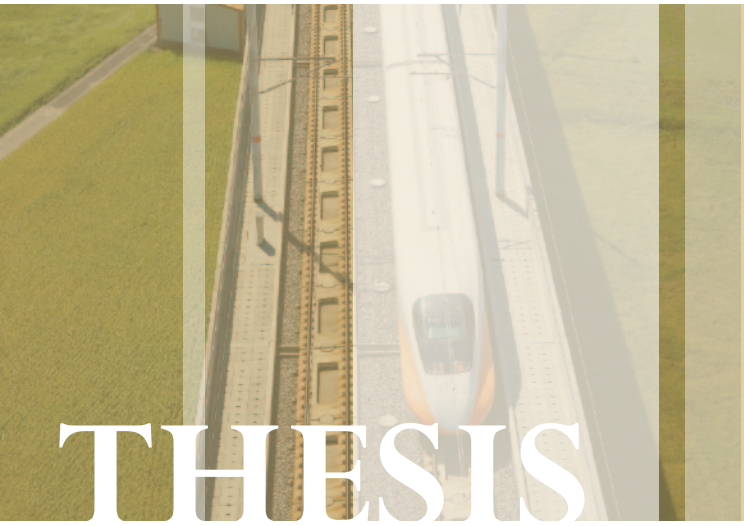

租稅增額融資（TIF）之探討

經建會財務處　何昇融

壹、前言
貳、美國實施TIF機制現況
叁、我國採行TIF機制之可行性分析
肆、結論與建議

摘要

我國地方政府現階段從事建設時，往往要求中央補助，長久下，不僅難以提升地方財政自主性，中央政府亦須編列龐大補助經費，造成財政上極大負擔。在考量我國整體財政狀況不佳，短期間恐難明顯改善下，地方日後在籌措相關地方建設經費時，應跳脫目前模式以進行思考及規劃。

為辦理地方都市再開發計畫並解決地方政府財源不足問題，美國地方政府自 1970 年代起，陸續採行「租稅增額融資」（Tax Increment Financing，簡稱 TIF）機制，乃以開發特定區內未來可能產生之租稅增額（主要是財產稅），透

過專款專用方式，支應特定都市建設及開發計畫，因具備地方政府無須開增新稅及提高稅率，即可取得相關開發計畫財源等優點，已成為各地方政府都市開發主要政策工具之一。

經比較台、美兩國國情，及配合我國現況，未來引用 TIF 機制時，建議將「檢討現行不動產評價制」、「完備相關法源依據」及「強化外部效益內部化」等要項納入規劃，俾能順利推動，達成預期效益。

壹、前言

我國地方政府向來財政自主性偏低，目前除台北市自有財源占歲出比率達 80%[1] 屬較高外，其餘地方政府比率偏低，歲入來源仰賴補助及協助收入甚高[2]。近來（2009 年）遭逢全球性金融海嘯，國內景氣深受波及，為提振經濟，我國於該期間採行擴張性財政政策，導致中央政府財政狀況惡化，連帶影響地方政府補助收入。

我國地方政府現階段從事相關公共建設時往往要求中央補助，惟長久下造成其被動消極接受補助心態，不僅難以提升地方財政自主性，中央政府亦須編列龐大補助經費，造成財政上極大負擔。在考量我國整體財政狀況不佳，短期間恐難明顯改善下，日後地方將無法且不應持續過度仰賴中央補助，爰在籌措相關地方建設經費時，應跳脫目前模式以進行思考及規劃。

為辦理地方都市再開發計畫並解決地方政府財源不足問題，美國地方政府自 1970 年代[3] 起，陸續採行「租稅增額融資」（Tax Increment Financing，簡稱 TIF）機制，此機制乃以開發特定區內未來所可能產生之財產稅增額，透過專款專用方式，支應特定都市建設及開發計畫，因可充分落實受益付費原則，同

---

[1] 高雄市為 52%，其餘地方政府多為 5 成以下（98 年預算數）。

[2] 補助及協助收入占歲入比率：台北市 16.52%、高雄市 28.85%、各縣（市政府）44.2%（97 年審定決算數）。

[3] 最早係美國加州（California）於 1952 年採行，惟初期僅少部分地方政府採行。

時地方政府亦無須開增新稅及提高稅率，即可取得相關開發計畫財源，目前已成為美國地方政府都市開發主要政策工具之一。

誠如前述，我國地方當前面臨財源不足及財政自主性偏低狀況，或可藉由分析 TIF 機制，並配合我國國情尋求新的財務操作方式，以利取得財源，持續推動地方建設。

貳、美國實施TIF機制現況

一、背景

為都市開發及再開發所需，美國聯邦政府於 1950、60 年代擴充其聯邦補助金（Federal Grant）制度，透過此制度持續推動所謂行政主導型之大規模都市開發計畫；惟進入 1970 年代以後，因美國長期參與越戰，須支出龐大軍費，致聯邦政府財政負擔加劇，此外，都市集聚人口亦由都市中心往郊外移動，相關都市再生之聯邦補助金規模因而隨之逐漸縮小，於此背景下，勢必改以地方自主財源支應都市再生計畫，爰具備地方財源自主性之 TIF 機制[4]於全美各地被廣泛地採行。TIF 機制係由各州自行訂定州法執行之，最初由加州（California）於 1952 年將 TIF 機制法制化，此後 1960 年代陸續有明尼蘇達（Minnesota）、內華達（Nevada）、奧勒岡（Oregon）及華盛頓（Washington）等 4 州制定 TIF 法。

TIF 機制在 1970 年以前尚未廣為採行，惟至 1970 年代末，肇因納稅人的反彈，財產稅之增稅受到嚴格規範，另加上聯邦政府預算緊縮化及市場利率上升等因素，促使以 TIF 機制作為再開發計畫財源之資金運用手法倍獲重視，在 70 年代已有超過 17 個州採行，80 年代採行之州數更達到 33 個，截至目前，美國已有 49 個州實施該機制（如表 1）。

[4] 日文文獻稱作「稅收增收債」或「租稅增收財源債」。

表1　各年度美國TIF機制立法州數情形

年期	增加州數	累計州數
1951～1960	2	2
1961～1970	4	6
1971～1975	11	17
1976～1980	20	37
1980～1990	6	43
1990～2004	6	49

資料來源：Goshom（1999）、Man（1999）

二、機制之架構

TIF 機制主要為在劃定執行再開發計畫之特定區域內，以該特定區因不動產價格上升所產生之租稅增額作為發行地方租稅增額債（Tax Increment Bond，簡稱 TIB）基礎的一種財務運用方式，該租稅增額於計畫期間中納入地方政府之特別會計事項（成立信託基金），並作為償還再開發計畫經費及債息的財源，亦即 TIF 機制具有將財產稅作為特定地區再開發事業之指定用途稅特性，符合受益者付費原則。TIF 機制架構因各州而異，相關規範均訂定於州法中，主要運作流程（如圖 1）及說明如次：

（一）選定 TIF 特定區域

依據州法所規定之基準及要件，由地方政府的再開發當局指定 TIF 再開發地區，主要為財產稅稅基偏低且開發風險相對為高的荒廢地區等。

（二）TIF 特定區域議會之同意

經再開發當局指定之 TIF 特定區域須循序於當地召開公聽會取得承認，再向地方議會提出計畫並獲同意後始得推動，後續則辦理制定相關條例及設置再開發公司等事宜。一旦再開發計畫獲議會通過後，則不需另就選定之再開發公司進行住民投票表決，在執行計畫時，可降低時間落後（time lag）程度。

（三）設定基期年及宣布凍結財產評定價值

在執行 TIF 再開發計畫時，再開發當局將設定執行基期年，自當年度起就

特定區內之財產評定價值予以凍結，後續即以該凍結價值為基準，就上升價值估算租稅增額並納入開發信託基金，於計畫執行期間發行 TIB 之收入則由再開發當局支用。計畫之執行期間規定於州 TIF 法內，通常設定年限約介於 10 年至 30 年間。

（四）招募開發業者及簽訂開發契約

為成立再開發公司，由再開發當局辦理招募民間業者，並與其簽訂開發契約，契約內容包含地方政府及民間業者應負擔之風險等相關規定。

（五）TIF 計畫執行終了

TIF 計畫執行終了時，該特定區域即自整體都市計畫中移除，且往後在該區域所徵收之財產稅則回歸地方政府一般會計事項。

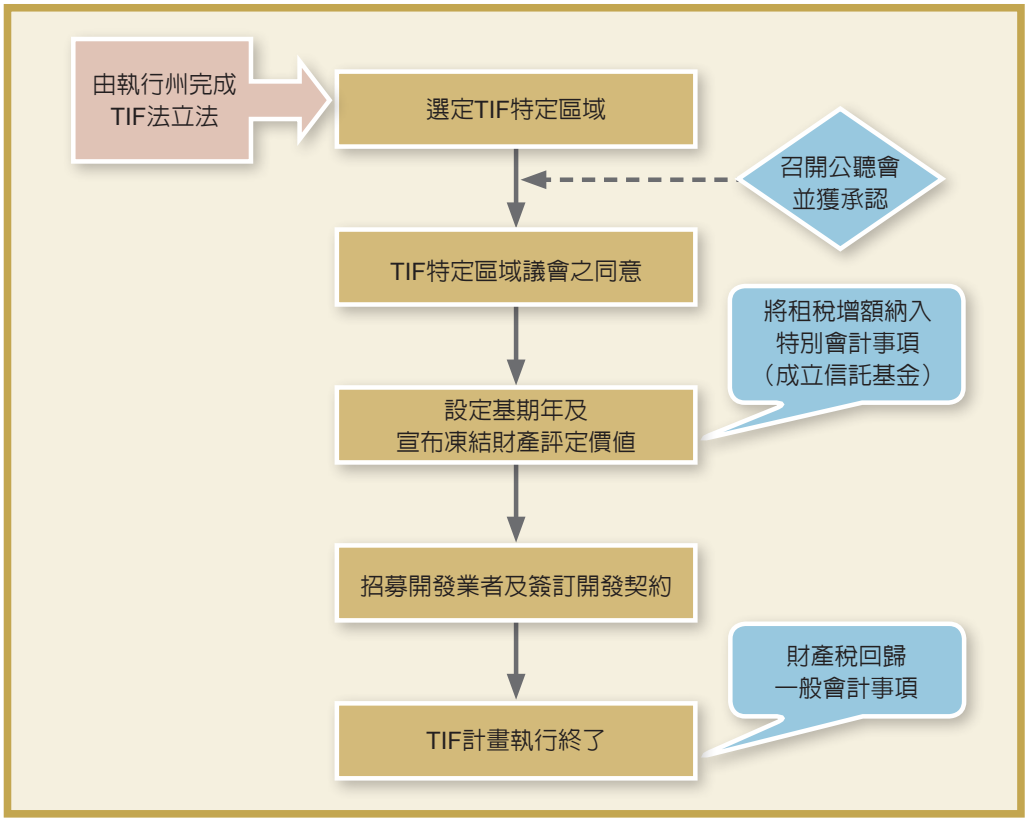

圖1　TIF機制流程

關於 TIF 機制之租稅增額概念可利用圖 2 予以說明：

在美國課徵財產稅時，因不動產市價與其評定價值之差異值不大，所以此評定價值可視為不動產市價。橫軸表示期間，縱軸表示 TIF 特定區域內不動產評定價值，當 TIF 計畫開始時須設定基期年（A 點），並於此時間點凍結不動產評定價值，亦即截至計畫終了時（D 點），不動產價值均維持固定水準（AB），爾後因執行開發計畫，不動產價值將隨之增加，其與凍結價值間之差額所產生的稅收，即所謂租稅增額（△ BCE× 財產稅率），該租稅增額須納入信託基金，作為償還 TIB 本息財源。另，經凍結之不動產評定價值所產生之稅額（□ ABCD× 財產稅率）則納入一般會計事項，作為一般行政費用。

另有關 TIB 之特徵，係由再開發當局所設立之再開發公司從事發行，後續透過再開發信託基金償還 TIB 本息，該本息屬於再開發公司之有限責任債務，

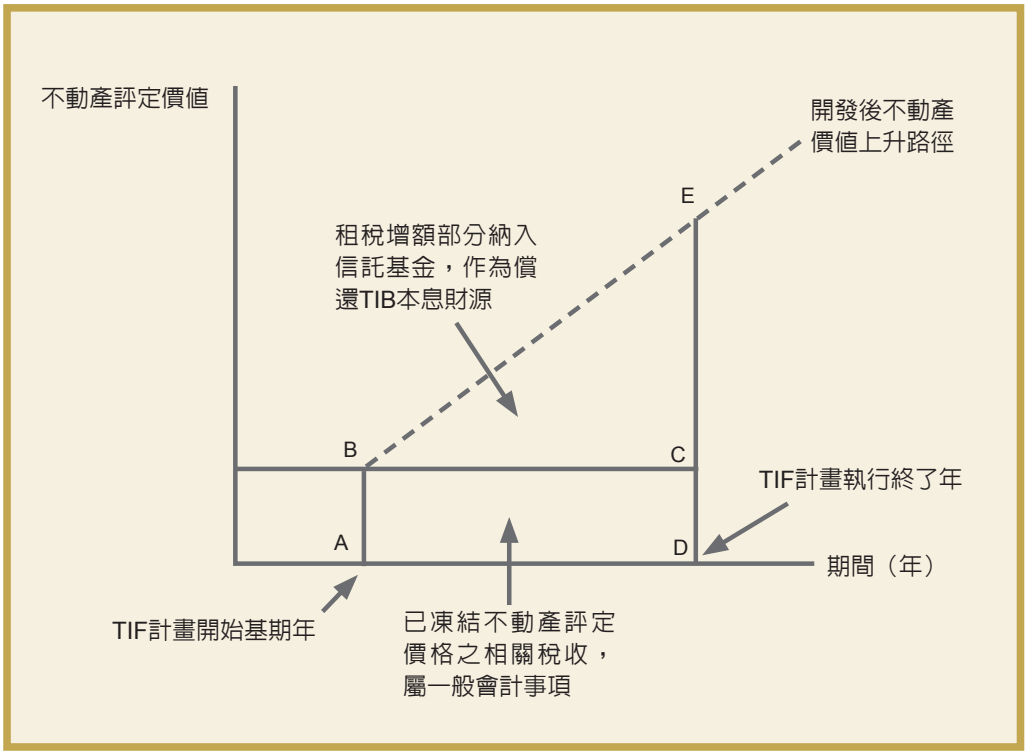

圖2　TIF機制概念圖

並與地方政府一般會計事項之債務區隔。TIB 之發行上限額度係以租稅增額、出售土地予再開發業者之收入，及聯邦（州）補助金等之合計額為基礎估算。

三、機制之融資方式

推動 TIF 機制之重點在於以未來產生的財產稅增額為財源，進行特定區域的再開發計畫，其財源用作方式可分為發行 TIB、設立 TIF 基金，及採行隨收隨付制（Pay-as-you-go），三者簡述如下：

（一）發行 TIB

在推動再開發計畫初期，往往須進行土地取得、新建與修繕硬體設施，及改善周遭公共環境等，所需之經費額度相對龐大，為順利推動計畫，即先行由再開發當局發行 TIB 支應建設經費，後續再憑藉每年產生的財產稅增額作為償還 TIB 本息的財源。

TIB 係以未來之租稅增額作為發行基礎，惟考量未來事項之不確定性可能造成 TIB 投資風險，為降低風險，以加州為例，係採量入為出的原則發行 TIB，即財產稅收實際增加後，才配合發行適當規模的 TIB，於此之前所需的再開發計畫經費則以聯邦補助金等財源先行挹注，俟租稅增額產生後，再發行 TIB 取得自主性財源；即當租稅增額的實際規模已超過估算的年度 TIB 本息時始發行 TIB，後續俟租稅增額隨推動開發計畫進一步增長時，再考慮發行下一階段的 TIB，即採分階段方式發行 TIB（如圖 3 係加州發行 TIB 之模式）。

（二）設立 TIF 基金

由地方政府先行向普通基金（General fund）、經濟發展基金（Economic development fund）、市政基金（Municipal utility fund）及聯邦補助金（Federal grant fund）等融通財源以設立 TIF 基金。另可以 TIF 共同資金（Pooled Tax Increment）設置特定發展基金，以 TIF 實施區內所產生的財產稅增額挹注同一計畫區內的其他支出。

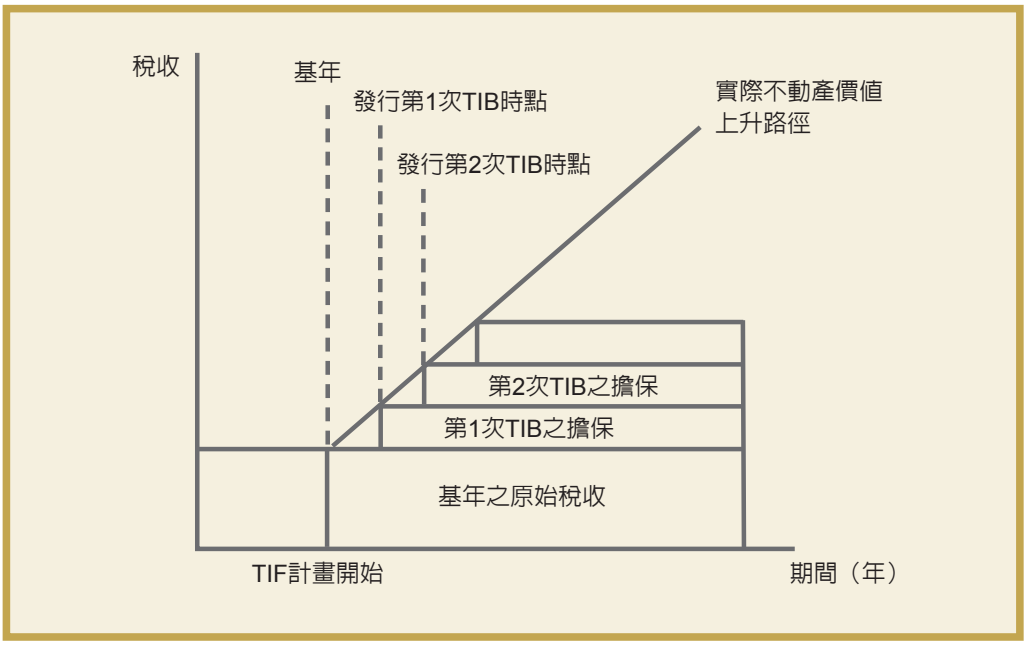

圖3　加州分階段發行TIB模式

（三）採行隨收隨付制

地方再開發當局與開發業者簽訂契約，由業者先行負擔計畫相關經費，後續再由地方再開發當局將每年所收取的租稅增額付予開發業者，惟倘若租稅增額規模不足支應相關經費，則開發業者須承擔損失的風險，再開發當局並不就各年租稅增額的額度提出保證。

四、美國各州及地方政府採行之原因

（一）地方經濟不振

1970 年代及 80 年代期間美國的都市（特別是大都市）逐漸發生失業人口增加、貧窮層擴大等問題；90 年代初期面臨經濟不景氣、財政狀況惡化等難題的各大都市，為解決其財政困頓窘況，除致力於招商及活絡當地產業創造就業外，同時也在稅制及金融服務上提供誘因，並強化地方基礎建設。為吸引再開發業者至市中心的荒廢地區從事投資，各州及地方政府首先考慮的是如何完備

相關基礎設施，其建設財源即透過 TIF 機制籌措，多數州所訂定的 TIF 法僅將大都市的荒廢地區納入機制執行對象。

依據 Forgey（1993）於 1992 年所作的調查，在其調查的 189 個都市當中，約有 7 成（128 個）至少在市區內指定一個區域作為 TIF 特定區，用來推動招商、活絡當地產業、再開發市中心土地及街道、提供低所得者及年長者住宅等；該調查中另指出，人口規模超過 1 萬人的都市較為積極採行 TIF 機制。Man（1999）針對印地安那州（Indiana）進行調查，人均所得（Per Capita Income）越低的地區，採用 TIF 機制的案例就越多，越是地方經濟狀況不佳者，越有採行 TIF 機制的傾向。Dye（1997）則就其調查伊利諾州（Illinois）東北部地方自治區情況指出，舉凡人口規模較大、人均所得較低、成長率較低，及非供居住用資產之財產稅基較大的地方自治區，其採用 TIF 機制的案例也較多。

（二）財政環境惡化

就聯邦補助金的消長觀之，1980 年聯邦補助金支出占聯邦一般支出總額的 15.5%，同時占各州、地方政府支出總額的 26.3%，惟至 1990 年二者則分別減為 10.8% 及 18.7%。於此變化過程中，地方基礎建設支出占聯邦補助金的比率也自 1983 年的 22% 減為 1990 年的 14%，如考慮通貨膨脹率，同期間此部分以聯邦補助金支應的減少比率達 21%。而隨著地方支出用於醫療補助等經常性事務費用的大幅增加，也對都市基礎建設產生排擠效果，此外，為因應 1970 年代後聯邦補助金規模變小的情勢，各州改以增加州補助金方式彌補，惟 80 年代各州亦面臨財政惡化問題，致不得不削減州補助金支出，以基礎建設的州補助金為例，其占州歲出總額比率自 1980 年的 32.8% 降低至 1993 年的 28.8%。

加州在 1978 年發生所謂納稅人反彈事件以後，民眾對地方政府財政狀況的注意度逐漸升高，因此，以地方公共支出的效率性及公正性為出發點，以抑制租稅負擔增加為目的，而將歲出、歲入限制（Tax and Expenditure Limitation）納入州法的州數逐漸增加，有關該限制的內容因州而異，惟可確認的是，多數州均有訂定相關規範，並針對增加地方稅收設定嚴格的限制，爰期透過增加地

方稅收來支應地方再開發計畫將極為不易，在受限於此等的財政規範及民意氛圍下，地方政府紛紛轉而採行 TIF 機制。

（三）具政治性魅力

實施 TIF 機制既不會造成居民的租稅負擔，也可籌措到再開發計畫財源，在政治性之考量上，較具魅力性。多數的地方政府往往在其再開發信託基金財源相對充足後，始進行 TIF 再開發計畫，因此，較容易獲得原本對發行 TIB 及增稅存有疑慮者之認同；而且，雖然再開發計畫經費係由再開發當局負擔，惟開發後續所衍生地價上升及財產稅增加的效果更可擴及鄰近的地區[5]；另外，再開發計畫執行後，地方政府的財產稅收入是較執行前增加的。

（四）因應地區間競爭

近年來為活絡地方經濟以及與其他地域競爭，針對稅制及融資制度提供誘因的地方政府逐漸增加，期藉由吸引企業投資及活絡當地產業來繁榮地方及創造就業，長期下亦得增加地方歲入。依據 McHone（1987）的實證研究，倘若某個州的鄰近州政府採行誘因措施，其採用誘因措施的傾向也會增加；Anderson and Wssmer（1995）針對財產稅減稅措施的實證研究指出，該措施將促使鄰近州政府也隨之採用；Man（1999）指出，具有地域間競爭對手關係的各地方政府，對於鄰近地方政府有無採行 TIF 機制係為其考慮採行該機制的重要因素。

五、機制之優缺點

以下先就 TIF 機制之主要優點說明：

（一）實現官民合夥（Partnership）關係

在透過 TIF 機制以促成荒廢地區再生目標下，由地方政府結合民間開發業者、當地企業及居民等，建立強有力的夥伴關係，以利再生計畫之提案及執行。

[5] 事實上，實施 TIF 再開發計畫時，亦可將再開發當局以外具有課稅實權的郡（county）及學校區內所產生的租稅增額納入，作為一部分的再開發計畫資金。

（二）矯正市場失靈（Market failure）

由於低估荒廢地區再生所帶來的外部效益，及其存在所產生的外部成本，導致在市場機制下，有再開發需要荒廢地區的投資規模並非最適（Optimal）；在實施 TIF 機制下，因可以降低投資風險或提升投資收益，爰可矯正市場失靈，達到荒廢地區所需的投資規模。

（三）財源具自償性

租稅增額除在 TIF 再開發計畫執行期間納入信託基金，並在執行完畢後回歸地方政府一般會計事項外，就負擔財產稅的不動產所有權人而言，並不需要再特別增加財產稅負，TIF 機制的特性即是不會對地方政府、開發業者、當地產業及居民造成額外的負擔或損失。

（四）經濟開發效果之廣泛性

執行 TIF 機制所產生的期待效果（如活絡相關開發事業、創造就業、租金上漲、不動產價值提升、財產稅及消費稅等地方稅收擴大等）除可於執行的地方政府轄區、TIF 特定地區所屬的郡及學校區實現外，尚可擴及至鄰近的地域，其開發效果具廣泛性。

（五）其他

一般 TIF 機制只要符合州法的相關規定，同時在特定區域內經評估執行該機制具妥當性者，即可採用；此外，TIF 機制可同時搭配其他再開發手段運作，不僅能興建基礎建設類的硬體設施，也能活用於為促進當地事業發展等相關基金上。如從政治層面觀察，因實施時不會要求當地的企業及居民承受追加經費的負擔，在執行門檻上相對降低；再者，TIB 的本息不屬於地方政府之一般性債務，無論就制度性或政治性而言，其發行 TIB 的自由度相對為高。

以下另就 TIF 機制之主要問題點分析：

（一）非效率的經濟發展方式

依據針對 1970 年代美國各州及地方政府採用經濟開發政策效果所作的實證研究，發現州及地方稅的負擔水準並非企業投資時之優先考量，且與地方經濟成長率間亦不具關聯性；依據多數的企業訪查結果及計量經濟研究顯示，政

府對企業所提出之投資誘因僅與其部分生產成本有關，且就其選擇投資地點及投資額度幾乎不具影響；此外，即便採用 TIF 機制具有一定的效果，惟如其他具地區間競爭關係的地方政府也同時採行，可能降低該機制所帶來的效果。

（二）零和遊戲（zero-sum game）效果之疑慮

就全國觀點視之，某個地區如能成功地吸引企業赴當地投資，亦隱含該企業將自另一個地區撤離，如此一加一減效果進行下，採行 TIF 機制開發特定地區方式恐發生所謂全國性「零和遊戲」效果之疑慮，亦即各地方紛紛採行誘因吸引企業投資之同時，在投資增減效果互為抵銷情形下，最後的整體淨效果恐怕是微小甚至是無效果的。

（三）複雜且高成本的執行手續

在典型的 TIF 機制實施過程中，依照各州州法的規定，必須負有就採行機制對象區域內作市場調查、將來預測、融資關聯調查，並蒐集不動產價值及所得數據等作成報告書之義務，藉以評估是否採行 TIF 機制，相關手續極為複雜且所費成本不貲；此外，為執行 TIF 機制，須由地方執行當局發行具有市場流通性的 TIB，在執行的技術層次上，也成為地方政府考量是否執行 TIF 機制的要項之一。

（四）濫用 TIF 機制之危險性

因為執行 TIF 機制可在不額外增加當地區民的負擔下，能夠回收相關的開發利益，因此，原本可能不適合採用 TIF 機制辦理再開發的事項亦有採行之可能性。事實上，TIF 機制原本係以解決荒廢地區為目的，惟如在美國舊金山（San Francisco）等地，該機制並非在荒廢地區採行，反而運用於中低所得層級用住宅、公共交通設施、停車場的整備，甚至是在可以創造就業機會的事業上，該機制在荒廢地區外的領域室被廣泛地運用著。

（五）TIB 償還財源的不確實性

TIF 特定區域內產生的財產稅增額係作為 TIB 之償還本息財源，該財源的範圍僅限於財產稅增額部分，地方自治體及州政府對於 TIB 的本息並不負償還責任，因而衍生出 TIB 償還財源的不確實性，其概念可以圖 4 說明：

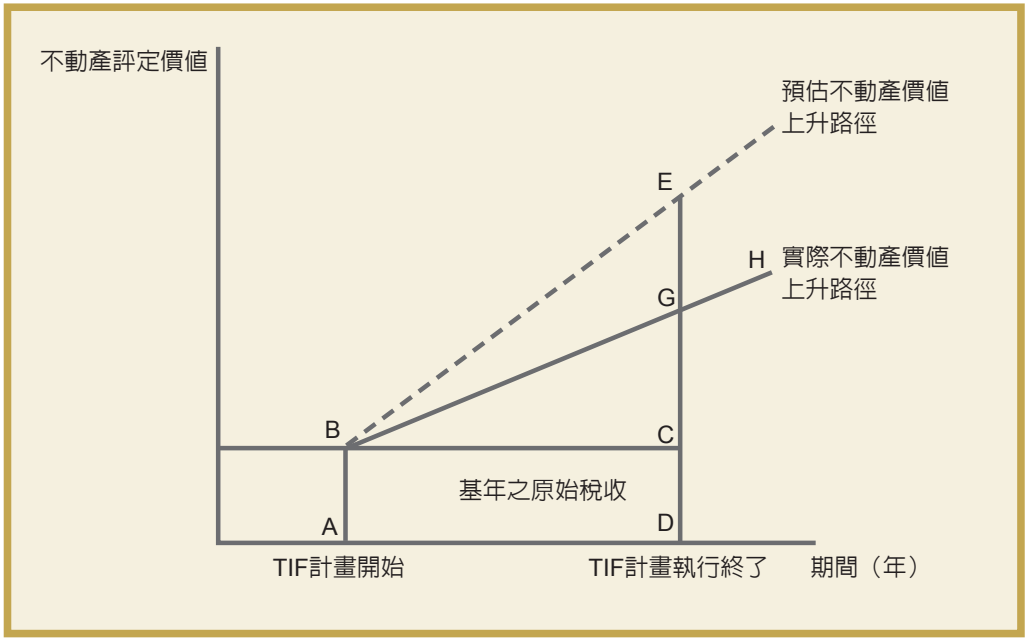

圖4　不動產評價之預估值及實際值

地方再開發當局原來預估的不動產價值上升路徑為 BEF，△ BEC× 財產稅率即表示在執行 TIF 機制期間所預估的財產稅增額，爰再開發當局乃以該預估值為前提發行 TIB；如不動產評定價值的實際上升路徑僅為 BGH，導致實際的租稅增額僅為△ BGC× 財產稅率，將無法達成 TIB 的預定收益，投資人也因此蒙受損失。就投資人而言，勢必將前述的投資風險納入考量，如果地方再開發當局低估不動產評定價值時，也連帶使 TIB 的流通欠缺市場性。如此，如何正確地將經濟情勢（如地方的經濟環境及總體經濟動向等）、不動產市場的動向、有無潛在投資需求、再開發地區產生的效果等反應於租稅增額的預測值上，將對投資人決定是否購買 TIB 產生影響，亦即，投資人的市場接受度將左右 TIF 機制的財源調度，爰租稅增額預測值的精準度，將攸關 TIB 償還財源的額度。

再者，如果執行 TIF 機制後，財產稅增額未達到地方再開發當局所預估的額度，將導致再開發信託基金的規模不足支應再開發計畫之執行及償債財源，進一步使 TIB 持有者發生損失，再開發當局及相關業者可能因此而承擔賠償責任。

六、機制之效果

美國各州州稅及地方自治體地方稅間之制度與負擔水準相異，使各地方政府間的租稅負擔存有落差，就各企業租稅負擔而言，如果無法獲得對等性的受益服務水準時，各該企業可能自原所在的地域移出（即便高額的租稅負擔，如果對企業提供高水準服務，也未必促使企業移出）；針對此一問題，依據 Due（1961）、Oakland（1978）、Wasylenco（1981）等人實證研究所做的結論，從租稅負擔占企業營運成本的比例並未很高的狀況來看，其對於企業投資地點的選擇並未產生相當的影響，亦即地方政府對企業所採用的優惠稅制、補助金、融資制度等誘因，並無法成為促成當地企業擴大營運規模等活化地方經濟的有效性措施。

TIF 機制被視為地方政府所提供多樣化誘因措施中的一環，如果僅探討該機制之效果，Forgey（1993）以全國的都市作為調查對象，發現採行 TIF 機制地方自治體中的 78%，在執行機制開始後確實在特定區域內產生不動產價格上升的效果，相對的，僅有 2% 發生不動產價格下跌的情形；此外，例如 Davis（1989）、Ritter and Oldfield 針對伊利諾州（Illinois）、Huddleston（1984）針對威斯康辛州（Wisconsin）、Stinson（1992）針對明尼蘇達州（Minnesota）等調查研究亦顯示類似的結果（TIF 指定地區中之不動產價格上升）；Wasser（1994）指出，經針對地方自治體 4 種代表性的經濟開發手段，包含：產業開發債（Industrial Development Bond）、事業用資產之財產稅減免、設置中心市街再開發當局，及 TIF 機制所作的計量分析，發現只有 TIF 機制產生明顯的不動產價格上升效果。

Man and Rosentraub（1998）以印地安那州（Indiana）地方自治體的資料進行計量分析，得出以下結果：

（一）採行 TIF 機制者，位於計畫指定地區內的住宅不動產價格較整體行政區的中位數高出 11.4%，約當 4,900 美元。

（二）在實施 TIF 機制初始的 2 年期間，對不動產價格並不產生影響，其效果係延自 2 年後才產生。

（三）採行 TIF 機制不僅於指定地區內產生不動產價格上升效果，該地區以外的周邊地區亦有相同效果，即推動 TIF 機制具有外溢效果（spill over effect）。

叁、我國採行TIF機制之可行性分析

綜觀美國 TIF 機制之運作內容，係以未來於特定區推動該機制所產生的財產稅增額融通目前相關計畫經費，屬跨期間的財務融通方式，惟須建立在若干條件及制度上，方能順利推動。基於台美二國國情及制度有異，未來國內在規劃導入 TIF 機制以落實推動時，建議可以美國 TIF 機制精神為基礎，設計適合國內及可操作之機制，除降低計畫執行過程中之問題外，預期可產生降低政府財政負擔、完備公共建設及促進地方繁榮等多面向之效益。以下係就我國規劃引用 TIF 機制時之重點，進行簡要分析：

一、地方課稅權及財產稅制

（一）美國

美國之政府制度採行三級制度，即聯邦政府（Federal government）、州政府（State government）及地方政府（Local government），地方政府主要區分為郡（County）、市（City）、鎮（Township）、學區（School District）及特別區（Special District），其中，後二者屬具限定目的（教育、天然資源、防火、住宅、社區發展等）之獨立地方政府單位。

在課徵地方稅收上，美國各地方政府就其轄區均得依法徵稅，惟限定目的之學區及特別區在執行課稅權時，多涉及橫跨其他行政區，導致產生地方政府間稅收分配上的競爭，因此，在推動 TIF 機制上，各地方政府須與鄰近的地方政府進行協調，惟仍有協調不成或產生糾紛情事產生。有鑑於此，就有州在其州法中規定，就推動 TIF 機制所產生的租稅增額可保留相當程度之額度分配給其他課稅權主體。

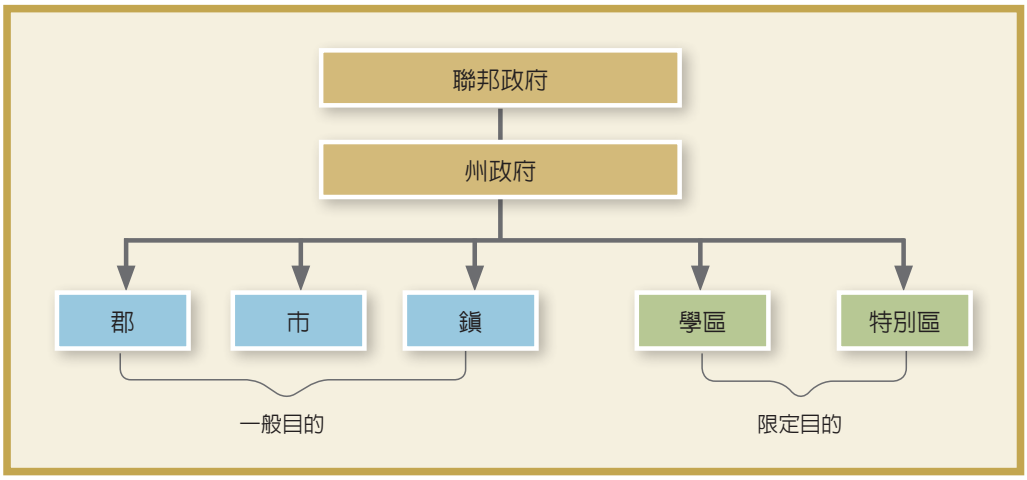

圖5　美國政府制度

美國之財產稅屬單一制度，課稅標的係財產所有權人之動產及不動產，至於其課徵範圍，端視各地方政府依其特性規範之，不動產包含如土地、建物及改良物；動產則包含有價證券、機器設備、車輛及銀行存款等。

（二）我國

我國地方政府分為直轄市、縣（市）及鄉（鎮市），依據《地方稅法通則》第 2 條規定，有關我國地方政府之課稅範圍係指：

1.《財政收支劃分法》所稱直轄市及縣（市）稅、臨時稅課。
2. 地方制度法所稱直轄市及縣（市）特別稅課、臨時稅課及附加稅課。
3.《地方制度法》所稱鄉（鎮、市）臨時稅課。

我國地方政府立法課徵稅捐，以《財政收支劃分法》明文規定者為限，並應依地方稅法通則之規定，爰地方政府之課稅權除鄉（鎮、市）僅得徵收臨時稅課外，直轄市及縣（市）稅均於其轄區內依法課徵土地稅（地價稅、田賦[6]、土地增值稅）、房屋稅、使用牌照稅、契稅、印花稅、娛樂稅及特別稅課，其中，不動產稅包含土地稅及房屋稅，其稅基分別為土地公告現值、公告地價及房屋評定現值。

[6] 已於 76 年起停徵。

二、我國援用之研析

（一）可運用之稅目

參考美國 TIF 機制，其租稅增額主要源於不動產之價值增加，可擴大財產稅之稅基，爰在稅率不變下，亦能產生稅收增額效果。我國如在規劃推動 TIF 機制上，地價稅、土地增值稅及房屋稅等不動產稅係屬適合之稅目，相關分析如下：

1. 土地增值稅——係於土地交易時針對土地資本利得課稅，因其具動態特性，屬機會性稅收，稅入穩定度較難掌握，將影響租稅增額估算的精確度，提高推動 TIF 機制之風險。
2. 房屋稅——稅基係房屋及建物價值，即房屋之評定現值，其計算準則主要為：地段調整率[7]、房屋標準單價及房屋折舊與耐用年數，其中，因考量房屋折舊因素，爰房屋稅稅基將隨時間降低，稅收增額效果恐將受限。
3. 地價稅——係以應課稅土地之公告地價作為稅基，依現行規定，每 3 年應重新規定地價 1 次，因土地屬稀有財，具經濟租（Economic Rent）[8]之特性，且地價將隨週遭環境之變遷產生增值效果，爰如依我國不動產稅現況及特性，採行以地價稅作為 TIF 機制之運作財源較屬可行。

表2　我國不動產稅稅基比較

稅 目	課稅稅基	稅基占市價比重	稅基調整期間
土增稅	公告現值	42%～86%	1年
地價稅	公告地價	7%～35%	3年
房屋稅	評定現值	每平方公尺標準單價為建造成本之17%～25%	3年

資料來源：內政部地政司

[7] 地段調整率係用於調整房屋使用價值之高低，惟可能與地價稅產生重複課稅的問題。
[8] 傳統上，經濟租係指供給固定而不能再生的資源，如：土地，為使用而應支付予該類資源所有者的代價。

另依據《財政收支劃分法》規定，直轄市取得 100% 地價稅稅收；在縣（市）部分，由各縣（市）取得 50% 地價稅稅收，另 30% 分配予轄下之鄉（鎮、市），所餘 20% 另由各縣（市）統籌分配，爰我國未來如採地價稅作為推動 TIF 機制之稅目，在租稅增額之分配上，將涉及縣（市）及鄉（鎮、市）如何決定其分配比例，亦須納入規劃。

（二）財產稅之核課方式

承本研究前述探討 TIF 機制所可能面臨之問題點，其中，如未估算正確的租稅增額或實際值遠低於估算值，恐引發租稅增額規模不足，難以償還 TIB 之風險，爰 TIB 還款財源之確保，主要建構在充足的租稅增額，租稅增額又受財產稅稅基所決定，爰財產稅稅基應具備適時反映市價之特性。

在美國評估財產價值，係委請民選估價師辦理，依法每年鑑價 1 次，其財產稅稅基即以市場價格為基準，再乘上評估比率（Assessment Ratio），稅基將可與市場價格連結，故可有效反應市場情勢。因 TIF 機制係利用未來之租稅增額作為從事地方公共建設之財源，如公共建設計畫得如期推動完成，後續將帶動周遭不動產價值上升，因不動產稅基與市價連結，故不動產之增值可充分反映於稅基，產生足夠的租稅增額，除使不動產增值之效益內部化外，更使 TIF 機制計畫具自我籌措財源之功能。反之，倘不動產市價難以反映至稅基上，其租稅增額效果有限，將增加推動 TIF 機制之風險及難度。

如我國以地價稅作為推動 TIF 機制之稅目，將面臨地價稅稅基無法充分隨土地市價變動的問題，現行地價稅採土地之公告地價乘上地價稅稅率[9]核算，因公告地價係以區段地價為主要依據，主管機關於劃分地價區段並估計區段地價後，須提送各縣市政府「地價評議委員會」評定及公告，惟目前委員會並未充分發揮其運作功能，致公告地價與市價存有極大落差，難以反映於地價稅之核課上。

[9] 依據《土地稅法》第 16 條規定，目前我國地價稅率採 5 級累進稅率制度，最低稅率千分之十五，最高稅率千分之五十五，並就超過累進起點地價部分核稅。

三、政策化之落實

為解決我國公共建設財源不足、提升建設計畫自償性及完備地方建設等，由行政院經建會邀集各主要部會成立之「加速公共建設推動小組」已將建立 TIF 機制列為其中重要措施，並分別就適合之稅目、租稅增額之估算、法規之適用或增修，及相關問題之解決等進行通盤性評估，已初步建立相關機制，現階段推動重點如次：

（一）檢討現行不動產評價制度

實施 TIF 機制旨在推動必要之建設外，同時將建設之外部效益內部化，進而支應建設經費需求，爰機制產生之租稅增額規模將影響計畫之財源規劃。鑒於我國現行不動產稅評價方式多與市價脫節，難以透過稅基變動充分反映於租稅增額上，在推動 TIF 機制時，應配合先就不動產評價方式進行調整，目前內政部已逐步調整土地價格評價規定，有助於機制之推動。

（二）完備相關法源依據

美國各地方政府在推動 TIF 機制時，均先訂定所屬之 TIF 專法，我國因重大建設計畫多涉及中央政府權責，在訂定 TIF 機制相關規範上，除可參考美國訂定專法外，也可考量修正《地方稅法通則》或地方政府以自治條例明訂租稅增額納入財源等，作為推動機制之依據。另，為透過未來產生之租稅增額取得足夠之建設財源，須配合研議修訂目前《銀行法》及《金融資產證券化條例》等法規，以提高操作之可行性。

（三）強化外部效益內部化

以往評估公共建設計畫時，並未評估 TIF 機制之租稅增額效果，無法充分將計畫外部效益內部化，現階段公共建設計畫審議已納入 TIF 機制精神，要求估算相關租稅增額，並納入計畫財源。

肆、結論與建議

一、結論

（一）依據美國採行 TIF 機制的經驗，主要為解決聯邦及州政府補助款減少，所造成之地方政府財政困境，因該機制具備財源自主性、可矯正市場失靈、具效益擴散效果、可吸引民間投資，及增加當地就業等優點，最重要者係不需調升稅率及另增新稅目即可推動，爰截至目前已有相對多數的州採行，且大部分 TIF 計畫均能促進地方開發及發展，產生一定成效。

（二）我國目前亦面臨政府財政狀況不佳，惟仍有諸多公共建設經費需求，又地方政府長期仰賴中央補助款，多數地方政府財政自主性偏低，一旦中央補助款減少，將對地方政府財政造成衝擊，不利地方建設，故如何有效提高地方自主性以改善地方財政狀況，已成為近年重要課題，據此，由美國發展之 TIF 機制財務運作模式，應可供我國參考。

（三）TIF 機制目前主要為美國各州所採行，其他國家採行之案例較少，我國與美國在政府制度及地方政府課稅權等規範上仍有差異，在美國推動之成效是否亦可於我國產生，仍需作深入評估；又我國未來如欲採行，亦需配合我國國情及制度調整之，以增加本機制之可操作性。

二、建議

（一）在美國推動 TIF 機制均由各州立法，規定實施範圍及年限等，爰我國如採行時亦須訂定相關法規或修正《地方稅法通則》，作為地方政府推動 TIF 機制之法源依據。

（二）在推動 TIF 機制初期，可先以地價稅為主要稅目，後續可視推動情形及各地方特性，納入其他稅目，以擴大租稅增額之規模。

（三）在規劃導入 TIF 機制上，目前我國最大問題係不動產評價偏離市價程度甚高，爰現行評價制度應作適度調整[10]，否則難以產生充分的租稅增額效果；如整體之不動產評價制度於短期內難以具體改善，應可考慮採行局部性之評價模式，即在 TIF 特定區域內採行另一套評價方式，避免政治性因素干擾，可獨立運作，使特定區內的不動產稅基得以與市價連動，降低執行 TIF 機制時之風險。

（四）租稅增額非屬現行法定金融機構之授信擔保及證券化標的，宜配合修訂《銀行法》及《金融資產證券化條例》等法規，以順利取得建設計畫財源。

（五）為避免實際租稅增額不足支應 TIF 經費時，恐引發之財務風險，應於規劃期間審慎估計租稅增額等重要參數，同時亦須完備相關性配套機制（如發生財務風險時之相關責任歸屬）。

（六）美國在執行 TIF 機制時，均與土地開發建設計畫作高度之結合，爰我國在規劃導入時，應先具備充分的土地開發及財務規劃等領域人才，相關市場（如 TIB 流通市場）之金融交易制度亦須及早配合建置完備。

參考文獻

一、中文部分

1. 鄭中憲，2005，《地產開發型BOT應用稅金增額融資之研究》，國立成功大學都市計劃研究所碩士論文
2. 曾巨威，2010，〈導入稅金增額融資（TIF）機制〉，行政院經濟建設委員會財務處專案研究計畫

[10] 經查內政部已研議修改《平均地權條例》第 46 條，只要是地方出現房地產價格大漲或大跌時，內政部及相關主管機關必須會同地方政府，重新計算土地公告現值並公告，不受 1 年公告 1 次之限制。

二、英文部分

1. Anderson, John E., and R. W. Wssmer, 1995, "The Decision to Bid for Business: Municipal Behavior in Granting Property Tax Abatement," *Regional Science and Urban Economics*, Vol.25, No.6, pp.739-757.
2. Forgey, Fred A., 1993, "Tax Increment Financing: Equity, Effectiveness, and Efficiency," *The Municipal Yearbook*, Washington, D. C., International City Manager Association, pp.25-30.
3. Man, Joyce Y., 1999, "Fiscal Pressure, Tax Competition and the Adoption of Tax Increment Financing," *Urban Studies*, Vol. 36, No.7, pp.1151-1167.
4. Man, Joyce Y. and Mark S. Rosentraub, 1998, "Tax Increment Financing：Municipal Adoption and Effects on Property Value Growth, Public Financing Review , " *Public Financing Review*, Vol.26, pp.523-547.
5. Stinson, Thomas F., 1992, "Subsidizing Local Economic Development through Tax Increment Financing," *Policy Studies Journal*, Vol.20, No.2, pp.241-248.

三、日文部分

1. 前田高志，2005,「アメリカにおける民活による都市再生と地方財産税」,資産評価システム研究センター：地方税における資産課税のあり方に関する調査研究委員会
2. 川崎一泰,2006,「官民協働型都市開発のファイナンス」,専修大学都市政策研究センター論文集第2号,63-69