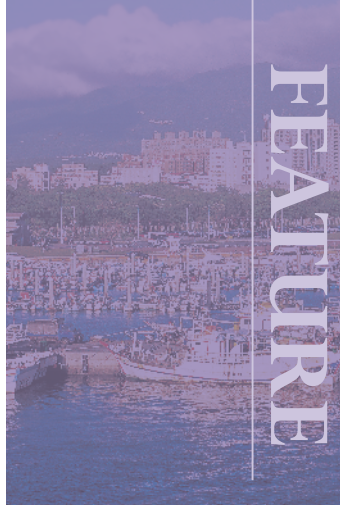


特別 報導

FEATURE



推動跨域整合策略 活絡公共建設效能

跨域加值公共建設 財務規劃方案

經建會都市及住宅發展處

壹、前言

貳、現行公共建設推動現況與課題

參、整合性計畫推動情形與效益評估

肆、方案目標及原則

伍、操作策略

陸、具體措施架構與分工

柒、未來推動實施基本原則

壹、前言

一、背景說明

因應全球不景氣對國內經濟之衝擊，我國自 2008 年起陸續推動 4 年 5 千億「振興經濟擴大公共建設投資計畫」及「愛台 12 建設」，預計 8 年將投資 3.99 兆元，其中預計由民間投資金額約 1.2 兆元、政府投資金額約 2.79 兆元，顯示未來政府建設經費預算需求龐大。目前推動之重大公共建設中，屬「愛台 12 建設」者每年平均需求約

3,500 億元（尚不含非屬愛台之公共建設），然而每年實際僅能提供之需求數卻不足 2,000 億元。依據各部會所報中程歲出概算分配額度估算，粗估公共建設先期審議作業資金缺口仍有相當巨大之差額：其中 102 年度粗估缺口 412.335 億元、103 年度粗估缺口為 960.591 億元、104 年度粗估缺口 616.818 億元、105 年度粗估缺口 490.308 億元。

然隨著政府債務快速累積，中央政府債務未償餘額佔前 3 年度平均 GNP 之比率，已從 2008 年的 29.97%、2009 年的 31.97%、2010 年的 34.87% 上升至 2011 年 35.88%（院編決算數），即將到達法定舉債上限 40%。未來財政資源將益形緊絀，因此必須採新的財務策略，加強檢討計畫成本效益評估，並將外部效益內部化，挹注建設營運財源，以減輕政府財政負擔。

因 101 年度起公共建設額度不再編列特別預算，致 101 年度以後預算額度大幅下降，投資建設規模縮小，對於經濟成長產生一定影響；因此，如何在政府公共建設額度緊縮不足，又無法大額舉債支持下，有效整合加值公共建設計畫，以提升計畫自償率及建設效益，引進民間投資，帶動國家持續發展，為政府未來面臨之主要挑戰。

二、依據

（一）為因應財務課題，行政院於 98 年 7 月 9 日以院台財字第 0980040464 函同意「強化政府重大公共建設財務規劃方案」，其主要目的係擬採行「以財政支援建設、以建設培養財源」之良性循環，主要策略包括：

1. 覈實工程預算編列，妥善財務規劃。
2. 提高計畫自償率，鼓勵民間參與及排列計畫推動順序。
3. 創新財源籌措方式，以增裕國庫收入及加強資金之運用等財務手段，以提高計畫財務可行性。
4. 強化社會中長期資金、非營業特種基金資金運用功能。

(二) 行政院 98 年 11 月 26 日第 3172 次院會院長裁示：「為減輕政府財政負擔，各項公共建設計畫應研究採行與土地開發結合之跨部門建設計畫方式辦理，以提高計畫財務自償性；至於具固定收益來源之建設計畫，如未能採民間參與方式，則可研究以基金預算推動辦理」。

(三) 行政院 99 年 2 月 22 日院台建字第 0990002926 號函核定之「國土空間發展策略計畫」內空間治理的 7 項具體策略明確提出「全面檢討對公共建設補助機制與計畫財務方案」，其中「建立整合型開發計畫與財務計畫制度」係為使政府投入之資金及土地開發達到最大效益，應建立跨部門整合型開發計畫，結合公共建設與土地開發，以提高公共建設計畫之自償率。

因此，為處理公共建設推動整合機制，本會特會同行政院主計總處、行政院公共工程委員會、行政院國家科學委員會、行政院農業委員會、內政部、財政部、教育部、經濟部、交通部等，於 99 年 9 月成立「加速公共建設推動小組」，劃分基金組、融通組、土地組、審議組、企劃組、個案作業組，分別擬議各項創新財務策略及強化審議制度，經召開 8 次推動小組會議獲致具體結論措施，並依據該討論成果彙整提報本推動方案。

貳、現行公共建設推動現況與課題

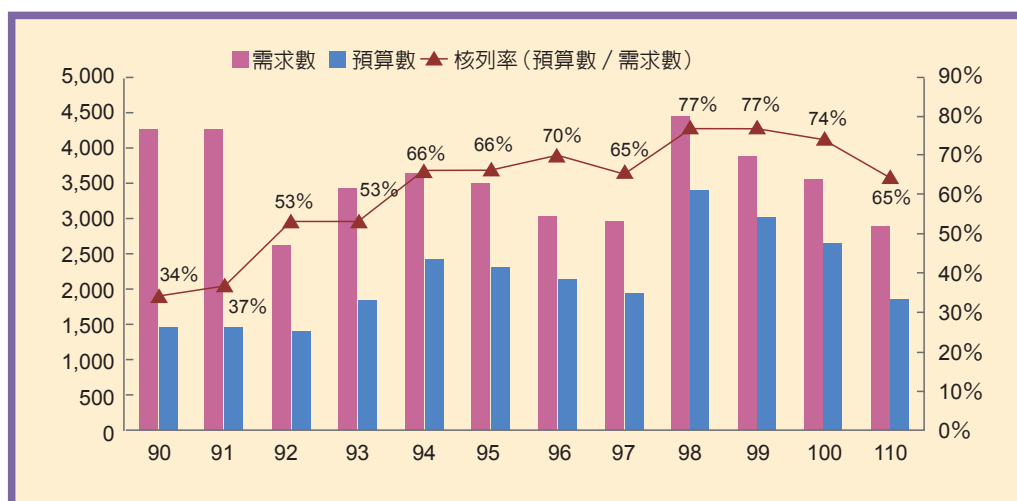
由於過去政府公共建設計畫之擬定與預算之編列，皆以個別公共建設支出項目為主，未能整合周邊土地發展計畫與效益，產生下列幾個問題：

一、資金需求與財政預算間供需缺口日益擴大

國內重大公共建設平均需求額度每年 3,500 億元左右，惟每年政府平均預算額度僅能分配予公共建設不足 2,000 億元，未能滿足部會預算需求。而以

102 年度為例，公共建設計畫額度 1,680 億元，尚未達國家年度總預算 10%，資金缺口甚大，也影響國家公共建設規模。

然國內各地方政府對於公共建設之需求殷切，以台北都會區提出「三環三線」之捷運建設計畫，其資金需求至少 5,700 億元以上，以軌道建設平均 7～10 年估列，平均每年至少需求 570 億元以上，加上現有軌道需求 800 億元，然中央軌道建設經費每年僅能提供約 500 億元，顯見中央財政無法支應建設需求。以過去 3 年來看，交通部軌道建設已核定計畫透過程序修正增加經費額度需求已高達 703 億元，未來 3 年新興計畫需求更高達 7,407 億元，顯示計畫經費需求持續增加，但近幾年來，因為預算無法充足供應，相關作業時程一再延後，致使經費更大幅成長。



註：預算數及需求數以經過本會先期作業審議數為準，不含其他未送本會審議數。
資料來源：本會先期作業審議資料。

圖1 歷年政府重大公共建設先期作業需求與核列情形

二、建設效益外溢及少數個人獨享

目前我國都市土地開發與交通設施建設因分屬不同部會，在計畫規劃時皆未一併整合提出，致使基礎建設間彼此所創造的内部及外部效益缺乏有效連

結，公共建設自償率普遍偏低，且無適當機制將外溢效果合理挹注至公共建設上，造成公共建設龐大支出與負擔。

以台北捷運初期路網建設為例，政府投資 4,444 億元，由於都市重大公共建設投資帶給周邊不動產及商業活動帶來極大的經濟效益，然這些外部性效益卻沒有適當機制將其合理挹注到公共建設投資，因此在缺乏合理的利益分配制度下，往往由政府單方面進行公共建設投資，以致政府財政負擔逐年增加，僅周邊少數地主享有捷運帶動房價高漲效益，未符社會公平正義精神。

此外，過去公共建設對經濟效益、財務可行性評估，受限於部分效益難以量化、或未積極規劃相關財源收入，多數公共建設均倚賴政府以編列預算方式辦理，且計畫內之財務分析僅評估興建期之財務規劃，較少考量計畫完成後運作期可能財源收入規劃，造成計畫自償性不足；此外，因建設財源大多依賴公務預算的結果，在建設受限於預算額度的情形下，致使業務推動困難及政府預算籌編負擔；而少數公共建設具自償性計畫者，如捷運建設（自償性項目為辦理土地聯合開發、票收及附屬事業等收入），除極少數的台北都會區捷運建設之實質自償率可達 30% 以上，其餘普遍偏低，如台中捷運烏日文心線自償率僅 12%。然而，捷運周邊土地增值效益相當高，如低估周邊土地開發效益或未納入開發效益，將使實際公共建設創造實質效益之未能具體反應。

表 1 軌道建設之建設經費與自償率

路線	建設經費（新台幣億元）	自償率
台北捷運土城線延伸頂埔段	76.27	1.11%
台鐵高雄鐵路地下化	718.61	0%
高雄捷運紅橘線	1,813.79	11%
桃園機場捷運	935.70	6.64%
台中鐵路高架化	288.30	0%
台中烏日文心北屯線	485.93	12.06%

註：機場捷運之總經費及自償率係以 95 年 12 月行政院核定計畫估列，該計畫於 98 年 2 月已調整總經費為 1138.498 億元。

三、建設計畫未作整體規劃導致與周邊土地發展脫節

過去推動公共建設多單項各別評估，未整合關聯之政策工具，以高鐵建設計畫為例，自 81 年陸續規劃，站區規劃自 89 年核定，96 年陸續營運，惟高鐵車站土地開發緩慢，未能配合整體計畫，致車站周邊未開發比例偏高。

過去公共建設未將周邊整體規劃建設時程納入整體計畫內，如機場捷運（三重至中壢段）預定於 102 年 6 月通車，三重至台北段預定 103 年 10 月通車，惟機場捷運坑口站（A11）、大園站（A15）、橫山站（A16），周邊聯外道路未及開發完成。

以淡海新市鎮為例，自 1988 年核定計畫以來，因聯外交通不便致區內人口成長有限，不僅造成新市鎮土地開發停滯、基金利息財務負擔增加，同時輕軌捷運也因財源缺口延宕 20 年，未能核定推動。

99 年輕軌計畫與新市鎮開發整合規劃審議通過後，淡海新市鎮之土地銷售情形均價量並揚，顯現住宅政策與交通建設整合性規劃效益之加乘效果。內政部與交通部為擴大其成效，於今年度另提出將捷運延伸四站，且配合擴大新市鎮開發規模與加速開發進度之跨域加值計畫，可說是一個跨域加值計畫的成功案例。

四、建設財源供給不足，影響建設之時效

過去個別計畫核定後，均採公務預算編列統收統支方式，建設收益未作管理運用，因此無法有效分析掌握計畫自償性；加上支出與收益分屬不同時程與主體，往往因為財務缺口之限制，影響了公共建設效率與速度。

如能採特種基金方式來支應調度，可將計畫之支出與收益作一合理規劃與管理，因應工程需要進行資金調度，不僅可有效考核財務計畫之努力，也可加速公共建設之效率與進度。

五、因應地方建設需求，未有合理公平的計畫決策機制

由於中央財政不足供應，在地方競相爭取建設計畫與經費下，中央資源分配與地方需求產生衝突兩難的現象。面對新計畫的選擇與決策，容易造成非理性的競爭，甚而發生許多無效益的公共建設，造成資源的誤置與將來營運管理的困境。

參、整合性計畫推動情形與效益評估

為解決上述問題，本會自 98 年起對於行政院交議之公共建設個案計畫，陸續以「跨域整合」、「跨域加值」的概念，提出整合建設財務規劃之創新作法，包括：高雄鐵路地下化延伸鳳山、台南鐵路地下化、萬大－中和－樹林捷運、桃園捷運綠線、民生汐止線等軌道建設，將交通建設沿線周邊土地開發納入整體建設計畫，有效統合財務計畫與建設時程，以達成財務平衡與發展綜效；同時也陸續擴展至公路、文化、產業園區等建設計畫之審議。目前實質推動之個案，概可分為幾類：

軌道建設

高雄鐵路地下化延伸鳳山、台北捷運民生汐止線暨土地整合開發可行性研究、桃園捷運綠線暨土地整合開發可行性研究、淡水捷運延伸可行性研究。

公路

高雄港東側聯外高快速公路（國道 7 號）可行性研究、東勢等山城地區進出國道 4 號台中環線改善計畫。

園區

國家會展中心（南港展覽館擴建）興建計畫、加工出口區台中軟體園區、中興新村高等研究園區籌建計畫。

文化

客家文化發展中心南北園區設施管理及擴建計畫、國立故宮博物院大故宮計畫。

觀光

重要觀光景點建設中程計畫。

實施至今，透過計畫審議方式，業經行政院核定計畫納入跨域加值策略計有 18 案，其中已有自償效益案件粗估共有 1,044.91 億元，自償率約可提高至 35.7%。

表2 整合性計畫潛在效益評估

計畫案名	計畫總經費 (億元)	自償性收益 (億元)	自償率 (%)
高雄鐵路地下化延伸鳳山案	176.25	82.3	36.50
台北捷運民生汐止線（全線） （第一期部分）	777.49 (444.12)	352.2 (144.78)	32.60
桃園捷運綠線	545.24	158.06	
東勢等山城地區進出國道 4 號 台中環線改善計畫可行性研究	56.88	16.45	15.73
高雄港東側聯外高快速公路 （國道 7 號）可行性研究	660.30	58.73	18.69
淡水捷運延伸線可行性研究	118.70	42.82	37.10
大故宮計畫	320.79	257.32	80.2
國家會展中心（南港展覽館擴建） 綜合規劃	72.66	43.63	60.10
加工出口區台中軟體園區	0.57	10.93	>106.00
中興新村高等研究園區籌設計畫	128.55	79.1	25.90
合計	2824.64億元	1044.91億元	粗估平均值約 35.70

註：資料統計時間至 101 年 7 月 24 日止。

一、擴大財務效益

透過外部效益內部化，大幅減少政府支出，促進財務收益之公平化，且透過整合規劃將創造之收益與支出進行整合，以達財務平衡。

二、擴大公共建設規模

如以平均 30% 自償率來看，可以 1,680 億元的預算規模推動 2,400 億元的公共建設，並間接帶動周邊發展建設達 6,400 億元以上之投資。

三、透過計畫整合，可使公共建設有效帶動地方及產業發展

(一) 因公共建設計畫及都市計畫等必須先經過公共建設部門、都市計畫（都市發展）、財政、稅務、產業等部門間之整合。例如：交通與住宅、文化與創意園區、產業與服務設施，因此可透過公共建設之投資，作為地方及產業發展之起頭作業，發揮綜效。

(二) 計畫開發端與後續營運端之運量及收支面均已考量。

四、透過跨域計畫時程整合，發揮計畫綜效

五、創造異業結合，提升財務創新策略

六、建立中央、地方與民間夥伴關係

透過整合規劃中央與地方及政府與民間應負擔之責任與義務進行整合，連繫中央與地方夥伴關係及建立公私合作。

肆、方案目標及原則

為使未來公共建設之推動，能有明確之計畫提報及審查制度，擬研訂本方案，作為各公共建設辦理之依據。

一、方案目標

公共建設投資能振興經濟、擴大內需、平衡區域發展、建立區域特色經濟、帶動民間投資、促進就業與提升生產及文化生活環境品質。考量國家財政資源日形緊絀，未來公共建設投資計畫必須以創新思維之財務規劃方式，透過整合型開發計畫，從規畫面、土地面、基金面、審議面等多元面向，將外部效益內部化，提高計畫自償性、挹注公共建設經費及籌措未來營運財源，以達成減輕政府財政負擔。

二、整合推動之概念

(一) 以整合規劃方式提高計畫自償能力

整體規劃公共建設實施區域、周邊關聯發展機會及潛力發展地區，以落實外部效益內部化精神，提高計畫自償能力。

(二) 將建設計畫、土地規劃、財務規劃、時程規劃整合推動

為發揮整體規劃綜效，應將建設計畫、土地規劃及財務規劃依時程安排同時完成，以避免建設完成後，卻因周邊土地未開發、資金未到位、或無足夠使用公共建設人數，而造成公共建設使用無效率之情形。

(三) 規劃及推動應化被動為主動、兼顧投資與收益

將過去僅注重計畫本體範圍，未來應主動將周邊地區共同納入，除以政府公共建設投資帶動地方發展，也應兼顧以財務策略將周邊外部收益轉化為挹注建設經費。

(四) 將閒置或低度利用之公地參與開發，活化土地創造價值

檢討公共建設計畫周邊閒置或低度利用之公有土地，透過整體規劃及運用之方式，參與公共投資，以提高土地使用效率，創造計畫收益。

(五) 以長期的整合取代短期的規劃

將過去所推動之短期規劃方式，改變為長期整體規劃、分期分區建設，從整合性長期營運之觀點進行財務規劃，以避免公共建設無效率或不經濟之使用。

(六) 將衝突轉化為合作

將過去中央與地方、地方與地方間各別運作，產生之衝突競合現象，轉化為共同合作、共享資源。

(七) 運用跨領域之專業整合

運用財政、稅務、都市規劃、地政、公共建設工程等多向度的專業整合，提高計畫及財務可行性。

伍、操作策略

一、劃設影響及受益範圍

找出關聯區域與範圍，擴大公共建設範圍之關聯發展機會及潛力發展區，連同公共建設區域整合規劃納入影響受益範圍，將整合區域成為一個整合性建設計畫；而關聯區域得依公共建設計畫類型，劃定不同型態之影響範圍，以軌道運輸為例，得以車站及路線劃分面狀及線狀之影響區域，其中面狀區域係以車站為中心之一定步行距離範圍之圈域，而沿捷運路線二側一定範圍則為線狀之影響區域。

而前述影響範圍所稱之一定距離或步行距離，必須因公共建設類型，以因地制宜方式辦理。以捷運建設為例，目前採行之推估方式，有以地價或房價之影響範圍、以行人舒適及願意行走之步行時間或步行距離、以場站間距離、以策略性引導之距離等不同方式估算，目前台北都會區之捷運系統一般均引用 500 公尺作為影響範圍圈。

二、創造外部利益

(一) 檢討變更土地使用計畫

就都市整體規劃之角度，重新就區域內產業型態、產業活動、未來生活型態之轉變等，予以整合規劃，將現有之低度利用土地，變更為都市適用之土地，並有效運用周邊公有土地資產活化方式，引導地區土地開發；透過都市計畫通盤檢討或個案變更方式，將土地整合規劃，如都市更新或新社區建設等，創造其開發效益，提高整體土地運用效能，改變都市風貌。

(二) 提升都市發展增額容積

本項外部效益之主要精神為：規劃未來 10 年都市自然成長之預期發展增額容積，提升「受益區域」平均粗容積。相關之作業流程則依據公共建設計畫可行性評估、草案規劃、審議、執行、管考等不同階段進行不同之作業內容，以下即分階段說明辦理之流程：

1. 重大公共建設計畫之可行性評估階段

公共建設計畫主辦機關（以下簡稱計畫主辦機關）會同地方政府，分析公共建設涉及之都市計畫地區，其原基準容積、獎勵容積、發展容受力及容積價值，綜合評估依《都市計畫法》第 27 條之 1 有關都市計畫變更精神，以變更都市計畫提高建築容積方式籌措財源，提高公共建設自償性之可行性。

2. 重大公共建設計畫草案規劃階段

(1) 地方政府與公共建設計畫主辦機關應將下列事項納入公共建設計畫草案後，送請公共建設計畫之中央主管機關（以下簡稱計畫主管機關）

審查：

- 分析各都市計畫地區重大公共建設影響範圍，初步規劃增額容積實施地區。
- 分析影響範圍之增額容積量。
- 初估增額容積可籌措財源數額。
- 以新設或指定既有基金，作為財務運作基金。
- 地方政府取得地方議會同意，以新設或既有基金配合公共建設財務運作，及必要時同意編列預算配合財務運作，並將地方議會同意文件送計畫主辦機關納入公共建設計畫草案。

(2) 計畫主管機關依「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」規定，就計畫財務策略規劃先行審查時，認為如有公共建設與周邊地區土地使用之計畫、建設、財務、時程及自償性等項目尚需整合協調事項，必要時得向內政部提出申請，透過整合平台協助進行相關事項之協調整合。

3. 重大公共建設計畫審議階段

(1) 計畫主管機關邀請財主等相關單位審查財務可行性後，依作業規定循程序陳報行政院。

(2) 行政院經建會奉行政院交議後，循公共建設計畫審議程序，邀集行政院主計總處、工程會、內政部、財政部、研考會等相關機關審議。

4. 重大公共建設計畫執行階段

計畫奉行政院核定後，應即落實執行，有關增額容積籌措財源部分，地方政府應儘速辦理下列事項：

- (1) 配合完成增額容積實施地區之相關都市計畫變更案。
- (2) 修正或訂定相關自治條例、基金收支保管及運用規定。
- (3) 申請建築者依《都市計畫法》第 27 條之 1 規定，提供或捐贈增額容積價金之總額，如不足支應政府所需分擔之公共建設經費時，政府應依法編列預算或規劃其他替代財源支應。
- (4) 政府對於增額容積價金等相關資料應列專冊管理，並依土地參考資訊檔作業要點規定程序登錄於土地參考檔，以提供相關機關及社會大眾參考。
- (5) 如有預支增額容積價金挹注公共建設經費需要時，得依相關基金收支保管及運用辦法或依自治條例規定配合辦理。
- (6) 如有其他未盡事宜得於自治條例規範之。

5. 管考輔導及爭議處理階段

- (1) 計畫主管機關應定期追蹤執行進度與績效，若有執行進度落後情形，應即督導改善；倘執行落後係因地方政府或其他相關機關未配合所致，應積極協調解決。
- (2) 倘計畫執行有重大缺失或計畫主辦機關協調遭遇困難者，請計畫主管機關協調改進或解決，若地方政府未如期撥付款項，必要時得洽請相關機關扣減、緩撥或抵充補助款。

為將增額容積之規劃成果納入都市計畫書圖內，必須將計算之收益配合將增額容積地區辦理都市計畫變更作業，其中辦理之程序，將循現行《都市計畫法》第 27 條之 1 之法定程序，配合辦理下列事項：

1. 變更主要計畫，其內容應視實際需要表明下列事項
 - (1) 重大公共建設影響範圍。
 - (2) 分析重大公共建設影響範圍內之土地使用分區別、原基準容積、獎勵容積及都市發展容受力。
 - (3) 增額容積實施地區。
 - (4) 增額容積實施地區之粗估增額總容積量。
 - (5) 其他。
2. 變更細部計畫，其內容應視實際需要表明下列事項
 - (1) 增額容積實施地區。
 - (2) 增額容積實施地區相關規定。
 - 依《都市計畫法》第 27 條之 1 規定，申請建築者於提供或捐贈增額容積價金後，得於增額容積實施地區內之可建築土地申請增額容積建築使用。
 - 檢討增額容積實施地區內既有都市計畫相關容積獎勵適用項目及訂定容積獎勵上限規定，並檢討增額容積實施地區之容積移轉相關規定。
 - 增額容積最高上限：依公共建設影響程度、都市發展容受力、土地使用分區別、原基準容積及接受容積範圍等綜合考量，訂定不同之增額容積最高上限。

$$\begin{aligned} \text{— 增額容積價金} &= \text{增額容積價值} \times \text{一定比例} \\ &= (\text{增額容積之市場收益} - \text{增額容積之營建及} \\ &\quad \text{管銷成本}) \times \text{一定比例} \end{aligned}$$

- a. 「增額容積之市場收益」及「增額容積之營建及管銷成本」，由地方政府委託 3 家以上不動產估價師或其他依法得估價者查估後評定之。
- b. 「一定比例」由地方政府衡酌該地區容積市場價值後自行訂定。
- c. 委託估價所需費用應由土地權利關係人負擔，另外繳交地方政府。

3. 配合措施

地方政府將增額容積價金等相關資料列專冊管理，依土地參考資訊檔作業要點規定程序登錄於土地參考檔，以提供相關機關及社會大眾參考。

4. 其他事項

然增額容積之收益挹注重大公共建設經費之參考作法：

作法一

地方政府以財務運作基金向金融機構辦理長期融資貸款挹注重大公共建設經費，並將增額容積繳交之價金納入財務運作基金分期償還金融機構。增額容積繳交之價金，如不足以償還金融機構，應自行編列預算或尋求其他替代財源支應。

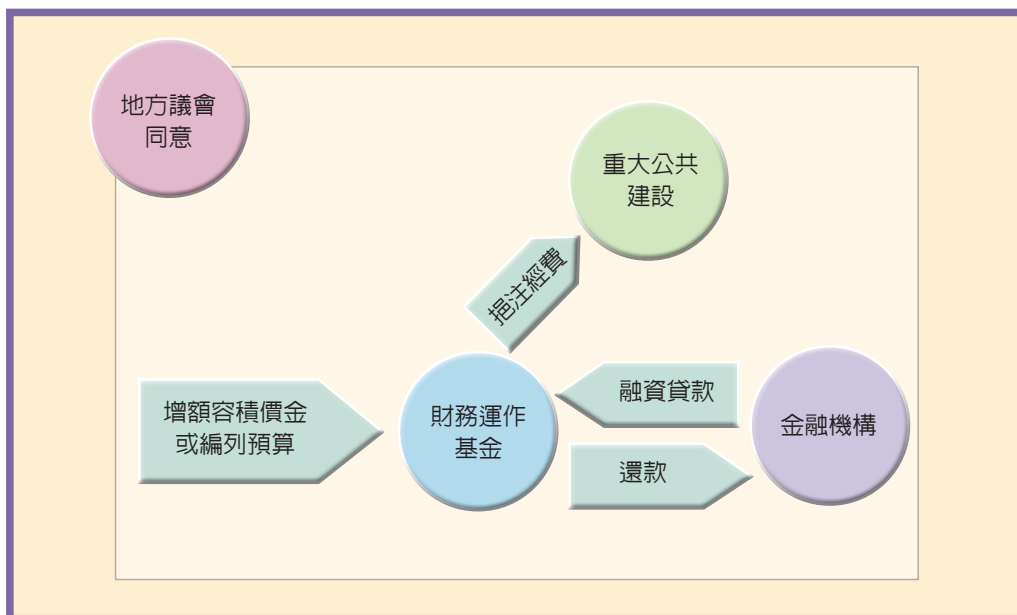


圖2 增額容積之收益挹注重大公共建設經費作法一作業示意圖

作法二

地方政府依地方制度法規定程序訂定自治條例，明定得採競標方式向民間機構預支增額容積價金挹注重大公共建設經費，須考量下列事項：

- (1) 地方政府將增額容積以一次或分批競標方式預收價金，並將得標者預繳之價金挹注重大公共建設經費。競標底價以增額容積實施地區之公告土地現值、加成補償成數及容積率加權平均計算為準，地方政府得視當地實際狀況酌予調整。
- (2) 得標者預繳價金所取得之增額容積，得於增額容積實施地區內自行建築使用，或由地區內其他土地所有權人建築使用。其申請建築基地個別增額容積量與已得標取得增額容積量間之換算公式如下：

申請建築基地個別增額容積量

= 已得標取得增額容積量

$$\times \frac{\text{申請當期之增額容積實施地區平均公告土地現值}}{\text{申請建築基地之當期平均公告土地現值}}$$

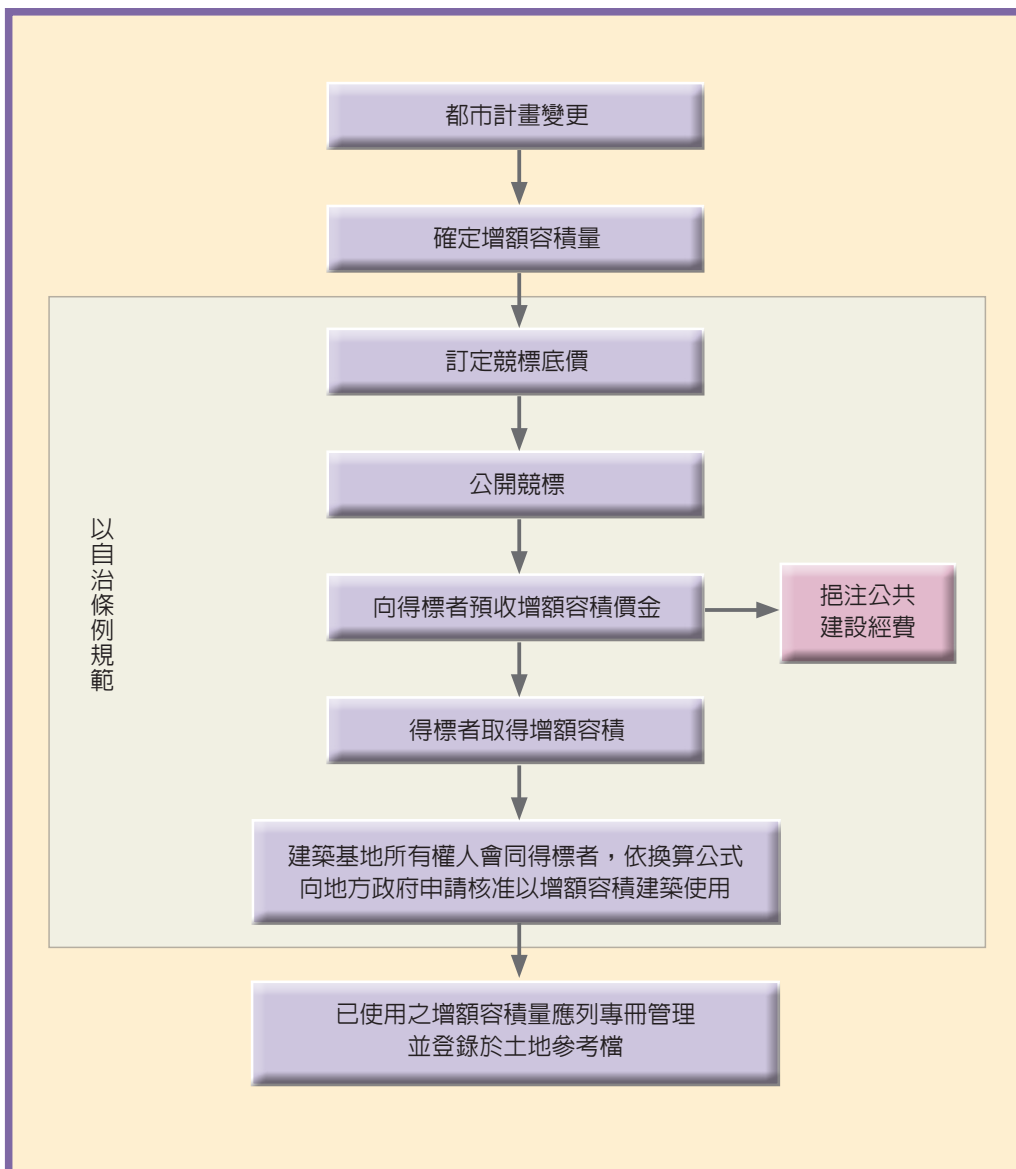


圖3 增額容積之收益挹注重大公共建設經費作法二作業流程示意圖

作法三

有關增額之容積，必要時地方政府可作為容積銀行予以儲備，未來配合政策需要再適時釋出。

(三) 預估未來租稅增額財源

本項外部收益評估主要為預估「受益區域」未來 30 年因公共建設帶動增加之地價稅、房屋稅、土地增值稅、契稅等稅收。其主要精神係認為公共建設投資後，將引發周邊特定範圍內、一定期間、特定稅目之稅收成長增額部分，將配合建設計畫財務規劃，逐年將因公共建設投資後帶動之稅收增額部分（原始稅收之部分仍維持由課稅單位支配，不納入基金支配），撥入基金支應計畫需求，用以挹注計畫經費需求，為外部效益內部化之具體做法。倘若地方政府另針對此建設計畫所需經費進行融資，並就基金累積的增額稅收作為償債財源，則計畫期間屆滿或 TIF 負債償還完畢，TIF 計畫即告結束。

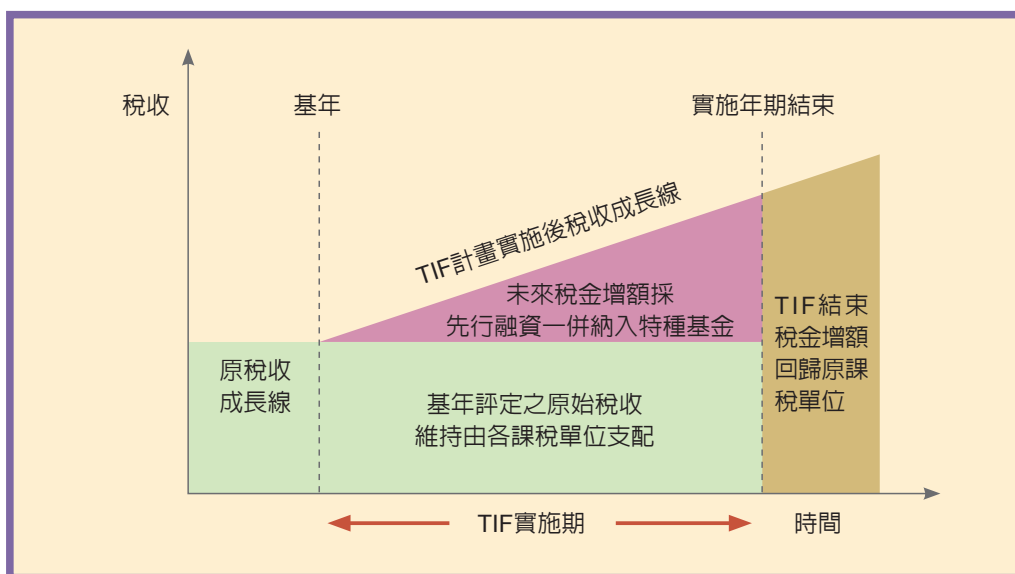


圖4 TIF計畫租稅增額運用

其租稅增額財源之作業流程應區分為評估、規劃、審議、執行、管考等五階段分析辦理：

1. 計畫評估階段

計畫主辦機關併同計畫內容、經濟效益及財務計畫，會同地方政府，綜合評估採行 TIF 可行性，以及可納入建設計畫增額稅收數。

2. 計畫規劃階段

(1) 倘經確定採行 TIF，計畫主辦機關應與地方政府等利害關係人協商下列事項，並審慎估算合理增額稅收數額。

- 劃定 TIF 區適用範圍。
- 決定 TIF 實施期間及基年。
- 決定納入 TIF 之稅目。
- 地方政府確定以新設或既有基金（專戶）配合財務運作。
- 地方政府確定逐年將納入計畫之增額稅收撥入基金（專戶）。

(2) 主辦機關應取得地方政府（議會通過）同意文件，或地方政府以自治條例明定，將增額稅收納入計畫財源，方將完整之建設計畫陳報計畫主管機關審查。另地方政府同意文件或訂定自治條例內容，應敘明同意劃定○區域作為 TIF 適用範圍、實施期間自○年○月○日至○年○月○日止、納入之稅目包括○稅、…及○稅，總計以○元之稅收增額挹注計畫所需，未來若實徵稅收低於預估數，地方政府將編列歲出預算撥入基金（專戶）。

3. 計畫審議階段

(1) 主管機關依作業規定先就計畫財務策略規劃邀集財政部、行政院主計總處等相關單位先行審查，認為確有推動必要，且財務規劃（含 TIF）確實可行，方陳報行政院。

- (2) 行政院經濟建設委員會奉行政院交議後，循公共建設計畫審議程序，邀集行政院主計總處、行政院公共工程委員會、內政部、財政部等相關機關審議。TIF 僅為計畫內容之一部分，為利計畫奉核後能順利執行，審議時主辦機關與地方政府應確定納入計畫之增額稅收撥款作業事宜，方予支持，並循程序陳報行政院。

4. 計畫執行階段

計畫奉行政院核定後，應即落實執行，地方政府應按行政院核定計畫中，納入 TIF 各稅目之增額稅收數額，逐年編列歲出預算，並於固定期間撥入基金（專戶）。計畫融資貸款執行時，如有必要，由計畫主管機關洽商金融機構辦理，並請財政部、行政院金融監督管理委員會協助。

5. 管考輔導及爭議處理階段

- (1) 計畫主管機關應定期追蹤執行進度與績效，若有執行進度落後情形，應即督導改善；倘執行落後係因地方政府或其他相關機關未配合所致，應積極協調解決。
- (2) 倘計畫執行遭遇困難或有重大缺失者，由計畫主管機關視需要，邀集相關機關協調改進措施或解決方案，其中若地方政府未如期撥付款項，必要時得洽請相關機關扣減、緩撥或抵充補助款。

其中各項稅收之估算，分別依下列標準計算：

1. 劃定 TIF 區內、實施期間之增額「地價稅」估算

- (1) 實施期間第 n 年之地價稅額估計數。
 - 若實施地區當年有公有土地變更使用情形。

實施期間第 n 年之地價稅額估計數

$$= (\text{實施地區第 } n-1 \text{ 年之全部申報地價總額} - \text{該地區內將於第 } n \text{ 年變更使用之公有土地第 } n-1 \text{ 年申報地價}) \times (1 + \text{實施地區第 } n \text{ 年公告地價預估成長率}) \times \text{基年前 3 年實施地區平均稅率} + (\text{實施地區第 } n \text{ 年變更使用之公有土地當年申報地價} \times \text{第 } n \text{ 年該等土地平均稅率})$$

— 若實施地區當年無公有土地變更使用情形

實施期間第 n 年之地價稅額估計數

$$= (\text{實施地區第 } n-1 \text{ 年之全部申報地價總額}) \times (1 + \text{實施地區第 } n \text{ 年公告地價預估成長率}) \times \text{基年前 3 年實施地區平均稅率}$$

(2) 實施地區該期間地價稅總額估計數

$$= \text{實施第 1 年之地價稅額估計數} + \text{實施第 2 年之地價稅額估計數} + \dots + \text{實施最後 1 年之地價稅額估計數}$$

(3) 地價稅租稅增額估計數

$$= \text{實施地區該期間地價稅總額估計數} - (\text{實施地區基年之地價稅額} \times \text{實施年數})$$

2. 劃定 TIF 區內、實施期間之增額「房屋稅」估算

(1) 實施期間第 n 年之房屋稅額估計數

$$= (\text{實施地區第 } n-1 \text{ 年房屋評定現值總額} - \text{該地區內將於第 } n \text{ 年拆除之舊有房屋第 } n-1 \text{ 年評定現值合計額}) \times (1 + \text{實施地區第 } n \text{ 年房屋評定現值成長率}) \times \text{基年前 3 年實施地區平均稅率} + (\text{第 } n \text{ 年新建房屋之房屋評定現值合計額} + \text{第 } n \text{ 年拆除重建房屋之房屋評定現值合計額}) \times \text{第 } n \text{ 年該等房屋平均稅率}$$

(2) 實施地區該期間房屋稅總額估計數

$$= \text{實施第 1 年之房屋稅額估計數} + \text{實施第 2 年之房屋稅額估計數} \\ + \dots + \text{實施最後 1 年之房屋稅額估計數}$$

(3) 房屋稅租稅增額估計數 =

$$\text{實施地區該期間房屋稅總額估計數} - (\text{實施地區基年之房屋稅額} \times \\ \text{實施年數})$$

3. 劃定 TIF 區內、實施期間之增額「土地增值稅」估算

(1) 實施地區該期間土地增值稅總額估計數

$$= \text{基年前 5 年實施地區每年平均土地增值稅申報案件之漲價總數額} \\ \text{總額} \times \text{實施年數} \times (1 + \text{實施地區該期間公告土地現值預估成長} \\ \text{率}) \times \text{基年前 5 年實施地區平均稅率}$$

(2) 土地增值稅租稅增額估計數

$$= \text{實施地區該期間土地增值稅總額估計數} - (\text{實施地區基年之土地} \\ \text{增值稅額} \times \text{實施年數})$$

4. 劃定 TIF 區內、實施期間之增額「契稅」估算

(1) 實施地區該期間契稅總額估計數

$$= \text{基年前 3 年實施地區每年平均契稅申報案件之契價總額} \times \text{實施年} \\ \text{數} \times (1 + \text{實施地區該期間房屋評定現值成長率}) \times \text{基年前 3 年} \\ \text{實施地區平均稅率}$$

(2) 契稅租稅增額估計數

$$= \text{實施地區該期間契稅總額估計數} - (\text{實施地區基年之契稅稅額} \times \\ \text{實施年數})$$

5. 附註

基年係依計畫推動時程指定 TIF 基年，以其所評定實施地區之財產價值作為評定稅金增額之基礎，隨計畫內容項目的漸次推動，基年評定財產價值所課徵之稅收，於計畫年期中維持由各課稅單位收取，而稅金增額部分則直接或間接透過原課稅單位，移轉交由 TIF 負責單位運用。

(四) 推動異業結合加值

整合捷運與周邊建設推案，包裝成為加值產品，除可加快發展速度，並達成投資者與使用者雙贏之目的。

實際規劃時除由相關部會自行研訂自償率門檻外，可針對個案特性需要，由主管部會就全部或一部分予以納入規劃，並得視實際需要納入其他創新策略。

三、回收外部效益納入基金

前項有關收入及外部效益逐年納入基金，透過規劃統合管理支用，作為建設資金之一部分財源。其中增額容積部分，估算未來都市自然成長所需之發展容積，以都市計畫主要計畫提高地區粗容積、細部計畫依購入容積辦理個別基地容積率變更；增額容積可予以出售，或儲備作為未來社會福利政策（如合宜住宅、學生宿舍）或其它公益性目的之使用。

四、財務計畫分擔

各部會應對各類公共建設訂定因地制宜之自償性門檻，作為擬定計畫之參據，並擬具核定之獎勵機制，如當公共建設之自償率越高者，(1) 計畫得優先核定；(2) 預算得優先編列；(3) 得就其餘非自償部分，中央補助比率越高；

(4) 另如自償收益高於預期者，亦得提高地方收益分配額度，如此將可創造雙贏，一方面可提高公共建設整體效益，另一方面地方亦得分享創造之效益。

五、資金調度

以特種基金將前述各項收益納入基金經費來源，併同計畫核定，使該收支統合專款專用於該公共建設內。考量未來工程需要及政府財政支用情形，得分別採融資、編列公務預算及基金利益收入等彈性調度支應建設支出所需之額度與時程。

然各公共建設之主辦機關之資金調度情況不一，如已有基金者，可直接以同主管機關所屬基金間建立資金融通機制；若原無適當基金者，可以新設特種基金方式辦理。至新設特種基金之辦理原則及程序規定如次：

(一) 基本原則

1. 依行政院訂頒之「自償性公共建設預算制度實施方案」規定，凡具自償性之公共建設，以推動民間辦理為優先，如因性質特殊、民間財力無法獨立負擔或民間無意願辦理，且其財務效益評估結果，自償率達 20% 以上，或自償部分之投資金額達 10 億元以上者，由各主管機關納入非營業特種基金辦理為原則。
2. 納入非營業特種基金辦理之計畫，在符合基金設置目的及用途之前提下，應優先納入現有基金辦理，必要時得檢討修正基金設置相關法規（設置「法律或基金收支保管及運用辦法」），擴大基金用途以為因應。倘無法運用現有基金辦理者，始研議新設基金。

(二) 新設特種基金作業程序（流程如圖 5）

1. 自償性公共建設計畫以新設特種基金方式辦理者，主管機關應於計畫擬定時，連同財務方案（含新設特種基金之規劃），一併納入計畫陳報行政院核定。

2. 新設基金辦理方式

(1) 以專案立法設置者

倘該計畫辦理之業務涉及人民權利，或需排除相關法律適用等情形者，應以專案立法方式為之。

所報公共建設計畫經行政院核定後，主管機關應擬具相關法案，陳報行政院審查後，函送立法院審議，俟該法案完成立法程序後，設立基金，並循年度預算程序編列基金預算。

(2) 依《預算法》第 21 條及中央特種基金管理準則規定設置者

一 倘該計畫辦理之業務不涉及人民權利，或不需排除相關法律適用等情形者，所報公共建設計畫經行政院核定後，主管機關應循年度預算程序編列基金預算，設立基金。

一 主管機關應依《預算法》第 21 條及「中央特種基金管理準則」第 8 條規定，擬具該基金之收支保管及運用辦法，報請行政院核定發布，並送立法院。

六、風險評估及回饋修正

如未來實際營運與計畫未能一致，應分析原因與責任，確認責任歸屬，適時檢討計畫，作必要之修正，如確無歸責責任者，得依比例原則，由相關預算撥補，調整支應。

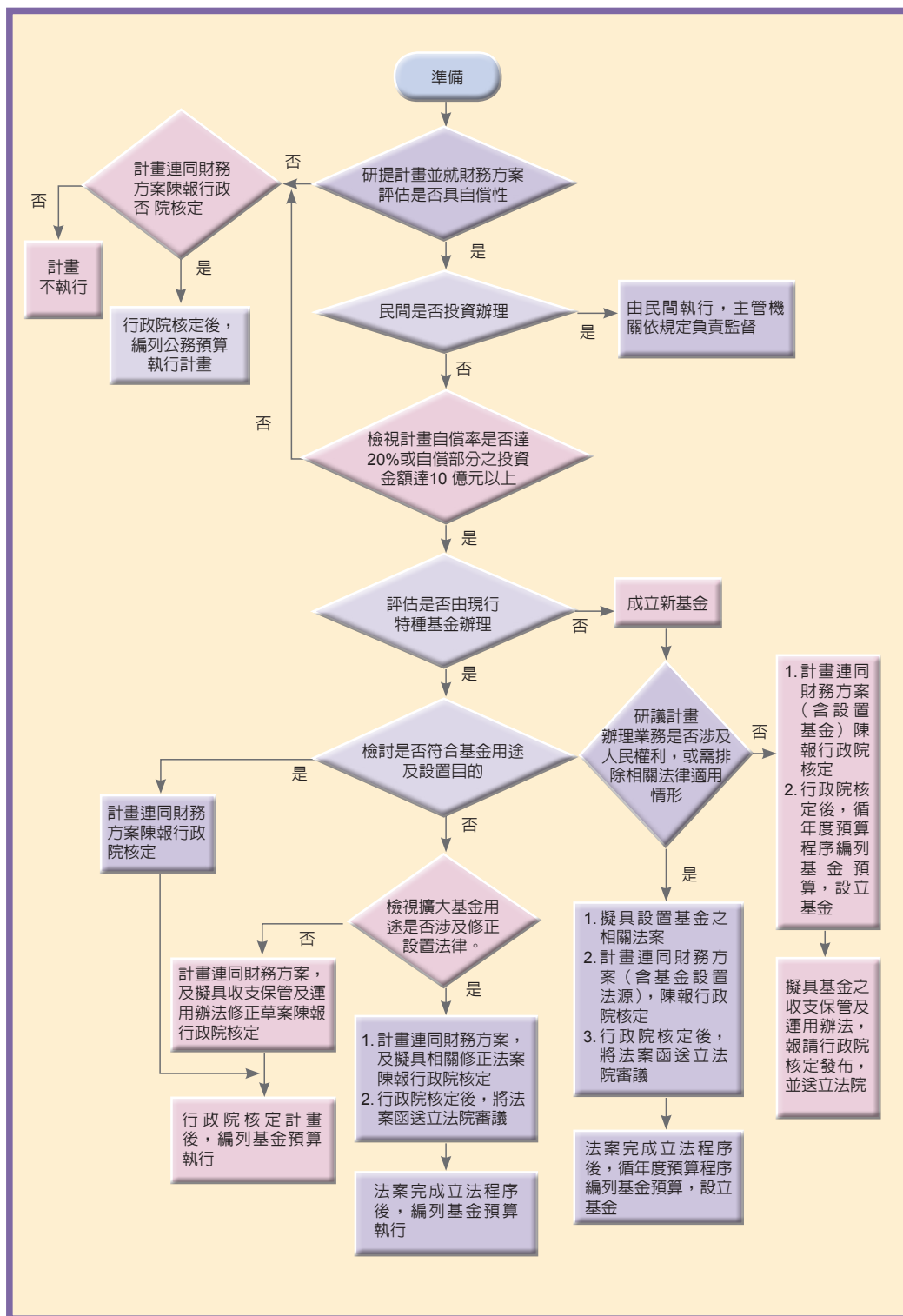


圖5 新設特種基金作業流程圖

陸、具體措施架構與分工

目前方案規劃之措施架構，僅先劃分資金籌措、基金運作與融通、審議標準、協商平台、作業程序及人才培訓等六大架構，以下分項說明規劃內容及辦理結果如次：

一、資金籌措

- (一) 運用公共建設影響範圍之增額容積，引導都市發展之規劃概念，籌措公共建設經費，擴大計畫效益

目前內政部已訂定「以增額容積籌措重大公共建設財源運作要點」。

- (二) 研議以租稅增額財源，活化資金運用，以利計畫未來收益提前實現

財政部已訂定「租稅增額財源機制作業流程及分工」。

- (三) 研議建立民間財務主導公共建設（PFI）制度

本項已請工程會協同行政院主計總處，將 PFI 法制化，並配合修訂或增訂相關法令規定。

- (四) 推動異業結合加值

建立公共建設與異業結合之推動機制。

二、基金運作與融通

- (一) 推動建立同主管機關所屬基金間之資金融通機制，強化資金調度

行政院主計總處已訂定建置基金間資金融通機制。

- (二) 具自償性計畫尚未成立特種基金辦理者，各主管機關撰擬設置作業流程
- 行政院主計總處已訂定「自償性公共建設計畫擬新設特種基金辦理之作業流程」。
- (三) 地方政府及議會之配合與承諾
1. 訂定地方承諾事項，包括都市計畫、周邊建設及時等配合措施。
 2. 建設經費來源、運作方式及地方議會對基金成立同意書。

三、審議標準

- (一) 訂定各類公共建設之審議流程及作業機制
1. 目前軌道類計畫已由交通部訂定「鐵路立體化建設及周邊土地開發計畫申請與審查作業要點」及訂定「大眾捷運系統建設及周邊土地開發計畫申請與審查作業要點」。
 2. 其他類公共建設，將由各主管部會訂定其他各類型公共建設之審查作業規定。
- (二) 研訂各類公共建設之自償率指標及門檻，作為財務計畫檢核機制
1. 軌道類已訂定捷運建設自償率門檻值、補助比例、補助項目及標準及訂定鐵路立體化建設自償率門檻、補助比率及基金運作標準。
 2. 其他類公共建設計畫，將由各主管部會訂定其他各類型公共建設自償率檢核指標。

(三) 覈實工程經費，擬由降低工程建造成本為目標

1. 完備公共工程價格資料庫；定期更新「公共建設工程經費估算編列手冊」。
2. 訂定價值工程研析之參考標準；將價值工程納入審議之評核。

(四) 研議中央與地方計畫經費負擔合理化：將由行政院主計總處配合《財政收支劃分法》檢討修正「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」。

四、協商平台

(一) 建立公共建設計畫結合土地開發計畫規劃及審議機制

內政部已訂定「公共建設計畫結合土地開發計畫規劃及審議機制」。

(二) 建立計畫影響範圍跨專業、跨行政轄區間之溝通協調平台

1. 加強縣市政府於規劃推動階段應成立跨財政、都市計畫、工務等部門之推動小組，並由副首長擔任召集人。
2. 透過各區域「區域合作平台」提供計畫跨轄區之協商機制。

(三) 運用閒置或低度利用之國公地參與開發，活化土地創造價值

財政部已訂定「國公有（營）土地參與公共建設結合土地開發計畫整合協調作業機制」。

(四) 計畫總體進度協調與控管

1. 訂定計畫控管機制與協調作業機制，以確定計畫覈實進行。
2. 透過年度預算審查、年度工程管考方式，隨時查核執行狀況。

五、作業程序——撰擬公共建設計畫財務策略規劃作業手冊

行政院經建會「公共建設財務策略規劃作業手冊（通則及個案操作部分）」。

六、人才培訓——辦理公共建設財務策略規劃相關講習會

1. 辦理「提升政府非營業特種基金財務管理講習會」。
2. 辦理「強化公共建設財務策略規劃講習會」。

柒、未來推動實施基本原則

本方案規劃內容為辦理跨域增值整合計畫之作業手冊，可作為相關部會擬定公共建設計畫之參據，未來各部會實際規劃時除得自行訂定自償率門檻外，並可針對個案需要，由主管部會就全部或一部分予以納入規劃，並得視需要納入其他創新財務策略。相關實施基本原則如下：

- 一、已核定計畫未申請變更修正經費者，將不溯及既往要求增列財務策略方案；已訂之者，如有實際困難，可以循程序報核或修正辦理。
- 二、報院之新興或修正計畫，應審酌中程概算能否容納，並應考量個案需要，擬定具體可行之財務計畫報院核定。
- 三、由各部會審酌訂定可行之自償率門檻，作為規劃審核相關計畫之參據。

- 四、由各部會自行訂定作業要點，作為計畫執行之參據。
- 五、增額稅收財源係為財務策略之選項，不作為實施之必要條件；如已達自償率門檻或有其他可行之財務策略，則可不必納入。
- 六、基金設置及自償收益應有獎勵規定，以鼓勵設置基金機關有一定比例收益。
- 七、已核定計畫如申請變更修正經費達一定額度（或比例）以上者，亦應由主管部會提出具體財務計畫一併報院。
- 八、計畫因地制宜由各主管部會就個案審核衡酌研擬分析可行財務策略，作必要之處理。
- 九、各部會對於不同類型之公共建設，可逐步推動辦理，並先選定執行面較為可行且財務效益較高之個案計畫，作為示範案例，再依示範案例操作經驗推廣辦理。
- 十、各計畫核定實施後，應衡酌實際執行情形，適時檢討回饋修正，以符實際需要。