



# 財政紀律法之沿革及重點

「財政紀律法」於今（108）年 3 月 19 日經立法院完成三讀，並於 4 月 10 日由總統公布施行，本文爰就立法沿革及條文重點加以說明，俾利各界瞭解。

簡信惠、陳雅惠（行政院主計總處公務預算處專門委員、基金預算處專門委員）

## 壹、前言

財政永續為國家經濟發展的基礎，為建構健全財政機制，現行預算法等法規對於維護財政紀律已訂有相關規範，倘行政部門及立法部門均能有效落實，將有助於國家財政穩健發展。其中在建立「收支同步控制」機制方面，先後於 87 年 10 月修正預算法增訂第 91 條，88 年 1 月修正財政收支劃分法增訂第 38 條之 1 及制定地方制度法第 72 條，主要係規定各級政府、立法機關訂修法律或自治法規，有減少收入者，應同時籌妥替代財源；需增加財

政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源。

另在「建立債務強化控管」機制方面，於 84 年制定公共債務法後，為加強財政紀律規範並陸續修正規定，各級政府未償債務餘額不得超過前三年度 GDP 平均數之 50%，其中中央為 40.6%，且每年舉債額度不得超過歲出總額 15%，債務餘額達債限之 90% 時，須訂定債務改善計畫及時程表送經立法或監督機關同意，否則新增債務不得超過前一年度舉債額度，倘有違反規定未於期限內改正者，將受到懲戒。惟

自 92 年起，部分立法委員鑒於政府未落實或遵守現行財政紀律相關規定，為有效降低財政赤字，維持財政紀律，多次提案制定財政紀律專法。

## 貳、立法沿革

### 一、92 年、94 年 及 98 年提案均屆期不續審

92 年 10 月立法院第 5 屆第 4 會期，中國國民黨立法院黨團擬具「財政紀律法」草案提請審議，惟未及完成審議程序。94 年 9 月立法院第 6 屆第 2 會期，該黨團將原草案酌作修正後再次提請審議，亦未及

完成審議程序。98年1月立法院第7屆第2會期，柯委員建銘等27人擬具「國家財政紀律法」草案提請審議，惟亦未及完成審議程序。

## 二、107年再度提案審議通過

107年10月、11月及12月曾委員銘宗等17人、賴委員士葆等19人、王委員榮璋等19人分別擬具「財政紀律法草案」提請審議。前述版本分別於107年11月23日、10月5日、12月14日經立法院第9屆第6會期第3次會議、第10次會議、第13次會議報告後決定：「交財政委員會審查」。107年11月7日及8日財政委員會舉行第9屆第6會期第9次全體委員會議，對曾委員銘宗版本進行審查；並經完成詢答及大體討論後決議：「尚未審查完竣，另擇期繼續審查。」；復於107年12月20日舉行第9屆第6會期第16次全體委員會議，併案審查前述3項草案，會中費委員鴻泰與王委員榮璋均有提出修正動

議，經逐條討論及協商修正後，完成審查，於108年3月19日提立法院院會三讀通過。

## 參、條文重點

財政紀律法業於108年4月10日由總統公布實施（全文詳第42頁附表），分總則、財政收支、歲入歲出差短及公共債務、罰則、附則計5章，共19條，開宗明義指出立法目的係以健全中央及地方政府財政，貫徹零基預算精神，維持適度支出規模，嚴格控制預算歲入歲出差短及公共債務餘額，謀求國家永續發展，落實財政紀律。並定義「財政紀律」係指對於政府支出成長之節制、預算歲入歲出差短之降低、公共債務之控制及相關財源籌措，不受政治、選舉因素影響，俾促使政府與政黨重視財政責任與國家利益之相關規範。以下謹就立法重點說明如下：

### 一、總資源供需估測發布前應先進行外部評估

總資源供需估測結果向為

政府預算籌編之重要依據，為確保官方發布估測廣納各界意見，要求由政府建立平臺邀集民間機構、專家與學者進行外部評估，以作為官方發布正式估測結果之參考，爰明定「行政院主計總處於發布正式總資源供需估測前，應邀集民間機構、專家與學者進行外部評估。若評估結果差異達百分之二十時，主計總處應提出差異說明。」（第4條）

### 二、法律案大幅增加歲出或減少歲入者應指明資金來源

參考預算法第91條、地方制度法第72條、財政收支劃分法第38條之1，明定「中央政府各級機關及立法委員提出之法律案，如大幅增加歲出或減少歲入，應先具體指明彌補資金之來源。至各級地方政府或立法機關則準用前開規定。」（第5條）

### 三、稅式支出應詳予研析

行政院於92年7月18日訂定「稅式支出評估作業應注

## 論述》預算·決算



意事項」，要求各部會所提稅式支出法規，經自行評估或經財政部複評，每年度稅收損失在新臺幣 5 千萬元以上者，應會同財政部與主計總處研擬財源籌措方式。為促使各業務主管機關落實執行，並強化稅式支出整體評估，爰明定稅式支出應詳予研析；將前述稅式支出評估作業注意事項，提高為法規命令位階，並授權由行政院訂定作業辦法，以及地方政府應編製地方稅目稅式支出報告並列入其總預算（第 6 條）。

### 四、不得增訂固定經費額度或比率保障，或將政府既有收入以成立基金方式限定專款專用

現行教育經費編列與管理法第 3 條明定，各級政府教育經費預算合計應不低於前三年度決算歲入淨額平均值之 23%；原住民族教育法第 9 條，亦有專款辦理且不得低於中央教育預算總額 1.9% 之規定；另迭有透過立法明定政府既有收

入納入基金之情形，為提高政府預算資源配置效益，爰明定「各級政府及立法機關制（訂）定或修正法律、法規或自治法規時，不得增訂固定經費額度或比率保障，或將政府既有收入以成立基金方式限定專款專用。」又為降低對實務層面之衝擊，於立法說明敘明本條文僅向後生效，不追溯適用。（第 7 條）

### 五、建立非營業特種基金設立及裁撤機制

為避免非營業特種基金之財源過度仰賴國庫撥補，限制政府統籌規劃及運用財政收入之能力，以及提升基金資源運用效率，針對新設之基金，明定中央政府非營業特種基金須依法律或配合重要施政需要，具備政府既有收入或國庫撥補以外新增適足之財源，始得設立；存續之基金，則明定有情勢變更，或執行績效不彰等情形應予裁撤，裁撤機制由行政院另訂。又因部分非營業特種基金有透過立法排除預算法等法規適用之情形，為健全基金

之財務管理及衡酌實務需要，明定「中央政府非營業特種基金之設立、保管、運用、考核、合併及裁撤，不得排除適用預算法、會計法、決算法、審計法及其相關法令規定，但本法施行前已訂有排除規定之非營業特種基金不適用之。」至直轄市、縣（市）政府所管非營業特種基金，則準用前開規定。（第 8 條）

### 六、成本效益分析報告應公開於網站

為利重大公共建設，詳實規劃計畫內容及成本效益評估等，爰明定「各級政府之重要公共工程建設及重大施政計畫選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，應依政府資訊公開法規定，公布於相關網站」。（第 11 條）

### 七、訂定財政紀律異常控管機制

鑒於部分地方政府債務瀕臨法定上限，甚至超限，為協助未遵守財政紀律之地方政府，強化金流控管，量入為出，

並提出財政健全措施，落實財政紀律，爰明定中央對財政紀律異常之地方政府，應由行政院訂定相關控管機制。（第 12 條）

## 八、中長期平衡預算之規劃應公布於網站

鑒於中長期平衡預算應列為各級政府努力之方向，相關目標年度及未來年度歲入、歲出之結構調整各級政府宜有所規劃，爰明定「各級政府應具體提出中長期平衡預算之目標年度及相關之歲入、歲出結構調整規劃，並公布於網站。變更時應具體說明變更原因及對於目標之影響。」（第 13 條）

## 九、公共債務之管制

參考公共債務法及前瞻基礎建設特別條例規定，明定公共債務之流量及存量依公共債務法規定辦理，另中央政府以特別預算方式編列年度舉債額度，於特別條例施行期間之舉債額度合計數，不得超過該期間總預算及特別預算

歲出總額合計數之 15%。（第 14 條）

## 十、應公布公共債務報表、改善計畫及償債計畫之執行情形及向特種基金調度資訊

為加強全民監督效果，明定公共債務主管機關應按月編製公共債務報表，按月公布於政府網站；各級政府應按月公布債務改善計畫及償債計畫之執行情形。另為避免各級政府公庫長期透過特種基金向銀行借款，規避公共債務法規定，規定按季公布向特種基金調度周轉金額、期間及該基金之會計報表。（第 15 條、第 16 條）

## 十一、違法公務員之罰則

為課予行政責任，本法規定公務員違反本法規定者，應移送監察院彈劾或糾舉。另明定政府歲入、歲出或其決定違反預算法相關規定者，各有關機關團體得敘明具體內容，函請審計機關依法處理。（第 17 條、第 18 條）

## 肆、結語

政府財政係國家永續發展之基石，而健全財政則繫於財政紀律，本次制定專法係由立法院朝野委員分別提案，審查過程並與行政部門共同協商討論順利完成立法，實屬難能可貴，行政院主計總處與財政部後續將配合條文內容，會同中央相關機關與地方政府就中央對財政紀律異常之地方政府控管機制、非營業特種基金裁撤機制等訂定相關規定，以完備相關機制，未來冀望在行政與立法部門共同努力嚴守財政紀律下，確保國家財政穩健發展。

## 參考文獻

立法院第 9 屆第 6 會期財政委員會第 16 次全體委員會議審議曾銘宗等 17 人、委員賴士葆等 19 人及委員王榮璋等 19 人分別擬具「財政紀律法草案」3 案審查報告，民國 108 年 3 月 13 日。❖

## 附表 財政紀律法全文

### 財政紀律法

中華民國 108 年 4 月 10 日總統華總一經字第 10800034691 號令制定

#### 第一章 總則

第一條 為健全中央及地方政府財政，貫徹零基預算精神，維持適度支出規模，嚴格控制預算歲入歲出差短及公共債務餘額，謀求國家永續發展，落實財政紀律，特制定本法。  
有關財政紀律之規範，本法未規定者，適用其他有關法律之規定。

第二條 本法用詞定義如下：

- 一、財政紀律：指對於政府支出成長之節制、預算歲入歲出差短之降低、公共債務之控制及相關財源籌措，不受政治、選舉因素影響，俾促使政府與政黨重視財政責任與國家利益之相關規範。
- 二、稅式支出：指政府為達成經濟、社會或其他特定政策目標，利用稅額扣抵、稅基減免、成本費用加成減除、免稅項目、稅負遞延、優惠稅率、關稅調降或其他具減稅效果之租稅優惠方式，使特定對象獲得租稅利益之補貼。
- 三、公共債務：係指公共債務法所稱之公共債務。
- 四、非營業特種基金：係指預算法第四條所稱之債務基金、作業基金、特別收入基金及資本計畫基金。

第三條 本法由財政部、行政院主計總處、審計部及相關機關，依職權辦理。

#### 第二章 財政收支

第四條 行政院主計總處於發布正式總資源供需估測前，應邀集民間機構、專家與學者進行外部評估。  
若評估結果差異達百分之二十時，主計總處應提出差異說明。

第五條 中央政府各級機關、立法委員所提法律案大幅增加政府歲出或減少歲入者，應先具體指明彌補資金之來源。  
各級地方政府或立法機關所提自治法規增加政府歲出或減少歲入者，準用前項規定。

第六條 中央政府各級機關所提稅式支出法規，應確認未構成有害租稅慣例，並盤點運用業務主管政策工具之情形及執行結果，審慎評估延續或新增租稅優惠之必要性。  
經評估確有採行稅式支出之必要者，應就稅式支出法規實施效益及成本、稅收損失金額、財源籌措方式、實施年限、績效評估機制詳予研析，確保其可行且具有效性。  
稅式支出評估作業辦法，由行政院另定。  
直轄市、縣（市）政府應編製地方稅稅目之稅式支出報告，列入地方政府總預算。

第七條 各級政府及立法機關制（訂）定或修正法律、法規或自治法規時，不得增訂固定經費額度或比率保障，或將政府既有收入以成立基金方式限定專款專用。

第八條 中央政府非營業特種基金須依法律或配合重要施政需要，按預算法第四條規定，並應具備特（指）定資金來源，始得設立。  
前項基金屬新設者，其特（指）定資金來源應具備政府既有收入或國庫撥補以外新增適足之財源，且所辦業務未能納入現有基金辦理。

## 附表 財政紀律法全文（續）

中央政府非營業特種基金之設立、保管、運用、考核、合併及裁撤，不得排除適用預算法、會計法、決算法、審計法及其相關法令規定，但本法施行前已訂有排除規定之非營業特種基金不適用之。

中央政府非營業特種基金因情勢變更，或執行績效不彰，或基金設置之目的業已完成，或設立之期限屆滿時，應裁撤之。裁撤機制由行政院另定之。

直轄市、縣（市）政府所管非營業特種基金，準用前四項規定。

第九條 預算案之審議，應注重支出增加、收入減少之原因、替代財源之籌措及債務清償之規劃。

第十條 法定預算之歲入有大幅短收之情事時，行政機關應提出追減歲出預算抵補差短，除立法機關另有決議外，不得以舉債方式支應。

第十一條 各級政府之重要公共工程建設及重大施政計畫選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，應依政府資訊公開法規定，公布於相關網站。

第十二條 中央對於財政紀律異常之地方政府，應訂定控管機制。  
前項異常情形控管機制由行政院另定之。

### 第三章 歲入歲出差短及公共債務

第十三條 各級政府應具體提出中長期平衡預算之目標年度及相關之歲入、歲出結構調整規劃，並公布於網站。變更時應具體說明變更原因及對於目標之影響。

第十四條 各級政府為彌補歲入歲出差短及舉新還舊以外新增債務之舉債額度，應依公共債務法第四條第二項、第五條第七項及第八項規定辦理。

前項中央政府以特別預算方式編列年度舉債額度，不受公共債務法第五條第七項規定之限制者，於特別條例施行期間之舉債額度合計數，不得超過該期間總預算及特別預算歲出總額合計數之百分之十五。

前二項各級政府舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，應依公共債務法第五條第一項規定辦理。

第十五條 公共債務主管機關應按月編製公共債務報表，按月公布於政府網站。

各級政府依公共債務法第六條及第九條規定訂定之債務改善計畫及償債計畫，應於核定後公布之，並按月公布執行情形。

第十六條 各級政府應按季於網站公布向特種基金調度周轉金額、期間及該特種基金之會計報表。

### 第四章 罰則

第十七條 公務員違反本法規定者，應移送監察院彈劾或糾舉。

### 第五章 附則

第十八條 政府歲入、歲出或其決定違反預算法相關規定者，各有關機關團體得敘明具體內容，函請審計機關依法處理。

第十九條 本法自公布日施行。