

調 查 報 告

壹、案由：據訴：行政院於 99 年度中央政府總預算中，逕自核定預算補助臺北市及各縣(市)政府積欠之勞、健保費補助款，致排擠 99 年度社會福利預算，涉有違失乙案。

貳、調查意見：

據訴，認行政院核定補助直轄市及各縣(市)政府積欠之勞、健保費補助款，致排擠 99 年度社會福利預算，涉有違失等情到院，案經本院調查竣事，茲提出調查意見於后：

一、行政院於 99 年度中央政府總預算中，核定補助直轄市及各縣(市)政府勞、健保費補助款之歷年欠款，尚難遽認有排擠 99 年度社會福利支出預算之情事：

(一)查行政院為有效解決地方長期勞、健保欠費爭議，對政府整體施政造成之負面影響，並使勞、健保制度順利運作，以維護民眾醫療保健服務及保障勞工基本生活等權益，爰於民國(下同)98 年 1 月 15 日以院臺衛字第 0980081021 號函示，直轄市政府非設籍市民勞、健保補助款部分，由中央政府協助解決，並依上開函示，按直轄市政府實際繳納該項欠費數，予以補助五成，分年編列計畫型補助款預算辦理，責由行政院衛生署 99 年度單位預算編列直轄市非設籍健保欠費繳款專案補助新臺幣(下同)25 億元，及行政院勞工委員會 99 年度單位預算亦編列直轄市非設籍勞保欠費繳款專案補助 20 億元。經立法院於審查行政院衛生署 99 年度預算案時，決議凍結對直轄市非設籍健保欠費繳款專案補助 25 億元，截至目前該項預算尚未解除凍結；行政院勞工委員會編列直轄市非設籍勞保欠費繳款專案

補助 20 億元，其中對臺北市政府補助 18 億元，已撥付 8.75 億元，至對高雄市政府補助 2 億元，則尚未撥付。另為協助各縣(市)政府解決 89 及以前年度健保費積欠款，98 年度中央按其實際繳納欠費數補助 5 成，99 年度增編以前年度健保費繳款補助 60 億元。爰行政院於 99 年度中央政府總預算中，新增核定補助直轄市及各縣(市)政府勞、健保費補助款之歷年欠款，計 105 億元，合先敘明。

- (二)本院詢據行政院主計處表示略以，99 年度中央政府總預算因受整體經濟環境影響，歲入財源籌措極為困難，為維護財政健全，爰歲出配合抑制編列 1 兆 7,150 億元，較 98 年度預算減列 947 億元，約減 5.2%，惟社會福利支出仍編列 3,251 億元(占歲出 19%)，較 98 年度預算 3,248 億元，增加 3 億元。經依政事別細分社會福利支出預算(詳見表 7-1)，逐項比較 99、98 年度增減情形，發現除減少一次性之工作所得補助方案 176 億元預算編列外，另有部分社會福利支出預算減列，如國民年金保險於 97 年 10 月甫開辦，98 年度老年及身心障礙基本保證年金請領人數高估，99 年度爰減編 20.5 億元，計列 302.3 億元；長期照顧 10 年計畫因國人仍偏好外籍看護工，致經費執行未如預期，99 年度爰減列 8.2 億元，計列 20.2 億元；居家托育管理與托育費用補助實施計畫，因 97 年 3 月甫開辦，且國人對幼兒照顧仍慣以親人居多，98 年度請領人數高估，99 年度爰減列 8.8 億元，計列 5.9 億元等，經核上開社會福利支出預算之減列，乃係配合實際需求及近年執行情形覈實減列，尚不影響弱勢族群權益。
- (三)復詢據內政部表示略以，一次性之工作所得補助方案係為降低物價上漲及國內油電價調整對近貧工

作者之衝擊，減輕對弱勢家庭生活負擔之補助經費，乃屬「短期、救急、一次性」救助措施，且目前國內物價及經濟衰退已趨平穩，雖於 99 年度再爭取額度外經費籌編預算計 143 億元，然因 99 年度歲入受限於整體經濟環境影響，歲出自不宜再有所成長，爰未獲分配額度編列預算推動，本方案即告一段落，未再續辦。況且行政院自 97 年 8 月 6 日核定「馬上關懷急難救助實施計畫」，推動「馬上關懷」專案，透過村里基層組織與社工、慈善單位合作，建立社會安全網，協助遭受急難民眾，獲得及時、有效的救助。針對負擔家庭主要生計責任者死亡、失蹤、罹患重傷病、失業、因其他原因無法工作，或其他因遭逢變故，致家庭生活陷於困境者，核予關懷救助金 1 萬元至 3 萬元，其實施期程原至 98 年 12 月底止，經報行政院於 98 年 8 月 18 日核定修正期程延至 99 年 12 月底止，99 年度編列 8 億元，對於近貧家庭或弱勢家庭，遭逢急難變故時之生活需求，可以發揮相當的支持效果。

- (四)再查勞、健保等社會保險之實行與推動攸關民眾權益至鉅，而一次性之工作所得補助方案既為政府因應經濟情勢，參考「負所得稅」制度之精神，所採取之短期措施，亦非法定義務措施，於 98 年度預算政事別係列於福利服務支出，尚非屬憲法增修條文第 10 條第 8 項關於國家支出編列預算原則之規定：「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。」之救濟性支出，爰行政院基於 99 年度歲出規模預算有限，考量政策實施之輕重緩急，選擇新增編列對地方政府勞、健保補助款欠費之補助預算以解決爭議

，而未續辦一次性之工作所得補助方案之行政裁量，本院予以尊重。

(五)據上，98 及 99 年度中央總預算倘扣除屬一次性之工作所得補助方案 176 億元及增列補助地方政府勞、健保費補助款欠款 105 億元，依相同基礎比較，99 年度社會保險支出、社會救助支出、國民就業支出及醫療保健支出等預算較 98 年度分別增加 49 億元、10 億元、1 億元及 14 億元，綜此，99 年度社會福利支出預算仍較 98 年度增加 74 億元。職是之故，行政院於 99 年度中央政府總預算中，雖新增核定補助直轄市及各縣(市)政府勞、健保費補助款之歷年欠款專案，惟尚難遽認有對其他社會福利支出造成排擠之情事。

表 7-1、98、99 年度社會福利支出分配情形比較表

單位：億元

政事別	99 年度	99 較 98 年度增減數	98 年度
總計	3,251	+3	3,248
社會保險支出	1,912	+154	1,758
社會救助支出	110	+10	100
福利服務支出	993	-176	1,169
國民就業支出	19	+1	18
醫療保健支出	217	+14	203

註：本表係按 99 年度政事別科目歸屬，乃法定預算數。

二、行政院於 99 年度中央政府總預算中，核定預算補助直轄市政府應負擔勞、健保費補助款積欠款，缺乏明確法律依據，復與財政收支劃分法等相關規定要件不符，實有可議之處：

- (一)依財政收支劃分法第 30 條規定：「中央為謀全國之經濟平衡發展，得酌予補助地方政府。但以下列事項為限：……四、因應中央重大政策或建設，需由地方政府配合辦理之事項。前項各款補助之辦法，由行政院另定之。」及地方制度法第 69 條規定：「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；……第一項補助須明定補助項目、補助對象、補助比率及處理原則；其補助辦法，分別由行政院或縣定之。」爰行政院於 89 年 9 月 14 日臺忠授字第 14032 號令訂定發布「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」(於 95 年 1 月 24 日以院授主忠字第 0950000508A 號令修正，下稱中央補助辦法)，該辦法第 3 條規定：「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：……二、計畫型補助款之補助範圍，以下列事項為限：……(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)按司法院大法官於 91 年 10 月 4 日作成釋字第 550 號解釋意旨略以，中央政府基於國家整體施政需要，以及地方有協力之義務，依據法律責由地方分擔保險費之補助，尚非憲法之不許；各級政府之補助保險費之支出，並非因係中央立法並執行全民健保政務所支出之行政事務執行費用，而係前述基於社會連帶、互助、危險分擔及公共利益之考量而使其盡社會責任分擔義務者。另按辦理衛生、慈善公益及社會福利與社會救助事項等原為各地方自治團體之法定職務，不因中央推行全民健保而免除。爰此項保險費分擔義務之支出當屬財政收支劃分法第 4 條所定「附表二、支出分類表」中：丙、「直

轄市支出」之第十目、「社會福利支出：關於直轄市辦理社會保險：社會救助、福利服務、國民就業、醫療保健等事業及補助之支出均屬之。」及丁、「縣(市)支出」之第十目、「社會福利支出：關於縣(市)辦理社會保險、社會救助、福利服務、國民就業、醫療保健等事業及補助之支出均屬之。」等事項，並非財政收支劃分法第 37 條第 1 項所定劃分各級政府支出之第 1 款「由中央立法並執行者，歸中央」事項，更非屬財政收支劃分法第 30 條第 1 項第 4 款，及中央補助辦法第 3 條第 1 項第 2 款第 4 目所定：「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。」基此，行政院核定該項補助款之依據顯與財政收支劃分法及中央補助辦法所定要件不符，自屬依法無據。

(三)次按「中央對直轄市、縣(市)政府之計畫型補助款，除第 9 條所定酌予補助事項外，其補助事項及最高補助比率應依附表一所定辦理。」、「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。……」中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法第 7 條、第 9 條定有明文。查該辦法之附表一「中央對直轄市與縣(市)政府補助事項及最高補助比率」並未規定行政院衛生署及勞委會補助事項，其附表二「中央對直轄市及縣(市)政府酌予補助事項」，僅列行政院衛生署對各縣(市)政府就「醫療保健重要計畫」得「酌予補助」，並未列示臺北市、高雄市之補助比率，依「省略規定之事項，應認為有意省略」及「明示規定其一者應認為排除其他」之法諺，行政院衛生署關於「醫療保健重要計畫」事項即不得補助臺北市及高雄市政府。詎行政院於 98 年 1 月 15 日以院臺衛字第 0980081021

號函示，直轄市政府非設籍市民勞、健保欠費部分，由中央政府協助解決。並核定衛生署於 99 年度單位預算編列直轄市非設籍健保欠費繳款專案補助 25 億元，及行政院勞工委員會 99 年度單位預算編列直轄市非設籍勞保欠費繳款專案補助 20 億元，顯然不符該辦法表列規定，確有可議之處。

三、地方政府負擔鉅額勞、健保費補助款，造成財政困難及欠費爭議由來以久，惟行政院及相關部會未積極修法，洵有未當：

(一)依現行勞工保險條例第 15 條規定，勞工保險保險費之補助，係依被保險人之不同身分類別，分由中央政府及直轄市政府負擔比率不等之補助款；及現行全民健康保險法第 27 條規定，全民健康保險保險費之補助，係依保險對象之不同身分類別，分由中央政府、直轄市政府及縣(市)政府負擔比率不等之補助款，而直轄市及縣(市)政府或因對計算方式有所異見或以財政困窘等由，長期積欠所應分擔之保險費政府補助款，自 88 年度截至 99 年 5 月止，臺北縣、市及高雄市政府累計積欠勞、健保費補助款計 1,270 億元(99 年度健保費補助款尚未核計)，包括：臺北市 699 億元、高雄市 416 億元、臺北縣 155 億元。另自 90 年度起，中央政府將臺灣省 20 縣(市)依法應負擔之健保費納入其基本財政支出設算，並就基本財政收入不足支應部分給予補助，90 至 99 年度一般性收支差短補助數計 5,672.07 億元，其中各縣(市)政府應負擔之健保費補助款總計 450.92 億元，而部分縣(市)政府尚有 89 及以前年度健保費補助款積欠款計 37.36 億元(業於 98 年度以中央政府補助五成方式協助全部繳清)，顯示

勞、健保費補助款對地方政府財政負擔極為沈重，而地方政府之鉅額欠費亦對勞、健保財務造成嚴重衝擊。

(二)復依現行財政收支劃分法規定，直轄市分配中央統籌分配稅款 43%，惟縣(市)僅分配 39%，加上直轄市政府財政狀況較縣(市)為佳，故直轄市政府勞、健保費中央以往年度並未補助。惟據臺北市政府表示，因財政收支劃分法於 88 年間修法將營業稅改為國稅以來，各項修法減稅措施，造成該市 8 年間稅收減少 1,600 億元，平均年少 200 億元，且該市人口 263 萬人(其中設籍該市勞工約 140 萬人)，卻需負擔 358 萬勞工被保險人保費，雖經開源節流，仍難負擔非設籍市民龐大之勞、健保費補助款(設籍市民部分由該府逐年編列預算)，其餘地方政府均以財政困難為由，致未按時繳納勞、健保費補助款。經查臺北市政府自 88 下半年起即積欠健保費補助款，並陸續提起訴願及相關訴訟，計 60 件金額高達 399 億餘元，而中央健保局為保全債權，將該府積欠健保費補助款部分移送臺北行政執行處強制執行，臺北行政執行處遂開始辦理查封臺北市市有土地等情形。前經本院另案調查發現，此爭議事件所耗費者，除社會成本、延宕市政等無形成本外，尚包括相關機關人事費用、律師費用、訴訟費用、臺北市政府應給付之法定利息及應分擔之融資利息及該府因土地被查封而預估造成權利金、租金收入、利息及各項稅收之損失(此部分據臺北市政府預估約達 42 億餘元)，實難以估算。

(三)查行政院為解決各級政府長期欠費問題，自 89 年起迄 98 年中，雖召開多次健保費補助款協商會議，並於 98 年 1 月 15 日以院臺衛字第 0980081021

號函示，直轄市政府非設籍市民勞、健保費補助款欠費部分，由中央政府協助解決。惟實際解決之方式，中央與地方政府皆未獲致合理處理之共識，嗣行政院前院長劉○○指示前秘書長薛○○於98年8月6日會見郝市長，經多方折衝，方獲致「直轄市應負擔之勞、健保費補助款積欠款，設籍居民部分仍由直轄市負擔，非設籍居民部分由中央與北、高兩市各分擔百分之五十，雙方分年編列預算，各自爭取立法院及市議會之支持」之結論。然而行政院將上開全民健康保險法第27條及勞工保險條例第15條規定修正為政府應負擔之保險費補助統一改由中央政府負擔之修正案，係迨於99年1月5日始分別以院臺衛字第0990090281號函及院臺勞字第0990090308號函請立法院審議。

- (四)按司法院大法官於91年10月4日作成釋字第550號解釋略以：「法律之實施須由地方負擔經費者，如本案所涉全民健康保險法第27條第1款第1、2目及第2、3、5款關於保險費補助比例之規定，於制定過程中應予地方政府充分之參與。行政主管機關草擬此類法律，應與地方政府協商，以避免有片面決策可能造成之不合理情形，並就法案實施所需財源事前妥為規劃。……」之意旨，行政院及相關部會理應儘速與地方政府協商，賦予其適當之參與地位，積極修正法令並迅速妥善處理，俾利維繫地方自治團體自我負責之機制。惟地方政府負擔勞、健保費補助款造成財政困難及爭議自88年度起即發生，行政院及相關主管機關任令延宕十餘年來，坐視各地方政府勞、健保費補助款欠款金額日漸擴大，均未就相關法令規定予以檢討改進，致臺北市政府僅能以訴訟方式尋求解決，不但費時耗力，且

未獲致合理處理之共識下，勞、健保法制陷於長期爭擾，制度亦難以順遂運作，對於政府整體施政已產生負面影響，洵有未當。

參、處理辦法：

- 一、調查意見二、三，函請行政院檢討改進見復。
- 二、抄調查意見函復陳情人。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。