

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書

〔出國類別：專題研究（含考察）〕

地方政府財務風險管理之研究

出國人員 服務機關：行政院經濟建設委員會

職 稱：處長

姓 名：賴清祺

出國地點 美國

出國期間 90年8月8日至8月31日

報告日期 90年10月25日

目 次

壹、緒論	
一、緣起	1
二、參訪經過	4
三、研究架構	6
貳、美國地方政府財政危機	
一、前言	7
二、紐約市財政危機	8
三、橘郡財務危機	25
四、地方政府財政危機之因應	29
參、美國州及地方政府財政制度	
一、預算及支出規定	33
二、債務限制	40
三、州及地方政府財源	45
四、地方政府預算	70
肆、地方政府財務風險管理	
一、前言	71
二、財務風險	73
三、辨認風險	85
四、衡量風險	92
五、風險管理	95
六、風險管理計畫	104
七、風險管理資訊	114

伍、個案研究（一）	
- 地方政府基本風險管理手冊	117
陸、個案研究（二）	
- 加州珊瑚閣市風險管理計畫	181
柒、結論與建議	202
捌、參考文獻	212
玖、附表	
1. 預定行程表	
2. 麻州 2001 會計年度預算	
3. 雪城市 2001 會計年度預算	
4. 紐約州 1998-99 會計年度預算	
5. Onondaga 縣 1997 - 2002 會計年度資本預算	
6. 麻州 1997 與 1998 年財產稅稅率	

壹、緒論

一、緣起

為落實地方財政自主，政府先後完成增修地方制度法、財政收支劃分法，以及地方稅法通則（草案）、規費法（草案）等，對於補助制度，中央亦依授權立法，制定中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法，但依審計機關最近完成台灣各縣市政府八十八下半年及八十九年度總決算之審核，全省 21 縣市中，有六個縣市的赤字超過百億元，有五個縣市舉債上百億元，甚至於部分地方政府累計債務未償餘額有超過公共債務法第四條第三項法定上限之規定；或地方財政困難積欠健保局健保費用亦越積越多，截至本（90）年九月底止，根據統計已達 267 億元，欠費率約三成。

國家賠償法第三條的規定：公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負擔害賠償責任。此一規定係屬無過失責任主義，但依水利法第 75 與 76 條、自來水法第 86 條、水污染防治法第 25 條、飲用水管理條例第 15 條、食品衛生法第 25 條、廢棄物清理法第 17 條，以及空氣污染法第 35 條等規定，權責單位得實施檢查、調查、索扣資料、採樣、拆除或拆毀障礙物等權力，或

採行行政罰以約束違法違章行為，如按連續科處罰鍰、命令停工、停業、歇業、斷水斷電、強制拆除、沒入建材、命令停止採伐、命令造林等，如果權責機關單位能徹底執行，即使是自然災害發生，災害所引起的生命、財產損失可降至最低。

地方政府提供地方性公共財貨與勞務，於落實地方自治與財政自主後，應體認為完整的權利主體意思表示機關，以負責精神、積極為民服務，展現責任觀念的政治實體，另在消極面如何防範潛在風險的發生與有效管理，值得重視，尤其是財務相關風險的管理機制。

落實地方政府財政自主的配套措施之一，對外如何將地方政府財務資訊充揭露，以滿足居民知的權利；對內應作好財務風險管理，以減少或消彌潛在損失，爰以美國 1970 年代地方財政危機發生以後，健全地方財政建制與研議風險管理機制之經驗為研究範圍，並實地考察。

二、參訪經過

本專題研究短期考察行程，是由 The State University of New Jersey 羅格斯 (Rutgers) 分校企業學院 (School of Business) 財務系安排，自本 (90) 年 8 月 8 日起至 31 日止，全部預定行程詳如附表 1，主要參訪地區在美國紐約市、波士頓與雪城，三個都市人口分別約在 750 萬、60 萬與 15 萬人，具有美國地方政府大、中、小規模的代表性；參訪單位包括地方政府行政機關與學術研究單位，當然也包括我國派駐當地的機構。

除以上述與研究主題相關的參訪外，亦安排二次對台商講演：

(一) 二次對台商講演

1. 8 月 12 日下午三時在 New Brunswick (全美台灣同鄉會)，講題：當前經濟現況與挑戰 - 台灣的思考。

2. 8 月 26 日下午一時紐約上州台灣商會在 Syracuse 開會，講題：台灣經濟現況與發展方向。

(二) 台商關切問題與建言

1. 台灣經濟表現差，政治問題不容忽視；

2. 債留台灣，錢進大陸的現象，應規劃妥善政策執行；
3. 九二一震災災後重建為何效率差？何級政府應負責？
4. 以日本外匯貶值經驗，思考台灣外匯政策；
5. 基本工資適用於外勞，不甚合理；
6. 股市交易之監視制度應再加強，證金公司應再開放；
7. 國內傳統產業應適當協助與輔導；
8. 經發會一再提減稅的目的與政府看法為何？
9. 外匯存底之管理與運用；
10. 加強國內交通管理之軟體建設；
11. 兩岸經貿問題之基本主張；
12. 少數台商營運之協助與輔導。

三、研究架構

本研究除第一部分為緒論與第柒部分為結論與建議外，第二部分先探討美國地方政府財政危機，主要以紐約市政府與加州橘郡之財政危機為對象，瞭解其發生財政危機之原因，並於第三部分研究漸次建制之美國州及地方政府財政制度，健全財政為本；另一方面，再於第四部分研究美國地方政府財務風險之管理，就一般性風險管理，從金融機構、一般企業到地方政府相關內容研析，特別著重在美國地方政府，以為地方政府財務穩健之治標。

根據研究(註1)，美國地方政府從事風險管理的主要目標在於：

1. 維護所有資產；
2. 確保員工安全工作環境
3. 降低干擾公共服務的影響因素；
4. 所有暴險的財務損失可獲得補償；
5. 施行有效安全計畫，降低意外成本；
6. 採取有效措施，防範其他財務損失。

接著於第五、六部分作個案研究，一為美國公共風險暨保險協會所撰地方政府基本風險管理手冊，另一為佛羅里達州珊瑚閣市風險管理計畫。

註1：參閱 Don A. Morrison (1999)所編輯 Risk Management and Loss Control Manual for local government, The Local Government Institute(LGI),P.2.

貳、美國地方政府財政危機

一、前言

自第二次世界大戰以後，美國州及地方政府租稅、支出及債務融通增加很快，主要原因是美國經濟體中有關州及地方部門的急速擴充，州及地方政府支出在 1974 年時即占國民生產毛額比率 11.6%，較 1954 年的 7.4% 高出甚多，尤其是州及地方政府借款重大影響銀行產業（Banking industry）、信用市場（Credit Markets）與其他全國性經濟體內各部門；同樣的，州及地方政府課稅與支出的發展亦受民間企業興衰造成衝擊，所以過去三十年間，美國地方政府於經濟發生變動時，曾造成地方政府財政危機（Fiscal Crises），諸如紐約市 橘郡（Orange County）與 康登（Camden，美國新澤西州西南部的一個城市）等。（註 1）

註 1：M. David Gelfand，Joel A. Mintz and Peter W. Salsich, JR.,(2000),State and Local Taxation and Finance，p.3。

二、紐約市財政危機

美國國會預算局 (U.S. Congressional Budget Office) 所準備紐約市財政問題 (New York City's Fiscal Problem) 的背景資料，備供 1975 年 10 月 10 日國會進行補助紐約市的聽證會參考，指出紐約市財政問題的發生，可分為長、短期因素 (註 2)：

(一) 短期因素 (Short-term factors)

1. 投資者喪失信心 (Loss of investor confidence)

紐約市立即危機 (Immediate crisis) 起因於該市因信用不足造成投資者喪失信心，而投資者信心的下滑，可能受市長 (Mayor) 主計長 (Controller) 與州長 (Governor) 等公開討論與面對面詢答 1976 年度市府預算有關，亦可能受紐約州都市發展公司 (New York State's Urban Development Corporation) 短期債務遲延，以及記憶所及 Penn Central Lockheed 與 Franklin National Bank 倒閉等，提高投資者的驚嚇程度，不確性升高，進而質疑市府償還能力，因此在 1975 年(表 1-1) 所顯示極重的借款，適逢經濟不景氣所削減銀行、公司與個人購買免稅債券 (Tax-exempt bonds) 的需求與能力，

註 2：本文係 Robert D. Reischauer, Peter k. Clark and Peggy L. Cuciti; (1975) 共同執筆撰寫，可參閱 Roger E. Alcaly and David Mermelstein 編輯 The Fiscal Crisis of American Cities, Vintage Books, A Division of Random House, New York, PP.285-295

諸如 1975 年第一季商業銀行投資持有市府公債首度減少 27 億美元。簡言之，1975 年初，銀行與其他債券投資者開始拒絕買進紐約市債券，導致財政危機逐漸形成(註 3)

表 1-1 紐約市 1967-1975 年借款(百萬美元)

年	長期	短期	合計	增加率
1967	14,300	8,000	22,300	-
1968	16,300	8,600	24,900	11.66%
1969	11,700	11,700	23,400	-6.02%
1970	18,888	17,811	36,699	56.83%
1971	25,006	26,259	51,265	39.69%
1972	23,748	24,705	48,453	-5.49%
1973	23,957	24,705	48,662	0.43%
1974	24,317	29,543	53,860	10.68%
1975	30,124	33,932	64,056	18.93%

資料來源：U.S. Congressional, New York City's Fiscal Problem

註 3 紐約市立大學 (CUNY) 女王學院 (Queens College) 副教授 Mattew Edel 曾於 1976 年 4 月撰寫 "The New York Crisis as Economic History" 亦證實此一說法。

2. 經濟不景氣嚴重影響收入

與其他地方政府比較，紐約市政府收入與經濟條件間有較高敏感性，換言之，紐約市政府收入中，有較高比重來自較易受景氣循環影響的銷售稅和所得稅等，而不是來自較穩定的財產稅，以 1972-73 會計年度而言，財產稅占地方政府總收入的比重為 62%，但在紐約市只有 43%。

不景氣對紐約市銷售稅的衝擊，可參閱表 1-2，1975 年 6 月 30 日即會計年度終了時，消費者物價上漲 9.3%，但紐約市應稅銷售額(The volume of taxable sales) 只增加 1.7%，而且紐約市財產稅之怠繳或欠稅的比率快速提高，即 1970 年時只有 4.2%，到 1975 年已到 7.2% (註 4)

不景氣也造成居高的失業率與靜止的所得水準，此將使市府支出必須增加，但卻無法併同收入提高因應，亦即享有社會福利的家庭增加，而且對市府其他服務的需要亦增加，諸如醫療、支出增加。表 1-2 顯示社會福利支出之成長遠超過銷售稅基。

註 4：參閱註 2。

當時嚴重的通貨膨脹亦對紐約市財政狀況發生負效果 (Negative effect), 就長期而言, 通貨膨脹可提高地方稅稅基價值而補償稅收購買力降低部分, 但就短期而言, 支出水準將以更大幅度反映通貨膨脹的壓力而發生財政不平衡。

表 1-2 經濟不景氣對紐約市的影響

年	失業率 (%)	銷售稅稅基	社會福利支出
1970	4.8	78.1	101.5
1971	6.7	81.5	109.5
1972	7.0	NA	112.9
1973	6.0	91.9	106.4
1974	7.2	96.7	101.4
1974六月	6.9	100.0	100.0
七月	7.3	100.4	100.0
八月	6.8	100.2	100.2
九月	7.3	99.1	99.3
十月	7.2	99.8	100.5
十一月	7.4	99.6	101.3
十二月	8.5	100.4	101.3
1975一月	10.3	101.0	102.8
二月	10.2	101.0	102.5
三月	11.0	101.7	103.1
四月	10.8	102.0	104.3
五月	10.9	101.9	104.3
六月	11.7	101.7	105.0
七月	12.0		
八月	11.0		

資料來源：U.S. Congressional, New York City's Fiscal Problem

二、長期因素 (Long-term factors)

1. 湧入移民，增加市庫負擔

就長期而言，紐約市財政問題的發生，既複雜見難於轉變，主要原因之一，類同於美國東北部和中北部各大型中央都市一樣，於產業經濟發展而提供就業機會時，出現新的移民潮，其結果所移入者，大部分是美國南方或國外移民屬貧窮、文盲、老年與非英語系裔，造成市庫極重負擔，根據統計 1950 至 1970 年間超過 65 歲以上人口，從 8% 提高到 12.1%，低所得家庭從 36% 提高到 49%；致紐約市稅基的增加不足以因應提高收入的需要，特別是次都市化 (Suburbanization) 發展結果，中高所得階層漸次移出，衝擊逐漸擴大。

就美國地方發展之一般而言，從表 1-3 可了解每人地方政府支出顯然中央都市 (Central city) 遠高於城市郊區，主要理由是都市化確需較高需求與較高成本，特別是老年與窮人的照顧，超過 65 歲人口在 1970 年時，中央都市平均 11.1%，而郊區城市僅為 7.4%；且需 AFDC (Aid Families with Dependent Children Program) 補助的家庭占所有家庭數的比率，中央都市有 9.8%，郊區城市只有 2.4%；每千人犯罪率前者有 45.6

表 1-3 美國地方政府 1957-70 年每人支出

		每人總支出		每人州及聯邦補助		每人支出增率	
		(金額)		(金額)		1957-70	
		中央都市	都市郊區	中央都市	都市郊區	中央都市	都市郊區
東北	Northeast						
	Washington, D. C.	1,006	425	358	118	321	224
	Baltimore	638	349	329	127	221	146
	Boston	531	365	224	73	95	102
	Newark	735	441	276	102	202	144
	Paterson-Clifton- Passaic	381	418	131	56	146	124
	Buffalo	528	520	207	226	174	148
	New York City	894	644	385	216	248	148
	Rochester	699	548	235	238	250	180
	Philadelphia	495	325	134	88	200	136
	Pittsburgh	450	309	111	95	139	141
	Providence	392	265	111	71	145	168
中西	Midwest						
	Chicago	478	346	146	86	137	144
	Indianapolis	355	306	85	93	99	186
	Detroit	454	462	189	131	135	131
	Minneapolis-St Paul	540	520	177	228	192	177
	Kansas City	485	347	90	100	161	210
	St. Louis	463	292	99	83	211	135
	Cincinnati	761	262	171	79	209	124
	Cleveland	512	368	187	66	180	91
	Columbus	398	290	75	77	140	86
	Dayton	456	291	108	83	173	126
	Milwaukee	562	486	199	224	145	131
南部	South						
	Miami	481	387	137	129	113	129
	Tampa-St. Petersburg	372	289	119	108	134	229
	Atlanta	554	315	97	95	251	215
	Louisville	508	302	108	94	214	165
	New Orleans	334	325	100	116	105	171
	Dallas	352	279	54	70	91	158
	Houston	305	307	61	73	97	64
	San Antonio	252	288	89	96	123	177
西部	West						
	Los Angeles-Long Beach	624	529	209	227	134	161
	San Bernardino	624	529	278	215	111	176
	San Diego	484	472	194	202	153	150
	San Francisco- Oakland	768	596	298	201	244	159
	Denver	502	306	149	94	135	108
	Portland	486	328	125	102	139	150
	Seattle-Everett	524	471	137	162	201	232

資料來源：Seymour Sacks and John Callahan, "Central City-Suburban Fiscal Disparities in the 72 Largest Metropolitan Areas" (January 1972) 表 14.28

%，後者僅有 21.4%，同時街道與空氣亦都市較郊區污濁，凡此指標均顯示中央都市處理市政，如紐約市、聖路易（St Louis）等中央都市每人政府支出的成長均較郊區城市高出 50% 以上。（註 5）

	中央都市%	都市郊區%
貧窮線以下人口	13.41	6.3
25-29 歲教育程度在高中以下	25.30	19.2
人口在 65 歲以上	11.10	7.4
家庭之戶長為女性	17.00	8.8
具領 AFDC 占家庭總數	9.80	2.4
每千人犯罪率	45.60	21.4

註 5：參閱 Schultze, Fried, Rivlin and Teeters, Setting National Priorities :The 1973 Budget(Washington, D.C., Brookings Insitution ,1972)第九章。

以 1924 年地方政協助分攤 AFDC (Aid to Families with Dependent Children Program) 現金補助與健保有關支出比率而言，紐約州最高，高達 23%，其次是明尼蘇達州 21.8%，另外懷俄明、加利福尼亞與堪薩斯等三州分別為 18.5%、14.5% 與 11.3%；至於佛吉尼亞、路易斯安那、猶他、俄勒岡、新罕夏與密西西比則不及 1%。

(詳表 1-4) 紐約市政府一年有關社會福利支出約 35 億美元支出，約占總支出三分之一。(註 6)

表 1-4 1974 年美國地方政府負擔現金補助與健保支出比率

州名	比率(%)	州名	比率(%)
紐約	23.0	愛阿華	4.8
明尼蘇達	21.8	北達科他	4.6
懷俄明	18.5	馬里蘭	4.2
加利福尼亞	14.5	蒙大那	2.8
堪薩斯	11.3	佛吉尼亞	0.6
科羅拉多	9.4	路易斯安那	0.6
內布拉斯加	8.8	猶他	0.2
內華達	8.3	俄勒岡	0.1
北卡羅來納	8.3	新罕布夏	小於 0.1
印第安納	6.5	密西西比	小於 0.1
新澤西	6.9		

資料來源：同表 1-2

註 6：詳註 2，P.290。

1918 年初，紐約市人口 5,872,143 人，15 年後為 6,930,446 人，增加 15%，同樣期間，政府預算從 240,519,858 美元增加到 631,366,298 美元，增加 250%；預算的每人成本增加 200%，致 1918 年初到 1932 年底之間，市府債務以每天 100,000 美元的速度增加，截至 1932 年底時，已累積債務餘額 1,897,481,478 美元，這個數字幾乎是 48 個州的債務，每年還本付息 209,960,338 美元，幾占當時全部預算的三分之一（註 7）到 1965 年至 1973 年間，市府支出每年增加 13.1%，但稅收只增加 6.8%，1975 年時，更將 15 億美元的資本基金用於經常費用，再發行 45 億美元的短期債務，較 1967 年增加 7 倍，致 1975-76 會計年度的市政預算中，待償債務 17.84 億美元，約占市府預算 17%；（註 8），至 1975-78 年總預算 125 億美元，還本付息約 24 億美元（約占 20%），誠如 1974 年 10 月 12 日商業周刊（Business Week）所稱美國經濟為債務經濟（Debt Economy），紐約市亦不例外。（註 9）

註 7：詳見註 3。

註 8：詳見 Jason Epstein, *The Last Days of New York*, 載於其著作 *New York Review of Books* (1976) 中。

註 9：詳見 Roger E. Alealy and Helen Bodian (1976), *New York's Fiscal crisis and the Economy*, 載於 Roger E. Alealy and David Mermelstein (1977) 所編輯 *The Fiscal Crisis of American Cities*, Vintage Books .P49。

2. 財政收入惡化

都市的支出一般都高於郊區，且成長速度較快，若大都市（Big cities）能有增加收入的可能，則財政應無問題。但從表 1-5 的第一欄表示每人增加收入潛能（Per Capita Capacity to raise revenue）衡量指數係中央都市對郊區收入基礎亦即中央都市每人增加收入潛能等於郊區，例如波士頓、丹佛、紐約市等之財務潛能均高於周圍區域，換言之要增加收入可能性是中央都市高於郊區；若比較第一欄與第二欄，以紐約市而言，要增加收入的潛能，高於郊區 30%，而在 1969-1970 年時，該市較郊區每人收入則增加 23%，顯示相對租稅負擔是都市高於郊區（註 10）。

地方要增加收入的來源，主要稅基是不動產價值、銷售與所得水準，第三欄是顯示 1950 至 1970 年間每人財產價值（即財產稅稅基）成長相對比率，有些郊區有較高的每人財產價值，有一些老都市整體財產價值，實際上是走下坡，紐約市就是一個例子，芝加哥與波特蘭（Portland）因為有大量新建築活動，所以每人財產價值還是較郊區為高。

註 10：參閱 Charles L. Schultze, Edward R. Fried, Alice M. Rivlin, Nancy M. Teeters and Robert D. Reischauer (1972), *Fiscal Problems of Cities*.

表 1-5 美國大都市稅基與收入比較

都市	每人基礎之比率				
	收入潛力	地方收入	不動產價值成長	銷售額成長	所得成長
	1966-67 (1)	1969-70 (2)	1950-70 (3)	1954-67 (4)	1964-70 (5)
Atlanta	1.42	1.63	n.a.	0.34	0.67
Baltimore	1.06	1.19	0.30	0.32	0.35
Boston	1.67	1.48	0.16	0.59	0.65
Chicago	1.05	0.93	6.42	0.49	0.84
Cincinnati	1.31	2.65	0.98	0.49	0.93
Cleveland	1.01	1.26	0.76	0.09	1.06
Columbus	1.00	1.31	0.99	0.26	1.51
Dayton	1.30	1.59	0.62	0.37	0.68
Denver	1.68	1.70	0.75	0.44	0.68
Kansas City	1.12	1.64	n.a.	0.41	0.36
Los Angeles- Long Beach	1.15	1.23	1.03	0.88	0.69
Louisville	1.15	1.63	0.37	0.36	0.86
Miami	1.11	1.33	n.a.	0.11	0.78
New Orleans	1.19	1.42	n.a.	0.39	0.74
New York	1.30	1.23	0.69	0.67	1.22
Philadelphia	1.06	1.39	0.57	0.40	0.93
Pittsburgh	1.33	1.53	0.81	1.07	0.94
Portland, Oregon	1.41	1.87	2.96	0.59	0.62
San Diego	1.06	1.07	0.82	0.41	0.74
St Louis	1.49	1.78	0.50	0.42	0.75
Seattle	1.12	1.42	0.10	0.42	0.54
Washington, D.C.	1.06	2.01	n.a.	0.47	0.92

資料來源：Roger E. Alcaty and David Mermdtstein, The Fiscal Crisis of American cities. P202

過去都市有較高每人零售銷售額，從而透過銷售稅收入而有較大潛能增加收入，大部分都市仍然有著高的每人銷售額，但這種優勢也急速不降，因為郊區屬較高所得家庭居住地，且都市居民使用汽車到購物中心消費，

導致郊區銷售稅稅基遠超過都市，在紐約市、費城與底特律等每人銷售額大都被郊區所超越。

雖然所得稅是聯邦與州政府的財源，並非是地方政府主要稅收來源，但仍有多數較老都市居民徵課所得稅時，發現每人個人所得已較郊區為低，甚至新都市的每人個人所得的成長亦較郊區為慢，許多中高層所得家庭住在郊區而在都市工作，若地方政府對在職而非居住課薪資稅（Payroll Tax）或通勤者稅（Commuter Tax）則都市仍有益處，但州政府一般不允許都市對長期往返通勤者（commuters）的所得以相同的稅率比照居住者課稅。

地方政府為支出需要，除繼續財產稅課徵外，一般試圖將收入結構多元化，許多都市就增加銷售稅與所得稅，但 41 個最大都市每人財產稅收入成長率只有總收入的一半，其他租稅、規費與上級政府補助的成長均高（註 11）。就紐約市而言，如表 1-6 個人所得稅之稅負，大致呈現遞增的趨勢，1970-1 年以前維持很長的一段期間僅在 7.0% 至 7.7% 間，但只有 1971-

註 11：詳 Roger E. Alcaly and David Mermelstein, *The Financial crisis of American Cities*. P204。

72、1972-73 二個會計年度即達 8.7-8.9% , 亦僅有 1973-74 或 1974-75 會計年度即分別到 9.4% 或 10.1% , 成長速度相當快 (註 12)。

表 1-6 紐約市租稅負擔

會計年度	個人所得(十億)	稅收(十億)	%
1963-64	27	2.013	7.0
1964-65	28	2.193	7.9
1965-66	29	2.152	7.3
1966-67	31	2.410	7.7
1967-68	34	2.626	7.8
1968-69	37	2.802	7.6
1969-70	39	2.958	7.5
1970-71	41	3.178	7.7
1971-72	43	3.736	8.7
1972-73	45	4.017	8.9
1973-74	48	4.506	9.4
1974-75	50	5.111	10.2

資料來源：同表 1-2

此外，紐約市金融、保險與不動產業的就業自 1950 年 336,200 個工作機會增加到 1970 年 459,600 個，在公司總部工作者，從 1962 年 76,900 人提到 1968 年 83,900 人，所以當時市長 Lindsay 首先提出證券移轉稅 (Stock - transfer tax)，除薪資稅與銷售稅收入外，開闢新稅源 (註 13)。

註 12：詳見註 2，P.290。

註 13：詳見註 3。

3. 企業外移，造成失業

個人與企業因租稅負擔提高等因素，造成外移：

(1)以表 1-7 觀察 1970 年 3,744.8 萬工作機會為基數 (100%), 1975 年降為 3,375.8 萬(90.1%), 其中，民間部門從 3,182 萬減為 2,802.6 萬(88.1%) (註 14)

表 1-7 紐約市工作與人口變動

年	總工作數		民間部門工作數		人口	
	千人	指數	千人	指數	千人	指數
1960	3,538.4	94.5	3,130.2	98.4	7,782.0	98.6
1970	3,744.8	100.0	3,182.0	100.0	7,895.6	100.0
1971	3,609.4	96.4	3,040.2	95.5	7,886.6	99.9
1972	3,563.1	95.1	2,998.6	94.2	7,847.1	99.4
1973	3,538.4	94.5	2,964.0	93.1	7,664.4	97.1
1974	3,458.4	92.4	2,877.7	90.4	7,567.1	95.8
1975**	3,375.8	90.1	2,802.6	88.1	NA	NA

資料來源：美國勞工統計局 (Bureau of Labor Statistics)，人口統計調查局 (Bureau of the Census)。

*以 1970 為基期

**1975 年 1-6 月

(2)紐約市自 1958 年以後至財政危機發生時，已經喪失超 40 萬製造業就業機會，約減少 40%，代表損失工資約超過 35 億美元；截至 1975 年 6 月 30 日會計年度止，所有工作機會喪失 115,000 個。以印刷產業 (Printing industry) 而言，發生財政危機前五年，該產業在紐約市產值約占全國 18%，

註 14：參閱註 2，PP.289-290。

但當年減為 12%；在 1960 年，全國 500 家最大公司中，有 140 家在紐約市設總部（Headquarters），於 1975 年有 44 家離開，包括 Borden、Texaco、Allied Chemical 與 Nabisco，造成當時的曼哈頓（Manhattan）約有 30 百萬平方呎辦公大樓未能出租；在 1975 年只核准建造 4,400 戶新住家單位，較以前約減少 70%，且從 1960 年到 1970 年間共減少約 250,000 住家，在 1970 年代每年約減少 30,000 住家單位。（註 15）

(3) 身為羅格斯大學（Rutgers University）都市政策研究中心（Center for Urban Policy Research）主任的 George Sternlieb 與該校研究都市計劃的副教授 James W. Hughes 在 1976 年為文指出，1964 到 1969 年間紐約市每年平均增加 47,700 就業機會，但 1969 年到 1974 年的五年間，每年平均減少 68,000 的工作機會。其中 43,000 工作機會的減少是屬於製造業，若以印刷產業而言，因華爾街（Wall Street）存在而特別需要的印刷業，每年平均減少 5,600 個工作。（註 16）

註 15：參閱 Jason Epstein(1976)所著 The Last Days of New York.

註 16：參閱 George Sternlieb and James W. Hughes (1976)所著 Metropolitan Decline and Inter-Regional Job shifts.

(4) 民間非製造業工作機會的減少，平均每年超過 30,000 人，一半以上是屬於批發或零售商。不過地方政府、非營利機構、醫療保健服務與銀行等部門，在 1969 到 1974 年間增加 38,800 就業機會，但 1974 年初，紐約市失業率達 12%。(註 17)

註 17：參閱 William K. Tabb, (1976), Blaming the Victim, 載於 Larry Sawers and William K. Tabb 所編輯 Marx and the Megalopolis (New York : Oxford University Press, 1978).

4. 財政管理失當

紐約市的財政問題，不只在於其發展的孤立性 (Isolation)，亦包括處於一個永久性戰爭經濟 (Permanent war economy) 的影響之一，若以徵稅而言，每一元薪資稅中，聯邦占 69 分、紐約州 25 分，其餘 6 分是紐約市政府；而在支出方面，聯邦收入中，54% 或 37 分是支用於政府戰爭經濟 (Government's war economy) 相關支出，這些數額遠超過紐約州與紐約市政府所獲得的 (註 18)；另一方面，紐約市政府又長期提供豐盛水準的公共服務 (大學、醫療、中低所得水準住宅與交通網等)，造成財政因難；預算、會計與管理之程序與規範未臻完善 (註 19)，有保守的說法是紐約市財政危機是由於市政府管理不善 (Poor management)，且未能徹底的檢討減少市政服務 (city services) 所致。(註 20)

註 18：詳見哥倫比亞大學產業工程 (Industrial engineering) 教授 Seymour Melman 所撰 The Federal Rip-off of New York's Money，刊載於 Public Employee Press (1976 年 3 月 12 日)。

註 19：詳見註 3。

註 20：詳見註 18。

三、橘郡財務危機（註 21）

1994 年加利福尼亞州（California）橘郡因投資錯誤而破產（Bankruptcy），該事件起因於為努力創造收入以規避加州政府限制地方政府以不動稅捐之增課用以償還債務支出之規定，從 187 個市、校區（School districts）與縣郡等單位共約 78 億美元而成立一個投資基金（Investment fund），由橘郡財政主管（Treasurer）操作，於投資固定所得證券（Fixed income securities）之後，因借款利率提高，橘郡借款必須付支較投資所得為高的利息所爆發的事件。

註 21：詳見註 1, PP. 234-236, 以及張熙蕙出國報告

美國地方政府多設立投資基金，供地方政府及政府機構將稅收、公債借款或退休基金等之間置資金存入基金，並提供孳息予存入客戶，利率水準高時，投資基金的報酬對於市政機關的所得來源不無小補。由於各州對各種基金風險管理規定不一，橘郡投資基金經理人（亦即橘郡財政主管）在充分授權的運作下，以往之投資頗有斬獲，使該基金成為此類基金營運之翹楚，憑藉其過去二十年在橘郡優異的投資績效，吸引眾多追求高報酬的市政機關投入大筆資金於該基金，至出事前之一九九四年十一月底，投資客戶包括法律規定加入者及自願加入者，計有橘郡政府及其他一八七個市政機構，如交通、衛生、教育等投資總額七十八億美元。

橘郡是全美第五大郡，緊臨洛杉機市，人口約二六〇萬人。該郡經濟主要仰賴國防工業及房地產業，另著名之狄斯奈樂園亦在該區內。其一九九四年家庭平均所得五萬四千美元，較全美平均水準高出一萬二千美元，可見該郡相當富裕，惟自九〇年代初期，加州房地產價格大幅滑落，國防工業衰落，使得地方政府如橘郡稅收大為緊縮，而亟思另闢財源，因而對基金期望甚深。再加上自一九九一年利率水準持續下滑，橘郡財政為提高基金投資報率，乃將購買短期聯邦

政府票券之保守作法，改為購買風險較高之中長期債券，甚或舉債以擴大基金規模。

橘郡財政主管對基金之操作可分為二部分：在資金來源方面其利用附賣回協議交易（Reverse repurchase agreement 此係以證券商立場而言，即債券交易人將債券賣給券商，取得資金，並約定於一定期限後，再由券商賣回給原債券持有人，取回資金並加計利息），以債券為質押向證券商借入資金，再購買債券，再質押借入資金，如此反復操作使投資規模擴增至二〇〇億美元，然質押之證券總額亦達一五〇億美元。另外在投資組合方面，因其研判利率持續下跌之勢，風險最低但利息薄之政府公債，只佔二〇〇億美元之一%不到，其他約七〇%係聯邦機構四、五年期之債券，以及約四十億美元之反向浮動利率票券（inverse floating rate notes 係一種利率下降，投資報酬率增加之票券）及衍生性商品。換言之，郡財政主管運用財務槓桿擴大投資，從事高風險金融投機。

在過去十五年間，確實使基金之報酬率即使在景氣衰退時期仍達八、九%，然而自一九九四年二月聯邦準備六度調高利率，在短期利率及債券殖利率大幅攀升情況下，橘郡基

金高風險投資組合，即面臨資本損失，甚至到後，資金借入成本超過其買入債券之利息收入，而所投資之反向浮動利率票券，更因利率上升而使虧損擴大；更糟的是，郡財政主管深信利率上升只是短期現象，繼續借入資金購買更長期之債券。至於致命一擊，在於十一月十五日聯邦準備分別調升利率及重貼現率各三碼（十三年來最大調幅），使得融資券商紛紛要求提高抵押金額，以致基金流動性急遽下降（流動資產由三月之十二億美元降至十一月底之三億五千萬美元）。十二月初證券商在無法獲得提高質押金額下，將該基金質押債券予以斷頭出售，此舉使得該基金的損失由帳面轉為實現，於是該基金投資人紛紛要求贖回，為阻止情形進一步惡化，橘郡乃向法院申請破產保護，但由於法律條文規定不明確，並無法阻止證券商繼續賣出質押債券，據估計至十二月十三日止虧損已達二〇．二億美元。十二月初虧損事件爆發不久原財務主管辭職，由加州前財政局長接任，進行重整，確定重整後之損失為一六．九億美元，並擬定償還方案，待法院核准，即可生效。

四、地方政府對財政危機的回應（註 22）

面對財政危機，州及地方政府如何將有限資源作最佳使用是一項困難決策，最主要是尋求收入與支出的平衡，且將雇員與服務水準降至最低預期水準，即採員工辭退至最低限度，並將服務水準降低。

（一）稅課與支出的限制

1. 1978 年 6 月加州議會通過 Proposition B（The Jarvis-Gann initiative），採取激烈方式降低加州及地方政府財產稅（Property taxes）：

（1）設置最高稅率 1%；

（2）以 1975-76 年為基礎，稅基採滾動方式評價；

（3）禁止其他形式財產稅，除非經三分之二多數立法通道。

2. 出售資產（Selling assets）：以獲取一次性收入（one-time-only revenue），諸如醫院、捷運與公用事業等。

3. 政府間補助（Intergovernmental aid）

（1）聯邦補助（Federal Aid）

聯邦補助規定係於 1972 年制定州及地方財政補

助法案(State and Local Fiscal Assistance Act), 依該法案聯邦政府每年 22 億美元補助州政府與 46 億元補助地方政府,而補助之公式所考慮因素包括人口平衡、收入努力(Revenue effort) 與政府收入相對水準等,對州的補助維持至 1980 年取消,但對地方政府 46 億美元之對等補助一直持續到 1985-86 年。46 億美元約占聯邦補助與提供地方政府預算當年收入 2.1%, 1986 年 10 月被國會取消。

州及地方財政補助法案為應實際需要,曾於 1976 年修正,根據統計,1975 至 1993 年聯邦補助大多以計畫性補助為主,約占 70% 以上,主要補助範圍包括健保、所得安全(Income security) 教育訓練與交通等。

(2) 州補助(State Aid)

州對地方政府補助是相當重要的地方財源,在 1982 年州補助占總地方政府收入的 29.1%, 1992 年提高到 34.2%, 但州對地方政府的補助各州間不同,諸如 1992 年紐約州對地方政補助約占地方政府收入總額 44.25%, 德克薩斯州為 27.5%, 但在夏威

夷州只有 11.05%，同時在州補助中，各地戶政府所獲比率亦復不同，且大部分州補助地方政府均限制其支用目的。

4. 借款：以支應財政赤字。

5. 減少支出：通常是不降低服務水準而抑低成本。

(1) 減少的支出，是與服務非直接相關的項目，諸如建築物維修、管理費用與雜支等項目。

(2) 減少支出，但不減少服務的方法，是將許多公共服務與社會服務計畫的服務功能移轉給另一層沒有相關財政壓力的政府，前者如司法或刑罰機構自市府移給州政府，還有醫療與健保相關移轉給縣郡或區域性權屬機構。

(3) 傳統公共服務的民營化 (Privatization)，諸如垃圾收集、污水處理、健保與退休金管理等，看似付給某些好處，實則減少支出，但此種方式可慮的是政府單位將減少就業機會的提供。

6. 改進財政管理機制，提高社會計畫的管理效率與改進保持紀錄的現代化等，於會計年度 (Fiscal Years) 中，會計基礎從應計基礎改為現金制，現金基礎即係收支均

於實際收到或付訖才記錄，其與應計基礎收付於賺得與支出只要發生即入帳不同；或採混合基礎，若州或地方政府只要將不動產稅（Real Property Taxes）發出開徵即列收入（應計基礎），而支出或費用，如薪資或採購，僅於支付時才列帳（現金基礎），則州或地方政府將造成預算平衡假象。

參、美國州及地方政府財政制度

一、預算及支出規定

(一) 預算要求 (Budgetary requirements)

自從 1800 年代中葉後，州及地方政府支出即受控制，除佛蒙特 (Vermont) 州以外，各州政府均在平衡預算 (Balanced budgets) 下運作，大部分採每年為基礎的預算，少部分的州仍然採二年週期 (two-year cycle)。

實際上要達到平衡預算是很困難的，在會計年度結束時，通常收入無法配合支出的需要，主要行政支出諸如員工薪資、建物維修等在年度內經常發生，計畫性支出，諸如公共給付、學校補助與健保等亦經常發生，其他支出，諸如街道與高速公路修護則受氣候與道路使用等季節性影響。麻薩諸塞州、紐約州、雪城市與、Onondaga 縣等之年度預算參閱附表 2.3.4.5.。

在收入面，僅有部分及地方政府收入是經常發生，諸如銷售與使用稅、就源扣繳所得稅 (Income tax withholdings) 與聯邦按月或按季補助，至於財產稅在一年度內只有徵課一次，也因為財產稅通常在年中或即將終了時徵收，所以政府依賴財產稅挹注的支出或經常

性費用就得先行融資，即當稅課或其他收入不能配合支出的需要，而發生現金流量問題時，可以短期借款（Short-term borrowing）支應；但當收入短徵不足以滿足支出需要，即收入低於預期時，大部分的州，其行政首長(Chief executive officer)有權減少支出水準，諸如臨時解僱員工或其他作為。（註 1）

（二）支出限制（Spending Limits）

許多州與大部分地方政府均限制每年支出，首先採行支出限制的是 1921 年亞利桑那州（Arizona）的郡縣與市府，係根據該州最高法院（Supreme Court）的判決而行，此一地方支出限制雖是當時的見解，但現已列入州憲法，強制由一州的“經濟估計委員會”（Economic Estimates Commission）計算與公布州內每一郡縣與自治市情況，徵稅用於支應長期債務（Long-term debt）的償還將排除在收入項目內，而以免稅方式替代支付，但這些或其他排除規定係允許地方政府有例外情況，即得超過而有額外支出，如州長（Governor）宣布為災區時，得將所需支出在當年度或下年度列支，甚至於因地方有權投票者的多數在特定年度通過的支出超過人為的限制（The mandated limit），但是這些超額的支出不

註 1：M. David Gelfand, Joel A. Mintz and Peter W. Salsich, Jr (2000), State and Local Taxation and Finance, PP125-137

能作為以後年度計算支出的基礎。

在 1976 年紐澤西州採行公平而簡單的地方支出限制，此即全國性支出限制的第一州，這些新的支出限制是對投票人的妥協而設，因為該州議會（Legislature）通過紐澤西第一所得稅（New Jersey's first income tax）時亦有相同的規範，二者有關支出的限制均允許在期滿後不必再重訂。

許多其他各州（諸如亞利桑那州）亦在州憲法上增訂州政府支出限制規定，以及加利福尼亞州採用選舉人（Voters）通過憲法限制州及地方政府支出，按此規定以後，地方政府的支出已有減少趨勢。雖然最近大部分州支出限制仍然存在，但已有擴張性政府預算的情況，主要增加的背景是物價上漲、人口增加、每人所得成長等因素而允許政府支出能反映指數化的成長而增加。（註 2）

註 2：參見註 1, PP. 140-2。

州有關財政支出或租稅的限制，主要是限制普通基金（General fund），支出或收入成長率對個人所得成長率或部分功能的成長率的考量，大部分的州當 1970 年代後期開始限制稅收或支出成長，1990 年代有些州則以立法機構通過取代之，1976 年時，已有 25 個州採行某些形式的限制，表 3-1 第三欄內顯示各州通過財政收支限制的年份，有些州支出與租稅均予限制，有些州不只一種租稅或支出的限制，亦有許多州不採行限制。（註 3）

在平衡預算規則（State balanced - budget rules）下，只有佛蒙特州（Vermont）沒有正式要求平衡，其餘 49 州則有不同程度的規範，依美國政府間關係顧問委員會（Advisory Council on Intergovernmental Relations, ACIR）的分類（註 4），可依各州在預算程序達到平衡的需要區分為四類，在 44 州中，州長必須提出平衡預算，這是屬於不同程序要求平衡預算中最弱的一環，其中有 37 州規定立法機構必須通過平衡預算，這些平衡預算的規定若在預估收支與實現收支有差異時，

註 3：Kim S. Rueben (1996), Tax limitations and government growth: The effort of state tax and expenditure limits on state and Local government: Public Policy Institute of California.

註 4：詳見 James M. Poterba and Jurgon Von Hagen (1999) 編輯 Fiscal Institutions and Fiscal Performance 中，James M. Poterba and Kim Ruebe, State Fiscal Institutions and the U.S. Municipal Bond Market ,PP.189-193。

表 3-1 美國各州財政機制

州名	平衡預算限制	債務限制	每年通過	
			支出限制	稅收限制
阿拉巴馬	10	yes	1982	
阿拉加斯	6	Yes	1978	
阿利桑那	10	Yes		
阿肯色	9	Yes	1979	
加利福尼亞	6	yes	1992	1992
科羅拉多	10	No	1991	
康乃狄格	5	No		
德拉威	10	No		
佛羅里達	10	Yes		1994
喬治亞	10	Yes		
夏威夷	10	Yes	1978	
愛荷達	10	Yes	1980	
伊利諾	4	No		
印第安那	10	Yes		
愛阿華	10	Yes		
堪薩斯	10	Yes		
肯塔基	10	Yes		
路易斯安那	4	No		1991
緬因	9	Yes		
馬里蘭	6	No		
麻薩諸塞	3	No		
密西根	6	Yes		1986
明尼蘇達	8	Yes		1978
密西西比	9	Yes		
密蘇里	10	Yes	1980	1980
蒙大那	10	None	1981	
內布拉斯加	10	Yes		
內華達	4	Yes	1994	
新罕布夏	2	None		
新澤西	10	Yes	1976	
新墨西哥	10	Yes		
紐約	3	Yes		
北卡羅來納	10	None		
北達科他	8	Yes		
俄亥俄	10	yes		
奧克拉荷馬	10	No	1985	
俄勒岡	8	Yes		

表 3-1 美國各州財政機制 (續)

賓夕法尼亞	6	Yes		
-------	---	-----	--	--

羅德島	10	Yes		
南卡羅來納	10	Yes	1992	
南達科他	10	Yes	1980	
田納西	10	No		
德克薩斯	8	Yes		
猶他	10	Yes		
佛蒙特	0	Yes		
佛吉尼亞	8	Yes		
華盛頓	10	Yes		
西佛吉尼亞	6	Yes		
威斯康辛	8	Yes		1979
懷俄明	8	Yes		

預算限制與債務限制資料係源於 ACIR Advisory Council on Intergovernmental Relations (1987)及 Rafool(1997)；收入與支出限制資料係源於 Rueben(1996)。

a 發行公債須經公民投票

b 於 1997 年通過一項無約束力的支出限制。

c 於 1979 年採行一項無約束力的收入限制。

d 於 1979 年通過一項無約束力的收入限制。

e 於 1983 年終止支出限制。

f 於 1997 年採行無約束力的限制。

從不允許實際收支背離平衡預算，在 6 州中，任何非預期的赤字

必須在次預算循環 (The next budget cycle) 補正，另在 37 州中 26 州必須通過平衡預算，不允許將赤字轉入次預算循環，這代表嚴格的反赤字規則 (Antideficit rule)。

按 ACIR 的區分，介於最鬆散(0)與最嚴格(10)間，6 以下表示州長提出的或立法機構所通過的必須是平衡預算，但沒有較嚴格的規範，共有 14 州；有些州則須於會計年度結束時是平衡預算者為 9 或 10，另有些州若以二年為期之循環內造成平衡預算時列為 8。(詳表 3-1)

二、債務限制（註 5）

美國州及地方政府在任何特定年度發行在外債務餘額，通常以州憲法或法律限制，但只限制一般債務（General obligation debt），至於因於融通特別基金（Special fund）的收益債券（Revenue bonds）或特別徵課債券（Special assessment Bonds）則不在此限。

州債務上限（Ceilings）的規定，源於十九世紀中葉，以防範州債務無法清償或延遲，到十九世紀末期地方債務上限逐步加到州憲法，例如愛荷華州憲法（Iowa's Constitution）有關債務上限在 1857 年規定是不得超過應稅財產（Taxable Property）價值的 5%，而部分州則採用多年財產價值的平均數，以減少因財產稅評價波動的影響。

賓夕法尼亞州（Pennsylvania）則非採用不動產價值的計算，地方政府債務上限的方法，規定於它的憲法內，經州議會通過的計算方式是以總收入（Total revenue）的百分比計算之，亦即以一地方政府為單位，其特定期間的借入，為包括大部分地方收入均為債務上限的計算基礎，但排除州與聯邦的補助，以賓州的費城（Philadelphia）為例，每年的債務上限是不含市所得

稅收以外稅課收入的 13.5%。

註 5：詳閱註 1 第四章。

許多州對於州與地方政府債券須以公民投票複決 (Referenda requirement) 或保險，公民投票複決經常將收入與其他種類債券 (Revenue and other kind of bonds) 如同一般債券 (General obligation bonds) 一樣處理；另外有些州，諸如俄亥俄州 (Ohio) 與賓州，雖設有地方政府的債務上限，但准許地方投票以保險 (Insurance) 方式超過債務上限，亦有些州使用公民投票複決地方政府債務水準的管理控制。

州債務經常須經一行政機構 (Administrative agency) 的核准，僅有一些州是先經行政部門提出地方政府債務保險的證明，路易斯安那州 (Louisiana) 與北卡羅萊納州 (North Carolina) 則須要地方政府取得地方投票 (Local Voters) 的同意與州行政機構 (A state administrative agency) 的核准，在內華達州 (Nevada) 則須先經郡縣一般債券委員會 (The county General Obligation Bond Commission) 的核准。

政府機構 (Governmental entities) 瀕臨財政危機 (Fiscal crisis) 時會濫用短期債務 (Short-term

debt), 並以所謂創造性會計技巧(Creative accounting devices) 去偽裝財務問題或遲延債務的處理。紐約市在發生財務危機以前, 即曾採用許多方式規避限制, 以及許多其他地方政府亦曾使用相同方法, 只是規模不大。

短期票據的借入是用於臨時性現金流量有困難時, 即因稅課收入或其他收入與費用支付所產生時間差時(Time lag), 短期票據不受債務上限規定的限制, 以及通常不必須公民投票複決的程序。但是短期信用之舉借固然有其合法性(Legitimate), 使用於支付經常性費用若將短期信用之操作採持續性的滾動(Rolled over) 而循環, 則屬逃避債務上限規範的誤用。

另一值得重視的問題是在債務上限採行的後遺症, 即有違一般公認會計原則(Generally Accepted Accounting Principles) 的精神與規範, 特別會發生在已有財政壓力的州及地方政府, 作法之一是高估收入(Overestimating revenues) 與低列費用(Underestimating expenses), 諸如有的地方可能高估州或聯邦的補助, 以利發行短期票券籌資, 因此, 許多州對於地方政府所提供的短期票券的發行僅限於特定百

分比 (Specified Percentage) 諸如是估計稅課收入或收入的 50% 或 75% , 這些州亦要求嚴格遵守一般公認會計原則的規定 , 以及會計與審計單位的查核。

再者 , 另一種取巧的方式 , 即於一個會計年度中混用或變動會計基礎 (Accounting bases) , 現金基礎 (cash basis) 是在收支均以現金收付為基礎入帳 , 相反的應計基礎 (Accrual basis) 採收入於已賺得 (Earned) 而支出於已發生 (Incured) 即應列帳 , 故又稱應收應付制 , 不管現金是否收訖或付訖 , 倘若州或地方政府混用會計基礎 , 即在收入面只要財產稅稅單 (Tax bill) 已發出馬上列帳 (採應計基礎) , 但支出面諸如員工薪資或採購支出 , 卻於實際付款才入帳 (採現金基礎) , 則州及地方政府將會誤導認知所謂平衡預算 (Balanced budget) , 甚至於因藉短期票券發行作為融通所需財源後 , 將因債務必須履行而發生財政危機。

其次 , 在科目上取巧作法 , 即以資本性費用科目 (Capitalizing expense items) 借入債務作財源 , 去挹注經常性費用 , 既膨脹 (Swelling) 資本預算 , 亦規避租稅限制 (Tax limits) 。

有關各州能否發行長期一般性義務債務 (Long-term general-obligation debt), 可參閱表 3-1 第一欄, 共有 10 州沒有債務發行的限制, 其餘 40 個州中, 38 個州有州憲法限制債務舉借與 2 個州是立法機構限制, 大部分的限制是採發行在外債務的數額, 但數額各有不同, 諸如從羅德島 (Rhode Island) 與俄勒岡 (Oregon) 的 50,000 美元到阿拉巴馬 (Alabama) 的 3,000,000 美元, 在亞利桑那、加利福尼亞、愛達荷、堪薩斯、肯塔基、緬因、密西西比、紐澤西、賓夕法尼亞與羅德島等十州, 可經由投票超越州憲法規定限額而發行增額債務, 另有 3 州包括紐約州, 投票者可以通過任何債務舉借, 其餘 3 州, 必須經州憲法中所規定超級多數決 (Supermajority) 決定其債務。(註 6)

註 6 : 參見註 4, PP. 192-3。

三、州及地方政府財源（註 7）

在美國經濟體系內，州及地方政府財政事務顯然已成為重要影響因素之一，特別是 1970 年代中期以後，政府間補助支援地方事務，以及州及地方政府借款籌資促進經濟發展，興建中低收入住宅、污染防治設施、傳統社會基本建設與學生就學貸款等，在在均展現州及地方政府的經濟功能性角色，而其財源的籌措，則根據州及地方憲法或法律之規定。

州及方政府收入來源，大致可分類為租稅、執照費（License fees）、特別徵課（Special assessments）、服務性規費（Service charges）、彩券或賭博性收入（Gaming revenues）、罰金或罰鍰（Fines）或政府補助（Intergovernment aid）等。

租稅包括對不動產（Real Property）、個人財產（Personal property）所得（income）、Sales（銷售）、分離（Severance）、遺產與贈與（Estate and gift）等課稅。諸如大部份教育特區（School districts）依賴不動產從價稅（Ad Valorem duty）與一些服務稅（使用者付費，User fees），有關州及地方政府課稅權（Taxing power）均規範於聯邦與州憲法內。

註 7：參閱註 1 第 2 章。

(一) 不動產從價稅(Real Property Ad Valorem taxes)

傳統上，美國 50 州及地方政府主要依賴其轄區內不動產價值課徵從價財產稅，不過，現在美國境內都市已經降低財產稅的重要性，漸次從銷售、所得與其他稅目獲取收入，至於較小地方政府，特別是教育特區，仍然以不動產稅為主要收入來源。

不動產稅收入是以 (1) 稅率乘以 (2) 不動產價值 (the value of the property) 再乘以評價率 (the assessment ratio)，後二者可以併稱為財產稅稅基 (Property tax base)，課徵不動產稅有其限制條件：

長久以來不動產稅限制用於地方政府債務的償還，亦即不能以增加不動產稅收入去挹注資本計畫 (Capital Project) 所賒借的債務，以防不動產所有人因而增加租稅負擔。

其次，當 1930 年代經濟大蕭條時，集中於減稅 (Tax reductions) 施行，且對於居民財產租稅怠忽、違法 (Tax delinquencies) 與喪失抵押權回贖 (Tax foreclosures) 的處理。

再者，於 1978 年 6 月，加利福尼亞州憲法有關州及地方財產稅降低條款 (Article XIII A)，即

- a. 按稅基制定最稅率；
- b. 以 1975-76 年稅基為基礎，每年採滾動評價；
- c. 嚴格限制每年提高稅基；
- d. 防止其他形式財產稅，即使以公民複決增加其他稅目，必須是三分之二的多數通過。

有許多對上述加州憲法條款基本結構的批評與攻擊，均被加州法院 (California courts) 所拒絕。1978 年就有許多州跟進，諸如麻薩諸塞州 (Massachusetts) 即將不動產之稅率降為不動產價值的 2.5%，賦稅署 (Department of Revenue (DOR)) 每年為每一都市與城鎮計算，該州 1997 與 1998 年財產稅率詳附表 6。

傳統上，商業用與產業用財產評價水準係較居民用財產為高，在許多州，此種差異係以評價因素或租稅委員會 (Tax commissioners) 所決定，而最近 25 年間趨向於自願性 (Voluntary) 或法院判決

(court-ordered) 以全部市場價值 (Full marked value) 課徵，即評價比率為 1。不過，雖然全部價值的計算出現評價問題，因為市場價值所要考慮的因素足足包括潛在所得、區位、歷史成本與開發或建造成本等，特別是有些財產許多年並未交易，因其未經具有競爭目的使用而設有客觀的市價，或財產在大都市內快速換手等，因此，電腦化 (computerization) 將在徵課過程中有關評價扮演重要功能。

(二) 個人財產稅 (Personal property taxes)

美國 41 州與部分地方政府以一種或另一種形式財產課徵個人財產稅，但二十世紀以後個人財產稅已降低其重要性，取代以不動產稅，銷售稅與所得稅，個人財產稅因在稅務行政出現較多困難性，所以慢慢失去其重要性，這些困難性包括：

個人財產因較不動產的具移動性，所以可能在應稅行政區隱藏或移送至另一行政轄區避稅。

有效調查個人財產，可能有涉個人隱私。

即使掌握個人財產，但個人財產價值的評估較不動產有更多問題。

各州注意到稅務行政的問題，所以降低稅率，且將徵課的層級下放到地方級政府，且其徵課對象大都以其他登記或註冊制度（Registration system）作聯繫，諸如州有關車輛的登記。

一般將個人財產稅課稅客體分為三級，企業有形財產（Business tangibles）、家戶有形財產（Household tangibles）與無形財產（Intangibles），企業有形財產包括機器、設備與存貨等，但大部分的州是免稅的；亦允許許多免稅規定，至於無形財產包括股票（stock）、債券（bonds）與銀行存款（Bank deposits），少數州要課稅。

（三）個人與公司所得稅（Personal and Corporate income taxes）

絕大多數的州課徵不同內涵的個人所得稅與公司所得稅，許多大型與中型規模的城市對工資（Wages）與其他來源所得課稅，都市課徵公司或個人所得稅，或兩者均課，均為這些都市收入的重要來源。

州所得稅得公平的累進課征，但邊際稅率並不如

聯邦所得稅，各州所得稅稅率變化隨時不同，而且各州各有不同，最近幾年州所得稅的最高邊際稅率很少超過 15%，在表 3-2

表 3-2 美國各州所得稅稅率及相關規定表

州名	稅率 (%)		所得 (美元)		免稅額 (美元)		
	低	高	低	高	個人	結婚	每個小孩
阿拉巴馬	2.0	5.0	500	3,000	1,500	3,000	300
阿拉加斯	0	0	0	0	0	0	0
阿利桑那	2.87	5.04	10,000	150,000	2,100	4,200	2,300
阿肯色	1.0	7.0	2,999	25,000	20***	40***	20***
加利福尼亞	1.0	9.3	5,264	34,548	72***	142***	227***
科羅拉多	4.75	4.75	Flat rate	Flat rate	0	0	0
康乃狄格	3.0	4.5	10,000	10,000*	12,000	24,000	0
德拉威	2.2	5.95	5,000	60,000	110***	220***	110***
哥倫比亞特區	5.0	9.5	0	20,000	1,370	2,740	1,370
佛羅里達	0	0	750**	0	0	0	0
喬治亞	1.0	6.0	2,000*	7,000**	2,700	5,400	2,700
夏威夷	1.6	8.75	1,000*	40,000*	1,040	2,080	1,040
愛荷達	2.0	8.2	1,000*	20,000*	2,750	5,500	2,750
伊利諾	3.0	3.0	Flat rate	Flat rate	2,000	4,000	2,000
印第安那	3.4	3.4	Flat rate	Flat rate	1,000	2,000	1,000
愛阿華	0.36	8.98	1,162	52,290	40***	80***	40***
堪薩斯	3.5	6.45	15,000*	30,000*	2,250	4,500	2,250
肯塔基	2.0	6.0	3,000	8,000	20***	40***	20***
路易斯安那	2.0	6.0	10,000*	50,000*	4,500	9,000	1,000
緬因	2.0	8.5	4,150*	16,500*	2,850	5,600	2,850
馬里蘭	2.0	4.85	1,000	3,000	1,850	3,700	1,850
麻薩諸塞	5.95	5.95	Flat rate	Flat rate	4,400	8,800	1,000
密西根	4.3	4.3	Flat rate	Flat rate	2,800	5,600	2,800
明尼蘇達	5.5	8.0	17,250*	56,680**	2,750	5,500	2,750
密西西比	3.0	5.0	5,000	10,000	6,000	9,500	1,500
密蘇里	1.5	6.0	1,000	9,000	1,200	2,400	1,200
蒙大那	2.0	11.0	2,000	70,400	1,610	3,220	1,610
內布拉斯加	2.51	6.68	2,400**	26,500**	91**	182***	91***
內華達	0	0	0	0	0	0	0
新罕布夏	State income tax limited to dividends and interest income						
新澤西	1.4	6.37	20,000*	75,000**	1,000	2,000	1,500
新墨西哥	137	8.2	5,500**	65,000**	2,750	5,500	2,750
紐約	4.0	6.85	8,000*	20,000*	0	0	1,000
北卡羅來納	6.0	7.75	12,750*	60,000**	2,750	5,500	2,750
北達科他	2.67	12.0	3,000	50,000	2,750	5,500	2,750
俄亥俄	0.716	7.228	5,000	200,000	1,050	2,100	1,050

表 3-2 美國各州所得稅稅率及相關規定表 (續)

奧克拉荷馬	0.5	6.75	1,000	10,000	1,000	2,000	1,000
-------	-----	------	-------	--------	-------	-------	-------

俄勒岡	5.0	9.0	2,350*	5,800*	132***	264***	132***
賓夕法尼亞	2.8	2.8	Flat rate	Flat rate	0	0	0
羅德島	26.0	0f	Federal tax	Liability			
南卡羅來納	2.5	7.0	2,310	11,550			
南達科他	0	0	0	0	2,750	5,500	2,750
田納西	State income tax limited to dividends and interest income						
德克薩斯	0	0	0	0	0	0	0
猶他	2.30	7.0	750*	3,750*	2,063	4,125	2,063
佛蒙特	24.0	0f	Federal tax	Liability			
佛吉尼亞	2.0	5.75	3,000	17,000	800	1,600	800
華盛頓	0	0	0	0	0	0	0
西佛吉尼亞	3.0	6.5	10,000*	60,000*	2,000	4,000	2,000
威斯康辛	4.73	6.75	7,500	15,001	0	0	50***
懷俄明	0	0	0	0	0	0	0

*For joint returns, the taxes are twice the tax imposed on half the income

**For single individual

***Tax credits

第二欄中，以北達科他（North Dakota）州的 12% 為最高，而蒙大那（Montana）州的 11% 居次，其餘各州的最高稅率均在 10% 以下，哥倫比亞特區課 9.5%、較其他各州亦略高，此外，共有阿拉斯加（Alaska）佛羅里達（Florida）內華達（Nevada）南達科他（South Dakota）德克薩斯（Texas）華盛頓（Washington）與懷俄明（Wyoming）等七州不課州所得稅。許多州個人所得稅的稅率級距是採指數化，亦即與消費者物價指數（Consumer Price index）或其他衡量通貨膨脹的統計數字計算指數化（indexation），以避免因為通貨膨脹虛增薪資而造成稅負提高。

大部份都市課徵個人所得稅之稅率為單一稅率或從 1% 至 3% 的稅率級距，哥倫比亞特區（District of Columbia）最高邊際稅率接近 9.5%，而費城對居民之稅率的 5%，非居民則超過 4%，但有些都市只課徵盈餘（Earnings）或工資稅負，至於利息、股利、資本利得等均不在課稅範圍內。

州公司所得稅之最高邊際稅率很少超過 10%，其

他城市公司所得稅稅率則更低。

(四) 銷售或其他消費稅 (Sales and other consumption taxes)

美國 45 州及哥倫比亞特區州與許多地方政府對生產(Production) 使用(Use)或消費(Consumption) 財貨與勞務課稅，但課稅方式亦互有差異，這種稅包括一般零售銷貨稅 (General retail sales tax)，或稱特產稅 (Excise tax) ;使用稅 (use tax)，以及毛收入稅 (Gross receipts tax)。一般銷售稅與毛收入稅是在大蕭條時制定課徵的，而首次採用的州是 1932 年在密西西比州，同時間在地方層級採用的是紐約市與紐奧良 (New Orleans)，特別銷貨稅 (特產稅) 則在更早些，可追溯到 1651 年哲學家霍布士 (Hobbes, 1588-1679) 提出，1790 年郡縣所課的是威士忌稅 (Whiskey tax)。

依據美國人口統計調查局 (U.S. Bureau of the Census) 的報告，銷售稅與毛收入稅是州政府收入的最大來源，共有 45 州與哥倫比亞特區現在課徵銷售稅 (Sales tax) 銷售稅與所得稅收入約占州總稅收

的 75%。

一般銷售稅課徵於銷售者 (sellers)，於銷售予消費者有形個人財產或勞務時，至於使用稅則是補充銷售稅，課徵於優先應稅區域內使用儲存或消費個人財產；特產稅是屬特別銷售稅，選擇酒、菸與汽機車燃料等特殊項目課稅。一般銷售稅與特產稅均課之於銷售 (sellers)，但經濟負擔 (Economic burden) 則將透過購買貨財貨與勞務將租稅負擔轉嫁給消費者；相反的，毛收入稅則課之於製造者或銷售者，總收入的一百分比。由表 3-3 可知，阿拉斯加 (Alaska) 達拉威 (Delaware) 蒙大那 (Montana) 新罕布夏 (New Hampshire) 俄勒岡 (Oregon) 等五州的稅率是 0 (註 8)；而最高稅率為 7%，即密西西比與羅德島等二州，其餘大都在 4 至 6.5% 之間。各州對於含物或藥品的課稅與否亦有不同規定，後者如屬有處方箋者，大多數的州都予免課。

註8:Sally M. Jones(2000). Principle of Taxation : for busuiness and investment planning ,
The McGraw-Hill companies. P. 9.

1. 一般銷售稅 (General sales taxes)

一般銷售稅是對企業在轄區內銷售有形財貨與勞務所課徵的一種租稅，主要是在產銷的最後階段賣給消費時課徵，銷售指是零售 (Retail)，至於課稅客體費財貨，經核准的休閒娛樂活動、付費的公共場所服務 (如旅館、飯館等) 公用事業與電信服務收費、大眾運輸 (如航空、鐵路等) 收費之有形個人財產之出租等等。但除伊利諾 (Illinois) 以外，均不對處方箋藥品課州銷售稅，至於非處方箋之藥品，課州銷售稅的州較多，至於食物部份，亦有相當不同的處理方式。(詳表 3-3)

表 3-3 美國各州銷售稅稅率

州名	稅率 (%)	食物	藥品	
			有處方箋	無處方箋
阿拉巴馬	4.0	Yes	No	Yes
阿拉加斯	0			
阿利桑那	5.0	No	No	Yes
阿肯色	4.625	Yes	No	Yes
加利福尼亞	6.0	No	No	Yes
科羅拉多	3.0	No	No	Yes
康乃狄格	6.0	No	No	Yes
德拉威	0			
哥倫比亞特區	5.75	No	No	No
佛羅里達	6.0	No	No	No
喬治亞	4.0	No	No	Yes
夏威夷	4.0	Yes	No	Yes
愛荷達	5.0	Yes	No	Yes

表 3-3 美國各州銷售稅稅率 (續)

伊利諾	6.25	1.0	1.0	1.0
印第安那	5.0	No	No	Yes
愛阿華	5.0	No	No	Yes
堪薩斯	4.9	Yes	No	Yes
肯塔基	6.0	No	No	Yes
路易斯安那	4.0	3.0	No	Yes
緬因	5.5	No	No	Yes
馬里蘭	5.0	No	No	No
麻薩諸塞	5.0	No	No	Yes
密西根	6.0	No	No	Yes
明尼蘇達	6.5	No	No	No
密西西比	7.0	Yes	No	Yes
密蘇里	4.225	Yes	No	Yes
蒙大那	0			
內布拉斯加	5.0	No	No	Yes
內華達	6.5	No	No	Yes
新罕布夏	0			
新澤西	6.0	No	No	No
新墨西哥	5.0	Yes	No	Yes
紐約	4.0	No	No	No
北卡羅來納	4.0	Yes	No	Yes
北達科他	5.0	No	No	Yes
俄亥俄	5.0	No	No	Yes
奧克拉荷馬	4.5	Yes	No	Yes
俄勒岡	0			
賓夕法尼亞	6.0	No	No	No
羅德島	7.0	No	No	No
南卡羅來納	5.0	Yes	No	Yes
南達科他	4.0	Yes	No	Yes
田納西	6.0	Yes	No	Yes
德克薩斯	6.25	No	No	Yes
猶他	4.75	Yes	No	Yes
佛蒙特	5.0	No	No	No
佛吉尼亞	3.5	3.0	No	No
華盛頓	6.5	No	No	Yes
西佛吉尼亞	6.0	Yes	No	Yes
威斯康辛	5.0	No	No	Yes
懷俄明	4.0	Yes	No	Yes

有關銷售之意涵包括分期付款與信用交易、財產交換等活動，雖然早期銷售稅之構想是課之於銷售者，但後來大部分的州已將銷售稅之形式轉變為交易稅（Transaction tax）而課之於購買者，銷售者只是在協助州政府課稅而已，但二者不管如何改變，基本上銷售稅所課徵的特定百分比的經濟負擔仍然是交易過程中經由購買價格而歸宿於消費者負擔。

地方政府一般銷售稅之稅率係由州法律之限制，而特產稅（如課之於菸酒）則通常直接由較大的地方政府徵收，即徵課銷售稅之行政責任在於州（有時是地方）政府機構，而銷售者只是協助收取，大部分的州准許零售業者保留很小比例的稅收（諸如稅收 2% 至 3%）以彌補協助收稅的成本。

2. 地方銷售稅（Local sales taxes）

地方銷售稅之行政如同州銷售稅，這種稅附加於購買價格而由銷售者代收，至於免稅亦類同於州銷售稅，有些州准許地方政府有權減免。

大部分的州、地方徵收銷售稅之程序是委由州

銷售稅之稽徵程序，以簡化銷售稅之稽徵程序，並擴大稅捐稽徵之經濟規模，並由州設置特別收入基金 (Earmarked fund)，在撥付地方政府前扣除約 1 % 的費用作為稽徵稅課的服務代價。

3. 使用稅 (Use taxes)

使用稅係課徵於州或地方政府管轄區域內特准使存儲或消費有形個人財產的一種租稅，此種租稅並非財產稅，而係相當於特產稅 (Excise tax)，因係個人為享有 (Enjoyment) 個人財產而購買進入本州或地方管轄區域，所以使用稅是補充或補助銷售稅，此稅之設計是維護銷售稅為目的，以防購買者自管轄區域外購入財貨或財產抵銷或規避州或地方銷售稅，簡言之，在外地購買而在本地使用者，必須負擔使用稅。

使用稅通常是對零售價格課一定百分比的租稅，一般稅率是和銷售稅稅率一樣，不過，該購買已在另一行政管轄區已付銷售稅，通常可允許扣抵。或者該特定項目是免稅，亦可等同適用之。納稅義務亦課徵之於個人使用、存儲或消費財產。

在大部分的州及地方政均課徵使用稅作為銷售稅的補充，地方政府課稅權可來自特別立法（Special legislation）或自身規章，如同銷售稅，使用稅一般亦由州徵收，且為減少潛在的多重稅負，大部分的州及地方政府均提供扣抵或免稅予購自外地之財貨。

4. 特別銷售稅（Special Sales taxes）

除一般銷售稅以外，大部分的州課有特別銷售稅，又稱特產稅（Excise taxes），亦即對特別項目之購買所徵課者，一般課徵對象為香菸或酒類稅、汽車燃料稅與含酒精飲料稅等，這些項目通常不包括在一般銷售稅課徵範圍。如同一般銷售稅、特產稅亦由銷售者代徵其經濟負擔亦經由購價而轉嫁給消費者負擔。

香菸稅除香菸外，可能包括雪茄（Cigars）鼻煙（Snuff）與嚼煙草（Chewing tobacco），均將取決於州規定，稅率是單一稅率，銷售者可按其出廠證納稅。汽車燃料稅是課徵於存儲、分配、銷售或使用油料時，但課稅方式因各州而在有不同，汽車

燃料稅並非消費稅，而係視為准予使用高速公路或機場的負擔。酒類或含酒精飲料稅是以每加倫(Per gallon)為基礎所課徵的特產稅，一般而言，該稅是課徵於製造出廠或銷售時，每州各有不同規定，而且稅率各有差異，甚至重課，如康乃狄格州每加侖石油課 32%，華盛頓州每包香菸課 82.5% 稅負。

(註 9)

5. 毛收入稅 (Gross receipts taxes)

毛收入稅係以一年或特定期間對企業總收入 (Total revenues) 所得徵的一種租稅，毛收入稅之典型例子為執照稅 (License tax)，此即課徵於外國或本國公司在州境內營業的權利，通常會依各州法規規定於定期間內之總收入課徵 - 百分比的稅額。

毛收入稅不同於公司所得稅，前者是對毛收入課稅，而後者是對企業獲利課稅；一般零售、銷售稅在技術上可被認為是毛收入稅的一種形式，通常區別在於一般零售、銷售稅是針對個別財貨與勞務被特定企業於零售階段銷售，相反的，毛收入稅是

對企業營運的總收入課稅，有時課為執照稅。

註 9:詳見註 8,P.10。

毛收入稅是對總收入課一定百分比的稅賦，不管收入來自何種營業項目，諸如一項商品銷售 \$ 1，另再加 \$ 0.3 作為售價，經購買者付款購去，則毛收入稅的稅基為 \$ 1.03 而非 \$ 1；相反的一般銷售稅之稅基為 \$ 1。

(五) 其他州及地方稅 (Other state and local taxes)

1. 娛樂稅 (Entertainment taxes)

旅遊的成長、觀光業無異已成為關鍵性產業 (Key industry)，所以州及地方廣泛課徵娛樂稅，此係對娛樂活動之票價課徵一定百分比的稅賦，且因租稅目的娛樂性產業劃分不同等級，其有財務壓力的都市，這些稅則作為重要財源，因為既不必經當地居民投票，亦不必經州立法核准，主要負擔是來自本地以外的非居住者。

旅館房屋稅 (Hotel/motel) 是對旅館或汽車旅館房屋之出租所課徵的一種特別銷售稅，所

成立的基金常用於支持文化與表演藝術活動，從而促進地方旅遊的發展。

2. 紐約市證券轉手稅 (New York city stock transfer tax)

紐約對證券課徵的租稅包括股票 (shares) 或受益憑證 (certificates) 的轉手，而轉手包括銷售，並根據每股售價課一定比率的稅賦；而轉手若為贈與，每股稅率固定 (Constant)，幾乎是銷售轉手最高稅率的一半，而在 1976 年所有轉手稅均附加 25%。

3. 分離稅 (Severance taxes)

分離稅是對於自土地分離或萃取天然資源 (Natural resources) 所課徵一種租稅，具有保育意義，並須經核准始得為之，資源豐盛的州，藉分離稅方式將租稅負擔轉嫁或輸出給非居住者，州課徵此稅，通常會估算天然資源之開發成本，包括增加道路、學校與其他基本建設的需求等。

較具有知名的能源如煤、油與瓦斯等均係課稅

的標的，諸如魚（華盛頓）鐵（明尼蘇達）鹽（密西西比）硫磺（德克薩斯）木材（密西西比、俄勒岡、維吉尼亞）鈾（內布拉斯加）等。分離稅經常訂高稅率是這些州的重要收入。

4. 遺產與贈與稅 (Estate and Gift taxes)

所有的州對死亡的事實有不同形式的課稅，基本的死亡稅 (Death taxes) 型態有三種：繼承稅 (Inheritance taxes) 遺產稅 (Estate taxes) 與拾得物稅 (Pick up taxes)。

以 2001 年聯邦遺產稅而言，遺產價值在 675,000 美元以下免稅，2006 年時免稅額提高到 100 萬美元，其餘稅率及其級距如下：

遺產價值 (美元)	稅率 (%)
675,001-750,000	37
750,001-1,000,000	39
1,000,001-1,250,000	41
1,250,001-1,500,000	43
1,500,001-2,000,000	45
2,000,001-2,500,000	49
2,500,001-3,000,000	53
3,000,001-10,000,000	55
10,000,001-17,184,000	60

大部分的州採用繼承稅亦即對財產所有人死亡後所移轉的財產價值課稅，繼承人於接受該財產應納稅，有一些州則以遺產稅方式課徵，此係對死亡者所遺留的財產課稅，但可減除其債務；死亡稅的第三種型態是拾得物稅，此係在聯邦遺產稅下准許扣抵的州死亡稅，若州繼承稅或遺產稅因免稅，或小於一個聯邦納稅者所能請求的州額扣抵的最高上限而不用繳納，即受惠於聯邦租稅扣抵，而所稱拾得物即是繼承稅或遺產稅與最大稅額扣抵的差額，遺產分散在各州時，最大州稅額扣抵則按應各州財產比率計算之。贈與稅係課徵於生前贈與行為與遺產稅是相互配合，以防範死亡之稅藉生前贈與行為而被規避。

(六) 執照費或稅 (License Fees or taxes)

州及地方政府時常對企業專門職業與保健、安全或一般福利有關的專門職業課徵稅捐或收取規費，主要權力來源是法律或自身法規，而課徵或收取的主要理由為：

1. 為彌補維持正常活動所發生成本；
2. 達成政府目的而創造附加收入。

一般執照費與占有費 (Occupation charges) 均以較高於經常成本 (Costs of regulation) 收取，並且將該收入列於一般收基金 (General revenue fund) 使用。

州際企業的成長，以及政府官員避免以提高所得稅與財產稅的壓力，仍然使企業繳納特准的稅收快速增加，但是聯邦法律為防止各州搶稅，諸如在 1973 年規定，禁止州對空運交通 (Air transportation) 課稅。

(七) 特別徵賦與服務費 (Special assessments and service)

多數地方政府對財產所有人課取特殊利益收入 (Special Benefits received) 與提供公共服務費，這些特別收費一般係針對財產所有人或其他人獲有特殊利益而設，非屬租稅，基於此理由，通常法院會要求收費與利益價值間要有其相關性

(Correlation)

1. 不動產特別徵賦 (Real estate special assessments)

不動產特別徵賦並非財產稅，其課取亦非為一般政府增加收入為目的，此項收入主要係為財產所有人提供鄰近或旁鄰的特殊利益而設，例如政府提供資金改善街道、路邊石、排水溝、人行道與街道、溝渠（水路）、放水渠、堤防與污水下水道、停車設施、公園、路燈等，將改善環境品質，提高財產價值，特別徵賦之有別於租稅，這僅是一次課取其財產因利益而受惠的負擔，而受益與繳賦間要有其相互關係。

特別徵賦並非出於自願而具有使用者付費 (User charges) 性質，雖然一個個人可以不走上橋使用而不繳納使用者規費，但是因其財產貼近橋的人行道，即使不使用人行道，仍然無法免除特別徵賦，因關鍵性特質在於少數財產所有人享有該特定利益而須相對負擔改良或建設成本。

2. 服務費 (Service charges)

自 1980 年代與 1990 年代初期，地方政府提供的公共勞務收費成長很快，這是地方政府財務的重大變動，這種發展足以討論公共勞務的民營化（Privatization）。事實上，已經有更多的地方政府為持續因應公共勞務需求，已將部分勞務以契約方式委由民間辦理，大部分共同性服務有收費的部分，諸如公共飲水供應與垃圾收集開放民間經營，但其傳統性公共服務、像公園與休閒、公共運輸健保等仍以基金方辦理，維持收費。

使用者付費或服務收費不屬於租稅，收費如同政府提供財貨與勞務的價格，或將公共設施出租一樣，與租稅的區別在於勞務費是自願性，而租稅具有強制性，雖然服務有爭議，但至少有下列二個理由支持：

服務費較一般租稅更公平，因為特定個人受益於政府服務而受益時才須繳費；

服務費更具效率，因為政府核准而配置資源於消費者偏好，收費可依其意願（Willingness）而定。

3. 衝擊稅（Impact tax）

衝擊稅或費很接近於特別徵賦或服務費，此係地方政府核准新住宅區興建或新商業區建造時因土地獲益而收費的，定時徵取有許多理由，包括內部改良（如街道升級、人行道、排水道與污水下水道等）的提供，或外部影響（如增加交通停靠站於公園與路道等），均需增加收入完成都市發展目的，因此，在這些情況而言，衝擊費的基本動機更接近稅的性質。但可能發生困難的，在於衝擊費係課於新使用者(New users)或先前使用者(Prior users)，例如一個新公園或一個新的污水處理系統的成本，究由社區的新居民負擔或由全體社區居民比照傳統稅基負擔？美國法院曾經注意到此問題，對於資本改良（ Capital improvements ）分為擴充（ Expansion ）與重置(Replacement)，新設施是為擴大服務而設計的新發展，其成本屬新居民，若設施是為取代既有設備而設計，則成本由全體社區負擔，接著的困難是若資本改良屬於兼具二者目的時，如何解決？

（八）樂透與合法賭博（ Lotteries and legalized

gambling)

許多州發行州樂透彩券，以增加新財源迴避增稅方式。根據最新的統計，共有 37 州與哥倫比亞特區均發行官方樂透彩券。

一般而言，樂透彩券發行所獲之淨利均列為州一般基金 (State's general fund) 財源，亦有少部分州劃分利潤至特別基金 (Special fund) 作為發展教育的財源是共同性作法，其他計畫是直接以樂透彩券盈餘補助交通、地方政府、戶外休閒、資本改良與學院運動等。

樂透彩券的發行，增加州政府收入，但被詬病的是如同租稅的累退效果，因為窮人以其所得較大的比率購買，影響所及，公平性深受挑戰。

(九) 罰款或罰鍰 (Fines)

罰款是對違反州及地方法律所課取之現金處罰 (Monetary penalties)，不像租稅、罰款只課於已經違反法律並經適當的法院或行政官員裁決者，如同服務費可以規避，只要不違法如同不必使用政府服

務，就不必繳納般罰款亦不必被罰，諸如只要不開快車、或超速、或闖紅燈，就不必繳交通罰款。和課稅權一樣，課取罰款的權力來源必然是州法律或地方政府自身法規。

四、地方政府預算

(一) 雪城市 2000/2001 年度 (詳附表 3)

預算收入項目	萬美元	比率 (%)
州政府補助	18,384	49.0
不動產稅課收入	7,365	19.6
非財產稅收入 (銷售稅)	5,065	13.5

(毛收入稅)		
其他收入	6,728	17.9
合計	<u>37,542</u>	<u>100.0</u>

(二)麻州政府 2001 會計年度 (詳附表 2)

	百萬美元(%)					
	總額 (%)		一般基金	高速公路基金	地方補助	其他
總稅課收入	\$ 15,203.8	(70.4)	\$ 9,058.7	\$ 602.2	\$ 5,254.7	288.2
聯邦補助	3,797.9	(17.6)	2,889.4	2.5	0.0	906.0
部會收入	1,443.6	(6.7)	821.7	294.4	6.2	321.3
其他收入	1,141.5	(5.3)	222.2	0.0	808.6	110.7
合計	<u>\$ 21,586.8</u>	<u>(100.0)</u>	<u>\$ 12,992.0</u>	<u>\$ 899.1</u>	<u>\$ 6,069.5</u>	<u>\$ 1,626.2</u>

肆、地方政府財務風險管理

一、前言

1960年代的浮動匯率 (Flexible exchange rate) 使匯率的調整更為頻繁，甚至反復無常，所以為因應更具變動性的需要，金融機構開始孕育新種證券商品諸如期貨 (Futures) 與選擇權 (Options)，使得外匯波動時能有避險管道；到 1970 年代初期，通貨膨脹因石油危機而提高，加上浮動匯率更令利率與有價證券價格不穩定，因此再出現新種衍生性金融商品，以規避和管理新的風險；1980 年代與 1990 年代更加速金融創新 (Financial Innovation) 致金融機構與企業財務風險管理益加凸顯其重要性 (註 1)。

反觀個人每個人均可能犯錯，亦可能發生意外但能經努力去規避過錯與意外，以減少生命受害或發生損失與負債，諸如車禍、火災或因落崖而受傷等，此等風險均可事先加以防範。對政府與非營利機構而言，風險管理之重要性並不亞於個人，因為暴露於風險中，諸如當員工在工作時受傷，將使生產力降低、醫療成本提高，且對發生將工作者的補償成本；火災、水災、暴風雪與其他天然災害均將增加成本，透過增修法令或經由司法訴訟等管道獲得對個人、家

註 1: 參閱 Michel Crouhy, Dan Galai and Robert Mark(2001), Risk Management (The McGraw-Hill

庭與政府之補助，均將造成政府負擔的增加（註 2）。準此而言，政府或非營利機構愈能有效地管理其損失的發生，將減少因員工受傷、生病、或不能工作，以及經由訴訟而減損財產，Charles Tremper 提醒風險管理雖非營利目的，但有助於規避傷害與發生損失，促使非營利組織領導人與管理者重視（註 3），地方政府當然亦包括在內。

註 2 : B.J. Reed and John W. Swain(1997), Public Finance Administration (second edition), 第 15 章, PP269-284

註 3 : Charles Tremper (1994). Risk management, In The Jossey-Bass handbook on nonprofit, leadership and management, San Francisco : Jossey-Bass.

二、財務風險 (Financial risk)

財務風險可定義為投資者進行投行為所獲得報酬或結果，其所能實現機率 (Probability) 或未確定性 (Uncertainty) 較投資者預期為低所發生的風險 (註 4)；亦有從企業立場而言，財務風險是衡量股東對企業資產請求權的變動程度 (Volatility)，亦即股票或債券、選擇權等持有者所面對的不確定性 (註 5)。

財務風險 (Financial risk) 若就金融服務業而言，可劃分為市場風險 (Market risk)、信用風險 (Credit risk)、流動性風險 (Liquidity risk)、營運風險 (Operational risk)、法規風險 (Legal and regulatory risk) 與人為因素風險 (Human factor risk) 等五類 (註 6)，詳參圖 4-1 亦有將黑箱或不可知風險 (Black box or ignorance risk) 包括在內 (註 7)：

- (一) 市場風險：金融市場價格與費率變動所致銀行部位價值 (即證券或資產組合) 降低之謂 (註 8)，在不同的環境背景中，市場風險有不同的名稱，主要可包括：

註 4：Clifford E. Kirsch (1997), *The Financial Services. Revolution : Understanding the changing role of banks, mutual funds, and Insurance companies* (The McGraw-Hill ,companies), P4.

註 5：詳註 1, PP. 686-687。

註 6：詳註 1, PP. 34-39。

註 7：詳註 1, PP. 5-6。

註 8：詳註 1, P. 34。

1. 利率風險 (Interest rate risk)

利率風險是指機構或個人的財務狀況因利率的不利變動而須承受之風險，其中最簡單型式是固定所得證券的價值將因市場利率上升，而使投資人發生資本利得的損失（註 9）。在貨幣借貸間，雙方關切的是以什麼基礎決定利率，借貸開始時之利率水準，利率是固定或變動，將直接影響到利息的收付，而且利率的變動亦可能源於外匯市場之匯率風險。

2. 權益價格風險 (Equity Price risk)

權益價格風險的發生，包括一般市場風險 (General market risk) 與特殊風險 (Specific or idiosyncratic risk)，前者係指股票市場指數 (Stock market index) 水準的變動所造成金融工具或資產組合價值的敏感性變動，而後者則指一股票價格受該廠商管理品質、生產狀況等特殊因素的變化而迅速反映的風險。（註 10）

3. 外匯風險 (Foreign exchange risk)

此一風險的發生，主要源於外幣價格的變動或波動與國際利率 (International interest rate) 不完

註 9：詳註 1, PP177-178, 以及 Roy C. Smith and Ingo Walter (1997) Global Banking, Oxford University Press, Inc., P.34, P121

註 10：詳註 1, PP.177-179

全相關所致（註 11），若金融機構的資產有海外資產或負債有外幣借款等，則將有資產負債表危機（Balance sheet risk），甚至於資產或負債價值以國外貨幣計價維持不變，只要兩國間幣值因匯率變動，乃將對資產與負債造成衝擊。

4. 商品價格風險（Commodity price risk）

商品價格風險不同於利率與外匯風險，大部分商品在市場上交易，所以就供給而言，面對較大價格迅速變化局面（註 12），商品的範圍非常廣，實質產品（Physical products）交易可組成市場交易，如農產品、石油、瓦斯、電力、貴重金屬（不含黃金，因視為外匯）等，這些商品風險衡量常較金融工具為複雜，因為價格受季節性影響，且較不具流動性，甚至於決定均衡價格（Equilibrium price）時，存貨扮演決定性角色（Critical role）。

註 11：詳註 1, PP. 5-7, P179.

註 12：詳註 1, P. 179, PP. 149-150.

(二) 信用風險

交易對手 (Counterparty) 信用品質的變動，將影響銀行部位的價值，就悲觀而言，交易對手若無意 (Unwilling) 或不能 (Unable) 完全履行義務，則銀行將因而暴險，終致被評等機構 (Rating agency) 降等 (註 13)，這種風險係面對所有營業活動因對方不履行義務所造成，諸如財貨或勞務之銷售、運送而無法獲應收款項，或者債務不能清償等；其在金融部門，對方到期日不付款或交付金融工具，即發生所謂結算或交付風險 (Settlement risk)，若交易兩方在相同營業日不辦理結算，或直到第二天才知道其嚴重性，稱為隔夜風險 (Overnight risk)，其屬在當天內解決，但非在相同時間完全結算，則稱為白晝暴險 (Daylight exposure)，至於從一個金融機構或市場發生問題，延伸到其他市場或國家的骨牌效應 (Domino effect)，甚至於全球金融市場者，稱為系統風險 (Systematic risk) (註 14)。

註 13：詳註 1, P. 35。

註 14：John Holliwell (1997); The Financial Risk Management, A Systematic Guide to Identifying and Managing Financial Risk. PITMAN Publishing .PP.23-24.

(三) 流動性風險

流動性風險可再區分為籌資流動性風險 (Funding liquidity risk)與交易流動性風險(Trading liquidity risk), 前者係指一金融機構無能力可為其所需增加現金去展延債務、支付現金、交易對手的擔保等, 至於交易流動性風險常簡化稱為流動性風險, 此種風險是機構在一般市場價格水準沒有能力完成交易者, 因為該機構暫時無法處理市場以外層面的問題, 若該筆交易並無法延期, 則該機構勢將遭受損失, 這種風險通常較難於量化 (quantify)。籌資流動性風險是受多種因素的影響, 諸如債務到期、安全資金來源的信賴程度、融資條件與籌資來源的範圍, 包括經由諸如商業票據市場(Commercial paper market)等公開市場籌資的能力 (註 15)。

(四) 營運風險

肇因於公司不適體制、管理失敗、控制有瑕疵舞弊與人力錯置等因素所造成的潛在損失。這種風險通常可分為二類, 一為營運失敗風險 (Operational failure risk), 另一為經營策略風險 (Operational Strategic

註 15 : 詳註 1, P.36, 以及參閱註 13, P12 與 190.

risk) 前者一廠商雇用員工，制定程序與使用技術以完成企業的計畫，但任一個環節中都有可能發生失敗的時候，所以營運失敗風險可歸因於員工、程序或技術的失敗，而這些失敗則可預期發生的週期頻率、不確定性與其影響程度等，以為防範。後者主要來自環境因素 (Environment-factors)，諸如新的競爭者改變企業慣例 (Business Paradigm) 主要是政治的與法規的變動，以及地震與其他外在影響廠商的因素發生，為能因應廠商採取重要而新的策略，如開發新的業務管道或就既有業務重整等，簡言之，這種風險是政治、租稅、法規、政府、社會等外在環境變動時，廠商採行不適切的策略所發生的潛在損失。(註 16)

註 16：詳註 1, P. 37, PP. 478-480。

（五）法規風險

這種風險包括多樣性理由，諸如因缺乏法律或主權機關的督促而無法促使交易的對方履約完成交易，經常會形成交易的對方或一個投資者在交易發生後不付款而損失金錢，或者因為稅法增修訂等改變而影響企業的價值。（註 17）

（六）員工風險

員工風險是營運風險的一種特殊形式（Special form），可能發生原因如員工按錯電腦的鍵、不小心將檔毀損或是採用的模式錯誤等原因而發生。（註 18）

此外，亦有將財務風險界定為相對風險（Counterpart risk）、利率風險（Interest risk）、貨幣風險（Currency risk）與籌資風險（Funding risk）等四種（註 19），分類雖互有差異，應屬論述主題、範疇、對象不同而其關係可參閱圖 4-3。

就廠商一般財務結構而言，其風險可從資產與營運面分析，其在資產面的風險包括信用風險、市場風險、一般企業風險與營運風險；就重要性而言，廠商大部分風險來自資產面之企業與營運風險，相對地信用與市場風險較不具重要性。企業風險包

註 17：詳註 1, P. 37?

註 18：詳註 1, PP. 37-38?

註 19：詳註 14, P. 90?

括產品供需、競爭、生產因素效率等，而營運風險主要是技術、員工、法律等因素；一般廠商信用風險源自於營業所發生應收帳款，對客戶提供信用或有保證行為等，另有部分廠商揭露信用風險，還包括該廠商本身發行的公司債（Corporate bonds）。提供貸款或信用予其他廠商，或參與衍生性金融商品交易等（詳圖 4-4）；自 1998 年起美國證管會（SEC）要求公開發行公司（Publicly traded companies）於利率、匯率、商品價格與資產價格變動時應評估與衡量其所運用金融工具之暴險，但 SEC 並未要求廠商（firms）評估相同風險因素變動時的揭露，但是就管理階層而言，不能忽視這些風險，特別是有關衍生性金融商品的交易。（註 20）

就地方政府而言，以美國紐約市與加州橘郡等財政危機的發生為例，相關的財務風險，雖與地方政府是否從事金融性投資有所不同，但基本上，一般金融機構或企業所面對的財務風險，均須面對，且有漸趨重視的現象，特別是企業化政府的潮流下，更不容忽視。此外，在財務風險的各類中，籌資風險與營運風險更應審慎因應之。

註 20：詳註 1, PP. 424-426?

三、辨認風險 (Identifying Risk)

辨認風險是以一個有系統性與綜合性 (comprehensive) 的方法去辨識所有可能面臨的暴險，包括所有人員與財產可能的被傷害或發生財務上損失，要辨認風險的方法，要審度所有有關公共部門組織的各個面向，從每天日常的運作到重大政策的作成均包括在內，在規劃系統性管理風險前，任何機構可能暴險的損失均須掌握與了解。而任何機構可能暴險的損失，有三個不同的群體或個體 (Parties) 可能發生，甚至必須賠付，若使用一般所謂契約法 (Contract law) 的術語區分，第一個個體是自己本身或所屬工作的組織、第二個個體是負有契約性義務的個人或組織；第三個個體是第一與第二個體二者間相互作為所影響的外界個人或群體。

Smalltown 市決定將垃圾簽約委由民間清運公司清除的個案中 (註 21)，Smalltown 市是第一個個體，民間清運公司 Dirty Harry and Sons 在任何作為下是第二個個體，假設若有一天該民間清運公司的司機駕駛垃圾車意外地駛進 Widow Grouchley 的花園中，毀損當中的喇叭花，Widow 相當不滿意垃圾清運公司與市府對喇叭花損失的估算，此時他

註 21：詳 B.J. Reed and John W. Swain(1997).PP.271-2。

將變成第三個個體。以上每一個個體暴險的損失將取決於許多因素，若 Widow 的喇叭花是栽種於公有土地上，則該損失將由第三個體（Widow）所吸收；若喇叭花是栽植於民間私有財產上，則垃圾清運公司與市府將要單獨或共同賠償這些損失，根據法律與契約的條款，本個案由第一或第二個體間決定誰該負債。

無論是那一個個體的成員，在任何事件中，政府一般會面對不同的風險，其中最重要的暴險結果是負債，對任何一個受傷害的個體、個人、公司或政府均負有法律上必要有義務恢復其價值或補償其損失，當公共部門所屬機構的操作中設備發生意外，對個人造成傷害或是財產損壞，根據美國 1871 年民權法案（Civil Rights Act）的 1983 節規定，州與地方政府必須負起妨害個人民權損害的責任。過去十餘年以來，這種案件逐步增加，若州或地方政府要實現非政府性作為（Non governmental activities），即使是民間公司亦負有相同的責任。這些均造成公共部門所屬機構潛在高成本的風險（Potentially high-cost risk）。

債務責任的存在係因意外發生在公共部門所屬機構所有設施內（On-premises），亦可能發生在公共部門所屬組織所有財產內（Off-Premises），幾年以前，堪薩斯市（Kansas City）發生 Kenper 競技場倒塌事件（註 22），因該競技場開放而容納許多百姓，所以發生極為龐大的債務，公共建築物

註 22：詳註 2, PP. 270-271?

迄今仍然有許多危險在，諸如沒有欄杆、地板潮濕、電線裸露與許多其他缺失均可能造成民眾使用的傷害而或損失。無契約（off-premise）的暴險一般發生於地方政府，這些情況譬如人行道受創、下水道口沒蓋、河床上的壺洞與其他百姓所使用公用道路的權利（Public rights-of-way）的危險傷害將提高負債風險，幾年以前，因為枯木（Dead tree）倒下壓到一個人，造成永久性傷殘無工作的補償給付超過五百萬美元，只因為該枯木係發生在公用使用的道路上，而該傷害是可以預防的危險（Preventable hazard），這些有形的危險是變化多端，但惟有系統性的檢討才能防範未然。

其次，對於政府或非營利性組織另一種成本極高的暴險是員工方面，這種暴險對機構有二個影響，一為員工的損失肇因於病痛或意外，從而造成服務的遲延或工作無效率，以及因須另覓其他人短暫代理而需增加額外成本，同時福利性給付（Fringe benefit）成本亦可能因傷殘無法工作而增加；另者為組織的疏忽導致員工發生病痛或意外，組織有關訴訟費用亦屬沈重的負擔，如同民間個人或員工對於化學產業（Chemical industry）所提傷害賠償訴訟的潛在風險。

第三種暴險是財產的損失，包括建築物、設備器材等因火災、天然災害，被竊等原因而發生損失，在公共部門所屬機構方面，財產使用的損失包括土地、建築物或設備；這些財產暴險所受損失，將因不同性質而有互異的處理方法，如假設更有效的偵測系統可以防範火災或被竊的可能，以預防損失，或更高標準的建築物可以預防水災、地震或其他天然災害，此外，將財產分置在不同的地點，有助於分散火災所造成損失的風險，重置老舊過時的設備或財產能沖淡潛在財產損失，其他簡易作為如安裝火災檢電器（Fire detectors）與火災警報器則可維護生命與財產的安全。

公共部門所屬機構將財產損失再分為直接的與間接的二種，直接的損失是對這些財產有直接的損毀或遞減財產價值，至於間接的損失是肇因於經由第三者降低價值而發生個人或財產的損失，諸如機器設備某部分損壞而直接造成整部機器的損失是為直接損失，而其同時亦因降低生產力而間接導致收入減少是為間接損失；另一間接成本的例子是租用車輛使用時，將因故障而發生修理費用。

另外，還有部分員工或財產影響淨利的損失，例如鄰近聯邦公園發生火災，聯邦政府的損失是平常公園開放可以收取的入門票收入。

車輛使用與管理兼有負擔與人員暴險，Dotterweich 等將之區分為五種車輛暴險（註 23）：

1. 因不適維修所致損失；
2. 因不當駕駛習慣或技術所致損失；
3. 政府財產的毀損；
4. 因其他人對政府員工的傷害；
5. 其他與財產毀損無關的損失。

辨識風險的主要關鍵在於運用有系統性的方法蒐集暴險的資訊，許多資訊來源均可使用，現有紀錄性的資訊包括位置、地區、使用狀況、所有權誰屬或管理機構等，檢討過去一段時間所發生的損失資料，雖非對未來作保證，確是可作為辨識風險的一個起點，另一方面，政策決定單位（Policy board）在通過法案與改革、簽訂合約，或地方組織通過基本地方自治法規或憲法等作為時，均可能發生暴險，事實上，非營利性活動是主要考量範圍，因受雇員工職責所在而推動法律賦予責任，乃是暴險的基本範疇，絕大部分共同性的訴求在於非法解雇（Illegal dismissals）、差別待遇與妨害勞工法規，州與地方政府與許多非營利性機構可能因其

註 23：William W. Dotterweich, Donald F. Norris, and Robert L. Sinclair (1982) Local government risk management handbook, Knoxville: Municipal Technical Advisory service, University of Tennessee P89.

他機構或政府的作為而增加風險或負擔，聯邦與州政府經常通過地方政治單位增加責任與負擔的法案，在美國顯著的例子是殘障法案（Disabilities Act）對部分公共部門或非營利性組織增加實質暴險，其他對類似法案還包括 1990 年代初期所通過的 Family and Medical Leave Act。（註 24）

聘請訓練有素的觀察員（Trained Observers）作系統性評估，以調查現有風險而有潛在損失或負債的區域亦是絕佳方法（Excellent way），這樣的檢查必須持續性進行，以利任何實質情況或條件變動均能掌握，曾經在美國的聯邦、州與地方官員對所有全國性橋樑作體檢，發現幾乎半數潛在性危險（Hazardous），尤有進者，此舉有便於公共部門所屬機構能使用風險發現之可疑資料，進一步提供予其所屬組織提出一整性風險與暴險清單。另一可用技術，即是以問卷調查、面談方式了解個人為機構工作認知因傷害、損壞或減失的最大暴險，這可提供一風險管理者所疏忽或未曾考慮的，因為最了解特定組織所面對風險者非員工莫屬。

註 24：詳 B, J. Reed and John W. Swain(1997). P272

風險必須是從每一可能的角度來檢視，以防範損失或負債的發生，換言之，一部政府的車輛可能因意外而撞壞民間財產而造成損失，即損失不只該部車輛而已，還包括財產所有人因財產受損所提出訴訟官司的費用，政府保險費的提高，以及員工的傷亡等，這樣一個意外所發生的損失尚包括政府必須派人員準備訴訟資料與上法庭的時間，財產以及導致公務遲延的成本等皆須考慮在內。最後，雖然有人會認為辨識風險的成本遠超過可能產生的效益，但是預防風險發生的努力仍是不可或缺，因為這樣的辨識風險的過程，正是以作為教育員工的教材，從使員工隨時有風險管理的意識，從而能更小心地為組織減少損失的發生。

四、衡量風險 (Measurement of Risk)

風險經辨識後，公共部門所屬機構或組織就可開始衡量這些風險發生的或然率大小，大多數組織所注意的，常是發生損失次數的多寡與損失發生後的嚴重性，一般較簡化的分類如圖 4-5(註 25)：

圖 4-5 衡量風險的分類

		嚴重性	
頻 率	1. 低頻率 不嚴重	2. 低頻率 很嚴重	
	3. 高頻率 不嚴重	4. 高頻率 很嚴重	

第 1 類指發生的機率不高，且對組織財務的衝擊相當小，例如組織所屬員工只有輕微割傷，對組織財務並無損失，或者只有輕微影響；第二類發生的機率很高，但所造成損失或成本很低，諸如許多組織所有的設備需要維修，或者雖然有嚴重的維修問題，但可經由預測的而備有相關零組件因應，或與維修公司訂立長期維修合約而能迅速維修，能造成的損失降到最低。其他二類的風險在管理上有較嚴重的問題，小損失即使非預期，通常由組織或機構的營業預算 (Operating budgets) 所吸收，而大損失則否，必須創造收

註 25：Phyllis Sherman(1983), Basic Risk Management Handbook for Local Government, Washington, DC; Public Risk and Insurance Management Association .P.12A

入或舉債，或兩者並用來支應，而風險管理的基本功能，就是防範組織發生這類的損失。第四類的風險，發生頻率很高，而且跟著發生的成本亦高，可能對機構或組織的財務造成很大的傷害，除逐步採取降低發生頻率規避損失或減少損失規模的辦法，若在公共部門的特定單位工作的員工，在其職務上經常受傷，因此，政府對員工的補償支出可能會透支預算，或者財產位於洪水經常泛濫的土地上，受損或重建的可能性將提高，但這類的情況預測損失是較為容易，因此，越是經常發生損失，機構或組織越是有能力預測將來的損失，助益於管理上規劃應採行的作為。

最後，第二類的風險對公共部門所屬機構而言，是較常碰到的風險，這些風險的影響代價極高，因為發生頻率難於捉摸幾乎不太可能預測，天然災害的發生是很好的例子。

美國麻州（Massachusetts）州政府依據 1989 年內部控制法（Internal control law, 1989）第 647 章，有關有效內部控制制度的五項要素（The five components of effective internal controls），即將風險評估（Risk assessment）列為其中一項，規範風險評估過程是辨識（Identify）分析（Analyze）與管理（Manage）任何機構

為達成其目標 (Objectives) 潛在的風險，即可能隱藏或阻擾，當時間改變、人事變動、快速成長或提供新服務等，風險將提高，以及其他潛在高風險因素包括複雜計畫或活動，現金收付，直接受惠於三者與更重要的問題 (Prior Problems) 等。

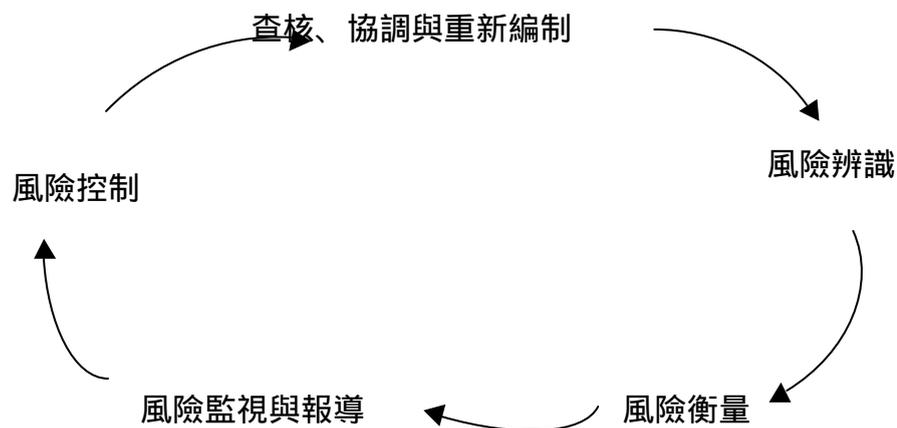
五、風險管理

風險既能辨識與衡量，後續之風險管理如圖 4-6，公共部門所屬機構可以發展出既有風險的管理決策，決策間的選擇包括減少或剔除既有的風險，吸收潛在損失所可能造成的成本，或將風險移轉給其他人。

在審度替代方案去規避風險時，一個公共部門或非營利組織必須評估所有方案的潛在成本與效益，例如一個郡縣發現境內有一座橋樑結構在壓力下可能不穩固，此時該縣府可能忽視這種情況期待橋樑不發生問題，或可選擇關閉橋樑以結束這個暴險點，但是相當重要的認識是剔除一個風險而可能創造出另一個風險，亦即封閉這一個橋樑可能危及另一個橋樑，因為另一個橋樑將因而增加交通量，所以縣府可選擇這座橋樑必須維修，或是由縣府為這座橋樑購買保險，只要這座橋樑發生損失，保險公司將理賠，任何一個替代方案均有其效益與成本發生，所以成功的風險管理係在決策前小心的評估每一個替代方案。

公共部門與非營利組織，可以規避風險的方法有很多(註 26)，方法之一是將提供財貨與勞務的法律的責任 (Legal responsibility) 移轉給其其他公共或民間組織，如州政府與建設公司締簽合約將建設高速公路的工程委由興建，則該建設公司將承擔所有工程相關的風險，在這種情形下，州政府來自因建造者所發生的損傷降到最少；相反的若由州政府自建高速公路，則所屬員工任何傷害或損失均將由州政府承擔，許多慈善非營利性組織能成功地消除他們的暴險，主要是受益於州的立法，最近幾年內幾乎有 15 個州通過這類立法。

圖 4-6 風險管理程序



資料來源：Christopher L. Culp (2001), The risk management Process, John Wiley & Sons. Inc., P210。

註 26：詳註 2, PP. 274-81。

另一些規避風險發生的方法是由其他公共部門所屬組織接管部份政府職能 (Functions) , 諸如都市、郡縣與州府經常在其行政轄區內爭議不同等級道路設施的責任歸屬 , 其中包括這些設施的維修成本 , 以及這些設施因使用可能發生的損失的分擔。

(一) 減少或消彌風險 (Reduction or Eimination)

損失將因發生頻率高 , 且會有高額成本時 , 最好的方法是採取減少或消彌風險的方法 , 若所屬員工在職責上經常受傷 , 探究原因有其必要 , 一定是某些環結出了問題 , 可能是工作環境作業方法或是管理失當等所發生不安全 , 此外 , 亦可能是設備問題 , 因此 , 公共部門所屬機構或組織即應為員工發展出一套綜合性安全計畫 (Comprehensive safety program) , 特別是具有高風險工作的員工 , 諸如教導員工如何熟練心肺復甦術 (CPR) 的急救以減少各種損失 , 此外 , 如訓練員工如何避免火災危險。簡言之 , 即應建立一套有效安全政策 (Effective safety policy) , 主要內容包括 :

- 活動所涵蓋範圍 (Scope)
- 執行安全計畫的責任歸屬 (Who)

- 職責劃分的區域與方法 (Where and how)
- 制定規則遵行 (What)
- 安全計畫執行的架構為何 (What)

若有一套類似的安全訓練計畫，將有助於降低風險並減少，可能發生的成本，不過成功的訓練計畫需要跨部門 (Interdepartment cooperation) 的合作，若管理階層無可行的作為法降低風險，則該機構或組織可考慮取消此一服務，或將該服務移轉給其他單位，或許其他單位有可能尋求其他合作對象共同負擔可能的風險，特別是有些服務的提供既非法律上必要 (Legally required)，抑非政治性所需 (Politically untouchable)。

(二) 吸收或轉嫁風險成本 (Assuming and Transferring the costs of risk)

若風險係屬經常發生，且造成的成本損失不大，通常會由公共部門所屬組織所吸收，諸如該組織的設備損壞有其經常性，而相關的維修成本很小，絕大部分的組織會將該成本內部化處理，同樣的，若有些風險是不經常發生，但對財務影響亦雖重大，亦可採相同方法處理，

例如組織花錢為員工準備簡易醫療器材，有時政府相關機構亦有無從選擇的餘地的，必須吸收法律所規範必要的、缺乏保險經費或其他限制條件下所發生的成本。

財務上自行吸收因風險所造成的全部或部分成本，若屬全部吸收的方式可視為一種自我保險（Self-insurance），這種吸收方式可以再分為有系統或有計畫的吸收，或可能是無計畫的與非預期的，自我保險吸收特別適用於規模較大的公共部門所屬組織，因為這種組織的員工較多比小型組織更有能力去預估損失多寡，且籌資彌補損失的能力亦較大。若州政府可以評估那些工作或職務較易“因公受傷”（Injured on duty），進而政府須給予補償，則政府每年度預算則可編列足夠資金去彌補可能的損失，這是有計畫性的吸收全部風險。

從另一方面而言，若是面對訴訟，無論金額多寡，雖要自我保險，但那將不是計畫性的吸收，尤其是對公共部門而言，最重要的問題是如何獲得政治上支持去籌措足夠的資金吸收風險成本，對政治上領導者而言，其在位至多四年，寧可將可運用資金挹注於較具政治上媚力的建設計畫或服務，較不願意考量其下台後可能發生的任何風險所致損失，但對於風險發生是屬於嚴重性不

大者，就整體組織而言，全部吸收該成本是屬正確的決定 (Legitimate Option)，即在發生風險時，就必須備有系統性方法與足夠資金因應之。

公共部門所屬機構或組織採用部分吸收亦屬普通性作法，部分吸收有許方式可行，購買保險 (Purchase insurance) 是部分補償潛在損失發生的方式之一，另一種方式是集合許多小單位，將風險匯聚 (Risk Pooling) 在一起，結合起來共同承擔風險，正如同美國地方政府共辦失業或工作者救濟保險 (Unemployment or worker's compensation insurance)，雖然地方政府自行吸收部分風險，但主要部分之風險則移轉至所匯集的部分，有越來越多的地方政府小單位運用此法，特別是那些風險不易預測而且所花代價可能很高的風險，根據 1993 年的一種調查研究，人口少於 25,000 人的地方政府小單位，已有超過 400 單位匯集約 94% 資金辦理，這些地方小單位包括小城市、教育特區與特別行政區等 (註 27)，以這種風險匯聚方式亦可發揮降低風險作用，但如同組織內劃分為許多單位生產行政複雜性，必須不斷地努協調，對於這些小單位將產生不易控制與缺乏彈性的缺點。

註 27: Peter C. Young and B.J. Reed(1995), Government risk financing pools :An assessment of current Practices ,Public Budgeting &Finance 15 (1),PP.96-112

(三) 保險與非保險移轉 (Insurance and Non-insurance Transfer)

購買保險是移轉風險的普遍性作法，而且法律會規定有購買保險的必要，即使是公共部門所屬組織仍然認為有其他方法可以彌補損失，在公共部門籌辦風險管理的各項措施中，保險是最困難且不易了解的，諸如 Pro rate distribution, unnamed floater, waiver of surrogation and coinsurance 等用詞，對於不懂保險的人容易混淆，但是保險可以有規律地彌補風險所致的損失，大部分的公共部門所屬機構或非營利組織所保險的類別：

- 財產
- 機械設備
- 員工保險
- 第三責任險
- 交通險
- 高階主管保險
- 信託險

財產類保險包括不動產與個人財產，以及與財產相

關的風險，機械設備保險包括特種設備，一般係將之排除在一般財產範圍外；員工保險包括傷殘與影響員工的其他損失，至於第三責任險係對公共部門員工以外可能造成傷害的保險，而高階主管保險是近年來成長最快的支出，最後之信託險是指組織內資金持有與運用的保險。

損失的發生源於諸多面向，有些可能始料未及，所有這些可能的暴險，在決定購買保險之前，均應最佳的方法檢討，重要考量的問題包括：

- 財產 (Property) 包括的範圍
- 員工 (Persons) 包括的範圍
- 損失 (Losses) 或風險 (Risks) 的範疇
- 應保期間 (How long) 多長
- 應保區位 (Locations)
- 賠償給付的限制 (Limits)
- 特定條件 (Special conditions) 之有無

許多美國州、地方與非營利機構沒有綜合保險採購程序(Procurement process),其結果有些項目多保(Over insured)與有些項目可能疏忽，因此，風險管理首重的工作就是對於現有的保險單作有系統的檢視審度保險是

否適當，包括項目、理賠、保費等範圍。

以企業風險管理而言，有認為在管理方法上，有越來越依賴科學或學術上的傾向，如圖 4-7，市場風險管理仰賴科學技術達全部風險 90%、信用風險稍減為 70%，至於營運風險大部分還是靠管理藝術（80%），但是等待科學上完美無缺的研究或計算結果，可能導致風險管理上的延宕而遭受損失（註 28），不可不慎。

圖 4-7 風險管理的科學與藝術



註 28：詳註 1, P531.

六、風險管理計畫：

風險管理計畫之逐行，需要由最高管理階層的承諾與支持這雖然在民間部門已經努力相當長一段時間，如圖 4-8 企業營運風險分類、辨識、評估、資訊來源等已漸臻成熟。

圖 4-8 企業營運風險釋例

風險種類	原因	影響（損失）	損失可能性與資料來源
員工 （人力資源）	主要員工 (Key Staff) 變節投靠競爭者	收入或利潤的差異 （諸如填補空缺的招募成本、訓練成本、現有員工的崩離）	以 Delphic 技術評估企業未來結果
程序	當數量增加時，生產力下降	不合程序故障所發生製程成本越過預期水準的差異	．歷史性變異數 ．供應商或賣主估計 ．產業標桿
技術	2000 年升級支出	預期水準的技術操作成本的差異	．歷史性變異數 ．供應商或賣主估計 ．產業標桿

但公共部門在近幾年來才開始注重風險管理領域，而不同性質組織與其規模大小應有不同的管理風險機制，因為財產或所得損失等風險通常對政府小單位的影響較小而機構或組織較龐大者相對可能較高，小規模非營利性機構擁有財產較小員工人數不多，所以較一大城市或州政府的暴險相對較低，但即使是小單位，可能在發生損失後也有一些較嚴重

的問題，諸如預算規模不大如何負荷所需要支出，或者事前亦較乏能力去預測風險或損失發生的頻率或損失多寡；至於較高層級的政府，如美國聯邦與州政府則較具複雜性，無論如何，考量籌劃一個成功的風險管理機制，應具備的條件包括（註 29）：

- 集中管理（Centralized administration）
- 適才幕僚（Adequate staffing）
- 記錄健全（Effective record keeping）
- 制訂作業規章（Written policies and procedures）

許多專家均建議風險管理的起步在於集中管理，按圖 4-9 設置專責單位，因為風險管理計畫在機構的常是跨部門進行，雖然有些機構內的部門風險較大（如警政、消防單位），有些政府部門或非營利組織公有較高損失（如管理化學物品的存儲單位），但能以單一機構（A single office）或集中作業系統與綜合性方法管理為優，如紐約市政府設有 Office of Emergency Management，（如圖 4-10）不過規模較大的公共部門所屬機構或組織能劃分部門去辦理，而較小的組織或機構仍以既有單位承辦為宜（參閱圖4-11至13）。

註 29:參閱 Gerald J.Miller and Bartley W.Hildreth(1983),Advantages of a risk management program 刊載於 Jack Rabin所編輯 A reader in local government financial management. Athens: University of Georgia.

集中管理的關鍵問題在於幕僚 (Staffing), 最理想的作法是晉用一到數名專職負責風險管理工作, 但在較小單位或組織限於預算資源較不允許有編列幕僚, 因此, 此職責就落在行政主管 (Chief administrator)、財務主管 (Finance director) 或人事幕僚 (Personal staff), 只是在兼辦風險管理工作時, 不能耽誤原來所負責的業務。

集中管理的功能性任務, 包括員工補償安全與意外預防、保險採購與管理、資料蒐集與分析等, 集中管理之辦公處所宜設於以能服務半數以上員工或其他政府業務為原則, 最重要的還是風險管理的幕僚人員能有效地與其他部門與機構保持良好的合作關係與掌握最新資訊, 包括申訴在內。

另一項值得關切的是保持有效的紀錄，以了解風險是什麼與如何面對風險，因為組織保有系統性資訊即能提供組織採取行動的風險損失相關資料，以及過去所採取的行動內容，根據 Charles Coe 的見解（註 30），最重要的記錄包括：

- 申訴報告（Claims report）資料；
 - 損失記錄（Loss records），即記錄所發生的原因與資源，包括參加保險與不參加；
 - 財產評估（Property valuation）記錄，列出所有建築物和其他財產；
 - 交通與運輸裝備記錄；
 - 保險的購買與交保記錄；
 - 當前所有保險單（All insurance policies）均應登錄；
 - 保險手冊，以提供組織內保險政策與程序等資料；
 - 保險到期日檔案，記錄所有保險單的到期日；
 - 風險貼水和損失的比較；
 - 根據不同保險比較其貼水（Premium）與損失的差異。
- 最後應制訂明確的作業規章與執行流程，包括：
- 關切何種風險被隱藏；

- . 決定何種風險將持續；
- . 如何選擇保險公司；
- . 如何執行安全政策；
- . 如何衡量組織執行績效。

註 30: Charles K.Coe (1980), Understanding Risk management : A guide for local government .
Athens: Institute of Government ,University of Georgia.P.3

七、風險管理資訊

對於風險管理，在會計報告上有其困難問題，過去幾年間，因衍生性金融商品的交易與公司避險行為，會計研究發展機構已發表有關的會計原則在適用上有其不足，因傳統會計方法是向後者（Backward looking），將過去所產生的利潤或損失加以計算、分析與提出報告，但未來的不確定是難以衡量，根據一般公認會計原則（Generally Accepted Accounting Principles, GAAP），很難適用於衍生性金融商品，至多在資產負債表（Balance sheet）上以附註（Footnotes）方式表達，而形成資產負債表外（off-balance-sheet）活動。如以日本金融機構為例，按會計慣例實務與新衡量標準比較；截 1998 年 3 月 31 日止，日本前九大銀行所報導不良放款（Problem loans）的比率差距，在 24% 至 62% 間。因此，理想上財務會計領域應另創一套報告準則，或可稱為一般公認風險準則（Generally Accepted Risk Principles, GARP），這種準則可向前看（Forward looking），以協助管理者與監督者分析與了解金融機構、一般企業或非營利性組織的營運，這個制度可著重二個介面，一是風險或不確定，另一是未來獲利或潛在損失（註 31）。

註 31：詳閱註 1PP29-31, P540, P630。

表 4-1 日本前九大銀行不良放款報導

- 1998 年 3 月 31 日

十億日圓

銀行名稱	舊逾放	新逾放	增加%
Dai-Lchi Kangyo Bank	1,185	1,471	24
Sumitomo Bank	1,005	1,469	46
Fuji Bank	1,218	1,629	39
Sakura Bank	1,140	1,475	29
Sanwa Bank	873	1,288	47
Bank of Tokyo	1,389	2,250	62
Mitsubishi	673	958	42
Daiwa Bank	866	1,222	41
Tokai Bank	704	995	41
Asahi Bank	9,053	12,757	41
Total			

資料來源：Michel Crouhy, Dan Gala: and Robert Mark(2001),Risk Management.P.30

對外報告應依據強制性一般公認會計原則辦理外，其屬內部管理報告，公共部門所屬機構或組織，根據美國公共風險暨保險管理協會（PRIMA）所編纂之手冊，建議定期編寫風險辨識調查清單（Risk Identification Survey and Checkdist），意外報導程序或準備報告（Brooklyn park, Minnesota）實質檢驗報告（Physical Examination Form, oathe, Kansas）風險籌資（Risk Funding）、保險憑單部門成本配置、簡易風險管理政策、員工傷害醫療報告、損失時間補充報告、財產損失報告、交通意外報告、受害補償申請（Nashsille ,Tsenessee）等。（註 32）

註 32：參閱註 22 與 24 之附錄。

伍、個案研究

- 地方政府基本風險管理手冊

美國公共風險暨保險協會(Public Risk and Insurance Management Association, PRIMA)址設於華盛頓特區(Washington, D.C.)，鑒於美國最高法院(U.S. Supreme Court)作成一序列有關維護州及地方政府獨立自主不被侵害的決定後，風險管理已成為公共部門機構或組織重要工作，如購買保險避險，或制訂新法律，因此召集協會成員成立檢討委員會(Review Committee)，邀集：

James Patterson, Suffolk Country, New York

Allen Hyman, Corpus Christi, Texas

Fred Marshall, Arlington Country, Virginia

等人持續性提供協助，並由 Phyllis Sherman 執筆，撰寫地方政府基本風險管理手冊(Basic Risk Management Handbook, For local governments)，再經下列人士的討論與修正，於 1983 年完成：

Ron Rakich, Texas Association of School Boards

Robert Grist, Atlantic Country, New Jersey]

Robert Healey, City of Duluth, Minnesota

Fred Adams, City of Brooklyn Park, Minnesota

Jan Elles, Public Works Department, Minneapolis, Minnesota

Parrel Barnes, City of Colorado, Springs Colorado

James Strunk, Puget Sound Cities Insurance

Authority, Seattle, Washington

George Pierce, Orange Country, Florida

第一章 風險確認

在風險管理者管理風險之前，必須先知道他們的政府面臨那些風險，任何兩個政府都不會有完全相同的風險，風險也不可能會持久不變，風險確認是一項持續性的工作，新建設及其他活動都會產生新的風險。

大部分政府風險來自於以下幾個廣泛的類別：

1. 實體財產風險：包括不動產（如建築和土地）及私人財產（如汽車、家具、工具、辦公設備與現金等），使這些財產發生損毀、破壞或損失的任何方法均會構成這種風險。
2. 所得損失風險：政府的收入來源包括：稅收、規費、許可費、罰款、沒收款、服務費、利息收入及有價證券等，由於紀錄的毀損或遺失所造成的永久或暫時的所得損失，如火災使基金的紀錄損毀。
3. 額外費用損失：在某些損失事件中，政府在進行重建工作時可能發生額外的費用，如：在電腦設備無法及時重置，然重置前必須產生所需資訊而造成的費用，以及水管接通前，必須以其他方法取得水。
4. 對他人法律上的義務：包括由於政府或其官員的失誤而造成之損害，如：公用事業的廢水排放，或政府財產的不安

全情況所造成之人身損害，民選或派任官員的個人債務是重要且昂貴的風險，政府必須有所警覺。

5. 地方政府人事風險：包括員工職業傷害的醫療及住院費用、雇主撫慰受傷員工的成本、員工受傷時工作懸宕或代理人代為執行職務而造成的生產力損失，這些相關成本通常高於醫療及住院福利措施。

確認風險的工具

下以簡述之風險確認工具並非在每一種狀況下皆有用，部分在確認財產風險時有用，其他則適用於法律義務風險，每種工具將有助於深入了解政府所面臨的各類風險。

1. 風險確認檢查表及問卷：檢查表通常由風險管理專業人員設計，雖然他們可能未列出各別政府所有的風險，但這個表或許可以協助引導政府風險管理人員注意其他可能未考慮到的風險。
2. 預算及相關財務文件：財務文件提供損失風險的線索，在預算中所列出之收入金額及來源顯示出可能產生收入損失或額外費用風險的地方，支出項目可揭露新計畫或設施擴充所造成之風險。
3. 紀錄：

- a. 政府所有及使用的財產之測試紀錄將有助於確認財產風險名單中沒有遺漏任何項目，且租賃及減免紀錄亦可顯示政府同意提供其他團體保險或持有無損害契約的情況。
- b. 自建與外購合同應詳加審閱，確認其是否含有因簽約人的不當行為或提供不良產品所產生之財務損失責任歸屬處理方式。
- c. 許可證中所特許之有害情況將使政府暴露於責任風險中，如：一個城市可能須對某商業大樓因未具備合法的逃生出口在發生火災時的傷害負有責任。
- d. 損失及理賠紀錄在確認過去已發生且未來可能再發生之損失的頻率及程度時特別有用。
- e. 年度報表及組織圖應可作為線索以辨認有損失風險的部門活動，在進行調查時組織圖可辨認最了解全案的人員，也就是目前擔任某些風險管理工作之人，亦有助於安排未來風險管理人員之職位。
- f. 由委員會或各委員們花些許時間會面討論特別有助於發覺新風險，因為他們須對仍在討論中或正在考慮刪減的新創計畫作出評估報告。

4. 工作場所及財產的檢查：這項檢查是必要的，通常可以發現其他方法所無法發覺的損失風險。
5. 與主要幕僚人員一同審閱：部門主管或其他管理人員在其權限範圍內是有最詳細資訊者，是提供有關計畫、運作、程序及設備等有價值資訊的最佳來源，有時候這些資訊在檢查該部門之運作前或後是具有參考價值的。
6. 流程圖：運作及活動流程圖有助於指出各項功能發生之處以及預測可能結果，例如供水系統的流程圖可以顯示一個處理廠的所有供水馬達與同一個發電廠的聯結情況，大規模的電力中斷會使整個廠的運作停止，引起收入損失、從其他來源取得水的額外費用、及其他相關法律責任等。

特殊政府運作

某些政府的運作所牽涉到的風險並不是都非常明顯，因此須詳加分析。

1. 圖書館：雖然在圖書館中匯集的特殊垂直檔案、定期的主題背景收集及資料分類可能不需花費很多的金錢，但這些紀錄的喪失會嚴重地妨礙圖書館的運作，另一方面，圖書館通常收集稀少書籍、藝術作品及手寫稿，這些物品有相當可觀之價值，這樣的圖書館將有助於總覽這些特殊的風

險。

2. 公用事業：發電公用事業因使用燃料會產生特殊的損失風險，瓦斯運送可能會引起爆炸，而核能發電設備會伴隨嚴重的人體傷害與責任風險，因此須購買特殊的保險，公用事業分配系統的損害會產生修復成本 收入中斷及責任風險，廢棄物處理及回收作業如果未妥適處理會帶來特殊風險，廢水處理工廠未處理得宜反而會成為污染的主要來源。
3. 財務作業：金錢是最容易因犯罪行為而損失的財產形式，盜用公款及不當的稅額評估是兩種主要的員工犯罪行為，政府以外現金聚集之地更是暴露於這種犯罪風險最嚴重的地方。
4. 機場及航空器：雖然機場的控制塔台通常直屬於聯邦民航管理局，地方政府只負責管理機場或停機坪的跑道或計程車道，以及用於連接機場各服務單位的車輛，因此機場附近的居民可能會控告政府噪音及空氣污染；政府擁有用於運輸 交通管制及警察裝備的航空器之損害也是政府的風險，如果機場運作會有收入產生，收入的中斷也是一項重要的風險。

5. 道路建設及維護：道路工程通常會產生經常性的小額賠償，但也有產生大額賠償的可能性，街道上的坑洞、人行道的裂縫、標誌不清或未置於適當位置、溝渠或其他工程計畫沒有妥適的防護或照明設施都是風險的可能來源，橋樑的毀損或破壞也是政府額外的風險。
6. 公園及休閒部門：剪樹工人及其他負責維護公園場地的人員在工作場所中面臨特殊的風險，公園及休閒部門不只提供政府贊助活動使用其場地，也提供私人贊助活動使用其場地，安全預防措施、傷害處理程序、員工應變能力應是處理這些風險的關鍵，也是決定是否展開新活動時應加以考量的因素。
7. 醫療設施：醫療設施及醫療人員的作業須承擔不當醫療服務與建議的責任風險，這種風險的損失可能會很嚴重，作業範圍與人員能力是評估這項風險及處理潛力的主要因素，如果有使用放射線同位素的醫療設備，人體傷害與責任保險保單中應將這項風險列入保障範圍。
8. 船舶：擁有拖船、貨船、以及消防與警用船之政府，應防範因這些行動所造成之損害或賠償責任。
9. 水壩與水庫：水壩與水庫可能會因為地震、超載、或設計

不良產生破裂、崩坍、或漏水，致使人員受害、死亡或環境污染等，若因此而無法依契約持續供水會造成額外的賠償責任。

- 10.運輸系統：有瑕疵的設備、缺乏適當維護及人為失誤是運輸系統所可能面臨的特殊風險，雖然主要事件不會經常發生，但這些事件可能會很嚴重。
- 11.會議廳與體育場：由於這些場所會有大量人口的聚集，且有大量政府所有或維護的財產，因此容易引發的財產、責任、及犯罪風險。
- 12.法律執行：因警用車輛的不當操作、公權力的使用過當、未適當關懷保護受刑人、錯誤逮捕行動、手槍運用失當、未充分保護市民等事件，常引發民眾控訴政府違反公民自由權、人身傷害、或財產損害等，而使政府有承擔賠償責任之風險，法律執行的危險本質表現出各類的個人風險。
- 13.消防部門：消防隊員和警察一樣都負有危險的職務，除救護車車禍事故外，其他如無法適當地檢查建築物、執行火災安全法令、加速急救設備的運作、及未適當指導急救施行，都可能造成責任風險。
- 14.政府官員：這類的訴訟乃由於政府官員因執行職務中之錯

誤行為或人為失誤而被舉發，無論是在雇用人員時、劃分政策範圍、或進行採購程序、處理貪污案件及調查社區風險管理失職責任時，皆應負起歧視的責任。

結論

調查政府活動的所有風險類別是一項相當龐大的工作，風險確認必須持續進行，政府任何新增的功能、減少的活動、新採購之設備、以及管理多個計畫的新系統都要列入考慮，風險管理者也必須了解其他部門的計畫與活動以適當確認及評估風險，並開始施行風險處理措施。

第二章 風險評估

一旦風險被確認，就必須評估或衡量它，然後在選定處理方法前為風險制定價格，評估過程並非完全精確，而且在某些情況下只是依公式作推測，然而某些工具可減少誤差或協助選擇適當的風險管理型態或辦法，其中有以下幾項概念：

頻率 特定期間內的損失次數。

程度 每次損失金額。

最大或有損失 每事件最大可能損失金額。

最大可能損失 全毀時的最大損失金額。

風險評估過程

經由對特定風險暴露頻率及程度的衡量，可決定風險的價值，經理人使用這些預測值所編製之指數，以決定最合適的風險管理辦法。

頻率估算

估計未來事件最好的辦法就是分析過去損失紀錄，由於情況可能發生變化，過去的資料亦無法準確預估未來事件，除政府本身的損失紀錄外，也可以利用保險公司的資料。

然而政府本身的損失紀錄是最能夠反映社區或政府的

損失狀況的，除非政府很大，而資料庫太小無法正確顯示未來趨勢，外部資料在使用時雖須謹慎，但卻較能顯示未來趨勢。

程度估算

估計損失金額較頻率複雜，決定暴險成本除須設算其金額外，每一種風險也有不同的估計方法。

財產暴險

財產尤其須選擇適當的訂價法以制定風險的價格，在進一步說明之前，有些定義須先說明如下：

實際現金價值

意指重置成本減去折舊。

再生產成本

在同一地重建相同財產結構或設施的成本。

重置成本

重新建置類似用途財產的成本。

同意金額

保險業者同意承保之金額。

在通貨膨脹時期，選擇重置成本比實際現金價值更須謹慎，因重置成本高於財產的實際價值，在財產尚未重置前只

能取得實際現金價值，但保單通常是以重置成本為基礎，且根據未來活動或計畫而定。

政府定期估計建築物價值，通常每年重新估價一次，由於聘請估價師是很昂貴的，因此管理者通常傾向於由政府已有的專家或請求保險公司的協助。除重置成本以外的估價法皆須計算折舊，計算折舊時須考慮實體折損生命週期、功能降低及建築物的折損率（通常每年 1 % - 2 %），營運中的建築物通常不會折舊達原價的 50 %。

財產的最大或有損失會計入建築物的帳戶中，防火系統、型態、金額、設備位置及檔案均含在內，有防火設備的建築不易全毀，然仍需試著規劃最大損毀率，掌握建築物最易著火處及何種設置較易著火。最大可能損失包含全部建築物，附近建築物內部設備、檔案及營運中斷的利益減少及費用或相關損失。

財產保險保單通常根據最大可能損失的估計金額，不含間接損失，然殘骸移除及拆除則包含於重置成本計畫中，最大損失估計有助於整合保單未涵蓋的範圍，規劃其他保險計畫。

設備必須設定價格及日期，這兩項也是估算保險購買價格中最有用的資訊，除以重置成本保險外，皆須提折舊，只要仍在運轉中就必須存有殘餘利用價值，這項價值須高於殘值（約為原始成本之 8 % - 14 %），設備估價有一些困難如：若設備已老舊、是進口的、或被工程師更改過所可能引起的其他不正常的修理或重置問題，雖許多設備可以實際現金價值來保險，然淘汰設備時可能會花費比老舊設備的實際現金價值更高的重置成本，如果可能最好以重置成本保險。部門主管是最知道修理或重置設備的困難，因此估價人員必須定期和他們接觸。

財產及設備價值包含：

- 原始成本
- 專業估價人員，尤其在估老建築的價格時
- 建造者的經驗
- 設備工師估算
- 價值限制
- 保險公司或經紀商的建議
 - 設備風險管理人員用估價公司所製之估價表所計算之金額

對每個建築物政府均應保留完整檔案，包括估價報告、建築成本細目、估價日、附屬或改良物細目、建築物價值更

新紀錄、增建或拆除部分及日期的紀錄。尤其各種事件的發生日期一定要有完整紀錄，且須通知經紀商。

負債暴險

估計負債暴險程度比計算財產暴險程度更無法精確，首先客觀估計政府負債、考量上級政府對當地政府所提供之負債豁免權、最近訴訟案件、5年內當地索賠案件、傷害補助、一般治安成本、安頓支出、鄰近地區的類似訴訟案件及契約等，政府的代理人、保險公司及上級政府的保險管理當局將會提供當地的資料。估計所有損失事件而非估計單事件的損失，考慮所有與該事件相關的成本，有關上級政府對公債及其豁免權之規定可向代理人諮詢。

職員忠誠度暴險

這種風險暴露程度最好經由現有文件來衡量，如年度營運審核、資產負債表、損失紀錄、採購程序、及電腦報表等。用保險公司的紀錄及資訊，你會開始對區域內的潛在人為損失有感覺，無論是操作不當、偷竊、盜用公款、資金浪費都會影響任何區域，發債需求是衡量這項風險的另一項要素。

損失頻率 / 程度指數

損失頻率 / 程度指數有助於決定各種損失型態之最適風險管理步驟，根據現值、發生率及衍生成本之不同，可將風險歸為以下四類：

杖低頻率、低損失：用自留額支付。

杙低頻率、高損失：用保險移轉財務風險。

權高頻率、低損失：採自我保險措施。

權高頻率、高損失：採用預防措施。

若決定以保險處理風險，風險的評價及分類可協助你選擇保險金額及扣除額。

風險管理

損失頻率 / 程度 矩陣

損失程度

頻 率	<u>高頻率低損失</u> 自我保險 1) 勞工賠償 2) 員工利益 3) 一般負債	<u>高頻率高損失</u> 預防措施 1) 財產 2) 人員 3) 活動
	<u>低頻率低損失</u> 自留額 1) 淺盤玻璃 2) 利害衝突	<u>低頻率高損失</u> 保險 1) 財產 2) 鍋爐及機器 3) 資料處理

第三章 風險處理

風險處理乃指在風險被查覺及評估後，對其衡量標準的描述，風險處理標準有四類：風險預防、風險減除、風險假設及風險移轉。

風險預防

風險預防的風險管理技巧牽涉到政府的決策，必須傾向於無損失風險之計畫或活動，但通常無法選擇無風險計畫，許多風險直接與政府的功能有關，風險預防會阻礙政府的許多項服務。然而風險管理人員仍須協助政府減少不必要的風險，在決策採行前給予忠告或警示，並在政策施行後，給予最大的協助以使風險降至最低。

在 1982 年六月，明尼蘇達的聖保羅市議會曾提出一項終止道路拓寬及修路的計畫，當時有一條道路須整修及拓寬，以及兩條橋要重建，在程序及施工各項準備皆已就緒後，有一位因這些工程而必須喪失前院的居民，向議會代表陳請停止工程，然這個請求並未獲當地其他居民的支持，了解這項陳情後，政府代理人指出全體議員應針對這個事件討論，因為如果此時中止計畫，政府將遭受實質損失，包括因契約而生之債務及將道路回復原狀的成本。

要確認在正確的時間給正確的人正確的資訊並不容易，但是經由正確的管理方法，可以免除一些令人頭痛的問題，經選舉產生的政治體不一定能了解因他們自己的某些行動而造成的額外風險。

在考慮改變計畫或營運時，回顧過去發生過的風險也是很重要的，為避免某些部門的反對，必須對執行中及非執行中的風險預防之影響作審慎評估，然後適時提出建議。

非財務風險移轉

非財務風險通常經由契約移轉，由於契約可轉移也可能增加風險，因此建立簽約及保存契約的程序是很重要的，此外與有關單位事先口頭溝通也是很重要的。

持有無損害協議

此乃一方當事人保證另一方在特定情況下不遭受損失，或持有免受傷害權利，有以下三種主要契約類型：

狹義形式 - 只有保證的一方本身疏忽時受害才有效。

中間形式 - 同時因簽定協議雙方的疏忽而受害有效。

廣義形式 - 雙方中任一方之疏忽皆有效，含受保護的一方單方面的疏忽。

因自身的疏忽所導致之傷害要求對方給予賠償是不合理的在某些地方也是不合法的，此外也應在協議中加註文字，說明在只有對方疏忽時，己方不需負擔任何義務。在簽訂這種協議前需確定對方已就其應承擔之風險加保，而且應要求

對方提出明確的證據，並確認其保險期限較本協議長。

財產保險對建造契約是很重要的，與政府簽訂建造契約的營造商應就其建造之建築物加保，因他們可掌控該物的所有狀況，理應負責支付保險費，但即使名目上由廠商支付，實際上廠商會將其成本附加於契約中。若在建造契約簽訂時要求營造商須投保，那麼一定要確認在保險契約有任何異動時能取得通知，而且索取一份保單影本及確保能獲取所有資訊的保證。

若要求風險承受人就其負債投保，應規定一最低額度，且承保範圍應足以概括有所設算風險。一般認為無論承包商規模多大，皆應至少限定在\$1,000,000 元以上，且廠商應持有自動加保或廣泛一般債務保險的契約，因為其保險範圍較廣，而這個自動新增的保險也有如同一般獨立的契約一樣的效力，但須確認這個新增項目符合承保條件，一般保險契約將爆炸、崩蹋或非法事件排除在外，但在許多建造契約仍須此類保障，應要求納入，此外也可要求保險業者提出保障這項計畫的保單，以確保每項標的均已獲得保障。

勞工賠償事故方面，應要求承包商投保勞工賠償保險以免因承包商的過失而導致勞工損害的事件影響到政府，政府的勞工賠償保險業者也可向政府索取這類風險的保險費。

一般注意事項

1. 詳讀並了解契約所有內容以確保應有權利。
2. 在被要求提供保險保障且不願此項保障擴至其他團體時，應以標準用字限定契約保障範圍。
3. 確認所有假設的負債均包含於契約中。

房地產及設備租任契約

政府有時會承租一些不動產或機械設備等，在承租時應注意以下幾點：

1. 注意承租人的義務，拒絕過度嚴苛的條件，例如有時屋主會要求返還財產原貌，承租人必須將所租用財產因使用而變更之處回復，造成承租人額外負擔。
2. 政府可能不會為承租人辯護，且這條件通常會規定在商業租賃契約中。
3. 出租人要求承租人就所有可能之損害以契約移轉風險，但保險公司可能無法承保某些損害。
4. 受環境及政策影響，或許可免除賠償承租人之損害的義務。
5. 互相抵消因租賃契約兩方中之一方所造成的損失，利於了解雙方所假設之風險。
6. 明白約定承租人應負之義務範圍。

7. 若已規劃自我保險，應確認自我保險已被出租人接受。
8. 確認所有假定的義務都已納入保險範圍。

政府房地產的使用

有時候政府的房地產會出租予非營利團體或供其他團體暫時使用，這些團體通常不會對其使用租賃財產投保，基於某些公共利益或其他考量，政府無法強制其投保，但為保障政府的權益，應在訂立租賃契約時保留較多的權利或訂立有控制權的條款。

即使政府已和使用團體簽訂契約，這也不一定代表政府沒有義務，契約中應訂定條款要求承租人善盡其善良保管人及使用人之義務，包含承租人應對第三人所引起的損害負一定之義務。

很明顯地所有預估之負債應以負債保險為基礎，有三種方法可達成這個要求：

1. 要求使用團體提出證明所有其所使用之財產均已投保的證明書，並確定其活動包含在承保範圍內。
2. 要求承租人依要求的名稱提出該契約或類似契約。
3. 要求在現在契約中增加新條款並索取影本或更進一步要求，予新條款的優先保障地位。

建立通用準則是可行的，然後可依不同情況予以修正。

損失控制

損失控制指政府尋求在事件發生時將損失維持在一定限度或盡可能減少損失的辦法。

有許多風險與政府的服務同時存在無法避免，因此必須有整合周詳的損失控制計畫，以確保納稅義務人之權益。

如何設定損失控制計畫

第一步最好由主管來執行，首先用風險認定調查表統計政府面臨的風險，包括找出損失最大的風險，並作立即處置，然後蒐集資料及審閱損失歷史紀錄，研析目前法令相關規定，以及其他政府部門的風險控管措施，了解政府設置損失控制計畫期望達成的利益。損失控制計畫有助於降低保險的直接及間接成本，且可使自我保險計畫更可行。

接下來測試損失造成的直接及間接成本，再用這些收集來以及計算出的資料，來規畫損失控制功能及程序，這些項目必須先得到行政首長或民選官員之認可，然後才可順利實行，也可建議成立委員會來執行損失控制計畫，其優點為：可召集相關部門共商，較易得到這些部門的支持，共同管理這項計畫並分攤業務，使計畫更有效推行。

在完成整個計畫書並取得認可後，就可決定執行的第一步驟，屬其他部門管轄之部分可經由委員會來推行，首先應由須立即處理的風險開始執行，再逐步進行其他計畫。委員會的成員中必須含有其他部門的高階主管，可使計畫推行更有強制力，但執行與強制性並非最後的步驟，接下來仍須定期回顧整理所有損失控制標準，以衡量目標是否達成、是否須修正計畫、是否繼續執行計畫、是否仍須其他單位的協助等，在計畫開始推行時，應規劃計畫時期表，並預計開始有結果所需時間，經由不斷地審閱執行結果，對於計畫所產生的資金節省、時間節省及損失率會有較多的了解有利於向保險公司爭取降低保險費，更使行政首長及民選官員認同這項計畫及這個部門。

然後根據分析結果、情況、事件以及調查報告進行計畫，大部分的效果都是由於積極的報導並根據實況分析行動而來的。

最後無論是否需要，皆應準備年度報告呈予上級長官或民選首長，將計畫的成果和原始目標比較，並勾勒出未來年度的重點區域。

管理安全 / 損失控制計畫

在計畫初期應提出政策說明書，並經行政首長認可，將使政府致力於損失控制的明朗化，此外需印製手冊說明政府這項計畫，並在有需要時更新版本。

損失控制宣導

在公開場合宣導這項政策是必要的，在緊急狀況出現時，工作人員可能會忘記如何進行損失控制？和誰連繫？電話為何？也可使用特殊的方式來進行宣導，如定期發出新聞稿，這種方式可加強宣導某些特殊狀況，也可利用來公布各表現良好的部門或人員，不失為一種很好的獎勵方式。

檢查報告 - 定期檢查工作地點及安全設備對持續控制損失是很重要的，並確認資料的準確性。

各類表單 - 保留各類表單作為訴訟時的證據。

部門績效 - 有許多方法可確認部門是否遵循計畫進行，例如上述的新聞稿，或其他型態的獎勵，許多政府依據部門執行結果分配預算也是一個很好的辦法。

安全委員會 - 無論是否設置安全委員會，都應審閱所有已發生過的事件，委員會之設置可確保計畫的切實執行。

理賠管理與損失控制 - 積極的理賠管理也是有效控制損失的方法，加速處理傷害報告可使員工感覺政府在關心他們的

福利。

結構性支付 - 結構性支付比大批支付可節省 20% 以上，結構性支付最好的辦法就是購買年金，這種年金可免稅，而且是唯一可終身保障的財務工具，不像其他工具一樣可中途贖回，購買對象限於財務健全及營業穩定的 A+ 等級之保險公司。

結構性支付提供的大筆理賠金對申請者有不同的好處，對申請者而言，可確保生存期間的財務安全，且無需擔憂此筆金額的管理方式，理賠金免稅，也可就不同情況安排理賠，並省去許多訴訟程序及公開的不良影響，申請人只須支付保險佣金及每期的費用而已。

風險管理的小秘方

德州 Corpus Christi 市的風險管理主管 Allen Hyman 對於風險管理有以下建議：

1. 儘量減少對其他部門的威脅行動，具備所有他們所需的資源，讓他們了解你所有的及他們必須你的協助。
2. 證明能力並隨機應變。
3. 確認權力。
4. 用自己所有的資源和其他部門主管交換他們所有的資

源。

5. 所有計畫應得到認同，並以員工為中心。
6. 用統計資料支援計畫的推行。
7. 隨時準備接受傾訴。

人員

除財產須控制損失外，其他如人力方面，有些可預防的疾病或傷害若控制得宜，也可減少工時的浪費及賠償費用。

人員保護設備

有些政府工作本質上是有危險的，但經由設備或工具之運用可降低危險，如安全帽、保護鞋或其他工具等。

人員訓練計畫

經過安全防護訓練，政府員工會更知如何以安全的方法執行工作，有些政府舉辦各類職業訓練班，有些由各單位主管負責人員的安全訓練，有些則由民間單位代為訓練，然許多政府也發現延請外部講師費用較內部講師高，有些政府甚至要求主管人員須有急救能力。

職業安全與健康管理標準

這項標準於 1970 年通過國會審議，是為企業或產業的勞工工作環境設立的安全標準，地方政府可選擇自訂並自行

管理勞工安全法規，也有權要求各地區遵循這項中央制定的標準。

地方政府風險管理部門主管應確認該地方政府是否已自訂相關法規或以中央之標準為遵循依據，並負責相關政策之規劃與執行。

身體健康與體能

使身體健康與舒適的方法可歸為三類：(1)確保員工未來能健康地從事工作，(2)協助員工適應目前工作以減少因工時浪費或傷害而造成之成本，(3)進一步促進員工健康與體能，降低浪費工時及傷害事件之機會。

其中第一種方法是指在雇用人員以前，應先確認他的執照、身體狀況及過去從事紀錄，有些地區甚至對應徵者身體檢查或要求體能測驗，合格者才予錄用。嚴格的用人標準不但對政府有利，也有利於不合格的應徵者，因為不合格者容易在工作執行中因能力不適而喪生或受傷，這樣的標準有助於預防不幸的發生機率。

第二種方法使員工於工作前能有適切的準備後再投入工作，方式有很多種，如清潔員應於工作前暖身，可降低工作中受傷之機率，其他疾病預防措施等也是可行的。

第三種方法是為員工健康及體能所設計，包括營養控制、戒煙、戒酒以及一般運動課程等。

緊急事件

通常制定緊急事件回應程序是風險管理主管的任務，包括天然及人為災害，因為這些事件明顯地威脅生命且造成傷害，所以處理緊急事件是非常必要的。

部分政府已通過“知的權利”法律，要求特定物品要有明確標示以回應聯邦法律，包括以下：

- 有毒化學藥劑應標示名稱。
- 供應商應提供客戶化學藥品的資訊及可能造成之傷害。
- 確認與化學藥品有關的人員有鑑識能力。

警察部門的損失控制

警察職業傷害是大部份政府主要或有負債，因此對於新警員與舊警員的訓練課程是複雜的話題，也需有手冊記載執勤程序及罰則。

明尼蘇達州是第一個有警官執照的國家，自 1977 年起便開始要求新警官有二年的第二專長教育且所有警官至少每三年應有 48 小時的訓練，該州法制訓練中心所提供的 8 週訓練課程要求受訓者通過學術、體能與心理測驗，然後他

們必須完成一項技巧課程及急救、駕車訓練，通過測試後始能取得執照，這些訓練規定能使警察工作更安全、專業、且免於受法律訴訟之牽連。

結論

損失控制的範圍相當廣泛，本章尚有其他許多損失控制項目未及討論，其中有些項目尚待開發，因此政府應以急迫事件為優先處理項目，再處理其他方面，風險管理主管最主要的任務在於預防損失發生以及減少受害程度。

第四章 風險融資

無法由內部處理或控制的風險應以其他方式處理如投保，然許多政府在投保後在保單更新前通常不會記得該保險的存在，現在他們也發現了另外更有成本效益的方法，如全部保險、部分保險或全部自我保險等，每個地區都有不同的方法。

第一金額保險 - 購買涵括所有損失的保險，無論損失多小。

扣除額 - 保險公司每次事件理賠時應扣除之金額，等於在這個金額以下的損失無法獲得理賠金。

回顧說明書 - 依據損失經驗而調整保費的保險，這種保險主要有 4 種類型及多種不同型式，使用回顧說明書是自我保險的一個步驟，但須謹慎使用，以真正達到控制保險成本的效用。

自我保險 - 也是風險自留、自我保留或自我融資，雖這三個名稱的意義不盡相同，但通常都指將風險的部分或全部保留由自己承擔，而非透過商業保險或其他方式移轉。

風險分擔團體 - 一群風險暴露個體共同出資分擔特定風險。

代理人 / 經紀商 - 雖這兩者在技術上的定義不同，但通常都同時用於相同之處。即有保險知識，在市場上協助客戶簽訂保險契約而收取費用之人。

代理人 / 經紀商再評估 - 是挑選保險代理人的決策過程。

聲明書 - 是一份上面列有某個體的保險需求、偏好之文件記載，有關這個個體的損失經驗、財產、工作能力及任何相關資料，使經紀商、代理人、保險公司對投保人有全盤了解的聲明。

徵求建議書(RFP) - 某個體尋求合格業者或人員建議之文件，用來獲取規劃的概念，以及挑選諮詢人員、保險商、代理人之競價單。

顧問 - 在保險方面學有專精且以提供他人所需資訊為業者，在這裡指不賣保險但以風險管理專業知識換取利潤者。

融資決策

風險融資決策無法似快刀斬亂麻一樣乾淨利落，經過漫長時間的研究分析，最後最好的解決方案可能是既要買保險也要自己保險保留風險。

目前規劃的保費及 3-5 年損失資料的分析有助於風險管理人員決定那種融資方法組合對政府最好，如果損失額低於目前保險費率，則會認真考慮採用自我保險，其他的衡量標準尚包括損失的可預測性、現金流量可控制性、及其他支援

系統。

自我保險對很多政府有好處，如：將保留預備填補損失的資金用於投資獲利，選擇自己喜歡的公司來提供服務，規劃適合的契約或執行方法，並對理賠有較高的控制權。

然而自我保險並非適於所有政府，無限額的自我保險只限於極少數政府，大部分自我保險所提供有限的補償金或停損功能，這個補償金的估計無法完全精確，只能就政府所能負擔的最大額度估計並規劃保險，一般而言，這個金額大約是政府收入的 1% 中的 1/10，因此若損失超過這個金額，自我保險就無法產生作用。

這篇文章有以下兩大結論：

- 保險都是由一個部門集中購買，適用於所有部門。
- 仔細分析過去損失與現有財務負擔，並與現在及預計收入比較。

另一項值得考慮的重要因素，即無論是規劃一定的自留額或和其他政府一同分擔風險計畫，甚至投保超額保險都有可能受到政治干擾，然風險管理主管仍需盡力規劃最好的保險及服務，同時兼顧成本極小化。

購買保險

在許多社區長久以來一直由當地的保險代理人共同決定購買保險之對象，再由這些代理人共同分享保險仲介費，包含沒有提供任何服務的代理人，然而這樣的作法違反聯邦反托拉斯法，因此有些地區已改用競標的方式來決定購買保險的對象，這是節省成本的一項好辦法，自我保險及風險分擔團體的政府通常用這個方法來購買超額保險及全險。

在採用競標法時應注意以下三點：

1. 提供保險業者有關政府概況與需求的資料。
2. 不要太常競標，約每三年一次就足夠了，可節省成本並維持保險計畫的穩定性。
3. 由你所信任的經紀商或代理人提供所需服務。

有很多方法可安排保險，各社區先雇用一位顧問分析他們的需求，詢問建議及填寫保險競標說明書，政府也可作徵求建議書提供代理人 / 經紀商在作建議時更大的彈性，也可由風險管理主管填具競價說明書呈予上級主管，再根據說明書進行代理人的再確認程序，在選擇代理人所作之建議書時，不只注意價格，更要注意保險內容是否包含你的所有需求，最後特別注意對於未得標者，記錄時間及

所有過程，以防止訴訟事件的發生。

自我保險

本章前面已討論評估自我保險可行性的方式，這部分將探討如何建立自我保險計畫，取得認可及管理方式。

建立自我保險計畫

有些政府在所有轄區以相似的方式進行自我保險計畫，大都先在 1-2 個地區開始試辦經檢討、修正後再推行到其他區域。大部分的自我保險者強調於可合理預測損失之地區開始施行，其保險金額、理賠次數易於規劃，且也易於保存損失資料，只要能取得保險相關資料，就很容易以此為基礎再作進一步的分析與預測。

在保險區域內，保險公司或代理人會保留損失資料，這裡也可能是很難取得分析損失所需資料的地區，因此一定要記得在投保時，向保險公司要求索取所有損失資料。

在計算任何一種保險類型的自我保險成本時，保費應至少高於可填補損失的額度，另外應將代理人的費用或佣金、紀錄費用、管理費用、服務費用、損失調查費用、理賠管理等包含在內，在自我保險中，部分管理費用及保險公司利潤無需計入保費中，而保留的準備金尚可用於投資獲利。

成功的自我保險計畫主要因素如下：

- 積極的理賠管理，包括與合法顧問的密切合作。
- 良好的損失控制計畫。
- 損失責任與損失控制被部門主管及其他管理人員接受。
- 風險管理主管與政府其他部門官員維持良好溝通。
- 程序透明化。
- 所有人員的合作。

其中“責任的接受”、“良好的溝通”及“合作的精神”有賴於良好人際關係的建立，也需勤奮地工作，並設定一致的目標，使所有成員感覺就像在同一團體中。這是屬於風險管理的非技術面，是所有書面資料所欠缺的，是計畫成功的必要步驟。

管理自我保險計畫

計畫管理包括損失預防措施的安排、理賠管理、調查及資料處理服務等，風險管理主管應領導並管理這些功能，將所有功能作成需求計畫書是很有用的，並

向服務業者索取其他政府的自我保險資料，以及向有經驗的專家諮詢。

政府所需的特殊服務，如理賠與損失報告的週期及調查服務，可委由專業服務業者來訂定並提供所需服務，有時候理賠管理及資料處理服務是聯結在一起的，政府可依需要要求服務業者提供不同的配套組合。

若政府決定將理賠管理外包，保留內部檔案也是很重要的，一來可以檢驗服務業者的資料是否正確，二來可檢討損失預防計畫的適當與否，因此必須嚴格要求服務業者定時提供最新資料，有內部資料庫以後，較易於管理理賠及損失資訊，以符合自身的需求，如根據這個資料庫可分配部門作業成本，作為獎勵措施的標準。

注意各自我保險部門必須保持超額保險的額度高於自留額上限，各部門的合作也是必要的。

自我保險計畫

有兩種方法可用來彌補自我保險中的損失，預留獨立的準備金或由一般作業資金中支付。

所有執行人員及諮詢人員均推薦設立獨立準備金，以便於緊急支應各類支出，有些政府更立法限定準備金之用途，防止挪用，包括民選官員一直以來處心積慮想挪用這些因損失低於預期額而不斷成長的準備金。這些準備金應設立額度上限，在損失補償未持續成長時，可由基金的投資收益來填補其金額，無需額外提列預算，但這個上限金額必須設定在其投資收益足以支付損失及費用的限度以上，另外對於嚴重的基金損耗應設定處理程序。

自我保險準備金的提撥通常是根據風險程度而定，由每年度預算提撥一定金額支應，使基金規模每年均成長，主要是為提供補償予各年度非常態大額損失，以及並非所有賠償均會在申請年度支付，為支應以前年度尚未完成的損失補償，因此準備金不應只反映當年度損失，但成立的第一年不需有些顧慮。

通常政府在自我保險準備金以外，仍設有其他資金的提撥程序，以支應損失，自我保險準備金的提撥不但能夠以投資收益補充損失成本，也可減少或終止由一般資金來填補支付金額。

團體保險

多個政府一起投保是一項相當新的概念，成長相當迅速，同一地區的不同政府管轄區可用同相似程序投保團體保險，例如橘郡、佛羅里達和奧蘭多共同分擔成本投保團體保險，風險管理人員都希望增加保險地區及保險範圍，馬里蘭的教

育委員會、圖書館系統、社區大學及醫院管理委員會自 1978 年 8 月便已加入團體保險，而且其團保範圍及成員不斷增加，團體保險對政府特別有利，因為他們可以藉此擴大資料庫而更有效地預測損失，也可至少享有自我保險的保障及伴隨的資金儲存，並且可得到損失控制服務及積極的理賠管理服務等小型政府無法單獨享有的利益。

第五章 勞工賠償

美國各州皆有勞工賠償的法令，提供勞工於職業災害中遭受疾病或殘廢等傷害時能領取安置所得，並提共計畫回復工作能力及生產力，各州的詳細情況雖然不同，但都有公式計算安置所得、醫療補助、以及鼓勵復職措施等。勞工賠償成本是由僱主負擔，包括保險的直接成本或自我保險成本，以及間接的成本。

國家賠償保險委員會(NCCI)所採行的勞工賠償及僱主責任保險基礎手冊中，規定各州處理勞工賠償的成本及方法，未使用此手冊的州也有相似的作法，大部分州皆有勞工賠償評等組織及管理組織。

標準勞工賠償政策

勞工賠償保單有 A、B 兩種以及除外條款，分述如下：

A - A 保單負擔投保人依勞工賠償法律應付之金額，這張保單沒有支付上限，但就安置所得及醫療費用的支付是固定的。

B - B 保單承保非法定範圍的勞工身體傷害賠償，僱主負擔的義務包括：

- 未含於法案內的勞工或拒絕接受法案的勞工。
- 法案中未包含的傷害事件。
- 第三人傷害事件而尋求僱主支付賠償，但因契約而造成第三人傷者不在此限。
- 發生於聯邦管轄區或其他州的事件。
- 員工配偶對於同居權利喪失的控告。
- 非法僱用勞工。

B 保單通常為有限理賠，執行者建議將 B 保單建構於全險保單上，使 B 保單可享有和全險一樣的上限。

在州政府壟斷勞工賠償保險的地區，執行者建議將僱主責任附加於廣泛一般保險內。

除外條款

- 保單中排除的地點。
- 國內或農業勞工。
- 非法僱用的刑責(只有 B 保單包含在內)。
- 因契約而產生的義務(只有 B 保單包含在內)。

選擇性承保背書

所有州背書 - 對於未含於保單中且暫時或不可避免的危險提供保障，這項保障不需額外收費，執行者皆建議最好能取得這項保障。

美國岸邊工人及港口工人的賠償背書 - 雖然大部分公共部門在正常情況下不會有些風險，但執行者仍建議將它包括在保單內，即使港口是很久以前建造的，在這項法案下也無需額外成本及作業程序。

志工賠償背書 - 為政府部門工作之志工或其他未含於勞工保障法案中之工作人員提供保障。

額外醫療背書 - 有些州的法令只提供有限的醫療福利，這項背書擴大其保障範圍，執行者建議至少應提高至\$100,000 以上，但各州情況不同。

其他所得背書 - (1)專賣的勞工賠償基金特有的損失賠償背書；(2)根據聯邦法案，對於鐵路、航海、及其他特殊活動的保障；(3)第三人責任保障；(4)除懲罰性損害以外的附加條款。

計算勞工賠償保險的成本

由於雇主負擔所有勞工賠償的成本，因此尋求勞工保護措施與雇主的利益相符，分類與評等、經驗修正、依損失分紅、等所有成本因素，同時也是損失控制活動的鼓勵措施。

分類與評等

意外風險部分反應出員工的義務，所以 NCCI 已建立起幾百項的工作分類名單，保險費是依據各類工作的等級而定，執行者強調工作分類要仔細，例如消防部門的消防員及辦事員雖有同一部門，但仍須歸為不同類別。

經驗修正

最近四年中之前三年的薪資及損失經驗育常用來作為經驗修正因素，這些資料可顯示出各雇主的損失差異，數字“1.00”代表平均數，低於“1.00”者代表優於平均，反之則劣於平均，這個公式中損失頻率比程度更重要。

手冊保費及標準保費

整體手冊保費是根據各類工作的薪資水準乘上一個比率，再加上一定金額訂定的，標準保費則是整體手冊保費乘上經驗修正因素，大部分的州規定在保費規模增加時應將保費折價，然而此不適用於回溯評等計畫。

評等計畫

保證成本 - 這種計畫的保險費是根據手冊上的等級、經驗修正因素、以及規模折價等計算，沒有年終股利。

參加 - 在損失狀況良好時，於年終可收到股利，但並非保證取得，其他方面和保證成本相同。

自留 - 這種計畫也會提供股利(非保證的)，最終的保費等於保險人保留額、損失額及保險人的費用。

回溯 - 有很多種回溯評等計畫，但都以損失經驗為保費的主要決定因素，公式為：基本保費 + 超額損失保費 + 轉換損失 + 州稅。

基本保費是標準保費乘一個基本保費因子，這因素包含保險公司管理費用的一個百分比，超額損失保費包含大額損失的保險費用，也是標準保費的百分比，這個因子只有在計算最大金額損失時使用。

轉換損失是實際損失乘上損失轉換因子，這個因子包含未分配的調整費用，實際損失包括已支付的費用、損失以及預留未來撥付的準備金，已分配的費用指歸於特定理賠的調整過費用，這些項目都必須分項目歸類，以確認沒有重覆的費用。

最終的保費不會小於標準保費的最小百分比，但不會大於設定的最大百分比，有些回溯計畫會在特別好的年度付股利。一般而言，回溯計畫有 1-3 年期，3 年期的回溯計畫中，最終保費是根據整期的損失經驗計算的，若三年的損失都很低，對此計畫會很有利，相反的，單筆大額損失會影響整期保費的計算。

選擇承保人

服務將是主要考量，包括理賠服務品質、款項催付、整體理賠調查，及好的損失預防能力，這些比費用更重要。

如果決定以競標來選擇承保人，應提供競標者至少過去三年的損失經驗，並估計未來可能的損失，如果在同一個競標文件中含有其他保險，一定要確定勞工賠償有獨立的項目，要求報價公司詳細介紹其評等計畫，並說明付費日期及紅利支付日期，尤其應注意支付紅利的計畫是由保費中扣抵，亦或另外支付，試著將紅利因子套入過去的損失數字及估計的損失數字中以計算可能紅利，向公司索取 10 年的紅利支付情況以調整其穩定性及執行程度。

其他需檢查的項目有：催付款報告，實際支付款報告數，專屬服務員數，損失報告是否合於投保人的需求，損失報告及摘要的可能間隔期，測試及調整人員的工作量，拜會處理帳戶的人員，取得其他客戶名單並直接其中八家收集第一手資料。

勞工賠償的自我保險

在國內，勞工賠償因損失及預算較易預估，因此較其他保險更常使用自我保

險，執行者建議在自我保險中應注意：

1. 明確的資料：過去 3-5 年的損失經驗是很重要的資料。
2. 獲得良好的理賠處理服務，無論是內部或外部服務。
3. 定期分析資金是否足夠。
4. 規劃良好的安全及損失預防計畫。
5. 安排預算提撥系統，根據各部門損失控制狀況核給預算。
6. 預留超額保障以對抗嚴重損失。
7. 確認安全及損失預防計畫，理賠處理服務及超額保險的成本。

Duluth 市的風管理人 Robert Healey 建議實行一項責任輕及重回工作計畫，強調重視員工價值，並讓員工家庭了解這項計畫，他要求雇主追蹤受傷員工的情況，另外，他也建議雇主提供方法，必要時讓員工轉換到其他部門，無需重新進入新部門的程序就回到工作中，並強調取得勞工團體的支持。

佛羅里達的薪資損失：意義與運作方式

薪資損失是這個系統的名字，建構於 1979 年，目的在於賠償因工作中受傷的員工所受到的實際經濟損失，而非未來預計損失。在 1979 年修訂的勞工賠償法令中已加入相關概念，由於勞工及產業均感覺受益，因此都表示支持，法令修正後，最高的每週殘障給付由原來州平均週薪的 66.6% 提高至 100%，適用於短期及長期的殘障給付，新系統已完全取代舊系統。

殘障等級係由醫生根據美國醫療協會的指標判定，在判定後損傷未達 50% 者，每損傷 1% 支付 \$50，損傷超過 50% 者，每損傷 1% 支付 \$100，員工在喪失 80% 的視力、截肢或有嚴重的面部或頭部可享有這項給付，全殘給付者除外。

薪資損失賠償

有以下三個條件：

- 已達最大醫治水準。
- 經醫生判定為永久傷害等級。
- 實際薪資低於受傷前的 15%。

薪資損失乃根據勞工在非自願限制所得並願意接受相當之職務時的薪資額計算，大部分情況下，補助可領取高達 525 週或到 65 歲止。雇主的保險公司或代理人負責提供員工每個月的需求表，由員工填寫薪資並簽名然後由員工自行存檔，補貼金額為傷前平均月薪與醫療後平均月薪間差異的 95%，補貼金不可超過

傷前平均月薪的 2/3。

定額給付(沖潰)

在 1979 年的法律中嚴格禁止在未來醫療責任未了前支付賠償以前，必須等到達成最大醫治水準後才支付，無須等到經濟損失實際發生後才支付，和薪資損失的支付時點不同，因此，永久部分殘障案件的訴訟情況已大幅降低。

代理人費用

代理人費用金額由員工支付，除非只有醫療補貼理賠，或承保人有不誠實行為，以及雇主或承保人拒絕受理之案件。一項 1980 年的修正案指出代理人費用只能依申請人的利益訂定。

恢復名譽及安全

在 1979 年的法案中強調名譽的回復(尤其是職業上的)，要求雇主或承保人提供適當的訓練與教育，另外，新法要求承保人及自我保險者提供員工安全諮詢服務，並送給管理當局一份安全計畫的年度報告。

結論

佛羅里達的系統觀察者都同意雖然勞工賠償計畫不是相當完美，但已產生一定的效果，1980 年保費下降 15%，1981 年保費下降 11.2%，已使這項保險形成一個競爭的市場，雇主及承保人對於安全及回復名譽的努力似乎已有改善，這個系統是較有效率的系統，使勞工及產業仍舊回歸法律規定。

通過這項法案時的基本假設是：因職災而造成的永久殘障應賠償其經濟損失，那些受影響的人都表示不悅，但他們的權力並不足以使他們的意見受到立法當局的重視。

第六章 風險管理行政

本章敘述風險管理師的工作，以及他們如何配合他們所服務的政府。

建立行政程序

無論風險管理師有多麼有知識或他們的計畫書面上多有效率，仍有些成份是仗計畫成功必須要有的，其中之一乃得到民選或派任決策者的支持。為使風險管理計畫更具效率而應有的必要變更，若未得到高階人員的支持將是不可行的，這裡所謂支持乃指經書面或口頭聲明，並承諾適當資源以執行計畫，特別應以正式的政策聲明來達，同時聲明中也應提出執行新計畫的指示，並強化計畫管理人員的權力。

最高決策者應了解風險管理指示下的原則與假設，沒有這些，計畫及執行人員可能會遭到批評。作指示及管理的人員從頭至尾皆應承擔向當地決策者說明的責任，尤其當新進人員擔任主要行政及立法職務時。

當地的決策者應隨時保持在接受風險管理程序的狀態，且協助形成整體方向，風險管理師也許需定期繳交手寫報告以與官員或其他計畫責任單位協商討論，如政府代理人等。

決策者也應關切他們本身在決策上有關風險所隱含的意義，並在考慮新作法時向風險管理師諮詢，例如當地政府官員應花些許時間和風險管理師開會討論。

選擇與支持風險管理師

管理風險管理計畫最明顯的辦法就是雇用專業風險管理師，對政府而言，要管的人口眾多，所以這也是最好的辦法，同時為強化這個服務眾多員工及涉及相當多實質資源的計畫之重要性，這個方法是必要的，但某些轄區因服務居民較少的政府，就沒有必要聘用專業人士。

如果一個政府已有安全指揮者，他或她的義務也許會擴大到包括風險管理的各方面，對於小轄區政府有一個很好的選擇方案，就是和其他一個或多個鄰近小轄區政府一同雇用一個專業風險管理師，這些政府必須達成一項協議以管理雇用的程序，並明定風險管理師對每個政府的義務。

無法選擇以上方案的政府，可指定一位員工作為風險管理師，提供作各員工升遷的獎勵，給予必要的支持。

訓練及各項資訊，使其具備最新知識以協助其他部門。為強化風險管理計畫，風險管理師應直接向最高行政首長報告，在其他部門不願合作時，可具有相當之權力執行計畫。

前述被編制為風險管理師之人員若被調任其他職位，則助理或文書人員應有能力使新舊任風險管理師的職務順利銜接，也可雇用外部的專業人員協助達成這項職務的銜接，保險代理人或承保人也會提供服務，如損失控制、損失與理賠報告、保費預估及有效理賠程序。此外，政府也許會希望在初期與諮詢人員接觸以建立風險管理計畫並評估風險，政府也許會向專業理賠管理公司購買服務而非其承保人，最高決策者應嘗試安排鄰近大學或大公司的專業人員協助風險管理師，並制定風險管理師的專屬責任，如果最高決策者決定指派一現任員工為風險管理人員，應注意以下幾點：

- 風險管理者的利益。
- 在缺乏實質的正式訓練下，學習達成新任務的能力。
- 建立及維護有效的紀錄系統的能力。
- 辨別趨勢，以及由資料、觀察與管理指標作出結論的能力。
- 對當地政府運作有實質的了解，以利風險管理計畫的推行。
- 積極的個性，能在問題發生以前積極處理潛在病因。
- 圓滑性格，消除與他人間不愉快，增進合作。
- 有效溝通的能力，掌握彼此想法，確立共識。
- 教育別人的能力

成為成功的風險管理師之條件

上述決策者在挑選風險管理師時應注意的事項，就是風險管理師成功的條件，有時也需圓滑與積極，必須有教育訓練能力，且須和決策者長期有良好的溝通以取得決策者的支持，這份工作是非常人員導向的，了解並關心他人，建立健全人際關係以有效溝通是所有風險管理師的必要特質。

詞彙

在本文中所有定義是來源於：

1. Risk Management Manual，由 Texas Association of School Boards 出版。
2. Local Government RBK Management Handbook，作者 William W., Dotterweich, Donald F. Norris, 及 Robert L. Sinclair, 由 Municipal Technical AdvBory Service 出版。
3. Public Agency Risk Management Manual，由 Association of Washington Cities 出版。

意外 - 無法預見的事件。

意外死亡及肢體殘障保險(AD&D) - 以團體為基礎提供意外死亡津貼，通常在旅行中使用的保險。

取得成本 - 保險人取得保險業務的成本，包括代理人及經紀商的佣金。

實際現金價值 - 新設備扣除折舊後成本。

額外加保 - 保險條款中新增的保險。

調解人 - 為保險人辦理賠支付事項之人。

調解 - 理賠的清償程序。

認可公司 - 由某州保險部門發給執照以執業的公司。

逆選擇 - 保險無法取得適當風險交點。

代理人 - 根據契約及法律，代表保險人處理保險契約及事務之人。

紀錄代理人 - 傳統上，這個名詞主要是指根據授權書為投保人處理契約事宜之人。

總合 - 在保單期間或一項單一計畫中回復一項損失的最大金額。

所有風險保險 - 除了契約中排除的項目外，其餘均含於保單範圍內的保險。

分攤 - 超過一個契約以上的保險。

估價 - 根據特定標準對財產的評價，可能是根據重置價值、實際現金價值或市價。

升值 - 由於各種經濟因素而造成的財產價值增加。

審核 - 在某些保險中，對於被保險人過去記錄的調查，以決定保費。

核定保險費 - 在審核過後，保險公司在原始保費訂定後能夠額外收取或返還被保

險人之費用。

平均費率 - 一群建築物的平均保險費率。

基本費率 - 適用於同類型風險的費率。

裝訂頁 - 延續保險契約的暫時契約，保險條款和原契約差異不大，代表將要更新契約。

毯子保單 - 以同一契約承保多個地點或同類事故的風險。

鍋爐與機器保險 - 承保因壓力設備、機械及電力設備的操作而造成的損失。

債券 - 一項義務保證保護受保障人因主要行動或失誤而造成之財務損失。

債券，賣出 - 持有人在特定情況下會自動生效的保險契約，同時會根據契約產生一項債券的保證。

債券，忠誠度 - 員工承諾若不誠實則保證支付的金額。

紀錄經紀人 - 代表被保險與保險人協議保險契約之人。

“建造者”風險形式 - 保障建造期間損失的契約。

取消 - 在到期前保單或債券的效力終止。

專屬代理人 - 根據契約代表一個公司或集團的代理人。

大災難保障 - 專為全損保險設計的最高限度保障。

保險證書 - 保險公司所作用來證明保險的存續、保額、保險標的及期間的文件。

等級率 - 適用於特定等級風險的保險費率。

部分保險 - 保險人及被保險人共同承擔保險責任的保險，被保險人若違背部分條款會被懲罰。

衝突保險 - 保障罷工或被物體攻擊的財產損失。

佣金 - 保險人因代理人或經紀人承攬業務而支付之報酬。

廣泛(Comprehensive) - 保障所有自有汽車之事故所造成之損失，但不含衝突保險範圍。

廣泛不誠實、毀損及遺失保險 - 保障金錢及有價證券因人員不誠實毀損及遺失所造成的損失。

廣泛一般債務 - 保障目前已有的債務及保險期間可能產生之債務，是一種廣泛形式的保單。

隱匿 - 被保險人未揭露會影響保險人接受承保與否或保險費率的事實。

共同保險 - 一個以上契約共同承保的保險。

間接損失 - 非由保險事故直接引起的，而是間接引起的損失。

分配條款 - 在共同保險中，各保險契約中記載該契約所分配到的賠償比率。

或有負債 - 由於員工以外之其他人之行為或失誤所造成的損失而衍生出的債務。

契約債務 - 因契約而承擔之損害賠償義務。

保險範圍 - 保單中保障之損失項目。

聲明書 - 被保險人向保險人說明保險狀況的文件。

扣除額 - 被保險人在獲得保險理賠前應自行吸收的部分損失額。

折舊 - 財產逐年老舊與功能喪失而喪失的價值。

離差 - 適用之費率與準費率或規定費率間的差異。

直接損失 - 直接因保險事故而產生的損失。

直接簽署人 - 形容保險人未透過代理人或經紀人簽訂保險契約，而是直接由員工處理簽約事宜。

發現期間 - 允許被保險人在保單終止後發覺在保單期間內已發生的保險事故的期間，該期間內之所有理賠請求是合法的。

已賺得保費 - 相對應的保險期間已經過的保險費。

生效日期 - 保單或附加條款生效的日期。

雇主義務 - 因雇主的疏忽所造成之員工傷害賠償義務。

雇主的非所有權義務 - 因員工使用其自有車輛意外造成的人身或財產損失，而受到被保險人的控告。

背書 - 一種保單的修正案，用來修正原有契約條款。

人為失誤保險 - 保障因人員的錯誤行為或非故意的失誤造成之損失。

超額保險 - 在其他特定保單已全部理賠後，始提供未賠損失之理賠的保單。

除外條款 - 記載特定保單未予保障的事故之條款。

懲戒性(處罰性)損害 - 被保險人因違法導致他人之傷害，須負擔賠償起訴人之責任所受的處罰性損失。

費率 - 費用佔保費收入的比率。

經驗 - (1)被保險人或保險事故的損失紀錄，(2)與保險有關的事件分類統計。

爆炸、崩塌、地下財產損害(XCU)保險 - 通常被排在保單外，定義分述如下：
爆炸損害：除汽體或高壓蒸汽管線、主要搬運機、機械或電力傳輸設備等所引發之爆炸外，其餘之爆炸事作均不在保單範圍內。

崩蹋：由於以下原因而導致的建築物或其結構的損害：(1)減緩地面坡度、開鑿、挖掘、填補、圍堤、管線設施、天花板工程
(2)移動、支柱加設、地基工程、拆除、抬升等建築物各類施工，或移除及重建附屬部分。

地下財產損害：電線、管路、溝渠、下水道、蓄水池、隧道等財產的損害，包括附屬設備的損害，以及這些地面或水面下財產的各類施工所引起的損害。

暴露 - 開放於損失或損失風險的情況。

擴充範圍背書 - 附加於火險保單的條款，保障因風暴、冰雹、爆炸、暴動、墜機、船難及煙霧所引起的損失。

流動財產保險單 - 保障所有經常移動或高價值財產的損失。

團體保險 - 以單一契約提供多人安全保障的保險。

事故 - 造成損失或增加損失機會的狀況。

持有無害協議 - 主要目的在於使訂約一方免於遭受特定損失的契約。

理賠 - 遭受損失後，財務上的補償或回復原狀。

已發生損失 - 特定期間內的總實際損失。

已發生損失率 - 已發生之損失相對於保費的比率。

獨立代理人 - 在美國代理系統下運作，代表幾個財產或債務保險人，並分配他或她所簽署的保單予他所代表的不同公司。

獨立簽約人 - 為他人執行工作，且非受該工作執行單位領導或控制之人，或非為此單位之員工。

可保險利益 - 財產、人員或事件可用來保險的合法利益。

保險 - 將財務風險由個體移轉給群體來承擔的社會工具，這個群體保證賠償受損個體的損失。

保險協議 - 保險契約的一部分，記載保險契約其他狀況或除外條款。

保險審核 - 對於保險標的所投保的保險事故之調查。

裁決 - 法庭的決定或這項決定的理由。

責任保險 - 由於特定原因致使其他人或團體對被保險人求償的保險。

勞埃德(Lloyd) - 指在倫敦勞埃德的一群個人保險商。

附加保費 - 附加於某保險費率的金額，以保障附加的保險事故。

損失 - 價值的毀滅或消失。

損失控制 - 減少或降低可預防的損失。

損失率 - 各種已發生損失總額除以該損失事故或團體所繳保費總額。

手冊費率 - 記載於手冊中，某特定風險類別的保險費率。

主要保單 - 記載二個以上保險事故並送交投保人之證明書。

最大可能損失 - 最大可能發生的損失，可由損失頻率及損失程度的關係來認定。

多類保險 - 結合不同保單的保險事故於同一保單的保險。

神秘的消失 - 某項財產的損失或遺失，卻沒有證據顯示損失的原因。

已命名危險 - 有特定名稱的保單。

疏忽 - 在特定情況下未謹慎合理的錯誤行動。

物體 - 用於鍋爐及機械保單中，指保單中所稱之高壓鍋爐、機械或設備等。

1970 年職業安全與健康法案 (OSHA) - 為建立國內安全及健康的工作環境而設立之法案，規定工作安全與健康標準，賦予勞工部調查員強制執行力，及提供工作傷病相關統計。

事故 - 人員或財產損傷的意外事件。

總括條款 - 擴大保險範圍至其他人員的條款。

其他保險條款 - 在有他保險契約存在的情況下，損失時的處理方式之條款。

組合保險 - 結合多個保險範圍及費率的保險。

危險事件 - 保單中所保障之損失的起因。

集團保險 - 多個保險人或再保險人為承保特殊風險，共同分擔保費、損失、及費用所形成的組織。

保險費 - 保險公司承保特定風險所收取之費用。

財產風險 - 財產暴露於可能引發損失之危險事故的可能性。

專業拉塌取消 - 返還所有未賺得保險費，無須支付任何罰款。

專業拉塌分配條款 - 所有保險範圍以和調整後總風險值有關之專業拉塌為基礎來分配之條款。

公共與機構財產形式 - 是一種公共部門的特殊財產保險形式，保險範圍包含城市、縣或州的所有建築物及規劃的財產。

純粹風險 - 只有損失而無收入機會的風險情況。

費率 - 在特定期間內保險公司因承擔風險而收取之費用。

評等局 - 一個作風險分類並公佈等級的組織，通常是根據該局所編纂之統計資料來評等。

經驗評等 - 根據各類風險過去的損失經驗來評等。

事實評等 - 根據危險程度偏離平均水準或標準的程度來評等。

回顧評等 - 根據該風險過去保單期間的經驗調整保險費率。

目錄評等 - 根據影響損失機率的實體狀況制定或修正保險費率。

再保險 - 保險人將其所承受的風險轉分配予其他保險人的過程。

重置成本 - 重購類似財產的實際成本。

報告保單 - 被保險人應定期報告風險值的保單，這種保費是根據平均暴露程度調整。

準備金 - 預留填補預期損失的一筆金額。

附單 - 黏貼於保險契約後面，以擴大保險範圍之文件。

風險 - 財務損失的機會或機率。

風險評估 - 決定某特定風險的經濟價值之過程。

風險確認 - 尋找某目標的可能風險之過程。

風險管理 - 控制財務損失機率及機會的過程。

風險處理 - 在風險確定後，管理損失風險的過程。

安全工程 - 規劃損失預防執行策略的過程。

目錄 - 與保險標的有關保險範圍與金額的清單。

目錄評等 - 從借貸評等系統擷取一個基本費率以決定某保險標的最終費率。

看我保險 - 透過預留準備金或其他計畫而非購置保險來負擔可能損失。

短率取消 - 被保險人在到期日前取消保險契約。

特殊多危險保單 - 將一個機構的財產保險與負債保險結合起來的組合保單。

投機風險 - 基於環境或判斷而可能引起收入損失的事件。

灑水器洩漏 - 保障建築物所有損失之保險，例如漏水、冰凍或灑水設備毀損。

統治者免除 - 中央政府保留權力以排除反對行動，以及避免州政府奪取部分財產或權力。

標準火險單 - 紐約州所採行的財產保險契約標準格式，自 1943 年起被其他各州廣泛使用（只有四州例外），實際上，這個契約不是保單，而是一個簡單的保險契約格式，載明保險條件及特定排除條款。

標準條款 - 經州保險部認可或規採用，實質上對被保險人較有利的保險條款。

代位清償 - 在第三人過失時所造成保險標的之損害，保險人
支付理賠金後即取得向第三人求償之權利。

擔保債券 - 在約定期間內未執行特定行動應給付金錢賠償
的契約。

剩餘線 - 形容沒有保險經紀人或代理人的保險市場，這個保
險是由未經許可的保險人，根據州保險法的剩餘或
超額線條款成立。

稅賦遞延年金 - 一種年金計畫，允許非營利教育單位的員工
同意雇主以稅前總所得購買完全授權的遞
延年金。

第三人 - 除保險人和被保險人以外之人。

侵權 - 私人或公民與契約無關的傷害或失誤事件。

全險 - 一種超額全部風險責任保險範圍，正常情況下是適用
於基本保險範圍內的大額損失或災禍。

保險業者 - 評估風險以承擔保險責任之人，通常指保險公
司。

未賺得保費 - 未到期保險的預付保險費。

重要文件或紀錄保單 - 保障重要文件或紀錄的毀損所造成
之損失。

汪達爾主義 - 惡意毀損或傷害財產的行為。

汪達爾主義與惡意危害保險 - 保障他人蓄意傷害或毀損財產之保險。

棄權者 - 自願放棄已知存在的權利或特權者。

勞工賠償保險 - 無論是否導因於意外，一種提供已投保員工醫療給付或定期給付的方法，以安頓員工生活。

陸、個案研究

- 佛州珊瑚閣市風險管理計畫

佛羅里達州珊瑚閣市(The City of Coral Gables)為使該市暴險所致損失降到最低，建立財務風險管理機制。

該市財務主管(Financial Director)負有全責管理退休計畫(Pension Plan)與任何他市府投資事項的資金管理事務，除符合所有地方、州與聯邦法令規定外，並且須投保責任險，以免因不當投資決策造成市政府的損失。

市府保險經紀商(The City's Insurance Broker) Arthur J. Gallagher & Co.，提供該市乙項保護性之自我保險風險管理計畫(A protected self-insurance risk management program)，以降低市政府在相關因素，如天災、

第三者控告、市政府官員疏失等情況下可能承擔的損失，諸如交通事故或爆炸等風險發生結果可能的意外損失，亦屬整體財務風險管理計畫的一部分。

此外，最重要的風險管理事項還包括保護政府基本收入的來源，防範遭受損失，諸如該市主要稅收是按財產價值課稅，若災害發生將減損財產而影響到財產稅的收入。

一、珊瑚閣市行政部門摘要

● Arthur J. Gallagher & Co. - 符合條件：

- 全美及全世界第四大經紀商
- 在紐約證券交易所交易
- 在美國及所有主要保險市場中心有超過 200 個辦公室
- Gallagher On-line 在全世界有 4,300 個員工，可取得即時市場狀況並協助客戶解決困難
- 全球超過 20 億的手續費收入
- 國內知名的公共部門專家

● 佛羅里達公共部門觀點 - 符合條件：

- 個人團保 / 自我保險綜合計畫的最大經紀商
- 在佛羅里達有九個辦公室且超過 300 位員工

● 客戶是 Gallagher 最好的宣傳憑證

Gallagher 是一個成長公司，Gallagher 提供先進的紓困辦法及服務以維持客源及開發新客源，包括

- 佛羅里達城市
- 佛羅里達縣政府

- 佛羅里達縣立學校特區
- 佛羅里達社區大學
- Arthur J. Gallagher & Co.及珊瑚閣市 - 自 1981 年起的風險管理伙伴

2001/3/1 是該市自我保險計畫的第廿個紀念日，很高與這個計畫能成功，由於保險委員會周全的建議及 Gallagher 的支援，珊瑚閣採用這個計畫而省下幾百萬元，使現金流量最大化，並保有索賠管理的主控權，珊瑚閣的風險成本計算在所有佛羅里達類似大小及鄰近的城市中呈現良好的狀況。

會計服務團隊

會計服務團隊的成員與珊瑚閣維持緊密的工作關係，整年皆有熟練、負責的各階層服務人員隨時提供客戶保險及風險管理需求。以下表列的會計服務團提供客戶許多年處理公共部門風險管理計畫的經驗，Arthur J. Gallagher & Co. 在佛羅里達所服務的城市、縣及其他政府部門數目較其他經紀商多。Arthur J. Gallagher & Co. 因將改善客戶計畫視

為唯一目標，並提供保護性的自我保險風險管理計畫，而與珊瑚閣形成工作伙伴關係。

Gallagher 的服務團隊

Greg Butterfield, CPCU, ARM	. 地區總裁
Tony Abella, Sr., CPCU, ARM	. 地區資深副總裁
Ilene Abella, CPCU, ARM, AAI	. 資深會計行政主管
Lisa Rodriguez, ARM	. 會計經理
Natalia Fraser	. 技術助理
James D. Smith	. 主管 - 風險控管服務
Katherine Brown-Mowers, AIC	. GB 會計經理

- ✓ 堅強的服務團隊 - 工作伙伴關係 可信任的風險管理計畫
指導者、分析、策略執行與管理。
- ✓ 專業 - Gallagher 駐邁阿密的人員包括六個財產損失公證人 (CPCU)，及十個風險管理設計師 (ARM)。
- ✓ 公共部門專業 - Gallagher 在政府保險計畫方面有較多實際參與的經驗。
- ✓ 財產專業 - Gallagher (邁阿密) 在佛羅里達管理價值超過 250 億的資產，因此更有能力承作一些損失率較高的財產保險，如海邊資產的保險。
- ✓ 勞工賠償專業 - Gallagher 也為一些佛羅里達州最大的雇主處理勞工賠償計畫，這些客戶有許多是合格自我保險投

保人。

- ✓ 時間承諾 - Gallagher 承諾儘可能以最多的時間來提供珊瑚閣市最高級的服務。
- ✓ 市場關係 - 基於市場競爭情勢，全面補償客戶損失以服務並維持客戶，Gallagher 與市場間的堅強、互惠關係是無法衡量的，更與全球主要財產保險業與再保險業者的建立起長期、堅強的關係。
- ✓ Gallagher 的全球資源 - 包括附屬公司、線上資訊服務系統、國內行銷、國際再保險規劃、Gallagher Bassett 債權管理及損失控制公司。
- ✓ 程序管理 - Gallagher 採用待決項目會計化程序。
- ✓ 創造性的方法 - Gallagher 的“另類市場經紀商”（Alternative Market Broker）封號使他的收入中有 25% 是直接由對自我保險及團保客戶提供風險管理服務而來。
- ✓ 滿足客戶 - 包括部分公共部門客戶及團保客戶。

Gallagher 珊瑚閣市政府部門客戶名單

公共部門風險管理客戶	佛羅里達縣管理委員會
埃文公園市	阿拉丘亞縣管理委員會
岬珊瑚市	貝瑞芙爾德縣管理委員會
克里威斯頓市	鮑爾德縣管理委員會
水晶河市	夏洛蒂縣管理委員會
猶迪斯市	席翠斯縣管理委員會
福特米德市	艾斯康比亞縣管理委員會
高爾夫港市	印第安河縣管理委員會
拉貝里市	湖縣管理委員會
瑪莉湖市	李縣管理委員會
長木市	海牛縣管理委員會
穆爾港市	馬里恩縣管理委員會
瑞奇港市	馬丁縣管理委員會
龐達荷它市	邁阿密戴得縣管理委員會
南帕薩迪納市	門羅縣管理委員會
塔法斯市	奧斯西奧拉縣管理委員會
瓦丘拉市	橘縣管理委員會
冬季公園市	棕櫚海灘縣管理委員會
利菲希爾市	帕斯可縣管理委員會
蒂索透縣管理委員會	布德南縣管理委員會
哈迪斯縣管理委員會	塞米諾縣管理委員會
享特利縣管理委員會	聖露西縣管理委員會
高地縣管理委員會	伐魯西亞縣管理委員會
李縣航空局	
南佛羅里達水公司	
港口管理委員會 / 克里威斯頓流域	
貝里埃爾鎮	
朗伯凱鎮	

二、早期的公共部門配套計畫

早期含有“保護性”自我保險的公共部門配套計畫是由公共部門客戶在 1970 年首先發展出來，從那時起，這種創新風險管理概念已由數以千計的縣政府證實是成功的。

這個配套計畫與其他市場上的保險產品的差異，在於這項產品提供了保險與風險管理整合性服務，早期的公共部門配套計畫提供一項額外的”使您的暴露風險受限”

(Capping your exposure) 保障，損失賠償包含於由手寫保單中，以提供最大保障。早期的公共部門配套計畫是 Gallagher 的成就，且 Gallagher 承諾以最好的方法來管理公共部門風險。

早期公共部門配套計畫與相關服務只有 Gallagher 提供，這項計畫來自於 30 年經驗的成果，且是為公共部門特製及量身作的，其特點為由保險費反映客戶的真實風險成本，當你回顧這項計畫書及獨特的保護性自我保險概念時，你將會發現其中包括了：

- ✓ 理賠範圍較廣
- ✓ 調整過的理賠及風險控制作業
- ✓ 及時管理報告
- ✓ 大額現金流量利益
- ✓ 減少保險費

什麼是保護性自我保險計畫

自我保險是一個普遍的名稱及概念，但風險全部自留或未保險就是自我保險，而保護性自我保險是一個珊瑚閣市政府保留並握有控制權以管理可控制且可預測的風險，並以特別或超額損失基金來安排超額保險使珊瑚閣市可以瞭解這個計畫的最大損失。

主要專有名詞

自我保險自留額是所有保險標的單項損失中市政府能承受之最大額度。

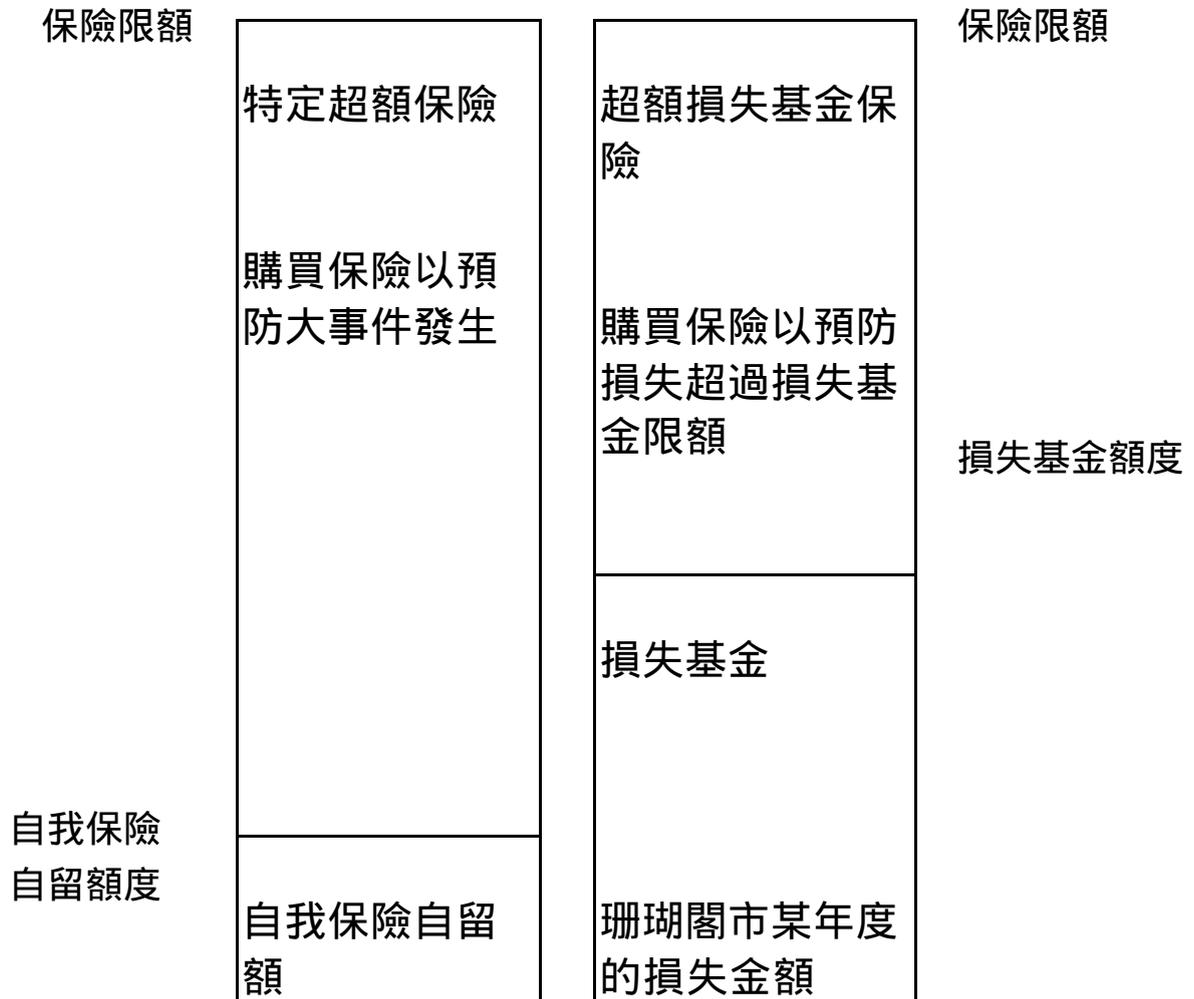
損失基金是指保險業者在特定政策期間對自我保險自留額設立的最高預估損失，這是根據以前的損失經驗及一項設計的損失因素來估算，這個因素將通貨膨脹趨勢及無法預估的損失金額納入考慮。

特定超額保險指理賠範圍涵蓋自我保險自留額的保險，保障異常的嚴重損失，並提供適當的災害理賠。

超額損失基金指理賠範圍涵蓋損失基金的保險，保障異常頻繁的嚴重損失，在損失超過損失基金時，政府的保障可以達到特定最高限額。

維持扣除條款的功能與保險扣除條款一樣是保障小額損失，因此是維持損失基金的穩定，使損失基金的規模不會縮小。

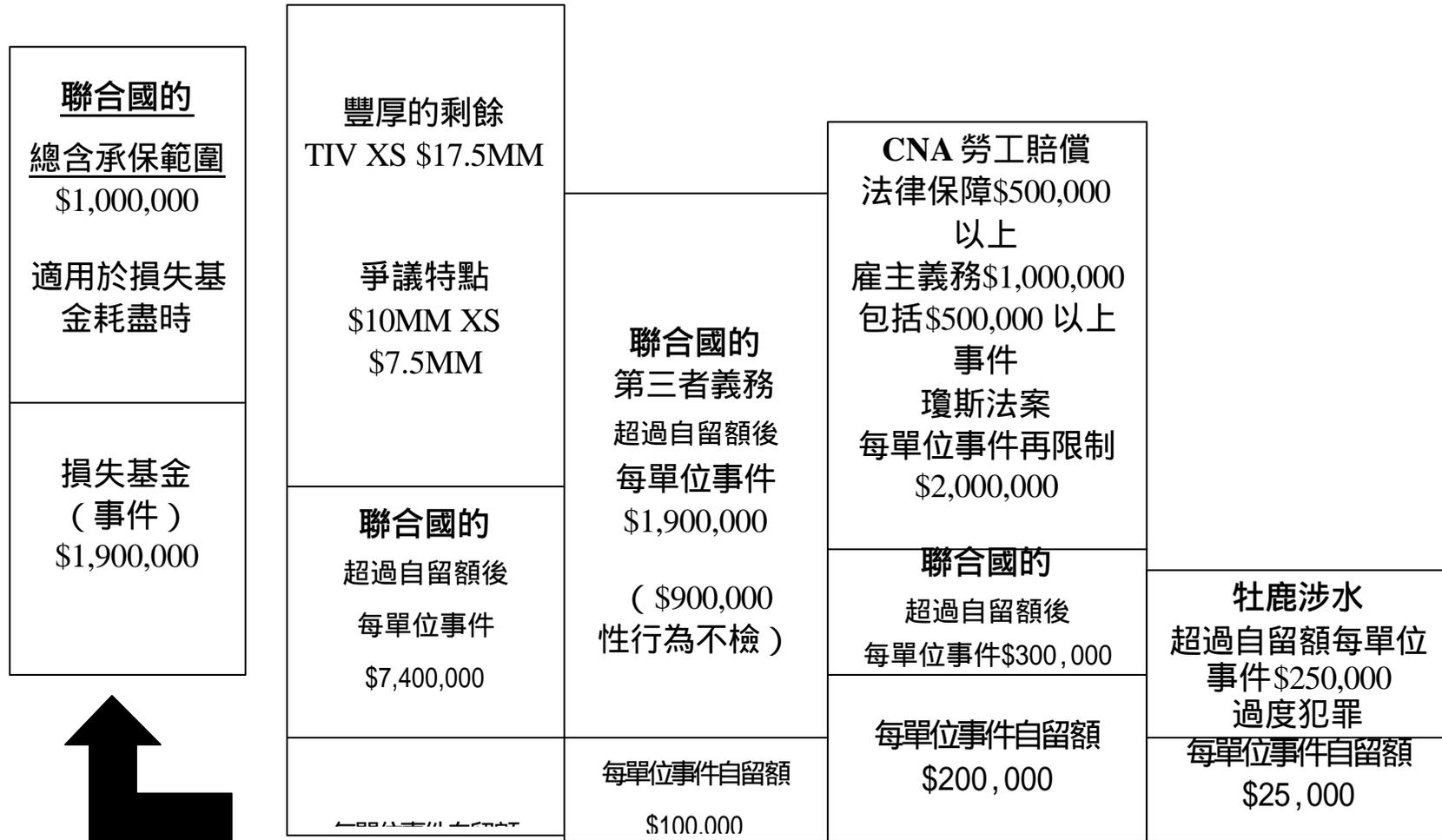
珊 瑚 閣 市 主 要 財 務 項 目



主要概念

- 損失基金通常是傳統保險費的 40% - 60%。
- 珊瑚閣市有很大的自信知道如何作預算。
- 理賠金是損失基金的主要收入。

自我保險紀念計畫 2001/3/1 - 2002/3/1



所有自留額由損失基金撥付，共同承保的損失發生時，只有一個（最大的）自留額可適用。

* 未依比例尺繪圖

計畫成本

在保護性自我保險系統下的計畫成本分為兩大範疇：

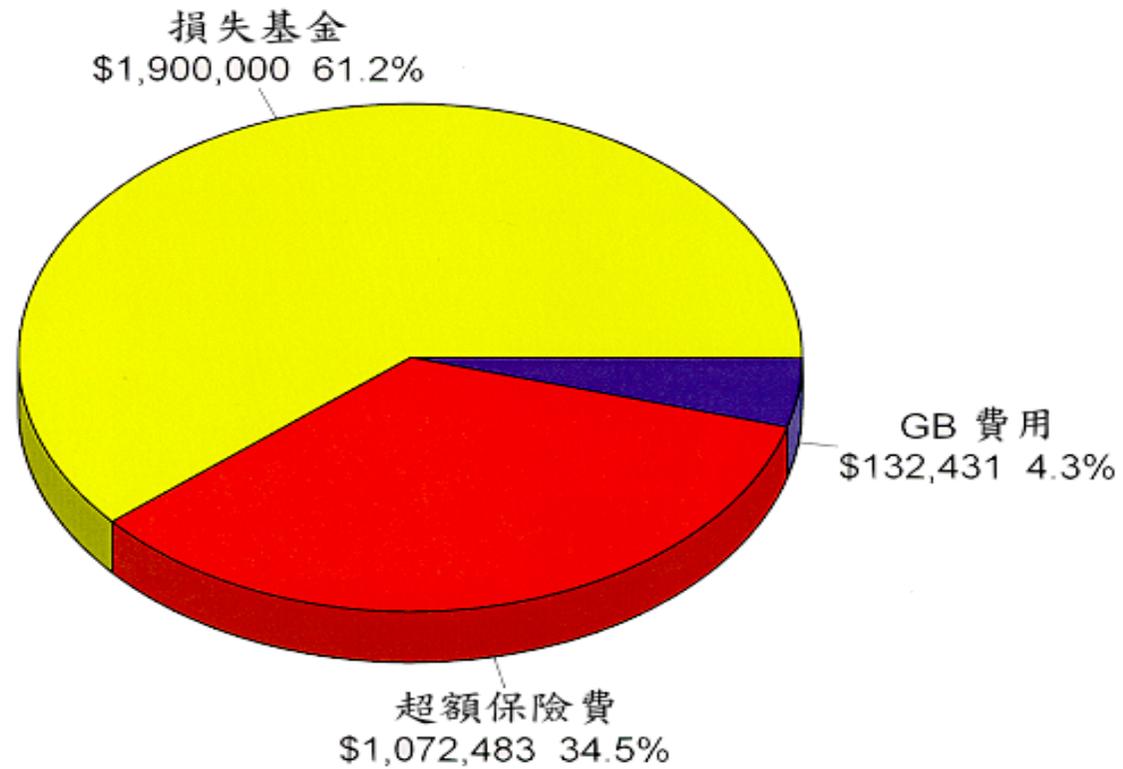
<u>固定成本</u>	<u>變動成本</u>
風險控制及求償權管理 超額保險費 管理費用	損失（扣除節餘現金流量）

固定成本根據理賠計畫及服務項目事先決定的費用，這些成本在計畫開始時支付個別供應商。

變動成本是附屬於損失基金的計畫之損失，在實際損失發生時支付，如果珊瑚閣市沒有擴大損失基金規模，所餘金額將歸市政府所有，若基金或準備金的設立超過一年，市政府也可享有投資收入及現金流入，更進一步降低成本。

珊瑚閣市

2001 固定成本 vs. 變動成本



傳統保險基本要素

事實 1 一般而言，商業保險產業既不熟悉亦不熱中公共部門的風險特性，因此傳統保險公司多不願提供適當保險理賠服務。

事實 2 傳統保險公司將客戶繳交的保費視為他們的資金，理賠求償時通常是以他們的利益、時間表及權利為優先考慮，在理賠金未支付前，他們也會使用你的錢投資賺取收益。

事實 3 沒有實質獎勵鼓勵客戶管理自己的風險，傳統經驗評價公式反而造成反效果，損失越多保險公司收取的保費就越多。

事實 4 傳統保險公司要求從業員超時工作，以致員工顯少用心處理及管理客戶的理賠申請。

事實 5 傳統有大筆扣除額的保單未將限制客戶風險的假設納入，以大筆扣除額扣掉傳統保險契約利潤作為風險移轉工具。

事實 6 因為傳統保險是回應主要損失、保險費水準及承保範圍，所以無法穩定，當保險公司遭受損失時，客戶會經由保費提高或承保範圍縮減而首先得知。

珊瑚閣市 傳統保險金額

\$			\$
	每塊錢中有 0.6 元是支付理賠金之費用	0.15 元是手續費及再保險費 0.1 元是理賠手續費 0.1 元是佣金 0.05 元是利潤	
\$			\$

早期公共部門配套計畫摘要

Arthur J. Gallagher & Co. 的早期公共部門配套計畫是傳統保險公司唯一可供選擇的方案，結合多種保險項目同時又可自留部分風險，這種多樣化的保險選擇讓投保人可在財務可行範圍內自留部分風險，或投保超額保險以移轉財務風險。

多樣化的保險選擇，主要有以下幾個主要目的：

- 在特定自留額度之外，吸收所有一般預期損失
- 減少多個保單造成的重覆成本
- 減少來自於保險公司內部引起的高管理成本
- 以投資收益改善現金流量
- 提供穩定的保險計畫
- 增加對保險計畫的控制權
- 降低投保資產的長期維護成本
- 提供量身訂作的承保項目以符合客戶需要

珊瑚閣市早期公共部門配套計畫優點

降低成本	配套計畫降低傳統保險的管理成本，使珊瑚閣市節省投保相關費用，計畫管理成本將逐漸地低於其他保險公司。
最適的現金流量	因為配套計畫使該市可以選擇自我保險自留額，珊瑚閣市不會因一般的損失而導致保險費的增加，也不須等待保險理賠，且能賺取投資收益。
維護預算	由於保單及超額保險長期保障財務狀況，該市更能評估每年的保險成本。
量身訂作的保單	多樣化的承保項目可符合特殊需求，結合不動產、一般義務、交通事故、人為失誤、勞工賠償、雇主義務及違規事件等項目於單一保單。
廣泛的承保範圍	配套計畫根據個別情況提供不同的保險項目，一般情況下，公共部門難以獲得這

樣的保險或須支付高保費。

理賠及風險控管服務 為珊瑚閣市特製的理賠程序及風險控管服務，比起其他保險公司所提供之服務，損失較低且提供了更穩定計畫。

計畫穩定性 由於結合保險及自我保險，配套計畫的結構及價格是根據個別風險暴露情況及一般預期損失，因此整體產業或集團不會影響計畫的穩定性，更重要的是，有些取決於傳統保險公司的決策，現在可由珊瑚閣市政府自行裁量。

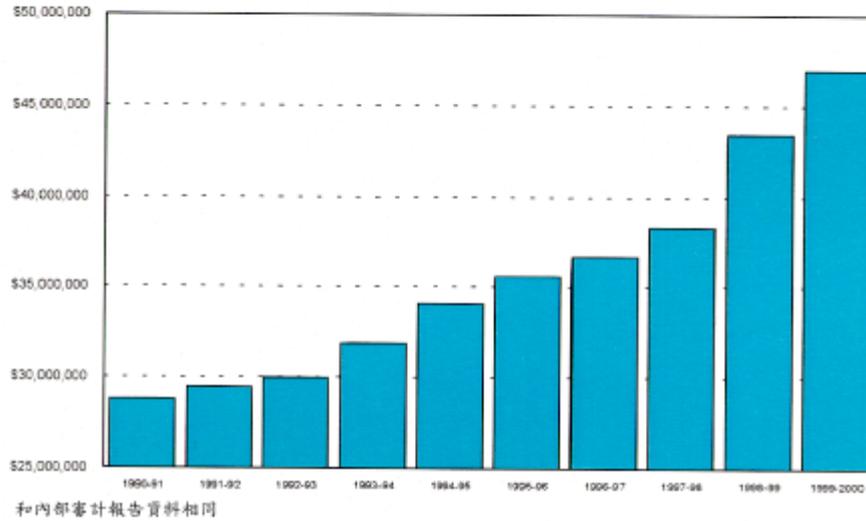
三、珊瑚閣市可估價的暴險基礎比較

	2000-2001	2001-2002	差異	%
財產價值				
總建築物價值	\$68,575,437	\$69,604,070	\$ 1,028,633	1.50%
總內含物價值	\$ 8,152,862	\$ 9,240,000	\$ 1,087,138	13.33%
噴水池/玄關	\$ 2,500,000	\$ 2,500,000	\$ 0	-
額外費用價值	\$ 2,000,000	\$ 2,000,000	\$ 0	-
支付房租	\$ 2,000,000	\$ 2,000,000	\$ 0	-
間歇營業中斷	\$ 1,000,000	\$ 1,000,000	\$ 0	-
汽車/設備價值	\$ 9,938,500	\$10,100,000	\$ 175,000	1.79%
小型財產價值	\$ 1,000,000	\$ 1,000,000	\$ 0	-
EDP 價值	Included	Included	\$ 0	-
總保險價值	\$95,166,799	\$96,444,070	\$ 1,277,271	1.34%
汽車/運輸設備	723	723	0	
支付總額	\$43,436,418	\$46,992,712	\$ 3,556,294	8.19%
人工報酬	\$ 3,070,826	\$ 3,583,469	\$ 512,643	16.69%

* 1996 年噴水池及玄關價值不含在內。該市或許希望有這種估過價的項目以確認適當承保金額。

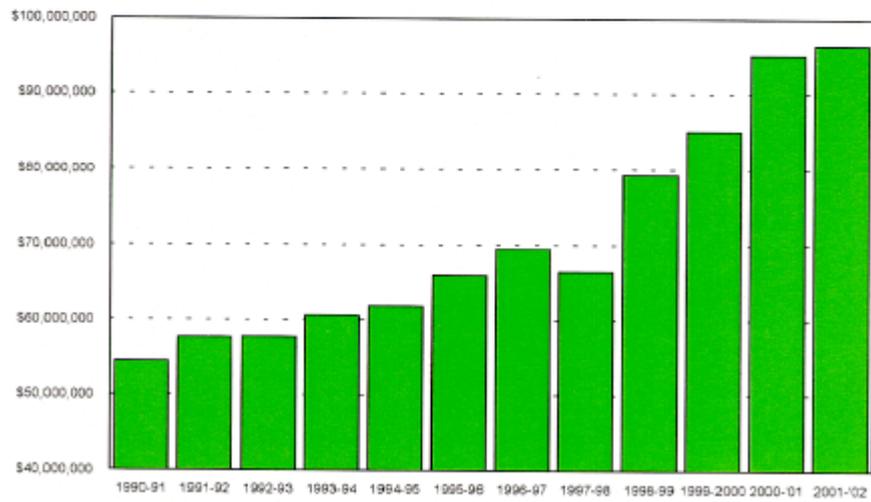
珊 瑚 閣 市

全 年 支 付 總 額



珊 瑚 閣 市

全 年 財 產 價 值

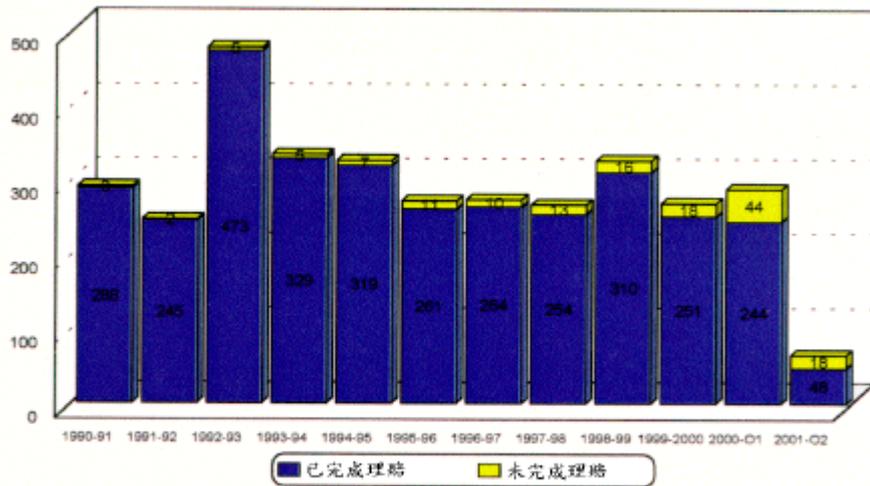


2001 年 6 月 30 日計畫統計資料

- 總計 4,987 個案件
- 支付總金額\$21,994,305 美元
- 總損失包括準備金共計\$26,669,602 美元
- 在過去 20 年間，總計 4,828 個理賠案已付清
- 159 個理賠案尚在審理中
- 未支付的理賠金共\$4,675,297 美元

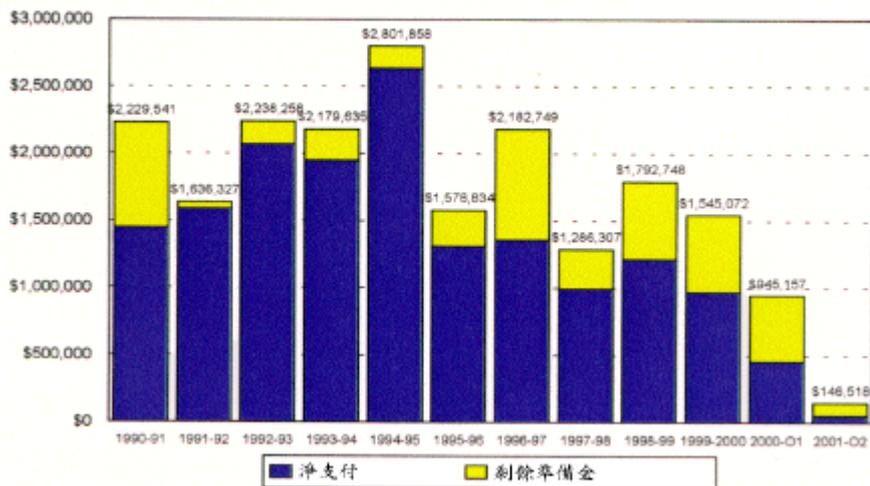
這項統計代表市政府可以保留理賠直到理賠案結束或撥付理賠金。

珊瑚閣市 理賠次數—所有保險項目



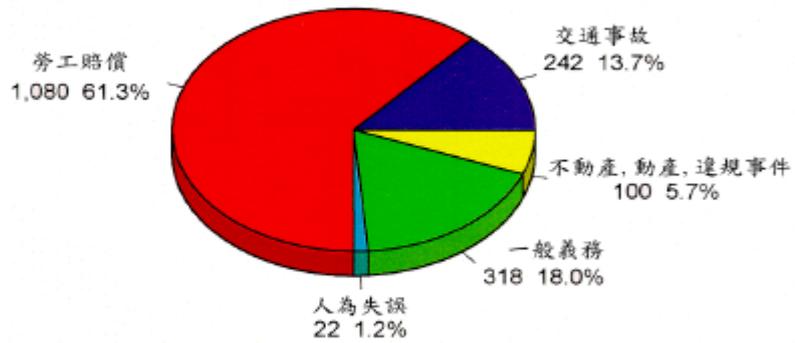
2001/6/30

珊瑚閣市 損失經驗—所有保險項目



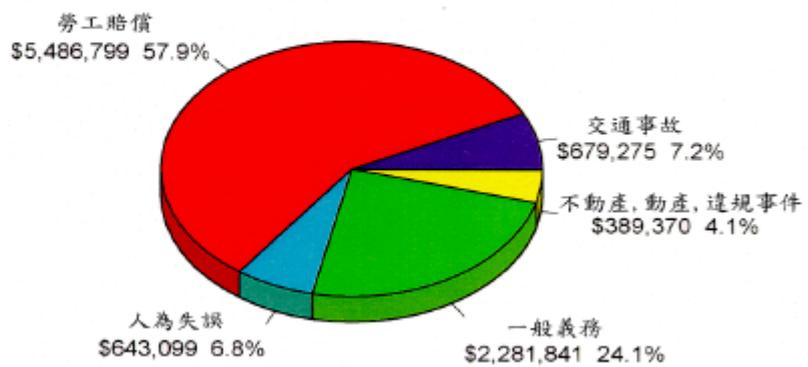
2001/6/30

珊瑚閣市 不同保險項目的損失頻率



1995/3/1—2001/6/30

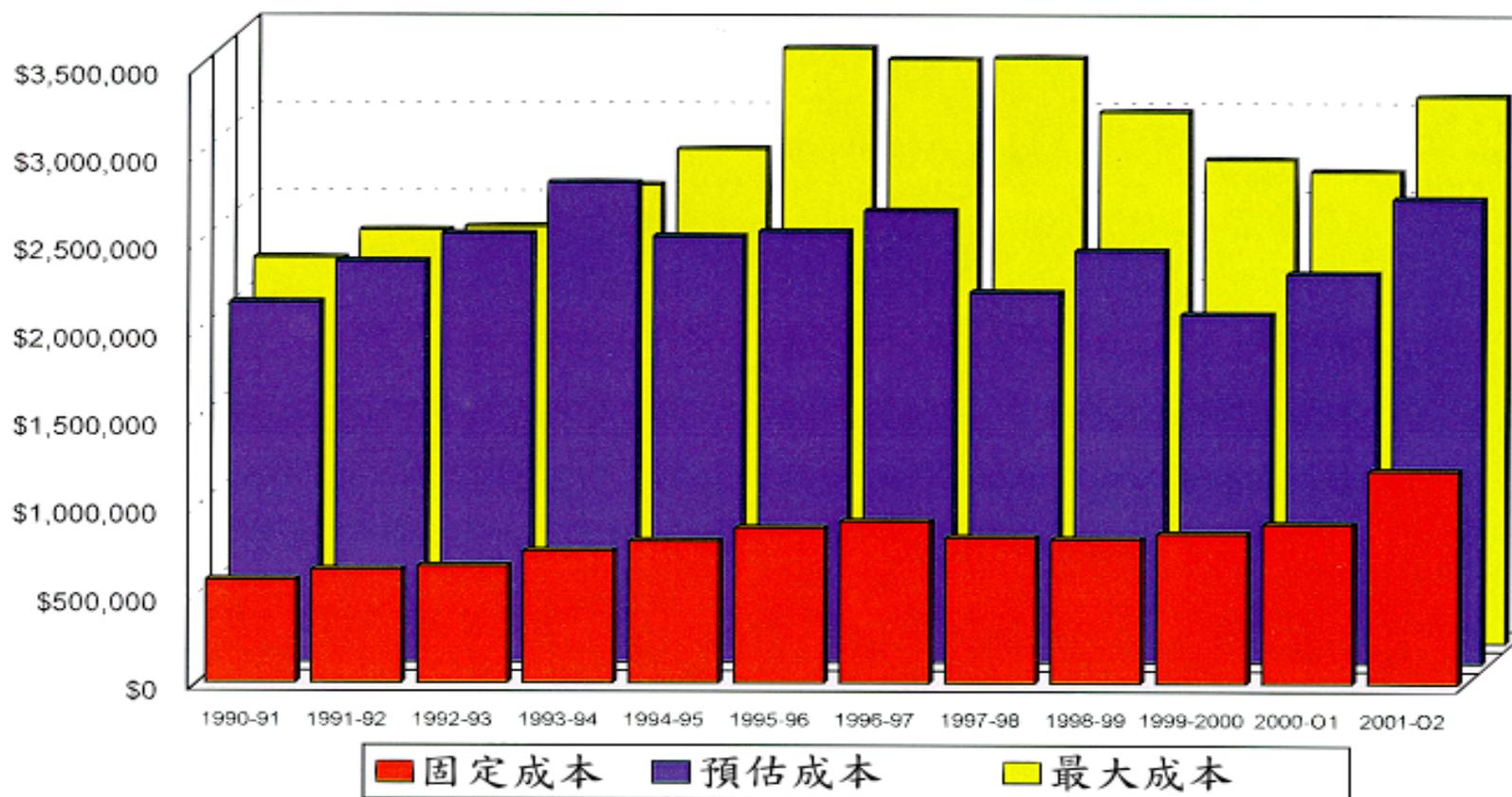
珊瑚閣市 不同保險項目的損失金額



1995/3/1—2001/6/30

珊瑚閣市

保密性自我保險計畫成本



2000及2001年預估成本是比照1995—2000年的平均損失

柒、結論與建議

一、結論

(一) 自第二次世界大戰以後，美國州及地方政府收支的急速擴張，不但使州及地方財政收支提高在美國總體經濟中的比重，財政收支亦直接或間接受經濟景氣變動衝擊，進而有一部分地方政府因經濟衰退或投資失當而發生財政危機。

(二) 面對財政危機，州及地方政府最主要是尋求收入與支出的平衡：

1. 美國各州及地方政府各有其不同州憲法與法律，或採立法限制稅課與支出，如 1978 年 6 月加州議會通過降低加州及地方政府財產稅 (Property taxes)：

(1) 設置最高稅率 1%；

(2) 以 1975-76 年為基礎，稅基採滾動方式評價

(3) 禁止其他形式財產稅，除非經三分之二多數立法通過。

2. 出售資產 (Selling assets)：以獲取一次性收入 (one-time-only revenue)，諸如醫院、捷運與公用事業等。

3. 政府間補助 (Intergovernmental aid)

(1) 聯邦補助 (Federal Aid)

聯邦補助規定係於 1972 年制定州及地方財政補助法案 (State and Local Fiscal Assistance Act), 曾於 1976 年修正, 補助之公式所考慮因素包括人口平衡、收入努力 (Revenue effort) 與政府收入相對水準等, 對州的補助維持至 1980 年取銷, 但對地方政府補助一直持續到 1985-86 年。

(2) 州補助 (State Aid)

州對地方政府補助是相當重要的地方財源, 但州對地方政府的補助各州間不同, 且在州補助中, 各地方戶政府所獲比率亦復不同, 且大部分州補助地方政府均限制其支用目的。

4. 借款：以支應財政赤字。

5. 減少支出：通常是不降低服務水準, 而在於抑低成本。

(1) 減少的支出, 是與服務非直接相關的項目, 諸如建築物維修、管理費用與雜支等項目。

(2) 減少支出, 但不減少服務的方法, 是將許多公共服務與社會服務計畫的服務功能移轉給另一層沒有相關財政壓力的政府, 前者如司法或刑罰機構自市府移

給州政府，還有醫療與健保相關移轉給縣郡或區域性權屬機構。

(3) 傳統公共服務的民營化 (Privatization)，諸如垃圾收集、污水處理、健保與退休金管理等，看似付給某些好處，實則減少支出，但此種方式可慮的是政府單位將減少就業機會的提供。

6. 改進財政管理機制，提高社會計畫的管理效率與改進保持紀錄的現代化等。

(三) 美國州及地方政府主要財源大致可分類為租稅、執照費 (License fees)、特別徵課 (Special assessments)、服務性規費 (Service charges)、彩券或賭博性收入 (Gaming revenues)、罰金或罰鍰 (Fines)、或政府補助 (Inter government aid) 等。

租稅包括對不動產 (Real Property)、個人財產 (Personal property)、所得 (income)、Sales (銷售)、分離 (Severance)、遺產與贈與 (Estate and gift) 等課稅。

諸如大部份教育特區 (School districts) 依賴不動產從價稅 (Ad Valorem duty) 與一些服務稅 (使用者付費，

User fees), 有關州及地方政府課稅權 (Taxing power) 均規範於聯邦與州憲法內。

(四) 設於華盛頓的公共風險暨保險管理協會 (PRIMA) 曾網學者專家與各地方政府機構實務人員編撰“地方政府基本風險管理手冊”, 在華盛頓州的地方政府協會亦編寫地方政府“風險管理與損失控制手冊”, 以及田納西大學亦組成顧問團隊為田納西地方政府研擬“地方政府風險管理手冊”; 此外, 美國各地方政府諸如麻薩諸塞州、紐約市、佛羅里達州珊瑚閣市等均分別單獨, 或在會計、審計相關法規中明訂風險辨識、評估、衡量、管理、控制等機制, 以發揮風險管理的下列效益:

1. 提高工作生產力, 因為意外減少;
2. 降低意外成本的發生;
3. 防範財產的損失、誤用與被竊;
4. 所有可能發生的風險損失均能獲得補償或彌補;
5. 提升員工道德, 因為有安全工作環境;
6. 透過風險的關注、移轉、控制、規避、防護與管理技術將保持成本的最低。

(五) 一般風險管理之程序，包括風險辨識、衡量、方法、執行、籌資與檢討等，而地方政府風險管理主要目的在於成本控制或成本穩定、減少損失、提高效率等，爰其建立風險管理計畫必要條件包括風險管理者 (Risk Manager)、制式計畫 (Formal Program)、妥適政策 (Policy)、編列預算 (Budget) 與組織間之合作、支援等。而在步驟方面，包括制訂適當管理表報、整理財產、設備與存貨等價值、建立申訴與賠償制度等，並且持續地進行後續追蹤。

(六) 以佛州珊瑚閣市風險管理計畫為例，財務主管雖負有全責管理市府有關投資事項的資金管理，一方面必須符合所有地方、州與聯邦法令，另一方面必須透過保險避免因不當投資決策造成市政府的損失，過去加州橘郡的失敗，更加彰顯風險管理的重要性。此外，該市亦將天災、第三人責任或意外等事故可能造成的風險，亦涵蓋在整體財務風險管理計畫內，特別是保護政府基本收入的來源，如市民財產，因為災害發生將減損財產而影響到政府稅課收入。

二、建議

(一) 監察院審計部審定八十八下半年及八十九年度地方政府總決算，提出政府為提振經濟，陸續推動各項減稅措施，地方稅課收入難免受影響，如何增加財源、撙節相關支出，並改善財務結構，實為當務之急，其中建議稅捐稽徵工作要落實，欠稅清理績效應提高等，顯見健全地方財政與提高地方財政自主之相關法案應儘速完成立法，如地方稅法通則（草案）與規費法（草案）等，俾落實地方自治。

(二) 縣市及鄉鎮市政府財政赤字與舉債惡化已屬不爭事實，而且短期借款、透支等情事亦趨嚴重，甚至於部分地方政府舉債之累計債務未償餘額有超過公共債務法第四條法定上限之規定，因此，現行公共債務法修正草案之研修，除現行法定流量與存量限制外，是否擷取美國各州有關立法限制作法，如僅限制非自償性債務，且在特殊

情況下，地方政府經同級議會重要表決得另行議定條款，或可採行保險方式得在必要時超過法定流量（歲出15%）限制，值得進一步研究。

（三）縣市政府積欠健保局健保補助費之事實，或有部分縣市挪用中央撥付地方之社會福利及社會救助預算之報載，均顯見地方財務管理機制不健全，除受政治因素考量外，修正內部控制制度相關法規，健全地方政府財務管理，以及修正健康保險法或中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法，以貫徹依法行政。

（四）基於下列事實與問題，重視政府財務風險管理應屬重要施政：

（1）中央制定諸如“地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例”將會持續性增加地方財政負擔。

（2）司法院對於私有既成道路補償之解釋，以台北市，為例擬訂中的“台北市處理私有既成道路土地補償自治條例”估計一年將負擔補償額度60億元，此僅第一階段先補償政府主動開闢的既成道路，民眾要求

開關的部分尚未在補償之內。

(3) 天然災害的發生頻繁，權責單位是否依法執行與辦理，或檢討公共設施有無設置或管理欠缺，致損失人民財產與生命，均將直接或間接減少政府收入，而且災後復建工作更需要政府籌資辦理或補助。

(4) 以本年納莉颱風在台北市所造成損失為例，死亡、失蹤者每人一百萬元，重傷十五萬、淹水戶五千至二萬元補助、估計至少需要 8 億餘元。若發生在財政較困難之地方，則嚴重性可能禍延中央。

(5) 美國 911 紐約華盛頓恐怖攻擊事件所引起航空業投保第三責任險全球航空公司都面臨買不到第三人責任的窘境目前各國政府都以國庫作保，以利所屬國籍航空公司飛機能順利在各國機場起降，而我國係依預算法第九條規定，以國庫為長榮與中華航空公司作保，期限為三個月，此屬會計上的或有負債。

(五) 就相對而言，地方政府財務風險管理機制的建立，應優先於中央政府，因為地方政府現階段已面臨較嚴重的籌資風險、營運風險與員工風險等，特別是諸如環保、違

建、警察、消防等公權力運用時所發生的風險，均可能造成員工第三人或相關生命與財產的損失，諸如“清潔人員安全濟助金核發作業規定”、“台北市政府所屬員工因傷亡慰問金發給要點”，“高雄市政府所屬員工因傷亡發給慰問金補充事項”以及“各級警察機關員工傷亡殘疾慰問暨急難濟助執行要點”及“警察人員執行勤務死亡殘廢特別給付金發給辦法”等，因此，如何減少消彌、移轉、規避風險損失，應有安全管理計畫的規劃，甚或專責人力的辦理。

(六) 美國地方政府財政危機發生後，一方面健全地方財政，另一方面進行地方政府風險管理機制之建立，後者於1970年代末期到1980年代已有相當完整的制度可供參酌，爰有必要針對國內情況，參照美國公共風險暨保險管理協會所撰地方政府基本風險管理手冊(伍、個案研究)，以及加州珊瑚閣市風險管理計畫(陸、個案研究)，研擬國內研擬地方財務風險管理相關機制。

捌、參考文獻

- 1.Charles. K. Coe(1980), *Understanding Risk Management : A guide for local government*. Athens : Institute of Government , University of Georgia.
- 2.Christopher L. Culp (2001), *The Risk Management Process: Business Strategy and Tactics* , New York : John wiley & Sons, Inc.
- 3.Clifford E. Kirsch (1997), *The Financial Services Revolution: Understanding the Changing Role of Banks, Mutual Funds, and Insurance Companies*, New York : The McGraw-Hill Companies.
- 4.Don A. Morrison (1999), *Risk Management and Loss Control Manual for local government*, Local Government Institute.
- 5.James M. Poterba and Jurgen Von Hagen(1999), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago : The University of Chicago Press.
- 6.John Holliwell(1997), *The Financial Risk Manual : A Systematic Guide to Identfying and Managing Financial Risk*, London: PITMAN publishing.
- 7.M. David Gelfand, Joel A. Mintz and Peter W. Salsich, JR.(2000), *State and Local Taxation and Finance (second edition)* , West Group.
- 8.Massachussts Department of Revenue (1998), *Laws Relating to Municipal Finance and Taxation*.
- 9.Michel Crouhy, Dan Galai and Robert Mark (2001), *Risk Management*, New York The McGraw-Hill Companies.
10. 10.Peter C. Young and B. J. Reed (1995), *Government risk financing pools: An assessment of current practices*, *Public Budgeting & Finance* 15 (1) .
11. 11. Phyllis Sherman (1983), *Basic Risk Management Handbook for Local Government*, Washington, D.C.: Public Risk and Insurance Management Association.
- 12.Rory Burke(2000), *Project Management : Planning and Control Techniques (3 edition)*, New York : John Wiley & Sons, LTD.
- 13.Roy C. Smith & Ingo Walter(1997), *Global Banking*, New York: Oxford University Press.
- 14.The City of New York Department of Investigation(1997), *New York City Marshals Handbook of Regnlations*.
- 15.Sally M. Jones(2000), *Principles of Taxation: for business and investment planning*, The McGraw-Hill companies.
- 16.Williacn W. Dotterweich, Donald F. Norris, and Robert L. Sinclair(1982), *Local Government Risk Management Handbook*, Municipal Technical Advisory Service, The University of Tennessee.

