少子女化時代的兒少權益——從生育支持到照顧正義：現行政策與未來展望

周道君、黃伶蕙、張銀旭、石惠銀

依據聯合國（United Nations，UN）《2024年世界人口展望》報告顯示，全球總生育率從1990年3.31，至2024年已降至2.25，其中，全球超過1／2的國家總生育率已經低於人口替代率2.1。並有將近1／5的國家總生育率低於1.4；又推估至2040年，全球總生育率將降至2.1。（引自：行政院，2026《我國少子女化對策計畫2.0》）少子女化已是全球共同的趨勢。而少子女化現象多年來亦已是臺灣重要的結構性問題。根據政府統計，臺灣自1984年總生育率低於2.1後持續下降，至2003年跌入超低生育率（1.3以下），近年更低於1.0。從人口出生數來看，1983年已低於40萬人，1998年低於30萬人，期間僅2000年因適逢龍年回升至30萬人，至2024年更降至約13.5萬人。依據國家發展委員會（以下簡稱國發會）2024年人口推估報告，我國總生育率長期持續下降，嬰兒出生數因而持續減少，預估至2040年，出生數將降至8.4萬人至12.3萬人之間，而至2070年更將降至3.8萬人至8.1萬人之間（國家發展委員會，2024）。此少子女化現象不僅會影響人口數量，更會牽動勞動力供給、教育、社會保險與世代正義等議題。多年來，我國政府雖在提升生育率方面投注許多資本，但成效似乎相當有限。官方在面對少子女化問題時，政策焦點似多放在「提高生育率」這個選項，而如果政策只重視「出生數量」，卻忽略兒童成長品質與權益保障，似乎無法真正回應兒童需求。因此，我們的政策是否應從「鼓勵生育」逐漸轉向「兒少權益保障」的面向？「提高出生數」與「提升養育品質」之間，應否是併存與非競合關係？未來的政策是不是應以兒少權益為重點，進而建構出一個能以照顧正義為核心概念的社會？實為一個值得深入探討的議題。

壹、我國少子女化主要成因分析

綜觀近年來我國人口狀況，推測少子女化的主要成因大致如下：

一、晚婚及不婚影響生育人數

依結婚年齡分析，1976年時，婦女平均初婚年齡為23.3歲，至108年為30.4歲，已延後7.1歲。另結婚對數減少與粗結婚率逐年下降至5.7‰，20-49歲婦女有偶率由65年76.2%下降至108年46.3%（行政院，2018）。結婚率呈下降趨勢、結婚年齡逐漸延後，已為現代社會普遍的現象。加上國人對教育的重視，國民教育年限的延長，及高等教育的普及，受教育年限增加更延後結婚及生育的年齡。又教育使婦女更具獨立生活的觀念及能力，連帶影響其婚育的觀念。依據衛生福利部統計處113年15-64歲婦女生活狀況調查報告，15-24歲婦女無結婚意願者占27.75%，25-34歲婦女無結婚意願者占27.82%；年輕世代女性選擇不婚比例超過1／4。國人的婚育觀念改變，晚婚、不婚均連動壓縮適齡生育的期間，影響生育人數（衛生福利部，2025）。

二、育齡婦女生育年齡延後，影響生育胎次

OECD國家女性平均生育年齡於2020年為30.9歲，較2000年的28.7歲增加了2.2歲；在臺灣婦女生育第一胎的平均年齡，於2012年已超過30歲（30.1歲），至2023年為31.5歲，較2018年（30.9歲）增加0.6歲（內政部，2024）。研究顯示：初婚年齡越早，生育第2胎以上子女比率與意願也較提高。我國婦女生育第1胎平均年齡1976年時為23歲，至2019年，已提高為31歲，長期來看，育齡婦女生育第1胎年齡逐年延後，生育胎次也會有減少趨勢（行政院，2018）。20歲至29歲的年輕婦女，因育齡延後而致生育率下降，而30歲至39歲婦女因延後育齡致生育率呈現上升趨勢。考量女性生育能力受年齡影響，女性生育年齡呈現高齡化，不利生育數的提升，少子女化趨勢恐難避免。

三、育兒成本高，家庭經濟負擔沉重

近年臺灣總生育率長期偏低，育兒成本被普遍認為是影響生育意願的重要因素之一。家庭不僅需負擔基本生活的開銷，育兒家庭還必須考量托育、教育、醫療、補習與住房等長期支出。尤其在高房價、低薪資與通膨環境下，年輕家庭對「養不起孩子」的焦慮日益加深。首先，我國近幾年來青年薪資成長有限；根據2026年最新公布的薪資統計與青年就業分析，臺灣青年（特別是30歲以下）的薪資成長狀況呈現「AI帶動高薪、傳統產業低迷」、「平均值拉高但中位數低迷」的雙軌化趨

勢（關鍵評論The New Lens, 2026）。雖然整體薪資呈成長趨勢，但30歲以下「經常性薪資」中位數僅在3萬2384元左右，遠低於整體受僱員工的平均水準。加上臺灣房價所得比長期偏高，年輕家庭購屋困難，租屋價格也逐年上漲。在通膨環境下整體物價水準偏高，年輕家庭必須靠雙薪來支撐，因而托育的需求增加，但又有公共托育量能不足問題，導致「養小孩」成為高度風險的財務決策。許多年輕人選擇延後婚育、僅生一胎甚或不婚不生，因而造成少子女化的惡性循環。

四、年輕一代價值觀念改變，影響生育意願

衛生福利部（2020）調查說明，不想要有小孩的婦女占19.2%；又年齡越輕，婦女不想要有小孩的比例越高，15-24歲占31.3%，35-44歲則降至18.1%；至婦女不想要有小孩的原因中，「不想因小孩而改變現有生活」占39.4%，僅次於經濟負擔太重。又中央研究院（2022）分析2020年家庭動態調查資料表示，考量我國結婚、生育關係密切，分析不婚原因中，「我很享受自己現在的生活」，分占男性、女性的35.2%、53.56%。政府調查與民間調查結果相符，兒福聯盟2019調查20-29歲未生育的女性，62.4%認為一生中生不生小孩沒有關係；相關民間調查結果，不願意生育原因中不想改變現在生活、自由等因素占相當比例（兒福聯盟，2019；今周刊，2023；YES123求職網，2024）。不過也有不同的現象，依據衛生福利部統計處《113年15-64歲婦女生活狀況調查》報告（衛生福利部，2025），15-24歲婦女有生育意願者占54.1%，25-34歲婦女有生育意願者占62.6%；年輕世代似已脫離傳統婚育概念，選擇不婚但可生育的比例有增加趨勢。但想要孩子婦女的理想子女數，15-24歲婦女想要生育1名孩子的占46.54%，25-34歲婦女想要生育1名孩子的占49.26%；幾有半數左右的年輕世代婦女只想生育1名子女。這也使未來生育率的提升遭遇到瓶頸。

近十年臺灣人口呈現「持續下滑且加速惡化」的趨勢，有學者用人口學中的第二次人口轉變理論（Second Demographic Transition, SDT）來解釋。第二次人口轉變理論是由荷蘭學者Van de Kaa, D. J.於2001年提出，用於解釋已開發國家在「第一次人口轉變」完成後（低死亡、低出生），出現的生育率持續低迷、家庭結構多樣化及人口負成長現象。其核心概念主要為「個人主義」與「自我實現」價值觀的轉變。理論認為現代的人從傳統的家庭利益、育兒責任為重的核心概念轉向強調個人主義、配偶關係的自我實現主義。由於初婚年齡往後推遲，婚姻的羈絆日漸減輕，離婚率不斷上升，致使單親家庭與非傳統型態的家庭逐漸增加，再加上不婚主

義盛行，連帶影響生育的狀況。生育率下跌，導致人口自然增長率變為負值。此次的人口轉變與第一次人口轉變的差異主要是前次的轉變是因工業化所導致，而此次則是高度現代化導致。人們為了追求生活品質、個人自由，而主動選擇不婚、少子女化，人口數因而持續減少。此說法與臺灣現況不謀而合，許多的已開發國家如歐美、日本等，也都面臨此人口結構的危機，少子女化及人口負成長造成社會高齡化與勞動力不足的問題，讓多數國家面臨前所未有的挑戰。在這樣的趨勢之下，我們是否仍要以提升生育率為政策焦點，抑或要從不同的角度面向加以省思？

也有學者用經濟學中的理性選擇理論來解釋少子女化的現象，認為會減少生育的主因是因為育兒成本如房價、教育、機會成本等的提高，才使家庭選擇降低生育數量。經濟理性選擇理論（Rational Choice Theory）認為，人們在做決策時，會衡量「成本」與「利益」，並選擇對自己最有利的方案（Herfeld,2012）。應用在生育行為上，個人或家庭是否決定生孩子，往往不是單純受到傳統價值或情感影響，而是會考量經濟負擔、時間成本、生活品質與未來發展等因素。在傳統農業社會中，子女被視為家庭勞動力與老年保障，因此「多生孩子」對家庭而言具有經濟利益。然而，進入現代工業化與都市化社會後，子女從「生產資源」逐漸轉變為需要大量投資的「照顧對象」，生育成本也大幅提高，因此家庭對生育的選擇開始趨於保守。在臺灣年輕世代普遍有「養小孩很貴」的認知，即使有生育意願，也可能因經濟壓力而延後結婚、生育，甚至選擇不生。此外，現代父母普遍重視「孩子品質」而非「孩子數量」，傾向集中資源培養少數子女，希望提供更好的教育與生活條件。這種「少生優養」的觀念，也反映理性計算下的生育選擇。此外，在現代社會中，女性教育程度與勞動參與率提高，擁有更多職涯與自我發展機會。因生育與育兒往往需要投入大量時間與精力，女性如選擇生兒育女可能面臨到職涯中斷、升遷受限、收入減少及工作與家庭衝突等危機議題，許多女性會理性評估「生育是否值得承擔這些代價」。當社會缺乏友善育兒制度時，女性的生育機會成本就會更高，也容易降低生育意願。在此我們也能看到照顧正義的議題，如能提高男性照顧子女的責任與誘因，或許也能增加女性生育兒女理性選擇的機會。因此，少子女化其實反映的是整體社會制度問題，而非單純個人價值觀改變。若政府希望提升生育率，就必須降低家庭生育成本與不確定感，例如建立公共托育、改善勞動環境、提供住宅支持與推動性別平等等。換言之，依據理性選擇理論，人們不是「不願意生孩子」，而是在衡量成本與利益後，認為現代社會的育兒代價過高。唯有

透過制度改革平衡育兒責任，降低育兒負擔，才能真正改善少子女化問題。

從上述的原因及相關的理論分析中不難發現，生育率下降的問題成因多元，想要提升生育率實有相當難度，這也是政策上做了許多投資而成效不顯的主因。因此，政策上似不應僅停留在「多生」的議題，「如何讓每個孩子都受到妥善照顧與發展」或許是未來可考量的焦點。

貳、我國現行的少子女化政策概述

我國於1984年總生育率低於人口替代水準2.1；於2003年總生育率低於1.3時，即陸續開始推動托育費用補助、5歲幼兒免學費、設置公共化幼兒園、公設民營托嬰中心等措施，然而當時相關措施未有整合，分散在各該權責部會（如教育部、內政部等），且各地方政府逕行提供育兒相關補助，易因各地財政能力不同造成政策差異或福利遷徙等問題。自2017年起，行政院由政務委員督導行政院層級之跨部會專案會議，全面性盤點中央與地方因應少子女化議題相關策略資源，於2018年7月25日核定推動「我國少子女化對策計畫」，作為因應少子女化之綜整性對策，相關措施由權責部會據以落實執行。

《我國少子女化對策計畫（107–114）》重點措施包括育兒津貼、公共化服務、建置準公共機制（0-6歲國家一起養）、友善家庭的就業職場對策、強化兒童健康權益與保護、推動友善生養相關配套等；透過專案會議持續納入各界意見，以滾動調整計畫措施，歷經8次修正，推動期程由2021年至2024年，後又延長至2025年，並精進相關作為，諸如提高育兒津貼、托育補助、放寬育嬰留職停薪條件並增加給付額度、放寬不孕症補助條件與額度等。計畫的政策核心為「0-6歲國家一起養」，主要目標在於減輕家庭負擔並提升生育意願。其具體執行策略大致如下：

一、優化幼兒照顧政策

加速擴大公共化教保服務量能：透過擴大托育公共化及建置準公共機制，與符合條件的托育服務提供者簽約，補充平價托育服務的不足，減少家長每月托育費用；而在2歲至未滿6歲幼兒教保服務方面，則採「擴展平價教保服務」及「減輕家長負擔」等二大重點，以「擴展公共化教保供應量」、「強化準公共機制」及「擴大育兒津貼」等三項策略，輔以育兒津貼的補助達到全面照顧目標，讓0歲至6歲的家庭育兒協助措施無縫銜接。此外，也鼓勵民間企業參與托育服務，運用職場空間提供托育及教保設施，營造友善職場環境，協助受僱者兼顧工作與家庭照顧，共同分擔員工照顧幼兒的責任。

二、友善生養的健康措施

婦女懷孕到生產過程的健康，是嬰幼兒健康的基礎，更是孕婦健康得以維持的重要關鍵。為建構安心懷孕及生養的環境，透過醫療院所發放孕媽咪健康手冊及孕媽咪衛教手冊予懷孕婦女，加強孕產婦健康識能，並提供孕期生活、寶寶誕生等相關衛教資源。另為保障母嬰健康，提供孕婦14次產檢，期透過定期產前檢查，早期預防懷孕過程可能發生的併發症。此外，為協助不孕夫妻達成生育願望，也提供人工生殖補助。而對兒童健康照護方面，除建構三層級之兒童醫療照護網絡，強化初級醫療照護及健康管理外，並積極推動幼兒專責醫師制度計畫，由基層兒科、家庭醫學科擔任未滿3歲兒童之照護專責醫師，也透過辦理幼兒專責醫師專業教育訓練，將兒科及家醫科資源不足地區其他科別醫師納入本計畫。

三、友善家庭的就業職場對策

研修《性別平等工作法》，逐年針對性別平等工作法之產檢假、陪產檢及陪產假、育嬰留職停薪與調整或減少工作時間等促進工作平等的措施滾動修正。另為推動婦女再就業計畫，運用工時調整獎勵，鼓勵雇主為有照顧家庭需求之婦女提供工時調整或部分工時工作，以利婦女兼顧工作與家庭。又為鼓勵受僱者及其配偶共同分擔養育子女之責任，受僱者可自行考量整體經濟狀況及家務分工，選擇是否共同照顧年幼子女之空間，且不論其配偶是否就業，受僱者均得申請育嬰留職停薪及家庭照顧假。同時為完善育嬰留職停薪制度，強化育嬰留職停薪期間勞工之經濟支持，勞動部亦於110年起加給育嬰留職停薪期間補助。另外，為促進職場哺（集）乳室普及化，規定雇用受僱者100人以上之雇主，應提供哺（集）乳室及托兒設施或適當之托兒措施。

四、鼓勵生養的租稅優惠

為營造友善生養環境，減輕國人養育幼兒負擔，鼓勵生育，財政部配合推動租稅優惠措施，除提供綜合所得稅扣除額租稅優惠，也配合提供「兒童及少年未來教育與發展帳戶」開戶人滿18歲之日前，其帳戶利息免納所得稅優惠，落實政府照顧經濟弱勢兒少政策目的。另外，社會住宅作為托育服務、幼兒園使用者亦得減免所得稅、營業稅、地價稅及房屋稅。

五、其他友善生養的相關配套

推動支持生養的住宅策略，對新婚及育有未成年子女者，協助優先承租社會住宅，或優先享有住宅補貼。另為打造婦幼友善的交通環境，交通部於各項運輸工具及交通場站推動各項友善之環境改善措施，如無障礙環境改善、設置親子車廂、哺（集）乳室、親子廁所、婦幼車位等。

《我國少子女化對策計畫》第一期係以減輕育兒家庭負擔、提升嬰幼兒照顧品質為目標，為持續回應少子女化議題，以及落實「0-6歲國家一起養2.0」之政策方向，以期營造「敢婚、願生、樂養」之友善環境。自2026年起，持續深化推動《我國少子女化對策計畫2.0（115-118）》，提出5大工作項目、66項執行策略，由12個部會共同執行。除往前延伸鼓勵青年適齡婚育，營造健康、安全、正向的交友環境，提升適婚年齡青年的社交互動機會外，同時也發放生育激勵津貼，有感減輕育兒負擔，建構更加友善職場及生養環境，期能解決晚婚、遲育問題。對策的主要架構如下：

（一）力挺青年適齡婚育

結婚率的下滑直接導致生育率下降。本計畫以適齡婚育為目標，從青年做起，積極倡導具性別平等意識之婚育觀念，同時強化民間交友服務管理，擴大青年發展之社交活動，提升婚姻機會與重建家庭價值。青年能適齡結婚與生育，生育風險可顯著降低，並可避免高齡懷孕帶來的醫療風險與成本壓力，養育年齡相對充裕，有利於親子互動與教育參與，對個人健康與家庭穩定性具有明顯優勢。

（二）有感減輕育兒負擔

高房價、低薪及生活成本等經濟壓力，是影響年輕人生育意願的重要因素。本計畫以降低育兒經濟成本與時間為目標，規劃推動生育激勵津貼，持續發放育兒津貼及托育補助，減輕家長照顧負擔。提出「好孕三方案」：精進人工生殖補助，針對較年輕之受術者提高補助金額，同時也提高同胎別第2、3次補助金額。推動醫療性生育保存補助，對罹患癌症者，提供凍卵及取精補助，以保留其未來生育的希望。也提供各類職業保險生育給付之差額補助，只要是本國籍女性（含外配）生育，每胎均可享有各類保險生育給付加生育補助合計10萬元。另在育兒津貼方面，依胎次不同給予每月5,000至7,000元。整體效益在於降低家庭育兒成本，透過多元支持措施，營造安心懷孕與友善生養環境，鼓勵年輕世代敢婚、願生、樂養。

（三）精進平價托育及教保服務

針對各地方政府資源配置不一及城鄉差距問題，透過加速公共化托育設施布建、保障托育人員薪資、優化照顧比等措施，營造友善、可信賴的托育環境與品質。在平價教保方面，為減輕家長負擔，衛生福利部已調高0-2歲送托公共化托育機構者每月補助7,000元，送托準公共托育者每月補助為1萬3,000元，並取消排富限制，讓所有家庭均能享有政策美意。另2-6歲至幼兒園所就學者，每月僅需支付

1,000元，中低收入戶免費。

（四）友善職場生生不息

建立臨時托育媒合平臺，支援有短時、非例行性照顧需求的家庭，透過靈活、可即時取得的照顧服務，減輕家長育兒壓力。精進育嬰留職停薪與家庭照顧假，加成給予育嬰留職停薪薪資補助，以讓雙親安心陪伴子女成長。也透過彈性工時暨減少工時協助措施，滿足員工對工作與生活平衡的需求，同時提升企業的靈活性和競爭力。另外，也透過表揚「友善職場婚育措施」執行成效良好的上市上櫃公司，宣導及鼓勵於其永續報告書揭露，推動「友善家庭照顧標章」的企業認證，讓企業樂於營造婚育友善的職場環境。勞動部也重新檢討外籍家庭幫傭的申請條件，期能有效減低育兒家庭負擔。

（五）支持婚育家庭之穩定居住政策

不婚、不生背後的主因之一是高房價與高生活成本，因此政府將持續擴大婚育家庭房屋租金補貼、放寬申請資格及補貼加碼。也研議修法規範租金漲幅與保障最短租期以維護租客權益，提升租屋穩定性，嘉惠租屋族。另興辦社會住宅時，保留一定比例的社宅，優先提供新婚及育有學齡前幼兒的家庭入住。透過提高育兒家庭實質經濟支持，增加已婚家庭願意生育子女誘因，提高育兒家庭生育更多子女意願。

（六）優化孕產婦及兒童照顧品質

推動「優化兒童醫療照護計畫」，藉由幼兒專責醫師制度，發展個別化的健康管理，主動發掘兒童照護需求，以及早介入或轉介為目標，並整合相關兒童健康照護策略，提供兒童全面性的健康照護服務。提供孕婦產前檢查補助及產後健康照護，除可預防懷孕過程可能發生的併發症外，亦可提升產後婦女之正向孕產經驗及增進其身心健康。另為協助家庭增進育兒知能及照顧技巧，預防兒童不當對待事件，衛生福利部推動育兒指導服務方案，以協助新手父母家庭增進育兒知能及照顧技巧，預防兒童不當對待事件發生。同時也強化兒童保護措施，強化家庭功能評估，發展多元化的處遇服務，提升兒少通報案件篩派服務效能，增進跨網絡合作。

參、少子女化對策計畫2.0的精進作為

整體而言，少子女化對策計畫2.0版較前期政策更強調「國家共同養育」、「公共化托育」與「減輕家庭負擔」，政策內容也更加全面，但仍存在若干限制與不足。第一階段少子女化對策計畫自2018年推動，主要目標在於提升生育率、減輕家庭育兒負擔，以及改善托育與教保

環境。此階段政策的重要特色，是開始由過去單純現金補助，逐步走向公共托育服務擴充。例如增加公共化教保供給、降低幼兒園收費，以及推動「0-6歲國家一起養」政策。然而，第一階段仍以「減輕經濟負擔」為主要方向，較偏向鼓勵生育的人口政策思維。相較於第一階段，少子女化對策計畫2.0在政策理念與制度設計上有幾項重要精進：

一、從「補助」走向「公共化服務」

2.0版更強調公共托育與平價教保服務擴充，而不僅僅是發放津貼。政府持續增加公共化幼兒園、非營利幼兒園及托嬰中心數量，希望建立更普及的照顧體系。代表政策上已逐漸理解少子女化問題不只是「沒錢生」這樣的單純經濟問題，而是「沒有人幫忙養」這類的社會結構性問題。因此，2.0開始朝向「照顧社會化」的方向發展，由國家來分擔一部分育兒責任。

二、強化「0－6歲國家一起養」

2.0版將「0－6歲國家一起養」列為核心政策，除了增加育兒津貼，提出生育激勵外，也對第2胎以上加碼補助，除了實質的經濟誘因外，也看到了雙薪家庭照顧上的憂慮，降低家庭托育與幼兒園家長負擔，增加托育據點，擴大準公共化機制，鼓勵送托。其政策目標不只是提升出生率，也希望降低育兒的焦慮與家庭負擔。

三、更重視性別平等與友善職場

2.0版開始納入「平衡家庭與工作」概念，包括：育嬰留停制度改善、鼓勵男性參與育兒、推動友善職場、彈性工時與照顧支持等，這顯示政府已意識到少子女化與性別不平等、高工時文化等有高度關聯。相較於早期只著重經濟補助，2.0版已較接近「照顧正義」與「性別平等」觀點。

四、從「鼓勵生育」逐漸轉向「兒少支持」

2.0版除了生育補助，也開始強調兒童發展、托育品質與家庭支持。如：強化兒童保護、擴大早療與家庭支持、健全幼兒照顧品質、建立兒少專責機構等，此方向更加符合《兒童權利公約》（CRC）的精神，即不只是鼓勵孩子出生，而是保障兒少權益與發展。

然而雖2.0版較前期政策已有進步，但整體而言仍有幾項結構性問題尚未真正改善。目前政策雖明顯增加了公共服務，但仍有相當比例還是依賴津貼與補助。立法院預算中心也曾指出，許多措施本質仍屬短期現金補貼，對改善根本育兒環境效果有限。（立法院預算中心，2025）其實像高房價、低薪與長工時等現象，往往比

一次性補助更能影響生育意願。其次，現今的年輕世代普遍面臨房價過高、薪資成長停滯、非典型就業增加及工作不穩定等議題，2.0版雖開始考量到住宅租屋等居住正義的面向，然現行中央提供的300億元擴大租金補貼及增加並優先入住社會住宅的加碼方案，雖對婚育家庭放寬補助資格，但持續高漲之經濟負擔讓民眾仍不敢輕易組建家庭，無法跟上社會高房價的結構性問題，而這些結構性問題正是少子女化的核心因素。雖然2.0版開始談「敢婚、願生、樂養」，但住宅政策的改革與青年經濟安全支持似仍有加強空間。這將明顯影響到年輕一輩的生育意願。再者，性別平等改革仍不夠深入，雖然政策開始鼓勵男性育兒，但實際上男性育嬰假的使用率仍然偏低，家務的分工仍偏向女性，職場環境仍不利於女性，對育兒的女性友善度仍有不足。因此，女性仍容易面臨工作與家庭雙重壓力。若家庭內部照顧責任無法真正平均分擔，即使補助增加，對於提升生育率之效果仍有侷限。最後，兒少權益的觀點仍有待增進；目前政策核心仍偏向以「提升生育率」為主要考量，兒童仍較常被視為人口政策中的對象，而非具有獨立權利的主體。未來若要真正落實CRC精神，應更加重視兒童參與權、心理健康支持、校園與數位安全、弱勢兒少平等及特殊需求兒童照顧等，也就是從「鼓勵生育」進一步轉向「保障每位兒童都能被好好照顧」。

整體而言，少子女化對策計畫2.0相較第一階段，確實已有明顯的進步，但目前政策仍偏向「減輕育兒成本」，尚未完全處理造成少子女化的深層結構問題，包括高房價、低薪、高工時與性別不平等等。因此，未來政策若要真正改善少子女化，應從「人口危機治理」進一步轉向為「建立照顧正義與兒少權益保障的社會制度」。唯有當年輕世代能安心生活、穩定工作、獲得公平照顧支持時，少子女化問題才可能真正改善。

對於少子女化問題，相近鄰國日本的一些政策作法，值得借鏡。日本長期以來推動「地方創生」的概念，以地方政府為政策推動的核心，依中央所訂目標，各別訂定創生計畫，再由中央予以核定補助執行。他們同樣有少子女化問題，但並未將其視為單一議題，而是由地方制定統合性的解決策略，從資訊、人才及財政上全面性考量。關於其少子女化政策的演變，自1994年的天使計畫著重改善育兒環境問題開始，逐步介入少子女化問題。之後歷經五位首相，各自有其焦點。而「五位首相的差異，不在於要不要解決少子化，而在於『把少子化當成什麼問題』」來看待。「安倍把少子化當成勞動力問題，菅義偉當成生活成本問題，岸田提升為國家存亡問題，石破從地方結構來看，高市甚至放到國安與國家存續的層級。這代表日

本的政策並非沒有做，而是問題定義一路在升級。」（謝子涵，2026）。從地方創生到強調家庭與國力連動，少子化從社會問題升級為國家戰略，從「制度建構」轉向「能否被人民感受」，把育兒政策視為「國家投資」，他們的切入角度及視野，確實值得我們深思學習。我們應該如何來定義少子女化問題？雖然它是國安層級的議題，但是決非僅止於生育率提升的人口政策議題，我們需要一個更全面的視角來檢視政策。

肆、從「鼓勵生育」走向「兒少權益保障」

過去政府面對少子女化問題時，政策焦點多放在「提高生育率」，例如發放生育津貼、育兒補助或托育補貼，希望透過經濟誘因鼓勵民眾生育。然而，若政策只重視「出生數量」，卻忽略兒童成長品質與權益保障，將可能使兒少福利淪為人口政策工具，而無法真正回應兒童需求。因此，未來政策應從「鼓勵生育」逐漸轉向「兒少權益保障」，也就是不只關心孩子是否出生，更重視每一位兒童能否在安全、健康與平等的環境中成長。這樣的政策思維，正與《兒童權利公約》（CRC）所強調的兒童主體性與基本權利相一致。CRC認為，兒童不是附屬於家庭或國家的客體，而是具有獨立人格與權利的社會成員。國家在制定少子女化政策時，除了考量人口發展，也必須關注兒童的最佳利益，保障其生存權、發展權、參與表意權及不受歧視的權利，使兒少福利政策從「人口治理」轉向「權利保障」。

一、重視兒少的最佳利益：以兒少的立場來考量

基本上，兒童最佳利益是一項兒少實質性的權利，在審視不同的利益時，兒少有權將其最佳利益列為一項優先的評估與考量。每當做出涉及兒少的決定時，無論是某一兒少或兒少群體，都必須保障這項權利，不是選擇性為之。換言之，當法律條文可作出一種以上的解釋，應採取最能有效實現兒少最佳利益的解釋。它也是一項程序性的規定，每當做出可能影響某一兒少或兒少群體的決定時，決策過程中必須包括評估該決定對兒少可能產生的正面或負面影響。易言之，評估與決定應具備程序上的保障。兒童權利公約要求所有關係兒童之事務，都應該以兒童最佳利益為一優先考量，而此「優先考量」的重點在於藉由「整體性」（holistic）及「以兒少為中心」（child-centred）的過程，從兒童的生活背景與視角出發，充分考量兒童的個別情況與具體需求，例如年齡、性別、成熟度、生命經驗、是否屬於少數族群、是否有身心障礙等；確保其權益在每一階段都受到重視與保障。我們在提高生

育率的同時，如何併同將兒少的最佳利益納入政策考量的範圍？值得於後續推動過程深思。

二、保障兒童的生存及發展權：建立安全與可負擔的育兒環境

生存權是兒童最基本的權利，包括生命、健康、醫療與基本生活保障。在少子女化時代中，政府若希望提高生育意願，首先必須降低家庭對育兒風險與經濟壓力的不安感。因此，政府應提供完善的公共托育、兒童醫療、營養照顧與社會安全制度，確保每位兒童都能獲得基本生活保障。同時，也應改善低薪、高房價與育兒成本過高等問題，讓家庭有能力養育子女。唯有當社會能保障孩子健康成長，民眾才可能真正願意生育與養育下一代。此外，兒童有權接受教育、文化、休閒與身心發展機會。在少子女化社會中，政策應於提高出生率之同時，兼顧重視每位孩子的成長品質。所以政府應推動教育平等、優質托育、課後照顧與心理健康支持，減少因家庭背景差異造成的發展不平等。同時也應降低過度競爭與升學壓力，讓孩子能在多元與健康環境中成長；也應重新檢視教育制度，更加重視孩子的個別化教育與特殊需求，讓兒童獲得更完善照顧。此外，兒童應有免於受虐待、剝削、忽視及不當對待的權利。未來政策應更加重視兒少的保護制度，包括家庭暴力防治、落實兒虐通報、重視數位安全、強化校園安全與心理支持系統等等。同時，也需關注貧困、身心障礙、新住民子女與偏鄉的弱勢兒少，避免福利資源分配不均。

三、保障兒童參與與表意權：讓兒童成為政策中的主體

參與與表意權是CRC的重要精神之一，強調兒童有表達意見與參與公共事務的權利。傳統政策多由成人替兒童決定需求，但未來兒少福利政策應更加重視兒童聲音。配合我國將CRC內國法化，近年來政府特別重視兒少的參與及表意權利，不管在行政院層級的兒少權益小組或衛生福利部的兒少權益小組和事故傷害防制會議，均設有兒少代表。這些代表不僅含有一般兒少，更將幼齡、原住民、身心障礙及新住民子女等特殊處境兒少納入，讓他們在國家制定相關政策時有發聲表意的權利。此外，在教育、校園、社區與各地方政府兒少福利政策制定時，鼓勵設置兒少代表，建立兒少諮詢機制、學生自治參與與青年公共參與平台，讓兒童與青少年能表達其自身的需求與意見。少子女化社會中，每位孩子都更加珍貴，因此更應重視其個體價值與主體性。當兒童能被傾聽與尊重時，也更有助於建立民主、公平與包容的社會文化。「鼓勵生育」與「兒少權益保障」並非互相衝突，而是可以相互結合。真正有效的少子女化政策，不只是讓

孩子出生，更是要讓孩子在有尊嚴、有保障與被尊重的環境中成長。

四、保障兒童平等與不受歧視的權利：讓弱勢兒少也能享有平等的對待

保障兒童平等與不歧視權利是《兒童權利公約》（CRC）的核心原則，確保未滿18歲的所有兒童，不因其本人或父母的種族、膚色、性別、語言、宗教、國籍、財產或社會階級等任何理由而受到歧視。國家有義務落實平等權，保障兒童享有尊嚴、安全與公平的發展機會。我國政府在推動少子女化政策時，更應致力於友善家庭政策、消除性別刻板印象，並確保身心障礙或弱勢兒童能享受平等的受教與生活環境。

更加重視兒童權利觀點，強調兒少不只是被照顧的對象，更是具有基本權利的社會成員，應可以是未來兒少福利政策的轉型方向之一，而「普及性福利」也是可考量的方向。過去福利制度多以低收入或弱勢家庭為主要對象，但在少子女化時代下，育兒已成為整體社會共同面臨的問題，兒少福利理應成為全民共享的公共制度；要從「選擇性福利」走向「普及性福利」。兒少福利普及化包括：全面兒童津貼、普及課後照顧、免費或低費用醫療服務、心理健康支持、特殊教育與早期療育等。透過普及性制度，可避免福利公平性問題，也能減少家庭因收入差距而造成的兒少發展的不平等。兒少福利普及化不僅是人口政策，更是社會公平與世代正義的重要基礎。未來政策應從「提高出生數」轉向「提升養育品質」，以兒少權益為核心，建構照顧正義的社會。唯有當生養子女不再是高風險選擇，生育率才可能有穩定回升的機會。

（本文作者：周道君為衛生福利部社會及家庭署署長；黃伶蕙為衛生福利部社會及家庭署組長；張銀旭為衛生福利部社會及家庭署簡任視察；石惠銀為衛生福利部社會及家庭署視察）

關鍵詞：少子女化、兒少權益、鼓勵婚育、兒少福利

參考文獻

YES123求職網（2024）。《龍年上班族婚育計畫調查》。https://m.yes123.com.tw/member/white_paper/article.asp?id=20240403113641

立法院預算中心（2025）。《115年度中央政府總預算案整體評估報告》。https://www.ly.gov.tw/

Pages/List.aspx?nodeid=56112

中央研究院調查研究專題中心（2022）。〈2020「家庭動態調查」〉。https://survey.sinica.edu.tw/?p=12058&lang=zh

內政部（2024）。〈主要國家女性生育第一胎平均年齡〉。內政部全球資訊網。https://ws.moi.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvNDAwL3JlbGZpbGUvMC8xNTQzOS84ODRhMjhhMC1iMjEwLTRjYzItYTVjOS04NzMxMmY0NjY1Y2EucGRm&n=MDYg5Li76KaB5ZyL5a625aWz5oCn55Sf6IKy56ys5LiA6IOO5bmz5Z2H5bm06b2hLnBkZg%3D%3D&icon=.pdf

今周刊（2023）。〈婚育調查〉。https://www.businesstoday.com.tw/article/category/183027/post/202303290026/

行政院（2018）。《我國少子女化對策計畫（107年至114年）》。

行政院（2026）。《我國少子女化對策計畫2.0（115年至118年）》。

兒福聯盟（2019）。《2019年臺灣女性生育意願和育兒現況調查報告》。https://www.children.org.tw/publication_research/research_report/727

國家發展委員會（2024）。《中華民國人口推估（2024年至2070年）》。

衛生福利部（2020）。《中華民國108年15-64歲婦女生活狀況調查報告》（資料時期：108年）。

衛生福利部（2025）。《中華民國113年15-64歲婦女生活狀況調查報告》（資料時期：113年）。

聯合國（2024）。《2024年世界人口展望》。https://news.un.org/zh/story/2024/07/1129876

謝子涵（2026）。〈日本少子化治理的制度轉向（上）：兒童家庭廳的設計與政策架構，人口戰略的誕生〉。《關鍵評論網》。https://www.thenewslens.com/article/265543

關鍵評論網（2026年5月16日）。〈主計處揭薪資結構持續右偏：AI驅動高薪成長，服務業、中小企業咬牙苦撐〉。https://www.thenewslens.com/article/267730

Herfeld, C. (2012). The potentials and limitations of rational choice theory: An interview with Gary Becker. *Erasmus Journal for Philosophy and Economics*, *5*(1), 73.

Van de Kaa, D. J. (2001). Demographic transition, second. In N. J. Smelser & P. B. Baltes (Eds.), *International encyclopedia of the social and behavioral sciences* (pp. 3486-3488). Elsevier.