

新聞放大鏡 ③

## 立委訂定納稅者權利保護法草案

編目：行政法

### 【新聞案例】<sup>註1</sup>

立法院財政委員會今天針對納稅者權利保護法部分條文達成初步共識，納稅者有基本生活費用不受課稅之權利。民進黨立委王榮璋表示，這保障納稅者及家屬的基本生活水準。

至於基本生活費用概念，與會立委與財政部、衛生福利部所達成的共識是，由中央主管機關參照中央主計機關所公佈最近1年全國平均每人可支配所得中位數60%定之，並於每兩年定期檢討。若立法完成後，各項扣除額加總金額不得低於本法所定基本生活費用的金額。

依照行政院主計總處家庭收支調查，民國104年台灣地區平均每人可支配所得中位數為新台幣26萬6490元。

為落實憲法第15條對人民生存權、工作權、財產權的保障，立法院財政委員會今天審查王榮璋與時代力量黨團所提出的納稅者權利保護法草案，會中初步達成的共識是，納稅者為維持自己及受扶養親屬享有人性尊嚴的基本生活所需費用，有不受課稅的權利。

過去財政部在訂定免稅額、扣除額時，主要是依據消費者物價指數的變化，若此法順利完成三讀，未來財政部在訂定每年度綜合所得稅的免稅額、標準扣除額、薪資所得特別扣除額時，必須符合這樣的原則，也就是各項加總金額不得低於本法所定基本生活費用的金額。

王榮璋在受訪時表示，這樣的概念來自經濟社會文化權利國際公約中生存權的概念，保障納稅者及家屬的基本生活水準。

王榮璋進一步說，其主要用意是長期以來納稅被認為是人民的義務，而沒有相對看到權利保障的層面，所以凸顯課稅仍應該保障有基本尊嚴的生活；法案若是通過，對財政部稅課的部分，必須考慮到這樣的原則與精神。

至於草案有意設立稅務專業法庭、納稅者權利保護諮詢委員會等其他內容，將擇期再審。

<sup>註1</sup>引自 2016-11-02／中央社／記者 劉冠廷  
<http://www.cna.com.tw/news/aapl/201611020384-1.aspx> (最後瀏覽日：2016/11/16)

**【爭點提示】**

- 一、時代力量黨團、立委王榮璋等 27 位委員所提「納稅者權利保護法草案」提案(以下分別簡稱時力版、王版)要旨
- 二、司法院及財政部就時代力量黨團、立委王榮璋等 27 位委員擬具之「納稅者權利保護法草案」所提研析意見

**【案例解析】****一、時力版、王版「納稅者權利保護法草案」提案要旨****(一)時力版提案要旨**

- 1.鑑於保障納稅者之基本權利，已成為當代法治先進國家共認的基本原則與立法潮流，而我國現行稅捐稽徵法制就租稅人權的保護卻在程序面及實體面上均有所不足，未能落實對納稅者應提供之保護。
- 2.為保障賦稅人權，維護人民基本生存權利，實現公平課稅及嚴守程序正義，爰參考先進國家立法例及我國現行稽徵實務所產生之問題，擬具「納稅者權利保護法」草案。

**(二)王版提案要旨**

有鑑於納稅向來被視為人民之義務，而缺乏對其相應權利之保障措施，為健全稅制、落實納稅者應有之權利保護，實現課稅公平與程序正義，爰參考先進國家立法例，斟酌現行我國稅捐稽徵實務問題，擬具「納稅者權利保護法草案」。

**二、司法院及財政部就時力版、王版所提研析意見****(一)本草案與稅捐稽徵法部分規定，存有競合或重複情形，何者屬特別法，何者屬普通法，有無整合之必要，允宜斟酌<sup>註2</sup>**

時力版	王版
第 1 條第 2 項 關於納稅者之保護，依本法之規定，本法未規定者，適用其他法律之規定。	第 1 條第 2 項 關於納稅者權利之保護，於本法有特別規定時，優先適用本法之規定。
第 3 條第 3 項(稅捐法定主義) 各級行政機關所頒佈之行政規則及	第 3 條第 3 項(稅捐法定主義) 各級行政機關所發布之法規命令及

<sup>註2</sup> 參引[司法院行政訴訟及懲戒廳法官楊坤樵 105 年 11 月 2 日於立法院財政委員會所提口頭報告，頁 1。<http://lis.ly.gov.tw/lydb/uploadn/105/1051102/10.pdf>；財政部 100 年 1 月 6 日於立法院財政委員會所提報告，頁 1-2。<http://lis.ly.gov.tw/lydb/uploadn/100/1000106/8.pdf>

解釋函令，僅得規範執行法律所必要之技術性、細節性事項，不得增加法律所未明定之納稅義務或免稅權利。	行政規則，僅得規範執行法律所必要之技術性、細節性事項，不得增加法律所未明定之納稅義務或減免稅捐。
第7條第1項(規避稅捐之禁止) 對於為規避稅捐而濫用法律形式之納稅者，主管機關應依與實際經濟事實相當的法律形式決定其稅捐負擔，並加徵滯納金及利息。	第7條第3項(租稅規避責任) 納稅義務人基於獲得租稅利益，違背稅法之立法目的，濫用法律形式，以非常規交易規避租稅構成要件之該當，以達成與交易常規相當之經濟效果，為租稅規避。稽徵機關仍根據與實質上經濟利益相當之法律形式，成立租稅上請求權，並加徵滯納金及利息。
第8條第1項(稅捐優惠不應犧牲公平課稅) 國家基於財政收入以外之公益目的，給予納稅者稅捐優惠者，應以法律明定其公益目的及實施年限，並應符合比例原則，不得過度。	第6條第1項(租稅優惠不得過度) 稅法或其他法律為特定政策所規定之租稅優惠，應明定實施年限並以達成合理之政策目的為限，不得過度。
第11條(正當程序保障) 主管機關應主動提供納稅者妥適必要之協助，並確保其在稅捐稽徵程序上受到正當程序保障。	
第12條第1項(稅捐稽徵機關之調查) 稅捐稽徵機關應依職權調查證據，對當事人有利及不利事項一律注意，其調查方法須合法、必要並以對納稅者基本權利侵害最小之方法為之。	第10條第1項(稅捐稽徵機關之調查) 稅捐稽徵機關應依職權調查證據，對當事人有利及不利事項一律注意，其調查方法須合法、必要並以對納稅者基本權利侵害最小之方法為之。
第13條(受調查者之權利) 稅捐稽徵機關於進行調查前，應以書面通知被調查者調查或備詢之範圍及其必要性。 被調查者有選任代理人或偕同輔佐人到場之權利，並得於其到場前，拒絕陳述或接受調查。但代理人或輔佐人經合法通知，無正當理由逾期未到場者，不在此限。	第11條(受調查者之權利) 稅捐稽徵機關於進行調查前，應以書面通知被調查者調查或備詢之範圍及其必要性。 被調查者有選任代理人或偕同輔佐人到場之權利，並得於其到場前，拒絕陳述或接受調查。但代理人或輔佐人經合法通知，無正當理由逾期到場或未到場者，不在此限。

1. 稅捐稽徵法第1章之1已定有「納稅義務人權利之保護」專章，就租稅法律主義(第11條之3)<sup>註3</sup>、租稅優惠之限制(第11條之4)<sup>註4</sup>、稅捐調查之正當法律程序(第11條之5)<sup>註5</sup>、違法採證之證據能力(第11條之6)<sup>註6</sup>及陳情與諮詢(第11條之7)<sup>註7</sup>等為規範；第12條之1<sup>註8</sup>就實質課稅原則、租稅規避及舉證責任亦有相關規定。
2. 前開稅捐稽徵法相關規定，與上揭時力版、王版草案規定，存有若干競合或重複之處，則何者屬特別法，何者屬普通法，有無整合之必要，允宜斟酌。
3. 時力版第1條第2項規定，將使個別事項本草案有規定者，較其他法律(如：行政執行法、行政訴訟法、司法院大法官審理案件法等)優先適用，恐妨礙未來稅捐稽徵法、個別稅法及相關法律之修正空間與體系化。

## (二) 本草案第3條第2項僅就自治條例規定為人民納稅義務之依據，似有未盡周全情形<sup>註9</sup>

<sup>註3</sup> 稅捐稽徵法第11條之3規定：「財政部依本法或稅法所發布之法規命令及行政規則，不得增加或減免納稅義務人法定之納稅義務。」

<sup>註4</sup> 稅捐稽徵法第11條之4規定：「(第1項)稅法或其他法律為特定政策所規定之租稅優惠，應明定實施年限並以達成合理之政策目的為限，不得過度。……。」

<sup>註5</sup> 稅捐稽徵法第11條之5規定：「(第1項)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2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。」

<sup>註6</sup> 稅捐稽徵法第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。」

<sup>註7</sup> 稅捐稽徵法第11條之7規定：「稅捐稽徵機關應設置適當場所，聆聽陳情或解答納稅義務人問題。」

<sup>註8</sup> 稅捐稽徵法第12條之1規定：「(第1項)涉及租稅事項之法律，其解釋應本於租稅法律主義之精神，依各該法律之立法目的，衡酌經濟上之意義及實質課稅之公平原則為之。(第2項)稅捐稽徵機關認定課徵租稅之構成要件事實時，應以實質經濟事實關係及其所生實質經濟利益之歸屬與享有為依據。(第3項)納稅義務人基於獲得租稅利益，違背稅法之立法目的，濫用法律形式，規避租稅構成要件之該當，以達成與交易常規相當之經濟效果，為租稅規避。……。」

<sup>註9</sup> 參引司法院前揭註1報告，頁2。財政部105年11月2日於立法院財政委員會所提口頭報告，頁1。<http://lis.ly.gov.tw/lydb/uploadn/105/1051102/11.pdf>

時力版	王版
第3條(稅捐法定主義) 納稅者有依法律納稅之權利與義務。 前項法律，在直轄市及縣（市）政府，包括自治條例。	第3條(稅捐法定主義) 納稅者有依法律納稅之權利與義務。 前項法律，在直轄市、縣（市）政府及鄉鎮（市）政府，包括自治條例。

- 1.按「憲法第19條規定人民有依法律納稅之義務，係指國家課人民以繳納稅捐之義務或給予人民減免稅捐之優惠時，應就租稅主體、租稅客體、租稅客體對租稅主體之歸屬、稅基、稅率、納稅方法及納稅期間等租稅構成要件，以法律或法律具體明確授權之法規命令定之；若僅屬執行法律之細節性、技術性次要事項，始得由主管機關發布行政規則為必要之規範」(司法院釋字第650號、第657號、第705號解釋參照)。
- 2.次按「法律之內容難以鉅細靡遺，如有須隨社會變遷而與時俱進者，立法機關自得授權主管機關發布命令為之。其授權之範圍及內容具體明確者，並非憲法所不許。……國家基於一定之公益目的，對特定人民課予繳納租稅以外之金錢義務，涉及人民受憲法第十五條保障之財產權，其課徵目的、對象、額度應以法律定之，或以法律具體明確之授權，由主管機關於授權範圍內以命令為必要之規範。」(司法院釋字第593號、第629號解釋參照)
- 3.依前開釋字意旨可知，現行法制體例並未排除以法律具體明確授權之法規命令作為人民納稅義務之依據。
- 4.又依地方制度法第30條<sup>註10</sup>規定，自治條例之位階尚列後於法規命令。
- 5.則時力版及王版第3條第2項僅就自治條例規定為人民納稅義務之依據，而未就經具體明確授權之法規命令為規範，似有未盡周全情形。

(三)時力版第12條第3項及王版第10條第3項有關違法取證不得作為課稅或處罰證據規定，建議參酌刑事訴訟法第158條之4規定修正<sup>註11</sup>

時力版	王版
第12條第3項 稅捐稽徵機關違法調查所取得之證	第10條第3項 稅捐稽徵機關違背法定程序調查所

<sup>註10</sup>地方制度法第30條第1項規定：「自治條例與……基於法律授權之法規……牴觸者，無效。」

<sup>註11</sup>參引財政部前揭註9報告，頁3。

據，不得作為認定課稅或處罰之基礎。	取得之證據，不得作為課稅或處罰之基礎。
-------------------	---------------------

- 1.違法調查包含違反實體法及程序法規定，如僅因稅捐稽徵機關調查程序上之瑕疵，例如：作成行政處分前，未給予納稅者陳述意見機關，而須捨棄已查得之事證，致逃漏稅捐者無須繳稅，對於重大逃漏稅案件，恐有違課稅公平正義及比例原則。
- 2.且相較刑事訴訟法第158條之4規定<sup>註12</sup>，尚應審酌人權保障及公共利益之均衡維護，並非一概令其全無證據能力，似有輕重失衡情形，建議參酌刑事訴訟法第158條之4規定修正。

(四)王版第15條扣繳罰鍰應設處罰上限規定，建議再酌<sup>註13</sup>

規定	說明
扣繳義務人違反扣繳義務者，除依各稅法規定應負賠繳稅款責任外，其依各稅法規定科處之罰鍰，最高不得逾新臺幣二百萬元。	<p>一、按扣繳義務人的任務，係協助稽徵機關，在對於第三人為給付時，代為扣留稅款，並繳納予稽徵機關。性質上屬於「無償」接受國家委任協助處理國家稽徵稅捐的事務，其既然並未收受報酬，又非履行個人的納稅義務，其所應承擔的責任不應過重，而應有合理的最高金額限制。</p> <p>二、此外，未被扣繳的納稅義務人，依法仍應負擔報繳稅捐的義務，因此稽徵機關依法仍可向納稅義務人追繳應納稅款，稅收亦可確保。因此類違反扣繳義務的情形，違規情節相對較為輕微，罰鍰責任不宜過重，爰參照德國租稅通則第378條第2項關於因重大過失短漏稅捐處罰5萬歐元的規定，科處最高新臺幣200萬元的罰鍰。</p>

- 1.有關限期責令扣繳義務人補繳應扣未扣或短扣之稅款及補報扣繳憑單，暨就已於限期內補繳應扣未扣或短扣之稅款及補報扣繳憑單，按應扣未扣或短扣之稅額處一倍之罰鍰部分；就未於限期內補繳應扣未扣或短扣之稅款，按應扣未扣或短扣之稅額處3倍之罰鍰部分，經司法院釋字第673號解釋認定與憲法尚無牴觸。

<sup>註12</sup> 刑事訴訟法第158條之4規定：「除法律另有規定外，實施刑事訴訟程序之公務員因違背法定程序取得之證據，其有無證據能力之認定，應審酌人權保障及公共利益之均衡維護。」

<sup>註13</sup> 參引財政部前揭註9報告，頁3-4。

高點法律專班

版權所有，重製必究！

2.又所得人為非中華民國境內居住之個人或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，係以就源扣繳作為主要課稅手段，其扣繳稅款即為最終稅負，扣繳義務人未依規定扣繳稅款，與納稅者之漏稅實無二致，爰漏稅處罰不宜設處罰上限，與行為罰設有上限(例如：稅捐稽徵法第44條<sup>註14</sup>)不同。

(五)時力版第18條及王版第14條規定，因故意或重大過失違反義務者，不得主張減免處罰，較行政罰法第8條更為限縮，與保障納稅人權利意旨似有未符<sup>註15</sup>

時力版	王版
第18條(責任之減輕) 納稅者不得因不知法規而免除行政處罰責任。但非因故意或重大過失而違反義務者，按其情節，得減輕其處罰。	第14條(減責事由) 納稅義務人不得因不知法規而免除行政處罰責任。但非因故意或重大過失而違反義務者，得減輕其處罰。

- 1.行政罰法第8條規定：「不得因不知法規而免除行政處罰責任。但按其情節，得減輕或免除其處罰。」此一規定於稅捐法領域亦有其適用。
- 2.所謂「按其情節，得減輕或免除其處罰」，參照刑法第16條規定：「除有正當理由而無法避免者外，不得因不知法律而免除刑事責任。但按其情節，得減輕其刑」係解為有正當理由而無法避免時，行為人之不知法規(即學理上所稱之禁止錯誤)，應免除其行政處罰；未達此程度之不知法規，則生是否減輕處罰之效果。
- 3.準此，即便是故意犯，只要行為人行為時不知法律對該行為有處罰規定，即有可能據此主張免除或減輕處罰。
- 4.然時力版第18條及王版第14條規定，因故意或重大過失違反義務者，不得主張減免處罰，較行政罰法第8條更為限縮，與保障納稅人權利意旨似有未符。

<sup>註14</sup>稅捐稽徵法第44條規定：「(第1項)營利事業依法規定應給與他人憑證而未給與，應自他人取得憑證而未取得，或應保存憑證而未保存者，應就其未給與憑證、未取得憑證或未保存憑證，經查明認定之總額，處百分之五罰鍰。但營利事業取得非實際交易對象所開立之憑證，如經查明確有進貨事實及該項憑證確由實際銷貨之營利事業所交付，且實際銷貨之營利事業已依法處罰者，免予處罰。(第2項)前項處罰金額最高不得超過新臺幣一百萬元。」

<sup>註15</sup>參引司法院前揭註1報告，頁3；財政部前揭註2報告，頁5。

5.又稅捐稽徵法第48條之2第1項規定：「依本法或稅法規定應處罰鍰之行為，其情節輕微，或漏稅在一定金額以下者，得減輕或免予處罰。」而時力版第18條及王版第14條規定，對於稅務違章減責之要件，僅限於「非因故意或重大過失」，且僅得「減輕處罰」，而稅捐稽徵法第48條之2第1項已規定「情節輕微」及「漏稅在一定金額以下」之情形，得「減輕或免予處罰」，故稅捐稽徵法第48條之2第1項規定相較於時力版第18條及王版第14條規定，似較為有利。

#### (五)時力版第21條強化納稅者救濟保障規定，似宜酌修<sup>註16</sup>

規定	說明
<p>第21條(強化納稅者救濟保障) 納稅者不服課稅處分或復查決定，於<u>訴願審議委員會決議前或行政訴訟言詞辯論終結前，得追加或變更主張原處分違法事由</u>，請求受理訴願機關或行政法院進行審查裁決。其由受理訴願機關或行政法院依職權發現原處分違法者，亦同。 行政法院對於納稅者之應納稅額，應核實確認。但因案情複雜而難以查明正確稅額者，行政法院得審酌一切情況及已查明之事實，依所得心證定其稅額，並應將得心證之理由記明於判決。納稅者不服課稅處分或復查決定提出行政爭訟之案件，其課稅處分或復查決定曾因違法而受法院撤銷或變更，自課稅處分作成日起已逾八年未能確定其應納稅額者，不得再行核課。</p>	<p>一、按納稅者對於課稅處分不服，經提起行政救濟之後，該處分即處於尚未確定的狀態，除了原先爭執的處分瑕疵之外，如果其事後發現原處分有其他違法事由致損害納稅者權益，為了確保依法課稅原則，並維護納稅人權益，自應許其一併加以爭執，請求行政救濟機關或法院進行審查。其由行政救濟機關或行政法院依據職權主動發現課稅處分有其他違法事由者，亦應主動斟酌，以確保課稅處分之合法性，避免納稅人因不諳法令致遭違法課稅。<u>爰參考德國及日本學說判例關於法院審判範圍所採取「總額主義」的精神，予以明定。</u></p> <p>二、第二項明訂納稅者提起行政救濟過程中，受理機關應核定確認應納稅額。並為避免萬年稅單糾纏納稅者，造成身心上的折磨，爰<u>參酌民事訴訟法第222條第2項及行政訴訟法第189條第2項規定</u>，由行政法院審酌一切情況及已查明之事實後，核定稅額而自為判決。</p> <p>三、為解決萬年稅單問題，並避免因執法不當而對人民之財產權及自由權</p>

<sup>註16</sup> 參引司法院前揭註1報告，頁4-6；財政部前揭註9報告，頁5。

	造成侵害，爰參酌刑事妥速審判法之規定，明訂已逾八年未能確定其應納稅額者，不再行核課，以維護納稅者之人權保障。
--	--

### 1. 草案第1項是否應採總額主義，宜再斟酌

- (1) 稅捐稽徵事件，常涉及稅務會計專業知識，且需查核帳簿憑證，調查複雜的事實及證據，故必須備有充分的專業人力，方能處理，此所以其行政救濟程序採取「復查前置主義」，俾利稽徵機關得本其查核專業重新審定，以維護納稅人權益。
- (2) 草案第1項規定，允許納稅者於行政訴訟程序中始追加或變更主張原處分違法之事由，形同由行政法院取代稽徵機關進行復查程序，係由較不具稅捐稽徵查核經驗及人力之行政法院替代稽徵機關進行查核工作，不符機關功能最適原則，恐損及納稅人權益，亦規避復查及訴願前置程序，有違權力分立原則之虞。
- (3) 又納稅者於行政救濟程序中漏未發現原處分之違法事由，致未能及時提出主張，行政程序法第117條、第128條及稅捐稽徵法第28條<sup>註17</sup>有關退稅之規定，已可達到實質上重開稅務行政程序之功能，就足以影響稅額的新爭點提供救濟的機會，其妥適運作之結果亦能達成總額主義所欲追求之目標，且無前述不符現代法治國家權力分立原則及影響納稅人權益之負面效應。
- (4) 總額主義強調課稅基礎事實的整體性，追求確定客觀的應繳稅額，具保障納稅者權益與紛爭解決一次性之理想性，惟仍有上開爭點主義所列之疑慮。如確定採總額主義，司法院提出文字修正建議如下：「(第1項)納稅者不服課稅處分，經復查程序後，提起行政爭訟，於訴願審議委員會決議前或行政訴訟事實審言詞辯論終結前，得追加或變更主張課稅處分違法事由，受理訴願機關或行政法院應審酌之。其由受理訴願機關或行政法院依職權發現課稅處分違法事由者，亦同。(第2項)

<sup>註17</sup> 稅捐稽徵法第28條第1項、第2項規定：「(第1項)納稅義務人自行適用法令錯誤或計算錯誤溢繳之稅款，得自繳納之日起五年內提出具體證明，申請退還；屆期未申請者，不得再行申請。(第2項)納稅義務人因稅捐稽徵機關適用法令錯誤、計算錯誤或其他可歸責於政府機關之錯誤，致溢繳稅款者，稅捐稽徵機關應自知有錯誤原因之日起二年內查明退還，其退還之稅款不以五年內溢繳者為限。」

前項情形，稅捐稽徵機關應提出答辯書狀，具體表明關於該追加或變更主張課稅處分違法事由有無理由之意見。」

### 2.草案第2項核定稅額自為判決規定，宜修正之

- (1)民事訴訟法第222條條第2項及行政訴訟法第189條第2項規定，均係關於損害賠償數額之認定，與納稅者應納稅額係出於稅捐法定主義不同，不宜比附援引。
- (2)基於訴訟經濟及紛爭解決一次性之考量，於事證明確之情況下，行政法院對納稅者之應納稅額應予認定。此外，受理訴願機關於總額主義下，亦宜受有核實確認稅額原則之拘束。
- (3)準上，本項規定司法院提出文字修正建議如下：「受理訴願機關或行政法院對於納稅者之應納稅額，於審理後事證已臻明確者，應在納稅者聲明不服之範圍內定期數額。」

### 3.草案第3項規定，不利於租稅公平原則之追求

- (1)刑事妥速審判法第7條規定：「自第一審繫屬日起已逾八年未能判決確定之案件，除依法應諭知無罪判決者外，法院依職權或被告之聲請，審酌下列事項，認侵害被告受迅速審判之權利，且情節重大，有予適當救濟之必要者，應減輕其刑：一、訴訟程序之延滯，是否係因被告之事由。二、案件在法律及事實上之複雜程度與訴訟程序延滯之衡平關係。三、其他與迅速審判有關之事項。」準此，須因案件繫屬於法院8年未能確定，且符合一定事由，始能獲得減刑之寬典。
- (2)而草案第3項規定，將復查程序、訴願程序、行政訴訟程序(含一、二審及更審)及行政法院因案情複雜，無法立即查明正確稅額，撤銷課稅處分(或復查決定)後，由行政機關再行調查程序等，統攝於8年期間完成，且不問當事人有無延滯訴訟、案件繁雜程度或因其他不可抗力致事實上無法核定稅額等情形，一概使租約債務請求權歸於消滅，不利於租稅公平原則之追求。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！