



政策焦點 POLICY

兆元投資再創臺灣新局

國發會經濟發展處

面對全球經貿震盪、AI 競爭加劇，以及淨零與地緣政治挑戰，各國積極推動數位發展與淨零新經濟，強化經濟韌性。臺灣亦處於關鍵轉折期，政府推動 AI 新十大建設、2050 淨零轉型，以及六大區域產業與生活圈計畫，以提升國力競爭力與促進均衡發展。國家政策需仰賴民間資金參與，形成國家發展的重要動能。

為強化民間投入國家建設的管道，政府推動「兆元投資國家發展方案」，針對投資痛點規劃三大策略，吸引國內外資金回流，投入產業升級與公共建設。透過院層級公私協力平臺及「業者承諾、政府協助」模式，擴大投資量能，為經濟注入新活水，共好臺灣。

壹、政策緣起

因應國內外經貿情勢變化及國家發展需求，政府刻正推動「國家希望工程」八大施政主軸。其中，為落實「創新經濟，智慧國家」施政願景，國發會、金管會於 2024 年 7 月 18 日「行政院經濟發展委員會」會議提報「兆元投資國家發展方案」（以下簡稱兆元方案），引導國內外資金回流，投入國內產業發展及公共建設，為經



濟發展挹注新活水，以協助臺灣產業「立足臺灣、布局全球、行銷全世界」，實現賴總統「創新繁榮、公義永續、民主和平的臺灣」之國政願景。爰此，國發會會同財政部及金管會完備「兆元投資國家發展方案」內容，於 2024 年 12 月 26 日報行政院核定，正式啟動相關機制運作。



資料來源：國發會

圖 1 兆元投資國家發展方案

貳、政策目標

面對全球 AI 國力競賽、淨零碳排趨勢及地緣政治風險升高挑戰，政府刻正開展大投資臺灣計畫，舉如：AI 新十大建設、六大區域產業及生活圈計畫，以提升國力競爭優勢，因此，當前國家發展亟需資金挹注。兆元方案運作院層級公私協力平臺，期透過「業者承諾、政府協助」的合作機制，擴大民間投資公共建設規模，為我國經濟發展注入新動能，落實政策推動並創造國民、企業與國家的「三贏效益」。

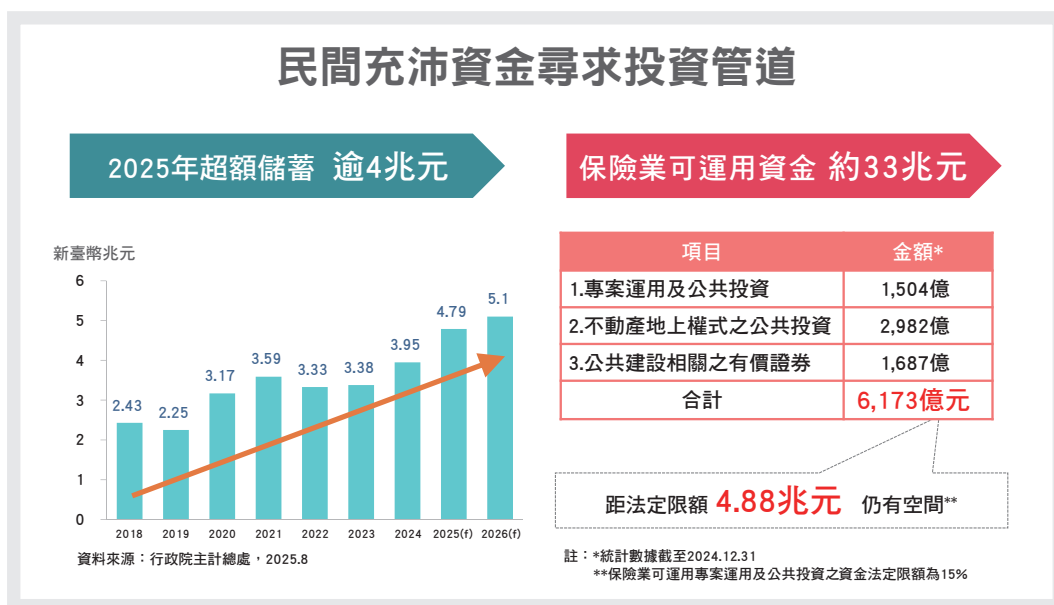
一、國家發展亟需資金挹注

政府刻以賴總統「國家希望工程」為藍圖，推動國家各項建設，未來 4 年將推動均衡臺灣多項基礎建設、五大信賴產業、綠色成長與 2050 淨零轉型。惟公共建設先

期作業審議核列預算額度有限，當前國家發展亟需資金挹注。藉由將充裕的民間資金引導到國家建設，增強民間部門參與公共建設量能，以提振民間投資並蓄積經濟成長的動能，創造國家的進步與社會繁榮。

二、民間資金充裕，尋求投資管道

臺灣長年貿易順差，超額儲蓄持續累積，國民儲蓄率由 2019 年的 34.74% 逐年攀升，2021 年達 42.65%，2023 年雖略降至 37.57%，惟 2024 年仍達 41.14%，維持高檔。根據主計總處 2025 年 11 月 28 日預測，2025 年國民儲蓄率可望升至 43.64%，超額儲蓄高達新臺幣（下同）5.42 兆元，顯示我國民間資金充裕。以壽險資金為例，截至 2024 年底，壽險業總資產規模達 36 兆 9,005 億元，資金運用總額逾 32 兆 8,000 億元，其中 70.08% 資金投資海外，主因國外債券市場規模較大，商品種類及型態眾多，可滿足長期保單所需的資產負債匹配需求，故壽險業透過海外投資，降低資金去化壓力，促成資產負債有效管理。惟海外投資收益易受國際經濟及金融情勢變化影響，損益隨匯率大幅波動，增加業者之避險成本。2024 年壽險業全年避險成本達 3,851 億元，迄今避險成本亦維持高檔。



資料來源：國發會

圖 2 超額儲蓄及保險資金運用情形



三、提升保險資金運用效率

觀察保險業投資公共建設情況，截至 2024 年底，保險業資金運用於專案運用公共及社會福利事業投資金額約 6,173 億元，僅占保險業可運用資金 32 兆 8,576 億元之 1.87%，距保險業可運用於專案運用及公共投資之資金法定限額 4.88 兆元尚有相當資金運用空間。

隨著政府持續改善投資環境，放寬促參公共建設類別，擴大涵蓋綠能及數位建設等，2022 年民間參與公共建設投資 2,828 億元，創近 10 年新高紀錄，惟保險資金對公共建設的投資占比仍偏低。財政部統計，近十年（2015 年至 2024 年）民間參與公共建設累計 1,160 件，投資金額達 1 兆 4,278 億元。其中，保險業參與公共建設案件僅 41 件，占比 3.5%；投資金額 3,973 億元，占整體民間參與公共建設規模比重達 27.82%，顯示保險資金參與公共建設的件數雖然少，但金額相對大。

因此，吸引海外資金回流，促成民間資金支持國家建設發展，可減輕政府財政負擔，並提供民間資金優質投資標的，減少因海外投資所需面臨的高度匯兌風險及高額避險成本，達到國民、企業與國家的三贏效益。

參、策略主軸

鉅額保險資金投資海外，主因國內固定收益債券市場之收益率、年期及胃納量相較國外明顯不足，使保險業面對利差及資金去化壓力，投資國內無法滿足保險業長期保單所需之資產負債匹配需求。此外，在投資國內公共建設部分，保險業者反映國內公共建設案源不足、對公共建設案投資評估專業能力有限，以及缺乏公共建設相關金融商品等三大問題，導致投入國內公共建設規模偏低。

因此，「兆元方案」研提三大策略主軸：創新促參推進機制、優化投入公共建設之投融資條件、增加公共建設相關金融商品等，以提供可匹配保險資金需求的公共建設投資標的或連結之金融商品，具體解決保險業者投資公共建設面臨的主要障礙及問題，引導壽險業者將海外投資部位轉為投資國內公共建設相關標的，吸引海外資金回流，並爭取國內外私募股權基金（Private Equity Fund, PE）及基礎建設基金（Infra Fund）等資金投資，促成民間資金支持國家建設發展。



資料來源：國發會

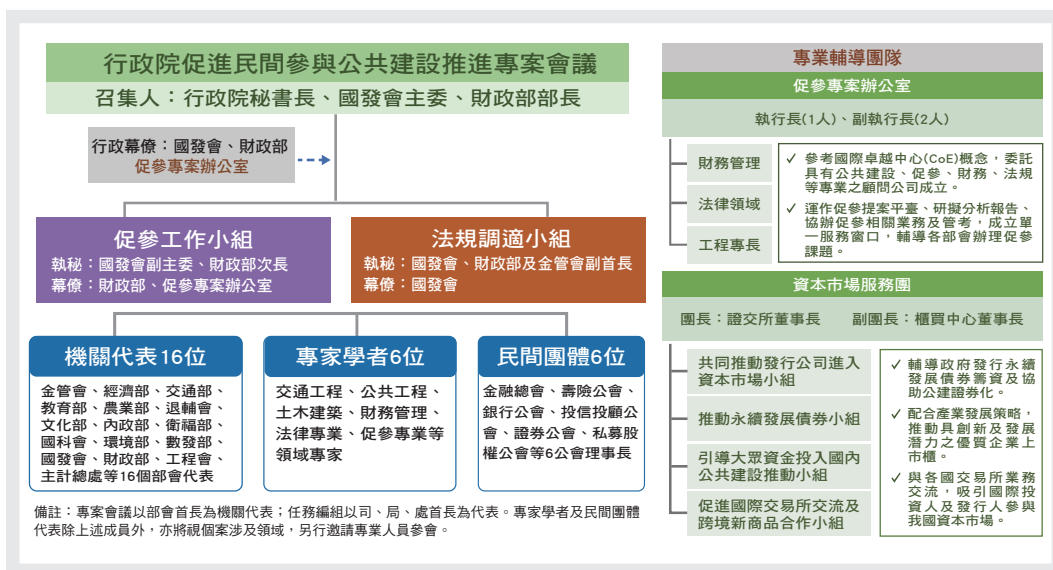
圖 3 兆元方案三大策略主軸

一、創新促參推進機制

為推進政府促參工作，「兆元方案」設置「行政院促進民間參與公共建設推進專案會議」，下設促參工作小組與法規調適小組，並成立「促參專案辦公室」及「資本市場服務團」專責輔導團隊，提升民間參與國家建設的規模及效率。在相關機制運作下，透由跨部會的協調溝通，簡化行政程序，落實解決促參遭遇的相關課題，促進民間資源投入國家建設之效率。

為積極篩選優質促參案源，促參工作小組建立「促參提案平臺」，從源頭管考中央部會新興計畫提案，責請主辦機關（含國營事業機構）於計畫研擬階段，即定期（至少每季）將案件提送促參提案平臺審議、評估優先以促參方式辦理。另一方面廣泛受理民間建議提案，媒合政府機關參採辦理，並彙整地方政府辦理促參商機案源協助公開，有效擴增促參案源。

為強化政府推動成效，已擇定自償率較高之再生水廠及本島大型海水淡化廠，原則採促參模式推動。目前規劃中再生水廠 8 案，預估投資金額逾 500 億元；海水淡化廠 2 案，預估投資金額逾 400 億元。此外，金管會鬆綁《保險業資金辦理專案運用公共及社會福利事業投資管理辦法》相關規定，將基礎建設納入保險業資金投資範疇，



資料來源：國發會

圖 4 院級促參運作機制及輔導團隊

國發會亦訂定《促進民間參與基礎建設認定原則》及相關認定機制，設立單一窗口受理申請，目前已受理 2 案，並完成 1 案認定，未來可望帶動民間參與基礎建設投資，創造更多公益性，助益社會及經濟發展。



資料來源：國發會

圖 5 篩選優質促參案源

二、優化投入公共建設之投融资條件

為優化民間資金投入國家建設的投融资條件，法規調適小組運作法規調適平臺，蒐集民間業者對於投資國家建設的法規鬆綁需求。另責請中央部會主動檢視鬆綁法令，擴大開放民間投資永續發展標的限制，全方位優化民間資金投入公共建設的投融资條件，並增加資金投入淨零永續建設的誘因。截至今（2025）年 10 月底，行政院法規調適平臺已受理 51 件提案，完成鬆綁 30 件法令，優化投融资條件之具體成果如下：

1. 保險業透過公建型 PE（私募股權基金）及 VC（創投）100% 投資公共建設，其資本適足率（RBC）風險係數已降至 1.28%。
2. 重大公共建設適用租稅優惠範疇擴及影視音、綠能及數位建設等新興領域，並放寬長照機構認定標準。
3. 主動函釋充電樁、節能服務、儲能服務、物流中心（臺北港）、AI 算力中心及相關服務等屬於具有公共建設屬性之策略性產業，以利保險業適用較高投資限額 45% 及較低 RBC 風險係數。
4. 國家融資保證機制保證成數由最高 6 成提高至 8 成，有助降低國內金融機構風險，提高融資、授信意願，保證對象包括：綠能建設、綠能設備或服務、儲能等業者，方案推動以來，截至今年 10 月底，已通過 16 案，包括：台船環海、世紀風電、世紀樺欣、沃旭等，累計融資 666.5 億元，累計保證金額 492.5 億元。

政府亦同步推動以促參模式興建社會住宅。促參 2.0 新增有償 PPP，已完成社會及勞工福利設施、衛生福利及醫療設施等 5 類別政策評估，適用社會住宅興辦及長照機構布建。內政部已選定新竹縣「竹九安居」作為指標示範案，規劃複合式主體事業，結合社會住宅、長照機構、商業設施等，提升財務可行性，打造促參指標型案件，預估民間總投入金額達 119 億元。

此外，透過金融相關法令調適及鬆綁，排除保險業投資公共建設障礙，重點如下：

1. 排除適用資貸背保準則：金管會釋示保險業以資金貸與子公司或為其背書保證等方式投資時，如其係配合政策投資公共建設，則可不適用資貸背保準則，改以訂定管理機制之方式為之，俾利保險業資金得以彈性方式更快速投入公建。
2. 進行公共建設擔保適度調整：《保險法》規定保險業不得為保證人或為他人債務擔保；惟於公共建設投資案，保險業如檢具法遵意見書等說明，金管會同意個案審查處理，便於專案融資。



提高促參自償率

促參2.0新增有償PPP

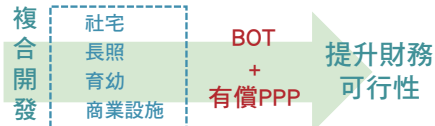
民間參與興建及營運，營運期間政府編列預算，給付公共服務費用

➢ 已完成5類別政策評估，可採有償PPP

- 環境污染防治設施
- 交通建設及共同管道
- 污水下水道、自來水及水利設施土地租金優惠
- 社會及勞工福利設施 (如社宅)
- 衛生福利及醫療設施 (如長照)

指標社會住宅促參規劃

- 推動竹九安居(新竹)促參社宅
- 基地面積達8.7公頃，為指標大型開發案件，係小造鎮計畫



資料來源：國發會

圖 6 規劃指標促參案件

3. 調整放寬保險公司派任子公司獨立性董事限制：產、壽險公會參考證交法獨立董事兼任家數「被投資事業具獨立性之董事若同時兼任其他被投資事業之具獨立性之董事者，該其他被投資事業最多以 3 家為限」規定，研議《保險業派任被投資事業具獨立性之董事自律規範》草案，放寬保險公司派任子公司獨立性董事限制。

三、增加公共建設相關金融商品

公共建設相關金融商品是民間資金自末端間接投入國家建設的重要管道，亦可作為銀行、保險等金融業者匹配自身資產負債結構的重要金融商品，是兆元方案致力推動的重要策略。為推動永續發展債券、公共建設證券化等相關金融商品，兆元方案新設專業輔導機制，由證交所、櫃買中心等證券周邊單位成立資本市場服務團，由國家建設資金的需求方切入，主動拜會各級政府，提供永續發展債券等公建相關金融商品之輔導及諮詢服務，盤點潛在永續發展債券發行計畫、研議評估適合證券化之公共建設、協助財務效益評估，以及輔導取得永續發展債券發行資格等。

政府永續發展債券報酬穩定、風險可控，可供金融業者財務管理及組合。為擴大政府永續發展債券發行，提供多元債券標的，達成引導金融等民間資金投入淨零及永

續建設、重大公共建設等目的，國發會研提中央政府永續發展債券篩選流程，自中央政府新興計畫先期作業階段，篩選符合永續發展性質、具自償性之計畫，轉請資本市場服務團，專案輔導相關政府部門評估及發行永續發展債券，提升政府部門運用綠色金融工具支持國家建設的效率，同時帶動綠色金融市場發展。

金管會、櫃買中心及財政部三方聯繫機制，錄案追蹤政府潛在發行計畫，舉如：學生宿舍、捷運工程、地方社宅工程等。兆元方案推動迄今已成功推動臺北市、高雄市及桃園市政府分別發行 100 億元、45 億元及 12 億元之永續發展政府債券，市場永續發展債券發行規模已逾 1,400 億元。

除了永續發展債券的推動及輔導外，資本市場服務團亦協助輔導辦理公共建設證券化，政府機關藉由公共建設證券化收回之資金，可規劃及興建下一階段國家發展需要之公共建設，活化資金運用彈性並提供更多的公共建設滿足民眾多元需求，也可增加公共建設相關金融商品多元性，提供金融保險業參與投資之機會，促成良性循環。

擴增公建金融商品

擴大政府永續債等穩定收益金融商品，有益保險資金投資

中央政府永續債	地方政府永續債	公建證券化
<p>1. 金門大學學生宿舍 規模約4億元 (2026年)</p> <p>2. 潛在發行計畫</p> <ul style="list-style-type: none"> ☑ 盤點具自償性公建清單，並自新興計畫先期作業篩檢 ☑ 仁武科技產業園區；交大、政大校區新建；臺中榮總醫療大樓 	<p>1. 六都完備發行前置作業</p> <p>2. 發債計畫連結建設標的</p> <ul style="list-style-type: none"> ☑ 北捷信義、松山線 ☑ 桃捷綠線、社宅工程 ☑ 高捷紅線、橘線建設 	<p>1. 推動基金架構REIT</p> <ul style="list-style-type: none"> ☑ 修正投信投顧法 ☑ 增訂修正9項子法等法令 <p>2. 盤點具穩定現金流公共建設，鼓勵推動證券化</p> <ul style="list-style-type: none"> ☑ 國道1號、鳳山車站開發大樓、高捷橘線O9站、臺北市秀山長照園區等潛在標的
		

資料來源：國發會

圖 7 擴增公共建設相關金融商品



肆、推動重點及目標

公私協力啟動兆元方案，引導民間充沛資金，助力政府推動大投資臺灣計畫、均衡臺灣。兆元方案透由三大策略主軸及兩大專責輔導機制，前端由促參面向拓展案源，專案推動促參社宅、長照機構、數位建設、永續水資源建設。後端則由擴大公共建設相關金融商品，發行政府永續債、公共建設證券化商品，全方位引導民間資金投資國家建設。

一、國家建設推動效率提升，創造三贏

2025 年至 2028 年，預計全國民參金額可達約 6,829 億元，可望創造 12.6 萬個就業機會。藉由院層級促參平臺的運作，由政府主動瞭解業者的需求與想法，確認投資標的，共同優化提案，增加案件規劃效率，促成民間資金投入國家建設，不僅是企業與政府互惠發展，更可讓國民享受更多公共利益，創造三贏。



資料來源：國發會

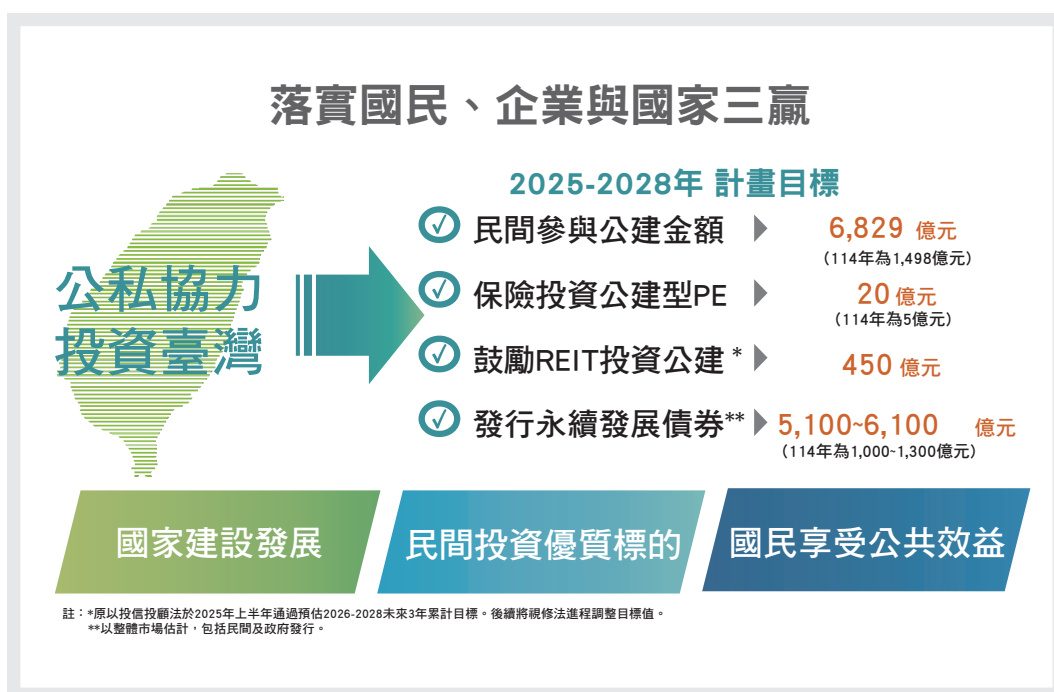
圖 8 行政院促進民間參與公共建設推進專案會議

二、鬆綁法令優化投融资環境，同步帶動策略性產業發展

透過政府主動優化法令、蒐集鬆綁民間法規調適需求，放寬投入公共建設的範疇及彈性，增加投資誘因，預期 2025 年至 2028 年，調適法規鬆綁達 40 件。此外，國家融資保證機制部分，藉由提高保證成數，有助降低金融機構融資風險，提高授信意願，利於業者取得貸款參與綠能等重大公共建設，協助策略性產業發展，預期累計申請案件至少 15 案。

三、增加公共建設相關金融商品，提供市場多元投資標的

推動各級政府發行永續債、REIT 等商品，可有效降低公共建設籌資成本及提升效益，同時提供金融市場優質投資標的，促進民間業者、國民於公開市場參與投資公共建設。預期 2025 年至 2028 年，REIT 基金投資公共建設規模可望達 450 億元、永續發展債券發行規模達 5,100 至 6,100 億元。



資料來源：國發會

圖 9 兆元方案推動目標



伍、結語

「兆元投資國家發展方案」成功建構出跨部會協調與公私協力的制度平臺，更以金融創新為槓桿，引導龐大民間資金投入國家建設。本方案自前端的案源盤點、法制鬆綁，到中介端的融資保證與保險資金運用，再到末端的永續發展債券發行、公共建設證券化，逐步建構政策導向與市場機制的推動架構。不僅促進再生水、綠能、智慧能源管理等多項國家建設，更形成金融助產業、產業促金融的良性循環。此一模式展現政府與民間協作的綜效，為臺灣在推動產業發展與國家建設的過程，產生政策綜合效益，開創成長新路徑。👉