

中央一般性補助款指定辦理 施政項目機制之探討

為使一般性補助款發揮連結中央各部會施政項目及縣市政府施政計畫之功能，行政院主計處自94年度起，開始試辦一般性補助款指定辦理施政項目機制，並於95年度擴大辦理。未來希望透過上開機制運作，一方面讓一般性補助款之運用獲得外界肯定，另一方面有效突顯縣市長施政政績，提升施政品質，創造中央與地方雙贏之局面。

◎ 李泰興（行政院主計處第一局簡任視察）

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，行政院爰建立與推動對臺灣省各縣市政府一般性補助款設算分配制度。該項制度推動迄今已屆五年，除了有效改善縣市政府財政狀況與提升其財

政自主性外，對於增進補助款使用效能及強化對縣市政府監督考核機制亦具有正面效益。然而，該項制度施行後，有關中央各部會施政項目與縣市政府施政計畫之配合與連結，卻也出現了若干問題及質疑。

中央對縣市一般性補助款，自90年度施行後，對於教育、社會福利及基本設施等補助經費，雖已規定縣市政府應專

款專用於各該特定支出用途，惟其中除部分經費有指定其支出項目外，其餘均授權縣市政府在不違反專款專用原則下，自行決定經費分配之優先順序。由於縣市政府對於補助款之分配與運用有其施政上之判斷，抑或受到縣市議員意見之影響，致與中央部會認定應優先辦理之施政項目時有產生差異。而各部會如要求縣市務必

配合推動時，縣市政府則以財源無著為由不願加以配合，甚或要求中央部會再編列計畫型補助款給予補助，以致造成中央各部會與外界質疑一般性補助款之補助功能，甚至以款項被挪為他用，進而要求恢復以往計畫型補助款之補助方式。惟在90年度各該計畫型補助款調整改為一般性補助款之財源，主要即為是項經費辦理之施政項目，均屬縣市政府法定自治權責範圍或宜由地方政府本因地制宜精神推動之業務，故為落實地方自治與貫徹地方財政自我負責，行政院方就補助制度作大幅度變革。基於現行一般性補助款制度建立及推動相當不易，實在不宜因少數爭議個案或執行落差而予以全盤否定。

爰此，行政院主計處（以下簡稱本處）為使現行一般性補助款制度持續運作並將中央各部會施政項目及縣市施政計

畫相互結合，自94年度起，開始試辦中央一般性補助款指定辦理施政項目機制，並於95年度擴大辦理。本文主要係針對上開指定辦理施政項目機制之建立與推動過程予以詳細說明，並就目前施行現況與遭遇問題提出檢討改進之道，俾使機制運作與推動更契合中央及縣市政府當前施政需要。

貳、機制建立及推動過程

在93年度以前，中央對縣市一般性補助款，除教育、社會福利及基本設施等補助經費採指定用途方式，規定縣市政府應專款專用於各該特定支出用途外，另針對包括：1.教育補助經費之學校午餐、中途學校與退休教育人員優惠存款差額利息繳納補助；2.社會福利補助經費之農保、健保等法定社會福利支出與現金給付補

助；3.基本設施補助經費之道路養護、文化體育經費補助；4.一般收支差短補助經費之退休公務、警察、消防人員優惠存款差額利息繳納補助等，均再規定各縣市政府應專款用於其特定之經費支出項目。

嗣因部分中央部會陸續反映，若干縣市政府對於中央部會要求優先以一般性補助款支應之施政項目，如老舊危險校舍整建、排水路管理維護與警車、消防車汰換等經費，常以補助款不足分配或財源欠缺為由不予編列或短編年度預算，甚至透過中央民意代表要求各該部會再編列計畫型補助款給予補助，造成部會施政計畫推動與預算分配上之困擾。本處為解決前述問題，爰開始構思，如何在不影響一般性補助款賦予縣市政府財政自主原則下，將中央各部會前述重要施政項目與縣市政府施政計畫透過一個機制平台加以連結，俾

使中央與地方政府不因經費問題產生施政上之爭議與落差。

經一段時日構思後，本處於是決定推動中央一般性補助款指定辦理施政項目機制，即針對選定之施政項目，採指定用途兼指定項目方式，規定各縣市政府應就所獲分配之一般性補助款予以優先編列支應，94年度並擇定由一般性補助款中之教育設施補助經費開始試辦。經過與教育部及各縣市政府多次溝通協調後，決定94年度納入辦理之施政項目，包括：「老舊危險校舍整建」、「國民中小學資訊設備更新」及「飲用水改善」等3項。其實施方式，主要係由各縣市政府提報辦理之計畫內容與概估相關經費需求，例如老舊危險校舍整建計畫，先由各縣市政府就其所屬國民中小學校舍中，有安全顧慮且須改建之教室提報改建清單並估算所需經費，嗣後再由教育部會同本處

及相關專家學者進行複審確定最終改建清單，至經費部分，如所需金額較為龐大者，原則上分四年由一般性補助款中之教育設施補助經費支應，各縣市政府並應依中央核定之經費數額分年編列預算，不得有短編之情形。

以上作法與中央計畫型補助款補助方式最大之不同，主要係由縣市政府自行決定辦理之計畫內容，如老舊危險校舍整建計畫，係由縣市政府篩選欲改建之學校與其擬拆除之教室棟數及間數，而非以往由上而下，由中央決定改建學校清單及其教室間數。另在經費部分，因係由各縣市政府自所獲分配之一般性教育設施補助經費支應，如提報金額過多，相對將排擠縣內其他教育軟硬體建設，如此應可督促縣市政府珍惜資源使用，將錢用在刀口上，此與計畫型補助款均給予縣市政府額外之專款，造成部

分縣市政府在提報過程中未能審慎嚴謹，致使資源無效率使用有相當大之差異。經過94年度試辦後，中央一般性教育設施補助經費之使用效能已較以往有所提升，且對於化解外界要求政府重視與加速學校硬體建設之訴求，亦極具政策意義。故為使中央其他一般性社會福利補助與基本設施補助經費均能達成前述效果，爰決定自95年度起擴大辦理範圍，並將指定辦理施政項目機制納入現行一般性補助款制度之一環。

參、現況分析及檢討

95年度為擴大辦理，經與中央主管部會與縣市政府協商及檢討後，除賡續94年度「老舊危險校舍整建」、「國民中小學資訊設備更新」及「飲用水改善」等3項項目外，亦依院長於行政院院會所作提示，

應加強與民眾生命財產及福利有關項目經費之編列，再於社會福利補助經費中，增列「兒童及少年保護個案處遇服務」、「家庭暴力及性侵害被害人處遇服務」與「建立社區照顧關懷據點」等項目，及於基本設施補助經費中，增列「水道疏濬與水利管理維護」、「辦公廳舍整建」（含警察、消防與衛生所廳舍）與「特種車輛汰換」（含警察、消防與垃圾車輛）等項目。以上各項指定項目，各縣市政府均應由其所獲分配之一般性社會福利補助與基本設施補助經費優先編列預算支應，並由中央主管部會進行控管作業，俾使相關計畫內容得以落實執行。

有關各縣市政府95年度指定用途優先施政項目經費之編列，其中一般性教育補助經費辦理之「老舊危險校舍整建」、「國民中小學資訊設備更新」及「飲用水改善」等3項，21



● 資料來源：教育部

縣市政府計編列52.08億元；一般性社會福利補助經費辦理之「兒童及少年保護個案處遇服務」、「家庭暴力及性侵害被害人處遇服務」與「建立社區照顧關懷據點」等3項，計編列2.36億元；基本設施補助經費辦理之「水道疏濬與水利管理維護」、「辦公廳舍整建」與「特種車輛汰換」等3項，計編列38.22億元。以上經費數額，如再加計原先已指定支出項目之經費部分，包括1.學校午餐、中途學校與退休教育人員優惠存款差額利息繳納補助，2.農保、健保等法定社會福利支出與現金給付補助，3.

道路養護、文化體育補助經費，4.退休公務、警察、消防人員優惠存款差額利息繳納補助等，總計95年度一般性補助款中採指定用途並指定辦理之施政項目經費為467.08億元。

在前述推動過程中，本處亦發現有若干問題亟待克服與改進解決。首先，本處原構想之中央一般性補助款指定辦理施政項目機制，係由縣市政府自行決定辦理之計畫項目個數與經費編列數額，惟在實際執行過程中，因部分縣市政府配合意願不高，導致整體機制無法順利推動。故為落實指定辦理之施政項目即為各縣市政府

應最優先執行之施政計畫，有關各施政項目將設定經費編列下限，且同時規定未編列經費者應事先取得中央主管機關同意。其次，中央各主管機關係陸續提出指定辦理施政項目要求各縣市政府配合編列經費，致使各縣市政府財政、主計單位在會辦過程中，無法預估全數施政項目經費需求，對於其年度預算籌編作業亦形成困擾。故如能預先確定下一年度應指定辦理之施政項目個數及其經費需求，俾利縣市預算作整體安排，對於消弭縣市政府財政、主計單位疑慮及推動指定辦理施政項目機制應有相當助益。

肆、未來改進方向

為有效解決前述問題，並就中央一般性補助款指定辦理施政項目機制建立更具體且明確之規範，本處爰於94年11月

邀集中央各主管機關及縣市政府共同研商後，訂定「中央一般性補助款指定辦理施政項目處理原則」，作為未來中央及縣市政府遵行辦理之依據。有關相關條文及其意旨簡要說明如下：

一、為回應縣市政府反映，應讓其能預先獲悉下一年度指定用途優先施政項目共有幾項，以利相關經費之安排，故規定中央各主管機關對於新增或擬延續辦理之指定辦理施政項目，應於每年3月底前向本處提出，並由本處於每年4月底前召開協商會議，確定次一年度擬辦理之項目個數。

二、中央各主管機關對於確定辦理之指定施政項目應詳估經費需求，並會同縣市政府(含財政、主計單位)進行複審，並將複審結果於6月15日函送本處彙

辦。

三、本處為應政策與業務執行需要，得就性質類似之指定辦理施政項目透過群組方式予以整併，另群組內之各辦理細項亦可視業務實際需要，增減經費數額，如所需汰換之垃圾車輛數較少時，可酌量增加警察或消防車輛之汰換。

四、本處對於中央各主管機關所提之指定辦理施政項目經費需求將設定上下限，如超過上限標準者，將由本處調整至符合上限標準範圍內。另下限部分，其下限標準，包括教育設施與社會福利補助款中之任一項目經費需求不得為0；基本設施補助款中之任一群組，經費需求不得低於各該縣市政府當年度所獲分配之補助額度(不含已指定用途部分)4%。對於未依規定編足下限

經費者，本處應要求其限期改進，逾期未改進者，得逕予匡列各縣市政府最低經費需求數額。

五、有關本處前述調整與逕予匡列數額應連同最終審查結果，於7月底前通知中央各主管機關，並於核定各縣市政府次一年度一般性補助款時予以納入匡列，縣市政府亦應確實依此編列年度預算。

六、建立指定辦理施政項目動態調整及替補機制，各施政項目辦理期程原則上以四年為一期，惟在執行時，仍得視實際需要予以縮短或延長前述年限，以避免發生資源配置僵化或不足之情形。

七、中央各主管機關應就各該指定辦理施政項目執行情形辦理列管作業，並進行實地考核及評定考核成績。

八、各縣（市）政府對於已核定之指定辦理施政項目，如有未編足相關經費或將經費移作他用，或以無需求為由，經中央同意未編列或編足下限經費，惟於年度中經查明有需求或要求中央再給予計畫型補助款等情形之一時，本處得視其實際情形停撥或扣減當年度或以後年度一般性補助款。

除上開「中央一般性補助款指定辦理施政項目處理原則」之訂定外，另為強化指定辦理施政項目之落實程度，本處將配合修正現行「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」與「中央對台灣省各縣（市）政府計畫及預算考核要點」，將中央一般性補助款指定辦理施政項目機制納入相關條文，使其在法令監督上更具效益性及積極性。

伍、結語

中央一般性補助款指定辦理施政項目機制，係在尊重地方自治原則下，將中央與地方政府共同認定之施政重點，透過一般性補助款分配予以優先辦理。故有關指定辦理施政項目之訂定，應以具必要性、急迫性且縣市政府施政上應最優先辦理之項目為限，另中央各主管機關在提出經費需求時，應考量各縣市財源負擔能力，不宜在短期間內即要求縣市政府大幅擴編相關經費，造成縣市政府在預算籌編上之困擾。爰此，中央各主管機關與縣市政府未來應不斷加強溝通與協調工作，務使機制之運作更加順遂，有效提升其積極性功能，一方面使一般性補助款之運用獲得外界肯定，另一方面可突顯縣市長施政政績，提升施政品質，達成中央與地方彼此雙贏之局面。❖