

第四章 課稅資料蒐集與協力義務

第一節 前言

在憲法民主國原則下，國家係由全體人民所組成，人民作為國家主權者，對於經營國家之費用必須由人民自己負擔；至於國家經費如何分擔，則有各種不同之理論¹，而由負擔能力較強者，負擔較多國家經費之「量能課稅原則」，因符合實質平等，乃為現代民主國家租稅制度所普遍採用。至負擔能力之評價，在所得稅即係以「所得」來衡量個人之負擔能力，且應以實際所得為課稅客體，即所謂核實課稅原則，人民均依其實際所得課稅。惟最能掌握個人所得狀況者，並非稽徵機關，而是獲有所得之人，因此發展出申報自繳制，即由人民自動申報，自動繳納，藉由人民誠實正確之申報，完成稅捐徵收。而所謂「稅務調查」即是為擔保申報納稅制度被實質適當地遵行之重要行政行為，即納稅義務人在自己義務範圍內，繳納自己申報之稅額，稽徵機關則以公正立場檢查、確認稅法之課稅要件是否被納稅義務人正確地遵守及執行²。亦即在申報自繳制度下，國家係以事後審查方式，確認其租稅債權是否被確實清償。

我國所得稅制即採申報自繳之年度結算申報制（所得稅法第 71 條參照），凡所得達到課稅標準或申請退稅者，皆須辦理所得稅申報。稽徵機關於所得稅申報後，即應進行事後審查之調查作業（所得稅法第 80 條參照）。復因所得稅事件具有大量、反覆及事後審查之特性，為使事後審查進行順利，亦為防範納稅義務人不按期申報、或不誠實申報、或為事後舉證困難，乃有於事前廣泛蒐集各項課稅資料之必要；而相關課稅資訊均在所得人管領之範圍，故所得稅法及相關租稅法律除課予人民申報納稅之作為義務外，尚課予人民營業登記、設登帳、取給證明、提示帳證供核等保存及提示證據之作為義務與配合調查之忍受義務，學理³

1 有所謂之「量益說」係依人民受國家服務之多寡，決定每個人之負擔額度，通常使用於規費之課徵，即所謂使用者付費原則。另有「量能課稅原則」則係按人民之負擔能力定其負擔，因國家提供之服務，係普遍性並未挑選對象，故由負擔能力較強者，負擔較多之經費。參陳清秀著「稅法總論」，元照出版有限公司第 4 版，2006 年 10 月，第 63 頁以下；柯格鐘著「稅捐協力義務與推計課稅」，台灣大學法律學研究所碩士論文，1998 年 6 月，第 36 頁以下。

2 參增田英敏著「租稅憲法學」，成文堂 2006 年 1 月第 3 版，第 212 頁以下。

3 學界有關協力義務之論文，最早有陳敏所著「租稅稽徵程序之協力義務」，收錄政大法學評論第 37 期，1988 年 6 月；後繼者有柯格鐘前揭註 1 論文，1998 年 6 月；吳東都著「行政訴訟之當事人協力義務」，收錄月旦法學雜誌第 77 期，2001 年 10 月；黃源浩著「營業稅法上協力義務及違反義務之法律效果」，收錄財稅研究第 35 卷第 5 期，2003 年 9 月；黃士洲著「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規定與實務」，收錄月旦法學雜誌第 117 期，2005 年 2 月；臺灣行政法學會於 2005 年所舉辦第七屆學術研討會「當事人協力義務/行政調查/國家賠償」論文集所收錄之陳愛娥著「行政程序制度中之當事人協力義務」、蕭文生著「行政執行制度中之協力義務」、洪家殷著「行政罰調查程序中之當事人協力義務」、傅士成著「論行政執行制度中之當事人協力義務」、葉必豐及李煜興著「行政程式中參與人協力義務的實定法比較」等文，均有精闢之論

及實務⁴稱之為「協力義務」，惟其態樣及立論基礎並非一致⁵，課予義務對象及範圍亦未明確，容有再予究明之必要。

又協力義務與職權調查原則關係密切、相輔相成，所得稅之稽徵即由事前課稅資料蒐集、協力義務及事後審查等三大制度所形成，以確保申報納稅制度被實質且適當地遵行。惟目前稽徵機關每年查獲之違章漏稅案件仍達數十萬件⁶，未查獲者更不知凡幾，影響所得稅之公平與正義甚鉅，足見部分國人尚存有射倖之心理，而完善之稅務調查制度則是杜絕僥倖心理之最大利器。本章即從實現該公平合理課稅之行政過程，觀察所得稅申報前之課稅資料蒐集活動及協力義務之問題點，至於事後審查制度容留待第五章再予討論。另事前課稅資料蒐集，其一般調查與個別調查之手段參半，惟日本及我國探討行政調查之文獻，其討論範圍均集中於個別調查，至於一般調查則甚少論及⁷。在探討資料蒐集之手段、程序等問題時，僅能從法制面及實務面著手，恐有不備之處，此亦為本文研究所受之限制。惟因事前之資料蒐集活動實為所得稅申報自繳制度行政過程中重要之一環，稅務行政目的能否達成，其具有舉足輕重之地位，本文仍嘗試分析之。基於文獻、資料之限制，本章將從法制面及實務面探討所得稅課稅資料蒐集之行為形式、性質及正當法律程序，並探討與職權調查制度相輔相成之協力義務其意義、立論基礎、限制、種類及違反效果。

述。

- 4 參最高行政法院 94 年判字第 116 號判決；「稅捐稽徵機關在核定稅額過程中，須納稅義務人協同辦理者所在多有，學理上稱為納稅義務人之協力義務，包括申報義務、記帳義務、提示文據義務等」。
- 5 如司法院釋字第 550 號解釋有關地方自治團體對全民健康保險之協力義務、釋字第 588 號強制執行中人民之協力義務及釋字第 606 號關於營利事業為其股東申請緩課所得稅之協力義務等。
- 6 95 年度查獲重點違章案件國稅部分即達 99,879 件，尚不包括非重點查核部分，參財政部 95 年度財政年報，財政部稅制委員會編印，2007 年 6 月，第 58 頁。
- 7 僅有學者劉宗德曾論述其性質及手段，嗣後雖有數篇論文述及一般調查之性質、手段，惟均未超出劉教授之論點、至於一般調查之程序則少有人討論。參氏著「論日本行政調查制度」，收錄氏著「行政法基本原理」，學林文化事業有限公司出版 1 版 2 刷，2000 年 12 月，第 235 頁以下。

第二節 資料蒐集之作用及依據

第一項 資料蒐集之作用

稽徵機關每年均就各類課稅所得及所得減項⁸之種類，依人民交易流程或資金流動方向，研究課稅資料來源及可能所在，期以最經濟之手段即時取得相關資訊，作為平時行政監督及事後審查之依據或參考，以防止稅捐之短漏，扼止人民僥倖心理，以達公平合理之課稅。茲將資料蒐集之作用敘明如下：

一、平時監督及管理

因所得稅採申報自繳制，具有事後審查之特性，因此所得稅法課予人民多項協力義務及作為義務，例如營業登記、設登帳、取給證明、提示帳證供核等保存、提示證據之協力義務及給付所得之扣繳義務。而為確保人民依法作為，平時即應有一定之監督管理行為，對於違反協力或作為義務者，租稅法律亦定有罰則，例如加值型及非加值型營業稅法（以下稱營業稅法）第 44 條即定有稽徵機關得稽查營業人是否依法開立統一發票，而財政部為有效執行該稽查工作，防止營業人漏開或短開統一發票，另訂有統一發票稽查要點，明訂稽查時點、手段及應遵守程序，以供稅務調查人員遵行。營業人一被查獲銷貨⁹未依法開立發票，即按漏開發票之漏稅額處以 1 倍之罰鍰，同一年度經查獲未依法開立發票三次以上即處以停業處分，是項監督管理之稽查及罰則規定，即為平時監督管理之重要手段，而該稽查行為則為個別調查手段之一。

二、作為事後審查之依據

在所得稅申報自繳制度下，申報期限屆滿之前，稽徵機關原則上並不干預人民之申報納稅行為，僅於事後就人民之申報資料予以查對，並依查對結果作成決定。惟稽徵機關若僅依人民申報資料查對，則易生流弊，為防杜僥倖心理，適正作成核課處分，達到公平合理課稅，稽徵機關自須有充足之課稅資訊，以為依據；復因所得稅事後審查之特性，如未於申報前即進行課稅資料之蒐集，該課稅證據常因時日久遠而流失，造成事實還原困難，故有於所得發生時點即為蒐集活動之必要。又事前課稅資料之蒐集大部分係一般廣泛且無特定對象之資料蒐集，但

8 所得減項係指所得稅法第 14 條、第 17 條及第 24 條所定得自所得中減除之費用、成本或扣除額，例如執行業務所得之必要支出費用、捐贈扣除額或製造業之製造成本等。

9 營業稅法所稱之「銷貨」除將貨物之所有權移轉與他人或提供勞務、貨物與他人使用、收益，以取得代價者外，有下列各款情形之一者，亦視為銷貨：一、營業人以其產製、進口、購買供銷售之貨物，轉供營業人自用；或以其產製、進口、購買之貨物，無償移轉他人所有者。二、營業人解散或廢止營業時所餘存之貨物，或將貨物抵償債務、分配與股東或出資人者。三、營業人以自己名義代為購買貨物交付與委託人者。四、營業人委託他人代銷貨物者。五、營業人銷售代銷貨物者。前揭五款規定亦準用於勞務之提供，但執行業務者提供其專業性勞務及個人受僱提供勞務，不包括在內，營業稅法第 3 條規定可資參照。

亦有針對部分難以掌握之行業收入進行個別所得之資料蒐集，故其調查性質有一般調查，亦有個別調查；所使用之手段有任意性、亦有間接強制性。就任意調查部分，係基於被調查者之任意同意進行調查，行政機關為達成其行政目的，理論上依據組織法之規定即可逕依職權發動調查，而無須作用法之規範¹⁰。財政部各地區國稅局組織通則第 3 條第 6 款即明定各地區國稅局掌理國稅各項課稅資料之調查蒐集、電子作業、資訊處理及運用事項。間接強制調查則係以罰則或不利處分間接擔保調查之實效，自應有作用法之依據方得為之。惟稅務調查所蒐集之資訊均與個人隱私息息相關，侵害人民隱私甚鉅，為符侵害保留及行政行為明確性原則，本文仍建議就課稅資料蒐集之手段及程序，應由作用法明文規範，人民對行政行為方有預測可能性。

三、選案查核之參考

稽徵機關基於租稅法定原則¹¹，對於一切實現法律所定租稅要件之人，即應依法課徵，稽徵機關並無裁量權，屬羈束行政¹²；基於稅務事件大量反覆之特性，欲每案皆深入調查，有其實際困難。幸拜現代科技發達，稅務行政得以大量運用電腦資訊處理，先行過濾所有申報及未申報案件，再產出選案清單，作為個案查核依據。而該申報或未申報資料之電腦處理過程，即是將申報資料與事前查得資料互相勾稽之過程，故選案之精準與否，即在於事前課稅資料之蒐集是否完整，資料愈齊全，選案愈精準，稽徵機關再就該選出之案件予以深入查核，既符合行政經濟原則，又能達到公平合理之課稅。

四、擬定推計課稅標準

依租稅法定原則，稽徵機關本應依法律規定之租稅主體、租稅客體、稅基、稅率、納稅方法、納稅期間等租稅構成要件及租稅稽徵程序，核定及徵收租稅，故稽徵機關應依職權調查、認定事實以作成適法之核課處分。惟有時稽徵機關雖竭盡一切證據方法，卻因事證不充分，或因事件之性質使然，例如對價值之估計或對未來事件之預估，而未能計算其課稅基礎；或因租稅義務人未盡協力義務，

10 因任意調查純賴被調查者之協力配合，且通常係以非公權力手段實施，故在管轄機關組織職掌範圍內即可採行，參李震山著「行政法導論」，三民書局出版修訂 6 版，2005 年 10 月，第 461 頁。

11 所謂租稅法定原則，又稱為租稅法律主義，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、稅基、稅率、納稅方法、納稅期間等租稅構成要件及租稅稽徵程序，以法律定之，司法院釋字第 640 號解釋參照。

12 即指法律之拘束力較強，在具備法律規定之構成要件時，行政即應依其規定作成行為者，謂之羈束行政，參陳敏著「行政法總論」，學林出版有限公司經銷自版第 5 版，2007 年 10 月，第 17 頁。

以致未能獲致必要之課稅基礎證據¹³。復因課稅證據事實均在納稅義務人所管領之範圍，甚至有時納稅義務人爲唯一知悉該證據方法之人，稽徵機關得以掌握之證據方法有限，縱要求稽徵機關全面進行徹底之調查，亦未必能有所獲。而對於已經發生之稅捐債務，稽徵機關依法又必須課徵，不使不誠實申報納稅之人反得其利，稅法乃定有所謂「推計課稅」之方法，容許稽徵機關以查得之間接資料，運用推計之方式，將稅捐客體予以數量化，通常爲所得標準¹⁴。司法院釋字第 218 號解釋¹⁵指明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，與憲法第 19 條租稅法定原則並不牴觸，惟亦同時表示，依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，故稽徵機關必須調查各行各業之所得情形，力求貼近所得人之真實所得，不宜過低或偏高，方能達到公平正義之要求¹⁶。復爲符行政行爲明確性原則，使人民得以預測，稽徵機關必須於每年申報期限前即訂出各種收入費用標準，故爲擬定是項推計課稅標準，稽徵機關必須於事前調查各該業之所得情形，以符司法院釋字第 218 號解釋之要求。

第二項 資料蒐集之範圍

舉凡與核課所得稅之積極及消極要件事實有關之證據方法，均在資料蒐集之範圍，蓋欲適正作成核課處分自須掌握事實，即須有充分之事證資料，方能認定事實是否合致課稅要件。至於課稅消極事實，既爲所得之減項，原則上應由主張是項事實之人負擔舉證責任¹⁷；惟爲事後審查勾稽，仍有蒐集之必要。例如申報

13 參陳敏譯「德國租稅通則」，財政部財稅人員訓練所出版，1985年3月，第179頁以下。

14 參柯格鐘註1碩士論文，第131頁以下。

15 司法院釋字第218號解釋意旨：「人民有依法律納稅之義務，憲法第十九條定有明文。國家依課徵所得稅時，納稅義務人應自行申報，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。」

16 司法院釋字第218號解釋雖認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。惟依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。

17 參最高行政法院96年判字第1668號判決：「按除行政訴訟法有特別規定者外，民事訴訟法第277條前段關於當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證責任之規定，依行政訴訟法第136條，於行政訴訟程序亦準用之。而依營利事業所得稅查核準則（下稱查核準則）第71條第10款及第11款，關於營利事業於營利事業所得稅結算申報時爲薪資支出之列報，固僅規定應提出有簽名或蓋章之收據或名冊爲憑證；惟若該等憑證經調查結果，其實質上真正有疑問時，則基於薪資支出之列報乃有利於納稅義務人之事實，參諸行政訴訟法第136條準用民事訴訟法第277條規定，自應由納稅義務人就其確有此薪資支出之事實，負客觀舉證責任；即於行政法院已盡調查證據之能事，而其事實仍有未明時，該事實不明之不利益，即應歸由應負客觀舉證責任之納稅義務人負擔。而此即本院39年判字第2號判例前段所揭繫：『當事人主張事實，須負舉證責任，倘其所提出之證據，不足爲主張事實之證明，自不能認其主張之事實爲真實。』之意涵。」即同本旨。

殘障特別扣除額者必須檢附身心障礙手冊影本以供查核（所得稅法施行細則第 24 條之 4），稽徵機關乃每年函請各縣市社會局提供身心障礙者之資料，並建檔保存，作為查核綜所稅案件之依據。另所得資料通常與私人經濟活動有關，牽涉交易雙方權益，蒐集之所得資料，通常具有收入及費用等二種以上意義。故所蒐集資料並非僅使用於單一用途，有時可供數種稅目共同運用。至於資料蒐集之範圍有無限制，就綜所稅而言，因其課稅積極要件及消極要件均與個人隱私息息相關，稽徵機關不能以該資料涉及隱私而不予蒐集，當事人亦不能以侵犯隱私權為由拒絕提供，惟仍應有一定之界限，即為「課稅」所必須之資料方得為蒐集之對象¹⁸。

惟事前課稅資料之蒐集，有時並非針對個案所為，如何判斷該資料是否為課稅所必須即成問題。又所蒐集者既均為個人之資料，即有侵犯人民隱私權之虞，依憲法第 23 條規定，應有法律保留及比例原則之適用。目前除機關間課稅資訊之流通可由行政程序法第 19 條及個資法第 8 條第 4 款等規定得到法律依據外，其餘事前蒐集資料之內容或方法，現行租稅法律並未定有規範，全憑稽徵機關依其職權判斷蒐集之項目及方法¹⁹，雖然具有一定之實務經驗價值，惟從人民權益保護而言，相關之調查權限及範圍仍應有作用法為依據，並注意資料之保存及保密，以免對人民造成無法彌補之傷害，方符憲法對人民權利保障之要求。

第三項 資料蒐集之依據

一、組織法依據

目前所得稅法並未對事前資料蒐集之內容或方法定有規範，全憑稽徵機關依其職權判斷蒐集之項目、範圍及方法，業如前述；雖財政部組織法第 1 條明定財政部掌管全國財政事務，租稅行政事務則由賦稅署、關政司、關稅總局及各地區國稅局各依其職掌管轄；財政部賦稅署辦事細則規範掌理之行政事務範圍包括各稅法令之擬訂，稽徵業務之規劃、解答、指揮、監督、考核、所得稅免稅、減稅、退稅之審核、涉外事項處理、國際租稅事務及稽核案件之調查訪問、業務連繫、資料整理、及報告撰述。各地區國稅局組織通則第 3 條第 6 款亦定有各地區國

18 學者陳清秀認為，調查之對象，應考慮一切對於具體案件具有意義之情況，在核定稅捐之程序上，應調查納稅義務人已經實現或可能已經實現之有關稅捐債務關係請求權之要件事實，參氏前揭註 1 書，第 486 頁。

19 目前財政部臺北市國稅局為有效開發新稅源以裕庫收，及檢討無稽徵實益之課稅資料，以節省稽徵人力，設有「課稅資料開發、檢討審議小組」，以因應經濟社會情勢之快速變遷，有效取得所需之課稅資料，作有系統之規劃與研究。

稅局掌理國稅各項課稅資料之調查蒐集、電子作業、資訊處理及運用事項。故從組織法觀之，稽徵機關確有調查蒐集課稅資料之職權。惟是項職權之適用範圍應限於基於人民任意協助提供資訊部分，至其餘公權力之調查手段及範圍仍應有作用法之依據，方得為之。

二、作用法依據

行政程序法、行政罰法或稅捐作用法有關調查之規定，幾乎均為個別調查之規定，僅有少數零星事前稽查、監督之條文散置其中。例如所得稅法第 91 條第 2 項所定對各倉庫，稽徵機關得「經常」派員稽查，記錄其全部進貨及出貨，並審查倉庫之帳簿及記錄、第 95 條稽徵機關應「隨時」調查扣繳義務人對於有關扣繳之報告是否確實，並督促扣繳義務人依照所得稅法令定時扣款繳納等規定，雖得於年度中間進行調查，惟仍是對特定對象所為之個別調查，與一般廣泛之課稅資料蒐集有別。惟從憲法第 19 條所定租稅法定原則、所得稅法第 2 條、第 3 條有所得即須課徵所得稅規定、同法第 3 條之 4、第 66 條之 8、第 75 條、第 83 條、第 102 條之 3 所定依查得資料核定所得額規定，及所得稅大量反覆與事後審查等特性與公平合理課稅之行政目的等觀之，稽徵機關實有事前蒐集課稅資料之權限及必要，惟為保護人民權益，並避免爭議，本文仍建議應將事前蒐集資訊之權限列入法制規範，方屬適當。

第三節 資料蒐集之方法

稅務調查係稽徵機關為達到公平合理課稅目的，所為各種資訊蒐集活動。而實現該行政目的之行政過程係由各個行政階段所構成，每一階段均有其行政任務及目的，藉由各該階段性行政目的之實現，環環相扣以實現整個行政過程之最終目的。事前課稅資料之蒐集，在實現稅務行政目的之行政過程中，占有不可或缺之重要地位，其階段性行政作用業於前一節中述明，以下再就各該作用探討目前法令規定及實務上所實施之各種調查及資料蒐集方法。

第一項 監督管理之資料蒐集

平時行政監督及管理之主要目的，在於預防及糾正不法行為，如稅務行政即在預防並及時糾正逃漏稅或違反作為義務之行為。現行租稅法令對於平時之監督管理，關於所得稅（含營業稅）²⁰部分，從商業設立營業至營業行為之監督管理，有營業登記（營業稅法第 28 條、第 29 條）、設帳驗印、登帳與憑證之給取稽查（所得稅法第 21 條第 2 項、營業稅法第 44 條），給付所得之扣繳檢查（所得稅法第 98 條）、倉庫入出貨與帳載檢查（所得稅法第 91 條）等監督管理行為，茲分別論列如下：

一、設籍調查

設籍係指稅籍之設立義務，通常以登記稱之，包含設立登記、應登記事項事後變更之變更登記、稅捐主體消滅時之註銷登記²¹。設籍義務係掌握管理對象之第一步，因營業稅係以營業行為為課稅客體，所得稅則是以營業成果為課稅客體，稽徵機關必須掌握其課稅客體之行為人，方能進行其管理及監督作為，因此營業稅法第 28 條²²、第 30 條²³及第 31 條²⁴分別定有營業人應於營業開始前，向主管稽徵機關申請營業登記。申請營業登記之事項有變更，或營業人合併、轉讓、解散或廢止時，均應於事實發生日起 15 日內填具申請書，向主管稽徵機關申請變更或註銷營業登記、停業或復業亦同。營業人未依前揭規定辦理登記時，同法第 45 條²⁵及第 46 條²⁶則分別定有罰則，期由營業人之營業登記，建立完整之稅籍資

20 因營業稅之課稅客體係營業人之營業行為，而營業行為之進銷貨及費用支出即為計算所得之基礎，二者關係密切，為上、下游關係，對於營業稅之行政監督管理即是對所得稅之監督管理，故亦納入本文研究範疇。

21 參黃茂榮著「論稅捐罰則（下）」，收錄植根雜誌，第 21 卷第 10 期，2005 年 10 月，第 18 頁。

22 營業稅法第 28 條：「營業人之總機構及其他固定營業場所，應於開始營業前，分別向主管稽徵機關申請營業登記。登記有關事項，由財政部定之。」

23 營業稅法第 30 條：「營業人依第二十八條申請營業登記之事項有變更，或營業人合併、轉讓、解散或廢止時，均應於事實發生之日起十五日內填具申請書，向主管稽徵機關申請變更或註銷營業登記。前項營業人申請變更登記或註銷登記，應於繳清稅款或提供擔保後為之。但因合併、增加資本或營業種類變更而申請變更登記者，不在此限。」

24 營業稅法第 31 條：「營業人暫停營業，應於停業前，向主管稽徵機關申報核備；復業時，亦同。」

25 營業稅法第 45 條：「營業人未依規定申請營業登記者，除通知限期補辦外，處一千元以上一萬元以

料，加強營業主體之管理，確保稅源之正確性，並杜絕虛設行號²⁷虛開統一發票幫助他人逃漏稅，防止營業人取得不實發票申報扣抵銷項稅額及虛增營業成本情事，其調查方法如下：

（一）申請登記

營業人依營業稅法第 28 條申請營業登記時，稽徵機關應即就其營業主體之稅籍、營業項目、營業地址、負責人之資格詳予查證，藉由詳密之調查程序，以確認營業人有無營業事實，例如查對營業人之負責人是否適格、有無違章紀錄，或同一營業地址有無多家營業單位設籍，必要時則派員至營業場所現場檢查其營業設備、填製開業營業人訪問卡等作為，其調查方法有書面審核、電腦資料勾稽及現場訪視。該營業人之營業設備及營業項目如有顯不相稱或無營業跡象者，基於營業自由之保障，目前實務上並無否准營業設籍登記之規定，僅以暫緩核發統一發票購買證，並通知營業人於實際開始營業前，再向該管稽徵機關申請領用²⁸，使營業人無法對外營業，期由此堵住漏稅之源頭²⁹。

（二）變更、註銷登記或停歇業核備

營業稅法第 30 條第 2 項規定，營業人申請變更登記或註銷登記，應於繳清稅款或提供擔保後為之。因此營業人申請變更登記或註銷登記時，稽徵機關係就其稅法上之實體租稅債權債務關係予以審理，如有應補徵稅額、或有違章欠稅未結

下罰鍰；逾期仍未補辦者，得連續處罰。」

- 26 營業稅法第 46 條：「營業人有下列情形之一者，除通知限期改正或補辦外，處五百元以上五千元以下罰鍰；逾期仍未改正或補辦者，得連續處罰至改正或補辦為止：一、未依規定申請變更、註銷登記或申報暫停營業、復業者。二、申請營業、變更或註銷登記之事項不實者。三、使用帳簿未於規定期限內送請主管稽徵機關驗印者。」
- 27 所謂虛設行號係指，營業人已依法辦理營業登記，惟實際上並無銷售貨物或勞務行為，而藉「無進虛銷」或「虛進虛銷」方式幫助他人逃漏稅捐，獲取不當利益者，即是俗稱之「虛設行號」。參臺北高等行政法院 96 年訴字第 1677 號判決即稱：「所謂『虛設行號』者，乃是指登記營業人實質上並無從事登記業務項目之營業活動，登記為營業人之目的，純粹是為了取得空白之統一發票，販售予他人，以謀求私人之利益，虛設行號即專以出售統一發票牟取不法利益為業」可資參照。
- 28 按通知營業人於開始營業前再向稽徵機關領用統一發票之通知函，雖未明文否准營業人稅籍之登記或否准營業或否准核發統一發票購買證；惟因營業人營業須使用統一發票，無該購買證即無法申購統一發票，是項通知已限制營業人之自由，雖該通知明示可於開始營業前再行申請，人民得再次補證申請，使其僅具事實通知之性質，非屬行政處分。又該通知函所依據之事實如非屬真正，而係稽徵機關錯誤之認知或違法之結果並因此遭致人民有所損害時，例如因此喪失交易機會、賠償違約金等，人民如何救濟，本文認為雖該函僅具事實通知之性質，而不能依行政處分之救濟程序，但仍得依行政訴訟法第 8 條提起給付之訴，請求稽徵機關出售統一發票；至造成損害部分，則得依國家賠償法請求賠償。
- 29 惟目前虛設行號事件多發生於營業人設籍登記並取得統一發票購買證，再於短期內虛開大量統一發票謀求不法利益後，即關門走人，有時更有幕後集團操作，利用多家營業單位互相對開統一發票，創造營收及費用憑證，紊亂整個營業稅及所得稅制，造成國家重大損失，此部分之違法行為，與稅籍管理較無關聯，而為租稅犯罪調查之問題，因非本文討論對象，故不予深論。

情事，應即發單補徵，納稅義務人亦可以提供擔保方式，先行辦理登記。對未准辦理登記之決定，係侵害人民營業自由權之行政處分，因此受有損害之人民應依行政救濟程序主張其權益。對於未辦停業登記而擅自歇業者，稽徵機關除可從其購買統一發票之動態以電腦程式管制產出報單以為處理者外，各營業區域亦均有負責之單位，各該單位對其轄區之營業人動態應予隨時掌握，於有擅自停歇業之事實發生後，即停止發售統一發票予該營業人，並通知該營業人之負責人繳回統一發票購買證及未使用之統一發票、辦理停、歇業手續。又前揭規定係稅務行政對於稅籍之管理措施，以確實掌握納稅主體之動向，對違法之消極不作為亦訂有相關罰則，惟實務上因稽徵機關人力問題，無法逐案調查，導致營業人常無視登記之規範，即逕行停歇業，致法令虛設、公權力不彰，故應從立法面及行政執行面雙管齊下，共同找出解決之方法。另一方面，稅籍登記控管目的主要在納稅主體之管理，而稅捐之徵收則應從納稅義務之規範著手，二者並無直接之關聯，法令規範以是否繳清欠稅，作為核准營業變更及註銷登記之要件，有違反不當聯結禁止原則，因此營業稅法第 30 條第 2 項規定，應予修正刪除。至於人力不足部分，應從查核方法著手，例如利用電腦分析產出超過二個月未辦營業稅申報或未領用統一發票之營業人，將該等營業人列入輔導及訪視對象，啟動調查程序；另部分行業是否營業，從其營業處所之外觀即可容易查知，得否以立法方式，將是否營業之調查以委外方式請專責單位調查，或許可列為將來修法之方向。

二、帳冊之設置、驗印及檢查

設置帳冊係租稅法律課予人民保存證據方法之協力義務，為確保人民確有依法設置帳簿及登帳，乃設有管理監督規定。所得稅法第 6 條之 2、第 14 條第 1 項第 2 類、第 21 條所定信託受託人、執行業務者及營利事業均應分別設置保持足以正確計算所得額之帳簿憑證及會計紀錄。稅捐稽徵法第 45 條則對於依規定應設置帳簿而不設置，或不依規定記載者，明定處以 3,000 元以上，7,500 元以下罰鍰，並通知限期於 1 個月內依規定設置或記載；期滿仍未依照規定設置或記載者，處 7,500 元以上，15,000 元以下罰鍰，並再通知於 1 個月內依規定設置或記載；期滿仍未依照規定設置或記載者，應予停業處分，直至營業人依規定設置或記載帳簿時，始予復業。依規定應驗印之帳簿，未於規定期限內送請主管稽徵機關驗印者，除通知限期補辦外，處 1,500 元以上 15,000 元以下罰鍰；逾期仍未補辦者，得連續處罰至補辦為止。不依規定保存帳簿或無正當理由而不將帳簿留置於營業場所者，處 15,000 元以上 60,000 元以下罰鍰。

所得稅法第 21 條授權財政部訂定稽徵機關管理營利事業會計帳簿憑證辦法，其中第 10 條規定稽徵機關得於年度中輔導檢查營利事業帳簿憑證，並於受檢帳簿加蓋查驗章。第 25 條則規定營利事業之帳簿憑證，除為緊急避免不可抗力災害損失、或有關機關因公調閱或送交合格會計師查核簽證外，應留置於營業場所，以備稽徵機關隨時查核。從上述規定意旨觀之，帳簿之檢查，稽徵機關除可函請義務人提送至辦公處所備查外，亦可採進入檢查方式，逕至義務人之營業場所檢查，另由帳證應留置於營業場所，以備稽徵機關隨時查核等文字觀之，稽徵機關得未經事前通知即可隨時進入檢查，調查權力不可謂不大。惟因科技進步，營業人設帳及登帳均大量使用電腦軟體，並無實體之帳冊可供檢查或驗印，故行政實務運作上，除納稅義務人自行要求驗印帳冊外，並未進行帳冊檢查及驗印作業，自亦無因未設登帳而受處罰之案例。惟帳證不僅為營利事業計算盈虧及經營之參考依據，更是稽徵機關檢核納稅義務人申報所得之重要證據方法，稽徵機關若能善用租稅法令所賦與之檢查權限，即得防免納稅義務人發生事後竄改電腦資料之情形。故帳證查驗係防微杜漸，事半功倍之調查手段，況縱使用電腦軟體記帳，營利事業亦非不能於稽徵機關檢查帳證時，將其列印成紙本，供稽徵機關檢查及驗印，稽徵機關因行政便宜自廢武功，有違租稅法令所賦與之調查義務，允宜儘速回復是項作業。

三、統一發票稽查

統一發票為我國營業人銷貨時應給予相對人之主要交易憑證，藉由營業稅申報，成為稽徵機關掌握營業人收入及費用支出之課稅資料來源。營業稅法第 32 條即明定營業人應於銷售貨物或勞務時，依營業人開立銷售憑證時限表規定之時限，開立統一發票交付買受人；同法第 44 條則定有統一發票短漏開之稽查方式；對於被查獲短漏開統一發票者，第 52 條亦定有罰則，以防止營業人漏開或短開統一發票，避免課稅資料缺口及逃漏稅情事，以維稅收並達到公平課稅目的。

統一發票之稽查必須進入營業處所現場調查，屬進入檢查之一種，因此必須考慮事前通知、理由開示及令狀主義等正當法律程序適用問題。因營業人短、漏開發票立即產生課稅資料缺口及營業稅、所得稅短漏報與事後審查困難等問題，嚴重影響稅制及公益，故平時之行政管制自屬重要。惟如稽查程序必須事前通知或先行出示證件，將完全失去稽查功能，因事前通知或稽查人員出示證件表明來意，營業人自不會再漏開或短開發票；至於令狀主義是否適用，因稽查人員係在營業期間進入公開之營業處所檢查，所使用手段則是以靜態方式觀察營業人是否

據實開立統一發票，並不會影響營業人營業自由或侵害其隱私權，且該調查作為係為確保租稅法律之被遵守，屬依法律授權之正當權限行使³⁰，故應無令狀主義之適用。

統一發票稽查業務除營業稅定有明文外，財政部及稽徵機關為執行該職務亦分別定有統一發票稽查要點及統一發票巡徵計畫，以規範稽查程序及行為細節，要求稽徵機關於實施稽查前須事先宣導，並對將實施稽查地區之商家逐家送達輔導函，提醒營業人注意守法；該巡徵計畫並定有稽查人員利害迴避規定，以及執行任務應攜帶「稅務稽查證」、「巡徵名冊」及「統一發票稽查紀錄表」；進入營業場所調查時，則靜態地觀察營業人出售貨物或勞務有無依規定立即開立統一發票；或由稽查人員以消費者身分向營業人購買商品或勞務，即俗稱「釣魚」之調查方式，以確認營業人是否確實開立統一發票。當查獲營業人有短漏開統一發票情事時，即主動提示稅務稽查證，請其補開統一發票，並於統一發票之備註欄載明「違章補開」字樣；稽查人員並應當場作成統一發票稽查紀錄，詳載營業人名稱、時間、地點、交易標的及銷售額，再交由營業人或買受人簽名或蓋章。但營業人涉及漏開統一發票情事而拒絕簽名或蓋章，且不承認違章或拒不接受調查者，除由稽查人員載明其具體事實，及於稽查紀錄上簽名或蓋章外，並得列為營利事業所得稅選案查核之對象，深入查核。

從上述統一發票稽查作業規定及流程，可知相關作業程序規定細密，對營業人之保護亦屬周詳，足供其他現場調查手段之參考。惟就稽查人員人身安全部分，則僅以二人一組，並規定由稽徵機關之監察室、政風室「得」派員隨時督導稽查人員稅務風紀情形及隨時協助稽查人員、維護其安全等規定，則嫌不足。畢竟進入檢查，確有不可預測之風險，實應有事先防範及保全措施，如增加同行人數及裡應外合等手段配合，方足以保護稽查人員之人身安全。另就稽查次數而言，雖不宜過於頻繁，惟就目前實務之施行情形又似不足，大部分地區年僅一次，對違規者再增加次數，不符平時管理監督目的，本文建議應在符合比例原則之情形下，增加稽查次數，方能達到管理監督之目的。

30 美國最高法院於 1959 年之 Frank 檢查鼠患乙案，即明白表示行政機關為盡其應盡之義務，人民沒有理由拒絕，即使沒有檢查，人民也應該與政府共同維護社區健康之最低標準。法院以衛生人員係為確保法律之被遵守，雖無搜索票，仍屬依法律授權之正當行使權限，且環境衛生之公共利益超過個人隱私利益，乃支持衛生官員對私人處所實施無搜索票之檢查，參洪文玲著「美國行政調查之研究」，行政院法規委員會編印，2006 年 7 月，第 173 頁以下。統一發票之稽查亦係確保稅捐之公共利益，且為維護該公益之必要手段，所採方式又係以對營業場所之無干擾之靜態觀察方式，所侵犯之隱私利益或營業自由甚小，符合比例原則之檢驗，應無令狀主義之適用。

四、扣繳檢查

扣繳義務係指給付人依稅法之規定，從應向所得人「給付」之金額中，為所得人之計算，扣留應扣稅款，再向國庫繳納所扣稅款之義務³¹。故扣繳義務人係為租稅債權人之利益而介入租稅債權人與納稅義務人之法律關係³²。而所得稅法課予所得給付人扣繳義務³³之行政目的，主要在使稽徵機關得以掌握稅源資料，維護租稅公平³⁴及確保國庫收入，並作為調節國庫收入，便利國庫資金調度，使政府儘速獲得稅收³⁵之手段，因此課予事業機構給付個人各類所得時，給付人須辦理扣繳並申報扣繳憑單，而扣繳憑單亦成為稽徵機關掌握個人所得之重要課稅資料。從而，稽徵機關為輔導扣繳單位，加強其對有關法令規定之認識，普植扣繳觀念，維護扣繳制度之健全，並充分掌握所得資料，使故意不按規定辦理扣繳，冀圖逃漏稅捐之扣繳單位有所警惕，乃有隨時調查並督促扣繳義務人依所得稅法相關規定扣繳稅款，此觀之所得稅法第 95 條明定稽徵機關應「隨時調查」扣繳義務人對於有關扣繳之報告是否確實，並督促給付人應依所得稅法令規定辦理扣繳，及同法第 114 條對違反扣繳義務者亦定有相關處罰之規定即明。

實務上對扣繳檢查，分為例行檢查與專案檢查。例行性檢查係對土地管轄內之扣繳義務人作抽查；專案檢查則係對扣繳異常之單位³⁶所為之調查。至其調查方法，依稽徵機關之內部作業手冊訂有現場調查之規範，如發函預先通知、須於營業時間進行檢查等規定；至須實地訪查者，則二人一組攜帶證件（包括服務證、稽查證及公函）前往訪查。現場訪查時，不得自行開啓櫥櫃，應由被調查者自行提供帳證供查等，惟基於人員安全及人力考量，實務上均以公函命令扣繳義務

31 參黃茂榮著「稅法總論」，植根出版社出版初版，2002年5月，第308頁以下。

32 參陳敏著「扣繳薪資所得稅之法律關係」，收錄政大法學評論第51期，1994年6月，第49頁。

33 扣繳制度係扣繳義務人協助稽徵機關，在對於第三人為給付時，代為扣留稅款，並繳納予國庫，其法律關係在學說上有所謂之「行政委託」及「稅法上之作為義務」二種理論，陳敏教授係採行政委託乙說，參氏前揭註32文，第52頁以下；惟司法實務及稅法體系則將其定位為作為義務，此由所得稅法第88條至第92條及第114條定有違反義務之處罰即知，另第94條第1項亦明定：「扣繳義務人於扣繳稅款時，應隨時通知納稅義務人，並依本法第92條之規定，填具扣繳憑單發給納稅義務人，如原扣稅額與稽徵機關核定稅額不符時，扣繳義務人於繳納稅款後，應將溢扣之款退還納稅義務人，不足之數由扣繳義務人補繳，但扣繳義務人得向納稅義務人追償之。」，將扣繳關係中扣繳義務人與稽徵機關之關係及扣繳義務人與所得人之關係分離，亦可見其端倪，惟扣繳之性質並非本文研究之範疇，在此不予深論。

34 參司法院釋字第327號解釋主文即認扣繳義務係「旨在掌握稅源資料，維護租稅公平，就違反此項法律上作為義務應予制裁部分，為增進公共利益所必要」。

35 參陳敏前揭註32文，第48頁。

36 扣繳異常單位包括一、未報繳稅款，而有辦理免扣繳憑單申報之單位；二、未報扣繳之單位；三、扣報繳稅款資料異常之單位；四、所得人自申有所得，而所得給付單位卻無扣繳申報之紀錄者。

人限期提供所得給付情形及扣繳資料，以供稽徵機關查核；該通知函並應記載欲調查之扣繳期間及事由，應提示之資料文件內容，包括帳證資料及特殊個案之所得給付資料等。經依扣繳義務人提示文件資料查核結果，仍有疑點者，再函請扣繳義務人說明或補正文件；如仍無法釐清事實，則函請扣繳義務人至辦公處所備詢。經依查得事證判斷扣繳義務人確有違章情事時，則依其違章情節按所得稅法第 114 條³⁷規定，或函令扣繳義務人補繳應扣未扣稅款並補申報，如符裁處行政罰要件，則移由內部之裁罰單位，依裁罰程序，請當事人陳述意見，再按其是否補辦扣繳或申報情形論罰。

綜上，稽徵機關進行調查及裁罰過程，業已注意調查手段有效性及輕重之選擇，並注重當事人程序參與權益。惟扣繳義務係扣繳義務人協助稽徵機關，在其對第三人為給付時，代為扣留稅款，並繳納予國庫，性質上屬於「無償」協助國家處理稽徵稅捐事務，既未收受報酬，又非履行個人納稅義務，國家不應課予過重責任。此外，稽徵工作原即應係稽徵機關之職務，實不宜過度苛求扣繳義務人³⁸，況未被扣繳之納稅義務人，依法仍應負擔報繳稅捐義務，稽徵機關仍得向納稅義務人追繳應納稅款。因而違反扣繳義務之罰鍰實不宜過重，目前所得稅法第 114 條第 1 款所定有關應扣未扣之違章處罰係按短扣稅額處 1 至 3 倍之罰鍰，且無最高限額之規定，實有過重之嫌。第六屆立法委員所連署提出之納稅者權利保護法草案第 18 條即將扣繳罰鍰金額上限定為 2 百萬元³⁹，惟本文認為僅就罰鍰上限為限制仍有不足，應再修法降低罰鍰倍數比率，方符比例原則。

五、調查性質

上述各種調查方法雖屬大量性或區域性之調查，惟均係就個別事件所為，應

37 所得稅法第 114 條第 1 項規定如下：「扣繳義務人如有左列情事之一者，分別依各該款規定處罰：一、扣繳義務人未依第八十八條規定扣繳稅款者，除限期責令補繳應扣未扣或短扣之稅款及補報扣繳憑單外，並按應扣未扣或短扣之稅額處一倍之罰鍰；其未於限期內補繳應扣未扣或短扣之稅款，或不按實補報扣繳憑單者，應按應扣未扣或短扣之稅額處三倍之罰鍰。」

38 參陳敏前揭註 32 文，第 71 頁。

39 參第六屆王榮璋立法委員等共 79 位立法委員連署提出之納稅者權利保護法草案總說明及草案第 18 條「扣繳義務人違反扣繳義務者，除依各稅法令規定應負賠繳稅款責任外，其依各稅法令定科處之罰鍰，最高不得逾新台幣二百萬元。」之立法理由說明「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。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三七八條第二項關於因重大過失短漏稅捐處罰五萬歐元的規定，科處最高新台幣二百萬元的罰鍰。」。

屬個別調查性質，其調查程序應依稅捐稽徵法第 30 條及相關租稅法令之規定辦理，稅捐法令未規定者，則應適用行政程序法及行政罰法相關規定。至相對人拒絕調查時，依稅捐稽徵法第 46 條規定，原得裁處行政處罰，惟本文認為是否裁處行政罰，應依其調查事由、性質及對象分別判斷之，例如對申請營業登記之調查，係基於營業人申請所進行，其調查結果如事實存否仍有不明時，其事實不明之不利益係由營業人負擔，故無須再處以行政罰；至停歇業調查、帳證檢查及扣繳檢查等，則係稽徵機關依職權對特定對象行使行政管制之調查，相對人如拒絕調查則使行政監督目的無法達成，原則上應有稅捐稽徵法第 46 條罰則之適用，以促使相對人配合調查，故屬間接強制調查；例外於被調查者有合理之拒絕理由時，則免予處罰⁴⁰。

第二項 事後審查之資料蒐集

所得稅因為事後審查之時間落差，增加證據調查之難度，因此有於所得事實發生時，即予適時掌握相關證據之必要，而以事後審查為目的之資料蒐集，其蒐集對象係以該資料是否與課稅有關為判斷依據，而不以單一事件或特定個人為判斷，其範圍是廣泛的、不特定的，故部分調查為一般性及任意性調查，亦有部分調查係直接對特定對象所為之個別調查或直接課予人民申報協力義務等方法蒐集而來，以下即分別就蒐集資料之法令依據、行為態樣及性質論列如次：

一、向政府機構蒐集

(一) 依據

各政府機構因其監督管理之需要，或因其行政管轄事務之結果，而保有各式各樣之資訊，其中有眾多資訊與所得稅之課稅資料有關，各該機關或因業務關聯，或基於機關間之協助，依行政程序法第 19 條及個資法第 8 條規定，而將所掌握之個人資訊提供予稽徵機關運用及管理。另所得稅法第 85 條特別將戶籍機關依法辦理戶籍異動登記時，應直接抄送副本予當地稽徵機關，則係基於戶籍資料與所得資料之歸戶及減免扣除均有直接關係，為提高行政效率，乃直接要求戶政機

40 在租稅法亦如同刑法，探求事實之真實並不具有絕對之價值。因此在租稅法之程序中，亦應注意法治國家之法律及道德基礎，尤其應注意人民基本權利之要求。例如有職業秘密之保密義務、親屬間親密關係之維繫及配合調查有使自己遭受刑事或行政罰等情事時，被調查者應得拒絕調查，德國租稅通則第 101 條至第 103 條即就上述情形明定拒絕調查之權利，既有權利即非違法而無行政罰之適用，我國現行租稅法令雖無前揭類似之規定，惟在法理上，亦應許可被調查者有拒絕之權利，參陳敏前揭註 3 文，第 68 頁以下及氏前揭註 13 譯著，第 101 頁以下。又納稅義務人未盡其租稅法上之協力義務，如因此造成調查困難或花費較大，則產生稽徵機關證明程度之減輕，而得以推估核定方式，按同業利潤標準核定所得，故如不影響稽徵機關之職權調查，亦無處以行為罰之必要。參葛克昌著「稅法基本問題-財政憲法篇」，元照出版公司 2 版 1 刷，2005 年 9 月，第 318 頁以下。以下就違反協力義務者有無捐稽徵法第 46 條罰則之適用，均採此一見解，不再贅述。

關抄送戶籍變動資料，惟現行實務則係直接與戶政機關聯線，稽徵機關可直接上網查詢戶政資訊，更可以資料庫直接連結勾稽申報資料，已超出所得稅法限於戶籍變動資料之範圍。

（二）蒐集方法

1、業務聯結

如海關所管轄之進出口申報業務，各進口貨物價款係進口商之成本，出口貨物則為出口商之銷貨收入，均與所得之計算有關。其中進口貨物之營業稅係委由海關代徵⁴¹；另出口貨物之營業稅率為零⁴²，因此貨物出口後，其貨物製造或購入成本所繳納之營業稅，即可向稽徵機關辦理退稅，因此海關業務與營業稅及所得稅事務息息相關，海關必須每月提供其進出口申報資料予財政部財稅資料中心建檔，作為營業稅及所得稅事後審查之證據方法。

2、機關協助

基於機關間之協力，各機關依稽徵機關之要求提供其所掌握與課稅有關之資料，如縣市政府建管單位之營建施工資料（買賣收入或工程收入）、各監理站之車輛異動資料（買賣收入）、電力公司及自來水公司之水電工程裝竣報告（工程收入）、各政府支付處及帳務處理中心之工程款支付資料（工程收入）、各機關之拍賣資料（買賣收入）、郵政劃撥之營業人資料（郵購收入）、各縣市稅務局之房屋買賣契稅資料（買賣收入）、行政院勞工委員會之外勞仲介資料（營業收入、佣金收入）、經濟部投資審議委員會之海外投資資料（投資收益）、臺灣菸酒股份有限公司之配銷資料等，只要該資料與所得稅之核課有關，且為各政府機構所掌握，均有可能成為稽徵機關蒐集之對象，而得依行政程序法第 19 條規定請求保存機構提供協助。

3、派員查抄資料

非執行業務所得者之自然人間如發生所得給付情事，因無扣繳申報之適用，

41 營業稅法第 41 條：「貨物進口時，應徵之營業稅，由海關代徵之；其徵收及行政救濟程序，準用關稅法及海關緝私條例之規定辦理」參照。

42 營業稅法第 7 條：「下列貨物或勞務之營業稅稅率為零：一、外銷貨物。二、與外銷有關之勞務，或在國內提供而在國外使用之勞務。三、依法設立之免稅商店銷售與過境或出境旅客之貨物。四、銷售與免稅出口區內之外銷事業、科學工業園區內之園區事業、海關管理保稅工廠或保稅倉庫之機器設備、原料、物料、燃料、半成品。五、國際間之運輸。但外國運輸事業在中華民國境內經營國際運輸業務者，應以各該國對中華民國國際運輸事業予以相等待遇或免徵類似稅捐者為限。六、國際運輸用之船舶、航空器及遠洋漁船。七、銷售與國際運輸用之船舶、航空器及遠洋漁船所使用之貨物或修繕勞務。」參照。

租稅法令亦未課予自然人任何協力通報義務，稽徵機關實難以掌握是項所得資料，因此須依各類所得發生之場合，研判課稅證據可能所在，逕自派員調查或至各該所得資料所在處查抄，例如地方法院公證處保有公證之租賃契約資料，各級法院則有訴訟代理人之委任書狀及判決書，因此稽徵機關乃派員至地方法院查抄公證租賃契約及訴訟代理人資料，作為將來查核勾稽租賃所得及執行業務所得申報資料之依據。

二、申報資料

（一）扣繳及非扣繳資料

綜所稅各類所得資料之蒐集，原本是所有課稅資料中最難蒐集之一部分，惟因所得稅法明定機關、團體、學校、事業、破產財團或執行業務者給付各類所得時，應依規定之扣繳率⁴³辦理扣繳（所得稅法第 88 條⁴⁴），免扣繳之其他所得或未達起扣點之所得資料，則由扣繳義務人併同扣繳所得資料，於次年一月底前辦理申報及填發扣繳及免扣繳憑單供稽徵機關建檔，作為事後審查之用，因扣繳申報制度之採行，使得大部分個人所得無所遁形。惟所得來源如非屬應辦扣繳之機關、團體、學校、事業、破產財團或執行業務者所給付，如自然人間借貸所生之利息所得、介紹土地買賣之佣金收入等，即無扣繳或免扣繳申報之適用，因此常有疏漏之處，改進之道惟有加強人民守法及納稅意願，並從所得發生、給付流程或與課稅事實相關聯之場合、機關研判課稅資料所在，改進資料蒐集之對象、範圍及方法。

另有部分資訊之取得則須仰賴修法方得以解決，例如不動產買賣之登記，因現行房屋稅、地價稅及土地增值稅均係以法定現值為核課依據，而不動產買賣契約又須課以印花稅，故不動產買賣均不以真實契約辦理土地增值稅申報及貼用印花，而係另書乙紙以公告現值成交之不動產買賣契約即俗稱之「公契」為申報登

43 財政部訂有各類所得扣繳率標準，規定各類所得應扣繳之稅率，以供稽徵機關遵行。

44 所得稅法第 88 條：「納稅義務人有下列各類所得者，應由扣繳義務人於給付時，依規定之扣繳率或扣繳辦法，扣取稅款，並依第 92 條規定繳納之：一、公司分配予非中華民國境內居住之個人及總機構在中華民國境外之營利事業之股利淨額；合作社、合夥組織或獨資組織分配予非中華民國境內居住之社員、合夥人或獨資資本主之盈餘淨額。二、機關、團體、學校、事業、破產財團或執行業務者所給付之薪資、利息、租金、佣金、權利金、競技、競賽或機會中獎之獎金或給予、退休金、資遣費、退職金、離職金、終身俸、非屬保險給付之養老金、告發或檢舉獎金、執行業務者之報酬，及給付在中華民國境內無固定營業場所或營業代理人之國外營利事業之所得。三、第二十五條規定之營利事業，依第九十八條之一之規定，應由營業代理人或給付人扣繳所得稅款之營利事業所得。四、第二十六條規定在中華民國境內無分支機構之國外影片事業，其在中華民國境內之營利事業所得額。本條各類所得之扣繳率及扣繳辦法，由財政部擬訂，報請行政院核定。」

記依據，造成實際成交價與登載於不動產謄本之成交價額不同，增加財產交易所得查核之困難，惟如房屋稅及土地增值稅均改用實際交易價格核課，即無二種成交價同時存在之困擾。不但可輕易查得實際成交價額（財產交易所得），更有介紹人之資料可供參考。

（二）營業稅申報資料

營業稅法第 35 條明定營業人除另有規定⁴⁵外，不論有無銷售額，應以每二月為一期，於次期開始 15 日內，填具規定格式之申報書，檢附有關文件，向稽徵機關申報銷售額、應納或溢付營業稅額。而營業稅申報之資料乃營業人之進銷資料，藉由各該營業人進銷資料之建檔及勾稽，即能掌握企業經營之梗概，為所得稅課稅資料蒐集之重要管道。

三、函查

稽徵機關對於非屬申報協力義務範圍之給付，或執行業務者之所得狀況，常以函文請資料持有者及所得人提供，例如各保險及保全公司之理賠資料，或請執行業務所得者填復其執業狀況以供查核之參考。惟所得稅僅對申報後之調查權定有規範⁴⁶，並無在結算申報期限前，對個別納稅義務人進行調查之規範；因此在所得稅結算申報期限前之個別課稅所得調查，應依稅捐稽徵法第 30 條第 1 項規定辦理。雖日本學理有所謂之「事前調查禁止原則」，即日本學者北野弘久所提倡，氏認為申報納稅制度從憲法之角度觀察，應理解為國民主權主義在稅法之表現⁴⁷，而申報納稅是納稅義務人第一次納稅義務之確定權，稽徵機關之核課處分則居於第二次之補充性地位，故在法定申報期限前不得作成核課處分；而為作成核課處分所行使之質問檢查權，必須等待納稅義務人第一次納稅義務確定權行使之結果，方得行使⁴⁸，即申報期限前之「事前調查」是不被允許。惟本文認為部分所得課稅資料僅存在給付雙方，稽徵機關難以掌握，例如執行業務者之所得資料

45 如零稅率之納稅義務人得申請為每月申報，參營業稅法第 35 條第 2 項規定。

46 如所得稅法第 80 條：稽徵機關接到結算申報書後，應派員調查，核定其所得額及應納稅額、第 93 條：稽徵機關接到扣繳義務人之申報書表後，應即審核所得額及扣繳稅額，並得派員調查及第 102 條之 4：稽徵機關接到未分配盈餘申報書後，應派員調查，核定其未分配盈餘及應加徵之稅額，其調查核定，準用第 80 條至第 86 條之規定。

47 此項見解亦為我國納稅者權利法草案所採，並於草案第 4 條規定：「納稅者有依法律繳納正確稅額之權利與義務，各稽徵機關並應主動提供納稅者適當、必要之協助。」其立法理由即為人民有依法律納稅之義務，乃憲法第 19 條明訂之「租稅法律主義」，即納稅義務之範圍應由法律定之，為貫徹此原則，乃明定納稅者有依法律繳納正確稅額之權利與義務。

48 參北野弘久著「稅法學原論」，青林書院出版第 5 版，2005 年 3 月，第 369 頁以下。另學者金子宏則持不同之見解，氏認為質問檢查權不只是法定申報期限經過後才被允許，應認為義務成立時起即被允許。參氏著「日本稅法」，戰憲斌、鄭林根譯，法律出版社出版 2004 年 2 月，第 448 頁。

即屬之，雖然所得稅法第 14 條第 1 項第 2 類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、稅捐稽徵法第 45 條亦定有未設帳證得予處罰之規定、未能提示帳證供核者，依所得稅法第 83 條規定得逕依同業利潤標準推計課稅。惟問題在於未設置帳證之行政罰僅罰鍰 3,000 元以上 7,500 元以下，與逃漏稅之利益難能抗衡；至於運用推計課稅手段之先決條件，必須要能掌握稅基，即收入金額之掌握，如無法掌握稅基，則不能實現公平合理課稅。例如牙醫師齒列矯正業務，全民健康保險並未列入給付項目，故該收入並未被中央健康保險局所掌握，給付人又為自然人，無須辦理扣繳，納稅義務人如未辦理是項收入之申報，稽徵機關甚難查核勾稽，因此不得不於事前進行個別之調查；而就前揭函查行為，所得人亦僅須就其當時之執業情形依稽徵機關提供之函查表填復，例如牙醫師每月齒列矯正約幾人、植牙幾人、收費金額等，所費勞力甚為輕微，而關係之租稅公益則屬重大，且為必要之調查手段，符合比例原則之檢驗。故本文認為禁止事前調查乙說，在我國現行法制下，應無適用之餘地⁴⁹。

四、進入檢查

進入檢查對人民隱私權之侵害及私人生活之侵擾不可謂不大，因此，除非法有明文或確有其必要性，方得以實施。故在申報期限前之進入調查，通常係因發生突發事件，致造成人民損失，為即時調查證據，減輕納稅義務人保存證據之負擔，以免事過境遷，查證困難，徒增爭議，現行所得稅法及相關查核規定乃定有申報期限前向稽徵機關報備並申請現場勘查之規定。另因課稅資料事前蒐集與事後證據調查之困難，稽徵機關依其職權調查證據之必要，亦可能採取進入檢查手段，詳如下述：

（一）依申請調查

1、綜合所得稅災害損失報備之審查

49 稅捐稽徵法第 30 條之詢問檢查權及第 46 條違反詢問檢查權之行政處罰，能否適用於事前調查，從法條文義解釋應有適用之餘地，財政部 82 年 9 月 7 日台財稅第 821496322 號函釋：「稅捐稽徵機關為調查課稅資料製訂各類補習班、幼稚園、托兒所等業之調查表，經合法送達，而業者未依式在限期內填報者，可依稅捐稽徵法第 46 條第 1 項前段「拒絕稅捐稽徵機關或財政部賦稅署指定之調查人員調查」予以處罰。說明：二、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』，對於拒絕調查者，同法第 46 條第 1 項前段規定處新臺幣 3 千元以上 3 萬元以下罰鍰。稅捐稽徵機關依法要求補習班、幼稚園、托兒所等業填報上述表件係屬調查課稅資料之作為，其未履行此一義務者，應可認為拒絕調查，而依稅捐稽徵法第 46 條第 1 項前段規定予以處罰。」意旨，亦認為申報前之個別調查亦有稅捐稽徵法第 46 條拒絕調查罰則之適用，即事前調查亦有間接強制調查之適用。惟實務上若所得人未配合調查時，則改以進入檢查方式，實際查訪所得人之執業狀況，少以稅捐稽徵法第 46 條處罰之案例。本文認為從「事前調查」之特殊性質觀之，稅捐稽徵法第 46 條之適用應受到部分限制，實務作法亦屬允當。至實地訪查之問題則於下一小節之進入檢查討論，此處不再深論。

所得稅法定有災害損失（以下稱災損）得扣減所得額之規定，惟因災害損失係屬天然災害⁵⁰，事生突然，人民經常措手不及，並希望受損財產能儘速恢復原狀或予以清理，為減輕納稅義務人之負擔，並減少爭端，乃有於事發後，即時申請審查並核發災損證明之規定。

(1) 申請方式

依所得稅法施行細則第 10 條之 1 規定⁵¹，人民於災損發生後之 15 日內，應向稽徵機關申請派員現場勘查（以下稱災損現勘），其申請方式不採要式主義，僅須使稽徵機關知悉為已足，故以網路、電話、書面、傳真或口頭申請或向當地警察機關或村里長（幹事）報備均可，但須於事後填報「個人災害損失申報書」（以下稱災損申報書）供稽徵機關審核，集合式大樓之共用部分則由大樓管理委員會統一申請。另稽徵機關亦得根據大眾傳播媒體之報導，直接寄送災損申報書供受災民眾填報；當普遍性重大災害發生時，如九二一大地震，則由稽徵機關直接派員至災區當面受理申報，並作成災損現勘報告。受災民眾欲立即清理現場者，則可以自行拍照備查⁵²，惟實務上因民眾非專業採證人員，拍攝內容與稽徵機關之認知有異，易生爭議，故實務上辦理災損現勘，首重迅速，甚至可隨到隨辦，為人民爭取時效。

(2) 現勘程序

為辦理災損現勘事宜，財政部 84 年 1 月 25 日台財稅第 841604271 號函釋，指明稽徵機關得委由村里長輔導並受理受災民眾申報災損及協助勘查，必要時亦得請警察單位協助。又災損現勘係由災民申請所發動之調查，程序上均事先指定勘查時日，屆時攜帶身分證明文件及必要器械以表明身分及保存證據，並當場作成紀錄，以資日後與人民填報之災損申報書內容核對。勘查結果與災損申報書內容不符或有疑義時，如受損財物之所有權誰屬，則應請災民補充說明或補正，至經調查後事實仍有不明時，其不利益則由申請人負擔。稽徵機關並將審核認定之結果函復申請人收執，作為當年度綜合所得稅申報扣減所得額之證明。惟「重大災區」之納稅義務人所申報之災損金額在一定金額（現行為 15 萬元）以下者，則可憑警察機關或村里長證明，逕依其申報金額核認，免再派員現勘。

50 所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目之 2 規定：「災害損失：納稅義務人及其配偶與扶養親屬遭受不可抗力之災害損失。但受有保險賠償或救濟金部分，不得扣除。」

51 所得稅法施行細則第 10 條之 1 規定：「本法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目及第 35 條所稱不可抗力之災害，係指地震、風災、水災、旱災、蟲災、火災及戰禍等。前項不可抗力災害損失之扣除，應於災害發生後 15 日內檢具損失清單及證明文件，報請該管稽徵機關派員勘查。」

52 雖稱民眾可自行拍照備查，惟因一般民眾不知拍照之重點，例如應須可以分辨災損發生地點、損失財物明細等，致所拍照片無從查對之情形。

至於地區性或全國性之天災，雖然目前行政實務，或委由村里長出具證明或採自動派員至事故現場進行調查，如九二一大地震及納莉風災⁵³，惟該自動調查係基於服務理念出發，並非謂稽徵機關未經人民申請即得進行調查。雖然天然災害為稽徵機關所知悉，惟稅務行政係屬侵益行政，是項損失又為租稅扣抵之消極事實，當事人是否主張，仍屬不確定，復基於人力及現實情境，其調查程序之啟動，仍應由當事人申請，至申請程序則應予簡化並加以明文規定，目前實務依個別事件訂定行政命令之情形，深具機動性，應屬可行。

2、營利事業所得稅災損報備之審查

營利事業發生災損時，其申請方式類似個人災損之報備程序，惟調查及審核則較為嚴謹，茲分述如下：

(1) 申請方式

營利事業申請災損現勘者，依營利事業所得稅查核準則（以下簡稱營所查準）第 102 條⁵⁴規定，應於災害事實發生之次日起 15 日內，檢具清單及證明文件，報請稽徵機關派員勘查；惟實務運作上，為加強便民服務工作，亦受理電話及網路申請，但無個人災損得向當地警察機關或村里長（幹事）報備之適用。遇有全面性之災損，則採應變措施，主動派員赴災區勘查，受理報備案件，並進行輔導申報。

53 財政部即訂有「稽徵機關辦理九二一集集大地震災害損失之會勘及認定作業要點」，其中第二點即明定：「受災地區受災戶之災害損失，應由所轄國稅局會同稅捐稽徵處主動派員聯合勘查，必要時可邀請村（里）長或村（里）幹事協助勘查。」

54 所得稅法第 35 條規定：「凡遭受不可抗力之災害損失受有保險賠償部份，不得列為費用或損失。」、營所查準第 102 條規定：「災害損失：一、凡遭受地震、風災、水災、火災、旱災、蟲災及戰禍等不可抗力之災害損失，受有保險賠償部分，不得列為費用或損失。二、前款災害損失，除船舶海難、空難事件，事實發生在海外，勘查困難，應憑主管官署或海事報告書及保險公司出具之證明處理外，應於事實發生後之次日起十五日內，檢具清單及證明文件報請該管稽徵機關派員勘查；如有特殊情形，不能於上述規定期間內辦理者，得於該期間屆滿前申請延期。但延長之期限最長不得超過十五日，並以一次為限；其未受保險賠償部分，並依下列規定核實認定：（一）建築物、機械、飛機、舟車、器具之一部分遭受災害損壞，應按該損壞部分所占該項資產之比例，依帳面未折減餘額計算，列為當年度損失。（二）建築物、機械、飛機、舟車、器具遭受災害全部滅失者，按該項資產帳面未折減餘額計算，列為當年度損失。（三）商品、原料、物料、在製品、半製品及在建工程等因災害而變質、損壞、毀滅、廢棄，有確實證明文據者，應依據有關帳據核實認定。（四）因受災害損壞之資產，其於出售時有售價收入者，該項售價收入，應列入收益。（五）員工及有關人員因遭受災害傷亡，其由各該事業支付之醫藥費、喪葬費及救濟金等費用，應取得有關機關或醫院出具之證明書據，予以核實認定。三、災害損失，未依前款規定報經該管稽徵機關派員勘查，但能提出確實證據證明其損失屬實者，仍應核實認定。四、災害損失應列為當年度損失。但損失較為鉅大者，得於五年內平均攤列。」、執行業務所得查核辦法第 31 條之 1 亦有類似規定。

(2) 現場勘查

稽徵機關收到災損報備之申請，應即分案審理，並由承辦人儘速與申請人聯繫現勘事宜，如了解災損概況、現勘期日之約定等。現勘之程序與個人災損之現勘相同，惟承辦人應注意各項災損金額與其帳載之核對，並確實計算核認金額，供營利事業辦理所得稅結算申報之依據。

3、帳簿憑證滅失報備之查核

按帳簿憑證係營利事業及稽徵機關據以計算其營收損益之依據，因此稽徵機關管理營利事業會計帳簿憑證辦法及執行業務者帳簿憑證設置取得保管辦法均定有帳簿憑證之保存期限⁵⁵，以供日後稽核，但因不可抗力之災害而毀損或滅失，則非因帳簿管理單位之過失，因此如報經稽徵機關查明屬實者，應不受保存期限之限制。營所查準第 11 條及執行業務所得查核辦法第 8 條之 1⁵⁶均規定，使用之帳簿因故滅失者，得報經稽徵機關核准另行設置新帳，依據原始憑證重行記載，依法查帳核定。無法重行設置新帳則依法推定課稅。至於帳簿憑證滅失之報備程序，應依災損之報備程序處理，惟報備人須提示警察機關之證明文件、受災平面圖、現場照片、帳冊存放處所及面積、裝置帳冊之設施、損毀帳冊明細表（含名稱、所屬年度、數量及損毀程度），且不得事先清理，以利現勘人員由灰燼或殘跡之形態及數量判斷事實。

實地現勘時，因帳冊憑證依規定必須留置於營業處所，故應注意受災地址是否為報備人之營業處所，確認無誤再檢查受災現場保留之殘骸，是否與報備之資

55 稅捐稽徵機關管理營利事業會計帳簿憑證辦法第 26 條：「營利事業設置之帳簿，除有關未結會計事項者外，應於會計年度決算程序辦理終了後，至少保存十年。但因不可抗力之災害而毀損或滅失，報經主管稽徵機關查明屬實者，不在此限。」、執行業務者帳簿憑證設置取得保管辦法第 12 條：「執行業務者設置之帳簿，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，至少保存十年。但因不可抗力之災害而毀損或滅失，報經主管稽徵機關查明屬實者，不在此限。」

56 營所查準第 11 條規定：「營利事業當年度使用之帳簿因故滅失者，得報經該管稽徵機關核准另行設置新帳，依據原始憑證重行記載，依法查帳核定。營利事業當年度關係所得額之全部或一部之原始憑證，因遭受不可抗力災害或有關機關因公調閱，以致滅失者，該滅失憑證所屬期間之所得額，稽徵機關得依該事業以前三個年度經稽徵機關核定純益率之平均數核定之。其屬新開業或由小規模營利事業改為使用統一發票商號者，該滅失憑證所屬期間之所得額，得依上年度查帳核定當地同業之平均純益率核定之。又災害損失部分，如經查明屬實，可依第 102 條予以核實減除。營利事業之帳簿憑證，在辦理結算申報後未經稽徵機關調查核定前，因遭受不可抗力災害或有關機關因公調閱，以致滅失者，除其申報純益率已達該事業前三個年度經稽徵機關核定純益率之平均數者，從其申報所得額核定外，申報純益率未達前三個年度核定純益率之平均數者，應按前項規定辦理。營利事業有前二項因遭受不可抗力災害以致帳簿憑證滅失情形者，應依第 102 條第 2 款規定，併同災害損失報請稽徵機關派員調查屬實或提出確實證據證明屬實。營利事業之帳簿憑證滅失者，除合於前 4 項規定情形者外，稽徵機關應依所得稅法第 83 條及同法施行細則第 81 條規定，就查得資料或同業利潤標準，核定其所得額。」、執行業務所得查核辦法第 8 條之 1 亦有類似規定。

料及帳冊數量相當。查明屬實者，則免依稅捐稽徵法第 45 條規定處罰，並函復報備人災後所發生各項會計事項應另行設置新帳記載，其以前年度已核定之營利事業所得稅暫予維持，已申報未核定部分，則由審查人員依營所查準第 11 條規定辦理，無法查明確有滅失事實，報備人亦無法再舉證說明者，則否准其報備。

4、商品或固定資產報廢之監毀

營利事業所有之固定資產或商品因特定事故未達規定耐用年數而毀滅或廢棄者，得提出確實證明文據，以其未折減餘額列為該年度之損失⁵⁷；營所查準第 101 條之 1⁵⁸則對所謂之確實證明文據明定，營利事業除上市、上櫃公司可依會計師查核簽證報告核實認定，或報廢品之性質可能發生自然損耗、變質或滅失情事者，如生鮮食品外，應於事實發生後 15 日內檢具清單報請稽徵機關派員勘查監毀或由事業主管機關⁵⁹監毀，並取具證明文件。惟前揭之監毀證明文件係就商品報廢所為之規範，至於固定資產之報廢並未明訂其證據方法，財政部（79）台財訴第 790033698 號訴願決定則認定所謂「確實證明文據」要以應提供之證明文據能確實證明其實在為原則，不論是否經第三人客觀認證之見解，應屬第論。

稽徵機關依報備人之申請，派員前往報備人之營業處所監毀前，應先就案情研析其商品或固定資產報廢之原因是因事故或存貨盤點而發生，有無監毀必要，其報備清單是否與帳載數量相符，經研判有監毀之必要時，於簽奉核准後，再發函通知監毀之期日。監毀當日則會同報備人一同前往商品或固定資產之存放位置盤點毀損數量，如屬涉有專業知識及特定儀器始克認定者，可憑主管機關證明認定，如無主管機關證明者，可請同業公會會同鑑定，確認是否屬不堪使用程度，再予監毀，並於報備清單上註明監毀情形後交付當事人為憑，事後並將核定結果

57 所得稅法第 57 條：「固定資產於使用期滿折舊足額後毀滅或廢棄時，其廢料售價收入不足預留之殘價者，不足之額得列為當年度之損失，其超過預留之殘價者，超過之額應列為當年度之收益。固定資產因特定事故未達規定耐用年數而毀滅或廢棄者，得提出確實證明文據，以其未折減餘額列為該年度之損失，但有廢料之售價收入者，應將售價作為收益。」、營所查準第 95 條第 11 款：「固定資產因特定事故未達規定耐用年數而毀滅或廢棄者，得提出確實證明文件，其無證明文件者，除公開發行股票之公司，可依會計師查核簽證報告核實認定者外，應於事前報請稽徵機關核備，以其未折減餘額列為該年度之損失。但有廢料售價之收入者，應將售價作為收益。」

58 營所查準第 101 條之 1 規定：「商品報廢：一、商品或原料、物料、在製品等因過期、變質、破損等因素而報廢者，除公開發行股票之公司，可依會計師查核簽證報告核實認定其報廢損失者外，應於事實發生後十五日內檢具清單報請該管稽徵機關派員勘查監毀，或事業主管機關監毀並取具證明文件，核實認定。二、生鮮農、魚類商品或原料、物料、在製品，因產品特性或相關衛生法令規定，於過期或變質後無法久存者，除公開發行股票之公司，可依會計師查核簽證報告核實認定其報廢損失者外，得申請該管稽徵機關核准，免依前款規定報經該管稽徵機關或事業主管機關監毀。但應按月檢附經會計師簽證之報廢清單，送請該管稽徵機關備查，核實認定其報廢損失。三、商品或原料、物料、在製品等因呆滯而無法出售或加工製造，已檢具清單報請該管稽徵機關派員勘查監毀，或事業主管機關監毀並取具證明文件，經查明屬實者，應予認定。」

59 例如管制藥品應由衛生主管機關監毀、保稅原料則由海關監毀等。

通知報備人。

5、調查性質

前述各種進入調查均係就個別申請事件所為之調查，並依調查結果作成決定⁶⁰，故其性質應屬個別調查。次因其調查係基於當事人之申請及同意所進行，其調查結果事實存否仍有不明時，該事實不明之不利益應由申請人負擔，復因其具有任意性，並無處以行政罰之必要。

另從上述各項調查程序之說明可知，關於調查之手段及程序均由法規命令規定，並定有一定之申請期限，因此實務運作上乃發生該申請期限是否為「法定不變期間」，逾該申請期限方申請時，有無失權效果，司法實務見解認為營所查準係財政部基於法律之授權，為執行所得稅法有關損失認定之細節性技術性事項，鑑於相關事實及金額查核困難；復考量簡政便民之需求，除就會計制度及內部控制較健全且財務資料需公開之公開發行股票公司，例外許其可依會計師查核簽證報告核實認定外，其他營利事業於有災害損失及商品報廢之情形，則應於法令所定期限內通知稽徵機關，使稽徵機關得派員勘查、監毀，或由事業主管機關監毀並取具證明文件，以俾核實認定；並認為營所查準之規定並非屬租稅法定主義及嚴格法律保留之範疇，且合乎立法意旨，未逾越所得稅法之限度，而認為未依營所查準規定辦理者，即有失權之效果⁶¹。惟本文認為上述各項勘驗之申請均係有關所得稅消極事實之報備行為，係為將來舉證困難所為證據保存之規定，因此其申請期限並不具「不變期間」之法律效果，而係舉證責任分配之問題，因此納稅義務人如能舉證證明其確實有損失或商品報廢之金額，應得核實認定，而不應以其逾報備期間或未報備，即認其有失權之效果。

（二）依職權調查

1、執行業務者之實地訪查

所得稅法所稱執行業務者係指律師、會計師、建築師、技師、醫師、藥師、助產士、著作人、經紀人、代書人、工匠、表演人及其他以技藝自力營生者⁶²。渠等執業之收入來源或來自自然人、或來自機關、團體及事業機構，其中來自後

60 災損金額之認定、帳冊毀損報備之准否、商品、固定資產報廢報備之准否或金額認定等，均屬行政處分性質，而得提起訴願及行政訴訟。

61 參高等行政法院 95 年訴字第 4394 號判決及 95 年訴字第 3518 號判決均採逾期有失權效果之見解。

62 參所得稅法第 11 條：「本法稱執行業務者，係指律師、會計師、建築師、技師、醫師、藥師、助產士、著作人、經紀人、代書人、工匠、表演人及其他以技藝自力營生者。」

者之收入，稽徵機關可由給付人之扣繳申報取得所得資料；惟來自前者之收入，即難以掌握，必須探究其交易事實，就其資料可能所在進行蒐集。其中律師、醫師及經紀人之所得最難以掌握，因此稽徵機關除盡量蒐集渠等之課稅資料外，每年均於年度中間函請執行業務者填復「執行業務狀況訪（函）查紀錄表」，並將函復資料有疑義者或未函復者列單簽報為「實地訪查」對象。

所謂「實地訪查」係進入個案之營業場所進行調查，分為一般性之訪查及駐查式訪查，實務上因調查效率之考量並不作事前通知，而係由調查人員於調查當日攜帶調查函及身分證件提示予被調查者，並表明調查事由，基於受訪者之任意配合進行訪查。而所謂一般性訪查係指進行調查時，由調查人員先就營業現場所有資訊了解該執行業務場所標示之收費標準及營業項目，再就收入概況（如執業項目、執業件數、收費標準等）諮詢受訪者，並詳載其執業場所、設備及人員配備情形等，以研析受訪者提供資訊之正確性，並請受訪者於訪查表簽章確認。駐查式訪查則係全日駐留於同一受訪者之執業場所，實際考察其當日之執業情形，通常分不同時段，多次實地調查，並作成調查紀錄表，以確實掌握受訪者之執業收入情形，並作為將來事後審查執行業務者申報所得內容之依據⁶³。

2、補習班、幼稚園、療養院所之實地訪查

補習班、幼稚園、療養院所之實地訪查程序與執行業務者之實地訪查程序相同，所不同者，在其調查內容係著重於班期別、招生（或就養）人數及收費標準。

3、非自住房屋之實地訪查

為蒐集非自住房屋出租之課稅資料，稽徵機關均將同一申報戶（含所得人、配偶及受扶養親屬）擁有二棟以上房屋，且未有租賃公證資料或扣繳申報資料者

63 臺北高等行政法院 95 年訴字第 4162 號判決，即係就訪查紀錄表得否作為核算執行業務者收入之依據所為之爭執，該案原告主張被告（即稽徵機關）於復查時，並未就原告所提示之帳冊、憑證及病患病歷表之就診紀錄、藥品材料處方及收費之金額相互勾稽，以核算正確之執業收入，僅以未經查證之訪查表上填寫之訪查收入，即逕予核定該年度執業收入，顯已違反所得稅法實質課稅原則。案經臺北高等行政法院審理結果以，被告於 88 年 8 月 25 日日間派員實地訪查○○診所，周一至周六每日上午 9 至 12 時、下午 3 至 6 時及夜間 7 至 9 時為診療時間，全年執業天數為 300 天，當時約有 5 人看診，經該診所說明均為複診，此有 88 年度醫師執行業務所得訪查紀錄表在原處分卷可按；…而依原告所自陳…，據以核定收入…，洵屬有據。原告雖於行政爭訟中，一再爭執被告所核定之收入過高，惟查原告亦迄未提出依法應設置之日記帳，而所提示供核之每月收入紀錄表經被告查核結果又與病歷無法完全勾稽，是原告之主張，尚非可採。

64 最高行政法院 95 年判字第 129 號判決即以稽徵機關依其實地訪查紀錄表核定，無採證未依事實情事。上訴人之主張如與訪查紀錄有異，則須舉證以實其說。核認訪查紀錄表可為核課依據。

，依其房屋所在位置、房屋坪數大小等資訊綜合研判，如屬小套房、商業大樓、店面等出租率較高之房屋，即將其列入選案調查名冊，並進行函查，請所有人填復非自住房屋調查表，未填復者或填復有疑者，則列為現場訪查之對象，進行實地訪視。

實地訪查前，得先向警察單位查調流動戶口登記資料，實地訪視時，可先就外觀察看，如信箱是否塞滿廣告文件、電錶有無移動、有無窗廉及晾曬衣物等是否有人居住之跡象，亦可詢問大樓管理員，查對管理費分攤表或訪問附近鄰居瞭解現住人，確認有人居住或非所有權人居住者，再進行現住戶之訪查，惟須注意者為該訪視須基於當事人同意之情形下進行，否則有侵害隱私權之違法。現住戶如不接受調查，應改按稅捐稽徵法第 30 條規定，函詢房屋所有權人或請其至辦公處所備詢，拒絕者則有同法第 46 條處以罰鍰之適用，亦可依行政執行法第 30 條規定予以間接或直接強制執行之。

4、調查性質

前述各種調查係依職權就特定相對人所為之課稅資料蒐集，並依調查結果彙整建檔，供作事後勾稽及查核之依據，受調查人雖尚未具有納稅義務人之資格，但均為可能之納稅義務人，雖部分調查有賴被調查人之任意配合，但為求調查之實效，仍須有一定之擔保措施，即仍應有稅捐稽徵法第 30 條詢問檢查權及同法第 46 條行為罰之適用。復因前述之調查均非為追訴犯罪行為所為之調查，故亦無令狀主義之適用。至其調查結果如事實存否仍有不明時，主張課稅積極事實之稽徵機關，應再行調查，而不得將該不利益歸於被調查人。

五、大眾媒體資訊

大眾媒體報導雖不具有百分之百正確性，惟仍具有一定之可利用性，例如媒體報導某位演藝人員接演廣告片收入為 7 位數等報導，即具有一定之價值，因此稽徵機關對於報章雜誌之報導，亦設有專人負責蒐集。另營利事業解散或變更之報導等，亦為稽徵機關蒐集之對象，稽徵機關並將蒐集之資料整理作成「稅務新聞資料處理表」通報各稽徵單位運用、建檔。

第三項 選案查核之資料蒐集

基於所得稅大量及反覆之特性，使得逐案深入查核變得遙不可及，因此必須建立正確、迅速之選案查核機制；而選案正確性愈高，除可確實防杜不法之逃漏

稅，有效嚇阻意圖逃漏之人，使得租稅負擔趨於公平外，另一方面亦可避免侵擾已依法誠實申報之納稅義務人私人生活。而為達正確選案目的，即應重視事前資料之蒐集，因為所得資料建檔齊全，即可與所得稅申報資料勾稽篩檢。該勾稽篩檢除可查出計算錯誤及漏報所得者外，更可針對申報內容細項進行統計分析，例如存貨過鉅、進貨少卻銷貨多、費用過鉅等，均能透過電腦程式設計予以勾稽、篩檢，為現代化且最不侵擾人民之調查手段。惟電腦功能畢竟有其制限，篩檢無異狀者，不代表即無短漏報情事，此時即須仰賴人工之調查。而具有下列情形之人，均有可能被列為深入查核之對象：一、申報所得較蒐集所得為低者；二、申報所得較往年申報金額大額增加或減少者；三、申報所得額低於各該業所得額標準者；四、個人財產大額增加，申報所得卻未增加者；五、有大額利息所得者；六、使用虛設行號之統一發票列報費用者；七、執行業務者未配合年度訪查者；八、年度訪查之收入資料與申報資料不符者；九、大量進銷卻申報為虧損者；十、歷年申報營業狀況均為虧損者；十一、多年未經選案查核者；十二、之前年度有重大違章漏報情事者；十三、經書面審核發現異常者⁶⁵。其中第一款至第九款選案之正確性，即有賴平時課稅資料蒐集是否完善；第十款至第十二款則是經由歷年申報資料之蒐集、建檔及分析而來。故前述各項課稅資料蒐集之方法，除作為事後勾稽外，亦係選案調查之依據，為個別調查發動要件之一，同時為稅捐稽徵法第 30 條詢問檢查權之行使是否具備客觀必要性之判準。而選案查核結果及各申報資料又成為次一年度選案之依據，二者環環相扣，形成租稅查核之特殊體系，任一環節均不能輕忽，因為各環節不是像螺絲釘或小零件一般具備代替性，而是不可替代、缺一不可，如同編織毛衣一般，少了任何一針，除造成缺漏外，該租稅缺口還會向外擴大，使得租稅脫序情事有增無減，公信力全失，遑論達成公平合理課稅之目的。

又前揭第 3 款列為查核對象理由，係以申報所得額低於各該業所得額標準，而所謂之「所得額標準」，實務上又分為全年營業收入淨額及非營業收入（以下稱全年收入）合計超過三仟萬元以上之營業人所適用之所得額標準及全年收入在三仟萬元以下小規模營利事業所適用之擴大書面審核純益率標準⁶⁶，凡營利事業

65 以上各種列入選案查核者之條件，僅為列示，尚有各種選案機制，純賴稽徵機關調查經驗與技巧，無法一一列舉。參考資料：營利事業所得稅結算申報書面審核案件抽查要點及國稅局個案選案之作業規則。

66 有關擴大書面審核營利事業所得稅結算申報案件實施要點，最早原係於民國 59 年財政部臺北市國稅局為簡化稽徵作業及推行便民服務所頒訂，嗣後因該要點可節省稽核人力又可增加稅收，效果良好，乃於民國 62 年起全國一併實施，其作法在於若營利事業之納稅義務人，其資本額及所申報之所得額若符合擴大書面審核營利事業所得稅結算申報案件實施要點之要件者，其申報案件即採取書面審核，

年度結算申報，書表齊全，自行依法調整之純益率在上述標準以上，並於申報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⁶⁷。即營利事業自行將其年度所得額調整至所得額標準或擴大書面審核標準，稽徵機關即以其申報之資料作書面審核，而不另外調帳查核。例外則以抽查方式，就抽查個案以調帳查核方式審理之⁶⁸。因此是項所得標準務必力求客觀、合理，使與納稅義務人之實際所得相當，以維租稅公平原則。所得稅法第 80 條即規定稽徵機關接到結算申報書後，應派員調查，核定其所得額及應納稅額。前項調查，稽徵機關得視當地納稅義務人之多寡採「分業抽樣調查方法」，核定各該業所得額之標準。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，如不及前項規定標準者，應再個別調查核定之。

再者，上述規定旨在解決稽徵機關逐案調查之困難，使其得依結算申報書申報資料核定納稅義務人所得額，以簡化稽徵手續，而期徵納兩便，並非謂納稅義務人申報額在標準以上者，即不負誠實申報之義務⁶⁹。至於各該業所得額標準之調查方法，同法條第 4 項明定應徵詢各該業同業公會之意見。其徵詢方法依同法施行細則第 75 條規定，係由稽徵機關以法定書面格式之「所得額標準調查表」通知各該業同業公會限期查復。實務作業除彙整及檢討查復意見外，並羅列各公會意見可採及不可採理由併同擬訂定之所得額標準送請財政部核備，財政部即召開諮詢會議，邀集各該同業公會代表及會計師與會討論，再依會議決議核定各該

免予調帳查核，但是事後仍須依營利事業所得稅結算申報書面審核案件抽查辦法第 4 條規定加以抽查，參黃慧英著「我國所得稅推計課稅實務之研究」中原大學會計學系 90 年度碩士論文，第 98 頁。

67 參所得稅法第 80 條第 3 項及「九十六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」第 1 點規定。

68 司法院釋字第 640 號解釋，則從法條文義解釋認為中華民國 52 年 1 月 29 日修正公布之所得稅法第 80 條第 3 項前段所定，納稅義務人申報之所得額如在稽徵機關依同條第 2 項核定各該業所得額之標準以上者，即以其原申報額為準，係指以原申報資料作為進行書面審查所得額之基準，稽徵機關自不得逕以命令另訂查核程序，調閱帳簿、文據及有關資料，調查核定之。並認為對申報之所得額在主管機關核定之各該業所得額之標準以上者，仍可實施抽查，再予個別查核認定，與所得稅法第 80 條第 3 項前段規定顯不相符，增加人民法律所未規定之租稅程序上負擔，有違憲法第 19 條租稅法律主義，與釋字第 247 號解釋從租稅法律體系及租稅公平合理出發認得再予抽查之見解有違。本文認為所得稅法第 80 條第 3 項規定文義，確有申報所得達到所得額標準者即以其申報額為準之意涵，惟若僅就法條解釋而不考慮整體法律規範體系及所得稅公平合理負擔之精神，將使不誠實申報者反得其利，亦非人民之福。惟司法院於釋字第 247 號解釋即已指明該法條文字易滋誤解，財政部實宜儘速修法改善。

69 司法院釋字第 247 號解釋理由書：「所得稅法第八十條規定…。旨在解決稽徵機關逐案調查之困難，使其得依結算申報書核定納稅義務人所得額，以簡化稽徵手續，而期徵納兩便，並非謂納稅義務人申報額在標準以上者，即不負誠實申報之義務。故倘有匿報、短報或漏報等情事，仍得依所得稅法第一百零三條、第一百一十條、稅捐稽徵法第二十一條及第三十條等規定，調查課稅資料，予以補徵或裁罰。」意旨參照。

年度之所得額標準⁷⁰。雖從所得稅法及其施行細則規定觀之，納稅義務人透過同業公會參與所得額標準訂定程序，其參與係屬單向的，純粹意見之提供，惟實務運作上則屬雙向之意見交流，其調查性質則屬一般任意調查。

第四項 擬定標準之資料蒐集

稅務行政是大量反覆發生之行政事務，各個案之情形亦不相同，稽徵機關仍須就個案予以斟酌，因此現行實務雖以機器代替人工處理部分作業，但仍須人力再一次核對，立法者乃以法律設定多項協力義務，例如設置帳簿、取得與保存憑證及申報納稅制度，人民並須配合稽徵機關調查，提示相關帳冊文據供核。如納稅義務人不依法提示有關文據，稽徵機關調查又顯有困難或花費過鉅時，即予放棄徵稅，豈非鼓勵人民規避稅法上應盡之義務，遂其逃稅目的⁷¹，此自非立法者所樂見。因此爲了租稅公平並解決稽徵機關舉證難題，乃有「推計課稅」制度之設立⁷²。所得稅法第 83 條第 1 項明定，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。推計課稅雖爲解決稽徵機關舉證困難之問題，惟依推計方法估計所得額時，仍應力求客觀、合理，使與納稅義務人之實際所得相當，以維租稅公平原則⁷³。復爲免稽徵機關恣意，推計課稅之各種收入、費用標準除有市場公開價格可依循者外，租稅法令大都訂有法定之調查方法以供遵循，茲舉例分別論列如下：

一、執行業務者之一般收入及費用標準

所得稅法施行細則第 13 條第 2 項明訂，執行業務者未依法辦理結算申報，或未依法設帳記載及保存憑證，或未能提供證明所得額之帳簿文據者，稽徵機關得照同業一般收入及費用標準核定其所得額。而是項收入及費用標準之制訂，依同條第 3 項規定，應由財政部各地區國稅局徵詢各該業同業公會意見擬訂，報請財政部核定之。即執行業務者之一般收入及費用標準應由稽徵機關徵詢各地區該業同業公會意見後，再予訂定，以避免稽徵機關之恣意，而執行業務者亦可透過其參加之同業公會參與該訂定程序並表達意見，以使制訂之所得標準更能接近真實

70 參黃慧英前揭註 66 碩士論文，第 98 頁以下。

71 參司法院釋字第 218 號解釋劉鐵錚大法官之不同意見書。

72 參柯格鐘註 1 碩士論文，第 139 頁以下。

73 參司法院釋字第 218 號解釋文：「人民有依法律納稅之義務，憲法第十九條定有明文。國家依課徵所得稅時，納稅義務人應自行申報，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。」

。

二、租賃所得之當地一般租金標準與必要損耗及費用標準

所得稅法第 14 條第 1 項第 5 類明定，財產租賃所得及權利金所得之計算，以全年租賃收入或權利金收入，減除必要損耗及費用後之餘額為所得額。至於有償將財產借與他人使用而未申報所得，或無償供營業或執行業務者使用者，其所得之核定，應參照當地一般租金情況，計算租賃收入；其約定之租金，顯較當地一般租金為低者，亦應參照當地一般租金調整計算租賃收入。至於所稱「當地一般租金」依同法施行細則第 16 條第 3 項規定，應由財政部各地區國稅局訂定，送財政部備查⁷⁴。因此係由各地區國稅局依據其所蒐集之當地租金行情⁷⁵及納稅義務人申報租賃所得等資料，綜合研判訂定，並無當事人參與之機制，為防止稽徵機關之恣意，財政部乃以函釋指明，依租賃所得設算標準核定所得，於所得人有爭議時，應比較鄰近租金⁷⁶；至所稱必要損耗及費用，依同法施行細則第 15 條規定，係指固定資產之折舊、遞耗資產之耗竭、無形資產之攤折、修理費、保險費及為使財產能供出租取得收益所支付之合理必要費用，於納稅義務人能提具確實證據者，從其申報數；其未能提具確實證據或證據不足者，稽徵機關得依財政部核定之費用標準調整之。該費用標準之訂定亦由財政部各地區國稅局擬定，報請財政部核定之。

三、自力耕作漁林牧收入成本及必要費用標準

自力耕作、漁、牧、林業之所得計算，依所得稅法第 14 條第 1 項第 6 類規定，係以全年收入減除成本及必要費用後之餘額為所得額。同法施行細則第 17 條並說明是項所得，納稅義務人有完備會計紀錄及確實憑證者，應依其申報數核實減除；其無完備會計紀錄及確實憑證者，稽徵機關得依財政部核定標準調整之。其標準之訂定，則由財政部各地區國稅局擬訂，報請財政部核定。現行之自力耕作、漁、牧、林業收入及成本、必要費用標準，因考量自力耕作漁牧業之實際獲利狀況及保障扶植自力耕作、漁、牧、林業，因此自力耕作、漁、牧、林業之成

74 臺北高等行政法院 94 年訴字第 2042 號判決，指出房屋租金標準係經各地區國稅局研商，獲致之結論，以街路地段訂定一般租金標準為依據，再以該街路地段榮景情形訂定一般租金標準，所訂定之一般租金標準係適用於一般性而非特定性。

75 通常係由各地稽徵機關函詢當地具代表性及具公信力之承租人給付租金情形為判斷。例如向當地之行政機關、銀行及醫院等機構函詢其承租地點、坪數及租金給付金額，以為參考數據。

76 財政部賦稅署 77 年 11 月 9 日台稅一發第 770665851 號函釋：綜合所得稅租賃所得設算核定案件，納稅義務人如有異議時，稽徵機關應實地調查鄰近房屋之租金作為核課之依據，即將設算租金與鄰近租金比較，高時改課，低時維持原核定。

本及必要費用率均為 100%，換言之自力耕作、漁、牧、林業者之所得均為零⁷⁷，形同免稅。

四、個人出售房屋之財產交易所得標準

按財產交易所得原應依實際成交價額核定，惟就納稅義務人有未依規定申報財產交易所得，或雖已申報財產交易所得，但對其所得額並未能提出足資證明其為真實之確切證據，且有違反協力義務之情事時，稽徵機關基於核實課稅及租稅公平原則，必須訂定一社會容許之客觀所得比率，作為計算及核課之依據，因屬所得事實之推定，自亦容許納稅義務人舉證推翻。所得稅法第 14 條第 1 項第 7 類第 1 款第 1 目規定，財產或權利原為出價取得者，以交易時之成交價格額，減除原始取得之成本，及因取得、改良及移轉該項資產而支付之一切費用後之餘額為所得額。當納稅義務人未申報其財產交易所得，或未能提出交易成交價額及成本費用之證明文件或資料時，其財產交易所得，依所得稅法施行細則第 17 條之 2 規定，稽徵機關得依財政部訂定之所得標準核定之。至財產交易所得額標準，應由財政部各地區國稅局參照當年度實際經濟情況及房屋市場交易情形擬定，報請財政部核定，其訂定方法與前述一般租金標準大抵相同⁷⁸，即按各地區每年之房屋出售情形訂定不同之所得標準，以 96 年度為例，台北市個人出售房屋未申報或未能提出證明文件之財產交易所得標準，為依房屋評定現值之 29% 計算；高雄市為房屋評定現值之 19% 計算⁷⁹。

五、營利事業之同業利潤標準

所得稅法第 79 條及第 83 條分別就營利事業未辦理申報及已申報，但於稽徵機關進行調查時未能提示帳證供查核者，得按查得之資料或同業利潤標準，核定其所得額。同法施行細則第 73 條則明定同業利潤標準之訂定，由財政部各地區國稅局訂定，報請財政部備查。目前在稅務行政實務，財政部就同業利潤標準之訂定，係責由各地區國稅局輪流訂定。主辦國稅局在修訂前揭同業利潤標準前，

77 參財政部 97 年 2 月 22 日台財稅字第 09704511660 號函所定九十六年度自力耕作漁林牧收入成本及必要費用標準(一)自耕部分：為收入之百分之一百。(二)承耕部分(包括三七五租金)：為收入之百分之一百。二、無賦額土地：農業收入，按調查之資料核定。成本及必要費用為收入之百分之一百。三、漁獲：養魚、養蝦、養鰻、捕魚收入，按調查之資料核定。成本及必要費用為收入之百分之一百。四、林產：林產收入(包括木材、薪材、竹材)，按調查之資料核定。成本及必要費用為收入之百分之一百。五、畜牧：各種畜牧收入(包括一般畜牧、養豬、生乳、蛋雞、肉雞、種雞、蛋鴨、種鴨、肉鴨、養蠶、鹿茸、乳鴿)，均按調查之資料核定。成本及必要費用為收入之百分之一百。

78 但主要依據資料來源則是內政部地政司所編印之「台灣地區主要都市不動產交易價格簡訊」，該資料詳細列出交易不動產的各項屬性與實際成交價格與日期，具有一定之公信力。

79 參財政部 97 年 2 月 22 日台財稅字第 09704511720 號令釋。

即應先就現行之同業利潤標準加以檢討並提出修正草案，送請各國稅局及其轄區之同業公會調查各業實際營運情形，並填寫各業獲利「最高」之毛利率、費用率、淨利率等資料。而各區國稅局則由各地分局、稽徵所進行基本之查調作業，函請各地區之各業同業公會就各會員間實際營業情形、產能狀況以及獲利能力，提出修正建議及實際意見，並敘明擬增減修正之事實情況及理由。主辦局彙整各區國稅局及公會意見後，就各該同業公會提出之意見，查調出相關業別最近兩年營利事業所得稅結算申報資料，與公會意見一併提至「修正年度之營利事業各業同業利潤標準會議」，以供與會人士參酌比較；與會人士中除財政部賦稅署、統計處派員列席指導外，尚有國內全國工業總會、商業總會、工商協進會及會計師公會全國聯合會等專業人士之參與。各業同業利潤標準經由該會決議後，主辦局即將結果送財政部核備，並函頒公布⁸⁰。

六、各業耗料通常水準

稽徵機關對於製造業營業成本之查核，必須對相關原物料之耗用加以勾稽核對，復依所得稅法第28條規定，製造業耗用之原料超過各該業通常水準者，其超過部分非經提出正當理由，經稽徵機關查明屬實者，不予減除。至於營利事業如何證明其原物料之耗用情形，因各業耗料水準係一事實認定問題，各行各業均不相同，如欲各行業均定有耗料標準，純屬不易，營所查準乃依現實情境，定有多種推計方法。依營所查準第58條第1項規定，如營利事業已依稅捐稽徵機關管理營利事業會計帳簿憑證辦法設置帳簿，平時對進料、領料、退料、產品、人工、製造費用等均作成紀錄，有內部憑證可稽，並編有生產日報表或生產通知單及成本計算表，經內部製造及會計部門負責人員簽章者，其製品原料耗用數量，應根據有關帳證紀錄予以核實認定。同規定第3項則明定各該耗用原料通常水準，由稽徵機關會同實地調查，並洽詢各該業同業公會及有關機關擬訂，報請財政部核定；其未經核定該業通常水準者，得比照機器、設備、製造程序、原料品質等相當之該同業原料耗用情形核定之；其無同業原料耗用情形可資比照者，按該事業上年度核定情形核定之。但上年度適用擴大書面審核者除外，如無上年度核定情形，則按最近年度核定情形核定之；其為新興事業或新產品，無同業原料耗用情形及該事業上年度核定情形可資比照者，由稽徵機關調查核定之。

七、各項所得及費用標準訂定程序之檢討

80 參黃慧英前揭註 66 碩士論文，第 91 頁以下。

按司法院釋字第 218 號解釋認為：「人民有依法律納稅之義務，憲法第十九條定有明文。國家依法課徵所得稅時，納稅義務人應自行申報，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。」肯認推計課稅規定符合憲法第 19 條租稅法定原則，而我國學說一般亦認為推計課稅係基於公平課稅之理念而產生，為免不誠實納稅之人反獲其利，並確保國庫稅收、防衛稅務之一種不得已手段⁸¹，為各國立法例所採⁸²。前揭司法院解釋復說明「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。」故以推計課稅作為計算稅捐客體之規定，其計算應接近於真實所得，方符量能課稅原則及核實課稅原則，而推計課稅之各種所得費用標準欲接近納稅義務人之真實所得，則必須有一套嚴謹之訂定方式，劉鐵錚大法官於釋字第 218 號解釋不同意見書即列示其訂定應有超然客觀之組織，並考量當時之經濟因素，符合社會一般之獲利狀態等，惟綜觀上述各款所得及費用標準之訂定方式，除執行業務所得及營利事業所得之同業利潤標準與各業耗料通常水準之訂定，有各該業同業公會及社會公正人士之參與程序外，其餘所得費用標準均由各區國稅局訂定，報請財政部核定或備查，至於各該國稅局如何擬訂，依據為何，相關法令均無明文規範，外界無從檢視，該所得標準是否確能接近人民真實所得，並非無疑；縱有部分資訊來自公正客觀之第三者，如財產交易所標準參考內政部地政司所編印之「台灣地區主要都市不動產交易價格簡訊」，惟該資料之運用範圍及程度，亦非人民所能知悉。次如所得稅法第 14 條第 1 項第 5 類第 4 款所定出租供營業使用，縱使無償亦應按當地一般租金標準核定租賃所得，該規定係以擬制之事實關係代替真實關係，其性質已屬法律解釋適用問題⁸³，不再屬於單純之所得事實證明。因此該所得標準具有規範上之效力，應有法律保留或法律明確授權之依據，惟所得稅

81 參司法院釋字第 218 號解釋劉鐵錚大法官之不同意見書。

82 例如西德 1977 年之租稅通則第 162 條係關於課稅基礎推估之規定：「稽徵機關就課稅基礎不能為調查或計算時，則應推估之。但於推估時，應注意推估上之各種情事。納稅義務人就自己之報告不能為完全之說明，或拒絕提供其他資料，或拒絕為代替宣誓之保證，或違反依同法第九十條第二項之協助義務時，尤應推估之。納稅義務人不依稅法設置帳簿或登帳者，或其帳證記錄非依同法第一五八條之規定者，亦同」、日本現行所得稅法第 156 條規定：「稅務署長對於住民之所得稅為更正（調整核定）或決定（逕行核定）時，得依其財產或債務之增減狀況、收入或支出之狀況，或依生產量、銷售量及其他使用量、員工數及其事業規模等，以推計其各該年度之各種所得或損失之金額」均為推計課稅立法例之適例。

83 推計課稅之性質分為不可舉反證推翻，屬於法律之解釋適用，及可舉反證推翻之事實認定二種。前者因屬法律解釋及適用之問題，須受法律保留原則之規範；後者因屬事實認定之證據方法，無須法律保留。參柯格鐘註 1 碩士論文，第 142 頁以下。氏更舉出日本之推計課稅標準均以「通達」（即行政規則）規定，以為例證，此觀之我國實務亦如是。

法並未規範其訂定方式，亦未授權行政機關訂定，顯有疏漏。

綜上可知，我國各該所得及費用標準之訂定程序，除部分有專家及客觀第三者或納稅義務人參與之程序外，大部分標準之訂定程序、調查範圍、參考樣本等，均授權各區國稅局辦理，並無公正第三者參與或納稅義務人參與之程序規定，各區國稅局所訂出之推計課稅標準是否客觀、合理，與納稅義務人之實際所得是否相當，實無從檢驗，不符行政程序法第 1 條所定行政行為應遵循公正、公開與民主之程序原則。又部分所得標準係屬法律解釋適用範圍，並不容許納稅義務人舉證推翻，惟其訂定竟無法律規範，本文建議應就各該推計所得費用標準之訂定，設立一公正之機構，並有人民參與之機制，以求訂定之所得標準接近人民真實所得，以昭公信。

第四節 協力義務與資料保密

第一項 前言

我國現行稅捐稽徵程序，除適用職權調查主義外，並課予人民有營業登記、設登帳、取給證明、提示帳證供核等保存及提示證據之作爲義務及配合調查之忍受義務，此可由稅捐稽徵法及各稅法均訂有調查專節⁸⁴，並課予人民各式各樣之作爲義務，即可知其梗要。學理及實務⁸⁵均稱該課予人民保存及提示證據之作爲義務及忍受調查義務爲「協力義務」。司法院釋字第 537 號解釋即明示：「租稅稽徵程序，稅捐稽徵機關雖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支配之範圍，稅捐稽徵機關掌握困難，爲貫徹公平合法課稅之目的，因而課納稅義務人申報協力義務。」肯認申報義務爲協力義務之一種。

惟協力義務之立論基礎、種類、性質爲何，違反協力義務又有何效果，雖有多則司法院解釋使用「協力義務」此一名詞，惟其態樣並非一致⁸⁶；另有多位學者曾經對此一領域有精闢之論述，惟學說浩瀚亦未能一窺全貌，故限縮探討範圍於與所得稅有關之協力義務，並以實務作法，配合學界見解，試著分析協力義務之立論基礎、意義、限制、種類及其違反效果。

第二項 協力義務之立論基礎

按學者對協力義務之立論基礎，大約有從合法性原則、稽徵經濟原則、租稅債權之附隨義務及徵納協同主義等出發，茲分別論述如次：

一、合法性原則及經濟原則

此爲陳敏教授所提出，陳教授主張依憲法第 7 條平等權之規定，凡生活事實實現稅法之構成要件者，皆應依法予以公平確實之課徵，不容出於故意或輕忽懈怠，而以畸輕畸重之租稅負擔，此即稽徵程序法上合法性原則之要求。爲達此一目的，稽徵機關須依職權調查課稅事實，不受當事人所左右，因此稽徵程序所應採用者，爲職權調查原則，而非當事人進行原則。依職權調查原則，稽徵機關爲稽徵程序之主宰者，自行決定調查課稅資料之方法及範圍，不受當事人表明或申請證據之拘束。稽徵機關應運用一切闡明事實所必要以及可獲致之事實材料，以

84 如稅捐稽徵法第 6 節及所得稅法第 3 節等規定。

85 參最高行政法院 94 年判字第 116 號判決；「稅捐稽徵機關在核定稅額過程中，須納稅義務人協同辦理者所在多有，學理上稱爲納稅義務人之協力義務，包括申報義務、記帳義務、提示文據義務等」。

86 如司法院釋字第 550 號解釋有關地方自治團體對全民健康保險之協力義務、釋字第 588 號強制執行中人民之協力義務、釋字第 606 號之營利事業爲其股東申請緩課所得稅之協力義務及釋字第 615 號之列舉扣除額程序參與權之協力義務等。

認定真正之事實。惟稽徵機關所須處理之案件多如牛毛，而有關之課稅事實又極為複雜，如由稽徵機關獨自承擔闡明事實之責任，實力有未逮。況且有關之課稅事實，原發生於納稅義務人之支配範圍，納稅義務人知之最明，甚且可能為唯一知道事實之人。因此稅法又設定納稅義務人或經稽徵機關認為有助認定課稅事實之第三人，有稽徵程序之協力義務，使其分擔闡明事實之責任。協力義務與職權調查，二者相輔相成，而非互相牴觸⁸⁷。陳教授前揭見解並為司法院釋字第 537 號解釋所援用，具有通說之地位。

二、租稅債權之附隨義務

按稅捐法上之義務可依其義務內容區分為繳納義務與行為義務，後者之於前者，猶如債法中之主要給付義務與附隨義務，附隨義務之功能主要在於維護並協助主要給付義務之實現，沒有主要給付義務，通常即無所謂附隨義務⁸⁸。協力義務係公法上債之附隨義務，其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，而協力義務即屬其一⁸⁹，惟民法強調對等原則與在稅法領域強調高權服從關係，二者要比附援引似有困難⁹⁰；另附隨義務之概念亦無法提供租稅法律課予第三人協力義務之論理說明。

三、徵納協同主義

所謂徵納協同主義係指徵方及納方基於合作之關係來闡明課稅事實之方式。蓋如由稽徵機關完全承擔課稅事實之闡明責任，可能因此產生過鉅之財政花費，或過度侵害納稅義務人自由權，而在協同主義下，納稅義務人應就其所掌控領域內之重要事實與證據方法，真實且完整地提出，從法治國及稅捐國原則觀點，協同主義較合乎比例原則。此外，協同主義並非單純課予納稅義務人提供課稅資料之負擔，毋寧亦賦與其程序主體地位，其一方面得透過履行協力義務，公開其課稅相關之財產領域，以保全個人私領域不受稅捐調查之侵入，另一方面得自我考量依同業利潤標準核定所得額並納稅，而選擇不公開其私人領域秘密⁹¹。惟稅捐

87 參陳敏前揭註 3 文，第 38 頁以下。

88 參柯格鐘註 1 碩士論文，第 45 頁。

89 參黃源浩前揭註 3 文，第 139 頁以下。

90 參陳愛娥前揭註 3 文，第 8 頁以下。

91 參黃士洲前揭註 3 文，第 91 頁。

稽徵程序為高權服從關係，得否稱協力義務為徵納雙方之合作，實有疑義⁹²。且稅捐稽徵法第 46 條亦訂有違反調查協力義務之處罰，實難稱其為合作關係。又所謂納稅義務人得自我考量依同業利潤標準核定所得額並納稅，而選擇不公開其私人領域秘密乙節，似亦過於一廂情願，蓋推計課稅之目標在於求得最可能接近真實之所得，按所得稅法第 83 條第 1 項「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。」之規定即賦與稅捐稽徵機關得就「查得之資料」或「同業利潤標準」擇一適用之裁量權。實際適用時，如「查得之資料」較接近真實之所得，當然就「查得之資料」以核定其所得額，而非一概採「同業利潤標準」核定。此乃因推計之目標在於發現最大蓋然性之正確性結果，以求儘可能接近於真實。故稽徵機關應以最具有蓋然性之結果作成決定，而不應單純以對於納稅義務人有利或不利之結果為依歸。縱當事人願以同業利潤標準核定所得，而拒為協力，稽徵機關仍應盡其職權調查義務，不受當事人主張之拘束。

四、職權調查與協力義務之關係

學者認為稽徵機關之職權調查主義與協力義務之關係「並非是靜態之單行道，毋寧於闡明課稅事實之過程中，呈現事實上與法律上之動態交互影響關係，互動之結果具體反映於個別課稅事實職權調查之必要性與範圍、事實評價上之證明程度、推計課稅之容許與程度，甚或是證明風險之歸屬等程序爭點」⁹³，道出職權調查主義與協力義務彼此互相影響之關係，與陳敏教授所稱：「協力義務與職權調查，兩者相輔相成，而非互相牴觸。」⁹⁴互為輝映，分別道出二者唇齒相依卻又緊張之關係，因有義務即有管制，欲達管制效果必須有調查活動，而調查活動則須人民協力，亦點出整個稅務行政即係由職權調查與協力義務所編織構成之綿密體系，二者合作無間、相輔相成。

第三項 協力義務之特性

按課稅構成要件事實，通常均發生於人民之私經濟生活，並由人民所掌控，當事人比稽徵機關更能掌握事實之全貌，因此在稅法領域內，課予人民協助調查事實及蒐集資料之義務，便無法避免。其目的在於協力完成稅務行政所追求之公共利益，並確保人民權利。人民就其所掌領域內之課稅資訊，有完整提供及誠實

92 參陳愛娥前揭註 3 文，第 175 頁。

93 參黃士洲前揭註 3 文，第 91 頁以下。

94 參陳敏前揭註 3 文，第 39 頁以下。

說明之義務，惟在課稅事實之闡明過程中，人民之協力並未能取代稽徵機關之職權調查，稽徵機關仍應盡其調查之能事，以釐清事實，協力義務之履行僅係職權調查過程之一環，履行協力義務與否之結果與課稅事實存否間之關聯，仍應由稽徵機關透過證據評價程序，作最終確定⁹⁵。有學者曾明白闡述：「租稅法上協力義務的引進，主要係課予納稅義務人協助稽徵機關查明課稅事實或闡明租稅法律關係之義務，亦即藉由人民之協力，使稽徵機關得以掌握各種徵稅資料、發現課稅事實、減輕稽徵成本，達到公平合理課稅之目的。」⁹⁶雖未論及第三人之協力義務，但從其論述仍可歸納出協力義務之特性如下：

一、職權調查之一環

行政程序上所謂之職權調查主義，乃指行政機關有義務依職權調查事實真相，不受當事人拘束。蓋基於依法行政原則，行政行為之合法性必須以正確掌握充分之事實為前提，以確保公益之實現，故行政機關應依職權進行調查事實，而不委由當事人之意志決定⁹⁷。惟如司法院釋字第 537 號解釋所指：「有關課稅要件事實，多發生於納稅義務人所得支配之範圍，稽徵機關掌握困難…」，為知悉或掌握正確之課稅資料，自有賴掌握資料之人提供，故在合理之範圍內，為貫徹公平合法課稅之目的，得課予人民協力義務。在租稅法律關係中，負有協力義務者，並非僅限於當事人，就知悉課稅事實或掌握課稅資料之第三人，亦課予協助稽徵機關釐清事實之義務，此觀之稅捐稽徵法第 30 條：「…為調查課稅資料，得向有關機關、團體及個人進行調查…」及同法第 46 條對於違反第 30 條配合調查之情形定有處罰之規定，可推導出協助釐清課稅事實為人民之協力義務。惟在課稅事實之闡明過程中，人民協力並未能取代稽徵機關之職權調查，協力義務僅係職權調查過程之一環。履行協力義務與否之結果與課稅事實存否間之關聯，仍須由稽徵機關透過證據評價程序，作最終確定⁹⁸。

95 參黃士洲前揭註 3 文，第 96 頁以下。

96 參蕭文生前揭註 3 文，第 85 頁。

97 參林錫堯著「行政程序上職權調查主義」，收錄當代公法理論：翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集，1993 年，第 323 頁以下。

98 德國租稅通則第 90 條規定：「當事人對事件之調查有協力義務。當事人為履行協力義務，尤其應就有關之重要事實，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。應加以調查並作成稅法上判斷之事件，涉及本法適用區域外之事項者，當事人應就事件為說明，並舉出必要之證據方法。當事人就此應盡一切法律及事實上之可能性為之。當事人依案件之情況，在各種關係之形成上，對事件之說明或證據方法之提出，有可能性者，不得主張為不能。」另同法第 88 條有關職權調查之規定，其法條之逐條釋義即明釋，稽徵機關應依職權調查事實，亦即稽徵機關應負闡明事實之責任。事實之闡明，操之於稽徵機關，由其決定調查之方法及範圍，不受當事人陳述及聲請調查證據之拘束。此種依職權進行之調查原則，係為達成究明事實之公益，蓋須經完備及正確之闡明事實，始能作成合法平等之課徵。依本法第 90 條之規定，當事人有協力之義務，此一協力義務並不妨礙職權調查原則，當事人之協力正所以配合闡明事實。不得由當事人協力義務導出當事人之主觀舉證責任，參陳敏前揭註 13 譯著，第 107 頁以下。

二、行政程序之參與

所謂協力即稽徵機關於租稅行政程序中須要人民之協助及參與，使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。而人民藉由程序之參與亦得以擴大其權利保護體系。在程序進行過程中，人民所提出之質疑與異議，雖然並非行政救濟之一環，但當事人亦得自行提出證據，或向稽徵機關提出調查事實之要求，使稽徵機關得就當事人有利及不利均一併注意⁹⁹。故程序之參與乃基本權有效保障之重大前提，使得人民能夠主張權利之時機與階段提前，而毋庸遲至行政決定作成後。

三、手段而非目的

課予人民協力義務以釐清事實及法律關係，僅係職權調查之一環，已如前述，故其為手段而非目的，其目的仍在於釐清事實以達公平合理之課稅，故手段與目的之間應符合比例原則¹⁰⁰，其內涵包括（一）妥當性原則，即該手段可達到行政目的。（二）必要性原則：係指在妥當性原則已獲肯定後，在所有能夠達成行政目的之手段中，必須選擇對人民權利侵害最少之方法。（三）比例性原則：又稱狹義比例原則，亦即一個措施雖是達成目的所必要，但亦不可給予人民過度負擔；換言之，法律所追求之目的與所使用之方法，須與人民權利損失作比較，不能失衡。

四、具有間接強制性

就租稅行政而言，依憲法第 19 條之租稅法定原則，係指人民僅依法律所定之納稅主體、稅目、稅率、納稅方法及納稅期間等項而負納稅之義務¹⁰¹，即人民僅在其行為符合租稅法律構成要件時，方負納稅義務，故租稅之課徵須要嚴格調查以正確認定事實及法律關係，就當事人所掌握而行政機關無法探知之事實，或探知事實所須之成本超出所欲達成之目的時，即須人民協助。此乃因相關課稅事實證據均掌握於人民手中，為達到公平合法課稅之目的，則強制課予人民協力義務，應屬適當之手段。惟協力義務之態樣不一，有涉及人身自由，如備詢；有涉及資訊自主權，如個人資料之保存及提供；有涉及作成一定行為之負擔，如辦理稅籍登記及所得稅結算申報等。為防止對當事人之權利侵害，自應有法律保留原

99 參蕭文生前揭註 3 文，第 71 頁以下。

100 參陳新民「憲法基本權利之基本理論（上冊）」，元照出版有限公司第 5 版，2002 年 7 月，第 239 頁以下。

101 參司法院釋字第 217 號解釋文。

則之適用，以保護人民權益。又對於與租稅有關之事實資料，人民可否以其據實以告將導致核課處分，或以其將遭致行政秩序罰，甚或以其將遭致刑責之理由，而隱瞞事實或拒絕協力，蓋基於租稅中立之性質，縱屬違法或違反公序良俗之行為，只要其行為或行為結果合致課稅構成要件，該租稅債務即發生，而有納稅義務，故不得拒絕協力。次由我國租稅法律所定之各項協力義務，大部分均訂有違反之罰責或不利後果之情形觀之，人民亦應無拒絕協力之權利。德國租稅通則原則上亦不承認人民有拒絕協力之權利，惟就涉及刑責部分，德國租稅通則第 393 條第 1 項特別規定，對於在稽徵程序中對納稅義務人之強制方法，將迫使納稅義務人本人，因其所犯之「租稅」犯罪行為或「租稅」違反秩序行為，而受有不利利益之負擔時，禁止強制納稅義務人履行協力義務¹⁰²，此即不自證己罪原則之適用。即在稅法領域，因受協力義務及租稅之中立性，不自證己罪原則之適用受到一定之限縮。

第四項 協力義務範圍之限制

為達成量能課稅及公平正義原則，稽徵機關固然應依職權調查課稅資料，而無權衡是否進行調查之決定裁量權；惟因課稅事實，掌握於人民手中，稅法乃課予人民租稅行政程序之協力義務，故負有租稅協力義務者係知悉課稅事實或保有資料之人，包括所得給付人、金融機構、交易之對象等，並不限於納稅義務人本人，任何人只要參與經濟活動，即可能負擔租稅之協力義務，在人民權利保護及租稅公平與核實課稅原則權衡之下，協力義務自應有其界限，而非無限上綱。稽徵機關並非對一切事項，皆可追蹤調查，而應在有具體根據時，始得進行調查，本文認為協力義務之課予必須符合下列限制，茲分別論列如次：

一、法律保留原則之適用

依職權調查原則，稽徵機關為釐清課稅事實，本得自行決定調查之方法及範圍，運用一切闡明事實，惟有關課稅事實往往十分複雜，如由稽徵機關獨自承擔闡明事實之責任，實力有未逮，又租稅法律關係之形成、經過與事實狀況，事件之相關人往往比稽徵機關更能掌握。次因相關課稅事實均涉及私人經濟活動，稅捐稽徵之資料蒐集及調查程序，常會侵犯人民之穩私權、自由權及財產權，為達行政目的並保護人民權利，自須符合法律保留原則，由法律明文規定得課予人民作為義務之範圍，以保護人民權益。

102 參陳敏前揭註 13 譯著，第 427 頁以下。

二、與課稅構成要件事實之關聯性

稽徵機關行政程序之開始，必須與課稅事實具有一定之關係，方得啓動調查程序及要求人民協力，例如申報資料與機關蒐集資料有異；或有具體之檢舉案件，方得據以開展。又協力義務之課予依現行租稅法律規定，包括事前、事中及事後¹⁰³之協力義務。例如事前之營利事業登記以掌握課稅主體；事中之所得扣繳或收給憑證及帳冊登載等課稅證據方法之保存；事後之申報納稅義務及忍受調查義務等，均與租稅之徵課具有直接緊密之關聯。至於忍受及配合調查之協力義務，則必須限於與課稅事實有關之調查，方得課予該協力義務，對於亂槍打鳥、恣意而為之調查，人民並無忍受及配合之義務。

三、比例原則之拘束

調查方法之選擇，稽徵機關雖有裁量權，惟手段之裁量並非恣意，仍應受比例原則之拘束。例如書面說明、通知備詢、提示文件或搜查等方法，應選擇可達目的、必要性及損害最小者為之。又如私密事項、工業機密等，僅於必要之情形下，方須提示，且其提示程度應以合目的性為界限，而無須鉅細靡遺。另眾所周知或稽徵機關已知之事實，或其他機關已決定之事實，則無須調查，例如經過實質調查且經判決確定具有既判力之事實或法律關係等即無須要求人民協力提供或說明。

四、應符合期待可能性

課予人民協力義務應與人民能否掌握該項課稅資料為據，蓋對未持有相關資料或不知悉事實之人，是不可能期待其提出或說明事實，故其強度隨著證據距離增強。令被調查者協力之事項，在客觀上及主觀上亦須符合期待可能性。例如負擔協力義務將迫使義務人因其所犯之租稅犯罪行為而使其本人受有不利益之負擔時，即不得要求協力，稽徵機關亦不得以行政秩序罰處罰因此拒絕協力之人。

綜上，凡違反法律保留原則或不必要、不合比例、不可能或無期待可能之協力要求，均屬逾越或濫用權限，其協力要求係屬違法，人民得予拒絕，因此受有損害，亦得請求行政救濟或國家賠償。

第五項 協力義務之類型、性質及違反效果

¹⁰³ 此處所稱之「事」係指形成課稅構成要件之行為或事實。

有學者將協力義務分成二大類，一為不待稽徵機關之要求，即行成立者，稱為「直接之協力義務」，例如所得稅法第21條第1項所規定之設置帳冊義務。一為法律抽象規定義務之內容，但須稽徵機關依法對特定之相對人，要求其履行時，方始成立者，稱為「間接之協力義務」¹⁰⁴，例如稅捐稽徵法第30條第1項所規定，提示文件或備詢之義務。協力義務有時亦可能兼具直接與間接義務之性質。例如上述所得稅法第21條第1項之設置帳冊義務，固然為直接之協力義務，但營利事業不履行此項義務，稽徵機關依稅捐稽徵法第45條第1項規定，責令其設置記載時，即成為間接之協力義務¹⁰⁵。以下分別依協力義務之態樣¹⁰⁶分析其性質及違反效果如次：

一、直接協力義務

（一）稅籍登記義務

為便於稽徵機關掌握納稅義務人，稅法內常規定營利事業或其他之營業個體，應向主管稽徵機關辦理稅籍登記，所登記之事項變更者，並應為變更登記。例如，營業稅法第28條至第31條，定有稅籍登記之規定。違反登記義務時，依同法第45條應通知補辦登記並處以罰鍰，逾期仍未補辦者，得連續處罰。又稅籍之登記，在於掌握納稅義務人，而非成立納稅義務之前提。因此，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，實現租稅債務之構成要件者，皆有納稅義務。

（二）報告義務

為切實掌握稅源，稅法除設有稅籍之登記外，尚規定納稅義務人或第三人有其他事項之報告義務，未履行義務者，亦予以處罰。例如所得稅法第20條規定：「各營利事業同業公會負責人，均應於每年度開始一個月內，將上年度所屬會員名冊、負責人及營業地址報告當地該管稽徵機關。」違反此項義務者，依同法第106條第6款處罰。同法第91條又規定：「各倉庫應將堆存貨物之客戶名稱、地址、貨物名稱、種類、數量、估價、倉租及入倉、出倉日期等於貨物入倉之日起3日內，依規定格式報告該管稽徵機關。」，違反此項義務者，依同法第106條第5款處罰。

104 參陳敏前揭註3文，第49頁以下。

105 無論直接或間接之協力義務，皆用以闡明課稅事實，因此必須其內容真實，始具有意義，真實之義務雖未見於我國稅法之規定，事實上卻為最基本之義務，參陳敏前揭註3文，第49頁以下。有關真實義務將於下一小節論述，此處不予論述。

106 分類項目大部分參考陳敏前揭註3文之分類方式；另參考李震山前揭註10有關行政調查乙章，第459頁以下。

（三）設置帳冊及登帳義務

帳簿憑證以及會計紀錄，乃認定計算執行業務者或營利事業所得額、營業人銷售額之重要證據方法。因此，個別稅法內常規定納稅義務人應設置及保管帳冊，對違反義務者，並予以處罰。例如所得稅法第14條第1項第2類規定：「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」；同法第21條第1項規定：「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紀錄。」同法條第2項就營利事業之帳簿憑證以及會計紀錄，其設置、取得、使用、保管、驗印、會計處理及其他有關事項之管理，則授權財政部訂定辦法。違反設置帳冊作為義務之營利事業及執行業務者，稅捐稽徵法第45條設有處罰之規定。

（四）取得及給予憑證義務

所得稅法除規定納稅義務人應設置帳冊外，並要求其應取得或給予交易憑證。所得稅法第21條第1項即明定，營利事業應保持足以正確計算其營利事業所得額之憑證。依同條第2項授權財政部訂定之「稽徵機關管理營利事業會計帳簿憑證辦法」第21條第1項進一步規定，營利事業發生對外營業事項時，應取得或給予原始憑證。稅捐稽徵法第44條則對營利事業依法令規定，應給予他人憑證而未給予，或應自他人取得憑證而未取得者，依查明認定之總額，處5%罰鍰。司法院釋字第252號解釋即曾明白表示，租稅法律課予營業人取得及給予憑證之義務，其目的係為使營利事業據實給予或取得憑證，俾交易前後手稽徵資料臻於翔實，以建立正確課稅憑證制度，並以罰鍰方式督促人民遵守是項義務，乃實現憲法第19條意旨所必要手段，而予以合憲解釋之效力。

惟司法院釋字第641號解釋對於菸酒稅法第21條規定：「本法施行前專賣之米酒，應依原專賣價格出售。超過原專賣價格出售者，應處每瓶新臺幣二千元之罰鍰。」認為計算處罰之依據與規範目的不具有合理關聯，且對違章行為之處罰採單一標準，不能滿足「責罰相當原則」之要求，而遭宣告違憲，則稅捐稽徵法第44條規定，依所認定之憑證記載金額作為處罰計算基礎，與規範行為義務之目的亦欠缺合理關聯，且以單一標準，而不區分違規情節之輕重即據以計算罰鍰金額，如此劃一之處罰方式，於特殊個案情形，難免無法兼顧其實質正義，尤其罰鍰金額有無限擴大之虞，可能造成個案顯然過苛之處罰，致有嚴重侵害人民財產權之不當後果，立法者就此未設適當之調整機制，其對人民受憲法第15條保障之財

產權所為限制，顯不符妥當性而有違憲法第23條比例原則之虞¹⁰⁷。

（五）租稅申報義務

租稅依其課徵之方式，則可分為申報稅¹⁰⁸及底冊稅¹⁰⁹。底冊稅大部分為財產稅，稽徵機關均按稅籍底冊之資料逕予發單徵稅，人民僅於物權之得喪變更時點，方有應辦理變更或滅失登記之義務，並無平時或例行之申報義務。而所得稅或營業稅等稅目，其課稅原因事實均發生於納稅義務人之支配範圍，稽徵機關掌握困難，故課予人民自行依法誠實申報之義務¹¹⁰。人民違反申報義務，包括應申未申或申報不實，稅法均定有不利之效果。如所得稅法第17條第3項所定未依法申報者，不得適用列舉扣除額，同法第79條未申報案件逕依查得所得資料推計課稅；同法第108條之滯報金、怠報金；因未辦申報或已申漏報而有漏稅額者，另依同法第110條處漏稅額三倍以下之罰鍰。

二、間接協力義務

按間接協力義務乃以闡明特定稅捐事件之事實為目的之調查證據方法。就稽徵機關而言，包括平時之行政監督事項檢查及事後審查程序；就相對人而言，即其配合及忍受監督檢查及稽徵調查之協力義務。稅捐稽徵法第30條第1項，規定稽徵機關或財政部指定之調查人員，為調查課稅資料，得採用之證據方法有通知備詢、向有關機關、團體或個人進行調查，要求提示帳冊文書，或通知租稅義務人到達其辦公處所備詢、同法第31條則定有搜查之規定；所得稅法則定有派員現場調查、鑑定。惟上述調查證據之方法並非列舉規定，而係列示規定，其他未規範之調查方法，如符合比例原則，亦非不得使用。以下僅就主要之間接協力義務分

107 對於行為罰應有最高限額之見解除釋字第641號解釋外，尚有釋字第616號解釋對於違反申報義務處以怠報金應有最高限額之限制，及釋字第327號解釋對已扣繳之扣繳義務人違反扣繳申報義務者之處罰，亦應有最高限額之限制等號解釋，均持相同見解。惟釋字第642號解釋並未認稅捐稽徵法第44條未設罰鍰最高限額之限制違憲，而是以個案救濟方式，另行解釋只該負有保存憑證義務之營利事業「如確已給予或取得憑證且帳簿記載明確，而於行政機關所進行之裁處或救濟程序終結前，提出原始憑證或取得與原應保存憑證相當之證明者，即已符合立法目的，而未違背保存憑證之義務，自不在該條規定處罰之列。」，許玉秀大法官即提出不同意見書，認「依所認定的憑證記載金額作為處罰的計算基礎，與規範目的部分欠缺合理關聯，豈有不能宣告違憲之理？」、「又已提出經買受人簽章證明的發票收執聯，且完全沒有逃漏稅的情形，仍須依據該條規定，一律按稽徵機關所認定的總額處以固定比例的罰鍰，又無合理最高額上限規定，依據釋字第六一六號解釋意旨，顯已逾越必要程度，有違憲法第二十三條的比例原則，而與憲法第十五條保障人民財產權意旨不符。」

108 申報稅係指須人民自行辦理申報，稽徵機關再依其申報及蒐集或調查而得資料，核定退補稅之稅目，如所得稅、營業稅及遺產及贈與稅等。

109 底冊稅又稱為核課稅，乃稽徵機關依據稅籍底冊，直接發單徵收者，通常適用於財產稅目，如房屋稅、地價稅等。

110 申報租稅之行為係具有法效性之意思表示，為法律行為，參陳敏著「租稅債務人之租稅法意思表示」，收錄政大法學評論第49期，1993年12月，第40頁。

別說明如下：

（一）備詢義務

所謂備詢者，係稽徵機關闡明課稅事實之一種證據方法，亦即令義務人對課稅事實，就其所知而為說明，稅捐稽徵法第30條第1項規定，稽徵機關得通知納稅義務人到達其辦公處所備詢，至於扣繳義務人、代徵人、代繳人及其他依稅捐稽徵法負繳納稅捐義務之人，同法第50條定有準用納稅義務人之規定。所得稅法第84條第1項則規定，得通知納稅義務人或其代理人到達辦公處所備詢。又無正當理由拒不到備詢者，得依稅捐稽徵法第46條第2項處以罰鍰。

（二）提示帳冊文書或課稅資料義務

納稅義務人有設置帳冊、保存憑證以供查帳之協力義務，已如前述。是稽徵機關欲調帳查核時，納稅義務人自應提示帳簿文據供核，如未能提示，或提示帳證不符，依所得稅法第83條之1規定，稽徵機關得依查得所得資料或逕按同業之利潤標準核定課稅。又第三人如握有課稅所須之文書資料者，亦應依法提供，違反者依現行法令得依稅捐稽徵法第46條第1項規定處以罰鍰，惟仍應視個案情形予以斟酌。

（三）忍受義務

稽徵機關為掌握營利事業或執行業務者之營業情形，常有派人實地稽查或調查之情形，例如營業稅法第44條規定財政部指定之稽查人員，查獲營業人有應開立統一發票而未開立情事者，應當場作成紀錄，詳載營業人名稱、時間、地點、交易標的及銷售額，前項紀錄，應交由營業人或買受人簽名或蓋章。雖然營業處所具有向外公開之特點，惟仍應注意營業人營業自由之保障及家宅權¹¹¹。故除了適用令狀主義之搜索，得以實力強制外，其餘進入檢查之拒絕並無處罰規定，嚴格論之，人民僅有容忍負擔，而非協力義務。惟人民固得拒絕調查，但其拒絕可能使稽徵機關作成不利被調查者之判斷，或促使稽徵機關使用更強手段，如搜索該營業處所等。

（四）真實義務

為達公平合理課徵租稅，所依據之事項必須真實正確，故稽徵機關應依職權調查事實。復因租稅係就人民之生活事實課徵之，納稅義務人對課稅事件之證據

111 參李震山前揭註10書，第469頁。

知之最詳，有時且為唯一知悉該證據方法之人，為防止因事實不明而有礙於租稅請求權之行使，租稅法律乃課予人民各式各樣直接或間接之協力義務以輔助稽徵機關查明事實，惟無論直接或間接之協力義務，皆係用以闡明課稅事實，因此其內容必須真實，始具有意義，即所謂真實義務。德國租稅通則第 90 條第 1 項即明定，當事人對事件之調查有協力義務，當事人為履行協力義務，尤其應就有關之重要事實，為「完全及真實之公開」，並指明所知悉之證據方法。同法第 153 條復規定，納稅義務人申報後，核課期間屆滿前發現其申報有不正確或不完全，足以導致租稅之短漏者，應即向稽徵機關報告並作成必要之更正，課予人民自動更正錯誤之申報資料。違反真實義務者，則成立同法第 370 條之逃漏租稅罪或第 378 條之重大過失之短漏租稅違章行為¹¹²。我國稅法雖未有真實義務之明文規定，惟從稅捐稽徵法第 48 條之 1 亦定有鼓勵納稅義務人補報免罰之規定，及所得稅法第 110 條短漏報所得之違章秩序罰、稅捐稽徵法第 41 條之逃漏稅捐罪等規定觀之，足證真實義務雖未見於明文，事實上卻為稅法之最基本義務。

第六項 租稅秘密之保護

世界各國法制對租稅秘密是否保護並未一致，有基於隱私權之保護而予明文保護者，例如德國及我國¹¹³；亦有基於以公眾之監督取代稅法自治之信賴，而予以公開者，如瑞典及瑞士等國¹¹⁴。惟課稅資料均為納稅義務人之個人資料及營業機密，基於個人資訊自決權，個人資料應免於被無限制蒐集、儲存、使用或傳遞，故基於人性尊嚴及人格發展自由，租稅秘密自應予以保護¹¹⁵。次從人民角度觀察，國家既課予人民真實義務，要求人民完全及真實地向稽徵機關公開其個人生活事實，則除義務之遵守外，因所揭露之各種稅捐關係均與其個人生活事實等隱私事項息息相關，法律亦必須提供一定之保護機制，方能使人民願意且安心揭露其個人信息；次從稅法對於違反善良風俗以及違法行為亦應課稅，人民對於違法或背德之行為也有公開義務觀之，為防免個人遭受無法預測之損害，國家亦必須保守課稅資料之秘密，人民始有完全及真實地公開其個人資料之協力義務。故租稅秘密之保護不僅保護私益亦具有促進公益之性質，且與真實協力義務相對待，

112 參陳敏前揭註 13 譯著，第 108 頁以下。

113 我國稅捐稽徵法第 34 條有關租稅秘密保護之立法總說明即稱，納稅義務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，應絕對代納稅義務人保守機密，以免損害私人權益，亦必須如此，始能鼓勵納稅義務人誠實申報。轉引自陳敏著「租稅秘密之保護」，收錄政大法學評論第 35 期，1987 年 6 月，第 72 頁。

114 參陳敏前揭註 113 文，第 72 頁以下。

115 參陳清秀前揭註 1 書，第 506 頁。

租稅秘密所終止之處，人民之公開及協力義務亦告終止¹¹⁶。以下先行介紹日本、德國及美國之制度。再就我國租稅秘密之範圍、依據、目的及稅捐實務之保全手段論述之：

一、外國法制及實務

日本租稅秘密之保護規範有二，一為一般公務員之守秘義務（國家公務員法第 100 條及地方公務員法第 34 條）；二為稅務職員之守秘義務（所得稅法第 243 條、法人稅法第 163 條等），二者均規範稅務人員。又所謂稅法上之守秘義務，係從納稅義務人此個人秘密之保護出發，北野弘久稱為「特殊稅法意義上之個人秘密」，其具體範圍為納稅義務人之職業、社會地位、地域之特性及事件之進行狀況等依事件之不同而異。所謂公務員法上之守秘義務則是從稽徵機關立場出發，就其所保有租稅秘密應予保護¹¹⁷。

德國租稅通則第 30 條第 1 項明定：「公務人員應保守租稅秘密」，所謂公務員依同法第 7 條規定包括公務員、法官、其他從事公法職務之人員及在公務機構任職之人、受委託執行公務之人；同法第 30 條則將鑑定人及擔任公法人教會或其他宗教團體之職位者，亦視同公務人員，且因本條所定為加重之公務秘密，優先於一般保守公務秘密之規定，因此，不僅稽徵機關之公務人員，就連審理租稅事件之法官亦有保守租稅秘密之義務。同條第 2 項並定義「租稅秘密」係指在租稅事件之行政程序、司法程序、刑罰程序及罰鍰程序中，所知悉之他人各種關係¹¹⁸及營業或業務之秘密，皆為應保守之租稅秘密。納稅義務人及其他在租稅事件之行政程序及司法程序中，有陳述及協力義務之人，有公開及協力義務，租稅秘密之保護即與人民公開義務及協力義務相配合，以保障當事人所公開之各種關係不被洩漏，尤其是德國對於涉及不道德之所得或行為亦應課徵租稅，欲要求人民公開該違法或背德之行為，更須有保密之規範。故租稅秘密之保護含有二層意義，一為保障個人之利益；另一層意義則為行政利益之考量，當然個人利益之保障為主要目的¹¹⁹，則無庸置疑。

美國租稅法律對於個人隱私保護，其內地稅法第 6103 條(a)項¹²⁰明定，租

116 參陳敏前揭註 113 文，第 75 頁以下。

117 參北野弘久前揭註 48 書，第 428 頁以下。

118 所謂各種關係指自我個體之各種特徵，即構成人格剖面圖之各種資訊，至於各該資訊是否與租稅之課徵具有重要性，則非所問。參陳敏前揭註 113 文，第 76 頁以下。

119 參陳敏前揭註 13 譯著，第 33 頁以下。

120 I.R. Code Sec. 6103 (a) : General rule.-Returns and return information shall be confidential, and except as authorized. (1) no officer or employee of the United States,

稅申報書及申報資訊具有私密性，均應被保護。該法條並詳細規定稅捐機關在何種條件下，始得例外公開納稅義務人之租稅資訊，及受租稅資訊提供之行政機關於取得資訊後，負有保密義務，同法第 7213、7431 條則規定，不論是國家機關之官員、雇員或任何人，如未經國會授權許可而揭露納稅義務人之租稅資訊，最重得處以五年有期徒刑，得併科 5000 美元以下罰金。次依美國內地稅局印製提供納稅義務人參考之「作為納稅義務人之權利」宣導小冊，即指明國家對納稅義務人個人資料及金融資料有保護義務；作成該個人申報書之人或代理人均不得洩漏該個人之秘密；個人對於要求其提出資料之理由及用途均有知之權利，對於拒絕提出資料之處置或後果亦應一併告知。對於州稅之課徵亦定有租稅秘密之保護規定，州稅務局對納稅義務人資料之蒐集、利用、保有及公布均有適用租稅秘密保護之規定¹²¹。

二、我國法制及實務

（一）租稅秘密之範圍

我國現行租稅法令對於租稅秘密保護之範圍並不一致，依稅捐稽徵法第 33 條第 1 項規定，似僅限於納稅義務人所提供之財產、所得、營業及納稅等資料。所得稅法第 119 條第 1 項則包含納稅義務人之所得額、納稅額及其證明關係文據以及其他方面之陳述與文件，其租稅秘密保護之範圍並不限於納稅義務人所提供部分，更及於稽徵機關調查所得資訊；保護之種類亦涵括各種文件資料，而不限於財產、所得、營業及納稅資料，對人民稅捐秘密之保護更為周全。雖依稅捐稽徵法第 1 條所定「稅捐之稽徵，依本法之規定，本法未規定者，依其他有關法律之規定」文義觀之，租稅秘密之保護範圍似應適用稅捐稽徵法第 33 條規定，惟基於所得稅法第 119 條所定範圍較稅捐稽徵法第 33 條為廣，應可認為該規定係

(2) no officer or employee of any State, any local law enforcement agency receiving information under subsection (i) (7) (D) who has or had access to returns or return information under this section, and (3) no other person (or officer or employee thereof) who has or had access to returns or return information under subsection (e) (1) (D) (iii), paragraph (6), (12), or (16) of subsection (1), paragraph (2) or (4) (B) of subsection (m), or subsection (n), shall disclose any return or return information obtained by him in any manner in connection with his service as such an officer or an employee or otherwise or under the provisions of this section. For purposes of this subsection, the term "officer or employee" includes a former officer or employee. Internal revenue code income, estate, gift, employment and excise taxes including all 2001 amendment as of January 23, 2002 volume 2 cch editorial staff publication, P6481、

121 參石村耕治著「先進諸國の納稅者權利憲章－わが国税務行政手続の課題」，中央經濟社出版，1994 年 7 月初版，第 122 頁及 182 頁。

為所得稅之特性而保留¹²²，次從人民隱私權保護角度觀之，租稅秘密範圍亦應採較廣義之解釋¹²³，即包含一切個人、經濟、法律、公共以及私人之關係均屬之¹²⁴，故所得稅法第 119 條之規定仍應有適用餘地¹²⁵。

（二）保護租稅秘密之依據

按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。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 22 條所保障¹²⁶。課稅資訊屬納稅義務人之個人資料及營業機密，基於個人資料自決權，個人資料應免於被無限制蒐集、儲存、使用或傳遞，即租稅資訊應予保密¹²⁷。次從法治國家原則觀之，人民對於國家之干涉、侵害及其後果，亦必須可以預測，如稽徵機關對於人民向其公開之資訊得予任意利用或公布，人民將蒙受不測之損害，亦不合法治國之精神，故租稅秘密之保護實為憲法所要求。

次從稅務行政目的觀之，嚴格之租稅秘密保護亦符合公共利益，因為租稅秘密受保護之關係，人民乃願意誠實申報、真實公開其生活事實與租稅有關之資訊，使租稅課徵得以順利完成，因此現行稅捐稽徵法第 33 條及所得稅法第 119 條均定有租稅保密之規定，僅對於特定之個人或機關方得予提供¹²⁸，違反者將有刑責或應受免職、懲戒處分或記過等處分¹²⁹。

122 參陳敏前揭註 113 文，第 71 頁。

123 參陳清秀前揭註 1 書，第 507 頁以下。

124 日本所得稅法第 243 條亦定有租稅保密之規定，至所稱之租稅秘密範圍，學者北野弘久指出租稅秘密範圍包涵納稅義務人職業、社會地位、地域特性、經濟秘密、稅捐事件之進行狀況等；德國依其租稅通則第 30 條指出，所謂租稅秘密係指人民之各種關係、營業或業務秘密。又所稱「各種關係」係指由個人或其環境中提出而成為自我個體之各種特徵，即包括一切個人、經濟、法律、公共以及私人關係等，因此各別業務之時間、地點及種類，各會計科目之數字，子女及私生子女之數目，住宅之衛生狀況，宗教信仰及政治立場甚至健康狀況等均屬之，至於該特徵與租稅課徵是否有關，則非所問，可知租稅秘密之範圍並非一致，參北野弘久前揭註 48 書，第 431 頁以下及陳敏前揭註 13 譯著，第 33 頁以下。

125 參陳敏前揭註 1 文，第 71 頁。

126 司法院釋字第 585 號及 603 號解釋意旨參照。

127 參陳清秀前揭註 1 書，第 506 頁。

128 稅捐稽徵法第 33 條明定得例外提供予一、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。稅捐稽徵機關對其他政府機關為統計目的而供應資料，並不洩漏納稅義務人之姓名或名稱者，不受前項之限制。

129 刑事責任有中華民國刑法第 132 條「公務員洩漏或交付關於中華民國國防以外應秘密之文書、圖畫、消息或物品者，處三年以下有期徒刑。」、第 317 條「依法令或契約有守因業務知悉或持有工商秘密

（三）保守租稅秘密之義務人

至於負有保密義務之人，依稅捐稽徵法及所得稅法令規定，則分別為稽徵機關與稽徵人員及政府機關之人員，至稽徵人員及政府機關人員之定義為何，則仍有未明，實應有明確規範之必要，本文認為應及於基於職務關係而知悉該租稅秘密之人，包括監察機關、受理有關稅務訴訟機關、依法從事調查稅務案件之機關及經財政部核定之機關與人員，對稽徵機關所提供之租稅資訊，如有洩漏情事，亦準用稽徵人員洩漏租稅秘密之規定，即有刑責或應受免職、懲戒或記過等處分。另已取得民事確定判決或其他執行名義之債權人亦得向稽徵機關查調其債務人之財產資料，稅捐稽徵法明定該財產資料除供查調目的使用外，不得向外洩漏，該法條第 2 項更明定違者準用稽徵人員之規定；只是基於私人債權債務關係而查調財產資料之債權人，如何準用稽徵人員之刑責或應受免職、懲戒或記過等處分，實有疑義，該條項規定雖立意良善，惟似無法可罰，反成贅文，建議應直接於稅捐稽徵法中明定其罰責，方能達到租稅保密之目的。

（四）稅捐秘密之保護措施

至於資料之保護措施，除法令明文之規範外，實務作業上則從資料調閱管制、電腦資訊管理及資訊傳遞防護著手。依稽徵機關內部之工作手冊規定，各單位課稅資料之主管人員應就課稅資料從收件、保管、移轉點交及提供運用妥予管制，嚴防資料之洩漏或遺失。至於資料之調取除承辦人員及單位主管外，其餘人員均不得有查詢或調閱之行爲，如有違反則簽會政風室查處。在整理運用課稅資料之過程中，則應妥善保管存放於固定場所並上鎖；資料存放之倉庫除保管人員及其主管外，禁止人員進出；移交承辦或通報時，則應妥為封裝及點交。至於電腦資訊之控管除避免外來入侵之防火牆措施外，在內部管制上則依職務範圍分配權限，僅有該項權限之人方能調閱，並以電腦程式控管資料之運用，達到事前申請及事後審查之管制，在實務操作下，普遍能達到資料保護之作用。至於 97 年 5 月初發生之納稅義務人個資外洩事件，實際上係納稅義務人個人電腦安裝分享軟體而輕易為網路搜尋引擎所搜得，並非稽徵機關之課稅資料防範措施有疏漏。

之義務，而無故洩漏之者，處一年以下有期徒刑、拘役或一千元以下罰金。」、第 318 條「公務員或曾任公務員之人，無故洩漏因職務知悉或持有他人之工商秘密者，處二年以下有期徒刑、拘役或二千元以下罰金。」及第 318 之 1 條「無故洩漏因利用電腦或其他相關設備知悉或持有他人之秘密者，處二年以下有期徒刑、拘役或五千元以下罰金。」；至於懲戒罰則依據公務員懲戒法第 2 條規定，公務員有違法行為，應受懲戒處分。公務員服務法第 4 條第 1 項及第 22 條：「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。」、「公務員有違反本法者，應按情節輕重，分別予以懲處，其觸犯刑事法令者，並依各該法令處罰。」等規定可資參照。

第七項 小結

國家為達成公平及確實之課稅原則，就持有特定課稅資料之人課予其蒐集、報告及接受調查等協力義務，使其自動公開其私人領域中課稅之相關事實，避免稽徵機關運用強制力取得相關資訊，亦是侵害人民權利較少之手段。就適用法律保留原則部分，各式協力態樣亦定有法文，例如稅捐稽徵法第 30 條或所得稅法第 83 條或營業稅法第 35 條等，是稅法上之協力義務雖課予人民負擔，惟尚符合法律保留原則及比例原則。但協力義務範圍仍應限縮在與課稅事實相關之領域，稽徵機關依法課予協力義務時，亦須遵守比例原則，以避免恣意，例如要求提出帳簿或憑證為優先，如經過覆核發現有問題時，再命納稅義務人到場備詢等。

至於協力義務之立論基礎，無論係附隨義務或協同主義均係從徵納雙方立於對等之地位予以論述，此與稅捐之高權性質，顯難相容，且有將「協力義務」轉化為「協力負擔」¹³⁰之疑，相關之立論基礎，能否達到租稅法律之目的，即所謂公平正義及合理之租稅負擔，尚非無疑。但其有關當事人程序參與權利保護之論述，本文則敬表贊同，司法實務判決亦有相同之論述¹³¹。至從合法性原則及經濟原則出發論述協力義務，即為達國家之永續發展，必須向人民課徵稅捐，惟課徵稅捐應符合量能課稅及公平正義原則，是基於租稅事物之本質，為課稅資料之掌握與人民程序參與之權利，乃課予人民協力義務以達公平確實之稽徵及經濟原則，並無違反憲法之虞等論點，符合稅法之特性，自屬第論。

又協力義務之課予，並非調查程序之終結，雖然協力義務主要在彌補稽徵機關職權調查功能之不足，惟其僅為證據方法之一，如違反協力義務，亦僅生心證上不利認定，並不妨礙真實之發現。人民協力並未能取代稽徵機關職權調查，協力義務僅係職權調查過程中一環。但我國現行稅法體系對於協力義務之規範，不但多所重疊紊亂又甚多缺漏，例如提示課稅資料之程序，各稅法均有規範，顯有重疊；而誠實義務及不自證己罪原則等則均未述及。又如未提示帳證供核得依所

130 協力負擔係指，該協力要求不具強制性，當事人拒絕協力不致有現時之不利結果，但可能有法律上產生之不利後果，如構成證據評價上之不利或國家賠償上之與有過失等。

131 參高雄高等行政法院 90 年度訴字第 509 號判決略以：「（原告）主張本件依查核準則第 58 條規定，應得比照上開同業原料耗用情形以資核定或請被告派員至原告公司實地了解予以查核認定等語，...，復屢次發函財政部建請修正上開不合時宜之耗用標準，及申請被告派員...實地詳查，俾從實核定原告耗用物料數量等情，堪認其已就被告核認其塗模劑耗用量超過通常水準部分，依前開查核準則規定提出正當理由，並盡稅法上協力義務，被告本應就原告所主張之理由，依查核準則第 58 條規定之精神，予以調查核實認定。」

得稅法第 83 條逕予推計課稅，或依稅捐稽徵法第 46 條處予罰鍰。又稅捐稽徵法僅以三條條文規範租稅行政之調查程序，調查態樣明顯不足，實無法達成公平合理課稅之行政目的；其正當法律程序規定亦僅有出示身分證明乙款。不服調查者亦僅得向行政機關或調查人員之上級機關請求處理，並無任何法律上之制裁及救濟效果，對人民之保護明顯不足。

至租稅秘密之保護，雖有明文，惟從相關規定觀之，保護客體及義務人範圍既不周延亦不明確；次從稅捐稽徵法具有租稅法律之通則法性質，惟其所定保密客體及義務人之範圍卻相對狹小，總而言之，我國租稅法律實應參酌國外立法例予以修正改進。