

# 論所得稅法身心障礙特別扣除之修法— 以日本法為借鑑

馬承佑\*

## 要 目

壹、前言	肆、身心障礙特別扣除額度
貳、身心障礙特別扣除內涵	伍、申報身心障礙特別扣除證明
參、適用身心障礙特別扣除對象	陸、結論

## 提 要

所得稅法部分條文修正案於本(107)年 2 月 7 日經總統公布，將身心障礙特別扣除額度由新臺幣(以下同)12 萬 8 千元提高至 20 萬元，原意在減輕薪資所得、中低所得家庭稅負。惟本文認為現行身心障礙特別扣除額制度存在各種問題，如適用對象過於限縮、定額扣除無法反映不同身心障礙情況及證明身心障礙方法受限等有進一步探討之必要。本文將借鑑日本所得稅法「障害者控除」制度，提出我國值得學習之處，並提出未來修法建議。

## 壹、前言

### 一、問題意識

基於身心障礙者身體或心智機能受限之特殊情況，導致其生活所需花費較非身心障礙者高、稅捐負擔能力低之事實，現行所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 3 目之 4 訂有身心障礙特別扣除額規定。經立法院於本(107)年 1 月 18 日三讀通過所得稅法部分條文修正案，總統於同年 2 月 17 日修正公布<sup>1</sup>，除股利所得課稅及綜合所得稅(下稱綜所稅)級距調整，同時提高身心障礙特別扣除額、標準扣

\* 本文作者為國立臺灣大學法律學研究所財稅法組研究生。

<sup>1</sup> 參見財政部稅務入口網稅務新聞，<https://www.etax.nat.gov.tw/etwmain/web/ETW118W/CON/444/8147498701141851061>。

除額及薪資所得特別扣除額扣除額度。其中身心障礙特別扣除額由 12 萬 8,000 元提高為 20 萬元(原提案為 18 萬元)。按財政部公布新聞稿說明,此改革目的在於減輕薪資所得者及中低所得者所得稅負擔,促進公平合理<sup>2</sup>,該扣除額度調漲幅度達 56%,預計有 62 萬戶以上將因此受惠<sup>3</sup>。

本次修法將原本遠低於身心障礙者生活必要費用之扣除額提高,使身心障礙者所得稅稅負減少,對納稅義務人而言固然可喜。惟現行所得稅法中身心障礙扣除涉及部分身心障礙者無法適用該扣除,乃至規範不夠細緻以致無法妥善反映人民負擔能力之情況,是否因扣除額度提高為 20 萬元而得以解決,似仍有探討空間。

實務上,納稅義務人申報適用身心障礙特別扣除常遇到之困難,多為納稅義務人認為自己或其配偶或受扶養親屬有身心障礙之事實,卻因不具備社政機關核發之身心障礙證明而遭稽徵機關否准其列報扣除。另從制度面觀察,自 107 年 1 月 1 日起身心障礙扣除制度規定具有身心障礙手冊或身心障礙證明,或依精神衛生法第 3 條第 4 款規定之病人者,均可自所得額扣除 20 萬元。如此規定是否過度簡化不同身心障礙者情況,亦值得探討。蓋各身心障礙者身體或精神狀況不同,其日常所須負擔維持生活必要費用也不盡相同。現行制度規定只允許單一額度定額扣除,似無法準確反映身心障礙者不同稅捐負擔能力。

綜上,本文認為現行所得稅法規定身心障礙特別扣除存在問題須由以下面向探討之:身心障礙特別扣除適用對象為何?身心障礙特別扣除是否應為定額扣除?需要何種證據以證明確有身心障礙事實方得准予申報身心障礙扣除?以上問題非僅由提高扣除額額度即得以解決,須自制度各面向逐一修正,方得完善。

## 二、研究架構

本文自身心障礙特別扣除之憲法意義出發,說明量能課稅原則下,能妥善反映身心障礙者負擔能力有所限之身心障礙特別扣除制度,乃是彰顯憲法對人民平等權之保障;反之,不當制度設計將形成對人民基本權利之侵害。同時,

<sup>2</sup> 參見財政部新聞稿, <http://www.mof.gov.tw/Detail/Index?nodeid=137&pid=76229>。

<sup>3</sup> 財政部賦稅署網站就所得稅法部分條文修正草案之簡報, <http://www.dot.gov.tw/dot/file/2017101901.pdf>。

身心障礙特別扣除亦非基於社會國原則對身心障礙者之社會救助，不能與其他社會福利措施混為一談。

其次，本文由前述 3 面向探討現行法制之不足。其一為現行法對得適用身心障礙扣除之主體過於限縮，使部分身心障礙者無法於申報綜所稅適用該項扣除。其二為現行法制將不同程度身心障礙一併處理，忽略身心障礙者於生理及心理受限制程度不一之事實。最後為身心障礙者申報綜所稅時，應具備何等證據作為證明其身心障礙事實，稽徵機關如何面對不能確定納稅義務人是否為身心障礙者之難題。本文將介紹國內現有法制及實務運作情況，並回顧國內學者之見解，輔以稅法制度與我國相近之日本法作為比較，探討我國法治規範不足之處，並嘗試提出修法建議，希冀身心障礙扣除制度之改革得以符合量能課稅原則。

## 貳、身心障礙特別扣除內涵

### 一、主觀淨額原則之展現

從量能課稅原則角度切入，探討身心障礙特別扣除內涵，乃是彰顯量能課稅原則主觀淨額原則之規定。在法治國原則下，國家對於人民自由財產之干預須有法律依據，禁止不當侵害憲法保障人民之基本權利。納稅義務既為人民對國家於公法上之金錢給付義務，除依憲法第 19 條適用租稅法律主義，也須符合憲法第 7 條之平等原則，不同能力納稅義務人應有不同稅捐負擔。在稅捐法學領域，平等原則具體展現為量能課稅原則，其內涵為個人對於國家應負何種程度的納稅義務，係取決於該個人經濟負擔能力，負擔能力高者須較能力低者負擔較多稅負<sup>4</sup>。

量能課稅所謂負擔能力之衡量方法，係基於個人透過營利活動於市場所實現之經濟成果為標準<sup>5</sup>。就個人無法自由運用部分，則不具備負擔能力，在客觀負擔能力層面，即透過市場交易產生所得中，不具負擔能力者為營業支出。蓋只有淨所得才能作為個人需求滿足之處分，因而為獲取所得之必要支出應當予以扣除，方能妥善反映納稅義務人之客觀負擔能力。在主觀負擔能力上，由於

<sup>4</sup> 葛克昌(2009)，頁 13-14。

<sup>5</sup> 柯格鐘(2006)，頁 95-97。

維持個人或其家人生存之必要費用也並非個人得自由支配運用以滿足需求者，亦因不具有負擔能力而須扣除。學說分別就此二者稱為客觀淨額原則及主觀淨額原則<sup>6</sup>。

主觀淨額原則即個人所得須扣除個人及其扶養親屬之生活必要費用。基於憲法上平等原則之要求，此也由憲法之生存權所導出。按憲法第 15 條揭櫫生存權，主要意義在要求國家確保人民生存或生活必要條件之權利。須保障至何種程度，學說認為除達到得以維繫生命最低水準，更應達到符合人性尊嚴的生活<sup>7</sup>，具有排除國家公權力不當侵害個人生存自由消極權利之面向<sup>8</sup>。量能課稅下主觀淨額原則即是表明個人負擔能力之衡量，應係其在達到維護人性尊嚴所必須以外所得仍有剩餘者，才有可能被認為具有負擔能力而加以課稅。個人為維持自己或受扶養者生活必要及實現人性尊嚴者，應受憲法生存權保障而不受侵害。若不准個人扣除為達到人性尊嚴生活所需必要費用而仍對其課稅，即違反量能原則，造成對人民生存權之侵害<sup>9</sup>。

我國所得稅法主觀淨額原則之相關規定，列於第 17 條之各項免稅額及扣除額。該條第 1 項第 1 款所定免稅額，在於反映維持個人生活所需之最低生活基準。同項第 2 款之標準扣除額及列舉扣除額，目的在於反映納稅義務人養活自己、配偶與受扶養親屬，達到具人性尊嚴生活之後，方有餘力負擔對國家之稅捐義務。不同於前二目為所有人均適用，第 3 目特別扣除額，應是在某些特別因素發生時，基於該等事故造成納稅義務人產生無可避免之支出，而此支出為納稅義務人無法自由支配之範疇，因而非屬納稅義務人所能負擔範圍，故必須自所得予以扣除<sup>10</sup>。其第 4 小目之身心障礙扣除，即反映身心障礙者因個人身心機能受有特別遭遇，因而產生額外負擔生活所需費用，在量能課稅精神下，就此部分不應課稅<sup>11</sup>。因此，我國所得稅法將此扣除額規定於特別扣除額乃屬體系上正確作法，同時體現所得稅法之主觀淨額原則，避免不當侵害憲法所保障基本權利。

<sup>6</sup> 葛克昌(2009)，頁 124-127；柯格鐘(2007)，頁 92。

<sup>7</sup> 李惠宗(2009)，頁 239-240。

<sup>8</sup> 李仁森(2008)，頁 6-7。

<sup>9</sup> 葛克昌(2009)，頁 85；黃茂榮(2012)，145-146。

<sup>10</sup> 柯格鐘(2014)，頁 15-17。

<sup>11</sup> 柯格鐘(2016)，頁 1260。

## 二、身心障礙特別扣除並非租稅優惠

實務上有謂所得稅法之身心障礙特別扣除乃屬立法者給予之租稅優惠，不同於前文對該扣除制度之見解。如高雄高等行政法院 103 年度簡上字第 65 號判決認為「次按憲法第 15 條規定，人民之生存權應予保障。又憲法第 155 條規定，人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟。而國家所採取保障人民生存與生活之扶助措施原有多端，租稅優惠亦屬其中之一環」。其次敘及「惟按行為時所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 3 目第 4 小目有關身心障礙特別扣除額之規定，乃為國家所採取保障人民生存與生活之扶助措施，對身心障礙者之優惠」。

若採此見解將產生邏輯上之混亂。蓋租稅優惠概念，係指在相同負擔能力情況下，給予特定納稅義務人較一般納稅義務人有利之租稅負擔。其特徵在於違反量能課稅原則，對於負擔能力相同者，在課稅上給予差別待遇，以誘導其從事特定作為或不作為。故租稅優惠制度固然對適用該優惠者形成形式上平等，實質上對全體納稅義務人而言，卻產生不合於平等原則之稅捐特權<sup>12</sup>。

據此不難發現，實務見解一方面認為身心障礙特別扣除是出於對人民生存權之保護，一方面又認為身心障礙特別扣除等同國家提供身心障礙者生活扶助之租稅優惠，實則混淆兩者概念。另有見解認為，不應將身心障礙特別扣除視為國家給予人民租稅減輕之特權，藉以誘導人民成為身心障礙者，故針對身心障礙特別扣除是否為租稅優惠，採否定態度，仍應認為此制度為基於量能課稅主觀淨額原則所設計<sup>13</sup>。

## 叁、適用身心障礙特別扣除對象

### 一、現行制度

#### (一) 所得稅法規定

按現行所得稅法第 17 條身心障礙特別扣除規定，必須是在納稅義務人本人、其配偶或受扶養親屬為(1)領有身心障礙手冊或(2)身心障礙證明者，以及(3)

<sup>12</sup> 黃茂榮(2008)，頁 341 以下。

<sup>13</sup> 柯格鐘(2016)，頁 1260。

精神衛生法第 3 條第 4 款規定之病人 3 種情況。

## (二) 實務上遭否定適用態樣

從文義觀之，僅前述 3 種情況方能適用本扣除，實務曾出現納稅義務人主張其本人、配偶或受扶養親屬為身心障礙者，提出其他別於身心障礙權益保障法或精神衛生法之證明文件，欲適用身心障礙特別扣除額，實務明確表示不符所得稅法規定而否准者，臚列如下：

### 1. 領有國防部三等殘障證明及卹傷給與令者

最高行政法院 89 年度判字第 347 號案例事實中，納稅義務人提出國防部依舊軍人撫卹條例所核發「陸軍第八〇三總醫院診斷證明書及國防部開具之三等殘障證明」，欲於 84 年度綜所稅結算申報列報當年度殘障特別扣除額(97 年修正為身心障礙特別扣除額)。縱事後納稅義務人補具殘障手冊影本，惟該手冊為納稅義務人於 87 年補辦，遭國稅局否准列報。

### 2. 領取重大傷病卡者

依財政部國稅節稅手冊第 5 篇扣除額篇所載，身心障礙扣除須以所得稅法及所得稅法施行細則規定為限，不得以重大傷病卡代替<sup>14</sup>。國稅局對外之新聞稿也一再說明「由於身心障礙特別扣除額的核認，著重證明的取得，因此，家中有身心障礙的親屬者，應先向主管機關申請核發身心障礙手冊(不得以重大傷病卡代替)，或是取得專科醫師出具嚴重病人的診斷證明(符合精神衛生法第 3 條第 4 款規定之嚴重病人)，憑以申報認定該項扣除額，以免平白喪失應享的權益及避免於稽徵機關剔除後始申請舉證認定之困擾」<sup>15</sup>。

## 二、對現況之檢討

依法條規定，立法者似認為因負擔能力受限而在稅法上須給予特別扣除之身心障礙者，限於依身心障礙者權益保障法(包含舊稱身心障礙者保護法)及精神衛生法所規定者。實務亦嚴守此界線，即便取具依其他制度而受國家核發之證

<sup>14</sup> 參見財政部所發布國稅節稅手冊之「伍、扣除額篇」身心障礙特別扣除額欄目之記載，網址：<https://www.etax.nat.gov.tw/etwmain/web/ETW118W/CON/406/5140077482396615285?tagCode=>

<sup>15</sup> 如財政部北區國稅局之新聞稿，參見：<https://www.ntbna.gov.tw/etwmain/front/ETW177W/View?taxMsgId=13247>。

明，也不能當然成為身心障礙特別扣除適用對象之證明。少數例外僅在納稅義務人嗣後申請領取身心障礙證明，並且足以證明前所提報身心障礙情況與嗣後取得身心障礙證明同一事由，才能溯及補報之前年度扣除額。

誠如國稅局對外表明，國稅局身為財稅主管機關無法探知需要醫療專業方能辨別之身心障礙事實，需藉助業務主管機關之判斷，方能決定是否准許適用身心障礙特別扣除，以防納稅義務人浮濫申報致使國家稅源侵損。現行制度便將身心障礙手冊、身心障礙證明及經專科醫師判斷為嚴重病人 3 種情況列為身心障礙特別扣除之要件。如此一來，藉由社福機關或衛生機關依專業判斷所做成之行政處分，確實能避免納稅義務人浮濫列報、國稅局卻無從辨認之困境。另一方面也減省國稅局逐一查核申報身心障礙事實之成本，達稽徵經濟之效果。

然而身心障礙特別扣除制度既為彰顯量能課稅主觀淨額原則所設，其適用對象應遍及所有具身心障礙事實者，即由於身體或精神之機能限制，須有較高維持生活所需支出而在租稅負擔能力方面有所降低者。故現行法律規範及實務做法排除其他非依所得稅法規定 3 種情形取得證明文件之身心障礙者適用身心障礙特別扣除，是否妥適殊值探究。

#### (一) 其他相關制度納入身心障礙特別扣除之可能性

理論上，除得以領取身心障礙證明之情況，及精神衛生法之嚴重病人外，尚有其他制度或可反映同一種身體或精神機能受限制事實，而卻不被包含在所得稅法規範對象內。是以，若有納稅義務人具備身心障礙事實而領有其他足資證明的文件，卻無身心障礙證明或非精神衛生法嚴重病人時，即可能產生列報身心障礙扣除之困難。就此，建議相關醫療衛生機關或研究單位應對其他相關制度做更為深入且全面研究，稅法之規定也應有所彈性以維持容納相關制度之可能性。

#### (二) 現行法制就稅法意義及社會福利制度身心障礙者之混淆

更進一步探討為何現行法構成要件僅侷限於身心障礙證明，可以發現其中對國家要求人民生存權消極不受侵害及國家負有積極提供福利服務義務兩層面，實有混淆。

身心障礙者權益保障法之所以建立身心障礙鑑定及身心障礙證明等制度，乃因多數身心障礙者所能獲得之福利服務，諸如身心障礙者乘車優惠、免費進

入公營風景區等，係由本法授權至特別法規定之。為使行政機關能夠確認欲享受福利措施者確為身心障礙者權益保障法規範之身心障礙者，自 79 年公布實施殘障福利法開始，便建立身心障礙手冊之制度，藉由衛生機關以科學方法檢驗後，由社政機關核發身心障礙手冊，俾便提供福利服務之公、民營機構查核。故可謂在現行法下，藉由身心障礙證明之核發，界定身心障礙者是否得以納入國家基於社會國原則提供身心障礙者社會救助之範疇。如身心障礙者受領之，則得據以享受身心障礙權益保障法及其授權子法之各式優惠措施，反之則否。

然而，如前所述，身心障礙特別扣除之目的在於使國家不向身心障礙者就不具租稅負擔能力部分課稅，以實現主觀淨額原則。身心障礙者是否具有負擔能力，與其是否按身心保障者權益保障法向主管機關申請鑑定、取得身心障礙證明並無絕對關係。蓋實際上決定身心障礙者負擔能力之有無，應屬身心障礙事實，而非該身心障礙者是否取得身心障礙手冊。探究現行所得稅法及其施行細則條文之所以出現須具備身心障礙手冊或身心障礙證明規定之因，主要是稽徵機關並無專業知識得以判別納稅義務人有無身心損害之事實，故以具專業之社政機關做出之身心障礙鑑定作為判斷標準，無疑為最方便且明確之判準。析言之，此等證據方法僅為權宜作法，出於稽徵經濟之規定，不應認為其高於基本權保護之價值。在量能課稅與稽徵經濟衝突下，仍應以前者為優先，且不應而成為對身心障礙者生存權侵害之理由。

### 三、日本法令規定

日本所得稅法上相近於我國身心障礙扣除之規定，為該國所得稅法第 79 條之身心障礙者扣除(障害者控除)<sup>16</sup>。該制度規定納稅義務人為身心障礙者(障害者)時，得自其總所得額、退職所得額或山林所得額中扣除 27 萬日圓；若納稅義務人為特別身心障礙者(特別障害者)，則扣除 40 萬日圓(第 1 項)。若納稅義務人之配偶或扶養親屬為身心障礙者，亦得扣除 27 萬日圓；特別身心障礙者的情況則扣除 40 萬元(第 2 項)。此外，若納稅義務人之配偶或扶養親屬為特別身心障礙者，且與其本人或其配偶或與其有共同生計之其他親屬有時常同居情況，此

<sup>16</sup> 為求方便理解，本文將日文漢字譯為中文，而不沿用日文漢字之寫法。如日文「障害者」譯為中文「身心障礙者」、「控除」譯為「扣除」等。



扣除額度為每人 75 萬日圓(第 3 項)。

就此扣除規定，學者認為除基於日本憲法第 25 條保障納稅義務人生存權，考慮身心障礙者基於特殊原因較常人在生活上有較多花費，因而在稅捐負擔能力上受到影響，故制定之扣除額<sup>17</sup>。

適用該身心障礙者扣除之主體，除必須依同法第 5 條第 1 項為居住者，依日本所得稅法第 79 條規定，限於身心障礙者及特別身心障礙者。此二主體之定義規定於同法第 2 條第 1 項第 28、29 款。第 28 款首先定義身心障礙者，乃係「依政令所定，因精神障礙而常處於欠缺事理辨識能力者、失明者在內的其他有精神或身體障礙者」。第 29 款則規定所謂特別身心障礙者，乃是「在障礙者之中，依政令所定、具有精神或身體重度障礙者」。

條文中所謂政令為日本內閣頒布之所得稅法施行令第 10 條，該條詳細臚列各式該當身心障礙者或特別身心障礙者情況。本條文共 2 項，第 1 項規定所得稅法中身心障礙者之範圍，第 2 項則說明特別身心障礙者之範圍。

所得稅法施行令第 10 條第 1 項首先說明所得稅法第 2 條第 1 項第 28 款之身心障礙者為以下情況：

- (一) 因精神障礙而常處於欠缺事理辨識能力者；抑或由兒童諮詢所、智能障礙者更生相談所、精神保健福祉中心或精神保健指定醫師等所判定之智能障礙者(第 1 款)

所謂「因精神障礙而常處於欠缺事理辨識能力者」，所得稅法施行令中雖無詳細說明其內涵。惟此用語與日本民法第 7 條成年監護者之構成要件用語一致，實務上只要該納稅義務人受監護宣告，其監護經登記之後即能適用身心障礙者扣除<sup>18</sup>。

依日本兒童福利法(兒童福祉法)、智能障礙者福利法(知的障害者福祉法)及精神保健及精神障礙者福利法(精神保健及び精神障害者福祉に関する法律)等社會福利制度，就智能障礙或精神障礙者之福利保護，於全國各地設有相應機構，職掌社會福利服務之提供等業務。就此等機構所指定醫師依其專業判斷為智能障礙者(知的障害者)，該當所得稅法上障礙者。

<sup>17</sup> 酒井克彦(2016)，頁 502。

<sup>18</sup> 天池健治、菊島義昭(2016)，頁 474。

(二) 領有精神障礙者保健福利手冊者(第 2 款)

依日本精神保健及精神障礙者福利法第 45 條規定，精神障礙者得向地方政府申請核發精神障礙者保健福利手冊(精神障害者保健福祉手帳)。該手冊載有精神障礙者之障礙等級，並得以作為持有之障礙者受領障礙年金及其雇主領取僱用精神障礙者之補助金之依據。納稅義務人若領有精神障礙者保健福利手冊，則該當所得稅法之障礙者。

(三) 領有身體障礙者手冊者(第 3 款)

依身體障礙者福利法(身体障害者福祉法)第 15 條規定，身體障礙者經由指定醫師診斷後，得向其所在地方政府申請核發身體障礙者手冊(身体障害者手帳)。該手冊記載持有人之身體障礙程度，身體障礙者須出示該手冊方得享有相關優惠，如收費道路之折扣、乘坐鐵路之費用折扣等。

(四) 領有戰傷病者手冊者(第 4 款)

依戰傷病者特別援護法(戦傷病者特別援護法)第 4 條之規定，軍人、軍眷因公負有該法所規定傷病者，厚生勞動大臣依申請發給戰傷病者手冊(戦傷病者手帳)。領有此手冊者亦為障礙者。

(五) 被認定為原子彈被爆者援護法所給付醫療者(第 5 款)

日本政府對長崎及廣島地區於第二次世界大戰受原子彈爆炸影響之傷者及其胎兒給予醫療之保障。此等醫療給付制度訂於對原子彈被爆者援護法(原子爆弾被爆者に対する援護に関する法律)。按該法律第 10 條，厚生勞動省給予具有因原子彈爆炸所生之傷病或疾病者一定醫療給付。同法 11 條規定受有醫療給付者，應經厚生勞動大臣之認定。

(六) 需要時常臥床、複雜看護者(第 6 款)

按日本國稅廳為統一法律見解、對下級機關發布之所得稅基本通達中，對所得稅法施行令之解釋，所謂「需要時常臥床、複雜看護」係指在該年度截至年底，已持續 6 個月因身體障礙而必須臥床、沒有照護則無法排便之狀態<sup>19</sup>。

(七) 有精神或身體障礙 65 歲以上長者，其經市町村長或特別區區長認定為障礙程度同於本項第 1 款或第 3 款者(第 7 款)

---

<sup>19</sup> 日本所得稅基本通達 2-39。

即便未取得第 1 款至第 6 款臚列之手冊或證明，第 7 款准許在經市町村長或特別區區長認定下，仍得適用障礙者扣除之情形。在此制度下，作為地方自治團體首長之市町村長，藉由囑託醫師(受社福、衛生機關等委託之醫師)、民生委員(依日本民生委員法所設置於各地負責衛生福利事項人員)之協助，依厚生勞動省發布之辦法認定該納稅義務人障礙程度同於智能障礙者或身體障礙者，並作成「障礙者扣除對象認定書」供納稅義務人申報所得稅使用<sup>20</sup>。

其次，所得稅法施行令第 10 條第 2 項說明所得稅法第 2 條第 1 項第 29 款特別身心障礙之意義，其中第 1 款至第 5 款均在同條第 1 項(下稱前項)所規定該當身心障礙者之中情形更為嚴重者。具體規定分述如下：

- (一) 前項第 1 款規定者之中，因精神障礙而常處於欠缺事理辨識能力者；或由兒童諮詢所、智能障害者更生諮詢所、精神保健福祉中心或精神保健指定醫師所判定之重度智能障礙者。
- (二) 前項第 2 款規定者之中，於同款精神障礙者保健福利手冊中記載為精神保健及精神障礙者福利法施行細則第 6 條第 3 項所規定之障礙等級為一級者。
- (三) 前項第 3 款規定者之中，於同款身體障礙者手冊中被記載為身體上障礙程度為一級或二級者。
- (四) 前項第 4 款規定者之中，於同款戰傷病者手冊中，精神或身體之障礙程度被記載為恩給法附表第 1 項之 2(恩給法別表第一号表ノ二)所規定之特別病症至第 3 項病症(特別項症から第三項症まで)之各類症狀者。
- (五) 前項第 5 款或第 6 款規定者。

因本款規定與前項第 5 款及第 6 款範圍完全重疊，故實務上就原子彈被爆者及需要時常臥床、複雜看護者均肯認其為特別身心障礙者<sup>21</sup>。

- (六) 前項第 7 款所規定之中，其經市町村長等認定為障礙程度同於本項第 1 款或第 3 款者。

與障礙者情形相同，市町村長得依職權認定納稅義務人為特別身心障礙者並發給認定書。在重度智能障礙者及重度身體障礙者外，也容許 6 個月以上臥

<sup>20</sup> 細節規定，可參照日本厚生勞動省網站「老齡者の所得稅、地方稅上の障害者控除の取扱いについて」頁面。參見 <http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/kaigi/020904/2-3.html#sanko4>

<sup>21</sup> 天池健治、菊島義昭(2016)，頁 473。

床，進食、排便等日常生活有所障礙的長期臥床老人，無須藉由智能障礙者或身體障礙者之認定方式，即可認定為特別身心障礙者<sup>22</sup>。

綜觀日本法障礙者扣除之規定，在法律層次先定義所得稅法中的障礙者應該符合之態樣，其客觀條件為「因精神障礙而常處於欠缺事理辨識能力者」、「失明者在內的其他有精神或身體障礙者」。符合此態樣者，不論有無受社會福利政策援助，事實上都是稅捐負擔能力較低者，均應在所得稅上受同樣對待。

當然，如何讓稽徵機關有效率地辨認各納稅義務人是否為身心障礙者、避免浮濫申報該扣除，仍須配合具專業能力社會福利機構、醫療機構所為之判斷。因此日本類似我國以領有精神障礙者保健福利手冊、身體障礙者手冊等作為判斷是否該當障礙者之要件。但不同處在於此一要件並未規定於法律中，而係授權以政令方式為之。爰在所得稅法施行令中，儘可能將所有符合前述障礙者定義之情況納為身心障礙者扣除之適用對象。

但即便將各種其他機關核發之證明納入規範，仍恐有遺漏。因此，日本法上仍保有認定身心障礙者之開口條件，使身障者即便不受任何社會福利措施援助而無法取具證明，也有可能適用身心障礙者扣除。第一項開口條件為「需要時常臥床、複雜看護者」，第二項開口條件則是經市町村長或特別區區長認定為身心障礙者。由此兩個開口，可使無法辦理申請核發各類手冊之行政手續，或無意願接受福利服務者，同樣能夠適用身心障礙者扣除。

#### 四、小結

從比較法角度可知，我國在法律層次將身心障礙者適用身心障礙特別扣除限縮至特定條件，而未直接定義何為得適用稅法可扣除之身心障礙者的立法例，尚非因立法技術產生之限制，也未能符合量能課稅原則之精神。本文以為，稅法上得以適用身心障礙特別扣除者，應當涵括所有具身心障礙事實、稅捐負擔能力受限制者，故而不必然地僅限於領有身心障礙證明或精神衛生法所謂嚴重病人。就此，日本法儘可能開放有身心障礙事實者適用，我國法卻不只法律上限縮其適用範圍，施行細則及實務處理亦採取儘可能嚴守態度。

同時，基於判斷身心障礙之困難及稽徵經濟之考量，日本法採取更為彈性

---

<sup>22</sup> 說明參前揭註 20 之網頁。

方式，仍大量開放以取具各種手冊為要件，認定方式除社福機關之認定，也採用納稅義務人所在市町村長或特別區區長之認定，毋寧更為合理且妥適。

## 肆、身心障礙特別扣除額度

### 一、現行制度

身心障礙特別扣除額度，依現行所得稅法規定為每人每年定額 20 萬元(修法前為 12 萬 8,000 元)，此額度可能因消費者物價指數上漲而依同法第 5 條之 1 調整。其反映身心障礙者為維持生活所需之必要支出，有別於一般納稅義務人無法自由支用部分，得自所得總額中扣除。又採取定額扣除作法，主要係因身心障礙者難以逐一保留各項花費單據並記帳，而如何劃分與身心障礙事由有關連之支出，亦有一定程度之困難。考量稽徵成本，身心障礙扣除額採取與免稅額及標準扣除額類似之定額扣除方式計算<sup>23</sup>，稽徵機關無須就身心障礙者之實際花費逐一認定。

### 二、對現況之檢討

在租稅行政下，稽徵經濟原則、量能課稅原則及租稅法定原則並屬三大原則，但稽徵經濟原則仍須符合租稅法定原則及量能課稅原則，尤其在將複雜事實過於籠統合併對待，進而形成應區分事項而不加以區分時，即有違量能課稅原則<sup>24</sup>。

現行制度採單一額度之定額扣除方式，對所有身心障礙者均適用相同扣除額，似無法反映身心障礙情形嚴重者之租稅負擔能力；而對身心障礙情形較輕微者，20 萬元之定額扣除是否反而超越其生活所需花費，致未符合量能課稅原則。

此種定額扣除方式之目的，係面對綜所稅大量案件，達到無須逐一核實認定身心障礙者生存所需花費之稽徵經濟考量，目的尚屬合理。但在判斷身心障礙者生存所需支出時，無法細緻就每位身心障礙者情況准予實額扣除。但依身心障礙程度大致分為數個等級，並依其程度輕重設計不同扣除額度，並非無法實行，如依身心障礙者鑑定作業辦法第 5 條及該條附表二之「身心障礙類別、

<sup>23</sup> 黃茂榮(2012)，頁 615-616。

<sup>24</sup> 黃茂榮(2012)，頁 633 以下。

鑑定向度、程度分級與基準」，在身心障礙鑑定報告中就請領證明身心障礙者之身心障礙程度分級為輕度、中度、重度及極重度。此程度分類也顯示於身心障礙證明欄目中。既然現實得以區分 4 種不同程度身心障礙情狀，僅訂定單一額度定額扣除制度既未能妥善反映身心障礙者負擔能力受限之程度，也非稽徵技術之不可行。宜就不同程度之身心障礙狀況訂定不同額度扣除額，方能妥善反映不同稅捐負擔能力。

### 三、日本法令規定

日本身心障礙者扣除同於我國，乃採定額扣除制度。但不同於我國身心障礙者僅有 1 種扣除額度，日本所得稅法第 79 條規定不同情況下，分為 3 種不同之扣除額度。

首先，第 1 項規定一般身心障礙者扣除額度為每人 27 萬日圓，第 2 項則規定特別身心障礙者之情況為每人 40 萬日圓。特別身心障礙者之種類如前文所述，主要是在一般障礙者情形之中，規定較為嚴重的情形該當特別身心障礙者。最後，第 3 項另將受扶養配偶或其他具有共同生計之親屬特別身心障礙者、且與納稅義務人有時常同居之情況，額外允許扣除至 75 萬日圓。此規定主要係鼓勵包括長期臥床老人之特別身心障礙者與家族共同生活<sup>25</sup>，也反映居家照護造成生計重大影響。蓋納稅義務人因扶養配偶或其他親屬而在經濟層面上有稅捐負擔能力之降低，但在與其配偶或受扶養親屬為同居情況時，更因需要照料該受扶養之特別身心障礙者而有精神上及肉體上之負擔，爰於立法設計較高扣除額度。日本實務則曾就「同居」概念做解釋，當受扶養者因病住院 1 年以上並不影響其與扶養者同居關係，但當受扶養者以安養院為住所，就不能認定為同居<sup>26</sup>。

### 四、小結

相較於日本法令對不同程度之身體或精神機能受限而有身心障礙者、特別身心障礙者之扣除額度分別，我國身心障礙特別扣除額，即便在社會福利制度或醫療已就身心障礙程度分級量化，仍給予同一扣除額度，無法妥適反映各程

<sup>25</sup> 田中康男(2005)，頁 25。

<sup>26</sup> 參見日本國稅廳網站：「同居」の範圍(長期間入院している場合)，<https://www.nta.go.jp/shira-beru/zeiho-kaishaku/shitsugi/shotoku/05/32.htm>。

度身心障礙者不同稅捐負擔能力之事實，對於量能原則之實現亦大打折扣。

## 伍、申報身心障礙特別扣除證明

### 一、現行制度

#### (一) 相關規定

依據現行所得稅法施行細則第 24 條之 4 規定「依本法第十七條第一項第二款第三目之 4 規定，申報身心障礙特別扣除額者，應檢附社政主管機關核發之身心障礙手冊或身心障礙證明影本，或精神衛生法第十九條第一項規定之專科醫師診斷證明書影本」，納稅義務人本人或其配偶、受扶養親屬為身心障礙者列報身心障礙特別扣除，為證明身心障礙事實確實存在，須檢附一定文件方得列報。

#### (二) 實務作法

過去實務上造成困擾者，為納稅義務人於課稅年度或申報時未及辦理身心障礙證明，故申報綜所稅時提出醫院證明書，而非施行細則所規定 3 種文件，而國稅局以不符規定為由否准其列報身心障礙特別扣除之情況。

惟近年因行政法院判決已逐漸改變，如高雄高等行政法院 103 年度簡上字第 65 號判決認為納稅義務人所提出之醫院診斷證明書載明之病因，與其身心障礙證明影本所記載病名係屬同一，因而認其得列報身心障礙特別扣除額。

近來稽徵機關也逐漸放寬，財政部 104 年 10 月 15 日臺財稅字第 10404638970 號令也肯認相同見解。雖該函令重申「納稅義務人依所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 3 目之 4 規定申報本人、配偶或受扶養親屬之身心障礙特別扣除額，應檢附社政主管機關核發之身心障礙手冊或身心障礙證明；如未依規定檢附前開證明文件，僅提示醫師(院)診斷或鑑定證明書者，尚不得列報身心障礙特別扣除額」，但也表示「如其嗣後基於與前檢附之診斷或鑑定證明書所載相同事由，經鑑定後取得身心障礙手冊或身心障礙證明，除有其他事證得認定身心障礙之事實係於課稅年度後始發生者外，准依稅捐稽徵法第 28 條規定申請退稅」。

### 二、現況檢討

### (一) 納稅義務人協力義務及稽徵機關職權調查義務

在現行制度下，以施行細則規定納稅義務人就證明身心障礙之事實負提出身心障礙證明等文件之義務，僅在納稅義務人出具醫院診斷書之特殊情況有所例外。如此視為納稅義務人須負之陳述或提示文件之協力義務，然而此種協力義務形式或實質上是否合法，則不無疑問。

按稅法之協力義務，指課予納稅義務人提供與稅捐有關資訊之義務，為對納稅人資訊權之干預。主要考量稅捐事項有大量、複雜之特性，而重要稅捐資訊卻部分在於稽徵機關、部分在納稅義務人所轄範圍，若完全要求稽徵機關職權調查所有事實，實力有未逮。故在制度上要求部分受納稅義務人管領之資訊必須由納稅義務人揭露。在納稅義務人違反協力義務情況，若調查已經困難，稽徵機關證明法律效果之程度降低，得以推計課稅<sup>27</sup>。

學說認為協力義務係構築於人民為全體納稅人的一分子，其負有共同追求稅捐公平負擔之任務，並有依量能課稅原則負擔稅捐以及協力義務。法律若要求人民揭露私領域資訊，乃國家對人民資訊自主權之干預，毋寧仍應從量能課稅原則出發，說明量能課稅原則屬稅法基本原則，彰顯憲法不得侵害平等原則、生存權之價值，才能證立協力義務之合憲性<sup>28</sup>。

本文認為協力義務之要求既屬對人民資訊自主權之干預，應如學說所揭示，經比例原則之審查。其限制必須以達成稅捐依法稽徵為目標，而此種資訊取得方法也須限縮至僅與課稅事實相關且納稅義務人知之最詳者，且以對納稅人權利最少侵害方式為之。且就人民資訊權之干預亦須係為實現量能課稅原則之精神，非僅因納稅義務人掌握資訊就必須提供。

因綜所稅大量行政之特質，規範納稅義務人列報身心障礙特別扣除時需負繳交證明文件之協力義務，使稽徵機關知悉身心障礙之事實，進而適用身心障礙特別扣除。此使納稅義務人負此負擔規範目的，在於準確計算個人綜合所得稅稅基，蓋藉由該等文件之提示，能使稽徵機關確認納稅義務人為身心障礙者，且身心障礙證明或精神衛生法所定之重大病人診斷書也處於納稅義務人支配範圍。故為實現量能課稅原則之要求，而賦予納稅義務人此等協力義務，應能達

<sup>27</sup> 葛克昌(2012)，頁 728-729。

<sup>28</sup> 葛克昌(2012)，頁 732-733。



到目的。

另縱因納稅義務人未提出該等文件而違反協力義務，其法律效果無非為證明程度降低。此時納稅義務人如能提出醫師診斷證明書，說明課稅年度雖無受領身心障礙證明等文件，但確實有身心障礙事實。應足以提高稽徵機關對其身心障礙事實確實存在之心證，進而仍應允准其適用該扣除。故近年實務無論法院或國稅局認可出具醫師診斷書之作法，值得贊同。

## (二) 認定身心障礙事實之證據方法

另從證據方法角度觀之，現行所得稅法施行細則只規定 3 種證明身心障礙事實之方法，是否失之狹隘，亦值討論。

按行政程序法第 43 條規定「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人」，學說稱之為「自由評價原則」或「自由心證主義」，其內涵為行政機關不受固定證據規則束縛，得斟酌一切陳述、調查事實及證據以為判斷<sup>29</sup>。如此才不會造成過度限制證據方法，以致無法發現真實。雖稅捐稽徵法並未如行政程序法有相似規範，但作為行政程序一部分，稅捐稽徵領域中證據方法亦當為如此。故稅捐稽徵機關對於所有與系爭案件有關且適當之證據，均應綜合加以考慮，以能更接近事實。

按系爭施行細則之規定，對於身心障礙者之認定，僅規範 3 種法定證據方法(身心障礙手冊、身心障礙證明及精神衛生法之診斷書)，採列舉而非例示規範方式。如此形成其他可能證明納稅義務人、其配偶或受扶養親屬為身心障礙者證據均遭排除在外，與自由評價原則之精神明顯違背。同時也導致納稅義務人因突發狀況未及申請身心障礙證明等文件時，無法適用身心障礙扣除。故學者即認為此種法定證據方法縱有稽徵效率之考量，卻過度犧牲量能課稅原則，並不符合稅捐正義之要求<sup>30</sup>。

## 三、日本法令規定

日本實務上在納稅義務人實際已符合身心障礙者要件，但因故於申報所得

<sup>29</sup> 葛克昌(2012)，頁 747。

<sup>30</sup> 陳清秀(2016)，頁 9。

稅未取得條文規定之各式手帳等證明文件時，訂定一定處理方式：

#### (一) 證明文件申請中之情況

納稅義務人申報所得稅時，若未受有身體障礙者手冊或戰傷病者手冊，在具備一定要件時，仍不影響其該當所得稅法施行令所規定之身心障礙者或身心特別障礙者。依日本所得稅基本通達 2-38 規定，只要納稅義務人於申報所得稅時，正在申請前述證明文件，又或已具有為申請證明文件而依法規定之醫師診斷書，就該當於所得稅法施行令所規定之身心障礙者或身心特別障礙者，列報身心障礙者扣除<sup>31</sup>。

#### (二) 扶養親屬居於國外之情況

按日本國稅廳見解，親屬住於國外而適用扶養扣除、配偶扣除、配偶特別扣除及身心障礙者扣除時，納稅義務人於申報時提出經譯為日文之「親族關係書類」及「送金關係書類」，則得以適用前列各式扣除。此處親族關係書類，係用於證明該國外親屬確為納稅義務人之親屬，包含戶籍謄本、護照謄本或由外國政府或地方公共團體所核發、記載該國外居住親屬姓名、出生年月日或居所之文件。而「送金關係書類」，則是說明支付予外國親屬之生活費或教育費等，含金融機關文件或信用卡公司等<sup>32</sup>。

#### (三) 需要時常臥床、複雜看護者

如何證明身心特別身心障礙者確實有此種情況，日本稽徵機關未明確表示其態度。在實際申報時，一般係提示醫師之診斷書或民生委員之診斷書<sup>33</sup>。

日本稽徵機關明確表示可以以診斷書證明具所得稅法障礙者之情況，進而申報身心障礙者扣除。而對於親屬居於外國情況，則須證明納稅義務人有扶養該配偶或受扶養親屬之事實，故須提出足資證明扶養費用確實存在之文件。

## 四、小結

身心障礙者欲列報身心障礙特別扣除，制度設計上給予其一定協力義務固

---

<sup>31</sup> 參見日本國稅廳網站 <https://www.nta.go.jp/shiraberu/zeiho-kaishaku/tsutatsu/kihon/shotoku/01/07.htm#a-01>。

<sup>32</sup> 參見日本國稅廳網站 [https://www.nta.go.jp/taxanswer/shotoku/1160\\_qa.htm](https://www.nta.go.jp/taxanswer/shotoku/1160_qa.htm)。

<sup>33</sup> 天池健治、菊島義昭(2016)，頁 475。

有其正當性，但如何證明是否該當身心障礙特別扣除適用對象時，應衡諸各式證據以判斷，而不能僅以有無提出 3 種文件作為准否扣除之依據。相較日本以施行細則為主，但不限於施行細則所列文件作為申報扣除證據之做法，我國實務已朝此方向前進，應值贊同。但現行所得稅法施行細則之規定仍過度限縮證據方法，造成身心障礙者適用身心障礙特別扣除之權利受不當限制，宜予修正。

## 陸、結論

### 一、提高扣除額度並非唯一解方

現行稅法遭排除適用身心障礙特別扣除之身心障礙者，例如只領取重大傷病卡而未取得身心障礙證明者，就算扣除額度提高依然無法適用。其次，本年 2 月 7 日修法提高身心障礙特別扣除額額度，並無法呈現身心障礙者租稅負擔能力不一之事實。因此即便修法後，對於身體機能受限較為嚴重者而言，並未享有較多扣除額度，而仍有可能受非基於其稅捐負擔能力所課徵之所得稅。從而，本文認為要解決所得稅法上身心障礙特別扣除問題，不能僅提高扣除額度，尚需就本文所提 3 個面向修正現有制度。

### 二、建議

為使身心障礙特別扣除更臻於量能課稅原則所要求，參照日本所得稅法障礙者扣除之規定，本文建議應就以下三個面向修正身心障礙扣除。

#### (一) 稅法上身心障礙者規定之重塑

身心障礙者之內涵應側重於納稅義務人或其配偶、受扶養親屬因身體或精神上機能限制，導致稅捐負擔能力確有受限之情況。然而，身心障礙者之情狀複雜，不可能在所得稅法本文詳盡列舉，有借助醫療制度或社會福利制度判定之必要。因而具體須提示得以證明身心障礙事實證據之規定，應得以母法授權行政規則例示，作為認定事實之基準。

#### (二) 應就不同程度身心障礙訂定不同扣除額度

現行所得稅法無論身心障礙者之身心障礙程度，均得以扣除 20 萬元。此規範密度之不足以致未能彰顯量能課稅原則，必須由身心障礙扣除制度中做更細緻之立法。

具體做法可參考日本立法例分為障礙者及特別身心障礙者，將各該社會福利法規、健保法規中所規定身心障礙程度較為嚴重之態樣，認為係費用較高、須有較多扣除額度，而劃為特別身心障礙者之範疇。如身心障礙證明既分為 4 個等級，其中重度或極重度可設計為該當特別身心障礙者，因而不同於一般身心障礙者之規定，另給予較高扣除額。至於該扣除額度，須有賴實證之統計及研究，非本文能力所逮。惟衡諸日本法立法例，特別身心障礙者之扣除額度約為一般障礙者 1.5 倍之譜，似可為參考。

### (三) 所得稅法施行細則不應限定提示某些文件作為證據方法

現行所得稅法施行細則之規定將檢附特定文件作為申報身心障礙特別扣除之唯一證據方法，形成限制納稅義務人適用該扣除，亦建議修正。

首先，施行細則應說明該當所得稅法身心障礙者或特別身心障礙者之情況，可能為依社會福利或健保法規所判定之身心障礙者，但應不限於此。其次，在未依相關規定取得類似身心障礙證明時，也應認可其他方式證明該納稅義務人之身心障礙事實，進而准予其列報身心障礙扣除額，此可參酌日本法上由市町村長會同醫師認定身心障礙事實之作法。最後，現行實務對尚於申請身心障礙證明中之納稅義務人申報納稅處理，亦建議納入施行細則規範之。

## 參考文獻

1. 天池健治、菊島義昭(2016)，所得稅の実務ポイント，<https://play.google.com/store/books/details?id=DKmkDQAAQBAJ>。
2. 田中康男(2005)，「所得控除の今日的意義：人的控除のあり方を中心として」，*稅務大学校論叢*，48，<https://www.nta.go.jp/ntc/kenkyu/ronsou/48/tanaka/hajimeni.htm>。
3. 李仁焱(2008)，「生存權的法性質」，*月旦法學教室*，70，6-7。
4. 李惠宗(2009)，*憲法要義*(5 版)，臺北：元照。
5. 注解所得稅法研究会(編)(2011)，*注解所得稅法*(5 訂版)，東京：大藏財務協會。
6. 金子宏(2014)，*租稅法*(19 版)，東京：弘文堂。

7. 柯格鐘(2006)，「量能原則作為稅法之基本原則」，*月旦法學雜誌*，136，88-101。
8. 柯格鐘(2007)，「論量能課稅原則」，*成大法學*，14。
9. 柯格鐘(2012)，「子女列報扶養親屬免稅額的減除－評大法官釋字第 692 號解釋」，*台灣法學雜誌*，194，179 - 186。
10. 柯格鐘(2014)，「論免稅額與扣除額之意義－最高行政法院九十八年度判字第一一七五號判決評釋」，*月旦裁判時報*，28，5-17。
11. 柯格鐘(2016)，「論稅捐正義的追尋：從憲法平等原則到稅法量能課稅原則的路徑」，*國立臺灣大學法學論叢*，45 特刊，1229-1304。
12. 酒井克彥(2016)，*裁判例からみる所得税法*。東京：大蔵財務協会。
13. 陳清秀(2016)，*稅法基礎案例研習*。臺北：新學林。
14. 黃士洲(2010)，「稅課禁區與納稅人權利保障」，*月旦財經法雜誌*，23，77-96。
15. 黃茂榮(2008)，*稅法總論(第三冊—稅捐法律關係)*(第 2 版)，臺北：植根法學叢書編輯室。
16. 黃茂榮(2012)，*稅法總論：法學方法與現代稅法*(增訂 3 版)，臺北：植根法學叢書編輯室。
17. 黃茂榮、葛克昌、陳清秀(主編)(2015)，*稅法各論*，臺北：新學林。
18. 葛克昌(2009)，*所得稅與憲法*(3 版)，臺北：翰蘆。
19. 葛克昌(2012)，*行政程序與納稅人基本權：稅捐稽徵法之新思維*(3 版)，臺北：翰蘆。