

六都改制對地方政府獲配財源影響情形之探討

我國行政區域劃分自 96 年 10 月起陸續經歷臺北縣升格為準直轄市、臺北縣、臺中縣市、高雄縣市、臺南縣市單獨或合併改制為直轄市等變革，103 年 12 月 25 日桃園縣改制為直轄市後，開啓六都新局，本文謹就六都改制前後地方政府財源獲配情形進行分析及探討，以供各界參考。

林淑勤、張家瑜（行政院主計總處公務預算處科長、視察）

壹、前言

基於平衡國土規劃及區域經濟發展，地方制度法先後於 96 年及 98 年修正，增（修）訂縣市準用直轄市規定及縣市單獨或合併改制為直轄市相關程序等事項。96 年 10 月 25 日臺北縣符合準用直轄市規定，升格為準直轄市，99 年 12 月 25 日臺北縣、臺中縣市、高雄縣市、臺南縣市單獨或合併改制為直轄市，桃園縣準用直轄

市規定，103 年 12 月 25 日桃園縣改制為直轄市。惟財政收支劃分法（以下簡稱財劃法）修正草案未能完成立法程序，故中央提出相關因應措施，除由財政部研修中央統籌分配稅款分配辦法外，行政院主計總處亦修訂中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法，以挹注直轄市及縣市政府所需財源。

為供各界瞭解中央因應六都改制前後對地方政府財源協助情形，本文謹就改制各階段

相關配套措施、財劃法修正草案財源挹注規定、六都改制前後各年度地方政府財源獲配情形等事項進行探討。

貳、臺北縣升格為準直轄市相關配套措施

臺北縣準用直轄市係依 96 年 5 月立法院三讀通過之地方制度法規定辦理，惟該條文於立法院提案修正時，並未通盤考量縣與直轄市制度設計之重

論述》預算・決算



大差異，致財劃法、公共債務法、中央統籌分配稅款分配辦法及中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法等相關財政法規，未能同時配套修正。行政院僅能在符合當時法律規定下，就臺北縣準用後各地方政府財政收支變化情況，儘力予以妥善處理。

行政院於 96 年 5 月成立「因應地方制度法第 4 條、第 7 條修正」專案小組，分別就人事組織、財政收支及法規業務等 3 大面向進行研商討論並獲致相關結論，其中有關各地方政府財源影響情形如下：

一、臺北縣準用直轄市規定後，其中央統籌稅款與土地增值稅之分配，仍依當時財劃法規定辦理。土地增值稅由原分配 80% 提高至 100%，中央統籌分配稅款則參與直轄市 43% 之分配，並考量其尚有鄉鎮市層級（仍可參與鄉鎮市 12% 分配）協助管理，爰部分指標係以 70% 計算，惟較原參與縣市 39%，仍大幅增加獲配金額（約增 225 億元）。

二、另補助款部分，依當時中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法規定，取消一般性補助款（96 年度獲配 119 億元），至中央補助地方之計畫型補助款，因臺北縣準用直轄市規定而本應調降補助比率之部分，考量施政延續性及保障臺北縣民之權益，仍暫時維持原補助比率不變，故臺北縣準用直轄市規定後，仍以優於直轄市之條件獲得中央財源之挹注。

三、又由於臺北縣參與中央統籌分配稅款直轄市 43% 之分配，致北、高二市之統籌稅款大幅減少，為減低所造成之財政衝擊，財劃法修正施行前，中央經衡酌北、高二市統籌分配稅款增減情形及自有財源比率等項目，就北高二市減少部分，以專案方式每年分別補助 155 億元及 100 億元。

參、五都改制為直轄市相關配套措施

一、內政部成立「縣市改制直轄市中央籌劃小組」

內政部為統籌並協調中央相關機關辦理改制直轄市相關作業，於 98 年 9 月 23 日邀集各相關部會成立「縣市改制直轄市中央籌劃小組」，其中預算分組係負責改制後預算編製及執行等事項。

二、內政部修訂地方制度法

由於 96 年間地方制度法修正時只規範縣市單獨改制直轄市之程序，執行上恐有窒礙，為建構完善的改制配套法制，98 年及 99 年間再度修正該法，除增訂縣市合併改制直轄市之依據外，另為協助解決縣市改制直轄市當年度預算執行及處理程序等問題，增訂第 87 條之 3 第 4 項，在財政收支劃分未調整前，改制後之直轄市相關機關、學校各項預算執行，仍以改制前原直轄市、縣市、鄉鎮市原列預算繼續執行，以及第 40 條之 1 有關改制後之首年度直轄市總預算案，應由改制

後之直轄市政府於該年度 1 月 31 日之前送達改制後之直轄市議會，該直轄市議會應於送達後 2 個月內審議完成等規定。

三、財政部修訂財劃法

(一) 行政院版財劃法修法方向為擴增地方自有財源

財政部為因應部分縣市合併或改制為直轄市所需，並為提高地方財政自主性，故擬具財劃法修正草案，經行政院於 99 年 1 月送請立法院審議，修正重點為調整中央統籌分配稅款提撥稅目，包括所得稅提撥 6%、營業稅及菸酒稅扣除相關費用後全數提撥，並採固定公式分配，另就改制直轄市、臺北市及其他縣市分別給予財源保障。

(二) 中央將釋出財源 982 億元

財政部按 97 年度政黨輪替基準年收支推估，預估中央將釋出財源 982 億元，包括地方原應負擔之勞、健保保費改由中央負擔之 304 億元、中央業務移撥地方 289 億元及地方新增財源 389 億元。

四、財劃法修正通過前中央對地方財源挹注之配套措施

(一) 財政部修正中央統籌分配稅款分配辦法

由於當時中央統籌分配稅款分配辦法規定，中央統籌分配稅款直轄市（含臺北縣）分配 43%、縣（市）39%、鄉（鎮、市）12%，100 年度臺中縣市、臺南縣市、高雄縣市合併升格後，如加入前述直轄市 43% 之分配恐無法因應，且其所轄之鄉鎮市將改制為區，非屬獨立的財政個體，不再參與鄉鎮市 12% 之分配，爰財政部在現行財劃法架構下，採「對應移列」及「併同補助款只增不減」原則，調整國稅統籌分配各級地方政府比例為直轄市 61%、縣（市）24%、鄉（鎮、市）9%。

(二) 行政院主計總處修正中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法

將一般性補助款之補助對象由原臺灣省各縣市，擴大至 6 個直轄市及 16 個縣

市，並新增中央對直轄市及縣市政府重大事項得編列專案補助款，以透過一般性與專案補助款挹注直轄市及縣市政府所需財源。至計畫型補助款部分，則將直轄市納入財力分級，由原 3 級改列為 5 級。

五、近年中央對地方財源挹注原則

(一) 財源保障不少於改制前

依地方制度法第 87 條之 3 規定，縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市時，其他直轄市、縣市所受統籌分配稅款及補助款之總額不得少於該直轄市改制前。

(二) 財源保障以同基礎計算

為符合前述地方制度法規定及補助款相同基礎比較原則，自 100 年度起，一般性及專案補助款之分配，均與地方獲配之中央統籌分配稅款併同考量，另計算各地方政府整體獲配財源時，係將中央負擔地方原應負擔之勞健保保費，併入上開地方

論述》預算・決算



獲配之財源計算。

(三) 財源保障基準年

99 年 12 月 25 日臺北縣、臺中縣市、高雄縣市、臺南縣市單獨或合併改制為直轄市，爰中央對地方財源協助係依上述地方制度法規定，保障各直轄市及縣市政府獲配之中央統籌分配稅款、一般性及專案補助款（含勞健保保費）合計數，不低於 99 年度改制基準年之獲配水準。

肆、桃園縣由準直轄市改制為直轄市相關配套措施

一、桃園縣 103 年 12 月 25 日由準直轄市升格為桃園市，改制前後（103 及 104 年度）財源挹注方式主要變動情形如下

(一) 財政部再次修正中央統籌分配稅款分配辦法規定，自 104 年度起調整普通統籌稅款分配比例為直轄市 61.76%、縣（市）24%、鄉（鎮、

市）8.24%。另統籌分配稅款分配指標中各類營利事業營業額、人口數與土地面積等改以 100% 列計（原準直轄市時係以 70% 列計），故 104 年度桃園市獲配數額較 103 年度大幅增加（約增 34 億元）。

(二) 桃園縣原所轄鄉（鎮、市）改制為桃園市所轄行政區，已非屬獨立財政個體，故 104 年度併入桃園市基本財政收支差短計算。

(三) 另為因應行政院核定桃園縣改制直轄市後編制員額增加 861 人，爰 104 年度改制新增編制內人事費、基本辦公費及二代健保等經費，係由中央予以外加補助。

二、104 年度中央對地方財源協助原則

配合桃園縣改制直轄市，改制基準年由 99 年度改為 103 年度，各直轄市及縣市政府整體獲配財源除已符合地方制度法規定外，為鼓勵地方清償以

前年度積欠之健保、勞保及退休公教人員優惠存款差額利息等款項，持續增編專案補助經費。另為避免地方政府間整體獲配數差異過大，並訂定各地方政府整體獲配財源成長率上下限原則，即保障不低於 103 年度相同基礎成長率 0.3%，同時直轄市成長率不超過 0.5%，縣市成長率不超過 0.8%。另對於改制直轄市依現行相關法規所需增加之農民健康保險保費、國民年金保險、老年農民福利津貼等經費負擔仍賡續給予外加補助。

伍、近年中央對地方財源挹注變化分析

一、各地方政府獲配財源因有地方制度法保障而逐年增加（下頁附表）

二、中央對地方計畫型補助款整體規模仍約維持 1,200 億元

計畫型補助款係由中央各部會編列，就地方政府具整體

性、示範性、跨縣市及配合中央重大政策等事項予以補助。是項經費主要係配合中央推動國家重大建設計畫規劃，101至104年度大抵維持約1,200億元之預算規模，且由於相關計畫多為延續性政策，故是項補助經費並未因地方近年獲配之中央統籌分配稅款及一般性補助款增加而有所縮減。

三、綜上，中央對地方整體協助財源

包括中央統籌分配稅款、一般性及專案補助款，計畫型補助款等，已於104年度超過6,000億元（約占各地方政府歲出總額56%），對於各地方政府之相關建設應有相當助益。

陸、結語

現行財劃法雖未能配合六都改制完成修法程序，惟透過前述修法前中央對地方財源挹注配套措施之處理及地方制度

法之財源保障機制，六都改制後地方政府獲配財源係逐年增加，顯示修法前之因應機制，已可達到增加挹注地方自主財源之目的。

近年來，在中央陸續把資源移轉地方之過程中，雖大幅提升地方政府自主財源，惟地方政府仍常以其重要施政經費無著落為由，要求中央另予補助，又倘行政院版財劃法修正通過後，中央統籌分配稅款將大幅增加，故為確保地方財政健全發展及增加資源使用效率，未來財劃法仍應合理化調整部分項目，以使整體財政資源分配更趨完善。

參考文獻

1. 紀俊臣，民96，準直轄市的組織規模與財源分配，內政部「地方自治論述專輯」。
2. 林建甫，民99，財劃法修正案幫五都闖錢關，國家政策研究基金會。
3. 曾巨威，民99，又見政府財政家族間的搶錢戲碼，國家政策研究基金會。
4. 林淑勤，民101，「中央對縣市改制直轄市財源協助之探討」，主計月刊，No.673。❖

附表 各地方政府獲配財源

項目	單位：億元						增減比較		
	104年度	103年度	102年度	100年度	99年度	97年度	104與103	104與99	104與97
稅款及補助款合計	4,804	4,720	4,716	4,460	3,793	3,602	84	1,011	1,202
一、中央統籌分配稅款（含營業稅調降補助）	2,393	2,209	2,205	1,975	1,847	2,033	184	546	360
二、改制直轄市土地增值稅分成增加數	59	59	59	59	26	-	-	33	59
三、一般性及專案補助款	1,742	1,842	1,842	2,426	1,920	1,569	84	-78	173
四、勞健保保費改由中央負擔數	610	610	610	-	-	-	-	610	610

資料來源：行政院主計總處。

註：104年度4,804億元，較97年度相同基礎之3,602億元，增加1,202億元，此外，中央業務移撥（如國立高中職改隸直轄市等）經費估需212億元，將由中央就其收支另予同額移撥地方，不會增加地方財政負擔。如再予加計，則中央釋出財源將達1,414億元，已較97年財劃法修法時財政部預計中央增加釋出之財源982億元（包括地方原應負擔之勞健保保費改由中央負擔之304億元、中央業務移撥地方289億元及地方新增財源389億元），高出432億元，約增44%。