僅供委員問政所需參考
不代表本院意見或立場

編號：2746

議題研析

一、題目：推動中央政府發行永續發展公債相關法制之研析

二、議題所涉法規

中央政府建設公債及借款條例、地方制度法、公共債務法

三、背景說明（緣起）

報載地方政府為推動綠色城市及落實居住正義，於 114 年 3 月 18 日正式發行結合環境及社會效益項目之可持續發展政府債券[1]。地方政府指出，可持續發展政府債券所募資金，將全數用於具社會效益之社會住宅興建及具綠色效益之捷運建設工程經費。除提供市民舒適便捷交通服務及可負擔之居住環境之外，又可引導資本市場資金投入地方重大建設、協助推動綠色城市及確保居住正義，同時節省利息支出達 23%，亦提供投資人更多元、穩健之永續投資標的，有助於實現「政府、市民及投資人」三方共贏共好[2]。

國際上為達成淨零碳排目標，有運用永續債券為環境保護等支出募資之作法，本院委員已於 112 年關切中央政府現行辦理永續債券情況及後續推動計畫，並要求財政部提出報告[3]。然而，相較於地方政府積極響應，中央政府迄今推動之各項交通及經濟建設、環境資源、文

[1] 廖賢龍，桃園市政府 發行我國首檔可持續發展政府債券，經濟日報，114 年 3 月 18 日，網址：https://money.udn.com/money/story/5618/8614643?from=edn_related_storybottom，最後瀏覽日期：114 年 4 月 10 日。

[2] 桃園市政府財政局新聞稿，桃園市掛牌發行全國首檔結合社宅及軌道可持續發展債券，落實城市永續發展，114 年 3 月 18 日，網址：https://fb.tycg.gov.tw/News_Content.aspx?n=7958&sms=12222&s=1438095，最後瀏覽日期：114 年 4 月 10 日。

[3] 財政部 112 年 11 月 14 日台財庫字第 11203781480 號函，網址：https://ppg.ly.gov.tw/ppg/SittingAttachment/download/2023092881/55610249211520501002.pdf，最後瀏覽日期：114 年 4 月 10 日。

化及教育設施等多項重大公共建設計畫[4]，仍未以永續發展公債方式募集資金及開展淨零碳排相關建設計畫，容有檢討空間。

四、問題爭點

我國《氣候變遷因應法》業明定139年國家溫室氣體淨零排放之目標，而永續發展債券係屬專為達成淨零碳排目標之融資工具，且債券利率相較銀行借貸利息為低，可降低融資成本、節省財政預算，爰有進一步探討推動永續發展公債相關法制之必要。

五、探討研析

（一）中央及地方政府籌資發行公債之法制規範

按《中央政府建設公債及借款條例》第1條規定[5]，中央政府為支應重大建設，籌集建設資金，依本條例之規定，發行中央政府建設公債或洽借一年以上之借款。公債及借款分為甲、乙兩種，甲類公債及甲類借款，指支應「非自償」之建設資金；乙類公債及乙類借款，指支應「自償」之建設資金。同條例第5條規定[6]，中央政府各項建設所列經費須舉借債務者，屬自償比例部分，以發行乙類公債或洽借乙類借款支應，並由各建設主管機關成立之附屬單位預算特種基金編列償付。次按《地方制度法》第68條第1項規定，直轄市、縣（市）預算收支之差短，得以發行公債、借款或移用以前年度歲計賸餘彌平；鄉（鎮、市）預算收支之差短，得以借款或移用以前年度歲計賸餘彌

[4] 國家發展委員會網站，重大公共建設計畫，網址：https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=367921C6BC7A934E，最後瀏覽日期：114年4月10日。

[5] 中央政府建設公債及借款條例第1條規定：「中央政府為支應重大建設，籌集建設資金，依本條例之規定，發行中央政府建設公債（以下簡稱本公債）或洽借一年以上之借款（以下簡稱本借款）。（第1項）前項公債及借款，各分甲、乙兩種。甲類公債及甲類借款，指支應非自償之建設資金；乙類公債及乙類借款，指支應自償之建設資金。（第2項）中央政府為應特殊需要，依預算法第七十五條之規定，經行政院送請立法院決議通過之特別預算所列之借款，得以甲類借款支應。（第3項）」

[6] 中央政府建設公債及借款條例第5條規定：「中央政府各項建設均應提出詳細財務計劃，其所列經費須舉借債務者，屬非自償比例部分，以發行甲類公債或洽借甲類借款支應；屬自償比例部分，以發行乙類公債或洽借乙類借款支應。（第1項）甲類公債及甲類借款之還本付息，由財政部編列預算償付；乙類公債及乙類借款整還本付息，由各建設主管機關成立之附屬單位預算特種基金編列償付。（第2項）還本付息款項，應分別由財政部及各該特種基金，預期撥交經理銀行專戶儲存備付。（第3項）」

平。因此，公債係各級政府為籌措一般施政或建設所需資金而舉債融資之債券，包括中央政府公債及地方政府公債[7]。至於我國各級政府每年舉債額度上限及債務餘額等，《公共債務法》另有明文規範。

由於永續發展債券所募資金連結之支出項目須具有降低碳排或氣候適應等特性，除必須先取得證券櫃檯買賣中心資格認可之條件外，現階段財政部規劃永續發展債券發行作業與自償性資金需求之乙類公債程序相同[8]，未來營運收益可作為還本付息財源。

（二）中央政府迄今未曾發行永續發展債券，執行進度顯已落後於地方政府，未符國家整體永續發展政策

永續發展公債係各級政府之舉債，具有長期穩定收益，有助於達成促進保險業資金參與公共建設之政策目的[9]，且相較目前銀行貸款利率約1.78%至1.8%，發行永續發展公債之票面利率僅需約1.25%至1.3%，有助於減輕政府財政負擔，同時可吸引重視環境保護、社會責任及公司治理（ESG）議題之投資者。包含臺北市政府等已實際發行永續發展公債募資投入公共建設，新北市政府等亦已研議制定公債相關自治條例，作為後續發行公債之依據[10]。

依債券專項資金支出，永續發展債券可分為「綠色債券（Green Bond）」、「社會責任債券（Social Bond）」及「可持續發展債券（Sustainability Bond）」等[11]，截至114年3月底，各級政府發行

---

[7] 公務人員退休撫卹基金管理局網站，公債，105年6月29日，網址：https://www.fund.gov.tw/News_Content.aspx?n=708&s=16848，最後瀏覽日期：114年4月10日。

[8] 財政部113年1月15日台財庫字第11303609870號函，網址：https://www-ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMzA0L3JlbGZpbGUvNjEyNjMvOTExMTUxOC9jYzk3NTAzNi1mMDg5LTQxMDktOGEzMC0zN2I3N2JhNTYwODQucGRm&n=6LKh5pS%2f6YOoMTEy5bm0NeaciDI55pel5Y%2bw6LKh5bqr5a2X56ysMTEyMDM2ODM1MjHomZ%2fkvoblh73lvbHmnKwucGRm&icon=.pdf，最後瀏覽日期：114年4月10日。

[9] 廖珮君，引保險業資金入公建 跨部會聯手推三措施，經濟日報，113年7月2日，網址：https://money.udn.com/money/story/5613/8069286，最後瀏覽日期：114年4月10日。

[10] 葉德正、楊正海，新北擬發行百億公債 蓋捷運、社宅，聯合報，113年10月12日，網址：https://udn.com/news/story/7323/8286509；吳淑玲，4 條捷運齊發 台南公債發行自治條例拼三讀立法籌資金，經濟日報，113年12月11日，網址：https://money.udn.com/money/story/7307/8418332，最後瀏覽日期：114年4月10日。

[11] 綠色債券指債券所募資金全部用於綠色投資計畫（如再生能源及能源科技發展等），具有改善環境之效益者；社會責任債券指債券所募資金全部用於社會效益投資計畫（如可負擔的基礎生活設施、住宅等），具實質社會效益者；可持續發展債券指所募資金全部用於綠色投資計畫及社會

永續發展公債情況整理如下表[12]：

發行人	發行日期	債券類型	所募資金用途
臺北市政府	113年1月10日 113年3月25日	社會責任債券	全數用於具社會效益之捷運建設計畫[13]
高雄市政府	113年1月12日 114年1月3日	綠色債券	全數用於捷運系統基礎建設支出[14]
桃園市政府	114年3月18日	可持續發展債券	全數用於社會住宅及捷運之建設經費[15]

資料來源：證券櫃檯買賣中心公布資料（同註11）

相較而言，中央政府雖有針對發行永續發展債券盤點可行項目，包含內政部與國家住宅及都市更新中心興建社會住宅、國立金門大學學生宿舍、高雄國際機場新航廈工程計畫等中央建設計畫等[16]。然而，財政部預計最快到116年，中央政府才可能發行以綠色建築（國立大學學生宿舍）為標的之永續發展公債[17]，執行進度顯然落後於地方政府，似未符國家整體永續發展政策。

（三）研議修法明定減碳有關建設應優先評估採發行永續發展公債方式

若探究中央政府發行永續發展債券進度緩慢原由，有論者認為，

效益投資計畫。詳參證券櫃檯買賣中心網站，永續發展債券，網址：https://wwwov.tpex.org.tw/web/bond/sustainability/institution.php?l=zh-tw，最後瀏覽日期：114年4月10日。

[12] 證券櫃檯買賣中心網站，永續發展債券發行概況，網址：https://wwwov.tpex.org.tw/web/bond/sustainability/publish.php?l=zh-tw，最後瀏覽日期：114年4月10日。

[13] 臺北市政府財政局新聞稿，北市府積極推動永續首都 發行社會責任債券達100億，113年3月22日，網址：https://dof.gov.taipei/News_Content.aspx?n=133E08708C6AB0EA&sms=72544237BBE4C5F6&s=7A0B8FF26C29F62E，最後瀏覽日期：114年4月10日。

[14] 鄭郁平，高雄市政府再發綠色債券 邁向環境永續，工商時報，114年1月3日，網址：https://www.ctee.com.tw/news/20250103700722-430201，最後瀏覽日期：114年4月10日。

[15] 桃園市政府新聞稿，同註2。

[16] 余弦妙，政院引導民間投資 推永續發展債券最高6100億元，經濟日報，113年12月9日，網址：https://money.udn.com/money/story/7307/8414371，最後瀏覽日期：114年4月10日。

[17] 張瓊，財部：中央政府首檔永續債 有望116年發行，經濟日報，113年6月21日，網址：https://money.udn.com/money/story/6710/8046132?from=edn_newest_index，最後瀏覽日期：114年4月10日。

國際資本市場協會之《永續發展債券指引》(Sustainability Bond Guidelines)僅要求其舉債所募資金必須用於綠色投資計畫或社會效益投資計畫，並未要求必須具備自償性，例如臺北市政府所發行之社會責任債券為「乙 A 券」，屬乙類公債、高雄市政府所發行之綠色債券則為「甲 A 券」，屬甲類公債。因此，在我國政府過往多發行非自償性之甲類公債，而甚少發行自償性公債等客觀情況下，若財政部堅持永續發展債券必須是「具備自償性之乙類公債」，恐限制我國永續發展債券市場之發展[18]。另有論者認為，財政部於會審中央各部會提報重大經建計畫時，雖就財政規劃建議發行永續發展公債，俾利各建設計畫執行前，納入編列預算評估，惟僅屬建議性質，非法律強制規範導致效果有限，若中央各部會於預算籌編之初將發行永續發展公債納入優先考量項目，則有助於實現淨零碳排目標[19]。

準此，為推動中央政府藉由發行永續發展公債達成 139 年國家溫室氣體淨零排放之目標，允宜將國家氣候變遷因應策略納入中央政府建設公債及借款條例規範，使各部會於公共建設籌編預算之初，將永續發展公債納入融資工具之優先考量項目，或可研議中央政府建設公債及借款條例第 5 條第 1 項規定修正為：「中央政府各項建設均應提出詳細財務計畫，其所列經費須舉借債務者，屬非自償比例部分，以發行甲類公債或洽借甲類借款支應；屬自償比例部分，以發行乙類公債或洽借乙類借款支應。<u>但涉及環境永續發展、溫室氣體減量有關建設，應優先評估發行永續發展公債。</u>」

至於公共債務之舉債，應避免債留子孫及違反世代正義為原則，依《公共債務法》第 5 條第 5 項規定[20]，有關公共債務未償餘額預算數，不包括中央及地方政府之自償性公共債務，自償性公共債務之評

[18] 陳國梁，【專家之眼】永續喊假的？何以政府永續債發展牛步，聯合報，113 年 8 月 19 日，網址：https://money.udn.com/money/story/7307/8170310，最後瀏覽日期：114 年 4 月 10 日。

[19] 黃勤文、江若妘、洪昊緯，〈推動發行我國永續發展公債之探討〉，《財稅研究》，第 53 卷，第 4 期，113 年 10 月，頁 15。

[20] 公共債務法第 5 條第 5 項規定：「前四項所定公共債務未償餘額預算數，不包括中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）經公共債務管理委員會審議評估通過所舉借之自償性公共債務。但具自償性財源喪失時，所舉借之債務應計入。另各級政府向所設之各項基金調度周轉金額應充分揭露。」

估如未能核實認定，勢必造成潛在債務風險[21]。爰財政主管機關仍宜積極關注各級政府推動永續債券公債發行情況。

撰稿人：楊翔宇

[21] 陳清秀，〈公共債務之法學理論體系（下）〉，《植根雜誌》，第 35 卷，第 8 期，108 年 8 月，頁 289。