

# 臺灣地方政府財務狀況及其系絡因素之分析\*

蔡馨芳\*\* 謝瑞鴻\*\*\*

## 摘要

臺灣地方政府因全球化風潮與世界接軌而快速發展，民眾需求日益增加及行政分權化之落實，致使城市財政捉襟見肘的情況益發嚴重。政府財務狀況之評量將有助於公共預算及財務之決策，提高政府財務規劃及管理能力。本文透過系統性的評估步驟，採用財務狀況指標工具，對臺灣 22 個地方政府進行不同面向之財務狀況評估，發現在四個財務狀況面向中，現金償付能力偏向保守，呈現趨勢弱化的縣市最多，預算支應能力在穩定中呈現提升的趨勢，長期償債能力各縣市互有好壞，多數縣市亦呈現逐步提升之中，多數縣市的永續服務能力仍受到未償債務影響，必須再強化財務狀況以求改善。本文透過路徑分析之研判，發現影響臺灣地方之財務狀況的最重要外在因素則是「工商業的發展」，地方政府首長應致力於推動工商業發展之政策規劃及執行，帶動城市收入增加，改善地方財務狀況及償債能力，以解決當前地方財政之困境。

**關鍵詞：**財務狀況分析、財務指標、路徑分析、地方政府

---

\* 論文發表於 2019 臺灣公共行政與公共事務系所聯合會(TASPAA)年會暨國際學術研討會「為美好未來展現學術社群影響力」，臺中：東海大學行政管理暨政策學系主辦，2019 年 5 月 4-5 日。本文仍於初稿階段，未經作者同意，請勿引用。

\*\* 中國文化大學行政管理學系副教授，[cx2@ulive.pccu.edu.tw](mailto:cx2@ulive.pccu.edu.tw)

\*\*\* 中國文化大學行政管理學系學生，[leo22633149@gmail.com](mailto:leo22633149@gmail.com)

# 臺灣地方政府財務狀況及其系絡因素之分析

## 一、前言

在全球化的風潮之中，城市的崛起促使都會治理概念受到重視，近年來臺灣地方政府首長致力於城市建設，提供嶄新公共服務及財貨，爭取國際重要體育活動或展覽的舉辦，加強與國際城市間的交流，惟當前臺灣城市發展過程中的最重大侷限，應是財政條件的長期惡化。一直以來，臺灣府際之間的財政關係都是中央集權，地方自籌財源長期不足，須仰賴中央政府資金挹注（林健次、蔡吉源，2004:7）。過去地方政府雖然一方面爭取財政自主權，始終無法跳脫「中央集權、地方依賴」的財政關係（林健次、蔡吉源，2003；徐良維，2011:92-95；黃世鑫、郭建中，2007）；加上近幾年來，中央政府陸續推出若干社會福利措施及減稅方案，在尚未規劃替代財源的前提下，出現所謂「中央請客，地方買單」的情況，造成地方財政雪上加霜、累積未償債務居高不下。地方政府在財務狀況不佳的情況下運作，不僅阻礙城市的未來發展，也影響提供市民之公共服務品質。

過去臺灣對於解決地方財政困境的研究及討論，經常圍繞著「資源分配」、「財政劃分」等制度及法律問題（徐仁輝，2002；趙永茂、陳銘顯，2010；徐良維，2011），《財政收支劃分法》自民國 88 年修正施行之後，歷經五都改制升格到 2014 年桃園市升格成為六都等一連串的組織調整，在立法院的多次審查會議，延宕迄今對於修法內容仍無法達成共識。制度分配的問題確實是造成地方政府財政困境的主因，但是無論如何重新劃分，均無法澈底解決同級地方政府「水平不均」與不同級政府之間「垂直不均」的財政問題。面對當前地方自籌財源比例偏低<sup>1</sup>之現實，各地方首長必須改變一直以來藉由爭取中央補助額及統籌分配稅款來維持財務狀況的思惟，2018 年底高雄市長韓國瑜選舉的勝出，顯示城市居民對於城市經濟發展的希望與支持。因此，地方政府爭取財政自主權的方式，除了從稅法制度上著手之外，導入企業財務理念，以企業之財務策略模式來定期檢視地方財務狀況並尋求改善之道，應是更為務實而可行的做法。

---

<sup>1</sup> 六都之自籌財源比率，近 7 年來(2011-2017)的平均值，台北市將近 64.34%最高，其他直轄市依序為：新北市 58.45%、桃園市 56.38%、臺中市 53.67%、高雄市 50.76%，臺南市最低僅有 41.84%。

地方政府財務狀況之評估實務，國外已行之有年，其衡量技術及工具亦日趨發展成熟，不僅有助於地方政府進行預算及財務決策，也能提高財務規劃及管理能力。對地方政府而言，財務狀況的衡量及分析對於財務政策制定具有下列三項重要意涵：（1）測量範圍較傳統公共財務績效（收入、支出及餘絀）指標更為廣泛；（2）財務狀況之測量包含短期及長期，可作為短期評估及長期監控工具；（3）揭示影響政府財務狀況的社經及組織因素，包含民眾對於服務的需求及其支付意願（能力）等（Wang, Dennis & Tu,2007:4）。換言之，地方政府進行財政管理及定期進行財務狀況評估，不僅能發揮財政預警效果，有效監控政府財政狀況，而且早期發現問題，及時提出解決策略，能避免地方政府出現財務危機（Coe,2007,2008）。

本文主要宗旨在於透過財務狀況評估之理論架構及衡量工具指標，為地方政府的財政問題把脈，並試圖由財務面向提供具體可行之策略，來改善我國主要城市之公共財務狀況。值此，本文之主要研究問題為：臺灣地方政府不同財務面向及指標的評量，顯示出哪些有用財務訊息？哪些外在社經系絡因素對臺灣地方政府之財務狀況有顯著的影響？其影響之路徑因果關係為何？基於探索上述研究問題，本文將於下一節進行重要文獻之回顧，第三節則說明研究方法及架構，第四節闡述研究發現及討論，最後一節則為本文之結論。

## 二、重要文獻回顧

公部門針對財務狀況的評估，較私部門晚了將近 20 年，約在 1980 年代初期才開始受到關注。學界及實務界陸續發展出各種評估地方政府財務狀況之工具及指標（Brown, 1996; Groves et al., 1981; Hendrick, 2004; Kleine et al., 2003; Nollenberger et al., 2003; Ritonga et al.,2012; Wang et al.,2007; Zafra-Gómez, López-Hernández, & Hernández-Bastida,2009）；由發展過程中發現許多革新的想法都是由企業開始試行，再導入至公部門應用的。九〇年代末期開始，隨著新公共管理風潮興起，學界亦提出公共財務管理改革運動，爾等稱之為「新公共財務管理」（New Public Financial Management, NPFM）運動（Olson, Guthrie & Humphrey, 1998; Guthrie, Humphrey, Jones & Olson, 2005 ; Padovani, Rossi & Orelli, 2010:3），此項改革觀點主要著重於公部門的會計技術與工具運用、財務管理與支援公共管理改革之不同工具等，其中包括「財務報告系統之變革」、

「商業基礎之發展」、「市場導向管理系統」、「公共服務提供及訂價結構」、「發展績效衡量途徑」、「公部門內外審計之變革」及「提供公共服務效率及效能審查」等不同的財務改革面向及元素。基於此改革運動之影響，各級政府財務持續性及財務健全受到更多關注，亦發展出更多客觀評量地方政府財務狀況之工具及技術。

一般而言，所謂「財務狀況分析」(financial condition analysis, FCA)係指通盤評估組織財務狀況的健全性，除了用以確認組織財務狀況，更重要的是一種「診斷及開立處方」的過程，找尋組織財務狀況之病因並尋求解決方式(Wang, 2010:136)。財務狀況有時也被認為是透過淨資產、基金公平性或淨現金流量之變動所衡量之財務績效(financial achievement)(GASB,1999; Chaney, Mead & Shermann,2002; Wang et al.,2007:3)，而財務狀況分析則是針對組織之財務績效進行系統性分析。Groves et al.(1981)及 Nollenberger et al.(2003)等學者將類似的概念導入政府部門之中，將政府財務狀況定義為「持續性提供公共服務財源的能力」，並客觀具體的以「現金償付能力(cash solvency)」、「預算償付能力(budgetary solvency)」、「長期償付能力(long-run solvency)」以及「服務水準償付能力(service-level solvency)」等四個面向來衡量政府的財務狀況，建構出政府財務狀況之基本衡量架構。此外，加拿大特許會計師協會(The Canadian Institute of Chartered Accountants, CICA)認為政府財務狀況等同於財務健全的概念，它可從整體經濟及財務環境系絡之中的「永續性」(sustainability)、「脆弱性」(vulnerability)及「彈性」(flexibility)三個面向<sup>2</sup>來衡量(Ritonga et al.,2012:38)。因此，不同於企業財務報表分析已建立一致性的評量工具，公共財務狀況的評量方式仍然呈現多面向、多指標的權變評量模式。

一般財務狀況分析的評量時機，可以是例行性的會計年度開始或結束時，惟基於「診斷及開立處方」之本質，事實上在組織出現意外事件、或面臨財務壓力或危機時則更成為解決財務問題的重要手段。Kloha 等學者指出地方政府處於財政壓力之下，其財務狀況可能無法符合政府運作、債務及社會的需求，也就是說政府沒有能力維持既有的服務水準。因此，財務狀況被視為政府是否有能力因應其財政義務及公共服務之重要條件(Kloha et al.,2005; Jones & Walker, 2007; Hendrick, 2004)。當地方政府提供公共服務的

---

<sup>2</sup> 「永續性」係指政府能夠維持既有方案的運作，無需增加債務負擔即能符合人民要求的情況；「脆弱性」是指政府必須依賴國內或國際其他資源來支應財源的情況；「彈性」則指政府可以透過增加收入或舉債能力來提升其財務資源，以回應對於人民承諾的情況。

資源受到嚴重限制，則必須及時找到解除財政壓力或危機的策略，才有能力持續負擔其對民眾之財政義務及承諾（Carmeli,2008；Coe,2007,2008）。

廣義來說，政府應當具備足夠財務能力來提供民眾所需要之服務水準，才稱得上有良好健全的財務狀況。但由於公共財務管理本質之故，在評量政府公共財務狀況時，除了考量內部財務因素之外，公共財務狀況亦常受到外在系絡因素之影響。茲將影響公共財務狀況的內、外在因素說明如下：

### （一）內在財務因素

對於政府內在財務因素之評量方式，學者將其歸類為廣博理性（comprehensive approach）之衡量途徑，需仰賴完備而可信的政府財務資訊為基礎（Krueathep,2010:227）。為能客觀提供公共財務資訊，學者發展出各類指標系統，用來評估各面向的政府財務狀況，類似企業財務報表分析中之靜態財務指標分析。例如：「財務趨勢監控系統」（Financial Trend Monitoring System, FTMS）（Groves & Valente,1994）、「十點檢測法（ten-point test）」（Brown, 1993）及各種廣博財務指標的建構（Kloha, et al., 2005；Padovani, et al., 2010；Ritonga, et al.,2012；Wang, et al., 2007）等。除仰賴政府公布之會計或財務資訊外，也有學者利用信評公司所公布之信用評等資訊及城市總生產毛額（Gross City Product, GCP）來評估都會型地方政府的財務狀況。信用評等一般透過「經濟」、「債務」、「財務」及「行政或管理策略」四個面向的互動來評估信用風險（Lipnick, et al., 1999；Marquette, Marquette & Hinckley,1982；Petersen, 1980）；學者 Aten（1986）提出透過對都會型地方政府的生產總額來評估政府財政狀況，但以上兩種方法之採用都有其侷限性及缺點（Krueathep,2010:227）。

針對地方政府內在財務因素之評量，一般較常採用學者 Groves（1984）所提出之四個指標面向來衡量，其概念性定義整理如表 1。此類比率分析結果將有助於地方政府內、外部人員進行有效之財政決策或政策建議，前者可應用比率分析來瞭解、控制與改善地方的服務績效；後者則可應用比率分析決定地方政的償債能力，及評估地方政府的服務效率及判斷支付利息的能力等。

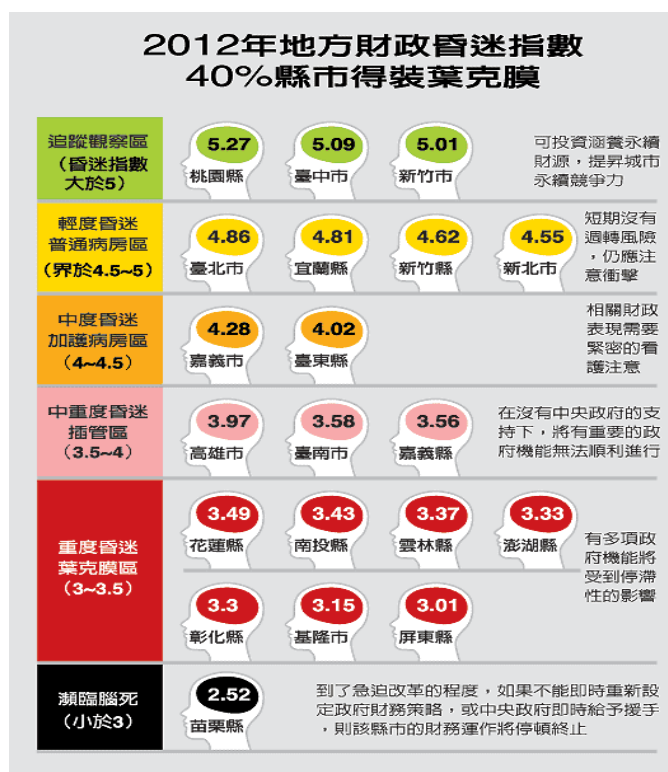
表 1、政府內在財務指標面向及其定義

指標面向	概念性定義
現金償債能力 (cash solvency)	指城市政府具有足夠的現金或流動資產，在短期間（30 或 60 天內）支付其負債的能力。
預算支應能力 (budget solvency)	係指城市政府在預算期間內，具有足夠的收入來支應施政支出。
長期償付能力 (long-run solvency)	指城市政府具有足夠能力支付其所有經營成本，包括每年度之經常性支出及非經常性支出，非經常性支出包含年金支付、固定資產的維修與更新等。
服務水準償付能力 (service level solvency)	乃指城市政府是否具有足夠能力提供人民所希望的公共財貨與勞務，無論質與量均需兼顧。

資料來源：Groves, 1984；Wang, et al, 2007

國內對於公共財務狀況評量之研究及文獻，近 10 年來陸續進行及發表，學者徐仁輝（2009）認為廣博理性觀點所採用之財務趨勢監控系統(FTMS)，其建構之 12 項基本因素及 41 項指標，可供作地方政府評估財務個案使用。李允傑及劉志宏（2010）採用 FTMS 的精神，對臺灣地方財政管理指標進行評估研究，由「收入面」、「支出面」、「調節面」等三個面向，提出適合做為我國地方政府「財政努力」之指標。2014 年民間組織「參玖參公民平台」與平面媒體合作，由多位財政專家學者運用企業財務經營的指標，依 2012 年各地方總決算審核報告書之內容，進行「臺灣 20 縣市財政昏迷指數」之評比。發現以 2012 年的地方財務狀況來看，「地方財政昏迷指數<sup>3</sup>」不到 4 的縣市，共有 11 個，比例為 55%，亦即全台超過一半的縣市，財政狀況不是屬於「中重度昏迷」，就是「瀕臨腦死」（詳見圖 3）。這種採用企業財務指標的方式進行地方政府之財務調查，是臺灣首度採行廣博理性觀點所進行之研究，不僅可評量過去的財政情況，更能為未來建立一套永續觀察的指標（楊少強，2014: 118-126）。

<sup>3</sup> 「地方財政昏迷指數」借用醫學上的「昏迷指數」的概念，即當一個人昏迷指數越低，表示程度越嚴重，恢復的可能性也越小，亦即當地方財務昏迷指數越低，意味著該縣市財政狀況越糟，破產的可能性越大(商業周刊，2014:121)。



資料來源：商業周刊，2014: 118-126

圖 1、地方財政昏迷指數

在依客觀指標掌握地方財務狀況的「症狀」之後，接下來則必須尋求原因才能對症下藥。由於地方政府的財務狀況必然受到外在系絡因素影響，尋找出影響轄區財務條件之外在因素，才能確實評估地方政府財務狀況及績效（Carmeli & Cohen, 2001:894；Krueathep,2010；Zafra-Gómez et al.,2009:154），也才能協助地方政府找尋財政病因據以開立解決的處方。

## (二) 外在系絡因素

在評估地方政府財務狀況之中，社經因素常被視為評估民眾需求及偏好的「代理值」(proxy values)，能據以瞭解民眾所需要財貨或勞務的質與量(Berne & Schramm, 1986；Boyne, 1996；Zafra-Gómez, et al.,2009)。在評估上述財務面向同時，影響公共財務狀況的外在因素，對於衡量財務指標的重要性必須加以考量(Boyne & Enticott, 2004；Andrews, et al.,2005；Andrews, et al.,2006；Groves, et al.,2003)。影響財務狀況的外在條件，隨著

各國地方政府社經系絡不同而有所差異，可以是靜態或動態兩類<sup>4</sup>條件（Wang et al.2007:19）；Zafra-Gómez et al.（2009）等三位西班牙學者曾評量人口數超過 1000 人的 2883 個都會城市之財政狀況，提出影響公共財務狀況的 8 項社經系絡因素，分別為人均所得、失業率、產業指標、商業指標、觀光活動指標、非勞動人口、人口淨移入比率與人均住宅率等指標。Cohen, Doumpos, Neofytou & Zopounidis（2012）等四位希臘學者使用公共財務資訊來建構影響地方政府財務困境的關鍵指標，在結論中提及該文章雖未處理，但外部系絡因素對財務指標確實有一定影響。繼之，Cabaleiro, Buch, & Vaamonde（2012）等三位學者發展評量城市財政健全的研究方法，其中亦強調社經系絡因素的考量。國內學者姚名鴻（2011）在研究國內地方政府財政赤字之實證分析中，導入若干政經變項分析其對地方政府財政狀況的影響，發現轄區居民可支配所得水準愈高，地方財政狀況愈佳；但低收入戶人口比例及失業率愈高，卻對地方政府之財政狀況帶來負面影響。

綜言之，不同於企業之財務報表分析，評估地方政府財務狀況必須同時考量財務及系絡因素，才得以有效診斷及提出有利於改善財政狀況之政策建議。內在財務指標主要提供地方政府經營及治理之整體財務績效資訊；外在政經系絡指標則指出地方政府所面臨的治理系絡特質，提供地方政府找尋改善財務績效之可能因素，協助其管理階層制定可行之政策方案。例如：倘若轄區的財務狀況與居民之失業率有反向關係，則地方政府便應考慮研擬降低失業率之相關措施，以期透過間接效果改善政府之財務狀況。

### 三、研究方法及架構

本文進行地方政府之財務狀況分析時，分為若干重要分析過程，包括：（1）確認分析範圍；（2）決定衡量指標並蒐集資料；（3）財務指標與外在系絡因素關係之認定；（4）詮釋指標關係及提出策略建議。茲依分析過程說明如下：

---

<sup>4</sup> 靜態社經條件包括「人口」、「人均所得」(personal income per capita)、「人均地方生產毛額」(gross state product per capita)等；動態社經條件則包括「人口成長率」、「就業變動率」、「個人所得變動率」、「經濟動能指數」(economic momentum index)等。



## （一）分析範圍之確認

財務指標之分析資料主要來自於財務報表，包括資產負債表、損益表、權益變動表及現金流量表，本文對於地方政府財務指標分析資料來源之蒐集，主要來自於各地方政府之決算審核報告，基於資料分析資料之一致性、可及性及可比較性，本文所分析之對象，設定地方行政區劃中之直轄市、省轄縣市，共計 22 個地方政府，不含鄉、鎮及縣轄市；由於我國會計年度自民國 88 年起由 7 月制變更為 1 月制（亦稱曆年制），考量資料分析期間之一致性，故設定民國 90（2001）年至民國 106 年（2017）年各地方政府所編制之總決算審核報告財務資料，共計 17 年之年度資料為本文之研究範圍。此外，由於民國 99（2010）年底國內行政區劃有重大變革，除原有臺北及高雄兩直轄市外，臺北縣升改為新北市、臺中縣市合併為臺中市、臺南縣市合併為臺南市，高雄縣亦併入高雄市，因此，為符合現行行政區劃之地方政府規模，民國 98 年以前臺中市、臺南市及高雄市之相關財務資料數字，合併計入臺中縣、臺南縣及高雄縣之財務資料。惟高雄市民國 91（2002）年至民國 94（2005）年之總決算審核報告中未報告年度之財產量值（固定資產）資料，故以該地方政府固定資產前後年度之趨勢估計值估算之。

有關外在社經系絡因素之分析，本文選定兩個攸關財政健全的「預算支應能力」及「長期償付能力」面向之相關財務指標為依變項，與系絡變項進行路徑分析（path analysis）。路徑分析最早由遺傳學者 Wright 於 1921 年提出，之後被應用於社會行為學科之研究中，主要分析研究變數間之因果關係。路徑分析主要在研究時間上有前後次序之變項中，先發生的變項如何影響後發生之變項，一般研究者會依據理論提出因果模式，畫出「路徑圖」以說明各變項之間的可能因果關係。社經系絡變數之分析資料主要取自中華民國統計資訊網之「縣市重要統計指標查詢系統」中所公布人口概況、人力資源、工商業概況、財政概況、社會救助及家庭收支等各縣市之相關統計資料，係結合橫斷面及時間數列資料之追蹤資料(panel data)，分析期間亦為 2001-2017 年。

## (二) 財務指標之確認及資料蒐集

依據本文之研究範圍，內在財務指標部分，本文採用學者 Wang (2010) 提出之財務狀況分析架構，包括「現金償付能力」、「預算償付能力」、「長期償付能力」及「服務償付能力」等 4 個公共財務面向之 8 項指標（如表 2）來評量臺灣地方政府之財務狀況，表 2 中逐一說明各指標之操作型定義以及指標之判準原則。各項財務指標所需之原始財務資料，來自審計部公布之「地方政府總決算審查報告」，資料分析期間為民國 90（2001）年至民國 106（2017）年。

表 2、公共財務狀況之面向、指標、定義及判準

面向	指標	操作型定義	指標判準
現金償付能力	現金比率	$\frac{\text{現金及等值現金} + \text{有價證券}}{\text{流動負債}}$	一般小於 1，比率高代表償付能力較佳
	速動比率	$\frac{\text{現金及等值現金} + \text{有價證券} + \text{應收款項}}{\text{流動負債}}$	一般小於 1，比率高代表償付能力較佳
預算支應能力	營運比率	$\frac{\text{總收入}}{\text{總支出}}$	比率高代表預算支應能力較好
	自籌財源 <sup>註</sup> 比率	$\frac{\text{自籌財源收入}}{\text{總收入}}$	比率高代表預算支應能力較好
長期償付能力	淨資產比率	$\frac{\text{淨資產}}{\text{總資產}}$	一般以 50% 為宜
	長期負債比率	$\frac{\text{長期負債}}{\text{總資產}}$	一般在 20% 以下
服務償付能力	人均淨資產	$\frac{\text{淨資產}}{\text{人口}}$	比率高代表服務償付能力較好
	人均長期負債	$\frac{\text{長期負債}}{\text{人口}}$	比率低代表服務償付能力較好

註：自籌財源=稅課收入+其他各項收入+營業盈餘及事業收入=總收入－統籌分配稅收入－補助收入

資料來源：Wang, 2010:138-140

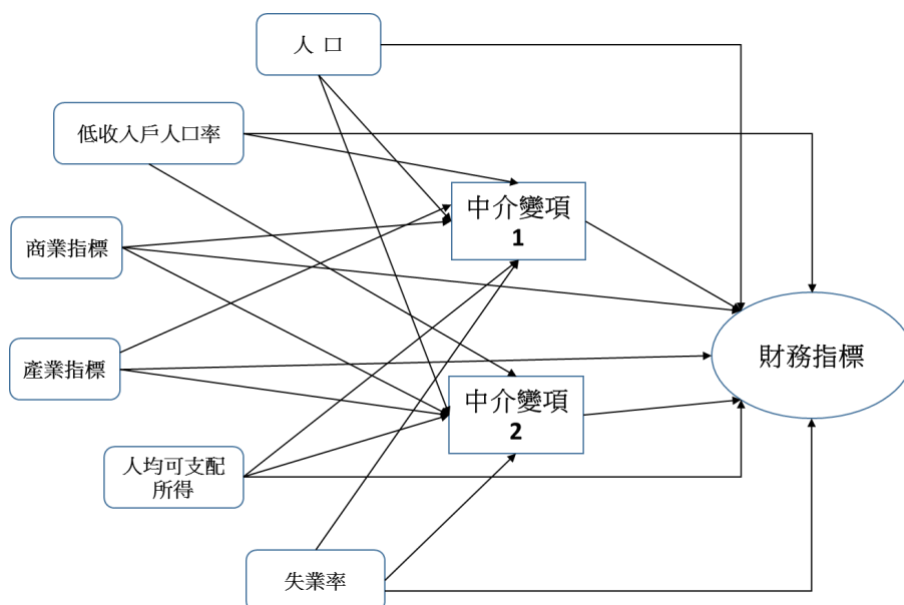
### (三) 路徑分析變項之認定與資料蒐集

為認定影響臺灣地方政府財務狀況之外部系絡因素，及其與財務指標之間的因果關係，本文參採前述國內外文獻中影響地方財務狀況之一般政經系絡因素為基礎進行資料蒐集，由中華民國統計資訊網中之「縣市重要統計指標查詢系統」蒐集上述系絡資料，因受限於目前查詢系統中提供之縣市政府年度統計資料，基於兼具理論基礎及資料可及性的考量之下，本文選擇 6 項社經系絡變數，包括：人口、低收入戶人口比率、工商指標、產業指標、人均可支配所得及失業率等（如表 3），做為路徑分析之自變項，探索其對於臺灣財務指標之可能因果路徑關係。如前文所述，依變項設定為與地方財政穩健攸關之「預算償付能力」及「長期償還能力」等兩面向之 4 項財務指標，路徑分析圖如圖 3。由於社經系絡變數可能分別透過影響財務指標的分子或分母來影響財務指標，亦可能直接影響財務指標，路徑分析圖中之「中介變項」分別為各財務指標之分子變項及分母變項。

表 3、外在社經系絡變數及其定義

變數	概念型定義
人口	戶籍登記人口數
低收入戶人口比率	經政府核定有案之低收入戶人口數占該縣(市)人口比。
工商指標	營利事業銷售額
產業指標	都會中與產業活動有關產生地方稅收，如來自營利盈餘與事業收入，以及農林漁牧產值之總合
人均可支配所得	平均每人每年可支配所得
失業率	指失業人口占勞動力之百分比

資料來源：修改自 Zafra-Gómez et al. (2009) :156、姚名鴻 (2011)



資料來源：作者自繪

圖 2、路徑分析圖

#### 四、研究發現與討論

對企業而言，財務報表分析是開啟組織營運機密的鑰匙，就外部利害關係人而言，透過財務報表分析及解讀，可幫助投資人及債權人進行投資或融資的適當決策；就內部利害關係人而言，可幫助經營者瞭解企業營運體質是否健全，經營績效是否良好。對於公共財務指標之分析及解釋，亦具有類似的功能。不僅讓民眾瞭解地方首長之執政績效及財務資源運用之成效，做為課責工具；更重要的是，公共財務狀況分析是一種診斷財務健全與否的過程，能客觀剖析地方的財務問題，並據以提出有效之改善建議。

本節將依序說明本文對於國內地方政府 2001~2017 年財務指標分析之結果，並解讀其所透露之財務訊息及意涵；再進一步確認指標與系絡因素之間的關係，藉以評量臺灣地方政府當前之財務狀況：

## (一) 判讀財務指標之資料及警訊

本文彙整臺灣各地方政府近 17 年來之相關財務審計資料，以橫斷面及縱斷面分別判讀及分析比較各地方政府不同面向的財務指標評量結果。首先，在橫斷面的分析比較，本文除了將地方政府區分為北、中、南及宜花東外島四個不同區域加以比較之外，也進行全國性之比較。各地方政府在分析期間之內各財務指標之橫斷面財務資料，依序解釋如下：

### 1、現金償付能力

評量「現金償付能力」的 2 項指標「現金比率」及「速動比率」，主要用以衡量組織即時清償流動負債的能力，一般正常營運之企業，其現金比率通常小於 1，比率太低亦代表存在較高的現金週轉風險。由表 4 之分析結果解讀上述 2 項比率的綜合表現，現金償付能力較佳的縣市，北區為基隆市，中區的臺中市、南投市及彰化縣在伯仲之間，南區以嘉義市較佳，外島則以金門縣為佳。然而，現金償付能力不佳的縣市包括北區的新竹縣、中區的苗栗縣及南區的臺南市及東部的臺東縣。整體而言，綜合性的比較全臺各縣市現金償付能力，外島之金門縣及連江縣，以及基隆市較佳，而臺東縣及新竹縣則有待加強。值得一提的是，金門縣的現金比率及速動比率均大於 1，雖然代表政府具有足夠現金能力來償付短期負債，從財務的角度而言，可能存在資金閒置的問題。

表 4、臺灣地方政府「現金償付能力」面向財務指標之評量

單位：新台幣萬元

區域	縣市	現金比率	地區排名	全國排名	速動比率	地區排名	全國排名
北 部	臺北市	0.07(.03) <sup>註</sup>	6	22	0.43(.25)	2	9
	新北市	0.13(.04)	3	9	0.35(.08)	3	13
	桃園市	0.24(.05)	2	4	0.32(.05)	5	16
	基隆市	0.24(.11)	1	3	0.63(.20)	1	4
	新竹市	0.12(.04)	4	12	0.32(.19)	4	15
	新竹縣	0.08(.03)	5	20	0.19(.04)	6	22
中 部	苗栗縣	0.09(.02)	5	19	0.22(.08)	5	21
	臺中市	0.12(.02)	3	11	0.45(.11)	1	7

	南投縣	0.20(.08)	2	6	0.43(.10)	2	10
	彰化縣	0.23(.08)	1	5	0.37(.10)	3	11
	雲林縣	0.10(.02)	4	17	0.34(.04)	4	14
南部	嘉義市	0.12(.04)	1	13	0.58(.13)	2	5
	嘉義縣	0.10(.03)	4	16	0.45(.07)	3	8
	臺南市	0.10(.02)	3	15	0.29(.18)	5	19
	高雄市	0.09(.04)	5	18	0.70(.52)	1	3
	屏東縣	0.11(.02)	2	14	0.35(.08)	4	12
宜 花 東 及 外 島	宜蘭縣	0.16(.03)	4	8	0.28(.04)	6	20
	花蓮縣	0.13(.03)	5	12	0.30(.06)	4	17
	臺東縣	0.08(.08)	6	21	0.29(.10)	5	18
	澎湖縣	0.19(.05)	3	7	0.48(.06)	3	6
	金門縣	3.04(1.06)	1	1	3.45(1.21)	1	1
	連江縣	0.59(.20)	2	2	1.06(.13)	2	2

註：數值為縣市財務指標之平均值，括弧數字為標準差

資料來源：審計部

## 2、預算支應能力

用以評量「預算支應能力」的 2 個財務指標中，「營運比率」用於評量地方政府是否有充分的收入來支應支出，當比率小於 1 表示預算支應能力較差，大於 1 則表示預算支應能力較佳，比率愈高表示支應能力愈佳。「自籌財源比率」則用以評量地方的財政依賴程度，自籌財源比率愈高，表示財務獨立能力愈高，反之則愈低。表 5 為臺灣各地方政府預算支應能力之財務指標評量結果，由兩項指標的綜合表現，顯示臺灣地方政府之中預算支應能力較佳的縣市包括北區的臺北市、中區的臺中市、南區的嘉義市及外島的金門縣；預算支應能力較差的縣市，北區為新竹縣，中區為苗栗縣，南區為嘉義縣，臺東縣為宜花東及外島縣市中預算支應能力最差的。若進行全國性的指標比較，臺灣各地方政府之營運比率並不差，即便是小於 1，平均數值均在 0.9 左右。自籌財源之比率除了臺北市接近六成之外，其他城市幾乎有半數之收入是仰賴上級的補助或統籌分配稅收入，整體而言，金門縣及臺北市在預算支應能力方面較佳，中南部及部分宜花東縣市之財政依賴性仍然偏高，財政獨立性仍不足。

表 5、臺灣地方政府「預算支應能力」面向財務指標之評量

單位：新台幣萬元

區域	縣市	營運比率	地區排名	全國排名	自籌財源比率	地區排名	全國排名
北部	臺北市	1.03(.12) <sup>註</sup>	1	2	0.63(.03)	1	1
	新北市	0.93(.07)	4	17	0.56(.06)	3	4
	桃園市	0.92(.10)	5	19	0.56(.04)	2	3
	基隆市	0.96(.06)	2	9	0.32(.05)	6	11
	新竹市	0.94(.08)	3	15	0.54(.04)	4	5
	新竹縣	0.88(.14)	6	21	0.40(.05)	5	9
中部	苗栗縣	0.88(.09)	5	22	0.28(.03)	3	14
	臺中市	0.95(.14)	2	12	0.53(.04)	1	6
	南投縣	0.97(.07)	1	6	0.19(.04)	5	18
	彰化縣	0.94(.04)	4	14	0.31(.04)	2	12
	雲林縣	0.95(.06)	3	13	0.25(.04)	4	15
南部	嘉義市	1.01(.06)	1	3	0.37(.05)	3	10
	嘉義縣	0.95(.06)	3	11	0.16(.02)	5	20
	臺南市	0.93(.06)	4	16	0.43(.04)	2	8
	高雄市	0.92(.05)	5	20	0.46(.05)	1	7
	屏東縣	0.96(.06)	2	10	0.21(.03)	4	16
宜 花 東 及 外 島	宜蘭縣	0.93(.09)	6	18	0.30(.04)	2	13
	花蓮縣	0.97(.06)	4	7	0.21(.02)	3	17
	臺東縣	0.96(.04)	5	8	0.14(.02)	5	21
	澎湖縣	1.01(.19)	2	4	0.18(.17)	4	19
	金門縣	1.07(.12)	1	1	0.60(.07)	1	2
	連江縣	1.00(.03)	3	5	0.10(.03)	6	22

註：數值為縣市財務指標之平均值，括弧數字為標準差

資料來源：審計部

## 3、長期償付能力

衡量長期償付能力的財務指標「淨資產比率」，其指標概念類似於企業的「股東權益比率」，可反映企業的長期財務狀況，股東權益比率較高，代表企業財務風險較小，償還長期債務能力較佳。對企業而言，淨資產比率並非越高越好，過高的淨資產比率代表企業不善於運用負債經營方式，財務偏於保守缺乏進取性。另一指標「長期負債比率」主要用來反映企業需要償還的長期負債占整個長期營運資金的比重，指標值愈小，表示長期償債壓力小，反之，則代表企業負責的資本化程度高，長期償債壓力大，此指標不

宜過高，一般應在 20% 以下。近 17 年來地方政府由「淨資產比率」及「長期負債比率」兩項指標之平均值綜合評量，顯示長期償債能力較佳之縣市，北區為臺北市、新竹市；中區為臺中市、彰化縣；南區為高雄市、嘉義市；宜花東及外島則以金門縣及連江縣表示較好（如表 6）。整體而言，長期償付能力較佳的地方政府包括臺北市、金門縣、嘉義市、連江縣、高雄市等；相反的，長期償債能力不佳，壓力仍較大的縣市包括：苗栗縣、宜蘭縣、花蓮縣、雲林縣、嘉義縣及屏東縣等，淨資產及長期負債比率過高，不利於地方財政之穩健。

表 6、臺灣地方政府「長期償付能力」面向財務指標之評量

單位：新台幣萬元

區域	縣市	淨資產比率	地區排名	全國排名	長期負債比率	地區排名	全國排名
北部	臺北市	0.95(.05) <sup>註</sup>	1	1	0.02(.02)	1	4
	新北市	0.65(.13)	3	10	0.12(.05)	3	9
	桃園市	0.61(.12)	4	12	0.13(.05)	4	11
	基隆市	0.52(.41)	5	13	0.23(.19)	6	17
	新竹市	0.78(.05)	2	7	0.09(.03)	2	7
	新竹縣	0.35(.14)	6	16	0.20(.06)	5	14
中部	苗栗縣	-0.10(.38)	5	22	0.34(.17)	5	22
	臺中市	0.71(.04)	1	8	0.09(.02)	1	8
	南投縣	0.42(.08)	3	15	0.21(.06)	3	15
	彰化縣	0.63(.20)	2	11	0.12(.06)	2	10
	雲林縣	0.18(.08)	4	21	0.25(.10)	4	18
南部	嘉義市	0.90(.02)	2	3	0.02(.01)	1	3
	嘉義縣	0.27(.08)	5	20	0.22(.06)	4	16
	臺南市	0.68(.15)	3	9	0.13(.07)	3	12
	高雄市	0.91(.05)	1	2	0.04(.04)	2	5
	屏東縣	0.35(.09)	4	17	0.27(.05)	5	19
宜花東及外島	宜蘭縣	0.30(.15)	6	19	0.28(.10)	5	20
	花蓮縣	0.34(.11)	5	18	0.28(.10)	6	21
	臺東縣	0.48(.08)	4	14	0.15(.07)	4	13
	澎湖縣	0.78(.07)	3	6	0.04(.03)	3	6
	金門縣	0.87(.04)	1	4	0.00(0)	1	1
	連江縣	0.80(.09)	2	5	0.00(0)	1	1

註：數值為縣市財務指標之平均值，括弧數字為標準差

資料來源：審計部



#### 4、永續服務能力

最後，評量「永續服務能力」面向的 2 項指標分別為「人均淨資產」及「人均長期負債」，前者反映縣市平均能提供給每一位市（縣）民的淨資產，比率高代表政府有具有較好的服務能力；後者則反映平均每一位市（縣）民必須承擔的長期負債數額，比率低代表較有能力提供公共服務。衡量地方政府是否具有永續服務之能力指標之評量結果，將兩項指標評量之平均值做分區及全國的排序（詳見表 7），可以發現永續服務能力較佳的地方政府包括：北區的新北市及新竹市、中區的臺中市及彰化縣、南區的嘉義市、臺南市及高雄市、外島的金門縣及連江縣，因為沒有長期負債，展現出財務上永續服務的優異能力。整體而言，「人均淨資產」最佳的前 5 個縣市依序為臺北市、連江縣、高雄市、金門縣、嘉義市及臺南市，而最差的 5 個縣市依序則為苗栗縣、雲林縣、花蓮縣、屏東縣、嘉義縣。至於「人均長期負債」之數字，排除沒有長期負債的兩個外島縣市（金門及連江），嘉義市、彰化縣及桃園市有較佳的表現，縣市平均每人每年要負擔一年以上之長期負債均在 1 萬元以下，而臺北市、苗栗縣、宜蘭縣、新竹縣、高雄市、嘉義縣及臺南市等縣市平均每人每年要負擔一年以上之長期負債均在 2 萬元以上（詳表 7）。

表 7、臺灣地方政府「永續服務能力」面向財務指標之評量

單位：新台幣萬元

區域	縣市	人均淨資產	地區排名	全國排名	人均長期負債	地區排名	全國排名
北部	臺北市	230.51(90.59) <sup>註</sup>	1	1	4.35(1.92)	6	22
	新北市	8.35(5.22)	3	10	1.24(.67)	2	7
	桃園市	5.95(4.49)	5	12	0.98(.21)	1	5
	基隆市	6.18(3.34)	4	11	1.87(.72)	4	13
	新竹市	15.11(3.14)	2	8	1.72(.64)	3	10
	新竹縣	4.10(1.74)	6	14	2.31(.80)	5	19
中部	苗栗縣	-0.67(2.05)	5	22	2.55(1.35)	5	21
	臺中市	10.36(3.97)	1	9	1.38(.77)	2	9
	南投縣	3.96(1.22)	3	16	1.94(.60)	4	15
	彰化縣	5.48(3.05)	2	13	0.87(.27)	1	4
	雲林縣	1.25(.68)	4	21	1.81(.81)	3	12
南部	嘉義市	31.46(3.34)	2	5	0.61(.37)	1	3
	嘉義縣	2.70(1.28)	4	18	2.22(.76)	4	17
	臺南市	20.17(21.54)	3	6	2.17(.58)	3	16

	高雄市	47.32(33.14)	1	3	2.29(2.59)	5	18
	屏東縣	2.40(1.20)	5	19	1.77(.51)	2	11
宜 花 東 及 外 島	宜蘭縣	2.96(2.41)	5	17	2.42(0.88)	6	20
	花蓮縣	2.24(.89)	6	20	1.89(.76)	5	14
	臺東縣	4.06(1.31)	4	15	1.35(.68)	4	8
	澎湖縣	18.22(5.84)	3	7	1.02(.74)	3	6
	金門縣	31.80(1.84)	2	4	0.00(0)	1	1
	連江縣	76.98(19.39)	1	2	0.00(0)	1	1

註：數值為縣市財務指標之平均值，括弧數字為標準差

資料來源：審計部

上述係由橫斷面比較國內各縣市之財務指標，除此之外，本文另亦由縱斷面來分析臺灣地方政府所有財務指標 17 年來的變化趨勢(如表 8，各縣市之趨勢變化圖請見附錄)，並由其趨勢線的斜率來判定其走向。現金償付能力有明顯提升趨勢的包括：臺中市、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、宜蘭縣、臺東縣及金門縣等 7 個縣市；反之，明顯呈現降低趨勢的則包括：新北市、基隆市、新竹縣、苗栗縣、彰化縣、臺南市及澎湖縣等 7 個縣市。預算支應能力明顯呈現提升趨勢的有：臺北市、新北市、新竹縣、苗栗縣、南投縣、高雄市、宜蘭縣、花蓮縣等 8 個縣市。長期償還能力明顯呈現提升趨勢的有：基隆市、臺中市、南投縣、雲林縣、嘉義縣、高雄市、屏東縣、宜蘭縣等縣市。永續服務能力明顯呈現提升趨勢的僅有嘉義市，明顯呈現惡化趨勢時則有新竹縣、苗栗縣及彰化縣。

在四個財務狀況面向中，以現金償還能力明顯呈現弱化趨勢的縣市最多，但預算支應能力呈現明顯提升趨勢的縣市也不少，其中宜蘭縣在現金償付、預算支應及長期償還等三個財務能力均有明顯的提升趨勢；彰化縣及苗栗縣在現金償付及永續服務能力卻有明顯弱化的趨勢。

表 8、臺灣地方政府財務指標趨勢線斜率（2001-2017 年）

指標 城市	現金償付能力		預算支應能力		長期償還能力		永續服務能力	
	現金 比率	速動 比率	營運 比率	自籌財 源比率	淨資產 比率	長期 負債 比率	人均淨 資產	人均 長期 負債
臺北市	-0.0031	0.0291	0.009	0.0022	0.0017	-0.0007	14.589	0.2618
新北市	-0.0027	-0.0091	0.0031	0.0022	0.0134	-0.0013	0.8236	0.1083

桃園市	0.0006	-0.002	0.0116	-0.00003	0.0164	-0.0052	0.7058	0.0095
基隆市	-0.0133	-0.0364	0.0096	-0.0062	0.0065	0.0023	0.2907	0.1117
新竹市	0.0041	-0.0275	0.0145	-0.0046	-0.001	0.0011	0.5451	0.067
新竹縣	-0.003	-0.0025	0.0247	0.0059	-0.0111	0.0058	-0.0115	0.1243
苗栗縣	-0.0019	-0.012	0.0078	0.0016	-0.039	0.0185	-0.2438	0.2439
臺中市	0.0012	0.0156	-0.0018	0.0026	0.0048	0.0029	0.7363	0.1333
南投縣	0.007	-0.0112	0.0113	0.0031	0.0098	0.005	0.2066	0.0915
彰化縣	-0.0101	-0.0151	0.0008	-0.0021	-0.0341	0.0105	-0.5005	0.0501
雲林縣	0.0016	0.0004	0.0097	-0.004	0.0014	0.0076	0.0728	0.1264
嘉義市	-0.0009	0.0106	0.0068	-0.0079	0.003	-0.0008	0.5519	-0.0249
嘉義縣	0.0002	0.0053	0.0106	-0.0018	0.0114	0.0065	0.2151	0.1385
臺南市	-0.0022	-0.0144	0.0099	-0.0024	0.022	-0.0084	3.5294	0.0946
高雄市	0.0012	-0.0369	0.0033	0.0064	0.0031	0.0028	5.021	0.3869
屏東縣	0.0007	0.0107	0.009	-0.0038	0.0083	0.0001	0.2048	0.0891
宜蘭縣	0.0032	0.0006	0.0144	0.003	0.0078	0.0044	0.2954	0.1357
花蓮縣	0.005	-0.0046	0.0095	0.0009	-0.0066	0.0119	0.054	0.1332
臺東縣	0.0047	0.0048	0.0063	-0.0016	-0.0081	0.0076	0.1757	0.1209
澎湖縣	-0.0052	-0.0006	0.0047	-0.0016	-0.0007	0.0028	0.805	0.1117
金門縣	0.1708	0.1945	-0.0022	0.003	0.0061	0	0.805	0
連江縣	-0.0306	0.0174	-0.0001	0.0026	0.0165	0	3.6391	0

資料來源：本研究

## (二) 確認系絡因素之影響及其因果關係

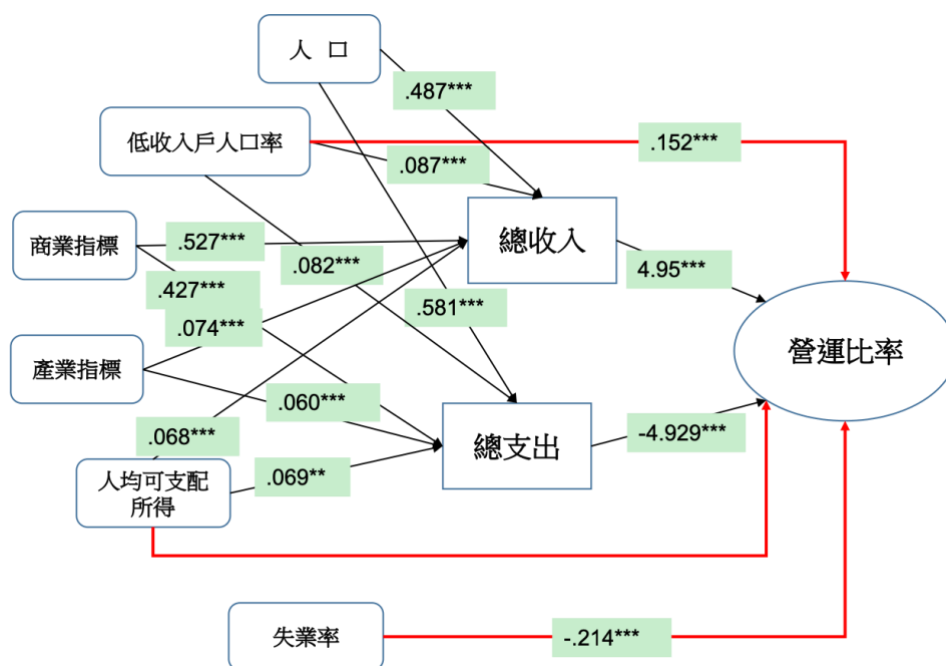
接下來，本文以所選定之社經外在系絡變數，分別針對「預算支應能力」及「長期償還能力」等兩項攸關地方政府財務健全之重要能力之 4 項指標進行路徑分析並進行直接效果及間接效果的解析，茲將分析之發現分項說明如下：

### 1、影響預算支應能力之系絡因素分析

路徑分析的結果發現，除了「失業率」對於影響地方政府營運比率之中介變項沒有顯著的因果關係之外(如圖 3 及表 9)，其他選定的外在系絡因素都有顯著之因果關係；但「失業率」卻對於影響自籌財源比率之「自籌財源」中介變項有顯著的反向因果關係。表 9 顯示此面向路徑分析分解整理出各項社經因素之直接效果、間接效果及總效果。由

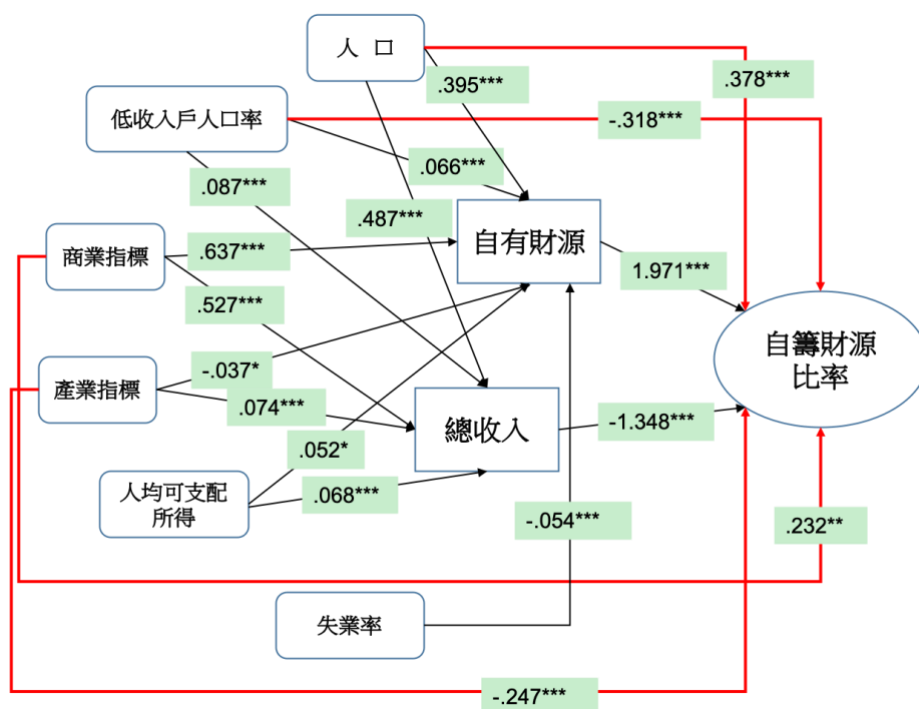
路徑分析的影響係數來看，「人口」及「商業指標」等兩項系絡因素對於預算支應能力的影響幅度可能較重大，因此，各地方政府首長除了應大力推動商業活動的舉動及活絡之外，近年來若干地方政府亦策略性的推動勞動人口移入的相關政策，例如高雄市政府於 102 年開辦「幸福高雄移居津貼」等措施，類似此類鼓勵人口移入之政策，真能有效提升地方預算支應能力嗎？本文研究發現人口因素對財務狀況之影響並非如預期的正向，人口增加固然會因為增加稅費而提高總收入，但也同樣會帶來更多公共服務的需求而增加總支出。

依表 9 之效果分析得知，臺灣各地方政府之人口因素雖同時促使收支增加，惟人口增加造成收入增加比率顯然小於支出增加比率，對於預算支應能力反而出現負面影響，因此就財務狀況之考量而言，地方政府應審慎考量鼓勵人口移動之機制安排或政策推動。



資料來源：本研究

圖 3、營運比率與外在系絡因素之路徑分析



資料來源：本研究

圖 4、自籌財源比率與外在系絡因素之路徑分析

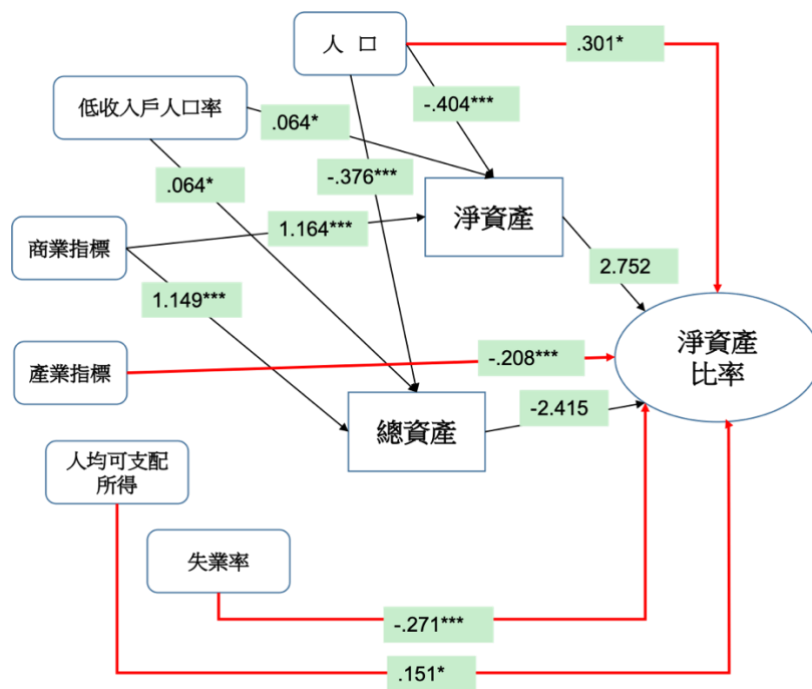
表 9、「預算支應能力」面向指標路徑分析各項效果之分解

社經因素		總收入	總支出	營運 比率	自籌 財源	總收入	自籌財 源比率
人口	直接效果	.487	.581	-.178	.395	.487	.378
	間接效果	-	-	-.453	-	-	.122
	總效果	.487	.545	<b>-.631</b>	.355	.463	<b>.50</b>
低收入 人口率	直接效果	.087	.082	.152	.066	.087	-.318
	間接效果	-	-	.026	-	-	.013
	總效果	.087	.082	<b>.178</b>	.066	.087	<b>-.305</b>
商業指 標	直接效果	.527	.427	-	.637	.527	.232
	間接效果	-	-	.504	-	-	.545
	總效果	.527	.427	<b>.504</b>	.637	.527	<b>.777</b>
產業指 標	直接效果	.074	.06	.126	-.037	.074	-.247
	間接效果	-	-	.071	-	-	-.173
	總效果	.074	.06	.197	-.037	.074	<b>-.420</b>
人均可 支配所 得	直接效果	.068	.069	.288	.052	.068	-
	間接效果	-	-	-.004	-	-	.011
	總效果	.068	.069	<b>.284</b>	.052	.068	<b>.011</b>
失業率	直接效果	-	-	-.214	-.054	-	-
	間接效果	-	-	-	-	-	-.106
	總效果	0	0	<b>-.214</b>	-.054	0	<b>-.106</b>

資料來源：本研究

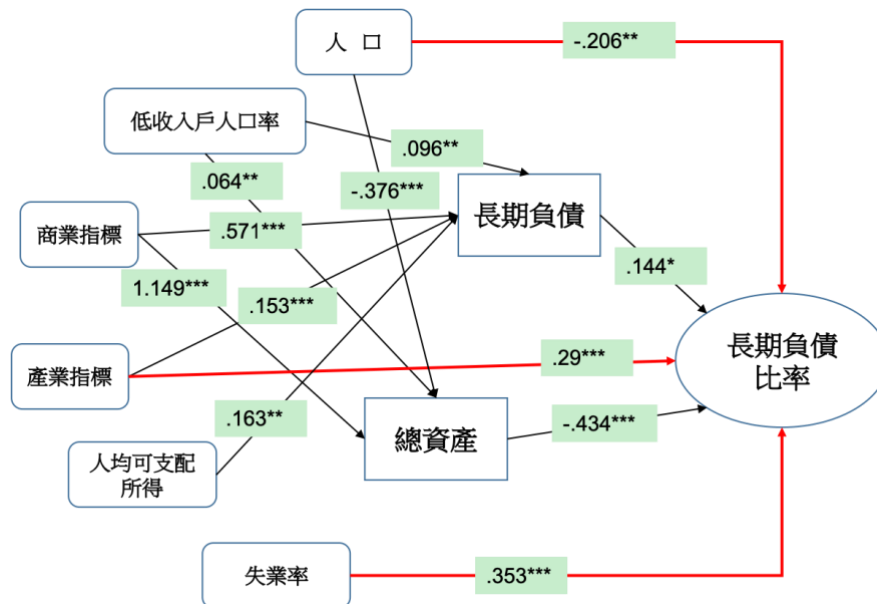
## 2、影響長期償還能力之系絡因素分析

依路徑分析的結果來看（圖 5、圖 6），「產業指標」、「人均可支配所得」及「失業率」等 3 項外在系絡因素對「淨資產比率」僅存在直接效果，而「人口」、「低收入戶人口率」及「商業指標」是透過影響淨資產及總資產等兩項中介變項間接影響財務指標，人口因素雖然直接對淨資產比率有正向的影響，但其效果卻被間接效果抵銷了一部分。此外，本文亦發現「人均可支配所得」對長期負債比率不存在顯著的因果關係，而「失業率」、「產業指標」及「人口」此三項系絡因素，有直接影響長期負債比率的效果，同時後二者還透過長期負債及總資產間接對長期負債比率產生第二層的影響。而「低收入戶人口率」及「商業指標」則是透過影響中介變項的方式，間接影響財務指標。由路徑分析的係數（表 11）來研判，所以外在系絡因素之中，「商業指標」仍然是影響長期償還能力最重要的因素。



資料來源：本研究

圖 5、淨資產比率與外在系絡因素之路徑分析



資料來源：本研究

圖 6、長期負債比率與外在系絡因素之路徑分析

表 10、「長期償還能力」面向指標路徑分析各項效果之分解

社經因素		淨資產	總資產	淨資產 比率	長期 負債	總資產	長期負 債比率
人口	直接效果	-.404	-.376	.301	.165	-.376	-.206
	間接效果	-	-	-.204	-	-	.187
	總效果	-.404	-.376	<b>.097</b>	.165	-.375	<b>-.019</b>
低收入 人口率	直接效果	.064	.064	-	.096	.064	-
	間接效果	-	-	.022	-	-	-.014
	總效果	.064	.064	<b>.022</b>	.096	.064	<b>-.014</b>
商業 指標	直接效果	1.164	1.149	-	.571	1.149	-
	間接效果	-	-	.428	-	-	-.416
	總效果	1.164	1.149	<b>.428</b>	.571	1.149	<b>-.416</b>
產業 指標	直接效果	-	-	-.208	.153	-	.29
	間接效果	-	-	-	-	-	.022
	總效果	-	-	<b>-.208</b>	.153	-	<b>.312</b>
人均 可支 配所 得	直接效果	-	-	.151	.163	-	-
	間接效果	-	-	-	-	-	.023
	總效果	-	-	<b>.151</b>	.163	-	<b>.023</b>
失業 率	直接效果	-	-	-.271	-	.353	-
	間接效果	-	-	-	-	-	-.153
	總效果	0	0	<b>-.271</b>	-	.353	<b>-.153</b>

資料來源：本研究

綜言之，由外在系絡因素之路徑分析來研判其對於地方政府財務指標之影響，發現近年來臺灣地方政府商業發展及人口變化對於預算支應能力及長期償債能力應有明顯的影響。2018 年底九合一選舉中，高雄市長韓國瑜的競選口號：「貨出的去、人進的來，高雄發大財」，某種程度已提出提升地方政府財務狀況的想法及策略，也就是地方政府可透過促進工商產業發展做為尋求提升預算支應能力及償債能力之重要策略，至於推動鼓勵人口移入之措施或策略，則因人口對於地方政府總收支的影響，可能不如預期中必然有助於縣市的財務狀況，因此必須再審慎考量才是。

## 五、結論

有謂「財政為庶政之母」，庶為日常生活，政乃眾人之事，庶政是政府每天為民眾所作的事情，但「巧婦難為無米之炊」政府要能維持良好的財務狀況，才能永續替民眾處理日常生活大小事。近年臺灣地方政府因全球化風潮與世界接軌而快速發展，加上行政分權化之落實，地方財政捉襟見肘情況益發嚴重。在資源困窘時，節衣縮食雖是解決財務之可能途徑之一，代價卻可能是犧牲施政滿意度及地方首長之仕途，因此地方當局在面對財政困難情境下，致力於強化內部財政管理，重視財務管理及績效，才是真正務實而負責任的做法。針對地方財務問題進行診斷、改善財務狀況，將資源充分發揮利用，將是另一項更值得地方政府持續關注及強化之財政策略及方向。

本文透過系統性評估步驟及工具，建構「現金償付能力」、「預算支應能力」、「長期償還能力」及「服務償付能力」等四個面向 8 項財務指標，評量臺灣 2001~2017 年地方政府之財務狀況指標並分析評估其外在影響因素。就橫斷面分析而言，在四個衡量面向之中，綜合比較各縣市的現金償付能力，以外島之金門縣及連江縣，以及基隆市較佳，而臺東縣及新竹縣則有待加強。金門縣的現金比率及速動比率均大於 1，雖然代表政府具有足夠現金能力來償付短期負債，但可能存在資金閒置的問題，也就是政府對現金的管理仍然偏向保守的態度，從財務的角度而言，這部分未來是可以被重新檢視的。至於評量預算支應能力的兩項指標，全國性的指標比較的結果，臺灣各地方政府之營運比率即便是小於 1，平均數值均在 0.9 左右，代表大部分的地方政府有充分的收入來支應支出。自籌財源之比率除了臺北市接近六成之外，其他縣市幾乎有半數之收入是仰賴上級



的補助或統籌分配稅收入，整體而言，金門縣及臺北市在預算支應能力方面較佳，中南部及部分宜花東縣市之財政依賴性仍然偏高，財政獨立性仍不足。

就長期償債能力而言，近 17 年來地方政府由「淨資產比率」及「長期負債比率」兩項指標之平均值綜合評量，整體而言，長期償付能力較佳的地方政府包括臺北市、金門縣、嘉義市、連江縣、高雄市等；相反的，長期償債能力不佳，壓力仍較大的縣市包括：苗栗縣、宜蘭縣、花蓮縣、雲林縣、嘉義縣及屏東縣等，淨資產及長期負債比率過高，不利於地方財政之穩健。至於評量「服務償付能力」之兩項指標分析結果，「人均淨資產」最佳的縣市依序為臺北市、連江縣、高雄市、金門縣、嘉義市及臺南市，而最差的依序則為苗栗縣、雲林縣、花蓮縣、屏東縣、嘉義縣。另外「人均長期負債」之評量結果，嘉義市、彰化縣及桃園市有較佳的表現，縣市平均每人每年要負擔一年以上之長期負債均在 1 萬元以下，而臺北市、苗栗縣、宜蘭縣、新竹縣、高雄市、嘉義縣及臺南市等縣市平均每人每年要負擔一年以上之長期負債均在 2 萬元以上。

本文亦由縱斷面來觀察臺灣地方政府所有財務指標 17 年來的變化趨勢，並由其趨勢線的斜率來判定其走向。發現各縣市的現金償付能力的趨勢變化，有些明顯提升，也有些明顯弱化，預算支應能力及長期償還能力則出現明顯呈現提升及持平的趨勢。永續服務能力明顯呈現提升趨勢的僅有嘉義市，明顯呈現惡化趨勢時則有新竹縣、苗栗縣及彰化縣，其他縣市大多呈現持平的趨勢。在四個財務狀況面向中，以現金償還能力明顯呈現弱化趨勢的縣市最多，預算支應能力呈現明顯提升趨勢的縣市不少，其中宜蘭縣在現金償付、預算支應及長期償還等三個財務能力均有明顯的提升趨勢；彰化縣及苗栗縣在現金償付及永續服務能力則有明顯弱化的趨勢，必須進一步觀察及注意。

辨識影響財務狀況的社經系絡因素之因果關係，是分析公共財務狀況另一項重要工作。透過路徑分析，本文初步發現在選定的社經因素中，「商業指標」對於預算支應能力及長期償債能力均具有正向而重要之影響，地方政府應採取提升營利事業銷售額之政策，做為強化財務狀況各項能力的最利策略。此外，臺灣各地方政府之人口因素同時影響其財務收支，惟本研究發現人口因素雖促使收支增加，但是其造成支出增加比率大於收入增加比率，對於財務狀況能力的提升，未必如預期一般產生正向的影響，因此地方政府必須審慎考量鼓勵人口移動之機制安排或政策。

總而言之，本文從靜態之財務指標評量診斷臺灣地方政府當前之財政狀況，並透過路徑分析之因果關係研判影響臺灣地方政府財務狀況之外在系絡因素，建議各地方政府應強化致力推動工商業發展之相關政策，帶動城市收入增加，改善地方財務狀況及償債能力。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 林健次、蔡吉源，2004，《台灣中央與地方財政關係的研究》，台北：前衛出版。
- 徐仁輝，2002，〈統籌分配稅款爭議探究〉，《主計月刊》，第 559 期，頁 54-60。
- 徐仁輝，2009，《公共財務管理》第 5 版，台北：智勝文化。
- 徐良維，2011，〈全球化趨勢下地方政府之財政自主與國家資源之合理分配〉，《城市學學刊》，第 2 卷，第 1 期，頁 89-117。
- 趙永茂、陳銘顯，2010，〈我國地方與新都會發展的挑戰與回應〉，《研考雙月刊》，第 34 卷第 6 期，頁 23-32。
- 林健次、蔡吉源，2003，〈地方財政自我負責機制與財政收支劃分〉，《公共行政學報》，第 9 卷，頁 1-33。
- 黃世鑫、郭建中，2007，〈自有財源與地方財政自主？地方自治內涵之省視〉，《政策研究學報》第 7 卷，頁 1-33。
- 姚名鴻，2011，〈我國地方財政赤字之理論與實證分析〉，《公共行政學報》，第 39 期，頁 37-70。
- 楊少強，2014，〈4 成縣市正失去機能：首度揭開財政黑洞〉，《商業周刊》，第 1379 期，頁 118-126。
- 李允傑、劉志宏，2010，《我國地方財政管理指標之研究》，財政部國庫署 99 年度委託研究計畫（GRB 研究編號：PG9906-0204）。

### 二、英文部分

- Andrews, R., Boyne, G.A. Law, J. and Enticott, G. (2006). "Performance Failure in the Public Sector: Misfortune or Mismanagement?" *Public Management Review*, 8(2):273-96.
- Andrews, R., Boyne, G.A. Law, J. and Walker, R.M. (2005). "External Constraints on Local Services Standards: The Case of Comprehensive Performance Assessment in English Local Government." *Public Administration*, 83(3):639-56.

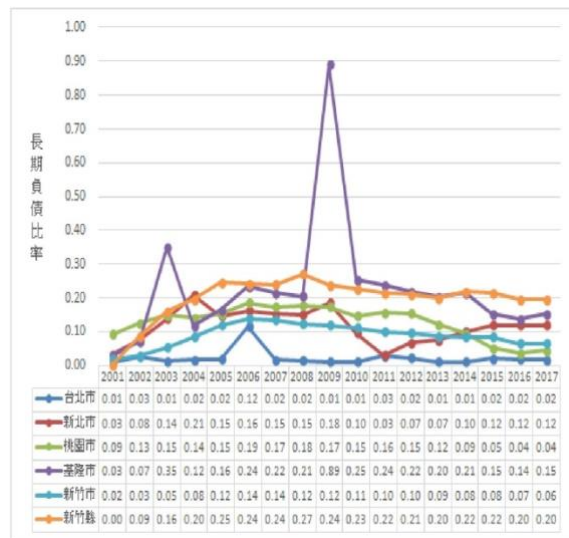
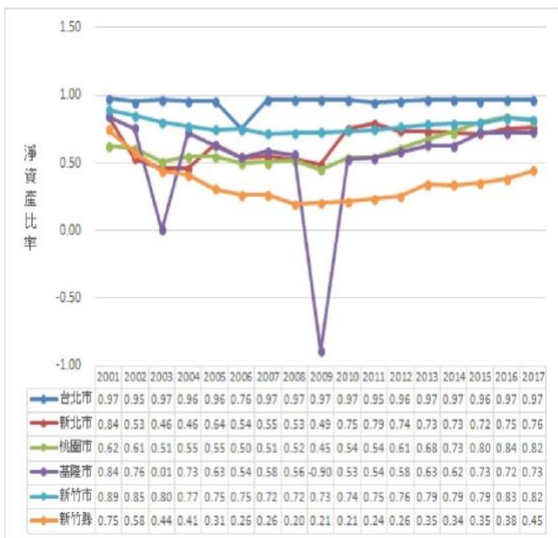
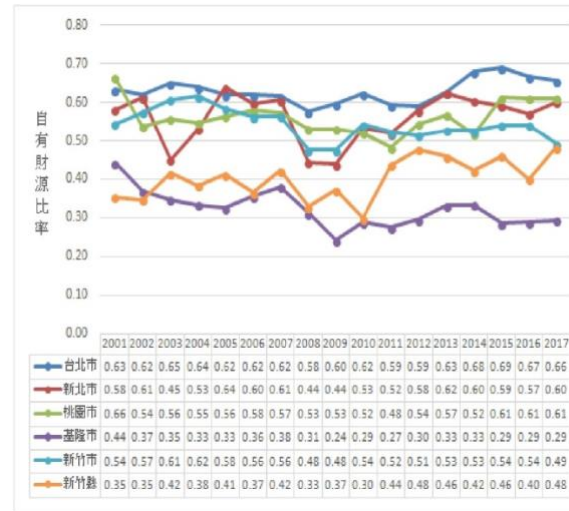
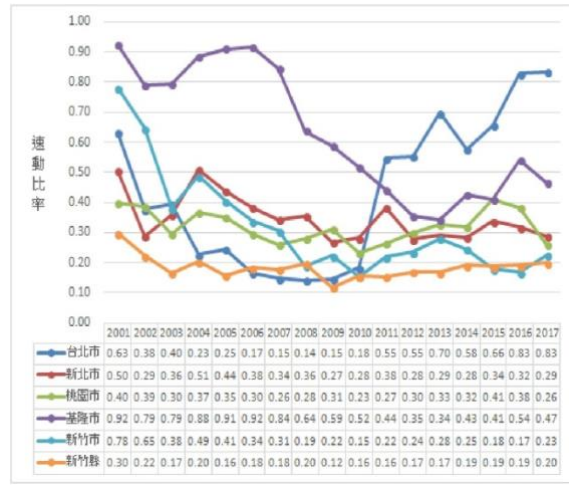
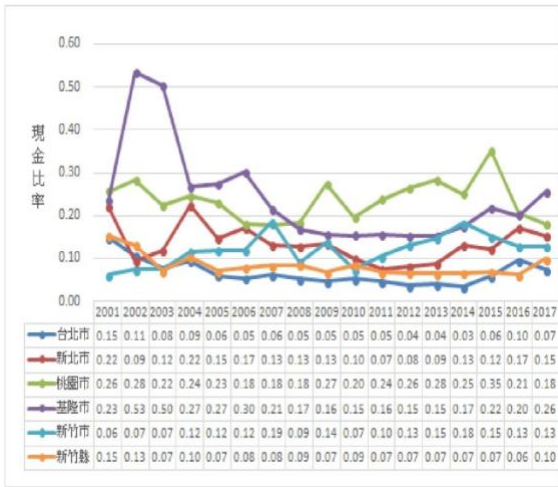
- Aten, R.H. (1986). "Gross State Product: A Measure of Fiscal Capacity." In H.C. Reeves(Ed.), *Measuring Fiscal Capacity*. 87-140. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Boyne, G.A. and Enticott, G. (2004). "Are the "Poor" Different? The Internal Characteristics of Local Authorities in the Five Comprehensive Performance Assessment Groups." *Public Money and Management*, 24(1):11-18.
- Brown, K.W. (1996). "Trends in Key Ratios Using the GFOA Financial Indicators Databases 1989-1993", *Government Finance Review*, 12:30-34.
- Berne & Schramm(1986), *The financial analysis of governments*, "Prentice Hall".
- Cabaleiro, R., Buch, E., & Vaamonde, A. (2013). Developing a method to assessing the municipal financial health. *The American Review of Public Administration*, 43(6): 729-751.
- Carmeli, A. and Cohen, A. (2001). "The Financial Crisis of the Local Authorities in Israel: A Resource-Based Analysis." *Public Administration*, 79(4):893-913.
- Carmeli, A. (2008). "The Fiscal Distress of Local Governments in Israel: Sources and Coping Strategies." *Administration & Society*, 39(8):984-1007.
- Chaney, B. A., Mead, D. M., & Shermann, K. R. (2002). "The New Governmental Financial Reporting Model: What It Means for Analyzing Government Financial Condition." *Journal of Government Financial Management*, 51(1):26-31.
- Coe, Charles K. (2007). "Preventing Local Government Fiscal Crises: The North Carolina Approach." *Public Budgeting & Finance*, 27(3):39-49.
- Coe, Charles K. (2008). "Preventing Local Government Fiscal Crisis: Emerging Best Practices." *Public Administration Review*, 28(4):759-767.
- Cohen, S., Doumpos, M., Neofytou, E., & Zopounidis, C. (2012). Assessing financial distress where bankruptcy is not an option: An alternative approach for local municipalities. *European Journal of Operational Research*, 218(1): 270-279.
- GASB.(1999). *Statement of the Government Accounting Standards Board No.34: Basic Financial Statements –and Management’s Discussion and Analysis—for State and Local Governments*. Corwalk, CT:GASB.

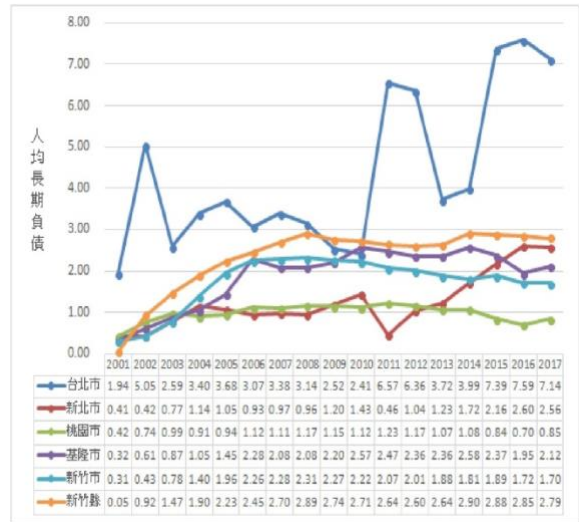
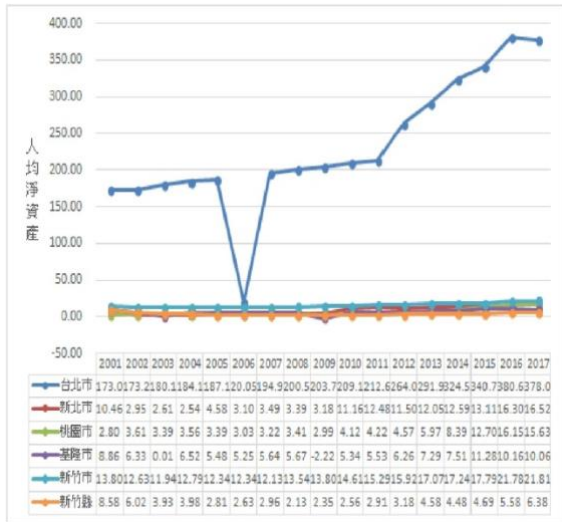
- Guthrie J., Humphrey C., Jones L. and Olson O. (eds.) (2005). *International Public Financial Management Reform: Progress, contradictions and challenges*, Information Age Press, Greenwich , United States
- Groves, S.M., Godsey, W.M. & Shulman, M.A. (1981). "Financial Indicators for Local Government," *Public Budgeting & Finance*, 1(2):5-19.
- Hendrick, R. (2004). "Assessing and Measuring the Fiscal Health of Local Government: Focus on Chicago Suburban Municipalities," *Urban Affairs Review*, 40:78-114.
- Jones, S. & Walker, R. (2007). "Explanators of Local Government Distress", *Abacus*, 43(3): 396-418.
- Kleine, R., Kloha, P. & Weissert, C.S. (2003). "Monitoring Local Government Fiscal Health: Michigan's New 10-Point Scale of Fiscal Distress", *Government Finance Review*, 19(3):18-24.
- Kloha, P., Weissert, C.S. & Kleine, R. (2005). "Developing and Testing a Composite Model to Predict Local Fiscal Distress." *Public Administration Review*, 65(3):313-323.
- Krueathep, W. (2010). "Measuring Municipal Fiscal Condition: The Application of U.S.-Based Measures to the Context of Thailand." *International Journal of Public Administration*,33(5):223-239.
- Lipnick, L.H., Rattner, Y.,& Ebrahim, L. (1999). "The Determinants of Municipal Credit Quality." *Government Finance Review*, December, 35-41.
- Marquette, J.F., Marquette, R.P., & Hinckley, K.A. (1982). "Bond Rating Changes and Urban Fiscal Stress: Linkage and Prediction." *Journal of Urban Affairs*, 4(1):81-95.
- Nollenberger, K., Groves, S.M. & Valente, M.G. (2003). *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*, Washington, DC, International City/County Managers Association.
- Olson, O., Guthrie, J., and C. Humphrey, (1998). "International Experiences with Financial Management Reforms in the World of Public Services New World? Small World? Better World?" In *Global Warning: Debating International Developments in New Public Financial Management*, Olson, O., Guthrie, J., and C. Humphrey, eds. Bergen, Norway: Cappelen Akademisk Forlag, 17-48.

- Petersen, J.E. (1980). "Changing Fiscal Structure and Credit Quality." In C. Levin & I.S. Rubin(eds. ) *Fiscal Stress and Public Policy*, 179-199. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Padovani, E., Rossi, F. M. & Orelli, R. L. (2010). "The Use of Financial Indicator to Determine Financial Health of Italian Municipalities", EGPA 2010 Conference – Study Group 5 "Regional and Local Government".
- Ritonga, I. T., Clark, C. & Wickremasinghe, G. (2012). "Assessing Financial Condition of Local Government in Indonesia: An Exploration" *Public and Municipal Finance*, 1(2):37-50.
- Wang, X., L. Dennis & Y.S. Tu (2007). "Measuring Financial Condition: A Study of U.S. States." *Public Budgeting & Finance*, 27(2):1-21.
- Wang,X.. (2010). *Financial Management in the Public Sector: Tools, Applications, and Cases*. 2<sup>nd</sup> ed, New York : M.E. Sharpe, Inc.
- Zafra-Gómez, J.L., López-Hernández, A.M. & Hernández-Bastida, A. (2009). "Developing a Model to Measure Financial Condition in Local Government: Evaluating Service Quality and Minimizing the Effects of the Socioeconomic Environment-An Application to Spanish Municipalities," *The American Review of Public Administration*, 39(4):425.

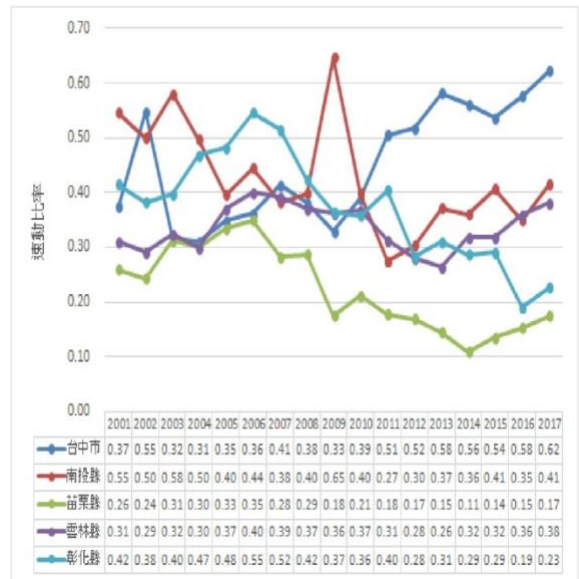
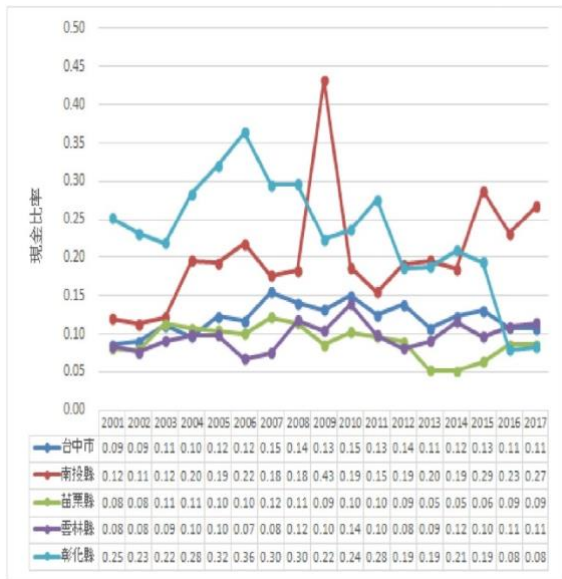
# 附錄：臺灣地方政府財務狀況指標評量趨勢

## 一、北部縣市

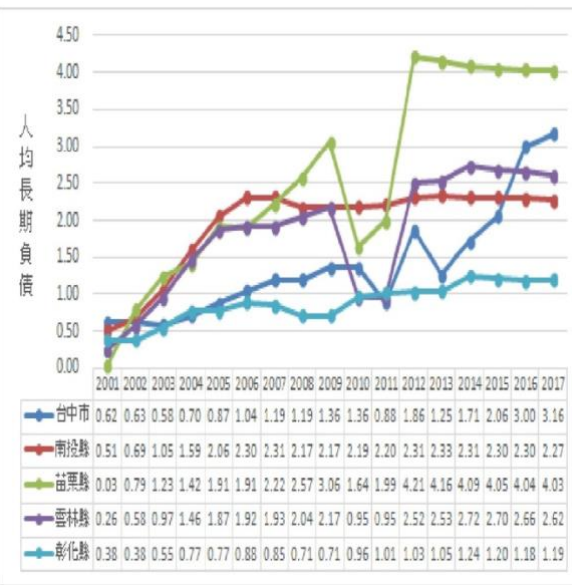
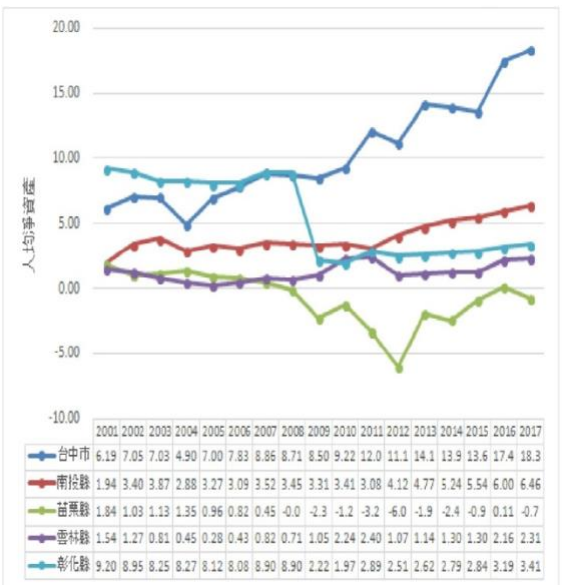
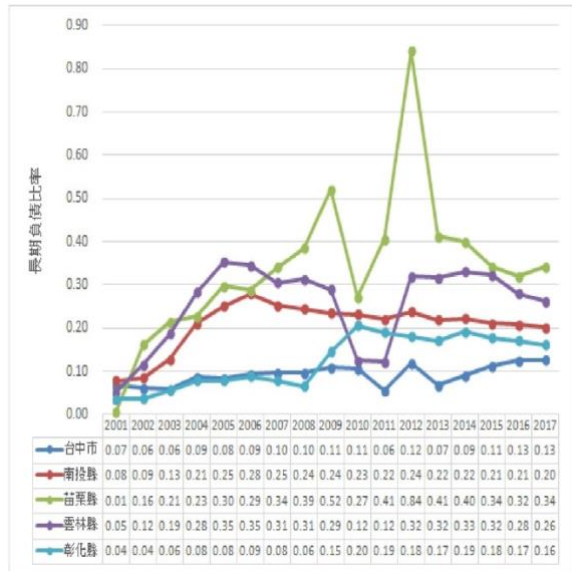
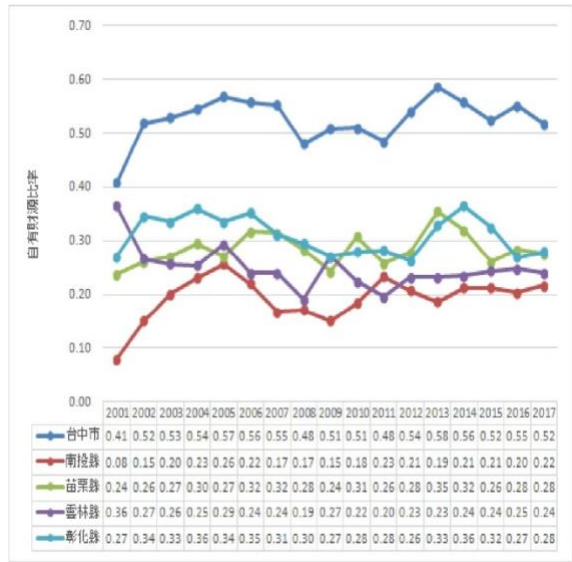
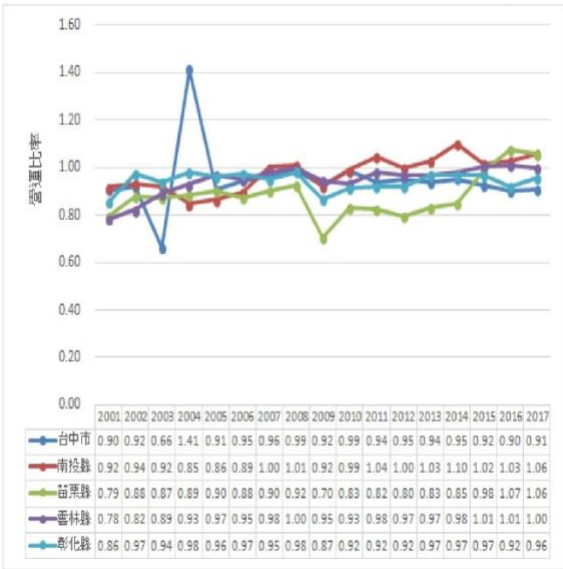




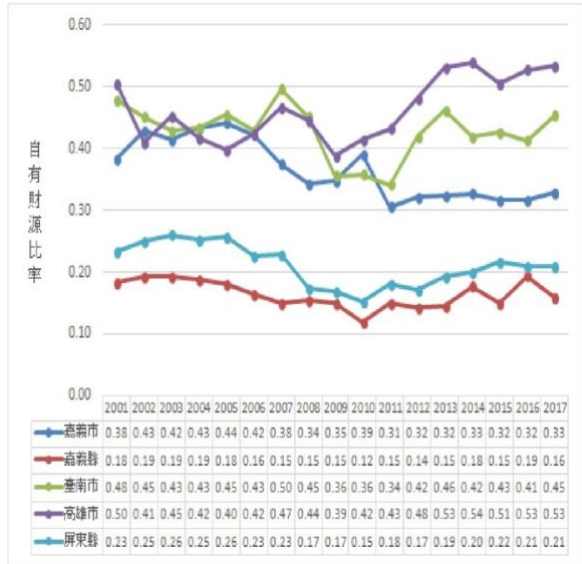
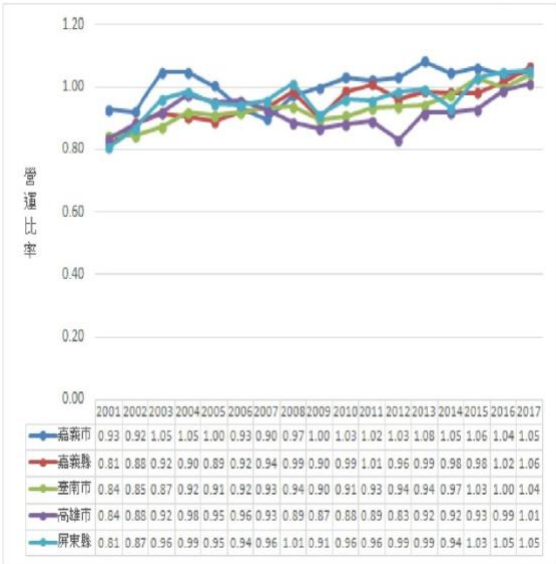
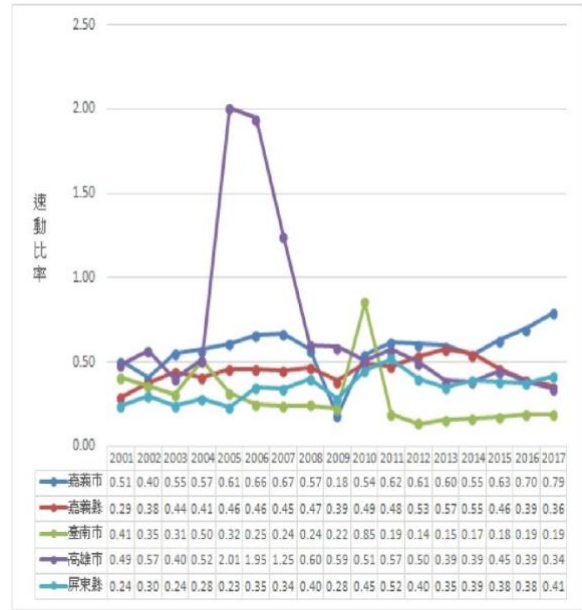
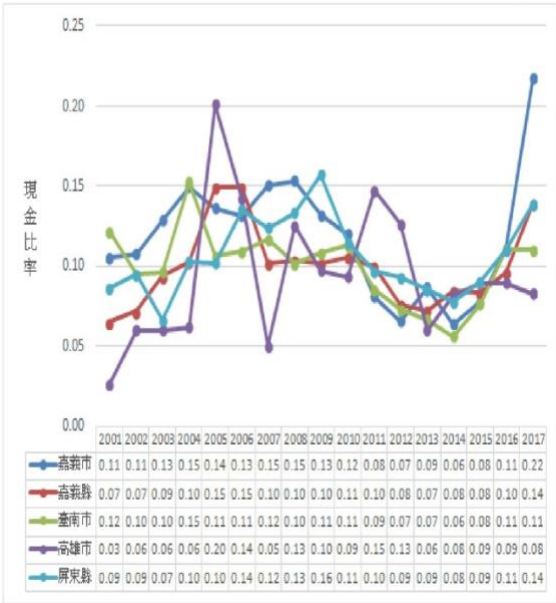
## 二、中部縣市

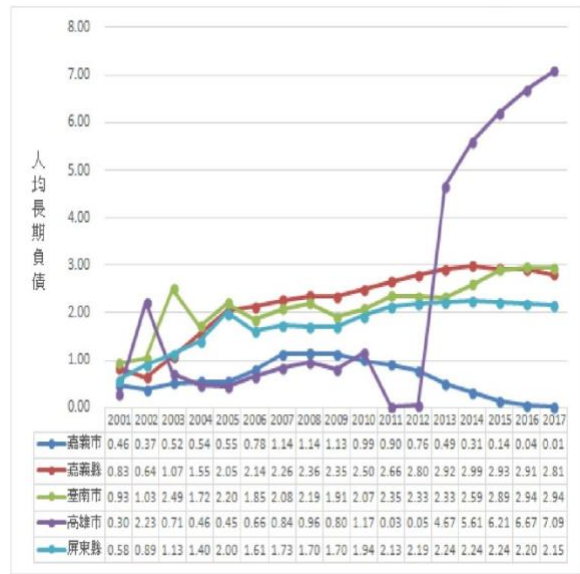
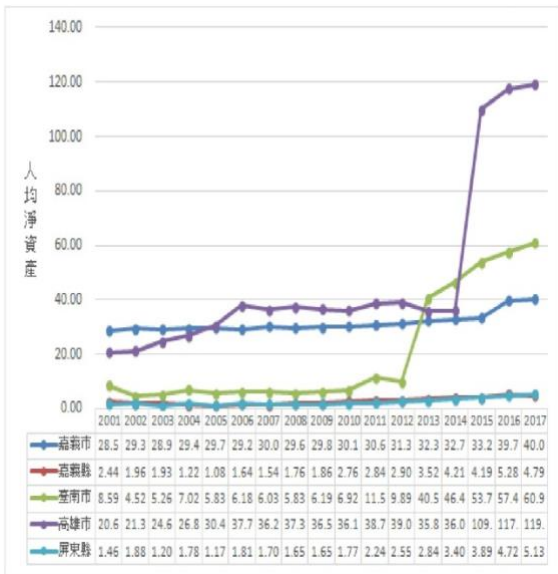
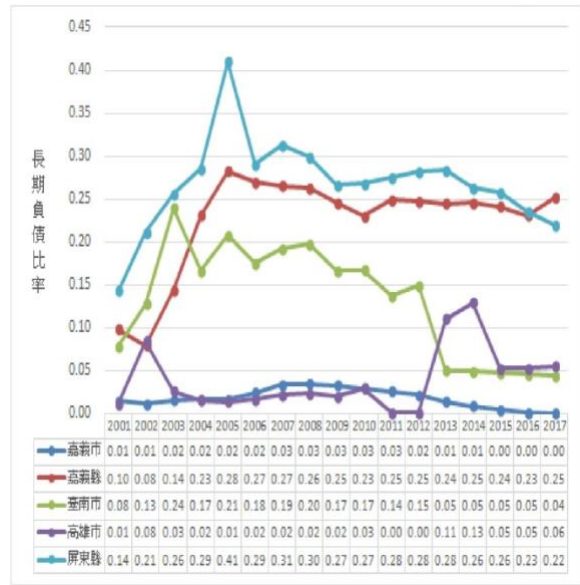
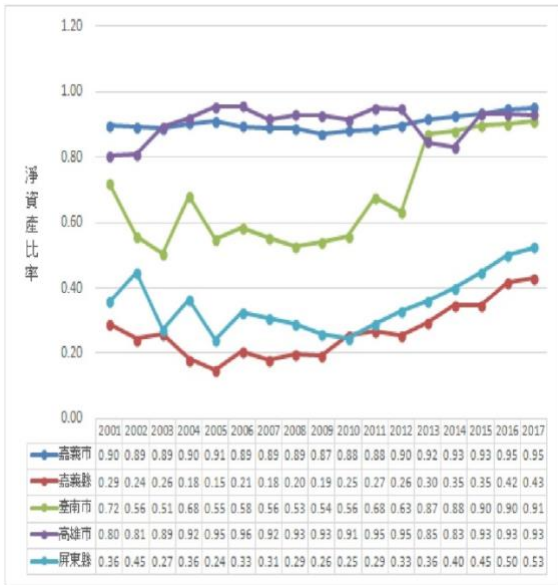






### 三、南部縣市





#### 四、宜花東及外島縣市

