

# 財政收支劃分法修正草案之探討——一般性補助款補助機制之存廢問題

近來立法院於審議財政收支劃分法修正草案時，屢有委員提出廢除一般性補助款補助機制，將其額度納入中央統籌分配稅款或回歸計畫型補助款辦理之要求。本文爰就現行中央對地方財源挹注方式進行探討，並提出改進方向，期使政府資源獲更有效運用。

吳銘修（行政院主計總處公務預算處視察）

## 壹、前言

自 90 年度起，為配合地方制度法與財政收支劃分法（以下簡稱財劃法）之制定及修正通過，並落實「權」、「錢」同時下放地方之政策，行政院爰建立並推動對地方一般性補助款設算分配制度。本制度推

動迄今已屆 13 年，雖有效充裕地方自主性財源與縮小縣市財政收支差短，對於增進補助款使用效能及強化對地方監督考核機制均具有正面效益，惟地方首長為彰顯其施政特色屢提出中央應再擴大釋出財源之訴求，另立法院亦有建議廢除一般性補助款補助機制，並將其

額度納入中央統籌分配稅款或回歸計畫型補助款辦理。本文爰就現行中央對地方財源挹注方式進行探討，並提出改進方向，期使政府資源獲更有效運用。

## 貳、中央對地方挹注財源之法令依據

# 論述》預算·決算



中央為調劑地方財政盈虛，並謀經濟平衡發展，對其挹注財源可區分為中央統籌分配稅款、一般性補助款及計畫型補助款。其中中央統籌分配稅款係由財政部依 88 年修正之財劃法與中央統籌分配稅款分配辦法規定，就國稅中之所得稅、貨物稅各提撥 10% 與營業稅提撥 40%，納為中央統籌分配稅款，其中 94% 為普通統籌分配稅款，採固定比例分配予直轄市、縣市及鄉鎮市，其餘 6% 列為特別統籌分配稅款，係作為協助地方支應緊急及其他重大事項之用。

另行政院依財劃法與地

方制度法授權訂定中央對直轄市及縣市政府補助辦法，將中央各部會原編列對地方之經常性支出、基本設施或小型建設之補助款，調整為依客觀公正指標設算且由行政院編列、撥付之一般性補助款；而符合具整體性、示範性、跨縣市或配合中央重大政策之計畫型補助款，則維持由各部會編列（附圖）。

## 參、中央對地方挹注財源之探討

### 一、中央統籌分配稅款

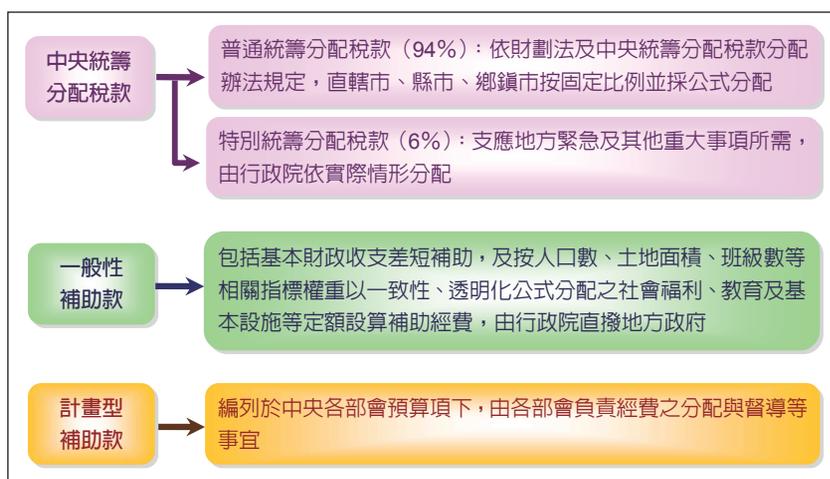
#### （一）特性

1. 依法分配之地方自有財源，用途不受限制：依財劃法規定，中央統籌分配稅款為地方之稅課收入，中央釋出統籌稅款規模愈大，地方自有財源愈高；且依地方制度法規定，各級地方政府稅捐為其自治事項，其支出用途可自行運用。爰按公式算定之稅款，中央分配時不得指定用途，地方政府可依自治權責運用。
2. 中央行政與立法機關無權干預：中央統籌分配稅款除總額 6% 之特別統籌分配稅款外，其餘均依財劃法規定按公式分配，且無論普通統籌分配稅款或特別統籌分配稅款均不透列中央總預算，故行政院與立法院均無權增減分配結果。

#### （二）檢討重點

1. 影響中央可用預算資源：中央統籌分配稅款規模如擴增，若無其他財源可予挹注，中央歲入財源將相對減少，歲出規模亦須配

附圖 中央挹注地方各項財源分析圖



資料來源：作者自行整理。

合緊縮，勢將排擠各部會原有施政計畫，不利各項政事安排。

2. 地方政府獲配財源如未妥適運用反不利財政健全：地方政府如未能就獲配之統籌稅款妥適運用，或逕將大量資源投入競選承諾，而未量力施政，甚或未依法編列教育及社會福利等經費，不僅無助於地方財政之改善，亦將影響學生及弱勢團體權益。

### (三) 建議改進方向

1. 釋出財源規模地方已有期待，調降空間不大：由於財政部已將財劃法修法後釋出財源數據對外公布，且各地方政府對於獲配金額已有所期待，基於誠信考量，釋出財源規模恐無法再減少，惟該稅款屬地方稅收，中央無法掌控其用途，故為兼顧中央財政與避免影響中央預算籌編，釋出規模不宜再予以擴增，並應以滿足地方基本財政需求為原則。
2. 超徵稅款應留供短徵年度

分配：為避免年度稅收嚴重短徵，致地方獲配財源短缺，未來宜採行中央統籌分配稅款於超徵年度保留部分款項，於短徵年度再行分配之調劑方式，以維持地方施政財源穩定，降低現行稅款超徵多撥、短徵少撥對地方財政之影響。

## 二、計畫型補助款

### (一) 特性

1. 補助項目有一定範圍，較能配合執行中央政策：如前述計畫型補助款應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 4 項為限；而中央各部會推動之重大政策，地方政府基於施政迫切性與財源情況，不一定會充分配合，如透過計畫型補助款給予預算上適當補助，將可提升地方政府推動意願，有助於中央政策之達成。

2. 有時缺乏客觀與明確之分配及補助標準：計畫型補助款項目眾多且性質互異，有時難以訂定客觀與明確之分配標準，故迭有地方政府認為有分配不均情形，或透過各種方式影響審查結果；且計畫型補助款係逐案審查，中央部會與地方政府均需耗費眾多人力研議及審查計畫，中央與地方政府行政作業負擔沉重。

### (二) 檢討重點

1. 各部會與民意代表要求擴增補助項目及預算：由於中央將部分計畫型補助款改為依公式分配之一般性補助款，使中央引導政策能力降低，地方首長對於預算有絕對安排權，因此各部會及民意代表影響力降低，但各部會基於協助地方立場，已逐漸恢復編列不符財劃法規定之計畫項目，或以特別條例方式排除財劃法計畫型補助項目規範，以擴增補助預算，致中央財政負擔日益

## 論述》預算·決算



沉重。

2. 計畫型補助效益與公平有待加強：近年來各部會對地方計畫型補助款迭有規劃不當，未建立完整競爭與退場機制，預算執行及督導考核有欠積極嚴謹；補助地方政府辦理公共建設，完工後卻閒置不用或低度利用，且缺乏維護管理能力之情形，致遭受外界批評政府資源運用不經濟及浪費支出，顯示計畫型補助款執行效益與分配公平性有待改進。

### （三）建議改進方向

1. 計畫補助項目範圍仍應受限：由於財劃法修法後，地方政府財源增加，為減少中央與地方權責不清情形，各部會計畫型補助款項目，仍應以財劃法與補助辦法規定範圍為限。若有特殊情況時，則以訂定特別條例方式以特定預算及特定期間為限，可避免補助項目無限擴增，而各部會亦可集中人力加強對各項補助計畫之績效管考

工作。

2. 加強各部會計畫型補助款審議管考機制：配合中央對地方補助制度之改進，財劃法修法後，將就相關補助項目、補助比率、管考規定及其他相關事項重新檢討，並修正現行補助辦法，要求各部會未來應落實建立計畫審議評比、預算執行管考，計畫退場機制，以強化計畫型補助款執行效能。

## 三、一般性補助款

### （一）特性

1. 經費分配符合公式化與透明化原則：一般性補助款係按相關指標權重，以公式化方式分配予各地方政府，因經費分配過程透明，且將各地方政府置於較公平、平等之基礎上分配，符合公開化、透明化精神。
2. 能以指定項目及用途保障相關經費：為保障弱勢團體與學童權益，要求地方政府對於社會福利、教育

等補助經費應專款專用於相關支出用途。另要求地方就急需辦理之重要計畫項目，如學校營養午餐、老舊校舍整建等，優先以獲配之一般性補助款支應。

3. 透過考核機制改善地方財政紀律及秩序：每年度依中央對直轄市與縣市政府計畫及預算考核要點規定，就地方預算編製與執行效能及相關開源節流績效等進行考核，並依考核結果增減補助款，有助於地方重視財政秩序。

### （二）檢討重點

1. 地方政府獲配補助款之運用未臻理想：地方政府對於部分已納入一般性補助款補助範圍之項目，如道路養護、警消辦公廳舍整建等，常以經費無著落為由，要求中央另予補助。為改善上開情形，中央須透過指定項目與考核等機制協助處理，惟亦相對限縮地方首長經費分配權限。

2. 各部會競提計畫要求納入一般性補助款設算：近年來各部會陸續提出警力加速增補、地方消防人力補充、降低國中小編班人數等計畫，因屬一般性補助款補助之範疇，致具財政補助性質之一般性補助款有增加之趨勢。

### (三) 建議改進方向

1. 補助款規模宜穩定維持：由於中央可視政策需要就一般性補助款採指定範圍或用途方式，請地方專款專用，故未來財劃法之修正，如一般性補助款規模過小，恐影響中央政府總預算歲出政事別結構之安排（例如：社會福利支出與教育支出），爰一般性補助款規模仍宜維持穩定，不因地方政府要求而有大幅度變動，並採一致性標準分配，補助範圍限於通案性事項，至地方政府所提特殊需求，如符合財劃法規定之計畫型補助事項，應回歸

各部會編列補助款給予協助。

2. 保留教育、社會福利及基本設施補助經費：未來財劃法修正後，一般性補助款中之基本財政收支差短補助，將改由地方以獲配之中央統籌分配稅款支應。至原設算之教育、社會福利補助經費，因攸關學生與弱勢族群權益，外界甚為關注，另基本設施補助經費，地方主要用於支應其基礎建設經費或作為各部會計畫型補助款之配合款，爰修法後該3項補助款宜予以保留。

3. 強化考核機制與功能：為引導地方政府將一般性補助款用於其急需辦理或配合中央政策等事項，未來將賡續就地方政府預算編製與執行效能、補助經費執行績效等進行監督與考核，並研議更具鑑別度之考核獎懲機制，擴增依考核結果增減分配之補助款額度，以提供具體誘因，激勵地方政府提升補助款

使用效能，並建立地方財政秩序。

## 肆、結語

中央統籌分配稅款係屬地方稅課收入，由地方按施政需要自行分配，中央無法指定用途及計畫，而目前行政院送請立法院審議之財劃法修正草案，將基本財政收支差短補助改由中央統籌分配稅款採公式化分配支應，已有教育及社會福利團體恐無專案經費致有所質疑，爰若再將一般性補助款廢除並納入中央統籌分配稅款，則當地方所獲統籌稅款如對於教育與社會福利等攸關民衆長遠事宜，未依實際需要編列經費時，中央仍將承擔相關壓力，故仍宜維持一般性補助款設算分配制度。至未來立法院於審議財劃法修正草案，如將一般性補助款補助機制予以廢除時，則其額度不宜併入中央統籌分配稅款，應回歸中央各部會依施政需要編列計畫型補助款，按競爭評比機制給予地方財源挹注。❖