

基隆市議會第 20 屆第 19、20 次臨時會

基隆市政府發行永續發展債券可行性
、未來發行及還債規劃專案報告

基隆市政府財政處
報告人：謝處長妙蓮

中華民國 115 年 3 月 11 日

目錄

壹、永續發展債券簡介及本府發行可行性	1
一、前言	1
二、永續發展債券制度	1
三、地方政府發行永續發展債券情形	3
四、本府發行永續發展債券可行性	4
貳、未來發行及還債規劃	7
一、前言	7
二、未來發行及還債規劃	8
三、發行永續發展債券及銀行借款利息支出比較（以基隆捷運為例） ..	11
參、結論	12

壹、永續發展債券簡介及本府發行可行性

一、前言

全球面臨能源轉型及極端氣候等挑戰，各國政府均積極推動低碳發展與永續治理，而我國為響應全球趨勢，於「氣候變遷因應法」施行後正式將 2050 淨零排放納入法制架構。為協助我國政府機關籌措永續發展所需資金，財政部近年積極推動地方政府發行永續發展債券，透過辦理地方財政研習班、地方財政聯繫會報及地方債務管理座談會等多項管道，向地方財政人員宣導永續發展債券制度，並輔導辦理相關發行作業。

本市目前正積極推動捷運等各項重大建設，具備環境及社會效益，且資金需求龐大。為提升本市永續城市形象並降低債息負擔，除傳統向金融機構借款外，亦可將永續發展債券納入多元化籌資管道，有助本市在推動重大建設的同時，展現永續城市的發展願景。

二、永續發展債券制度

(一) 永續發展債券制度沿革

財團法人證券櫃檯買賣中心(以下簡稱櫃買中心)配合金融監督管理委員會(以下簡稱金管會)「綠色金融行動方案」政策方向，建立我國永續發展債券櫃檯買賣制度，並訂定「財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心永續發展債券作業要點」，做為發行永續發展政府債券之原則與指引，於 2021 年將政府債券正式納入可申請永續發展債券之範疇，建立永續發展政府債券之櫃檯買賣制度。

(二) 永續發展債券種類

發行公債是政府機關為財政支出籌措資金的方式之一，如係永續發展相關支出，得考量發行永續發展債券。依「永續發展債券作業要點」第 2 條，經櫃買中心認可之永續發展

債券分為以下種類。

1. 永續發展專項資金債券

(1) 綠色債券：所募資金全部用於綠色投資計畫，如廢棄物回收處理、再生能源、水資源治理及農林資源保育等。

(2) 社會責任債券：所募集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、可負擔的住宅、社會經濟發展和權利保障及基本服務需求等。

(3) 可持續發展債券：所募資金同時用於綠色投資計畫及社會效益投資計畫。

2. 可持續發展連結債券：資金用途未受限制，本息支付條件與發行人永續績效目標連動。

(三) 永續發展債券發行程序

發行機關擬具計畫書並洽請外部評估機構針對計畫書出具評估報告後，向櫃買中心申請永續發展債券資格認可，並由發行機關召開會議決定債券標售或定價日期，標售後或完成定價後，於債券發行日前將計畫書、計畫書之評估報告及資格認可相關文件等，併債券相關發行資料函送金管會轉知櫃買中心辦理上櫃。

永續發展債券上櫃後，發行機關於債券存續期間或資金運用期間，應每年於公開資訊觀測站上傳發行後報告。若發行專項資金債券，應於資金全數運用完畢後，洽請評估機構出具發行後報告之評估報告，並上傳至公開資訊觀測站並辦理公告

(四) 發行永續發展債券與銀行借款比較

表 1 發行永續發展債券與銀行借款比較

	發行永續發展債券	銀行借款
--	----------	------

資金供應來源	包含銀行業、證券業及保險業等	銀行業
融資利率	低	高
相關費用	有，但費率低	無
舉新還舊行政成本	倘發行 5 年期公債，即 5 年辦理一次舉新還舊	債務到期即須頻繁辦理舉新還舊，亦可視資金狀況提前償還
再融資利率風險	低，可鎖定長期固定利率	高
監督機制	均受公共債務法規範及議會監督	

三、地方政府發行永續發展債券情形

依據「地方制度法」第 68 條第 1 項規定，直轄市及縣（市）於預算收支發生差短時，得透過發行公債、借款，或移用以前年度歲計賸餘資金以為彌補。觀察現行地方政府之實際操作情形，截至目前直轄市皆完成公債自治條例之訂定，以建立發行公債的法制基礎。

表 2 地方政府公債自治條例訂定情形

	自治條例	訂定日期
臺北市府	臺北市建設公債發行自治條例	92/12/26
新北市政府	新北市建設公債及新北市市庫券發行自治條例	100/11/02
高雄市政府	高雄市公債發行自治條例	111/10/13
臺中市政府	臺中市公債及臺中市市庫券發行自治條例	112/12/26
桃園市政府	桃園市建設公債發行自治條例	113/06/28
臺南市政府	臺南市建設公債發行自治條例	114/01/09

其中除高雄市外，另五個直轄市亦已訂定相關配套作業要點或辦法。

表 3 地方政府公債作業要點或辦法訂定情形

	作業要點或辦法	訂定日期
臺北市府	臺北市債券發行及管理作業要點	111/09/05

新北市政府	新北市建設公債及市庫券管理作業要點	100/12/14
臺中市政府	臺中市公債及臺中市市庫券標售作業要點	113/05/02
桃園市政府	桃園市債券發行及管理作業要點	113/08/15
臺南市政府	臺南市建設公債發行及管理辦法	114/08/15

查目前僅臺北市、高雄市及桃園市具實際發行永續發展債券之經驗(如表 4)，另臺南市於 114 年 12 月 17 日首度發行 81.5 億元公債，發行年期為 2 年至 5 年，利率介於 1.38%至 1.43%間，資金用於南科特定區塊自償性區段徵收重大建設。臺中市亦曾表示將規劃發行 200 億元公債用以舉新還舊，惟目前考量經濟因素暫緩辦理，而其餘縣市則多仍倚賴銀行借款籌措財源。

表 4 臺北市、高雄市及桃園市永續發展債券發行概況

	臺北市政府	高雄市政府	桃園市政府
發行類別	社會責任債券	綠色債券	可持續發展債券
發行日期	1. 113/1/10 2. 113/3/25	1. 113/1/12 2. 114/1/3 3. 114/12/19	1. 114/3/18 2. 114/12/18
發行規模	1. 2 年期 6 億元、3 年期 8 億元、5 年期 11 億元(合計 25 億元) 2. 2 年期 21 億元、3 年期 7 億元、5 年期 47 億元(合計 75 億元)	1. 2 年期 20 億元 2. 2 年期 5 億元、3 年期 11 億元、5 年期 9 億元(合計 25 億元) 3. 2 年期 17 億元、3 年期 27 億元、5 年期 32 億元(合計 76 億元)	1. 2 年期 12 億元 2. 2 年期 3 億元、3 年期 15 億元、5 年期 30 億元(合計 48 億元)
發行利率	1. 1.21%至 1.25% 2. 1.22%至 1.26%	1. 1.27% 2. 1.58%至 1.59% 3. 1.38%至 1.43%	1. 1.60% 2. 1.375%至 1.43%
發行用途	臺北都會區大眾捷運系統(信義線、松山線)建設計畫舉新還舊	高雄市大眾捷運系統紅線、橘線基礎建設支出舉新還舊	桃園捷運綠線興建工程、社會住宅興建工程舉新還舊

四、本府發行永續發展債券可行性

(一)非直轄市之縣市政府未發債原因

觀察非直轄市之縣市政府對於永續發展債券發行意願

偏低之原因，主要可歸因於下列因素：

1. 法規制度面之限制

地方政府須於「公債發行自治條例」經議會通過並公布施行後，才具備發行永續發展債券之法源依據，惟截至 114 年底，尚無直轄市以外之縣市政府完成相關法規訂定，致法制基礎尚未完備，直接影響發債的推動。

2. 人力與專業能力有限

因永續發展債券發程序複雜且國內發行案例有限，多數縣市政府受限於人力與專業能力不足，對永續發展債券制度與實務操作理解有限，導致推行難度高。

3. 財政狀況與償債能力相對不足

縣市政府因自有財源規模有限，財政收入結構高度仰賴中央統籌分配稅款、一般性及計畫型補助款，償債財源穩定性相對不足，在評估新增債務時須承擔較高財政風險，基於維持整體財政穩定之考量，多數縣市政府尚未將發行永續發展債券列為籌資選項。

4. 其他籌資管道可取得性較高

相較於永續發展債券之發程序，各縣市政府對於爭取中央補助款、向銀行借款或向基金專戶調度資金等籌資方式已實行多年，辦理程序較簡便且熟悉度高，潛在風險與門檻亦相對較低，使發行永續發展債券未成為地方政府優先採行之籌資工具。

(二)本市因應對策及發行可行性

參考臺北市、高雄市及桃園市發行經驗，顯示相關制度已具備可參採性，本府未來如能妥善選擇適用計畫、完善內部作業流程，並與中央及櫃買中心保持良好溝通，將具備一定程度之發行可行性，則永續發展債券可望成為本府推動重大建設與落實永續城市目標的重要融資工具，然而，本市尚

須克服法規制度基礎及財源規模有限等困境，相關因應對策整理如下表：

表 5 縣市政府發債困境及本府因應對策

面向	縣市政府發債困境	本府因應對策
法規制度面之限制	尚未完成公債發行自治條例之訂定，發債無法源依據。	本府刻正研擬「基隆市公債發行自治條例」，業經本府 114 年 7 月 22 日第 2079 次市務會議審議通過後，並將於本市第 20 屆第 19、20 次臨時會提送市議會審議，如經審議通過並實施後，本市將成為直轄市以外首個完備法源依據的縣市。
人力與專業能力有限	對永續發展債券專業知識不足及人力有限。	積極爭取中央及櫃買中心之協助與專業指導，並向已具發行經驗之地方政府請益，蒐集實務操作與制度建置經驗。同時，透過辦理內部教育訓練及建立標準作業流程，加強本府人員對永續發展債券之理解，逐步累積專業能量，降低推動門檻。
財政狀況與償債能力相對不足	自有財源規模有限，高度依賴中央補助。	除優先推動具自償性之公共建設外，並研議多元可行之開源節流措施，健全債務控管與風險評估機制，建立中長期財政規劃與滾動檢討制度，以提升本府自有財源規模與整體償債能力。
其他籌資管道可取得性較高	中央補助、銀行借款及專戶調度等籌管道程序較簡便。	發行永續發展債券為多元化籌資管道之一，本府將依據個案性質及市場利率走勢等綜合評估各項籌資工具之成本與效益，而非僅以程序簡便為主要考量，倘經分析發行永續發展債券較具優勢則將據以辦理。

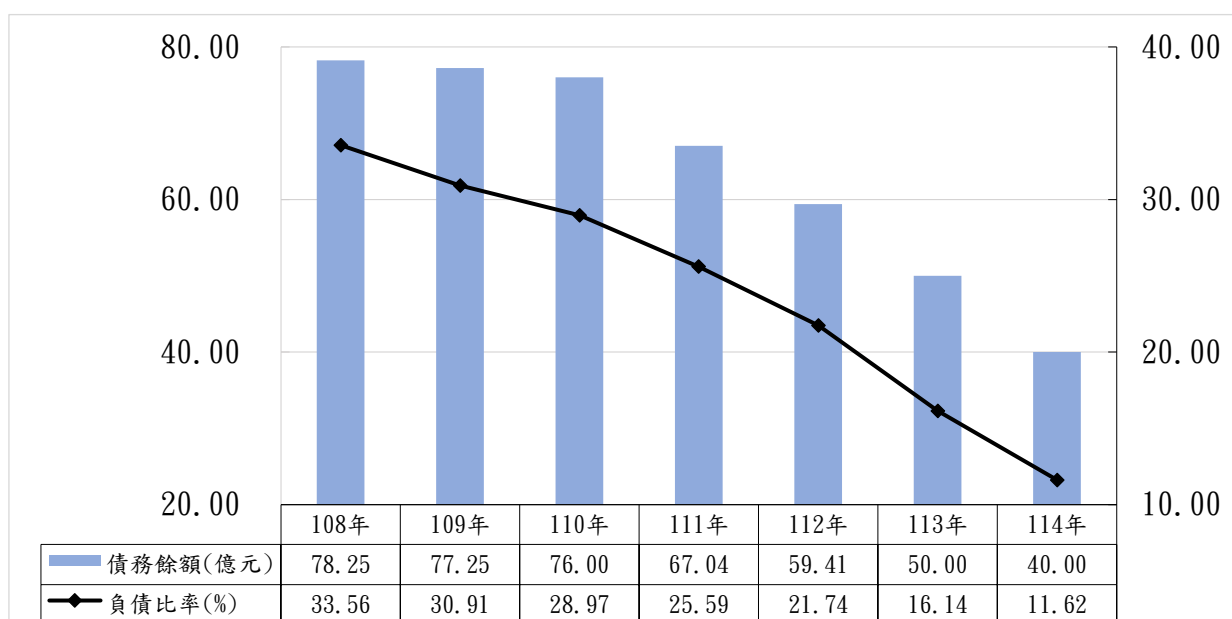
貳、未來發行及還債規劃

一、前言

因應各項市政推動需求，本府歲出預算規模自 108 年之 204.03 億元逐年攀升至 114 年之 285.99 億元，增加 40.17%。為穩定財政及兼顧市政發展，本府持續強化財政紀律與資源統籌，積極研擬可行之開源節流措施，並透過資金預估及採專戶納入集中支付等財務調度機制，提升資金運用效率，逐年降低負債。公共債務累計未償餘額已由 108 年底之 78.25 億元（債務比率 33.56%）降至 114 年底之 40 億元（債務比率 11.62%），減少 48.88%，市民平均每人負擔債務亦由 108 年底之 1.86 萬元降至 114 年底之 1.11 萬元，減少 40.32%，顯示本府財政體質持續好轉、財政紀律成效顯著。

本府在研議發行永續發展債券的同時，將依循「財政紀律法」及「公共債務法」等規定，審慎評估債限控管、償債能力及未來年度財政負擔，將還債計畫納入中長期財政規劃，並配合建立持續追蹤與滾動檢討機制，定期檢視實際執行情形與經濟環境變化，適時調整償債計畫，以維持本府整體財政之穩定與永續。

圖 1 本府 108 年至 114 年公共債務累計未償餘額及負債比率圖



二、未來發行及還債規劃

(一)擇定適當發行標的

本府未來辦理永續發展債券發行時，將優先考量以具自償性之重大公共建設作為發行標的，並依個案性質評估是否符合「永續發展債券作業要點」所規範之綠色投資計畫或社會效益投資計畫，針對符合條件之建設計畫，將綜合考量其建設內容、財務結構及預期收益等，分析採發行永續發展債券或銀行借款籌措資金之最佳模式。

具自償性之建設計畫由計畫主辦機關依規定擬具「自償性債務舉借及償還計畫」，提送至本府公共債務管理委員會審議，經審議通過後，依「公共債務法」第5條第5項規定列為本府自償性債務，將以未來營運收入作為償債來源。

(二)審慎評估發行時機

鑑於永續發展債券具備鎖定長期固定利率之特性，其發行時機將影響整體融資成本與未來財政負擔。本府於規劃發行前，將與市庫代理銀行（即臺灣銀行基隆分行）討論並審酌全球經濟變動、當期利率水準及市場資金走勢等，與銀行借款條件進行比較分析，當確認發行永續發展債券具備相對優勢後，始啟動後續發行作業，以確保資金取得方式符合財政效益最大化原則。

(三)定期檢討償債財源

依「公共債務管理委員會審議規則」第4條第2項及第3項規定，經公共債務管理委員會審議通過之自償性計畫案，其計畫主辦機關或基金管理機關，應注意經濟變動因素，逐年檢討其對償債財源之影響；如經檢討發現有喪失自償性償債財源之虞，應檢送修正計畫，提報公共債務管理委員會審議。

另依財政部 114 年 12 月 5 日台財庫字第 11403790361

號函示，各地方政府之自償性計畫案，均應依前開規定辦理逐年檢討，並將檢討情形提報公共債務管理委員會確認，列入會議紀錄。爰此，本處據以請各計畫主辦機關每年填報定期檢討報告，就執行進度、資金來源、經費使用及債務舉借與償還情形分析是否符合原訂計畫期程，並評估經濟環境變動對償債財源之影響後，提送公共債務管理委員會確認，以確保自償性債務之財務穩定性與可持續性。

(四)持續辦理開源措施

雖本府規劃以具自償性之建設作為永續發展債券之主要發行標的，惟部分具高度公共性之建設，未必具備穩定自償收入來源，仍可能須透過編列公務預算支應償債需求。為確保未來還債財源穩定，本府將持續推動各項開源措施，強化市庫收入基礎，以支應公共建設及債務本息支出。

為鼓勵本府各單位及所屬機關積極開闢財源，增益市庫收入，特訂定「基隆市政府提升開源績效實施計畫」，由各執行機關研擬具體實施計畫並據以積極推動執行，概述如下：

1.積極爭取中央計畫型補助款

配合中央施政方向與政策重點，主動盤點本市建設需求並研提具體計畫，爭取各項計畫型補助經費，以降低地方財政負擔並提高建設推動效益。

2.擴大稅基及稅源，強化稅課收入徵收

在兼顧租稅公平前提下，為反映市場地價動態並落實地利共享，合理調整土地公告現值、公告地價及評定房屋標準價格，並加強稅捐稽徵管理，穩定提升地方稅課收入。

3.積極清理欠稅及欠費

持續落實欠稅催繳作業，並積極清理應收未收罰鍰及各項費用，以維護租稅公平及增裕庫收。

4.強化公有土地及公共設施管理運用

透過清理閒置或非公用房地辦理標租或標售，並以促參、設定地上權、委託、合作或聯合開發等方式活化市有土地；同時推動校園場地出租及閒置公共設施多元使用，並積極處理被占用房地、欠租及使用補償金情形，健全公地管理，以促進土地資源有效利用。

5. 落實使用者付費原則及規費制度檢討

在兼顧公共利益與民眾負擔能力之前提下，持續研擬新增規費項目，並依服務內容與實際成本合理調整收費基準，落實使用者付費原則，以強化財源結構之穩定性與永續性。

6. 其他多元開源措施

透過積極辦理招商引資涵養稅源，促使廠商進駐，並增闢路外停車空間及擴大停車收費範圍，基金盈餘適時撥充市庫，以及推動具創新性之開源方案，逐步擴充本府可運用財源，以支應市政推動與償債需求。

(五) 持續辦理節流措施

為提升財政資源運用效率並降低長期財政負擔，本府除推動各項開源政策外，亦將同步落實節流措施，透過強化預算控管及引入民間資源等方式，確保有限財政資源能有效支應市政建設及債務償還需求，實現「以財政支援建設、以建設培養財政」之願景。

1. 強化預算控管，增加資源運用效率

考量本府歲出預算規模及保留比率逐年提高，為落實零基預算及量入為出精神，本府各單位及所屬機關編列預算時應審慎評估計畫必要性，參酌以前年度執行及保留情形，檢討未見績效或不合時宜之計畫，並考量執行量能，按實際可執行數核實編列，以提升資源運用效率，審慎撙節支出。

2. 積極鼓勵民間參與公共建設及認養公共設施

為減輕本府財政負擔，引進民間創意提升公共建設服務水準，同時提升設施品質、減少維護成本，積極促進公私協力，如鼓勵民間投資參與公共建設，並媒合企業認養公共設施等。

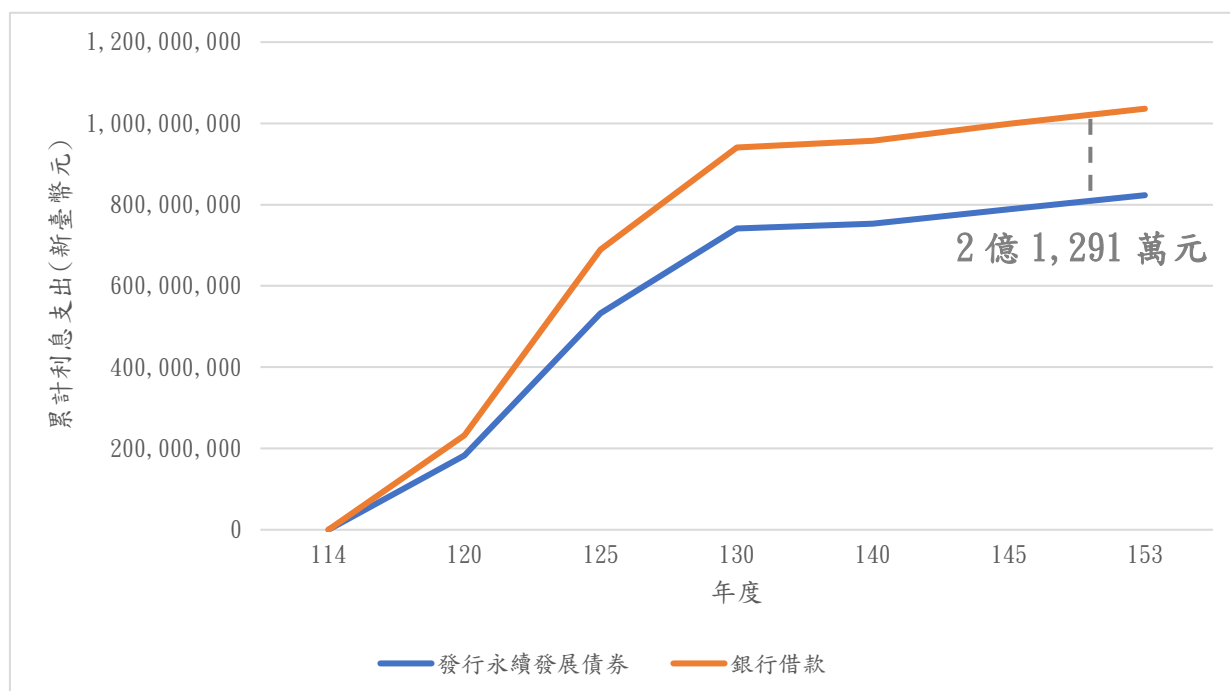
3. 加強資金運用彈性，節省債息支出

本府透過資金預估及採專戶納入集中支付等財務調度機制，提升資金運用效率及調度彈性，適時於資金充裕時提前還債以節省債息支出，減輕市庫負擔。

三、發行永續發展債券及銀行借款利息支出比較（以基隆捷運為例）

依據基隆南港間通勤軌道建設自償性債務舉借及償還計畫案，本案計畫年期 40 年，自償性債務總金額 96.15 億元（含聯開及重置成本等）。以利率差異 0.5% 試算，比較發行永續發展債券與銀行借款之利息支出，整體計畫約可節省 2 億 1,291 萬元。

圖 2 基隆捷運發行永續發展債券及銀行借款之利息差額



參、結論

綜上所述，本府發行永續發展債券具備一定程度之可行性，刻正致力於訂定「基隆市公債發行自治條例」以完備法制基礎。本府將持續強化財政紀律與資源統籌，以量入為出精神籌編各年度預算，積極爭取中央補助款，同時力行開源節流措施以支援各項市政建設，並審慎控管債務及彈性調度資金，打造財政永續之願景。

如後續經評估適宜發行永續發展債券時，將審慎擇定發行標的並判斷適當發行時機，於中央及櫃買中心專業指導下研擬發行計畫後，將發行計畫併同相關經費預算送市議會審議，經審議通過後再行辦理後續發行事宜。