

中華民國113年7月3日

立法院第11屆第1會期財政委員會

第20次全體委員會議

如何促進保險業資金擴大參與公共
建設，加速建設之推動
專題報告



金融監督管理委員會
主任委員 彭金隆

主席、各位委員先進，大家好：

今天 大院第11屆第1會期 貴委員會第20次全體委員會議，承 貴委員會邀請就「如何促進保險業資金擴大參與公共建設，加速建設之推動」進行專題報告，敬請指教。

一、保險業資金屬性及監理原則

(一) 保險業資金主要來自保戶所繳之保費，由於壽險契約多為長年期契約，為履行對保戶契約責任之承諾，其資產配置多以投資長期之固定收益商品，以符合資產負債存續期間匹配。其資金運用之成果，直接影響保戶權益及保險業清償能力；又因資金數額龐大，是我國金融市場及社會穩定之重要根基。

(二) 本會對於保險業資金運用之監理，秉持審慎監理，要求保險業應具備完善之風險管理機制，落實安全性、流動性及收益性等原則。

二、受到外在金融市場環境之影響，保險業國外投資增加，本會配合政策目的及因應金融市場變化調整國外投資限額及相

關因應措施

(一) 隨著國內市場利率水準自民國89年起持續下滑，壽險業自90年後，開始逐漸面臨已銷售傳統保單利差擴大之挑戰。為降低早期高利率保單之負擔，我國壽險業逐年擴大保單銷售，整體資產規模快速成長，壽險業投資資金規模自92年約新臺幣(下同)2兆元逐年快速上升，至113年5月底規模已達32.42兆元。

(二) 但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，使我國壽險業面對利差及資金去化壓力。但投資國內已無法滿足保險業長期保單所需之資產負債匹配需求，在兼顧風險管理下，法規就保險業國外投資額度相關規範多次檢討修正，以協助降低外部經濟環境對於保險業資金去化及資產負債有效管理之衝擊：

- 1、81年修正保險法，新增保險法第146條之4，規範保險業辦理國外投資總額不得超過該保險業資金5%。但主管機關得視經營情況逐年予以適度調

整，最高不得超過該保險業資金20%。

- 2、89年後國內利率長期處於低點，考量國外市場報酬率較高且國內市場投資工具有限，爰於92年修正保險法第146條之4，國外投資額度上限由保險業資金之20%提高至35%。
- 3、96年因應保險業資金規模快速增長，而國外債市規模大，可吸納保險業資金投資需求，爰修正保險法第146條之4，將保險業國外投資上限由保險業資金35%提高至45%，並增訂保險業國外投資額度申請核准之相關規範。
- 4、103年配合金融進口替代政策，修正保險法放寬保險業投資國際板債券得不計入國外投資限額，以提高保險業資金運用效益。嗣為強化保險業國外投資風險之控管，爰將國際板債券納入限額控管，於107年明定保險業包含國際板債券之國外投資上限為保險業資金之65.25%。

(三) 然保險業國外投資金額與比率大幅增加，導致投資部位因國際經濟金融情勢變化，使損益易隨匯率大幅波動，亦增加壽險業之避險成本。特別是111年起受到美國聯準會強力升息影響，臺美利差急速擴大，使壽險業之避險工具價格飆高，112年全年平均避險成本率超逾4%，整體壽險業避險成本達3,602億元，113年迄今避險成本亦維持高檔。

三、為提供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，本會將持續引導保險業透過多元管道投資國內公共建設

(一) 保險業依現行規定，已可以透過專案運用、不動產、有價證券等多元管道投資公共建設。本會為引導保險業者投資國內公共建設等，業持續檢討修正相關法規，近期已放寬或鬆綁部分說明如下：

1、修法放寬保險法第146條之5：

保險業資金運用法令原先限制保險業不得派任所投資公共建設之董監事，考量引導鼓勵保險業資金投資公

共建設政策方向，且派任董監事有助於保險業監督管理，以利其落實資金運用相關風險管理機制，並有政策引導效果，本會修正保險法第146條之5放寬保險業派任公共建設董監之席次比例限制，110年已修法提高至三分之二。

2、開放及鼓勵保險業直接或間接投資國內公共建設及實體產業：

配合國內投資法令開放，為鼓勵保險業參與國內五加二、六大核心產業及公共建設之投資，本會已發布相關獎勵投資方案，並已於112年12月調降保險業投資國內私募股權基金及創業投資事業之RBC風險係數，100%投資國內公共建設者，適用風險係數10.18%；如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%。

3、綜合考量國際標準及我國在地情況研議保險業資本新制：

為引導鼓勵保險業投資國內公共

建設之政策方向，降低保險業投資公共建設之不確定性，已於113年6月進一步對外宣布，保險業目前已投資及實施新一代清償能力制度前5年期間投資之公共建設部位，投資期間得維持適用風險係數1.28%，毋需逐步調整。

(二) 保險業資金投入公共建設情形：

1、截至 113 年第 1 季底，整體保險業資金32.65兆元，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 6,092 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1,375億元，占保險業資金 0.42%，距法定限額10%之 3.27兆元，尚有相當空間。

2、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。

3、為有效運用資金獲取長期穩定報酬，履行對保戶之承諾，保險業資金運用比重已達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，選擇具合理期間、報酬率及符合風險控管考量之投資標的，動態調整國內、外投資比重，爰推動增加公共建設案源，將有助於擴大保險業參與投資公共建設。

四、為促進保險業資金擴大參與公共建設，需跨部會合作及公私協力推動，增加更多公共建設案源及投資誘因

(一) 引導保險業投入國內公共建設之重點在於如何釋出更多適合保險業參與之公共建設案源、提供足夠誘因，並可符合風險管理考量。謹就適合保險業參與之公共建設案源、條件及方式等說明如下：

1、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，又保險業較少產業經營之專業背景，成熟型產業

標的相對開發型容易評估及投資。

- 2、保險業本業為經營保險業務，參與公共建設方式以投資為主，不適合直接參與公共建設之營運。現行透過地上權、BOT案直接投資公共建設等方式外，公共建設證券化、政府建設公債具有長期穩定收益，可匹配保險業長期負債，亦為適合保險業之投資標的。

(二) 促進保險業資金投入國內公共建設，需跨部會共同合作部分

- 1、增加公共建設案源：釋出更多具合理期間及穩定報酬率，可由民間參與投資之公共建設案源，有助於促進保險業投入國內公共建設。國家發展委員會前於113年4月29日召開「鼓勵壽險業資金投資社宅及公建事宜研商會議」邀請相關政府單位及金管會共同研商，與會單位已有共識檢討精進現行機制，推動增加公共建設採促參模式辦理，釋放更多案源提供民間業者參與投資。

- 2、增加公共建設金融商品種類：參酌亞洲地區已有之公共建設證券化案例，倘政府單位可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，也可提供保險業資金去處，投資臺灣，促成良性循環，創造民間業者、政府及民眾之三贏局面。
- 3、建立跨部會單一窗口協助排除法規障礙：保險業參與公共建設投資，除涉及保險相關法規外，依個別公共建設種類及性質，亦涉及不同目的事業主管機關規定，建立跨部會單一窗口，透過跨部會協調溝通，將有助於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。

五、為促進保險業投入國內公共建設，本會後續將持續適時檢討修正法令及研議相

關鼓勵措施

(一) 研議保險業投資國內之相關獎勵措施

本會刻正參酌國際保險監理官協會 (IAIS) 之國際保險資本標準 (ICS) 及我國在地情形研議保險業適用之新一代清償能力制度，112及113年已發布三階段在地化及過渡性措施，未來將視投資標的性質，研議進一步鼓勵保險業投資公共建設相關獎勵措施。

(二) 透過不動產投資信託 (REITs) 引導投資公共建設

- 1、為活絡我國不動產證券化市場，本會參考日、星、港等地之不動產投資信託制度，研議修正「證券投資信託及顧問法」，開放REITs採基金架構發行，並採雙軌制，與現行依據「不動產證券化條例」發行之信託架構REITs併行，修法草案前業於113年5月15日經貴委員會審查通過，部分保留條文已於113年6月26日依黨團協商結果通過，後續將由大院進行二讀及三讀程序。

- 2、基金架構REITs係以投資可產生穩定收入之不動產為主要目的，諸如商辦大樓、物流倉儲中心、公共建設等均可為其投資標的，未來修法通過後本會將透過相關鼓勵措施，引導業者將REITs資金投入公共建設，俾利我國公共建設之推動與發展。
- 3、「不動產證券化條例」已放寬信託型私募REITs投資公共建設之相關投資限制，為增加投資彈性，刻正於大院審議「不動產證券化條例修正草案」，將放寬信託型REITs對開發階段公共建設之相關投資限制，以鼓勵民間資金投資公共建設。

六、結語

推動公共建設為國家重要政策，需要跨部會合作及公私協力推動。保險業依現行法令已得透過多元管道投資國內公共建設，又保險業資金來自保戶，其資金運用須注意收益性、流動性及安全性，參與公共建設投資亦需考量風險。本會將續行配合國家重要政策，適時檢討相關法規，促進保險業者投入公共建設。

以上報告，敬請各位委員指教，並祝各位
委員身體健康，萬事如意。謝謝！