

主計月刊 | 第673期 | 2012.01

論述 《預算·決算》
 

中央對縣市改制直轄市財源協助之探討

99年12月25日部分縣（市）單獨或合併改制直轄市係我國地方自治史上重要的里程碑。本文謹就中央籌劃小組作業概況、財劃法修法情形及未完成審議中央因應之措施等加以探討，期能建立更合理適切的財源分配制度。

林淑勤（行政院主計處第1局視察）

壹、前言

由於直轄市在法律規範係相當於省級地位，包括組織、人事及財政等事項，相對於縣市具有明顯優勢。88年精省後，縣市地位已略有提高，惟部分地方首長仍反映其轄區人口數或聚居密集度等已與直轄市相當。故地方制度法分別於96年及98年就縣市準用直轄市規定、縣市單獨或合併改制直轄市等所需程序及配套措施等予以增訂或修正，賦予縣市準

用或改制為直轄市之法源。

99年12月25日原臺北縣、臺中縣（市）、高雄市（縣）、臺南縣（市）單獨或合併改制直轄市，100年1月1日桃園縣準用直轄市規定，係我國地方自治史上重要的里程碑。由於部分縣市改制直轄市，涉及國家資源重新分配，影響層面廣泛，本文試就目前中央對改制直轄市之財源協助情形加以探討，並提出改進建議，期能作為未來整體財政資源規劃分配決策之參考。

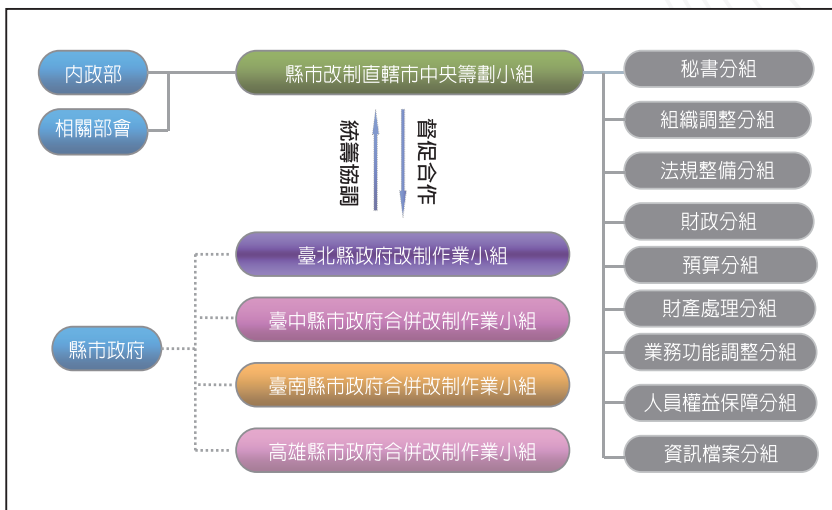
貳、縣市改制直轄市中央籌劃小組作業概況

一、成立專案小組

內政部為統籌協調中央相關機關辦理改制直轄市作業，於98年9月邀集各部會成立「縣市改制直轄市中央籌劃小組」（詳下頁圖1），以協助核定改制之直轄市、縣市辦理改制相關調整事項。

二、預算分組對縣市改制直轄市之協助

圖1 縣市改制直轄市中央籌劃小組組織圖



資料來源：內政部

為協助縣市改制直轄市解決改制日至當年度底預算執行、首年度總預算案籌編之問題及避免違法爭議，地方制度法增訂第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；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。另行政院主計處

業已配合完成「直轄市公務預算系統」相關增修作業，並就改制後首年度直轄市總預算與附屬單位預算不列示上年度預算數及前年度決算數等事項與本次改制直轄市達成共識。

三、中央部分業務功能調整或移撥改制直轄市

依行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）98年10月13日函頒之「縣市改制直轄市中央業務功能調整處理原則」規定，依現行法規規定直轄市應辦理之業務或現行中央

委辦直轄市辦理之業務或中央主管之業務移撥由現行及改制直轄市辦理者，相關員額及預算應依業務繁簡配合移轉。嗣經研考會多次邀集各部會與各改制直轄市確認，縣市改制或準用直轄市規定後中央業務功能調整或移撥由各直轄市政府辦理之項目，計有46大項、146小項。

至經費配合調整事宜，則經行政院主計處多次召集各改制之縣市（含準用直轄市規定之桃園縣）及相關部會研商，並陳報縣市改制直轄市中央籌劃小組99年8月6日會議決議，在財政收支劃分法（以下簡稱財劃法）完成修法前，100年度依法應由改制之直轄市編列預算辦理之法定社會福利支出項目，如全民健康保險、勞工保險、農民健康保險、國民年金等保險費及老年農民福利津貼等經費，中央將透過一般性補助款予以補助，請改制直轄市依法納編預算辦理。另功能調整或業務移撥之

主計月刊 | 第673期 | 2012.01

論述》預算·決算



項目，其中不涉及經費隨同移轉者，實施日期為99年12月25日，如涉及經費移轉者，其實施日期為100年1月1日。另為使業務銜接不中斷，100年度仍先由中央原機關編列預算辦理，年度進行中如調整或移撥改由改制直轄市辦理者，將按中央各機關與改制直轄市雙方協商確定之數額，由中央另籌財源撥補。

參、中央對地方改制直轄市之財源協助情形

一、財劃法修正草案

為因應地方改制需要及提高地方財政自主程度，行政院已於99年1月將財劃法修正草案送請立法院審議，本次修正係依據錢權同時下放、劃一直轄市與縣市分配基礎、公式入法取代比例入法等原則，修正重點如下：

(一) 劃一直轄市及縣市稅課收入分成之基礎：

1. 遺產及贈與稅由目前直轄市分得50%、市及鄉鎮市分得80%，修正為直轄市、市及鄉鎮市均分得60%。

2. 土地增值稅目前在縣市徵起收入之20%應繳由中央統籌分配縣市部分，改為全歸地方。

(二) 擴大中央統籌分配稅款規模：所得稅6%、營業稅減除1.5%稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後之全數、菸酒稅減除稽徵經費及直接分成之其餘收入均納入中央統籌分配稅款，財政部以97年度相關收支數據推估，中央將增加釋出財源近千億元。

(三) 一般性補助款於本次修正施行後各年度總額，不得低於修正施行前一年度所得稅10%及貨物稅10%之合計數。

(四) 中央統籌分配稅款分配以公式入法，其中總額96%列為普通統籌分配稅款，

其餘4%列為特別統籌分配稅款。普通統籌分配稅款應按下列方式分配：

1. 中央統籌分配稅款總額90%按公式分配，其中85%優先彌補各直轄市及縣市之基準財政收支差額，鄉鎮市之基準財政收支差額則併入縣計算。另15%按各該直轄市及縣市財政努力及績效分配。

2. 中央統籌分配稅款總額6%作為保障財源，以彌補分配年度各直轄市及縣市因本次修法與基準年期（94年度至96年度）比較減少之收入數。至改制之直轄市、準用直轄市規定之縣及二以上縣、市合併為一縣，定明其財源保障之計算方式為1萬5,887元乘以準用直轄市規定之縣或改制之直轄市前一年底之轄區內人口數。

二、財劃法修正草案未完成審議中央因應之措施

由於上開財劃法修正草案尚未完成修法程序，其因應方式如下：

(一) 修正中央統籌分配稅款分配辦法（以下簡稱分配辦法）

中央統籌分配稅款之分配比率，由原直轄市分配43%、縣市39%、鄉鎮市12%，經財政部依對應移列原則，將新增直轄市（含改制之直轄市及準用直轄市規定之桃園縣）原在縣市及鄉鎮市總額內獲配的額度移列直轄市，檢討修正為直轄市分配61%、縣市24%、鄉鎮市9%。

(二) 修正中央對直轄市及縣市政府補助辦法（以下簡稱補助辦法）

1. 一般性補助款之補助對象由原臺灣省20縣市，擴大至直轄市及金門、連江兩縣。
2. 中央計畫型補助款之補助事項與補助比率大致予以維持。
3. 財力級次由原列三級調整

為五級，其中除臺北市第一級外，其餘以近3年度決算自有財源平均比率為其財力，依序平均列為第二級至第五級。

(三) 依地方制度法規定保障各直轄市及縣市政府獲配之財源不低於99年度相同基礎獲配水準外，對於改制之直轄市依現行相關法規所需增加之經費，中央將另予外加補助。

(四) 經依以上原則分配結果（詳表1），100年度地方整體所獲財源4,460億元，包括中央統籌分配稅款、一般性及專案補助款等，較99年度增加667億

元，如扣除改制之直轄市所增加之勞、健保費等負擔293億元，則地方實際獲配財源淨增加374億元，較99年度相同基礎之3,793億元，增加9.9%。

(五) 101年度中央對地方財源仍循100年度方式給予協助，並保障各地方政府獲配財源較100年度為高。101年度中央對地方財源挹注規模為4,657億元，較100年度相同基礎4,460億元，增加197億元，約增4.4%。併計100及101年度之協助財源，如扣除改制之直轄市所增加之勞、健保費等負擔

表1 中央對地方財源協助情形

單位：億元

項目	101年度	100年度	99年度
合計	4,657	4,460	3,793
中央統籌分配稅款	2,130	1,975	1,847
一般性及專案補助款 (含健、勞保費)	2,468	2,426	1,920
改制直轄市土地增值稅 分成影響數	59	59	26

資料來源：行政院主計處



293億元，則地方實際獲配財源淨增加571億元，平均每年約增7.3%。

肆、改制後面臨之問題與研析

一、業務功能調整或移撥尚待中央與改制直轄市積極協商處理

行政院於99年12月15日核定中央業務功能調整或移撥之協商結果，其中新北市等4個改制直轄市（不含桃園縣）所需經費，包括尚未協商確定之項目計77項，及已協商確定之項目計69項，其中涉及經費併同移轉的項目計4項，所需經費計3.36億元，業依相關機關函報移撥經費數額撥付予各改制直轄市政府，故已獲共識之移撥經費已於100年4月中旬全數撥付完竣。

至國立高中職等77項業務功能調整或移撥項目，因涉及財產與人員移撥等問題，移撥

日期及經費尚未達成共識，其中國立高中職部分，不僅涉及該學校之移撥，教育部本部相關管理人力及統籌編列之學校人員退休撫卹經費等是否須同步移撥，仍待教育部估算相關經費，並積極與改制直轄市協商，配合預算編製或學年度上下學期時間確定調整移撥之時程，確實將業務權責、財產與人員及經費移轉給改制直轄市，以明確釐清中央與各直轄市之業務權責歸屬，以符合一致公平原則。

二、財劃法規定保障財源以每人1萬5,887元之合理性

財劃法第10條明定準用直轄市規定之縣及改制之直轄市以1萬5,887元乘上人口數為財源保障之計算基礎，其中1萬5,887元係以96年高雄市每人平均獲配之中央統籌分配稅款金額為基礎設算，惟相同基礎如以臺北市推算，則金額將超過2萬元。又本次修正主要係

以公式入法取代比例入法，以建立內在自動調節機制，卻於條文中明定一個固定設算數字，似與其修正原則有所違背。

考量各地方財源之分配，除人口數外，其人口組成之性質亦是重要因素，如轄區內婦女、老人及農民人口等組成比例，均將影響所須支付之老農津貼、農民健康保險及中低收入老人生活津貼等社會福利支出。又在改制為直轄市之初，依法應承接辦理之業務尚無法一次到位，且各直轄市人口組成及地理環境不同，所獲財源及歲出規模自無法與原為直轄市之臺北市及高雄市相比，故相關保障金額亦須能適時反映其發展程度之差異性，以逐漸達到各直轄市之均衡發展。

三、補助辦法地方財力分級計算方式之持續精進

99年度辦理補助辦法地方財力分級修正之主要原因係考量直轄市數量增加，且將併同

縣市政府按財力級次檢討調整，又修正前縣市政府財力級次屬第一級者為臺中市，第二級者為新竹市、桃園縣及臺南市3縣市，其餘18縣市政府均屬第三級。故為利各級次間均衡分布，除將臺北市政府列為第一級外，其餘直轄市及縣市政府則依最近3年度決算審定數之自有財源比率之平均值為其財力，並依序平均分列為第二級至第五級。

惟仍有部分地方政府反映，依分配辦法第4條規定，自有財源係指歲入扣除中央統籌分配稅款及補助收入之數額，與補助辦法規定為歲入扣除補助及協助收入不同，且將須支用於災害復建工程之中央特別統籌分配稅款計入自有財源，明顯高估災害頻仍地區之自有財源比率。

為謀全國經濟之平衡發展及調劑各地方政府之財政盈虛，財劃法規劃中央統籌分配稅款及補助款二項財源，由於分配辦法係為辦理中央統籌分

配稅款之分配，故其第4條規定自有財源自不含該稅款在內，惟補助辦法則係規範中央各項補助款之補助比率，故須將中央統籌分配稅款業已分配用以平衡各地方資源部分納入考量，俾達再次調劑之功能。至自有財源比率之計算則建議改以一般性補助款所設算之基本財政收支差短資料為依據，由於相關設算係採一致化、標準化方式進行，將使地方政府財力分級更加客觀公平。

伍、結語

近年來，地方首長為增加施政特色及績效，歲出規模逐漸擴大，爰希望中央給予更多財源挹注，另本次改制直轄市也以因應施政需要為由，要求中央增加釋出之財源，惟財劃法修正草案迄今仍因各地方政府意見尚待整合，致未能完成審議程序。

由於該草案如未能於立法院第七屆會期結束前通過，財

政部將重報行政院，屆時財源重分配問題，勢將再度引起爭議，另縣市改制亦涉及國土規劃發展、行政區域調整等國家整體制度設計，故為有效利用國土資源及建立合理適切的財源分配制度，未來仍應從地方制度法、行政區域劃分法及財劃法等各方面同時予以配套規劃，方能建構合理財政秩序及紀律。

參考文獻

1. 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。
2. 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。
3. 劉明德（民99），〈避免五都以外縣市被邊緣化之策略-德國制度與經驗的啟示〉，國家政策研究基金會。
4. 李允傑（民99），〈以後財政大餅怎麼分？〉，國家政策研究基金會。
5. 周信佑（民98），〈地方制度法通過後，財政收支劃分法配套措施〉，國家政策研究基金會。
6. 韋伯韜（民98），〈務須立即推動財劃法修正案〉，國家政策研究基金會。❖