

財政紀律法實施 面臨的問題與挑戰

The Implementation to the Discipline
of Public Finance Law has Faced
the Problem and Challenge



陳貴端 Kuei-Tuan Chen*



壹、前言

財政為庶政之母，惟有健全財政，才能穩定財源、挹注施政，使國家永續發展，財政紀律涵蓋政治、經濟、財政、主計、審計、法律層面，及政府施政、政策目標、策略、計畫推動、執行與績效等，頗為重要且甚為複雜。「財政紀律」法律規範，散見於憲法、預算法、決算法、國庫法、公共債務法（下稱公債法）、審計法、財政收支劃分法、地方制度法等相關法規。惟屢見各級政府未能遵守財政紀律，且常因政治、選舉、政黨輪替及為了政績，大幅增加公共支出，不問財政負擔

能力、舉債支應預算短絀缺口，預算執行績效不彰，債台高築，甚或發生財務危機。

為使政府支出、財源籌措不受政治與選舉因素影響，俾促使政府與政黨重視財政責任與國家利益，財政紀律甚為重要，乃於2019年4月10日制定頒布專法——「財政紀律法」（下稱財紀法），以落實財政紀律，健全政府財政。本文嘗試對「財紀法」實施所面臨的問題與挑戰做探討，並期盼有更多學者專家關注此議題，加入研究討論，也冀望政府與政黨能重視「政治責任」、「財政責任」，遵守財紀法，使國家財政能更加健全。

貳、財紀法之規範重點

一、財政紀律

(一)立法目的

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，謀國家永續發展，落實財政紀律。（財紀法第1條）

(二)財政紀律意涵

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之籌措，不受政治、選舉因素影響，俾使政府與政黨重視財政責任與國家利益之相關規範。（財紀法第2條）

(三)財紀法主管部會

本法係由財政部、行政院主計總處、審計部及相關機關，依職權辦理。中央對於財政紀律異常之地方政府，應訂定控管機制，異常控管機制由行政院另訂。（財紀法第3、12條）

二、財政收支

(一)重視總預算規模及財政負擔能力與總資源供需估測之重要性：行政院主計總處發布「總資源供需估測」之前，應邀集民間機構、專家與學者進行外部評估。

當評估差異達20%時，應提出差異說明。（財紀法第4條）

(二)重視新法律案對政府財政衝擊：中央、地方政府各級機關、立法委員、立法機關所提法律案、自治法規，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。（財紀法第5條）

(三)重視稅式支出（租稅減免）實施效益及對政府財政之衝擊：政府為達成經濟、社會或其他政策目的，以稅式支出方式，藉租稅減免達成公共支出目的，應訂稅式支出評估作業辦法，評估實施效益及成本與可行性、有效性。（財紀法第6條）

(四)重視財政運用規則，避免增訂固定經費保障或成立基金專款專用：各級政府及立法機關制定或修正法律、法規，不得增訂固定經費額度或比率保障或將政府既有收入成立基金及限定專款專用。（財紀法第7條）

(五)重視非營業特種基金設立必要性與資金來源，以及保管、運用、績效和存廢考核：非營業特種基金（債務基金、作業基金、特別收入基金及資本計畫基金等）須依法律或配合重要施政需要，按預算法第4條規定，並應具備特（指）定資金來源，始得設立。

中央政府非營業特種基金設立、保管、運用、考核、合併、裁撤，不得排除適用預算法、會計法、決算法、審計法及

相關法令規定：中央政府及各級地方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，或設立期限屆滿，應裁撤之。（財紀法第8條）

(六)重視並強化預算案審議：預算編審應注重支出增加、收入減少原因，替代財源之籌措及債務清償之規劃。（財紀法第9條）

(七)重視並強化法定預算執行之管控；法定預算之歲入有大幅短收情勢，行政機關應提出追減歲出預算抵補短絀，除立法機關另有決議外，不得以舉債方式支應。（財紀法第10條）

(八)重視重要公共工程及重大施政計畫成本效益評估：公共投資計畫應做好選擇及替代方案、成本效益分析評估報告及依政府資訊公開法公布於相關網站。（財紀法第11、12條）

三、歲入、歲出差短及公共債務

(一)強化追求中長期平衡預算之目標及相關資訊應透明並公布於網站：各級政府應具體提出中長期平衡預算之目標年度及相關歲入、歲出結構調整規劃，並公布於網站，且應說明變更之原因及其影響。（財紀法第13條）

(二)強化公共債務額度之管控，避免債台高築：各級政府為彌補歲入歲差短及舉新還舊以外新增債務之舉債額度，應依公債法第4條第2項、第5條第7項及第8項

規定辦理。（財紀法第14條）

(三)重視並強化特別預算必要性、合法性之管理，避免規避公債法舉債額度之限制：中央政府以特別預算方式編列年度舉債額度，不受公債法第5條第7項規定限制者，於特別預算施行期間舉債額度合計數不得超過該期間總預算及特別預算合計數之15%。

前二項各級政府舉債之1年以上公共債務未償餘額預算數應依公債法第5條第1項規定辦理。（財紀法第14條）

(四)強化公共債務資訊透明，應於網站公布，讓人民有知的權利，接受民意監督：責成公共債務主管機關應按月編製公共債務報表並於政府網站公布。各級政府應依公債法第6、9條規定，訂定債務改善計畫及償債計畫，並於核定後公布，且按月公布執行情形。（財紀法第15條）

(五)強化各級政府向特種基金調度周轉資訊透明：按季於網站公布向特種基金調度周轉金額、期間及特種基金會計報表。（財紀法第16條）

四、罰 則

強調違反財紀法，應由審計機關查處，並移送監察院彈劾或糾舉：

(一)各級政府歲入或歲出或其決定違反預算法規定者，各有關機關團體得敘明具體內容，函請審計機關依法處理。（財紀法第18條）

(二)公務員違反本法規定者，應移送監察院彈劾或糾舉。(財紀法第17條)

參、財紀法實施面臨的問題與挑戰

「財紀法」是「預算法」及「公債法」有關維持適度支出規範，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，落實財政紀律之特別法，實施時所面臨的問題與挑戰包括制度面、執行面。其該如何因應以建立「責任政治」並落實「政治責任」及「財政責任」，樹立「財政紀律」，茲分述如下：

一、樹立財政紀律

制度面應建立「責任政治」、強化「行政權」、「立法權」及「司法權」之制衡監督力量，落實「政治責任」、「財政責任」。

財政為庶政之母，政府施政涵蓋層面甚廣，民主國家政府必須對人民負責，採行政、立法、司法三權分立：行政機關依法行政，推動政務（行政權）；立法機關代表民意立法，監督政府依法行政（立法權）；司法機關依法審判（司法權）。我國憲法採行政、立法、司法、考試、監察五權分立，憲政運作行政採雙首長制，總統直接民選為國家元首，國家最高行政機關行政院長由總統任命（不必經立法院同

意），行政院長政務推動須赴立法院做施政報告及備詢，接受國會監督，對立法院負責（行政權）。立法院為國家最高立法機關，立法委員由人民選舉產生，立法院長、副院長由立法委員相互提名投票選舉產生，代表人民監督政府，行使立法權、預算審議權、質詢權、國會調查權及同意權（司法院長、副院長、考試院長、副院長、考試委員、監察院長、副院長、監察委員、審計長，由總統提名經立法院同意任命）（立法權）。司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務人員之懲戒（司法權）。考試院為國家最高考試機關，掌理考試、公務人員銓敘、保障、撫卹、退休、任免、考績、級俸、升遷、褒獎等法制事項（考試權）。監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉（監察院調查權及公務人員行政處分權）及審計權（對預算執行進行監督及審計查核、決算審核報告審計長須赴立法院報告）（監察權）。

西方國家憲政運作，無論採總統制或內閣制，總統或閣揆（首相）均是國家最高行政首長，必須對國會負責（代表民意），接受國會監督。

二、強化財務三權

強化財務三權（行政、立法、監察）、制衡監督力量及建立完善的「財務行政聯綜組織系統」，方能落實「財政責

任」樹立「財政紀律」：

(一)財務三權

1.憲法第59條規定，行政院於會計年度開始3個月前，應將下年度預算案提出於立法院。行政院於會計年度結束後4個月內，應提出決算於監察院（憲法第60條）。預算、籌劃、編造、執行及決算之編制報告，屬於財務行政，為行政權。2.立法院有議決法律案、預算案……之權，預算案之審議經立法院審議通過後，總統明令公布為「法定預算」，屬於「財務立法」為立法權（憲法第63條）。3.決算報告送監察院，審計長應於行政院提出決算3個月內，依法完成審核，並提出決算審核報告於立法院（憲法第105條），預算執行與決算之監督，屬於「財務監察」，為監察權，財政三權各司其職，以收分權制衡之效。

(二)建立完善財務行政聯綜組織系統

行政院為國家最高行政機關，政府施政必須編列預算及決算，其財務行政工作是由財政部、行政院主計總處及中央銀行分掌；立法院代表民意負責預算案議決，監察院審計部負責預算執行及決算審計報告進行財務監督，審計長赴立法院報告，對民意機關負責。政府財務處理必須透過財政、主計、公庫及審計等組織，此即所謂財務行政聯綜組織系統。其中，1.財務行政系統：(1)財政部掌理全國財政事務，下設國庫署掌理國庫收支及公債發行事宜；

國有財產局掌理國有財產之管理監督等事宜，稅捐稽徵機關掌理稅課行政等事宜。

(2)行政院主計總處：掌理全國歲計、會計及統計及電子資料處理事宜，預算、會計、決算為政府財務關鍵，統計提供經濟及國家資源預測、施政計畫書擬定與考核的參據。(3)公庫：中央銀行代理國庫關於現金、票據、證券之出納、保管及移轉等事務，未設分支機構之地點委託其他銀行、合庫、郵局代辦。2.財務監察系統：審計部審核財務收支、審定決算、稽查財務及財政上之不法或不忠於職務之行為，考核財務效能，核定財務責任（陳慶財，無日期）¹。

【制度面的問題與挑戰】

(一)樹立「財政紀律」，應強化「責任政治」：我國憲政運作採「雙首長制」，總統「有權無責」不必赴立法院做施政報告及備詢，接受立法院監督。由總統任命之行政院長，不須經立法院同意，卻要對立法院負責，施政要聽命總統意志，受總統箝制，故常出現總統「有權無責」行政、院長「有責無權」之情形。總統及政黨之政治責任，僅於任期屆滿改選時，方接受民意監督與考驗，承擔政治責任，民意平時無從監督。建立「責任政治」朝總統制或內閣制「責任政治」推動，強化「行政權」及「立法權」之制衡監督力量，方能強化並落實「政治責任」、「財政責任」、樹立「財政紀律」，讓真正有

行政權的人接受國會監督。

(二)樹立「財政紀律」應強化「財務三權」：財務三權雖各司其職，惟總統係國家元首，為行政首長（非虛位元首）施政理念、政策目標、施政計畫、競選政見、支票與所屬政黨黨綱之推動實踐，其行政權將影響預算及決算規模與內涵，強化財務三權（行政、立法、監察）之制衡、監督機制、課責性及效能方能樹立「財政紀律」。

(三)強化財紀法主管部會：財政部、行政院主計總處、公庫、審計部及相關機關組織職權、整體系統運作功能及課責機制，尤其主管預算、決算主計總處與主管財政事務（稅課、國庫公債）、財政部間職務及職責之連結性甚為重要。財政改革「控制支出重於增加稅收」，避免有民間所言「公共收入面拼命徵稅，公共支出面拼命浪費」之情事，引發政府組織再造「財主單位應否合併之討論」。導正各級政府財務秩序，有效督促建立內部控制及檢核機制，重大違失由監察院提出糾正、彈劾，若涉及違法，則移送司法機關偵辦究責，方能樹立財政紀律。

三、樹立財政紀律，執行面應檢視政府財政及公債現況，檢討歷年預算編製，年年採赤字預算及特別預算之妥適性，應強化並建立最適預算政策與規模

「財政紀律」法規範，散見預算法、公債法、決算法、審計法、財政收支劃分法、地方制度法，「執行面」可透過「財紀法」強化財政收支及歲入歲出差短及公共債務管理，健全財政，使國家永續發展：

(一)政府財政現況

2019年，中央政府總預算歲入1兆9,924億元（稅課收入82.7%、營業盈餘及事業收入11.5%、規費及罰款收入4%、財產收入1.3%、其他收入0.5%），歲出1兆9,980億元（一般政務支出9.5%、國防支出16.3%、教育科學文化支出20.8%、經濟發展支出12.1%、社會福利支出24.6%、社區發展及環境保護支出0.9%、退休撫卹支出6.9%、債務支出5.6%、補助及其他支出3.3%）、歲入歲出短絀56億元。國內生產毛額18兆1,848億元，各級政府支出淨額2兆9,909億元占國內生產毛額16.45%，中央政府支出總額占國內生產毛額10.99%。2020年中央政府歲入、歲出各編列數2兆1,022億元、歲入歲出短絀0元。國內生產毛額18兆8,214億元，各級政府支出淨額3兆1,012億元，占國內生產毛額16.48%，中央政府支出總額占國內生產毛額11.17%²。

我國政府財政在1981年以前，財政政策採保守穩健政策，預算採平衡預算。1981年以後，由於經濟發展，政治開放，社會型態改變，為推動重大基礎建設及各

種社會福利措施，公共支出增加，政府債務呈上升趨勢。

1989～1999年10年間，平均每年增加債務1,000億元，2001～2008年含特別預算平均每年增加債務2,289億元以上，2009～2016年平均每年增加債務2,671億元，2017～2020年平均每年增加債務1,494億元，長期採赤字預算且年年赤字，公共債務快速成長，無人關注，債留子孫。2019～2020年總預算已由往昔赤字預算轉為平衡預算，歲入歲出差短數逐年縮減主要係因歲入增加（稅制改革及兩稅合一稅制取消，稅課收入增加），有助財政健全³。惟值得注意者，政府以特別預算方式框架編列鉅額多年預算，規避公債法存量及流量管制，其將成為未來債台高築另一扇門，是否妥適？是否違反財紀法？期盼有更多政治、經濟、財政、會計、法律專家學者關心與加入，進行理論及實證研究之探討。

(二) 公共債務現況

我國各級政府債務依公債法規範截至2019年10月債務實際數：公共債務法規範之債務：1.一年以上非自償性債務，中央政府債務5兆3,066億元，地方政府7,332億元（直轄市5,881億、縣市政府1,449億元、鄉鎮2億）合計政府債務6兆398億元；(2)未滿1年債務，中央政府300億元、地方政府1,614億元（直轄市1,084億元、縣市529億元、鄉鎮1億元），合計達1,914

億元；3.一年以上非自償性債務及未滿1年債務，中央政府5兆3,366億元、地方政府8,946億元（直轄市6,964億元、縣市1,979億元、鄉鎮3億元），合計6兆2,312億元；4.自償性債務，中央政府2,178億元、地方政府1,944億元（直轄市1,647億元、縣市294億元、鄉鎮2億元），總計4,122億元⁴。前3年GDP平均數為174,902億元（2019年8月16日公布）⁵。潛在性債務如勞工退休金、公教人員退休金等，「未來有給付責任」之債務約達18兆元，合計約達24兆元。若加上大法官釋字第400號及409號解釋，政府劃定都市道路用地6,000公頃及公共設施保留地25,000公頃，政府應徵收給付估計債務達9兆元（政府財政困難，短期估計不會支付，都市計畫容積移轉實施辦法會影響部分），總計高達33兆元。

(三) 公債法規定

政府債務應受「存量及流量管制」，存量管制規範各級政府得舉債上限；依現行公債法規定，其債務存量在各級政府、各項舉借1年以上公共債務未償餘額、預算數不得超過行政院主計總處發布前3年名目國內生產毛額（GDP）年平均數之50%。中央占40.6%、直轄市占7.65%、縣（市）占1.63%、鄉鎮占0.12%。公共債務未償餘額預算數不包括中央、直轄市、縣（市）、鄉（鎮市）經公共債務管理委員

會評估通過所舉借之自償性公共債務。自償性財源喪失，所舉借債務應計入，向各項基金調度周轉金額應充分揭露。「流量管制」規定每年舉債上限規定，中央政府總預算及特別預算每年舉債額度不得超過其總預算及特別預算歲出總額15%。各直轄市、縣（市）、鄉（鎮市）總預算及特別預算不得超過下列二款合計數：1.前兩年度總預算及特別預算歲出總額之15%之平均數；2.前款平均數乘以其前3年度自籌財源決算數平均成長率之數額，中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮市）為調節庫款收支所舉借之未滿1年公共債務未償餘額，中央不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額15%，各直轄市、縣（市）、鄉（鎮市）不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額30%。超過所規定債限者，於回復符合債限前不得再行舉借（公債法第5條）。另該法第12條規定，中央政府直轄市每年須以當年度稅課收入至少5%，縣（市）及鄉鎮就其上年度未償餘額1%還本，其舉債支應部分，應計入第5條第7～9項每年舉債額度，得視歲入執行狀況於其當年度預算原編債務償還數外增加還本數額。

(四)特別預算是否違反預算法、公債法、財紀法立法精神，值得重視與關注

預算法第27條「政府非依法律不得於

預算外增加債務」特別預算依公債法第5條規定，不受公債法存量管制限制，執政者為掌握財務資源作為政治運用籌碼，常於總預算外增訂「特別條例」，再以「特別預算」框架多年預算，執行時，每年控制動用特別預算額度，規避公債法「流量」管制及預算法第23條經常門及資本門運用限制。破壞預算法第83條適用特別預算之法規範限於「國防緊急設施或戰爭」、「國家經濟重大變故」、「重大災變」、「不定期或數年一次重大政事」之立法精神及削弱行政、立法、監察三權制衡監督力量。近年來，政府藉「因應緊急重大情事」、「振興經濟，擴大建設」為由，編列「特別預算」；扁政府「新十大建設」，訂定「擴大公共建設投資特別條例」，編列特別預算，動用5年5,000億元財務資源。馬政府「愛台十二項建設」，訂定「振興經濟擴大公共建設特別條例」編列特別預算動用4年5,000億元財務資源。蔡政府「前瞻建設」，訂定「前瞻基礎建設特別條例」，動用8年8,800億元財務資源。特別預算內容包含：軌道建設4,241億元、水環境建設2,508億元、城鄉建設1,372億元、數位建設461億元、綠能建設243億元等。「新式戰機採購特別條例」編列特別預算（2020～2026年），7年動用2,472億元財務資源。特別預算排除公債法存量管制限制，是財紀法所關心債台高築原因之一。預算審議引發甚大爭

議，總統任期4年，若要做大事，就責任政治，「重大政事」必須具緊急性及必要性，且屬於多年計畫亦應相當明確，絕非為特定目的把多個普通預算框架成一個預算，稱特別預算，成為總預算外的另一個預算。就預算制度應採「設計計畫預算制度」（Planning Programming Budgeting System, PPBS），將多年預算納入年度預算，把年度預算與遠期目標相結合，就所編制多年的預算，嚴加審核並控管執行進度及採績效預算制度（Performance-Budgeting-System, PBS）精神，進行執行績效管控，俾符合預期目標並貫徹「零基預算」（Zero-Base Budgeting, ZBB）精神。若非「緊急或戰爭」「經濟重大變故」「重大災變」，應回歸到總預算依預算法編制與審議，並將執行內容及進度納入管控，否則「特別預算」規模之大，若執行管控不嚴，很可能成為執政者「可以自由運用財源」之財庫，將成未來債台高築的另一扇門，每任總統都編列特別預算做法是否得當？是否違反「預算法」、「公債法」、「財紀法」之立法精神？盼能有更多學者專家關注此重要議題。

（五）建立最適預算政策及規模，落實「財政紀律」及「財政責任」

財政一體兩面包括公共收入及公共支出；政府施政總預算包含歲入、歲出、債務之舉借，以前年度歲計賸餘移用及債務

償還所編預算。私經濟理財是「量入為出」，公經濟理財是「量出為入」，取之於民，用之於民。德國經濟學者華格納（A. Wagner）提出「政府活動遞增法則」（law of increasing state activity）表示，各國政府公共支出，隨著經濟發展國民所得增加、民主化政府職能增加，公共支出無論在絕對量（金額）及相對量（公共支出占GNP或GDP比率）均呈增加趨勢。觀察各國公共支出，實證研究均符合此一法則，台灣亦然，探究其原因主要為「民主化使然」。且觀察歷年預算資料，執政者為政績，大量增加公共支出，不問財政負擔能力，年年採赤字預算支應公共支出。應驗民間閩南話俚語「三年官，二年滿」，卸任官不必為所舉債負政治責任，將債留子孫。預算規模及財政負擔能力與採平衡預算或赤字預算，在財政或經濟學者持有不同看法，古典學派主張預算平衡論、公債破產論，反對公債。功能財政學派主張經濟循環期預算平衡，追求「中長期預算平衡」，財政政策以公共支出及租稅為手段，蕭條期採赤字預算、繁榮期採黑字預算，以繁榮期黑字彌補蕭條期赤字，並不反對公債，運用得當仍有助經濟發展，預算政策對經濟影響效果不盡相同，各有支持者。我國預算法採功能財政學派理論，多數國家均支持健全財政，有利國家整體及長期發展（永續發展）的理念，財紀法第13條前段：「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」，亦認同中長期預算平衡目標。並且將財政收支及預算執行，歲入歲出短差所引發公共債務問題，納入「財紀法」加以規範。希冀藉由財政紀律專法，以特別法規制，能有效控制財政赤字及債務餘額，對於政府支出成長節制，預算歲入歲出差短之降低，公共債務及相關財源之籌措，不受政治、選舉因素影響，俾使政府與政黨重視財政責任與國家利益。如何建立最適預算規模及預算政策，除影響經濟外，亦將影響財政責任及財政紀律，期盼有更多學者專家關注此議題。

【執行面的問題與挑戰】

(一)總預算應考量「總資源供需估測」、「政府公共債務」、「政府施政目標」及「政府財政負擔能力」，並據以決定預算政策、規模與預算結構內涵。總資源供需估測，依財紀法第4條行政院發布「總資源供需估測」之前，應邀集超然獨立、具專業之民間機構專家學者進行外部評估，當評估差異達20%時，應提出差異說明，以求客觀及公信力。

(二)重視並強化特別預算管理：近年來政府常利用訂定「特別條例」編列「特別預算」，來規避公債法政府舉債上限「存量及流量」管制，導致債務餘額攀升，債台高築。依財紀法第5條，立法機

關所提法律案、自治法規，大幅增加歲出或減少歲入者，應先具體指明彌補資金之來源；同法第9條，預算編審應注重支出增加，收入減少原因，替代財源籌措及債務清償之規劃；及第10條預算執行之管控：「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。」及第11條重要公共工程及重大施政計畫，應做成本效益分析評估報告，做好選擇及替代方案及資訊公開。惟政府所提特別預算「框架多年預算」、「計畫方案均未詳予評估，並做好選擇及替代方案」、「財源籌措及債務清償均未作規劃」挾國會多數，大計畫、大預算，均未經嚴格審議而強行通過，特別預算編列者（行政機關）及審議者（立法機關）顯有違法失職之嫌。且戰且走，所提計畫未確定，預算編列、審議及執行管控鬆散，有違財紀法。財紀法已公布實施，是「預算法」及「公債法」、「決算法」之特別法，行政機關（各級政府）應嚴格遵行，若非「緊急或戰爭」、「經濟重大變故」，應回歸到總預算，依預算法編製與審議。未來立法機關（立法院）對「特別條例」及「特別預算」審議及執行應依財紀法嚴格把關。預算執行及決算查核審計機關（審計部）應發揮財務監察職權，以樹立財政紀律。違反財紀法應由審計機關查處，並移送監察院彈劾或糾舉，以收遏

止之效，若涉及違法移送司法機關究辦。
（財紀法第17、18條）

（三）建議修改財政收支劃分，讓地方政府有獨立自主性財源，不要事事仰賴上級政府補助，強化地方政府「財務責任」與「財政紀律」。中央與地方政府職權劃分，憲法及地方制度法均有明確規範。稅課收入分配依財政收支劃分法，劃分為國稅、直轄市稅及縣（市）稅，分配給中央主要為所得稅、銷售稅（營業稅、貨物稅）、證券交易稅等，稅收較豐且稅收彈性大。分配給地方主要為財產稅（房屋稅、地價稅、土地增值稅）、牌照稅、契稅、娛樂稅等，稅收少、彈性小，農業縣及人口較少縣市必須仰賴上級政府補助，地方諸侯常言「中央集權又集錢」，有違地方自治法精神。政治民主化後，地方政府職能日益增加，政治人物為累積政治實力，展現政績，擴增公共建設，不管財政能力，預算編列常高估歲入，增加歲出，預算執行經費不足，再向中央爭取補助，不夠就舉債。尤其公共建設經費補助，地方需籌措配合款，地方沒錢，舉債造成甚多直轄市政府及縣市政府債台高築。苗栗縣財政困頓，瀕臨破產即為警訊，引發中央對財政紀律異常之地方政府加強管控及各縣市開始重視減債，亦列為政績之一（財紀法第12條）。有自償性公共建設，經公共債務委員會評估通過，所舉借債務不受公債法舉債限制。中央補助地方建設

自償性越高，中央支持度越高，高估自償率爭取補助及議會支持。事後變成不具自償性債務，依公債法應納入舉債限額，亦是造成地方政府財政逐步走入困頓的原因。為強化「責任政治」，建議修法規定期每任縣市長就任、續任或卸任或每年應公布其財務資訊（施政資產負債表），讓人民知悉、檢驗施政成果與財務狀況。強化「政治責任」、「財政責任」，樹立「財政紀律」。

（四）重視並強化稅式支出管理：稅式支出是指政府為達成經濟或社會政策目標，利用免稅額、扣除額、稅額扣抵或優惠稅率等租稅減免方式補貼特定對象的措施，達到公共支出相同目的。台灣經濟發展歷年實施的獎勵投資條例、促進產業升級條例、產業創新條例等，均以稅式支出作為工具或手段，對經濟發展目標確實產生很大效益，財政部基於財政收入目標會與經濟部經濟發展目標相衝突，為達稅課收入預算目標，財政部常持反對意見，惟稅式支出獎勵投資有助於經濟發展及擴大稅基；增加稅收及就業機會，應從「稅式支出」整體效益及成本評估，以國家整體利益為決策依據。稅式支出攸關稅收，避免被濫用，「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。」（財紀法第6條第1、2項）

（五）重視、強化預算、決算編制、審議、執行之透明度及相關資訊揭露（公布於相關網站）

陽光是最好的消毒劑、防腐劑，且符合民主政治、民意監督。各級政府重要工程及重大施政計畫成本效益評估計畫應做好選擇及公共投資替代方案，成本效益評估報告應依政府資訊公開法規定公布於相關網站（財紀法第11、12條）。各級政府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，變更亦同（財紀法第13條），公共債務主管機關應按月編製公共債務表，按月公布於政府網站。各級政府依公債法第6、9條規定，訂定債務改善計畫及償還計畫，應於核定後公布，並按月公布執行情形（財紀法第15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會計報表（財紀法第16條）。除此之外，為強化「財政責任」建議修法直轄市及縣（市）首長就任、續任、卸任或按年公布財政白皮書（重大施政建設與財務及債務資訊），對選民負責，並強化民意監督力量。

（六）應重視強化代表民意立法機關對預算案審議權（財務立法）及監察院審計

部對預算執行監督及決算查核（財務監察），方能樹立財政紀律。預算審查是相當專業，立法院幕僚單位預算中心及法制局協審預算及審計部決算查核財務監察可強化其組織，並賦予超然獨立地位執行職權，有助財務紀律建立。

肆、結 論

為使政府財政收支、歲入、歲出差短及公共債務不受政治選舉因素影響，俾使政府與政黨重視財政責任與國家利益，乃制定頒布專法——「財紀法」，以落實財政紀律，健全政府財政，謀國家永續發展。實施財紀法面臨的問題與挑戰：

一、制度面

（一）徒法不足以自行，要樹立「財政紀律」，應建立「責任政治」朝總統制或內閣制「責任政治」推動，使真正有行政權的人接受國會監督，方能強化「行政權」、「立法權」及「司法權」三權分立之制衡監督力量，落實「政治責任」、「財政責任」。

（二）強化財務三權（行政、立法、監察）各司其職及建立完善「財務行政聯綜組織系統」。

（三）強化財紀法主管部會財政部、行政院主計總處、審計部及相關機關能依職權發揮整體系統運作功能及課責機制，主

管「財務行政」預算、決算，行政院主計總處與主管財政事務（稅課收入、國庫、公共債務）、財政部間職務及職責之連結性甚為重要。財政改革「控制支出重於增加稅收」，避免有「公共收入面拼命課稅，公共支出面拼命浪費」之情事，建立有效內部控制及檢核機制。

(四)立法院代表民意審議行政院送來之「預算案」行使「財務立法」應嚴格審議，可強化並運用頗具專業及績效幕僚單位「預算中心」協審預算，嚴格把關，審議通過後公布之「法定預算」，由行政院主計處負責執行管控。

(五)行政院完成決算報告送監察院行使「財務監察」，可強化審計部監督預算執行及決算查核，完成決算審查報告，由審計長赴立法院報告，對民意機關負責，重大違失依法究責，移送監察院彈劾或糾舉。若涉及違法移送司法機關偵辦究責，方能樹立財政紀律。

二、執行面

(一)總預算應考量「總資源供需估測」、「政府公共債務」、「施政目標」及「政府財政負擔能力」，據以決定預算政策、規模與預算結構內涵，應力求客觀及公信力。

(二)重視強化特別預算管理，執政者常利用訂定「特別條例」編制「特別預算」，規避公債法舉債上限「存量及流

量」管制，「框架多年預算」、「計畫方案未詳予評估，並做好選擇及替代方案」、「財源籌措及債務清償未作規劃」挾國會多數，大計畫、大預算均未經嚴格審議，強行通過，特別預算之編列者（行政機關）及審議者（立法機關）顯有違法失職之嫌。預算編列、審議及執行管控欠嚴謹，很可能成為執政者「可以自由運用財源及政治運用籌碼」，執行不當將成為未來債台高築另一扇門，違反「財紀法」，值得重視與關注。若非「緊急或戰爭」、「經濟重大變故」、「重大災變」，應回歸總預算依預算法編列與審議，採設計計畫預算制度（PPBS）及績效預算制度（PBS）及零基預算精神（ZBB），嚴加管控，樹立財政紀律。

(三)重視強化預算、決算編列、審議、執行之透明度及相關資訊揭露，陽光最好消毒劑、防腐劑，且符合民主政治，可強化民意監督力量及樹立「財政紀律」。

(四)為健全財政，政府歷年均編列赤字預算，造成債台高築及代際負擔移轉問題，各級政府應摒棄長期編列赤字預算政策，預算政策應追求中長期預算平衡，建立最適預算規模，並提出歲入、歲出結構調整及償債計畫，有效控制財政赤字及債務餘額。對於政府支出成長節制，預算歲入、歲出差短之降低、公共債務及相關財源之籌措，應不受政治、選舉影響，建立

責任政治，重視「財政責任」遵守「財紀法」。

(五)重視強化稅式支出管理，稅式支出雖會影響稅收，惟歷年來獎勵投資條例、促進產業升級條例、產業創新條例以稅式支出作為達成經濟目標工具或手段，確實產生很大效益，有助經濟發展及擴大稅基，增加就業與稅收。稅式支出應從整體效益及成本評估。政府促進經濟發展運用公共支出（撒錢促進消費）或稅式支出（減稅鼓勵投資）何者有效？政策上，在稅式支出減少稅收與促進經濟發展增加稅收間，如何尋求均衡點，值得深思探究。

(六)強化地方財政及財政紀律：政治民主化，地方政府職能增加，建議修改財政收支劃分法，讓地方政府有獨立自主財源，不要事事仰賴上級政府補助，地方諸侯常言：「中央集權又集錢」，有違地方自治精神，地方制度法賦予地方自治，建立健全自治財政是很重要的。中央為平衡地方貧富差距，透過補助金方式補助地

方。地方政府執政者為累積政治實力、展現政績，拼命增加公共建設，不問財政能力，預算編列先高估歲入、增加歲出，經費不足再向中央要求補助，不夠就舉債。公共建設經費補助，地方需要配合款，為爭取補助款，地方沒錢就舉債，都是造成地方債台高築、財政困頓的原因。另具自償性建設，經公共債務委員會評估通過，所舉債務不受公債法舉債限制，高估自償率爭取補助及議會支持，事後變成不具償債性債務，依公債法應納入限額，亦為造成地方財政困難的原因，是以，應強化具自償性之公共債務管理。依財紀法規定，中央政府對財政紀律異常之地方政府應加強管控，並重視各縣市減債問題。建議修法規定，每任直轄市長、縣市長就任、續任或卸任時，均應公布其財政白皮書（施政資產負債表），讓人民知悉、檢驗施政成果與財政狀況，以強化「政治責任」、「財政責任」樹立財政紀律。

附註


* 逢甲大學會計學系教授；會計師；曾任立法院立法諮詢中心預算組簡任立法助理（立法院預算中心前身）。

1. 陳慶財（無日期）。財務聯綜組織系統。取自<http://www.bas-association.org.tw/catalog/arts/09209007.pdf>（瀏覽日期：2019年12月15日）。
2. 參見行政院主計總處2019年度及2020年中央政府總預算及歷年預算資料，<https://www.dgbas.gov.tw>（瀏覽日期：2019年12月15日）。

3. 同前註。
4. 參見財政部國庫署各級政府年度公共債務資訊2019年10月底公共債務餘額：<https://www.nta.gov.tw/>（瀏覽日期：2019年12月22日）。
5. 同前註。

關鍵詞：公共債務法、特別預算、財政紀律、財政紀律法、財務聯綜組織

DOI：10.3966/252260962020020026001

 本單元內容獲月旦會計財稅網、月旦知識庫收錄