

談公法債權之保全制度— 有關稅捐稽徵法第 24 條第 5 項之問題

新北分署 行政執行官姜育菁

壹、前言

債務人以其財產就其債務之履行負責，為確保債權得獲清償，防止債務人消極或積極減少其責任財產，民法特設二種債權保全制度，即債權人之代位權及撤銷權，分別規定於民法第 242、243 條及第 244 條。此 2 種權利於公法上金錢給付義務之債權人得否據以主張，向有爭議，申言之，民法第 242 條債權人代位權，乃債權人代行債務人權利，故代行者與被代行者間須有債權債務關係存在，否則即無行使代位權之可能¹；又同法第 244 條債權人撤銷權，係就已存在債權，嗣後債務人陷於給付遲延，所為之無償或有償行為有害及債權之共同擔保減少致損害全體債權人利益，始得由債權人聲請法院撤銷其行為²。

而有關前述民法代位權及撤銷權規定，可否於債務人欠繳公法上金錢給付義務時援引適用，原有正反二說，嗣在稅捐稽徵法（下稱本法）第 24 條第 5 項³增訂後，稅捐機關與一般民間債權人無異，對於脫產或怠於主張權益之欠稅人均得透過訴訟制度保障國家債權。至於，可否對修正施行前已發生之租稅債權代位行使

權利而溯及適用，本文認有討論之空間。

因此，以下擬將先略述民法上代位權及撤銷權要件，次討論本法第 24 條第 5 項修正前，公法債權可否適用民法債權保全制度之爭議，再者，細究最高法院 110 年度台上字第 3178 號判決，以法律不溯及既往原則，認定本法第 24 條第 5 項修正前之債權，不得據以主張民法保全制度之見解，最後提出本文粗淺之看法。

貳、民法保全制度之內涵

為保障私法上債權人債權，民法債編第 1 章第 3 節第 3 款之保全章節設有債權人代位權及撤銷權規定，茲簡述其法條規定及構成要件如下：

一、代位權

民法第 242 條所稱之代位權，係指債務人怠於行使其權利時，債權人因保全債權，得以自己名義，行使債務人權利，而民法第 242 條及第 243 條所稱之「代位」僅指「權利行使上代位」，並不生權利當然移轉，該權利仍為權利人即債務人所有，不因債權人之行使而移轉於債權人。又代位權之行使，欲保全之債權則無庸

1 最高法院 49 年台上字第 1274 號判決內容略以：「代位權係債權人代行債務人之權利，故代行者與被代行者之間，必須有債權債務關係存在，否則即無行使代位權之可言。」有該判決要旨可供參酌。

2 最高法院 62 年台上字第 2609 號判決內容略以：「債權人得依民法第 244 條規定行始撤銷權，以債權於債務人為詐害行為時，業已存在者為限，若債務人為詐害行為時，其債權尚未發生，自不許其時尚非債權人之人，於嗣後取得債權時，溯及的行使撤銷權。」有該判決要旨可供參酌。

3 稅捐稽徵法第 24 條第 5 項規定：「關於稅捐之徵收，準用民法第二百四十二條至第二百四十五條、信託法第六條及第七條規定。」

成立於債務人怠於行使之權利之前，僅須債權確有保全必要、債務人有非專屬性之權利怠於行使，債權人即得以自己名義代行屬於債務人之權利，以維債權之實現。其要件為：

- （一）須債務人怠於行使其權利：所謂權利，須具財產權之性質。
- （二）債務人所怠於行使之權利須非專屬性之權利：例如扶養請求權，為專屬權，不得代位行使。
- （三）須債權人有保全債權之必要：債務人縱怠於行使其權利，但對於債務之清償，並無影響時，則債權人無行使代位權的必要。
- （四）須債務人已負遲延責任，但專為保存債務人權利之行為，不在此限（民法第 243 條）：此所謂保存行為，應從寬解釋，凡以權利之保存或實行為目的之一切審判上或審判外之行為，諸如假扣押、假處分、聲請強制執行，實行擔保權、催告、提起訴訟等，債權人皆得代位行使⁴。

二、 撤銷權

撤銷權係債權人對於債務人所為有害及債權之行為，得聲請法院予以撤銷之權利，其規定於民法第 244 條，其要件如下：

- （一）債務人所為之行為係有效之法律行為：不論單獨行為或契約行為，債權行為或物權行為，均得撤銷之。
- （二）債務人所為之無償行為（如：贈與），

有害及債權者，債權人得聲請法院撤銷之。

- （三）債務人所為之有償行為（如：買賣），於行為時明知有損害債權人權利者，以受益人於受益時亦知其情事者為限，債權人得聲請法院撤銷之。
- （四）債務人之行為非以財產為標的，或僅有害於以給付特定物為標的之債權者，不適用前二項之規定。此為撤銷權之消極要件，因債務人的全部財產為全體債權人之共同擔保，債權人應於債權之共同擔保減少致害及全體債權人的利益時，方得行使撤銷權⁵。

參、 代位權及撤銷權可否為公法債權保全方法？

私法上債權人欲保全其債權，於債務人怠於行使其權利時，得代位債權人行使或得聲請法院撤銷之。然有關公法上之債務人亦可能出現脫產或怠於主張權益之情況發生，而公法上債權人得否適用民法第 242 條代位權及第 244 條撤銷權行使權利，有肯否二說見解，茲分述如下：

一、 肯定見解

有學說認為民法第 242 條之債權人代位權及第 244 條規定之債權人撤銷權，屬於債權保全手段，由於稅捐債權亦屬於債權之一種，為防止稅捐債務人脫產或財產減少，亦有保全稅捐債權必要，應得準用⁶，且適用民法上代位權與

4 請參閱邱聰智（1997），《民法債編通論》，頁 309-319，自刊。

5 請參閱王澤鑑（2003），《民法概要》，頁 274-276，自刊。

6 請參閱陳清秀（2014），《稅法總論》，頁 623，第 8 版，元照。

撤銷權未創設或加重人民之負擔，尚無違反稅捐法定主義，因此於稅捐法之適用上並非不得類推。又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，以補充法律漏洞⁷。

另法務部104年8月25日法律字第10403510120號函明確表示：「……按民法第242條規定……核其立法理由，係因債務人財產之增減，於債權人之債權有重大關係，故於債務人怠於行使其權利時，應許債權人為保全其債權起見，得以自己之名義，行使屬於債務人之權利，以保護其利益。債權人依上開規定，得代位行使之債務人權利，除私權外，公法上之權利，通說認為亦得類推適用……。（二）次按行政法上債權債務關係之內容，應依行政法規定。如果欠缺行政法法規，在法律關係特性相容之範圍內，可類推適用民法債編有關規定（參考林錫堯著『行政法要義』，95年9月版，第128頁、陳敏著『行政法總論』，98年9月6版，第46頁）。學者認為公法上之債權通常具有強烈之公益性質，較之私法更有保全之必要，依舉輕明重之法理，於具有公益性質之稅捐債權關係，應可類推適用民法第242條之規定，准予稅捐債權人行使債權人代位權，以保全稅捐債權……」；另法務部107年1月4日

法律字第10603510410號函示亦指出：「……本部前曾以民法第242條規定之類推適用為據，肯認稅捐債權人得代位行使債務人之公法上權利。揆諸行政法規並非完足無缺，如確認民法或公法之間存有相同或類似的利益狀態，應得以類推適用民法相關規定，作為補充行政法不完備之方法，以符應行政實務需求，爰本部對於公法上債權人得類推適用民法第242條規定行使代位權之見解並未變更……⁸」。

二、否定見解

最高法院多採否定見解，其主張之理由有：

1、基於租稅債權屬公法債權，與私法債權性質上並不相同，無法直接適用民法上之代位權與撤銷權（最高法院72年度台上字第3471號民事判決參照）；2、以當事人地位不同為理論基礎，即國家行使課稅權屬高權地位，與民法中之雙方當事人是對等地位締結法律關係，二者無公平對待一體適用可言；3、以「類通適用」或「目的性之擴張」，將破壞法治國家權利分立之體制，有臺灣高等法院台中分院107年度重上字第218號民事判決可稽，另尚有最高法院79年台上字第635號判決（撤銷權）、最高法院91年台上字第1452號判決（代位權）、最高法院93年台上字第1518號判決（撤銷權）、最高法院103年度台上字第586號民事判決（撤銷權）、臺灣高等法院暨所屬法院104年法律座談會民事類提案第9號（代位權）等司

7 請參閱黃瑛足（2014），〈談稅捐稽徵法第24條之稅捐保全制度〉，《法務部行政執行署士林分署自行研究報告》，頁10。

8 請參見法務部主管法規查詢系統網站<https://locallaw.moj/LawResult.aspx?id=&check=law%2cetype1%2cetype2%2cetype3%2cqtype%2cetype4%2cftype%2ccotype%2cjtype&search=3&valid=3&star=&end=&number=10603510410&type=&kw=>（最後瀏覽日：05/11/2025）。

法見解可供參考⁹。

三、小結—稅捐稽徵法第 24 條第 5 項之修正

本法為避免義務人怠於行使權利或有詐害債權人行為，影響稅捐之徵起，於 110 年 12 月 17 日增訂第 24 條第 5 項規定，正面肯認稅捐機關可向法院主張準用民法規定，對於義務人虛偽不實的妨礙主張撤銷，或對其不積極主張之權利代位行使¹⁰，前揭爭議自此落幕。

肆、爭議問題：稅捐稽徵法第 24 條第 5 項規定可否溯及適用？

在本法第 24 條第 5 項規定修正通過後，稅捐機關固然可援引該條項規定準用民法代位權或撤銷權規定，向對有礙租稅債權徵收之債務人行使保全程序，惟該債權如在該項規定施行前即已發生，得否適用新修正之法條規定即有爭議，以下茲論述最高法院 110 年度台上字第 3178 號判決事實及理由，並提出相關探討：

一、最高法院 110 年度台上字第 3178 號判決內容

（一）判決事實

稅捐稽徵機關對納稅義務人有新臺幣（下同）6,883 萬 4,071 元之 91 年度營利事業所得稅及罰鍰等債權，尚未全部受償。被上訴人甲、乙、丙等 3 人於 93 年間依序向義務人借貸 827 萬元、99 萬元、168 萬元，於 94 年 11 月 26 日均屆清償期，然納稅義務人怠於向被上訴人

甲、乙、丙請求返還。稅捐機關為保全稅捐債權，代位義務人行使權利等，主張適用或類推適用民法第 242 條、第 474 條第 1 項、第 478 條前段規定，求為命甲、乙、丙各如數給付義務人上開款項，並由稅捐機關代位受領。

（二）判決理由：不可溯及適用

按債務人怠於行使其權利時，債權人因保全債權，得以自己之名義，行使其權利，民法第 242 條本文固有明文；然上開代位權規定，係為維護債務人之責任財產，以保全債權人在私法上之債權而設，除法律別有規定外，僅私法上之債權人始得行使。至行政機關向人民課徵稅捐、裁處罰鍰而取得之債權，係基於行政權作用之結果，屬公法上權利之範疇，其本質與民法規範之私法上權利迥然不同，則在租稅法定主義、法律保留原則下，於相關租稅法未設有準用民法第 242 條規定或其他相類規定之明文前，不得逕行適用或類推適用民法第 242 條規定而直接對納稅義務人以外之第三人行使代位權。又本法第 24 條第 5 項關於稅捐之徵收，準用民法第 242 至第 245 條、信託法第 6 條及第 7 條之規定，係該法於 110 年 12 月 17 日修正時增訂，並自同年月 19 日公布施行，依法律不溯及既往原則，自不適用於修正施行前已發生之系爭租稅債權；且系爭法條增訂前，並無租稅債權之公法上權利援用民法代位權規定之法理，亦無從以上開增訂內容為法理而適用於系爭租稅債權。

9 陳盈州，專家傳真—Regtech於防制洗錢之應用與發展，工商時報，2021年9月7日，取自：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20210907000120-260209?chdtv>

10 什麼是VASP執照？如何申請？，B2BROKER，2024年8月，取自：<https://b2broker.com/zh-hant/news/what-is-a-vasp-license-how-to-apply-for-it/>

二、 反對見解

觀察此次 110 年本法之修正，其併同延長財稅舊案（96 年 3 月 5 日前已移送執行尚未終結之案件）執行期間，毋寧是希望稅捐機關可就此類案件多元運用徵起手段以維公益，因代位權屬一有利徵起手段，既已延長執行期間，立法者應預見稅捐機關得適用於施行前之稅捐債權，否則將使立法意旨落空，修法未明確指出可適用施行前法律關係應屬立法疏漏，但既然立法理由已指明公法債權亦有保全必要且應有適用代位權之理由，法院不應囿於施行前之僵化見解，得依立法意旨准許稅捐機關行使代位權¹¹。

三、 本文看法

本文以為如以立法目的涵括，使本法第 24 條第 5 項之法條可溯及適用，似乎任何法規都有溯及之可能¹²；再者，「公益」一詞本身就是不確定之概念，可以將各式各樣之公益解讀置入立法目的中，如此解釋結果，將難以維持法治國家權力分立體制，並造成法秩序之紊亂。該法立法理由既未明文得溯及適用施行前已存在法律關係，並參酌其修法脈絡，本法之施行細則無溯及既往之規定，另輔以中央法規標準法第 13 條、大法官解釋第 443 號解釋以及大法官解釋第 620 號解釋內容可知，既未明定可溯及既往使稅捐債權得適用代位權或撤銷權之保全手段，自無法溯及適用本法第 24 條第 5 項規定，是就此爭議上本文贊同最高法院 110 台上字第 3178 號判決之見解。

伍、 結論

行政法上之義務往往事關公益，基於國家之主要任務在於提供安全與公正，國家擁有以公權力行使作為後盾之課稅權，若是未及時履行，則難以完整且及時達成行政任務，此除將影響國家無法提供給付行政之公益外，對藉由公權力以維護社會秩序之目的亦無法維護。然由於無論是由債權人代位債務人行使權利，或以撤銷權方式使債務人與第三人就財產所為之法律行為效力解消，都是對已成立之法律關係加以破壞，故從法律保留原則之實踐出發，應更符合國家居於高權地位行使課稅權之本質。

本法第 24 條第 5 項規定增訂前，對可否使稅捐債權適用代位權或撤銷權之保全手段有不同看法，在法無明文之情況下，或可以民法規定作為類推適用之法理基礎而比附援引，惟在本法第 24 條第 5 項明文增定後，本文認為勢必遵守法治國原則之要求，除認同最高法院 110 年度台上字第 3178 號判決之內容再次重申公私法權利本質上之不同外，在私法領域首重契約自由，以相互對等之方式進行社會資源交換，此與公法領域有所差異；另嚴守租稅法定主義及法律保留，尊重權力分立原則，不逾越司法機關的權限；至其以法律不溯及既往，使修正施行前已發生之租稅債權無本法第 24 條第 5 項增訂代位權及撤銷權之適用，更係為維持法安定性之存在，且基於國民之信賴保護而來，法治之基礎繫於對法律的遵守，此乃具體落實法治國原則之憲法基本精神。

11 請參閱黃冠璋（2023），〈稅捐債權代位權與法律禁止溯及既往原則——評最高法院 110 年度台上字第 3178 號判決〉，《月旦財稅實務釋評》，第 45 期，頁 81-82。

12 如同賴前司法院長英照於一文章所述：「如此擴張『法律所未規定』的意涵，執法者可以不斷發現『漏洞』，不斷造法，司法判決離法條文義愈來愈遠，受規範者如何從法律條文理解規範的內容？如何維持法律的明確？如何符合法律保留原則？」請參閱賴英照（2024），〈裁判解任與法律解釋〉，《當代法律》，第 30 期，頁 61。