

我國軍公教年金改革的政策過程研究

王蘭馨*

摘要

我國自 2016 年起推動之軍公教年金改革，成為民主政治下歷史罕見的制度性公共政策調整案例。本研究以倡議聯盟架構（Advocacy Coalition Framework, ACF）與利益團體理論為主軸，分析改革過程中行動者的信念衝突、團體動員、政治策略以及政策輸出。研究方法包括文獻分析、政策文本研究、媒體與國會紀錄蒐集。

研究發現，年金改革是典型的「多行動者政策子系統」互動結果，其中至少形成改革推動聯盟與反改革聯盟兩大陣營，雙方在政策信念、制度定位、利益計算及社會論述上呈現深刻對立。改革的最終通過，受到政治環境變遷（政黨輪替）、外部衝擊（財務危機框架）、政黨體制特性（行政立法同黨）以及利益團體動員能力差異等因素影響。

本研究亦指出年金改革的政策正當性建構、政府與利益團體的互動缺口、社會政策溝通不足，均對改革後續制度穩定性產生深遠影響。研究最後提出制度溝通、利益整合、長期滾動式評估等政策建議。

關鍵詞：軍公教年金改革、政策過程、倡議聯盟架構、利益團體理論

* 世新大學行政管理學系博士候選人，winniewls576@gmail.com

本論文經兩位雙向匿名審查通過。收件：2026/6/6。同意刊登：2026/9/24。

壹、緒論

一、研究背景

軍人不分晝夜承擔保家衛國的重任、公務人員作為政府機構的工作者、教育人員則承擔百年樹人的大任，三者均是長期是台灣公共部門人力資源制度的重要支柱及社會的穩定力量。然而，隨著產業變遷，少子化、人口老化問題日漸嚴重，軍公教退休人員退休金的所得替代率過高、造成政府財政壓力，退撫基金的財務狀況逐漸難以維持。2012–2015 年間，多份財務精算報告指出軍公教退撫基金出現結構性赤字；2016 年政黨輪替後，政府將「年金破產危機」設定為重大國家議題，並提出全面性改革方案。

然而，改革並非單純技術性財務調整，而是牽涉「價值」、「世代」、「身份」、「公平」、「尊嚴」等敏感政治議題。從政策過程的角度觀之，年金改革成為高度政治化的政策議題，涉及政黨、政府機關、利益團體、社會團體與媒體等多重行動者共同競逐（林水波，1999；林水波、張世賢，2025；羅清俊，2022）。

本研究將軍公教年金改革定位為典型的多元行動者政策過程，特別適合使用倡議聯盟架構（ACF）與利益團體理論進行分析。ACF 能解析不同集團如何基於「共享政策信念」形成聯盟，並透過策略競逐影響政策；利益團體理論則能解釋軍公教團體如何運用遊說、街頭抗爭、框架競爭等策略影響制度設計。

二、研究動機

做為是一個具有高度爭議性、牽涉大量制度與政治互動的政策過程，軍公教年金改革之複雜度足以成為公共政策理論應用的典範案例。學界對年金改革的研究多集中於制度內容分析（如財務精算、替代率）、法律層面（如信賴保護）與政治影響（如選舉政治），但對於不同倡議聯盟如何形成？聯盟間的信念衝突與政策競逐如何展開？利益團體的動員策略如何影響政策？外部衝擊如何改變政策子系統？政策中介者如何促成妥協？目前仍乏完整的政策過程分析框架。本研究希望補足此缺口。

三、研究目的

本研究之目的係使用「倡議聯盟架構」分析軍公教年金改革過程中的政策子系統變遷、聯盟形成與信念衝突。並以「利益團體理論」探討軍公教團體的抗爭、遊

說、媒體策略及其影響力。藉由年金改革政策時序，分析議程形成、決策過程與政策輸出，並針對改革過程中的溝通、制度正當性與利益協商提出政策建議。此種從議程、方案到政策結果的分析取徑，也符合公共政策與政策分析重視政策問題、決策過程及政策效果之整體觀察（徐仁輝、郭昱瑩，2014；羅清俊，2022）。

四、研究問題

本研究將聚焦以下核心問題：軍公教年金改革中存在哪些倡議聯盟？其信念系統為何？不同聯盟如何透過制度管道、政治策略或框架競逐影響政策過程？軍公教利益團體在改革過程中的動員方式、影響力與侷限為何？外部衝擊（如政黨輪替、財務危機框架）如何改變政策子系統？改革最終政策結果如何形成？妥協與衝突之間的平衡如何展現？

五、研究範圍與限制

本研究聚焦於 2016 年至 2020 年間的年金改革過程，涵蓋行政院、考試院、國防部、立法院及重要利益團體。由於研究主要採政策文本與文獻分析，囿於研究時間，未納入深入訪談資料，可能對特定策略意圖的解釋仍有侷限，未來可補強訪談或調查研究。

貳、理論架構與分析觀點

一、倡議聯盟架構（Sabatier & Jenkins-Smith, 1993）

倡議聯盟架構強調政策子系統中的行動者會基於共享信念（shared beliefs）形成聯盟，是一套用來解釋中長期政策變遷的理論，並投入策略性行動以影響政策。其核心概念包括：

（一）信念系統（Belief System）信念層次分為三類：

1. 深層核心信念（deep core beliefs）：價值性極高，牽涉人性觀、社會正義、國家角色等，不易改變。例：公部門退休制度是否應維持「高保障、高穩定」？

2. 政策核心信念（policy core beliefs）：針對特定政策領域的基本立場，如年金替代率是否應調降。

3. 次級信念（secondary beliefs）：涉及技術細節，如計算公式、調整過渡期等，最容易被妥協。

(二) 倡議聯盟 (Advocacy Coalition) :

係具有共同政策核心信念的行動者，包括：政府官員、政黨政治人物、專家學者、利益團體與媒體與社運團體等。在此次年金改革中至少可辨識改革推動聯盟、反對改革聯盟及中介性或跨聯盟行動者。

(三) 政策中介者 (Policy Brokers) :

負責在聯盟間調和衝突，如立法院相關委員會之召集委員及銓敘部等行政單位幕僚。

(四) 外部衝擊 (External Shocks) :

政黨輪替、財務危機、社會輿論重大轉變。就此次年金改革看來，2016 年政黨輪替與財務危機框架，是本案外部衝擊重要來源。

(五) 政策學習 (Policy-Oriented Learning) :

隨著政策爭辯與資料累積，行動者可能調整次級信念。

二、利益團體理論 (Interest Group Theory)

利益團體理論主要探討各種團體如何基於共同利益對政府決策施加影響，並將政治過程視為不同利益團體互動、競爭與妥協的結果。此理論強調團體在政治生活中的核心地位，而非單一的個人或政府機構。此一理論可用來解釋其動員能力、策略選擇與政策影響力。就利益團體理論區分，軍公教團體屬於典型的「制度型利益團體」(institutional interest groups)。

(一) 利益團體的類型與特質：

根據 Truman (1951) 與 Olson (1965) 分類，利益團體可區分為公民性利益團體 (citizen groups)、經濟性利益團體 (economic groups) 及專業性或制度性利益團體 (institutional groups)。就本次年金改革之團體看，軍公教團體政治敏感度與組織化程度並不高，雖有強烈認同感，但是由於已經退休離該公務體系，由制度內部管道施壓的力量並不如想像中強大。

(二) 利益團體的策略：

利益團體的策略包括：遊說與內部正式管道 (lobbying)、抗議動員 (protest

mobilization)、媒體框架 (framing competition)、法律訴訟 (litigation) 與政黨合作 (partisan alliances) 在本次年金改革過程中, 各不同團體均廣泛使用上述各項策略。

(三) 司法院釋字第 781 號、第 782 號及第 783 號之意義

2019 年司法院釋字第 781 號、第 782 號及第 783 號解釋, 分別就公務人員、教育人員及軍職人員年金改革進行憲法審查。大法官認為, 年金改革具有維護國家財政永續、保障退休制度持續運作及促進世代公平之重大公共利益, 因此立法者具有相當形成空間。

大法官同時指出, 信賴保護並非完全排除制度改革, 而是要求改革應符合比例原則, 並採取合理過渡措施, 以減少對既有退休人員之衝擊。換言之, 信賴保護原則保障的是人民對制度之合理期待, 而非制度內容永久不變。因此, 十八%優惠存款採分階段退場、設置退休所得樓地板及逐步調整所得替代率等措施, 均可視為立法者兼顧公共利益與信賴保護所採取之制度設計。

從利益團體理論觀察, 反改革聯盟並非僅基於經濟利益反對改革, 其核心論述亦建立於法治國原則、信賴保護及法律安定性的憲法價值。軍公教團體透過釋憲聲請、法律論證及學術倡議, 希望將街頭抗爭轉化為司法審查及憲法對話, 使利益表達由政治層次延伸至法律層次。

最終, 大法官雖肯認年金改革符合重大公共利益而宣告制度合憲, 但亦要求立法者應兼顧比例原則及信賴保護, 反映公共利益與個人權益間應維持適當平衡。此一結果亦說明, 軍公教年金改革並非單純利益衝突, 而是財政永續、世代公平與法治國保障三種價值相互競合之政策過程。

三、制度穩定性與心理契約：新制度主義之觀點

除倡議聯盟架構 (Advocacy Coalition Framework, ACF) 與利益團體理論外, 本文另以新制度主義補充解釋年金制度何以長期維持, 以及其何以在特定時點出現重大調整。新制度主義認為, 制度不僅是形式規則, 也會透過既有組織安排、政策回饋與行動者期待形成持續性的約束。North (1990) 指出, 制度具有降低不確定性與穩定互動預期的功能; Pierson (2000) 進一步以路徑依賴說明, 制度建立後會因既得利益、沉沒成本、學習效果與政策回饋產生自我強化, 使制度變遷具有明顯的歷史延續性。因此, 本文所稱「制度穩定性」, 並非制度永久不變, 而是指既有制度

在缺乏強烈外部衝擊或內部失衡累積時，具有維持原有路徑與提高變革成本的傾向。

我國軍公教退休制度具有上述路徑依賴特徵。從恩給制、1995 年退撫基金制到十八%優惠存款等長期制度安排，退休保障逐漸與政府承諾、公務職涯選擇及退休生活規劃結合，形成穩定的制度期待。此種制度回饋使受益群體對既有規則具有高度依賴，也使政府若欲調整給付水準、退休年齡或優惠存款，必須承擔較高的政治與社會成本。換言之，改革阻力並不能僅以「既得利益」概括，而應理解為長期制度路徑所累積的利益、規範與期待共同作用的結果（Pierson, 2000, 2004）。

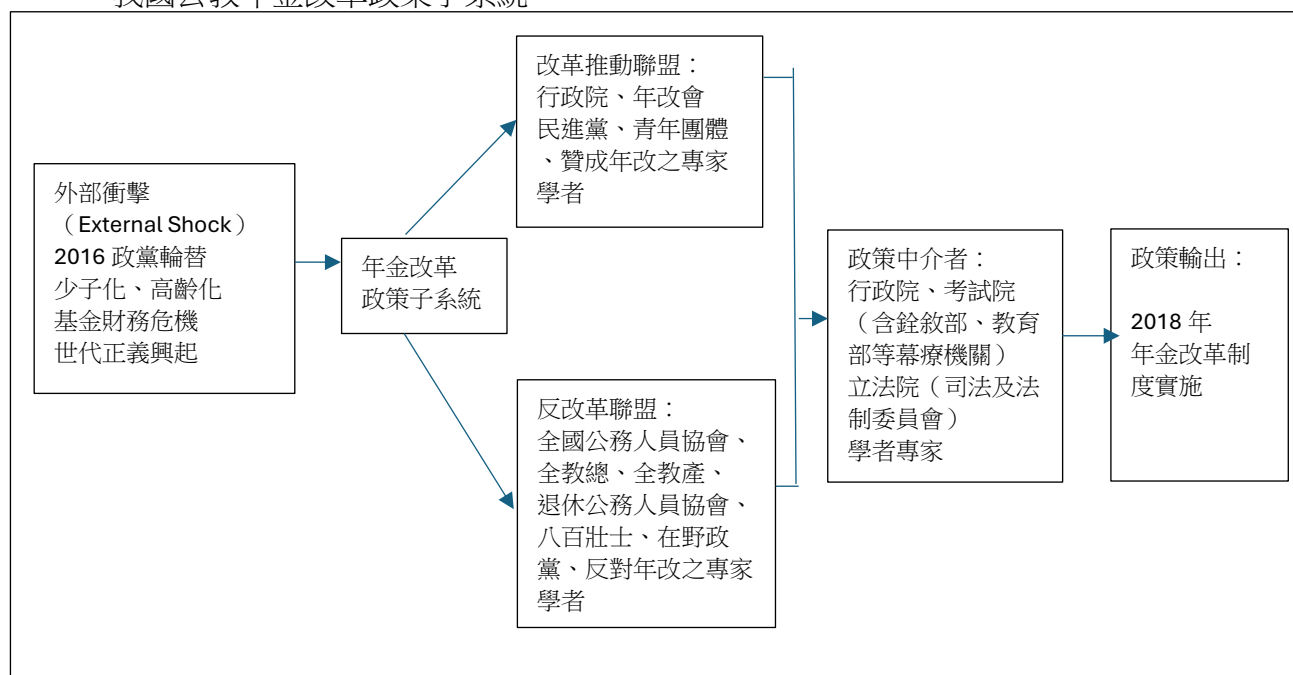
另一方面，制度漂移（institutional drift）可用來說明「規則大致延續、外部環境卻已改變」所造成的制度落差。Hacker（2004）與 Mahoney 與 Thelen（2010）指出，當人口、經濟或社會條件變動，而既有制度未能同步調整時，制度的實際效果可能逐步偏離原始設計。就年金制度而言，人口高齡化、少子化、平均餘命延長及基金收支結構改變，使原有退休保障安排所面對的財務條件與建立之初不同，改革壓力遂由長期累積的制度漂移逐漸升高。2016 年政黨輪替則可視為外部政治衝擊，使原已累積的制度調整壓力進入可被決策的政策窗口；此一解釋與 ACF 所強調的外部事件相互補充。

惟「心理契約」並非新制度主義的概念，本文將其作為補充性的組織行為觀點，以解釋制度調整後軍公教人員對政府關係的主觀感受。Rousseau（1989）將心理契約界定為個人對自己與組織之間相互義務的信念；當個人認為組織未履行原先被理解或期待的承諾時，即可能產生心理契約違反或破裂，並降低信任、滿意度及留任意願（Robinson & Rousseau, 1994）。在本研究中，退休制度長期被部分軍公教人員理解為公職服務與延後報酬的一部分，因此改革即使具有法律上的公共利益正當性，仍可能被受影響者主觀解讀為政府承諾改變。此處之「心理契約破裂」係描述組織成員的認知與信任反應，不等同於憲法上的信賴保護原則，二者分屬組織行為與公法規範層次。

綜合而言，路徑依賴說明年金制度何以長期穩定，制度漂移說明外部環境變化如何逐步累積改革壓力，而心理契約則說明制度調整後受影響者何以產生信任與身份層面的反彈。三者與 ACF 的外部衝擊、聯盟信念及政策學習結合後，可形成「長期制度累積—外部衝擊—聯盟競逐—制度調整—信任反應」的多層次解釋，補足單純以政治多數或利益競逐理解年金改革的不足。

圖 1

我國公教年金改革政策子系統



資料來源：Sabatier & Jenkins-Smith (1993)、Sabatier & Weible (2007) 及本研究整理。

參、研究方法

本研究旨在重建 2016–2018 年軍公教年金改革的政策過程，並以倡議聯盟架構與利益團體理論進行分析。由於年金改革具有高度政治性與制度變遷特質，研究設計以質性研究方法為主，並採多元資料來源以提高有效性。

一、研究設計

本研究主要採取「多元文本分析法」(multi-source textual analysis)，透過政策文件、報導、立院紀錄與公聽會資料等進行事件歸納與聯盟辨識。在政策分析上，多元資料來源有助於從問題界定、方案形成與政策結果等不同層次交互檢證政策判斷(徐仁輝、郭昱瑩，2014)。其大致步驟：

- (一) 事件時序建構：蒐集 2016–2018 年政策相關事件，依時間排列。
- (二) 行動者與聯盟辨識：分析各行動者的政策立場、論述與行動，判定其屬於改革推動聯盟或反改革聯盟。
- (三) 信念系統解析：依照 ACF 的三層信念辨識深層核心、政策核心與次級信念。
- (四) 利益團體策略分析：運用利益團體理論分析遊說、動員、框架策略。

(五) 政策過程整合：綜合各資料重建決策過程與政策形成。

二、資料來源

(一) 官方政策文件與法規

包含行政院、考試院相關年金改革相關法律草案或研究報告、立法院相關法案審查資料、公務人員退休撫卹基金精算報告等。

(二) 立法院資料

含各次公聽會逐字稿、委員會會議記錄、朝野協商資料、各黨團聲明與質詢等資料，這些文本資料有助於辨識行動者立場與策略。

(三) 相關團體資料

蒐集軍公教團體之聲明、動員文宣、抗議活動紀錄、社群媒體貼文與訴求內容。

(四) 其他相關次級資料

參考學術專書、期刊論文、政策研究報告、智庫分析報告，以補充上開資料之不足之處。

三、分析策略

(一) ACF 聯盟分析法

依據 Sabatier 與 Jenkins-Smith (1993) 提出的 ACF (倡議聯盟架構) 聯盟分析法，針對年金改革政策過程中主要行動者進行深入剖析。首先，將依據文本與資料來源，識別各行動者於深層核心信念、政策核心信念與次級信念等三層信念架構中的定位，並分析其核心價值觀、政策偏好及具體策略。進一步將行動者歸納為不同聯盟，以觀察其在政策協商、資源動員及議題設定上的互動關係。此外，亦將關注聯盟之間因外部事件（如政黨輪替、財政壓力）所產生的動態變化，檢視政策網絡中信念與策略的調整與重組過程。並依據行動者於年金改革議題中的具體言論與行動，辨識其所屬的信念層級，進一步探討不同信念層級如何形塑聯盟內部的共享信念，以及與其他聯盟的互動與競爭。透過此方式，可細緻分析各行動者在政策討論過程中，如何因應外部環境的變動（如政黨輪替或財務危機），調整其策略與立場，進而影響聯盟內外的政策動態與協商過程。

（二）利益團體策略分析

為進一步剖析利益團體在年金改革中的行動模式，本文以 Olson（1965）、Schattschneider（1960）、Berry（1997）之相關理論，分析軍公教團體如何動員並影響政策。將詳細探討其主要策略，包括遊說政府部門、發起街頭抗爭、積極參與選舉政治、善用媒體框架及進行法律訴訟。這些策略不僅展現出團體在政策場域中的影響力，也反映出他們因應外部環境變化而採取的多元行動，進而影響整體政策走向與協商過程。

面對年金改革壓力，軍公教團體採取了多元且具策略性的行動模式。除了透過遊說相關政府部門爭取政策支持之外，亦發動街頭抗爭，展現集體動員力量，以引發社會關注並形塑議題。選舉期間則強化政治影響力，以選票作為政策談判的籌碼。此外，團體善用媒體框架，藉由新聞報導、社群平台與輿論操作，塑造改革議題的公共敘事，擴大影響力。當協商或抗爭無法取得預期成果時，亦會訴諸法律訴訟，以司法途徑爭取權益保障。這些策略彼此交錯運作，不僅回應外部環境的挑戰，也在年金改革的協商過程中發揮關鍵作用，有效連結前述利益團體資料之蒐集與後續政策時序分析的過程。

（三）程序追蹤與因果鏈建構（Process Tracing）

本文不僅依時間排列事件，而是採程序追蹤（process tracing）建立「政策事件→作用機制→制度調整→政策結果」的因果證據鏈。程序追蹤的目的在於檢視某一結果是否可由前一階段事件透過可觀察的作用機制加以解釋，而非僅以時間先後推論因果（George & Bennett, 2005；Bennett & Checkel, 2015；Beach & Pedersen, 2019）。具體而言，本文先辨識關鍵政策事件，例如 2016 年政黨輪替、年金改革委員會與國是會議、法案送審與立法院攻防、街頭抗爭及 2019 年釋憲結果；其次檢視事件所引發的作用機制，包括政策窗口開啟、聯盟資源重組、利益團體由制度內遊說轉向制度外動員、政策中介與政策學習；再比較其後續制度調整，如十八%優惠存款退場期程、退休所得樓地板、所得替代率與退休年齡調整、特殊職務差異化規範；最後連結至法案通過、制度定型與改革後的信任反應。各項推論均以官方政策文件、國是會議與立法院資料、新聞媒體及利益團體文本相互比對，以確認不同來源是否對同一因果機制提供一致或相互補充的證據。

表 1

政策事件—制度調整—政策結果之程序追蹤分析架構

政策事件	作用機制	制度調整	可觀察證據	政策結果
2016 年政黨輪替	外部政治衝擊與政策窗口開啟	改革議程由長期討論轉為行政主導的整體改革	改革組織、政策說帖與委員會資料	改革進入正式議程並取得行政—立法推動資源
2016–2017 年年改會、分區座談與國是會議	資訊集中、聯盟辨識與政策學習	改革原則轉化為所得替代率、優惠存款、退休年齡等具體方案	年改會歷次會議、分區會議與國是會議實錄	方案內容具體化，爭議由原則層次轉向制度細節
2017 年法案送審與街頭抗爭	制度內管道受限後之外部動員與政治壓力	增加過渡安排、最低退休所得保障與差異化規範之討論	立法院審議、團體聲明、抗爭與媒體紀錄	核心方向未逆轉，但部分技術性條款獲修正
2017–2018 年逐條審查與協商	政策中介與次級信念調整	十八%分階段退場、樓地板、退休年齡與特殊職務配套	行政機關說明、立法院審查／協商與改革白皮書	公教改革法制化並於 2018 年實施，軍人制度另行處理
2019 年釋字第 781、782、783 號	司法審查與改革後政策回饋	確認重大公共利益與比例、信賴保護之界線	司法院解釋文與相關法理論述	制度法律地位趨於穩定，但信任與心理契約爭議持續

資料來源：作者自行整理。

肆、研究結果

在綜合上述分析策略後，本文將以多重方法交叉驗證研究結果，確保對年金改革政策過程的理解具備高度的準確性與完整性。透過理論與實證資料的結合，不僅能描繪出政策推動的複雜動態，更能揭示各行動者、聯盟及利益團體如何互動並影響政策方向。

一、政策議程的形成（2012–2016）

雖然正式改革於 2016 年啟動，但政策問題早在正式改革啟動前，2013 年馬政府時代，公務人員退休金所得替代率過高之問題已逐漸累積成社會關注的焦點，不僅反映於政府與學界對退撫基金財務狀況的密集討論，也體現在新興世代團體和社會運動中對制度公平與世代正義的強烈訴求。這一階段，退撫基金精算報告所揭示的財務惡化、替代率過高及保證收益制度的風險，逐步推動「破產」框架在公共論述中佔據主流地位，使各界開始重視年金改革的迫切性。同時，隨著年輕世代崛起，對於軍公教年金優渥的質疑成為議程設定的核心議題，形塑了後續政策設計與協商的社會氛圍。這些動向不僅奠定改革議程的基礎，也使改革的方向更趨明確，為 2016 年正式啟動的政策變革鋪路。此一過程亦符合公共政策研究所強調之議題由問題認知、社會關注逐步進入政府議程的動態特質（林水波，1999；林水波、張世賢，2025；羅清俊，2022）。

（一）退撫基金財務惡化

根據歷次退撫基金精算結果，財務狀況持續惡化，基金收支失衡問題日益嚴重。專家指出，若現行制度不做結構性調整，未來幾年內基金資產將無法支應龐大的給付需求，形成巨額財政缺口。不僅如此，相關報告也預測，隨著退休人數增加與壽命延長，基金壓力將持續攀升，若政府未及時介入改革，破產風險將無可避免。

面對退撫基金財務危機，政府與相關利益團體展開密集協商，並逐步提出多項改革方案以因應挑戰。除了調整給付標準與延長退休年限外，亦討論引入多元投資策略以提升基金效益，期望藉此減緩財政壓力。各項政策措施的提出與討論，反映出政府在平衡世代公平與財務永續間所面臨的複雜抉擇。

（二）社會世代正義的快速興起

退撫基金財務惡化同時，社會上針對世代正義的呼聲迅速升高。新興世代團體與公民社會積極透過媒體、論壇與社會運動，強調年金制度應兼顧不同世代間的負擔公平與資源分配合理性。特別是在高所得替代率與確定給付制的結構下，年輕世代普遍質疑現行制度對其未來保障的可持續性，並對軍公教退休制度長期優勢產生不滿。這股輿論壓力，促使決策者不得不將世代正義議題納入改革考量，強化政策推動的社會正當性。

此外，媒體報導及社交網路上的討論，也進一步擴大了世代正義的社會共識。許多學者與專家公開倡議，認為唯有推動結構性改革，才能避免年金體系對未來世代造成不可逆的負擔。這些意見逐步轉化為政策議程上的具體推動力，使得年金改革不再只是財政技術問題，更升級為攸關社會公平與世代責任的重大公共議題。

（三）政黨輪替作為外部衝擊

2016 年政黨輪替為年金改革議程帶來了重大突破。執政黨取得國會多數席次後，使政府在推動改革時具備更高的立法效率與執行力，減少了反對勢力的制度性阻力。這種外部衝擊促使改革議程得以迅速擴展，並有效凝聚社會各界對年金體系改革的共識。政黨輪替所產生的政策窗口，成為改革推動者積極行動的契機，為後續政策設計與協商奠定了堅實的政治基礎。

二、改革推動聯盟與反改革聯盟之形成

上述背景下，社會各界逐漸分化為支持與反對改革的不同陣營，並在公共政策過程中展開激烈的論辯與動員。這類聯盟的形成，不僅體現了不同群體對年金制度未來走向的價值取向，也反映出利益分配與制度調整所引發的深層社會張力。各方勢力透過組織運作、政策倡議與輿論戰場，積極爭取自身立場的正當性與影響力，進而左右改革進程的方向與速度。此次年金改革中，至少有兩大倡議聯盟：

（一）改革推動聯盟

在改革推動聯盟的行動策略上，核心成員不僅積極參與政策設計，亦善用組織動員及議題設定，將「破產危機」作為主要論述框架，強調現行制度若不及時調整，將難以維繫國家財務穩定與世代間的公平。為提升社會支持度，聯盟有系統地舉辦多場「國是會議」型公聽會，廣泛徵詢各界意見，並透過民調結果來增強改革正當性，凝聚公共共識。與此同時，改革推動者也依賴行政院與立法院的制度資源，加速法案審議與推動，務求在最短時間內落實政策變革。此一策略不僅回應社會對結構性改革的迫切需求，也為後續技術公式修正、過渡期安排及特殊族群保障等議題奠定了堅實的協商基礎，使改革進程得以有序推進，並順利銜接至反改革聯盟的相關討論。

在改革推動聯盟的策略部署下，成員亦重視政策溝通與社會參與的多元管道，積極邀請不同專業背景與世代代表納入諮詢流程，強化政策設計的包容性與透明度。

為回應公眾對年金改革細節的關切，聯盟更注重在媒體與社交平台上釐清改革目標及具體措施，說明如過渡期安排的彈性、公式修正帶來的公平性提升，以及針對弱勢或特殊族群所設置的保障條款，藉此減緩社會疑慮與誤解。這些周延的協調與宣導工作，使改革議程能在社會分歧中持續推進，並為後續反改革聯盟的意見交流創造理性對話的空間。

（二）反改革聯盟

反改革聯盟的組成主要來自軍公教退撫相關團體、在野黨部分立委及基層公務人員等，他們以捍衛既有權益為核心訴求，強調軍公教群體對公共服務的長期貢獻，主張年金改革不應損及既得權益，並提出「保障既得權」作為主要政策立場。這些團體認為，若大幅調降所得替代率或改變退休保障機制，將危及軍公教人員的生活安全與社會穩定。

反改革聯盟透過集會抗議、政策遊說及媒體宣傳，積極表達反對聲音，並強調國家應尊重對現有退休人員的承諾。他們指出，年金改革若未能妥善規劃過渡期與配套措施，將導致社會不安與信任危機，進而影響政府施政的正當性。這些行動展現了反改革聯盟在政策辯論中的影響力，也使年金改革議程面臨更複雜的利益協商與社會挑戰。

三、政策制定過程（2016–2018）

在這種對立格局下，雙方除了在政策論述與社會動員上展開激烈競爭，也透過法律訴訟、專業研究與國際經驗比較等手段，試圖爭取更多社會支持與政策正當性。特別是在媒體曝光度高漲的情況下，無論是支持或反對陣營，皆強化了公共溝通與議題操作的策略，使年金改革成為全社會高度關注的重大議題，並進一步影響政策制定過程中的協商與妥協空間。公共政策形成通常即是在多元行動者、資訊、價值與制度條件交互作用下產生，而非單一決策者的線性選擇（林水波、張世賢，2025；羅清俊，2022）。

（一）議程設定與國是會議（2016–2017）

在議程設定階段，政府首先透過大型公開諮詢活動，如 2016 年行政院成立年金改革辦公室，2017 年舉行全國 20 場「年金改革國是會議」，廣泛邀集學者專家、利益團體及民間代表共同參與討論，期望在多元意見的交鋒下尋求政策共識。會議

過程中，針對年金財務現況、改革方案選擇及過渡機制設計等關鍵議題，進行深入的分組討論與意見彙整，以作為後續政策擬定的重要依據。這一階段不僅彰顯政府決策的開放性與透明度，也為社會各界提供發聲與協商的平台，進一步奠定改革正當性的社會基礎（國家年金改革委員會，2017a, 2017b）。

在改革推動聯盟積極塑造危機感並廣納外部專家意見的同時，反改革聯盟則持續質疑政策制定的開放性，強調國是會議雖然程序完備，實則未能充分反映基層聲音。這種分歧使雙方在後續政策設計與討論階段，既需面對技術層面的細緻協商，也必須處理利益集團間的信任裂痕。隨著銓敘部、教育部及國防部針對不同人員提出改革版本，社會各界對年金改革的公平性和永續性展開更深層的辯論，促使議程逐步從制度框架的原則討論，延伸至具體措施的細節協調，為後續政策落實奠定多元且動態的協商基礎。

（二）政策設計（2017）

在上述多元協商基礎上，行政院、考試院與國防部進一步依據不同族群的需求，分別提出具體改革方案，並針對軍公教人員的特殊性與職業風險進行差異化設計。例如，公教年金改革強調制度公平性與財務可持續性，而軍人制度則兼顧服役風險與專業貢獻，納入獨立條款以保障其退休權益。各版本均在社會各界充分討論下形成，體現政策設計的多元性與彈性（考試院，2017；行政院年金改革辦公室，2018）。

在政策設計具體化階段，改革方案的核心內容包括調降所得替代率、取消特定優惠（如 18%優存）、設置樓地板與天花板以限制給付範圍，同時延長年資採計方式與改變基金收益假設，目的在於提升基金永續性並兼顧公平原則。這些措施雖有助於緩解財政壓力，但也引發利益團體高度關注與反彈。

面對政策設計的落實與方案公布，反改革聯盟隨即展開一系列抗爭及社會動員。其行動不僅限於訴諸媒體輿論，更透過組織集會、發起八百壯士行動、立法院外抗議與靜坐包圍等方式，希望凝聚基層軍公教在職及已退休人員，向政府施壓。這些活動旨在強化群體團結，並以實際行動阻止不利條款的推動，提升外界對既得權益保障的關注，形成政策攻防的社會壓力。

（三）立法攻防（2017–2018）

倡議聯盟架構認為，當政策子系統內不同倡議聯盟因核心信念差異而產生高度

衝突時，政策中介者（policy brokers）的主要功能並非改變各聯盟的價值信念，而是在維持制度穩定與降低政治衝突的前提下，透過程序安排、技術協商及制度設計，尋求雙方皆可接受的妥協方案（Sabatier & Jenkins-Smith, 1993）。因此，政策中介者追求的並非任何一方完全勝利，而是在政策核心方向不變下，透過調整次級信念及政策工具，使改革得以順利完成。

軍公教年金改革立法過程中，銓敘部、教育部、國防部等主管機關幕僚，以及立法院司法及法制委員會與朝野協商平台，即扮演重要的政策中介角色。面對改革推動聯盟堅持「基金永續」與「世代公平」，以及反改革聯盟強調「信賴保護」與「制度承諾」的高度對立，政策中介者並未試圖改變雙方核心信念，而是將協商焦點集中於制度細節及技術設計，使價值衝突逐步轉化為制度安排的討論。

其中，十八％優惠存款制度的退場設計，即為政策中介者發揮協調功能的重要案例。改革推動聯盟最初主張應全面取消優惠存款制度，以消除不同世代及不同職業間待遇差異，回應財政永續與制度公平需求；然而，退休軍公教團體則認為，優惠存款制度屬退休規劃的重要基礎，若立即取消，將嚴重影響退休生活並違反政府信賴保護原則。雙方在政策核心信念上幾乎沒有妥協空間。

面對此一僵局，銓敘部幕僚及相關行政單位透過精算資料、退休所得分析及財務模擬，提出「分階段退場」及「逐年調降優惠利率」等替代方案，使改革由一次性制度終止，調整為具有過渡期間的漸進改革模式。同時，針對退休所得較低者保留一定保障，使改革既能逐步降低政府財政負擔，又能減少退休人員生活衝擊。此一制度設計並未改變改革聯盟取消十八％制度的政策核心信念，也未完全滿足反改革聯盟維持原制度的訴求，而是在雙方核心信念之外，於次級信念層次建立技術性妥協方案，充分展現政策中介者降低衝突的重要功能。

除十八％制度外，退休所得樓地板制度亦反映政策中介者的協商角色。部分改革方案原以提高基金永續為主要目標，但在國是會議、公聽會及立法院審查過程中，多位學者、利益團體及立法委員提出，若退休所得調降幅度過大，可能影響退休基本生活保障，亦可能造成改革正當性不足。因此，政策中介者透過跨部會協商，引入最低退休所得保障概念，於維持改革方向不變下，增加制度配套措施，使財務永續與社會公平取得相對平衡。

另一方面，在退休年齡調整及年資採計方式上，立法院召集委員亦扮演程序性

政策中介者角色。由於教育人員、公務人員及軍職人員具有不同工作性質及職業風險，各利益團體對改革方案提出不同修正意見。召集委員透過公聽會、逐條審查及朝野協商程序，引導行政機關、利益團體及各黨立法委員就具體制度內容進行討論，使部分條文採取逐年調整、差異化適用及延長過渡期間等方式，避免一次性制度變革造成過大社會衝擊。此一程序安排，使政策討論由原本的價值對立逐步轉向制度設計與技術細節協商，提高法案形成共識的可能性。

值得注意的是，本次政策中介者並非傳統意義上的「中立第三者」，而是必須在高度政治化環境中兼顧政策推動與社會穩定的行政協調者。銓敘部等主管機關一方面必須回應行政院改革方向，另一方面亦需面對軍公教團體、退休人員及立法委員所提出之不同訴求，因此其角色更接近 ACF 所稱之「維持政策子系統穩定的協調者（stability-oriented brokers）」¹¹¹。其主要任務不是改變倡議聯盟的核心信念，而是降低改革成本、增加制度接受度及減少政策衝突，使改革能在民主程序下順利完成。

整體而言，軍公教年金改革立法攻防過程顯示，即使改革推動聯盟與反改革聯盟在基金永續、世代公平及信賴保護等政策核心信念上始終存在高度對立，政策中介者仍可透過技術性制度設計、程序協商及跨部會整合，促成十八%優惠存款退場機制、退休所得樓地板、特殊職務保障及過渡期間安排等妥協方案。此一過程驗證倡議聯盟架構對政策中介者功能之描述，亦說明重大公共政策改革的成功，不僅取決於政治多數或利益競逐，更有賴政策中介者在不同倡議聯盟之間持續進行制度協調與技術整合，使高度衝突的政策議題得以轉化為可操作的制度方案，最終完成立法並提升改革的制度穩定性。

（四）法案通過與制度定型（2018）

2017-2018 年間，年改法案的最終定型，制度明確區分不同族群之退休保障標準，回應軍公教人員職業特性與社會期待，同時透過分階段取消 18%優存、強化基金監理與績效考核，逐步提升制度的透明度與財務健全性。確定提撥制元素的引入則標誌年金制度向現代化管理邁進，有助於減輕政府財政負擔，並促使個人參與退休保障規劃。這些改革措施雖在社會上引發激烈討論與壓力，但最終透過多方協商與立法攻防，促使制度逐步穩定成型；儘管制度逐漸定型，但社會各界對於改革成效與公平性的疑慮並未完全消散。部分受影響族群持續透過法律途徑尋求救濟，並積極關注改革後基金運作與監督機制的落實。此外，媒體和學界也針對制度長期影響展開多元討論，強調後續追蹤及檢討的重要性。這些動態反映出台灣年金改革並

非一次性工程，而是需要持續調適、回應社會需求的長期制度建構過程。

四、政策反彈、憲政挑戰與後續發展（2018–2020）

（一）反改革聯盟的憲法訴訟

2018–2019 年，退伍軍人、公教團體提出多件釋憲案，認為政府違反「信賴保護原則」、不當剝奪既得權益、違反比例原則等，惟最終，司法院大法官以釋字第 781、782、783 號，認為此次公務人員年金改革屬公共利益，政府未逾越比例原則，並能保障部分脆弱族群。此釋憲結果削弱反改革聯盟的後續抗爭能力（司法院，2019a, 2019b, 2019c）。

（二）政策穩定與後續調整（2019 以後）

在政策穩定階段，政府也針對制度實施過程中浮現的新問題啟動滾動式檢討，透過定期精算與監督，確保基金運作符合長期財務目標。基金投資管理方面，強化專業治理、提升透明度，以及多元化資產配置，逐步改善過往投資績效不佳的情形。同時，針對弱勢退休族群，政府推出補助與加強社會安全網措施，以彌補部分改革帶來的不利影響，確保社會安全與公平正義的雙重目標得以落實。

五、利益團體策略及其政策效果

本研究發現，利益團體在改革中呈現制度內部遊說與街頭抗議兩種不同策略。利益團體參與改革的過程中，這兩種動員策略分別展現其特有的影響力和侷限性。制度內部管道雖然能爭取技術性修正，卻難以撼動重大政策主軸；街頭動員則以情感與身份凝聚支持者，提升社會能見度，但終究受限於實質決策權。這種策略分野反映出利益團體在不同政治環境下，必須靈活調整行動方式以維護自身核心利益。

（一）制度內部遊說的受限性：傳統政策網絡斷裂與政治機會結構重組

本研究發現，軍公教利益團體於 2016 年至 2018 年年金改革過程中，呈現「制度內部管道失靈、街頭抗爭興起」之現象。然而，此一現象並非單純代表利益團體動員能力不足，而是反映政策子系統、政治機會結構及政策網絡同時發生重大變化，使過去長期依賴之制度性遊說機制逐漸失去作用。若從利益團體理論觀之，此一現象主要可歸納為行政立法權力集中、政策網絡重組及非正式協商管道斷裂三項因素。

首先，2016 年政黨輪替後，行政院與立法院均由同一執政黨掌握，使政策決策

權高度集中，弱化了利益團體透過立法院制衡行政部門的可能性。過去軍公教團體經常透過考試院、退撫主管機關、立法委員及相關委員會建立穩定互動關係，利用制度內部協商方式影響政策形成。然而，在行政與立法同屬執政黨多數的情況下，政策方向於行政體系內已形成高度一致性，立法院較偏向政策執行者而非政策否決者，使利益團體透過委員遊說、法案修正及程序拖延等傳統策略的空間大幅縮小。換言之，制度制衡功能因政治多數而降低，導致利益團體難以透過既有制度管道改變政策核心方向。

其次，軍公教利益團體長期建立的政策網絡於政黨輪替後出現明顯重組。依據政策網絡理論，利益團體能否影響政策，不僅取決於動員規模，更取決於是否能夠穩定進入政策決策核心。長期以來，軍公教體系與考試院、退撫主管機關及部分立法委員形成相對穩定之制度互動關係，透過非正式協商、政策諮詢及專業委員會參與政策形成，屬於典型的制度型利益團體（institutional interest groups）。然而，2016年政黨輪替後，決策核心逐漸轉移至行政院年金改革委員會及執政黨主導之政策平台，新的政策網絡納入青年團體、財政專家、世代正義倡議者及公民團體，使軍公教利益團體由政策核心逐漸移向政策邊緣，其既有制度影響力因而下降。

此外，軍公教利益團體過去較依賴非正式協商管道，而非高度專業化之政策遊說。相較於工商團體、企業協會或專業遊說組織具有完整政策研究能力及長期遊說策略，軍公教團體主要建立於共同職業認同與行政體系內部連結，其政策影響方式較偏向制度信任及行政協調。當決策者與行政體系發生政黨輪替時，原有的人際網絡、行政協商及非正式溝通管道亦隨之弱化，使利益團體難以透過過去熟悉的方式參與政策形成。因此，利益團體並非失去動員能力，而是原有制度性資源因政治環境改變而迅速貶值。

另一方面，改革推動聯盟採取高度技術理性的政策論述，亦壓縮了利益團體透過專業協商影響政策的空間。政府大量引用退撫基金精算報告、人口老化統計及國際退休制度比較資料，將改革塑造為「財務必然」及「世代公平」議題，使政策討論逐漸由價值協商轉向技術論證。在此架構下，軍公教利益團體所提出之信賴保護、制度承諾及職業尊嚴等論述，雖具有高度象徵意義，卻較難直接回應財務數據及精算模型，因此難以改變改革方案的政策核心內容。

正因制度內部遊說效果有限，利益團體遂逐步將策略由制度內部轉向制度外部，形成以八百壯士、退休軍公教團體及各類集會遊行行為代表的街頭動員模式，希望透

過群眾壓力、媒體曝光及社會輿論重新影響政策決策。此種策略轉變符合利益團體理論所稱之「由內部遊說（inside lobbying）轉向外部遊說（outside lobbying）」的現象，即當制度性管道受阻時，利益團體將透過街頭抗爭、媒體框架及社會動員向決策者施加壓力。

然而，本研究亦發現，街頭抗爭雖成功提高議題能見度，卻未能有效改變政策方向。其原因除行政立法同黨形成穩定政策多數外，部分抗爭活動逐漸受到政黨介入，社會輿論亦傾向支持改革，使抗爭逐漸被解讀為既得利益保衛戰，而非公共利益倡議。此種政治標籤削弱了利益團體的社會正當性，也限制其透過外部動員影響政策的效果。

綜合而言，軍公教利益團體於年金改革過程中所呈現之「制度內部管道失靈」，並非單一因素所致，而是行政立法同黨造成制度制衡弱化、政策網絡重組導致決策核心轉移，以及長期依賴非正式協商管道於政黨輪替後失去作用等多重因素共同形成。利益團體因此由制度內部遊說轉向街頭抗爭，展現出台灣重大社會改革過程中利益表達模式的轉型，也進一步說明利益團體的影響力不僅取決於組織規模與動員能力，更受到政治機會結構與政策網絡配置所深刻影響。此一發現亦補充傳統利益團體理論偏重資源動員之不足，彰顯政治制度環境對利益團體策略選擇及政策影響力的重要性。

（二）街頭抗爭的效果有限但象徵意義強烈

在制度內部遊說管道逐漸失去影響力之後，軍公教利益團體開始將策略重心由制度內部遊說（inside lobbying）轉向制度外部動員（outside lobbying），透過大規模集會遊行、立法院周邊抗議、八百壯士長期駐守、媒體記者會及社群媒體串聯等方式，試圖運用群眾壓力影響政策決策。依據利益團體理論，當正式制度管道受到限制，利益團體通常會透過外部動員策略，將政策議題轉化為公共議題，藉由媒體曝光及社會輿論形成新的政治壓力，進而迫使決策者重新協商政策內容。軍公教團體於年金改革期間的街頭抗爭，即為典型的制度外部遊說策略。

從資源動員的角度觀察，軍公教團體具有相當程度的組織能力與集體認同。退休軍公教人員具有共同職業背景、固定社群網絡及高度身份認同，使其能在短時間內動員大量支持者參與抗爭，形成具有高度媒體效果的社會運動。例如八百壯士長期於立法院及行政機關周邊駐守，透過持續性的集會、靜坐及遊行活動，使年金改

革議題長期維持在新聞媒體與公共討論之中，也成功提高社會對退休權益及制度信賴保護議題的關注程度。就議題設定（agenda setting）而言，街頭抗爭確實發揮提升政策能見度及維持公共討論熱度的重要功能。

然而，街頭抗爭雖然成功吸引社會關注，但對於政策核心內容的影響相對有限，其主要原因在於政治機會結構並未因抗爭而改變。2016 年政黨輪替後，行政院與立法院均由執政黨掌握，形成穩定政治多數，使改革方案具有高度制度支持。即使街頭抗爭規模持續擴大，仍難以改變行政與立法部門既定的改革方向。利益團體雖可藉由抗爭提高政策協商成本，卻無法突破行政立法權力高度整合所形成的制度限制，因此多數抗爭僅能促成部分技術性修正，例如過渡期間延長、退休所得樓地板設計及特殊職務配套措施等，而未能改變基金永續及所得替代率調降等政策核心內容。

此外，軍公教利益團體所採取的論述策略，亦限制了街頭抗爭的政策影響力。改革推動聯盟主要以「基金破產危機」、「世代公平」及「財政永續」作為政策正當性基礎，並大量引用退撫基金精算資料、人口老化統計及國際制度比較作為改革依據，使改革論述建立於技術理性與公共利益之上。相較之下，反改革聯盟則以「信賴保護」、「既得權益」、「公務尊嚴」及「政府承諾」作為主要訴求，其論述較偏向價值與身份認同層面。雖然此類論述有助於凝聚支持者情感及提升團體內部認同，但對於中立社會大眾而言，較難與政府提出的財務危機及世代公平論述形成有效競爭，亦使街頭抗爭較難取得更廣泛的社會支持。

另一方面，部分政黨政治人物積極參與抗爭活動，也使街頭運動逐漸產生政治化現象。原本以退休權益保障為主軸的社會運動，在部分在野黨介入後，容易被社會大眾解讀為政黨對抗或選舉動員，而非單純的利益表達行動。此種政治標籤不僅削弱抗爭的公共正當性，也使部分中間選民及年輕世代對抗爭產生距離感。媒體報導亦多聚焦於抗爭衝突、警民對峙及立法院攻防，而非制度內容本身，使街頭抗爭的政策訴求容易被事件性新聞所取代，進一步降低政策說服效果。

值得注意的是，若從倡議聯盟架構觀點分析，街頭抗爭雖未成功改變改革推動聯盟的政策核心信念，卻仍具有重要的象徵意義與政策功能。一方面，持續性的外部動員使政策制定者必須正視利益團體的存在，提高政策協商的必要性，並促使政府於退休所得樓地板、十八%優惠存款過渡機制及特殊職務保障等制度設計上進行技術性修正，展現政策導向學習與次級信念調整的結果。另一方面，街頭抗爭亦成

功保存反改革聯盟的集體認同與政策論述，使其核心信念在政策失敗後仍得以延續，並透過後續釋憲聲請、媒體倡議及公共討論持續影響社會對年金改革正當性的評價。

因此，本研究認為，軍公教利益團體於年金改革期間的街頭抗爭，雖未能改變政策最終結果，也未能突破行政立法同黨所形成的政治機會結構限制，但其功能並非完全失敗。街頭抗爭透過集體動員、身份認同及公共論述建構，不僅維持了利益團體的組織凝聚力，也促使政策制定者必須回應社會疑慮，進而促成制度細節的調整與改革配套的完善。此一現象顯示，在重大社會改革過程中，街頭抗爭雖難以直接改變政策核心方向，卻能透過象徵政治與公共討論發揮監督及修正功能，形成利益團體參與公共政策的重要制度外力量。。

（三）政黨介入降低抗爭的社會正當性

利益團體理論認為，利益團體若欲有效影響公共政策，不僅必須具備資源動員能力，更必須維持其公共代表性與社會正當性。當利益團體被社會普遍認為係基於公共利益或特定職業群體權益而發聲時，其政策訴求較容易獲得中立民眾支持，進而形成對決策者的政治壓力。然而，當政黨力量過度介入利益團體行動，使抗爭被貼上政黨競爭或選舉動員標籤時，原有的社會正當性便可能受到削弱，使利益團體由公共利益倡議者轉變為政治對立中的一方，進而影響其政策影響力。

軍公教年金改革過程中，反改革聯盟初期主要以退休軍公教人員、公務人員協會、教師團體及退伍軍人組織為核心，訴求重點集中於信賴保護、退休保障、公務尊嚴及制度承諾等議題，具有相當程度的職業利益代表性。然而，隨著改革議題政治化程度逐漸提高，部分在野黨政治人物積極參與街頭抗爭、公開聲援抗議活動，甚至將年金改革議題納入政黨競爭及選舉論述，使原本以退休權益為主軸的利益表達，逐漸與政黨政治產生高度連結。

從政治機會結構（Political Opportunity Structure）觀點分析，在野政黨面對行政院與立法院均由執政黨掌握的政治環境，制度內部制衡空間有限，因此選擇透過支持街頭抗爭、擴大媒體曝光及強化社會動員，試圖增加執政者的政治成本。此一策略確實提升了抗爭活動的新聞能見度與社會討論熱度，使年金改革成為全國高度關注的重要公共議題。然而，當政黨成為抗爭的重要參與者時，也使利益團體的自主性受到質疑，社會大眾開始將街頭運動解讀為朝野政治攻防，而非單純的政策利益表達。

另一方面，改革推動聯盟亦透過傳播媒體將反改革運動塑造成「既得利益保衛戰」，強調反對改革者係維護高所得替代率及十八%優惠存款等制度利益，而非追求公共利益或制度公平。由於政府同時以退撫基金財務危機、人口老化及世代公平等論述建構改革正當性，使社會輿論逐漸形成「改革具有必要性」的主流認知。在此情況下，反改革聯盟即使持續強調政府信賴保護、公務人員奉獻及退休生活保障，其論述仍容易被視為特定群體利益，而較難獲得中間選民及年輕世代的廣泛支持。

此外，抗爭過程中部分激烈行動亦影響社會觀感。例如立法院周邊衝突、警民對峙、占領道路及肢體推擠等事件，媒體報導往往聚焦於衝突畫面，而非制度內容本身，使公共討論由政策議題逐漸轉向事件性新聞。當社會大眾主要接收的是抗爭衝突而非政策訴求時，利益團體欲傳達的制度主張容易被情緒性畫面所取代，降低其公共說服力，也削弱街頭抗爭原本希望爭取社會支持的目的。

從倡議聯盟架構（ACF）觀點而言，政黨介入亦使反改革聯盟內部形成雙重目標。一方面，軍公教利益團體希望維護退休制度與既有權益；另一方面，部分政黨則希望藉由抗爭擴大政治影響力及累積選舉支持。兩種目標雖在短期內形成合作關係，但其核心信念並不完全一致，容易使聯盟策略由政策協商轉向政治動員，降低政策對話與政策學習的可能性。相較之下，改革推動聯盟則持續維持「基金永續」與「世代公平」的政策核心信念，並透過精算報告、專家論證及行政程序強化技術理性，使兩個聯盟在公共論述上的競爭逐漸由制度設計轉向政治正當性的競逐。

綜合而言，軍公教年金改革中的政黨介入具有雙面效果。一方面，政黨資源有助於擴大抗爭規模、提升媒體能見度及增加政策協商壓力；另一方面，過度政治化亦使利益團體由職業利益代表逐漸被視為政黨競爭工具，降低其中立性與公共正當性，並削弱其爭取跨世代社會支持的能力。此一現象顯示，利益團體的政策影響力不僅受到組織資源及動員能力影響，更取決於其是否能維持公共代表性與社會信任。在重大社會改革中，若利益團體過度依賴政黨動員，雖可能短期提高政治聲量，卻也可能因政治標籤化而限制其長期政策影響力，這也是本次軍公教年金改革值得深入反思的重要政策經驗。

伍、討論

本研究以倡議聯盟架構（ACF）與利益團體理論為核心，分析 2016 年台灣軍公教年金改革的政策過程。透過政策文本、政府紀錄、政黨論述及利益團體動員等

資料進行整理，並自四個面向進行討論：(1) 改革推動聯盟與反改革聯盟的信念差異、(2) 政治機會結構的影響、(3) 利益團體策略運用與成效、(4) 政策過程的制度性意涵。此四個層面共同揭露年金改革何以在高度對立情勢下仍能完成立法，以及改革後續的制度穩定性問題。此種由行動者、制度環境、政策工具與政策結果相互連結的分析，也與公共政策研究強調政策過程多元性與動態性的觀點一致(林水波，1999；林水波、張世賢，2025)。

一、ACF 理論驗證：信念穩定、外部衝擊與政策學習

(一) 改革推動聯盟的政策核心信念

根據 ACF，政策聯盟的形成來自成員共享的核心信念。本研究歸納出改革推動聯盟的核心信念主要包含三點：

1. 「年金財務危機」作為改革主軸信念：改革推動聯盟（由行政院、民進黨立法院多數、部分學者與青年團體組成）強烈主張退撫基金面臨破產風險，若不改革將對國家財政、世代公平造成不可逆影響。因此「基金永續」成為支撐改革的政策核心信念（policy core belief）。此信念具備兩項功能：

（1）爭取社會支持：以財務危機作為框架能避免改革被理解成純粹削減軍公教權益，而轉化為「為了社會整體」的公共利益行動。

（2）形成跨領域聯盟：部分社會團體、財經學者與政府官員因共享此信念而形成政策聯盟。

2. 公共部門應調整至「世代均衡」與「可負擔性」：改革推動聯盟共有的價值觀為：不同世代的負擔應更均衡，且政府的福利承諾不應超過財政負擔能力。此信念代表一種「調整型正義」概念，與軍公教長期維持之「制度保障型正義」形成對比。

3. 行政院角色由政策倡議者轉為政策推動者：行政院在本次改革中明顯扮演「政策企業家」（policy entrepreneur）角色，不僅主導議程設定，也透過記者會、說帖、公式化資訊引導社會輿論，試圖強化改革的正當性。

(二) 反改革聯盟的深層核心信念

反改革聯盟（軍公教團體、部分在野黨政治人物與退休官員）的信念系統不同於改革聯盟，其深層信念包含：

1.公務制度需維持高度穩定性與信賴保護：反改革聯盟以「政府承諾」為行動動員核心，認為改革削弱公務制度的正當性，並侵害多年來的制度信賴。對軍公教來說，年金制度是職涯保障與專業服務的條件，此為不可變動的深層核心信念(deep core belief)。

2.「尊嚴」與「犧牲奉獻」的身份論述：相較於改革聯盟強調「財務與世代」，反改革聯盟以「身份」與「尊嚴」作為行動象徵，主張軍公教長期服務國家、無法兼職，應享合理保障。此一象徵動員提升了軍公教團體的凝聚力，但也造成改革過程中情緒對立。

3.跨團體整合有限：雖然反改革聯盟的動員能量強烈（如八百壯士抗議），但組織之間缺乏統一策略；加上部分政治人物介入，使反改革論述更趨政治化，也限制其在技術議題上的政策影響。

表 2

軍公教年金改革倡議聯盟信念與策略比較

分析面向	改革推動聯盟	反改革聯盟
主要成員	行政院、年金改革委員會、執政黨立委、部分學者、青年世代、公民團體、財經專家	軍公教退休團體、公務人員協會、教師團體、退伍軍人團體、部分在野黨立委
深層核心信念	國家財政應維持永續，公共資源應兼顧世代公平，制度應因社會環境變遷而調整。	政府應信守制度承諾，公務服務應獲合理保障，退休權益具有高度信賴保護與職業尊嚴。
政策核心信念	年金制度必須改革，降低所得替代率、調整退休制度，以維持退撫基金永續。	現行退休制度應維持穩定，改革不應溯及既往，不應大幅削減既有退休保障。
次級信念	可接受過渡期間、退休所得樓地板、特殊職務差異化保障等技術性修正。	可討論改革配套及過渡措施，但反對快速退場及過度降低退休所得。
主要政策論述	「基金破產危機」、「財政永續」、「世代公平」、「制度改革勢在必行」。	「信賴保護」、「既得權益」、「公務尊嚴」、「政府承諾不可違反」。
主要資源	行政權、立法多數、官方精算資料、專家學者支持、媒體論述優勢。	團體組織動員能力、退休人員社群、職業認同、街頭抗爭與媒體曝光。

分析面向	改革推動聯盟	反改革聯盟
制度內策略	行政院主導改革、跨部會協商、國是會議、公聽會、立法院審議。	透過考試院、公務人員協會、立法委員及行政機關協商，希望修正法案內容。
制度外策略	記者會、政策說帖、精算報告發布、媒體宣導、世代公平倡議。	八百壯士抗爭、街頭集會、立法院外抗議、社群媒體動員、釋憲聲請。
政策中介者互動	透過銓敘部、行政幕僚、立法院召委協商，接受技術性修正。	爭取過渡期間、退休所得樓地板及特殊保障等制度配套。
政策學習結果	維持基金永續核心信念，但接受十八％分階段退場、樓地板制度等修正。	維持信賴保護核心信念，但逐步轉向爭取配套措施與過渡機制。
最終政策結果	完成改革法案立法，建立新的退休制度架構。	未能改變改革方向，但促成部分制度細節與過渡措施調整。

資料來源：作者自行整理。

（三）政策導向學習與次級信念調整

倡議聯盟架構認為，政策變遷除了受到外部事件與政治機會結構影響之外，政策子系統中的行動者亦會透過知識累積、資訊交換、專業研究及政策辯論進行「政策導向學習（policy-oriented learning）」，進而調整其對政策工具、制度設計及執行方式的認知。Sabatier 與 Jenkins-Smith（1993）指出，政策學習最容易發生於「次級信念（secondary beliefs）」層次，而深層核心信念（deep core beliefs）及政策核心信念（policy core beliefs）通常較難因短期政治互動而改變。因此，檢視軍公教年金改革過程，不應僅觀察改革是否成功通過，更應分析各行動者是否因為資料累積、利益團體互動及政策協商，而對制度細節進行調整。

2017 年行政院年金改革委員會所舉辦之全國國是會議、分區座談、公聽會及跨部會協商，即提供了政策學習的重要場域。改革推動聯盟、反改革聯盟、專家學者、退休團體及公民團體皆透過公開討論與政策辯論，將不同價值與利益納入決策過程，使改革方案逐步由原則性主張轉化為具體制度設計。此一過程符合 ACF 所強調之政策子系統互動模式，即不同倡議聯盟雖維持既有政策核心信念，但仍可能因資訊交流及實證資料累積而修正次級信念。

首先，在退休所得保障方面，政府初期改革版本著重於基金財務永續及所得替

代率調降，然而在多場國是會議及公聽會中，退休公教團體、學者及社福代表指出，若單純依財務考量降低退休所得，可能對低退休所得者造成生活衝擊，也可能違反基本生活保障原則。因此，政府最終於改革方案中設置退休所得樓地板制度，保障退休人員最低生活需求，並針對退休所得較低者提供較高保障。此一修正並未改變改革推動聯盟「基金永續」及「世代公平」的政策核心信念，而是在制度設計層面吸納外部意見，調整政策工具，以兼顧財務健全與社會公平。

其次，在十八%優惠存款制度改革方面，原始改革方向係全面取消優惠存款制度，以消除不同世代及不同職業間待遇差異。然而，利益團體於國是會議及立法院公聽會中持續主張，退休人員已依既有制度規劃退休生活，若立即取消優惠措施，將衝擊退休生活並破壞政府信賴保護原則。因此，政府最後並未採取一次性終止制度，而改採分年逐步調降優惠利率及設置過渡期間的方式，使退休人員有較長時間調整財務安排。此一制度修正反映政策制定者並非完全排除利益團體意見，而是在維持改革方向不變的前提下，透過政策學習修正執行方式，以降低改革阻力及社會成本。

第三，在退休年齡、年資採計及特殊職務保障方面，國是會議期間亦出現大量專業討論。教育團體、公務人員協會及軍職代表普遍認為，不同職業具有不同工作性質及風險，若採完全一致之退休制度，可能造成新的制度不公平。因此，最終改革方案保留部分特殊職務之差異化規範，並採逐年延長退休年齡及漸進式年資採計方式，避免制度變革造成過度衝擊。此種調整顯示政策制定者在多元利害關係人參與下，透過專業知識及政策對話修正制度細節，展現出政策導向學習的具體成果。

此外，政府於改革過程中大量引用退撫基金精算報告、人口老化趨勢分析及國際退休制度比較資料，使政策討論逐步由政治對立轉向技術理性。例如基金收益率假設、所得替代率下降速度、退休年齡調整幅度及基金財務監理機制等內容，均經歷多次跨部會協商及專家修正，使政策方案更具實證基礎與制度可行性。利益團體亦開始提出具體修正方案，而非僅停留於全面反對立場，使部分討論逐漸由價值衝突轉化為制度設計與政策工具之協商。

然而，本研究亦發現，此次政策學習主要發生於「次級信念」層次，而非政策核心信念的改變。改革推動聯盟始終堅持基金永續、財政健全及世代公平作為改革正當性基礎；反改革聯盟則持續強調政府承諾、信賴保護及公務尊嚴的重要性，雙方對制度價值的認知並未因長時間政策辯論而產生根本改變。因此，改革過程中的

政策學習主要表現在退休所得樓地板、十八%過渡機制、退休年齡調整方式、特殊職務保障及配套措施等制度細節之修正，而非改革方向本身的改變。

整體而言，2017 年國是會議、公聽會及立法院協商所累積的大量政策資訊與社會對話，使改革方案逐步吸納利益團體、專家學者及行政機關的建議，形成兼顧財務永續、制度公平與社會接受度的最終版本。此一過程驗證了倡議聯盟架構所主張之政策導向學習，即在多元行動者持續互動下，即使不同聯盟的政策核心信念維持穩定，仍可透過知識累積、政策辯論及制度協商，促成次級信念與政策工具的調整，進而降低改革阻力，提高制度的可行性與正當性。此一發現亦補充了本研究前述利益團體策略分析與政治機會結構分析，使軍公教年金改革不僅是政治多數與利益競逐的結果，同時也是政策學習與制度調適持續累積的政策過程。

（四）外部衝擊與政治機會結構

年金改革能成功，有三個政治機會結構因素：首先，政黨輪替後行政與立法權同屬執政黨，大幅減少政策推動過程中的掣肘，使改革方向能獲得較穩固的支持。其次，社會輿論普遍傾向支持改革，尤其是新世代、財經媒體與專業學者形成強而有力的推動聯盟，在公共討論中占據主導地位，進一步鞏固改革正當性。第三，政府運用技術性理性工具，例如精算報告與制度模擬，將改革塑造為必要且具科學根據的選擇，弱化了反改革陣營在理性層面的反駁空間。這些政治機會結構的變化，不僅促成了年金改革的推進，也為後續制度調整奠定了穩固的基礎，連結了前述利益團體動員策略的侷限與改革推動的社會條件，展現出制度變革必須因應外部環境而靈活調整路徑。

1.政黨輪替與行政立法政黨相同：2016 年後執政黨掌握全面政治權力，使改革能在較少政治阻礙下通過。依舊根據 ACF，「外部政治衝擊」是促成政策重大變遷的重要因素。

2.社會輿論偏向支持改革：青年世代、財經媒體、專業學者普遍支持改革，形成改革推動聯盟在輿論場中的優勢位置。

3.政府強調技術理性，弱化政治爭議：透過精算報告、制度模擬及政策資料庫，政府以技術性資訊建構改革必然性，使反改革陣營難以在理性層面反駁。

二、利益團體理論驗證：由制度內遊說轉向制度外動員

研究結果顯示，軍公教團體並非缺乏組織與動員資源，而是其資源能否轉化為政策影響，取決於可接近的制度管道與政治機會結構。政黨輪替後，行政與立法多數高度一致，原先可透過主管機關、政黨或立法委員進行的內部遊說空間縮小，利益團體因而增加街頭抗爭、媒體框架與司法救濟等外部策略。此一結果與 Schattschneider (1960) 所強調的衝突範圍擴張，以及 Berry (1997) 對利益團體內外部策略的區分相呼應：當政策場域中的直接接近不足時，團體會嘗試將爭議擴大至社會輿論與選舉政治，以改變決策者面臨的成本結構。

然而，本案亦顯示「動員強度」不等於「政策效果」。反改革聯盟透過集會與抗爭提高議題能見度，並在部分制度細節上形成修正壓力，但未改變降低所得替代率、處理十八%優惠存款及維持基金永續等核心方向。其關鍵在於改革推動聯盟同時掌握行政資源、國會多數與政策資訊，且能以財務永續與世代公平框架取得較廣泛的公共正當性。故利益團體理論在臺灣年金改革案例中的解釋重點，不宜僅放在團體規模或資源多寡，而應進一步納入制度接近、政黨結盟與社會正當性等條件。

三、理論意涵：制度穩定性、制度漂移與心理契約

(一) 由路徑依賴到制度漂移：穩定與變遷的連續關係

本案顯示，制度穩定與制度變遷並非相互排斥。長期退休保障透過政策回饋形成路徑依賴，使制度具有高度持續性；但當人口結構、基金收支與社會公平認知改變，而既有規則未同步回應時，制度漂移逐步累積，反而提高後續集中改革的壓力。2016 年政黨輪替提供外部衝擊，使長期累積的制度失衡進入快速調整階段。改革後又透過定期精算與法定檢討機制建立持續監測，顯示制度並非由「穩定」直接跳到「斷裂」，而是呈現路徑依賴、漂移、外部衝擊與再制度化的連續過程 (Pierson, 2000, 2004; Hacker, 2004; Mahoney & Thelen, 2010)。

(二) 法律信賴保護與心理契約須加以區分

改革後的爭議同時存在法律與組織心理兩個層次。就法律層次而言，司法院釋字第 781、782 及 783 號肯認年金改革具有重大公共利益，但仍要求立法者符合比例原則並合理處理信賴保護；就組織心理層次而言，部分軍公教人員可能將長期退休制度視為政府與公職服務關係中的持續性承諾，制度內容的重大改變因而產生

「承諾未被履行」的主觀感受。依心理契約理論，此種感受可能影響對組織的信任、滿意與持續投入（Rousseau, 1989；Robinson & Rousseau, 1994）。因此，本文不以心理契約取代憲法上的信賴保護分析，而是用以補充說明：一項在法律上合憲且具有公共利益基礎的改革，仍可能在組織成員層面產生長期信任成本。

（三）ACF 與新制度主義的互補性

ACF 較能解釋改革過程中的行動者結盟、信念競逐、外部衝擊與政策學習；新制度主義則補足制度歷史延續、政策回饋與變革成本的時間面向。兩者結合後，本案可被理解為：長期路徑依賴與制度漂移累積改革壓力，2016 年政黨輪替改變政策子系統資源配置，兩大倡議聯盟在核心信念上持續競逐，而政策中介與政策學習主要促成次級信念與制度工具的修正。此一整合有助於避免將年金改革簡化為單一的財務危機、政黨多數或利益衝突。

因此，本研究的理論貢獻在於指出，重大制度改革的結果同時受到「歷史制度條件」與「當期政策競逐」影響：前者決定何種制度具有黏著性與變革成本，後者則決定何時、由誰以及透過何種策略完成制度調整。改革後的心理契約與制度信任反應，則進一步構成下一輪政策回饋，可能影響未來公部門人力政策與年金制度調整。

四、案例特殊性：行政立法同黨、多數政治與政策中介

我國此次年金改革的特殊性，首先在於 2016 年政黨輪替同時改變行政與立法權力配置，使改革推動聯盟不僅掌握行政議程設定能力，也具有將方案轉化為法律的國會多數。此種「行政—立法同黨」結構降低否決點數量，使街頭抗爭雖能提高政治成本，卻較難阻斷核心改革方向。換言之，本案的政策產出並非僅由聯盟信念強度決定，而是信念、資源與制度多數相互結合的結果。

其次，本案政策中介者並非完全中立的第三方，而多位於行政機關、立法院委員會及跨部會協商平台之內。一方面必須落實政府既定改革方向，另一方面又需處理利益團體抗爭、法律疑義與執行可行性，因此其主要功能是將核心價值衝突轉化為次級制度細節的協商。十八%退場期程、退休所得樓地板與特殊職務差異化規範，正反映臺灣高度政治化改革中「多數決定方向、協商修正工具」的特徵。此一案例提示，ACF 在分析臺灣重大改革時，除倡議聯盟外，尚需特別關注政黨體制、行政與立法關係與政策中介者所處的制度位置。

陸、結論

一、研究發現

本研究以 ACF、利益團體理論及新制度主義補充觀點分析我國軍公教年金改革。研究發現，改革並非單一財務因素所致，而是長期制度漂移與 2016 年外部政治衝擊交會後，政策子系統資源重新配置的結果。改革推動聯盟以基金永續、世代公平與制度可負擔性為政策核心信念；反改革聯盟則以政府承諾、信賴保護、公務尊嚴與退休保障為主要信念。雙方核心信念並未因協商而根本改變，真正發生調整者主要是十八%退場期程、所得樓地板、退休年齡與特殊職務保障等次級制度工具。

程序追蹤進一步顯示，政策事件與政策結果之間存在可辨識的因果鏈：政黨輪替開啟政策窗口並改變行政—立法資源配置；年改會、國是會議與專業資料使方案由原則論述轉為制度設計；制度內部影響管道縮小促使反改革團體轉向街頭抗爭、媒體與司法策略；立法審議與政策中介則把部分社會壓力轉化為技術性修正，最終形成「核心方向由政治多數確立、制度細節由協商與政策學習調整」的改革結果。

本研究亦發現，制度穩定性與改革後信任問題須置於不同層次理解。路徑依賴解釋年金制度何以長期維持，制度漂移解釋人口與財務環境變化何以逐步累積改革壓力；改革完成後，法律上的信賴保護與組織心理上的心理契約反應仍可能並存。此一結果顯示，政策合法性與政策接受度並非同一概念，制度即使完成法制化，也仍可能留下長期信任與人力治理成本。

二、政策意涵

第一，重大分配性改革應把「溝通與參與」視為制度設計的一部分，而非法案完成前的附屬宣導。政府除揭露精算與財務資訊外，亦應建立可追蹤的意見回應機制，清楚說明哪些訴求被採納、哪些未採納及其理由，以降低形式參與與實質影響之間的落差。第二，應保留多元且可被信任的制度性利益表達管道，使受影響團體在政策早期即能提出替代方案，降低衝突被迫外移至街頭與政黨對抗的機率。從公共政策實務而言，政策參與與溝通不只是資訊傳遞，更涉及利害關係人的納入、意見回饋及決策正當性的建立（羅清俊，2022）。

第三，改革後仍應透過定期精算、制度監測及人力影響評估進行滾動檢討。年金制度永續不能只以基金財務指標衡量，亦應觀察公部門招募、留任、組織信任及

公共服務動機等可能的長期效果。對政府而言，兼顧財務永續、法律安定與組織信任，才可能使制度由「立法通過」進一步走向「穩定運作」。

三、研究限制與未來研究方向

本研究主要依賴官方政策文件、立法院資料、新聞媒體、利益團體文本與其他次級資料進行分析，雖透過多元來源交叉比對強化因果推論，但仍難以完整掌握行動者在非公開協商中的策略考量與主觀認知。尤其「心理契約破裂」在本文屬理論性解釋，並未以在職或退休軍公教人員之量化調查直接測量，因此本文僅能指出可能的信任反應，不宜將其推論為整體公務體系的普遍心理狀態。

未來研究可進一步結合深度訪談、問卷調查與更完整的國會協商資料，檢驗不同職類、世代與在職／退休身分對制度信任、心理契約與政策接受度的差異；亦可將 2023 年公教個人專戶制納入後續比較，觀察 2018 年改革是否形成新的政策回饋與路徑依賴。比較其他民主國家的年金改革案例，亦有助於檢驗「行政—立法同黨、多數政治與政策中介」是否為臺灣案例特有，或具有更廣泛的比較政策意義。

參考文獻

- 司法院。(2019a)。釋字第 781 號解釋。
- 司法院。(2019b)。釋字第 782 號解釋。
- 司法院。(2019c)。釋字第 783 號解釋。
- 考試院(2017)。公務人員退休撫卹制度改革方案。
- 行政院年金改革辦公室(2018)。年金改革白皮書。
- 林水波(1999)。公共政策新論。智勝。
- 林水波、張世賢(2025)。公共政策。智勝。
- 徐仁輝、郭昱瑩(2014)。政策分析。智勝。
- 國家年金改革委員會(2017a)。年金改革國是會議分區會議實錄。
- 國家年金改革委員會(2017b)。年金改革國是會議全國大會報告及分組報告。
- 羅清俊(2022)。公共政策：現象觀察與實務操作。揚智。
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press.
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2019). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines* (2nd ed.). University of Michigan Press.

- Bennett, A., & Checkel, J. T. (Eds.). (2015). *Process tracing: From metaphor to analytic tool*. Cambridge University Press.
- Berry, J. M. (1997). *The interest group society* (3rd ed.). Longman.
- Beyers, J. (2004). Voice and access: Political practices of European interest associations. *European Union Politics*, 5(2), 211–240.
<https://doi.org/10.1177/1465116504042442>
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.
- Hacker, J. S. (2004). Privatizing risk without privatizing the welfare state: The hidden politics of social policy retrenchment in the United States. *American Political Science Review*, 98(2), 243–260. <https://doi.org/10.1017/S0003055404001121>
- Mahoney, J., & Thelen, K. (Eds.). (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.
- Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (Eds.). (1992). *Policy networks in British government*. Clarendon Press.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Harvard University Press.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267.
<https://doi.org/10.2307/2586011>
- Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.
- Robinson, S. L., & Rousseau, D. M. (1994). Violating the psychological contract: Not the exception but the norm. *Journal of Organizational Behavior*, 15(3), 245–259.
<https://doi.org/10.1002/job.4030150306>
- Rousseau, D. M. (1989). Psychological and implied contracts in organizations. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 2, 121–139.
<https://doi.org/10.1007/BF01384942>
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (Eds.). (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd ed.,

pp. 189–220). Westview Press.

Schattschneider, E. E. (1960). *The semisovereign people: A realist's view of democracy in America*. Holt, Rinehart and Winston.

Truman, D. B. (1951). *The governmental process: Political interests and public opinion*. Alfred A. Knopf.

The Policy Process of Civil Service Pension Reform in Taiwan

Lan-Shin Wang*

Abstract

Since 2016, Taiwan has undertaken a large-scale reform of the pension systems for military personnel, civil servants, and public school teachers. The reform represents a rare case of substantial institutional policy change in the context of democratic politics. Drawing primarily on the Advocacy Coalition Framework (ACF) and interest group theory, this study examines the belief conflicts, collective mobilization, political strategies, and policy outputs that characterized the reform process. Methodologically, the study adopts a qualitative approach based on literature review, policy text analysis, and the collection and analysis of media reports and legislative records.

The findings indicate that pension reform can be understood as the outcome of interactions within a multi-actor policy subsystem, in which at least two major advocacy coalitions emerged: a pro-reform coalition and an anti-reform coalition. The two coalitions exhibited substantial differences in policy beliefs, institutional interpretations, interest calculations, and public discourse. The eventual passage of the reform was shaped by several factors, including changes in the political environment, particularly political turnover; external shocks associated with the framing of pension-system financial crisis; the institutional configuration of unified party control of the executive and legislature; and differences in the mobilization capacity of competing interest groups.

The study further finds that the construction of policy legitimacy, gaps in interaction between the government and affected interest groups, and insufficient policy communication had significant implications for the subsequent stability and acceptance of the reformed pension system. Based on these findings, the study proposes policy recommendations concerning institutionalized communication, interest accommodation, and long-term rolling evaluation of pension reform.

Keywords: military, civil service, and public school pension reform; policy process; Advocacy Coalition Framework; interest group theory

* Ph.D. Candidate, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University. Email: winniewls576@gmail.com

The paper was published under two double-blind reviews. Received: July 6, 2026. Accepted: September 24, 2026.