

國立臺灣大學法律學院法律學系

碩士論文

Department of Law

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis

所得稅法與高齡化社會

——以老年健康及經濟安全為中心

A study on the Income Tax Act and the aging society
—from the aspects of the elders' healthy and economic security

林雅娟

指導教授：葛克昌 教授

中華民國 101 年 8 月



國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

所得稅法與高齡化社會
——以老年健康及經濟安全為中心

本論文係林雅琪君（學號 r97a21097）在國立臺灣大學法律學系完成之碩士學位論文，於民國 101 年 4 月 12 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

指導教授：萬吉昌

口試委員：

董俊杰

朱澤民

李成道

萬吉昌



謝辭

夜深人靜之際，此刻終於讓自己稍微沈靜些。寫作論文的期間裡，時不時便會想到有許多感謝的人、寫作時的感觸等應該要寫到謝辭裡，但當真要提筆開始寫時，卻趕在繳交期限的最後一刻，應該述說的正隨著那些焦急的思緒一點一點地消逝。

首先，最要感謝的還是我的指導教授葛克昌老師，認識葛老師最初從書本裡的文字開始，便深受稅法與憲法思維的吸引，漸而在課堂的講授、課堂外的討論、日常生活的互動，都讓我在感受老師豐富而廣泛的學養，以及對學生深切的關懷，更多方給予我論文建議、指引方向，甚至為我翻譯講解德文的文獻，並給予學生最大的發揮空間。以及我的口試老師們，黃俊杰老師鼓勵、建議我多著墨於立法政策及修法建議，並將審閱過的口試本留給學生作細部參考；朱澤民老師從財政觀點，給予學生指導、分析，並多次為學生講解、釐清現行老年經濟安全稅制；蔡茂寅老師則清晰地一一為學生指出得再予加強、補充之處，並點出照護需求不僅限於老年者，各年齡層之失能者均有急切之照護需求。每位老師雖從不同角度切入指導，但均切中學生在寫作時所面臨的困境、癥結點，並提供引導學生進一步思考的建議，帶給學生眾多的啟發，也對問題更有所釐清，再次感謝諸位口試老師。口試結束後，7月時適逢司法院釋字第701號解釋之作成，讓我對照護費用之議題，得以藉著解釋文、理由書及各大法官之意見書，再與不同想法對話，重新思考與釐清，也期待、關注未來之修法。

還要感謝財稅法組的大家庭（請原諒我還是用了統稱），有幸一起進入財稅法的世界，還記得一開始參加士洲學長讀書會的時候，認識到好強、好厲害的學長姊們完全被震懾住，激勵自己要努力學習，雖然到現在仍然很不長進（不過終於稅法也讓我變得義憤填膺，也算是改造成功？！）。組上學長姊們都非常照顧學弟

妹，帶領讀書會、關懷生活，還有一起工作、一起玩樂的好同學、好夥伴們，衷心地謝謝你們。

而在論文初步形成之時，特別感謝當時在財政憲法課堂的同學們給予建議和分享，孟彥學長更是切中地指引了我許多重要的面向，並親切地提供我資料、分享寫作的寶貴經驗。中間一起組過論文讀書會的夥伴們，論文的每個關卡在當下都好難（雖然現在還是好難），很難度過的時候，幸好有你們一起討論和分享，討論時也常激發出許多寫作的靈感，謝謝你們的支援，和你們有趣的論文。後期是自己的奮戰，也謝謝和慶幸自己對這篇論文沒有由愛生恨。論文的寫作過程，雖然一度誤入歧途，但藉此機會也接觸學習了許多不同領域的知識，充實而喜樂，雖然結構還是混亂、想寫的永遠都寫不完、寫得好慢好慢，終於一起走到最後，要揮別這個階段的自己，但要謹記現在深信著社會國理念的自己。

最後，感謝我親愛的家人，爸爸、媽媽容許（？！）我緩慢地完成論文，給予我最大的空間，提供我避風港隨時停歇及無限的溫暖；妹妹則是我救急的小幫手、抒壓的好夥伴，謝謝你們。

雅婧

2012.8

謹誌於仲夏

摘要

本篇論文探討之核心理念為，我國乃社會法治國，租稅國在面臨高齡化社會挑戰時，其所扮演之角色與功能，法治國要求在課徵租稅時劃下何等憲法界限，社會國理念又應如何貫徹與實現。接著，即以最能體現量能課稅原則之所得稅法為中心開展，聚焦至與老年者保障最首當其衝的健康及經濟二面向，對現行所得稅法相關規範進行檢討。

老年者健康面向，老年者醫療費用普遍較多，照護需求亦較高，在所得稅法上主要涉及醫藥費列舉扣除額。本文自量能平等原則、婚姻家庭保障、生存權、健康權及職業自由等加以檢視。特別是照護費用，其與醫藥費同為維繫生存、健康所必要者，本文認為除應透過擴張解釋或修法，允許付與各機構或雇用個人看護之照護費用扣除，仍應注重我國實際上由家庭親屬自行照護者最多，而應斟酌予以社會政策目的租稅優惠。司法院釋字第 701 號解釋對醫藥費列舉扣除額規定作出部分違憲之宣告，當已對立法、行政機關敲起一記警鐘，帶來修法之契機。

老年者經濟面向，由於產業結構轉變、家庭功能弱化，老年經濟安全問題已難以仰賴個人、家庭解決。就此，本文分自「扶養替代」和「所得替代」二支線討論。扶養替代部分，主要呈現於老年者扶養親屬免稅額，係國家基於照顧老年者之社會政策目的，而以租稅優惠方式予以財務分擔。所得替代部分，本文先確立退休金課稅共通之特殊性，其乃經長期工作所積累者，並為供退休後之老年生活經濟所需，課稅上有必要為不同之處置。再將各退休金制度依其性質歸類，展開稅制之探討。在此基礎上，將整體老年經濟安全稅制置於量能原則、社會國原則及其他基本權保障要求下檢討之。本文認為現行規範大致上均符合量能原則及社會國原則之要求，惟退職所得應作出實質定義，軍公教人員退撫制度之退休金

及非強制性企業退休金之課稅方式有必要再予檢討。

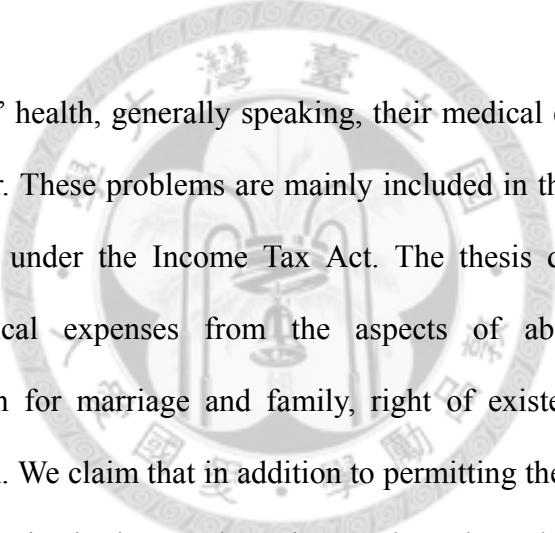
總而言之，稅法面對高齡化社會課題，不但必須持續堅守為基本權之守護者，更應展現為高齡者保障之積極促成人。

關鍵字：老年者、量能原則、社會國原則、醫藥費列舉扣除額、照護費用、退職所得、老年經濟安全



Abstract

Since Taiwan, our country, as a social constitutional state (sozialer Rechtsstaat), is now facing the aging society, the thesis highlights that taxation's function, the constitutional limitation when levying tax, and the ways of implementing and realizing the principle of social constitutional state (sozialstaatsprinzip). Furthermore, we discuss the Income Tax Act, which best manifests ability-to-pay principle, from the aspects of healthy and economic security of the elders', and review the existing tax laws.



Concerning the elders' health, generally speaking, their medical expenses and needs of care are getting higher. These problems are mainly included in the itemized deductions for medical expenses under the Income Tax Act. The thesis discusses the itemized deductions for medical expenses from the aspects of ability-to-pay principle, institutional protection for marriage and family, right of existence, health right and freedom of occupation. We claim that in addition to permitting the deductions for caring expenses deriving from institutions and nursing workers through extensive explanation and law amendment, as Taiwan's elders depend heavily on family care-givers, tax privileges should be provided for them. According to Judicial Interpretation No. 701 of Judicial Yuan, the regulation of the itemized deductions for medical expenses is partially unconstitutional. This Judicial Interpretation may urge law amendments.

Since the changes in industrial structure and family structure, the elders' economic security has become hard to be protected by individuals and family. Concerning the elders' economic security, the thesis puts emphasis on family support and income

replacement. Regarding the family support replacement, the thesis provides solutions for the exemption for elderly dependents which shows that the nation aims at securing senior citizens, and thus provides tax privileges. Regarding the income replacement, firstly, we explain the common features of different forms of retirement pension, which are accumulated from long-term work and for lives after retirement, so, the taxation on retirement pension needs to be treated differently. Second, we classify retirement pension schemes. Third, ability-to-pay principle, principle of social constitutional state and protections for fundamental rights are included to review the taxation on the elders' economic security. We find that the existing pension schemes mostly meet the requirement of ability-to-pay principle and principle of social constitutional state, that the definition of separation income should be clarified, and that the taxation on pension schemes of military, public and teaching personnel and optional enterprise pensions are needed to be reformed.

In sum, with the advent of aging society, the Income Tax Act should not only safeguard people's fundamental rights, but actively enhance protections for the elders.

Key words: the elders, ability-to-pay principle, principle of social constitutional state (sozialstaatsprinzip), the itemized deductions for medical expenses, caring expenses, separation income, the elders' economic security

簡目

第一章 緒論

第一節 研究動機

第二節 問題意識與文獻回顧

第三節 研究範圍與方法

第二章 社會法治國與高齡化社會

第一節 自由法治國與社會法治國

第二節 社會法治國之憲法依據

第三節 高齡化社會中國家承擔之任務

第三章 租稅國與社會法治國——高齡化社會中兩者之因應

第一節 租稅國與社會法治國之關係

第二節 高齡化社會之財源及財務分擔

第三節 所得稅與高齡化社會

第四章 所得稅法與老年健康安全

第一節 老年健康安全相應法規範

第二節 所得稅法醫藥費列舉扣除額

第三節 所得稅法與老年者照護費用

第四節 社會法治國之實現與憲法界限

第五章 所得稅法與老年經濟安全

第一節 老年經濟安全相應法規範

第二節 扶養替代——提高扶養親屬免稅額

第三節 所得替代——所得稅法與社會保險給付、企業退休金

第四節 整體老年經濟安全稅制之檢討及基本構想

第五節 社會法治國之貫徹與憲法界限

第六章 結論



詳目

口試委員會審定書	I
謝辭	III
摘要	V
Abstract	VII
簡目	IX
詳目	XI
表目錄	XVII
第一章 緒論	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 問題意識與文獻回顧.....	5
第一項 老年者健康面向	6
第二項 老年者經濟面向	7
第三節 研究範圍與方法.....	9
第二章 社會法治國與高齡化社會	11
第一節 自由法治國與社會法治國	11
第一項 社會法治國家形成——對自由國之修正.....	11
第二項 我國社會福利國家發展	14
第三項 社會福利國家的危機與調整	17
一、社會福利國家的危機.....	17
二、社會福利國家之調整.....	18
第二節 社會法治國之憲法依據	19
第三節 高齡化社會中國家承擔之任務	22
第一項 社會法治國任務劃分與界限	22
第二項 高齡化社會中國家承擔之任務	26
一、老年照護	27
二、老年經濟安全	30

第三章 租稅國與社會法治國——高齡化社會中兩者之因應	33
第一節 租稅國與社會法治國之關係	33
第二節 高齡化社會之財源及財務分擔	36
第一項 財務來源及課徵界限	36
一、財務來源	36
二、課徵界限	37
第二項 高齡化社會之財務分擔與模式	39
一、高齡化社會之財務分擔	39
二、高齡化社會財務分擔之模式	40
(一) 財務分擔模式	40
(二) 稅方式與社會保險方式之比較	45
(三) 小結——從財產權保障與各群體間公平性再思考	47
第三節 所得稅與高齡化社會	50
第一項 所得稅之特性及功能	50
第二項 以所得稅實現國家承擔之高齡化社會任務	50
一、量能課稅原則	50
(一) 量能原則最基本之體現——最低生活費不得課稅	52
(二) 所得稅法扣除額	58
二、累進稅率	59
三、社會政策目的租稅	63
四、負所得稅與稅額扣抵	65
(一) 負所得稅之源起及發展趨勢	65
(二) 美國 EITC (勞務所得稅額扣抵)	66
(三) 日本近期改革趨勢	67
(四) 我國借鑑與改革方向	68
第四章 所得稅法與老年健康安全	71
第一節 老年健康安全相應法規範	71
第一項 社會預護——全民健康保險	72
第二項 社會救助	74
第三項 社會促進	76
第二節 所得稅法醫藥費列舉扣除額	80
第一項 實務上醫藥費之定義	81
一、救護運送與醫療行為有密切關連性，解釋上屬醫藥費	82

二、假牙、助聽器、輪椅等裝置及輔具.....	83
第二項 醫藥費列舉扣除額之檢討	84
一、以醫藥費付與之「醫療院所資格」限制，迴避對醫藥費之定義	84
二、對得以扣除醫藥費之限制：如限於「必要」醫藥費	86
第三節 所得稅法與老年者照護費用	87
第一項 行政法院相關判決	88
一、機構提供服務	88
二、私人雇用看護提供服務.....	91
(一) 住院期間.....	91
(二) 在家日常生活期間.....	92
第二項 財政部函釋未與現今老人照護現況及趨勢與時俱進.....	96
一、老人照護及照護機構現況.....	97
二、「在地老化」、「去機構化」的潮流.....	105
第三項 現行條文之適用及修法建議	106
第四節 社會法治國之實現與憲法界限	111
第一項 生存權及健康權保障	111
一、醫療費用	112
二、照護費用	113
第二項 平等權及職業自由	118
一、醫藥費用	119
二、照護費用	121
第三項 量能原則與婚姻家庭保障	123
第四項 司法院釋字第 701 號解釋	124
一、司法院釋字第 701 號解釋之分析.....	125
二、司法院釋字第 701 號解釋之補充.....	126
第五章 所得稅法與老年經濟安全	135
第一節 老年經濟安全相應法規範	135
第一項 勞工保險	139
第二項 勞工退休金條例	140
第三項 國民年金	142
一、保險對象	143
二、保險費及保險給付.....	145
(一) 保險費.....	145
(二) 保險給付.....	146

第二節 扶養替代——提高扶養親屬免稅額	148
第一項 扶養親屬免稅額之性質	148
第二項 提高老年者扶養親屬免稅額	151
一、立法目的及意涵.....	151
二、檢討與修正方向.....	153
(一) 老年扶養親屬免稅額條文修正.....	154
(二) 免稅額及扣除額不敷老年者實際必要需求.....	155
第三節 所得替代——所得稅法與社會保險老年給付、企業退休金.....	157
第一項 退休金課稅之特殊性	157
第二項 社會保險老年給付與企業退休金相關課稅規範.....	160
一、勞工保險老年給付.....	161
二、勞工退休金條例之退休金及年金保險給付	162
(一) 強制雇主提繳之勞工退休金及企業年金	162
(二) 勞工自願提繳之勞工退休金及企業年金	164
三、非適用勞基法定有職工退休辦法企業之退休金.....	164
第三項 行政法院相關判決及現行法令爭議探討.....	165
一、行政法院相關判決.....	165
(一) 台糖公司專案離退優惠加發獎金案	166
(二) 安侯建業會計師退休金案	167
(三) 中華汽車公司提列職工退休金準備案	170
二、現行法令爭議探討——退職所得之定義.....	173
(一) 符合退休金內涵者.....	174
(二) 不符退休金內涵者.....	174
第四節 整體老年經濟安全稅制之檢討及基本構想	178
第一項 第一層保障——國家推動之社會保險給付	179
第二項 第二層保障——企業提供之退休金.....	183
一、強制性企業退休金.....	183
(一) 勞工.....	183
(二) 軍公教人員.....	187
二、非強制性企業退休金.....	190
(一) 外國法觀察.....	190
(二) 我國法現況探討	192
第三項 第三層保障——個人投保商業保險之保險給付、儲蓄、家庭扶養等	197
第五節 社會法治國之貫徹與憲法界限	199
第一項 生存權與婚姻家庭保障	199
一、司法院釋字第 694 號解釋分析.....	200

二、司法院釋字第 694 號解釋之補充.....	202
第二項 社會國原則與量能原則	203
第六章 結論	207
附錄：參考文獻	213





表目錄

表 1 長期照顧十年計畫照顧服務費用分擔	45
表 2 稅方式與社會保險方式之比較	47
表 3 2010-2011 年度社會救助法之最低生活費標準及家庭生活扶助費	58
表 4 低收入戶無工作者之工作能力狀況比例（2008 年 6 月底）	63
表 5 長期照顧十年計畫照顧服務補助時數及費用分擔	78
表 6 老人照護機構家數——按公私立分	99
表 7 老人照護機構比例——按公私立分	99
表 8 老人照護機構家數——按機構性質分（2010 年底止）	100
表 9 老人照顧機構設置標準比較表	102
表 10 我國老年經濟安全給付類型（一次給付或年金給付）比較	137
表 11 國民年金保險費負擔比例及試算金額	146





第一章 緒論

第一節 研究動機

高齡化社會，因高齡人口在量的方面增長，及經濟社會型態在質的方面變化，對整體社會產生劇烈影響——對包含國家政策、法律制度有深遠的影響，並持續地帶動社會各種不同面向，如人口政策、健康、照護、退休、住宅、教育等之改革與轉變。

世界的已開發國家在 19 世紀末到 20 世紀中葉間紛紛成為高齡化社會¹，目前更已進入高齡社會。老年人口在全體人口中所占比率增加，乃由於整體人口結構之轉變，在醫藥逐漸進步發達後，使得嬰幼兒死亡率降低因而有高出生率，而當走向低出生率、低死亡率時，人口即開始呈現老化²。而老年人口增加尚可歸因於預期壽命（life expectancy）增加，即零歲平均餘命的延長，亦是因醫藥發達，對致命疾病得以抑制的緣故³。

我國自 1993 年 65 歲以上人口占全國人口之比率超過 7%，邁入高齡化社會（ageing society）。至 2011 年底為止，我國 65 歲以上人口更已達 252 萬 8,249 人，占總人口 10.89%⁴。並預計在 2017 年老年人口將占總人口比率 14%，正式進入高

¹ 行政院（2008），「人口政策白皮書——少子女化、高齡化及移民」（行政院 97 年 3 月 10 日院臺治字第 0970082951 號函核定），頁 19，載於內政部戶政司網站，http://www.ris.gov.tw/zh_TW/c/document_library/get_file?uuid=6ef3e274-b225-4b21-bcb2-5a24a03f562f&groupId=10157（最後瀏覽日：3/21/2012）。

² 參照 Rosemary Blieszner, Victoria Hilkevitch Bedford 著，林歐貴英等譯（2007），《老年與家庭：理論與研究》，頁 32，台北：五南。

³ 參照 Nancy R. Hooyma, H. Asuman Kiyak 著，林歐貴英、郭鐘隆譯（2003），《社會老人學》，頁 20-21，台北：五南。

⁴ 參照內政部統計處「內政統計通報」，「100 年底人口結構分析」，載於<http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/week10102.doc>（最後瀏覽日：3/20/2012）。

齡社會，我國自高齡化社會晉升到高齡社會的時間預計僅為 24 年⁵，與日本相同，將甚至成為全世界老化速度最快國家之一，老化速度驚人。

目前的高齡化社會，除了在量的方面高齡人口數量增加，增加速度飆升外，平均餘命亦逐年增長，2010 年我國國民零歲平均餘命已達 79.18 歲，其中男性為 76.13 歲，女性更高達 82.55 歲⁶。在質的方面，家庭結構、居住型態亦有明顯的轉變，過往在預期壽命較短、子女較多的大家庭下，父母與子女及旁系親屬在生命階段中互助、互惠，在年老時父母則預期並期待受到照顧，不過在晚近以來，家庭規模縮小、功能轉向情感依附為主，父母與成年子女家庭間越見分離，旁系親屬間的互助也逐漸崩壞⁷，居住型態亦從年邁父母與成年子女同住，漸轉向核心家庭、單一家庭或獨居⁸。產業結構方面，過去以農林牧業、傳統工藝為主，但現今產業已走向工商業，勞力或資本密集產業由勞動力及機械供應，老年者生理機能下滑，易使其失去在勞動市場的競爭力。

高齡者人口在全體人口比率中持續升高，預期壽命延長，家庭結構與產業結構變遷，老年者所需醫療費用增加⁹，特別在 85 歲以上的老人（oldest-old）增多情況更加明顯，疾病型態亦轉為長期的慢性病或是生理機能退化等，人們得以活得更久，在老年所需的照護時間增長，個人及家庭面臨高齡者醫療費用增加、照

⁵ 參照行政院經濟建設委員會（2010），《2010 年至 2060 年臺灣人口推計》，頁 17-18，載於 <http://www.cepd.gov.tw/dn.aspx?uid=8966>（最後瀏覽日：3/21/2012）。

⁶ 參照內政部統計處「內政統計通報」，「99 年平均餘命統計結果」網址，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/week10043.doc>（最後瀏覽日：3/21/2012）。

⁷ 參照 Rosemary Blieszner, Victoria Hilkevitch Bedford 著，林歐貴英等譯（2007），《老年與家庭：理論與研究》，頁 24-27, 41，台北：五南。

⁸ 參照 Rosemary Blieszner, Victoria Hilkevitch Bedford 著，林歐貴英等譯（2007），《老年與家庭：理論與研究》，頁 42-45，台北：五南。

⁹ 根據 98 年全民健康保險統計，65 歲以上者即占門、住診合計（包括急診）總人次的 25.42%、總件數的 20.93%，門診醫療費用占 29%，住院醫療費用占 44%。參照行政院衛生署，98 年度全民健保醫療統計年報網址，http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/DM2_2.aspx?now_fod_list_no=11588&class_no=440&level_no=3 及「98 年全民健保統計摘要」網址，<http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DisplayStatisticFile.aspx?d=78013&s=1>（最後瀏覽日期：5/26/2011）。

護需求增多，以及因產業類型轉變，與各國多設有退休年齡限制，使高齡者於退休後面臨了經濟上所得喪失的問題，平均餘命之持續延長使老年經濟所得中斷等問題越見艱困。諸如，名人涉嫌偽造巴氏量表違法申請外籍看護工¹⁰，及 2012 年 4、5 月間，廣大社會輿論批評政府現行申請外籍看護工資格過於嚴格，本國籍看護費用又過於高昂，呼籲政府放寬 80 歲以上老人、重度身心障礙者等之申請資格¹¹等，這些與高齡者照護相關之爭議新聞屢見不鮮，我國高齡者照護需求之殷切可見一斑。而經多年延宕、反覆研議後，眾所矚目的勞工退休金新制、勞工保險修正及新開立之國民年金保險等，終於立法通過，帶動了整個退休金制度的年金化，開啟老年者經濟保障之新頁，然也面臨眾多的挑戰與質疑。

上述議題在家庭與產業結構轉變下，對於為數眾多的高齡者和扶養高齡者之家庭均影響廣大。而稅法與每位人民息息相關，當然亦為高齡者健康及經濟保障所不可或缺之一環，然事實上卻常受忽略，諸如台北高等行政法院 99 年簡字 515 號判決即為一例，原告為照顧其身體狀況全癱、氣切的父親，雇用外籍看護協助照護父親，而將此雇用外籍看護之費用列報為醫藥費扣除額，遭稽徵機關予以剔除，經復查、訴願均不服，遂提起行政訴訟，法院見解認為：「關於公私立護理機構之選定，係個人基於護理機構服務品質、收費標準等需求而為自由選擇，但所

¹⁰ 中央通訊社（11/25/2011），涉違法僱傭李李仁緩起訴，載於 <http://tw.news.yahoo.com/%E6%B6%89%E9%81%95%E6%B3%95%E5%83%B1%E5%82%AD-%E6%9D%8E%E6%9D%8E%BB%81%E7%B7%A9%E8%B5%B7%E8%A8%B4-024221737.html>（最後瀏覽日：7/1/2012）。

¹¹ 中時電子報（4/11/2012），申請外籍看護降低門檻 80 歲以上即符資格，載於 <http://tw.news.yahoo.com/%E7%94%B3%E8%AB%8B%E5%A4%96%E7%B1%8D%E7%9C%8B%E8%AD%B7-%E9%99%8D%E4%BD%8E%E9%96%80%E6%AA%BB80%E6%AD%B2%E4%BB%A5%E4%B8%8A%E8%80%81%E4%BA%BA%E5%8D%B3%E7%AC%A6%E8%B3%87%E6%A0%BC-213000788.html>（最後瀏覽日：7/1/2012）；行政院勞工委員會（5/4/2012），放寬外籍家庭看護工申請資格仍須審慎評估，載於 http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=4fa74708:53b5&theme=（最後瀏覽日：7/1/2012）；中廣新聞網（5/9/2012），9 月起 80 歲以上可寬申請外籍看護，載於 <http://tw.news.yahoo.com/9%E6%9C%88%E8%B5%B7-80%E6%AD%B2%E4%BB%A5%E4%B8%8A%E5%8F%AF%E5%AF%AC%E7%94%B3%E8%AB%8B%E5%A4%96%E7%B1%8D%E7%9C%8B%E8%AD%B7-115546289.html>（最後瀏覽日：7/1/2012）。

支付之系爭費用，是否符合列舉扣除額中之醫藥費用，而享受稅捐之優惠，依租稅法律主義，自應依視其支付之費用是否符合行為時所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目之 3 前段之規定而定。……至原告主張前揭行為時所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目之 3 前段規定『歧視居家照護病人，偏袒住醫院或養老院病人』、『歧視窮人，偏愛富人』、『歧視台灣病人，通融海外遊子』云云，惟均屬該法律『立法者』之裁量結果，立法者顯已考量社會之多元價值」。所得稅法醫藥費扣除額之規定及法院適用法律，對於憲法所保障之生存權、健康權與社會國原則等有所忽略而未加慮及，係與高齡者之保障有嚴重背離。

因而，在我國身為高齡化社會，即將邁向高齡社會之際，實應關注、意識稅法與高齡者保障間關連，進而探討稅法對於高齡者保障所扮演之角色、應發揮之功能，並檢討現行稅法之具體相關規定。



第二節 問題意識與文獻回顧

租稅在普遍認知中是關乎國家財政稅收、經濟面向的課題，一般被認為是在私法經濟行為的後階段所處理者。而少注意到租稅在憲法所蘊含的意義，如葛克昌氏所強調租稅國家以租稅作為國家財政主要收入，是立基在憲法保障人民保有私有財產權、經濟自由之前提上¹²。並對租稅搭配社會國原則之積極性功能有所忽略。

所得稅與每位人民息息相關，高齡化社會的來臨，對於租稅制度當然也產生影響。而高齡化社會下國家是否須承擔責任？租稅又應如何加以發揮作用？

就國家整體任務而言，自由主義者強調個人自由，反對國家干預，社會主義者則盼國家介入扶助弱者，維持社會衡平，兩者間論戰激烈。而自憲法角度觀之，則我國究為純粹的自由法治國，抑或具有社會國色彩，眾多學者從憲法依據中加以肯認，憲法充分顯現為社會法治國家，並認社會國條款為國家目標規定，國家行為受其拘束，並有義務實現之。

不過，社會法治國與自由法治國間之緊張衝突關係，吾人在實現社會國理念之同時，應遵守法治國界限。德國公法大師 Ernst Forsthoff 的〈社會法治國之概念與本質〉更曾道：「現代法治國為社會國，主要係指社會國之功能表現在租稅國而言。」¹³充分闡釋租稅國與社會法治國之關係，葛克昌氏並據以延伸強調租稅國家作為自由法治國與社會法治國之橋樑¹⁴。由此可知，租稅除依循稅法上結構性原則——量能原則，依負擔能力課徵租稅，特別是對展現社會國理念的法律負擔、

¹² 參照葛克昌（1996），〈憲法國體——租稅國〉，《國家學與國家法：社會國、租稅國與法治國理念》，頁 149-154，台北：月旦。

¹³ 參見 Ernst Forsthoff 著，翁岳生譯（1968），〈社會法治國之概念與本質〉，《憲政思潮》，2 期，頁 101。

¹⁴ 參見葛克昌（2011），〈所得重分配——國家任務與團結互助社群〉，《台灣法學雜誌》，173 期，頁 79-80。

社會給付應予貫徹外，更應積極實現社會國理念。

因此，本文欲於此理論基礎上，討論租稅國在面臨高齡化社會挑戰時，自由法治國的基本權防禦功能，在所得稅法劃下何等憲法界限？而社會國理念又如何在所得稅法中生根茁壯？並為具體探討高齡者深切相關的不同生活面向，聚焦至老年者首當其衝面臨的「健康」及「經濟」議題，檢視現行所得稅法規定、財政部函釋、行政法院判決是否符合社會法治國要求，期能貼近社會現況脈動。

針對所得稅法應如何對整體高齡化社會因應，國內少有直接相關的文獻，但以稅法與社會法治國為核心討論之相關文獻作為基石，主要如葛克昌氏〈社會福利給付與租稅正義〉¹⁵及〈所得重分配——國家任務與團結互助社群〉等文，「透過租稅為中介，人民經濟自由除依法納稅外，得免於國家干預；另一方面個人經濟自由禁止國家干預之堡壘，亦因納稅義務得斟酌社會國目標而打開一缺口，國家藉由累進稅率、社會政策目的租稅優惠、遺產贈與稅及量能負擔原則貫徹等調整，藉此缺口國家得以闖入並重組社會之財貨秩序。」¹⁶均以不同主題圍繞此一核心理念延伸論述，再三闡明、論證稅法上社會國原則之意義與功能，本文深受此核心理念啟發，稅法面對高齡化社會課題亦應受社會國原則拘束，且積極實現之，而依此探討藉由所得稅法實現社會國承擔之高齡化社會任務，並為各章節核心的價值理念。

第一項 老年者健康面向

所得稅法與老年者健康之細部主題，鍾秉正氏〈論長期照護制度之憲法保障〉一文¹⁷分析我國現有與高齡者照護相關法規，並自憲法生存權保障、基本國策規定及釋憲實務見解，確立國家對長期照護需求者有責無旁貸之責任。稅法相關文獻

¹⁵ 收錄於葛克昌（1996），《國家學與國家法：社會國、租稅國與法治國理念》，頁 42-92，台北：月旦。

¹⁶ 葛克昌（2011），〈所得重分配——國家任務與團結互助社群〉，《台灣法學雜誌》，173 期，頁 79-80。

¹⁷ 收錄於鍾秉正（2010），《社會法與基本權保障》，頁 199-231，新竹：自版，台北：元照總經銷。

則少有論及，主要由黃士洲氏〈稅課禁區與納稅人權利保障〉與〈列報私立醫院看護費扣除訴願不受理？〉二文點出稅法必須對高齡化社會後的普遍老年照護需求加以回應，並從生存權保障探討，照護費用為生存所必要之費用應得扣除。惟均對於我國自我照顧能力有限或缺乏的老年者實際照顧概況、各照顧機構性質及服務內容差異並未進一步討論，未能窺見老年者照顧問題之全貌。2012 年 7 月 6 日司法院作出釋字第 701 號解釋，從平等原則及生存權保障，宣告醫藥費列舉扣除額規定，就身心失能無力自理生活而須長期照護者所須支付之醫藥費，亦以付與系爭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，此部分違憲，惟其對解釋範圍、醫藥費列舉扣除額之性質及修法方向等，有待進一步釐清與補充。

社會學、社會工作領域對高齡者照顧相關文獻頗豐，主要參考呂寶靜主持的研究計畫《「人口政策白皮書及實施計畫之研究」期末報告：子計畫二「因應我國邁入高齡社會對策之研究」》和專書《老人照顧：老人、家庭、正式服務》，其對老人照顧現況及家庭照顧者面臨處境著墨極深，並引介各國支持家庭照顧者的方案，對本文進一步探討現行所得稅法規定有所助益。惟，其雖有論及經濟性家庭照顧者支持措施，但對租稅功能及意義未有更深層的剖析。

因而，本文主要先自基本權防禦功能——量能原則之貫徹，探討醫藥費用、照顧費用得否扣除，並特別關注所得稅法對老年照顧的相關規定。進而，探討機構提供照顧服務並非唯一選擇，且我國有照顧需求之老年者絕大多數仍由親屬自行照顧，在社會法治國下的所得稅法不應忽略，實有必要慮及，發揮稅法積極作用。

第二項 老年者經濟面向

所得稅法與老年者經濟安全之細部主題，分自透過家庭扶養老年者的「扶養替代」及以社會保險給付、企業退休金、個人理財等達成的「所得替代」二支線

討論。

扶養替代與所得稅法之關連，主要呈現在扶養親屬免稅額，柯格鐘氏〈論個人綜合所得稅之免稅額——大法官釋字第 415 號解釋與所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款規定評析〉，區分納稅人個人的免稅額和配偶、受扶養親屬的免稅額，對免稅額的意義作出清楚的剖析，並闡明其乃憲法生存權及稅法量能原則之要求。惟，其核心思想自課稅單位改革出發，未置於整體婚姻家庭保障探討，本文則欲從國家基於憲法對於老年者的照顧責任，老年者與其成年子女家庭的關係以及家庭保障切入。

所得替代的來源、態樣多種，世界銀行在 1994 年提出老年經濟安全的三柱保障，廣受各國退休金制度重視及運用，相關領域學者亦多循此對老年經濟安全議題進一步分析、探討，如呂寶靜主持《「人口政策白皮書及實施計畫之研究」期末報告：子計畫二「因應我國邁入高齡社會對策之研究」》研究計畫、李玉君〈從老年經濟安全探討國民年金制度之基本問題〉等。

稅法相關文獻，我國少有全面性對老年經濟安全加以探討者，多僅就個別退休金制度探討，如陳清秀氏〈勞工退休金應否課稅？〉論及退職所得課稅，黃俊杰氏、陳奕禎氏〈實質意義稅法平等對待之立法政策〉則以公務人員退撫制度之退休金為研究對象。因而，主要參酌日本學者水野忠恒〈高齡社会と年金税制〉一文¹⁸，言明年金課稅必須從提繳階段到給付階段長期地整體考量，且與社會保障法有緊密關連，並層次分明地分別就日本公共年金、企業年金及個人年金的提繳、運用、給付階段之課稅探討；佐藤英明〈退職所得課稅と企業年金課稅についての覚書——「給与」をめぐる税制論序説——〉則特別自日本勞動力流動性漸高，工資給付型態除傳統的年功序列制外趨向多樣化等勞動市場變遷，對既有的稅法規定重新檢視。二文對於本文探討我國老年經濟安全整體稅制的體系、論點開展

¹⁸ 收錄於水野忠恒（2006），《所得稅の制度と理論——「租稅法と私法」論の再検討——》，頁 292-315，東京：有斐閣。

均有極大助益。

本文即以三柱保障為軸，將各退休金制度依其性質歸類，展開我國老年經濟安全稅制之探討，以期正確掌握各退休金的所得定性，並先確立退休金課稅之特殊性，再依提繳階段、受領給付階段的時間序列彙整現行課稅規範，在此基礎上將整體老年經濟安全稅制置於量能原則、社會國原則及其他憲法基本權保障要求下檢討之，期使退休金課稅更具合憲性基礎。

第三節 研究範圍與方法

實際上老化、老年的概念是複雜、具個體差異的，除了從自然年齡劃分，仍有眾多不同面向，如生物、心理、社會等面向¹⁹。在本文所探討的老年者、高齡者是以自然年齡（chronological age）作為基準，將社會中不同年齡者作分層，而將老年定義為自然年齡 65 歲以上者。

本文的研究主題為所得稅法與高齡化社會，而其範圍可能遍及人口政策、住宅、教育等，本文將研究範圍主要限於老年健康及經濟安全兩面向，因其為對高齡者最首當其衝者。不過，老年健康與經濟安全兩者並非截然二分，而係相互影響。蓋國家在推行政策時，多以經濟措施補助、支持各類政策，如對於老年健康議題，例如全民健康保險其一方面係在預防、填補高額醫療費用等經濟上損失，但其同時亦有預防重大疾病發生、監督提供一定醫療服務機會與品質之功能²⁰。但，為方便於探討，仍區分為老年健康及經濟安全二面向討論。

研究方法則依循研究範圍及問題意識，蒐集相關資料，包含法規及立法紀錄資料、財政部函釋、行政法院判決、論著文獻、統計資料等，外國文獻資料主要參考日本法，期能借鑑其快速老化的高齡社會法制經驗。再對資料進行邏輯性的

¹⁹ 參照 Nancy R. Hooyma, H. Asuman Kiyak 著，林歐貴英、郭鐘隆譯（2003），《社會老人學》，頁 7-8, 10-12，台北：五南。

²⁰ 參照鍾秉正（2005），〈社會保險基礎理論〉，《社會保險法論》，頁 116，台北：三民；蔡維音（2008），《全民健保財政基礎之法理研究》，頁 49-50，台北：正典。

歸納與比較，加以分析。



第二章 社會法治國與高齡化社會

高齡化社會此種人口結構改變，復以少子化影響下，現今壯年人口之扶養負擔較過去加重，而對於未來壯年人口扶養之負擔則更為嚴峻。國家在產業結構、家庭型態持續地變化下，也開始正視高齡化所帶來之問題，在退休金、醫療、照護、居住等方面予以介入及調整。

惟國家何以得於介入人民生活領域，人民又為何希冀國家有所作為，在過往崇尚自由思維的純粹自由法治國下實難想像、亦不容許，然而期間發生何等轉變，使得國家開始擔負起因應高齡化社會之任務？因此，討論國家對於高齡化社會之因應，有必要從自由國走向社會國之演變探討。

第一節 自由法治國與社會法治國

第一項 社會法治國家形成——對自由國之修正

最初的社會政策措施乃係先自人民最低生存保障出發，也就是在解決貧窮的問題。自古以來、工業化以前即有貧窮問題，起初在歐洲中世紀前主要是由教會承擔救濟貧民的任務，而統治者並不參與濟貧工作，且下命禁止行乞。近代國家逐漸形成後，國家認為貧民乃社會秩序的亂源，對於濟貧持以貶抑、負面的態度，對貧民的控制與隔離更甚以往，區分貧民是否有工作能力、是否值得幫助，對有工作能力的貧民施以強制勞動、刑罰，甚至禁閉²¹。

在純粹自由法治國時期，國家任務僅在維護治安，相信人民得依其自由，在社會上自由競爭，追求自己之利益，且於工業化以前的農業、手工業或小型商業，疾病、傷害、年老及死亡等問題，得以由家庭、雇主或行會等組織解決。純粹自

²¹ 參照孫迺翊（2006），〈社會救助制度中受救助者的人性尊嚴保障——一個憲政國家興起前後的比較觀察〉，《月旦法學雜誌》，136期，頁69-71；林萬億（2010），〈社會福利發展史〉，《社會福利》，頁47-48及50-55，台北：五南。

由法治國其所保障之「個人」的典型乃資產階級，而忽略受薪者及勞工階級。在工業革命以降，持續的工業化後造成資本集中、貧富差距遽增等嚴重社會問題，已無法如同過去解決，因此在 19 世紀中葉此背景下的歐陸，社會國理念開始萌芽，對於此等社會問題予以修正²²。逐漸使國家從僅維護秩序之干預行政外，更走向保障人民生存、提供其發展自由條件積極給付行政的社會法治國²³。

各國對於工業化後資本集中、貧富差距大等社會問題相應措施不盡相同。英國在當時強烈資本主義經濟發展思潮下，1834 年反而通過新濟貧法，採取嚴苛的濟貧原則。德國則出現社會共產主義，社會民主運動興起，當時的首相俾斯麥一面鎮壓社會民主運動，而另一方面則企圖實行大規模的社會保險制度以籠絡勞工，欲使勞工依賴國家，鞏固國家政權。1881 年俾斯麥首度提出國家社會保險法案「工業災害保險」，不過後至 1884 年方通過，另外也推動了疾病保險及殘障、老年年金保險。

德國在 1880 年代陸續推動三種社會保險，開啟近代國家走向社會保險之建制，社會保險的風潮開始擴散，鄰近各國也相繼開辦社會保險。而大致在 1840 年代末開始男性逐漸擁有投票權，民主政治的出現，也被認為係影響社會保險、社會法治國家出現的原因之一。國家社會措施不再以傳統的濟貧為主，而漸擴及勞工及大眾，社會保險也擴大了公民的權利，使國家對公民負有更大的責任，社會福利亦從公民權的替代方案漸轉為公民權的一部分。另外，在 1920 年代德國、丹麥、瑞士、英國、愛爾蘭、紐西蘭、瑞典、挪威等國社會福利支出已占國民 GDP 的 5

²² 綜合參照自許育典（2003），〈社會國〉，《月旦法學教室》，12 期，頁 38-40；詹鎮榮（2006），〈社會國原則——起源、內涵及規範效力〉，《月旦法學教室》，41 期，頁 32；蔡維音（2001），〈社會國下憲法規範保護結構〉，《社會國之法理基礎》，頁 62-63，台南：正典；陳愛娥（1997），〈自由—平等—博愛——社會國原則與法治國原則的交互作用〉，《台大法學論叢》，26 卷 2 期，頁 125-126；鍾秉正（2005），《社會保險法論》，台北：三民，頁 3 及 5-6；葛克昌（1996），〈國家與社會二元論及其憲法意義〉，《國家學與國家法：社會國、租稅國與法治國理念》，頁 28，台北：月旦。

²³ 參照謝榮堂（2008），〈社會法治國之理想與實踐〉，《社會法治國基礎問題與權利救濟》，頁 8, 11，台北：元照。

%以上。因此在 1880 年代至 1920 年代期間，社會國家已逐漸形成²⁴。

而在社會國家之類型方面，雖不完全可截然區分，但大致可分為德國、英國、瑞典三種原型，可有助吾人了解社會福利國家形成之歷程、型態及其後續對各國之影響。在討論類型時乃援用論者的見解²⁵，此種分類係對於採行資本主義，而非共產社會主義國家的福利國家分類，因而實質上應與社會法治國意義相同，但仍保留原論者以福利國家稱之的用語。

德國為主的此等歐洲大陸國家，在類型上被稱為「工業成就模式福利國家」或「歷史組合國家主義的福利國家」，其社會福利被看作是經濟的附屬品，為維持既有的地位差異，基於每個人的職業及地位別，依每個人的功績（merit）——在當時即生產力、工作成就——多寡決定其可獲得多少福利，典型的例子為推行與「所得相關」的社會保險給付²⁶。英國為主的此類英語系國家，以資產調查式對於貧民的社會救助為主，國家較少介入福利的提供，政府規模越小越好，鼓勵由市場、非營利組織提供，因此福利的商品化程度較高，被稱為「自由主義福利國家」或「殘補式福利國家」²⁷。瑞典等北歐國家主張社會福利應相應於工業社會發展，

²⁴ Chirstopher Pierson 即認為社會福利國家形成，得以社會保險之引進、公民權擴大與公共福利的去濟貧化、社會福利支出的成長此三個指標作為判準，參照 CHIRSTOPHER PIERSON, BEYOND THE WELFARE STATE? : THE NEW POLITICAL ECONOMY OF WELFARE 108-113 (2006); 林萬億（2010），〈社會福利發展史〉，《社會福利》，頁 69-70，台北：五南。

²⁵ 本文主要自社會福利國家形成的發展歷程，配合福利國家的類型論中廣受討論 Richard Timuss 的三種模式：殘補（殘餘）模式、工業成就模式、制度（重分配）模式，以及後代 Esping-Andersen 的分類：自由主義的福利國家、歷史組合國家主義的福利國家、社會民主福利國家，予以概括整理分類，意在了解社會福利國家形成的發展歷程，而不企圖含括所有類型。

²⁶ 參照林萬億（2006），〈我國憲法與社會權的實踐〉，蘇永欽主編，《部門憲法》，頁 283-284，台北：元照；林萬億（2010），〈社會福利發展史〉，《社會福利》，頁 104-105，台北：五南。

²⁷ Esping-Andersen 則將英國及美國均分類在「自由主義福利國家」，而 Timuss 的分類，將美國作為「殘補式福利國家」的典型代表；但亦有論者認為英國及美國仍具有差異，如 Norman Johnson 認為英國在福利意識型態上較強調福利和公民地位，提供最低標準的普及給付；美國則是強調資本的福利意識型態和工作地位，以有限的社會保險配合類別性和選擇性的社會救助。參照林萬億（2010），〈社會福利發展史〉，《社會福利》，頁 80 及 104-105，台北：五南；吳老德（2001），〈主要福利國家的福利模式〉，《正義與福利國家概論》，頁 197-199，台北：五南；吳菁盈（2004），《憲法福利國原則的軌跡——由福利國家類型論談起——》，頁 31-33，政治大學法律學研究所碩士論文。

預防、降低個人及家庭的社會風險，其社會福利具有普及性社會公民權的意涵，不因所得高低、職業有無而區別，被稱為「制度（重分配）式福利國家」或「社會民主福利國家」²⁸。

兩次世界大戰造成的通貨膨脹及戰爭損害等，亦產生嚴重的民生問題，使得各國均強調國家亦應介入社會生活領域，扶助弱者，分配經濟資源²⁹。一般認為二次大戰後至 1970 年代中期約 30 年間，是福利國家擴張的黃金時期³⁰。此時期間，基於社會權快速創造出較以往更全方位、普及的社會福利國家改革；有更廣大的政治共識支持混合經濟和社會福利體制擴張；對於經濟成長與充分就業給予承諾³¹。一般認為福利國家擴張的黃金時期與二次大戰有緊密關連，其造成政府之權力及能力擴張，並在經歷了戰爭期間經濟拮据和生死交關，國民高度團結支持革新等。黨派間以及勞資間的戰後共識（postwar consensus）、利益的妥協，以及此時期的經濟成長更為關鍵因素³²。

第二項 我國社會福利國家發展

我國在早期制憲時（1936 年）較受歐洲社會福利國家影響，規定國家應實施普遍社會保險制度，而對老弱殘廢、無力生活者及受非常災害者應提供社會救助，具有社會民主主義的色彩，但另又針對勞工、農民予以特別保護，並基於民族生存發展、保護母性，應實施婦女及兒童福利政策，而呈現出歷史組合國家主義的

²⁸ 參照林萬億（2006），〈我國憲法與社會權的實踐〉，蘇永欽主編，《部門憲法》，頁 284-285，台北：元照；林萬億（2010），〈社會福利發展史〉，《社會福利》，頁 81-84 及 105，台北：五南。

²⁹ 許育典（2003），〈社會國〉，《月旦法學教室》，12 期，頁 39。

³⁰ 林萬億（2010），〈社會福利發展史〉，《社會福利》，頁 106，台北：五南；吳老德（2001），〈福利國家的歷史圖像與聚合〉，《正義與福利國家概論》，頁 179，台北：五南。

³¹ 吳老德（2001），〈福利國家的歷史圖像與聚合〉，《正義與福利國家概論》，頁 179，台北：五南；CHRISTOPHER PIERSON, BEYOND THE WELFARE STATE? : THE NEW POLITICAL ECONOMY OF WELFARE 129 (2006)。

³² CHRISTOPHER PIERSON, BEYOND THE WELFARE STATE? : THE NEW POLITICAL ECONOMY OF WELFARE 129, 131-133 (2006).

福利國家型態³³，因此在憲法本文呈現出歷史組合國家主義與社會民主主義福利國家的圖像³⁴。

在實際立法及執行方面，1949 年國民政府遷台後，主要推動以職業為主的軍公教、勞工保險和傳統的社會救助，學者多認係為維護國家的威權統治、強化統治正當性，對於軍公教人員之社會福利具有福利侍從之意味³⁵。我國的社會福利此時期發展遲緩，直至 1979 年發生中美斷交、美麗島事件等，社會動盪不安，執政的國民黨為穩定政權，即迅速通過老人福利法、殘障福利法、社會救助法等，我國社會立法體系方粗具雛形。

而解嚴之後，1990 年代開始學者稱其為我國社會福利發展的黃金十年，由於政治民主化風潮，社會福利議題更受到關注，國民黨無法再單獨主導國家的社會政策，因此不僅社會相關立法多，社會福利支出也大幅成長，此時期尚通過了影響深遠的全民健康保險法。2000 年代面臨政黨輪替首度由民進黨執政，受亞洲金融危機、南向政策與兩岸經貿往來等影響，面臨經濟成長率下滑、失業率攀升的問題，因而此階段的社會福利主要著重在就業服務方面，如就業保險法、大量解僱勞工保護法等³⁶。另 2007 年起通過國民年金法，隔年開始施行，帶動隔年的勞工保險條例修正，2009 年起勞工保險老年給付亦走向年金化，2010 年修正社會救助法，重新界定低收入戶最低生活費之標準，並將中低收入戶入法，增加脫貧方案措施，學者亦認此階段的社會立法持續深受民主政治、政黨競逐影響而帶動³⁷。

³³ Esping-Andersen 也曾認為東亞福利國家具有自由主義和歷史組合主義福利國家兩者之特徵，參照 Gosta Esping-Andersen 著，古允文譯（1999），《福利資本主義的三個世界》，頁 2 和頁 111 表 3-3 中的日本，台北：巨流。

³⁴ 參照吳菁盈（2004），《憲法福利國原則的軌跡——由福利國家類型論談起——》，頁 69-71，政治大學法律學研究所碩士論文。

³⁵ 參照郭明政、林永裕、林宏陽（2011），〈重返福利國家——台灣勞保年金及國民年金之立法與實施〉，國立政治大學法學院勞動法與社會法中心編，《勞動、社會與法》，頁 258，台北：元照。

³⁶ 林萬億（2006），〈我國憲法與社會權的實踐〉，蘇永欽主編，《部門憲法》，頁 294-299，台北：元照；有認為我國社會立法規模已和先進國家相近，但在福利服務等的「質」上仍有待提升，鍾秉正（2005），《社會保險法論》，台北：三民，頁 7-9。

³⁷ 參照郭明政、林永裕、林宏陽（2011），〈重返福利國家——台灣勞保年金及國民年金之立法與

整體而言，由於我國國家目標早期傾向於反攻大陸等軍事政策，稍晚則以經濟發展優先，且在過去一黨獨大下，民主政治未盛，且為求鞏固政權，集中於軍公教人員之福利，因而使得我國社會福利處於低度發展的狀態³⁸，反而較強調資本的福利意識型態，較接近殘補式的福利國家³⁹。但除健康保險以全民為保險對象外，其他的社會福利多依職業、身份別分別適用，如軍人、公教人員、勞工、農民分別適用不同的退休金保險和措施，2008 年開辦的國民年金雖意在涵括所有國民，但仍是採取依職業身份別、分立組合式的保險方式；另發展脈絡上亦具藉社會福利穩固政權之思維，亦顯現歷史組合國家主義福利國家之色彩。

近年來，我國亦意圖走向更普及、制度性之社會福利，例如退休金方面，2004 年勞工退休金條例開啟了勞工年金給付開端，2008 年國民年金上路施行，復以 2009 年新修的勞工保險條例，我國退休金已漸走向年金化。在長期照護方面，2007 開始推動「長期照顧十年計畫」，服務對象漸擴及至非中低收入戶的家庭，走向「制度模式」，長期照護服務法草案也進行立法中。至 2011 年，我國社會福利支出淨額，並已占政府總支出之 16.2%⁴⁰。

實施》，國立政治大學法學院勞動法與社會法中心編，《勞動、社會與法》，頁 259，台北：元照。

³⁸ 林萬億（1994），〈國家與社會政策：台灣與瑞典的比較〉，《福利國家——歷史比較的分析》，頁 278-279，台北：巨流。

³⁹ 論者認為在政府遷台後，社會政策多模仿美國經驗，以自由資本主義為依歸，且在憲法定增修條文後，認為增修條文第 10 條第 8 項：「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。」反倒是將社會福利制度導向救濟優先，對於就業問題也認為是救濟性質的社會福利，請參照林萬億（2006），〈我國憲法與社會權的實踐〉，蘇永欽主編，《部門憲法》，頁 285 及 305，台北：元照。另主要參照吳菁盈（2004），《憲法福利國原則的軌跡——由福利國家類型論談起——》，頁 87-95、102-103 和 116-118，政治大學法律學研究所碩士論文。但就其使用「放任主義」的分類，為求本文理解一致，擷取放任主義典型的美國及該類型的特徵，強調個人選擇自由及市場經濟，福利意識型態具有殘補、資產調查、私有化等特徵，因而於本文使用「殘補式福利國家」一詞表示之。

⁴⁰ 參照行政院經濟建設委員會，「人力資源與社會福利」統計，表 42 各級政府社會福利支出淨額，網站 <http://www.cepd.gov.tw/dn.aspx?uid=7508>（最後瀏覽日：3/21/2012）。

第三項 社會福利國家的危機與調整

二次大戰後至 1970 年代中期間，社會福利國家迅速擴張，為社會福利國家的黃金時期。但批判社會福利國家的聲浪隨之而至，點出社會福利國家經濟衰退、財政負擔沈重、政府危機，及人民享受、接受社會福利同時衍生道德及自由受干預之危機等。社會福利國家之危機，在現今持續高齡化或已高齡的社會中，面臨社會福利需求孔急、財政支出益增難以削減下，此等問題更加尖銳，社會福利國家應否揚棄、宣告失敗？或應予貫徹？若肯認社會國之理念與價值，應如何因應與調整？應予進一步探究。

一、社會福利國家的危機

社會福利國家自二次大戰後蓬勃發展，不過漸漸也產生了其弊端及危機，其間右派及左派的學者陸續提出批判。而 1981 年時經濟合作與發展組織（OECD）舉辦研討會，其論文集名稱即為《福利國家的危機》(The Welfare State in Crisis)，乃正式開啟批判福利國家的戰端⁴¹。在該研討會中，OECD 主張應嚴格界定福利國家的目標⁴²與界限，並邁向福利「社會」，透過與社會其他組織（雇主、工會、志願團體等）的新關係，並強化個人對自己及他人之責任等⁴³。總歸而言，社會福利國家的危機，大略有以下三方面：

(一) **經濟衰退及財政問題**：1970 年代的石油危機造成世界性經濟不景氣，使得工業先進國家經濟成長率大幅下降，係社會福利國家危機的近因。後續工業

⁴¹ 林萬億（2010），〈社會福利發展史〉，《社會福利》，頁 112，台北：五南。

⁴² OECD 指出，福利國家的目標及基本功能即在確保全體人民生活的最低保障，以防社會風險。並認為維持足夠的工作收入是社會福利的基礎，也強調國家要繼續對失業、疾病和老年等社會風險，進行主要的擔保，給予社會保障，參照簡體中譯本：經濟合作與發展組織秘書處編，梁向陽等譯（1990），《危機中的福利國家》，頁 4-5，北京：華夏。

⁴³ 參照簡體中譯本：經濟合作與發展組織秘書處編，梁向陽等譯（1990），《危機中的福利國家》，頁 3-8，北京：華夏。

先進國家的經濟成長率仍遲滯不前，因此社會福利這種消耗性支出是奢侈的⁴⁴。

(二) **政府問題**：新右派認為社會福利擴張的「大政府」，干預市場，破壞市場功能，但政府的效率低落、人力成本高，並未帶來相對的社會福利效益。另一方面，民主政治亦造成政府的擴張，因有力量的利益團體及選民（如企業家）會不斷為自己利益尋求政府提供更多服務，競爭的政黨間亦然，也造成社會福利支出持續擴張。

左派則資本主義與社會福利國家兩者既須相互仰賴，又相互矛盾，因此政府面臨資本主義內在的根本矛盾，為了管理、平衡，使得政府不斷擴張，形成危機管理的危機。並且其認為當政府出現經濟危機、財政危機及政府危機時，無法再繼續執行國家任務、滿足人民期待，政府不再受到人民選票的支持——即生合法性危機⁴⁵。

(三) **道德問題**：社會福利國家往往亦飽受道德性批評，諸如不鼓勵工作，窮人或是失業者仰賴政府的救濟或給付，造成勞動力市場失衡；破壞家庭傳統倫理，政府介入育兒、養老及濟貧等原本為家庭責任者，家庭的責任被國家取代，家庭的重要性降低，使得離婚、不婚者漸多，家庭的傳統價值受到侵蝕；尚被認為自殺率高、性開放、同居率高、離婚率高等。

二、社會福利國家之調整

社會福利國家雖面臨如此多危機，但其至今仍未全面揚棄、崩毀，一方面因上述危機並未全然均有客觀事實論據，蓋經濟危機並非福利國家一手造成；各政黨以社會福利作為競爭選票的誘因，實乃民主政治的問題，而非源於福利國家；社會福利國家仍然鼓勵就業、社會團結，而家庭傳統功能的衰微亦非因社會福利

⁴⁴ 參照林萬億（2010），〈社會福利發展史〉，《社會福利》，頁113-114和116-117，台北：五南。

⁴⁵ 參照林萬億（2010），〈社會福利發展史〉，《社會福利》，頁114-115和117-118，台北：五南；新左派部分，尚參照吳老德（2001），〈福利國家的歷史圖像與聚合〉，《正義與福利國家概論》，頁185-186，台北：五南。

國家而起，而是工業化後使家庭漸為萎縮，先於社會福利國家對此問題介入予以照顧等。

另一方面，社會福利國家有能力予以調整，過往的批評也低估了社會福利國家的生命力及資源⁴⁶。社會福利國家多半開始主張引入非政府部門（志願部門或是市場）的力量，以及強調政府的權限從中央下放至各地方政府——從集中化至分散化⁴⁷。

要解決上述危機，在現今民主的資本主義市場中，使得社會福利國家解體，也只是將危機與責任完全歸於個人及家庭，在基本尊嚴保障、社會弱勢衡平之追求上，尚無法摒棄社會福利國的理念，高齡化社會下避免社會福利國過度膨脹，危及人民為個人自由而生，保障高齡者及全體國民之權利，應著重者毋寧為探尋其面臨危機之調整，以及國家任務之界限與劃分。

第二節 社會法治國之憲法依據

一國是否為社會福利國家，自法律觀點探討，即首見於憲法規範。法國早在法國大革命後 1793 年的「雅各賓憲法」，即首度將社會權規定於憲法之中。但遲至第一次世界大戰之後，各國將此種社會權提升至憲法層次規範，方蔚為風潮。其中最受矚目者即為德國 1919 年制定的「威瑪憲法」，其規定人民享有生存權、教育權、住宅權及勞工權等⁴⁸，羅列有相當多的社會條款，但當時最受爭論的是此類社會條款之效力問題，許多學者認為其僅為方針條款不具拘束力，且社會條款落實情況不理想，因而之後的德國基本法僅在第 20 條第 1 項：「德意志聯邦共和國為民主與社會的聯邦國。」簡要明示其為社會國，但學界及實務界亦漸肯認其

⁴⁶ 林萬億（2010），〈社會福利發展史〉，《社會福利》，頁 118-120，台北：五南。

⁴⁷ 吳老德（2001），〈福利國家的歷史圖像與聚合〉，《正義與福利國家概論》，頁 190-192，台北：五南。

⁴⁸ 陳新民（2008），《憲法學釋論》，六版，頁 376-379，台北：三民。

規定具拘束力⁴⁹。

日本憲法第 25 條：「所有國民享有健康、文化最低限度生活的權利。(第 1 項)國家應努力在所有的生活面向，提升及增進社會福祉、社會保障及公共衛生。(第 2 項)」⁵⁰其第 1 項之權利習稱為「生存權」，該條規定被認為在日本憲法所規範之社會權中居於總則地位，日本學說一般認為該國的社會權包括生存權、受教育權、勞動權及勞動基本權⁵¹。日本憲法第 25 條至第 28 條社會權的規定，即係將社會國理念實定化⁵²。

我國憲法第 7 條至第 18 條對於人民基本權利予以保障，如保障人民的私有財產權、工作權等，保障市場競爭之自由，屬於自由法治國。另一方面，我國憲法中是否亦有社會福利國家之色彩？我國憲法中雖未若德國基本法明示為社會國，但憲法第 1 條規定：「中華民國基於三民主義，為民有民治民享之民主共和國。」有認為三民主義其中的「民生主義」即富有社會主義及福利國家之意涵⁵³，憲法基本國策章及增修條文第 10 條亦多就社會福利事項規範，如全民健康保險（增修條文第 10 條第 5 項）、老弱障礙者之扶助與救濟（第 155 條）、保障並促進婦女及原住民之實質平等（增修條文第 10 條第 6 項及第 12 項）等。司法院解釋釋字第 485 號亦闡明：「促進民生福祉乃憲法基本原則之一，此觀憲法前言、第一條、基本國策及憲法增修條文第十條之規定自明。」**已充分顯現出我國憲法之價值決定——亦為社會福利國家⁵⁴**。過去純粹自由法治國認為天賦人權，基本權不容國家因公共

⁴⁹ 參照郭明政（2006），〈社會憲法——社會安全制度的憲法規範〉，蘇永欽主編，《部門憲法》，頁 316-319。台北：元照。

⁵⁰ 原文：「I すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。II 国は、すべての生活面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」

⁵¹ 參照初宿正典（2009），《基本判例憲法 25 講》，二版補正版，頁 330，東京：成文堂。伊藤正己（1995），《憲法》，三版，頁 376，東京：弘文堂。

⁵² 伊藤正己（1995），《憲法》，三版，頁 376-377，東京：弘文堂。

⁵³ 陳新民（2008），《憲法學釋論》，六版，頁 62-63，台北：三民。

⁵⁴ 參見詹鎮榮（2006），〈社會國原則——起源、內涵及規範效力〉，《月旦法學教室》，41 期，頁 32-33；陳愛娥（1997），〈自由—平等—博愛——社會國原則與法治國原則的交互作用〉，《台大法

利益予以侵犯，惟我國憲法第 23 條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為……增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」係引入「社會保留條款」，蓋社會法治國主張基本權附有社會義務，為公共利益必要者國家得予以限制，但仍須以法律方得為之。由此，我國的社會福利國家乃奠基於自由法治國之上，是為「社會法治國」⁵⁵。

其中，憲法第 155 條：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。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。」特別考量老年者及身心障礙者等亦因身體狀況、經濟及社會參與等居於普遍性弱勢，明示對老年者之社會保障。

關於上述基本國策章及增修條文第 10 條之社會國條款其效力為何，過往認為是無拘束力的方針條款，僅為單純的期待，縱立法者遲不立法亦非違憲。而現今一般認為社會國條款有法拘束力，惟對於具體條文的性質有不同見解，有認為個別具體條文之性質及效果略有差異，規範內容涉及較細部具體內容者，屬於「憲法委託」⁵⁶；多數學者則認為係「國家目標規定」⁵⁷，國家須持續尊重與滿足社會國條款所揭明之目標，不僅立法者有立法形成之義務，所有的國家行為亦均受憲法國家目標規定所拘束⁵⁸。

學論叢》，26 卷 2 期，頁 123-125；許育典（2003），〈社會國〉，《月旦法學教室》，12 期，頁 38、43。

⁵⁵ 葛克昌（1996），〈社會福利給付與租稅正義〉，《國家學與國家法：社會國、租稅國與法治國理念》，頁 48-51 以下，台北：月旦。

⁵⁶ 請參見陳新民（2008），《憲法學釋論》，六版，頁 937-939、929，台北：三民；詹鎮榮（2006），〈社會國原則——起源、內涵及規範效力〉，《月旦法學教室》，41 期，頁 39。

⁵⁷ 「國家目標規定」與「憲法委託」之異同，主要表現於規範內容及規範效力上，兩者其實並非如此截然二分，其實質內涵毋寧是相近的。進一步討論請參照林明昕（2004），〈原住民地位之保障作為「基本權利」或「基本國策」？〉，《憲政時代》，29 卷 3 期，頁 346-348。

⁵⁸ 請參見許育典（2003），〈社會國〉，《月旦法學教室》，12 期，頁 42-43；林明昕（2004），〈原住民地位之保障作為「基本權利」或「基本國策」？〉，《憲政時代》，29 卷 3 期，頁 339-340、343、345-346；陳愛娥（1997），〈自由—平等—博愛——社會國原則與法治國原則的交互作用〉，《台大法學論叢》，26 卷 2 期，頁 138-140。

由於憲法乃國家最高規範，所有國家權力均應受規範，因此國家不論立法、行政、司法均應受社會國原則之拘束。立法者有義務實現社會國條款，透過制定法律之方式將其具體化轉換，而此種立法轉換不限於社會法領域，亦可擴及民法、訴訟法及稅法等其他法領域，其雖有廣泛的形成自由，但仍不得脫離、違背憲法之要求⁵⁹。司法在法解釋的權限內，及行政在有裁量權限時，亦應受社會國原則拘束。

第三節 高齡化社會中國家承擔之任務

第一項 社會法治國任務劃分與界限⁶⁰

在社會福利國家，探討何種事務領域則應由國家承擔，目的有二：其一，確立國家受社會國原則拘束，並劃分應予實現之社會國任務，避免過度使公共任務傾向社會化，由個人、社會承擔，使社會國理念受到淘空；第二，社會福利國家任務日益擴張，劃定國家承擔任務之界限，藉以調整並免於沈重、不當的財政負擔，及侵害人民自由的危機。

何種事務領域則應由國家承擔？而何種事務領域僅須社會自行為之，不須國家介入？劃分國家及社會任務之範圍，目的在於釐清某項事務領域應由何人擔任責任主體並負擔財務。我國憲法的價值決定既係奠基於自由法治國上的社會福利國家，其應承擔之任務與過去純粹的自由法治國有何不同，值得深入探討。雖國家與社會二者無法截然區分，國家社會二元論亦受挑戰，但本文意在探尋社會法治國下國家應承擔之任務及其界限，由於憲法之基本權保障仍須以國家及社會區

⁵⁹ 參照司法院釋字第 662 號解釋理由書：「立法院行使立法權時，雖有相當廣泛之自由形成空間，惟基於權力分立與立法權受憲法拘束之原理，自不得逾越憲法規定及司法院所為之憲法解釋。」

⁶⁰ 任務劃分在邏輯及次序上可分為兩個層次：「任務歸屬」及「任務履行」，本文在此之討論將集中在前階段「任務歸屬」之劃分，提及任務劃分處，若無特別指明即指任務歸屬，意在劃定承擔任務之責任主體。而任務由何人履行，則為劃定任務責任歸屬後的另一問題。

分為前提，及避免國家職權擴張⁶¹，在本文脈絡下仍就國家與社會予以區分。

國家得以承擔任務的正當性理由，即在「自由」，蓋國家行為之前提即在創設、保護個人之自由發展，使其實現其人格⁶²，國家承擔任務即在提供、完備個人實現自由、人格的條件。

惟，國家承擔任務時，又不免以公權力侵及個人之自由。在批評社會福利國家之浪潮中，初期古典自由主義派的海耶克（Friedrich A. von Hayek）即強調個人自由，反對國家干預，其認為國家的責任只在維持法律與秩序，其福利責任僅限於維持人民生存所必須的最低保障；佛利曼（Milton Friedman）同樣也主張縮小國家任務，國家主要任務應在維護人民自由免於侵害，以及由於技術性、鄰里效應等無法或難以經市場自願交易方透過國家進行之任務，因而對於貧困者救助的最佳方式，除私人濟貧外，即係國家以負所得稅方式因應，每個人民之所得均不會低於某最低限，其他超過人民最低生活保障的福利給付則應由市場、私人慈善組織提供即可⁶³。

一般認為歸屬於國家或社會任務應依事物本質予以劃分⁶⁴。有認為諸如司法、

⁶¹ 參照葛克昌（1996），〈國家與社會二元論及其憲法意義〉，《國家學與國家法：社會國、租稅國與法治國理念》，頁 35-39，台北：月旦；蕭文生（2009），〈自法律觀點論私人參與公共任務之執行——以受委託行使公權力之人為中心〉，《國家・地方自治・行政秩序》，頁 163-164，台北：元照。

⁶² 參照葛克昌（2011），〈所得重分配——國家任務與團結互助社群〉，《台灣法學雜誌》，173 期，頁 82；嵩さやか（2006），《年金制度と国家の役割：英仏の比較法的研究》，頁 315，東京：東京大學出版會。日本學說見解將自由作為社會保障的法理念，認為社會保障的根本目的即在個人自由的確保，並得以日本憲法第 13 條：「所有國民以作為個人而受尊重。關於生命、自由及幸福追求的國民權利，在不違反公共福祉的限度內，立法及國政（按包含司法、行政）均必須給予最大的尊重。（すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。）」作為規範依據。而我國司法院解釋釋字第 603 號：「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。」也曾明示個人人格的自由發展，乃自由民主憲政之核心。

⁶³ 參照吳老德（2001），〈福利國家的歷史圖像與聚合〉，《正義與福利國家概論》，頁 184-185，台北：五南；Milton Friedman 著，謝宗林譯（2010），《資本主義與自由》，頁 31-38 及 268-270，台北：博雅書屋。

⁶⁴ 葛克昌（2011），〈所得重分配——國家任務與團結互助社群〉，《台灣法學雜誌》，173 期，頁 78；陳愛娥（2003），〈國家角色變遷下的行政任務〉，《月旦法學教室》，3 期，頁 108。

強制執行、警察、軍事等本質必須運用物理強制力的事務領域，應屬國家固有、不可讓渡予社會的任務，但亦有質疑者認為至今已無任何領域係國家所獨占者⁶⁵。惟，事物本質在操作上仍有其模糊、曖昧不明的空間，且國家任務係指國家以法律形式從事，且基於憲法上原因得以或必須從事的公共任務⁶⁶，相對國家目的論⁶⁷者亦主張國家應隨時符合社會動態的需求，而非始終有特定的目的與任務。因而，國家任務的劃分亦因時代背景、國家及其所體現制定之憲法規範而更迭⁶⁸。

在社會福利國家，國家所應承擔的任務，亦隨社會國理念的具體內涵須衡量各時代需求、各國社會經濟情勢和國民價值觀等，毋寧是具有開放性及動態性，亦因各國所制定的憲法及法規範有所差異。其中**最基本之社會國任務為維持最低生存保障**，蓋個人的生存先於國家之存在，為國家存續的基本條件，亦係國家高權運作正當性的前提；且個人基礎生存所需，為其行使一切自由之前提，個人的生存應先於自由之保護⁶⁹。**其他社會國所應肩負更積極的任務**，則須視各國社會國理念展現之憲法規範及社會經濟情勢等具體論之。就我國而言，依憲法及增修條文規範，應可看出國家任務應包含提供人民合乎人性尊嚴的最低生存保障，以及

⁶⁵ 陳愛娥（2003），〈國家角色變遷下的行政任務〉，《月旦法學教室》，3期，頁108-109。

⁶⁶ 蕭文生（2009），〈自法律觀點論私人參與公共任務之執行——以受委託行使公權力之人為中心〉，《國家・地方自治・行政秩序》，頁157，台北：元照；陳愛娥（2003），〈國家角色變遷下的行政任務〉，《月旦法學教室》，3期，頁106。

⁶⁷ 在國家目的學說中，大抵可分為「絕對國家目的論」及「相對國家目的論」。絕對國家目的論認為國家始終有特定的目的與任務存在；而相對國家目的論則強調國家應隨時符合社會動態的需求，並強調要如何適用以及詮釋憲法的規範，縱使憲法沒有明確關於國家目的的規範，解釋上仍以公益的追求為主要考量。進一步討論，請見鍾秉正（2010），〈從國家責任理論看「水土保持義務」〉，《社會法與基本權保障》，頁236-237，台北：元照。

⁶⁸ 參照陳愛娥（2003），〈國家角色變遷下的行政任務〉，《月旦法學教室》，3期，頁106及108-109；鍾秉正（2010），〈從國家責任理論看「水土保持義務」〉，《社會法與基本權保障》，頁236-238，台北：元照。。

⁶⁹ 參照蔡維音（2001），《社會國之法理基礎》，頁48-49及68，台南：正典；葛克昌（2011），〈所得重分配——國家任務與團結互助社群〉，《台灣法學雜誌》，173期，頁82；鍾秉正（2010），〈從國家責任理論看「水土保持義務」〉，《社會法與基本權保障》，頁241，台北：元照；陳愛娥（1997），〈自由—平等—博愛——社會國原則與法治國原則的交互作用〉，《台大法學論叢》，26卷2期，頁137-138。

衡平並促進社會弱勢、需要協助者之地位。另外，對於人民普遍面臨典型社會生活風險時——如疾病、失業、老年等——，國家應予以建構及維繫適當的社會安全制度⁷⁰。

值得注意者，在社會福利國家擴張下的財政問題、國家任務擴張而衍生干預人民自由益增等危機，需要適時予以調整，開始引入社會（志願部門、市場或個人）的力量，使國家與社會分擔公共任務。引入社會分擔公共任務之類型眾多，學說上一般認為較普遍者有「組織的民營化」，國家以私法的組織型態進行國家任務，但此類型並非真正有與社會分擔公共任務；「功能的民營化」，國家仍為任務責任主體，將部分委由私人履行，如行政助手或受託私人行使公權力；「實質的（任務的）民營化」，國家任務的承擔責任及履行真正移轉予私人；「財務的私部門化」，如公共建設之成本自納稅人負擔轉由使用者繳納規費予以負擔等⁷¹。

社會福利國家擴張，不僅面臨財政負擔沈重、國家任務擴張而衍生干預人民自由益增等危機，社會福利往往也淪為政治角力的爭鬥場，因而應著重者為在國家實現其社會國任務之同時，劃定國家承擔任務之界限，以保障人民基本權。

在前階段租稅國家之課徵，即應受基本權之限制，特別是量能平等負擔原則、生存權、財產權，而當為社會給付時給付國家亦須受自由權限制，如財產權支配自由、經濟自由等，並受平等權審查檢驗，探討給付、形成時的平等問題，為何某一類人可獲得社會給付，另一類人則否，以及社會保險等面臨限時民主、世代契約等問題。

⁷⁰ 如憲法第 15 條生存權保障、憲法第 155 條後段、憲法增修條文第 10 條第 5 項、第 6 項及第 12 項、司法院解釋第 485 號解釋及第 550 號解釋理由書等。

⁷¹ 引入社會分擔公共任務之議題，進一步討論請參見陳愛娥（2003），〈國家角色變遷下的行政任務〉，《月旦法學教室》，3 期，頁 104-111；蕭文生（2009），〈自法律觀點論私人參與公共任務之執行——以受委託行使公權力之人為中心〉，《國家・地方自治・行政秩序》，頁 153-197，台北：元照。但引入社會分擔公共任務以減輕國家財政負擔、提高效率之目的不見得可達成，另可能使國家與社會的責任分配模糊。

第二項 高齡化社會中國家承擔之任務

社會福利國家對於高齡化衍生之社會問題，應留待社會、個人自行因應或應挺身而出承擔責任？從事物本質而言，少子高齡化影響國家人口結構，可能危及民族存亡與國家存續，或可劃分為國家任務。但高齡化社會下可能產生老年者醫療、照護、居住、財產管理等需求殷切、老年經濟所得維持、勞動力短缺等問題，就事物本質來說或可留待個人或市場提供解決。

而社會福利國家之所以介入承擔任務，即在於創設、保護個人之自由發展，使其實現人格，對於高齡者亦不例外，國家應提供或完備高齡者個人自由發展、自我實現之條件。老年者普遍由於屆至退休年齡或因經濟景氣、職業專業已不足提前退出勞動市場，面臨經濟所得中斷之風險；身體逐漸老化，患高血壓、心臟病等慢性病或生理機能衰退等健康風險，國家提供老年者個人自由及自我實現之前提，即可能擴及伴隨而至的所得維持、職業再訓練、醫療、照護、居住、文化教育及社會參與等各層面問題，具有特殊性。

再進一步自憲法規範觀之，除老年者之生存權依憲法第 15 條不可忽視應予保障外，憲法基本國策章社會安全節第 155 條：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。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。」憲法增修條文第 10 條第 8 項：「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。」基本上以普遍性社會保險制度為主，有所不足再予社會給付救濟，並考量老年者及身心障礙者等尚因身體狀況、經濟及社會參與等居於普遍性弱勢，明示國家應給予社會促進及扶助。

另我國人口職業別仍以勞工為大宗，勞工老年經濟問題亦多次作成司法院解釋，如釋字第 578 號解釋理由書：「勞動基準法第 6 章有關勞工退休制度，即係國家透過立法方式所積極建構之最低勞動條件之一，……具有穩定勞雇關係，並使

勞工能獲得相當之退休金，以維持其退休後之生活，與憲法第 153 條第 1 項規定國家應實施保護勞工政策之意旨，尚無不符。」釋字第 596 號解釋理由書：「國家基於憲法第 153 條保護勞工之基本國策，仍得以立法之方式介入勞雇關係，要求雇主協力保護勞工之退休生活。……勞動基準法第 6 章『退休』暨勞工保險條例第 4 章第 6 節『老年給付』之規定等，則係國家為保護勞工退休生活而定。」可看出憲法依據雖自勞工保障導出，而國家亦意識高齡勞工之特殊性，立法對其老年經濟安全——自由發展、自我實現條件之一——予以完備及保障。

具體而言，國家應承擔高齡化社會何等任務，及於經濟所得、醫療、照護、居住、職業再訓練、文化教育、社會參與等各層面，範圍極廣。但對於高齡者首當其衝面臨且擔憂的問題為健康及經濟⁷²，蓋身體機能往往會隨年齡增長而衰退、老年面臨所得喪失之風險亦顯著升高，二者對高齡者具有特殊性，且當健康及經濟無虞方能進一步融入文化教育、社會參與等，因此下文將限縮、集中討論老年健康安全及經濟安全面向。

一、老年照護

高齡者面臨之疾病風險，在 1995 年全民健康保險法施行後，已透過社會保險獲得預防昂貴醫療費用以及一定品質醫療服務機會的基本保障。從過往分立為勞工保險、公務人員保險、農民健康保險等給付醫療費用，整合全民納保，除涵蓋缺漏未能納保之人民，亦意在建立單一、公平之健康保險體系，促使醫療資源合理分配，國家以社會保險履行對全體國民提供健康照顧之責任⁷³。

⁷² 根據內政部「民國 98 年老人狀況調查結果摘要分析」，「65 歲以上老人對老年生活擔心的問題」中（可複選），有 34.45%的老年者表示對自己的健康問題擔心，其次有 16.67%的高齡者對於經濟來源問題感到擔心，再次之有 16.42%的老人亦擔憂自己生病時的照顧問題。另外，高齡者認為政府應加強提供的服務項目，亦以「經濟補助」、「醫療照顧保健服務」比例最高，詳請參照內政部「民國 98 年老人狀況調查結果摘要分析」表 12-5 及表 10-6，網址：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/Survey/98old.doc>（最後瀏覽日：10/3/2011）。

⁷³ 參照司法院釋字第 472 號理由書。

當老年者面臨生理機能衰退、罹患長期慢性病或癌症等重大傷病，進而無法自己煮飯、洗衣、室外行動、購物、理財等(工具性日常生活活動功能失能, Instrumental Activities of Daily Living, IADLs)，或甚至進食、室內走動、洗澡等日常生活活動功能有限或欠缺(日常生活活動功能失能, Activities of Daily Living, ADLs)、臥病在床等，此時即生需要協助照顧生活起居或護理等照護需求。惟，此等照護需求未被包含在全民健康保險之給付項目中⁷⁴，老人福利法中亦僅零星底對中低收入重度失能老人由家人照顧者提供特別照顧津貼，在老年者照顧服務措施方面，則多規定地方政府應自行或結合民間資源提供照顧服務，但限於各地方認定標準、財政狀況、提供服務程度不一，使得執行上未能提供老年照護一致性、制度性保障。

傳統中國基於孝親事親思維，且財產乃全家共有，扶養尊親屬之責任自然歸於家屬。後民國 19 年（西元 1930 年）制定之民法親屬編，不同於民法總則、債權、物權編師法歐洲西方採個人主義立法，而考量親屬編更須適於中國民情風俗，仍保留部分家族主義，「扶養」章即為家族主義立法，規定家長、家屬間應互負扶養義務，扶養父母之責任仍歸諸家庭，至今基本上仍未有大幅度更動⁷⁵，家族主義思維濃厚。

目前家庭結構趨向核心家庭（夫婦子女），產業變遷復以女性自主意識興起、教育程度提升，雙薪家庭亦增多，不與父母同住或夫婦二人均須出外上班難以或

⁷⁴ 全民健康保險雖有對於「居家護理」給付，提供診察、治療、導管與造口之護理，但其性質上屬於較短期性的護理，原則上僅給付護理人員照護訪視每月 2 次，醫師居家訪視每二個月 1 次，而較無生活照護的面向，參照全民健康保險醫療辦法第 36 條及全民健康保險居家照護作業要點。

⁷⁵ 惟，2010 年增訂民法第 1118 條之 1 規定減輕或免除扶養義務之情形，其立法理由第 2 點提及：「……父母請求子女扶養，非以其曾扶養子女為前提。然在以個人主義、自己責任為原則之近代民法中，徵諸社會實例，受扶養權利者對於負扶養義務者本人、配偶或直系血親曾故意為虐待、重大侮辱或其他家庭暴力防治法第 2 條第 1 款所定身體、精神上之不法侵害行為，或對於負扶養義務者無正當理由未盡扶養義務之情形，……此際仍由渠等負完全扶養義務，有違事理之衡平，爰增列第 1 項，此種情形宜賦予法院衡酌扶養本質，兼顧受扶養權利者及負扶養義務者之權益，依個案彈性調整減輕扶養義務。」扶養關係似較過往更斟酌個人主義思維而調整。論者亦認為第 1118 條之 1 已將扶養義務人與權利人間之主觀情感、互惠對價關係納入考量，實際上已有傾向個人主義、有責主義之扶養法色彩，請參見陳忠五（2011），〈2010 年民事法發展回顧〉，《臺灣大學法學論叢》，40 卷特刊，頁 1720-1721。

無人力照護父母之情況屢見不鮮；又老年者照護問題之特殊性，在於老年者生理機能衰退、罹長期慢性病、癌症等重大傷病多涉及「長期且全面性」照護，即照護持續時間長（一般列入長期照護對象者需照護之狀況已達 6 個月以上）、照護範圍全面性——隨時隨地均須照護，其重要性不亞於醫療問題本身⁷⁶。因而，目前大多數人（老年者及其家庭）已無法靠己身力量解決，老年者照護儼然已為**普遍性社會風險**。

又老年者絕大多數由家庭自行照護（約占八成），主要的家庭照顧者則多為女性⁷⁷，論者認為由於家庭照顧工作為無酬性質，並對照顧者參與有酬勞動市場形成阻礙，導致其可能退出工作、改變工作型態（如減少工時、拒絕升遷）或提早退休，使得家庭照顧者之經濟狀況往往處於依賴、弱勢、貧窮⁷⁸。長久以來此種性別、婚姻及家庭角色對於女性之負累及枷鎖，對於實質的兩性平等甚為不利。照護服務若較大比例係透過市場提供，亦生照護服務品質不一和費用高昂之問題。

高齡化社會已使得目前壯年子女扶養父母之負擔加重（老化指數高、扶老比高），且我國尚面臨少子化問題，可預見地未來的壯年人口之負擔將較目前更為沈重，已為普遍且迫切之議題。

自憲法規範論之，憲法第 155 條及增修條文第 10 條第 8 項可推出國家應對於此等高齡者照護之普遍性社會風險推行社會福利；又家庭為社會形成與發展之基

⁷⁶ 司法院釋字第 316 號解釋（1993/5/7）涉及銓敘部函釋針對植物人已依公務人員保險法領取殘廢給付者，不得再就其他併發症領取醫療給付之違憲疑義。早在該號解釋中「『植物人』之大腦病變縱可終止治療，其所需治療以外之專門性照護，較殘廢給付更為重要，現行公務人員保險就專業照護欠缺規定，應迅予檢討改進。」即意識到照護問題之重要性，可惜至今相關法制仍未有相應規定。

⁷⁷ 實證研究指出，我国家中有照顧需求的老人，主要照顧者多半為女性，論者認為可能原因在父權社會下的性別分工，照顧工作被認為是愛的勞動，適合女性，以及照顧工作具有低階級、不專業的負面刻板印象，請參照劉雅文、莊秀美（2005），〈中低收入老人特別照顧津貼之相關探討：關於福利使用自主權與照顧者女性化議題〉，《社區發展季刊》，108 期，頁 241-242。亦有論者指出，德國亦主要由女性擔任照護者，約高達七成左右，也造成女性就業的負擔，參照謝榮堂（2008），《社會法治國基礎問題與權利救濟》，頁 119，台北：元照。

⁷⁸ 呂寶靜主持（2007），「人口政策白皮書及實施計畫之研究」期末報告：子計畫二「因應我國邁入高齡社會對策之研究」，頁 15。

礎，具維護人倫、教養子女之社會功能，國家應給予婚姻家庭制度性保障（憲法第 22 條、第 156 條、增修條文第 10 條第 6 項及司法院釋字第 554 號解釋等參照）；依憲法第 7 條及增修條文第 10 條第 6 項，不應僅將老年者照護責任歸於家庭，使易受性別角色拘束之女性承擔照護任務，侷限其自我發展，而應保障兩性地位實質平等。綜上而言，老年者照護實為國家不可迴避應予以分擔之任務。

二、老年經濟安全

產業結構改變對於高齡者之經濟維持占絕大影響因素，過去農林牧業、傳統工藝為主，老年者擁有豐富的生產經驗及技能，產業仰賴老年者之經驗及傳承，但現今產業已走向工商業，勞力或資本密集產業由勞動力及機械供應，機械取代人類，且老年者生理機能下滑更使其勞動力減低，容易使老年者失去在勞動市場的競爭力⁷⁹，並多設有退休年齡限制⁸⁰，老年人於退休後面臨經濟上所得喪失之問題。自古以來，我國即將扶養父母之責任歸於家庭，即便是現今法律或人民普遍意識均偏向個人主義，民法親屬編仍規定子女在父母不能維持生活時應負扶養義務。扶養之內容，一般而言應依照受扶養者之需要，除前述衰弱或疾病時之照護外，日常生活或其他經濟上花費亦當包含在內。老年者退出勞動市場後面臨經濟上所得喪失，可能不足維持生活所需，此際子女及家庭即應透過扶養提供老年者經濟支持。

老年所得喪失之風險，若仰賴個人理財因應，其前提在於個人日常生活所需有剩餘方能為之，又人口高齡化，人民平均餘命逐年增加，退休後所需維持老年

⁷⁹ 參照李鴻禧（1999），〈論老人基本人權之保障〉，《憲法與人權》，頁 446 及 449-450，台北：元照。

⁸⁰ 例如勞動基準法第 54 條規定勞工年滿 65 歲者，雇主得強制退休；公務人員退休法第 5 條規定屆齡退休之年齡，又依同法第 10 條屆齡延長服務者僅得請領一次退休金等。此類對於退休年齡之規定，乃係為保障勞工之生命、健康權，當勞工屆滿一定年齡時，考量其身體狀況而強制退休，另一方面亦可促進工作機會之流動，惟對於勞工之工作權仍不免有所侵害，並影響其經濟所得來源。進一步討論，請參見郭玲惠、郝鳳鳴（2009），〈退休金〉，臺灣勞動法學會編，《勞動基準法釋義——施行二十年之回顧與展望》，二版，台北：新學林，頁 489-492。

生活的經濟上所得即較以往更多。另須以較穩定、風險較小之理財方式為主，例如儲蓄，但現今已為低利率時代，光以儲蓄難應付長遠老年生活，而需有其他理財工具，投資其他貨幣、基金、債券、證券等，其風險則相對較高，並在全球化影響下風險則更為廣泛頻繁、更難預見，而此亦非個人得以相應者。因而，老年經濟安全問題亦已非得完全仰賴個人及家庭即可解決，而有必要由國家介入。

憲法第 155 條及增修條文第 10 條第 8 項可推出國家對於老年所得喪失之普遍性社會風險應推行社會福利；憲法第 153 條、司法院解釋釋字第 578 號及第 596 號等，亦可見國家對勞工老年經濟安全應予保障。總而言之，老年經濟安全亦為國家應予承擔之任務。惟國家應承擔之程度，應滿足老年者原有經濟水準？抑或國家僅為分擔部分而應留有個人或企業自行因應之空間？則待下文（第四章）進一步討論。





第三章 租稅國與社會法治國——高齡化社會中兩者之因應

第一節 租稅國與社會法治國之關係

租稅國家，以課徵租稅為其主要收入來源，並非主要由國家自行從事經濟活動獲致收入，乃承認私有財產權之市場經濟，且與人民之納稅義務並無直接、具體之對待給付⁸¹。國家依人民之負擔能力向其課稅（量能平等原則），非依國家對人民之利益課稅（受益原則），即：一、創設出國家與納稅人之間的距離，確保國家對人民之給付為實質平等，納稅人與受給付者不須相同；二、創立國家收入支用與納稅行為間之距離，使國家得以對於支出政策進行長期的規劃，不受特定納稅人拘束⁸²。另一方面，人民亦自租稅取得對國家之權利性，課稅租稅須具有民主正當性及法律保留⁸³。

現代國家多為自由法治國家，其與社會國間不免有緊張扞格之處，因自由法治國家即以保障個人自由為前提，個人得以自由發展、自我負責，而社會國則意在衡平社會不平等及維護個人最低生存所需，不免積極介入而侵害個人自由。而透過租稅為中介，個人之經濟自由除依法納稅外得免於國家介入；另一方面個人經濟自由禁止國家干預之堡壘，亦因其納稅義務得斟酌社會國原則而開啟，藉租稅予以調整及重分配，因此只有**租稅國得以同時維護法治國與社會國之衡平**。德國 E. Forsthoff 在 1954 年所言：「現代法治國為社會國，主要係指社會國之功能表

⁸¹ 葛克昌（1996），〈憲法國體——租稅國〉，《國家學與國家法：社會國、租稅國與法治國理念》，頁 139 以下，台北：月旦。

⁸² 參照葛克昌（2005），〈量能原則與所得稅法〉，《稅法基本問題》，增訂版，頁 161-163，台北：元照；葛克昌（2011），〈所得重分配——國家任務與團結互助社群〉，《台灣法學雜誌》，173 期，頁 85。

⁸³ 參照蔡茂寅（2010），〈稅課收入（上）〉，《月旦法學教室》，91 期，頁 67-68。

現在租稅國而言。」即為此意⁸⁴。

世界各國諸多的社會法治國亦同為租稅國家，租稅國與社會國間，在許多方面表現出兩者之緊密關連，如社會政策相互配合之內化及外化方式、國家補充性原則、國家社會支出財源等方面。

實現社會國原則之社會政策得以外化或內化之方式為之，外於既有之關係而另行創設組織或法律關係予以生活保障，是為「外化」，乃狹義社會法領域，例如社會保險制度或社會救助法、老人福利法等法律；而在既有之民法、刑法、稅法等法領域中予以規範，則係透過「內化」之方式⁸⁵，兩者乃相互配合。租稅國家中，國家推行其社會福利政策，當然得利用「內化」之租稅方式為之。社會法與稅法之相互配合運用，例如最低生活所需費用，除食衣住行、健康基本需求外，尚應涵括文化生活、人際交往之基本需求。稅法上主要即以個人所得稅之免稅額，依量能負擔原則、生存權保障，將個人及其家庭最低生活所需費用扣除，就此部分不予以課稅，而若低於最低生活所需者則由社會法領域給予給付補足其基本需求⁸⁶。

又基於國家之補充性原則，在非個人及家庭能自我救助時，國家介入推行社會福利政策，仍係干預人民基本權，應採取侵害最小之手段，相對於直接給付金錢、服務或風險預付之社會保險，以租稅推行對人民基本權侵害實屬最小，除依量能負擔原則公平課徵外，租稅尚應斟酌憲法之社會國原則，運用累進稅率、社會政策目的租稅、負所得稅等實現社會國任務。社會國以上開租稅手段實現社會國任務時，仍應符合比例原則，國家財政支出無違反經濟性原則而浪費虛擲（適當性）、無其他對人民侵害最小之手段（必要性），以及納稅人之損害與達成之社

⁸⁴ 葛克昌（1996），〈社會福利給付與租稅正義〉，《國家學與國家法：社會國、租稅國與法治國理念》，頁48及57-58，台北：月旦；葛克昌（2011），〈所得重分配——國家任務與團結互助社群〉，《台灣法學雜誌》，173期，頁79-80；Ernst Forsthoff著，翁岳生譯（1968），〈社會法治國之概念與本質〉，《憲政思潮》，2期，頁101。。

⁸⁵ 參照郭明政（1997），〈社會法之概念、範疇與體系——以德國法制為例之比較觀察〉，《政大法學評論》，58期，頁376；郭明政（1997），《社會安全制度與社會法》，台北：自版，頁78及80。

⁸⁶ 參照葛克昌（1996），〈社會福利給付與租稅正義〉，《國家學與國家法：社會國、租稅國與法治國理念》，頁72-76及85，台北：月旦。

會目的間無顯不相當（狹義比例性）⁸⁷。以老年經濟安全為例，所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款第 1 目免稅額之規定：「納稅義務人及其配偶之直系尊親屬，年滿六十歲，或無謀生能力，受納稅義務人扶養者。其年滿七十歲受納稅義務人扶養者，免稅額增加百分之五十。」將老年人口經濟上之扶養，先由家庭為之，配合原先即有之所得稅課徵，除一般扶養親屬免稅額外，對老年者以增加免稅額方式予以租稅優惠，更得衡量個人及家庭整體負擔能力。較之直接給付的社會救助，需要符合給付要件、申請程序及履行負擔等，過程無形中也讓渡其自由，如中低收入老人生活津貼，須對老年者全家人口作資產調查，亦有對家庭人口中有工作能力無就業者擬制收入之規定⁸⁸。又較之風險預付的社會保險，如強制投保之勞工保險或國民年金，須先行繳納保費，干預締約自由、財產權，方取得受領給付之資格。且以提高扶養親屬免稅額之方式為之，係量能原則之落實，亦考量老人安養、照顧之社會政策目的，符合適當性原則、必要性原則及狹義比例性原則。

從社會國支出之財務來源而言，社會國為推行社會福利，須有長期源源不絕穩定之財源，方能給予人民穩定的社會安全狀態，因此在保有私有財產及經濟等自由之上，多以租稅國作為社會國之財源及前提。租稅國既為社會國之前提，公平的租稅制度即屬實現社會國之首要環節⁸⁹。另社會國支出隨社會福利國家因社會公民權、民主政治興起而擴張，連帶地社會給付益增，社會福利支出居高不下，產生沈重財政負擔，需要增加稅收、提高稅率等問題，進而可能生侵害個人基本權、侵蝕個人工作意願之疑義，因此個人自我安排之自由與社會國原則應予兼顧，

⁸⁷ 參照葛克昌（2011），〈所得重分配——國家任務與團結互助社群〉，《台灣法學雜誌》，173 期，頁 87-88。

⁸⁸ 資格要件詳請參照中低收入老人生活津貼發給辦法。

⁸⁹ 論者有自稅法與社會法同為社會國的兩大工具出發，稅法與社會法乃前提與結果之關係，稅法規範國家給付的來源，社會給付法規範國家給付之行為，故租稅為社會給付之前提，租稅正義當然乃社會給付法體系之前提。另自「補充性原則」觀點探尋，其意謂個人自由優先於國家之社會義務，因此凡國家行使救助之處，首先應採行者乃租稅改革，以稅法支持社會救助；當不足時，方以國家現金救助為之；最後國家才提供服務給付。均可見公平的租稅制度為實現社會國首要前提之意涵，請參照葛克昌（1996），〈社會福利給付與租稅正義〉，《國家學與國家法：社會國、租稅國與法治國理念》，頁 55 及 68，台北：月旦。

國家須嚴守其承擔任務及課徵租稅之界限。

第二節 高齡化社會之財源及財務分擔

為因應國家任務擴張之財政需求、社會國危機等，除租稅的增稅、改革以外，各國致力於開闢各種新財源、新財政工具（以財政收入為主要或次要目的之強制性公法上金錢給付為討論對象）。而其又如何運用在高齡化社會？值得吾人探究。

第一項 財務來源及課徵界限

一、財務來源

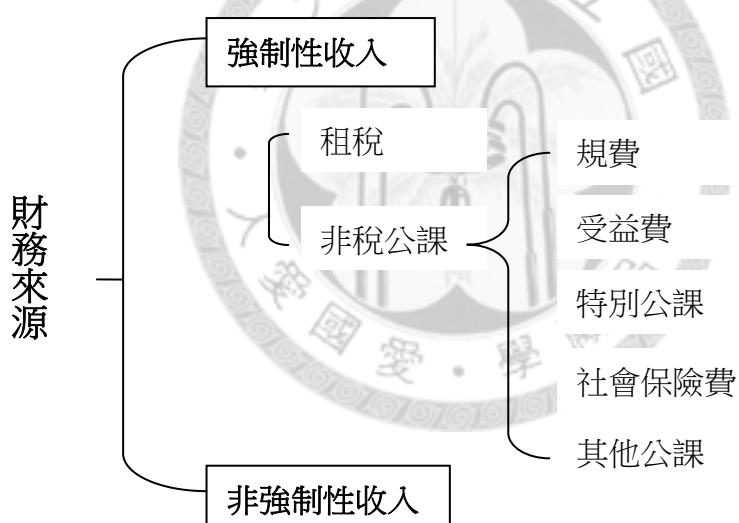
現代國家多為租稅國家，即以租稅作為其主要財務來源，而非由國家自行從事經濟活動獲致。德國憲法學者 J. Isensee 曾認為國家任務之財政需求，若能以量能平等負擔之租稅滿足，則應盡量避免其他規費及受益費之收取⁹⁰。惟，社會福利國家形成後，國家任務擴張，財政支出遽增，1970 年代後之經濟危機連帶影響租稅收入，不敷支應國家所需，而衍生租稅國之財政危機、社會國危機，使得上述理想難以實現。

各國從而致力於增加財政收入，除增稅及租稅改革（詳下文討論）外，亦開始積極開闢新財源因應，如規費和受益費，即係考量到國家資源有限以及和一般納稅人間之平等，國家資源運用僅有利於特定受益者時，則應由其負擔方具正當性；特別公課則為無從劃歸於傳統公課中的新興財政工具，以同質性群體具有特定任務之共同責任與利益對其課徵，並專款專用⁹¹。另在社會保障領域經常以社會

⁹⁰ 葛克昌（2005），〈論公法上金錢給付義務之法律性質〉，《行政程序與納稅人基本權》，增訂版，頁 64，台北：翰蘆。

⁹¹ 參照蔡茂寅（2011），〈原因者付費制度（上）〉，《月旦法學教室》，101 期，頁 51；葛克昌（2005），〈論公法上金錢給付義務之法律性質〉，《行政程序與納稅人基本權》，增訂版，頁 64-65 及 69，台北：翰蘆；葛克昌（2011），〈所得重分配——國家任務與團結互助社群〉，《台灣法學雜誌》，173 期，頁 91-92。

保險預防社會生活風險，而強制納保、公辦公營之社會保險費，其性質上亦屬強制性公法上金錢給付（司法院釋字第 473 號及第 676 號解釋理由書），應亦屬公課無疑。惟該社會保險費應歸屬於何種公課則未見明朗，司法院釋字第 473 號解釋認其具「分擔金」之性質，其衡酌之原則以填補國家提供保險給付支出之一切費用為度，並於理由書中表示國家因公共利益之目的而設立機構，為維持其功能而向受益者收取分擔金，由於負擔分擔金之受益者，並非事實上已受領國家之給付，僅以取得受領給付之機會為已足，是收取分擔金之原則，係以平衡受益與負擔為目的，似認為較接近受益費，但此種歸類忽略社會保險中保險所既有的風險分攤原則，以及位居核心之社會互助要素與機能⁹²，因此討論上宜將社會保險費與其他公課分別論之。茲將國家財務來源圖示⁹³如下：



二、課徵界限

上述提及國家基於公權力所強制課徵之收入，如租稅、規費、受益費、特別公課及社會保險費等，由於係強制課徵為繳納義務人公法上負擔，其課徵形式上均須有法律保留，且實質上不得侵及基本權保障。

⁹² 參照蔡茂寅（2011），〈原因者付費制度（下）〉，《月旦法學教室》，105 期，頁 83-84。

⁹³ 參照蔡茂寅（2010），〈財政收入總論（下）〉，《月旦法學教室》，87 期，頁 60 圖「財政收入之體系」繪製而成。

租稅國家主要以量能負擔之租稅支應一般國家任務之財政需求，蓋租稅以財稅機關為管轄機關，與支出任務切離，創設國家支用與納稅行為間之距離，以及國家與納稅人間之距離，得對支出進行長期規劃，並不偏不倚平等給付。相對地，非稅公課則係依原因者付費⁹⁴，以該等不同原因作為其課徵之正當性，因而涉及不同事務並係依其涉及事務性質定管轄機關，與課徵租稅之目的本係為一般國家任務財政所需迥異，不應供一般國家任務支出所用⁹⁵。如規費、受益費為受益者負擔，原應依受益程度負擔還原其受益，但因計算不易，且主要財政目的在填補成本、費用，而以成本、費用課徵，本質上應專款專用⁹⁶，並依其對公行政利用或具利用可能性之對待給付性質定管轄機關；特別公課乃係為取得財源供特定國家任務支用或管制誘導目的而生，並專款專用，依其支應之特定國家任務或誘導管制目的定管轄機關；社會保險費則為社會互助群體共同分攤社會生活風險之保險對價，取得風險發生時請求給付之權利，而社會保險自身須維持獨立以保費支應給付之總體財務平衡，並依其涉及事務定管轄機關。

⁹⁴ 論者提出應以「原因者付費」重新建構非稅公課之體系，蓋租稅依量能原則課徵，而規費與受益費雖得以受益者負擔之應益原則課徵，但仍無法涵蓋特別公課及其他社會保險費、罰鍰等非稅公課，而「原因」如受益、群體共同責任、違反法律義務而可受歸責等，應得以原因者付費作為非稅公課之共同概念特徵。詳請參照蔡茂寅（2010），〈財政收入總論（下）〉，《月旦法學教室》，87期，頁65-66；蔡茂寅（2011），〈原因者付費制度（下）〉，《月旦法學教室》，105期，頁84-85。

⁹⁵ 司法院釋字第426號解釋涉及空氣污染防治費，曾論及特別公課和稅捐在此部分之不同，其理由書：「依該法徵收之空氣污染防治費係本於污染者付費之原則，……俾經由此種付費制度，達成行為制約之功能，減少空氣中污染之程度；並以徵收所得之金錢，在環保主管機關之下成立空氣污染防治基金，專供改善空氣品質、維護國民健康之用途。此項防制費既係國家為一定政策目標之需要，對於有特定關係之國民所課徵之公法上負擔，並限定其課徵所得之用途，在學理上稱為特別公課，乃現代工業先進國家常用之工具。特別公課與稅捐不同，稅捐係以支應國家普通或特別施政支出為目的，以一般國民為對象……」同號解釋戴東雄大法官部分不同意見書亦認為：「稅捐係以支應國家普通財政為目的，以一般人民為課徵對象，而其稅收歸入公庫，依普通預算程序辦理。反之，特別公課係政府為達到經濟或行政領域之一定任務，對特定群體課徵額外之金錢負擔，而其收入以基金組織之方法，流向特定用途。」

⁹⁶ 規費及受益費係依受益者負擔概念而來，本質上即在還原其受益，反映對待給付之成本、費用而應專款專用，惟實際上我國目前的收支運用方式既有專款專用者，亦有統籌統支者。參照蔡茂寅（2011），〈原因者付費制度（上）〉，《月旦法學教室》，101期，頁55及60-61；蔡茂寅（2011），〈原因者付費制度（下）〉，《月旦法學教室》，105期，頁81-82。

第二項 高齡化社會之財務分擔與模式

國家之財政收入乃為國家任務支出所需而存在，應量出為入，若無支出需要即無收入之必要，而國家支出所需則繫於國家責任、任務之劃分，以其作為支出之前提⁹⁷，因此國家之任務劃分與財務分擔應一併論之。又雖社會福利國家承擔責任的類型多樣——強至由國家自為給付之履行責任，弱至作為社會國目標踐行擔保者之保障責任⁹⁸——，但對於國家承擔之任務仍應予以財務分擔，僅財務分擔多寡、負擔模式相異，兩者不應分離而論，否則國家承擔任務僅係空談無從實現⁹⁹。以下分就社會福利國家因應高齡化社會之財務分擔與模式論之。

一、高齡化社會之財務分擔

在純粹自由法治國時期，國家任務僅在維持法律及秩序，由個人及其家庭自己負擔其生活所需，但納入社會國理念後，修正純粹自由國產生之資本集中、貧富差距等社會問題，國家承擔更積極之任務，開始由國家或社會群體負擔、分擔有需要者之需求，如窮困者、疾病者、老年所得喪失者之基本生活需求。

某一事務領域之任務劃分，應依其時代背景、國家及其所體現制定之憲法規範而定，可能完全劃歸為社會承擔，或均為國家任務，亦可能由國家及社會共同分擔。在財務分擔方面，則隨任務劃分定責任歸屬而分擔財務，蓋國家負有任務乃其支出之前提，且國家僅謂承擔任務而絲毫不負擔財務支出，難以想像其承擔任務之內涵，因此若劃歸為國家任務，即應由國家支應財務需求；若為國家與社會之共同任務，則由兩者分擔財務需求。

面對高齡化社會，社會國應承擔之任務，如前述應衡量高齡者之特殊性而提供其自由發展、實現自我之條件，因而擴及經濟所得、醫療、照護、居住、職業

⁹⁷ 參照蔡茂寅（2009），〈財政收入總論（上）〉，《月旦法學教室》，77期，頁59。

⁹⁸ 詹鎮榮（2006），〈社會國原則——責任主體、類型及界限〉，《月旦法學教室》，42期，頁47-48。

⁹⁹ 參照高野範城（2001），《社會福祉と人權》，頁50-52及54，東京：創風社。

再訓練、文化教育、社會參與等各層面。其中例如醫療任務，憲法第 155 條規定國家應普遍推行公醫制度，及增修條文第 10 條第 5 項規定國家應推行全民健康保險，憲法明確定明國家有推行醫療相關制度之責任，但社會是否即無須承擔責任仍有疑問，可確定的是國家並不得將健康、醫療問題完全由人民及社會自行解決。至於社會應否承擔責任或承擔至何程度，應衡量人民自我決定自由及基本權保障、國家推行醫療制度之方式、國家財政情況等，難有一致性解答。現況下各國多保留為立法形成空間，目前我國則將醫療劃定為國家與社會之共同任務，在此基礎上國家應分擔醫療任務之財務費用自不待言。

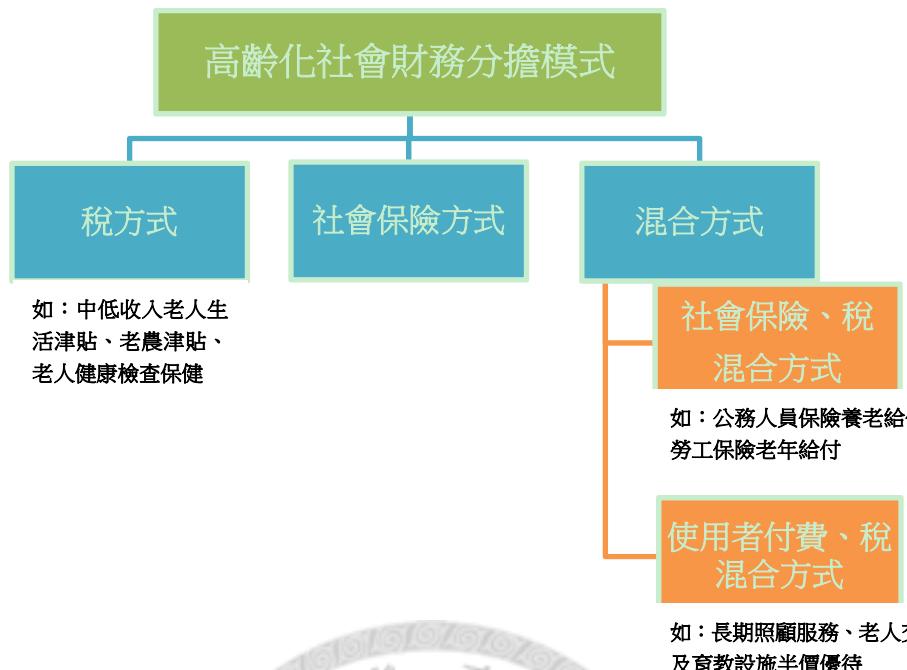
在老年照護方面，照護具長期性及全面性特性，且在目前人口結構（高齡、少子化）、家庭機能弱化，已形成普遍性社會風險，復以婚姻家庭制度性保障，衡平家庭照顧者多為女性之弱勢地位，自憲法規範中至少可推出國家應予介入分擔高齡者照護責任，不得完全由人民及社會自行承擔。至於國家與社會之承擔比例，以及國家分擔責任之方式與類型——如由國家就其責任範圍內自行提供照護服務、國家委由私人提供照護服務，或國家僅制定規範、引導、擔保家庭和市場提供照護服務等——，立法者則同樣擁有廣泛之裁量空間，而應依承擔程度及方式分擔高齡者照護任務之財務需求。

二、高齡化社會財務分擔之模式

（一）財務分擔模式

社會福利國家中面對高齡化社會的各項任務，其財務分擔之模式，可能依國家與社會之負擔比重與財務來源不同，大致分為：稅方式、社會保險方式和混合方式。其中混合方式乃混合運用不同財源，如社會保險、稅混合方式；使用者付費、稅混合方式等¹⁰⁰。圖示如下：

¹⁰⁰ 分類方式，部分參考日本學者碓井光明之分類，並再依我國實際情形整理分類。碓井光明對於



稅方式係國家以稅收支應其所承擔任務之財務需求，而完全由國家以租稅作為財源，一般認為則該任務之財務由國家負擔。社會保險方式乃以社會保險之保險費供應該任務之財務支出，完全採用保險方式其財源來自被保險人或雇主負擔之社會保險費，國家不另以租稅挹注財源補助，一般認為該任務之財務非由國家負擔而係由社會負擔。混合方式則係混合運用多種財源，如兼採社會保險方式與稅方式，該任務以推行社會保險為之，財務來源除被保險人或雇主繳納之保險費外，國家亦以租稅挹注補助保費，一般則認為該任務財源由社會與國家共同分擔；兼採使用者付費與稅的混合方式，國家推行該任務亦以稅收給予部分補助，但使用該服務者仍應付費（如規費），使用者以較低之費用即可獲得服務，一般亦認為該任務係由國家與社會共同分擔財務支出。任務責任劃分其實經常自財務分擔情形反推，蓋任務劃分除由憲法、法律等規範明確定之，實際上的任務劃分與任務承擔程度卻往往難以窺知，多半由財務分擔情形推斷任務劃分與承擔程度。

我國對於高齡者相關任務，採完全稅方式者，受我國社會福利發展長久以來的殘補式傾向影響，以社會救助性質居多，如中低收入老人收容安置、對於中低

社會負擔方式之分類，請參照碓井光明（2009），《社會保障財政法精義》，頁 62-65，東京：信山社。

收入老人未接受收容安置者之生活津貼、對於中低收入老人重度失能者之家庭照顧者發給特別照顧津貼、中低收入老人住屋修繕補助、中低收入老人裝置假牙補助、無力負擔全民健康保險保費老人之保費補助等。另社會促進性質者，如老農津貼、老人健康檢查保健服務、老人育樂運動措施等。

而如公務人員保險則兼採社會保險方式與稅方式，對於公務人員辦理社會保險保障其生活，包含殘廢、養老、死亡、眷屬喪葬及育嬰留職停薪等給付項目，目前其財源主要為保險費收入，被保險人僅自付 35%之保費，國家由於身兼公務人員之雇主及政府補助 65%之保費，國家補助部分則係由租稅編列預算支應¹⁰¹。勞工保險亦採社會保險、稅混合方式，其與公務人員保險相同亦是在同一社會保險制度中保障多個社會風險，主要財源仍為社會保險費，老年給付部分屬普通保險事故，以強制投保之一般受雇員工（勞工保險條例第 1 項第 1 款至第 6 款）為例，被保險人負擔 20%保費，雇主負擔 70%保費，國家負擔 10%保費，而國家補助部分則係編列預算以租稅挹注¹⁰²。另，國民年金保險之財務來源較為特殊，國民年金保險以推行社會保險之方式含括保障全體國民之老年經濟安全，主要為普及保障到未參加公教人員保險、勞工保險、軍人保險及農民健康保險此些原未受適足保障之國民，如家庭工作者、未進入職場的國民等，而其財務來源除被保險人繳納之保險費外，目前國家負擔保險費部分主要係以部分公益彩券盈餘支應，租稅補助僅占少部分¹⁰³，雖國民年金法亦規定依序尚得調增營業稅徵收率支應，

¹⁰¹ 參照公務人員保險法第 9 條及公務人員保險法細則第 24 條。

¹⁰² 參照勞工保險條例第 2 條第 1 款、第 15 條第 1 款，以及中央政府總預算案「行政院勞工委員會單位預算」，網站：http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=422d637c（最後瀏覽日：10/20/2011）。

¹⁰³ 財務來源之保險費收入部分，中央政府應補助之保險費較多，目前以公益彩券盈餘的 45%支應，地方政府應補助之保險費則仍以租稅挹注。參照國民年金法第 45 條、同法第 47 條第 1 項：「中央主管機關依本法規定應補助之保險費及應負擔之款項，除第三十六條規定之基本保證年金應由中央主管機關編列預算支應外，依序由下列來源籌措支應；其有結餘時，應作為以後年度中央政府責任準備：一、供國民年金之用之公益彩券盈餘。二、調增營業稅徵收率百分之一；其實施範圍及期間，由行政院以命令定之。」以及公益彩券發行條例第 6 條第 2 項、財政部公益彩券監理委員會組成辦法第 3 條第 1 項：「公益彩券盈餘之分配，應以百分之四十五供國民年金、百分之五供全民健康保

但目前尚未實施。公益彩券盈餘性質上與前述國家之強制性收入有別，非以公權力方式強制課徵，而係國家透過市場機制獲取之自由性收入。

目前我國未有採取完全社會保險方式推行任務者，可能受乃長久以來我國的社會保險發展所致，在開辦之初，社會保險即為政府鞏固政權而生，國家以低保費、共同分擔保費等，突顯政府照顧人民、給予人民恩給，如公務人員保險、農民健康保險等。後至全民健康保險、國民年金保險仍延續此種思維，國家予以保費補助，可能將社會保險質變為國家與人民間的單向性給付，影響社會保險群體間的社會互助、連帶性與歸屬認同，不利於社會保險之永續經營¹⁰⁴。

惟，前述兼採社會保險方式與稅方式者，除由被保險人或雇主繳納保費外，國家尚補助保費，國家補助保費之目的或性質，除鞏固政權、恩給性之政治意涵外，更係基於憲法、法律及社會國原則等要求而應共同承擔該任務，雖採行社會保險方式，但在財務責任之歸屬上仍應予以分擔¹⁰⁵。

採使用者付費、稅方式者，如我國長期照顧十年計畫中各項協助日常生活活動功能或工具性日常生活活動功能失能者之服務，目前服務對象以高齡者為主¹⁰⁶，包括照顧服務、居家復健、交通接送服務、營養餐飲服務以及對家庭照顧者提供喘息服務等。此等長期照顧服務，依服務對象之失能程度定國家補助之時數，在補助範圍內，由國家以租稅挹注補助服務提供者及服務使用者，另使用者亦須負擔部分費用，反映長期照顧任務責任及財務由國家與社會共同分擔，且為有效運

險準備、百分之五十供直轄市政府、縣（市）政府辦理社會福利支出之用，惟不得充抵依財政收支劃分法已分配及補助之社會福利經費。」

¹⁰⁴ 參照孫迺翊（2006），〈憲法解釋與社會保險制度之建構——以社會保險「相互性」關係為中心〉，《台大法學論叢》，35卷6期，頁261-263及265-275；鍾秉正（2005），〈社會保險基礎理論〉，《社會保險法論》，頁250-251，台北：三民。

¹⁰⁵ 參照蔡維音（2008），〈全民健保之憲法基礎與財政結構之連結〉，《全民健保財政基礎之法理研究》，頁65-66，台北：正典；葛克昌（2011），〈所得重分配——國家任務與團結互助社群〉，《台灣法學雜誌》，173期，頁96。

¹⁰⁶ 服務對象包括：65歲以上老人日常生活活動功能（Activities of Daily Living, ADLs）失能者、55歲以上山地原住民ADLs失能者、50歲以上身心障礙ADLs失能者、僅工具性日常生活活動功能（IADL）失能且獨居之老人。

用照顧服務資源導入使用者付費¹⁰⁷。又使用者負擔部分尚衡量使用者之經濟狀況，納入類似差別性規費之概念，社會福利國家在使用者負擔時亦應斟酌社會國原則，應依受領服務者之實有所得或推估所得徵收，即應為差別性規費負擔，使得經濟弱勢者對於公共服務、設施更能接近使用¹⁰⁸。以照顧服務為例，國家考量其對高齡失能者之照護亦應分擔責任，對一般經濟狀況之失能者，國家在補助時數範圍內補助 70%之費用，使用者負擔 30%；對於中低收入或是低收入高齡失能者，予以差別性負擔，中低收入者僅負擔 10%、低收入者無須自行負擔費用，使其得以更低之對價獲得照護服務（詳參表 1 長期照顧十年計畫照顧服務費用分擔）。尚若高齡者搭乘大眾運輸工具、進入康樂場所或文教設施，依老人福利法第 25 條應予半價優待，差價部分之財務來源亦多以租稅補助¹⁰⁹，且使用公營大眾運輸工具及育教設施（如故宮博物院）支付之車費或門票性質上為規費，係給予老年者差別性規費，落實規費法第 12 條及第 13 條¹¹⁰，此處亦屬社會國原則之展現。

¹⁰⁷ 參照內政部(2007),《我國長期照顧十年計畫——大溫暖社會福利套案之旗艦計畫(核定本)》，頁 56-57 及 201。

¹⁰⁸ 尚值注意者為差別性規費之憲法上界限，不得因社會國原則，對經濟優勢者徵收之規費費用高過費用填補原則，用以補助經濟弱勢者，僅得於費用填補、對等報償原則範圍內制定差別性規費，參照葛克昌（2011），〈所得重分配——國家任務與團結互助社群〉，《台灣法學雜誌》，173 期，頁 93-94。

¹⁰⁹ 如高雄縣老人免費乘車方案實施要點第 19 點、宜蘭縣老人及身心障礙者免費乘車實施要點第 10 點。但亦有以公益彩券盈餘支應者，如嘉義市（請參見嘉義市政府辦理 65 歲以上老人暨身心障礙者免費乘車實施計畫第 16 點）。且除法律規定之半價優待外，目前大多地方政府已進一步提供老年者免費搭乘大眾運輸工具。

¹¹⁰ 規費法第 12 條：「有下列各款情事之一者，業務主管機關得免徵、減徵或停徵應徵收之規費：一、各機關學校辦理業務或教育宣導。二、各機關學校間協助事項。三、重大災害地區災民因災害所增加之規費。四、因處理緊急急難救助所負擔之規費。五、**老人、身心障礙者、低收入戶之身分證明文件**。六、基於國際間條約、協定或互惠原則。七、其他法律規定得免徵、減徵或停徵者。」第 13 條：「有下列各款情事之一者，規費主管機關得免徵、減徵或停徵應徵收之規費：一、為維護財政、經濟、金融穩定、社會秩序或工作安全所辦理之事項。二、不合時宜或不具徵收效益之規費。三、基於公共利益或特殊需要考量。」第 13 條之立法理由亦謂：「……基於社會、經濟、文化或公共利益等政策考量，得經由規費主管機關免徵、減徵或停徵應徵收之規費。」

表1 長期照顧十年計畫照顧服務費用分擔

失能程度 費用分擔	補助時數 (小時／月)	經濟狀況	使用者負擔	國家補助
輕度	25	一般	30% (1,350 元)	70% (3,150 元)
		中低收入	10% (450 元)	90% (4,050 元)
		低收入	0	100% (4,500 元)
中度	50	一般	30% (2,700 元)	70% (6,300 元)
		中低收入	10% (900 元)	90% (8,100 元)
		低收入	0	100% (9,000 元)
重度	90	一般	30% (4,860 元)	70% (11,340 元)
		中低收入	10% (1,620 元)	90% (14,580 元)
		低收入	0	100% (16,200 元)

註：表格中照顧服務之國家補助時數、使用者與國家負擔費用以每月為計算單位。使用者與國家負擔費用計算方式為： $180\text{元} \times \text{補助時數} \times \text{使用者或國家負擔之比例}$ 。

資料來源：內政部我國長期照顧十年計畫及各縣市長期照顧管理中心網站，表格為筆者自製。

(二) 稅方式與社會保險方式之比較

上述提及在高齡化社會中社會福利國家所應承擔的眾多任務，在財務分擔方式上因應隨國家任務擴張之財政壓力、社會福利國家之發展等而呈現多樣面貌，有用稅方式支應，或以社會保險為主，尚有兼採使用者付費與稅方式者。使用者付費思維雖持續茁壯、擴張而不容忽視，但其是否可能因過度擴張、甚至濫用而擠壓到原以租稅支應之國家任務存有爭議，且自社會福利國家逐漸形成、社會保險誕生以來，傳統稅方式與社會保險方式兩者孰優孰劣之論爭即沸沸揚揚，並為各國社會福利領域主要採行的二種方式，其重要性不言可喻，值得探究二者之特點及差別。

對於稅方式或社會保險方式，由於會受涉及之國家社會任務種類（如醫療或老年年金給付）、提供對象（如提供一般人民或僅提供老年者）及具體採用稅或社

會保險方式中實際類型等而影響，必須承認很難一概論之而有共通的論斷¹¹¹。但一般而言，仍大致可從權利性、資產調查、財務獨立性、累進或逆進效果等方面探討兩者的差異，簡示如下表（表2 稅方式與社會保險方式之比較）。

由於租稅具有無對待給付之特性，國家得以對支出政策為長期規劃，並可不偏不倚地對人民給付不受其繳納稅款多寡影響，但也造成一般認為採取稅方式人民較不具權利得主張，相較於社會保險方式人民透過繳納保費而取得受領給付之權利；在提供某項社會給付時，該項社會給付本身並不具財務獨立性，較易受整體國家財政或規劃之影響，較會以資產調查之方式決定何人得取得該給付及給付之多寡，並易受政治力影響。不過，採稅方式時因課以累進稅率而有累進效果，較能所得重分配，降低貧富差距。

社會保險方式之特點即在於透過繳納保費，取得受領給付之權利，較具權利性，且保費與給付間之對價性較強，可避免產生採稅方式時對某一群體給付、對另一群體不給付之平等性問題；並透過社會保險強制納保之特性，使得受領給付之權利普遍化，削弱資產調查所產生的污名化及烙印負面效應；社會保險其財務獨立，須維持自身保費與給付間之總體平衡，財務分離得緩和、減輕受到國家財政以及政治力之影響。但社會保險採取均一保費，或按所得繳納保費但不能如同所得稅扣除成本費用，反而會產生累退效果對經濟弱勢者不利，或高估所得，另外人民不繳保費之情形亦多¹¹²。

¹¹¹ 參照碓井光明（2009），《社會保障財政法精義》，頁 63-64，東京：信山社。

¹¹² 以上稅方式與社會保險之差異，綜合參照：碓井光明（2009）《社會保障財政法精義》，頁 64-65，東京：信山社；宮島洋（2009），〈社會保障と税制——論点整理と問題提起——〉，國立社會保障・人口問題研究所編《社會保障財源の制度分析》，頁 16-18 東京：東京大學出版會；鍾秉正（2005），〈社會保險基礎理論〉，《社會保險法論》，頁 139，台北：三民；蔡維音（2008），〈全民健保之憲法基礎與財政結構之連結〉，《全民健保財政基礎之法理研究》，頁 87-88，台北：正典；西沢和彥（2011），《稅と社会保障の抜本改革》，頁 306，東京：日本經濟新聞出版社。

表2 稅方式與社會保險方式之比較

財務方式 差異點	權利性	資產調查	財務獨立性	累進或累退效果
稅方式	弱	強	弱	累進效果
保險方式	強	弱	強	累退效果

(三) 小結——從財產權保障與各群體間公平性再思考

稅方式與社會保險方式雖自權利性、資產調查、財務獨立性、累進或逆進效果等方面可概略看出其特點及差異，但這樣的差異亦是建構在抽象的兩者相互比較之上，在具體個案情形則未若理論如此絕對，如權利性概念本即具流動性，取得社會給付之權利亦受法律保障強弱影響，且社會保險財務若未能平衡，亦須調高保費、降低給付，既有權利亦可能受影響；是否產生累進或累退效果，則更須著重在稅種（如採累進稅率的所得稅或均一稅率的營業稅）、社會保險費的課徵方式（均一保費或依所得比例課徵），而無法僅單從採用稅或社會保險方式斷定¹¹³。

由各國的實際發展情況觀之，可看出稅方式與社會保險方式各有優劣，如北歐國家福利豐厚但稅賦高；英國公醫制度無須繳健康保險費即可就醫，但可能須等待數天以上效率較低；社會保險雖財務獨立，但維持平衡絕非易事，且社會保險制度（特別是全民保險）何以分離出原先以稅收支應之一般國家任務，以及如何調整、整合過去以租稅為主之財政收支體系與目前的社會保險體系亦為尖銳問題¹¹⁴。

且稅方式與社會保險方式在實際運作上之差異漸趨模糊，社會保險起初在德國生成時，其被保險人限於「特定群體間」有共同社會風險者，如勞工間之工業

¹¹³ 碓井光明（2009），《社會保障財政法精義》，頁 64-65，東京：信山社。

¹¹⁴ 參照葛克昌（2011），〈所得重分配——國家任務與團結互助社群〉，《台灣法學雜誌》，173 期，頁 97。

災害風險，特定群體間由於較為密切、彼此歸屬認同，而形成社會連帶、團結互助群體。而後社會保險被保險人群體範圍逐步擴張接近於全民，出現「全民」保險之概念，保費逐漸考量並加重所得重分配機能，保費與給付間原具有某程度對價性，但日漸淡薄，保險給付亦趨類似國家之給付，其性質接近於租稅，尤其是在保險人僅有單一或是極少數時更為明顯¹¹⁵。例如我國之全民健康保險，保險費基本上係依所得比例計算，斟酌所得重分配機能，保險人為單一的行政院衛生署中央健康保險局，因此全民健保費雖名為保險費，但亦有認為實質上具有租稅性質¹¹⁶。

從二種方式在各國的實際發展的優劣互見及實際運作差異漸趨模糊看來，很難認定何者為較好的制度，或可認為採取稅方式或社會保險方式係依該國歷史脈絡發展、民意趨向之選擇。值得注意者，一般民眾傾向認同由國家支應財源而承擔之任務（即前述所稱之稅方式），並希冀給付擴大、提高，蓋易受國家推行政策時「國家負擔、國庫支出」之說法及非自己負擔的思維影響，而忽略了國家支應之財源大多即係人民所繳納之租稅¹¹⁷。然而，稅方式與社會保險方式對人民最直接的影響，均為對其財產權之限制¹¹⁸，蓋租稅及社會保險費均為強制性公法上金錢給付義務。因此，國家承擔高齡化社會任務時，不論以租稅方式或社會保險方式推行，在課徵租稅或保險費時首應符合生存權保障之要求，並應遵守對人民財產權限制之界限¹¹⁹。現行情形在檢視時應將稅負擔加上社會保險費負擔一併考量，

¹¹⁵ 參照鍾秉正（2005），〈社會保險基礎理論〉，《社會保險法論》，頁137-139，台北：三民；西沢和彥（2011），《税と社会保障の抜本改革》，頁305-307，東京：日本經濟新聞出版社。

¹¹⁶ 如柯格鐘（2011），〈從納稅人權利保障談雙重稅捐負擔的防免——幾項台灣法實證面之觀察〉，葛克昌、湯貢亮、吳德豐主編，《兩岸納稅人權利保護之立法潮流》，頁318-319，台北：財團法人資誠教育基金會。

¹¹⁷ 參照碓井光明（2009）《社會保障財政法精義》；西沢和彥（2011）《税と社会保障の抜本改革》，頁28-29，東京：日本經濟新聞出版社。

¹¹⁸ 當然必須說明的是，社會保險制度仍涉及其他憲法上問題：強制納保、決定保險人對象受限制（如被保險人無法自行決定保險人，保險人僅有單一或極少數），可能限制人民之財產權、經濟行為自由以及私人保險業者之職業自由等。

¹¹⁹ 另有認為社會保險費，仍應和固有意義下的租稅同樣適用量能負擔原則、累進負擔、最低生活

是否已對人民財產權過度限制，目前通說以半數原則作為界限，蓋財產權附有社會義務，行使時應同時有利於公益，但仍應以財產私用性為主¹²⁰，確保個人對財產權之使用收益免於侵害，進而實現個人經濟自由、發展人格。另，在個別社會給付領域，無論國家欲採行稅方式或社會保險方式，首應著重者為各群體間之一致性、公平性，如目前我國長期照顧十年計畫，對全體老年失能者均係兼採稅、使用者付費方式，在未來長期規劃中亦將以全體老年失能者為規劃對象，甚至考量整合有需求之身心障礙者，而一併評估採稅方式或社會保險方式，而非就不同群體（如不同職業別）之老年失能者採取不同方式。又如基礎的老年經濟安全措施，我國在國民年金保險推行前，係社會保險與稅方式並行，勞工、公教人員、軍人係以社會保險方式作為第一層保障，農民、其他國民則有以租稅支應之老年農民福利津貼、敬老福利生活津貼、原住民敬老福利生活津貼，國民年金保險施行後，將其他國民納入國民年金保險對象亦以社會保險方式保障，目前僅剩農民老年經濟安全以稅方式支應，惟何以某一群人須自行繳納部分保費方得取得老年給付、某一群人即得以全體納稅人繳納之租稅支應其老年津貼，如此僅以職業別區分的老年經濟安全措施即與平等原則未盡相符。

費不得課稅之原則。若社會保險費依比例課徵，對於低所得者負擔沈重會造成逆進效果，或是低於最低生活費者仍須負擔社會保險費，均牴觸憲法量能負擔原則，請參照北野弘久（2003），〈應能負擔原則〉，《稅法學原論》，五版，頁142及160，東京：青林書院。

¹²⁰ 關於半數原則，參照葛克昌（2005），〈納稅人財產權保障〉，《行政程序與納稅人基本權》，增訂版，頁149及154-155，台北：翰蘆。

第三節 所得稅與高齡化社會

第一項 所得稅之特性及功能

租稅的各種稅種當中，所得稅為我國稅收來源之主要稅種。性質上，所得稅乃屬人稅，係以所得歸屬人為中心，斟酌個別納稅人情況整體衡量其主觀負擔能力，設有眾多免稅額、扣除額等，包含其是否有扶養親屬、醫療需求、社會保險負擔、居住需求等，而最能體現量能原則¹²¹。又，所得稅為直接稅，與每位納稅人直接相關，並透過稅捐申報使納稅人較感受到課稅的痛感、感受較為深刻，亦展現民主性¹²²。此外，所得稅利用累進稅率，具有所得重分配之功能，得縮小貧富差距，富有濃厚社會國思想。

因而，探討高齡化社會相關問題，即先自以與人民息息相關，最能體現量能原則，及反映社會國理想的所得稅為中心，加以開展。

第二項 以所得稅實現國家承擔之高齡化社會任務

所得稅具有重分配功能，又為屬人稅，得以其實徵、實現國家在高齡化社會所應承擔之任務，自量能課稅原則、累進稅率、社會政策目的租稅、負所得稅與稅額扣除幾方面探討。

一、量能課稅原則

量能課稅原則一般認為主要自平等原則導出，為平等原則之具體化，衡量納稅人之經濟負擔能力而課稅，相同負擔能力者應負擔相同之租稅，並為稅法結構性原則¹²³。有論者並認為量能原則不僅來自於平等原則，更係由憲法之概括自由

¹²¹ 參照葛克昌（2009），〈所得稅法基本概念〉，《所得稅與憲法》，三版，頁 2-3，台北：翰蘆；北野弘久（2003），〈應能負擔原則〉，《稅法学原論》，頁 159-160，東京：青林書院。

¹²² 參照北野弘久（2003），〈應能負擔原則〉，《稅法学原論》，頁 140，東京：青林書院。

¹²³ 參照黃茂榮（2005），〈稅捐法體系概論〉，《稅法總論（第一冊）》，二版，頁 148-150，台北：自版；陳清秀（2010），《稅法總論》，六版，頁 26-27，台北：元照；葛克昌（2009），〈法律原則

權、財產自由權、生存權、平等原則、社會國原則所共同導出¹²⁴。至於納稅人之經濟負擔能力，我國目前以所得、消費、財產作為衡量經濟負擔能力的稅捐客體。所有稅種均受量能負擔原則拘束，所得稅等直接稅及營業稅等間接稅皆不例外¹²⁵。我國憲法對於量能課稅原則並無明文規定，司法院解釋則多半以平等原則為依據，如司法院解釋釋字第 565 號、第 597 號等。

日本學者亦有主張量能課稅原則得自日本憲法第 13 條「個人的尊重」、第 14 條平等權、第 25 條生存權及第 29 條財產權保障共同導出，而強調量能課稅原則應作為憲法上原則，並認為量能課稅原則既係依能力平等負擔，即必然要適用累進稅率，而非比例稅，量能課稅原則係憲法保障社會權之體現，其具體化即為現代社會福利國家的責任及義務¹²⁶。並認為量能課稅原則除「量的負擔能力」之外，尚須考量「質的負擔能力」，勞務性所得（如薪資所得、退職所得）與資產性所得（如股利所得、不動產所得¹²⁷）相較其質的負擔能力較低，即為適例；又所得稅採取綜合所得稅制，將全部所得加總適用累進稅率，為衡量納稅人整體量的負擔能力，但對於所得仍予分類，計算方式及課稅方式略有不同，乃係在制度設計上對各種所得亦有斟酌質的負擔能力¹²⁸。

與稅法裁判》，《所得稅與憲法》，三版，頁 557-559，台北：翰蘆。

¹²⁴ 參照葛克昌（2009），〈法律原則與稅法裁判〉，《所得稅與憲法》，三版，頁 558-560，台北：翰蘆。

¹²⁵ 參照黃茂榮（2005），〈稅捐法體系概論〉，《稅法總論（第一冊）》，二版，頁 146-147，台北：自版；陳清秀（2010），《稅法總論》，六版，頁 32-33，台北：元照；葛克昌（2009），〈法律原則與稅法裁判〉，《所得稅與憲法》，三版，頁 562-563，台北：翰蘆。

¹²⁶ 參照北野弘久（2003），〈應能負擔原則〉，《稅法学原論》，五版，頁 137-139，東京：青林書院。

¹²⁷ 日本所得稅法第 26 條所稱之不動產所得係指依貸與不動產、不動產上所存在之權利、船舶或航空機之所得，除去已該當為事業所得或移轉所得者，如房屋租金、地租等。

¹²⁸ 參照北野弘久（2003），〈應能負擔原則〉，《稅法学原論》，五版，頁 160-162，東京：青林書院；金子宏（2007），《租稅法》，十二版，頁 171，東京：弘文堂；蔡茂寅（2010），〈稅課收入（上）〉，《月旦法學教室》，91 期，頁 76-77。但北野教授亦指出現行日本所得稅法對於所得分類及其金額計算，並未完全落實「質的負擔能力」，如「事業所得」除一般營利事業營利所得外，尚包含律師等自由業而生之所得及農漁業等自然產業營利之所得；利息所得、股利所得、土地等及有價證券之交易所得等採用分離課稅之特別措施，忽略質的負擔能力，甚至造成綜合所得適用累進稅率原則空洞化，亦違反量的負擔能力。

(一) 量能原則最基本之體現——最低生活費不得課稅

最低生活保障乃社會福利國家最基本之任務，其憲法上依據為生存權保障。而稅法與最低生活費間之關係，自生存權防禦國家侵害之自由權機能面向，應保障人民之最低生活費不得課稅，立法者於此並無裁量空間，且為量能原則最基本之體現。國家若在稅法制定侵害人民最低限度生活之課稅最低限，即係公權力以「作為」方式侵害人民生存自由，系爭稅法規定應屬違憲無效¹²⁹。

最低生活所需費用，呈現在社會救助法認定上，除考量食衣住行、健康基本需求，尚應涵括文化生活、人際交往之基本需求¹³⁰。在稅法上其主要表現在個人所得稅之免稅額，依生存權保障、量能負擔原則，個人所得僅有於超過個人及其家庭最低生活所需費用後，方有負擔能力¹³¹。而若低於最低生活所需者，應以維持其生存所需為先，由社會法領域提供給付補足其基本需求，其在稅法上並無負擔能力，不得對之課稅。否則，若國家仍先予課稅，嗣後再藉社會救助或租稅優惠的稅式支出補充、補足，不僅無效率，有學者更主張此已無異於國家居於家長身分管束人民，再以集權方式提供福利，而使人民喪失其自我決定、自我負責

¹²⁹ 參照北野弘久（2003），〈應能負擔原則〉，《稅法学原論》，五版，頁 149-150，東京：青林書院；柯格鐘（2007），〈論個人綜合所得稅之免稅額——大法官釋字第 415 號解釋與所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款規定評析〉，《月旦法學雜誌》，142 期，頁 278；蔡孟彥（2008），〈從憲法保障檢討扣免額（下）〉，《稅務旬刊》，2061 期，頁 9。另德國聯邦憲法法院則自人性尊嚴之保障推出，課徵租稅，不得侵及納稅人及其家庭維持人性尊嚴最低生存所需之金錢，為課稅權徵最低之界限。有學者對此表示贊同，認為最低生存所需不得課稅，乃基於人性尊嚴之保障，而與量能平等原則無關，不過其亦認為當論者主張量能原則不僅自平等原則導出時，認為最低生存所需不得課稅為量能原則之體現，論理上並無矛盾，進一步討論請見 Klaus Vogel 著，張永明譯（2010），〈租稅課徵權及其界限〉，Peter Badura, Horst Dreier 主編，蘇永欽等譯注，《德國聯邦憲法法院五十周年紀念論文集（下冊）》，頁 569-570, 583，台北：聯經。

¹³⁰ 日本由於其憲法第 25 條明文保障「健康且文化最低限度之生活」，相應地對於該國最低生活費應衡量「文化」生活費之要求，係更為明顯。

¹³¹ 參照葛克昌（1996），《國家學與國家法：社會國、租稅國與法治國理念》，頁 72-76，台北：月旦。司法院釋字第 692 號解釋黃茂榮大法官協同意見書亦謂：「……關於綜合所得淨額之計算，所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款之免稅額規定的規範目的即在於保障納稅義務人及其受扶養親屬之最低生活水準。此為人民之生存權之最基本的保障。」

之自由空間¹³²。

理論上，最低生活費應分別依納稅人及其扶養親屬所處地區等因素，考量其具體需求予以類型化，但若稅法基於簡化、稽徵便利，對所有人制定同一金額之免稅額，則必須盡可能涵蓋各區域等最低生活需求費用始可¹³³。

不過，至今在日本最低生活費和課稅最低限之關係，仍被認為是有寬泛裁量空間的立法裁量問題。例如東京地方裁判所昭和 55 年（西元 1980 年）3 月 26 日判決（日本勞動組合總評議會薪資者稅金訴訟之一審判決），對於薪資所得者主張最低生活費不得課稅部分，認為憲法第 25 條宣示國家應藉由積極參與保障人民生存權之基本權，其規範人民應享有「健康、文化最低限度生活」，係闡明人類除生物性生存外，亦應維持文化性需求，但兩者受各時代文化、經濟水準影響頗深，因而仍必須綜合考量該社會的文化水準、生活模式、國民經濟及國民情感等，故關於制定課稅最低限、認定判斷何為健康且文化最低限度之生活，應交由立法者為合目的性之裁量判斷，若其判斷為不當之裁量，立法者應負政治責任而不直接生違憲違法之問題。但是若立法者制定之課稅最低限無視於現實的生活條件，至一見明白程度（顯然）的過低情形時，即生違反憲法第 25 條之意旨而違憲之問題¹³⁴。又，大阪高等裁判所昭和 56 年（西元 1981 年）6 月 26 日判決，認為憲法規定租稅之課稅要件應以法律定之，即委由立法者為之，立法者應基於其權限，從

¹³² 參照黃士洲（2006），〈扶養親屬免稅額的列報與婚姻、家庭的制度性保障——從最高行政法院 92 年判字第 1206 號與台北高等行政法院 93 年簡字第 708 號判決論起〉，《月旦法學雜誌》，138 期，頁 150。

¹³³ 參照北野弘久（2003），〈應能負擔原則〉，《稅法学原論》，五版，頁 150-151，東京：青林書院；柯格鐘（2007）。〈論個人綜合所得稅之免稅額——大法官釋字第 415 號解釋與所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款規定評析〉，《月旦法學雜誌》，142 期，頁 291。

¹³⁴ 參照北野弘久（2003），〈應能負擔原則〉，《稅法学原論》，五版，頁 151，東京：青林書院；尾形健、葛西まゆこ、遠藤美奈著，加藤智章等編（2009），《社會保障、社會福祉判例大系第 1 卷憲法と社会保障制度》，頁 129-130，東京：旬報社。

該判決之第二審和第三審判決見解，基本上和第一審相同。該判決完整內容，請見 <http://www.courts.go.jp/hanrei/pdf/09F9A7D1D62571B749256D41000B0EEB.pdf>（最後瀏覽日：11/3/2011）。

技術、政策上見解自由裁量制定課稅要件，除非立法者逾越裁量權限明顯欠缺合理性，方生違憲疑義。而甚至認為是否自稅捐客體中將對應於（相當於）最低生活費之所得部分去除，僅係租稅政策問題，並不生違反憲法第 25 條之疑義¹³⁵。

德國憲法解釋見解，依學者引述，德國聯邦憲法法院 1992 年 9 月 25 日判決，就此問題肯認立法者應有立法裁量權斟酌經濟、社會條件決定所得稅法之課稅最低限（即，得扣除最低生活所需費用之基本免稅額），但立法者之裁量權限，須斟酌若立法者於社會救助法中已對最低生活所需費用考量作出決定，立法者即有義務將稅法之基本免稅額高於社會救助法之最低生活所需費用，以免侵及人民生存權，否則即為違憲¹³⁶。

又，有學者引介德國聯邦憲法法院 2010 年第二類失業金之判決，雖仍維持立法者有形成空間，但在具體化最低生存基礎時，提出新的程序正當性基準，要求立法者須表明「透明並切合實際的測定程序，使得其最低生存基礎之界定是如何符合事實上之需求成為一可理解的過程；其計算最低生存基礎之程序必須符合憲法保障『適於人性尊嚴之生存』的意旨」¹³⁷。

我國目前社會救助法第 4 條第 2 項新修正最低生活費之認定標準（2011 年 7 月開始施行），自 1997 年修正由主管機關依中央主計機關所公布當地區最近一年平均每人「消費支出 60%」訂定，改為平均每人「可支配所得中位數 60%」，改與歐盟、OECD 等國同樣採取相對貧窮線標準，除能滿足人民基本消費外，更維護其基本權利與尊嚴，並減少過去依消費支出比例易受抽樣產生極端值及經濟波

¹³⁵ 第三審判決維持第二審之見解。本判決網址：<http://www.courts.go.jp/hanrei/pdf/6C9F4720C71FD3EF49256D41000A78C9.pdf>（最後瀏覽日期：8/30/2011）

¹³⁶ 參照葛克昌（2010），〈納稅者權利之立法與司法保障〉，葛克昌編，《納稅人權利保護——稅捐稽徵法第一章之一逐條釋義》，頁 39-40，台北：元照。相同見解，請參照北野弘久（2003），〈應能負擔原則〉，《稅法學原論》，五版，頁 154，東京：青林書院。

¹³⁷ 詳請參見蔡維音（2012），〈社會救助與個人綜合所得稅對最低生存基礎界定之交互考察〉，台灣大學法律學院公法學研究中心主辦，《第一屆翁岳生教授公法學術研討會》論文集，頁 8-10。

動影響，較為穩定、客觀¹³⁸。適用新標準後，台灣省 2011 年度的每人每月最低生活費為 10,244 元，另其他地區最高者為台北市 14,794 元，最低為金門縣及連江縣 8,798 元（詳請參照表 3 2010-2011 年度社會救助法之最低生活費標準及家庭生活扶助費）。

國家應維持人民合乎人性尊嚴之最低生活，對於低於最低生活所需者，基於憲法生存權保障之一致性要求，不論在何領域國家均有保護照顧義務，立法者既已對於社會救助法中的最低生活費考量作出決定，且社會救助為社會安全最後手段，其應為各法令中最嚴格定義者，稅法上最低生活費無理由低於社會救助法標準；又，社會救助法中最低生活費之計算方式乃以法律明定，相較於所得稅法免稅額由於起初立法基準較不明確難以依循，而後逐次立法過程中易流於各提案間之喊價，社會救助法中立法者之裁量決定較具透明性及民主性，實值參考，因而在所得稅法上之免稅額至少須與其一致或應高於社會救助法的最低生活費，人民方有餘力維持生活、發展自我，擁有其經濟自由及競爭之驅動力，否則對低於最低生活所需者一面先予課稅，嗣後另一面給予其社會給付，不僅無效率，對無負擔能力者課稅亦違反量能原則，更侵及人民生存權及其他發展自由。且由於侵及生存權，應採較嚴格之審查基準¹³⁹，縱為國家財政等公益理由或認侵害人民財產權甚微，原則上仍不認為符合比例原則而無違憲疑義。

因此，應認為在所得稅法之免稅額低於社會救助法最低生活費範圍之下，租稅立法者並無裁量空間，否則係侵及生存權而違憲，而當高於社會救助法最低生活費標準時，租稅立法者方有裁量權。

¹³⁸ 參照立法院公報處（2010），《立法院公報》，99 卷 80 期，頁 83-85, 88-89 及 99；林萬億（2011），〈解讀社會救助法〉，《法律扶助》，34 期，頁 37。採取相對貧窮概念來定義貧窮，使得貧窮不再只是需求的問題，而是考量到個人、家庭在飲食、住宅、衣被、醫療照顧、社會參與或其他維持適當的生活標準的項目上，相對於他人感受到明顯不足，有相對的被剝奪感；或不只在所得上，在社會、經濟、教育、就業、政治、文化、環境等面向均長期處於不利的地位，致其生活機會長期受到侷限的社會排除，詳請參見林萬億（2010），《社會福利》，頁 185-188。

¹³⁹ 參照葛克昌（1996），《國家學與國家法：社會國、租稅國與法治國理念》，頁 205，台北：月旦。

須予以釐清者，往往有將所得稅法之免稅額加上標準扣除額甚至薪資所得特別扣除額，再與社會救助法上的最低生活費相較，而認為我國所得稅法實已顧及納稅人生存權保障之誤解。然而，雖我國現行免稅額、標準扣除額、列舉扣除額及特別扣除額等規範體系有混雜紛亂之處，惟自其制度設計與體系仍可大致推出，免稅額應係考量生存權保障的最低生活費概算扣除，而現行扣除額乃最低生活費之外，衡量納稅人及其家庭一般生活必要需求¹⁴⁰或營業必需支出費用之個別情狀而設置者。其他個人及其家庭生活必要者，如醫藥費、生育費、租金費用、購屋貸款利息、教育學費、災害損失費用、身心障礙者需求費用等；營業必需支出費用，如財產交易損失、薪資所得成本費用¹⁴¹。

免稅額與扣除額之內容有所不同，不得混為一談。扣除額中的購屋貸款利息、房屋租金費用、醫藥費、生育費、教育學費等，雖與最低生活費不得課稅的免稅額在居住、醫療、教育方面有部分重疊，惟在現行法下縱將免稅額加上標準扣除額衡量，不僅在數額上仍有所不足（如免稅額過低、標準扣除額未考量至受扶養親屬需求），且設有列舉扣除額之重要意涵寓在得予斟酌納稅人及其家庭的個別情狀（如該家庭於該年度或長期家屬患有重病需較大筆醫藥費者）而核實列報，以及應有我國在面臨房價高漲下，對於攀高的居住費用之斟酌，減少其壓縮其他生活費用之特殊意涵。且社會救助法中，除以家庭生活扶助現金給付補足人民最低生活需求外，尚有斟酌中、低收入戶個別實際生活必要情狀提供之醫療補助、急難救助、災害救助，以及教育補助、租金補助等特殊項目。

¹⁴⁰ 同樣肯認免稅額應為最低生活費不得課稅之展現，標準扣除額及列舉扣除額乃反映維持一般生活費所必要之費用，或部分供作最低生活需求費用之補充，但在個別扣除額項目及論述略有不同，進一步討論請參見柯格鐘(2009)，〈論家庭所得課稅制度——兼評大法官釋字第三一八號解釋〉，《東吳法律學報》，20卷4期，頁132-134；吳金柱(2008)，《所得稅法之理論與實用(上)》，頁753-758，台北：五南。。

¹⁴¹ 就我國現行所得稅法體系結構而言，學者有認為依客觀淨值原則，應將其規範於所得稅法第14條第1項各類所得計算方式中；或認有租稅優惠部分，則應列於所得稅法第4條。詳請參見柯格鐘(2009)，〈論家庭所得課稅制度——兼評大法官釋字第三一八號解釋〉，《東吳法律學報》，20卷4期，頁135-137；吳金柱(2008)，《所得稅法之理論與實用(上)》，頁755-756，台北：五南。

2011 年度綜合所得稅免稅額原則上每人每年為 82,000 元（年滿 70 歲之老年者為 123,000 元）¹⁴²，平均每月僅約 6,833 元，與社會救助法的家庭生活扶助費給付相較，顯見不敷人民最低基本生活需求，且差距甚大。所得稅免稅額對於納稅人之最低生活費既考量納稅人之納稅成本及稽徵機關之稽徵成本，並非核實計算，而採取概算金額，就目前而言至少應高於社會救助法台灣省低收入戶收入最低類別之家庭生活扶助現金給付每人每月 9,829 元（請參照表 3 2010-2011 年度社會救助法之最低生活費標準及家庭生活扶助費），全年為 117,948 元。在未來則應客觀、合理地依每年度、各地區等情形訂定免稅額之標準，盡可能涵蓋每人實質的最低生活費金額¹⁴³。



¹⁴² 參照財政部 99 年台財稅字第 09904905830 號函釋。

¹⁴³ 仍須注意者，社會救助法對於低收入戶之定義除最低生活費之所得標準外，尚有財產之限制，目的在於界定何者需要國家救助及其需求程度，為保障人民生存基礎所需而由國家給予給付補充。實際上由於社會救助法計入家庭人口範圍、財產範圍、擬制所得之規定過於嚴格，使得許多經濟相當弱勢者仍無法符合低收入戶之資格，目前低收入戶之人數仍十分的低，受學者及監察院所批評，如林萬億（2011），〈解讀社會救助法〉，《法律扶助》，34 期，頁 38-41；監察院 99 內正 3 號糾正案及 0980800079 號調查報告。社會給付標準認定嚴格亦受我國殘補式社會福利的傾向影響，但在所得稅法之免稅額參考社會救助法的最低生活費基準、家庭生活扶助費，無須衡量納稅人財產多寡、對有工作能力但無就業者擬制所得等，蓋每個人民均有為維持最低生活所需之費用，不因其貧富、有無工作而有差異，維持生活必需有餘後方有負稅能力，基於生存權均不得就此部分所得課稅，兩者之目的、機能仍有不同。社會救助法新修正最低生活費基準的美意不因此而減損，所得稅法應借鑑立法者在更具民主性及透明性討論下決定之最低生活費，並至少達到與其相同之一致性要求。

表 3 2010-2011 年度社會救助法之最低生活費標準及家庭生活扶助費

地區別	台灣省	台北市	高雄市	新北市	台中市	台南市	金門縣 連江縣
2010 年度 最低生活費	9,829	14,614	11,309	10,792	無資料	無資料	7,400
2010 年度 低收入戶收入 最低類別之家 庭生活補助費 (生活扶助)	9,829	14,152： 第三口以上 11,246	10,991	9,829	無資料	無資料	6,500： 第三口以上 5,025
2011 年度 修法前 最低生活費	9,829	14,794	10,033	10,792	9,945	9,829	7,920
2011 年度 修法後 最低生活費 (2011/7~)	10,244	14,794	11,146	11,832	10,303	10,244	8,798
2011 年度 低收入戶收入 最低類別之家 庭生活補助費 (生活扶助)	9,829	14,152： 第三口以上 11,246	10,991	9,829	9,945	9,829	6,500： 第三口以上 5,025
2011 年度 修法後 中低收入戶 所得標準	15,366	18,755	16,719	17,748	15,455	15,366	13,197
單位：（新台幣）元／每人每月							
資料來源：內政部社會司「社會救助」網站， http://sowf.moi.gov.tw/10/new10.htm 及 http://sowf.moi.gov.tw/10/news/99_低收入戶生活扶助現金給付.doc （最後瀏覽日：11/5/2011）。							

（二）所得稅法扣除額

所得稅法扣除額之目的在於使納稅人及其家庭在最低生活費以外，得扣除其一般生活必要需求或營業必需支出之費用，如醫藥費、生育費、租金費用、購屋貸款利息、教育學費、災害損失費用、身心障礙者需求費用等。此亦為基於量能原則之要求，必須留有維持生活所必要部分不得課稅。學者更有倡議為貫徹量能原則，應將所得稅所有的扣除額自現行的所得扣除方式，改為稅額扣抵（自稅捐

債務稅額中扣除) 之方式¹⁴⁴。

而，扶養親屬免稅額雖得扣除扶養老年者之最低生活費用，然當民法扶養義務不僅在最低生活限度，且往往扶養費用均高於最低生活費用，稅法若僅於最低生活限度予以尊重，超過部分又無法扣除費用，將產生民法與稅法間內在的強大矛盾¹⁴⁵。例如，對於自我照顧能力缺乏的老年者照護費用，在現行所得稅法中幾乎不得扣除，照護費用乃維繫生存及健康之必要費用，且費用相當高昂，卻不得扣除，即無貫徹量能原則之要求。

二、累進稅率

累進稅率 (progressive rate) 係指租稅隨所得金額、財產價額等課稅標準增加，稅率遞增之累進構造¹⁴⁶。以納稅人負擔能力作為直接基準而課徵的租稅，通常採累進稅率；反之，不直接以納稅人負擔能力作為基準而課徵的租稅，通常採對所有納稅人一律相同的單一比例稅率 (flat rate)。且由於在稅捐客體中「所得」最適合衡量納稅人負擔能力，配合超額累進稅率，最能達到依負稅能力公平分配租稅負擔，以及財富重分配之要求，因此在許多國家中的所得稅及遺產稅均採用超額累進稅率¹⁴⁷。

最初比例稅與累進稅之消長背景，乃發生在 19 世紀末。19 世紀當時自由主義思想興起，強調國家行為不得干預經濟與社會，租稅亦不應作為引導工具，應維持絕對的租稅中立性，租稅負擔亦以比例稅最為適當。但在 19 世紀末工業化後，財富分配不均、勞資對立，開始引進以租稅作為社會政策工具之理念，實行社會政策，調整財產之分配，此種理念影響此後累進稅制及其他社會政策目的租稅之

¹⁴⁴ 北野弘久 (2003)，〈應能負擔原則〉，《稅法學原論》，五版，頁 169，東京：青林書院。

¹⁴⁵ 參照 Klaus Vogel 著，張永明譯 (2010)，〈租稅課徵權及其界限〉，Peter Badura, Horst Dreier 主編，蘇永欽等譯注，《德國聯邦憲法法院五十周年紀念論文集（下冊）》，頁 578-585，台北：聯經。

¹⁴⁶ 蔡茂寅 (2010)，〈稅課收入（下）〉，《月旦法學教室》，93 期，頁 75；金子宏 (2007)，《租稅法》，十二版，頁 152，東京：弘文堂。

¹⁴⁷ 參照金子宏 (2007)，《租稅法》，十二版，頁 74 及 152，東京：弘文堂。

導入¹⁴⁸。

關於累進稅率的正當性基礎¹⁴⁹，有認為係基於量能原則，蓋量能平等原則係依能力平等負擔，而非劃一比例稅的平等，因此量能原則必然要適用累進稅率¹⁵⁰。但有認為累進稅率並非自量能原則之要求而來，因量能原則僅係要求依負稅能力負擔稅捐，負稅能力高者應負擔較多稅捐，課以比例稅率亦無違量能原則之要求¹⁵¹；稅率高低主要應與國家財政需求相關，與量能原則關係不大，且累進稅率之重分配目的其本質即係對富者不平等之差別待遇，與依負擔能力課徵之量能平等原則不同，但量能原則對於累進稅率之制約即在於不得過度¹⁵²。不過，基本上學者均認為累進稅率係為達成憲法上社會國原則之要求，其帶有濃厚的社會政策目的，而進行財富重分配，導正、改善在市場自由經濟中經濟弱勢者之競爭機會，累進稅率因其他經濟弱勢人民之需求取得正當性¹⁵³。

我國所得稅即採累進稅率，而非比例稅率，應稅所得愈高，每級距的超額部分適用稅率亦愈來愈高，最高邊際稅率為 40%。我國憲法雖未明文規定累進稅制，但自憲法上社會國原則、財產權附有社會義務及節制資本等精神觀之，應認其具

¹⁴⁸ 參照葛克昌（1996），〈稅法與民生福利國家〉，《國家學與國家法：社會國、租稅國與法治國理念》，頁 185-187，台北：月旦。

¹⁴⁹ 從經濟學的邊際效用理論而言，當納稅人所得越高，課以相同比例的稅捐負擔對其負擔邊際效用會遞減，從而其負擔能力即較高，因而課以累進稅率方符合犧牲平等，參照柯格鐘（2009），〈憲法解釋與量能課稅及實質課稅原則〉，司法院主辦，《司法院大法官九十八年度學術研討會——憲法解釋與納稅人之權利保障論文集（上冊）》，頁 16-17。

¹⁵⁰ 參照北野弘久（2003），〈應能負擔原則〉，《稅法学原論》，頁 138-139，東京：青林書院；葛克昌（1996），〈租稅國危機及其憲法課題〉，《國家學與國家法：社會國、租稅國與法治國理念》，頁 122 註 64，台北：月旦。

¹⁵¹ 陳清秀（2010），《稅法總論》，六版，頁 35，台北：元照。

¹⁵² 參照葛克昌（2005），〈量能課稅原則與所得稅法〉，《稅法基本問題：財政憲法篇》，增訂版，頁 174，台北：元照；葛克昌（1996），〈租稅國危機及其憲法課題〉，《國家學與國家法：社會國、租稅國與法治國理念》，頁 122-123，台北：月旦。

¹⁵³ 詳細討論，請參照葛克昌（1996），〈租稅國危機及其憲法課題〉，《國家學與國家法：社會國、租稅國與法治國理念》，頁 122-123，台北：月旦；陳清秀（2010），《稅法總論》，六版，頁 35，台北：元照；蔡茂寅（2010），〈稅課收入（上）〉，《月旦法學教室》，91 期，頁 70；金子宏（2007），《租稅法》，十二版，頁 76，東京：弘文堂。

有合憲性¹⁵⁴。又，我國之遺產稅及贈與稅由於係所得稅的補充稅，過往亦採累進稅率，且財富重分配的社會政策目的更強，最高邊際稅率高達 50%，但 2009 年修正時考量遺贈稅稅率過高，易生規避誘因、不利資本累積，應兼顧經濟發展、社會公義、國際競爭力等，而將遺產稅及贈與稅稅率改為單一的比例稅率 10%。事實上在 1980 年代以降，國際間對於所得稅稅率趨向平緩化、比例化，倡議廣稅基、低稅率，累進性有緩和的傾向。遺產稅得以將財富重分配確保機會的平等，不過從世界各國的稅制中來看，有些國家沒有遺產稅或繼承稅，美國晚近亦廢除了遺產稅制¹⁵⁵。自此等稅制改革方向，或可看出適用累進稅率的空間正持續面臨退縮。

惟，現今社會中家庭結構變遷（單身、單親家庭增多）復以人口高齡化¹⁵⁶，使得貧富差距更形加劇，不僅是家庭間的貧富差距大，隨年齡越長在同齡者間的所得差距亦趨擴大，也就是產生高齡者間貧富差距更為擴大的問題¹⁵⁷。同齡者在年輕的時候，雖其一經濟較為弱勢，另一為經濟強勢的富者，但由於人生仍長，且在市場自由經濟下貧富、階級的流動快，經濟弱勢者經濟情況改善的可能性較高，而減少兩者間差距；而若步入中高齡後，經濟弱勢者的儲蓄、資產積累本即較少，又因產業結構轉為工商業為主，其在勞動市場之競爭力大幅下降，薪資較低、求職不易，較難賺取足夠所得以維持老年生活，因而在中高齡時與同齡者間的貧富差距會越來越擴大。在內政部 97 年低收入戶生活狀況調查中，低收入戶人口中無工作者即以「身心障礙致不能工作」及「高齡」無工作能力者居多（詳請參表 4 低收入戶無工作者之工作能力狀況比例），且成為低收入戶亦以戶內人口均

¹⁵⁴ 參照葛克昌（1996），〈租稅國危機及其憲法課題〉，《國家學與國家法：社會國、租稅國與法治國理念》，頁 122，台北：月旦。

¹⁵⁵ 參照增井良啓（2007），〈税制の公平から分配の公平へ〉，江頭憲治郎、碓井光明編，《法の再構築 I 国家と社会》，頁 73 及 76，東京：東京大学出版会。

¹⁵⁶ 實證數據，如內政部 97 年低收入戶生活狀況調查，其中單身戶、單親家庭（低收入戶家計負責人未婚者有 34.57%，離婚、分居或喪偶者合計更高達 45.23%）及中高齡和老人的人口比例較 93 年調查結果增加，詳請參照內政部統計處，網址：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/Survey/97 年低收入戶.doc>（最後瀏覽日期：11/17/2011）

¹⁵⁷ 參照增井良啓（2007），〈税制の公平から分配の公平へ〉，江頭憲治郎、碓井光明編，《法の再構築 I 国家と社会》，頁 76-77，東京：東京大学出版会。

無工作能力或無工作能力者眾多為主要原因，低收入戶家計負責人並認為脫離貧困之方法，除政府提供社會給付外，以「盼子女長大就業」重要度最高，寄望於下一代的年輕子女改善家中經濟，亦略可看出中高齡者越難改善經濟困窘情形。

在高齡化社會下，應積極因應高齡者間貧富差距持續更為擴大之問題，不應一味追求促進經濟發展、國際間競爭力，趨向緩和累進性、改採比例稅率，而無視社會資源分配不均，忽略憲法上社會國原則之要求，應重視並善用累進稅率財富重分配之功能，可減緩富者愈富、貧者愈貧的經濟上差距，並得將富者繳納的稅收用以提供經濟弱勢者的需求、改善其地位並協助其脫貧，以避免造成高齡貧窮無法反轉的嚴重後果。



表4 低收入戶無工作者之工作能力狀況比例（2008年6月底）

狀 況 分 身	無工作能力				有工作能力			
	身心 障礙 致不能 工作者	高齡	重傷病 需三個 月以上 長期 療養者	未滿 16歲者	其他	非在學 學生 (16歲以 上)	在學 學生 (16歲以 上至未滿 25歲)	其他
家計負責人	42.72	40.44	7.46	1.18	0.25	6.46	1.49	無
戶內 16 歲以 上人口	30.41	27.35	5.89	無	0.47	11.38	24.12	0.38

單位：%。

資料來源：「97 年低收入戶生活狀況性別分析」，
內政部網站 <http://sowf.moi.gov.tw/stat/sex/genderstat9802.doc>（最後瀏覽日期：11/17/2011）

三、社會政策目的租稅

社會政策目的租稅之導入，可溯源自 19 世紀末工業化後，產生財富分配不均、勞資對立等社會問題，因而逐漸以租稅作為社會政策工具，實施社會政策，調整財產之分配¹⁵⁸。其可能係以租稅優惠、租稅特別負擔或目的稅之方式展現，前二者乃違反量能原則，而減輕、免除或加重租稅負擔，以達管制、誘導之目的，而目的稅有用作管制誘導工具者，或仍依量能原則向一般納稅人，而非特定人課徵之指定用途稅，僅係其稅收運用指定用於特定的社會政策¹⁵⁹。

而社會政策目的之租稅優惠雖得以租稅實現社會政策目的，然須將免稅要件以法律明定，符合國會保留原則以外，因租稅優惠乃犧牲量能原則，為量能原則

¹⁵⁸ 參照葛克昌（1996），〈稅法與民生福利國家〉，《國家學與國家法：社會國、租稅國與法治國理念》，頁 187，台北：月旦。

¹⁵⁹ 參照葛克昌（2005），〈量能原則為稅法結構性原則——與熊偉台北對話〉，《稅法基本問題：財政憲法篇》，增訂版，頁 329-330，台北：元照。另，日本亦有倡議將消費稅朝向目的稅之改革風潮，鑑於其具有廣大、穩定稅收來源，將稅收指定用於高齡社會老年者保障、社會保障（福祉目的化），如日本稅制調查會（2003），〈少子・高齡社会における税制のあり方〉，頁 7-8，載於日本內閣府稅制調查會網站 <http://www.cao.go.jp/zeicho/tosin/pdf/150617.pdf>（最後瀏覽日：3/26/2012）。

之例外，更須留意在實現社會政策目的之同時，是否侵及量能原則之核心領域，對於其他自由權形成干擾，以及權衡量能原則之犧牲與社會政策公共利益之增進¹⁶⁰，否則將形成租稅優惠氾濫，侵及租稅公平，妨礙人民經濟自由之嚴重後果。我國稅捐稽徵法第 11 條之 4 第 1 項亦明定：「稅法或其他法律為特定政策所規定之租稅優惠，應明定實施年限並以達成合理之政策目的為限，不得過度。」即在要求立法者制定租稅優惠時，必須指明其管制誘導目的，而表明其於立法時已衡量量能原則之犧牲與管制誘導目的公共利益之增進，並認為其公益目的具有優先性¹⁶¹。

國家基於憲法社會國原則、其他國家目標條款或基本權保護照顧功能，所為之社會政策目的租稅優惠，在違憲審查時一般具有較高的合憲性基礎，或不被認為是租稅優惠，因其實為量能原則內涵本應斟酌而體現者¹⁶²。

國家對於高齡者健康、經濟保障均有責任，在所得稅法上為達促進高齡者保障之社會政策目的，亦有以租稅優惠為之者。諸如雇主自願性為員工預先提列、提撥退休金，或投保團體壽險，國家基於老年者經濟安全保障之目的，允許雇主作為費用扣除，以租稅優惠鼓勵雇主提供員工福利；對老年者及扶養親屬為高齡者提高 50% 之免稅額；以及對於退職所得給予較輕稅負等，體現憲法第 155 條、第 153 條、增修條文第 10 條第 8 項，以及生存權、婚姻家庭制度性保障之積極形

¹⁶⁰ 參照葛克昌（2005），〈租稅優惠、平等原則與違憲審查——大法官釋字第五六五號解釋評析〉，《稅法基本問題：財政憲法篇》，增訂版，頁 292，台北：元照。

¹⁶¹ 參照葛克昌（2011），〈納稅人權利保護立法及檢討——稅捐稽徵法第一章之一評析〉，葛克昌、湯貢亮、吳德豐主編，《兩岸納稅人權利保護之立法潮流》，頁 44-45，台北：財團法人資誠教育基金會。

¹⁶² 同旨，請參見葛克昌（2005），〈租稅優惠、平等原則與違憲審查——大法官釋字第五六五號解釋評析〉，《稅法基本問題：財政憲法篇》，增訂版，頁 294-295，台北：元照；北野弘久（2003），〈應能負擔原則〉，《稅法学原論》，五版，頁 163，東京：青林書院；林明昕（2004），〈原住民地位之保障作為「基本權利」或「基本國策」？〉，《憲政時代》，29 卷 3 期，頁 353-354。葛克昌氏稱此種租稅優惠為「基本權促進性租稅優惠」，為促進誘導某些基本權實現者，因具有憲法委託，違憲審查密度較低。林明昕氏探討基本國策與基本權之關係時，認為基本國策對基本權亦產生限制，蓋國家在實現基本國策之義務時，可能對其他無受益之群體基本權產生限制，而此時基本國策即可作為比例原則審查時之公共利益憲法基礎。

成。

四、負所得稅與稅額扣抵

(一) 負所得稅之源起及發展趨勢

負所得稅制度（negative income tax）乃係自無條件給付所有人生活必需所得之基礎所得（basic income）概念衍生而來。佛利曼（Milton Friedman）曾提出負所得稅制度用以替代社會福利支出，得以現金給付、具體針對貧窮問題且具全面性，可取代各項五花八門均係為減輕貧窮而提供的社會給付，將基礎所得之理想在稅制上予以實現。負所得稅係統合社會給付和稅制，給付低於一定所得標準者一定比率的差額。

其中利用可退還的稅額扣抵機制（refundable tax credit，給付つき税額控除），將負所得稅制度具體化之代表為美國的 EITC（earned income tax credit，勞務所得稅額扣抵）¹⁶³。此類可退還稅額扣抵制，係指對於一定所得以上的家庭適用稅額扣除；在所得較低無法扣除的情形則將一定比率差額作為社會給付而以金錢給付。**主要目的即在實行涵蓋適用稅率極低或是在課稅最低限以下之低所得家庭，均得受益之社會政策目的租稅措施。**

當時將此種可退還稅額扣抵制導入稅制之主要背景在於，1980 年代左右先進國家的稅制改革開始走向調降所得稅累進稅率及擴大稅基、各類租稅中所得稅所占比重下滑，具累退效果之營業稅比重提高，使得高所得者負擔減輕、低所得者相對負擔加重，以及財政惡化等問題。因此，鑑於強化所得重分配功能，檢討將所得稅與人相關的扣除額自對高所得者有利的「所得扣除」，改為對低所得者亦有利的「稅額扣除」或「可退還稅額扣抵」。

基於所得重分配、對貧困者之就業促進及兒童支援等社會政策目的，國際間

¹⁶³ 望月爾(2010)〈給付付き税額控除の現状と課題——アメリカのEITCの経験をふまえて——〉，日本租稅理論學會編，《社會保障與稅制》，頁 70-71，京都：法律文化社；Milton Friedman 著，謝宗林譯（2010），〈減輕貧窮〉，《資本主義與自由》，頁 269-273，台北：博雅書屋。。

如美國、英國、法國、荷蘭等已紛紛實行勞務所得稅額扣抵或兒童稅額扣抵等可退還的稅額扣抵制度，導入藉由租稅之給付措施。在亞洲部分，目前韓國亦已以勞務所得稅額扣抵方式導入可退還稅額扣抵制度¹⁶⁴。

(二) 美國 EITC (勞務所得稅額扣抵)

美國 EITC 制度 (earned income tax credit, 勞務所得稅額扣抵¹⁶⁵) 早在 1975 年開始採用，為負所得稅之體現，制度設計上係可退還的稅額扣抵，具有相當濃厚的社會政策目的。其追溯至憲法上依據即為生存權保障，由於稅法過去傳統免稅額、標準扣除額等功能上不足，無法關照適用稅率極低或低於課稅最低限之經濟弱勢家庭作出修正，並考量稅制與社會福利制度間之密切關連，彼此為另一制度之延伸，減少二者分別實行時產生之無效率及不協調。EITC 即係以租稅方式對低所得者提供救助，將累進稅率延伸至最低級距適用負的稅率，給予給付¹⁶⁶。

另一方面，EITC 制度亦係鑑於美國推行社會福利所衍生福利依賴之問題，將社會福利與工作連結，對勞務所得分三階段適用高至低、直至零的稅率，依序為逐漸增加 (phase-in) 階段、中間階段、逐漸消除 (phase-out) 階段，目的在於增進窮困者工作之誘因，因而僅有就業之窮困者方符合資格。不過在勞務所得達到逐漸消除 (phase-out) 階段時，稅率減少可能反而對勞動者產生無須賺取那麼多所得之效果。在 1993 年修正時，亦採納協助家庭養育子女之政策目的，大幅增加有扶養兒童家庭之扣抵額¹⁶⁷。另外，論者亦指出 EITC 制度設計上十分複雜，導致低

¹⁶⁴ 望月爾(2010)〈給付付き税額控除の現状と課題——アメリカのEITCの経験をふまえて——〉，日本租税理論学会編，《社会保障と税制》，頁 69 及 71-72，京都：法律文化社。

¹⁶⁵ 須注意者，勞務所得的適用範圍，係指排除資產性所得，因此除薪資所得外，尚包含自營業者之勞動所得。藤谷武史 (2009)，〈給付付き税額控除と「税制と社会保障制度の一体化」？〉，《新世代法政策学研究》，3 卷，頁 310。

¹⁶⁶ 參照陳薇芸(2009)，〈美國個人所得稅法費用減除項目中的人本精神〉，《社會福利與所得稅法》，頁 306 及 316-318，台北：翰蘆。

¹⁶⁷ 參照陳薇芸(2009)，〈美國個人所得稅法費用減除項目中的人本精神〉，《社會福利與所得稅法》，頁 318-319，台北：翰蘆；藤谷武史 (2009)，〈給付付き税額控除と「税制と社会保障制度の一体化」？〉，《新世代法政策学研究》，3 卷，頁 310-313。

所得的申報納稅人可能尚須支付費用請專業報稅人員協助之矛盾現象¹⁶⁸。惟，此種將社會福利與工作連結之工作福利，尚未脫離近代國家初形成時對於貧窮認定為懶惰的貶抑思維，以及工業成就取向的福利主義，為其缺陷。

(三) 日本近期改革趨勢

日本鑑於目前家庭和企業的社會安全網機能減退、少子化造成人口減少、伴隨人口高齡化社會保障費用急速增高、非正規雇用者之增加，以及經濟低迷、通貨膨脹等社會經濟情勢變化，為確保受益和負擔在世代間及世代內（特別是高齡世代內）之公平、強化所得重分配機能，以及改善部分社會保障財源乃舉債籌措經費的現況，使社會保障給付有安定的財源，因而倡議「社會保障與稅一體改革」¹⁶⁹。

其中稅制改革部分，所得稅提倡在與人相關的扣除額採用稅額扣抵之方式，並考量到僅僅採用稅額扣抵，仍無法解決在課稅最低限下無須納稅者之需求，因此，例如因應嚴重的少子化，在對於育兒家庭的支援措施以「可退稅」的稅額扣抵方式為之，原本在課稅最低限以下者就扣除後之差額即得獲得現金給付，也就是引進「可退稅的稅額扣抵」（給付／還付つき税額控除）制度¹⁷⁰。

尚在研議階段的可退稅稅額扣抵制度，在日本亦有反對或仍待進一步研討之觀望見解。有認為該制度於稅制中的社會給付機能不明確，且可能造成稅制的惡化；亦有認為伴隨制度引進而將扶養扣除、配偶者扣除廢除或減少額度，忽略扶養扣除等關於人的所得扣除係考量納稅者負擔能力減少，乃體現憲法上最低生活

¹⁶⁸ 參照陳薇芸(2009)，〈美國個人所得稅法費用減除項目中的人本精神〉，《社會福利與所得稅法》，頁320，台北：翰蘆。

¹⁶⁹ 進一步內容，請參照日本政府、在野黨社會保障改革檢討本部決定〈社會保障・稅一體改革成案〉（2011年6月30日），日本內閣官房網站：<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/kentohonbu/pdf/230630kettei.pdf>（最後瀏覽日：9/3/2011）

¹⁷⁰ 參照碓井光明（2009），《社會保障財政法精義》，頁21-22，東京：信山社；森信茂樹（2008），〈「稅と社会保障の一体改革」と給付付き児童税額控除の提言〉，《租稅研究》，693號，頁12-13。另，碓井教授認為若關於人的扣除額採取稅額扣除，且其稅額扣除額依確保最低生活水準的標準設定，即有以稅額扣除方式替代生活扶助的可能性，而達成稅與社會保障一體化的目標。

費不得課稅之原則；另由於稅法與社會法在目的或制度之性質上並不相同，用語的定義或概念（如「扶養親屬」）等，仍須考量二者差異加以調整，方有可能一體化；由於改採稅額扣除和可退稅額扣抵制度，在適用要件、課稅最低限的計算、全員申報等均相當複雜，與稅制簡化之要求實為相悖。在執行上，亦須面臨課稅單位是否改採家庭課稅單位、低所得者所得掌握度較低、導入稅與社會保障共通編號制度作為配套，以及情報管理及保護等技術上挑戰¹⁷¹。

（四）我國借鑑與改革方向

世界各國目前並無採行負所得稅制度，將稅與社會保障完全一體整合並徹底消除二者歧異和不協調者，但有開始以可退還稅額扣抵方式部分採擷負所得稅精神之風潮，如美、英、法以及鄰近的韓國。而我國目前稅制上尚未採用負所得稅或可退還稅額扣抵方式，來達成社會國任務。

由於負所得稅或可退還稅額扣抵制度在理論及執行技術上仍存有待進一步探討之處，我國現階段稅法亦難一蹴可幾。惟，**負所得稅理念及可退還稅額扣抵制**度之核心價值，即為將置於憲法一致法秩序下之稅法與社會法相互協調與整合，此已成為社會福利國家之共識及目標，值得吾人借鑑。我國目前對於稅法與社會法仍未整合、一併考量，產生如前述兩者最低生活費用認定不一，嚴重危及人民生存權保障，以及對於受領社會給付無負擔能力者仍予課稅、或社會給付過多復納稅繳還等不協調與無效率。

因而現制下首要改革目標，擷取負所得稅理念之核心價值，在仍考量稅法與社會法個別目的之前提上，規範相互配合之規定，使人民獲得社會福利最大化，以及現行免稅額、扣除額採行「所得扣除」之改革。

我國目前採行的所得扣除，即係免稅額、扣除額自稅基中減除，然對不同所得者會因其適用的邊際稅率高低而影響實質減除效果大小，固定而相同的免稅額、

¹⁷¹ 參照望月爾（2010），〈給付付き税額控除の現状と課題——アメリカの EITC の経験をふまえて——〉，日本租稅理論學會編，《社會保障與稅制》，頁 83-86，京都：法律文化社。

扣除額對高所得者實質減除效用較大，對低所得者效用較少¹⁷²。稅額扣抵則係自稅捐債務的稅額中扣除，即不受適用邊際稅率之影響，有論者主張為貫徹符合憲法之量能負擔原則，應將所得稅所有與納稅人相關的扣除額全部改為稅額扣除之方式¹⁷³。亦有認為應區分該免稅額、扣除額其立法目的，若為依量能原則正確衡量納稅人負擔能力者，適於採用所得扣除，方符合理論上將為取得收入之成本及生活必要費用從所得中扣除之量能原則結構，而若係基於誘導目的為租稅優惠時，應使每位納稅人獲得租稅價值相同的租稅優惠，應使中低所得者亦得受益，宜採用稅額扣抵，惟其對高所得者之誘因可能較低¹⁷⁴。

我國對於稅額扣抵或可退還稅額扣抵此負所得稅制度之討論、改革風氣並不盛行，或許得先自社會政策目的租稅先作改革，蓋多半中低所得者對此更有需要，否則國家的促進、保護照顧對其作用甚微。



¹⁷² 參照北野弘久（2003），〈應能負擔原則〉，《稅法学原論》，五版，頁169，東京：青林書院；陳薇芸（2009），〈美國綜合所得稅法架構及其費用減除項目分析〉，《社會福利與所得稅法》，翰蘆，頁184, 187。

¹⁷³ 參照北野弘久（2003），〈應能負擔原則〉，《稅法学原論》，五版，頁169，東京：青林書院。

¹⁷⁴ 參照陳薇芸(2009)，〈美國綜合所得稅法架構及其費用減除項目分析〉，《社會福利與所得稅法》，翰蘆，頁187-188；陳清秀（2010），《稅法總論》，六版，頁33，台北：元照。



第四章 所得稅法與老年健康安全

高齡者之健康議題，國家透過健保、老人福利法等實現其對於老年健康應承擔之責任，在所得稅法對於納稅人、其配偶及申報減除扶養親屬免稅額之受扶養親屬，其個人綜合所得總額減除免稅額及扣除額後之淨額課稅，展現所得稅法對個別納稅人及其家庭具體之負擔能力綜合衡量，體現量能負擔原則之「主觀淨所得原則」。

第一節 老年健康安全相應法規範

人的一生自出生開始即不免受到疾病侵擾，為維繫生命，治療、維護身體健康，各個時代均致力於醫療發展，19、20 世紀以降國家亦開始提供人民逐漸完善之醫療服務。我國憲法第 15 條規定人民之生存權應予保障，除消極排除國家侵害的防禦功能外，在符合人性尊嚴的「最低生存標準」之限度內亦有積極之給付功能，在客觀規範功能面向來看，對於基本權中之客觀價值秩序，立法、行政及司法亦應予以遵守。有認為健康權為憲法第 22 條概括基本權所保障¹⁷⁵，且憲法基本國策章中第 157 條：「國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度。」及增修條文第 10 條第 5 項：「國家應推行全民健康保險，並促進現代與傳統醫藥之研究發展。」同條第 8 項：「國家應重視社會救助、福利服務、國家就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。」¹⁷⁶可知國家對於人民在此基本價值的健康維護及醫療提

¹⁷⁵ 李震山（2007），《多元、寬容與人權保障—以憲法未列舉權之保障為中心》，台北：元照；林明昕（2005），〈健康權——以「國家之保護義務」為中心〉，《法學講座》，32 期，頁 28-30。

¹⁷⁶ 對於憲法基本國策章其效力為何，多有爭論，在德國學說上多認為其屬「國家目標條款」，具有法拘束力，須持續尊重與滿足社會國條款所揭明之國家任務，以此為國家行為與法令解釋之指標，而非無法拘束力之方針條款，請參見許育典（2003），〈社會國〉，《月旦法學教室》，第 12 期，頁 42-43。惟，亦有認為我國憲法之社會國條款，在增修條文中更進一步對基本國策規定為增補，修憲者有意更具體化社會政策方向，不願全數委由立法者形成。應進一步就具體個別條文判別其性質，如推行全民健康保險，應屬「憲法委託」，請參見詹鎮榮（2006），〈社會國原則——

供至少有促進推動之義務。

社會法治國目標即在建構提供人民人格發展、自我實現之條件和前提，而用以實現社會國目標之法律，為廣義之社會法；狹義之社會法則係以外化方式規範達成社會國目標者。而社會法其內容、範圍多樣，多依社會給付原因進行分類，目前通說分為社會預護、社會補償、社會促進與社會救助。社會預護乃指透過事先的保費繳納或類似的勤務付出，而於其後獲得給付，典型者為社會保險制度。社會補償為國家對於因特定原因受有損害者，由社會整體負擔進行補償，如對戰爭受害者之補償、對犯罪被害人之補償等。社會救助係因應人民之緊急需求（如貧窮），並不問形成需求之原因，而提供其最低生活保障。社會促進則是在前述原因以外，為求社會衡平、機會平等而積極提供之給付，如就學貸款、育兒津貼等¹⁷⁷。

從憲法規範中可知，國家對於老年者之健康照護問題應予承擔。我國對於老年健康議題，亦制定法律實現國家承擔之老年者健康照顧責任，並多方推行相關政策，在探討相關稅法制度前，有必要對於我國相關法規範、政策現況予以理解。以下將循社會法體系之分類，就老年健康安全——特別是照護面向，簡要說明。

第一項 社會預護——全民健康保險

1995 年開始施行的全民健康保險，係為增加全體國民健康，而含括全體人民為保險對象，提供普遍性醫療保健服務之社會保險制度。在全民健保實施後，整合了過往由各職業別分立的勞工保險、公務人員保險、公務人員眷屬疾病保險、退休公務人員疾病保險、農民健康保險等，對於疾病風險等提供醫療給付之情形，更普遍性地提供約占半數原未受保障之國民保障¹⁷⁸。

起源、內涵及規範效力》，《月旦法學教室》，第 41 期，頁 39。國家目標條款與憲法委託之異同，請參見林明昕（2004），〈原住民地位之保障作為「基本權利」或「基本國策」？〉，《憲政時代》，第 29 卷第 3 期，頁 347-348。

¹⁷⁷ 綜合整理自鍾秉正（2010），〈社會福利之憲法保障〉，《社會法與基本權保障》，頁 6-15，新竹：自版，台北：元照總經銷。

¹⁷⁸ 參照鍾秉正（2005），《社會保險法論》，頁 182-183，台北：三民。

健保主要提供之給付有診療服務、藥事服務，其中診療服務分為門診或住院診療，包含診察、治療、手術、護理及病房等，藥事服務則係由醫師開給處方箋，保險對象至藥局調劑。全民健康保險提供人民可接近性且有一定品質之醫療照顧，以及相對便宜的醫療費用負擔¹⁷⁹，以社會保險方式實現國家承擔照顧人民健康之責任。

然而，國家推行全民健保亦與人民之基本權多所衝突，社會保險透過強制納保、繳納保費之方式，進行風險分攤，社會互助，對於人民自我決定自由、締約自由、財產支配自由等予以限制，亦可能侵及無負擔保費能力之低所得者之生存權。針對全民健康保險制度核心之合憲性問題，司法院釋字第 472 號解釋以憲法第 155 條、第 157 條以及增修條文第 10 條第 5 項，作為其強制納保、繳納保費及對未依限繳納保費者加徵滯納金之合憲性基礎，並認其限制人民自由權利無違比例原則，惟未加闡明限制何種人民基本權。司法院釋字第 473 號及第 676 號解釋，涉及被保險人之投保金額爭議，則基於社會保險之社會互助原則，對於不同所得者，依量能負擔收取不同保險費，並以類型化方式計算投保金額，而認為對人民財產權之限制與比例原則無違，符合憲法保障之意旨。

學者則主要自財產權、職業自由、一般行為自由、生存權之限制加以探討¹⁸⁰。憲法第 15 條、第 22 條保障人民財產權及一般行為自由，健保干預人民財產支配自由、選擇預防疾病風險方式之自我決定自由，惟健保乃國家基於憲法要求有增進全體人民健康之責而推行之社會保險，健保有助於此重大公益目的之達成，且對於大多數人民而言，面臨疾病時所需之醫療費用相較於其所得仍相對高昂，且在經濟一般或較弱勢情況，較欠缺經濟能力及誘因，亦多未投保私人保險自我防

¹⁷⁹ 參照蔡維音（2008），《全民健保財政基礎之法理研究》，頁 49-50，台北：正典。

¹⁸⁰ 進一步討論，可參照蔡維音（2008），〈全民健保之憲法基礎與財政結構之連結〉，《全民健保財政基礎之法理研究》，頁 38-80，台北：正典；鍾秉正（2010），〈社會保險中強制保險之合憲性基礎——兼論釋字第 472、473 號解釋〉，《社會法與基本權保障》，頁 82-100，新竹：自版，台北：元照總經銷；陳英鈴（1999）。〈自由法治國與社會法治國的制度選擇——評釋字四七二與四七三號大法官會議解釋——〉，《台灣本土法學》，4 期，頁 88-91。

護，透過強制納保方得將所有人民納入社會保險保障範圍，得到基本而必要維護其生存及健康之醫療照護，且雖須先行繳納保費，係干預人民財產支配自由，但得以相對低廉之價格獲得醫療服務，符合必要性原則。且對於無力繳納保費者，國家應給予適當之救助，不得逕行拒絕給付，以免侵及其接受維繫生存所必要之醫療照護，目前全民健康保險法已明文增訂此規定，並得其延緩繳納保險費、申請保費貸款等。而在人民受侵害程度與重大公益目的之權衡上，仍符合狹義比例性原則¹⁸¹。

第二項 社會救助

社會救助法中除了對低收入戶提供生活扶助外，依第 18 條亦提供低收入戶及無力負擔醫療費用者，在健保無法獲得之醫療給付時，申請醫療補助，新修正之第 19 條規定由中央政府補助低收入戶全額全民健康保險保險費，及補助中低收入戶半數健保費。

老年健康相關法規範，須審查受社會給付人其資力、需求等，性質上可歸類為社會救助者，除社會救助法外，主要為老人福利法。老人福利法雖係為全體老年者權益之保障，增進其福利所制定，但仍多關照中低收入老年者，且其標準較目前社會救助法定義之中低收入戶寬鬆¹⁸²。如老人福利法第 22 條另就老人相關之健保保費、健保部分負擔費用及健保給付未涵蓋之醫療費用，無力負擔者，規定政府應予補助，並依同條第 2 項授權訂定「老人參加全民健康保險無力負擔費用補助辦法」。第 12 條第 2 項，對重度失能以上之中低收入老人，實際由家人照顧者，家庭照顧者得申請特別照顧津貼每月 5,000 元，些微彌補家人因照顧家中

¹⁸¹ 論者對於人民財產支配自由及自我決定自由之限制方面，詳細區分不同經濟能力之群體（低收入群、中收入群、高收入群）論證之，詳請參見蔡維音（2008），〈全民健保之憲法基礎與財政結構之連結〉，《全民健保財政基礎之法理研究》，頁 67-76，台北：正典。

¹⁸² 若以中低收入老人生活津貼申請資格為例，依中低收入老人生活津貼發給辦法第 2 條至第 4 條規定，其限制家庭總收入、存款本金、投資、有價證券、土地及房屋等，主要限制家庭總收入按全家人口平均分配，每人每月未超過中央主管機關或直轄市主管機關當年公布**最低生活費標準之 2.5 倍**，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之 1.5 倍。

老人而喪失的經濟來源¹⁸³。

其他政策施行上，尚有「中低收入老人補助裝置假牙實施計畫」，提供中低收入老人缺牙者裝置假牙補助，補助金額視缺牙狀況約在 15,000 元至 40,000 元間，減輕裝置假牙之醫療費用，保障老人口腔健康、正常咀嚼功能¹⁸⁴。以及「中低收入老人住院看護費補助」，補助住院期間，因重傷病必須雇請看護照護的中低收入高齡者其照護費用。各地方政府規定之要件、給付金額略有不同，雇請之看護大多限制須有照顧服務員證書¹⁸⁵，少數由病患之親屬離職而專職提供照顧者亦可¹⁸⁶，但均應經醫師診斷證明須雇用專人照護，給付金額每人每日補助最高上限約在 750 元至 1,800 元間。主要目的在於減輕高齡者及其家庭因須雇用看護的經濟負擔，而使老年者住院期間獲得妥適之照護。

整體而言，國家提供中低收入的高齡者健保保費、醫療費用及照護費用等部分經濟上補助，呈現出國家對於中低收入高齡者的健康照顧任務，相較對於其他

¹⁸³ 依老人福利法同條第 3 項授權訂定之「中低收入老人特別照顧津貼發給辦法」，其對於受照顧者之資格要求為：領有中低收入老人生活津貼且未接受機構收容安置、居家服務、未僱用看護(傭)、未領有政府提供之日間照顧服務補助或其他照顧服務補助，其失能程度經直轄市、縣(市)主管機關指定或委託之評估單位作日常生活活動功能量表評估為重度以上，且實際由家人照顧者(該辦法第 2 條參照)。又，照顧者須符合：1. 年滿 16 歲，未滿 65 歲，且無社會救助法第 5 條之 3 第 1 款至第 3 款、第 6 款及第 7 款規定之情事；2. 屬下列情形之一者：(1) 同為領取中低收入老人生活津貼應計算家庭總收入全家人口之成員、(2) 出嫁之女兒或子為他人贅夫者及其配偶，或(3) 受照顧者二親等以內之直系血親卑親屬；3. 未從事全時工作，且實際負責照顧受照顧者；4. 與受照顧者設籍及實際居住於同一直轄市、縣(市)之要件。2011 年度總計受照顧人次有 8,116 人次(按月領取，每領取一次即計算一次)，金額總計核撥 40,621,129 元，參照「中低收入老人特別照顧津貼統計報表」，載於內政部社會司老人福利網站，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/y04-14.xls>(最後瀏覽日：3/3/2012)。惟，其要件嚴格，且特別照顧津貼金額偏低，並且以對照顧者之給付，反而排擠該老年者接受較專業照顧服務之補助，並不適宜。

¹⁸⁴ 行政院 97 年 12 月 31 日院臺內字第 0970060610 號函核定，計畫實施期間自 2009 年 1 月 1 日至 2012 年 12 月 31 日止。

¹⁸⁵ 如雲林縣低收入戶及中低收入老人住院看護補助實施要點、桃園縣中低收入老人重病住院看護費用補助要點、臺南市中低收入老人重病住院看護費用補助要點、金門縣政府辦理中低收入老人傷病住院看護費補助要點、新竹縣中低收入老人重病住院看護費用補助實施計畫。

¹⁸⁶ 如嘉義市中低收入老人重病住院看護費補助作業要點第 2 點：「……（三）本計畫中關於聘雇專人看護之專人，如由其子女、媳婦或直系親屬晚輩專職照顧者，照顧者需出具離職證明及聯合里辦公室開具之確因專職照顧重病住院之老人而離職之證明並負實際看護之事實。」

一般、高收入之老年者承擔更多責任，財務責任亦予分擔，僅實際履行上委由私人履行（如健保特約醫療院所、家庭）。

第三項 社會促進

國家基於高齡者因生理機能衰退等身體狀況，在健康方面為普遍性弱勢，為達到社會衡平，積極地提供老年者健康保健、醫療照護等相關社會促進措施。

在法規範部分，仍以老人福利法為主。如老人福利法第 21 條規定應定期舉辦老人健康檢查及保健服務，得提供老年者基本之健康檢查及保健。又，自我照顧能力缺乏或有限的失能老年者，依我國之照顧概況，約占八成係由老年者之家親屬自行照顧。對於家庭照顧者而言，由於老年者、家人之意願及信賴，或因雇請看護、入住機構照護費用過於高昂等因素，可能必須辭去現有工作或無法外出求職而在家擔任照顧者，一方面減少其經濟收入來源，另一方面因家庭照顧者往往囿於其照顧技巧、照顧能力（如由老年人之高齡配偶照顧者不在少數，照顧者本身之身體狀況及體能亦隨年齡下滑）不足，且長期承受照顧的重擔及壓力等，對於其自身的健康、生活、就業可能有負面影響，甚至可能影響至受照顧老年者之照護品質、健康。因此，不僅老人福利法第 12 條第 2 項發給家庭照顧者中低收入老人特別照顧津貼，稍稍彌補其經濟收入之減少，並於第 31 條規定應提供家庭照顧者支持性措施¹⁸⁷，如照顧者訓練、諮商，以及補助家庭照顧者每年一定天數之喘息照顧服務，使家庭照顧者自長期性、全面性之照護中獲得休息，得由照顧服務員到宅提供老年者照顧服務或將老年者送至日間照顧機構接受照顧等。實寓有給予家庭照顧此種再生產勞動¹⁸⁸正面價值評價，以及支持家庭照顧者之精

¹⁸⁷ 其立法理由第 2 點：「我國文化以在家中安養為老人第一優先選擇，惟家庭照顧者常因照顧能力、技巧、資訊不足、承受長期照顧壓力與經常欠缺相關服務資訊，導致影響照顧者身心健康、照顧工作及其家庭生活品質。為維持、增強家庭照顧者之照顧能量及意願，期使被照顧之老人可獲妥適之照顧，並提升照顧者及其家庭之生活品質，爰增訂本條規定，俾提供家庭照顧者補充性及支援性服務。」

¹⁸⁸ 再生產勞動係指延續後代如懷孕、生產等勞動，或者維持日常生活、生命所需的勞動，凡煮飯、洗衣、打掃等家事及照顧嬰幼兒、老年者等照護勞動均屬之，論者指出由於其多發生於家庭

神。

老人福利法第 16 條至第 20 條，規定應促進老人照顧服務，提供居家式、社區式及機構式服務，並應依全人照顧、在地老化及多元連續服務原則規劃。高齡者在年老時可持續居住在熟悉的住處，無須因健康等因素而必須進住到機構，或搬到陌生的地方，此為在地老化之訴求。而多元連續服務原則係指老人服務措施的提供應多樣化、可選擇且服務不中斷。

對於失能老年者之照顧服務，在政策面重要者有「我國長期照顧十年計畫」，自 2007 年開始實行至 2016 年，為預計實施十年的長期計畫，推估所需編列之經費更高達 800 餘億元。長期照顧一般認為係為「自我照顧能力缺乏或有限者」提供的連續性照顧，理論上可涵蓋各個年齡層¹⁸⁹，惟目前「我國長期照顧十年計畫」對於照顧對象的界定基本上仍先以老年者為主，該計畫之服務照顧對象為：一、65 歲以上老人日常生活活動功能（Activities of Daily Living, ADLs）¹⁹⁰失能者，二、55 歲以上山地原住民(ADLs)失能者，三、50 歲以上身心障礙失能者(ADLs)，以及四、僅工具性日常生活活動功能（IADL）¹⁹¹失能但獨居之老人。補助型態係以實物的服務提供為主，現金補助為輔。長期照顧服務項目中，多是提供失能者日常生活活動之協助，如照顧服務（居家服務、日間照顧、家庭托顧服務）、營養餐飲服務、交通接送服務，尚有護理、處置等專業服務，如居家護理、社區式及居家式復健，並有輔具購買及居家無障礙環境改善服務、機構式服務補助，以及對於家庭照顧者的支持性措施喘息服務等¹⁹²。

私領域範圍，較難量化，且與親情連結較深，因而此種再生產勞動相對於市場上交易的勞動往往受到忽略。參照張晉芬（2011），〈被忽視的勞動〉，《勞動社會學》，頁 58-63，台北：政大出版社。

¹⁸⁹ 鍾秉正（2010），〈論長期照護制度之憲法保障〉，《社會法與基本權保障》，頁 201，台北：元照。

¹⁹⁰ 日常生活活動功能（Activities of Daily Living, ADLs），包括進食、移位、室內走動、穿衣、洗澡、上廁所等項目。

¹⁹¹ 工具性日常生活活動功能(Instrumental Activities of Daily Living, IADLs)，包括煮飯、做家事、洗衣、購物、理財、室外行動等項目。

¹⁹² 參照行政院 96 年 4 月 3 日核定之「我國長期照顧十年計畫——大溫暖社會福利套案之旗艦計

國家推動長期照顧服務而提供之補助多寡，主要依老年者之失能程度，以及其與家庭之經濟狀況定之，亦為老人福利法第 15 條之實踐。以照顧服務（居家服務、日間照顧、家庭托顧服務）為例，先按高齡者之失能程度輕重提供補助時數多寡，輕度、中度及重度失能每月分別提供 25、50 及 90 個小時。再於國家補助時數內，依高齡者及其家庭之經濟能力，定國家補助及使用者自行負擔之比率（詳參表 5 長期照顧十年計畫照顧服務補助時數及費用分擔），對於非中低收入者國家仍負擔高達 70% 之費用，呈現國家除了對中低收入之高齡者及其家庭，承擔較多健康照護責任外，對於非中低收入高齡者與其家庭所面臨之照護風險，國家亦予責任分擔，予以促進。

表 5 長期照顧十年計畫照顧服務補助時數及費用分擔

失能程度 費用分擔	補助時數 (小時／月)	經濟狀況	使用者負擔	國家補助
輕度	25	一般	30%	70%
		中低收入	10%	90%
		低收入	0	100%
中度	50	一般	30%	70%
		中低收入	10%	90%
		低收入	0	100%
重度	90	一般	30%	70%
		中低收入	10%	90%
		低收入	0	100%

資料來源：內政部我國長期照顧十年計畫及各縣市長期照顧管理中心網站，表格為筆者自製。

整體而言，國家對於老年者健康居於普遍性弱勢，積極地展現國家除了對於中低收入之高齡者及其家庭，承擔較多健康照護責任外，在高齡化社會自我照顧能力有限或缺乏之失能高齡者人數持續攀升，家庭結構趨向核心家庭，雙薪家庭益增，高齡者照護風險普遍化下，國家亦對非中低收入高齡者與其家庭所面臨之

照護風險責任分擔，促進老年者健康及增強家庭功能。對於家庭照顧者，更正面給予家庭照顧此種再生產勞動價值評價，意圖消除性別角色框架，並多方支援家庭照顧者，以促進家庭照顧者身心健康平衡。



第二節 所得稅法醫藥費列舉扣除額

自我的國憲法規定可知國家對於人民的健康維護及醫療提供至少有促進推動之義務。我國所得稅法中考量人民在面臨疾病時，有維繫生命，治療、維護身體健康之必要需求，且生存權及健康權為憲法所保障之基本人權及價值，因此在所得稅法將「醫藥費」列為列舉扣除額，使納稅人及其家庭生活的必要費用得以扣除，更能精確地衡量納稅人整體之負擔能力，不致使納稅人一面支出自己及家人的醫藥相關費用，卻又須繳納超過其負擔能力之稅負，展現所得稅法對個別納稅人及其家庭具體之負擔能力綜合衡量，體現量能負擔原則之「主觀淨所得原則」。

尤其身處於高齡化社會，老年者一般而言患病或就醫次數較多，醫療相關費用也較壯年時多¹⁹³，且對於老年者有重大傷病或長期慢性病等住院期間、出院後療養及日常生活，照護費用之負擔亦不亞於醫療費用。司法院釋字第316號解釋：「惟『植物人』之大腦病變縱可終止治療，其所需治療以外之專門性照護，較殘廢給付更為重要，現行公務人員保險就專業照護欠缺規定，應迅予檢討改進。」亦注意到照護費用高昂、負擔沈重之問題。少子高齡化下，子女扶養年邁父母的負擔更形加重，個人所得稅更應允許扣除必要的醫藥相關費用，使高齡化社會下日益殷切的醫療及照顧需求費用得以如實衡量與扣除。

現行所得稅法第17條第1項第2款第2目之3「醫藥費列舉扣除額」的規定：「納稅義務人、配偶或受扶養親屬之醫藥費及生育費，以付與公立醫院、全民健康保險特約醫療院、所，或經財政部認定其會計紀錄完備正確之醫院者為限。」

¹⁹³ 就98年全民健康保險「門、住診合計（包括急診）人次統計」、「門、住診合計（包括急診）件數統計」及「醫療費用」觀察，65歲以上者即占總人次的25.42%，在總件數方面亦占20.93%，門診醫療費用占29%，住院醫療費用占44%。資料來源：行政院衛生署，「98年全民健康保險統計摘要」，<http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DisplayStatisticFile.aspx?d=78013&s=1>及「98年度全民健康保險醫療統計年報」，http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/DM2_2.aspx?now_fod_list_no=11588&class_no=440&level_no=3（最後瀏覽日期：5/26/2011）。

但受有保險給付部分，不得扣除。」及施行細則第 24 條之 1：「本法第十七條第一項第二款第二目之 3 規定醫藥及生育費之扣除，應檢附醫療院、所開具之單據，如有申報不實且經查明有以不正當方法逃漏稅捐情事，稅捐稽徵機關除依法追繳稅款外，有關人員涉及刑責部分，應移送司法機關偵辦。」就納稅人、其配偶及申報減除扶養親屬免稅額之受扶養親屬醫藥費得以扣除，惟對於付與醫藥費之醫療院所資格予以限制，限制醫藥費單據須取得於公立醫院、全民健康保險特約醫療院所或經財政部認定其會計記錄完備正確之醫院為限。對於因病於國外或大陸就醫，財政部函釋則限於公立醫院、財團法人組織之醫院或公私立大學附設醫院所出具之醫藥費證明¹⁹⁴。

系爭規定對於付與醫藥費之醫療院所資格限制是否符合憲法之要求？且對「醫藥費」未予定義，係僅限於因病之醫療行為？醫療行為內容是否又有限制？運送救護之行為是否包含？而護理費用或照顧費用是否屬醫藥費範疇？均致實務上徵納雙方爭議不斷。

第一項 實務上醫藥費之定義

現行所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目之 3 醫藥費列舉扣除額規定醫藥費須付與特定醫療院所，文義解釋上可認為包含公立醫院、全民健康保險特約醫療院、所，或經財政部認定其會計紀錄完備正確之醫院所提供之「醫療所生費用及藥劑相關費用」。惟，醫療及藥劑相關費用¹⁹⁵之範圍仍相當廣泛，故蒐羅行政法

¹⁹⁴ 財政部 68 年 6 月 14 日台財稅字第 33946 號：「納稅義務人及其配偶或其同居受扶養親屬，因病在國外就醫，其付與國外醫院之醫藥費，可憑國外公立醫院，以及國外財團法人組織之醫院或公私立大學附設醫院出具之證明，自其當年度綜合所得總額中列舉扣除；其往返交通費、旅費非屬所得稅法第 17 條第 1 項第 3 款第 4 目所稱『醫藥費』之範圍，不得於綜合所得總額中扣除。」財政部 95 年 10 月 5 日台財稅字第 09504550630 號：「納稅義務人及其配偶或受扶養親屬，因病在大陸地區就醫，其給付大陸地區醫院之醫藥費，可憑大陸地區公立醫院、財團法人組織之醫院或公私立大學附設醫院出具之證明，並經依『臺灣地區與大陸地區人民關係條例』第 7 條規定之機構或民間團體驗證後，自其當年度綜合所得總額中列舉扣除；其受有保險給付部分及非屬所得稅法第 17 條所稱『醫藥費』範圍之交通費、旅費或其他費用，均不得於綜合所得總額中扣除。」

¹⁹⁵ 關於看護費用或照顧費用等是否屬「醫藥費」，財政部函釋及行政法院相關判決見解請詳見本 81

院相關判決及財政部函釋，進一步彙整與分析。

一、救護運送與醫療行為有密切關連性，解釋上屬醫藥費

財政部 85 年 10 月 9 日台財稅字第 851916512 號函釋¹⁹⁶對於救護車執行勤務之費用，准許符合一定要件（1. 公立或全民健康保險特約之設置救護車機構；2. 依緊急醫療救護法第 20 條依據所在地直轄市、縣（市）衛生主管機關訂定之收費標準收費；3. 取得載明設置救護車機構名稱及救護車許可字號之收款憑證）之救護車費用得以申報醫藥費列舉扣除額，認定屬「醫藥費」之範疇。

又行政法院判決一般認為救護車費用得以列報醫藥費扣除額¹⁹⁷，系爭財政部函釋僅係對細節性事項作出闡明，惟應有由公立或全民健康保險特約之設置救護車機構依規定收費所開立之收款憑證為據，始得扣除。如台北高等行政法院 96 年簡字 902 號判決：「財政部 85 年 10 月 9 日 851916512 號函令……救護車執行勤務，對病患施以緊急醫療救護，並將之載送至醫院救治，其因此產生之運送費用，與醫療行為有密切關連性，亦可納入『醫藥費』的概念範疇等，乃依據所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目第 3 小目等相關規定所訂定具有細節性之行政規則，屬法律必要之補充，因未對人民權利之行使增加法律所無之限制，亦未逾越母法之限度，自可加以適用」。

財政部函釋及行政法院均對所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目第 3 小目醫藥費列舉扣除之「醫藥費」作出解釋，將救護運送之費用包含其中，除係考量

章第三節之討論。

¹⁹⁶ 財政部 85 年 10 月 9 日台財稅字第 851916512 號函釋：「公立、全民健康保險特約之設置救護車機構，因救護車執行勤務，依緊急醫療救護法第 20 條及其施行細則第 12 條規定收取費用，並掣給載明設置救護車機構名稱及救護車許可字號之收款憑證者，准由納稅義務人檢附該收款憑證，依所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目第 3 小目之規定，申報醫藥及生育費列舉扣除額。」該函釋中緊急醫療救護法施行細則第 12 條於 97 年業已修正。

¹⁹⁷ 如台北高等行政法院 96 年簡字 902 號判決、台北高等行政法院 99 年簡字 515 號判決等。最高行政法院 97 年判字 193 號判決亦可推論出國內救護運送費用得以扣除，因其認國外救護運送費用不得等同國內救護運送費用列舉扣除，係基於醫療手段必要性考量及調查費用真實性之稽徵成本過高，而在立法時予以排除。

到救護運送與緊接的醫療行為、後續的施予藥劑行為等具緊密關連性外，且亦係個人生活所必要之費用支出，准予扣除方符合量能負擔原則及憲法之生存權保障。

二、假牙、助聽器、輪椅等裝置及輔具

關於假牙、助聽器、輪椅等裝置及輔具，在稽徵實務上基本上認為屬於「醫藥費」的範疇。財政部 78 年台財稅字第 780676574 號：「個人因牙病所為鑲牙、假牙製作及齒列矯正之醫療費支出，如係付與符合所得稅法第 17 條第 1 項第 3 款第 4 目規定之醫療院、所者，可憑其所出具之診斷證明及收據，作為綜合所得稅之列舉扣除額，但其診斷證明載明係因美容之目的而為之支出，核非屬醫療性質，不得申報列舉扣除。」另財政部綜合所得稅的節稅手冊，也表明因身體殘障所裝配的助聽器、義肢、輪椅等各項支出，得憑醫師出具的診斷證明與統一發票或收據，全數列報扣除¹⁹⁸。

全民健康保險法第 39 條¹⁹⁹規定不屬給付範圍之項目，其中第 11 款即包括「義齒、義眼、眼鏡、助聽器、輪椅、拐杖及其他非具積極治療性之裝具。」所得稅法中得扣除之醫藥費，早於全民健康保險，其認定範圍亦較健保廣，而係考量人民健康生活所必要的費用觀點出發，非從純就（積極）治療之功能認定，值得肯定。

¹⁹⁸ 綜合所得稅節稅手冊扣除額篇，財政部稅務入口網，網址：<http://www.etax.nat.gov.tw/wSite/ct?xItem=45076&ctNode=11175>（瀏覽日期：2011/5/1）

¹⁹⁹ 「下列項目之費用不在本保險給付範圍：一、依其他法令應由政府負擔費用之醫療服務項目。二、預防接種及其他由政府負擔費用之醫療服務項目。三、藥癮治療、美容外科手術、非外傷治療性齒列矯正、預防性手術、人工協助生殖技術、變性手術。四、成藥、醫師指示用藥。五、指定醫師、特別護士及護理師。六、血液。但因緊急傷病經醫師診斷認為必要之輸血，不在此限。七、人體試驗。八、日間住院。但精神病照護，不在此限。九、管灌飲食以外之膳食、病房費差額。一〇、病人交通、掛號、證明文件。一一、義齒、義眼、眼鏡、助聽器、輪椅、拐杖及其他非具積極治療性之裝具。一二、其他經主管機關公告不給付之診療服務及藥品。」

第二項 醫藥費列舉扣除額之檢討

一、以醫藥費付與之「醫療院所資格」限制，迴避對醫藥費之定義

目前所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目之 3 規定係以納稅人醫藥費付與之「醫療院所資格」作為限制，限制付與公立醫院、全民健康保險特約醫療院所或經財政部認定其會計記錄完備正確醫院之醫藥費方可扣除，而對該「醫藥費」之定義付之闕如。

就其立法沿革觀之，在 66 年以前所得稅法施行細則中有規定醫藥費須取得「公立醫院」之證明與單據，72 年以前的醫藥費扣除額僅限於付與「公立醫院或經財政部認定其會計紀錄完備正確之醫院者」，72 年修正時增加「公務人員保險特約醫院、勞工保險特約醫療院、所」（勞工保險 45 年起即有疾病相關給付，公務人員保險亦於 47 年開辦），其立法理由即考量到人民的就醫需求（如緊急災難或急病須就近就醫），以及一般私立醫療院所申請財政部認定者寡，對於過於嚴格的醫療院所限制，致納稅人的醫藥費多無法扣除的現象進行修正²⁰⁰。後續對於人民醫療健康有重大影響的全民健康保險施行（於 84 年即施行），所得稅法則遲至 97 年方因應全民健康保險，將「公務人員保險特約醫院、勞工保險特約醫療院、所」修正為「全民健康保險特約醫療院、所」²⁰¹。或可窺知醫藥及生育費扣除額在所得稅法中雖極早出現，但後續立法者未持續關注，修法總落後於人民日常生活醫療需要一大步，與納稅人個人、家庭醫療健康及生存密切相關卻處於邊緣化地位，亟需進一步檢討。

以「醫療院所資格」限制的規定造成實務適用上，較少探究何者屬得以列舉

²⁰⁰ 立法理由：「依照原條文規定納稅義務人申報列舉醫藥費及生育費之扣除，以付與公立醫院或財政部認定其會計紀錄完備正確之醫院為限。然私立醫院申請認定者，並不普遍。而緊急災難或急病者，均就近送醫，致其醫藥費多無法列舉扣除，爰將公務人員保險特約醫院、勞工保險特約醫療院、所納人准予扣除之範圍，以廣適用。」

²⁰¹ 立法理由：「八十四年三月一日開辦全民健康保險，爰修正第二目之 3，將『公務人員保險特約醫院、勞工保險特約醫療院、所』修正為『全民健康保險特約醫療院、所』。」

扣除之「醫藥費」²⁰²，蓋縱然屬於得以扣除之醫藥費，但若該筆醫藥費非付與一定資格之醫療院所仍不得予以扣除，大幅壓縮得以扣除「醫藥費」範圍的解釋空間。

稽徵機關多半直接以付與醫藥費之醫療院所是否符合資格，認定得否扣除該筆費用，迴避甚至取代「醫藥費」本身定義認定，易流於形式判斷，無法實質認定該筆費用是否為得以扣除之「醫藥費」。只要付與醫療費的醫療院所不符合資格，雖是醫療必要費用，稽徵機關亦會剔除該筆費用扣除；反之，若付與醫療費的醫療院所符合資格，可能會產生即使不是醫療必要費用，亦得扣除的情形。**如此形式的判斷將無法體現量能負擔原則，納稅人個人及家庭的醫療必要費用因未在一定資格醫療院所支付而無法扣除，非必要的醫療費用或根本非醫療費用卻得扣除，反而違反量能平等原則，亦不符主觀生存淨所得原則，而可能侵及其生存權。**

法院判決亦可能因系爭規定使得「解釋及適用法律」綁手綁腳，目的解釋上為得扣除之醫藥費，卻因系爭規定限制付與醫藥費的醫療院所資格，而無從扣除。自台北高等行政法院 99 年簡字 515 號判決可見一斑，「原告主張前揭行為時所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目之 3 前段規定『歧視居家照護病人，偏袒住醫院或養老院病人』、『歧視窮人，偏愛富人』、『歧視台灣病人，通融海外遊子』云云，惟均屬該法律『立法者』之裁量結果，立法者顯已考量社會之多元價值，例如，所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款之免稅額規定，係重視倫理孝道及弱勢關懷之社會價值；同條項第 2 款則考量個人生存權利及社會公益價值，屬多元價值之融合，本件被告依法行政作成原處分，並無違反孝道公益原則，亦未違反信賴保護及租稅公平原則，難認原處分有何違法。至被告未擴大解釋有無『不當』，並

²⁰² 少數就「醫藥費」本身定義作出函釋者，如財政部 78 年台財稅字第 780676574 號：「個人因牙病所為鑲牙、假牙製作及齒列矯正之醫療費支出，如係付與符合所得稅法第 17 條第 1 項第 3 款第 4 目規定之醫療院所者，可憑其所出具之診斷證明及收據，作為綜合所得稅之列舉扣除額，但其診斷證明載明係因美容之目的而為之支出，核非屬醫療性質，不得申報列舉扣除。」認美容目的支出者非醫療性質，非「醫藥費」。

非在本院審查範圍（行政法院僅就原處分是否『違法』而為審查）。」

二、對得以扣除醫藥費之限制：如限於「必要」醫藥費

過往，所得稅法上醫藥費扣除額，對於得扣除醫藥費的金額上限及下限均有規定。66 年以前，所得稅法第 17 條的「醫藥及生育費」扣除額：「納稅義務人及同居親屬之醫藥及生育費，超出綜合所得總額百分之十部分。」對於得扣除的總額醫藥費設有下限，規定須超過個人綜合所得總額一定額度(10%)方可扣除。

66 年修正的醫藥及生育費扣除額「納稅義務人及其配偶或其同居受扶養親屬之醫藥費及生育費，以付與公立醫院或經財政部認定其會計紀錄完備正確之醫院者為限。」刪除得以扣除醫藥費的金額下限，並將以往規定於施行細則的付與醫藥費之醫療院所資格規定於所得稅法中。立法理由：「第一項第三款第四目刪除金額之限制，俾臻合理。並將適用之範圍訂入稅法，俾納稅義務人有所遵循，不必另於細則中加以限制。」

但就個別醫藥費是否應有金額上限？現行實務對此的討論較少。本文認為，應從「必要」的醫藥相關費用觀點判斷，維持生存及健康所不得不支出的費用，應予扣除，貫徹主觀生存權保障，並符合現行所得稅法免稅額及扣除額的體系。

第三節 所得稅法與老年者照護費用

老年者一般而言患病或就醫次數較多，而在當今高齡化社會中，高齡人口比例高（至 2010 年底約占總人口 10.74%）。當老年者生理機能衰退、罹患長期慢性病或癌症等重大傷病等，面臨無法自己煮飯、洗衣、室外行動、購物、理財等工具性日常生活活動功能失能，或甚至進食、室內走動、洗澡等日常生活活動功能有限或欠缺、臥病在床等，除了醫療診治外，在住院治療或在家療養、日常照顧期間，均須有人協助恢復受損功能、維持既有功能或提供日常生活活動協助等之護理或照顧。此類護理或照顧的需求在目前高齡化社會中逐年攀高，若以 2007 年推動的「我國長期照顧十年計畫」中對於長期照顧對象的界定²⁰³為例，推估其需求人口數在 2007 年為 245,511 人，2010 年為 270,324 人，2015 年為 327,185 人，2020 年為 398,130 人，逐年大幅攀升²⁰⁴。該推估數字尚無法顯現不符其界定而仍須長期照顧之對象，如廣大的其他年齡層失能者等。且實際有照護需求之老年人口應較推估數字更加眾多，如依內政部「民國 98 年老人狀況調查結果摘要分析」²⁰⁵，符合 ADLs 失能者人數則有 283,887 人，已占 65 歲以上人口 11.7%²⁰⁶。

²⁰³ 65 歲以上老人日常生活活動功能（Activities of Daily Living, ADLs）失能者、55 歲以上山地原住民（ADLs）失能者、50 歲以上身心障礙失能者（ADLs），以及僅工具性日常生活活動功能（IADL）失能且獨居之老人。

²⁰⁴ 行政院（2007），《我國長期照顧十年計畫——大溫暖社會福利套案之旗艦計畫（核定本）》，頁 30。

²⁰⁵ 前述的「我國長期照顧十年計畫」所界定者，係一種規範性需求，依專家的意見判定人們的需求，而老人狀況調查則係依受調查者的主觀認知、感覺需求決定，可用供參考。惟，針對老人狀況調查其需求評估方式，論者指出由於其係主觀認知的感覺需求，可能因不同問法導致結果差異極大、主觀認知與實際情形有落差，或在不確定時的回答差異等，亦受國家意識型態影響，且過度簡化的選項和分析也容易無法從中看出不同群體的結構、利益衝突等，仍有眾多的限制性。參照胡幼慧（1995），《三代同堂：迷思與陷阱》，頁 184-186, 188-190，台北：巨流。

²⁰⁶ 參考內政部「民國 98 年老人狀況調查結果摘要分析」，對我國 55 歲以上人民進行分層隨機抽樣，調查結果 65 歲以上者，至 2009 年 6 月底止，符合 ADLs 失能者人數約 283,887 人，約占 65 歲以上人口 11.7%。

項目別	人數（單位：人）	百分比（單位：%）
無	2,114,667	87.16

當老年者面臨罹患長期慢性病或癌症等重大傷病，此時即生需要協助照顧生活起居或護理等照護需求。我國有照護需求的老年者多數由親屬自行照護，惟近年來雙薪家庭增多，交由社區或機構提供照護服務，或自行雇用看護（含外籍監護工）協助照護之情形愈見普遍。老年者的照護，不論在住院過程或在家期間均有需求，對老年者而言可說含有「全面」及「長期」的性質；老年者照護費用，對於家庭而言也因而是長期且沈重的負擔，並不亞於醫療所生費用本身。因此照護費用在所得稅法中可否扣除？對於由社區、機構提供照護服務，自行雇用看護協助照料或由親屬自行照護，在稅法上是否得給予不同評價？均值自憲法、所得稅法以及其他民法、社會法領域價值進一步探討。

第一項 行政法院相關判決

此類照護服務，依其提供者類型大致可分為三類：由機構提供服務、私人雇用看護（含外籍家庭看護工）為之及由納稅人或其親屬自行照顧。爭納雙方就此等照顧費用可否作為醫療費扣除，屢生爭議，以下擇數則行政法院相關判決觀之。而由納稅人或其親屬自行照顧者，目前尚未發現行政法院的相關判決。

一、機構提供服務²⁰⁷

原告納稅人 96 年度綜合所得稅結算申報，申報其扶養親屬因行動不便，須長期照顧，該年度於私立安泰長期照護中心之費用約 20 餘萬作為醫藥費列舉扣除，遭被告稽徵機關予以剔除，經復查、訴願均不服，遂提起行政訴訟²⁰⁸。

輕度失能	116,844	4.82
中度失能	55,355	2.28
重度失能	111,688	4.60
僅 IADL 失能	17,495	0.72
不知道/拒答	10,201	0.42
總計	2,426,251	100.00

註：僅 IADL 失能者，因樣本數過小，代表性恐不足，其值僅供參考。

資料來源：內政部「民國 98 年老人狀況調查結果摘要分析」，表 7-4「65 歲以上老人失能狀況」。

²⁰⁷ 類似案件尚可參考台北高等行政法院 97 年簡字 693 號判決、台北高等行政法院 92 年簡字 293 號判決、台中高等行政法院 90 年訴字 1589 號判決等。

原告（納稅義務人）主張	被告（稽徵機關）主張
<p>1. <u>公私立護理之家機構及公私立居家護理機構者，其開具之收費收據應具同等效力。</u>原告經查臺北市政府網站，成立照護單位（或稱養老院）是依據民法、內政業務財團法人監督準則、老人福利法、老人福利機構設立標準、老人福利機構設立許可辦法、老人長期照護機構設立標準及許可辦法、老人福利專業人員資格要點等有關規定，並無公私立之分別。近年政府推動政府 e 化，即為以電腦取代人力，故以電腦查核勾稽私立護理照護機構之濫開收費收據並不困難，私立醫療院所收據的查稽亦是以電腦完成，故以查證不易為由並不足以昭信服。</p> <p>2. 依憲法第 7 條及行政程序法第 6 條，<u>公私立照護單位在法律上為平等地位，財政部以私立單位所發收據查證困難為由者，顯然以不正當之理由為公立單位作差別待遇</u>，故財政部之解釋函顯已違背憲法及行政程序法。</p>	<p>所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目之 3 規定，醫藥及生育費以付與公立醫院、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，<u>揆其立法意旨，乃因個人醫藥費支出，查證不易，為使稅捐稽徵機關正確把握醫療費用支出，不致浮濫，乃有限制之規定</u>，而財政部 85 年 10 月 9 日台財稅第 851917780 號函釋亦係秉持上開原則作成之釋示，符合上開法規之意旨。本件原告取自私立安泰長期照護中心開立之收據，其既非屬由依法立案之公立單位，或與全民健康保險具有特約關係者所開立之收據，被告否准認列系爭扣除額並無不合。</p>
行政法院見解（北高 98 簡 143）	

²⁰⁸ 案件事實、原告、被告主張及行政法院見解簡化自台北高等行政法院 98 年簡字 143 號判決，完整判決內容請參考台北高等行政法院 98 年簡字 143 號判決。

1. 所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目第 3 小目所定「醫藥費」列舉扣除額，係針對身體病痛接受治療而支付之醫療費用，屬生活中之必要支出，固可於計算所得淨額時予以扣除，惟因全體納稅義務人之醫藥費支出，數量多且龐雜，稅捐稽徵機關人力有限，欲逐一查證本屬不易，故為使稅捐稽徵機關能正確把握醫療費用支出，不致浮濫，並考量公立或公保、勞保、健保特約醫院會計制度較健全，其出具之單據自較屬可信，乃以所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目第 3 小目規定，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，始得將醫藥費列為扣除額。
2. 財政部 85 年 10 月 9 日臺財稅第 851917780 號函令：「護理之家機構及居家護理機構，其屬依法立案之公立單位，或與全民健康保險具有特約關係者，准由納稅義務人檢附該機構出具之收費收據及醫師診斷證明書，依所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目第 3 小目之規定，申報醫藥及生育費列舉扣除額。」係主管機關財政部基於職權，考量護理機構設置之目的，係為減少醫療資源浪費，因應連續性醫療照護之需求及發揮護理人員之執業功能，且護理機構應依規定按醫師指示，對經醫師診斷因醫療需要長期護理之病人及經醫院轉介出院後須繼續護理之病人，提供護理服務（參見護理機構設置辦法第 3 條及第 8 條），又其收案後亦須由醫師定期診療（參見同法第 5 條及第 6 條），是該類機構之醫療行為可視為醫療院所醫療行為之延伸。上開解釋係中央財稅主管機關財政部基於職權，依上開規定之立法意旨所作成之解釋，因未對人民權利之行使增加法律所無之限制，亦未逾越母法之限度，自可加以適用。

二、私人雇用看護提供服務

(一) 住院期間

原告納稅人 85 年度綜合所得稅結算申報時，列報其母親罹患鼻咽癌後住院並接受化療期間，原告為照顧母親自行雇用看護之費用約 9 萬元，作為醫藥費扣除額，遭被告稽徵機關剔除，原告納稅人經復查、訴願、再訴願均不服，遂提起行政訴訟²⁰⁹。

原告（納稅義務人）主張	被告（稽徵機關）主張
<p>1. 原告上班之故無法長時期照顧先母，故向三軍總醫院查詢是否可委請看護代為照護先母。由三軍總醫院介紹與其簽約之服務社，由原告自行選擇委請慈愛服務社之人員代為照護先母。慈愛服務社之人員於照護先母期間亦開立統一發票予原告，顯見慈愛服務社亦是合法立案之服務社，且該服務社亦是三軍總醫院介紹，並與三軍總醫院有簽約協定，為此所提出慈愛服務社所開立之發票列舉扣除，於法應無不合。</p> <p>2. 又再試問有多少納稅義務人了解護理之家及居家護理機構需屬公立單位或與全民健康保險具有特約關係者，始得申報列舉扣除。又再試問如財政部所</p>	<p>1. 依所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目第 3 小目，又按「主旨：護理之家機構及居家護理機構，其屬依法立案之公立單位，或與全民健康保險具有特約關係者，……由納稅義務人檢附該機構出具之收費收據及醫師診斷證明書，依所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目第 3 小目之規定，申報醫藥及生育費列舉扣除額。請查照。」為財政部 85 年 10 月 9 日台財稅第 851917780 號函所明釋。</p> <p>2. 經查慈愛服務社係私人機構，且與中央健康保險局未具特約關係，有慈愛服務社說明書附卷可稽，是依首揭函釋規定，原核定剔除系爭看護費，尚無不</p>

²⁰⁹ 89 年 7 月 1 日施行前之舊訴願法及行政訴訟法，稅法案件有「再訴願」程序，行政法院僅有一級一審。案件事實、原告、被告主張及行政法院見解簡化自最高行政法院 90 年判字 1281 號判決，完整判決內容請參考最高行政法院 90 年判字 1281 號判決。

<p><u>言之護理之家及居家護理機構需屬公立單位或與全民健康保險具有特約關係者，全省共有幾家。</u>又有多少病患家屬知悉，且納稅義務人於親屬家人因重大疾病住院均已忙的焦頭爛額。</p>	合。
<p style="text-align: center;">最高行政法院見解（最高 90 判 1281）</p>	
<p>查慈愛服務社既非行為時所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目第 3 小目規定之醫院，亦非財政部 85 年 10 月 9 日台財稅第 851917780 號函釋之機構，其看護費自不得扣除，與該社是否經合法立案無關。原告起訴意旨難謂有理，應予駁回。</p>	

（二）在家日常生活期間²¹⁰

原告納稅人 95 年度綜合所得稅結算申報時，因其父親氣切、全癱期間，原告納稅人為照護父親採取「居家照護」，並自行雇用外籍監護工照料父親，列報外籍監護工薪資約 40 萬元為醫藥費扣除額，遭被告稽徵機關予以剔除，經復查、訴願仍不服，遂提起行政訴訟²¹¹。

原告（納稅義務人）主張
1. 原告對父親採經健保局核准之「居家照護」方式，在家中安養，期能以親情促進康復。「居家照護」係於 84 年全民健保創辦後，為降低健保給付責任，針對殘障及慢性病患所訂定之「醫療方式」。因現行健保規定 <u>慢性病病患住院不得超過 3 個月，期限屆滿，病患僅可就「慢性疾病病房」與「居家照護」二者擇一適用</u> 。選擇「居家照護」時，須經健保局同意後，病人方可留置家中。病人家屬尚得與合格的「居家護理機構」簽約後，方可由簽約的

²¹⁰ 類似案件尚可參考最高行政法院 96 年判字 682 號判決、台北高等行政法院 96 年簡字 902 號判決等。

²¹¹ 案件事實、原告、被告主張及行政法院見解簡化自台北高等行政法院 99 年簡字 515 號判決，完整判決內容請參考台北高等行政法院 99 年簡字 515 號判決。

「居家護理機構」定期派遣醫生及護士到病人住所訪視，進行體檢、衛教及更換胃管、呼吸管等醫療行為。

2. 財政部函釋違反「租稅公平原則」及行政程序法第 6 條「行政行為非有正當理由，不得為差別待遇」之規定。（1）歧視「居家照護」病人，偏袒住醫院或養老院病人：a. 「居家照護」係健保局同意之醫療方式，病人家屬與健保局間之特約關係即已存在。病患住院所發生之醫療費用，健保局皆視為醫療費用，可申請給付。但在「居家照護」期間所產生之相關醫療費用，健保局卻僅負擔病人留置醫院，或是契約「居家護理機構」定期派遣醫生及護士到病人住所訪視，體檢、衛教及更換胃管、呼吸管等醫療行為之費用。b. 病人在「居家照護」中，家屬為治療及照顧病人，所支付之其他費用，如僱用護佐以進行照護工作之勞務費用，被告拒絕視為醫療費用之一部分，堅持財政部 85 年 10 月之函令，主張「非公立、非與全民健康保險具特約關係之機構」而駁回，限縮母法之適用，忽視所得稅法中明定可依法扣除醫療費用之權利，違反「租稅公平原則」。（2）歧視窮人，偏愛富人：a. 勞務費用方面之扣抵明顯不公，原告之先父於 89 年中風後，為對病人執行「居家照護」之照顧，初期聘請三班特別護士，24 小時照顧；後來負擔不起，雖然已四肢全癱，仍改為由一班特別護士，配 2 名外勞照顧；因醫療疏失，造成完全依賴呼吸機，仍不得不改以 1 名本國籍護佐配 1 名外勞方式照顧；迨最末期時，僅以 2 名外勞照護，雖然人力配置不同，但均以照護全癱之病人為目的，惜三者在綜合所得稅列報醫藥費用扣除額時，認定與否，卻有甚多差異。b. 「獎卿護理展望基金會」之「特別護士」與「承恩」或「永康照顧服務勞動合作社」之「本國籍護佐」或「外勞」，均係對病人提供 24 小時之照顧服務，負責呼吸機及氧氣管理、抽痰、管灌、翻身、按摩及清潔病患等照護工作，縱然收費不同，亦不容財政部歧視。只同意扣抵來自「獎卿護理展望基金會」特別護士之勞務費用，不啻逼迫民眾放棄較便宜之「本國籍護佐」或「外勞」，而去曲從高價格之「特別護士」。

3. 現行對「居家照護」醫療費用之認定，財政部以人手不足，稽徵困難等敷衍塞責，未思增加人員，或改以「事後審查」、「行政委託」或「其他侵害人民基本權利較小」之方式填補立法缺失，其行政怠惰明顯，違反「信賴保護原則」及憲法保障明確：a. 健保施行 15 年來，財政部卻昧於瞭解「居家照護」制度，「居家護理單位」僅為襄助「居家照護」之單位，實際照護病人行為，仍由病人家屬負擔。所生各項費用，除呼吸機及氧氣機等租金可由健保支付外，其他如醫材費（抽痰包、氧氣費及呼吸皮管）、24 小時照顧服務費用及醫事人員探訪來回車資等，均為該醫療行為之必要費用，全由病人家屬負擔，其中又以照顧病人之人力費用支出為最大宗。b. 財政部忽視民眾對「非植物人」之重殘尊長病患，除部分選擇轉送「護理之家」外，只要個人能力許可，多數均選擇留置家中，以提升照護水準，並輔以親情感動，期能加速康復。但長期 24 小時之照顧壓力大，事碎且煩瑣，更有甚者是康復無期，唯經濟負擔壓力日增，除有子女棄養父母外，亦有多人選擇同時結束本人及病人之生命，以為解脫。健保局既以「居家照護」之方式，減輕健保財務負擔及全癱病人長期佔用病床之需求，將費用轉嫁予病患家人，使納稅義務人之經濟負擔加深，已有不當；財政部本應迅速審核民間眾多安養機構會計記錄，並宣導其中制度優良為財政部所接受者，使納稅義務人除可接受良善之醫療照護外，又可同時減輕租稅負擔。c. 立法機關於立法時未能妥善規劃，行政機關未能於執行法令時，適時以行政函釋補立法之不足。「居家照護」病人每日使用之抽痰包、尿布、看護墊及看護人力薪資（薪水、健保及就業安定基金等）均可採推定方式稽核，財政部限制納稅義務人享有稅賦扣抵之適用範圍，致使民眾老年健康、成為行政怠惰之犧牲品，悖於憲法所保障之平等權、漠視實踐老年安養之目的。

被告（稽徵機關）主張

1. 按……為行為時所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目之 3 前段及同法施行細則第 24 條之 1 前段所明定。次按「護理之家機構及居家護理機構，其屬依

法立案之公立單位，或與全民健康保險具有特約關係者，准由納稅義務人檢附該機構出具之收費收據及醫師診斷證明書，依所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目之 3 之規定，申報醫藥及生育費列舉扣除額。」為財政部 85 年 10 月 9 日台財稅第 851917780 號函所明釋。

2. 其中外籍監護工薪資、保險費及行政院勞工委員會職業訓練局就業安定費，核非屬醫療行為之收費，原核定否准認列系爭扣除額並無不合。

高等行政法院見解（北高 99 簡 515）

1. 原處分否准認列外籍監護工薪資、保險費及行政院勞工委員會職業訓練局就業安定費為扣除額，並無違誤：

(1) 查關於公私立護理機構之選定，係個人基於護理機構服務品質、收費標準等需求而為自由選擇，但所支付之系爭費用，是否符合列舉扣除額中之醫藥費用，而享受稅捐之優惠，依租稅法律主義，自應依視其支付之費用是否符合行為時所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目之 3 前段之規定而定。

(2) 按行為時所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目之 3 前段規定者，方可列為扣除額，則本件外籍監護工薪資、保險費及行政院勞工委員會職業訓練局就業安定費，均非由「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」或「與健保有特約之醫院」開立收據，自不能列為扣除額。

(3) 惟查同仁醫院縱係財政部認定之合格醫院，或與全民健康保險具有特約關係，但原告所列之外籍監護工薪資（即恆欣人力資源管理顧問有限公司之費用）、保險費及就業安定費，並非由「同仁醫院」開立收據，依行為時所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目之 3 前段規定，並非在得認列扣除額之範圍，原處分否准認列自無違誤。

2. 至原告主張前揭行為時所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目之 3 前段規定「歧視居家照護病人，偏袒住醫院或養老院病人」、「歧視窮人，偏愛富人」、

「歧視台灣病人，通融海外遊子」云云，惟均屬該法律「立法者」之裁量結果，立法者顯已考量社會之多元價值，例如，所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款之免稅額規定，係重視倫理孝道及弱勢關懷之社會價值；同條項第 2 款則考量個人生存權利及社會公益價值，屬多元價值之融合，本件被告依法行政作成原處分，並無違反孝道公益原則，亦未違反信賴保護及租稅公平原則，難認原處分有何違法。至被告未擴大解釋有無「不當」，並非在本院審查範圍（行政法院僅就原處分是否「違法」而為審查）。

第二項 財政部函釋未與現今老人照護現況及趨勢與時俱進

現行所得稅法醫藥費列舉扣除額規定，並未就其得扣除之「醫藥費」定義。從財政部函釋及稽徵實務觀之，對於護理或照顧服務費用依不同的提供者類型作出不同解釋。財政部 85 年 10 月 9 日台財稅第 851917780 號函：「護理之家機構及居家護理機構，其屬依法立案之公立單位，或與全民健康保險具有特約關係者，准由納稅義務人檢附該機構出具之收費收據及醫師診斷證明書，依所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目第 3 小目之規定，申報醫藥及生育費列舉扣除額。」即僅許付與行政院衛生署所主管的護理機構——「護理之家機構」及「居家護理機構」之費用扣除。而「居家護理機構」係提供居家照護服務，由醫師對於特定病人²¹²開立居家照護醫囑單後，由居家護理機構的護理人員（為主）或醫師，到病人家中提供診察、治療、導管與造口之護理或護理的指導²¹³，依全民健康保險原則上僅給付護理人員居家護理照護訪視每月 2 次，醫師居家訪視每二個月 1 次²¹⁴，性質上屬於較短期性的護理，而較無長期生活照護的面向，因此本文中不

²¹² 全民健康保險居家照護作業要點第 3 點：「三、收案條件：（一）病人只能維持有限之自我照顧能力，即清醒時間超過百分之五十以上活動限制在床上或椅子上。（二）有明確之醫療與護理服務項目需要服務者。（三）病情穩定能在家中進行醫護措施者。」

²¹³ 全民健康保險醫療辦法第 36 條：「居家照護得提供下列服務項目：一、訪視及診察。二、治療材料之給與。三、一般治療處置。四、呼吸、消化與泌尿系統各式導管及造口之護理。五、代採檢體送檢。六、有關病人護理指導及服務事宜。」

²¹⁴ 參照全民健康保險居家照護作業要點第 6 點。

列入討論²¹⁵。其他機構式照護服務(如內政部主管之長期照護機構或安養機構)、自行雇用之看護或親屬自行照顧的費用，在稽徵實務或法院判決見解中幾乎不得扣除。

一、老人照護及照護機構現況

目前老人因自我照顧能力缺乏或有限，而有照顧需求者承上述至少約近三十萬人。**現行老年者的照顧概況**，根據內政部「98年老人狀況調查結果摘要」²¹⁶，大多數(約占八成)仍由老年者親屬自行照顧，次之由本國看護、外國看護照護²¹⁷，另居住於機構(含長期照顧機構和安養機構，未包括其他護理之家等)者約有 2.79%^{218,219}。因應老年者照顧需求，過去即有「中低收入老人重病住院看護

²¹⁵ 論者有認為由全民健康保險給付之居家照護已具長期照護保險化的雛形，不過其同樣認為居家照護實際上並不敷長期照顧之需求，請參照鍾秉正(2010)，〈論長期照護制度之憲法保障〉，《社會法與基本權保障》，頁 210，台北：元照。

²¹⁶ 該調查對於大部分的普通住戶係採電腦輔助電話訪問法(CATI)訪問調查，對少數的共同事業戶則採實地訪問法(派員面訪方式)進行，均係以受調查人的主觀認知、感覺需求作答，得以該調查約略掌握我國老人照顧概況。惟，有論者指出此種偏向主觀認知、感覺需求的調查可能有其限制性，如以不同問法為之結果可能差異極大，或主觀認知有所差異等，值得吾人留意。參照胡幼慧(1995)，《三代同堂：迷思與陷阱》，頁 184, 188-189，台北：巨流。

²¹⁷ 若以內政部「98年老人狀況調查結果摘要」中，表 2-12「65 歲以上老人過去一年曾住院者住院期間主要照顧者情形」(2008 年 7 月至 2009 年 6 月)，本國看護擔任主要照顧者比例為 7.61%，外籍看護擔任主要照顧者比例為 6.71%；表 7-7「65 歲以上老人最近一個月起居活動有困難者之主要幫忙料理者」(2009 年 6 月底)，外籍看護擔任主要照顧者比例為 12.82%，本國看護擔任主要照顧者的比例則為 3.78%，其中 80 歲以上老年者更高達 19.98%由外籍看護擔任主要照顧者。目前根據勞工委員會統計資訊，在我國的外籍看護工人數至 2010 年年底已達 18 萬 6 千餘人。而在奧地利、義大利也產生成長期照顧服務市場中，亦有外籍照顧工比例偏高的情況，義大利國內甚至有 65-80 萬的外籍照顧工，此現象的原因在於：1. 家庭有長期照顧需求，且由外籍照顧工照顧之成本低；2. 外籍照顧工對於提供 24 小時服務接受度較高；3. 外籍照顧工在該國可獲得之薪資較自己的母國高，對其具有誘因；4. 外籍照顧工得以減輕該國長期照顧服務急切需求的壓力，因此對於政府而言可能亦未有大程度的管制。而關於外籍照顧工比例偏高的問題，各國多採取嚴格管制，例如專業訓練、通過考試資格、管理等，參照林萬億(2010)，《社會福利》，頁 331-332 及 341，台北：五南。

²¹⁸ 參照內政部「98年老人狀況調查結果摘要」，表 1-9「65 歲以上老人家庭組成情形」。惟，表 7-7「65 歲以上老人最近一個月起居活動有困難者之主要幫忙料理者」中，機構服務員擔任主要照顧者比率有 3.39%。

²¹⁹ 在美國、英國的老人照顧概況，同樣有高達七、八成有照顧需求的老年者係由家人、朋友等非正式照顧體系提供照顧，請參照呂寶靜(2001)，〈支持家庭照顧者之福利政策建構〉，《老人照

費補助」，後復對於家庭照顧者有「中低收入老人特別照顧津貼」，老人福利法第 31 條之增訂亦提供一般家庭照顧者喘息照顧服務、訓練、研習或諮詢等，2007 年開始並推動「我國長期照顧十年計畫」，係以協助老年需長期照護者日常生活活動為目的，以實物補助（照顧相關服務的提供）為主，金錢補助為輔，並漸擴及至非中低收入有需求的一般老年者，已逐漸跳脫過往僅對中低收入者予以扶助之社會救助思維。就此反觀所得稅法之規範及稽徵實務等，仍昧於老人照護需求的現況，採取保守式及歧異式的解釋。

且，目前我國之老人照護機構，其實除財政部函釋中准予扣除付與照護費用的「護理之家機構」（由行政院衛生署主管）外，主要仍有內政部主管的「長期照顧機構和安養機構」，至 2010 年底家數共有 1052 家（其中以私立的小型養護型長期照顧機構家數最多），較之護理之家的 367 家（詳表 6，表 7），反而應為目前老人照護機構的主力。雖然老人照護機構如表 8 所示處於供給大於需求的情況，但過去數年各類機構家數基本上仍維持小幅成長²²⁰，服務量亦再提高，可見老人照護需求持續增加。

顧：老人、家庭、正式服務》，頁 182，台北：五南。

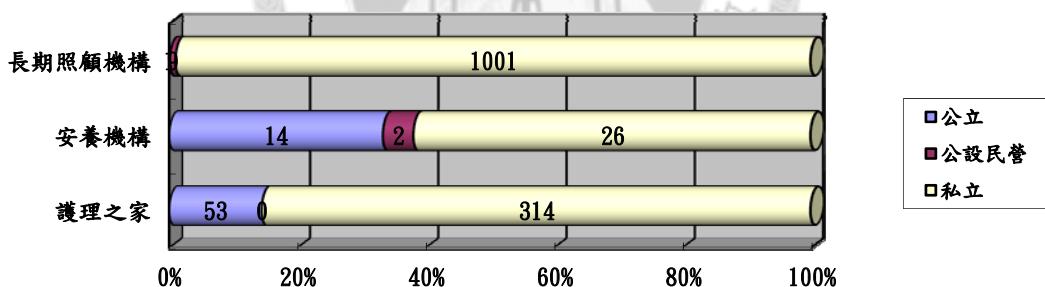
²²⁰ 不過，老人照顧機構在 2010 年，是近 18 年來首次呈現負成長，家數小幅減少，其中辦理歇業機構多達 14 家，新設立機構僅有 1 家。內政部表示，這 14 家辦理歇業的老人照顧機構多為小型機構，未能繼續營運原因包括經營不敷成本、無法於緩衝期前完成改善而自行歇業、以及經地方政府連續兩年評鑑為丙、丁等機構要求勒令停業等原因。參見內政部社會司網頁，http://www.moi.gov.tw/dsa/news_content.aspx?sn=5210（最後瀏覽日期：2010/5/30）

表 6 老人照護機構家數——按公私立分

機構性質		公私立家數	公立	公設民營	私立
長期照顧機構 (至 2010 年底)		長期照顧型	0	0	48
		養護型	1	9	財團法人 77 小型 876
安養機構 (至 2010 年底) 共 42 家			14	2	財團法人 24 小型 2
護理之家 (至 2009 年底) 共 367 家		53	0	314	

表 7 老人照護機構比例——按公私立分

機構性質	公私立比例	公立及公設民營	私立
長期照顧機構 (至 2010 年底)		0.99%	99.01%
安養機構 (至 2010 年底)		38.10%	61.90%
護理之家 (至 2009 年底)		14.44%	85.56%



資料來源(表 6 及表 7): 內政部統計處「99 年底我國老人長期照顧及安養概況」²²¹及行政院衛生署「98 年醫療機構及其他醫事機構概況」²²²。表格由作者整理製作。

²²¹ 參照「表一、近年長期照顧及安養機構概況」及「表三、各公私立老人長期照顧及安養機構數」，載於內政部內政統計通報網頁：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/week10021.doc>（最後瀏覽日期：2011/5/26）。

²²² 參照「表 89 護理機構及精神復健機構家數——按縣市別分」，網址：http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/DM2_2.aspx?now_fod_list_no=11172&class_no=440&level_no=4（最後瀏覽日期：2011/5/26）。

表 8 老人照護機構家數——按機構性質分（2010 年底止）

機構性質	家數	供給床數	備註
長期照顧機構	1,011	55,066	實際進住人數為 41,515 人，進住率為 75.4%
安養機構	42		
護理之家	391	29,393	
榮民之家 ²²³	18	9,640	
總計	1,462	94,099	需求床位數（老人人口數*0.097*0.3）為 72,398 床，目前是總供給大於總需求，惟某些縣市呈現供給小於需求 ²²⁴ 。

資料來源：內政部社會司老人福利「臺灣地區老人福利機構資源分布表」，網址：<http://sowf.moi.gov.tw/04/07/07.htm>（最後瀏覽日期：2011/5/26）。表格由作者整理製作。

財政部函釋一面認定得扣除的醫藥費範圍可包含護理之家（公立及公設民營者僅占 14.44%）的照護費用，但卻一律認為其他老人照護機構的相關費用均不得扣除，不問其提供之服務內容、機構設置標準（人員、設備）為何（詳表 9 老人照顧機構設置標準比較表）。「護理之家」服務對象為罹患慢性病需長期護理之病人及出院後需繼續護理之病人，一般而言護理之家可提供較多護理照護，但「長期照顧型長期照顧機構」其本係以罹患長期慢性病，且需要醫護服務之老人為照顧對象，機構設置的護理人員、照顧服務員及設備均與護理之家的標準相同或極度接近，甚至更重視社工對於入住老年者的心理評估處置、社會福利資源的服務等，以及考量各房室的容納程度及隱私性。且「養護型長期照顧機構」若入住有鼻胃管、導尿管護理服務需求的老年者，其機構人員配置應比照長期照顧型的長期照顧機構，提供的服務內容也就同樣接近於護理之家。「失智型的長期照顧機構」則是以失智症中度以上、具行動能力，但須受照顧的老年者為照顧對象，對

²²³ 入住榮民之家須有特定身份，其主管機關為行政院退除役官兵輔導委員會，係針對「退除役官兵」的兵役損害補償，屬於社會補償的性質，參照鍾秉正（2010），〈論長期照護制度之憲法保障〉（同註 189），頁 210-211。因此榮民之家此一照護機構並不列入本文討論範圍。

²²⁴ 如台北市、苗栗縣、雲林縣、嘉義縣、澎湖縣、金門縣。

於照顧的需求性較強，日間要求每 3 人即應有 1 名照顧服務員照料²²⁵。



²²⁵ 參照老人福利機構設立標準第 2 條、第 9 條至第 30 條，護理人員法第 14 條及第 15 條，護理機構分類設置標準第 5 條、第 6 條及第 8 條。

表9 老人照顧機構設置標準比較表

機構類型		設置標準	護理之家機構	長期照顧機構			安養機構		
				長期照顧型	養護型		失智照顧型	公立及財團法人	
					公立及財團法人	小型			
人員設置	護理人員		隨時保持至少有一人值班						
			每15床至少應有1人	每照顧15人應置1人	每照顧20人應置1人	每照顧20人應置1人	每照顧20人應置1人	隨時保持至少有一人值班	
			照顧服務員	日間 每5床應有1人以上	每照顧5人應置1人	每照顧8人應置1人	每照顧3人應置1人	每照顧15人應置1人	
					每照顧15人應置1人	每照顧25人應置1人	每照顧15人應置1人 ²²⁶	每照顧35人應置1人	
	社會工作人員		未滿100床，應指定專人負責。100床~200床者，應有1人；200人以上者至少應有2人	未滿100人，應置1人，百人以上每百人增設1人	未滿100人，應置1人，百人以上每百人增設1人	得設置	未滿100人，應置1人，百人以上每百人增設1人	得設置	
				未滿100人，應置1人，百人以上每百人增設1人	未滿100人，應置1人，百人以上每百人增設1人		未滿80人，應置1人，80人以上每80人人增設1人		
				未滿100人，應置1人，百人以上每百人增設1人	未滿100人，應置1人，百人以上每百人增設1人		未滿80人，應置1人，80人以上每80人人增設1人		
	醫師		應由醫師予以診察；至少每月由醫師再予診察一次	應由醫師予以診察；並至少每月由醫師診察一次	X	X	X	X	
九	護	準備室、	V	V	V	X	V	X	

²²⁶ 夜間應置人力得與護理人員合併計算。照顧服務員得以僱用兼職人員為之。但兼職人員不得超過三分之一，且兼職之照顧服務員每週至少應提供十六小時以上服務時間。專任或兼任人員應固定，且不得聘僱外籍看護工（老人福利機構設立標準第24條參照）。

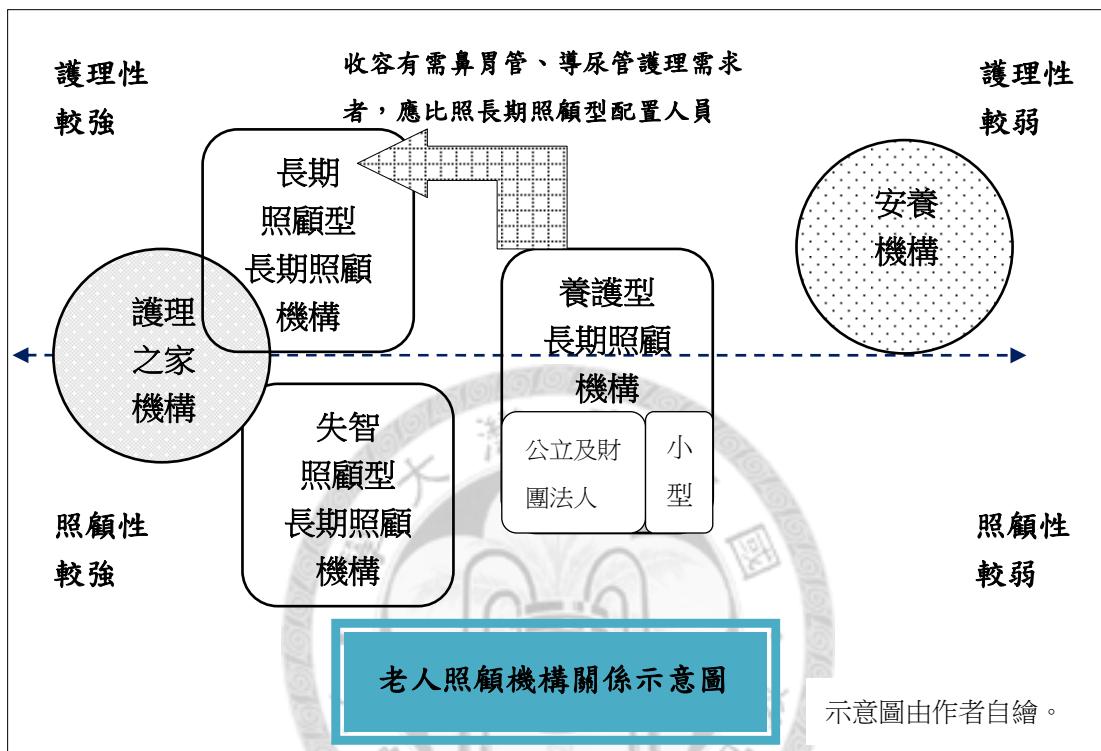
備 設 置	工作車							
	護理記錄、藥品及醫療器材存放櫃	V	V	V	應有護理記錄	V	V	得設置
	急救設備	V ²²⁷	V ²²⁸	V	V	V	V	得設置
	每床與護理站之呼叫器	V	X	X	X	X	X	X
	每一房室容納量	以 8 床為限	至多 6 床	至多 6 床	至多 6 床	採單元照護，每一單元 6~10 人	至多 3 床	至多 3 床
	衛生設備（廁所）	病房應設衛生設備	收容人數 50 人以上，寢室應設簡易衛生設備	收容人數 50 人以上，寢室應設簡易衛生設備	每照顧 16 人，至少應設男廁 1 間及女廁 2 間	寢室應設簡易衛生設備	X	X

表格由作者自行整理製作。資料來源：護理機構分類設置標準第 8 條附表「護理機構設置標準表」及老人福利機構設立標準。

²²⁷ 應具備氧氣、鼻管、人工器道、氧氣面罩、抽吸設備、喉頭鏡、氣管內管、甦醒袋、常備急救藥品（護理機構分類設置標準第 8 條附表「護理機構設置標準表」參照）。

²²⁸ 應具備氧氣、鼻管、人工器道、氧氣面罩、抽吸設備、喉頭鏡、氣管內管、甦醒袋、常備急救藥品（老人福利機構設立標準第 10 條參照）。

依老人照顧機構——護理之家、長期照顧機構（長期照顧型、養護型及失智照顧型）及安養機構——其規定的機構設置基準，表示各老人照顧機構其護理性、照顧性強弱，和各機構間關係之示意圖如下：



財政部函釋忽略就各類型老人照顧機構實質提供的服務內容細加了解，僅依機構名稱及類型形式判斷是否為得扣除之「醫藥費」。惟老年者本身及其家人考量老年者所需照護程度、機構離家遠近、公私立機構比例相差懸殊及機構服務的費用高低等，可能對於由何種機構提供照護服務作出不同抉擇，但其**本質上均係因無法或缺乏自我照顧能力，而生維繫生存的必要費用，屬納稅人無法支配者²²⁹**。行政院院會通過並於 2011 年函請立法院審議的長期照顧服務法草案，亦意在使社政之長期照護機構及衛政之護理之家等設立、人員管理等規範作一整合，以全面性保障接受長期照護服務者之權益。因此，財政部對此類照護費用可否適用

²²⁹ 同旨，請參見黃士洲（2010），〈稅課禁區與納稅人權利保障〉，葛克昌、湯貢亮、吳德豐主編，《兩岸納稅人權利保護之立法潮流》，頁 607，台北：財團法人資訊教育基金會。

「醫藥費」的扣除額，或推動修法解決以符量能負擔原則，有必要重新作整合性、一致性的考量，避免對不同類別、名稱及公私立照護機構作出不合理的差別待遇²³⁰。

二、「在地老化」、「去機構化」的潮流

老人照顧，各國提倡的潮流，不論在住宅、照護方面，均強調「在地老化」(ageing in place)²³¹、「去機構化」的概念²³²。主要考量老年者的自我決定的意願²³³、熟悉環境的適應性及提供服務的品質等因素。

老年者的照護問題所需考量之層面相當廣而複雜，除老年者的意見外，多半家屬意見也占極大的因素²³⁴。老年者想在自身熟悉的家中接受照護者占絕大多數，但是亦須考量老年者失能和需受照護的程度²³⁵、家中是否有人力可協助照護、雇

²³⁰ 黃士洲氏亦認為僅允許付與護理之家機構照護費用得予扣除，此稅法上差別待遇，有違反憲法平等原則要求之疑義，請參見同氏著（2010），〈稅課禁區與納稅人權利保障〉，葛克昌、湯貢亮、吳德豐主編，《兩岸納稅人權利保護之立法潮流》，頁 606-607，台北：財團法人資誠教育基金會。

²³¹ 例如瑞典對於老人照顧的理念是確保其生活品質，得到有尊嚴的、有品質的社會照顧，因此不僅強調「在地老化」，且希望盡可能「在自家老化」，另一方面也著重於預防，以減少醫療化，參照林萬億（2010），《社會福利》，頁 329-330，台北：五南。

²³² 參照呂寶靜（2001），〈老人與社會照顧〉，《老人照顧：老人、家庭、正式服務》，頁 20，台北：五南。

²³³ 例如，有學者引外國立法借鑑，德國自 1995 年通過長期照顧保險法後，「消費者選擇」為該保險的主要精神，其目的在於使有長期照顧需求者得自我決定留在家中由家人照顧、或由專業照顧服務提供者照顧。若老年者決定由家人照顧，其可獲得低額度的照顧津貼，另一方面，若家庭照顧者可計入其年金保險的工作年資。詳請參照林萬億（2010），《社會福利》，頁 333-334，台北：五南。

²³⁴ 論者雖在探討老人使用日間照護服務決定過程的研究，但若干討論仍得以作為本文此處的參考及印證。其指出老年者作決定行使自主性（有能力且有自由權）的影響因素，包含三類：老年者的身體健康狀況（需要照顧程度越高，自主性越低）、老年者所擁有的經濟資源（經濟較寬裕，自主性較高）、允許他人參與的程度（視他人與老年者之親屬關係而定）。老年者並可能受家庭成員的影響，像是家庭成員之需求（如照顧者負擔是否過重）、照顧者主觀上對於服務使用的評價與意義（如認為使用正式服務會干擾隱私、損害家庭照顧者為良好照顧者的形象）以及照顧者是否認為服務是有用的、品質好的。完整討論，請參見呂寶靜（2001），〈老人使用日間照護服務的決定過程〉，《老人照顧：老人、家庭、正式服務》，頁 70-75，台北：五南。

²³⁵ 有論者主張在踐行在地老化、去機構化概念的同時，仍應依個別高齡者的健康情況以及需要照顧的特性，如失業老人（退休後沒有其他職責、角色者，但健康仍可自理，行動方面略有差異）、

用外籍看護或照護服務員、老年者及家屬是否信賴與適應²³⁶以及經濟能力等。現行實務關於照護費用得否扣除之見解，僅極有限度地允許「機構式」照護服務費用扣除（因公立護理之家至 2009 年底，僅有 53 家，且金門縣及連江縣全無公立護理之家），不僅是昧於現實，更是完全忽視老年者及其家屬自我決定的自由，甚至是其人性尊嚴。

另一方面，在由「家庭照顧者」（家庭中的親屬）自行照護老年者之情形，因家庭照顧者往往囿於照顧能力（如由老年人之高齡配偶照顧者不在少數，照顧者本身之身體狀況及體能亦隨年齡下滑）、照顧技巧不足，並且長期承受照顧的重擔及壓力等，對於其自身的健康、生活、就業，以及受照顧老年者之照護品質、健康，均可能有負面影響。老人福利法第 31 條之增訂²³⁷，即意識到在我國大多數者（約占八成）仍由家庭自行提供照護，為維護家庭照顧者及受照顧老年人之健康及生活品質，國家應提供相關支援服務，如喘息照顧服務、訓練、諮商等。我國對於家庭照顧者的支持仍在起步階段，於所得稅法照護費用得否扣除的問題上，對家庭照顧者及家庭予以忽視，則更為不利。

第三項 現行條文之適用及修法建議

老年者照護費用，由於現行所得稅法對「醫藥費」未予定義，實務上多以財政部函釋闡釋之，僅允許付與公立或與健保有特約關係的護理之家機構及居家護

失智老人（輕、中、重度）及失能老人（輕、中、重度），並分析居家照顧、社區照顧、機構照顧的優缺點，多元尋求適合的照顧方式。進一步討論，請見莊秀美（2009），〈從老人的類型與照顧需求看「居家照顧」、「社區照顧」及「機構照顧」三種方式的功能〉，《社區發展季刊》，125 期，頁 178-186。

²³⁶ 論者在探討居家照顧時，亦指出居家服務員進入家中提供照顧服務，但也因其進入家中可能影響家庭隱私，易引起高齡者本人以及家人的排斥或防衛。請參照莊秀美（2009），〈從老人的類型與照顧需求看「居家照顧」、「社區照顧」及「機構照顧」三種方式的功能〉，《社區發展季刊》，125 期，頁 181。

²³⁷ 立法理由第 2 點：「我國文化以在家中安養為老人第一優先選擇，惟家庭照顧者常因照顧能力、技巧、資訊不足、承受長期照顧壓力與經常欠缺相關服務資訊，導致影響照顧者身心健康、照顧工作及其家庭生活品質。為維持、增強家庭照顧者之照顧能量及意願，期使被照顧之老人可獲妥適之照顧，並提升照顧者及其家庭之生活品質，爰增訂本條規定，俾提供家庭照顧者補充性及支援性服務。」

理機構之費用扣除。其他機構式照護服務（如各長期照護機構）、自行雇用之看護或由老年者之親屬照顧的費用，在稽徵實務或法院判決見解中幾乎完全不得扣除。

目前司法判決應透過法律解釋方法，探求醫藥費扣除額文義解釋、目的解釋時，亦受憲法社會國原則拘束，應尋符合社會國原則之解釋²³⁸，擴張解釋醫藥費得涵蓋為醫療行為延伸，並同為維繫生存健康所必要的照護費用；或若認定照護費用偏向一般護理或是日常照顧之性質，已超出醫藥費扣除額文義解釋範圍，亦得認照護費用同為維繫生存健康之必要費用，現行所得稅法不得扣除存有法律漏洞，而依社會國原則、量能原則類推適用醫藥費扣除額許其扣除²³⁹。財政部行使裁量權時亦應受社會國原則拘束，對於其解釋函令、個案適用均應貫徹社會國原則、生存權保障及量能原則，允許照護費用得以醫藥費列舉扣除額扣除。

又，因醫藥費扣除額中醫藥費之定義，或有認為乃指具積極治療功能者，或常認應與全民健康保險給付項目一致，傾向依循醫藥法規或衛生主管機關之定義，易生爭議。惟，稅法扣除額所考量者乃在於減除一般生活必要需求費用，無論照護費用性質上是否為醫藥費，其均為維繫生存及健康生活所必要之費用，即應予扣除，方符合量能原則之要求。

因而，在未來亦得考慮以修法方式明文規定照護費用得予扣除，學者亦有贊同以修法解決爭議者²⁴⁰。過去賴士葆立委即曾作關於照護費用扣除之提案，提案條文內容：「納稅義務人及與其合併報繳之配偶暨受其扶養親屬為直轄市、縣（市）政府認定其為失能者之照護服務費，以付與公立或私立養護機構、從事居家照護

²³⁸ 論者闡釋憲法社會國原則在稅法上具有：法律解釋方針、法律漏洞補充、平等原則釋明和稅法裁量時的裁量方針，進一步討論請參照葛克昌（2009），〈租稅國家之憲法界限——憲法解釋對稅捐法制發展之影響〉，《所得稅與憲法》，三版，頁289-291，台北：翰蘆。

²³⁹ 同前註。

²⁴⁰ 如呂寶靜（2001），〈支持家庭照顧者之福利政策建構〉，《老人照顧：老人、家庭、正式服務》，頁207-208，台北：五南；黃士洲（2010），〈稅課禁區與納稅人權利保障〉，葛克昌、湯貢亮、吳德豐主編，《兩岸納稅人權利保護之立法潮流》，頁608，台北：財團法人資誠教育基金會。黃士洲氏主張若認為照護費用不符醫藥費之定義，基於生存權保障，立法者仍應修法允許照護費用扣除。

工作者，每人每年扣除數額以不超過 204,000 元為限。但已受有直轄市、縣（市）政府提供居家服務部分，不得扣除。」²⁴¹

然，目前我國因因自我照顧能力缺乏或有限而有照護需求之高齡者，大多數（約占八成以上）仍由老年者之親屬自行照護，次之方係由本國籍或外國籍看護照護，極少數係由機構提供照護服務，因而**除應透過擴張解釋或修法允許機構及雇用看護之照護費用扣除外，仍應注重我國實際上由家庭親屬自行照護者最多**，且此種照護方式亦符合老人照顧在地老化、去機構化潮流，更尊重老年者及其親屬之自我決定權，雖納稅人及其家庭未實際因此支出照護人力費用，在市場交易所得說下無法作為費用扣除²⁴²，但**稅法不宜忽略此種照護提供類型**。仍應考量家庭照顧者之處境與付出成本，由於家庭照顧工作為無酬性質，且易形成照顧者參與有酬勞動市場之阻力、減少經濟收入，使其經濟狀況往往處於依賴、弱勢、貧窮。對此種家庭提供照護類型的經濟性支持措施方面，各國採行方式有給予現金給付或以租稅方式為之者，給予對象上區分為受照護老人或照顧者二者，給付目的及代表意涵亦有所不同，有基於照顧老年者為之，或目的在支持家庭照顧者而為者，但基本上均係為減輕家庭扶養老年者而加重之財務負擔²⁴³。目前我國有「中低收入老人重病住院看護費補助」、「中低收入老人特別照顧津貼」，屬於社會救助之性質，但對於非中低收入戶家庭之照護問題，雖「我國長期照顧十年計畫」已漸擴及至非中低收入需長期照護的一般老年者，但係以協助老年者日常生活活動之實物補助（照顧相關服務的提供）為主，並未給予以經濟性支援。

未來在所得稅法修法上，建議得增列「長期照顧費用列舉扣除額」，配合「我國長期照顧十年計畫」現有的長期照顧網絡，由長期照顧中心評估高齡者或其他有照護需求者是否失能及失能程度，可擬定照顧計畫提供照護服務等，亦得作為

²⁴¹ 引自蔡孟彥（2008），〈從憲法保障檢討扣免額（下）〉，《稅務旬刊》，2061 期，頁 9-10。

²⁴² 相對地，納稅人因其需求自我提供的勞務，並不透過市場交易取得，亦非課稅所得，參照葛克昌（2009），〈綜合所得稅與憲法〉，《所得稅與憲法》，三版，頁 99，台北：翰蘆。

²⁴³ 參照呂寶靜主持（2007），〈「人口政策白皮書及實施計畫之研究」期末報告：子計畫二「因應我國邁入高齡社會對策之研究」〉，頁 18, 20-23 及 31。

列報扣除額之資格審核，依行政院版長期照護服務法草案，未來則由主管機關設立或指定之長照機構進行評估，參酌行政院版長期照護服務法草案內容，試擬長期照顧費用列舉扣除額之規定：「長期照顧費用：納稅義務人、配偶或受扶養者親屬經長期照顧管理中心或指定之長照機構評估為失能者，其長期照顧服務費用，以付與長照服務機構²⁴⁴、長照服務人員²⁴⁵、個人看護者²⁴⁶為限。但已申報失能特別扣除額者，不得扣除。」並應注重我國仍以家庭照顧者最多，不宜忽略此種照護服務提供類型，斟酌失能者之特別照護需求，增設「失能特別扣除額」²⁴⁷。採行長期照顧費用列舉扣除額與失能特別扣除額，供納稅人擇一減除之方式，一方面得使納稅人如實扣除維持生存、健康所必要之照護費用，另一方面並慮及目前我國老年者絕大多數仍由家庭自行照護，避免納稅人因不同照護服務提供類型而無法扣除，及舉證繁瑣之問題，亦使稽徵程序簡便、經濟。

總之，鑑於高齡化社會有照護需求之老年者人數持續攀升，建議未來所得稅法修法時，應重視我國大多數由老年者親屬自行照護之現況，斟酌家庭自行照護之經濟負擔及成本給予社會政策目的租稅優惠。不過，論者有認為透過租稅方式支持家庭照顧者，雖具有接近性高、行政管理方便的優點，但對於中低所得家庭助益不大，更無法幫助無須納稅的家庭，而高所得者本即有負擔家庭照護成本的

²⁴⁴ 依行政院版長期照護服務法草案第3條第4款，及第14條之立法理由，長照服務機構係指以提供長照服務或長照需要之評估服務為目的，依該法規定設立之機構。現行衛政之護理之家、社政之養護機構、身心障礙福利機構等得依該法申請成為長照服務機構。

²⁴⁵ 依行政院版長期照護服務法草案第3條第3款：「長照服務人員（以下稱長照人員）：指經本法所定之訓練、認證，領有證明得提供長照服務之人員。」如現行照顧服務員、生活服務員、教保員、訓練員、評估照護需要之人員及各類醫事人員等。

²⁴⁶ 依行政院版長期照護服務法草案第3條第6款：「個人看護者：指直接受僱，於失能者家庭從事看護工作之人。」

²⁴⁷ 或與現行「身心障礙特別扣除額」併予考量，納入自我照顧能力有限或欠缺之失能者，但其扣除數額應重新依事實、統計之基礎，以透明且切合實際之測定、計算標準定之。或考量現行整體免稅額、標準及列舉扣除額與特別扣除額體系結構，將目前提高老年者扶養親屬免稅額的50%，以及斟酌扶養失能高齡者之納稅人其家庭照護付出成本，併予考量，移至與身心障礙特別扣除額及幼兒學前特別扣除額同列，而新增定「老年特別扣除額」，惟其缺點在於未考量老年者以外其他年齡層之失能者照護需求。

能力²⁴⁸。惟，縱除去人力成本，高齡者的護理材料、生活照護用品費用（如氧氣、換藥敷料、滅菌抽痰包、看護墊、尿布等）現行法下仍無法在醫藥費扣除額扣除，因此仍有必要加以考量。且重要者乃國家對自我照護能力有所欠缺的高齡者本即負有照顧責任，並不因高齡者或扶養的家庭所得較高，即得全面退縮，但仍應積極推動採用稅額扣抵，甚至可退還的稅額扣抵方式，方進一步對中低所得者更有助益。



²⁴⁸ 參照呂寶靜（2001），〈支持家庭照顧者之福利政策建構〉，《老人照顧：老人、家庭、正式服務》，頁 193-194，台北：五南。

第四節 社會法治國之實現與憲法界限

第一項 生存權及健康權保障

憲法第 15 條的生存權保障，具濃厚社會權性質，除防禦侵害之機能外，亦有積極功能面向，一般認為國家應保障人民有「最低度合乎人性尊嚴的生活」²⁴⁹。合乎人性尊嚴的生活，得以發展自我，每個人所需求者及其家庭的整體狀況可能不盡相同，亦非以固定的最低生活費標準衡量已足²⁵⁰。

我國憲法雖未明文於第二章規定人民有健康權，但學者普遍認為得自憲法第 157 條、增修條文第 10 條第 5、7、8 款、世界人權宣言第 25 條²⁵¹，以及 2009 年底公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法施行後，具有國內法效力之經濟社會文化權利國際公約第 12 條²⁵²推出，並以憲法第 22 條作為健康權之保障基礎。國家有保障或促進人民身體健康之義務，應保障人民有免於身體健康受侵害之權利，在國家促進人民健康的積極功能方面，若在最低度合乎

²⁴⁹ 參照吳庚（2003），《憲法的解釋與適用》，二版，頁 271-272，台北：三民；李惠宗（2006），《憲法要義》，三版，頁 217、225，台北：元照；李震山（2007），《多元、寬容與人權保障——以憲法未列舉之保障為中心》，二版，頁 102-103，台北：元照。

²⁵⁰ 司法院釋字第 422 號解釋理由書，對於三七五減租條例中規定「出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者，耕地租約期滿時，出租人不得收回自耕」，係為保障仰賴承租耕地農作收入為生活憑藉之佃農的生存權，而表明其中行政院及內政部函釋對於承租人生活費用係「以固定不變之金額標準，推計承租人之生活費用，而未就不同地域物價水準之差異作考量，亦未斟酌各別農家具體收支情形或其他特殊狀況，諸如必要之醫療及保險相關費用之支出等實際所生困窘狀況，自難謂為切近實際，有失合理，與憲法保護農民之意旨不符，應不再援用。」

²⁵¹ 世界人權宣言第 25 條第 1 項：「人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福利所需的生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務；在遭到失業、疾病、殘廢、守寡、衰老或在其他不能控制的情況下喪失謀生能力時，有權享受保障。」參照法務部網站，<http://www.humanrights.moj.gov.tw/public/Attachment/16194919.doc>（最後瀏覽日期：7/28/2012）

²⁵² 經濟社會文化權利國際公約第 12 條：「一、本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。二、本公約締約國為求充分實現此種權利所採取之步驟，應包括為達成下列目的所必要之措施：（一）設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育；（二）改良環境及工業衛生之所有方面；（三）預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病；（四）創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理。」

人性尊嚴之生活限度內，結合生存權保障，國家應負有對人民醫療照顧最低生存保障之保護義務²⁵³。

自所得稅法對於納稅人及其家庭的免稅額、扣除額等規定，亦可看出生存權保障之意旨，僅於個人生存所必需的費用扣除後始得課稅，方能生存、方能發展自我與營業、方有所得，故個人的生存保障具有優先性²⁵⁴。而所得稅法中的醫藥費列舉扣除額，亦體現國家保障人民身體健康之意旨。

一、醫療費用

基本的醫療照護本即是維繫生存及健康所必要者，國家考量每個人生存權及健康權保障，推行全民健康保險，並對於低收入戶的保費予以全額補助，重大傷病者可免自行負擔費用，對於其他非屬低收入戶但無力繳納者，司法院釋字第472號解釋亦曾表示對於無力繳交保費者，仍不得逕行拒絕醫療給付，應給予適當的救助，以符憲法推行全民健康保險保障人民健康之旨趣²⁵⁵。現亦有紓困基金、對於老人保費予以補助等之規定。

目前（至2009年底）醫院及診所的全民健康保險特約率已達92.5%，其中特約率最低者為臺北市84.4%，次低為台中市89.6%²⁵⁶，雖在所得稅法上，對於納稅人醫藥費扣除之影響已較2008年醫藥費扣除額規定修正前（僅規定付與「公立」或「經財政部認定其會計記錄完備正確」醫療院所者得扣除）為小。惟，相關的醫療費用既屬必要的支出，最基本者乃應予扣除，方得正確衡量其負擔能力。

²⁵³ 參照李震山（2007），《多元、寬容與人權保障——以憲法未列舉之保障為中心》，二版，頁123-124，台北：元照；蔡維音（2008），《全民健保財政基礎之法理研究》，頁49-50，台北：正典。李震山氏並認為若超出健康權之積極功能面向部分，僅能透過反射利益或以基本國策作為國家目標實現。

²⁵⁴ 參照葛克昌（2009），〈綜合所得稅與憲法〉，《所得稅與憲法》，頁88-89。

²⁵⁵ 論者亦認為此乃憲法生存權保障於全民健保制度中之體現，進一步討論請參見蔡維音（2008），《全民健保財政基礎之法理研究》，頁52-53，台北：正典。

²⁵⁶ 行政院衛生署，「98年全民健康保險統計」，網頁：http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/DM2_2.aspx?now_fod_list_no=11645&class_no=440&level_no=3（最後瀏覽日期：5/26/2011）。

況老年者一般而言患病或就醫次數較多，其醫療費用負擔較大，更應予以扣除。若因醫藥費付與私立、無健保特約的醫療院所而不得扣除，不僅無法正確衡量其負擔能力，仍違反量能課稅原則，甚至可能使納稅人承受高額醫藥費，又無法於稅上扣除，而負擔超出其稅負能力之稅捐，進而侵害至人民最低度合乎人性尊嚴的生活，不論依財產權保障的「絞殺禁止」或「半數原則」審查均有所違反²⁵⁷，更涉及生存權保障，應採用較嚴格的審查密度，僅為稽徵經濟之立法目的難認為重要公益²⁵⁸，利益權衡亦不符合狹義比例性原則，不符比例原則，系爭規定嚴重侵及生存權。

二、照護費用

高齡失能者之照護，在最低生存保障範圍內，亦為憲法生存權及健康權保障所及。然而，在所得稅法中照護費用得否扣除，在目前之「醫藥費扣除額」容有

²⁵⁷ 參照黃源浩（2004），〈從「絞殺禁止」到「半數原則」——比例原則在稅法領域之適用〉，《財稅研究》，36卷1期，頁157-159, 161-262；社團法人中華人權協會、台灣大學法律學院財稅法學研究中心編（2011），《建國百年臺灣賦稅人權白皮書》，頁221-222。

²⁵⁸ 司法院釋字第694號及第701號解釋雖均係將生存權連結至平等原則作審查，惟其論理仍得作為參考，多位大法官認為稽徵經濟、避免納稅人申報浮濫規避稅負此等立法目的，並非重要目的。司法院釋字第694號解釋，涉及所得稅法第17條第1項第1款第4目扶養親屬免稅額規定之違憲審查，其中葉百修大法官協同意見書第四點（三）指出：「系爭規定對納稅義務人就無謀生能力之親屬或家屬負有扶養義務而予以免稅額之規定，……係實踐憲法對於人民生存權保障……系爭規定單純以年齡為分類基準，以判斷受扶養人是否具謀生能力，其分類基準立法目的，僅係提昇稅務行政效率，逕以年齡而初步排除適用該規定之範圍，即無須進一步認定是否具備謀生能力……，然此單純稅捐稽徵便利並不具重要之政府利益」；湯德宗大法官部分協同暨部分不同意見書第貳點、五亦認：「……系爭差別待遇（未滿二十歲或滿六十歲之年齡限制）雖與『降低稽徵成本／提昇稅務行政效率』之達成，具有實質關聯，但該項目的尚非為追求『重要之公共利益』」，並引美國聯邦最高法院見解，亦表示降低行政成本、提升行政效率等行政便宜，至多僅為合法公共利益。司法院釋字第701號解釋湯德宗大法官部分協同暨部分不同意見書第參點：「『解釋理由書』第四段首先確認系爭差別待遇所欲追求之目的——『系爭規定以上開醫療院所作為得否申報醫藥費列舉扣除額之分類標準，旨在避免浮濫或淪為規避稅負之工具』。……所謂『避免浮濫或規避稅負』當然是『合法或正當』之目的，但尚非『重要』之目的。」

解釋空間，且在高齡化社會中照護需求逐漸被提出重視下，所引起的爭議問題更大。

財政部函釋僅有限度認為「公立或健保特約的護理之家機構」的相關照護費用得予扣除，其他機構、雇用看護、納稅人或其親屬自行照護的照顧費用均不得扣除。行政法院判決多數亦肯認財政部系爭函釋，係基於職權，依系爭所得稅立法意旨作成函釋，對人民權利行使未增加法律所無之限制，亦未逾越母法之限度，自得加以適用²⁵⁹；或自所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目之 3 規定，直接以費用是否付與「公立」、「全民健康保險特約」或「經財政部認定其會計記錄完備正確」之醫療院所形式判斷²⁶⁰，僅有極少數稽徵機關及行政法院判決類推適用認為「私立養護中心」其中的醫護費用得予扣除，雖非公立或與健保有特約關係，但該私立養護中心與健保有特約關係之醫院具有委任醫療關係，由該醫院定期診療，並開具診斷證明書，因此其中有關「量血壓、測脈搏、抽痰、翻身、換尿布、按摩」等項目之護理費得予扣除。但養護中心的住宿費及營養進食費仍不得扣除²⁶¹。如台北高等行政法院 92 年簡字 293 號判決即謂：「……『醫藥費之列舉扣除額』，其規範本旨乃是『針對一時性之身體病痛，因接受治療』而生之醫療費乃是生活中之偶發性必要支出，所以得在計算所得淨額時予以扣除，所得扣除之費用只限於『醫療費』。在此規範意旨下，長期護理之原因顯然出自長期性之身體病痛……，如果治療一時性身體病痛之費用可算為生活必要支出，而自所得中扣除，則長期性之身體病痛當然也應算是生活必要支出，同樣有列為扣除額之必要，因此立法者未將此等支出列為醫療費之列舉扣除額，似可認定為一個『法律漏洞』，而容許行政機關及法院在不違反稅法整體架構之要求下，以類推適用之方式來填補上開漏洞。」

基於憲法生存權保障防禦機能，不得對於高齡失能者維持生存及基本健康必

²⁵⁹ 如台北高等行政法院 98 年簡字 143 號判決、台北高等行政法院 97 年簡字 693 號判決、最高行政法院 90 年判字第 1281 號判決等。

²⁶⁰ 如台北高等行政法院 99 年簡字 515 號判決等。

²⁶¹ 請參考台北高等行政法院 92 年簡字 293 號判決。

要所需之所得予以課稅，應許照護費用扣除。

財政部 85 年函釋對於所得稅法醫藥費扣除額規定作出闡釋性解釋，僅許付與「公立或健保特約之護理之家機構」之照護費用扣除。然，系爭函釋自形式法治國要求審查，已有違反租稅法律主義，增加法律所無限制之虞。自實質法治國之基本權保障觀之，系爭函釋更有侵及人民生存權之重大違憲疑義。有論者並曾以財政部 98 年 5 月 11 日台財訴字第 09800144630 號訴願決定書之案件²⁶²，因稽徵機關不許該案納稅人為其扶養親屬而支付與私立財團法人馬偕醫院附設護理之家的照護費用（約 50 萬餘元）扣除，剔除該筆扣除額後，反而使實際上已無負擔能力不應向其課徵租稅的納稅人，其課稅綜合所得淨額增至 35 萬餘元而仍須納稅，作為系爭函釋不許照護費用扣除，嚴重侵及納稅人生存權的實際案例佐證²⁶³。

而健康權保障之內容，依司法院釋字第 701 號解釋羅昌發大法官協同意見書第貳、一、(一) 點所示，包含控制自己健康的自由權（如自由決定是否接受醫療處置），及不受歧視地享受健康保護體制以達最高健康標準的受益權（如不受歧視地接受健康照護）。

考量所得稅法醫藥費扣除額之立法目的，在於使納稅人及其家庭維繫生存、健康所必要之費用得以扣除，以正確衡量其負稅能力，並限於「生存、健康所必要之醫藥相關費用」。而系爭財政部函釋基於為免納稅人浮濫申報，並認定護理之家其設置目的乃為連續性醫療照護需求，及護理之家、醫療院所均屬行政院衛生署管轄，亦得提供專業之醫事照護，應僅許該等醫事照護費用扣除。其採取之

²⁶² 財政部 98 年 5 月 11 日台財訴字第 09800144630 號訴願決定書：「……訴願人 96 年度綜合所得稅結算申報，列報醫藥及生育費扣除額新臺幣（以下同）591,058 元，案經原處分機關初查結果，以其扶養親屬謝○珍君之馬偕紀念醫院附設護理之家之看護費用 504,700 元，因馬偕紀念醫院附設護理之家與全民健康保險未具有特約關係，乃否准認列，核定綜合所得總額 1,048,334 元，綜合所得淨額 350,720 元，補徵應納稅額 13,563 元。」

²⁶³ 參照黃士洲（2010），〈列報私立醫院看護費扣除訴願不受理？（上）〉，《財稅法令半月刊》，33 卷 1 期，頁 31；黃士洲（2010），〈列報私立醫院看護費扣除訴願不受理？（下）〉，《財稅法令半月刊》，33 卷 3 期，頁 35-37。

手段為僅許付與公立或健保特約護理之家機構之照護費用扣除，雖有助於所得稅法醫藥費扣除額立法目的之實現。

惟，財政部作出函釋時應已可預見，僅限於付與該等護理之家照護費用扣除，並未考量個別老年者自身與家屬²⁶⁴對於照護的適合程度與偏好，如個別老年者需照護的程度、照護服務品質、照護服務價格²⁶⁵、離家遠近、老年者想在家中接受照護或在機構中接受照護的意願等，不僅對於老年者及其家屬的自我決定自由（選擇照護提供方式之自由）予以干預，並已侵及老年者控制自己健康自由之健康權。又，縱然依循財政部函釋見解在護理之家接受照護，實際上因護理之家機構提供之服務並非全民健康保險給付項目，健保特約者僅有「健保特約之醫院」所附設的護理之家，其數量較少，而公立的護理之家至 2009 年底又僅占所有護理之家的 14.44%，僅有 53 家，顯然是供不應求，且資源分配有所不均，有些縣市僅有 1 家公立護理之家，金門縣及連江縣則根本無公立護理之家²⁶⁶，事實上恐難依自己之意願入住，如此已歧視、限制高齡失能者平等接近利用醫療照護資源之權利，侵及其健康權。

因而，我國照護現況，除由家屬自行照護之外者，其他人民則多入住長期照顧機構或雇用看護，其接受照護所付與之費用並不得扣除，採取之手段實已侵及

²⁶⁴ 當老年者自我照顧能力漸失後，除自身積蓄豐厚，且老年者其心態堅持自行雇用看護照護或是入住機構外，多半仍須與子女、家屬等共同考量老年者的照護問題，如在何處（家中、社區或機構）進行照護、若在家中由何人（哪一位家屬、本國籍看護或外國籍看護）進行照護、照護相關費用由何人負擔等，對整個家庭而言考量因素多而複雜。

²⁶⁵ 依各護理之家網站公告收費標準及參考一般護理之家 98 年評鑑結果，公立醫院附設之護理之家價格多半較高，按照房型價格每月每人照護費約在 3 至 6 萬餘元之間（尚不包括其他個別特殊護理費用及耗材費用等），如三軍總醫院附設護理之家、台北市立關渡醫院護理之家。私立醫院附設護理之家，如財團法人天主教耕莘醫院附設護理之家、馬偕紀念醫院附設護理之家、財團法人天主教聖功醫院附設護理之家等，價格每月約 3 至 5 萬餘元不等。私立的護理之家多半價格略低，約 2 至 3 萬餘元間，如新佳源護理之家、連馨護理之家。但私立者亦有價格較高，甚至高至 7 萬多元者，如國泰醫療財團法人附設汐止護理之家、長庚醫療財團法人附設桃園長庚護理之家。

²⁶⁶ 參照行政院衛生署，「98 年醫療機構及其他醫事機構概況」表 89 護理機構及精神復健機構家數——按縣市別分，網址：
http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/DM2_2.aspx?now_fod_list_no=11172&class_no=440&level_no=4（最後瀏覽日期：2011/5/26）。

自我照護能力有所欠缺高齡失能者的生存權、健康權，並有侵害更小之方法，財政部之闡釋性解釋函令應含括除護理之家機構外，在照護服務市場中同樣提供「生存及健康所必要」之照護服務者，如長期照顧型、養護型、失智照顧型的長期照顧機構，以及護理人員、照顧服務員等，系爭函釋違反必要性原則，限制人民之生存權、健康權已逾比例原則。並由於涉及生存權保障審查密度高，且侵害重大，與規範目的權衡，仍違反狹義比例性原則。故系爭函釋與憲法保障之生存權、健康權意旨有違。

社會法對於老年者照護，目前已逐步積極形成、實現生存權及健康權保障意旨，有對中低收入者提供現金給付，如部分縣市對於中低收入老人重病「住院」期間的「看護費」予以補助²⁶⁷、依老人福利法第12條第2項及第3項授權制定「中低收入老人特別照顧津貼發給辦法」，給予「家庭照顧者」照顧津貼。除中低收入者外並有擴及一般老年者，提供實物的服務給付，例如目前的「我國長期照顧十年計畫」，補助提供居家服務（由照顧服務員在家中提供老人身體照顧、日常生活照顧及家務）、日間照顧（提供老人於白天前往日間照顧中心接受服務）及喘息服務（為使照顧者休息或減輕壓力，由照顧服務員到家中提供照顧服務或可至機構接受服務）等²⁶⁸。

稅法對於老年者照護，反而不得扣除相關照護費用，已忽略憲法保障生存權及健康權之意旨，且社會法領域對於老年者照護一面給予補助，稅法一面卻不得扣除必要的照護費用予以課稅，反使社會法積極照顧老年者的成效大打折扣。

回歸照護費用之本質，乃由於因病或老化陷於「自我照顧能力欠缺或有限者」所必需協助護理或照顧而生的相關費用。與一般醫療費用相同，係在維繫人民的生存與健康。因此，在高齡化社會中，所得稅法更應考量照護費用乃生存所必要

²⁶⁷ 如嘉義市中低收入老人重病住院看護費補助作業要點、桃園縣中低收入老人重病住院看護費用補助要點、新竹縣中低收入老人重病住院看護費用補助實施計畫、彰化縣中低收入老人傷病醫療暨看護費用補助實施計畫等。

²⁶⁸ 行政院（2007），《我國長期照顧十年計畫——大溫暖社會福利套案之旗艦計畫（核定本）》，頁52-55。

支出的費用²⁶⁹，為納稅人及家庭整體經濟狀況的一環，依量能負擔原則應求一致性予以扣除，不論係透過醫藥費列舉扣除額之擴張解釋或是類推適用的方式，或應修法予以明定。否則違反量能負擔原則，限制人民之健康權，並影響人民最低度合乎人性尊嚴的生活而侵及憲法保障之生存權，更削弱國家於稅法以外其他領域對老年者照護的保護照顧義務與積極形成。

第二項 平等權及職業自由

憲法第 7 條保障平等權，不論在立法、行政及司法均應受拘束，量能課稅原則即係在稅法領域中平等原則之具體化。

關於平等原則之審查模式，德國聯邦憲法法院及學說見解，自以往的恣意公式，更發展出新公式，更細緻地依立法者作出差別待遇影響之法益輕重，決定審查模式及審查密度之寬嚴。主要在差別待遇若直接涉及與人相關；與事實、物相關，但間接影響至對人之差別待遇者；或影響至其他基本權時，應適用新公式審查。新公式強調應依差別待遇之兩者其本身差異處的類型與重要性分析，其差異性是否足以作為正當化立法者所為差別待遇之理由，若不足以正當化則有違平等原則²⁷⁰。學者並強調在平等原則審查時，應特別注意糾爭規範之立法目的，蓋立法者應依立法目的決定差別待遇之區分標準及差別待遇之方式²⁷¹。

在審查財政目的稅法時，論者主張應以量能課稅原則具體化平等原則²⁷²。並

²⁶⁹ 同旨，鍾秉正（2010），〈論長期照護制度之憲法保障〉，《社會法與基本權保障》，頁 220-221，台北：元照。

²⁷⁰ 平等原則之審查模式，主要參考下列論者引介之德國聯邦憲法法院、學說見解，及論者之論點：陳愛娥（2007），〈平等原則作為立法形塑社會給付體系的界限——兼評司法院大法官相關解釋——〉，《憲政時代》，32 卷 3 期，頁 268-284；謝如蘭（2010），〈課稅平等原則與課稅合法性原則——以德國近年判決及學說為中心〉，葛克昌編，《納稅人權利保護——稅捐稽徵法第一章之一逐條釋義》，頁 256-260，台北：元照；Klaus Vogel 著，張永明譯（2010），〈租稅課徵權及其界限〉，Peter Badura, Horst Dreier 主編，蘇永欽等譯注，《德國聯邦憲法法院五十周年紀念論文集（下冊）》，頁 579-582，台北：聯經。

²⁷¹ 參照陳愛娥（2007），〈平等原則作為立法形塑社會給付體系的界限——兼評司法院大法官相關解釋——〉，《憲政時代》，32 卷 3 期，頁 276-277。

²⁷² 參照 Klaus Vogel 著，張永明譯（2010），〈租稅課徵權及其界限〉，Peter Badura, Horst Dreier

由於稅法乃無對待給付之公法上金錢給付義務，學者主張為避免民主濫用或多數暴力，應受較嚴格的平等原則拘束，是否為合理差別待遇尚須衡量量能平等原則、租稅中立原則等²⁷³。

基於平等原則，租稅應保持中立性，在課稅前後原則上不應影響競爭者在市場之競爭力，干擾經濟選擇行為²⁷⁴。且若結合憲法第 15 條之職業自由保障，稅法對於各種性質職業亦應保持中立立場，不干擾職業自由。

一、醫藥費用

現行所得稅法醫藥費扣除額規定及財政部函釋，以付與醫藥費醫療院所的資格作限定得否扣除，區分醫療院所係「公立或私立」、「加入全民健康保險特約或未加入全民健康保險特約」。對各醫療院所之醫療服務提供者而言，此限制雖非直接針對醫療院所之醫療服務提供者作出差別待遇，但因**在醫療競爭市場上，醫療品質、價錢及付與之醫藥費得否於所得稅中扣除等均為消費者（病人）所考量之因素，難謂無對醫療院所之醫療服務提供者產生差別待遇，有妨礙租稅中立性**

主編，蘇永欽等譯注，《德國聯邦憲法法院五十周年紀念論文集（下冊）》，頁 580-582，台北：聯經；謝如蘭（2010），〈課稅平等原則與課稅合法性原則——以德國近年判決及學說為中心〉，葛克昌編，《納稅人權利保護——稅捐稽徵法第一章之一逐條釋義》，頁 252-253, 256-260，台北：元照。

²⁷³ 參照葛克昌（2009），〈綜合所得稅與憲法〉，《所得稅與憲法》，三版，頁 74-76，台北：翰蘆。

²⁷⁴ 參照陳清秀（2010），《稅法總論》，六版，頁 50，台北：元照；Ulrich Hufeld 著，謝如蘭譯（2010），〈稅法的競爭中立——體系問題與競爭對手的法律保護〉，葛克昌編，《納稅人權利保護——稅捐稽徵法第一章之一逐條釋義》，頁 220, 225，台北：元照。或有誤解認為租稅中立性乃所得的多寡不能使課徵的租稅本身有所增減，方不致侵害其市場競爭力，然而，應係稅捐依納稅者之經濟負擔能力而定，使相同經濟負擔能力者，負擔相同之稅捐，方能真正不影響既有市場自由經濟。

另，Ulrich Hufeld 並在身為市場上競爭者一員的納稅人遭錯誤課稅，基於個人權利受侵害而提起救濟時，稱其不僅係「作為個人事務的起訴者，同時亦是競爭秩序的看守者」。並且更進一步認為在相反情況，當市場上競爭者相較於納稅人自身課徵較低之租稅或不課稅，而該課徵乃違法或錯誤者，致納稅人遭受租稅競爭之不平等時，傳統上雖不認為納稅人有提起救濟之權利，然其主張此仍侵害納稅人競爭平等之權利，得基於自身之權利保護提起訴訟。有些德國聯邦財政法院見解，例外地在公法人或公益組織為市場的競爭者時，基於競爭對手（私人企業）之權利保護，允許私人企業提起訴訟，進一步討論請參見 Ulrich Hufeld 著，謝如蘭譯（2010），前揭文，頁 213-220。

之虞，有必要加以審查是否合憲。

所得稅法醫藥費扣除額規定限制醫藥費付與特定資格醫療院所，其立法目的在於確保納稅人申報之費用正確、無浮報²⁷⁵，合憲性基礎在於正確衡量納稅人之負擔能力，維護全體納稅人之租稅公平。而立法者依該立法目的選擇差別待遇的區分標準，為納稅人付與醫藥費之醫療院所是否為「公立」、「健保特約」或「經財政部認定其會計紀錄完備正確」，並依納稅人是否給付醫藥費予符合資格之醫療院所，決定其醫藥費得否扣除之差別待遇。

此區分標準雖係與納稅人付與醫藥費醫療院所資格的事實有關，而非直接與人相關，但其除仍侵及納稅人之生存權、健康權，干預納稅人選擇醫療院所就醫之自由外，並已間接影響至對於醫療院所醫療服務提供者之差別待遇，且對醫療服務提供者而言，其是否符合上述特定資格要求，成為公立醫療院所非醫療服務提供者其個人主觀能力可達成者，但是否加入健保特約乃醫療服務提供者主觀上可自行選擇，健保特約及管理對其職業自由僅為執行職業自由的干預。不過，若自整體醫療市場觀之，有論者認為由於全民健康保險乃採全民強制納保，中央健康保險局再與各醫療服務提供者締結行政契約，契約條件係健保局單方決定，而由醫事服務機構提供就醫之保險對象醫療服務，整體醫療市場已形同由健保局獨占，實質上醫療服務提供者不與健保局特約之市場條件已極度狹小²⁷⁶，而醫療服

²⁷⁵ 所得稅法 1977 年修正醫藥及生育費扣除額時，立法者考量「醫藥及生育費用之扣除，須力求確實，且近年來各方面進步甚速，私立醫院會計紀錄完備正確者亦日益增多，關於醫藥及生育費用之扣除，除付與公立醫院者外，其付與私立醫院會計紀錄完備正確者，自亦應准扣除，方符實際，俾增人民便利。」參照立法院公報處（1977），《立法院公報》，66 卷 44 期，頁 17。又台北高等行政法院 98 年簡字 143 號判決，亦認系爭規定對醫療院所資格加以限制，係「因全體納稅義務人之醫藥費支出，數量多且龐雜，稅捐稽徵機關人力有限，欲逐一查證本屬不易，故為使稅捐稽徵機關能正確把握醫療費用支出，不致浮濫，並考量公立或公保、勞保、健保特約醫院會計制度較健全，其出具之單據自較屬可信」。

²⁷⁶ 參照蔡維音（2008），《全民健保財政基礎之法理研究》，頁 54-56，台北：正典。惟，蔡維音氏在全民健康保險法對醫療服務提供者職業自由限制之合憲性檢驗時，認為其尚屬「職業活動」層次之限制，而健保目的在提供全民基本、必要一致的醫療照顧，對醫療服務提供者職業自由限制尚符比例原則，但在健保實際運作上，仍應依循憲法保障職業自由之意旨，進一步討論請參見同書，頁 78-80。

務提供者向健保局申請特約，必須符合相關規定，方得取得特約，於所得稅法上又不許病患付與非健保特約醫療院所之醫藥費扣除，使其在幾近獨占的醫療市場中競爭力更加微薄，故本文認為該差別待遇至少已上升至對醫療服務提供者職業選擇自由主觀要件之限制。

該差別待遇影響之法益重大，且稅法亦應以較嚴格的審查基準審查，又該差別待遇涉及醫療院所間租稅中立性之違反，因此對於系爭規定之差別待遇不能僅係恣意禁止，應採用平等原則之新公式審查。必須就差別待遇之兩者其本身差異處的類型與重要性分析，其差異性是否足以作為正當化立法者所為差別待遇之理由，即差別待遇與其立法目的間是否有相當程度的緊密關連性。

為實現正確衡量納稅人及其家庭之負擔能力，確保納稅人申報之費用無浮報，維護全體納稅人租稅公平之立法目的，和以「公立」、「健保特約」或「經財政部認定其會計紀錄完備正確」與否作為醫療服務提供者間之差別待遇，雖有一定關連性，並得以醫療服務提供者仍可自行選擇請求財政部認定其會計紀錄完備正確而緩和其對基本權限制程度，可能得通過合憲性檢驗。惟，系爭規定之立法目的在確保納稅人申報之費用無浮報，維護全體納稅人租稅公平，然而當納稅人已實際支付維持其生存及健康必要之醫藥費用，並無浮報，減損其負稅能力，基於量能原則之要求應予扣除，並無違維護租稅公平之立法目的，且經財政部認定會計紀錄完備正確似亦有執行職業自由之干預，與醫療院所之會計紀錄是否完備關連性並不緊密，現行稽徵技術亦有所提升，而限制醫療服務提供者職業選擇自由之主觀要件並不輕微，亦侵害醫療院所間的租稅中立性，似仍無法毫無疑問地免除系爭規定抵觸平等原則、租稅中立性之違憲疑義。

二、照護費用

財政部 85 年函釋對醫藥費扣除額作闡釋性解釋，其囿於醫藥費、醫療院所之定義，僅准許與醫療院所均屬衛生主管機關管轄之護理之家機構照護費用扣除，其他付與長期照顧型、養護照顧型或失智照顧型之長期照顧機構、照顧服務員及

外籍看護等照護費用均不得扣除。系爭函釋自形式法治國要求審查，增加所得稅法上醫藥費扣除額所無之限制，已有違反租稅法律主義之虞。從實質法治國要求審查，又涉及財政部函釋除對非公立或全民健康保險特約護理之家機構之差別待遇外，亦對不同照護服務提供者的差別待遇。財政部函釋以照護服務提供者是否為公立或全民健康保險特約「護理之家機構」作為區分標準，作出該差別待遇規範目的之合憲性基礎應在於認定付與護理之家之照護費用屬醫療費用，亦屬納稅人維護生存及健康所必要之費用。

此區分標準雖係與納稅人付與醫藥費醫療院所資格的事實有關，而非直接與人相關，但因照護品質、照護費用價格及付與其照護費用得否於所得稅中扣除等，均為照護競爭市場中消費者考量之重要因素，間接對其他照護服務提供者形成差別待遇，並有違照護服務提供者間之租稅中立性，且該差別待遇並除嚴重影響至納稅人之生存權、健康權外，因護理之家的設置應先經主管機關許可，開業尚應申請核准登記發給開業執照，須由資深護理人員對其機構護理業務負督導責任，取得護理人員執照本身已作為其職業選擇自由之主觀上前提要件，又所得稅法上不許消費者付與其他照護服務提供者之照護費用扣除，亦形成對其他照護服務提供者職業選擇自由之主觀要件之限制。

系爭函釋涉及其他照護服務提供者職業選擇自由主觀要件之限制，以及不同照護服務提供者間之租稅中立性，應採用平等原則之新公式審查，其差別待遇與規範目的間應具相當程度的緊密關連性，方符平等原則之要求。

系爭函釋立法目的在於認定付與護理之家的照護費用護理性質強，屬醫療費用，為納稅人維護生存及健康所必要之費用。而以是否為護理之家機構作為區分標準，納稅人給付照護費用予符合資格的護理之家者方得扣除，財政部在作成函釋時即可預見護理之家數量少，不敷廣大需照護者之需求，且未予斟酌其他得提供維繫生存及健康必要照護服務之提供者，不足以正當化差別待遇所形成其他照護服務提供者職業選擇自由主觀要件之限制，以及照護服務提供者間之租稅中立性侵害，其差別待遇與規範目的二者間並不具相當程度的緊密關連性，系爭函釋

實有違憲法之平等原則、租稅中立性。

第三項 量能原則與婚姻家庭保障

量能原則不僅是稅法上結構性原則，亦得自憲法平等原則、概括自由權、財產自由權、生存權、社會國原則中尋得正當性依據。高齡者的醫藥費用，因自我照顧能力有限或缺乏而生之照護費用，均為其維繫生存及健康所必須的生活費用，就此在所得稅法上應予減除，方符合量能原則。

晚近以來，家庭結構及居住型態雖有所轉變，但在相關法律規範上仍存家族主義，家庭乃法定團結互助社群²⁷⁷，主要有民法扶養義務，民法第 1117 條則規定若扶養義務人無減輕或免除扶養義務之事由，在直系血親尊親屬不能維持生活時均有扶養的義務，不待父母陷於無謀生能力之狀態²⁷⁸。而扶養的程度，應接受扶養者的需要，與負扶養義務者的經濟能力及身份定之（民法第 1119 條參照），尚有刑法上有義務者遺棄罪之規定（刑法第 294 條、第 295 條）；社會救助法家庭人口之計算亦有此思維。由此，亦應對家庭此一法定團結互助社群予以保障及促進，因而納稅人扶養高齡者父母或親屬為維繫其生存及健康所支出之醫療、照護費用，為民法上扶養義務及刑法遺棄罪等法定義務所規範者，更強化所得稅法對於家庭互助社群此必要、無法支配之費用應予扣除的必要性。

司法院釋字第 701 號解釋陳新民大法官協同意見書第二、（三）點，亦提及憲法對家庭之制度性保障，具高度法益價值，相較防衛租稅利益之防弊目的具有更高度之優先性，肯認系爭解釋之違憲結論。並認為我國因家庭倫理、人倫秩序使失能須照護者大多於家中受照護，而由家庭負擔照護之責任，國家應積極建立長期照護制度，而在所得稅法上亦應使相關之醫藥費、看護費、醫療耗材費等得以扣除，切合一般收入國民之需求。

德國聯邦憲法法院亦就法定扶養費用作出相關判決，其 1998 年 11 月 10 日

²⁷⁷ 參照葛克昌（2011），〈所得重分配——國家任務與團結互助社群〉，《台灣法學雜誌》，173 期，頁 92。

²⁷⁸ 參照最高法院 62 年度第 2 次民庭庭推總會議決議（四）（7/16/1973）。

判決，認為所得稅法僅許單親家庭父母照顧子女費用扣除及給予家庭支出免稅額，不僅違反量能平等原則，更違反婚姻家庭保障，而宣告違憲定期失效。蓋，該判決認為對於其他非單親家庭的扶養子女者，扶養子女免稅額僅得減除維持其子女生存的最低物質需求，而未考慮到因工作而生之照顧費用、因工作而生之外一般的照顧費用及教育費用，均為家庭最低生存所必要者，而減損扶養者之負擔能力，不得再予課稅。且亦不得因以不同方式滿足此需求，即作相異之處理²⁷⁹。

因而，納稅人照護自我照顧能力有限的高齡者父母時，所付出之照護費用，減損其負擔能力，在稅法上應予考慮而加以扣除，且不應以何種方式提供照護，如由護理之家機構、各類型的長期照顧機構提供照顧，或自行雇用看護、照顧服務員照護，而作不同待遇，實違反量能原則。憲法亦對婚姻家庭予以保障（參照司法院釋字第 554 號解釋、釋字 552 號理由書），扶養父母之家庭與無扶養之家庭，在稅法上不應為完全相同之處置，無考慮其扶養高齡者父母增加之支出、減損之負擔能力，而實質上亦形成對承擔扶養義務之家庭更不利之待遇。

因此，在高齡化社會中應考量照護費用乃生存所必要支出的費用，為納稅人及家庭整體經濟狀況的一環，依量能負擔原則應求一致性予以扣除，不論係透過醫藥費列舉扣除額擴張解釋或是類推適用的方式，或修法予以明文規定。

第四項 司法院釋字第 701 號解釋

司法院釋字第 701 號解釋（2012/7/6），係以所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目之 3 醫藥費列舉扣除額，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）所須支付之醫藥費部分，亦以付與系爭規定之醫療院所為限始得列舉扣除，而對於付與

²⁷⁹ 參照 Klaus Vogel 著，張永明譯（2010），〈租稅課徵權及其界限〉，Peter Badura, Horst Dreier 主編，蘇永欽等譯注，《德國聯邦憲法法院五十周年紀念論文集（下冊）》，頁 585，台北：聯經；葛克昌（2010），〈納稅者權利之立法與司法保障〉，葛克昌編，《納稅人權利保護——稅捐稽徵法第一章之一逐條釋義》，頁 41-42，台北：元照。

其他合法醫療院所之醫藥費不得列舉扣除，形成因就診醫療院所不同所為之差別待遇，是否違反憲法第 7 條平等原則，為解釋範圍。

該號解釋連結至憲法第 15 條之生存權保障及第 155 條，認系爭規定所形成之差別待遇是否違反平等原則，應採取較嚴格之審查，除其目的須合憲外，所採差別待遇與目的之達成間須有實質關聯。系爭規定以特定醫療院所作為得否申報列舉扣除額之分類標準，其立法目的在於避免浮濫或淪為規避稅負之工具，及有利稽徵機關之查核、正確掌握醫藥費用支出。惟，須長期照護者因醫療所生之費用，屬維持其生存所必需之支出，應於計算應稅所得淨額時予以扣除，況稽徵機關仍得基於職權審核是否屬醫藥費支出，以免規避稅負，且不致增加過多行政稽徵成本。因此，系爭規定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，其差別待遇之手段與目的之達成間欠缺實質關聯，與憲法第 7 條平等原則之意旨不符，宣告在該解釋範圍內，系爭規定違憲應不予適用。

一、司法院釋字第 701 號解釋之分析

司法院釋字第 701 號解釋，人民所聲請大法官解釋之原因案件為所得稅法醫藥費列舉扣除額規定中最具爭議的照護費用議題，或許因而獲大法官之青睞作成解釋，使長久以來醫藥費列舉扣除額規定抵觸憲法疑義之問題浮上檯面。

該號解釋肯認醫藥費列舉扣除額涉及生存權保障，其解釋理由書表明：「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。」「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，……系爭規定所為之差別待遇……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。」

本號解釋大法官意見書中，陳新民大法官及羅昌發大法官主張醫藥費列舉扣除額之規定，涉及人民健康權之保障。陳新民大法官並認與家庭制度性保障有關。觀諸各大法官之意見書，普遍意識到我國須長期照護者日益增加，相關照護費用得否於現行所得稅法規定中扣除至為重要，並有慮及目前我國長期照護現況實際上以在家照護者最為眾多，在醫療院所、其他機構照護者為少數。

司法院釋字第 701 號解釋，足見所得稅法上醫藥費列舉扣除額之規定與眾多人民基本權高度相關，解釋文、理由書與各大法官意見書所揭示之多種基本權保障，及濃厚社會國色彩，均值吾人肯定。此號解釋亦帶來所得稅法對照護費用制度性因應，及醫藥費列舉扣除額全面檢討、修正之重大契機。

二、司法院釋字第 701 號解釋之補充

司法院釋字第 701 號解釋，固就身心失能無力自理生活而須長期照護者之醫藥費，仍須以付與所得稅法醫藥費列舉扣除額規定之醫療院所為限始得列舉扣除，宣告在此範圍內系爭規定違憲應不予適用。惟，細究其解釋文及理由書，仍有諸多待進一步補充及釐清之處，諸如本號解釋之範圍、醫藥費列舉扣除額之性質、醫療、照護服務提供者之職業自由與修法方向等。

(一) 本號解釋範圍

所得稅法醫藥費列舉扣除額之規定，實際上涉及眾多之基本權保障，系爭規定並有諸多違憲疑義，然而本號解釋似僅處理系爭規定對於「身心失能無力自理生活而須長期照護者」，仍須限於將醫藥費付與特定醫療院所者始得扣除，而付與「其他合法醫療院所」之醫藥費則不得扣除，在此範圍內，系爭規定應不予適用。

羅昌發大法官在其協同意見書第壹、一點，即指出系爭規定實涉及三個層面之憲法疑義：其一，醫藥費之界定問題，所得稅法並無對醫藥費加以定義，現行適用上仍過於狹隘，致使部分維持病患、受長期照護者生命或健康所必須者無法

扣除，生侵害納稅人平等權，及影響病患、受長期照護者生存權、健康權之疑義。其二、居家照護支出，其目的亦在維護受扶養者之生命與健康，卻無法扣除，可能侵及納稅人之平等權，及受扶養者之生命權、健康權。其三、醫藥費支出限於列舉之醫療院所方得扣除，亦有侵害納稅人平等權，及受扶養病患之生存權、健康權之疑義。而本號解釋僅針對醫藥費支出限於列舉之醫療院所方得扣除，有侵害納稅人平等權部分作成解釋²⁸⁰。

湯德宗大法官、黃璽君大法官及池啟明大法官，在本號解釋意見書中，亦論及本件解釋範圍過狹之問題。湯德宗大法官部分協同暨部分不同意見書敘及：「多數大法官認為『系爭規定』本身並不當然抵觸憲法，但系爭規定適用於原因案件（長期照護），對聲請人而言，確有過苛；乃決定縮小解釋之範圍—即本件解釋擬對全國各機關及人民發生拘束力的範圍。」然而卻模糊了本件原因案件聲請人所爭執者乃居家長期照護醫藥費在系爭規定不得扣除之問題²⁸¹。

黃璽君大法官提出、池啟明大法官加入之不同意見書，論及聲請人係因認系爭規定以付與特定醫療院所為限始得扣除，乃違憲而聲請解釋。然而，「本件解釋僅以系爭規定付與合法醫療院所之醫藥費為解釋範圍，對於非付與合法醫療院所之醫藥費（即付與非法之醫療院所或非醫療院所之醫藥費），既未為實體解釋，亦未為不受理決議，與司法院大法官審理案件法第五條規定不符。」並認「如欲限縮解釋範圍，其限縮範圍至少應涵蓋原因案件爭議事項，否則即難達成聲請人聲請解釋之目的。本件解釋將解釋範圍限於付與合法醫療院所之醫藥費，而如前所述，原因案件爭執之照顧服務費、滅菌抽痰包附手套及救護車車資等部分費用，均非付與合法醫療院所者，不在解釋範圍內，致聲請人對此能否依本件解釋獲得救濟，懸而未決。」²⁸²蓋醫療院所，若依醫療法相關規定²⁸³作狹義之定義僅包含

²⁸⁰ 詳請參見司法院釋字第 701 號解釋羅昌發大法官協同意見書第壹點。

²⁸¹ 詳請參見司法院釋字第 701 號解釋湯德宗大法官部分協同暨部分不同意見書第貳點。

²⁸² 詳請參見司法院釋字第 701 號解釋黃璽君大法官提出、池啟明大法官加入之不同意見書第壹、一點及第壹、二點。

²⁸³ 如醫療法第 12 條：「醫療機構設有病房收治病人的為醫院，僅應門診者為診所；非以直接診

醫院及診所，原因案件爭執的照護服務勞動合作社、救護車有限公司等顯然不符醫藥費付與醫療院所之資格規定。而其他付與長期照顧機構、外籍看護等之照護費用，亦不包含在內²⁸⁴。

本號解釋或囿於大法官解釋之多數決要求，解釋範圍確較限縮、侷限，恐有幾位大法官所擔憂本號解釋幾無實益、原因案件聲請人難因而獲救濟等疑慮。然而，行政、立法及司法機關應斟酌本號解釋文及理由書之意旨，藉此得更積極踐行憲法所定之生存權保障、基本國策、社會國原則等，而非反而劃地自限，方符我國為社會法治國，行政、立法及司法機關均應受社會國條款拘束，並有持續尊重、滿足社會國條款目標之義務要求。

（二）醫藥費列舉扣除額之性質

本號解釋於理由書中，以及陳新民大法官之協同意見書均提及「租稅優惠」，似對醫藥費列舉扣除額之性質存有誤解，有必要進一步釐清。

本號解釋理由書第三段載述：「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。」陳新民大法官協同意見書第一（一）點：「系爭規定認為納稅義務人須在特約醫院及會計紀錄完備正確的醫院就診與支付之醫藥費，方

治病人為目的而辦理醫療業務之機構為其他醫療機構。」醫療機構設置標準第2條：「醫療機構分類如下：一、醫院：……二、診所：……三、其他醫療機構：（一）捐血機構：……（二）病理機構：……（三）其他：指從事其他非以直接診治病人為目的而由醫師辦理醫療保健業務之機構。」

²⁸⁴ 事實上。居家護理機構、護理之家機構自衛生醫事法規之分類亦僅屬其他醫事機構，而非由醫師辦理醫療保健之醫療機構範疇，亦不符合狹義之醫療院所定義，不過目前財政部85年函釋係採擴張解釋之方式將其涵蓋在內。

得享受租稅優惠。立法者考量主要在於特約與會計正確之醫院，方能避免逃稅的弊端，其考量並非沒有依據。」

惟，免稅額及扣除額之立法目的，在於以免稅額概括扣除生存權保障之最低生活費，而扣除額則係在最低生活費之外，衡量納稅人及其家庭之一般生活必要需求或營業必需支出，以達所得稅法對個別納稅人及其家庭具體之負擔能力綜合衡量，實現量能負擔原則之主觀淨所得原則²⁸⁵。

醫藥費列舉扣除額乃其一列舉扣除額，重要意涵在於使納稅人得於選擇標準扣除額之外，斟酌納稅人及其家庭之個別情狀，如該納稅人於該年度或長期家中有患重病或自我照顧能力有限、欠缺須長期照護者，而支出較大筆醫藥費，得選用醫藥費列舉扣除額。故，實而醫藥費列舉扣除額性質上既為量能原則之要求，亦為量能原則之體現，非僅為租稅優惠。本號解釋理由書提及租稅優惠，恐有所誤解。

（三）醫療、照護服務提供者之職業自由，未予斟酌

本號解釋僅以醫藥費支出限於列舉之醫療院所方得扣除，是否侵害納稅人平等權部分為解釋範圍，而未論及系爭醫藥費列舉扣除額規定涉及之其他違憲疑義。在大法官所提出之意見書中，有認為「特約及非特約醫院的對比……『簽約意願』是最主要的考量。加入健保而成為特約醫院，可以吸引病人來源，對醫療院所自然是利多，但個別醫院也許另有考量—例如打造『高級診所』的金字招牌來招攬高收入之特定病患。故若尊重各別醫院的自我決定，立法者不應強其所難，自無必

²⁸⁵ 司法院釋字第 701 號解釋黃茂榮大法官協同意見書第壹點，亦肯認醫藥費列舉扣除額為主觀淨額原則之體現，「壹、綜合所得淨額之計算應遵循主觀淨額原則。所得稅法第十七條第一項規定：『按前四條規定計得之個人綜合所得總額，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：……』此為基於主觀淨額原則，就個人綜合所得稅之課徵，在其稅基之計算，得減除之項目及數額的規定。主觀淨額原則之意旨在於：限制國家對於人民必須用來支應最低生活需要之收入部分的課稅權，以保障個人及其受扶養親屬之最低的生活需要。其方法為，利用法定免稅額及扣除額之減除，由個人綜合所得總額計算綜合所得淨額。」

要比照簽約醫院，將其醫藥費列入租稅優惠的範圍內。」²⁸⁶或認為「九十四年間，……符合特約資格者之比例占百分之九十二點二七……況未加入健保特約之合法醫療院所，其會計紀錄如完備正確，亦可報經財政部認定，即屬於系爭規定之醫療院所。據財政部稱，實務上並無向該部申請認定會計紀錄遭否准或不予認定之案例，是不合系爭規定之其他合法醫療院所之比例小，或係會計紀錄非完備正確者，或係醫美、健檢等高收費之醫療院所，是故受長期照護者選擇前往系爭規定之醫療院所醫療並無困難，無多數意見所指受上開醫療院所分布情形之侷限，不得不選擇至其他合法醫療院所就醫情狀」²⁸⁷。

惟，上開見解似忽略系爭規定限制付與醫藥費之醫療院所資格，對醫療、照護服務提供者之基本權有所干擾。對各醫療院所之醫療服務提供者而言，系爭規定雖非直接針對其作出差別待遇，但是否加入健保特約、接受管理已係對其執行職業自由之干擾，況整體醫療市場幾乎形同由健保局獨占，系爭規定又不許病患付與其之醫藥費扣除，將使其在醫療市場中之競爭力更為薄弱，恐已影響至醫療服務提供者之主觀職業選擇自由。醫藥費付與「經財政部認定其會計紀錄完備正確」之醫療院所雖得以扣除，財政部亦稱實務上並無申請認定遭否准或不予認定之案例，然不申請認定不代表該醫療院所之會計紀錄即不完備正確，且實際上該規定亦存有執行職業自由干擾之問題。對於照護服務提供者而言，系爭規定所生職業自由之限制更為嚴重。且因自我照顧能力有限或欠缺須受照護者，其所需之醫療資源或照護資源與一般病患仍有所不同，醫療、照護資源分配不均之間題——特別在偏鄉或離島仍舊存在。

本號解釋及大法官之意見書，對於醫療、照護服務提供者之職業自由保障，未能斟酌，殊為可惜。本號解釋若亦能斟酌職業自由保障審查，宣告系爭規定違

²⁸⁶ 詳請參見司法院釋字第 701 號解釋陳新民大法官之協同意見書第壹、一點。

²⁸⁷ 詳請參見司法院釋字第 701 號解釋黃璽君大法官提出、池啟明大法官加入之不同意見書第貳、四點。惟黃璽君大法官、池啟明大法官所論述之脈絡，除認為系爭規定之違憲審查應採較寬鬆之審查密度外，其認為原因案件所涉之問題，不在付與「醫療院所」之「醫藥費」，而係長期照護所生費用乃以照護費用為主，並非全為醫藥費，而現行所得稅法之規定無法以醫藥費扣除。

憲之論據將更加堅實而完整。

(四) 修法方向

司法院釋字第 701 號解釋對醫藥費列舉扣除額規定作出部分違憲之宣告，當是對立法、行政機關敲起一記響鐘，有必要對我國日益眾多高齡及其他失能有照護急切需求者，其照護費用得否扣除作制度性因應，以及因循已久之醫藥費列舉扣除額規定應即進行檢討與修正。

整個修法方向中，最核心之問題在於照護費用是否直接涵蓋入醫藥費列舉扣除額中規範？抑或照護費用與醫藥費列舉扣除額分開規定？然而，自本號解釋文及理由書並無法明顯看出，照護費用是否屬於「醫藥費」之範疇，及「醫療院所」之定義範圍，因而產生上述本號解釋範圍狹隘及意旨不明之爭議。

在大法官之意見書中，黃茂榮大法官、黃璽君大法官及池啟明大法官倡議應設置「照護費特別扣除額」，即將照護費用與醫藥費分開規範。黃茂榮大法官建議增訂「需長期照護者照護費特別扣除額」，得扣除數額一體適用於全部需長期照護者，包含住院照護、非住院照護者（如其他機構照護、在家照護），並可循身心障礙手冊之方式，經指定醫療機構診斷後，發給需長期照護者手冊；醫藥費部分則依釋字第 701 號解釋意旨，平等處理²⁸⁸。黃璽君大法官及池啟明大法官則認為長期照護所生費用非僅為醫藥費，而以生活照顧為主，「針對此種因長期照護所生之費用，其中非屬醫藥費部分，依現行所得稅法，不能以醫藥費列舉扣除。對較低所得者，此為生活重大負擔，宜考量在財政可能範圍內，增列為『特別扣

²⁸⁸ 司法院釋字第 701 號解釋黃茂榮大法官協同意見書第參點：「……是故，可行的方法可能是：（1）儘快修法，在『身心障礙特別扣除』之外，增訂『需長期照護者照護費特別扣除額』，一體適用於全部需長期照護者。（2）同時將『需長期照護者』之醫療費用區分為『醫藥費』及『照護費』，並規定，住院照護者及非住院照護者照護費之得扣除數額，皆一體適用『需長期照護者特別扣除額』。（3）至其醫藥費則應依本號解釋之意旨，平等處理。（4）為防止作假，可循『身心障礙者手冊』之管理模式，經指定之醫療機構診斷後，發給『需長期照護者手冊』的方式，管理其身分之取得及相關照護之紀錄，以建立將來改進其照護制度之資訊基礎。」

除額』項目，使稅收制度更加公平合理。」²⁸⁹

財政部之新聞稿，則有指出財政部將本於釋字第 701 號解釋文之意旨，就「身心失能無力自理生活而須長期照護者」得列舉扣除之「醫藥費內涵」，及付與「其他合法醫療院所之範圍」通盤審慎研議，擬訂適用於受長期照護者醫藥費用列舉扣除之合理規範，以符憲法平等原則及量能課稅原則²⁹⁰。另據報導載述，財政部亦有表示將研擬擴大身心障礙特別扣除額之適用範圍，包含非健保但合法的醫院，及在家長期照護等都將列入適用範圍，而至於是否獨立新增設居家照護特別扣除額，仍待觀察²⁹¹。

故而，本號解釋雖帶來修法之契機，但對於修法結果、成效未能發揮較強的導引功能。於是，立法機關未來修法的結果、成效可能大相逕庭，若僅保守、狹義地解讀本號解釋，可能僅就「身心失能無力自理生活而須長期照護者」，付與「合法」、狹義定義「醫療院所」（即醫院及診所）之狹義「醫藥費」部分，修法准許扣除；若積極依憲法基本權保障及社會國原則意旨解釋本號解釋，得修法許維持生存及健康所必要之照護費用均予以扣除，並就醫藥費列舉扣除額規定，以維持生存及健康所必要之實質醫藥費定義，取代形式上醫療院所之資格限制。未來之修法方向，值吾人持續關注。

本文認為，對於照護費用，若認無從包含於醫藥費列舉扣除額之規定，則應另行修法明文規定得以扣除，始符量能原則、生存權、健康權、婚姻家庭保障、社會國原則等要求。立法建議上，得增列「長期照顧費用列舉扣除額」，及「失能特別扣除額」，供納稅人擇一減除，一方面得使納稅人如實扣除維持生存、健康所必要之照護費用，另一方面並慮及目前我國老年者絕大多數仍由家庭自行照

²⁸⁹ 詳請參見司法院釋字第 701 號解釋黃璽君大法官提出、池啟明大法官加入之不同意見書第參、二及參、三點。

²⁹⁰ 財政部賦稅署（7/18/2012），財政部對於受長期照護者付與非法定醫療院所之醫藥費列舉扣除問題之說明，載於 http://www.dot.gov.tw/dot/home.jsp?mserno=200912140005&serno=200912140018&menudata=DotMenu&contlink=ap/news_view.jsp&dataserno=201207180000（最後瀏覽日：7/29/2012）。

²⁹¹ 經濟日報（7/23/2012），身心障扣除額 擬擴大適用，A19 版。

護，避免納稅人因不同照護服務提供類型而無法扣除，及舉證繁瑣之問題，亦使稽徵程序簡便、經濟。





第五章 所得稅法與老年經濟安全

現今產業結構已自農林漁牧業轉向工商業為主，且老年者生理機能下滑勞動力減低，或因專業知識技能未能持續更新，易使老年者失去在勞動市場的競爭力，中高齡者不易再謀職或被迫提前退休，並且多設有法定退休年齡，高齡者在退休或無法再進入勞動市場而提前退休後，即面臨經濟上所得喪失之問題。老年人經濟安全之問題，基本上可以透過代際間的家庭扶養替代，以及自己青壯年時的儲蓄、理財、人壽保險，退休金制度等達到所得替代的功能，以維持其經濟上所需。

惟，隨產業結構變遷，高齡者所得喪失的對象範圍越來越擴大，有極高比例的老年者均面臨此問題，且影響範圍尚可能更加擴大，時間點上亦出現提早面臨的問題，高齡者所得喪失問題愈趨嚴重。復以家庭組成人口減少，單親家庭亦多，少子化問題，使得家庭功能趨於弱化，以家庭扶養替代所得喪失之機能出現危機，國家開始介入推動如勞工保險等社會保險，透過強制投保方式保障人民基本的老年所得，以及企業的退休金制度等，建構更完善的老年經濟安全制度。

稅法與社會保障乃緊密關連，所得稅法對於家庭扶養費用、社會保險老年給付以及企業退休金等，如何因應？是否貫徹並實現量能原則、社會國原則及基本權保障之要求？

第一節 老年經濟安全相應法規範

邁入工商業社會後，傳統農林漁牧自營業者減少²⁹²，並多設有退休年齡限制，老年人於退休後面臨所得喪失，平均餘命逐年增加，雖可透過投資理財保有財富，但仍不免有個人投資失利或整體經濟環境的投資風險。復以現今家庭結構改變，

²⁹² 根據內政部統計處「民國 98 年老人狀況調查結果摘要分析」，65 歲以上老人有工作者比例甚低僅占 11.17%，且職業以農林漁牧工作人員最多；從業身分亦主要為自營作業者。參考內政部統計處「調查報告分析」網站，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/Survey/98old.doc>（最後瀏覽日：03/28/2011）有論者亦認為自營業者因多半個人持有產業，可依賴其自行養老，請參照 Peter Krause 著，鍾秉正譯（2004），〈老年安全〉，鍾秉正著，《社會福利法制與基本人權保障》，頁 43，台北：神州。

以核心家庭為主，且少子化，亦可能導致家庭扶養老年者之功能弱化²⁹³。老年經濟安全問題已並非完全仰賴個人及家庭即可解決，而有必要由國家介入，予以建構老年經濟安全制度²⁹⁴。

我國最早的老年經濟安全制度，始於 1950 年開辦之勞工保險老年給付(1960 年時勞工保險條例立法施行)，其後的公教人員保險的養老給付、軍人保險的退伍給付及舊制勞動基準法的勞工退休金制度均採「一次性給付」。**以一筆確定額度之給付，在銀行存款低利率下面對不確定期限之老年生活（平均餘命增加、提前的退休等）、通貨膨脹及物價變動²⁹⁵，並無法因應「老年」此種長期性的風險。**各國老年經濟安全制度幾多採行「年金給付」之方式，我國勞工退休金條例、勞工保險條例修正均走向年金化潮流，在 1990 年代亦開始著手規劃國民年金制度，並終於在 2008 年開始施行，保障對象範圍除過去依職業別保障外，逐步擴及全民。惟，農民健康保險僅有生育、醫療、殘廢給付及喪葬津貼，並無任何老年給付；公教人員保險的養老給付及軍人保險之退伍給付仍僅有一次給付。我國目前老年經濟安全制度的給付類型比較，簡示於表 10：

²⁹³ 李玉君（2008），〈從老年經濟安全探討國民年金制度之基本問題〉，《台灣法學雜誌》，113 期，頁 61；鍾秉正（2008），〈從「老年安全」看國民年金保險之實施〉，《月旦法學雜誌》，154 期，頁 35-36。

²⁹⁴ 以現今老年者經濟收入來源觀之，亦可看出政府給予之津貼或救助已具有相當重要度，僅次於家庭奉養。

經濟收入來源 (單位：重要度)	子女奉養 (含媳婦、女婿)	政府救助或 津貼	自己退休 金、撫卹金 或保險給付	自己工作或 營業收入	自己儲蓄、 利息、租金 或投資所得
98 年調查	48.29	29.66	17.37	7.91	14.93
94 年調查	53.37	33.34	14.15	11.78	10.79
91 年調查	51.72	22.58	17.35	11.81	12.23

註：重要度 = (1×主要的比率 + 1/2×次要的比率) ×100。

資料來源：內政部統計處，「民國 98 年老人狀況調查結果摘要分析」。

²⁹⁵ 參照李玉君（2008），〈從老年經濟安全探討國民年金制度之基本問題〉，《台灣法學雜誌》，113 期，頁 63；呂寶靜主持（2007），《人口政策白皮書及實施計畫之研究》期末報告：子計畫二「因應我國邁入高齡社會對策之研究」，頁 110；郭玲惠、郝鳳鳴（2009），〈退休金〉，臺灣勞動法學會編，《勞動基準法釋義——施行二十年之回顧與展望》，二版，台北：新學林，頁 487。

表 10 我國老年經濟安全給付類型（一次給付或年金給付）比較

保障對象	給付內容	給付類型（一次給付或年金給付）
勞工	勞工保險 老年給付（勞工保險條例）	2009 年起方有保險年資者 ²⁹⁶ ： 一次給付（年資未滿 15 年） 年金給付（年資滿 15 年）
	（舊制） 勞動基準法 退休金 （新制 2005 年） 勞工退休金條例 退休金	一次給付 1. 勞工退休金 月退休金（年資滿 15 年） 一次退休金（年資未滿 15 年） 2. 年金保險 僱用勞工人數二百人以上事業單位
公教人員	公教人員保險 養老給付 註：含私立學校教職員	一次給付
	公務人員退休法、學校教職員退休條例、學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例 ²⁹⁷ 退休金	一次給付或年金給付
軍人	軍人保險 退伍給付	一次給付
	陸海空軍軍官士官服役條例 退伍金、退休俸等	一次給付或年金給付
農民	農民健康保險	無老年給付。
	另有老年農民福利津貼每月 7,000 元 ²⁹⁸	
年滿 25 歲未滿 65 歲未參加相關社會保險國民	國民年金保險 老年年金給付（國民年金法）	年金給付

資料來源：上述各法規條文。表格為本文自製。

²⁹⁶ 2009 年施行前已有保險年資者，得選擇一次給付或年金給付。

²⁹⁷ 私立學校教職員不在學校教職員退休條例的規範範圍中，原其退撫制度係以私立學校法、私立學校教職員工退休撫卹基金撥繳、收支、保管及運用辦法規範。2008 年私立學校法第 64 條第 1 項明定私立學校教職員工之退休、撫卹、資遣等事項，因涉教職員工權益之保障，應以法律定之。其後 2010 年「學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例」開始施行，較過去具體規範私立學校教職員退休及撫卹等權益，並於該法第 20 條規定可領取一次給付或定期給付（以年金保險方式）。

²⁹⁸ 申領之資格要件，須申領時為參加農民健康保險之農民，年滿 65 歲且加保年資合計 6 個月以上者；或是已領取勞工保險老年給付之漁會甲類會員，會員年資合計亦有 6 個月以上者。自 2007 年 7 月 1 日起津貼額度為每月 6,000 元，2012 年 1 月 1 日起修正為 7,000 元，立法理由為因應物價調漲，並落實政府照顧老年農民，亦規定津貼金額每四年依消費者物價指數調整，並規定自 2013 年起增加申領者之所得及不動產上限之要件（老年農民福利津貼暫行條例第 3、4 條參照）。

1994 年時世界銀行曾提出三層式的老年經濟安全保障，又稱「三柱保障」，最底一層為國家依稅收支應強制推動的基礎給付或保證年金，第二層為強制企業為員工提供的企業年金或個人儲蓄，第三層則為自願性、任意性的個人或企業自行投保的私人商業年金等²⁹⁹。強制性公共年金目的在於提供老年者退休後的所得替代，而非僅維持最低生活水準，而係維護更高程度的所得安全，與社會救助之概念有所不同³⁰⁰。**三柱保障之目的在為老年人提供多種來源的經濟安全保障，分散風險，並兼顧個人面臨老年風險之選擇自由**³⁰¹。除三柱保障以外，國際勞工組織亦曾提出四層式的年金體系，世界銀行在 2005 年時又擴充而提倡五層式的年金架構。世界各國年金制度的規劃及改革雖有所不同，但「多層式（次）年金」（multipillar pension）的思維已廣受重視及運用³⁰²。

在人口持續老化之下，各國年金保險均面臨嚴重的財務壓力，但高齡勞工由於產業結構、個人健康條件、勞動生產力等，往往面臨提早退休、資遣，高齡勞工就業率偏低、失業率高，卻也為不得不考慮的重要問題³⁰³。因此在高齡化社會下年金財務問題並非僅簡化為「提高退休年齡」即可解決，除鼓勵建構對高齡者友善的就業環境外，毋寧需要更完善及提升老年經濟安全保障，使老年者除就業外，亦得開創更多元的老年生活，如志工活動、社區參與等。

以下就我國老年經濟安全制度概況簡介，使對制度有初步了解，再進一步探討相關稅制。

²⁹⁹ 李玉君（2008），〈從老年經濟安全探討國民年金制度之基本問題〉，《台灣法學雜誌》，113 期，頁 62-63；鍾秉正（2008），〈從「老年安全」看國民年金保險之實施〉，《月旦法學雜誌》，154 期，頁 41-42。

³⁰⁰ Masahiro Ken Kuwahara 著，張其恒譯（2005），〈日本勞工退休公共年金與企業年金制度〉，頁 209 及 211。

³⁰¹ 李玉君（2008），〈從老年經濟安全探討國民年金制度之基本問題〉，《台灣法學雜誌》，113 期，頁 62-63；鍾秉正（2008），同前註。

³⁰² 呂寶靜主持（2007），〈「人口政策白皮書及實施計畫之研究」期末報告：子計畫二「因應我國邁入高齡社會對策之研究」〉（同註 295），頁 101-104。

³⁰³ 參照林萬億（2010），《社會福利》，頁 327-328，台北：五南。

第一項 勞工保險

勞工保險為社會保險。司法院釋字第 609 號解釋理由書對於社會保險與商業保險之區別，有清楚之說明³⁰⁴。社會保險其內涵除採納保險風險分攤、收取保費支應財源之要素外，尚具有社會要素，如將同質性群體強制納保，以及被保險人所支付的保費非依其風險大小而定，係依其經濟能力而定，且保費與其獲得之保險給付間不具有個別對價性或對價性弱的社會互助原則，而有濃厚的社會政策目的，對群體之普遍性風險提供保險³⁰⁵。

勞工保險條例第 6 條所規定之年滿 15 歲以上、60 歲以下勞工應參加勞工保險為被保險人³⁰⁶，必須強制納保，而符合同法第 8 條者亦得自願參加保險。勞工保險為綜合性保險，目前分為普通事故保險及職業災害保險，普通事故保險包含有生育、傷病、失能、老年及死亡給付。

在勞工保險老年給付部分，其所涉及之保險費為普通事故保險費，原則上由

³⁰⁴ 司法院釋字第 609 號解釋理由書：「……勞工保險係國家為實現憲法第一百五十三條第一項保護勞工及第一百五十五條、憲法增修條文第十條第八項實施社會保險制度之基本國策而建立之社會福利措施，為社會保險之一種，旨在保障勞工生活安定、促進社會安全，是以勞工保險具有明顯之社會政策目的。勞工依法參加勞工保險之權利，應受憲法之保障。依勞工保險條例之規定，勞工分擔之保險費係按投保勞工當月之月投保薪資一定比例計算（勞工保險條例第十三條、第十四條參照），與保險事故之危險間並**非謹守對價原則，而是以量能負擔原則維持社會互助之功能**；勞工保險除自願參加保險者外，更具有**強制性**，凡符合一定條件之勞工均應全部參加該保險（同條例第六條、第八條、第七十一條、第七十二條參照），非如商業保險得依個人意願參加。是以各投保單位依勞工保險條例規定為其所屬勞工辦理投保時，**勞工保險局對其危險之高低無須為評估之核保手續**，更不能因危險過高而拒絕其投保，各投保單位所屬之勞工對於是否加入勞工保險亦無選擇之權，此類勞工應依法一律強制加入勞工保險，繳納保險費，分擔自己與其他加保勞工所生保險事故之危險，此均與商業保險有間。」

³⁰⁵ 綜合參照郭明政（2003），〈社會保險法律關係爭議問題之探討〉，林明鏘、葛克昌主編，《行政法實務與理論（一）》，頁 474-475，台北：元照；孫迺翊（2006），〈憲法解釋與社會保險制度之建構——以社會保險「相互性」關係為中心〉，《台大法學論叢》，35 卷 6 期，頁 259-261；蔡維音（2006），〈勞工保險中之「保險原則」——談勞保事故之認定談起〉，《月旦法學教室》，48 期，頁 95-97。

³⁰⁶ 行政院勞工委員會預計提出勞工保險條例之修正草案，其中包括提高強制投保被保險人年齡，為因應社會變遷及高齡、少子化趨勢，而擬提高強制投保年齡上限至 65 歲。參照行政院勞工委員會，網址

http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=4f6ae347:2f90&theme_e= （最後瀏覽日：3/24/2012）。

勞工、雇主或政府共同負擔。以大部分勞工的普通事故保險費負擔比例為例，依同法第 15 條第 1 款由被保險人勞工負擔 20%，投保單位雇主負擔 70%，政府負擔 10%。

勞工保險老年給付在 2009 年起走向年金化，其請領年齡目前為年滿 60 歲者，但規定逐年提高至 65 歲。新制度下依其保險年資若滿 15 年請領老年年金給付，若未滿 15 年則請領老年一次金給付。在修正前即有年資者，符合勞工保險條例第 58 條第 2 項規定，尚得選擇一次請領老年給付。

保險年資滿 15 年者，原則上依勞工保險條例第 58 條之 1，二種請領老年年金給付之計算方式，擇優發給：保險年資 \times 平均月投保薪資 \times 0.0775% + 3000 元；或保險年資 \times 平均月投保薪資 \times 1.55%，第 58 條之 2 並設有增額年金及減額年金。

保險年資未滿 15 年者或新制修正前符合規定者，原則上則依第 59 條第 1 項請領：保險年資 \times 平均月投保薪資，保險年資超過 15 年部分，每滿 1 年則發給 2 個月平均月投保薪資，最高以 45 個月為限。

第二項 勞工退休金條例

勞動基本法第 53 條至第 58 條之勞工退休金舊制，係以勞工受雇於同一事業單位為前提。雖司法院釋字第 578 號解釋（5/21/2004）表示勞動基準法乃國家為實現憲法第 153 條保護勞工所制定之法律，並認為勞動基準法規定雇主負擔給付勞工退休金，及按月提撥勞工退休準備金之義務，並無逾越立法者自由形成範圍，且對於雇主契約自由及財產支配自由之限制，無違反比例原則，而宣告合憲。

然而，多數論者均抨擊因我國多為中小企業，且企業存續年限短（中小企業存續年限約 12-13 年），加上雇主退休金之提撥率低，勞工轉換職場機率較高，由於舊制年資無法保留，且未有退休金期待權保障制度，使得未達退休條件之離

職者無法取得退休金³⁰⁷，整體而言成效不彰，僅有少數勞工能實際領到舊制之退休金³⁰⁸。

勞工退休金條例旋即在 2005 年開始施行，勞退新制基本上以個人帳戶為主，輔以年金保險的私人保險。相較於舊制，其優點主要在於個人帳戶可攜帶，不因轉換事業單位即無法領取，可提繳入勞工之個人帳戶後，即成為勞工之財產，僅於其符合領取勞工退休金規定前不得動用。

以個人帳戶制為例，依勞工退休金條例第 14 條，強制規定雇主至少為勞工提繳勞工每月工資 6% 之勞工退休金。而請領退休金之年齡為年滿 60 歲者，亦依工作年資區分，滿 15 年者得請領月退休金；未滿 15 年者，請領一次退休金。退休金總額即係勞工個人退休金專戶中的本金加上累積收益，若請領月退休金者，則是以平均餘命計算其每月領取之勞工退休金（勞工退休金條例第 23 條至第 25 條）。

惟，勞退新制由於其非採社會保險方式，採取個人帳戶制基本上係私人財產之概念，僅有勞工退休基金整體運用收益部分可能具有少部分之風險分攤性質，且提撥金額與給付間對價性高，又僅強制雇主提撥，且延續舊制採強制雇主提撥責任制，飽受學者批評。

由於個人帳戶部分是典型的個人帳戶制，採取確定提撥制，主要以強制雇主提撥而儲蓄之金額作為給付之內容，再加上基金收益之分配。論者認為雖有年金之設計，但係以給付數額除以平均餘命分期給付，與一般年金制度會隨消費者物價指數或工資調整者有別，因而無法發揮一般年金制度用以抵抗通貨膨脹之機能。整體而言，可能難以達到補充勞工老年經濟安全之功用³⁰⁹。

³⁰⁷ 參照郭明政（2005），〈勞退新制：向上提升或向下沈淪？〉，臺灣國際勞雇組織基金會，《勞工退休保障制度國際比較》，台北：自版，頁 5。

³⁰⁸ 參照黃越欽（2006），《勞動法新論》，三版，台北：自版，頁 232。

³⁰⁹ 參照郭明政（2005），〈勞退新制：向上提升或向下沈淪？〉，臺灣國際勞雇組織基金會，《勞工退休保障制度國際比較》，台北：自版，頁 6-7 及 11；郭玲惠、郝鳳鳴（2009），〈退休金〉，臺灣勞動法學會編，《勞動基準法釋義——施行二十年之回顧與展望》，二版，台北：新學林，頁 487。

且勞退新制仍延續舊制強制雇主提撥之雇主責任制，由雇主承擔提撥義務，論者批評其具有將勞工退休經濟安全責任私人化之意味，限制企業之財產權、經濟自由，且我國企業多為中小企業，雇主亦可能將此轉嫁至勞工，對勞工之財產支配自由亦有所侵害³¹⁰。且將責任私人化外，勞退舊制及新制基本上又為單一化、集中化、國家化色彩濃厚的矛盾制度，其強制規定僅規定一種退休金制度³¹¹，提撥之勞工退休金又集中由國家管理、投資運用，有國家權力擴張、集權之疑慮，依法強制提撥但方式僅單一化，干預企業契約自由，亦壓縮自願性、任意性企業退休金之發展空間³¹²。

第三項 國民年金

國民年金法為全民健康保險推行後，以納入全民普遍性保障為目標的社會保險，使原未受適足保障者獲得保障³¹³，實現國家對於老年者經濟安全之保障，並且推動我國老年經濟安全保障走向「年金化」，有其劃時代重要意義。國民年金法歷經十餘年之規劃，終在 2007 年三讀通過，其後在農民團體強烈反應下，2008 年再次修法將農民排除在國民年金法規範範圍之外，並於同年 10 月 1 日開始施行。就國民年金法保險對象及保險給付，簡要說明之。

³¹⁰ 參照郭明政（2005），〈勞退新制：向上提升或向下沈淪？〉，臺灣國際勞雇組織基金會，《勞工退休保障制度國際比較》，台北：自版，頁 4-5, 15。

³¹¹ 勞退新制雖尚有「年金保險制」，稍稍擺脫完全單一化之退休金制度，不過由於要件嚴格，相關規定簡略，以及勞工未來轉換事業單位後適用較為繁瑣等，實際採用之企業十分少見。

³¹² 雖論者認為勞退新制後因尚有「年金保險制」，已並非為單一化、集中化的制度，惟年金保險制之適用要件嚴格，如須僱用勞工 200 人以上之事業單位方可適用、須經工會或半數以上勞工同意等，且目前相關規定簡略，以及後續在勞工未來轉換事業單位時適用較為繁瑣等問題，實際採用之企業十分少見，僅可說是在完全單一化之退休金制度中開啟一扇小窗，而仍係以個人帳戶制為主。參照楊通軒（2010），《個別勞工法——理論與實務》，台北：五南，頁 367 以及 369-370。

³¹³ 參照國民年金法第 1 條：「為確保未能於相關社會保險獲得適足保障之國民於老年及發生身心障礙時之基本經濟安全，並謀其適屬生活之安定，特制定本法。」

一、保險對象

國民年金保險具有強制納保性質³¹⁴，其保險對象於國民年金法第 7 條明定：「未滿六十五歲國民，在國內設有戶籍而有下列情形之一者，除應參加或已參加相關社會保險者外，應參加本保險為被保險人：一、年滿二十五歲，且未領取相關社會保險老年給付。二、本法施行前，領取相關社會保險老年給付之年資合計未達十五年或一次領取之相關社會保險老年給付總額未達新臺幣五十萬元。但所領取勞工保險老年給付之年資或金額不列入計算。三、本法施行後十五年內，領取相關社會保險老年給付之年資合計未達十五年或一次領取之勞工保險及其他社會保險老年給付總額未達新臺幣五十萬元。但勞工保險年金制度實施前，所領取勞工保險老年給付之年資或金額不列入計算。」

主要以「年滿 25 歲未滿 65 歲期間未參加相關社會保險（公教人員保險、勞工保險、軍人保險及農民健康保險）國民」為保險對象，並衡量須未領取相關社會保險老年給付³¹⁵及社會保險年金化以前勞工、軍公教人員老年經濟安全保障不足問題而規範³¹⁶。

³¹⁴ 被保險人若未依限繳納保險費，應按日加計利息、限期命其配偶繳納，配偶若仍未繳納得處以罰鍰，並得對被保險人暫行拒絕給付，不予計入保險年資，且逾十年部分的保險費及利息即不得再補繳，以避免被保險人投機心理，至保險事故發生時方繳納積欠的保費，有違社會保險風險分攤之精神，亦可能不得領取較優惠之老年年金給付（國民年金法第 14 條至第 17 條及第 30 條第 2 項第 1、2 款參照）。但並**未設強制執行之規定**，係為考量被保險人多屬於未就業人口，經濟能力較為薄弱，恐因強制執行而陷入經濟困境。

有論者稱此為「柔性繳費」，並認為現行法有意不強制執行情況下，似乎已給予被保險人是否繳納保費有相當的自主決定空間，與國民年金保險為「強制納保」性質有所扞格，不僅喪失原先為補足全體國民老年經濟安全保障的立法目的，亦不利於整體保險財務之穩定。參照張道義（2008），〈國民年金財務問題的法規範〉，《台灣法學雜誌》，113 期，頁 76-77。

³¹⁵ 指公教人員保險養老給付、勞工保險老年給付及軍人保險退伍給付（國民年金法第 6 條第 2 款參照）。

³¹⁶ 參照國民年金法第 7 條 2008 年 7 月 18 日修正之立法理由：「依據九十五年臺灣經濟永續發展會議之共識意見，國民年金與勞保年金化應同步推動，惟勞工保險條例部分條文修正案未能與國民年金法同步完成立法，為順利銜接國民年金保險及勞工保險年金制度，爰於原第二款後段增訂勞工保險年金制度實施前，請領勞工保險老年給付者，均可再加入國民年金保險之但書規定，並移列為第三款。」又，2011 年 6 月 13 日之修正，目的乃在擴大納保對象，照顧弱勢族群，使一次領取勞保老年給付、軍保退伍給付及公教保養老給付「合計年資未達十五年」或「領取總額未

國民年金法雖為全民健康保險推行後，第二個以納入全民普遍性保障為目標的保險，但其與全民健康保險採行方式不同，全民健康保險係整合各個相關社會保險的醫療給付，而國民年金法則是採取與既有各職業別社會保險分立，另行開辦新社會保險，普及保障到原未受適足保障的國民（如家庭工作者、未進入職場的國民等）。

原先考量農民健康保險並無老年給付，僅有生育、醫療、殘廢給付及喪葬津貼，規劃將農民一併列入保障對象，在 2007 年制定之國民年金法中即如此規定並設有相關配套。惟農民團體因農民健康保險保費較低，極力主張其參加農民健康保險及領取老年農民福利津貼之既有權利，於此情形下 2008 年再度修法將農民健康保險與國民年金保險脫勾，使農民得繼續加保農民健康保險，符合資格者亦得領取老農津貼。但**農民成為唯一未以「社會保險」保障其老年經濟安全的例外者**，第一層的老年經濟安全保障主要來自於老年農民福利津貼，係透過社會促進的方式照顧農民老年經濟生活。況，其所依據的法規為老年農民福利津貼暫行條例，本即為一過渡性規定，但因目前政治、民意情勢而無法整合落日。老年經濟安全最重要在於需要持續穩定的收入，以面對長期的老年生活，因此若僅以老農津貼此種無對價性、非資產審查的社會促進方式，對於農民老年經濟安全保障並非為長久之計，且亦不周全³¹⁷。在國民年金法逐步整合敬老福利生活津貼³¹⁸、原住民敬老福利生活津貼等後，其他人民以社會保險提供其老年經濟安全的基本保障，人民亦須自行繳納、分擔保險費，然而國家以一般稅收支應老農津貼的支出，突顯各身份別間之不平等，亦生國家任務劃分及財務劃分的相關爭議問題。

達五十萬元」的民眾皆可納保，且 2008 年 12 月 31 日勞工保險未年金化以前所領取的勞保老年給付年資及金額不計入。

³¹⁷ 有認為德國等國家後亦另行開辦「農民年金」，其原因在於初始社會保險及社會安全制度雖原係為工業勞工而設，蓋其非生產工具之所有人，面臨傷害、疾病、老年等風險時，會遭遇到所得中斷之問題，但在工業社會發展後，農民子女漸轉往工業，少繼續從事農業，過去家庭扶養功能開始受到影響，且農民本身農業所得有限，因此有社會保險及社會保障之需求。請參見郭明政（2009），《年金政策與法制》，頁 86 註 24，台北：元照。

³¹⁸ 敬老福利生活津貼暫行條例第 14 條第 1 項即規定：「本條例施行期間，自中華民國九十一年一月一日起，至國民年金開辦前一日止。」

二、保險費及保險給付

(一) 保險費

我國國民年金保險保險費採「均等費率制」(flat rate system)，並非採所得比例制，每個人的保險費相同，僅在個人負擔比例不同。國年年金法第 10 條及第 11 條規定保險費率及月投保金額，保險費率每個人相同，第一年為 6.5%，第三年將於 2011 年 4 月 1 日調高為 7%，逐年調升至上限 12%；月投保金額則以該法施行時勞工保險投保薪資分級表第一級 17,280 元為準，並規定第二年起依消費者物價指數累計成長率達 5%時須隨之調整，目前仍維持在 17,280 元。而保險費之負擔則規定於該法第 12 條，一般被保險人自付 60%，中央政府負擔 40%；對於符合社會救助法的低收入戶、所得未達一定標準者及身心障礙者，自付比例及政府（中央、地方、直轄市）負擔比例則另設有不同之規定，其負擔比例及試算金額，詳如表 11。由此亦可看出國家對於人民老年經濟保障負擔責任，並分擔財務責任。

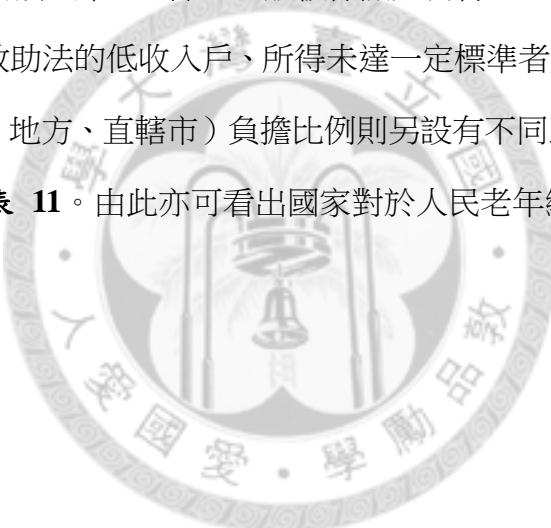


表 11 國民年金保險費負擔比例及試算金額

被保險人身分		被保險人 自付比率	政府負擔比率		
			中央	地方	直轄市
一般民眾		60%	40%	-	-
低收入戶 (符合社會救助法定義)	0	30%	35%	65%	-
	0	45%	-	-	100%
所得未達一定標準者	收入未達最低生活費 1.5 倍，消費支出 1 倍以下	30%	35%	35%	-
			-	-	70%
	收入未達最低生活費 2 倍，消費支出 1.5 倍以下	45%	27.5%	27.5%	-
			-	-	55%
身心障礙者	極重度、重度	0	100%	-	-
	中度	30%	70%	-	-
	輕度	45%	27.5%	-	27.5%
			27.5%	27.5%	-

資料來源：國民年金法第 10-12 條及勞工保險局「國民年金」網頁³¹⁹。

（二）保險給付

保險給付部分，有老年年金給付及老年基本保證年金。「老年年金給付」年滿 65 歲起得予請領，其計算方式有二，擇優按月發給：月投保金額³²⁰×保險年資×0.65%+3,500 元；或月投保金額×保險年資×1.3%。上述第一種計算方式至少每月有 3,500 元，納入最低保證年金之思維，避免可領取年金過低而作為國民最基本保障，但擇優計算亦設有若干限制³²¹（參照國民年金法第 29 條至第 31

³¹⁹ 其中「保險費負擔比例及金額」網頁，<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=kd5ud9AQifY%3d>（最後瀏覽日：02/25/2011）。

³²⁰ 以保險事故發生（年滿 65 歲）當月之月投保金額為準，參照國民年金法第 19 條。

³²¹ 國民年金法第 30 條第 2 項：「有下列情形之一者，不得選擇前項第一款之計給方式：一、有欠繳保險費期間不計入保險年資情事。二、發生保險事故前一年期間，有保險費未繳納情形。三、領取相關社會福利津貼。四、已領取相關社會保險老年給付。但第七條第二款及第三款規定之被保險人僅領取勞工保險老年給付者，不在此限。」

條及第 54 條之 1³²²)。

「老年基本保證年金」則係予國民年金法施行時已滿 65 歲符合資格之國民，將其視同被保險人，每月得請領 3,500 元，一方面落實國民均有最低保證年金之理念，另一方面亦在銜接過往政府發給的敬老福利生活津貼(簡稱「敬老津貼」)³²³。

惟，若以 25 歲至 65 歲前均符合被保險人資格並均有繳納保費之國民，其滿 65 歲時可領取之老年年金給付，暫以月投保薪資為 17,280 元乘以保險年資 40 年，再乘以 1.3%，約每月領取 8,986 元。有認為投保期間長達 40 年，所得年金仍低於社會救助法的最低生活費標準，給付水準過低³²⁴。亦有自所得替代率觀點探討者，認僅有最低基本工資 52% 所得替代率之給付³²⁵，但國民年金保險立法時即將月投保金額與被保險人之所得脫勾，如此判斷可能無法呈現被保險人真正的所得替代率。自國民年金保險之立法目的推知，非如同勞工保險等老年給付至少在提供一定比率原先就業時之所得水準，另在建立於家庭扶養之外最基本的老年經濟安全保障，故應至少維持國民之最低生活所需，對照社會救助法所界定之最低生活費及提供低收入戶的生活扶助費用，確有提高給付水準之必要。

³²² 國民年金法第 54 條之 1：「自中華民國一百零一年一月一日起，本法所定老年年金給付加計金額、老年基本保證年金、第四十二條第二項與第四項及第五十三條所定金額，調整為新臺幣三千五百元，身心障礙年金給付基本保障及身心障礙基本保證年金之金額，調整為新臺幣四千七百元；其後每四年調整一次，由中央主管機關參照中央主計機關發布之最近一年消費者物價指數較前次調整之前一年消費者物價指數成長率公告調整之，但成長率為零或負數時，不予調整。」

³²³ 現已廢止的敬老福利生活津貼暫行條例第 3 條第 1 項：「年滿六十五歲，在國內設有戶籍，且於最近三年內每年居住超過一百八十三日之國民，未有下列各款情事者，得請領敬老福利生活津貼（以下簡稱本津貼），每月新臺幣三千元：一、經政府補助收容安置。二、領取軍人退休俸（終身生活補助費）、政務人員、公教人員、公營事業人員月退休（職）金或一次退休金。三、已領取中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助費、老年農民福利津貼或榮民就養給與者。四、稅捐稽徵機關核定之最近一年度個人綜合所得總額合計新臺幣五十萬元以上。五、個人所有之土地及房屋價值合計新臺幣五百萬元以上。六、入獄服刑、因案羈押或拘禁。」

³²⁴ 郝鳳鳴（2008），〈國民年金法評釋〉，《月旦法學雜誌》，153 期，頁 231；李玉君（2008），〈從老年經濟安全探討國民年金制度之基本問題〉，《台灣法學雜誌》，113 期，頁 72。

³²⁵ 郝鳳鳴（2008），同上註，頁 230。

第二節 扶養替代——提高扶養親屬免稅額

一直以來，家庭扶養在提供老年人的生活、經濟所需上，均占極重要地位。我國民法親屬編扶養義務仍留有傳統中國的家族主義思維，原初係考量道德、社會政策，而以一定身分關係為基礎，基本上並不考量扶養義務人與權利人間之主觀情感、互惠對價關係，使得扶養制度亦成為社會安全制度之一環³²⁶。社會救助法的親屬責任則展現在界定低收入戶時家庭計算人口範圍，其範圍較民法扶養義務狹窄，但現行法制度均係以家庭扶養優先。而當家庭扶養有所不足時，方由國家介入進行救助。而所得稅法中，主要以扶養親屬免稅額及其他扣除額，使納稅人得以減除扶養扶養親屬之費用。惟，扶養親屬免稅額之性質，以及對老年者提高免稅額其意義何在？現行法何處仍須加以檢討？方使家庭之功能得以獲得保障與發揮。

第一項 扶養親屬免稅額之性質

所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款規定個人所得稅之免稅額，納稅義務人所得總額得減除其本人、配偶及符合規定扶養親屬的免稅額。司法院釋字第 415 號解釋（1996/11/8）：「所得稅法有關個人綜合所得稅『免稅額』之規定，其目的在以稅捐之優惠使納稅義務人對特定親屬或家屬盡其法定扶養義務。」³²⁷表明扶養親屬免稅額乃為使納稅人對其應扶養者盡法定扶養義務之稅捐優惠。

惟，扶養親屬免稅額實具二意義：其一，扶養親屬免稅額亦為該受扶養親屬自身的「免稅額」，免稅額之目的在於基於生存權保障對最低生活費用不得課稅，為量能原則最基本之體現，每個人均有維持其基本生活之最低所需費用，因而每

³²⁶ 參照陳忠五（2011），〈2010 年民事法發展回顧〉，《臺灣大學法學論叢》，40 卷特刊，頁 1720-1721。惟，陳忠五氏亦認為 2010 年增訂第 1118 條之 1，已將扶養義務人與權利人間之主觀情感、互惠對價關係納入考量，實際上已有傾向個人主義、有責主義之扶養法色彩，對於扶養制度之理論依據已有所轉變。

³²⁷ 司法院釋字第 415 號解釋理由書亦謂：「所得稅法有關個人綜合所得稅『免稅額』之規定，其目的在使納稅義務人對特定親屬或家屬盡其法定扶養義務，此亦為盡此扶養義務之納稅義務人應享之優惠。」

人均應有一免稅額，不因受扶養親屬須與納稅人合併申報而有所不同³²⁸；其二，納稅人負有法定扶養義務，接受扶養者之需要及其經濟能力等實際扶養親屬或配偶之花費支出，為依法之強制支出，係為維持納稅人本身及其家庭生活所需之必要費用，對納稅人之負擔能力顯然有所減損，依量能原則納稅人負法定扶養義務而扶養其親屬或配偶³²⁹之費用亦應予以扣除³³⁰。對於扶養親屬免稅額的二意義，現行免稅額之規定均有所採酌，每人均有一免稅額確保對其最低生活所需不課稅，並由扶養之納稅人列報扣除。惟扶養親屬之實際花費往往遠高於最低生活費用。

因而，扶養親屬免稅額係為考量該受扶養親屬之最低生存所需，以及納稅人因該法定扶養義務之支出，在生存權保障及量能負擔原則之要求下，就此部分無負擔能力不得課稅。扶養親屬免稅額性質上與司法院釋字第 415 號解釋所稱之租稅優惠有別，蓋租稅優惠乃忽略依負擔能力課稅之量能課稅原則要求，而係基於誘導目的所為者，實際上與量能原則有所背離。

繼司法院釋字第 415 號解釋，相隔近十五個年頭後，司法院大法官再度且接連作出兩號與扶養親屬免稅額相關之憲法解釋——釋字第 692 號及第 694 號解釋，引起大眾矚目與廣泛討論³³¹。司法院釋字第 692 號解釋（2011/11/4），涉及納稅人扶養年滿 20 歲以上仍在校就學之子女而列報扶養親屬免稅額，財政部 84 年台財稅第 841657896 號函釋卻限制就讀學歷未經教育部認可之大陸地區學校者不得列報。釋字第 692 號解釋以系爭函釋限縮所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款第 2 目之適用，增加法律所無之租稅義務，違反憲法第 19 條租稅法律主義，而宣告

³²⁸ 參照柯格鐘（2007），〈論個人綜合所得稅之免稅額——大法官釋字第 415 號解釋與所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款規定評析〉，《月旦法學雜誌》，142 期，頁 279。

³²⁹ 現行所得稅法免稅額規定，將納稅人之配偶與其他扶養親屬分別討論，應係由於我國目前採行夫妻強制合併申報，因此直接將納稅人配偶之免稅額列入，而未若扶養親屬尚須符合特定要件（如該親屬與納稅人間是否有法定扶養權利義務、該親屬是否確受納稅人扶養），方得扣除其免稅額。

³³⁰ 參照柯格鐘（2007），〈論個人綜合所得稅之免稅額——大法官釋字第 415 號解釋與所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款規定評析〉，《月旦法學雜誌》，142 期，頁 279-280。

³³¹ 大法官熱烈提出意見書表示協同、部分協同部分不同和不同見解，釋字第 692 號解釋共有 4 位大法官提出意見書，而釋字第 694 號解釋更有 10 位大法官提出意見書。

違憲。其後，司法院釋字第 694 號解釋（2011/12/30），對所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款第 4 目中，納稅人扶養其他親屬或家屬，以受扶養者「未滿 20 歲或滿 60 歲以上」作為列報扶養親屬免稅額之限制要件部分，宣告違反憲法第 7 條平等原則，並定期一年失效。

司法院釋字第 692 號解釋解釋文中雖僅以系爭函釋違反租稅法律主義，而宣告違憲。但其解釋理由書：「……查上開所得稅法之立法意旨在於維護我國重視子女教育之固有美德，考量納稅義務人因之增加扶養支出，而減少負擔所得稅之經濟能力……此大陸地區學校學歷之認可……與上開所得稅法規定之立法意旨、適用對象，顯然有別……亦與納稅義務人負稅能力減少之考量無涉」，對於扶養親屬免稅額的性質已跳脫別於釋字第 415 號解釋所認定之租稅優惠，而係因「減少負擔所得稅之經濟能力」，雖無明白揭示量能原則，但仍可清楚看出大法官亦認扶養親屬免稅額係基於量能負擔原則之考量，為相關憲法解釋令人欣喜的重要轉變。

釋字第 692 號解釋黃茂榮大法官協同意見書更進一步闡明：「……中華民國憲法第 15 條規定：『人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。』依該規定，國家應保障人民之最低生存及自由發展的機會。關於綜合所得淨額之計算，所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款之免稅額規定的規範目的即在於保障納稅義務人及其受扶養親屬之最低生活水準。此為人民之生存權之最基本的保障。」表明免稅額乃納稅人及其受扶養親屬生存權之保障，且年滿 20 歲在校就學之子女雖有謀生能力，但由於其在學不適合就業自謀生計，有仰賴其親屬扶養之需要，納稅人扶養該子女係減少其可支配所得，降低其負擔能力³³²。

³³² 參照司法院釋字第 692 號解釋黃茂榮大法官協同意見書：「……然鑑於在校就學，不適合就業營生，所以，在校就學之子女雖已滿二十歲以上，納稅義務人如有扶養之事實，規定納稅義務人仍得減除一份受扶養親屬之免稅額，以保障其最低生活，安心就學。……而在校就學中，為使子女能專心學習，實際上不宜要其子女自謀生計，從而該子女有仰賴其親屬之扶養的需要。該扶養的需要及成年子女之在校就學，將增加納稅義務人之扶養支出，減少納稅義務人之可支配所得，降低其負擔所得稅之經濟能力。」

扶養親屬免稅額並非為租稅優惠，應係生存權保障之展現及量能原則之要求，對於最低生活費用不得課稅，並斟酌納稅人因法定扶養義務強制支出而減損其負擔能力。扶養親屬免稅額之性質及內涵，在司法院釋字第 692 號解釋更獲得釐清與確立。

第二項 提高老年者扶養親屬免稅額

一、立法目的及意涵

所得稅法自 1955 年修正後，免稅額及扣除額之規定模式即與現今類似，只是當時並無扶養親屬免稅額，而另列為扶養親屬「寬減額」，1989 年後方將扶養親屬部分一併納入免稅額範圍。1993 年修正時，彭百顯等立委提案先將年滿 70 歲以上的老年者扶養親屬免稅額提高，後在 2000 年修正時，納稅人本人及其配偶年滿 70 歲以上者其免稅額亦增加 50%。

探究當時立法者之立法目的，1993 年修法提高老年扶養親屬之免稅額，公布之立法理由僅謂：「為反應近年物價波動，減輕人民生活負擔，爰就第 17 條各目減免扣除額作適度之修正。」考其修法歷程，係由於 1991 年剛修正通過所得稅法第 5 條刪除免稅額等逐年制定之規定，而明定免稅額基準，並隨消費者物價指數連動調整此一新變革，因此彭百顯等立委考量標準扣除額等亦應依物價指數調整，及檢討隨物價指數連動之基準是否恰當而提案修正所得稅法第 17 條，且行政院亦依前次第 5 條修正案之附帶決議提出第 5 條之 1 修正案，兩案併案審查作出修正。就提高年滿 70 歲以上之扶養親屬免稅額部分，彭百顯等立委提案考量我國社會福利制度落後，免稅額未對老人生活的需求給予特別考慮以減輕租稅負擔，如老人生活照料費用較一般人多，像是疾病時的照護費用等³³³，為照顧老人，建議應參考日本、加拿大、美國等先進國家對老人增加免稅額，另亦有立委認為提高免稅額可鼓勵家庭扶養老人³³⁴，對於提高老年者免稅額之多寡，最初提

³³³ 參照立法院公報處（1993），《立法院公報》，82 卷 1 期，頁 326。

³³⁴ 參照立法院公報處（1993），《立法院公報》，82 卷 1 期，頁 317。

案和財政、經濟委員會審查意見均為增加 1 倍，而最終在朝野協商下則提高 50 %³³⁵。其後，2000 年修法時方再增加納稅人本人及其配偶年滿 70 歲以上者之免稅額，立法理由係為落實照顧老人之社會福利政策，就此部分朱立倫等立委提案說明及理由乃表示為因應高齡化社會來臨，而落實照顧老人之福利³³⁶。

雖然，所得稅法係先修法增加 70 歲以上老年者為「扶養親屬」之免稅額，後方修法提高其自身為「納稅人或配偶」之免稅額。但自提案說明及討論過程，可以看出第一次的修法實質上並非僅限於老人為受扶養親屬之情形，而係較偏重在國家對於所有老年者的照顧義務，而不受其身分為受扶養親屬或納稅人而異，只是在社會實況及普遍觀念，老年者多由家庭予以扶養³³⁷。論者亦主張提高老年者的免稅額，並非因老年者最低生活需求特別高，而係由於通常其醫療、看護、一般照顧需求等較一般人增加，此未涵蓋在免稅額範圍內衡量，而建議移至特別扣除額項內，與同樣有通常特殊需求的身心障礙者、嬰幼兒等作一致性考量³³⁸。

依憲法第 155 條意旨，並且由於在 1993 年我國邁入高齡化社會，高齡者隨年齡之增長，身體生理機能衰退，勞動市場競爭力下滑或消失，而居於經濟所得、社會參與等普遍性弱勢地位，國家應積極對老年者予以扶助和救濟。然在履行手段上，應依循補充性原則，尊重使個人保有自我決定之自由，且由其個人或家庭提供老年者各方面的照料通常更具人性化、個別化，履行品質較佳，僅在個人及

³³⁵ 參照立法院公報處（1993），《立法院公報》，82 卷 4 期，頁 494-495, 511, 516 及 519。

³³⁶ 參照立法院公報處（2001），《立法院公報》，90 卷 1 期，頁 55 及 57。

³³⁷ 若自老年者之經濟來源觀察其是否受其子女、家庭扶養，根據內政部「98 年老人生活狀況調查結果摘要分析」，「65 歲以上老人之主要經濟來源」，第一為子女奉養（42%），其次為政府之救助或津貼（17.12%），再居次為自己的退休金、撫卹金或保險給付（16.40%）；「65 歲以上老人之主要經濟來源之重要度」，重要度 = $(1 \times \text{主要百分比} + 1/2 \times \text{次要百分比}) \times 100$ ，仍以子女奉養居首且重要度高（48.29%），其次再為政府救助或津貼（29.66%）及自己的退休金、撫卹金或保險給付（17.37%）。

當老年者未受其子女扶養，由其自己之積蓄、資產等維持生活、自我照顧時，國家對其仍有照顧責任，亦應予以財務分擔，此時國家即係對老年者予以財務分擔。而在所得稅法免稅額，對於年滿 70 歲以上之納稅人或其配偶之免稅額亦得增加 50%。

³³⁸ 參照柯格鐘（2007），〈論個人綜合所得稅之免稅額——大法官釋字第 415 號解釋與所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款規定評析〉，《月旦法學雜誌》，142 期，頁 289-290。

其家庭無法為之時，方由國家介入以現金給付、實物給付，以免侵及人民之人性尊嚴及基本權³³⁹。現實社會中，亦多半由家庭實際履行扶養老年者之任務，不論是補足老年者經濟上所需，或是日常生活的照顧。而國家既有承擔照顧高齡者之責任，對於老年者面臨所得喪失時之經濟安全亦應分擔責任，但國家不得以補充性原則為藉口，斷言某社會福利事項屬個人、家庭仍得自我救助者，其即無責任，仍應在財務上予以分擔，責任承擔與財務分擔兩者無法分離而論，國家應分擔家庭供應及照顧高齡者的相關費用。國家之財務分擔除直接以現金、服務、實物給付外，亦可透過租稅的稅式支出方式為之，因而基於國家照顧老年者之社會政策目的而給予年滿 70 歲以上之老年者租稅優惠，提高其 50% 之免稅額，實際履行扶養老年者任務之家庭即可列報老年者扶養親屬免稅額，分擔其財務需求。

二、檢討與修正方向

現行所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款扶養親屬免稅額之規範，基本上係以年齡（未滿 20 歲、年滿 60 歲以上）或特殊情況（就學、身心障礙或無謀生能力）作為類型化方法，取代民法扶養義務以受扶養權利者「不能維持生活」而「無謀生能力」之要件，簡化納稅人舉證等租稅遵從成本及稽徵機關的稽徵成本，且所得稅法仍保有「無謀生能力」此不確定法律概念，得概括涵蓋民法扶養要件。不過仍有若干與民法親屬編扶養章之規定不盡相符，如民法第 1117 條第 2 項直系血親尊親屬不以無謀生能力為限，稅法扶養親屬免稅額對未滿 60 歲之直系血親尊親屬仍以無謀生能力為要件，因而衍生諸多疑義³⁴⁰。其中，家長家屬間之扶養，

³³⁹ 參照葛克昌，〈國家與社會二元論及其憲法意義〉，收入《國家學與國家法》，元照，1996 年，頁 38-39。有認為憲法第 23 條：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」除為比例原則之體現外，亦同時蘊含有補充性原則之精神，即限縮國家以公益介入人民自由權領域至最小範圍之補充特性。請參見詹鎮榮，〈補充性原則〉，《月旦法學教室》，第 12 期，2003 年 10 月，頁 36。

³⁴⁰ 扶養親屬免稅額相關疑義進一步討論與檢討，請參見柯格鐘（2007），〈論個人綜合所得稅之免稅額——大法官釋字第 415 號解釋與所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款規定評析〉，《月旦法學雜誌》，142 期，頁 282 以下；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——從最高行政法院 92 年判字第 1206 號與台北高等行政法院 93 年簡字第 708 號判決論起〉，

要件則差異頗大，除限於無謀生能力外，另設有未滿 20 歲或 60 歲以上之年齡限制等，經司法院釋字第 694 號解釋宣告違憲。

本文於此聚焦在家庭對高齡者經濟上的所得喪失，承擔並履行扶養替代任務，供應家中高齡者經濟上所需費用並進行日常生活照料等，國家亦應於財務上予以分擔。在所得稅法上，除前述國家以增加老年者 50% 免稅額之社會政策目的租稅優惠，分擔家庭扶養老年者之財務責任外，亦應併予檢討老年者扶養親屬免稅額及其他相關扣除額，能否依量能原則，如實扣除家庭扶養老年者必要之扶養費用，方能完全使家庭扶養替代之機能獲得發揮。

(一) 老年扶養親屬免稅額條文修正

所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款第 1 目：「納稅義務人及其配偶之直系尊親屬，年滿六十歲，或無謀生能力，受納稅義務人扶養者。其年滿七十歲受納稅義務人扶養者，免稅額增加百分之五十。」對未滿 60 歲之直系血親尊親屬仍以無謀生能力為要件，與民法第 1117 條第 2 項規定不符，其乃延續傳統中國家族主義及尊親孝道思維所為之立法，稅法於此現行民法扶養義務規定下仍應予依循，蓋負民法扶養義務之納稅人因支出之扶養費用仍減損其負擔能力，依量能原則之要求，應得扣除該扶養親屬免稅額及其他醫藥費、保險費等列舉扣除額、特別扣除額。不論係依量能原則，或考量憲法對於婚姻家庭保障之一致性要求，所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款第 1 目應將另設之「無謀生能力」要件刪除，回歸民法以不能維持生活作為要件。

又，老年者扶養親屬免稅額增加 50% 之規定，其老人年齡為年滿 70 歲者，當初 1993 年修法增加老年者扶養親屬免稅額時，立法者乃考量國家財力許可範圍，並參考當時美、日、韓、丹麥的老人福利法制而以年滿 70 歲者為基準³⁴¹，而當時老人福利法的老人年齡尚為 70 歲以上之人。但後於 1997 年時老人福利法

³⁴¹ 《月旦法學雜誌》，138 期，頁 154 以下。

³⁴¹ 參照立法院公報處（1993），《立法院公報》，82 卷 1 期，頁 310；以及 82 卷 3 期，頁 384。

已修正該法所稱之老人係指年滿 65 歲以上之人，主要係參考日、韓等先進國家老人之法定年齡而制定，另亦應有參酌我國退休年齡及國人平均壽命³⁴²。目前我國老人相關社會福利幾乎均依循老人福利法之老人定義，另勞動基準法之強制退休年齡、國民年金法被保險人領取老年年金給付之年齡等，均為年滿 65 歲者，考量與其他法領域之一致性，以及老年者實際所得喪失與需要受扶養之年齡，且增加扶養親屬免稅額既為國家承擔老年者照護責任而分擔財務責任，其年齡宜與老人福利法一致，修改為「年滿 65 歲者」免稅額增加 50%。

（二）免稅額及扣除額不敷老年者實際必要需求

免稅額應體現人民最低生活費不得課稅，方符生存權保障。2011 年度免稅額原則上每人每年為 82,000 元，基於憲法生存權保障之一致性要求，立法者既已對於社會救助法中的最低生活費考量作出決定，且社會救助為社會安全最後手段，其應為各法令中最嚴格定義者，因而在所得稅法上之免稅額至少須與社會救助法的最低生活費一致或較高，人民方有餘力維持生活、發展自我，擁有其經濟自由及競爭之驅動力，否則對低於最低生活所需者課稅，係對無負擔能力者課稅，不僅違反量能原則，更侵及人民生存權及其他發展自由。該免稅額額度與同年度社會救助法的家庭生活扶助費給付（台灣省每人每月 9,829 元，全年為 117,948 元）相較，顯然並不敷最低基本生活所需。

又，扣除額之目的主要在最低生活費以外，為衡量納稅人及其家庭一般生活必需費用，斟酌個別家庭具體情狀而設，如醫藥費、生育費、房屋租金費用、購屋貸款利息、教育學費、身心障礙者需求費用等。而高齡者伴隨其年齡產生身體狀況等必要之特別需求，如因患病或就醫次數較多，醫療相關費用也較壯年者高，且對於老年者有重大傷病或長期慢性病等，在住院期間、出院後療養及日常生活之照護需求，負擔沈重的照護費用等，使得納稅人扶養老年者之生活必要費用一

³⁴² 參照立法院公報處（1997），《立法院公報》，86 卷 31 期，頁 106-109。

般而言較高，稅法中應予斟酌。

然，現行免稅額及扣除額規定不敷納稅人履行法定義務實際扶養之費用所需，蓋免稅額數額過低，雖仍得扣除扶養親屬之扣除額，但現行標準扣除額僅得扣除納稅人及其配偶之部分，未考量至受扶養親屬，並非每人均可扣除，對於扶養人口眾多之家庭不利；而選用列舉扣除額，除無法達到簡化舉證、申報程序及減輕中低所得者租稅負擔之目的³⁴³，尚有納稅人及其家庭生活必要費用無法扣除者，例如醫藥費支付予公立醫院、全民健康保險特約醫療院所或經財政部認定其會計記錄完備正確醫院以外者，該筆醫藥費不得扣除；以及受扶養之老年者住院期間或在家安養期間之照護費用等。

在憲法社會國原則及對老年者應予扶助之要求下，所得稅法扶養親屬免稅額適用範圍應與民法一致。又現行免稅額及扣除額規定，顯然不足夠減除納稅人履行法定義務實際扶養之必要費用，因而無法正確衡量納稅人及其家庭之負擔能力，與量能原則有違，應儘速改正，如免稅額、標準扣除額數額應與社會救助法協調，並妥當考量調整；標準扣除額應改為每人均得扣除，而非以家戶為單位扣除，方能充分反映因家庭人口多寡在一般生活需求之差異。唯有使法定扶養費用於稅法中如實反映，進而方能展現國家以社會政策目的租稅分擔照顧老年者財務責任，分擔家庭扶養老年者之任務，使老年者面臨所得喪失時，家庭扶養替代之功能獲得最佳之發揮。

³⁴³ 1963 年所得稅法修正時引入類似現今標準扣除額之概念，以簡化申報程序。後 1989 年修正時，正式將扣除額分列為標準扣除額、列舉扣除額及特別扣除額，其立法理由：「……將扣除額明定標準扣除額、列舉扣除額及特別扣除額，以利區別並方便納稅義務人填報。標準扣除額採定額扣除並提高為三萬三千元，有配偶者四萬九千五百元，以簡化申報手續並減輕中低收入者稅負。」2008 年修正時，提高標準扣除額、薪資所得特別扣除額及身心障礙者特別扣除額等，其立法理由：「為適度減輕受薪階級、弱勢團體及中低所得者租稅負擔，在財政能力負擔許可範圍內，作下列修正：(1)修正第一目，納稅義務人個人之標準扣除額提高為七萬三千元，有配偶者仍維持加倍扣除之規定。」

第三節 所得替代——所得稅法與社會保險老年給付、企業退休金

社會保險老年給付及企業退休金議題，在所得稅對於勞工及雇主應如何處理，不僅是單純的租稅問題，除應依量能平等原則課稅外，尚應妥適斟酌社會國原則及社會保障之法理，方能符合租稅公平及社會政策目標。

第一項 退休金課稅之特殊性

在此將各種企業自願性退休金、企業強制性退休金、社會保險老年給付等通稱為退休金，先探討退休金課稅共通之特殊性，之後再分類予以討論。退休金等制度設立之目的，不論自勞工退休金理論早期的賞金恩給理論，由雇主依勞工貢獻程度單方決定任意性給予勞工之恩惠性給與、酬謝金，勞工並無請求之權利；永久所得理論與人生過程儲蓄理論均以維持永久所得為目標，應透過儲蓄或商業保險、社會保險等將所得進行各時期之分配，至較後期的遞延薪資理論認為退休金與薪資均係勞務之對價，僅係給付之時點不同，勞工當然有主張之權利；以及生活保障理論乃追求勞工老年生活之保障，各種理論除顯現雇主對勞工之照顧義務外，更強調雇主對於老年國民照顧之社會責任等³⁴⁴，均有對於勞工退休之後經濟上所得喪失，以退休金制度維持其老年生活經濟上所需此一層考量。

在所得稅法之課稅方面，起初日本一次給付之退休金、分期給付之年金³⁴⁵與我國雇主提供之企業退休金³⁴⁶認定屬於「薪資所得」課稅，蓋一般多認為退休金雖有部分係酬金、賞金或補償之意涵，但基本上乃基於雇用或勤務關係，在退休

³⁴⁴ 綜合整理自郭玲惠、郝鳳鳴（2009），〈退休金〉，臺灣勞動法學會編，《勞動基準法釋義——施行二十年之回顧與展望》，二版，台北：新學林，頁 464-467。

³⁴⁵ 日本在 1967 年（昭和 42 年）所得稅法修正後，方將一次給付之退休金、退休津貼等納入所得分類中的「退職所得」，與薪資所得相異課稅方式。後於 1987 年（昭和 62 年修正）後，再將社會保險、各種共濟組合等公共年金移至「雜所得」（其他所得）課稅。

³⁴⁶ 直至 1998 年修正所得稅法第 14 條增訂第九類「退職所得」之所得分類以前，退休金等歸類為薪資所得。惟其中公、教、軍、警人員及勞工、殘廢者、無謀生能力者之撫卹金、養老金、退休金、贍養費，在 1963 年修正後之所得稅法第 4 條考量該等人員或因待遇微薄，或因屬弱勢團體者，為兼顧社會政策及符合租稅公平，而規定免納所得稅。

時對於員工長年勞務而給予之報酬，主要為一部分薪資之遞延、後付³⁴⁷。現行我國之退職所得，論者亦有認為退職所得本質上主要乃基於先前僱傭關係所取得者，性質上仍應屬薪資所得，特別是按月分期領取的退職所得更與薪資所得相近，不應為稅法上差別待遇，蓋其差別僅在於長期累積一次實現將加重納稅人租稅負擔，應加以調整³⁴⁸。

惟，退休金課稅之特殊性，其一在於係經長期工作所積累者。退休金之給付類型可分為一次給付者及分期以年金給付者，兩者均係基於長期雇用或勤務關係之終了而給付之報酬或賞金，僅係給付方式不同。

早期的退休金多為一次給付，其長期積累之所得更係在退休、離職時的短時間內一次給付、一次實現。若從確保退休金與薪資所得課稅之中立性而言，可將工作期間每年累積的未來退休金之受領權或雇主提繳之部分作為當年度該員工之薪資所得課稅³⁴⁹，但能否領取退休金及其金額，仍可能受在職期間長短、退休或離職事由，以及在職期間薪資或功績等，雇主提繳、勞工自己繳納或國家負擔等實際情形而影響，難以事先得知，實際上無法依此課稅，且於當年度即課稅——特別在無法支配該筆所得情況下——難以獲得員工認同，而可能進一步阻礙退休金制度發展³⁵⁰。

因此，於最終實際實現領取退休金時課稅，惟長期積累的退休金在較短時期

³⁴⁷ 參照金子宏（2007），《租稅法》，十二版，頁190-191，東京：弘文堂；陳清秀（1997），〈勞工退休金應否課稅？〉，《月旦法學雜誌》，22期，頁72。

³⁴⁸ 論者並以2007年修正前所得稅法退職所得第14條第1項第9類但書之規定，個人領取歷年自薪資所得中自行繳付儲金之部分及其孳息，不算入退職所得中，強化其論點，認為算入退職所得部分完全為雇主為員工給付者，性質上屬於薪資所得，參照柯格鐘（2007），〈論所得稅法之所得分類〉，《月旦法學教室》，59期，頁85。惟，目前系爭規定但書已修正，除於提繳年度已計入薪資所得課稅者外，其餘均應納入退職所得課稅，未能得知論者見解是否可能有所更動。

³⁴⁹ 惟，此種論點亦受「所得」概念影響，在市場交易所得說並不成立，應係在純資產增加說方可能成立。

³⁵⁰ 參照佐藤英明（2000），〈退職所得課稅と企業年金課稅についての覚書——「給与」をめぐる税制論序説——〉，碓井光明等編，《公法学の法と政策（上）》，頁422及427，東京：有斐閣；水野忠恒（2006），〈高齡社会と年金税制〉，《所得税の制度と理論——「租稅法と私法」論の再検討——》，頁304，東京：有斐閣。

內實現，可能會產生稅負較重，不符量能原則之情形，特別在一次給付之退休金更為明顯，故我國過去曾分四年課稅³⁵¹，後改為減半課稅³⁵²，目前則係依退職服務年資定額免稅，再搭配部分的減半課稅，均係以變動所得方式平均化、緩和累進課稅³⁵³。目前仍以一次給付之退休金為主流，但近年來退休金之給付方式漸轉向年金化，在更久遠的未來退休金一次性給付之特點將會明顯削弱。

其二特性為退休金制度目的主要係在供退休後老年生活經濟上所需，租稅負擔能力較低，不論是一次給付或年金給付之退休金均具有此特性，並具社會安全機能³⁵⁴。

退休金相關制度，歷史發展上乃自雇主自願性提供為始，諸如早期的賞金理論認為退休金僅為雇主對勞工酬謝的資金、餽贈，但勞工並無請求之權利。而後至 19 世紀末持續工業化，導致嚴重的勞資對立、貧富差距大等勞工及社會問題，因而社會法治國理念興起，國家開始介入協助，社會保險提供老年給付的風潮漸盛。且晚近產業結構變遷，轉向工商業社會，高齡者體能下滑、新興專業知識技能未足等，又設有強制退休年齡，高齡者面臨經濟上所得喪失的範圍越形擴大。

³⁵¹ 1955 年修正之所得稅法第 14 條第 2 項本文規定：「個人綜合所得總額中，如有海洋漁業、作曲版稅稿費、森林，及退職金等變動所得時，分別以其百分之二十五數額，作為本年度及以後三年之所得，分期計課。」

³⁵² 1963 年修正之所得稅法第 14 條第 2 項本文規定：「個人綜合所得總額中，如有遠洋漁業、版稅、稿費、作曲、森林及一次給付之養老金或退休金等變動所得時，得僅以半數作為本年度所得課稅。」

³⁵³ 相同見解之行政法院判決，如台北高等行政法院 96 年簡字 48 號判決、台北高等行政法院 95 年簡字 373 號判決：「按自然人之綜合所得稅採『現金收付制』，……如個人收入所對應之成本費用不在同一稅捐週期發生，將會產生收入實現之年度，因其成本費用尚未實現，致無法認列之情形，而違反量能課稅之理想，故針對上述『現金收付制』之缺失，所得稅法第 14 條第 3 項設有『變動所得』之規定（另退職所得亦有相同之規範設計），避免所得一次實現於累進稅制下所生之不公平現象」。

³⁵⁴ 參照金子宏（2007），《租稅法》，十二版，頁 190-191，東京：弘文堂；三木義一、奧谷健（2009），〈所得稅〉，北野弘久編，《現代稅法講義》，五版，頁 58，京都：法律文化社；陳清秀（1997），〈勞工退休金應否課稅？〉，《月旦法學雜誌》，22 期，頁 72。又，實務見解方面，台北高等行政法院 96 年簡字 48 號判決、台北高等行政法院 95 年簡字 373 號判決亦有類似見解：「退職所得……是取得者往後收入之主要來源，以支應其長期生活費用。而現行所得稅法將退職所得區分為一次領取與分次領取，而給予其不同的稅基扣除額，其道理即在於二者所須因應長期生活費標準不同。」

復以家庭組成未若傳統農業社會大家庭人口眾多而關係緊密，家庭人口減少，單親家庭、少子化問題，使得家庭功能趨於弱化，是以家庭扶養替代老年人所得喪失之功能出現危機，國家更廣泛運用社會保險功能，除勞工保險等職業保險外，也擴及其他未就業國民，以保障人民基本的老年所得，以及加強引導、促進企業退休金制度及個人儲蓄理財、投保年金保險等，甚至在一定範圍內強制企業為員工提供退休金，建構更完善的老年經濟安全制度，減少老年者經濟上所得喪失無所替代而須仰賴社會救助之情形。

此等國家介入、建構具強制性質之社會保險老年給付、企業退休金等更肩負老年經濟安全基本社會保障的重要機能，而其他企業自願性提供之退休金、個人投保之年金保險等亦有補足老年所得喪失經濟需求的意涵。在稅制上，對退休金等課稅不應忽視其補足、供應退休所得喪失後老年生活經濟所需之特殊性，應注重憲法老年者扶助、社會國原則及社會法領域之社會保障機能予以衡量，各國稅制亦普遍給予較優惠之處置。

因此，退休金課稅有必要考量退休金乃老年者填補所得喪失經濟安全制度之一環，租稅負擔能力較弱，並具有社會安全機能，而退休金將長期累積所得在短時間內實現，應如何課稅方符量能原則，且不致稅負過重侵蝕退休後供老年生活所需之所得替代，為核心課題。另，由於退休金制度態樣多種，有以社會保險、公積金、團體年金保險或私人商業保險等為之，有透過雇主提繳、勞工自己繳納或國家負擔等長期積累而成，且將來是否受領退休金仍不確定，面臨提繳階段、受領給付階段分別應否課稅以及如何課稅等複雜問題。綜而言之，**退休金主要基於量能原則及社會政策目的，實有必要與薪資所得及其他類別所得為不同之處置。**

第二項 社會保險老年給付與企業退休金相關課稅規範

就現行社會保險老年給付、強制性企業退休金及自願性企業退休金之課稅規範，由於我國福利發展、社會保障傾向歷史組合主義，多以職業別分立規範，且

退休金類型眾多，此處以勞工為主要討論對象，並分自其提繳階段、給付階段整體論之。

一、勞工保險老年給付

勞工保險為強制投保之社會保險。在勞工保險老年給付部分，其所涉及之保險費為普通事故保險費，原則上由勞工、雇主或政府共同負擔。以大部分勞工的普通事故保險費負擔比例為例，依同法第 15 條第 1 款由被保險人勞工負擔 20%，投保單位雇主負擔 70%，政府負擔 10%。

提繳保險費階段，勞工所繳納之勞工保險費，得依所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款之第 2 目之 2 保險費列舉扣除額，在每人每年 24,000 元數額內列舉扣除³⁵⁵。雇主為勞工負擔勞工保險費部分，則可列為其費用扣除，且不視為員工薪資（參照營利事業所得稅查核準則第 83 條第 4 款）。

在受領老年給付階段，勞工所領取之勞工保險老年給付，不論係年金給付或是一次金給付方式，均為勞工保險之保險給付，依所得稅法第 4 條第 1 項第 7 款免納所得稅。

又，與勞工保險老年給付同樣作為老年經濟安全三柱體系中最基礎第一層，由國家強制推動之公教人員保險、軍人保險、國民年金保險，其被保險人所繳納之保險費，均得列為保險費列舉扣除，每人每年亦以 24,000 元作為扣除上限。而受領該等保險之養老給付、退休給付時，同樣為社會保險之保險給付而免稅。然國民年金保險之老年年金給付，未規定於所得稅法第 4 條第 1 項第 7 款：「人身保險、勞工保險及軍、公、教保險之保險給付」規定中，惟依其性質亦屬強制納保、社會連帶之社會保險，目前可將國民年金保險解釋為人身保險之一種，國民年金保險之老年年金給付得予免稅。財政部 97 年 11 月 12 日台財稅字第 09700499660 號函釋：「國民年金法自 97 年 10 月 1 日施行，個人依該法規定領

³⁵⁵ 所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款之第 2 目之 2 規定：「保險費：納稅義務人、配偶或受扶養直系親屬之人身保險、勞工保險、國民年金保險及軍、公、教保險之保險費，每人每年扣除數額以不超過二萬四千元為限。但全民健康保險之保險費不受金額限制。」

取之各項給付徵免所得稅規定如下：個人依國民年金法規定領取之老年年金給付、身心障礙年金給付、喪葬給付及遺屬年金給付，係屬保險給付，依所得稅法第4條第1項第7款規定，免納所得稅……」財政部亦注意到此問題，作出函釋闡明國民年金保險之保險給付應如何課稅，將其國民年金保險老年年金給付解釋為保險給付，惟未清楚說明其屬何等保險。但為求體系正確，宜立法將國民年金保險之保險給付與勞工、軍公教保險之保險給付同列。

二、勞工退休金條例之退休金及年金保險給付

在勞工退休金制度方面，因目前以適用新制之勞工占絕大多數，於此即以2005年開始施行的勞工退休金條例勞退新制為主要討論對象，並分別就強制雇主提繳及勞工自願提繳兩部分論之。

(一) 強制雇主提繳之勞工退休金及企業年金

依勞工退休金條例適用新制者，雇主對於勞工，有強制提繳勞工退休金之義務，且每月提繳率不得低於勞工每月工資6%；而經工會或勞工半數以上同意，而選用企業年金保險者，雇主每月負擔年金保險費之提繳率亦不得低於勞工每月工資6%（第14條、第35條及第36條參照）。在提繳階段，對於雇主而言，其為勞工所提繳之勞工退休金或年金保險費，依所得稅法第33條第1項規定：「適用勞動基準法之營利事業，依勞動基準法提撥之勞工退休準備金，或依勞工退休金條例提繳之勞工退休金或年金保險費，每年度得在不超過當年度已付薪資總額百分之十五限度內，以費用列支。」得作為費用扣除。

此外，在新舊制銜接上，雇主對於仍於同一事業單位服務，且繼續選擇適用舊制勞基法退休金之勞工，仍必須依勞基法、勞工退休準備金提撥及管理辦法規定按月提撥員工薪資總額2%至15%的退休準備金，並於勞工符合退休金資格時，給付退休金。就此適用舊制提撥部分，雇主同樣得依所得稅法第33條第1項之規定，在不超過當年度已付薪資總額15%限度內，以費用列支。

上述所得稅法之規定，起初乃配合勞基法所制定者，因而因應勞基法、勞工退休準備金提撥及管理辦法之規定，由雇主依據勞工工作年資、薪資結構、最近五年勞工流動率、今後五年退休勞工人數等，提撥每月員工薪資總額 2%至 15%。而後，2005 年勞退新制施行後，至 2007 年底所得稅法第 33 條因應修正，將上限同設為 15%，以避免適用勞退舊制與新制有不同租稅待遇。

關於雇主提撥部分，目前實務上並不計入在該年度勞工之薪資所得課稅，而在法理上亦應考量勞基法、勞工退休金條例之立法意旨均在強化雇主對勞工之照顧義務，給予勞工老年經濟保障，並具有強制性，亦不應反再計入勞工之薪資所得課稅。

至勞工受領給付階段，不論是勞工退休金條例或勞基法之勞工退休金、企業年金保險給付，均屬所得稅法第 4 條第 1 項第 9 類之「退職所得」，原本系爭規定本文但書將個人歷年自薪資所得中繳付部分及其孳息排除在退職所得範圍外，而後因勞工退休金條例施行，並規定勞工自願提繳在每月薪資 6%部分，不計入提繳年度薪資所得課稅，而產生雙重免稅，故修正系爭規定但書為：「但個人歷年自薪資所得中自行繳付之儲金或依勞工退休金條例規定提繳之年金保險費，於提繳年度已計入薪資所得課稅部分及其孳息，不在此限。」

退職所得計算方式³⁵⁶，採取定額免稅，其計算基準額並隨物價指數調整，計算基準依其退休金乃一次領取或分期領取有異：一次領取者，1. 一次領取總額在 15 萬元乘以退職服務年資之金額以下者，所得額為零；2. 超過 15 萬元乘以退職服務年資之金額，未達 30 萬元乘以退職服務年資之金額部分，以其半數為所得額；3. 超過 30 萬元乘以退職服務年資之金額部分，全數為所得額。分次領

³⁵⁶ 財政部 98.11.25 台財稅字第 09804567530 號公告 99 年度計算退職所得定額免稅之金額：「一、一次領取退職所得者，其 99 年度所得額之計算方式如下：(一) 一次領取總額在 169,000 元乘以退職服務年資之金額以下者，所得額為 0。(二) 超過 169,000 元乘以退職服務年資之金額，未達 339,000 元乘以退職服務年資之金額部分，以其半數為所得額。(三) 超過 339,000 元乘以退職服務年資之金額部分，全數為所得額。二、分期領取退職所得者，99 年度以全年領取總額，減除 733,000 元後之餘額為所得額。」

取者，以全年領取總額，減除 65 萬元後之餘額為所得額。

（二）勞工自願提繳之勞工退休金及企業年金

勞工自願提繳勞工退休金條例之勞工退休金或企業年金保險費³⁵⁷，有二種情形：1. 雇主須強制為勞工提繳者，該勞工尚得依勞退條例第 14 條第 3 項，自願在其每月工資 6% 範圍內另行提繳退休金；2. 非勞退條例所強制規範對象，但依勞退條例第 7 條第 2 項，實際從事勞動之雇主，或原不適用勞基法之本國籍工作者、委任經理人，經雇主同意為其提繳退休金，仍得在其每月工資 6% 範圍內自願提繳。目的在鼓勵個人在工作期間為自己提繳，為其退休金自行預作準備。

提繳階段，對勞工而言，依勞退條例第 14 條第 3 項後段，及所得稅法第 14 條第 1 項第 3 款：「依勞工退休金條例規定自願提繳之退休金或年金保險費，合計在每月工資百分之六範圍內，不計入提繳年度薪資所得課稅；年金保險費部分，不適用第十七條有關保險費扣除之規定。」在每月工資 6% 範圍內提繳部分，不計入該提繳年度薪資所得課稅，而得遞延至受領退休金、企業年金保險給付時再課稅。

受領給付階段，納稅人所領取的勞工退休金或企業年金保險費，亦屬均屬所得稅法第 4 條第 1 項第 9 類之「退職所得」，採取定額免稅。

三、非適用勞基法定有職工退休辦法企業之退休金

現行法下，對於非適用勞基法企業，得以適用退休金相關之租稅優惠，似僅有所得稅法第 33 條第 2 項之規定：「非適用勞動基準法之營利事業定有職工退休辦法者，每年度得在不超過當年度已付薪資總額百分之四限度內，提列職工退休金準備，並以費用列支。但營利事業設置職工退休基金，與該營利事業完全分離，其保管、運用及分配等符合財政部之規定者，每年度得在不超過當年度已付薪資

³⁵⁷ 勞工退休金條例年金保險實施辦法第 23 條，亦有規定勞工得自願提繳，應由雇主通知保險人，一併向保險人繳納。

總額百分之八限度內，提撥職工退休基金，並以費用列支。」

系爭規定鼓勵非適用勞基法之營利事業，自定職工退休辦法，在公司帳上預先提列職工退休金準備，待員工符合其退休規定時直接由公司自該職工退休金準備項目給付，提列部分每年度得在不超過當年度已付薪資總額 4%限度內，以費用列支。更鼓勵企業設有與其財務完全分離，並符財政部營利事業設置職工退休基金保管運用及分配辦法規定之職工退休基金者，如定存於銀行或存放在銀行或信託投資公司之信託基金等³⁵⁸，每年度為員工提撥職工退休基金，稅法即許其在不超過已付薪資總額 8%限度內，作為費用列支。

第三項 行政法院相關判決及現行法令爭議探討

蒐羅行政法院退休金相關判決，期能了解我國退休金制度與稅制實際運作之爭議所在，以及稽徵機關、行政法院之實務見解，並擇選數則行政法院判決，與現行課稅法令存有爭議之處，結合作進一步探討。

一、行政法院相關判決

行政法院關於退休金之相關所得稅法判決中，由於勞工保險老年給付、公教人員保險養老給付、軍人保險退伍給付免稅，較少爭執，主要爭執集中在個人所領取之退休金等是否符合所得稅法第 14 條第 1 項第 9 類退職所得、其課稅所得額之計算方式(如「退職服務年資」如何認定、一次領取與分期領取如何區分等)，以及身為雇主的營利事業對於所得稅法第 33 條之適用爭議（如，營利事業依勞動基準法提撥勞工退休準備金後，得否再依其自定之職工退休辦法提列或提撥職工退休金準備或退休基金，並依所得稅法第 33 條以費用列支）。以下擇要簡述數

³⁵⁸ 營利事業設置職工退休基金保管運用及分配辦法第 4 條：「營利事業職工退休基金之保管及運用，以下列各款為限：一、以定期存款專戶存儲於金融機構或郵政儲金機構。二、存放金融機構信託部或信託投資公司不指定用途之信託基金。三、購買政府發行之債券或公營事業發行之公司債，或公營專業銀行發行之金融債券。四、購買上市、上櫃公司股票或公司債及證券投資信託基金之受益憑證。但購入後，非經職工退休基金管理委員會議通過，不得讓售。(第 1 項)前項第四款運用金額，不得超過本基金淨額之百分之二十。(第 2 項)公營事業退休基金之運用，得根據其目的事業主管機關核准及財政部同意後，依其規定予以運用。(第 3 項)」

則相關判決之案件事實、原告、被告主張及行政法院見解。

(一) 台糖公司專案離退優惠加發獎金案

原告納稅人結算申報民國 95 年度綜合所得稅時，原列報其取自台灣糖業股份有限公司(下稱台糖公司)之所得淨額為 0 元，後經被告稽徵機關核定應補稅。

原告納稅人經復查、訴願仍不服，遂就台糖公司 95 年度專案離退優惠加發 27 個月獎金 150 餘萬元部分，提起行政訴訟³⁵⁹。

徵納雙方主要爭執在於，納稅人民國 95 年於台糖公司退休後，除領取依《經濟部所屬事業人員退休及資遣辦法》所發給之退休金外，另領有台糖公司專案離退優惠方案加發之獎金，系爭獎金性質究屬於退職所得或薪資所得³⁶⁰。

原告（納稅義務人）主張	被告（稽徵機關）主張
台糖公司因連續 10 年虧損國庫 700 億，礙於冗員過多，乃鼓勵公司從業人員離退，以加發每年 3 個月薪俸為優惠最高 9 年 27 個月薪俸為原則，鼓勵優惠離退，並於民國 95 年 6 月 6 日召開說明會，原告亦有蒞場聆聽，希依立法精神給予公平對待，然台糖公司聽不入耳，唯我獨尊我行我素，硬拗給與員工優惠離退金為獎金，試想如此合情合理嗎？台糖公司將加發 27 個月薪俸 1,562,814 元列入薪資所得，此為傷害	原告訴稱系爭加發 27 個月之款項，屬勞工退休金免稅額範疇乙節，如前論述，系爭所得業經台糖公司查復，其中 95 年度專案離退優惠加發 1,562,814 元之財源，係來自全體員工為期降低企業經營成本與壓力，所提撥未來之各項獎金，帳列於該公司「預付獎金」科目項下，該公司並於 95 年 6 月 6 日舉辦專案離退方案宣導說明會，告知各申請專案離退員工該加發之各項獎金性質，均屬薪資所得範疇。

³⁵⁹ 案件事實、原告、被告主張及行政法院見解簡化自高雄高等行政法院 97 年簡字 217 號判決，完整判決內容請參考高雄高等行政法院 97 年簡字 217 號判決。該案件後經最高行政法院 99 年裁字 2636 號裁定以程序不合法駁回。

³⁶⁰ 類似案件尚可參考最高行政法院 96 年判字 1498 號判決，亦為系爭所得是否為退職所得之適用爭議。徵納雙方爭執納稅人於日盛證券股份有限公司離職年度，自該公司領有之其他獎金 100 餘萬元，究為係離職金或獎金，其所得性質為退職所得抑或是薪資所得。

<p>配合優惠離退之員工鉅深……然被告不體恤弱勢勞工，退休後生命存續之依靠，不依立法之精神，保障勞工。</p>	
行政法院見解（高高 97 簡 217）	
<p>1. 按「個人之綜合所得總額，以其全年下列各類所得合併計算之：……第三類：薪資所得：凡公、教、軍、警、公私事業職工薪資及提供勞務者之所得：……二、前項薪資包括：薪金、俸給、工資、津貼、歲費、獎金、紅利及各種補助費。」行為時所得稅法第 14 條第 1 項第 3 類定有明文。</p> <p>2. 系爭原告 95 年度專案離退優惠方案加發 27 個月獎金 1,562,814 元，業經台糖公司查復其填報原告 95 年度各類所得扣繳暨免扣繳憑單，其中 95 年度專案離退優惠加發給與 1,562,814 元，係屬行為時所得稅法第 14 條第 1 項第 3 類之薪資所得，並非原告所主張之退職所得，其財源係來自全體員工為期降低企業經營成本與壓力，所提撥未來之各項獎金，帳列於該公司「預付獎金」科目項下，該公司並於 95 年 6 月 6 日舉辦專案離退方案宣導說明會，告知各申請專案離退員工該加發之各項獎金性質，均屬薪資所得範疇，此有台糖公司 95 年 5 月 23 日人業字第 0950005454 號函及原告 95 年 6 月 6 日參加該 95 年度專案離退方案宣導說明會之簽到紀錄、台糖公司人力資源處 97 年 6 月 12 日人員字第 0970006077 號函等附卷可稽，且原告亦承認其有參加該說明會，則原告已明知系爭優惠加發之獎金係屬薪資所得之性質，而於同意辦理專案離退後，猶執前詞爭執，委不足採。</p>	

（二）安侯建業會計師退休金案

上訴人納稅人結算申報民國（下同）89 年度綜合所得稅時，申報其 89 年自安侯建業會計師事務所退休後所領取之退休金。嗣後該事務所及納稅人認系爭退休金應屬一次領取者，向稽徵機關申請更正其退職所得金額，稽徵機關起初認定係屬分期領取退休金者，於 92 年 1 月 17 日時否准更正申請並發給核定通知書。

後納稅人對於上開核定退職所得 666 萬餘元部分不服，申請復查，稽徵機關又移以更正程序，依系爭退休金乃一次領取者，於 93 年 4 月 16 日更正原核定退職所得為 112 萬餘元，納稅人並依新核定通知書繳納稅款。其後，稽徵機關因查得前揭更正適用法律錯誤，認定系爭退休金實應屬分期領取者，於 94 年 9 月 23 日復重為核定納稅人退職所得為 666 萬餘元。納稅人因而申請更正，稽徵機關依復查程序辦理，95 年 7 月 19 日作復查決定，變更部分核定，惟就退職所得部分未獲變更，納稅人就退職所得核定及罰鍰部分，經訴願仍不服，遂提起行政訴訟，經台北高等行政法院 96 年訴字 481 號判決上訴駁回，復提起上訴³⁶¹。

本案徵納雙方主要爭執之處³⁶²，為納稅人自安侯建業會計師事務所退休後共領有 4386 萬餘元之退休金，惟領取方式係依該事務所訂定的「會計師之退休、資遣及撫卹辦法」，自退休或資遣日起分為 6 期每半年支付一次，由於適用一次領取或分期領取者之退職所得計算方式有所差異，因而產生系爭退休金究為一次領取或分期領取之爭議³⁶³。

上訴人（納稅義務人）主張	被上訴人（稽徵機關）主張
1. 陳渭淳依限……申請復查，被上訴人於 92 年 9 月 18 日移文由其所屬大安分局辦理，該分局於 93 年 4 月 16 日函復陳渭淳，上開復查申請准照財政部 92 年 5 月 12 日台財稅字第 0910451612	1. 安侯建業事務所之「會計師之退休、資遣及撫卹辦法」第 8 條已明定退休金之支領係於退休或資遣日起分 6 期每半年支付一次，與財政部 92 年 5 月 12 日台財稅字第 0910451612 號函釋

³⁶¹ 原告於 96 年 2 月 20 日死亡後，由其繼承人承受訴訟。案件事實、上訴人、被上訴人主張及最高行政法院見解簡化自最高行政法院 98 年判字 956 號判決，而高等行政法院見解乃簡化自台北高等行政法院 96 年訴字 481 號判決，完整判決內容請參考最高行政法院 98 年判字 956 號判決及台北高等行政法院 96 年訴字 481 號判決。後納稅人又提起再審之訴，經最高行政法院 100 年判字 423 號判決駁回。

³⁶² 本案由於迭經徵納雙方申請更正、申請復查、重新核定稅額、作復查決定等數次，較為複雜，雙方之另一爭點為稽徵機關於 93 年 4 月 16 日所為之重新核定是否為復查決定？課稅處分是否已確定，嗣後不得再重為核定？是否有信賴保護之適用？

³⁶³ 類似案件尚可參考最高行政法院 96 年判字 878 號判決，亦為 89 年於該事務所退休之會計師，其所領取之退休金究為一次領取或分期領取者之適用爭議。

<p>號令按一次領取計算退職所得，核屬稅捐稽徵法第 35 條第 4 項及財政部 80 年 12 月 13 日台財稅字第 800425476 號函意旨規定所應為之復查決定……</p> <p><u>本件退職所得為一次核計領取退休金，因財務關係，原服務單位分期給付，符合財政部 92 年 5 月 12 日台財稅字第 0910451612 號令規定，應按一次領取計算免稅額度。</u></p> <p>2. 一次計算退休金給付金額相同，僅實現階段不同，計算退職所得額之扣除定額免稅額度竟有不同，有違稅制之公平及中立性。</p>	<p>所指員工退休或資遣辦法規定應一次給付退職所得，嗣因給付單位財務或資金困難，經與員工達成協議或經員工同意採分期給付者之情形有別，自無上開財政部令釋之適用。</p> <p>2. 又依所得稅法第 14 條第 1 項第 9 類規定，退職所得依實現之方式不同而採不同之計算方法，陳渭淳得支領之退休金係分 6 期每半年一次給付，分期領取者因退休金係分期實現，被上訴人依收付實現原則，按分期領取方式計算核定系爭退職所得，並無不合。</p>
--	---

高等行政法院見解（北高 96 訴 481）

1. 按財政部 92 年 5 月 12 日台財稅字第 0910451612 號函釋「團體、事業或執行業務者依所訂員工退休（職）或資遣辦法規定應一次給付退職所得，因財務或資金困難，經與員工達成協議或經員工同意採分期給付者，上開退職所得核屬所得稅法第 14 條第 1 項第 9 類第 1 款規定一次領取之退職所得。……」旨在說明依財務員工退休（職）辦法規定，原應一次給付退職所得，其後因財務或資金困難，經與員工協議或經員工同意採分期給付之情形，方可認定係一次領取退職所得。而本件原告被繼承人甲○○係於 89 年 9 月 30 日退休，依原告所提之合併契約書第 4 條、第 11 條第 1 項之規定，其退休金依原建業事務所有退休辦法計算給付，而依安侯建業事務所之退休金核算暨給付簽呈資料，退休金之計算係依原建業事務所 86 年 8 月 25 日公佈之「會計師之退休、資遣及撫卹辦法」第 4 條及第 7 條之規定計算，依第 8 條規定：「依第 7 條規定計

算得支領之退休金或資遣費，於退休或資遣日起分 6 期每半年支付 1 次。」，顯見甲○○之退休金原即規定分次領取，與上開財政部函釋原規定一次領取，事後因故改為分次領取之情形有別。……至於原建業事務所三位資深會計師同時申請提前退休，同時一次給付退休金是否將肇致安侯建業事務所資金短缺而影響日後運作、安侯建業事務所於甲○○退休之時是否向銀行貸款，與本件稅捐稽徵事實之認定無涉，原告就此之主張並無可採。

2. 又本件原處分依行為時所得稅法第 14 條第 1 項第 9 類及第 15 條第 1 項之規定，且認退職所得依實現之方式不同而採不同之計算方式，原告被繼承人甲○○得支領之退休金係分 6 期每半年一次給付，分期領取者因退休金係分期實現，原處分依綜合所得稅收付實現制原則，按分期領取方式計算系爭所得，於法並無不合，原告主張本件退休金僅實現階段不同，計算退職所得額之扣除定額免稅額度竟有不同，有違稅制之公平及中立性云云，亦難憑採。

最高行政法院見解（最高 98 判 956）

原判決既已就本件爭點即陳渭淳取自安侯建業事務所之退職所得究係「一次領取」抑或「分期取得」乙節，明確詳述其得心證之理由，與本件行為時所得稅法等法令規定要無不合，尚無判決不適用法規或適用不當之違法；亦難謂有判決不備理由之違法。至於上訴人其餘訴稱各節，乃上訴人就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，均無可採。綜上所述，上訴意旨指摘原判決違誤，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

（三）中華汽車公司提列職工退休金準備案

納稅人（上訴人）中華汽車工業股份有限公司（下稱中華汽車公司）結算申報民國 86 年度營利事業所得稅時，原列報退休金費用 1 億 5560 萬餘元，稽徵機關初查核定退休金費用為 3560 萬餘元，否准職工退休金準備費用 1 億 2000 餘萬元之認列。納稅人經復查、訴願仍不服，遂提起行政訴訟，經台北高等行政法院 95 年訴字 4024 號判決駁回，納稅人就復查決定否准其提列職工退休金準備費用

部分不服，再提起上訴³⁶⁴。

中華汽車公司在勞動基準法制定前即自行定有職工退休辦法，並經該管稽徵機關核准，在勞基法施行後除依法提撥勞工退休準備金外，仍為員工提列職工退休金準備，而依行為時所得稅法第 33 條之規定，在數額不超過當年度已付薪資總額之 4% 限度內以費用報支。而稽徵機關則依行為時所得稅法第 33 條規定，主張該規定對於職工退休金準備之提列、職工退休基金或勞工退休準備金之提撥，均已明定各自適用之範圍與要件，就同一給付薪資總額自不得同時提列職工退休金準備、職工退休基金及勞工退休準備金，否准系爭職工退休金準備之認列。

本案之主要爭點即在於，中華汽車公司除依法提撥勞工退休準備金，並作為費用列支外，得否將當年度為員工提列之職工退休金準備，亦依所得稅法第 33 條第 1 項以費用列支。即依勞基法施行後相應於 1985 年 12 月 24 日修正之所得稅法第 33 條，營利事業除依勞基法提撥勞工退休準備金（勞工退休金舊制），得以費用列支之外，得否依營利事業內部之職工退休辦法預先為員工提列退休準備金，並在所得稅法上作為費用扣除之爭議問題³⁶⁵。

上訴人（納稅義務人）主張	被上訴人（稽徵機關）主張
1. <u>依行為時所得稅法第 33 條之立法意旨及法條規定，並未明文禁止營利事業同時提列職工退休金準備和提撥勞工退休準備金。</u> ……又職工退休金準備及勞工退休準備金僅能擇一列報之規定，係至營利事業所得稅查核準則於	觀諸 68 年所得稅法修正理由及 74 年所得稅法修正理由，就同一給付薪資總額自不得同時提列職工退休金準備、職工退休基金及勞工退休準備金，上訴人所稱所得稅法第 33 條第 1 項及第 2 項可以同時併用，顯有誤解。財政部 90 年

³⁶⁴ 案件事實、上訴人、被上訴人主張及最高行政法院見解簡化自最高行政法院 98 年判字 1168 號判決，而高等行政法院見解乃簡化自台北高等行政法院 95 年訴字 4024 號判決，完整判決內容請參考最高行政法院 98 年判字 1168 號判決及台北高等行政法院 95 年訴字 4024 號判決。

³⁶⁵ 類似案件尚可參考最高行政法院 98 年判字 134 號判決中爭執退休金之部分，以及中華汽車公司其他年度之營利事業所得稅案件，如最高行政法院 97 年判字 710 號判決、最高行政法院 97 年判字 711 號判決、最高行政法院 95 年判字 346 號判決、最高行政法院 95 年判字 540 號判決。

<p>93 年修訂後方見於法律明文。</p> <p>2. 况上訴人公司提撥勞工退休準備金及提列職工退休金準備兩者合計退休金費用之認列占已付薪資總額 6%，並未超過行為時所得稅法第 33 條第 2 項規定之 15% 上限，亦無稅源侵蝕之間題。</p>	<p>函釋係依據所得稅法第 33 條規定所為之釋示，並無任何限縮。</p>
<p style="text-align: center;">高等行政法院見解（北高 95 訴 4024）</p>	
<p>1. 所得稅法第 33 條第 2 項規定之「提撥勞工退休準備金」與同條第 1 項但書規定之「提撥職工退休金」，考其目的均在依相關法規約束其管理，並透過提撥專戶存儲之方式，使勞工退休金之財源與企業財務分離，……以穩定勞工退休時之資金來源，俾勞工領取退休金之權利能獲得充分保障，同時減少雇主須於短期內籌措退休金而衍生之財務問題，同屬貫徹保護勞工之憲法意旨，採取相同之手段，其事務本質並無差異。……反觀所得稅法第 33 條第 1 項本文規定之「提列職工退休金準備」僅係帳上提列，與營利事業之財務並未分離，無從避免相互影響或有挪用情事發生，<u>其本質與同條項但書之「提撥職工退休金」明顯有別，且兩者以但書聯結，足見營利事業就「提列職工退休金準備」與「提撥職工退休金」，基於在同一已付薪資總額之基礎下，不得重複提列或提撥之原則，兩者僅得擇一享有以費用支列之稅賦優惠……衡諸相同概念或事項應作相同處理之原則，凡已「提撥勞工退休準備金」者，自亦不得另以「提列職工退休金準備」，而重複支列費用。</u></p> <p>2. 况所得稅法其他費用或扣除，除條文特別規定者外，不得以同一事實基礎而同時適用於同條文二款重複減除，……然稅賦之申報應依稅法規定辦理，並自行調整，且依所得稅法第 24 條第 1 項得減除之各項成本費用損失，基於核實課稅法則，除法律特別規定外，應以已實現者為限，並不因原告公司該項準備</p>	

金之提列可能發揮雙重保障勞工之功效，即應准予認列，是原告公司主張提列退休金準備之目的，殊難據為賦稅優惠之依據。

最高行政法院見解（最高 98 判 1168）

1. 查本條（註：行為時所得稅法第 33 條）第 1 項乃鑑於商業會計法已有提列退休金規定而為，並為避免浮濫，而為提列數額之限制。至第 2 項規定則是於 74 年 12 月 30 日為配合勞工退休準備金提撥及管理辦法第 2 條之規定而增訂。……可知，不論是行為時所得稅法第 33 條第 1 項之提列職工退休金準備、提撥職工退休金或第 2 項之提撥勞工退休準備金，其提列或提撥之目的均相同，雖有提列或提撥方式之不同（提列者僅是帳上提列，提撥者則以專戶為之，與企業財務分離），但在所得稅法之評價均是以費用列支，且本條所以為提列或提撥比例之限制，復具有避免浮濫之目的，是於立法本旨上，本條所稱之提列職工退休金準備、提撥職工退休金或提撥勞工退休準備金，事業就同一薪資總額均僅得擇一為之。
2. 又財政部 90 年函釋，雖因已納入現行營利事業所得稅查核準則第 71 條第 7 款第 2 目，依財政部 94 年 11 月 30 日臺財稅字第 09404574180 號令，不再援引適用，原審判決再予引用，雖未臻妥適；然其所揭示：「適用勞動基準法之營利事業依法提撥勞工退休準備金後，就同一給付薪資總額，不得再提撥職工退休金或提列職工退休金準備。」等語，依本院上揭見解，核與所得稅法第 33 條規定原意相符，並未增加法律所無限制。

二、現行法令爭議探討——退職所得之定義

現行所得稅法退職所得「凡個人領取之退休金、資遣費、退職金、離職金、終身俸、非屬保險給付之養老金及依勞工退休金條例規定辦理年金保險之保險給付等所得」之定義，僅係例示數項名目屬退職所得者，但未予實質明確之定義。

(一) 符合退休金內涵者

在現行法未給予退職所得實質明確定義下，徵納雙方爭執不斷，例如前述台糖公司專案離退優惠加發獎金案（高雄高等行政法院 97 年簡字 217 號判決），雙方爭執納稅人自台糖公司退休時，除依《經濟部所屬事業人員退休及資遣辦法》發給退休金外，另領有該公司專案離退優惠方案加發之獎金，系爭獎金是否屬於退職所得？稽徵機關及高等法院均認為係薪資所得，主要係依台糖公司之主張以及其所填報納稅人之扣繳憑單，而認定該離退優惠方案加發獎金之財源，來自於全體員工為降低企業經營成本與壓力所提撥未來之各項獎金，係帳列於該公司「預付獎金」科目項下，因而認為「獎金」依所得稅法之規定屬薪資所得。並且認為台糖公司 95 年度專案離退方案宣導說明會上已說明該離退優惠加發獎金性質為薪資所得，納稅人既已參加說明會復又同意辦理專案離退，再為爭執，並不足採。

惟，所得之性質，應由稽徵機關、行政法院依法認定，而非單依企業、事業負責人等扣繳義務人認定。且所得性質應依實質課稅、量能課稅原則認定，而非僅依其所得名目而定，如財政部 89 年 2 月 2 日台財稅第 0880451483 號函：「事業、團體及組織員工退職時，除領取一次或分期退職所得外，另領取該事業、團體及組織基於退職員工在職期間之辛勞與貢獻等因素之考量所加發之款項，核屬所得稅法第 14 條第 1 項第 9 類規定之退職所得，應依法課徵所得稅。」即正確自實質依量能原則、社會國原則對稅法作出闡釋性解釋。

(二) 不符退休金內涵者

現行定義下，並非所有領取退職所得者均係於老年時退休之情形，亦有在工作短期間內離職、退職、遭資遣等而轉換工作者。在勞工退休金新制因個人帳戶可攜帶，並設有須年滿 60 歲之請領年齡限制，少有不符退職所得課稅立法意旨之情形，惟在工作短期間內離職、退職或遭資遣者，領取其他的退休金、資遣費、

退職金、離職金、終身俸、養老金等時，是否符合退職所得長期累積一次實現，以及為供退休後老年生活經濟上所需，其租稅負擔能力較低之考量，即有疑義。此問題發生之原因，在於當初退職所得立法時在公、教、軍、警人員、勞工、殘廢者及無謀生能力者以外，擴大適用範圍至所有的個人，並採取定額免稅，以兼顧租稅公平及照顧中低所得受薪階級之社會政策³⁶⁶，係通盤考量所有人之退休金乃長期積累一時實現，以及提供、補足即將到來之老年經濟上所得喪失所需。**退職所得之立法係建構在當時普遍的社會現狀，原則上每人一生僅一次退休、退職，受領退休金時已屆高齡，且退休金等的支付型態較為固定前提之上**³⁶⁷，換言之，似僅係針對領取狹義、典型之退休金者。惟在未予實質定義且例示過於寬泛下，加上社會現狀之變遷延伸出眾多非立法者所考量到之情形，反倒違反量能原則，而給予過度之租稅優惠。又，退職所得課稅方式與薪資所得相較顯然優惠甚多，在運作上可能出現為避稅而將原本之員工薪資、紅利轉為退休金形式給付之脫法行為³⁶⁸。

目前日本退職所得亦係因長期積累的勞務對價在短時間內實現，並考量其乃供退休後老年生活經濟所需，而緩和累進課稅並給予較輕稅負。其計算方式係將退休津貼等扣除退職所得扣除額³⁶⁹後的二分之一作為課稅之退職所得，並分離課稅適用累進稅率。過去在二次大戰後的勞動型態為終身雇用制，員工薪資係採年

³⁶⁶ 1998 年所得稅法新增退職所得，並配合第 4 條第 4 款修正，其第 4 條之立法理由：「為兼顧租稅公平與落實照顧中、低所得受薪階層退休及資遣人員之社會政策，爰將退休金與資遣費改採定額免稅，以擴大其適用範圍，並移列於第十四條第一項第九類退職所得。」且過往第 4 條第 4 款退休金可免稅之「勞工」，財政部以函釋限於勞動基準法所規範之勞工，於該次修法中則新增第 125-1 條規定凡受雇主僱用從事工作獲致工資之勞工，其領取之退休金等免納所得稅，已納稅者，得申請退稅。

³⁶⁷ 參照佐藤英明（2000），〈退職所得課稅と企業年金課稅についての覚書——「給与」をめぐる税制論序説——〉，碓井光明等編，《公法学の法と政策（上）》，頁 418、424，東京：有斐閣。

³⁶⁸ 例如締結短期的雇用契約，約定依員工工作成果而支付一次給付之退休金，減少因功績、業績而發給高額獎金課徵之稅負，參照宇賀田伸彥（2009），〈退職一時金の実態の変化と課税制度〉，日本稅理士會連合會主辦，《所得稅に係わる諸問題——給与所得者の課稅から考える研究討論会》論文集，頁 130，網址：http://zeirisi-niigata.jp/pdf/pdf_debate.pdf（最後瀏覽日：12/28/2011）。

³⁶⁹ 退職所得扣除額之額度原則上係工作年資 20 年以下部分，每年為 40 萬日幣，而在工作年資超過 20 年部分，每年為 70 萬日幣，參照日本所得稅法第 30 條第 3 號。

功序列方式，強調員工對企業的長年奉獻及忠誠度，但是晚近泡沫經濟以來非正規雇用持續增加，至 2010 年非正規從業員占所有從業員比例已達 34.3%³⁷⁰，轉職等勞動力流動之傾向顯較以往高，勞動型態有大幅度的轉變，薪資及退休金等給付態樣亦隨之改變，固有的退職所得課稅方式已不符合現今日本社會現狀³⁷¹，相較我國更有急迫變革的衝擊性。

論者有主張應限縮現行稅負較輕的「退職所得」為工作年資達五年或十年一定長時間以上者，且受領退職金者年齡為中高齡者，方符因該所得乃長期積累之勞務對價在短時間內實現，及其乃供退休後老年生活經濟所需，而緩和累進課稅並給予較輕稅負之立法目的³⁷²，甚至有認為受非正規雇用者大幅增加、企業規模等影響，長期雇用屆至退休年齡退休者為少數，得以領取退職金者反而以所得高者居多，現行退職所得極度輕課之結果反而加劇貧富差距，應廢止退職所得而以薪資所得課稅³⁷³。日本在「平成 24 年度稅制改正大綱」中，鑑於「起初即預定僅短期間在職」的法人役員³⁷⁴、國會議員、地方議會議員、國家公務員及地方公

³⁷⁰ 參照日本「平成 22 年勞動力調查年報」之 II-A-第 1 表「雇用形態別雇用者数」，載於日本總務省統計局網站，<http://www.stat.go.jp/data/roudou/report/2010/index.htm>（最後瀏覽日：12/29/2011）。

³⁷¹ 參照佐藤英明（2000），〈退職所得課稅と企業年金課稅についての覚書——「給与」をめぐる税制論序説——〉，碓井光明等編，《公法学の法と政策（上）》，頁 417 及 419-420，東京：有斐閣；宇賀田伸彦（2009），〈退職一時金の実態の変化と課稅制度〉，日本税理士会連合会主辦，《所得稅に係わる諸問題——給与所得者の課稅から考える研究討論会》論文集，頁 123 及 125-126。

³⁷² 參照佐藤英明（2000），〈退職所得課稅と企業年金課稅についての覚書——「給与」をめぐる税制論序説——〉，碓井光明等編，《公法学の法と政策（上）》，頁 422-424，東京：有斐閣。

³⁷³ 參照宇賀田伸彦（2009），〈退職一時金の実態の変化と課稅制度〉，日本税理士会連合会主辦，《所得稅に係わる諸問題——給与所得者の課稅から考える研究討論会》論文集，頁 126-127 及 131-133。

³⁷⁴ 法人役員係指在法人中負責經營、業務執行、監察等相關營運法人事務之幹部職員。（參照日本法人稅法第 2 條第 15 號：「法人の取締役、執行役、会計參與、監查役、理事、監事及び清算人並びにこれら以外の者で法人の經營に従事している者のうち政令で定めるものをいう。」）另，有於政府機關退職的高級官僚，在退職後直接「空降」到政府外部支援組織或與政府有較深關連的民間企業任職高的職位，短時間就任而退職後復又領取高額退休金、退職金等之情形，亦不符合退職所得稅負較輕之立法目的，參照宇賀田伸彦（2009），〈退職一時金の実態の変化と課稅制度〉，日本税理士会連合会主辦，《所得稅に係わる諸問題——給与所得者の課稅から考える研究

務員，與減半課稅之立法原意不盡相符，又因法人役員其工作態樣較不具從屬性、較能決定自己的薪資，可能利用遞延薪資所得而領取高額退休金之方式避稅，更與一般受雇者之退休金課稅考量不同，預計在 2013 年（平成 25 年）以後廢止所得稅法中工作年資五年以內的法人役員等退職所得的減半課稅方式³⁷⁵。

我國雖未若日本勞動型態有大幅度劇烈轉變，但隨社會變遷、時間更迭，退職所得課稅方式亦應予以檢討。所得之名目與退休金等之態樣亦漸多樣化，與退休金等內涵相同者能否含括在現行定義中；又，短期工作即離職者不在少數，離職所領取之給付是否仍符立法目的而應給予定額免稅，非無疑義；而，現行定義方式納稅人易以變換所得名目方式，避稅而獲取租稅利益。上述疑義須透過目的解釋、體系解釋等闡釋退職所得定義之實質內涵，方得貫徹量能原則、實質課稅原則，依實質負擔能力課稅，使符合退職所得內涵者適用較輕稅負，將脫法避稅者負擔與未規避前相同之租稅債務。

因此，在立法上宜對退職所得內涵作出實質定義，從退休金應與其他類別所得為不同處置之正當性、立法目的而言，應將退職所得定義為具長期累積實現、供即將到來之老年生活經濟所需此等特點之退休金，方符量能原則及社會政策目的。例如基於雇用或勤務關係結束，而給付具有對長期間工作勞務對價之一部分遞延、後付性質者，雖不免以概括條款或不確定法律概念定義之，但仍更使徵納雙方理解、具可預見性，而貫徹量能平等負擔原則。

討論會》論文集，頁 130 網址：http://zeirisi-niigata.jp/pdf/pdf_debate.pdf（最後瀏覽日：12/28/2011）。

³⁷⁵ 參照日本內閣府，〈平成 24 年度稅制改正大綱〉，頁 6 及 17-18，載於日本財務省網站：http://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/24taikou_3.pdf（最後瀏覽日：3/1/2012）。

第四節 整體老年經濟安全稅制之檢討及基本構想

我國老年經濟安全主要透過社會保險給付、雇主提供退休金等達到所得替代，以及家庭供應財務及照料而為之扶養替代。其中，所得替代的相關稅制極為複雜，隨不同層次保障的制度、多樣化的方式，以及受領者的職業別等，分別適用相異規定。在對老年經濟安全制度課稅之際，必須與社會法、勞動法、保險法等領域共同觀之，稅法不能無視於與其他法領域之關連——特別是社會法——，稅制對於社會安全制度有極大之影響，有所忽略之稅法與實際適用均可能損及社會保險給付、退休金制度建立之意義及承擔之任務³⁷⁶。

鑑於整體老年經濟安全制度之複雜龐大，本文此部分仍以勞工作為主要討論對象，惟又恐僅專注個別規定而生見樹不見林之缺失，試圖在整體性、原則性的課稅方向上，加入其他職業別之軍公教人民、農民及未加入任何職業別社會保險者之老年經濟安全相關探討作補充，但割捨其個別細部之論述與探討。

老年經濟生活所需，早先除係透過家庭之扶養及個人之積蓄等外，退休金相關制度，歷史發展上乃自企業自願性提供為始，屬於勞動關係之議題。而後至 19 世紀末持續工業化，導致嚴重的勞資對立、貧富差距大等勞工及社會問題，無法期待企業解決勞工面臨之疾病、傷害、年老及死亡等社會風險，勞工亦無力獨自因應，社會法治國理念因而興起，國家開始介入協助，襲起社會保險提供老年給付的風潮。漸而，老年的經濟問題轉向成為社會安全議題，國家推動強制納保的社會保險老年給付或國家提供基礎年金，成為老年經濟安全的第一層保障³⁷⁷，

³⁷⁶ 參照水野忠恒（2006），〈高齡社會と年金税制〉，《所得稅の制度と理論——「租稅法と私法」論の再検討——》，頁 305-306，東京：有斐閣。

³⁷⁷ 參照郭明政（1997），〈社會安全或雇主責任？——勞動基準法中企業社會給付規定之檢討〉，《社會安全制度與社會法》，台北：自版，頁 84；黃越欽（2006），《勞動法新論》，三版，台北：自版，頁 229-230, 498-503。黃氏更強調社會保險與社會安全概念之不同，社會安全概念係在二次大戰期間的英美國家發展形成，其不若社會保險以職業別區分對象，而係基於每個人的人性尊嚴均應受到保障，免於社會風險之侵害，世界人權宣言第 22 條亦加以表明，並認以國際勞工組織 1952 年第 102 號「社會安全最低標準」國際勞工公約作為勞動法與社會法之分水嶺，該公約將絕大部分勞資衝突內容界定為社會安全之最低基準。

提供最基本之保障。企業提供的退休金及年金則退居為補充性地位，為第二層保障，補充第一層保障與退休前原有所得水準之落差。然而，在保障並崇尚個人人格發展自由、自我負責之法治國，個人當應自我決定、選擇，在青壯年經濟有餘裕時進一步投保商業保險、儲蓄、投資等，而成為自己老年經濟生活之第三層保障。

回歸退休金、社會保險制度目的及其課稅之特殊性，均係對於老年經濟安全有所考量，且自世界銀行所提出的老年經濟安全三層式「三柱保障」啟發而延伸，得觀察出國家、企業、個人對於老年經濟安全所扮演的角色，因此以此作為主軸進行以下之構想與探討。

第一項 第一層保障——國家推動之社會保險給付

我國老年經濟安全的第一層保障，未若有些國家採取全民一致的基礎年金，但在 2008 年國民年金法實施後，將原未受保障的家庭工作者、未進入職場的國民等納入保障，使幾乎全民均有最基本所得替代的老年經濟保障，而係以各職業別的社會保險給付為主³⁷⁸。

社會保險其依法強制納保、強制負擔保費之強制性性格，以及社會保險給付透過社會預護所承擔的社會安全功用，為探討此種國家推動之社會保險給付的相關課稅問題時，不得忽略之關鍵性特點。

勞工保險之老年給付部分，在繳納保險費階段，雇主為勞工負擔之勞工保險費，乃雇主依法強制負擔之費用，屬於營業上必要支出，因而在所得稅法上得作為費用扣除。勞工自行負擔之勞工保險費部分，亦屬依社會法強制納保，而須支出之強制性公法上負擔，就此部分無負擔能力³⁷⁹，依量能原則及社會國原則，應

³⁷⁸ 農民係唯一未以社會保險保障其老年經濟安全的例外者，目前國家依老年農民福利津貼暫行條例發給老年農民福利津貼。

³⁷⁹ 參照金子宏（2007），《租稅法》，十二版，頁 169，東京：弘文堂；金子宏（2004），〈所得稅制の構造改革——少子・高齡化社会と各種控除の見直し〉，《ジュリスト》，1260 号，頁 235-236, 241。

自所得中予以扣除。而學說上較有爭議處在於，雇主為勞工負擔之保險費，是否屬於勞工之薪資所得³⁸⁰？有認為其對於勞工亦屬於經濟上利益，應作為勞工之薪資所得課稅；或謂依勞動基準法施行細則第 10 條第 8 款規定，勞工保險及雇主以勞工為被保險人加入商業保險支付之保險費，非勞動基準法所定義經常性給與之工資，因而不得算入勞工之薪資所得。

然，雇主為勞工負擔部分勞工保險費，其正當性為雇主對勞工之保護照顧義務，該雇主之附隨義務其理論基礎主要來自於契約關係的誠信原則以及勞動契約特殊之從屬性³⁸¹，而基於憲法對勞工之保障，勞工保險條例強化雇主之保護照顧義務，而課予雇主該強制性公法義務，因此雇主為勞工負擔部分勞工保險費乃不容規避之公法義務，不容許雇主將其應負擔之保險費轉嫁至勞工。在憲法保障勞工之整體法秩序下，稅法亦應受社會國原則拘束，不應將其算入勞工之薪資所得，否則有不許雇主轉嫁予勞工，卻許國家加諸負擔於勞工之謬。且不應以經濟利益增加此種純資產增加說所得觀點而認定勞工即有所得，更何況勞工就此尚無實現之所得，亦無法支配，係與量能原則有違。在現行所得稅法中就此部分並無明確規範，但在財政部依所得稅法授權制定之營業事業所得稅查核準則第 83 條第 4 款以及實務運作中，均不將其視為勞工之薪資³⁸²，應值吾人肯定。

在社會保險給付階段，勞工保險老年給付、公教人員保險養老給付、軍人保險退伍給付、國民年金老年年金給付此等社會保險給付，目前依所得稅法第 4 條第 1 項第 7 款全數免稅，因而在司法實務上較少爭議。從比較法上觀之，日本、德國、美國、法國基本上仍對老年年金予以課稅，惟均設有與其他種類所得不同

³⁸⁰ 參照碓井光明（2009），《社會保障財政法精義》，頁 21，東京：信山社。

³⁸¹ 參照郭玲惠（2011），《勞動契約法論》，台北：三民，頁 81-82, 94；劉士豪（2009），〈勞動契約雙方當事人的權利義務〉，臺灣勞動法學會編，《勞動基準法釋義——施行二十年之回顧與展望》，二版，台北：新學林，頁 98, 101-102, 131-132；司法院釋字第 578 號解釋廖義男大法官協同意見書。

³⁸² 比較法上，各國亦多不將其算入勞工之薪資所得，如日本、德國、法國。參照日本財務省網站「主要国における公的年金税制」，http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/income/073.htm（最後瀏覽日：1/18/2012）。

之所得計算方式，或者扣除額，使其稅負較輕。如德國係在所得計算時，僅以一定比例之年金作為課稅對象³⁸³；日本則設有公共年金等扣除額，定額扣除為每年 50 萬日幣，老年年金金額扣除定額扣除後尚有定率扣除，並對於適用定額扣除及定率扣除而其扣除額較少者，設有每年 70 萬（未滿 65 歲者）或 120 萬（65 歲以上者）日幣之最低保障額³⁸⁴，蓋其立法者考量公共年金本即為公共性社會保險制度，給付經濟能力減退之高齡者維持生活之年金，因而有必要減輕年金之租稅負擔³⁸⁵。

我國之社會保險老年給付等，與其他國家不同，在繳納保費階段與受領給付階段均不課稅。惟自各社會保險老年給付等請領金額觀之，由於各社會保險均設有投保薪資上限（如 2012 年勞工保險之月投保薪資最高等級為 43,900 元、公教人員保險之保險俸（薪）給最高為 53,075 元）³⁸⁶，且勞工保險老年年金給付之所得替代率偏低，依個人年資不同約在原本薪資三成至六成左右，如 2010 年每人平均在該年度領取之老年年金給付為 12 萬 6,000 餘元，平均每月僅有 1 萬餘元³⁸⁷，又勞工保險年資於老年年金給付施行前而得選擇領取一次給付者，平均每

³⁸³ 受領年金開始時點在 2005 年以前之納稅人，以其年金之 50% 計算為課稅所得，而受領年金開始時點在 2006 年以後者，逐年自 50% 提升算入課稅所得之比例。又老年年金之課稅部分與其他作為課稅對象部分之遺屬或身心障礙等公共年金尚有扣除額得扣除，但金額不高，約一年 102 歐元。參照日本財務省網站「主要国における公的年金税制」，http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/income/073.htm（最後瀏覽日：1/18/2012）。

³⁸⁴ 參照日本所得稅法第 33 條第 4 項規定及租稅特別措置法第 41 條之 15-2 第 1 項。

³⁸⁵ 惟，有論者認為現行日本公共年金之扣除額過高，形成許多制度上不合理處，如公共年金等在繳納保費等時可全額自所得中扣除，在給付階段又可享有高額的扣除額；公共年金扣除額較薪資所得扣除金額高出很多，但如此與高齡世代相較，使得目前工作的壯年世代稅負擔極為沈重，必須注意世代間公平性問題等。其主張應將僅對年金受領者等特定利益群體有利之特定扣除削減，而將所有納稅者均可享有的與人相關的基礎扣除額提高，方能確保納稅人間之公平。進一步討論，請參照金子宏（2004），〈所得稅制の構造改革——少子・高齡化社会と各種控除の見直し〉，《ジユリスト》，1260 号，頁 235-236, 237 以及 241。

³⁸⁶ 參照行政院勞工委員會勞工保險局網站「勞工保險投保薪資分級表」，<http://www.bli.gov.tw/File.aspx?uid=yjs7EoEDDhw%3d> 以及臺灣銀行網站「公教人員保險服務」，<http://www.bot.com.tw/GESSI/InsurancePayment>（最後瀏覽日：2/18/2012）。

³⁸⁷ 勞工保險老年給付的年金給付計算方式，原則上依勞工保險條例第 58 條之 1，保險年資較長者依該條第 2 款計算較為優渥，保險年資每滿一年，按其平均月投保薪資之 1.55% 計算，假設保險年資為 20 年者，所得替代率係 31%；保險年資為 30 年者，所得替代率為 46.5%；保險年資

人一次給付約為 108 萬餘元³⁸⁸；公教人員保險養老給付及軍人保險退伍給付仍僅有一次給付，且給付數額亦不高（如 2010 年公教人員依法退休者，每人平均給付金額為 136 餘萬元）³⁸⁹，難以因應高齡化社會下平均壽命延長，以及受通貨膨脹、物價變動等擺盪的長期老年經濟生活。

整體而言，社會保險擔當我國老年經濟安全的第一層保障，提供全民最基本所得替代的保障，惟我國之社會保險老年給付等給付之數額偏低，與其他國家有所差異，用以供應基本所得替代的老年經濟生活已有所不足，甚至捉襟見肘。且考量社會保險制度本即係事先地透過強制勞工等被保險人、雇主或政府共同分擔保費，而因應老年面臨所得中斷等之社會風險，就被保險人自身亦為自我的預先防護，對整體社會而言具有社會預護功能，使人民免於普遍社會風險之侵害落入無法自我負責、自由發展而須受社會救助之情況，因此社會保險給付之租稅負擔能力顯較其他資產性所得、勞務性所得等為低，甚至係無租稅負擔能力。

依我國社會保險老年給付等現況，在憲法生存權保障、對老年者應給予扶助、社會國原則，以及量能原則之要求下，不應再對其課稅，以免折傷社會保險之機

為 40 年者，所得替代率則為 62%。

又，2010 年度勞工保險老年年金給付，核付人數共 118,502 人，核付總金額為 14,996,695,027 元，平均每人在該年度領取之老年年金給付約為 126,552 元，平均每月僅有 10,546 元（該年度所有被保險人之平均投保薪資為 28,108 元，但此並非受領年金給付者計算其給付之平均月投保薪資）。參考勞工保險局編（2011），《中華民國 99 年勞工保險統計年報》，台北：自版，頁 I , 16 (表 4) 及 102 (表 25)。

³⁸⁸ 根據 2010 年度勞工保險之統計資料，領取一次給付者以在老年年金給付施行前即有保險年資者為大宗，其亦得依勞工保險條例第 58 條第 2 項選擇一次請領老年給付，共有 68,466 人，總給付金額為 74,424,674,320 元，平均每個人一次請領老年給付約為 1,087,031 元；因保險年資未滿 15 年而領取老年一次金給付者共 19,493 人，核付總金額為 1,641,384,283 元，平均每個人領取之老年一次金給付僅約為 84,204 元。參考勞工保險局編（2011），「表 18 歷年來勞工保險實計保險給付〈不含年金給付〉——按給付種類分」，《中華民國 99 年勞工保險統計年報》，台北：自版，頁 78-79。

³⁸⁹ 依 2010 年度公教人員保險之統計，領取公教人員保險養老給付者共有 16,333 人，其中以依法退休者為主有 15,874 人，投保繳費滿 15 年並年滿 55 歲而離職退保者 49 人，資遣者 410 人。以依法退休者領取之養老給付最高，其平均保險俸給為 40,729 元，平均給付月數為 33.47 個月，平均每個人領取之一次養老給付為 1,368,406 元。參考臺灣銀行公教保險部編（2011），《公教人員保險統計》，頁 97, 137。電子資料載於臺灣銀行網站，http://www.bot.com.tw/GESSI/Statics/pages/statics_page6.aspx（最後瀏覽日：2/19/2012）。

能，對高齡者之經濟安全有所侵害。

第二項 第二層保障——企業提供之退休金

我國企業所提供之退休金，可分為強制性企業退休金與非強制性之企業退休金。我國之強制性企業退休金，舊制為自 1984 年勞動基準法施行後的勞工退休金制度，以及 2005 年起實行勞工退休金條例所定之勞工退休金新制，均係透過法律強制雇主提撥一定比率之退休準備金或提繳一定比率之退休金，以達到保障勞工退休後生活之目的。而各國之企業退休金多為非強制性，並多藉由租稅優惠鼓勵企業提供退休金予員工，扮演補充員工老年經濟安全之角色。

一、強制性企業退休金

在社會法治國中，為增進勞工退休生活保障，並強化勞雇關係，有些國家以法律強制企業提供其員工退休金，我國即屬一例。

(一) 勞工

目前我國勞工之強制性企業退休金，主要乃依據勞工退休金條例之規範。法律雖課予雇主提供退休金之義務，以保障勞工退休生活，惟其理論基礎、正當性以及退休金之性質並不明確，容有爭議，而在稅法判斷其所得性質、是否有負擔能力及歸屬時點等，亦有所分歧。

勞基法與勞工退休金條例規定雇主有給付退休金之責任，其理論基礎主要有基於退休金乃勞工提供勞務之對價，而為工資之遞延；或依雇主對勞工有保護照顧義務，而應給付勞工退休金之見解，另有認為並無強制雇主提供企業退休金之正當性者。

舊制勞基法退休金制度之理論基礎與性質，較為紛雜，司法實務上多認為是勞務之對價，為工資之遞延；論者有認為乃基於雇主之保護照顧義務而來者³⁹⁰；

³⁹⁰ 參照司法院釋字第 578 號解釋廖義男大法官協同意見書，其認為雇主在勞工退休時給付之退

亦有主張兼具雇主保護照顧義務及工資遞延性格者³⁹¹；亦有認為給付額度過低，似乎更接近僅為雇主酬謝勞工之恩惠性給與者³⁹²。而，在新制勞工退休金條例施行後，學說見解較趨向於工資遞延說，蓋新制與舊制不同，改為可攜帶之個人帳戶制，且無勞工於同一事業單位服務年資之限制，已無照顧長年久任勞工之意味，且舊制雇主提撥退休準備金僅係為將來勞工退休時應履行之退休金給付義務作準備，退休準備金仍歸屬為雇主之財產，新制則是規定雇主直接按月提撥退休金入勞工之個人帳戶，成為勞工所有，僅係直至勞工符合請領退休金規定時方得動用，又以勞工個人薪資之一定比率作為提繳基準，因此係雇主為勞工強制儲蓄之薪資，每個月單純勞務之對價，應為工資遞延³⁹³。然而，亦有質疑此種強制雇主提供企業退休金之正當性者，認為不應將退休作為勞資間對價關係之標的，此應為社會安全之問題³⁹⁴。

由此可看出，勞基法及勞工退休金條例雖主要基於保障勞工權益、增進勞工退休生活保障之立法目的，將強制性企業退休金制度帶入我國，並使其成為勞工

休金，係基於雇主對勞工之照顧義務，對於勞工在退休前長期為雇主工作奉獻之報酬，而非提供勞務之對價工資可涵蓋。

³⁹¹ 參照楊通軒（2010），《個別勞工法——理論與實務》，台北：五南，頁375, 396-397，其主張勞退舊制之退休金非純粹來自雇主之保護照顧義務，亦非嚴格對待給付、對價關係，乃一方面是雇主對於長年提供勞務之勞工，基於其相應於勞工忠誠義務之附隨義務（保護照顧義務），而給付退休金；另一方面，退休金之額度仍依年資及薪資計算，係考量勞工長年全部勞務給付之對價，因此亦具有工資遞延之性格。

³⁹² 參照郭玲惠、郝鳳鳴（2009），〈退休金〉，《臺灣勞動法學會編，《勞動基準法釋義——施行二十年之回顧與展望》，二版，台北：新學林，頁468-469。

³⁹³ 參照楊通軒（2010），《個別勞工法——理論與實務》，台北：五南，頁398；郭玲惠、郝鳳鳴（2009），〈退休金〉，《臺灣勞動法學會編，《勞動基準法釋義——施行二十年之回顧與展望》，二版，台北：新學林，頁472-473。

³⁹⁴ 參照黃越欽（2006），《勞動法新論》，三版，台北：自版，頁230-231。另，論者亦認為應以社會保險或其他社會安全制度保障老年經濟安全，不宜將其直接、完全歸諸於雇主責任，面對廣泛之勞工社會風險，不僅企業難以預估、控制且成本過高，並易轉嫁於勞工自身，因而認為企業雖負有社會責任，其責任應在於負擔勞工社會保險之保費，而企業另外自願性提供之退休金則居於補充性地位即可，進一步討論請見郭明政（1997），〈社會安全或雇主責任？——勞動基準法中企業社會給付規定之檢討〉，《社會安全制度與社會法》，台北：自版，頁81-87；參照郭明政（2005），〈勞退新制：向上提升或向下沈淪？〉，《臺灣國際勞雇組織基金會編，《勞工退休保障制度國際比較》，台北：自版，頁4-5。

老年經濟安全中之一環。但，這般強制性企業退休金卻產生難以在原本私法勞動契約雙方權利義務中定位的困境，仍賴勞動法及社會法領域持續探究、釐清與架構。然而，稅法雖往往以其他法律關係作為課稅原因事實，但多數學者主張其並不完全獨立於其他法領域，以免以經濟意義過度簡化而侵其目的與價值，亦非完全附隨、依存於其他法領域，而忽略稅法結構性的量能負擔原則或其他管制誘導目的，蓋稅法與其他法領域均為憲法統一法秩序之一部。因此，論者認為在稅法解釋與適用時，應依稅法之立法目的、原則以及具體個案情狀為之，並須斟酌其他法領域之目的與價值，價值權衡而盡量不侵及其他領域法秩序，以最小侵害之方式為之³⁹⁵。

關於勞工之強制性企業退休金，依勞工退休金條例之規定，企業對於仍於同一事業單位服務，且繼續選擇適用舊制勞基法退休金之勞工，仍須依勞基法規定按月提撥員工薪資總額 2% 至 15% 的退休準備金，並於勞工符合退休金資格時，給付退休金；而企業對於適用勞退新制之勞工，依勞工退休金條例第 14 條及第 36 條規定，雇主至少應提繳勞工每月工資 6% 之勞工退休金或年金保險費。

在提繳階段，所得稅法第 33 條第 1 項即規定：「適用勞動基準法之營利事業，依勞動基準法提撥之勞工退休準備金，或依勞工退休金條例提繳之勞工退休金或年金保險費，每年度得在不超過當年度已付薪資總額百分之十五限度內，以費用列支。」雇主依法強制提撥之退休準備金、提繳之退休金或年金保險費，得作為費用扣除，蓋對雇主而言，其與雇主為勞工負擔之勞工保險費相同，均係法律強制負擔之費用，稅法依量能課稅原則，並斟酌勞工退休金條例基於保障勞工退休生活之目的，課予雇主該提撥、提繳之義務，雇主負擔法定義務，就此部分已無法支配而無負擔能力，若不許作為費用扣除，雇主負擔沈重而關廠歇業或甘為違法不予提繳，必然損及保障勞工退休經濟生活之目的，因此考量其屬營業上必要支出，在所得稅法上應扣除該筆費用。

³⁹⁵ 參照葛克昌(2005)，《稅法基本問題——財政憲法篇》，增訂版，台北：元照，頁 8-11, 217-218。

對勞工而言，雇主依法為勞工強制提撥、提繳之退休準備金、退休金或年金保險費，其性質為何、應否算入勞工當年度之薪資所得課稅？單純自雇主為其勞工提繳退休金或投保年金保險負擔保險費等而觀，確實可能認為是一種福利性所得而作為勞工之薪資所得課稅。惟，首先不得忽略此乃勞工退休金條例基於保障勞工退休生活之立法目的，課予雇主承擔之提繳責任，具有強制性，不容雇主轉嫁成為勞工薪資之一部，亦不留有勞工拒絕接受之餘地；其次，在提繳階段，勞工對退休準備金或退休金仍無法支配，實際上必須待勞工符合請領退休金之要件時，勞工才現實取得該筆所得，方可能有負擔能力。因此，依稅法之量能負擔原則，並斟酌勞工退休金條例之立法意旨，不應算入勞工當年度之薪資所得課稅，否則反而勞工無權選擇是否接受雇主為其提繳，僅因勞工退休金條例之規定又使其增加實際上尚無負擔能力之租稅債務。

在受領給付之階段，勞工取得勞基法或勞工退休金條例所規定之退休金，該筆退休金屬於所得稅法中之何種所得、其負擔能力如何？勞基法或勞工退休金條例之規定均使用「退休金」此名詞，而雖在強制雇主提供退休金之理論基礎與退休金性質的討論上，產生在私法上勞動契約權利義務關係中，與公法性質之強行規定應如何嵌合之爭議，而有主張該退休金乃工資之遞延，或基於雇主保護照顧義務而給付退休金之見解差異。惟，稅法上給予退職所得與薪資所得不同之處置，乃在於考量退職所得具有經長期工作所積累，以及供應退休後老年生活經濟所需之特性。而勞基法或勞工退休金條例之強制性企業退休金，其以一定年齡或工作年資作為請領退休金之要件，立法目的亦在保障勞工退休生活，符合所得稅法上退職所得之立法目的與定義，應屬「退職所得」。而此類強制性企業退休金，立法強制企業提供退休金，主要用以補充社會保險老年給付之不足，以更加接近而替代老年勞工退休前之所得，供老年經濟生活所需，故其租稅負擔能力較低，基於量能原則及社會政策目的應給予較輕稅負。

(二) 軍公教人員

軍公教人員亦有此類強制性職業退休金。過去軍公教人員之退休金乃由國家以恩給性質給付，但在 1995 年退休撫卹新制實施後，其退休金即規定由政府與軍公教共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支給³⁹⁶，並於公務人員退休撫卹基金管理條例第 9 條規定：「第一條所定人員依第四條規定領取之退休金、退職酬勞金、退休金、退休俸、贍養金、撫卹金、撫慰金、資遣給與、中途離職者之退費及其孳息部分，免納所得稅。」而在退撫新制甫施行當時，所得稅法尚未增訂「退職所得」之所得分類，退休金等仍歸類為薪資所得而課稅，又 1963 年所得稅法修正第 4 條第 4 款，公、教、軍、警人員及勞工、殘廢者、無謀生能力者之退休金等，因考量該等人員或因待遇微薄，或因屬弱勢團體者，為兼顧社會政策及符合租稅公平，而特別規定免納所得稅。公務人員退休撫卹基金管理條例第 9 條之立法背景，乃在於將公務人員之退撫制度自恩給制改為政府與軍公教人員共同撥繳之儲金制，軍公教人員深感憂慮，雖當時所得稅法規定軍公教人員之退休金等免稅，然若以後不給予免稅，則受軍公教人員反彈，因此為減少新制推行阻力及減輕軍公教人員之負擔，故仍於該條例中明定給予免稅³⁹⁷。

後於 1998 年所得稅法修正第 4 條第 1 項第 4 款，並於第 14 條第 1 項第九類新增「退職所得」，擴大適用對象，將退休金等一律改採定額免稅，以達兼顧租稅公平與落實照顧中、低所得受薪階層退休人員之社會政策³⁹⁸。另因過去對於個

³⁹⁶ 參照公務人員退休法第 14 條、學校教職員退休條例第 8 條、陸海空軍軍官士官服役條例第 27 條。

³⁹⁷ 參照立法院公報處（1994），《立法院公報》，83 卷 79 期，頁 40, 46-47。

³⁹⁸ 參照當時所得稅法第 4 條第 1 項第 4 款之立法理由：「四、為兼顧租稅公平與落實照顧中、低所得受薪階層退休及資遣人員之社會政策，爰將退休金與資遣費改採定額免稅，以擴大其適用範圍，並移列於第十四條第一項第九類退職所得。」

促進該修法之其一轉折點在於，徵納雙方對於 1963 年修正之所得稅法第 4 條第 4 款：「公、教、軍、警人員及勞工、殘廢者、及無謀生能力者之撫卹金、養老金、退休金、贍養費。」中「勞工」之定義屢有爭執。在 1984 年勞動基準法施行以前，財政部函釋以工廠法中勞工之定義認定。而後勞動基準法實施後，財政部 74 年 4 月 30 日台財稅第 15285 號函釋（現已不再援用）：「所得

人自行繳付之退休金儲金，就該部分仍計入薪資所得而課稅，不得先扣除其個人繳付之費用，蓋即如同個人領到薪資所得後，對於薪資所得之自行支配、運用。嗣後，受領退休金給付時，方減除在提繳階段已作為薪資所得課稅部分，再依退職所得課稅。故所得稅法第 14 條第 1 項第九類但書即規定個人領取歷年自薪資所得中自行繳付儲金之部分及其孳息，不計入退職所得範圍，即係採取提繳階段仍應先課稅，給付退休金時再不予課稅之模式。惟，配合勞退新制，修正所得稅法第 14 條第 1 項第三類及第九類（2008 年生效），將勞工依勞工退休金條例自願提繳之退休金、年金保險費，在每月工資 6% 之範圍內，不計入該年度薪資所得課稅，並明定在受領退休金階段，個人自行繳付儲金、退休金、年金保險費等，除已於提繳年度計入薪資所得課稅，該部分方得不再計入退職所得課稅，以避免提繳階段及受領給付階段均不課稅之雙重免稅現象。整體企業退休金規範有走向提繳階段先不課稅，遞延至受領給付階段方課稅之趨勢。

而，現行軍公教人員退撫新制退休金之課稅方式，在個人撥繳退撫基金費用的階段，系爭費用不得自該年度薪資所得中扣除，仍須計入而課稅³⁹⁹。受領退休

稅法第四條第四款及第五款『勞工』一詞之定義，奉行政院核釋（本文註：行政院 74 年 4 月 9 日台內字 6053 號函），應依勞動基準法之規定辦理，即勞動基準法第三條所定行業之雇主僱用從事工作獲致工資者，自該法公布生效之日起適用。」將所得稅法與勞動基準法所稱「勞工」作同一解釋，非適用勞動基準法之勞工，其退休金即不得免納所得稅。而後，行政法院 85 年 11 月庭長評事聯席會議決議（11/20/1996）：「……行政院 74.4.9 台內字第 6053 號及財政部 74.4.30 台財稅字第 15285 號函釋意旨，認所得稅法第四條第四款所定免納所得稅之勞工之退休金者，指所得人於退休時必須屬於勞動基準法第三條所定行為之雇主僱用從事工作獲致工資者，始有其適用，顯然於參照勞動基準法第二條第一項所定『勞工』之定義時，誤以勞動基準法第三條所定該法之適用範圍，限制所得稅法第四條第四款之適用，對受僱於未適用勞動基準法之雇主之勞工權益，增加法律所無之限制，於法已有未合，且未說明勞工之稅法上權益，為何因其雇主是否適用勞動基準法而應有所不同之事實上及法律上理由，於憲法所定平等原則，亦有未符，自應不予適用。」認為所得稅法第四條第四款「勞工」身分之認定不以適用勞動基準法行業之雇主所僱用從事工作獲致工資者為限。

因此，在 1998 年所得稅法修正時，修正系爭規定，並新增「退職所得」，擴大適用範圍而給予定額免稅，並增訂第 125 條之 1 對於過去受雇主僱用從事工作獲致工資，但非屬勞動基準法第三條所定行業勞工，因財政部函釋退休金已繳納稅款者，明定得申請發還溢繳之稅款。參照吳怡箴（2005），〈新制勞工退休金課稅制度之探討與建議〉，頁 26-27，臺灣大學會計學研究所碩士論文；立法院公報處（1997），86 卷 54 期，頁 462-466。

³⁹⁹ 進一步討論，請參見黃俊杰、陳奕禎（2010），〈實質意義稅法平等對待之立法政策〉，《月旦

金之際，原應一律適用退職所得之規定而定額免稅，然因有公務人員退休撫卹基金管理條例第 9 條之特別規定，依該條例規定自退撫基金領取之退休金等，免納所得稅⁴⁰⁰。對於 1998 年 6 月 22 日所得稅法新增「退職所得」規定以後退休者，其適用退撫新制之年資部分，係採取撥繳階段仍應先課稅，給付退休金時再不予以課稅之模式，與目前勞工企業退休金於自行提繳階段先不課稅，遞延至受領給付階段方課稅之趨勢，並不一致⁴⁰¹。

況軍公教人員之撥繳乃屬強制性責任，國家亦應為軍公教人員撥繳，屬強制性之退休金制度，軍公教人員撥繳退撫基金費用部分，於提繳階段應將其自薪資

財經法雜誌》，21 期，頁 148-151。另過去現役軍人之薪餉以及托兒所、幼稚園、國民小學、國民中學、私立小學及私立初級中學之教職員薪資，依所得稅法第 4 條第 1 項第 1、2 款免納所得稅。立法者考量系爭規定乃基於身分別、職業別的免稅，有違租稅公平原則而修法刪除，自 2012 年起施行，均須課稅。

⁴⁰⁰ 財政部 90 年 6 月 28 日台財稅第 0900452628 號函：「軍、公、教及政務人員於退撫新制實施後退休(伍、職)者，其支領之退職所得中屬公務人員退休撫卹基金管理委員會給付之退撫給與，應分別按公務人員退休法第 8 條、學校教職員退休條例第 8 條、陸海空軍軍官士官服役條例第 27 條及政務人員退職酬勞金給與條例第 8 條（編者註：現行政務人員退職撫卹條例第 4 條）規定，依其本人繳付基金 35%之比例計算其歷年自薪資所得中自行繳付之儲金及其孳息；惟因現行公務人員退休撫卹基金管理條例第 9 條規定，軍、公、教人員及政務人員，依該條例規定領取之退休金、退職酬勞金、退伍金、退休俸、贍養金、撫卹金、撫慰金、資遣給與、中途離職者之退費及其孳息部分，得免納所得稅。在上揭條例未修正前，前開人員依該條例規定領取之退休金、退職酬勞金、退伍金、退休俸、贍養金、撫卹金、撫慰金、資遣給與、中途離職者之退費及其孳息部分，仍繼續免納所得稅。」

故而，軍公教人員退撫制度之退休金課稅方式：於 1998 年 6 月 21 日以前退休者，依當時所得稅法第 4 條第 4 款，免納所得稅。於 1998 年 6 月 22 日所得稅法新增「退職所得」規定以後退休者，其退休時所領取退撫制度之退休金，應區分退撫新制前年資部分及退撫新制後的年資部分，1. 舊制年資部分之退休金，依現行所得稅法第 14 條第 1 項第 9 類「退職所得」規定課稅；2. 新制年資部分之退休金，由退撫基金給付，依公務人員退休撫卹基金管理條例第 9 條之特別規定，免納所得稅。（不過，軍公教人員強制撥繳部分，由於在撥繳階段已納入薪資所得課稅，本即應依現行退職所得但書規定不計入退職所得。）

⁴⁰¹ 有論者主要自體系正義及平等原則闡述，公務人員在撥繳階段，退撫基金費用不得於薪資所得扣除之疑義，其認為勞工依勞工退休金條例自行繳付退休金等及公務人員依公務人員退休法撥繳退撫基金費用，其立法目的均在退休前為其退休後生活預作規劃，且勞工與公務人員均係以付出勞務已獲取薪資所得，但課稅處置有所不同，立法者之價值決定恐有體系矛盾。且，公務人員之退撫新制本身已有違憲之嫌，加上對公務人員強制撥繳部分，在稅法上不得自薪資所得扣除，違反稅捐公平，而更有違憲疑義。進一步討論，請參照黃俊杰、陳奕禎（2010），〈實質意義稅法平等對待之立法政策〉，《月旦財經法雜誌》，21 期，頁 153-165。

所得中扣除後方得課稅，否則就該部分依法強制無法支配之薪資，其並無負擔能力，先予課稅係違反量能原則。又，軍公教人員所領取之養老給付、退伍給付，加上退撫制度之退休金後，其所得替代率極高，與其原本在職時所領取之薪資所得相距不遠，且二層次保障之給付階段均為免稅，應有過度優遇，違反量能平等原則之疑義。

因此，就軍公教人員強制性質之退休金制度，更應與勞工之強制性企業退休金，採取相同課稅方式，在所得歸屬時點，提繳階段應不課稅，遞延至給付退休金時再予課稅，且應考量退休金之特性以及我國退休金給付金額現況，基於量能原則及社會政策目的斟酌而給予輕課。

二、非強制性企業退休金

由於我國目前強制性的企業退休金——勞工退休金條例之勞退新制，其制度上採取強制雇主提繳之雇主責任制，基本上僅為雇主為勞工之強制儲蓄，不具有風險分攤及社會連帶功用，無法因應通貨膨脹、物價變動，退休金之金額亦有限，深受學者所詬病，實甚難發揮補充社會保險老年給付的勞工老年經濟安全功能。

因此，在社會保險提供基本的第一層保障之外，除仰賴個人力量在經濟有餘裕下自行加以儲蓄、投保等，企業提供任意性之退休金，用以補充勞工老年經濟生活的缺口，仍厥居重要之地位。其他國家大多數未有強制性企業退休金，而多係透過租稅優惠加以誘導，以下擬觀察外國法，並對我國非強制性企業退休金現況提出探討。

(一) 外國法觀察

許多先進國家並未強制企業提供受雇者年金、退休金制度，企業退休金相對於社會保險老年給付扮演補充性角色⁴⁰²，企業得用以減少內部員工之流動率、吸

⁴⁰² 但亦有採強制企業年金者，如法國、瑞士。進一步討論，請參照 Rolf Birk 著，楊世雄譯(2005)，〈德國勞工退休保障制度〉，臺灣國際勞雇組織基金會編，《勞工退休保障制度國際比較》，頁 49-50，台北：自版；郭明政（1997），〈社會安全或雇主責任？——勞動基準法中企業社會給付規定之檢

引人才及激勵員工等⁴⁰³。而該等國家則多以租稅優惠對於企業進行誘導，如美國向來相當善於以租稅優惠方式誘導企業為其員工提供退休金，或是對於有提供受雇者企業退休金之企業進行一定規制。

日本的厚生年金基金與適格退職年金為較早的退休金制度，確定給付企業年金及確定提撥年金則係較新近的企業年金制度。厚生年金基金係附加在厚生年金之上，在課稅上與公共年金相同處置，在提繳階段，雇主得作為費用扣除，勞工得以社會保險費全額扣除，受領給付階段亦有公共年金等扣除；確定給付企業年金、確定提撥年金雇主所提繳、提撥之部分，均可作為費用扣除⁴⁰⁴。

德國企業退休金之方式具多樣化，有：直接退休金給付（退休金直接由企業財產中支付，最為普遍，常見於大企業，因其較能承擔提供退休給付之風險）、直接私人保險（雇主為保險人向私人人壽保險公司以勞工為被保險人為其投保，係最少使用的方式）、退休保險基金（一個或數個企業針對退休金給付設立人壽保險公司，例如組成「保險互助聯盟」提供退休給付）以及退休共同基金（以社團或股份有限公司形式組成基金，勞工無直接向該基金請求給付之權利）⁴⁰⁵。基本上稅法均給予企業相關租稅優惠，如退休保險基金，雇主向退休保險基金繳納之費用在所得稅上得作為費用扣除；採用直接私人保險方式，雇主為勞工所支付之保險費，亦得作為費用扣除⁴⁰⁶。

德國除了在稅制上給予較為優惠之處遇，亦以企業退休金法介入作一定程度之規制，例如強制規定企業應給予勞工一定程度企業退休金期待權保障，使原本未達退休資格即離職之員工仍得獲部分退休金之給付，以避免阻礙勞工轉職流動，或雇主在勞工將屆至退休條件時恣意提前解雇之情況；雇主每三年應對企業退休

討》，《社會安全制度與社會法》，台北：自版，頁 83-84。

⁴⁰³ 參照楊通軒（2010），《個別勞工法——理論與實務》，台北：五南，頁 373。

⁴⁰⁴ 參照水野忠恒（2006），，《所得稅の制度と理論——「租稅法と私法」論の再検討——》，頁 307-308, 318-320，東京：有斐閣。

⁴⁰⁵ 進一步討論，請參閱郭玲惠（2011），〈退休金〉，《勞動契約法論》，台北：三民，頁 363-366；楊通軒（2010），《個別勞工法——理論與實務》，台北：五南，頁 387-388。

⁴⁰⁶ 參照郭玲惠（2011），〈退休金〉，《勞動契約法論》，台北：三民，頁 365。

金進行調整，衡量通貨膨脹是否對勞工退休金額度造成影響及雇主之支付能力；或是當企業財務出現危機而無法支付勞工原先承諾之退休金時，透過退休金墊償保險制度由墊償機構支付勞工退休金等，給予勞工之企業退休金權益一定程度保障⁴⁰⁷。

（二）我國法現況探討

目前我國對於企業基於任意性而提供退休金，非因法律強制者，未以法律加以規制，並無若德國規定應給予勞工企業退休金期待權保障等，而稅法上雖有以租稅優惠誘導之，但其所鼓勵之退休金型態較為侷限，復以在勞基法、勞工退休金條例之強制性企業退休金施行後，所得稅法第33條之適用亦受到大幅度限縮，現況下似呈現稅法對於非強制性企業退休金少有促進。

1. 稅法鼓勵之退休金型態較為侷限

相較於強制性企業退休金，非法律強制的任意性企業退休金，在提繳階段不論對於雇主或勞工該筆費用均非依法無法支配，為營業或生存必要費用之正當性亦大幅滑落。因而，在稅法未給予企業退休金租稅優惠情況下，企業為勞工未來之退休金而在帳上提列退休準備金，因該筆費用未實現，對企業而言不得作為費用扣除；雇主自行為勞工提撥退休基金，可能不被認為屬雇主之營業必要費用，亦不許扣除；又，雖企業自行為其勞工投保年金保險並繳納保險費，可能被認定是營業必要費用，而使雇主得列為保險費扣除，然而目前保險業極少推出團體年金保險之商品⁴⁰⁸。整體來說，企業提供勞工非強制性企業退休金，對企業而言，在提繳或提列階段並不得作為費用扣除，而須待勞工退休，企業實際給付退休金

⁴⁰⁷ 參照郭玲惠（2011），〈退休金〉，《勞動契約法論》，台北：三民，頁367-370。

⁴⁰⁸ 營利事業所得稅查額準則第83條第5款：「營利事業為員工投保之團體壽險，其由營利事業負擔之保險費，以營利事業或被保險員工及其家屬為受益人者，准予認定。每人每月保險費在新臺幣二千元以內部分，免視為被保險員工之薪資所得；超過部分，視為對員工之補助費，應轉列各該被保險員工之薪資所得，並應依所得稅法第八十九條規定，列單申報該管稽徵機關。」惟目前市面上似乎少有團體年金保險，參照聯合報（2/23/2012），怕退休金不夠？老闆可幫員工買年金險，載於聯合理財網網站，http://money.udn.com/wealth/storypage.jsp?f_ART_ID=258134。

予勞工時，方得作為當年度之費用列支。

對於勞工而言，在稅法未給予租稅優惠之情形，當雇主為其提繳時，即可能被認定是雇主對勞工之補助，為勞工之福利性所得，而作為薪資所得課稅。另，若勞工自行自其薪資所得中繳付退休金或年金保險費等，就該筆薪資計算課稅所得時，不得先扣除勞工繳付之費用，蓋其即如同勞工領到薪資所得後，對於薪資所得的自行支配、運用。嗣後，當勞工受領退休金給付時，再減除在提繳階段已作為薪資所得課稅部分，再依退職所得課稅。

而，考量整體老年經濟安全保障，在家庭功能逐漸弱化下，除最基本第一層保障之社會保險給付外，強制性企業退休金功能又極其有限，距離退休前原本之所得仍有極大的空缺，甚至供老年者基本生活及攀升的醫療、照護費用等有所不足，實有必要藉助私人力量補足高齡者人格發展、自我實現前提之經濟條件。透過租稅優惠誘導企業提供勞工退休金，得以鼓勵企業履行提供退休金予勞工之任務，國家因仍承擔勞工老年經濟安全之責任，亦係對於企業之履行財務分擔，可達到保障勞工老年經濟生活之目的，其目的具有合憲性基礎。系爭租稅優惠乃犧牲量能原則，而達管制誘導目的，應無侵及量能原則之核心領域。仍給予租稅優惠給予企業自願的選擇性空間，是否提供其員工退休金，作為強化員工任職及久任之誘因等，而非採取強制性企業退休金方式，將補充勞工老年經濟安全之責任直接加諸於雇主，為侵害最小之手段，權衡給予租稅優惠增加國家財政負擔，以及不給予租稅優惠勞工老年經濟所得有所不足，有落入社會救助之可能，應符合狹義性比例原則。因此，以租稅優惠誘導企業提供勞工自願性的退休金，符合法治國下之比例原則要求。

稅法對於非強制性企業退休金加以促進，給予租稅優惠時，宜如同社會保險、強制性企業年金處理，在提繳階段作為雇主之費用扣除，亦准許自勞工薪資中減除而不課稅，遞延至給付時的後階段再予課稅。並應考量非強制性企業退休金之特性，仍如同強制性企業年金，係經長期工作所累積，以及為供退休後老年經濟生活之用，有必要基於量能原則及社會政策目的給予較輕稅負。而我國所得稅法

對於強制性及非強制性退休金均規範為退職所得，同等對待給予定額免稅。

目前我國所得稅法對於非強制性企業退休金給予租稅優惠者，主要僅有對於非適用勞基法之營利事業，依所得稅法第 33 條第 2 項，提列職工退休準備或提撥職工退休基金，准許在當年度已付薪資一定比例限度內，作為費用列支⁴⁰⁹；以及營利事業對實際從事勞動之雇主，或經雇主同意為其提繳退休金不適用勞基法之本國籍工作者或委任經理人，依勞工退休金條例自願提繳勞工退休金者，得依營利事業所得稅查核準則第 71 條第 8 款第 5 目，在不超過當年度已付薪資總額 6% 限度內，以費用列支⁴¹⁰。至於所得稅法第 14 條第 1 項第 3 款規定依勞工退休金條例規定自願提繳之退休金或年金保險費，在個人每月工資 6% 範圍內，不計入該提繳年度薪資所得課稅，則實際上較接近為對個人之租稅優惠，鼓勵個人在工作期間為自己提繳，為其退休金自行預作準備。

所得稅法第 33 條第 2 項規定係鼓勵非適用勞基法之營利事業，自定職工退休辦法，在公司帳上預先提列職工退休金準備，待員工符合其退休規定時直接由公司自該職工退休金準備項目給付，提列部分每年度得在不超過當年度已付薪資總額 4% 限度內，以費用列支。更鼓勵企業設有與其財務完全分離，並符財政部營利事業設置職工退休基金保管運用及分配辦法規定之職工退休基金者，如定存於銀行或存放在銀行或信託投資公司之信託基金等⁴¹¹，每年度為員工提撥職工退

⁴⁰⁹ 所得稅法第 33 條第 2 項：「非適用勞動基準法之營利事業定有職工退休辦法者，每年度得在不超過當年度已付薪資總額百分之四限度內，提列職工退休金準備，並以費用列支。但營利事業設置職工退休基金，與該營利事業完全分離，其保管、運用及分配等符合財政部之規定者，每年度得在不超過當年度已付薪資總額百分之八限度內，提撥職工退休基金，並以費用列支。」

⁴¹⁰ 營利事業所得稅查核準則第 71 條第 8 款第 5 目：「依勞工退休金條例第七條第二項、第十四條第四項及同條例施行細則第二十條第三項規定，為不適用勞動基準法之本國籍工作者或委任經理人提繳之退休金，每年度得在不超過當年度已付薪資總額百分之六限度內，以費用列支。但不得再依第一目及第二目規定重複列報退休金費用。」

⁴¹¹ 營利事業設置職工退休基金保管運用及分配辦法第 4 條：「營利事業職工退休基金之保管及運用，以下列各款為限：一、以定期存款專戶存儲於金融機構或郵政儲金機構。二、存放金融機構信託部或信託投資公司不指定用途之信託基金。三、購買政府發行之債券或公營事業發行之公司債，或公營專業銀行發行之金融債券。四、購買上市、上櫃公司股票或公司債及證券投資信託基金之受益憑證。但購入後，非經職工退休基金管理委員會議通過，不得讓售。(第 1 項) 前項

休基金，稅法即許其在不超過已付薪資總額 8% 限度內，作為費用列支。

又，營利事業對於實際從事勞動之雇主，或原不適用勞基法之本國籍工作者、委任經理人，經雇主同意為其提繳退休金，而自願提繳勞退條例之勞工退休金，在不超過當年度已付薪資總額 6% 限度內，得以費用列支。僅是配合勞工退休金條例之規定，使原本非勞工退休金條例適用對象者，雇主為其自願提繳部分，在稅法上得扣除該費用。

綜而言之，我國稅法對於非強制性企業退休金給予租稅優惠之型態，僅有直接由企業財產給付退休金、設置獨立於企業之職工退休基金給付退休金，以及附隨勞工退休金條例提繳的個人帳戶制或年金保險而提供退休金，較為侷限。

2. 所得稅法第 33 條大幅限縮租稅優惠之適用

所得稅法第 33 條之規範方式對「適用勞基法之企業」與「非適用勞基法之企業」截然二分，適用上更衍生眾多疑義，且大幅壓縮多數應適用勞基法企業其發展自願性退休金制度之適用空間，喪失眾多企業推行自願性退休金之誘因，因而實際上我國目前稅制對非強制性企業退休金可說是少有促進。

早在勞基法施行前，所得稅法第 33 條即有鼓勵企業提列職工退休金準備以及設置獨立之職工退休基金。但壓縮適用勞基法的企業推行自願性企業退休金之問題，在 1984 年勞基法施行後即逐漸浮上檯面。受勞基法規範事業單位之雇主對於勞基法定義下之勞工，應按月提撥勞工退休準備金，所得稅法亦在 1985 年配合修正第 33 條第 2 項：「適用勞動基準法之營利事業，報經該管稽徵機關核准，每年度得在不超過當年度已付薪資總額百分之十五限度內，提撥勞工退休準備金，並以費用列支。」使企業因法律課以強制提撥義務而支出之費用，依量能負擔原則，得以作為費用扣除。

然而，基於同一提列、提撥基礎的已付薪資總額不得重複列支，財政部曾作

第四款運用金額，不得超過本基金淨額之百分之二十。（第 2 項）公營事業退休基金之運用，得根據其目的事業主管機關核准及財政部同意後，依其規定予以運用。（第 3 項）」

90年7月13日台財稅第0900454381號函：「適用勞動基準法之營利事業依法提撥勞工退休準備金後，就同一給付薪資總額，不得再提撥職工退休基金或提列職工退休金準備。」⁴¹²不許依勞基法提撥之企業，再於所得稅中扣除提撥或提列其他非強制性企業退休金之費用。另一方面，不論是勞基法或勞退新制之推行，行政、立法、司法⁴¹³均對稅法與勞基法、勞退條例扮演之角色產生混淆，並對於強制性與非強制性企業退休金之性質、定位，以及稅法應如何對其因應未予釐清，似存有應以勞基法規定之強制性企業退休金「取代」過去在勞基法未施行前企業慣行之自願性退休金之誤解，而忽略稅法之租稅優惠得發揮使二者相輔相成，非強制性企業退休金「補充」強制性企業退休金，更能保障勞工老年經濟生活。

2007年所得稅法第33條修正，立法者更明確在條文中將適用與不適用勞基法之營利事業截然二分，在該條第2項規定：「**非適用勞動基準法之營利事業**定有職工退休辦法者，每年度得在不超過當年度已付薪資總額百分之四限度內，提列職工退休金準備，並以費用列支。但營利事業設置職工退休基金，與該營利事

⁴¹² 後經財政部94年11月30日台財稅字第09404574180號函釋不再援引適用，因其內容已納入修正後營利事業所得稅查核準則。營利事業所得稅查核準則第71條第8款第3目：「營利事業得依前二目擇一提撥勞工退休準備金、職工退休基金、提繳勞工退休金或年金保險費、提列職工退休金準備。」

⁴¹³ 司司法判決，如前述中華汽車公司提列職工退休金準備案即發生在此時空背景下，其原審台北高等行政法院95年訴字4024號判決：「行為時所得稅法第33條第2項規定之『提撥勞工退休準備金』與同條第1項但書規定之『提撥職工退休金』，其目的均在透過提撥專戶存儲之方式，使勞工退休金之財源與企業財務分離，避免相互影響或有挪用情事發生，俾勞工領取退休金之權利能獲得充分保障，同屬貫徹保護勞工之憲法意旨，採取相同之手段，其事務本質並無差異。反觀行為時所得稅法第33條第1項本文規定之『提列職工退休金準備』僅係帳上提列，與營利事業之財務並未分離，無從避免相互影響或有挪用情事發生，足見營利事業就『提列職工退休金準備』與『提撥職工退休金』，基於在同一已付薪資總額之基礎下，不得重複提列或提撥之原則，兩者僅得擇一享有以費用支列。」最高行政法院98年度判字第1168號判決認為：「不論是行為時所得稅法第33條第1項之提列職工退休金準備、提撥職工退休金或第2項之提撥勞工退休準備金，其提列或提撥之目的均相同，雖有提列或提撥方式之不同（提列者僅是帳上提列，提撥者則以專戶為之，與企業財務分離），但在所得稅法之評價均是以費用列支，且本條所以為提列或提撥比例之限制，復具有避免浮濫之目的，是於立法本旨上，本條所稱之提列職工退休金準備、提撥職工退休金或提撥勞工退休準備金，事業就同一薪資總額均僅得擇一為之。」行政法院見解對於二者之性質、目的未予釐清，強制性企業退休金乃依法支出，基於量能原則之要求應予扣除，而非強制性企業退休金則為鼓勵企業提供退休金之租稅優惠，且二者之關係並不互斥。

業完全分離，其保管、運用及分配等符合財政部之規定者，每年度得在不超過當年度已付薪資總額百分之八限度內，提撥職工退休基金，並以費用列支。」其立法理由更言明：「第二項由第一項移列，適用勞動基準法之營利事業，應依勞動基準法及勞工退休金條例之規定提撥勞工退休準備金或勞工退休金或年金保險費，僅非適用勞動基準法之事業單位，方有提列職工退休金準備或提撥職工退休基金之必要，爰定明有關提列職工退休金準備或提撥職工退休基金者，以非適用勞動基準法之事業單位為限。」顯露立法者亦認定勞基法、勞退條例之強制性企業退休金應取代其他自願性之企業退休金，立法呈現二者具互斥性的思維濃厚。

提繳階段在稅上無法扣除費用，減少企業提供自願性退休金之誘因。且形成不提供租稅優惠誘因，予適用勞基法營利事業對於其企業內一部份不屬勞基法定義勞工的員工提供企業退休金，並增加依法應適用勞基法之企業為其員工另行提供更優渥自願性退休金之阻力，而保守地僅提供法定的提撥率，使自願性企業退休金持續萎縮，忽略稅法之租稅優惠得使強制性與自願性企業退休金發揮保障勞工老年經濟生活相輔相成的效果，反而減損勞基法及勞退條例為「增進」勞工退休生活保障之立法美意，企業退休金型態更形單一化、國家集中化。

第三項 第三層保障——個人投保商業保險之保險給付、儲蓄、家庭扶養等

老年者經濟安全的第三層保障，應可含括前述社會保險給付、企業退休金以外的其他個人所為者，如投保商業保險之保險給付、儲蓄、理財等，而由私人家庭提供扶養功能，亦應可屬之。

以個人投保商業人身保險（如年金保險、壽險）為例，在繳費階段，依所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目，在每人每年不超過 24,000 元之限度內，得列報保險費列舉扣除額。而在受領保險給付之階段，人身保險給付基本上依所得稅法第 4 條第 1 項第 7 款免稅。

又如個人若依勞工退休金條例規定自願提繳退休金或年金保險費，亦得於每月工資 6% 範圍內，不計入該提繳年度薪資所得課稅，遞延至受領退休金、企業

所得稅法與高齡化社會——以老年健康及經濟安全為中心

年金給付時再依退職所得課稅。



第五節 社會法治國之貫徹與憲法界限

現行與老年經濟安全保障相關之規定，是否貫徹社會法治國之社會國原則要求，而其是否又與自由法治國保障個人自由有所衝突？

第一項 生存權與婚姻家庭保障

憲法所保障生存權之積極功能面向，社會救助法對於最低生活費用有所欠缺的低收入者以及有緊急需求者，提供現金給付等社會救助，展現了國家積極給付保障人民有合乎人性尊嚴最低基本生活。

而，保障國家不得侵入、干預人民維持合乎人性尊嚴最低生活所需，對抗國家公權力之侵害乃生存權的防禦機能面向，蓋人民之生存乃先於國家存在，而確保生存方能進一步發展自我。在所得稅法上，唯有所得在減除納稅人及其家庭最低生活所需費用後，方有所得而課稅，即藉由免稅額保障生存權，不容國家侵害，否則將使人民陷入無法生存。因此，生存權保障在國家的租稅課徵劃下一道最低的課稅界限，學者多稱其為「課稅禁區」，亦有認為此部分乃「非稅標的」⁴¹⁴。

除納稅人自身所需最低生活所需費用，應予扣除外，納稅人基於法定扶養義務，而扶養其家庭成員（如父母、子女等），負擔家庭成員之最低生活費用，乃無法避免之支出，降低其稅負能力，必須予以扣除，方符合量能平等原則。又，婚姻與家庭具有維護人倫、養育子女等社會性功能，為社會形成與發展之基礎，受憲法制度性保障（參照司法院釋字第 554 號解釋、釋字 552 號理由書），國家應加以保護。

若不許納稅人及其家庭最低生活費用扣除，尚將此部分實際已無負擔能力之所得納入課稅範圍，不僅違反量能原則，可能對財產權過度干預，甚至迫使扶養家庭成員眾多或經濟弱勢者——特別是對於既經濟弱勢又扶養眾多家庭成員

⁴¹⁴ 參照黃俊杰（2011），〈非稅標的〉，《月旦法學教室》，102 期，頁 8-9。

者——，需自賴以生存的最低生活費用中勉力取出部分繳稅，而反使生存陷入困境，或客觀上根本無力繳稅，嚴重侵及納稅人自身之生存權，並影響整個家庭受扶養者之生存權。系爭手段涉及生存權之限制，應嚴格審查是否符合比例原則。

財政目的租稅，目的在追求國家財政稅收充足，提供國家財源，其以國家提供私有財產制保障及依憲法第 19 條人民有納稅義務而取得合憲性基礎。系爭手段雖可多徵得稅收有助於重要公益目的之達成，但為達國家財政稅收充足應有其他侵害較小之方式，如減少過多之租稅優惠、適當提高稅率等，且採取系爭手段將嚴重限制納稅人及其家庭受扶養者之生存權，使其生存陷入困境，與不採取系爭手段情況，由於免稅額每人為 8 萬餘元（100 年度），對於整體稅收之減損，權衡下亦不符合狹義比例性原則，因此若不許納稅人及其家庭最低生活費用自稅基中扣除，乃有違納稅人及受扶養者之生存權。又，扶養父母之家庭與無扶養之家庭，在稅法上不應為完全相同之處置，無考慮其依法定扶養義務扶養父母所增加之支出、減損之負擔能力，將形成對承擔扶養任務之家庭不利之待遇，亦對婚姻家庭保障有所侵害。

現行所得稅法中，對於家庭承擔扶養功能，提供高齡的父母或家屬退休後之所得替代，給予承擔扶養任務的納稅人扣除扶養親屬免稅額，扣除納稅人依法扶養家屬所需之最低生活費用，以保障納稅人及受扶養之高齡者生存權，為量能課稅原則最基本之體現，並符婚姻家庭保障。

一、司法院釋字第 694 號解釋分析

司法院釋字第 694 號解釋，以憲法第 7 條平等原則審查所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款第 4 目規定，納稅人扶養其他親屬或家屬限於未滿 20 歲或滿 60 歲以上者，是否為無正當理由之差別待遇。連結至憲法第 15 條生存權保障及第 155 條，認若因年齡限制使納稅人無法減除扶養親屬免稅額，將進而影響至無謀生能力須受扶養之家屬生存權⁴¹⁵，因而採取較嚴格之審查密度審查，須系爭規定之目

⁴¹⁵ 司法院釋字第 694 號解釋理由書：「……憲法第十五條規定，人民之生存權應予保障。憲法第 200

的合憲，所採差別待遇與目的達成間亦須有實質關聯。系爭規定之立法目的在鼓勵孝親、課稅公平、徵起適足稅收及提升稅務行政效率，然而限制無謀生能力者年齡之差別待遇，與孝親、課稅公平之目的有違，且列報時仍須證明受扶養者為無謀生能力，以年齡作為限制要件，並無大幅提升稅務行政效率，且對納稅人及受扶養親屬權益有重大不利影響，系爭規定採取差別待遇與目的達成間欠缺實質關聯，而宣告違反憲法第 7 條平等原則。

該號解釋認為扶養親屬免稅額與生存權保障有關，且多位大法官提出之意見書亦肯認與生存權有關，值得肯定。如葉百修大法官協同意見書第二點主張：「所得稅法上免稅額具有保障人民最低生存條件之憲法意義」，「……顯見此項規定之立法目的，係為保障人民最低生活費用，使其不受課稅影響而設置……國家為政務推行而實施租稅高權，……其內部界限應止於不得因此侵害人民受憲法生存權保障之生活最低限度。」尚有蘇永欽大法官協同意見書、黃茂榮大法官協同意見書、林錫堯大法官協同意見書、湯德宗部分協同暨部分不同意見書⁴¹⁶。司法院釋字第 692 號解釋黃茂榮大法官協同意見書更明示：「中華民國憲法第十五條規定：『人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。』依該規定，國家應保障人民之最低生存及自由發展的機會。關於綜合所得淨額之計算，所得稅法第十七條第一項第一款之免稅額規定的規範目的即在於保障納稅義務人及其受扶養親屬之最低生活水準。此為人民之生存權之最基本的保障。」

在大法官提出之意見書中，除生存權保障外，並有從婚姻家庭制度性保障、

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。」

⁴¹⁶ 惟，林錫堯大法官雖認為系爭扶養親屬免稅額之限制要件，對滿 20 歲以上而未滿 60 歲無謀生能力之須受扶養者之生存權有間接影響，但認為不構成對生存權之限制。至於理由為何，在論述中似未有進一步說明。而，湯德宗大法官則係自生存權積極給付的社會權面向，肯認該號解釋確立生存權保障內涵具有國家提供生存照顧之「平等對待」。

(人性) 尊嚴保障、扶養制度、年齡歧視等加以討論者⁴¹⁷，另釋字第 692 號解釋大法官提出之意見書亦有自受教育權審查者，自大法官的熱烈討論可看出扶養親屬免稅額規定涉及多種基本權、自由權保障，充分反映出稅法實與人民息息相關，並為最富涵憲法意識者。

二、司法院釋字第 694 號解釋之補充

然而，司法院釋字第 694 號解釋及該號解釋大法官所提出之意見書，多數意見僅認為涉及「無謀生能力須受扶養家屬」本身之生存權保障⁴¹⁸，未提及扶養義務者「納稅人」之生存權保障，並有偏向生存權積極給付的社會權面向探討者⁴¹⁹。主要原因在於，對扶養親屬免稅額之性質，以及課徵租稅乃國家公權力之行使，所得稅法不許納稅人減除扶養家屬最低生活費用，為生存權保障防禦功能之要求，未能釐清而有所忽略及誤解。

就司法院釋字第 694 號解釋有所不足處，以下兩點應予補充：

(一) 扶養親屬免稅額之性質，非租稅優惠，而係生存權保障及量能原則之要求。釋字第 694 號解釋的解釋文及理由書均未提及釋字第 415 號解釋，似乎有意迴避，從各大法官所提出之意見書中，仍存有不少贊同租稅優惠說者，並未掌

⁴¹⁷ 從婚姻家庭制度性保障討論者，請參見陳新民大法官協同意見書。自尊嚴作為獨立個別基本權利討論者，請參見羅昌發大法官部分協同、部分不同意見書。主張扶養制度具有直接實現憲法生存權及第 155 條功能，而具有憲法重要價值而探討者，請參見林錫堯大法官協同意見書。特別強調自年齡歧視之審查基準論證者，請參見葉百修大法官協同意見書。

⁴¹⁸ 另，陳春生、池啓明、黃璽君三位大法官之不同意見書，則主張系爭規定並不及於無謀生能力須受扶養家屬之生存權保障，僅涉納稅人免稅額之適用。蓋，其主要認為系爭扶養親屬免稅額之規定性質上為租稅優惠，未必與民法扶養義務範圍一致，且系爭規定之基本權利主體為納稅人，應不及於其扶養之家屬。

⁴¹⁹ 如湯德宗大法官係自生存權積極給付的社會權面向（湯大法官之用語為「受益權」），肯認該號解釋確立生存權保障內涵具有國家生存照顧給付之平等對待。蘇永欽大法官認同多數意見而認為：「生存權的司法審查，因其課以國家作為義務的性質而不同於防衛性權利……」亦應為偏向生存權積極給付的社會權面向。陳新民大法官協同意見書其將系爭規定定性為社會政策目的之租稅優惠，在探討系爭規定與生存權關連時，認為生存權保障之防衛面向，在釋憲實務上功能不彰（如釋字第 476 號），因而認為扶養親屬免稅額僅為低額之財產法益，應係涉及財產支配一般行為自由，並不及生存權，亦不贊同將生存權保障擴張至積極給付的社會權面向。

握租稅優惠乃犧牲量能原則，而為其例外之核心概念。

(二)應自生存權防禦功能加以審查，並分別論究國家課稅權限制納稅人(扶養人)、受扶養家屬之基本權，是否違反比例原則。所得稅法不許納稅人減除扶養家屬最低生活費用，即有侵害人民生存權的防禦保障功能，並且除侵害無謀生能力須受扶養家屬之生存權，並可能侵及納稅人生存權。

第二項 社會國原則與量能原則

國家推行勞工保險、公教人員保險、軍人保險，以及晚近施行的國民年金保險，社會保險所提供的老年給付等，實現了憲法第 155 條及增修條文第 10 條第 8 項等之社會法治國目標，國家對於老年經濟安全保障任務有所承擔。

社會保險其內涵除採納保險風險分攤、收取保費支應財源之要素外，尚具有社會要素，如將同質性群體強制納保，以及被保險人所支付的保費非依其風險大小而定，係依其經濟能力而定，且保費與其獲得之保險給付間不具有個別對價性或對價性弱的社會互助原則，而有濃厚的社會政策目的，對群體之普遍性風險提供保險，並有社會重分配的目的⁴²⁰。

憲法對於老年者普遍面臨居於生理衰退及經濟所得中斷，而基於社會國原則積極對老年者加以保障，提供其人格發展、自我實現之前提。而於所得稅法中，亦有斟酌社會政策目的，踐行社會國原則保障老年經濟安全者，如提高老年者之免稅額、對社會保險老年給付等和企業退休金輕課或不予課稅等。

提高老年者之免稅額，提高之部分即係基於國家對於老年者之照顧責任，對照顧責任所需財務予以分擔，而給予之社會政策目的租稅優惠。藉由提高免稅額稅式支出之方式，符合國家照顧老年者在履行手段上之補充性原則，蓋老年者以

⁴²⁰ 綜合參照郭明政（2003），〈社會保險法律關係爭議問題之探討〉，林明鏘、葛克昌主編，《行政法實務與理論（一）》，頁 474-475，台北：元照；孫迺翊（2006），〈憲法解釋與社會保險制度之建構——以社會保險「相互性」關係為中心〉，《台大法學論叢》，35 卷 6 期，頁 259-261；蔡維音（2006），〈勞工保險中之「保險原則」——談勞保事故之認定談起〉，《月旦法學教室》，48 期，頁 95-97。

何種方式照顧、實現自我應交由其自我決定，且由個人、家庭提供各方面的照料更具人性化、履行品質較佳，國家在個人及家庭得自我照料時應僅予財務分擔即可，以免過度介入侵入人民基本權。而由家庭扶養老年者，提供其經濟支持、日常生活照料，發揮扶養替代功能，作為老年經濟安全一環時，則由扶養之納稅人列報老年者扶養親屬免稅額，家庭獲得國家以稅式支出方式給予之財務分擔。

惟，現行所得稅法就提高老年者免稅額之對象，將老年者的年齡界定在年滿 70 歲者，但自社會法領域目前我國老人相關社會政策幾乎均依循老人福利法的老人定義，並為貫徹國家承擔老年者照顧責任而分擔財務之立法目的，其老人年齡宜與老人福利法一致，修改為年滿 65 歲者免稅額增加 50%。又，目前所得稅法免稅額過低，扣除額規範不完善（如標準扣除額僅得扣除納稅人及其配偶之部分，未考量至扶養親屬；照護費用幾乎無法扣除等），並不敷老年者一般生活必要需求，因而導致提高老年者扶養親屬免稅額事實上主要用作彌補免稅額及扣除額之不足，仍為量能原則之體現性質濃厚，而少發揮國家財務分擔之社會目的租稅優惠功能。

社會保險之老年給付等及企業退休金之課稅，除量能原則外，主要乃斟酌社會國原則而給予較輕稅負或免予課徵。其一考量，該等所得具有提供退休後老年經濟生活所需之特性。另一考量為其立法目的具有強烈之社會政策目的，社會保險老年給付等藉由社會保險強制納保、繳納保費，事先預防老年所得中斷之風險，立法目的即在於保障人民老年經濟安全，強制性企業退休金之立法目的亦在增進員工退休生活保障，而不惜干預雇主之財產支配自由，均係基於憲法社會國條款而制定者，具有保障老年經濟安全的強烈社會政策目的。在對社會保險之老年給付等、企業退休金課稅之際，實有必要斟酌憲法之國家目標規定，並受社會國原則拘束，否則對之完全課予與其他所得相同之租稅，將減損依憲法社會國條款制定社會保險及強制性企業退休金制度之價值及效用，亦產生在憲法同一國家目標規定下稅法與社會法之齟齬。

在強制性企業退休金，在提繳階段，基於法定提繳義務，乃無法支配之支出，

依量能原則及社會國原則均應先予免稅，遞延至受領給付階段再考量退休金之特性給予輕課。而軍公教人員退撫制度現行的課稅方式，對軍公教人員自身而言，在提繳階段不得自所得中減除，有違量能原則，在受領給付階段又給予完全免稅，過於優惠，且對全體納稅人而言，軍公教人員可獲得所得替代率較高，有違平等原則及對各職業之租稅中立性，應有儘速改進之必要。





第六章 結論

我國憲法價值決定除為自由法治國外，亦為社會法治國家，但過去實際立法及落實方面仍以經濟發展優先，社會立法及政策主要僅在家庭、市場功能不足或失靈時，方由國家進入發揮暫時、替代之功用，並多與工作連結，已成長期以來社會保障不足。在我國即將從高齡化社會邁往高齡社會之際，自國憲法規範、社會政策發展，以及目前人口結構急速改變，家庭機能和產業結構變遷的衝擊下，對於老年者保障，當前國家應更積極承擔老年者醫療、照護和經濟安全保障之任務。

租稅國在面臨高齡化社會挑戰時，由於課徵租稅乃國家權力之主要行使，實質法治國基於財產權、平等原則、生存權、健康權、職業自由、婚姻家庭保障等基本權之防禦功能，及量能原則，在稅法上劃下憲法界限，租稅首應遵循此憲法界限。例如，基於財產權、生存權、健康權、婚姻家庭保障及量能原則之憲法界限，國家對於用以支付缺乏自我照顧能力失能高齡者照護費用的所得，不得課稅，而應自所得中扣除。

更進一步，國家有持續尊重與滿足社會國原則之義務，而租稅亦受社會國原則拘束，並得以積極實現社會國理念。社會國原則除透過量能原則予以貫徹外，更積極藉由累進稅率進行所得重分配，調整扶養高齡者家庭間、高齡者間的貧富差距；利用社會政策目的租稅優惠，提高老年者免稅額承擔國家對老年者照顧之財務責任，減輕老年者自身或家庭履行者之經濟負擔等，使得社會國原則在所得稅法中積極展現而茁壯。

一、現行規範之探討

進而，聚焦至老年者保障之健康及經濟面向，具體檢視現行所得稅法規定、財政部函釋及行政法院判決，是否符合社會法治國要求，遵守課徵租稅之憲法界

限？積極實現社會國原則？

(一) 老年者健康面向

本文主要先從量能原則檢視我國醫藥費用、照護費用得否扣除，發現現行所得稅法列舉扣除額之規定，係以醫藥費付與之「醫療院所資格」限制，迴避甚至取代「醫藥費」本身之定義，而認定得否扣除，然系爭規定之形式判斷實已與量能平等原則有違。

照護費用得否扣除之爭議則更為尖銳，財政部雖透過 85 年 10 月 9 日台財稅字第 851917780 號函，闡釋許付與公立或與健保特約的護理之家機構費用扣除，然其他類型之機構提供照護、私人雇用看護，或由親屬自行照顧，在稽徵實務及司法實務上則幾乎均無法扣除。其未考量到我國老人照顧之現況，絕大多數（約占八成）老年者係由其親屬自行照顧，次之由本國或外國看護照護，極少數者方居住於機構接受照護；各類型老人照護機構之實質提供服務內容，不論是長期照顧型、失智照顧型或養護型長期照顧機構，均係對缺乏或有限自我照顧能力之高齡者提供維持其生存、健康所必需之照護服務；老人照顧在地老化、去機構化之潮流；以及高齡者之自我決定權等。對納稅人、有照護需求者而言，致生違反量能平等原則、婚姻家庭保障、生存權、健康權等憲法疑義，對照護服務提供者並有侵害其職業自由，違反租稅中立性之虞。

(二) 老年者經濟面向

關於老年者經濟面向，本文分自：透過家庭扶養老年者的「扶養替代」，與以社會保險給付、企業退休金、個人理財等達成的「所得替代」二支線討論。

扶養替代部分，納稅人扶養老年者之扶養費用呈現在所得稅法中，主要為扶養親屬免稅額及其他扣除額。扶養親屬免稅額其性質上，並非租稅優惠，而係生存權保障之展現及量能原則之要求，其性質與內涵，在司法院釋字第 692 號解釋更獲釐清與確立。現行法對於老年者之扶養親屬免稅額提高 50% 部分，性質上

乃係基於國家照顧老年者之社會政策目的，而以租稅優惠方式予以財務分擔。

所得替代部分，本文先確立退休金課稅共通之特殊性，其乃經長期工作所積累者，並為供退休後之老年生活經濟所需，課稅上有必要與其他類別所得為不同之處置。再從三柱保障加以延伸，將各退休金制度依其性質歸類為國家推動之社會保險給付、企業提供之退休金及個人投保商業保險之保險給付、儲蓄等，以釐清國家、企業、個人對於老年經濟安全所扮演之角色——個人作為自我實現、人格發展之主體，主要在其第三層保障領域進行財產支配、自由規劃，擁有為自己老年經濟生活預作準備之自由空間，當有所不足或陷入困境時，尚有家庭提供扶養功能，而仍無法支應時，方給予國家介入之餘地。而國家規制則從低層至高層越來寬鬆，蓋國家之目的在給予人民合乎人性尊嚴最低生存的基本保障，或擔任機會平等之促進者——，並正確掌握其所得定性，展開我國老年經濟安全稅制之探討。

在此基礎上，將整體老年經濟安全稅制置於量能原則、社會國原則及其他憲法社會國條款、基本權保障要求下檢討之，稅法不能無視於與其他法領域之關連——特別是社會法，有所忽略之稅法可能損及社會保險、退休金制度建立之意義及承擔之任務。社會保險之老年給付等及強制性企業退休金之課稅，除基於量能原則外，主要亦斟酌社會國原則而給予輕課或免課，蓋該制度均係基於憲法社會國條款所制定者，具有保障老年經濟安全之強烈社會政策目的，實有必要加以斟酌。惟，現行軍公教人員退撫制度退休金之課稅方式，在提繳階段不得自薪資所得中減除，有違量能原則，在受領給付階段完全免稅又過於優惠，對各職業別之租稅中立性有所違背。非強制性企業退休金在現行稅制則少有促進，似存有以強制性企業退休金「取代」自願性企業退休金之誤解，忽略租稅優惠得使其與強制性企業退休金發揮保障勞工老年經濟生活相輔相成之效果。

二、立法建議與未來展望

（一）老年者健康面向

司法院釋字第 701 號解釋對醫藥費列舉扣除額規定作出部分違憲之宣告，當已對立法、行政機關敲起一記警鐘，有必要對我國日益眾多高齡及其他失能有照護急切需求者，其照護費用得否扣除作制度性因應，以及因循已久之醫藥費列舉扣除額規定應即進行檢討與修正，而帶來修法之契機。

現行醫藥費列舉扣除額規定，主要係以形式上的醫療院所資格限制，而對於醫藥費則未予定義，應修改朝向為允許維持生存及健康所必要、不得不支出之醫療費用，得以扣除。

照護費用方面，若認無從包含於上述醫藥費列舉扣除額之規定，則應另行修法明文規定得以扣除，使符量能原則、生存權、健康權、婚姻家庭保障、社會國原則等要求。立法建議上，得增列「長期照顧費用列舉扣除額」，參酌行政院版長期照護服務法草案內容，試擬長期照顧費用列舉扣除額之規定：「長期照顧費用：納稅義務人、配偶或受扶養者親屬經長期照顧管理中心或指定之長照機構評估為失能者，其長期照顧服務費用，以付與長照服務機構、長照服務人員、個人看護者為限。但已申報失能特別扣除額者，不得扣除。」並應注重我國仍以家庭照顧者最多，不宜忽略此種照護服務提供類型，斟酌失能者之特別照護需求，增設「失能特別扣除額」。採行長期照顧費用列舉扣除額與失能特別扣除額，供納稅人擇一減除之方式，得慮及現行老年者絕大多數仍由家庭自行照護，避免納稅人因不同照護服務提供類型而無法扣除，以及舉證繁瑣之問題，如個人看護者可能無法開立一般發票等，亦使稽徵程序簡便、經濟。

（二）老年者經濟面向

扶養替代方面，所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款第 1 目直系尊親屬扶養親屬免稅額，依量能原則、憲法對婚姻家庭保障之一致性要求，應將民法扶養義務以外另設之「無謀生能力」要件刪除，回歸民法以「不能維持生活」作為要件。依循與老人福利法等其他法領域之一致性，及老年者實際所得喪失與需要扶養之年齡，老年者免稅額之年齡應修改為「年滿 65 歲者」免稅額增加 50%。又，現行

免稅額及扣除額之規定，顯然不足以減除納稅人履行法定義務實際扶養之必要費用，未來修正如免稅額、標準扣除額之數額應與社會救助法之標準協調，或應有明確的事實及統計上基礎，而採取透明、切合實際的測定程序，定免稅額及扣除額之數額；標準扣除額應改為每人均得扣除，而非以家戶為單位扣除，方得充分反映因家庭人口多寡在一般生活需求之差異。唯有法定扶養費用於稅法中如實反映，方能使家庭扶養替代之功能獲得最佳之發揮。

所得替代部分，現行所得稅法退職所得之規定，僅係例示數項名目屬退職所得者，但未予實質明確定義。目前適用上應實質依量能原則、社會國原則認定，涵蓋符合退職所得內涵者。惟，未予實質定義，復以社會現狀變遷延伸出眾多非當初立法者所考量之態樣，例示過於寬泛，反倒有違量能原則，而給予過度租稅優惠。因此，未來立法建議宜對退職所得內涵作出實質定義，從退休金應與其他類別所得為不同處置之正當性、立法目的考量，應將退職所得定義為具長期累積實現者、供即將到來之老年生活經濟所需此等特點之退休金，方符量能原則及社會政策目的。

而軍公教人員退撫制度退休金之課稅方式，應考量其為強制性質之退休金制度，應與勞工強制性企業退休金及整體企業退休金課稅規範，採取一致性之課稅方式。所得之歸屬時點，在提繳階段應自所得中扣除，先不課稅，遞延至給付退休金時再予課稅，且應考量退休金之特性及我國退休金給付金額現況，基於量能原則及社會政策目的斟酌而給予輕課。

總而言之，我國當前現處於自由法治國過渡向社會法治國之過程，國家負有重大責任，應挺身而出肩負起更積極之任務，回復、彌補過去長期過度強調經濟發展，忽視社會國理念，形成高齡者照護服務資源欠缺，經濟保障不足，而衍生加重家庭負擔、擴大貧富差距、折傷社會弱勢等社會問題，以促成實質平等。稅法面對高齡化社會課題亦應受社會國原則拘束，並加以積極實現，稅法不但必須持續堅守為基本權之守護者，更應展現為高齡者保障之積極促成人。



附錄：參考文獻

壹、中文文獻

一、專書

吳老德（2001）。《正義與福利國家概論》。台北：五南。

吳庚（2003）。《憲法的解釋與適用》。二版。台北：三民。

吳金柱（2008）。《所得稅法之理論與實用（上）》。台北：五南。

呂寶靜（2001）。《老人照顧：老人、家庭、正式服務》。台北：五南。

李惠宗（2006）。《憲法要義》。三版。台北：元照。

李震山（2007）。《多元、寬容與人權保障——以憲法未列舉權之保障為中心》。二版。台北：元照。

李鴻禧（1999）。《憲法與人權》。台北：元照。

林萬億（2010）。《社會福利》。台北：五南。

胡幼慧（1995）。《三代同堂：迷思與陷阱》。台北：巨流。

張晉芬（2011）。《勞動社會學》。台北：政大出版社。

郭明政（1997）。《社會安全制度與社會法》。台北：自版。

郭明政（2009）。《年金政策與法制》。台北：元照。

郭玲惠（2011）。《勞動契約法論》，台北：三民。

陳清秀（2010）。《稅法總論》。六版。台北：元照。

陳新民（2008）。《憲法學釋論》。六版。台北：三民。

陳薇芸（2009）。《社會福利與所得稅法》。台北：翰蘆。

勞工保險局編（2011）。《中華民國 99 年勞工保險統計年報》。台北：自版。

- 黃茂榮（2005）。《稅法總論（第一冊）》。二版。台北：自版。
- 黃越欽（2006）。《勞動法新論》。三版。台北：自版。
- 楊通軒（2010）。《個別勞工法——理論與實務》。台北：五南。
- 葛克昌（1996）。《國家學與國家法：社會國、租稅國與法治國理念》。台北：月旦。
- 葛克昌（2005）。《行政程序與納稅人基本權》。增訂版。台北：翰蘆。
- 葛克昌（2005）。《稅法基本問題：財政憲法篇》。增訂版。台北：元照。
- 葛克昌（2009）。《所得稅與憲法》。三版。台北：翰蘆。
- 臺灣勞動法學會編（2009）。《勞動基準法釋義——施行二十年之回顧與展望》。二版。台北：新學林。
- 蔡維音（2001）。《社會國之法理基礎》。台南：正典。
- 蔡維音（2008）。《全民健保財政基礎之法理研究》。台北：正典。
- 蕭文生（2009）。《國家・地方自治・行政秩序》。台北：元照。
- 謝榮堂（2008）。《社會法治國基礎問題與權利救濟》。台北：元照。
- 鍾秉正（2004）。《社會福利法制與基本人權保障》。台北：神州。
- 鍾秉正（2005）。《社會保險法論》。台北：三民。
- 鍾秉正（2010）。《社會法與基本權保障》。新竹：自版，台北：元照總經銷。
- Gosta Esping-Andersen 著，古允文譯（1999）。《福利資本主義的三個世界》。台北：巨流。
- Milton Friedman 著，謝宗林譯（2010）。《資本主義與自由》。台北：博雅書屋。
- Nancy R. Hooyma, H. Asuman Kiyak 著，林歐貴英、郭鐘隆譯（2003）。《社會老人學》。台北：五南。
- Rosemary Blieszner, Victoria Hilkevitch Bedford 著，林歐貴英等譯（2007）。《老年與家庭：理論與研究》。台北：五南。

二、專書論文、研討會論文

林萬億（2006）。〈我國憲法與社會權的實踐〉，蘇永欽編，《部門憲法》，頁 279-312。台北：元照。

柯格鐘（2011）。〈從納稅人權利保障談雙重稅捐負擔的防免——幾項台灣法實證面之觀察〉，葛克昌、湯貢亮、吳德豐主編，《兩岸納稅人權利保護之立法潮流》，頁 303-334。台北：財團法人資誠教育基金會。

柯格鐘（2009）。〈憲法解釋與量能課稅及實質課稅原則〉，司法院主辦，《司法院大法官九十八年度學術研討會——憲法解釋與納稅人之權利保障論文集(上冊)》，頁 1-60。

郭明政（2003）。〈社會保險法律關係爭議問題之探討〉，林明鏘、葛克昌主編，《行政法實務與理論（一）》，頁 469-482。台北：元照。

郭明政（2005）。〈勞退新制：向上提升或向下沈淪？〉，臺灣國際勞雇組織基金會編，《勞工退休保障制度國際比較》，頁 1-17。台北：自版。

郭明政（2006）。〈社會憲法——社會安全制度的憲法規範〉，蘇永欽編，《部門憲法》，頁 313-352。台北：元照。

郭明政、林永裕、林宏陽（2011）。〈重返福利國家——台灣勞保年金及國民年金之立法與實施〉，國立政治大學法學院勞動法與社會法中心編，《勞動、社會與法》，頁 245-262，台北：元照。

黃士洲（2011）。〈稅課禁區與納稅人權利保障〉，葛克昌、湯貢亮、吳德豐主編，《兩岸納稅人權利保護之立法潮流》，頁 597-622。台北：財團法人資誠教育基金會。

葛克昌（2010）。〈納稅者權利之立法與司法保障〉，葛克昌編，《納稅人權利保護——稅捐稽徵法第一章之一逐條釋義》，頁 27-52。台北：元照。

蔡維音（2012）。〈社會救助與個人綜合所得稅對最低生存基礎界定之交互考察〉，台灣大學法律學院公法學研究中心主辦，《第一屆翁岳生教授公法學術研討會》論文集，頁 1-34。

謝如蘭（2010）。〈課稅平等原則與課稅合法性原則——以德國近年判決及學說為中心〉，葛克昌編，《納稅人權利保護——稅捐稽徵法第一章之一逐條釋義》，頁 245-284。台北：元照。

Klaus Vogel 著，張永明譯（2010）。〈租稅課徵權及其界限〉，Peter Badura, Horst Dreier 主編，蘇永欽等譯注，《德國聯邦憲法法院五十周年紀念論文集（下冊）》，頁 563-597。台北：聯經。

Rolf Birk 著，楊世雄譯（2005）。〈德國勞工退休保障制度〉，臺灣國際勞雇組織基金會編，《勞工退休保障制度國際比較》，頁 41-53。台北：自版。

Ulrich Hufeld 著，謝如蘭譯（2010）。〈稅法的競爭中立——體系問題與競爭對手的法律保護〉，葛克昌編，《納稅人權利保護——稅捐稽徵法第一章之一逐條釋義》，頁 213-225。台北：元照。

三、期刊論文

李玉君（2008）。〈從老年經濟安全探討國民年金制度之基本問題〉，《台灣法學雜誌》，113期，頁61-73。

林明昕（2004）。〈原住民地位之保障作為「基本權利」或「基本國策」？〉，《憲政時代》，29卷3期，頁335-358。

林明昕（2005）。〈健康權——以「國家之保護義務」為中心〉，《法學講座》，32期，頁26-36。

林萬億（2011）。〈解讀社會救助法〉，《法律扶助》，34期，頁36-41。

柯格鐘（2007）。〈論所得稅法之所得分類〉，《月旦法學教室》，59期，頁78-89。

柯格鐘（2007）。〈論個人綜合所得稅之免稅額——大法官釋字第415號解釋與所得稅法第17條第1項第1款規定評析〉，《月旦法學雜誌》，142期，頁273-291。

柯格鐘（2009）。〈論家庭所得課稅制度——兼評大法官釋字第三一八號解釋〉，《東吳法律學報》，20卷4期，頁89-147。

孫迺翊（2006）。〈社會救助制度中受救助者的人性尊嚴保障——一個憲政國家興起前後的比較觀察〉，《月旦法學雜誌》，136期，頁65-87。

孫迺翊（2006）。〈憲法解釋與社會保險制度之建構——以社會保險「相互性」關係為中心〉，《台大法學論叢》，35卷6期，頁241-290。

郝鳳鳴（2008）。〈國民年金法評釋〉，《月旦法學雜誌》，153期，頁226-231。

張道義（2008）。〈國民年金財務問題的法規範〉，《台灣法學雜誌》，113期，頁74-85。

莊秀美（2009）。〈從老人的類型與照顧需求看「居家照顧」、「社區照顧」及「機構照顧」三種方式的功能〉，《社區發展季刊》，125期，頁177-194。

許育典（2003）。〈社會國〉，《月旦法學教室》，12期，頁38-43。

陳忠五（2011）。〈2010年民事法發展回顧〉，《臺灣大學法學論叢》，40卷特刊，頁1699-1755。

陳英鈴（1999）。〈自由法治國與社會法治國的制度選擇——評釋字四七二與四七三號大法官會議解釋——〉，《台灣本土法學》，4期，頁87-99。

陳清秀（1997）。〈勞工退休金應否課稅？〉，《月旦法學雜誌》，22期，頁71-73。

陳愛娥（1997）。〈自由—平等—博愛——社會國原則與法治國原則的交互作用〉，《台大法學論叢》，26卷2期，頁121-141。

陳愛娥（2003）。〈國家角色變遷下的行政任務〉，《月旦法學教室》，3期，頁104-111。

陳愛娥（2007）。〈平等原則作為立法形塑社會給付體系的界限——兼評司法院大法官相關解釋——〉，《憲政時代》，32卷3期，頁259-298。

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——從最高行政法院92年判字第1206號與台北高等行政法院93年簡字第708號判決論起〉，《月旦法學雜誌》，138期，頁145-165。

黃士洲（2010）。〈列報私立醫院看護費扣除訴願不受理？（上）〉，《財稅法令半月刊》，33卷1期，頁31-35。

黃士洲（2010）。〈列報私立醫院看護費扣除訴願不受理？（下）〉，《財稅法令半月刊》，33卷3期，頁33-38。

黃俊杰、陳奕禎（2010）。〈實質意義稅法平等對待之立法政策〉，《月旦財經法雜誌》，21期，頁147-168。

黃俊杰（2011）。〈非稅標的〉，《月旦法學教室》，102期，頁8-9。

黃源浩（2004）。〈從「絞殺禁止」到「半數原則」——比例原則在稅法領域之適用〉，《財稅研究》，36卷1期，頁151-170。

葛克昌（2011）。〈所得重分配——國家任務與團結互助社群〉，《台灣法學雜誌》，173期，頁77-98。

詹鎮榮（2003）。〈補充性原則〉，《月旦法學教室》，12期，頁32-41。

詹鎮榮（2006）。〈社會國原則——起源、內涵及規範效力〉，《月旦法學教室》，41期，頁32-41。

詹鎮榮（2006）。〈社會國原則——責任主體、類型及界限〉，《月旦法學教室》，42期，頁45-55。

劉雅文、莊秀美（2005）。〈中低收入老人特別照顧津貼之相關探討：關於福利使用自主權與照顧者女性化議題〉，《社區發展季刊》，108期，頁237-248。

蔡孟彥（2008）。〈從憲法保障檢討扣免額（下）〉，《稅務旬刊》，2061期，頁9-11。

蔡茂寅（2009）。〈財政收入總論（上）〉，《月旦法學教室》，77期，頁59-66。

蔡茂寅（2010）。〈財政收入總論（下）〉，《月旦法學教室》，87期，頁57-66。

蔡茂寅（2010）。〈稅課收入（上）〉，《月旦法學教室》，91期，頁67-77。

蔡茂寅（2011）。〈原因者付費制度（上）〉，《月旦法學教室》，101期，頁51-62。

蔡茂寅（2011）。〈原因者付費制度（下）〉，《月旦法學教室》，105期，頁76-85。

蔡維音（2006）。〈勞工保險中之「保險原則」——談勞保事故之認定談起〉，《月

旦法學教室》，48期，頁95-101。

鍾秉正（2008）。〈從「老年安全」看國民年金保險之實施〉，《月旦法學雜誌》，154期，頁35-49。

Ernst Forsthoff著，翁岳生譯（1968）。〈社會法治國之概念與本質〉，《憲政思潮》，2期，頁89-102。

四、研究計畫

呂寶靜主持（2007）。《「人口政策白皮書及實施計畫之研究」期末報告：子計畫二「因應我國邁入高齡社會對策之研究」》。

社團法人中華人權協會、台灣大學法律學院財稅法學研究中心編（2011）。《建國百年臺灣賦稅人權白皮書》。

五、學位論文

吳怡箴（2005）。《新制勞工退休金課稅制度之探討與建議》，臺灣大學會計學研究所碩士論文。

吳菁盈（2004）。《憲法福利國原則的軌跡——由福利國家類型論談起——》，政治大學法律學研究所碩士論文。

六、網頁文章、資料

內政部（2011）。「民國 98 年老人狀況調查結果摘要分析」，載於 <http://sowf.moi.gov.tw/stat/Survey/98old.doc>（最後瀏覽日：3/26/2012）。

內政部統計處（2011）。「99 年平均餘命統計結果」，載於 <http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/week10043.doc>（最後瀏覽日：3/21/2012）。

內政部統計處（2012）。「100 年底人口結構分析」，載於 <http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/week10102.doc>（最後瀏覽日：3/20/2012）。

行政院（2007）。《我國長期照顧十年計畫——大溫暖社會福利套案之旗艦計畫(核定本)》，載於 <http://sowf.moi.gov.tw/newpage/tenyearsplan.htm>（最後瀏覽日：3/25/2012）。

行政院（2008）。「人口政策白皮書——少子女化、高齡化及移民」，載於內政部戶政司網站，

http://www.ris.gov.tw/zh_TW/c/document_library/get_file?uuid=6ef3e274-b225-4b21-bcb2-5a24a03f562f&groupId=10157 (最後瀏覽日：3/21/2012)。

行政院經濟建設委員會（2010）。《2010 年至 2060 年臺灣人口推計》，載於 <http://www.cepd.gov.tw/dn.aspx?uid=8966> (最後瀏覽日：3/21/2012)。

行政院衛生署（2009）。「98 年全民健康保險統計」，載於 http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/DM2_2.aspx?now_fod_list_no=11645&class_no=440&level_no=3 (最後瀏覽日期：5/26/2011)。

臺灣銀行公教保險部編（2011）。《公教人員保險統計》，載於臺灣銀行網站 http://www.bot.com.tw/GESSI/Statics/pages/statics_page6.aspx (最後瀏覽日：2/19/2012)。

貳、外文文獻

一、專書

伊藤正己（1995）。《憲法》。三版。東京：弘文堂。

碓井光明（2009）。《社會保障財政法精義》。東京：信山社。

金子宏（2007）。《租稅法》。十二版。東京：弘文堂。

高野範城（2001）。《社會福祉と人権》。東京：創風社。

初宿正典（2009）。《基本判例憲法 25 講》。二版補正版。東京：成文堂。

水野忠恒（2006）。《所得稅の制度と理論——「租稅法と私法」論の再検討——》。東京：有斐閣。

嵩さやか（2006）。《年金制度と國家の役割：英仏の比較法的研究》。東京：東京大学出版会。

西沢和彥（2011）。《税と社会保障の抜本改革》。東京：日本経済新聞出版社。

尾形健、葛西まゆこ、遠藤美奈著，加藤智章等編（2009）。《社會保障、社會福祉判例大系第 1 卷憲法と社会保障制度》。東京：旬報社。

北野弘久（2003）。《税法学原論》。五版。東京：青林書院。

北野弘久編（2009）。《現代税法講義》。五版。京都：法律文化社。

二、專書論文、研討會論文

宮島洋（2009）。〈社会保障と税制——論点整理と問題提起——〉，国立社会保障・人口問題研究所編，《社会保障財源の制度分析》，頁 15-39。東京：東京大学出版会。

佐藤英明（2000）。〈退職所得課税と企業年金課税についての覚書——「給与」をめぐる税制論序説——〉碓井光明等編《公法学の法と政策(上)》,頁 415-435。東京：有斐閣。

増井良啓（2007）。〈税制の公平から分配の公平へ〉，江頭憲治郎、碓井光明編，《法の再構築 I 国家と社会》，頁 63-80。東京：東京大学出版会。

望月爾（2010）。〈給付付き税額控除の現状と課題——アメリカの EITC の経験をふまえて——〉，日本租税理論学会編，《社会保障と税制》，頁 69-90。京都：法律文化社。

三、期刊論文

金子宏（2004）。〈所得税制の構造改革——少子・高齢化社会と各種控除の見直し〉，《ジュリスト》，1260 号，頁 235-241。

森信茂樹（2008）。〈「税と社会保障の一体改革」と給付付き児童税額控除の提言〉，《租税研究》，693 号，頁 12-13。

藤谷武史（2009）。〈給付つき税額控除と「税制と社会保障制度の一体化」？〉，《新世代法政策学研究》，3 卷，頁 303-332。

四、網路資料及其他

宇賀田伸彦（2009）。〈退職一時金の実態の変化と課税制度〉，日本税理士会連合会主辦，《所得税に係わる諸問題——給与所得者の課税から考える研究討論会》論文集，頁 119-136，載於 http://zeirisi-niigata.jp/pdf/pdf_debate.pdf (最後瀏覽日：12/28/2011)。

日本内閣府（2012）。〈平成 24 年度税制改正大綱〉，頁 6 及 17-18，載於日本財務省網站 http://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/24taikou_3.pdf (最後瀏覽日：3/1/2012)。

日本財務省網站。「主要国における公的年金税制」，載於 http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/income/073.htm (最後瀏覽日：

1/18/2012)。

日本總務省統計局。「平成 22 年勞動力調查年報」，載於其網站 <http://www.stat.go.jp/data/roudou/report/2010/index.htm>（最後瀏覽日：12/29/2011）。

政府、在野黨社會保障改革檢討本部決定(2011)。〈社會保障・稅一体改革成案〉(2011 年 6 月 30 日)，載於日本內閣官房網站：<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/kentohonbu/pdf/230630kettei.pdf>(最後瀏覽日：9/3/2011)。

日本稅制調查會(2003)。〈少子・高齡社會における稅制のあり方〉，頁 7-8，載於日本內閣府稅制調查會網站 <http://www.cao.go.jp/zeicho/tosin/pdf/150617.pdf> (最後瀏覽日：3/26/2012)。

