

海外所得課稅與納稅人權利保障— 稅法解釋方法、課稅公平與稅制展望

黃士洲 *

要 目

壹、前言	叁、海外所得與法律解釋案例研析
貳、海外所得課稅挑戰	肆、結論

提 要

綜觀海外所得課稅之立法過程與稅收統計，海外所得雖為最低稅負制之主要課稅基礎，惟其課稅所得計算及課稅門檻過高，對核課細節亦未盡完備，使得課稅對象侷限少數極高所得者，稅收貢獻極其有限。當前我國與國際經濟情勢背景已迥然丕變，稅務資訊交換之國際合作及免稅天堂實質規範趨嚴，確實掌握海外所得課稅漸趨重要。本文以法律角度分析海外財產交易損失之虧損扣除，透過客觀目的解釋方法，認為前開交易損失應適用境內所得之跨年度虧損扣抵規定，即海外所得併入所得稅課徵，蓋海外所得雖有其重複課稅及課稅資訊難以掌握特性，然此技術性課題尚不足排除量能課稅與境內外所得平等對待之憲法要求，期供我國邁向完整之屬人課稅主義制度規劃參考。

壹、前言

自 99 年起，我國將個人境外來源所得(下稱海外所得，亦即「非中華民國來源所得及香港澳門來源所得」)納入最低稅負制之稅基，連同其他基本所得額項目與境內來源所得，試算其基本稅額。實施至今已 10 年，期間我國及國際政治社會

* 本文作者為國立臺北商業大學財政稅務系副教授。

經濟發展已有相當變遷，歷經 105 年實施房地合一課徵所得稅制與 107 年股利所得課稅新制，個人所得稅制大幅變動，惟最低稅負制除未上市股權交易與納入受控外國企業(CFC)及實際管理處所(PEM)稅制外，幾無變化。隨納稅者權利保護法(下稱納保法)實施，海外所得納入最低稅負制，值得以今日標準重行檢視。

一、海外所得立法過程

依所得稅法第 2 條規定：「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。」¹可知我國綜合所得稅(下稱綜所稅)採屬地主義，惟屬地主義針對境內來源所得課稅，傾向受益負擔原則為其課稅思維，固然有資料收集、查核優點，亦有變相鼓勵資本外流、不符租稅中立及影響國內經濟發展之虞。² 94 年立法公布所得基本稅額條例(下稱基本條例)，該條例第 1 條規定「為維護租稅公平，確保國家稅收，建立營利事業及個人所得稅負擔對國家財政之基本貢獻」，將個人海外所得納入最低稅負之稅基，經行政院核定於 99 年開徵，學者認為較能實踐量能課稅原則，亦即屬人主義，以納稅人之全球所得作為課稅客體，較能顯示納稅人之整體納稅能力。³

財政部復於 98 年 9 月頒布「非中華民國來源所得及香港澳門來源所得計入個人基本所得額申報及查核要點」(下稱海外所得查核要點)，惟該查核要點之規範地位係屬行政規則，尚無拘束法院及納稅義務人之法律效力(行政程序法第 159 條、161 條參照)，本文認為，當海外所得個案衍生稅法適用爭議時，尤須仰賴稅捐一般法律原理原則(客觀目的解釋)進行法律解釋。

二、海外所得課徵最低稅負稅收現況

根據財政部公布 99 年至 107 年之統計數據，⁴可觀察海外所得課徵最低稅負稅收現況包括：1.海外所得近年稅收貢獻有限；2.海外所得已躍居個人最低稅負最

¹ 52 年 1 月修正前，原所得稅法第 1 條規定：「凡在中華民國境內有住所或居所之個人應依本法課徵綜合所得稅。」

² 葛克昌(2009)，「綜合所得稅屬地主義之檢討與改制」，所得稅與憲法，翰蘆出版，463-464。

³ 同註 2，頁 464。

⁴ 本文財政統計數據係摘自財政部網站，99 年至 107 年財政統計年報，<https://www.mof.gov.tw/singlehtml/285?cntId=64525>。

主要稅基；3.已申報之海外所得集中於極少數申報戶。

首先，103 年至 107 年我國稅收實徵數超出預算數新臺幣(下同)各為 1,088 億元、1,878 億元、1,278 億元、960 億元及 897 億元，至 108 年減少為 621 億元。各稅貢獻稅收之板塊雖隨年度略有位移，稅收成長主要動力在於土地增值稅(因不動產交易熱絡及營所稅率提高 3%)，至於綜所稅則因所得稅制優化及調高扣除額，略有小幅衰退。⁵

其次，歷年之所得稅收統計只列出各項納入最低稅負之稅基項目，諸如海外所得總額、保險給付、有價證券交易所得、非現金捐贈金額及員工配股等，並未單獨列示最低稅負制。由圖 1 可知，自 102 年海外所得即占最低稅負絕對多數，究其原因可能與 101 年立法院刪除未上市股權交易所得與員工分紅配股有關(如圖 2)，長期而言海外所得申報數亦呈現逐步攀升趨勢。現行個人最低稅負制之規範意義除將海外所得納入廣義綜所稅稅基，亦間接地發揮防堵人壽保險給付與非現金捐贈之避稅管道(相當於特別防杜條款)。

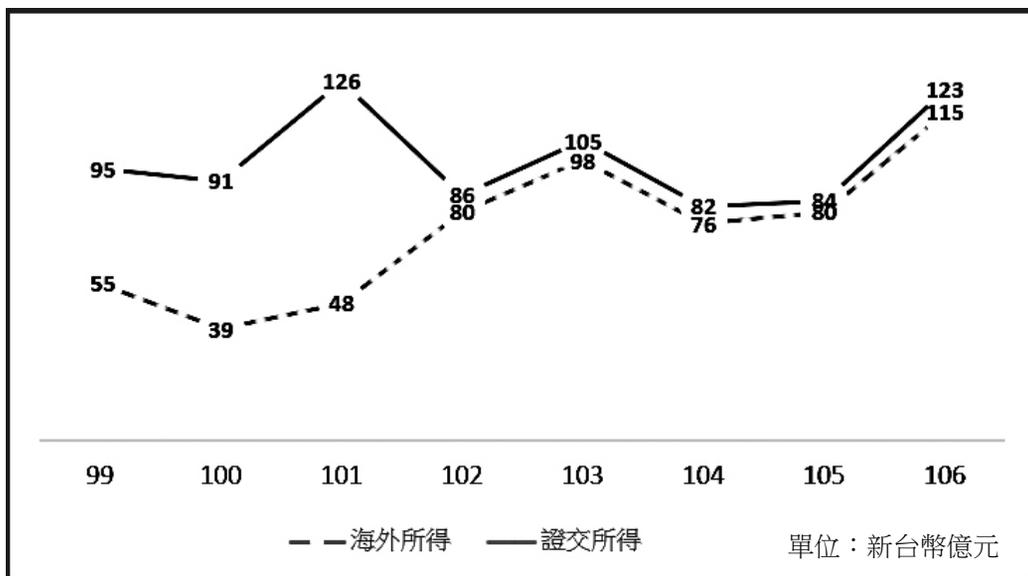


圖 1 海外所得與納入稅基之申報總額

資料來源：99 年至 107 年財政部統計年報。

⁵ 吳佳蓉(2020)，「2019 年全國稅收 2.4 兆續創高 土增稅攀至 4 年高點」，中央社，
<https://www.cna.com.tw/news/afe/202001100266.aspx>。

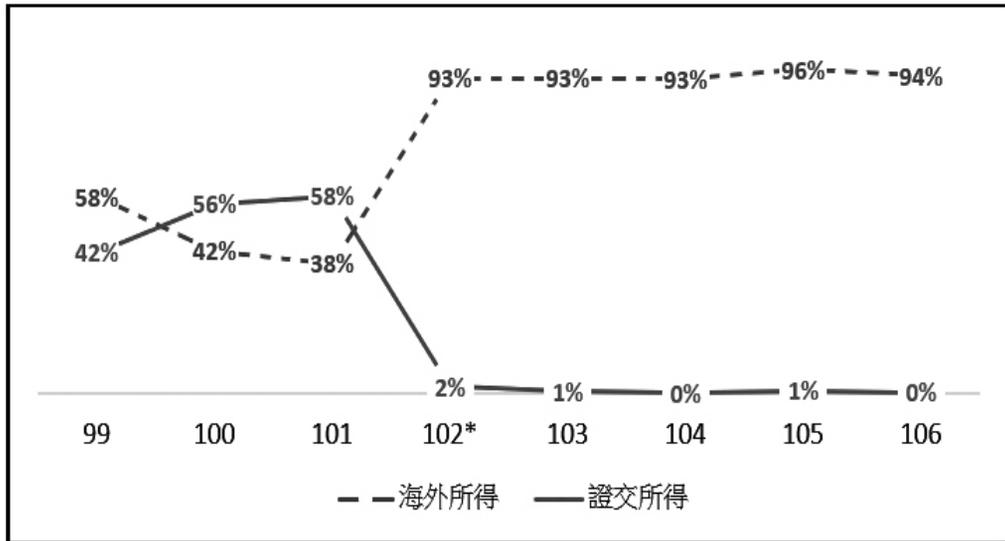


圖 2 海外所得與證券交易所占稅基比率

資料來源：99 年至 107 年財政部統計年報。

觀察各所得級距納稅義務人海外所得申報金額占申報金額總額比率(如表 1)，歷年比率變動幅度不大，有高達 7 成海外所得是由綜所稅邊際稅率未達 40% 之納稅義務人所申報，平均近 4 成海外所得申報總數來自於邊際稅率 12% 以下之納稅義務人；另適用最低稅負並申報海外所得之納稅義務人在各所得級距間之人數分配(如表 2)，每年平均總人數約千人上下，特別是 101 年排除未上市有價證券交易所課稅後，人數維持在 813~900 位，106 年復提高到 1,274 位，推測適用最低稅負制並申報海外所得之可能係固定族群；此外，105 與 106 年平均每戶申報海外所得總額為 993 萬與 907 萬。⁶綜上，似可得出最低稅負為對少數高端所得者課徵之稅制。

⁶ 按 105 年與 106 年財政統計年報資料，當年度海外所得申報總額分別是 80.75 億元與 115.63 億元，分別除以適用最低稅負制的納稅戶 813 與 1,274 戶，得出平均每戶申報海外所得總額為 993 萬與 907 萬。

表 1 各所得級距申報海外所得占當年申報總數級距

單位：%

年度	99	100	101	102	103	104	105	106	8 年 平均
級距：萬元	占比								
NET=0	12	13	11	15	11	16	17	16	14
0-50	11	12	9	11	11	10	10	13	11
50-113	23	13	10	13	11	14	12	11	13
113-226	14	25	24	15	16	16	13	17	17
226-423	13	14	11	17	17	20	17	18	16
423-500	6	5	3	2	2	4	3	2	3
500-1,000	16	10	14	12	15	10	16	11	13
1,000 以上	7	9	18	15	18	10	12	12	12
合計	100	100	100	100	100	100	100	100	100

資料來源：99 年至 106 年財政部統計年報。

表 2 各所得級距繳納基本稅額單位數*

年度	99	100	101	102	103	104	105	106	8 年 平均
級距：萬元	繳納 單位								
NET=0	154	140	165	140	128	142	160	214	155
0-50	143	134	170	122	110	110	109	183	135
50-113	146	159	166	129	136	133	114	173	145
113-226	189	207	214	171	173	157	127	249	186
226-423	194	161	196	143	179	160	151	256	180
423-500	36	38	49	20	26	25	22	22	30
500-1,000	97	97	115	65	102	64	92	125	95
1,000 以上	66	62	86	33	46	44	38	52	53
合計	1,025	998	1,161	823	900	835	813	1,274	979

*「繳納基本稅額單位」，係指基本稅額大於一般所得稅額之單位。

資料來源：99 年至 106 年財政部統計年報。

貳、海外所得課稅挑戰

一、建置海外所得課稅之重要基本課題

我國所得基本稅額條例(下稱基本條例)，對海外所得課稅的規範包括 3 處：

- 1.第 12 條第 1 項第 1 款：非境內來源所得合計數未達 100 萬元者，免予計入稅基；
- 2.第 12 條第 6 項：行政院得視經濟發展情況，於必要時自 99 年起開徵海外所得；
- 3.第 13 條：已依所得來源地繳納之所得稅，得扣除之。

至基本條例施行細則(下稱施行細則)有關海外所得之規範包括第 14 條：海外所得計入計算基本所得額之計算公式，及第 15 條：海外所得若超過 100 萬者，係全數計入稅基。嗣於 106 年 4 月為因應巴拿馬密件，增訂第 12 條之 1 個人受控外國公司條款，將符合要件之 CFC 帳上盈餘，按持股比例，納入個人股東之海外所得。

另於 98 年 9 月制定海外所得查核要點，至今未有修正，查 108 年因應推動資金回臺政策，頒布「核釋個人匯回海外資金應否補報、計算及補繳基本稅額之認定原則及檢附文件規定」，亦屬既有查核要點架構之增補。⁷

本文認為，將境內所得之課稅規則與實務操作全盤套用至海外所得，恐有與租稅協定⁸及國際租稅課稅規則，乃至於與雙重國籍者之生活方式產生扞格之疑慮。首先，境內居住者身分是境內所得稅與最低稅負結算申報義務之前提要件，財政部 101 年頒布函釋(財政部 101 年 9 月 27 日台財稅字第 10104610410 號令)說明我國居住者認定原則之一為個人於一課稅年度內於中華民國境內設有戶籍，且居住合計在 1 天以上未滿 31 天，其生活及經濟重心於境內應申報最低稅負，至雙重國籍之納稅義務人若有取得租稅協定國之來源所得，應否向我國揭露並申報最低稅負則未訂明；其次，海外所得查核要點並未允許納稅義務人申報扣除境外必要生活開銷，不同於其他國家如美國提供海外所得免稅額等相關規定。⁹再者，海外所得查核要點第 15 點但書規定已向他國稽徵機關申報並核定之海外所得應合

⁷ 即海外所得的歸屬年度以及辨認該匯回資金之性質及提示相關證明文件。

⁸ 94 年底制定最低稅負時，當時全面性租稅協定有 17 國，今日則擴及歐盟、日本及加拿大等重要貿易夥伴，總數達 33 國。

⁹ 美國內地稅局第 54 號公報(2019 年版)，<https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p54.pdf>，19-21。

併減稅、免稅與扣除金額申報最低稅負，此規範出發點似保護我國海外所得稅基，不被他國稅負優惠措施所侵蝕，實則如此規範內容已涉及稅基計算之重要事項，須稅法明確授權，方符租稅法律主義，¹⁰此問題也存在第 16 點第 1 項但書關於海外財產交易所得額之推計。

二、海外所得課稅挑戰

承前所述，海外所得納入最低稅負稅基，於法令規範及實務運作均有待進一步檢討，相關規範是否符合國內外現今情勢與時代挑戰，本文探討如下：

(一)稅務資訊交換與海外所得稅源掌控

為提升稅務資訊透明標準、保障稅收並避免列入不合作租稅管轄區，我國 106 年增訂稅捐稽徵法第 5 條之 1 及第 46 條之 1，作為執行國際稅務資訊交換法源基礎，隨後發布「金融機構執行共同申報及盡職審查作業辦法」(下稱 CRS 辦法)，在租稅協定基礎上，與簽約國互相交換彼此稅務居民銀行帳戶資料，初步擬於 109 年 9 月與日本及澳洲針對存款超過 100 萬美金之個人帳戶進行交換。在 CRS 辦法前，為因應美國實施「外國帳戶稅收遵從法」(FATCA)，105 年底簽訂「駐美國台北經濟文化代表處與美國在台協會合作促進外國帳戶稅收遵從法執行協定」(IGA)，由國籍金融機構向美國稅務局提供美籍人士帳戶資料，不過由於美國內地稅法規定，美國與其他國家交換稅務資訊僅限於租稅協定國，¹¹且臺美尚無租稅協定之故，前開合作協定現階段僅限於單方(臺灣對美國)資訊交換。¹²隨著我國逐步提升國際能見度、各方面受國際肯定，逐步增加租稅協定與資訊交換合作夥伴，應為中長期發展趨勢，稅捐稽徵機關對國人海外所得訊息掌控程度亦會日益擴展。

(二)免稅天堂實質規範趨嚴對海外所得之蝴蝶效應

從歐盟 105 年 11 月成立委員會建立稅務不合作名單(non-cooperative

¹⁰ 司法院釋字 705 號解釋理由書第 3 段關於公設地捐贈按 16% 認定扣除金額違反租稅法律主義。

¹¹ 參閱 IRC 6103(K)(4) 規定及德國與美國 IGA 協定(2013)第 2 條第 2 項 a 款與 b 款，分別規範德國與美國金融機構提供對方居民金融帳戶資料義務，

<https://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/Documents/FATCA-Agreement-Germany-5-31-2013.pdf>。

¹² 臺美 IGA 合作協定內容，

<https://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/Documents/FATCA-Agreement-TECRO-12-22-2016.pdf>。

jurisdictions for tax purposes)，為符合歐盟稅務合作要求，開曼與英屬維京群島在 108 年推動「經濟實質」(Economic Substance)法案，即便如此，開曼群島仍於 109 年 2 月被列入稅務不合作名單，¹³面臨歐盟於 110 年之稅務制裁措施(如否認稅務扣除、股利所得免稅資格及懲罰性扣繳稅率等)，勢必牽動我國上百家掛牌 KY 公司營運，¹⁴乃至於在其他免稅天堂的三角投資架構。伴隨免稅天堂實質規範趨嚴，境外投資架構受到衝擊與重整過程，可預期部分臺商會改採更為透明之投資架構，降低法律遵從風險，我國稅捐稽徵機關也更容易、完整掌握國人海外所得訊息。

(三)公平課稅與納稅者權利保護

納保法於 106 年底正式實施，基於落實納稅人受憲法保障之基本權利，同時實現課稅公平及貫徹正當法律程序，對課稅權行使作實體與程序法上之原則與細部規範，實施 2 年以來，除受司法實務所重視外，¹⁵亦是稅捐稽徵機關近年政策宣導重點，如 109 年因應 108 年新型冠狀病毒肺炎疫情，財政部放寬納稅人延繳、緩繳稅款認定標準，¹⁶正是回應納保法保障納稅人生存、財產及工作等基本權利，同時也宣示課稅公平性，前開納保法規範背景亦有放射至現行海外所得課稅餘地。

透過最低稅負制將海外所得納入我國所得稅課稅權之制度設計，似被定性為既有體制外，與綜所稅並行之「獨立所得類型」，¹⁷適用特殊課稅要件與門檻。立法時固然存在各項考量，現今仍值得在課稅公平與納稅人基本權利保障觀點，檢視獨立所得與特殊課稅要件－獨立於境內來源所得外，適用相對高額之課稅門檻(申報全年海外所得達 100 萬元與個人基本稅額超過 670 萬元)，是否符合課稅公

¹³ Taxation: Council revises its EU list of non-cooperative jurisdictions, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/02/18/taxation-council-revises-its-eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>.

¹⁴ 巫其倫(109)，「開曼被歐盟列租稅黑名單 勳業眾信：上百家掛牌KY公司受衝擊！」，自由時報。

¹⁵ 以最高行政法院稅務專庭裁判為例，一方面有相當數量的裁判援引納保法具體條文規定，另一方面納稅人獲得有利判決比例也有明顯提升，特別是在舉證責任、證明程閱、推計課稅以及漏稅罰裁量等課題上，裁判態度明顯有別於納保法施行前。進一步說明可參見：黃士洲(2019)，「納稅者權利保護法對 108 年度稅務判決的實證影響－以最高行政法院稅務裁判與稅捐規避見解為中心」，第 10 屆稅務實務問題研討會，東吳大學法學院財稅法研究中心主辦。

¹⁶ 財政部 109 年 3 月 25 日台財稅字第 10904537900 號令，於紓困特別條例施行期間內，放寬受疫情影響的納稅人(如營利事業受紓困或營業額減少達 15%)，得申請延緩、分期繳納稅款。

¹⁷ 黃士洲(2007)，「個人境外所得課徵最低稅負的法制分析與建議」，財稅研究，39(2)，142-143。

平，又海外所得查核要點在沒有母法授權下，自行規定各種海外所得類型之認定標準是否合乎客觀淨所得課稅(或客觀淨值)原則要求？可參考司法院釋字 745 號關於薪資所得成本費用，所作宣示：「本於量能課稅原則，所得課稅應以收入減除成本及必要費用後的客觀淨值，而非所得毛額，作為稅基。此項要求，於各類所得之計算均應有其適用。」

所以，海外所得存在有別於境內來源所得特殊性－避免重複課稅及課稅資訊之掌握，體現與境內所得差別待遇，惟仍須與公平課稅目的之間具合理關聯性。

叁、海外所得與法律解釋案例研析

108 年 7 月起，最高法院與最高行政法院設置大法庭統一裁判上之法律見解，取代原有之判例選編及決議制度。108 年 10 月最高行政法院提案大法庭裁判涉及海外所得財交損失問題：

「稽徵機關依所得基本稅額條例第 12 條第 1 項第 1 款規定，核算應計入個人基本所得額之海外期貨財產交易所得時，是否應適用所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 3 目第 1 細目有關財產交易損失扣除之規定？」

該提案內容涉海外所得性質、稅法解釋與納稅者權利保障重要基本課題，本文簡述相關爭議並提出稅法解釋之參考基準如下。

一、爭議簡述與判決見解¹⁸

納稅義務人配偶甲自 96 年起於國內 A 期貨公司從事海外期貨交易，自 99 年迄 102 年 12 月為虧損狀態，且未結算成交，為符合主管機關規定須於一定期間內平倉換單，104 年度已平倉交易形式上獲財產交易所得(下稱財交所得)44,523,636 元，實質上仍處投資虧損，故其主張 104 年度海外所得為 0，或應類推適用境內來源所得規定(即所得稅法第 17 條財產交易損失扣除)，減除 3 年內海外財交損失。

最高行政法院判決採取否定見解，¹⁹認為海外期貨財交所得不應適用境內財交損失扣除規定，所持理由如下：

¹⁸ 整理自最高行政法院提案案件之原審判決－高雄高等行政法院 106 年度訴字第 281 號判決。

¹⁹ 最高行政法院 106 年度判 254、449 號判決持否定見解。

- (一)所得稅法第 17 條關於財交損失扣除，係就境內來源所得規範，基於稅捐優惠應由法律明文定之，而基本條例並無準用規定。
- (二)基本條例第 12 條第 2 項明文規定(101 年 8 月修正公布)，²⁰准許私募證券投資信託基金受益憑證(下稱私募基金憑證)之交易所得，得減除 3 年內發生之財交損失，乃立法者特意立法，基於明示其一排除其他之法理，海外財交所得並不適用。
- (三)財政部頒布之海外所得查核要點性質為執行海外所得課稅之行政規則，規範內容符合基本所得稅額立法原意，其第 16 條第 3 項關於海外財交損失減除，僅以當年度發生者為限。

最高行政法院第 4 庭認為既有判決見解(否定說－否定海外財交所得可準用所得稅法第 17 條減除前 3 年財交損失)容有違反量能課稅疑義，提請大法庭裁判，所持看法如下：²¹

- (一)基於納保法第 5 條與量能課稅原則，所得計算除應准許當年度積極所得與消極所得相互結算，損益相抵後之餘額，才是具有負擔稅賦能力之「實際綜合所得」。
- (二)所得稅法第 17 條規定，財交損失係採有限度承認損失損益通算，其性質並非租稅優惠，乃量能課稅原則表現，此亦可考諸外國立法例。
- (三)固然綜所稅採年度課徵，係出於簡化技術上安排，且有限度之跨年虧損扣抵並未充分反映客觀淨所得課稅原則，但相較於虧損完全不得跨年扣除，已較符合量能原則，如再加以限縮解釋，則有違憲之虞。
- (四)基本條例第 2 條後段規定：「本條例未規定者，依所得稅法及其他法律有關租稅減免之規定。」依文義解釋，既然基本條例對於海外所得財交損失並未設有特別規定，則所得稅法第 17 條關於 3 年內減除財交損失即在適用之列。
- (五)101 年 7 月增訂私募基金憑證交易得減除 3 年內損失之規定，其立法目的並未排除海外財交損失之跨年減除。

²⁰ 該次所得基本稅額條例的修正係作為復徵有價證券交易所得的配套方案之一，原計畫將未上市股票與私募基金之受益憑證回歸綜所稅課徵，後透過黨團協商，私募基金受益憑證交易所得仍維持最低稅負課徵。

²¹ 摘自最高行政法院 108 年度裁提字，3-11。

(六)94 年基本條例立法時，並未對海外所得類型，包括財交損失減除進行細部討論。

(七)海外所得查核要點第 16 條限制海外財交損失僅可在當年度減除，係以行政規則逾越租稅法律保留範圍，也違反基本條例第 2 條適用所得稅法意旨。

二、涉及之稅法解釋基準與方法

(一)基本條例與所得稅法之並行規範關係

最低稅負制旨在租稅優惠浮濫嚴重侵蝕稅基，卻又無法於短期全面檢討修正，爰參考國際經驗，使適用租稅減免規定而繳納低稅負甚或免納之營利事業或個人，至少負擔一定比率所得稅；²²換言之，在不變動既有租稅優惠架構下，訂定並行之最低稅負制，以基本所得額表彰或「納稅義務人最基本所得稅賦貢獻」，納入具備納稅能力卻被排除於所得稅課稅範圍外之「部分免稅所得項目」併計「所得稅下之應稅所得額」。

基本條例第 2 條規定：「所得基本稅額之計算、申報、繳納及核定，依本條例之規定；本條例未規定者，依所得稅法及其他法律有關租稅減免之規定。」其規範意義不僅表徵「特別法優先適用」，亦傳達未有特別規定者，即回歸所得稅法及其他法律有關租稅減免規定，採取「原則一致，例外特別規定」之並行規範體例。換言之，如計算申報繳納及核定若有規範重疊者，基本條例規定才優先取代，如無重疊者，所得稅法與其他法律(包括計算申報繳納及核定)則有補充效力。

(二)基本條例關於個人稅基部分立法說明

最低稅負制欠缺海外所得課稅配套細節，究其可能原因為海外所得臨時提案致不及討論配套細節，從而不作任何特別規範，視實際運作需要，開放未來修法；除此之外，亦可認為立法者藉由最低稅負制與既有所得稅制並行規範體例，透過基本條例第 2 條連結所得稅法關於個人境內所得課稅規則，作為海外所得開徵初期之基礎。

其次，101 年 7 月基本條例第 12 條第 2 項關於私募基金憑證前 3 年虧損扣抵規定，參照立法歷程，係因應 101 年推動證券交易所所得稅改革(下稱證所稅改)，

²² 行政院「所得基本稅額條例」草案總說明。

所做「專案式補釘立法」之一，處理範圍僅限於證所稅改涉及周邊事項，延續 94 年未上市有價證券前 3 年虧損扣除規定(原第 3 項)，並非是修法新增減免。²³簡言之，在對證所稅改之專案補釘立法過程中，海外所得之財交所得虧損扣除問題，並未列入討論。

(三)透過客觀目的解釋方法處理立法留下之規範空白

基本條例關於海外所得立法過程留下之規範空白，導致稅法解釋方法論上困擾：首先，從文義解釋第 12 條海外來源所得跨年虧損扣除規定；其次，按體系解釋方法，進一步結合該條例第 2 條概括適用條款，其文義射程範圍雖可涵蓋所得稅法所規定之境內所得財交跨年虧損，但是否符合立法意旨？尚無明確證據。

當文義、體系、歷史與主觀目的解釋都有極限，客觀目的論解釋方法－依規範範圍之事物結構及法秩序中法律原則，詮釋系爭法律爭議，也為符合相同事物應作相同處理並避免價值矛盾，²⁴當有參考餘地。如參諸司法院釋字第 620 號解釋，基於男女平等的重要法律秩序，衍生在遺產稅上必須一併承認夫妻剩餘財產分配差額請求權應溯及修法前之婚後財產即為一例。²⁵尚應注意者，納保法第 7 條第 1 項對於客觀目的解釋，設有重要的指導原則－在租稅法律主義框架下，衡酌經濟上之意義及實質課稅之公平原則。²⁶

簡言之，系爭稅法爭議－海外所得可否適用境內所得關於財交損失 3 年內扣除，亦即可否透過基本條例第 2 條概括條款適用所得稅法第 17 條？此問題宜在客觀目的解釋方法下，遵循既有憲法、稅法秩序的基礎建構原則－符合租稅法定主義之前提下，實現憲法、納保法關於量能課稅之實額課稅、保障財產權與經濟自

²³ 對照修法前後與立法過程資料可知，財政部草案原計畫是將私募基金憑證隨同其他未上市證券交易，一同移至綜所稅課徵，惟立院討論中，經黨團協議繼續維持私募基金憑證適用最低稅負制，最終定案僅移動未上市證券而已。

²⁴ Karl Larenz(2000)，陳愛娥譯，法學方法論，五南出版，247-249。

²⁵ 司法院釋字第 620 號解釋理由書：「...尤其本院釋字第四一〇號解釋已宣示男女平等原則，優先於財產權人之「信賴」後，...，司法機關實欠缺超越法律文義，以漏洞補充之方式作成限制新法適用範圍之過渡條款之憲法基礎，否則即難免違反男女平等原則以及婚姻與家庭為社會形成與發展之基礎，應受憲法保障之意旨...。」。

²⁶ 納保法第 7 條第 1、2 項，德國稅法學通說也指出財政收入的稅捐規範要件連結經濟過程與成果，其規範的詮釋應以掌握事實關係的經濟意義，作為指導原則(am wirtschaftlichen Gehalt des Sachverhalts orientierten Interpretation)，參見：English, in Tipke, Steuerrecht, 23 Auflg, 2018, S. 224。

由，及境內外所得平等對待要求，同時符合海外所得之經濟、事物本質。

三、海外所得跨年扣除虧損之客觀目的解釋

(一)司法解釋對跨年扣除虧損有權進行解釋

海外所得財交損失可否透過基本條例第 2 條概括條款適用所得稅法第 17 條於 3 年內減除？首當其衝課題正是跨年扣除虧損是否為「租稅法律保留事項」，如是者，稅法沒有明文容許跨年扣抵虧損，司法解釋是否有權解釋？對此，本文採肯定見解。

應稅所得對應之成本費用超過收入所衍生損失，所得稅法對個人綜所稅部分未容許跨年度減除，除境內財交損失，此有別於准許營所稅關於公司虧損扣抵（所得稅法第 39 條參照）；損失跨年度扣除准否、範圍、年數與程序要件，攸關納稅人之稅基與各年度應納稅負，當屬租稅法律保留事項，惟並非只有稅法明文准許，方可適用跨年扣除虧損，尤其是系爭爭議涉及納稅人基本權保障事項，司法機關仍有解釋餘地。

(二)虧損扣抵為量能課稅、財產權制度性保障

司法院釋字第 745 號解釋理由書「本於量能課稅原則，所得課稅應以收入減除成本及必要費用後的客觀淨值，而非所得毛額，作為稅基。」藉此闡釋「客觀淨值原則」，參照德國稅法學界通說，跨年度的虧損扣抵(Verlustabzug)亦秉於客觀淨值原則(或稱客觀淨所得課稅原則，objektive Nettoprinzip)，認為跨年虧損扣抵法律性質絕非是稅捐立法給予納稅義務人補貼、優惠，立法者也不得隨意變更，至於週期性(曆年制)課稅乃所得課稅之技術性設定，即便對跨年度虧損扣抵設有限制，卻不可因技術性考量而將客觀淨值原則予以割裂。²⁷例如德國所得稅法第 10d 條規定個人所得虧損得前抵個人財交所得一年與後抵無年限，扣抵上限為每人每年 1 百萬歐元，超過部分僅能扣抵當年度個人財交所得 6 成，且總數不得超過當年度課稅所得 4 成；美國內地稅亦是容許個人將營業淨損(Net Operating Loss)在該年度課稅所得 80%限度內，前抵(carryback)1 年，107 年度以後後抵無年限。²⁸

²⁷ Hey, in Tipke, Steuerrecht, 23. Auflg., 2018, §8, Rz 62, S.333.

²⁸ 美國 IRC § 172. Net operating loss deduction 的 (a)、(b) 款規定，其中 (b) 款對特定虧損項目設定扣抵限制。

或有認為我國綜所稅採收付實現制設計(司法院釋字 377 號參照)，所得稅法第 17 條關於財交損失在 3 年內抵除財交所得，乃是立法特別制定例外優惠，實則無論收付實現制或曆年制週期課稅，均是源於所得稅法制定時稽徵現狀考量，相對於營利事業，個人難以普遍履行記帳協力義務，致不易正確計算跨年度盈虧互抵核實虧損。然而，本文認為稽徵技術性問題應是順應科技進展而逐步檢討，所以司法院釋字第 722 號解釋指出業務收支跨年度、經營規模大且會計事項複雜而與公司經營型態相類之單獨執行業務者，若排除其適用權責發生制，不符憲法平等原則意旨。

(三)境內外所得平等對待與及稅課對經濟活動中立性影響

扣抵項目准否直接產生稅負徵免效果，形成稅法上差別對待，近來司法院大法官解釋亦多著墨於稅負差別對待是否具備正當理由，例如司法院第 779 號解釋認定都市計畫法指定之公共設施保留地與非都市土地編定為交通用地兩者經濟情況類似，不應給予土地增值稅徵免之差別對待；²⁹又如司法院釋字第 745 號解釋指出原薪資所得定額扣除制度形成執行業務所得者與薪資所得者間之差別對待，這種稅負差別對待與自力營生並無必然關聯，卻導致違反客觀淨值課稅結果，不符平等原則。

即使在海外所得納入最低稅負制後，境內來源所得與海外所得在所得稅負上仍有相當程度之差別—1.申報全年海外所得須達 100 萬元；而境內所得除薪資所得外，多無課稅門檻；2.基本所得額未達 670 萬，無須繳納基本稅額，門檻遠高於境內所得適用之免稅額加計扣除額；3.邊際稅率不同，同樣是超過 100 萬元之境內與海外所得，前者通常適用稅率 30%~40%，後者則為 20%。前開差別對待，若依前述司法院關於平等原則審查基準，很難梳理出賦予海外所得差別待遇之正當理由。蓋重複課稅問題可藉由境外已納稅額扣抵解決，海外所得課稅訊息掌握困難則可強化納稅義務人境外課稅訊息之協力義務、稽徵機關職權調查與稅務訊息自動交換逐步獲得解決，尚無法成為稅捐實體法上課稅門檻與稅率差異之原因。

其次，無論境內抑或海外所得，減除主觀生存所需與客觀成本費用後餘額，

²⁹ 司法院釋字第 779 號理由書第 8 段：「...非都市土地如經編定為交通用地，且依法核定為公共設施用地者，其使用受限制，流動性、市場交易機會及價值，因政府之政策及法令而受不利影響之情形，與依都市計畫法指定之公共設施保留地受不利影響者相當。...」

皆有同等負擔能力，而於我國境內設有戶籍且於課稅年度內於境內居住合計達一定天數且居住、生活經濟重心在我國境內或境內無住所，而於一課稅年度內於境內居住滿 183 天等要件進一步形塑我國對課稅對象認定標準，不僅為對其海外所得享有課稅權正當基礎，同時亦推導出境內外來源所得在計算、申報、繳納與核定上，不應有明顯稅捐負擔差別對待。司法解釋更應秉持平等負擔原則，明揭境內外來源所得一致對待之基本立場。

此外，稅課之差別對待可能會扭曲投資決策，境內外金融商品交易便捷，海外所得享有高課稅門檻與相對低稅率將大幅提升境外商品稅後投資報酬率，讓境內資金過度導向海外，不利境內投資商品正常發展；反之，若不容許海外財產交易減除 3 年內虧損，當國際經濟局勢變動加劇，國人投資將會過度集中境內，造成境內投資過熱。換言之，確立境內外來源所得一致對待之基本立場，正是讓稅捐中立性發揮維護個人經濟活動制度性保障功能。

(四)課稅技術性問題不應超越公平課稅

一般認為稽徵機關難以掌握海外所得課稅資訊，海外所得仰賴納稅義務人主動誠實揭露，未必符合實情。「消極性」資本利得(利息、股利、收益分配與交易利得)占海外所得比率較高，同時也是稅捐稽徵機關較容易掌握對象，此類海外金融投資，國人多透過國內金融綜合性帳戶進行交易，核實課稅資料的困難度顯低於境外受雇薪資、不動產收益等；其次，我國已開始依租稅協定與他國交換稅務訊息，同時接受締約國自發提供稅務訊息，³⁰亦積極擴展金融帳戶自動交換資訊合作對象，海外所得課稅訊息將能有效掌握，包括將 IGA 單向提供資訊，爭取為臺美互惠雙向交換，皆為中長期可達成目標。是以，掌握課稅訊息係屬短期技術性問題，實非妨礙司法機關對境內外所得採平等對待理由。

四、基於量能課稅與納稅人權利保護而進行法律適用

海外所得財交損失應否適用所得稅法第 17 條 3 年內虧損扣除規定，本文認為，文義與體系解釋方法指向基本條例第 2 條後段關於基本稅額之計算、申報、繳納及核定事項有概括適用所得稅法之規定，惟睽諸最低稅負之相關法令並未說明海

³⁰ 依財政部公布「我國租稅協定締約國自發提供案件統計表—國家別」(105-108)，4 年內合計 209 件，主要來自德國(81 件)與荷蘭(94 件)。

外所得課稅直接或間接指示，尚須參照客觀目的之解釋方法，跨年度盈虧互抵係實現量能課稅重要機制，所得稅法既有 3 年內財交虧損扣除規定，有限度地扮演此制度功能，且境內外所得有相同納稅能力，基於平等處遇及稅課中立性，不應賦予兩者實體權利義務上差別待遇；至於海外所得之重複課稅與課稅訊息難以掌握之短期技術性問題，不應因之而排除量能原則。

肆、結論

由我國海外所得課稅立法過程與實際稅收現況可知，海外所得雖躍升為最低稅負主要稅基，然因課稅所得計算、課稅門檻過高，對核課細節亦未盡完備，至於課稅對象僅侷限千名高端所得者，稅收貢獻亦極為有限。當前我國與國際經濟情勢背景已較 94 年訂定基本條例時迥然丕變，逐步推動國際稅務資訊交換及免稅天堂實質規範趨嚴、海外所得亦成為我國重要稅源，及憲法解釋對量能課稅與平等對待日益重視等因素，目前應可研議推動綜所稅制改採屬人主義。

本文分析關於海外財交損失法律觀點，認為前開損失應適用境內所得跨年度虧損扣除規定，希冀透過量能課稅與境內外所得平等對待，實現對納稅者權利實質保障，另一方面期待司法解釋海外所得併入所得稅法課徵為邁向屬人課稅主義，預為清晰的理論基礎，做為建置合理所得稅制之未來政策研擬參考。