

租稅增額融資制度之探索性研究 —— 以區域開發計畫為討論核心

黃偉倫、傅彥凱*

要 目

壹、前言	參、問卷設計與結果分析
貳、美國 TIF 制度之探討與比較	肆、結論與建議

提 要

本文探討美國與臺灣租稅增額融資制度 (Tax Increment Financing, TIF) 的融資模式及關鍵因素, 利用問卷探討臺灣民眾對 TIF 關鍵因素的看法, 進而提供臺灣 TIF 制度的改善建議。文獻回顧結果發現臺灣 TIF 制度缺乏完整的作業流程 (如評估階段之公民營機構之夥伴關係的探討等), 且適用稅目與金融工具比美國少。臺灣與美國 TIF 金融工具的主要差異處可歸納為 TIF 的稅目、執行期間、管理方式 (基金) 等。本文特別設計問卷針對臺灣民眾對 TIF 的期望進行探索性的研究, 採用敘述統計、獨立樣本 T 檢定、及 Kruskal-Wallis 檢定等方法, 研究結果發現多數希望使用 TIF 支付開發費用、TIF 執行期間越短越好、TIF 的稅目為所得稅、覺得要設置新的基金管理 TIF 及 TIF 區面積等於開發區域等。

壹、前言

租稅增額融資 (Tax Increment Financing, TIF) 制度是自償性的財務融通機制, 目的是解決區域開發計畫的自償性財務問題。現今區域開發計畫成本與政府財政赤字越來越高, 但區域開發計畫效益 (如不動產價值或商業活動等之增加所導致的租稅增額) 會在未來實現, 所以區域開發計畫的自償性財務問題是

* 本文作者分別為中華科技大學財務金融系專任助理教授及中華科技大學企業管理系專任助理教授。

長期效益無法支付短期成本，此問題可由財務工具（如 TIF 債券或特種基金等）解決，其概念是政府以財務工具向投資人募資，再將未來的租稅增額償付本金與利息。National Association of Realtors（2002）發現 TIF 制度為美國地方政府常用之財務自償工具；如 2008 年 4 月 1 日起美國馬利蘭州喬治王子縣的國家港灣（National Harbor）計畫，為占地 350 英畝的波托馬克河公共基礎設施開發計畫，並發行 6,500 萬美元的 TIF 債券，且以特別稅支援；或如美國馬里蘭州安納波利斯的停車場（Park Place）計畫，為占地 12 英畝的公共停車場開發計畫，並於 2005 年 2 月發行 2,500 萬美元的 TIF 債券，且以特別稅支援（見 Muni Cap, Inc (2009)）¹。

美國 49 州與華盛頓特區（除德拉威州外）的區域開發計畫迄 2012 年皆以 TIF 為融資工具之一。我國財政部於 2011 年提出「TIF 制度作業流程及分工方案」，但與美國有許多差異處，故本文將探討美國 TIF 制度的重點，並比較美國與臺灣 TIF 制度之差異。美國加利福尼亞州（加州）在 1952 年的社區再發展法（Community Redevelopment Law）是第一個納入 TIF 的州法律，現已有很多實際執行 TIF 的區域開發計畫；臺灣的 TIF 是國家發展委員會（前行政院經濟建設委員會）的加速公共建設推動小組所規劃之創新財務策略，由財政部、內政部及交通部共同主辦。我國規劃的 TIF 制度之適用稅目為財產稅（地價稅、房屋稅、土地增值稅、契稅），而美國各州的 TIF 制度之適用稅目有所差異，但比我國多了公用事業稅（電力、瓦斯、電話、水）、地區銷售稅、收入稅、州所得稅等（City of St Louis, Missouri (2009)與 PricewaterhouseCoopers (2008)）²。

¹ 國家港灣（National Harbor）計畫開發商為彼得森股份有限公司，開發內容包括 730 萬平方英尺以上的多用途區域開發計畫、2,500 個住宅單位、4,000 個飯店房間（雅樂軒（Aloft, 184 房）、萬豪國際集團的 Residence Inn（162 房）、蓋洛德國家（Gaylord National, 2000 房）、威斯汀（Westin, 195 房）、漢普頓（Hampton Inn & Suites, 151 房）、溫德姆（Wyndham Vacation Resorts, 250 房）等六個飯店）、50 萬平方英尺的等級 A 辦公區域、100 萬平方英尺的零售、餐飲、娛樂區域。停車場（Park Place）計畫的 TIF 債券可分為 1856 萬美元的 2005A 系列的特別責任債券與 644 萬美元的 2005B 系列的特別責任債券，開發內容為 6 層樓（225 間客房）的飯店、5 層樓的等級 A 辦公大樓、166 房（可擴充為 208 房）的公寓、地下 3 層樓的停車場（約 1,400 個車位）等多用途區域開發計畫（見 Muni Cap, Inc. (2009)）。

² 現今美國加州 TIF 條文在加州健康安全法（Health and Safety Code）的第 33670-33679 節，也在社區再發展法（即加州健康安全法的第 24 部分）之第 6 章第 6 條，如第 33670 節規範 TIF 開始年之稅基是根據之前各年的租稅或各課稅機構依總資產評估價值所計算之租稅，租稅增額是透過特別基金而用以支付區域開發計畫的本金與利息等。

我國尚無實際執行 TIF 的案例，惟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（2011）等 TIF 相關法規陸續發布，且臺中都會區大眾捷運系統後續路網藍線開發計畫、桃園航空城捷運線、淡水捷運延伸線、高雄市區鐵路地下化延伸鳳山計畫、捷運萬大中和樹林線暨周邊土地發展計畫等已進行 TIF 的評估，而劉柏立（2011）、黃萬翔（2011）、何昇融（2011）、曾巨威（2010）等學者皆強調 TIF 對臺灣區域開發計畫的重要性。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（2011）將 TIF 視為公共建設之外溢效果轉為公共建設經費之回饋機制，進而提高公共建設之財務自償率；或如臺中都會區大眾捷運系統後續路網藍線開發計畫之 TIF 基期年為 2019 年、TIF 期間為 2020 年至 2051 年。

現今美國各州 TIF 制度因各州社經狀況之不同而有所差異，差異處在於 TIF 的稅目、執行期間及管理方式等。如美國波特蘭、芝加哥、丹佛都已發行 TIF 的免稅債券與應稅債券，波特蘭市發行 TIF 債券且設定每個 TIF 區的最大負債額，芝加哥市發行 TIF 債券但未設定最大負債額（但須評估開發計畫的成本），丹佛市重建局（Denver Urban Renewal Authority，DURA，而非丹佛市）發行 TIF 債券（Calgary City Council (2005)）³。目前尚無文獻探討 TIF 制度關鍵因素如 TIF 的稅目、執行期間、管理方式（基金管理與否）等對臺灣民眾的適切性，所以本文設計問卷探討臺灣民眾對 TIF 制度關鍵因素的看法，進而提供臺灣 TIF 制度修正建議。

本文含前言共分為四部分，第二部分為美國 TIF 制度的探討、第三部分為問卷設計與結果分析、第四部分為結論與建議。

貳、美國 TIF 制度探討

由於美國法令規定各州須自籌區域開發計畫經費，各州逐漸推動 TIF 於區域開發計畫的使用，發展至今已有 50 年以上歷史，各州 TIF 適用的區域開發計

³ 根據美國的 1986 年租稅改革法案（United States Tax Reform Act of 1986），TIF 的免稅債券之標的物為公共設施，應稅債券之標的物為私有財產。因為發行機構未對 TIF 債券作充分保證，所以 TIF 債券金額不會計算在一般應償還債務（general obligation debt）限額內。

畫項目越來越多，如基礎設施（道路、公用設施、照明設備與公園等）、政府建築物、都市再造工程、公共停車場、各式會議中心及公共住宅等。愛荷華州於1991年的TIF區數為746個，2006年為2,358個（成長率為216.09%）；芝加哥市於2010年的162個TIF區總面積已占全市面積的30%（Swenson and Eathington (2006)、Bruno (2011)）。

美國1949年的聯邦住宅法（Federal Housing Act of 1949）規定部分都市更新經費來自於聯邦都市更新基金（Federal Urban Renewal Funds），部分是來自於地方配合款，所以加州首先立法納入TIF為地方配合款來源。但在1967年之前，聯邦政府對各州的區域開發計畫之財務補助比例高，所以美國於1970年只有6州法規納入TIF。之後，1974年住宅和社區發展法（Housing and Community Development of 1974）修正後，聯邦都市更新基金的支付對象由州政府改為市政府、補助方式改變（由一次全額改為每年提撥且金額減少）、都市更新計畫增加（目的由房屋重建轉為經濟振興）、聯邦都市更新基金規模減少與低利率等因素，促使美國49州與華盛頓特區法規都納入TIF，TIF現已成為美國區域開發計畫之主要融資方式（Calgary City Council (2005)，Goshom (1999)及Man (1999)）。

TIF制度之理論基礎是增加區域開發計畫的財政效率與公平，假定地方政府預算可滿足地方性公共財的支出，地方政府在地方性公共財（區域開發計畫）的供給方式應比中央政府更具財政效率與公平，而TIF制度就是滿足此假設條件的一種金融工具。Stigler（1957）認為地方政府較中央政府更能隨區域民眾的偏好調整行政組織；Oates（1972）認為地方政府因區域競爭而使其資源配置較中央政府更能達到柏拉圖效率；Swenson and Eathington（2006）發現愛荷華州TIF區應稅資產價值由1997年至2006年的成長率為200%，而非TIF區僅為23%。或如Bruno（2011）發現芝加哥市TIF區於2010年的租稅為510百萬美元，是1986年（4.6百萬美元）的110.87倍。

TIF制度可使區域開發計畫的受益者付費（外部效益內部化），並無額外徵稅措施（如漲升稅率或新徵稅目等），也可建立中央政府、地方政府與民間在區域開發計畫的財政關係，且可增加地方政府與民間在區域開發計畫的財政投入（自償率），所以TIF制度可增加區域開發計畫的財政效率性與公平性。美國地

方政府將特定區域（TIF 區）在一定期間的特定稅目因區域開發計畫所產生之租稅增額，直接作為債券或隨收隨付票據（Pay-As-You-Go Notes）等的擔保品，並專款專用於區域開發計畫（Lawrence and Stephenson (1995)、Man and Rosentraub (1998)）。

本文根據相關文獻將 TIF 制度的成本效益及美國地方政府執行區域開發計畫與 TIF 之時程整合為圖 1；由圖 1 可知，TIF 區之成本效益可依區域開發計畫與 TIF 的執行時程而分成 3 期（ $\overline{0T_0}$ 、 $\overline{T_0T_{TIFe}}$ 、 $\overline{T_{TIFe}T_X}$ ），且 TIF 的執行時程可分為評估、制定、通過、實施、終止等 5 階段。 0 為區域開發計畫與 TIF 的開始規劃年， T_0 為區域開發計畫與 TIF 的開始執行年（基期年）， T_{Re} 為區域開發計畫的結束年， T_{TIFe} 為 TIF 的結束年， T_X 為 TIF 執行後的某年， \overline{ABCE} 為 TIF 區的年租稅線， \overline{JK} 為區域開發計畫的成本線， \overline{BD} 為 TIF 區的基期年租稅線， \overline{GHI} 為區域開發計畫的外部效益線。

由於區域開發計畫所興建的道路、公共運輸設施、教育或醫療設施等不只是提高 TIF 區的財產稅，且會促使其他區域之經濟發展與社會安定等的外部效益（如圖 1 的 \overline{BG} ）。區域開發計畫會造成 TIF 區外投資（標的物為土地）的進入與土地的重新開發等，進而使 TIF 區居民的交易成本降低（如運輸時間、公共設施搜尋成本等的減少）或個人效益提高（如公共安全度、環境舒適度或房價的增加）、TIF 區企業的收入或資產價值提高（如營業額或房價的增加），則區域開發計畫的外部效益應包括 TIF 區的所得稅與營業稅等及鄰近區域的相關租稅等的租稅增額⁴。

在 $\overline{0T_0}$ 時， \overline{AB} 斜率為負且區域開發計畫與 TIF 執行時程分為評估、制訂、通過階段，TIF 區的年租稅線為負斜率之原因是區域開發計畫之目標區域（開發區）大多為發展衰退區（Blight Area），即租稅（以財產稅為主）應會逐年減少。TIF 並不是所有區域開發計畫都可適用，且美國許多州規定發展衰退區是 TIF 的適用地區，各州發展衰退區的定義雖不完全相同且不明確，惟均存在財產價值下降的現象，如愛荷華州法第 403 章（即社區再發展法）第 17 條（IOWA CODE ANN. § 403.17）定義發展衰退區為該地區存在髒亂、已（或正在）下降的財產

⁴ 租稅增額為 TIF 執行期間的每年土地增額（當年總值扣除基期年評定價值）乘上稅率的金額。

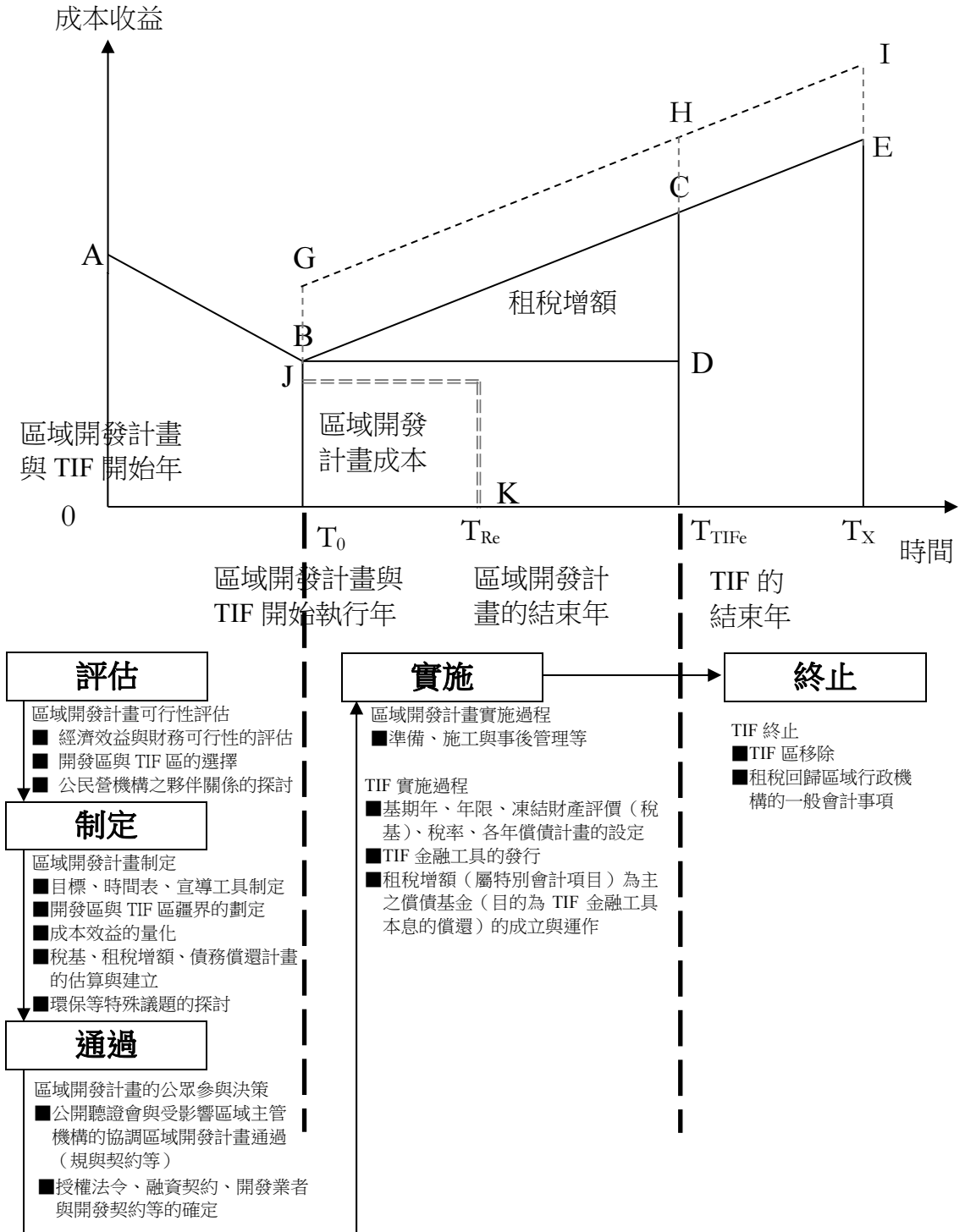


圖 1 區域開發計畫與 TIF 的實施時程與 TIF 區的年租稅

資料來源：整理自 PricewaterhouseCoopers (2008)、National Association of Realtors (2002)。

價值、不足或不適切的街道、不衛生或不安全的環境、租稅已高過土地的公平價值等現象；威斯康辛州租稅增額法第 66 章第 1105 條 (Wisconsin Tax Increment Law § 66.1105) 定義發展衰退區為該地區建築物破損、陳舊或廢棄，環境不衛生或空氣品質不佳，人口密度高卻無足夠休憩用地，犯罪率高、疾病傳播率高等；伊利諾州法規定義發展衰退區是具 14 種發展衰退現象的區域 (劉柏立 (2011), Council of Development Finance Agencies and International Council of Shopping Centers (CDFA and ICSC, 2007))⁵。

在評估階段，美國地方政府會同時評估區域開發計畫與 TIF 等財務計畫，評估重點為區域開發計畫的可行性，如經濟效益與財務可行性、開發區與 TIF 區的選擇、公民營機構之夥伴關係等。美國的區域開發計畫可由政府、企業或非營利組織所發起。現今區域開發計畫的財務計畫可分為土地開發收入、稅費收入、權利金收入等的融資計畫等，TIF 應歸類為稅費收入融資計畫⁶。

發展衰退測驗 (Blight Tests) 與若無測驗 (“But For” Tests) 是經濟效益與財務可行性的評估方式和開發區與 TIF 區的選擇重點，即美國地方政府以發展衰退測驗評估開發區的各项經社指標是否達到都市重建的標準 (如發展衰退區或

⁵ 現今許多文獻或計畫雖未明確定義開發區與 TIF 區的差異，但就實例而言，開發區應不等於 TIF 區，但為了簡化起見，本文不刻意劃分開發區與 TIF 區。發展衰退區的定義可見 MO. ANN. STAT. § 99.810 (1) (West 2008)、NEB. REV. STAT. § 18-2109 (2007) 等，部分州的名稱不是發展衰退區，而是財產價值下降區，如 TEX. TAX CODE ANN. § 311.005 (2008)。IOWA CODE ANN. § 403.17 的「發展衰退區」定義全文為“‘Blighted area’ means an area of a municipality within which the local governing body of the municipality determines that the presence of a substantial number of slum, deteriorated, or deteriorating structures; defective or inadequate street layout; faulty lot layout in relation to size, adequacy, accessibility, or usefulness; insanitary or unsafe conditions; deterioration of site or other improvements; diversity of ownership, tax or special assessment delinquency exceeding the fair value of the land; defective or unusual conditions of title; or the existence of conditions which endanger life or property by fire and other causes; or any combination of these factors; substantially impairs or arrests the sound growth of a municipality, retards the provision of housing accommodations, or constitutes an economic or social liability and is a menace to the public health, safety, or welfare in its present condition and use. A disaster area referred to in section 403.5, subsection 7, constitutes a ‘blighted area’. ‘Blighted area’ does not include real property assessed as agricultural property for purposes of property taxation.”

⁶ 土地開發收入融資計畫是將區域開發計畫周邊特定距離內低度利用或閒置之公有土地與容積的開發處分收入或容積率標售收入融通計畫成本；稅費收入融資計畫是將區域開發計畫因使用者及受益者付費機制所收取的稅費 (如通行費與租稅增額等) 融通計畫成本；權利金收入融資計畫是將區域開發計畫因公私合作投資 (如 Build-Operate-Transfer (BOT)、Reconstruct-Operate-Transfer (ROT) 等) 而收取的權利金融通計畫成本。

經濟發展區)，並以若無測驗評估 TIF 區對區域開發計畫成本效益的影響，現今美國 TIF 適用的開發區種類為發展衰退區或經濟發展區。愛荷華州法第 403 章第 17 條定義經濟發展區為地方政府特地指定為工商業發展或中低收入戶住宅建設的區域（只要該區域包含貧民區）。CDFA and ICSC（2007）歸納美國 TIF 之目的為促進發展、消除衰退、環境議題及適應性再使用，區域開發計畫使用 TIF 的決定因素為開發區發展衰退狀況的時間長度、資源利用的效率、過去開發失敗的狀況、開發商的融資能力等。或如威斯康辛州法第 66.105 節規範聯合審查委員會的 TIF 評估準則為區域開發計畫若無 TIF 是否可以順利發展、TIF 區的經濟效益（如就業人口的增加、個人與企業的財富成長等）是否可以彌補區域開發計畫成本、區域開發計畫收益是否大於 TIF 區的租稅增額等（City of St. Petersburg Community Redevelopment Agency (2011)）⁷。

佛羅里達州聖彼得市依據 1969 年的社區重建法（Community Redevelopment Act of 1969）所設立之 7 個重建區為 1981 年的市中心（Intown）區、1983 年的 16 街南（16th Street South）區、1985 年的貝波羅港（Bayboro Harbor）區、1990 年的市中西（Intown West）區、2000 年的巨蛋工業園區試點計畫（Dome Industrial Park Pilot Project）區、2003 年的丹吉爾大道（Tangerine Avenue）區、2005 年的巨蛋工業園區（Dome Industrial Park）區，但只有市中心區、貝波羅港區、市中西區利用 TIF 成立重建信託基金，該 3 個 TIF 區在 2012 年貢獻 413 萬美元以上的租稅增額（City of St. Petersburg Community Redevelopment Agency (2011)）。

TIF 制度可透過 TIF 金融工具將地方政府、民間開發業者、當地企業及居民等結合成強有力的夥伴關係，以利區域開發計畫之提案及執行，不同的公民營機構之夥伴關係對區域開發計畫成本效益的影響應會不同，所以美國的區域開發計畫之評估報告會設定與評價各種公民營機構之夥伴關係。馬里蘭州安納波

⁷ 因環境問題的處理成本很高，所以 TIF 的財務效率有助於解決環境問題。如伊利諾州帕拉丁村（Palatine）的乾洗店清理計畫（Dry Cleaner Cleanup）是以 TIF 解決帕拉丁村乾洗店地下儲油罐洩漏之環保問題。因許多基礎建設或廠房需要重建成本才會使新廠商願意再使用，所以 TIF 的財務效率有助於解決基礎建設或廠房的適應性的再使用問題；伊利諾州史特林村（Sterling）的鋼鐵廠再使用清理計畫（Steel Company Reuse）是以 TIF 解決西北鋼鐵和纜線公司（Northwestern Steel and Wire Company）於 2001 年在史特林村所關閉的鋼鐵廠被史特林鋼鐵公司再使用問題。（見 CDFa and ICSC (2007)）

利斯市根據馬里蘭州法第 41 章第 14-201~14-214 條 (TIF 法) 及第 23A 章第 44A 條 (特別租稅區法) 於 2005 年 2 月發行 2005A (1,856 萬美元) 及 2005B (644 萬美元) 特殊責任債券, 且信託契約是以馬里蘭州安納波利斯市政府和製造商與貿易商信託公司為受託人, 債券購買者包括當地企業及居民等 (Johnson and Man (2001)、Muni Cap, Inc. (2009))。

在制定階段的重點是區域開發計畫與 TIF 的制定, 如區域開發計畫的目標、時間表、宣導工具、開發區疆界、環保等特殊議題的探討與制定, 或 TIF 的 TIF 區疆界、區域開發計畫成本效益、稅基、租稅增額、債務償還計畫等的估算與建立。美國許多區域開發計畫目標為發展衰退區的消除與重新發展, 開發時間表是以區域開發時間搭配經濟和其他外在條件所制定且依現況調整, 同時將區域開發計畫內容 (如土地使用變更、實質工作內容、推動時程等) 以廣告或公告方式告知 TIF 區的民眾, 以便民眾能參與後續之公共聽證會, 其他注意事項包括環境保護、住房需求的可負擔程度、鄰近地區生活品質的影響、公民營機構間之契約談判的相關法律與實務等 (Tashman Johnson LLC (2005))。

現今美國開發區疆界範圍通常小於 TIF 區, 且 TIF 區可能不只一個, TIF 區疆界的制定重點是開發區鄰近的哪些財產 (如土地) 應被納入 TIF 區, 評估標準應是該財產是否會因區域開發計畫的外溢效益而升值, 如停車場大樓為開發項目時, TIF 區可能是整個商業區。Khan (2008) 整理佛羅里達州於 1970 年至 2007 年的 TIF 區資料, 結果發現 TIF 區的大小差異甚大 (最小為 1.9 英畝, 最大為 21,000 英畝), 且每個市 / 鎮 TIF 區平均有 2.7 個分區 (分區數範圍為 0 至 20), 每個郡 TIF 區平均有 1.9 個分區 (分區數範圍為 0 至 7)。

TIF 制度的概念是地方政府利用區域開發計畫與 TIF 產生租稅增額, 再以受益者付費、漲價歸公與租稅分配方式建立專款專用之財務自償方式, 所以 TIF 的制定流程是依經社現況與未來趨勢所估計區域開發計畫的各時點成本效益 (即融資缺口), 再依融資缺口、融資結構、現金流量等因素設定 TIF 時程、TIF 區類型與疆界及 TIF 金融工具等 (TIF 債券、TIF 基金或隨收隨付 TIF 票據等), 並以 TIF 區類型與疆界推估稅基、租稅增額、償債計畫、TIF 對其他課稅單位之影響, 且 TIF 的制定流程須注意 TIF 法令規範。美國地方政府會估算區域開發計畫

的資金缺口且將開發區周邊特定範圍歸入 TIF 區，並決定基期年及實施期間，在稅率與法令不調整的前提假設，估算 TIF 區的稅基與租稅增額，並將估算的租稅增額向退休基金等融資，再從原徵稅機關移轉各年租稅增額至特種基金，用以支付償債計畫（開發成本與 TIF 金融工具）。美國 TIF 法令規範 TIF 制度的運作流程與重點（如區域開發計畫區域是否可使用 TIF 的標準等），但實際執行的地方政府仍會在相關法律增列 TIF 執行細則，如 TIF 目標、TIF 區種類、財源籌措方式、公債發行制度、租稅增額用途的種類與額度及監督管理機制（不得挪用非 TIF 規範的租稅增額、不得提高 TIF 稅目之稅率、降低公部門的風險）等（Tschangho (1985)、Paetsch and Dahlstorm (1990)、Calgary City Council (2005)、劉柏立 (2011)）。

在通過階段，區域開發計畫與 TIF 經過評估與制定，仍需公眾參與決策機制（公開聽證會與受影響區域主管機構之協調）、法規與契約（授權法令、融資契約、開發業者與開發契約等）的審核與通過。美國地方政府應依法令規定舉辦區域開發計畫與 TIF 的協商會議與公開聽證會，讓民眾或相關利益團體參與區域開發計畫與 TIF 的決策；且因區域開發計畫與 TIF 不一定只影響單一的區域主管機構，為使區域開發計畫與 TIF 順利推動，受影響的各區域主管機構也應彼此協調。最後，區域開發計畫與 TIF 須經美國地方議會的審核與通過後始得推動，後續則須制定授權法令、設置再開發公司、招募開發業者及簽訂開發契約（重點為地方政府及民間業者應負擔之風險等）等。明尼蘇達州地方政府應於區域開發計畫批准 30 天前發函給受影響區域主管機構（Carlson (1992)、NCBG (2001)、Calgary City Council (2005)、Minnesota Department of Revenue (2010)、何昇融 (2011)）。

在 T_0 到 T_{TIF} 時， BC 與 GH 斜率為正且區域開發計畫與 TIF 執行時程為實施階段，TIF 區的年租稅線與外部效益線為正斜率之原因是假設區域開發計畫成功且有外部效益；區域開發計畫的外部效益可分為 TIF 稅目（如財產稅）的租稅增額（如圖 1 的 $\triangle BCD$ ）及其他稅目的增額租稅（如圖 1 的 $\square BCHG$ ），且區域開發計畫的成本（如圖 1 的 $\square T_0 T_R KJ$ ）應等於 TIF 稅目的租稅增額。在實施階段，區域開發計畫的實施重點應包括準備、施工與事後管理等。

美國地方政府會凍結 TIF 區所有應稅資產於基期年的財產稅或營業稅(即稅基)，並用租稅增額分年支付 TIF 金融工具的利息、本金及相關費用，所以 TIF 的實施重點應包括基期年、年限、凍結財產評價(稅基)、稅率、各年償債計畫的設定、TIF 金融工具的發行、租稅增額(屬特別會計項目)為主之償債基金(目的為 TIF 金融工具本息的償還)的成立與運作等(Fisher (2011))⁸。

在基期年(為區域開發計畫與 TIF 執行之第一年，如圖 1 的 T_0)時，TIF 執行單位會執行償債計畫內容，如 TIF 年限、租稅凍結水準(如圖 1 的 T_0E)等的公告，並以 TIF 的金融工具分年融通區域開發計畫成本(如圖 1 的 T_0J)。美國 TIF 的最大年限會依 TIF 區種類、區域開發計畫成本而有所差異，年限太短則無法支付區域開發計畫成本，年限過長則使原徵稅機關的租稅運作機制無法正常運作。

租稅凍結水準的計算方式取決於 TIF 租稅的來源(如財產稅、營業稅與所得稅等)，且租稅增額估計所需的稅率與財產評價每年調整。本文以財產稅為例說明，租稅凍結水準應等於基期年凍結財產評價乘以基期年稅率，基期年凍結財產評價為 TIF 之應稅財產於基期年的價值，且 TIF 不會改變基期年稅率，所以 TIF 不會加重納稅義務人的負擔且可能會降低開發業者的成本。整理美國各州於 2008 年的 TIF 租稅來源，結果發現 48 州(除紐澤西州外)與華盛頓特區都以財產稅為 TIF 租稅的主要來源，銷售稅為 15 州與華盛頓特區 TIF 租稅的來源之一，而所得稅只為肯塔基州與密蘇里州 TIF 租稅的來源之一。威斯康辛州租稅增額法第 66 章第 1105 條(Wisconsin Tax Increment Law § 66.1105)規定 TIF 執行單位需準備 TIF 區在基期年的總財產清單與評價方式等資料(Noble (1996)、Goshom (1999)、Village of Schaumburg (2010)、U.S. PIRG Education Found (2011))。

美國 TIF 金融工具的債務償還計畫內容應包括區域開發計畫之成本、租稅增額、年限及各年債務償還方式等，且 TIF 的各年償債計畫應可分為短期(1 至 5 年)與中長期(6 年以上)，短期償債計畫目標為 TIF 金融工具本息的償還，中長期償債計畫目標為 TIF 金融工具本息的償還(固定金額)與 TIF 衍生之相關費

⁸ T_0T_{Re} 應小於 T_0T_{TIFe} 。美國將凍結財產評價歸屬為一般會計項目，並將租稅增額歸屬特別會計項目。Bruno (2011) 認為凍結財產評價應隨著通貨膨脹率而改變。

用。新澤西州米爾威爾鎮於 2003 年設定 821 英畝為重建區（目標為建設購物中心與零售中心），且啟動收益分配區（Revenue Allocation District）的實施時程（規劃償債期限為 25 年），購物中心的計畫成本為 5,500 萬美元，零售中心的計畫成本為 1,325 萬美元，TIF 應稅資產評價為 5,801.25 萬美元，觀察期（PILOT）的平均稅率為應稅資產的 2.5%，購物中心的每年償債金額逐漸增加（第 1 年至第 5 年的總償債金額為 253 萬美元，第 6 年至第 15 年為 1,642 萬美元，第 16 年至第 25 年為 2,430 萬美元），兩計畫預估的第 1 年至第 25 年總償債金額（即租稅增額）為 5,060 萬美元（CDFA and ICSC (2007)）⁹。

TIF 金融工具為債券、隨收隨付票據、銀行貸款、基金或收益票據等，本文整理美國各州於 2008 年的 TIF 金融工具，發現 48 州（除佛羅里達州外）與華盛頓特區都以債券為主要的 TIF 金融工具，隨收隨付票據為 29 州與華盛頓特區 TIF 金融工具之一，而銀行貸款為 30 州 TIF 金融工具之一。TIF 債券可分為地方政府或 TIF 區租稅為信用擔保的一般責任債券及計畫收益為信用擔保的收益債券等，TIF 債券規模取決於區域開發計畫規模、範疇與型態以及租稅凍結水準波動度等。隨收隨付票據為地方政府與開發業者之契約，區域開發計畫初期成本主要由開發業者負擔，而地方政府將每年租稅增額轉予開發業者。銀行貸款是開發業者向銀行融資，但由租稅增額支付本息（Noble (1996)、CDFA and ICSC (2007)、Day-Marshall and Lester (2008)、何昇融 (2011) 等）¹⁰。

本文以馬里蘭州安納波利斯的公共停車場開發計畫為例加以說明，馬里蘭州安納波利斯市發行的 2005A（1,856 萬美元）及 2005B（644 萬美元）特殊責任債券於 2008 年至 2009 年應償付的本息和為 1,441,948 美元，基期年凍結財產

⁹ 新澤西州的收益分配區類同於 TIF 區。新澤西州經濟發展委員會（The New Jersey Economic Development Authority, NJEDA）利用新市場租稅信託基金（New Markets Tax Credit, NMTC）投入米爾威爾鎮收益分配區 2,250 萬美元，購物中心的面積為 50 萬平方英尺（占地 60 英畝）且可提供 1000 個工作機會，零售中心的面積為 12.5 萬平方英尺（占地 12 英畝）且可提供 200 至 300 個工作機會（見 the Revenue Allocation District Financing Act, N. J. S. A. 52:272D-459 et seq. (the “RAD Law”), CDFA and ICSC (2007)）。

¹⁰ TIF 區租稅為信用擔保的一般責任債券風險較高之原因是由於 TIF 區租稅範圍與種類較地方政府租稅為少，且 TIF 區沒有獨立徵稅機關（則缺乏特別稅）。美國德拉瓦州威爾明頓市在 2005 年開發克里斯蒂娜藍汀（Christina Landing）鎮時，發行政府（而非 TIF 區）租稅為信用擔保的一般責任債券之原因是兩者成本差異約為 250 個基點，且美國德拉瓦州威爾明頓市為此 TIF 區唯一的徵稅機關。隨收隨付票據的發行原因可能是由於資本市場容納量不足或開發業者不願進入資本市場等（見 CDFA and ICSC (2007)）。

評價為6,330,961美元，2008年7月1日財產評價為217,317,526美元（財產評價增額為210,986,565美元），安納波利斯市與安妮阿倫德爾縣的稅率皆為0.53%，則2009年預計的TIF區租稅增額為2,236,458美元，則2009年的利息保障率為155.1%。特殊責任債券之償債資金來源是TIF區的租稅增額、租稅增額不足時的停車場淨營收、租稅增額與停車場淨營收不足時的特別稅（Muni Cap, Inc. (2009)）¹¹。

租稅增額為主之償債基金應為專款專用（屬特別會計項目），且地方政府會指定銀行或信託投資公司為償債基金代理人。美國各州都會設定地方政府的舉債上限，TIF債券若與其他類型債券等同視之，則預算會有排擠效應，所以TIF債券專款處理是美國各州主要的處理方式。美國聯邦稅法（Federal Tax Code）規定TIF債券的償債基金規模限制為每年最大償債金額的100%、每年平均償債金額的125%、或債券票面金額的10%（PricewaterhouseCoopers (2008)、CDFA and ICSC (2007)等）。

在 $T_{TIF} < T_x$ 時，CE與HI斜率為正，區域開發計畫已完成，且TIF執行時程為終止階段，而終止階段的實施重點應為TIF的終止（如TIF區的移除，租稅回歸區域行政機構的一般會計事項等）。當TIF區的租稅增額已償債完畢、執行時程已達最大年限或地方政府選擇其他機制時，地方政府將進行TIF終止決議；而後，當TIF終止決議執行時，TIF區移除且TIF之相關租稅回歸地方政府的一般會計事項。如Wisconsin (2010)整理TIF終止程序為終止決議（有效終止日期、決算審核期限等）的進行、主管機關於終止決議60天內終止TIF、估價與最終決算的執行（終止帳戶報告的提交）等3步驟，TIF終止的重點為帳面金額應等於0、決算報告內容應包括租稅增額所支付之成本項目及超過返還或不足額部分、TIF終止時的剩餘債務（剩餘收益）歸屬地方政府（原稅徵機關）（類似概念可見Minnesota department of Revenue (2010)）。

我國目前規劃的TIF執行時程可分為計畫評估、計畫規劃、計畫審議及核定、計畫執行、管考輔導及爭議處理等5階段，且執行重點為TIF主管機關為直

¹¹ 公共停車場開發計畫的施工許可證於2006年1月通過，計畫內容包括第一階段之160,591平方英尺的辦公大樓、1,114車位的混合用途停車場、208單位的公寓、405車位的公寓停車場、225間客房的飯店、8,100平方英尺的商場，以及第二階段之112,761平方英尺的辦公大樓、1,200座位的藝術表演廳等（見Muni Cap, Inc. (2009)）。

轄市或縣市（因鄉鎮無獨立課稅權且不能發行債券）、TIF 稅目為地價稅、房屋稅、土地增值稅與契稅等（因地價稅與房屋稅約占地方政府租稅的一半）、不動產評價制度的執行（因我國不動產評價與市價差異甚大）、TIF 基金的建立（因受益者付費與指定用途稅）、TIF 應不會影響地方政府從事建設的舉債額度（因 TIF 具債務自償性，TIF 額度應可依公債法而排除在地方政府一年期以上債務餘額上限規範之外）（劉柏立（2011）、何昇融（2011）、曾巨威（2010））。

計畫評估階段的重點為 TIF 可行性及租稅增額之評估、計畫規劃階段的重點為 TIF 事項（TIF 區適用範圍、TIF 實施期間及基期年、TIF 稅目、新設或既有基金、逐年租稅增額撥入基金）之協商及地方政府之同意，計畫審議及核定階段的重點為 TIF 相關之政府機關的審議，計畫執行階段的重點為地方政府納入 TIF 各稅目之租稅增額（逐年編列歲出預算）且於固定期間撥入基金（專戶），管考輔導及爭議處理階段的重點為執行進度與績效之定期追蹤¹²。

我國 TIF 制度與美國有許多不同處且仍將調整，而美國各州 TIF 制度大同小異，差異之原因主要在於各州民意與制度之差異，所以本文建議我國 TIF 制度也應配合民意及制度，進而增加 TIF 制度的可行性。如計畫評估階段無公民營機構之夥伴關係的探討、計畫規劃階段無環保等特殊議題的探討、計畫審議及核定階段無公開聽證會、計畫執行階段無各年償債計畫的檢查重點、不可將未來租稅增額證券化、無終止階段等；但我國 TIF 的主辦機構可辦理經建貸款（中長期資金投入公共建設的方式）（Leavy (2001)、劉柏立（2011）、何昇融（2011））。

參、問卷設計與結果分析

我國 TIF 制度可探討的面向極廣，如開發計畫的適用類型、法律制度的調整、融資方式等，本文透過問卷設計針對臺灣民眾對 TIF 制度融資程序的各項重點（如 TIF 區的範圍與 TIF 的稅目、執行期間及管理方式（基金）等）進行初步的探討。於 2012 年 9 月隨機預訪臺北市 50 位 20 歲以上的民眾，當中發現 80% 的受訪者並未聽過 TIF 制度，因此本文乃採取兩階段問卷方式進行資料蒐集與分析。第一階段以質性的關鍵事件調查法（Critical Incident Technique, CIT）介

¹² 在計畫審議及核定階段，主管機關會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。國家發展委員會（前行政院經濟建設委員會）奉行政院交議後，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。

紹 TIF 制度重點，確認問卷之不偏誤性；第二階段在受訪者填完個人問項後，調查員即介紹 TIF 制度，使受訪者能順利回答對受訪者 TIF 制度融資程序重點之意見。

本文抽樣樣本即來自第二階段之問卷對象，於 2012 年 10 月至 11 月隨機訪問臺北市 250 位 20 歲以上的民眾，有效樣本數為 199 位，經由敘述統計、獨立樣本 T 檢定、及 Kruskal-Wallis 檢定探討民眾對 TIF 制度融資程序的意見，進而建議 TIF 制度的修正方向。問卷內容分為受訪者的個人問項與受訪者對 TIF 制度融資程序重點之意見，個人問項方面包括：對 TIF 制度了解與否、性別、年齡、教育程度、月收入；對 TIF 制度融資程序重點方面包括：TIF 制度融資程序重點之區域開發計畫費用來源（土地開發收入、稅費收入、權利金收入）、TIF 區之範圍（地方政府的行政區域、大於開發區域、等於開發區域）、TIF 執行時間（10 年以內、10 年至 20 年、20 年以上、依區域開發計畫種類而調整）、TIF 稅目（所得稅、財產稅（土地稅與房屋稅）、依區域開發計畫種類而調整）、TIF 管理方式（專款專用的償債基金、區域開發基金）。

研究結果發現，當探討政府執行區域開發計畫所支付的成本時，50.3%的受訪者希望以稅費支付，認為應以土地開發收入支應者占 35.2%，以權利金收入支應者占 14.6%，可知受訪者大多認同 TIF 制度的概念。在探討 TIF 區範圍時有 48.7%的受訪者認為應等於開發區，31.7%認為應等於地方政府的行政區域，19.6%認為應大於開發區，可知受訪者大多還無法接受開發區外溢效益的概念。40.7%的受訪者希望 TIF 制度執行時間依區域開發計畫種類而調整，執行時間屬 10 年以內占 30.2%，10 年至 20 年占 18.6%，20 年以上占 10.6%，可知受訪者大多認同美國 TIF 制度執行時間依區域開發計畫種類而不同之概念且不希望 TIF 制度執行時間過長。

受訪者希望 TIF 稅目為財產稅者占 40.3%，為所得稅者占 39.2%，TIF 稅目應依區域開發計畫種類而調整者占 20.6%，可知受訪者認同 TIF 制度稅目可為財產稅與所得稅，而贊成所得稅的原因是受訪者大多認為臺灣財產稅無法充分隨市價變動，公告地價與市價差異甚大。受訪者希望地方政府設置專款專用的償債基金管理者占 64.8%，以區域開發基金管理者占 35.2%，可知受訪者大多認為 TIF 制度不應與地方政府財政連結，也可解決地方政府舉債上限之問題。

本文利用獨立樣本 T 檢定法分析受訪者對 TIF 制度了解與否，及性別之不同

是否會改變受訪者對 TIF 制度融資程序重點的意見，由表 1 可知，受訪者對 TIF 制度了解與否會顯著影響受訪者對 TIF 制度之 TIF 區範圍、TIF 稅目之意見。TIF 制度了解與否之受訪者在 TIF 區範圍之意見的變異數與平均數具顯著性差異（Levene 檢定的 p 值為 0.000 且 T 檢定的 p 值為 0.000），且平均差異為 -0.798，所以臺灣了解 TIF 制度之受訪者較可能選擇 TIF 區範圍大於開發區的範圍（即較可以接受開發區外溢效益的概念）。TIF 制度了解與否之受訪者在 TIF 稅目之意見的變異數與平均數具顯著性差異（Levene 檢定的 p 值為 0.000 且 T 檢定的 p 值為 0.001），且平均差異為 -0.476，代表了解 TIF 制度之受訪者較可能選擇所得稅或財產稅。

表 1 TIF 制度了解與否與性別不同之受訪者的獨立樣本 T 檢定

A、B（見註 1） C、D（見註 2）			變異數相等的 Levene 檢定		平均數相等的 T 檢定		
			F	顯著性	T	顯著性	平均差異
區域開發計畫費用來源	A	C	7.709	0.006**	-0.359	0.720	-0.037
		D			-0.335	0.738	-0.037
	B	C	3.467	0.064	0.745	0.457	0.072
		D			0.752	0.453	0.072
TIF 區範圍	A	C	12.687	0.000***	-5.876	0.000***	-0.798
		D			-6.397	0.000***	-0.798
	B	C	10.766	0.001**	2.033	0.043*	0.279
		D			1.997	0.047*	0.279
TIF 執行時間	A	C	0.474	0.492	-1.728	0.086	-0.265
		D			-1.755	0.082	-0.265
	B	C	3.748	0.054	2.336	0.020*	0.335
		D			2.304	0.022*	0.335
TIF 稅目	A	C	37.295	0.000**	-2.801	0.006**	-0.476
		D			-3.253	0.001**	-0.476
	B	C	19.382	0.000**	1.014	0.312	0.165
		D			0.993	0.322	0.165
TIF 管理方式	A	C	5.1	0.025*	-1.308	0.192	-0.094
		D			-1.282	0.202	-0.094
	B	C	0.154	0.695	0.195	0.845	0.013
		D			0.196	0.845	0.013

註 1：A 為 TIF 制度了解與否，B 為性別。

註 2：C 為假設變異數相等，D 為不假設變異數相等。

註 3：* $p < .05$ ，** $p < .01$ ，*** $p < .000$ 。

由表 1 可知，受訪者的性別會顯著影響受訪者對 TIF 制度之 TIF 區範圍、TIF 執行時間之意見。如性別不同之受訪者在 TIF 區範圍之意見的變異數與平均數具顯著性差異（Levene 檢定的 p 值為 0.001 且 T 檢定的 p 值為 0.047），且平均差異為 0.279，代表臺灣女性之受訪者較可能選擇 TIF 區範圍等於開發區的範圍（即較無法接受開發區外溢效益的概念）。性別不同之受訪者在 TIF 執行時間之意見與平均數具顯著性差異，但變異數不具顯著性差異（Levene 檢定的 p 值為 0.054 且 T 檢定的 p 值為 0.020），且平均差異為 0.335，代表臺灣女性之受訪者較可能選擇時間長的 TIF 執行時間。

本文再利用 Kruskal-Wallis 檢定法分析年齡、月收入、教育程度不同的受訪者是否會改變受訪者對 TIF 制度融資程序重點的意見，由表 2 可知，受訪者的不同年齡會顯著影響受訪者對 TIF 制度之 TIF 區範圍之意見（p 值為 0.010），受訪者的教育程度會顯著影響受訪者對 TIF 管理方式之意見（p 值為 0.044）；受訪者的月收入亦顯著影響受訪者對 TIF 區範圍、TIF 稅目之意見（p 值為 0.006，0.049）。年齡越大的受訪者較可能選擇 TIF 區範圍等於開發區的範圍（即較無法接受開發區外溢效益的概念）；教育程度越高之受訪者較可能選擇專款專用的債權基金之管理方式；月收入越高之受訪者較可能選擇 TIF 區範圍大於開發區的範圍及 TIF 稅目為所得稅與財產稅。

表 2 年齡、月收入、教育程度不同之受訪者的 Kruskal-Wallis 檢定

項目	影響因素	卡方	顯著性
區域開發計畫 費用來源	年齡	3.129	0.209
	教育程度	1.449	0.485
	月收入	0.326	0.955
TIF 區範圍	年齡	9.186	0.010**
	教育程度	3.295	0.193
	月收入	12.528	0.006**
TIF 執行時間	年齡	2.539	0.281
	教育程度	5.726	0.057
	月收入	8.109	0.044*
TIF 稅目	年齡	3.232	0.199
	教育程度	2.843	0.241
	月收入	14.33	0.002**
TIF 管理方式	年齡	0.328	0.849
	教育程度	6.05	0.049*
	月收入	4.046	0.257

註 1：* $p < .05$, ** $p < .01$.

根據問卷結果可知，受訪者大多不了解 TIF 制度，且對 TIF 制度融資程序重點（如 TIF 區的範圍與 TIF 的稅目、執行期間、管理方式（基金）等）的看法與我國現行規劃內容有很大差異，政府應不易推動 TIF 制度。如民眾大多認為 TIF 區範圍應等於開發區，但現今臺中都會區大眾捷運系統後續路網藍線開發計畫、桃園航空城捷運線、淡水捷運延伸線、高雄市區鐵路地下化延伸鳳山、捷運萬大中和樹林線暨周邊土地發展等預備使用 TIF 制度的區域開發計畫都屬交通建設計畫，由於交通建設計畫成本高且開發區外溢效益大，因此 TIF 區範圍應會大於開發區。

受訪者多認為 TIF 制度執行時間應依區域開發計畫種類而不同，但現今規劃的 TIF 制度執行時間沒有明確規定，本文建議我國 TIF 制度執行時間可考量因應區域開發計畫的類型且應有 3 年結束罰則（three-year “knockout” rule）、4 年結束罰則（four-year “knockout” rule）、5 年規則、5 年後租稅增額適用目的等 TIF 制度執行進度查核規定。如明尼蘇達州的經濟發展（economic development）區之最大年限為 8 年、更新再造（economic development）區為 15 年、土壤汙染（soils condition）區為 20 年、住宅（housing）區、危險物質據點（hazardous substance subdistricts）區、再發展（redevelopment）區為 25 年等。美國各州各年 TIF 制度執行進度查核規定大同小異，如明尼蘇達州的 3 年結束罰則之內容是在 TIF 區設立 3 年內，若無債券銷售、財產收購或區域開發等活動，則地方政府可取消 TIF 區；4 年結束罰則之內容是在 TIF 區設立 4 年內，若 TIF 區之某街區還未開發，則地方政府可取消課徵該街區之租稅增額；5 年規則之內容是含 TIF 區的區域開發計畫應在 5 年內完成；在 5 年後，租稅增額只能用於 TIF 金融工具的本息、開發業者的成本（隨收隨付 TIF 票據）等（Minnesota department of Revenue (2010)）¹³。

¹³ 明尼蘇達州的經濟發展區數目在 2008 年為 454 個（占 TIF 區總數的 22.41%），且 TIF 的用途為製造業、倉儲業、研發設備業、電話銷售業、特定縣的旅遊業、小城市的商業發展；住宅區數目在 2008 年為 545 個（占 26.90%），且 TIF 的用途為中低收入戶的住宅；危險物質據點區數目在 2008 年為 26 個（占 1.25%），且 TIF 的用途為汙染據點的清理；再發展區數目在 2008 年為 920 個（占 45.41%），區域條件為 70% 以上的面積為建築物（50% 以上不合標準）且 TIF 的用途為改善建築物品質；更新再造區數目在 2008 年為 25 個（占 1.23%），區域條件為 70% 以上的面積為建築物（20% 以上不合標準與 30% 須重新裝修）且 TIF 的用途為改善建築物品質；土壤汙染區數目在 2008 年為 20 個（占 0.99%），區域條件為汙染據點（清理成本超過每平方呎 2 美元）且 TIF 的用途為汙染據點的清理。三年結束罰則見 Minn. Stat. § 469.176, subd. 1a。四年結束罰則見 Minn. Stat. § 469.176, subd. 6。五年規則見 Minn. Stat. § 469.176, subd. 3。

部分受訪者認為 TIF 稅目可為所得稅，但現今我國規劃的 TIF 稅目為地價稅、房屋稅、土地增值稅及契稅，且現今房地產之估價體系尚未完善建立，預備使用 TIF 制度的區域開發計畫也都不是衰退區的開發計畫，所以本文建議我國 TIF 稅目可考量因應區域開發計畫的類型而為公用事業稅（電力、瓦斯、電話、水）、地區銷售稅、收入稅等。如密蘇里州 TIF 稅目為財產稅、所得稅、銷售稅及總收入稅（gross receipts tax）與經濟活動稅（銷售稅與公用事業稅等的總和）等；或如新澤西州 TIF 稅目為銷售稅、薪資稅與停車稅等。

受訪者亦大多認為地方政府應為 TIF 制度設置專款專用的償債基金，但現今規劃的 TIF 制度尚未完善建立融資程序，且以 TIF 基金（美國較少使用且為多用途）為主要的 TIF 金融工具，本文建議應建立 TIF 制度融資程序的相關法令，且應使用 TIF 債券或隨收隨付票據等 TIF 金融工具，進而發揮 TIF 制度應有的功能。如加州的社區再發展法、康涅狄格州法第 132 章、德拉瓦州的縣市租稅增額融資法、馬里蘭州的租稅增額融資法、德克薩斯州稅法第 311 章等都明文規定 TIF 制度融資程序。或如美國 TIF 基金是由地方政府向聯邦、州、縣市等各類金融融資設立，且可集結同類型 TIF 基金成為特殊發展基金，並適用於 TIF 區的其他開發支出（何昇融（2011））¹⁴。

受訪者對 TIF 制度了解與否應會影響我國 TIF 制度的可行性，如美國會透過協商會議與公共聽證會讓利害相關的機關與民眾瞭解 TIF 制度，本文建議我國應積極推動各項區域開發計畫採用 TIF 制度的協商會議與公共聽證會，進而促使 TIF 制度的施行。如愛荷華州法第 403 章第 5 條規定含 TIF 區（依愛荷華州法第 403 章第 19 條規定）的區域開發計畫在通過前，地方政府須將計畫書郵寄給受影響的稅捐機關。且在公開聽證會前，地方政府須舉辦受影響的稅捐機關（指派一位代表參加）之協商會議。協商會議之議題為應稅財產價值增額的預估、各稅捐機關財政收入與公共服務（開發區）的影響、TIF 金融工具的期限等，且應於公開聽證會 7 天前提提交書面回覆給受影響的稅捐機關。在公開聽證會前，地

¹⁴ 德拉瓦州的縣市租稅增額融資法見 The Delaware Code, TITLE 22 Municipalities, CHAPTER 17. MUNICIPAL TAX INCREMENT FINANCING ACT。馬里蘭州的租稅增額融資法見 Maryland Economic Development Article, Title 12. Local Development Authorities and Resources, Subtitle 2. Tax Increment Financing Act (Sections 12-201 et seq.)。

方政府應在報紙公告區域開發計畫與 TIF 之公開聽證會的時間、地點、目的、開發區範圍、區域開發計畫與 TIF 重點等，且應將公告內容郵寄給所有受影響的繳稅納稅人個體。在公開聽證會後，若開發區的住戶可妥善安置且區域開發計畫符合區域規劃等條件時，地方政府會通過含 TIF 區的區域開發計畫。

不同性別、年齡、月收入、教育程度的民眾應對 TIF 制度融資程序重點的看法皆有所不同，且 TIF 制度的成效也會因 TIF 區之不同而有所差異，本文建議我國 TIF 制度（如 TIF 區疆界、區域開發計畫成本效益、稅基、租稅增額、債務償還計畫等）應隨 TIF 區民眾組成而調整。如 Swenson and Eathington（2006）整理愛荷華州 1997 年至 2006 年 TIF 與社經資料，結果發現超大城市（Metropolitan counties）、大城市（Large urban counties）、小城市與鄉村（Small urban and rural counties）的 TIF 區計畫占總計畫數分別為 29%、10%、60%，但 TIF 應稅資產評價增加 60%、10%、30%，人口數（1997~2004）則分別成長 112%、-4%、-8%，工作數則分別成長 72%、7%、21%¹⁵。

肆、結論與建議

本文回顧文獻將美國地方政府執行區域開發計畫與 TIF 之時程分為評估、制定、通過、實施、終止等 5 階段，且發現美國各州對 TIF 各階段均以法律規範其執行重點，與我國規劃的 TIF 制度不同。例如評估階段重點是區域開發計畫的可行性（經濟效益與財務可行性、開發區與 TIF 區的選擇、公民營機構之夥伴關係等）；制定階段重點是區域開發計畫與 TIF 的制定（開發區疆界、TIF 區疆界、稅基、租稅增額、債務償還計畫、環保等特殊議題等）；通過階段重點為公眾參與決策機制（公開聽證會與受影響區域主管機構之協調）；終止階段重點為 TIF 的終止（TIF 區的移除，租稅回歸區域行政機構的一般會計事項等）。而我國規劃的 TIF 制度尚無公民營機構之夥伴關係、環保等特殊議題、公開聽證會、各年償債計畫的檢查重點、未來租稅增額證券化及終止階段等。

¹⁵ 超大城市（Metropolitan counties）的定義為主要城市為 5 萬人以上；大城市（Large urban counties）的定義為主要城市為 1 至 5 萬人；小城市與鄉村（Small urban and rural counties）的定義為主要城市為 1 萬人以下。

我國 TIF 制度應配合民意而增加其可行性，本文以問卷探討民眾對 TIF 制度融資程序重點（如 TIF 區的範圍與 TIF 的稅目、執行期間、管理方式（基金）等）的看法，結果發現多數的受訪者不了解 TIF，當受訪者知道 TIF 後，發現多數受訪者希望以 TIF 支付區域開發計畫的成本、TIF 區面積應等於開發區、TIF 制度執行時間應依區域開發計畫種類而調整、TIF 的稅目應為財產稅與所得稅，TIF 管理方式應採專款專用的償債基金等。再者，TIF 制度了解與否與性別、年齡、月收入、教育程度的受訪者對 TIF 制度融資程序的 TIF 區範圍或 TIF 稅目等意見具顯著地不同。

根據文獻回顧與問卷結果，本文建議我國 TIF 制度應考量執行時間隨區域開發計畫的類型而有所差異且應有 3 年結束罰則、4 年結束罰則、5 年規則、5 年後租稅增額適用目的等 TIF 制度執行進度查核規定；TIF 稅目因應區域開發計畫的類型而可增加公用事業稅（電力、瓦斯、電話、水）、地區銷售稅、收入稅等；應建立 TIF 制度融資程序的相關法令及 TIF 債券或隨收隨付票據等 TIF 金融工具；各項區域開發計畫採用 TIF 制度前應採行協商會議與公共聽證會以加強宣導；TIF 制度（如 TIF 區疆界、區域開發計畫成本效益、稅基、租稅增額、債務償還計畫等）亦應隨 TIF 區民眾組成而調整。

參考文獻

中文部分

1. 「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」（2011）。
2. 何昇融（2011），「租稅增額融資（TIF）之探討」，經建專論，第 11 卷第 9 期，頁 39-60。
3. 曾巨威（2010），「地方應以 TIF 做為舉債的後盾」，國政評論，財金（評）099-136 號。
4. 黃萬翔（2011），「如何強化公共建設計畫之審議」，行政院經濟建設委員會。
5. 劉柏立（2011），「推動社會中長期資金投入公共建設之策略與具體做法」，財政部 100 年度社會發展政策研究計畫。

英文部分

1. Anderson, J. E. (1990). Tax Increment Financing: Municipal Adoption and Growth, *National Tax Journal*, 43(2): 155-163.
2. Bruno, R. (2011). Tax Increment Financing and Chicago Public Schools: a New Approach to Comprehending a Complex Relationship, Labor Education Program White Paper.
3. Calgary City Council (2005). The U.S. Experience with Tax Increment Financing (TIF): A Survey of Selected U.S. Cities. City of Calgary Report, Calgary.
4. Carlson, G. E. (1992). Making Better Use of Tax Increment Financing, *Economic Development Review*, 10(2): 34.
5. CDFA and ICSC (2007). Tax Increment Financing Best Practices Reference Guide, Ohio: CDFA and ICSC.
6. Chapman, J. I. (1998). Tax Increment financing as a Tool of Redevelopment, in Ladd, F. H., *Local Government Tax and Land Use Policies in the United States*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land policy.
7. City of St. Louis, Missouri (2009). St. Louis, Missouri Comprehensive Revenue Study.
8. City of St. Petersburg Community Redevelopment Agency (2011). Annual Report.
9. Day-Marshall, M. K. and Lester, N. A. (2008). Case Study-Downtown Transformation Through Tax Increment financing : The Gallery Place Project, *Real Estate Review*, 37(4): 89-103.
10. Dye, R. F. and J. O. Sundberg (1998). A Model of Tax Increment Financing Adoption Incentives, Growth and Change, 29(1): 90-110.
11. Fisher, P. S. (2011). Tax Increment Financing: A Case Study of Johnson County, Iowa Fiscal Partnership.
12. Goshom, J. A. (1999). In a TIF: Why Missouri Needs Tax Increment Financing Reform, *Washington University Law Quarterly*, 77(3): 919-946.
13. IOWA CODE ANN. § 403.17, § 403.5 (2007).
14. Johnson, C. and J. Man (2001). Tax Increment Financing and Economic

Development, New York, State University of New York Press.

- 15.Khan, H. L. (2008). Evaluating the Tax Increment Financing Approach to Redevelopment in Florida, Florida State University.
- 16.Lawrence, D. B. and S. C. Stephenson (1995). The Economics and Politics of Tax Increment Financing, *Growth and Change*, 26(1): 105-137.
- 17.Leavy, J. C., et al. (2001). NCBG's TIF Handbook, 2nd Ed. Chicago: Neighborhood Capital Budget Group.
- 18.Man, J. (1999). The Impact of Tax Increment Financing Programs on Local Economic Development, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 11(3): 194-198.
- 19.Man, J. Y. and M. S. Rosentraub (1998). Tax Increment Financing: Municipal Adoption and Effects on Property Value Growth, *Public Finance Review*, 26(6): 523-547.
- 20.Minn. Stat. § 469.176 subd.1a, subd. 6(2005).
- 21.Minnesota department of Revenue (2010). Auditor/Treasurer Manual Property Tax Administration.
- 22.MO. ANN. STAT. § 99.810(1) (West 2008).
- 23.Montana's Official State Website (2010). Tax Increment Financing.
- 24.MuniCap, Inc.(2009). Annual Development Activity and Disclosure Report, For the Period Ending December 31, 2008, \$25,000,000 City of Annapolis, Maryland (Park Place Project) Special Obligation Bonds Series 2005 A & B.
- 25.National Association of Realtors (2002), Tax Increment Financing, Indiana University: School of Public and Environmental Affairs.
- 26.NEB. REV. STAT. § 18-2109 (2007).
- 27.Neighborhood Capital Budget Group (2010). The TIF Process.
- 28.Noble, J. R. (1996). Tax Increment Financing, MN: Program Evaluation Division Office of the Legislative Auditor State of Minnesota.
- 29.Oates, W. E. (1972). Fiscal Federalism, New York: Harcourt Brace Jovanovich Press

30. Paetsch, J. R. and R. K. Dahlstrom (1990). Tax Increment Financing: What It is and How It Works, In Bingham, R. D., et al. (eds.), Financing Economic Development: An Institutional Response. Newbury Park, CA: Sage.
31. Pricewaterhouse C. (2008). Tax Increment Financing to fund infrastructure in Australia, For the Property Council of Australia.
32. Stigler, G. J. (1957). The Tenable Range of Functions of Local Government, in Joint Economic Committee (ed.), Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability, Washington, DC, 213-219.
33. Swenson, D. and L. Eathington (2006). Tax Increment Financing Growth in Iowa, Paper No. 12586 Department of Economics, Iowa State University.
34. Tashman Johnson LLC (2005). An Overview of Urban Renewal.
35. TEX. TAX CODE ANN. § 311.005 (2008).
36. Tschangho, J. K., et al (1985). Tax Increment Financing, Chicago: American Planning Association.
37. U.S. PIRG Education Found (2011). Tax-Increment Financing: The Need for Increased Transparency and Accountability in Local Economic Development Subsidies.
38. Village of Schaumburg (2010). Tax Incremental Finance (TIF) Explained.
39. Wisconsin Department of Revenue (2010). City/Village Tax Incremental Finance (TIF) Manual.
40. Wisconsin Tax Increment Law § 66.1105 (2006).