

新聞放大鏡 ②

稅捐優惠規範與量能課稅原則之落實

編目：財稅法

主筆人：歐律師(黃自強律師)

【新聞案例】

稅收嚴重失衡 企業稅捐優惠應免

長期以來薪資所得者一直是繳稅的中流砥柱，有些薪資所得者表示，每年二三月拿到年終時必須先存一筆錢起來，作為繳稅之用；反觀政府為獎勵企業，給予企業租稅的減免和補貼，導致個人與企業的稅收比例嚴重失衡，引發詬病。

例如台灣青年勞動九五聯盟理事長即表示，企業受到政府很多租稅優惠，但企業的許多獲利卻沒回饋到員工，甚至出現老闆繳稅比員工繳稅的荒謬情形。台大經濟系李顯峰副教授亦表示，現今多數人已不再支持企業補貼，蓋企業補貼係開發中國家為促進經濟轉型所採用之政策，與台灣當今的情勢已不再相符。

由上可知，在眾多稅捐優惠下，已導致台灣稅收的嚴重失衡，現行稅制顯然仍有許多改進空間。

【重點提示】

由上述新聞可知，現行稅法法制下的稅捐優惠引發許多問題，並導致個人與企業的稅收比例嚴重失衡，又所謂「個人與企業的稅收比例嚴重失衡」應指個人與企業之稅收比例違反「量能原則」而言，而要了解為何過度的稅捐優惠會造成如此之現象（量能原則之破壞），必須討論以下問題：

- 一、何謂「量能（課稅）原則」？其在稅法規範上具有何種意義？
- 二、何謂稅捐優惠？其與一般財政目的之稅法規範有何不同？
- 三、稅捐優惠之正當性基礎為何？其與量能課稅原則又具有如何之關聯？
- 四、稅法之個別條文性質上究竟為稅捐優惠、或是量能課稅原則之落實，應如何判斷？

針對上開問題，柯格鐘老師於今年 5 月發表之新文章中有非常詳盡的說明^{註1}，以下將該文章之重點做成精要，供同學參考。

^{註1} 柯格鐘(2018)，〈量能課稅原則與稅捐優惠規範的判斷：以所得稅法若干條文規定為例〉，《月旦法學雜誌》，第 276 期，頁 164-187。

【考點剖析】

一、量能課稅原則

(一)意義及憲法依據

- 1.所謂**量能課稅原則**，顧名思義，乃指「**衡量稅捐負擔能力而課稅之原則**」而言^{註2}。蓋稅捐具有「無對待給付性」之特徵，故各國民之應負擔之稅捐無法以對價關係作為計算基礎，從而必須訴諸於量能課稅原則。
- 2.我國憲法雖無量能原則之明文，惟從**憲法第7條（平等原則）、第15條（生存權、財產權、工作權）與第22條（一般行為自由）**皆不難推導出量能原則作為稅法之基本原理原則。

(二)垂直／水平量能原則

- 1.**垂直（絕對之）量能原則**：基於憲法第15條保障人民之生存權與財產權、及憲法第22條保障人民之一般行為自由，**納稅義務人僅在其經濟上負擔能力之範圍內負有納稅義務**，此可進一步導出客觀／主觀淨額原則。
- 2.**水平（相對之）量能原則**：基於憲法第7條所揭示之平等原則，納稅義務人間相互負擔應符合公平性，且稅捐應具有經濟上之中立性（**稅捐中立**），避免過度干預市場經濟。

(三)客觀／主觀淨額原則

- 1.**客觀淨額原則**：納稅義務人所得之計算，必須減除其為**獲得收入所支出之成本費用與損失**（憲法第15條財產權與工作權之保障）。
- 2.**主觀淨額原則**：納稅義務人為**維持自身以及其家庭成員之基本生存需求所為之必要開銷支出**，應自所得總額中減除（憲法第15條生存權之保障）。

二、稅捐優惠規範與量能課稅原則之區別^{註3}

(一)稅捐法律規範之類型

1.財政目的之稅法規範

此等稅捐規範之目的，是用以讓國家或地方自治團體等公法人，取得必要之財政收入以滿足需要，多數稅捐規範即屬於此一類型。此類規範一方面用以滿足公法人需要而制定，另一方面亦反映出被規範對象所應分配負擔的稅捐，故學理上亦將財政目的之稅法規範稱之為「**負擔分配的規範**」。

^{註2}柯格鐘（2007），〈論量能課稅原則〉，《成大法學》，第14期，頁55-120。

^{註3}柯格鐘（2018），〈量能課稅原則與稅捐優惠規範的判斷：以所得稅法若干條文規定為例〉，《月旦法學雜誌》，第276期，頁164-187。

2.社會目的之稅法規範

(1)此等稅捐規範之目的，係用以滿足國家財政目的以外的其他廣義之社會目的，亦即主要是用以發展經濟、誘導產業政策走向、環境生態保護、國民健康、教育文化、慈善公益等。由於其具有引導人民行為或產業發展的功能，因此又被稱之為**引導目的之稅法規範**。

(2)又此等廣義社會目的之稅捐規範，又可分為減輕稅捐負擔的**稅捐優惠**，與課徵較一般稅負為重的**稅捐不利規範**。前者例如 2011 年以前之軍教人員所得免稅，後者例如菸品健康稅。

3.簡化目的之稅法規範

此類規範的誕生是以稅捐在「大量行政」事件背景下，為使稅法規範具有實際上的可操作性，因此在立法上採取各種簡便計算稅款的措施，例如所得稅法中設有諸多概括條款作定額扣除、免稅額與標準扣除額等，此外，採用同業利潤標準計算淨利率、小額免稅等，均屬於簡化目的之稅法規範。

(二)各類型所分別適用之原理原則

1.社會目的：公益原則、功績原則與需要原則^{註4}

(1)**公益原則**：社會目的之稅法規範應基於公共福祉目的而制定。

(2)**功績（獎勵）原則**：基於政策決定而使特定行為受獎勵，因此從事越多受獎勵之行為者，即應獲得越多的獎勵，例如個人或企業之慈善捐贈行為，捐贈越多，得扣減的金額也越多。

(3)**需要原則**：基於政策決定而對於經濟上弱勢之參與者給予必要的協助，例如：屬於弱勢產業之農、林、漁、牧等，或經濟上較為弱勢的偏遠離島地區，得基於需要原則而取得稅捐優惠。

2.簡化目的：實用性原則

如前所述，簡化目的之稅捐規範是以稅捐在大量行政事件背景下，為使稅法規範具有實際上的可操作性，而設計出許多簡化計算之規定，故其係基於「實用性原則」考量。

(三)各類型所共同適用之原理原則：量能課稅原則

1.量能課稅原則之內涵已如上述，而量能課稅原則不僅是建構整體稅捐法秩序成為一體法秩序之重要價值元素，也是作為判斷立法者所制定稅法規範是否符合憲法規範之重要衡量標準，適用於所有類型之稅法規範，

^{註4}柯格鐘（2011），〈談稅捐優惠作為鼓勵產業發展的手段〉，《全國律師》，15 卷 10 期，頁 11-18。

只是適用範圍與程度有所差異而已。

- 2.以社會目的之稅法規範為例，國家固然得以採用加重稅負的不利規範，然而程度上不能達到完全剝奪其經濟成果、扼殺業者從事該等行為之可能，蓋此類「寓禁於徵」的手段，已牴觸量能課稅原則（絞殺稅禁止）^{註5}。
- 3.又在簡化目的之稅法規範中，簡化目的是為了追求稅法規範的具體實踐，本身並非最終目的，實現稅法中的量能課稅原則，才是簡化目的稅法規範真正的終局目的^{註6}。

(四)稅捐優惠應某程度上偏離量能原則，故必須有其他正當化事由

- 1.如前所述，量能課稅原則作為稅法之基本原理原則，因此稅捐規範若是以實現量能課稅原則為目的者，由於立法者本身即負有誠命義務，在立法中實現此一基本原則，因此這類稅法規範不需要其他的正當化理由。
- 2.反之，社會目的之稅捐規範，無論係稅捐優惠或不利規範，某程度上均係限縮或背離量能課稅原則，因此，在追尋量能課稅原則之前提下，立法者必須具有足夠之正當化事由，使其作出背離量能課稅原則而訂定稅捐優惠或不利規範的決定。
- 3.從而立法者若欠缺正當化理由所為之差別待遇，即牴觸了「恣意禁止」原則，亦即超過社會目的政策需要而給予過多的稅捐優惠，或超越社會目的政策需要而給予過苛的稅捐不利待遇，都將違反平等原則。
- 4.簡言之，稅捐法律規範本應為反映量能課稅原則之法律，倘若立法者自己背離上開立法時應遵循之基本原則，即必須有量能課稅原則以外足夠充分的正當化事由。

三、所得稅法若干條文的性質判斷^{註7}

由於立法者常常使用不夠精確的用語，致使所得稅法中若干條文之性質究竟為稅捐優惠規範還是量能課稅原則之落實，難以單純從法條的用語得出答案，因此就各別條文的性質有進一步討論之必要，詳下述。

^{註5}也就是說，當國家在課徵業者或行為人稅捐時，本質上即隱含國家「容許」相關產業之存在，至於國家「鼓勵」與否，則屬另一問題；反之，國家若不允許業者或行為人為特定行為，則應立法明文禁止或管制，而不能以稅捐的形式達到禁止的目的，此即「絞殺稅禁止」。

^{註6}例如：人頭稅即有過度簡化而違反平等原則（量能原則）之嫌疑。

^{註7}柯格鐘(2018)，〈量能課稅原則與稅捐優惠規範的判斷：以所得稅法若干條文規定為例〉，《月旦法學雜誌》，第276期，頁164-187。

(一) 傷害或死亡之賠償金^{註8}

1. 性質：量能課稅原則之落實

- (1) 被害人或被害人之遺屬，因被害人之身體、健康受到加害人不法侵害而受損或甚至死亡者，取得加害人對於被害人或其遺屬之損害賠償金，屬於填補其身體、健康、生命遭受不法侵害所產生人身固有利益之損害賠償，性質上非屬個人稅捐能力增加之「所得」（非稅所得）。
- (2) 又被害人或被害人之遺屬，係以何種形式獲賠償金，在所不問。無論是依確定判決、與加害人達成和解、訴訟上和解、依機關或法院之調解等，其因此所取得人身利益之損害賠償者，均屬本款文義所適用之範圍。
- (3) 此外，在積極侵害債權之情形亦有本款之適用，亦即以加害給付型態而使債權人之**人身固有利益受到損害而為賠償給付**，由於此類損害賠償亦是用以填補被害人之人身固有利益，因此也屬於「非稅所得」。
- (4) 又不僅人身固有利益的損害賠償屬於非稅所得，**財產固有利益之損害賠償，亦屬於非稅所得**。儘管本款在文義上無法涵蓋財產固有利益之損害賠償，惟基於量能課稅原則，仍不應針對此類損害賠償課徵所得稅。
- (5) 與之相對者，乃是填補債權人因契約履行之積極利益所遭受的損害賠償（**履行利益之損害賠償**），由於此類損害賠償屬於**市場經濟成果之替代**，屬於「應稅所得」，其性質與固有利益之損害賠償完全不同，應予區別。
- (6) 較有爭議者係，「**損失補償**」是否具有可稅性？就此實務上係採肯定說^{註9}；惟學者指出，被徵收人因徵收而依法所獲得之損失補償，是**固有利益喪失後之替代**，性質上非應稅所得，不具有可稅性。

2. 立法論評析

由於傷害或死亡之賠償金本身即不具有可稅性，因此本款「免納所得稅」之用語有所不當，法條規定應以「**非稅所得**」或「**非所得**」較為妥適。

(二) 人身保險、勞工保險與軍公教保險的保險給付^{註10}。

^{註8}所得稅法第4條第1項第3款：「下列各種所得，免納所得稅：三、傷害或死亡之損害賠償金，及依國家賠償法規定取得之賠償金。」

^{註9}稅捐實務（財政部）認為「應以補償費收入之百分之五十為所得額申報繳納綜合所得稅」，顯然是認為徵收補償費（損失補償）具有財產上增益之所得的可稅性，只是依所得稅法第14條第3項變動所規定，給予半數所得課稅、半數所得免稅之地位而已。釋字第508號解釋指出「承租人之此項補償費，為其累積多年而發生之所得」，亦採取損失補償具有可稅性之見解。

^{註10}所得稅法第4條第1項第7款：「下列各種所得，免納所得稅：人身保險、勞工保險及

1.性質：稅捐優惠規範

- (1)無論是人壽或人身保險、健康或意外保險或年金保險，當要保事故發生時，保險機關所為之給付，是建立在保險契約成立並繼續有效適用之前提下，又因為保險契約為市場經濟活動的一部分，基於保險契約所領取之保險給付，當然屬於市場經濟活動之成果，具有可稅性，因此本款為稅捐優惠規範。
- (2)或謂，用以填補損害或死亡之人身故有利益所受損害賠償之保險給付，若屬於「實支實付」的保險給付，因直接反映被保人所受損害，故應與前述論及填補固有利益之損害賠償相同而不具有可稅性，惟此一論點忽略了兩者實際上具有以下區別：
 - ①「傷害或死亡之損害賠償金」給付者為加害人，受領給付之基礎為侵權行為，意外或健康保險之給付者為保險人，受領給付之基礎為保險契約，保險給付之基礎為保險契約，保險人既非加害人，保險給付之保險契約又屬於市場經濟活動之一環，從而保險給付不同於填補固有利益之損害賠償之給付。
 - ②又以人身保險為例，依保險法第 53 條及第 103 條規定之反面解釋^{註11}，保險人並未取得代位被害人對加害人之損害賠償請求權，從而在稅法上無法認定保險人所為之保險給付，屬於被害人損害賠償請求的替代，保險給付係屬立於經濟所得之地位，本即應列入課稅所得範圍。
 - ③綜上所述，縱使屬於「實支實付」型之意外或健康保險給付，亦具有可稅性，與損害賠償金之性質並非相同。
- (3)僅在財產保險契約中，基於喪失財產之固有利益而為之保險給付，因為有保險法上開代位權規定之適用，從而基於財產保險契約而為保險給付者，具有替代財產之固有利益所受損害賠償之性質，故而此類保險給付為非稅所得^{註12}。

軍、公、教保險之保險給付。」

^{註11}保險法第 53 條：「被保險人因保險人應負保險責任之損失發生，而對於第三人有損失賠償請求權者，保險人得於給付賠償金額後，代位行使被保險人對於第三人之請求權；但其所請求之數額，以不逾賠償金額為限。（第一項）前項第三人為被保險人之家屬或受僱人時，保險人無代位請求權。但損失係由其故意所致者，不在此限。」；保險法第 103 條：「人壽保險之保險人，不得代位行使要保人或受益人因保險事故所生對於第三人之請求權。」

^{註12}不過這種類型的保險契約反而不在本款之文義範圍內，然而基於量能課稅原則，這類型

2.立法論評析

(1)本款性質上屬於稅捐優惠規範，故其「免納所得稅」之用語，應屬正確。

(2)又稅捐優惠規範必須有其正當化理由，已如前述。本款之目的在於家庭與保險產業政策上，鼓勵人民以投保之方式，照顧好自己及其家屬，維持家庭必要生活水準所需費用，避免國家將來可能之財政支出，有其正當性基礎。

(3)惟此項優惠待遇不該給予「全額免稅」，應僅給予「**定額免稅**」之優惠，以免誘使納稅義務人以投保高額保險以獲得保險金給付之方式，進行相關稅捐規避行為。

(三)出售土地財產交易所得^{註13}

1.性質：量能課稅原則之落實

(1)本款關於個人或營利事業出售土地財產交易所得免納所得稅之規定，非屬稅捐優惠的法律規範，而是在**量能課稅原則**下，為免納稅義務人因為同一筆財產交易之所得，被課徵同樣具有所得稅性質的土地增值稅與個人綜合所得稅或營利事業所得稅，亦即為**避免重複課稅現象之發生**，因而被制訂出來的規範。

(2)也就是說，土地交易財產所得固然是真正的應稅所得，只是非屬所得稅法上的所得，而是由其他稅法（土地稅法）課徵性質應屬資本利得所得稅的所得而已。

2.立法論評析

本款應以「**停止課徵所得稅**」之用語，表彰土地交易所得免納所得稅，僅為避免重複課稅，暫時停止課徵不動產交易所得稅而已。本款「免納所得稅」之用語有所不當。

(四)證券交易或期貨交易損益停止課徵所得稅^{註14}

的情形應不列入課稅範圍，自屬當然。

^{註13}所得稅法第4條第1項第16款：「下列各種所得，免納所得稅：個人及營利事業出售土地，或個人出售家庭日常使用之衣物、家具，或營利事業依政府規定為儲備戰備物資而處理之財產，其交易之所得。個人或營利事業出售中華民國六十二年十二月三十一日前所持有股份有限公司股票或公司債，其交易所得額中，屬於中華民國六十二年十二月三十一日前發生之部分。」

^{註14}所得稅法第4-1條：「自中華民國七十九年一月一日起，證券交易所停止課徵所得稅，證券交易損失亦不得自所得額中減除。」；所得稅法第4-2條：「依期貨交易稅條例課徵期貨交易稅之期貨交易所，暫行停止課徵所得稅；其交易損失，亦不得自所得額中

1.性質：稅捐優惠規範

證券交易與期貨交易所得，均屬於資本利得之所得類型，從而證券交易與期貨交易所得當然也是所得，又與土地財產交易所得不同的是，實務上並無其他法律課徵證交所得稅與期貨所得稅，因此此二條規定屬於稅捐優惠規範。

2.立法論評析

(1)由於此為稅捐優惠規定，故法條中關於「停止課徵所得稅」之用語疏有不當，應改為「免納所得稅」較為妥適。

(2)又稅捐優惠規範必須有其正當化理由，已如前述。此項規定之目的在於健全與促進證券與期貨交易市場之經濟金融秩序，有其正當性。

(3)惟此項優惠待遇不該給予「全額免稅」，應僅給予「定額免稅」之優惠，以免過度違反量能課稅原則，並引發納稅義務人從事稅捐規避行為之動機。

【相關試題】

(105年律師第一題)

何謂「淨額所得原則」？所得稅法第17條「醫藥費列舉扣除額」是否屬「租稅優惠」？

(25分)

解題提示：

量能原則下所派生之「主觀淨額原則」與「客觀淨額原則」，兩者合稱為「淨額所得原則」，而所得稅法第17條「醫藥費列舉扣除額」係用以實現「客觀淨值原則」，非屬稅捐優惠。

(105年台大財稅法組第三題)

租稅優惠係提供租稅減免之利益，藉此引導納稅人或產業界的作為或不作為，被視為破壞稅法基本原則之量能負擔原則（Ability to Pay Principle）的法律規定，由於影響國家租稅收入甚鉅，故稅捐稽徵法第11條之4設下許多要件予以限制。試依法理說明，以下是否屬於租稅優惠的法律規定？（25分）

- (一) 納稅義務人減除受扶養親屬的免稅額
- (二) 捐贈列舉扣除額
- (三) 薪資所得特別扣除額

減除。」

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

解題提示：

所得稅法第 17 條所規定的免稅額與扣除額，有屬於稅捐優惠者，亦有屬於實現量能原則之規範者，不可一概而論：

- (一)此係用以實現量能原則下之「主觀淨額原則」，蓋納稅義務人就其法定扶養義務之履行，此部分之收入並無自由支配之可能，因此亦不具有負擔能力（不具有可稅性）^{註15}。
- (二)此係用以誘導納稅義務人對特定公益慈善團體等進行捐助，協助政府履行其公共任務，因此屬於稅捐優惠規範。
- (三)納稅義務人為獲取收入所支出之必要成本費用應自收入中扣除，以實現量能原則下之「客觀淨額原則」，故薪資所得特別扣除額非屬稅捐優惠^{註16}。

^{註15}不過必須注意的是，釋字第 415 號解釋誤將系爭規定定性為「稅捐優惠」，飽受學界之批判。

^{註16}關於薪資所得特別扣除額規範的相關問題，請同學們複習釋字第 745 號解釋之內容。