社論

推動永續發展債券邁向淨零轉型

近年國際社會越來越重視永續發展議題，聯合國在兼顧經濟成長、社會進步及環境保護下，於 2015 年宣布「2030 年永續發展目標」包括 17 項永續發展核心目標，爲達成所定永續發展目標須投入龐大資金，而龐大資金需求須仰賴資本市場協助，因此永續發展債券應運而生，主要爲綠色債券、社會責任債券、可持續發展債券及可持續發展連結債券等，募集資金專項用於支持環境保護、綠色經濟和社會可持續發展項目，如綠色交通與能源、生態保護、可負擔住宅及公衆福祉等。財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心（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）推動綠色金融政策，協助企業發行永續發展債券已具規模，嗣於 110 年 12 月修正永續發展債券作業要點，將政府債券納入永續發展債券範疇。財政部復於 112 年 1 月 9 日修正推動發行乙類公債及永續發展政府債券計畫，鼓勵非營業特種基金（以下簡稱非營業基金) 或地方政府發行永續發展債券，取得環境或社會公益投資計畫所需中長期資金。

非營業基金具有專款專用及財務責任明確特性，各機關辦理自償性公共建設計畫依自償性公共建設預算制度實施方案優先檢討由民間投資後，當民間無意願投資時，多運用非營業基金先行舉債籌措資金辦理，再以未來營運或開發收入等償還，故債務管理爲影響基金財務及施政成效之關鍵因素。爲加強非營業基金債務管理，行政院主計總處（以下簡稱主計總處）於中央政府附屬單位預算編製注意事項、共同項目編列作業規範訂定相關規定，包括作業基金如有閒置資金應優先償還債務、靈活運用借款工具、檢討調整債務結構及積極協調金融機構調降利率；年度新增長期債務得考量以自償性公債籌措等。嗣配合金管會及財政部推動永續發展債券措施，並考量以多元籌資方式降低借款成本等，於年度預算籌編原則等規定，增訂特種基金爲辦理業務所舉借之債務，應確具可靠償還財源，並運用永續發展債券等多元籌資管道，彈性靈活調度資金，降低利息負擔，俾各機關籌措融資財源時，優先評估以發行永續發展債券方式辦理。

中央政府非營業基金截至 113 年 6 月底有舉債者計有 25 單位，整體債務餘額計 8,201 億元，包括短期債務 2,818 億元及長期債務 5,383 億元，主要係因應推動公共建設或土地開發等所需。借款規模以交通作業基金 4,096 億元爲最高、其次爲科學園區管理局作業基金 1,309 億元，其餘基金借款規模未達 15 億元。又發行乙類公債者僅交通作業基金項下民航事業作業基金 740 億元、國道公路建設管理基金 1,420 億元及鐵道發展基金 182 億元，利率介於 0.77％至 1.46％之間，其餘基金多向金融機構借款，利率介於 1.49％至 2.6％之間；另臺北市政府及高雄市政府爲推動捷運建設於 113 年初發行之社會責任債券及綠色債券平均利率爲 1.237％及 1.27％。借款成本由高而低依序爲金融機構借款、發行乙類公債及永續發展債券。

近年政府推動社會住宅政策，由行政法人國家住宅及都市更新中心（以下簡稱住都中心）協助興建社會住宅，興建經費屬自償部分由住都中心舉債籌措，非自償部分由內政部住宅基金補助辦理。興建社會住宅雖爲社會責任債券可運用項目之一，惟住都中心非屬可發行債券對象，僅能以聯貸取得融資，利率近 2％。爲降低住宅基金補助負擔，主計總處建議住都中心於符合行政法人法下洽商金管會研議發行社會責任債券，嗣財政部邀集內政部、行政院人事行政總處、金管會、櫃買中心及主計總處等共同研商住都中心興建社會住宅發行永續發展債券籌資可行性，相關機關（構）均表支持，內政部刻正積極洽商相關機關（構）訂修規定及配套措施，以利住都中心發行永續發展債券。

永續發展債券爲債務管理與落實永續發展提供一個選項，不但有助於優化非營業基金或法人的財務結構，減輕債息壓力，並能促進環境與社會永續發展及呼應全球淨零趨勢，實爲一舉兩得，惟因發行永續發展債券發行機關須先取得櫃買中心發行永續發展債券資格認可，發行後每年須定期辦理專項資金運用情形公告，作業程序較繁瑣，爰建議具發行潛在案源之主管機關如交通部、國家科學及技術委員會、教育部及內政部等主動洽商櫃買中心提供發行永續發展債券之範例與指引，供所管基金或法人了解應用，並積極協助債券發行所需認證作業等，以提高發行永續發展債券意願及辦理成效。期望藉由各方的努力，能提升國家整體財務效能，同時讓我國在推動綠色財政、淨零轉型及國家永續發展邁向重要里程碑。❖