

開創保險資金投資基礎建設機制

國發會法制協調處

壹、前言

「兆元投資國家發展方案」（下稱兆元投資方案）政策目標之一為「協助解決民間資金投資公共建設面臨之執行面、法規面等問題，以增加公共建設合宜投資標的」，觀察國際保險資金投入公共建設的管道，偏好採私募股權基金（下稱 PE）投入公共建設，由 PE 協助投資管理。是以，兆元投資方案將「鼓勵保險業投資公共建設型 PE」列為策略主軸之一。

公共建設，依《促進民間參與公共建設法》（下稱《促參法》）第 3 條第 1 項，係指供公眾使用且促進公共利益之建設及服務；又依《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》（下稱《保險業專案運用辦法》）第 3 條等，金管保財字第 1130492973 號令及金管保財字第 11404938682 號令等規定，保險業資金辦理配合政策之公共投資範圍，已完整納入依《促參法》辦理之公共建設案，設施項目包括衛生福利及醫療設施、社會及勞工福利設施、文教及影視音設施、綠能設施、商業設施、農業及資源循環再利用設施、數位建設等，以及主辦機關依其他法令（如《獎勵民間參與交通建設條例》、《商港法》、《都市更新條例》、《再生能源發展條例》等）規劃之公共投資案；保險業資金得直接或透過 PE 投資公共建設，投資總額為保險業可運用資金 15%，並適用風險係數 1.28% 計算資本適足率。

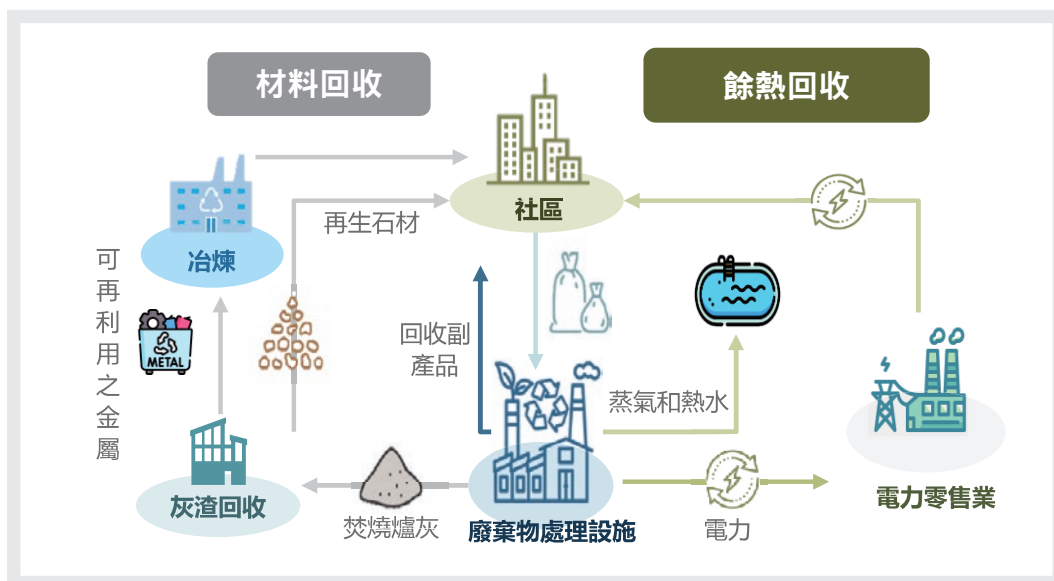
以保險業 2025 年（下同）第 3 季可運用資金 33.5 兆元，高達 5 兆元資金可投入公共建設等，如僅鼓勵保險業資金投資公共建設甚為可惜，在兆元投資方案下應仍有研議擴展保險業投資標的之可能。

貳、基礎建設政策形成

兆元投資方案原規劃重點係持續推動保險業資金投入公共建設相關措施，如鼓勵保險業投資公建型 PE、主動函釋屬公共投資之策略性產業等。惟在推動期間，陸續有 PE 業者反應，基於 PE 資金多有到期時間設定，開發、興建、營運期間各有其主要負責的民間機構，其間所有權之移轉，恐無法完全配合《促參法》第 51 條第 2 項「民間機構因興建、營運所取得之營運資產、設備，非經主辦機關同意，不得轉讓、出租、設定負擔。」之規定。國發會法制處即開始思考，倘建設係供民眾使用（如游泳池、體育場等），但其非採促參模式，得否將其視為公共建設？

環境部亦接獲業者具體詢問，民間出資興建及營運環境污染防治設施或環境保護設施等，舉如由民間業者自資興建及操作焚化廠或污水處理設施，以單位處理量向政府收受處理費，該等設施形式上係供特定業者使用且未經促參模式，但該等建設及服務實質上係處理民眾廢棄物或汙水，並解決政府需自資興建之必要，確有外溢效果，而具促進公共利益性質，是否應等同視為公共建設？

同期間，相關民間業者於「行政院促進民間參與公共建設推進專案會議—法規調適專區」提案「增設基礎建設定義」，建議釐清「基礎建設」與「公共建設」之範



資料來源：相關民間業者提供

圖 1 建設外溢效果示意



圍，提供市場參與者明確指引，以《促參法》第3條所列15項設施與服務作為市場標準。若標的不屬於促參案，則可廣義歸類為「基礎建設」，以確保政策與市場需求對齊。此一建言，陸續獲得私募股權公會及投信顧公會的呼應及支持，私募股權公會甚至表示願意協助政府進行業者申請審查作業。

接連收到這些訴求後，國發會法制處除著手蒐集國際相關資訊進行研析外，亦密切與金管會保險局交流意見，適逢該局刻正研議修正保險業專案運用辦法以擴大保險業及PE可投資範圍，擬納入民間投資興建基礎建設標的，建議由相關目的事業主管機關依其政策推動目標，提供政府鼓勵民間投資之基礎建設項目（如私人廢棄物處理設施、物流中心、數據中心等）及其應符合之條件。

關於投資標的為具有促進公共利益性質之建設，惟不符現行《促參法》關於公共建設之定義範圍，是否宜予適當鼓勵一節，歷經法規調適小組及相關專案會議研商後，5月23日行政院促進民間參與公共建設推進專案會議確認在政策方向上，不應限於原本公共建設之類別，在不造成政府執行困難前提下，宜研議放寬保險業資金投資範圍擴及具有公共利益性質之基礎建設；並輔以金管會保險局研擬調降保險業投資基礎建設所適用之風險係數，雙管齊下、公私協力，期帶動保險業資金投入基礎建設，共謀民祉。



5月23日行政院促進民間參與公共建設推進專案會議第2次會議

參、促進民間參與基礎建設認定原則

一、國際間基礎建設項目，與《促參法》規範之15類公共建設範圍近似

經研析發現，國際間對於基礎建設各有不同定義，如表 1 所示，國際保險監理協會（IAIS）定義「提供或支援基本公共服務之實體結構、設施、系統及網路」，韓國定義「作為生產基礎、提高設施效率，滿足使用者及公眾生活便利，並符合特定法律」，新加坡定義基礎建設係有助於國家經濟等重大目的且提供公眾使用或受益（無論免費與否）等；惟自具體建設項目觀之，國際間基礎建設項目如表 2，包括交通運輸、水資源、能源、電信及數位、社會／衛生福利及醫療、環保等，與我國《促參法》第 3 條第 1 項所規範之 15 類公共建設範圍近似。

表 1 主要國際組織及國家基礎建設之定義

國家 / 組織	詞彙	定義	參考
國際保險監理官協會（IAIS）	基礎建設	提供或支援基本公共服務的實體結構、設施、系統及網路	國際保險資本標準（ICS）
歐盟	關鍵基礎設施	<ul style="list-style-type: none"> 對國家社會具有重大意義之設施，其失效或損害將導致社會重大供應中斷、公共安全嚴重受損，或其他重大後果 關鍵標準：各成員國自訂標準，如供應人口數、營業額等 	NIS2指令、CER指令
美國	基礎設施	未有明確定義，而採舉例說明	基礎設施投資與就業法案
日本	社會資本	符合特定法律之社會基礎設施	社會資本整備重點計畫法
韓國	基礎設施	作為生產基礎、提高設施效率，與滿足使用者和公眾生活便利，並符合特定法律之基礎設施	公私合作夥伴關係基礎設施法
新加坡	國家重要基礎設施	新加坡境內之設施或建築物，符合下列條件： <ul style="list-style-type: none"> 政府控制及合法擁有 有助於國家經濟、環境、社會等重大目的 公益受眾：主要供當代或後代公眾使用或受益（無論是否免費） 	國家重要基礎設施政府貸款法
中國	關鍵資訊基礎設施	發生數據洩漏、網路被攻擊或系統故障的情況下，可能危及國家安全、國家戰略和公共利益的信息基礎設施	網路安全法

資料來源：國發會彙整



表 2 國際間基礎建設項目

社會福利及公共行政相關		環境保護相關		觀光													
項目	國家/組織	項目	國家/組織	項目	國家/組織												
社會基礎設施	IAIS	廢棄物管理	IAIS	自然林和遊樂林、植物園	韓國												
城市基礎設施	韓國	處理舊污染	美國	自行車騎行設施	韓國												
公共管理	歐盟	土石流預防工作、陡坡塌陷預防施工	日本	金融 <table border="1"> <thead> <tr> <th>項目</th> <th>國家/組織</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>金融</td> <td>歐盟、新加坡</td> </tr> <tr> <td>銀行</td> <td>銀行</td> </tr> </tbody> </table>		項目	國家/組織	金融	歐盟、新加坡	銀行	銀行						
項目	國家/組織																
金融	歐盟、新加坡																
銀行	銀行																
公共租賃住房	韓國																
火葬場設施	韓國	沿海保護設施、海岸環境改善	日本														
兒童福利設施	韓國	廢棄物回收	日本														
公共服務	新加坡	廢棄物處理	韓國	銀行	銀行												
行政機關附屬機構的辦公大樓	韓國																
公園		文教、體育相關		其他													
項目	國家/組織	項目	國家/組織	項目	國家/組織												
醫療保健	歐盟	托兒所、學校	韓國	物流	韓國												
公共衛生、住宅護理設施、醫療保健設施、老年人家庭護理設施、殘疾人福利設施	韓國	科學館、博物館	韓國	國防和軍事設施	韓國												
		美術館、圖書館	韓國	太空	歐盟												
		公共體育設施	韓國	國際會議設施	韓國												
交通運輸相關		水資源相關		能源相關													
項目	國家/組織	項目	國家/組織	項目	國家/組織												
交通	IAIS、歐盟	供水之公用設施	IAIS	能源	IAIS、歐盟												
道路、橋樑、鐵路、公路、公車、港口及水道、電動汽車充電	美國	引用水	歐盟	電力及電網	美國												
		廢水	歐盟 韓國	燃氣供應、綜合能源設施、新能源和可再生能源設施	韓國												
道路、交通安全設施開發、鐵道、機場、港口	日本	水利設施	美國 新加坡			發電、輸電、配電、燃氣或其他能源或電力	新加坡										
鐵路、港灣、機場、公車、越野停車場、新港灣建設、公共計程車車庫	韓國	供水設施、下水道、河流	日本														
		供公眾使用之道路、鐵路、隧道、公路、橋樑（用於架鐵路）、飛機跑道、客運站、貨運站、碼頭	新加坡	自來水及相關設施、自來水系統、下水道、河流	韓國												
		污水收集、處理、供水	新加坡	電信及數位相關 <table border="1"> <thead> <tr> <th>項目</th> <th>國家/組織</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>數位</td> <td>IAIS、歐盟</td> </tr> <tr> <td>寬頻</td> <td>美國</td> </tr> <tr> <td>資訊和通信網路</td> <td>韓國</td> </tr> <tr> <td>公共通信和信息服務</td> <td>新加坡</td> </tr> <tr> <td>空間信息系統、超高速資訊和通信網路</td> <td>韓國</td> </tr> </tbody> </table>		項目	國家/組織	數位	IAIS、歐盟	寬頻	美國	資訊和通信網路	韓國	公共通信和信息服務	新加坡	空間信息系統、超高速資訊和通信網路	韓國
項目	國家/組織																
數位	IAIS、歐盟																
寬頻	美國																
資訊和通信網路	韓國																
公共通信和信息服務	新加坡																
空間信息系統、超高速資訊和通信網路	韓國																
公園		農、漁業及糧食相關															
項目	國家/組織	項目	國家/組織														
公園	日本	食物生產	歐盟														
城市公園	韓國	漁業港口設施	韓國														

資料來源：國發會彙整

二、由政府主導的國家建設為公共建設，由民間主導的國家建設即為基礎建設；基礎建設以具促進公共利益為核心

歷經近半年的研析及資訊交流，國發會法制處據以初擬基礎建設之方向及範圍為「民間規劃興建之建設或服務，即使非直接供公眾使用、或未經促參程序，如具有促進公共利益之性質，宜適度放寬法令限制，鼓勵民間資金投入。」經彙整各方意見並提法規調適小組相關會議討論後，基礎建設認定原則內容大要如下：

- (一) 基礎建設係由民間機構主導規劃、自行興辦的建設或服務，其基本定義為「具有促進公共利益性質」之建設及服務，判斷因素包括可提升公眾生活品質、支持農工商生產基礎、加速社會經濟發展、提升國家整體利益等。基礎建設並不以直接供公眾使用為必要，而是視建設本身是否具有上述的促進公益性質來判斷。
- (二) 而在建設項目方面，認定原則採用正面表列與彈性擴充 2 種方式：先以正面表列之方式明示，只要符合《促參法》及其他民參法令所稱之公共建設及服務項目定義，即可認定為基礎建設；此外，保留彈性擴充空間，也就是在既有的法定建設項目以外，主管機關（包括中央或地方）尚可依政策需要認定有鼓勵民間興建需要之項目，認為有鼓勵民間興建之需要，就特定基礎建設項目得函釋或公告應符合之條件，如面積、金額、產出、公益性回饋等，即可個案或通案認定為基礎建設。
- (三) 在認定原則的設計下，目前透過促參法的建設服務項目，已經可以把多數種類的建設納入基礎建設範圍，包括產業建設、民生建設、社會建設等，符合這些法令所定義的項目內容，即得認定為基礎建設，不須依照促參程序進行。至其他法令的建設服務項目，主要係指廣義民間參與公共建設法令，包括《商港法》、《漁港法》、《電業法》、《再生能源發展條例》、《獎勵民間參與交通建設條例》、《停車場法》等，該等民參法令所定義的建設項目也屬於基礎建設的範圍，以便保險業等民間資金更快速的投入基礎建設。
- (四) 因各類建設是否具促進公共利益性質，涉及不同目的事業主管法規與各主政機關相關規範或政策目的，基礎建設之認定涉及公權力之執行，須由中央或地方目的事業主管機關認定，不宜交由相關公協會認定，並宜予各部會較具彈性（包括質化及量化）之個案認定空間，同時考量行政機關標準一致性及行政作業成本，法令主管機關或目的事業主管機關就特定基礎建設項目得函釋或公告應符合之條件，如面積、金額、產出、公益性回饋等。基礎建設之管轄如有爭議



或權責不明時，得由法規調適小組邀集金管會及相關機關研商協調，必要時得報請院推進專案會議核定。

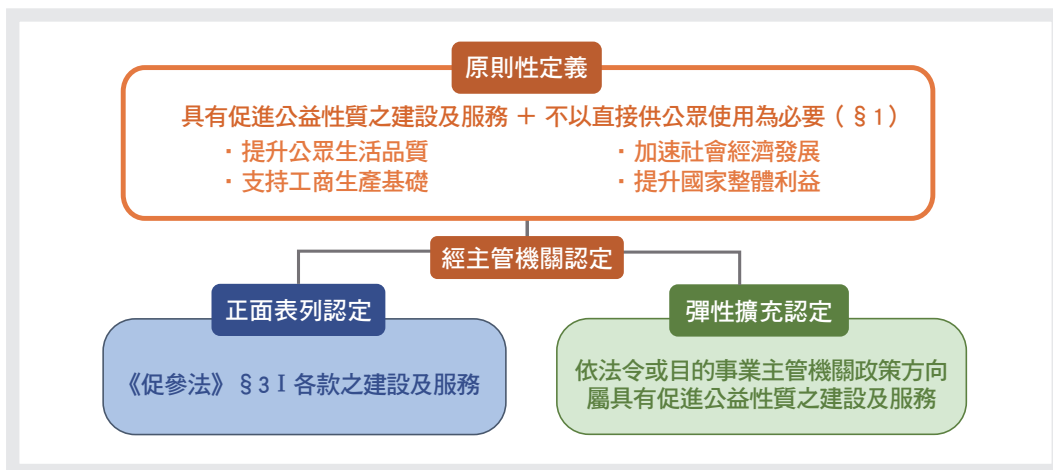


圖 1 基礎建設定義

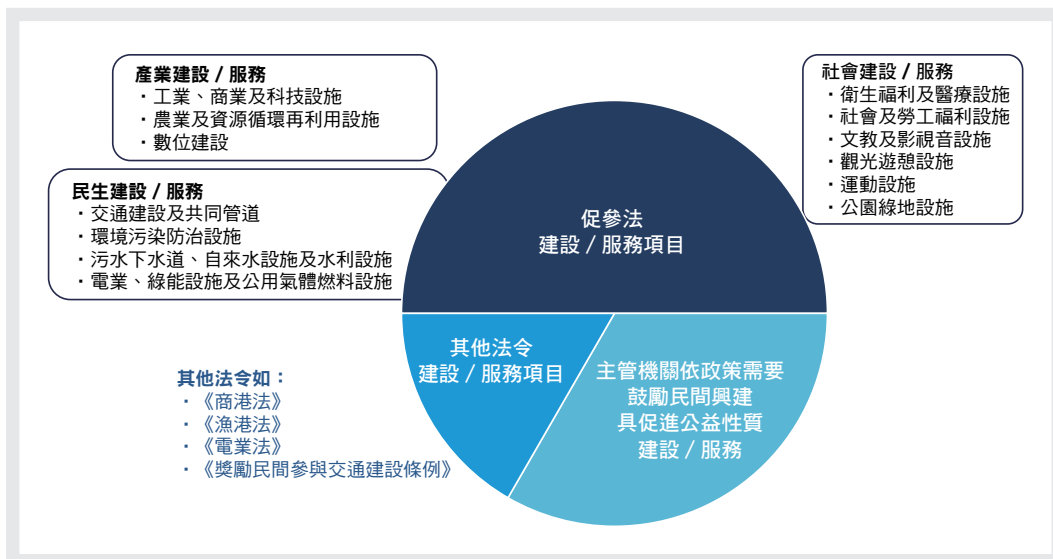


圖 2 基礎建設概念

國發會以 9 月 22 日發法字第 1140016492 號函送「促進民間參與基礎建設認定原則」予行政院所屬部會、各地方政府及相關金融公協會，即日開始運作。

表 3 促進民間參與基礎建設認定原則

第1點	基礎建設 ，指具有 促進公共利益性質之建設及服務 ，可提升公眾生活品質、支持農工商生產基礎、加速社會經濟發展、提升國家整體利益者，且不以直接供公眾使用為必要。
第2點	符合下列情形之一，經 中央或地方目的事業主管機關認定 者，為基礎建設： （一）屬 促進民間參與公共建設法第三條第一項各款或其他法令之公共建設及服務 。 （二）中央或地方目的事業主管機關 依政策需要，鼓勵民間興建之具有促進公共利益性質之建設及服務 。
第3點	中央或地方目的事業主管機關受理民間機構之申請，經審查認符合前點規定者，得認定為基礎建設。 前項機關 得函釋或公告特定基礎建設項目應符合之條件 。
第4點	基礎建設之 管轄如有爭議 時，得由行政院促進民間參與公共建設推進專案會議（下稱專案會議）下設之法規調適小組邀集財政部、金融監督管理委員會及相關機關 研商協調 ，必要時得報請專案會議核定。
第5點	民間機構興辦建設及服務，得檢具申請書、規劃書等相關文件，向國家發展委員會提出申請，由該會轉送第二點之機關審查。

肆、單一窗口受理，積極推廣宣導

由於基礎建設項目種類繁多，為免去業者不確定其欲申請之基礎建設主管機關、或誤送無管轄權機關而被退件之困擾，遂由國發會法制處擔任單一窗口受理民間機構之線上申請，以提升行政效率。涉及促參法之案件，函請財政部轉目的事業主管機關認定；涉及其他法令之案件，函送法令主管機關轉目的事業主管機關認定；涉及政策需要之案件，將送政策相關目的事業主管機關認定。

申請案件之辦理期限（如圖 3），自確認主管機關之次日起算 1 個月為原則，得延長 1 次 1 個月。主管機關得命補正 1 次，辦理期限自補正齊備之次日起算。申請案件最終經由主管機關之審查，來確認申請案是否符合基礎建設認定要件所規定的要件，符合者即予以核發認定書，如認為不符要件，包括程序不符（例如資料不齊備卻不補正）與實質要件不符合，則由主管機關敘明理由後書面駁回。

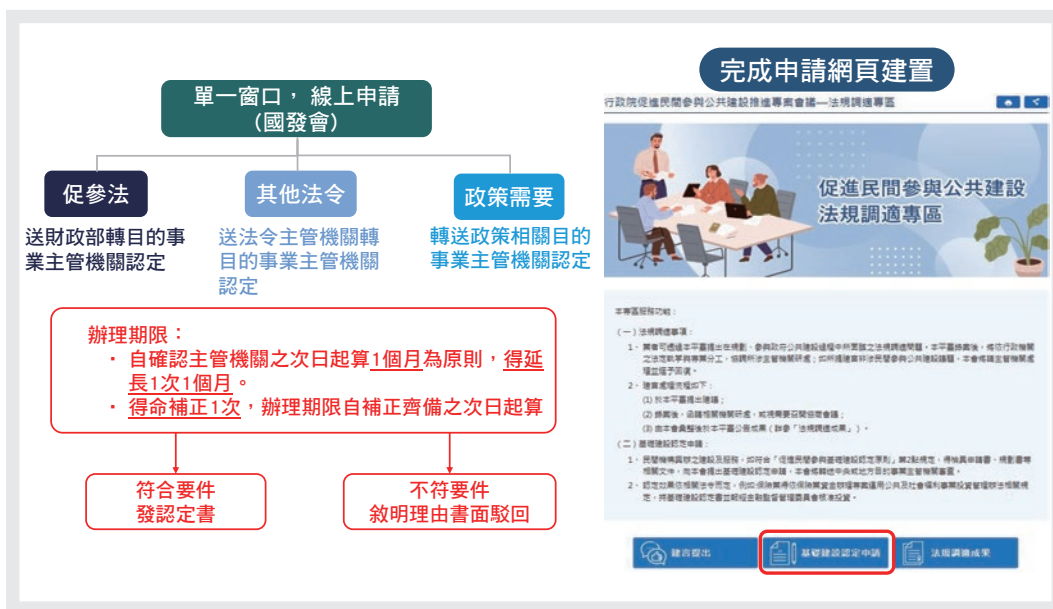


圖 3 基礎建設申請認定機制

國發會於 10 月主動召開記者會，向社會大眾說明兆元投資方案新增基礎建設。當月即有 2 家業者提出申請，其中某私募股權基金就其規劃建造於某地區之物流中心申請基礎建設認定案，於 11 月 3 日經經濟部審核認定為基礎建設，該業者已取得經濟部基礎建設認定書。

國發會法制處進一步規劃於 12 月 15 日舉辦中央及地方政府承辦階層說明會，期使業務相關人員瞭解兆元投資方案、基礎建設之政策目的與認定機制之運作，並建立各機關橫向聯繫管道，俾利基礎建設相關理念在政府部門間擴散，大家齊心齊力引進民間資金投入國內基礎建設。



國發會法制協調處林處長豐文表示，中央與地方因政策需求而新增的基礎建設，是此次法制新創的特色。

伍、結語

國發會本持「興利為主、防弊為輔」，於評估業者建言之可行性及未來性，會同財政部、金管會、環境部、經濟部等部會，彼此充分資訊交流及溝通後，完成促進民間參與基礎建設認定原則。目前已掌握業者有意願投入物流中心、環境污染防治設施、多功能農業設施等基礎建設，該等均具備吸引保險業等民間資金投資的潛力。基礎建設之開放，大幅縮減民間資金投入具公共利益建設之申請時程，再輔以保險業投資風險係數之調降，提高保險業資金參與意願，活絡民間基礎建設投資動能，充實基礎建設的質與量，提升全體國民生活品質並支持產業生產基礎，同時間接舒緩政府建設壓力、減輕財政負擔。

「促進民間參與基礎建設認定原則」已上路，國發會將視業者或目的事業主管機關之回饋，適時評估該原則應否進行修正調整；也期待相關金融公協會及業者持續指教及提出建言，並請各部會主動積極協助解決民間業者與其他機關於參與國家建設過程中所遇疑義，秉持每一項政策或措施不僅解決當下問題，更要為國家未來發展擘劃方向，以達投資兆元、均衡臺灣之目標。🔄