



建構計畫型補助撥款原則與精進預警機制

行政院主計總處公務預算處

壹、前言

中央對地方計畫型補助撥款程序，歷來由各部會自行訂定處理原則辦理，無一致原則或規範，且部分機關撥款條件有過於寬鬆情形，為強化撥款作業，爰訂定一致性撥款原則，並自 109 年度實施。另自 100 年度起以地方重大違失為管理核心建置之主計總處對地方預算編列及執行預警機制（以下簡稱預警機制），亦於 108 年度持續配合辦理成效並因應外在環境變化再予調整精進。

貳、建構中央對地方計畫型補助撥款原則

一、現況及問題

（一）目前中央各部會補助地方政府之撥款程序，係授權由各部會自行訂定處理原則辦理，尚無一致性之原則或規範。經檢視教育部、衛生福利部、內政部、交通部、經濟部、農業委員會及環境保護署等部會主管之部分計畫顯示，多數

補助計畫採分期撥款方式辦理，其中第 1 期款項之撥付時點，部分係於計畫核定後，部分於發包簽約後。在各期撥付比率部分，第 1 次撥付比率大多介於 30% 至 50% 之間，部分金額較小者一次撥付 100%；至期末或完工驗收後撥付之尾款則大多為 10%。又部分計畫依補助金額級距不同，分別訂有不同之撥款條件，爰各部會撥款情形差異甚大。

(二) 復查部分機關撥款條件似有過於寬鬆情形，如計畫核定時即先按核定金額撥付大部分款項等，又近來審計部針對前瞻基礎建設計畫第 1 期特別決算，亦提出應避免巨額補助款滯存地方政府之意見，爰宜訂定合理且具彈性之撥款原則，供各機關據以執行或參考。

二、檢討訂定情形

為強化中央各機關對地方政府計畫型補助撥款作業，經參照 88 年行政院函示執行公共工程預付款及估驗計價保留款之規定，及參考現行 11 種採購契約範本付款相關規定，研訂中央各機關對地方政府計畫型補助款之撥款原則，於 108 年 7 月 2 日、30 日邀集中央相關機關開會研商獲致共識後，於同年 10 月 3 日函送中央相關機關及各市縣政府，並請中央相關機關應配合撥款原則檢討修

正相關補助規定，於同年月 31 日前依中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法（以下簡稱補助辦法）第 16 條規定函送行政院備查，俾自 109 年 1 月 1 日實施，主要規範重點如下：

(一) 依補助金額大小予以分級

1. 基於重大性原則賦予適度彈性，參考政府採購法公告金額與部分採購類型之查核金額，及中央補助各地方政府計畫金額占比情形，依補助金額分為(1)100 萬元以下者（約占 44%）；(2) 超過 100 萬元至 1,000 萬元以下者（約占 38%）；(3) 超過 1,000 萬元者（約占 18%）等 3 類。
2. 考量地方政府所屬學校數量眾多，為應其業務之特殊性，得以補助個別學校或幼兒園之金額為分級基礎外，其餘均以補助個別地方政府之計畫金額為分級基礎。又前述補助個別

學校或幼兒園及地方政府之計畫，均得細分至子計畫。

(二) 依補助計畫性質予以分類

1. 依據補助辦法第 19 條第 1 款規定，計畫型補助款應依計畫實際執行進度撥付，而案件發包後始發生契約責任且方有經費支用需求，爰不宜於計畫核定時即撥付補助款，須俟地方政府發包簽約後始得撥付，並規範發包簽約後之撥付金額，均不得超過規定之上限。
2. 惟不涉及採購發包或無簽訂契約者，得於計畫核定後依核定金額乘算比率撥付。另補助人事費及基本維運性質或對民眾之補貼等，得依付款條件或業務需要核實撥付。

(三) 簡化及彈性處理

1. 第 1 類 100 萬元以下者，考量其金額不大，為簡化各機關撥款作業，授權中

專題

中央各機關於各地方政府完成發包後，最高得撥付 100%。

2. 第 2 類超過 100 萬元至 1,000 萬元以下者，授權中央各機關於各地方政府完成發包後，最高得撥付 30%，後續撥付比率得依完成發包後撥付情形調整。

(四) 重大金額保留尾款

第 3 類超過 1,000 萬元者，考量其金額較為重大，為使中央各機關確實掌握執行進度，並利帳務結清，授權中央各機關於各地方政府完成發包後，最高得撥付 30%，後續撥付比率得依完成發包後撥付情形調整。惟至少應保留 5% 尾款，俟完成結算後始得撥付。

參、精進主計總處對地方預算編列及執行預警機制

一、實施概況

(一) 100 年時鑒於部分地方政府為規避債限或滿足施政需求，不當編列預算，或未衡酌財政狀況競相端出政策牛肉等，已影響地方財政健全，爰建置預警機制，訂定 15 個違失項目及具體之認定標準，一方面在時機上由以往對預算執行結果之考核（事後），提前於年度進行階段（事中）及時發現並導正或督促地方政府檢討改進，一方面在管理密度上加以強化，新增對已達認定標準者，先請市縣政府提出說明及佐證資料，經查證屬實者，則促請於一定期間內切實檢討改進，如逾期仍未改善者，即逐次並加重扣減考核分數或補助款，並與一級主計機構業務績效評核相結合。

(二) 101 年時為避免誤解，

將項目中之「虛列」用語修正為「高估」；為符合法令意旨及客觀衡量，將「編列非法定社會福利支出」項目名稱修正為「編列超過一致標準社會福利支出」，並修正認定標準；為避免高估歲入項目移轉，在原補助收入、財產收入以外，再將其他歲入納入全面督導，爰預警項目由原 15 項增為 16 項。

(三) 103 年時為充分發揮及時導正效果，以防患未然，再提前在預算籌編階段進行事前管考，即於預算籌編時透過提供市縣政府往年預警審認結果，俾促使其能審視以往缺失，就尚未檢討改進項目研謀改善時程及措施，妥為籌編下一年度預算。

(四) 104 年時因應苗栗縣政府爆發無法如期支付員

工薪資、年終獎金及廠商款項之嚴重財政危機，再精進事前預警機制，除於籌編預算前即提前預告將對重大違失項目採取重賞重罰考核方式，及將審認結果公開網站外，復於審議總預算案期間，將部分預警項目查核情形提供議會，以強化市縣議會審議監督成效。

二、具體成效

由 100（或實施）年度與 107 年度總預算編列及執行 16 個預警項目審認結果顯示，除下列 11 項核有違失外，其餘 5 項或符合規定或未接獲反映有違失情事。又違失之市縣個數及金額絕大多數已逐年下降，顯示本機制在持續滾動檢討精進下，已有效引導地方財政朝良性方向發展，謹分項說明如下：

（一）整體收支不平衡：100 年度至 104 年度原無市

縣有違失，自 105 年度起改以剔除高估歲入預算後金額為基準嚴予認定，以加重懲處力度，致驟增為 12 個市縣，惟 107 年度降至 5 個市縣。

（二）高估補助收入：由 100 年度 8 個市縣，計 352 億元，降至 107 年度 3 個縣，計 44 億元。

（三）高估財產收入：由 100 年度 1 個縣，計 19 億元，降至 107 年度 1 個市，計 7 億元。

（四）高估其他歲入：由 102 年度 6 個市縣，計 172 億元，降至 107 年度 3 個縣，計 10 億元。

（五）高估歲出預算：由 100 年度 4 個市縣，計 292 億元，降至 107 年度 2 個縣，計 34 億元。

（六）歲出預算增加幅度大於歲入成長率：由 100 年度 5 個市縣，降至 107 年度 3 個市。

（七）編列超過一致標準社會福利支出：22 個市縣均有違失，且違失金額由 101 年度 233 億元提高至 107 年度 297 億元。

（八）災害準備金編列不足：由 100 年度 1 個市，降至 107 年度均符規定。

（九）共同性費用項目超逾標準編列：由 100 年度 22 個市縣，計 1.49 億元，降至 107 年度 18 個市縣，計 1.1 億元。

（十）累計短絀及改善情形：由 100 年度 6 個市縣，降至 107 年度 3 個市縣。

（十一）未對所轄鄉（鎮、市）訂定整體預算編列及執行控管規範或其規範、執行不完備：由 100 年度 4 個縣，降至 107 年度 2 個縣。

三、檢討及精進

（一）修正情形

考量部分預警項目已無違失或具辦理成效，惟部分

專題

重大違失迄未盡除，爰 108 年度再檢討精進預警機制，採取重點管理方法，以重大違失為核心，將預警項目由原 16 項大幅減併為 7 項，並務實檢討認定標準與考核方式，以提升改善誘因及效果，及簡化作業流程，由原分 2 階段作業，減併為 1 次完成，其主要修正重點如下：

1. 將性質雷同之 5 項整併為 2 項及務實訂定認定標準

(1) 將「整體收支不平衡」

及「歲出預算增加幅度大於歲入成長率」2 項，整併修正為「歲入歲出餘絀及改善情形」1 項，以整體實質歲入財源挹注歲出後之結果，衡量財政紀律遵行程度；考量高估歲入於執行時並無實質收入挹注，爰以扣除高估歲入後之歲入歲出餘絀為基準，如其為短絀者，且較上一年度增加

者，除非能全數移用以前年度歲計賸餘彌平，否則予以扣減考核分數或補助款訂定是項之認定標準。

(2) 將同屬歲入之「高估補助收入」、「高估財產收入」、「高估其他歲入」3 項，整併為「高估歲入預算」

1 項，不再從歲入各單項而係從整體面寬予認定高估；配合實況，排除例行性補助部分，並以扣除統籌分配稅及補助收入後之整體歲入數額較前 3 年度執行數增加 8% 等訂定是項之認定標準。

2. 刪除未曾有違失或已可藉由其他預警、考核項目督促改正計 6 項：包括「經常收支不平衡」、「高估歲出預算」、「依法律義務支出編列不足或積欠款未積極償還」、「中央補

助款延宕撥付所屬學校及所轄鄉（鎮、市）公所」、「委託或補助社會福利團體辦理之社會福利計畫延宕付款情形」及「對所屬區、學校及所轄鄉（鎮、市）所申請補助款之處理，有偏頗情形，不符合公平合理原則」。

3. 配合業務實需酌修文字或維持未修計 5 項：「共同性費用項目超逾標準編列」之認定標準，配合現行共同性費用編列基準規範名稱修正；「未對所轄鄉（鎮、市、山地原住民區）訂定整體預算編列及執行控管規範或其規範、執行不完備」之項目名稱及認定標準，配合中央對直轄市與縣（市）政府計畫及預算考核要點規定之修正，將直轄市政府對所轄山地原住民區年度預算收支管考納入規範。其餘「編列超過一致標準社會福利支出」、「災害準備

金編列不足」、「累計短絀及改善情形」3項則未修正。

(二) 實施成效

各市縣 108 年度總預算經依修正後 7 項認定標準審認結果，除「災害準備金編列不足」1 項符合規定外，其餘 6 項核有違失，惟違失金額已有所減少或增幅趨緩，其明細如下：

1. 歲入歲出餘絀及改善情形：1 個縣。
2. 高估歲入預算：3 個縣，計 40 億元，較 107 年度 61 億元，減少 21 億元。
3. 編列超過一致標準社會福利支出：22 個市縣，與 107 年度相同，超標數計 300 億元，較 107 年度 297 億元，增加 3 億元。
4. 共同性費用項目超逾標準編列：19 個市縣，較 107 年度增加 1 個市縣，超編數計 1 億元，較 107 年度減少 0.1 億元。
5. 累計短絀及改善情形：3 個縣，與 107 年度相同。
6. 未對所轄鄉（鎮、市）訂定整體預算編列及執行控管規範或其規範、執行不完備：5 個縣，較 107 年度增加 3 個縣。

肆、結語

中央對地方計畫型補助撥款原則，係在符合補助辦法所定按實際經費需求或執行進度核實撥款下，基於重大性原則賦予適度彈性，依補助金額大小分級管理撥款作業，並按補助計畫性質予以分類訂定，以降低補助款滯存地方政府情形，各部會後續應配合撥款原則檢討修正相關補助規定函送行政院備查及自 109 年度據以執行。

另審視預警機制自建置以來，在定期檢視辦理成效並持續因應外在環境變化及參採各界意見適時調整，不斷檢討與強化下，業在高估歲入預算與擴增歲入歲出短絀之重大違失項目上取得具體成效，惟其他

如「編列超過一致標準社會福利支出」項目改善成效仍有限，爰除由主計總處持續透過一般性補助款考核，採漸進加重考核力道方式及自 108 年度起對建立排富機制者酌減遭扣減分數，以降低其對地方財政之影響外，未來亦將由社會福利主管機關（衛生福利部）透過業務面考核其發放之合理性及排富條件之妥適性，以引導市縣政府妥適配置社會福利資源。❖