

未成年人保護與所得稅法

葛克昌、馮嵩巖*

要 目

| | |
|-------------|---------------|
| 壹、問題概說 | 肆、未成年人保護與所得稅法 |
| 貳、個人所得稅權利主體 | 伍、結論 |
| 參、胎兒保護與所得稅法 | |

提 要

納稅者權利保護法(下稱納保法)於 105 年 12 月 28 日公布並於一年後 106 年 12 月 28 日開始施行，本法律所具之意義不僅為第一部獨立保護納稅者權利之專法，更是憲法精神中保障納稅者權利之體現。未成年人除為私法關係中之權利主體，亦可能成為公法稅捐關係中之義務人，其於私法關係即受國家法律特別保護，在公法強制性金錢給付義務中更應受重視。本文列舉一、二事例為展開，嘗試討論並檢討未成年人之保護在稅法中實踐，及是否達到納保法所欲呈現之憲法精神。

壹、問題概說

未成年人為私法上權利主體，在交易中常屬弱勢一方，須受法律特別保護，在公法上尤以無對價給付之公法強制性金錢給付義務—稅捐及其附帶之協力義務，更應受重視。在以人性尊嚴與人格發展作為憲法核心價值下¹，其權利救濟更不容輕忽。在已內國法化《經濟社會文化權利國際公約》第 10 條第 3 項中亦

* 本文作者分別為東吳大學法學院客座教授、台灣稅法學會理事長及東吳大學法律研究所財稅法組碩士生；本文由黃若清律師協助蒐集資料、整理文稿，特此致謝；本文初稿發表於第 28 屆兩岸稅法研討會，後經馮嵩巖增修共同完成。

¹ 「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主秩序之核心價值。」(司法院大法官釋字第 603 號解釋)納稅者權利保護法第 4 條第 1 項明定：「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。」進一步討論，參閱葛克昌，人性尊嚴、人格發展—賦稅人權之底線，收入稅捐行政法—納稅人基本權視野下之稅捐稽徵法，廈門大學出版社，2016 年 6 月，頁 26 以下。

言明：「所有兒童與少年應有特種措施予以保護與協助，不得因出生或其他關係而受任何歧視。」基此國家需謹慎以避免在公法一環之稅捐法制度設計中，形成對青少年及兒童不利之稅捐制度或任何可能之歧視。而婚姻家庭應受國家制度化保障，在各國稅法中日益受審視²，往往成為違憲審查課題，惟稅法實務上對此存有不同見解，列舉一、二事例以為討論基礎。

其一，根據財政部南區國稅局 107 年 3 月 14 日網站新聞稿³，指出在 107 年 1 月(舊曆年新年前)出生子女，納稅義務人在 107 年 5 月申報 106 年度綜合所得稅時，不得申報扶養親屬免稅額，否則有虛報免稅額須補稅加計利息，甚至按所得稅法第 110 條第 1 項處二倍以下(參考表為一倍)之罰鍰，構成違章處罰。嗣後該違章處罰類型經五區國稅局討論，認為不符合免罰標準仍應補稅受罰，惟情有可原者罰鍰應予減輕。此一事例處罰涉及過失是否應予減輕⁴，過失認定係採與自己同一注意義務違反或善良管理人注意義務之違反，本稅(扶養親屬免稅額部分)則涉及未出生之胎兒在憲法上受保護之問題⁵。

其二，現行法實務依財政部 60 年 7 月 30 日台財稅第 35877 號令後段⁶：「納稅義務人未辦結算申報，而其未成年子女均有所得，已個別單獨辦理申報，此種情形稽徵機關除依法合併其未成年子女所得歸戶課徵外，應依法送罰。」此函涉及所得稅主體為何人？未成年人縱無行為能力，是否仍有權利能力？未成年人有無獨立財產及獨立所得？納保法第 3 條第 1 項明定：「納稅者有依法律納稅之權利與義務⁷。」此納稅者是否包括未成年人？未成年人之權利在稅法上是否亦應得到保護？未成年人是否得主張人性尊嚴與人格發展？由於納保法第 1 條第 1 項開宗明義揭示納保法之立法意旨：「為落實憲法生存權、工作權、財

² 參閱葛克昌，租稅國家之婚姻家庭保障任務，收入所得稅與憲法，翰蘆，三版，2009 年 2 月，頁 325 以下。

³ 於本文初稿發表後已撤除。

⁴ 納保法第 16 條第 1 項規定：「納稅者違反稅法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」此草案原規定「非因故意或重大過失而違反義務者，得減輕其處罰。」修改為現行條文後，意義已失，惟該條第 3 項訂定處罰應審酌「應受責難程度」，表過失仍應減輕。

⁵ 德國聯邦憲法法院承認胎兒應受人性尊嚴保障(BVerfGE39, 1, 41; 88, 203, 252)Zippelius/Würtenberge, DeutschesStaatsrecht, 32Aufl, 2008, §21 Rn. 49. Dreier(Hg), Art. 1I GG Rn.66f.f. Bdl, 2Aufl. 2004.

⁶ 所得稅法令彙編，財政部編，2017 年 12 月，頁 321。

⁷ 參閱黃俊杰，納稅者權利宣言，收入稅捐基本法，初版，2006 年 9 月，頁 34；葛克昌，納稅者權利保護法評析，收入納稅者權利保護法析論，2018 年 1 月，頁 10 以下。

產權及其他基本權利，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。」及第 2 項：「關於納稅者權利之保護，於本法有特別規定時，優先適用本法之規定。」是以，納保法施行後，稅法解釋適用與權利救濟，應以保障納稅者基本權為主。又鑑於促進民生福祉乃憲法基本原則之一，此觀憲法前言、第 1 條、基本國策章及憲法增修條文第 10 條之規定自明⁸，民生福利國家及社會國原則，均以照顧社會弱者為優先，未成年者為社會弱者，其在稅法上尤以所得稅法加以保護，係重要之憲法課題⁹。以下試由憲法上對於未出生者之保護、所得稅法上權利主體、未成年人保護與婚姻家庭保護，及未成年人保護與所得稅法等層面加以分析。

貳、個人所得稅權利主體

一、納稅者與稅捐權利能力

主要先進國家對於納稅義務人於稅捐行政程序、稅捐行政罰或稅捐調查開始時，多賦予納稅者「納稅人權利憲章¹⁰」，如英國 1985 年「納稅人權利憲章」、加拿大 1985 年及 2002 年兩度公布「納稅人權利法案」、紐西蘭 2000 年修正公布「內地稅憲章」、韓國 1996 年於國稅基本法第 7 條之 2 之納稅者權利保護章，明定裁罰、調查等程序前應交付人民納稅者權利憲章，即於裁罰、調查等程序前提供書面相關規定，藉此告知納稅人受到納稅者權利憲章列舉之保護。美國於聯邦或地方稅務局官方網站公布「納稅人保護宣言¹¹」。我國納稅者權利保護法亦基於相同理念，不稱「納稅義務人¹²」，而稱「納稅者」，係因該法第 3 條第 1 項明定「納稅者有依法納稅之權利與義務。」是以，納稅者能享受權利負擔義務，即具有稅捐權利能力。此種稅捐權利能力，包括稅捐債務法上權利能

⁸ 參閱司法院大法官釋字第 485 號解釋。

⁹ 參閱葛克昌，稅法與民生福利國家，收入租稅國的危機，廈門大學出版社，2016 年 7 月，頁 123 以下。

¹⁰ 參閱潘英芳，納稅人權利保護之建構與評析，翰蘆，2009 年 5 月，頁 57 以下。

¹¹ 參閱陳薇芸，美國稽徵程序中納稅人權利保護，收入葛克昌主編，納稅人權利保護，2010 年 4 月，元照。

¹² 稅法上納稅義務人係指，包括負金錢給付義務之人(稅捐債務人)，與稅捐行為義務人(狹義稅捐義務人)。參閱德國租稅通則第 33 條；稅捐債務關係，參見同法第 37 條。

力與稅捐程序法上權利能力¹³。

稅捐債務法核心概念，為有稅捐能力之債務人(納稅者)與稅捐債權債務關係，所謂稅捐債權債務關係，係稅捐債權人(國稅即國家，地方稅即地方自治團體公法人)得向稅捐債務人請求強制性金錢給付義務¹⁴。稅捐債務人指具備法定課稅要件，以自己財產為擔保，為自己計算而負有給付稅捐債務之當事人，或由稅捐債務關係之其他當事人，為其計算而負給付義務之人。在私法上僅自然人與法人具有權利能力，因一人格一份財產，而僅自然人與法人在私法上具有獨立財產；稅法係以量能負擔能力作為衡量個別稅法之權利能力，例如營利事業所得稅(企業所得稅)對獨資、合資，甚至未登記公司、法人團體、地下經濟者均認有負擔能力，而具有稅捐權利能力(Steuerrechtsfähigkeit)。

二、個人所得稅之權利主體

個人所得稅在我國，由於採行屬地主義¹⁵，雖區分為境內居住之個人與非境內居住之個人，惟原則上只要具有中華民國來源所得，前者須結算申報，按累進稅率課徵綜合所得稅，後者得以就源扣繳方式納稅(所得稅法第 2 條)。是以，個人所得稅之權利主體(稅捐權利能力)係個人，其稅捐權利能力不因其是否為境內居住者而有所不同。所謂個人，依所得稅法第 7 條第 1 項後段明定，係指自然人，亦為所得稅法權利主體；胎兒部分，民法第 7 條明定「胎兒以將來非死產者為限，關於其個人利益之保護，視為既已出生。」該規定在稅法中有無適用餘地，下文將進一步探討之。

個人所得稅之權利主體為個人(自然人)為所得稅法所明定，最高行政法院 95 年判字 499 號判決明確指出：「基於租稅法定原則，綜合所得稅係以凡有中華民國來源所得之個人為課稅主體，而以中華民國來源所得為課稅客體。當綜合所得稅課稅客體某項所得歸屬某個人時，該個人成為該綜合所得稅之納稅義務人；反之，綜合所得稅課稅客體某項所得不歸屬某個人時，該個人即非該綜合

¹³ 參閱葛克昌，正當法律程序與納稅者權利保護法，收入納稅者權利保護法析論，2018 年 1 月，頁 241 以下。

¹⁴ 公法債權與私法債權之區分，參閱葛克昌，論公法上金錢給付義務之法律性質，收入行政程序與納稅人基本權—稅捐稽徵法之新思維，翰蘆，三版，2012 年 4 月，頁 121 以下。

¹⁵ 詳見葛克昌，綜合所得稅屬地主義之檢討與改制，收入所得稅與憲法(同註 2)，頁 457 以下。

所得稅之納稅義務人。」易言之，「綜合所得稅之課徵主體為『個人』，課徵客體為『個人所得』，非屬個人所得，不得課徵個人所得稅。」¹⁶但作為權利主體之個人地位之法律價值，在稅法實務中似受忽視，其中包括漠視未成年人作為所得稅課稅主體，及過去因農業社會以家庭為「營業共同體」。所得稅法乃採行消費單位制，以同居共財之家庭成員，共同營業互助協力，其收入一體支出共同，一同分享經濟利益，分擔經濟危險，並藉夫妻聯合財產制，形成密不可分之營業及消費單位，而採以家戶為課稅單位¹⁷。經社會變遷此種家庭營業共同體已少有存在，且夫妻聯合財產制度已廢止多年¹⁸(91年6月26日廢止)，惟遲至101年1月20日司法院大法官釋字第696號解釋(下稱釋字第696號解釋)始宣告「夫妻非薪資所得強制合併計算，較之單獨計算稅額，增加其稅負部分，違反憲法第7條平等原則。」並於解釋理由書中對家計單位論述略以：「惟夫妻共同生活，因生活型態、消費習慣之不同，未必產生家計單位之節省效果，且縱有節省效果，亦非得為家中課徵所得稅之正當理由。又立法者固得採合併計算制度，以避免夫妻間不當分散所得，惟應同時採取配套措施，消除因合併計算稅額，適用較高級距累進稅率所增加之負擔，以符實質公平原則¹⁹。」該解釋理由書認為「婚姻與家庭根植於人格自由，為社會形成與發展之基礎，受憲法制度性保障。如因婚姻關係之有無而為稅捐負擔之差別待遇，致加重夫妻之經濟負擔，則形同對婚姻之懲罰，而有違憲法保障婚姻家庭之本旨²⁰。」惟未直

¹⁶ 相同見解參考臺北高等行政法院95年訴字4278號判決

¹⁷ 農業社會家庭不僅是生活共同體，亦為生產單位，而成為「生產共同體」、「營業共同體」，早期所得稅以家戶為單位，係基於當時社會型態。工業社會以後家庭不再是營業共同體，只剩生活共同體、扶養共同體之關係。所得稅法也就形成個人所得稅。農業社會家庭為營業共同體，婚後同居共財，夫妻所得併為一體，由夫負納稅責任。英國直到1978年租稅改革委員會始變更妻不得為稅捐主體，至1990年始許可夫妻分離申報。Vgl. D Birk, *Steuern in Verfassungstaat, Symposium zu Ehren von K. Vogel*. 1996, S. 69.

¹⁸ 我國法制上是否存有「獲取收入以及消費生活共同體」之典型家庭探討，參閱盛子龍，租稅公平原則與夫妻所得課稅制度—引進德國所得稅法折半成二制之憲法思辨，收入租稅正義與人權保障，新學林，2016年1月，頁479。

¹⁹ 所謂合併計稅但採行配套措施，避免適用較高之累進稅率，係指國際許多國家採行所得分割制為主「多元稅率組合」，所通行以「折半乘二」法：將年度夫妻所得合併折半(平均所得)後適用累進稅率，再乘以二作為其年度所得稅負擔。折半乘二制之合憲性，參見德國聯邦憲法法院 BVerfGE 61, 319(345f.)，BStBl, 1982II, 917, 726; 參見葛克昌，租稅國家之婚姻家庭保障任務，收入所得稅與憲法(同註2)，頁345以下；R. Seer, *Das Ehegattensplitting als typisiertes Realsplitting*, FS für Kruse, 2001, S. 363 f.f.

²⁰ 將婚姻家庭制度性保障作為憲法稅法立法裁量權之底線，違反婚姻家庭保障本旨，即為各該

接以違反婚姻家庭保障作為違憲理由僅以平等原則審查，就納稅義務人是否基於婚姻關係之有無，構成稅捐負擔差別待遇而為論述。早期司法院憲法解釋對稅法之違憲審查，絕大多數以「租稅法律主義」為審查原則，近年來少數案件雖以一般平等原則審理²¹，但仍持保守立場，以寬鬆審查為基準，惟如另侵害其他基本權，如生存權、婚姻家庭制度保障，始提升其審查密度。

釋字第 696 號解釋於 101 年 1 月 20 日公布後，所得稅法第 15 條至 104 年 1 月 21 日方修正公布並溯及自 103 年 1 月 1 日起適用²²，且該條修正立法理由認為²³釋字第 696 號解釋「並未質疑家戶單位制，亦未論及受扶養親屬各類所得之計稅方式與其免稅額及扣除額之減除方式，且有關合併申報程序前經司法院釋字第 318 號解釋肯認合憲在案」、「為兼顧租稅效率，租稅公平及簡政便民等面向，經考量稅制及稅政變動篇幅最小、稅收衝擊較小等因素，我國綜合所得稅課稅單位制度，仍宜維持家戶為課稅單位。」此種考量仍持釋字第 696 號解釋宣告違憲理由原有無實質關聯性因素；且混淆租稅程序法「合併申報」與稅捐債務法之課稅單位；更重要者，各憲政國家莫不肯認自然人為個人所得稅之權利主體，從而保障納稅者人性尊嚴與人格發展，作為賦稅人權之底線，免受侵犯²⁴。個人無須為與其無關之「家戶所得」負金錢給付及其協力義務，為憲政國家基本原則。

未成年有所得者，依照所得稅法第 15 條規定納稅義務人本人、配偶及合於該法第 17 條規定得申報減除扶養親屬免稅額之受扶養親屬，由該納稅義務人合併申報所得稅。從而縱未成年者有所得，除已婚外均須由其父母等納稅義務人合併共同申報，採家戶所得共同申報制度，此等做法忽略未成年人在所得稅法上作為個別權利主體，在合併申報及我國綜合所得稅採累進稅率下，可能因適用級距而提高其應納稅額，致有侵犯賦稅人權，使個人可能須為與其無關之「家

憲法法院宣告夫妻合併計稅累進課徵為違憲最主要之理由，如德國聯邦憲法法(1957, BVerfGE 6)、瑞士(1984/85)、義大利(1976)、西班牙(1989)，參見 K. Tipke, StRO I², 2000, 368.

²¹ 在司法院大法官釋字第 745 號解釋之前，不承認量能原則得為審查稅法之基準(參見該號湯德宗大法官部分協同意見書)。而對稅法違反平等原則，應以寬鬆審查標準。其結果無法令人滿意，又以一般平等原則與生存權等法令(司法院大法官釋字第 692 號解釋)而提升其審查密度。

²² 其間在舊所得稅法已失效，新所得稅法尚未公布溯及前「法律真空期間之所得稅法法律關係，特別已宣告本稅違憲可否處罰，處罰案件不適用溯及規定。」值得進一步探究。

²³ 同註 6，頁 318。

²⁴ 參閱葛克昌，人性尊嚴人格發展—賦稅人權底線，收入稅捐行政法(同註 1)，頁 26 以下。

戶所得」，負擔加成稅率下額外金錢給付及協力義務。

叁、胎兒權利保護與所得稅法

自然人之權利能力始於出生終於死亡。至於初生之胎兒應受人性尊嚴保障，早為德國聯邦憲法法院所肯認²⁵。

民法第 7 條採取瑞士立法例，明定：「胎兒以將來非死產為限，關於其個人利益之保護，視為既已出生。」此與德國民法僅對列舉之權利予以保護不同(如德國民法第 844 條第 2 項，扶養義務人因侵權行為死亡者，損害時雖未出生但已懷胎者，胎兒亦享有損害賠償扶養請求權；德國民法第 923 條第 2 項，繼承開始前已經懷胎，視為繼承開始前出生。)我國民法係採行羅馬法限於對胎兒有利之概括保護，此不僅是民法規範，且以人性尊嚴保障為核心價值，為憲政國家應有之正義，又我國民法對於胎兒採取抽象視為既已出生之保護，相較於德國民法僅對特定列舉範圍明文保護更為廣闊，此種保障應屬憲法精神的落實而在稅法上也應參酌此種精神，對胎兒做更加周全之保護。

保障胎兒之精神在德國稅法中具體實踐，除生育費外，針對懷胎所生相關費用如助產士、醫生或藥物費用，甚至前往婦產科車程費用與參加生產準備課程費用，均可以列報費用扣除之²⁶，而以上費用又與胎兒安全生產息息相關。相較之下，我國所得稅法第 17 條與所得稅法施行細則第 24-1 條規定，單純僅對生育費與醫藥費得適用扣除而言，似可認德國對胎兒在稅法上更為周延。

胎兒在所得稅法上之地位，因稅捐債務屬於公法上債務，若使胎兒負擔此種義務，可能使其於尚未出生時即負擔公法上金錢給付義務，而產生不利於胎兒之效果，故胎兒不能作為所得稅債務人之資格；但扶養親屬免稅額係納稅者之法定扶養義務，為納稅者所不能支配消費部分，則應予扣除。至父母對胎兒有無法定扶養義務，以前述德國民法第 844 條第 2 項規定，父母因侵權行為死亡者，胎兒亦得請求扶養請求權之賠償，我國採取概括保護主義，亦當有法定扶養義務。由於少子化為國安問題，對胎兒之扶養親屬免稅額在政策上應宜予

²⁵ BVerfGE 39.1, 41; 88, 203, 252.

²⁶ 德國懷孕與分娩費用扣除，網址：

https://www.lohnsteuer-kompakt.de/texte/2017/343/schwangerschaft_und_entbindung，最後瀏覽日：2018/09/28。

放寬。又鑑於政府一體，當子女出生為戶籍登記時，戶政機關均以副本知會當地國稅局，納保法第 10 條明定：「主管機關應主動提供納稅者妥適必要之協助，並確保其在稅捐稽徵程序上受到正當程序保障。」當地國稅局在知悉子女出生時，亦宜主動告知納稅者其享有稅捐利益，及應告知如何申報。

肆、未成年人保護與所得稅法

一、未成年人得為所得稅主體

現行稽徵實務，基於家戶為課稅單位，對未成年人所得，須合併於父母所得累進課稅，縱父母無所得或所得甚少，家中各未成年親屬所得仍須加計累進課稅，如獨自申報，須補稅受罰。問題是未成年人雖為限制行為能力人，仍為所得稅法之權利主體，具獨立之權利能力，法律上並無義務併同其他親屬所得申報，更不應因而受處罰。德國聯邦憲法法院 1958 年判決²⁷(BVerfGE18, 97)可供參考。

二、子女強制合併父母累進計稅違憲

德國聯邦憲法法院 1958 年判決²⁸，宣告父母子女合併申報計稅規定(1951 年至 1958 年，德國所得稅法第 27 條)違憲，因適用累進稅率，使父母與子女(家庭)所得合併，造成不利之效果，此違反基本法第 6 條對家庭之保障。此基於行政便宜及防杜父母藉民法上所得安排規避租稅，而採行未成年子女與父母申報計稅之方式未具正當性。在德國子女應單獨申報，因未成年子女為獨立之所得稅法權利主體。父母同子女(家庭)非僅於民法上為獨立之權利主體，在稅法上亦為分別之租稅主體²⁹。父母子女間契約，附帶租稅效果者，亦受許可，例如締結合夥契約、勞務契約或財產使用契約以達節稅效果。

伍、結論

司法院釋字第 318 號解釋，認為合併申報係稅捐程序法，與稅捐實體法合併計稅累進課稅不同。後者如有不利負擔，即與租稅公平原則有違。司法院釋

²⁷ 參閱葛克昌，租稅國家之婚姻家庭保障任務(同註 2)，頁 372 以下。

²⁸ BVerfGE18, 97; H. J. Kanzler, Besteuerung von Ehe und Familie, DstJG 24, 2001, S. 444 f.f.

²⁹ K. Tipke, StRO I², 2000, S.397.

字第 696 號解釋則認為夫妻非薪資所得強制合併計稅致增加稅負部分，有違反平等原則。又稽徵實務常囿於過時之家戶單位觀念，對有所得之未成年親屬單獨申報予以重罰，對未成年人亦為所得稅主體觀念未能建立，致憲法上要求之青少年保護，在稅法不得貫徹而反受歧視。

又胎兒以將來非死產者為限，關於其利益之保護視為既已出生，胎兒之扶養親屬免稅額應否扣除，涉及未出生者在憲法上之保護與少子化時代之稅法政策問題，值得後續探討。