

中央對地方補助制度之檢討與改進

為了有效落實地方自治，建立地方財政自主自律精神，行政院爰於 90 年度就現行中央對地方補助制度作了大幅度的變革，本文就中央對地方補助制度相關法令依據及其演進過程，與一般性補助款相關計算公式內容及補助制度未來修正重點等提出說明。

◎李泰興（行政院主計處第一局科長）

壹、前言

近年來，由於中央與地方關係大幅轉變，尤其在精省後，配合地方制度法制定與財政收支劃分法修正通過，為了有效落實地方自治，建立地方財政自主自律精神，行政院爰於 90 年度就現行中央對地方補助制度作了大幅度的變革，一方面依據財政收支劃分法第三十條及地方制度法第六十九條規定，訂定「中央對直轄市及縣市政府補助辦法」（以下簡稱補助辦法），作為補助款編列與執行的依據。另一方面就中央各機關原編列補助地方計畫型補助款進行全面性的檢討，並將其中非屬財政收支劃分法第三十條所定，計畫效益涵蓋面廣、跨越二以上縣市、具示範性及配合中央重大政策或建設四項原則之補助款，調整改由行政院直接補助台灣省各縣市，即為所謂中央對台灣省各縣市一般性補助款。

依據現行補助辦法規定，中央對地方補助款主要分為一般性補助款及計畫型補助款兩大類，其中一般性補助款係由行政院主計處（以下簡稱本處）負責設算分配，計畫型補助款則由中央各機關依其施政需要予以分配及督導。由於上開補助辦法施行迄今將屆四年，在此期間除因應若干執行需要作小幅度修正外，並未配合主客觀環境變化作整體性之修正，再加以一般性補助款規模逐年擴增，由 90 年 942 億元擴增至 94 年 1,310 億元，對於縣市財政收入影響日鉅。故為使補助辦法更契合中央與地方財政現況及需要，本處將就補助辦法進行修正，以重新建構中央對地方補助制度。

為讓外界對於近年來補助制度變革與一般性補助款分配方式以及未來補助辦法修正方向有所瞭解，本文將就中央對地方補助制度相關法令依據及其演進過程，與一般性補助款相關計算公式內容及補助制度未來修正重點等提出下列說明。

貳、中央對地方補助制度之演進及變革：

在精省及 88 年財政收支劃分法修正前，中央對省市府財源之挹注，主要係依據憲法第一百零九條及第一百四十七條規定，由省立法並執行，或交由縣執行之事項，其經費不足時，經立法院議決，由國庫補助之；及中央為謀省與省間之經濟平衡發展，對於貧瘠之省酌予補助。歷年來，中央均本統籌分配盈虛互濟之原則，於中央政府總預算中編列對省市府之補助款，另依財政收支劃分法第十二條及第三十一條規定，就直轄市營業稅及印花稅收入各提撥 50%，由中央統籌分配省及直轄市。至台灣省各縣市部分，則由省補助並由省依據財政收支劃分法第十二條、第十六條及第三十二條規定，就省稅中之營業稅與印花稅各提撥 50%，及縣市稅中

之土地增值稅 20%，統籌分配所屬之縣市。以上情形在精省及 88 年財政收支劃分法修正通過後，為配合台灣省政府功能業務與組織調整及因應中央與地方財政收支重新劃分，爰將中央對地方補助制度及中央統籌分配稅款分配制度進行大幅度修正。

依據台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例第十條規定，台灣省政府 89 年度及其以後年度預算由行政院納入中央政府總預算，另 88 年修正後之財政收支劃分法亦將全國財政收支系統劃分為中央、直轄市、縣市及鄉鎮縣轄市等四級，稅課劃分為國稅、直轄市稅及縣市稅等三類，故以往由中央補助省再由省補助縣市之財政補助制度，亦修正為中央補助直轄市及縣市，縣補助所屬鄉鎮縣轄市。復依 88 年修正後之財政收支劃分法第八條、第十二條與第十六條之一及中央統籌分配稅款分配辦法相關規定，中央應就國稅中之所得稅、貨物稅各提撥 10% 與營業稅提撥 40%，統籌分配直轄市、縣市及鄉鎮縣轄市，其中直轄市應分配 43%（原為 47%），縣市分配 39%（原為 35%；另縣市稅中之土地增值稅亦提撥 20% 併入統籌分配），鄉鎮市分配 12%，其餘 6% 為特別統籌稅款。故目前有關中央統籌分配稅款之分配與撥付，由財政部依據前述固定比率，透過中央統籌分配稅款專戶辦理。

以往有關中央補助款之編列，依補助款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大類，其中由中央統籌規劃或督導辦理或具有全國一致性質者，編列於中央各部會預算項下者為中央各部會補助款，由行政院直接補助各地方政府者，為中央直撥補助款。由於前述兩類補助款，在補助項目上並未明確區分計畫型或一般性，故中央各部會補助款中亦可能包括一般性補助款，而直撥補助款中亦有計畫型補助款。惟在 90 年度現行中央對直轄市及縣市政府補助辦法公布施行後，有關一般性補助款及計畫型補助款已有較明確之劃分，即具財政補助性質之一般性補助款由行政院編列並撥付，計畫型補助款則由中央各部會負責。

至於地方政府對於中央補助款預算編列方式，在以往計畫型補助款，中央各部會為避免因透列地方政府年度預算以致影響計畫及經費之執行進度，原則上均要求地方政府以代收代付方式處理，不透列地方政府年度預算，另直撥補助款，因具有財政補助性質，為利地方政府預算收支平衡，均納入其年度預算辦理。上述補助款預算編列方式，自 90 年度起，基於尊重地方議會審查預算之法定職權，並配合中央對地方補助制度之改進及現行補助辦法相關規定，一方面除要求中央各部會應於會計年度開始前四個月，將計畫型補助款各地方政府所獲分配數額預先通知，以利地方政府透列年度預算外，另一方面，對於若干性質特殊確實無法在前述規定期限內通知地方政府補助數額者，亦同意在符合特定要件情形下，以代收代付方式先行執行，事後再併決算辦理，以兼顧補助款編列與審查之完整性及地方政府實際執行需要。

參、現行一般性補助款之分配基準與計算方式

中央對台灣省各縣市一般性補助款主要分為三大部分，首先為補助各縣市基本財政收支差短，其次為設算各縣市教育設施、社會福利與基本設施等補助經費，最後為縣市退休公教人員

優惠存款差額利息繳款補助。而上述三項補助款如以其支出性質按政事別分類，則可分為教育經費補助、社會福利經費補助、經濟發展支出補助及專案支出補助。以下謹就相關計算項目及內容分項說明如次：

一、補助各縣市基本財政收支差短

有關各縣市基本財政收支之計算方式為：

- (一) 基本財政收入係參酌本處第三局、財政部賦稅署推估數與各稅目實徵數及近三年實徵數變化情形推估而得。
- (二) 中央統籌分配稅款分配數係依據財政部核定之各縣市獲配金額。
- (三) 基本財政支出為各縣市正式編制人員人事費（含技工、工友及駕駛）、福利互助、生活補助與退休撫卹經費、法定社會福利支出（全民健保保費補助、農民健康保險保費補助及中低收入戶老人生活津貼）、警察與消防人員超勤加班費及基本辦公費之合計數。
- (四) 基本財政收支差短為基本財政支出扣除基本財政收入及中央統籌分配稅款分配數後之差額。

二、設算教育設施、社會福利及基本設施等補助經費

(一) 教育設施補助經費

本項經費設算指標係以各縣市財政能力、轄區人口數、學生人數及班級數為主，另考量部分經費項目具有特殊性或必要性，爰另按相關指標進行設算分配，包括國中雜費減免、裁併校、學校水電費、學校午餐、中途學校及老舊危險建物整建計畫等，其中學校午餐、中途學校及老舊危險建物整建計畫並規定各縣市政府應專款專用，不得移作他用，以保障各該計畫項目之經費支用額度。

(二) 社會福利經費補助

本項經費設算指標係以各縣市財政能力與身心障礙者各項補助人數或人次、低收入補助人次與老人、婦女、青少年及兒童等人數為主，另為保障各縣市所獲之社會福利經費均較上年度只增不減，以維護相關弱勢民眾之法定權益，本處在設算各縣市補助額度時，均以各縣市上年度相同基礎之補助數為下限，如低於下限則予補足。

(三) 基本設施經費補助

本項經費係以各縣市人口、土地面積、公共設施面積及道路面積等指標為主，另考量商

港建設費停徵後對商港所在地之縣市政府財政衝擊，與兼顧離島地區及省轄市因地理環境位置以及現行中央統籌分配稅款對省轄市之區並未比照縣所轄之鄉鎮市予以分配，爰分別就商港所在地之縣市政府、轄有離島鄉鎮市之縣及省轄市予以加重權數，以增加其所獲補助金額。同時，為協助部分貧瘠鄉鎮市支應其基本財政需求，亦匡列補助貧瘠鄉鎮市專款經費，由縣政府併同其縣統籌分配稅款就各該貧瘠鄉鎮市之基本財政收支缺口予以協助彌平。

三、優惠存款差額利息繳款補助

為鼓勵縣市政府積極償還積欠台灣銀行退休公教員工優惠存款利息差額，中央均按其實際支付金額補助 60%，以減輕各縣市政府財政負擔。又經以上補助措施鼓勵後，各縣市政府每年度退休公教員工優惠存款利息差額繳款率均超過 80%以上，較以往年度僅 30%或 40%，提高甚多。

肆、補助現況檢討及未來改進方向

一、一般性補助款之修正：

- (一) 調整設算分配公式：現行中央對台灣省各縣市一般性補助款設算公式，自 90 年度施行後，其間雖有作若干修正，惟對於如社會福利補助經費權重之分配及省轄市基本設施補助經費加計權重 8.5%等結構性問題，近幾年民間社福團體及縣市政府均有不同之意見，故如何就前述結構性問題進行改進、修正，將與各民間社福團體及縣市政府進一步研商並取得共識後辦理。
- (二) 建立優先施政計畫項目備忘錄：自 90 年度起，中央雖已逐年增加對縣市一般性補助款，惟因部分縣市政府並未確依施政優先緩急順序分配相關經費，反不斷以其施政之急迫性要求中央各機關給予補助。故為落實地方財政自我負責精神，將推動建立各縣市一般性補助款應優先辦理之施政計畫項目備忘錄制度，亦即縣市政府應就當年度所獲一般性補助款優先用於已列入備忘錄之計畫項目所需經費。94 年度首先推動為教育補助經費備忘錄度，目前納入優先施政之計畫項目包括國民中小學老舊危險建物整建、飲用水設備及資訊設備更新汰換等三項計畫。未來年度預計再推動之經費項目，包括社會福利補助經費及基本設施補助經費中之水利經費。
- (三) 強化計畫及預算考核機制：未來除透過上述一般性補助款分配公式改變與建立縣市政府優先辦理之施政計畫項目備忘錄，提昇一般性補助款執行績效外，另為強化財政監督機制，未來中央亦將就現行對縣市計畫與預算考核方式進行調整，其調整重點，包括 (1) 將上述施政備忘錄辦理情形納入考核範圍，(2) 加強對各縣市政府財政改善績效與財政

體質健全度之考核（如累計未償債務餘額及歲入歲出差短等增減情形），以及（3）將考核成績除作為中央增減對各縣市一般性補助款之參據外，亦可考量作為補助款分配設算之指標，以強化考核功能。

二、計畫型補助款：

- （一）落實補助辦法計畫型補助款編列之規定：依據補助辦法規定，中央對地方計畫型補助款應符合具整體性、示範性與跨越縣市及配合中央重大政策或建設等四項原則者方可編列，另相關補助事項亦於該辦法第七至第九條中有所明訂。惟因目前部分中央機關在編列計畫型補助款時，除未依上開規定辦理外，亦未要求地方政府應編列相對之配合款，致使地方政府競提計畫申請補助，影響補助款應有之效能。故未來將於行政院就中央各機關所提計畫型補助款之補助項目與經費需求進行核定作業時，建立計畫型補助款審議及地方配合款編列機制，以落實補助辦法相關規定。
- （二）改進計畫型補助款補助機制：中央前為落實計畫型補助款競爭評比機制，有效提昇經費使用效能，爰訂定中央對直轄市及縣市政府申請計畫型補助款補助之處理原則，作為相關補充規定。又有關中央對地方計畫型補助款之監督與考核，依補助辦法所訂，係由各機關自行訂定管考規定辦理。故為強化計畫型補助款執行績效，未來除將上開處理原則併入補助辦法，並就中央各機關應訂定之管考規定作更詳細且一致之規範。
- （三）整合中央對地方相關協助財源：因目前中央對地方協助之財源，除補助款外，尚包括委辦費、回饋金（如軍事演訓基地附近之地方政府要求國防部編列回饋金）及獎勵金（如財政部對於查緝私菸酒績效優良之地方政府發給獎勵金）等。由於中央部分機關對於前述財源之性質與用途並未明確區分，致在規範機制上發生不一致甚或混淆之情形，故為解決前述問題，未來除將上述協助財源之性質予以明確區分外，另就其規範機制儘量予以一致化，俾使中央協助地方財源有效整合發揮效能。

伍、結語

有關中央對地方補助制度，主要係在兼顧中央財政健全及充裕地方政府自主財源，從而建立各級地方政府財政自我負責觀念之原則下，就國家整體資源予以重新分配，以滿足地方基本財政支出並充分發揮地方自治精神。現行補助制度施行迄今，雖然已經獲得輿論與各地方政府之肯定及支持，不過也面臨若干挑戰與阻礙。為了有效達成預期政策目標，及於以後年度能夠持續推動本項攸關國家長遠發展的制度，本處將成立補助辦法研修專案小組，同時，配合本處

另外成立之計畫與預算審核小組未來推動工作重點，就現行補助辦法相關條文進行修正，並於修正初稿完成，擇期邀請中央相關部會與直轄市、縣市政府進行研商取得共識後施行。在前述修正過程中，除希望中央各部會及各級地方政府能予充分配合外，亦期待各界多予鼓勵與支持，並不吝提供各項寶貴建議意見，俾使整個補助制度更臻於完善與健全，以落實憲法有關中央與地方均權之精神。