



# 一般性補助款設算制度之變革及精進

為提升地方財政自主程度並謀地方均衡發展，行政院自 90 年度起推動對地方一般性補助款設算制度，迄今已屆 20 年，本文就該制度歷年重大變革事項加以說明，並提出相關精進建議方向，供各界參考。

吳銘修、嚴于屏（行政院主計總處公務預算處簡任視察、視察）

## 壹、前言

88 年地方制度法與財政收支劃分法（以下簡稱地制法與財劃法）制定及修正通過後，為有效落實地方自治，提升地方財政自主程度並謀地方均衡發展，中央自 90 年度起推動對地方一般性補助款設算制度，由行政院直接依公式設算分配，以協助市縣政府支應相關基本財政支出與教育、社會福利及基本設施等經費。本制度推動至今已屆 20 年，其間為應

縣市合併改制或升格直轄市、均衡城鄉差距等需要而持續檢討調整，為讓外界對其歷來之變革有所了解，本文就相關演進過程簡要說明，並就未來精進方向提出修正建議，供各界參考。

## 貳、一般性補助款設算制度之概述

### 一、配合 88 年地制法與財劃法制定及修正通過

為明確規範中央對地方之

補助事項，行政院爰依上開法律規定訂定「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」（以下簡稱補助辦法），並自 90 年度起施行，其中明定計畫型補助款應以計畫效益涵蓋面廣、跨越市縣、具示範性及配合中央重大政策或建設等為限，且對中央各部會原編列之計畫型補助款進行全面性檢討，將補助地方之經常性支出、小型或基層建設等經費財源，調整改由行政院依公式化、透明化方式設算補助地方之一般性補助

款，並以臺灣省各縣市為主要補助對象。經 90 年初期兩階段由計畫型補助款調整及中央再增加挹注後，已由 90 年度 965 億元，增加至 110 年度 1,893 億元。

## 二、一般性補助款補助事項主要內涵

- (一) 基本財政收支差短補助：係將各市縣正式編制人員人事費、退休撫卹及基本辦公費等納入基本財政支出設算，並就其基本財政收入不足支應部分予以補助。
- (二) 定額設算之教育、社會福利及基本設施補助：主要係依各市縣各類人口數、學生人數、土地面積及公共設施面積等指標設算分配。
- (三) 優惠存款差額利息補助：按各市縣優惠存款差額利息應繳納數額乘算補助比率設算。
- (四) 平衡預算補助：為紓解地方財政壓力予以增編，並按人口數、財政

努力與績效、工業與農業發展等指標設算分配。

## 參、歷年設算制度之重大變革

### 一、94 年度起推動「指定辦理施政項目」機制

- (一) 一般性補助款係授權地方政府在中央限定支出範圍內，依其施政計畫優先緩急統籌分配運用。惟因部分市縣政府對於應優先以一般性補助款支應之施政項目，如老舊危險教室與警消廳舍整建、警車及消防車汰換等經費，反以財源無著落為由，要求中央再給予計畫型補助款，致使補助制度無法充分發揮其預期效益；中央爰自 94 年度起推動本機制，要求市縣政府應就特定之重要施政項目，優先以所獲一般性社會福利、教育及基本設施補助款支應。

- (二) 又為避免限縮地方政府彈性運用之空間，指定辦理施政項目之個數、經費額度均有所限制，且項目之擇定，係經中央相關機關與地方政府開會研商確認，其實施細項及所需經費數額，則由各地方政府依其實際需要自行提出，再由中央主管機關就專業立場給予審查及輔導確定後，由各地方政府依中央核定之數額編列預算，近 5 年指定辦理施政項目經費需求情形詳下頁表 1。

### 二、因應縣市改制直轄市及均衡城鄉差距之調整措施

- (一) 100 年度起擴大一般性補助款補助對象至 22 個市縣：因應 99 年 12 月 25 日臺北縣、臺中縣市、臺南縣市、高雄縣市單獨或合併改制為直轄市，以及 100 年 1 月 1 日桃園縣準用直轄

# 論述》預算·決算



市規定，中央修正補助辦法，將一般性補助款之補助對象，由原臺灣省各縣市擴大至 22 個市縣。又依地制法規定，縣市改制或與其他直轄市、縣市合併改制為直轄市時，其他直轄市、縣市所受統籌分配稅款（以下簡稱統籌稅

款）及補助款之總額不得少於該直轄市改制前；爰中央對市縣政府財源挹注係以統籌稅款及一般性補助款併同考量，並保障各市縣政府獲配財源不低於 99 年度改制基準年水準。嗣為配合 103 年 12 月 25 日桃園縣正式改制為直

轄市，改制基準年由 99 年度改為 103 年度。

（二）101 年度起建立各市縣成長率上下限原則：為提升各市縣財政自主程度，近年來中央對其財源挹注係每年只增不減，且呈穩定成長，又鑒於統籌稅款係以比例入法，6 個直轄市獲配

表 1 近 5 年一般性補助款指定辦理施政項目經費需求情形

單位：億元

項目名稱		106 年度	107 年度	108 年度	109 年度	110 年度	
社會福利	健全老人友善環境促進社會參與服務	0.3	0.4	-	-	-	
	身心障礙者個案管理服務	1.8	1.8	-	-	-	
	兒童及少年保護服務措施	1.8	1.9	-	-	-	
	家庭暴力及性侵害處遇服務	3.2	3.2	-	-	-	
	兒童及少年高風險家庭輔導處遇服務	1.5	1.5	-	-	-	
教育	國民中小學老舊校舍整建	30.2	28.7	28.2	25.4	31.7	
	資訊設備與網路維運	9.5	9.5	9.5	9.5	9.6	
	國中技藝教育	4.3	4.4	4.4	4.4	4.4	
	學生健康檢查及水域安全基本需求	3.4	3.4	3.5	3.4	3.4	
基本設施	辦公廳舍整建	警察廳舍	4.9	2.4	2.1	2.1	2.5
		消防廳舍	3.0	3.8	2.2	2.2	2.2
	特種車輛汰換	警車	4.9	4.9	5.0	4.9	6.0
		消防車輛汰購及救生氣墊	4.5	5.7	6.9	6.9	7.2
		垃圾車	5.1	4.6	5.1	4.2	4.8
	重要路口監視系統及行動載具	7.2	7.5	8.2	8.9	8.4	
	流域綜合治理計畫特別預算用地費配合款	4.2	2.4	1.1	-	-	

資料來源：作者自行整理。

61.76%之絕大部分統籌稅款，其餘 16 個縣市僅獲配 24%；爰為均衡城鄉差距，中央自 101 年度起，就各市縣獲配財源（統籌稅款及一般性補助款等），建成立成長率上下限原則，透過平衡預算補助款予以調節，使縣市長率高於直轄市，以拉近兩者間之財政分配落差。

(三) 105 年度起新增一般性補助款調節機制：考量部分市縣依上開 101 年建立之分配方式辦理後，仍有超過上限情形，相較於其他市縣政府恐有所不公平；爰 105 年度新增一般性補助款調節機制，就超過數額扣減基本設施、教育及社會福利等補助款，並重分配予其他未超過上限之市縣政府，使各市縣政府獲配財源介於設定之成長率上下限範圍內。

### 三、109 年度起增列共同性重大項目得額外設算機制

近年來中央對各市縣財源挹注雖已呈穩定成長，惟考量各年度市縣政府或因重大政策新增或變更，對其經費負擔產生一定程度之影響，又為彰顯特定政策之重要性，爰自 109 年度起，於各市縣獲配財源成長率上下限之外，增列共同性重大項目得額外設算機制。以當年度為例，為因應 6 項社會福利津貼調整經費按消費者物價指數成長、各市縣年金改革節省經費首度挹注退撫基金，爰就該等項目之補助經費予以額外設算。

## 肆、未來精進建議方向

### 一、指定辦理施政項目宜請各主管機關確實檢討

近年來之指定辦理施政項目，除 108 年度起依立法院決議取消社會福利之項目外，其餘教育及基本設施補助款之項目並無太大變化，又查監察院

109 年 7 月 10 日函送「直轄市與縣市政府財政城鄉失衡之探討」調查研究報告亦提出，部分指定辦理施政項目已延續多年，允宜檢討相關業務項目是否有調整空間之意見；爰宜請中央相關主管機關，就未來年度之指定辦理施政項目確實檢討其必要性，倘對於引導地方政府落實執行該項工作已具一定成效者，建議回歸由地方政府以未指定財源妥適辦理。

### 二、一般性補助款調節機制已具初步成效，建議研議減少調節金額

為均衡城鄉差距，近年來均設定縣市獲配財源成長率高於直轄市；為此大多直轄市因獲配之統籌稅款及一般性補助款成長幅度超過上限，爰由中央扣減其一般性補助款，重分配予其他成長率不足之市縣政府。考量一般性補助款調節機制實施以來，對於拉近直轄市與縣市財政分配落差已具初步成效，以 110 年度中央對市縣之財源挹注，與調節機制實施前之 104 年度相較，其中縣

# 論述》預算·決算



市成長率為 22.5%，已明顯高於直轄市 11.3%（表 2），又近來部分直轄市反映其發展需要，爰似可研議於辦理獲配財源成長率上下限及調節機制時，將統籌稅款增加部分免予計入，以留供各市縣自行運用。

### 三、以前年度額外設算項目宜重新檢討呈現方式

額外設算項目係因應當年度政策需要以外加方式辦理，惟考量一般性補助款屬財政協助性質，額外設算項目不宜過多，爰對於以前年度之額外設算項目，宜重新檢討是否仍以額外設算方式呈現，如經費需求已趨於穩定且無須強調政策

目的者，則宜併入獲配財源之計算基礎。經查 110 年度額外設算項目包括 6 項社會福利津貼調整經費成長數、年金改革節省經費挹注退撫基金補助數，以及國民年金修法增加中低收入戶保費補助等 3 項，其中除年金改革節省經費挹注退撫基金補助數因性質特殊，111 年度宜維持額外設算外，其餘項目宜併入各市縣獲配財源基礎；另配合國民中小學全面裝設冷氣及偏鄉學校設置中央廚房政策，111 年度宜增列國民中小學冷氣電費與維護費補助、偏鄉學校中央廚房相關維運經費補助等額外設算項目。

### 伍、結語

一般性補助款設算制度之演進，係配合地方制度之變革與重大政策調整，其各年度設算方式及結果，均邀集各市縣政府共同開會研商，希望在兼顧公平及均衡城鄉差距之原則下，就國家整體資源予以重新分配，滿足地方施政需要並發揮地方自治精神。未來宜視中央財政狀況及客觀環境變化，持續檢討一般性補助款之合宜性，使財政資源分配更趨完善，共創中央與地方雙贏之局面。



表 2 直轄市及縣市獲配財源成長情形

單位：億元；%

政府別	110 較 104 年度增減數					
	合計		中央統籌分配稅款		一般性補助款	
		成長率		成長率		成長率
直轄市	245	11.3%	358	24.6%	-113	-15.8%
縣市	360	22.5%	139	23.2%	221	22.1%

資料來源：作者自行整理。