



地方財政狀況評估介紹

地方財政健全指數評估項目涵蓋多項評估地方財政狀況的個別指標，而各項觀察項目有其目的，讓我們了解到地方財政狀況的某一個面向。所以，財政健全指數是一項較具全面評估地方財政狀況的指標，讓我們了解整體地方財政的情況，然由於其所涵蓋的項目較多，其評估的結果有時會與直接對個別項目的感受有所不同。

林恭正（國立臺北大學財政系副教授兼總務長）

壹、前言

當我們討論地方財政狀況不佳時，一些數據或情形常被拿出來討論，或者是當有報導某一些財政狀況時，我們就認為地方財政出了問題，例如：地方債務非常嚴重、或自籌財源或自有財源比率太低等，但這些狀況或指標是否真實反映地方財政的狀況，或者只是代表地方財政某一種狀況而已？

本文主要目的有二，首先

是說明目前衡量地方財政狀況的指標所代表的意義，以及這些指標可如何的被應用；第二是說明財政健全指數（fiscal health indicators）。除前言外，將逐項說明地方財政狀況評估指標，並進一步說明財政健全指數所代表的意義，最後為結語。

貳、地方財政狀況評估指標介紹

評估一個地方的財政狀況有如衡量一個人的健康情

形，一個人如果患有高血壓，如不嚴重，而這個人也沒有其他健康不好的症狀，病人只要每天按時吃藥，說不定就像一般人一樣生活的好好的；但可能病人除患有高血壓外，還有其他病症，所以病人整體的健康情形就不是很好；但也有可能這病人患有嚴重的高血壓病，直接影響到病人的生命安危。同樣的，評估地方財政狀況的這些指標亦是如此，如地方發不出公務人員薪水、債務嚴峻、財務結構僵硬、自籌財

源或自有財源比率太低，及地方財政不具永續性等都表示地方政府某一項財政狀況出現了問題，這些都是某一個別項目的狀況呈現，而近期許多文獻（蘇建榮等，2014；黃崇哲等，2015；林恭正等，2014及2015）所提出的地方財政健全指數（或稱財政昏迷指數）則是一項比較全面整體性評估地方財政狀況的指標，就有如一個人去做了一項全面性身體檢查一樣，財政健全指數是去呈現地方綜合性財政狀況的評估結果。以下說明這些財政狀況評估指標：

一、地方發不出公務人員薪水

根據「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」第2條及第3條，正式編制人員人事費屬基本財政支出，基本財政支出扣除基本財政收入後之數額為基本財政收支差短，在一般性補助款補助事項中包括直轄市、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，中央對直轄市、準用直轄市規定之縣及縣（市）基本財政收支差短事項應優先予以補助。因此，地方公務人員薪水如有不足時，一般性補助款會優先給予補助，應不會產生發不出薪水的情形，發不出薪水的原因是公庫內沒有足夠的現金來支應所產生的財務調度問題，而公庫內為什麼沒有足夠的資金給付？隱含著這公務人員薪資不是被臨時借用所產生財務調度問題，而是被移用的情況。

二、地方債務嚴峻

一般國際間觀察一國的債務是否嚴重，主要考慮該國的（債務餘額／GDP）比重，除考慮前述比重大小外，也要考慮該債務的用途，如舉債是用於資本支出或消費支出，另外資本支出是否有自償性等考量。對地方一般採用（債務餘

額／歲出）比重來觀察其債務規模，地方的規模（歲出）越大，在同樣的比重下，其債務容許額度也可以越大，此外，一般也認為地方的規模（歲出）越大，舉債還債等財務彈性空間較大，也會認同給予比較大的債務規模。

公共債務法對直轄市的長債是以其1年以上公共債務未償餘額占GDP比重為觀察，相較於縣（市）是以其占總預算及特別預算歲出總額比重來觀察，直轄市在長債的債務規模空間來得比較大。以高雄市目前1年以上公共債務餘額已超過其1年的總預算及特別預算歲出總額，但以允許的GDP比重來看，尚未超過債限，而一般縣（市）長債的規模是不可超過其總預算及特別預算歲出總額的50%，因此，直轄市在長債的債務規模上是有比較大的空間。

公共債務法對地方各項債限均有明確的規定限制，是否超過公共債務法的債限規範



就表示地方的債務嚴峻？對於達到多少的債務比可稱為債務嚴重，學理上並沒有一致的看法。

雖然公共債務法第 4 條規定各級政府舉借公共債務除法律別有規定外，應以調節資本支出為目的，然實務上地方政府很容易藉由預算的調整達到其舉借債務的目的。另外，公共債務法只對非自償性債務設限，沒有對自償性債務設限，極可能造成地方政府藉由高估其資本支出的自償性，而以自償性的資本需求來舉債，進而規避受非自償性債限的規範。

實務上對地方設債限是有其必要，除了觀察其債務超限或接近債限外，需要進一步觀察地方政府舉債用途的效率、償債能力以及債務的舉借與累積是否會影響其正常的財務運作。

三、地方財務結構僵硬

地方人事費或法定支出占

歲出及自有財源比重過高，表示地方在財政上能自主運用的資源有限，大型非自償性建設須仰賴補助，或以舉債方式籌措財源，否則無法進行，嚴重影響地方建設。根據審計部財務審核結果年報整理，2015 年地方人事費占歲出平均比重達 48.82%，直轄市（6 都）人事費占歲出 48.68%，縣（市）此比重達 49.14%，鄉（鎮、市）為 40.45%；人事費占自有財源平均為 67.88%，直轄市（6 都）此比重 60.18%，縣（市）此比重達 94.89%，鄉（鎮、市）104.60%。縣（市）人事費占歲出近 5 成，而占自有財源超過 9 成，可見縣（市）的財政自主性最低，嚴重影響縣（市）政府建設。

四、自籌財源或自有財源比率太低

自有財源是指歲入減補助及協助收入，而自籌財源等於自有財源減統籌分配稅款，缺乏自籌財源或自有財源表示地

方財政的自主性較低。地方的基本財政收支差短首先以統籌分配稅款彌補，不足再以一般性補助款補助，而基本財政收支差短主要是人事費及法定支出，所以，過低的自籌財源，表示地方政府有較高的補助收入及統籌分配稅款，而計畫型補助款主要為重大建設計畫補助，補助的金額均指定用途，自籌財源也有部分屬於基本財政收入的部分，因此，自籌財源比率低確實顯示地方能自主運用的財源非常有限，進而影響其施政的效能。

五、地方財政不具永續性

何謂財政永續性（sustainability）？永續性的意思即穩定的狀態，地方財政是否能永續穩定的發展下去？實際上主要是觀察地方財政赤字與公共債務餘額是否能維持穩定的關係，使公共債務餘額不會無限的擴張下去。過去研究台灣財政永續性問題只針對中央或全國的層級進行探討，

林恭正、劉品柔（2015）進一步對地方的財政永續性進行探討，實證結果顯示地方債務占總所得比率的變動對預算賸餘占總所得之比率為負向影響，表示台灣地方財政狀況不具永續性。

參、全面財政狀況之評估：財政健全指數

國際間對於地方財政狀況的衡量，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來分析外，其較為普遍採用的指標，是賦予相對權數後所計算出綜合性的「財政健全指標」（黃崇哲等，2015）。

一、建置財政健全指數背景與目的

20世紀後期，許多國家都因財政不當管理、財務報表失真及缺乏政府財務決策的透明度，導致地方的財政狀況開始出現危機；因此，如何允當的

評估地方的財政情況，避免類似的情形發生，促使美國許多州政府正積極逐步對其州內的郡、市建立一套完整的財政健全指標的評估制度（林恭正等，2014）。

二、建置直轄市及縣（市）財政健全指數

在世界各國，包括美國、澳洲、泰國、西班牙、印尼及印度等國的地方政府建立地方財政健全指標之際，蘇建榮等（2014）、黃崇哲等（2014）及林恭正等（2014及2015）所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，主要依據美國國際縣（市）管理協會（International City/County Management Association，簡稱 ICMA）（Nollenberger，2003）所建立之財政健全指數方法。

由美國 ICMA 所提出的財政指標，包含四大償付項目，依序為現金償付（cash

solvency）能力、預算支應（budgetary solvency）能力、長債償還（long-run solvency）能力及永續服務（service-level solvency）能力。現金償付能力指政府支應 30 天或 60 天期現金的能力；預算支應能力指政府在正常預算期間內，產生足夠收入去支付支出及不產生赤字情況下的支應能力；長債償還能力則指政府在長期支付所有運作的成本，這些成本如每年預算支出成本及未來到期的應付帳款；永續服務能力指政府能否提供一定品質與水準的公共服務的能力，這些公共服務為人民所需求且滿足居民所需的健康、安全與福利水準。

建構台灣直轄市及縣（市）的財政健全指數 = 現金償付能力 * (4/10) + 預算支應能力 * (3/10) + 長債償還能力 * (2/10) + 永續服務能力 * (1/10)，並以 17 小項財政指標衡量地方的四個財務面向，再依不同權重加總。上述四大

項指數定義如下：

現金償付能力 = 流動性比率 * (3/10) + 基金餘額比率 * (4/10) + 普通與特別收入基金餘額變動率 * (2/10) + 普通基金短期債務變動率 * (1/10)

預算支應能力 = 退休撫卹支出占歲出比重 * (2/10) + 人事支出占歲出比重 * (2/10) + 財政穩定指標 * (3/10) + 稅課收入 (不含統籌) 占歲出比重 * (2/10) + 非稅課收入占歲出比重 * (1/10)

長債償還能力 = 長期償付能力 * (1/9) + 利息保障倍數 * (4/9) + 淨資產比率 * (3/9) + 人均長期負債 * (1/9)

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)

三、財政健全指數的應用與發展

由於 20 世紀末，許多城

市發生財務危機，21 世紀初許多為因應地方財務危機的探討與財政指標建置產生。建置一套適當評估地方的財政指標，除了提供預警的作用及財務績效表現的評估外，更可以提供中央政府評估地方財務情況、金融機構貸款地方政府授信、人民了解地方政府財務惡化的原因與繼續提供服務的能力，及研究地方財政永續性問題的參考。

近期在評估我國地方政府財政健全指數上的發展有二，一是 17 小項財政指標的變數選擇與權重的決定，蔡宜穎 (2017) 考量黃崇哲等 (2015) 以專家意見給予權重方式之評估是否恰當，她進一步模擬以平均權重評估其指標，並透過信效度的檢定探討兩者權數設定的適合性，結果顯示以專家意見給予權重之計算方式，相較於以平均權重之計算方式，更具一致性的信賴度。另一方面，她比較直轄市及縣 (市) 分開評估與之前一起評估在排序上

是否有顯著差異，結果顯示直轄市及縣 (市) 合一評估與分開評估方式的名次排序沒有顯著差異。進而更加確立蘇建榮等 (2014) 及林恭正等 (2014) 其指標選取與權重訂定具相當之合理性，用於衡量臺灣地方財政健全性情況，是值得參考選用之評量方法。

肆、結語

一、從各項評估到財政健全指數的評估

地方財政健全指數所考慮的評估項目涵蓋 5 項地方財政狀況評估指標，地方發不出公務人員薪水是與財務調度有關，有如財政健全指數中的現金償付能力，用以檢視地方短期支付能力；地方債務嚴峻有如財政健全指數中的長債償還能力，用以檢視地方長債壓力及自籌償還能力；地方政府財務結構僵硬有如財政健全指數中預算支應能力所考量的部分項目，如檢視人事支出占歲出

比重，用以了解支應歲出的自籌能力；自籌財源或自有財源比率太低有如財政健全指數中預算支應能力所考量的部分項目，如檢視稅課收入（不含統籌）占歲出比重及非稅課收入占歲出比重；最後地方財政永續性與財政健全指數中的長債償還能力及永續服務能力相關。

二、各項指標有其適用的目的

財政健全指數是一項較全面評估地方財政狀況的指標，然由於其所涵蓋的項目較多，其評估的結果有時會與直接感受有所不同，最明顯情況是：一般民衆對債務多寡的反應較敏感，因此債務嚴重的地方一般民衆直覺的感受就是財政狀況不佳，但有時透過財政健全指數整體的評估，其排名不見得很差，反而造成對於財政健全指數的評估產生質疑。各項觀察項目有其目的，讓我們了解到地方財政狀況的某一個面

向，而財政健全指數是一項綜合性的評估，讓我們了解整體地方財政的情況，每項指標各有其價值與目的。

參考文獻

1. 林恭正、姚名鴻、黃崇哲、蘇建榮（2014），台灣直轄市及縣（市）政府財政指標建置之初探，兩岸發展經驗比較學術研討會，台北：政治大學社會科學院及台灣研究中心主辦。
2. 林恭正（2015），誰把地方財政搞砸了？，台北大學財政大講堂，新北市：台北大學財政系。
3. 林恭正、姚名鴻、黃崇哲、蘇建榮（2015），直轄市及縣（市）政府財政指標建置之初探，財稅研究，44（1）：1-27。
4. 林恭正、劉品柔（2015），地方政府財政永續性之實證研究，財稅研究，44（3）：71-93。
5. 黃崇哲、姚名鴻、陳佩琪（2015），2015年地方財政評比指標報告書，參政參公民平台委託計畫。
6. 蔡宜穎（2017），臺灣地方財政健全指數之研究：區域劃分與信效度之評估，台北大學財政研究所碩士論文。
7. 蘇建榮、林恭正、陳佳欣（2014），台灣地方財政評比與影響因素分析，兩岸財政稅務政策研討會，新北市：台北大學公共事務學院主辦。
8. Nollenberger, Karl（2003），Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government, 4th ed., Washington, DC: International City/County Management Association. ❖