

論我國納稅者權利保護官制度

田桂安 *

要 目

- | | |
|-----------------------|----------------|
| 壹、前言 | 肆、納保官在稽徵實務上之運作 |
| 貳、納保官立法歷程及選樣國家納保官制度簡介 | 伍、結語 |
| 參、納保官選任資格條件及設置 | |

提 要

納稅者權利保護法(下稱納保法)自 106 年 12 月 28 日施行迄今已逾 2 年，設置納稅者權利保護官(下稱納保官)制度，作為納稅者與稅捐稽徵機關間之溝通橋樑，為與過去稅捐稽徵程序最大不同之處。相較一般行政救濟程序，給予納稅者另一尋求協助方式，屬「訴訟外紛爭解決機制」，以發揮保障納稅者權益功能。本文先就納保官資格條件及設置予以說明，進一步探討其於我國稽徵實務運作情形，與其他國家立法例相較，有無修正或策進納保官制度需要，落實納保法之立法目的。

壹、前言

行政程序法自 90 年 1 月 1 日施行，為我國行政法之基本法，然對行政特別法領域之稅捐稽徵法，自 65 年 10 月 22 日施行迄今，並未隨行政程序法施行併同修法，對納稅者權益保障更付之闕如，經相關專家學者長年倡議及推動，財政部於 99 年 1 月 6 日增訂公布稅捐稽徵法第一章之一章名、第 11 條之 3 至第 11 條之 7 條文，正式將「納稅義務人權利之保護」納入稅法，邁出納稅者權利保護重要第一步。¹

* 本文作者為財政部北區國稅局法務一科股長。

¹ 考量現行納保法已涵蓋該等條文規定，故 107 年 11 月 21 日修正稅捐稽徵法，刪除該等條文規定。

鑑於制定納稅者權利保護「專法」蔚為國際立法潮流，且稅捐稽徵法採專章之立法方式及規範內容，似不符實際需要，爰參考先進國家立法例及我國現行稽徵實務，制定納保法，105 年 12 月 28 日經總統公布，並於 1 年後施行，更進一步立法保障納稅者權益，規範重點為「保障基本生活」、「落實正當法律程序」、「公平合理課稅」、「設置納稅者權利保護組織」及「強化納稅者救濟保障」5 大面向，本文著重探討「設置納稅者權利保護組織」有關納保官之設置目的及對我國稽徵實務運作影響，供未來修正或策進納保官制度參考。

貳、納保官立法歷程及選樣國家納保官制度簡介

一、納稅者權利保護為世界潮流

稅捐課徵除確保國家財政收入，亦有促進經濟發展、文化發展、環境保護等社會政策目的。國家賦稅權之正當性應來自於公平合理稅制及程序正義，稅捐稽徵不應僅強調財政收入及行政效率，更應兼顧納稅者在程序及實體權益之保障。我國在一般財政收入目的規範容易偏向提升稽徵行政效能及實現稅捐債權，有導入納保法之必要。²多數主要國家如英國、美國及法國等，均訂有納稅者權利法案；國際組織如經濟合作暨發展組織(OECD)及歐洲世界納稅人協會(World Taxpayers Association)，亦分別於 1990 及 1996 年提出「納稅人權利示範憲章」與「納稅人憲法宣言」，納稅者權利保護已成為普世價值。

二、主要國家納保官制度

本文整理世界主要國家如美國、英國、日本及韓國納保官制度臚陳如下：

(一)美國³⁴

1979 年創設納稅者監察官辦公室(Office of the Taxpayer Ombudsman)，歷

² 葛克昌(2010)，納稅人權利保護-稅捐稽徵法第一章之一逐條釋義(初版第 1 刷)，元照出版有限公司，4-5。

³ U.S. Code § 7803 - Commissioner of Internal Revenue; other officials | U.S. Code | US Law | LII / Legal Information Institute-hxxp://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/7803。

⁴ 黃源浩(2014)，「納稅人多元救濟途徑之發軔：再探稅捐稽徵法第 11 條之 7 的規範意旨」，月旦財經法雜誌，34，8。

經 3 次納稅者權利保護法案復確立目前組織與職掌，目的在處理納稅者陳情案件，權限包括停止執行、中止或採取任何行政作為，要求承辦單位加速或重新審核其行為，或要求案件由美國國稅局(Internal Revenue Service)更高層級單位檢視，但不能直接變更國稅局核定稅額。

美國納稅者監察官(下稱納保官)一般功能包括：1.協助納稅者解決與國稅局間之爭執；2.辨認納稅者與國稅局間存在爭議之範圍；3.研擬國稅局稽徵方面可行之改善方案及各種可能之法規修正。除可針對個案決定是否簽發協助令外，對於必須採取通案處理之情況，可簽發納稅人保護指令(類似我國解釋函令)方式，對該類案件提出具體分析及類似案件處理方面之指導性建議，藉以影響國稅局現行之租稅稽徵制度。⁵

(二)英國⁶

1993 年成立裁法官辦公室(Adjudicator's Office)，設置納稅者保護官(The Adjudicator)及協助官，其專責範圍包括負責處理國稅局延遲、錯誤、態度不佳、提供不足或錯誤資訊，及英國稅務海關總署(HMRC)、估價署(Valuation Office Agency,VOA)、破產服務局(Insolvency Service)及退休基金諮詢機構(Pension Wise)申訴案件，以國稅案件為大宗。

(三)韓國⁷

韓國國稅基本法第 81 條之 16 第 2 項規定：「為保護納稅人權利，國稅廳應設置納稅者保護官，職掌納稅人權利之相關全部事務，並於每一國家稅務機關及地方稅務機關，均設置 1 名公務員職掌納稅人權利保護業務。」⁸而國稅廳設有「納稅者保護官」(局長級)，各地方國稅廳及稅務所設有「納稅者保護擔當官」(課長級)，權限包括：1.中止稅務調查命令權；2.中止課稅處分命令權；

⁵ 徐志明(2012)，「美國納稅人保護官制度」，稅務旬刊，2205，11-12。

⁶ The Adjudicator's Office - GOV.UK-hxxp://www.gov.uk/government/organisations/the-adjudicator-s-office.

⁷ 국세청-국세정보>납세자권익보호>납세자보호담당관>권리보호 요청제도-hxxp:// www.nts.go.kr/info/info_09_07_03.asp.

⁸ 黃士洲(2017)，「借鏡韓國思考臺灣納稅人權利保護制度之興革」，月旦財經法雜誌，27，35。

3.要求改正權；4.文件閱覽權，惟不得撤銷或變更稅務機關所核定之稅額。

(四)日本⁹

過去係由各稅務署下之「稅務相談室」與「總務課」負責納稅者之陳情處理，嗣為實現公平課稅之理念，2001年6月29日創設「納稅者支援調整官」制度，依財務省第47號令及財務省組織規則第466條之2第2項規定：「納稅者支援調整官受命處理一般稅務之不滿意見，對於納稅者提供必要之諮詢協助、教示及調整等有關事務，使其能適當及圓滿地履行納稅義務。」依查得資料，「納稅者支援調整官」目前僅在札幌等11個國稅局及沖繩國稅事務所設置，共計56處辦公室，對於未設置「納稅者支援調整官」之稅務署，目前則由其總務課負責此任務。

表 1 主要國家納保官制度

國家	組織及位階	職掌或權限
美國	設置「全國納保官」1名，並於各地至少指派1位「地方納保官」，獨立行使職權，並直接向全國納保官報告。	對於重大苦情案件，得簽發納稅者協助令，強制國稅局履行納稅者救濟方案，內容包括停止執行、中止或採取任何行政作為、要求承辦單位加速或重新審核其行為或要求案件由國稅局更高層級單位檢視。
英國	成立裁決官辦公室，設置「納稅者保護官」(The Adjudicator)及協助官，獨立行使職權。	處理國稅局延遲、錯誤、態度不佳、提供不足或錯誤資訊之案件，並可撤銷其核定事項，另處理估價署、破產服務局及退休基金諮詢機構之申訴案件。
韓國	在國稅廳設「納稅者保護官」(局長級)，並在各地方國稅廳及稅務所設「納稅者保護擔當官」(課長級)。	中止稅務調查命令權及中止課稅處分命令權、要求改正權及文件閱覽權，惟不得撤銷或變更稅務機關核定之稅額。
日本	在各國稅局總務部總務課，設「納稅者支援調整官」1人，惟並非全國全面性設置。	為國稅單位專門迅速處理納稅人申訴苦情之單位，僅有連絡之功能而無解決爭議之權限。

資料來源：本文自行整理。

⁹ 同註4，頁465註26；納稅者支援調整官を設置している国税局・税務署のご案内-
[hxxp://www.nta.go.jp/about/introduction/shokai/kiko/nozeishashien/index.htm](http://www.nta.go.jp/about/introduction/shokai/kiko/nozeishashien/index.htm).

三、我國納保官立法理由及歷程

國外有關納稅者權利保護之立法方式有採專法、專章或修正既有稅法等，大部分國家多採專法方式如英國、澳洲、紐西蘭、加拿大及法國等國，我國亦參採制定納保法，其中有關納保官規定部分，立法理由略以：「鑑於稅務法令繁複，非一般納稅者所能充分理解，個別納稅者相對於代表公權力之稅捐稽徵機關常處於弱勢地位，不僅在資訊上不對等，法律手段亦不對等。猶如私法上個別消費者面對大企業時，處於弱勢地位，須仰賴消費者保護法予以保障，並由消費者保護官之建制予以協助。是以，若能透過專業的納保官來加強保障納稅者之權益，將有助於徵納雙方處於實質地位上平等。美國、日本、英國及韓國等先進國家，為了加強保障納稅者權利，均早有設置納保官，其目的在於避免稅捐的課徵或調查過程中，納稅者權益遭受侵害或有侵害之虞……」¹⁰我國立法機關與行政機關亦肯認應設置納保官，惟對納保官資格有不同見解，立法機關認為納保官應符合一定資格要件，如一、曾任法官、檢察官、律師、會計師，具 8 年以上執業經驗，聲譽卓著者；二、大專院校助理教授、副教授或教授，講授稅法或財稅課程 5 年以上，並具有專門稅法或財稅著作，聲譽卓著者；行政機關建議以稅捐稽徵機關人員擔任為宜。

參酌現行納保法第 20 條規定：「稅捐稽徵機關應主動提供納稅者妥適必要之協助，並以任務編組方式指定專人為納稅者權利保護官，辦理下列事項……第一項辦理情形，財政部得隨時派員抽查之，並列入年度稽徵業務考核項目。」稅捐稽徵機關以任務編組方式指定納保官，係參考中央行政機關組織基準法第 28 條規定：「機關得視業務需要設任務編組，所需人員，應由相關機關人員派充或兼任。」主要考量稅務案件具有專業性及複雜性，倘由外部人員擔任，因其對於稽徵實務運作陌生，僅以教學經驗或理論處理稅捐爭議案件，而未輔以稽徵實務經驗，恐不易達成設置納保官制度之立法目的。另可否借調司法官及檢察官擔任或兼辦納保官，經司法院秘書長回復尚缺乏法源依據，以法務部回復將嚴重影響檢察官辦案人力，尚不可行，¹¹故現行納保官仍由稅捐稽徵機關人員擔任。

¹⁰ 立法院第 9 屆第 1 會期第 17 次會議院總第 225 號委員提案第 19314 號議案關係文書，委 285-286。

¹¹ 吳自心(2018)，「財政部落實納稅者權利保護法具體作法」，月旦會計實務研究，1，23。

參、納保官選任資格條件及設置

稅務案件稽徵程序，以稅捐核定程序為中心，須於核定前對課稅之原因事實予以調查，是為調查程序；於核定後，對已確定之公法上金錢給付義務，應進行徵收程序，徵收如無結果，則根據公法上金錢給付義務之行政執行程序，進行行政執行，¹²歸納稅捐稽徵程序包括：一、稅捐調查程序；二、稅捐核定程序；三、稅捐徵收程序；四、稅捐執行程序等，若對核定稅捐處分不服，另有行政救濟程序。納稅者於上揭 5 大程序中均可能遇稅捐爭議或相關疑義之情況，而於稅捐稽徵機關內部作業，係由不同承辦人執掌不同程序之業務，常無法多面向考量納稅者所爭執事項，由於納保官係稅捐稽徵機關與納稅者間之溝通橋樑，進行稅捐爭議溝通與協調、提供必要諮詢與協助工作，其就稽徵實務及稅務法令必須具備高熟稔度，並對上開稽徵程序須有相當歷練及瞭解，方足以發揮納保官應有功能。彙整現行納保官選任資格條件及設置情形，分述如下：

一、納保官選任資格條件

依「納稅者權利保護官資格及選任要點」第 4 點及第 5 點規定，納保官資格條件分為積極條件及消極條件：

(一)積極條件

1.財政部各地區國稅局及地方稅稽徵機關

- (1)具有稅務、會計或法律專業且從事稅務工作 10 年以上。
- (2)成績優良之現任薦任 8 職等以上人員專任或兼任。
- (3)3 人以上者，應至少 1 人曾從事稅務行政救濟工作或具法律專業。

2.關務機關

- (1)具有關務、會計或法律專業且從事關務工作 10 年以上。
- (2)成績優良之現任薦任 9 職等以上人員專任或兼任。

¹² 葛克昌(2005)，行政程序與納稅人基本權（增訂版），翰蘆圖書出版有限公司，6-7。

(3)曾擔任分估或查價職務 5 年以上者，應至少 1 人。

(4)指定 3 人以上者，應至少 1 人曾從事關務行政救濟工作或具法律專業。

3.成績優良，指該人員最近 5 年年終考績至少 3 年考列甲等。

4.法律專業，指具以下條件之一者：

(1)經公務人員高等考試或各類公務人員特種考試法制、法務相關類科及格。

(2)公立或經立案之私立大學、獨立學院法律學系、法律研究所畢業或經專門職業及技術人員高等考試律師考試及格。

(二)消極條件

1.最近 5 年年終考績有 1 年以上考列丙等以下。

2.最近 2 年曾受懲處、懲戒或刑事處分。

3.有上述條件之一者，不得指定為納保官，經指定者，當然解任。

二、納保官設置

納保官辦理事項係協助納稅者與稅捐稽徵機關進行稅捐爭議溝通協調、申訴或陳情及提供必要協助，為確實掌握個案處理時效及貼近民眾需求，由稅捐稽徵機關指定具稅務或法學專業知能及素養，資深、經驗豐富且具服務熱忱之一定層級以上稅務人員擔任，並因地制宜於各地區國稅局所屬分局、稽徵所及服務處、地方稅稽徵機關所屬單位、關務署所屬各關均有設置納保官，由原調查或原處分機關納保官就地審理所轄之納保案件，以更迅速處理及解決納稅者所爭執事項。經統計國稅單位計 101 名納保官、地方稅單位計 63 名納保官及關稅單位計 32 名納保官，全國設置納保官共 196 名。¹³

以財政部北區國稅局為例，因該局轄區遼闊跨 9 縣市，所屬單位包括離島之金門稽徵所及馬祖服務處，稅務案件量雖不若其他單位繁多，惟為便利民眾尋求納保官協助，仍於 2 處各設置 1 名納保官，提升服務可近性並保障納稅者權益。

三、外部人員擔任納保官之可行性

¹³ 財政部網站-納稅者權利保護專區網址，hxxp://www.mof.gov.tw/htmlList/1500。

現行納保官均由稅捐稽徵機關人員擔任，可否借調司法官或檢察官擔任或兼任，其不可行理由，已如前述，未來有無由機關外部人員擔任，由於稅務案件具有一定專業性及複雜性，稅捐稽徵機關任用稅務人員均以財稅行政職系(現為財稅金融職系)為主，稽徵實務歷練為不可或缺之必要條件，稅務人員多長期任職於稅捐稽徵機關，對稅務案件處理具有一定之熟稔度及敏感度。納保官在審理納保案件時，須通盤瞭解案情及相關稅法規定，須嫻熟各稅目相關法令及累積豐富之實務經驗與案例，並具備良好之溝通能力與服務熱誠，才能真正維護保障納稅者權益，現行由資深表現優異之主管或同仁擔任，應為妥適選項，¹⁴倘係經由考試錄取任用納保官，其對稽徵程序及實務相對陌生，恐難立即通盤瞭解納稅者主張，毋論全面考量有無對納稅者有利之其他事項，故與消費者權利保護官(下稱消保官)之性質及處理方式，迥然不同，實不宜參採消保官考試制度，增設納稅者權利保護職系，由無稽徵實務歷練之人員擔任納保官。倘以稽徵實務歷練作為擔任納保官之前提要件，則宜逐步朝由會計師或專門從事稅務案件之律師轉任納保官，或由資深且具有一定層級以上之稅務人員轉任納保官，以提高納保官辦案之獨立性。

有學者認為，以設置納保官改善徵納權力不對等，期待財稅行政將來逐步邁向服務導向之行政思維，惟各界對納保官為稅捐稽徵機關內之「任務編組」，較具疑義，包括在欠缺人事獨立性之下，實施後可否為稽徵機關帶來「根本性的組織文化改革」，或須對選派及業務執行新增細節性規定，給予納保官較為明確之角色定位。¹⁵財政部已訂定「納稅者權利保護官資格及選任要點」規範納保官資格，另就辦理事項等技術性、細節性部分，訂有「納稅者權利保護官辦理納稅者權利保護事項作業要點」(下稱納保官作業要點)。實務上，納保官所擬具納保案件處理意見書之決行人員為主任納保官，並未經所屬單位人員核稿或主管決行，因此納保官在執行納保法第 20 條規定所賦予之法定職務時，不受所屬單位長官拘束，實已具備一定獨立性。

¹⁴ 王綉忠(2019)，「納稅者權利保護法施行後對稽徵實務之影響」，會計師季刊，278，34。

¹⁵ 黃士洲(2017)，「我國建置納稅者保護官的個人淺見」，稅務旬刊，2357，7。

肆、納保官在稽徵實務上之運作

一、納保官辦理事項及職權

稅捐稽徵程序因法律規定之義務、基於人民之申請或依裁量等事由開啟，而稅捐稽徵機關於稅捐稽徵程序上，應依職權調查與課稅有關之重要事實，依法律公平正確核定及徵收租稅，¹⁶按納保法第 12 條第 1 項規定：「稅捐稽徵機關或財政部賦稅署於進行調查前，除通知調查將無法達成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。……」故納稅者原則上於收受稅捐稽徵機關所製發之調查函時，始知悉稅捐稽徵機關業進行調查其所涉之稅捐案件。就一般納稅者而言，其對涉及稅捐實體事項之相關稅務法令並不熟稔，亦不瞭解可主張之權利，或於收受核定稅額繳款書、核定通知書或裁罰處分書等稅捐文書後，應如何尋求行政救濟等事項，依納保法第 20 條第 1 項規定：「稅捐稽徵機關應主動提供納稅者妥適必要之協助，並以任務編組方式指定專人為納稅者權利保護官，辦理下列事項：一、協助納稅者進行稅捐爭議之溝通與協調。二、受理納稅者之申訴或陳情，並提出改善建議。三、於納稅者依法尋求救濟時，提供必要之諮詢與協助……」納保官對上開事項，均有提供納稅者協助或諮詢之必要，以維護其在稅捐稽徵程序或行政救濟程序所得主張之權利。依納保官作業要點規定，有關納保官辦理事項如下：

(一)協助納稅者進行稅捐爭議之溝通與協調

所稱稅捐爭議，指納稅者與稅捐稽徵機關於稅捐調查程序或復查程序(包含依訴願法第 58 條第 2 項規定由原處分機關重新審查或經行政救濟撤銷重核)階段因稅捐稽徵所生爭議，亦即徵納雙方對於租稅構成要件包括課稅主體、課稅客體、經濟歸屬、稅基及稅率等，或其他涉及稅捐實體事項發生爭議情形。

實務上，納保官受理納保案件多以上開稅捐爭議案件為主，如稅捐稽徵程序仍在調查階段，稅捐稽徵機關尚未作成核定稅捐處分(包括裁罰處分)，納稅者依調查函至稅捐稽徵機關備詢時，於談話過程中可知悉稅捐稽徵機關所掌握之課稅資料及對課稅事實之認定方向，倘徵納雙方就法律見解或課稅事實認定上產生歧見，納保官在稅捐稽徵機關作成核定稅捐處分前，可協助納稅者與稅

¹⁶ 陳敏(2019)，稅法總論(初版)，新學林出版有限公司，659-663。

捐稽徵機關進行稅捐爭議溝通協調，使納稅者充分知悉相關稅法規定，或釐清徵納雙方所爭執事項，重新檢視課稅事實及課稅資料，並適時請納稅者提供對其有利事證，有助提升後續作成核定稅捐處分之適法性及正確性。

如納稅者稅捐稽徵機關作成核定稅捐處分後，始尋求納保官協助，由於現行行政救濟程序與納保官制度併行，二者並無衝突或排斥，納稅者得一方面申請復查(包括訴願或行政訴訟)，亦得同時申請納保官協助，屬「訴訟外紛爭解決機制」，納保官受理已申請復查之納保案件，經其檢視原卷資料認有請納稅者到場面談或協談之必要時，得同時通知權責單位派員到場說明，徵納雙方就所爭執事項進行溝通、協調；如納保官與權責單位發生見解歧異時，則由納保官出具處理意見書連同復查案件審查報告，一併提交復查委員會討論審議；至於訴願或行政訴訟階段，納保官亦得出具處理意見書供訴願機關或行政法院參酌，其意類似協助納稅者提出補充理由，可發揮納保官處理意見書之功能，進而達到保護納稅者權益之立法目的。

(二)受理納稅者之申訴或陳情

納稅者因稅捐稽徵機關行政違失、違反正當調查程序致損害其權利或其他涉及行政權益維護情形，得向稅捐稽徵機關申請由納保官辦理其申訴或陳情，易言之，該類型屬於稽徵程序事項，不及於稅捐實體事項如稅捐稽徵機關製發調查函之內容、購買統一發票、分期繳納或行政執行等程序事項，均可向納保官申訴或陳情。於國家權力行使過程中，不僅在實質法律關係中應當遵守合法性要求，在程序上亦應遵守「程序正當」要求，已成為現代法治國家所普遍承認之基本原則。¹⁷實務上，納保官受理該類案件件數較少，主要原因係稅捐稽徵機關於稅捐稽徵程序上多已恪遵法令規定，謹守正當調查程序。

依行政程序法第 168 條規定：「人民對於行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護，得向主管機關陳情。」據此，對申訴陳情案件處理方式，行政機關依同法第 170 條第 1 項訂有相關作業規定如「財政部及所屬各機關處理人民陳情案件要點」，與納保官可辦理納稅者申訴或陳情事項，二者重複性高，似有疊床架屋之嫌，然其主要區別於受理對象及處理

¹⁷ 同註 4，頁 8。

方式不同，分析如下：

1. 受理對象

可申請納保官受理申訴或陳情之納保案件，其申請對象係以納稅者為限，如未涉及稅捐程序或實體事項，則為一般申訴陳情案件，不屬納保官協助範圍。

2. 處理方式

一般陳情案件係由原承辦人員處理，並以電子郵件或公文函復陳情人，處理過程及結果較為簡略；由納保官受理之案件，如認有協談或面談之必要，得請徵納雙方到場說明，並將處理意見書提供權責單位審酌，納保官除適時溝通協調，另可提出改善建議，對納稅者保障較為完備。又陳情事項雖為程序事項，惟如同時涉及稅捐實體事項時，納保官亦可一併協助，有助解決爭議。

(三) 提供行政救濟諮詢與協助

稅捐案件之行政救濟程序，與公法事件之行政救濟程序不同之處在於納稅者如不服稅捐稽徵機關所作成之核定處分，依稅捐稽徵法第 35 條及第 38 條規定，應先申請復查，對復查決定不服，得循序提起訴願及行政訴訟，由於稅捐案件常涉及稅務會計之專業知能，須查核帳簿憑證，調查複雜事實及證據，須有充分專業人力，為減輕訴願機關及行政法院負擔，疏減訟源，並使稅捐稽徵機關就其專業重新查核，乃採復查前置主義，¹⁸以達行政機關自我審查功能。

復查程序雖使納稅者多一層審級利益，然無論於行政救濟程序事項，抑或複雜之稅務法令及稅捐實體事項，納稅者不若稅捐稽徵機關熟稔，相關救濟方式及如何主張其權利或意見，均須專人協助而有委任代理人情形，於納保官制度下，納稅者依法尋求行政救濟時，得向稅捐稽徵機關申請由納保官提供相關諮詢與協助，包括 1. 行政救濟相關書狀例稿；2. 行政救濟相關法令及案例資料；3. 有關救濟方式、期間及受理機關等程序事項；4. 行政救濟所需相關資料蒐尋方法；5. 其他與行政救濟法令及程序有關事項。據此，納保官提供上開諮詢與協助，對於未委任代理人之納稅者而言，可避免因為不諳法律規定，遲誤

¹⁸ 陳清秀(2019)，稅法總論(11 版第 1 刷)，元照出版有限公司，724。

救濟期間，喪失自身權利，或於救濟程序中適時主張對其有利之證據資料，使納稅者獲得與委任代理人相同之效果或法律諮詢意見。

實務上，納保官受理是類案件多伴隨稅捐實體爭議事項，故納保官一方面提供行政救濟諮詢與協助，另一方面則就稅捐爭議事項與納稅者及權責單位二者間進行溝通協調，盡可能尋求對納稅者有利之證據資料，或將其具體意見作成處理意見書，提供訴願機關或行政法院參酌，以維護納稅者權益。

二、納保官職權範圍及法律效力

納保官編制上仍屬稅捐稽徵機關人員，其在行使納保官職權時，如何適用納保法及稅捐稽徵法有關調查規定及其法律效果；另納保官辦理納保案件所作成之處理意見書，對納稅者及稅捐稽徵機關之效力，本文分述如下：

(一)調查方法及法律效果

納保官就納保個案事實須通盤瞭解，作為徵納雙方溝通協調之橋樑，故納保法第 20 條第 2 項規定：「前項所定之納稅者權利保護官於辦理納稅者權利保護事項，得為必要之調查。」賦予納保官一定之調查權限，復據納保官作業要點第 5 點規定，其調查內容包括：1.調閱課稅處分、罰鍰處分或其他處置之相關卷宗資料；2.向納稅者、原查單位或業務主管單位查詢有關事項或請求提供相關資料；3.通知納稅者及權責單位派員到場說明；4.其他適當之調查作為等。

由於納保官為稅捐稽徵機關人員，其調查方法及被調查者權利保護，仍應依納保法第 11 條第 1 項及第 12 條規定，包括調查方法應符合比例原則、應以書面調查為原則、被調查者得選任代理人或偕同輔佐人到場以及就到場調查之過程進行錄影、錄音等權利。至於被調查者拒絕提供資料，或無正當理由而拒不到達備詢，其法律效果應否適用稅捐稽徵法第 46 條規定，拒絕調查處新臺幣(下同)3,000 元以上 30,000 元以下罰鍰，拒不到達備詢處 3,000 元以下罰鍰？因納保官依納保法第 20 條第 2 項，而非稅捐稽徵法第 30 條第 1 項行使調查權，且以納保官行使調查權目的觀之，其係為處理納保案件之溝通協調或提供諮詢所為之調查行為，而非為行使核課權而進行調查，且納保官之設置目的在避免稅捐課徵或調查過程中，納稅者權益遭受侵害或有侵害之虞，及協助納稅者就

稅捐爭議為溝通協調，對於納稅者未到場協談或面談之效果，僅得作為該納保案件之結案事由，不得適用稅捐稽徵法第 46 條規定。

另納保案件於溝通協調程序中，納保官、納稅者及其他參與程序人員所為之說明、陳述或協商事項，當溝通協調不成立，不得作為後續處分、復查或行政訴訟認定基礎，避免納稅者因尋求納保官協助而受更不利結果，如稅捐稽徵機關在此一程序因納稅者自行說明或陳述而另發現應徵之稅捐，仍應依職權調查取得課稅證據資料，不得逕以納稅者自行說明或陳述作為課稅事實之認定基礎，因該等資料是否為稅捐稽徵機關進行調查所合法取得之證據，具有證據能力尚有疑義；縱有證據能力，僅憑其說明而認定課稅事實存在且為真實，其證明力顯然不足以達到已無合理懷疑之證明程度，即所謂已達到完全證明之常規證明程度，¹⁹稅捐稽徵機關仍應依職權調查，以其他直接或間接證據，證明該課稅事實存在且為真實，依稅捐稽徵法第 21 條第 2 項規定補徵稅款。

(二)納保官處理意見書之效力

納保法第 20 條第 1 項僅規範納保官辦理事項，提供納稅者妥適必要之協助，性質上較接近服務導向，與稅捐稽徵機關業務職掌稅捐之審核、稽查、複核、徵收、減免及其他有關稅捐稽徵事項，²⁰可對外作成具有法效意思之公法上規制，發生一定法律效果之行政處分，包括設定、變更、廢棄或人民在租稅法上之權利、義務，或拒絕人民對此等行為所為之請求不同，²¹法律並未另賦予納保官得限制納稅者權利、義務之職權事項，僅就其稅務專業意見或處理意見提供徵納雙方、訴願機關或行政法院審酌參考，實質上並無拘束力，茲就對稅捐稽徵機關及納稅者效力分述如下：

1. 對稅捐稽徵機關效力

納保官於受理納保案件後，先行向原查單位調閱原卷，認有協談或面談之

¹⁹ 同註 15，頁 687-688。

²⁰ 財政部各地區國稅局組織通則第 2 條：「各地區國稅局掌理下列事項：一、國稅稽徵業務之研究發展、規劃設計、執行及考核。二、國稅稅政法令之宣導及納稅服務。三、國稅之審核。四、國稅之稽查。五、國稅之複核。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。七、國稅之徵收、減免、劃解及退稅。八、國稅欠稅之清理及債權憑證登記執行。九、國稅之法制、行政救濟、違章案件及稅務爭議之處理。十、其他有關國稅稽徵事項。」

²¹ 同註 15，頁 593-594。

必要時，得通知徵納雙方到場進行溝通協調，並將其處理意見提供權責單位審酌，由權責單位依職權審認納保官意見是否可採，並於其內部簽呈敘明採納或不採之理由；如在裁罰程序(一定漏稅額以上之非下授案件)或復查程序，納保官與權責單位見解歧異時，權責單位應將納保官處理意見提請違章裁罰審議委員會或復查委員會討論審議；如在訴願或行政訴訟程序，權責單位亦得將納保官處理意見提供訴願機關或行政法院參酌；另納保官認為納稅者之建議有採行之必要及可能性，惟因法令限制未便採行者，得敘明理由建議相關業務主管單位研究改進或研擬修法參考。由此可知納保官處理意見書僅具建議性質，尚無拘束稅捐稽徵機關或行政救濟機關之效力，惟該等機關於個案審理過程中仍應審慎考量納保官之意見，故而具有一定之影響力。

2. 對納稅者效力

納保官除得通知徵納雙方到場進行溝通協調外，亦得於辦理納保案件過程中，隨時提供納稅者相關稅務專業意見，或請其補具有利之證據資料供原查單位審酌，如系爭事項涉及不同主管稅捐稽徵機關時，亦得請求他機關之納保官協助或調查，或進一步請其與通報單位進行溝通協調，有助解決爭議，並避免納稅者兩地奔波。納保官就辦理納保案件之處理結果，針對案情內容、具體處理意見及法規依據，應以簡明、肯定、親切、易懂之用語答復納稅者，因納保官並無作成行政處分之權限，該書面答復之性質僅為觀念通知，並不具規制作用而非行政處分，²²故不得對之提起行政救濟，納稅者系爭稅捐實體事項如核定稅額繳款書、核定通知書或裁罰處分書等核定稅捐處分，其救濟方式仍應循行政救濟程序救濟，納保官僅立於協助納稅者及提供諮詢地位，避免僭越行政救濟機關權限。

三、賦予納保官相當權限當否之議

納保官制度施行後，除訴願機關及行政法院外，首度由稅捐稽徵機關納保官擔任徵納第三方角色，其特殊意義在於以納保官角色及地位瞭解納稅者需求並提供其協助，與稅捐稽徵機關進行溝通協調，在一般行政救濟制度外，提供

²² 蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏合著(2007)，行政程序法實用(第三版第二刷)，新學林出版股份有限公司，248。

另一解決稅捐爭議機制，惟應否同時賦予納保官相當權限，始得達到設置納保官制度之立法目的，參諸前開國家納保官所賦予之權限，除日本納保官僅具備類似聯絡窗口功能，無法提供納稅者實質協助外，其餘國家納保官均被賦予一定權限如撤銷核定事項、停止執行、中止調查權及中止課稅處分等，對納稅者均具有提供即時性協助之性質，本文僅就較具重要性之職權事項之撤銷核定稅捐處分及停止執行部分，分述如下：

(一)撤銷核定稅捐處分

稅捐稽徵機關作成核定稅捐處分並合法送達納稅者後，對外發生效力包括存續力、構成要件效力、拘束力及執行力，²³除原處分機關認有行政程序法第 117 條規定情事，依職權就核定稅捐處分為全部或一部之撤銷，或納稅者依同法第 128 條規定申請程序重開，撤銷、廢止或變更核定稅捐處分外，原處分機關不得任意撤銷，另訴願機關得依訴願法第 81 條第 1 項規定，以訴願決定撤銷核定稅捐處分，及行政法院依行政訴訟法第 195 條第 1 項規定為勝訴判決並撤銷核定稅捐處分，即對違法或有瑕疵之核定稅捐處分，已有相對應規定及相關機關可行使撤銷權，倘再賦予納保官撤銷權限，恐有過度介入稅捐稽徵機關職權之疑慮，或使行政救濟程序產生質變而喪失行政救濟功能，無視訴願決定拘束力及行政法院判決既判力，紊亂行政救濟體系，且在無監督及相關規範機制下，若由納保官單獨且恣意行使撤銷權。

與我國行政法體制未合，不宜賦予其撤銷核定稅捐處分之權力。依現行納保官制度，已可出具處理意見供權責單位、訴願機關或行政法院參酌，經審認納保官意見確屬可採，於取得多數人共識後依職權作成對納稅者有利之決定，符合程序及實體正當，有助實現個案正義，達到保障納稅者權利目的。

(二)停止執行

核定稅捐處分之效力包括執行力，依稅捐稽徵法第 39 條第 1 項規定：「納稅義務人應納稅捐，於繳納期間屆滿三十日後仍未繳納者，由稅捐稽徵機關移送強制執行。但納稅義務人已依第三十五條規定申請復查者，暫緩移送強制執行。」如稅捐稽徵機關移送執行後認為不當者，得依同法第 40 條規定撤回執行

²³ 吳庚(2012)，行政法之理論與實用(增訂 12 版)，三民書局股份有限公司，358-368。

或聲請停止執行，另訴願法第 93 條第 2 項規定：「原行政處分之合法性顯有疑義者，或原行政處分之執行將發生難以回復之損害，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要者，受理訴願機關或原行政處分機關得依職權或依申請，就原行政處分之全部或一部，停止執行。」及行政訴訟法第 116 條亦分別定有行政訴訟起訴前與繫屬中裁定停止執行之規定，是稅捐稽徵機關、訴願機關或行政法院均得審酌應否為停止執行權限，已於各階段設有保障納稅者免於受強制執行之機制。然為進一步發揮納保官功能，建議上開機關於審理是類停止執行案件，得請所轄納保官參與程序，就納稅者個案情形表示意見，提供機關參酌決定是否停止執行，強化納稅者權利之保護。

現行稽徵實務上，稅捐稽徵機關聲請執行機關停止執行之事由，主要係由納稅者提起訴願後未就復查決定之應納稅額繳納半數、提供相當擔保或設定禁止處分而移送強制執行，倘有經訴願機關撤銷重核，稅捐稽徵機關應依稅捐稽徵法第 40 條規定，向執行機關聲請停止執行，嗣作成重核復查決定後，另視納稅者有無繳納應納稅額之半數、提供相當擔保或設定禁止處分，並合法提起訴願，再決定是否撤回或聲請繼續執行。因稅捐稽徵法第 39 條第 1 項規定申請復查時應暫緩移送執行，故經行政救濟機關撤銷重核案件，回到復查程序後應停止執行，為當然解釋之結果，與訴願法或行政訴訟法有關停止執行規定有別，如稅捐稽徵機關就稅捐實體部分認有瑕疵或送達不合法，自得依職權撤回執行，無聲請停止執行之必要，亦即納保官本得就稅捐爭議案件協助納稅者與稅捐稽徵機關進行溝通協調，儘速釐清稅捐實體事項之適法性，倘經參採納保官處理意見，核認原處分確有瑕疵而應予更正，於註銷欠稅後即可撤回執行，與納保官或稅捐稽徵機關聲請停止執行相較，對保障納稅者而言，更具實質效果及意義。

另一方面，有學者建議參考美國納保官可核發協助令，暫停欠稅執行，避免納稅者遭受嚴重侵害，²⁴如納稅者並非對核定稅捐處分之實體內容有所爭執，而係在行政執行階段發生財務困難，或公司賴以運作之機器設備、土地廠房、銀行帳戶等將受查封凍結，受重大影響而面臨倒閉破產，連帶使家庭、員工等生存權受到侵害，因美國稅捐案件係由國稅局自力執行，由納保官核發協

²⁴ 同註 14，頁 8。

助令並無不妥；惟我國欠稅案件係移送法務部行政執行署各分署執行，有關執行事項屬執行機關權責執掌範圍，對於上開執行方法部分，納保官在受理納保案件，經調查納稅者確有財務困難等情事，且非涉及稅捐實體爭議時，納保官可出具處理意見，由稅捐稽徵機關發函執行機關，建議其考量納稅者實際情形，協助提供分期繳納或其他執行方法及標的，依憲法第 15 條規定保障納稅者之生存權，在現行行政機關權責分立及審核機制下，尚不宜賦予納保官聲請停止執行之權限。

伍、結語

我國設置納保官主要目的為提供納稅者必要協助，程序上督促稅捐稽徵機關進行稅務案件調查時，應符合正當調查程序，實體上則重行自我審查核定稅捐處分之適法性及正當性，並提供納稅者行政救濟諮詢及協助。自納保法施行後，提供納稅者實質上之助益，確實有助達成上開目的，惟納保官係採兼任，其本身稅務案件工作量繁重，且仍有若干應行迴避情形存在，如採以專任方式，可進一步提升納保案件處理品質及業務獨立性。

另納保官於辦理納保案件過程中發現問題，對不合時宜及確有爭議之相關稅務法令，或可提升納稅者便利性之稅捐稽徵程序等事項，提供業務單位陳報財政部研修法令或作為精進措施之參考方向，藉以完善稅捐稽徵制度，則為設置納保官制度另一重要目的。至於應否賦予納保官更多業務權限，在保障納稅者權利上，如未有相對監督機制，恐發生圖利特定納稅者之情事，實不宜擴張其權限範圍，況於現行行政救濟制度下輔以納保官制度，已類似參與程序方式提供其處理意見，不僅符合法治國原則，亦有助落實納稅者權利保護之立法意旨。

參考文獻

一、中文部分

- 1.王綉忠(2019)，「納稅者權利保護法施行後對稽徵實務之影響」，*會計師季刊*，278，34。
- 2.立法院第 9 屆第 1 會期第 17 次會議院總第 225 號委員提案第 19314 號議案關係文書。
- 3.吳自心(2018)，「財政部落實納稅者權利保護法具體作法」，*月旦會計實務研究*，1，23。
- 4.吳庚(2012)，*行政法之理論與實用*(增訂 12 版)，三民書局股份有限公司。
- 5.徐志明(2012)，「美國納稅人保護官制度」，*稅務旬刊*，2205，11-12。
- 6.財政部網站-納稅者權利保護專區-納稅者權利保護官姓名及聯絡方式-<http://www.mof.gov.tw/htmlList/1500>。
- 7.陳敏(2019)，*稅法總論(初版)*，新學林出版有限公司。
- 8.陳清秀(2019)，*稅法總論(11 版第 1 刷)*，元照出版有限公司。
- 9.黃士洲(2017)，「我國建置納稅者保護官的個人淺見」，*稅務旬刊*，2357，7-8。
- 10.黃士洲(2011)，「借鏡韓國思考臺灣納稅人權利保護制度之興革」，*月旦財經法雜誌*，27，35。
- 11.黃源浩(2014)，「納稅人多元救濟途徑之發軔：再探稅捐稽徵法第 11 條之 7 的規範意旨」，*月旦財經法雜誌*，34，8。
- 12.葛克昌(2010)，*納稅人權利保護-稅捐稽徵法第一章之一逐條釋義(初版第 1 刷)*，元照出版有限公司。
- 13.葛克昌(2005)，*行政程序與納稅人基本權(增訂版)*，翰蘆圖書出版有限公司。
- 14.蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏合著(2007)，*行政程序法實用(第三版第二刷)*，新學林出版股份有限公司。

二、外文部分

- 1.The Adjudicator's Office – GOV.UK-<http://www.gov.uk/government/the-adjudicator-s-office>.
- 2.U.S. Code § 7803 - Commissioner of Internal Revenue; other officials | U.S. Code | US Law | LII / Legal Information Institute-
<http://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/7803>.
- 3.국세청-국세정보>납세자권익보호>납세자보호담당관>권리보호요청제도-
http://www.nts.go.kr/info/info_09_07_03.asp.
- 4.納稅者支援調整官を設置している国税局・税務署のご案内-
<http://www.nta.go.jp/about/introduction/shokai/kiko/nozeishashien/index.htm>.