障依據，則最為直接，且最大程度有利於人民權益之保障。

## 二、從基本權利的功能出發維護資訊自主自決

與個人有關之資訊應如何受到保障，單從保護領域似乎不易達成基本權利之保護功能。領域理論將資訊區分為涉及個人私密領域、私人領域及個人領域，並就此區分保護範圍與程度。但就維護個人主體性之觀點而言，並非涉及私密事項之資訊始受保護，例如市場公開事項，原則上應無特別加以保護之必要，然而因其可能具有與個人之其他資訊結合的高度可能性而具有敏感性，故不得排除受到較強密度保護之可能。從而，資訊是否涉及隱私並非重點，不管是使用資訊自決權，抑或資訊隱私權之概念，權利名稱僅為次要問題，應從基本權利之功能出發，只要涉及與個人有關之資訊，基於個人主體性之維護，均得保障個人得以基於自主意思決定是否、在何種範圍、向何人如何的公開。而鑒於現代自動化處理資訊技術之迅猛發展，不再存在不重要不敏感之資訊，而資訊是否涉及隱私更非唯一判斷之標準，僅在當個人資訊涉及個人隱私時，對於限制個人資訊隱私的合法公益目的，須提升至重大公益之需求。

## 三、大法官解釋對租稅資訊保護之啟示

### （一）釋字第 293 號解釋：第三人協力義務之拒絕

釋字第 293 號解釋以銀行法上所規定之隱私權作為保障之依據，旨在保障銀行之一般客戶財產上秘密及防止客戶與銀行往來資料之任意公開。而其對租稅資訊之保護的意義在於，不僅僅是隱私權的創設可作為納稅義務人維護租稅資訊之

<sup>88</sup> 李震山，〈資訊時代下「資訊權」入憲之芻議〉，律師雜誌，第 307 期，2005 年 4 月，頁 23。

武器，更為重要的是，其對於第三人在捍衛當事人之資訊自決權時，亦有拒絕提供資料之權利。易言之，當第三人負有一定之提供租稅資訊的協力義務時，此種義務並非是絕對而毫無邊界的。<sup>89</sup>



## （二）釋字第 585 號解釋：隱私權之意涵與調查權之界限

釋字第 585 號解釋係從立法調查權之角度切入對隱私權之理論依據和保護範圍作詳細闡明，已如前述。而該號解釋帶給租稅資訊之保障的思考，主要集中在稅捐稽徵機關在蒐集納稅義務人資訊時所應考量之調查程度與方法。蓋個案調查事項之範圍與調查方法所規定之程序，若事涉人民之基本權利，必須符合憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求，而不論是國會調查權，還是租稅調查權。本號解釋，對資訊之保護係透過人性尊嚴與人格發展所衍生之隱私權所達成，適用於租稅調查時，亦強調強令個人揭露租稅隱私時，不得損及其人格尊嚴與個人之自主。<sup>90</sup>

## （三）釋字第 603 號解釋：資訊隱私權之具體保護與法益衡量操作

釋字第 603 號解釋在個人資料保護之發展中，有著指標性的意義。其針對資訊之憲法上保護發展出資訊隱私權之概念，並就其憲法上依據、保護範圍、合憲性審查基準及立法原則都提出了明確之說明。其對租稅資訊保護之意義在於，將資訊之保護重點從隱私的判斷，更加投注於個人自主控制資訊之權利。就租稅資訊而言，其種類繁多而性質複雜，如何有效保護以及劃定保護範圍多有爭議。而本號解釋所引發之諸多討論，使得人們開始愈發重視資訊社會就租稅資訊之保護議題，雖事實背景與租稅資訊未直接相關，但在具體個案中之法益衡量的操作與審查基準之選擇，都為租稅資訊保護提供了思路與完整的理論基礎。

<sup>89</sup> 此部分將連結第三人協力義務之拒絕可能，詳見「第四章、第二節、第六項、一」之說明。

<sup>90</sup> 此部分將連結租稅資訊之調查及其界限，詳見「第四章、第三節、第二項」之說明。



### 第三節 資訊自決權對租稅資訊之保護

#### 第一項 租稅資訊自決權之權利主體

從前揭資訊自決權之由來以及憲法基礎之討論，不難得出，自然人毫無疑問是可以主張資訊自決權。就個人而言，原則上得以自主決定何時以及在何種範圍內公開自己生活之事務，人格之自由發展在現代資訊處理環境下，應該保護每個人能夠對抗無限制之調查、儲存、使用傳遞屬於個人之資訊為前提，故個人之資訊自決權被認為係屬於一般人格權中自我表現之權利。租稅資訊當屬於個人可得自主掌握之資訊之一，個人均可主張其有租稅資訊之自決權。<sup>91</sup>

惟，租稅資訊自決權之保障，在個人與營利事業間得否等量齊觀？就租稅資訊而言，法人及其他商業組織與個人一樣，亦具有對資訊自主自決之要求。大部分的法人資料，尤其涉及社會大眾之權益與公共利益，依法有應強制公開的要求。<sup>92</sup>僅有小部分涉及營業秘密或具有商業價值之資訊，始有保密之必要而不予公開。

然誠如前述，個人之資訊自決權係人性尊嚴與健全人格發展所生，依個人資料保護法之適用範圍與立法理由，法人或其他商業組織並無人格權保護之問題，營利事業即便具有法人身份，亦僅承認其在特定實體法及程序法上具有單獨作成意思表示或法律行為之能力，而無法像自然人一般具有人格權保障之可能。故有關營利事業之資訊保障，應係涉及營業自由。營業自由係職業自由之一環，有關職業自由之內容，學說上均認為包含：人民有選擇職業，以及從事自己所選擇職業之自由。<sup>93</sup>釋字第 514 號解釋理由書指出：「人民營業之自由為憲法第十五條工作權及財產權應予保障之一項內涵。基於憲法上工作權之保障，人民得自由選擇從事一定之營業為其職業，而有開業、停業與否及從事營業之時間、地點、對象及方式之自由；基於憲法上財產權之保障，人民並有營業活動之自由，例如對其商品之生存、交易

<sup>91</sup> 就胎兒、死者以及未成年人等是否得享有資訊自決權之討論，非為本文論述重點，暫按下不表。詳參李震山，前揭註 3，頁 300。

<sup>92</sup> 參照公司法第 393 條規定。

<sup>93</sup> 法治斌、董保城，《憲法新論》，臺北：元照，六版，2014 年，頁 270；陳新民，《憲法學釋義》，臺北：三民，八版，2015 年，頁 354；李惠宗，〈憲法工作權保障系譜之再探——以司法院大法官解釋為中心〉，憲政時代，第 29 卷 1 期，2003 年 7 月，頁 127。

或處分均得自由為之。」釋字第 510 號、612 號解釋文及第 637 號解釋理由書則又依相同意旨指出：「憲法第十五條規定人民之工作權應予保障，人民有從事工作及選擇職業之自由。」此憲法上工作權保障意涵在釋字第 649 及 711 號解釋理由書中，又再次被重申。<sup>94</sup>

申言之，法人或其他商業組織在市場經濟中，應得以自由經營其營業活動，除與公共福祉有密切關係之事項外，對其他與營業相關之租稅資訊，同樣不得被任意公開或揭露，此亦為營業自由所應涵攝之內容。而就此種意義而言，法人或其他商業組織之工作權亦衍生出具積極性權利性質之意義，因此營業自由得具有排除國家或公權力對工作自由的侵害或不當限制之自由權的權利面向。而從另一個角度來看，法人或其他商業組織雖具有獨立於個人以外之法律行為能力，然究其根本仍由自然人或自然人之財產所構成，租稅資訊之控制權也將連結至個人之工作權及財產權保障。

釋字第 603 號解釋雖係針對個人之資訊自決權，惟營利事業對租稅資訊之自主自決，最終亦攸關個人之基本權利，故若不產生與個人人權對立與衝突，且有協助、增進自然人的人權時，亦無加以排除之必要。學者認為，「若是因立法理由，將『法人』不列屬『個人』之範圍，亦不能因此即得到法人非個人資訊自決權之權利主體之結果。」<sup>95</sup>因此，本文認為，法人或其他營業組織應當為租稅資訊自決權之權利主體，惟基本權利之保障乃以個人為核心，考量法人之基本權利適用之立法、解釋或裁判，採取較自然人人權為嚴格之標準。

## 第二項 租稅資訊自決權之保護範圍

### 一、租稅資訊保護範圍不限於隱私

自釋字 585 號理由書、釋字 603 號解釋觀之，大法官似認為，由於隱私權的保障關係到整個人性尊嚴之維護及人格發展之完整，而人性尊嚴之維護及人格發展

<sup>94</sup> 李仁森，〈職業自由與違憲審查方法〉，月旦法學教室，第 155 期，2015 年 9 月，頁 38。

<sup>95</sup> 李震山，前揭註 3，頁 301-302。

之完整乃自由民主憲政秩序之核心價值，因此肯認隱私權的憲法權利位階，乃受憲法第 22 條保障。然而，對個人資訊得以自主控制之資訊隱私權是否應作為隱私權概念下之一環，學者認為值得商榷。<sup>96</sup>針對「資訊隱私權」這樣的用語，學者亦提出質疑：如果個人的資料不涉及到隱私，是否即不受釋字第 603 號解釋所承認的「資訊隱私權」所保障？如此一來，勢必涉及每個人對個人隱私之揭露與是否屬於隱私或秘密合理期待的認知不同。學者提出應另以「資訊自主」之名以取代「資訊隱私權」，則可解決其保護範圍上之爭議。<sup>97</sup>

然本文以為，不論稱之資訊自決權抑或資訊隱私權，在租稅領域所關涉者，不僅是對租稅資訊違法蒐集而對人民造成之侵犯，亦不局限於違法傳遞政府所持有資訊的行為。其所關懷著，是任何稽徵機關有系統之資訊蒐集、保存及傳遞，因而使個人或營利事業對其資訊無法充分掌握所造成之威脅。林子儀教授指出：「…將資訊隱私權所欲保護之對象限於個人私密之資訊，毋寧過分限縮，而不能因應現今資訊科技發展所可能對個人造成之侵害。蓋隨電腦處理資訊技術的發達，過去所無法處理之零碎、片段、無意義的個人資料，在現今即能快速彼此串聯、比對歸檔與系統化。當大量關乎個人但看似中性無害的資訊累積在一起時，個人長期的行動軌跡便呼之欲出。誰掌握了這些技術與資訊，便掌握了監看他人的權利。」<sup>98</sup>基於上述考量，林子儀教授認為，為因應國家和私人握有建立並解讀個人資訊檔案之能力，避免人時時處於透明與被監視的隱憂之中，隱私權之保障範圍也應當相應隨之擴張到非私密或非敏感性質的個人資料保護之中。

而從另一角度來看，租稅資訊保護之範圍可以延展至何種程度？從租稅資訊之概念與性質可知，租稅資訊除個人生活領域之資訊外，仍包含大量市場公開資訊，而學說上有認為在此範圍內自始即不存在任何值得保護之秘密或隱私之觀點。惟誠如人口普查案中亦已指出，「資訊自決權之作用範圍，不能僅就資訊之種類與性質而定，其決定性因素，乃在於資料之使用性與使用可能性。此一方面以該資訊蒐集所追求之目的，另一方面依資訊技術本身之處理及結合可能性而定。經由此，一

<sup>96</sup> 參見〈釋字第 603 號評釋研討會李震山教授與蔡宗珍教授的發言〉，臺灣本土法學雜誌，第 75 期，2005 年 10 月，頁 112、124。

<sup>97</sup> 李震山，前揭註 86，頁 228 以下。

<sup>98</sup> 參見林子儀大法官於釋字第 603 號解釋之協同意見書。

項本身而言無關緊要之資料可能會得到新的價值；就此點而言，於自動化資料處理前提下不再有所謂『不重要』的資料存在」<sup>99</sup>。鑒此，所有不同性質，種類之租稅資訊均有得到資訊自決權保護之可能。

鑒此，傳統之隱私權所保障者，乃借由個人對其私領域事物之自主以維護個人人格的健全發展，然不可忽略的是，現今時代科技之進展對個人人格發展之壓縮與衝擊，使得個人在隱私權保護之角色從被動應逐漸走向肯認資訊當事人享有控制資訊處理之權利。個人對其生活上眾多資訊之自主控制已成為個人人格得以自由形成、表現與發展不至於淪為國家統治課題的重要關鍵。<sup>100</sup>因此，資訊自決權所欲保護之租稅資訊不應限於具有私密性的資訊。大法官釋字第 585、603 號解釋將個人自主控制個人資料這樣的事項置於隱私權的概念之下，而於進行審查時（釋字 603 號解釋）僅就不同性質之資訊採取較不同的審查密度，並未將資訊隱私權所保護之個人資訊限於私密性、敏感性，應係採取此一立場。

### 第三項 租稅資訊自決權之保護方式

#### 一、保護之程度

##### （一）不同密度之保障

如若全部之租稅資訊均有保護之可能與必要，則進一步的問題即是，對租稅資訊如何加以保護，是否應當在保護之程度上區分不同密度？在前揭租稅資訊之類型化討論中，學者將資訊分為市場公開事項與高度屬人性生活領域：對於市場中公開營業，原可供公開觀看、詢問與調查，而個人之私領域，則不容稅捐予以探究調查與干預介入。換言之，其認為針對不同性質之資訊應予以不同保護密度，「高度屬人性之生活領域」，應屬資訊自決權之核心保障範圍，無法律明文規定，應予保密。

本文以為，不管是自然人或是法人而言，國家或私人對於其租稅資訊之蒐集或

<sup>99</sup> 蕭文生譯，前揭註 44，頁 326。

<sup>100</sup> 李建良，前揭註 46，頁 42 以下。



傳遞，雖然可能造成個人人格發展或法人工作權、財產權之威脅，但此種威脅之可能性，並非是絕對的。易言之，租稅資訊之蒐集、傳遞或交換，並非資訊自決權遭受侵害之充分條件，而並非每一種租稅資訊之處理都會帶來具有重要程度之影響，甚至某種程度上來說，即使是涉及人身之租稅資訊亦可能是課稅事實之真實寫照，例如撫養親屬之事實牽涉撫養親屬免稅額之扣抵，而與社會公共利益相關。有論者認為，資訊之蒐集與處理，並非對於個人或社會全然沒有好處，甚至可能是現代化資訊社會中，追求資訊便利所必然附帶之風險。<sup>101</sup>因此，在資訊蒐集、處理與資訊保護之利益衝突為價值判斷之衡量時，應當將有可能產生之風險保持在可控制的狀態。也就是說，租稅資訊自決權並不是保障所有租稅資訊都不得被蒐集或傳遞，而是保障當事人，在資訊蒐集與傳遞、交換過程中，得以有效掌握其資訊公開或處理可能產生之風險。

鑒此，就憲法對租稅資訊之保護程度，對於不同之租稅資訊得有不同之密度，應與資訊傳遞、交換之風險成正比。憲法對資訊自決權之保護亦非絕對，國家基於公益之必要，自得於不違反憲法第 23 條之範圍內，以法律明確規定強制取得所必要之個人資訊，此間應就蒐集、傳遞、交換租稅資訊所能獲得之公益與對資訊之主體所構成之侵害，通盤衡酌考量。並就所蒐集個人資訊之性質是否涉及私密敏感事項、或雖非私密敏感但易與其他資料結合為詳細之個人檔案，於具體個案中，採取不同密度之審查。經過權衡，僅在公共利益較個人租稅資訊更值得保護時，如有法律規定非不得對私密之資訊加以使用，惟立法者有義務將特定適用範圍與適用資訊目的予以明白限定。<sup>102</sup>

## （二）區分保障程度之指標

### 1、依資訊之使用與結合可能性為區分指標

在 1983 年的人口普查案中，聯邦憲法法院指出：「為確定一項資料其人格權上之意義必須認識其使用之關聯：當要求提供資料之目的及結合與使用可能性明確化後，才能回答合法限制資訊自決權的問題。……而涉及人身資料的強迫收取並非

<sup>101</sup> 陳志忠，前揭註 9，頁 78。

<sup>102</sup> 翁岳生主持，前揭註 2，頁 9。

毫無限制地允許至今早已被承認，特別是當這些資料為行政執行目的加以使用時。就此而言，立法者為保障當事人已規定依憲法上所要求方針的各項措施。資訊自決權與比例原則之是否關聯，及基於憲法於程序法上採取預防措施之義務，強迫立法者指定此類規範之範圍須依所提取資料之種類、範圍及使用可能性和濫用之危險而定。<sup>103</sup>其所指之危險，與其說資訊本身，更為重要的是資訊的使用與結合可能性。這意味著，越具有使用和結合可能性之資料，本身越具有影響人格發展與工作權可能之風險。雖然此一標準有不夠明確之虞，但相較於重大公共利益或社會關聯性而言，更具有操作性。換言之，若租稅資訊係以傳統上紙本文件之書面形式，或已經加以匿名化處理，由於其欠缺與其他資料結合及使用之可能，因此此項資料是較不具風險的；反之，若在網際網路上或其他自動化資訊處理之資訊，相較下較具有結合及使用可能性的，則屬於較高風險之資料。

惟資訊社會下，租稅資訊電子化已成趨勢，不管納稅義務人履行協力義務或租稅稽徵機關之後續處理，電子化之資訊帶來諸多便利有目共睹。而接踵而至的使用與結合可能性之風險，必須納為保障租稅資訊首要考量之因素之一。

## 2、借鑒領域理論區分不同領域資訊之保護

資訊之使用與結合可能性，固然是判斷資訊處理、傳遞對人格發展或營業自由產生風險之重要因素，但此並非意味著，資訊本身之性質與內容，對於資訊處理風險之利益衡量不再具有意義。雖然本文贊同，在綜合性資訊系統下，不再存在無關緊要之資訊，故所有資訊都應當有保護之必要，惟其不能推論出，所有資訊可能存在之風險及應受到之保障當屬一致。至少，在人口普查案中之判決理由中，針對已匿名化及尚未匿名之資訊有為區別之處理。

而當我們重新檢視領域理論，其最主要之理論在於強調，在個人之私生活中，有一個絕對不受侵犯之隱秘領域，而在此核心領域外之其他領域，為不同強度之保護。領域理論之傾向，是與人口普查案相反地，承認並維持絕對不受侵犯之核心領域的存在。此係人格權之個別不受侵犯的人性尊嚴內容的表現，因此其內容便不應

<sup>103</sup> 蕭文生譯，前揭註 44，頁 327。

落在與其他利益的單純權衡地位。人性尊嚴與法治國原則並非是可以互相抵銷的，因為法治國係為了人性尊嚴而存在。雖然是否屬於人性尊嚴之絕對不受侵犯領域之人格權部分，其界限之劃定是非常困難的，甚至事實上可能確實存在資訊之價值難以絕對化之問題，但仍不應藉由普遍之權衡程序加以取代。

有學者非常詳細地將個人資訊區分為三個階層：第一階層的個人資料包括地址與其他單純的個人符合，例如姓名、出生年月日、雙親姓名、身體特徵，以及其他有關於外部，但並未涉及經濟或政治利益關係的資料；第二階層的個人資料包括有關身體或健康機能、經濟關係的個人資料，此類資訊可能會進一步發展成為個人生活習慣、工作方法等資訊；第三階層的個人資料則是關於精神層面的資料，例如有關政治黨派、世界觀、宗教信仰等個人資料。其認為，對於第一階層之資料，應允許被登記，該其係為人類有秩序的共同生活之所必須，但同時對於此類資料並不允許被進一步傳遞。至於第二階層的個人資料則必須有實質上的需求，作為其合理化的依據，例如稅法、刑事法等之要求。此類資料為有個別的被使用方屬合法，此外同時還要考慮例如保密義務等相關措施。<sup>104</sup>此劃分與領域理論相類似，僅就具體階層之資訊予以類型化。原則上，租稅資訊並不太可能涉及到第三階層之資訊，即涉及精神層面之資訊，即類似領域理論之隱秘領域，然而本文仍以該隱秘領域作為一個租稅資訊蒐集之禁區，而不受任何侵犯，亦即租稅資訊之蒐集不得漫無邊際去觸碰人格權之核心領域。是故，本文認為不應放棄核心領域此一概念，而應繼續在學說及判決上予以充分明確之肯定。當租稅資訊越接近個人隱秘領域時，對其之保護之程度應越增強。

因此，在租稅資訊之蒐集、傳遞或交換過程中，首先審查是否人格權或工作權的整體保障範圍已受影響？為何種具體領域受到影響？其次審查是否有干預存在？干預是否合理？是否涉及任何情況下都不允許干預之核心領域？藉由精細之多階層審查，作為防止稽徵機關或法院在詮釋時，趨向違背具人性尊嚴或工作權界限之危險。

<sup>104</sup> 陳志忠，前揭註9，頁85-86。



## 二、指導原則——目的拘束原則

目的拘束原則，作為個資法中之重要基本原則，係指公務機關及非公務機關蒐集個人資料時必須基於「正當目的」，其目的即應「明確化」，其後之利用行為亦應予蒐集目的相符：其目的應「單一化」，個人資料之利用除當事人同意或法律另有規定外，不得為特定目的外之利用。<sup>105</sup>鑒此，學者認為，目的拘束原則具有三個要素：<sup>106</sup>其一，蒐集、處理及利用資訊必須在公務機關法定職權內，所謂「法定執掌範圍內」係指基於管轄法定原則經由法律或法規命令所規定的該機關可以管轄之事項，如非屬管轄事項，縱使經過告知，亦不得蒐集、處理及利用。<sup>107</sup>其二，法定執掌範圍內的必要性，即是指在法定管轄範圍下，為達成任務所必要的範圍內，始得為資訊之蒐集、處理，且公務機關在基於必要性原則下，不可過度蒐集資訊。其三，蒐集、處理及利用資訊必須具有明確性，而是否明確，以相對人之「可理解性」、「可預見性」及「司法可審查性」作為判准，<sup>108</sup>而不得僅以於「公益」或「為維持社會秩序」等抽象不確定法律概念之判斷作為特定目的。

納稅人之租稅資訊包括個人資料，其蒐集、處理、交換自然亦必須符合「目的拘束原則」。若允許國家機關基於租稅行政目的所蒐集之租稅資訊，仍得以任意揭露給其他政府機關，或者對私人揭露，將影響人民之資訊自決權。簡言之，財稅機關持有納稅人之資訊，原則上僅能使用在租稅行政目的，而不得挪為他用。

雖然「目的拘束原則」在租稅資訊之蒐集方面，因重大公益之考量而難免有作特定目的以外之利用例外，惟為確保目的拘束原則不被過度架空，使國家雖有不同之利用目的仍符合正當性要求，必需嚴格訂定其例外之要件。如此方能使基於租稅稽徵目的而取得之納稅人租稅資訊，能在對納稅人資訊自決權最小侵害之範圍內，而為原目的外之使用。換言之，由「目的拘束原則」除衍生稅法對於稅捐稽徵機關課予保護租稅秘密之義務的理由，亦可說明在例外允許傳遞、利用納稅人之租稅資訊時，該程序、實體要件應如何設計之核心基礎。

<sup>105</sup> 李惠宗，〈個人資料保護法上的帝王條款——目的拘束原則〉，法令月刊，64卷1期，2013年1月，頁49。

<sup>106</sup> 李惠宗，前揭註105，頁49-51。

<sup>107</sup> 參照行政程序法第11條第1項規定。

<sup>108</sup> 參照司法院大法官釋字第491號、第617號解釋。

再者，基於「目的拘束原則」之運作，欲向稅捐稽徵機關請求傳遞納稅人租稅資訊之其他政府機關或私人，須限於該租稅資訊之提供有助於其直接特定任務之達成、實現，且該政府機關或私人僅得在請求提供租稅資訊之目的範圍內使用，亦不得再轉提供給他人。<sup>109</sup>

#### 第四節 小結

本章主要論述租稅資訊保護之理論依據——資訊自決權之權利意涵以及相關之憲法基礎。德國 1983 年人口普查案所確認之資訊自決權，係從憲法一般人格權之保護衍生而來，要求個人對自己資訊自我決定，於何時何種狀況下可得公開。觀諸歷年來司法院大法官解釋中，日益瞭解資訊對人格發展與人性尊嚴之重要性，而對資訊之保護採取不斷肯認個人對於資訊之自主權利的態度。

將資訊自決權之理論運用於租稅資訊領域，本章除總結大法官解釋對租稅資訊保障之參考意義外，就資訊自決權對租稅資訊保護之主體、範圍與方式均展開分析，認為營利事業亦有可能成為租稅資訊自決權保障之主體，其憲法依據來自於營業自由之保障。而資訊自決權之保障在資訊社會中不應局限於隱私，蓋任何資訊在特定情況下都有可能是敏感的，而有危及資訊自決之風險。是故，在考量結合與使用可能性之判準下，對較高風險之資訊予以高密度之保障，同時亦維持高度屬人性之隱秘領域之不可侵犯性，而在個案中以目的拘束原則為指導做價值之衡量與判斷。

在整理完資訊自決權在租稅領域之保障可能，緊接著的問題是，具體到租稅資訊之蒐集、傳遞與交換過程中，現行法之相關規定是否會涉及對人民資訊自決權之侵犯。本文將在第四章討論租稅資訊之蒐集與稽徵協力義務，觀察租稅資訊蒐集過程中租稅調查與協力義務之關係，並探討為何租稅資訊之蒐集會涉及人民資訊自決權，以及其對調查與協力義務之限制的範圍，從而決定租稅資訊蒐集之界限。至

<sup>109</sup> 謝宜珊，《論租稅資訊隱私之保護》，中原大學財經法律學系碩士學位論文，2003 年，頁 53。

於租稅資訊之傳遞以及交換在實務中可能遇到之問題，分別將在本文第五章、第六章中述及。



## 第四章 稅捐稽徵納稅人資訊之蒐集及協力義務

為了掌握納稅人之課稅事實，稅法除了賦予稽徵機關職權調查課稅事實的權責外，一併構築了納稅義務人綿密的稽徵協力義務體系。本章分別站在稅捐稽徵機關依職權進行核課處分之調查及納稅人等協力義務之履行的兩個立場來討論稽徵機關如何蒐集與納稅人相關之資訊，以及課稅資料之調查與協力義務之履行對前揭納稅人資訊自決權造成可能之衝擊，並劃定其應有之法界限。

### 第一節 稅捐稽徵程序與租稅資訊有關之調查

#### 第一項 租稅調查與職權調查原則

##### 一、職權調查原則

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。學說上稱之為職權調查原則。

行政程序上所謂之「職權調查原則」，係指行政機關有義務依職權調查事實真相，不受當事人陳述之拘束。<sup>110</sup>此有別於民事訴訟中受當事人主張事實與提出證據拘束之辯論主義，蓋行政機關遵循依法行政原則，行政行為之合法性必以正確掌握充分的事實為前提，以確保公益之實現。<sup>111</sup>依行政程序法第 36 條之用語，行政機關依職權調查之對象乃為證據，惟參酌行政訴訟法第 125 條第 1 項之用語，行政機關應依職權調查行政行為基礎所必要之一切事實，於事實不明時，為確定事實之真相，始調查證據藉以確定事實。<sup>112</sup>行政程序採職權調查原則，意味著行政機關如

<sup>110</sup> 林錫堯，〈行政程序上職權調查主義〉，收錄於《當代公法理論：翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集》，臺北：月旦，初版，1993 年，頁 323。

<sup>111</sup> 林錫堯，前揭註 110，頁 323。

<sup>112</sup> 張文郁，〈論行政程序上之事實調查（上）〉，月旦法學雜誌，第 227 期，2014 年 4 月，頁 68。

何進行調查，應調查事實至何種程度，皆取決於行政機關之裁量。<sup>113</sup>當然，此之裁量須為合義務裁量，亦即行政機關依其專業判斷，盡其所能採取合法而必要之方法，謹慎調查，藉以發現事實真相。<sup>114</sup>亦即職權調查並非漫無目的，其範圍應視個案相關之實體法與程序法規定及行政機關依職權或依申請作成行政決定之法定要件而為認定，並以事實之「調查必要性」為前提。<sup>115</sup>

另尤須注意的是，行政機關於職權調查之際，當事人亦有提出主張亦即請求調查證據之權利和協力義務，但行政機關不受當事人主張之拘束。惟基於發現真實及確保當事人權益之考量，行政程序法第 37 條，亦例外允許當事人在調差程序中自行提出證據，或向行政機關申請調查事實及證據。惟行政機關認為若無調查之必要，只需在最後之決定中告知理由，即得不為調查（行政程序法第 37 條但書規定）。<sup>116</sup>然當事人之主張與自認皆應由行政機關於自由心證時加以斟酌。<sup>117</sup>且行政法關係之形成與事實狀況，當事人有時比行政機關更為掌握或知悉正確之資訊，為履行其職權調查義務，行政機關亦可得向其他機關或當事人、關係人或第三人請求提供必要之資訊，應為法治國家所容許。行政程序法第 40 條規定：「行政機關基於調查事實及證據之必要，得要求當事人或第三人提供必要之文書、資料或物品。」

## 二、稅捐稽徵機關依職權調查課稅事實

現代國家租稅之徵納，大都採自動申報納稅制度，尤其為所得稅之領域。在申報制度下，基於國家對人民之信任，貫徹稅課量能平等負擔之原則，實應以「無需稅務調查」為理想。<sup>118</sup>故稽徵機關僅在納稅人申報有誤或未為申報時，方有為稅務調查之必要。故有論者認為稅務調查，係為促成納稅人合法且具體履行納稅義務，

<sup>113</sup> 學者將之稱為「概括的調查義務」，參林錫堯，前揭註 110，頁 324。

<sup>114</sup> 法務部法律字第 0930025096 號函：「……本法對於行政機關依職權或依申請作成行政決定前之調查證據、認定事實係採職權調查主義，故行政機關對於應依職權調查之事實，負有概括調查義務，且應依各種合法取得之證據資料認定事實，作成行政決定（本部九十一年一月二十三日法律字第〇九〇〇四九〇九二號函參照）。」

<sup>115</sup> 參照林錫堯大法官於釋字第 660 號解釋協同意見書。

<sup>116</sup> 洪家殷，《論行政調查之證據及調查方法——以行政程序法相關規定為中心》，東海大學法學研究，第 35 期，2011 年，頁 8。

<sup>117</sup> 張文郁，前揭註 112，頁 69。

<sup>118</sup> 葛克昌，前揭註 7，頁 704。



稅務機關認為有必要時，得依稅法之規定，逕向納稅義務人或關係人調查所得或其他課稅要件事實。<sup>119</sup>亦有學者強調稅務調查之補充地位，強調國民主權，而認稅務調查之程序，係為對作為主權者之人民的申報作更正、完善和確認，而須蒐集與課稅有關之資料、證據，對課稅原因事實予以確認。<sup>120</sup>易言之，稅務調查之過程，實亦為稅捐稽徵機關對納稅人租稅資訊之蒐集活動，<sup>121</sup>以確認稅捐法定之債。

依稅捐稽徵法第 30 條第 1 項之規定，稅捐稽徵機關或財政部賦稅署指定之調查人員，為調查課稅資料，得向有關機關、團體或個人進行調查，要求提示有關文件、或通知納稅義務人，到達其辦公處所備詢，被調查者不得拒絕。然本條所規定者，混淆並忽視了不同階段不同類型之調查的法律性質、目的與對象。學者從稅務調查程序之不同階段將其分為三類：（1）核課處分調查，亦即為確認稅捐之公法上金錢給付債務前，對課稅原因事實之調查；（2）滯納處分調查，是當納稅義務已然確定，而納稅人未依規定期限繳納，而對其進行滯納處分時，為把握滯納人財產狀況所進行之調查；（3）稅捐行政罰或刑罰調查，係對確定以及判斷是否滿足處罰要件以逃避稅捐所為之調查。其中，核課處分調查，其發生於稅捐債務之確定階段，經由調查，闡明課稅之原因事實，當具備法定課稅要件時，稽徵機關以書面通知送達稅額核定書，如認定未具備法定課稅要件時，則予納稅義務人以免稅處分或不課稅處分。<sup>122</sup>此種稅捐調查程序，乃為嚴格意義上稅捐稽徵階段之稅務調查，亦稱狹義之稅務調查，其與租稅資訊最為密切相關，故為本文主要討論之對象。以下參考有關文獻就不同階段之調查以示意圖<sup>123</sup>之方式加以釐清與說明：

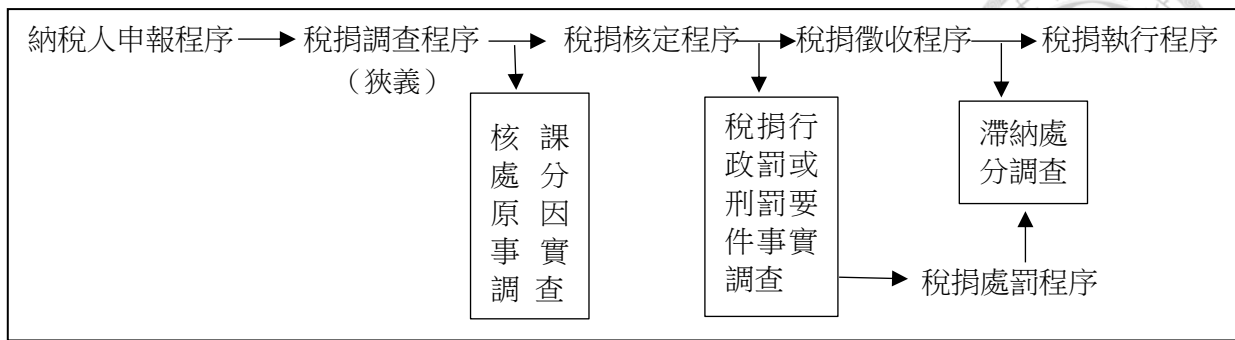
<sup>119</sup> 盧欽滄，〈稅務調查與忍受義務〉，財稅研究，第 28 卷 5 期，1996 年 9 月，頁 1。

<sup>120</sup> 葛克昌，前揭註 7，頁 704。

<sup>121</sup> 有學說將行政調查定位為行政機關之資訊蒐集活動。參劉宗德，〈日本行政調查制度之研究〉，收錄於《行政法基本原理》，臺北：學林，一版，1998 年，頁 226。

<sup>122</sup> 有關核課處分之法法律性質，詳參葛克昌，〈核課（行政）處分之法法律性質〉，收錄於《行政程序與納稅人基本權》，臺北：翰盧，三版，2012 年，頁 615-633。

<sup>123</sup> 圖表來源：葛克昌，前揭註 7，頁 704-705。



圖表 1 稅捐稽徵程序示意圖

由於稅務調查為行政程序之一環，故須受程序基本法理——職權調查原則之拘束。依據稅捐法定主義的課稅合法性原則，稽徵機關就課稅事實之認定，須依職權主動探知及調查證據，以維護稅捐負擔之合法性與平等性，<sup>124</sup>稽徵機關對調查程序之發動並無裁量之空間。德國租稅通則第 88 條第 1 項及第 2 項明文規定：「（1）稅捐機關依職權調查事實。稅捐機關決定調查之方法及範圍；稅捐機關不受當事人陳述及申請調查證據之拘束。此等義務之範圍，依個別案件之情形定之。（2）稽徵機關應審酌一切對個別案件具有重要性，包括對當事人有利之情形。」<sup>125</sup>此種依職權進行調查之原則，係為究明實現租稅構成要件之事實，蓋此等事實須經完備及正確之闡明，始能作成合法平等之課徵。

稅捐為法定之債，其不僅關涉納稅義務人之私益，更涉及公益，故其有別於私人間之債權債務關係。稅捐債務是否成立以及其範圍如何，皆有賴於以認定課稅事實客觀上是否存在及其內容是否正確為前提，而此等調查勢必使稽徵機關進入納稅人生活之領域，掌握相關之事實。雖本文亦贊同稅務調查不得恣意干預納稅人自我認定稅捐債務過程，惟稅捐之稽徵乃具有公益之特性，稅捐機關仍有義務對稅捐債務關係之事實加以完整而審慎之斟酌與調查，不論係有利於國庫或有利於納稅義務人之事項，均加以審酌。稅捐核定調查之目的，除了取向於認定具有接近確實的蓋然性之事實，<sup>126</sup>尚有追求人民稅負之公正平等，從而維護人民之財產權等基

<sup>124</sup> 陳清秀，《稅法總論》，臺北：元照，修訂九版，2016 年，頁 452。

<sup>125</sup> 本文租稅通則之條文中譯版本，均係參照：陳敏譯著，《德國租稅通則》，司法院印，2014 年 8 月。

<sup>126</sup> 陳清秀，前揭註 124，頁 453。

本權利。故調查之方法及手段，稽徵機關雖有概括之裁量權，惟仍應恪守客觀公正之態度，以調查之必要性為前提。稅捐稽徵法為使調查之範圍更為明確，2014 年修法時乃於第 30 條第 2 項增訂：「前項調查，不得逾課稅目的之必要範圍。」<sup>127</sup>其目的在於使稽徵機關僅對具有「課稅重要性之事實」加以調查。

## 第二項 核課處分調查之法律關係

### 一、稅務調查機關與被調查者之關係<sup>128</sup>

依行政程序法第 40 條與稅捐稽徵法第 30 條第 1 項之規定，被調查者係核課處分調查活動之相對人，不僅包括納稅義務人本人，亦有可能為持有或掌握相關課稅資料之第三人（例如金融業者、財產管理人），抑或負有稅捐法上作為義務之義務人（例如扣繳義務人、遺囑繼承人），或是納稅義務人從事有關交易之相對人（例如不動產買受人）。

渠等與稽徵機關間之法律關係，不論是納稅義務人抑或第三人，其就稽徵機關所發之提示文書資料或備詢之命令，均為取得納稅人課稅資訊之行為，係為作成課稅處分決定之程序中決定，<sup>129</sup>具下命處分之性質。

### 二、被調查者與納稅義務人之關係<sup>130</sup>

誠如前段所言，除納稅義務人外，被調查者尚有課稅資料之持有者，負有稅捐法上提出法定資料之義務者及存在契約關係之交易第三人等，其與納稅義務人間存在各種法律關係。例如納稅義務人與委任簽證會計師之委任關係，與交易相對

<sup>127</sup> 其立法目的為：稅法之協力義務，原則上即為對納稅人資訊權之干預，對人民自由權利之限制，除須有法律規定外，該法規亦應力求明確，且必須在「必要範圍」內為之。

<sup>128</sup> 劉麗霞，〈從行政過程論稅務調查——以所得稅為中心〉，國立政治大學法學院在職專班碩士論文，2008 年，頁 59。

<sup>129</sup> 蕭文生，〈鑑定人與行政調查程序〉，收錄於行政調查之建制與人權保障/行政訴訟之前置救濟方法與程序，臺北：元照，初版，2009 年，頁 147。

<sup>130</sup> 劉麗霞，前揭註 128，頁 60。

人之間之民法上買賣契約關係，與金融業者之寄託關係，以及與給付薪資所得並之扣繳義務人間之僱傭關係。故，被調查者與納稅義務人間之權利義務關係各依其不同之法律關係而斷，而非一概而論。



### 三、稅務調查機關與其他機關以及私人之協助關係<sup>131</sup>

稽徵機關原則上對其主管之稽徵業務自行管理之，然有時恪於事實或法律上之原因，而無法獨立作成有關之機關行為時，即得請求其他行政或司法機關提供必要之輔助性行為，以發揮共同一體之行政機能，即所謂之「職務協助」。<sup>132</sup>關於公務機關之間的協助，行政程序法第 19 條第 1 項明文規定：「行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助。」同條第 2 項第 4 款又規定行政機關執行職務所必要之文書或資料，為被請求機關所持有者，行政機關得向該持有機關請求協助。蓋職權調查原則並不禁止利用他人之協助來確認事實，一般而言，各政府機關因其監督管理之需要，或因其行政管轄事物之結果，而保有各樣之資訊，其中有眾多資訊與所得稅之課稅資料有關，稽徵機關就課稅事實之調查，常須其他機關之協助。稅捐稽徵法第 30 條即為稅捐稽徵機關向其他機關要求提示相應文件以調查課稅事實提供了法律依據。

德國租稅通則第 111 條第 5 項將此等機關間之協助定為稅捐程序之一般規定，要求一切法院及行政機關，應從事實施租稅課徵所必要之機關協助。所謂「機關協助」，乃一機關（受囑託機關）對他機關（囑託機關）之履行公任務，給予協助之謂。而該等協助，應為補充之行為，而非接替整個程序之行為。故請求協助之機關仍為有關稽徵程序之主宰者。換言之，在稅捐稽徵程序中，稽徵機關基於他方公務機關掌握納稅義務人之資訊而得請求其給予協助，而協助之行為可以及於內部措施（如提供消息、調閱檔案），亦可及於發生對外效力之行為（文書之取得，勘驗之進行）。<sup>133</sup>

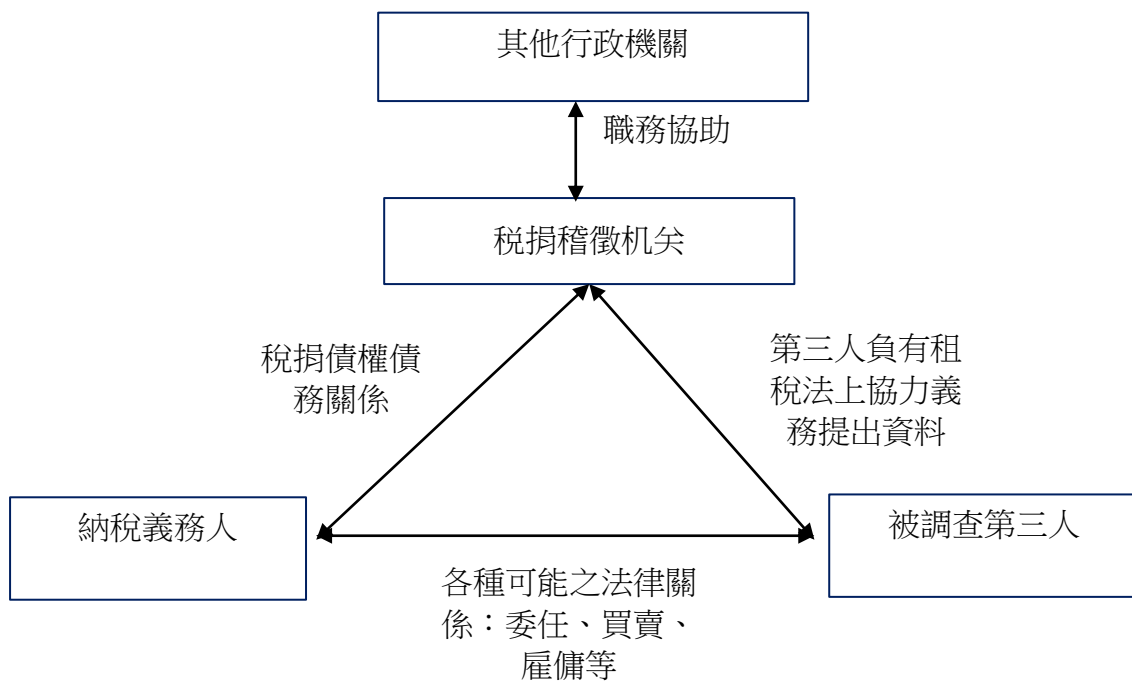
<sup>131</sup> 劉麗霞，前揭註 128，頁 60。

<sup>132</sup> 蔡茂寅、李建良、林明鏞、周志宏合著，《行政程序法實用》，臺北：新學林，修訂四版，2013 年，頁 55 以下。

<sup>133</sup> 陳敏譯著，前揭註 125，2014 年 8 月。

除此之外，稽徵機關於法律另有規定時，亦得要求第三人參與協助調查程序。如當稽徵機關缺乏特殊專業知識而無法自行調查時，得依行政程序法第 41 條規定，選定適當之人為鑑定。而在稽徵程序中，最須鑑定人鑑定之事項，多在於估價之問題。<sup>134</sup>

以下就稅捐稽徵調查中相關法律關係繪製圖表如下：



圖表 2 核課處分調查之法律關係 ( 本文自繪 )

### 第三項 核課處分調查蒐集資訊之主體

欲探討課稅處分調查之主體，往往從其被賦予之行政任務出發，進而釐清行使該等任務之行為主體內涵。故原則上，應從課稅權之稅捐行政權劃分切入討論。學說上，課稅權亦即稅捐高權，區分為稅捐立法權、稅捐收益權以及稅捐行政權。<sup>135</sup>其中，與課稅調查蒐集納稅義務人之資訊密切相關者，應屬稅捐行政權之一環，蓋

<sup>134</sup> 陳敏，〈租稅稽徵程序之協力義務〉，政大法學評論，第 37 期，1988 年 6 月，頁 61。

<sup>135</sup> 陳清秀，前揭註 124，頁 92。

其行為牽涉國家對人民資料之蒐集與基本權可能之侵犯，以便達到確認課稅之原因事實等目的而實施稅捐稽徵之行政權。

雖然從憲法第 107 條第 6 款規定國稅由中央執行之與憲法第 110 條第 1 項第 6 款規定縣稅由縣執行之可見，國稅與縣稅之稅捐收益權與稅捐行政權的歸屬互相一致，然學者認為，稅捐行政權之劃分並不必然與稅捐收益權之劃分相一致，而應首先考量實用性（可行性）原則，即何種層次之政府徵收最能降低稽徵之成本，提供稽徵之行政效率。就核課處分之調查而言，擁有最好的資訊的層級的政府，則稅捐行政權應劃歸於該層級的政府。<sup>136</sup>此種實用性原則之體現，可見稅捐稽徵法第 3 條規定：「稅捐由各級政府主管稅捐稽徵機關稽徵之，必要時得委託代徵；其辦法由行政院定之。」亦即，稅捐稽徵法允許各級政府主管稅捐稽徵機關得委託其他各級政府主管稅捐稽徵機關代徵租稅，此種課稅權之委託是否同時帶來稅務調查權之移轉，尚有討論之空間。<sup>137</sup>

現行法規中，具有課稅處分調查權之人，依稅捐稽徵法第 30 條第 1 項之規定，為「稅捐稽徵機關」或「財政部賦稅署指定之調查人員」。從前述稅捐行政權與稅捐收益權之劃分來看，前者似乎遵循與稅捐受益權之歸屬一致的劃分，而後者卻並非從與稅捐收益權之關聯出發，而係貫徹了實用性原則中資訊優勢之概念，使得容易掌握完整資訊之財政部賦稅署所指定之調查人員具有相應調查權限。惟所謂「稅捐稽徵機關」及「財政部賦稅署指定之調查人員」之範圍究係何所指，似欠明確，下文將對二者可能包含之意涵加以解釋，故分別討論之，惟本文所稱「稽徵機關」並不僅限於「稅捐稽徵機關」，而亦包括「財政部賦稅署指定之調查人員」，合先敘明。

## 一、稅捐稽徵機關

稅法中並未提及稽徵機關之概念與範圍，從組織法之架構下觀察，「稅捐稽徵

<sup>136</sup> 陳清秀，前揭註 124，頁 114。

<sup>137</sup> 李開台，《課稅調查資料之使用與納稅義務人權益之保護——兼論課稅調查主體之範圍》，國立台灣大學法律學院法律學研究所碩士論文，2007 年，頁 43。

機關」大致可分為財政部之本部、國稅之稅捐稽徵機關以及地方稅之稅捐稽徵機關。財政部為主管稅捐之最高行政機關，其所屬機關賦稅署掌理稅法規定之解釋、稽徵業務之指揮、監督及考核，<sup>138</sup>較不直接負責課稅資訊之調查行為。而財政部下轄之關政司、財稅資料中心、稅制委員會、法規委員會、財稅人員訓練所等機關單位，均屬稅務行政組織之一部，但非直接執行稽徵調查之稅捐稽徵機關。<sup>139</sup>而因稅之屬性得區分為國稅與地方稅，稅捐稽徵之調查權限，多由國稅與地方稅之稽徵機關行使之，此亦可從國稅局與地方稅捐稽徵處相關之組織法中窺知一二。<sup>140</sup>而所謂國稅之稅捐稽徵機關，乃係指國稅局（包括下轄之閣分局及各稽徵所）及財政部關稅總局（包括下轄之各分局）；地方之稅捐稽徵機關則指直轄市稅捐稽徵處以及各縣市稅捐稽徵處。就地方稅捐稽徵機關而言，組織上並非直屬於財政部，但其業務均受財政部監督。<sup>141</sup>

須值注意的是，稅捐稽徵機關之調查人員，理論上並不指稅捐稽徵機關內部全體工作人員，故諸如服務單位、會計單位或人事單位等與稅捐稽徵調查無涉之工作人員，應不具備稅務調查權限，亦應與納稅義務人之租稅資訊保持距離。而當不具備調查權限之人員從事核課處分調查之際，被調查者得予拒絕之。<sup>142</sup>

## 二、財政部賦稅署指定之調查人員

何謂「財政部賦稅署指定之調查人員」，其範圍之界定法律並無明文。而由行政部之行政命令出發加以觀察，其所指定之調查人員似乎僅限於賦稅署下轄機關

<sup>138</sup> 陳清秀，前揭註 124，頁 289。

<sup>139</sup> 實務中，關於稅捐稽徵法第 3 條稽徵機關之認定，可參考最高行政法院 92 年度 4 月份庭長法官聯席會議討論，亦可見稅捐稽徵法上所稱之稅捐稽徵機關並不包括其他稅務行政機關。

<sup>140</sup> 財政部各地區國稅局組織通則第 2 條規定：「各地區國稅局掌理下列事項：…六、國稅各項課稅資料之調查蒐集、電子作業、資訊處理及運用。…」臺北市稅捐稽徵處組織規程第 3 條規定：「本處設各科、室，分別掌理下列事項：…二、財產稅科：地價稅、田賦、土地增值稅、房屋稅、契稅、工程受益費等稽徵及行政事項。三、機會稅科：使用牌照稅、娛樂稅、印花稅等稽徵及行政事項。四、稅務管理科：欠稅清理保全、欠稅執行、稅務管理等事項。五、法務科：違章查緝、違章審理處分、行政救濟等事項。六、資訊室：電腦管理、課稅資料處理及辦公室自動化等事項。…」

<sup>141</sup> 王建煊，《租稅法》，臺北：泰華，31 版，2008 年，頁 30。

<sup>142</sup> 盧欽滄，前揭註 119，頁 3。

（稽核組）之調查人員，而不及於其他行政機關與司法機關之人員。<sup>143</sup>

惟誠如前文所述，行政程序法中尚有規定職務協助之機制，故財政部賦稅署雖不得指定非其下轄機關為核課處分調查，惟仍得有依行政程序法第 19 條之規定，請求其他無隸屬關係機關予以協助之餘地。鑒此，諸如司法機關、其他行政機關人員或員警機關雖不在財政部賦稅署所指定之調查人員之列，仍有藉職務協助制度共同參與調查納稅人租稅資訊之可能，但必須至於調查之必要性範圍內之輔助工作，而不得進行其他目的之行為。

#### 第四項 核課處分調查之範圍

舉凡與核課稅捐有關之積極與消極要件的事實，原則上均在稅務調查機關調查蒐集資訊之範圍內。蓋為適正核定稅捐，自應考慮一切納稅義務人已經實現的或可能已經實現的有關稅捐債務關係的請求權的成立要件事實。<sup>144</sup>是故，稽徵機關依職權調查之範圍，雖由稽徵機關決定，但應客觀認定之，稽徵機關並無裁量權。最理想之狀態，稽徵機關的調查行為僅涉及課稅標的的事實，並藉由評價行為來確認。但此項目標之實現，可能因為當事人注意、認知、記憶能力之差異以及當事人協力負擔履行與否而受到不同程度之影響。<sup>145</sup>預防稽徵機關對調查範圍之恣意裁量，自應於實體法上明確規定何種事實（或證據）對於核課處分是重要且須稽徵機關加以闡明的，而對於課稅處分不重要、明顯或已證之事實則不用繼續調查。至於課稅之消極事實，如屬稅捐之減免、優惠或主張課稅事實之不存在或已消滅之相關事實，既為所得之減項，原則上應由主張該事項之納稅義務人提出證據證明之。<sup>146</sup>而稽徵

<sup>143</sup> 財政部 71 年 11 月 4 日臺財稅字第 38070 號函：「稅捐稽徵法第四十六條第二項規定之「稅捐稽徵機關或財政部（現行法修正為財政部賦稅署）指定之調查人員」，尚不包含協助執行查緝漏稅之各員警機關在內。各員警機關遇有此類案件，應以會同或移送當地稅捐稽徵機關辦理為宜。」此函釋認為，財政部賦稅署指定之調查人員並不包括員警機關。

<sup>144</sup> 陳清秀，前揭註 124，頁 453。

<sup>145</sup> 若加諸當事人基於本身利益之考量，僅選擇對自己有利之事實加以闡述，則調查之事實認定更為困難。參蕭文生，前揭註 129，頁 146。

<sup>146</sup> 此處涉及有關稅捐法上之舉證責任分配之問題，不在本論文討論範圍內，此處不再贅述。更多討論，參見黃茂榮，〈稅務訴訟上的舉證責任〉，植根雜誌，第 22 卷第 11 期，2006 年 11 月；吳東都，〈行政訴訟之舉證責任——以德法為中心〉，國立台灣大學法律研究所博士論文，2001 年；黃士洲，〈稅務訴訟舉證責任論——以舉證責任倒置與證明程度減輕為中心〉，國立台灣大學法律研究所碩士論文，2002 年。



機關就當事人主張之事實，若推定為真實，亦無繼續調查之必要。惟現行組稅法之規定，未對稽徵機關之調查範圍及權限加以規範，全憑稽徵機關依職權決定何為與「核課處分有關」之事實，而有侵害人民基本權之虞。

須值注意的是，與課稅有關之納稅義務人之私人生活領域之事實，雖有可能涉及個人隱私，仍應加以調查。諸如為適用所得稅法 15 條夫妻合併申報規定，稽徵機關須查明夫妻是否分居；為查明醫藥費之扣除是否合法，稽徵機關不能因事涉病患之隱私而拒絕調查事實。在法律要求查明事實且當事人也完全同意之情況下，則其調查並未侵犯納稅義務人之基本權利或人性尊嚴。僅當納稅義務人主張對其有利之規定，卻以涉及資訊自決或隱私為由，而拒絕配合調查，則稽徵機關方可止步於此，以欠缺證據方法為由，為不利納稅義務人之決定。<sup>147</sup>

此外，就所得之資料而言，因其與私人之經濟活動密切相關，牽涉交易雙方之權益，稽徵機關所蒐集之資料，通常具有收入與費用等兩種以上之意義。故調查所蒐集之資訊，往往並非僅使用於所得此單一之稅目，有時可供數種稅目共同加以使用。<sup>148</sup>

## 第五項 現行法下核課處分調查之方式——詢問檢查權

### 一、概說

依稅捐稽徵法第 30 條第 1 項規定：「稅捐稽徵機關或財政部賦稅署指定之調查人員，為調查課稅資料，得向有關機關、團體或個人進行調查，要求提示帳簿、文據或其他有關文件，或通知納稅義務人，到達其辦公處所備詢，被調查者不得拒絕。」該規定賦與稅務人員詢問檢查權，亦即對於課稅要件事實，承認可以詢問關係人，檢查有關文件的權限。惟就稅務稽徵機關之詢問檢查權，稅捐稽徵法只是對其作概括性原則性之規定，進而調查權雖然各個稅捐實體法中被個別條文具體化，但實體法未對行使詢問調查權之程序性要件作出明確具體的規定，因此往往成為

<sup>147</sup> 有關納稅義務人協力義務拒絕之法律效果，參見本文「第四章、第二節、第六項」之說明。

<sup>148</sup> 劉麗霞，前揭註 128，頁 92。

納稅人與稅捐稽徵機關直接發生爭執乃至訴訟之焦點。

就所得稅而言，稽徵機關為正確掌握納稅義務人之所得，應先蒐集基本資料，如在查帳或進行遺產贈與稅、綜合所得稅之個案調查。有些資料如扣繳憑單係給付單位自行提供，較易掌握；有些資料則須由稽徵機關主動派員實地調查方能掌握。<sup>149</sup>而所得稅法中，稅捐稽徵機關於稅捐核定程序中的稅務調查權主要規定於第 80 條至第 86 條。數條規定中，針對稽徵機關之詢問檢查權，從行使方式（詢問和檢查等）、被調查人（納稅義務人和其他關係人）、調查之對象（帳簿文據等）等方面似乎均有提及，惟與納稅人資訊自決權密切相關之調查程序、調查之必要性等方面，均缺少明確性之規範。

## 二、法律性質

就詢問調查權的法律性質，有不同之思考模式：即究竟為任意性之調查，抑或強制性調查，還是二者兼而有之？對於該法律性質之理解不同將會直接影響到進行調查之法律效果與保護納稅人權利之效果。<sup>150</sup>學者多認為稽徵機關之詢問調查權係一種任意性調查而與犯罪搜查不同，因其目的為表明「對課稅行政處分進行調查的主要目的使為了認定課稅要件事實，並且在程序上實現稅負的公平，所以該調查完全是一種具有純粹行政目的之調查。」<sup>151</sup>因此，即使被調查者對於詢問不予以回答或拒絕、妨礙調查，稅捐稽徵機關亦不得直接採取強制性措施強行質問或檢查。因此從邏輯上來看，稽徵機關在對被調查人進行詢問調查時，應當得到被調查人之同意。

在日本稅法學界，對於詢問調查權之任意性，有不同之論說：有學者從調查內容方面理解任意性，有論者認為「詢問調查權只是為了（對納稅申報人之申報進行）正確的更正或決定時，（為認定課稅要件事實）才被賦予權力，因此如果單純為蒐

<sup>149</sup> 法治斌、董保城、劉宗德、洪文玲，《行政檢查之研究》，行政院研究發展考核委員會編印，初版，1996 年，頁 197 以下。

<sup>150</sup> 楊廣平，〈稅務調查權之行使與納稅人權利之保護〉，月旦財經法雜誌，第 8 期，2007 年 3 月，頁 118。

<sup>151</sup> 楊廣平，前揭註 150，頁 118。

集稅務統計資料進行調查，則該許可權當然不能得到認可。但是，即使如此，只要被調查人同意，也可以對其進行任意調查。」<sup>152</sup>亦即，只要納稅義務人同意之前提下，調查之內容可得任意。亦有論者從調查之法律後果方面理解任意性，其認為「即便被調查人沒有傳遞同意之意思表示，然而稅務行政機關在任何時候都不會對被調查者進行處罰，或給其帶來其他法律上之不利後果的話」，該調查即為任意性調查。<sup>153</sup>

然從台灣稅捐稽徵法之規定來看，拒絕調查者，第 46 條第 1 項第 2 項明定了處罰條款：「拒絕稅捐稽徵機關或財政部賦稅署指定之調查人員調查，或拒不提示有關課稅資料、文件者，處新臺幣三千元以上三萬元以下罰鍰。（第 1 項）納稅義務人經稅捐稽徵機關或財政部賦稅署指定之調查人員通知到達備詢，納稅義務人本人或受委任之合法代理人，如無正當理由而拒不到達備詢者，處新臺幣三千元以下罰鍰。（第 2 項）」此條規定，使被調查人對稅捐稽徵機關之調查負有忍受義務，當被調查人無「正當的理由」，未配合調查時，就會因違反該忍受義務而受到處罰。然學者提出，即便該等調查權被附加相應之義務，仍不得因此即認定稅捐稽徵機關得強制納稅義務人履行調查協力之義務，蓋此條文並未排除納稅義務人之拒絕權，故其將之稱為「帶有間接強制性的任意調查」。<sup>154</sup>

本文亦認同，稅捐核定調查本質上乃屬任意性之調查，惟法律明文規定不得拒絕，違反者尚有處罰，故主張其為「帶有間接強制性的任意調查」的說法。蓋此種方式，實為稽徵機關行使其調查權與納稅人合法權利之保護之間產生一個互相抗衡之作用，而使得核課處分之調查得以順利進行。具言之，稽徵機關在行使詢問檢查權之際，程序不合法，若為強制性調查，勢必對納稅義務人之權利構成侵害；反之，若納稅義務人可無正當理由任意拒絕調查，稅捐調查將捉襟見肘，無法順利展開。惟其中最可疑之概念，乃何謂「正當的理由」？正當理由作為詢問調查權之法律限制約，實為稅捐核定調查之界限，亦為納稅義務人協力義務之界限，將於後文詳述之。

<sup>152</sup> 楊廣平，前揭註 150，頁 120。

<sup>153</sup> 楊廣平，前揭註 150，頁 120。

<sup>154</sup> 葛克昌，前揭註 7，頁 708。

## 第二節 稅捐稽徵程序與租稅資訊有關之協力義務



### 第一項 協力義務的基本概念

#### 一、台灣學說見解

有關協力義務之概念，係濫觴於稅捐稽徵程序之中。觀諸學者就協力義務之相關討論學術文獻甚是繁多，相應產生了許多不同之定義，甚至用語上亦有所不同。陳愛娥教授將學者之相關論述的討論結果，依時間之先後順序，分為三種——「著重介紹租稅法律所定協力義務之安排」、「受民法理論影響的說明方式」以及「根據徵納協同主義說明之協力義務」。<sup>155</sup>本文在此分類基礎上，將再嘗試對學者就協力義務之說明，<sup>156</sup>整理定義如下：

#### （一）著重介紹租稅法律所定協力義務之安排

陳敏教授從「稅捐稽徵法及個別稅法之有關規定」出發，細膩區分作為協力義務人之租稅義務人和第三人之範圍，<sup>157</sup>認為租稅義務人及第三人，在稅法上負有種種之協力義務，以協助稽徵機關掌握及闡明，對課稅具有重要性之事實。其中，「依法律規定，在具備法定要件時，不待稽徵機關之要求，即行成立者」，為「直接」之協力義務；若「法律雖抽象規定義務之內容，但尚須稽徵機關依法對特定之相對人，要求其履行，方始成立者」，為「間接」之協力義務。<sup>158</sup>其提出認為，基於憲法對人民基本權利之保障與法治國家原則，稽徵機關之協力要求，應符合比例原則，並使協力義務負擔者具有可期待可能。<sup>159</sup>

<sup>155</sup> 陳愛娥，〈行政程序制度中之當事人協力義務〉，收錄於《當事人協力義務/行政調查/國家賠償》，台灣行政法學會主編，初版，2006年，頁6以下。

<sup>156</sup> 對協力義務之論述，學說見解甚多，除下列較有代表性之見解外，仍可參考：陳清秀，〈稅捐稽徵程序（二）〉，植根法學雜誌，第12卷第6期，1996年6月，頁120；洪家殷，〈租稅秩序罰上之行為罰與漏稅罰〉，財稅研究，第34卷第6期，2002年11月，頁45；吳志光，〈行政程序中當事人之協力義務〉，月旦法學教室，第6期，2003年4月，頁20。

<sup>157</sup> 陳敏，前揭註134，頁40以下。

<sup>158</sup> 陳敏，前揭註134，頁49。

<sup>159</sup> 陳敏，前揭註134，頁65-67。

## （二）受民法理論影響之協力義務的說明

此部分主張者，蓋援用民法的概念來掌握協力義務。葛克昌教授認為，協力義務一方面係協助稽徵機關依職權調查任務，另一方面則為納稅義務人公法上主債務（稅捐債務）之附隨義務（行為義務），而「租稅稽徵程序，稅捐稽徵機關固應依職權調查原則而進行，惟有關課稅要件事實，多發生於納稅義務人所得之支配的範圍，稅捐稽徵機關掌握困難，為貫徹公平合法課稅之目的，因而課予納稅義務人申報協力義務」。<sup>160</sup>柯格鐘教授在此基礎上將稅捐法上之義務區分為繳納義務與行為義務，稅捐稽徵協力義務之於繳納義務，「猶如債法中的主給付義務與附隨義務」，而附隨義務之功能主要在於維護並協助主給付義務之實現。<sup>161</sup>黃源浩教授亦認為，協力義務係「公法之債之附隨義務」，其「非稅法所獨有，毋寧係由民法所繼受之借用概念。在債之關係中，雙方當事人以意思表示所作成之法律行為中，依契約之目的所發生之義務首為『主給付義務』，次為『從給付義務』，最後則為依契約履行所導出之其他附隨義務，而協力義務即屬其一。」<sup>162</sup>陳愛娥教授質疑在租稅此等典型高權領域援引「原則上植基於平等對立之私法債之關係的思考模式」是否妥適，惟本文以為，借私法債之關係去闡釋稅捐稽徵協力義務之於稅捐主給付義務的地位，能夠更好理解協力義務作為不真正義務之法律性質，而須稽徵機關在課予人民協力義務之時考量其正當性之根據，以防止協力義務履行之範圍被不當擴張。

## （三）根據徵納協同主義說明之協力義務

黃士洲教授則是基於德國稅捐實務與理論，從「徵納協同主義」來觀察並解釋稅捐稽徵程序中的協力義務。其所稱之「徵納協同主義」，係指透過職權調查與協力義務以闡明課稅事實關係之機制，而兩者之間，「呈現事實上與法律上的動態交互影響關係」。其主張納稅義務人本於租稅之主體與社會連帶有提供課稅協力之義務，旨在呈現納稅義務人有主動參與稽徵程序之權利與義務，「徵納雙方就程序之

<sup>160</sup> 葛克昌，〈一事不再罰的公然漏洞：最高行政法院 91 年度 6 月決議評析〉，月旦法學雜誌，第 92 期，2003 年 1 月，頁 279。

<sup>161</sup> 柯格鐘，〈稅捐稽徵協力義務與推計課稅〉，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，1998 年 6 月，頁 45。

<sup>162</sup> 黃源浩，〈營業稅法上協力義務及違反義務之法律效果〉，財稅研究，第 35 卷第 5 期，2003 年 9 月，頁 136。

進行與課稅事實的闡明，彼此行成一個責任分工的共同體。」<sup>163</sup>此外，其進一步指出，協同主義之意義賦予納稅義務人職權調查程序中之主體地位，使其享有自我決定與形成之自由，衍生出納稅義務人藉由提供資訊而參與程序的協力權，而與其所負擔之協力義務相對應。<sup>164</sup>

## 二、本文見解

以上有關協力義務之學說觀點，大抵都係以納稅義務人與自己之個人資訊最為密切之角度，指出稽徵機關與納稅義務人之間存在著巨大的資訊差距。無論是直接或間接之稅法上協力義務，或是以公法上主債務之附隨義務，抑或從徵納協同之立場導引出稅法上之協力義務，其並非互相矛盾，其共同點都在指出，租稅義務人對課稅事件之證據知之最詳，有時且為唯一知悉該證據方法之人，故雖然與稅捐債權有關之課稅事實，在稅務調查中固然由稽徵機關負起舉證責任，惟為追求量能平等負擔，納稅義務人之協力義務的存在不失為一種折衷分配舉證責任之態度。

德國學說上，稅法上協力義務即是一種在稅捐機關和人民之間的「合作式之工作分配」。<sup>165</sup>在德國租稅通則第 90 條第 1 項的一般條款特別明確了所有當事人一般性的稅法上協力義務標準，尤其是有關課稅事實之完備和真實之規定，以及納稅義務人有義務按其規定交出其所支配之證據。<sup>166</sup>而有關之第三人則分別依第 93 條（當事人及其他之人之陳述義務）、第 94 條（經宣誓之訊問）及第 97 條（文書之提示）等規定有個別之協力義務。這些規定，要求納稅義務人及第三人應協助稽徵機關調查事實或租稅關係之闡明，惟其並非授權稽徵機關得強制要求當事人及第三人為特定之行為。

<sup>163</sup> 黃士洲，〈徵納協同主義下稅捐調查與協力義務的交互影響關係——兼論製造費用超耗剔除的規定與實務〉，月旦法學雜誌，第 117 期，2005 年 2 月，頁 94。

<sup>164</sup> 黃士洲，前揭註 163，頁 97。

<sup>165</sup> 廖俊凱，〈稅法上協力義務之研究——以近來最高行政法院判決為中心〉，國立臺灣大學公法研究生論壇（七），  
<http://www.law.ntu.edu.tw/center/%E5%85%AC%E6%B3%95%E4%B8%AD%E5%BF%83/graduate.html>（最後流覽日：2016 年 9 月 10 日）。

<sup>166</sup> 德國租稅通則第 90 條第 1 項：「當事人對事實之調查有協力義務。稅法上協力義務之研究——以近來最高行政法院判決為中心。當事人為履行協力義務，尤其應對有關課徵之重要事實，為完全及真實之公開，並指明所知悉之證據方法。此等義務之範圍依個別案件之情形定之。」

值得注意的是，德國租稅通則對納稅義務人之協力與第三人之協力分別就不同情形作出了不同規定，亦即對納稅人之協力與第三人之協力要求而有不同之密度標準，而台灣學者之見解雖對兩者之就範圍上加以區辨，但少有從兩者協力義務之正當性加以系統論述，而協力義務之主體不同，將會對納稅人之資訊自決權產生不同程度之影響。以下先釐清協力義務主體之概念，並進一步討論不同主體協力義務之正當性及協力義務之相關內容。

## 第二項 協力義務之主體

稅法所規定之協力義務，其內容與種類繁多，所涉及之義務主體之範圍，亦不相一致。諸如依稅捐稽徵法第 30 條第 1 項所定，其負有接受調查、提示文件之義務者，廣及「有關機關、團體或個人」，而負有到達稽徵機關辦公處所備詢者，文字上雖限於納稅義務人，然依同法第 50 條之準用規定，亦包括扣繳義務人、代繳人、代繳人及其他依法負繳納稅捐義務之人。<sup>167</sup>因此，負有調查之協力義務者，就不僅包括有繳納義務的納稅義務人，亦有其他機關、團體或個人。而由於各協力義務者，依其屬性之差異，所負擔之協力義務之種類、程度以及履行之方式均有所不同，學者參考德國租稅通則之規定，將其分為租稅義務人與其他第三人。<sup>168</sup>

### 一、租稅義務人

就租稅義務人，分有狹義與廣義之別。狹義之租稅義務人，即一般意義上之納稅義務人，係指在租稅債務中，應為自己之計算，而負有繳納租稅義務之當事人，<sup>169</sup>其以當事人之資格參與稽徵程序。而廣義之租稅義務人，亦包涵就他人之租稅事件而負有非財產性質之行為義務者，包括租稅徵收義務人、租稅擔保責任人、租稅代繳義務人及其他義務人等。<sup>170</sup>但廣義之租稅義務人，其就所涉之租稅事件來看，

<sup>167</sup> 陳敏，前揭註 134，頁 40。

<sup>168</sup> 陳敏，前揭註 134，頁 41。

<sup>169</sup> 黃茂榮，《稅法總論（一）》，臺北：植根，增訂三版，2012 年，頁 266。

<sup>170</sup> 德國租稅通則第 33 條，對租稅義務人之範圍作出規範：

「(1) 稱租稅義務人者，謂負租稅債務，對租稅負擔保責任、應為第三人之計算收取並提繳租稅，以及應申報租稅、提供擔保、製作帳冊及會計記錄或履行稅法所規定其他義務之人。」

並非當事人而應為第三人，故本文所提租稅義務人或納稅義務人之概念，限於狹義之租稅義務人概念，合先敘明。

而在稅法之規定內，負有協力義務者，依稅目之不同，並不以自然人為限。法人及非法人組織之營利事業，在稅法上亦有相應之權利能力，<sup>171</sup>而得為租稅義務人。惟現實中不可能由組織體本身去履行協力義務之行為，故原則上以營利事業之負責人為作成協力義務之主體。然須值注意的是，當營利事業作為協力之義務人時，雖實際履行人為其負責人，惟當其未作成履行協力義務之行為時，僅能就營利事業本身，而不得就其負責人追究責任。

## 二、第三人

### （一）代理租稅事務之第三人

在稅法規定中，常有本身非稅捐債務關係之當事人，而以當事人之名義為當事人履行租稅義務之人，就該租稅債務關係而言，此等人不因其為當事人履行協力義務即成為該稽徵程序之當事人，而應屬第三人。惟若其係為納稅義務人履行政程序上協力之作為義務，地位相當於當事人；但在代理事務之外，若以本身之立場而履行協力義務時，即成為事外之第三人。<sup>172</sup>

陳敏教授將代理租稅義務人之第三人，分為兩類<sup>173</sup>：第一類為法定代理人、代表人與財產管理人。<sup>174</sup>此類第三人通常因納稅義務人本身無法自為稽徵程序之行為，而有其代理人、代表人或管理人為其作成履行協力義務之行為。第二類則意定代理人與輔佐人。此類第三人係個別稅法許可納稅義務人選任代理人，以為其處理租稅事務，<sup>175</sup>但在稅捐稽徵法內，無統一之規定。租稅義務人在選任代理人時，依

---

（2）應為他人之租稅事件，而為陳述、提出文書、製作鑑定書或應容許進入其土地、營業空間及工作空間之人，非租稅義務人」

<sup>171</sup> 陳敏教授論及組稅法上之權利能力，係指在組稅法上享有權利及負擔義務之資格，其與私法上之權利能力並非一致，例如獨資及合夥非屬法人，但仍在稅法上具有權利能力，可得成為納稅義務人。此乃技術性之規定，自不以具有私法上權利能力者為限。參見陳敏，前揭註 134，頁 42。

<sup>172</sup> 陳敏，前揭註 134，頁 45。

<sup>173</sup> 陳敏，前揭註 134，頁 46-49。

<sup>174</sup> 參照稅捐稽徵法第 13 條、第 14 條之規定。

<sup>175</sup> 參照所得稅法第 72 條、第 102 條之規定。



代理之法理，意定代理人在其代理權所及之領域與範圍內，其行為效力及於納稅義務人，故意定代理人替納稅義務人履行協力義務時，其效力及於納稅義務人本人；未履行協力義務之效果，亦及於當事人。<sup>176</sup>而輔佐人雖並非當事人之代理人，惟其所作之陳述，如未經當事人即時撤銷或更正者，即視為其所自為。<sup>177</sup>稅捐稽徵法第11條之5第2項規定經許可納稅義務人可協同輔佐人到場出席備詢。惟納稅義務人雖可選任意定代理人或輔佐人，協力義務仍不得因設立代理人而脫免，被代理之納稅義務人仍負有協力義務。

## （二）事外之第三人

事外之第三人，係指非立於代理租稅義務人之地位，而為其履行租稅義務之第三人。其「如對納稅義務人之課稅事實，知悉有關之重要事實，持有相關之文書物品，或具有特別之專業知識能力，有助於闡明租稅義務人之課稅事實時」，稽徵機關得依法要求其為協力義務。<sup>178</sup>而作為事外之第三人，其原非稽徵程序中之當事人，亦未與納稅義務人有代理之關係，惟因稽徵機關之要求，而負有協力義務，成為「特別行政程序之當事人」<sup>179</sup>。

而前述代理納稅義務人之第三人，若基於納稅義務人之地位而履行協力義務者，其法律效果皆歸屬納稅義務人本人，已如前述。惟稽徵機關若直接以此些代理者為相對人，要求其就納稅義務人之課稅資訊負協力義務時，其即以自己之地位，負有協力義務，而成為事外之第三人，故其應自行承擔違反協力義務之後果。

然，事外第三人雖有負協力義務之可能，惟其非納稅義務人本人，無論對其進行協力之要求或被調查之忍受義務的課予，其密度與強度應有所限制，甚至在具備正當理由或一定要件時，較之納稅人而更有可能拒絕履行協力義務。

<sup>176</sup> 參照所得稅法實施細則第61條。

<sup>177</sup> 參照民事訴訟法第76條、第77條。

<sup>178</sup> 陳敏，前揭註134，頁49。

<sup>179</sup> 陳敏，前揭註134，頁49。



### 三、本文見解

實務中，具有納稅義務之人實難以混淆，故與納稅義務人直接相關之協力義務之主體並不難判斷。惟負擔協力義務之第三人的具體意涵究可延展至何處？就調查之協力而言，從稅捐稽徵法第 30 條第 1 項「有關機關、團體或個人」之文義理解來看，似乎只要稅捐稽徵機關認為有必要者，均可要求其配合調查，而有擴大第三人範圍之疑慮。根據日本所得稅法第 234 條第 1 款之規定，其對被調查之人員有一定之範圍限制，包括：1、納稅義務人或被認為具有納稅義務的人；提出損失確定申報的人；2、與前述人員有物品等給付義務或被認為有給付義務的人；3、具有提交源泉徵收票據等法定資料義務的人。<sup>180</sup>從而針對該條文中被調查人之具體意涵，日本稅法學者與司法判例均作出了進一步之闡釋。<sup>181</sup>本文以為，稅捐稽徵法第 30 條第 1 項之規定，其範圍不夠明確，而將被調查者——協力義務之主體的範圍全權交由稽徵機關之裁量，而忽略納稅義務人，尤其是第三人協力義務之正當性基礎。而兩者正當性基礎之差異，以下詳述之。

## 第三項 租稅稽徵程序課予協力義務之正當性基礎

### 一、當事人之協力義務正當性

談及當事人協力義務之正當性，司法院釋字第 537 號理由書明揭：「稅捐稽徵機關依稅捐稽徵法第三十條之規定，為調查課稅資料，得向有關機關、團體或個人進行調查，且受調查者不得拒絕。於稽徵程序中，本得依職權調查原則進行，應運用一切闡明事實所必要以及可獲致之資料，以認定真正之事實課徵租稅。惟稅捐稽徵機關所須處理之案件多而繁雜，且有關課稅要件事實，類皆發生於納稅義務人所得支配之範圍……納稅義務人依個別稅捐法規之規定，負有稽徵程序之申報協力

<sup>180</sup> 楊廣平，前揭註 150，頁 117。

<sup>181</sup> 其中金子宏教授認為，具有納稅義務的人是指，有具體的納稅義務的人，即通過申報、更正、決定等被確定為具有應納稅義務的人；而被認為具有納稅義務的人是指，還沒有具體的納稅義務，但是透過稅法行政機關職員的合理的判斷，推斷其因具有充分的課稅條件而將會產生納稅義務的人。參見楊廣平，前揭註 150，頁 117。

義務，實係貫徹公平及合法課稅所必要。」有論者遵循其推論模式認為，納稅義務人就其掌控領域內之課稅資訊，有完整提供的義務。藉由人民之協力，使稅捐稽徵機關得以掌握各種課稅資料、發現課稅事實、減輕稽徵成本，其目的在於協力完成稽徵程序所追求的公共利益，亦即協力義務除可降低事實調查所支出之行政成本外，最主要是透過協力義務獲得真實的事實。<sup>182</sup>

然另有學者認為以上之觀點皆係從領域理論<sup>183</sup>出發，去理解協力義務之產生，而不足以論證協力義務之合憲性。其認為，作為納稅共同體之一份子，納稅義務人理應依據稅課協同合作原則，共同追求稅捐量能公平負擔，而納稅義務人之協力義務須對其量能平等負擔稅捐具有重要性，方為其正當性所在。<sup>184</sup>換言之，稅捐量能平等負擔，有賴於納稅人之協力，方能掌握納稅義務人之職業及課稅原因事實之資訊與細節，得以稅捐課徵分享納稅人之私經濟成果，從而使調查之進行對經濟干預之最小。故法律賦予納稅人以協力義務，係對其資訊自決權之干預，不得僅因調查之需要，或個別稅法上有所規定，即得要求納稅人揭露其私領域之資訊。

此外，學者亦提出，人民透過藉由主動參與稅捐程序之進行，協助稽徵機關正確履行平等執行稅法之任務，同時確保自己的自由權不受違法侵害的程序權利與義務，構成納稅人協力義務之基礎。<sup>185</sup>換言之，納稅義務人透過履行協力義務，主動公開其財產領域有關課稅之事實，避免稅捐稽徵機關運用強制力取得相關資訊，無疑是取得課稅事實，侵害人民權利較小之手段。藉由協力義務，納稅人介入課稅事實及證據的調查活動，某種程度上不僅僅是其行為義務，亦是程序上得主張之權利。<sup>186</sup>

<sup>182</sup> 蕭文生，〈行政執行制度中之當事人協力義務〉，收錄於《當事人協力義務/行政調查/國家賠償》，台灣行政法學會主編，初版，2006年，頁85。

<sup>183</sup> 領域理論係德國聯邦法院於一般人格權在私生活上的保護範圍之認定所採之學說理論。其將私人生活領域，放置於一個同心圓的模型上，依接近中心核心部分之遠近，區分為隱秘領域、私密領域及私人領域。隱秘領域的實質內容來自於人性尊嚴的核心，而享有絕對保護；而其他兩個領域則依相互利益衡量的標準，以決定其是否受保護。此處為領域理論運用於行政法上協力義務之理解，亦即說明協力義務之履行有防止稽徵機關過分侵入個人私領域之可能。後德國聯邦憲法法院逐漸揚棄此種核心領域理論，具體請參見王澤鑒，前揭註7，頁38以下。

<sup>184</sup> 葛克昌，〈協力義務與納稅人基本權〉，收錄於《行政程序與納稅人基本權》，臺北：翰盧，三版，2012年，頁732。

<sup>185</sup> 黃士洲，前揭註163，頁94。

<sup>186</sup> 蕭文生，前揭註182，頁85。

法律賦予納稅人協力義務的目的乃是為貫徹課稅公平及課稅合法性原則。<sup>187</sup>由於重要之租稅資訊部分在於稽徵機關，部分則在納稅義務人之支配範圍，鑒此，藉由協力義務所構築之體系，使得納稅人不再置身事外，而與稽徵機關「共同」承擔闡明課稅事實之責任。而協力義務之設計，不僅可以緩和職權調查原則實際運作中可能面臨之困難，並適度調和在法治國下嚴守租稅法律主義、維護租稅公平與確保稽徵可行性之衝突。<sup>188</sup>惟協力義務並非納稅義務，而係法律上一般性義務，但對納稅人資訊權影響較大，<sup>189</sup>應受憲法第 23 條之規制。故若國家有更加便捷且有效之手段足以探知特定之課稅事實，另行課以協力義務則有抵觸比例原則之虞。

## 二、第三人協力義務之正當性

就第三人之協力，稅法上雖亦明確規定其提供課稅相關資訊之義務，然其正當性與納稅義務人略有不同。納稅人對自身之私領域資訊最為熟稔，在涉及個人資訊時，原則上應先從當事人身上取得，亦即協力義務當由納稅義務人履行方為妥適。惟當該第三人所掌握之租稅資訊，最能平等負擔稅捐，對於闡明納稅義務人之課稅事實有重要性時，稽徵機關自亦得依法要求其為協力之行為。換言之，基於實現課稅合法性及課稅公平原則，國家取得允許稅捐機關要求第三人負擔相應協力義務之正當性。

但須注意的是，既非納稅人，第三人之協力義務較之納稅人應有更多之限制，而僅具有補充性之地位。蓋在自動化資料處理的現代化條件下，人格之自由發展取決於個人有權對抗對其個人資料無限制的蒐集、儲存、使用與傳送。個人得本諸自主決定的價值與尊嚴，自行決定何時及於何種範圍內公開其個人之生活事實。納稅人之租稅資訊涉及其切身個人資料，雖基於前述公平合理確認稅捐負擔之重大公益要求，而課予第三人以協力義務，然此等協力義務亦不得恣意干預納稅人對其資訊之支配。依德國租稅通則第 93 條第 1 項就有關租稅事實之陳述規定，當事人以

<sup>187</sup> Moris Lehner, 謝如蘭譯，〈德國課稅程序中之協力義務與舉證責任〉，收錄於《稅捐證據法制探討暨台灣 2012 最佳稅法判決》，臺北：資誠教育基金會，初版，2013 年，頁 591。

<sup>188</sup> 黃鳳嬌，《租稅法上之協力義務與舉證責任》，國立中正大學財經法律研究所碩士論文，2009 年，頁 30。

<sup>189</sup> 郭介恒，前揭註 41，頁 1。

外之人，僅於當事人闡明事實之陳述，不能達到目的或無結果時，始得命其陳述。換言之，依德國租稅通則之規定，第三人之協力為抽象之協力要求，只有在納稅人之協力義務履行不能之情形下，方使其協力義務具體化。而觀諸稅捐稽徵法第 30 條第 1 項所稱之「有關機關、團體或個人」雖包括納稅人當事人之外第三人，但並未體現第三人協力之補充性地位，而授權稽徵機關在稅捐稽徵程序中，可任意選擇要求納稅人或納稅人以外之第三人履行有關之協力要求，而無先後輕重程度之別。

本文以為，就租稅資訊之蒐集，協力義務人當因其地位之不同而承擔不同密度與強度之協力要求，此亦可由其對納稅義務人之課稅資料是否有自決權推導而出。第三人雖基於各種原因合法掌握納稅人之租稅資訊，惟其仍因考量其協力義務之履行有無干預納稅人之資訊自決權而有所退讓。誠如針對前揭日本所得稅法第 234 條規定之不同被調查人，學者指出，其忍受義務之承擔應有不同程度之限制。例如對有義務提供資的被調查對象，由於其並不是納稅人本人，此時其忍受義務將局限在所提供資料之真實性和對提供資料義務的履行上。但若是對第三人進行之調查，由於其並非具有任何提供資料之法定義務，對其行使詢問檢察權的程度要比前者更加嚴格受到限制，例如必須通知調查之時間及明示調查理由將成為必要之構成要件。<sup>190</sup>

## 第四項 協力義務之法律性質

### 一、稅捐稽徵協力要求係為義務或負擔

稽徵協力義務作為對稽徵機關職權調查之協助，實質為納稅義務人提供稅捐有關之資訊的行為。對於協力義務之區分，依據其法律效果，德國學說與實務上上有兩種最基本之類型化——具有可強制性之「協力義務」與不具有可強制性之「協力負擔」。<sup>191</sup>此種區分方式導因於德國行政程序法第 26 條第 2 項規定：「當事人需參與事實之調查。當事人尤須提出其所知之事實與證據方法。至於參與調查事實之

<sup>190</sup> 楊廣平，前揭註 150，頁 120。

<sup>191</sup> 盛子龍，〈潘朵拉的盒子——釋字第 606 號解釋簡評〉，台灣本土法學雜誌，第 79 期，2006 年 2 月，頁 281。

其他義務，尤其親自出席或陳述之義務，僅於法規有特別規定者為限。」德國通說一般均認為前述行政程序法第 26 條第 2 項第 1 句僅規定當事人在行政程序法上有參與調查事實之「負擔」，而非「法定義務」。<sup>192</sup>換言之，前者係國家可以用行政強制執行之方式來促使協力義務之實現，而後者並未賦予國家有請求人民為一定協力之公法請求權，亦不得對義務之不履行課處「制裁」性質之罰鍰。

有論者認為只要法律條文明文規定相關之協力義務，當事人無正當理由而拒絕履行，得實施法規所規定之強制手段以達成調查目的，<sup>193</sup>故容易推論將違反稅捐稽徵法第 30 條第 1 項之調查之協力而使用同法第 46 條之處罰規定，視為納稅義務人及第三人承擔協力之「法定義務」之依據。惟就稽徵協力義務之目的而言，其係為填補國家機關職權調查之不足，在租稅課徵證據大部分掌握於納稅人所熟悉之領域之下，而為公平課稅之必要方以法律規範創設此等要求，就算未盡協力義務，尚不影響稽徵機關職權調查之必要，即無處罰之必要；更何況若因未履行協力義務致調查困難或花費過鉅，仍有以證據評價上之不利益為主要效果（如推計核定），亦無處罰之必要。<sup>194</sup>故對應前揭論及核課處分之調查係乃「帶有間接強制性的任意調查」，納稅義務人及第三人就其領域內之課稅資訊，有完整提供之義務，惟在課稅事實之闡明過程中，納稅義務人及第三人之協力並非在取代稅捐稽徵機關得職權調查，毋寧說協力義務的履行係職權調查過程中的一環。履行協力義務與否的結果與課稅事實存否間的關聯，仍由稽徵機關透過證據評價程序，作最終的確定，<sup>195</sup>故其應為協力之「負擔」，尚不構成協力之「義務」。亦有學者將其稱之為「不真正之義務」，而強調其原則上無制裁之效果。<sup>196</sup>

然，有學者認為行政程序法第 37 條、39 條及 40 條有關行政程序中當事人協力參與調查之規定，參照前述德國行政法第 26 條第 2 項之規定應屬協力負擔，而將其排除於「協力義務」的概念範疇之外之劃分，似無必要，因稅捐稽徵程序之協力義務之違反，並不均必然可發動強制執行措施，其違反之後果如何端視法律相關

<sup>192</sup> 吳志光，前揭註 156，頁 20。

<sup>193</sup> 李吟芳，《納稅義務人協力義務之研究》，國立政治大學碩士在職專班碩士論文，2006 年，頁 68-70。

<sup>194</sup> 葛克昌，〈稅捐罰與憲法解釋〉，月旦法學雜誌，第 202 期，2012 年 3 月，頁 134。

<sup>195</sup> 黃士洲，前揭註 163，頁 417。

<sup>196</sup> 黃源浩，前揭註 162，頁 142。

之規定而定，而就當事人被要求參與、協力釐清與課稅有關之事實一點，並無不同。<sup>197</sup>惟本文以為，區分協力義務或協力負擔之實益並不在於，其有無法律效果，而係在於當納稅人或第三人可自己考量是否願意履行協力要求，一旦拒絕履行或違反有關協力之要求，究竟有無強制性之作為迫使其履行，或是僅需承擔若不作為所產生之不利結果而未有強制性的法律責任。進一步亦連接到協力之正當性，若協力之要求對量能負擔稅捐之事實無重要性，則不得以法律規定為由而無限制地令納稅人必須坦露其私領域之生活，或是任意剝奪其對自我資訊之掌握能力。

## 第五項 現行法與租稅資訊有關之協力義務的內容

台灣稅法上有關納稅人及第三人之協力義務，依其內容可分為(1)稅籍登記，(2)記帳及保持帳簿，(3)取得及保持憑證，(4)稅捐申報，(5)配合調查等義務，有學者將其是否得依法直接成立而分類為直接協力義務與間接協力義務。<sup>198</sup>而誠如前文所述，協力義務之存在，蓋為配合稅捐公平正確之課徵，而由納稅人提供相當程度能夠證明並計算稅基之相關資料供稽徵機關查核，故本文擬就上述各個協力義務之內容作簡單闡述如下，以期闡明納稅人及第三人透過一系列之協力義務將租稅資訊揭露於稅捐稽徵機關之可能。惟就實務中最容易引發爭議第三人之「調查之協力」部分，本文以金融機構作為討論對象，以說明實務中稽徵機關如何透過反面調查獲取納稅人之租稅資訊。

### 一、稅籍登記

為了掌握稅源之需要，故對人課稅及對物課稅之稅捐，均分別設有設籍之規定。而其中，關於稅捐主體之設籍，可分為營業登記及廠商登記；關於客體之設籍，則有貨物稅上之產品登記及財產稅上之財產申報。<sup>199</sup>關於稅捐主體之設籍，營業登記

<sup>197</sup> 陳愛娥，前揭註 155，頁 17-18。

<sup>198</sup> 陳敏，前揭註 134，頁 37 以下。

<sup>199</sup> 黃茂榮，〈稅捐法上之登記〉，植根雜誌，第 23 卷 11 期，2007 年 11 月，頁 13。

係為營利事業所得稅<sup>200</sup>、營業稅<sup>201</sup>或娛樂稅<sup>202</sup>之課徵所要求之登記義務，廠商登記係為貨物稅之課徵所要求之登記義務，<sup>203</sup>而不論為營業登記或廠商登記，其為開始營業或製造所申請之登記為「設立登記」；涉及登記後應所登記之事項有所變更而登記者為「變更登記」；因廢止營業而申請之登記為「註銷登記」。<sup>204</sup>而涉及稅捐客體之設籍，主要表現於財產稅及消費稅（貨物稅）。產品登記係在應稅貨物首次產制之前辦理之登記。<sup>205</sup>而財產稅之設籍義務多由申報義務之方式表現出來，故此處不於詳述。

而就與所得稅之課徵有關的營業登記而言，加值型及非加值型營業稅法第 28 條至第 31 條以及財政部根據該法第 30 條之 1 而訂定營業登記規則，定有稅籍登記之規定。就營業登記規則第 3 條規定可知，營業人在申請營業登記之設立登記中所應登記之事項範圍包括：「一、營業人名稱及位址。二、負責人姓名、出生年月日、身分證統一編號及戶籍所在地地址。三、組織種類：獨資、合夥、公司或其他組織。四、資本額。五、營業種類。六、合夥組織者，合夥人之姓名、出生年月日、身分證統一編號、出資種類、數額。七、有總機構之固定營業場所，其總機構之名稱、地址及其營利事業統一編號。但總機構在中華民國境外者，免予載明營利事業統一編號。非依前條第二項辦理營業登記之分支機構申請營業登記時，其依第一項第一款規定應登記之名稱，除應表明總機構名稱外，尚須附記其為分支機構之明確字樣。另外國公司之分支機構名稱應標明國籍，並置於地區名或特取名稱之前。」而後，若營利事業或營業人在登記後其名稱、地址、負責人、組織及業務種類、資本額、固定營業場所等事項，有變更時，即應向該管稽徵機關辦理相關事項內容之變更登記。由上觀之，通過稅籍登記，納稅義務人在尚未履行繳納義務之前便先履行部分行為義務，且稅籍登記使得稅籍稽徵機關知悉營利事業或營業人開始營業前之大概狀況，從而對其後續之營業行為有一定之基本瞭解。

<sup>200</sup> 所得稅法上之營業登記，原規定於所得稅法第 18 條至第 20 條，後為配合未來營利事業統一發證制度之廢除，財政部已依加值型及非加值型營業稅法第二十八條之授權，於九十二年八月十二日訂定發布「營業登記規則」，為免重複立法，爰予刪除。

<sup>201</sup> 參照加值型及非加值型營業稅法第 28 條至第 31 條。

<sup>202</sup> 參照娛樂稅法第 7 條。

<sup>203</sup> 參照貨物稅條例第 19 條、第 20 條，貨物稅稽徵規則第 10 條。

<sup>204</sup> 黃茂榮，前揭註 199，頁 14。

<sup>205</sup> 參照貨物稅稽徵規則第 15 條，第 17 條第 1 項。



然須值注意的是，不管是「設立」登記抑或「變更」登記，該登記之意義屬於依稅捐法所生之具有報備意義的登記，在於掌握納稅義務人，而非成立納稅義務之前提。故未經設立登記，已有營業行為，或已經解散或廢止登記，仍有營業行為者，只要實現稅捐之構成要件，均有申報納稅之義務。<sup>206</sup>惟現行法為避免重疊，就營業人或營利事業之稅籍登記，其於所得稅法中刪除有關條文，而由營業稅法及有關行政規則一併訂定，將導致適用所得稅法者無所適從。而鑒於其規定事項之共通性，其宜統一於稅捐稽徵法中詳細規定，而避免散置於個別法條中，使得協力義務之操作更趨複雜化。

## 二、記帳及保持帳簿

所謂依規定設帳與記帳之義務，係指按法律規定或法律授權之行政命令，課予納稅義務人依照規定設置帳簿，與依規定逐次記載帳簿。<sup>207</sup>根據義務履行主體之不同，分為個人納稅義務人與營利事業納稅義務人。

### （一）個人

所得稅法中，個人之記帳義務，主要係指執行業務者須設置帳簿，所依據者係所得稅法第 14 條第 1 項第 2 類第 2 款之規定。此外，針對自力耕作、漁、牧、林、礦之所得之成本費用的扣除，所得稅法實施細則第 17 條亦要求納稅義務人需要有完備之會計記錄，即係要求其負有設置帳簿之義務。而除前揭之外，並不要求其他個人之納稅義務人依規定設置帳簿與記帳。

就執行業務者而言，依據所得稅法第 14 條第 1 項第 2 類第 2 款前段規定「執行業務者至少應設置日記帳一種，詳細記載其業務收支項目」與執行業務所得查核辦法第 5 條第 2 項「執行業務者於申報個人綜合所得稅時，應檢附執行業務場所之財產目錄及收支報告表；其為聯合執行業務者，得由代表人檢附。各聯合執行業務者並應檢附盈餘分配表，以供查核。」因此，執行業務者所需設置之帳簿包括：

<sup>206</sup> 陳敏，前揭註 134，頁 56。

<sup>207</sup> 柯格鐘，前揭註 161，頁 49。

日記帳、財產目錄、收支報告表以及盈餘分配表。而執行業務所得查核辦法第 6 條進一步要求，執行業務者詳細記載其業務收支項目之際，應按會計事項發生次序逐日登帳，至遲不得超過二個月。至於有自力耕作、漁、牧、林、礦之所得之納稅人之會計帳應如何設置，相關法律法規並無明確規定。<sup>208</sup>

## （二）營利事業

營利事業之帳冊設置義務，見於所得稅法第 21 條之規定「營利事業應保持足以正確計算其營利事業所得額之帳簿憑證及會計記錄（第 1 項）前項帳簿憑證及會計記錄之設置、取用、使用、保管、會計處理及其他有關事項之管理辦法，由財政部定之。（第 2 項）」基於前項授權，財政部訂定稅捐稽徵機關管理營利事業會計帳簿憑證辦法。

依上述辦法之規定，就不同類別之營利事業訂有不同種類之會計帳冊，並且根據其是否實施商業會計法<sup>209</sup>、是否使用統一發票<sup>210</sup>、是否採獨立會計制度<sup>211</sup>，而相應有不同之規定。以下將不同業別所須之帳冊以圖表形式呈現之：

帳簿 業別	應設置之帳簿		
	實行商業會計法之營利事業	非實施商業會計法之營利事業	未採獨立會計制度之營利事業
買 賣 業	一、日記簿 二、總分類帳 三、存貨明細帳 四、其他必要之補助帳簿	一、日記簿 二、總分類帳 三、存貨明細帳或存貨計數帳	一、零用金（或週轉金）登記簿 二、存貨明細帳
制 造	一、日記簿 二、總分類帳	一、日記簿 二、總分類帳	一、零用金（或週轉金）登記簿

<sup>208</sup> 實務中就「自力耕作、漁、牧、林、礦」之所得較有爭議者，係其與以各種組織方式之農、林、漁、牧、礦冶等營利事業之間之區辨與認定問題。若被認為營利事業，則落入營利事業所應履行之記帳義務當中而無適用之明確性問題，而若被認為是農民之自力經營者，其會計帳簿如何登載，則有操作上之困難。就兩者之區辨認定，非本文關注議題，暫且按下不論，實務認定標準可參考最高行政法院 104 年判字第 372 號判決。

<sup>209</sup> 參照稅捐稽徵機關管理營利事業會計帳簿憑證辦法第 2 條。

<sup>210</sup> 參照稅捐稽徵機關管理營利事業會計帳簿憑證辦法第 3 條。

<sup>211</sup> 參照稅捐稽徵機關管理營利事業會計帳簿憑證辦法第 4 條。

業	三、原物料明細帳 四、在製品明細帳 五、製成品明細帳 六、生產日報表 七、其他必要之補助帳簿	三、原物料明細帳或原物料計數帳 四、生產紀錄簿	二、原物料明細帳 三、製成品明細帳或生產紀錄簿 四、生產日報表
營 建 業	一、日記簿 二、總分類帳 三、在建工程明細帳 四、施工日報表 五、其他必要之補助帳簿	-	一、零用金（或週轉金）登記簿 二、在建工程明細帳 三、施工日報表
勞務 業及 其他 各業	一、日記簿 二、總分類帳 三、營運量紀錄簿 四、其他必要之補助帳簿	一、日記簿 二、總分類帳 三、營運量紀錄簿	一、零用金（或週轉金）登記簿 二、營運量紀錄簿
免用統一發票之小規模營利事業：簡易日記簿或進項登記簿。			

圖表 3 不同類別之營利事業所應設置之會計帳冊種類表（本文自繪）

此外，根據所得稅法第 66 條第 1 項規定：「納稅義務人應備置財產目錄，標明各種資產之數量、單位、單價、總價及所在地，並註明其為成本、時價、或估定之價額」以及同法第 76 條第 1 項規定：「納稅義務人辦理結算申報，應檢附自繳稅款繳款書收據與其他有關證明文件及單據；其為營利事業所得稅納稅義務人者，並應提出資產負債表、財產目錄及損益表。」可知，營利事業之納稅義務人所具備之帳簿，仍包括資產負債表、財產目錄及損益表。由是觀之，條文所規定之諸多帳簿，不論其種類與形式為何，其所記錄者，皆係營利事業經營活動之最佳資訊。

### 三、給與、取得及保存憑證

租稅之核課常須根據帳冊，而帳冊之製作須依據相關憑證。因此，稅法上要求納稅義務人在有會計事項發生之際，須依規定發給、取得與保持憑證，作為將來與

納稅義務人所設帳簿上之記載事項，相互勾稽查核之用，蓋稅捐稽徵機關對於納稅義務人有無相關交易事實之證據不易蒐集，惟有期待借有關之憑證與帳冊方得查核之。而憑證義務之存在，係就納稅義務人設帳、記帳之義務而生，故個人之納稅義務人中，除執行業務者外，原則上亦不具有取得與保存憑證之協力要求。<sup>212</sup>

而憑證之種類，依商業會計法第 15 條之規定，可分為原始憑證與記帳憑證兩類。「商業會計憑證分下列二類：一、原始憑證：證明會計事項之經過，而為造具記帳憑證所根據之憑證。二、記帳憑證：證明處理會計事項人員之責任，而為記帳所根據之憑證。」其中，原始憑證依據其對內或對外之會計事項，依同法第 16 條之規定分為「一、外來憑證：係自其商業本身以外之人所取得者。二、對外憑證：係給與其商業本身以外之人者。三、內部憑證：係由其商業本身自行製存者。」至於記帳憑證，其種類由同法第 17 條予以規定「記帳憑證，其種類規定如下：一、收入傳票。二、支出傳票。三、轉帳傳票。（第 1 項）前項所稱轉帳傳票，得視事實需要，分為現金轉帳傳票及分錄轉帳傳票。各種傳票，得以顏色或其他方法區別之。（第 2 項）」根據同法第 18 條之規定，「商業應根據原始憑證，編製記帳憑證，根據記帳憑證，登入會計帳簿。但整理結算及結算後轉入帳目等事項，得不檢附原始憑證。（第 1 項）商業會計事務較簡或原始憑證已符合記帳需要者，得不另製記帳憑證，而以原始憑證，作為記帳憑證。（第 2 項）」因此，原始憑證與記帳憑證所記載之事項，就內容而言，並無差別，而後者經過整理與編制，而使原始憑證所載之資訊呈現出完整性與整體性。

#### （一）個人

根據所得稅法第 14 條第 2 類第 2 項後段規定，「（執行業務者之）業務支出，應取得確實憑證。憑證及帳冊最少應保存 5 年。」課予執行業務者取得並保存憑證之義務。執行業務者帳簿憑證設置取得保管辦法第 9 條亦規定給與、取得之原始憑證上所應記載之事項，「執行業務收入應給與他人憑證，並自留存根或副本。憑證應予編號，記載事項包括日期、執業名稱、地址、統一編號、交易對象姓名或名稱、收費項目及金額、收費總金額。給與他人之憑證，如有誤寫或收回作廢者，應黏貼於原號存根或副本之上。（第 1 項）執行業務支出應自他人取得憑證，費用及

<sup>212</sup> 柯格鐘，前揭註 161，頁 58。

損失之原始憑證，除統一發票應依統一發票使用辦法第九條規定記載外，其餘收據或證明，應載有損費性質、品名、數量、單價、金額、日期、受據人或受證明人之姓名或名稱及統一編號，出據人或出證明人姓名或名稱、地址及統一編號。其為經手人之證明者，亦須載明損費性質、品名、單價、金額、日期，由經手人簽名或蓋章。(第2項)」此外，其於同法第13條進一步要求會計憑證之保存，除應永久保存或有關未結會計事項者外，應於年度結算終了後，至少保存5年。

## (二) 營利事業

依所得稅法第21條第1項規定，營利事業應保持足以正確計算營利事業所得額之憑證。而稅捐稽徵機關管理營利事業會計憑證辦法第21條第1項，即進一步規定，「對外營業事項之發生，營利事業應於發生時自他人取得原始憑證，如進貨發票，或給與他人原始憑證，如銷貨發票。給與他人之憑證，應依次編號並自留存根或副本。」

至於營利事業之各項會計憑證，其所記載之內容包括：若為「各項外來憑證或對外憑證應載有交易雙方之名稱、地址、統一編號、交易日期、品名、數量、單價、金額、銷售額及營業稅額並加蓋印章。外來憑證屬個人出具之收據，並應載明出據人之身分證統一編號。對外憑證開立予非營利事業時，除法令另有規定外，得免填載買受人名稱、位址及統一編號(同法第22條第1項)」；若為內部憑證，則「內部會計事項，應有載明事實、金額、立據日期、及立據人簽章之內部憑證，以資證明。(同法第21條第3項)」與執行業務者相同，營利事業之各項會計憑證之保存期限，亦至少為5年。

## 四、稅捐申報

稅捐之課徵方式，可分為自動報繳和查定課徵兩種。而自動報繳和查定課徵之區別，並非以有無申報義務之有無為標準，蓋除印花稅之外，原則上納稅義務人均

有申報之義務，惟兩者之區分最主要在於納稅義務人申報之效力。<sup>213</sup>查定課徵之稅捐，納稅義務人應為配套之申報，以便稽徵機關能夠獲知課稅事實之發生，掌握核定稅基及應納稅額所需之證據方法，<sup>214</sup>但納稅人之申報僅為稅捐稽徵機關核定課稅處分時之參考，稅捐稽徵機關負有具體化應納稅額之責任。相應的，自動報繳之稅捐，通常因課稅事實發生於納稅義務人之支配範圍，且現代法治國家，強調國民主權，為喚起人們作為納稅共同體共同協力追求稅捐公平負擔，<sup>215</sup>故將具體化稅捐法律關係為應納稅額之責任課予納稅義務人，由其自行依法計算、申報與繳納，使得稅捐債務因納稅義務人之申報而確定。因此，就所得稅而言，其傾向由掌握最多課稅資料，最清楚所得額之納稅義務人自己來計算稅基與應納稅額，所以以自動報繳為原則。

稅捐申報制度在所得稅法上分為三種申報種類，以下分述之：

### （一）結算申報

依所得稅法第 71 條第 1 項之規定：「納稅義務人應於每年五月一日起至五月三十一日止，填具結算申報書，向該管稽徵機關，申報其上一年度內構成綜合所得總額或營利事業收入總額之項目及數額，以及有關減免、扣除之事實，並應依其全年應納稅額減除暫繳稅額、尚未抵繳之扣繳稅額及可扣抵稅額，計算其應納之結算稅額，於申報前自行繳納。但依法不併計課稅之所得之扣繳稅款，及營利事業獲配股利總額或盈餘總額所含之可扣抵稅額，不得減除。（第 1 項）中華民國境內居住之個人全年綜合所得總額不超過當年度規定之免稅額及標準扣除額之合計數者，得免辦理結算申報。但申請退還扣繳稅款及可扣抵稅額者，仍應辦理結算申報。（第 3 項）」此即為納稅義務人結算申報義務之原則性規定。惟須注意的是，若「非中華民國境內居住之個人，及在中華民國境內無固定營業場所及營業代理人之營利事業」，依照同法第 73 條之規定，「在中華民國境內有第八十八條規定之各項所得者，不適用第七十一條關於結算申報之規定，其應納所得稅應由扣繳義務人於給付時，依規定之扣繳率扣繳之」，故其以扣繳之方式直接繳納稅款，而不再負擔結算

<sup>213</sup> 柯格鐘，前揭註 161，頁 42。

<sup>214</sup> 黃茂榮，〈溢繳及錯徵稅款〉，國立政治大學專題演講，2009 年 12 月 29 日，演講稿參見 <http://pf.nccu.edu.tw/app/news.php?Sn=272>，（最後瀏覽日：2016 年 10 月 8 日）。

<sup>215</sup> 葛克昌，〈稅捐申報與納稅人權利〉，月旦法學教室，第 90 期，2010 年 4 月，頁 75。

申報之義務。

另依所得稅法第 4 條第 13 款之規定，教育、文化、公益、慈善機關或團體，符合行政院規定標準者<sup>216</sup>，其本身之所得及其附屬作業組織之所得，免納所得稅；惟依同法第 71 條之 1 第 3 項之規定，其仍應依法辦理結算申報，如不符免稅要件者，仍應依法課稅。以下，分別就個人之綜合所得稅與營利事業之營利事業所得稅申報之特別規定，以及申報過程中可能向稽徵機關提示之各項租稅資訊加以闡述：

## 1、個人

如居住於中華民國境內之個人，於年度中死亡或廢止住居所離境，則另依所得稅法第 71 條之 1，「中華民國境內居住之個人於年度中死亡，其死亡及以前年度依本法規定應申報課稅之所得，除依第七十一條規定免辦結算申報者外，應由遺囑執行人、繼承人或遺產管理人於死亡人死亡之日起三個月內，依本法之規定辦理結算申報，並就其遺產範圍內代負一切有關申報納稅之義務。但遺有配偶為中華民國境內居住之個人者，仍應由其配偶依第七十一條之規定，合併辦理結算申報納稅。（第 1 項）中華民國境內居住之個人，於年度中廢止中華民國境內之住所或居所離境者，應於離境前就該年度之所得辦理結算申報納稅。但其配偶如為中華民國境內居住之個人，仍繼續居住中華民國境內者，應由其配偶依第七十一條規定，合併辦理結算申報納稅。（第 2 項）」

而根據收入種類之區別，綜合所得稅結算申報書分為一般申報書與簡式申報書兩類，兩者對納稅義務人所負擔之申報義務並無太大區別，納稅義務人均須對該年度之所得收入以及有關減免、扣除之事實加以申報。而納稅義務人於每年 5 月報稅期間履行申報上一年度所得稅之協力義務時，蒐集之各式單據、憑據共有三類，分別為證明收入所得的憑單、不論身份可部分或全部免稅事項之支出證明以及基於一定身份而可享免稅或減稅之身份證明。<sup>217</sup>所得憑單所彰顯者，係納稅義務人所從事之各種經濟生活之事實，包括與之從事經濟活動之內容、對象、時間、甚至個人財產狀況，亦即所得稅法第 14 條所列之營利所得、執行業務所得、薪資所得、利息所得、租賃所得、權利金收入、財產交易所得、競賽及中獎獎金、退職所得、

<sup>216</sup> 參照教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準。

<sup>217</sup> 魏鑫陽，《第一次申報所得稅就上手》，臺北：易博士文化，四版，2006 年，頁 34。

信託所得等收入事項；其次，不論身份即可部分或全部免稅之事項包括對公益團體或政黨之捐贈、保險費之支出，醫療及生育費、災害損失、購屋借款利息、房屋租金支出等列舉扣除額以及財產交易之損失等特別扣除額之費用支出證明。<sup>218</sup>而有關係基於一定身份而可享受免稅或減稅優惠之事項，諸如要求其就具有公、教、軍、警之身份而提交相關之證明，以及對撫養親屬免稅額之構成要件提出相關親屬關係證明，<sup>219</sup>這些租稅資訊透過申報落入稅捐稽徵機關之手，無異於將納稅人之人格圖像盡收稽徵機關之眼底。依稅法之規定就申報綜合所得稅所需檢附之各項憑證與資訊整理如下，俾使較易瞭解：

<sup>218</sup> 有學者認為，特別扣除額項下之「財產交易損失」與「薪資特別扣除」性質上應屬客觀淨值所得之計算，理應移至所得稅法第 14 條加以規定；列舉扣除額項下之「捐贈」與「災害損失」則屬於因為個人之特別因素所造成的費用或損失，應改列為特別扣除額之項目。惟此處就列舉扣除額與特別扣除額之分類，均從現行法條之分類規定出發，各項支出費用之性質為何非本文討論之範圍，此處暫不作延伸。詳細討論，請參柯格鐘，〈論免稅額與扣除額之意義——最高行政法院九十八年度判字第一一七五號判決評釋〉，月旦裁判時報，第 28 期，2014 年 8 月，頁 14 以下。

<sup>219</sup> 參照所得稅法第 4 條、第 17 條。



## A、所得憑證

所得種類	所得憑證
薪資所得	所得扣繳憑證
利息所得	
執行業務所得	
租賃及權利金所得	
競技競賽和機會中獎的獎金	
退職所得	
其他所得	
信託所得	信託財產各類所得憑證
營利所得	緩課股票轉讓所得申報憑單
	股利憑單
	年度結算書
財產交易所得	買賣文件資金證明文件

圖表 4 申報綜合所得稅所需檢附之所得憑證（本文自繪）

B、支出與費用憑證<sup>220</sup>

	列舉扣除額項目	費用憑證種類
列舉扣除額	捐贈	受贈單位開具之捐贈收據正本
	人身保險費	保費收據正本
		保險費繳納證明書
	醫藥及生育費	公立醫院或是財政部核定之醫院收據正本
	災害損失	稅捐機關核發之災害證明文件
	自用住宅購屋借款利息	當年度繳納利息支出單據正本
	房屋租金支出	租賃契約書及付款證明文件
	薪資所得特別扣除額	薪資所得扣繳憑單

<sup>220</sup> 有關支出費用之證明檔，參照所得稅法施行細則第 24 條之 1、第 24 條之 3、第 24 條之 4、第 24 條之 5，第 24 條之 6，以及國稅節稅手冊，財政部稅務入口網，<http://www.etax.nat.gov.tw/etwmain/front/ETW118W/CON/406/5140077482396615285?tagCode=>，（最後瀏覽日：2016 年 10 月 8 日）。

特別扣除額	儲蓄特別扣除額	利息所得扣繳憑單
	身心障礙特別扣除額	身心障礙手冊或身心障礙證明影本
	教育學費特別扣除額	大專以上院校子女的繳費收據影本
	財產交易損失扣除額	財產實際買賣文件影本

圖表 5 申報綜合所得稅所需檢附之支出與費用憑證 ( 本文自繪 )

## C、身份證明

本人 221	身份	證明文件
	身心障礙者	檢附醫師證明、身心障礙手冊或身心障礙證明影本。
	現役軍人	軍人證
	公私立國中、小學教職員，托兒所、幼稚園教師	教師證
	外交官、領事官	在台外使館的工作證明

扶養親屬 222	親屬關係	列報條件	證明文件
	納稅義務人及其配偶的直系尊親屬	1、年滿 60 歲 2、未滿 60 歲而無謀生能力	網絡申報時須填具直系尊群屬的姓名與身份證字號。 未滿 60 歲主張無謀生能力者，須檢附身份證正反面影印及無謀生能力適當證明文件。
	納稅義務人的子女	1、未滿 20 歲 2、滿 20 歲以上而在校就學 3、滿 20 歲以上而身心殘障	在校就學者可檢附當年度學費收據、學生證正反面影本、在學證明書或畢業證書影本。 身心障礙或無謀生能力者可檢附醫師證明、身心障礙手冊或身心障礙證明影本。

<sup>221</sup> 參照所得稅法第 4 條。

<sup>222</sup> 有關身份證明文件，參照所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款，所得稅法施行細則第 21 條以及國稅節稅手冊，財政部稅務入口網，  
<http://www.etax.nat.gov.tw/etwmain/front/ETW118W/CON/406/7873894551962024628?tagCode=>，(最後瀏覽日：2016 年 10 月 8 日)。

		4、滿 20 歲以上而無謀生能力	
	納稅義務人及其配偶的同胞兄弟、姊妹	1、未滿 20 歲 2、滿 20 歲以上而在校就學 3、滿 20 歲以上而身心殘障	在校就學者可檢附當年度學費收據、學生證正反面影本、在學證明書或畢業證書影本。 身心障礙或無謀生能力者可檢附醫師證明、身心障礙手冊或身心障礙證明影本。
	納稅義務人其他親屬或家屬	1、合於民法的家長家屬扶養關係的親屬 2、須未滿 20 歲 3、滿 60 歲以上而無謀生能力	同一戶籍者可附戶口名簿影本或身分證影本或其他適當證明文件。 非同一戶籍，惟同居一家確受扶養者，可附受扶養者（或其監護人）註明確受納稅義務人扶養之切結書或其他適當證明文件。 身心障礙或無謀生能力者可附身心障礙手冊或身心障礙證明影本、醫師證明或其他適當證明文件。 在校就學者可檢附當年度學費收據、學生證正反面影本、在學證明書或畢業證書影本。

圖表 6 申報綜合所得稅所需檢附之身分證明文件（本文自繪）

## 2、營利事業

營利事業辦理結算申報時，應將上一年度課稅所得構成項目，詳細填妥結算申報書表，並檢附暫繳繳款書收據，自行繳納稅款繳款書證明聯，各項附表及其他有關證明文件，一併向申報登記地所屬之稅務機關提出申報。根據所得稅法第 76 條之規定，營利事業之納稅義務人除上述文件外，並應在結算申報時提出資產負債表、財產目錄及損益表。如設立有其他固定營業場所者，應由總公司向其申報時登記地之稅務機關合併辦理申報。凡適用租稅優惠相關法律規定減免之營利事業，應另填妥營利事業所得稅結算申報租稅減免附冊所附之各項減免稅額通報單及相關表格，併結算申報書辦理申報。

其中，營利事業所得稅結算申報書，分為普通申報書與藍色申報書兩類。根據

所得稅法第 79 條之規定，「藍色申報書指使用藍色紙張，依規定格式印製之結算申報書，專為獎勵誠實申報之營利事業而設置。」而一般營利事業，除核定適用藍色申報書之外，皆採用普通申報書。藍色申報書與普通申報書在提供有關營利事業之相關資訊方面並無較大區別，惟財政部網站之節稅宣導手冊上宣揚適用藍色申報書之好處，例如使用藍色申報書之營利事業得主張「盈虧互抵」（所得稅法第 39 條），得以認列較高額度之交際應酬費用（所得稅法第 37 條）等等，似引導營利事業為適用藍色申報書而保持會計制度之健全完善，從而有助於後續稅捐稽徵機關之查核。<sup>223</sup>

而現行營利事業所得稅決算申報方式分為擴大書面審核申報及查帳申報。所謂調查帳，係指公司依據本身會計帳簿記載，將收入及各項成本、費用與損失填入結算申報書，並依所得稅法相關規定，調整成應課稅之所得額，再計算出應納稅額，據以申報納稅之一種方式。由於要不要繳稅、繳多少稅是營利事業自己填寫申報的，因此除了申報之所得稅已達到財政部公佈之標準外，國稅局會抽取一定比率之公司，通知依規定時間提供帳簿、憑證及相關文件，由其查帳人員詳細審閱、核算，也就是一般所稱之查帳。而所謂擴大書面審查制度，簡言之，係財政部為簡化稽徵作業及推行便民服務，以行政命令之方式使全年營業收入淨額及非營業收入合計在新台幣三千萬元以下之營利事業，自行按純益率標準調整繳稅申報，並於繳納期限截止前繳清應納稅款者，原則上稽徵機關就其申報案件僅以書面審核即可，<sup>224</sup>例外則以抽查方法，就抽查個案以調閱帳簿文據查核方式審理之。<sup>225</sup>現將營利事業之申報程序以圖表方式<sup>226</sup>呈現如下：

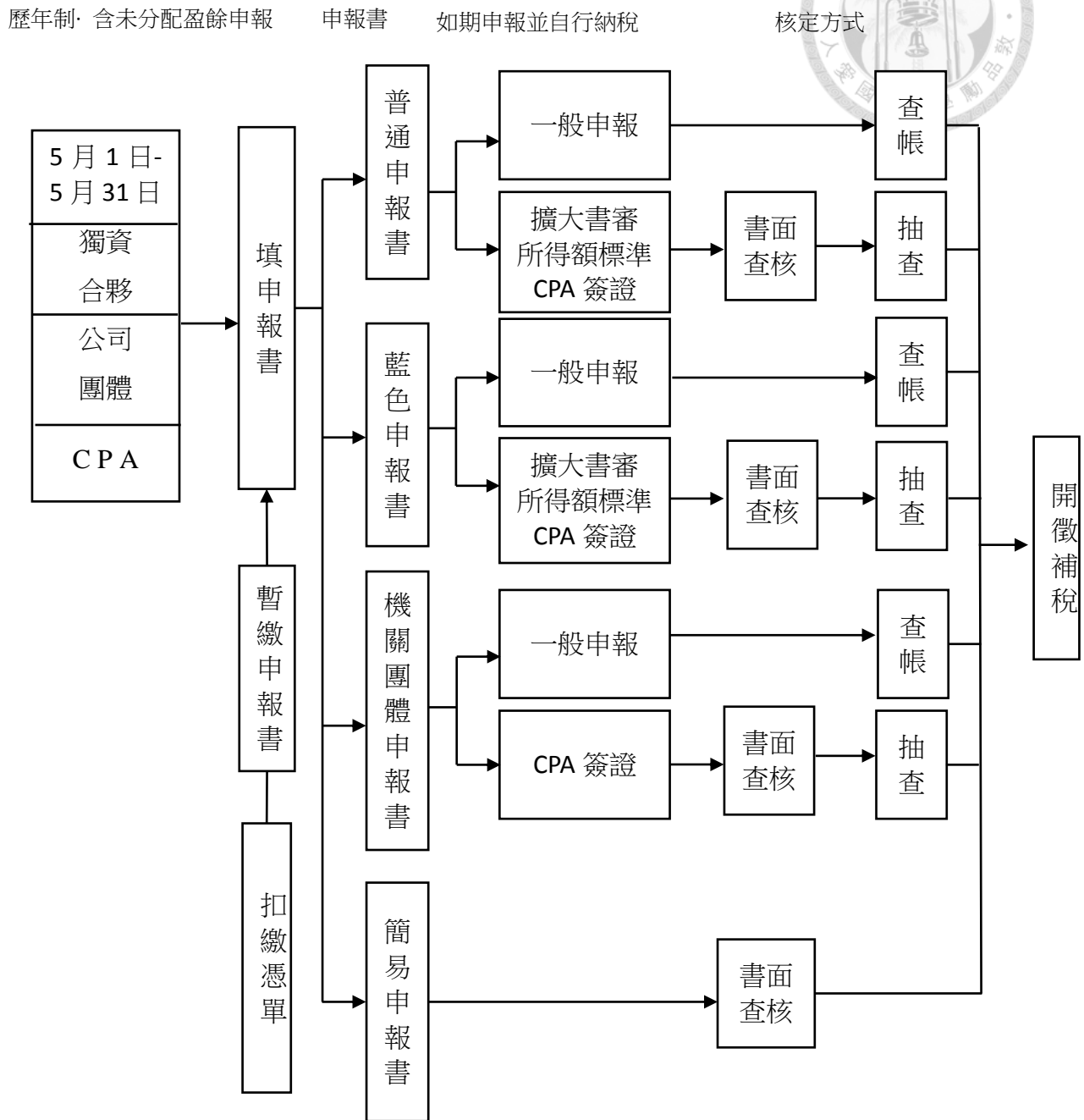
<sup>223</sup> 財政部：國稅節稅手冊，

<http://www.etax.nat.gov.tw/etwmain/front/ETW118W/CON/406/8158901993061394913?tagCode=>，（最後瀏覽日：2016 年 10 月 8 日）。

<sup>224</sup> 具體規定參見一百零三年度營利事業所得稅結算申報案件擴大書面審核實施要點。有關書面審核制度之沿革，早於民國 59 年，由於經濟環境大幅變遷，工商業日趨發達，對稽徵機關而言，在面對結算申報案件大幅成長情況下，稽徵人力漸不足，臺北國稅局因對於申報案件個別調查核定之情況已漸不勝負荷，遂就全年營業額在 100 萬以下案件實施書面審核，不再調閱帳冊憑證。該作法於 62 年經財政部推向全臺一併實施。參見遊敏慧、吳朝欽，〈營利事業所得稅逃漏之研究——以擴大書面審核制度為例〉，財稅研究，第 44 卷第 3 期，2015 年 5 月，頁 101 以下。

<sup>225</sup> 參照營利事業所得稅結算申報書面審核案件抽查要點第 4 條。

<sup>226</sup> 圖表來源：營利事業所得稅法令輯要及申報實務，載於財政部高雄國稅局網站，<https://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0ahUKEwiVytT0u7MAhXDJ6YKH8Z8CjYQFgggMAM&url=http%3A%2F%2Fwww.ntbk.gov.tw%2Fetwmain%2Fdownload%3Fsid%3D13a77f1ea95000006af869dd8e9bf99e&usq=AFQjCNH6B6tjlXsl9zD56IN9kNjN8frLA&sig2=9RtobWjEa76hx6qZnc9dlw>（最後瀏覽日：2016 年 10 月 8 日）。



圖表 7 營利事業所得稅申報程序

依據財政部財政資訊中心統計資料，103 年全臺 845,171 件營利事業所得稅結算申報案件中，採擴大書面審核申報件數高達 516,196 件，占全部申報件數 61.08%，顯見採擴大書面審核方式申報之普遍性。惟實務中，當初看似徵納雙贏之擴大書面審核制度作為因應查核人力不足而訂定之權益措施，時至今日逐漸顯露其不足之

處。

因中小企業多不願花費人事費用培養財會審計人才，多將記帳報稅業務外包，而使得許多中小企業之會計帳簿不全。甚至企業主為了適用擴大書審制度，而將營業額壓至 3,000 萬元內，超過 3,000 萬元就另設企業，而造成企業組織之疊床架屋。擴大書審申報案件抽查比例不及 1%，中小企業因成本考量有更大誘因採用擴大書審申報，雖然稽徵機關訂定書面審核案件抽查辦法以嚇阻借由書面審核制度取巧者，但因查核人力有限，抽查比例過低，且選案查核時查核營業額較高者，其多選擇不提示帳簿憑證，而依所得稅法第 83 條按同業利潤標準核定其所得額。故擴大書面審核制度成為帳證不全企業之保護傘及逃漏營利事業所得稅之管道，而與誠實申報之目標背道而馳。<sup>227</sup>

而更須注意的是，擴大書審實施要點，僅經財政部自行核定實施，並無所得稅法明確之授權依據，其性質乃屬行政規則，僅對內產生效力，非為稅法之法源，其合法性容有疑義。蓋涉及租稅客體之事項，應與租稅法律主義要求相符，行政機關應無訂定影響營利事業課稅所得額之權責。觀諸所得稅第 80 條規定，納稅義務人申報所得額如在各業所得額標準以上，即以其原申報所得額為主，如不及規定標準者，應再個別調查核定。然而擴大書審之純益率標準大部分低於各業所得額標準，卻依行政命令採用書面審核核定，似與所得稅法第 80 條明顯抵觸。

擴大書審制度初始係因應六、七十年代人工記帳報稅環境，而現今早已邁入電子發票、雲端資訊之時代，中小企業導入電子發票連結自動帳務系統之成本業已降低，擴大書審之保留僅會成為阻礙中小企業帳務電子化、健全化之無形殺手。因此，擴大書審制度應予以檢討廢除，即便不廢除，也應將適用門檻之營業收入要求降低為 1,000 萬元以下，超過該門檻者，應改為會計師或合格記帳報稅人員查核簽證，方能使中小企業之帳務稅務回歸正軌。<sup>228</sup>

<sup>227</sup> 就中小企業多採取擴大書面審核制度逃漏稅情形與案例之進一步探討，參見遊敏慧、吳朝欽，前揭註 224，頁 104 以下。

<sup>228</sup> 此部分經由口試委員黃士洲教授提點，對擴大書審制度進一步補充說明，特此感謝。

## （二）暫繳申報

現行法上僅有營利事業被課予所得稅之暫繳申報與繳納之義務，蓋政府為有效掌握稅源並便利國庫資金之調度，故依所得稅法第 67 條明文規定，「營利事業除符合第六十九條規定者外，應於每年九月一日起至九月三十日止，按其上年度結算申報營利事業所得稅應納稅額之二分之一為暫繳稅額，自行向庫繳納，並依規定格式，填具暫繳稅額申報書，檢附暫繳稅額繳款收據，一併向該管稽徵機關申報。」此暫繳之稅款，性質上為預繳稅款，非真實營運事業所得之應納稅額，故納稅義務人填具之暫繳稅額申報書之資訊，僅有營利事業之基本資料，而不似結算申報書中詳細記載之營業資訊。

## （三）決算與清算申報

營利事業如遇有解散、廢止、合併或轉讓等情事時，依所得稅法第 75 條之規定，「應於截至解散、廢止、合併或轉讓之日<sup>229</sup>止，辦理當期決算，於四十五日內，依規定格式，向該管稽徵機關申報其營利事業所得額及應納稅額，並於提出申報前自行繳納之。（第 1 項）營利事業在清算期間之清算所得，應於清算結束之日起三十日內，依規定格式書表向該管稽徵機關申報，並於申報前依照當年度所適用之營利事業所得稅稅率自行計算繳納。但依其他法律得免除清算程序者，不適用之。（第 2 項）前項所稱清算期間，其屬公司組織者，依公司法規定之期限；其非屬公司組織者，為自解散、廢止、合併或轉讓之日起三個月。（第 3 項）」至於營利事業如被法院宣告破產者，則依同法第 75 條第 6 項之規定，應於法院公告債權登記期間截止十日前，向該管稽徵機關提出當期營利事業所得稅決算申報。因此，遇有解散、廢止、合併或轉讓事宜時，營利事業將於結算申報之期限前提早將該年度之營業所得情況向稅捐稽徵機關申報，即提出決算或清算之申報。

<sup>229</sup> 依所得稅法第 75 條第 1 項規定辦理當期決算申報之時限，應自主管機關核准日之「次日」起算。參照財政部 97.1.24 台財稅字第 09604136230 號函。



## 五、調查之協力

調查之協力，不同於上述各種協力義務，因其不僅課予納稅義務人，而且亦要求事外之第三人承擔協力義務之可能。換言之，調查之協力係要求納稅義務人或第三人為了配合稅捐機關之事後查核，乃課予納稅義務人及第三人對於稅捐稽徵機關的調查協力義務，以揭露納稅義務人之資訊。析言之，有以下兩種義務內容：

### （一）提示課稅資料

#### 1、當事人

基於調查之必要，可要求當事人提供所需要之資料、文件或物品，一般性規定可見於行政程序法第 40 條：「行政機關基於調查事實及證據之必要，得要求當事人或第三人提供必要之文書、資料或物品。」稅捐稽徵法第 30 條第 1 項前段規定：

「稅捐稽徵機關或財政部賦稅署指定之調查人員，為調查課稅資料，得向有關機關、團體或個人進行調查，要求提示帳簿、文據或其他有關文件，……被調查人不得拒絕」。此際，所謂「有關文件」之範圍為何？學者認為，所謂「有關文件」者，應泛指一切與課稅事實具有重要關聯之文書，除帳冊、會計記錄及業務文書外，亦包括其他各種之文書。<sup>230</sup>

而就所得稅而言，所得稅法第 83 條第 1 項前段規定「稽徵機關進行調查或複查時，納稅義務人應提示有關各種證明所得額之帳簿、文據」；第 2 項規定「前項帳簿、文據，應由納稅義務人依稽徵機關規定時間，送交調查；其因特殊情形，經由納稅義務人申請，或稽徵機關認有必要，得派員就地調查。」誠如前揭，所得稅明文規定納稅義務人有據實製作、保存帳冊及會計記錄之義務，因此，稽徵機關可得要求納稅義務人提示有關帳簿及會計記錄等，作為認定課稅事實之證據方法。而實務上就「帳簿、文據」所指涉者，係泛指有關證明納稅義務人所得額之各種帳簿表冊暨一切足以證明所得額發生之對外及內部之文件單據而言。<sup>231</sup>因此，稽徵機關所要求納稅義務人所提示之課稅文件，並不限定於帳簿、文據，而是只要對課稅事

<sup>230</sup> 陳敏，前揭註 134，頁 60。

<sup>231</sup> 參照臺灣省政府財政廳 54/10/04 財稅一地 71082 號令。



實之證明或是對租稅法律關係之闡明具有重要性之文件，均得要求其提示。



## 2、第三人——以金融機構為例

由前揭稅捐稽徵法第 30 條第 1 項前段規定可知，提示課稅資料之對象，包括「有關機關、團體或個人」，換言之，不僅納稅義務人本人有提示有關文件之義務，其他掌握與課稅事實有關資訊之第三人亦有可能成為該等義務之履行主體。諸如法院公證處在遵循一定程序要件之情況下，對於稽徵機關因調查課稅資料查抄納稅義務人有關公證文件須予以協助，<sup>232</sup>會計師依該法條之規定，向稅捐稽徵機關提供其經法院指定或委託人委託出具之財務鑑定報告書<sup>233</sup>等等。

而實務上，以銀行等金融機構依稅捐稽徵機關之要求提供納稅義務人之財務資訊引發最多爭議。按銀行法第 48 條第 2 項規定：「銀行對於客戶之存款、放款或匯款等有關資料，除有下列情形之一者外，應保守秘密：一、法律另有規定。二、對同一客戶逾期債權已轉銷呆帳者，累計轉銷呆帳金額超過新臺幣五千萬元，或貸放後半年內發生逾期累計轉銷呆帳金額達新臺幣三千萬元以上，其轉銷呆帳資料。三、依第一百二十五條之二、第一百二十五條之三或第一百二十七條之一規定，經檢察官提起公訴之案件，與其有關之逾期放款或催收款資料。四、其他經主管機關規定之情形。」亦即，原則上銀行負有保密義務，惟為了確定納稅義務人之課稅資訊，稅捐機關得向金融機構查詢納稅義務人之資金往來資料。根據財政部 70 年 12 月 3 日台財稅第 40060 號函之規定，「稅捐稽徵機關或財政部賦稅署指定之調查人員，依稅捐稽徵法第 30 條規定，向各金融機構調查納稅義務人與各該金融機構之資金往來紀錄，以作為課稅資料時，應一律報經本部核准後，始得向金融機構進行調查。」財政部 87 年 10 月 6 日台財融第 87747838 號函又繼續說明：「稅捐稽徵機

<sup>232</sup> 「法院公證處職員於經辦事件應守秘密，為公證法第 14 條所明定；其又違反此項規定者，在通常情形下，且有刑法第 316 條之適用。惟稽徵機關依稅捐稽徵法第 30 條規定向公證處為調查，公證處予以便利時，既亦有法律為依據，則與刑法該條所謂「無故」之要件不合。……法院公證處對於稽徵機關因調查課稅資料查抄納稅義務人有關檔，希依下列程序予以協助：1.由稽徵機關出具納稅義務人之姓名及其在公證處何項公證文件，函法院公證處查復。2.經公證處查明確有某納稅義務人之某項公證文件後，即函復稽徵機關。3.稽徵機關與公證處隨時洽定時間派員攜帶身分證明文件赴公證處就地查抄。4.公證處提出該納稅義務人之公證文件予以抄錄時，應參照律師閱卷規則之規定，派員在場查視。」參照司法行政部 50/06/20 台令民字第 3286 號令、臺灣省政府財政廳 50/07/20 財一字第 6254 號令。

<sup>233</sup> 參照財政部 67/02/01 台財稅第 30784 號函。

關查詢銀行保管箱承租人名冊，應敘明案情並說明必須調查之理由，報經本部核准後，始得項金融機構調查。」易言之，依該行政函令之要求，稅捐稽徵機關應具備具體之理由，向財政部報請核可後，始得要求金融機構提供納稅人之資金往來資訊。

然，此後稽徵機關向銀行查詢客戶資料應否報准之處理規則，根據行政院金融監督管理委員會銀行局 95 年 6 月 7 日銀局（一）字第 09510002220 號函檢送該局召開「研商財政部 70 年 12 月 3 日（70）台財稅第 40060 號函有關資金往來之執行疑義」會議紀錄結論，應報經財政部核准者，僅限於納稅義務人與銀行間之「資金往來紀錄涉及第三人者」。鑒此，實務中只要課稅資料非涉及「資金往來紀錄」，稽徵機關即主張不受該函之限制，而毋庸報經財政部核准。<sup>234</sup>此外，該函令亦允許稅捐稽徵機關可得發函直接向銀行查詢納稅義務人於銀行開戶之基本資料、特定時點之帳戶（含存、放款）餘額。該規定與德國稅捐通則所規定之自動帳戶調閱權（第 93 條第 7 項及第 93b 條）<sup>235</sup>相類似，即允許稅捐稽徵機關直接向銀行調閱納稅義務人的帳戶基本資料。惟德國之自動帳戶調閱權之發動，只允許在納稅義務人不願說明，或其陳述不能達其目的或不致有結果時方成立，亦即銀行之協力要求乃位於納稅義務人本人之後方有其正當性。同時，在請求調取資料之前，應告知所涉

<sup>234</sup> 參照財政部 81/11/04 台財稅第 810839538 號函：「查本部 70 年 12 月 3 日台財稅第 40060 號函規定，係專指稅捐稽徵機關或本部賦稅署指定之調查人員依據稅捐稽徵法第 30 條規定，向各金融機構調查納稅義務人與各該金融機構之「資金往來紀錄」，以作為課稅資料時，應報經本部核准；如向各金融機構調查之資料，未涉及「資金往來紀錄」，尚不受該函規定限制。三、保險業固為特種金融業之一種，惟保險機構與要保人或被保險人之往來紀錄，屬出售保險商品之買賣紀錄，並不涉及客戶之資金往來資料，尚無上開部函之適用。」

<sup>235</sup> 德國租稅通則第 93 條第 7 項：

「（7）限於下列情形，始得依第 93b 條規定為帳戶資料之自動化調取：

- 1、租稅義務人申請依所得稅法第 32d 條第 6 項規定為租稅之核定，或
- 2、有所得稅法第 2 條第 5b 項第 2 句規定之基本收益，而其調取在此等情形為核定所得稅所必要，或有必要用於，
- 3、截止至第 2008 年之課徵期間，核定所得稅第 20 條及第 23 條第 1 項之收益，或
- 4、徵收邦法律所規定之租稅，或
- 5、租稅義務人同意。

在此等情形之稽徵機關，或在第 1 條第 2 項規定情形之縣，得請求聯邦稅務總署，由金融機構依第 93b 條第 1 項規定所為之檔案，調取個別資料；在第 1 句至第 1 款至第 4 款規定之情形，僅於對租稅義務人要求為陳述不能達成目的或不致有結果時，始得請求調取。」

德國租稅通則第 93b 條：

「（1）金融機構依金融法第 24c 條第 1 項規定應製作之資料檔案，亦應為第 93 條第 7 項及第 8 項規定之調取而製作。

（2）聯邦稅務總署在第 93 條第 7 款及第 8 款規定之情形，得經請求而向金融機構以自動化程序調取依第 1 項規定製作之個別資料檔案，並交付請求者。

（3）對於檔案資料之調取及檔案資料之交付，其合法性由請求者負責。

（4）金融法第 24c 條第 1 項第 2 句至第 6 句、第 4 項至第 8 項規定，準用之。」

之人調取帳戶之可能性，而在實施帳戶調取之後，應由請求調取機關將該實施通知所涉之人，以保障納稅義務人之資訊自決權。但就如何向金融機構調取納稅義務人及其他所涉之人之資金往來記錄之程序，臺灣稅捐稽徵法及所得稅法均無相關規定。

## （二）備詢

依稅捐稽徵法第 30 條第 1 項後段之規定：「稅捐稽徵機關或財政部賦稅署指定之調查人員，為調查課稅資料，……，或通知納稅義務人，到達其辦公處所備詢，被調查者不得拒絕」，以及所得稅法第 84 條規定，「稅捐機關於調查或復查時，得通知納稅義務人本人或其代理人到達辦公處所備詢。（第 1 項）納稅義務人因正當理由不能按時到達備詢者，應於接到稽徵機關通知之日起七日內，向稽徵機關申復（第 2 項）」從而肯定納稅義務人有到達稅捐稽徵機關辦公處所備詢之協力內容。而所謂備詢者，係稽徵機關令納稅義務人就課稅事實所作之說明。對於課稅事實之瞭解，當事人較為熟悉，甚至是唯一主體，故為重要之調查方法。而是否通知當事人備詢，則由稅捐稽徵機關自行裁量決定。須注意的是，無論稅捐稽徵法或所得稅法，其僅規定納稅義務人到達辦公處所備詢，應認為在一般之調查程序中，不得在辦公處所外對納稅義務人備詢。

從前揭法條之文義觀之，備詢之義務主體似乎不及於第三人。其中之緣由，有學者指出，一方面是免除對第三人可能之困擾或不便，另一方面亦可避免他人知悉納稅義務人之稅務問題。<sup>236</sup>惟第三人之陳述與說明，有可能對課稅事實之闡明有所幫助，且為唯一知曉事實之人，若一概不得令其陳述，似乎有所偏頗。

<sup>236</sup> 陳敏，前揭註 134，頁 59。

## 第六項 稅捐稽徵程序協力義務之拒絕及拒絕之法律效果

### 一、拒絕協力之可能

稅捐稽徵法第 30 條第 1 項後段規定，被調查者不得拒絕。同法第 46 條第 1 項亦規定，拒絕調查人員之調查或拒不提示有關課稅資料、文件者，處新台幣三千元以上三萬元以下罰鍰。從文義上理解，似乎對於協力義務之要求，一概不得拒絕。惟誠如前文所述，稅捐核定調查本質上乃屬「帶有間接強制性的任意調查」，而相應於納稅義務人或第三人之協力義務，亦屬協力負擔，故不得強制性要求納稅人或第三人履行協力之要求，蓋真實之發現固然重要，但絕非至高無上之價值，在租稅稽徵程序上，亦應注意憲法對人民基本權利之保障。易言之，在稅捐稽徵程序中，應容許納稅義務人或第三人對協力之要求，在一定條件下有拒絕之可能。

就納稅義務人而言，協力義務之履行，實質上係喪失其對生活資訊之控制，而誠如前述，個人之資訊自決權係自人性尊嚴及健全人格發展所生，攸關個人之基本權利，故當租稅資訊之蒐集超越協力要求應有之界限或違背協力要求之本旨而侵犯納稅義務人之資訊自決時，納稅義務人應有權利拒絕之。

惟比較有爭議的是第三人之協力拒絕之空間與界限為何。第三人之協力義務主要集中在調查之協力中，而稅捐稽徵法及個別稅法，皆無得拒絕協力之規定。然就第三人在稅捐稽徵程序中之補充性地位而言，其揭露納稅人租稅資訊之正當性實則更弱於納稅義務人，因此其面對與納稅義務人相當之協力要求時，拒絕協力之權利應較納稅義務人更強。因此，本文認為第三人拒絕協力之可能可從以下兩點加以論述：

#### （一）基於職業秘密之拒絕

首先，諸如金融機構及某些職業之第三人，係以從業人員與他人之特別信賴關係為前提。故法律有明文規定，該等職業之從業人員應保守其職業秘密，不得任意洩露，否則予以處罰。<sup>237</sup>以銀行為例，根據銀行法第 48 條第 2 項之規定，對於銀

<sup>237</sup> 參照會計師法第 46 條第 1 項第 11 款；醫師法第 23、25、29 條；銀行法第 48 條。

行客戶相關金融交易資料之保護，是採原則上不得任意公開的立場，從而賦予銀行以保密義務。蓋銀行與客戶交易之業務往來，客戶均期待銀行就業務上所知悉之財務情況及其他事務保守秘密，而客戶基於相信銀行會保守秘密始提供銀行其個人之財務資訊，不具備此種信賴，客戶即可能放棄與銀行之業務往來，乃至影響銀行之經營。<sup>238</sup>雖然銀行法第 48 第 2 項第 4 款之法條文義上，似乎認為得以單憑主管機關之行政命令作為調閱納稅人銀行資料之授權依據，惟從解釋上而言，應認為該規定係指主管機關欲實施銀行法之金融監理相關者為限。故現行之稽徵調查程序中，僅以有關行政函令及稅捐稽徵法第 30 條之概括規定，使稽徵機關得向金融機構任意調閱納稅人之帳戶資料，將破壞金融機構與客戶之間之信賴關係，足矣引起資金流通及資本市場之不安。因此，「為避免行使國家公權力之稽徵機關，藉由租稅義務人信賴之從業者，獲取對付納稅義務人之武器」，<sup>239</sup>稅法上應當承認第三人可基於職業秘密之理由而拒絕協力之權利。

## （二）基於資訊自決權之拒絕

其次，第三人是否可基於保護納稅義務人之資訊自決權而主張其有拒絕之權利？本文認為，其仍存在一定之可能空間。與租稅有關之金融交易記錄或資訊，雖為「市場公開事項」，但原則上係屬個人之資訊，不容公權力之侵害。但協力義務之履行，如揭露納稅人之存款、放款或匯款等有關資料以闡明其租稅法律關係之同時，此等租稅資訊即脫離納稅義務人之掌控，從而威脅納稅義務人之資訊自決權。

而金融機構與作為客戶之納稅義務人之間，其保護義務雖未於契約中表明，但金融機構與客戶因為締結契約而開始磋商之時，即因其信賴關係而生之保護義務，使金融機構負有不損害客戶人格及財產法益之義務。因此，如金融機構等第三人，其可出於保護納稅義務人資訊自決之可能，而拒絕協力義務之履行。

當然，考量稅捐稽徵機關調查手段之有限性，可由法律規定相關之除外規定，在滿足特定條件下，使第三人不得拒絕履行協力之義務。單就稅捐稽徵法第 30 條而言，其就向第三人蒐集租稅資訊之程序性上規定，不免過於簡陋。其不僅未要求

<sup>238</sup> 冷明珍，《銀行保密義務之研究》，國立政治大學法律研究所碩士論文，1997 年，頁 45。

<sup>239</sup> 陳敏，前揭註 134，頁 68。

稅捐稽徵機關須具備具體理由向第三人進行調查，且就其調閱之資料未有範圍之限制，以銀行為例，稽徵機關以調查之名可獲知納稅義務人銀行資金之來往資料，而使其資訊自決權受到毫無界限之侵犯。觀諸德國自動帳戶調閱權之程序規定，<sup>240</sup>

「(1) 稽徵機關要求納稅義務人說明相關課稅資料，而納稅義務人不願說明，(2) 或者就納稅義務人帳戶資料有詳加知悉的必要，(3) 或者納稅義務人就相關的課稅事實未加以闡明，則稽徵機關可以透過聯邦總部向銀行要求提供納稅義務人所開的所有帳戶的號碼、帳戶開設及終止時間；並且在取得這些資料後，依稅捐通則第 93 條第 1 項要求納稅義務人對之進一步加以說明；倘若納稅義務人不願說明，則稅捐機關即有權向銀行要求更具體的資料（稅捐通則第 93 條第 3 項）。」<sup>241</sup>其雖然允許稅捐稽徵機關可調取納稅人之銀行資料，但其強調稽徵機關必須具備其正當性，並從保障人民之資訊自主權出發，調閱一定範圍之資料，且必須在納稅義務人本人不願配合說明之前提下，使銀行之調查協力作為一種補充性之調查手段。雖財政部台財稅第 40060 號函，要求稽徵機關對納稅人銀行之資金往來狀況之調閱須報經財政部核准，惟與外國立法例相較，不可同日而語。

## 二、拒絕協力之法律效果

### (一) 證明程度減輕或推計課稅

因納稅人亦具有闡明事實之共同責任，若納稅人違反稽徵協力義務，導致事實闡明困難，則應由其承擔其支配領域之證明風險。<sup>242</sup>故協力義務違反之法律效果，主要為稽徵機關調查義務之限縮，而可得依查得資料或同業利潤標準推計課稅。如所得稅法第 83 條第 1 項規定，「稽徵機關進行調查或復查時，納稅義務人應提示有關各種證明所得額之帳簿、文據；其未提示者，稽徵機關得依查得之資料或同業利潤標準，核定其所得額。」

大法官解釋釋字第 218 號解釋亦指出，「國家依法課徵所得稅時，納稅義務人

<sup>240</sup> 參照德國租稅通則第 93 條第 7 項、第 93b 條規定。

<sup>241</sup> 謝如蘭，〈課稅請求權與納稅人的隱私權保障〉，收錄於《兩岸納稅人權利保護之立法潮流》，財團法人資誠教育基金會，初版，2011 年 4 月，頁 543。

<sup>242</sup> 陳清秀，前揭註 124，頁 459。

應自行申報，並提示各種證明所得額之帳簿、文據，以便稽徵機關查核。凡未自行申報或提示證明文件者，稽徵機關得依查得之資料或同業利潤標準，核定其所得額。此項推計核定方法，與憲法首開規定之本旨並不牴觸。惟依此項推計核定方法估計所得額時，應力求客觀、合理，使與納稅義務人之實際所得相當，以維租稅公平原則。」換言之，納稅義務人在違反闡明事實之協力義務時，僅稽徵機關進行完整而無遺漏之闡明受到限制，而並不意味其調查義務之終止，若仍有其他合法及合理之方法，仍應以查得資料核定稅捐，而不宜逕自適用同業利潤標準。<sup>243</sup>惟當無法期待稅捐稽徵機關得依其他具有效能之手段探知租稅法上有意義之課稅事實時，則使用欠缺精準之事實認定而完成稽徵目的所必要之補充手段，此係為減輕稅捐稽徵機關之舉證責任或推計課稅之效果。<sup>244</sup>

## （二）不得享受稅捐優惠

當納稅義務人之協力義務之履行涉及租稅減免或其他優惠時，協力義務之違反，將有可能產生失權效果。大法官第 537 號解釋所處理者，即係租稅優惠須由納稅義務人申報始能獲得之情形。有關房屋稅減免規定要求，納稅義務人所有之房屋如符合減免規定，應將符合減免之使用情形並檢附有關證件（如工廠登記證等）向當地主管稽徵機關申報，未在期限之前申報者，僅能於申請之次年適用特別稅率。易言之，納稅人之申報協力義務，為適用優惠稅率之必要條件，故未履行申報義務者，即喪失優惠稅率之使用。

工業用途之房屋稅優惠稅率之適用，係納稅義務人之權利，其中有關房屋稅之得減免事項，納稅義務人知之最詳，實難以期待稽徵機關得依其他具有效能之手段探知租稅法上有意義之事實，其亦無主動核定之義務。因此，納稅義務人若逾期申

<sup>243</sup> 參照 96 年判字第 24 號判決，高等行政法院認為：「所得稅法第 83 條所稱之『帳簿文據』一詞，係泛指有關證明納稅義務人所得額之各種帳簿表冊暨一切足以證明所得額發生之對外及內部之文件單據而言；且民法上有關不動產買賣契約係諾成契約，非以書面為要件，故未有買賣契約可證明取得成本並非不可採信；況且所得稅法上就財產交易所得之證明文件未有限制規定，佐以買賣契約亦非唯一證明系爭房屋交易所得之唯一證據，從而認定被上訴人已盡其協力義務。縱若上訴人認前揭使用執照及契稅繳款書確不足以證明系爭房屋之真實交易價格，惟被上訴人既已提出相關文件供核，揆諸前揭判例暨相關說明，上訴人自應善盡其職權調查證據之義務，依論理法則及經驗法則據以核實查認薛××系爭房屋有無財產交易所得，具體說明被上訴人所提行政處分書所載與實際交易情況有何明顯差距，否則逕以推計課稅，難謂合法。」

<sup>244</sup> 黃源浩，前揭註 162，頁 144-145。

報或未履行申報之協力義務，即應生失權效果。協力義務之「期限規定寓有敦促優惠稅率權利人儘早申報行使權利之意旨，而得兼顧法安定性之要求」<sup>245</sup>。然鑒於職權調查原則，不能因納稅義務人未履行協力之義務，即當然剝奪其申請租稅優惠之權利，而僅以法律規定者為限。<sup>246</sup>

### （三）加徵滯報金、怠報金

滯報金或怠報金者，係乃針對不履行或未準時履行申報之協力義務，所加徵之金錢給付義務，為稅捐之附帶給付之一。按釋字 356 號略以：「營業稅法第四十九條就營業人未依該法規定期限申報銷售額或統一發票明細表者，應加徵滯報金、怠報金之規定，旨在促使營業人履行其依法申報之義務，俾能確實掌握稅源資料，建立合理之查核制度。」申言之，加徵滯報金、怠報金之不利益，係抑制未申報或未及時申報之納稅義務人享有相對準時申報人之不正當利益，以及督促納稅義務人準時申報。<sup>247</sup>

然釋字 356 號解釋將滯報金與怠報金列為行為罰之列，實有值得商榷之餘地。蓋滯報金、怠報金並不具有處罰性，非對過去義務之違反所加之制裁，其主要目的仍在督促履行申報協力義務，並不涉及行為罰或漏稅罰。

### （四）行為罰

按稅捐稽徵法第 30 條第 1 項規定，稽徵機關為調查課稅資料，得向有關機關、團體或個人進行調查，要求提示有關文件，或通知納稅義務人，到達其辦公處所備詢，被調查者不得拒絕。如無正當理由，拒絕調查或提示有關文件，或拒不到達備詢者，稽徵機關得依第 46 條規定處以行為罰罰鍰。

惟誠如前述，按釋字第 218 號及所得稅法第 83 條，納稅義務人怠於提示證明所得額之帳簿文據者，稅捐稽徵機關即可得進行推計課稅，而所使用之推估標準，

<sup>245</sup> 蕭文生，前揭註 182，頁 87-88。

<sup>246</sup> 陳敏，〈憲法之租稅概念及其課徵限制〉，政大法學評論，第 24 期，1981 年 12 月，頁 43。

<sup>247</sup> 葛克昌，〈行為罰與金錢給付罰不並罰原則——評釋字第 503 號解釋〉，月旦法學雜誌，第 67 期，2000 年 12 月，頁 170。



普遍具有懲罰性質。<sup>248</sup>若稅捐稽徵機關已以懲罰性之推估標準核定稅額，復又按稅捐稽徵法第 46 條對拒絕調查行為裁處罰鍰，將會造成違反比例原則之雙重不利評價。<sup>249</sup>當然，若納稅義務人係以違反協力義務作為逃漏稅捐的手段，或因違反協力義務致使稽徵機關無法依他法經職權調查原則探知課稅事實時，協力義務喪失其補充之本質，而有受到裁罰之可能。<sup>250</sup>

因此，違反協力義務，並不必然須加以處罰，因協力義務未履行，原則上產生推計課稅效果亦得施以行政執行，僅在有逃漏稅犯意，違反真實義務，又未至逃漏稅結果始有行為罰之必要。然大法官釋字第 503 號解釋肯認，納稅人違反作為義務而處行為罰，僅需具有違反作為義務即應受處罰，將使得「並無取得租稅利益之意圖，或未違反真實義務，而處以行為罰」之法律濫用的可能。<sup>251</sup>

### （五）強制執行<sup>252</sup>

違反稽徵程序中之協力義務，稽徵機關可否強制其履行，不無疑問。蓋有學者認為，核課處分調查中之協力義務，須經由稽徵機關之要求，方始成立，而稽徵機關之協力要求，性質上為行政處分，自得以行政強制執行實現其內容。但其同時亦指出，行政執行法尚欠缺有效可行之規範可供適用。<sup>253</sup>

惟另有學者亦從稅法規定之意旨出發，認為稅捐稽徵法對於違反接受調查的協力義務之處理，得依個別稅法之規定進行推計課稅，似應解釋為稅法原則上不承認得直接強制其履行此項協力義務，惟在重大公共利益要求下，於納稅人有重大逃

<sup>248</sup> 參照最高法院 93 年度台上字第 1292 號民事損害賠償判決指出：「所謂『同業利潤標準』，係由財政部各地區國稅局訂定，……是以『同業利潤標準』係屬推定之課稅方式，其所訂利潤通常均偏高，而具懲罰之性質。」

<sup>249</sup> 黃士洲，〈借鏡韓國思考台灣納稅人權利保護制度之興革〉，月旦財經法雜誌，第 27 期，2011 年 12 月，頁 10。

<sup>250</sup> 黃源浩，前揭註 162，頁 145。

<sup>251</sup> 釋字 503 號解釋強調行政罰適用不得重複處罰原則，係針對納稅義務人違反租稅義務之行為，如其行為同時符合行為罰與漏稅罰之處罰要件，除處罰之性質與種類不同，必須採取不同的處罰方法或手段，以達行政目的所必要外，不得重複處罰。惟其沿用釋字 356 號解釋之思維，將違反作為義務所加徵滯報金、怠報金罰定性為行為罰，致生與漏稅罰有無重複處罰之憲法問題。詳參葛克昌，前揭註 247，頁 171-172。

<sup>252</sup> 此部分經由口試委員陳清秀教授之提點加以補充，特此感謝。

<sup>253</sup> 陳敏，前揭註 134，頁 73。

漏稅情形，可得以行政執行法規定強制執行。<sup>254</sup>是故，違反稅法上之協力義務，與公法上之法定義務之違反，應有不同：蓋協力義務之性質實則為協力負擔，因此即便違反亦僅生推計核定效果，負擔證據法上之不利益；而公法上之法定義務方因不履行而受強制之行政執行。<sup>255</sup>

### 三、本文見解

綜上，本文認為，協力義務原則上僅作為職權調查過程的一環，課予納稅義務人履行保持與提供課稅資訊之協力義務，乃便於稽徵機關得以有效率地進行事後覆核，而非終結職權調查。因此，稽徵機關在稽徵程序中基於職權調查原則，對課稅原因事實之闡明負有最終之責任。故鑒於協力義務之補充性與間接強制性，協力義務之拒絕並無制裁之效果。惟當納稅義務人拒絕履行其協力義務時，須承擔可能之不利後果。

而就第三人拒絕協力義務之可能，本文認為存在一定之空間。第三人協力義務之正當性來源於對課稅事實之掌握，有助於正確核課稅捐。惟調查課稅資料以發現真實，固然具有重要性，但絕非絕對之價值。諸如銀行等金融機構，銀行法明確規定其對於客戶之資金往來資料負有保密義務，然現行法協力義務之要求及財政部相關函釋之規定，卻放寬其保密義務之豁免規定，使納稅義務人之金融資訊之保障受到影響。因此，稅法要求納稅義務人及第三人公開其租稅資訊，須有合理正當性，基於追求公平合理課稅之重大公共利益，當然可使個人之基本權利做一定之退讓。而就第三人而言，在當事人拒絕的情況下，第三人才有履行協力之義務，且該協力之履行，當須規定更為嚴謹之程序與限定適當之範圍，不得僅就稅捐稽徵法第 30 條第 1 項之概括規定而一概否認協力義務拒絕履行之可能。

<sup>254</sup> 陳清秀，前揭註 124，頁 459。

<sup>255</sup> 葛克昌，前揭註 184，頁 730。

### 第三節 租稅資訊之蒐集對資訊自決權之影響及其界限

#### 第一項 租稅資訊之蒐集對資訊自決權之影響

在租稅資訊蒐集過程中，為達確實公平課稅之目的，稅捐稽徵機關須掌握各種租稅資訊，發現課稅之事實，故稅法一方面賦予稅捐稽徵機關得向有關機關、團體或個人進行調查，要求提示文件，或通知納稅義務人，達到其辦公處所備詢之許可權；<sup>256</sup>另一方面，考量課稅事實多發生於納稅義務人管領範圍，為克服稅捐稽徵機關在有限人力與時限下調查正確課稅資訊之困難以及減輕稽徵成本，並兼顧納稅義務人稅捐主體之地位，稅法亦賦予納稅義務人諸多協力義務。徵納雙方透過協力合作共同達成依法、平等課稅之結果。惟不能忽略的是，稽徵機關蒐集租稅資訊掌握課稅要件事實的同時，租稅資訊亦隨之脫離納稅人掌握，易言之，稅捐稽徵機關行使各種調查手段及納稅義務人與第三人履行諸多協力義務的同時，可能造成納稅義務人對其租稅資訊無法自主自決之情況。

以前揭所得稅之申報為例，納稅義務人每年 5 月須填具結算申報書，向該管稽徵機關，申報上一年度之所得。在申報過程中，需同時蒐集各式單據、憑證，以彰顯與證明其從事之各種經濟生活之事實，其中包括所得扣繳憑證、股權憑單等所得憑證，亦有保費收據、租賃付款證明等支出與費用憑證。除此之外，人民為獲得稅捐之全部或部分減免所檢附之證明資訊，亦透露出納稅義務人日常生活中與他人交往之人際關係、家庭成員結構等種種生活背景事實，更有甚者被認為高度屬人之敏感性資訊之政治立場、宗教信仰、醫療記錄等，亦可經由政黨或公益團體之捐贈收據、醫院所開立記載患者姓名、看診科別、看診日期等之醫療費用收據而無所遁形。<sup>257</sup>倘若稅捐稽徵機關漫無目的之蒐集，或是沒有妥善保管，甚至容許任意加以傳遞、揭露，不僅會降低納稅義務人及第三人履行協力義務之意願，更可能讓納稅義務人可能之人格圖像盡然納入蒐集租稅資訊之機關眼底，或是干預法人之營業自由，而使個人或法人等營利事業時刻處於被透明化之隱憂中，而使租稅資訊之自決權保護成為具文。

<sup>256</sup> 參照稅捐稽徵法第 30 條第 1 項之規定。

<sup>257</sup> 參照所得稅法第 14 條。

當然，透過稅捐稽徵法第 33 條要求稅捐稽徵人員對於納稅義務人提供之財產、所得、營業及納稅等資料，除其所列人員及機關外應絕對保守秘密之規定，可以平衡機關取得租稅資訊之公益需求與納稅義務人資訊自決權之保障。然而，暫不論本條規定所提供之保障是否足夠，這樣的衡量是否妥當，<sup>258</sup>在對納稅義務人資訊自決權之保障意識相對匱乏的當下，更應當從租稅資訊蒐集之際，就應當拉起一道防線，排除高度隱秘或具結合與使用可能性風險之資訊，而讓少量且必要之租稅資訊進入稅捐稽徵機關之大資料系統中。這也意味著，必須要釐清在蒐集租稅資訊中應當遵守之界限與相關正當程序為何。

## 第二項 蒐集租稅資訊之界限

在蒐集租稅資訊過程中，稅務機關雖得依職權決定個案之調查方法及範圍，惟其調查之事實須具備調查必要性外，更為重要的是，需在制度上予以劃定界限，避免稅務調查或協力義務之履行，不但侵犯納稅義務人之資訊自決權，甚至不當干涉人民之財產、營業自由或經濟活動安排之行為自由。

### 一、正當法律程序對租稅資訊蒐集之限制——稅捐稽徵法第 11 條之 5

無論從英美法之正當法律程序或是從歐陸法之程序基本權出發，均可得出，人民具有要求公權力之行使符合公開、公平、公正之主觀公權力，是為正當法律程序原則。是故，當國家行為之形成將限制人民之基本權利時，立法者應制定符合正當法律程序內涵之法律，行政及司法應遵守憲法及立法者所設定之正當法律程序規範，俾於程序上保障人民權利不致受到過度、超乎期待可能之干預，以及保障其權利受損時得尋求適當之救濟管道。<sup>259</sup>故大法官於釋字第 684 號解釋揭示：「憲法上正當法律程序原則之內涵，除要求人民權利受侵害或限制時，應有使其獲得救濟之

<sup>258</sup> 有關稅捐稽徵法第 33 條之規定的探討，參見本文「第五章、第二節」之說明。

<sup>259</sup> 郭介恒，〈納稅者應有之權利保護——以程序正當為中心〉，月旦法學雜誌，第 137 期，2006 年 10 月，頁 242-244。

機會與制度，亦要求立法者依據所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序成本等因素綜合考量，制定相應之法定程序。」而至於行政機關作成行為亦應遵守立法者所制定之正當法律程序，除係依法行政原則之當然解釋外，毋寧係行政行為本身亦受憲法上正當法律程序原則之拘束，此乃釋字第 491 號解釋精神之所在。<sup>260</sup>

2010 年稅捐稽徵法增列第 1 章之 1「納稅義務人權利之保障」，承認納稅人不再僅有義務，同時亦有權利並予以明文保護。其中稅捐稽徵法第 11 條之 5 就稅捐調查及委任代理人之正當程序加以規範：「稅捐稽徵機關或財政部賦稅署指定之調查人員，於進行調查前，除通知調查將影響稽徵或調查目的者外，應以書面通知被調查者調查或備詢之事由及範圍。被調查者如委任代理人，該代理人應於接受調查或備詢時，出具委任書。（第 1 項）被調查者或其代理人經稅捐稽徵機關或財政部賦稅署之許可，得偕同輔佐人到場接受調查或備詢。（第 2 項）」本條第 1 項係規定調查程序方面，應以書面通知為原則；第 2 項則規範僅許可可得偕同輔佐人當場。其立法理由為：「一、本條新增。二、為保障納稅義務人並提升稅捐調查效率，於第一項定明稅捐稽徵機關或財政部賦稅署指定之調查人員於進行調查前，以及被調查者委任代理人時，雙方應踐行之程序。惟考量部分稅捐調查案件，需至營業處所調查實況（例如稽查統一發票開立情形），為達稽徵及調查目的，性質上不宜以書面先行通知被調查者，爰予除外規定，以資周延。三、為保障被調查者，參照行政程序法第三十一條規定，於第二項定明被調查者或其代理人經稅捐稽徵機關或財政部賦稅署之許可，得偕同輔佐人到場接受調查或備詢。」正當程序之保障，係程序正義之保障，在不突襲納稅人之情形下，也有助於兼顧程序理性。<sup>261</sup>就正當程序原則在本條中對稅捐調查所劃之界限以及對資訊自決權之意義，以下分別討論之。

<sup>260</sup> 釋字第 491 號解釋文：「對於公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正當法律程序，諸如作成處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，處分前並應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等，設立相關制度予以保障。」

<sup>261</sup> 李震山，〈程序基本權〉，月旦法學教室，第 19 期，2004 年 5 月，頁 36。

### （一）調查事前書面通知與理由開示

稅捐調查在稅捐稽徵法第 30 條與 32 條中，分別對調查、備詢以及調查人員身分證明等程序性事項加以規範；而對應行政程序法亦有若干規範為正當法律程序原則之實踐，例如公正作為義務、受告知義務、聽證權、說明理由義務。<sup>262</sup>行政程序法第 39 條即已規定調查前以書面通知相關人為意見之陳述，並應於通知書記載詢問目的、時間、地點、得否委託他人到場及不到場所生之效果。有學者認為，按稅務調查對納稅人基本權干預甚大，尤其是資訊自主權、隱私權影響最大，故稅捐稽徵法第 11 條之 5 作為納稅人權利保護之特別規定，應優先於稅捐稽徵法與行政程序法適用之。<sup>263</sup>

惟亦有學者認為，稅捐稽徵法 11 條之 5 僅為重申既有之稅捐規範，對納稅人權利保護難謂有開創性之積極意義，蓋行政程序法已有類似規定。<sup>264</sup>其更進一步考察實務判決上對於本條之使用，認為此規定對稅務判決影響甚微：<sup>265</sup>從納稅人觀點解讀書面通知之程序，納稅人主張任何稅務調查活動正式開啟之前，均須踐行書面通知程序，<sup>266</sup>而稽徵機關與法院之回應則認為，參酌行政程序法之與行政罰法之關於陳述意見之規定，認為正式作成課稅、裁罰處分之前，有發函通知納稅人陳述意見，即不違反稅捐稽徵法第 11 條之 5 規定。本文認為，稅捐稽徵法第 11 條之 5 之規定，不僅僅有將納稅人權利保護置入於憲法之層次之宣示意義，更應當將法條規定之意義從有利於納稅人之角度理解之。是以稅捐稽徵調查之際，納稅人即享有事

<sup>262</sup> 湯德宗，〈論行政程序的正當程序〉，收錄於《行政程序法論》，臺北：元照，2 版，2003 年，頁 1 以下。

<sup>263</sup> 葛克昌，〈納稅人權利保護立法與檢討——稅捐稽徵法第一章之一評析〉，收錄於《兩岸納稅人權利保護之立法潮流》，臺北：資誠教育基金會，2011 年，頁 49。

<sup>264</sup> 黃士洲，〈稅捐稽徵法第 1 章之 1 實施情形檢討〉，月旦財經法雜誌，第 34 期，2014 年 5 月，頁 26-27。

<sup>265</sup> 黃士洲，前揭註 264，頁 40-42。另，口試委員黃士洲教授亦就是否應在所有稽徵狀況均給予納稅人事前陳述之機會，而可能導致行政程序之拖遲與延宕，認為應當對允許納稅人事前陳述意見予以一定程度之限制，而有行政程序法第 103 條之適用。

<sup>266</sup> 參照高雄高等行政法院 101 年度訴字第 205 號判決納稅義務人之主張，其認為稅捐稽徵機關以銀行帳戶資金突襲性查核，未給予陳述意見機會：「本件被告稽查時，係以 99 年 7 月 20 日南區國稅安南 3 字第 099001344 號函，通知原告略以，查原告 98 年度取具國內四大配送業者進項發票金額達 10 萬元以上，且占申報銷售額比率偏高，請先行檢視帳簿及憑證，如有逃漏稅情事，應儘速於 99 年 7 月 30 日自動補報補繳所漏稅款，以免受罰等語。此函並未告知原告將對所有銀行帳戶之資金往來進行補稅，直至面談時始告知將以銀行資金進出作為營收依據，致原告無法準備充足事證，顯侵害原告之防禦權及對於行政機關之信賴。此種超過原通知標的之詢問，應屬未踐行稅捐稽徵法第 11 條之 5 之法律程序，不符行政程序法第 8 條行政行為應保護人民正當合理信賴原則之規定。」

前接受通知、其調查的必要性及範圍之告知，安排合適的時間地點進行調查並給予合理期間準備資料，進行任何調查時給予合格的法律或稅務顧問陪同到場的機會，及享受其他正當程序之權利。<sup>267</sup>換言之，只要稅捐稽徵機關開啟稅捐核課調查程序，無待正式作成課稅處分前，即應有通知之義務。此外，本條將「通知調查將影響稽徵或調查目的」作為事前通知之例外，而「影響稽徵或調查目的」本身即為不確定法律概念，稅捐稽徵機關有過大之認定空間，遂與各國納稅人權利保護法所強調「納稅人誠實推定原則」不符。<sup>268</sup>

參照稅捐稽徵法中納稅人權利專章所借鑒之藍本——韓國國稅基本法相關之規定，其圍繞稅捐調查所作之一系列規範，已歷經多次修改，從原來 7 個條文之規定，增加至現今 11 個條文，可見其對納稅人權利保護立法之重視。其中，對事前通知之規範，國稅基本法第 81 條之 7 第 1 項規定，「稅務公務員，關於國稅之調查，於調查相關帳簿、文書及其他文件之情形，對接受調查之納稅者於調查開始前十日，應通知調查對象稅目、調查是有及其他大統領令規定事項。但於調查不法事件之情形，或認為事前通知有重大證據隱滅之虞而難以達成調查目的之情形者，不在此限。」<sup>269</sup>該條款之規定，明確要求其事前書面通知與理由開示之時點，在調查「相關帳簿、文書及其他文件之情形」即應開啟，而非稅捐稽徵機關及法院所認之「正式作成課稅、裁罰處分之前」，且其明確將事前通知之時間定為「調查開始前 10 日」，讓納稅人不至於被突襲，而有足夠時間準備相關事證。而最值得參考之處，在於其通知但書之規定，要求僅「於調查不法事件之情形，或認為事前通知有重大證據隱滅之虞而難以達成調查目的之情形者」，亦即須有重大影響或難以達成調查目的，始無須事前通知，大大限縮稽徵機關任意裁量的可能。此外，仍須注意的是，稅捐稽徵法第 11 條之 5 就事前通知規定，不僅適用於納稅人本人，更適用於掌握納稅人課稅事實之第三人。亦即，當稅捐稽徵機關以非正式方式要求第三人履行協力義務提供納稅人租稅資訊時，第三人得拒絕之。

在本文緒論之引入案例中，判決就給予納稅人事前陳述意見機會亦表示了看

<sup>267</sup> 陳清秀，〈納稅者權利保護法案之研討〉，收錄於《納稅人權利保護——稅捐稽徵法第一章之一逐條釋義》，臺北：元照，初版，2010 年，頁 8。

<sup>268</sup> 葛克昌，前揭註 263，頁 50。

<sup>269</sup> 藍元駿，〈韓國國稅基本法「納稅者之權利」章變革淺議〉，收錄於《納稅人權利保護——稅捐稽徵法第一章之一逐條釋義》，臺北：元照，初版，2010 年，頁 451-452。

法。判決不僅指出：「既然『事前陳述意見』係最基本之正當法律程序要件，更不應該只徒具形式，行政機關如果只是『虛晃一招』，行禮如儀般的單純通知當事人陳述意見，而不告知受處分人可能涉犯的法令構成要件及效果，受處分人亦不知基於不自證己罪權，其有拒絕配合自證處罰之權利，如此的事前陳述意見權形同虛設，更非憲法層次『正當法律程序』、『正當行政程序』的保障目的」。其更進一步對「處分前」與「救濟程序中」之「陳述意見」予以區分，認為兩者雖均由同一機關所提供之制度，但目的卻迥然不同：「在『訴願先行政程序』中的意見陳述，根本無法發揮『預防處分錯誤』之功能。再者，以現行法規提起行政訴訟之案件粗略統計，至少應有百分之七十之案件，依法均須踐行『訴願先行政程序』。可想而知，行政實務果真貫徹本條例外規定，法院幾乎可以宣告：『陳述意見程序』作為人民遭受不利處分之『最低限度保障』之意旨，也終告死寂！如此，對於大法官甫於一〇一年四月方作成的強調正當行政程序原則憲法意義的釋字第709號解釋，豈非最大的諷刺！因而本院認為本條款絕不能作為例外剝奪事前陳述意見權利的法定藉口。」

此外，該判決就實務常援引「大量作成同種類裁處」（行政罰法第42條第3款）、「大量作成同種之處分」（行政程序法第103條第1款）以及「裁處所根據之事實，客觀上明白足以確認」（行政罰法第42條第6款）得不給予陳述意見之機會也予以駁斥：「如以行政效率凌駕於聽審權，勢必形同『淡化人民的個別性角色』，而有將處罰的主體淪為『制式的客體地位』之嫌。」

## （二）委任代理人，偕同輔佐人接受調查

### 1、行政程序法中相關規定之適用

稅捐稽徵法第11條之5第2項就被調查者如委任代理人時，該代理人應於接受調查或備詢時，出具委任書。稅捐調查程序係認定課稅原因事實以核定稅捐債務之重要程序，而課稅要件與稅基為何，為專業之稅法知識，由於稅法複雜性與法令經常變動，不是一般人所易於理解，須有專業人士協助，否則難以保障納稅人權益，亦無法與稽徵機關之專業抗衡。<sup>270</sup>故納稅人在稽徵程序中，得自行委任代理人代理

<sup>270</sup> 葛克昌、陳清秀，《稅務代理與納稅人權利》，臺北：翰盧，2001年，頁26。



其行政程序，或由輔佐人作成其行為，亦為法治國家正當法律程序之要求。美國、日本、德國等均採有稅務代理人制度，<sup>271</sup>稅務代理人以稅法專家之身分，「在程序中督促稽徵機關實現依法課稅之憲法要求；對稅法之解釋適用提出不同之法律見解，以共同促成稅法之進步；並以其專業，有助於納稅人完成協力義務，提高稽徵效率。」<sup>272</sup>

行政程序法第 24 條至第 26 條，即為行政代理之詳細規定，其為現行稅捐稽徵法未具體規定者，且並未直接涉及納稅人之權利義務，應當可作為稅捐稽徵法之補充規定，而直接適用於調查程序中。<sup>273</sup>而就偕同輔佐人到場，行政程序法第 31 條規定，行政機關認為不適當時，得撤銷其許可或禁止其陳述，然稅捐稽徵法第 11 條之 5 就之亦未規定。若從納稅人程序基本權之觀點來看，納稅人或代理人偕同輔佐人到場時，須先經稅捐機關或財政部賦稅署之許可，而偕同之輔佐人不能勝任時，稅捐稽徵機關自得撤銷其許可或禁止其陳述。自行政程序法第 31 條立法理由觀之，「輔佐人可協助當事人為行政程序列為，亦可協助行政機關瞭解事實，故當事人或代理人得偕同輔佐人到場，惟為避免浮濫，應經行政機關之許可」，故同理可解釋，當稽徵機關認為不適當時，可撤銷輔佐人之許可或禁止其陳述。此外，行政程序法第 31 條第 4 項亦規定 輔佐人之陳述未經當事人或代理人於即時異義者，視為當事人之陳述。從禁反言原則觀之，為達輔佐之目的，行政程序法第 31 條之規定，於稅捐稽徵法中自應有其適用餘地。

## 2、代理人與當事人之法律責任

綜上所述，納稅人與稅務代理人均被視為稅捐稽徵機關手臂之延長，原則上其不得忽略或拒絕提出稅捐機關適當、合法要求其提出之資訊，但若代理人基於其合理之確信認為稅捐機關所要求、調查、取得之資訊，專屬於委託人之權利，甚至有

<sup>271</sup> 詳細之介紹，詳參葛克昌、陳清秀，前揭註 270，頁 5-81。

<sup>272</sup> 葛克昌，前揭註 263，頁 51。

<sup>273</sup> 「在租稅國家，人民與國家間最重要的行政法法律關係即為納稅義務，為保障納稅人權益、增進行政效能，而有稅捐稽徵法之指定，其程序保障之要求，本遠高於其他行政行為；現行政程序法施行後，反使稅捐稽徵法之大部分規定不如一般行政程序所適用行政程序法較嚴格之程序規定。」詳參葛克昌，〈納稅人之程序基本權——行政程序法在稽徵程序之漏洞〉，月旦法學雜誌，第 72 期，2001 年 5 月，頁 35。

違法之虞，則不在此限。惟若因代理人之故意或過失，致納稅義務人漏稅，當事人是否應就代理人之故意或過失負其責任？

從行政法院之判決中，發現其常將代理人之故意或過失，直接等同或推定納稅義務人之故意或過失而受行政罰。在行政罰法施行前，判決多類推適用民法第 224 條之規定，認為納稅義務人就其代理人，為其履行申報應納稅捐之義務時，所發生之故意過失，亦應與自己故意過失，負同一責任。<sup>274</sup>對於私法之規定當然適用於公法，學者多有批評，認為民法上第 224 條之規定係關於損害賠償歸屬問題，而公法上行政罰係自己責任，就自己行為負責，且須有責任條件，即對自己之故意過失負責，故民法之履行輔佐人責任與公法上漏稅罰並無共通法理，亦不得類推適用。<sup>275</sup>

在行政罰施行後，法院就納稅人委任代理人之法律責任，多以最高行政法院 100 年度 8 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議為說明：「……行政罰法第 7 條第 2 項：『法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。』法人等組織就其機關（代表人、管理人、其他有代表權之人）之故意、過失，僅負推定故意、過失責任，人民就其使用人或代理人之故意、過失所負之責任，已不應超過推定故意、過失責任，否則有失均衡。再法人等組織就其內部實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，係負推定故意、過失責任。此等組織實際行為之職員、受僱人或從業人員，為法人等組織參與行政程序，係以法人等組織之使用人或代理人之地位為之。此際，法人等組織就彼等之故意、過失，係負推定故意、過失責任，則除行政罰法第 7 條第 2 項情形外，人民以第三人為使用人或委任其為代理人參與行政程序，具有類似性，應類推適用行政罰法第 7 條第 2 項規定，即人民就該使用人或代理人之故意、過失負推定故意、過失責任。」<sup>276</sup>

雖然法院將代理人之故意或過失責任，推定為納稅人之故意或過失，但在推論過程中往往認為無反證足以推翻推定，而認納稅人自應受罰。惟納稅人並不具備高

<sup>274</sup> 詳參臺北高等行政法院 92 年度簡字第 528 號判決、97 年度訴字第 3103 號判決、95 年度訴字第 2976 號判決，最高行政法院 95 年度判字第 661 號判決。

<sup>275</sup> 葛克昌，前揭註 263，頁 53。

<sup>276</sup> 詳參臺北高等行政法院 105 年度簡上字第 70 號判決、103 年度訴字第 1744 號判決、104 年度訴字第 809 號判決。

度專業知識與經驗，若要求納稅人與受任人一樣負查核稅捐之義務，要求未免過苛。

<sup>277</sup>本文認為，納稅人應僅就代理人之選任負其責任，若選任之代理人為專業人員，則應認納稅人之選任並無過失，<sup>278</sup>稅捐稽徵機關僅能使納稅人就所漏稅額加以補繳，不得課處罰鍰；反之，若納稅人委託之代理人為非專業者，若代理有故意、過失之行為，則認納稅義務人選任有過失，稅捐稽徵機關除命其補繳所漏稅額外，尚得依法課處罰鍰。

當然，實務上主張納稅人委託代理人除有選任之責任外，仍會因未盡監督義務而作為其歸責事由。例如最高行政法院 97 年度判字第 1112 號判決即謂：「納稅義務人於選任代理人或使用人時本有注意義務，亦有監督其履行之職責，果疏於注意，致生漏稅之結果（違反納稅義務），亦構成過失，而應受行政罰。」惟稅捐程序之代理須具高度專業知識及經驗，當納稅人委由具專門職業及技術人員協助履行相關稅務事項，其相當於全然或至少是高度仰賴受任人，因此對受任人施以監督並不具有期待可能性。<sup>279</sup>對此，臺北高等行政法院 95 年度訴字第 1304 號判決即指出：「參以記帳業者處理此方面之委任事務乃有相當之專業、自主性乙情以觀，就龍瀚工商會計事務所莫○○等人，精心籌畫涉及業務侵佔罪嫌（見前揭起訴書）所致原告上述漏稅行為，衡情乃超乎原告預期，自不得遽以原告未於交付營業稅款後，向該記帳業者索取稅款繳納證明資料，即課原告予疏於監督之過失責任，蓋原告並不當然有向記帳業者索取稅款繳納證明之必要。」<sup>280</sup>

## 二、法律保留原則對租稅資訊蒐集之限制

### （一）釋字第 640 號解釋對稅務調查之意義

民主法治國家最基本之要求，即在確保公權力之行使皆依循法規範，其係主權

<sup>277</sup> 吳啟玄，〈專業稅務代理人制度之亟待建立〉，收錄於《納稅人權利保護——稅捐稽徵法第一章之一逐條釋義》，臺北：元照，初版，2010 年，頁 169。

<sup>278</sup> 陳清秀，〈違反秩序行為之違法性與主觀責任〉，收錄於《政治思潮與國家法學——吳庚教授七秩華誕祝壽論文集》，臺北：元照，初版，2010 年，頁 637-638。

<sup>279</sup> 詹鎮榮，〈論委託人與受任人間之行政罰責任分擔——以最高行政法院 97 年度判字第 1112 號判決以及 98 年度判字第 420 號判決出發〉，收錄於《2009 行政管制與行政爭訟》，臺北：中央研究院法律學研究所籌備處，2000 年，頁 234。

<sup>280</sup> 此部分經由口試委員陳清秀教授提點，對委託人之監督責任加以補充說明，特此感謝。

在民之體現，一方面使公權力受控制不至於濫權，另一方面使人民對公權力之行使有預見可能性。故憲法第 23 條明定，凡限制人民自由權利之公權力行為，均得以法律為之。又稅捐之課徵係對人民財產權之干預，憲法第 19 條之租稅法律主義即在正當化納稅義務，並表徵財產權負有社會義務一事，故稅捐為法定之債，凡符合法定課稅要件之經濟活動均應負有繳納義務。早期對於法定要件之認知僅限於稅捐債務關係，至於課稅事實之認定及調查權之發動等稽徵程序事項則不在租稅法律主義的範圍，此係釋字第 217 號及第 247 號解釋所肯認。

惟稅捐稽徵程序足以影響對納稅義務的內容，大法官乃於釋字第 640 號解釋推翻先前之見解，認稅捐稽徵程序，除有法律明確授權外，不得以命令為不同規定，或逾越法律，增加人民之租稅程序上負擔，否則即有違租稅法律主義。稅務調查與協力義務之履行，作為稅捐稽徵程序之一環，其相關許可權及程序本應遵守租稅法律主義，而其對資訊自決權無可避免之干預亦加強其須受法律保留原則限制之正當性。

誠如學者指出，釋字 640 號解釋除首度將租稅法律主義擴及租稅稽徵程序外，更闡明稽徵程序對納稅人權利義務之重要性：在該號解釋理由書中明示：「稅捐稽徵程序之規範，不僅可能影響納稅義務人之作業成本與費用負擔，且足以變動人民納稅義務之內容」，亦即改變對稽徵程序，為「技術性、細節性」規定之看法。因此，其認為該號解釋明示稽徵程序係法律保留之事項。<sup>281</sup>惟該號解釋與前揭聚焦之釋字第 603 號解釋<sup>282</sup>對法律保留原則的闡述有相同之迷思：「應依法律定之」，究竟係「國會保留」，抑或「一般法律保留」？但因相關規範「不僅可能影響納稅義務人之作業成本與費用等負擔」，「且足以變動人民納稅義務之內容」，則其與法律保留之程度應與課免稅要件無異，亦即須要求「國會保留」；惟又言「如有必要授權行政機關以命令補充者」，似不禁止以授權命令規範。但須注意的是，其亦僅能「補充」或為「法律具體化之需要」，<sup>283</sup>而主要之稅捐調查或協力義務之程序，應

<sup>281</sup> 葛克昌，前揭註 7，頁 698。

<sup>282</sup> 參見本文「第三章、第二節、第三項」之說明。

<sup>283</sup> 「在司法院大法官解釋中，實務通常以『技術性』、『細節性』規定可讓諸行政機關制定之觀點肯認：（一）法律規定本身之明確性，或（二）行政機關得以施行細則或行政規則補充稅法之正當性。這是從母法之具體化的需求所導引出來的看法。其所涉問題為應在哪一種法源的層次足夠明確的具體規範之。」詳參黃茂榮，〈稅捐法定主義（上）〉，植根雜誌，第 27 卷第 4 期，2004 年 4 月，頁 9。

由國會指定之法律為之，且須具備實質之正當性，而不得侵害資訊自決權之核心領域。



## （二）誠實申報之推定與租稅法律主義

從主權在民之觀點，可以推出稽徵機關係受納稅人託付，為納稅人共同體追求稅捐公平分配而服務，此亦為協力義務之正義所在，蓋人民作為納稅共同體一份子須共同協力追求稅捐公平負擔。<sup>284</sup>是以，納稅人之申報等協力義務應推定為誠實，所提供之租稅資訊應推定為真正，此種協力建立在徵納雙方之信賴之上。因此，倘若納稅人已於法定期限內，依規定履行協力義務，保持合理帳證，應推定其係誠實申報，稅捐機關對其申報懷疑，應負舉證責任，而不得要求納稅人主動證明其申報內容合法、正確，始可免於補稅、受罰。<sup>285</sup>

所得稅法第 80 條第 3 項原規定納稅人申報之所得額超過各該業所得額標準者，即不再個別調帳查核，除有徵納兩便之稽徵經濟考量外，尚寓有推定納稅人誠實申報之意。釋字第 640 號解釋雖然將租稅稽徵程序納入租稅法律主義範疇，亦即僅在具法律之授權，始得行使調查權，然其在解釋理由書最末提到：「財稅機關如為促使納稅義務人誠實申報，維護納稅公平，認縱令申報所得額已達主管機關核定之各該業所得額標準，仍有實施抽查核定之必要時，自可檢討修正相關稅法條文予以明定，並此指明。」<sup>286</sup>換言之，其認為若有法律明文規定，即可不管該等規範是否與納稅人權益相抵觸，而單方面強調納稅人之「誠實申報義務」，而忽略稽徵機關應當有之「誠實申報推定」之出發點，<sup>287</sup>不僅顛覆協力義務的體系價值，更開

<sup>284</sup> 葛克昌，〈稅捐行政法：第三講——稅捐申報與納稅人權利〉，月旦法學教室，第 90 期，2010 年 4 月，頁 77。

<sup>285</sup> 參照臺北高等行政法院 91 年度訴字第 3325 號判決，其原告於民國 86 年度綜合所得稅申報，自行申報配偶執行業務收入，超過主管機關核定之各該業所得額標準，北區國稅局依行為時所得稅法第 80 條第 3 項規定核准。嗣後被告卻依「財政部臺灣省北區國稅局書面審核綜合所得稅執行業務者及補習班、幼稚園、托兒所簡化查核要點」第 7 點規定進行抽查，重行按財政部所頒訂 86 年度執行業務者費用標準核定原告配偶執行業務收入，並據以要求原告補稅。

<sup>286</sup> 本號解釋公佈後，所得稅法第 80 條第 3 項前段原規定為：「納稅義務人申報之所得額如在前項規定標準以上，即以其原申報額為準。」後增訂但書：「但如經稽徵機關發現申報異常或涉有匿報、短報或漏報所得額之情事，或申報之所得額不及前項規定標準者，得再個別調查核定之。」亦即，其僅在發現申報異常或涉及逃漏稅等情事時，方啟動個案調查程序。

<sup>287</sup> 葛克昌，前揭註 7，頁 699。

啟稅捐法律主義「毫不設防之側翼」。<sup>288</sup>再者，若假設每個納稅人之主觀意圖與客觀行為都指向逃漏稅之可能，不惟憲法上無罪推定原則即稅捐之量能平等負擔原則，尚且將納稅人視為稅捐公權力之客體，而非與稽徵機關共同協力闡明課稅事實的程序主體，當不可采。<sup>289</sup>

### （三）第三人協力義務之法律保留——銀行法 48 條第 2 項以及有關函釋

在前述第三人協力義務中，曾探討有關金融機構之協力義務之正當性及可能之拒絕權。若稅務調查所採取之方法為調閱納稅義務人之銀行往來資料，得否在法律無明確之授權下，由稅捐稽徵機關自行訂定調閱之發動程序？實不無疑問。

按銀行法第 48 條第 2 項之規定，1989 年修正公佈為：「銀行對於客戶之存款、放款或匯款等有關資料，除其他法律或中央主管機關另有規定外，應保守秘密。」這項規定，明確課予銀行對其客戶存款、放款或匯款等有關資料，負有保密義務，而不得任意揭露，蓋立法理由明示：「依外國立法例，……，其保密對象包括為客戶利益應保密之事實（如商業機密），帳戶之金錢往來資料（如帳目、帳冊）等，且規定係為銀行及客戶利益，以強調保密義務之重要性。」惟 2008 年銀行法修正公佈後，其出於「社會利益」之考量，不僅限縮了銀行保密義務之範圍，且明確將原條文第 2 項中「其他法律」及「主管機關另有規定」的豁免規定，改列為第 2 項的第 1 款與第 4 款。<sup>290</sup>但是，實務上針對本條對銀行保密義務之豁免，往往透過財政部以發佈函釋之方式，認定當行政機關為達行政目的，而得向銀行要求調閱其客戶之相關資訊。為了確實稽徵稅捐，財政部僅以稅捐稽徵法第 30 條第 1 項之調查權概括規定，作成若干請求銀行提供客戶金融資訊之函令。除前揭 70 年 12 月 3 日台財稅第 40060 號函，在 1993 年的台財融字第 82221653 號函亦揭明：「稅捐稽徵機關依法正式備文要求金融機構提供客戶之存放款資料，須經注明財政部核准文號始可照辦。」1994 年台財融字第 831971711 號函則明示：「銀行對客戶之存款、放款或匯款等資料，應保守秘密，惟關稅總局為查核進口貨物實際交易價格業務之

<sup>288</sup> 黃士洲，〈稅法上違法取證的禁止〉，收錄於《納稅人權利保護——稅捐稽徵法第一章之一逐條釋義》，臺北：元照，初版，2010 年，頁 189。

<sup>289</sup> 黃士洲，前揭註 288，頁 190。

<sup>290</sup> 參考銀行法第 48 條第 2 項兩次立法理由。

需要，得調取進口貨物納稅義務人結匯資料。」1998 年台財融字第 87747838 號函則規定：「銀行保管箱承租人名冊係依銀行法第四八條規定應保守秘密之範圍。稽徵機關依稅捐稽徵法第三十條規定，如需查詢時，應依本部一九九四年六月一日台財融第八三二二九四七五六號函說明一規定，敘明案情並說明必須調查之理由，報經本部核准後，始得向金融機構調查。」雖然諸函中就稅捐稽徵機關欲發函向銀行查詢納稅義務人之金融資料者，大都要求須經財政部核准，惟前文亦已提及，「報經財政部核准」並非包括所有要求銀行提供資訊之調查行為，而僅限於納稅人之「資金往來記錄涉及第三人者」。如此一來，稅捐稽徵機關實可憑藉諸行政函令，即可向銀行調閱相關涉及租稅之資訊，無異於不依法律而擴大限制人民保密之權利。

在釋字第 293 號解釋中，大法官陳瑞堂、張承韜、劉鐵錚大法官在不同意見書中明示對銀行之資訊調閱須有法律保留原則之適用：「二、銀行法第四十八條第二項之規定原係財政部七十一、七、二台財融第一八三二六號函之內容，該函謂，除司法、稅務、監察或治安等機關，因辦案需要正式備文查詢者，應予照辦外，其他機關若有查詢時，銀行應洽經財政部核准後辦理。因該係行政命令，不具法律之地位，為加強銀行對顧客之保密義務，且涉及人民之權利，銀行法修正時，乃將其納入，增列為上開法文，此項立法過程在立法院銀行法修正意旨說明欄記載甚明。」暫不論稅捐稽徵法第 30 條第 1 項之授權是否具有明確性之疑慮，現行稅務調查程序並未有法律明確規定可向金融機構調閱納稅人之帳戶資料，僅以概括授權之行政命令即可將稅務調查之範圍如此擴張，無疑剝奪納稅人之資訊自決權，並當然違反法律保留原則。

銀行客戶之存款、放款或匯款等資料，除涉及客戶之投資理財規劃，而很可能具有財產價值外，更專業的是其背後涉及之個人的自主意志與法人的營業秘密。<sup>291</sup>倘若銀行對於客戶之財務資訊不負有任何保密意義，而得以協力之要求即可自由之傳遞，將對客戶自主規劃空間之限縮或剝奪，而使客戶之經濟生活，甚至是私生活領域都不得受干涉。當然，雖然本文在資訊自決權之保障立場上主張，關於銀行法第 48 條第 2 項保密義務之範圍，應盡量採取寬鬆之解釋，俾充分保障納稅義

<sup>291</sup> 涂子尹，〈銀行保密義務的豁免與隱私權的保障——從銀行法第四八條第二項修正談起〉，法學新論，第 14 期，2009 年 9 月，頁 49。

務人之銀行資訊，惟考量正確課徵稅捐與稽徵機關調查手段之有限性，銀行之保密義務當然也需有所退讓，但都不得跨越法律保留原則這條界限。易言之，須像德國之自動帳戶調閱權之規定，允許稅捐稽徵機關向銀行直接調閱有關帳戶之基本資料，但須由法律予以明定，最起碼須得由法律明確授權，且其授權之目的、範圍及內容均得具體明確，而不似稅捐稽徵法第 30 條第 1 項一般一筆帶過。<sup>292</sup>

### 三、以比例原則（必要性）檢視租稅資訊之蒐集

稅務調查，即係對納稅人及第三人自由之干預，形式上有法律之依據仍有未足，尚須具備實質之正當性，亦即有干預之必要，應受比例原則之拘束。根據憲法第 23 條，國家「為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益」，得在「必要」範圍內，以法律限制人民基本權利。憲法第 23 條對目的與手段之要求，稱之為比例原則。<sup>293</sup>受德國法影響所理解之比例原則，可細分為適當性原則、必要性原則與狹義比例原則等三個派生原則。<sup>294</sup>依據行政程序法第 7 條之規定，適當性原則乃意指「要求限制人權之手段必須適合於公益目的之達成」；其次，必要性原則要求「在所有符合適合原則之限制人權手段中，只能選擇其中對人權限制最小的手段」，故又稱為最小侵害手段；最後，狹義比例原則要求「採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡」。<sup>295</sup>在釋字 476 號解釋中，大法官首次將比例原則之完整圖像作出描繪，認為「目的正當性」、「手段必要性」與「限

<sup>292</sup> 美國就金融機構對政府機關提供客戶之財務記錄，定有「財務隱私權法」(Right to Financial Privacy Act of 1978) 規範政府由金融機構取得顧客財務紀錄應遵循之程序，以防止政府機關不受限制取得他人財務記錄。該法案係在「保護客戶財務資訊自決權」與「滿足政府機關為進行合法調查有取得顧客財務記錄之需要」二者間求取適當之妥協與均衡。其可為稅捐稽徵法就金融機構等第三人協力義務法律規定之參考。詳參陳妍沂，《美國財務資訊隱私權保護規定之研究》，國立政治大學法學院碩士在職專班碩士論文，2008 年，頁 51 以下。

<sup>293</sup> 從釋字 436 號解釋，大法官即在解釋文中提到憲法第 23 條的比例原則，而憲法第 23 條之「必要」等同於「比例原則」的看法，一直延續之。參照釋字第 452、462、471、476、487、490、507、510、515、528 等。

<sup>294</sup> 李震山，〈民主法治國家與集會自由〉，收錄於《人性尊嚴與人權保障》，臺北：元照，2 版，2000 年 2 月，頁 319；李建良，〈基本權利理論體系之構成及其思考層次〉，收錄於《憲法理論與實踐（一）》，臺北：學林文化，一版，1999 年，頁 93 以下。

<sup>295</sup> 學者另有提出留美背景之公法學者對憲法第 23 條比例原則所派生之子原則提出質疑，認為基本權類型多元，且必要性原則是相當嚴苛之審查基準，個案事實無法適用同一審查標準。詳參許宗力，〈比例原則與法規違憲審查〉，收錄於《法與國家權力（二）》，臺北：元照，初版，2007 年，頁 77 以下。



制妥當性」三個概念共同構成比例原則之內容，惟其具體內涵為何，以及操作之判準仍不具理解與預測可能，<sup>296</sup>故本文仍藉由德國法所理解之比例原則來檢視之。

德國租稅通則第 92 條規定：「稽徵機關在『合乎職權的裁量』而去調查課稅事實時，得援用下列證據方法，惟其所選用的證據方法必須對課稅事實『必要』者。」換言之，稽徵機關在依職權調查課稅事實時，其所採取之調查方法必須符合比例原則，以避免過度侵害人民之資訊自決權。此外，稽徵機關在合乎職權的裁量而去調查課稅事實時得，其選擇調查之對象亦不得漫無目的，即稅捐機關必須要有具體之理由才可以發動調查權。但學者認為，不必如德國刑事訴訟法第 152 條第 2 項所要求的，就客觀之租稅短漏必須一開始即具有懷疑，在課稅處分之調查，則只要在具體的時刻具有抽象之懷疑，亦即稅捐機關基於一般經驗相當有可能產生租稅債務之情況下，即可發動調查權。<sup>297</sup>原則上，國家為追求課稅之公平與合法，就個案調查事實時，個人之私領域及資訊自決權即應做相對之限縮，納稅人不得以資訊自決權之基本權利受憲法保護，主張拒絕稽徵機關之調查。然而，此等干預自決權之行為並非毫無限制，其仍受到基本權利之拘束，即所謂「限制基本權利之限制」，限制基本權利之國家行為不得侵犯基本權利之核心內涵。<sup>298</sup>德國 1983 年人口普查案判決中亦指明：「涉及人身之資料的強迫收取並非毫無限制地允許是至今早已被承認，特別是當這些資料為行政執行目的加以使用時。就此而言，立法者為保障當事人已規定依憲法上所要求方針的各項措施。資訊自決權與比例原則之關聯，乃基於憲法與程序法商採取預防措施之義務，強迫立法者制定此類規範之範圍須依所提取資料種類、範圍及使用可能性和濫用之危險而定。」<sup>299</sup>是以，稅捐稽徵法於 2015 年增訂第 30 條第 2 項，要求「前項調查，不得逾課稅目的之必要範圍」，亦即稅捐稽徵機關蒐集租稅資訊與要求納稅人協力之行為，必須衡量其與達成稅捐目的之間，是否符合適當性、必要性、狹義比例原則的要求。

至於審查密度的問題，在一般稅法領域，因為租稅義務對人民權利構成相當嚴重的限制，基於租稅法上的公平負擔原則，租稅立法者必須特別審慎考慮平等的要

<sup>296</sup> 許宗力，〈比例原則之操作試論〉，收錄於《法與國家權力（二）》，臺北：元照，初版，2007 年，頁 121。

<sup>297</sup> 謝如蘭，前揭註 241，頁 541。

<sup>298</sup> 李建良，前揭註 294，頁 93。

<sup>299</sup> 蕭文生譯，前揭註 44，頁 327。

求。但是，由於租稅資訊之蒐集涉及之情況頗為複雜，可能涉及之資訊性質亦具多元性，故在個案中，法院應考量蒐集租稅資訊所能獲得之公益與對資訊自決權主體所構成之侵害，並就所蒐集之資訊性質是否涉及個人之隱私核心領域事項，或雖非隱私敏感事項但易與其他資訊結合形成詳細之人格圖像，而於個案中，採取不同密度之審查。以下就各派生原則討論之：

### （一）適當性原則的檢驗

適當性原則要求，稅捐機關所採取之措施必須可以達到其調查之目的，並且稅捐機關不得就與課稅構成要件無關之事實加以調查。例如，稅捐機關若就企業之所得加以調查時，不得對企業所得毫不知悉之員工詢問相關資料。對此，德國聯邦憲法法院基本上採取一種非常寬鬆的判斷標準，也就是說，只要所採措施非完全或全然不適合，只要對所追求目的之達成能有部分或些微之助益，即足以認為滿足適當性原則的要求。

然為認定系爭調查手段是否適合目的之達成，涉及事實之認定。德國聯邦憲法法院發展出三種寬嚴不同之認定標準，即所謂明白性審查、可支援性審查與強烈內容審查。<sup>300</sup>明白性審查標準最寬鬆，只要稽徵機關對適當性的判斷，在一般理智、謹慎之公民眼中不具有公然、明顯之錯誤，法院即不得指摘；可支援性審查標準則較前者為嚴，尚且進一步要求其判斷須合乎事理、可以支持；強烈的內容審查標準，法院必須對其判斷做具體而詳盡之深入分析，換言之，法院會在實質正當性要求下，對其是否符合憲法上之規範做最廣泛之審查。<sup>301</sup>在租稅資訊蒐集過程中，法人之租稅資訊可能牽涉營業自由之基本權，倘僅就一些市場可得資訊，其僅適用明白性審查標準，倘若可能涉及營業秘密者，得使用可支援性審查標準；至若關乎個人之個人圖像之資訊，或具高度私密敏感性，則採最嚴之強烈內容審查標準。

### （二）必要性原則的檢驗

必要性原則要求，稅捐稽徵機關負有義務，在諸多適當的措施中選擇一個對納稅義務人侵害最小的措施。例如，倘若納稅人本身可以提供個人或企業所得之相關

<sup>300</sup> 許宗力，〈基本權的保障與限制（下）〉，月旦法學教室，第14期，2003年11月，頁53。

<sup>301</sup> 許宗力，前揭註300，頁53-54。

資料，則稽徵機關不得繞過納稅人，而逕自向第三人要求提供資料。

其主要涉及兩個問題之判斷：其一，其他手段的相同有效性判斷。相同有效性之判斷，係指在依職權調查中是否還有其他相同有效之可能手段存在，而無待納稅人之主張與建議。其二，較少限制性的判斷，亦即何者對基本權之限制較少，學者主張基本上可從：1、所涉基本權之領域範圍係屬「核心」或「外圍」；2、手段對基本權之侵犯程度；以及3、受侵犯之主體數量等相關因素作綜合觀察。<sup>302</sup>

### （三）狹義比例原則的檢驗

稽徵機關之調查層層通過適當性原則與必要原則之審查後，最後還要審查有無符合狹義比例原則之要求。在此，須審查的是，調查所造成人民之損害是否與其所欲達成之目的利益顯失均衡。更確切的說，即審查限制資訊自決權之調查手段所追求或增進之公益是否大於對納稅人所造成之損害或不利益。前兩個原則，尤其是必要性原則之審查，因其透過對基本權最少限制性之要求，相當程度上阻絕了過度侵犯資訊自決權之調查方法，但仍有可能有落網之魚，故狹義比例原則之目的，正是使基本權之保障更趨完善、周延。例如，稅捐稽徵機關要求進入納稅義務人之處所對所得進行調查；或者要求納稅義務人提供有關產業鏈上下游企業之公司名單以核對銷貨收入與進項、銷項憑證等，這些措施都已明顯違反狹義比例原則。故狹義比例原則之最終目的，係達到排除明顯荒謬之調查手段。

惟問題在於，絕大多數情況下，手段與目的之不合比例性並非像前述例子中那麼鮮明，如何衡量達成目的所獲致利益（稅收目的）究竟有無大於對私益（資訊自決權）所造成之損害，可以想像過程極其不易，甚至具有爭議性。例如，由於政府電子化、網路化所產生對資訊自決權之重大威脅，應體認蒐集租稅資訊後我們所要付出之代價，意義上已與以往不同，因此需要更強烈之公共利益，才能正當化租稅資訊之蒐集行為，而「目的拘束原則」在此處應當更以細密之思考，甚至採取前述之「必要性原則」，儘量避免過於隱秘資訊之蒐集。<sup>303</sup>故如何使衡量盡可能趨於客

<sup>302</sup> 許宗力，前揭註296，頁129。

<sup>303</sup> 熊愛卿，《網際網路個人資料保護之研究》，國立臺灣大學法律學研究所博士論文，2000年，頁225，233。

觀，可以預測、臆度，即成為法院努力之方向。



#### 四、稽徵經濟原則與課稅事實之認定

稅捐之稽徵乃大量行政，因此，稅捐稽徵之經濟性在稅務行政上極其重要，其立基之法律原則為比例原則。蓋資訊自決權作為一種法益不被侵犯，與賦稅稽徵之正確性，在價值取舍上形成兩難。而稽徵經濟原則之比例性，從手段之必要性與經濟性論斷，其目的在於兼顧平等課徵的同時，降低徵納成本。<sup>304</sup>資訊自決權之保障，使得稅課介入資訊時，應盡可能對納稅人之私領域保持相對之距離，而此種距離之保持，不得不藉助稽徵經濟原則之實踐，例如稅法之簡化、類型化、推計課稅等，其結果反而可增進租稅之正義。惟在稅捐稽徵經濟原則的實踐上，往往有時以量能課稅原則之退讓為其代價，從而引起平等課徵與稽徵經濟間的價值衝突問題。該衝突必要時應利用選擇權或特殊個案之衡平考量予以緩和。<sup>305</sup>

##### （一）稅法規定簡化之空間

稅捐規定之簡化，使得納稅人在依負擔能力平等負擔稅捐時，負擔之事由簡化而明確，一般之國民瞭解稅法之規定，而能加以遵守。簡化稅捐法之規定，含其用語之釐清，外部體系之建構的重新安排，以除去不必要的重複，符合事務發展之邏輯，而非只是偶然的被先後規定在一起。由此，學者認為，簡化稅法之著力之處有二：其一，措辭的平易化；其二，調整稅捐法規定的抽象程度，使之適當的趨於具體。<sup>306</sup>也就是說，簡化稅法的重要目的之一在於，使稅法容易讓一般納稅義務人，而非只有專家、稅捐稽徵人員或法規始能瞭解。當人民對於稅法之平等使用與合理正當性，均具有預見之可能，<sup>307</sup>能夠依照稅法之規定，從事必要之稅捐規劃，從而亦能對租稅資訊有充分的掌握，那麼人民就能在最小干擾下發展其人格。

<sup>304</sup> 黃茂榮，〈稅捐稽徵經濟原則〉，植根雜誌，第20卷第10期，2004年10月，頁4-5。

<sup>305</sup> 黃茂榮，前揭註304，頁7。

<sup>306</sup> 黃茂榮，前揭註304，頁10。

<sup>307</sup> 葛克昌，〈藉稅捐簡化以達量能平等負擔——核實、實價與推計課稅之憲法基礎〉，交大法學，第1期，2014年，頁19。

更進一步而言，稅捐之簡化亦包含廢止重複課徵稅捐以降低或集中納稅義務人之財務上或程序法上之負擔。例如，營業稅與房屋契稅、貨物稅間之重複課徵。相對於在課徵一般營業稅以外，對於部分貨物再課徵貨物稅，對房屋在課房屋契稅，對部分娛樂勞務再課徵娛樂稅。<sup>308</sup>相對於同一稅捐客體，利用二個以上的稅目，重複課徵同一種類之稅捐；在同一稅目內將一個稅捐客體再予分類，而後按其類別使用複式稅率之作法，不僅是比較透明而且經濟之稅捐規定，亦能夠使租稅資訊之蒐集範圍相應縮小。

當然，學者亦提出稅捐法之簡化的改革總是徘徊於稅捐法規定之抽象程度之拿捏上。關於稅捐債務之構成要件，稅捐稽徵機關傾向於立法從簡的模式，多使用不確定概念，而必須藉助於行政函釋在實務中之操作；在此同時，納稅人則藉由法律事實之形成自由，而利用抽象規定達成規劃之可能。故其認為在稅捐稽徵機關與納稅人之間可形成一個利益衝突之拉鋸，而使得稅捐法之演進趨於合理。<sup>309</sup>亦有學者認為，相較於其他法律，稅法上負擔事由之不明確，致使立法裁量權表面上相較於其他法律，更為擴張。<sup>310</sup>故稅法之單純簡易不意味著簡單粗糙，而意味著，將稅捐負擔清楚之表明，使得稅捐負擔義務得以理解，使納稅義務人有預見和計算之可能，不會過度增加納稅人之協力義務，稅捐負擔才可能為納稅人所接受。是以藉助稅法之簡化可能，量能負擔之前提，在負擔平等與充分尊重資訊自決權角度並重之稅法中發展。

## （二）稅法類型化之必要

稅法上採用類型化方法來闡明事實，能夠很大程度上緩和資訊自決權之與課稅事實調查兩項難以取捨之價值衝突：一方面，國家對於租稅構成要件事實的調查不能期待無遺漏，亦不得採行不合於比例原則之調查手段，另一個方面，憲法秩序對基本權之保障亦使得有限調查或不完整調查取得正當性，使得租稅構成要件的調查可被拘束於「規範合憲運用」的框架中。<sup>311</sup>

<sup>308</sup> 黃茂榮，前揭註 304，頁 10。

<sup>309</sup> 黃茂榮，前揭註 304，頁 12。

<sup>310</sup> 葛克昌，前揭註 307，頁 20。

<sup>311</sup> 黃源浩，《稅法上的類型化方法——以合憲性為中心》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，1999 年，頁 98-99。

現行稅捐法中有不少有關類型化之規定。其適用最為普遍者，為綜合所得稅之稅基，亦即綜合所得淨額之計算規定。依所得稅法第 17 條第 1 項規定，個人之綜合所得淨額為按同法第 14 條至第 16 條規定計得之個人綜合所得總額，減除第 17 條第 1 項所列免稅額及扣除額後之餘額。其中不但免稅額係屬概數化的統一數額，而且扣除額中之標準扣除額、特別扣除額中之薪資所得特別扣除額、教育學費特別扣除額等，亦均為類型化之規定。除此之外，有關執行業務費用標準以及同業利潤標準，亦均屬於為稽徵行政之經濟而採取類型化措施的表現。<sup>312</sup>由於計算稅額時不再細究各個課稅事實之所有細節，稽徵機關自不得對法律忽略之課稅事實仍為調查，納稅人此部分有關租稅之資訊既能獲得確保。

稅法上類型化之必要在於，一方面須以調查俾確認納稅義務人有必要之生活支出，而用以判斷負擔能力，另一方面此調查又不得過度深入以免侵害當事人不能期待之私領域，是以除藉由協力義務，以納稅人提供租稅資訊等自我決定作為調查之手段外，更透過稅法上類型化之規定，保留給納稅人更多空間與自由。

但類型化不可避免的問題是，無法針對個案加以考量，因此一定程度上涉及推計課稅，而與實質課稅原則所要求之核實課稅原則有違，故不應無條件容許，而應當符合經驗法則，以符合事件本質之合理性。且因稅基涉及課稅事實認定之類型化，涉及稅捐債務之發生的構成要件，宜有法律依據授權，較為妥適。<sup>313</sup>此外，為避免過度犧牲量能課稅原則，應當賦予納稅人以選擇權，其可選擇採取核實課稅方式，<sup>314</sup>而以反證推翻類型化之課稅模式，以實現個案正義。

<sup>312</sup> 黃士洲，《稅務訴訟的舉證責任》，臺北：翰盧，初版，2002 年，頁 20。

<sup>313</sup> 陳清秀，〈論課稅要件事實之認定（下）〉，植根雜誌，第 29 卷第 5 期，2013 年 5 月，頁 166。

<sup>314</sup> 陳清秀，〈論稅法上類型化（下）〉，法令月刊，第 59 卷第 5 期，2008 年 5 月，頁 104。



## 第四節 小結

### 第一項 租稅資訊蒐集之協力義務與租稅調查之間的關係

在租稅資訊之蒐集過程中，納稅人及第三人之協力義務與稽徵機關之職權調查，實則相輔相成，而非互相抵觸。稽徵機關要達到公平及合法之課稅，須依職權調查課稅事實，掌握租稅資訊，並將課稅事實完備及正確地闡明。惟課稅之要件事實多發生於納稅人所得支配之範圍，且基於稅捐的社會連帶性質與納稅義務人的稅捐主體地位，納稅人亦負有主動協力之分工責任。因此，稅捐稽徵機關的職權調查與納稅人及第三人的協力間，呈現動態的交互影響關係。

### 第二項 採取合理之手段蒐集必要（重要性）之租稅資訊

從核課處分之調查範圍與協力義務之內容均可發現，稅捐稽徵機關可透過蒐集租稅資訊之過程，掌握大量涉及納稅人私人領域之事項，甚至經由自動化資訊處理可能整合出個人之人格剖面圖像；而與納稅人密切相關之租稅資訊亦隨之脫離納稅人之掌握，從而威脅納稅人憲法上之資訊自決權。

因此，雖然稽徵機關依職權可決定調查蒐集租稅資訊之範圍，但從資訊自決權之保障出發，仍然要求稽徵機關不得擴張核課處分調查之範圍，或命納稅義務人揭露與課稅要件事實無關之其他資訊，而僅能限於對課稅事實之證明或對租稅法律關係之闡明具有重要性之資訊，加以蒐集。換言之，雖然稽徵機關有調查裁量權，惟應依照法律授權之目的，在法律授權之範圍內，作合義務及合目的之裁量。

### 第三項 不得將當事人之協力義務恣意轉嫁於第三人承擔

相對於當事人之協力義務正當性，本章更著眼於第三人協力之正當性。蓋資訊自決權保障納稅人能夠對對自己資訊有自主自決之權利，稅捐稽徵機關在蒐集租

稅資訊時，原則上應從納稅人自身取得，而不應越過納稅人，逕自要求第三人就所掌握之租稅資訊履行協力之要求。

因此，第三人之協力義務僅處於補充性之地位，較之納稅人應具有更多之限制，而不得透過稅捐稽徵法第 30 條第 1 項之概括規定，即賦予稅捐稽徵機關可恣意干預納稅人對其租稅資訊之支配的權力。是故，在一定條件下，第三人可基於職業秘密或出於保護納稅人之資訊自決權，而拒絕履行協力之要求。倘若納稅義務亦拒絕履行相關之協力，而稅捐稽徵機關又已盡其調查之能事，卻無法掌握納稅人之租稅資訊，稽徵機關得以使用推計之方式，使納稅人承受不利之法律後果，尚不能完全剝奪納稅人知悉或瞭解第三人被課予協力之狀況。

當然，在法律或法規命令有明文規定之情況下，要求第三人履行協力義務有其正當性之所在，惟現行立法難免過於簡陋。倘參酌德國租稅通則第 93 條第 1 項之規定，有關租稅事項之陳述，僅在當事人之陳述無法達其目的時，方得要求第三人陳述，並就協力之範圍與程序作嚴謹之規範，而非恣意轉嫁協力義務由第三人承擔而枉顧納稅人之資訊自決，未嘗不可使第三人負有協力義務之可能。

#### 第四項 嚴守租稅調查與協力義務之界限以維護納稅人資訊自決

國家藉稅法規範人民之金錢給付義務與行為義務，使人民與國家間發生緊密之隸屬關係。但在租稅稽徵程序中，稽徵機關調查課稅事實，對被調查者之協力要求，亦有憲法上之界限，使人民得以免於國家之干預。因此，本章分別從正當法律程序之要求、法律保留原則之運用、比例原則之檢驗以及稽徵經濟原則之必要等稅法重要原則出發，觀察相關規範及實務操作對調查及協力之法界限的確定。

首先，正當法律程序要求稅捐調查須踐行事前書面通知與理由開示，並允許納稅人委任代理人，亦可偕同輔佐人接受調查，藉由專業人士之協助以完成協力，惟不得要求納稅人就代理人之故意或過失負全部責任，而僅就選任有注意義務。其次，法律保留原則則要求，租稅資訊之蒐集不得違反法律之規定，並要求稽徵協力義務之規定應以法律或法規命令定之，而勿使納稅人或第三人處於無法預測之狀態。此外，稅捐機關之協力要求，應為調查課稅事實之所必要，符合比例原則，為被調查



者所能履行，並可期待其履行，是以須通過適當性原則、必要性原則以及狹義比例原則之檢驗。最後，雖然稽徵經濟原則意在強調節約行政成本，但其立基於比例原則，透過事實關係之判斷方法，抑或稅基的計算基礎的類型化規定，以及稅捐法之簡化嘗試，使得租稅調查在介入納稅人資訊過程中，在最大程度上保持與私領域之距離，而增加租稅之正義。

雖然租稅資訊之蒐集為充分掌握稅源、公平課徵稅捐所必要，且大多學者認為，租稅資訊之自決權保障可通過租稅秘密之嚴守（稅捐稽徵法第 33 條）作為干預納稅人基本權之防線。但本文以為，在資訊之蒐集階段即先拉起第一道防線，限制稽徵機關之調查權與租稅重要事項之探知，能夠更為有效使納稅人掌握租稅資訊之流動及運用之狀況，而保留給納稅人更多之自由以維護資訊自決。是故，凡不必要、不合比例、不可能或無期待可能之協力義務與調查權，皆違反租稅資訊蒐集之法律界限，而構成侵犯資訊自決權之行為。

## 第五章 租稅資訊之傳遞與租稅秘密之保守



租稅資訊傳遞階段涉及租稅資訊之保護者，係為稅捐稽徵法第 33 條所明文規定，學說上稱之為租稅秘密之保護。<sup>315</sup>然而無論立法或是學說，對租稅秘密之關注甚少，依學者之觀點認為，稅捐稽徵法所規定之租稅秘密之保護制度缺漏甚多，諸如就租稅秘密之主體、何人有保守租稅秘密之義務、在何種情況下得傳遞此等租稅秘密、違反此義務時之責任為何等等問題，均付之闕如，<sup>316</sup>其應如何建構完整之規範體系，尚值討論。而依此規定，國家得以在特定要件下傳遞並使用納稅人之租稅資訊。惟值得注意的是，國家公權力使用、傳遞足以辨識個人人格與企業財產狀況之租稅資訊，涉及資訊自決權之保護領域當屬無疑，則應如何正當化國家對該保護領域之介入？就此，德國租稅通則第 30 條以下建構了詳盡的租稅秘密保護制度。有鑒於臺灣法律制度繼受德國法甚深，本章即以稅捐稽徵法第 33 條與德國租稅通則第 30 條為討論對象，分別就租稅秘密之權利主體、保護客體及相關義務人之討論，探究其應有之制度設計，再以此為基礎，對現行法之規定及其要件加以檢討，最後以違反租稅秘密之行為類型與法律責任再作說明。

### 第一節 租稅秘密保護與資訊自決權

#### 第一項 保護租稅秘密之意義與目的

稅捐稽徵法第 33 條對租稅秘密之保護做了一般性之規定。依其規定，稅捐稽徵對納稅義務人之財產、所得、營業及納稅等資料，原則上應嚴守秘密，非有法定原因不得洩漏於他人。其立法理由，可稅捐稽徵法草案總說明得知其梗概。爰將其內容述之如下：「納稅人為履行其納稅義務，自應依法誠實申報。惟稅捐申報資料，關係個人財務或事業經營之機密，稽徵機關除對特定個人或機關外，應絕對代納稅

<sup>315</sup> 就租稅秘密之相關理論闡釋最詳細者，詳參陳敏，〈租稅秘密之保護〉，政大法學評論，第 35 期，1987 年 6 月，頁 71 以下。

<sup>316</sup> 陳敏，前揭註 315，頁 72。

義務人保守秘密，以免損壞私人權益；亦必須如此，始能鼓勵納稅義務人誠實申報。現行各項稅法中，關於納稅義務人納稅資料之保密，僅所得稅法及營業稅法有所規定，<sup>317</sup>但兩者之規定亦有不盡相同處，茲為貫徹此項規定起見，特於本草案中做統一規定。<sup>318</sup>由前揭立法理由可知，稅捐稽徵法保護納稅人租稅資訊之理由概有二：「維護納稅人之租稅隱私」及「促進協力義務之履行、提升稽徵程序之正確效率」。

而德國保障租稅秘密之歷史悠久，早在 1906 年之普魯士所得稅法第 57 條，即明文規定保護租稅秘密。1919 年制定帝國租稅通則，亦規定稅捐稽徵人員應負保守稅捐秘密之義務。歷經數次內容及條次之變更，1977 年制定租稅通則，被現行租稅通則第 30 條所繼受。<sup>319</sup>依一般之見解，稅捐稽徵機關之所以要負責對納稅義務人租稅秘密之保密責任，理由乃在於，「這是與納稅義務人之公開與協力義務以及對其他在行政程序中負擔回答與協力義務之人所相對待者」，<sup>320</sup>申言之，因在稅捐稽徵程序中之人民或法人必須盡可能公開其與課稅有關之事項，而且行政機關應依職權調查事實，倘若稅捐稽徵機關得任意洩漏，足以構成不虞之損害，自不能期待人民接受調查或者誠實申報。因此，蒐集租稅資訊之性質機關應保守秘密，才能期待人民誠實申報而簡化稽徵程序，並保障平等課稅。誠如學者所指出：「租稅秘密終止之處，人民的公開及協力義務亦告終止」。<sup>321</sup>尤其，依量能課稅原則之要求，違法或違背公序良俗之行為倘若符合課稅之要件者仍應課稅。<sup>322</sup>在此情形下，倘若不能保守秘密甚至直接將有關資訊移送法辦，課稅之目的即無由達成。綜上，租稅秘密之保守，除有保護納稅人之私益的目的外，亦負有保護公益之意義。

而從資訊自決權之角度來看，如果納稅義務人為國家課稅之故而同意稽徵機關蒐集自己的租稅資訊，那這個資訊只能供租稅目的之用。資訊自決權之目的正在於，人民有權自主決定，何時及在何種條件下公開其個人生活之事實，因此，嚴格之租稅秘密保護是今日租稅體系之憲法要求。<sup>323</sup>是以，租稅秘密亦是資訊自決權之

<sup>317</sup> 現行加值型及非加值型營業稅法已刪除有關租稅秘密之保護規定。

<sup>318</sup> 陳敏，前揭註 315，頁 72。

<sup>319</sup> 陳敏，前揭註 315，頁 73。

<sup>320</sup> 範文清，〈隱私權與租稅秘密之保護〉，收錄於《資訊法制、土地規劃與損失補償之新趨勢》，臺北：元照，一版，2010 年，頁 253。

<sup>321</sup> 陳敏，前揭註 315，頁 75。

<sup>322</sup> 柯格鐘，〈論所得稅法上的所得概念〉，國立臺灣大學法學論業，第 37 卷第 3 期，2008 年 9 月，頁 169。

<sup>323</sup> 範文清，前揭註 320，頁 255。

一部分，亦是基本權之一部分。而誠如資訊自決權有其保障之界限，租稅秘密當然亦不是無限制地被保護，人民也沒有權利要就對其租稅資訊絕對無限制之控制，自不待言。



## 第二項 租稅秘密之保護

### 一、租稅秘密之權利主體

租稅秘密之保護係以資訊自決權為基礎，則吾人即藉此確定租稅秘密之權利主體。就租稅秘密之主體，德國租稅通則第 30 條第 2 項規定「他人之各種關係」或「他人之營業或業務秘密」不得被擅自公開或利用，可知其租稅秘密之權利主體並不限於納稅人本人，而及於所有除公務人員之外或不得與公務員等同視之者。<sup>324</sup>學者亦指出，稅捐稽徵法第 33 條第 1 項所保護者，僅及於納稅義務人而已，實在過於狹窄。蓋稅捐稽徵機關或財政部指定之調查人員依稅捐稽徵法第 30 條之規定，向「有關機關、團體或個人」進行調查、要求提示有關文件，而不限於納稅義務人而已。亦即，第三人雖非納稅義務人，但因納稅義務人之課稅事項而有依法接受調查提供資訊之協力要求。而其等所提供之資訊，並不僅以納稅義務人之課稅資訊為限，而必定旁及有關自己之資訊。其雖非蒐集之租稅資訊，倘不保護其資訊而強令其接受調查，實強人所難。<sup>325</sup>因此，基於相同之立法理由，租稅秘密之權利主體應將此等稅捐稽徵法第 30 條所提及之機關團體或個人一併納入，方為妥適。

### 二、租稅秘密之保護客體

德國租稅通則第 30 條第 2 項規定，<sup>326</sup>凡租稅事件之行政程序、司法程序、租

<sup>324</sup> 範文清，前揭註 320，頁 258。

<sup>325</sup> 陳敏，前揭註 315，頁 78。

<sup>326</sup> 德國租稅通則第 30 條第 2 項：

「公職人員有下列情事時，侵害租稅秘密：

1. 擅自公開或利用其
  - a) 在租稅事件之行政程序、審計程序或司法程序中，

稅犯罪之刑罰程序、租稅違反秩序之罰鍰程序，或基於其他原因，所知悉之他人各種關係、及他人之營業或業務秘密，均係租稅之秘密。所謂「各種關係」係指，個人所以由其置身之環境提升為自我個體之各種特徵。至於該特徵對於租稅之課徵是否具有重要性，則非所問。而應予保密者則包括每一個個人所得被知悉之各種事項，即包括一切公私生活之關係。<sup>327</sup>另有學者之解釋則為，舉凡稅捐機關就租稅事件、租稅罰鍰、或稅捐刑罰事件，在稽徵行政程序、行政救濟程序、或法院程序中，所知悉他人（包括納稅義務人以外之第三人）之各種關係、或他人之營業秘密或業務秘密，不論是該他人所提供之資料，或有關機關審理該案件依職權調查之事證資料，只要是不欲公諸於眾的，均當此概念範圍。<sup>328</sup>而「營業或業務秘密」，應進一步認為在少數特定範圍內之人所知悉非他人所能輕易接觸之營業或業務生活事實。<sup>329</sup>凡業主具有保密利益之各種營業或業務之內部狀況，例如業務內部組織、生產資金、生產方式、客戶名單、投資計畫、定價策略、廣告策略及各種之會計資料皆屬之。

不僅德國租稅通則，美國內地稅法第 6103 條對於應予保密之租稅資訊之界定亦採取較為廣泛認定之立場。其於該條（a）項即開宗明義「申報書」（returns）及「申報資訊」（returns information）應予保密，此後於（b）項第（1）（2）款又詳細界定了申報書及申報資訊之範圍。<sup>330</sup>所謂「申報書」，包括任何納稅申報、資訊的申報、預估稅之聲明、退稅之主張、任何對申報書之修正、補充以及申報書之附件。<sup>331</sup>而「申報資訊」則是指（1）納稅人之身份（2）所得之性質、來源、收入之

b) 在租稅犯罪行為之刑罰程序或租稅違反秩序行為之罰鍰程序中，

c) 因其他事由，而依稽徵機關之通知或依法律規定提示之租稅裁決或關於課徵租稅所為認定之證明文書，而知悉之他人之各種關係，或

2. 擅自公開或利用其在第 1 款規定所稱程序中，所知悉之他人營業或業務之秘密。

3. 擅自於自動化程序中，調取於第 1 款規定所稱程序中製作，儲存有受第 1 款或第 2 款規定保護資料之檔案。」

<sup>327</sup> 陳敏，前揭註 315，頁 77。

<sup>328</sup> 陳清秀，前揭註 124，頁 477。

<sup>329</sup> 陳清秀，前揭註 124，頁 477。

<sup>330</sup> 參見蕭培宏，《租稅資訊運用應有之限制》，國立臺北大學法律學系碩士論文，2009 年，頁 104-105。

<sup>331</sup> 26 USC 6103 (b) (1): The term “return” means any tax or information return, declaration of estimated tax, or claim for refund required by, or provided for or permitted under, the provisions of this title which is filed with the Secretary by, on behalf of, or with respect to any person, and any amendment or supplement thereto, including supporting schedules, attachments, or lists which are supplemental to, or part of, the return so filed.

總額、開支、扣除額、免稅淨值、稅收債務、欠稅餘額等（3）聯邦稅務局所取得任何與申報相關之資料（4）可能對納稅義務人或已實際展開調查的資訊（5）內地稅法第 6110 條所定不予公開之文件，亦即聯邦稅務局對納稅義務人所作出書面決定之資訊或任何與該決定相關之背景文件（6）任何由納稅義務人和賦稅主管機關所進行之價格協議，以及任何關於這些協議的背景資訊或任何有關協定之申請書（7）任何依據內地稅法第 7121 條所達成之協定，及任何關於這些協定之背景協定或協定之請求。<sup>332</sup>

稅捐稽徵法第 33 條第 1 項本文，開宗明義也對租稅資訊之保護客體作出規範。制定之初，僅明示保護納稅義務人所提出之「財產」及「所得」資料，其他種類之納稅人租稅資訊，則並未規定。有鑒於法條保護範圍範圍狹隘，恐對納稅義務人隱私權益之保護未盡周延，故於 1990 年特此將該部分修正為「納稅義務人所提供之『財產』、『所得』、『營業』及『納稅』等資料」，將條文之保護範圍擴及於明文列舉之「營業」及「納稅」資料，更在列舉之事項後加上「等」字，以表達保護客體並未窮盡之意。而後因就文義觀之，其所保護之租稅資訊僅限於由納稅人自行申報之租稅資訊，而未包括由稅捐機關依職權調查而獲悉者，故 2014 年為令稅捐稽徵機關「依職權調查」而獲知之租稅資訊亦納入保護範圍，而將原有條文之「提供」文字刪除。如此一來，對於租稅資訊之保密範圍，即不再限於納稅人申報所提出之所有資訊，然此種規範方式雖將租稅資訊之保密客體範圍大幅度擴張，看似及於所有與納稅人有關之租稅資訊，然其範圍界限仍含糊不清，缺乏細緻操作。

誠如前述，德國租稅通則與美國內地稅法將應保密之租稅資訊的界定為稅捐稽徵程序中所有可能產生的或取得的稅捐資訊。惟考量到此等的界定模式可能成為政府規避資訊公開之手段、亦有可能行程政府取得所需資訊之障礙，在與人民隱私權利的權衡下，美國內地稅法其於 6103 條（b）項（2）款但書中將上述不具隱私利益之資訊，即「於外觀形式上無法讓人直接或間接聯想或識別出特定納稅義務人之資料」排除於應保密之資訊範圍。<sup>333</sup>如此，不僅可達到防堵政府規避資訊公開之目的，也可使此等資訊必要時流通於政府間，滿足政府執行職務時對資訊之需求。

<sup>332</sup> 26 USC 6103 (b) (2).

<sup>333</sup> 26 USC 6103 (b) (2): “(D)...but such term does not include data in a form which cannot be associated with, or otherwise identify, directly or indirectly, a particular taxpayer...”

本文認為，上述外國之立法例一方面從寬認定應受保護之租稅資訊以保護人民之資訊隱私，另一方面亦留意到資訊隱私權與其他公益之衝突與調和。此規範模式與大法官釋字 603 號解釋中對資訊隱私權保護所揭示之意旨一致，對稅捐稽徵法第 33 條的解釋運作及未來之修正方向上均有參考之價值。

首先，就稅捐稽徵法第 33 條之解釋，應予保密之租稅資訊應做廣義之認定，換言之，其保密之客體不限於稅捐稽徵法第 33 條第 1 項所列舉之財產、所得、營業及納稅之資料，而應包羅所有稅捐稽徵機關所取得或產生之與納稅義務人相關之租稅資訊。惟兼顧機關間對租稅資訊之需求及個人資訊隱私之保障，解釋上可參考美國內地稅法第 6103 條（b）項（2）款但書規定，將「於外觀形式上無法讓人直接或間接聯想或識別出特定納稅義務人之資料」排除於保密資訊之範疇。其次，在修法之方向上，可參考其應予保密之資訊類型化之方式，從資訊產生或取得之程序面而非資訊之類別入手，能夠較大程度涵蓋應予保密之資訊之範圍，不僅可從寬認定避免遺漏，且可給予使用者較明確之指示。

### 三、保守租稅秘密之義務人

依德國租稅通則第 30 條第 1 項與第 3 項之規定<sup>334</sup>公務員與公務員同視之人，以及對公務有特別義務之人，均應保守租稅秘密。而依德國租稅通則第 7 條<sup>335</sup>義務人之範圍包括公務員、法官、其他從事公法職務之人員與其他行政機關或其他機構任職或受委託而執行公職務之人、由行政機關傳喚而擔任之鑑定人等等。由於此等人皆有機會作為公權力而接觸到人民之租稅秘密，自皆負有保守秘密之義務。

與之相對，臺灣稅捐稽徵法第 33 條與所得稅法第 119 條皆規定，有保守租稅秘密之義務者，為稅捐稽徵人員。但「稅捐稽徵人員」的範圍為何，則未見明文規

<sup>334</sup> 德國租稅通則第 30 條第 1 項：「公職人員應保守租稅秘密。」；第 30 條第 3 項：「下列之人視同公職人員：1. 對公勤務負有特別義務之人（刑法第 11 條第 1 項第 4 款），1a. 法院組織法第 193 條第 2 項規定所稱之人，2. 機關傳喚之鑑定人，3. 擔任公法人性質之教會或其他宗教團體職位之人。」

<sup>335</sup> 德國租稅通則第 7 條：「稱公職人員者，謂下列德國法律規定之人：1. 公務人員或法官（刑法第 11 條第 1 項第 3 款），2. 處於其他公法職務關係之人，或 3. 其他因在行政機關或其他機構任職，或受其委託而執行公行政任務之人。」

定。學者認為，以稅務關務人員服務獎懲辦法第 2 條規定，稅務關務人員係指中央及地方各級稅務、關務機關編制內之人員及財政機關編制內辦理稅務、關務行政人員。若以此規定認為稅捐稽徵人員僅限於行政機關編制內人員，其範圍顯然過於狹窄，蓋稅務機關之非編制人員亦有洩漏租稅秘密之可能。故依其見解，為貫徹保守租稅秘密之立法意旨，應當將稅捐稽徵人員作目的性擴張解釋，不僅包括編制內之稅務行政人員，凡在職務上處理稽徵業務，而得知悉他人租稅資訊者，皆屬之。<sup>336</sup>

## 第二節 現行法下傳遞租稅資訊之規定及檢討

### 第一項 概說

不論是稅捐稽徵法還是所得稅法之規定，其內容均頗為簡約，法律邏輯亦欠周延，許多有關租稅資訊之重要事項均付之闕如。稅捐稽徵法第 33 條規定：「稅捐稽徵人員對於納稅義務人之財產、所得、營業、納稅等資料，除對下列人員及機關外，應絕對保守秘密：一、納稅義務人本人或其繼承人。二、納稅義務人授權代理人或辯護人。三、稅捐稽徵機關。四、監察機關。五、受理有關稅務訴願、訴訟機關。六、依法從事調查稅務案件之機關。七、經財政部核定之機關與人員。八、債權人已取得民事確定判決或其他執行名義者（第 1 項）稅捐稽徵機關對其他政府機關、學校與教研人員、學術研究機構與研究人員、民意機關與民意代表等為統計、教學、研究與監督目的而供應資料，並不洩漏納稅義務人之姓名或名稱，且符合政府資訊公開法規定者，不受前項之限制。（第 2 項）第一項第四款至第八款之人員及機關，對稅捐稽徵機關所提供第一項之資料，不得另作其他目的使用；第一項第四款至第七款之機關人員或第八款之人員，如有洩漏情事，準用第四十三條第三項洩漏秘密之規定。（第 3 項）」就其規範結構觀之，其僅規定了租稅資訊之保護客體、稅捐稽徵人員及其他取得資訊者之保密義務、得揭露租稅資訊之對象及供作統計、教學、研究與監督目的之資料得揭露之例外。

<sup>336</sup> 陳敏，前揭註 315，頁 79。



雖然，稅捐稽徵法第 33 條就租稅資訊之保護有上述事項之規定，惟該條關於揭露租稅資訊應遵循之程序、要件等事項卻未有詳盡之規範。尤其學者指出，該條第 1 項第 8 款提供債權人各項所得及財產來源資料，是否合於憲法第 23 條基本權限制規範，相較於納稅義務人資訊自決權之保障，更顯突兀。<sup>337</sup>此外，在規範租稅資訊運用之規定如此簡略的情況下，揭露租稅資訊之程序要件往往有賴稅捐稽徵機關予以補充，故稅捐稽徵機關對該條如何運作所做成之解釋函令即構成了是否揭露以及如何揭露之標準。惟值檢討者，乃各項之揭露對象，尤對於當事人以外之第三人請求查閱稅捐查核相關資料，其所涉之公共利益是否足矣平衡納稅義務人之資訊自決權保障，符合比例原則之要求，並無進一步論明，而對納稅義務人資訊自決權之保障似嫌不足。

稅捐稽徵法係有關租稅程序如何運行之基本法規，而租稅資訊之保密制度乃為租稅稽徵、調查等租稅程序中之重要環節，即使稅捐稽徵法囿於篇幅無法詳為規定，亦應在該法中指明揭露租稅資訊時，所應遵守之重要性或原則性之準則，其餘部分再以立法委託之方式，明確授權行政機關以「法規命令」而為補充規範，使此種關係納稅人資訊權益重大之制度符合依法行政原則。然財政部對於揭露租稅資訊之程序要件，迄今未發佈一個完整並有體系之行政命令，而僅是零散地就部分爭議發佈解釋函令，甚至不同地區之國稅局、對於相同事件，發佈不同之作業要點、注意事項，導致人民面臨相關問題，浪費查詢之程序利益，更讓人對卷帙浩繁之解釋函令無所適從。以下本文將就允許傳遞之情形予以檢討，並透過該條實務之運作及解釋函令之觀察予以檢視對納稅義務人資訊自決權之保障，從而討論租稅資訊傳遞之界限。

## 第二項 稅捐稽徵機關傳遞給其他公務機關使用

依照稅捐稽徵法第 33 條第 1 項之規定，稅捐稽徵機關可因職務協助之關係，對其所列之公務機關傳遞納稅人之租稅資訊，以下分別討論之：

---

<sup>337</sup> 郭介恒，前揭註 41，頁 34。



## 一、傳遞給稅捐稽徵機關

稅捐稽徵法僅規定稅捐稽徵機關調查手段，卻未就資訊之利用範圍加以明確。惟公平且有效率之租稅稽徵，不僅關涉人民量能原則之實現，更是確保國家主要之財政收入不可或缺之手段，故其與人民之資訊自決權之保障同屬為重要之公益。立法者為兼顧二者，而在租稅秘密之保護規定中，允許稅捐稽徵機關對租稅資訊加以傳遞。對於稽徵機關內部各業務承辦人之間傳遞租稅資訊自不待言，而在不同稽徵機關間，是否亦可交換傳遞資訊或以之為協助？學者認為，若為進行稽徵程序之需要即可傳遞之，而不以必要之情形為限。<sup>338</sup>按立法目的觀之，本款允許稅捐稽徵機關間資訊之傳遞係採取較為寬鬆之立場，即原則上租稅資訊之傳遞與租稅行政有所關聯，即符合目的拘束原則之要求。

在實務中，各縣市政府之稅捐稽徵處會定期將房屋、土地、汽車等交易資料傳送之各國稅局，以利各類國稅查核勾稽之所需。此外，財政部更依本款之規定，允許依契稅條例第 29 條所規範代徵契稅之鄉、鎮、市、區公所，為加強契稅之代徵，派員至當地稅捐稽徵機關抄錄房屋稅籍記錄表及現值核計表等租稅資訊，應予提供；惟應以密件處理，並提示其保密之責任。<sup>339</sup>

## 二、傳遞給監察機關

就憲法所賦予監察院之職權觀之，不論是對人之糾舉權及彈劾權，或是對事之糾正權，均須以明瞭、掌握事實為前提，確認有違法或失職之情形，始能師出有名，從而行使此等法定職權。故發覺事實真相，查明事件來龍去脈之調查，即為監察院行使各項職權之必備要件或必經程序。<sup>340</sup>憲法第 95 條亦規定，「監察院為行使檢察權，得向行政院及其各部會調閱其發佈之命令及各種有關文件。」於釋憲實務上大法官明確主張，監察院擁有為行使彈劾、糾舉、糾正等職權所必需之調查權。<sup>341</sup>

<sup>338</sup> 陳敏，前揭註 315，頁 85。

<sup>339</sup> 參照財政部 68/09/04 台財稅第 36155 號函。

<sup>340</sup> 法治斌、董保城，前揭註 93，頁 452。

<sup>341</sup> 釋字第 325 號解釋：「…監察院之泉中之彈劾、糾舉、糾正權及為行使此等職權，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權…」；釋字第 585 號解釋：「…監察院為國家最高監察機關，其

由上可知，其不僅就監察院之調查權提供了法律依據，更進一步劃定其可能取得租稅資訊以及稽徵機關傳遞該等資訊之界限——即為行使彈劾、糾舉、糾正等職權所必需。在此種情況下，其可能面臨之公益可與憲法保障資訊自決權所抗衡而得以傳遞。依監察法第 26 條，「監察院為行使監察職權，得由監察委員持監察證或派員持調查證，赴各機關部隊公私團體調查檔案冊籍及其他有關文件，各該機關部隊或團體主管人員及其他關係人員不得拒絕，遇有詢問時，應就詢問地點負責為詳實之答復，作成筆錄，由受詢人署名簽押。」同法第 27 條並規定，「調查人員必要時得臨時封存有關證件，或攜去其全部或一部。（第 1 項）前項證件之封存或攜去，應經該主管長官之允許，除有妨害國家利益者外，該主管長官不得拒絕（第 2 項）」可知，監察院調查人員在行使調查權時，有一定程序性要件之遵守。是以，若監察機關就課稅事實為調查或詢問時，稽徵機關應當對其提供租稅資訊者俾有利於監察院職權之行使，當然相關調查人員對所傳遞之資訊亦負有保密之義務（同法第 26 條第 3 項）。

### 三、傳遞給受理有關稅務訴願、訴訟機關

由於對納稅義務人程序保障之必要，故現行納稅義務人不服稽徵機關之決定，依稅捐稽徵法第 35 條規定：「納稅義務人對於核定稅捐之處分如有不服，應依規定格式，敘明理由，連同證明文件，依下列規定，申請複查……」另同法第 38 條規定：「納稅義務人對稅捐稽徵機關之複查決定如有不服，得依法提起訴願及行政訴訟。」故可知納稅義務人對稅捐機關決定不服之處理，依序複查、訴願、訴訟之程序提起救濟。

所謂「訴願」，乃人民對於重要或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致其權利或利益遭受損害時，向原處分之上級機關（或原處分機關）提起之救濟方法，或人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，或與法定期間內應作為而不作為，認為其損害其權利或利益而請求作出一定行政處分之救濟方法。<sup>342</sup>訴願

為行使憲法所賦予之彈劾、糾舉、糾正、審計權，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權，仍應專由監察院行使…」

<sup>342</sup> 參照訴願法第 1 條、第 2 條之規定。

制度之存在，係為人民提供行政救濟之途徑，並給予行政機關自我省察及行政監督之機會，藉以維護人民權益、確保依法行政原則之貫徹。<sup>343</sup>於稅務之訴願案件中，訴願機關為判斷稽徵機關課稅處分的合法性與妥適性，對於相關案件事實資訊之掌握實屬必要，因此為使訴願機關發揮上述功能，稅捐稽徵法允許稅捐稽徵機關向訴願機關傳遞相關租稅資訊有其必要性。惟須注意的是，稅務訴願機關向稽徵機關調取相關文件資料時，<sup>344</sup>應以與訴願案件相關且必要之資訊為限，且相對於稅務訴願機關而言，其為蒐集租稅資訊階段，須遵循相關蒐集資訊之界限，<sup>345</sup>否則將構成對人民資訊自決不必要之侵害。

而至於允許稅捐稽徵機關向受理有關稅務訴訟機關傳遞納稅人之租稅資訊，本款何謂訴訟機關多有疑義。實務上認為本款之「訴訟機關」應包含司法機關在內。依財政部解釋函內容：「稅捐稽徵法第 33 條第 1 項第 5 款『受理有關稅務訴願、訴訟機關』，應包括司法機關在內。嗣後對於司法機關，就具體訴訟案件依民事訴訟法或刑事訴訟法有關調查證據之規定，函請調閱交付者，仍可適用。」<sup>346</sup>另有，「各法院就具體訴訟案件依民事訴訟法或刑事訴訟法有關調查證據之規定，需要納稅義務人財產資料時，請由法院逕向各稅捐稽徵機關函洽提供。」<sup>347</sup>惟雖然本款所謂之訴訟機關固為司法機關，但應為受理稅務之訴訟機關。而受理民事或刑事訴訟之普通法院，雖非不得向稽徵機關調查證據，但因課稅行政調查所蒐集之租稅資訊是否可用於其他納稅人無法預期之民事或刑事訴訟，尚有疑慮；<sup>348</sup>更何況，法院有其獨立之調查權，除非無其他可能來源之資訊，始得向稅捐稽徵機關請求提供，否則逕自將課稅行政所蒐集之資訊運用於其他領域，將無法貫徹所欲保障之人民的資訊自決。

<sup>343</sup> 蕭培宏，前揭註 330，頁 119。

<sup>344</sup> 參照訴願法第 73 條第 2 項之規定。

<sup>345</sup> 有關租稅資訊蒐集階段之界限論述，參見本文「第四章、第三節」之說明。

<sup>346</sup> 參照財政部 65 年 12 月 16 日台財稅第 38298 號函。

<sup>347</sup> 參照財政部 66 年 8 月 1 日台財稅第 35204 號函。

<sup>348</sup> 此處涉及租稅資訊傳遞之界限問題，參見本文「第五章、第二節、第四項」之說明。



#### 四、傳遞給依法從事調查稅務案件之機關

稅捐稽徵機關依職權調查事實，是以租稅程序中事實之闡明，係稽徵機關之責任，稅捐稽徵機關對其管轄之稅務案件，在從事調查時，其他稽徵機關予以協助，應屬於本款之範圍。

惟有時雖非個別租稅之管轄機關，如前文討論租稅調查之主體，並不限於稅捐稽徵機關之人員，尚有財政部依稅捐稽徵法第 30 條所指定之調查人員，稽徵機關對其提供有關之課稅資訊，自無洩漏租稅秘密可言。但從「目的拘束原則」之遵守而言，其同樣面臨與受理稅務訴訟機關相同之問題，即從事調查稅務案件之機關，其取得之租稅資訊之目的乃是基於租稅行政之目的，應屬人民可得預見之利用範疇，而不得用於其他領域。在此範圍內，納稅人之資訊傳遞於從事調查稅務案件之機關並未侵犯納稅人之資訊自決。惟學者強調，稅法上之詢問調查權，乃針對個別之稅捐事件所賦予之許可權，<sup>349</sup>是以在調查中可得傳遞之資訊應限於其個別稅捐事件所需之資訊，否則將有過度侵犯納稅人之資訊自決權而無法通過比例原則之檢驗。

#### 五、傳遞給經財政部核定之機關與人員

本款規定，係兜底性條款，用以防止挂一漏萬以利稽徵機關之行政效能。所得稅法第 119 條第 2 項亦將「經財政部核定之機關與人員」，列入得傳遞納稅人課稅資訊之範圍。財政部認為，該規定係指有具體實施之個案，報經該部核定之情形，亦即限於個案核定。<sup>350</sup>惟實務中，因現行稅捐稽徵法對於可得傳遞之租稅資訊之定義及範圍並不明確，故各請求機關常函請財政部核准提供，使得本款規定成為現行稅捐稽徵機關最常引用之依據條文。

財政部就政府機關因公務需要函請提供課稅資料之劃分原則曾作出規範：「政府機關及公營事業機構（包括公有、公營）因公務關係，函請提供課稅資料時，希

<sup>349</sup> 陳清秀，前揭註 124，頁 454。

<sup>350</sup> 陳敏，前揭註 315，頁 86。

按下列劃分之原則辦理：(一)凡要求提供課徵土地稅及房屋稅之財產資料，准由各財稅機關逕自核定提供，並提示有關保密之規定，但毋須逐案報部核准。(二)至要求提供依法申報之所得額、營業額、貨物稅等資料，因關係營業機密，仍應報經本部核定後提供。」<sup>351</sup>惟從該規定中可以發現，其二分之處理方法已有通案核定之性質。

暫不論通案核定是否合理，本款規定因其僅規定授權財政部核定之意旨而未就如何予以核定加以進一步指示，以致財政部透過大量之解釋函令來說明是否將租稅資訊流用於請求機關，而導致對人民資訊自決權之衝擊。<sup>352</sup>有論者整理說明相關之釋示函令，<sup>353</sup>發現函令所涉及之性質領域不僅多元且廣泛：包括海關因強制執行而可逕洽稽徵機關調取財產目錄，<sup>354</sup>行政院金融監督管理委員會證券期貨局為審查業務需要請求提供上市公司課稅資料，<sup>355</sup>勞工保險局為勞工保險業務需要函請提供保險對象或相關人之財稅資料，<sup>356</sup>等等。由其觀之，其多「毋須逐案報經核准」而流用租稅資訊之情形，且請求傳遞之租稅資訊不僅限於財務資訊，而亦有家庭、相關稅籍等資料，而使得對租稅資訊流用之管控徒有其表。

鑒此，經由本款之規定相當於對租稅資訊之傳遞開了一個巨大的後門，租稅資訊傳遞之標準與其應遵循之程序因前述財政部之諸多函令而不再重要，似乎只要表明係屬公務之需要即可透過蔡恒不核准而將租稅資訊傳遞給其他機關。人民對租稅資訊之流向可謂一無所知，更遑論對其之自決自主。

雖然，立法者有意識本款對納稅人租稅資訊之自決權的威脅，而於 2009 年修正稅捐稽徵法第 33 條第 3 項之規定，要求政府機關與人員對稅捐稽徵機關所提供之租稅資訊，不得另作其他目的之使用。然而這樣的規定，並無法規避租稅資訊被

<sup>351</sup> 參照財政部 67/02/02 台財稅第 30810 號函、99/06/01 台財稅字第 09904523510 號函。

<sup>352</sup> 就稅捐稽徵法第 33 條第 1 項第 7 款之解釋函令數量，於財政部各稅法令檢索系統即可搜索多達 38 筆釋示函令。詳參

[http://www.ttc.gov.tw/lp.asp?CtNode=97&CtUnit=40&BaseDSD=31&htx\\_xBody=%B5%7C%AE%BD%BD%5D%BCx%AAk%B2%C433%B1%F8%B2%C41%B6%B5%B2%C47%B4%DA&nowPage=1&pagesize=20](http://www.ttc.gov.tw/lp.asp?CtNode=97&CtUnit=40&BaseDSD=31&htx_xBody=%B5%7C%AE%BD%BD%5D%BCx%AAk%B2%C433%B1%F8%B2%C41%B6%B5%B2%C47%B4%DA&nowPage=1&pagesize=20)，(最後瀏覽日：2016 年 10 月 8 日)。

<sup>353</sup> 蕭培宏，前揭註 330，頁 123-131；梁盈潔，《財稅資訊提供義務之探討》，東吳大學法學院法律學系碩士在職專班法律專業組碩士論文，2014 年，頁 28-29。

<sup>354</sup> 參照財政部 66/03/12 台財稅第 31695 號函。

<sup>355</sup> 參照財政部 72/10/13 台財稅第 37239 號函。

<sup>356</sup> 參照財政部 87/02/17 台財稅第 870074999 號函。

利用之可能，而使該條文僅具有宣示意義。是故，本文以為，本款規定「經財政部核定之機關與人員」宜予刪除，若有租稅資訊傳遞之需要，應以立法明定之，以免輕易滋生侵害納稅人資訊自決權之爭議。



## 六、傳遞給為統計目的之其他機關與人員

稅捐稽徵法第 33 條第 2 項規定：「稅捐稽徵機關對其他政府機關、學校與教研人員、學術研究機構與研究人員、民意機關與民意代表等為統計、教學、研究與監督目的而供應資料，並不洩漏納稅義務人之姓名或名稱，且符合政府資訊公開法規定者，不受前項之限制。」蓋各機關團體基於種種行政任務與學術研究之原因，就課稅有關事項進行統計分析，乃屬當然。為兼顧其他機關團體對資訊具有之公益性要求以及人民資訊自決權之保障，本項規定容許稅捐稽徵機關在匿名處理之情況下可基於統計、教學、研究與監督目的而傳遞納稅人之租稅資訊。

然而，將納稅義務人之姓名或名稱去除之匿名化處理是否能夠滿足不妨害納稅人之資訊自決權？在 1983 年人口普查案的判決中即指出，匿名性之規定，要求在所提取之資料與可個人化之人員或人群間不能有任何關聯產生，有效匿名及嚴格限制使用之資料絕對不能回饋到個人身上。若匿名性不能完全地加以保證，則有關個人或人群資料之調查，可以任意地為陌生之目的加以使用，由此個人之自決權將可能被剝奪及成為他人意志行使及控制的對象。<sup>357</sup>更何況，在現今資訊處理技術之下，即使在刪除個人姓名或名稱之情況下，仍可透過碎片化資訊之整合與處理而特定個人或企業，單純去除姓名之方式並不足以保障個人「人格敵意登記化與目錄化」危險的傾向。因此，稅捐稽徵機關基於統計目的之租稅資訊的傳遞，需要經過特別之處理，以保護納稅義務人之人格權。

基於統計、教學、研究等目的所為資訊之蒐集，並無法要求一項嚴謹和具體的資訊目的之限制，蓋其所需要之資料應使用於各種不同，並非一開始就可確定之任務上，故無法依目的拘束原則去界定為該傳遞行為之界限。因此，為了保障在為統計目的而傳遞租稅資訊之納稅義務人之資訊自決，就需要特別之預防措施與嚴格

<sup>357</sup> 蕭文生譯，前揭註 44，頁 303。

之匿名化處理。除了要求蒐集租稅資訊之各機關團體嚴密保守傳遞之租稅資訊外，同時也應當對資訊儘早做事實上匿名化之處理。按個人資料保護法第 16 條第 5 款，其將匿名化之處理方式規範為「資料經過提供者處理後或經蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人」，而不至於在基於公共利益為統計或學術研究時引起當事人社會歸類之危險，稅捐稽徵機關應當參考之。透過租稅資訊之有效匿名化以及要求蒐集機關對資訊之保密，方可在一定程度內期待人民願意將租稅資訊用於無法關聯到個人之統計、教學與學術研究中去，而不會危害納稅人之資訊自決權。

### 第三項 稅捐稽徵機關傳遞給私人使用

稅捐稽徵法第 33 條第 1 項，除許可稅捐稽徵人員將租稅資訊傳遞給公務機關或其他機關團體外，仍得對納稅義務人本人或其繼承人、對納稅義務人授權之代理人或辯護人、以及對債權人加以傳遞。以下分別討論之：

#### 一、傳遞給納稅義務人本人或其繼承人

##### （一）傳遞給納稅義務人本人

納稅義務人本人即為資訊之擁有者，故稅捐稽徵機關對其傳遞自己所擁有租稅資訊，無禁止之理。更何況依資訊自決權之意旨，納稅義務人之事項，對其本人揭露，自不會影響其對資訊之自主權。

惟依稅捐稽徵法第 50 條之規定，扣繳義務人、代徵人、代繳人及其他依本法負繳納稅捐義務之人，除同法第 41 條之外，得准用稅捐稽徵法中有關納稅義務人之規定。而就此條文來看，稅捐稽徵法第 50 條並未排除扣繳義務人、代徵人等准用同法第 33 條的 1 款之可能性，而在實務中，財政部係採取肯定之見解：在「以房屋稅條例第 4 條規定之房屋稅代繳人可否申請核發稅籍證明」以及「地價稅代繳義務人可否申請查明代繳稅款之土地稅籍資料」兩項函釋中，皆依稅捐稽徵法第 33 條第 1 項第 1 款及同法第 50 條之規定，肯認上述代繳義務人可以納稅義務人本人之身份，要求傳遞納稅人之租稅資訊。惟學者認為，稅法所規定之納稅義務人，



即租稅債務人，係於租稅債務關係中，應為自己計算，而負有租稅繳納義務之當事人或應為其計算而由租稅法律關係中之其他當事人繳納租稅之當事人，故其包含租稅徵收義務人，租稅擔保責任人以及租稅代繳義務人。<sup>358</sup>但稅捐稽徵法第 50 條規定中負繳納稅捐義務之人，其取得納稅人之租稅資訊並非基於資訊自決權之要求，毋寧係為履行與租稅債務關係中之事務所必要，故正因如此，其所能要求稅捐稽徵機關傳遞之租稅資訊，亦應限於履行其職責所必要者。

尤有疑慮者，係綜合所得稅之夫妻合併申報，其一旦申報為配偶者，因非納稅義務人本人，而不得申調納稅義務人所得納稅資料所產生之疑慮。依財政部 89 年 11 月 1 日台財稅第 0890456469 號函解釋：「綜合所得稅結算申報時，夫妻應合併申報，並可自行選擇其一方為納稅義務人；惟申報為『納稅義務人』者決定後，他方即申報為『配偶』之身份。本部 89 年 1 月 24 日台財稅第 0890450334 號函釋，以申報為『配偶者』，與稅捐稽徵法第 33 條第 1 項第 1 款規定之『納稅義務人本人』並未相同，故未准綜合所得稅納稅義務人之配偶，逕依該款規定，申請查調納稅人提供之財產、所得、營業及納稅等資料，核與上揭所得稅法令規定意旨，尚無不符。」由此觀之，其夫妻一方一旦成為「配偶」者，即喪失對自己租稅資訊之掌控，顯失均衡。如此僵化理解納稅義務人本人之意涵，並未有助於對租稅秘密之保護。

此外，而若納稅義務人屬營利事業，則應依照營利事業之形態來區分稅捐稽徵機關是否可對其公開租稅資訊。若屬公司及合作社組織之營利事業，因其股東或社員之於公司或合作社，乃不同之人格，故其股東或社員原則上不得請求稅捐稽徵機關傳遞其營利事業之租稅資訊，而僅得傳遞於公司之負責人；若該營利事業為獨資或合夥形態時，雖然其在稅法上有權利能力，但因在一般私法中無獨立之人格，故獨資之資本主或合夥團體之合夥人，仍有權向稽徵機關請求提供該營利事業之租稅資訊，但對合夥人公開者，限於合夥之有關租稅資訊，而不及於其他合夥人之租稅資訊。<sup>359</sup>

<sup>358</sup> 陳敏，〈租稅法之連帶債務〉，政大法學評論，第 28 期，1983 年 12 月，頁 96-98。

<sup>359</sup> 陳敏，前揭註 315，頁 84。

## （二）傳遞給納稅義務人之繼承人

對於納稅人之繼承人可傳遞租稅資訊一事，蓋民法對於繼承之權利義務關係，原則上採取「概括承受」之行使，故繼承人自繼承時起接替原納稅義務人之法律地位，從而原有之租稅債務關係即移轉於繼承人，繼承人即相當於納稅人本人，<sup>360</sup>故無侵犯其資訊自決權之可能。不僅如此，若不對納稅義務人之繼承人公開納稅義務人原有之租稅資訊，其繼承該租稅債務之人亦無從掌握其所承受之租稅債務關係事實情況下，稅捐稽徵機關亦無法完成其課徵稅捐之行政任務。

惟問題在於，其繼承人之範圍是否涵蓋「遺囑執行人」？亦即在有遺囑執行人之遺產稅課稅案件中，遺囑執行人可否以本款之規定而向稽徵機關請求傳遞納稅義務人本人之租稅資訊？就此，財政部依遺產及贈與稅法第 6 條第 1 項第 1 款規定，認為遺囑執行人即為納稅義務人，而遺產之繼承人方為本款之「其繼承人」。<sup>361</sup>換言之，遺囑執行人於此之法律地位相當於前述納稅義務人中的「租稅擔保責任人」，因此，其應準用對納稅義務人揭露之規定請求傳遞租稅資訊，而其所能請求之資訊亦應限於發揮其職務所需。

## 二、傳遞給納稅義務人授權代理人或辯護人

納稅義務人之代理人或辯護人，由於其係由納稅義務人之授權，故其於代理權所及範圍內向稅捐稽徵機關請求傳遞租稅資訊應予准許。蓋代理人或辯護人於代理權範圍內所請求之租稅資訊，係已取得納稅義務人之概括同意，是故此揭露之行為並未影響納稅人對其自身資訊之自主決定權。此外，學者亦指出，本款所謂之代理，應包含法定代理人，所得稅法第 119 條規定亦得對代理人及辯護人為公開資訊，條文未限定代理人為意定或法定代理，反較為周延。<sup>362</sup>

完全行為能力人可代理限制行為能力或物行為能力者，故無疑慮，惟限制行為

<sup>360</sup> 陳敏，〈租稅債務關係之變更〉，政大法學評論，第 30 期，1984 年 12 月，頁 127 以下。

<sup>361</sup> 參照財政部 71/07/09 臺財稅第 35151 號函。

<sup>362</sup> 學者認為，稅捐稽徵法第 33 條第 1 項第 2 款未包含法定代理人，應屬缺漏。未成年人及無行為能力人，不能為有效之程序列為，而須由法定代理人代為行為。詳參陳敏，前揭註 315，頁 85。

能力人得否代理納稅義務人查詢其財產稅資料？依民法第 77 條之規定，「限制行為能力人為意思表示或受意思表示，應得法定代理人之允許。但純獲法律上之利益或依其年齡及身分，日常生活所必需者，不在此限。」上開條文意味著，若為「純獲法律上之利益」，限制行為能力人則無需法定代理人允許。是以，財政部認為若本人與代理人之間，如係單純授與代理權，而不負擔任何義務，屬純獲益行為；又限制行為能力人以代理人之身分所為之行為，其效力直接歸屬於本人，與限制行為能力人之財產狀況無涉，因此無需經法定代理人之同意。進而，認本案中之限制行為能力人係經合法授權代理者，應准許其代理納稅義務人申請房屋稅現值證明。<sup>363</sup>

另，財政部就「金融業是否得據定型化契約約定隨時查詢借款人保證人課稅資料而申調其財產資訊」之疑義作出釋示函令。而其著重的問題與上揭函令相同之處皆在於「代理人授權之合法性」上。財政部就「授權約定之效力」函請行政院消費者保護委員會，消保會函復中指出：「金融業者以定型化契約，訂立隨時得查調借款人及連帶保證人之課稅資料代理權之約定，不符合消費者保護法定型化契約之平等互惠原則。是故依消費者保護法第 12 條第 1 項之規定，應將之認定為無效之約款。」財政部據此意見認為，金融業者僅據定型化契約，訂立隨時得查調借款人及連帶保證人之課稅資料代理權之約定，尚不得向稅捐稽徵機關申請查調相關債務人之財產等課稅資料。<sup>364</sup>

綜上，對於納稅人授權之代理人或辯護人揭露租稅資訊之操作是，就財政部之相關函示可知，其雖未規範任何程序性要求，但稽徵機關應確認依據本款請求租稅資訊之人之身分，要求其提供相關證明文件，以確認納稅義務人之授權並列明授權查詢之資訊範圍，方可遵循納稅人本人之意思而予以處理租稅資訊。

### 三、傳遞給已取得民事確定判決或其他執行名義之債權人

本款規定，租稅資訊可傳遞於「債權人已取得民事確定判決或其他執行名義者。」該規定所欲調和者，乃債權人之債權實現與債務人資訊自決之衝突。本款於

<sup>363</sup> 參照財政部 88/01/13 臺財稅第 881895153 號函。

<sup>364</sup> 參照財政部 88/04/23 臺財稅第 880227408 號函。

1997 年增訂時之立法理由係在於，稅捐稽徵法所允許傳遞租稅資訊之對象範圍過狹，以致於債權人於取得民事確定判決或執行名義後，仍無法有效掌握債務人之財產狀況，使債務人有可趁之機進行脫產或惡意倒閉，進而妨礙了債權人債權之實現亦危害國家整體經濟之發展。為使債權人能概括瞭解債務人之實際財產狀況，以儘快採取必要之法律措施（例如聲請執行法院對債務人財產強制執行），故將已取得民事確定裁判或執行名義之債權人納入請求稅捐稽徵機關揭露資訊之行列。

然而，並非所有債權人皆可請求債務人之租稅資訊。若要藉由稽徵機關所掌握之課稅資料，達到滿足債權之效果，債權給付內容應僅限於金錢為內容之給付，實屬當然合理。蓋非以金錢給付為內容之債權人，對債務人之給付標的已能確實知悉掌握，無需借助於稅捐稽徵機關租稅資訊之揭露。<sup>365</sup>

另，債權人之相對人為債務人，依所得稅法第 15 條第 1 項之規定：「自中華民國一百零三年一月一日起，納稅義務人、配偶及合於第十七條規定得申報減除扶養親屬免稅額之受扶養親屬，有第十四條第一項各類所得者，除納稅義務人與配偶分居，得各自依本法規定辦理結算申報及計算稅額外，應由納稅義務人合併申報及計算稅額。」可知，綜合所得稅之申報，原則上采合併申報。換言之，一張綜合所得稅申報單上，原則上並非僅有單一納稅義務人之資訊，因此稽徵機關提供者，依債之關係相對性原則，除合併申報之人皆為連帶債務人外，否則，僅以債務人之資料為限。

對於債務人之債權，其性質並非不可移轉，所以，依法將債權關係移轉予第三人，並通知債務人者，為避免重複為訴訟而浪費經濟，受讓之第三人，應受確定判決之既判效力所及。<sup>366</sup>惟其受讓債權之人是否得為本款之債權人地位，而為適法之申請？自訴訟法而言，其為既判力主觀效力範圍所及，故對債務人應有權為受讓法律關係之主張，依修訂理由觀之，應采肯定見解。實務上，倘若申請人並非確定判決書上所載之債權人，稅捐機關即會要求申請人提出債權合法轉移之文件，以茲證明。<sup>367</sup>

<sup>365</sup> 羅子武，〈稅捐稽徵法第三十三條第一項第八款評釋〉，財稅研究第 31 卷第 6 期，1999 年 11 月，頁 161。

<sup>366</sup> 參照民事訴訟法第 401 條第 1 項。

<sup>367</sup> 羅子武，前揭註 365，頁 162。

依本款之文義與規範意旨，並非所有以金錢為給付內容之債權人皆有權向稽徵機關請求揭露債務人之租稅資訊，而必須「取得民事確定判決或其他執行名義」之債權人。此一要件之設置乃係為了平衡債權人之債權實現與債務人之資訊隱私，藉由限縮可得請求對象之範圍以避免對債權人之資訊隱私造成過度侵害。然何謂本條之「其他執行名義」？

本條款所謂其他執行名義，係指除民事確定判決外，其他表示私法上金錢給付請求權存在及範圍，得據以聲請強制執行之文書。<sup>368</sup>實務上就「其他執行名義」之範圍，其所采見解認凡得據以強制執行之執行名義均屬之，即與強制執行法第4條所列之執行名義範圍相同，<sup>369</sup>包括司法機關之支付命令、債權憑證、本票裁定<sup>370</sup>、假扣押與假處分之裁定<sup>371</sup>、依民事訴訟法成立之和解或調解等，後復又以函釋將行政契約亦納入該執行名義之範圍內。<sup>372</sup>然有論者以為應限於與確定判決般具有實質確定力之執行名義始該當。<sup>373</sup>本文以為就「其他執行名義」範圍之爭議，當以後者為妥。首先，就本款規範之形式觀之，本款係採用避免掛一漏萬之例示規定，「其他執行名義」乃屬民事確定判決此例示之概括規定，因此在具體適用上，以概括規定認定事實時，不得與例示規定所表示之性質相違背。其次，就本條之規範意旨而言，本條係以保護納稅義務人之隱私為原則，在揭露租稅資訊毋寧是例外的情況下應從嚴解釋，而不應將揭露對象之範圍過於擴張。而與確定判決般具有實質確定力者，由於其權利義務之紛爭已告終結且明確，故而限縮此等執行名義之債權人，在保障其債權實現之際，亦可避免納稅義務人之租稅資訊傳遞範圍過廣所生之自決權之威脅。

就揭露之範圍而言，實務上雖在「其他執行名義」之認定採取較為寬泛之態度，惟其允許揭露之範圍僅限於債務人財產資料與綜合所得稅資料之查詢。<sup>374</sup>這樣之

<sup>368</sup> 羅子武，前揭註365，頁162。

<sup>369</sup> 財政部87/12/09台財稅第871977763號函；98/06/10核覆之受理債權人查詢債務人課稅資料作業要點第四點（一）（二）。

<sup>370</sup> 參照財政部88/04/01台財稅第880179004號函。

<sup>371</sup> 參照財政部88/04/08台財稅第881908727號函。

<sup>372</sup> 參照財政部96/08/31台財稅第09604544620號函。

<sup>373</sup> 羅子武，前揭註365，頁163。

<sup>374</sup> 受理債權人查調債務人作業辦法第三點調查標的：

（一）財產資料：含土地、房屋、車輛等資料清單。

（二）綜所稅所得資料：含薪資、利息等所得資料清單。

（三）上述各項標的，查調內容如後：

立場，一方面擴大了可得揭露之對象而使債務人承擔高度資訊自決權侵害之風險，另一方面也因僅限於債務人財產資料與綜合所得稅資料之揭露，而使債權人於債權之實現上不盡完滿。<sup>375</sup>本文認為，在本款尚未刪除之際，若要兼顧債務人之資訊保障與債權人之債權實現，自應從嚴限定可得傳遞之對象，但同時在資訊傳遞之範圍上則應包括確保債權人強制執行所必要之相關資訊而不以債權人之財產與所得資訊為限。

## 第四項 租稅資訊傳遞之界限

### 一、在租稅行政領域之傳遞

從稅捐稽徵法第 30 條之目的來看，其係為調查課稅資料之動機而發動之行政調查，因此在不當連結禁止之法律基本原則要求下，調查所蒐集之租稅資訊應僅限於課稅行政領域，方為妥適。從所得稅法之規定來看，<sup>376</sup>稽徵機關在稅捐稽徵程序調查所得之租稅資訊，似乎也僅得用於課稅行政領域。以下分別就不同情況予以討論之：

#### （一）是否可用於同一納稅人其他核課處分？

就租稅行政領域租稅資訊使用之界限，首要之問題即為，針對納稅義務人所開展之核課處分調查所獲的租稅資訊，可否用作核課或處分同一納稅人其他納稅義務違反之依據？就此問題而言，討論租稅調查之目的是否具有正當性並無解決之實益，蓋租稅調查之目的即為獲得可以作出正確之核課處分之事實證據。但從另一角度觀之，正因為稅捐之核課，其目的在欲達到根據納稅人之負擔能力平等課徵稅

1.土地所有人姓名、土籍編號、土地地段及其面積、持分率、現值。

2.房屋所有人姓名、房籍編號、房屋座落及其面積、持分率、現值。

3.車輛所有人姓名、車牌、車型名稱。

4.薪資、利息所得：其給付之公司或存款金融單位元元元元。參見

<http://www.fia.gov.tw/ct.asp?xItem=202&ctNode=439&mp=1>（最後瀏覽日：2016 年 10 月 8 日）。

<sup>375</sup> 實務上即有債權人為強制執行而請求揭露債務人「房屋稅籍證明」而生之訴訟。參見臺北高等行政法院 94 訴字第 2330 號判決。

<sup>376</sup> 參照所得稅法第 79 條、第 83 條、第 102 條之 3 之規定。

捐，而這樣的目標須藉由瞭解納稅義務人之租稅資訊方有可能實現。是以，稽徵機關就蒐集所得之租稅資訊，必定彰顯相關之課稅事實，而稅捐機關對該資訊對同一納稅人得使用幾次，在目的拘束原則之下亦無限制之必要。

鑒此，若在某個案中對納稅義務人進行之核課處分調查，藉由其所蒐集之租稅資訊可發現其他課稅之事實，依循上述論述脈絡應不限於僅得對該納稅義務人之該個案適用之，亦可對其餘尚未發現之個案加以使用。當然，雖結論上認為可用於同一納稅人之其他核課處分，但難免使納稅人產生突襲之感。納稅義務人在協力義務之履行，或是配合調查提供租稅資訊時，尚不能清楚預知其資訊使用之範圍，故必須透過租稅資訊蒐集階段正當法律程序之保障，<sup>377</sup>除非有緊急之情形，否則應以書面通知之方式告知納稅義務人，蒐集租稅資訊之事由與範圍，<sup>378</sup>且告知其所蒐集之資訊有可能作為認定其他課稅事實之使用，如此對納稅義務人之資訊自決權保護方屬完備。而至於事後之正當程序保護，可參酌行政程序法第 102 條中關於陳述意見之規定，在對納稅人作不利處分前，應使其就此等租稅資訊表示意見並提出陳述，此係武器平等，及有利不利當事人事項一律注意之具體實踐。

## （二）是否可用於其他納稅人之核課處分？

繼租稅資訊可用於同一納稅人之其他核課處分的討論之後，接踵而來的第二層次問題即是：就某一納稅人所蒐集之租稅資訊，可否作為核課或處分其他納稅人違反納稅義務之依據？其與前揭問題的不同之處在於，即便對納稅義務人之某個案租稅資訊使用於本人之其他核課處分，仍屬納稅人可預見可能性之範圍，但就其他納稅義務人而言，則根本無預見可能性之可能。

然而，本文認為，前揭就課稅公平原則之討論於此亦有適用之可能，租稅調查並非一個獨立之行政行為，而係附隨於核課處分而進行之行政行為。不論是同一納稅義務人，抑或其他納稅義務人，若蒐集之租稅資訊可用以加以核課或處分，則均應傳遞使用之。惟當確認針對某納稅義務人所蒐集之租稅資訊可用以核課或處分

<sup>377</sup> 就正當法律程序之約束，參見本文「第四章、第三節、第二項、一、」之說明。

<sup>378</sup> 學者認為，書面通知所謂之「事由及範圍」應包括法律依據及其可能法律效果之告知，詳參葛克昌，〈稅捐稽徵之正當法律程序之違反及其效力〉，財稅研究，第 43 卷第 5 期，2014 年 9 月，頁 108-109。

其他納稅義務人時，雖無法進行事前之正當程序保護，但應再次啟動事後之正當法律程序，允許其他納稅人對該租稅資訊表示意見並提出陳述。



## 二、在租稅刑事領域之傳遞

### （一）稅捐稽徵程序蒐集之資訊使用於刑事領域之疑慮

將稽徵程序所蒐集之租稅資訊傳遞至刑事領域，亦有兩種情況：其一，係由稅捐稽徵機關將租稅資訊傳遞至檢察官或調查局進行偵辦，嗣後由檢察官根據資訊或發動搜索等強制處分所得之資訊用以起訴，並於審判中提出該租稅資訊作為主張被告納稅義務人或第三人犯罪之依據；其二，係法官於審判中藉由證據調查之程序，依職權或依聲請向國稅局或稅捐稽徵機關函請傳遞租稅資訊，用來作為認定被告納稅義務人或第三人是否有逃漏稅捐或協助逃漏稅捐之事實。<sup>379</sup>而從早期實務判決中可以發現，稅捐稽徵機關無一例外將核課處分調查所蒐集之租稅資訊傳遞給刑事偵查機關，且多成為起訴納稅義務人或第三人之佐證，甚至為呈堂證供。<sup>380</sup>而不論是稅捐調查機關將租稅資訊傳遞於刑事偵查機關進行偵查，或是刑事審判機關藉由證據調查程序調閱稽徵機關蒐集之租稅資訊，對於納稅義務人之資訊自決權皆有不當侵害之疑慮：

首先，稅捐稽徵機關透過傳遞在稽徵程序所提供之租稅資訊於刑事領域，相當於間接剝奪納稅義務人行使刑事訴訟法甚至是憲法上所賦予之緘默權。蓋稅捐刑罰應有刑法總則與刑事訴訟法之適用，而稅捐行政罰亦應受以罪刑法定主義為主的一般法律原則如不自證己罪之適用。<sup>381</sup>而基於不自證己罪，納稅義務人對可能之處罰調查並無協力義務，故在刑事領域其原於核課處分調查中所協力提供之資訊，一旦適用至行政罰乃至刑事罰當中，納稅人根本不知道其緘默權已受到嚴重之侵害。

<sup>379</sup> 李開台，前揭註 137，頁 108。

<sup>380</sup> 台灣高等法院 94 年度上更（二）字第 744 號判決、台灣高等法院 91 年度上訴字第 1428 號判決、台灣高等法院 90 年度上訴字第 1741 號判決。

<sup>381</sup> 葛克昌，〈納稅者權利之立法與司法保障〉，收錄於《行政程序與納稅人基本權》，三版，臺北：翰盧，2012 年，頁 433。



此外，若以刑事調查為目的調取存放於營業處所之租稅資訊，需經由法官核發之搜索票方得為之。若允許課稅刑事調查機關得以採用核課處分調查所取得之租稅資訊，將使得稅捐稽徵機關或刑事調查機關得回避令狀主義之要求，而直接獲取納稅義務人之租稅資訊。

## （二）本文見解

課稅行政調查與課稅刑事調查其目的不同，蓋前者係為認定課稅要件事實並進行課稅處分，而刑事調查者，則以發現或蒐集納稅人之犯罪資料為最終目的。因此，若以課稅行政調查之外觀而行課稅刑事調查之實，此等資訊流用之行為勢必侵害納稅義務人應受憲法保護之基本權，尤其為資訊自決權之威脅。行政調查之租稅資訊可否作為刑事追訴之證據，其涉及人民之緘默權與資訊自決權，依據大法官解釋所揭示之「重要性理論」，應屬法律保留範疇內之事項，因此若法律並無規定該等租稅資訊可作為認定犯罪事實之證據，則原則上應當禁止之。

況依釋字第 603 號解釋理由書明示：「國家蒐集資訊之目的，尤須以法律指定之。蓋惟有如此，方能使人民事先知悉其個人資料所以被蒐集之目的，及國家將如何使用所得資訊，並進而確認主管機關係以合乎法定蒐集目的之方式，正當使用人民之個人資料。」由此可知，核課處分階段所蒐集之租稅資訊，其使用範圍當以法律明定之，而其蒐集之目的並非用以追訴犯罪，故自然不得恣意傳遞於刑事領域。

德國租稅通則第 393 條第 2 項規定，「檢察機關或法院在刑罰程序中，由租稅檔案知悉租稅義務人在開始刑罰程序前，或不知已開始刑罰程序，為履行租稅義務而向稽徵機關公開之事實或證據方法，不得據以向租稅義務人追訴租稅犯罪行為以外之行為。但對於其追訴具有重大之公共利益者，不在此限。」其明確指出，核課處分階段所蒐集之租稅資訊不得作為追訴租稅犯罪行為之證據，惟在具重大公益情況下，是否可例外作為證據使用，仍需進一步討論。<sup>382</sup>

<sup>382</sup> 陳清秀教授曾於「通訊保障及監察法部分條文修正草案」中有關監聽所蒐集之個人資料，可否作為取締其他犯罪或違法行為之證據資料一問題中，認為若基於通訊自由與隱私權保障，涉嫌重大犯罪行為才能採取監聽之偵查手段，對於其他輕微犯罪行為或行政不法之輕微違規行為，不應採取監聽之證據調查手段。鑒此，就其參酌德國刑事訴訟法第 477 條之規定，提出未來修法之建議：「監聽所得資料，僅能限於下列用途，才能被轉供其他用途使用：1.被使用於該案其他共犯之犯罪證據，或 2.被使用於其他原本可以監聽之重大犯罪行為之證據，或 3.被使用於與監聽案件相

### 三、證據利用禁止原則對傳遞租稅資訊之限制——稅捐稽徵法第 11 條之 6<sup>383</sup>



#### (一) 稅捐領域之證據利用禁止

在稅捐稽徵法「納稅義務人權利之保護」專章，其中第 11 條之 6 規定，「稅捐稽徵機關故意以不正當方法取得之自白且與事實不相符者，不得作為課稅或處罰之證據。」其所欲解決稽徵實務上，納稅義務人通常抱怨稅捐稽徵機關或檢調動輒以威逼、脅迫等手段，或讓涉案之納稅人以筆錄或承諾書等方式，自行承認不法，甚至要求放棄申請後為行政程序。爰制定該條，以期「課稅及處罰之調查，應遵守正當法律程序，違法調查之事實，不得據以課稅或處罰」。<sup>384</sup>本條為臺灣稅捐實體、程序法上首次有關證據法則之明文規定，欲藉「證據排除法則」，讓違法稅捐調查因欠缺證據能力，而喪失誘因。然該規定雖立意良善，但經行政立法不斷修改後，其意義反而不甚明朗。

而有學者從實證觀察之角度，整理稅捐稽徵法第 11 條之 6 施行後納稅人援引該條作為訴訟上攻防依據之判決時，發現並無任何案件因為課稅違反不正取證而被撤銷，大多數判決並未正面回應納稅人遭受不正當取證之問題。易言之，該條規定亦尚未對臺灣稅捐稽徵與司法實務產生明顯之影響。<sup>385</sup>例如高雄高等行政法院 2011 年度訴字第 487 號判決對於納稅人主張檢舉人非法提供資料之行為認為：「作為證明待證事實所須之『證據方法』，只要不是由稅捐稽徵機關自行調查所得，而係由私人或其他行政機關所自動提供，且該私人或其他行政機關調查程序之發動

關連之其他犯罪證據[4]，或 4.被使用於防止公共安全或秩序之重大危害之發生，例如防止恐怖暴力事件之發生、防止黑心食品或商品重大危害社會大眾生命身體健康等，或 5.被使用於為維護憲法的自由民主基本秩序以及國家的存在與安全之目的，或 6.被使用於學術研究。」該修法建議對於稅法中核課處分調查之租稅資訊可否用於刑事領域，有一定程度之參考意義。詳參陳清秀，〈「通訊保障及監察法部分條文修正草案」之探討〉，植根雜誌，第 29 卷第 11 期，2013 年 11 月，頁 412-415。此部分經由口試委員陳清秀教授之提點，特此感謝。

<sup>383</sup> 此部分經由口試委員黃士洲教授與陳清秀教授之提點，增補有關證據利用禁止之相關內容，特此感謝。

<sup>384</sup> 林石猛、蘇偉哲，〈稅捐稽徵程序非法取證規定之檢討——兼論刑事訴訟法上相關證據法則之參照可行性〉，月旦財經法雜誌，第 34 卷，2014 年 5 月，頁 61。

<sup>385</sup> 學者統整 2010 年臺灣稅捐稽徵法第 11 條之 6 施後截止 2014 年 9 月底之法院裁判結果，並就個案處理狀況繪以表格加以說明。詳參黃士洲，〈稅捐證據排除的規範理論與實務操作——以臺灣與德國為例〉，《租稅正義與人權保障——葛克昌教授祝壽論文研討會》，臺灣大學財稅法學研究中心，2014 年 12 月 22 日，頁 106-110。

並非由稅捐稽徵機關所勸誘、指示者（或可證明該調查程序實質上純粹為了稅捐之稽徵而發動，形式或名目上之調查理由純屬藉口）。則該證據方法之取得有無遵守『正當法律程序』，對去『證據能力』（或『證據資格』）之認定不生影響，因為設帳並誠實申報稅捐事實，乃是稅捐法制上課予人民之義務，違反此等義務，一旦被發覺，即須承擔稅捐法制上所課予之責任。」另外，高雄高等行政法院 101 年度訴字第 205 號判決則以納稅人應舉證不正取證之事實，而非依職權調查：「被告作成本件補徵營業稅之主要依據乃上開查得之資料，已如前述，故非以系爭承諾書作為補稅之主要證據，更況原告未能舉證證明被告有何強暴、脅迫情事，且其承諾書之內容亦與被告查核內容相同，尚難謂被告有何不正之行為，是原告主張其出具之承諾書為被告以不正當方法所取得，被告有違稅捐稽徵法第 11 條之 6，所取得之事實，不得作為課稅之證據乙節，顯係誤解。」<sup>386</sup>

## （二）租稅資訊傳遞之限制與稅捐稽徵法第 11 條之 6 條文解析

上揭稅捐稽徵法第 11 條之 6 規定，係對稽徵機關故意以不正當方法取得自白，此種違法取證應予排除原則，而與刑事訴訟法第 156 條第 1 項相同意旨。換言之，稽徵機關違法取得之自白，應受「證據使用的禁止」。惟不同於刑事訴訟法第 156 條第 1 項的「正面表列」規範方式，按照稅捐稽徵法第 11 條之 6 的文義解釋，自白不得作為稽徵機關課稅或處罰證據之前提，必須是「稽徵機關」、「故意」、「以不正當方法」且「與事實不相符」者。惟此規範方式，對於防止稽徵機關違法取證之立法目的而言，似乎有畫蛇添足之感。

首先，就「故意」以不正當方法取得之自白，始不得作為證據者，易讓人誤會「過失」以不正當方法取得者即可作為證據。惟違法取證之禁止並不僅限於稽徵機關之故意行為，且主體是否為「稽徵機關」，而可否適用於檢舉人為私人非法取得之租稅資訊出售於稽徵機關之情形，亦非無疑。<sup>387</sup>其次，所謂「不正當方法」本乃不確定之法律概念，個案解釋上有從嚴或從寬之空間。若從該條文之立法目的來看，即調查單位使用直接或間接之強制方法，違背被調查者之意志所取得的不利陳述，

<sup>386</sup> 黃士洲，前揭註 385，頁 110。

<sup>387</sup> 黃士洲，前揭註 288，頁 176。

有學者認為可參考刑事訴訟法第 156 條第 1 項明文列舉之「強暴、脅迫、利誘、詐欺、疲勞訊問、違法羈押」等行為。<sup>388</sup>再者，「與事實不相符」者之要件，也極易造成「縱使故意以不正當方法取得之證據，如若與事實相符，仍可例外引用作為課稅、處罰證據」之誤會，無異於鼓勵稽徵機關違法取證。<sup>389</sup>

若從稅捐稽徵法第 11 條之 6 的規範意旨連結至傳遞租稅資訊之限制，可知租稅資訊之傳遞有無遵循正當法律程序，對其證據能力之認定將有所影響。本文進一步認為，雖跨領域傳遞租稅資訊非為明文禁止，但本條排除自白作為證據之目的，不僅在於遏止政府之濫權取得不法之證據，亦有保護納稅基本權利之考量，故從資訊自決之角度而言，上述刑偵外所取得之自白用於刑事領域亦應當為不正取得方式之一種，而有稅捐稽徵法第 11 條之 6 的適用餘地。本文緒論引入案例判決亦針對將租稅資訊為目的外使用認為：「被告機關無法提出其得以接受新竹縣政府警察局所提供之原告違規停車資料，作為本案裁罰依據的目的外使用法律依據，更無法證明其等所為符合電腦處理個人資料保護法第八條所定的例外事由，其取得之停車資料，不論係合法或違規停車資訊，自均屬違法取得，衡其對於人民隱私權屬重大侵害，自難以經由比例原則之衡量而取得合法之揭露，自難作為本案裁罰事實之依據。」此外，就非法取得之證據，甚至有學者主張，不僅應禁止直接適用，該證據所衍生之間接證據，雖非不法取得，基於「毒樹果實原則」，其所衍生證據亦不具證據能力。<sup>390</sup>

### （三）德國租稅光碟案對證據利用禁止之啟示

2006 年初，一名曾任職於列支敦斯登 LGT 銀行的員工將任職期間所掌握之機密客戶名單與帳戶資料，離職後存入光碟，其後將手中光碟證據高價兜售予德國政府。德國聯邦情報局買下的存有在 LGT 銀行開戶的德國人民資料的光碟，其中牽涉人數高達 160 人。隨後，情報局將光碟轉交給刑事追訴機關展開調查，經判讀後起訴多位納稅人刑事逃漏稅罪。本件「列支敦斯登稅務光碟案」憲法訴願人係光碟中的 LGT 客戶之一。德國聯邦憲法法院於 2010 年 11 月 9 日判決裁示駁回憲法訴

<sup>388</sup> 黃士洲，前揭註 288，頁 177。

<sup>389</sup> 黃士洲，前揭註 288，頁 178。

<sup>390</sup> 葛克昌，前揭註 378，頁 123。

願人排除稅務光碟光碟作為刑事逃漏稅罪證據之請求，而有條件地容許該稅務光碟之證據資格。<sup>391</sup>

德國聯邦憲法法院認為，系爭光碟之證據能力問題實則並非典型之證據使用禁止範疇，因為證據利用禁止基本上只針對作為罪責認定基礎的證據而發，惟此處是討論證據得否作為搜索處分的嫌疑門檻基礎，即證據禁止之前置效力。而由於憲法並無明文表示違法取得之證據皆不可使用，雖然刑事訴訟禁止不計代價的真實發現，但依職權必須獲悉所有具重要性的事實及證據，會對證據禁止形成限制。亦即，證據利用禁止乃是例外情形，僅在法有明文，或者個案中違反上位的重要基礎時，才會受到肯認。詳言之，僅當個案所涉之嚴重、明知或恣意的程序違反情形中，顯示出基本權保障被計劃性或系統性地忽視時，憲法方產生證據利用禁止之誡命。然而本案不符合此一要件，因追訴機關購買之光碟資料，僅僅記載被告各自之銀行帳號及其存款金額，並不屬於人格權的絕對核心領域，亦非最親密之私密或隱秘領域，而只是未特別強調應予保護的商務範圍。此外，聯邦憲法法院還提出，系爭私人在國外取得租稅光碟的取證過程，並不存在國家「安排」的要素：資料兜售者係主動接近德國政府機關，但德國政府事項並未對他提供任何取證誘因。是以，聯邦情報局並未教唆該位線民去蒐集、取得並製作租稅光碟，即不構成嚴重、知情或恣意的程序違規行為，而不適用證據禁止。<sup>392</sup>

然德國稅法學界對於租稅光碟是否具備證據能力，或排除證據禁止之適用，主流意見係持反對見解：<sup>393</sup>「人民受基本法第 1 條與第 2 條保障，享有個人資訊自決權，非經個人明示同意，或有法律規定外，不得蒐集、散佈與流用。但稽徵機關購買租稅光碟的行為，形同透過竊取、兜售帳戶資料的線民，間接地侵入、剝奪個人資訊自決權，且不受法律、司法控制。其次，採購租稅光碟係稽徵機關獲取資訊的手段之一，然立法機關有憲法上義務，完善租稅稽徵制度，確保稅課負擔的實質公平。然而稽徵機關購買租稅光碟，僅有預算法之授權，尚未有明確法律授權，進一步弱化買取租稅光碟及其查核之正當性，更毋論編列公務預算購買，形同稅課公權

<sup>391</sup> 有關列支敦斯登案詳細且具體之法律分析與介紹，詳參於盼盼，《私人不法取證之證據使用禁止》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，2012 年，頁 111。

<sup>392</sup> Helmut Satzger，王士帆譯，〈瑞士—列支敦斯登—德國購買外國違法取得之租稅資料，不證據禁止！〉，司法週刊，1626 期，2012 年 12 月，3-增 2 頁。

<sup>393</sup> 黃士洲，前揭註 385，頁 118 以下。

力資助、參與甚至正當化境外發生之故意違法、不當行為。」<sup>394</sup>

從以上德國租稅光碟案所引發之證據利用禁止之討論不難看出，雖然德國司法界承認公款購買租稅光碟據以追訴逃漏稅的證據資格，而排除證據利用禁止之適用，然稅法學界的反省與檢討之聲音一直不斷。本文認為，無論從法治國家觀點，抑或納稅人資訊自決權之要求，不應當將稽徵機關之調查任務過度仰賴稅務檢舉，甚至是利用非法取證手段獲得租稅資訊以作為處罰之依據，否則將會成為侵蝕納稅人權利保護之無底洞。

### 第三節 違反租稅資訊保密義務之行為及法律責任

稅捐稽徵法第 33 條第 1 項及所得稅法第 119 條僅規定「應絕對保守秘密」，但何謂違反保守秘密之行為樣態，未設有明文。一般而言，與保守秘密相反者，即為洩漏秘密。刑法中有關違反保守秘密義務者，皆以洩漏為應處罰之犯罪行為，因此，洩漏租稅秘密當然構成侵害租稅秘密之行為。惟違反租稅資訊保密義務之行為，並不限於洩漏一途。依據德國租稅通則第 30 條第 2 項之規定，侵害租稅秘密之樣態有擅自公開、擅自利用與調取資料。故以下除前揭法律可公開之例外情形外，就可能侵害租稅秘密之行為類型與法律責任作進一步之釐清。

#### 第一項 侵害租稅秘密之行為類型

##### 一、租稅秘密之公開

所謂公開，意謂把他人關係或他人之營業或業務秘密使他人得知或能夠得知之行為。<sup>395</sup>其向租稅資訊之主體以外之所有人公開皆屬之，因此擅自向機關中不處

<sup>394</sup> 黃士洲，前揭註 385，頁 119。

<sup>395</sup> 陳敏譯，前揭註 125，頁 40。

理該案件之其他同事洩漏，亦構成公開。在此，須注意的是，不管其是否有公開之意願，或是能否因公開而獲利，皆非所問，只要客觀上有其公開之行為足矣。當然，租稅資訊所謂秘密者，是指該關係尚未為人所知。在公開之概念中，其相對人須尚未知悉有關之關係，倘若利害關係人能輕易得知，無須相當之困難或代價，即為公然之事件，無從再被公開，則已非秘密。<sup>396</sup>例如營利事業之營業專案與法人之相關訊息，於營利事業登記證上皆有載明，且營利事業登記證依規定須懸掛於營業場所明顯處，係公開之事實，不再屬所得稅法第 119 條及稅捐稽徵法第 33 條所規定應行保密之範圍。<sup>397</sup>惟倘若第三人已知悉該事實，但仍欲獲得證實時，則該事實仍有被公開洩漏之可能。<sup>398</sup>而公開之行為亦無限制，只要能使租稅資訊公諸於世，不論口頭、書面、動作等等，皆足以當之。

## 二、租稅秘密之利用

對於有保守秘密義務之人，如擅自利用他人之租稅資訊者，亦構成權利主體之損害，而該當侵害租稅秘密之行為。因此，德國租稅通則第 30 條第 1 項，即明文規定，以擅自利用他人之租稅秘密者為侵害租稅秘密之行為。其在進一步說明中闡釋，所謂「利用」係指為自己或他人利益使用該資訊。利用人主觀上必須有為自己或他人之利益而使用該資訊之認識，若已將秘密對外宣洩，則為前揭之「公開」行為。在此，不論利用之方法，包括供營利性、學術性或其他目的之利用。<sup>399</sup>學者另以，當稽徵人員離開原有職位，從事獨立性工作，或在他處任職時，運用其任職稽徵機關期間所知悉他人之經營或業務秘密，亦屬利用之行為。<sup>400</sup>

此外，稅捐稽徵機關之所以能夠向納稅人或第三人取得一定之租稅資訊乃是基於法律之授權，係立法者認為有助於達成租稅之正確課徵。所以稽徵機關必須在有助於達成蒐集目的之範圍內使用所取得之資訊，否則其利用行為即屬無法律授權之非法行為。另一方面，從租稅資訊取得人之觀點，納稅人及第三人係因能預見

<sup>396</sup> 陳敏，前揭註 315，頁 81。

<sup>397</sup> 參照財政部 69/07/14 台財稅第 35652 號函。

<sup>398</sup> 範文清，前揭註 320，頁 261。

<sup>399</sup> 陳敏譯，前揭註 125，頁 40。

<sup>400</sup> 陳敏，前揭註 315，頁 82。

其所提供之資訊將在何種範圍內被使用，而斟酌提供一定之資訊。若相關公務人員在利用租稅資訊時逾越了被取得人所被告知、理解之目的範圍，則非被取得人所預見，明顯損害納稅人之租稅資訊的自決權，此種利用行為應予禁止。<sup>401</sup>

稅捐稽徵法第 33 條及所得稅法第 119 條，並未以擅自利用他人之租稅資訊作為違反保守租稅秘密之行為。惟公務人員服務法第 13 條第 3 項之規定，「公務員利用權力、公款或公務上之秘密消息而圖利者，依刑法第一百三十一條處斷；其他法令有特別處罰規定者，依其規定。其離職者，亦同。」此規定雖為揭示公務人員為圖利而洩密者適用刑法第 131 條之可能性，而非為設定構成租稅秘密之違反的行為要件，但亦足以表明，若擅自利用應當保守秘密之租稅資訊者，應構成處罰之犯罪行為。因此，即便稅捐稽徵法並未言明禁止擅自利用租稅資訊之行為，但既然以保護租稅秘密為核心，則應當將此行為類型納入規定之意涵。

### 三、電子租稅資訊之調取

將資訊儲存為電子檔案時，以自動化方式調取該資訊，則足以侵害當事人保守秘密之利益。誠如第二章所述，資訊科技的快速發展與廣泛運用所帶來的資訊革命，直接衝擊著政府的功能定位、運作形態及官民互動。政府各部門現多以電子化方式處理行政資訊，稽徵業務上亦並不例外。除了前揭兩種將租稅秘密揭露於第三人知悉或非供租稅目的外圖利而使用之行為態樣外，將電子資訊之擅自調取行為列入規制範圍中，即是為了處理此種因科技發達而產生之新風險。換言之，當政府用電腦全面而具體地掌握人民之資訊時，甚至可能透過電腦特有之快速精確的分析比對處理，是否構成其人格之侵犯？而進一步來看，儲存於電腦中之資訊，如何能夠確保不被洩漏乃至濫用？即便是以匿名之方式作處理，在現今之資訊處理技術水準下，表面上無法破壞之匿名性，亦可透過簡單之程序重新擬人化；經由相關資訊之附加，個人同一性重建之界限被持續降低，建立每個人廣泛且仔細之概像成為可能。<sup>402</sup>因此，有關電子資訊之保密問題，與租稅資訊之保護密切相關。

<sup>401</sup> 林子儀，前揭註 36，頁 205-206。

<sup>402</sup> 葉淑芳，《行政資訊公開之研究——以隱私權益之保障為中心》，中興大學法研所碩士論文，1999 年，頁 144-145。



而電子資訊較之傳統資訊容易傳遞、集中等特點，在稽徵機關蒐集各租稅資訊之背景下，並不能排除稅捐機關設置集中資料庫之可能。倘若政府在各資料庫互通之前提下，可恣意調取個人之資訊，則其資訊外泄或加以利用之風險亦越大。是以美國在 1965 年社會科學研究評議會建議成立之「聯邦資料中心」，及 1967 年聯邦預算局建議成立之「國家資料中心」，均遭到國會之否決；1998 年是，美國各大媒體以顯著版面披露美國政府即將建立全面健保識別資料庫的消息，即引發許多隱私權保護團體的關切與批評。這是對基本人權保持嚴肅態度的美國，對此類資料庫之反省，值得我們這個對科技充滿激情又欠缺理性對話的社會，予以思考。<sup>403</sup>

因此，只要擅自調取構成租稅資訊之電子資訊，即構成不法之行為，而無須更進而擅自公開或利用。惟現行稅捐稽徵法第 33 條，顯然對於侵犯電子租稅資訊之行為，無法充分掌握。在其規範意涵下，僅在擅自調取租稅之電子資訊後，又有洩漏或利用之行為，始可能構成違反租稅保密義務之行為，其保護之程度有失周全。依德國租稅通則第 30 條之第 2 項與第 6 項之規定，為施行與課徵租稅有關之行政、審計或司法程序等，或用以合法之轉送，始得依規定調取之。而所謂「調取資料」者，乃指為瞭解、更為傳播或塗銷之目的，而取用儲存於電腦之資料之行為。<sup>404</sup>若擅自調取電子租稅資訊者，依德國租稅通則第 30 條第 2 項第 3 款之規定，即構成侵害租稅秘密之行為。此規定之內容與方式，可供補充稅捐稽徵法第 33 條規定所為之參考。

## 第二項 違反租稅資訊保密義務之法律責任

按稅捐稽徵人員違反同法第 33 條保密規定，依同法第 43 條第 3 項規定除觸犯刑法者移送法辦外，裁處行政罰。而據所得稅法第 119 條第 1 項之規定，對違反租稅秘密之情形，規定予以懲戒，而觸犯刑法者，應移送法院論罪。鑒於租稅資訊之保密義務人包括稅務機關編制內之公務人員以及與公務人員等同視之之人，故承擔公務員法所規定之懲戒責任，當屬無疑。惟觸犯刑法而應論罪者，究竟論以何

<sup>403</sup> 劉靜怡，〈資訊社會的政府、個人與電子商務——從國民卡計畫的省思出發〉，月旦法學雜誌，第 43 期，1998 年 12 月，頁 39-46；熊愛卿，〈IC 卡的神話與夢魘——從法的觀點審視國民卡計畫的重要爭議〉，月旦法學雜誌，第 43 期，1998 年 12 月，頁 55 以下。

<sup>404</sup> 範文清，前揭註 320，頁 262。

罪？實務與學說上尚有爭議。此外，違反租稅資訊之保密義務時，除應追究有關稽徵人員之行政及刑事責任外，若納稅義務人尚受有損害，則有賠償責任之問題。



## 一、刑事責任

稅捐稽徵人員洩漏租稅秘密，觸犯刑法者，證移送法院論罪。為洩漏租稅秘密究係何罪，論者不一而足。有謂應構成刑法第 132 條所定洩漏國防以外秘密罪，處 3 年以下有期徒刑（過失犯處 1 年以下有期徒刑、拘役或 3 百元以下罰金），屬於非告訴乃論罪。<sup>405</sup>亦有謂稅捐秘密主要為保護私法益而設，公務員在職務上知悉的租稅資訊，不因之成為國家秘密，因此，稅捐稽徵人員所洩漏之稅捐秘密，若為工商秘密，則應構成刑法 318 條所定之洩漏職務上工商秘密罪，處處 2 年以下有期徒刑、拘役或 2 千元以下罰金，須告訴乃論；若為過失則不罰，若非工商秘密，則尚不構成犯罪。<sup>406</sup>而另有學者認為，倘若將租稅秘密單純視為以保護關係人為目的，而與公共利益無涉，則以後說為可采。惟其認為稅捐秘密之侵害，並不亞於一般公務秘密之侵害所造成之危害，且保護租稅秘密亦兼顧公共利益之維護（確保稅收，便於達成稽徵目的），故以前說較為可采。<sup>407</sup>

然不管是刑法 132 條還是第 318 條之規定，對洩露租稅秘密之行為而言，皆非妥適。就刑法 132 條而言，其所規範者，乃侵害公法益之犯罪行為，不但非告訴乃論，而且處罰過失犯。而租稅資訊雖涉及公共利益，但仍主要係為保護私法益而建立而不屬國家秘密之領域，與刑法第 132 條之精神不甚配合。但從稅捐稽徵法第 33 條修正草案審查報告觀之，「鑒於稅捐稽徵法第 43 條第 3 項及刑法第 132 條等已有對稅捐稽徵人員洩漏秘密應處行政罰或刑罰之規定，而涉及一行為同時觸犯刑事法律及行政法上義務規定，依行政罰法第 26 條第 1 項規定之刑事優先原則，應依刑事法律處罰，現行規定係屬重複，爰刪除第 1 項『違者應予處分；觸犯刑法者，並應移送法院論罪』之文字。」<sup>408</sup>由此可知，立法者係認洩漏租稅秘密者應成

<sup>405</sup> 陳世榮，〈稅捐稽徵法（中二）〉，軍法專刊，23 卷 3 期，1977 年 3 月，頁 15。

<sup>406</sup> 陳敏，前揭註 315，頁 90 以下。

<sup>407</sup> 陳清秀，前揭註 124，頁 482-483。

<sup>408</sup> 立法院第 8 屆第 5 會期第 9 次會議議案關係文書，詳參

<https://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=0ahUKEwjru5OM3O>

立刑法 132 條之犯罪行為。至於刑法 318 條之規定，雖為妨害秘密之侵犯私法益之犯罪行為，惟其僅限於洩漏工商秘密，而租稅資訊之內容包括但不限於工商秘密，故此條並不能涵蓋所有洩漏工商秘密以外之租稅秘密之情形。而就刑法 132 條與 318 條而言，第 132 條所指之國防以外之國家機密，應不包含第 318 條之工商秘密，否則私人之工商秘密資訊一經稅捐稽徵人員由稅務行政中所知悉，即構成國家秘密，而洩漏時將依刑法 55 條一行為觸犯數罪名之規定，皆應從一重處斷，則無不以刑法第 132 條論罪，而同法 318 條將無從得以適用。租稅資訊是否經由稅捐公務人員在職務上知悉後，該秘密之事項即因之成為國家之秘密？容有商榷之餘地。若答案為否定，則刑法 132 條是否能作為洩漏租稅秘密之處罰依據？似乎不甚妥切。

此外，如前揭違反租稅資訊保密義務之行為類型所探討的，除租稅秘密之洩漏外，尚有租稅資訊之利用行為。學者提出，依公務員服務法第 13 條第 3 條之規範意旨，稽徵人員若利用職務上所知悉之他人租稅秘密而圖利者，應依刑法第 131 條處斷，成立公務員圖利罪。<sup>409</sup>類似規定可見個人資料保護法第 41 條，若意圖為自己或第三人不法利益或損害他人之利益而利用個人資料，而足生損害於他人者，處 5 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 1 百萬元以下罰金。相較之下，個人資料保護法規範之刑事責任最重，但其又僅限於個人資料之部分，而無法規制企業租稅秘密之部分。

而就電子之租稅資訊之擅自取用，刑法中並未有直接之罰則規定，須進一步調取電子資訊後，又有洩漏或利用之行為，方構成現行法規之侵害租稅秘密。惟考量前述規定不足以規範其他無正當理由洩漏因用電腦或其他相關設備知悉或持有他人秘密之行為，故於 1997 年增訂刑法第 318 條之 1、第 318 條之 2，針對利用電子化資訊之犯罪，加重其處罰。

德國租稅通則對違反該法第 30 條保守租稅秘密義務之行為，亦未設特別之處罰規定，有關之處罰規定為德國刑法第 355 條。依該規定，侵害租稅秘密，亦即擅

[jOAhVJGZQKHXPbBcgQFgg9MAU&url=http%3A%2F%2Fli.ly.gov.tw%2FLyLCEW%2Fagenda1%2F02%2Fword%2F08%2F05%2F09%2FLCEWA01\\_080509\\_00308.doc&usg=AFQjCNGLBCJmcQHqcRYMFZSzlQzYEPTOEA&sig2=1SnHJuImQLtAExYJlrUNhA](http://jOAhVJGZQKHXPbBcgQFgg9MAU&url=http%3A%2F%2Fli.ly.gov.tw%2FLyLCEW%2Fagenda1%2F02%2Fword%2F08%2F05%2F09%2FLCEWA01_080509_00308.doc&usg=AFQjCNGLBCJmcQHqcRYMFZSzlQzYEPTOEA&sig2=1SnHJuImQLtAExYJlrUNhA)，（最後瀏覽日：2016 年 10 月 8 日）。

<sup>409</sup> 陳敏，前揭註 315，頁 91。

自予以公開或利用他人之租稅秘密者，處兩年以下有期徒刑或科除罰金。該罪為告訴乃論罪，僅公務人員之長官或被害人始得提起告訴。<sup>410</sup>雖然該罪規定於職務犯罪章（瀆職章），但其保護者主要為納稅人之租稅資訊之利益，以及有效正確稽徵程序之公益。

本文以為，臺灣現行法之規定並非完備，因未就違反租稅資訊保密義務之行為類型明確下來，以致於無法準確論斷各項行為究係何罪，正本清源之道當然要重新完善相關法律規定。就租稅秘密之保護而言，雖有涉及公益者，但其仍以個人之租稅資訊自決為核心，故應屬告訴乃論之罪，且僅在重大過失情況下才得處罰過失犯。而就目前為止，尚未檢索到稅捐稽徵人員因違反租稅資訊保密義務而被裁處刑罰之案件。

## 二、懲戒責任

稅捐稽徵人員洩漏租稅秘密者，按所得稅法第 119 條應負懲戒責任，惟究負如何嚴厲之懲處？稅法並未規定，故仍應依其他法規處理。公務員服務法第 4 條第 1 項規定，「公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件無論是否主管事務，均不得洩漏，退職後亦同。」公務人員有違反者，按同法第 22 條依情節輕重，分別予以懲處。惟公務員服務法所稱之公務員，僅限於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員（同法第 24 條）。而其他聘雇之工作人員，則非屬該

<sup>410</sup> 德國刑法典第 355 條：

「(1) 行為人非法

1. 將其作為公務員

a) 在稅務案件的性質程序或法院程序中，

b) 在稅務反正的刑事訴訟程序或違反稅收秩序的罰款程序中，

c) 基於其他原因從財政局的通知或法律規定的徵稅單中或徵稅的證明中所獲悉的他人的情況，或

2. 將其作為公務員在第 1 項所述程序之一中獲悉的他人的經營或商業秘密，

予以公開或利用的，處 2 年以下自由刑或罰金刑。

(2) 以下人員視同第 1 款意義上的公務員：

1. 對公務負有特別義務的人員，

2. 官方聘請的專家，及

3. 擔任教會和公法上其他宗教團體執行公務的人員。

(3) 本罪非經行為人的長官或被害人的告訴不得追訴。官方聘請的專家犯本罪的，除被害人有告訴權外，處理該事件的當局的負責人亦有告訴權。」詳參徐久生、莊敬華譯著，《德國刑法典

(2002 年修訂)》，北京：中國方正，1 版，2004 年，頁 172。

法適用範圍。<sup>411</sup>由此，並非所有稅捐稽徵人員皆能使用公務員服務法之保密責任規定，並以公務員懲戒法或公務員考績法處分之。

另財政部訂定有稅務人員獎懲要點<sup>412</sup>，並未針對稅務洩漏租稅秘密之懲處明文規定。按該要點第 2 條規定之適用對象為：「本部賦稅署、各地區國稅局及其所屬機關職員」，故其僅限於財政部所屬機關職員適用之。同法第 7 條第 28 項訂有「發現違法逃漏稅之情報資料或同仁有違法瀆職情事，不迅速報告或洩露秘密」者，予以記過處分。此規定雖未明確說明何謂「洩露機密」，但此處租稅資訊應屬財稅上之秘密，故若財政部所屬人員因洩露租稅資訊而造成租稅秘密之侵害，應有此條之使用。另有論者主張，或可參照該要點之諸兜底條款規定，<sup>413</sup>按照情節之輕重，分別可處以申誡處罰、記過或記大過。<sup>414</sup>

### 三、賠償責任

稅捐稽徵人員因故意或過失不法洩漏納稅人之租稅資訊，應追究有關人員之行政及刑事責任外，如若致使納稅人之權利遭受損害時，則有賠償責任的問題。<sup>415</sup>國家賠償法第 2 條第 2 項規定：「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。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」而賠償義務機關，則為洩密人員所屬之機關（國家賠償法第 9 條第 1 項）。當然，若公務員有故意或重大過失時，賠償義務機關可對之有求償權（國家賠償法第 2 條第 3 項）。但若該公務員非為執行職務行使公權力而將租稅資訊公開，則納稅義務人應依民法第 184 條侵權行為規定，向稅捐稽徵人員本人請求損害賠償，而與所屬之稽徵機關無涉。個人資料保護法亦有相關之

<sup>411</sup> 陳敏，前揭註 315，頁 89。司法院解字第 2903 號解釋：各機關受有薪給之雇員及受有工餉之警丁，均非公務員服務法第 24 條所稱受有俸給之公務員。

<sup>412</sup> 原為「稅務關務人員服務獎懲辦法」，後於民國 91 年 9 月 21 日財政部台財人字第 0910053084 號令廢止，另訂定「財政部稅務人員獎懲標準表」，其後於 103 年 2 月 11 日修正為現行之「財政部稅務人員獎懲要點」。

<sup>413</sup> 參照「財政部稅務人員獎懲要點」第 6 條第 13 款、第 7 條第 31 款、第 8 條第 14 款及 15 款。

<sup>414</sup> 梁盈潔，前揭註 353，頁 52。

<sup>415</sup> 陳敏，前揭註 315，頁 91。

規定。<sup>416</sup>

而須注意的是，雖因洩漏租稅資訊而侵害納稅人資訊自決者，所成立之國家賠償責任及民法侵權行為賠償責任，其賠償之方法與原則不盡相同：該國家損害賠償係以金錢賠償為原則，以回復原狀為例外（國家賠償法第 7 條第 1 項）；反之，民法侵權行為損害賠償責任，則以回復原狀為原則，以金錢賠償為例外（民法第 213 條、第 215 條）。惟租稅秘密一旦洩露，能夠回復原狀之可能性極其微小，因此若產生財產損失，多以金錢賠償為主。問題在於，租稅資訊並非僅涉及財務資訊，而有可能涉及私領域之範疇，應如何回復原狀？以現行民法之規定，當身體、健康、名譽、自由、隱私等人格權受到侵害時，可請求賠償相應之慰撫金，<sup>417</sup>而僅有名譽被侵害時，方得請求回復名譽之損害。更有問題者，乃納稅人係法人或非法人組織之情形。其雖具有資訊自決之權利，但若涉及洩露其營業或業務資訊而尚未造成財產損失時，其即無法得到相應之賠償。<sup>418</sup>

## 第四節 小結

### 第一項 租稅秘密合法傳遞之對象過多而有違資訊自決之疑慮

稅捐稽徵法第 33 條以及德國租稅通則第 30 條第 4 項之規定，大致可分為對私人傳遞租稅資訊以及對政府機關傳遞租稅資訊兩種類型，其可得傳遞租稅資訊之例外情況多達 8 類，甚至於第 7 款設有補遺規定，用以防止掛漏。然此規定用之得當，可彌補法律規定之缺漏，用之不當，則可能破壞租稅秘密制度，而從實務中財政部依據此款規定所頒佈之多項釋示函令中不難發現，其從實質上動搖了租稅秘密之意義，相對於納稅人之資訊自決權的保護，更顯突兀。

因此，稅捐稽徵法第 33 條第 1 項之各款規定，應當解為列舉規定，不得以其

<sup>416</sup> 參照個人資料保護法第 29 條、第 31 條。

<sup>417</sup> 參照民法第 18 條、第 194 條與第 195 條。

<sup>418</sup> 劉春堂，《國家賠償法》，臺北：三民，修訂三版，2015 年，頁 75-76。

他理由任意擴大各款之適用範圍，故本文認為，本法第 33 條第 7 款規定「經財政部核定之機關與人員」宜予刪除，可得傳遞者為法律明定為限。此外，就其例外傳遞之規定，應當要求請求傳遞租稅資訊之機關應具體說明提供使用之特定目的，並在稅務行政或職務範圍內加以請求與使用，以符合「目的拘束原則」。

至於最有爭議之第 8 款規定「債權人已取得明示確定判決或其他執行名義者」，按保護租稅秘密之目的在於保障人民之租稅資訊不被逾越蒐集目的利益，並維護順利稽徵之公益，非涉有公共利益，似不宜予以任意揭露，顯然債權人之私益並不在可得保護之列。本款規定雖然有其立法目的及需求——倘不讓債權人獲得納稅義務人之租稅資訊，債權人即有無以請求強制執行之可能，惟其相當於以公權力之發動滿足私權，在憲法上明確肯認資訊自決權之今日，應予檢討刪除，以確保人民資訊自決權即稅捐稽徵行政調查之所得資訊運用之正當性。<sup>419</sup>

## 第二項 稅捐稽徵法第 33 條與所得稅法第 119 條之規範缺乏程序性保障

稅捐秘密之保護，不僅對人民之租稅資訊的秘密性與自主性有其必要，對國家順利之課徵稅捐亦有其重大實益。若稅捐稽徵機關的將其在課徵租稅程序中所蒐集之資訊任意傳遞、揭露，對納稅義務人以及國家而言，均會產生不可預見之損害。然而，稅捐稽徵法第 33 條雖設有保密規定，但其制度上多有缺漏。觀諸德國租稅通則與美國內地稅法第 6103 條規定，遠較稅捐稽徵法第 33 條與所得稅法第 119 條規定完整詳盡，其立法目的旨在限制稅捐機關與其他機關或私人間之資訊流動，而侵害納稅人之資訊自決權，因此在立法上對納稅人申報及調查所得之資料，以推定秘密為原則，對納稅資料之保密範圍予以最大範圍之界定。相對的，大法官解釋經由憲法第 22 條之解釋，肯認資訊自決權為憲法所保障之基本權，惟稽徵機關對納稅人租稅資訊之使用、傳遞之界限為何，如何權衡重大之公益與納稅人資訊自決權之扞格，與外國之立法例相較，仍有諸多尚待斟酌之處。

<sup>419</sup> 郭介恒，前揭註 41，頁 35。

因此，納稅人權利之程序性保障不僅要在租稅資訊蒐集階段，更應當於資訊之傳遞階段進一步落實。就傳遞租稅資訊之界限而言，因稅捐稽徵行政調查之資訊可適用於課稅行政領域，故事前與事後之正當法律程序尤為重要，不僅應以書面通知納稅人其所蒐集之租稅資訊可能使用之狀況，更應當給予納稅人事後陳述意見之武器平等的機會。而在刑事領域，應當禁止租稅行政調查之資訊傳遞至刑事領域加以使用，以防止納稅人喪失行使緘默權之權利，抑或被迫自證己罪，而對租稅資訊之利用失去控制。

### 第三項 違反租稅秘密之行為類型與法律責任亟待明確

稅捐稽徵法第 33 條及所得稅法第 119 條，皆僅規定應絕對地保守租稅秘密，而未說明如何之行為構成租稅資訊保密義務之違反。刑法中對於公務員侵害租稅秘密之行為，僅規定了洩漏之一種，而利用職權時所知悉之租稅秘密，抑或擅自調取儲存於電腦上之電子租稅資訊，亦足以造成納稅義務人資訊自決權之損害，對此等行為，稅捐稽徵法應參酌德國租稅通則第 30 條之規定，以明文規定禁止之。而就法律責任之部分，臺灣未就違反保守租稅秘密義務，設置特別之刑法規定，學說上有適用不同條款論罪之爭議，而實務中亦無處罰之案件可供參考。從立法理由觀之，似乎應以刑法 132 條作為洩漏租稅秘密之處罰依據，但誠如前述，其所保護之公益與租稅秘密之私益不甚配合，而刑法 318 條亦不能涵蓋所有租稅秘密之情況。至於懲戒責任，稅捐稽徵人員應適用稅務人員獎懲要點之規定，而其他政府機關人員僅能以公務員懲戒法或公務員考績法之一般規定處分之。

綜上，稅捐稽徵法第 33 條應盡速修正之，除進一步明確租稅秘密之主體，保守租稅秘密之義務人以及租稅秘密之保護客體外，對於侵害租稅秘密之行為態樣以及不構成侵害租稅秘密之例外規定等，為更合理更明確之規範，並於稅捐稽徵法內設置侵害租稅秘密之刑罰規定，而得以涵蓋各種可能侵害租稅秘密之行為。



## 第六章 租稅資訊之交換與兩岸租稅協議

當課稅事實涉及國外資訊的情形下，依據一般國際法之原則，行政機關縱使經過當事人同意，亦不得在其他國家領域從事職務行為。因此，稅捐稽徵機關為課徵租稅，需要在其他國家領域調查事實時，應當請求國際間機關協助。因此，國際上多有締結條約或協定以規定提供租稅資訊之「職務協助」，亦即租稅資訊之交換。然而在國際租稅資訊交換制度中，無論是各國之間抑或國際組織對納稅人之權利，尤其其資訊自決權之保護幾乎處於忽視的程度。本章從 2015 年兩岸所簽署之「海峽兩岸避免雙重課稅及加強稅務合作協定」(下稱「兩岸租稅協議」)出發，討論兩岸租稅協議之性質及意義，並就其中對租稅資訊交換之規定從法律依據、制度設計到交換之界限，探討對納稅人租稅資訊之保護可能，以期兩岸均能更加重視納稅人之資訊自決權。

### 第一節 國際租稅資訊交換之研究<sup>420</sup>

#### 第一項 國際租稅資訊交換之新趨勢

2000 年 OECD 組織了「全球稅務透明與資訊交換論壇」(Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes,「Global Forum」)，迄今 Global Forum 已有 137 個會員國/地區，是全世界最大的稅務與金融帳戶資訊交換組織。Global Forum 目前有兩個國際資訊交換的標準模式，其一為於 2006 年 1 月針對「指定請求資訊交換」(Exchange of Information on Request,「EOIR」)發布之 International Standard of Transparency and Exchange of Information on Request(以下簡稱「EOIR 標準模式」)，而另一為 2013 年 9 月針對「自動資訊交換」(Automatic Exchange of Information,「AEOI」)發布之 Standard for Automatic Exchange of Financial information in Tax Matters(以下簡稱「AEOI 標準模式」)。

<sup>420</sup> 此部分經由口試委員陳清秀教授提點，增補有關國際租稅資訊交換之研究，特此感謝。

AEOI 標準模式主要規定參加國家/地區透過簽署多邊稅務行政互助公約 (Multilateral Competent Authority Agreement, 「MCAA」), 同意未來將依照「共同申報準則」(Common Reporting Standard, 「CRS」)進行稅務資訊交換。簽署多邊稅務行政互助公約的特點為可同時與數國簽署多邊協議之多方稅務合作、統一標準模式、彈性高、涵蓋所有稅收, 此外各簽署國家或地區藉由互助公約取得相關資訊交換的安全保密性, 並可一併打擊其他嚴重的金融犯罪行為。AEOI 標準模式亦將借鏡 EOIR 標準模式之經驗, 成立由會員國組成之審核團體(Peer Review Group, 或稱做「PRG」), 並藉兩階段的審核程序(peer review process)進行覆核, 確保各國稅務機關與協議國間(包含法人最終受益人)等自動資訊交換的有效執行。<sup>421</sup>

CRS 是一套金融機構盡職調查和申報的標準, 包括需要進行申報的金融機構、金融帳戶、盡職調查程序、應申報之資訊等。OECD 於 2015 年 8 月公佈 CRS 執行手冊、稅務資訊交換協定(Model Protocol to the Tax Information Exchange Agreements, 「TIEAs」)等報告書, 提供和協助政府官員和金融機構導入 CRS、已簽署之既有 TIEAs 的新增範圍等相關指導。簽署多邊稅務行政互助公約之國家或地區的有權主管機關如有正當理由證明來自其他簽署國家或地區的有權主管機關所提供的申報資訊不完整或未遵循或不符合 CRS 所要求之帳戶持有人的身分辨識及盡職調查作業的相關規定, 將會通知此不合規之他國/地區有權主管機關。當有違反資訊保密規定之情事發生, 也需立即通知他國/地區有權主管機構與提出改善方法。

2014 年 5 月 6-7 日舉辦的 OECD 部長級會議中提出「稅務資訊自動交換宣言」(Declaration on Automatic Exchange of Information in Tax Matters), 呼籲全球金融中心立即實施自動交換金融資訊之單一全球準則(the New Single Global Standard), 尤其向開發中國家提供必要之協助以獲得該準則下之利益。<sup>422</sup>截至 2016 年 8 月 31 日止, 計有 104 個國家/地區正式簽署或同意遵循多邊稅務行政互助公約, 台灣臨近之亞太國家或地區已陸續簽署多邊稅務行政互助公約同意遵循 CRS 實施首次 AEOI 計畫, 於 2017 年起, 印度和韓國同意實施 AEOI 計畫, 而印度也已通過相關印度稅法的修改以遵循 FATCA 和 CRS。於 2018 年起, 新加坡、印尼、紐西蘭、

<sup>421</sup> About Global Forum, retrieved October 8, 2016, available at: <http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/>

<sup>422</sup> OECD (2014), Declaration on Automatic Exchange of Information in Tax Matters, OECD, Paris.

中國、馬來西亞、澳洲、日本和香港皆同意執行 AEOI 計畫，其中新加坡選擇在特定條件下遵循 AEOI。<sup>423</sup>



## 第二項 國際租稅資訊交換之法律基礎

全球化時代，納稅人為追求全球經濟活動之利益最大化而積極進行不當租稅規劃，各國為維護稅基，紛紛倡議跨境合作共同打擊不法逃漏。租稅資訊交換作為跨境合作之重要手段之一，各國均依相關協定規定進行資訊交換。而有效之資訊交換需要存在相應之法律基礎，其中主要包括（1）OECD 或聯合國（UN）稅約範本，（2）資訊交換之專項協定，或（3）區域性之法律機制。

### 一、OECD 稅約範本和 UN 稅約範本

國際社會存在大量租稅協定，大多數皆以國際組織發布之協定範本為範本，協定範本並無強制性之法律效力，僅為國家簽訂對外條約提供樣本與指導，而在國際社會中得到廣泛應用。

OECD 稅約範本第 26 條規定了租稅資訊之交換，其內容如下：

「1、締約國雙方主管機關應交換為實施本協定的規定所需要的資料，或交換為實施雙方締約國或其所屬政治組織、或地方自治團體所課徵全部種類之租稅之有關國內法律所需要的資料。但以該國內法令之課稅，並不違反本協定之情形為限。此類資訊交換不以第 1 條及第 2 條為限。

2、締約國一方依前項規定收到任何資訊，應與按該國國內法律取得之資訊同樣保密，且僅能揭露予與前項規定之租稅核定、徵收、執行、起訴、行政救濟之裁定或監督上述程序之相關人員或當局（包括法院及行政機關）。上述人員或當局僅得為前述目的使用該資訊，但彼等得將該項資訊於公開之訴訟程序或司法裁判上

<sup>423</sup> See Chart of Participating Jurisdictions, retrieved October 8, 2016, available at: [http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Status\\_of\\_convention.pdf](http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Status_of_convention.pdf)

予以揭露。倘前述資訊依雙方締約國國內法令得為其他目的使用，且該用途確經提供資訊國之他方主管機關授權許可者，不受前項規定之限制。

3、前兩項之規定，在任何情況下不應被理解為締約國一方有義務：(1) 採取與該締約國或他方締約國的法律或行政慣例不相一致的行政措施；(2) 提供按照該締約國或他方締約國的法律或正常行政管道所無法獲得的資訊；(3) 提供可能洩漏任何貿易、營業、工業、商業或職業秘密或交易過程的資訊，或揭露違反公共政策（公共秩序）的資訊。

4、一方締約國依據本條請求他方締約國提供資訊，縱然他方締約國為自己課稅目的無需此種資訊，仍應採取資訊蒐集手段獲得此種資訊。前述義務，應受第 3 項規定之限制，但不得解釋為僅因締約國自己對於該項資訊無課稅利益，即可拒絕提供。

5 第 3 項規定不得被解釋為一方締約國得以被要求提供之資訊，涉及由銀行、其他金融機構、被委任人或代理人或受託人持有之資訊，或屬於某人所有之資訊為理由，而拒絕提供資訊。」<sup>424</sup>

OECD 稅約範本是目前國際稅務合作方面最重要、最基礎之範本，亦是大多數國家對外簽訂避免雙重課稅條約之範本。目前，OECD 對其範本及注釋採取及時更新之作法，以便及時、準確反映國際租稅之發展需求與各成員國之觀點。

至於 UN 稅約範本，相較於 OECD 稅約範本，其更側重強調來源地稅收管轄權，更多代表資本輸入國之立場，而在開發中國家有較為普遍之適用，但就資訊交換之條款規定，與 OECD 稅約範本並無本質上之差別。

## 二、資訊交換之專項協定

國際經濟交往事項中就所涉及之租稅問題個別方面達成之協議，稱之為專項合作協定。2002 年 OECD 發布稅務資訊交換協定版本（Model Agreement on

<sup>424</sup> OECD 稅約範本第 26 條規定之中文翻譯，詳參陳清秀，《國際稅法》，臺北：元照，二版，2016 年，頁 506-507。

Exchange of Information in Tax matters)，為各國簽訂租稅資訊交換協定提供參考。

是以，為租稅事項中行政協助目的而特別締結之條約包括歐洲理事會與 OECD 稅務行政互助公約（Joint Council of Europe/OECD Convention on Mutual Administration Assistance in Tax Matters），該公約早在 1988 年即對 OECD 成員國及歐洲理事會的會員國開放簽署。其中，公約第 4 條宣示性規定各國從事租稅資訊交換一般原則，第 5 條規定個案資訊交換，第 6 條規定自動資訊交換，第 7 條規定自發性資訊交換。其中之規定未如 OECD 稅約範本第 26 條規定之詳盡。<sup>425</sup>

### 三、區域性之法律機制

在歐盟內部，歐盟會員國通常依據歐盟指令（EU Mutual Assistance Directive）與稅務行政互助公約，將指令轉化為國內法規以執行資訊交換。其中，歐盟指令僅適用於歐盟成員國直接進行資訊交換且僅允許直接稅方面之租稅資訊交換。2011/16/EU 指令第 4 條規定機構，第 5 條規定應要求資訊交換，第 8 條宣示性規定自動資訊交換，第 9 條宣示性規定自發性資訊交換。<sup>426</sup>

## 第三項 國際租稅資訊交換之類型

締約國在國際租稅資訊交換中，可根據個案不同之狀況選取不同之實施方案。在實踐中，締約國以哪幾種方式進行資訊交換，由締約國主管當局決定。OECD 稅約範本第 26 條歸納了基於請求而為個案資訊交換、自動資訊交換與自發性交換資訊三種交換形式。根據 OECD 稅約範本注釋之說明，三種交換形式可單獨適用，也可結合使用。此外，OECD 稅務資訊交換協定範本（TIEAs）規定了基於請求而為個案資訊交換和境外稅務檢查兩種資訊交換形式。<sup>427</sup>歐洲理事會與 OECD 稅務行政互助公約（CMAA）規定了基於請求而為個案資訊交換、自動資訊交換、自發

<sup>425</sup> 李顯峰主持，《我國因應國際反避稅趨勢執行跨國資訊交換之研究》，前揭註 32，頁 64。

<sup>426</sup> 李顯峰主持，《我國因應國際反避稅趨勢執行跨國資訊交換之研究》，前揭註 32，頁 64。

<sup>427</sup> OECD (2002), Agreement on Exchange of Information on Tax Matters, Article 5 and Article 6.

性交換資訊、同期稅務稽查、境外稅務檢查五種資訊交換形式。



### 一、基於請求而為個案資訊交換(Exchange of Information on Request)

針對特定案件或問題，締約國一方向他方締約國提出請求提供特定資訊。此種方式主要適用於一國稅務機關對有關租稅資訊有疑問或有關租稅資訊缺失而需要特別查證之狀況。資訊請求國在提出請求前已經窮盡按照本國之課稅程序，通常可以獲得相關課稅資訊之管道，而仍未取得資訊。被請求之資訊範圍必須和特定案件有關，具體可能包括納稅人在對方境內之財產收益、銀行帳戶往來、營業活動範圍亦即有關商品和勞務之價格、成本費用等等。<sup>428</sup>

### 二、自動資訊交換 (Automatic Exchange of Information)

自動資訊交換，亦被稱作例行資訊交換 (Routine Exchange of Information)，指締約國直接依據事前達成之協議，將納稅人之所得或財產之資訊有系統，並且定期地批量地提供給對方。通常由所得來源國將相關資訊自動提供給納稅人之居住地國。<sup>429</sup>

### 三、自發性交換資訊 (Spontaneous Exchange of Informtion)

此為締約國一方將在稅務工作中獲取的、認為對締約國他方稅捐徵收有益之情報主動向締約國他方提供之資訊交換方式。自發性交換資訊並不待他方締約國事先之特別請求，而完全由資訊發出國之稅務人員於稅務調查中自發蒐集、提供。在此，通常以有事實上之情況表徵，足以推定其他國家之稅捐已經被逃漏或可能被逃漏的情形存在時，即可由稽徵機關進行自發性的資訊交換。<sup>430</sup>

<sup>428</sup> 陳清秀，前揭註 424，頁 510。

<sup>429</sup> 陳清秀，前揭註 424，頁 510。

<sup>430</sup> 陳清秀，前揭註 424，頁 510。



#### 四、同期稅務稽查 (Simultaneous Tax Examinations)

同期稅務稽查，又稱同期稅務檢查，是指兩個或兩個以上之締約國直接依據同期稽查協議，同時、獨立地在各自締約國內對有共同或相關利益之納稅人之涉稅事項進行調查，並將所取得之資訊進行交換之方式。<sup>431</sup>

#### 五、境外稅務調查 (Tax Examination Abroad)

傳統之租稅資訊交換通常經由書面交換資訊之方式來實施的，而境外稅務調查係依據授權協議，經締約國雙方同意，一方到他方有效行使稅收管轄權之區域進行實地訪問，以獲取、查證租稅資訊之資訊交換方式。<sup>432</sup>

#### 六、產業別之資訊交換 (Industry-wide Exchange of Information)

產業別之資訊交換，係指締約國主管當局共同對某一行業之運營方式、資金運作模式、價格決定方式及逃漏稅方法等進行調查、研究、分析，並相互及耦合有關租稅資訊之資訊交換方式。在此不涉及特定納稅人，也不針對特定個案，而是關注作為一個整體之產業，例如醫藥產業、石油產業或銀行業等。此類資訊交換之目的主要為獲取某產業在全球範圍內有關經營模式等方面之全面數據，使稽徵機關得以對該產業之納稅人實施有效之稅務監管。<sup>433</sup>

<sup>431</sup> See Joint Council of Europe/OECD Convention on Mutual Administration Assistance in Tax Matters, Article 8.

<sup>432</sup> See Joint Council of Europe/OECD Convention on Mutual Administration Assistance in Tax Matters, Article 9.

<sup>433</sup> OECD (2014), Model Tax Convention on Income and on Capital, Commentary on Article 26, Paragraph 9.1. Retrieved October 8, 2016, available at: <http://www.oecd.org/tax/treaties/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2015-full-version-9789264239081-en.htm>

## 第二節 兩岸租稅協議與稅務合作

長期以來中國大陸作為台商投資之熱門地點，中國大陸稅務部門主管機關所關心者，多半為如何防止台商投資企業相關稅源流失的問題。而從目前兩岸經貿往來狀況來看，並非僅以台商對中國大陸投資為主要模式，中國大陸也逐漸扮演資本輸出國之角色。因此，雙方均關注的問題就是，作為居民國如何對自己國籍的企業的全球所得加以徵稅，又能避免該企業在其他地區被徵收過多的稅。

海峽兩岸從 2009 年起即開始密集地協商相關之稅收與經貿問題，關於關稅等交易稅部分，「兩岸經濟合作架構協定」(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)成為政治與經濟熱門話題，而關於所得稅之議題，則在「兩岸租稅協議」中加以處理解決。其中，資訊交換，是稅務合作一種重要之方式。<sup>434</sup>納稅人相對於稅務機關，因其掌握自身之收入來源、成本費用、資產類別與價值，及全球整體財務狀況與規劃等，必然為資訊優勢一方，相較下，稅務稽徵機關則相對弱勢。若政府能充分利用涉外資訊交換機制，除可降低納稅人利用先天優勢逃漏稅捐之風險外，亦可使財政體制得以健全，使租稅功能發揮預期效果。<sup>435</sup>而雙邊租稅協定，則是兩國就來源於自己與對方所得課徵所得稅時，如何分配徵稅權，解決可能發生的雙邊重複徵稅問題，以及建立雙方協調合作的機制。<sup>436</sup>惟兩岸稅務合作需要雙方的合作與協調，並且涉及到台商與陸商在兩岸的商務與租稅資訊之揭露，從商業經營的角度來講，台商多普遍擔心雙方資訊交流所可能發生的副作用，也就是稅捐稽徵機關會濫用所獲得之資訊，進而加重稅負或查稅，這也成為台商最為擔憂之事項。財政部特此花了不少篇幅，特別說明兩岸租稅協議就資訊交換「要件及範圍」規定作最嚴謹最限縮之規範，並明訂「四不原則（不溯及既往、不用於刑事案件、不作稅務外用途及不是具體個案不提供）」及「禁止規定（拒絕提供涉及營業秘密或有違公共政策之資訊）」，自始封鎖大陸可能之不當及浮濫之資訊交換請求，

<sup>434</sup> 其他稅務合作之內容仍包括非歧視待遇、協助徵稅、業務交流及聯繫主體等，都是兩岸會談之內容，詳參財政部賦稅署網站，第四次江陳會談兩岸租稅協定專區：

<http://www.dot.gov.tw/dot/home.jsp?mserno=200912280001&serno=200912280001&menudata=DotMenu&contlink=content/agreement.jsp>（最後瀏覽日：2016 年 10 月 8 日）。

<sup>435</sup> 吳自心，〈淺談租稅協定資訊交換機制之重要性〉，當代財政，第 21 期，2012 年 9 月，頁 2。

<sup>436</sup> 陳薇芸，前揭註 34，頁 18。



以期保障合法納稅義務人權益。<sup>437</sup>以下就兩岸租稅協定及其中有關租稅資訊交換條文詳述之。



## 第一項 兩岸租稅協議之性質與效力

### 一、兩岸租稅協議之性質

#### （一）租稅協定與國內法之關係

在國際租稅法律關係中，就課稅權之行使而言，有關課稅之要件、課稅對象及範圍與租稅稽徵程序，均由國內稅法加以規定。而各國簽訂租稅協定之目的，主要係針對所得及財產防止雙重課稅，以協調解決締約國對於居民稅收管轄權與來源地稅收管轄權間之衝突。因此，租稅協定之作用在於對締約國之國內稅法的課稅權行使加以調整或限制，以實現跨國所得及財產價值之公平正確課稅之目的。因此，租稅協定之這種作用意味著，其對締約國通過國內稅法確定之稅收管轄權的調整，或維持現狀，或加以限制，而不得透過協定創設或擴大締約國之課稅權。<sup>438</sup>

依釋字第 329 號解釋理由書明定：「憲法所稱之條約，係指我國（包括主管機關授權之機構或團體）與其他國家（包括其授權之機關或團體）或國際組織所締結之國際書面協定，名稱用條約或公約者，或用協定等其他名稱而其內容直接涉及國防、外交、財政、經濟等之國家重要事項或直接涉及人民之權利義務且具有法律上效力者而言。其中名稱為條約或公約或用協定等名稱而附有批准條款者，當然應送立法院審議，其餘國際書面協定，除經法律授權或事先經立法院同意簽訂，或其內容與國內法律相同（例如協定內容係重複法律之規定，或已將協定內容訂定於法律）者外，亦應送立法院審議。其無須送立法院審議之國際書面協定，以及其他由主管機關或其授權之機構或團體簽訂而不屬於條約案之協定，應視其性質，由主管機關依訂定法規之程序，或一般行政程序處理。外交部所訂之『條約及協定處理準則』，

<sup>437</sup> 參財政部網站國際財政司，如何化解台商對於兩岸租稅協議資訊交換之疑慮？  
<https://www.mof.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=190&pid=65933>（最後瀏覽日：2016 年 10 月 8 日）。

<sup>438</sup> 廖益新，《國際稅法學》，北京：高等教育，一版，2008 年，頁 75 以下。

應依本解釋意旨修正之，乃屬當然。」由此可知，兩岸租稅協定之內容直接涉及納稅人之稅法上權利義務，故具有法律上之效力，其位階等同於法律，故應送立法院審議。<sup>439</sup>又基於憲法第 141 條報持平等互惠原則之態度，尊重條約，「原則上，一國政府有義務不制定違反條約之法律，故在解釋上應盡可能推定立法機關不願為與條約有抵觸之立法」，<sup>440</sup>是以原則上法律若與條約抵觸，應依條約之效力為先。故若租稅協定對相關規定與現行稅法規定不同甚至有所抵觸者，應優先使用租稅協定之特別規定。

而中國大陸雖然在憲法上規定國際法優於國內法之一般原則，但在一些具國內立法中，皆確認條約之規定具有優先於國內法之地位。如企業所得稅法第 58 條規定，「中華人民共和國政府同外國政府訂立的有關稅收的協定與本法有不同規定的，依照協定的規定辦理。」其亦確認租稅協定原則上具有優於國內稅法使用之效力地位。

## （二）兩岸租稅協議與 OECD、UN 租稅協定範本

國際間租稅協定簽署之基本範本主要有二，其一為經濟合作暨發展組織（OECD），其二則是聯合國（UN）範本。兩大範本的協定條文在架構上雖大同小異，然因其就課稅權之立場不同，而在具體之細節專案上，有部分條文有較大之不同。OECD 之協定範本多為經濟開發程度較高之國家所採用，其特色是站在資本輸出國之立場，在徵稅權衝突時，優先將稅權給予資本輸出國的居民國母國；相反，UN 之協定範本則是較受開發中國家歡迎，因為作為被投資之國家，能夠儘量將稅源擴大並歸屬於所得來源地，而對其最有利。<sup>441</sup>就臺灣而言，其租稅協定之政策，乃為避免雙重課稅、防杜逃漏稅及增進雙方經貿及投資關係、文化交流及人民來往，其多以 OECD 稅約範本為依據；而中國大陸一直以投資熱門地點聞名，因此在擬定租稅協定時，UN 稅約範本成為一個很好的參考對象。因此可見在兩岸租稅協定許多條文的協商上，雙方一定有許多爭議。

<sup>439</sup> 陳清秀，〈租稅協定相關問題之探討〉，法令月刊，第 62 卷 5 期，2011 年 5 月，頁 80。

<sup>440</sup> 法務部 77/11/19 法 77 參字第 20108 號函。

<sup>441</sup> 陳清秀，前揭註 439，頁 78。

經過 6 年談判，兩岸海峽交流基金會（下稱「海基會」）與大陸海峽兩岸關係協會（下稱「海協會」）終於 2015 年 8 月完成兩岸租稅協議之簽署，而臺灣方面，因立法委員對稅務資訊交換之保留態度，而使得該協議遲至今日尚未經立法院修法審查通過而生效。<sup>442</sup>而兩岸租稅協定之簽署主體與以往與其他國家簽署之主體存在不同，並非由兩岸有關稅務主管機關出面簽署，而是由兩岸之民間機構——海協會與海基會完成簽署，這也成為兩岸租稅協定特色之一。

觀諸兩岸租稅協議條文，<sup>443</sup>從體例編排看，協定包含正文和附件兩個組成部分。正文部分共有 13 個條文，是對兩岸避免雙重徵稅及加強稅務合作的原則性規定。附件部分擁有單獨的名稱，係「海峽兩岸避免雙重課稅及加強稅務合作具體安排」，共有 13 個條文，分別就兩岸徵稅權劃分、稅率設置、消除雙重徵稅方法、非歧視待遇原則、相互協商及資訊交換等具體內容的規定。而從具體內容看，其結合了 OECD 與 UN 兩個稅約範本，並充分考量雙方之政治、財政、經濟及貿易狀況而商訂。

## 二、兩岸租稅協議在臺灣與中國大陸之生效方式

實現從海峽會與海基會簽署的「私協定」到對兩岸具有普遍約束力的法律規範的轉變，需要經歷一個複雜的過程。在此過程中，大陸和臺灣依據各自有關規定「接受」(incorporation)<sup>444</sup>兩岸租稅協定，是兩岸協定實施之關鍵步驟。在兩岸語境下，租稅協定之接受係指依照各自之規定，通過一定之方式，使本屬於民間私協定之兩岸協定具有規範意義上之法律效力之過程。

誠如前揭所言，兩岸租稅協定之簽訂主體，為海協會與海基會之名義，而非雙方公權力機關所為。大陸之海協會與臺灣之海基會係雙方為開展兩岸事務性交流而專門成立之團體，其中海協會之法律性質為「社會團體法人」，海基會之法律性

<sup>442</sup> 相關新聞報導資訊，詳參：兩岸租稅協議卡關，<http://udn.com/news/story/6656/1357856>（最後瀏覽日：2016 年 10 月 8 日）；經過六年談判 兩岸租稅協議今天完成簽署，<http://news.ltn.com.tw/news/business/breakingnews/1423589>（最後瀏覽日：2016 年 10 月 8 日）。

<sup>443</sup> 兩岸租稅協議條文全文參照附錄一。

<sup>444</sup> 「接受」係為國際法學上的一個概念，係指締約國對條約內容之承認與執行之描述。詳參李浩培，《條約法概論》，北京：法律，2003 年，頁 314。

質為「財團法人」，<sup>445</sup>此即涉及如何將不具公權力性質之私主體所簽訂之協定，轉變為具有公法性質之法律規範。<sup>446</sup>

就臺灣方面，根據「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」有關規定，兩岸租稅協議仍需經過「立法院」之審議與批准程序，<sup>447</sup>在這一過程中，可能還會對協定進行內容上的修改，從而最終完成對兩岸協議的接受。至於大陸方面，從實踐來看，國家權力機關不會對兩岸租稅協議實施具體之審議或者批准程序。接受兩岸協定的方式主要有兩種，一種是轉化接受，一種是默示納入接受。<sup>448</sup>轉化接受一般表現為國務院有關部門聯合發佈規範性文件，全文轉發有關兩岸協定的主要內容，以完成對兩岸協議的接受。默示納入接受是指立法機關直接依據兩岸協議進行立法活動、審判機關直接依據兩岸協議進行司法裁判、行政機關直接依據兩岸協議調整相應政策，其表現為三種形式，即依據兩岸協定制定規範性法律文件、依據兩岸協議制定司法解釋、依據兩岸協議作出司法裁判。

本文以為，大陸方面，兩岸租稅協定的接受和實施方式極有可能採取轉化接受或者制定規範性文件的默示納入接受，即財政部、國家稅務總局會同國務院其他有關部門依據兩岸租稅協定之具體內容制定單獨的規範性文件或者直接在規範性文件中全文轉發兩岸稅收協議。待臺灣方面和大陸方面分別完成各自上述程序並書面通知對方後，兩岸稅收協議方可正式生效。同時，根據協定正文第 13 條之規定，協議正式生效後，針對源泉扣繳稅款，自協議生效後的次年 1 月 1 日起實施；針對其他稅款和資訊交換，自協議生效後的次年 1 月 1 日後開始之課稅年度起實施。

<sup>445</sup> 參照「海峽兩岸關係協會章程」第 1 條規定以及「財團法人海峽交流基金會組織規程」第 1 條規定。

<sup>446</sup> 因兩岸協議之生效非本文探討之重點，此處不再多加著墨。詳參周葉中、段磊，〈論兩岸協議的接受〉，法學評論，2014 年第 4 期，頁 1 以下。

<sup>447</sup> 參照臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 4 條之 2，第 5 條之規定。

<sup>448</sup> 周葉中、段磊，前揭註 446，頁 5。



## 第二項 兩岸租稅協議之效益

### 一、兩岸租稅協議之效益

參照財政部之分析說明，兩岸租稅協議之簽署具有以下幾項具體效益，學者整理分析如下：<sup>449</sup>

#### （一）對人民與企業而言

##### 1、增加台商在大陸之競爭力

兩岸租稅協議提供永久減免稅措施（例如：股利、利息及權利金適用永久優惠稅率），關係企業交易移轉訂價相對應調整及雙邊預先訂價協議，可減輕臺商在大陸投資的所得稅負，增加稅負確定性，有利投資決策。<sup>450</sup>而相較於已與中國大陸簽署租稅協定之其他國家或地區，兩岸簽署租稅協定有助於台商與其他國家或地區之廠商在大陸公平競爭。

##### 2、消除兩岸間雙重徵稅

雖然兩岸各依其法律規定採取單方面消除雙重課稅措施，惟兩岸課稅規定之差異導致仍有可能存在雙重課稅之問題。兩岸簽署之租稅協議通過相對應之減稅或免稅的方式以及相互協商之機制，消除雙重課稅。

##### 3、可降低租稅課徵之不確定性，減少投資風險

為了吸引外商投資，國內稅法常給予租稅優惠。然所得稅及租稅減免措施，常因應經濟、社會發展及政府財政狀況而作修正，且若未簽署兩岸租稅協定，一方給予租稅優惠，而另一方仍將之納入課稅範圍，實際上該廠商並未享受該租稅優惠，

<sup>449</sup> 陳清秀，前揭註 439，頁 75-77。

<sup>450</sup> 財政部國際財政服務資訊：兩岸租稅協議，

<https://www.mof.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=190&pid=1031>（最後瀏覽日：2016 年 10 月 8 日）。

從而導致投資人之稅務因此處於不確定之狀態。兩岸租稅協議的免稅以及優惠扣繳率之規定，優先於稅法所適用，從而使得投資人可免受稅法修正之干擾，而減少投資之風險。



## （二）對政府而言

### 1、增加投資環境之吸引力

若無租稅協定之適用，陸資及中國大陸外商來台投資，其稅負將高於投資其他國家或地區。因此兩岸簽署租稅協議，可增加臺灣投資環境之吸引力。

### 2、增裕國庫收入，增加就業機會

兩岸租稅協議所提供的永久減免稅措施，可營造臺灣公平合理永久低稅負環境，吸引陸商及外商來臺佈局，進而帶動投資，創造就業機會，具經濟效益。

## 二、資訊交換制度對租稅協定之重要性

簽訂跨國租稅協定最主要之目的與意義，在於避免重複課稅與防止惡意逃漏稅行為。進一步而言，租稅協定存在主因係兩國稅制過於相似，使得同一稅基成為兩個國家之課稅範圍；或因兩國稅制差異太大形成租稅規劃之空間，而產生國際租稅規避誘因。OECD 稅約範本第 1 條至第 23 條之內容，對於雙邊協定適用主體、適用租稅、協定用語之定義、居住者及常設機構之確定等等，均有詳盡規範。惟這些規範之有效執行，必須建立在徵納雙方或締約國政府間相關租稅資訊均充分揭露之基礎上。若發生資訊不對稱之問題，在適用協定時所涉及之個人、企業或政府機關，很可能因非自願性資訊成本之增加，或因資訊短缺而蒙受無謂之損失，導致無法達成簽訂雙邊租稅協定之目的。<sup>451</sup>

而藉由兩岸租稅協定，雙方稽徵機關可相互提供稅務協助，有效掌握課稅資料，

---

<sup>451</sup> 吳自心，前揭註 435，頁 2。

從而提升稽徵效率及核課之正確性，以維護租稅之公平。此外，兩岸租稅協議中就租稅資訊之交換，雙方均有保密義務之規定，亦有維護納稅人及企業權益之意旨。



### 第三項 臺灣依兩岸租稅協議執行資訊交換之法源依據

臺灣租稅協定簽訂之依據係稅捐稽徵法第 5 條之規定「財政部得本互惠原則，與外國政府商訂互免稅捐，於報經行政院核准後，以外交換文方式行之。」而依租稅協定執行資訊交換之法律依據，根據實定法規定以及學者之論述，有以下兩種不同之見解：

「甲說認為，資訊交換為租稅協定之從屬部分，既然租稅協定簽訂之依據為稅捐稽徵法第 5 條，則臺灣依租稅協定執行資訊交換之法源依據亦為稅捐稽徵法第 5 條。故提供資訊之國家僅得以原有調查方法，獲得資訊之國家亦須依租稅協定負保密義務。故依中央法規標準法第 5 條第 1 項之反面解釋，稅捐稽徵法第 5 條既然明定與外國政府商訂互免稅捐需要報經行政院核准，則不需要經立法院通過，總統公佈。而乙說認為，資訊交換並非互免稅捐，因此不屬於立法院於稅捐稽徵法第 5 條授權行政院之範圍，且資訊交換攸關人民之權利、義務，依中央法規標準法第 5 條規定，應依法律定之，所謂『應以法律定之』，依同法第 4 條規定，應經立法院通過，總統公佈，因此依租稅協定執行資訊交換之法源依據有所欠缺。」<sup>452</sup>

有論者主張甲說更為妥適，其認為從抽象概念而言，「資訊交換」與「互免稅捐」二者或許可以區別，但 OECD 與 UN 等國際組織之租稅協定範本均以專門條文規範資訊交換，可見資訊交換實為租稅協定之從屬部分，而立法院既然於稅捐稽徵法第 5 條授權行政院核准租稅協定，則租稅協定中常見之個案資訊交換條文亦應屬於授權範圍。<sup>453</sup>而就稅捐稽徵法第 5 條之立法理由來看，其係透過立法事先授權之方式，使行政部門能夠盡速解決國際間重複課稅問題，<sup>454</sup>因此若租稅協定中的個案資訊交換條文不在稅捐稽徵法第 5 條的授權範圍內，而需逐案報經立法院

<sup>452</sup> 李顯峰主持，《我國因應國際反避稅趨勢執行跨國資訊交換之研究》，前揭註 32，頁 48。

<sup>453</sup> 李顯峰主持，《我國因應國際反避稅趨勢執行跨國資訊交換之研究》，前揭註 32，頁 49。

<sup>454</sup> 稅務旬刊資料室，〈稅捐稽徵法草案總說明〉，稅務旬刊，第 866 期，1975 年 10 月，頁 13。

審議通過，不符稅捐稽徵法第 5 條迅速洽簽租稅協定之立法意旨。從行政實務上來看目前採取甲說，但亦有考慮租稅資訊之交換涉及人民之權利義務，而將乙說作為未來努力方向之依據。此外，就臺灣資訊交換法制亦包括「適用所得稅協定查核準則」，其有關資訊交換則規定於該法第 33 條。

觀諸兩岸租稅協議，其法律依據似有所不同，其係以臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 4 條之 2 規定，由行政院大陸委員會統籌辦理，協定內容具有專門性、技術性，以各該主管機關訂定為宜者，得經由行政院同意，由其會同行政院大陸委員會辦理。而同法第 5 條第 2 項明文規定，「協議之內容涉及法律之修正或應以法律定之者，協議辦理機關應於協議簽署後三十日內報請行政院核轉立法院審議；其內容未涉及法律之修正或無須另以法律定之者，協議辦理機關應於協議簽署後三十日內報請行政院核定，並送立法院備查，其程序，必要時以機密方式處理。」然而經過 6 年的協商，兩岸租稅協議於 2015 年 8 月 25 日正式簽署，原則上最快可於 2016 年 1 月 1 日期使用，惟遲至今日，兩岸租稅協議仍躺在立法院毫無動靜。

### 第三節 兩岸租稅資訊交換之主體、範圍及程序

#### 第一項 租稅資訊交換之主管機關

適用所得稅協定查核準則第 33 條規定，「稅捐稽徵機關因查核業務需要，得依據所得稅協定有關資訊交換之規定，函請財政部賦稅署洽請他方締約國查證或提供相關資訊。（第 1 項）他方締約國之所得稅協定主管機關要求提供納稅義務人之財產、所得、營業及納稅等資料，應由財政部賦稅署受理及答復，該管稅捐稽徵機關應予協助提供及處理資料。（第 2 項）」條文中的財政部賦稅署，依組織改造後之財政部處務規程第 7 條第 3 款規定「國際財政司掌理事項如下：...三、租稅協定適用爭議之解決及資訊交換之執行。...」，已改為財政部國際財政司，因此，租稅資訊交換成為財政部國際財政司與該管稅捐稽徵機關執行法定職務範圍，財政部國際財政司統籌辦理資訊交換事宜，一方面受理他方締約國提出交換資訊之請求，



另一方面審核確認各地國稅局申請案件向他方締約國提出請求。因此，臺灣係由財政部國際財政司統籌辦理資訊交換事宜，而非由各地區國稅局直接與他方締約國進行資訊交換。

而就中國大陸方面而言，大陸國際稅務總局在 30 餘個省份的省稅務局皆設置專責小組負責處理國際租稅業務，亦包含資訊交換之業務。蓋大陸尚未有國家層級之資料庫，所有資訊交換案件之處理都是以各地方稅務局作為承辦機關，但根據中國大陸的國際稅收資訊交換工作規程之規定，租稅資訊之交換必須經市級、省級一級國家三級稅務部門協調進行，但最終之交換必須由國稅總局進行，但資訊蒐集工作可由地方之國際租稅小組所啟動。<sup>455</sup>

## 第二項 租稅資訊交換之範圍

### 一、可得交換之租稅資訊一般範圍

誠如第二章就租稅資訊交換之定義，課稅資訊交換有廣義與狹義之分：狹義之資訊交換僅為執行租稅協定所需事實關係之確認；廣義之資訊交換仍包括為執行締約國在租稅協定所規定之課稅（內國稅法）所需之資訊。根據兩岸租稅協定第 6 條之規定：「雙方同意相互交換為實施本協議或為課徵本協議所含稅目（稅種）相關且必要的資訊」可知，其係為廣義之租稅資訊交換，惟其涉及之稅目以所得及財產為主。而相關附件進一步說明，<sup>456</sup>兩岸得交換之資訊範圍為雙方稅捐稽徵機關依各方法令本得取得之資訊，亦即，兩岸租稅協議並不要求雙方修改或違背原有法令與行政慣例。

此外，依據 OECD 稅約範本第 26 條之注釋，其要求交換之資訊必須與課稅有關聯，在此有關聯，必須在要求提供資訊之時點，具有可預見關聯性之合理的可能性。<sup>457</sup>然而從兩岸租稅協定中所稱之「必要的資訊」以及大陸的國際稅收資訊交換

<sup>455</sup> 參照中華人民共和國「國際稅收資訊交換工作規程」第 32 條、第 33 條、第 34 條、第 37 條之規定。

<sup>456</sup> 參照「海峽兩岸避免雙重課稅及加強稅務合作具體安排」第 12 條之規定。

<sup>457</sup> 陳清秀，前揭註 33，頁 10。

工作規程中所採用之「必需性標準」來看，相較於 OECD 稅約範本為代表的國際法律文件中所採納之「可預見的相關」標準，必要性或必需性之標準要狹窄許多。臺灣於 2014 年修正公佈稅捐稽徵法第 30 條增訂第 2 項「前項調查，不得逾課稅目的之必要範圍」，所謂「課稅目的之必要範圍」在此是否指代國內之課稅利益？由於稅捐稽徵法第 30 條第 2 項之立法理由並未提及資訊交換，而生相關疑義。<sup>458</sup>惟按 OECD 稅約範本與 UN 稅約範本自 2005 年起新增第 26 條第 4 項，<sup>459</sup>規定受請求方不得以「無國內課稅利益」拒絕以國內一般稅捐稽徵程序取得並提供請求方所需之資訊。從兩岸租稅協議條文來看，並不能看出是否納入 OECD 稅約範本與 UN 稅約範本第 26 條第 4 項之規範，但從臺灣、大陸分別與其他國家所簽訂之租稅協定資訊交換條文均係依據其範本之規範約定，從而應認為臺灣與大陸間之個案資訊交換之案件，應不以具有國內課稅利益為前提。

因此，依上述分析及國際租稅協定資訊交換之慣例與實務，可得請求租稅資訊交換之範圍，並不限於現有的已經知悉之課稅資訊，亦包括須另行調查之資訊。內國稅捐稽徵機關通常有義務採取必要之措施，以取得所被要求之租稅資訊。縱然該項資訊，非為內國自己實施所必須之課稅資訊，也應進行蒐集調查。惟在此，內國稽徵機關應如同自己實施稽徵程序一般，進行同樣的稅務調查，而稽徵機關之許可權範圍，亦僅限於依據內國法所執掌者為限。

## 二、銀行及金融機構之資訊用於交換

涉及銀行及金融機構所掌握之租稅資訊，OECD 稅約範本第 26 條亦增訂第 5

<sup>458</sup> 稅捐稽徵法第 30 條第 2 項之立法理由為：稅法之協力義務，原則上即為對納稅人資訊權之干預，對人民自由權利之限制，除須有法律規定外，該法規亦應力求明確，且必須在「必要範圍」內為之。

<sup>459</sup> OECD 稅約範本與 UN 稅約範本之第 26 條第 4 項內容相同，均為：「4. If information is requested by a Contracting State in accordance with this Article, the other Contracting State shall use its information gathering measures to obtain the requested information, even though that other State may not need such information for its own tax purposes. The obligation contained in the preceding sentence is subject to the limitations of paragraph 3 but in no case shall such limitations be construed to permit a Contracting State to decline to supply information solely because it has no domestic interest in such information.」有關 OECD 稅約範本之中譯文，參陳清秀，《現代稅法原理與國際稅法》，臺北：元照，第 2 版，2010 年，頁 773 以下。

項，明定不得以金融業保密義務而拒絕資訊交換。<sup>460</sup>雖然兩岸租稅協議中未說明不得以金融業保密義務拒絕資訊交換，惟是否可以反面解釋認為「得以金融業保密義務拒絕資訊交換」？

本文認為，誠如在第四章就租稅資訊之蒐集與第三人協力義務之討論來看，若稅捐稽徵機關依稅捐稽徵法所為合法調查，並遵循正當法律程序，稅捐稽徵人員依負嚴謹之保密義務，則銀行或金融機構之客戶其資訊自決權並不會遭受損害，在此前提下，稅捐稽徵機關當然可依法要求金融機構履行協力調查之義務而提示相關文件。惟現行規範並不完善之狀況下，貿然以租稅協定之方式鬆綁金融法規之保密義務，似將對納稅人之權利造成侵害。但從現行法之實施狀況來看，稅捐稽徵機關依稅捐稽徵法第 30 條第 1 項之規定向金融機構調取稅務用途個案金融資訊者，金融機構多依此條之規定負有協力調查之義務，而難以相關金融法規保密義務之規定，拒絕稅捐稽徵機關查調課稅資料，用以提供個案稅務資訊交換案件。

### 第三項 租稅資訊交換之方式與程序

#### 一、租稅資訊交換之方式

根據臺灣財政部，目前其與國際間資訊交換可分為三種形態，第一種為個案資訊交換，一方僅可以就對方居住者申請使用租稅協定之個案或一方具體稅務調查個案，要求對方提供納稅資料；第二種為自發資訊交換，為對方未要求，而一方自發將相關納稅資料提供予對方；第三種為自動資訊交換，為雙方定期交換納稅資料。依據 OECD 稅約範本第 26 條第 1 項規定之範本註釋，前三種交換資訊之方式可以組合並用。然而在臺灣，僅依租稅協定應對方要求進行個案資訊交換，並未從事自動及自發資訊交換。<sup>461</sup>兩岸租稅協定於附件中亦明確規定，不得執行自動或自發性

<sup>460</sup> OECD 稅約範本第 26 條第 5 項：「In no case shall the provisions of paragraph 3 be construed to permit a Contracting State to decline to supply information solely because the information is held by a bank, other financial institution, nominee or person acting in an agency or a fiduciary capacity or because it relates to ownership interests in a person.」

<sup>461</sup> 詳參臺灣行政院大陸委員會網站，財政部賦稅署新聞稿：「兩岸簽署租稅協定 台商不用擔心查稅」，<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=71461&ctNode=5630&mp=1>（最後瀏覽日：2016 年 10 月 8 日）。

資訊交換。

基於請求之個案資訊交換，係對特定案件已經窮盡按照內國之課稅程序而仍未取得相關租稅資訊，個別請求他方協助提供資訊。因此，經過特別請求所交換之個案租稅資訊，具有針對性強、有效性高之特色。



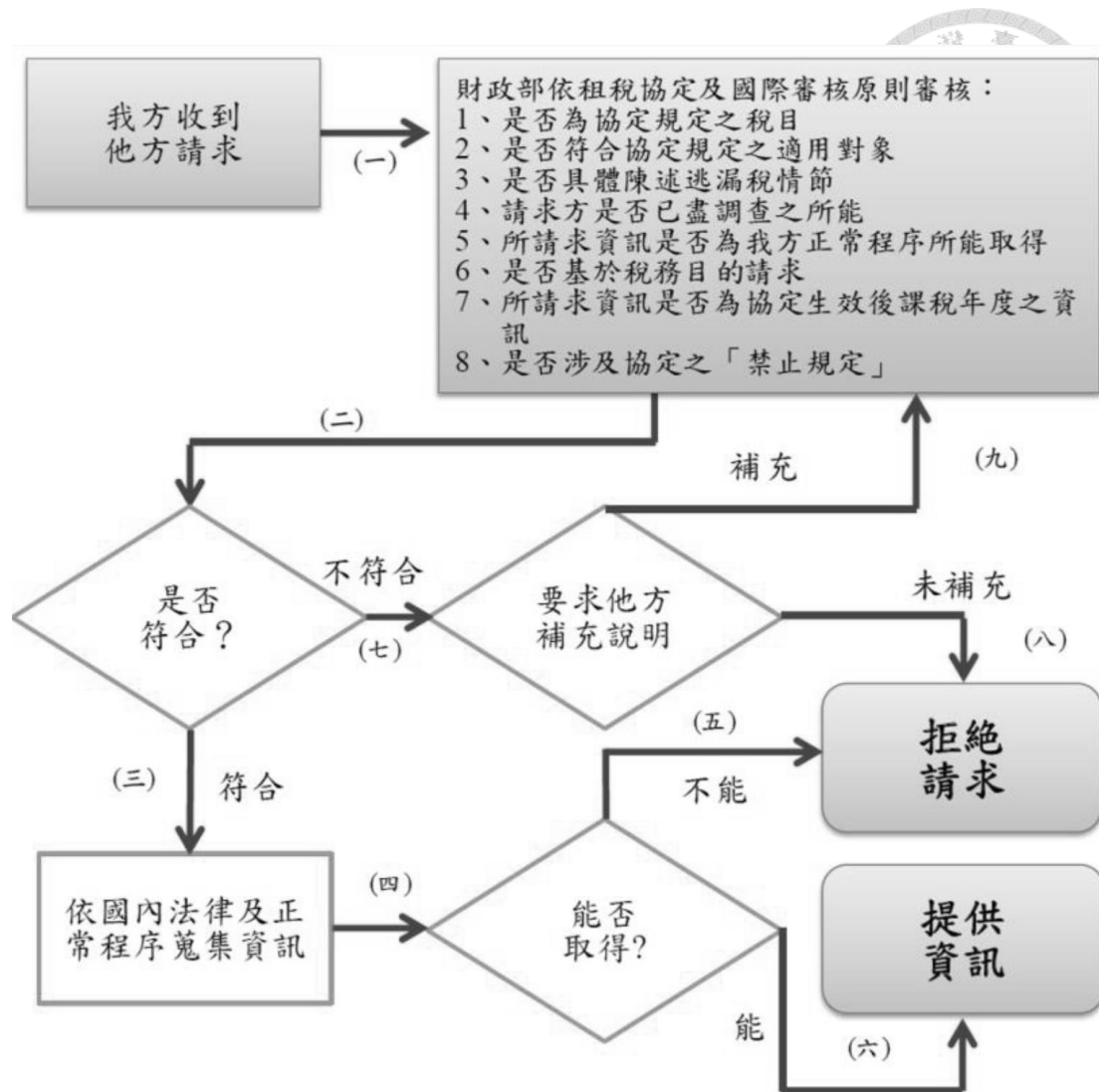
## 二、租稅資訊交換之程序

### （一）臺灣方面

臺灣在接獲締約國之請求資訊交換時，係遵循相關資訊交換審核標準嚴謹審查，確認所請求之資訊與稅捐稽徵有關，且符合租稅協定之要件，對於他方締約國提出不符合租稅協定規定之資訊交換請求，均依法拒絕。台灣受理他方締約國請求個案資訊交換之作業流程如下<sup>462</sup>：

---

<sup>462</sup> 圖表來源：李顯峰主持，《我國因應國際反避稅趨勢執行跨國資訊交換之研究》，前揭註 32，頁 111。



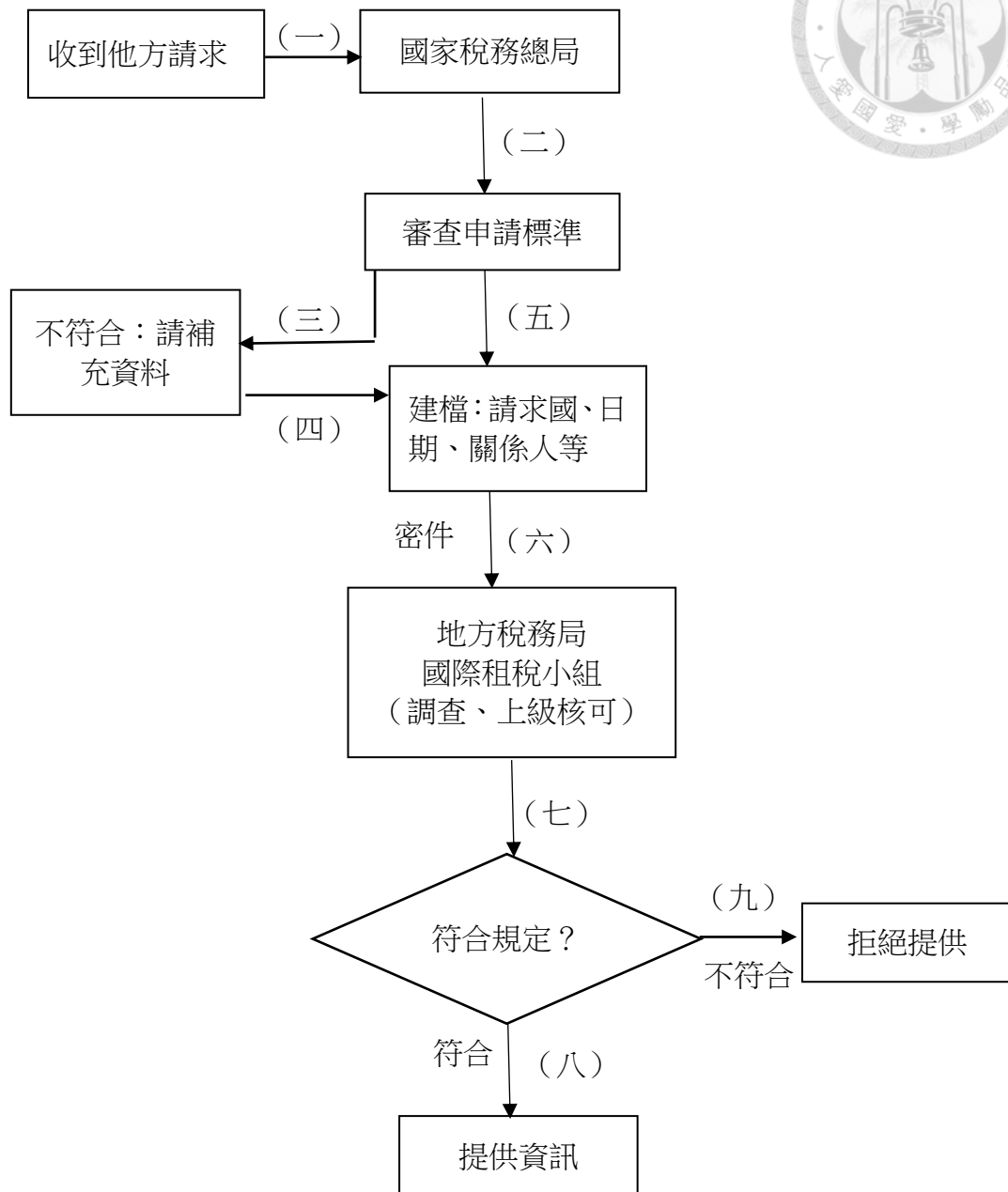
圖表 8 臺灣受理他方締約國請求個案資訊交換之作業流程圖

## (二) 大陸方面

至於大陸方面執行資訊交換係採取由下到上之步驟：即大陸國家稅務總局接獲締約國資訊交換請求時，由地方國際租稅小組啟動調查，再由上級審查核可。當大陸國家稅務局接獲締約國資訊交換請求時，其相關規定與進行步驟如下：

「1、國家稅務局總部承辦人檢查申請案是否符合申請標準，如不符合，則以回函請求締約國提供進一步的資料。2、如符合申請標準，則將請求國名、納稅義務人及關係人、收件日等資訊建檔。3、以國家稅務局正式文件函請相關單位處理，相關申請資料亦會以密件隨同文件送至被調查的納稅義務人居住地之稅務局。4、地方稅務局正式啟動相關調查，並將調查結果製成初步調查報告，送請上級長官核可。5、調查報告經過國家稅務局最終審查後，將以最快速度送至資訊交換之請求

國。」<sup>463</sup>而大陸稅務資訊交換之程序流程如下：<sup>464</sup>



圖表 9 大陸租稅資訊交換程序

<sup>463</sup> 公務出國報告資訊網：參見 OECD 韓國政策中心 2011 年租稅研討會「資訊交換」會議報告，[https://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiq-YrkxP3OAhVEIJQKH3HAjcQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Freport.nat.gov.tw%2FReportFront%2FReport\\_download.aspx%3FsysId%3DC10001352%26fileNo%3D001&usg=AFQjCNHWD0A9S7vh06sRMHaoBLOU2PubHw&sig2=jF8likEJvRtkYp6idu7fkw](https://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiq-YrkxP3OAhVEIJQKH3HAjcQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Freport.nat.gov.tw%2FReportFront%2FReport_download.aspx%3FsysId%3DC10001352%26fileNo%3D001&usg=AFQjCNHWD0A9S7vh06sRMHaoBLOU2PubHw&sig2=jF8likEJvRtkYp6idu7fkw) (最後瀏覽日：2016 年 10 月日)。

<sup>464</sup> 圖表來源：李顯峰主持，《我國因應國際反避稅趨勢執行跨國資訊交換之研究》，前揭註 32，頁 81。

#### 第四節 租稅資訊交換之界限與納稅人資訊自決權

##### 第一項 國際協定中對納稅人資訊自決權之保護現狀



租稅資訊之交換是國際稅務合作之重要內容，是打擊國際逃漏稅、遏制有害國際租稅競爭的重要手段。然而縱觀有關國際租稅資訊交換之各種法律文件，無論是理論研究抑或各國已有之實踐經驗，往往其投射之關注點是與國家租稅利益息息相關之資訊交換的功能與價值，而幾乎忽略在交換過程中可能對納稅人之侵害，更毋論對納稅人資訊自決權之保護。而迄今未止，對於租稅資訊交換過程中納稅人應受保護之權利、保護之目的以及具體之保護措施作出系統、明確之規定，所有國際法律文件中均付之闕如，其中部分法律文件亦旨在相關條款或注釋中一筆帶過，而往往僅具有宣示效果。

歐洲理事會與 OECD 稅務行政互助公約（CMAA）第 21 條「對納稅人之保護以及對提供協助義務之限制」的第 1 項規定「協定中任何規定都不得影響被請求國法律或行政管理所規定的對納稅人之保護和保障。」<sup>465</sup>這一項明確規定，國內法和各國行政管理所規定之納稅人權利和保障並不因協定之規定而在任何方面有所減少。該互助公約第 4 條第 3 項還特別規定了納稅人享有被通知之權利：「任何締約國在發送有關租稅資訊前，可以按照國內法之規定通知與該資訊有關之本國居民或國民。」<sup>466</sup>

OECD 稅約範本第 26 條之規定在 2005 年修訂之即，僅在該條注釋中增加了一項規定：「一些國家之法律規定在租稅資訊交換前應通報資訊提供者以及被調查之納稅人。這一法律程序可能為國內法規定之一項重要權利。其能預防一些錯誤之發生（例如防止弄錯納稅人身份），並有利於租稅資訊交換之實施（例如通知納稅人之後，其可能會自願與請求國之稅務機關配合）。但是，這種通報程序，特別在

<sup>465</sup> Joint Council of Europe/OECD Convention on Mutual Administration Assistance in Tax Matters, Article 21: "Paragraph 1 states explicitly what is implicit throughout the Convention: that the rights and safeguards of persons under national laws and administrative practices are not reduced in any way by the Convention."

<sup>466</sup> Joint Council of Europe/OECD Convention on Mutual Administration Assistance in Tax Matters, Article 4(3): "Any Party may, by a declaration addressed to one of the depositaries, indicate that, according to its internal legislation, its authorities may inform its resident or national before transmitting information concerning him, in conformity with Articles 5 and 7."

適用於個案資訊交換中，不應妨礙資訊請求國獲取租稅資訊。換言之，其不應阻止或不適當延緩租稅資訊交換工作之有效進行。因此，應允許對事前通知規定一些例外情形，例如如果資訊請求十分緊急，或事前通知會影響請求國對租稅資訊之蒐集，就可以不實現通知納稅人。締約國一方根據其國內法必須將租稅資訊交換通知資訊提供在以及被調查納稅義務人者，應以書面形式將租稅資訊交換之內容以及由此而產生的協助義務告知締約國對方。」<sup>467</sup>這條注釋就有關納稅人應享有獲得通知之權利做了說明。該稅約範本認為，納稅人所享有此被通知之權利，其實質是有利於租稅資訊交換之實施，故範本明定納稅人被通知之權利以不影響租稅資訊交換之有效性為前提。

OECD 稅務資訊交換協定範本（TIEAs）於第 1 條最後一句亦規定：「被請求方之法律或行政慣例所規定之有關納稅人權利與保障之規定可以保留，但不得不得適當地阻礙或延遲開展有效之資訊交換。」<sup>468</sup>此處所謂之「納稅人權利與保障」係指被請求方的納稅人所享有之得到事前通知、對租稅資訊交換進行質疑等程序性權利。經過締約國之保留，這些程序性之權利可以優先於租稅資訊之交換，但這種優先性又存在例外，即不可不適當之阻礙或延遲租稅資訊交換之有效性。

綜上可知，OECD 稅務資訊交換協定範本與 OECD 稅約範本在納稅人資訊自決權保護上之區別在於，前者所保障之範圍明顯大於後者，其不限於 OECD 範本論及之納稅人所享有之被通知的權利，而是認為被請求方之法律或行政慣例所規定之對納稅人權利與保障之所有規範，均可在不妨礙有效之租稅資訊交換前提下予以保留。惟兩者相同之不足之處在於，納稅人之基本權利仍要讓位於實施有效之租稅資訊交換。

事實上，對納稅人之資訊保護的落實係由各國之內國法所實施，前揭國際法律文件僅僅規範，締約國國內法有關納稅人權利保護之規定，在沒有影響租稅資訊交換前提下仍然有效。也就是說，納稅人資訊自決權之落實仍有賴於內國法之實施狀況。當然，這也因為在稅務合作方面，對於納稅人保護程度之問題無法達成最低限

<sup>467</sup> OECD (2014), Model Tax Convention on Income and on Capital, Commentary on Article 26, Paragraph 14.1. Retrieved October 8, 2016, available at: <http://www.oecd.org/tax/treaties/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2015-full-version-9789264239081-en.htm>

<sup>468</sup> OECD (2002), Agreement on Exchange of Information on Tax Matters, Article 1: "...The rights and safeguards secured to persons by the laws or administrative practice of the requested Party remain applicable to the extent that they do not unduly prevent or delay effective exchange of information."



度的一致。



## 第二項 租稅資訊交換之界限與納稅人資訊自決權保護

### 一、對租稅資訊交換之一般限制

對租稅資訊交換行為之限制，亦即構成得拒絕提供資訊之情形，從另一個角度來看實則是對納稅人資訊保護之第一個層次。兩岸租稅協定亦在附件中第 12 條第 2 項明確規定：「(二) 前述規定不得解釋為一方有下列義務：1、執行與一方或另一方有關規定或行政慣例不一致的行政措施。2、提供依一方或另一方有關規定或正常行政程序無法獲得的資訊。3、提供可能洩露任何貿易、營業、工業、商業、專業秘密或貿易過程的資訊，或有違公共政策的資訊。4、執行自動或自發性資訊交換。」結合國際法律文件中有關條款之規定，在下列情形被請求方並無義務提供相關租稅資訊，從而構成對資訊交換之界限：

#### (一) 無義務採取違背內國法以及行政慣例之措施來蒐集、交換資訊

無論 OECD 稅約範本、OECD 稅務資訊交換協定範本，抑或歐洲理事會與 OECD 稅務行政互助公約，對此都作出項類似之規定，認為締約方沒有義務採取違背內國法以及行政慣例之措施來實施資訊交換。換言之，被請求提供資訊之國家，對於他方締約國要求提供之資訊，並不負擔超過自己國家法令及行政慣例範圍之義務。如果超越這一界限，被請求方得拒絕提供資訊。

#### (二) 無義務提供在國內正常行政程序中無法獲得之資訊

歐洲理事會與 OECD 稅務行政互助公約第 21 條第 2 項 c 款和 OECD 稅約範本第 26 條第 3 項第 b) 小段都規定，若依照締約國國內法或是通過正常之行政程序仍無法取得的資訊，締約國可拒絕提供之。

至於何者屬於可透過國內正常行政程序獲得之資訊？OECD 稅約範本第 26 條

注釋中提及：「主管當局擁有資訊，或者通過通常之稅捐稽徵程序中蒐集之資訊屬於國內正常行政程序可以取得之資訊。」<sup>469</sup>歐洲理事會與 OECD 稅務行政互助公約亦有類似之論述。<sup>470</sup>由此我們可以認定，所謂正常行政程序主要係指稅捐機關日常之行政管理程序，稅務機關在稅捐稽徵程序中所蒐集之資訊以及針對特定納稅人所開展之稅務調查所獲得之資訊均屬於正常行政程序所獲得之資訊。

租稅資訊交換係在互惠原則之基礎上所進行之國際稅務合作，故上述兩項對資訊交換之限制實則為防止租稅資訊交換制度被濫用，而淪為締約國方利用其他締約方國內之租稅資訊體系惡意獲取相關資訊之工具。因此，締約國直接蒐集、交換租稅資訊必須遵循內國法與行政慣例，並通過正常之行政程序來進行。

### （三）無義務提供可能揭露營業秘密或職業秘密等秘密資訊

歐洲理事會與 OECD 稅務行政互助公約第 21 條第 2 項 d 款、OECD 稅約範本第 26 條與 OECD 稅務資訊交換協定範本第 7 條均規定締約國沒有義務交換可能會揭露任何商業、行業或職業秘密以及貿易規則之資訊，此項限制係為協調商業秘密法律保護與事實租稅資訊交換之間的關係，故被請求國家為維護本國之納稅人權益，而享有決定是否提供資訊之裁量權。

若締約國並無法合理預測有關納稅人將蒙受不利益時，則可決定提供資訊。由於租稅資訊涉及課稅，故有關稅務調查以及稅捐之核定與徵收，不能認為是對納稅人之重大損害。且大部分租稅資訊，實則為市場公開事項，例如帳簿憑證等財務上資訊，並不涉及納稅人之營業上秘密或職業上秘密等，原則上並不會構成營業秘密或職業秘密。但在特定之邊際案件類型，有關財務資訊之公開亦有可能將商業、業務及其他秘密公開，例如進貨發票之提供，可能涉及納稅人廠商之獨家生產配方之公開。此類資訊秘密之保護，亦包含第三人所持有之租稅秘密。因此，在提供此類資訊時，應注意先消除涉及商業營業秘密之細節部分，而僅就其餘部分資訊加以提

<sup>469</sup> OECD (2014), Model Tax Convention on Income and on Capital, Commentary on Article 26, Paragraph 16. Retrieved October 8, 2016, available at: <http://www.oecd.org/tax/treaties/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2015-full-version-9789264239081-en.htm>

<sup>470</sup> Joint Council of Europe/OECD Convention on Mutual Administration Assistance in Tax Matters, Comentary on the provisions of the Convention, paragraph 194: "Information is regarded as obtainable in the normal course of administration if it is in the possession of the tax authorities or can be obtained by them by following the normal procedure..."

供。<sup>471</sup>



#### （四）無義務提供違背公共政策（公共秩序）之資訊

OECD 稅約範本第 26 條第 3 項第 3 款、OECD 稅務資訊交換協定範本第 7 條第 4 項以及歐洲理事會與 OECD 稅務行政互助公約第 21 條第 2 項 b d 款皆規定，如果提供資訊將違反締約國之公共秩序或公共政策，得拒絕提供。其目的在於，排除法律上之評價矛盾，屬於極端例外之情形。

OECD 範本第 26 條注釋以及 OECD 稅務資訊交換協定範本第 7 條注釋闡述了何謂「公共秩序」。<sup>472</sup>根據這兩個範本之規定，「公共秩序」通常與一國之重大利益有關，如可能涉及國家主權、國家安全等。在此可以比較請求提供國之稽徵程序之形式上構造及其目的，與被請求國家之內國法上基本價值決定。如果比較結果，與被請求國家之正義理念有無法忍受之衝突時，即構成違反公共秩序。<sup>473</sup>

## 二、資訊交換制度中的保密義務

在租稅資訊交換中，締約方對於收到之任何資訊均應予以保密，此即是為締約方長期之稅務合作提供保證，更是出於對納稅人租稅資訊之保護與尊重，故此可視為資訊自決權第二層次之保護。OECD 稅務資訊交換協定範本第 8 條規定：「締約方對依照本協議所獲得之任何資訊應予以保密，僅向與協議所涉及稅目之稽徵有關的個人或當局披露。這些個人與當局僅能基於上述目的使用所獲得之資訊。他們可以在公開之法庭程序或司法裁決中披露這些資訊。未經被請求方有關機關之書面同意不得向其他個人、機關或其他司法管轄區進行揭露。」<sup>474</sup>OECD 稅約範本第 26 條第 2 項亦明文規定在資訊交換中對所取得之資料加以保密，「締約國一方受到

<sup>471</sup> 陳清秀，前揭註 33，頁 14。

<sup>472</sup> OECD (2014), Model Tax Convention on Income and on Capital, Commentary on Article 26, Paragraph 19.5. Retrieved October 8, 2016, available at: <http://www.oecd.org/tax/treaties/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2015-full-version-9789264239081-en.htm>  
OECD (2002), Agreement on Exchange of Information on Tax Matters, Commentary on Article 7, Paragraph 91.

<sup>473</sup> 陳清秀，前揭註 33，頁 14。

<sup>474</sup> OECD (2002), Agreement on Exchange of Information on Tax Matters, Article 8.

的任何資料，應與按該國國內法律取得的資訊同一保密，並且僅能揭露於與第 1 項規定之租稅課徵或徵收、有關此類租稅之執行或追訴或有關此類租稅申訴不服之決定有關之人員及當局（含法院及行政機關）公開。上述人員或當局，僅得為上述目的而使用這項資料。彼等亦得將該項資料於公開法庭程序上或司法裁判上予以揭露。」<sup>475</sup>而依歐洲理事會與 OECD 稅務行政互助公約第 22 條之規定，締約國按照本公約受到之資訊應視為依照本國法所獲得之資訊而加以保密，或者依照資訊提供國國內法更為嚴格之規範加以保密。這些資訊在任何情況下都只能向公約所涉及之稅目的課徵或徵收或是稅法之實施有關之個人或當局（包括法院、行政機關或監督機關）揭露。只有上述人員或當局可以使用這些資訊並僅為上述目的之使用。經資訊提供國當局之事先授權，可於公開之法庭程序或司法判決中揭露上述資訊。對於事先授權，各締約國可通過約定來取消。<sup>476</sup>

從上揭條文之規定不難發現，OECD 稅約範本與 OECD 稅務行政互助公約就保密義務之規定並無太大之差別，而歐洲理事會與 OECD 稅務行政互助公約的保密義務較之前兩者更為嚴謹：其要求若資訊提供方之國內法確定之保密標準更嚴格，則適用該方之國內法規定。此外，歐洲理事會與 OECD 稅務行政互助公約要求租稅資訊若用於公開法庭程序上或司法裁判上須經過提供國主管機關之事先授權，此是 OECD 範本中所沒有要求的。兩岸租稅協議中僅概括要求雙方對交換所得之租稅資訊負有保密之義務，其具體之作法與相關程序似乎可參考上述國際法律文件之規定。

### 三、納稅人對租稅資訊交換之參與權

根據 OECD 財政事務委員會在 1994 年發佈之題為「OECD 成員國間租稅資訊交換：對現行實踐之調查」（Tax Information Exchange Between OECD Member Countries: A Survey of Current Practices）的報告中概括，租稅資訊交換中納稅人之

<sup>475</sup> OECD (2014), Model Tax Convention on Income and on Capital, Article 26(2). Retrieved October 8, 2016, available at: <http://www.oecd.org/tax/treaties/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2015-full-version-9789264239081-en.htm>

<sup>476</sup> Joint Council of Europe/OECD Convention on Mutual Administration Assistance in Tax Matters, Article 22.

權利可分為下列三大類：1、被通知的權利（Notification Rights）；2、磋商的權利（Consultation Rights）；3、介入的權利（Intervention Rights）。<sup>477</sup>其中，按照 OECD 財政事務委員會的解釋，首先，被通知的權利是以一般方式起草的，以便受資訊交換影響之納稅人知悉已發送或擬發送的資訊。通知的內容通常包括資訊請求國、這些資訊所影響的租稅、資訊交換之法律依據以及反對此項資訊發送之最終程序；其次，磋商的權利不僅附加有被通知權利，而且國家稅務機關在發送有關某納稅人租稅資訊前必須將其意圖通知該納稅人。然而，最終交換何種資訊仍將由各國稅務機關決定，儘管他們將根據納稅人所提供的具體情況做出決定。第三，介入的權利允許受資訊交換影響之納稅人知悉所涉及之資訊內容，並允許在資訊發送之前向行政機關或司法機關異議程序合法性問題。由此，這三種參與權通常是由資訊提供國所給予，而資訊請求國並不負有向納稅人通知之義務。上述三種「參與權」為納稅人之資訊自決提供了不同程度的保護，其中介入權旨在確保參與權機制，為有關納稅人提供最大可能之保障。然而，介入權僅在少數一些國家的國內法中有明文規定。鑒於大多數國家對受影響納稅人參與資訊交換程序並無明文規定，因而，事實上不存在能夠允許受影響之納稅人控制租稅資訊交換合法性的特別機制。

而在 2012 年 G20 委託 OECD 建構一套行動計劃，處理已辨識出之 BEPS（Base Erosion and Profit Shifting）爭議問題。其中於 2015 年完成 15 項行動計劃之最終報告中，第 14 號行動方案，賦予參與國有義務建構有效相互協議程序，使爭端解決機制更有效。<sup>478</sup>是故，其要求各參與國應降低納稅義務人實質提起相互協議程序（Mutual Agreement Procedure）之障礙，<sup>479</sup>在報告所提到之最低標準之三項目標中，最後一項提及：「各國應確保符合(OECD 稅約範本)第 25 條第 1 項所要求的納稅人可申請啟動相互協議程序。」<sup>480</sup>這也意味著，該項行動方案要求各締約國讓納稅人可參與至有關租稅爭議之協商程序中，並可以不考慮各締約國國內法所規定之救

<sup>477</sup> OECD (1994), Tax Information Exchange between OECD Member countries: A survey of Current Practices, OECD, Paris, Paragraph 66.

<sup>478</sup> OECD(2015), Making Dispute Resolution Mechanisms More Effective, Action 14-2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD, Paris.

<sup>479</sup> Martin Joseph Kreienbaum, 黃士洲譯，〈BEPS 現況與未來——結論建議、政策衝擊與執行步驟〉，財稅研究，第 45 卷第 4 期，2016 年 7 月，頁 10。

<sup>480</sup> OECD(2015), Making Dispute Resolution Mechanisms More Effective, Action 14-2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD, Paris, paragraph 34-36.

濟程序，而可將爭議提交給任何一方的締約國當局。<sup>481</sup>

如果缺乏納稅人參與權之明文規定，在所交換資訊不正當或不合法使用，納稅人只能依賴于一般司法裁判機制，以行使他們在資訊交換程序中的保護權，主張違反應適用的雙邊稅收協定，確保資訊交換條款之限制性規定得到適用。通常，這種司法裁判機制在資訊發送國與資訊接收國都可發動。在這種情形下，受影響納稅人自我保護與介入的可能性取決於個案具體情況。通常，納稅人能求助於受請求國現行司法救濟制度以反對稅務當局索取資訊之要求，並且通過相關司法救濟程序，有關納稅人將能夠監督本國稅務機關所採取的程序，從而間接地對資訊交換實質上之合法性提出異議。<sup>482</sup>在受請求國稅捐機關向第三人蒐集資訊時也存在與上述類似的情況。通常要求向第三人提出之請求將包括資訊請求之基本範圍、理由與目的；另外，稅捐機關還必須闡述另一國請求的資訊之租稅意義以及蒐集資訊之法律依據。受請求人可以求助於國內司法制度以拒絕這種請求，將稅捐機關因受他國請求而做出之決定提交給司法監督。因此，有關第三人能夠對資訊交換之強制性提出異議，或反駁稅捐機關具有自由裁量權性質之資訊交換決定，主張稅捐機關之決定未對可能衝突之利益例如商業秘密給予充分考慮。一些國家，譬如美國與比利時，<sup>483</sup>允許受影響納稅人在這種假設情況下對稅捐機關請求第三人（檔案保管者或金融機構）提供資訊主動提起訴訟權利，而其他國家卻排除這種可能性。<sup>484</sup>

然而，在受請求國稅務行政已經擁有請求國所請求之租稅資訊時，受影響之納稅人行使其自決權將面臨著更大困難。在這種情形下，受請求國稅捐機關通常將決定交換有關資訊，而不告知受影響納稅人或資訊提供者相關之決定。鑒於受影響納稅人既不知道存在著他國資訊交換請求，也不知道稅捐機關做出的資訊交換決定，因此，在資訊交換實際發生前，他亦無法對資訊交換提出異議或對資訊交換是否合法起訴。解決這種問題的方法之一，受影響納稅人在知悉稅務行政已收到請求國資

<sup>481</sup> 此部分經由口試委員黃士洲教授提點，增補有關 BEPS 第 14 號行動方案中有關納稅人參與爭端解決程序之規定說明，特此感謝。

<sup>482</sup> Klaus, Vogel (1997), Klaus Vogel on double taxation conventions, London: Boston, Kluwer Law International, Article 26, paragraph 122.

<sup>483</sup> Robert T., Cole, Richard A., Gordon, J., Venuti (1994), Exchange of Information and Assistance in Collection(Part I), Tax Management International Journal, Vol. 23, p.29.

<sup>484</sup> Jose M. Calderón (2000), Taxpayer Protection within the Exchange of Information Procedure Between State Tax Administrations, Intertax, Vol.28, Issue 12, p468.

訊交換請求時，可根據行政法與憲法的原則採取阻止行動。<sup>485</sup>若將租稅資訊交換給他國可能導致納稅人的損失不可挽回時，應允許納稅人將這種行政行為提交司法審查，由此可暫停稅捐機關採取這種行政行為直至司法審查完畢。然而，鑒於納稅人極少可能知悉存在著他國資訊交換請求，故採取這種行動的現實可能性極小。而可能解決方法之二，存在於明文確認納稅人有權獲知稅捐機關所掌握之租稅資訊的相關規定之中。然而，即使有這些規定，它們也通常僅僅發揮使納稅人在資訊交換實際發生後知悉並監督該資訊交換的作用，但這種監督並不足以阻止正在發生之資訊交換，同時也無法發揮使法院審查稅捐機關之決定，以便評價正受到威脅之私人利益的作用。

臺灣與大陸現行稅收法律法規及規章尚未對租稅資訊交換中受影響納稅人之權利（包括參與權）做出專門規定。儘管大陸 2001 年 4 月 28 日重新修訂「中華人民共和國稅收徵收管理法」在第 8 條規定了納稅人權利，包括知情權、秘密資訊權、陳述權、申辯權、申請行政複議權、提起行政訴訟權利及請求國家賠償權等權利，但鑒於該法第二條關於該法適用範圍之規定，這些權利僅僅是納稅人在大陸徵納稅過程中所享有的權利，具體到國際租稅資訊交換領域，這些權利規定充其量只能適用於大陸是稅收資訊接受方時對受影響納稅人提供一定程序之保護。臺灣亦面臨相同之窘境，即雖然稅捐稽徵法增訂第 1 章之 1 有關納稅人權利保護專章，惟其適用範圍並未擴及租稅資訊交換之領域。兩岸租稅協議就租稅資訊交換條款中雖規定有資訊接受國的保密義務，卻沒有受影響納稅人在資訊交換程序中參與權等權利的規定。無疑，目前對受影響納稅人在租稅資訊交換中的自決權保護幾乎是空白的。

<sup>485</sup> Klaus, Vogel (1997), Klaus Vogel on double taxation conventions, London: Boston, Kluwer Law International, Article 26, paragraph 121.



## 第五節 小結

### 第一項 兩岸租稅協定就資訊交換之程序性規定尚須進一步明確

租稅協定之目的，係在於劃分締約國雙方之課稅權，消除重複課稅，提供居住者在他方國之課稅保障，而這一切須建立在透過雙方資訊交換，以防杜逃漏稅及防止濫用租稅協定之條文避稅。

惟兩岸租稅協議中，就資訊交換之條文規定頗為簡陋，其僅就資訊交換之範圍（為實施本協議或為課徵本協議所含稅目相關且必要的資訊）、保密義務以及不得進行資訊交換之情形簡要說明，而未就如何進行租稅資訊之交換程序作必要之規範。雖然從臺灣財政部之網站與中國大陸的國際稅收資訊交換工作規程中可以瞭解租稅資訊交換之相關流程與操作，然其僅為行政命令之性質，是否具有規範上之效力，仍是一個問題。

而課稅資訊之跨境提供，亦屬於國家課稅程序之一環，並干預行政程序上納稅人之資訊自決權，因此，為能遵守雙方內國法對資訊之保護，締約方亦應將資訊保護規範納入租稅協定之中。是以，在有關稽徵程序上，對於他方稽徵機關進行租稅資訊交換時，應比照各自課稅稽徵程序，遵守正當法律程序。

### 第二項 完善租稅資訊交換過程中納稅人資訊自決權之保障

租稅資訊交換作為兩岸稅務合作之重要方式之一，在實踐中往往容易引發效益以及資訊保護之疑慮。在國際諸多租稅協定法律文件適用之經驗與精神來看，必須要遵守嚴格之保密條款，以保護所交換之資訊不會在沒有許可權依據之情況下遭揭露。然而姑且不論保密義務是否能夠真正落實，在跨境之資訊交換中納稅義務人之資訊自決權處於一個較難主張之境地，蓋其對資訊之交換極少可能知悉，除非涉及稅捐稽徵機關須進一步向納稅人蒐集相關資訊之情形。故本文認為，就兩岸租稅協定中資訊交換之規範，須建立納稅人參與權之制度，對租稅資訊之交換的程序正當性與合理性實施某種程度之監督，此亦為納稅人資訊自決權所衍生之權利要



求。

除此之外，國家對於涉及租稅協定之租稅資訊的保護機制其實與保護一個國家法的資訊原則上並無不同，因此這個問題也可能還需從兩岸自己內部對稅法執行與對納稅人溝通協調之方面來著手。從法律對資訊保護之角度來看，世界各國由於充分體認到納稅人之多樣性與稅法之複雜度，願意加強與納稅人之間的溝通以緩和租稅強制性下可能引發納稅人對資訊使用之疑慮與正義，而紛紛採用了「納稅人保護官」等機制來作為溝通協調之橋樑。以美國為例，美國聯邦稅務局設立了「全國納稅人保護官」(National Taxpayer Advocate)的單位負責溝通協調納稅人與稽徵機關直接所產生之紛爭。以服務為目的之納稅人保護服務單位可針對有需要之民眾，協助居間協調、甚至發佈納稅人援助令以減輕納稅人之苦情。這個單位具有實務經驗並強調獨立性，是納稅人最佳之諮詢者和後盾。<sup>486</sup>或許可參考在兩岸分別設立「納稅人保護官」，以協助台商或是來台投資之中國大陸商人與對方之稅務機關溝通，避免資訊交換所可能帶來之風險。

<sup>486</sup> 陳薇芸，〈美國稽徵程序中納稅人權利保護——以程序保障與保護服務的觀察為核心〉，收錄於《納稅人權利保護——稅捐稽徵法第一章之一逐條釋義》，臺北：元照，初版，2010年，頁377-400。



## 第七章 結論與修法建議

### 第一節 結論

#### 一、對於緒論案例之回應

實務中，稅捐稽徵機關常主張因稅捐經濟事由而不予納稅人陳述意見之機會，而違反正當法律程序之要求。而更值得警惕的是，現今在台灣各級公務機關作業實務中存在著許多的過度浮濫地主動或被動傳遞租稅資訊予以其他公務機關之現象。本案判決無疑是對實務之一記當頭棒喝。在全球化時代，資訊網路日益密集，納稅人之資訊自決權也隨之受到嚴峻之挑戰，甚至遭遇令人堪憂之侵害。當租稅資訊之保障在網際網路與資訊技術中逐步失守時，吾人更應當重視如何在稅捐稽徵領域守住租稅資訊保護之防線，這也是本文撰寫之初衷。<sup>487</sup>

#### 二、租稅資訊之類型化存在界限模糊之操作困難

租稅資訊，無論在租稅相關法規、抑或行政主管機關所作之函令解釋中，甚至在納稅人之生活中，都不是一個陌生的概念，然而諸多文獻均未就其內涵作正面概括。蓋租稅資訊可為任何可特定個人或企業之租稅構成要件之資訊，故其涉及範圍相當廣泛，按租稅資訊每每涉及納稅人之身分、所得、財產或營業秘密，例如綜合所得稅牽涉個人所得來源、投資狀況、存款機構與扶養親屬等隱私，房屋稅、地價稅及使用牌照稅亦牽涉納稅人財產明細，營業稅更涉及納稅人營業項目、範圍、往來對象等營業機密，甚者公司組織之營利事業辦理所得稅結算申報，其所檢附之人才培訓、研究發展等資料，更涉及智慧財產權，此等租稅資訊無不反映與揭露出個人之生活軌跡，並刻畫企業之所有經營狀況。

有學者將租稅資訊劃分為「市場公開事項」與「高度屬人領域」，以期劃定界

<sup>487</sup> 該判決案例經由口試委員黃士洲教授提點，並於緒論引入之，特此感謝。

限從而對納稅人之私人生活之領域加以保障，不受稅法之探究調查或干涉介入。是以本文第二章除為本文所稱之租稅資訊下定義外，更結合領域理論之概念將前揭高度屬人領域之租稅資訊納入「私人領域」之範疇，而認僅得有重大公共利益始得例外限制之。然而各領域區分標準在具體實務操作之中仍然存在模糊與浮動之問題，甚至不同資訊結合狀況下呈現出不同之敏感性，而使得租稅資訊之類型化尤為困難。而正因為其類型化之艱難，是以無法設立統一之審查標準以檢視資訊保護之措施。<sup>488</sup>

### 三、資訊自決權在租稅領域扮演保障納稅人資訊之重要角色

在自動化資訊處理技術發展以及網際網路資訊流通快速便捷之背景下，任何資訊在特定情況下都有可能是敏感的，故納稅人更容易喪失對租稅資訊之自主自決。在釋字第 293 號、第 585 號以及第 603 號解釋中，無論是以隱私權或是資訊基本權之方式，我們都不難發現，人民對於其資訊之維護有其強烈之需求。資訊自決權之概念係由德國聯邦憲法法院 1983 年「人口普查案」中所提出，基於保障人格發展與人性尊嚴，而認基本法具有保障每個人私人生活領域中自我決定是否以及以何種方式，使他人或公眾加以探究。本文認為，在租稅領域，資訊自決權所欲保護之對象並非是僅限於私密性之資訊，更關涉任何稽徵機關有系統的資訊蒐集、傳遞與交換中，因資訊技術發展而可能對個人或企業帶來之侵害。

因此，第三章除了處理資訊自決權之權利內涵以及憲法基礎外，更在參酌大法官解釋之意見下就資訊自決權對租稅資訊保護之主體、範圍與方式展開討論。本文認為，營利事業應當與個人一樣享有資訊自決權，惟其憲法依據來自於憲法對工作權以及營業自由之保障。至於資訊自決權之保護範圍可觸及之領域，應包含各個種類不同性質之租稅資訊，蓋關於個人或營利事業之碎片化資訊累積在一起時，亦可快速串連、對比，而整合出更大量完整之資訊檔案。而雖然所有租稅資訊均有保護之必要，但仍需在保護程度上區分不同之密度。根據德國人口普查案中所提出之「使用與結合可能性」作為區分指標，而認具有使用與結合可能性之資訊，本身越

<sup>488</sup> 參見本文「第二章、第一節」之說明。

具有影響人格發展與工作權之風險，而需要更高密度之保護。當然本人認為此種標準不以是否構成隱私而給予所有資訊保護之可能，但仍應承認存在一個絕對不受侵犯之隱私領域，而肯認領域理論之價值。故原則上越趨近高度屬人領域之租稅資訊，應屬資訊自決權之核心保障範圍，無法律明定不得介入，而核心領域以外之租稅資訊，則根據利益衡量之結果做不同強度之保障。<sup>489</sup>

#### 四、納稅人及第三人之協力義務因正當性基礎不同而應有不同程度之限制

稅法上協力義務之存在，係為協助稅捐稽徵機關掌握及闡明對課稅具有重要性之事實，而對於協力義務之理解與認識，學者們紛紛從不同角度去闡明協力義務之成立。<sup>490</sup>本文在整理學說之基礎上認為，協力義務之存在實則指出稽徵機關與納稅人之間存在著對租稅資訊掌握之巨大差異，但稅捐稽徵機關對納稅人之租稅資訊掌握困難與減少行政成本之要求並不能構成納稅人協力義務之正當性。

是以，納稅人之協力義務之正當性，來自於納稅人與稅捐稽徵機關為納稅之共同體，稅捐稽徵機關固然負有依職權調查課稅事實之義務，惟納稅人作為稅捐程序之主體，為共同追求量能平等負擔，主動參與稅捐程序之進行，透過協力義務之履行，使得稅捐機關掌握課稅原因事實之細節，而使國家得以分享其私經濟之成果。而第三人協力之正當性與納稅人之正當性則稍有不同，蓋其非為稅捐債務人本人，且對納稅人本人之資訊不具有任意處置之權限。惟其之所以負擔一定程度之協力義務，係來自於其掌握之租稅資訊對闡明課稅事實具有重要性，故在納稅人拒絕履行協力要求時，稅捐稽徵機關得依法要求其履行協力義務，惟該等協力義務較之納稅義務人而言應有更多之限制，而必須由法律明定之，並不得恣意干預納稅人之資訊自決權。<sup>491</sup>

<sup>489</sup> 參見本文「第二章、第三節」、「第三章、第二節」與「第三章、第三節」之說明。

<sup>490</sup> 參見本文「第四章、第二節、第一項」之說明。

<sup>491</sup> 參見本文「第四章、第二節、第三項」之說明。

## 五、租稅資訊之蒐集、傳遞與交換均應遵循相應之法界限

藉由本文，筆者整理了租稅資訊在稅捐稽徵程序中流轉之三個不同階段——蒐集、傳遞與交換，並於各個階段站在納稅人資訊自決權保障之立場探討其應遵守之法界限為何。

租稅資訊之蒐集，勢必會影響納稅人之資訊自決權，因此必須探究其蒐集之行為以及可以觸及之程度。在核課處分調查中，稅捐稽徵機關係透過其職權調查以及納稅人之協力義務來完成租稅資訊之蒐集。通過對所得稅之稅捐調查與協力義務內容之觀察，發現相當大量之租稅資訊透過蒐集階段脫離納稅義務人之掌握，而進入稅捐稽徵機關之資料庫。而租稅資訊蒐集之界限的劃定，意味著僅讓對公平課稅目的具有必要性之租稅資訊進入該資料庫。因此，第四章分別從正當法律程序之要求、法律保留原則之運用、比例原則之檢驗以及稽徵經濟原則之必要等稅法重要原則出發，觀察相關規範及實務操作中稅務調查之許可權範圍以及協力義務之履程度。正當法律程序要求稅捐調查須踐行事前書面通知與理由開示，並允許納稅人委任代理人，亦可偕同輔佐人接受調查，藉由專業人士之協助以完成協力，惟不得要求納稅人就代理人之故意或過失負全部責任，而僅就選任有注意義務。其次，法律保留原則則要求，租稅資訊之蒐集不得違反法律之規定，並要求稽徵協力義務之規定應以法律或法規命令定之，而勿使納稅人或第三人處於無法預測之狀態。此外，稅捐機關之協力要求，應為調查課稅事實之所必要，符合比例原則，為被調查者所能履行，並可期待其履行，是以須通過適當性原則、必要性原則以及狹義比例原則之檢驗。最後，雖然稽徵經濟原則意在強調節約行政成本，但其立基於比例原則，透過事實關係之判斷方法，抑或稅基的計算基礎的類型化規定，以及稅捐法之簡化嘗試，使得租稅調查在介入納稅人資訊過程中，在最大程度上保持與私領域之距離，而增加租稅之正義。<sup>492</sup>

而租稅資訊之傳遞係為租稅秘密之例外規定，原則上稅捐稽徵機關對蒐集所得之租稅資訊應負有保密之義務，惟稅捐稽徵法第 33 條基於公共利益之考量而列有多項例外規定，但本文認為其各項規定可得傳遞之對象，尤其是對納稅人之債權

<sup>492</sup> 參見本文「第四章、第三節」之說明。

人可得揭露的規範，其所涉之公共利益並不足以平衡納稅人之資訊自決權之保障，而不符比例原則之要求，從而動搖租稅秘密之保障意義與價值。爬梳完傳遞規定之各款項相關行政函令後，<sup>493</sup>本文就前揭核課處分所蒐集之資訊是否可傳遞於行政領域及刑事領域問題作進一步探討而認為，租稅資訊可用於同一納稅人之其他核課處分以及其他納稅人之核課處分，但需履行相關之事前通知義務與事後陳述權之保障，而保證納稅人始終對資訊有自主權；但須注意的是，稅捐稽徵機關不得以刑罰或行政罰要件事實之調查目的而直接傳遞在核課處分階段蒐集之資訊，以防止納稅人喪失行使緘默權之權利，抑或被迫自證己罪，徹底淪為資訊之客體。<sup>494</sup>當然這一切都須在明確違反租稅秘密所需承擔之法律責任的前提下具有意義，故本文在第五章最後對違反租稅秘密之行為類型加以整理與說明。<sup>495</sup>

至於兩岸租稅資訊之交換，實質上為租稅資訊之「跨境」傳遞，惟其更多依據與參照國際法之一般原則與規定，是以第六章在兩岸租稅協議之框架下討論租稅資訊交換之限制與納稅人資訊自決權之保護。本章對納稅人資訊之保護分為三個層次：第一個層次是對租稅資訊交換之一般限制規定，即一方稅捐稽徵無義務違背內國法以及行政慣例之措施來蒐集、交換資訊，亦對在內國正常行政程序中無法獲取之租稅資訊，可能違背公共政策（公共秩序）之資訊，或是可能揭露營業、職業以及貿易秘密之資訊均構成得拒絕提供資訊之情形。第二層次之保護即要求締約方對獲得之租稅資訊予以保密。第三層次之保護即肯認納稅人對租稅資訊交換之參與權，參與權不僅包含了較為被動之被通知的權利，更包涵了磋商以及介入的權利。這三個層次之保護不僅構築了租稅資訊交換之界限，亦為納稅人資訊自決權保障之基石。<sup>496</sup>

<sup>493</sup> 參見本文「第五章、第二節、第二項」與「第五章、第二節、第三項」之說明。

<sup>494</sup> 參見本文「第五章、第二節、第四項」之說明。

<sup>495</sup> 參見本文「第五章、第三節」之說明。

<sup>496</sup> 參見本文「第六章、第四節、第二項」之說明。

## 第二節 現行稅法規範之檢討或修正建議

本文係主要針對現行實務上租稅相關法規以及行政主管機關之函令解釋加以整理分析，故對在蒐集、傳遞與交換各個階段所涉及之法規或行政函令都提出了或多或少之疑義或批判。而正是對租稅資訊保護之不重視，稅法規範有相關規定大都過於簡陋，而對一些具體之要件與程序性規定缺乏明確之設計，以下簡單總結整理對各相關法條之檢討或修正建議：

### 一、稅捐稽徵法第 30 條之規定尚須明確第三人協力之補充性地位

有關稅捐稽徵機關調查之權限與納稅人及第三人協力義務之履行，稅捐稽徵法第 30 條作了原則性的規範。惟其粗糙之規範最大的問題在於，並未體現出第三人協力義務之負擔應較之納稅人本人相對位於補充性地位，從而導致稅捐稽徵機關多以該條規範為由，任意打破銀行等金融機構之銀行保密義務之堅守，甚至直接越過納稅人而要求第三人履行協力的要求，而無視納稅人之自主意志。雖然稅捐稽徵法訂定「納稅人保護專章」以維護納稅人資訊自決權，但在稅法尚未完善之際，本文認為不得以稅捐稽徵法第 30 條之規範即可概括授權稽徵機關恣意轉嫁納稅人之協力而要求第三人所負擔。

有關之修法方向似乎可以參酌德國租稅通則第 93 條第 1 項之規定，「當事人以外之人，僅於當事人闡明事實之陳述，不能達成目的或無結果時，始得命其陳述。」當然除此之外，稅捐稽徵法第 30 條就稅捐調查之範圍、調查之程序與事前通知義務均應進一步明確，而不得僅由同法第 30 條第 2 項規定「前項調查，不得逾越課稅目的之必要範圍。」即認已達到比例原則之要求，而忽略法律保留之價值。

### 二、稅捐稽徵法第 33 條之規定與納稅人資訊自決權之保障有所扞格

稅捐稽徵法第 33 條雖然規定稅捐稽徵機關及人員之保密義務，但對於可得傳遞租稅資訊之情形規定了 8 款之多，甚至於第 7 款還設有兜底性條款從而賦予財政部過大之行政裁量權。租稅資訊之傳遞涉及納稅人稅捐上之權利義務，故必須遵

循租稅法律主義之要求，以法律明定為限，是以稅捐稽徵法第 33 條第 1 項各款之規定，應解為列舉規定，不得以其他理由擴大各款之適用範圍。其中得以傳遞之規定，應明定要求請求提供租稅資訊之機關應具體說明使用之特定目的，以符「目的拘束原則」之要求。其中，在實務中最有爭議之同法第 1 項第 8 款之規範，要求對納稅人之債權人揭露租稅資訊之規範，其相較於對納稅人資訊自決權之保障，尤顯突兀。是以同法第 1 項第 7 款及第 8 款之規定宜予檢討刪除。

此外，稅捐稽徵法第 33 條係對租稅秘密之規範，應進一步於條文中明確租稅秘密之主體、保守租稅秘密之義務人，且應考量其立法目的與需求，擴大原有租稅秘密保護之客體，對於侵害租稅秘密之行為及法律責任予以合理規範。

### 三、兩岸租稅協議涉及資訊交換之納稅人資訊自決權之保障規範不足

兩岸租稅協議中涉及資訊交換之規範，無論在 OECD 稅約範本，OECD 稅務資訊交換協定範本或是歐洲理事會與 OECD 稅務行政互助公約等範本檢視下，都過於簡陋，尤其涉及納稅人資訊自決權之保障部分，對租稅資訊交換之程序規定、納稅人相關參與權之主張，均僅能透過各自內國法之規範加以救濟，甚至在未明確納稅人之程序性權利的當下，資訊請求方並無通知納稅人之義務。

因此本文在參酌各範本之規範下，建議兩岸租稅協議中對雙方保密義務之規範更為完整，在任何情況下都僅能向協議所涉及之稅目之課徵有關之個人或當局揭露，並且僅能基於上述目的使用所獲得之資訊。而更為重要的是，兩岸租稅協議應當明文規定納稅人之參與權，使納稅人能夠確實知悉並監督被交換之租稅資訊被運用之狀況，並能夠及時對資訊交換之合法性與合理性提出異議。

### 四、稅捐稽徵法「納稅人權利保護專章」應加設稅捐調查中納稅人之「程序保障」

2009 年台灣立法院三讀通過在稅捐稽徵法增訂第一章之一，章名為「納稅義



務人權利之保護」，其正式將納稅人權利之保障納入稅法之中，凸顯出立法者對於該議題之重視。然而就其增訂之第 11 條之 3 至第 11 條之 7，有關稅捐調查之條款僅為第 11 條之 5 一項，較「營造良善的稅捐法制環境，開創人民生存發展契機」<sup>497</sup>之理想目標仍有較大可努力之空間。

納稅人之資訊自決權保障是否周延，不僅取決於行政與司法之配合，更基本的在於立法之完備。而有關納稅人權利之保障，實已在世界各國所致力推動，且該等理念皆逐漸具體化並形諸條文。臺灣稅捐稽徵法修訂「納稅人之權利」保護專章之參考藍本韓國「國稅基本法」之第七章之二「納稅者之權利」章，其實施至今從原有之 7 個條文增加至現今 11 個條文，其稅捐立法嚴謹程度可見一斑。觀其內容，其就稅捐調查程序中納稅人之「程序保障」，有較完整之規定，諸如納稅人誠實性之推定 (§81-3)，稅務調查權濫用禁止 (§81-4)，稅務調查中接受協助之權利 (§81-5)，稅務調查對象之選定 (§81-6)，稅務調查之事前通知與延期申請 (§81-7)、期間 (§81-8) 以及調查結果之通知 (§81-9)，守密義務 (§81-10)，資訊提供 (§81-11) 等等，皆本於納稅人「程序保障」之意旨而設。<sup>498</sup>相較之下，稅捐稽徵法第一章之一「納稅義務人權利之保護」之宣示意義大，但對稅捐調查中最主要之納稅人程序權利均付之闕如，仍有待建制充實之必要。納稅人權利保障之立法，有助於喚醒納稅人權利意識，共同追求負擔公平之租稅改革，是以，在參考上揭韓國立法例的前提下，修正補充稅捐調查之程序保障，仍有立法之迫切性，而需吾輩之繼續努力。

<sup>497</sup> 葛克昌、陳清秀，前揭註 270，頁 5。

<sup>498</sup> 有關韓國「國稅基本法」第七章之二「納稅者之權利」章之具體內容，詳參藍元駿，前揭註 269，頁 5。

## 參考文獻




### 一、中文文獻（以下按照筆畫順序排列）

#### （一）專書

1. 王建煊，《租稅法》，臺北：泰華，三十一版，2008 年。
2. 李浩培，《條約法概論》，北京：法律，一版，2003 年。
3. 李鴻禧譯，蘆部信喜著，《憲法》，臺北：月旦，初版，1995 年 1 月。
4. 法治斌、董保城，《憲法新論》，臺北：元照，六版，2014 年。
5. 徐久生、莊敬華譯著，《德國刑法典（2002 年修訂）》，北京：中國方正，一版，2004 年。
6. 許文義，《個人資料保護法論》，臺北：三民，初版，2001 年 1 月。
7. 陳敏譯著，《德國租稅通則》，司法院印，2014 年 8 月。
8. 陳清秀，《現代稅法原理與國際稅法》，臺北：元照，第 2 版，2010 年。
9. 陳清秀，《國際稅法》，臺北：元照，二版，2016 年。
10. 陳清秀，《稅法總論》，臺北：元照，修訂九版，2016 年。
11. 陳新民，《憲法學釋義》，臺北：三民，八版，2015 年。
12. 黃士洲，《稅務訴訟的舉證責任》，臺北：翰盧，初版，2002 年。
13. 黃茂榮，《稅法總論（第一冊）》，臺北：植根，增訂三版，2012 年 3 月。
14. 葛克昌、陳清秀，《稅務代理與納稅人權利》，臺北：翰盧，2001 年。
15. 廖益新，《國際稅法學》，北京：高等教育，一版，2008 年。
16. 劉春堂，《國家賠償法》，臺北：三民，修訂三版，2015 年。
17. 蔡茂寅、李建良、林明鏞、周志宏合著，《行政程序法實用》，臺北：新學林，修訂四版，2013 年。
18. 魏鑫陽，《第一次申報所得稅就上手》，臺北：易博士文化，四版，2006 年。

#### （二）專書論文

1. 吳啟玄，〈專業稅務代理人制度之亟待建立〉，收錄於《納稅人權利保護——稅捐稽徵法第一章之一逐條釋義》，臺北：元照，初版，2010 年。

- 
2. 李建良，〈基本權利理論體系之構成及其思考層次〉，收錄於《憲法理論與實踐（一）》，臺北：學林文化，一版，1999 年。
  3. 李震山，〈人性尊嚴之憲法意義〉，收錄於《人性尊嚴與人格保障》，臺北：元照，初版，2000 年。
  4. 李震山，〈民主法治國家與集會自由〉，收錄於《人性尊嚴與人權保障》，臺北：元照，2 版，2000 年。
  5. 李震山，〈論資訊自決權〉，收錄於《人性尊嚴與人權保障》，臺北：元照，2 版，2000 年。
  6. 李鴻禧，〈資訊、憲法、隱私權——資訊化社會與人權問題之探討〉，收錄於《憲法與人權》，初版，臺北：元照，1999 年。
  7. 林子儀，〈「資訊取得法」立法政策與法制之研究〉，收錄於《權力分立與憲政發展》，臺北：元照，初版，1993 年。
  8. 林子儀，〈基因資訊與基因隱私權——從保障隱私權的觀點論基因資訊的利用與法的規制〉，收錄於《當代公法新論（中）——翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》，臺北：元照，初版，2002 年 7 月。
  9. 林錫堯，〈行政程序上職權調查主義〉，收錄於《當代公法理論：翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集》，臺北：月旦，初版，1993 年。
  10. 許宗力，〈比例原則之操作試論〉，收錄於《法與國家權力（二）》，臺北：元照，初版，2007 年。
  11. 許宗力，〈比例原則與法規違憲審查〉，收錄於《法與國家權力（二）》，臺北：元照，初版，2007 年。
  12. 郭介恒，〈行政調查與資訊隱私權〉，收錄於《行政調查之建制與人權保障》，臺北：臺灣行政法學會，初版，2009 年 7 月。
  13. 陳清秀，〈違反秩序行為之違法性與主觀責任〉，收錄於《政治思潮與國家法學——吳庚教授七秩華誕祝壽論文集》，臺北：元照，初版，2010 年。
  14. 陳清秀，〈納稅者權利保護法案之研討〉，收錄於《納稅人權利保護——稅捐稽徵法第一章之一逐條釋義》，臺北：元照，初版，2010 年。
  15. 陳愛娥，〈行政程序制度中之當事人協力義務〉，收錄於《當事人協力義務/行政調查/國家賠償》，台灣行政法學會主編，初版，2006 年。

- 
16. 陳薇芸，〈美國稽徵程序中納稅人權利保護——以程序保障與保護服務的觀察為核心〉，收錄於《納稅人權利保護——稅捐稽徵法第一章之一逐條釋義》，臺北：元照，初版，2010 年。
  17. 湯德宗，〈論行政程序的正當程序〉，收錄於《行政程序法論》，臺北：元照，2 版，2003 年。
  18. 黃士洲，〈稅法上違法取證的禁止〉，收錄於《納稅人權利保護——稅捐稽徵法第一章之一逐條釋義》，臺北：元照，初版，2010 年。
  19. 黃昭元，〈無指紋則無身份證？換發國民身份證與強制全民捺指紋的憲法爭議分析〉，收錄於《民主、人權、國家——蘇俊雄教授七秩華祝壽論文集》，臺北：元照，2005 年。
  20. 葛克昌，〈人性尊嚴、人格發展——賦稅人權之底線〉，收錄於《行政程序與納稅人基本權》，臺北：翰盧，三版，2012 年。
  21. 葛克昌，〈協力義務與納稅人基本權〉，收錄於《行政程序與納稅人基本權》，臺北：翰盧，三版，2012 年。
  22. 葛克昌，〈核課（行政）處分之法律性質〉，收錄於《行政程序與納稅人基本權》，臺北：翰盧，三版，2012 年。
  23. 葛克昌，〈納稅人之程序基本權〉，收錄於《行政程序與納稅人基本權》，臺北：翰盧，三版，2012 年。
  24. 葛克昌，〈納稅人權利保護立法與檢討——稅捐稽徵法第一章之一評析〉，收錄於《兩岸納稅人權利保護之立法潮流》，臺北：資誠教育基金會，2011 年。
  25. 葛克昌，〈納稅者權利之立法與司法保障〉，收錄於《行政程序與納稅人基本權》，三版，臺北：翰盧，2012 年。
  26. 葛克昌，〈稅務調（檢）查權行使及其憲法界限〉，收錄於《行政程序與納稅人基本權》，三版，臺北：翰盧，2012 年。
  27. 葛克昌，〈量能課稅原則與所得稅法〉，收錄於《稅法基本問題》，二版，臺北：元照，2005 年。
  28. 詹鎮榮，〈論委託人與受任人間之行政罰責任分擔——以最高行政法院 97 年度判字第 1112 號判決以及 98 年度判字第 420 號判決出發〉，收錄於《2009 行政管制與行政爭訟》，臺北：中央研究院法律學研究所籌備處，2000 年。

- 
29. 劉宗德，〈日本行政調查制度之研究〉，收錄於《行政法基本原理》，臺北：學林，一版，1998 年。
  30. 範文清，〈隱私權與租稅秘密之保護〉，收錄於《資訊法制、土地規劃與損失補償之新趨勢》，臺北：元照，一版，2010 年。
  31. 蕭文生，〈行政執行制度中之當事人協力義務〉，收錄於《當事人協力義務/行政調查/國家賠償》，台灣行政法學會主編，初版，2006 年。
  32. 蕭文生，〈鑒定人與行政調查程序〉，收錄於行政調查之建制與人權保障/行政訴訟之前置救濟方法與程序，臺北：元照，初版，2009 年。
  33. 蕭文生譯，〈關於「1983 人口普查法」之判決——聯邦憲法法院判決第六十五輯第一頁以下〉，收錄於《西德聯邦憲法法院裁判選輯（一）》，司法院印，1990 年 10 月。
  34. 謝如蘭，〈課稅請求權與納稅人的隱私權保障〉，收錄於《兩岸納稅人權利保護之立法潮流》，財團法人資誠教育基金會，初版，2011 年 4 月。
  35. Moris Lehner, 謝如蘭譯，〈德國課稅程序中之協力義務與舉證責任〉，收錄於《稅捐證據法制探討暨台灣 2012 最佳稅法判決》，臺北：資誠教育基金會，初版，2013 年。
  36. 藍元駿，〈韓國國稅基本法「納稅者之權利」章變革淺議〉，收錄於《納稅人權利保護——稅捐稽徵法第一章之一逐條釋義》，臺北：元照，初版，2010 年。

### （三）期刊論文


1. Helmut Satzger, 王士帆譯，〈瑞士—列支敦斯登—德國購買外國違法取得之租稅資料，不證據禁止！〉，司法週刊，1626 期，2012 年 12 月。
2. 王澤鑒，〈人格權保護的課題與展望（三）——人格權的具體化及保障範圍——隱私權（上）〉，臺灣本土法學，第 96 期，2007 年 7 月。
3. 王澤鑒，〈人格權保護的課題與展望（三）——人格權的具體化及保障範圍（6）——隱私權（中）〉，臺灣本土法學，第 97 期，2007 年 8 月。
4. 朱柏松，〈資訊時代、資訊問題及資訊法的範疇〉，法學業刊，第 35 期，1990 年 1 月。
5. 吳自心，〈淺談租稅協定資訊交換機制之重要性〉，當代財政，第 21 期，2012




- 年 9 月。
6. 吳志光，〈行政程序中當事人之協力義務〉，月旦法學教室，第 6 期，2003 年 4 月。
  7. 李仁淼，〈職業自由與違憲審查方法〉，月旦法學教室，第 155 期，2015 年 9 月。
  8. 李建良，〈「戶籍法第八條捺指紋規定」釋憲案鑒定意見書〉，臺灣本土法學雜誌，第 73 期，2005 年 8 月。
  9. 李惠宗，〈個人資料保護法上的帝王條款——目的拘束原則〉，法令月刊，64 卷 1 期，2013 年 1 月。
  10. 李惠宗，〈領取居民身份證捺指紋違憲性之探討——從法學方法論評大法官釋字第 603 號解釋〉，月旦法學雜誌，第 126 期，2005 年 11 月。
  11. 李惠宗，〈憲法工作權保障系譜之再探——以司法院大法官解釋為中心〉，憲政時代，第 29 卷 1 期，2003 年 7 月。
  12. 李震山，〈來者尤可追，正視個人資料保護問題——司法院大法官釋字第 603 號解釋評析〉，台灣本土法學雜誌，第 76 期，2005 年 11 月。
  13. 李震山，〈程序基本權〉，月旦法學教室，第 19 期，2004 年 5 月。
  14. 李震山，〈資訊時代下「資訊權」入憲之芻議〉，律師雜誌，第 307 期，2005 年 4 月。
  15. 周葉中、段磊，〈論兩岸協議的接受〉，法學評論，2014 年第 4 期。
  16. 林錫堯，〈德國聯邦個人資料保護法〉，法學業刊，第 36 卷第 4 期，1991 年 10 月。
  17. 林石猛、蘇偉哲，〈稅捐稽徵程序非法取證規定之檢討——兼論刑事訴訟法上相關證據法則之參照可行性〉，月旦財經法雜誌，第 34 卷，2014 年 5 月。
  18. 柯格鐘，〈論免稅額與扣除額之意義——最高行政法院九十八年度判字第一一七五號判決評釋〉，月旦裁判時報，第 28 期，2014 年 8 月。
  19. 柯格鐘，〈論所得稅法上的所得概念〉，國立臺灣大學法學論業，第 37 卷第 3 期，2008 年 9 月。
  20. 柯格鐘，〈論量能課稅原則〉，成大法學，第 14 卷，2007 年 12 月。
  21. 洪家殷，〈論行政調查之證據及調查方法——以行政程序法相關規定為中心〉，

東海大學法學研究，第 35 期，2011 年。


22. 洪家殷，〈租稅秩序罰上之行為罰與漏稅罰〉，財稅研究，第 34 卷第 6 期，2002 年 11 月。
23. 紀佳伶，〈資訊隱私權之探討——以國民卡所引發的爭議為例〉，政大公共行政學報，2000 年 1 月。
24. 張文郁，〈論行政程序上之事實調查（上）〉，月旦法學雜誌，第 227 期，2014 年 4 月。
25. 盛子龍，〈潘朵拉的盒子——釋字第 606 號解釋簡評〉，台灣本土法學雜誌，第 79 期，2006 年 2 月。
26. 許宗力，〈基本權的保障與限制（下）〉，月旦法學教室，第 14 期，2003 年 11 月。
27. 郭介恒，〈納稅者應有之權利保護——以程序正當為中心〉，月旦法學雜誌，第 137 期，2006 年 10 月。
28. 陳世榮，〈稅捐稽徵法（中二）〉，軍法專刊，23 卷 3 期，1977 年 3 月。
29. 陳敏，〈租稅法之連帶債務〉，政大法學評論，第 28 期，1983 年 12 月。
30. 陳敏，〈租稅秘密之保護〉，政大法學評論，第 35 期，1987 年 6 月。
31. 陳敏，〈租稅債務關係之變更〉，政大法學評論，第 30 期，1984 年 12 月。
32. 陳敏，〈租稅稽徵程序之協力義務〉，政大法學評論，第 37 期，1988 年 6 月。
33. 陳敏，〈憲法之租稅概念及其課徵限制〉，政大法學評論，第 24 期，1981 年 12 月。
34. 陳清秀，〈「通訊保障及監察法部分條文修正草案」之探討〉，植根雜誌，第 29 卷第 11 期，2013 年 11 月。
35. 陳清秀，〈租稅協定之課稅資訊交換〉，稅務旬刊，第 2322 期，2016 年 3 月。
36. 陳清秀，〈租稅協定相關問題之探討〉，法令月刊，第 62 卷 5 期，2011 年 5 月。
37. 陳清秀，〈稅捐稽徵程序（二）〉，植根法學雜誌，第 12 卷第 6 期，1996 年 6 月。
38. 陳清秀，〈論稅法上類型化（下）〉，法令月刊，第 59 卷第 5 期，2008 年 5 月。
39. 陳清秀，〈論課稅要件事實之認定（下）〉，植根雜誌，第 29 卷第 5 期，2013 年 5 月。

- 
40. 陳慈陽，〈論「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」之違憲性〉，月旦法學雜誌，第 125 期，2005 年 10 月。
  41. 陳薇芸，〈論 ECFA 與兩岸租稅協定——以 OECD 及 UN 稅約範本為借鏡〉，月旦財經法雜誌，第 21 期，2010 年 6 月。
  42. 稅務旬刊資料室，〈稅捐稽徵法草案總說明〉，稅務旬刊，第 866 期，1975 年 10 月。
  43. 黃士洲，〈借鏡韓國思考台灣納稅人權利保護制度之興革〉，月旦財經法雜誌，第 27 期，2011 年 12 月。
  44. 黃士洲，〈稅捐稽徵法第 1 章之 1 實施情形檢討〉，月旦財經法雜誌，第 34 期，2014 年 5 月。
  45. 黃士洲，〈徵納協同主義下稅捐調查與協力義務的交互影響關係——兼論製造費用超耗剔除的規定與實務〉，月旦法學雜誌，第 117 期，2005 年 2 月。
  46. Martin Joseph Kreienbaum, 黃士洲譯，〈BEPS 現況與未來——結論建議、政策衝擊與執行步驟〉，財稅研究，第 45 卷第 4 期，2016 年 7 月。
  47. 黃茂榮，〈稅捐法上之登記〉，植根雜誌，第 23 卷 11 期，2007 年 11 月。
  48. 黃茂榮，〈稅捐法定主義（上）〉，植根雜誌，第 27 卷第 4 期，2004 年 4 月。
  49. 黃茂榮，〈稅捐稽徵經濟原則〉，植根雜誌，第 20 卷第 10 期，2004 年 10 月。
  50. 黃茂榮，〈稅務訴訟上的舉證責任〉，植根雜誌，第 22 卷第 11 期，2006 年 11 月。
  51. 黃源浩，〈營業稅法上協力義務及違反義務之法律效果〉，財稅研究，第 35 卷第 5 期，2003 年 9 月。
  52. 塗予尹，〈銀行保密義務的豁免與隱私權的保障——從銀行法第四八條第二項修正談起〉，法學新論，第 14 期，2009 年 9 月。
  53. 楊廣平，〈稅務調查權之行使與納稅人權利之保護〉，月旦財經法雜誌，第 8 期，2007 年 3 月。
  54. 葛克昌，〈一事不再罰的公然漏洞：最高行政法院 91 年度 6 月決議評析〉，月旦法學雜誌，第 92 期，2003 年 1 月。
  55. 葛克昌，〈行為罰與金錢給付罰不並罰原則——評釋字第 503 號解釋〉，月旦法學雜誌，第 67 期，2000 年 12 月。



- 
56. 葛克昌，〈納稅人之程序基本權——行政程序法在稽徵程序之漏洞〉，月旦法學雜誌，第 72 期，2001 年 5 月。
57. 葛克昌，〈稅捐申報與納稅人權利〉，月旦法學教室，第 90 期，2010 年 4 月。
58. 葛克昌，〈稅捐行政法：第三講——稅捐申報與納稅人權利〉，月旦法學教室，第 90 期，2010 年 4 月。
59. 葛克昌，〈稅捐罰與憲法解釋〉，月旦法學雜誌，第 202 期，2012 年 3 月。
60. 葛克昌，〈藉稅捐簡化以達量能平等負擔——核實、實價與推計課稅之憲法基礎〉，交大法學，第 1 期，2014 年。
61. 葛克昌，〈稅捐稽徵之正當法律程序之違反及其效力〉，財稅研究，第 43 卷第 5 期，2014 年 9 月。
62. 遊敏慧、吳朝欽，〈營利事業所得稅逃漏之研究——以擴大書面審核制度為例〉，財稅研究，第 44 卷第 3 期，2015 年 5 月。
63. 廖元豪，〈論立法院調查權的界限與範圍——釋字第五八五號解釋與美國經驗的參照〉，臺灣本土法學雜誌，第 78 期，2006 年 1 月。
64. 熊愛卿，〈IC 卡的神話與夢魘——從法的觀點審視國民卡計畫的重要爭議〉，月旦法學雜誌，第 43 期，1998 年 12 月。
65. 羅子武，〈稅捐稽徵法第三十三條第一項第八款評釋〉，財稅研究第 31 卷第 6 期，1999 年 11 月。
66. 〈釋字第 603 號評釋研討會李震山教授與蔡宗珍教授的發言〉，臺灣本土法學雜誌，第 75 期，2005 年 10 月。
67. 劉靜怡，〈資訊社會的政府、個人與電子商務——從國民卡計畫的省思出發〉，月旦法學雜誌，第 43 期，1998 年 12 月。
68. 劉靜怡，〈網路社會的資訊隱私權保護〉，二十一世紀雙月刊，第 63 期，2001 年 2 月。
69. 蔡維音，〈德國基本法第一條「人性尊嚴」規定之探討〉，憲政時代，第 18 卷第 1 期。
70. 盧欽滄，〈稅務調查與忍受義務〉，財稅研究，第 28 卷 5 期，1996 年 9 月。

#### （四）學位論文

- 
1. 付慧姝，《國際稅收情報交換制度法律問題研究》，廈門大學博士學位論文，2008 年。
  2. 冷明珍，《銀行保密義務之研究》，國立政治大學法律研究所碩士論文，1997 年。
  3. 吳東都，《行政訴訟之舉證責任—以德國法為中心》，國立台灣大學法律研究所博士論文，2001 年。
  4. 李吟芳，《納稅義務人協力義務之研究》，國立政治大學碩士在職專班碩士論文，2006 年。
  5. 李開台，《課稅調查資料之使用與納稅義務人權益之保護——兼論課稅調查主體之範圍》，國立台灣大學法律學院法律學研究所碩士論文，2007 年。
  6. 林建中，《隱私權概念之再思考——關於概念範圍、定義及權利形成方式》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，1999 年。
  7. 於盼盼，《私人不法取證之證據使用禁止》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，2012 年。
  8. 柯格鐘，《稅捐稽徵協力義務與推計課稅》，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，1998 年 6 月。
  9. 洪榮彬，《資訊時代之資料處理與資料保護——以德國聯邦個人資料保護法為中心》，私立輔仁大學法律學研究所碩士論文，1993 年。
  10. 馬興平，《論資訊隱私權的保護——從釋字第 603 號解釋出發》，國立中正大學法律學研究所碩士論文，2008 年。
  11. 梁盈潔，《財稅資訊提供義務之探討》，東吳大學法學院法律學系碩士在職專班法律專業組碩士論文，2014 年。
  12. 陳妍沂，《美國財務資訊隱私權保護規定之研究》，國立政治大學法學院碩士在職專班碩士論文，2008 年。
  13. 陳志忠，《個人資訊自決權之研究》，東海大學法律學研究所碩士論文，2000 年。
  14. 黃士洲，《稅務訴訟舉證責任論—以舉證責任倒置與證明程度減輕為中心》，國立台灣大學法律研究所碩士論文，2002 年。
  15. 黃源浩，《稅法上的類型化方法——以合憲性為中心》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，1999 年。
  16. 黃鳳嬌，《租稅法上之協力義務與舉證責任》，國立中正大學財經法律研究所碩



士論文，2009 年。

17. 葉淑芳，《行政資訊公開之研究——以隱私權益之保障為中心》，中興大學法研所碩士論文，1999 年。
18. 詹文凱，《隱私權之研究》，國立臺灣大學法律學研究所博士論文，1998 年。
19. 熊愛卿，《網際網路個人資料保護之研究》，國立臺灣大學法律學研究所博士論文，2000 年。
20. 劉麗霞，《從行政過程論稅務調查——以所得稅為中心》，國立政治大學法學院在職專班碩士論文，2008 年。
21. 蕭培宏，《租稅資訊運用應有之限制》，國立臺北大學法律學系碩士論文，2009 年。
22. 謝宜珊，《論租稅資訊隱私之保護》，中原大學財經法律學系碩士學位論文，2003 年。

## （五）其他

1. 李顯峰主持，《我國因應國際反避稅趨勢執行跨國資訊交換之研究》，財政部 104 年委託研究期末報告，2015 年 12 月。
2. 周悅儀，〈美國保護隱私權法制之研究〉，《法務部法律事務司八十二年度研究發展報告》，法務部印，82 年 12 月。
3. 法治斌、董保城、劉宗德、洪文玲，《行政檢查之研究》，行政院研究發展考核委員會編印，初版，1996 年。
4. 翁岳生主持，《資訊立法之研究》，行政院研究發展考核委員會編印，1985 年 11 月版。
5. 黃士洲，〈稅捐證據排除的規範理論與實務操作——以臺灣與德國為例〉，《租稅正義與人權保障——葛克昌教授祝壽論文研討會》，臺灣大學財稅法學研究中心，2014 年 12 月 22 日。

## （六）網站資源

1. 財政部稅務入口網：<https://www.etax.nat.gov.tw/etwmain/>

2. 財政部高雄國稅局網：<https://www.ntbk.gov.tw/etwmain/>
3. 財政部各稅法令檢索系統：<http://www.ttc.gov.tw/mp.asp?mp=1>
4. 財政部賦稅署網站：<http://www.dot.gov.tw/dot/index.jsp>
5. 司法院大法官網站：<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/>



## 二、英文文獻（以下按照字母順序排列）

### （一）專書

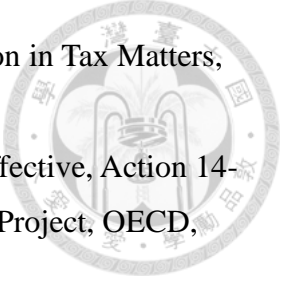
1. Solove, Daniel J. (2004), *The Digital Person: Technology and Privacy in the information age*, New York University Press.
2. Vogel, Klaus (1997), *Klaus Vogel on double taxation conventions*, London: Boston, Kluwer Law International.

### （二）期刊論文

1. Calderón, Jose M. (2000), *Taxpayer Protection within the Exchange of Information Procedure Between State Tax Administrations*, *Intertax*, Vol.28, Issue 12.
2. Claude L., Eichel (1965), *Administrative Aspect of the Prevention and Control of International Tax Evasion*, *University of Miami Law Review*, Vol. 20, Issue 1.
3. Cole, Robert T., Gordon, Richard A., Venuti, Gordon, J. (1994), *Exchange of Information and Assistance in Collection(Part I)*, *Tax Management International Journal*, Vol. 23.
4. Mulligan, Ray (1982), *Exchange of Information under the OECD and US Model Tax Treaties*, *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal*, Vol. 5.

### （三）其他

1. OECD (1994), *Tax Information Exchange between OECD Member Countries: A Survey of Current Practices*, OECD, Paris.
2. OECD (1994), *Tax Information Exchange between OECD Member countries: A survey of Current Practices*, OECD, Paris.
3. OECD (1998), *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, OECD, Paris.
4. OECD (2002), *Agreement on Exchange of Information on Tax Matters*, OECD, Paris.
5. OECD (2014), *Model Tax Convention on Income and on Capital*, OECD, Paris.

- 
6. OECD (2014), Declaration on Automatic Exchange of Information in Tax Matters, OECD, Paris.
  7. OECD (2015), Making Dispute Resolution Mechanisms More Effective, Action 14-2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD, Paris.

#### (四) 網站資源

1. 德國聯邦司法部網站：<http://www.gesetze-in-internet.de>
2. OECD-ilibrary: <http://www.oecd-ilibrary.org/>

## 附錄一：



### 海峽兩岸避免雙重課稅及加強稅務合作協定\*

(本協議尚待完成相關程序後生效)

為促進海峽兩岸經濟合作，海峽兩岸關係協會與財團法人海峽交流基金會就避免雙重課稅及加強稅務合作事宜，經平等協商，達成協議如下：

#### 一、適用範圍

雙方同意本協議適用於海峽兩岸一方或雙方居民(居住者)及對其所得徵收的所有稅收。

#### 二、稅款徵收

雙方同意對一方居民(居住者)來源於另一方的所得按下列規定課稅。

##### (一) 營業利潤

一方居民(居住者)企業在另一方營業取得的利潤，在未構成常設機構的情況下，另一方予以免稅或不予課稅。一方如對關聯企業間交易進行轉讓定價(移轉訂價)調整，另一方應作合理對應調整。

##### (二) 海運及空運收入

一方海、空運輸企業在另一方經營取得的收入及利潤，另一方予以免稅或不予課稅(包括營業稅、增值稅或類似稅收)。

##### (三) 投資所得及財產收益

一方居民(居住者)從另一方取得的股息(股利)、利息及特許權使用費(權利金)，另一方可以課稅，但可相互給予優惠稅率。

一方居民(居住者)從另一方取得的財產轉讓收益及不動產使用收益，另一方可以課稅。

##### (四) 個人勞務所得

一方居民(居住者)以獨立身份或以受僱形式在另一方從事個人勞務活動取得的所得，另一方可以課稅。

##### (五) 其他所得

本協議上述未列舉的其他所得按各自規定辦理。

#### 三、消除雙重課稅方法

雙方同意當一方居民(居住者)在另一方取得所得並依本協議規定在另一方繳稅時，該一方應依有關規定消除雙重課稅。

#### 四、非歧視待遇

雙方同意一方居民(居住者)在相同情況下，在另一方負擔的稅收或有關條件，應與另一方居民(居住者)可能負擔的稅收或有關條件一致。

\* 本協議全文係從大陸之新華網新聞中抄錄，詳參[http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-08/25/c\\_1116368933.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-08/25/c_1116368933.htm)，(最後流覽日：2016年10月8日)。



## 五、相互協商

雙方同意建立兩岸稅務聯繫機制，由雙方稅務主管部門協商解決因解釋或實施本協議時所發生的困難或疑義，以及消除雙重課稅等事宜。

## 六、資訊交換

雙方同意相互交換為實施本協議或為課徵本協議所含稅種(稅目)相關且必要的資訊，並負保密義務。所交換的資訊不可用於任何其他用途。

## 七、協助徵稅

雙方同意在各自有關規定均可以進行協助徵稅時，雙方稅務主管部門將進一步協商確定具體協助徵收方式。

## 八、文書格式

基於本協議所進行的業務聯繫，應使用雙方商定的文書格式。

## 九、業務交流

雙方同意通過人員互訪、培訓或工作會議等形式，加強兩岸稅務方面的交流與合作。

## 十、聯繫主體

(一) 本協定議定事項，由雙方稅務主管部門指定的聯絡人相互聯繫實施。

(二) 本協議其他相關事宜，由海峽兩岸關係協會與財團法人海峽交流基金會聯繫。

## 十一、協議履行與變更

(一) 雙方應遵守協議。協定附件與本協定具有同等效力。

(二) 協議變更，應經雙方協商同意，並以書面形式確認。

## 十二、未盡事宜

本協議如有未盡事宜，雙方得以適當方式另行商定。

## 十三、生效

本協議簽署後，雙方應各自完成相關程序並以書面通知另一方。本協議自雙方均收到對方通知後次日起生效。

本協議之規定適用於：

(一) 源泉(就源)扣繳稅款：本協議生效之次年一月一日(含當日)以後實際給付金額。

(二) 其他稅款：本協議生效之次年一月一日(含當日)以後開始之課稅年度之所得。

(三) 資訊交換：本協議生效之次年一月一日(含當日)以後開始之課稅年度之資訊。

本協議於八月二十五日簽署，一式四份，雙方各執兩份。本協定的附件構成本協定的一部分。四份文本中對應表述的不同用語所含意義相同，四份文本具有同等

效力。

附件：海峽兩岸避免雙重課稅及加強稅務合作具體安排



海峽兩岸關係協會  
會長 陳德銘

財團法人海峽交流基金會  
董事長 林中森

## 附件

### 海峽兩岸避免雙重課稅及加強稅務合作具體安排

為實施本協定，雙方議定具體安排如下：

#### 一、適用範圍

##### （一）適用對象

1·本協議所稱居民（居住者），按各自稅務規定對居民（居住者）的定義處理。但不包括僅就該一方所得而負有該一方納稅義務的人。

2·雖有前述規定，依協力廠商法律設立的任何實體，其實際管理機構（處所）在協議一方者，視為該一方的居民（居住者）。

3·前述實際管理機構（處所），指企業實際作出其整體營業所必須的重大管理及經營決策的機構（處所）。所稱實際管理機構（處所）在協議一方，指企業同時符合下列規定者：

（1）作出重大經營管理、財務管理及人事管理決策的人為該一方居住的個人或總機構在該一方的企業，或作出該等決策的機構（處所）在該一方。

（2）財務報表、會計帳簿記錄、董事會議記錄（董事會議事錄）或股東會議記錄（股東會議事錄）的製作或儲存機構（處所）在該一方。

（3）實際執行主要經營活動的機構（處所）在該一方。

4·個人同為雙方居民（居住者）時，其身份按永久住所、主要利益中心所在地、經常居所依序決定。對居民（居住者）個人身份的決定如有疑義，或個人以外的人同為雙方居民（居住者）時，由雙方稅務主管部門商定。

##### （二）適用現行稅種（稅目）

大陸方面為個人所得稅及企業所得稅。

臺灣方面為營利事業所得稅、綜合所得稅及所得基本稅額。

#### 二、常設機構及營業利潤

##### （一）常設機構

1·本協定所稱常設機構，指企業從事全部或部分營業的固定營業場所。包括：管理處、分支機構、辦事處、工廠、工作場所、礦場、油井或氣井、採石場或任何其他天然資源開採場所。

2·建築工地、建築（營建）或安裝工程或與其有關的監督管理活動，以存續期間超過十二個月者，構成常設機構。

3·一方企業直接或通過雇員或雇用的其他人員，在另一方為同一個專案（計畫案）或相關聯的項目（計畫案）提供的勞務（服務），包括諮詢勞務（服務），僅



以在有關納稅年度開始或結束的任何十二個月連續或累計超過一百八十三天者，構成常設機構。

4·常設機構不包括下列情形：

(1) 專為儲存、展示或交付（運送）屬於該企業的貨物或商品的目的而使用的設施。

(2) 專為儲存、展示或交付（運送）的目的，或專為供其他企業加工的目的，而儲備屬於該企業的貨物或商品。

(3) 專為該企業採購貨物或商品或蒐集資訊的目的，或專為該企業從事廣告、資訊提供、科學研究或具有準備或輔助性質的類似活動，所設置的固定營業場所。

(4) 專為從事以上活動的結合所設置的固定營業場所。但以該結合的固定營業場所整體活動具有準備或輔助性質者為限。

5·代表一方企業的人（具有獨立身份的代理人除外），有權以該企業的名義在另一方簽訂契約，並經常行使該權力，其為該企業所從事的任何活動，視為該企業在另一方有常設機構。但其經由固定營業場所僅從事前述常設機構不包括情形的活動，該固定營業場所不視為常設機構。

6·一方企業僅通過經紀人、一般傭金代理人或其他具有獨立身份的代理人，以常規的經營方式（以通常的營業方式），在另一方從事營業者，不得視為在另一方有常設機構。

7·一方居民（居住者）公司，控制或受控于另一方居民（居住者）公司或在另一方從事營業的公司（不論其是否通過常設機構或其他方式），此項事實不使任何一方公司構成另一方公司的常設機構。

（二）營業利潤

1·一方居民（居住者）企業如經由其在另一方的常設機構從事營業，另一方可就該企業的利潤課稅，但以歸屬於該常設機構的利潤為限。

2·一方居民（居住者）企業通過其在另一方的常設機構從事營業，雙方在歸屬該常設機構的利潤時，應將該常設機構視為在相同或類似條件下從事相同或類似活動的獨立企業，並以完全獨立的方式與該常設機構所屬的企業從事交易所應獲得的利潤相同。

3·計算常設機構的利潤時，應准予減除為該常設機構營業目的而發生的費用，包括行政及一般管理費用，不論該費用在何處發生。

4·如果一方慣例依企業總利潤按比例分配予所屬各單位利潤的方法，計算確定應歸屬於常設機構的利潤，前述規定不得排除該一方的分配慣例。但採用該分配方法所得到的結果，應與前述規定的原則一致。

5·常設機構僅為該企業採購貨物或商品，不得對該常設機構歸屬利潤。

6·前述有關常設機構利潤的歸屬，除有正當且充分的理由外，每年應採用相同方法確定。

7·利潤中如包括本協議營業利潤以外的所得專案，各該所得專案的規定不受本規定影響。

三、關聯企業

（一）本協議所稱關聯企業，指企業間有下列情況之一：

1·一方企業直接或間接參與另一方企業的管理、控制或資本。

2·同一人直接或間接參與一方企業及另一方企業的管理、控制或資本。

(二) 關聯企業間商業或財務關係方面所設定的條件不同於獨立企業，以致本應歸屬而未歸屬於其中一企業的利潤，可以計入該企業的利潤，據以課稅。

(三) 一方已對前述本應歸屬而未歸屬於該企業的利潤課稅時，另一方如認為該項調整符合獨立交易（常規交易）原則，應對該部分利潤所課征的稅額作適當調整。在確定此項調整時，應考慮（考量）本協定其他相關規定，如有必要，雙方稅務主管部門應相互協商。

#### 四、海運及空運收入

(一) 本協議所稱海運及空運收入，指以船舶或航空器經營海、空運輸業務的收入及利潤，並包括下列項目：

1. 以計時、計程或光船方式出租船舶或航空器。
2. 使用、維護或出租運送貨物或商品的貨櫃（包括貨櫃運輸的拖車及相關設備）。

前述使用、維護或出租應以船舶或航空器經營海、空運輸業務的附帶活動為限。

(二) 參與聯營或其他經營機構取得的收入及利潤，屬於本協議規定的海運及空運收入及利潤範圍，但以歸屬於參與上述經營的比例所取得的收入及利潤為限。

#### 五、投資所得

##### (一) 股息（股利）

1. 股息（股利）受益所有人如為一方居民（居住者），在受益所有人為公司且直接持有給付股息（股利）的公司百分之二十五以上資本的情況下，另一方所課徵稅額不超過股息（股利）總額的百分之五；在其他情況下，所課徵稅額不超過股息（股利）總額的百分之十。本規定不影響對該公司用以發放股息（股利）的利潤的課稅。

2. 本協議所稱股息（股利），指以股份或非債權關係參與利潤分配的其他權利所取得的所得，以及按照分配利潤的公司是其居民（居住者）一方的稅務規定，視同股份所得同樣課稅的其他公司權利取得的所得。

3. 一方居民（居住者）公司從另一方取得利潤或所得，其所給付的股息（股利）或其未分配利潤（未分配盈餘），即使全部或部分來自另一方的利潤或所得，另一方不得對該給付的股息（股利）或未分配利潤（未分配盈餘）課稅。但給付予另一方居民（居住者）的股息（股利），或據以給付股息（股利）的股份與另一方常設機構或固定處所有實際關聯者除外。

##### (二) 利息

1. 利息受益所有人如為一方居民（居住者），另一方所課徵稅額不超過利息總額的百分之七。

2. 下列範圍的利息，利息來源地一方應予免稅：

(1) 給付予另一方的公共服務部門或另一方公共服務部門完全所有的金融機構的利息，或給付予該等部門或機構為促進出口（外銷）所提供、擔保（保證）或保險的貸款利息。

(2) 經雙方稅務主管部門確認為促進出口（外銷）目的的金融機構所提供、擔保（保證）或保險的貸款利息。

3. 本協議所稱利息，指從各種債權所取得（孳生）的所得，不論有無抵押擔保及是否有權參與債務人利潤的分配，尤指債券或信用債券的所得，包括附屬於該

等債券的溢價收入及獎金。但延遲給付的違約金，非本協議所稱利息。

4·利息給付人與受益所有人間，或上述二者與其他人間有特殊關係，所給付的利息數額，超過給付人與受益所有人在無特殊關係時所同意的數額，本協議有關利息的規定僅適用於後者的數額。在此情況下，對該超過給付數額的部分，應按各方規定課稅，但應考慮（考量）本協議其他相關規定。

### （三）特許權使用費（權利金）

1·特許權使用費（權利金）受益所有人如為一方居民（居住者），另一方所課徵稅額不超過特許權使用費（權利金）總額的百分之七。

2·本協定所稱特許權使用費（權利金），指使用或有權使用文學、藝術或科學作品（包括電影影片、供廣播或電視使用的影片、磁帶、錄音帶）的著作權、專利權、商標權，設計或模型、計畫、秘密配方或製造程序，或有關工業、商業、科學經驗的資訊，所給付的各種款項。其不包括因使用或有權使用任何工業、商業或科學設備所給付的款項。

3·特許權使用費（權利金）給付人與受益所有人間，或上述二者與其他人間有特殊關係，所給付的特許權使用費（權利金）數額，超過給付人與受益所有人在無特殊關係時所同意的數額，本協定有關特許權使用費（權利金）的規定僅適用於後者的數額。在此情況下，對該超過給付數額的部分，應按各方規定課稅，但應考慮（考量）本協議其他相關規定。

（四）股息（股利）、利息、特許權使用費（權利金）的受益所有人如為一方居民（居住者），經由其所得來源的另一方的常設機構從事營業或固定處所從事獨立個人勞務（執行業務），且與該所得給付有關的股份、債務、權利或財產與該常設機構或固定處所有實際關聯時，應適用有關營業利潤或獨立個人勞務（執行業務）的規定。

（五）由一方居民（居住者）所給付的利息及特許權使用費（權利金），視為源自該一方。利息及特許權使用費（權利金）給付人如在一方有常設機構或固定處所，而與利息及特許權使用費（權利金）給付有關的債務及權利與該常設機構或固定處所有關聯，且該利息及特許權使用費（權利金）由該常設機構或固定處所負擔，不論該利息及特許權使用費（權利金）給付人是否為該一方居民（居住者），該利息及特許權使用費（權利金）視為源自該常設機構或固定處所所在的一方。

## 六、財產收益

（一）一方居民（居住者）使用或轉讓位於另一方的不動產所產生的所得（包括農業或林業所得），另一方可以課稅。

（二）一方企業轉讓其在另一方常設機構營業資產中的動產而取得的收益，或一方居民（居住者）轉讓其在另一方從事獨立個人勞務（執行業務）的固定處所的動產而取得的收益，包括轉讓該常設機構（單獨或連同整個企業）或固定處所而取得的收益，另一方可以課稅。

（三）轉讓經營海、空運輸業務的船舶或航空器，或附屬於該等船舶或航空器營運的動產而取得的收益，僅由轉讓人為其居民（居住者）的一方課稅。

（四）一方居民（居住者）轉讓股份，且該股份的百分之五十以上價值直接或間接來自另一方的不動產，其取得的收益，另一方可以課稅。

（五）除前述轉讓股份規定外，一方居民（居住者）轉讓其在另一方居民（居住者）公司資本中的股份或其他權利取得的收益，僅由轉讓人為其居民（居住者）

的一方課稅。但是如果轉讓人為其居民（居住者）的一方對來自于另一方的該項收益免稅，且該轉讓人在轉讓行為前的十二個月內，曾經直接或間接持有該另一方公司至少百分之二十五資本，另一方可以課稅。

（六）轉讓上述財產以外的其他財產所取得的收益，僅由該轉讓人為其居民（居住者）的一方課稅。

## 七、個人勞務所得

### （一）獨立個人勞務（執行業務）

1．一方居民（居住者）在另一方因從事獨立個人勞務（執行業務）或其他具有獨立性質活動所取得的所得，有下列情況之一，另一方可以課稅：

（1）該居民（居住者）為執行活動而在另一方有固定處所。但另一方僅就歸屬於該固定處所的所得課稅。

（2）該居民（居住者）在有關納稅年度開始或結束的任何十二個月期間，在另一方連續或累計居留一百八十三天以上。但另一方僅就該居民（居住者）在另一方執行該等活動而取得的所得課稅。

2．本協議所稱獨立個人勞務（執行業務），指具有獨立性質的科學、文學、藝術、教育或教學等活動，及醫師、律師、工程師、建築師、牙醫師及會計師等獨立性質的活動。

### （二）受僱勞務

一方居民（居住者）因受僱而在另一方提供勞務所取得的報酬，同時符合下列三個條件時，僅由該一方課稅：

1．該居民（居住者）在有關納稅年度開始或結束的任何十二個月期間，在另一方連續或累計居留不超過一百八十三天。

2．該項報酬非由為另一方居民（居住者）的雇主所給付或代表雇主給付。

3．該項報酬非由該雇主在另一方的常設機構或固定處所負擔。

### （三）董事報酬

一方居民（居住者）因擔任另一方居民（居住者）公司董事職務而取得報酬及其他類似給付，另一方可以課稅。

### （四）表演人及運動員

1．一方居民（居住者）為表演人，如音樂家或戲劇、電影、廣播、電視演藝人員，或為運動員，在另一方從事個人活動而取得的所得，另一方可以課稅，不受有關獨立個人勞務（執行業務）及受僱勞務規定的限制。

2．表演人或運動員從事個人活動的所得，如不歸屬於該表演人或運動員本人而歸屬於其他人，活動舉行地的一方可以課稅，不受有關營業利潤、獨立個人勞務（執行業務）及受僱勞務規定的限制。

3．表演人或運動員在一方從事活動所取得的所得，如該活動完全或主要由雙方或任一方的公共服務部門所資助，或基於公益慈善目的所舉辦，該一方應予免稅。

### （五）養老金

因過去雇傭關係，源自一方而給付予另一方居民（居住者）的養老金或其他類似給付，及依一方社會保險制度規定給付予另一方居民（居住者）的養老金或其他給付，僅由該一方課稅。

### （六）公共服務

一方公共服務部門給付予其派駐另一方為該等部門提供勞務的一方人民的報

酬，僅由派駐方課稅。但為一方公共服務部門所經營的事業提供勞務而取得的薪津、工資或其他類似報酬及養老金，不適用本規定。

#### （七）學生

學生專為教育或訓練目的而在一方停留，且在停留該一方時或之前為另一方的居民（居住者），其為生活、教育或訓練目的而取得的所得，該一方應予免稅。

#### 八、其他所得

其他所得的所得人如為一方居民（居住者），經由其所得來源的另一方的常設機構從事營業或固定處所從事獨立個人勞務（執行業務），且與該所得給付有關的權利或財產與該常設機構或固定處所有實際關聯時，應適用有關營業利潤或獨立個人勞務（執行業務）的規定。

#### 九、消除雙重課稅方法

##### （一）在大陸

1·大陸居民（居住者）從臺灣取得的所得，按照本協議規定在臺灣繳納的稅額，允許在對該居民（居住者）徵收的大陸稅收中抵免。但抵免額不應超過對該項所得按照大陸稅務規定計算的稅額。

2·從臺灣取得的所得是臺灣居民（居住者）公司給付予大陸居民（居住者）公司的股息（股利），而大陸居民（居住者）公司直接或間接持有給付股息（股利）的公司股份不少於百分之十的，該項抵免應考慮給付該股息（股利）公司就該項所得繳納的臺灣稅收。

##### （二）在臺灣

臺灣居民（居住者）取得來自大陸的所得，依本協議規定在大陸就該所得繳納的稅額，應准予扣抵大陸對該居民（居住者）所課征的稅額（如系股息（股利），不包括用以發放該股息（股利）的利潤所繳納的稅額）。但扣抵數額不得超過臺灣依其稅務規定對該所得課征的稅額。

#### 十、非歧視待遇

（一）一方的居民（居住者）在另一方所負擔的稅收或相關要求，不應較另一方的居民（居住者）在相同情況下，負擔不同或較重的任何稅收或相關要求。

（二）一方企業在另一方設有常設機構，另一方對該常設機構不應課征較從事相同活動的另一方企業不利的稅收。

（三）一方企業給付予另一方居民（居住者）的利息、特許權使用費（權利金）及其他款項，在計算該企業應課稅利潤時，應與在相同情況下給付該一方居民（居住者）同樣准予扣除（減除）。

（四）一方企業的資本全部或部分由一個或一個以上的另一方居民（居住者）直接或間接持有或控制者，該企業不應較該一方其他類似企業負擔不同或較重的任何稅收或相關要求。

（五）非歧視待遇規定不應解釋為一方給予其居民（居住者）的稅收優惠或抵免稅規定，應同樣給予另一方的居民（居住者）。

（六）前述規定僅適用於本協議適用的稅種（稅目）。

#### 十一、相互協商

(一) 任何人如認為一方或雙方的行為，導致或將導致對其不符合本協議規定的課稅時，可以不論各自救濟規定，向其為居民（居住者）一方的稅務主管部門提出申訴。此項申訴應於首次接獲不符合本協議規定的課稅通知起三年內提出。

(二) 一方稅務主管部門如認為該申訴合理，且其本身無法獲致適當的解決，應致力與另一方稅務主管部門相互協商解決，以避免發生不符合本協議規定的課稅。達成的協商決定應予執行，不受各自規定的期間限制。

## 十二、資訊交換

(一) 一方依本協議所取得的任何資訊，應比照該一方依有關規定取得的資訊作密件處理，且僅能提供給與本協議規定稅種（稅目）的核定、徵收、執行、行政救濟有關人員或部門。上述人員或部門應僅為前述稅務目的而使用該資訊，包括不得將該資訊用於刑事案件。

(二) 前述規定不得解釋為一方有下列義務：

1. 執行與一方或另一方有關規定或行政慣例不一致的行政措施。

2. 提供依一方或另一方有關規定或正常行政程序無法獲得的資訊。

3. 提供可能洩露任何貿易、營業、工業、商業、專業秘密或貿易過程的資訊，或有違公共政策的資訊。

4. 執行自動或自發性資訊交換。

## 十三、其他規定

(一) 一方居民（居住者）或與該居民（居住者）有關的人，以取得本協定的利益為主要目的或主要目的之一者，該居民（居住者）不可以享受本協議規定的減稅或免稅。

(二) 本協議不應被解釋為排除一方執行其關於防止規避稅負的規定及措施。如上述規定導致雙重課稅時，雙方稅務主管部門應相互協商，以避免雙重課稅。