

國立臺灣大學法律學院科際整合法律學研究所

碩士論文

Graduate Institute of Interdisciplinary Legal Studies

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis



國際稅務合作與納稅人權益保護—以資訊交換為中心

International Tax Cooperation and Taxpayers'

Rights—Focusing on the Exchange of Information

張思遠

Si-Un Cheong

指導教授：葛克昌 博士 鍾騏 博士

Advisor: Keh-Chang Gee, J. S. D. ; Chi Chung, J. S. D.

中華民國 105 年 8 月

August 2016

謝辭

由於題目比較新，既有研究文獻相對較少。無數次修改，無數次重寫，無數次遇到靈感枯竭，撰寫這篇論文所遭受的挫折可謂難以言喻。之所以能夠在一次又一次跌倒後，重新站起來，全賴父母、師長、同學朋友一直對我的支持與鼓勵。

在論文撰寫陷入瓶頸時，我的父母不但沒有催促我，不斷透過電話通訊，細心聆聽我訴說那原地踏步的情況，並且給予我鼓勵與力量，雖然沒辦法給予論文撰寫實質的幫助，卻化解了我困頓無助的心情，充實了我的心靈，更重要的是，我的父母完全尊重我自由意志，不管是繼續還是放棄，全憑我自由決定，他們都會全力支持我，雖然我從來沒有要放棄的念頭，但這份來自父母對兒子真摯的愛，讓我非常感動，成為我能夠完成論文的動力。

葛老師與鍾老師是我的指導教授，能夠拜入兩位老師的門下，是我的榮幸。對於我這個劣徒，葛老師給予了無限的包容，即使我表現不佳，仍然願意給予機會，告訴我，我是這篇論文的主角，期望我能夠對社會作出貢獻，並且做個有用的人，鍾老師則是不辭勞苦，循循善誘，指點我論文不足之處，給予我寶貴的意見，對於我欠缺的知識，還特地進行教學。經過連月來無數次的修改訂正，最終完成這篇論文，非常感謝兩位老師的教導。

同學朋友，由於人數眾多，這裡我就不一一羅列了。平日跟你們聊天、打趣，讓我得以暫時放鬆心情，充飽電繼續寫論文，在我舉行學位考試的時候，替我打點行政事務，讓我能夠專心口試，你們對於這篇論文也是貢獻良多的。

多年求學生涯營營役役，難得有機會靜下心來思考人生，在這段期間，我不斷回想過去的種種，讓我找回了當初的自己。人生總有得意的，也有失意的，無論如何，前路總有美景處處，生命可以通過努力變得更精彩，永遠不要為困難找藉口。

摘要

經濟全球化下，資本的自由流動，導致國際間租稅競爭，部分國家透過降低海外投資者的稅率以吸引外來投資。由於稅率上的差異，個人和企業有誘因把資本從稅率較高的地區移轉到稅率較低的地區，侵蝕國家稅基。相較於國內資產，除非納稅人誠實申報，否則稅捐機關一般難以知悉納稅人的海外資產狀況，使海外查稅變得相當困難。

為了處理納稅人把國內資本移轉到國外逃避稅捐義務的行為，國際間簽訂協議進行稅務合作。資訊交換作為稅務合作的方式之一，主要有三種形式，分別是個案資訊交換、自動資訊交換以及自發資訊交換。個案資訊交換用於具體個案調查，自動資訊交換用於常規性查稅。目前普遍採用的是個案資訊交換，透過締約雙方互相交換對方國家的應稅居民資料，讓稅捐機關掌握納稅人海外所得資產狀況。

自 2010 年美國頒布「海外帳戶稅收遵從法」後，「歐盟指令」及「稅務行政互助公約」亦相繼出臺，國際稅務合作可能會成為未來的常態，資訊交換將會在其中發揮重要作用。

截至 2016 年 8 月 10 日為止，臺灣已經與 30 個國家簽訂租稅協定，並且與美國簽訂跨政府協議。隨著人權保護意識逐漸受到重視，在資訊交換環境下，需要相應地落實對納稅人權利保護政策，確保依法公平納稅。2009 年 12 月 15 日立法院三讀通過稅捐稽徵法第一章之一，體現了對納稅人權利保護的重視。本文結合部分國家地區對納稅人權利保護的實務運作，透過比較分析，從中進行借鑒，探討臺灣目前對納稅人權利保護的現狀以及未來可以改進的方向。

關鍵詞：資訊交換 美國海外帳戶稅收遵從法 歐盟指令 稅務行政互助公約 租稅協定 納稅人權利保護。

Abstract

Under the economic globalization, free capital flows caused tax competition among countries, and some of them attract foreign investment through lowering tax rate for overseas investors. Since there are differences among tax rates, there is an incentive for individual or business to transfer their capitals from regions with higher tax rate, to regions with lower one, and this damages the tax base of a country. Compared to domestic assets, unless the taxpayer declares income honestly, it is hard for taxation authorities to understand the real status of such taxpayer's oversea asset, and this makes it hard to process oversea tax inspection.

In order to fulfill law enforcement on illegal capital transformation as tax evasion, many countries had made agreements for tax cooperation. As one of methods for tax cooperation, there are three major types for exchange of information, such as exchange of information on request, automatic exchange of information and spontaneous exchange of information. Exchange of information on request is applied to physical case survey, automatic exchange of information is applied in regular tax inspection. Currently, case exchange of information on request is commonly adopted, and through permitting each country to exchange information about their tax payable residents, the taxation authorities can comprehend the status of taxpayer's oversea asset.

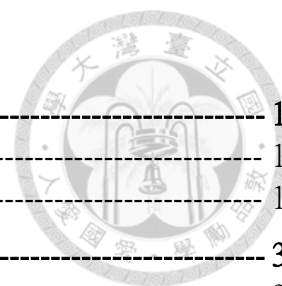
After the United States enacted the Foreign Account Tax Compliance Act in 2010, EU Directives and Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters went into effect one after another. Tax cooperation among countries can be a norm in the future, and the exchange of information will play an important role in it.

Till August 10, 2016, Taiwan has made taxation agreements with thirty countries, and an inter-governmental agreement with the U.S. government. As the human rights attach more and more attention, under the environment for exchange of information, the appropriate policies to protect taxpayers' rights need to be implemented, in order to ensure such taxation is legitimate and fair. On December 15, 2009 the Legislative Yuan passed the Chapter 1-1 of the Tax Collection Act, and this showed the attention on protecting taxpayers' rights. This paper assembles the practical operation of protecting taxpayers' rights by some countries. Through comparative analysis, retrospection from it, this study attempts to explore the current status of protecting taxpayers' rights in Taiwan, and a direction we can follow to improve it in the future.

Keywords: Exchange of Information, Foreign Account Tax Compliance Act, EU Directive, Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters, Taxation Agreement, Taxpayers' Rights



目錄



第一章 緒論	1
第一節 研究背景與目的	1
第二節 研究範圍及方法	1
第二章 國際稅務資訊交換	3
第一節 資訊交換處理的問題	3
第二節 資訊交換的方式	6
第一項 個案資訊交換	6
第二項 自發資訊交換	6
第三項 自動資訊交換	7
第四項 臺灣目前執行資訊交換的情況	7
第三章 美國海外帳戶稅收遵從法案	9
第一節 概述	9
第二節 美國海外金融機構	10
第一項 識別義務	11
第二項 申報義務	12
第三項 扣繳義務	13
第三節 美國海外非金融機構	13
第一項 識別義務	13
第二項 申報義務及扣繳規定	13
第四節 除外規定的機構	14
第五節 FATCA 的跨政府協議	15
第一項 跨政府協議模式一	16
第二項 跨政府協議模式二	17
第三項 法律衝突	18
第一款 與金融機構法定保密義務的衝突	18
第二款 與個人資料保護法的衝突	19
第四項 小結	20
第四章 歐洲聯盟指令、稅務行政互助公約及租稅協定	22
第一節 歐洲聯盟指令	22
第一項 歐盟指令的效力	23
第二項 資訊交換規範	24
第一款 自發資訊交換	24
第二款 個案資訊交換	24
第三款 自動資訊交換	25
第二節 稅務行政互助公約	27
第三節 租稅協定	28
第一項 租稅協定範本	29
第二項 受資訊交換請求的審核程序	30
第五章 納稅人權利保護	32
第一節 資料保密權	32
第一項 納稅人資料保密權的法律制度	32

第一款 法定保密義務-----	32
第二款 金融機構法定保密義務的例外規定-----	33
第三款 事前取得同意-----	34
第四款 違反保密規定的法律責任-----	35
第一目 民事賠償責任-----	35
第二目 刑事責任-----	35
第三目 行政責任-----	35
第二項 資訊交換國際條約的保密規定-----	36
第三項 資料保密實務運作-----	38
第一款 資訊系統安全-----	38
第二款 稅務人員選任、任用及離職處理-----	38
第二節 知情權-----	40
第一項 部分國家對知情權的保障情況-----	40
第二項 知情權保障的例外-----	42
第三項 小結-----	43
第三節 正當法律程序-----	44
第一項 陳述意見的機會-----	44
第一款 資訊交換為行政處分-----	44
第二款 違法取證禁止使用-----	46
第四節 爭訟權-----	48
第一項 相互協議程序-----	48
第二項 行政訴訟程序-----	50
第一款 訴願前置-----	50
第二款 提起行政訴訟-----	52
第六章 結論-----	53
參考文獻及書目-----	55

表目錄

【表 1】跨政府協議模式一與跨政府協議模式二-----	18
【表 2】四國對於知情權的規定-----	42



第一章 緒論

第一節 研究背景與目的

全球化時代，由於資訊科技不斷進步、政策管制逐漸放寬等因素，個人所得以及企業資本得以自由流通，部分國家和地區為了吸引外來投資，提供優惠稅率，納稅人具備了從事跨境逃漏稅活動條件與誘因。

對於個人以及企業的跨境經營活動，稅捐機關由於受管轄權所限，難以掌握納稅人的海外來源所得。為了加強對海外違反稅法案件的查處，提高境外所得稅課稅的查核效率，各國政府之間有必要進行合作，共同打擊逃漏稅行為。在國際稅務合作上，政府間進行資訊交換能夠有效掌握納稅人海外經營活動的情況，從而按經濟事實徵稅，健全海外稅收，另外，隨著人權保護意識受到普遍重視，稅捐機關進行資訊交換的過程中，需要兼顧納稅人權利保護。因此，本研究分為兩部分，第一部分探討目前國際稅務資訊交換的運作情況，第二部分探討資訊交換的執行過程中，對納稅人的權利保護。

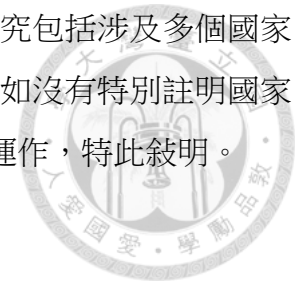
第二節 研究範圍及方法

資訊交換的國際條約包括：跨政府合作協議、租稅協定、歐盟指令以及稅務行政互助公約，臺灣已經簽署的有租稅協定，以及為了促進美國海外稅收遵從法案執行，由美國頒布的跨政府協議模式二，與租稅協定、歐盟指令、稅務行政互助公約由政府機關執行資訊交換不同，跨政府協議更要求海外的私人機構履行義務，另外，截至目前為止，簽署生效或者雖未生效但已經達成共識的共有 113 個國家和地區¹，由於實際應用範圍廣泛，在國際稅務合作上具有重要地位，所以對這部分本文特別以專章進行詳細分析，租稅協定、歐盟指令及稅務行政互助公約在另外一個章節進行介紹。

由於本文以資訊交換為中心討論，經彙整後與之相關的納稅人權利與程序保障，包括資料保密權、知情權、正當法律程序以及爭訟權。本研究主要採用實務運作，從中歸納出實務可行的方案。以機構發布的研究報告為根據，參考部分國家和地區的實務運作情況，以及研究報告的建議內容，與臺灣現行稅法制度進行比較，對比其中的差異，探討目前臺灣在資訊交換過程中，現在法制建構對納稅人權利保護所存在的不足。

¹ U.S. Department Of The Treasury, <https://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/Pages/FATCA.aspx>(last visited Apr. 27, 2016).

足之處，提出可行的改進方向，從而與世界潮流接軌。由於本研究包括涉及多個國家和地區的法律制度、學說理論以及實務運作，為了文章簡潔，假如沒有特別註明國家或地區別，所指涉的，就是臺灣的法律制度、學說理論或者實務運作，特此敘明。



第二章 國際稅務資訊交換



第一節 資訊交換處理的問題

國際稅務資訊交換除了避免雙重課稅以外，最主要是為了處理跨境逃漏稅的問題。逃稅（tax evasion）屬於違法行為，係指納稅人為了逃避稅捐義務，實施違反稅捐法律規定，需要論處刑事罰²或者行政罰的行為。例如德國稅捐通則第 370 條第 1 項規定：以下列行為短漏租稅，或使自己或他人獲得不當之租稅利益者，處 5 年以下有期徒刑或罰金，該當之行為包括「對稽徵機關或其他行政機關，就租稅上重要事實為不正確或不完備之說明」（第 1 款）、「違反義務，使稽徵機關不能知悉關於租稅之重要事實」（第 2 款）以及「違反義務，不使用租稅印花或租稅印戳」（第 3 款）³，和臺灣稅捐稽徵法第 41 條：「納稅義務人以詐術或其他不正當方法逃漏稅捐者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣六萬元以下罰金。」⁴這些都是對逃漏稅捐罪的法律規定。

稅捐規避和節稅較容易與逃漏稅的概念相混淆。稅捐規避（tax avoidance）係指納稅人利用法律漏洞，規避課稅構成要件該當，故意以違背稅法立法意旨的方式達到減輕甚至免除稅捐負擔的目的⁵。稅捐規避屬於脫法行為⁶，係納稅人利用立法目的與法條文義之間，因為不一致所產生的法律漏洞，採取與稅法構成要件文義未能涵蓋，但跟稅法立法目的想要達成的經濟效果相違背的法律形式，來達成實現稅法構成要件的效果⁷。

稅法與民法作為平等相鄰的法域，各自有不同價值觀，民法有契約自由原則，而在稅法事實判斷上，應該按稅法原理原則，通過行為人行為在經濟上的意義來認定⁸，

² 柯格鐘（2010），〈稅捐規避及其相關聯概念之辨正〉，葛克昌（等編），《兩岸避稅防杜法制之研析》，頁 118，臺北：元照。

³ 參閱陳敏（譯）（2013），《德國租稅通則》，頁 614-615，司法院編印。

⁴ 其他逃漏稅捐罰則規定還包括同法第 42 條以及第 43 條。

⁵ 臺灣稅捐稽徵法第 12 條之 1 第 3 項參照。

⁶ 參閱最高法院 87 年度台上字第 2834 號民事判決：「當事人為迴避強行法規之適用，以迂迴方法達成該強行法規所禁止之相同效果之行為，乃學說上所稱之脫法行為。」

⁷ 陳敏（1982），《租稅課徵與經濟事實之掌握》，頁 19，轉引自黃俊杰（2008），《納稅者權利保護》，頁 75，臺北：元照。

⁸ 孫森焱大法官在釋字第 420 號解釋之不同意見書中提到：「本件多數意見通過之解釋文係謂有關租稅法律之解釋，應本於租稅法主義之精神，依各該法律之立法目的，衡酌經濟上意義及實質課稅之公平原則為之，因認行政院法院決議為無不合。其中所謂『經濟上意義』當指『經濟觀察法』而言。按所謂經濟觀察法係指有關租稅法律之實質意義及經濟上意義為必要之考察之意。因而演繹為實質課稅原則，於稅捐客體之歸屬、無效法律行為、違法或違反公共秩序善良風俗之行為均有適用。」

假如合於稅法上經濟判斷，則產生對應的稅捐義務，反之亦然⁹。對於納稅人濫用私法自治逃避納稅義務，本質上違反了量能課稅原則，對事實的認定上，應以實質重於形式的實質課稅原則作為對租稅規避行為的防杜手段¹⁰。因此，臺灣稅捐稽徵法第 12 條之 1 規定：「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 1 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 2 項）」陳清秀教授指出，由於現行稅捐實體法規，係採分散式的立法模式，欠缺統一的稅捐規範體系，因而經常讓納稅人難以捉摸其合法性的界限¹¹。

對於防杜脫法避稅的立法上，分為一般反避稅條款與個別反避稅條款¹²。個別反避稅條款係針對個別避稅情形作具體規範，例如行政院提交的「所得稅法部分修正條文草案」中，就對此進行了規範¹³，目前該草案經行政院通過，函請立法院審議，尚未經三讀通過成為法律¹⁴，但從草案內容觀察，臺灣傾向於採用個別反避稅條款的立法方式，這種立法方式的優點是納稅人對於行為可罰具有可預見性，符合租稅法定原則，缺點是對於規定以外的避稅行為，由於法無明文產生適用上的困難¹⁵。德國目前採取一般反避稅立法方式，德國稅捐通則第 42 條第 1 項規定：「稅法不因濫用法律之形成可能性而得規避。各別稅法設有防堵租稅規避之規定者，於其構成要件實現時，依該規定定法律效果。在其他情形，依與經濟事件相當之法律形成，成立租稅請求權。」¹⁶ 一般反避稅條款的作用在於防杜規避稅法構成要件，逃避稅法責任義務的行

⁹ 葛克昌（等著）（2012），《實質課稅與納稅人權利保障》，頁 16-17，臺北：元照。

¹⁰ 葛克昌（1997），〈綜合所得稅之憲法理論與問題—以大法官會議解釋為中心〉，《國立臺灣大學法學論叢》，第 26 卷，第 3 期，頁 48。

¹¹ 陳清秀（1995），〈中小企業適應租稅法規問題的探討〉，《植根雜誌》，頁 1 以下。

¹² 葛克昌（1993），〈憲法對公私法間法秩序之指導協調功能〉，《當代公法理論》，頁 227 以下；沈克儉（1992），〈不合營業常規安排之課稅研究〉，《財稅研究》，第 24 卷，第 2 期，頁 92，轉引自黃俊杰（2008），《納稅者權利保護》，二版，頁 76，臺北：元照。

¹³ 所得稅法部分修正條文草案第 43-3 條：「增訂自一百零四年度起，營利事業直接或間接持有符合一定條件之總機構在我國境外關係企業半數以上資本或具有重大影響力者，應將該關係企業之當年度盈餘按持有資本比率認列投資收益；該關係企業實際分配盈餘時，免再重複計入所得額課稅。」

¹⁴ 行政院會通過「所得稅法」部分條文修正草案，

http://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=7CAA170ACA46C69D（最後瀏覽日：2016 年 4 月 28 日）。

¹⁵ 葛克昌（1997），〈憲法對公私法間秩序之指導協調功能—以租稅規避為例〉，第 227 頁以下之批評，轉引自黃俊杰（2008），《納稅者權利保護》，二版，頁 76，臺北：元照。

¹⁶ 同註 3，頁 65。

為，從而確保其他稅法徵稅條文規範內容得到落實¹⁷。優點是能夠填補採取個別反避稅立法例的不足之處，但缺點是概括抽象的條文會失去行為可罰的可預見性，讓納稅人無所適從，將會有牴觸稅捐法定原則的可能¹⁸。兩者各有利弊，但為保障納稅人權，本文認為宜採個別反避稅立法例，經濟自由主義理論認為，人們進行經濟活動，讓效益達到最大，自屬人之常情，因此法律規範需要具有明確性，讓納稅人在行為當下能夠充分預見行為可罰性，然而，採這種具體立法方式不免留有空間讓意圖脫法避稅的人有機可乘，蓋法律不能跟時代步伐脫節，因此要求立法者能夠緊貼社會變化，就各種可能出現的情況及時進行立法防杜。

節稅（tax mitigation）係納稅人以符合稅法規定並且合於立法意旨的方式，進行合理稅務規劃，選擇對自己較有利的方式履行稅捐義務。合理節稅屬於經濟自由，受憲法保障¹⁹，在私法自治原則下，容許納稅人自行選擇，美國法官 Learned Hand 在 *Commission vs Newman* 一案中提到「法庭已一再諭示，一個人安排其事務，以降低應納稅額並非罪行」²⁰。事實上，非以財政收入為主要目的的租稅，例如經濟政策目的租稅、社會政策目的租稅，所以能達成其政策目的，在於人民能從事理性的租稅規劃，國家無權對私有財產，指定納稅義務人應按有利稅課的方式使用²¹。政府透過編印各類節稅手冊等方式進行行政指導²²，提供個人和企業進行節稅規劃的參考。然而，節稅並非毫無節制，過度節稅會透過所得基本稅額條例進行調整。

綜上所述，雖然逃漏稅、避稅以及節稅行為都產生減輕稅務負擔的結果，但避稅和節稅行為並未違反稅法構成要件，並非稅務資訊交換所要處理的問題。

¹⁷ 香港「稅務局稅務條例釋義及執行指引第 15 號（修訂本）」第 61 條一般反避稅條文參照。

¹⁸ 司法院釋字第 420 號解釋提到：「涉及租稅事項之法律，其解釋應本於租稅法律主義之精神，依各該法律之目的，衡酌經濟上之意義及實質課稅之公平原則為之。」

¹⁹ 憲法第 22 條：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」

²⁰ 林嬌能（2010），《家族企業與租稅規劃之相關性》，頁 1，逢甲大學會計學系碩士班碩士論文。

²¹ 葛克昌（2009），《所得稅與憲法》，三版，頁 320，臺北：翰蘆。

²² 節稅手冊，<http://www.etax.nat.gov.tw/etwmain/front/ETW118W/VIEW/406>（最後瀏覽日：2016 年 1 月 31 日）。

第二節 資訊交換的方式

按經濟合作與發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, 以下簡稱 OECD）的分類，資訊交換可以分為個案資訊交換（Exchange of Information on Request）、自發資訊交換（Spontaneous Exchange of Information）以及自動資訊交換（Automatic Exchange of Information）三類²³。

第一項 個案資訊交換

個案資訊交換，係指為了特定稅捐個案調查的需要，由資訊請求國政府（Requesting Government）依據資訊交換協定內容，向資訊受請求國政府（Requested Government）或稱資訊提供國政府，請求提供指定的納稅人稅務資訊²⁴，基於互惠原則，負責提交資訊的資訊提供國政府，也可以按特定稅捐個案調查的需要，請求此前提出請求的政府，提交指定的資訊，因此，資訊請求國與資訊接收國並不是固定不變，而是隨著稅務資訊的需求供給關係的改變而不斷轉換，資訊交換在締約雙方政府間進行。個案資訊交換能夠有效運作的前提係，資訊請求國政府需要提供提供詳細明確的資訊項目，避免資訊提供國政府不必要的蒐集與假設，同時這些請求取得的資訊，屬於資訊提供國政府既有資料，即使不是既有資料，但也可以蒐集取得²⁵。租稅協定以及稅務資訊交換協議所採用的資訊交換方式屬於個案資訊交換，而個案資訊交換亦作為主要的資訊交換方式之一，見於歐盟指令以及稅務行政互助公約。

第二項 自發資訊交換

自發資訊交換，係在沒有受到對方主管機關資訊請求的前提下，稅捐主管機關自發地提供一些預期有助於對方主管機關確定其納稅人義務，或者其他對稅捐稽核具有重要意義的資訊²⁶。例如：甲國稅捐機關發現其境內企業集團，將集團獲利透過人為安排方式，轉移至乙國境內之集團子公司，應納稅額因而減少，此時甲國稅捐機關可不待乙國稅務機關請求，而將相關資訊提供予乙國稅務機關。

雖然自發資訊交換為資訊交換方式之一，但由於不以簽訂條約為前提，不具有履行條約義務的強制性，取得來自他國自發提供資訊的主管機關也沒有對應地提供資訊

²³ OECD, *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information: Common Reporting Standard*, Committee on Fiscal Affairs, 5(2012).

²⁴ David Spencer, *Exchange of Tax Information*, Journal of the Association for Accountancy & Business Affairs, 92, at <http://visar.csustan.edu/aaba/Spencer2006.pdf> (last visited Jan. 20, 2016).

²⁵ *Id.*

²⁶ OECD Committee on Fiscal Affairs, *OECD manual on the implementation of exchange of information provisions for tax purposes*, 3(2006).

的義務。另外，由於稅務資訊的提供和取得，缺乏具體目標，不適用於具體個案解決以及常規課稅調查，因此在國際稅務合作上，自發資訊交換不會單獨存在，而是與個案資訊交換以及自動資訊交換協同使用，在個案調查與常規課稅調查以外，提供補充的作用²⁷，使稅務資訊交換制度的構建更為完備。例如歐盟指令、稅務行政互助公約等，對個案資訊交換、自動資訊交換以及自發資訊交換都進行了規範。

第三項 自動資訊交換

自動資訊交換，係由納稅人將其利息、股利、租金、薪資等海外所得資料向所得來源國政府主管機關進行申報，在法人的情形，相關資料則提交其註冊登記地政府²⁸，再經由所得來源國政府或者註冊登記地政府彙整後提交給納稅人國籍國政府主管機關，納稅人個人資料以批量形式，定期進行傳輸²⁹。與個案資訊交換相較之下，自動資訊交換主要用於常規稅務調查。自 2010 年起，國際上對自動資訊交換個案增加，美國海外帳戶稅收遵從法的跨政府合作協定模式³⁰，採用自動資訊交換模式，另外，歐盟指令以及稅務行政互助公約³¹，均有自動資訊交換的條文規定。

第四項 臺灣目前執行資訊交換的情況

截至 2016 年 8 月 10 日為止，臺灣對外簽署並生效的全面性所得稅協定共有 30 個，海、空或海空國際運輸協定共計 13 個，2015 年 8 月 25 日與中國大陸簽署「海峽兩岸避免雙重課稅及加強稅務合作協議」，同年 11 月 26 日與日本簽署「臺日租稅協定」，同年 12 月 10 日與中國澳門簽署「臺灣與澳門間航空運輸協議」，以及 2016 年分別在 1 月 13 日及 1 月 15 日，與加拿大異地簽署「臺加租稅協定」，上述四項協定目前尚未生效³²。相較於租稅協定，稅務資訊交換協定（Tax Information Exchange Agreements, TIEA）僅有資訊交換的條款，並沒有稅捐抵免的規定，而稅捐稽徵法第 5 條以「互免稅捐」為要件，前述資訊交換乃作為租稅協定的從屬部分，進行國際稅務合作，由於缺乏法源依據，故臺灣目前並未簽署任何稅務資訊交換協定。截至 2016 年

²⁷ Philip Baker & Pasquale Pistone, *General Report for The Practical Protection of Taxpayers' Fundamental Rights*, in CAHIERS DE DROIT FISCAL INTERNATIONAL, 59(2015).

²⁸ David Spencer Attorney, *Exchange of Tax Information, Accountancy business and the Public Interest Vol.5*, No.1, 92-93, at <http://visar.csustan.edu/aaba/Spencer2006.pdf> (last visited May 20, 2016)

²⁹ OECD, *Automatic Exchange of Information: WHAT IT IS, HOW IT WORKS, BENEFITS, WHAT REMINS TO BE DONE*, 7(2012).

³⁰ See 26 USC §1471-1(b)(78).

³¹ See the Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters §6.

³² 租稅協定一覽表，<http://210.69.109.48/Pages/Detail.aspx?nodeid=191&pid=63930>(最後瀏覽日：2016 年 8 月 10 日)。

8月10日為止，臺灣並未簽署任何稅務資訊交換協定，以及稅務行政互助公約，因此，目前臺灣參與國際稅務合作所應用的資訊交換的方式，只有根據租稅協定進行個案資訊交換，尚未有自發資訊交換和自動資訊交換的案例。



第三章 美國海外帳戶稅收遵從法案



第一節 概述

2008 年金融海嘯後，美國為復甦經濟，擴大政府開支並減免稅收的政策，從而造成財政壓力³³，同時，瑞士聯合銀行集團（UBS）協助大約 50,000 個美國人進行逃稅規劃一案曝光，雖然最終美國政府順利取得相關的逃稅帳戶資料³⁴，但瑞士聯合銀行集團一案只是冰山一角，還有其他美國海外逃漏稅活動逍遙法外，在這背景下，美國方面有需要制訂法律，掌握國民海外所得資產狀況，落實海外徵稅，由此促成了 FATCA 的立法。

2010 年，美國海外帳戶稅收遵從法（Foreign Account Tax Compliance Act, 以下簡稱 FATCA）作為通過「獎勵聘僱恢復就業法案」（Hiring Incentives to Restore Employment Act, HIRE）的一部分頒布施行，對金融機構進行規範，旨在讓美國國稅局可以掌握美國納稅義務人（包括自然人和法人）直接或間接持有海外帳戶的資產所得情況，從而防堵海外逃漏稅活動³⁵。

FATCA 主要係由「美國國家稅收法」（Internal Revenue Code）第 1471 條海外金融機構應扣繳款項（Withholdable Payments To Foreign Financial Institutions）、第 1472 條海外機構應扣繳款項（Withholdable Payments To Other Foreign Entities）、第 1473 條定義性條款（Definitions）、第 1474 條特別規定（Special Rules），以及上述條文的施行細則所構成³⁶。

FATCA 規定美國海外金融機構（Foreign Financial Institutions, FFIs）需要向美國國稅局（Internal Revenue Service, IRS）提供金額達到申報門檻的美國帳戶資料，美國海外金融機構需要與美國國稅局簽署美國海外金融機構協議（Foreign Financial

³³ Bush signs stimulus bill; rebate checks expected in May, CNN News, <http://edition.cnn.com/2008/POLITICS/02/13/bush.stimulus/> (last visited Apr. 27, 2016)

³⁴ Prof. William H. Byrnes, IV et al., Guide to FATCA Compliance (Chapter 1, Background and Current Status of FATCA), LexisNexis, 1-7, available at <https://www.lexisnexis.com/store/images/samples/9780769853734.pdf> (last modified Feb. 01, 2014).

³⁵ Summary of Key FATCA Provisions, <https://www.irs.gov/businesses/corporations/summary-of-key-fatca-provisions> (last visited Apr. 28, 2016).

³⁶ 楊克成、卓家立、郭彥均、林郁絜（2012），《FATCA 簡介：美國海外帳戶稅收遵從法案》，頁 6-7，建業法律事務所。

Institution Agreement)³⁷，成為加入協定的美國海外金融機構（Participating Foreign Financial Institution, PFFI）。這些加入協定的美國海外金融機構負有的義務主要有三：(1)識別、盡職調查美國帳戶持有人；(2)向美國國稅局報告美國人海外帳戶或者由美國人所持有的海外實體帳戶情況；(3)對於沒有加入協定的美國海外金融機構（non-participating FFIs），未提供足夠資訊辨識其是否為美國人的個人帳戶持有人，或者外國實體的帳戶持有人未能提供足夠資訊識別其是否為實質美國所有人的，所產生的美國來源所得當中 30% 進行扣繳³⁸。

同時也要求海外非金融機構（Non-Financial Foreign Entities, NFFEs）履行申報美國股東資料的義務，違反義務者，扣除並保留其美國來源所得當中 30% 作為稅款。

第二節 美國海外金融機構

美國海外金融機構係指非依據美國本土及其屬地法律設立登記的金融機構³⁹。按 FATCA 定義，「金融機構」係指以收受存款為例行性業務的銀行或類似行業⁴⁰、為他人持有金融資產作為主營業務⁴¹、主要從事投資、轉投資、或有價證券、合夥權益、原物料或者以任何有價證券、合夥、商品（包括期貨、遠期契約或選擇權）的利益經營的機構⁴²。

根據上述定義，金融機構可以分為存款機構（depository institution）、保管機構（custodial institution）以及投資機構（investment entity）。

以臺灣為例，最常見的存款機構是商業銀行，除此之外，還包括其他常規性從事存款業務的金融機構，包括金控、郵政儲金匯業局⁴³、農業金庫⁴⁴、信用合作社⁴⁵等，假如機構純粹為了銷售租賃資產進行抵押保全，或者類似財務運作而接收存款，則不屬於 FATCA 定義下的存款機構⁴⁶。

³⁷ FATCA Information for Foreign Financial Institutions and Entities, <https://www.irs.gov/businesses/corporations/information-for-foreign-financial-institutions> (last visited Apr. 28, 2016).

³⁸ Summary of Key FATCA Provisions, <https://www.irs.gov/businesses/corporations/summary-of-key-fatca-provisions> (last visited Apr. 28, 2016).

³⁹ 26 USC §1473(d)(4).

⁴⁰ 26 USC §1473(d)(5)(A).

⁴¹ 26 USC §1473(d)(5)(B).

⁴² 26 USC §1473(d)(5)(C).

⁴³ 臺融局（一）字第 821029996 號函主旨謂：「交通部郵政儲金匯業局係屬金融機構。」

⁴⁴ 金控、中華郵政及全國農業金庫 FATCA 註冊情形統計整表，<http://www.ba.org.tw/>，最後訪問日期：2016 年 6 月 9 日。

⁴⁵ 參閱信用合作社 FATCA 註冊情形彙整表。

⁴⁶ 26 USC §1471-5(e)(2).

保管機構係指為他人帳戶持有金融資產作為實質業務的一部分，在法定期間內，來自這部分收入占公司總營業額 20%或以上⁴⁷，在臺灣，證券投資信託及顧問法對基金保管機構⁴⁸以及全權委托保管機構⁴⁹進行了定義。

投資機構係指機構本身從事下列業務：（1）交易貨幣市場工具，包括支票、票據、存款證明、衍生性金融商品等，及經營外幣、外匯、利率、指數工具、可轉讓證券、商品期貨等業務⁵⁰；（2）進行個人或集合資產管理⁵¹；（3）為他人從事投資、行政或管理資金、金錢或金融資產的機構⁵²。另外，機構收入主要來自投資、再投資、金融資產交易，或者被其他有從事上述投資機構業務的存款機構、保管機構、保險公司或者控股公司所直接管理或者間接管理⁵³。同時，機構本身提供集合投資工具、共同基金、指數型證券投資信託基金、私募基金、避險基金、創投基金、槓桿收購基金，或者其他基於投資目的而進行投資、再投資、或者金融資產交易的投資工具⁵⁴。在臺灣，符合投資機構定義的有證券公司⁵⁵、期貨公司⁵⁶、投信投顧公司⁵⁷等。

根據 FATCA 規定，與美國財政部簽署協議的美國海外金融機構，需要遵循協議內容，履行識別、盡職調查美國帳戶、申報指定的帳戶資料以及扣繳款項義務⁵⁸，詳見下述。

第一項 識別義務

美國海外金融機構識別審查的標的為美國帳戶。按 FATCA 定義，原則上「美國帳戶」（U.S. Account）係指由一個以上特定美國人，或者由美國公司持有的海外法人所屬的金融帳戶⁵⁹。特定美國人（Specified U.S. Person）原則上係指任何不具有下列性質的美國人：（1）股票在證券交易市場經常性交易的公司⁶⁰；（2）擴增關係集團

⁴⁷ 26 USC §1471-5(e)(3).

⁴⁸ 證券投資信託及顧問法第 5 條第 2 項：「基金保管機構：指本於信託關係，擔任證券投資信託契約受託人，依證券投資信託事業之運用指示從事保管、處分、收付證券投資信託基金，並依本法及證券投資信託契約辦理相關基金保管業務之信託公司或兼營信託業務之銀行。」

⁴⁹ 證券投資信託及顧問法第 5 條第 11 項：「全權委託保管機構：指依本法及全權委託相關契約，保管委託投資資產及辦理相關全權委託保管業務之信託公司或兼營信託業務之銀行。」

⁵⁰ 26 USC §1471-5(e)(4)(i)(A)(1).

⁵¹ 26 USC §1471-5(e)(4)(i)(A)(2).

⁵² 26 USC §1471-5(e)(4)(i)(A)(3).

⁵³ 26 USC §1471-5(e)(4)(i)(B).

⁵⁴ 26 USC §1471-5(e)(4)(i)(C).

⁵⁵ 證券業 FATCA 註冊情形統計彙整表，www.csa.org.tw(最後瀏覽日：2016 年 6 月 9 日)。

⁵⁶ 期貨業 FATCA 註冊情形統計整表，www.futures.org.tw(最後瀏覽日：2016 年 6 月 9 日)。

⁵⁷ 投資信託業 FATCA 註冊情形統計整表，www.sitca.org.tw(最後瀏覽日：2016 年 6 月 9 日)。

⁵⁸ 26 USC §1471(b).

⁵⁹ 26 USC §1471(d)(1)(A).

⁶⁰ 26 USC §1473(3)(A).

(定義如同 26 USC §1471(e)(2)規定，但不適用 26 USC §1471(e)(2)的最後一句內容)的任何成員，其集團公司股票在公開證券市場經常性交易⁶¹的任何成員；(3)任何按 26 USC §501(a)規定免稅的組織或個人退休計畫⁶²；(4)由美國持有控制的任何機構或機關⁶³；(5)任何美國、哥倫比亞特區、美國屬地的政治分支單位，或者由前述一個或多個單位所完全持有的公司或機構⁶⁴；(6)任何銀行⁶⁵；(7)任何不動產投資信託⁶⁶；(8)任何投資監管公司⁶⁷；(9)任何共同信託基金⁶⁸；(10)任何適用 26 USC §664(c)的免稅規定或符合 26 USC §4947(a)(1)的信託⁶⁹。

美國海外金融機構以「美國指標」(U.S. Indicia)作為識別美國帳戶的參考依據，所謂「美國指標」，係指該帳戶持有人具美國公民身分或永久居留權(綠卡)、出生地在美國、具有美國居住地址或者通訊地址(包括美國郵政信箱)、美國電話號碼、持續把資金轉入美國帳戶、委託或簽署授權予具有美國地址的人、轉交郵件地址或代存郵件地址作為惟一被海外金融機構確認的帳戶持有人地址⁷⁰。

第二項 申報義務

美國海外金融機構需要按 FATCA 規定申報下述美國帳戶資訊，在帳戶持有人屬於特定美國人的情形，需要提供帳戶持有人的名稱、地址及納稅識別號碼(Taxpayer Identification Number, TIN)；在帳戶持有人屬於美國持有的外國法人的情形，需要提供實質美國所有人的名稱、地址及納稅識別號碼⁷¹。對於個人和法人帳戶均需要提供帳號⁷²、帳戶餘額或價值⁷³以及該帳戶總存入、總提款或總支出金額的資訊⁷⁴。未能按要求提供上述資料的客戶，將會被認定為不合作帳戶持有人(recalcitrant account holder)⁷⁵。

⁶¹ 26 USC §1473(3)(B). 條文翻譯經本文作者整理自：楊克成、卓家立、郭彥均、林郁絜(2012)，《FATCA 簡介：美國海外帳戶稅收遵從法案》，頁 6-7，建業法律事務所。

⁶² 26 USC §1473(3)(C).

⁶³ 26 USC §1473(3)(D).

⁶⁴ 26 USC §1473(3)(E).

⁶⁵ 26 USC §1473(3)(F).

⁶⁶ 26 USC §1473(3)(G).

⁶⁷ 26 USC §1473(3)(H).

⁶⁸ 26 USC §1473(3)(I).

⁶⁹ 26 USC §1473(3)(J).

⁷⁰ 26 USC §1471-4(c)(5)(iv)(B)(1).

⁷¹ 26 USC §1471(c)(1)(A).

⁷² 26 USC §1471(c)(1)(B).

⁷³ 26 USC §1471(c)(1)(C).

⁷⁴ 26 USC §1471(c)(1)(D).

⁷⁵ 26 USC §1471(d)(6)(A).

第三項 扣繳義務

按 FATCA 規定，美國海外金融機構需要對支付予不合作帳戶持有人或者其他違反規定的美國海外金融機構轉付款項，進行扣除並保留 30% 作為稅款⁷⁶。

「轉付款項」係指任何應扣繳款項或其他可歸類為應扣繳款項的可扣繳給付項目⁷⁷。「應扣繳款項」(withholdable payment) 原則上係指任何來自美國的利息(包括任何原發行折扣)、股利、租金、薪資、溢酬、年金、賠償金、報酬、津貼及其他固定或可確定年度或定期所得、利潤和收入之款項⁷⁸，以及任何因銷售或處分任何源自美國，能產生利息或股利的財產所獲得的交易總所得⁷⁹。

第三節 美國海外非金融機構

凡是不符合海外金融機構定義的，就是 FATCA 所指涉的海外非金融機構⁸⁰。在臺灣，受 FATCA 所規範的美國海外非金融機構，主要是以收取租金、權利金等被動收入為主的非上市上櫃公司，因為這類公司被認為具有較高逃漏稅風險⁸¹。

第一項 識別義務

前述美國海外金融機構審查標的為美國帳戶，而美國海外非金融機構的審查標的則為實質美國人(substantial U.S. Owner)股東。按 FATCA 定義，實質美國人股東分為三類：(1) 對任何公司直接或間接持有超過 10% 股權(按投票權或價值認定)的特定美國人⁸²；(2) 對任何合夥直接或間接持有超過 10% 紅利分配權或資本利得的特定美國人⁸³；(3) 對任何信託直接或間接持有超過 10% 受益權的特定美國人⁸⁴。

第二項 申報義務及扣繳規定

按 FATCA 規定，美國海外非金融機構需要向扣繳代理人提供以下任一項資訊：
(1) 該美國海外非金融機構並無任何實質美國人股東的證明⁸⁵；(2) 該美國海外非金融機構的所有實質美國人股東的姓名、地址以及納稅識別號碼⁸⁶。

⁷⁶ 26 USC §1471(D)(I).

⁷⁷ 26 USC §1471(d)(7).

⁷⁸ 26 USC §1473(1)(A)(i).

⁷⁹ 26 USC §1473(1)(A)(ii).

⁸⁰ 26 USC §1472(d).

⁸¹ 秦嗣悌(等)(2014)，〈探討國際集保機構面臨美國 FATCA 條款實施之因應措施〉，《臺灣集中保管結算所股份有限公司研究報告》，頁 10。

⁸² 26 USC §1473(2)(A)(i).

⁸³ 26 USC §1473(2)(A)(ii).

⁸⁴ 26 USC §1473(2)(A)(iii).

⁸⁵ 26 USC §1472(b)(1)(A).

⁸⁶ 26 USC §1472(b)(1)(B).

由此可見，假如美國海外非金融機構的股東包括實質美國人，就需要向扣繳代理人申報實質美國人股東資訊，這裡的扣繳代理人係指任何對應扣繳款項進行控制、接收、保管、處分或者支付的人⁸⁷，例如臺灣投資人在臺灣的銀行開設的投資帳戶，投資組合裡包括美國證券，則該臺灣的銀行就屬於 FATCA 定義下的扣繳義務人⁸⁸。需要注意的是，即使美國海外非金融機構並無任何實質美國人股東，也需要提供相關證明。當扣繳義務人對該違反上述義務的美國海外非金融機構支付應扣繳款項時，扣繳代理人應自該款項中，扣除並保留 30% 作為稅款⁸⁹。

第四節 除外規定的機構

豁免受益所有人 (Exempt Beneficial Owner, EBO) 係指：(1) 外國政府及其分支機構，或者由上述外國政府機關所完全控制的機構⁹⁰；(2) 國際組織及其完全持有的機構⁹¹；(3) 外國中央銀行⁹²；(4) 其他經美國財政部長確認為低逃稅風險的人⁹³。豁免受益所有人與美國海外金融機構同樣規定在「美國國家稅收法」第 1471 條，從法律體系上解釋，豁免受益所有人應屬於對美國海外金融機構的除外規定。

除外的美國海外非金融機構 (Excepted Non-Foreign Financial Entity, ENFFE) 係指：(1) 股票在證券市場經常性交易的任何公司及其從屬公司⁹⁴；(2) 屬於擴增關係集團 (定義如美國國家稅收法第 1471 條第(e)項第(2)款，但不適用該款最後一句) 的成員而屬於前述股票在證券市場經常性交易的任何公司⁹⁵；(3) 由一個或以上真實 (bona fide) 居民持有，依照美國屬地法令組織設立的主體⁹⁶；(4) 外國政府及其分支機構，或由前述任何一個或多個機構所完全持有的機構⁹⁷；(5) 國際組織或者由國際組織所完全持有的機構⁹⁸；(6) 外國中央銀行⁹⁹；(7) 其他經美國財政部長認為低逃稅風險的人¹⁰⁰。

⁸⁷ 26 USC §1473(4).

⁸⁸ 同註 36，頁 31。

⁸⁹ 26 USC §1472(a)(2).

⁹⁰ 26 USC §1471(f)(1).

⁹¹ 26 USC §1471(f)(2).

⁹² 26 USC §1471(f)(3).

⁹³ 26 USC §1471(f)(4).

⁹⁴ 26 USC §1472(c)(1)(A).

⁹⁵ 26 USC §1472(c)(1)(B). 條文翻譯經本文作者整理自：楊克成、卓家立、郭彥均、林郁絜(2012)，《FATCA 簡介：美國海外帳戶稅收遵從法案》，頁 63，建業法律事務所。

⁹⁶ 26 USC §1472(c)(1)(C).

⁹⁷ 26 USC §1472(c)(1)(D).

⁹⁸ 26 USC §1472(c)(1)(E).

⁹⁹ 26 USC §1472(c)(1)(F).

¹⁰⁰ 26 USC §1472(c)(1)(G).

另外，實質經營的美國海外非金融機構（active Non-Foreign Financial Entity）係指上一個會計年度被動收入占總收入少於 50%，同時總資產中，被動收入的占比低於 50%，資產及利潤的構成大部分來自積極營業行為的海外非金融機構¹⁰¹，反之，有超過一半收入屬於被動收入的海外非金融機構，即消極經營的美國海外非金融機構（passive Non-Foreign Financial Entity），不屬於除外規定的海外非金融機構。

符合上述除外規定的豁免受益所有人以及美國海外非金融機構，得免於履行 FATCA 義務，即識別義務、申報義務以及扣繳義務。

第五節 FATCA 的跨政府協議

雖然租稅協定也有資訊交換的規定，但租稅協定個案資訊交換，適用於具體個案調查，而 FATCA 的跨政府協議則適用於常規性查稅，兩者適用不同的資訊交換方式，另外，租稅協定是為了防止雙重課稅，而跨政府協議則是為了防堵美國海外逃漏稅活動，兩者目標各異，根據 OECD 範本第 26 條第 2 項意旨，即使一國透過租稅協定取得的資訊在約定以外的領域也存在使用價值，但該國也不能因此把資訊用於約定以外的其他用途上，因此，若採嚴格的資訊合目的性使用原則，則個人資料只能透過相應的途徑去獲取，臺灣稅捐主管機關審查租稅協定他方締約國提出的資訊請求時，會確認該資訊請求是否適用租稅協定或租稅稽徵目的所提出，假如屬於試探性質或不具明確性的調查案件，例如僅為確認其居住者是否具備請領社會福利的資格，或是用於其他刑事案件（防制洗錢或貪污治罪等用途）的調查，主管機關均不進行資訊交換¹⁰²，因此，FATCA 的跨政府協議有其存在的必要。

按 FATCA 規定，美國海外金融機構需要直接向美國國稅局提交美國帳戶資料，但海外金融機構依其居住國法律設立登記，須遵守其設立登記國的法律制度，提供客戶資料予其他國家，存在適法性疑慮，例如個人資料保護法，以及其他關於金融機構對客戶資料的保密規定，即使這些金融機構願意配合美國徵稅，也會因為當地法律的禁止規定，而無法遵循 FATCA 規定，另外，FATCA 性質上屬於美國內國法，無法直接規範其他國家和地區，因此，美國需要以跨政府協議的方式，與其他國家和地區進

¹⁰¹ 同註 36，頁 12。

¹⁰² 什麼是資訊交換？我國目前進行資訊交換的審核要件為何？執行情形如何？

，<https://www.mof.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=190&pid=1030#>（最後瀏覽日：2016 年 6 月 20 日）。

行協商談判，在法律性質上，跨政府協定屬於國際條約¹⁰³，具有國際法域外管轄管轄效力，一經簽署，締約國受到條約內容所拘束，承擔國際責任，不能以牴觸其內國法規定為理由，拒絕履行條約義務，另外，與美國簽訂跨政府協議，可以獲得額外豁免以及簡化申報程序，從而降低金融機構的遵循負擔¹⁰⁴。

跨政府協議按互惠條款的有無，以及資料傳輸方式的不同，分為跨政府協議模式一與跨政府協議模式二，詳見下述。

第一項 跨政府協議模式一

按跨政府協議模式一的規定，美國海外金融機構將蒐集到的帳戶資料向締約國主管機關提交，經締約國主管機關彙整後，由該主管機關向美國國稅局傳輸資料¹⁰⁵。

跨政府協議模式一範本以互惠條款¹⁰⁶之有無，分為互惠型協議範本（Reciprocal Model 1A Agreement, Preexisting TIEA or DTC）及非互惠型協議範本（Nonreciprocal Model 1B Agreement）兩類，而非互惠型範本又再分為已簽署稅務資訊交換協定或租稅協定之非互惠型跨政府協議模式一範本（Nonreciprocal Model 1B Agreement, Preexisting TIEA or DTC），以及未簽署稅務資訊交換協定與租稅協定之非互惠型跨政府協議模式一（Nonreciprocal Model 1B Agreement, No TIEA or DTC）兩類¹⁰⁷。由此可見，在第一類跨政府協議，已經與美方簽署稅務資訊交換協定或者租稅協定的國家和地區，可以選擇以互惠型或者非互惠型協議方式簽署，而未簽署稅務資訊交換協定或租稅協定的，則只能選擇非互惠型協議範本。

¹⁰³ 司法院解釋第 329 號指出：「憲法所稱之條約係指中華民國與其他國家或國際組織所締結之國際書面協定，包括用條約或公約之名稱，或用協定等名稱而其內容直接涉及國家重要事項或人民之權利義務且具有法律上效力者而言。」

¹⁰⁴ 《海外帳戶稅收合規法案》《跨政府協議》常見問題（答 3），http://www.fstb.gov.hk/fsb/simpchi/topical/doc/fatca-faq2_c.pdf（最後瀏覽日：2016 年 8 月 10 日）。

¹⁰⁵ FATCA Information for Governments, <https://www.irs.gov/businesses/corporations/fatca-governments> (last visited Jul. 15, 2016).

¹⁰⁶ Model Intergovernmental Agreement to Improve Tax Compliance And To Implement FATCA §6(1), “Reciprocity. The [Government of the] United States acknowledges the need to achieve equivalent levels of reciprocal automatic information exchange with [FATCA Partner]. The [Government of the] United States is committed to further improve transparency and enhance the exchange relationship with [FATCA Partner] by pursuing the adoption of regulations and advocating and supporting relevant legislation to achieve such equivalent levels of reciprocal automatic exchange.”

¹⁰⁷ Model Intergovernmental Agreements, <https://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/Pages/FATCA.aspx> (last visited Jul. 15, 2016).

第二項 跨政府協議模式二

根據跨政府協議模式二規定，美國海外金融機構直接向美國國稅局，傳輸指定的客戶資料¹⁰⁸。由於資訊交換只能在政府間進行，在這種模式下，美國海外金融機構需要與美國國稅局簽署海外金融機構協定¹⁰⁹，單方面向美國提供指定資訊，美方並沒有相應地負有提供資訊的義務，相較於跨政府協議模式一，締約國政府負責與美方進行資訊交換，跨政府協議模式二的締約國政府擔當輔助的角色，協助其國內金融機構遵循規定。由於最早加入的國家有瑞士和日本，故跨政府協議模式二又稱為瑞士模式或者日本模式¹¹⁰。

臺灣已經與美國簽署跨政府協議模式二，於 2014 年 6 月 30 日視為生效，美方代表機構是美國在臺協會，臺灣代表機構是駐美國臺北經濟文化代表處¹¹¹。美國財政部已於美東時間 2014 年 6 月 23 日，將臺灣列入 FATCA 視同簽署名單¹¹²。

跨政府合作協定模式二範本沒有互惠條款，根據國家和地區是否與美方簽署稅務資訊交換協定或租稅協定，分為已簽署稅務資訊交換協定或租稅協定的跨政府協議模式二（Model 2 Agreement, Preexisting TIEA or DTC），以及尚未簽署稅務資訊交換協定或租稅協定的跨政府協議模式二（Model 2 Agreement, No TIEA or DTC）¹¹³。跨政府協議模式一以及跨政府協議模式二的差異，簡單整理如下表：

¹⁰⁸ FATCA Information for Governments, <https://www.irs.gov/businesses/corporations/fatca-governments> (last visited Jul. 15, 2016).

¹⁰⁹ 同註 36。

¹¹⁰ FATCA Information for Governments, <https://www.irs.gov/Businesses/Corporations/FATCA-Governments> (last visited Jul. 15, 2016)。

¹¹¹ U.S. Department of the Treasury, <https://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/Pages/FATCA.aspx> (last visited May 20, 2016).

¹¹² 美國財政部於美東時間 6 月 23 日將我國列入 FATCA 視同簽署國名單, http://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201406240005&toolsflag=Y&dtable=News (最後瀏覽日：2016 年 6 月 12 日)。

¹¹³ Model Intergovernmental Agreements, <https://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/Pages/FATCA.aspx> (last visited Jul. 15, 2016).

【表 1】跨政府協議模式一與跨政府協議模式二

締約模式	Model 1A	Model 1B	Model 2
締約對象	互惠國（即與美國訂有所得稅資訊協定或稅務資訊交換協定的國家）	非互惠國（即未與美國訂有所得稅資訊協定或稅務資訊交換協定的國家）	未特定
金融機構簽訂個別協議的義務	免除	免除	未免除
資訊提供方式	由締約國政府提供	由締約國政府提供	由海外金融機構個別提供
美方提供締約國稅務資訊的義務	有義務	無義務	無義務

資料來源：林恆鋒、楊鎮綱(2014)，〈外國稅收遵從法之進展〉，《稅務旬刊》，頁 36。

第三項 法律衝突

第一款 與金融機構法定保密義務的衝突

金融機構與客戶之間基於契約義務而存在信賴關係，同時基於法律規定而負有法定保密義務，在臺灣，關於銀行保密義務規定在銀行法第 28 條第 4 項¹¹⁴、同法第 48 條第 2 項¹¹⁵，旨在對個人資料保密，從而保障客戶的隱私權¹¹⁶。其他金融機構保密義務的規定還包括國際金融業務條例第 18 條¹¹⁷、第 22 條之 8¹¹⁸、第 22 條之 17¹¹⁹、金融

¹¹⁴ 銀行法第 28 條第 4 項：「銀行經營信託及證券業務之人員，關於客戶之往來、交易資料，除其他法律或主管機關另有規定外，應保守秘密；對銀行其他部門之人員，亦同。」

¹¹⁵ 銀行法第 48 條第 2 項：「銀行對於客戶之存款、放款或匯款等有關資料，除有下列情形之一者外，應保守秘密：一、法律另有規定。二、對同一客戶逾期債權已轉銷呆帳者，累計轉銷呆帳金額超過新臺幣五千萬，或貸放後半年內發生逾期累計轉銷呆帳金額達新臺幣三千萬元以上，其轉銷呆帳資料。三、依第一百二十五條之二、第一百二十五條之三或第一百二十七條之一規定，經檢察官提起公訴之案件，與其有關之逾期放款或催收款資料。四、其他經主管機關規定之情形。」

¹¹⁶ 司法院大法官釋字第 293 號：「銀行法第 48 條第 2 項規定：『銀行對於顧客之存款、放款或匯款等有關資料，除其他法律或中央主管機關另有規定者外，應保守秘密』，旨在保障銀行之一般客戶財產上之秘密及防止客戶與銀行往來資料之任意公開，以維護人民之隱私權。」

¹¹⁷ 國際金融業務條例第 18 條：「國際金融業務分行，除依法院裁判或法律規定者外，對第三人無提供資料之義務。」

¹¹⁸ 國際金融業務條例第 22 條之 8：「國際證券業務分公司經營國際證券業務，準用第八條至第十條、第十八條至第二十條及第二十一條之一規定。」

¹¹⁹ 國際金融業務條例第 22 條之 17：「國際保險業務分公司經營國際保險業務，準用第八條、第十條、第十八條至第二十條及第二十一條之一規定。」

控股公司法第 42 條¹²⁰、金融控股公司子公司間共同行銷管理辦法第 13 條第 2 項¹²¹以及信託業法施行細則第 14 條¹²²等。

為了遵循跨政府協議模式二的規定，臺灣金融機構需要直接向美國國稅局提交美國帳戶資料。現行臺灣法律對於金融機構向其他國家或地區提供客戶資料並無明文規定，惟按銀行法第 48 條第 2 項第 4 款「其他經主管機關規定之情形」，因此，主管機關金管會，得對銀行保密義務作例外規定，准許銀行對美國國稅局提供帳戶資料。

銀行法的規範對象為商業銀行、專業銀行及信託投資公司¹²³，而需要遵循跨政府協議模式二的，還包括證券業、期貨業、投信投顧公司、信用合作社、人壽保險業、金控、中華郵政、農業金庫¹²⁴等金融機構，例如金控公司所適用的金融控股公司法，就沒有對保密義務作除外規定，也沒有準用銀行法第 48 條第 2 項第 4 款的相關規定，即主管機關不能透過例外規定排除法定保密義務，另外，金融控股公司法第 42 條第 1 項：「金融控股公司及其子公司對於客戶個人資料、往來交易資料及其他相關資料，除其他法律或主管機關另有規定者外，應保守秘密。」金控公司及其子公司對客戶資料負有法定保密義務，而金管會與美方洽簽跨政府協議模式二，為遵循跨政府協議模式二，金控公司及其子公司需要向美方提交相關客戶資料，但金管會至今仍未頒佈施行任何包括金控公司在內的金融機構法定保密義務的例外規定。因此，金控公司向美國國稅局提供客戶資料，存在於法無據的問題。

第二款 與個人資料保護法的衝突

個人資料保護法第 2 條規定了該法的用詞定義，其中，第一款規定「個人資料：指[各種]得以直接或間接方式識別該個人之資料。」，第三款規定「蒐集：指以任何方式取得個人資料。」，第四款規定「處理：指為建立或利用個人資料檔案所為資料

¹²⁰ 金融控股公司法第 42 條：「金融控股公司及其子公司對於客戶個人資料、往來交易資料及其他相關資料，除其他法律或主管機關另有規定者外，應保守秘密。（第 1 項）主管機關得令金融控股公司及其子公司就前項應保守秘密之資料訂定相關之書面保密措施，並以公告、網際網路或主管機關指定之方式，揭露保密措施之重要事項。（第 2 項）」

¹²¹ 金融控股公司子公司間共同行銷管理辦法第 13 條第 2 項：「金融控股公司之子公司間相互揭露客戶資料或依前項規定將客戶資料交付予同一金融控股公司之其他子公司時，應訂定保密協定，並維護客戶資料之機密性或限制其用途；收受並運用資料之其他子公司不得再向其他第三人揭露該等資料。」

¹²² 信託業法施行細則：「本法第二十二條第一項所定之忠實義務，包括信託業對於其客戶之往來、交易資料，除其他法律或主管機關另有規定外，應保守秘密之義務。（第 1 項）前項保密義務，應依本法第十九條第一項第十三款規定載明於信託契約中。（第 2 項）」

¹²³ 銀行法第 20 條參照。

¹²⁴ 銀行商業同業公會全國聯合會網站，

<http://www.ba.org.tw/Notice/Detail/362?returnurl=%2FNotice%2FIndex%3Fpage%3D6%26type%3DLatestNews> (最後瀏覽日：2016 年 5 月 20 日)。

之記錄、輸入、儲存、編輯、更正、複製、檢索、刪除、輸出、連結或內部傳送。」，第六款規定「國際傳輸：指將個人資料作跨國（境）之處理或利用。」。

金融機構的帳戶資料，包含了客戶的聯絡方式、財務狀況等資訊，符合個人資料保護法的對個人資料的定義。另外，按個人資料保護法規範，國際傳輸個人資訊的主體，可以分為公務機關間的國際傳輸、非公務機關間的國際傳輸，以及公務機關與非公務機關間的國際傳輸，在跨政府協議模式一的情形，由金融機構向其所在國主管機關提供客戶資料，該國主管機關把資料統整後傳輸給美國國稅局，屬於公務機關間的國際傳輸。而臺灣採用跨政府協議模式二的資料傳輸模式，跨政府協議模式二要求金融機構直接向美國國稅局報告，屬於非公務機關對公務機關的國際傳輸，因此，臺灣金融機構執行跨政府協議模式二，需要遵守個人資料保護法的規定。

金融機構符合個人資料保護法所規定的情形之一，得對個人資料進行蒐集、處理與利用，但金融機構按美方要求蒐集處理相關客戶資料，在於協助美方徵稅，與增進公共利益無關¹²⁵，甚至可能對當事人權益造成侵害¹²⁶，更難謂有利於當事人權益¹²⁷，因此，按個人資料保護法規定，金融機構只能在徵得當事人同意¹²⁸後，對個人資料進行蒐集、處理及利用，目前實務上，金融機構主要是在提交資料前，以徵得當事人同意的方式，提交客戶資料予美國國稅局，遵循跨政府協議模式二¹²⁹。

現行個人資料保護法對金融機構為國際傳輸個人資料，採取原則同意，例外禁止的立法方式，只有在涉及到國家重大利益、國際條約或協定有特別規定、接受國對於個人資料之保護未有完善之法規，致有損當事人權益之虞、以迂迴方法向第三國（地區）傳輸個人資料規避本法的情況，主管機關才會進行限制¹³⁰。

第四項 小結

跨政府協議模式一，首先由 OECD 會員國的法國、德國、意大利、西班牙和英國簽署¹³¹，是目前大多數國家和地區所採用的跨政府協議模式。對於各國政府選擇跨政

¹²⁵ 個人資料保護法第 19 條但書第六款參照。

¹²⁶ 個人資料保護法第 19 條但書第八款參照。

¹²⁷ 個人資料保護法第 20 條但書第七款參照。

¹²⁸ 個人資料保護法第 19 條但書第五款、第 20 條但書第六款參照。

¹²⁹ 例如：富邦投信遵循 FATCA 法案蒐集、處理及利用個人資料同意書（自然人客戶），https://www.fubon.com/asset-management/download/download_asset-management/FATCA-4.pdf（最後瀏覽日：2016 年 8 月 10 日）。

¹³⁰ 個人資料保護法第 21 條參照。

¹³¹ FATCA and CRS Key Terms, <http://fatca.thomsonreuters.com/about-fatca/intergovernmental-agreement/> (last visited Mar.12, 2016).

府協議模式一，或者跨政府協議模式二的理由，本文認為，一些財政收入高度依賴租稅競爭和銀行保密的國家或地區，例如避稅港（tax haven），雖然對其他國家進行海外追稅擔當重要角色，但本身缺乏誘因去取得其境外國民的所得資訊，或者有些國家地區在稅制上採取屬地主義，沒有對海外所得追稅的需要，即使美國相應地提供這些國家地區人民的稅務資訊，實際作用也相當有限，因此，由於經濟型態以及政策取向不同，不是所有國家都適用互惠模式，各國根據實際需要，選擇加入跨政府協議模式一，或者跨政府協議模式二。

臺灣因為尚未與美國簽署租稅協定或者稅務資訊交換協定，缺乏進行資訊交換的法律基礎，而選擇跨政府協議模式二¹³²，對此，金管會的解釋如下：「Model 1 IGA 之設計係透過政府間執行『自動資訊交換』，即由政府間定期蒐集約定之資訊並依約定之時間自動提供給對方締約國。考量我國目前尚未與美國簽署『避免雙重課稅協定（ADTA）』或『稅務資訊交換協定（TIEA）』，在雙方建立正式稅務資訊交換機制前，宜採循序漸進方式與美國合作，因此經政府部門間共同討論，先採行 Model 2 之『個案』資訊提供方式。」¹³³

然而，跨政府協議模式一的非互惠型範本分為已簽署稅務資訊交換協定或租稅協定之非互惠型跨政府協議模式一範本，以及未簽署稅務資訊交換協定與租稅協定之非互惠型跨政府協議模式一，因此，對於金管會的解釋應該理解為，即使缺乏資訊交換的法律基礎，仍然可以加入跨政府協議模式一，只是必須以非互惠型模式（Model 1B）締結，假如要以互惠型模式（Model 1A）締結，則必須與美國訂有相關資訊交換協定為前提。

¹³² 臺灣財富管理交流協會網站，

http://www.ac-wmat.org/web/news/news_2.jsp?at_id=AT1403059897299(最後瀏覽日：2016年7月22日)。

¹³³ 張鈞璋（2015），《美國海外稅收遵從法案（FATCA）之研究》，頁67，逢甲大學財經法律研究所碩士論文。

第四章 歐洲聯盟指令、稅務行政互助公約及租稅協定

第一節 歐洲聯盟指令

第二次世界大戰後，歐洲國家開始進行政治經濟整合運動，依據 1951 年巴黎條約成立「歐洲煤鋼共同體」（European Coal and Steel Community, ECSC），採取「超國家主義」（supranationalism）的運作模式，與政府間合作不同，超國家主義係指成員國在國家之上協議成立一主體，在特定領域共同將部分主權轉渡予該主體行使，各成員國遵守由該主體制訂頒布的法律。歐洲聯盟（European Union, 以下簡稱歐盟）屬於「超國家組織」（supranational organization），主要包括歐洲議會（European Parliament）、歐盟理事會（Council of the European Union）、歐盟法院（Court of Justice of the European Union）等機構，截至目前為止，歐盟共有 28 個成員國¹³⁴，這些國家在政治經濟上已經具備相當整合程度。

納稅人跨國經濟活動個案數字迅速成長，配合國際性金融機構，使成員國稅捐機關查核困難度增加，為防杜跨境逃漏稅活動，有必要推動成員國間在稅務領域上進行行政合作¹³⁵，而歐盟指令（Council Directive 77/799/EEC）因為經濟環境變遷，僅僅是進行修訂不足以應付歐盟對成員國行政合作的需求¹³⁶，因此，歐盟於 2011 年發布了歐盟指令（Council Directive 2011/16/EU），取代原有的歐盟指令（Council Directive 77/799/EEC）¹³⁷，建立了包括個案資訊交換、自動資訊交換以及自發資訊交換在內，更全面的資訊交換行政合作制度¹³⁸，在 2014 年，歐盟通過擴大自動資訊交換的適用範圍，更有效地協助成員國應對跨境逃漏稅活動，發布了歐盟指令（Council Directive 2014/107/EU），對歐盟指令（Council Directive 2011/16/EU）中自動資訊交換的部分條文進行修訂¹³⁹。

¹³⁴ European Union, <http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/> (last visited Mar. 22 2016).

¹³⁵ Council Directive 2011/16/EU Preamble(1).

¹³⁶ Council Directive 2011/16/EU Preamble(4)-(6).

¹³⁷ Council Directive 2011/16/EU §28.

¹³⁸ Enhanced administrative cooperation in the field of (direct) taxation, http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_cooperation/mutual_assistance/direct_tax_directive/index_en.htm (last visited Mar. 25 2016).

¹³⁹ Preventing tax evasion and fraud: the scope for automatic exchange of information is extend, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/146126.pdf (last visited Mar.20 2016).

第一項 歐盟指令的效力

歐洲聯盟法（European Union Law，以下簡稱歐盟法）的淵源種類主要有三種，分別是主要法律（primary law）、派生法律以及補充法律（supplementary law）¹⁴⁰，其中，派生法律係指歐盟機構根據歐盟條約授權程序所通過的法律，按「歐盟運作方式條約」（Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU）第 288 條規定，包括規則（regulation）、指令(directive)、建議（recommendation）以及意見（opinion），歐盟頒佈的指令，對所有成員國有拘束力，但對於履行義務的形式及方法，得由成員國自行決定¹⁴¹。因此，作為歐盟頒佈的法律本身，指令需要由成員國按各自不同的國情，轉換為內國法規範，從而落實執行指令內容，是歐盟具有相當彈性的立法模式¹⁴²。將指令轉換為內國法的程序需要在規定期限前完成，歐盟指令（Council Directive 2011/16/EU）規定，原則上各成員國轉換工作需要在 2013 年 1 月 1 日前完成，但對第 8 條自動資訊交換規定的轉換工作，則可以遲至 2015 年 1 月 1 日前完成¹⁴³。

當歐盟法與成員國內國法規定相互牴觸時，應優先適用歐盟法¹⁴⁴。這是因為歐盟法作為歐盟成員國所共同遵守的法律，假如允許產生衝突時，成員國繼續適用其內國法，或者透過事後立法規避歐盟法義務，將會嚴重危害歐盟法執行成效。

成員國拒絕履行或者不遵守歐盟法律而使人民權利受損，個人因為成員國違反歐盟法律而被禁止在本國法院起訴，或者國家法院拒絕援引歐盟法律進行審理，都將與歐盟法律適用於各成員國的本旨相違背，在 Marshall 案¹⁴⁵中，歐盟法院認為個人得援引歐盟指令對歐盟成員國提起訴訟，進行權利救濟¹⁴⁶。由此可見，成員國因執行歐盟指令致納稅人權利受損，納稅人得依據歐盟法規定，在其本國法院提起訴訟。

¹⁴⁰ 洪德欽（2015），〈歐盟法的淵源〉，洪德欽、陳淳文、陳靜慧、吳志光、黃舒芃、吳秦雯、楊通軒、陳麗娟，《歐盟法之基礎原則與實務發展（上）》，頁 5，國立臺灣大學出版中心。

¹⁴¹ Treaty on the Functioning of the European Union §288, “To exercise the Union's competences, the institutions shall adopt regulations, directives, decisions, recommendations and opinions. A regulation shall have general application. It shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States. A directive shall be binding, as to the result to be achieved, upon each Member State to which it is addressed, but shall leave to the national authorities the choice of form and methods. A decision shall be binding in its entirety. A decision which specifies those to whom it is addressed shall be binding only on them. Recommendations and opinions shall have no binding force.”

¹⁴² 同註 140，頁 11。

¹⁴³ See Council Directive 2011/16/EU §29.

¹⁴⁴ 同註 140，頁 36。

¹⁴⁵ Case 152/84, Marshall v. Southampton AHA [1986] ECR 723.

¹⁴⁶ 同註 140，頁 35-36。

第二項 資訊交換規範

第一款 自發資訊交換

歐盟指令（Council Directive 2011/16/EU）對自發資訊交換的定義為非系統性（non-systematic）傳輸，係成員國在沒有受到事先請求的情況下，不定時傳送資訊給其他成員國的資訊交換方式¹⁴⁷。在具體執行上，按歐盟指令（Council Directive 2011/16/EU）第 9 條規定，各成員國機關應該在下列情況下，自發地向其他成員國機關提供資訊：

（1）成員國機關有合理假設將會對其他成員國構成課稅損失的情況¹⁴⁸；（2）納稅人獲得稅捐減免，但被其他成員國加重納稅義務負擔的情形¹⁴⁹；（3）成員國的納稅人與其他成員國的納稅人進行經濟活動，可能在該成員國、其他成員國或者同時在兩個成員國產生節稅效果¹⁵⁰；（4）成員國機關有合理假設該企業集團能夠透過內部移轉利潤的方式達到節稅效果¹⁵¹；（5）由其他成員國轉發到成員國的資料，可能供後續成員國用作查稅的相關資料¹⁵²。另外，相關資訊屬於可取得的情況下，成員國應該在一個月內傳遞¹⁵³，假如資料具有電子檔案模式，則成員國應該在七個工作天內傳輸¹⁵⁴。

第二款 個案資訊交換

歐盟指令（Council Directive 2011/16/EU）將個案資訊交換定義為在具體案件中，成員國根據其他成員國的請求，提供相關資訊的過程¹⁵⁵。具體執行時，假如受請求的成員國認為其他成員國提出的資訊請求，沒有採取行政調查的必要時，應該立刻附理由通知對方成員國¹⁵⁶。而為了取得受他國請求的資訊或者進行相關行政調查，受請求的機關應該採取等同於本機關，或者受到本國其他部門機關要求時相同的程序¹⁵⁷。機關應該在不違反其所在國強行規定的前提下，向提出具體請求的成員國機關提供原始資料文件¹⁵⁸。

¹⁴⁷ See Council Directive 2011/16/EU §3(10).

¹⁴⁸ See Council Directive 2011/16/EU §9(1) (a).

¹⁴⁹ See Council Directive 2011/16/EU §9(1) (b).

¹⁵⁰ See Council Directive 2011/16/EU §9(1) (c).

¹⁵¹ See Council Directive 2011/16/EU §9(1) (d).

¹⁵² See Council Directive 2011/16/EU §9(1) (e).

¹⁵³ See Council Directive 2011/16/EU §10(1).

¹⁵⁴ See Council Directive 2011/16/EU §10(2).

¹⁵⁵ See Council Directive 2011/16/EU §3(8).

¹⁵⁶ See Council Directive 2011/16/EU §6(2).

¹⁵⁷ See Council Directive 2011/16/EU §6(3).

¹⁵⁸ See Council Directive 2011/16/EU §6(4).

受請求的成員國機關應自收到資訊請求後，六個月內把相關資料向提出請求的成員國機關傳輸，但在相關資料屬於機關既有資料的情況下，則應該在兩個月內提供¹⁵⁹，雙方成員國機關也可以通過合意，自行決定資料傳輸的期限，從而不受上述時間的限制¹⁶⁰。另外，假如請求內容屬於電子文件，受請求的成員國機關應自收到請求之日起，立即對內容進行確認，時間上不應該超過七個工作天¹⁶¹。受請求的成員國機關自收到請求後一個月內，應該將請求上存在的任何缺漏以及需要額外補充的背景資訊，通知提出請求的機關¹⁶²。當受請求的成員國機關無法在期限內回覆請求時，應立即通知提出請求的成員國機關，並且務必在收到請求後三個月內，向提出請求的成員國機關報告無法如期回覆的原因，以及可能進行回覆的時間¹⁶³。成員國機關受請求提供非既有資料，以及無法回覆受請求提供的資訊，或者因為存在本指令第 17 條規定的情形而拒絕提供資訊，應該立即通知提出請求的成員國機關，並且務必自收到請求後一個月內完成¹⁶⁴。成員國不能僅僅因為缺乏課稅利益而拒絕提供資訊¹⁶⁵，另外，成員國不得僅因資訊為銀行、其他金融機構、名義代表人、代理人或受託人所有、或與所有權利益有關為由，而拒絕提供資訊。¹⁶⁶

第三款 自動資訊交換

歐盟指令（Council Directive 2011/16/EU）對於在居住國以外的其他成員國進行經濟活動的納稅人，透過規定提供特定類別的資產所得，在成員國間實施強制性自動資訊交換，但後來對於金融商品的國際投資機會增加，而歐盟指令（Council Directive 2011/16/EU）規定自動資訊交換的資料種類主要屬於非金融性質，致使歐盟指令（Council Directive 2011/16/EU）對於這類情形的處理應變上顯得缺乏效率¹⁶⁷。

自動資訊交換在防杜跨境逃漏稅活動上扮演重要角色，例如美國通過與其他國家簽訂雙邊資訊交換協定執行 FATCA 規定，以及在 G20 授權 OECD 發展自動資訊交換全球標準¹⁶⁸。為了與國際發展接軌，歐盟在 2014 年發布了歐盟指令（Council Directive 2014/107/EU），歐盟指令（Council Directive 2014/107/EU）對歐盟指令

¹⁵⁹ See Council Directive 2011/16/EU §7(1).

¹⁶⁰ See Council Directive 2011/16/EU §7(2).

¹⁶¹ See Council Directive 2011/16/EU §7(3).

¹⁶² See Council Directive 2011/16/EU §7(4).

¹⁶³ See Council Directive 2011/16/EU §7(5).

¹⁶⁴ See Council Directive 2011/16/EU §7(6).

¹⁶⁵ See Council Directive 2011/16/EU §18(1).

¹⁶⁶ See Council Directive 2011/16/EU §18(2).

¹⁶⁷ See Council Directive 2014/107/EU Preamble(5).

¹⁶⁸ See Council Directive 2014/107/EU Preamble(2).

(Council Directive 2011/16/EU) 中，關於自動資訊交換的條文進行若干修訂，擴張自動資訊交換的適用範圍¹⁶⁹，未作修訂的部分，則繼續適用歐盟指令 (Council Directive 2011/16/EU) 對自動資訊交換的規定，以下會對歐盟指令中，部分的自動資訊交換規定內容進行介紹。

對自動資訊交換的定義，將原來歐盟指令 (Council Directive 2011/16/EU) 第 3 條第 9 條的規定刪除，按歐盟指令 (Council Directive 2014/107/EU) 第 1 條第 1 段規定改為「成員國在沒有受到請求的情況下，定期與其他成員國就事前約定的資料類別，進行系統性資訊交換的過程，在歐盟指令 (Council Directive 2011/16/EU) 第 8 條的內容下，成員國自稅捐檔案中，用於進行交換的既有資訊，可透過對方成員國蒐集與處理資料程序中進行檢索，在歐盟指令 (Council Directive 2011/16/EU) 第 8 條第 3a 段、第 8 條第 7a 段、第 21 條第 2 段、第 25 條第 2 段以及同條第 3 段的內容下，任何資本化術語的意思，都應該與附錄 1 所列示的定義相一致¹⁷⁰」。

在具體執行上，按歐盟指令 (Council Directive 2011/16/EU) 第 8 條第 1 段規定，成員國自 2014 年 1 月 1 日起的課稅期間，應該對其他成員國居民的所得、董事酬勞、壽險、退休金以及不動產所有權收入，共五項資訊進行自動交換¹⁷¹。歐盟指令

(Council Directive 2014/107/EU) 在歐盟指令 (Council Directive 2011/16/EU) 第 8 條增訂了第 3a 段，對自動資訊交換的具體資訊內容進行規定，例如對保管帳戶，需要申報當中的利息總額、股利總額、自持有帳戶內的資產所產生的其他所得總額、在該日曆年度內或者其他合適的報告期間內，帳戶入帳的情況¹⁷²，以及在該日曆年度內或者其他合適的報告期間內，金融機構通過為帳戶持有人提供保管、經紀、代理或者除此以外的其他中介服務，銷售或者贖回金融資產入帳的總收入¹⁷³。

按歐盟指令 (Council Directive 2011/16/EU) 第 8 條第 3 段規定，成員國得向其他成員國指出其不希望收到關於同條第 1 段所列之資產所得資訊種類，或者不希望收到超過一定金額門檻的資產所得資料，假如成員國沒有向歐盟委員會報告其持有同條第 3 段所列示之資產所得資訊種類，該成員國將會被視為不希望收到上述資訊¹⁷⁴。歐盟

¹⁶⁹ See Council Directive 2014/107/EU Preamble(6).

¹⁷⁰ See Council Directive 2014/107/EU §1(1).

¹⁷¹ See Council Directive 2011/16/EU §8(1).

¹⁷² See Council Directive 2014/107/EU §1(2)(b)(e)(i).

¹⁷³ See Council Directive 2014/107/EU §1(2)(b)(e)(ii).

¹⁷⁴ See Council Directive 2011/16/EU §8(3).

指令（Council Directive 2014/107/EU）對此進行修訂，取消金額門檻的規定¹⁷⁵，因為這些門檻限制在實務上證實難以運作¹⁷⁶。

第二節 稅務行政互助公約

為促進各成員國間進行稅務合作，早在 1988 年 OECD 與歐洲理事會（Council of Europe）已經制定了「稅務行政互助公約」（the Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters），推動多邊稅務資訊交換，共同打擊跨國逃漏稅活動，當時公約只限 OECD 及歐洲理事會成員國加入，直到 2010 年對稅務行政互助公約進行了修訂，作為國際標準開放其他國家和地區加入¹⁷⁷，截至 2016 年 7 月 12 日止，共有 98 個國家和地區¹⁷⁸加入，當中包括 G20 成員國、OECD 成員國、金磚四國（BRICs）、主要的國際金融中心以及一些開發中國家¹⁷⁹，最近，巴拿馬也提出加入本公約的申請¹⁸⁰。

本公約分為 6 章，條文共 32 條。資訊交換作為締約國之間就稅務事項提供行政協助的方式之一¹⁸¹。資訊交換為締約國雙方稅捐機關進行行政互助的方式之一。資訊交換規定在本公約第三章，個案資訊交換、自動性資訊交換及自發性資訊交換的定義性條文，分別規定在本公約第 5 條、第 6 條和第 7 條。

除此之外，本公約強調締約國間進行相互行政互助，例如公約第 8 條規定了「同步租稅查核」（Simultaneous Tax Examinations），「兩個或以上締約國得就共同或相關的課稅利益，以交換各自蒐集到的相關資訊的方式，相互協議決定在同一時期內，在各自國家境內進行獨立之稅務調查」¹⁸²，在資訊交換的過程中，一般¹⁸³由納稅人國籍國執行稅務調查，負責提供資訊的締約國主管機關，本身並不對資料進行實質調查，

¹⁷⁵ See Council Directive 2014/107/EU §1(2)(a).

¹⁷⁶ Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2011/16/EU as regards mandatory automatic exchange of information in the field of taxation, European Commission, 2, at http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/company_tax/transparency/com_2015_135_en.pdf (last visited May 25, 2016).

¹⁷⁷ Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters, <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/conventiononmutualadministrativeassistanceintaxmatters.htm> (last visited Jul. 18, 2016).

¹⁷⁸ Jurisdictions Participating in the Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters, http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Status_of_convention.pdf (last visited Aug. 16 2016).

¹⁷⁹ Signatories of the Multilateral Competent Authority Agreement on Automatic Exchange of Financial Account Information and Intended First Information Exchange Date, <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/MCAA-Signatories.pdf> (last visited Aug. 19, 2016).

¹⁸⁰ Panama decides to sign multilateral tax information sharing convention. <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/panama-decides-to-sign-multilateral-tax-information-sharing-convention.htm> (last visited Aug. 16, 2016).

¹⁸¹ See the Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters §1(1).

¹⁸² See the Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters §8.

¹⁸³ 美國 FATCA、歐盟指令、租稅協定的調查工作均由資訊請求國或者負責接收資訊的一方進行。

僅需要按照約定蒐集相關個人資料並提交給締約他方，根據該條文意旨，負責提供資訊的締約國也可以對資訊請求國的納稅人進行獨立調查，而負責提供資訊的一方作為所得來源國，對資訊請求國的納稅人，在其管轄權範圍內的進行的經濟活動，有更全面的資料記錄，兩國同時進行稅務調查，有助於提高稅務調查效率，減少爭議的發生。

同時，本公約第 9 條規定了「跨國租稅查核」(Tax Examinations Abroad)，「資訊提供國得基於資訊請求國的要求，允許資訊請求國派代表一同參與稅務調查¹⁸⁴。資訊提供國一旦同意派駐代表的請求後，應儘快通知資訊請求國主管機關進行稅務調查的時間地點、指定執行的調查內容以及進行稅務調查所要求的程序和條件，所執行的稅務調查以資訊請求國主管機關作成決定為準¹⁸⁵」。由於資訊請求國對於稅務調查所需要的資訊具有充分瞭解，因此在得到資訊提供國的允許下，資訊請求國派代表參與稅務調查，有利於調查順利進行。

最後，當資訊提供國與資訊請求國所持有的納稅人資料存在明顯差異，為了釐清事實情況¹⁸⁶，本公約第 10 條規定發生「資料矛盾」(Conflicting Information)時的處理程序，「當資訊請求國所收到的納稅人資料，與其既有資料有所矛盾，則資訊請求國應將有關內容通知資訊提供國¹⁸⁷」。

本公約執行的方式規定在第 24 條，由締約國代表組成的協調委員會 (co-ordinating body) 負責監督本公約的執行以及發展。協調委員會作為論壇研究新的程序方式來推動國際稅務合作，並且適當地提供本公約一些修正建議。只有加入本公約並且生效的締約國才有資格參加協調委員會，雖簽署本公約但尚未批准生效的國家和地區只能以觀察員 (observer) 的身分列席協調委員會會議¹⁸⁸。

第三節 租稅協定

租稅協定，全稱為「避免所得稅及資本稅雙重課稅及防杜逃稅協定」(Agreement for the Avoidance of Double Taxation and the Prevention of Fiscal Evasion with respect to Taxes on Income)，作為國家間、地區間或者國家與地區之間，本於互惠原則，避免因為雙方稅制差異所形成的雙重課稅問題，有助於雙方投資、經貿往來、

¹⁸⁴ See the Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters §9(1).

¹⁸⁵ See the Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters §9(2).

¹⁸⁶ Text of the revised explanatory report to the convention on mutual administrative assistance in tax matters as amended by protocol, 15-16, https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/Explanatory_Report_ENG_%2015_04_2010.pdf (last visited Jul. 18, 2016).

¹⁸⁷ the Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters §10.

¹⁸⁸ See the Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters §24.

文化交流以及技術移轉¹⁸⁹而相互簽署的國際協定。租稅協定係透過所得來源國與居住地國協議課稅權分配的方式，排除跨國經營的納稅人的同一項所得，分別受到兩國課徵的情形，具體上，由所得來源國就他方締約國居住者取得的所得，按照所得與其來源國的經濟關聯性給予適度減免稅捐優惠，對於已向所得來源國繳納的所得稅，他方締約國應予以扣抵，或給予免稅優惠，從而消除雙重課稅¹⁹⁰。

租稅協定一般以雙邊形式締結，但也有少數以多邊形式締結的租稅協定，例如丹麥、芬蘭、冰島、挪威和瑞典五國為了解決因稅收管轄權重疊所導致的重複課稅問題，聯合締結北歐租稅協定（the Convention between the Nordic Countries for the Avoidance of Double Taxation with Respect to Taxes on Income and Capital）。

除全面性租稅協定以外，也有就國際運輸所得簽訂海、空國際運輸所得互免所得稅單項協定，避免對國際運輸事業雙重課稅，例如「臺灣與澳門避免航空企業雙重課稅協議」。本文所探討的「租稅協定」，僅指全面性租稅協定，即避免所得稅雙重課稅及防杜逃稅協定。

第一項 租稅協定範本

目前國際上締結租稅協定主要參照的範本有二，分別是「經濟合作暨發展組織關於對所得和財產雙重課稅協定範本」（OECD Model Double Taxation Convention on Income and Capital，以下簡稱 OECD 範本），以及「聯合國關於已開發與開發中國家避免雙重課稅稅收協定範本」（United Nation Model Double Taxation between Developed and Developing Countries, 以下簡稱 UN 範本），其中，資訊交換分別規定在 OECD 範本第 26 條，以及 UN 範本第 26 條。儘管各國之間簽訂租稅協定的資訊交換條款規定不盡相同，但原則上都參考自租稅協定範本，雖然租稅協定範本本身不具有法律效力，條文不能直接約束任何國家和地區，但由於締結的租稅協定普遍地參照引用，OECD 範本或者 UN 範本的條文被寫入條約，從而對締約國產生拘束力，因此，作為租稅協定的範本，OECD 範本以及 UN 範本都具有相當參考價值與影響力。

¹⁸⁹ 租稅協定問答集，<http://www.mof.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=191&pid=1018>(最後瀏覽日：2016年7月20日)。

¹⁹⁰ 同上註。

第二項 受資訊交換請求的審核程序

為建立制度化審理規範並有效執行資訊交換機制¹⁹¹，財政部在 2016 年 4 月 21 日發布「依所得稅協定提出及受理資訊交換請求審查原則（以下簡稱審查原則）」由財政部國際財政司作為主管機關，負責統籌辦理按租稅協定進行資訊交換的事務¹⁹²，與中國大陸簽署租稅協定，以「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 4 條之 2¹⁹³規定作為法源依據，與其他國家地區簽署租稅協定，以稅捐稽徵法第 5 條¹⁹⁴規定作為法源依據。據財政部資料，其他國家依據租稅協定向臺灣請求資訊交換案件共計 19 件，其中有 13 件經審核符合規定¹⁹⁵。

主管機關接到他方締約國主管機關提出資訊交換的請求，採逐案審核方式，先審核該請求適用對象、適用租稅以及適用期間，是否符合案關租稅協定的規定¹⁹⁶，同時，按審查原則第四點第 2 項內容，主管機關並無義務執行與臺灣或他方締約國法規及行政慣例不一致的行政措施，提供按臺灣法律或他方締約國的法律規定或正常行政程序所無法獲得的資訊，提供可能洩漏任何貿易、營業、工業、商業或執行業務的秘密、交易方法或資訊、提供違背公共政策的資訊以及其他租稅協定所不具備的義務內容，除上述情形外，主管機關應該按請求，協助他方締約國蒐集並提供資料¹⁹⁷。對於他方締約國主管機關提出的資訊交換請求，經主管機關審查不符合規定，應請他方締約國主管機關補充說明，或者逕復不予提供資訊¹⁹⁸。

按請求提供的資料分為主管機關「現有課稅資訊」與「須另行調查資訊」，整理如下：

（1）現有課稅資訊

¹⁹¹ 參閱「依所得稅協定提出及受理資訊交換請求審查原則」第一點。

¹⁹² 參閱「依所得稅協定提出及受理資訊交換請求審查原則」第三點第一項第五款。

¹⁹³ 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 4 條之 2 第 1 項：「行政院大陸委員會統籌辦理臺灣地區與大陸地區訂定協議事項；協議內容具有專門性、技術性，以各該主管機關訂定為宜者，得經行政院同意，由其會同行政院大陸委員會辦理。」

¹⁹⁴ 稅捐稽徵法第 5 條：「財政部得本互惠原則，與外國政府商訂互免稅捐，於報經行政院核准後，以外交換文方式行之。」

¹⁹⁵ 同註 102（最後瀏覽日：2016 年 8 月 28 日）。

¹⁹⁶ 參閱「依所得稅協定提出及受理資訊交換請求審查原則」第四點第 1 項。

¹⁹⁷ 參閱「依所得稅協定提出及受理資訊交換請求審查原則」第七點第 1 項。

¹⁹⁸ 參閱「依所得稅協定提出及受理資訊交換請求審查原則」第七點第 2 項。

假如他方締約國請求提供的資料經審核符合租稅協定的內容，並且受請求提供的資訊屬於主管機關現有的資料，屬於無須另行調查即可取得的資訊¹⁹⁹，應該協助蒐集及提供。

(2) 須另行調查資訊

他方締約國請求提供的資訊，需要稅捐稽徵機關或財政部賦稅署另行調查才能取得²⁰⁰，原則上須具有臺灣課稅利益，主管機關才需要協助蒐集及提供²⁰¹。不具備臺灣課稅利益的情形，假如案關租稅協定資訊交換條文規定，不得僅因為無國內課稅利益即拒絕提供資料，或者不能僅因為資訊由銀行或其他金融機構持有逕行拒絕提供資訊，則主管機關也需要協助蒐集及提供²⁰²。

以 2011 年簽訂的「駐德國臺北代表處與德國在臺協會避免所得稅及資本稅雙重課稅及防杜逃稅協定」（以下簡稱臺德租稅協定）為例，其中第 25 條第 4 項規定：「一方領域依據本條規定所要求提供之資訊，他方領域雖基於本身課稅目的無需此等資訊，亦應利用其資訊蒐集措施以獲得該等資訊。前述義務應受前項限制，但他方領域不得僅因該等資訊無國內租稅利益而引用前項限制，拒絕提供是項資訊。」同條第 5 項規定：「第三項不應解釋為准許一方領域，僅因資訊為銀行、其他金融機構、名義代表人、代理人或受託人所有、或與所有權利益有關為由，而拒絕提供資訊。」又以 2004 年締結的「駐比利時臺北代表處與比利時臺北辦事處避免所得稅雙重課稅及防杜逃稅協定」（以下簡稱臺比租稅協定）為例，經查臺比租稅協定第 25 條並沒有相關規定。

因此，對德國方面請求提供須經調查後取得的資訊，由於臺德租稅協定有相關規定，主管機關不能僅因為缺乏課稅利益或者由金融機構持有而拒絕提供，對比利時方面請求提供須經調查後取得的資訊，由於臺比租稅協定並無相關規定，在缺乏課稅利益的情況下，主管機關得不予提供。

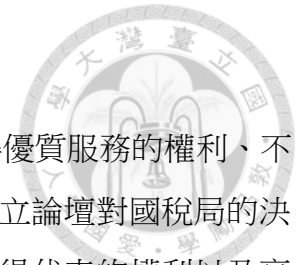
¹⁹⁹ 參閱「依所得稅協定提出及受理資訊交換請求審查原則」第八點第 1 項第 1 款。

²⁰⁰ 參閱「依所得稅協定提出及受理資訊交換請求審查原則」第八點第 1 項第 2 款。

²⁰¹ 參閱「依所得稅協定提出及受理資訊交換請求審查原則」第七點第 1 項第 1 款。

²⁰² 參閱「依所得稅協定提出及受理資訊交換請求審查原則」第七點第 1 項第 2 款。

第五章 納稅人權利保護



美國國稅局所列示的納稅人權利包括：被告知的權利、獲得優質服務的權利、不支付超過正確稅額的權利、質疑國稅局立場和申訴的權利、在獨立論壇對國稅局的決定提出上訴的權利、終結的權利、隱私的權利、保密的權利、取得代表的權利以及享有公平公正稅務制度的權利²⁰³，其中與資訊交換相關的權利，包括納稅人被告知的權利、申訴的權利，上訴的權利、隱私的權利、保密的權利等。本文分別就納稅人資料保密權、知情權、正當法律程序以及爭訴權，進行論述。

對納稅人權利保護的理念，亦見於稅務行政互助公約²⁰⁴。臺灣稅捐稽徵法經立法院三讀通過，增訂第一章之一關於「納稅義務人權利之保護」章，共有五個條文（第 11 條之 3 至第 11 條之 7），對納稅人權利保護具有正面積極的作用。

第一節 資料保密權

第一項 納稅人資料保密權的法律制度

國際財政協會（International Fiscal Association）在 2015 年出版的研究報告指出，對個人資料保密能力的衡量上，國家或地區擁有健全的資料保密法律制度建構，同時確保違法揭露須負擔法律責任，為最基本的要求（minimum standard）²⁰⁵。以下將從法定保密義務，以及違反保密規定的法律責任兩方面進行探討。

第一款 法定保密義務

稅捐稽徵人員原則上只能向納稅義務人本人或其繼承人、納稅義務人授權代理人或辯護人、稅捐稽徵機關、監察機關、受理有關稅務訴願或訴訟機關、依法從事調查稅務案件的機關、經財政部核定的機關與人員以及已取得民事確定判決或其他執行名義的債權人揭露納稅人的課稅資料²⁰⁶。

在資訊交換的情形，由兩個或以上的國家和地區進行資訊處理，這些國家的資料保密法律規定並不一致，當資料傳輸到保密法規相對不健全的國家，有可能發生資料被竊取、

²⁰³ 納稅人享有的權利，

<https://www.irs.gov/Chinese/%E7%B4%8D%E7%A8%85%E4%BA%BA%E4%BA%AB%E6%9C%89%E7%9A%84%E6%AC%8A%E5%88%A9-1>(最後瀏覽日：2016 年 3 月 6 日)。

²⁰⁴ the Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters Preamble(4).

²⁰⁵ Philip Baker & Pasquale Pistone, General Report of The Practical Protection of Taxpayers' Fundamental Rights, CAHIERS DE DROIT FISCAL INTERNATIONAL, 75(2015). (該文件印刷版與電子版頁碼不同，本文採用電子版資料，以下引註頁碼均對照電子版內容)

²⁰⁶ 稅捐稽徵法第 33 條第 1 項參照。

租稅協定目的外使用以及對租稅協定規範以外的人員揭露的情況，由此可見，為完善對資料保密權的保障，除了確保本國的法規健全外，同時需要瞭解資訊接受國的資料保密法律制度、負責處理資訊的人員狀況以及相關資料保密配套措施，綜合判斷該國是否具備足夠能力保障資訊安全，對於資料保密存在疑慮的國家和地區，直至達到相應要求以前，資訊提供國應該禁止或限制向相關國家地區傳輸資訊。

在臺灣現行法律規定上，按個人資料保護法第 21 條第 3 款規定，接受國對於個人資料之保護未有完善之法規，致有損當事人權益之虞，中央目的事業主管機關得限制該非公務機關為國際傳輸。然而，個人資料保護法於 2010 年 4 月 27 日經立法院三讀通過²⁰⁷，修正前為「電腦處理個人資料保護法」，電腦處理個人資料保護法第 24 條第 3 款規定「接受國對於個人資料之保護未有完善之法規，致有損當事人權益之虞」，由此可見，該條文在修正前已經存在，當時尚未有 FATCA 的跨政府合作協議模式二，原則上不存在金融機構直接傳輸資料到外國公務機關的情形，因此，從時空脈絡推斷，該條文的立法原意應該是為了規範金融機構之間進行國際業務往來的資料傳輸情形，而不是稅務資訊交換。由此可見，現行法對於資訊交換的資訊接受國資料保密的能力評估上，並無明文規定。

第二款 金融機構法定保密義務的例外規定

金融機構與客戶之間基於契約義務而存在信賴關係，從而對客戶資料負有保密責任，保護客戶權益不受侵害，同時，金融機構也對客戶資料負有法定保密義務²⁰⁸。原則上金融機構對客戶資料負有保密義務，但對保密義務不加任何限制，則容易淪為逃稅行為的保護傘，前述瑞士聯合銀行集團一案就是其中一個例子。

金融機構既對其客戶資料負有保密義務，同時也對稽徵機關進行查稅的必要範圍內負有協力義務，當兩者面臨衝突時，金融機構的保密義務需要在稅捐機關課稅目的的必要範圍內，作出讓步。這是因為金融業保密義務目的是為了保護客戶權益不受違法業者侵害，性質上與刑事訴訟法規定的拒絕證言權不同，因此不能以金融業保密義務作為金融業或者其客戶拒絕公務機關合法調查的法律依據，拒絕稅捐稽徵機關依法進行的調查²⁰⁹。

部分國家和地區，定有稅捐目的排除金融機構對客戶資料保密的法律條文。例如德國稅捐通則第 30a 條是對銀行客戶資訊保護的規定，其中第 5 項規定稅捐稽徵機關

²⁰⁷ 法務部法律事務司（編）（2013），《個人資料保護法規及參考資料彙編》，頁 153，法務部印行。

²⁰⁸ 請參閱本研究第三章第五節第三項第一款內容。

²⁰⁹ 李顯峰、謝德宗、鍾騏（2015），〈我國因應國際反避稅趨勢執行跨國資訊交換之研究〉，《財政部 104 年度委託研究報告期末報告》，頁 VI。

得向金融機構要求提供個別資訊，而金融機關有義務提供，並且沒有拒絕提供的權利²¹⁰。香港銀行業揭露客戶的個人資料予執法機構以及行政機關的規定上，按香港「個人資料（私隱）條例」第 58（2）條，為任何稅項的評定或收取而使用個人資料，並且第 3 保障資料原則²¹¹的條文的適用相當可能會損害到稅項的評定或收取，則該資料獲豁免而不受第 3 保障原則的條文所管限，另根據香港「個人資料（私隱）條例」第 58（1A）條規定，如與香港以外某地區政府有訂立根據「稅務條例」（第 112 章）第 49（1A）²¹²條有效的安排；而該地區的某稅項屬該等安排中某條文之標的，而該條文是規定須揭露關於該地區的稅項資料的，則稅項（tax）包括該稅項。由此可見，香港法例規定，為遵循租稅協定資訊交換，銀行得豁免法定保密義務提交客戶資料。臺灣稅捐稽徵法第 30 條第 1 項規定：「稅捐稽徵機關或財政部賦稅署指定之調查人員，為調查課稅資料，得向有關機關、團體或個人進行調查，要求提示帳簿、文據或其他有關文件，或通知納稅義務人，到達其辦公處所備詢，被調查者不得拒絕。」

第三款 事前取得同意

不論稅捐稽徵機關或者其他非公務機構，對個人資料保護都是為了保障納稅人隱私權不受侵害，因此，假如納稅人同意公開，有關單位應該尊重其意思自由，成為個人資料保密的例外。稅務上，目前對納稅人同意公開的規定，見於稅捐稽徵法第 34 條第 2 項前段：「財政部或經其指定之稅捐稽徵機關，對於納稅額較高之納稅義務人，得經其同意，公告其姓名或名稱，並予獎勵。」另外，公務機關與非公務機關對納稅人個人資料進行公開，不論合於使用目的範圍，還是目的範圍外使用，均應得到納稅人同意²¹³，公開的範圍應該以納稅人同意範圍內為限，假如公務或非公務機關需要逾越納稅人同意範圍揭露其個人資料，則應該再次徵得納稅人明示同意後，才能夠公開，然而，「經當事人同意」究屬事前同意，還是事後同意亦可，現行法並無明文規定，

²¹⁰ 同註 3，頁 42。

²¹¹ 香港「個人資料（私隱）條例」附表 1「第 3 原則—個人資料的使用」參照。

²¹² 香港「稅務條例」第 112 章第 49 條(1A)：「如行政長官會同行政會議藉命令宣布，已與香港以外某地區的政府訂立該命令中所指明的安排，而該等安排的生效是屬於有利的，則該等安排即屬有效，並尤其一(由 2013 年第 9 號第 4 條修訂)

(a) 對根據本條例徵收的稅項有效，即使任何成文法則另有規定亦然；及 (b) 就該等安排中規定須披露關於該地區的稅項資料的條文而言，對作為該條文標的之該地區的稅項有效。(由 2010 年第 1 號第 3 條增補)」

及香港「稅務條例」第 112 章第 49 條(1B)：「然而，只有為以下兩個目的或其中之一而訂立的安排，方可第(1A)款所指的命令中指明—(a) 給予雙重課稅免稅；(b) 就香港或有關地區的法律所施加的任何稅項，交換資料。(由 2013 年第 9 號第 4 條增補)」

²¹³ 個人資料保護法第 15 條第 1 項第 2 款、第 16 條第 1 項第 7 款、第 19 條第 1 項第 5 款、第 20 條第 1 項第 6 款規定參照。

對此，陳清秀教授認為，必須在揭露資訊前取得納稅人同意，事後同意由於已經觸犯洩密的刑責，因此不生補正的效果²¹⁴。



第四款 違反保密規定的法律責任

第一目 民事賠償責任

除不可抗力因素導致當事人權益受損外，公務機關違反個人資料保護法規定，不法蒐集、處理、利用或以其他方式，侵害當事人權利，公務機關須負擔賠償責任，名譽受侵害的當事人，也可以請求為回復名譽的適當處分²¹⁵。非公務機關違反個人資料保護法規定，不法侵害當事人權利，非公務機關須負擔賠償責任，但能舉證證明其無故意或過失的除外²¹⁶。

第二目 刑事責任

公務機關或非公務機關具有營利或者損害他人利益的主觀意圖，蒐集、處理、利用或者國際傳輸，足生損害於他人，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金²¹⁷。上述主體非法妨害資料正確性，足生損害於他人，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百萬元以下罰金²¹⁸。

第三目 行政責任

非公務機關違反個人資料保護法規定進行資料蒐集、處理、利用或者國際傳輸，違反法定告知義務，違法利用當事人資料行銷或者未訂定個人資料檔案安全維護計畫，各中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府處以罰鍰，並且命其限期內改正，屆期未改正，再按次處以罰鍰²¹⁹。對因參與行政機關執行個人資料檔案的例行性業務檢查而知悉的資料，違反保密義務的，亦處以罰鍰²²⁰。該非公務機關的代表人、管理人或其他代表權人，除非能夠證明其已盡防止義務，仍無法避免非公務機構違反規定，否則應課以與非公務機構同一額度罰鍰²²¹，從而加強其對非金融機構的監督責任。

²¹⁴ 陳清秀（2010），《稅法總論》，六版，頁 486，臺北：元照。

²¹⁵ 個人資料保護法第 28 條第 1 項參照。

²¹⁶ 個人資料保護法第 29 條參照。

²¹⁷ 個人資料保護法第 41 條參照。

²¹⁸ 個人資料保護法第 42 條參照。

²¹⁹ 個人資料保護法第 47 條、第 48 條參照。

²²⁰ 個人資料保護法第 49 條參照。

²²¹ 個人資料保護法第 50 條參照。

銀行或金融控股公司違反對客戶資料的保密規定，處新臺幣二百萬元以上一千萬元以下罰鍰²²²。

按稅捐稽徵法第 33 條第 1 項第 7 款「經財政部核定之機關與人員」為目前臺灣執行租稅協定資訊交換的法源依據，由於租稅協定依稅捐稽徵法規定須由財政部報經行政院核准始得簽訂，可以推論得知，已經滿足租稅協定資訊交換的「財政部核定」要件，因此，在資訊交換的情形，稅務資料提交給其他國家稅捐稽徵人員，其他國家稅捐稽徵人員符合「經財政部核定之機關與人員」的認定，按稅捐稽徵法第 33 條第 3 項規定「經財政部核定之機關與人員」有洩漏情事，準用同法第 43 條第 3 項規定，處一萬元以上五萬元以下罰鍰²²³。

第二項 資訊交換國際條約的保密規定

OECD 範本第 26 條第 2 項²²⁴：「一方締約國依前項規定取得之任何資訊，應按其依該締約國國內法取得之資訊同以密件處理，且僅能揭露予與前項所述租稅之核定、徵收、執行、起訴、行政救濟之裁定或監督上述程序之相關人員或機關（包括法院及行政部門）。上述人員或機關僅得為前述目的而使用該資訊，但得於公開法定之訴訟程序或司法判決揭露之。²²⁵」

租稅資訊交換協定範本第 8 條：「締約國根據本協定所取得之任何資訊均應保密，且僅能揭露予該締約國有關本協定之租稅核定、徵收、執行、起訴、行政救濟之裁定或監督上述程序之相關人員或機關（包括法院及行政部門）。上述人員或機關僅得為前述目的而使用該資訊，但得於公開法定之訴訟程序或司法判決揭露之。未經資訊請求國書面同意，不得向任何個人、單位、機關以及其他國家揭露資訊²²⁶。」

²²² 銀行法第 129 條第 11 款、金融控股公司法第 60 條第 12 款參照。

²²³ 同註 209，頁 47-48。

²²⁴ OECD Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed §26(2), “Any information received under paragraph 1 by a Contracting State shall be treated as secret in the same manner as information obtained under the domestic laws of that State and shall be disclosed only to persons or authorities (including courts and administrative bodies) concerned with the assessment or collection of, the enforcement or prosecution in respect of, the determination of appeals in relation to the taxes referred to in paragraph 1, or the oversight of the above. Such persons or authorities shall use the information only for such purposes. They may disclose the information in public court proceedings or in judicial decisions.”

²²⁵ 臺德租稅協定第 25 條第二款與 OECD 範本第 26 條第二款內容完全一致，該條文翻譯直接引用臺德租稅協定中文版本。

²²⁶ Model Agreement on Exchange of Information in Tax Matters §8, “Any information received by a Contracting Party under this Agreement shall be treated as confidential and may be disclosed only to persons or authorities (including courts and administrative bodies) in the jurisdiction of the Contracting Party concerned with the assessment or collection of, the enforcement or prosecution in respect of, or the determination of appeals in relation to, the taxes covered by this Agreement. Such persons or authorities shall use such information only for such purposes. They may disclose the information in public court proceedings or in judicial

稅務行政互助公約第 22 條：「一方締約國依本公約取得之任何資訊，應按其依該締約國國內法取得之資訊同以密件處理，且確保達到資訊提供國國內法所要求之個人資料保護水平²²⁷。（第 1 項）上述資訊僅能揭露予與前項所述租稅之核定、徵收、執行、起訴、行政救濟之裁定或監督上述程序之相關人員或機關（包括法院及行政部門或者監督機構）。上述人員或機關僅得為前述目的而使用該資訊，但得於公開法定之訴訟程序或司法判決揭露之²²⁸。（第 2 項）」

FATCA 跨政府協議範本（Model Intergovernmental Agreement To Improve Tax Compliance And To Implement FATCA）作為美國與其他國家和地區締結跨政府協議的參考文件，雖然沒有對資料保密的專門規定，但有規定資訊交換應以稅務行政互助公約或者稅務資訊交換協定範本的保密規定為前提²²⁹。

綜合 OECD 範本、租稅資訊交換協定範本以及稅務行政互助公約對租稅資訊保密的規定，可以歸納為保密處理、合於特定目的使用以及限制揭露對象三部分。

在保密處理上，租稅資訊交換協定範本只要求做到資料保密，屬於基礎保全措施，而 OECD 範本以及稅務行政互助公約都要求締約國所收到的資訊，應該與其國內處理標準相一致，做到「待人如待己」，稅務行政互助公約甚至進一步規定接收資訊的締約國需要參照提供資訊的締約國國內法標準，最起碼確保接收資訊的一方，資料保全水平與提供資訊的一方相等，避免因為資訊保全措施的落差，以及資料保密意識的欠缺，導致課稅資料外洩。

在合乎特定目的使用上，OECD 範本、租稅資訊交換協定範本與稅務行政互助公約都限制資訊使用在租稅核定、徵收、執行等與稅捐稽徵相關的目的上，並且限制揭露對象必須與上述稅捐稽徵目的有關。

decisions. The information may not be disclosed to any other person or entity or authority or any other jurisdiction without the express written consent of the competent authority of the requested Party.”

²²⁷ the Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters §22(1), “Any information obtained by a Party under this Convention shall be treated as secret and protected in the same manner as information obtained under the domestic law of that Party and, to the extent needed to ensure the necessary level of protection of personal data, in accordance with the safeguards which may be specified by the supplying Party as required under its domestic law.”

²²⁸ the Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters §22(2), “Such information shall in any case be disclosed only to persons or authorities (including courts and administrative or supervisory bodies) concerned with the assessment, collection or recovery of, the enforcement or prosecution in respect of, or the determination of appeals in relation to, taxes of that Party, or the oversight of the above. Only the persons or authorities mentioned above may use the information and then only for such purposes. They may, notwithstanding the provisions of paragraph 1, disclose it in public court proceedings or in judicial decisions relating to such taxes.”

²²⁹ Model Intergovernmental Agreement To Improve Tax Compliance And To Implement FATCA §3(7), “All information exchanged will be subject to the confidentiality and other protections provided for in the [Convention/TIEA], including the provisions limiting the use of the information exchanged.”

第三項 資料保密實務運作

第一款 資訊系統安全

在實務運作上，各國稅捐機關對納稅人資料保密不盡相同，國際財政協會在 2015 年出版的研究報告指出，基本上都應該做到限制資料讀取權限，避免任何人在未經授權的情況下調取納稅人個人資料²³⁰，以及加強對稅務人員資料保密處理能力的培訓²³¹，更進一步地，對個人資料進行編碼加密，能夠有效避免資料外洩，目前臺灣²³²、丹麥、日本、韓國等稅捐稽徵機關，都採用自動編碼（**encryption**）方式對資料進行加密²³³。在此基礎上，部分國家甚至發展出更嚴密的資料保密措施，例如日本稅捐機關除了對納稅人個人資料進行編碼加密外，還進行控制管理（**control of access**），為了避免任何人未經授權透過外部連結竊取系統內部資訊，他們發展出各自獨立的內網系統與外網系統，內網系統負責存取個人資料，外網系統負責與納稅人溝通聯繫²³⁴。澳大利亞有清理辦公桌措施（**clean desk policy**），當稅務人員離開座位或者下班後直到隔天上班這段期間，儲存在辦公電腦的資料會被鎖定²³⁵，從而防止納稅人個人資料被竊取。美國國稅局為了確保國際傳輸過程中個人資訊安全，要求所有加入跨政府協議的國家與地區，一律採用其指定的網頁應用程式進行資料傳輸，除了有利於資料保密外，締約方共同使用一套系統也有利於多邊資料傳輸，有助於避免系統出現兼容性問題，節省政府機關或者金融機構在申報資訊時的成本負擔²³⁶。

第二款 稅務人員選任、任用及離職處理

為了保障納稅人資訊安全，稅捐稽徵機關從人員招募任用、人員執行職務到人員離任，整個流程都需要進行嚴格控管，以下根據 2012 年 OECD 以及國際財政協會在 2015 年出版的研究報告資料，整理了一些國家和地區的實務運作情況。

²³⁰ 同註 205，頁 29。

²³¹ 同註 205，頁 75。

²³² 財政部電子申報繳稅服務，http://www.tax.nat.gov.tw/info_IMX_download.html?id=3，最後訪問日期：2016 年 3 月 1 日。

²³³ 同註 205，頁 29-30。

²³⁴ 同上註。

²³⁵ OECD, *Keeping It Safe: The OECD Guide on the Protection of Confidentiality of Information Exchanged for Tax Purposes*, 18(2012).

²³⁶ FATCA XML Schemas and Business Rules for Form 8966, <https://www.irs.gov/businesses/corporations/fatca-xml-schemas-and-business-rules-for-form-8966> (last visited Aug. 31, 2016).

稅捐稽徵機關負責資料蒐集、使用、存取的稅務人員，在資料保密的過程中扮演著重要角色，因此在人員的監督上，為了保障納稅人資訊安全，從人員篩選、任用到離職各個階段都有規範。

首先是背景審查，任用單位或者人力資源部門都必須要求聘用的人員能夠通過合理水平下的安全檢測（security screening），以確保這些員工有能力去承擔職務內容，降低道德危險以保障資訊安全²³⁷。然後，聘用契約的條款應該列明稅務人員在處理資訊時的保密義務以及違反義務的罰則，即使只是擔任顧問、提供服務以及其他參與稅務資訊評估的人員，同樣應該接受安全檢測，與聘僱員工一樣，負有同等的保密義務²³⁸。接下來是在職訓練，主管對於稅務人員的保密責任負有告知義務，並且需要提供人員適當在職訓練，使之對於保密義務內容以及資料保密流程具有正確的認知，同時也必須向其他因執行公務而使用稅務資訊的人員，以及查核人員提供資料保密的相關訓練，僱主需要定期提醒員工遵守保密規定，並且定期提供訓練以強化人員履行義務以及正確進行保密工作的能力，同時應該訓練人員匯報已經發生或者將要形成違反保密義務的潛在情況²³⁹。

最後，當有稅務人員離職或調任，應該立刻取消其讀取及使用內部資訊的權限，同時，為了充分保障納稅人資訊安全，稅務人員的保密義務不應該隨職務解除而當然終止。在丹麥和斯洛文尼亞，所有稅務人員在入職前都必須簽署保密聲明，即使在僱傭關係結束後，人員的保密義務仍然存續，日本「國家公共服務法」（National Public Service Act）第 100 條規定，公務員不得揭露因職務需要而知悉的個人資料，即使在退休後仍然負有同等資訊保密義務²⁴⁰，臺灣「公務員服務法」第 4 條第 1 項規定：「公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件無論是否主管事務，均不得洩漏，退職後亦同。」經蒐集後的個人資料，即使已經不具有原來的課稅用途，仍然要保障納稅人個人資料不受到侵害，遵循法規或者常規實務來處理，因此，原來蒐集個人資料的特定目的消失，或者期限業已屆滿，對於失去特定用途的資訊的處理，公務或非公務機關，都應該主動或者根據當事人的請求，刪除或者停止使用。

²³⁷ 同註 235，頁 21。

²³⁸ 同上註。

²³⁹ 同上註。

²⁴⁰ 同上註。

第二節 知情權

假如納稅人對於自己成為資訊交換調查對象毫不知情，將失去參與程序的期待可能性，甚至可能影響到訴訟權利的行使，因此，納稅人知情權可以認為是行使程序參與權利的必要條件，在知情權未能得到充分保障的情況下，即使對正當法律程序的規定再完善，也會失去意義，因此，落實知情權的程序保障，有助於其他權利保護的主張與實現。

對於知情權保障的討論，即使在稅務領域，範圍仍然相當廣泛，例如稅捐機關違反個人資料保護法的規定，導致稅務資料被竊取、洩漏、竄改或受到其他侵害，應該在查明事實後以適當方式通知當事人²⁴¹，這是為了讓當事人知悉事故的發生，從而利於當事人及時採取補救措施減少損失或提起救濟的措施²⁴²，與資訊交換知情權有所不同，另外，稅捐稽徵法第 11 條之 5 第 1 項規定：「稅捐稽徵機關或財政部賦稅署指定之調查人員，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。」該條文所賦予的知情權，係對於受調查者在受調查前的程序保障，調查程序只是資訊交換的一部分，因此，該條文並不是專門對資訊交換知情權的規定²⁴³。本文討論的知情權保障，僅限於與資訊交換相關的知情權，並且針對租稅協定個案資訊交換而言。

「知情」的範圍應該包括展開稅務調查前，納稅人知悉其成為調查對象、被調查的個人資料名目的權利，以及在資訊交換情形下，讓納稅人知悉其個人資料將要或者已經提交予他國，被告知的內容應該包括資訊將要提供給哪個國家、所涉及的稅種、實施資訊交換所依據的法律、對將要交換的資訊以及對資訊交換提出質疑所應遵循的法定程序等。

第一項 部分國家對知情權的保障情況

國際財政協會在 2015 年出版的研究報告指出，只有少數國家對於資訊交換請求，賦予納稅人知情權²⁴⁴。該報告中提到智利、德國、韓國以及比利時，四個國家對資訊交換知情權的實務運作情況。

²⁴¹ 個人資料保護法第 12 條參照。

²⁴² 同註 207，頁 161。

²⁴³ 同註 209，頁 41。

²⁴⁴ “In a minority of the branch reports, the taxpayer has the right to be notified in respect of a request for [exchange of information].” 同註 205，頁 60。

智利要求銀行必須通知客戶因收到他國資訊交換而受到調查，假如客戶拒絕提供資料，智利的稅捐機關必須透過司法程序才能取得資訊²⁴⁵。德國要求資訊請求國必須通知其納稅人資訊交換程序的進行，除非不通知納稅人能夠增進公共利益，並且該公共利益的重要性超過納稅人知情權的保護法益²⁴⁶。韓國要求稅捐機關在提供他國資訊後十日內通知納稅人，除非收到資訊請求國附有具體理由的書面要求²⁴⁷。比利時稅捐機關必須通知納稅人，才能向他國提供自金融機構取得的資訊，除非資訊請求國基於查核理由要求不先通知納稅義務人，即使在不事先通知納稅人的情形，也應該在資訊交換之日起 60 日至 90 日內，通知納稅人²⁴⁸。

²⁴⁵ 同註 205，頁 61。

²⁴⁶ 同註 205，頁 61-62。

²⁴⁷ 同註 209，頁 62。

²⁴⁸ 同上註。

【表 2】四國對於知情權的規定

	構成要件	法律效果	除外情形
智利	銀行通知客戶因收到他國資訊交換請求而受調查	如果客戶拒絕提供資訊，智利稅捐機關必須通過司法程序始能取得銀行資訊	無
德國	資訊交換之請求國通知納稅義務人資訊交換程序之進行	納稅義務人知悉資訊交換程序之進行	除非不通知納稅義務人能增進公共利益，且該公共利益重要性超過納稅義務人之知情權。
韓國	稅捐機關於提供他國資訊之後十日內通知納稅義務人	納稅義務人知悉資訊交換程序之進行	除非請求國以書面敘明具體理由
比利時	稅捐機關必須通知納稅義務人，始能向他國提供自金融機構取得之資訊	納稅義務人知悉資訊交換程序之進行	除非請求國基於查核理由要求不先通知納稅義務人，縱然不先通知納稅義務人，納稅義務人亦必須於資訊實際交換之日起 60 日至 90 日之間受通知

資料來源：李顯峰、謝德宗、鍾騏(2015)，〈我國因應國際反避稅趨勢執行跨國資訊交換之研究〉，
《財政部 104 年度委託研究報告期末報告》，頁 43。

第二項 知情權保障的例外

納稅人知悉稅務調查情況，對調查人員不明瞭的地方提供協助，有助於調查進行，同時可以對不合理的調查提出異議，以保障自身權益。

然而，在稅務調查程序的初步階段，由於調查人員所掌握的事實證據相當有限，對案情的調查上屬於試探性質，甚至可能查無實據就逕行結案，如果不分輕重緩急都

告知納稅人，只會造成其困擾²⁴⁹。進入實質調查取證階段，將調查情況告知納稅人，納稅人無疑會隱匿或煙滅逃稅相關證據，導致調查與執法的困難²⁵⁰，因此，稅務調查人員合理確信告知納稅人會構成對調查的妨礙，可以不告知納稅人；這是對於納稅人知情權保障的例外²⁵¹。為保證調查順利進行同時兼顧納稅人知情權，國際財政協會在 2015 年出版的研究報告指出，在資訊交換的情形，為防止納稅人透過提起訴訟的方式，拖延資訊交換的進行，對這類訴訟請求應該儘速處理解決²⁵²。

第三項 小結

對於資訊交換知情權的保障，各國規定不盡相同，但從保障納稅人權利的角度出發，在不影響調查進行的前提下，應該落實對資訊交換知情權的保障。目前臺灣現行法還沒有比較完整的配套設計，基於依法行政原則，應認為臺灣稅捐機關在資訊交換之前或之後，對於當事人並無告知資訊交換的義務²⁵³。

資訊交換分為個案資訊交換、自動資訊交換與自發資訊交換，目前國際上對於知情權保障制度，係圍繞著個案資訊交換為核心所建構，誠然，租稅協定是避免雙重課稅的重要國際協定，個案資訊交換也因此在大多數國家和地區得到普及應用，相關的納稅人權利保障研究以及法律規範也相對齊全。雖然自 2010 年至今，國際上已經簽署相當數量的自動資訊交換條約協定，但畢竟發展時間尚短，而自發資訊交換則是因為實務個案並不常見²⁵⁴，這些都是導致目前對自動資訊交換及自發資訊交換的知情權保障，尚未受到重視的因素。

故本文認為，不應該因為三種資訊交換方式在具體應用上輕重有別，而在權利保障上有所側重或者偏廢，而是需要對應各種資訊交換的性質，制訂相應的納稅人知情權保障制度。例如在自動資訊交換的情形，讓納稅人知悉其個人資料在蒐集、處理、利用、傳輸等整個過程的進行情況，而在自發資訊交換的情形，納稅人個人資料可能在毫無預警的情況下進行國際傳輸，因此，主管機關自發地提供納稅人資料予對方國

²⁴⁹ 同註 209，頁 43。

²⁵⁰ 同上註。

²⁵¹ 稅捐稽徵法第 11 條之 5 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。」

²⁵² 同註 205，頁 61。

²⁵³ 同註 209，頁 126。

²⁵⁴ 截至 2016 年 8 月 10 日止，臺灣尚未有任何自發資訊交換案例。

家主管機關前，應聽取納稅人意見並且徵得其同意。知情權的保障應該要能夠涵蓋所有資訊交換方式，而不僅限於個案調查。

綜上所述，除了落實對個案資訊交換的知情權保障，同時也需要建構自動資訊交換以及自發資訊交換的知情權保障，從而完善對納稅人資訊交換知情權的保障。

第三節 正當法律程序

第一項 陳述意見的機會

稅捐稽徵機關賦予納稅人陳述意見的機會，屬於正當法律程序的一部分。基於行政處分屬於單方行為，為保障行政相對人程序上的權利，同時踐行民主程序，並且防止行政機關的恣意專斷，行政機關須賦予行政相對人陳述意見的機會²⁵⁵。

按行政程序法第 102 條本文規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。」然而，行政機關賦予納稅人陳述意見的權利，須以該行為屬於行政處分為前提，因此，在涉及資訊交換的案件，納稅人是否具有陳述意見的機會，需要對「資訊交換是否屬於行政處分」進行判斷。由於臺灣已經加入跨政府協議模式二，在臺的美國海外金融機構單方面向美國國稅局提交帳戶資料，不屬於資訊交換，故目前臺灣對外資訊交換中，僅有依租稅協定進行個案資訊交換，因此，本節討論的資訊交換，係指租稅協定個案資訊交換。

第一款 資訊交換為行政處分

行政處分的定義，根據行政程序法第 92 條：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。（第 1 項）前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定。有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用者，亦同。（第 2 項）」以及訴願法第 3 條：「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。（第 1 項）前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定範圍者，亦為行政處分。有關公物之設定、變更、廢止或一般使用者，亦同。（第 2 項）」

²⁵⁵ 葛克昌（2014），〈稅捐稽徵之正當法律程序之違反及其效力〉，《財稅研究》，第 43 卷，第 5 期，頁 118。

按陳敏教授見解，行政處分係由「行政機關」所作成的「單方規制措施」，以「對外」「直接」發生「法律效果」為目的，對「具體事件」行使「公權力」的行政行為²⁵⁶。以下將根據此見解所整理的行政處分的各項要件，對「資訊交換屬於行政處分」進行論證。

資訊交換係由行政機關作成。「行政機關」係指一切依據法律規定，能獨立對外，按照公法的標準執行行政任務的機關。按行政程序法第 2 條第 2 項規定：「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。」另按中央行政機關組織基準法第 3 條第 1 款對機關的用詞定義「機關：就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令（以下簡稱組織法規）設立，行使公權力之組織。」

臺灣由財政部國際財政司統籌辦理按租稅協定進行資訊交換事宜，即受理對方締約國家提出資訊交換的請求，另一方面受理各地區國稅局向對方締約國提出資訊交換的請求。財政部國際財政司屬於財政部的內部單位，主要辦理對外洽簽租稅協定等對外交事務²⁵⁷，按「適用所得稅協定查核準則」第 33 條規定，稅捐稽徵機關得函請財政部賦稅署洽請他方締約國提供相關資訊，同時，他方締約國請求提供相關資訊，由稅捐稽徵機關協助提供及處理，「稅捐稽徵機關」由各地國稅局、各地地稅局以及各地稅捐稽徵處²⁵⁸組成，惟租稅協定以所得稅資訊交換為主，故協助提供及處理資訊的主要是國稅局，參照中央行政機關組織基準法第 6 條規定，「局」為三級機關所使用的行政機關名稱²⁵⁹，因此，國稅局屬於行政機關，能夠以自己的名義，獨立對外行使職權並且承擔責任。

資訊交換係行政機關的單方規制措施。按「適用所得稅協定查核準則」第 33 條第 2 項規定：「他方締約國之所得稅協定主管機關要求提供納稅義務人之財產、所得、營業及納稅等資料，應由財政部賦稅署受理及答復，該管稅捐稽徵機關應予協助提供及處理資料。」因此，國稅局根據對方締約國的個案請求，單方面對納稅人資料進行蒐集、處理、利用的行政行為，屬於單方規制措施。

²⁵⁶ 陳敏（2011），《行政法總論》，第七版，頁 299-300，臺北：新學林。

²⁵⁷ 謝鈴媛（2013），〈國際財政之規劃與願景〉，《當代財政》，第 031 期，頁 1-3。

²⁵⁸ 國內稅捐稽機關，<https://www.ntbna.gov.tw/etwmain/front/ETW118W/CON/1396/7737649022220423623>（最後瀏覽日：2016 年 8 月 4 日）。

²⁵⁹ 中央行政機關組織基準法第 6 條第三款參照。

資訊交換係行政機關行使公權力的規制措施。國稅局根據「適用所得稅協定查核準則」進行資訊交換，不僅在外觀上具有進行資訊交換的公權力，並且係以行使公權力的意思所作成的規制措施。

資訊交換係對具體事件的規制措施。國稅局按對方締約國的具體個案請求，提交其居住者²⁶⁰的相關資料，並且特定於租稅協定資訊交換，相對人範圍屬於確定或者可得確定。最後，國稅局在對納稅人資料進行蒐集、處理、利用以及國際傳輸，係以對外直接發生法律效果為目的。

綜上所述，資訊交換屬於行政處分。由於資訊交換屬於行政處分，則行政機關在作成處分前，除了有行政程序法第 103 條所列各款情形²⁶¹外，應當給予相關納稅人陳述意見的機會。行政機關未依法給予納稅人陳述意見的機會，則該資訊交換屬於違反程序規定的行政處分，其法律效果按行政程序法第 111 條第 7 款規定無效。

第二項 違法取證禁止使用

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。」其立法理由謂「課稅及處罰之調查，應遵守正當法律程序，違法調查之事實，不得據以課稅或處罰。」係對違法取證的證據使用的禁止規定。

黃士洲教授認為，稅捐稽徵法第 11 條之 6 的「自白」範圍，應作廣義認定。廣義的自白包括所有不利於己的陳述，不限於刑事偵訊程序，或者一般行政程序階段的自白，還包括自行出具的申報書、承諾書等。蓋稅捐稽徵法第 11 條之 6 所規定的「自白」，為貫徹納稅義務人於不同程序中，其基本權利均受到同等保護的目的，應採廣義的認定²⁶²。

²⁶⁰ 適用所得稅協定查核準則第 3 條第 3 項參照。

²⁶¹ 行政程序法第 103 條：「有下列各款情形之一者，行政機關得不給予陳述意見之機會：一、大量作成同種類之處分。二、情況急迫，如予陳述意見之機會，顯然違背公益者。三、受法定期間之限制，如予陳述意見之機會，顯然不能遵行者。四、行政強制執行時所採取之各種處置。五、行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。六、限制自由或權利之內容及程度，顯屬輕微，而無事先聽取相對人意見之必要者。七、相對人於提起訴願前依法律應向行政機關聲請再審查、異議、復查、重審或其他先行程序者。八、為避免處分相對人隱匿、移轉財產或潛逃出境，依法律所為保全或限制出境之處分。」

²⁶² 黃士洲（2010），〈稅法上違法取證的禁止〉，陳清秀等著，《納稅人權利保護：稅捐稽徵法第一章之一逐條釋義》，頁 180，臺北：元照。

陳清秀教授認為，關於證據利用的禁止，並不限於條文文義以不正當方式取得自白的情形，在解釋上應認為屬於例示規定性質，還應該包括以下五種類型²⁶³：

(1) 稅捐機關依據憲法規定，為保障關係人不可侵犯的私人生活安排領域，不許任何公權力干預的情形，即不得進行調查，或者以其他任何不合法的方式進行調查，勢將侵犯納稅義務人受憲法保障的人格時，則為保護關係人，對於實質的真實的探求，應予以絕對限制。在這種情形，因違憲的侵害所調查取得的事證，為有效保護納稅義務人基本權利，不得加以利用。

(2) 凡是經由違憲的調查方法所取得的證據均不得使用。例如稅捐機關以強暴、脅迫、詐欺、疲勞審問、利誘或其他不正當方法，足以影響納稅義務人自由意思決定，所取得的陳述口供，不論納稅義務人是否同意，均不得加以利用。（刑事訴訟法第156條參照）

最高法院 87 年度台上字第 4025 號刑事判決即謂：「刑事訴訟之目的，固在發現真實，藉以維護社會安全，其手段則應合法純潔、公平公正，以保障人權；倘證據之取得非依法定程序，而法院若容許該項證據作為認定犯罪事實之依據有害於公平正義時，因已違背憲法第八條、第十六條所示應依正當法律程序保障人身自由、貫徹訴訟基本權之行使及受公平審判權利之保障等旨意（司法院大法官會議釋字第三八四、三九六、四一八號等解釋部分釋示參考），自應排除其證據能力。準此，實施刑事訴訟之公務員對被告或訴訟關係人施以通訊監察，如非依法定程序而有妨害憲法第十二條所保障人民秘密通訊自由之重大違法情事，且從抑制違法偵查之觀點衡量，容許該通訊監察所得資料作為證據並不適當時，當應否定其證據能力。」

(3) 稅捐機關以刑法上可罰的行為，所取得的調查證據結果，均不得使用。例如，從事調查的稅務員竊取納稅義務人的稅捐資料。

(4) 稅捐機關在稽徵過程中使用稅法未規定的強制手段，所獲得的證據資料，不得加以利用。例如稅捐機關未依稅捐稽徵法第 31 條規定，自行強制搜索扣押有關課稅資料，即不得加以利用。

(5) 違背拒絕陳述權利規定意旨（該規定乃是基本權利的表現以及為保護當事人的利益），所調查的事證，不得加以利用。

²⁶³ 陳清秀（2008），《稅法總論》，第 5 版，頁 504 以下，轉引自：陳清秀（2010），〈納稅者權利保護法案之研討〉，陳清秀等著，《納稅人權利保護：稅捐稽徵法第一章之一逐條釋義》，頁 9-10，臺北：元照。

黃士洲教授與陳清秀教授的見解，都認為稅捐稽徵法第 11 條之 6 應採擴張解釋，從而保障納稅人的權益。以不當方式取得自白僅為導致沒有證據能力的原因之一，實際上，違反法定程序取得的證據，根據證據排除法則，都會因為沒有證據能力，不能作為證據使用，例如稅捐稽徵機關違反法定程序購買取得的逃稅名單²⁶⁴，故本文認為，未來宜修法，將不當方式取得自白改為一切以不當方式取得的證據，均不得採納。

第四節 爭訟權

相互協議程序作為解決租稅協定爭議的方式，國家和地區在實際締結租稅協定時，加入相互協議程序的條款，從而產生約束力，相反，假如租稅協定締約雙方沒有約定相互協議程序，則納稅人無法根據相互協議解決租稅協定爭議。目前臺灣對外簽署生效的 30 個租稅協定，全部都有相互協議程序的條款。由於臺灣進行國際稅務資訊交換形式，以租稅協定的個案資訊交換為主，因此，相互協議程序對臺灣目前資訊交換爭端解決具有重要意義。

第一項 相互協議程序

為了解決適用上的爭議或者疑義，避免雙重課稅的國際協定普遍定有相互協議程序（Mutual Agreement Procedure），除了全面性規定的租稅協定外，針對局部特定領域避免雙重課稅的國際協議也有相關規定²⁶⁵。OECD 範本第 24 條以及 UN 範本第 25 條，定有相互協議程序。相互協議程序為租稅協定所特有的制度，不適用於租稅協定以外的資訊交換爭議。

根據臺德租稅協定第 24 條的規定：「任何人如認為一方或雙方領域之行為，對其發生或將發生不符合本協定規定之課稅，不論各該領域國內法之救濟規定，得向其本人之居住地領域主管機關提出申訴。此項申訴應於首次接獲不符合本協定規定課稅之通知起三年內為之。（第 1 項）主管機關如認為該申訴有理，且其本身無法獲致適當之解決，應致力與他方領域之主管機關相互協議解決，以避免發生不符合本協定規定之課稅。達成之任何協議應予執行，不受各該領域國內法任何期間規定之限制。

（第 2 項）雙方領域之主管機關應相互協議，致力解決有關本協定之解釋或適用上發生之任何困難或疑義。雙方並得共同磋商，以消除本協定未規定之雙重課稅問題。

（第 3 項）雙方領域之主管機關為達成前述各項規定之協議，得直接相互聯繫，包括

²⁶⁴ 德國欲出重金購買「偷稅」名單，<http://www.epochtimes.com/b5/10/2/8/n2812888.htm>（最後瀏覽日：2016 年 7 月 15 日）。

²⁶⁵ 參閱「臺灣與澳門避免航空企業雙重課稅協議」第 4 條。

經由雙方或其代表組成之聯合委員會。(第 4 項)」由此可見，相互協議程序的提起主要有兩種情形：(1) 主管機關認為有需要，可以與對方主管機關進行協商；(2) 由納稅人提起，主管機關認為申訴有理，並且無法自行處理的情況下，相互協議程序才得以啟動。

「相互協議」是指主管機關之間進行協商，因此主管機關掌握相互協議程序發動權，然而，納稅人之所以需要發起相互協議程序，往往是涉及到具體個案爭議，並且具有切身利害關係。另外，根據「適用所得稅協定查核準則」第 31 條規定：「中華民國之居住者就他方締約國或雙方締約國之課稅不符合所得稅協定之情形，得依所得稅協定有關相互協議程序之規定，向該管稅捐稽徵機關提出相互協議之請求，受理之稅捐稽徵機關應先審核該申訴事實是否有理、是否有應作為而不作為及是否為我方單獨解決之情形，如有必要，得函請財政部賦稅署洽他方締約國之所得稅協定主管機關協議解決。」作為在機關內部生效的行政規則，對租稅協定概括的規定作進一步適用說明，其中對於「有理」的認定標準上，由於缺乏明確規定，有可能會流於主管機關主觀判斷，納稅人無法掌握申訴的結果，有權利得不到救濟的疑慮。

國際財政協會在 2015 年出版的研究報告中，整理了部分國家相互協議的程序啟動以及程序參與的實務運作情況。在納稅人啟動程序的案例上，一旦被主管機關否決申訴請求，基本上就無從開啟程序，目前只有在丹麥，當稅捐稽徵機關未為發動相互協議程序的情況下，監察人員 (Ombudsman) 可以基於保護納稅人權益的立場，介入案件²⁶⁶。關於納稅人的程序參與權，在德國，納稅人有申請參與聽證並且表達訴求的權利²⁶⁷。在列支敦士登，納稅人有權要求有關單位告知目前程序的進度²⁶⁸。在西班牙，主管機關作成決定以前，納稅人有權參與聽證並發表意見²⁶⁹。在丹麥，納稅人透過監察人員的協助，有閱覽卷宗的權利²⁷⁰。2015 年國際財政協會發表的報告指出應該賦予納稅人程序啟動與程序參與權利，該報告認為，基本上應該給予納稅人自行啟動程序的權利，即使經過主管機關審查判斷後，決定程序無法繼續進行，也應該向納稅人說明理由²⁷¹。在程序進行期間，主管機關應該全程告知納稅人程序進行的情況，納稅人

²⁶⁶ 同註 205，頁 65。

²⁶⁷ 同上註。

²⁶⁸ 同上註。

²⁶⁹ 同註 205，頁 65-66。

²⁷⁰ 同註 205，頁 66。

²⁷¹ 同註 205，頁 66。

有權閱覽除了機密文件以外，其他在程序進行中使用過的文件，同時，納稅人也應該有權在主管機關作成決定之前，參與一方或者雙方主管機關舉行的聽證²⁷²。

本文認為，應該給予納稅人自行啟動程序的權利，從而保障納稅人權利，同時為兼顧訴訟經濟，避免納稅人濫訴，浪費司法訴訟資源，對相互協議程序的現行規定，即「受理之稽徵機關應先行審核該申訴事實是否有理，是否有應作為而不作為，及是否為我方可單獨解決之情形。」建議修改為：「為避免發生不符合本協定規定之課稅，除主管機關認為該申訴顯不合理，或者本身已經足以解決問題，則毋須再與他方領域之主管機關進行相互協議，但仍須對駁回申訴的理由，給予納稅人充分合理的解釋。」原則上允許納稅人自行啟動程序，例外情況下才進行調整。另一方面，租稅協定主要係為了避免雙重課稅，讓有利害關係的納稅人參與相互協議程序，其意見陳述有助於主管機關解決問題，然而，目前「適用所得稅協定查核準則」對納稅人在相互協議程序上的程序參與權並無明文規定，本文建議主管機關增訂相關條文，以充分落實對納稅人的權利保護。

租稅協定的簽訂，需要得到締結協定的雙方主管機關合意，從而取得國際法效力，在臺灣，由財政部派代表與其他國家主管機關，以 OECD 範本為基礎締約租稅協定，單方面提出修改租稅協定的條文內容，並且讓雙方達成共識相當困難，但租稅協定只是概括規定，具體落實方式還是需要由締約方主管機關自行決定。「適用所得稅協定查核準則」係為了主管機關內部具體執行租稅協定所制訂，而本文建議修改和增訂的內容，是期望能夠賦予納稅人自行啟動程序的權利，以及參與程序的權利，與租稅協定保護納稅人權利的意旨並無抵觸，並且能夠更有效地保障納稅人權利，故本文提出的修法建議係針對「適用所得稅協定查核準則」而言。

相互協議程序是以租稅協定作為法律基礎，因此，對於請求未能實現的納稅人，仍然可以按其內國法規定，提起行政訴訟。

第二項 行政訴訟程序

第一款 訴願前置

訴願係因行政機關作成違法或不當行政處分，或不依限作成所申請之行政處分，致其權利或利益受有損害者，請求原處分機關的上級機關或其他法定管轄機關，對該行政處分進行審查的行政救濟方法。

²⁷² 同上註。

租稅協定資訊交換適用對象，包括具有臺灣、他方締約國或者同時具有雙方居住者身分的人²⁷³，假如其權利或利益因為行政處分而受到侵害，得依法提起訴願²⁷⁴。訴願原則上向作成行政處分或應為行政處分機關的上級機關提起²⁷⁵，因此，在稅務資訊交換爭議上，財政部作為訴願管轄機關，受理訴願。

現行法對撤銷訴訟與課予義務訴訟，採訴願前置主義。訴願前置制度的設計，係為了減輕行政法院的負擔，促進訴訟經濟的作用。本文認為，納稅人認為國稅局在執行資訊交換過程中，提交給他方締約國的個人資料，逾越課稅目的範圍，以致侵害其資料保密權，需要撤銷該資訊交換行政處分，得依法提起訴願²⁷⁶。另外，納稅人請求主管機關提起相互協議程序後，認為主管機關怠於發動程序，或者提起相互協議程序的請求被主管機關駁回，導致其權利受到侵害，得按訴願法第 2 條第 1 項規定，提起訴願²⁷⁷，請求主管機關啟動相互協議程序。

訴願人不服訴願決定的救濟有二：（1）具有訴願法第 97 條第 1 項規定情形之一²⁷⁸，得向原訴願決定機關財政部聲請再審；（2）按行政訴訟法第 4 條第 1 項規定：

「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」另按同法第 5 條規定，人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，或者予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。由於撤銷訴訟與課予義務訴訟採訴願前置主義，因此訴願人對訴願決定不服，得提起行政訴訟。

²⁷³ 參閱「依所得稅協定提出及受理資訊交換請求審查原則」第四點第 1 項。

²⁷⁴ 訴願法第 18 條參照。

²⁷⁵ 訴願法第 4 條參照。

²⁷⁶ 訴願法第 1 條第 1 項本文規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。」

²⁷⁷ 訴願法第 2 條第 1 項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願。」

²⁷⁸ 訴願法第 97 條第 1 項：「於有左列各款情形之一者，訴願人、參加人或其他利害關係人得對於確定訴願決定，向原訴願決定機關申請再審。但訴願人、參加人或其他利害關係人已依行政訴訟主張其事由或知其事由而不為主張者，不在此限：一、適用法規顯有錯誤者。二、決定理由與主文顯有矛盾者。三、決定機關之組織不合法者。四、依法令應迴避之委員參與決定者。五、參與決定之委員關於該訴願違背職務，犯刑事上之罪者。六、訴願之代理人，關於該訴願有刑事上應罰之行為，影響於決定者。七、為決定基礎之證物，係偽造或變造者。八、證人、鑑定人或通譯就為決定基礎之證言、鑑定為虛偽陳述者。九、為決定基礎之民事、刑事或行政訴訟判決或行政處分已變更者。十、發見未經斟酌之證物或得使用該證物者。」

第二款 提起行政訴訟

按訴訟內容的不同，行政訴訟可以分為「撤銷訴訟」、「確認訴訟」以及「給付訴訟」²⁷⁹。行政訴訟法第 8 條第 1 項規定：「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」因此，給付訴訟的給付內容，為財產或者非財產，而行政訴訟法第 5 條所規定的「課予義務訴訟」，給付內容為行政處分。

撤銷訴訟與課予義務訴訟須經過訴願程序後，納稅人對訴願結果不服，始得提起，而確認訴訟與給付訴訟並無訴願前置的規定，納稅人得依法直接提起。本文認為，在確認應稅居民身分的情形，例如 A 國和 B 國同為臺灣租稅協定締約國，A 國納稅人甲認為國稅局誤將其當成 B 國國民，為了避免國稅局向 B 國傳輸其個人資料，甲向國稅局請求確認身分未果後，得按行政訴訟法第 6 條規定，提起確認訴訟，請求法院確認其 A 國應稅居民身分。

另外，由於目前臺灣並無資訊交換知情權保護的規定，國稅局並不會主動向納稅人提供資訊交換過程中，資料蒐集、處理、利用以及傳輸的情況，本文認為，納稅人向國稅局請求知悉資訊交換情況而被駁回，應得按行政程序法第 8 條規定，提起給付訴訟，請求國稅局提供其個人資料處理情況的相關資訊。

²⁷⁹ 行政訴訟法第 3 條參照。

第六章 結論



2010 年美國頒布 FATCA 的原意只是為了防堵美國人民在海外的逃漏稅活動，但隨著越來越多的國家和地區加入跨政府協議，逐漸形成一種國際標準，供其他國家參考採用，例如英國參考自美國 FATCA 的格式，制定出自己的 FATCA，對海外英國納稅人徵稅²⁸⁰。歐盟指令（Council Directive 2014/107/EU）序言中也明確表示，該指令的立法緣由與配合歐盟成員國遵循美國跨政府協議有關²⁸¹。

目前已經有 113 個國家和地區加入 FATCA 的跨政府協議，以及 98 個國家和地區加入稅務行政互助公約，從國家和地區簽署跨政府協議以及稅務行政互助公約的情況來看，國際間稅務合作已經具備相當規模，拒絕加入將不利於國際交流，同時，以美國 FATCA 的跨政府協議為例，假如國家或地區政府拒絕加入，則金融機構為避免被扣繳稅款，可能會選擇遷冊到其他已經表示同意遵循的國家或地區，另外，外資在投資地點的選擇上，也會優先選擇已經加入跨政府協議的國家和地區，以保障自身權益，因此，除了逐漸形成國際氛圍外，稅務合作也成為國家和地區維持國際競爭力的重要因素。

臺灣目前僅與 30 個國家和地區簽署租稅協定，以及與美國簽署的跨政府協議模式二，究其原因，有研究認為係由於個人綜合所得稅採屬地主義²⁸²，單方面放棄對海外所得行使課稅主權，喪失租稅談判的籌碼²⁸³，這樣不論是避免雙重課稅或者打擊海外逃漏稅都缺乏實益。另外，為填補屬地主義對海外所得課稅的漏洞，所得基本稅額條例規定，對於人民超過法定金額門檻的海外所得，計入應稅所得，而未超過法定金額門檻的，則不予計入²⁸⁴。該規定係對超過法定金額門檻的海外所得徵稅，並非採屬

²⁸⁰ Offshore Incorporations Limited Group 網站，<https://www.oilglobal.com/zh-hant/insights/Foreign-Account-Tax-Compliance-Act-FATCA>(最後瀏覽日：2016 年 7 月 30 日)。

²⁸¹ See Council Directive 2014/107/EU Preamble(2).

²⁸² 所得稅法第 2 條：「凡有中華民國來源所得之個人，應就其中華民國來源之所得，依本法規定，課徵綜合所得稅。非中華民國境內居住之個人，而有中華民國來源所得者，除本法另有規定外，其應納稅額，分別就源扣繳。」

²⁸³ 李顯峰、葛克昌、林世銘、陳聽安、徐偉初、熊秉元、蔡崇聖、楊珮瑜、黃士洲(2006)，〈海外所得課稅相關配套措施之研究〉，《財政部賦稅署 95 年委託研究計畫》，頁 10。

²⁸⁴ 所得基本稅額條例第 12 條第 1 項第 1 款：「個人之基本所得額，為依所得稅法規定計算之綜合所得淨額，加計下列各款金額後之合計數：一、未計入綜合所得總額之非中華民國來源所得、依香港澳門關係條例第二十八條第一項規定免納所得稅之所得。但一申報戶全年之本款所得合計數未達新臺幣一百萬元者，免予計入。」

人主義課稅管轄權，故不影響個人綜合所得稅採屬地主主義課稅管轄權的認定。因此有研究指出，為因應經濟全球化，個人綜合所得稅應改採屬人兼屬地主主義²⁸⁵。

臺灣已經與美國簽署跨政府協議模式二，目前臺灣金融機構主要透過取得當事人書面同意的方式，以排除提供資料對個人資料保護法造成的衝突，在銀行法方面則需要主管機關為例外的解釋規定，以排除與銀行法定保密義務的衝突，除了上述例外規定，現行法尚未見任何正式規定，在執行跨政府協議上，容易產生適法性疑慮。對於租稅協定，臺灣方面制定了「適用所得稅協定查核準則」以及「依所得稅協定提出及受理資訊交換請求審查原則」，作為稅捐機關遵循的規章以及依循的原則，另參考香港的經驗，為使香港能夠符合稅務自動資訊交換財務帳戶資料的國際標準，香港立法會制訂「2016年稅務（修訂）條例草案」，內容主要係針對申報財務機構識別該機構所持有的帳戶是否屬於須申報帳戶，把相關資料的報表提交予稅務局局長，並對違反義務的申報財務機構施以懲罰²⁸⁶。因此，臺灣方面有需要針對 FATCA 的跨政府協議模式二，制訂專門的特別法進行規範，讓有關部門有法可依。

在納稅人權利保護上，稅捐稽徵法第一章之一對納稅人權利保護具有正面積極的意義。根據本文的研究發現，現行法對資料保密權的規定最為完善，包括公務及非公務機關的保密規定、例外情形以及相應罰則都有明確規範。但現行法尚未有資訊交換知情權的規定，不利於納稅人的程序保障，未來宜立法落實對資訊交換納稅人知情權的保護。稅捐稽徵法第 11 條之 6 規定的違法取證方式僅有以不當方式取得自白一項，不利於納稅人權利保護，未來宜修法擴張適用到一切以不當方式取得的證據，均不得採用。最後，稅捐稽徵法第一章之一，章名為「納稅人權利之保護」，惟本研究探討所涉及到的納稅人的資料保密權、陳述意見的機會以及爭訟權的相關規定，散見於個人資料保護法、行政程序法以及行政訴訟法，一方面不利於納稅人查找，另一方面，稅捐稽徵法作為特別法，但納稅人往往需要回到一般規定尋求救濟，故本文建議未來修法應該儘可能彙總納稅人得行使的權利以及程序保障。

本文的研究目的在於使國際稅務資訊交換的環境下，相關納稅人的權利能夠得到充分保障，然學有不備，全文容有見解不成熟或係法律素養所不足處，僅希冀藉由本文的探討，能對後來的研究有所幫助。

²⁸⁵ 金世朋、朱澤民、林世銘、徐偉初、葛克昌、蔡添源、謝文盛、羅能清、羅德城(2002)，〈綜合所得稅改採屬人兼屬地主主義之研究〉，《行政院財政改革委員會委託報告》，頁 26-30。

²⁸⁶ 參閱香港「2016年稅務(修訂)條例草案」摘要說明第 2 點。

參考文獻及書目



壹、中文文獻（按作者姓氏筆畫排序）

一、書籍

1. 王志誠（2013）。《現代金融法》，二版。臺北：新學林。
2. 法務部法律事務司（編）（2013）。《個人資料保護法規及參考資料彙編》，法務部印行。
3. 呂旭明、林清吉、孫美蘭（2013）。《美國報稅與財產揭露》，2014 修訂版。臺北：哈佛人。
4. 洪德欽（2015）。〈歐盟法的淵源〉，洪德欽（等著），《歐盟法之基礎原則與實務發展（上）》，頁 1-56。國立臺灣大學出版中心。
5. 俞光遠（等著）；葛克昌、湯貢亮、吳德豐（編）（2011）。《兩岸納稅人權利保護之立法潮流》。臺北：財團法人資誠教育基金會。
6. 柯格鐘（2010）。〈稅捐規避及其相關聯概念之辨正〉，葛克昌等主編，《兩岸避稅防杜法制之研析》，頁90-131。臺北：元照。
7. 陳清秀（2010）。《稅法總論》，六版。臺北：元照。
8. 陳清秀（2010）。〈納稅者權利保護法案之研討〉，陳清秀（等著），《納稅人權利保護：稅捐稽徵法第一章之一逐條釋義》，頁 4-26。臺北：元照。
9. 陳敏（2011）。《行政法總論》，七版。臺北：新學林。
10. 陳敏（譯）（2013）。《德國租稅通則》。司法院印行。
11. 黃俊杰（2008）。《納稅者權利保護》。臺北：元照。
12. 黃士洲（2010）。〈稅法上違法取證的禁止〉，陳清秀等著，《納稅人權利保護：稅捐稽徵法第一章之一逐條釋義》，頁172-190。臺北：元照。
13. 楊克成、卓家立、郭彥均、林郁絜（2012）。《FATCA 簡介：美國海外帳戶稅收遵從法案》。臺北：建業法律事務所。
14. 葛克昌（2009）。《所得稅與憲法》，三版。臺北：翰蘆。
15. 葛克昌、賈紹華、吳德豐（編）；葛克昌（等著）（2012）。《實質課稅與納稅人權利保護》。臺北：財團法人資誠教育基金會。

16. 葛克昌（2013）。《行政程序與納稅人基本權：稅捐稽徵法之新思維》，三版。臺北：翰蘆。

二、期刊論文

1. 林恆鋒、楊鎮綱（2014）。〈外國帳戶稅收遵從法之進展〉，《稅務旬刊》，2266期，頁 35-38。
2. 江必新、蕭國平（2012）。〈論納稅人的用稅知情權及其實現〉，《行政法學研究》，第 1 期，。
3. 陳敏（1982）。〈租稅課徵與經濟事實之掌握〉，《國立政治大學法學評論》，第 26 期，頁 1-26。
4. 陳敏（1987）。〈租稅秘密之保護〉，《國立政治大學法學評論》，第 35 期，頁 71-94。
5. 陳清秀（1995）。〈中小企業適應租稅法規問題的探討〉，《植根雜誌》，頁 1-4。
6. 楊嘉源（2014）。〈OECD 稅務行政互助公約簡介〉，《稅務旬刊》，2265 期，頁 15-19。
7. 葛克昌（1997）。《綜合所得稅之憲法理論與問題－以大法官會議解釋為中心》，《國立臺灣大學法學論叢》，第 26 卷，第 3 期，頁 1-90。
8. 葛克昌（2014）。〈稅捐稽徵之正當法律程序之違反及其效力〉，《財稅研究》，第 43 卷第 5 期，頁 102-125。
9. 劉奇超（2015）。〈論歐盟在打擊 BEPS 方面的功能定位與具體行動〉，《國際稅收》，2015 年第 7 期。
10. 謝鈴媛（2013）。〈國際財政之規劃與願景〉，《當代財政》，第 031 期。

三、學位論文

1. 任蕊（2011）。《納稅人保密權法律制度研究》，河北經貿大學碩士學位論文。
2. 江南（2013）。《銀行情報交換制度的法律研究》，大連海事大學碩士學位論文。
3. 余景仁（2010）。《論納稅人基本權－以稅捐處分、稅捐處罰與稅捐救濟為中心》，國立政治大學法學院碩士在職專班學位論文。
4. 林詩韻（2012）。《銀行國際傳輸客戶資料保護規範－以英國法為中心》，國立政治大學碩士論文。

5. 林嬌能（2010）。《家族企業與租稅規劃之相關性》，逢甲大學會計學系碩士班碩士論文。
6. 張鈞璋（2015）。《美國海外稅收遵從法案（FATCA）之研究》，逢甲大學財經法律研究所碩士論文。
7. 盧駿毅（2011）。《論金融隱私權－以我國相關法制規範為中心》，國立中正大學財經法律學研究所碩士論文。
8. 劉定坤（2013）。《論境外天堂對公司治理的影響－以租稅政策與資訊隱密為中心》，國立臺灣大學科際整合法律學研究所碩士論文。
9. 簡荷書（2013）。《個人資料保護法對我國金融業施行外國帳戶稅收遵從法（FATCA）的衝突與因應》，淡江大學國際企業學系碩士在職專班碩士論文。

四、研究報告與考察報告

1. 李顯峰、謝德宗、鍾騏（2015）。〈我國因應國際反避稅趨勢執行跨國資訊交換之研究〉，《財政部 104 年度委託研究報告》。
2. 李顯峰、葛克昌、林世銘、陳聽安、徐偉初、熊秉元、蔡崇聖、楊珮瑜、黃士洲（2006）。〈海外所得課稅相關配套〉，《財政部賦稅署 95 年委託研究計畫》。
3. 金世朋、朱澤民、林世銘、徐偉初、葛克昌、蔡添源、謝文盛、羅能清、羅德城（2002）。〈綜合所得稅改採屬人兼屬地主義研究〉，《行政院財政改革委員會研究計劃》。
4. 秦嗣悌、黃素惇、林斯瑜、陳泰華、周儒、呂俊寬、黃俊豪、張瓊文、楊勢如（2014）。〈探討國際集保機構面臨美國 FATCA 條款實施之因應措施〉，《臺灣集中保管結算所股份有限公司》。
5. 郭雨萍（2012）。〈從美國 FATCA 法案淺談國與國資訊互惠框架〉，《勤業眾信通訊 2012 年 8 月號》。

貳、外文文獻（依作者姓氏字典順序由 A 至 Z 排列）

1. Philip Baker & Pasquale Pistone (2015). *General Report for The Practical Protection of Taxpayers' Fundamental Rights*, CAHIERS DE DROIT FISCAL INTERNATIONAL.
2. Prof. William H. Byrnes, IV et al. (2014). *Guide to FATCA Compliance (Chapter 1, Background and Current Status of FATCA)*, LexisNexis.
3. OECD (2006). *Manual on the Implementation of Exchange of Information Provisions for Tax Purposes*, OECD Committee on Fiscal Affairs.
4. OECD (2012). *Keeping It Safe: The OECD Guide on the Protection of Confidentiality of Information Exchanged for Tax Purposes*, OECD Committee on Fiscal Affairs.
5. OECD (2012). *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information: Common Reporting Standard*, OECD Committee on Fiscal Affairs.
6. OECD (2012). *Automatic Exchange of Information: What It Is, How It Works, Benefits, What Remains To Be Done*, OECD Committee on Fiscal Affairs.
7. OECD (2014). *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters*, OECD Committee on Fiscal Affairs.