

專 著

專  
著

# 我國中央對地方財政協助 實況之研析：兼論中央政 府財政移轉制度再改革

張四明、吳佳芳

（國立臺北大學公共行政暨政策學系教授、立法院主計處科長）

我國中央與地方財政關係，一直存在垂直失衡與水平不均的問題。本研究解析近 10 年來中央對地方各項的財源挹注成長顯著，但地方財政的依賴情形卻反向加深，事實上中央與地方財政互動關係反倒陷入一個雙輸的困局。現行中央對地方財政協助途徑主要包括：中央統籌分配稅款、一般性補助與計畫型補助等三大途徑，本文分別探討中央統籌分配稅款及其運作困境，及中央部會計畫型補助運作之爭議，最後提出中央對地方財政協助制度改革之 3 點建議。

## 壹、前言

長期以來，我國中央與地方財政關係一直存在垂直失衡與水平不均的現象；精簡臺灣省政府前，中央與地方收入淨額約 6：4，但現今為 7.5：2.5，地方收入比重

明顯減少，地方政府間亦存在「既患寡、又患不均」的雙重問題，大多數地方政府長期依賴中央財政協助，必須不斷透過政府間財政移轉（fiscal transfer）來維持日常的運作。

本研究主要解析：為何近 10 年來中

央對地方政府各項的財源挹注成長顯著，但地方財政的依賴情形似乎反向日益加深？進而提出中央政府財政移轉制度改革之建議。本文下一節先描述並比較臺灣與日本中央對地方財政協助制度，接續說明 90 年度我國補助制度改革的緣起、特色與影響，再分兩節分別探討中央統籌分配稅款及其運作困境，以及中央部會計畫型補助運作之爭議，最後提出中央對地方財政協助制度改革之 3 點建議。

## 貳、臺日中央對地方財政協助制度

依據財政收支劃分法（下稱財劃法）、地方制度法與中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法等規範，我國中央對地方財政協助途徑主要包括：中央統籌分配稅款、一般性補助與計畫型補助等 3 大桶金。首先，中央統籌分配稅款由財政部主管，接近日本的「地方交付稅」，係依照財劃法之規定，從國稅若干稅目提撥一定比例由中央統籌分配直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市），以調節垂直和水平財政條件不均問題。

另中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法第 3 條第 1 項規定，中央為謀全國之經濟平衡發展，得視直轄市及縣（市）政府財政收支狀況，由國庫就下列事項酌予

補助：一、一般性補助款補助事項，包括直轄市、準用直轄市規定之縣及縣（市）基本財政收支差短與定額設算之教育、社會福利及基本設施等補助經費。二、計畫型補助款之補助範圍，以下列事項為限：

（一）計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目；（二）跨越直轄市、縣（市）或二以上縣（市）之建設計畫；（三）具有示範性作用之重大建設計畫；（四）因應中央重大政策或建設，需由直轄市或縣（市）政府配合辦理之事項。三、中央對於直轄市及縣（市）政府重大事項之專案補助款。同條第 2 項規定，中央對下列事項應優先予以補助：一、前項第一款規定之直轄市、準用直轄市規定之縣及縣（市）基本財政收支差短；二、對於跨區域之建設計畫或合作事項。

我國一般性補助款係由行政院主計總處主管，與前述中央統籌分配稅款皆在彌補地方基準財政收支的缺口，讓全國民眾都能享有一致性、基本的公共服務水準。計畫型補助款則散列於相關的中央部會，最接近日本的國庫支出金（財政補助），旨藉由計畫型補助效益涵蓋面廣及具整體性、具跨縣市之建設計畫、具示範性重大建設計畫、地方配合辦理中央重大政策或建設之事項（李顯峰，2004）。然而，目前行政院專案補助款又以彌補地方「基本財政收支差短」和「跨區域之建

設計畫或合作事項」優先，顯然與現行一般性補助款和計畫型補助款的功能相互重疊，未來實有改革調整之必要。

日本與臺灣同為單一國家財政體制，其中央對地方財政移轉包括：地方交付稅、國庫支出金（財政補助）及地方讓與稅等 3 種途徑（川北力，2003）。地方交付稅係地方自治團體原有之財源，而由中央加以統籌撥交地方，以彌補地方自治團體財源不均的問題，同時不附任何條件或限制其用途。我國現行中央統籌分配稅款即參考日本地方交付稅，分成兩大項：一、普通交付稅（彌補基準財政需要額之缺口），占交付稅總額 94%；二、特別交付稅：占 6%，目的在支應地方特別需要、財政收入異常減少或災害重建須中央負擔事宜等。國庫支出金則是一種財政補助制度，最接近我國中央部會計畫型補助；地方讓與稅係為了配合方便徵收，將原屬地方稅收交由中央代徵，如地方道路讓與稅及特別讓與稅等<sup>1</sup>。

### 參、90 年度補助制度改革的緣起、特色與影響<sup>2</sup>

90 年度以前中央對地方補助中計畫型補助款占 8 成以上，常發生中央部會的規

劃未盡能符合地方需求，雖然計畫型補助有限定用途且須分擔款，因具有「免費午餐」性質，地方仍會勉強爭取各部會的計畫型補助款卻不斷地亂花錢，以致嚴重惡化整體的支出效率。另一方面，一般性補助款還不到 2 成，無法有效補足地方基準財政收支的差短，且其分配欠缺公式設算及一致標準，以致經常陷入拉人情關係、政治遊說角力的搶錢大賽。當時中央對地方補助款的運作狀況，可說是問題叢生。

有鑑於此，時任林全主計長大力推動 90 年度財政補助制度改革，重點包括：其一、計畫型補助款大幅改列一般性補助款，從一般性補助占 19% 與計畫型補助占 81%，改為 90 年度之 41.5% 與 58.5%。當時行政院主計處（101 年 2 月 6 日更名為行政院主計總處）將過去編列於中央部會的計畫型補助款，屬於對地方的一般經常性支出、基層建設、小型工程款等均改列為一般性補助款，由行政院主計處直接撥款給各市縣政府。此外，參考美國的類型化補助，一般性補助款的用途區分：基本財政收支差短、教育、社會福利及基本設施等 4 類，以滿足地方基本財政需求，並賦予一些自主裁量空間。

其二、一般性補助款的分配公式化

<sup>1</sup> 有關日本中央對地方財政移轉途徑，亦參見李顯峰，2004，頁 75。

<sup>2</sup> 本節的討論內容另參見王瑞峰，2002 年，頁 47-65。

及制度化，一般性補助的用途類型化為四類，分別研訂設算指標。譬如，基本財政收支差短係指基本財政支出（含正式編制人員人事費、法定社會福利支出、退撫、超勤加班費及基本辦公費等）扣除基本財政收入及所獲分配之中央統籌分配稅款之數額；社會福利經費補助指標，包括：自有財源比率之差額、身障者及低收入戶補助人次、老幼婦女人數等；基本設施經費指標，包括：受補助縣市之財政能力、人口、土地面積及道路面積等。

其三、增設管控及獎懲機制，參照地方制度法、財劃法、中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法，與中央對臺灣省各縣（市）政府計畫及預算考核要點，違反者中央政府得予以扣減或停編相關補助，或地方有努力開闢自有財源、獎勵民間參與公共建設、配合政府整體經建發展之情事，中央得酌增補助款，透過前述的獎懲機制以強化地方財政紀律與自我負責精神。

有關 90 年度補助制度改革的影响，中央對地方財政補助總額為 1,661 億元，計有一般性補助款 972 億元（58.5%），計畫型補助款 689 億元（41.5%）；當中，補助臺灣省各縣市 1,429 億元（占 86%）比率相當高，共獲一般性補助款 949.3 億元，計畫型補助款 479.8 億元。

90 年度以後開始反轉配置，一般性補助款均明顯高於計畫型補助款。再者，原編列於各部會計畫型補助款，90 年度改列為一般性補助款共有 605 億元，改列前 5 名部會及所屬機關依次為：內政部與營建署（112 年 9 月 20 日改制為國土管理署）合計 46.5%、教育部占 28%、交通部占 11.1%、行政院農業委員會（112 年 8 月 1 日改制為農業部）占 5.4%，以及經濟部與水利署各區水資源局（112 年 9 月 26 日改制為各區水資源分署）合計 4.04%。

然而，由於該次補助制度改革衝擊到立法委員對計畫型補助和小型工程款的建議權，引發立法院跨黨派委員集體反彈；除立法院於 90 年度總預算案審議時，刪減「補助臺灣省各縣市政府」科目 30 億元，及做成附帶決議：主計長、財政部長應事前按月到院報告核撥計畫執行進度與成效外，亦進一步滋生立法是否侵犯行政的預算執行權之疑慮。此外，林全主計長「取消小型工程款」之語言猶在耳，也被迫於 90 年度追加減預算案中編列 53 億元小型工程款，以交換 921 地震重建特別預算和一般性補助款等預算能順利通過。90 年度補助制度改革雖曾向前邁出一大步，再被迫退後一小步，充分體現了預算政治的雙面性，兼具財政專業考量與政治妥協的產物。

## 肆、中央統籌分配稅款及其運作困境

專

著

有關我國統籌分配稅制之演進，43年財劃法第2次修正首創省統籌分配稅款，以調劑省轄縣（市）政府課稅不均衡問題；56年修正臺灣省地方自治綱領，開始建立縣統籌分配稅款；70年增訂中央統籌分配稅款機制，做為調節地方財政盈虛之工具（徐仁輝，2025：7）。在88年以前中央統籌分配稅款採平衡省市預算基金模式，悉數以補助款方式分配給省與直轄市；至於省統籌款來源主要是營業稅的稅收分成，雖仍由省統籌分配，形同是一種補助機制而已。88年因應臺灣省政府組織精簡修正財劃法，才廢止省統籌分配款機制，並建立現行中央統籌分配稅款。財劃法第8條及第12條規定之稅課統籌分配部分，應本透明化及公式化原則分配之，公式設算悉授權財政部洽商中央主管機關和地方政府研訂；另強調受分配地方政府就分得部分，應列為當年度稅課收入。然而，精省將營業稅改為國稅以後，只有近40%營業稅及所得稅和貨物稅各10%充作中央統籌分配稅款，地方稅收跟隨著明顯減少。

現行中央統籌分配之款項，是以總額6%列為特別統籌分配稅款，其餘94%列為普通統籌分配稅款。特別統籌分配稅款應供為支應受分配地方政府緊急及其他

重大事項所需經費，由行政院依「實際情形」分配之，但特別統籌部分仍缺乏明確一致的分配標準。普通統籌分配稅款的分配架構是採三層式設計，第一層6都的分配款項占61.76%，參酌受分配直轄市以前年度營利事業營業額、財政能力與其轄區內人口及土地面積等四項因素，研訂公式分配各直轄市；第二層16縣市的分配款項占24%，其中85%應依近3年度受分配縣市之基準財政需要減去收入之差額平均值，另15%按各縣市轄區內營利事業營業額分配；第三層鄉鎮市的分配款項占8.24%，其中50%按鄉鎮市正式編制人員的人事費分配，另50%參酌基本建設需求及對離島鄉鎮加重分配。惟就地方政府而言，中央主導的統籌分配稅款公式設算及分配決定經常陷入泛政治化現象，難以跳脫黨派考量或受到分配政治因素的影響。

根據財政部國庫署網站資料，中央統籌分配稅款從103年度之2,421億元大幅增長為112年度之4,227億元。收入來源來看，主要來自所得稅與營業稅分成款項的成長，尤其111和112年度所得稅（1,682和1,834億元）與營業稅（2,096和2,196億元）的增幅最明顯；而貨物稅與縣市土地增值稅的分成款項，歷年來則相對持平，甚至有減少的趨勢。近10年度整體地方政府自有財源（亦即，自籌財源加計統籌分配稅款）逐年顯著成長，由103年

度之 7,487 億元增加至 112 年度之 1 兆 35 億元，增幅達 34.0%，主要係因地方獲配的統籌稅款大幅增加，從 103 年度之 2,352 億元增加至 112 年度之 4,390 億元，增幅高達 86.6%。然而，地方政府自籌財源卻成長有限，由 103 年度之 5,135 億元增為 112 年度之 5,645 億元，增幅僅 9.9%，近 2 年度甚至有下滑現象（財政部國庫署，2025）。總之，雖然在中央統籌分配稅款大量挹注下，近 10 年度地方自有財源已明顯增加，但自籌財源的成長有限，近 2 年度甚至有減少，顯露出多數地方政府仍無法財政自主的困境。

再者，雖然 110 至 112 年度中央統籌分配稅款占歲出的比率顯著上升（22%、26%和 30%），另 107 年度起地方政府配合中央推動「前瞻基礎建設計畫」等重大政策，獲配的各部會計畫型補助款大幅增加，但隨著地方政府的歲出逐步擴大，自籌財源占歲出的比率從 110 年度以後顯著下滑（44%、42%，到 39%）；只有 103 至 106 年度的自有財源占歲出比率高於 7 成以上，107 年度以後自有財源占歲出比率都不到 7 成（財政部國庫署，2025）。地方政府自籌財源與自有財源的歲出占比

雙雙滑落之趨勢，呈現地方對中央財政依賴日益加深的隱憂。

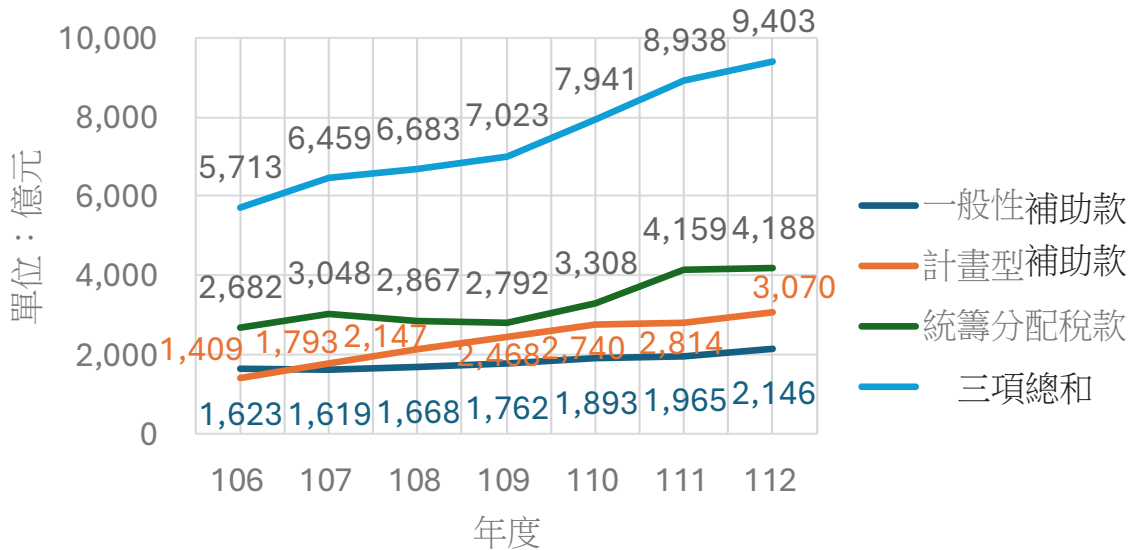
## 伍、中央部會計畫型補助運作之爭議

本研究再納入 106 至 112 年度計畫型補助統計資料<sup>3</sup>，解析中央政府透過統籌分配稅款、一般性補助款及計畫型補助款等 3 項財源挹注地方財政需求，7 年來中央財政移轉總計從 5,713 億元逐年大幅遞增為 9,403 億元，對於地方政府各項業務推動應有明顯助益。當中，最大宗的財源來自中央統籌分配稅款，從 2,682 億元顯著成長到 4,188 億元<sup>4</sup>；除 108 及 109 年度統籌分配稅款為負成長外，其餘均為正成長，成長率介於 -1.07%至 0.27%之間。其次是中央部會計畫型補助款的財源，但絕大多數屬於「前瞻基礎建設計畫」特別預算，也從 1,409 億元倍增為 3,070 億元（成長 217.89%），占這 3 項總和比率達 32.65%，顯然偏高。最後才是一般性補助的財源，除 107 年度較 106 年度小幅減少外，其他年度變動之幅度較為平緩（介於 -0.23%至 9.2%之間）；7 年來的財政挹注相對穩定持平，只有由 1,623 億元微增至 2,146 億元（圖 1）。

<sup>3</sup> 中央計畫型補助款散見於相關部會，年度總和補助資料非常難以搜集完整，所幸行政院主計總處網站公開 106 至 112 年度各縣市總預算計畫型補助收入與核列高估情形，藉此來推估相關年度總和的計畫型補助款。上述資料計畫型補助款是預算資料，而一般性補助款是實際補助金額，所以金額會有落差，只能用地方政府總預算數來做推估；地方政府總預算之上級政府補助收入減去計畫型補助預算＝一般性補助款預算。感謝立法院主計處吳佳芳科長協助搜集資料。

<sup>4</sup> 主要由於統計基礎的不同，這裡的數字與前一節中央統籌分配稅款略有差異。

圖 1 106 至 112 年度中央對地方總和財政移轉之趨勢



資料來源：財政部國庫署網站與行政院主計總處網站。

然而，從保障地方基本財政需求的精神，中央財政協助理應透過統籌分配稅款及一般性補助款為主，以儘量彌平地方基準財政收支之缺口，使全國民眾都能享有一致性、基本的公共服務水準，而非大量藉由中央部會計畫型補助的財源挹注，試圖來緩解地方政府當前的財政困境。細究其實，中央計畫型補助具有政策引導的特定目的，通常須有分擔款及指定用途等附帶條件，不僅地方政府的支出效率普遍偏低<sup>5</sup>，其分配也容易受到分配政治的干擾<sup>6</sup>。尤其是絕大多數來自舉債收入的特別預算

財源，越趨龐大的計畫型補助款交由中央部會主導，加上民選首長和民意代表的道德風險（moral hazards）與選民等財政幻覺（fiscal illusion）的問題不斷堆疊，最終後果絕非全體納稅義務人之福。

相較於 90 年度補助制度改革後，一般性補助上升為 972 億元（58.5%）與計畫型補助降至 689 億元（41.5%），92 年度計畫型補助增為 698 億元，103 年度又增至 1,348 億元<sup>7</sup>，107 年度開始「依賴深化交叉」，計畫型補助 1,793 億元（52.5%）再度超過一般性補助的 1,619

<sup>5</sup> 計畫型補助附條件式較能達到上級補助機關的政策目標，但其預算通常係專款專用指定用途，受補助機關無法自由彈性運用經費，所獲福利水準相對上較未附條件時為低。參見李顯峰，2004。

<sup>6</sup> 分配政治下之分配政策通常具有成本分散且利益集中特質，採行分配政策的政治動能豐沛，但常伴隨著財政幻覺問題。有關台灣分配政策與政治研究，參見羅清俊，2009。

<sup>7</sup> 101 年度計畫型補助預算數提升至 1,335 餘億元，101 至 108 年度各部會補助總額雖略有起伏，惟均達 1,220.5 億元至 1,434.6 億元之間。以上歷年來計畫型補助款資料，亦參見游亦安，2019 年 7 月，該中文的附表 3、附圖 2。

億元（47.5%）；112年度計畫型補助更增加為3,070億元（59%）及一般性補助2,146億元（41%），進一步深化地方政府對中央部會計畫型補助的依賴程度。誠然中央對地方的補助財源成長顯著，表面上如財政部國庫署資料所宣稱「地方財政現況」已有改善，但深入剖析地方政府財政依賴情形卻反向加深，事實上中央與地方財政互動關係反倒陷入一個雙輸的困局。

蘇文樹和蘇煥文（2014）也指出：中央對地方計畫型與一般性及專案補助款再次逐年擴增，103年度已分別達到1,348億元及1,842億元，顯示中央部會有恢復90年度以前計畫型補助為主之情況。從103年度各部會計畫型補助款編列情形發現以下缺失：一、部分部會恢復90及92年度改革前的補助項目，但這些項目已調整為一般性補助款財源，中央似有重複補助地方之問題；二、有些部會編列之補助款偏向於基層或地方性事務經費，亦不符合計畫型補助的範圍，未來應回歸落實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；三、中央主管機關或機關自行核定的補助事項

與比率仍然偏高，且未報經行政院專案核定，常引發地方競提計畫進而加重中央財政負擔。

另以補助城鄉發展基礎建設為例<sup>8</sup>，石桂鳳和吳昀雲（2017）檢討中央計畫型補助之預算配置與運用成效，也發現多項缺失：一、中央部會對於計畫型補助之政策目標、評比標準、審核與管考機制一直未臻明確與公開化；二、各部會之間投入計畫型補助的資源缺乏整合平臺，以致地方政府所爭取的建設經費趨於零碎化，難以發揮預期的綜合效益；三、地方政府對計畫型補助之規劃設計仍欠周妥，以致補助計畫內容與執行期程屢有變更情形，或地方政府執行能力存在落差，年度終了仍有鉅額的預算保留數及未執行贖餘數；四、中央對地方政府補助預算已逐年擴增，惟補助項目常有非屬法定計畫型補助之範疇，妥適性容有重新商榷之餘地。

許多中央部會計畫型補助的財源主要來自於特別預算。譬如，配合前瞻基礎建設之城鄉建設，為了均衡城鄉發展而推動城鎮之心工程計畫（下稱「城鎮之心」），這項計畫具有建構韌性安全居住環境、改造核心生活圈人本環境，以及營造在地性魅力小鎮等特色。「城鎮之心」由內政部

<sup>8</sup> 相關中央部會計畫型補助包括：內政部「村里集會所活動中心興建及修繕計畫」、內政部營建署「城鎮風貌型塑整體計畫」和「污水下水道建設計畫」、客家事務委員會「客家文化生活環境營造計畫」，以及原住民族事務委員會「原住民族經濟產業發展計畫」等。

國土管理署主辦，106 至 109 年度編列特別預算 85 億元，其中資本門經費需求 82.6 億元，經常門經費需求 2.4 億元。其後於 110 至 115 年度推動城鎮風貌及創生環境營造計畫（下稱「城鎮風貌」），強調配合國家永續發展，追求首都減壓、區域及城鄉均衡，聚焦二三級城鎮再生、積極建構社區創生特色之社會夥伴關係；「城鎮風貌」另配合推動地方創生之相關營造計畫，以期改善地方宜居青創環境，增進城鎮風貌全方位魅力，提升地方整體競爭力。

「城鎮之心」與「城鎮風貌」計畫大致區分為競爭型和政策引導型兩類辦理；然而，地方政府為了競相爭取公共建設經費，往往忽略所屬城鎮的適性發展，導致公共建設及服務設施無法發揮功能，或者設置不適當及低度利用的設施，以致造成許多的無效投資與浪費。根據兩項計畫之核定本，「城鎮之心」與「城鎮風貌」均不具自償性（總自償率為 0.782%），仍須仰賴中央政府編列預算投入執行。此外，各直轄市和縣市政府辦理「城鎮之心」與「城鎮風貌」之規劃與執行能力存在顯著落差，進而加劇地方強者恆強、弱者恆弱的問題。

在財政補助利益分配的實務上，計畫型補助款的分配通常比一般性補助款更容易受到政治的影響（Arnold, 1981；Fiorina, 1981；Larcinese, Rizzo & Testa, 2006；洪鴻

智, 2007；姚名鴻, 2012；羅清俊、詹富堯, 2012）。有關財政需求與政治因素對補助款分配的影響，政黨屬性是其中 1 項重要因素，當鄉鎮市長與中央執政同屬一政黨的鄉鎮市可以獲得超額的補助款（劉彩卿等人, 2003）。先前研究謝文盛、歐俊男（2003）即發現中央與省政府皆由國民黨執政，國民黨執政縣市獲得的補助收入多過於非國民黨執政的縣市；地方首長的政黨屬性，也顯著影響補助款分配的多寡；縣市長與鄉鎮市長同屬民進黨時，該鄉鎮市所獲得的災後重建經費就越多。

從 5 都 16 縣市「城鎮之心」與「城鎮風貌」計畫 106 至 113 年度核定件數及經費之比較<sup>9</sup>，本研究發現藍綠執政縣市之間隱然存在明顯的差別待遇。以直轄市「城鎮之心」而言，綠色執政的臺南市核定 23 件及 579 百萬元位居第一，以及高雄市核定 17 件及 470 百萬元居於次高；反觀全國第一大、藍營執政的新北市提報 29 件，4 年來總計只獲得 328 百萬元補助，殿居最後一位。在 16 縣市部分，民進黨執政的屏東縣核定 21 件及 538 百萬元，彰化縣核定 40 件及 514 百萬元；綠色執政新竹市也核定 15 件及 493 百萬元，但同是省轄市藍營執政的嘉義市核定 14 件只有 183 百萬元，差距甚大也排名最末位。

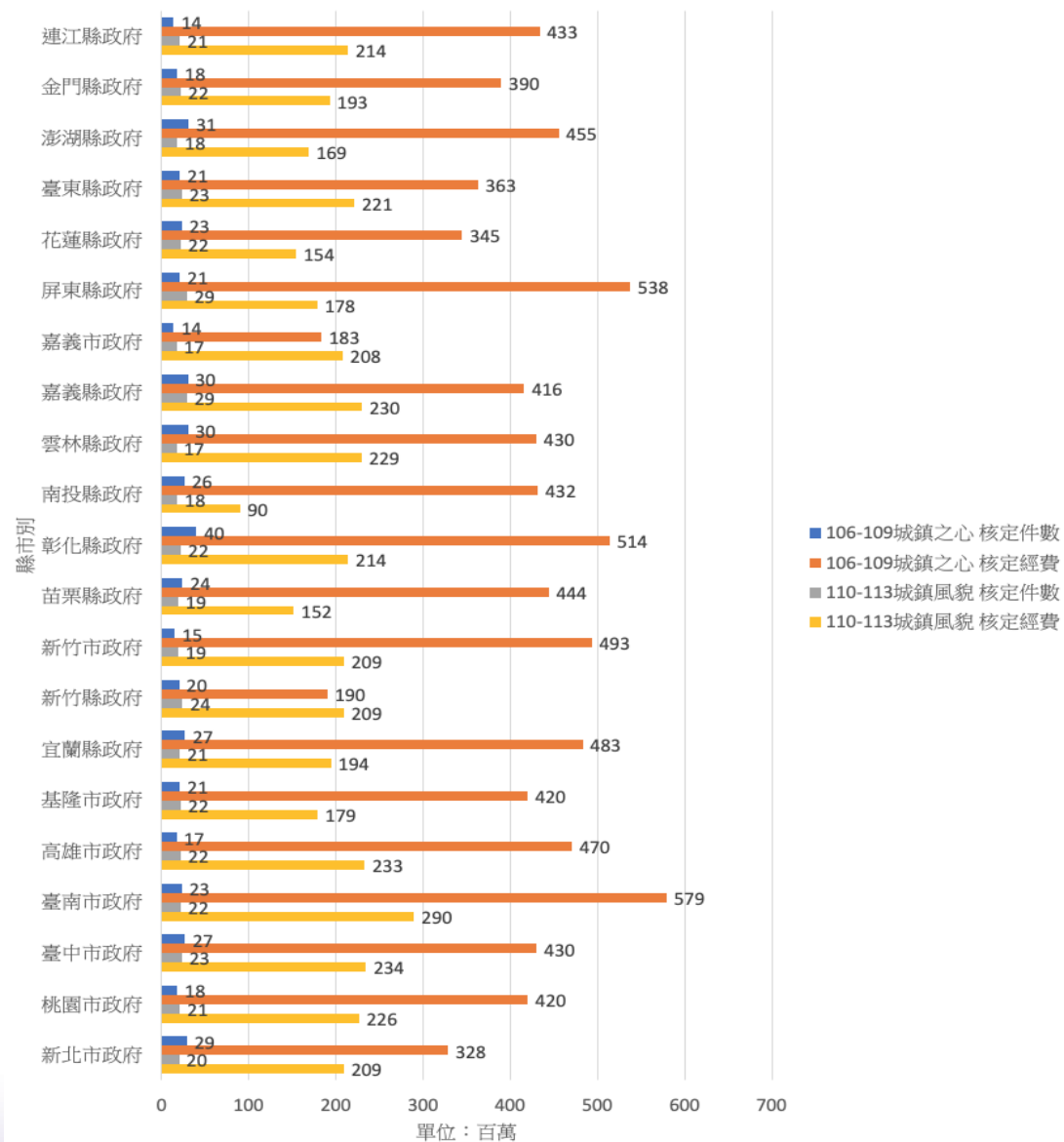
110 年度起「城鎮風貌」計畫接手以

<sup>9</sup> 臺北市都會區均不在兩項計畫的補助範圍，因此只有 5 都 16 縣市之比較。

後，雖然各地方政府核定件數接近於往常，但4年來補助經費都已大幅減少近半；不過，直轄市「城鎮風貌」仍以綠營執政的臺南市核定22件及290百萬元居首位，高雄市核定22件及233百萬元次之，藍營執政的新北市核定20件及209百萬元，還是殿居最後。16縣市部分依序是，綠

營執政的嘉義縣核定29件及230百萬元位居首位，雲林縣也核定17件及229百萬元次之，但是藍營執政的南投縣核定18件、只有90百萬元，排序最後一位。內政部國土管理署所核定「城鎮風貌」的補助經費，仍是綠藍不同政黨執政存有差別待遇（圖2）。

圖2 城鎮之心與城鎮風貌計畫核定件數及經費比較



資料來源：前瞻基礎建設計畫之城鄉建設。

## 陸、結語：中央對地方財政移轉制度改革之建議

專

著

綜上所述，現行中央對地方財政協助模式顯然走在一條錯誤的道路上，尤其大量仰賴特別預算的舉債為財源，近年來顯著膨脹的計畫型補助款運用，以及特別統籌稅款和專案補助款的分配爭議性偏高。雖然 106 至 112 年度間中央對地方整體的財源挹注成長顯著，但地方政府整體財政依賴的情形卻反倒加深，因此亟需推動中央財政移轉制度的結構性改革，以矯正中央統籌分配稅款及補助制度設計之系統偏差。

113 年 12 月底立法院三讀通過財劃法修正，主張擴大中央統籌分配稅款的來源，營業稅收入 100% 全數與所得稅收入的分成增為 11% 作為統籌分配稅款，推估 114 年度中央政府將提撥 3,753 億元給地方政府，造成中央財政巨大的衝擊（徐仁輝，2025：2）。然而，由於 113 年財劃法修正的政治爭議仍舊未解決，本次修法暫不列入以下方案設計的考量，先根據前述對我國中央財政協助制度的問題診斷，綜整參考財政部國庫署 113 年召開兩次「財政收支劃分法修正草案」公聽會學者專家之意見，筆者提出相關的制度變革建議如下：

首先，中央政府應下放財政權力及落實財政分權（fiscal decentralization）的主張，改變過去行政院掌控特別統籌分配稅款與專案補助款，及中央部會主導計畫型補助款決策的做法，並適度擴大中央對地

方政府財政協助的規模，其總額與分配優先以全數補足地方基本財政收支差短為原則。具體言之，集中統籌分配稅款的總體資源，不再區分特別統籌和普通統籌兩類，並重組財源包括：一般性補助款及行政院專案補助款中之「基本收支差短補助」都併入中央統籌分配稅款；另考量特別統籌分配稅款缺乏明確一致的分配標準，與行政院統籌支撥科目「災害準備金」用途大幅重疊，應取消 6% 由行政院特別統籌分配稅款，全數併入公式設算、中央統籌分配之範圍。

其次，參照 90 年度補助制度改革方針，重啟中央對地方補助制度續階改革，大幅限縮中央部會計畫型補助及行政院專案補助款的總額，並多數改列為一般性補助款，中央政府補助制度應回歸以公式設算的一般性補助款為主力，區分為教育、社會福利及基本設施等三類，明確建構為中央政府類型化補助，並賦予地方自主裁量空間。另回歸財劃法第 30 條規定，中央為謀求全國之經濟平衡發展，部會計畫型補助款與行政院專案補助款之補助範圍，須謹守以下列事項為限：一、計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目；二、跨越直轄市、縣市或二以上縣市之建設計畫；三、具有示範性作用之重大建設計畫；以及四、因應中央重大政策或建設，需由直轄市或縣市政府配合辦理之事項。

最後，為了有效節制中央部會計畫型補助款魚目混珠或藉機、借勢不斷成長，行政院主計總處應結合政府預算籌編過程

之「歲出額度制」，導入計畫型補助款總量管制策略，強化各部會間計畫型補助款的競爭分配及逐年匡定的總額度上限。此外，國家發展委員會應針對各部會競爭型補助計畫，採取全生命週期觀點，加強補助計畫作業的先期審查及發揮期中預警功能，要求該項計畫型補助確實符合財劃法第 30 條所定事項。

## 參考文獻

1. 川北力，《圖說日本的財政》，平成 15 年度版，東洋經濟新報社，2003 年。
2. 王瑞峰，我國財政補助制度改革之研究－規範面與實務面的落差，臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，2002 年。
3. 石桂鳳、吳昀雲，近年中央對地方政府計畫型補助款之執行成效與問題探討－以補助城鄉發展基礎建設為例，立法院預算中心專題研究報告，2017 年 7 月。參見立法院全球資訊網，<https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=10640>。(2025/3/24 瀏覽)
4. 吳銘修、嚴于屏，一般性補助款設算制度之變革及精進，主計月刊，787 期，2021 年 7 月，頁 50-54。
5. 李顯峰，計畫型補助款制度及執行成效之研究，行政院研究發展考核委員會委託研究報告 (RDEC-RES-091-007)，2004 年 2 月。
6. 姚名鴻，我國一般性與計畫型補助款分配之政治經濟分析，臺灣民主季刊，9 卷 4 期，2012 年 12 月，頁 191-225。
7. 洪鴻智，自然災害後政府重建資源分配之決策因素分析：以 921 地震為例，公共行政學報，23 期，2007 年，頁 95-124。
8. 徐仁輝，財政收支劃分法修正之省思，文官制度，17 卷 1 期，2025 年 5 月，頁 1-23。
9. 游亦安，近年中央統籌分配稅、一般性及各部會補助款等相關問題之探討，立法院預算中心專題研究報告，2019 年 7 月。參見立法院全球資訊網，<https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=33345>。(2025/4/11 瀏覽)
10. 劉彩卿、朱澤民、陳欽賢、黃瑞春，鄉鎮市補助款分配之實證研究，財稅研究，35 (4)，2003，頁 1-15。
11. 謝文盛、歐俊男，臺灣地區政黨政治對地方政府補助收入影響之研究，問題與研究，42 (6)，2003，頁 97-111。
12. 羅清俊，重新檢視臺灣分配政策與政治，臺北：揚智出版社，2009。
13. 羅清俊、詹富堯，立法委員特殊利益提案與中央政府計畫型補助款的分配：從民國 94 年至 98 年之資料探析，公共行政學報，42 期，2012 年 3 月，頁 1-31。
14. 蘇文樹、蘇煥文，中央各部會對地方計畫型補助款之探討，主計月刊，706 期，2014 年 10 月，頁 28-34。
15. 行政院主計總處，[https://www.dgbas.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=1525&s=3582](https://www.dgbas.gov.tw/News_Content.aspx?n=1525&s=3582)。(2025/3/24 瀏覽)
16. 行政院主計總處，[https://www.dgbas.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=1526&s=3588](https://www.dgbas.gov.tw/News_Content.aspx?n=1526&s=3588)。(2025/3/24 瀏覽)
17. 財政部國庫署，<https://www.nta.gov.tw/single.html/67?cntId=8449dce8d4414382a26bec4916b55f22>。(2025/3/24 瀏覽)
18. Arnold, R. D. Legislators, bureaucrats, and locational decision. *Public Choice*, 37, 1981, 109-132.
19. Fiorina, M. P. Some problem in studying the effects of resource allocation in congressional election. *American Journal of Political Science*, 25, 1981, 512-604.
20. Larcinese, V, L. Rizzo, & C. Testa. Allocation the U.S. federal budget to the states: The impact of president. *Journal of Politics*, 68 (2), 2006, 447-456. ❖