行政院主計總處(含補助地方政府、災害準備金、第二預備金)115 年度單位預算評估報告

五、為提升中央對地方補助款運用效能，114 年 8 月 29 日修正中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法，惟該辦法未經預告即修正，宜審慎檢討相關法制作業程序，俾利法規之周延完善

主計總處 115 年度預算案「中央總預算核編及執行」計畫之「地方政府主計業務之督導與查核」分支計畫編列 62 萬 8 千元，係督導地方預算編製及執行業務暨預算資料蒐集與分析、辦理地方災害防救經費之協助相關業務、辦理地方公務預算編製作業人員專業研習等業務所需經費。經查：

(一)中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法係依地方制度法及財政收支劃分法授權規定訂定，將中央對地方補助款主要區分為一般性補助款及計畫型補助款

依據 88 年制定之地方制度法(下稱地制法)第 69 條規定略以，各上級政府為謀地方均衡發展，對於財力較差之地方政府應酌予補助，其補助辦法分別由行政院或縣定之；又同年修正之財政收支劃分法(下稱財劃法)第 30 條規定略以:中央為謀全國之經濟平衡發展，得酌予補助地方政府，其補助之辦法由行政院另定之。行政院主計處(101 年 2 月 6 日改制為主計總處)依上開授權規定於89年9月訂定中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法(下稱補助辦法)，明訂中央對地方補助事項分為：(一)一般性補助款：補助地方政府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，由主計總處採公式化分配[1]；(二)

[1]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。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。參閱吳修銘、嚴于屏，2021 年，一般性補助款設算制度之變革及精進，主計月刊，第 787 期，頁 51。

計畫型補助款：預算由中央各部會負責編列，審核地方政府申請補助計畫之整體性、跨域性、示範性及政策性後補助。(三)重大事項之專案補助款(目前實務上無此項目，114 年 8 月 29 日修正公布之補助辦法已刪除)。

(二)114 年 3 月財劃法修正,主計總處考量地方獲配統籌分配款提升，將補助辦法之一般性補助款由財政收支差短與定額設算項目修正為限經常、普及性、基本建設、維運、財政均衡等事項

114 年 3 月 21 日財劃法修正公布，其中第 30 條增訂第 3 項:「中央政府給予地方政府之一般性補助款項金額，不得少於修正施行前一年度預算編列數。」主計總處考量該法修正後中央與地方財政資源業調整，地方獲配中央統籌分配稅款大幅提升，爰擬具補助辦法修正草案，於 114 年 6 月 2 日以主預字第 1140101667 號書函請中央政府各機關及地方政府(以下簡稱各機關)於同年月 6 日前回復意見，復於同年 8 月 14 日召開意見徵詢會議，依同年月 29 日修正公布之補助辦法[2]第 2 條第 2 項規定，一般性補助款補助事項由補助地方政府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修正為:「一般性補助款之補助範圍，限於具經常性、普及性、基本建設或維運性質、財政均衡等事項」(詳表 1)。

表 1　中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法 114 年修正重點條文對照情形表

114 年 8 月 29 日修正條文(115 年 1 月 1 日施行)	114 年 6 月 2 日函請各機關表示意見之修正草案	原條文(現行條文)
第二條　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、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）	第二條　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、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	第三條　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

[2]依修正後補助辦法第 18 條規定，該辦法自 115 年 1 月 1 日施行。

114年8月29日修正條文 (115年1月1日施行)	114年6月2日函請各機關表示意見之修正草案	原條文(現行條文)
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。 一般性補助款之補助範圍，限於具經常性、普及性、基本建設或維運性質、財政均衡等事項。 計畫型補助款之補助範圍，為前項一般性補助款補助範圍以外之事項。	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。 二、一般性補助款補助事項，指前款計畫型補助款以外，具經常性、普及性、基本建設或維運性質、財政均衡等補助經費。 中央對於跨區域之建設計畫或合作事項，應優先予以補助。	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。 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。
第三條　中央對直轄市、縣（市）政府就附表所定事項酌予補助時，並應依下列規定辦理： 一、中央各機關應依財力級次給予不同補助比率，且最高補助比率不得超過百分之九十。但有下列情形之一者，不在此限： （一）具鄰避性質之環保設施工程。 （二）原住民族重要建設計畫。 （三）專案報經行政院核准。 二、中央各主管機關應就補助項目、補助比率、計畫評比基準及相關程序等訂定處理原則。	第三條　中央對直轄市、縣（市）政府之補助款，應依下列規定辦理： 一、中央應依財力級次給予不同補助比率，且最高補助比率計畫型補助款不得超過百分之五十；一般性補助款不得超過百分之九十。但有下列各目情形之一者，不在此限： （一）具鄰避性質之環保設施工程。 （二）原住民族重要建設計畫。 （三）專案報經行政院核准。 二、中央各主管機關應就補助項目、補助比率、計畫評比基準及相關程序等訂定處	第九條　中央對直轄市、縣（市）政府之計畫型補助款，得就附表二所定事項酌予補助。 前項酌予補助事項，應依下列規定辦理： 一、中央應依前條規定之財力級次給予不同補助比率，且最高補助比率不得超過百分之九十。但具鄰避性質之環保設施工程與原住民族重要建設計畫及專案報經行政院核准者，不在此限。 二、中央政府各主管機關應就補助項目、補助比率與計畫評比標準及相關程序等訂定處理原則。

114年8月29日修正條文 (115年1月1日施行)	114年6月2日函請各機關表示意見之修正草案	原條文(現行條文)
	理原則。	
第四條　前條第一款直轄市及縣(市)政府之財力級次，應依其最近三年度自有財源比率之平均值，依序平均分列為五級，並由行政院主計總處每三年檢討一次。 前項所稱自有財源比率，指歲入扣除補助及協助收入後占歲出之比率。	第四條　前條第一款直轄市及縣(市)政府之財力級次，應依其最近三年度自有財源比率之平均值，依序平均分列為五級，並由行政院主計總處每三年檢討一次。 前項所稱自有財源比率，指歲入扣除補助及協助收入後占歲出之比率。	第八條　中央對直轄市及縣(市)政府之計畫型補助款，應依財力級次給予不同補助比率，除臺北市政府列為第一級外，其餘直轄市及縣(市)政府應依最近三年度決算審定數之自有財源比率之平均值為其財力，並依序平均分列級次如下： 一、直轄市政府列為第二級至第三級。 二、縣(市)政府列為第三級至第五級。 前項直轄市及縣(市)政府之財力級次，於依地方政府財政紀律異常之控管機制運作期間列為第五級。 第一項平均值，由行政院主計總處每三年檢討一次。 第二條第五款　本辦法之用詞，定義如下： 五、自有財源比率：指歲入扣除補助及協助收入後占歲出之比率。
第九條　中央各主管機關對直轄市、縣(市)政府申請補助款，應依下列規定辦理： 一、於確定次一年度補助款補助項目後，按各該補助項目性質，訂定明確與客觀之審查、評比基準、財務計畫檢核基礎及撥款方式等規範，通知直轄市、縣(市)政府於一定期限內提出申請，並副知相關山地原住民區、鄉(鎮、市)公所及學校。 二、對於直轄市、縣(市)政府申請之補助計畫，應先審核其對所轄山地原住民區、鄉(鎮、市)及學校補助之周延性及合理性，再邀集相關人員	第九條　中央各主管機關對直轄市、縣(市)政府申請補助款，應依下列規定辦理： 一、於確定次一年度補助款補助項目後，按各該補助項目性質，訂定明確與客觀之審查、評比基準、財務計畫檢核基礎及撥款方式等規範，通知直轄市、縣(市)政府於一定期限內提出申請，並副知相關鄉(鎮、市、區)公所及學校。 二、對於直轄市、縣(市)政府申請之補助計畫，應先審核其對所轄鄉(鎮、市、區)與學校補助之周延性及合理性，經審核結果具周延性及合理性者，再邀集相關	第十四條　中央政府各主管機關對直轄市、縣(市)政府申請計畫型補助款，應依下列規定辦理： 一、於確定次一年度計畫型補助款補助項目後，按各該補助項目性質，訂定明確與客觀之審查、評比標準及財務計畫檢核基礎等規範，通知直轄市、縣(市)政府於一定期限內提出申請，並副知相關鄉(鎮、市)公所及學校。 二、對於直轄市、縣(市)政府申請之補助計畫，應先審核其對所轄鄉(鎮、市)、區與學校補助之周延性及合理性，經審核結果具周延性及合理性者，再邀集相關

114年8月29日修正條文(115年1月1日施行)	114年6月2日函請各機關表示意見之修正草案	原條文(現行條文)
依前款所定規範進行審查、評比及檢核作業。 三、依前款完成審查後，應就直轄市、縣(市)政府所提補助計畫評定成績，並排列優先順序依序補助。 四、對於前款所核定之補助計畫，應切實敘明補助之對象、項目及金額，副知相關山地原住民區、鄉（鎮、市）公所及學校，並於網站公告。 前項第一款補助款之撥款方式，應依行政院所定之撥款原則辦理。 直轄市、縣（市）政府執行中央各機關補助計畫，應依下列規定辦理： 一、確實依核定計畫執行，不得請求追加補助款；有追加經費者，其追加部分應由各該政府負擔。 二、依計畫實際執行進度按分擔比率撥付支用，不得先行支用補助款或將補助款移作他用，並依中央各主管機關規定編列或撥付應分擔款。	人員依前款所定規範進行審查、評比及檢核作業。 三、依前款完成審查後，應就直轄市、縣(市)政府所提補助計畫評定成績，並排列優先順序依序補助。 四、對於前款所核定之補助計畫，應切實敘明補助之對象、項目及金額，副知相關鄉（鎮、市、區）公所及學校，並於網站公告。 直轄市、縣（市）政府執行中央補助計畫，應依下列規定辦理： 一、確實依核定計畫執行，不得請求追加補助款；有追加經費者，其追加部分應由各該政府負擔。 二、依計畫實際執行進度按分擔比率撥付支用，不得先行支用補助款或將補助款移作他用，並依中央各主管機關規定編列或撥付應分擔款。 第一項第一款補助款之撥款方式，應依行政院所定之撥款原則辦理。	人員依前款所定規範進行審查、評比及檢核作業。 三、依前款完成審查後，應就直轄市、縣(市)政府所提補助計畫評定成績並排列優先順序依序補助。 四、對於前款所核定之補助計畫，應切實敘明補助之對象、項目及金額，另副知相關鄉（鎮、市）公所及學校，並於網站公告。 直轄市、縣（市）政府執行補助計畫時，如有未依中央政府各主管機關規定編列或撥付應分擔款，或執行績效不佳等情形者，各該主管機關得縮減或取消補助，並由原未獲補助之計畫項目依序遞補。 第十八條第三項　前項補助款，直轄市、縣（市）政府應相對編足分擔款，並依計畫實際執行進度按分擔比率撥付支用，不得先行支用補助款或將補助款移作他用；違反者，中央得停撥其當年度或停編以後年度之補助預算。 第十九條第三款　中央對直轄市、縣（市）政府補助款之撥付及執行，除應依各年度中央政府各機關單位預算執行要點有關規定辦理外，計畫型補助款並依下列原則處理： 三、直轄市、縣（市）政府辦理中央政府各機關補助之各項計畫，應確實依核定計畫執行，不得請求追加補助款。如有追加經費者，其追加部分應由各該政府自行負擔。
第十八條　本辦法自中華民國一百十五年一月一日施行。	第十八條　本辦法自中華民國一百十五年一月一日施行。	第二十四條　本辦法除…，自一百零二年一月一日施行。 本辦法修正條文

114年8月29日修正條文 (115年1月1日施行)	114年6月2日函請各機關 表示意見之修正草案	原條文(現行條文)
		除…，自發布日施行。

說　　明：1.本表所列條文，係依行政院公報資訊網114年8月29日刊登之中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法修正總說明，其第2段說明該辦法修正要點所列示，且涉本評估報告撰寫內容之第2至4條、第9條及第18條等5條，並與114年6月2日函請各機關表示意見之修正草案及原條文(現行條文)對照。

2.本表欄位劃底線處係依114年8月29日修正條文對照表與原條文(現行條文)標示差異處；加灰底處為本中心對照114年6月2日函請各機關表示意見之修正草案與同年8月29日修正條文實質差異處。

資料來源：主計總處、行政院公報資訊網(網址：https://gazette.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg031164/ch01/type1/gov01/num1/Eg.htm)，本中心彙製。

(三)依行政程序法及相關規定，法規命令之修正以事先預告為原則，本次補助辦法未經預告即修正公布，允宜審慎檢討相關法制作業流程，俾利各界適時表達意見，以臻法規周延完善

按行政程序法第151條規定：「行政機關訂定法規命令，除關於軍事、外交…涉而及國家國家機密或安全者外，應依本法所定程序為之。但法律另有規定者，從其規定。法規命令之修正、…，準用訂定程序之規定。」同法第154條第1項規定：「行政機關擬訂法規命令時，除情況急迫，顯然無法事先公告周知者外，應於政府公報或新聞紙公告，載明下列事項：一、…。四、任何人得於所定期間內向指定機關陳述意見之意旨。」另行政院為使各界能事先瞭解，並有充分時間表達意見，以行政院秘書長112年10月23日院臺規長字第1125021127號函請各機關研擬法律及法規命令草案之公告周知(以下簡稱預告)，自即日起應依說明二至四辦理；其中說明三即要求各機關法規命令草案應至少預告60日，但情況急迫，顯然無法事先預告者，得免預告；另規範有特定情形者得另定較短期間[3]，並應於草案

[3]預告期間得另定較短期間之情形包括：1.為遵行國際條約、協定或國際組織之決議、為維護公共利益之必要、為避免發生安全、衛生或環境保護等相類之緊急問題，有儘速施行之必要。2.法規內容係授予民眾利益或對民眾權益無實質性影響。3.單純文字修正。4.配合其他法規修正或廢止。5.與貿易、投資或智慧

內容公告時，一併公告其理由。

查本次修正之補助辦法，主計總處係於114年6月2日函請中央政府各機關及地方政府於同年月6日前回復意見，復於同年8月14日召開意見徵詢會議後，未經預告即於同年8月29日公告修正後之補助辦法。經洽主計總處表示上開補助辦法係規範中央對地方政府之補助項目、補助對象、補助比率及處理原則，非屬行政程序法第150條第1項所稱基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之法規命令，爰無須依同法第154條第1項及行政院秘書長112年10月23日函規定辦理預告。

依據中央法規標準法第7條規定:「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」本次修正之補助辦法第1條即規定:「本辦法依財政收支劃分法第30條第2項及地方制度法第69條第3項規定訂定之。」係屬中央法規標準法第7條基於法律授權訂定之命令，查行政院法規會109年7月編印之「行政機關法制作業實務」[4]陸、附錄一、法源位階表(第231頁)，授權命令可再分為法規命令、實質法規命令及非法規命令，前二者均對外發生法律效果，為行政程序法第150條所稱之法規命令，至非法規命令則多屬規範機關組織架構、業務準則及內部管理事項之行政命令，如：組織規程、處務規程、辦事細則等。然本次補助辦法修正條文第2條、第4條及第9條涉及一般性補助款補助事項範圍由地方財政收支差短及定額設算之教育、社會福利等，調整為限經常、普及性、基本建設、維運、財政均衡等事項，

財產權無關且已依法踐行諮商利害關係人意見之程序。6.其他為配合重大政策經主管機關審認有必要之情形。

[4]參閱行政院網站行政機關法制作業實務專區，網址：https://www.ey.gov.tw/Page/BC0D10DDD6D29D1A/942c1eca-6df1-4ae2-ae95-e734d9e1d27f。

並修正地方政府財力級次規定[5]，且申請一般性補助款亦須經中央各主管機關審查及評比(詳表 1)，攸關地方施政及民眾權益，是否屬主計總處認定之未對外發生法律效果而多僅規範機關內部事項之非法規命令，恐有爭議。主計總處允宜審慎檢討相關法制作業程序，俾利各界適時表達意見，以臻法規之完善。

綜上，主計總處考量 114 年 3 月財劃法修正公布後，地方政府獲配中央統籌分配稅款增加，為提升補助款運用效能，爰修正中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法，其並認為本案未對外發生法律效果，非屬法規命令，無須依行政程序法及相關規定於正式公告前辦理預告，惟本次修正之補助辦法攸關地方施政及民眾權益，是否非屬法規命令而無須辦理預告，恐有爭議；宜審慎檢討法制作業流程，俾利外界適時表達意見，以臻法規之周延完善。

[5]本次補助辦法修正條文第 4 條刪除臺北市政府逕列為財力級次第一級及財政紀律異常者者逕列第五級之規定。