

刊登於稅務旬刊第 2355 期，2017 年 2 月，第 9-14 頁。

稅保法「基本生活費不得課稅」應回歸所得稅法進行全面修正

張偉志

律師

立法院於 2016 年 12 月 9 日三讀通過「納稅者權利保護法」（下稱稅保法），自草案提出經過近 10 年，始獲多方共識而完成立法，為納稅人權益保障邁進關鍵性之一大步。其中第 4 條第 1 項規定：「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。」所謂「符合人性尊嚴之基本生活所需之費用」（下稱基本生活費），其立法意旨即在確保人民之生存權及人性尊嚴不受課稅權侵害。此規定有助於釐清過去實務對於稅法上生存權保障之誤解^(註 1)，進而宣示最低限度生活所需之費用為不可支配之非稅所得。

本文於茲就稅保法第 4 條之未來施行方向提出幾點建議，並主張「基本生活費不得課稅」仍必須回歸所得稅法相關條文之全面檢討與修正方為正途，而非使納稅者權利保護法與所得稅法併行適用。

壹、基本生活費不應低於社會救助給付

憲法第 15 條生存權之最低生存保障，首先表現於所得稅課徵，對於納稅人及其家庭基本生活所需之費用不得加以課稅，此乃防禦人民最低生存受國家侵害之課稅禁區，亦為判斷人民是否具備租稅負擔能力之標準（起徵點）。如所得低於此標準，國家本於生存權保障及社會國原則之救濟扶助要求（憲法第 155 條後段），應給予社會給付，使人民得以恢復自立之經濟能力而與他人共同分擔公共支出，為最低生存保障之積極給付面。倘若所得稅法之基本生活費低於於社會救助給付，當人民之所得介於兩者之間（此處之所得指薪資所得減除薪資所得特別扣除額或非薪資所得減除相關成本費用後之餘額），國家即可先對人民課稅，使其喪失自行滿足基本生活之經濟地位，其後再給予社會給付加以救助，一來一往之間對人民基本權利之侵害及基本生活之干預不可謂不大，且可能使人民寧願坐領社會給付而不願從事經濟活動賺取收入，有違社會救助法第 1 條「助其自助」之基本精神。而所得稅之基本生活費低於社會救助金額之情形，亦不符最低生存保障維持兩者一貫之要求^(註 2)。

長期以來，所得稅法第 17 條最為人詬病者在於綜合所得稅保留予納稅人及其家庭之

基本生活所需，往往低於社會救助法之最低生活費，是故學者一再主張所得稅法之基本生活費不得低於社會救助法所劃定之貧窮線^(註 3)。而稅保法第 4 條儘管旨在避免最低限度合於人性尊嚴之基本生活所需遭課稅權所侵及，目前立法之討論方向卻未試圖解決此一沉痾。

社會救助法第 4 條第 1 項所規定之低收入戶，係指「家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費以下」，且家【稅務旬刊第 2355 期，2017 年 2 月，第 9 頁】庭財產未逾一定金額者。最低生活費之計算，依同條第 2 項規定，「由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地區最近一年每人可支配所得中位數 60% 定之」。稅保法第 4 條第 2 項基本生活費在計算上儘管亦以最近一年可支配所得中位數 60% 為準，惟其基準為「全國每人」，而社會救助法則為「當地區每人」，兩者之結果可能不盡相同。

以 2015 年為例，行政院主計總處所公布之「全國每人可支配所得中位數 60%」為 159,894 元，此即稅保法第 4 條不受課稅之基本生活費，換算後每月為 13,325 元（四捨五入至整數）。同年度各地方政府依社會救助法第 4 條所公布之每月最低生活費，以六都為例，臺北市 14,794 元、新北市 12,840 元、桃園市 12,821 元、臺中市 11,860 元、臺南市 10,869 元，以及高雄市 12,485 元。儘管基本生活費係高於臺北市以外之縣市所公布之最低生活費，惟稅法上之最低生存保障不同於社會救助，要求基本生活所需必須涵蓋所有情況^(註 4)，不應就各地區生活水準而有所差別，生活於臺北市之人民即可能發生先被課稅，後再依社會救助法第 10 條領取生活扶助金之情形^(註 5)。如再對照財政部所公布同年度綜合所得稅之免稅額及標準扣除額，分別為 85,000 元及 90,000 元，兩者之加總為 175,000 元，明顯高於稅保法之基本生活費。由於現行所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 1 目未允許受扶養親屬減除標準扣除額，稅保法第 4 條僅對扶養多名親屬之納稅人較具實益，但依舊未解決生存所需之不可支配所得遭課稅權侵害之情形。

茲臚列近 10 年財政部所公告之免稅額及標準扣除額【表一】，如再對照歷年各地方政府所公告之最低生活費【表二】，前述稅法上基本生活費低於社會救助給付之情形，尤其於臺北市，更加明顯：

【表一】歷年綜合所得稅免稅額及標準扣除額

年度	免稅額	標準扣除額	總和	每月基本生活費*
2007	77,000	46,000	123,000	10,250
2008	77,000	73,000（修法）	150,000	12,500
2009	82,000	76,000	158,000	13,167
2010	82,000	76,000	158,000	13,167
2011	82,000	76,000	158,000	13,167

2012	82,000	76,000	158,000	13,167
2013	85,000	79,000	164,000	13,667
2014	85,000	79,000	164,000	13,667
2015	85,000	90,000（修法）	175,000	14,583
2016	85,000	90,000	175,000	14,583

*每月基本生活費為年度免稅額及標準扣除額之總和除以 12 並四捨五入至整數

【表二】歷年最低生活費一覽表

地區 年度	臺灣省	臺北市	高雄市	新北市	臺中市	臺南市	桃園市	福建省	
								金門縣	連江縣
2007	9,509	14,881	10,708	-----	-----	-----	-----	6,500	
2008	9,829	14,152	10,991	-----	-----	-----	-----	6,500【稅務旬刊 第 2355 期，2017 年 2 月，第 10 頁】	
2009	9,829	14,558	11,309	10,792	-----	-----	-----	7,400	
2010	9,829	14,614	11,309	10,792	-----	-----	-----	7,400	
2011(1-6 月)	9,829	14,794	10,033	10,792	9,945	9,829	-----	7,920	
2011(7-12 月)*	10,244	14,794	11,146	11,832	10,303	10,244	-----	8,798	
2012	10,244	14,794	11,890	11,832	10,303	10,244	-----	8,798	
2013	10,244	14,794	11,890	11,832	11,066	10,244	-----	8,798	
2014	10,869	14,794	11,890	12,439	11,860	10,869	-----	9,769	
2015	10,869	14,794	12,485	12,840	11,860	10,869	12,821	9,769	

2016	11,448	15,162	12,485	12,840	13,084	11,448	13,692	10,290
------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

*最低生活費之計算方式，經修法後自「平均每人消費支出 60%」改為「每人可支配所得中位數 60%」

（資料來源：衛生福利部社會救助及社工司）

因此本文建議，稅保法第 4 條第 2 項基本生活費之計算，應限制其平均每月額度不得低於各地方政府所公告最高額度之最低生活費。其訂定除會同內政部外，亦應會同中央社政主管機關（衛生福利部），方能確保所得稅法之基本生活費高於社會救助給付。

貳、基本生活費之定期檢討應回歸所得稅法第17條

稅保法第 4 條第 2 項規定基本生活費每 2 年應定期檢討，第 3 項復規定公告基本生活費時，應一併公布其決定基準及判斷資料。本文認為，此種規範設計除在確保基本生活費得以反映實際社會、經濟之變動情況以及人民對政府之有效監督外，尚應以所得稅法為殷鑑，使稅保法之定期檢討機制最終帶動所得稅法之修正。

1956 年至 1991 年，年度綜合所得稅之免稅額係由立法院逐年制定「年度所得稅稅率條例」而公告。自 1992 年起，為使免稅額之調整制度化，乃修正所得稅法第 5 條，採行「物價指數連動法」之調整方式，並以「消費者物價指數」作為調整指標，是為「指數化」調整機制。1993 年復增訂所得稅法第 5 條之 1，除將標準扣除額、薪資特別扣除額及身心障礙特別扣除額納入指數化調整機制外，尚要求免稅額及前開扣除額之基準「應依所得水準及基本生活變動情形」，每 3 年評估 1 次。縱然於規範設計上能確保免稅額及標準扣除額隨物價水準調整，並設有定期評估機制因應實際生活之變動，惟兩者在實際運作上卻有相當差異。

所得稅法第 5 條第 1 項規定免稅額以 60,000 元為調整基數，此訂於 1991 年之水準經過 25 年迄今竟完全未做變動，財政部每年公布當年度免稅額之額度時，往往僅表示調整與否之決定係根據消費者物價指數之漲幅^{（註 6）}。相對於此，規定於所得稅法第 17 條之標準扣除額，其減除方式於 1989 年自「依所得總額比例扣除」改為「定額扣除」，並於 1993 年納入浮動調整機制，然其基準從 1989 年所訂之 33,000 元，於 1993 年調高為 38,000 元，2008 年又提升為 73,000 元，後於 2014 年以「回饋稅制」之名義調整為 90,000 元，相較原訂基準數，調漲幅度將近 3 倍，甚至已超過免稅額之額度。共同構成所得稅法基本生活費用之兩種減除額，其變化卻大相逕庭，而標準扣除額何以最後高於免稅額，亦完全不得而知。

由此可見，現行所得稅法之調整機制未能完全反映人民實際之基本生活所需，【稅務旬刊第 2355 期，2017 年 2 月，第 11 頁】基準數額應定期檢討之規定亦未發揮作用，反而使基本生活費用之決定，從國會逐年為之改由財政部自行評估，非但使定期檢討機制原擬「加強立法院對行政院之監督權」之意旨完全落空而構成立法怠惰，長期以來課稅

權侵害人民最低生存保障之情形亦未獲改善。即便標準扣除額之基準曾調整三次，卻幾乎淪為各方折衝之喊價，而未將實際基本生活所需納入調整幅度之考量因素^(註 7)，無視於所得稅法第 5 條之 1 第 2 項調整應依照「所得水準及基本生活變動情形」為之，難謂無立法裁量之恣意。

是以，稅保法第 4 條第 3 項要求一併公布基本生活費之決定基準及判斷資料，雖有助於第 2 項之調整機制不至於淪為所得稅法免稅額之機械式調整或標準扣除額之喊價式調整，而始終未能充分反映實際基本生活水準，然根本解決之道除調整機制與社會救助最低生活費連動外，乃在於要求立法院及財政部更積極地使所得稅法第 5 條及第 5 條之 1 指數化調整及定期檢討機制發揮實質功效，司法者亦應積極扮演監督者之角色，而非一再宣稱尊重立法裁量或行政判斷餘地導致人民之最低生存保障受忽視。

參、所得稅法第 17 條不合理規定應一併修正並定期檢討

如前所述，稅保法第 4 條基本生活費之實益僅在納稅人扶養多名親屬之情形，實則，或許無庸另外劃定一不得課稅之「最低基本生活所需之費用」標準而與所得稅法之免稅額及扣除額併行，反而應以此基本生活費為基礎，回頭全面檢討現行所得稅法第 17 條諸多不合理之規定，非但無法保障人民之最低限度生存所需，亦不利於婚姻與家庭制度。限於篇幅，以下僅略舉數例關於扣除額不合理之處，暫割捨受扶養親屬免稅額之問題^(註 8)。

部分扣除額項目係與生存權保障有關，如保險費、醫藥及生育費、購屋借款利息、房屋租金支出、身心障礙支出、教育學費及幼兒學前支出^(註 9)。其中前四者為列舉扣除額，每個人均可能發生相關費用，後三者為特別扣除額，特定身份之人方可能產生相關支出。如不為協力義務逐項證明列舉扣除額，得選擇申報標準扣除額，由於列舉扣除額與標準扣除額為擇一關係，應認後者之額度至少包含保險費、醫藥及生育費與居住相關費用等家庭基本生活支出而以「概數」減除。

然而，現行法僅允許納稅義務人及其配偶減除標準扣除額，受扶養親屬則一概排除，對於其基本生活支出僅得透過列舉扣除額逐項證明，故其須保留大量單據以供納稅義務人申報時檢附，且可能面臨被剔除之風險。至於列舉扣除額以外之生活支出，除非合於特別扣除額，否則僅得於過低之免稅額或「借用」納稅義務人及其配偶之免稅額及標準扣除額勉強支用，若有不足，只能坐視國家課稅權染指其最低生存保障之範圍，犧牲自我人性尊嚴以滿足國家財政需求。稅保法第 4 條基本生活費之制定，即在防免憲政國家存在此種犧牲小我、完成大我之荒謬現象。

縱使生活支出剛好符合法律明文之扣除額，亦非所有項目受扶養親屬皆具減除權利，如保險費及房屋租金支出，除納稅人及其配偶，得申報減除之受扶養親屬僅限於「直

系血親」，納稅人或其配偶基於法定義務而扶養合於所得稅法第 17 條規定之親屬或家屬，則無法減除前開基本支出。此外，如教育學費及幼兒學前支出僅限於「子女」始得列報，即便納稅人或其配偶亦不得減除，如納稅人或其配偶基於法定義務所扶養之親屬發生前開費用，稅法將不予承認而計入所得淨額，強制課徵基本生活所需之不可支配所得。此等種種違反量能平等負擔原則之情形，單僅有稅保法第 4 條之制定實鞭長莫及。

至於其他與生存無關之扣除額，應改列於其他條文或法規，蓋所得稅法第 17 條【稅務旬刊第 2355 期，2017 年 2 月，第 12 頁】之扣除額在規範體系上係為反映基本生活所需之費用，為量能課稅原則之主觀淨所得原則之體現，因此稅捐優惠如捐贈列舉扣除額及儲蓄投資特別扣除額，應移至其他相關法規而非規定於所得稅法，財產交易損失扣除額及薪資所得特別扣除額則屬客觀淨所得原則，應移至所得稅法第 14 條。

就所得稅法基本生活費之定期調整機制，誠如前述，目前僅針對免稅額、標準扣除額、薪資所得特別扣除額及身心障礙特別扣除額，本文認為，凡與生存相關之扣除額如設有減除上限，均應納入調整機制以反映實際生活情況，否則如保險費扣除額之減除額度，自 1989 年提高至 24,000 元後即完全未做變動，之後雖以但書規定健保費不受限，然國民年金保費卻須納入限額，壓縮人民透過保險確保基本生活之空間。

肆、免稅額作為基本生活費應充分反映實際基本生活所需

實務於判斷綜合所得稅之基本生活費通常以免稅額及標準扣除額之總和為準^(註 10)，稅保法第 4 條基本生活費之實益存在於扶養多名親屬之看法亦建立在此種見解之上。不過本文認為，最根本之解決方式為：應完全以免稅額作為基本生活所需之費用，從而必須充分反映人民之基本生活所需。因此，免稅額之額度必須高過社會救助之最低生活費^(註 11)。如進一步將社會救助制度加以參照，則可更明瞭稅保法第 4 條基本生活費應僅對應至免稅額，至於標準扣除額則不與焉。

社會救助制度作為最低生存保障之積極給付面向，如符合低收入戶之資格，除享有社會救助法第 10 條之生活扶助金外，社會救助法第 16 條尚提供產婦及嬰兒營養補助、托兒補助、教育補助、喪葬補助、生育補助等生活補貼，以及同法第 16 條之 1 住宅相關補貼，此外，復有同法第 16 條之 2 學雜費減免、全民健康保險法第 27 條第 5 款健保費全額補助、國民年金法第 12 條第 1 款年金保費全額補助及其他法規之特別補貼等。由此可知，生活扶助金僅僅係滿足最基本維生所必需之費用。而所得稅之基本生活費作為最低生存保障之消極防禦面向，標準扣除額乃不逐項列舉證明保險費、醫藥生育費及居住相關費用之概數，如認所得稅法之基本生活所需必須以「免稅額及標準扣除額之總和」方能與社會救助法之最低生活費相比較，則嚴重低估納稅人及其家庭符合最低限度人性尊嚴之生活水準，甚至連基本維生所需皆難以維持。

伍、結語

塵封多年之納稅者權利保護法終於完成立法，無論立法委員之長期努力或財政部之轉圜皆值得嘉許。本文期待納稅者權利保護法應成為帶動整體稅捐法制全面檢討之宣示性立法，甚至應具備「準憲法」之地位，而非與現行法疊床架屋產生適用上之競合，進而使稅法體系更加繁雜。此外，基本生活費不受課稅之憲法意義在於保障人民之生存權，其終極目的乃維護個人之人性尊嚴，此非但為人民實質上享有其他自由權利之絕對前提，尚且為國家存立之正當性基礎，因此立法院及財政部不應再以「稅收損失」或「稅式支出」評估免稅額及生存相關扣除額，而應著重於防免課稅權侵及人民基本生存所需，否則無異於物化人民為單純產生財政收入之「稅源」。

【註釋】

註 1：最高行 92 判 167：「個人綜合所得總額，減除免稅額及各種扣除額後之餘額，始為個人綜合所得淨額即應課稅之所得，且我國個人綜合所得稅之累進稅率最高僅為 40%，故個人納稅後剩餘之所得實超過個人綜合所得總額之 60%，足資維持生存所需，而所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款有關適用免稅額之資格範圍，未將納稅義務人之子媳年滿 20 歲以上，仍受納【稅務旬刊第 2355 期，2017 年 2 月，第 13 頁】稅義務人扶養之情形納入，僅係使納稅義務人之 7 萬元或 7 萬 2,000 元所得須歸併應課稅之所得，因此增加之稅負最高亦不超過 2 萬 8,800 百元，自不影響其生存，核與憲法第 15 條規定保障人民生存權之意旨顯無抵觸可言。」

註 2：關於「稅捐的基礎扣除額」之裁判（陳清秀譯），《德國聯邦憲法法院裁判選輯（五）》，頁 320-321。

註 3：葛克昌（1996），〈社會福利給付與租稅正義〉，《國家學與國家法》，頁 72 以下；陳清秀（1994），〈生存權的保障與租稅的課徵〉，《植根雜誌》，10 卷 8 期，頁 318；柯格鐘（2014），〈論免稅額與扣除額之意義：最高行政法院 98 年度判字 1175 號判決評釋〉，《月旦裁判時報》，28 期，頁 14-15。

註 4：註 3 判決，頁 322。

註 5：依歷年「臺北市低收入戶家庭生活扶助標準表」，符合第 0 類「全戶均無收入」者得領取之每月生活扶助金數額，即等同於當年度所公告之最低生活費。

註 6：例如近日調高 2017 年度之免稅額時，財政部即表示係因消費者物價指數累計漲幅已逾 3%，故進行調整。經濟日報（2016/12/13），〈明年免稅額提高 全民減稅 68 億〉，A1 版。

註 7：標準扣除額之額度於 2014 年所得稅法第 17 條大修法時，於財政委員會審查中各方就調整幅度多為喊價式提議，除財政部及部分委員擔憂稅收損失外，其他與會者

完全未針對實際基本生活所需進行考量，最後由會議主席直接拍板定案調整為 90,000 元。請參閱：立法院公報（2014），103 卷 33 期，頁 481-483。

註 8：過去扶養親屬免稅額最大問題即在「其他親屬或家屬」設有未滿 20 歲或滿 60 歲之年齡限制，致使實務曾出現「縱符合民法關於扶養之規定，倘與……所得稅法第十七條第一項第四款規定不合，仍不得提列扶養親屬免稅額」（北高行 91 簡 183）之見解，幾近侵奪民法上享有受扶養權利者之生存權。上開限制於釋字第 694 號解釋被宣告違憲後，始修法刪除。

註 9：黃士洲（2008），〈列舉扣除額的改定適用與基本權保障：評大法官釋字第六一五號解釋〉，《月旦法學雜誌》，152 期，頁 103。

註 10：最高行 98 判 1175：「綜合所得淨額之計算，係以個人綜合所得總額，減除免稅額及扣除額後之餘額認定之，扣除額亦與生活費有關故考量最低生活費是否納入綜合所得之減除數額，自應就免稅額及扣除額一併考量，不能僅就所謂最低生活費與免稅額作比較。上訴意旨（主張）……未將社會救助法之最低生活費全額納入免稅額，違背憲法第 15 條規定及司法院釋字第 597 號解釋揭示之量能課稅及實質公平原則云云，亦不足採。」從稽徵實務角度觀之，此種看法其來有自，蓋歷年申報統計資料皆顯示，適用標準扣除額而非列舉扣除額之申報戶高達 7、8 成。

註 11：草案初提時，原主張一併將免稅額提高為 16 萬元，然初審時「給了財政部解釋空間」，暫時不會隨草案之立法程序而調整免稅額。經濟日報（2016/11/29），〈雙落空 薪資扣除 提高免稅額〉，A2 版。**【稅務旬刊第 2355 期，2017 年 2 月，第 14 頁】**