

東亞資本主義與福利國家： 日本、韓國與臺灣年金制度的比較歷史制度分析

葉崇揚*

摘要

本研究主要發展一個「整合性的政治經濟學觀點」解釋日本、韓國與臺灣的公私年金體系的歷史發展、改革以及其差異性，並嘗試反省過去有關東亞福利國家體制觀點。研究發現，東亞福利國家之間的差異性遠比我們想像的還要來的明顯。本研究認為必須透過更多的實證比較研究，從不同的政策領域瞭解東亞福利國家的差異，而不僅是在建構體制。

關鍵字：東亞福利體制、公私年金混合、整合性的政治經濟學觀點、比較制度與歷史分析方法

* 東吳大學社會學系助理教授。

一、前言：東亞福利體制？

本文作為一篇研究紀要，主要嘗試反省過去有關東亞模式的概念，特別是有關東亞福利國家體制觀點。在過去有關東亞的研究上，不論是有關於經濟發展或是社會政策發展的研究，多著重於是否存在一個所謂的東亞模式的存在。在經濟發展上，東亞發展型國家（*developmental state*）嘗試著說明東亞四小龍以及日本在戰後由國家主導的經濟發展模式（Johnson, 1982; Öniş, 1991; Woo-Cumings, 1999）；在福利國家發展上，則是有嘗試以發展型國家理論為基礎，所發展出來的發展型（或生產性）福利國家體制（*developmental or productivist welfare state regime*）（Holliday, 2000; Holliday & Wilding, 2003c; M. M. S. Kim, 2015; Ku & Finer, 2007; Kwon, 2005; Y. J. Lee & Ku, 2007）。綜觀過去一、二十年來的研究，大多認為東亞是可以獨立作為另外一種福利體制，且其核心特色即是在因為經濟發展優先的脈絡中，社會政策是服膺於總體經濟發展以及其目標之下，而私人福利（*private welfare*）（如企業福利或家庭）即成為福利供給中重要的一環（Holliday, 2000; Holliday & Wilding, 2003a; M. M. S. Kim, 2015; P. H. Kim, 2010; Kwon, 2005）。

然而，雖然福利混合（*welfare mix*）是福利體制理論中判斷是否可以被歸納為福利體制的重要因素（Esping-Andersen, 1990; Powell & Barrientos, 2004），東亞福利國家研究卻缺乏對此的相關實證研究。實際上，以公私年金混合模式為例，可以很輕易地發現東亞福利國家之間的差異。日本與韓國（南韓）在早期都以企業年金為主（如韓國在 1988 年國民年金保險開辦之前，幾乎不存在任何公共年金體系給予私人部門的勞工），兩國在公共年金逐漸發展之後，企業年金依然相當重要，並沒有因為公共年金的發展而削弱。另一方面，戰後，雖然臺灣曾經透過不同的方式鼓勵企業開辦企業年金，但是企業年金一直低度發展。就福利體制的觀點，如果日本、韓國與臺灣被歸納為東亞福利國家體制，應該會有類似的公私年金混合模式。這裡就會產生一個本研究想要解釋的理論問題，亦即為何他們的公私年金混合模式有如此的顯著差異呢？該如何解釋東亞福利國家之間的公私年金混合模式差異性呢？

本研究主要是以東亞福利國家的公私年金混合模式為主，企圖發展一個「整合性的政治經濟學觀點（*integrated political economic*

explanation)」解釋日本、韓國與臺灣的公私年金體系的歷史發展、改革以及其差異性。第二部分，則是會介紹相關的理論觀點，以及最重要的是形成整合性的政治經濟學觀點，作為本研究的理論架構，藉此解釋東亞福利國家公私年金體系的發展、改革與差異性。第三部分，主要著重於比較東亞資本主義的多樣性，雖然礙於篇幅無法詳細的介紹，但是盡可能地讓讀者有一個概略性的圖像。第四部分，則是嘗試以比較制度與歷史分析方法（comparative institutional and historical analysis）作為主要的研究方法（Greif, 1998），藉此將整合性政治經濟學的理論架構帶入以分析日本、韓國與臺灣的公私年金混合模式的制度形成、延續與變遷。最後，第五部分作為結論會提出對過去福利國家理論的討論，說明為何過去的理论為何無法解釋東亞福利國家的公私年金混合，以及整合性政治經濟學觀點的優點。

二、從發展型國家到比較資本主義：整合性政治經濟學觀點

（一）過去的理论觀點

過去討論東亞福利國家發展，大多是從西方經驗移植而來的理論觀點，包括工業主義邏輯（the logic of industrialism）（Kasza, 2006; Midgley, 1986）、權力資源理論（the power resource theory）（Deyo, 1989, 1992）、民主化觀點（the democratisation thesis）（Haggard & Kaufman, 2008; Peng & Wong, 2008; Wong, 2004）。但是上述這些解釋觀點共同面臨了兩個理論上的問題。第一，它們都著重於公共福利，認為國家提供公共福利是工業化、勞工抗爭或者是民主化的結果，而忽略了私人福利在福利混合中的重要性。因此，自然地將私人福利假設為公共福利的替代，也就是當國家面臨工業化、勞工抗爭和民主化等因素時，就會擴張公共福利，而私人福利的重要性即會減少，反之亦然。第二，在此種理論假設中，國家角色的自主性也就自然地被弱化或是忽略了。它們認為國家的角色僅是一種制度結構，也就是工業化、勞工抗爭以及民主化的制度性結果。

之所有上述這兩個理論上的問題，主要在於這些理論是源自於西方

先進福利國家的歷史經驗，而非根植於東亞福利國家的發展經驗。在針對東亞福利國家的發展進行比較分析時，必須認知到相對於西方先進福利國家，特別是歐洲福利國家，東亞福利國家在世界體系中是屬於邊陲、半邊陲的後進工業國家。¹而對於邊陲和半邊陲的後進工業國家而言，最重要的任務並非是建立福利政策以促進國內勞工的去商品化（de-commodification）以及削減階級之間的不平等（Gough, 2004; Rudra, 2007, 2008）。因為對於尚未商品化的勞工而言，去商品化的福利政策並沒有意義。因而對於後進福利國家而言，政策發展的重點即是如何促進勞動商品化以促進國家的工業化與經濟發展。

基於此，東亞福利國家的學者立基於東亞發展型國家（the developmental state）的理論觀點，指出東亞福利國家在為了經濟上追趕先進福利國家，必須促進其產業結構從農業社會轉變成工業社會（Johnson, 1982; Koo, 1990; Woo-Cumings, 1999），為了達成此一目標，國家會將政策重心置於促進勞動商品化的政策，如健康、教育等，而去商品化的福利政策則是會盡可能地外部化給於私人部門（Choi, 2013; Gough, 2004; Holliday, 2000; Holliday & Wilding, 2003b; M. M. S. Kim, 2015; P. H. Kim, 2010; Y. J. Lee & Ku, 2007; Tang, 2000）。東亞福利國家的核心特色即被認為是社會政策發展是從屬於總體經濟發展與目標之下，而東亞福利國家即被稱為生產性福利國家體制（productivist welfare state regime）或是發展型福利國家體制（developmental welfare state regime）（Choi, 2013; Holliday, 2000; Y. J. Lee & Ku, 2007; 李易駿 & 古允文, 2003）。在此一理論觀點背後基本上假設著東亞福利國家的年金體系，在其發展過程中，國家所提供的公共年金體系多是採取社會保險的模式，但是僅保障軍公教人員，以確保其執政的穩固性；但是，私部門勞工則是必須依賴企業和家庭（Holliday & Wilding, 2003a; Ku, 2003）。

發展型國家觀點，成為主要解釋東亞福利國家發展與低度發展的主要觀點。但是，此觀點卻面臨三個根本性的理論問題。第一，發展型國家理論主要是建立在所謂的「模式建構（model construction）」，所側重的是東亞國家之間的相似性，而非差異性。但是，就如 Cumings（1984）

¹ 本文在此僅是借用 I. Wallerstein 的世界體系理論的用詞（Wallerstein, 2004），但是本研究的理論架構和文獻探討並沒有針對於此進行深入的討論。對於期待世界體系理論的討論的讀者，還請見諒。

所說，當東亞國家與其他區域之間進行比較時，的確會凸顯東亞國家的特色與相似性，但是比較東亞國家時，東亞國家之間的差異性也是相當顯著的。所以只注重相似性的模型建構可能會讓研究者忽略了其差異性。

其次，發展型國家觀點應用在於東亞福利體制的建構時，有著根本性的矛盾。體制(*regime*)的概念，對於 Esping-Andersen (1990, 1997) 而言，是建立在國家制度已經成熟到足以結晶化 (*crystallization*) 的基礎上。而發展型國家是建立在國家尚未成熟，且希望積極追趕先進福利國家的假設基礎上。其社會政策以及其他國家制度都尚在發展的過程中，尚未成熟且結晶化為所謂的體制。譬如，在 1980 年代日本、韓國與臺灣紛紛經歷政治轉型，進而終結傳統保守政權的長期執政，而紛紛開展年金體系（臺、韓）、失業保障體系（臺、韓）、長期照顧保險（日、韓）以及兒童照顧政策（日、韓、臺）。也就是說，三個國家的社會政策制度都還在發展過程中。所以發展型國家觀點在解釋東亞福利國家在 1990 年代之後的社會政策發展似乎力有未逮。

最後，發展型國家忽略資本主義結構的差異性。發展型國家觀點雖然指出東亞福利國家的發展必須將其置於發展型國家的脈絡下，以解釋東亞福利國家的低度發展以及私人福利的重要性。換句話說，發展型國家理論企圖建立福利國家發展與資本主義模式之間的理論性連結。但是，發展型國家觀點單純地假設東亞國家都是以國家為中心的發展型體制，而忽略了東亞國家之間的資本主義結構存在著顯著的差異，如日本與韓國都是以大企業為核心，但是臺灣則是以中小企業為主，以及此資本主義結構的差異性對福利國家制度的影響。

的確，發展型國家觀點解釋了早期東亞福利國家發展的邏輯，但是卻無法解釋東亞福利國家的制度差異性，特別是公私年金混合模式的差異。因為上述的理論性問題，本研究嘗試著發展一個整合性的政治經濟學觀點，嘗試結合發展型國家觀點以及將比較資本主義觀點帶入修正其忽略東亞福利國家之間資本主義結構差異的問題。

（二）整合性政治經濟學觀點

如果接受發展型國家觀點的理論假設，也就是福利國家的發展是立基於其資本主義結構與發展，那麼就必須分析其資本主義的結構。整合

性政治經濟學觀點即是嘗試著把比較資本主義（comparative capitalism）觀點帶回，以彌補發展型國家觀點的理論缺憾。

整合性的政治經濟學觀點結合發展型國家觀點與比較資本主義觀點。基本上有三個核心的概念。第一，國家的角色。整合性政治經濟觀點認為在後進工業福利國家的政治經濟脈絡下，「經濟追趕」成為政治合法性的重要來源，其中「國家」必須扮演具有發展主義導向的制度協調者（institutional coordinator），並且策略性地不同的行動者進行政治聯盟，以促進市場效率作為資本累積以及政治合法性的基礎，以促進市場效率與經濟發展（Aoki, Murdock, & Okuno-Fujiwara, 1996; Matsuyama, 1996）。這一點與比較資本主義觀點有著截然不同看法。因為，在比較資本主義觀點中，企業是作為主要的制度協調者的角色，但是在後進工業福利國家中，特別是如戰後的東亞福利國家，新興的企業並無能力扮演制度協調者的角色，而是必須依賴國家。但是，這不表示完全接受發展型國家觀點中所論及的全能型國家的角色，而是傾向認為國家在制度協調的能力是被既有的資本主義制度結構所形塑和限制的。

第二，比較資本主義制度結構。國家如何協調制度之間的互補性²（年金體系和其他制度領域，如技術形成、工業關係和金融體系等）是根據國家的資本主義制度結構的差異而有所不同。在非自由主義式的資本主義（non-liberal capitalism）中，如日本與德國，技術形成體系多以企業或是產業為核心，而為了解決技術形成的問題，也多會配合給付水準相當優渥的社會保障和高程度的就業保障制度；但是同時為了讓企業免於追求短期利潤的股東的壓力，其金融體系也多會以銀行為中心，以建立長期穩定的關係，不論是企業之間或是勞雇之間（Amable, 2003; Hall & Soskice, 2001a; Streeck, 2001）。國家如何設計與協調其公私年金混合模式，就端賴其資本主義制度結構，而非是在一個真空的架構中。而比較東亞福利國家資本主義的制度結構時，三個與年金相關的資本主義制度結構的次制度領域將會進行系統性的比較，包括企業結構（business

² 在此，由於無法深入的討論制度互補性（institutional complementarities），所以在此註腳中做一簡單的說明。制度互補的概念主要來自於制度經濟學，最基本的定義：「制度之間的互補或是鑲嵌，可以理解為不同制度場域中的個人或策略之間所產生類似均衡的回饋作用（Aoki, 2001: 211; Hall & Soskice, 2001a: 17）。」換句話說，制度互補是來自制度互依增強了行動者決策之功能效益（Amable, 2003）。

structure) (企業規模和企業之間的關係)、金融體系(financial system)、勞動體制(labour market) (則是會以技術形成體系(skill formation system)和就業關係(employment relations)為主)。此三個制度領域也是比較資本主義的文獻中最常被提及的(Amable, 2003; Ebbinghaus & Manow, 2001; Hall & Soskice, 2001b; Schröder, 2009, 2013)。

最後，整合性政治經濟學觀點也處理了跨階級政治聯盟在政策形成過程中的重要性。國家並非是全能型的行動者，而是必須與其他行動者進行合作以促進制度發展(Chang, 1999; Hundt, 2009)。Hundt (2009)就指出韓國的發展是建立在國家與大企業之間所形成的發展聯盟(developmental alliance)的基礎上。之所以探討跨階級政治聯盟的重要性，主要是因為彌補比較資本主義觀點中所提及的制度互補(institutional complementarity)的功能主義傾向(Amable, 2003; Hall & Soskice, 2001a)。制度的形成或制度之間互補性的歷史演化，並非是功能性的自我演化，而是透過不斷地政治協商與政治領域的協調與鬥爭(Streeck, 2010; Thelen, 2004)。因此，必須分析政治聯盟的本質以瞭解政策的形成與內容。國家作為主要的制度協調者，如何與企業或者是勞工進行政治聯盟以形塑其資本主義制度結構中的制度互補。

根據此一整合性政治經濟學觀點，本研究的基礎假設認為東亞福利國家中，不同的資本主義制度結構形塑或甚至是決定了政治行動者的社會政策偏好(特別是年金政策的政策偏好)，同時也形塑行動者之間的政策策略以及互動關係，而有著不同的政治策略性聯盟，最後則是影響了公私年金混合模式。日本與韓國的資本主義制度結構是以大企業(財閥)為核心，據此，作為制度協調者，國家鼓勵或是強制企業建立企業為基礎的技術形成體系和就業關係體系，企業年金即成為企業為中心的技術形成體系和就業關係體系的誘因，保障勞工能夠在退休之後獲得一定程度的經濟保障。進一步，為了維持此一體系，國家必須提供政策貸款支撐企業集團的不斷成長，因而發展出以銀行為基礎的金融體系。而公共年金和企業年金所累積的基金分別可以做為資本的來源。日本與韓國即形成高度公私年金混合模式(the hybrid public-private pension mix)。相對之下，以中小企業為主的臺灣則是發展出國家主義的公私年金混合模式(the statist public-private pension mix)。在中小企業為主

的資本主義組織結構中，企業無法也不願意負擔過高的生產成本，尤其臺灣的生產策略是代工為主，其技術類型以一般技術為主。而企業傾向透過外部勞動市場獲得一般技術的勞工，其就業關係也就相對彈性化。在此條件下，臺灣形成以公共年金為主的國家主義公私年金混合模式，而企業年金是低度發展的。

（三）研究方法：比較歷史與制度分析

本研究嘗試著發展一個整合性的政治經濟學觀點作為理論架構，作為解釋東亞福利國家公私年金體系的發展與差異的理論基礎。但是，此一理論架構必須架構在適當的研究方法與設計上。針對研究方法與設計方面。首先，在選擇比較的國家時，主要是採用了「最似體系方法（the most similar system method）」的比較邏輯：透過選取在擁有類似依變項的國家以減少解釋變項，而國家之間的系統性差異即可被視作主要的解釋變項（Przeworski & Teune, 1970）。選擇日本、韓國與臺灣，可以排除文化（儒家主義）、工業發展程度和模式和政治體系（威權和保守主義體系）這些東亞福利國家一般具有的特色，而讓焦點著重於資本主義制度結構的差異性。

其次，研究方法則是採用了比較制度與歷史分析。此一方法，顧名思義，結合了理性選擇的比較制度分析（comparative institutional analysis）和歷史比較分析（comparative historical analysis）（Aoki, 2001; Greif, 1998; Orrù, 1997）。前者，是比較資本主義研究所運用的研究方法，主要是應用在解釋制度之間的互補，認為制度不應該被單獨分析，而是必須視作是具有互補性的整體。因而本研究所著重的並非是變項與變項之間的關係，而是透過一個整體性的思考模式（holistic and configurational thinking），瞭解制度與制度之間的互補性和歷史演化。後者，則是歷史制度主義所常採用的歷史比較分析，著重於不同國家在同一時期的歷史發展比較。由於制度互補並非是形成在單一的制度改革中，亦即制度的創新與變遷並非是一蹴集成的過程，而是透過一連串不斷地制度改革而形成的。亦即制度之間的互補性是一個長期的制度演化結果，而分析制度與行動者之間的歷史互動關係可以幫助我們理解制度互補的形成與歷史演化，避免功能性的解釋。其中，本研究歷史比較的

時期，主要是以戰後（1945 年迄今）為主，同時將其分為兩段時期。第一，從戰後至 1980 年代中期；第二，則是從 1980 年代中期迄今。此一分隔主要是因為在 1980 年代之後，日本、韓國與臺灣分別經歷了政治與經濟的轉變。就經濟方面而言，在 1980 年代中期之後，三個國家在美國的壓力下，逐漸地開放其經濟體（經濟自由化）。就政治方面而言，韓國與臺灣在 1980 年代時，其舊有的威權體制皆面臨了民主化的挑戰，也造就了政治民主化；而日本則是在 1994 年時，結束了長達四十年（1955–1994）的保守體制的自民黨政府。

三、東亞福利國家的資本主義多樣性

東亞福利國家，雖然長期以來被歸類為同一種福利體制或是經濟發展模式，不論是如何命名（Holliday, 2000; Johnson, 1982; Y. J. Lee & Ku, 2007; Tang, 2000; Woo-Cumings, 1999）。但是，如果仔細檢視的話，其實可以發現他們之間存在著高度差異。此部分是以比較制度分析方法比較日本、韓國與臺灣的資本主義制度結構。

首先，日本的企業結構是以財閥（keiretsu）為中心。日本財閥多會以大企業（貿易公司）或是銀行為中心，向外擴展形成企業生產網絡（Aoki, 1988, 2001; Gerlach, 1992; Hamilton & Biggart, 1997; Whitley, 1990, 1991, 1992, 1999; Zhang & Whitley, 2013）。為了維持與支撐其穩定的企業生產網絡，企業之間必須建立長期穩定且具有信任的關係，而此必須依賴交叉持股（cross-shareholdings）與主銀行體系（the main bank system）³（Aoki, 1988; Schaede, 2008, 2013; Sheard, 1994）。首先，主銀行體系，讓企業可以透過銀行融資，而減少對股票與金融市場的依賴，進而減少股東追求短期利益的壓力，而能著重於發展長期信賴關係（不論是企業之間或是勞雇之間）以及穩定創新；同時，藉此可以降低企業與銀行之間的交易成本。而交叉持股則是可以讓企業之間發展長期穩定的信任關係，並且避免進行生產合作的中小企業遭到惡意併購。

³ 主銀行體系，係指企業會與特定的主要城市銀行融資，而此一主要的城市銀行會派人對企業進行會計的監理。而其他與企業來往的銀行，則是會視主要城市銀行是否會融資給企業而決定是否融資給企業。

以銀行為基礎的金融體系，使得日本企業免於追求短期利益，以便建立起長期穩定的就業關係。另一方面，日本政府與企業為了培養熟練工以促進產業發展，必須降低勞工流動率，而開始藉由終生雇用體系（the lifelong employment system）以及年功序列（the seniority-based system），鼓勵勞工能夠穩定持續地留在同一企業，而企業可以透過企業內的技術訓練體系培養其技術（Aoki, 1988; Estévez-Abe, 2008; Weiss, 1993; 菅山真次，2011）。而此一就業體系，也促進企業工會主義（enterprise unionism）的形成，只有企業內的正規勞動者可以參與工會，而工會的主要任務在於保護正規勞動者的主要（Kawanishi, 1992; 神林龍，2017）。不過，此一體系不僅形成與也鞏固了勞動市場的雙重結構，同時此一雙元化的勞動市場結構更影響了之後年金與福利改革的政治。

韓國資本主義體系亦是以財閥（chaebol）為主，二次大戰之後，韓國政府將日據時代日本政府的國營企業轉賣給政治商人，而形成以家族為核心的財閥集團（Fields, 1995; Mo & Weingast, 2013; Witt, 2014）。而財閥集團也成為韓國戰後經濟發展的火車頭。而其以銀行為基礎的金融體系則是在 1960 年代之後形成，當時朴政熙經過軍事政變取得政權之後，為了藉由積極促進產業與經濟發展，同時減少對國外資本的依賴，藉由控制銀行體系以作為控制金融體系的基礎，進而形成以銀行為核心的金融體系（Cheng, 1990; Fields, 1995; J.-E. Woo, 1991）。但是，不同於日本，在缺乏企業組織的協調，韓國企業並沒有形成緊密的長期信任關係（J.-E. Song, 2014）。

其次，同時在 1960 年代時，朴政熙政府也開始積極鼓勵企業發展以企業為核心的技術形成體系，不過因為當時主要是依賴勞力密集的出口導向政策為主，企業並不願意投入。要一直到 1970 年代中後期之後，因為韓國開始發展石化與重工業，需要培養技術勞工，企業才開始投入技術形成（Bai & Cho, 1994; J.-E. Song, 2014; Yi, 2007）。雖然不像日本企業與勞工之間有著穩定的就業關係，但是其勞動體制也形成以企業為核心的企業工會主義和相對穩定的就業關係（D.-O. Kim & Bae, 2004; J.-E. Song, 2014）。⁴

⁴ 日本企業組織，如日經連或是經團連，可以作為企業之間的協調，避免企業之間進行

戰後臺灣的企業結構是以雙元企業結構為主。一方面，國民黨政府接收日據時代的日本政府的國營企業之後，形成外省人主導的內需導向的國營與黨營企業；另一方面，則是臺灣本省人主導的出口導向的中小企業（Fields, 1995; Z.-R. Lee & Hsiao, 2014; 陳介玄，1994）。而此進而形成雙元的金融體系，國營企業可以依賴國家控制的銀行體系，但是中小企業則是必須依賴非正式的金融體系（Cheng, 1993; 陳介玄，1994）。而此一金融體系結構，使其與年金體系並沒有建立起強烈之間的制度連結，而使得臺灣的年金改革討論幾乎少與金融體系發展有所連結。

不過在 1960 年代開始採取出口導向的發展策略之後，中小企業的重要性逐漸地增加，這些中小企業傾向透過外部勞動市場尋找勞工，而依賴國家主導的技術形成體系，因而無法培養出高度專殊的技術類型，反而以一般技術為主（Hu & Schive, 1998; 葉崇揚、陳盈方，2013）。除了非常少部分的國營與黨營企業的勞工以及公部門的勞工，有著穩定的就業關係之外，中小企業的私部門勞工大多非常彈性化（S.-Y. Lee, 2011; 謝國雄，1997）。與日本與韓國相比，臺灣的勞動市場體制是相對彈性化。除了彈性化的勞動市場之外，其勞雇關係也相對彈性，而且傾向企業（王振寰，1993; 李允傑，1999）。主要是因為分散化的勞動市場以及威權體制的壓制，不僅使得勞工力量受到限制，也使其面臨集體行動的問題而無法有效地進行抗爭（Deyo, 1989; 李允傑，1999），雖然國營企業中有著零散的工會運動與抗爭（何明修，2017）。

雖然在 Johnson（1982）研究日本通產省以及其經濟發展模式的重要著作出版之後，學界普遍認為東亞國家都是跟隨日本的腳步，而可稱為發展型國家（Evans, 1995; J.-E. Woo, 1991）。但是，本研究比較日本、韓國與臺灣的資本主義制度結構，可以發現其制度結構並不相同（見表 1），而且臺灣與日本和韓國有顯著差異。在不同的資本主義制度結構下，本研究認為行動者會有不同的社會政策偏好和策略，且行動者之間的互動與政治聯盟亦會有所不同。底下將分別探討日本、韓國和臺灣的公私年金體系的歷史發展與改革如何鑲嵌在其特定的資本主義制度結構中。

獵人頭（人才挖角）的競爭，否則企業長期培養的人才被其他企業挖角，將會造成企業成本的喪失。因此，在日本，獵人頭是大忌。但是，韓國缺乏類似的組織，企業之間常會發生獵人頭的情況，而無法形成類似日本那樣的長期穩定就業關係（J.-E. Song, 2014）。

表 1、日本、韓國與臺灣資本主義結構的比較

	日本	韓國	臺灣
企業體系			
企業結構	水平和垂直整合的企業集團模式，稱為 Keiretsu（戰後）或是 Zaibatsu（戰前）	呈現高度多樣性的家族企業集團，稱為 Chaebol	國營與黨營企業：內需導向 中小企業：外貿導向
企業之間的關係	建立在互向信任的長期關係；透過特定的企業進行垂直或是水平整合	建立在以家族或是個人關係的基礎上，正式程序也就相對較為不重要	垂直整合相對較弱，但是有著高度互向依賴的外包網絡；企業之間的關係如果不是建立在非正式或是個人關係上會相對較短。
金融體系			
金融體系	1. 主銀行體系：建立在銀行與企業之間的長期的正式金融關係。 2. 財政投融資。資金來源：(1) 郵政儲金；(2) 年金基金；(3) 金融機構。	在 1960 年代之後，建立以銀行為基礎的金融體系。主要是以國外資本為主，大多是透過外債。在由國家透過產業政策和銀行以低利率的方式借貸給財閥。	國營與黨營企業：可以獲得來自於銀行或是金融機構的優惠貸款。 中小企業：必須依賴家庭、或是其他非正式的金融管道（如跟會）。 *臺灣政府在 1960 年代之後，主要是透過財稅優惠政策鼓勵投資和出口。
勞動市場體制			
技術形成	發展型的技術形成模式：國家主導		
	企業中心	企業中心	一般技術
就業關係	以企業工會為主，並且有正式的薪資協商體制（春鬥）	以企業工會為主，但是被威權體制壓制	工會力量相對薄弱，且是國家主導
工作生涯	正式員工具具有長期穩定的工作生涯，和優渥的企業福利	主要是以威權管理模式為主，並且建立一定程度的企業福利，但是並沒有發展出如日本的長期就業承諾	相對較為彈性，除了公部門或是國營與黨營企業的員工之外。

資料來源：作者自行整理。

四、東亞公私年金體系如何鑲嵌於資本主義制度結構

此部分主要著重於日本、韓國與臺灣的公私年金體系的發展如何受到其資本主義制度結構的影響。日本與韓國都發展出高度公私混合年金體系，企業年金都佔有一定的重要性；但是，企業年金從未在臺灣成為重要的老人經濟安全來源，而都是依賴公共年金。日本與韓國形成高度公私年金混和模式；而臺灣則是成為國家主義的年金體系。

（一）日本：多層的高度公私混合年金模式

在日本以企業集團（*keiretsu*）為核心的資本主義組織結構中，政治行動者透過年金政策解決資本積累和技術形成的問題。首先，在明治維新之後，為了解決勞動力過度自由流動的問題，以及經濟追趕的目標（後進工業國家的核心目標），日本政府透過國營企業扮演一個「模範角色（*role model*）」，並且鼓勵私人企業制度化其以企業為核心的技術形成體系，透過企業福利與年金體系（退職金）的設立以作為解決技術形成的誘因體系（Gordon, 1985; Manow, 2001; Thelen, 2004; 山崎清, 1988; 西成田豐, 2009; 葉崇揚, 2018a）。

而在第二次世界大戰的時候，為了支應戰爭支出以及確保海上運輸的安全，先成立了「船員保險法」，之後又在 1941 年時引進「勞動者年金保險法」，在 1944 年時，更名為「厚生年金」（矢野聰, 2012; 新川敏光, 2005）。另外一個公共年金的重要立法是 1959 年的「國民年金」，雖然其引進是當時自由民主黨為了爭取選票所設立的，但是國民年金和厚生年金在制度設計上都被視作資本累積的政策工具（Estévez-Abe, 2008; 矢野聰, 2012）。主要是因為戰後的嚴重通膨的情況下，美國佔領政府採取財政保守主義以控制通膨，此一作為卻嚴重限制日本政府透過財政擴張達成經濟發展的能力。為了解決此一政治經濟困境，日本政府於 1952 年設立了「財政投融资」制度作為第二預算，可以將郵政儲金、公共年金基金和其他財政資源投資到策略性產業，促進經濟發展和企業集團的持續性成長，以維持作為政治合法性來源的「全面就業體系（*total employment*）」⁵（Estévez-Abe, 2008; Gao, 2001; Park, 2011; 野村正實，

⁵ 全面就業體系，係指勞動市場中任何想要就業的人，國家都應該讓他們找到工作（Gao, 2001; 野村正實, 1998）。

1998)。換句話說，日本政府必須持續性地透過政策性貸款支持企業集團以維持全面就業的體系，而企業集團則是透過政府的支持維持其以企業為核心的技術形成體系、企業福利體系以及就業體系(Gao, 2001; Park, 2011; 葉崇揚, 2018a)。國家與企業集團之間形成共生的關係以及政治發展聯盟(Fields, 2012; Gao, 2001)。

另一方面，戰後企業年金體系主要是由傳統的退職金所發展出來，且是為了解決技術形成體系以及作為資本積累的政策工具(Estévez-Abe, 2008; 山崎清, 1988; 西成田豐, 2009)。首先，傳統退職金在戰後是建立在勞動契約的基礎上，主要是因為企業希望透過企業年金的設立能夠維持其戰前所形成的企業為核心的技術成體系。但是，在 1950 年代之後，由於薪資上漲造成企業年金支出增加，企業開始希望能夠降低企業年金所帶來的勞動成本，因此要求日本政府引進「稅制適格年金」（主要適用於中小企業）和「厚生年金基金」（主要適用於 1000 人以上的大型企業），並且要求能夠透過銀行和壽險公司將企業年金所累積的基金以交叉持股的方式重新投資企業集團(Estévez-Abe, 2008; Park, 2011; 山崎清, 1988)。透過這樣的方式，也是因為受限於其保守財政政策，日本政府想要藉由擴張性貨幣政策維持企業集團的持續性成長和全面就業體系(Gao, 2001; Park, 2011; Schaede, 2008)。

然而，在此一以企業集團為核心的資本主義制度結構中，卻形成了雙元勞動市場體制，影響了 1980 年代之後的年金改革與政治(J.-E. Song, 2014; 安周永, 2013; 尾高煌之助, 1984)。主要是因為在此資本主義制度結構中，最重要的條件在於「持續性的成長」，以維持其全面就業體系和技術形成和企業福利體系(Gao, 2001; Schaede, 2008)。因而據有經濟優勢地位的核心勞動者，偏好就業保障以避免失業，而傾向支持國家與企業集團的政治發展聯盟，以維持體系的持續性成長(J.-E. Song, 2014)。在高度成長時期中，此一雙元勞動市場所帶來的影響並不明顯，因為大多數的勞工都可以享受到經濟成長的果實，但是在 1990 年代之後，面臨經濟困境時，其影響逐漸地明顯。

在 1980 年代中後期之後，日本的公私年金改革主要沿著其雙元勞動市場所進行的。1980 年代，在美國壓力下，日本開始經濟自由化，使得原本在銀行為核心的金融體下的企業不單只是著重持續性成長，更為重

要地是開始逐漸重視短期的利潤（Kushida & Shimizu, 2013; Schaede, 2008）。為了避免大規模的新自由主義改革所帶來的社會動盪，日本政府與企業採取所謂的雙元化策略（the dualist strategy）：一方面，維持其具有高度專殊技術的核心勞動者，以維持其國際競爭優勢；另一方面，則是將低技術勞工轉變為非典型工作者（勞動市場去管制化），以降低勞動成本。

沿此一雙元化策略，日本公私年金體系分別進行了相對應的改革。首先，有關公共年金改革呈現多線性，一方面，統合公共年金，使其普及化，並且增加國家對基礎年金的補貼；另一方面，則是降低薪資相關的所得替代率。在 1985 年日本政府讓國民年金和厚生年金的均一給付部分的基金互相流通，藉此來引進基礎年金；在 1994 年、2000 年和 2004 年則是提高退休年齡、降低給付率、引進總體經濟要素作為計算給付率的基礎等等措施來降低年金支出，同時提高國家對基礎年金的財務補貼以降低年金的保費（矢野駿，2012；新川敏光，2005）。在 2015 年時，日本進一步將統合厚生年金和共濟年金，使得不論是公部門或是私部門的受雇者，都同時加入厚生年金體系。這主要是因為企業希望能夠將勞動市場去管制化的成本外部化給國家，不願意與非核心勞動者分擔風險。因為非核心勞動者分擔風險的能力較低，而年金保險的財務就會必須依賴企業以及核心勞動者。藉由國家補貼更多的稅收，就可避免保費越來越高，而降低勞動成本。

其次，在企業年金的部分，則是引進 DC（defined-contribution）的企業年金體系給予非核心勞動者。2001 年時，因為經濟困境使得企業年金方案被取消，加上企業倒閉而使勞工無法領取到企業年金給付（Katsumata, 2004；西成田豐，2009）；再加上新國際會計系統的導入，將會使得企業年金所造成的潛藏債務大幅上升（Katsumata, 2004）。日本政府隨即在 2001 年時引進確定提撥制度和確定給付制度。前者，主要提供給非核心勞動者，將退休後的經濟安全風險轉移到勞工；後者則是提供給核心勞動者，以維持其企業的比較競爭優勢（Conrad, 2012, 2013；葉崇揚，2018a）。

日本公私年金體系逐漸朝向多層次：公共年金包括了薪資相關的年金體系和基礎年金體系，同時具有高度發展的企業年金體系。

(二) 韓國：高度公私混合年金模式

韓國財閥主導的資本主義制度結構的形成主要是在戰後韓國政府將日本殖民時代所接受的國營企業私有給於政治商人，而形成財閥（chaebol）的基石（Mo & Weingast, 2013）。韓戰之後，勞工力量增加，使得李承晚政府於 1954 年引進四個勞動立法，其中勞動基準法中規定企業必須提供離職或是退休員工一筆退職金（Phang, 2010; Yi, 2007）。這主要是因為當時在韓戰之後韓國政府的財政能力不足，而傾向將政治合法化的成本外部化到財閥（Shin, 2003; Yi, 2007）。財閥雖然不願意，卻礙於其在發展初期必須依賴國家的支助，而沒有積極反對。然而，韓國政府亦知道財閥並無能力完全實施勞動基準法，所以採取睜一眼閉一隻眼的態度，允許財閥不提供退職金（Yi, 2007）。結果即是，雖然退職金在法律上是強制性的，但是在實務上卻是建立在自願主義的基礎上。

韓國企業年金體系在 1960 年代時期，朴政熙軍事政變取得政權之後，開啟發展主義的序幕，以勞力密集的出口導向發展策略為核心，利用政策貸款作為誘因，讓財閥擴張到相關的產業，以促進出口貿易（Shin, 2003; Yang, 2017）。但是，此時期的勞力密集的出口導向發展策略是建立在對低技術勞動力的剝削的基礎上（Deyo, 1989; Yang, 2017）。雖然這時候朴政熙開始鼓勵企業成立以企業為核心的技術形成體系和企業福利，但是並沒有成功。在 1970 年代初期，朴政熙政府修改憲法成立「育興體制」，加強對勞工的控制，並且開始採取重工業與石化業為主的發展策略（Shin, 2003; Yang, 2017）。此一發展策略是以資本密集為主，所以在 1973 年時朴政熙希望能夠引進國民福利年金（National Welfare Pension）作為資本積累的政策工具。韓國的金融與銀行體系是國家控制的，而且朴政熙希望經濟發展是建立在國家產業的發展，而非依賴外資（Shin, 2003）。國民福利年金即是在此一制度脈絡與目標的產物，但是由於面臨石油危機，此一計畫雖通過立法但卻被延宕（Hwang, 2006; Shin, 2003; M.-S. Woo, 2004）。

在引進公共年金的計畫失敗之後，朴政熙政府開始鼓勵財閥制度化其以企業為核心的技術形成體系和企業福利和年金。朴政熙政府開啟新社區運動（New Community Movement）強調以公司為家的精神，讓企業將員工視為家人，並鼓勵企業提供企業福利，強調自立自助和合作的

精神 (Chung, 2010; Yi, 2007)。另一方面，在此一時期，由於財閥開始擴張進入需要資本和高技術勞動力重工業和石化業，為了獲得資本，必須與政府合作，同時也開始逐漸地制度化其技術形成體系、企業福利和就業體系，以降低勞工流動率 (D.-O. Kim & Bae, 2004; J.-E. Song, 2014; Yang, 2017)。在 1970 年代和 1980 年代，企業年金的比例逐年增加，成為私部門勞工的主要退休經濟來源 (Moon, 2002; Phang, 2010)。

在 1980 年代之前，韓國的公私年金混合是以企業年金（退職金）為主，並無提供公共年金體系給予私部門勞工。且在 1970 年代之後，韓國以財閥為核心的資本主義制度結構制度化了其雙元勞動市場結構 (J.-E. Song, 2014; Yang, 2017)。主要是因為國家為了經濟追趕的政策目標，透過政策貸款的方式支應財閥進入相關的策略性產業，而形成國家與財閥的政治發展聯盟。同時，其以企業為中心的技術形成體系、企業福利和年金體系和就業體系，使得財閥必須依賴持續性成長才能維持此一體系基礎。⁶財閥裡面的核心勞動者逐漸地從政治上和經濟上被收編入國家與財閥的政治發展聯盟，特別是朴政熙政府透過多種不同的政治手段控制勞工運動，使其著重於企業相關的福利，使得核心勞動者變得發展主義導向 (J.-E. Song, 2014; Yang, 2017; Yi, 2007; 安周永, 2013)。而此一制度遺緒讓韓國在 1997 年之後，採取雙元化的策略，進行公私年金的改革方向與政治。

1980 年代，韓國經歷政治民主化和經濟自由化。在面臨政治民主化的挑戰時，透過軍事政變取得政權的全斗煥，在 1988 年引進國民年金制度 (Hwang, 2006; M.-S. Woo, 2004)。雖然國民年金制度的立法是因為民主化的壓力，但是其制度設計卻非常經濟導向，主要是希望能夠藉此能夠作為資本積累的政策工具 (Hwang, 2006; Yang, 2017)。同時，經濟自由化使得依賴銀行體系的財閥必須更加著重短期的利潤。1990 年代之後，財閥和韓國政府希望能夠有效地進行勞動市場的去管制化 (Jung, 2012; B.-K. Kim, 2012; Shin, 2003; J.-E. Song, 2014; 葉崇揚, 2018)。面臨 1997 年金融危機時，韓國的金大中政府以生產主義福利的口號進行勞動市場的去管制化、年金體系的削減以及企業年金的改革。首先，就法

⁶ 其中，韓國與日本最大的差異在於，韓國企業年金與金融體系的關係並沒有形成制度與制度之間的強烈連結，因為金融體系是被國家所控制的。

律上，勞動市場全面的去管制化，允許企業在特定的情況下能夠大量解雇勞工；但是，實務上，韓國財閥則是採取了雙元化策略，一方面維持其核心勞動者以維持其國際競爭優勢；但是另一方面，則是將勞動市場去管制化的成本透過外包網絡的方式外部化給於中小企業，而使得中小企業必須雇用非典型勞工 (J.-E. Song, 2014; Yang, 2017; 安周永, 2013)。而此一雙元化策略，首先，影響公共年金的改革。第一，韓國政府在 1997 年之後，開始逐漸刪減國民年金制度的給付水準，從 1988 年的 70% 降低到 2007 年的 40%；但是於 2007 年時引進津貼制的基礎老年年金 (Basic Old-age Pension) (S.-W. Kim, 2010; Yang, 2017)。主要是因為勞動市場的去管制化，使得非典型勞工無法負擔社會保險保費，而核心勞動者以及財閥不願意與他們成為風險共同體，因此希望國家能夠透過稅收補貼的方式，吸收這些非典型勞工的勞動成本 (J. Song, 2009; Yang, 2017)。故而在 2014 年時，朴槿惠政府進一步提高基礎老年年金的給付水準。

其次，則是企業年金的改革。由於金融危機使得企業破產而面臨無法支應退職金的情形，韓國政府開始企業年金改革 (Phang, 2010)。在 2005 年時，引進了「受雇者退休所得安全法案」 (Employee Retirement Income Security Act)，其中包括了確定給付制度、確定提撥制度和個人帳戶制度三種 (Phang, 2010; Yang, 2017)。在執行上，從其統計數據來看，也可以發現大企業的企業年金體系主要是以確定給付制度為主；而中小企業則是以確定提撥制度或是個人帳戶制度為主 (Yang, 2017)。這一改革，除了其雙元化的改革策略之外，同時也是因為韓國財閥希望藉此讓金融體系更為活躍。不過由於受到過去制度遺緒的影響，韓國財閥並沒有如日本建立起企業年金與銀行體系之間的強烈連結。

簡單地說，其公私年金改革主要是建立在財閥和核心勞動者希望能夠將勞動市場去管制化的成本外部化給中小企業和國家的基礎上。韓國公私年金混合模式即逐漸地多元化：公共年金包括了薪資相關的年金體系和基礎年金體系，同時有著高度發展的企業年金體系。

(三) 臺灣：國家主義年金體系

臺灣的年金體系則是以公共年金為主。不同於韓國，戰後國民黨政府接受日據時代所遺留下來的國營企業，形成之後的內需導向的國營與

黨營企業 (Fields, 1995)。1949 年撤退來臺之後，國民黨政府的首要目標是政治與經濟的生存，因而採取內需導向的發展策略以支應其戰爭體制，並且透過公共年金體系獲取其軍公教人員的政治支持(軍公教保險)，以及內需導向的大企業的政治與經濟支持(勞工保險) (Ku, 1997; 葉崇揚、陳盈方, 2013; 盧政春, 1995)。

然而，在 1960 年代開始，國民黨政府開始採取以勞力密集的出口導向發展策略，由於臺灣的外貿導向的產業主要是集中在中小企業，主要是透過稅收優惠政策促進中小企業的出口 (Cheng, 1990; Deyo, 1989; 瞿宛文, 2017)。所著重的是降低勞動成本，以低價的策略作為國際競爭的優勢 (葉崇揚、陳盈方, 2013)。在民主化之前，臺灣不僅公共年金體系並沒有顯著的擴張，同時企業年金也處於低度發展的情況 (葉崇揚, 2016)。當時，雖然國民黨雖然有意鼓勵企業年金的設立，特別是在 1970 年代末期，臺灣政府希望能夠透過勞動基準法的立法來促進產業升級並且回應美國的壓力，但是受限於其中小企業為核心的資本主義制度結構，企業年金一直都處於低度發展的情況，即便在勞動基準法立法之後，雖然法律上是屬於強制性的，實務上卻是自願主義的 (郭明政, 2009; 葉崇揚, 2016)。從中可以發現，受制於臺灣資本主義制度結構的限制，臺灣不論公共或是企業年金政策的討論，多著重於年金體系對於勞動成本以及經濟發展所帶來的影響，而非著重於是否能夠作為一種制度資源解決資本主義中資本形成與技術形成的問題。而此一特色，也在 1980 年代之後的公共年金與企業年金改革中發現。

基本上，在 1980 年代前，國民黨政府有意地限縮臺灣本省人的資本集中的情形，因此大型國營和黨營企業主要都是以外省人為主，而中小企業則是以臺灣本省人為主 (Cheng, 1990; 瞿宛文, 2017)。而在其發展策略的影響下，形成了年金體系的雙元化，不過此一雙元化並非僅是沿著企業規模，更重要的是沿著本省人與外省人的族群政治差異。外省人享受著優渥的公共年金與福利體系 (侍從主義)，然而，本省人卻在發展主義的限制下，無法享有同等的年金與福利體系。此一族群差異，影響了民主化之後的年金改革與政治 (Fu & Hwang, 2018; 葉崇揚、陳盈方, 2013)。

首先，民主化之後，民進黨透過族群政治的操作帶起國民年金的議題，卻強化了年金體系的分立主義（葉崇揚 & 陳盈方, 2013）。首先，在中小企業為核心的資本主義制度結構中，國民黨政府（1992-2000, 2008-迄今）與民進黨政府（2000-2008）皆不願意建立一個大整合的國民年金體系，主要是因為避免大整合體系危急勞工保險的財務以及增加企業的非薪資勞動成本（葉崇揚、陳盈方, 2013）。其次，再加上老農津貼的設立，使得老農成為既得利益者，而不願意被整合進小整合的國民年金體系（Fu & Hwang, 2018）。這兩個原因，使得臺灣的年金體系更為分立。另一方面，由於國民年金體系的通過，使得勞工保險老年給付必須年金化，而由於政治競爭的關係，使得勞保年金給付水準大幅提供，進一步強化其國家主義的特性（葉崇揚、陳盈方, 2013）。

在企業年金的改革上，雖然勞基法立法之後，由於其提撥率與領取人數過低，再加上企業與勞工對勞基法的勞退金舊制都有所不滿，從 1990 年代初期，就開啟了對勞工退休金改革的議題。同樣地，國民黨政府與民進黨政府皆不願意引進確定給付制度的企業年金，而都偏好確定提撥制的個人帳戶制度，以避免大幅增加企業的勞動成本（郭明政, 2009; 葉崇揚, 2016）。最終於 2005 年，引進以個人帳戶制度為主的勞工退休金法。而此一勞退金，也體現了臺灣國家主義年金體系的特色，不僅由國家主導基金運作，同時也保證基金運作的最低收益。基本上，在以中小企業為核心的資本主義制度結構中，為了避免增加中小企業的勞動成本以傷及其國際競爭力，臺灣政府採取了以公共年金為主的國家主義公私年金混合體系。

此部分，透過簡略的比較制度與歷史分析，說明東亞福利國家的公私年金混合模式是如何鑲嵌在不同的資本主義制度結構中。表 2 到表 5（摘錄自目前所進行的研究），簡單地說明不同時期中，三個東亞福利國家的年金體系與資本主義制度結構的制度互補特性，包括其發展策略、政治聯盟的本質、政治經濟行動者對於年金偏好的差異、以及制度結果。

表 2、東亞福利國家 1945-1960 年時的年金體系和資本主義組織結構的制度互補特性

	日本	韓國	臺灣
發展策略	勞力密集的出口導向發展策略，主要是透過政策貸款支應出口導向的企業集團（keiretsu）。	進口替代的發展策略，主要是政策貸款支應企業集團（chaebol）。	進口替代的發展策略，由國家引導金融體系支應內需導向的國營與黨營企業。
政治聯盟	保守的自民黨體制。建立在以大企業與自民黨政府的政治策略聯盟和共生關係的基礎上。	國家與財閥的發展聯盟，但是財閥是從屬於國家。	國民黨主導的黨國發展體制聯盟，企業和勞工皆從屬於國民黨的黨國體制。
政治行動者對年金的偏好	國家：恢復厚生年金的功 能；引進國民年金體系吸 引選票。 企業：在戰後爭取管理的 自主性；減少企業年金所 帶來的勞動成本。 勞工：擴張公共與企業年 金。	國家：尋求政治合法 性。 企業：盡可能降低勞動 成本。 勞工：希望改善勞動條 件。	國民黨政府：使用公共 年金作為政治合法性的 工具和支應其戰爭體 制。企業和勞工從屬於 國民黨的黨國體制。
結果	公共年金（厚生年金和共 濟年金體系）逐漸地擴張 （如給付增加）和引進國 民年金制度； 退職金是建立在勞動契約 的基礎上（權利，而非雇 主的恩給）。	公共年金主要是給公部 門的勞工；政府引進勞 動基準法，規定企業提 供退職金給其勞工，但 是卻是建立在自願主義 的基礎上。	提供優渥的公共年金體 系給公部門勞工；勞工 保險則是提供給私部門 勞工；而企業年金則是 低度發展。

資料來源：作者自行整理。

表 3、東亞福利國家 1960 年代時年金體系與資本主義組織結構的制度互補特性

	日本	韓國	臺灣
發展策略	資本密集和技術密集的出口導向以及重工業與石化發展策略。主要是透過國家的政策貸款方式支應企業集團發展特定的產業。	勞力密集的出口導向發展策略，主要是透過國家的政策貸款鼓勵財閥發展相關的產業。	勞力密集的出口導向發展策略，主要是透過稅收優惠制度促進中小企業的出口
政治聯盟	保守的自民黨體制，主要是建立在自民黨政府與大企業之間的政治聯盟。	國家與財閥結合的發展聯盟，但是財閥是從屬於朴政熙體制。	國民黨威權政府主導的黨國體制發展聯盟。
政治行動者對年金的偏好	國家：需要更多的資本支應其發展策略，並且希望擴張公共年金的給付率。企業：要求建立新的企業年金體系，作為資本累積的來源，以及維持其企業為核心的技術形成體系，同時希望能夠降低年金體系所帶來的勞動成本。勞工：反對企業年金的委外，並且希望能夠增加公共年金的給付率。但是勞工的偏好並不一致，主要是因為核心勞動者已經被收編入其以成長為導向的保守發展體制，因此支持企業的提議。	朴政熙體制：鼓勵企業引進企業年金和企業為中心的技術形成體系。企業：降低勞動成本以促進出口。勞工：被朴政熙威權體制所壓制。	國民黨政府：盡可能地壓抑勞動成本，以促進中小企業的成长與出口。企業與勞工，則是從屬於國民黨政府的黨國體制下。
結果	公共年金給付率的提高；引進兩種不同型態的企業年金—適格年金 (Tax-Qualified Pension Schemes)，主要給中小企業，和厚生年金基金 (Employees' Pension Funds)，主要是以大企業為主。	私部門勞工依然無法有公共年金體系；退職金逐漸成長，但是相當緩慢。	公共年金並沒有太多的變革，主要是勞工保險的涵蓋率逐漸擴張。

資料來源：作者自行整理。

表 4、1970 年到 1980 年代中期時，東亞福利國家的年金體系與資本主義制度結構的制度互補

	日本	韓國	臺灣
發展策略	開始著重高技術產業的發展，但是日本企業集團為核心的資本主義組織結構並無改變。	資本和技術密集的出口導向發展策略，以及重工業和石化產業為主的發展策略。主要是透過政策貸款鼓勵和支持財閥發展相關的產業。	資本和技術密集的出口導向發展策略，以及重工業和石化產業為主的發展策略。但是依然依賴稅收優惠鼓勵出口。
政治聯盟	保守的自民黨體制，但是開始面臨挑戰。	「共生的」國家與財閥的政治發展聯盟。	國民黨政府主導的黨國體制發展聯盟。
政治行動者對年金的偏好	國家：擴張公共年金的給付率，但是同時因為年金支出逐漸地上升，也希望能夠提高退休年齡。 企業和勞工：都反對提高退休年齡。企業反對是因為在年資為基礎的薪資體系和晉升體系下，提高退休年齡將會造成企業的勞動成本增加。	國家：需要資本支持其資本密集的重工業與石化業，因此希望引進國民福利年金體系，但是失敗了。而鼓勵企業福利和年金。 企業：反對國民福利年金體系（National Welfare Pension）；但是，同時開始增加企業福利作為人力資源管理的手段。 勞工：被朴政熙政府壓制，但是同時核心勞動者逐漸地被收編入國家與財閥為核心的發展聯盟中。因為，他們是既得利益者，且必須依賴企業不斷地成長，維持其經濟優勢地位。	國家：希望能夠盡可能的降低勞動成本，促進外貿導向的中小企業的國際競爭力；但是同時希望能夠透過勞動基準法的設立，以作為產業升級的政策工具。 企業與勞工：同樣地，是從屬於國民黨政府的黨國體制，依然無法有效地影響政策設計。
結果	公共年金的給付率再度提高；而企業年金並未明顯的變革。而退休年齡提高的計畫失敗。	作為資本累積的政策工具的國民福利年金被延宕；相對地，企業年金則是呈現大幅的成長。	勞工保險涵蓋率再度擴張；且勞動基準法的立法，規定企業必須提供勞工退休金給於其勞工，但是提撥率非常的低。

公私年金混合模式	高度混合的公私年金混合模式 (hybrid public-private pension mix system): 包括了社會保險體系和高度發展的企業年金體系。	公共年金給於公部門勞工; 企業年金給於私部門勞工。	國家主義的公私年金混合模式體系 (the statist pension system): 主要是公共年金為主, 私人年金相對低度發展。
----------	--	---------------------------	--

資料來源: 作者自行整理。

表 5、1980 年中期之後, 東亞福利國家年金體系與資本主義制度結構的制度互補

	日本	韓國	臺灣
資本主義組織結構	Keiretsu 為核心的資本主義組織結構, 但是逐漸著重在短期的利潤。	以財閥 (chaebol) 為主導的資本主義組織結構, 但是更為著重短期的利潤。	中小企業為核心的資本主義組織結構。
政治經濟結構轉變	經濟自由化和失落的十年 (1990s)。	政治民主化和經濟自由化; 以及 1997 年的亞洲金融危機。	政治民主化和經濟自由化。
公共年金改革的議題	人口老化和勞動市場的去管制化。	人口老化和勞動市場的去管制化。	臺灣本省人和外省人之間的不平等。
公共年金改革	引進基礎年金體系 (the Basic Pension); 提高退休年齡; 降低公共年金的給付率; 提高國家稅收對基礎年金財政的補貼比例。	1988 年時引進國民年金體系, 和 2007 年時引進基礎老年年金 (津貼制度)。同期, 國民年金給付率從 70% 降低到 40%。	引進國民年金體系; 勞工保險老年給付年金化。
企業年金改革的議題	經濟危機造成企業年金的危機; 和新的國際會計系統使得企業年金的成本提前浮現, 造成企業負債增加。	金融危機造成企業的倒閉和無法支應企業年金; 和新的國際會計系統。	企業年金和中小企業為核心的資本主義組織結構之間的制度性落差。

企業年金改革	引進新的企業年金體系。但是，一般而言，確定給付制的企業年金是提供給核心勞動者；確定提撥制的企業年金則是以非典型勞工為主。確定給付制的企業年金依然是主要的企業年金制度。	建立新的企業年金體系。但是，一般而言，確定給付制的企業年金是提供給核心勞動者；確定提撥制的企業年金則是以中小企業和非典型勞工為主。確定給付制的企業年金依然是主要的企業年金制度。	勞工退休金從舊制的確定給付制度轉變成確定提撥制度。（但是，就法律而言，確定給付制的企業年金依然是可行的）
公私年金混合模式	年金體系的多層化：公共年金包括了薪資相關的年金體系和基礎年金體系，同時有著高度發展的企業年金體系。	年金體系的多層化：公共年金包括了薪資相關的年金體系和基礎年金體系，同時有著高度發展的企業年金體系。	國家主義的分立式年金體系；同時低度發展的企業年金體系。

資料來源：作者自行整理。

五、結論

本研究主要目的在於研究東亞福利國家的公私年金混合模式是如何受其資本主義制度結構的影響，以發展型國家和比較資本主義觀點為基礎，發展出整合性政治經濟學觀點作為主要的理論架構。從本研究的歷史比較分析中，可以發現過去的福利國家發展理論，都有不足之處。首先，從現代化與工業化切入的工業邏輯主義，不僅無法解釋東亞福利國家為何採取了不同的公私年金混合體系，同時也無法解釋為何韓國與臺灣在工業化發展初期採取了不同的年金策略。而目前主要解釋新興民主福利國家發展的民主化理論，雖然說明東亞福利國家公共年金的發展動能，卻無法解釋東亞福利國家之間的年金體系差異；再者，本研究發現政治民主化不見得會促進普及主義福利政策的出現與發展，反而可能促使勞工／族群之間的分化。最後，目前在解釋西方福利國家發展的主要理論即是源自於馬克思主義的權力資源理論，但是它有兩個問題，無法解釋戰後為何勞工力量較強的韓國會採取企業年金而非公共年金政策給私部門勞工，但是臺灣卻是採取公共年金，而非企業年金；同時，它也無法說明為何東亞福利國家之間的勞工力量與利益分化的跨國差異。

相對之下，從整體性思考出發的整合性政治經濟學觀點，可以同時分析和解釋東亞福利國家的相似性和差異性。從後進發展脈絡說明其東亞發展型福利國家的興起與特色，以強調其相似性；但同時也能夠透過將比較資本主義觀點納入，分析與解釋處於不同的資本主義制度結構中，國家如何調控其公私年金體系如何鑲嵌於其資本主義的制度發展歷程之中，而形成年金體系與資本主義制度結構的制度互補性。也就是說，取自發展型國家理論以及比較資本主義觀點的優點，以互補之間的缺點，同時將其至於歷史的動態過程中，使其能夠側重於制度互補之間的歷史動態過程。

最後，回到本文的開頭，本研究想要藉此反省東亞福利國家體制的觀點。從東亞福利國家的公私年金混合模式來看的話，其實東亞福利國家之間的差異性遠比我們想像的還要來的明顯，並非是一句東亞福利國家都是採取社會保險模式就可以帶過的（Bonoli & Shinkawa, 2005）。事實上，從 1990 年 Esping-Andersen（1990）出版那本福利體制的經典著作以來，東亞福利國家的研究方向就以體制建構為主。但是，體制的建構不是目的，而是比較的手段之一。本研究認為東亞福利國家在缺乏實證的比較研究的情況下，不應該簡單地僅以發展主義來命定東亞福利國家為發展型福利國家體制，必須透過更多的實證比較研究，從不同的政策領域瞭解東亞福利國家的差異，而不是僅是在建構體制。

參考文獻

• 中文

- 王振寰。1993。《資本、勞工、與國家機器：臺灣的政治與社會轉型》。臺北：唐山。
- 何明修。2017。〈介於抗爭與協商：勞工運動在臺灣的經濟社會學意涵〉。李宗榮、林宗弘編：《未竟的奇蹟：轉型中的臺灣經濟與社會》，頁 125-158。臺北：中央研究院社會學研究所。
- 李允傑。1999。《臺灣工會政策的政治經濟分析》（增定第二版）。臺北：商鼎文化。
- 李易駿、古允文。2003。〈另一個福利世界？東亞發展型福利體制初探〉。《臺灣社會學刊》，31: 189-241。

- 郭明政。2009。《年金政策與法制》。臺北：元照。
- 陳介玄。1994。《協力網絡與生活結構－臺灣中小企業的社會經濟分析》。臺北：聯經。
- 葉崇揚。2016。〈行動者的失敗？或是結構的限制？－臺灣勞工退休金改革的再辯證〉。《人文及社會科學集刊》，28(4): 541-580。
- 葉崇揚。2018a。〈年金自由化？－日本企業年金體系的制度變遷〉。《人文及社會科學集刊》，30(3): 349-393。
- 葉崇揚。2018b。《轉型中的東亞福利體制》。香港：香港城市大學出版社。
- 葉崇揚、陳盈方。2013。〈民主化、資本主義與年金體系的發展：臺灣經驗的分析〉。《人文及社會科學集刊》，25(1): 45-86。
- 盧政春。1995。〈利益團體與社會福利資源分配：透視我國軍公教福利〉。林萬億編：《臺灣的社會福利：民間觀點》，頁 207-257。臺北：五南。
- 謝國雄。1997。《純勞動：臺灣勞動體制諸論》。臺北：中央研究院社會學研究所籌備處。
- 瞿宛文。2017。《臺灣戰後經濟發展的源起：後進發展的為何與如何》。臺北：中央研究院。

・日文

- 山崎清。1988。《日本の退職金制度》。東京：日本労働協会。
- 矢野聡。2012。《日本公的年金政策史：1875～2009》。京都：ミネルヴァ書房。
- 安周永。2013。《日韓企業主義的雇用政策の分岐：権力資源動員論からみた労働組合の戦略》。京都：ミネルヴァ書房。
- 西成田豊。2009。《退職金の一四〇年》。東京：青木書店。
- 尾高煌之助。1984。《労働市場分析—二重構造の日本の展開》。東京：岩波書店。
- 神林龍。2017。《正規の世界・非正規の世界——現代日本労働経済学の基本問題》。東京：慶應義塾大学出版会。
- 野村正實。1998。《雇用不安》。東京：岩波書店。

菅山真次。2011。《「就社」社会の誕生－ホワイトカラーからブルーカラーへ－》。名古屋：名古屋大学出版会。

新川敏光。2005。《日本型福祉レジームの発展と変容》。京都：ミネルヴァ書房。

・西文

Amable, B. 2003. *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University University.

Aoki, M. 1988. *Information, Incentives, and Bargaining in the Japanese* Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 2001. *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Massachusetts: MIT.

Aoki, M., K. Murdock, & M. Okuno-Fujiwara. 1996. Beyond *The East Asian Miracle*: Introducing the Market-enhancing View. Pp. 1-37 in M. Aoki, H.-K. Kim, & M. Okuno-Fujiwara, eds., *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Clarendon Press.

Bai, M.-K., & W.-H. Cho. 1994. Adjustment in Skill Training in Periods of Structural Adjustment and Economic Reform in the Republic of Korea. Pp. 43-87 in R. Islam, ed., *Social Dimensions of Economic Reforms in Asia*. New Delhi: ILO South Asia Multidisciplinary Advisory Team.

Bonoli, G., & T. Shinkawa. 2005. Population Ageing and the Logics of Pension Reform in Western Europe, East Asia and North America. Pp. 1-23 in G. Bonoli & T. Shinkawa, eds., *Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence from Eleven Countries*. Cheltenham: Edward Elgar.

Chang, H.-J. 1999. The Economic Theory of the Developmental State. Pp. 182-199 in M. Woo-Cumings, ed., *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.

Cheng, T. J. 1990. Political Regimes and Developmental Strategies: South Korea and Taiwan. Pp. 139-178 in G. Gereffi & D. L. Wyman, eds., *Manufacturing Miracles: Path of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton: Princeton University Press.

_____. 1993. Guarding the Commanding Heights: The State as Banker in Taiwan. Pp. 55-92 in S. Haggard, C. H. Lee, & S. Maxfield, eds., *The Politics of Finance in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.

- Choi, Y. J. 2013. Developmentalism and Productivism in East Asian Welfare Regimes. Pp. 207–225 in M. Izuhara, ed., *Handbook on East Asian Social Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Chung, M.-K. 2010. Pathway to the Korean Welfare State: From Newly Industrialized to an Ageing Tiger. Pp. 13–31 in J.-J. Yang & T. R. Klassen, eds., *Retirement, Work and Pensions in Ageing Korea*. London: Routledge.
- Conrad, H. 2012. Economic System and Welfare Regime Dynamics in Japan since the Early 2000s – The Case of Occupational Pensions. *Journal of Social Policy*, 41(1): 119–140.
- _____. 2013. Converging to a Market-Based type of Human Resource Management? Compensation System Reforms in Japan Since the 1990s. Pp. 173–197 in K. E. Kushida, K. Shimizu, & J. C. Oi, eds., *Syncretism: The Politics of Economic Restructuring and System Reform in Japan*. Baltimore: The Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center.
- Cumings, B. 1984. The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences. *International Organization*, 38(1): 1–40.
- Deyo, F. C. 1989. *Beneath the Miracle: Labor Subordination in the New Asian Industrialism*. Berkeley: University of California Press.
- _____. 1992. The Political Economy of Social Policy Formation: East Asia's Newly Industrialized Countries. Pp. 286–306 in R. P. Appelbaum & J. Henderson, eds., *States and Developments in the Asian Pacific Rim*. Newbury Park: Sage.
- Ebbinghaus, B., & P. Manow. 2001. Introduction: Studying Varieties of Welfare Capitalism. Pp. 1–24 in *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*. London: Routledge.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- _____. 1997. Hybrid or Unique?: The Japanese Welfare State Between Europe and America. *Journal of European Social Policy*, 7(3): 179–189.
- Estévez-Abe, M. 2008. *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, P. B. 1995. *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

- Fields, K. J. 1995. *Enterprise and the State in Korea and Taiwan*. Ithaca: Cornell University Press.
- _____. 2012. Not of a Piece: Developmental States. Industrial Policy, and Evolving Patterns of Capitalism in Japan, Korea, and Taiwan. Pp. 46–67 in A. Walter & X. Zhang, eds., *East Asian Capitalism: Diversity, Continuity, and Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Fu, T.-H., & G.-J. Hwang. 2018. Reforming Public Pensions in Democratizing Korea and Taiwan: Actors, Institutions and Policy Outcomes. *Journal of Asian Public Policy*, 11(1): 67–82.
- Gao, B. 2001. *Japan's Economic Dilemma: The Institutional Origins of Prosperity and Stagnation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerlach, M. L. 1992. *Alliance Capitalism: The Social Organization of Japanese Business*. Berkeley: University of California Press.
- Gordon, A. 1985. *The Evolution of Labor Relations in Japan: Heavy Industry, 1853–1955*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gough, I. 2004. East Asia: The Limits of Productivist Regimes. Pp. 169–201 in I. Gough & G. Wood, eds., *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Greif, A. 1998. Historical and Comparative Institutional Analysis. *The American Economic Review*, 88(2): 80–84.
- Haggard, S., & R. R. Kaufman. 2008. *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and East Europe*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hall, P. A., & D. Soskice. 2001a. Introduction to Varieties of Capitalism. Pp. 1–68 in P. Hall & D. Soskice, eds., *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, P. A., & D. Soskice, eds. 2001b. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hamilton, G. G., & N. W. Biggart. 1997. Market, Culture, and Authority: A Comparative Analysis of Management and Organization in the Far East. Pp. 111–150 in M. Orrù, N. W. Biggart, & G. G. Hamilton, eds., *The Economic Organization of East Asian Capitalism*. London: Sage.
- Holliday, I. 2000. Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia. *Political Studies*, 48(4): 706–723.

- Holliday, I., & P. Wilding. 2003a. Conclusion. Pp. 161–182 in I. Holliday & P. Wilding, eds., *Welfare Capitalism in East Asia: Social Policy in the Tiger Economies*. Basingstoke: Palgrave.
- _____. 2003b. Welfare Capitalism in the Tiger Economies of East and Southeast Asia. Pp. 1–17 in I. Holliday & P. Wilding, eds., *Welfare Capitalism in East Asia: Social Policy in the Tiger Economies*. Basingstoke: Palgrave.
- Holliday, I., & P. Wilding, eds. 2003c. *Welfare Capitalism in East Asia: Social Policy in the Tiger Economies*. Basingstoke: Palgrave.
- Hu, M.-W., & C. Schive. 1998. The Changing Competitiveness of Taiwan's Manufacturing SMEs. *Small Business Economics*, 11(4): 315–326.
- Hundt, D. 2009. *Korea's Developmental Alliance: State, Capital and the Politics of Rapid Development*. London: Routledge.
- Hwang, G.-J. 2006. *Pathways to State Welfare in Korea: Interests, Ideas and Institutions*. Aldershot: Ashgate.
- Johnson, C. 1982. *MITI and The Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925–1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Jung, J.-Y. 2012. State Coordination in Transition and Corporate Restructuring in South Korea. Pp. 133–155 in B.-K. Kim, E.-M. Kim, & J. C. Oi, eds., *Adapt, Fragment, Transform: Corporate Restructuring and System Reform in South Korea*. Stanford: The Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Centre.
- Kasza, G. J. 2006. *One World of Welfare: Japan in Comparative Perspective*. Ithaca: Cornell University Press.
- Katsumata, Y. K. 2004. The Relationship between the Role of the Corporate Pension and the Public Pension Plan in Japan. Pp. 56–80 in M. Rein & W. Schmähl, eds., *Rethinking the Welfare State: The Political Economy of Pension Reform*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kawanishi, H. 1992. *Enterprise Unionism In Japan*. London: Routledge.
- Kim, B.-K. 2012. A Search for Institutionally Complementary Reform. Pp. 33–70 in B.-K. Kim, E.-M. Kim, & J. C. Oi, eds., *Adapt, Fragment, Transform: Corporate Restructuring and System Reform in South Korea*. Stanford: The Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Centre.
- Kim, D.-O., & J.-S. Bae. 2004. *Employment Relations and HRM in South Korea*. Aldershot: Ashgate.

- Kim, M. M. S. 2015. *Comparative Welfare Capitalism in East Asia: Productivist Models of Social Policy*. Basingstoke: Palgrave.
- Kim, P. H. 2010. The East Asian Welfare State Debate and Surrogate Social Policy: An Exploratory Study on Japan and South Korea. *Socio-Economic Review*, 8(3): 411–435.
- Kim, S.-W. 2010. The National Pension Scheme and the Multi-pillar System of Old-age Income Security in Korea. Pp. 67–77 in J.-J. Yang & T. R. Klassen, eds., *Retirement, Work and Pensions in Ageing Korea*. London: Routledge.
- Koo, H.-G. 1990. From Farm to Factory: Proletarianization in Korea. *American Sociological Review*, 55(5): 669–681.
- Ku, Y. W. 1997. *Welfare Capitalism in Taiwan: State, Economy and Social Policy*. Basingstoke: Macmillan Press LTD.
- _____. 2003. Social Security. Pp. 128–160 in I. Holliday & P. Wilding, eds., *Welfare Capitalism in East Asia: Social Policy in the tiger Economies*. Basingstoke: Palgrave.
- Ku, Y. W., & C. J. Finer. 2007. Developments in East Asian Welfare Studies. *Social Policy & Administration*, 41(2): 115–131.
- Kushida, K. E., & K. Shimizu. 2013. The Politics of Syncretism in Japan's Political Economy: Finance and Postal Reforms. Pp. 37–75 in K. E. Kushida, K. Shimizu, & J. C. Oi, eds., *Syncretism: The Politics of Economic Restructuring and System Reform in Japan*. Baltimore: The Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center.
- Kwon, H. J. 2005. An Overview of the Study: The Developmental Welfare State and Policy Reforms in East Asia. Pp. 1–23 in H. J. Kwon, ed., *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*. Basingstoke: Palgrave.
- Lee, S.-Y. 2011. The Evolution of Welfare Production Regimes in East Asian: A Comparative Study of Korea, Japan, and Taiwan. *Korean Journal of Policy Studies*, 26(1): 49–57.
- Lee, Y. J., & Y. W. Ku. 2007. East Asian Welfare Regimes: Testing the Hypothesis of the Developmental Welfare State. *Social Policy & Administration*, 41(2): 197–212.
- Lee, Z.-R., & H.-H. Hsiao. 2014. Taiwan: SME-Oriented Capitalism in Transition. Pp. 238–259 in M. A. Witt & G. Redding, eds., *The Oxford Handbook of Asian Business Systems*. Oxford: Oxford University Press.

- Manow, P. 2001. Welfare State Building and Coordinated Capitalism in Japan and Germany. Pp. 94–120 in W. Streeck & K. Yamamura, eds., *The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison*. Ithaca: Cornell University Press.
- Matsuyama, K. 1996. Economic Development as Coordination Problems. Pp. 134–160 in M. Aoki, H.-K. Kim, & M. Okuno-Fujiwara, eds., *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Clarendon Press.
- Midgley, J. 1986. Industrialization and Welfare: The Case of the Four Little Tigers. *Social Policy & Administration*, 20(3): 225–238.
- Mo, J., & B. R. Weingast. 2013. *Korean Political and Economic Development: Crisis, Security, and Institutional Rebalancing*. Cambridge: Harvard University Asia Center.
- Moon, H.-P. 2002. The Korean Pension System: Current State and Tasks Ahead. Paper presented at the OECD/INPRS Korea Conference on Private Pensions in Asia, Seoul, Korea.
- Öniş, Z. 1991. Review: The Logic of the Developmental State. *Comparative Politics*, 24(1): 109–126.
- Orrù, M. 1997. The Institutional Analysis of Capitalist Economies. Pp. 297–310 in M. Orrù, N. W. Biggart, & G. G. Hamilton, eds., *The Economic Organization of East Asian Capitalism*. London: Sage.
- Park, G. 2011. *Spending without Taxation: FILP and the Politics of Public Finance in Japan*. Stanford: Stanford University Press.
- Peng, I., & J. Wong. 2008. Institutions and Institutional Purpose: Continuity and Change in East Asian Social Policy. *Politics & Society*, 36(1): 61–88.
- Phang, H. 2010. Building Private and Occupational Pension Schemes in Korea. Pp. 96–108 in J.-J. Yang & T. R. Klassen, eds., *Retirement, Work and Pensions in Ageing Korea*. London: Routledge.
- Powell, M., & A. Barrientos. 2004. Welfare Regimes and the Welfare Mix. *European Journal of Political Research*, 43(1): 83–105.
- Przeworski, A., & H. Teune. 1970. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Malabar: Robert E. Krieger Publishing Company.
- Rudra, N. 2007. Welfare States in Developing Countries: Unique or Universal? *Journal of Politics*, 69(2): 378–396.

- _____. 2008. *Globalization and the Race to the Bottom in Developing Countries: Who Really Gets Hurt?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Schaede, U. 2008. *Choose and Focus Japanese Business Strategies for the 21st Century*. Ithaca: Cornell University Press.
- _____. 2013. System Change and Corporate Reorganization in Japan: The Strategic Logic of Business Groups and Main Banks, Revisited. Pp. 77–113 in K. E. Kushida, K. Shimizu, & J. C. Oi, eds., *Syncretism: The Politics of Economic Restructuring and System Reform in Japan*. Stanford: The Walter H. Shorrenstein Asia-Pacific Research Center.
- Schröder, M. 2009. Integrating Welfare and Production Typologies: How Refinements of the Varieties of Capitalism Approach call for a Combination of Welfare Typologies. *Journal of Social Policy*, 38(01): 19–43.
- _____. 2013. *Integrating Varieties of Capitalism and Welfare State Research: A unified Typology of Capitalisms*. Basingstoke: Palgrave.
- Sheard, P. 1994. Interlocking Shareholdings and Corporate Governance. Pp. 310–349 in M. Aoki & R. Dore, eds., *The Japanese Firm: The Source of Competitive Strength*. Oxford: Oxford University Press.
- Shin, D.-M. 2003. *Social and Economic Policies in Korea: Ideas, Network and Linkages*. London: RoutledgeCurzon.
- Song, J.-E. 2014. *Inequality in the Workplace: Labor Market Reform in Japan and Korea*. Ithaca: Cornell University Press.
- Song, J. 2009. *South Koreans in the Debt Crisis: The Creation of a Neoliberal Welfare Society*. Durham: Duke University Press.
- Streeck, W. 2001. Introduction: Explorations into the Origins of Nonliberal Capitalism in Germany and Japan. Pp. 1–38 in W. Streeck & K. Yamamura, eds., *The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison*. Ithaca: Cornell University Press.
- _____. 2010. Institutions in History: Bringing Capitalism Back In. Pp. 659–686 in G. Morgan, J. Campbell, C. Crouch, O. K. Pedersen, & R. Whitley, eds., *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Tang, K.-L. 2000. *Social Welfare Development in East Asia*. New York: St. Martin's Press.

- Thelen, K. 2004. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wallerstein, I. 2004. *World-Systems Analysis: An Introduction*. London: Duke University Press.
- Weiss, L. 1993. War, the State, and the Origins of the Japanese Employment System. *Politics & Society*, 21(3): 325-354.
- Whitley, R. 1990. Eastern Asian Enterprise Structures and the Comparative Analysis of Forms of Business Organization. *Organization Studies*, 11(1): 47-74.
- _____. 1991. The Social Construction of Business Systems in East Asia. *Organization Studies*, 12(1): 1-28.
- _____. 1992. *Business Systems in East Asia: Firms Markets and Societies*. London: Sage.
- _____. 1999. *Divergent Capitalism: The Social Structuring and Change of Business Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Witt, M. A. 2014. South Korea: Plutocratic State-led Capitalism Reconfiguring. Pp. 216-237 in M. A. Witt & G. Redding, eds., *The Oxford Handbook of Asian Business Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Wong, J. 2004. *Healthy Democracies: Welfare Politics in Taiwan and South Korea*. Ithaca: Cornell University Press.
- Woo-Cumings, M. 1999. Introduction: Chalmers Johnson and the Politics of Nationalism and Development. Pp. 1-31 in M. Woo-Cumings ed., *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Woo, J.-E. 1991. *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*. New York: Columbia University Press.
- Woo, M.-S. 2004. *The Politics of Social Welfare Policy in South Korea: Growth and Citizenship*. New York: University Press of America.
- Yang, J.-J. 2017. *The Political Economy of the Small Welfare State in South Korea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yi, I.-C. 2007. *The Politics of Occupational Welfare in Korea*. Fukuoka: Hana-Syoin.
- Zhang, X.-K., & R. Whitley. 2013. Changing Macro-structural Varieties of East Asian Capitalism. *Socio-Economic Review*, 11(2): 301-336.

Welfare Capitalism in East Asia: A Comparative Institutional and Historical Analysis of Pension Systems in Japan, Korea and Taiwan

Chung-Yang Yeh

Assistant Professor, Department of Sociology, Soochow University

Abstract

This study aims to rethink the perspective of East Asian welfare regime by developing an integrated political-economic explanation to analyze the historical origins, reforms and variations of public-private pension mix in Japan, Korea, and Taiwan. This study finds that the variations between East Asian welfare states are far more significantly than we thought. Thus, we need more empirical studies to understand variations among East Asian welfare states, instead of regime construction.

Key words: East Asian welfare regime, public-private pension mix, the integrated political-economic explanation, comparative institutional and historical analysis