

法務部行政執行署士林分署

自行研究報告

談稅捐稽徵法第 24 條之稅捐保全制度

撰稿人員： 行政執行官 黃瑛足

一、 前言：

憲法第 19 條規定人民有依法律納稅之義務，惟現行實務上納稅義務人移轉財產以規避納稅義務之情事時有所聞，為保全稅捐債權之實現，稅捐稽徵法設有稅捐保全制度。稅捐保全之相關措施主要規範於稅捐稽徵法第 6 條(稅捐優先權)、同法第 24 條(禁止財產處分、假扣押及限制出境)及同法第 25 條(提前徵收)等¹，而現行稅捐稽徵機關最常使用之稅捐保全方式為禁止財產處分及限制出境，然筆者從事行政執行實務以來，面對許多欠稅不繳之欠稅大戶，部分欠稅人確實無財產可供執行，惟有部分案件卻是故意脫產以規避執行，雖然移送執行後，行政執行分署如發現義務人就應供強制執行之財產有隱匿或處分之情事時，可依法向法院聲請管收，惟管收制度畢竟是間接強制執行之方法，以限制人身自由的方式促使義務人履行義務，惟義務人被管收後如仍堅持不繳納稅款，則國家債權依然無法獲得滿足，是稅捐稽徵機關如能於事前就應供強制執行之財產作好保全之工作，則移送執行後，行政執行分署能立即就該等財產逕為強制執行以實現國家債權，更能收事半功倍之效。本文即就現行稅捐稽徵法第 24 條所定之稅捐保全制度加以分析，並以行政執行實務所遭遇的情況，探討現行規定有無改進之處，以落實確實徵收稅款之目的。

二、 禁止財產處分：

(一) 法律要件：

1、 欠繳應納稅捐：

按「納稅義務人欠繳應納稅捐者，稅捐稽徵機關得就納稅義務人相當於應繳稅捐數額之財產，通知有關機關，不得為移轉或設定他項權利。」稅捐稽徵法第 24 條第 1

¹ 參何弘光，健全稅捐保全制度之修法建議，當代財政，第 27 期，2013 年 3 月。

項前段定有明文。依該條規定，稅捐稽徵機關為禁止財產處分之保全措施時，不以納稅義務人有隱匿或移轉財產等逃避稅捐執行之跡象者為限，且無須經法院裁定，僅須納稅義務人欠繳應納稅捐時，即授與稅捐機關得實施禁止財產處分之裁量權。所謂「欠繳應納稅捐」係指依法應由納稅義務人繳納之稅捐，未於規定期限內繳納之謂²。而課稅處分須合法送達相對人始發生效力，是稅捐稽徵辦理禁止財產處分前即應審酌系爭課稅處分有無合法送達；惟如屬於應自動報繳之稅捐，已申報而逾期未自動繳納者，得免經催繳取證，逕行依法辦理稅捐保全³。

2、應納之稅捐不以確定為必要即得為禁止財產處分：

(1) 過去實務上作法：

有關納稅義務人欠繳應納之稅捐是否須確定後始得辦理禁止財產處分，稅捐稽徵法第 24 條並無明文規定，惟過去執行實務上，依財政部 67 年 2 月 15 日台財稅第 31008 號函釋所示：「納稅義務人依稅捐稽徵法第 35 條規定申請行政救濟者，如稽徵機關發現納稅義務人有隱匿或移轉財產時，可行使保全程序。說明：二、稅捐稽徵法第 24 條規定，旨在稅捐之保全，如納稅義務人藉行政救濟程序，以隱匿或移轉財產，有逃避稅捐執行跡象時，自可行使保全程序。」依該函釋於納稅義務人依法提起復查者，則暫不辦理禁止處分，除非發現納稅義務人有逃避稅捐執行跡象者始能為之，是過去稅捐稽徵機關就提起行政救濟之案件，認其非屬應納稅捐範圍，原則上暫不辦理禁止財產處分，致實務上時有發現

² 財政部 65 年 12 月 31 日台財稅字第 38474 號函釋參照。

³ 財政部 86 年 1 月 8 日台財稅字第 861878392 號函釋參照。

納稅義務人利用行政救濟程序進行脫產，稅捐稽徵機關又無法即時舉證其有隱匿或移轉財產之情事，造成稅捐保全程序落後，無法達成稅捐保全之目的。

(2) 行政法院見解及現行規定：

稅捐稽徵法第 24 條第 1 項規定旨在保全稅捐債權，其規定僅以納稅義務人欠繳應納稅捐為已足，財政部上開之函釋認復查階段暫緩辦理禁止財產處分，與立法意旨不符，增加法律所無之限制，且可能造成租稅保全之目的落空，而系爭函釋自 100 年 12 月 1 日起不再援引適用⁴。另依最高行政法院 80 年判字第 590 號裁判所示：「稅捐稽徵法第 24 條第 1 項規定，乃稅捐稽徵之保全程序，用以保全該項稅款將來之執行，與修正前同法第 39 條規定確定後逾期未繳之稅捐，由稅捐稽徵機關移送法院強制執行之情形，彼此不同。是以如其稅捐已經核課確定，即可依法逕予移送法院強制執行，亦無庸再事先保全。更由此可見同法第 24 條第 1 項所稱應納稅義務人欠繳應納稅捐者，並非指已確定之應繳稅捐而言。」是最高行政法院認為應納之稅捐不以確定為必要應即得為禁止財產處分。

依財政部於 99 年 9 月 10 日訂定之稅捐稽徵機關辦理禁止財產處分作業處理原則第 3 點第 1 項前段所示：「納稅義務人應納稅捐，於繳納期間屆滿後仍未繳納且達一定金額以上者，無論有無申請復查，稅捐稽徵機關應定期(每月 5 日及 20 日)產製『應辦理禁止財產處分清冊』並自該清冊產製之翌日起算 30 日內，就納稅義務人相當於應繳稅捐金額之財產，通知有關機關為禁止

⁴ 依據財政部 100 年 10 月 31 日台財稅字第 10004540350 號令自 100 年 12 月 1 日起，不再援引適用。

財產處分並函(副)知納稅義務人。」準此，無論應納稅捐是否確定，稅捐稽徵機關均得辦理禁止財產處分。

(3)現行實務上是否落實：

承上，現行「稅捐稽徵機關辦理禁止財產處分作業處理原則」已明定凡納稅義務人依法應納之稅捐，未於規定期限內繳納者，即屬其欠繳應納稅捐，並不以稅捐已稽徵確定為必要，均得辦理禁止財產處分，惟依財政部臺灣省北區國稅局辦理禁止欠稅人財產處分作業事項第2點第3項規定：「已依法提起行政救濟之欠稅案件，依左列規定辦理：(一)納稅義務人已依稅捐稽徵法第35條規定申請復查者，暫不辦理禁止財產處分；但如發現納稅義務人有隱匿或移轉財產，逃避稅捐執行跡象者，應即辦理禁止財產處分。」該規定認納稅義務人如有申請復查，即暫不辦理禁止處分，似有應予修正之必要。財政部為使稅捐稽徵機關辦理禁止財產處分作業有一致性準據，而訂定作業處理原則，是建議各稅捐稽徵機關就先前自行訂定之作業規範，自應配合系爭作業處理原則而作檢討修正，以免再發生納稅義務人藉行政救濟程序隱匿或移轉財產以規避執行之情事。

(二) 禁止財產處分之財產範圍：

有關禁止財產處分之標的稅捐稽徵法第24條第1項前段僅規定「相當於應繳稅捐數額之財產」，是不以與納稅義務人所欠稅捐有關之財產為限，另禁止處分之目的為保全，故以相當於應納稅款之財產為已足，惟是否不限財產種類均得辦理禁止處分，因該條明定「通知有關機關，不得為移轉或設定他項權利」，依財政部84年2月21日台財稅字第841605136號函釋所示，「稅捐稽徵法第24條第1項前段

規定之『有關機關』係指政府機關，尚不包括金融機構在內。故納稅義務人欠繳應納稅捐或罰鍰，稅捐稽徵機關尚不宜依稅捐稽徵法第24條第1項前段規定，通知金融機構禁止納稅義務人提領其銀行存款。」是實務上認「有關機關」係指政府機關，即不包含金融機構或其他公司組織等營利事業，是無法就納稅義務人之銀行存款或在證券商之股票等辦理禁止處分登記。

地政機關、航空機關及監理機關等均為該法所稱之有關機關，現行稅捐稽徵機關辦理禁止財產處分之標的主要為土地、房屋、車輛、船舶及航空器等。就船舶及航空器辦理禁止處分實務上相當少見，是禁止財產之標的多為不動產及車輛，而其中車輛屬於動產，動產物權之變動不以登記為要件，是稅捐稽徵機關通知禁止處分之後，僅係不得向監理機關辦理過戶或抵押權設定，另限制欠稅人所有汽車為移轉或設定他項權利登記者，尚不及於限制車主辦理汽車報廢登記⁵，是造成納稅義務人積欠稅款，最後以車輛報廢方式逃避稅捐，其保全之效果尚屬有限⁶，故實務之執行上則仍以禁止不動產處分為主，較能達成稅捐保全之目的。

(三) 塗銷禁止財產處分登記之要件：

稅捐稽徵法就何種情形應塗銷禁止財產處分之登記未有明文規定，惟審酌禁止財產處分之目的在保全將來稅收之執行，是如無保全必要者，即應通知有關機關塗銷禁止財產處分登記，下述情形應認無實施保全程序之必要⁷：

1、 稅款已全部清償完畢。

⁵ 財政部 90 年 4 月 18 日台財稅字第 0900450624 號函。

⁶ 參黃柏青，從基本權保障論稅捐保全制度，國立政治大學法學院在職專班碩士論文。

⁷ 參黃淑瑜，我國內地稅租稅保全制度之研究，中原大學財經法律研究所碩士論文。

- 2、 提供相當之擔保。
- 3、 稅款經更正註銷。
- 4、 已逾法定徵收期間。

三、 假扣押：

(一) 法律要件：

1、 欠繳應納稅捐：

按「前項欠繳應納稅捐之納稅義務人，有隱匿或移轉財產、逃避稅捐執行之跡象者，稅捐稽徵機關得聲請法院就其財產實施假扣押，並免提供擔保。但納稅義務人已提供相當擔保者，不在此限。」稅捐稽徵法第 24 條第 2 項定有明文。是欠繳應納稅捐亦為假扣押之前提要件，即課稅處分已送達予納稅義務人，納稅義務人於繳納期間屆滿仍未繳納；如為補徵案件，則於繳款書送達後為得聲請假扣押之時點。亦即均以繳款書合法送達納稅義務人為前提，惟於納稅義務人有惡意逃漏稅捐之事實者，遭稅捐稽徵機關查獲後尚未發單補徵前，類此重大違章欠稅案件，依條文規定卻尚無法聲請假扣押，仍須俟合法送達稅單而逾期未繳始得為之，恐有緩不濟急之疑慮。就以不正當方法逃漏稅捐之補徵案件，建議是否應修法提前得聲請假扣押之時點，於繳款書送達納稅義務人後，如發現其有隱匿或移轉財產等逃避稅捐執行之跡象時，即得向法院提出假扣押之聲請，而非俟繳納期間屆滿後始得為之，以期更能發揮假扣押之功效。

2、 納稅義務人有隱匿或移轉財產、逃避稅捐執行之跡象：

與禁止財產處分之要件相較，實施假扣押須納稅義務人有隱匿或移轉財產、逃避稅捐執行之跡象，是稅捐稽徵機關聲請時應向法院釋明實施假扣押之原因。依財政部訂

定之「財政部各地區國稅局聲請法院實施假扣押作業要點」，例示聲請假扣押之理由如下：

- (1)納稅義務人以詐術或其他不正當方法逃漏稅捐，經稅捐稽徵機關移送司法機關偵辦刑責，或經司法機關起訴、判決在案。
- (2)納稅義務人經人檢舉逃漏稅捐，虛報浮報進項，查得資金回流至關係人(股東及其家人)及不實交易資料等。
- (3)納稅義務人經查獲短漏報收入、所得等。
- (4)扣繳義務人經查獲漏未扣繳應扣繳之稅款。
- (5)扣繳義務人所有不動產皆設定高額抵押權，取償困難。
- (6)納稅義務人二年內結購大額外匯。
- (7)納稅義務人二年內移轉財產頻繁。
- (8)應在外國為強制執行者，得視為有日後甚難執行之虞。
- (9)其他隱匿或移轉財產之具體情事。

3、實施假扣押後不適用限期起訴之規定：

依最高法院 75 年台抗字第 322 號判例所示：「納稅義務人所欠稅款，屬公法上義務，非私法上債務關係。稅捐機關依稅捐稽徵法第 24 條第 2 項規定聲請假扣押時，不適用民事訴訟法第 529 條第 1 項之規定。」即稅捐機關對納稅義務人聲請假扣押時，不適用限期起訴之規定，稅捐案件之本訴應依稅捐稽徵法、行政程序法及行政救濟等之相關規定辦理。

(二) 假扣押執行之財產範圍：

假扣押之規定並未如禁止財產處分僅限得通知「有關機關」辦理，即未侷限於特定之財產範圍，故原則上凡屬納稅義務人之財產於應納金額範圍內均可為假扣押執行之標的，是納稅義務人於金融機構之存款債權、在證券商之股票（集

中交付臺灣集中保管結算所股份有限公司保管)等，均得為假扣押執行之財產範圍。

(三) 現行實務之檢討：

筆者從事行政執行實務以來，除關稅案件外(因關稅法另有特別規定)，幾乎未承辦過稅捐稽徵機關有聲請法院假扣押之案件，究其原因，或係因辦理假扣押應向法院提出聲請，且須蒐集資料舉證釋明納稅義務人有隱匿或移轉財產、逃避稅捐執行之跡象，而相關之課稅資料多由納稅義務人掌握，常造成稅捐稽徵機關舉證困難，且程序繁複費時，又不易掌握納稅義務人所有不動產以外之其他財產，致實務上少有稅捐稽徵機關聲請法院假扣押之案件。稅捐稽徵法雖另定有禁止財產處分之規定，無須向法院提出聲請，且無庸證明納稅義務人有隱匿或移轉財產之情事，即得由稅捐稽徵機關逕行通知有關機關辦理禁止財產處分，程序較為簡便迅速，惟實務上認「有關機關」僅限政府機關，即禁止財產處分之標的有限，不包含存款、股票等，已如上述，如納稅義務人無得供禁止處分之財產時，則是否辦理假扣押於是否保全將來之執行即攸關重大，是建議稅捐稽徵機關仍應落實假扣押制度，尤其對巨額欠稅案件如無可供禁止處分之財產或禁止處分財產之價值不足時，即應審酌義務人有無其他財產可供辦理假扣押，以達成稅捐保全之目的。

目前財政部為使各地區國稅局實施假扣押作業有一致處理之準據，訂定「財政部各地區國稅局聲請法院實施假扣押作業要點」草案⁸，該作業要點針對可能有假扣押必要之「高風險案件」擬定作業規範，依該要點規定，經篩選為高風險案件後即應查明可供假扣押之財產，並確認財產存在與否，

⁸ 該作業要點於民國 103 年 8 月 18 日生效。

於發現有假扣押之原因時即向法院提出聲請。就目前稅捐稽徵機關聲請法院實施假扣押案件不多之情形下，希望於該假扣押作業要點生效實施後，使稅捐稽徵機關能真正落實假扣押制度以確保稅收之徵起。

四、 限制出境：

民國 97 年 8 月 13 日就稅捐稽徵法第 24 條有關限制出境之規定為大幅之修正，將限制出境之金額標準、限制出境之對象、限制出境之期限及解除限制出境之條件等規定，均明文規定於本法，更能符合法律保留原則及明確性原則；又民國 98 年 4 月 28 日增訂第 4 項應以書面敘明理由並附記救濟程序通知當事人，以維護當事人權益。

以限制出境作為稅捐保全之手段是否符合比例原則及其合憲性問題，向來爭議不斷，就比例原則中之適當性原則而言，即採取之方法應有助於目的之達成，而限制出境之方法是否一定能達成徵稅之目的，或有疑慮；然實務上，因限制出境而徵起之稅捐數額頗高，可見其確能達成一定租稅保全之成效，惟考量限制出境影響人民自由權利甚巨，限制出境應作為稅捐保全之最後手段，此於稅捐稽徵法第 24 條修正後亦明文規定於該條之第 5 項，即稅捐稽徵機關未執行第 1 項或第 2 項前段規定者，不得依第 3 項規定限制出境。亦即稅捐稽徵機關辦理保全程序時，應優先採取禁止財產處分或假扣押之方式，以財產之保全為主，如禁止處分或假扣押已能保全稅捐債權者，則不得為限制出境；惟如禁止處分或假扣押之財產，其價值不足欠繳之應納稅捐者，則仍得依法為限制出境⁹。

五、 稅捐稽徵機關可否適用民法代位權與撤銷權：

民法為保障私法債權，就債務人怠於行使權利或有減少財產

⁹ 財政部 87 年 8 月 27 日台財稅字第 871958556 號函。

之詐害行為時，於民法第 242 條至 244 條賦與債權人有代位權及撤銷權，惟稅捐稽徵法就此並無明文規定，而稅捐稽徵機關可否適用民法代位權與撤銷權，學說及實務上迭有爭議。

(一)否定見解：

依最高法院 79 年度台上字第 635 號裁判所示：「民法第 244 條之撤銷權，乃以回復債務人之責任財產，以保全債權人債權之受清償為目的，故撤銷權人應為私法上之債權人。上訴人為課徵人民稅捐之稽徵機關，並非納稅義務人之私法上債權人，自無由行使民法第 244 條規定之撤銷權。」乃持否定見解。又最高法院 72 年度台上字第 3471 號裁判亦認，如非私法上債權受到損害，要無行使民法上債權人撤銷權及代位權之餘地。

(二)肯定見解：

學說有認為租稅法定主義之適用範圍原則指上與稅捐發生有關之實體規定，而不及於租稅保全、稽徵之程序規定，在稅捐稽徵法無與該條相當之明文規定，以致對於詐害債權之撤銷訴權構成法律漏洞時，只要該條規定之意旨符合誠實信用原則之要求，租稅債權人自得主張將該條規定，類推適用或目的性擴張適用，到公法上租稅債權關係來¹⁰。且適用民法上之代位權與撤銷權並未創設或加重人民之負擔，尚無違反稅捐法定主義之情事¹¹，因此於稅捐法之適用上並非不得類推。又民法上代位權與撤銷權係債權之保全制度，租稅債權亦如民法債權一般有保全之必要，且租稅債權之保障具有強烈之公益性質，稅法上就納稅義務人怠於行使權利及為減少財產之詐害債權行為，漏未為保全之規定，基於保全稅捐債權之意旨，並非不許類推適用，以補充法律漏

¹⁰ 黃茂榮，租稅法論衡，植根法學叢書，財經評論系列(一)，民國 80 年 8 月。

¹¹ 陳清秀，稅捐債權人可否行使債權人代位權及撤銷權之研究，植根雜誌，第 3 卷第 12 期。

洞。

(三) 關稅法 48 條第 4 項規定之類推適用：

基於租稅債權屬公法債權，與私法債權性質上並不相同，是無法直接適用民法上之代位權與撤銷權，而可否類推適用，則有不同之見解，然司法實務上卻採否定見解，造成稅捐稽徵機關適用上之困難。惟民國 93 年 5 月 5 日修正新增關稅法第 48 條第 4 項規定：「民法第 242 條至第 244 條規定，於關稅之徵收準用之。」衡酌關稅與其他稅目性質上均屬公法債權，且關稅與其他稅款均有保全之必要，而稅捐稽徵法未有代位權及撤銷權之規定應為立法疏漏，為保障租稅債權，應可類推適用關稅法第 48 條第 4 項之規定¹²。然正本清原之道，建議稅捐稽徵法應參考關稅法第 48 條第 4 項規定，增訂「民法第 242 條至第 244 條規定，於稅捐之徵收準用之。」以使我國稅捐保全制度更臻完備。

六、 結語：

稅捐債權之實現攸關國家發展，具強烈公益性質，為避免納稅義務人規避稅捐之執行，稅捐稽徵機關應適時行使保全措施，如未落實保全程序，則至事後之強制執行時恐難以達成執行實效。現行稅捐稽徵法就稅捐保全之規定，其中限制出境經近年之修法後，已較能兼顧納稅義務人之基本權利；而有關禁止財產處分及假扣押之發動時點，建議能提前實施，尤其就鉅額逃漏稅捐案件更有提前發動之必要，如依現行規定，須待繳款書送達逾期未繳納後才能發動保全程序，恐難以達成保全成效。另有關債權人之代位權及撤銷權之規定亦建議能明定於稅捐稽徵法中，以使我國稅法之保全制度更為完備。

¹²參黃淑瑜，我國內地稅租稅保全制度之研究，中原大學財經法律研究所碩士論文。

參考資料：

- 1、 黃茂榮，租稅法論衡，植根法學叢書，財經評論系列（一）。
- 2、 陳清秀，稅捐債權人可否行使債權人代位權及撤銷權之研究，植根雜誌，第3卷第12期。
- 3、 何弘光，健全稅捐保全制度之修法建議，當代財政，第27期，2013年3月。
- 4、 黃淑瑜，我國內地稅租稅保全制度之研究，中原大學財經法律研究所碩士論文，2006年。
- 5、 黃柏青，從基本權保障論稅捐保全制度，國立政治大學法學院在職專班碩士論文，2007年。