

# 超越爭功諉過的福利改革邏輯： 蔡英文政府年金改革的政治分析

劉侑學

中國醫藥大學通識教育中心助理教授

呂建德

中正大學社會福利學系教授

傳統主導福利國家改革的觀點認為，福利國家面臨內外交迫的變遷壓力，無法再持續實踐慷慨的福利承諾，緊縮改革是確保福利國家永續運作的對策之一，但不同於福利國家榮景時期，政治人物樂於福利加碼爭取選民支持，福利刪減是十分不受歡迎的改革行動，經常招致選舉懲罰而丟失權力的風險，成為民主競爭下的政治禁忌，政治人物只有在找到避免責難的政治策略，降低選票後座力的前提之下，緊縮才會獲得實踐的契機。然而，如果福利緊縮是冒險的政治行動，蔡英文政府為何願意投入推動年金改革，動機為何？不過年金改革不代表著成果會自然水到渠成，仍可能得面對既得利益者的頑強抵抗，政治行動者必須仰賴政治策略來化解各方阻力，那麼蔡英文政府所採取的政治策略為何？另一方面，多數國家推動年金改革都選擇低調行事來避免殃及選舉，但依舊難以避免引起龐大的政治衝突，蔡英文政府反而嘗試將緊縮改革作為爭取選票的政績，十分值得進一步考察。本研究指出，從蔡英文政府年金改革的經驗分析可以發現，福利刪減如何成為可能，取決於政治行動者的政治策略，並且是在有利的制度結構與選舉條件支持之下發生。

關鍵詞：爭取功績、避免責難、年金改革、年金政治、福利國家新政治

---

台灣社會學第 47 期（2024 年 6 月），頁 111-147

收稿：2024 年 3 月 4 日；接受：2024 年 10 月 18 日。

\* 通訊地址：台中市北屯區經貿路一段 100 號人文與科技學院大樓（歷史建築）一樓

Email: youshiue@gmail.com

## Beyond the Logic of Credit-Claiming/Blame-Avoidance in Welfare Reform: A Political Analysis of Pension Reform Under the Tsai Ing-wen Administration

You-syue Liou

*Center for General Education, China Medical University*

Jen-der Lue

*Institute of Social Welfare, National Chung-Cheng University*

The traditional perspective toward welfare state reforms contends that welfare states can no longer sustain generous welfare promises in the face of intense pressure for change, with austerity measures among the possible strategies to ensure sustainable operation. However, welfare cutbacks are highly unpopular policy reforms that often lead to electoral punishment and the loss of power for incumbents. Politicians can only consider welfare cutbacks when they have found strategies to mitigate the backlash. Yet despite the political risk associated with welfare cutbacks, the Tsai Ing-wen administration committed to pension reform even before taking office. Secondly, from a functionalist perspective, fiscal crises are often the driving force behind reforms, but the Tsai Ing-wen administration prioritized reforming military, civil service, and teacher pensions, while the financially critical labor insurance system was not immediately a part of the political agenda. This raises the question of why the administration selectively pursued pension reform. Furthermore, pension reforms in most countries cause significant political conflicts, necessitating a low-key approach to avoid electoral punishment. In contrast, the Tsai administration attempted to use the reform as a means to solicit public votes. This unconventional approach warrants further investigation. The study demonstrates that the political strategy choices regarding pension reform under the Tsai Ing-wen administration were not made on a whim but rather were constrained by institutional legacies and voter preferences, shaping the final policy outcomes.

*Keywords: credits claiming, blame avoidance, pension reform, pension politics, the new politics of the welfare state*

## 一、前言

長期以來，福利國家緊縮相關研究的標準假設是，在民主競爭的體制之下，因為執政政府考量選票之故，不願意發動福利刪減的改革行動，也就是福利國家新政治理論所宣稱的：「正面迎擊福利國家將帶來巨大的選舉風險……政府面對當代民主的選舉必要性，唯有當他們找到極小化政治風險的方法，才會著手實行緊縮」（Pierson 1996: 179），已是學術社群高度接受的共識。一如 Peter Starke（2006: 115）所說：「當前的共識是，這些政策是不受歡迎的，以及避免責難政治是有助於理解政治動態之強有力的因果機制」。由於意識到年金體系涉及資源在不同世代、職業、個人生命週期（即消費平滑化）與性別之間移轉的分配機制，隨著外在結構因素的變遷，必須介入調整原先的分配機制，以重新取得體系的平衡，例如透過延後退休年齡來協調整體經濟／非經濟人口的比例、工作／退休期間的比值，或者是直接刪減退休世代的福利，緩和工作世代的負擔。然而，分配機制的重新調配過程不可避免產生贏家和輸者，零和遊戲總會引發福利損失群體的起身反對，年金改革無疑是十分爭議的政治操作，國家難以隨心所欲地推動不受欢迎的政策，於是經常面臨妥協而未竟全功，甚至在民主選舉競爭的考量下，全盤撤回年金改革法案。馬英九政府在 2012 年未完成的改革經驗，充分說明年金緊縮改革並非容易推動的社會工程；對於繼任者而言，擺在眼前的是殷鑑不遠的政治教訓，但蔡英文總統卻投入不受欢迎的政策改革，動機為何？另一方面，福利改革方案的形成並不代表著成果會自然水到渠成，仍得面對既得利益者的頑強抵抗，政治行動者必須仰賴政治策略來化解各方阻力，而分析政治策略也有助於理解公共政策的結果，因此本研究將探問蔡英文政府所採取的政治策略為何？

本研究觀察台灣年金緊縮改革的時間點，是自蔡英文政府 2016 年 5 月 20 日上任開始推動軍公教年金改革，至 2018 年 6 月 20 日立

法院三讀通過修正《陸海空軍軍官士官服役條例》部分條文為止，主要以公務、教育及軍職人員的職業退休撫卹制度改革為討論對象。本研究共分為四節，前言之後的第二節先行討論福利國家新政治理論，在爭取功績／避免責難（credit-claiming/blame-avoidance）的架構下分析政策導向與選票導向的不相容性，但隨著許多例外經驗的出現，本研究將指出爭取功績／避免責難並非二分，而是可能存在同一的改革經驗，也就是兩者是共存關係，藉以反省福利國家新政治理論的侷限。第三節考察蔡英文政府年金改革的政策過程，解釋其政治策略的運用與選擇脈絡，以及如何與為何利用軍公教職業退休金的緊縮改革，作為 2018 年地方大選的競選主軸，最後則是結論。

## 二、文獻回顧： 福利國家新政治理論及其例外

爬梳過去的文獻，Wolfgang C. Müller 與 Kaare Strøm（1999）開啟政黨目標與其行為的系統性討論之先河。政治人物的行動雖然受到「政策導向」（policy-seeking）與「選票導向」（vote-seeking）邏輯的驅動，可是兩者未必是相容的（Bonoli 2012: 100）。對於位居廟堂之上的政治人物而言，在福利國家的黃金年代，經常藉由推動福利擴張來爭取連任，目標之間彼此相得益彰；反之，當政府選擇力推刪減社會福利政策時，可能會引起選票懲罰的風險，於是政策導向與追求選票的邏輯就會變得難以共存共榮，政府被迫面對抉擇。一般來說，緊縮成本是高度集中在特定群體上的損失，同時有許多證據顯示，選民心理是消極偏見（negativity bias）的，經常記得損失而不是受益，容易醞釀成集體行動的動機（Pierson 1994: 17-18），尤其是直接受益於公共年金的老人，他們參與投票的行動力遠高於年輕人，政治人物不敢掉以輕心。由於福利國家廣受大眾支持，一旦政府執意推動緊縮改革，避免責難的策略就極為必要，以極小化可能隨之而來的政治抵

抗；也就是說，福利緊縮是在避免責難的新政治邏輯下運作，不同於過去藉由福利擴張作為爭取功績的舊政治思維，形成福利改革研究經常使用的爭取功績／避免責難的分析架構（Pierson 1996）。

Paul Pierson（1994）的福利國家新政治理論開啟後續許多辯論，特別是比較福利國家研究在描述或解釋社會政策改革上獲得理論與經驗的進展，而多數研究的共識都認為政治策略（即避免責難）是彌平反對力量且到達改革成功彼岸的不二法門。換句話說，在假設或經驗上都承認緊縮可能會產生選舉反彈的風險，因此有使用避免責難策略的需求，試圖排除改革障礙以求推進。具體而言，Pierson（1994: 19-26）提出三種避免責難的政治策略，包括模糊焦點（obfuscation）、分而治之、補償等，來降低推行不受歡迎政策的政治責任與選票代價。首先，模糊焦點的目的在於減低負面結果的顯著性，例如複雜化計算公式、自動平衡機制、延滯刪減，抑或是建立改革聯盟或聯合地方政府來分擔或轉移責任；其次，分而治之是意識到所有社會福利方案參與者之間的異質性，因而分裂反對者的內部，僅針對部分群體進行刪減，或者是不同世代的分而治之，如同 Giuliano Bonoli 與 Bruno Palier（2007）指出不少改革只加諸於政治動員能力薄弱的年輕選民，亦即分而治之策略可以同時依職業別、世代來操作，彼此之間不全然互斥，例如選定特定職業的年輕世代進行改革，就是屬於雙重的分割；最後，補償的政治策略是針對可能動員來對抗緊縮的利益團體，或者最可能會獲得社會同情的被改革者，而補償策略在年金改革方面的運用，譬如歐洲國家近來普遍藉由稅式優惠刺激企業發展職業年金，以及鼓勵個人購買商業年金，來填補緊縮公共年金後所損失的所得替代率（Ebbinghaus 2011）。此外，後續許多研究也延伸提出其他避免責難的策略，例如改革時機，一旦政府有意推動不受歡迎的政策，通常會選擇在任期之初的蜜月期，希望利用與下次選舉的時間差，讓選民逐漸淡忘改革的損失，不過時間的政治策略會受限於選舉制度的設計（Fernández 2012）。

Pierson 所提出的福利國家新政治理論，普遍獲得學術社群接

受，並啟發後續許多研究（Bonoli 2001; Cox 2001; Green-Pedersen 2002; Kitschelt 2001; Lindbom 2007; Vis 2009; Vis and van Kersbergen 2007; Zohlnhöfer 2007），直到近來仍有相關研究指出新政治論點依舊歷久彌新，在福利國家文獻持續保有影響力（Jensen et al. 2019），不過同時受到經驗研究的考驗。一方面，令人訝異的是，Pierson 的觀點缺乏經驗研究的證據支持，所以 2000 年之後開始興起檢證新政治理論的經驗研究，考察緊縮改革與選舉懲罰之間的關係（Armingeon and Giger 2008; Giger and Nelson 2010; Giger 2010, 2012; Jensen et al. 2018; Jensen and Wenzelburger 2020; Taghizadeh and Lindbom 2014; Wenzelburger 2014），雖然這些研究的結果不完全支持新政治理論的論點，但是由於無法控制避免責難策略的效果，新政治理論還是保有相當的解釋力。另一文獻流派則強調許多政府將緊縮改革作為爭取功績的機會（Bonoli 2012; Davidsson and Marx 2013; Elmelund-Præstekær and Emmenegger 2013），這些例外的經驗對於福利國家新政治理論形成挑戰。例如 Bonoli（2012）注意到有些國家的改革經驗是爭取功績／避免責難架構無法解釋的，他以 1995 年義大利年金改革為例，指出政府後來多次公開提及年金改革是促成義大利能第一批加入歐洲貨幣聯盟的因素之一，為此還在 1998 年 5 月舉辦大型慶祝活動，因此可視為將緊縮改革作為爭取功績的實例，成為福利國家新政治理論下的例外（anomaly）。

然而，本研究對於 Bonoli（2012: 96）的解釋有不同看法，譬如 Bonoli 文中提到「成功的緊縮不總是伴隨著避免責難的策略」，但事實上義大利迪尼政府（Dini government）採用階段性實施、不溯及已退休或屆齡退休老人，作法如同 Bonoli 與 Palier（2007）在另一篇文章的觀察與歸納所指出的，政府會藉著兩種策略來化解爭議，包括一、拉長立法通過與完全執行的時間差：使屆齡與退休者的影響減到最小，雖然對於年輕世代的衝擊最大，但其因離退休仍遠，所以較無動員抗議的動力，以及二、階段性改革過程：依序為提高費率及政府補貼、溫和緊縮措施（如僅改變給付後調整指標）、引進私人年金、

強制性或給予加入誘因而強化參與私人年金等，乃是屬於避免責難的政治策略。對此，Bonoli 的解釋是，1995 年義大利年金改革的特殊之處在於「刪減並沒有隱藏」，而且改革幅度遠超過避免責難的限制（Bonoli 2012: 97），不過仍未回答為何忽略義大利年金改革是有利用避免責難，而且與爭取功績「共存」的經驗。我們認為原因可能是 Bonoli 以 Pierson（1994）的福利國家新政治理論為基礎，依循著爭取功績與避免責難是「對立」的概念架構下而提出經驗性的例外，一旦出現爭取功績就必須排除避免責難，可是如此一來就會違背經驗事實。因此，本研究認為多數國家的經驗或多或少都會利用不同類型的避免責難策略來實踐改革，後續將以台灣蔡英文政府的年金改革來證成，藉由避免責難來完成緊縮改革，並以變革成果作為爭取功績，兩者是共存而非對立（見圖 1）。

Pierson（1994）的觀點也有「去脈絡化」的問題。首先，雖然 Pierson 從新制度主義的角度指出，政策回饋（policy feedback）會形塑利益團體的結構，例如他認為年金政策的零碎與低度發展複製為利益團體的結構，使得柴契爾政府容易運用政治策略來突破變革障礙（Pierson 1994: 47-49），不過公共政策結構如何與政治策略產生

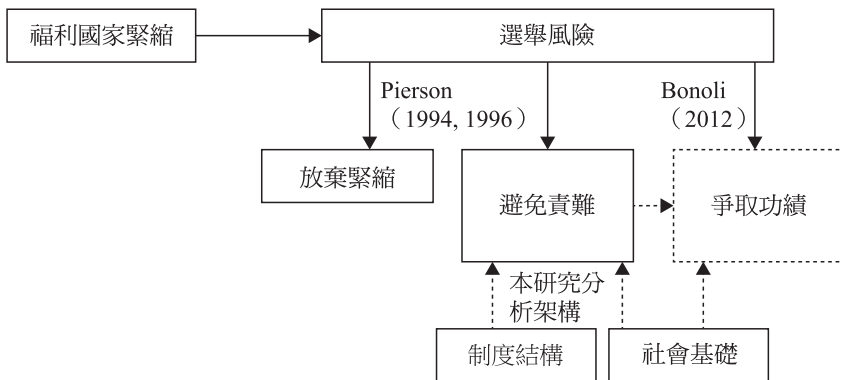


圖 1 本研究的分析架構

說明：圖中的實線分別代表 Pierson 的新政治理論與後來 Bonoli 提出的例外，而本研究則是修正 Pierson 的理論架構，並以虛線表示。

關係，相關討論則付之闕如。事實上，既有制度安排會成為遊戲規則的框架，除了為未來的改革行動創造限制與誘因之外（Myles and Pierson 2001），也會形塑政治行動者的偏好與策略。追溯台灣年金體系的發展歷程，中國國民黨早期只將社會政策視作提升經濟競爭、政治正當性與人事管理的工具（林萬億 1994, 1995a；朱雲漢 1992: 148；葉崇揚、陳盈方 2013；傅立葉 1993），於是社會保險與職業退休金從建構初期就已在不同的軌道運作，<sup>1</sup>無論適用對象、財務來源、給付內涵、主管機關等都有所差異，形塑出台灣年金體系的首要特徵——「職業分立、差別待遇」，十分類似於 Isabela Mares 與 Matthew Carnes（2009: 100）對於發展中國家社會福利體系發展的觀察，他們指出威權政體所制定的社會政策通常會有兩點特徵：高度零碎且保障水準不均，以及社會保障的涵蓋率十分有限。時代演進下的歷史遺緒形構出以就業身分與職業區隔為基礎的破碎年金體系，打開 1990 年代民主化後可以政治操作的空間（傅立葉 2000；Shi 2010），不過並非整合跨職業別的單一體系，而是為無保障的農民、家庭主婦或失業者單獨建立制度方案，反映出受限於過去歷史遺緒不斷強化職業分立的體系邏輯。

最後，新政治理論忽略政黨屬性如何與政治體系所提供之避免責難的機會交互作用，也就是說政黨代表不同核心選民的利益，會連帶影響推動緊縮改革時的策略考量。晚近福利國家改革開始關注政黨政治的影響，分別從不同的理論角度來討論福利緊縮、改革能力與政治風險的關係；這些文獻從政黨選民之社會政策偏好差異的假設，分析對於政治行動者的改革誘因與政治策略的影響，認為政黨社會基礎會相當程度決定改革能力與操作空間（Allan and Scruggs 2004; Korpi and

---

1 1944 年時任考試院長的戴季陶曾在致國防部最高委員會秘書長王亮疇等人函文上，說明公務人員保險的特性，他文中批評社會部所起草社會保險法案，竟企圖將國家負責主管之「文官保險」列入「勞工保險」，又明文官吏之身分地位準於工人。他寫道：「……此案成立，勢必至於根本破壞中華民國之行政制度，而國家官吏對於國家之關係，將由此變為工人對雇主之契約關係。此種理論，乃第三國際以來，少數不擇手段之共產黨人所極力主張者。……至於中國之官吏保險制，應如何建立，實為建立官吏人事制度中之一重大問題，絕不可將此混入勞工保險之中」（翟璵 1983: 19-22）。

Palme 2003; Kitschelt 2001; Ross 2000; Shinkawa 2005; Levy 1999)。只不過福利國家改革的政黨政治理論都植基於左右意識形態的光譜，並不適用於台灣政黨政治的發展脈絡。在台灣選舉研究當中，無論是早年胡佛、朱雲漢（1992）與林佳龍（1989）的相關研究，或是近來部分研究拉長時間來觀察政黨社會基礎的變化，均顯示軍公教人員在投票決定與政黨偏好上傾向支持泛藍政黨（歐陽晟 1994；莊孟縛 2017；陳陸輝、陳映男 2013；游清鑫 2018；Yu 2005），其中莊孟縛（2017）特別納入世代考量後發現，1960 年之前出生的軍公教世代將近七成支持中國國民黨，其政黨偏好會左右兩大政黨的政治策略，為年金改革政治帶來重要的意涵。事實上，過去已有研究指出，政黨社會基礎會左右爭取功績的機會，例如傅從喜、薛承泰（1996）指出，軍公教人員長期是中國國民黨的選票基本盤，儘管相關福利待遇已高人一等，歷來選舉還是約有半數中國國民黨籍候選人以公教人員福利作為訴求。所以，分析年金改革政治必須將政黨社會基礎納入分析架構一併考量（Green-Pedersen and Haverland 2002）。

基於以上的觀點討論，本研究以 Georg Wenzelburger（2014: 82）為新政治理論所構畫的概念示意圖為基礎，重新修正後作為本研究的分析架構（見圖 1），用以觀察蔡英文政府推動年金改革的政治策略，以及策略選擇如何受到既有制度結構和政黨社會基礎的形塑，進而影響改革結果，同時進一步解釋為何有別於過去緊縮改革與政治風險的關係，採取利用福利刪減來進行政治動員。

### 三、研究方法

本研究旨在探討台灣年金緊縮改革的政治分析，必須探究動機、決策與立法過程，因此使用政治學家獨家的研究方法，也就是菁英訪談法（elite interviewing），進行關於決策者的研究。菁英訪談法雖然與一般深入訪談的相關概念大同小異，但有一些獨到特色與挑戰值得說明。對於政治學者而言，菁英訪談法是一門十分關鍵的研究方法，

由於研究的目標群體是某種類型的菁英，蒐集資料多以「半結構訪談」為主。此外，相較於其他深度訪談的對象經常是處於權力關係的相對弱勢，菁英訪談最大特色是受訪者為掌握較多相關知識的一方，當研究者欲獲取決策者或決策過程的資料，菁英訪談法會是最為有效的方法（Burnham et al. 2008: 231）。本研究考察蔡英文政府年金改革的政策過程，以政治菁英為主要的訪談目標，是在政策過程中占有一席之地之政治行動者，例如國會議員、高階文官、政黨及利益團體領袖（Leech 2002: 663），因為他們所處的權力位置與角色，可以取得如問卷調查或文件分析等其他研究方法難以蒐集的資料（王麗雲 2004: 97）。研究主題會決定選擇什麼研究方法來取得合適且可信賴的資料來源，本研究需要仰賴訪談親身參與政策過程的「局內人」，才可能回答前述的提問，菁英訪談法是再適當不過的途徑。

然而，菁英訪談在執行過程會面臨許多特殊的挑戰。首先是如何界定政治菁英，以及如何確認誰在政策形成過程發揮影響力？最直接的辨識是藉由職位來揀選，例如本研究利用總統府國家年金改革委員會的官方及民間代表來建立行政與民間團體的受訪名單。不過，研究初期仍無法完整拼湊出參與政治決策的輪廓，但隨著訪談持續進行，參與決策的政治行動者輪廓才慢慢浮現。比較特別的是，我們在寫作期間持續追蹤許多政治菁英、民間團體代表於社群平台的個人或粉絲專頁，不少從未公開自身參與決策的政治菁英，因其發文所透露的蛛絲馬跡而辨識出曾位居在年金改革的決策核心。緊接而來的難題是不容易取得接觸政治菁英的管道，後續又因為議題敏感、政黨競爭、擔心曝光、時間有限、官職生涯等考量因素，經常遭到拒絕訪談，所以尋找重要人士的引介，是克服接觸困難或拒訪的作法之一（王麗雲 2004: 104-106）。此外，由於研究問題涉及爭議，受訪者可能難以暢所欲言，造成發言流於表面，是菁英訪談法的挑戰之一，如同 Jeffrey M. Berry（2002: 680）所說，「研究者必須意識到受訪者沒有保持客觀與說出實情的義務」。任何相關研究都不應完全仰賴菁英訪談法，必須秉持「三角檢證原則」的研究精神，運用不同研究方法或資料來

源 (Burnham et al. 2008: 233)，例如盡可能訪談多名人選，確認訪談內容的真偽，或可訪談離職或退休人士，發言比較不會有所顧忌。最後，研究者的事前準備及事後工作至關重要，我們藉由多元管道蒐集資料並交叉比對及求證，譬如本研究曾在訪談過程要求受訪者確認新聞報導的真實性，來提高資料的可信程度。

據此，本研究的經驗資料來自於文件檔案與菁英訪談，文件檔案的優勢在於提供研究者理解制度脈絡、精確了解完整的政策草案內容、政策形成及立法過程的來龍去脈，而深度訪談則可以探究政治行動者動機、政策選擇及策略運用，以理解政策結果的因果關係。結合多元資料管道，來提升回答研究問題的能力，並且改善結果的信實程度。

### (一) 文件檔案

在執行訪談之前，大量進行初步的資料蒐集與閱讀。文件檔案有助於研究者理解不同政策方案或立法版本的發展動態，並可確定不同政治行動者在政策議題中的價值立場與衝突所在，重建年金改革的政策過程，同時透過既存文件建立受訪名單及補充訪談大綱。本研究分析的素材包括政府刊物與檔案、報章雜誌。

1. 政府刊物與檔案：行政機關的出版品、政策說帖、新聞稿與聲明等，還包括蔡英文政府為年金改革成立隸屬於總統府的國家年金改革委員會，提供詳實的基本資料與會議文字紀錄，得以參考。此外，公共政策合法化必經立法程序，因而資料來源自然涵蓋立法院公報（委員會、政黨協商、院會）等相關發言紀錄。
2. 報章雜誌：利用「台灣新聞智慧網」電子資料庫，蒐集自2015年4月15日至2018年8月31日期間關於年金改革的新聞報導，範圍包括《聯合報系》、《經濟日報》、《中國時報》、《工商時報》、《自由時報》及《蘋果日報》等國內主要平面新聞媒體之全版新聞標題索摘或部分影像。搜尋關鍵

字包括「年金」（共 5,864 筆）、「年改」（共 3,094 筆）、「優惠存款」（共 133 筆）、「退休金」（共 1,704 筆）、「反年改」（共 406 筆）、「軍人年改」（共 423 筆）、「退撫司」（共 18 筆）、「18 趴」（共 227 筆）、「林為洲」（同時加入關鍵字年改，共 11 筆）、「蔡英文」（同時加入關鍵字年改、年金，分別為 235、462 筆）、「陳建仁」（同時加入關鍵字年改、年金，分別為 98、178 筆）、「林萬億」（同時加入關鍵字年改，共 131 筆）、「周弘憲」（同時加入關鍵字年改，共 4 筆）、「郭芳煜」（同時加入關鍵字年改、勞保，分別為 9、11 筆）、「段宜康」（同時加入關鍵字年改，共 36 筆）與「嚴德發」（同時加入關鍵字軍人年改，共 10 筆）等。本研究總共過濾上萬筆新聞報導（其中包括重複或無相關），避免遺漏改革過程任何訊息；電子傳播媒體則以《上報》與《風傳媒》為主。另外，蒐集重要政治菁英接受雜誌或電子媒體專訪的資料，並且針對要點進行摘錄。報章雜誌之內容訊息的重要性在於：第一，可以呈現出當時行動者的價值觀與動機，還原動態的改革歷程與社會輿論氛圍，不僅有利於理解事件的始末，對於訪談大綱的擬定也具有引導的作用。第二，可以對比或補充受訪者回應的內容，以確認發言的真實性與完整性。第三，補足政府檔案無法涵蓋的訊息，譬如政治行動者之間的非公開拜會、行政部門與立法院黨團的內部會議，或是立法院黨團內部假投票等。

## （二）菁英訪談

在菁英訪談方面，本研究訪談來自行政、立法與民間部門等 16 位受訪者（見表 1），訪談時間為 45 分鐘至 2 小時不等，地點多為受訪者辦公室，少數已退休受訪者則在餐廳或咖啡店。訪談後將 16 位受訪者錄音檔謄打成逐字稿，接續是編碼過程，可以是關鍵字或概念等，將蒐集來的資料分解成一個單位，涵蓋政治行動者的問題界

表 1 受訪者的身分及參與決策的位置

身分	受訪者	決策過程位置	訪談年月日
政務官與行政官僚	DM01	蔡英文政府決策小組成員	2020.11.14
	DM02	蔡英文政府決策圈政治菁英	2020.11.27
	DM03	蔡英文政府決策小組成員	2021.1.4
	DM04	蔡英文政府決策小組成員	2020.12.11
	AN01	高階行政官僚	2020.12.25
	AN02	高階行政官僚	2021.1.11
	AN03	高階行政官僚	2021.1.18
	AN04	高階行政官僚	2021.1.22
國會議員	DL01	前立法委員	2021.2.5
	DL02	現任立法委員	2021.2.20
	DL03	現任立法委員	2021.2.17
利益團體	IG01	教師團體核心成員	2021.1.4
	IG02	教師團體核心成員	2021.1.19
	IG03	公務人員團體核心成員	2021.2.19
	IG04	教師團體核心成員	2020.12.29
	IG05	教師團體核心成員	2021.1.25

定、政策價值觀、政策回應與政治策略等。再來是從訪談的文本中，逐漸浮現出受訪者認為影響改革完成的條件，包括總統介入程度與意志力、政治策略運用、政黨社會基礎與財務問題嚴重性認知等，並搭配受訪者的身分及決策過程位置，進行不同概念的分類。本研究在執行訪談之前已通過「國立中正大學人類研究倫理審查委員會」並取得同意研究證明書（送審編號：CCUREC109092901）。

## 四、蔡英文政府年金改革的政治

### （一）為何推動不受選民歡迎的年金改革

福利國家改革相關文獻經常討論福利緊縮在什麼條件之下會發生，相對忽略去探問政治行動者「為何」要推動不受選民歡迎的福利刪減，也就是改革的動機何在的問題（Starke 2006）。對蔡英文總統而言，擺在眼前的是馬英九政府撤回年金改革法案的政治教訓，卻分

別在當選與就職之前，明確宣示年金改革勢在必行，並且對外公開推動改革的主責層級、負責人選、形式流程與時間進程，凸顯實踐年金改革的決心與必要性。<sup>2</sup> 如果從新功能論的角度來解釋，福利改革是經歷重大的財政危機而必須控制社會支出，直觀上是十分合理的動機。當時勞工保險及軍公教退休撫卹制度的財務問題岌岌可危，依照精算報告的預估，軍人退休撫卹制度、勞工保險、教育人員與公務人員退休撫卹制度會在 15 年之內，陸續面對基金用罄的破產危機，尤其是軍人退休撫卹基金可能在蔡英文上任後的四年內見底，遠大於馬英九執政時期的時間壓力，詳見表 2（魏吉漳、周瑞芝 2017a, 2017b；勞動部 2017；張家瑜、張瑋婕 2019）。換言之，年金體系瀕臨難以維繫財務平衡的危險，表面上是國家採取行動的主因。然而，從事後來看蔡英文政府的改革步驟，全然不符合新功能論的預期，因為破產時限最晚的公教人員退休撫卹制度是最早進行改革的對象，最早基金用罄的軍人退休撫卹制度排在第三順位，而勞工保險則到目前為止尚未啟動變革。後續浮現出來的問題是：為何不是按照財務危機程度來安排改革優先順序？

表 2 主要年金制度的財務評估

財務評估	公務人員 退休制度	教育人員 退休制度	軍職人員 退休制度	勞工保險
收支不足年度	2019 年	2018 年	2011 年	2018 年
基金用罄年度	2031 年	2029 年	2020 年	2027 年

資料來源：魏吉漳、周瑞芝（2017a, 2017b）；勞動部（2017）；張家瑜、張瑋婕（2019），並經本研究整理。

2 時任民主進步黨黨主席的總統候選人蔡英文，在 2016 年總統大選前的第二場總統電視辯論會，明確提到對於年金改革的立場與過程步驟：「蔡英文表示，年金制度『非改不可』，她不會為選票妥協；未來將由不同職業代表與專家組成年金改革委員會，提出改革方案，再召開年金國是會議討論，最後則將會議共識付諸國會修法，預計半年內就有結論。」參考〈年金聚焦 18 趴存廢 兼顧世代正義 也要國家付得起〉（聯合報，周佑政，2016 年 1 月 3 日）。當選之後、就職之前，業已指示設立國家年金改革委員會，並責成副總統當選人陳建仁擔任召集人，並在當選後二個月內，分別拜會當時的考試院長伍錦霖與前考試院長關中，以理解過去年金改革繳羽而歸的原因，均釋放蔡英文政府將在上台之後立刻推動年金改革的訊號。參考〈拉到總統府層級 年金改革 陳建仁領軍〉（聯合報，江睿智、董俞佳，2016 年 3 月 22 日）；〈陳建仁拜會關中談年金改革〉（聯合報，林河名，2016 年 3 月 25 日）。

雖然年金改革的首要前提經常是財政永續，可是 Adam Hannah (2018: 532) 提醒政治行動不只是單純回應問題壓力，也可能是受到長期秉持的價值觀（或說意識形態）的影響，例如好不容易贏得執政權力必須把握改革的機會之窗，就會有強烈的意識形態誘因而將政策偏好加諸於改革行動。民主進步黨成立以來一直主張追求社會福利的公平價值，強烈批評國家資源不成比例地投入特定族群，帶有濃厚「軍公教福利國」的色彩（林萬億 1995b: 142-143；民主進步黨政策白皮書編纂工作小組 1993: 168-169）。長年負責民主進步黨社會福利政策的政務委員林萬億的說法最具代表性，他明確指出：「年金改革是要改革公教人員退撫基金提撥率不足、退休所得替代率偏高、18% 優惠存款利率過高等諸多不合理現象，也是要避免年金的財政走上破產之路」。<sup>3</sup> 換句話說，在年金改革目標的優先順序上，社會或職業不公平的重要性位居首位。而其中被認為最不公不義的無疑是軍公教優惠存款政策，是民主進步黨批駁的重點之一，早在陳水扁總統任內已曾因軍公教人員所得替代率過高，<sup>4</sup> 一般勞工的退休收入難以望其項背，進而調整 18% 的優惠存款利率，來合理化軍公教人員的老年所得，並視之為轉型正義的社會改革工程，彰顯民主進步黨追求社會公平的價值，但最後因朝小野大的政治生態而功敗垂成（林萬億 2014）。陳水扁當時在國慶談話刻意地比較勞工與軍公教族群的差異，以強化師出有名的改革正當性：「勞退新制實施後，一般勞工工作滿 30 年後，退休所得替代率約為 54%。部分軍公教退休人員，因享有 18% 的優惠存款利率，退休所得替代率多的是超過 100% 以上、120%、甚至高達 130% 亦所在多有，凸顯了現有的退撫制度的不合理與不公平」。<sup>5</sup>

- 
- 3 <林萬億：年改是改革退撫不合理現象>（自由時報，吳柏緯、陳鈺馥、李欣芳，2017 年 6 月 16 日），<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1111059>
- 4 當時與民主進步黨友好的民間團體，包括勞工陣線、全國產業總工會、老人福利聯盟、智障者家長總會、和平基金會，以及相關法律、財政學者，成立「軍公教福利減重俱樂部」，呼籲改革過高的所得替代率，不要忽略公平原則的重要性，詳見台灣勞工陣線於 2005 年 9 月 9 日發布的新聞稿〈軍公教福利減重俱樂部開張記者會〉。
- 5 根據陳水扁總統於 2005 年的國慶談話，當時力促的社會改革工程包括金融改革、稅

「不公平」與「不合理」可說是民主進步黨在年金改革的關鍵字，不只前面提到代表行政部門的政務委員林萬億的說法，本次主導立法院民主進步黨年金改革的立法委員段宜康，更加清楚明白為蔡英文政府的年金改革定調，他接受沃草網路平台專訪提到：「這一次的定義，我們把它界定為是，對過去不公平的制度的改革，包括 18 趴、太高的所得替代率，這是一個不公不義的制度，我們現在要去矯正。」<sup>6</sup>

因此，對照副總統陳建仁公布的〈2017 年國家年金改革方案（草案）〉，其中關鍵的所得替代率與優惠存款利率，不難發現是總統府立場最為強硬的改革項目。在所得替代率的部分，決策小組本來的想法是將所得替代率一舉降為 60%，但因退撫司提醒如果缺少過渡時期的設計，可能面臨難以通過大法官違憲審查的風險，後來蔡英文總統才拍板緩降的版本：以 35 年年資為基準，所得替代率於第一年降至 75%，往後分 15 年每年逐步調降 1% 至 60%。然而，退撫司的內部意見是所得替代率第一年降為 85%，然後逐年遞減至 70% 為止，甚至提議過折衷版的 65%，但最後並未被總統府接受，「那當時他們還是認為，跟一般勞工比起來高很多，還是要殺」（訪談 AN02）。當時政務委員林萬億認為表面上所得替代率是 60%，可是如果用實質薪資進行換算仍達 70.8%，退休所得水準並不算低（訪談 AN03），所以堅持按照所得替代率六成的決議。

此外，民主進步黨黨內普遍共持的立場不僅企圖拉近不同職業別的差距，還有取消優惠存款。在立法院負責執政黨年金改革議題的立法委員 DL01 指出：「年金改革基本上就是民進黨過去長期以來的訴求之一，取消這個階級的不平等，取消軍公教的 18%，就是民進黨長期以來喊的，那你不可能說反而執政的時候，這件不算數，這樣

---

制改革、18% 優惠存款利率改革、媒體改革、不當黨產的追討及憲政改造等六大改革，「讓台灣整體的發展在『繁榮』與『公義』之間重新取得一個新的平衡點」，詳見總統府公布的新聞稿：<https://www.president.gov.tw/NEWS/9861>

6 完整專訪內容，可觀看沃草線上直播頻道，<https://www.youtube.com/watch?v=9TniPc0D0r4>

算了，不要動……。」民主進步黨自在野時期一直主張應全面廢除 18% 優惠存款利率，陳水扁政府執政階段一度嘗試改革卻遭逢挫敗，直到蔡英文總統上任取得完全執政的有利政治條件，才重新點燃廢除優惠存款政策的動力，因此決策小組一開始就堅持無論是支（兼）領「月退休金者」或「一次退休金者」均同樣分為六年，逐漸全面廢除優惠存款利率政策。<sup>7</sup>然而，退撫司認為許多領取一次退休金者完全仰賴優惠存款生活，不能不考慮對他們的衝擊，「我們把實際資料撈出來，裡面現在他的所得存的金額，到底有多少人很高或很低，然後我一這樣做對他影響多大，所以那個詳細數據一比對出來，你發現一次退你沒辦法歸零，因為你一旦把它歸零，他整個完全沒有月收入」（訪談 AN04）。換言之，對於領取一次退休金的軍公教人員而言，優惠存款等於是變相的月退休金，總統府最終被說服接受退撫司的看法，保留 6% 優惠存款利率，同時無論領取月退休金或一次退休金者，其月退休金或優惠存款利息若低於最低保障標準 25,000 元（或 32,160 元，初步改革方案尚未決定採取哪一所得標準）則維持 18% 優存利率，若有超過樓地板的部分再依據前述方案調降至最低保障金額為止。

發動年金改革的動機不必然是來自於問題壓力，Bonoli（2000）指出許多國家的經驗已證實，經濟危機或財務問題並不必然與改革行動劃上等號，譬如英國雖然是最先進行年金改革的工業民主國家，但當時改革的動機並不是沉重的財務負擔所致。林國明（2001: 174）指出，政策歷史的重要性在於「影響人們對於問題的認知與界定，使得特定政策主張與技術方案在爭端中較具道德上或因果上的說服力」。我們在前面的討論中看到政策的歷史如何形塑民主進步黨的意識形態與改革方案的偏好，無論從民主進步黨政治行動者的發言或提出的改革版本，可以清楚發現是為了處理軍公教族群優渥又高人一等的職業退休金，所衍生出的不平等與不合理，年金改革的動機是長年意識形

7 亦即第一年降至 9%、第三年 6%、第五年 3%，第七年歸零。領取一次退休金者，第一年優存利率降至 12%、第三年 10%、第五年 8%，第七年以後維持 6%。

態的理由，而非本於問題壓力。一如 Pierson (1996: 177) 所說，預算危機可以打開改革的機會之窗，作為合理化福利刪減的避免責難理由，而非真正的動機，相當程度回答為何改革順序不是依照不同年金方案的財政風險程度，而是先公教、再軍人、後勞工的排序問題。

## (二) 避免責難：分而治之的政治策略

改革方案不會自動轉換成政策結果，其中政治策略扮演至關重要的角色，決定改革會大功告成或者一事無成。蔡英文政府一開始同步規劃公教人員、軍職人員職業退休金與勞工保險的改革方案，不過相較於軍公教族群完整詳盡，勞工保險改革方案並未直接碰觸敏感的費率天花板與所得替代率，長年負責勞工保險業務的高階文官 AN01 直言，如果該改革方案只對現行制度進行微調，<sup>8</sup> 意味著現階段是以處理軍公教議題為主，不會齊頭並進。事後也證明，蔡英文政府將勞工保險排除在政治議程之外，執政黨黨團總召柯建銘明白表示：「目前立法院狀況，當然不會再開勞保年金戰場，且黨團處理步驟就是公教改革後，才會換成勞工……。」<sup>9</sup> 改革軍公教年金制度是箭在弦上不得不發，勞工保險則未有明確的改革時間表，凸顯出蔡英文政府選擇利用避免責難之「分而治之」的政治策略。在決策圈的政治菁英 DM02 清楚指出：

如果你一起改了，那最後就是一個串聯，那最後就是所有被改的人都串聯起來之後，其實沒有政府承受得住啦，這樣一定改不成，所以施政一定是要，說是循序漸進也好，或是分

8 勞動部曾根據〈2017 年國家年金改革方案（草案）〉的勞工保險年金改革建議，於 2017 年 2 月完成財務評估報告，結論指出相關改革措施僅能些許延後基金用罄年度，由原先的 2027 年拉長至 2036 年（勞動部 2017），但後來行政院院會通過的修法版本又限縮費率天花板，由最初的 18% 降至 12%，導致破產年限只晚兩年（2029 年），改革幅度微小。參考〈勞保改革小 12 年後就破產〉（經濟日報，江睿智，2017 年 5 月 6 日）。

9 〈柯建銘：先公後教再勞工〉（聯合報，胡宥心、鄭嬋、林敬殷，2017 年 5 月 1 日）。

而治之也好，重點是你不可能一下進行，不可能做那麼多事啊，你戰線拉得這麼長，那開太多戰場。（訪談 DM02）

另外，政務委員林萬億原先規劃軍職人員改革方案在 2017 年 4 月底之前送入立法院，但國防部堅持主張本會期不應處理軍人年金，等待公教討論完畢再行審議，避免軍公教同時審查會將三者條件趨於一致，違背國防部與國軍退除役官兵輔導委員會一貫認為軍人年金條件絕對要優於公教的主張，所以改革方案始終壓在國防部不願送進行政院院會，<sup>10</sup> 於是蔡英文政府放緩軍人年金改革的步伐，確定無法與公教人員在同一會期完成立法程序。由於軍人系統與行政院缺乏共識，而且要求改革條件必須優於公教人員的態度十分堅決，加上顧及軍隊招募與國家安全，總統府傾向支持國防部的立場，因此分開審查是蔡英文政府刻意安排，協助推動軍人年金改革的執政黨立法委員 DL03 提到當時主要的考量：

第一個在立法風險上，你如果同時去修這三個，整個社會集體動員來反對你，你搞不好一個都成不了。那第二個，軍人的影響人數最少，但是對國家安全影響最大，所以公教先處理。那軍人這一塊，我們那時候把它延後一年再處理。第三個原因……就是因為軍人的特性一直強調他跟公教不一樣，你如果放在一起就會一起比較。你們軍人是十年歸零，我們不止沒有六，還變二，你都放在一起立法，你看發生什麼事情，一定統統變二了。

你綁在一起三個都一樣，你可以想像一下社會變得怎麼樣，軍人會產生將領如果大量罷工辭職，你國家安全要不要顧。……你放在一起審查，民眾不懂，他會要求公平，那就

---

10 〈國防部主張：本會期不處理軍人年改〉（聯合報，程嘉文、林敬殷，2017 年 3 月 31 日）。

會產生我前面講的那些問題。（訪談 DL03）

後續又因為 2017 年 9 月行政院長人事更迭，由當時台南市長賴清德接替林全，面臨甫上台政府又即刻提出《勞動基準法》修正法案，引發勞工團體大規模的抗議行動，賴清德認為不宜再開新戰場，拍板將軍人年金改革延後至下一會期再行處理。<sup>11</sup> 除避免爭議性法案的時間重疊之外，實際上蔡英文政府內部也有不同的路線之爭，因此花費比較長的時間進行溝通。其中一條路線是林萬億版本，<sup>12</sup> 雖然可接受軍人條件稍優於公教人員，但堅持維持一定程度的衡平性，否則公教人員會群起反彈（訪談 DL01），「林萬億是有理想性的，他的改跟我想得有一點不一樣，我認為財務可以均衡，原來該有的就有，那林萬億還要把整個福利的公平化」（訪談 DL03）。<sup>13</sup> 時任國防部長嚴德發與國軍退除役官兵輔導委員會主任委員邱國正認為，如果比照公教人員的待遇進行改革，可能會造成國家難以掌控的結果；而在決策圈的政治菁英 DM02 也提到軍人年金改革不能完全從財務面去思考，條件上不應與公教人員相提並論：

第一，穩定軍心很重要，從一個執政者的角度來看，第二個，從國家安全角度來看，你不能太犧牲軍人，他們的工時，工作性質，不能常常回家，這個你說公教要怎麼去比。那第三個募兵制，兵有兵源的問題，必須建立一個有誘因的人事制度，所以那時候覺得為台灣的國防安全，這一塊大概不能跟公教混為一談，你不能完全從財務面的角度去看它，雖然它人數比較少，它還有一個特質，軍人退休退得早，不像公教可以安穩做到 65 歲，那種完完全全不一樣，軍

11 〈軍人年改下會期再戰〉（聯合報，丘采薇，2017 年 11 月 19 日）。

12 前國防部長馮世寬在近期出版的新書《大鵬展翅：馮世寬回憶錄》提到，為年金改革議題「衝撞主事的政務委員」，也證實執政團隊的路線之爭（馮世寬 2024: 268）。

13 政務委員林萬億的堅持並不無道理，公務人員任職 40 年的所得替代率僅 62.5%，軍職人員的起支俸率就 55%，天花板與樓地板之間相差無幾，容易引起公平性的疑慮。

人是想當都不一定能當下去，升不上去就被強迫退伍。（訪談 DM02）

由於路線分歧，當時的決策模式就由外交及國防委員會的黨籍委員，蒐集國防部、國軍退除役官兵輔導委員會的想法，以及反年金改革軍人團體的意見，先與副總統陳建仁溝通，再由陳建仁去說服政務委員林萬億與行政院長賴清德。在考量國家安全與軍人工作特殊性之下，從送進立法院的《陸海空軍軍官士官服役條例》修正草案來看，退伍軍職人員的所得替代率減幅有限，現職軍職人員反而給付加碼，明顯比公教人員優厚甚多，立刻引起民主進步黨立法院黨團部分成員不滿，因而在送進委員會初審之前，執政黨立法院黨團先召開黨團大團調解歧異，時任總統府祕書長陳菊特別出席坐鎮，希望黨籍委員支持行政院版本，但段宜康強調當時版本的俸率太高，堅持所得替代率天花板為 80%，並要求假投票，結果是行政院版本勝出。<sup>14</sup>

Anders Lindbom (2007) 曾指出，分而治之的政治策略唯有公共政策將福利領受者分開（例如不同的年金方案），且選民是利己（egotropic）屬性的條件，才能發揮最大的效用。但是，Nathalie Giger 與 Moira Nelson (2010: 3) 認為「分而治之的經驗研究並不存在」。由此來看，2017 年台灣年金改革可以說是十分特殊的經驗，因為蔡英文政府的改革步驟是先公教、再軍人、後勞工。不過需要強調的是，分而治之策略之所以可行，是基於台灣既有的制度遺緒與選民結構而成。一方面，台灣年金體系的職業分立特殊性，是造成先前國民年金無法大整合作為全民基礎保障的直接原因（呂建德 2010；呂建德、葉崇揚、張馨文 2013；Shi 2010），可是在年金緊縮的時代，職業分立反而變成蔡英文政府可利用來降低改革障礙的制度特質。另一方面，台灣年金體系的分立特徵是中國國民黨遷台初期的刻意安排，加上統治正當性的政治需求，形塑出差別待遇的福利特權族

---

14 〈菊坐鎮 綠委力挺政院版軍改〉（中國時報，楊孟立、鄭舫，2018 年 4 月 28 日）。

群，中國國民黨與軍公教族群的特殊關係延續到民主化之後，轉化成中國國民黨社會基礎的主要構成群體，而從唐文慧、王宏仁（2008）的研究也可看到選民結構差異如何影響不同政黨的福利政策偏好。因此，年金體系的「職業分界」高度重疊政黨政治的「選民分野」，軍公教族群的政黨傾向是支持中國國民黨，進而對年金改革的政治策略選擇帶來影響。本研究所有受訪者都提到軍公教族群是中國國民黨的基本盤，是馬英九政府無法持續推動，而蔡英文政府能夠進行年金改革的主因，位在決策圈的政治菁英 DM02 明白表示：「民進黨的票傳統比較不是軍公教的鐵票，軍公教不是民進黨的鐵票，所以民進黨做這件事情的壓力比較小……。」

分立制度與選民結構重疊確實形塑政治行動者的改革誘因與策略選擇，給予蔡英文政府利用典型「職業別」分而治之的避免責難機會。此外，蔡英文政府的制度變革不僅涉及參數改革（parametric reforms），尚包括結構改革（structural reforms）的層面，例如在公教人員職業退休金的部分，2017 年 6 月三讀通過的改革法案已預先明定於 2023 年成立全新公教人員退休撫卹制度，並以初次擔任公教人員者為適用對象，排除已退休及現職人員；在軍職人員方面，則是採用「退役」與「現役」雙軌制，只針對退役高階將領進行有限的福利刪減，而現役軍職人員是福利加碼。從政治策略的角度來看，都是藉由「世代軸線」來分化被改革者，也就是說蔡英文政府的政治策略採取職業別與貫時性的雙重分而治之。再者，分而治之的成效又是如何？長期進行公共議題民意調查的《美麗島電子報》，在 2018 年 6 月立法院通過軍人年金改革之後所公布的國政民調中，有一關於年金改革的題項：「從 07 月開始全國軍公教人員年金就要用新的方式計算，也就是政府說的年金改革。以您和您同住在一起的家人來講，會不會受到這次年金改革的影響？」結果顯示，受訪者中認為有影響的為 25.3%，沒有影響的高達 71.4%，<sup>15</sup> 顯示出採取分而治之的避免責

---

15 〈美麗島民調：2018 年 6 月國政民調〉（美麗島電子報，2018 年 6 月 29 日），<http://>

難作法，確實達到分散反對力量的效果。

### （三）福利緊縮作為政治動員

在 Pierson 的觀點裡，由於避免責難的目的在於降低緊縮改革帶來的政治風險，同時也代表著會產生一些限制，包括避免責難忌諱大張旗鼓而必須低調行事，以至於改革幅度不會太大，正是說明雷根與柴契爾政府的基進改革為何無法成功（Pierson 1994），而且很多時候必須盡可能取得利益團體或工會的默許（Bonoli 2000）。然而，我們在蔡英文政府的改革經驗發現，對於公教人員的改革立場十分強勢，公教人員相關利益團體除參與諮詢性質的總統府國家年金改革委員會之外，完全被排除在政策形成過程（訪談 IG02、IG03），改革深度也選擇基進的路線，並藉由年金緊縮的改革結果向選民尋求支持，站在民意第一線的立法委員的態度尤其明顯。

由於立法院委員會初審保留許多關鍵性條文交付朝野協商，期間在野的中國國民黨希望執政黨在關鍵條文有所退讓，包括最低保障金額標準、所得替代率、優惠存款期限、溯及既往與採計年資計算基準等，被立法委員稱為深水區的條文。執政黨黨團本身雖然無預設立場，但面對在野黨要求容讓，民主進步黨立法院黨團年金改革專案小組召集人段宜康在議場上強硬表達：「我讓步了，作為一個在國會過半數的政黨，針對這些關鍵條文我們讓步了，我大概也走不出這個大門，因為我沒辦法對我的支持者交代……」（立法院公報處 2017: 428）。不同政黨在年金改革各有堅持，朝野協商最後在中國國民黨退出而破局，全數條文交付院會表決。隨後民主進步黨立法院黨團拍板關鍵條文的最終決議，包括優惠存款政策兩年落日、最低保障樓地板 32,160 元，至於所得替代率過渡時期採計五年或十年，則在二讀院會之前以黨籍立委假投票方式決定。面對立法院執政黨立法委員多數傾向鷹派立場，採取更為嚴苛的改革版本，蔡英文總統於是立刻在 6

月 22 日中午與黨籍立委便當會，嘗試說服黨籍委員「不要脫離年改會版本太多」，進一步地爭取折衷的版本，例如優惠存款政策四年落日、所得替代率過渡時期十年降至 62%，不過執政黨立法委員並未接受，唯一的改變是隔日進行假投票時，原先黨團成員多數支持五年過渡時期，轉而主張十年漸進調降至 60%。<sup>16</sup> 為何立法院執政黨黨團的決定會與總統府不同調，而且採取更加基進的改革立場？當時主責年金改革的執政黨立法委員 DL01，以優惠存款政策為例指出：

那我們的考量是什麼？我們考量當然是政治考量，你有心要改被罵成這樣，你當然是越快砍掉越好，對不對？你拖六年，這六年你都別想執政，你絕對被打死，對不對？因為你分六年慢慢砍，跟你分兩年把它砍完，你結論都一樣，你都還是被罵……我們認為說你沒有這樣做的話，那支持你改革的人，會有什麼感觸對不對？（訪談 DL01）

需要釋疑的是，如果從改革方案的細節來看，在計算基準、退休年齡、所得替代率、優惠存款等方面，都有漸進調整的機制，而非一步到位，表面上看起來十分符合避免責難概念的漸進緩坡的制度設計（Bonoli and Palier 2007），但本研究經過訪談之後發現，一開始部分決策小組成員是要求改革幅度一步到位。參與規劃改革方案的高階文官 AN02 提到：

直接第一年就相當於 75%（指所得替代率），我說那個可能違反比例原則，但是他們連談都不談，他們認為降下來是合理的，就沒有疑問，其實這個東西在我心裡面我想，釋憲可能這些地方要調整……可是他們一下子降到 60%，後來我們

---

16 〈綠委喊銜蔡英文急踩煞車年改關鍵條文折衷通過〉（上報，蔡慧貞，2017 年 6 月 24 日）[https://www.upmedia.mg/news\\_info.php?SerialNo=19549](https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=19549)

提了，總統聽我們的才弄到十年走到 60%。（訪談 AN02）

換言之，漸進調整作法的主要目的，並不是為了降低軍公教族群不滿的政治策略，主要是為了通過大法官會議的審查，「因為大法官他在做所有釋憲的時候，他都會說你如果有侵害到人民的權利時，你們要有過渡條款或補償措施」（訪談 DM04）。換句話說，避免責難有時並非全然以政治代價作為唯一考量，而是用來通過違憲審查的制度否決點。

在完成軍公教年金改革之後，隨之而來的是 2018 年底的地方縣市首長大選，民主進步黨並未避諱談及年金改革，反而列為重要的宣傳政績之一。當時民主進步黨中央的競選主軸設定為「堅持改革，看好台灣」，首推出的電視廣告就是「年金改革」，訴求改革是為挺下一代，<sup>17</sup>積極爭取年輕世代與非軍公教族群的認同。兼任執政黨黨主席的蔡英文總統在出席「百工百業挺改革社團高峰會」的場合裡，清楚地說明民主進步黨將透過包括年金改革在內的政績，作為年底選戰的宣傳主打：「『救年金』、『討黨產』、『減稅金』、『新能源』，這四項改革都是在改變台灣，台灣也必將會因為這四項改革而改變，而進步。我希望在場的所有朋友，能夠多幫這四項重大的改革宣傳。」<sup>18</sup>後續在全國輔選的造勢演說，仍然持續以年金改革作為訴求（附錄 1），構框論述一如 Pierson（1994）所說，改革就是將成本加諸於少數群體，而獲得的好處分配到社會大眾的過程：

年金一定要改革，讓年金不會變成國家財政的黑洞，年金改革做完，國家財政才會穩定，才可以有錢做要做的投資與建設，像今年開始，所有公務人員加薪，今年統計看起來，台灣的薪資水準是在往上走，這是很多年來不曾見過的事，這

17 〈發佈「改革挺台灣」首支 CF Kolas Yotaka：改革，就是挺下一代〉（民主進步黨，2018 年 7 月 14 日），<https://www.dpp.org.tw/media/contents/8331>

18 引自蔡英文總統當天致詞，參見總統府網站：<https://www.president.gov.tw/News/23501>

是因為政府財政穩定，可以支持公務人員加薪，來帶動全台灣的加薪。<sup>19</sup>

此外，2019 年 9 月 28 日，民主進步黨亦通過〈「社會同行世代共贏」決議文〉作為競選連任的施政藍圖，以綱領底下所臚列的「維護世代正義與國家財政永續的年金改革」，作為蔡英文政府與民主進步黨競選連任的重要執政成績；不同於 Pierson (1994, 1996) 認為福利刪減會招來政治風險而必須低調行事，反而是爭取功績的政治策略。

為何民主進步黨會將福利緊縮當作爭取選票的策略，而不是避之唯恐不及的「票房毒藥」？一方面，蔡英文政府將年金改革的對象限縮在軍公教族群，退休軍職人員福利刪減的幅度不大、現職軍人反而是福利加碼，加上軍公教族群本非民主進步黨的社會基礎，對於選票影響有限。另一方面，未受年金改革影響的非軍公教族群人口是相對多數，且從過去的民意調查結果來看，社會大眾是期待降低軍公教退休人員的所得替代率，以及拉近與退休勞工之間的差距，蔡英文政府的年金改革並未偏離主流民意，<sup>20</sup> 一如 1990 年代民主化後福利階層化是政治動員的重要基礎（呂建德、葉崇揚、張馨文 2013；傅立葉 2000）。同時，本研究援引自 2016 年開始公布年金改革相關調查的台灣民意基金會，其中可以發現，蔡英文政府年金改革的滿意度一直維持相當水準，幾乎歷次都獲得過半民意的支持，例如 2017 年 8 月公教人員退休撫卹制度甫完成三讀之際，滿意度為 54%，高於不滿意

19 〈再談年改 蔡英文：政府沒有受到年金破產威脅才有錢做建設〉（自由時報，林敬倫，2018 年 11 月 6 日），<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2603482>

20 聯合報系民意調查中心曾針對年金改革議題進行民意調查，結果顯示高達 60.3% 支持政府提出的軍公教年金改革方向，僅 26.5% 反對；相反的，反對勞保年金改革方向高達 66.8%，只有 18.7% 贊成。取自聯合報系民意調查中心，〈馬第二任就職周年民調〉（聯合報，2012 年 5 月 14 日）。再根據聯合報系民意調查中心於 2016 年 3 月 28 日發布的民意調查結果顯示，在各題項的調查之中，以「拉近軍公教和勞保年金所得替代率差距」與「降低軍公教年金所得替代率」獲得最多民眾的支持，分別是 58% 與 52%；進一步分析發現，非軍公教民眾有六成支持拉近軍公教和勞保年金所得替代率差距，軍公教民眾僅 41% 支持。取自聯合報系民意調查中心，〈迫切的民意 年金改革 給我長照〉（聯合報，2016 年 3 月 28 日）。

度的 34.6%，而在 2018 年底地方大選之前，年金改革的滿意度仍達 49.8%，超過不滿意的 41.6%（詳見表 3）。再者，民主進步黨黨中央的內部民意調查曾比較蔡英文政府各項施政表現，年金改革的成績也名列前茅。<sup>21</sup> 可以見得，年金改革在政治市場具有動員潛力，如此就不難理解為何民主進步黨將之作為 2018 年地方選舉的競選主軸。

表 3 台灣民意基金會之年金改革滿意度調查（%）

回答	2016.08	2017.01	2017.05	2017.08	2018.05	2024.04
非常滿意	20.1	13.5	15.6	15.3	17.8	14.4
還算滿意	35.8	32.4	35.1	38.7	32	35.6
不太滿意	20.8	23.8	26.7	20.1	22.9	21.7
非常不滿意	12.5	16.5	17.3	14.5	18.7	14.1
不知道、沒意見	10.9	3.9	5.3	11.3	8.6	14.2

資料來源：本研究整理自台灣民意基金會記者會書面資料。

## 五、結論

美國政治學者 Pierson 所著的 *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*（拆解福利國家？雷根、柴契爾與緊縮政治），在 1995 年獲得美國政治科學會「美國國家政治最佳書籍獎」的殊榮，迄今仍是十分具有影響力的經典作品，所提出的新政治理論開啟福利國家改革全新的研究議程。Pierson 指出不同於福利擴張時期，政治人物傾向藉由福利加碼來爭取選票，當進入永久性緊縮的階段，任何執政政府均處在緊縮需求與爭取連任之間的兩難，不過福利改革絕非簡單之事，社會大眾從福利國家領取移轉給付、服務，或者已繳納社會安全捐或稅收，期待獲得福利回報，

21 民眾最滿意的施政項目依序是長照（16.6%）、年金改革（15.7%）、托育／托嬰政策（8.7%）、加薪／調高基本工資（8.2%）、國防安全／國艦國造（3.3%）、稅改／減輕稅賦（1.7%）、勞基法修法（1.7%）、新南向政策（1.0%）、興建社會住宅（1.0%）、處理不當黨產（0.6%）等。取自〈公布就職兩週年民調結果 高達七成民眾同意改革的腳步不能停，應該在平衡中繼續往前走〉（民主進步黨，2018 年 5 月 16 日），<https://www.dpp.org.tw/media/contents/8298>

無可避免地會與公眾的福利偏好和利益產生衝突，所以不會是政治資產。政治行動者一旦決定推動改革，必須運用避免責難的策略來緩解伴隨改革而來的政治後座力，政府唯有找到降低政治成本的方法，才有可能著手刪減福利，形成爭取功績／避免責難二分的架構。然而，後來陸續出現許多經驗研究成為既有理論無法解釋的例外，促使我們重新去釐清避免責難、福利緊縮與爭取功績之間的關係。本研究的提問是：如果年金改革是容易得罪選民的冒險政治行動，蔡英文政府願意投入的動機何在？以及，由於政治策略是攸關改革成敗的關鍵，分析政治策略將有助於理解政策結果，那麼蔡英文政府選擇什麼政治策略來克服改革障礙？首先，本研究透過分析蔡英文政府的年金緊縮改革過程指出，年金財政危機是促發蔡英文政府啟動年金改革的機會之窗，不過從民主進步黨長年批評台灣社會福利傾向軍公教族群、主導本次年金改革的執政黨政治菁英公開談話，以及改革方案格外重視所得替代率與優惠存款利率等，可以發現蔡英文政府將軍公教族群職業退休金的不平等與不合理，視作最優先回應的問題。由於蔡英文政府的改革動機著眼於「福利不平等」，所以在改革初期已設定現階段目標是將分立的社會保險與退休（退伍）的制度內涵趨於一致，<sup>22</sup> 包括計算基準、提撥費率、退休年齡等，<sup>23</sup> 但缺少對於「平等」的想像與實踐，特別是透過公民地位的概念轉化成普及的福利權利（基礎年金）。<sup>24</sup> 從本文關於福利緊縮作為爭取功績的分析來看，改革軍公教族群被用來進行 2018 年底地方選舉的政治操作，因此本研究認為蔡英文政府的改革動機既是意識形態，也帶有政治動員的成分。<sup>25</sup> 我們回答過去福利國家改革相關文獻經常忽略政治行動者發動緊縮改革的

---

22 國家年金改革委員會官方網站，〈年金改革為何要分兩階段進行〉，[https://pension.president.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=7175EB7F4CD95633](https://pension.president.gov.tw/Content_List.aspx?n=7175EB7F4CD95633)

23 雖然勞工保險年金最後並未進行改革，不過最初行政院年金改革辦公室公布的〈2017 年國家年金改革方案（草案）〉有包括勞工保險的部分，比較勞工與公教人員的改革規劃，如計算基準、提撥費率、退休年齡等方面，內涵是相同的。

24 民主進步黨在 1993 年曾具體提出建立普及的老年年金保險（民主進步黨政策白皮書編纂工作小組 1993: 172），但該主張並未排上本次年金改革的政治議程。

25 作者感謝審查人的提醒。

動機，而且相當程度說明動機如何影響政治策略，也就是為何改革步驟是軍公教先行而勞工置後。

其次，在本研究訪談過程當中，受訪者不約而同指出能實現改革的關鍵在於「總統的決心」（訪談 DM01、DM02、DM03、DM04、DL01、DL02、DL03）。<sup>26</sup> 不可否認，福利緊縮會引發不小社會動盪，政治行動者不只面對既得利益者的反彈壓力，又可能受到制度結構的牽制，絕對不是輕鬆的社會工程。事實上，過去有文獻提到，如果年金體系必須進行基進變革，成敗的關鍵往往是主事者的決心與魄力（傅從喜 2007: 55）。然而，在台灣年金改革的經驗裡，如果改革成敗的條件是立基於總統的決心，我們將無法解釋同一位總統為何在面對軍公教職業退休金與勞工保險，展現出截然不同的態度。因此，本研究發現政治策略的運用才是攸關改革成敗的主要因素，蔡英文政府的年金改革利用分而治之的避免責難策略來分化被改革者，僅針對軍公教族群進行福利刪減。不過相較於 Pierson (1994) 對於避免責難之政治策略的去脈絡化，本研究指出政治策略的選擇並非是真空狀態，政治策略本身受到台灣特殊的年金體系制度遺緒與政黨選民結構的形塑，職業分立的年金體系提供政治行動者操作分而治之的空間，加上不同職業身分在福利條件上的厚此薄彼，強化蔡英文政府的改革動機與正當性，而軍公教族群作為對手政黨的社會基礎，大大減輕蔡英文政府進行福利緊縮的選舉風險。再者，蔡英文政府的年金改革使退休與現職世代適用不同的制度或資格條件，再次對軍公教族群分門別類，屬於貫時性分而治之的政治策略，Giger 與 Nelson (2010: 3) 曾指出「分而治之的經驗研究並不存在」，本研究分析蔡英文政府年金改革的政治策略，對於增補相關經驗研究的知識缺口上作出貢獻。最後，本研究反省 Pierson 福利緊縮總伴隨著避免責難的論點，指出蔡英文政府以分而治之的策略來推動改革，在立法過程不斷加深緊縮

---

26 部分受訪者的用詞稍有不同，他們的形容是抗壓力（受訪者 DL03）、堅定意志（受訪者 DM04），不過與其他人指涉的決心，內涵意義上並無太大差異，因此本研究以「決心」稱之。

力道來回應支持者的期待，並在完成立法之後，以福利緊縮當作政治動員的策略；換句話說，不同於 Pierson 視爭取功績／避免責難為對立的概念，本研究藉由蔡英文政府的改革經驗清楚呈現，避免責難與爭取功績是共存的，而且可以同時追求政策導向與選票導向的目標。

Pierson 的福利國家新政治理論的重要性，在於解釋為何福利國家在面對變遷壓力與新右派挑戰依舊屹立不搖，強調福利國家靜態穩定的特質，而之所以可以維持現狀的原因，<sup>27</sup> 是源自於政治韌性。Pierson 「政策產生政治」的觀點，主張隨著社會福利方案的開展，會形成一股支持的力量，在選舉競爭的遊戲規則下，任何政黨對於福利刪減都會有所顧忌，所以他利用避免責難的概念來說明政治行動者可能會放棄改革或有限變革（Pierson 1994）。換句話說，Pierson 提出爭功諉過架構的目的是強調福利國家韌性，然而，本研究藉由蔡英文政府年金改革的經驗來說明重大的緊縮改革正在發生，包括適用對象溯及既往、大幅降低所得替代率、延後退休、廢除優惠存款政策、提高費率，甚至是 2023 年開始為新進公教人員量身打造全新的退休撫卹制度，改變職業退休金方案背後的制度邏輯，所呈現出的是 Peter A. Hall（1993）第三位階的制度變遷。<sup>28</sup> 我們認為，福利緊縮如何成為可能，取決於政治行動者的政治策略，而且是在有利的制度結構與選舉條件支持之下發生。

最後需要說明避免責難、爭取功績與選舉結果之間的關係。總統蔡英文曾在 2019 年 3 月執政黨地方選舉失利後，接受英國雜誌《單鏡片》（*Monocle*）的專訪，<sup>29</sup> 其中提到 2018 年敗選檢討的主因。當記者提問：「回顧去年 11 月的選舉，您是否認為年金議題是民進黨大敗的主因嗎？」蔡英文認為年金改革與婚姻平權影響選舉的成敗：

27 另一原因是制度黏性（institutional stickiness），制度方案被開啟以後會透過回饋遞增機制來自我強化，大幅增加替代方案的成本，限縮接下來可選擇的改革選項，形成所謂制度的路徑依賴。公共隨收隨付年金轉換成私人提存準備的「雙重支付」（double payment）問題，是十分經典的例子（Pierson 1994; Myles and Pierson 2001）。

28 作者感謝審查人提供的建議。

29 專訪全文內容，可參考總統府公布的中文翻譯，<https://www.president.gov.tw/News/24181>

那是原因之一，另一個原因是同婚議題，很多宗教團體強烈反對同性婚姻，但年輕人認為同婚關乎人權，應朝著人權先進國家方向邁進。大家對同婚疑義意見分歧。年輕人希望以人權議題來處理，而傳統的人士和宗教團體認為在台灣推動同婚太過躁進，因此雙方有一番角力。

本研究強調藉由緊縮改革來爭取支持不意味必然贏得選舉，政治策略的性質也不是以選舉成敗來論斷，例如選舉失敗可能歸因於避免責難未發揮效果，但不會否定這些政治策略不是避免責難，否則將是混淆政治策略與選舉結果之間的差別。此外，如果年金改革是票房毒藥，為何會成為選戰過程的主軸？事實上，如同前文引用民意調查的數據結果來說明蔡英文政府的年金改革滿意度並不低，且在比較各項施政項目滿意度當中名列前茅，民主進步黨自然將年金改革列為地方大選的主要訴求。為釐清其中的弔詭，本研究認為唯有直接分析年金改革對於選舉結果的影響，才可能清楚福利緊縮與選舉結果之間的關係。近年來國外相關實證研究如雨後春筍陸續出版，台灣年金改革對於選舉的影響又是如何，值得未來研究進一步探索。

誌謝：本文改寫自第一作者的博士論文《台灣年金改革的政治（2012-2018）：開放功能途徑的詮釋》，主要範圍是第六章，以及第二章與第七章的部分內容。首先，謝謝所有受訪對象願意在公務繁忙之餘答應邀約，慷慨分享他們的參與經驗與觀察。本文曾以〈超越爭功諉過的福利改革邏輯：台灣年金緊縮經驗的政治分析〉為題，發表於2021年11月27日台灣社會學會年會，會議期間得到與會東吳大學社會學系葉崇揚教授的寶貴意見，特此致謝。另外，十分感謝《台灣社會學》主編、編委會與兩位匿名審查人直指核心的建議，給予本文在概念澄清與文章結構上莫大的幫助，得以在修改過程脫胎換骨。最後，文責當由作者自負。

附錄 1 2018 年蔡英文總統全台造勢場合之與年金相關發言

日期	縣市	與年金改革相關的發言
2018/1/13	南投縣	民進黨執政後，解決很多過去政府因為太困難而沒有解決的問題，包括經濟轉型、居住正義、年金改革、轉型正義、勞資爭議、司法改革、國防的改革，每項都在進行當中，現在台灣的社會正在經歷變化。
2018/7/29	嘉義縣	若年金問題不處理，年金就會破產，國家財政會更加困難。如果國家財政發生困難，就無法建設，也無法照顧我們的長輩及小孩。若沒有錢做國家基礎建設，台灣的發展便無法延續。所以，年金改革是十分重要，過去幾任的總統都有說要改革，但都沒有做到，因為改革的工作一定會得罪人，會讓有些人不高興，所以過去的人都不敢做，但是為了我們的下一代，為了台灣，必須勇敢地改革下去。現在軍公教的年金改革已經初步完成，所以，不必再擔心軍公教的年金會破產，國家財政才可以穩定。
2018/9/29	新竹縣	我們在中央，用「急行軍」的速度，在推動改革。這中間，有一些風波、也有一些困難，有些人覺得我們改得太快，也有些人覺得我們改得太慢，但是無論遇到多大的困難，我都記得各位對我的期待，就是改革、改革、再改革。
2018/10/6	新北市	我們在中央打拚，替台灣拚經濟、做建設，推動長久以來，沒有人願意做的改革。改革的過程一定艱苦，一定多少會影響社會的支持跟穩定。我們做改革，確實是不簡單。現在，年金改革、軍公教的部分已經完成，大家不必再煩惱年金破產領不到。
2018/9/1 2018/10/13	彰化縣	年金問題是好幾個政府所累積起來，我們不怕困難，我們拚過去了。我當總統兩年多來，我和院長一起打拚，從年金改革、能源轉型、替大家減稅金，做稅務改革、做建設、拚經濟，每一項都是替台灣未來發展，打好基礎，壯大台灣。
2018/9/16 2018/10/21	台南市	我說，改革確實不簡單。不管是救年金、討黨產，還是轉型正義，一定會引起反彈。但是，我如果像別人一樣，因為怕艱苦，就不敢改革，那這樣，所有對改革有期待投票給我們的人，對台灣有感情的人，才真正會失望。
2018/11/6	宜蘭縣	這兩年來，中央做了許多改革，而改革一定會得罪人，所以在這期間我們也得罪了不少人，但這些改革對台灣來說，是好的。就像年金改革，它可以讓台灣的財政變得更好，因為年金若是破產，就要用納稅人的錢補貼年金的支出。而現在改革了，年金就不會破產，退休的人也領得到年金、國家財政也能穩定，將來也能做更多建設。
2018/11/21	台北市	但是，這兩年多來只會扯後腿的國民黨跳出來批評，我要說，你們憑什麼？不管是年金改革、非核家園、綠色能源、以及大規模的基礎建設，這些工作，都是過去他們不做，我們現在扛起來做的。

資料來源：本研究整理自民主進步黨新聞中心，網址：<https://www.dpp.org.tw/medi>

## 參考文獻

- 王麗雲，2004，〈教育研究中的菁英訪談〉。《教育研究資訊》12(2): 95-126。
- 立法院公報處，2017，〈黨團協商紀錄〉。《立法院公報》106(68): 419-460。
- 民主進步黨政策白皮書編纂工作小組，1993，《政策白皮書（綱領篇）》。台北：民主進步黨中央黨部。
- 朱雲漢，1992，〈寡佔經濟與威權政治體制〉。頁 139-160，收入蕭新煌、朱雲鵬、許嘉猷、吳忠吉、周添城、顏吉利、朱雲漢與林忠正編，《解剖台灣經濟：威權體制下的壟斷與剝削》。台北：前衛。
- 呂建德，2010，〈台灣福利國家與現代性〉。頁 445-476，收入黃金麟、汪宏倫與黃崇憲編，《帝國邊緣：台灣現代性的考察》。台北：群學。
- 呂建德、葉崇揚、張馨文，2013，〈台灣國民年金為何走向小整合體系？：一個歷史制度論的分析〉。《公共行政評論》6: 6-26。
- 林佳龍，1989，〈威權侍從政體下的台灣反對運動：民進黨社會基礎的政治解釋〉。《台灣社會研究季刊》2(1): 117-143。
- 林國明，2001，〈歷史、制度與政策：台灣醫療保險體系部分負擔與轉診方案的政策轉折〉。《臺大社會學刊》29: 111-184。
- 林萬億，1994，《福利國家：歷史比較的分析》。台北：巨流。
- ，1995a，〈國家與社會政策：台灣與瑞典的比較〉。頁 253-307，收入徐正光與蕭新煌編，《台灣的國家與社會》。台北：三民。
- ，1995b，《福利國》。台北：前衛。
- ，2014，〈民進黨八年執政社會福利的回顧與前瞻：實現新中間路線福利國？〉。頁 422-465，收入林萬億編，《民進黨八年執政論文集 2000-2008》。台北：新境界文教基金會。
- 胡佛、朱雲漢，1992，〈台灣的選舉競爭與政治民主化〉。頁 243-286，收入張京育編，《中華民國民主化：過程、制度與影響》。台北：國立政治大學國際關係研究中心。
- 唐文慧、王宏仁，2008，〈族群關係、政黨政治與福利論述：以國軍老舊眷村改建條例的立法為例〉。《研究台灣》5: 107-135。
- 傅立葉，1993，〈台灣社會保險制度的本質〉。《台灣社會研究季刊》15: 39-64。
- ，2000，〈老年年金、政黨競爭與選舉〉。頁 231-256，收入蕭新煌與林國明編，《台灣的社會福利運動》。台北：巨流。

- 傅從喜，2007，〈從轉型國家與開發中國家年金改革經驗論台灣年金體系的建構〉。《台灣社會福利學刊》5(2): 31-66。
- 傅從喜、薛承泰，1996，〈敬老津貼：是福利還是政治？〉。《社會建設季刊》93: 69-76。
- 陳陸輝、陳映男，2013，〈台灣政黨選民基礎的持續與變遷〉。頁 125-156，收入陳陸輝編，《2012 年總統與立法委員選舉：變遷與延續》。台北：五南。
- 莊孟縛，2017，《政黨認同之世代差異：以國民黨與民進黨為例》。台中：東海大學政治學系碩士論文。
- 張家瑜、張瑋婕，2019，〈軍職人員退撫制度變革對未來政府財政之影響〉。《主計月刊》761: 32-37。
- 馮世寬，2024，《大鵬展翅：馮世寬回憶錄》。台北：遠見天下文化。
- 勞動部，2017，《年改會勞保年金改革建議方案財務評估報告》。台北：勞動部。
- 游清鑫，2018，〈政黨的社會基礎〉。頁 53-76，收入陳陸輝編《2016 台灣大選：新民意與新挑戰》。台北：五南。
- 葉崇揚、陳盈方，2013，〈民主、資本主義與年金體系的發展：台灣經驗的分析〉。《人文與社會科學集刊》25(1): 45-86。
- 歐陽晟，1994，《台灣民主轉型期政黨競爭形態的社會基礎（1986-1992）》。台北：國立台灣大學政治學研究所碩士論文。
- 翟璟，1983，〈中華民國公務人員保險制度籌畫與建立經過〉。頁 17-66，收入考試院編，《中華民國公務人員保險制度》。台北：正中。
- 魏吉漳、周瑞芝，2017a，《公務人員退休制度調整成本分析財務評估報告》。銓敘部委託精算計畫。
- ，2017b，《106 年度教育人員退休制度調整成本分析計畫》。教育部委託精算計畫。台北：教育部。
- Allan, James P. and Lyle Scruggs. 2004. "Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies." *American Journal of Political Science* 48(3): 496-512.
- Armingeon, Klaus and Nathalie Giger. 2008. "Conditional Punishment: A Comparative Analysis of the Electoral Consequences of Welfare State Retrenchment in OECD Nations, 1980-2003." *West European Politics* 31(3): 558-580.
- Berry, Jeffrey M. 2002. "Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing." *PS: Political Science and Politics* 35(4): 679-682.
- Bonoli, Giuliano. 2000. *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change*

- in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2001. “Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation.” Pp. 238-264 in *The New Politics of the Welfare State*, edited by Paul Pierson. New York: Oxford University Press.
- . 2012. “Blame Avoidance and Credit Claiming Revisited.” Pp. 93-110 in *The Politics of the New Welfare State*, edited by Giuliano Bonoli and David Natali. Oxford: Oxford University Press.
- Bonoli, Giuliano and Bruno Palier. 2007. “When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old-age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems.” *Social Policy & Administration* 41(6): 555-573.
- Burnham, Peter, Karin Gilland Lutz, Wyn Grant, and Zig Layton-Henry. 2008. *Research Methods in Politics, 2nd edition*. London: Palgrave Macmillan.
- Cox, Robert Henry. 2001. “The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany.” *World Politics* 53(3): 463-498.
- Davidsson, Johan Bo and Paul Marx. 2013. “Losing the Issue, Losing the Vote: Issue Competition and the Reform of Unemployment Insurance in Germany and Sweden.” *Political Studies* 61(3): 505-522.
- Ebbinghaus, Bernhard. 2011. “Introduction: Studying Pension Privatization in Europe.” Pp. 3-22 in *The Varieties of Pension Governance*, edited by Bernhard Ebbinghaus. Oxford: Oxford University Press.
- Elmelund-Præstekær, Christian and Patrick Emmenegger. 2013. “Strategic Re-framing as a Vote Winner: Why Vote-Seeking Governments Pursue Unpopular Reforms.” *Scandinavian Political Studies* 36: 23-42.
- Fernández, Juan J. 2012. “Economic Crises, Population Aging and the Electoral Cycle: Explaining Pension Policy Retrenchments in 19 OECD Countries, 1981-2004.” *International Journal of Comparative Sociology* 53(2): 77-96.
- Giger, Nathalie. 2010. “Do Voters Punish the Government for Welfare State Retrenchment? A Comparative Study of Electoral Costs Associated with Social Policy.” *Comparative European Politics* 8(4): 415-443.
- . 2012. “Is Social Policy Retrenchment Unpopular? How Welfare Reforms Affect Government Popularity.” *European Sociological Review* 28(5): 691-700.
- Giger, Nathalie and Moira Nelson. 2010. “The Electoral Consequences of Welfare State Retrenchment: Blame Avoidance or Credit Claiming in the Era of Permanent

- Austerity?" *European Journal of Political Research* 50(1): 1-23.
- Green-Pedersen, Christoffer. 2002. *The Politics of Justification: Party Competition and Welfare State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Green-Pedersen, Christoffer and Markus Haverland. 2002. "Review Essay: The New Politics and Scholarship of the Welfare State." *Journal of European Social Policy* 12(1): 43-51.
- Hall, Peter A. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics* 25(3): 275-296.
- Hannah, Adam. 2018. "Rethinking the 'Open Functional' Approach: Ideas, Problem Pressure and Reform in the Contemporary Welfare State." *Public Administration* 96(3): 528-543.
- Jensen, Carsten and Georg Wenzelburger. 2020. *Reforming the Welfare State*. New York: Routledge.
- Jensen, Carsten, Christoph Arndt, Seonghui Lee, and Georg Wenzelburger. 2018. "Policy Instruments and Welfare State Reform." *Journal of European Social Policy* 28(2): 161-176.
- Jensen, Carsten, Georg Wenzelburger, and Reimut Zohlnhöfer. 2019. "Dismantling the Welfare State? After Twenty-five Years: What Have We Learned and What Should We Learn?" *Journal of European Social Policy* 29(5): 681-691.
- Kitschelt, Herbert. 2001. "Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies?" Pp. 265-302 in *The New Politics of the Welfare State*, edited by Paul Pierson. Oxford: Oxford University Press.
- Korpi, Walter and Joakim Palme. 2003. "New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95." *American Political Science Review* 97(3): 425-446.
- Leech, Beth L. 2002. "Interview Methods in Political Science." *PS: Political Science and Politics* 35(4): 663-664.
- Levy, Jonah D. 1999. "Vice into Virtue? Progressive Politics and Welfare Reform in Continental Europe." *Politics & Society* 27(2): 239-273.
- Lindbom, Anders. 2007. "Obfuscating Retrenchment: Swedish Welfare Policy in the 1990s." *Journal of Public Policy* 27(2): 129-150.
- Mares, Isabela and Matthew Carnes. 2009. "Social Policy in Developing Countries." *Annual Review of Political Science* 12(1): 93-113.
- Myles, John and Paul Pierson. 2001. "The Comparative Political Economy of Pension

- Reform.” Pp. 305-333 in *The New Politics of the Welfare State*, edited by Paul Pierson. New York: Oxford University Press.
- Müller, Wolfgang C. and Kaare Strøm. 1999. *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1996. “The New Politics of the Welfare State.” *World Politics* 48(2): 143-179.
- Ross, Fiona. 2000. “‘Beyond Left and Right’: The New Partisan Politics of Welfare.” *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13(2):155-183.
- Shi, Shih Jiunn. 2010. “The Fragmentation of the Old-Age Security: The Politics of Pension Reform in Taiwan.” Pp. 339-371 in *Social Cohesion in Greater China: Challenges for Social Policy and Governance*, edited by Ka Ho Mok and Yeun-Wen Ku. Singapore: World Scientific.
- Shinkawa, Toshimitsu. 2005. “The Politics of Pension Reform in Japan: Institutional Legacies, Credit-Claiming and Blame Avoidance.” Pp. 157-181 in *Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence from Eleven Countries*, edited by Giuliano Bonoli and Toshimitsu Shinkawa. Cheltenham: Edward Elgar.
- Starke, Peter. 2006. “The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review.” *Social Policy & Administration* 40(1): 104-120.
- Taghizadeh, Jonas Larsson and Anders Lindbom. 2014. “Protests against Welfare Retrenchment: Healthcare Restructuring in Sweden.” *Scandinavian Political Studies* 37(1): 1-20.
- Wenzelburger, Georg. 2014. “Blame Avoidance, Electoral Punishment and the Perceptions of Risk.” *Journal of European Social Policy* 24(1): 80-91.
- Yu, Ching Hsin. 2005. “The Evolution of Party System in Taiwan, 1995-2004.” *Journal of Asian and African Studies* 40(1/2): 105-129.
- Vis, Barbara. 2009. “Governments and Unpopular Social Policy Reform: Biting the Bullet or Steering Clear?” *European Journal of Political Research* 48(1): 31-57.
- Vis, Barbara and Kees van Kersbergen. 2007. “Why and How Do Political Actors Pursue Risky Reforms?” *Journal of Theoretical Politics* 19(2): 53-172.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2007. “The Politics of Budget Consolidation in Britain and Germany: The Impact of Blame Avoidance Opportunities.” *West European Politics* 30(5): 1120-1138.