※中央與地方財政收支劃分

發文機關：臺北市政府法規委員會

發文字號：臺北市政府法規委員會92.9.30.

發文日期：民國92年9月30日

有關本府公教人員退撫基金提撥率，自九十三年度分三年調整至百分之十二，本府建請中央全額補助其中增加之政府負擔經費部分乙案，本會意見如下：

- 一、查退撫基金共同撥繳費用，係按公、教人員本俸（薪）加一倍百分之八至百分之十二之費率撥繳（政府撥繳百分之六十五、公教人員自繳百分之三十五），公務人員退休法第八條第三項及學校教職員退休條例第八條第三項分別定有明文，且依公務人員退休撫卹基金監理委員會組織條例第三條第五款之規定，該會掌理有關管理委員會所提退休撫卹基金提撥費率及其幅度調整案之審議等事項，而立法院審查公務人員退撫基金九十二年度收支預算時，作成「請銓敘部會同行政院人事行政局、國防部、教育部等相關機關，於九十二年三月底前，就公務人員、軍職人員及教育人員之退撫基金提撥率檢討調整至百分之十至百分之十二之間。」之附帶決議，銓敘部為落實上開決議，於本（九十二）年三月五日邀請軍、公、教相關主管機關及各縣市政府會商決議，軍、公、教人員退撫基金提撥費率自九十三年一月一日起由現行百分之八、八分三年調整至百分之十二（第一年及第二年分別調整百分之一，第三年調整百分之一、二）。嗣經銓敘部函請基金管理委員會依規定程序，提報該會九十二年四月二十二日第五十四次委員會議及基金監理委員會同年六月二日第二十八次委員會議審議通過，並經考試院同年七月十七日第十屆第四十三次會議決議通過。另教育人員部分，亦經行政院人事行政局於本（九十二）年七月十四日邀集相關機關研議，會議決議教育人員所調整之費率與公務人員一致，並比照公務人員同步辦理。上開決議調漲之提撥費率，仍在法律授權之範圍內經公務人員退休撫卹基金監理委員會依法定程序做出調整，尚難謂有違法律保留原則，合先敘明。
- 二、另按「各級政府、立法機關制（訂）定或修正法律或自治法規，有減少收入者，應同時籌妥替代財源；需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源。」財政收支劃分法第三十八條之一定有明文。惟本府如依銓敘部九十二年七月二十五日部退三字第○九二二二五四○○號函主旨進而調整提撥退撫基金之費率，僅涉及公務人員退休法第八條第三項、學校教職員退休條例第八條第三項及公務人員退休撫卹基金監理委員會組織條例第三條第五款等規定，尚無修正法律或自治法規之問題，故本府若逕以財政收支劃分法第三十八條之一作為請求中央全額補助增加本府負擔經費部分之基礎，似有不足。
- 三、綜上所述，本府如欲向中央爭取全額補助增加負擔部分，宜跳脫實定法之框架，就司法院大法官議決釋字第五五○號解釋有關地方自治之意旨再加以闡述，析言之：
 - （一）按釋字第五五○號解釋理由略以：「地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政需要，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。前述所謂核心領域之侵害，指不得侵害地方自治團體自主權之本質內容，致地方自治團體之制度保障虛有化，諸如中央代替地方編製預算或將與地方政府職掌全然無關之外交、國防等事務之經費支出，規定由地方負擔等情形而言。至於在權限劃分上依法互有協力義務，或由地方自治團體分擔經費符合事物之本質者，尚不能指為侵害財政自主權之核心領域。關於中央與地方辦理事項之財政責任分配，憲法並無明文。財政收支劃分法第三十七條第一項就各級政府支出之

劃分，於第一款雖規定「由中央立法並執行者，歸中央」，固非專指執行事項之行政經費而言，然法律於符合首開條件時，尚得就此事項之財政責任分配為特別規定，法律之實施須由地方負擔經費者，即如本案所涉全民健康保險法第二十七條第一款第一、二目及第二、三、五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，俾利維繫地方自治團體自我負責之機制。行政主管機關草擬此類法律，應與地方政府協商，並視對其財政影響程度，賦予適當之參與地位，以避免有片面決策可能造成之不合理情形，且應就法案實施所需財源，於事前妥為規劃，自應遵守財政收支劃分法第三十八條之一之規定。立法機關於修訂相關法律時，應予地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會。」由於地方自治團體有其憲法保障且應自我負責並自主履行之核心任務，並非僅為國家（中央）任務執行而存在，故在財政責任之分配上，應由其自主決定收入支出之預算控制，以自我負責之憲法義務，妥當且適法地合理規劃其自主財源與自治任務之履行順序及程度。在此情況下，為實現憲法對於地方財政保障之精神，故當國家（中央）欲介入地方自治團體自主財源與自治任務履行順序與程度之規劃時，應遵守地方自治團體之「自主財政權」、「財政負擔法定主義」與「事前程序參與權」。

- (二) 此外，目前地方自主財源多寡均係由中央掌控，當地方無法履行財政責任時，則中央依「財政收支劃分決定者」應是「財政責任履行者」之權責均衡原則，均應全額負擔，蓋「費用之直接造成者，亦應同時承擔財政責任」，再者，若依憲法第一百零八條第一項第十一款規定「中央及地方官吏之保障」，本係應由「中央立法並執行」之事項，則其財政責任之履行者，應係中央，而非地方，亦係符合憲法第一百零七條第六款規定「中央財政」由「中央立法並執行」之權責均衡原則，而應由中央全額負擔，因為「點菜者付款」，而非「中央買單，地方付款」。蓋中央交付地方履行任務之同時，亦應同時填補地方所需支出之財政負擔，善盡「填補保障」之財政責任，以避免破壞地方原有之財政平衡，並符合「任務與財政聯結」憲法原則之內涵及界限。而在此等財政困境中，當中央要求地方負擔中央法令所形成之財政責任時，更應遵守地方自主財政權憲法保障之侵犯界限，否則地方自治團體亦僅徒具形骸，「地方自治」亦流於空言而已。
- (三) 另就憲法第七條揭櫫之平等權而言，在目前如此獨厚中央之立法情況下，造成地方財政自主範圍更加緊縮，則地方財政之基本能力根本無法照顧退撫基金對象以外大多數之地方自治團體居民，而有違反釋字第五五〇號解釋憲法保障地方自治權核心領域之精神。若勉強履行，最後更形成退休公教人員人性尊嚴之基本生活雖獲得維持，而多數市民人性尊嚴之基本生活卻難以維持，似亦不符憲法第七條平等原則之要求。基於國家及地方自治團體財政平等對待之憲法要求及財政責任均衡分配之原則，中央應補助履踐國家政策而增加地方自治團體負擔之經費。