

393 公民平台委託計畫

「2015 年地方財政評比指標」

報告書

研究單位：興萬研究顧問有限公司

中 華 民 國 1 0 4 年 1 2 月



參玖參公民平台
393CITIZEN.COM



報告內容

一、財政昏迷指數編制緣起與方法.....	3
二、財政昏迷指數編製結果.....	10
三、六都財政狀況分析.....	21
四、「插管區」與「葉克膜區」縣市財政狀況分析.....	24
五、結語.....	30
附錄.....	31

一、財政昏迷指數編制緣起與方法

我國政府的財務行政體制，基於防範弊端與疏失的考量，向來將收入與支出的管理權責加以分開，在年度預算編列上，由主計部門負責歲出預算的分配與控制，財政部門則負責歲入財源的籌措與預算赤字的融通。這種財政與主計分立的制度，雖有審計部門在事後加以審核，但對於財政永續性的關注，卻因此欠缺了一個權責相符的管制機制；再加上扮演代議民主核心的議會或立法機關，往往未能盡責地發揮應有的預算審議功能。以致於近二十年來，我國各級政府的預算赤字逐漸成為常態，違背財政紀律者亦時有所聞，地方財政狀況日益困窘，形成我國未來發展的重大隱憂。

正因為我國當年財政事權的分散，也致使我國財政管理工作過於偏重歲入來源的規劃，對於預算支出卻缺乏有效率的管理與控制，再加上面對民主選舉壓力，也弱化了財政管控能力。在此情形下，如能適時地導入類似信用評等的機制，評估地方政府的財政狀況，以加強其財政管理效能，則對於金融穩定以及建立財政負責態度均應該有相當幫助。

因此，本研究嘗試基於社會公民的責任與促進公民參與財政的核心理念，提出「公民地方財政健全評估指標」，同時為喚醒全民關注，特將該指標名為「財政昏迷指數」，就我國各縣市政府自精省後之歷年財政情勢進行分析探討，以四大面向探討地方財政破產失靈之可能，期能提升財政透明度、建立財政課責性，更重要的是，利用此一指標來強化公民參與，以共同維繫台灣財政的永續，落實世代正義。

國際間對於縣市政府財政狀況的衡量，除以傳統的預算赤字、債務餘額、舉債額度、自籌財源等主要財政變數的絕對值或相對比率來分析外，其較為普遍採用的指標，就屬以主要財政變數的絕對值或相對比率為依據，賦予相對權數後所計算出綜合性的「財政健全指標」。其中，最主要參考指標就是美國各州政府為衡量其所屬地方政府之

財政狀況而建立的財政健全指標，包括如：澳洲、泰國、西班牙、印尼及印度的學者也曾援引此地方財政健全指標，就其地方政府財政狀況加以評估。

誠然因為各國地方財政之體系架構多所差異，在評估財政健全指標時需要進行因地制宜的調整，例如對於如美國此類來自中央或聯邦政府協助相對有限的國家，地方政府就必須承擔較多財政運作責任，於是，此類國家的地方政府需要藉由積極性的調整營業稅、房屋稅率等來平衡支出，並導入民間財務報表分析，來強化公共財務調度與管理，以避免因為周轉失靈而造成地方政府倒閉；但相對的，也有如我國此類讓地方政府仰仗中央財政補助的制度設計，此類國家就較少引用財務報表分析工具於財政工作之上，反而偏重關心中央補助之公平多寡，較少關注於地方政府長期財政規劃或者是彼此間的租稅競合。只是，面對中央政府財政日益困難，台灣各地方政府或許遲早終將面對中央財政補助斷炊，若能提早未雨綢繆，掌握財務健全程度，絕非杞人憂天之舉，更能有助於地方財政永續發展。

故本報告參考國外衡量縣市政府財務狀況相關文獻的作法，例如 Brown (1993)、International City/County Management Association (ICMA) (2003) 及 Wang, et al. (2007)，並依據審計部所公布歷年各直轄市及縣市政府總決算審核報告的資料，建構一套全面性的綜合指標來衡量我國縣市政府的財務健全性，協助各地方政府建立財務風險預警機制與財政紀律。

整體而言，延續 ICMA (2003) 的建議，本報告分別由「現金償付能力」、「預算支應能力」、「長債償還能力」及「永續服務能力」等四個面向評估縣市政府的財務健全性。其中，現金償付能力是衡量縣市政府支付短期債務的能力；預算支應能力則是衡量縣市政府是否有籌措足夠收入以支應歲出，不致發生赤字的能力；長債償還能力衡量縣市政府清償長期借款與債務的能力；最後，永續服務能力衡量縣市政府維持目前所提供之公共服務水準的能力 (Wang, et al., 2007)。至於各項能力指標之詳細說明如下：

（一）現金償付能力

首先，關於地方政府「現金償付能力」的衡量，本研究計畫利用地方政府總決算審核報告的統計資料，計算各地方政府年度期間的流動性比率、基金餘額比率、普通與特別收入基金餘絀變動率及普通基金短期債務變動率等四項指標，各變數定義詳見附錄附表 1、2。其中，流動性比率越大表示資金流動性越高，未來短期借款的壓力越低。基金餘額比率越高表示短期的現金償付能力越佳。普通與特別收入基金餘絀變動率衡量現金償付能力的變動情況，變動率越大表示現金償付能力增加。最後，普通基金短期債務變動率為地方財務健全性的負向指標，變動率越大表示短期債務增加速度越快，現金償付能力的壓力增加。同樣，本報告依據經驗判斷給予各項不同影響權重，而將「現金償付能力」定義為：

現金償付能力 = 流動性比率 20% + 基金餘額比率 50% +

普通與特別收入基金餘絀變動率 10% + 普通基金短期債務變動率 20%。

（二）預算支應能力

其次，我們計算退休撫卹支出與人事支出占歲出比重、財政穩定指標、自有稅課收入（即稅課收入扣除統籌分配稅款）占歲出比重和自籌非稅課收入（即歲入扣除補助收入和稅課收入之淨額）占歲出比重等五項指標來衡量地方政府的「預算支應能力」。其中，退休撫卹支出、人事支出占歲出比重為地方財務健全性的負向指標，比率越高表示地方政府財務狀況愈僵化，預算支應能力愈差。財政穩定指標的定義為自籌財源占地方政府必要支出（包括一般政務支出、教科文支出、警政支出、環保支出及債務利息支出）的比率，表示每一元必要支出來自地方政府自籌的挹注比率，比率越高表示地方財政自主提供必要支出的穩定度越高。最後，自有稅課收入、自籌非稅課收入占歲

出比重分別表示每一元歲出從自有稅課收入及自籌非稅課收入的挹注比率，比率越高表示預算支應能力愈強。因此，定義「預算支應能力」為：

$$\text{預算支應能力} = \text{退休撫卹支出占歲出比重 } 40\% + \text{人事支出占歲出比重 } 30\% + \\ \text{財政穩定指標 } 10\% + \text{自有稅課收入占歲出比重 } 10\% + \text{自籌非稅課收入占歲出比重 } 10\%。$$

（三）長債償還能力

接著，我們以長期償付力度、年度還款占自籌財源比率、淨資產比率以及人均長期負債衡量地方政府的「長債償還能力」。長期償付能力為年度還款金額占債務總額比率，比率越大表示每一元債務餘額被償還的比率越多。利息保障倍數（EBIT）原本用以衡量企業由稅前息前純益支付利息費用的能力，運用在政府財政上指的就是年度還款占自籌財源比率，該比率愈高表示地方政府以自籌財源支付長期債務的能力愈強。淨資產比率愈高表示長期償付能力愈佳。人均長期負債為長債償還能力的負向指標，人均長期負債越大表示每人長期債務負擔越重，長債償還能力越差。定義「長債償還能力」為：

$$\text{長債償還能力} = \text{長期償付能力 } 11\% + \text{利息保障倍數 } 11\% + \text{淨資產比率 } 44\% + \text{人均長期負債 } 33\%。$$

（四）永續服務能力

最後，用教科文服務水準償付能力、社會福利水準償付能力、警政服務水準償付能力以及一般政務服務水準償付能力衡量地方政府的「永續服務能力」。變數定義為地方政府自籌財源分別占教科文支出、社會福利支出、警政

服務支出及一般政務支出的比率，比率愈高表示地方政府自籌財源相對於該項公共支出金額愈高，故地方政府維持該項公共支出目前服務水準的能力愈強。定義「永續服務能力」為：

$$\text{永續服務能力} = \text{教科文服務水準償付能力 25\%} + \text{社會福利水準償付能力 25\%} + \\ \text{警政服務水準償付能力 25\%} + \text{一般政務服務水準償付能力 25\%}。$$

(五) 財政昏迷指數的評定方式

為使各項財政指標有一致性之基礎，採用十分數（ten points）給分方式，作法包括下列三項步驟：

1. 設定排序樣本：

觀察歷年各縣市財政資料呈現之狀況，考量財政整體情形與發展趨勢，設定指標之年度評比標準。因應直轄市改制後財政情勢之變遷，2014 年之指標評定，係採用各縣市 2011 年到 2014 年之財政資料予以計算。

2. 排除極端值：

依據常態分配的性質，在各項樣本區間中，約有 99% 資料的標準化分數會落在正負 3 之內，因此我們將標準化分數大於 3 或小於 -3 的數據視為極端值。也為避免所計算的分數受極端值影響，我們對整個樣本期間的每一項指標進行標準化，再將標準化分數大於 3 或小於 -3 的數據視為極端值，若為正極端值，該項指標分數為 10 分，若為負極端值，則該項指標分數為 0 分，作為排除極端值的方法。

3. 給定能力指標分數：

在排除極端值後，再從其餘的觀察值中，將得分最高的地方政府該項指標分數設為 10 分，最低者 0 分。接著，以內插法計算其餘地方政府在各年度的分數。若計算的財政指標為財務健全的負向指標，則以 10 分減除原始計算值後求得該項指標分數。

（六）本年度項目權重

有鑑於去（2014）年各地方政府的公共債務總額已突破兆元大關，其中，有 3 個直轄市與 6 個縣市的短期債務（未滿一年債務）比率已超過法定債限的八成，同時有 1 個直轄市與 9 個縣市的長期債務（一年以上債務）比率亦超過法定債限的八成，瀕臨法定債限的縣市相當多。又對照各縣市總決算審核報告中，也有多處縣市向特種基金或集中支付帳戶調度周轉相當金額，在在顯見各縣市現金控管方面之嚴峻情事，因此，本年度特將「現金償付能力」之比重予以調升，將其權重調升一成，並同時調整相關細項指標之權重，以凸顯現金部分與其變化趨勢。

配合「現金償付能力」權重之調升，「預算支應能力」的權重相應地調降一成，相關細項之權重亦同時調整，其餘兩項能力指標之權重則維持不變。之所以調整預算支應能力，主因是面對法定義務支出的比率持續攀高，地方政府對於此項可行對策空間大幅緊縮，除非中央進行修法，落實地方自治，否則地方政府僅能更加注重現金之調度安全，才能應對僵固化之歲出結構。

故「現金償付能力」、「預算支應能力」之細項指標權重有所調整者，包括：「現金償付能力」四個細項指標中，基金餘額比率權重由 40% 調升為 50%，普通與特別收入基金餘絀變動率則由 30% 調降為 10%，而普通基金短期債務變動率由 10% 調升為 20%；「預算支應能力」五個細項指標中，退休撫卹支出占歲出比重之權重由 20% 調升為 40%、

人事支出占歲出比重之權重由 20% 調升為 30%、財政穩定指標之權重由 30% 調為 10%、稅課收入占歲出比重之權重則由 20% 調為 10%。

最後，就「長債償還能力」的四個細項指標中，將利息保障倍數之權重由 4/9 調降為 1/9、淨資產比率之權重由 3/9 調升為 4/9、人均長期負債之權重由 1/9 調升為 3/9，以凸顯整體債務之走勢。



二、財政昏迷指數編製結果

在前述研究方法下，本研究嘗試比照醫學上對病症程度的判定用語，將地方財政狀況加以分類，以便社會大眾更能掌握地方財政變化情勢。在分類基準上，本研究將財政昏迷指數大於 5 的「追蹤觀察區」、昏迷指數界於 4.5~5 的「普通病房區」、昏迷指數界於 4~4.5 的「加護病房區」、昏迷指數界於 3.5~4 的「插管區」、昏迷指數界於 3~3.5 的「葉克膜區」及昏迷指數小於 3 的「腦死區」，用以呈現各縣市財政情況，也期以喚醒更多社會關注，以監督落實財政紀律。



(一) 2014 年整體情勢分析

整體趨勢而言，上一年度的縣市財政發展，大致可以見到下列五項趨勢：

1. 區域財政情勢差距擴大：

對照南部兩直轄市的財政艱困，北部與中部直轄市的財務狀況則維持持續優勢，其關鍵因素仍是在於地區的產業發展失衡。尤其是近年來，雖區域平衡發展口號喊得震天嘎響，但南部縣市與東部縣市的投資與就業情勢仍少無起色，更拖累了財政健全發展，如此反映出政府對於區域平衡的努力仍需要進一步強化。針對於此，中央政府各部會應整合政策，並帶動中央與地方的緊密合作關係，以有效帶動中南部產業發展，也才得扭轉產弱勢，落實財政紀律，避免地方財政缺口持續擴大。

2. 整體債務持續攀升：

在目前政府財政拮据的情勢下，2014 年全國地方政府的長短期債務總額仍較前一年度增長，其成長率為 3%，也使得地方債務總額首次突破兆元大關。其中，新北市（增加 23%）、臺中市（增加 16%）、與臺南市（增加 11%）的債務成長幅度都偏高，表示這些升格直轄市面對必要支出的大幅增加，仍需要仰仗融資舉債來平衡整體歲出。而對於其他早已遭遇債限的縣市而言，債務雖受限於法令而無法新增，但也多是賴由專戶資金調度來調度融通。只是，在這樣的趨勢下，也仍有兩位縣市首長在其任內最後一年的債務控制態度，包括嘉義市黃敏惠前市長（減少 46%）與臺北市郝龍斌前市長（減少 8%），以負責任的態度來管理債務，選擇利用累計餘絀來償還債務，降低接任者的債務負擔。以臺北市為例，2014 年減少債務金額更高達 189 億元，就地方財政經營而言，此等態度值得社會加以肯定。

3. 自籌財源出現衰退警訊：

對照前年只有新竹縣與南投縣自籌財源（即歲入扣除補助款收入和統籌稅款之淨額）衰退的情況，今年度包括臺中市、臺南市等十個縣市自籌財源都衰退，反映出因為去年不動產景氣翻轉，所以造成土地稅收的減少。其中，臺中市（-7%）、臺南市（-12%）、桃園市（-15%）、苗栗縣（-10%）、花蓮縣（-14%）、連江縣（-20%）

更是其中衰退比較顯著的城市。面對全國不動產市場進入緊縮階段，再加上今年度與明年度的景氣低迷，都將嚴重衝擊地方財政的自籌財源收入，惡化其財政的健全度，值得特別關注。

4. 節流工作無法落實進行：

雖開源節流是因應財政困難的最好策略，但在節流部分，各地方政府的歲出金額仍持續增加。除臺中市、臺南市等少數縣市，能夠具體進行節流策略並降低歲出規模外，大部分縣市仍缺少急迫性而持續提高歲出。對照之下，臺中市與臺南市雖仍未達債限，仍有舉債空間，但仍戮力縮減四十多億元的歲出預算，更形難得。展望未來，節流工作將更為艱鉅，尤其是面對年金改革停滯，將使地方政府負擔的大量舊制退休金支付責任也大幅增加，加上其它的法定義務支出，如果無法確實落實節流工作，未來的財政情勢勢必將持續惡化。

5. 現金調度挑戰增加

對部分縣市而言，現金周轉問題逐步浮現，若不及早規劃現金流量控管，公庫可能出現無法支付應付帳款的情況。其中更包括臺南市、苗栗縣、南投縣、嘉義縣及基隆市等五個縣市，2014 年年底所有的機關公庫結存現金加上短期投資金額，已經無法支應應支付之歲出帳款，若再加上縣市自籌財源的下滑趨勢，如果沒有即早強化現金流量管理，並規劃風險因應對策，將可能影響未來一年內的公務人員薪資或其他公務經費的穩定發放。

(二) 2014 年各縣市財政昏迷指數

本研究參照國際地方財政信用評等經驗，就我國各直轄市與縣市政府財政情況，分別以：現金償付能力、預算支應能力¹、長債償還能力及永續服務能力等四大面向，估算昏迷指數指標（估算內容與細項見附錄），估算後得到之 2014 年我國各縣市政府財政昏迷指數如下表 1 和圖 2，分別是有七個縣市昏迷指數已進步，但有十三個縣市則是面臨退步的情況²：

表 1：2014 年財政昏迷指數

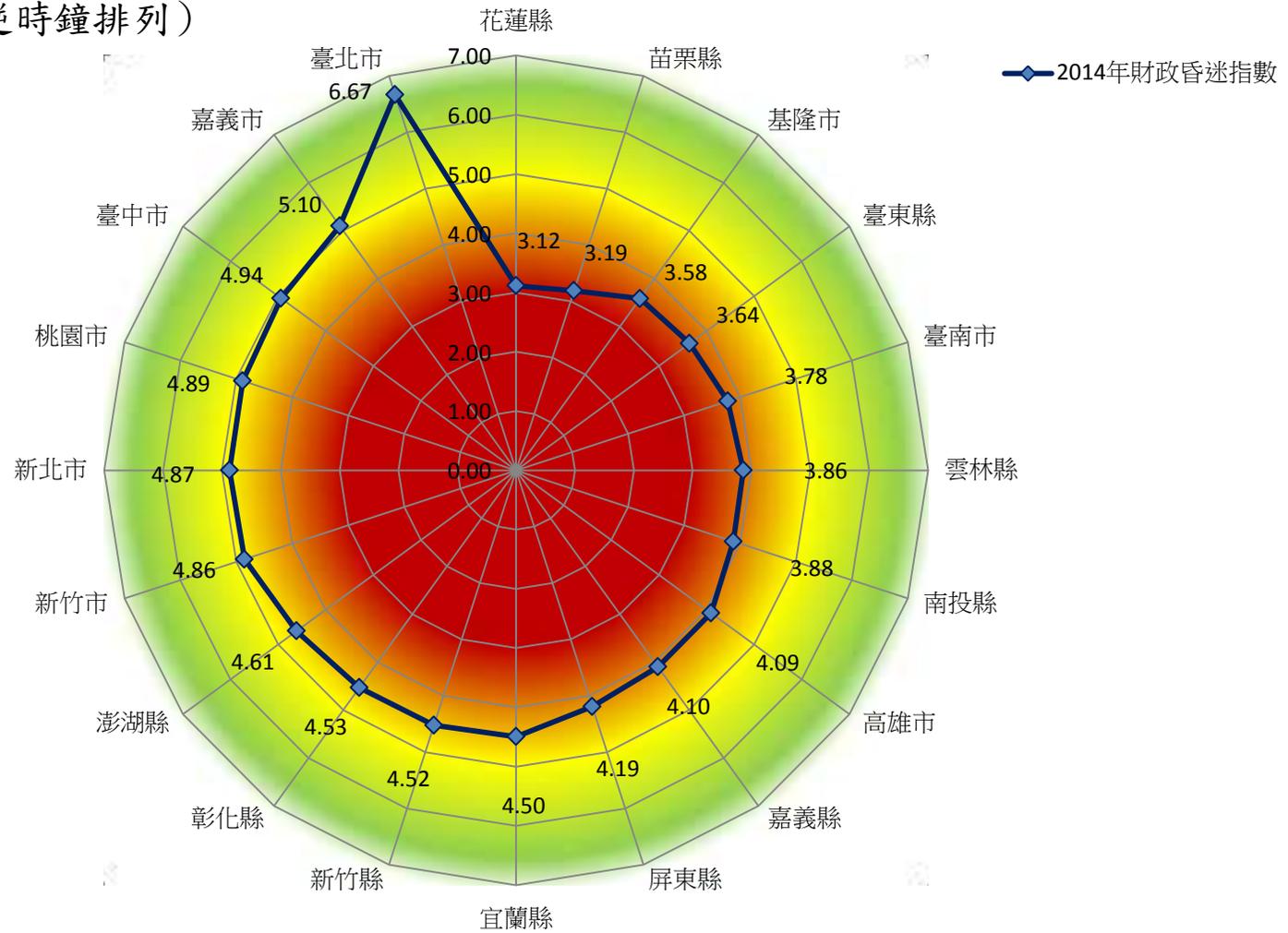
財政昏迷指數	新北市	臺北市	桃園市	臺中市	臺南市	高雄市	宜蘭縣	新竹縣	苗栗縣	彰化縣	南投縣	雲林縣	嘉義縣	屏東縣	臺東縣	花蓮縣	澎湖縣	基隆市	新竹市	嘉義市
2014 年	4.87	6.67	4.89	4.94	3.78	4.09	4.50	4.52	3.19	4.53	3.88	3.86	4.10	4.19	3.64	3.12	4.61	3.58	4.86	5.10
2013 年	5.04	5.47	5.59	5.60	3.95	4.46	5.50	5.23	3.40	3.59	3.11	3.98	3.31	3.72	3.99	3.84	3.78	3.68	5.42	4.53
變化方向	-	+	-	-	-	-	-	-	-	+	+	-	+	+	-	-	+	-	-	+

資料來源：本研究自行整理

¹ 由於《民國 103 年度直轄市及縣市地方決算審核結果年報》尚未公布，尚未取得 2014 年人事支出資料，而人事支出有其持續性，故本研究暫沿用 2013 年資料。

² 本研究延續去（2014）年 4 月與 11 月所編製「臺灣 20 縣市地方財政昏迷指數評比報告」，因金門縣、連江縣財政狀況相當良好，與本島直轄市、縣市及澎湖縣之財政昏迷指數得分差距懸殊，故本研究將剔除金門縣、連江縣兩個極端值，以合理比較各直轄市、縣市相對之財政狀況。

圖2：2014年直轄市及縣市財政昏迷指數
(依指數大小逆時鐘排列)



依據今年度估算成果，首先觀察六都的財政昏迷指數發展趨勢，其中除臺北市的財政昏迷指數 6.67 為全體最高，且與 2013 年比較呈正向發展外，其他直轄市在去年皆呈現負向發展的情形，昏迷指數得分依序為臺中市的 4.94、桃園市的 4.89、新北市的 4.87、高雄市的 4.09 以及臺南市的 3.78。

至於各縣市中，僅嘉義市的財政昏迷指數高於 5，為全體直轄市、縣市第二高者，且與北市相同為正向發展，其餘的各縣市則昏迷指數皆低於 5。其中，新竹市、澎湖縣、彰化縣、新竹縣及宜蘭縣等五縣市的財政昏迷指數介於 4.5~5 之間，與上一年度相較，澎湖縣與彰化縣呈現正向發展，新竹市、新竹縣及宜蘭縣則為負向。其次，屏東縣與嘉義縣的指數介於 4~4.5 之間，皆呈正向發展。其餘縣市的財政昏迷指數則介於 3~4 之間，依序為南投縣、雲林縣、臺東縣、基隆市、苗栗縣、及花蓮縣，除了南投縣為正向發展，其餘五者皆呈負向發展。

對照財政昏迷指數定義，就 2014 年整體而言：

1. 處於「追蹤觀察區」的直轄市及縣市依序為：臺北市（6.67）和嘉義市（5.10）二者，財政昏迷指數大於 5。
2. 處於「普通病房區」的直轄市及縣市依序為：臺中市（4.94）、桃園市（4.89）、新北市（4.87）、新竹市（4.86）、澎湖縣（4.61）、彰化縣（4.53）、新竹縣（4.52）及宜蘭縣（4.50）等八者，指數介於 4.5~5 之間。
3. 處於「加護病房區」的直轄市及縣市依序為：屏東縣（4.19）、嘉義縣（4.10）及高雄市（4.09）等三者，其 2014 年的財政昏迷指數於 4~4.5 間。
4. 處於「插管區」的直轄市及縣市依序為：南投縣（3.88）、雲林縣（3.86）、臺南市（3.78）、臺東縣（3.64）及基隆市（3.58），此五縣市之指數介於 3.5~4 之間。
5. 處於「葉克膜區」的直轄市及縣市依序為：苗栗縣（3.19）和花蓮縣（3.12），其財政昏迷指數於 3~3.5 之間。
6. 2014 年度沒有位於「腦死區」的直轄市及縣市。

(三) 縣市長任期財政表現分析

配合上一屆縣市首長任期之結束，本研究整理上一屆各縣市首長施政下的財政表現，並進行比較分析：

1. 累積餘絀變化

首先，我們可以觀察在各首長期間每個預算年度所造成的剩餘或赤字，用這樣的指標可以檢視在其任期中對於整體預算執行的績效與成果。換言之，利用決算報告中的「餘絀總額」用來觀察各首長預算執行績效。而所謂「餘絀」，就是指於會計年度結束後，以決算收入減去決算支出之數額。如有賸餘，稱為決算賸餘或歲計賸餘；如出現差短，則稱決算赤字或歲計短絀。如此的數據不僅代表預算本應追求平衡的原則堅持，也代表著經營市政/縣政的財政績效。

因此，「歲計餘絀」係指當年度決算審定之收支賸餘，而「累計餘絀」則是指歷年所累積的賸餘或短絀，兩者之合計「餘絀」則表示目前地方政府累積的賸餘或短絀。本質上，歲計賸餘不外來自年度歲入的超收或歲出的摺節，可說是政府長年累積的存款，而這些「存款」也可以作為未來預算的歲入來源。只是，目前許多地方政府因長年入不敷出而造成赤字累積，以致讓餘絀總額出現負數，也就是形同透支的負存款，無法作為後續年度編列預算的財源項目。

但也值得特別說明的，財務執行面對於資產價值的增減，例如捷運系統的投資，在這些數據上無法完整呈現，因為有用的投資與蚊子館無效的投資，都是預算執行的對象。因此，對於赤字加劇的縣市，就要看這些赤字的增加究竟有沒有意義。

本研究統計上屆縣市長承接行政權時所承接的餘絀總數，一直到卸任或連任時的餘絀總數，並統計該期間的餘絀總數的差額與年度變化，如下表 2 所示。

表 2：上屆縣市首長任內餘絀總額統計

單位：億元

縣市	新北市	臺北市	桃園市	臺中市	臺中縣	臺南市	臺南縣	高雄市	高雄縣	宜蘭縣	新竹縣	苗栗縣
上屆首長接任年度 決算審定後餘絀	-453	201	-261	-39	-237	-229	-222	-5	-167	-121	-260	-203
上屆首長	朱立倫	郝龍斌	吳志揚	胡志強		賴清德		陳菊		林聰賢	邱鏡淳	劉政鴻
任期	2011~2014		2010~2014	2011~2014				2010~2014				
2014 年決算審定後餘絀	-737	232	-245	-226		-547		-209		-113	-240	-403
兩屆末餘絀增減數	-284	31	16	50		-96		-37		8	20	-200
上屆年平均餘絀增減數	-71	8	3	13		-24		-9		2	4	-40
縣市	彰化縣	南投縣	雲林縣	嘉義縣	屏東縣	臺東縣	花蓮縣	澎湖縣	基隆市	新竹市	嘉義市	
上屆首長接任年度 決算審定後餘絀	-131	-114	-134	-149	-137	-34	-59	-17	-32	-81	-26	
上屆首長	卓伯源	李朝卿/陳志清 ³	蘇治芬	張花冠	曹啟鴻	黃健庭	傅崑萁	王乾發	張通榮	許明財	黃敏惠	
任期	2010~2014											
2014 年決算審定後餘絀	-208	-84	-143	-95	-128	-58	-63	-27	-37	-81	-21	
兩屆末餘絀增減數	-77	29	-8	55	10	-24	-4	-10	-5	-1	4	
上屆年平均餘絀增減數	-15	6	-2	11	2	-5	-1	-2	-1	-0.2	0.9	

資料來源：地方總決算審核報告

³ 前南投縣縣長李朝卿於該任期任至 2012 年 11 月，由副縣長陳志清接任。

從表 2 可以見到，除了臺北市以外，我國其他的直轄市與縣市的累積餘絀都是負值，顯示出各地方政府的財政捉襟見肘的情況，也就是每位縣市首長在就任時，就是面對著透支的財政問題。而其中的新北市、臺南市以及高雄市的累積赤字，更是在上一任任期中為因應升格或合併，而有大幅度的成長，分別是新北市累計赤字增加 284 億元，臺南市累積赤字增加 96 億元，高雄市累積赤字增加 37 億元。

至於在縣市的部份，苗栗大幅增加了 200 億元的累積赤字為全臺第二，僅次於新北市，而彰化縣增加赤字 77 億元，也是相當令人為此擔心，恐將影響其後續預算之籌措編列。

但在其中，仍然有嘉義縣努力將累積赤字縮減了 55 億元，由 149 億元減少到 95 億元，還有臺中市、臺北市、南投縣、新竹縣、桃園市、屏東縣、宜蘭縣及嘉義市等，在每一年的預算執行上，努力創造盈餘，減少後續接任者的承擔壓力。只是，其中相當特別的是南投縣，由於原縣長因案收押，交由副縣長代理期間，卻也創造出最高的預算盈餘，算是其中的一大異數。

2. 財政昏迷指數分析

同樣的，本研究也整理過去幾年間，各縣市的昏迷指數變化。藉由整體昏迷指數的變化，可以見到反映出各首長任期中的財政情況。整體而言，上一任的各縣市首長執政期間，縣市的昏迷指數有改善的情況，其中的新北市、桃園市、宜蘭縣與新竹縣都有明顯的成長，讓原本周轉調度的財政窘境稍得紓解。而苗栗縣及屏東縣則是相對而言落入更艱困的財政艱困危機之中。歷年昏迷指數指標整理平均如下表 3 及圖 3：

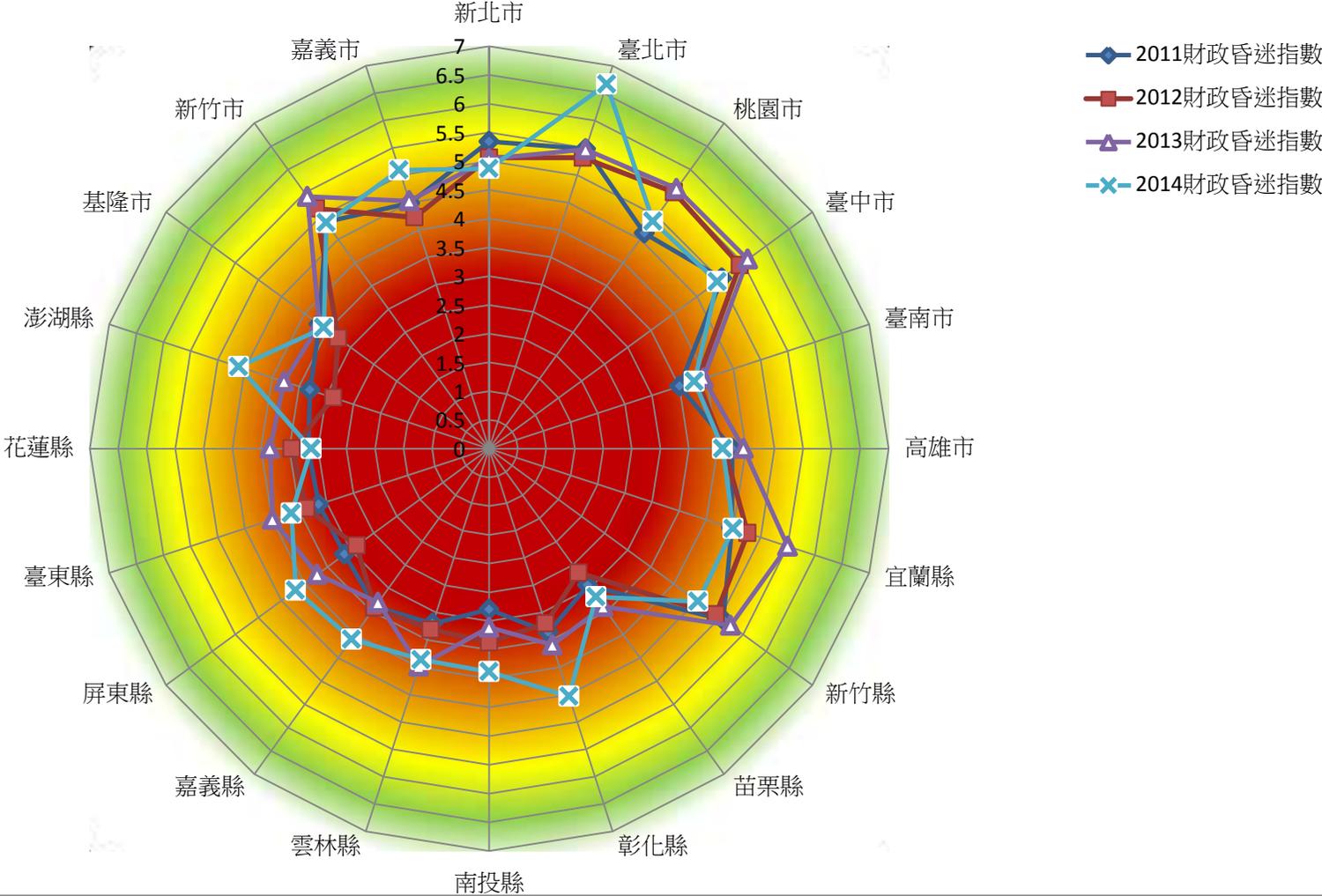
表 3：上屆縣市首長任內昏迷指數變化

縣市	新北市	臺北市	桃園市	臺中市	臺中縣	臺南市	臺南縣	高雄市	高雄縣	宜蘭縣	新竹縣	苗栗縣
上上屆年平均昏迷指數	3.93	5.27	3.90	5.01	3.83	3.51	3.06	4.03	4.21	3.27	3.45	3.37
上屆首長	朱立倫	郝龍斌	吳志揚	胡志強		賴清德		陳菊		林聰賢	邱鏡淳	劉政鴻
任期	2011~2014		2010~2014		2011~2014				2010~2014			
上屆年平均昏迷指數	5.08	5.73	4.94	5.25		3.77		4.23		4.53	4.62	3.09

縣市	彰化縣	南投縣	雲林縣	嘉義縣	屏東縣	臺東縣	花蓮縣	澎湖縣	基隆市	新竹市	嘉義市
上上屆年平均昏迷指數	3.36	2.74	3.38	3.22	4.02	3.61	2.97	3.30	3.45	4.71	4.08
上屆首長	卓伯源	李朝卿/陳志清	蘇治芬	張花冠	曹啟鴻	黃健庭	傅崑萁	王乾發	張通榮	許明財	黃敏惠
任期	2010~2014										
上屆年平均昏迷指數	3.59	3.34	3.53	3.48	3.52	3.92	3.25	3.57	3.54	4.93	4.53

資料來源：本研究自行整理

圖3：2011~2014年各地方首長任期內昏迷指數變化情況



三、六都財政狀況分析

2014 年六都的財政昏迷指數以臺北市(6.67)表現最佳，其它依序為臺中市(4.94)、桃園市(4.89)、新北市(4.87)、高雄市(4.09)及臺南市(3.78)。以下分別就六都個別的財政昏迷狀況加以分析：

1. 臺北市

2014 年臺北市的整體財政狀況不僅為六都最佳，也是全國地方財政狀況表現最佳。2014 年，臺北市的歲入歲出賸餘為 212 億元，經債務還本 172 億元，尚有收支賸餘，且與 2013 年相比，2014 年此收支賸餘大幅成長 26 億餘元，短期的現金償付能力佳。此外，臺北市自籌財源大幅成長 28%，為全臺比例最高者，不僅財政自主能力大幅提升，亦使其永續服務能力表現優於其它直轄市。基於現金償付能力和永續服務能力的提升，2014 年臺北市整體的財政狀況相較 2013 年有顯著的改善。

2. 新北市

2014 年新北市的整體財政狀況位列全部地方政府第五，其總決算的審核結果，歲入歲出差短為 119 億餘元，加計債務還本 390 億元，合計 509 億餘元的收支短絀，以賒借支應此缺口。非營業特種基金審核結果，賸餘 166 億餘元。普通與特別收入基金餘絀變化率優於 2013 年度，致使現金償付能力提升。此外，稅課收入因新北市捷運陸續通車或動工，活絡周邊商業活動、土地開發及公告現值調高，使土地增值稅等稅捐增加。唯改制後各項公共建設及社會福利質量持續提升，組織員額逐年增長，致人事費持續擴張。若自籌財源無法持續維持成長，將不利於預算支應能力和永續服務能力。綜合以上因素，2014 年新北市整體財政狀況的表現劣於 2013 年，不過，仍須密切觀察其長期發展趨勢。

3. 桃園市

2014 年桃園市的整體財政狀況比上一年度明顯惡化，主要原因是人事費比重偏高，自籌財源尚不足以支應其人事費，可支配之歲出資源受限，排擠其他施政計畫，不利於預算支應能力。另外，總決算審核結果，差短為 60 億餘元，加計債務償還 76 億餘元，合計 137 億餘元，經以賒借 80 億元支應後，收支短絀仍有 57 億餘元，致使長債償還能力下降。最後，2014 年桃園市的自籌財源減幅達 15%，嚴重削弱其教科文、警政、一般政務等三項公共服務的永續服務能力。桃園市為原桃園縣於 2014 年底改制，預期未來人事費將持續擴增。若自籌財源不能同步增加，預算僵化的問題將日益嚴重，且政務推動須依賴補助款或統籌款，桃園市後續的財政發展趨勢必須進一步關注。

4. 臺中市

2014 年臺中市的財政昏迷指數掉到普通病房區，比上一年度呈現明顯惡化的現象，僅長債償還能力有所提升，其餘三大指標能力皆退步。主要原因是自籌財源減少 7%，但主要支出項目仍成長，包括教科文支出、社會福利支出及警政支出等，受永續服務能力下降所致。此外，退休撫卹及人事費用占歲出比例偏高，導致預算支應能力下降，也是 2014 年臺中市財政狀況不佳的重要原因。

5. 臺南市

2014 年臺南市的財政昏迷指數為六都中最差者，且與 2013 年相比，有惡化的現象。首先，基金餘額比率提高和基金餘絀變化率進步許多，使其現金償付能力提高。不過，因自籌非稅課收入中的財產收入未如預期，自籌財源減幅達 11.7%；另一方面，各項公共建設及社會福利措施持續推動，致歲入不足支應歲出，產生差短 19

億餘元，須仰賴舉借債務支應，債務總額增加，也使得債務負擔更為沈重，預算支應能力、長債償還能力及永續服務能力皆受影響。因此整體而言，2014 年臺南市的整體財政狀況較 2013 年惡化。

6. 高雄市

2014 年高雄市的財政昏迷指數相較 2013 年惡化，主要原因是整體財務結構未有效改善。其歲入歲出相抵，審定差短達 99 億餘元，加計債務償還 31 億餘元，合計 130 億餘元，經以賒借 137 億元支應後，收支賸餘 6 億餘元。另外，2014 年底高雄市一年以上債務未償餘額實際數 2,321 億餘元，若加計保留數及未滿一年債務未償餘額，則舉債金額達 2,448 億餘元，剩餘舉債額度僅餘 538 億餘元。以近幾年的債務成長幅度估算，在不到 5 年的期間就會達舉債上限。屆時，若財務結構無改善，恐步上苗栗縣後塵。此外，其人事支出占歲出比例偏高和歲入歲出差短未能有效控制，也是財政惡化的主要因素，更是高雄市財政狀況趨勢的觀察重點。

四、「插管區」與「葉克膜區」縣市財政狀況分析

本年度財政昏迷指數落入「葉克膜區」之縣市為：花蓮縣以及苗栗縣，而落入「插管區」的縣市則為：基隆市、臺東縣、臺南市、雲林縣和南投縣，以下分別分析之：

（一）「葉克膜區」縣市分析：

1. 花蓮縣

2014 年花蓮縣預算執行結果短絀數較 2013 年大幅增加，依據《103 年度花蓮縣總決算審核報告》之說明：「就整體收支而言，經常收入尚足以支應經常支出，惟一般性經常支出仍高達 135 億 7,127 萬餘元，且呈逐年增加趨勢；又資本收入無法支應資本支出，資本收支短絀甚鉅，經以經常收支賸餘支應後產生歲入歲出差短 1 億 3,939 萬餘元，與民國 102 年度歲入歲出賸餘數 8 億 7,245 萬餘元，相距 10 億 1,185 萬餘元。」

決算審核報告中亦提及：「本年度花蓮縣歲入決算審定數 169 億 5,127 萬餘元，其中自籌財源 37 億 406 萬餘元，占歲入決算審定數 21.85%，較 102 年度之 42 億 8,727 萬餘元，減少 5 億 8,321 萬餘元；非自籌財源則達 132 億 4,720 萬餘元，占歲入決算審定數 78.15%，顯示自籌財源不足，相關施政計畫經費仍多仰賴上級政府補助挹注因應。」尤其下降比例最高的，是自籌財源中的非稅課收入，由 21 億元縮減到 11 億元，下降幅度近乎一半。

對照其它縣市，花蓮縣向來偏低的流動性以及基金餘額比率，表現出縣庫現金餘額相對於應付帳款及法定預算的準備偏低。如此，任何歲入項目的大幅度減少，對於花蓮目前相當僵固的預算結構，尤其是持續增加的退休撫卹支出（19.3 億元）與社會福利支出（20 億元），都將造成莫大挑戰。

此次花蓮縣分數下降，是因為非稅課收入（包括財產處分等）的大幅度縮減，而本項收入本來即屬於易受景氣與大環境影響，而難以預估的項目。因此，在建議對策方面，首先，花蓮可以充分發揮蘇花改的通車契機，以有效提升產業發展，擺脫對於中央計畫型補助經費的依賴。事實上，花蓮也正掌握新的發展契機，包括發揮在地的特色上，吸引民間投資與創造新的就業機會，只是活動類的支出尚未見到永續性的成果，政府支出值得用於更具長遠性的產業發展政策。至於在歲出面上，應該針對小班小校的財政負擔，仔細考量教育經費的有效運用，以擴大預算支用的效果，並可以思考善用多元化教育方式，調整其經費支用型態，增加法定支出項目之規劃彈性。

2. 苗栗縣

2014 年苗栗縣預算執行結果，由原有預算規劃賸餘 46 億元，卻變成決算出現高達 40.6 億元的短絀，相距 86.6 億餘元，突顯出苗栗縣預算制度的功能崩壞，也導致其於今年七月開始需要中央紓困協助，始得完成縣府員工的薪水發放。而這樣的趨勢，反應在財政昏迷指數上的，就是其現金償付能力與長債償還能力的低落。截至 2014 年年底，苗栗縣各機關公庫結存僅有 25 億餘元，但應付歲出款高達 30 億餘元，嚴重拖欠公款，影響了承包苗栗縣政府相關案件的廠商權益，更造成縣民的福祉損害。

苗栗縣財政的整體崩壞始於 2008 年，在中央政府大幅增加該年度對苗栗縣的補助後，苗栗縣預算支出大幅增加，但其它歲入卻無法同時成長，以致後來苗栗縣採取「預列無上級政府核定文號之補助收入金額」的方式來虛列歲入。同時，苗栗縣也挪用了相關特種基金現款來周轉調度縣府金流，到 2014 年年底，其借入款已經高達 147 億餘元，其中除了開發類的新竹科學園區竹南基地週邊地區區段徵收基金 50 億元外，更有攸關社福、教育的公益彩券盈餘分配基金專戶 8 億元、地方教育發展基金 28 億元、社會福利基金 4 億元等，都影響人民權益甚鉅，導致苗栗縣政府永續服務能力低落。

因此，在無法尋覓可行的歲入財源後，苗栗縣大幅縮減歲出是必要的途徑，依據最新 2016 年度苗栗縣的預算書，也正突顯了苗栗這方面的財政困境。只是積重難返，有鑑於苗栗縣的公共債務超逾法定債限，減債成效不彰，且無法如期支付員工薪資及廠商款項等問題。苗栗縣當前的最大難題將會是：由於倒債風險增加，對於苗栗後續現金與債務管理也將是極大挑戰，而中央補助款的預支，更讓苗栗縣於 2015 年下半年度的現金周轉難度大增。

對此，除了循審計室所建議之方向改進：「厲行開源節流，積極處分縣有土地，精簡人事，減少不必要業務費及活動支出，審慎評估公共建設之必要性與可行性及日後管理維護經費，俾期歲計產生賸餘，如期支付款項，積極償還債務。」苗栗唯有透過積極性的債務與資產管理方式，才有可能翻轉此一窘況。可能的方式包括將閒置的蚊子館舍、學校等公有設施，以更符合市場期待的模式來進行委外經營管理，甚或進行證券化之運用，一方面尋求解決燃眉之急的暫時周轉，另一方面則是引入經營效率，來降低整體的財政運作風險。而這些，也需要中央政府的協助，以及苗栗縣各界的決心，否則，將難以有扭轉的生機。

（二）「插管區」縣市分析：

1. 基隆市

對照 20 億餘元的應付歲出帳款，目前基隆市市庫各基金餘額卻僅剩 12 億餘元，以致市庫在流動性上有極大挑戰。加上《公共債務法》之管制，雖然以預算數而言，基隆市仍有舉債空間，但就實際決算額度而言，基隆市 2014 年之一年以上公共債務未償餘額決算數為 96 億餘元，已占其總預算及特別預算歲出總額 47% 之比率，為近五年之最高，顯示其周轉調度空間相當有限。

短期而言，對照其它財政困頓縣市，基隆市的機會相對完整，由於產業結構的差異，也讓基隆仍有機會創造更多的投資商機，而且基隆市的人事經費與退休撫卹的比重也相對較低，而不會如同一些農業縣市必須面對僵固的法定義務支出，這些都是基隆市的機會。因此，必須考量如何有效調整幅員有限的基隆市之相關經常性支出，甚至進行長期的資本門投資來提振整體的都市競爭力，例如配合臺鐵捷運化來尋求都市改造空間，以創造市庫收入，都是基隆市擺脫財政困難的難得機會。

2. 臺東縣

持續進行財政改革與債務償還的臺東縣，已經見到良好的成果，從 2012 年的高峰 84 億餘元，逐年降低到 2014 年底的 72 億餘元，對於該縣在困難的財政情勢中，仍能有如此成果，殊為不易。但受限於產業結構，使該縣市在開源節流的空間相當有限，整體歲出 142 億餘元中，以非自籌財源支應的比例高達 86%，縣府本身能夠著力的比率不到 15%，自籌財源不到 20 億元。所以雖在首長的努力下，使自籌財源持續成長，但 2014 年度包括政權行使支出、民政支出等一般性政務支出，卻由 18 億元大幅成長到 26 億元，成長幅度達 46%，對照相對有限的自籌財源收入，導致其財政昏迷指數下降。加上臺東縣在有效控制歲出規模之下，相對而言，人事與退休撫卹經費比例也就持續增加，都將增加未來縣庫周轉調度的困難。

對此，臺東縣應配合觀光發展趨勢及優質自然環境，持續提升自籌財源的收入，並增加青壯人口留駐意願，甚至創造移入人口。由於目前我國農業仍大幅度仰仗中央政府相關政策協助發展，在無法提高附加價值的情況下，對於各級政府財政收入助益也相當有限。因此，針對如何提升產業能量，特別是農業，以規劃適當的產業政策，應該是臺東縣發展與財政永續的當務之急。

3. 臺南市

詳見〈六都財政昏迷狀況分析〉。

4. 雲林縣

雲林縣 2014 年度總決算之差短為 5 億餘元，持續連年差短趨勢，入不敷出，且自籌財源成長不足，須仰賴上級政府補助款或融資調度因應政務支出，財務壓力龐大。反映在其公共債務未償餘額總數已達 266 億元，較上年度增加 10 億餘元，債務負擔仍持續增加並創新高，如何遏止、解決，已是刻不容緩的問題。

而在現金面上，雲林各公庫結存年底合計為 34 億餘元，相對於其應付歲出款為 22 億餘元，以及應付歲出保留款 81 億餘元，將形成極大的現金周轉挑戰，以致 2014 年雲林縣府向各專戶基金調度之「借入款」科目達 51 億餘元，係公庫及雲林縣箔子寮崙背市地重劃特別決算向雲林縣政府保管款等 13 個特定用途專戶存款調借 39 億餘元，以及向雲林縣平均地權基金等 4 個基金調借 12 億餘元，而更無力來進行長期債務之償還。

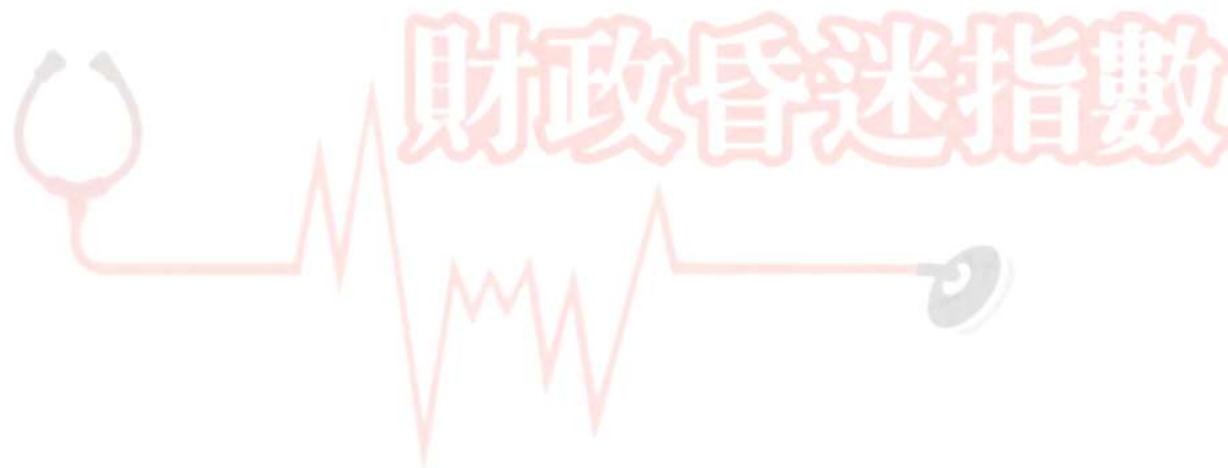
正因為產業結構的限制，且自籌財源的開拓空間極為有限，讓雲林縣的財政運作持續缺少新的契機，就目前的各種限制下，提高農業產業的附加價值，以及整體性進行產業升級的策略，加速縣境內產業用地的招商開發，都是當行的策略。此外，雲林縣也可考慮針對污染性產業增加地方特別稅課，提高縣府財源收入。未來，亦期待在《財政收支劃分法》的修法，能增加對於此類農業縣市財政情形的考量與協助。

5. 南投縣

在艱困的環境中，南投縣的財政於 2014 年交出難得的成績單，也持續改善了財政昏迷的情況。2014 年其歲入及歲出總決算相抵後賸餘 21 億餘元，較上一年度之 5 億餘元，進一步增加了 15 億餘元，已經達到連續兩年

持續賸餘且成長的正向發展趨勢。此外，針對公債未償餘額部分，2014 年底南投縣一年以上債務餘額 118 億餘元，亦較上年減少了 1 億餘元，都是顯示出財政狀況持續改善的成效。

唯一需注意的是在公庫調度上，由於南投縣並未實施集中支付模式，所以目前是向各種特種基金專戶周轉，來彌補縣庫現金面的窘困，並且經此來避免利息支出，其中包括了地方教育發展基金的 10 億餘元。對此，應針對各基金專戶之現金流量進行預估，以免造成各專戶原有設立政務目的之施行困難。



五、結語

地方財政問題是實施財政分權國家所必須面對的重要課題，尤其是我國整體地方政府歲出占各級政府歲出的比重由 2001 年的 31% 增加至 2014 年的 38%，顯示地方政府在我國政府部門中所扮演的角色，日益重要。然由本研究所編制的 2014 年各縣市財政昏迷指數來看，卻令人不得不更為關注我國各區域地方政府及直轄市、縣市不同層級地方政府的財政發展。因為財政狀況不僅會影響地方政府提供轄區居民公共財貨與勞務的數量與品質，更對經濟發展的持續動能息息相關，一旦地方財政失衡，勢必阻礙基本建設，甚至迫使既有廠商外移，使得原已險峻的財政狀況雪上加霜。惡性循環的結果，恐造成城鄉對立，不利長期各區域的均衡發展。

就基礎面而言，對照規範我國中央與地方政府收入及支出權責的《財政收支劃分法》，已逾十年未及修正，其間不僅中央與地方之財政情勢丕變，直轄市改制升格更是影響地方政治生態。為求地方財政永續發展，合理修正是課不容緩的重要事項。也唯有如此，才得建立地方財政穩健發展基礎。

而就時間面而言，2015 年我國面對不動產租稅改革衝擊，再加上國內外總體經濟變數表現不佳因素的交互影響，國內不動產交易急速萎縮，導致 2014 年地方政府土地稅收的下降。其中桃園市、臺南市、苗栗縣、花蓮縣及外島的連江縣自籌財源衰退幅度逾 10%，也是影響上述地方政府在自籌財源相關財政指標表現不佳的主因。而此等趨勢也將延續至今（2015）年，將令今明兩年地方政府所面對的財政挑戰，將更甚以往。

強化財政努力誘因、落實財政紀律，並輔以完善的補助款和統籌款等府際間財政移轉工具機制，是解決我國地方財政昏迷的藥方，而此藥方必須由中央與地方政府通力合作，共同完成。本研究計畫除分析各地方政府的財政昏迷指數，評比其財政狀況並分析財政惡化的原因外，更希望提升地方財政透明度、建立財政課責性、喚醒民眾熱忱，以維繫我國地方財政的永續發展，落實世代正義。

附錄

附錄一 財政昏迷指數構成項目彙整表

指標	計算或公式	說明	分析建議	權重
昏迷指數	現金償付能力* (4/10) + 預算支應能力* (2/10) + 長債償還能力* (2/10) + 永續服務能力* (2/10)		指數越大表示財政狀況越佳 (介於 0~10)	
一.現金償付能力	流動性比率* (2/10) + 基金餘額比率* (5/10) + 普通與特別收入基金餘絀變動率* (1/10) + 普通基金短期債務變動率* (2/10)	短期支付能力	指數越大表示短期支付能力越佳	4/10
二.預算支應能力	退休撫卹支出占歲出比重* (4/10) + 人事支出占歲出比重* (3/10) + 財政穩定指標* (1/10) + 稅課收入 (不含統籌) 占歲出比重* (1/10) + 非稅課收入占歲出比重* (1/10)	支應歲出的自籌能力	指數越大表示支應歲出的自籌能力越佳	2/10
三.長債償還能力	長期償付能* (1/9) + 利息保障倍數* (1/9) + 淨資產比率* (4/9) + 人均長期負債* (3/9)	長債壓力及自籌償還能力	指數越大表示長債壓力較輕或自籌償還能力越佳	2/10
四.永續服務能力	教科文服務水準償付能力* (1/4) + 社會福利水準償付能力* (1/4) + 警政服務水準償付能力* (1/4) + 一般政務服務水準償付能力* (1/4)	自籌支應永續服務能力	指數越大表示自籌支應永續服務能力越佳	2/10

附錄二 四大指標能力構成項目彙整表

指標	計算或公式	說明	分析建議	權重
一.現金償付能力	流動性比率* (2/10) + 基金餘額比率* (5/10) + 普通與特別收入基金餘絀變動率* (1/10) + 普通基金短期債務變動率* (2/10)	短期支付能力	指數越大表示短期支付能力越佳	
1.流動性比率	$\frac{\text{現金} + \text{短期投資}}{\text{應付帳款}}$		比例越大表示資金流動性增加，逐年增加表示未來短借的壓力降低	2/10
2.基金餘額比率	$\frac{\text{未保留之普通及特種基金餘額} + \text{指定用途之歲出保留款}}{\text{普通基金營運支出}}$		比例越高表示短期的現金償付能力較佳，此比例逐年減少表示現金償付能力逐年降低	5/10
3.普通與特別收入基金餘絀變動率	$\frac{\Delta \text{普通基金餘絀} + (\text{非營業特種基金餘絀} + \text{營業特種基金餘絀})}{\text{普通基金餘絀} + (\text{非營業特種基金餘絀} + \text{營業特種基金餘絀})}$		比例越大表示現金償付能力增加，逐年增加表示現金償付能力逐年提高	1/10
4.普通基金短期債務變動率	$\frac{\Delta \text{普通基金短期債務}}{\text{普通基金短期債務}}$		比例越大表示短期債務增加多，現金償付壓力大，逐年增加表示逐年短期債務累積增加快，現金償付能力壓力加大。	2/10

指標	計算或公式	說明	分析建議	權重
二.預算支應能力	退休撫卹支出占歲出比重* (4/10) + 人事支出占歲出比重* (3/10) + 財政穩定指標* (1/10) + 稅課收入 (不含統籌) 占歲出比重* (1/10) + 非稅課收入占歲出比重* (1/10)	支應歲出的自籌能力	指數越大表示支應歲出的自籌能力越佳	
1. 退休撫卹支出占歲出比重	$\frac{\text{退休撫卹支出}}{\text{歲出}}$	地方政府退撫支出負擔大	比例越高表示地方政府財務狀況愈僵化。若此比例逐年上升，表示財務狀況日漸惡化。	4/10
2. 人事支出占歲出比重	$\frac{\text{人事支出}}{\text{歲出}}$	地方政府人事支出負擔大	比例越高表示地方政府財務狀況愈僵化。若此比例逐年上升，表示財務狀況日漸惡化。	3/10
3. 財政穩定指標	$\frac{\text{自籌財源}}{\text{債務支出(利息) + 一般政務 + 教科文 + 警政 + 環保支出}}$		表示每一元必要支出來自地方政府自籌的挹注，比例越高表示地方財政自主提供必要支出的穩定度越高，逐年增加表示財政穩定度提升。	1/10
4. 稅課收入 (不含統籌) 占歲出比重	$\frac{\text{稅課收入(不含統籌)}}{\text{歲出}}$		比例越大表示每一元歲出從自籌稅課收入挹注的比例越大，自我償付能力高，逐年增加表示未來自我償付能力增加	1/10
5. 非稅課收入占歲出比重	$\frac{\text{歲入} - \text{補助收入} - \text{稅課收入}}{\text{歲出}}$		比例越大表示每一元歲出從自籌非稅課收入挹注的比例越大，自我償付能力高，逐年增加表示未來自我償付能力增加	1/10

指標	計算或公式	說明	分析建議	權重
三.長債償還能力	長期償付能* (1/9) +利息保障倍數* (1/9) + 淨資產比率* (4/9) +人均長期負債* (3/9)	長債壓力及自籌 償還能力	指數越大表示長債壓力較輕或自籌償還能 力越佳	
1.長期償付能力(力 度)	$\frac{\text{年度還款}}{\text{債務總額}}$	如當年度該縣市 政府的債務總額 增加，長期償付 能力及利息保障 倍數為0分。如 此才能真正顯示 縣市政府的償債 償還能力。	比例越大表示每一元債務餘額被償還的比 例越多，逐年增加表示未來還債的比例增加	1/9
2.利息保障倍數	$\frac{\text{年度還款}}{\text{自籌財源}}$		比例越大表示每一元自籌財源用於還款的 比例越多，逐年增加表示自籌財源支應長期 債務能力增加	1/9
3.淨資產比率	$\frac{\text{淨資產}}{\text{總資產}}$		比例越大表示長期償付能力較佳，此比例逐 年增加表示長期償付能力逐年增加	4/9
4.人均長期負債	$\frac{\text{長期負債}}{\text{人口}}$		比例越大表示每人長期債務越重，此比例逐 年增加表示每人長期債務逐年加大，未來民 眾的財政負擔加重	3/9

指標	計算或公式	說明	分析建議	權重
四.永續服務能力	$\text{教科文服務水準償付能力} * (1/4) + \text{社會福利水準償付能力} * (1/4) + \text{警政服務水準償付能力} * (1/4) + \text{一般政務服務水準償付能力} * (1/4)$	自籌支應永續服務能力	指數越大表示自籌支應永續服務能力越佳	
1.教科文服務水準償付能力	$\frac{\text{自籌財源}}{\text{教科文支出}}$		比例越高表示地方政府維持目前教科文服務水準的能力較高。若此比例逐年上升，表示教科文服務水準償付能力提升。	1/4
2.社會福利水準償付能力	$\frac{\text{自籌財源}}{\text{社會福利支出}}$		比例越高表示地方政府維持目前社會福利服務水準的能力較高。若此比例逐年上升，表示社會福利服務水準償付能力提升。	1/4
3.警政服務水準償付能力	$\frac{\text{自籌財源}}{\text{警政服務支出}}$		比例越高表示地方政府維持目前警政服務水準的能力較高。若此比例逐年上升，表示警政服務水準償付能力提升。	1/4
4.一般政務服務水準償付能力	$\frac{\text{自籌財源}}{\text{一般政務支出}}$		比例越高表示地方政府維持目前一般政務服務水準的能力較高。若此比例逐年上升，表示一般政務服務水準償付能力提升。	1/4

附錄三 2014 年四大指標能力構成項目估算結果表

	新北市	臺北市	桃園市	臺中市	臺南市	高雄市	宜蘭縣	新竹縣	苗栗縣	彰化縣	南投縣	雲林縣	嘉義縣	屏東縣	臺東縣	花蓮縣	澎湖縣	基隆市	新竹市	嘉義市
現金償付能力	2.97	6.04	4.25	3.35	3.00	2.75	4.10	4.54	3.20	5.02	4.15	4.20	4.86	6.05	4.66	3.04	5.87	2.72	4.72	5.75
1.流動性比率	0.38	1.12	7.45	0.13	0.05	0.55	5.23	0.24	0.09	2.27	0.01	0.16	0.06	10.00	5.00	0.25	10.00	0.07	10.00	0.21
2.基金餘額比率	2.30	5.64	2.24	4.13	2.42	1.70	2.72	5.67	2.92	4.15	4.30	4.71	6.43	4.59	3.31	2.65	5.43	1.98	2.53	6.48
3.普通與特別收入基金餘絀變化率	5.44	10.00	4.01	4.98	6.56	4.75	4.45	4.40	4.78	10.00	5.60	5.28	3.36	5.49	5.53	4.32	4.13	4.36	4.39	4.67
4.普通基金短期債務變化率	6.00	10.00	6.20	3.82	5.64	6.61	6.25	6.09	6.21	7.47	7.19	6.40	6.47	6.04	7.25	6.16	3.68	6.40	5.11	10.00

	新北市	臺北市	桃園市	臺中市	臺南市	高雄市	宜蘭縣	新竹縣	苗栗縣	彰化縣	南投縣	雲林縣	嘉義縣	屏東縣	臺東縣	花蓮縣	澎湖縣	基隆市	新竹市	嘉義市
預算支應能力	5.97	7.96	4.78	5.36	5.68	6.24	3.85	4.85	4.03	3.46	2.60	3.17	1.82	1.58	1.92	2.97	5.09	3.46	3.67	2.46
1.退休撫卹支出占歲出比重	5.72	9.55	5.73	5.41	7.92	8.44	3.64	4.09	3.64	2.90	2.64	2.90	0.00	0.68	1.76	3.02	5.00	3.84	2.47	1.82
2.人事支出占歲出比重	4.94	3.82	2.97	3.80	3.49	2.82	3.72	5.18	5.33	3.11	2.53	4.02	4.33	2.22	2.83	3.55	9.45	2.11	2.47	1.96
3.財政穩定指標	7.26	10.00	5.15	7.13	4.60	5.90	3.82	5.21	3.04	4.17	2.58	2.87	1.84	2.00	0.95	2.27	0.66	3.97	6.23	3.58
4.稅課收入(不含統籌)/歲出	8.64	10.00	8.69	8.75	6.46	6.12	4.60	4.67	3.25	4.21	3.12	3.06	2.26	2.66	1.21	2.94	0.49	4.00	8.93	5.63
5.非稅課收入/歲出	6.08	10.00	2.08	4.68	3.58	8.11	4.39	6.67	3.52	5.31	2.12	2.09	1.14	1.72	1.54	1.73	1.35	4.91	4.26	2.24

	新北市	臺北市	桃園市	臺中市	臺南市	高雄市	宜蘭縣	新竹縣	苗栗縣	彰化縣	南投縣	雲林縣	嘉義縣	屏東縣	臺東縣	花蓮縣	澎湖縣	基隆市	新竹市	嘉義市
長債償還能力	5.55	4.43	5.96	6.30	3.01	3.69	6.77	3.68	2.62	5.49	6.50	5.65	7.78	5.76	6.44	4.78	6.01	5.62	4.94	8.23
1.長期償付能力(力度)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	10.00	0.00	3.71	0.00	4.30	0.00	7.61	0.00	7.60	0.00	0.00	0.00	0.00	9.40
2.利息保障倍數	0.00	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00	10.00	0.00	6.79	0.00	4.24	0.00	10.00	0.00	7.75	0.00	0.00	0.00	0.00	0.10
3.淨資產比率	6.56	9.96	6.77	8.94	1.83	8.31	5.67	3.68	0.00	5.88	7.22	7.92	8.61	7.62	5.17	5.66	7.96	7.70	5.51	8.64
4.人均長期負債	7.90	0.00	8.85	6.99	6.59	0.00	6.10	6.13	4.35	8.62	7.02	6.39	6.00	7.11	7.32	6.81	7.42	6.61	7.48	10.00

	新北市	臺北市	桃園市	臺中市	臺南市	高雄市	宜蘭縣	新竹縣	苗栗縣	彰化縣	南投縣	雲林縣	嘉義縣	屏東縣	臺東縣	花蓮縣	澎湖縣	基隆市	新竹市	嘉義市
永續服務能力	6.90	8.85	5.20	6.33	4.21	5.03	3.65	5.01	2.90	3.67	2.02	2.09	1.18	1.52	0.54	1.75	0.24	3.38	6.21	3.30
1.教科文服務水準償付能力	8.77	10.00	4.07	7.93	4.28	6.18	2.93	4.30	2.82	3.08	1.92	2.00	1.29	1.21	0.64	1.91	0.40	4.85	6.99	3.90
2.社會福利水準償付能力	7.12	5.42	7.12	7.38	5.26	3.56	4.88	5.92	4.05	4.24	2.71	1.95	1.17	1.95	0.76	2.46	0.24	4.07	7.66	5.00
3.警政服務水準償付能力	7.72	10.00	4.72	5.41	4.40	5.92	3.40	5.38	3.06	2.92	1.78	2.12	1.47	1.69	0.75	1.47	0.13	2.81	6.11	2.49
4.一般政務服務水準償付能力	3.99	10.00	4.87	4.60	2.90	4.48	3.40	4.43	1.65	4.43	1.66	2.30	0.80	1.21	0.00	1.15	0.17	1.80	4.08	1.80

附錄四 花蓮縣政府意見回應表

花蓮縣政府主計處提問項目彙整	研究團隊說明與回覆
一、您所提供數據帶進公式得不出本縣之數據，例如現金償付能力為 3.04，包含流動性比率 0.25、基金餘額比率 2.65、基金餘絀變化率 4.32 及短債變化率 6.16，但是 0.25、2.65、4.32 及 6.16 如何得出？故請提供，俾便複算。	由於本指標係採用各縣市 2011 年到 2014 年之財政資料予以估算，詳細估算方式請見本文第六頁「(五) 財政昏迷指數的評定方式」之相關說明。
二、對公式的疑問及具體建議	
(一) <u>流動性比率</u> 部分，分子係「現金」+「短期投資」，分母為「應付帳款」： 1.現金含「公庫結存」及「各機關結存」，惟 <u>僅含公務未包括基金之現金</u> ，因公務如現金不足尚可依規定向基金作資金調借，爰 <u>建議納入基金之現金評估</u> 。 2.短期投資含「有價證券」及「保管有價證券」，其中 <u>保管有價證券</u> 多為廠商質押定期存單、銀行連帶保證書，均 <u>不具有資金流動性</u> ，應予刪除。 3.另因分母為應付帳款，爰 <u>建議分子應加入應收帳款</u> 才合理。 4.又本比率宜適中，不宜過高避免資金閒置，亦不宜過低避免有立即現金須支付而支付不出之危機，爰 <u>建議設定一現金安全存量比率</u> ， <u>達該比率則給滿分</u> ， <u>未達者分別按嚴重程度扣分</u> ，不宜一味逐高。	1.感謝建議，惟本項比例越大表示資金流動性增加，逐年增加表示未來短借的壓力降低，至於所建議的其他基金餘額，則於此項「基金餘額比率」中加以考量。 2.為與國際評估方式接軌，考量部分特種基金之運作可能包括有價證券投資等方式，故仍納入此一部份。 3.感謝建議，惟本項主要仍惟評估整體流動性，應收帳款之實現有時非各政府機關所能控制，故不納入考量。 4.誠如編制說明，本流動性指標在於眾多財政面向中用來評估各政府機關之短期支付能力，至於是否會造成過高資金閒置，考量目前我國除少數縣市外各單位，多為負債情況且少有投資情事，故持有現金目的大抵均為求周轉之安全，故暫不考量創造一現金安全存量比以資運用。
(二) <u>基金餘額比率</u> 部分，分子係「未保留之普通及特種基金餘額」+「指定用途之歲出保留款」，分母為「普通基金及特種基金營運支出」：	1.此項比例高者表示短期的現金償付能力較佳，用此衡量短期現金償付能力。

	<p>1. <u>本比率擬衡量短期的現金償付能力</u>，惟分子為公務及基金餘絀之合計數，加上保留款，其占年度歲出之比重，<u>恐無法衡量短期現金償付能力</u>，請說明。</p> <p>2. 另分母為「普通基金及特種基金營運支出」，惟帶入之數據僅含普通基金，未含特種基金部分，<u>係公式有誤或數據有誤</u>，請釐明。</p>	<p>2. 感謝提醒，本指標係為表示各單位可調度現金與支出規模之相對程度，惟原列文字於三年前正式估算時，發現各縣市特種基金之基金用途之多樣性，為求避免因為特種基金規模造成整體指標誤解，故三年來估算均僅以公務預算項目代表。本報告並同時修正剔除「與特種基金」文字，以維持歷年報告之一致性，特此說明。</p>
<p>(三)</p>	<p><u>普通與特別收入基金餘絀變動率</u>部分，係公務及基金餘絀之合計數，(本及上)二年度之變動情形：因本縣上(102)年度有一次性收入約 10.9 億元，爰比較基礎被墊高，<u>因政府為長期運作</u>，建議以與前 5 年平均數比較，將較為平滑、合理。</p>	<p>如同建議，本指數比較基準原已為各縣市 2011 年到 2014 年之財政資料，故符合避免單年度波動之影響需要。</p>
<p>(四)</p>	<p><u>普通基金短期債務變動率</u>部分，係普通基金短期債務(本及上)二年度之變動情形：</p> <p>1. <u>本比率以當年度短期債務變動(增減)佔短期債務之比率來衡量現金償付能力</u>，比例越大表示短期債務增加多現金償付壓力大，但此指標未考量各地方政府債務比率，<u>將超過債限、已達預警及未達預警(債務比率低)之各地方政府一同比較</u>，其基礎不一。</p> <p>2. 依公債法及相關規定，超過債限、已達預警之地方政府需於期限降低債務比率，有編列強制還本之規定，而債務比率未達預警之地方政府無強制還本之壓力，甚至尚有舉債額度可供支應施政所需，故<u>單以當年度是否償還短期債務來衡量現金償付能力</u>，有失公允。</p>	<p>1. 債務償還與管理，本為財政管理之重要一環，而本指標係為呈現各地方政府當前之財務情勢與發展趨勢，至於是因為被迫或主動償還債務，本非本指標之評估內容，故並無納入考慮。</p> <p>2. 同上，更考量去年出現縣市周轉困境，故本年度有適當調整各分項指標之比率。惟就其償還債務金額進行評比，以反映債務管理績效，仍有其意義。</p>
<p>(五)</p>	<p><u>長期償付能力(力度)</u>部分，分子係「年度還款」，分母為「債務總額」；另</p>	<p>蓋對一政府機構而言，年度運作基礎(歲收餘絀)將影響債務之</p>

	<p>利息保障倍數部分，分子亦係「年度還款」，分母則為「自籌財源」： 同上所述，本二項指標單以年度還款數來衡量現金償付能力，而未考量各地方政府之債務比率、有無應依規定編列強制還本之情形，<u>比較基礎不一，有失公允。</u></p>	<p>總額增減，歲支盈餘者有機會降低債務，歲支短絀者，則債務將隨之攀高。至於各縣市還款金額之意願，對照債務付息之承擔，本為公共財政債務管理之態度，本指標主旨在財政現金之調度健全基礎比較，故並無所謂基礎不一之論。</p>
<p>(六)</p>	<p><u>預算支應能力</u>之第 3、4、5 項指標、<u>永續服務能力</u>之 4 項合計 7 項指標：以自籌財源（或自籌稅課收入）占各項支出來衡量，台灣各地方政府受限於財政收支劃分法規定，其財源普遍仰賴中央分配及補助，本縣各項施政亦盡力爭取中央各部會計畫型補助，以減輕縣負擔，惟在各該指數衡量下，<u>爭取愈多補助（即自籌財源占各項支出比率將下降），財政反而愈差，與台灣實際情況不符。</u></p>	<p>縣市追求財政自主自立，創造自籌財源本為財政管理之責，本項指標均為收入面與支出面之對照分析，為呈現各項支出中，自主能力之比例，並無所謂爭取愈多，財政愈差的情況。</p>



393公民平台委託計畫

「2015地方財政評比指標」報告書

研究單位：興萬研究顧問有限公司

計畫主持人：黃崇哲 博士

共同主持人：姚名鴻 博士

研究員：陳佩琪