社論

從催生到共養——少子女化時代兒少照顧正義的制度轉向

壹、前言

生育率的下降早已不是個別國家的現象，而是先進福利國家普遍的結構轉變。依據聯合國《世界人口展望2024》資料顯示，全球已有131個國家與地區（約占55%）低於2.1人的人口更替水準（United Nations, 2024, 2025）。其中，東亞的下降幅度特別明顯。日本2024年出生數首度跌破70萬人，總生育率降至1.15人（厚生労働省，2025）；南韓於2023年降至0.72人後，2024年雖回升至0.75人、2025年續微升至0.8人，仍自2018年起始終是經濟合作暨發展組織（OECD）中唯一生育率低於1人的國家（Statistics Korea, 2025）。臺灣也同樣面臨類似的問題，甚至更為嚴峻。臺灣每年投入的預算雖然逐年上升，然而總生育率並未因此回升，反而自2018年的1.06人一路下探至2025年的0.695人，再創歷史新低，出生人數亦自180,656人銳減至105,676人（內政部戶政司，2026）。因此，少子化和兒少議題幾乎成為當代福利國家中最重要的議題之一，也是本期的重點。

然而，值得我們省思的是，當生育支持政策的正當性僅建立在「提高生育率」之上時，出生率便被工具化為解決人口危機的核心指標；但是，就如《兒童權利公約》（CRC）中所提到的，兒少的議題並非僅限於少子化議題和生育率，而是更多其他許多照顧正義或者是兒童權利的議題，包括兒童照顧和保護等等。因此，兒少是權利的主體，而非達成其他政策目標的手段，兒少的福祉才是目的本身。這正是本期中心議題「從生育支持到照顧正義」的規範基礎，也是一個從催生到共養的轉變。當生育被理解為個人的選擇，照顧就必須被理解為公共的責任。

本期收錄專題論述29篇，內容涵蓋生育支持政策、托育照顧、兒少保護與社會安全網、替代性照顧、青少年轉銜、新住民與特殊需求兒少，以及數位時代的兒少權利等面向。然而，礙於篇幅關係，底下會擇一些重大議題進行討論。

貳、從催生到共養——生育支持政策的典範轉移

我國少子女化對策經歷了由現金補助走向服務公共化的轉折，然而本期多篇專論不約而同地指出，現行政策的重心仍偏向「減輕育兒的經濟負擔」，對於高房價、低薪資、長工時與性別分工不對等這些真正的結構性根源，著墨相對有限。

有兩篇比較的文章，其中一篇文章指出，總生育率其實是容易誤導的指標，因為它受生育步調效應與補償效應干擾，當女性普遍延後生育時便會被壓低，未必反映一個世代最終的生育結果，相對穩健的完成生育率反而甚少進入政治議程。該文並指出政策存在「因果異質性」，歐洲的處方未必適用於長工時、性別分工不對稱的東亞福利國家。但是，臺灣卻選擇了一條「最小抵抗路徑」，不斷加碼實證效果有限的現金給付，卻迴避了可能造成重大影響的結構性改革。另一篇比較了OECD福利國家的經驗，歸納出政策工具的效果排序，高品質且可負擔的托育服務效果最強，附父親專屬配額的帶薪育嬰假次之，住宅支持與職場彈性再次之，現金給付則最弱。

另一方面，地方政府的實作則提供了另一種角度。桃園市於2024年成立全國首創的婦幼發展局，鋪陳從孕前、孕期、產後到嬰幼兒健康與托育的全程支持，並針對身心障礙家長、新住民與山地偏鄉家庭設計差異化服務。這提醒我們，中央政策的成效終究要在地方的服務現場被檢驗，而地理與族群的多元，正是照顧正義必須面對的第一道課題。

參、照顧公共化的未竟之業

托育公共化無疑是近年最重要的進展。2020至2024年間全國出生數下降16.4%，托育量能卻逆勢擴張，整體涵蓋率由19.24%升至24.87%。但是，托育量能的成長並不意味著區域差距的縮小。因此，政策如何從單純服務擴張的方向轉為更重視區域差異化配置，成為下一階段的重點。

另外，本期中一篇文章分析全國托育通報事件，發現居家托育的兒保案件通報率高於機構。其中，高風險情境集中於聯合收托、未滿1歲的嬰兒以及餵食與睡眠期間。因此，未來托育治理應由事後處理轉向風險預防，而這也呼應了2026年三讀通過的《兒童托育服務法》所開啟的制度空間。

除此之外，有兩篇文章指出除了量能的擴張之外，托育的過程品質其實是更為重要的。其中一篇文章從兒童早期教育與照顧（ECEC）的社會投資典範出發，指出過程品質遠比是否入托關鍵，然而更根本的矛盾在於，ECEC確實解放了育兒中的女性，

卻往往只是把照顧責任從無償的母親，轉移到低薪而高度女性化的照顧勞動市場，多國教保服務人員的男性占比甚至低於4%。因此，若不改變照顧勞動的性別化結構，所謂性別平等便只是在女性之間重新分配負擔。另外一篇則是引用Honneth的承（肯）認（Recognition）理論，梳理我國自2008年保母托育費用補助到2018年準公共化的軌跡，指出這一系列以重分配為中心的策略處理了財政補償，卻迴避了照顧勞動的情感承（肯）認與專業尊嚴，主張將「承（肯）認」擴展至社區層次，讓照顧從家庭與準市場轉向社區的互助紐帶。這兩篇文章實質地挑戰了社會投資政策典範，並且讓我們思考兒童托育政策應該更著重於品質以及要更著重於性別平等的議題上。

照顧的承（肯）認問題也延伸到照顧者的老年經濟安全。臺灣、日本與韓國雖然都面臨低生育率的困境，但是我們卻沒有針對女性生育以及照顧小孩上給予制度上的承（肯）認。日本自1995年起分階段建構育兒期間的保險費免除；南韓於2008年導入生育年資加計並於2025年擴大適用；臺灣對此卻沒有太多重視，育嬰留職停薪津貼僅具所得替代功能，並不增加任何年金權益。

肆、當照顧失靈——預防、辨識與接住的社會安全網

當家庭的照顧功能出現裂縫時，社會安全網便必須及時接住。在本期的文章中，有數篇文章即是著重於此，不論是從事前的預防或是事後的處遇，或者是治理層次都有。一篇文章從發展性社會工作的觀點分析某社區親職服務據點，將「兒少照顧正義」操作化為支持可近性、照顧風險分擔、支持網絡與參與機會，以及成長與發展條件等面向。透過在地蹲點、親子共學與家長互助網絡，實質承接了原本集中於主要照顧者身上的壓力。另一篇則是從著重於疏忽的議題，指出臺灣兒保體系中疏忽入案的比例遠低於英美，形成「疏忽議題本身也被疏忽」的弔詭。該文認為陪伴與重複練習的個別化賦能，才能讓照顧能力在生活情境中長出來。因此，此文認為疏忽議題應該從需要被矯正的問題，轉向是需要被支持的照顧處境。

在治理層次上，有數篇從地方政府的治理經驗談起，包括臺北市的研究指出跨網絡會議效能不彰、究責文化導致成員保守、資訊仰賴人工洽詢等困境；高雄市則試辦六歲以下兒童身心及安全評估檢核表，惟作者審慎提醒工具的定位是「提醒」而非取代專業評估；基隆市的經驗則是指出家庭往往必須先落入兒保體系，才能取得資源相對豐厚的家庭充權與親屬安置補助，結案後資源隨即抽離，而導致反覆進出保護體系，因此主張將後端資源前端化，並將福利審查的主體從法定監護人轉向「實質照顧事實者」。這些

地方政府的治理經驗都給了我們一些對於網絡治理可能性的描繪。

伍、替代性照顧的兩難——去機構化、機構轉型與照顧勞動

當家庭無法承擔照顧責任時，家外安置便成為最後的安全網。本期三篇專論分別從決策者、制度與勞動三個視角切入。一篇從公部門兒保社工的深度訪談呈現目前臺灣安置決策的結構性困境，包括床位稀缺、機構間資訊不流通而仰賴逐一電話洽詢、機構自身的篩選機制三者交錯，使高需求兒少面臨二次排除的風險，甚至出現有床位卻因照顧人力不足而「床位空轉」的現象。

另外一篇則是重新界定問題，指出「去機構化」並非單純將機構作為照顧提供的供給者的責任轉移，其另一層核心意涵是「去除機構式的照顧文化」。英、澳經驗顯示，在家庭式照顧量能尚未備妥之前即硬性削減機構，反而造成負面後果。臺灣目前約43%的機構安置比例，與歐陸國家相近，但是其真正的問題在於安置成本嚴重偏低，僅為英語系國家的五分之一至七分之一，使得照顧品質可能有所疑問。

第三篇則是將分析焦點轉向機構內的人，指出兒少的「受照顧權」與工作者的勞動權益可能存在制度性兩難。家庭式照顧仰賴穩定連續的依附關係，卻與勞動基準法的工時切割與輪班邏輯相互扞格。然而，更關鍵的是，勞動檢查的裁罰即時具體，機構評鑑卻三年一次，機構基於生存考量必然優先服膺前者，犧牲的則是照顧的連續性。此外，將專業倦怠歸因於個人韌性不足，實際上是把制度問題個人化；當工作者不得不以情緒抽離自我防衛時，最終被侵蝕的仍是兒少的受照顧權。三篇文章共同傳遞了一個容易被忽略的命題，照顧者本身也需要被關注。

陸、成長與轉銜——青少年的照顧正義與發展權

少子女化的討論往往集中於嬰幼兒，但兒少權益的光譜必須延伸至青少年階段。首先是長期隱形的青少年照顧者，因污名、羞恥與家庭對外部介入的疑懼而普遍未被辨識，各國盛行率估計約在2%至8%之間且多有低估。該文提出了一個值得被關注的提醒，外部介入雖然必要，卻可能透過身分標記與照顧訓練使照顧角色被「內化」，反而限縮了青少年「不照顧」的退出選項。據此檢視臺灣2026年推動的青少年照顧者支持措施，作者肯定其跨體系架構，但也指出介入起點偏晚、服務資格以長照失能等級為要件而難以涵蓋精神疾患與成癮家庭。

其次是弱勢青少年的主觀福祉。一篇運用貧窮兒少資料庫兩波縱貫資料的量化研究

發現，家庭動力對生活滿意度具顯著直接效果，學校適應的中介效果並不成立，且弱勢青少年的生活滿意度隨年齡增長而下降，確立了家庭功能作為核心保護因子的地位。第三，就業轉銜的支持是重要的。在本期中的文章中，指出某青少年服務機構以先就業後訓練翻轉傳統先訓練後就業所隱含的制度性排除，讓就業培力員扮演重要他人與系統轉譯者的角色，將遲到、失聯等不穩定行為重新詮釋為逆境下的生存策略，成效顯示媒合就業者中近七成能穩定就業三個月以上。

最後是司法端的少年。監察院資料顯示，司法少年中有約二成到三成的比例曾為兒保個案或曾接受高風險或脆弱家庭服務，約一成在結束處遇後再度進入司法體系，顯示其脆弱性並未因進入司法程序而改變。該文主張以正向少年發展的觀點取代問題與風險取向，並認為2019年少年事件處理法「行政輔導先行」的設計正呼應了系統合作的精神。從承擔照顧的青少年到需要被接住的司法少年，這四篇文章說明了照顧正義不會在兒童期結束，青少年階段的轉銜支持，往往決定了一個人成年後的生活機會。

柒、結語

臺灣雖然出生的小孩越來越少，但是需要被國家接住的孩子卻沒有變少。低生育率和兒少議題，不是單純投入更多資源作為「催生」的政策工具，更多的是臺灣社會如何對待已經出生的孩子，特別是那些被疏忽的、被安置的、承擔照顧責任的、身心障礙的、跨越國境而來的孩子，才是可能需要更被重視的部分。《兒童權利公約》告訴我們兒少的權利不因其人口數量的多寡而增減，當臺灣兒少人口一路減少時，我們更需要一套不隨人口比重浮動的制度承諾。

本期各篇論著，雖然我們沒辦法在此一一介紹所有文章，所要描述的是一條從生育支持走向照顧正義的軌跡。這條軌跡的核心，是三個層次的轉向。第一，價值上，從將兒少視為解決人口危機的手段，轉向承（肯）認其作為權利主體的地位。第二，制度上，從總量的擴張，轉向資源配置的區域正義、服務品質的實質保障，以及照顧勞動的承（肯）認與尊嚴。第三，方法上，從以行政分類與績效數據為中心，轉向以兒少與家庭的真實處境為中心。照顧正義從來不是單一部門、單一專業或單一世代所能獨力完成的，它需要中央與地方之間的協力、政府與民間的分工、跨體系的網絡合作，更需要社區作為照顧的共同承擔者。願本期的文章能為讀者提供一些思考，期待臺灣社會未來不只是一個孩子願意被生下來的社會，更是一個每個孩子都能被好好照顧、好好長大的社會。

參考文獻

內政部戶政司（2026）。〈人口統計資料〉。https://www.ris.gov.tw/app/portal/346

厚生労働省（2025）。〈令和6年（2024）人口動態統計月報年計（概数）の概況〉。https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/geppo/nengai24/index.html

Statistics Korea. (2025). *Preliminary results of birth and death statistics in 2024* [Press release]. https://kostat.go.kr/

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2024). *World population prospects 2024: Summary of results*. https://population.un.org/wpp/

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2025). *World fertility 2024*. https://www.un.org/development/desa/pd/