

中央對地方財政協助之探討

財政穩健是國家發展重要基石，因應全球政經情勢變局，中央政府嚴守財政紀律，經濟發展與財政健全兼籌並顧，財政體質逐步改善；在中央政府嚴守財政紀律的同時，持續穩定增加對地方財源挹注，113 年 12 月 20 日三讀通過財政收支劃分法修正案，中央財政受嚴重衝擊，為國家財政健全與永續，對地方之補助制度應予合理檢討。本文謹就近年中央政府財政努力作為與成果、對地方財源挹注及地方財政改善情形，以及財政收支劃分法修正案之因應建議，予以簡要說明。

李翊柔（行政院主計總處公務預算處專門委員）

壹、前言

近年全球經濟受到疫情、地緣政治衝突、通膨及貨幣政策調整等因素影響，各國面臨嚴峻挑戰。臺灣在政府精準防疫與產業政策超前部署下，經濟成長率優於多數已開發國家，並帶動財政收入穩定增長。中央政府透過妥適資源配置與支出審查，確保重要政策的落實，推動國家經濟穩健發展，財政狀況持續優化，展現政府施政效能與韌性；在中央政府嚴守財政紀律的同時，持續穩定增加對地方財源挹注，充裕

地方財政量能，惟 113 年 12 月 20 日三讀通過財政收支劃分法（以下簡稱財劃法）修正案，中央財政受嚴重衝擊，為國家財政健全與永續，對地方之補助制度應予合理檢討。本文謹就近年中央政府財政努力作為與成果、對地方財源挹注及地方財政改善情形，以及財劃法修正案之因應建議，予以簡要說明。

貳、中央政府財政努力與成果

為確保國家財政永續發展，使政府預算具體反映施政

理念，並提高資源運用效益，行政院主計總處在中程計畫預算制度下，結合零基預算精神，努力推動各項預算編審作業之精進措施。又為落實零基預算精神及應政府當前施政重點需要，責成各機關配合政府當前施政重點需要，本「先減法、後加法」原則，將原有的計畫或預算全部歸零重新檢討，按施政方針所列重大政策規劃預算資源；對於配合當前重大施政所需經費，應優先在行政院核定之歲出概算額度範圍內編列。近年政府施政得當，帶動經濟成長，落實財政穩健管理，

財政狀況持續改善。

歲入歲出餘絀方面，近年我國持續推動開源節流措施，歲入歲出同步考量，中央政府總預算連同特別預算差短占國內生產毛額（GDP）比率，從101年度1.6%大幅降低至106年度的0.1%，並在107年及108年由差短轉為賸餘，顯示政府在財政管理之效能與財政紀律之落實。109年起為因應疫情編列肺炎特別預算，採取各項紓困振興措施，致決算差短占GDP比率略升至1.4%，疫情期間，全球經濟轉為衰退，惟國內經濟表現亮眼，稅收大幅增加，於111年即轉為賸餘。112年起為減輕人民負擔、穩定民生物價、調整產業體質及維持經濟成長動能，並與全民共享經濟成果，編列疫後特別預算，致112年決算差短占GDP比率0.9%。114年度預算案差短占GDP比率預計將可降至0.7%。

債務管理方面，累計未償債務餘額占前3年度GDP平均數已由101年底高峰36.3%下降至108年底29.6%，大幅減少6.7個百分點，嗣為國家基

礎建設、國防安全、因應肺炎疫情衝擊等提出特別預算，致舉債增加。截至113年底止，債務未償餘額實際數5兆8,580億元，較108年疫情前5兆3,158億元，增加5,422億元，債務未償餘額增加，惟比率呈下降趨勢，113年底長期債務比率為25.8%，仍較108年底29.6%，減少3.8個百分點，顯示在因應疫情挑戰下，政府仍能在財政紀律上自我要求，嚴密控管整體債務規模。（圖1）

參、中央對地方財政協助及成效

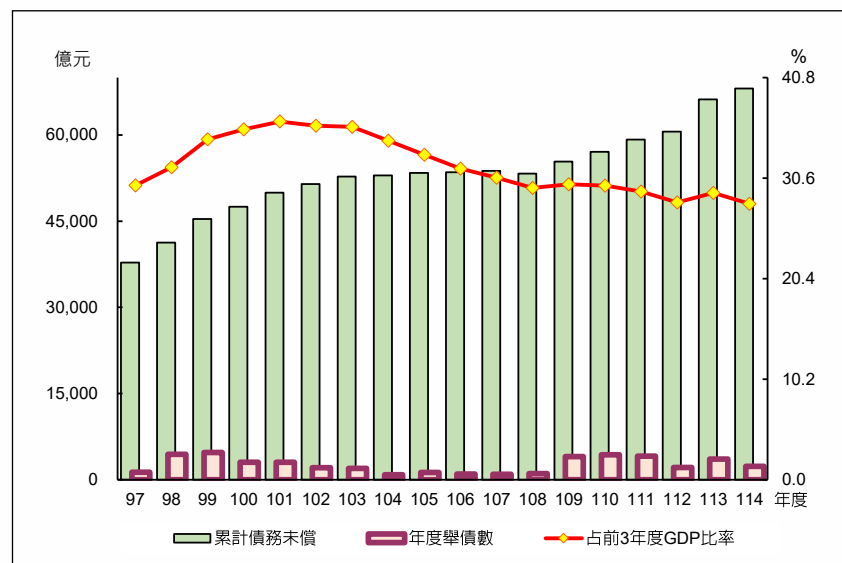
一、對地方政府財源挹注概況

（一）中央對地方財政協助機制

88年地方制度法（以下簡稱地制法）與財劃法制定及修正通過，為謀地方均衡發展，對於財力較差之地方政府應酌予補助，並就效益涵蓋面廣、跨越縣市、具示範性及配合中央重大政策或建設等計畫予以補助，另地方自治團體辦理其自治事項，應就其自有財源優先編列預算支應。

現行中央對地方財源挹

圖 1 中央政府未償債務餘額情形



說明：112年度（含）以前為審定決算數，113年度為預算數，114年度為預算案數。
資料來源：財政部國庫署。

注主要分爲三項，其中中央統籌分配稅款，由財政部按中央統籌分配稅款分配辦法所訂各項指標、權數及公式，據以設算分配；一般性補助款，由主計總處以公式化設算分配各市縣政府，主要包括基本財政收支差短補助，以及社會福利、教育及基本設施等 3 項定額補助；計畫型補助款，由中央各部會就地方自治項目給予專項補助，並由各部會負責經費之分配與督導等事宜。前述三項財政協助工具各有其功能，然其目的均係爲改善地方財政，發揮相輔相成之效果，並可兼顧地區發展需要。

近年中央持續擴大對地方財源挹注，依現行財劃法規定，中央統籌分配稅款 6 個直轄市獲配 61.76%，16 個縣市僅獲配 24%，多數縣市獲配之中央統籌分配稅款尚無法支應人事費等基本財政支出，爰中央透過一般性補助款予以調節，彌平各地方之基本財政收支差短，並

充裕地方自主財源，中央各部會另就計畫型補助款給予專項補助，主要包括育兒津貼、托育補助、污水下水道建設、生活圈道路及軌道建設等。

(二) 中央對地方財源挹注情形

中央統籌分配稅款與一般性補助款同屬財政協助性質，係中央對地方經常性財源挹注。依地制法第 87 條之 3 規定，縣市單獨或合併改制爲直轄市時，其他直轄市、縣市所受統籌稅款及補助款之總額不得少於該直轄市改制前。爲符合前述規定，一般性補助款之設算係與中央統籌分配稅款併同考量，保障各市縣獲配數不低於 103 年度桃園市改制基準年水準。

中央統籌分配稅款與一般性補助款由 103 年度預算 4,051 億元，增加至 113 年度預算 6,346 億元，累計超出地制法規定最低數額 7,860 億元，期間中央持續穩定協助，103 至 110 年度平均成長率約 2.7%，111 年度開

始，挹注規模顯著提升，近 3 年平均成長率約 9.3%。

114 年度預算案中央統籌分配稅款 4,740 億元及一般性補助款 2,501 億元，計 7,241 億元，首次突破 7,000 億元，較 113 年度之 6,346 億元，增加 895 億元，增幅達 14%（下頁圖 2）。

除前述財源外，中央各機關亦賡續編列計畫型補助款協助地方所需財源，規模逐年擴增，由 103 年度之 1,269 億元，增加至 113 年度預算 2,600 億元，成長逾一倍，期間地方獲配之統籌稅款及一般性補助款已有成長，惟中央仍持續支持，帶動地方建設與發展，106 年度起規模顯著增加，107 年度成長幅度高達 25%，並於 109 年度突破 2,000 億元，主要係因應前瞻基礎建設計畫之推動，透過盤點地方建設需求，優先執行配合區域聯合治理之跨縣市建設，以及過去投入不足、發展相對落後地區之重要基礎設施。

綜上，113 年度預算中央挹注地方財源，包括中央統籌分配稅款 4,043 億元及一般性補助款 2,303 億元，連同計畫型補助款 2,600 億元，合共 8,946 億元，約占各市縣歲出總額 1 兆 5,613 億元之 57%。114 年度大幅擴增對地方之協助，挹注財源將高達 1 兆 151 億元，較 113 年度增加 1,205 億元，對地方推動各項施政建設有相當助益，亦較 103 年度改制基準年之 5,320 億元，增加 4,831 億元或 90.8%。顯見中央相當重視與地方間之夥伴關係，透過多元財政機制，穩定支援地方建設與民生福祉，

藉以促進地方整體發展及區域平衡。

二、各級地方政府財政改善情形

(一) 財源結構

各直轄市、縣市及鄉鎮市整體自籌財源由 101 年度 4,519 億元，增加至 112 年度之 5,645 億元，占歲出比由 101 年 42.4% 降至 112 年 38.6%；惟透過中央統籌分配稅款挹注後，整體地方政府自有財源逐年成長，由 101 年度之 6,681 億元增加至 112 年度 1 兆 35 億元，占歲出之比率由 101 年 62.6%

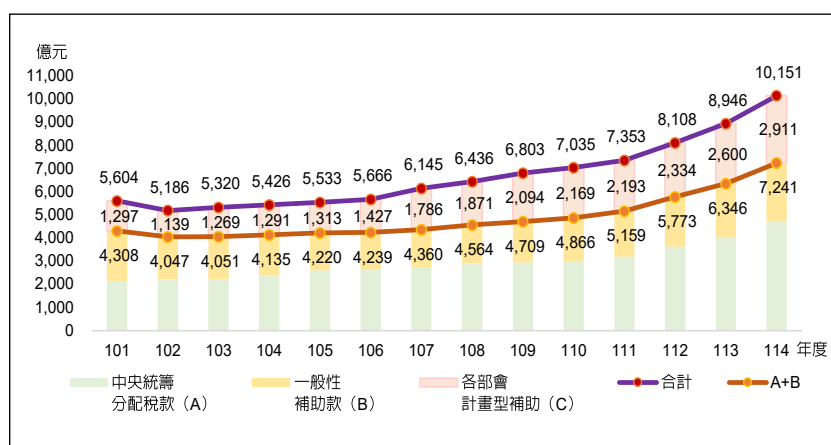
增加至 112 年 68.7%，成長超過 6 個百分點；補助及協助收入由 3,400 億元增加至 5,229 億元，占歲出之比率由 31.9% 增至 35.8%。探究地方財源增加之主因，除近年來國內經濟穩定成長帶動稅收外，亦可顯示中央已儘力透過補助款持續挹注地方財源，使其所獲財源逐年穩定成長。

(二) 歲入歲出餘絀

各直轄市、縣市及鄉鎮市整體歲入歲出 101 年度差短 589 億元，103 年度降至差短 202 億元，104 年度轉為賸餘 117 億元，往後僅 107 年度發生短絀，其餘年度均為賸餘，112 年度賸餘達 648 億元，其中鄉鎮市部分，僅 103 年度差短 24 億元，其餘年度均為賸餘，112 年度賸餘 87 億元（下頁附表）。

22 個市縣歲入歲出短絀者，由 103 年度 14 個降至 112 年度 2 個。112 年度賸餘之市縣計 20 個，其中 14 個市縣包括臺北市、臺南市、宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、

圖 2 中央對地方政府財源挹注



說明：113 年度（含）以前預算數，114 年度為預算案數。
資料來源：行政院主計總處。

專題

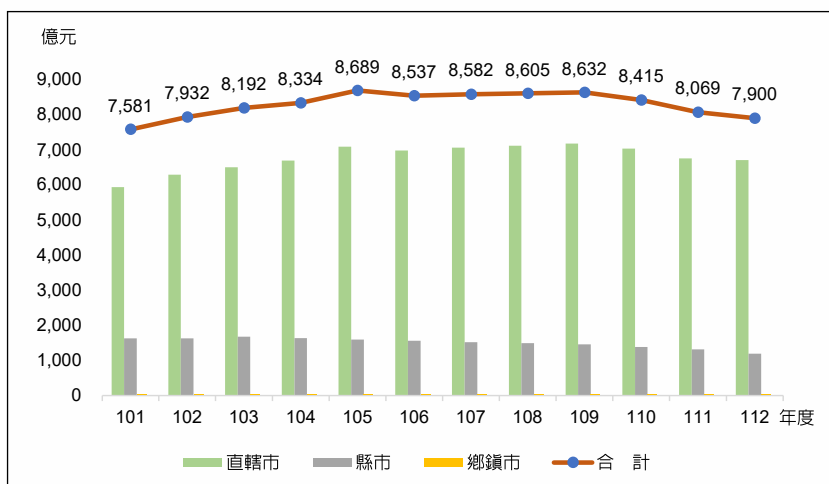
附表 各級地方政府歲入歲出餘（絀）審定決算

單位：億元

年度	項目 餘（絀） 合計	直轄市		縣市		鄉鎮市
		餘（絀）	短絀 個數	餘（絀）	短絀 個數	餘（絀）
101	-589	-566	5	-63	9	41
102	-369	-369	5	-5	7	5
103	-202	-135	5	-43	9	-24
104	117	50	4	14	7	53
105	41	-51	4	38	2	55
106	98	-45	3	101	3	42
107	-114	-225	4	100	4	11
108	119	-56	4	131	2	44
109	184	-10	3	163	3	31
110	189	16	1	142	3	30
111	463	198	1	224	2	40
112	648	255	1	305	1	87

資料來源：作者自行整理。

圖 3 各級地方政府一年以上未償債務餘額



資料來源：財政部國庫署網站公布一年以上非自償債務餘額審定決算數。

南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、基隆市、新竹市及嘉義市，有 8 年以上均為賸餘，臺北市、南投縣、屏東縣及基隆市更是年年賸餘，顯示大部分地方財政已有逐漸改善之趨勢。

(三) 債務管理

各直轄市、縣市及鄉鎮市 1 年以上公共債務未償餘額，由 103 年 8,192 億元一路攀升至 105 年之高峰 8,689 億元，106 年略降後大致維持穩定，110 年逐步改善，降至 112 年底 7,900 億元，105 年底至 112 年底計下降 9 個百分點，其中鄉鎮市整體債務餘額自 103 年度 11.1 億元降至 112 年度 0.14 億元（圖 3）。

分析近 5 年（108 至 112 年度）各市縣債務餘額，嘉義市自 107 年債務清零，係金門縣與連江縣外，第 3 個零負債縣市，澎湖縣亦在 112 年成為第 4 個零負債縣市，至其餘市縣債務餘額多數為下降。

肆、未來挑戰與因應作為

當前國際政經局勢多變，未來國家面臨的挑戰仍然不斷，中央政府除辦理國防、外交等事務外，為提升國家競爭力並均衡地區發展，尚須從國家整體觀點統籌辦理相關業務，擴大社會投資，爰中央財政應維持合理的適足性，以維護中央政府推動各項政策的國家實力，及應對災害時財政緊急救助能力。

立法院 113 年 12 月 20 日三讀通過財劃法修正案，調整各級政府稅收劃分，大幅削減中央可運用財源，直接改變中央與地方間之財政結構，卻未併同檢討中央與地方之事權分配，又修正條文增訂一般性補助款金額，不得少於修正施行前一年度預算編列數，中央政府財政受嚴重衝擊。

以 114 年度各稅預算案資料設算，初估中央政府將減少經常性收入 3,753 億元，又修正條文規定一般性補助款 2,501 億元不能減少，按 114 年度中

央政府總預算案歲出編列 3 兆 1,325 億元設算，經扣除無法刪減之法定義務支出 1 兆 8,144 億元，其餘歲出 1 兆 3,181 億元尚須刪減約 28%，各部會預算額度均受到衝擊，影響政府施政目標之達成。此外，尚有前瞻基礎建設計畫已核定項目後續須賡續辦理計畫經費 4,212 億元，未來均須回歸總預算編列，諸如軌道建設計畫及各部會非法定義務支出之施政項目，包括國防支出、育兒津貼、公共托育補助、租金補貼等項目，將難以照原規劃繼續執行。前開修法造成中央政府施政及預算籌編之窒礙，行政院將依合法合憲程序提出救濟，後續並視救濟結果再與中央各部會及地方政府研議相關處理方式。

未來，中央仍應持續強化對地方預算編列及執行督導機制，鼓勵地方政府提升財政自籌能力，另一方面，各市縣政府獲配統籌款將大幅增加，未來不僅無基本財政收支差短，且應有餘裕辦理其社會福利、教育、基本設施、托育補助、污水下水道建設、軌道建

設等自治事項，故一般性補助款及計畫型補助款勢須做合理調整。各部會亦應本零基預算精神，將原有之補助計畫全部歸零重新檢討，優先回歸地方或提高自籌款比率，配合施政目標及施政計畫，審慎安排可用資源，俾將有限資源聚焦，有效帶動區域合作及國家整體發展。

伍、結語

近年我國財政表現接連獲得國際組織高度肯定，其中惠譽、穆迪及標普全球評級等三大國際信用評等機構，分別將我國信用評等調升或給予正向評價，肯定我國穩健財政管理及堅實財政韌性。未來國家面臨的挑戰仍然不斷，中央財政應維持合理的適足性，以維護推動各項政策的國家實力，及應對災害時財政緊急救助能力，三讀通過之財劃法修正案，中央財政受嚴重衝擊，為國家財政健全與永續，對地方補助制度應予合理檢討，以提升政府整體資源配置及使用效益，持續帶動國家整體發展。❖