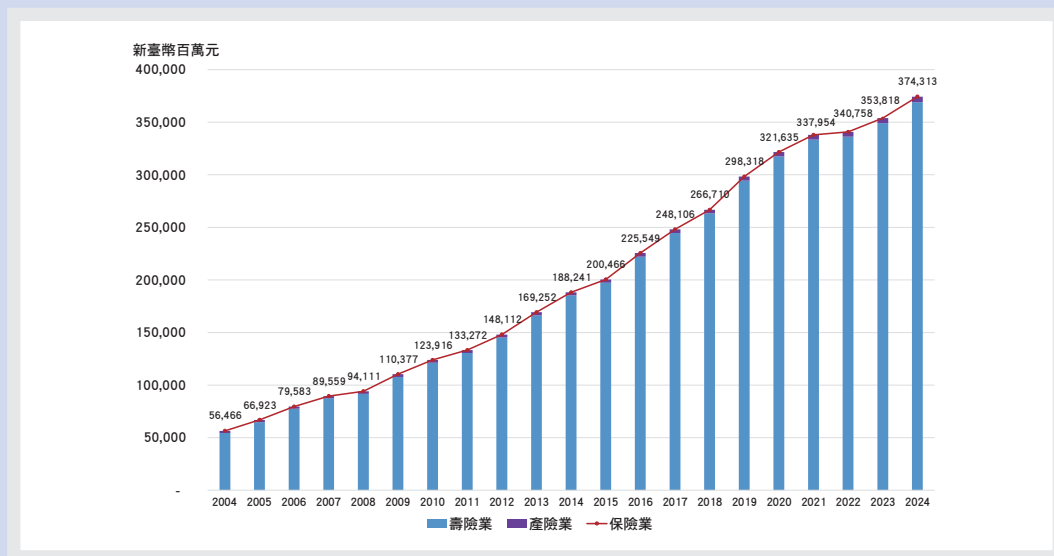


公私攜手，建設臺灣－引導大眾資金投入公共建設及策略性產業

金融監督管理委員會保險局

壹、背景

臺灣長年經常帳順差，超額儲蓄持續增加，行政院主計總處預估到今（2025）年底，國內將有超過新臺幣（下同）5兆元超額儲蓄，民間資金相當充沛。以保險業資金為例，我國保險業規模近年來亦持續成長，截至2024年12月，保險業總資產已達37兆4,313億元，保險業資金龐大、長期穩定，已成為民間重要投資動能之一（如圖1）。



資料來源：財團法人保險事業發展中心

圖 1 保險業資產規模



保險業經營本質以保戶為核心價值，屬於金融監督管理委員會（下稱金管會）高度監管的對象之一，保險業的商品核保、理賠業務及保險資金運用均需符合《保險法》相關規定。在保險業與保戶簽訂保險契約並收取保險費後，保戶後續如發生保險契約約定的承保危險事故時，保險業將履行保險理賠責任。換言之，保險業透過集合眾人的力量，運用大數法則，分散及移轉個人或企業面臨的各種風險，填補人民及企業的經濟損失，扮演安定社會的一股力量。

由於保險業資金來自眾多保戶繳交的保險費，為確保保險業長期穩健經營，並履行對保戶的長期承諾，保險業資金運用首重考量安全性、流動性及收益性，所以保險業會選擇合理期間、報酬率且符合風險控管考量之投資標的，包括具有穩定現金流的固定收益有價證券包括永續發展債券、公共建設證券化、政府建設公債等具有長期穩定收益之投資標的。

依財團法人保險事業發展中心之統計，截至 2024 年 12 月，保險業國外投資金額為 23 兆 742 億元，約占總資產 62%，其餘國內投資包括有價證券、不動產、專案運用、放款及投資保險相關事業等，合計為 9 兆 9,290 億元。回顧歷史背景原因，臺灣於 2000 年以後國內市場利率下滑，國內固定收益債券之殖利率及規模（約 11 兆元），無法滿足保險業資金成本及配置需求。在臺灣長期低利率環境下，民眾偏好購買儲蓄型保險商品，快速增加的保費收入，使得保險業資產快速成長超逾國內債券市場規模。保險業面對龐大資金去化壓力，因而轉向海外尋求足夠報酬且可匹配保險業長期負債之投資標的。

近幾年由於國際經濟金融情勢變化快速、劇烈，包括 2020 年全球新冠肺炎疫情升溫、2021 年烏俄戰爭引起地緣政治動盪、2022 年下半年開始各國央行因應通貨膨脹急遽升息及維持高利率，以及 2025 年美國實施對等關稅政策等，使保險業持有的海外資產價格波動、匯率避險成本增加，也對保險業資產負債管理形成挑戰。

為增加保險業資金去化管道，並配合政府扶植國內策略性產業及重要建設之政策方向，金管會過往持續檢討修正保險法令，擴大保險業資金運用範圍等，引導鼓勵保險業資金投入國內公共建設及策略性產業等。

貳、引導鼓勵保險業資金投入國內情形

一、保險業參與投資公共建設及策略性產業之法令依據

《保險法》第 146 條已明定保險業資金運用除存款外包括：

- 一、有價證券
- 二、不動產
- 三、放款
- 四、辦理經主管機關核准之專案運用、公共及社會福利事業投資
- 五、國外投資
- 五、投資保險相關事業
- 六、從事衍生性商品交易
- 七、其他經主管機關核准之資金運用。

保險業辦理各項資金運用需遵循保險法令授權之管理辦法及令釋規範。以下將就保險業資金參與公共建設及策略性產業投資之規定，以及近年金管會推動法令修正之情形說明。

1. 專案運用：依《保險法》第 146 條之 5 及《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》規定，保險業得辦理專案運用、配合政策之公共投資及社會福利事業，或透過創業投資事業及私募股權基金間接投資該等標的。
2. 不動產：依《保險法》第 146 條之 2 及《保險業辦理不動產投資管理辦法》規定，保險業可投資素地或配合政府政策特定目的之地上權案件、社會住宅。
3. 有價證券：依《保險法》第 146 條之 1 規定，保險業得購買經依法核准公開發行之公共建設公司股票或公司債、不動產投資信託（REIT）或永續發展債券。

表 1 2017 年至 2024 年保險相關法令重點修正事項

日期	法令開放內容
2017.03.21	發布令釋開放保險業投資五加二新創重點產業。
2018.01.02	發布令釋開放保險業得投資國家級投資公司、證券投資信託事業運用自有資金轉投資之子公司擔任普通合夥人所設立之國內私募股權基金，用於投資五加二新創重點產業及公共建設。
2018.09.03	發布令釋開放保險業得投資證券商轉投資之子公司擔任普通合夥人所設立之國內私募股權基金，用於投資五加二新創重點產業及公共建設。



日期	法令開放內容
2019.11.18	發布令釋開放保險業得擔任聯合貸款案之參加行，辦理經外國保證機構保證或保險之放款業務，並用於五加二新創重點產業。
2021.05.26	修正《保險法》第146條之5，將保險業派任被投資公共及社會福利事業董事、監察人之席次比例限制，由三分之一放寬至三分之二，且保險業派任董事達半數時，被投資公司應設置至少一席具獨立性之董事，以提高保險業投資國內公共建設之意願。
2021.12.24	修正《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》明定國內私募股權基金為保險業資金辦理專案運用之範圍，並開放保險業得投資依《國家發展委員會促進私募股權基金投資產業輔導管理要點》取得資格函之國內私募股權基金，用於公共建設、五加二及六大核心戰略產業。
2022.01.28	發布令釋開放保險業直接投資、透過私募股權基金間接投資或參貸放款予六大核心戰略產業。
2023.12.21	調降保險業投資國內私募股權基金及創投事業適用之風險係數，100%投資國內公共建設者，適用風險係數10.18%；同時投資國內公共建設、五加二及六大核心戰略產業者，適用風險係數17.25%。
2024.09.12	修正2024年度「保險業計算自有資本及風險資本之範圍及計算公式」，將保險業透過國內私募股權基金100%投資公共建設所適用之風險係數由10.18%調降為1.28%。
2024.09.26	發布令釋明定保險業依《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》規定辦理配合政策之公共投資，其投資架構涉有資金貸與情形之相關管理機制規範，以利保險業參與公共投資，得依據《公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則》第2條但書規定，改依令釋所定資金貸與規定辦理。
2024.12.13	修正2024年度「保險業計算自有資本及風險資本之範圍及計算公式」，將保險業透過國內創業投資事業100%投資公共建設所適用之風險係數由10.18%調降為1.28%。

資料來源：金管會保險局網頁、作者整理

二、保險業投資情形

截至 2025 年第 3 季底，整體保險業資金 33.5 兆元，整體運用於專案運用公共及社會福利事業投資金額（含不動產地上權及有價證券等各類投資管道）約 6,340 億元，其中屬《保險法》第 146 條之 5 專案運用、公共建設及社會福利運用金額為 1,610 億元，占保險業資金 0.5%，距法定限額 15% 之 5.02 兆元，尚有相當空間。保險業資金運用比重已達到 99%，在保險法令規定之限額內，保險業得綜合評估成本效益，依其資金配置需要動態調整國內、外投資比重。

目前保險業已投入公共建設類型，包括再生能源發電及儲能之電力設施、促參 BOT 案、汙水下水道、廢棄物處理、產業園區、觀光休閒、政府公辦都市更新案等。

參、推動兆元投資國家發展方案

一、跨部會及公私協力推動之必要性

適合保險業投資公共建設案源條件包括自償性佳、具長期穩定現金流量、合理報酬率、案件投資風險可控、政策具穩定性及可預測性。過去金管會已陸續配合政策修正法令擴大保險業資金運用範圍、鬆綁相關規範及訂定鼓勵投資方案，引導保險業資金投入公共建設及策略性產業。然而，目前國內具長期穩定報酬，適合保險業投資案源仍相對有限。

以公共建設為例，《促進民間參與公共建設法》第 3 條第 1 項明列「交通建設及共同管道」、「汙水下水道、自來水及水利設施」、「數位建設」等 15 項設施。鑒於公共建設類型多元，且各個公共建設涉及不同目的事業主管機關之權責及業管法規（例如：交通建設為交通部、離岸風電為經濟部），保險業身為投資方，評估參與投資時除需瞭解保險本業以之外專業領域、投資報酬及潛在風險等，亦可能需要透過與其他領域民間企業組成合作聯盟共同參與之外，公共建設的興建及開發過程也需依照相關部會的規定辦理；另策略性產業部分，從五加二新創重點產業、六大核心戰略產業到五大信賴產業，則涉及國發會、經濟部、科技部、農業部、國家科學及技術委員會等多個部會之推動策略。

因此，為進一步擴大保險業參與投資國內公共建設及策略性產業，需透過政府部會跨部門研商合作及公私協力推動，增加國內公共建設案源、公建金融商品、提供足夠投資誘因，並建立相關機制透過跨部會協調溝通，加速協助解決保險業等民間業者投資公共建設涉及之法規問題。

二、兆元投資國家發展方案

為推動均衡臺灣基礎建設、五大信賴產業、綠色成長與 2050 淨零轉型等政策措施，引導民間資金投入國家建設，行政院已於 2024 年 12 月 26 日核定「兆元投資國家發展方案」，並由國發會、財政部及金管會共同推動三大政策主軸，以下針對金管會主要推動部分說明。

（一）創新促參推進機制

為利跨部會協調溝通、傾聽民間代表及專家學者精進建議，優化促參效率及推進法規鬆綁等事宜，設置院層級促參提案平臺，參與成員包括中央政府單位、民間團



體及專家學者，原則每季由行政院召開「行政院促進民間參與公共建設推進專案會議」，並透過下設之促參工作小組處理政府提案及民間提案，以及法規調適小組處理民間參與公共建設相關法規調適，並由促參推進專案辦公室及資本市場服務團協處相關事項。

在創新促參推進機制下，金管會主要協處民間提案部分，推動事項包括鼓勵金融保險業等民間業者積極參與提案，金管會並負責督請台灣金融服務業聯合總會協調保險業、銀行業、證券商、投信投顧業及私募股權等五大公會，定期蒐集金融保險業者對促參公共建設案件提案及相關法規鬆綁建言等，經彙整後提交至提案平臺。

金管會亦持續依國發會及財政部召開相關工作小組會議時程及相關事項辦理，針對民間業者所提涉及金融保險法規之鬆綁建言事項研議可行性，並依法規調適平臺之行政程序，將辦理結果函復提案人知悉。

(二) 優化公共建設投融资條件

在優化公共建設投融资條件之推動措施方面，金管會推動情形說明如下：

表 2 優化公共建設投融资條件推動措施之辦理情形

推動措施	辦理情形
調降保險業投資公共建設型私募股權基金（PE）及創業投資事業（VC）資本適足率之風險係數等誘因，鼓勵保險業透過 PE 及 VC 投入公共建設	<p>(1) 金管會已於 2024 年 9 月及 12 月修正《保險業資本適足率填報手冊》，將保險業透過國內私募股權基金及創業投資事業 100% 投資公共建設所適用之風險係數由 10.18% 調降為 1.28%，且保險業於投資期間得維持適用風險係數 1.28%。</p> <p>(2) 參考民間業者實際籌募公共建設型 PE、VC 之意見，金管會將研議保險業透過 PE、VC 一定比例投資於公共建設者，仍得適用 1.28% 風險係數之可行性。</p>
協助各策略性產業及公共建設之目的事業主管機關主動函釋，擴大保險業資金對策略性產業屬於配合政策之專案運用及具公用事業性質之公共建設範圍	<p>(1) 金管會協助各部會辦理函釋之行政流程，近期已函釋之案例包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 經濟部於 2024 年 12 月 31 日函釋辦理節能服務業（ESCO）產業屬綠能科技之節能領域、具公共利益性質之 ESCO 專案屬配合政策之公共投資。 • 數位發展部於 2025 年 8 月 29 日函釋符合特定條件之人工智慧（AI）算力中心及相關服務屬配合政策之公共投資。 • 經濟部於 2025 年 9 月 3 日函釋具公共利益性質之表後儲能專案為配合政策之公共投資。 <p>(2) 相關投資標的經目的事業主管機關函釋釐清是否屬於保險業可投資範圍，保險業將可依據《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》規定辦理投資，其中投資標的經函釋為策略性產業者，保險業參與投資適用之投資限額 10%；策略性產業具公共建設性質者，經函釋為配合政策之公共投資後，保險業參與投資之投資限額可由 10% 提高至 45%。</p>

資料來源：兆元投資國家發展方案、作者整理

此外，為持續引導保險業資金投入國內公共建設及策略性產業，金管會近期亦推動修正法令，擴大保險業可投資範圍及放寬相關投資規範。

1. 2025 年 3 月 26 日修正發布 5 則解釋令，修訂重點包括：

- (1) 擴大保險業資金辦理公共投資之範圍納入依《促進民間參與公共建設法》或其他法令辦理之公共建設項目。
- (2) 擴大保險業投資國內私募股權基金之範圍，納入促參公共建設、環境、社會及治理（ESG）永續標的及社會福利事業。
- (3) 開放保險業直接投資、透過國家級投資公司所設立之國內基金及參貸放款予環境、社會及治理（ESG）永續標的。

2. 2025 年 10 月 15 日發布令釋，開放離岸風電海事工程施工船舶得作為保險業辦理船舶擔保放款之擔保品，以促進保險業資金支持我國離岸風電產業鏈發展及能源轉型目標。

3. 2025 年 10 月 27 日發布令釋，新增健康福祉事業與保險業之理賠、核保作業、保戶服務或保險商品給付項目相關結合者，屬《保險法》146 條第 4 項所稱其他經主管機關認定之保險相關事業。

4. 2025 年 10 月 28 日修正發布《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》及令釋，三大修正重點包括：

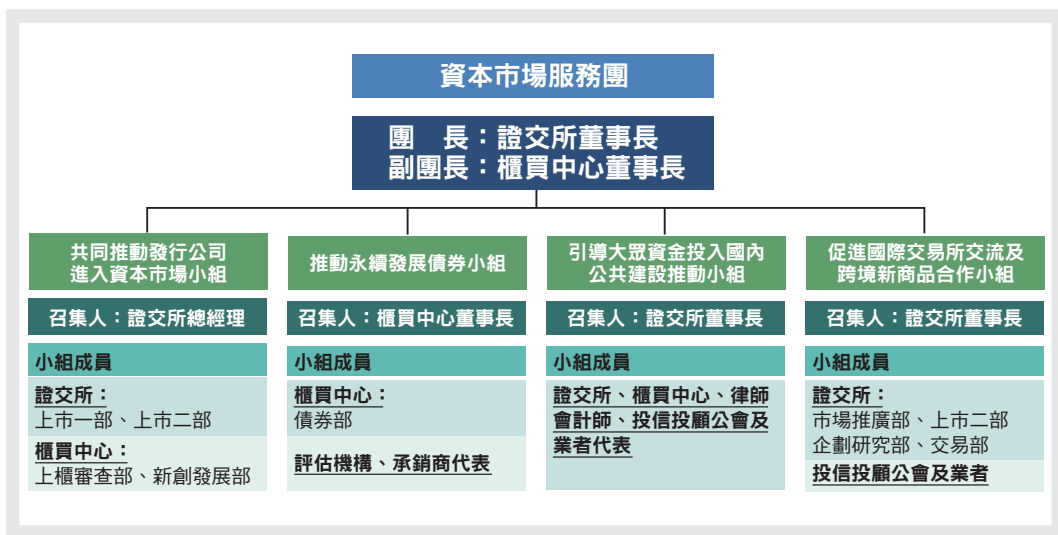
- (1) 將保險業資金辦理專案運用公共及社會福利事業之投資總額由保險業資金 10% 提高至 15%，預估可增加兆元資金投入國內。
- (2) 擴大保險業資金可投資範圍，納入政府核定之基礎建設，保險業資金可投入民間興建，且經國發會《促進民間參與基礎建設認定原則》及相關機制認定之物流中心、再生水設施、海水淡化廠等。
- (3) 提高保險業逕為辦理投資之金額，其中基礎建設及公共投資、促參案件及其他被投資對象之備查金額分別倍增至新臺幣 10 億元、20 億元及 1 億元，簡化行政程序，加快保險業投資時程。

未來配合政府扶植策略性產業之方向，於五大信賴產業之目的事業主管機關提供五大信賴產業之定義及行業代碼後，金管會將修正法令開放保險業投資、融資五大信賴產業。



(三) 增加國內公共建設金融商品

為推動永續發展債券、不動產投資信託（REIT）等證券化金融商品，活絡我國永續債券及證券化市場，增加國內公共建設金融商品種類，金管會已督導臺灣證券交易所及櫃檯買賣中心成立「資本市場服務團」，其中包括「引導大眾資金投入國內公共建設推動小組」（下稱公建推動小組）及「推動永續發展債券小組」（下稱永續債小組），輔導協助政府機關透過金融資產證券化及永續債等金融商品，引導民間資金投入公共建設（如圖 2）。

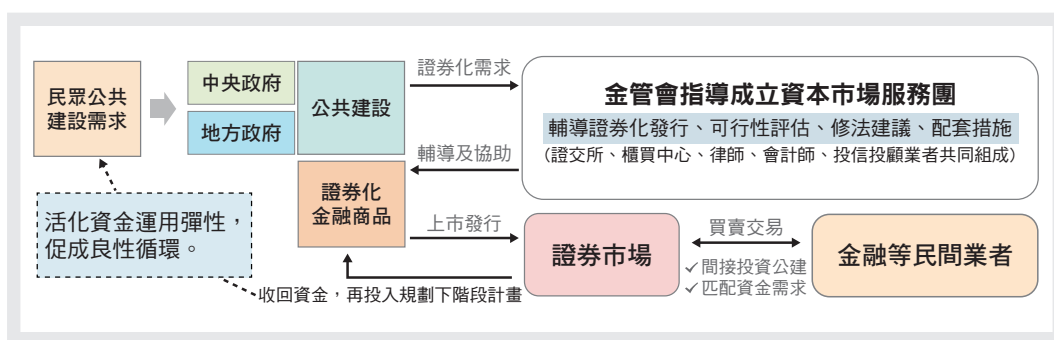


資料來源：金融監督管理委員會

圖 2 資本市場服務團組織架構

在擴大政府發行永續發展債券方面，資本市場服務團之永續債小組已協助臺北市政府發行 6 檔，金額新臺幣（下同）100 億元之社會責任債券，用於臺北都會區大眾捷運系統建設計畫，高雄市政府發行 4 檔，金額 45 億元之綠色債券，用於高雄都會區大眾捷運系統紅、橘線建設工程，桃園市政府發行首檔，金額 12 億元之可持續發展政府債券，將用於捷運綠線及社會住宅之興建工程。資本市場服務團將持續拜訪潛在案源，介紹永續發展債券制度及發行實務，並協助其梳理專案，挑選適合發行永續發展債券之投資計畫項目，積極向政府機構推廣以永續發展債券籌集重大公共建設所需資金。

在推動公共建設證券化方面，目前資本市場服務團之公建推動小組已規劃優先推動長照及物流園區 2 大類公共建設，盤點包括秀山長照園區開發及新莊北側知識產業園區轉運站等案源，並協助交通部評估高速公路證券化相關可行方案。資本市場服務團持續拜會相關政府單位，介紹證券化商品及意見交流，倘政府單位將目前具有穩定現金流之公共建設進行證券化，將可增加公共建設相關金融商品多元性，活化政府資金運用彈性，提供保險業參與投資之機會。政府機關從公共建設證券化收回之資金後，可規劃及興建下一階段國家發展需要之公共建設，提供更多的公共建設滿足民眾多元需求，保險業等民間資金投資國內更多的選擇及去處，投資臺灣，促成良性循環（如圖 3）。



資料來源：兆元投資國家發展方案

圖 3 推動公共建設證券化作法

肆、結語

為引導鼓勵保險業投資國內公共建設及策略性產業，金管會持續配合政策方向檢討修正保險法令，近期亦與政府部會共同推動兆元投資國家發展方案，其中增加更多適合保險業之國內公共建設案源、公建金融商品部分，需要透過跨部會研商合作及公私協力合作，引導保險業增加資金配置於國內，逐步達成降低壽險業國外投資比例之目標。

由於保險業資金來自保戶，金管會秉持審慎監理，要求保險業應具備完善之風險管理機制，落實資金運用之安全性、流動性及收益性等原則。於兼顧保險業資金之特性下，未來亦將續行配合國家重要政策，適時檢討相關法規，引導保險業發揮長期資金優勢投入國內，強化我國經濟發展韌性並提升國民福祉。