

審 查 報 告

民國 108 年 10 月 24 日本院第 12 屆第 258 次會議，銓敘部函陳「退撫基金年金永續指數及永續指標燈號編製方式之研議報告」（以下簡稱永續指數及燈號報告）及「公務人員年金自動平衡機制探討」（以下簡稱自動平衡機制報告）一案，經決議：「交全院審查會審查，由李副院長逸洋擔任召集人。」遵經於同年 11 月 21 日召開全院審查會，審查竣事。審查會邀請國防部、教育部、國家發展委員會（以下簡稱國發會）、行政院主計總處（以下簡稱主計總處）、行政院人事行政總處（以下簡稱人事總處）及公務人員退休撫卹基金監理委員會（以下簡稱監理會）等機關列席（出席人員名單如附件 1）。

本案據銓敘部函陳略以，立法院審議公務人員退休資遣撫卹法（以下簡稱退撫法）時作成附帶決議，請本院會同行政院訂定退撫基金年金永續指數參數內涵、計算方式及研議適當之財務自動平衡機制，以為未來修法參據。經部研議後，擬具前開 2 份報告，其中永續指數及燈號報告，擬以退撫基金「累積餘額出現負數年度」為其編製依據，並以（「累積餘額出現負數年度」-「精算基準日之年度」） \div 30 年 \times 100%為計算公式；計算後數值分「0-49%」、「50%-99%」、「100%」三個區間，分別代表紅、黃、綠燈等預警燈號。另自動平衡機制報告主要介紹自動平衡機制意涵，以及瑞典、德國與日本年金自動平衡機制概念，並提出我國公務人員年金制度建議等。

審查會開始，首先由銓敘部說明本案 2 份報告內容重點及其所彙整的「永續指數及燈號報告及自動平衡機制報告審查會資料」（如附件 2），接續由列席機關回應相關詢問。茲綜整詢問意見如下：

- 一、立法院要求訂定的年金永續指數暨其參數內涵與計算方式，原本於精算報告內即已存在，現要求本院與行政院會同訂定，是否代表對現有規定存有疑慮？行政院是否了解立法院究竟有何疑慮？又是否有再會同訂定的必要性？另立法院要求兩院會商研議適當的財務自動平衡機制，似代表該院對退撫法第 8 條現行之「平衡機制」不滿意，行政院對該機制的可行性與實施效益看法為何？
- 二、為達退撫基金永續經營目標，須有相應配套措施。在軍公教人員退撫法制已明確規定情形下，行政院及主計總處對未來退撫基金的定位、經營策略及運作方式等，有何看法與建議？通常財主機關意見

會影響退撫法未來研修方向。另過去多以政府財政為由，未能依規定對退撫基金進行撥補，惟近來對勞工保險基金及軍人退撫制度，均運用政府預算進行撥補，目前政府相關的撥補原則或作法為何？

- 三、研訂退撫基金永續指數與指標燈號，以及財務自動平衡等機制時，各機關在權責範圍內可提供何種協助？另退撫法規定112年7月1日以後新進公務人員，適用新的退撫制度，未來該制度如採納上開指數、燈號及機制時，各機關看法為何？特別是財務自動平衡機制涉及政府撥補經費，主計機關看法為何？
- 四、立法院三讀通過公立學校教職員退休資遣撫卹條例時，曾作成附帶決議，要求行政院應於1年內會同考試院，研議適當之「財務自動平衡機制」作為未來修法之參考依據。教育人員年金財務自動平衡機制目前研議進度為何？
- 五、銓敘部研擬自動平衡機制報告過程中曾請國發會表示意見，當時該會提出「贊同研議建立適當之自動平衡機制，惟建議依法應由權責部會研議並推動為宜」等意見。其中「依法應由權責部會研議」的「權責部會」究何所指？
- 六、國家發展基金(以下簡稱國發基金)性質雖與退撫基金不同，惟投資報酬率相當高，可否說明其投資策略為何？與退撫基金投資策略有何不同？其如何能在獲得高報酬率時，同時避免面臨高風險？能否分享國發基金的投資經驗？

各列席機關就前開詢問意見，分別說明如下：

一、人事總處：

- (一)本案2份報告內容涉及退撫基金業務，尊重主管機關銓敘部及公務人員退休撫卹基金管理委員會(以下簡稱管理會)意見。
- (二)立法院附帶決議要求研擬的財務自動平衡機制，未來須透過修法程序研訂，尊重銓敘部修法權責。
- (三)立法院為何於通過退撫法時做成附帶決議，要求研訂永續指數與指標燈號、財務自動平衡機制，以及該院對現有制度規定有何不滿意，行政院並不清楚。
- (四)退撫法第8條已明定退撫基金提撥費率由考試院會同行政院訂定，行政院不會另訂財務自動平衡機制。

二、主計總處：

- (一)主計機關係依退撫法等相關規定，提供退撫基金相關財務協助。未來如何研修退撫法，尊重主管機關意見。
- (二)對銓敘部刻正研擬之112年7月1日以後新進公務人員適用的退撫制度，主計總處將會提供適當意見供參；是否訂定財務自動平衡機制，尊重人事總處與銓敘部規劃。
- (三)107年7月1日施行的軍公教年金改革法案，對政府如何撥補退撫基金已有明確規定，各級政府每年所節省之退撫經費支出，自109年度後將全數循預算程序，編列預算挹注退撫基金，對該基金財務健全應有所助益。至於109年度編列預算撥補勞工保險基金部分，係依行政院政策辦理。

三、教育部：

- (一)研擬教育人員年金財務自動平衡機制因涉退撫基金相關事宜，該部係配合銓敘部規劃辦理，未另案研處。
- (二)教育人員退撫制度均比照公務人員方式辦理；112年7月1日以後新進教育人員適用的退撫制度刻正規劃中，內容將會與公務人員制度相互配合。

四、國發會：

- (一)自動平衡機制報告研擬過程中曾建議「依法應由權責部會研議」，指由各職業主管機關依法負責推動各該職業退休制度及其財務自動平衡機制。
- (二)國發基金性質與政策目的與退撫基金完全不同，其目的在促進臺灣產業創新，改善產業環境，提升產業競爭力，幫助經濟轉型，以提升國家發展等，非以獲利為目標，與退撫基金追求投資效益極大化為目標，本質上有所不同。至於國發基金投資方式，多由民間企業主動提出申請，經審議後決定是否投資及投資額度，與退撫基金採主動投資方式並不相同。

各列席機關回應相關詢問後，除人事總處外，其餘先行離席，審查委員續行討論。茲綜整審查委員發言意見如下：

- 一、退撫基金法定提撥率與精算報告算出的最適提撥率相差甚遠，如果基金投資報酬率無法提升，外在環境亦無重大變動下，照目前趨勢，永續指數的數值將朝越來越低方向發展。退撫基金能否永續經營

- ，須進行長期觀察，目前研擬的永續指標燈號只能顯示 1 年資訊，未具太大意義，建議修正為顯示連續 10 年資訊，以顯現長期趨勢。
- 二、公布時間連續性的資訊雖有其重要性，惟有必要公布連續 10 年資訊嗎？超過 5 年以上的資訊效用有限，且永續指數數值不一定僅會呈現下降趨勢，其未來發展會受到景氣循環及投資管理成效影響。
 - 三、國發會編製景氣燈號時，將燈號細分為 5 個等級。為提供更詳實資訊，永續指數燈號可否參照辦理？
 - 四、永續指數及指標燈號，如與退撫基金精算報告算出的「最適提撥率」一樣，只提供資訊沒有明定後續的行動規範，往往就只能參考而已，失去實質意義。若能比照「浮動油價公式」精神，將基金提撥費率調整機制予以明確規定，指數及燈號才有真正的功能。
 - 五、司法院釋字第 782 號解釋，提及消費者物價指數變動累積達一定百分比時，應適時調整月退休金、月撫卹金或遺屬年金等規定。上開解釋與永續指數如何衡平？研訂永續指數時如何納入解釋意旨？
 - 六、自動平衡機制報告列舉了許多國家財務自動平衡機制作法，惟其究係直接依據機制產生效力，或須經過國會制定一個年度之調整法律規範之？各國機制有納入哪些個因素？各因素比率為何？如何調查該年度或該些年度內之因素所指稱的事實？執行自動調整機制後，各年度產生的差異為何？如何避免產生過大的差異？
 - 七、如何建構退撫基金財務自動平衡機制及其具體內容，自動平衡機制報告並沒有提出主管機關的看法與作法。如要建構該機制，依退撫法規定，首先可做的就是提高提撥費率，惟現階段有其困難性；另退撫基金已實現平均收益率目前為 3.2%，要求提高至精算報告建議的 8.1% 亦非常困難。依現況建構財務自動平衡機制，確實有困難，且即使能提出，亦不太可能執行，因為勢將引起極大爭議。
 - 八、退撫基金成立之初提撥費率未能足額提撥，依基金第 6 次精算報告結果顯示，公教人員最適提撥費率高達 37%、41%，年金改革後依第 7 次精算報告結果，已降為 26%、30%，但退撫法規定上限為 18%。退撫基金的建構基礎，即未達到收支衡平，現要求建構財務自動平衡機制，實難以達成，或許為 112 年 7 月 1 日後新進公務人員所建構的退撫制度，能納入財務自動平衡機制。

- 九、如果銓敘部認為目前研議財務自動平衡機制確有困難，則報告可從務實觀點出發，說明在目前現實狀況下，難以研訂財務自動平衡機制的因素，俾期報告內容更為完整。
- 十、本案 2 份報告核心主軸均為基金收支平衡，屬基金「管理」運用政策之一環，為期報告內容更為完善，若將修正後的報告內容，依「公務人員退休撫卹基金^{監理}委員會職掌業務應提考試院會議討論或報告事項及其作業流程表」(以下簡稱作業流程表)規定，先提報管理會及監理會審議，是否有困難？

銓敘部就前開審查委員所提意見，分別說明如下：

- 一、永續指數及指標燈號每次公布 10 年的資訊，技術上並無問題。未來應公布多長期間資訊，尊重審查會決議。
- 二、立法院附帶決議要求設置至少 3 個等級的燈號，目前研擬的內容應已能符合該院要求。
- 三、自動平衡機制係指制度原處於平衡狀態，受到某種因素影響導致不平衡後，使用特殊方法促其回復至平衡狀態。受限於退撫制度設計原本即未能收支平衡，因此目前尚難研訂財務自動平衡機制。另 112 年 7 月 1 日後新進公務人員適用之退撫制度，較有可能導入財務自動平衡機制。
- 四、立法院要求研訂財務自動平衡機制原因，為退撫法立法過程中，時代力量黨團曾就退撫基金財務自動平衡機制提出相關草案，惟考量時間有限不宜倉促立法，退撫法三讀通過版本未將其納入規範，爰作成附帶決議，要求考試院應會同行政院研議適當之財務自動平衡機制，作為後續修法參考。
- 五、司法院釋字第 782 號解釋，主要係考量不改變退撫法第 37 條附表三各年度架構下，採行適當調整措施，並於消費者物價指數變動累積達一定百分比時，適時調整月退休金、月撫卹金或遺屬年金等相關規定，以免退休人員及其家屬所領上開金額，受物價指數影響而縮水，這部分尚與財務自動平衡機制無關。
- 六、自動平衡機制報告提到的瑞典、德國及日本相關財務自動平衡機制，說明如下：
 - (一)瑞典係以「平衡率」調整年金的收支差異，當平衡率小於 1，代表該年度財務狀況無法清償給付總額，需要啟動調整機

制；另瑞典以過去 3 年之平均數為基礎，緩和景氣循環對被保險人與年金請領人之影響程度。

(二)德國以「薪資要素」、「李斯特年金要素」與「年金永續要素」等參數，作為「年金給付」的調整依據。

(三)日本以「調整率」及「改定率」修正年金給付幅度，機制實施迄今尚未啟動，原因為日本長期處於經濟緊縮的困頓中。

七、關於自動平衡機制報告中，增加分析各國財務自動平衡機制後，提出何者較適合作為我國研訂財務自動平衡機制參考之建議與具體作法部分，除涉及整體退撫制度的調整及修法，且因退撫制度本身即建構在收支不平衡的基礎上，研擬具體的財務自動平衡機制，實有困難。

八、作業流程表規定的退撫基金管理運用政策，應係指單純涉及退撫基金本身之運用政策，與退撫法制並無相關。本案 2 份報告內容涉及退撫法制規定，係研議公務人員整體退撫制度之一環，因此尚無須提管理會及監理會審議。

審查會經充分討論後，決議如下：

- 一、永續指數及燈號報告部分，為利觀察退撫基金的長期發展趨勢，並達預警效果，請修正永續指數及指標燈號每次呈現 10 年資訊。
- 二、自動平衡機制報告部分，請增列我國退撫基金制度建立之初存在的問題、與其他國家類似制度的先天背景及條件差異處，以及為何難以參照他國經驗研訂財務自動平衡機制的的原因等內容。
- 三、本案 2 份修正報告經提院會討論通過後，即送行政院完成後續會同程序。

以上所擬，是否有當，謹檢附銓敘部依審查會決議整理繕正之「永續指數及燈號報告」及「自動平衡機制報告」各 1 份，一併提請公決

召集人 李 逸 洋

民國 108 年 12 月 12 日