



中央各部會對地方計畫型補助款之探討

目前中央對地方計畫型補助款之規模，已較補助制度建置初期大幅擴增，顯示各部會有恢復以往補助模式之情事，且未來在財政收支劃分法（以下簡稱財劃法）修正通過後，中央將大幅釋出財源，勢必限縮可用財源，爰為及早因應未來財政資源之重分配，本文特就 103 年度計畫型補助款現況進行檢討與分析，並提出未來改進方向，期使政府資源獲得更妥適之配置。

蘇文樹、蘇煥文（行政院主計總處公務預算處專門委員、視察）

壹、前言

中央為調劑地方財政盈虛及均衡區域發展，除透過中央統籌分配稅款外，另輔以計畫型補助款與一般性及專案補助款挹注地方財源，歷年來所挹注財源規模已大幅擴增，對於充裕地方財源及提高地方財政自主具有相當成效。惟近年來

中央政府財政日益困窘，可用於補助地方之財源亦相對受到侷限，而各部會計畫型補助款配合補助制度之變革，於 90 及 92 年度分兩階段就屬因地制宜性質者調整為一般性補助款之財源後，雖由 89 年度（已折合 1 年）之 936 億元降至 92 年度 698 億元，然至 103 年度則再擴增為 1,348 億元，顯示各

部會有恢復以往補助模式之情事。

貳、中央對地方補助制度之變革情形

一、中央對地方補助款類別之劃分

（一）精省前

精省前中央補助款依補

助性質及其編列方式，可分為中央各部會補助款及中央直撥補助款等兩類，在補助項目上並未明確區分計畫型或一般性，惟以偏重配合各部會施政目標之計畫型補助款居多，而具財政補助性質之一般性補助款所占比重則相對偏低。又各部會對地方補助款，因補助項目過多過細，且須由地方政府逐項逐案申請，不僅造成中央與地方政府行政作業上之負荷，且資源未能發揮統合運用效能。

(二) 精省後

依據臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例第10條規定，臺灣省政府89年度及以後年度預算由行政院納入中央政府總預算，爰以往由中央補助省，再由省補助縣市之財政補助制度，亦配合修正為由中央補助直轄市及縣市，縣補助所屬鄉鎮縣轄市。88年1月制定與修正通過之地方制度法及

財劃法，已明確規定中央對地方補助範圍，並自90年度起，為回歸上開法律規定，配合錢、權、責下放地方，中央爰訂頒「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」，明確劃分一般性補助款及計畫型補助款，並作為補助款編列與執行之依據。

二、中央對地方補助款調整情形

(一) 90及92年度兩階段調整原則

1. 90年度起，為回歸法令規定及配合補助制度之改變，經就89年度各部會原編列補助地方之計畫型補助款進行檢討，就其中屬一般經常性支出、基層建設或小型工程等因地制宜性質經費，調整改為一般性補助款財源，總計調整605億元。至92年度，為配合當時財劃法之修正，再就中央各部會經

檢討須調整移列之計畫型補助款中，優先調整無須再予補助或未有延續性工程之計畫項目，總計調整174億元。

2. 前述調整移列之計畫型補助款中，原由內政部與教育部編列之社會福利及教育補助經費，均調整作為設算補助各縣市社會福利與教育經費之財源，至原由各部會編列之小型或基層建設經費，則調整作為設算補助各縣市基本設施經費之財源，其餘則調整作為協助彌平各縣市政府基本財政收支差短之財源。

(二) 調整後補助款規模

中央計畫型補助款規模，經前述二次調整與配合政府施政需要所增列之款項增減互抵後，由89年度之936億元，降至92年度698億元，減少238億元；一般性補助款規模，在計畫型補助款調整移列與中央另籌財

論述》預算·決算



源挹注後，則由 89 年度（已折合 1 年）之 361 億元，增至 92 年度之 1,223 億元，增加 862 億元。以上補助款計淨增 624 億元，執行迄今未再就上開補助款之補助項目與結構進行大幅調整，惟中央對地方計畫型與一般性及專案補助款仍逐年擴增，103 年度已分別達到 1,348 億元及 1,842 億元。

參、現況檢討分析

一、現行補助制度精進措施

在財劃法修正草案完成法定程序前，為因應縣市改制直轄市及各地方政府實際需求，除由財政部修正中央統籌分配稅款分配辦法重新調整直轄市與縣市及鄉鎮市間統籌稅款之分配比率外，行政院亦陸續於 99 年 8 月、101 年 12 月修正補助辦法，將一般性補助款之對象由原臺灣省 20 縣市擴大至直轄市

及金門、連江兩縣，另計畫型補助款相關規範亦作如下修正：

（一）增訂補助項目及比率之例外規定

在財劃法修正通過前，計畫型補助款之補助項目及比率大致維持，惟為因應中央政策之必要性，爰增列「專案報經行政院核准者」，可不受附表一之限制。另附表二酌予補助事項，原規定中央依地方政府財力級次給予不同補助比率，最高補助比率不得超過 90%，但專案性計畫不在此限。上開「專案性計畫」意義欠明確，爰修正為「專案報經行政院核准者」。

（二）修正各直轄市及縣市財力級次計算方式

以往各縣市政府財力係分為 3 級，因地方政府財政日益艱困，約 85% 縣市政府財力均為第 3 級，爰為利各級次間個數均衡分布，將財力級次由原 3 級修正為 5 級，

除臺北市政府列為第 1 級外，其餘依序平均分列為第 2 級至第 5 級。

（三）補助土地取得費用改按「市價」為基準

依土地徵收條例第 30 條規定，被徵收土地之補償地價，自 101 年 9 月 1 日起已由按徵收當期之「公告土地現值」改按「市價」補償，並刪除該條原加成補償規定。爰補助辦法有關專案報經行政院核准補助土地取得費用，配合修正為「市價」，並刪除加成補償之規定。

（四）增列對地方政府所提補助計畫有關財務計畫檢核基礎規範

中央政府各主管機關確定次一年度計畫型補助款補助項目後，應按各該補助項目性質，訂定對地方政府所提補助計畫有關財務計畫檢核基礎規範，俾利評定成績並排列優先順序依序補助，以賦予地方政府財

務責任。

(五) 鼓勵跨區域建設或合作事項及投資高污染性產業機制

納入跨區域之建設計畫或合作事項優先給予補助機制；部分高污染性產業係屬國家整體經濟建設發展過程中必要之基礎產業，爰就得調增對地方計畫型補助比率之促參及吸引廠商投資事項，增列屬上開產業者應優先調增補助比率之規定。

二、103 年度中央各部會對地方計畫型補助款檢視分析（下頁附表）

(一) 補助款類別

各部會計畫型補助款合共編列 1,348 億元，計 471 項計畫，包括基本需求 205 億元、依法律義務支出 511 億元、科技發展計畫 3 億元、公共建設計畫 629 億元，其中屬附表一補助事項者 472 億元（占 35%），屬附表二

酌予補助事項者 480 億元（占 36%），其他性質者 396 億元（占 29%）。

(二) 補助款合規性

1. 符合補助辦法規定者 1,047 億元（占 78%），包括：

(1) 符合補助事項及比率者 431 億元（占 32%）：各部會編列計畫型補助款符合補助辦法規定之事項及比率者，計 431 億元（占 32%），其中屬附表一補助事項 250 億元（占 19%）、屬附表二酌予補助事項 181 億元（占 13%）。

(2) 符合行政院專案核准者 616 億元（占 46%）

① 屬規定補助事項惟超出補助比率上限者計 405 億元（占 30%），其中屬附表一補助事項 222 億元（占 16%），包括客委會 5 億元及交通部 217 億元；

屬附表二酌予補助事項 183 億元（占 14%），包括原民會 16 億元、教育部 129 億元、農委會 5 億元及衛福部 33 億元。

② 非屬規定補助事項計 211 億元（占 16%），其中以衛福部 80 億元（占 6%）最高、依次為勞動部 50 億元、交通部 27 億元、內政部 26 億元、環保署 15 億元、經濟部 9 億元、農委會等 4 億元。

2. 依法令規定辦理者 232 億元（占 17%）：依法令所定應由中央主管機關補助者，計 232 億元（占 17%），其中屬附表一補助事項為農委會 0.2 億元（占 0.1%）；屬附表二酌予補助事項者 80 億元（占 6%），主要為教育部 75 億元（占 5.6%）

論述》預算·決算

及原民會 5 億元；至其餘非屬規定補助事項範圍者 152 億元（占 11%），其中以財政部 140 億元（占 10%）最高、依次為內政部 6 億元、衛福部 2 億元、經濟部 2 億元、交通部等 2 億元。

3. 主管機關或機關自行核定者 69 億元（占 5%）

(1) 超出補助比率規定計 36 億元（占 3%）：教育部等編列屬附表二酌予補助事項 36 億元，雖符合現行規定之補助事項，惟其補

助比率超出規定上限，且由各該部會自行核定辦理。

(2) 超出補助事項範圍計 33 億元（占 2%）：各部會編列自行核定非屬規定補助事項範圍之計畫或項目者計 33 億元，其中以衛福部 31 億元最高，依次為農委會 1 億元及法務部等 1 億元。

（三）問題分析

經就前述中央各部會計畫型補助款編列之事項及內容檢視結果，謹就發現之問題臚列如下：

1. 恢復 90 及 92 年度調整前之補助項目：部分部會編列對地方計畫型補助款，與 90 及 92 年度兩階段調整前之補助計畫或項目相同，因上開計畫或項目業調整為一般性補助款財源，顯示補助經費有重複增賦地方之情形。
2. 訂修法令排除適用補助規

附表 103 年度中央各部會計畫型補助款分析表

單位：億元；%						
	總計	符合補助辦法規定事項及比率 (a)	行政院核定 (b)	符合補助辦法規定 (c) = (a) + (b)	依法令規定辦理者	主管機關核定或機關自行核定
總計	1,348	431	616	1,047	232	69
各項目占比	100	32	46	78	17	5
附表一	小計	472	250	222	472	-
	占總金額比率	35	19	16	35	-
附表二	小計	480	181	183	364	80
	占總金額比率	36	13	14	27	6
其他	小計	396	-	211	211	152
	占總金額比率	29	-	16	16	11

資料來源：本研究整理。

範：中央各部會為落實政策或因修法致增加地方經費負擔或減少收入時，常在其主管法令中規定由中央主管機關予以補助，排除補助辦法規定之補助事項或比率。

3. 符合規定補助事項惟偏屬基層或地方性事務經費：由於補助辦法規定之補助事項，部分係以計畫性質或類別作為規範（如原住民族重要建設及專案性計畫），惟補助內涵仍應回歸以計畫效益涵蓋面廣且具整體性、跨越縣市之建設、具示範性作用之重大建設及配合中央重大政策或建設等四項為限，而部分部會編列之補助款，仍有偏屬基層或地方性事務經費情形。

4. 主管機關或機關自行核定之補助事項及比率者仍偏高：各部會編列之計畫型補助款，未報經行政院專案核定，且由主管機

關或機關自行核定者之補助事項與比率者仍高達 69 億元，約占 5%，其中超出補助比率上限者為 3%。又倘再就前述經行政院專案核准之補助計畫或項目觀之，其中超出補助比率上限者達 46%，恐因地方不須負擔或只須負擔比率甚低之配合款，而競提計畫及加重中央財政負擔。

肆、建議改進方向

綜觀目前各部會計畫型補助款編列情形，仍有待改進事項，且未來在財劃法修正通過後，中央將大幅釋出財源，勢必限縮可用財源，爰謹就未來改進方向建議如下：

一、補助事項及範圍仍應受限制

近來各部會基於政策需要或民意代表要求，已逐漸恢復編列偏屬基層或地方性事務之補助事項，不僅加重中央

財政負擔，且造成地方政府難以養成財政自我負責之觀念，並影響補助制度應有效能，故各部會仍應依補助辦法規定，落實各項計畫之審查及補助機制。

二、慎選例外補助事項

各部會超出補助範圍或比率之計畫仍多，在政府整體財源無法有效擴增下，勢將限縮補助款之受益範圍及排擠其他補助資源，故各部會於擇定各補助事項時，均應審慎選定，並依程序報經行政院核准。

三、維持地方政府負擔配合款規定

計畫型補助款要求地方政府負擔部分經費，係為促使地方於申請計畫時，能整體考量本身財政狀況及計畫優先順序並核實估算經費，避免其競提計畫過度擴張需求，造成中央財政無法負荷。

四、加強補助計畫審議及控管機制

論述》預算·決算



各部會對地方計畫型補助款仍有未完全落實完整競爭評比機制情形，爰各部會除應加強補助款之整體規劃外，並應落實計畫審查及後續管考機制，以提升資源使用效益。

五、補助款編列應兼顧財政能力及建立退場機制

中央各部會應併同各項施政目標及施政計畫，依效益高低檢討補助事項，並於獲配之中程歲出概算額度內，透過競爭評比程序擇優予以補助，至實際執行時績效不佳者則予縮減或取消補助，另已達成政策目標或效益過低之補助事項，亦應建立退場機制。

六、法令訂修過程應落實財劃法等規定

各部會為應政策推動需要，時有透過訂修法令增加政府財政負擔或減少收入情形，

其中涉及地方政府部分，則由中央編列補助款予以補助，不僅造成中央財政嚴重負擔，並使預算安排更加僵化，爰未來各部會於主管法令訂修過程，均應落實財劃法等規定，倘無相對財源時，則應暫緩推動辦理。

七、計畫型補助事項與額度應配合財源釋出規模作同步調整

目前送請立法院審議之財劃法修正草案，重新劃分中央與地方之稅課及補助收入，修法後將使地方自主性財源獲得大幅提升，惟在中央整體財源無法同步調增下，對地方計畫型補助事項、比率及規模必須配合財源下放進一步檢討調降。

伍、結語

近年來中央為因應國際金融及經濟危機，提振國內景氣，採取多項減稅措施與擴大

公共支出政策，導致稅收無法隨著經濟復甦而相對增加，歲出結構因依法律義務支出逐年攀升而僵化，累計債務未償餘額亦接近公共債務法所定上限，可運用之財源已非常有限，而未來財劃法修正通過後，將使地方自主性財源獲得大幅擴增，為因應錢、權下放及落實財政紀律，中央並將配合修正現行補助制度，重新檢討對地方之補助事項、補助比率、管考規定及其他相關事項，各部會則應加強落實計畫審議評比、預算執行管考及退場機制，以充分發揮計畫型補助款執行效能及品質，另地方政府亦應秉持財政自我負責精神，加強各項開源節流措施，妥適配置有限資源，重建財政體質及財政秩序，未來在中央與地方共同努力下，期能共創雙贏局面。❖