

# 民間參與公共建設 新動能——引導保險 業資金投入公共建 設之探討

關鍵詞：民間參與、保險業資金、金融監督管理委員會、風險控管

台灣世曦工程顧問股份有限公司／民間參與公共建設部／資深規劃師／劉嘉雯 ❶

## 摘要

## ABSTRACT

政府近年來在政策推動上積極引導保險業資金參與公共建設投資，惟保險業仍受限於保險法等相關法令之規範，所以在導入保險業資金投入促進民間參與公共建設法（以下簡稱促參法）所稱之公共建設前，本文先就保險業參與投資之現行相關法令進行說明，再就政策鬆綁後，保險業者採合作聯盟或單一廠商方式參與之不同模式進行分析，並務實的分別就契約設計、投資誘因及法令鬆綁等層面提出建議，以期兼顧公共利益及保戶權益，為政府、民眾及保險業者共創多贏局面。



## 壹、緒論

行政院於2013年推出提振景氣措施重大政策，宣示引進保險業資金參與公共建設投資為重點推動事項，壽險公會隨即主動建請主管機關(即金融監督管理委員會，以下簡稱金管會)修正或解釋相關規定，並協調保險業者積極參與投資政府公共建設案件。隔年，馬總統英九於2014年元旦文告再次強調，近年來政府公共預算拮据，加強公共建設投資為政府經濟工作之重點，隨後行政院江前院長宜樺宣示「引導保險業資金參與公共建設」為當年度行政院重大政策，指示財政部與金管會等相關部會，共同建立依促參法適合保險業投資之公共建設模式，並期許各公共建設之主辦機關(即指主辦民間參與公共建設相關業務之機關)於設計招商案件時，將保險業之特性及資金財務需求納入考量，以增加保險業參與投資管道，擴大民間參與公共建設能量。

促參法之主管機關財政部表示，國內民間資金相當充裕，以保險業為例，國內保險公司之可運用資金達新臺幣15兆元，依法可直接投資於公共事業之投資總額高達新臺幣1.5兆元，對於解決政府公共建設預算缺口有相當幫助。因此，配合前述中央政策之推動，評估引導保險業資金投入公共建設案件將具備滿足公共建設需求、提昇公共建設品質、降低政府財政負擔、提昇公有土地利用、強化區域發展、促進產業經濟繁榮、創造民眾就業機會等社會經濟效益。

另就保險業者而言，透過專案投資方式參與公共建設，將具備增加保險業資金運用管道、創造長期穩定收益來源、分散投資風險、提昇社會公益形象等效益。其中，由於公共建設投資案具備穩定收入之特性，與保險業之投資需求吻合；而保險業資金屬於長期資金性質，亦與公共建設需長期穩定資金挹注之需求相符。是故，本文針對保險業者參與投資促進

民間參與公共建設案件(以下簡稱促參案件)，分就法令、契約及實務等面向探討保險業者如何參與公共建設投資，以為政府、民眾及保險業者創造多贏局面。

## 貳、保險業投資促參案件之相關法令

保險法第146-5條規定：「保險業資金辦理專案運用、公共及社會福利事業投資應申請主管機關核准；其申請核准應具備之文件、程序、運用或投資之範圍、限額及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。前項資金運用方式為投資公司股票時，準用第146條之1第3項規定；其投資之條件及比率，不受第146條之1第1項第3款規定之限制。」是故，保險業資金參與投資促參案件，主要係依據「保險法」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」(以下簡稱保險業專案投資管理辦法)規定辦理，茲就相關規定說明如后。

### 一、公共投資事項

保險業資金辦理公共投資須為保險業專案投資管理辦法第3條所列之投資事項，包括交通運輸設施(含公路、鐵路、港灣、停車場及機場等)、公用事業設施(含水力、電力、電信等)、興建國民住宅、環境保護設施(含河川、下水道之整治，垃圾、廢棄物處理等)、殯葬設施、國民休閒等公眾福利設施，以及其他配合政府獎勵及建設之公共事業。故若保險業者投資促參案件，除該條第1-5項所列之項目外，其他投資事項亦可屬第6項所指「其他配合政府獎勵及建設之公共事業」之範疇。

此外，為持續擴大保險業之資金運用管道，金管會業於2014年6月17日修正發布保險業專案投資管理辦法第3條條文。其中，為加速推

動社會住宅政策，並使保險業得投資社會及老人住宅之法令更為明確，已增列「社會住宅」及「老人住宅」為保險業得辦理公共投資之項目，惟有關社會住宅及老人住宅之範圍，仍應依住宅法及老人福利法等相關法令認定。

### 二、投資額度

依據保險業專案投資管理辦法第7條規定：「保險業辦理專案運用、公共及社會福利事業投資之總額，不得超過該保險業資金10%。對於同一對象投資之總額合計不得超過該保險業資金5%。…」若進一步以可運用資金總額前10名之保險業者為例，可運用資金總額約介於新臺幣4,000億~3.5兆元間，故個別公司於專案運用及公共投資之投資總額約介於新臺幣400~3,500億元，單一個案之投資金額不得超過新臺幣200~1,750億元，顯見保險資金著實為國內公建投資之龐大動能，惟若個案總投資金額較為龐大者，或保險公司自身之可運用資金較低者，仍須留意此項投資上限規範。

### 三、辦理程序

保險業者辦理專案運用及公共投資，應依保險業專案投資管理辦法第6條規定訂定處理程序，經董事會通過後，函報金管會備查，並提報股東會，修正時亦同。處理程序應記載下列內容：

- (一) 評估及作業程序(含董事會授權額度、層級及執行單位)。
- (二) 交易條件之決定程序(含價格決定方式及參考依據)。
- (三) 內部控制制度(含風險管理措施、定期評估方式及績效分析等)。
- (四) 指定高階主管人員定期向董事會報告辦理績效。
- (五) 其他主管機關指定之事項。



此外，保險業者辦理專案運用及公共投資，應依保險業專案投資管理辦法第8條規定，須檢附下列書件，報經金管會核准：

- (一) 投資計畫及目的(含目的、方式、市場分析、成本分析、長短期投資效益分析、股東結構及經營團隊)。
- (二) 辦理資金專案運用、公共及社會福利事業投資之明細及其績效分析(含各期投資績效分析及說明)。
- (三) 被投資對象之財務報告。
- (四) 董事會會議決議或其授權文件。
- (五) 有關機關之審核文件。
- (六) 其他主管機關指定之資料。

依此申請程序，金管會自申請書件送達之次日起15工作日內，未表示反對、要求補件或說明者，視為已核准；而若經金管會要求補件或說明者，金管會自補件資料或說明書件送達之次日起15工作日內未表示反對者，視為已核准。是故，保險業者若欲參與依促參法第42條辦理之政府規劃公告招商案件，應預為掌握備標作業期程，於提案申請(即投標)前應事先取得金管會之核准，始得為之；而若保險業者係依促參法第46條自行規劃申請參與公共建設案件，亦應於檢附規劃構想書向主辦機關提出申請前，事先取得金管會之核准。

## 參、保險業投資促參案件之參與方式

金管會為配合行政院提振景氣措施，對於保險業資金參與公共建設投資秉持鼓勵及支持的立場，且為引導保險業資金投入公共建設，現行保險法及相關法規已訂有多元投資管道，保險業可依自身財務能力及案件特性，選擇適當投資標的及管道。茲分就保險業者採合作聯盟或單一廠商方式參與投資促參案件說明如后。

### 一、合作聯盟方式

保險業者得依據保險法及保險業專案投資管理辦法，採合作聯盟方式參與投資促參案件。

#### (一) 股權投資上限

依據保險業專案投資管理辦法第7條規定：「保險業辦理專案運用、公共及社會福利事業投資之總額，不得超過該保險業資金10%。對於同一對象投資之總額合計不得超過該保險業資金5%。對於同一對象之投資，不得超過被投資對象實收資本額10%；…其被投資對象為第3條及第4條所列項目之事業者，不得超過該被投資對象實收資本額45%。」。為引導保險業積極參與公共建設投資，金管會於2012年7月19日將保險業投資專案公司之股份由不得超過該公司實收資本額25%提昇至35%；復於2014年6月17日修正發布保險業專案投資管理辦法第7條條文，再次將投資限額由35%提昇至45%，以增加保險業資金參與公共及社會福利事業投資之彈性及誘因。[1]

#### (二) 不得擔任董監事

由於保險法第146條之1第3項禁止保險業擔任被投資公司之董事、監察人，有關保險業資金辦理公共事業投資者，依據保險法146條之5第2項準用上開規定；亦即，依據保險法第146條之5規定，保險業不得擔任專案公司之董監事。

由於此限制影響保險業投資公共建設之意願甚鉅，關於保險法規鬆綁部分，金管會已研擬保險法第146條之5之修正草案方向，適度放寬保險業得擔任公共建設投資事業之董監事。該提案已進入立法院審議程序，金管會表示將持續追蹤上開提案進度，並配合立法院審查程序辦理，以提

高保險業投資公共建設之意願。[2]

## 二、單一廠商方式

政策開放保險業者得依據保險法及保險業專案投資管理辦法，採單一廠商方式參與投資促參案件。

### (一) 權利義務原則[3]

中央政府為引導保險業資金投入公共建設，針對保險業資金投資公共建設涉及民間機構(即指依公司法設立之公司或其他經主辦機關核定之私法人，並與主辦機關簽訂參與公共建設之投資契約者)須負公共建設「興建」及「營運」之責，以及保險業資金具有高度公眾性，不宜承擔非其業

務經營風險等課題進行檢討。經行政院邀集相關機關協調後，確認保險業資金投入公共建設無須修訂促參法及保險法等相關法令，並配合建立適合保險業資金參與促參案件之模式，保險業者得依循促參法現有規範，按下列原則採單一廠商方式參與促參案件：

1. 主辦機關與民間機構(包含保險業)之權利義務，透過投資契約予以規範，民間機構負契約所定履約之責。
2. 民間機構於前項投資契約中之營運責任，得經主辦機關同意，透過民間機構與受託或承租者之委託或租賃契約予以明確規範由該受託或承租者承擔。民間機構與受託或承租者之契約內容及權利

表1 財政部「促參案件BOT招商文件及投資契約參考範本」建議條文修正對照表

原條文	建議條文
第三章 乙方興建及營運權限 3.1 乙方於本契約期間內，享有下列權利： 1. 就甲方同意之本計畫用地，興建及營運本計畫。 2. 乙方得就甲方同意之本計畫用地，另依第11章附屬事業之規定，辦理開發附屬事業。	第三章 乙方興建及營運權限 3.1 乙方於本契約期間內，享有下列權利： 1. 就甲方同意之本計畫用地，興建及營運本計畫。 2. 乙方得就甲方同意之本計畫用地，另依第11章附屬事業之規定，辦理開發附屬事業。 3.2 契約權利不得轉讓 3.2.1 民間機構依投資契約所取得之權利(義務)如下： 1. 擔任本契約當事人地位。 2. 如期如質完成本計畫之興建。 3. 確保本計畫之正常營運，以及公共服務之提供不中斷。 4. 繳交本契約之土地租金、權利金。 5. 本計畫屬公用事業涉收取使用者，向使用者收取使用費。 6. 契約期滿(或終止)後，移轉公共建設所有權、營運權予政府。 3.2.2 前項之權利(義務)，除有促參法第52條規定之改善計畫或第53條規定之適當措施所需，且經主辦機關同意者外，不得轉讓、出租、設定負擔或為民事執行之標的。

原條文	建議條文
<p>第十章 營運</p> <p>10.10 委託他人經營</p> <p>乙方得經甲方書面同意後，委託符合本計畫資格之他人營運。乙方因此所簽訂之委託營運契約不得違反本契約之規定，其內容至少應包含下列規定：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 委託營運契約之存續期間不得超過本契約之存續期間；</li> <li>2. 委託經營者應遵守本契約及相關法令之規定；及</li> <li>3. 本契約期限屆滿前終止時，甲方或其指定之第三人有權承受乙方於委託營運契約之權利義務，但應以書面通知受託經營者。</li> </ol>	<p>第十章 營運</p> <p>10.10 委託(或出租)他人經營</p> <p>10.10.1 乙方得經甲方書面同意後，委託(或出租)符合本計畫資格之他人營運。<u>惟其委託(或出租)不得違反下列規定：</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>不影響公共建設正常營運及不影響契約期滿(或終止)時建設移轉予甲方。</u></li> <li>2. <u>乙方與其受託(或承租)人間之契約內容及權利義務，須納入本契約附件，視為本契約之一部分。</u></li> <li>3. <u>乙方之受託(或承租)人未履行其與乙方所定契約規範責任時，乙方應以本契約當事人地位，督促受託(或承租)人改善缺失或經甲方同意更換受託(或承租)人。</u></li> </ol> <p>10.10.2 乙方因10.10.1所簽訂之委託(或出租)營運契約不得違反本契約之規定，其內容至少應包含下列規定：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 委託(或出租)營運契約之存續期間不得超過本契約之存續期間；</li> <li>2. 委託(或出租)經營者應遵守本契約及相關法令之規定。</li> </ol>

義務，須納入主辦機關與民間機構之契約中。[4]

爰此，依財政部2013年6月21日台財促字第10225510270號函及行政院2013年7月17日院臺金字第1020141476號函，關於民間機構參與促參案件，主辦機關與民間機構之權利義務處理原則，於函示中載明：「各主辦機關辦理促參案件時，依前項所述之結論，經評估同意由民間機構將公共建設之營運責任，透過委託或租賃契約規範由該受託或承租者承擔者，應於辦公公告徵求民間參與時，載明於公告及招商文件中」。財政部並提醒各主辦機關，針對影響公眾利益較小之公共建設，保險業者可獨資擔任促參法所稱民間機構，於經營期間可將經營事項或設施以委託或出租予經營專業第三方。財政部並配合修訂委託

研究之「促參案件BOT招商文件及投資契約參考範本」，以供主辦機關就個案情形視實際需求參酌辦理，相關建議條文詳表1。

## (二) 保險業者可投入之公共建設類別

針對擴大保險資金投入公共建設事宜，行政院復於2014年1月20日邀集金管會、財政部及促參各主辦機關，協調各部會放寬保險業可投入之公共建設類別。依跨部會協商結果，保險業投入促參案件將不限於原先規劃的21項公益性較小案件，行政院會中同意鬆綁，投資項目不以公益性大小作為保險業是否適合參與指標重點。另針對促參法及其子法規定之公共建設類別(計13類、20大項、83小項)，除衛生醫療設施(含衛生醫療、物理治療、醫事放射、護理等9項)、社會福利設施(如老人安養機構、長照機構)、農產品批發市場等11項因

法律限制投資，以及電業設施及公用氣體燃料設施尚待確認外，其餘70項類別完全不設限，原則都可朝開放方向辦理，惟主管會及各目的事業主管機關必須加強監督及履約風險控管。[5]

## 肆、保險業投資促參案件之相關建議

於公共建設預算逐年下滑之際，為維持公共建設及公共服務之提供，並帶動產業經濟發展及就業機會，近二年中央政府相當積極地辦理政策開放及法令鬆綁，以引導保險業資金投入公共建設。茲分就契約設計、投資誘因及法令鬆綁等三面向，就主辦機關引導保險業資金投入促參案件之相關建議說明如后。

### 一、契約設計面

#### (一) 首應評估個案特性

因保險業者不得兼營保險法規定以外之業務，故建議各促參案件之主辦機關仍需謹慎評估公共建設之個案特性，若允許民間機構為保險業者，由於其僅得扮演營運資產及設備之出租者角色，至於公共建設得否穩定營運，並符合每年主辦機關辦理營運績效評估之要求，主要須視承租者之營運能力而定，民間機構僅得以督促承租者改善缺失或經主辦機關同意更換承租者之方式辦理。故建議於政策開放初期仍宜以公益性較小之促參案件先行為之，以避免當承租者之營運表現不佳或出現承租空窗期時，若保險業介入經營，恐因違反保險法而遭主管機關之行政處分，而若保險業任由公共建設出現營運中斷，則恐導致乙方違約等情事。

#### (二) 考量保險業特性

若主辦機關允許保險業參與，於設計招商文件中時，除前述允許營運責任轉由承租者承擔外，尚應留意保險業無法單獨成立專案公司、不得為保證人或以其財產提供為他人債務之擔保等特性。惟基於招商公平性，招商文件之設計宜一體適用，亦即非保險業者參與該案申請，亦得將營運責任轉由受託或承租者承擔、亦得以原申請人名義簽約、亦得不與其他合作聯盟申請人負連帶保證責任，故此部分風險需由主辦機關於設計招商文件時一併考量之。

#### (三) 妥適分擔投資風險

於投資契約中應妥適就主辦機關、民間機構、受託(或承租)人三者之風險進行適度分擔，否則就保險業者而言，履約順利與否將與該承租者(即主要營運者)有極大關係，且此承租者(亦可稱主要協力廠商)常於短暫的投標準備期間即須提出，以利綜合評審時得以勝出，故包括彼此間之營運理念、合作默契及合作條件皆須於短期間即須達成一定共識，否則多有促參案例係因民間機構申請更換協力廠商而造成履約之爭議。

### 二、投資誘因面

#### (一) 應具備合理之投資報酬率

由於促參案件之本質為公共建設之長期營運，而公共建設並不等於具穩定收益之商用不動產，故主辦機關若欲吸引保險業者之參與，應使個案具備一定程度之投資誘因，亦即具備合理之投資報酬率，否則，保險業資金之投資管道多元，且基於保障保戶權益之立場，實際上可吸引保險業青睞之促參案件實屬有限。

#### (二) 應掌握履約重點及適度監管

相較於其他投資管道，就保險業者而言，執行促參案件須與公部門處於長期合作關係，包括申請階段之綜合評審機制、履約階段之監督管理機制及不可預期之政策風險等，皆為保險業者列入投資評估之考量因素，故建議主辦機關應掌握履約重點，於促參相關法令規範下進行適度之監督管理，若規範或執行過當，將降低保險業者之參與意願。

### 三、法令鬆綁面

#### (一) 開放得擔任專案公司董監事

僅管政策的開放及法令的鬆綁已大幅提昇保險業參與促參案件之管道，但因促參案件之投資金額龐大，保險業者仍期望開放得擔任專案公司之董監事，以確保投資權益，此為業者期待法令面再突破之處。

#### (二) 放寬採事後報核制

於申請程序部分，由於保險業申請促參案件前須獲得主管機關之核准。就實務面而言，由於投標準備時間一般而言並不長，而主管機關準駁或要求補件等不同情境皆造成投標之不確定性，故亦有保險業者希冀申請促參案件可比照投標地上權招商案件，亦即於取得最優申請人資格後，再檢具相關文件向主管機關辦理專案報核，以利備標期程之掌握，而此亦可避免提前曝光投標意向。

### 伍、結語

保險業龐大之資金能量的確可為公共建設注入活水，本文就主辦機關及主管機關之觀點，分別由契約設計、投資誘因及法令鬆綁等三面向提出相關建議。最後，提醒保險業參與促參案件，除應依保險法第146條之5及保險業

專案投資管理辦法規定辦理外，於提出申請前應充分瞭解個案特性及投資契約規定，並依業者自身投資政策及風險承擔能力審慎進行財務分析、現金流量估算等投資效益及風險評估，選擇符合保險業資金運用特性之個案參與，並應依保險法等相關規定辦理，以利兼顧公共利益及保戶權益。

### 參考文獻

1. 金融監督管理委員會保險局，[http://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=35&parentpath=0,2&mcustomize=multimessage\\_view.jsp&dataserno=201406170001&aplistdn=ou=bulletin,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&toolsflag=Y&dtable=Law\(2014.06.17\)](http://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=35&parentpath=0,2&mcustomize=multimessage_view.jsp&dataserno=201406170001&aplistdn=ou=bulletin,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&toolsflag=Y&dtable=Law(2014.06.17))。
2. 金融監督管理委員會保險局，[http://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201210080002&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&toolsflag=Y\(2012.10.08\)](http://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201210080002&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&toolsflag=Y(2012.10.08))。
3. 財政部，促進民間參與公共建設電子報(2013.09)。
4. 金融監督管理委員會保險局，[http://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201305280003&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&toolsflag=Y\(2013.05.28\)](http://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=34&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201305280003&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&toolsflag=Y(2013.05.28))。
5. 工商時報，壽險業錢進BOT 70類不設限，[http://money.chinatimes.com/news/news-content.aspx?id=20140121000069&cid=1206\(2014.01.21\)](http://money.chinatimes.com/news/news-content.aspx?id=20140121000069&cid=1206(2014.01.21))。