



近年地方制度調整及中央財源挹注情形

近中央對地方之財源挹注長期穩定成長，本文爰就近 10 年（99 至 108 年度）地方諸多重大制度調整變革事項及中央對地方整體財源配合檢討因應挹注情形簡要說明，以供各界參考。

吳銘修、嚴于屏（行政院主計總處公務預算處科長、視察）

壹、前言

中央為提升地方財政自主程度，近年來持續透過中央統籌分配稅款與一般性及專案補助款之挹注，使地方所獲財源呈穩定成長，又為應部分縣市合併或單獨改制為直轄市，以及財政收支劃分法（以下簡稱財劃法）未能完成修法，除由財政部研修中央統籌分配稅款分配辦法（以下簡稱統籌稅款分配辦法）外，行政院主計總處亦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），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，以挹注地方政府施政所需財源。

另為應直轄市山地原住民區於 103 年底實施自治，立法院審查 107 年度中央政府總預算案所作決議，6 項社會福利津貼調整經費（以下簡稱 6 項社福調整經費，原由特別統籌分配稅款支應）改由中央設算補助，以及年金改革法案（以下簡稱年改法案）調降優惠存款利率等，中央對地方一般性

及專案補助款之設算機制亦須同步配合調整，本文爰就近 10 年（99 至 108 年度）地方諸多重大制度調整變革事項及中央對地方整體財源配合檢討因應挹注情形簡要說明，以供各界參考。

貳、地方制度調整事項

一、地方改制因應之調整（99 至 104 年間）

- （一）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，100年1月1日桃園縣準用直轄市規定，以及財劃法未能完成修法之相關配套措施：

1. 財政部修正統籌稅款辦法，將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%，調整為直轄市分配61%、縣市24%、鄉鎮市9%。
 2. 行政院主計總處修正補助辦法，將一般性補助款補助對象由原臺灣省20縣市，擴大補助範圍至6個直轄市及16個縣市。
 3. 100年度起依地方制度法（以下簡稱地制法）規定編列保障財源專案補助款，保障各直轄市及縣市政府中央統籌分配稅款及一般性補助款等不低於99年度改制基準年獲配水準。
- (二) 103年底直轄市山地原住民區實施自治，其基本財政收支調整不納入一般性補助款設算：

103年1月29日地制法修正規定，直轄市山地原住民區於103年12月25日實施自治，惟自治區稅捐不列為其自治事項，其所需財源係由直轄市政府設算補助，爰原住民自治區基本財政支出，比照縣所轄鄉鎮市，104年度起不納入直轄市基本財政支出計算，另直轄市基本財政收入亦須扣除原住民自治區部分。

- (三) 103年底桃園市升格為直轄市，財源保障基準年由99年度改為103年度，且財政部再次修正統籌稅款辦法之分配比率：桃園縣於103年12月25日由準直轄市升格為桃園市，爰財源保障基準年由99年度改為103年度，另財政部亦再次修正統籌稅款辦法，自104年度起調整中央統籌分配稅款比率為直轄市61.76%、

縣市24%、鄉鎮市8.24%。

二、變革基本財政收入計算方式，激勵地方創造稅收（105年度）

以往一般性補助款之設算方式，如地方政府努力開源，一般性基本財政收支差短補助款相對減少，雖透過專案補助款補足地制法所保障之獲配財源，惟對努力開源之地方政府仍有相對剝奪感，為提高開源誘因，105年度起，基本財政收入算法由以往係以預計當年度徵收數改為固定以103年度實徵數辦理，地方開源成果可全數自留，俾達實質激勵效果。

三、立法院決議6項社福調整經費由中央額外籌措財源設算補助（108年度）

- (一) 6項社會福利津貼包括身心障礙者生活補助、中低收入老人生活津貼、弱勢兒童及少年生活扶助、低收入戶家庭生活補助、低收入戶兒

論述》預算·決算

童生活補助、低收入戶就學生活補助等，係由各直轄市及縣市政府依相關規定撥付符合資格之民衆。又中央對地方之協助方式，除中低收入老人生活津貼係納入一般性基本財政支出設算，並就其基本財政收入不足部分予以補助外，其餘項目之發放情

形，大多作為一般性定額設算社會福利補助經費之分配指標。

(二) 為使弱勢民衆之基本生活持續獲得合理且妥善之照顧，中央自 101 年度起建立調整機制，針對上開津貼規定每 4 年應參照行政院主計總處所發布之消費者物價指數 (CPI) 成長率公告

調整，衛生福利部並已分別於 101 及 105 年度進行 2 次調整 (表 1)。至調整所需經費，以往係依立法院審查 101 年度中央政府總預算案所作決議，動支中央特別統籌分配稅款支應，101 至 107 年度分別動支 64.8 億元、70 億元、70.9 億元、69.7 億元、

表 1 6 項社會福利津貼調整情形一覽表

單位：元

項次	名稱	年度補助標準 (每人每月 / 元)				
		100 年度以前			101 年度 (第 1 次調整)	105 年度 (第 2 次調整)
1	身心障礙者生活補助	低收入	中度以上障礙	7,000	8,200	8,499
			輕度障礙	4,000	4,700	4,872
		中低收入 (含未達最低生活費 2.5 倍)	中度以上障礙	4,000	4,700	4,872
			輕度障礙	3,000	3,500	3,628
2	中低收入老人生活津貼	最低生活費 1.5 倍以下		6,000	7,200	7,463
		未達最低生活費 2.5 倍		3,000	3,600	3,731
3	弱勢兒童及少年生活扶助			1,400 - 1,800	1,900 - 2,300	1,969 - 2,384
4	低收入戶家庭生活補助	每人 (戶) 每月 5,000 元 - 14,152 元			5,900 - 14,794	6,115 - 15,162
5	低收入戶兒童生活補助	臺灣省每人每月 2,200 元			2,600	2,695
		臺北市每人每月 3,400 元 - 6,213 元			3,900 - 7,300	4,100 - 7,500
		金門縣及連江縣每人每月 1,500 元			2,000	2,073
6	低收入戶就學生活補助			5,000	5,900	6,115

資料來源：作者自行整理。

82 億元、85 億元及 86.8 億元，108 年度起依立法院審查 107 年度中央政府總預算案所作決議，改由中央額外籌措財源設算補助 87.3 億元（表 2），至特別統籌分配稅款則無須再支應該項支出，全數留供地方支用。

四、配合年改法案調整優惠存款差額利息補助之設算（108 年度）

（一）108 年度優惠存款差額利息補助數隨同年改因素調降：優惠存款差額利息補助係依各直轄市及縣市應繳金額推估，並依實際支付利息數額

酌予補助。嗣因公教人員年改法案（公務人員退休資遣撫卹法、政務人員退職撫卹條例及公立學校教職員退休資遣撫卹條例）規定，退休公教人員支領月退休金者，其公保一次養老給付之優惠存款利率，自 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日止，年息由 18% 調整為 9%，爰應繳金額依前述利率調降情形調整推估，補助經費編列數由 107 年度 188.7 億元調降至 122.3 億元。

（二）109 年度各直轄市及縣市政府應挹助退撫基金之年改節省經費，宜由

中央酌予補助：依公教人員年改法案規定，各級政府每年所節省之退撫支出（包括退撫新制實施前年資所計發之月退休金、優惠存款差額利息節省數），應全數挹注退撫基金，節省數於退休所得調降後次年 3 月 1 日前確定，再由各級政府於下一年度預算完成立法程序後撥付，爰 107 年度首年節省經費應由各級政府於 109 年度編列預算撥付退撫基金，考量年改節省經費原為地方退撫支出，年改後地方政府仍須負擔，爰未來宜參考現行中央對地方退撫支出補助情形酌予補助。

（三）109 年度起各地方政府年改節省經費將分別由中央統籌分配稅款、一般性及專案補助款代為撥付退撫基金：依年改法案所定之施行細則，直轄市政府、縣市政府及鄉鎮市公所應挹注退

表 2 6 項社會福利津貼調整經費執行情形表

單位：億元

經費來源	特別統籌分配稅款執行數							一般性補助款編列數
	第 1 次調整				第 2 次調整			
調整期間	101	102	103	104	105	106	107	108
金額	64.8	70.0	70.9	69.7	82.0	85.0	86.8	87.3

資料來源：作者自行整理。



撫基金部分，由財政部及中央主計機關分別以中央統籌分配稅款、一般性及專案補助款代為撥付退撫基金。又為簡化撥付作業，各直轄市及縣市政府年改節省經費屬中央補助部分，將由一般性及專案補助款直接代為撥付退撫基金；其餘非屬中央補助而應由地方自有財源支應，以及鄉鎮市公所部分，均由中央統籌分配稅款予以代撥。

五、取消一般性社會福利指定辦理施政項目（108 年度）

（一）為使各地方政府對獲配之一般性補助款之運用與中央重要施政項目相互配合，中央自 95 年度起實施一般性補助款指定辦理施政項目機制（以下簡稱指定機制），要求地方政府應就特定之重要施政項目優先以所獲一般性補助款支

應，實施範圍包括社會福利、教育及基本設施補助款。嗣立法院審查 106 年度中央政府總預算案時決議，為落實地方自治，要求行政院取消社會福利指定機制。

（二）嗣經行政院主計總處檢討結果，指定機制對於引導地方政府將獲配之一般性補助款，優先用於具急迫性及重要性之施政項目有相當之效果，惟基於尊重立法院決議，又考量一般性社會福利指定辦理施政項目得匡列數額原非屬重大，且往例辦理項目多為經常性支出，似可由地方政府自行規劃財源妥為辦理，爰依立法院決議停止辦理，並自 108 年度起試辦，惟以後年度如有接獲地方政府未落實執行相關政策，影響民衆權益，或要求中央再另予補助等情事，將再予檢討回復辦理。

參、中央財源挹注情形

一、中央對地方財源挹注原則

- （一）保障財源不低於改制前：依地制法第 87 條之 3 規定，縣市單獨或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）中央對地方整體財源之挹注以中央統籌分配稅款與一般性及專案補助款併同考量：為符合前述地制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（以下簡稱中央負擔勞健保數）、改制直轄市土地增值稅分成影響

數（以下簡稱土增稅影響數），併入上開地方獲配財源處理。

- (三) 保障縣市整體獲配財源成長率高於直轄市：近年來對地方財源之挹注均逐年成長，又為避免地方政府間整體獲配數差異過大，並適度均衡直轄市與縣市間之財政分配落差，中央自 101 年度起訂定各地方政府整體獲配財源成長率上下限機制，就整體獲配財源成長部分予以調節，並設定縣市之成長

率高於直轄市。

二、挹注規模較地制法規 定水準大幅增加

- (一) 近 10 年中央對地方財源之挹注，除均符合地制法規定外，其挹注規模由 99 年度 3,793 億元，已大幅成長至 108 年度 5,233 億元，與 99 及 103 年度改制基準年相同基礎比較，分別增加 1,440 億元及 513 億元（表 3），顯示中央相當重視與地方間之夥伴關係，並透過前述財源

盡力協助地方政府。

- (二) 另除前述財源外，中央各機關亦賡續編列計畫型補助款協助地方所需財源，近 10 年來計畫型補助款之規模（含特別預算），平均每年約 1,400 億元，其中 107 及 108 年度因應前瞻基礎建設計畫之推動，規模成長至 1,800 億元左右。
- (三) 以上中央對地方之協助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，108 年度挹注規模已逾

表 3 近 10 年中央對地方政府財源挹注情形表

單位：億元

項 目	108 年度	107 年度	第 2 次改制前後		第 1 次改制前後		增減比較		
			104 年度	103 年度 (基準年)	100 年度	99 年度 (基準年)	108 與 107	108 與 103	108 與 99
合 計	5,233	5,029	4,804	4,720	4,460	3,793	204	513	1,440
一、中央統籌分配稅款 (含金融營業稅調降 補助)	2,896	2,741	2,393	2,209	1,975	1,847	155	687	1,049
二、土增稅影響數	59	59	59	59	59	26	-	-	33
三、一般性及專案補助款	1,668	1,619	1,742	1,842	2,426	1,920	49	-174	-252
四、中央負擔勞健保數	610	610	610	610	-	-	-	-	610

說明：中央統籌分配稅款金額包含特別統籌分配稅款及鄉鎮市部分。
資料來源：作者自行整理。

論述》預算·決算

7,000 億元，約占各地方政府歲出總額 59%，對於各地方政府推動各項建設應有相當助益。

三、持續藉由給予縣市較高之成長率上限，增加對縣市之協助，以 108 年度分配結果為例，直轄市成長率均為 2.8%，各縣市均為 5.8%

(一) 108 年度中央統籌分配稅款分配結果，直轄市較上年度增加 96 億元或 5.5%；縣市部分較

上年度增加 37 億元或 5.4%，直轄市略高於縣市。茲為增加對縣市之協助，爰 108 年度廣續透過一般性及專案補助款之分配予以調節，俾使縣市整體獲配財源成長比率優於直轄市。

(二) 經考量 6 項社福調整經費改由一般性補助款設算所需增加財源及一般性補助款可調整空間等因素，108 年度直轄市成長率上限設定為 2.8%，縣市為 5.8%，兩者差距 2.1 倍。

(三) 又經按上開財源及分配原則調節後，縣市獲配之整體財源增加 102 億元（包括中央統籌分配稅款增加 37 億元與一般性及專案補助款增加 65 億元），高於直轄市之 80 億元（包括中央統籌分配稅款增加 96 億元與一般性及專案補助款減少 16 億元），將有助於提升對縣市之協助（表 4）。

肆、結語

財劃法雖未能配合六都改制完成修法程序，惟目前透過中央統籌分配稅款之挹注與一般性及專案補助款之調節，對地方財源挹注已較 99 年五都改制相同基礎大幅成長，除可有效提升地方財政自主程度，並可適度均衡直轄市與縣市間之財政分配落差。惟財務收支及管理係屬地方自治事項，各地方政府仍應秉持財政自我負責精神，量入為出，並加強各項開源節流措施，努力招商，促進民間參與公共建設，以改善地方財政狀況。❖

表 4 108 年度地方政府整體獲配財源成長情形表

單位：億元、%

政府別	108 較 107 年度地方政府整體獲配財源增減數					
	總數	成長率	中央統籌分配稅款		一般性及專案補助款	
			總數	成長率	總數	成長率
合計	204	4.1%	155	5.5%	49	2.2%
直轄市	80	2.8%	96	5.5%	-16	-1.5%
縣市	102	5.8%	37	5.4%	65	6.0%
鄉鎮市	13	5.7%	13	5.7%	-	-
特別統籌分配稅款或未分配數	9	4.9%	9	5.7%	0	0.9%

說明：中央統籌分配稅款含金融營業稅調降補助數及土增稅影響數；一般性及專案補助款含中央負擔勞健保數。

資料來源：作者自行整理。