當高勞參遇上低生育——東亞壓縮現代性下兒童照顧年金保障的制度分歧

黃芳誼

壹、前言

在比較福利國家研究中，女性勞動參與與生育率的關係始終是核心議題。傳統人口學觀點假定兩者存在負向取捨（trade-off）關係，北歐與西歐的經驗則顯示，在適切的制度安排下，高勞參與高生育可以並存（Thévenon, 2011; Luci-Greulich & Thévenon, 2013）。東亞的經驗恰成鮮明對照：日本、韓國與臺灣的女性勞動參與率在過去四十年間持續攀升，總生育率（TFR）卻同步跌入全球最低區間，形成「高勞參、低生育」的東亞悖論。面對結構相似的人口壓力，三國年金制度對育兒照顧的回應更大相逕庭：日本1995年即建立育兒休業保費免除制度，韓國2008年導入累進式的生育年資加計（출산크레딧），臺灣迄2025年仍未建立任何直接增加年金權益的生育年資加計機制。此一分歧在國際比較上尤顯突出：OECD國家中多數公共年金體系已設有某種形式的兒童照顧年資保障安排（OECD, 2023），東亞三國的回應時點與制度形式卻呈現顯著落差。

在用語上，本文以「年資加計」對譯國際年金文獻中的「credit」一詞：其指年金制度將生育、育兒等照顧期間視同繳費年資予以採計，或額外給予繳費年資，以避免照顧中斷減損退休給付的機制（OECD, 2023）。與此相對，日本採行的「保費免除」則是免除育兒期間的保費、同時維持原給付計算基礎的機制。在國際比較文獻中，此類機制或以「視同年資」形式、或以「給付加成」形式呈現，制度細節雖異，共同目的均在防止照顧者因育兒而蒙受退休所得的損失。本文以「兒童照顧相關年金保障機制」統稱上述兩類制度安排。

本研究的核心問題是制度比較性的：東亞三國兒童照顧相關年金保障機制的

制度設計、改革時序與變遷模式呈現何種異同？此一分歧又鑲嵌於何種制度遺緒與結構脈絡之中？本文以壓縮現代性（compressed modernity）（Chang, 2010; 2022）、歷史制度主義（Pierson, 2000; Mahoney & Thelen, 2010）與性別革命假說（Goldscheider et al., 2015）為分析視角，系統性梳理三國1985至2025年的制度改革歷程，並以女性勞參率與生育率資料呈現三國共同的結構背景；分析資料涵蓋三國之法規條文、年金主管機關與經辦機構之制度文件、官方統計資料庫及既有研究文獻。需說明的是，本文屬比較歷史取向的制度分析，重點在於呈現三國制度差異的內容、時序與變遷類型；至於制度回應與生育率變化之間可能存在的因果關聯，因證據性質所限，僅於結論作為未來研究方向略作討論。

貳、文獻探討

本文的分析架構整合三組理論觀點。第一組為性別平等理論與性別革命假說。McDonald（2000）指出，當教育體系與勞動市場等「個人導向制度」的性別平等進程，遠超前於福利制度、稅制與家庭法等「家庭導向制度」時，女性將面臨勞動者與照顧者角色的結構性衝突，生育意願因而受到系統性壓抑。換言之，生育率下降並非源於女性「不想生」的偏好轉變，而是制度設計未能為其同時承擔勞動者與照顧者雙重角色提供結構性支持。Goldscheider等人（2015）進一步提出「兩階段性別革命」假說：生育率下降是女性大規模進入勞動市場（第一階段）的結構性後果，其回升則有賴制度提供充足照顧支持、男性實質分擔家務與育兒（第二階段）。Brinton與Oh（2019）的日韓比較研究顯示，東亞的性別革命實質上停滯於第一階段：高學歷女性雖已大量進入勞動市場，卻往往被迫在工作與家庭之間二擇一，形成Esping-Andersen（2009）所稱的「不完全的革命」（incomplete revolution）。此一未竟狀態使工作與家庭的緊張由個別女性獨自承受，成為超低生育率的制度性根源之一。就此而言，兒童照顧相關年金保障機制的建立與否，正是「家庭導向制度」是否回應性別革命需求的關鍵指標之一。

第二組為Chang（2010; 2022）的壓縮現代性概念與Bonoli（2007）的「時機論」（timing thesis）。東亞三國在極短時段內壓縮了西方社會逾百年的經濟發展與制度建構歷程，年金制度尚未成熟即須同時因應人口老化與少子化的雙重壓力；後進福利國家的政策空間又被既有制度承諾預先占據，面對新社會風險的制度創新餘地因而有限。此處所稱新社會風險，包括育兒所致就業中斷、照顧責任分擔不均與非典型就業等後工業化風險型態。第

三組為歷史制度主義的漸進制度變遷理論（Pierson, 2000; Streeck & Thelen, 2005; Mahoney & Thelen, 2010），其中「層疊」（layering）指在不廢除既有規則下疊加新制度要素，「漂移」（drift）指正式規則未變、卻因環境劇變而使制度實際效果偏離原初設計。本文據此建構比較分析架構：以壓縮現代性與不完全的性別革命界定三國共同面對的結構壓力，再以制度遺緒與變遷類型刻劃三國分歧的回應路徑。

參、三國女性勞動參與與生育率變遷的背景

在進入制度分析之前，先呈現三國共同的人口與勞動結構背景。表1為三國1985至2024年的女性勞參率與總生育率變化；此一共同背景既是三國制度改革共同的壓力來源，也是比較三國制度回應的基準點。

上述數據呈現三項結構性趨勢。第一，三國女性勞參率均持續且顯著上升：1985至2024年間，日本25至54歲女性勞參率自60.3%升至83.6%，韓國同年齡層自48.4%升至71.6%，臺灣15歲以上女性勞參率自43.5%升至52.0%，標誌著東亞性別革命「第一階段」的展開；三國中臺灣的增幅相對較小，部分反映其採計全體十五歲以上人口（含高齡層）的統計定義。第二，三國TFR均急遽下降：韓國2024年降至0.75，為全球主要經濟體最低；臺灣次之（0.89）；日本相對溫和，但仍深陷超低生育率區間（1.15）。三國的水準不僅遠低於2.1的世代更替水準，亦低於歐洲多數低生育率國家。第三，三國TFR跌破1.5的時點——日本約1993年、韓國約1998年、臺灣約2001年——均與女性勞參率快速上升期重疊；在低生育率研究中，1.5常被視為生育率一旦跌破即難以回升的關鍵政策門檻（McDonald, 2006）。其後三國更相繼跌破Kohler等人（2002）所界定「超低生育率」（lowest-low fertility）的1.3門檻——韓國自2002年起、臺灣自2003年起、日本於2003至2005年間及2022年以後——並持續停留其下。此一時序共現與McDonald（2000）的理論預期一致：「個人導向制度」的性別平等已顯著提升，「家庭導向制度」的調適卻嚴重滯後，兩組制度間持續擴大的落差構成壓抑生育的結構性背景。以下的制度分析即在此共同背景下展開。

肆、三國兒童照顧相關年金保障機制的制度改革歷程

一、日本：從「保費免除」到「養育期間特例」的五階段制度建構

日本公共年金採雙層架構：第一層為全民強制加入的國民年金（基礎年金），

表 1　臺日韓女性勞動力參與率與總生育率變化（1985-2024）

年份	日本女性勞參率	日本TFR	韓國女性勞參率	韓國TFR	臺灣女性勞參率	臺灣TFR
1985	60.3%	1.76	48.4%	1.67	43.5%	1.88
1990	64.2%	1.54	54.2%	1.57	44.5%	1.81
1995	65.2%	1.42	55.4%	1.63	45.3%	1.78
2000	66.5%	1.36	57.8%	1.47	46.0%	1.68
2005	68.8%	1.26	60.4%	1.08	48.1%	1.12
2010	71.6%	1.39	62.2%	1.23	49.9%	0.90
2015	75.2%	1.45	65.4%	1.24	50.7%	1.18
2020	80.0%	1.33	66.6%	0.84	51.4%	0.99
2024	83.6%	1.15	71.6%	0.75	52.0%	0.89

註：日本與韓國女性勞參率為25至54歲（OECD資料）；臺灣為15歲以上（行政院主計總處資料），年齡定義不同，數值水準不宜與前兩者直接比較。

資料來源：女性勞參率依OECD（2024）、Ministry of Internal Affairs and Communications（2024）、Korean Statistical Information Service（2024）、行政院主計總處（2025a）；總生育率依厚生労働省（2025）、Statistics Korea（2025）、內政部戶政司（2025）及United Nations（2024）。

凡20至60歲國民均須加入，2024年度40年滿額之老年基礎年金月額為68,000日圓；第二層為適用受僱者的厚生年金保險（Employees' Pension Insurance, EPI），其給付水準與加入月數及在職期間的標準報酬連動（日本年金機構, 2024a）。國民年金被保險人分為三類：第一號（自營業者等）、第二號（受僱者，同時加入厚生年金）、第三號（第二號被保險人的被扶養配偶，保費由制度負擔）。1985年國民年金法改正（1986年施行）導入第三號被保險人制度，首度將受僱者配偶（多為家庭主婦）納入公共年金保障（厚生労働省, 2004），構成後續育兒相關改革的制度前提。此後的改革歷程可分為五個階段，逐步建構出以「保費免除、權益維持」為核心邏輯的保障機制。

第一階段為1995年育兒休業保費免除制度的導入。1991年制定的《育兒休業法》（育児休業等に関する法律；歷經修法後現名為《育兒休業、介護休業等育兒或家族介護勞動者福祉法》）確立育兒休業的法律框架；在此基礎上，1994年厚生年金保險法修正（1995年4月施行）首度

規定，受僱者於育兒休業期間免繳被保險人本人負擔的厚生年金保費，該期間仍以休業前的標準報酬月額計入給付計算，確保育兒假不造成年金損失（厚生労働省, 2004）。僱主負擔部分的保費免除，則自2001年起方始適用。初期免除期間以子女滿一歲為限。

第二階段為2004年年金制度改正的雙重擴展。其一，育兒休業保費免除期間自「子女滿一歲」延長至「子女滿三歲」（日本年金機構, 2024a）。其二，創設「養育期間特例」（養育期間の従前標準報酬月額のみなし措置）：養育三歲以下子女的父母若因育兒縮短工時致標準報酬月額下降，厚生年金給付仍以育兒前較高的標準報酬計算（日本年金機構, 2024b）。此一特例不以育兒休業為前提，復職後縮短工時者亦可申請適用，將保護範圍自「休業期間」延伸至「復職後過渡期間」，是日本制度設計中最具前瞻性的環節。其適用要件為：（一）厚生年金被保險人；（二）養育三歲未滿之子女；（三）養育開始後之標準報酬月額低於養育開始前；（四）須向年金事務所提出申請。

第三階段為2014年產前產後休業保費免除。2014年4月施行的修正案，將保費免除範圍擴大至產前產後休業期間（本人及僱主負擔部分均免除），並維持年金權益計算（厚生労働省, 2014），填補了1995年以來僅育兒休業適用免除、產前產後休業不適用的制度缺漏。

第四階段為2019年國民年金第一號被保險人的產前產後保費免除。在此之前，自營業者等第一號被保險人於產前產後仍須全額繳納國民年金保費。2019年4月施行的修正案規定，第一號被保險人自出產預定日前一個月起共四個月（多胎妊娠為六個月）免繳國民年金保費，該期間視同繳費期間計入給付（日本年金機構, 2024c）。申請資格為妊娠85日以上，包含早產、死產、流產等情形。此一改革突破「僱用關係」的制度邊界，將保障從「受僱者福利」擴展至「國民權利」的層次。

第五階段為2022年育兒休業保費免除認定規則的修正。舊制以「月末是否處於育兒休業中」認定免除，不利於月中短期育兒假的取得；2022年10月起新增「同月內育兒休業達14日以上」即可免除該月保費的認定條件，並就獎金保費免除設定「跨月且合計達一個月以上」的要件（厚生労働省, 2022）。2023年度調查顯示，男性育兒休業取得率已自2022年的17.13%升至30.1%（厚生労働省, 2024），此一修正被認為是重要推動因素之一；其亦與同年10月上路的「產後爸爸育休」（出生時育児休業）制度相互配套。

然而，五階段改革的根本限制在於：

厚生年金的各項保費免除均以維持僱用關係（在職或留職停薪）為前提。因育兒而離職者不適用任何免除措施，厚生年金繳費隨之中斷，形成「內部者／外部者」的二元鴻溝；離職者雖可能轉為第三號被保險人而維持國民年金權益（日本年金機構, 2024d），但此種「配偶依附型」保障本身即體現男性養家者模式的制度遺緒。

二、韓國：年金縮減脈絡下生育年資加計的導入與擴展

韓國的生育年資加計改革，鑲嵌於國民年金（National Pension Service, NPS）整體縮減的歷史脈絡。1988年開辦的NPS以40年繳費、替代率70%為初始設計，保費率僅3%，慷慨給付與低保費的組合自始埋下財務不永續的隱患（Choi, 2008）。1998年第一次年金改革將替代率自70%降至60%；2007年第二次改革再自60%逐步調降至2028年的40%，保費率則維持9%不變（Jung & Walker, 2009）。NPS適用於18至59歲國民，保費率由勞雇各半分擔；其給付公式以基本年金額（Basic Pension Amount）為核心，計算基準同時納入全體被保險人平均所得（A值）與個人平均所得（B值），使制度兼具所得重分配性格（OECD, 2023）。生育年資加計（출산크레딧）即是在2007年縮減改革的同一修法過程中，經由國民年金法第19條導入；同次修法並引入離婚時得分割婚姻期間年金權益的分割年金（분할연금）制度：婚姻存續五年以上者，離婚時得請求分割婚姻期間對應年金權益之50%（Oh et al., 2025）。

2008年1月起實施的生育年資加計具有以下制度特徵（國民年金公團, 2024）。第一，適用對象為2008年以後出生的第二名及以上子女之NPS被保險人。第二，採累進式設計：第一名子女不予加計，第二名子女加計12個月，第三名累計30個月，第四名累計48個月，第五名以上累計50個月（上限）。第三，加計月數直接計入給付公式的有效加入月數，並以全體被保險人平均所得（A值）為計算基準，實質提高年金給付。第四，加計於開始請領老年年金時撥入，而非生育當下。第五，父母均為被保險人時原則上均分，亦得協議由一方取得，實務上多由母親申請（An, 2009）。

與日本相較，兩者存在根本差異：日本的保費免除僅「維持」原繳費水準，年金不減損亦不增加；韓國的生育年資加計則「直接增加」給付，即使育兒期間持續就業未中斷者亦可獲得額外權益，屬國際文獻所稱的「增加型」（additive）機制（OECD, 2023）。其限制則在於第一名子女不予加計，使一孩家庭（在少子化社會中居多數）完全無法受益；且加計月數之撥入以實際請領老年年金為前提，未達最低加入年資（10年）而僅能領取一次金

者，亦無從受益。

2008年改革同時建立基礎老齡年金（기초노령연금），2014年改制為基礎年金（기초연금），月給付額自約85,000韓元大幅提高至約200,000韓元，至2024年最高給付額已達334,810韓元，對未曾加入NPS的家庭主婦提供不以就業紀錄為前提的基本老年保障（Lee, 2022）。惟基礎年金與NPS之間設有連結減額機制，NPS給付超過門檻時基礎年金按比例扣減，降低生育年資加計對中高所得者的邊際效益。

在育兒假與年金繳費的互動上，依《男女僱用平等與工作家庭兼顧支援法》（남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률），受僱者得請育兒假最長一年（2025年起符合條件者可延長至一年半），期間所得替代由僱用保險（고용보험）支付；2025年改革後之給付水準為第1至3個月每月250萬韓元、第4至6個月200萬韓元、第7個月起160萬韓元（僱用勞動部, 2025）。然而，育兒假期間僱主不支付薪資、繳費基礎消失，NPS繳費通常中斷；此一繳費中斷所造成的年金損失，正是生育年資加計欲彌補的核心缺口。

2025年3月，韓國國會通過《國民年金法》部分修正案，為2007年以來首次全面改革，自2026年1月生效（國民年金公團, 2025）。與生育年資加計直接相關的變革有二：其一，加計擴及第一名子女（12個月）；其二，廢除50個月的累計上限。改革後的結構為第一、二名子女各12個月，第三名起每名18個月、不設上限；惟首子加計僅適用於新法施行後出生的子女。以新法施行後生育三名子女為例，可獲得42個月之加計，較舊制之30個月增加四成。同次改革並將保費率自9%逐年提高至2033年的13%，目標替代率調整為43%。此次改革反映少子化危機在政治議程中優先順序的顯著上升。

三、臺灣：雙軌年金架構與生育年資加計的「制度性缺席」

臺灣的年金制度在2000年代經歷三項結構性變革，構成現行「雙軌年金」架構，但始終未建立增加年金權益的生育年資加計機制。第一項為2005年施行的《勞工退休金條例》，建立個人帳戶制的勞退新制（確定提撥制），僱主每月提繳勞工薪資6%至個人帳戶，勞工並得自願另行提繳最高6%（勞動部, 2024）。新制改善了轉職喪失年資的問題，但育兒離職期間僱主停止提繳，帳戶累積同樣中斷（Chang & Chao, 2024）。

第二項為2008年10月施行的《國民年金法》，將25至65歲未參加其他社會保險者（家庭主婦、失業者等）納入公共年金保障，因育兒離職者可自動轉入、年資持續累計（衛生福利部, 2024）。老年年金給付採兩式擇優：A式為月投保金額×

繳費年資×0.65%再加計基本保障金額，B式為月投保金額×繳費年資×1.3%。惟其給付水準極低：以2025年月投保金額19,761元計算，即使繳費40年，較優的B式亦僅約10,276元；由於國民年金之月投保金額為法定之單一金額，並非被保險人實際所得，以其為分母將高估保障之適足性，故本文改以受僱者平均薪資衡量其相對水準 —— 若以2024年工業及服務業受僱員工每人每月總薪資平均60,984元（行政院主計總處，2025b）為分母，所得替代率僅約17%，難以作為唯一年金來源。第三項為2009年施行的勞工保險年金化改革，老年給付由一次金改為年金，給付亦採兩式擇優（平均月投保薪資×年資×0.775%加計3,000元，或平均月投保薪資×年資×1.55%），平均月投保薪資以加保期間最高60個月之平均計算（勞動部勞工保險局, 2025a），繳費年資因此直接影響月退休金水準，育兒離職所致年資中斷的衝擊因而更為顯著。

在育兒與年金保障的交集上，受僱者任職滿六個月後，得於子女滿三歲前申請育嬰留職停薪，最長二年；與年金最相關的制度安排，則為2009年《就業保險法》修正後開辦的育嬰留職停薪津貼：按平均月投保薪資60%發給、最長六個月；2021年7月起加發20%薪資補助，合計達80%；2022年起開放父母同時請領（勞動部, 2021; 行政院, 2022; 勞動部勞工保險局, 2025b）。保費方面，育嬰留停期間原由僱主負擔的勞保保費免予繳納，被保險人自付部分則得遞延三年繳納；育嬰留停期間被保險人並得選擇繼續投保，以維持勞保年資之累計（勞動部勞工保險局, 2025b）。

上述安排在年金權益層面存在三項侷限：第一，育嬰留停津貼屬所得替代性質，不增加繳費月數、不提高年金給付，對退休權益的淨增益為零；第二，保費遞延僅延後繳納時點，並未免除繳費義務，與日本的保費免除性質不同；第三，離職後轉入國民年金者無法適用上述安排。換言之，現行制度僅處理育兒假期間的所得維持問題，尚未觸及退休所得層面的保障；相較於日本1995年、韓國2008年即有制度回應，臺灣的年金制度在承認照顧責任上呈現顯著滯後。

截至2025年，此一「制度性缺席」仍未出現突破。就制度變遷類型而言，臺灣的軌跡最接近「漂移」：正式規則中沒有生育年資加計的位置，外部環境卻已劇烈變遷，制度的實際排斥效果隨時間持續擴大。此一缺位有可能受到兩項結構性因素影響：其一，2005至2009年間三項重大年金制度建構密集推出，耗盡政策能量與財政空間；其二，勞保與國民年金雙軌分立、法源各異，制度銜接的複雜性構成生育年資加計設計的技術障礙 —— 與日、韓在單一公共年金體系內修法即可不同，臺

灣任何生育年資加計方案均須同時處理勞保與國保兩制之財源、給付公式與年資互通問題，制度設計成本相對較高。

四、三國制度路徑的比較

表2彙整三國1985至2025年間兒童照顧相關年金制度改革的時序，表3則就制度變遷類型、核心機制、年金權益效果與制度回應時程等面向，系統性對比三條制度路徑。整體觀之，三國均在生育率跌破1.5之後始出現（或至今未出現）年金層面的制度回應，惟回應時點、機制性質與涵蓋範圍差異顯著：日本呈現層疊式的漸進擴展，韓國在年金縮減脈絡下以層疊方式嵌入增加型機制，臺灣則長期處於漂移狀態。

表 2　臺日韓兒童照顧相關年金制度改革年表（1985-2025）

年份	日本	韓國	臺灣
1985/86	國民年金改革：第三號被保險人制度導入（1986施行）		
1988		NPS開辦（替代率70%／40年，保費率3%）	
1995	厚生年金育兒休業保費免除導入（子女滿1歲）		
1998		第一次年金改革：替代率70%→60%	
2004	保費免除延長至子女滿3歲；養育期間特例導入		
2005			勞退新制實施（確定提撥制，僱主提繳6%）

年份	日本	韓國	臺灣
2007		第二次年金改革：替代率60%→50%；生育年資加計（第19條）、分割年金（第64條）導入	國民年金法公布
2008		生育年資加計生效（第2子12個月、第3子累計30個月、50個月上限）；基礎老齡年金開辦	國民年金法施行
2009			勞保年金化；育嬰留停津貼開辦（60%）
2014	產前產後休業保費免除	基礎年金改制，給付大幅提高	
2019	國民年金第一號被保險人產前產後保費免除（4個月）		
2021			育嬰留停津貼60%→80%
2022	保費免除認定規則修正（14日規則），促進男性育兒假		父母得同時請領育嬰留停津貼
2025		生育年資加計擴及首子（12個月）、廢除50個月上限；保費率9%→13%（2026年起）	

資料來源：厚生労働省（2004; 2014; 2022; 2024）、日本年金機構（2024a, 2024b, 2024c, 2024d）、國民年金公團（2024; 2025）、Choi（2008）、Jung與Walker（2009）、勞動部（2021; 2024）、行政院（2022）、勞動部勞工保險局（2025a; 2025b）、衛生福利部（2024）。

表 3　臺日韓兒童照顧相關年金保障機制的制度路徑比較

分析面向	日本	韓國	臺灣
制度變遷類型	層疊（layering）	縮減脈絡下的層疊（layering）	漂移（drift）
核心機制	育兒休業保費免除＋養育期間特例	累進式生育年資加計（增加型）	育嬰留停津貼（所得替代型）
年金權益效果	維持原水準（留職者適用）	直接增加給付	無增加
法源依據	厚生年金保險法、國民年金法	國民年金法第19條	就業保險法（所得替代與保費遞延）
適用對象	在職請假者（厚生年金／國民年金被保險人）	全體NPS被保險人（2008年後出生子女）	在職繳費者（勞保被保險人）
離職者保障	厚生年金中斷；國民年金第三號維持	繳費中斷；年資加計仍可取得	勞保中斷；可轉入國民年金
改革密度(1985-2025)	5次漸進擴展	2次關鍵改革＋1次重大擴展	無增加年金權益之改革
TFR跌破1.5時點	1993年（1.46）	1998年（1.46）	2001年（1.40）
首次制度回應	1995年	2008年	迄今缺位
制度回應時間差（年）	約2年	約10年	逾24年

資料來源：本研究整理。

伍、結論與討論

本研究以1985至2025年的歷時性資料，比較日本、韓國與臺灣兒童照顧相關年金保障機制的制度設計、改革時序與變遷類型。研究顯示，三國雖共享「高勞參、低生育」的結構背景，年金制度對照顧責任的回應卻因制度遺緒不同而呈現三條迥異的路徑。日本以五次漸進擴展（1995至2022年）逐步建構自產前至子女滿三歲的保費免除體系，屬典型的「層疊」；但其以維持僱用關係為前提的設計，系統性排除因育兒離職的照顧者。韓國於1998年與2007年兩次縮減改革的脈絡中，將生育年資加計嵌入既有制度，並於2025年擴及首子、廢除累計上限，是三國中唯一採行「增加型」機制者。臺灣則在2005至2009年密集完成三項年金制度建構後，未再出現增加年金權益的改革，生育年資加計長期「制度性缺席」，最接近「漂移」的變遷類型。三國的分歧因此並非單一面向的快慢之別，而是機制性質（免除型、增加型、缺位）、適用範圍與變遷模式的多重差異。

此一分歧的理論意涵有三。其一，它對將東亞概括為同質「生產主義福利體制」（productivist welfare capitalism）的既有類型學（Holliday, 2000; Kwon, 2005）提出修正：即便共享儒家文化與發展型國家傳統，年金制度架構、改革時序與政策窗口等制度遺緒的差異，仍足以導致迥異的制度演化路徑。此一發現亦呼應Mahoney與Thelen（2010）關於漸進制度變遷「模式多樣性」的主張，並將其經驗基礎自歐洲延伸至東亞。其二，三國經驗顯示，兒童照顧相關年金保障機制的有無與型態，是觀察「家庭導向制度」是否回應性別革命需求的具體制度切面，可為東亞福利體制研究提供比較分析的新指標。其三，日本經驗顯示，漸進層疊雖能在既有框架內持續擴充保障，卻難以跨越制度原初設計所劃定的邊界（僱用關係），變遷模式本身即內含保障範圍的結構限制。

就政策意涵而言，本文的比較分析可指出三國現行制度各自的不足與可改進方向。日本可致力於突破「僱用關係」的制度邊界，將保費免除或等值保障擴展至因育兒離職的照顧者，使年金保障自「受僱者福利」轉型為「照顧者權利」。韓國2025年改革方向明確，但鑒於大量家庭主婦終生未加入NPS，應同步強化基礎年金的保障水準，並檢視其與NPS間的連結減額機制，避免削弱生育年資加計的實質效益。臺灣則應將僅具所得替代功能的育嬰留停津貼與保費遞延措施，升級為能實質增加年金權益的生育年資加計制度，並就勞保與國民年金的銜接斷裂進行制度創新，例如建立跨制度通用的照顧年資認定機制。此外，三國均應評估將照顧年資保障擴及非典型就業者與自營作業者的制度

可行性，使年金制度得以回應勞動市場彈性化的趨勢。

本研究屬比較歷史取向的制度分析，若干議題僅能留待未來研究。第一，本文觀察到制度回應時程與生育率軌跡之間的表面對應（日本回應最早、TFR跌幅相對溫和；臺灣至今未回應、TFR持續低迷），惟比較歷史分析無法確立因果方向，此一對應僅應視為描述性觀察；未來研究可利用韓國2025年生育年資加計擴大改革作為自然實驗，結合適當的因果識別設計，評估其對生育行為的邊際效果。第二，韓國生育年資加計與2007年縮減改革同步立法的政治過程，是否具有對受損群體的補償性質，本文未能以立法過程證據加以檢證，有待運用過程追蹤（process tracing）方法分析國會紀錄與行動者策略後方能論斷。第三，各國勞參率統計的年齡定義不盡一致（詳表1註），跨國比較時應留意其對數值水準的影響，惟不影響趨勢方向的判讀。第四，本文聚焦於公共年金層次的制度安排，職業年金與企業福利中可能存在的育兒支持措施，未納入分析範圍。

（本文作者為東吳大學社會系副教授）

關鍵詞：壓縮現代性、歷史制度主義、性別革命、兒童照顧年金年資加計、東亞福利體制

參考文獻

內政部戶政司（2025）。〈人口統計資料：育齡婦女生育率〉。https://www.ris.gov.tw/app/portal/346

行政院（2022）。〈育嬰留職停薪彈性化措施〉。行政院新聞傳播處。https://www.ey.gov.tw/Page/448DE008087A1971/6df7b592-6113-4020-bab8-de4487f6f187

行政院主計總處（2025a）。《人力資源調查統計年報》。https://www.dgbas.gov.tw/

行政院主計總處（2025b）。〈113年工業及服務業受僱員工薪資統計結果〉。https://www.dgbas.gov.tw/News_Content.aspx?n=3602&s=234606

勞動部（2021）。〈放寬申請育嬰留職停薪期間彈性、育嬰留職停薪津貼再加碼等措施〉。勞動部勞動條件及就業平等司。https://www.mol.gov.tw/1607/1632/1640/33109/

勞動部（2024）。〈勞工退休金條例簡介〉。勞動部勞動福祉退休司。https://www.mol.gov.tw/1607/28162/28166/

勞動部勞工保險局（2025a）。〈勞保老年年金給付〉。https://www.bli.gov.tw/0004857.html

勞動部勞工保險局（2025b）。〈育嬰留職停薪津貼〉。https://www.bli.gov.tw/0020785.html

衛生福利部（2024）。〈國民年金保險業務〉。衛生福利部社會保險司。https://www.mohw.gov.tw/cp-190-236-1.html

厚生労働省（2004）。〈平成16年年金制度改正について〉。https://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/kaisei-h16.html

厚生労働省（2014）。〈産前産後休業期間中の保険料免除について〉。https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000042512.html

厚生労働省（2022）。〈育児休業中の保険料免除要件の見直し〉。https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000130583.html

厚生労働省（2024）。《令和5年度雇用均等基本調査結果》。https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/71-r05.html

厚生労働省（2025）。《令和6年（2024）人口動態統計（確定数）の概況》。https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei24/index.html

日本年金機構（2024a）。〈育児休業保険料免除制度〉。https://www.nenkin.go.jp/service/kounen/hokenryo/menjo/ikuji-menjo.html

日本年金機構（2024b）。〈養育期間の従前標準報酬月額のみなし措置〉。https://www.nenkin.go.jp/service/kounen/hokenryo/menjo/youiku-tokurei.html

日本年金機構（2024c）。〈国民年金第1号被保険者の産前産後期間の保険料免除制度〉。https://www.nenkin.go.jp/service/kokunen/menjo/sanzensango.html

日本年金機構（2024d）。〈国民年金第3号被保険者の届出〉。https://www.nenkin.go.jp/service/kokunen/kanyu/20140627-03.html

國民年金公團（국민연금공단）（2024）。〈生育年資加計制度說明（출산크레딧 제도 안내）〉。https://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_04_02.jsp

國民年金公團（국민연금공단）（2025）。〈2025年國民年金法修正說明（2025년 국민연금법 개정 안내）〉。https://www.nps.or.kr/jsppage/info/resources/resources_01.jsp

僱用勞動部（고용노동부）（2025）。〈育兒休職給付說明（육아휴직급여 안내）〉。https://www.moel.go.kr/news/cardinfo/view.do?bbs_seq=20250100172

An, M. (2009). The gender impact of National Pension reforms in the Republic of Korea. *International Social Security Review*, *62*(2), 77-99. https://doi.org/10.1111/j.1468-246X.2009.01330.x

Bonoli, G. (2007). Time matters: Postindustrialization, new social risks, and welfare state adaptation in advanced industrial democracies. *Comparative Political Studies*, *40*(5), 495-520. https://doi.org/10.1177/0010414005285755

Brinton, M. C., & Oh, E. (2019). Babies, work, or both? Highly educated women's employment

and fertility in East Asia. *American Journal of Sociology*, *125*(1), 105-140. https://doi.org/10.1086/704369

Chang, C.-F., & Chao, S.-Y. (2024). Pénurie de main-d'œuvre sur le marché du travail à Taïwan: Déséquilibres économiques et enjeux sociaux négligés [Labor shortage and gender inequality in Taiwan: Imbalanced economic development and neglected social issues] (K.-h. Lee, Trans.). Savoir/*Agir, 65*(2), 73-83. https://doi.org/10.3917/sava.065.0073

Chang, K.-S. (2010). The second modern condition? Compressed modernity as internalized reflexive cosmopolitization. *British Journal of Sociology*, *61*(3), 444-464. https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2010.01321.x

Chang, K.-S. (2022). *The logic of compressed modernity*. Polity Press.

Choi, Y. J. (2008). Pension policy and politics in East Asia. *Policy & Politics*, *36*(1), 127-144. https://doi.org/10.1332/030557308783431625

Esping-Andersen, G. (2009). *The incomplete revolution: Adapting to women's new roles*. Polity.

Goldscheider, F., Bernhardt, E., & Lappegård, T. (2015). The gender revolution: A framework for understanding changing family and demographic behavior. *Population and Development Review*, *41*(2), 207-239. https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2015.00045.x

Holliday, I. (2000). Productivist welfare capitalism: Social policy in East Asia. *Political Studies*, *48*(4), 706-723. https://doi.org/10.1111/1467-9248.00279

Jung, C. L., & Walker, A. (2009). The impact of neo-liberalism on South Korea's public pension: A political economy of pension reform. *Social Policy & Administration*, *43*(5), 425-444. https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2009.00672.x

Kohler, H.-P., Billari, F. C., & Ortega, J. A. (2002). The emergence of lowest-low fertility in Europe during the 1990s. *Population and Development Review*, *28*(4), 641-680. https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2002.00641.x

Korean Statistical Information Service. (2024). *Economically active population survey*. KOSIS. Retrieved July 15, 2026, from https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B81A21

Kwon, H.-J. (2005). Transforming the developmental welfare state in East Asia. *Development and Change*, *36*(3), 477-497. https://doi.org/10.1111/j.0012-155X.2005.00420.x

Lee, K. (2022). Old-age poverty in a pension latecomer: The impact of basic pension expansions in South Korea. *Social Policy & Administration*, *56*(7), 1022-1040. https://doi.org/10.1111/spol.12829

Luci-Greulich, A., & Thévenon, O. (2013). The impact of family policies on fertility trends in developed countries. *European Journal of Population*, *29*(4), 387-416. https://doi.org/10.1007/s10680-013-

9295-4

Mahoney, J., & Thelen, K. (Eds.). (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.

McDonald, P. (2000). Gender equity in theories of fertility transition. *Population and Development Review*, *26*(3), 427-439. https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2000.00427.x

McDonald, P. (2006). Low fertility and the state: The efficacy of policy. *Population and Development Review*, *32*(3), 485-510. https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2006.00134.x

Ministry of Internal Affairs and Communications, Statistics Bureau. (2024). *Labour force survey: Historical data*. Statistics Bureau of Japan. Retrieved July 15, 2026, from https://www.stat.go.jp/english/data/roudou/

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). Pensions at a glance 2023. https://doi.org/10.1787/678055dd-en

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). *OECD Data Explorer: Labour force participation rate by sex and age*. Retrieved July 15, 2026, from https://data-explorer.oecd.org/

Oh, J., Son, S., & Lee, K. (2025). Exclusion from a 'mandatory' pension scheme: Late-stage dropouts from the National Pension System in South Korea. *The Journal of the Economics of Ageing*, *31*, 100578. https://doi.org/10.1016/j.jeoa.2025.100578

Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, *94*(2), 251-267. https://doi.org/10.2307/2586010

Statistics Korea. (2025). *Birth statistics in 2024 (final results)*. KOSTAT press release. Retrieved July 21, 2026, from https://kostat.go.kr/board.es?mid=a20101000000&bid=11773&act=view&list_no=439008

Streeck, W., & Thelen, K. (Eds.). (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press.

Thévenon, O. (2011). Family policies in OECD countries: A comparative analysis. *Population and Development Review*, *37*(1), 57-87. https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2011.00390.x

United Nations. (2024). *World population prospects 2024*. UN DESA. Retrieved July 15, 2026, from https://population.un.org/wpp/