

# 生存權保障及扣除額問題 — 納稅者權利保護法第 4 條規定 之憲法與法律意義分析

柯格鐘\*

## 要 目

- |                              |                  |
|------------------------------|------------------|
| 壹、前言：問題意識                    | 肆、結論：免稅額與標準扣除額(列 |
| 貳、憲法上生存權保障與保障範圍              | 舉扣除額)及特別生活費用     |
| 參、所得稅法免稅額與扣除額規定<br>之意義、類型與額度 |                  |

## 提 要

納稅者權利保護法規範基本生活費用不課稅，係反映憲法生存權保障，其背後意涵為實踐人性尊嚴，具憲法位階意義，立法者應以綜合所得稅免稅額與扣除額規定，切實反映納稅者為維繫具人性尊嚴生活水準所需之財產，免受課稅權行使之干預。免稅額乃反映納稅者及受扶養親屬為維繫物理生存所需；一般扣除額(標準與列舉扣除額擇一者)則反映人於物理生存以外之更多需求；特別扣除額則係因個人年齡或身心障礙所產生之額外生活費用，與個人因受政策獎勵或遭受災害損失額度之減除。

## 壹、前言：問題意識

立法院於民國(下同)105 年 12 月 9 日三讀通過，同年 12 月 28 日由總統以華總一義字第 10500161471 號令公布納稅者權利保護法(下稱納保法)全文 23 條，於 106 年 12 月 28 日施行。納保法第 4 條規定：「(第 1 項)納稅者為維持自己及受扶養親屬享有符合人性尊嚴之基本生活所需之費用，不得加以課稅。(第 2 項)

\* 本文作者為國立臺灣大學法律學院副教授。

前項所稱維持基本生活所需之費用，由中央主管機關參照中央主計機關所公布最近一年全國每人可支配所得中位數百分之六十定之，並於每二年定期檢討。(第 3 項)中央主管機關於公告基本生活所需費用時，應一併公布其決定基準及判斷資料」。本條文立法理由指出，「一、人民之生存權及人性尊嚴，為憲法所保障之基本權；《經濟社會文化權利國際公約》亦規定各締約國應維持勞工及其家屬符合基本生活水準。因此，納稅者為維持其個人及受扶養親屬的人性尊嚴及基本生活水準所需之費用部分，有不受課稅的權利。亦即國家任何課徵稅款或追繳欠稅行為均不得侵犯納稅者個人及其家屬維持基本生活水準之基本生活所需。爰於本條第一項明定」。可見納保法規定基本生活費用不課稅原則，係根植於憲法保障人民生存權及人性尊嚴之規範意旨。此亦可由納保法第 1 條第 1 項規定：「為落實憲法生存權、工作權、財產權及其他相關基本權利之保障，確保納稅者權利，實現課稅公平及貫徹正當法律程序，特制定本法」得知。

依據財政部公布之納保法施行細則第 3 條規定：「(第 1 項)本法第四條第一項所稱維持基本生活所需之費用，不得加以課稅，指納稅者按中央主管機關公告當年度每人基本生活所需之費用乘以納稅者本人、配偶及受扶養親屬人數計算之基本生活所需費用總額，超過其依所得稅法規定得自綜合所得總額減除之本人、配偶及受扶養親屬免稅額、標準扣除額或列舉扣除額二者擇一之扣除額及薪資所得特別扣除額合計數之金額部分，得自納稅者當年度綜合所得總額中減除。(第 2 項)財政部應於每年十二月底前，依本法第四條第二項規定公告當年度每人基本生活所需之費用，其金額以千元為單位，未達千元者按百元數四捨五入」。依據上開納保法與其施行細則相關規定，財政部 106 年 12 月 22 日台財稅字第 10604676540 號令公告，106 年度每人基本生活所需費用為新臺幣(下同)16.6 萬元。同一時間，財政部公告 106 年度綜合所得稅免稅額每人每年 8.8 萬元、標準扣除額 9 萬元、有配偶者標準扣除額 18 萬元、薪資所得特別扣除額每人每年 12.8 萬元。倘依財政部臺北國稅局網頁所舉設例，以一家五口均未滿 70 歲之單薪家庭且採標準扣除額計算為例，當年度此一家庭維持基本生活所需費用即 83 萬元(16.6 萬元 $\times$ 5 人=83 萬元)，而該家庭免稅額、標準扣除額及薪資所得特別扣除額三者計 74.8 萬元(免稅額 8.8 萬元 $\times$ 5 + 標準扣除額 18 萬元 + 薪資所得特別扣除額 12.8 萬元=74.8 萬元)，最低生活費用與三者合計數之差額為 8.2

萬元，因此納稅義務人仍得自綜合所得總額主張減除其差額。<sup>1</sup>

本文檢討納保法及其施行細則所規定基本生活費用不課稅之憲法基礎，透過德國憲法學與我國司法院所為憲法解釋探討生存權保障之意義與範圍，並解析所得稅法現行免稅額與扣除額規範意涵。此種解析，不僅可作為現行稅捐稽徵實務與法院救濟在解釋適用之參考，更可供立法者未來調整免稅額與各種扣除額項目及額度，乃至於調整扣除額規範體系時之參考。

## 貳、憲法上生存權保障與保障範圍

依據我國(下同)憲法第 15 條「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障」之規定，生存權為憲法所明定，與其他自由權併列為應予保護基本權之一；憲法第 155 條復規定：「……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」，是以生存權保障又具有社會權意義。但關於人性尊嚴應受保障，憲法條文並未明文規定。

### 一、生存權保障之根本：人性尊嚴

由納保法第 4 條立法理由可知，我國立法者係同時引用人民之「生存權保障」與「人性尊嚴」為基本生活費用不課稅之憲法基礎。實際上，前者「生存權保障」乃根基於後者「人性尊嚴」，國家整體法秩序應尊重「人性尊嚴」之概念，為我國繼受自德國憲法規範學思考之產物。依德國基本法第 1 條第 1 項明文規定：「人性尊嚴不可侵犯。對於人性尊嚴之尊重與保護為所有國家權力之義務」，因此人性尊嚴不僅為德國憲法關於基本權釋義學之最根本基礎，亦為我國憲法學論述憲法規範之理論及釋義根本。「人性尊嚴」可說是「人之根本」，也是人享有一切自由權之來源。

此一保護「人性尊嚴」基本條款，具有濃厚意識形態與立國根本價值意義，尤其表現於德國戰後建立之聯邦民主共和國，在具有憲法地位之基本法開宗明義第 1 條第 1 項明定「人性尊嚴不可侵犯」，足見戰後德國所建立之憲法價值與整體法律秩序，皆立基於人性尊嚴，顯現國家各權力對此均須給予最高程度

---

<sup>1</sup> 參見 <https://www.ntbt.gov.tw/etwmain/web/ETW118W/CON/952/6982319147369035750>(瀏覽日期：2018 年 5 月 10 日)。

重視。依據我國學者考察德國憲法學界研究成果分析，<sup>2</sup>德國基本法訂定「人性尊嚴不可侵犯」條文，乃源自該國宗教、文化與歷史三重因素交互作用影響：在宗教方面，人性尊嚴來自基督教教義，認為人被神所創造而作為神的替身，在神所創造人之靈魂中所繫之人性尊嚴，不可被侵犯，因此由人所造的國亦必須保護人靈魂所繫之人性尊嚴，從而人性尊嚴先於國家存在，須受國家各種權力行使之尊重與保護。在文化方面，德國文化思想甚受康德哲學思想影響，而康德哲學以倫理學為中心概念，即人性尊嚴表現於人對行為之自知與自治，個人基於良心而為自我決定行動時，他人須予尊重，否則將損害人性尊嚴。因此人作為人，並非工具，而是作為目的本身，人性尊嚴亦存於此。德國聯邦憲法法院對人性尊嚴思考，深受該哲學影響而採「自我決定」與「自我發展」解釋人性尊嚴。最後在歷史因素方面，基於戰前德國於第三帝國時期，將人視為工具與蔑視特定種族或社會群體人性尊嚴之行為，使德國人民於戰後澈底反省，在此等歷史經驗與教訓下，促成德國戰後隨即於基本法第 1 條明定人性尊嚴不可侵犯之基本價值條款，其法律效果較任何應尊重人之道德思想或主張更為強烈。

人性尊嚴在法律性質上之探討，主要有宣示性規定、最高法價值與主觀公權利說等看法，此三種看法間並無衝突：首先，作為宣示性規定，人性尊嚴為人類固有，無關其個人所屬國家、種族或性別，更非由國家創造後再授予個人，從而，人性尊嚴先於國家存在並為國家憲章精神所繫，不容許後人利用憲法修訂方式加以修改，即人性尊嚴具有宣示為國家憲章基本精神所繫之功能與作用。作為最高法價值方面，人性尊嚴不僅為各種憲法規定所列舉之自由權基礎，亦為憲法釋義學下對憲法列舉各種自由權之演繹，乃至面對人類社會未來各種挑戰所發展出憲法尚未明文規定之概括自由權理論基礎。尊重與維護人性尊嚴，成為國家各種權力(包括行政、立法及司法等機關)所應共同遵守並維護者，為具最高指導地位之基本原則。在人性尊嚴作為公權利部分，儘管學說上仍有爭議，但人性尊嚴具有基本權屬性，具備自由權之主要意義內涵即防禦權(Abwehrrecht)內容，可抵禦國家對個人人性尊嚴之侵犯與干預。從而，在人性尊嚴作為基本權且具防禦權之意義與內涵前提下，憲法第 15 條規定，將個人於維

---

<sup>2</sup> 蔡維音(1992)，頁 36-48。

繫生存所需之自我決定與自我發展中所繫基礎(包括維繫個人生存所需資財之物質基礎)，以「生存權」之名詞及意義予以特定，因此可說憲法明文規定，與德國戰後在憲法釋義學解釋上結果相通，可肯認憲法第 15 條生存權應予保障規定之正當性。<sup>3</sup>至於人性尊嚴作為社會權，結合德國基本法第 20 條第 1 項、第 28 條第 1 項與第 79 條第 3 項規定之社會國原則，是否導出國家負有創造人民維繫人性尊嚴所繫生存最低條件之積極作為的特定義務，涉國家機關權力分立問題，因而給予國家較高程度之立法形成空間。此部分將於下文討論我國司法院大法官解釋時進一步論述。

納保法中有關生活費用不課稅原則規定之憲法基礎，即憲法第 15 條規定生存權與財產權間關係。「生存權」應予保障之維繫生存所需要資財即其物質基礎，性質上也應為憲法第 15 條「財產權」應予保障範圍，且依照此等資財作為財產權，係於維繫個人生存所需資財性質以觀，無寧為財產權應受憲法保障之最核心領域。<sup>4</sup>在此前提下，納保法第 1 條第 1 項法條規定「為落實憲法生存權、工作權、財產權及其他相關基本權利之保障」提及財產權保障，無寧為正確論列，反觀納保法第 4 條第 1 項規定之立法理由僅提及基於「人性尊嚴」與「生存權」保障論述，即顯不足。至於立法理由中提及《經濟社會文化權利國際公約》規定，各締約國應維持勞工及其家屬符合基本生活水準乙節，是否正確理解該公約第 11 條第 1 項規定令人存疑，立法理由中僅提及「勞工及其家屬」應使其符合基本生活水準，易生非屬勞工之納稅義務人及其家屬即不應使其保有基本生活水準費用免予課稅之錯誤理解或解釋。從而，該立法理由顯不足以完整反映本條文規定之思想。

## 二、司法院大法官解釋

以下僅以與免稅額或扣除額有關之司法院大法官釋字第 415 號、第 692 號、第 694 號與第 701 號解釋為對象，說明釋憲實務上有關稅法免稅額與扣除額規

<sup>3</sup> 當然，我國憲法規定將產生屬於我國釋義學問題，例如第 15 條規定「生存權」與「財產權」及「工作權」彼此間，如何進行保護領域範圍劃分，生存權之意義與內容究竟為何，當屬我國憲法釋義學建構上須持續努力之方向。

<sup>4</sup> 如果按照類型化思考財產權應受保護領域範圍，可分為維繫個人生存所需財產(例如自住使用之房屋與土地)、作為工作或開展自我所需財產(例如工作或職業所需生產器物工具)、一般生活用品財產及表彰生活品味或自身社會地位乃至於應被歸類為奢侈品之財產等。

定與憲法生存權保障規定關係之論述。

### (一) 釋字第 415 號解釋

95 年司法院釋字第 415 號解釋，關於所得稅法有關個人綜合所得稅「免稅額」規定，大法官認為規範目的乃以稅捐優惠使納稅義務人對特定親屬或家屬盡其法定扶養義務。大法官認為，修正前所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款第 4 目規定：「納稅義務人其他親屬或家屬，合於民法第一千一百一十四條第四款及第一千一百二十三條第三項之規定，未滿二十歲或滿六十歲以上無謀生能力，確係受納稅義務人扶養者」，得於申報所得稅時，接受扶養人數減除免稅額，固須以納稅義務人與受扶養人同居一家為要件，「惟家者，以永久共同生活之目的而同居為要件，納稅義務人與受扶養人是否為家長家屬，應取決於其有無共同生活之客觀事實，而不應以是否登記同一戶籍為唯一認定標準」。因此，修正前所得稅法施行細則第 21 條之 2 規定：「本法第十七條第一項第一款第四目關於減除扶養親屬免稅額之規定，其為納稅義務人之其他親屬或家屬者，應以與納稅義務人或其配偶同一戶籍，且確係受納稅義務人扶養者為限」，其應以與納稅義務人或其配偶「同一戶籍」為要件，為限縮母法規範之適用，有違憲法第 19 條租稅法律主義，其與上開解釋意旨不符部分應不予援用。

本號解釋中最受吾人矚目者，為大法官將所得稅法中有關個人綜合所得稅扶養自己與親屬或家屬之「免稅額」規定，理解為目的在以「稅捐優惠」，而使納稅義務人對特定親屬或家屬盡其法定扶養義務。惟稅捐優惠係指立法者於量能課稅原則外，以其立法形成空間而給予納稅義務人額外獎勵之規定，與納稅義務人個人基於生存權，或納稅義務人為扶養特定親屬或家屬所給付之資財，同樣是個人用以抵禦國家過度行使相關課稅權限，因而干預或侵犯生存權保障之規定，兩者概念迥然不侔。此外，本號解釋係以所得稅法施行細則規定因牴觸母法而違反依法課稅原則為由宣告違憲，亦未論及生存權保障，從而本號解釋無法提供釋憲實務上有關生存權保障之最低生活費用不課稅之論述基礎。

### (二) 釋字第 692 號解釋

100 年司法院釋字第 692 號解釋，對所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款第 2 目規定，納稅義務人之子女滿 20 歲以上，因在校就學受納稅義務人扶養者，納稅

義務人依該法規定計算個人綜合所得淨額時，得減除此項扶養親屬「免稅額」，由於稅捐行政實務上援用財政部 84 年 11 月 15 日台財稅第 841657896 號函釋：「現階段臺灣地區人民年滿二十歲，就讀學歷未經教育部認可之大陸地區學校，納稅義務人於辦理綜合所得稅結算申報時，不得列報扶養親屬免稅額。」大法官因此認為本函釋限縮上開所得稅母法規範之適用，增加法律所無之租稅義務，因違反憲法第 19 條租稅法律主義，自解釋公布之日起不再援用。

本號解釋檢驗該排除適用於免稅額之規定，係基於依法課稅原則而宣告系爭函釋違反母法規定、增加法律所無之限制因而違憲，並未討論生存權保障，爰如同前號解釋，亦無法提供釋憲實務上有關生存權保障之最低生活費用不課稅之論述基礎。

### (三) 釋字第 694 號解釋

100 年司法院釋字第 694 號解釋，對所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款第 4 目規定：「……個人綜合所得總額，減除下列免稅額及扣除額後之餘額，為個人之綜合所得淨額：一、免稅額：納稅義務人按規定減除其本人、配偶及合於下列規定扶養親屬之免稅額；……(四)納稅義務人其他親屬或家屬，合於民法第一千一百十四條第四款及第一千一百二十三條第三項之規定，未滿二十歲或滿六十歲以上無謀生能力，確係受納稅義務人扶養者。……」其中以「未滿二十歲或滿六十歲以上」為減除免稅額之限制要件部分，大法官認為「違反憲法第七條平等原則，應自本解釋公布日起，至遲於屆滿一年時，失其效力」。

此號解釋由於涉及法律本文規定，因此大法官無法再如釋字第 415 號或釋字第 692 號解釋之作法，以依法課稅原則為由，就系爭施行細則或函釋違反母法而增加法律所無限制作違憲審查，終於提出釋憲實務上有關免稅額減除之憲法論述。大法官解釋文以「違反憲法第七條平等原則，應自本解釋公布日起，至遲於屆滿一年時，失其效力」，亦即以牴觸平等權即平等原則為由，宣告系爭規範違憲。惟解釋理由書提及「憲法第十五條規定，人民之生存權應予保障。憲法第一百五十五條規定，人民之老弱殘廢，無力生活者，國家應予以適當之扶助與救濟。國家所採取保障人民生存與生活之扶助措施原有多端，所得稅法有關扶養無謀生能力者之免稅額規定，亦屬其中之一環。如因無謀生能力者之年齡限制，而使納稅義務人無法減除免稅額，將影響納稅義務人扶養滿二十歲

而未滿六十歲無謀生能力者之意願，進而影響此等弱勢者生存或生活上之維持。故系爭規定所形成之差別待遇是否違反平等原則，應受較為嚴格之審查，除其目的須係合憲外，所採差別待遇與目的之達成間亦須有實質關聯，始合於平等原則」，採用美式審查標準理論之實質關連性，亦即以中度審查基準而為審查。又「系爭規定以無謀生能力之受扶養人之年齡作為分類標準，旨在鼓勵國人孝親、課稅公平、徵起適足稅收及提升稅務行政效率。惟無謀生能力而有受扶養之需要者，不因其年齡滿二十歲及未滿六十歲，而改變其對於受扶養之需要，為扶養之納稅義務人亦因扶養而有相同之財務負擔，不因無謀生能力者之年齡而有所差異。系爭規定影響納稅義務人扶養較為年長而未滿六十歲之其他親屬或家屬之意願，致此等親屬或家屬可能無法獲得扶養，此與鼓勵國人孝親之目的有違；且僅因受扶養者之年齡因素，致已扶養其他親屬或家屬之納稅義務人不能減除扶養親屬免稅額，亦難謂合於課稅公平原則。再者，依系爭規定主張減除免稅額之納稅義務人，本即應提出受扶養者無謀生能力之證明文件，系爭規定除以受扶養者無謀生能力為要件外，另規定未滿二十歲或滿六十歲為限制要件，並無大幅提升稅務行政效率之效益，卻對納稅義務人及其受扶養親屬之權益構成重大不利影響。是系爭規定所採以年齡為分類標準之差別待遇，其所採手段與目的之達成尚欠實質關聯，其差別待遇乃屬恣意，違反憲法第七條平等原則。系爭規定有關年齡限制部分，應自本解釋公布日起，至遲於屆滿一年時，失其效力」，顯然可觀察，大法官以系爭免稅額規定涉納稅義務人實際扶養親屬或家屬個人生存權之保障，因而將美式平等原則之違憲審查基準提高至中度審查基準，如前所述，以目的與手段間欠缺實質關連性為由，宣告系爭所得稅法有關免稅額規定，牴觸平等原則而違憲。

#### (四) 釋字第 701 號解釋

101 年司法院釋字第 701 號解釋，針對所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目之 3 前段有關扣除額規定：「……(二)列舉扣除額：……3.醫藥……費：納稅義務人及其配偶或受扶養親屬之醫藥費……，以付與公立醫院、公務人員保險特約醫院、勞工保險特約醫療院、所，或經財政部認定其會計紀錄完備正確之醫院者為限」，「就身心失能無力自理生活而須長期照護者(如失智症、植物人、極重度慢性精神病、因中風或其他重症長期臥病在床等)之醫藥費，亦以付與上



開規定之醫療院所為限始得列舉扣除，而對於付與其他合法醫療院所之醫藥費不得列舉扣除，與憲法第七條平等原則之意旨不符，在此範圍內，系爭規定應不予適用」。大法官於解釋理由書進一步指出，「憲法第十五條規定，人民之生存權應予保障。又憲法第一百五十五條規定，人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟。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。依系爭規定，納稅義務人就受長期照護者所支付之醫藥費，一律以付與上開醫療院所為限，始得列舉扣除，而對因受國家醫療資源分配使用及上開醫療院所分布情形之侷限，而至上開醫療院所以外之其他合法醫療院所就醫所支付之醫藥費，卻無法列舉扣除，將影響受長期照護者生存權受憲法平等保障之意旨。故系爭規定所形成之差別待遇是否違反平等原則，應受較為嚴格之審查，除其目的須係合憲外，所採差別待遇與目的之達成間亦須有實質關聯，始與憲法平等原則之意旨相符」，同樣採取與前述釋字第 694 號解釋相同標準，以平等權即平等原則中屬美式之中度審查基準(實質關連性審查)檢驗上開所得稅法規定。於此等前提下，大法官認為「受長期照護者因醫療所生之費用，其性質屬維持生存所必需之支出，於計算應稅所得淨額時應予以扣除，不應因其醫療費用付與上開醫療院所以外之其他合法醫療院所而有所差異。況是否屬醫藥費支出，稅捐稽徵機關仍可基於職權予以審核，以免規避稅負，不致增加過多行政稽徵成本。故系爭規定所為之差別待遇對避免浮濫或淪為規避稅負達成之效果尚非顯著，卻對受長期照護者之生存權形成重大不利之影響，難謂合於憲法保障受長期照護者生存權之意旨」。

### 三、小結

比較釋字第 694 號解釋與釋字第 701 號解釋，前者係對所得稅法之免稅額規定，後者係對所得稅法中列舉扣除額之醫療費用項目，兩者均涉生存權保障，因此我國釋憲者對憲法平等權即平等原則之審查標準均提高至中度審查基準，亦即實質關連性審查，最後亦以此為由宣告系爭法條規定牴觸憲法第 7 條平等權規定而違憲。觀其解釋邏輯，顯然係基於美式違憲審查基準，與以往我國司法院大法官在釋憲實務上，論及自由權之干預侵犯時，多以德國之比例原則(目的正當性、手段適合性、必要性與權益相當性)作為審查標準之模式差距甚遠，

自然亦與前述本文基於我國憲法條文及繼受德國戰後有關生存權保障論述，將生存權理解為自由權衍生之違憲檢驗模式有所差異。生存權涉人性尊嚴中維繫個人尊嚴所需之生命存活必要物質基礎，同時涉財產權中最為核心、應不受干預侵犯之領域，不僅為生存權亦為財產權作為自由權，應該存在防禦國家課稅權限行使之防禦權功能，我國釋憲者實應多加闡述。至與社會國原則結合之生存權保障，屬社會權性質，應由國家依據立法、行政與司法間三權分立原則為整體決定，亦即國家應如何達成對弱勢個人生存權保障，原則上係先由立法者依據規範對象之客觀事實，整體考量財政資源配置，對不同類型狀況給予不同程度權利、利益或狀態，行政機關則負責執行系爭法律規範，並於立法決定前與施行後進行實務執行之回饋，俾便立法者與時俱進調整法律規範，復由司法機關於尊重立法者之事實預估特權前提下，審查行政機關是否遵照立法制訂之規範而給予特定人得以主張公法上給付請求權。特定個人得向行政機關進行公法上請求之社會給付，即應同時受憲法第 15 條所規定之生存權乃至財產權應受保障之適用，屬應受保護範圍。

### 叁、所得稅法免稅額與扣除額規定之意義、類型與額度

#### 一、免稅額意義：納稅義務人本人、配偶與受扶養親屬之生存權保障

關於所得稅法第 17 條有關免稅額(Grundfreibeträge)減除規定，無論依我國稅法學界多數意見、<sup>5</sup>德國與日本稅法學界，<sup>6</sup>或德國聯邦憲法法院判決所採見解，<sup>7</sup>皆認定其屬由稅法基本原則之量能課稅原則(Leistungsfähigkeitsprinzip)衍生之主觀淨值課稅原則(das subjektive Nettoprinzip)適用範圍，亦即納稅義務人本人及其家庭成員(包括配偶及受扶養親屬)，為維繫生存所需最低額度(Existenzminimum)，應免於被課稅(frei von der Besteuerung)，實因納稅義務人為養活自己、配偶及受扶養親屬，於此範圍內之所得為納稅人無法自由支配之所得(indisponibles Einkommen)，國家對此不得以課稅為名加以剝奪。從而，立法

<sup>5</sup> 陳清秀(2018)，頁 37；葛克昌(2009)，頁 124 以下；黃士洲(2006)，頁 274 以下；柯格鐘(2007 年 12 月)，頁 92 以下；同氏著(2007 年 3 月)，頁 273 以下。

<sup>6</sup> 德國法文獻，Lang(1988), S. 185 f.; Hey(2015), § 8 Rn. 70 ff.; 日本法文獻，金子宏(2012)，頁 186 以下；北野弘久(1999)，頁 69 以下。

<sup>7</sup> BVerfGE 82, 60 ff. (Kindergeld); BVerfG 82, 198 ff. (Kinderfreibetragsbeschluss).

者對納稅義務人用以維繫自己、配偶及受扶養親屬生存所需額度，並不享有寬大之立法形成空間，稅捐立法者有以免稅額之法律規定，反映一社會正常維持個人及其家庭成員生存所需額度之作為義務，才能正確衡量納稅義務人真實稅捐負擔能力。

若以上述立法者負有作為義務為本，立法者基於生存權保障，應存在三層次規範之作為義務：首先，立法者制定免稅額基準，須符合當年度維繫生存最低需求之標準；其次，立法者負有每年檢討免稅額是否仍符合當年度實際維繫生存最低需求之義務；第三，在稅法允許納稅義務人於合併申報所得稅範圍內，應讓納稅義務人得以申報減除本人及共同合併申報者(包括配偶及受扶養親屬)維繫生存最低需求。

觀察我國所得稅法第 5 條第 1 項規定，探討歷年立法者就免稅額規定是否遵循上開作為義務。80 年 12 月該法條第 1 次修正時，即以每人每年免稅額 6 萬元作為原始基準，經過 18 年後，直至 98 年 5 月修法，立法者依然以每人每年 6 萬元為基準，僅於立法理由說明該年度免稅額已依物價指數調整為 8.2 萬元，惟仍未調整法定免稅額基準，而責由財政部依據每年消費者物價指數調整。<sup>8</sup>實際上，每人每年 8.2 萬元免稅額基準維持至 101 年，自 102 年始調整為 8.5 萬元，由此，立法者顯然未符第一層次，也抵觸第二層次之規範作為義務。

關於第三層次之規範義務，即應立法准許納稅義務人申報綜合所得稅時，減除個人、配偶及受扶養親屬之免稅額，大法官釋字第 415 號解釋認為，此屬立法者給予納稅義務人之稅捐優惠，用以鼓勵其對特定親屬或家屬盡法定扶養義務，惟依前述學說與德國實務見解，應屬錯誤理解。本文認為若屬應盡法定扶養義務者，屬納稅義務人自己不得自由支配之所得，計算個人稅捐負擔能力前提下，即應核實認定減除，非屬「稅捐優惠」。嗣後，大法官釋字第 694 號解釋，實質上已排除前述誤解，結論應值得贊同，惟該解釋認為納稅義務人減除配偶及受扶養親屬免稅額，目的非為維繫生存最低需求，而為維護家庭「制度性保障」。<sup>9</sup>實際上，所得稅法第 15 條第 1 項之規定，准許納稅義務人與配偶、

<sup>8</sup> 參立法院法律系統，[http://lis.ly.gov.tw/lcgci/lglaw?@6:1804289383:f:NO%3DE01513\\*%20OR%20NO%3DB01513\\$\\$\\$10\\$\\$\\$NO-PD](http://lis.ly.gov.tw/lcgci/lglaw?@6:1804289383:f:NO%3DE01513*%20OR%20NO%3DB01513$$$10$$$NO-PD)(瀏覽日期：2018 年 5 月 10 日)。

<sup>9</sup> 參釋字第 694 號解釋，蘇永欽及陳新民大法官之協同意見書。

受扶養親屬合併申報，係於立法前提上先肯認納稅義務人及一定範圍內之親屬與家屬，共組婚姻與家庭之制度價值，於此範圍內認為婚姻與家庭係受憲法肯認之制度。同法第 17 條第 1 項規定，於承認婚姻與家庭制度前提下，准許納稅義務人於合併申報時，減除其配偶及家庭受扶養親屬免稅額者，是因納稅義務人實際支付配偶與家庭受扶養親屬之扶養費用，基於該扶養費用為維繫被扶養者個人生存所需。因此，所得稅法第 17 條第 1 項規定准允納稅義務人申報減除配偶與受扶養親屬免稅額之目的，仍為實踐個人應受憲法第 15 條規定所保護之生存權，並非肯認婚姻與家庭「制定性保障」，<sup>10</sup>兩者仍應予分別。

此外，鑑於民法上夫妻間扶養義務，非僅為一般扶養義務人與權利人間維持「生活扶助義務」，夫妻同居且共同生活，配偶所受扶養義務程度，應達較一般受扶養親屬更高之「生活保持義務」水準，惟所得稅法免稅額規定，其實僅反映納稅義務人履行法定扶養義務中，屬於生活扶助義務所需之費用給付。換言之，夫妻以兩人同居共財為前提，受扶養配偶應享有與納稅義務人相同水準之生活水平，於此前提下，所得稅法第 17 條第 1 項關於共同申報減除免稅額規定，不應僅為納稅義務人減除本人與受扶養配偶兩人各自之免稅額，更應可主張本人與配偶兩人共同賺取之總所得淨額，平均分配計算出個人之淨所得額後，適用綜合所得稅累進稅率而計算個人所得稅額，再合併計算夫妻兩人即家庭應負擔之總應納稅額，此為學說上夫妻兩人課稅所得採用所謂「二分二乘」或「均分均乘」制。本文認為，此為立法者之規範作為義務，非屬立法者規範形成空間範圍。

## 二、標準扣除額與列舉扣除額

在納保法有關基本生活費用不課稅原則條文規定出現以前，學說上已有討論稅法有關免稅額規定與社會法有關最低生活費用間之關係。免稅額與社會法中最低生活費用是否可以相互比較？除免稅額，另外減除之扣除額，是否亦與個人維繫生存之生活費有關？以下探討標準扣除額與列舉扣除額之法律意義。

相較為維繫個人物理生存(physische Existenz)最低需求之免稅額，標準扣除

---

<sup>10</sup> 家庭制度性保障，參德國基本法第 6 條第 1 項規定，我國司法院釋字第 362 號、第 552 號、第 554 號解釋。

額則指維繫個人物理生存所需之一般「基本需求」(existenziell notwendiger regelmä ßiger Grundbedarf)外，使納稅義務人、配偶及受扶養親屬尚有資力參與社會生活(Mittelfür die Teilnahme am Leben in der Gesellschaft)活動所產生之「更多需求」(Mehrbedarf)。<sup>11</sup>換言之，人不僅需要工作以維持自己物理生存溫飽，也有於社會群居生活中與他人相互往來之心理需要。免稅額涉維繫個人物理生存，特別是食、衣方面生活所需之最低生存額度(維持衣食溫飽)，標準扣除額則為維繫人之物理生存外，納稅義務人自己及其家庭成員有足夠費用進行社會文化性(sozial-kulturell)交流參與，兩者均在維持人性尊嚴之生活所需的最低限額(das menschenwürdige Existenzminimum)<sup>12</sup>範圍內。前者免稅額可認為人類於物理上維持溫飽之「生存權」屬於「基本需求」保護，後者標準扣除額則為納稅義務人與其家庭成員，具有人性尊嚴之「生活權」屬於「更多需求」保護，而此兩者實際上都應被涵蓋於憲法第 15 條規定人民生存權應受國家法秩序尊重與保護之適用範圍內。

標準扣除額具有反映納稅義務人與其配偶或家庭成員有意義參與社會文化生活需求費用之功能，此可與標準扣除額二擇一適用之列舉扣除額規定得知。列舉扣除額中除「捐贈」與「災害損失」項目，其餘可列舉扣除項目均涉及使納稅義務人、配偶與合併申報之受扶養親屬獲得適宜居住及活得健康而能行動自由等方面需求之滿足。所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 3 小目「醫藥及生育費」列舉扣除項目，顯然係為滿足納稅義務人、配偶及受扶養親屬維護身體健康之醫藥及生育需求而設；第 2 小目「保險費」項目，同樣具有保障納稅義務人、配偶及受扶養親屬身體健康，甚至照顧其老年生活與健康生活所需費用之意義，並於一定程度上替代「醫藥及生育費」項目，或與「儲蓄投資特別扣除額」性質相當；第 5 小目「購屋借款利息」及第 6 小目「房屋租金支出」列舉扣除項目，則為提供滿足納稅義務人、配偶及受扶養親屬適宜居住需求所需費用之減除。前述大法官釋字第 701 號解釋，顯然也為維持納稅義務人及家屬之物理生存需求外，肯認醫療或長期照護費用(以醫療費用形式出現者)，滿足個人更多需求為前提，肯認其屬憲法第 15 條規定生存權保障之適用範圍。

<sup>11</sup> Vgl. Lang, a.a.O., S. 71 f., 191 ff.

<sup>12</sup> Vgl. Lang, a.a.O. S. 193.

除免稅額，立法者准許納稅義務人減除標準扣除額或列舉扣除額(二擇一)，反映納稅義務人工作賺取所得之優先目的，應為養活自己、配偶與受扶養親屬，再有餘裕始有能力繳納租稅，換言之，納稅義務人應享有優先讓自己與家人獲得衣食溫飽，且享有當今社會具人性尊嚴生活水準之權利，國家不得以課稅為名加以剝奪，此為生存權具有自由權之防禦權功能與作用。再者，納稅義務人賺取之所得減除維持自己與家人過著有人性尊嚴生活水準所需費用後，若仍有餘裕者，始能以稅捐名義繳納給國家，此即稅捐法上衡量納稅義務人是否擁有稅捐負擔能力之計算起點。量能課稅原則下，課稅所得淨額應減除納稅義務人為維持自己及其家庭成員物理生存之最低需求(以免稅額形式)與維持有人性尊嚴生活水準所需金額(以標準扣除額或列舉扣除額二擇一之形式)後之主觀淨值，為納稅義務人稅捐負擔能力之起點。

綜上，有關免稅額加計標準扣除額之總額度，不應低於社會救助法中提供救助之最低生活費用。亦即，有能力工作賺取所得維持自己與家人衣食溫飽與享有人性尊嚴生活水準之費用，應等於或不低於社會法中有關最低生活費用標準，若低於社會法最低生活費用標準，無異對辛勤工作以維持自己與家人衣食溫飽與享有人性尊嚴生活水準之納稅義務人過度課稅。再者，國家救助社會弱勢者之財政收入，主要來自有能力工作賺錢之納稅義務人所繳納稅捐，無論從立法邏輯或政策價值取捨觀之，辛勤工作賺錢繳稅之納稅義務人，在計算所得淨額過程中，免稅額加計標準扣除額之額度，高於社會救助法之最低生活費額度，應屬合理。

基於以上說明，似宜檢討調整所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 1 目標準扣除額與第 2 目列舉扣除額規定：首先，標準扣除額僅設置單身與有配偶者加倍減除之額度規定，欠缺對受扶養親屬亦應適用個人標準扣除額之規定，此屬立法缺漏，即應改正以滿足受納稅義務人扶養之受扶養親屬享有具人性尊嚴生活水準之需求；其次，立法者有義務檢討標準扣除額之扣除額標準，是否符合在衣食溫飽外，於當代社會享有人性尊嚴生活水準之「更多需求」；第三，「捐贈」與「災害損失」列舉扣除項目，屬納稅義務人因遭遇特別因素所產生之費用或損失，應移列為第 3 目之特別扣除額項目。

### 三、特別扣除額：基於個人因素而特別給予之扣除額

特別扣除額係因個人遭遇特別因素，經立法者決定准予扣除項目。此等項目包含依個人身心之特別狀態，或受特別遭遇而准予減除之扣除額，例如所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 3 目第 4 小目「身心障礙特別扣除」係因納稅義務人、配偶或受扶養親屬，個人有身心障礙之特別狀態，因此增加生活必要費用；第 6 小目「幼兒學前特別扣除」係因納稅義務人扶養幼兒子女，因受扶養人年齡幼小而增加之生活必要費用(例如尿布與嬰幼兒使用特殊食品與藥品，非屬醫療費用涵蓋範圍者)；及前述現行法規規定為列舉扣除項目之個人遭受「災害損失」，係反映納稅義務人遭受不可抗力災害，如地震、颱風或土石流之損失。此 3 種扣除額項目性質，屬納稅義務人不可避免之支出或無可歸責而發生之損失，自屬不能自由支配之範疇，爰立法准許減除，而非屬稅捐優惠規範。反之，國家基於政策鼓勵個人善行義舉而准予列舉扣除之「捐贈」項目；第 3 小目「儲蓄投資特別扣除」，用以獎勵國民進行儲蓄或投資充分照顧自己老年生活，另一方面亦具有抵銷通貨膨脹、減輕累進所得稅制稅負之用意，兩者均屬典型稅捐優惠規定；<sup>13</sup>第 5 小目之「教育學費特別扣除額」則有鼓勵納稅義務人子女就讀大專院校，基於提高國民教育水準之高教政策意涵。至於，第 1 小目「財產交易損失」與第 2 小目「薪資特別扣除」，性質上屬為計算客觀淨值所得，前者是個人同一年度或跨年度財產交易虧損與盈餘之盈虧互抵，後者為概括性考量薪資成本費用，均不應列為所得稅法第 17 條特別扣除額項目，應移至所得稅法第 14 條，分別規定於第 7 類與第 3 類中為當。

此外，有關特別扣除額規定，立法者可考量下列說明通盤修訂：首先，納稅義務人及配偶若年滿 70 歲，依所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款規定，免稅額增加 50%，此與前述「身心障礙特別扣除」及「幼兒學前特別扣除」類型特徵相同，均屬因納稅義務人、配偶及受扶養親屬個人身心或年齡狀態而增加之生活必要費用，故「增加 50%免稅額」，應與「身心障礙特別扣除」及「幼兒學

<sup>13</sup> 儲蓄投資特別扣除額若強調其抵銷通貨膨脹、降低累進稅負影響功能因素者，在一定程度上，亦有反映納稅義務人真實稅捐負擔能力之功能，故此一扣除額不盡然全屬稅捐優惠之法律規範。特別是在最適課稅理論下，所得課稅制度倘改採以消費為導向課稅(Konsumorientierte Besteuerung)者，「儲蓄投資特別扣除額」就不被視為稅捐優惠，反係根基於立法者價值與立法決定使然。

前特別扣除」，同列「特別生活費用」得為扣除規定；其次，「幼兒學前特別扣除」係基於養育幼兒而增加之生活必要費用，不論窮人或富人養育幼兒者皆會發生，立法上不應存在「排富條款」，禁止所得稅率適用 20%以上納稅義務人主張適用。考量富人養兒育女同樣也會產生增加生活必要費用，更何況綜合所得稅稅率適用 20%者，究屬中產階層所得者或屬高所得富人，尚存爭議。從而，立法者限制僅個人綜合所得稅稅率適用 20%以下之納稅義務人得主張幼兒學前特別扣除額，係屬不必要之立法限制，其限制適用條文規定部分允宜再為斟酌。

## 肆、結論：免稅額與標準扣除額(列舉扣除額)及特別生活費用

納保法第 4 條有關基本生活費用不課稅原則，不僅實踐憲法第 15 條規定之生存權保障，同時實現生存權之根本，也就是人性尊嚴，及憲法第 15 條規定之財產權保障中，屬於財產權保障最為核心之維繫個人生存所需資財財產之保護，因此本條文規定具有憲法位階意義，立法者不僅不得任意(基於財政考量等因素)加以刪除，更應積極推進立法與時俱進，俾切實反映當代社會維繫個人生存所需之必要費用。此等生存權保障，具有自由權所具備之防禦權功能，得以抵禦國家對生存權所繫物質基礎之財產課稅。

所得稅法有關免稅額規定，係在實現維繫人之「物理生存」所需資財，標準扣除額與列舉扣除額則反映納稅義務人與其家庭成員，於群居社會中須與他人相互往來，維持人性尊嚴之生活費用有關，前者為「基本需求」免稅額，後者為「更多需求」扣除額，例如醫藥及生育費、屬於人身健康保險之保險費用、購屋借款利息與房屋租金支出等，均屬此類，皆應列入憲法第 15 條規定生存權之應受保護領域。立法者有作為之誠命義務，每年調整免稅額、標準扣除額及列舉扣除額，使其於當年度社會中維持最低生活之費用相當，方符合納保法規定之基本生活費用不課稅之憲法意旨。

關於特別扣除額則為個人遭遇特別因素所產生之費用或損失，或基於政策鼓勵給予之稅捐優惠規範，就此而言，所得稅法第 17 條第 1 項第 2 目之捐贈與災害損失列舉扣除額項目，均應移至第 3 目而為特別扣除額。在特別扣除額項目中，依據個人身心或年齡之特殊狀態所產生之老年加計 50%免稅額、身心障



礙特別扣除、幼兒學前特別扣除，本文認為應以「生活費用特別扣除」為名一併計入，准自應納所得總額中予以減除為妥。相關項目之修正與調整建議整理如下表，俾供改制之參考。

現行規定	建議修正或調整項目	說明
免稅額		反映維繫個人生存之最低需求，如物理生存需求，即為基本需求。
納稅義務人、配偶及受扶養親屬之免稅額	納稅義務人與配偶：原則改二分二成制或均分均乘制。	-反映納稅義務人為自己、配偶及受扶養親屬所實際支付之生活費用，作為維繫個人生存最低需求額度。 -立法者有義務使免稅額額度反映當今社會維繫物理生存需求之所需。
滿 70 歲，免稅額增 50%	應與「身心障礙特別扣除額」及「幼兒學前特別扣除額」合併為「生活費用特別扣除額」。	准許納稅義務人減除因年齡而產生之必要生活費用，係為反映實際稅捐負擔能力，非屬稅捐優惠規範。
標準扣除額與列舉扣除額二擇一	增列受扶養親屬之標準扣除額。	-反映維繫個人生存最低需求外，維持有人性尊嚴生活水準之「更多需求」。 -免稅額加計標準扣除額總額，不應低於社會法之最低生活費用。
列舉扣除額之「捐贈」項目	移列為特別扣除額項目。	屬於稅捐優惠規範。
列舉扣除額之「保險費」項目		保障納稅義務人、配偶及受扶養親屬身體健康，甚

現行規定	建議修正或調整項目	說明
		至照顧各人老年生活與健康生活所需費用，並在一定程度上替代「醫藥及生育費」或與「儲蓄投資特別扣除額」性質相當。
列舉扣除額之「醫藥及生育費」項目		照顧納稅義務人、配偶及受扶養親屬之「更多需求」。
列舉扣除額之「災害損失」項目	移列為特別扣除額項目。	反映納稅義務人、配偶及受扶養親屬個人遭遇特別災害所產生損失，非屬稅捐優惠規範。
列舉扣除額之「購屋借款利息」項目		照顧納稅義務人、配偶及受扶養親屬之「更多需求」。
列舉扣除額之「房屋租金支出」項目		照顧納稅義務人、配偶及受扶養親屬之「更多需求」。
特別扣除額		因個人遭遇特別因素而產生之扣除額項目。
財產交易損失特別扣除額	移列為所得稅法第 14 條第 1 項第 7 類規定。	反映客觀淨值原則，准許個人同一年度或跨年度財產交易虧損與盈餘之盈虧互抵，非屬稅捐優惠規範。
薪資所得特別扣除額	移列為所得稅法第 14 條第 1 項第 3 類規定。	反映客觀淨值原則，此為薪資成本費用之概括性考量，非屬稅捐優惠規範。
儲蓄投資特別扣除額		稅捐優惠規範或非屬稅捐優惠規範存有爭議。

現行規定	建議修正或調整項目	說明
身心障礙特別扣除額	應與「七十歲以上免稅額增加 50%」、「幼兒學前特別扣除額」合併為「生活費用特別扣除額」。	准許納稅義務人減除因身心特殊狀態而產生之必要生活費用，係為反映實際稅捐負擔能力，非屬稅捐優惠規範。
教育學費特別扣除額		屬於稅捐優惠規範。
幼兒學前特別扣除額	應與「七十歲以上免稅額增加 50%」及「身心障礙特別扣除額」合併為「生活費用特別扣除額」。	-准許納稅義務人減除因年齡而產生之必要生活費用，係為反映實際稅捐負擔能力，非屬於稅捐優惠規範。 -應廢止綜合所得稅稅率 20% 以上不適用之「排富條款」。

## 參考文獻

### 一、中文部分

#### (一) 期刊及專書

1. 柯格鐘(2007 年 12 月)，「論量能課稅原則」，*成大法學*，14。
2. 柯格鐘(2007 年 3 月)，「論個人綜合所得稅之免稅額」，*月旦法學雜誌*，142。
3. 陳清秀(2018)，*稅法總論*(十版)，臺北：元照。
4. 黃士洲(2006)，「扶養親屬免稅額的列報與婚姻、家庭的制度性保障」，載於林明鏘、蔡茂寅(主編)，*行政法實務與理論*(二)，臺北：元照。
5. 葛克昌(2009)，*所得稅與憲法*(三版)，臺北：翰蘆。
6. 蔡維音(1992)，「德國基本法第一條『人性尊嚴』規定之探討」，*憲政時代*，18(1)。

(二) 大法官解釋

司法院釋字第 362 號、第 415 號、第 552 號、第 554 號、第 692 號、第 694 號及第 701 號。

(三) 網頁

1. 立法院法律系統，<http://lis.ly.gov.tw>。
2. 財政部臺北國稅局，<https://www.ntbt.gov.tw/etwmain>。

二、外文部分

1. 金子宏(2012)，*租稅法*。
2. 北野弘久(1999)，*現代稅法講義*。
3. Lang, Die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer, Köln 1988, S. 185 f.; Hey, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, Köln 2015, § 8 Rn. 70 ff.
4. BVerfGE 82, 60 ff. (Kindergeld).
5. BVerfG 82, 198 ff.(Kinderfreibetragsbeschluss).