臺灣兒童照顧政策的發展與反思——以承認為中心的社會再生產觀點

黃志隆

壹、前言

少子女化與人口結構老化現象的加劇，不僅促成了2008年臺灣人口政策白皮書的修正，同時亦成為臺灣兒童照顧政策的重要濫觴。最初，臺灣在兒童照顧政策的推動，主要是自2011年起開辦以排富與資產調查為主之「父母未就業家庭育兒津貼」。日後則進一步在促進婦女就業的目標下，於公私實體服務並存的制度架構中，積極推動公私協力托嬰中心與非營利幼兒園。2018年起，政府透過財政補貼將私人保母、私立托嬰中心，以及私立幼兒園等納入體系以實施準公共化，形成由現金補貼、實體公共服務，以及以管制收費價格和托育人員薪資的準市場機制，共同構成了現今臺灣兒童照顧服務提供的主要型態。

現有對兒童照顧的研究，已有相當的成果。首先，部分學者從「公共財」視角論證了國家分擔養育外部性的正當性（鄭清霞、洪惠芬，2005），並分析政策如何從殘補式救助轉向「社會投資」，以整合家計與照顧責任（黃志隆，2012）。其次，針對「非營利幼兒園」，既有文獻則多將其定位為具備公部門特質的社會企業，在市場中「去商品化」與「教學正常化」扮演重要的角色（官有垣、杜承嶸、王兆慶，2020）。近來的研究，則更深入解析準公共化政策中的行政邏輯分化，揭示了跨部會在介入深度與管制思維上的顯著差異（王兆慶、王舒芸，2024）。

儘管研究多肯定準市場化模式帶來的「另類公共化」意義——如降低家庭負擔與提升涵蓋率，但現實數據顯示，這套以「投資」為名的策略尚未撼動少子女化僵局。根據主計總處與內政部官方統計，臺灣總生育率自2020年起連續跌破1.0，2024年僅約0.86，新生兒數跌至13.5萬人，2025年與2026年預估將持續下探歷史

新低。這顯示單純的「平價化」與「準市場補貼」雖解決了工具性的托育需求，卻未能翻轉社會再生產的結構性危機，照顧赤字（care deficit）與照護勞動的價值貶抑依然深刻。

基於上述困局，本文提出以下的問題意識與章節安排：首先，當代福利國家的社會再生產危機，是在什麼樣的社會結構背景下產生？而當代社會福利理論又如何回應這種社會再生產危機的挑戰？其次，透過不同社會福利理論論辨的引導，我們嘗試重述臺灣兒童照顧公共化的歷史，同時並檢視這種論述發展背後的公共化邏輯。第三，結合社會福利理論的論辯與過往公共化的歷史發展過程，臺灣當前的兒童照顧政策能有什麼樣的回應策略？透過上述問題的回答，我們嘗試提出對臺灣兒童照顧政策的發展提出另一種不同路徑的公共化觀點。

貳、福利國家的社會再生產危機與承認理論為中心的在地社區回應

學界過往對福利國家的討論，多集中在經濟資源的重分配多寡，特別是以勞動力去商品化為主的研究（Esping-Andersen, 1990），以及對貧窮問題的關注。然而隨著社會結構的轉型（Crouch, 1999）、福利國家財政的惡化（Offe, 1984），以及人口結構的老化（Esping-Andersen, 2002），社會再生產的危機逐漸成為福利國家研究的主要議題（Esping-Andersen, 1999, 2009）。就和兒童照顧相關的社會再生產危機而言，它最初是以工作和家庭的平衡、照顧津貼的發放，以及托育服務的提供作為主要的回應策略（D'Addio & Whiteford, 2007; Ellingsæter, 1999; Gornick & Meyers, 2004）。透過對家庭照顧者的時間自由、收入補償，與福利服務的提供，原本由女性無償提供的兒童照顧服務，得以透過福利國家政策的支持，從而維持社會再生產的循環。

上述對兒童照顧的改革策略，事實上是福利國家理念的重要轉向（張世雄，2026a, 2026b）。1970年代兩次石油危機與美金本位制的崩解，一方面挑戰了國家對充分就業目標的達成，另一方面亦危及了福利國家的財源。面對1980年代嶄新自由主義對市場過度干預的反對、最小化國家的訴求，以及福利緊縮的論述，社會民主主義在1990年代發展了「無責任即無權利」的第三條路，並在2000年代初形成歐盟國家的社會投資國家策略。就兒童照顧政策而言，它被視為是對人力資本的公共投資：透過對資源的世代移轉，福利不再僅僅被視為是重分配的工具，而進一步被視為是具有生產性的作用。透過對照顧的積極與集體投資，兒童有機會在未來獲得

人力資本，進而成為具生產力的勞動力，從而維持經濟循環的永續性。

然而當代福利國家在維持社會再生產必要條件上正面臨日益嚴峻的挑戰。家庭內部情感照顧功能的侵蝕，加上福利緊縮與照顧工作的商品化，削弱了制度性與人際間的支持，加劇了區域性的照顧不均。人口流向都市及農村勞動力短缺，進一步強化了在地社區的脆弱性，損害其維持生產與社會再生產的能力。對此，Honneth的承認理論（recognition theory）提供了一個架構，旨在協調不同領域的承認以追求「社會自由」（social freedom）（Honneth, 2014）。他的相互承認三位一體模型——家庭中的「愛」、國家的「法律」、市場中的「成就」——主張社會自由源於在這些領域中平衡自主與相互依存。社會依賴情感、法律與經濟上的承認來保障個人尊嚴與相互團結。社會自由（social freedom）的核心問題在於個人如何在維持與他人的關係（這種關係既能賦能也能制約）的同時，發展出真實意志並建立自我認同。

從Honneth的承認理論來看，將對兒童的人力資本投資看作是生產要素的社會投資國家理念，事實上忽略了在家庭情感互動中，源自不同於市場領域承認的價值。當福利國家透過對時間、對所得，對照顧服務的提供，以緩解家庭照顧壓力的同時，它事實上是將這些給付項目，更積極地綁定於就業活動的參與中。然而隨著戰後福利國家所預設之工業化社會結構的改變，以及金融化與數位化對勞動市場二元化的強化，這種過度向市場成就傾向的承認，將在與法律形式平等相互結合下，進一步強化以原子化個人為主體的行動正當性，破壞家庭的愛所能產生的情感互賴作用。

Honneth在最新的著作－《勞動的主權者》（The Working Sovereign）（Honneth, 2024）中重申了勞動的社會必要性。Honneth認為，工作的演進史就是承認鬥爭的活動史（Celikates, Honneth, & Jaeggi, 2023）。有鑑於傳統對工作侷限於有酬勞動、公共場的活動，以及市場之經濟需求範疇，Honneth主張將工作定義的活動涵蓋得更廣泛，以涵括在特定時期與特定文化背景下的「社會勞動」範疇。而透過工作的民主化與受僱者工作之民主經驗，我們得以讓日益擴大的工作範疇得到承認，並獲得改善工作條件的機會。

然而在上述的討論中，Honneth忽略了社會異質性、結構性權力不對稱，以及資本主義下無給職照顧勞動的邊緣化。更重要的是，Honneth將照顧錨定於家庭之愛在維持上日益困難，因為家庭已難以應對人口下降與人口外流所導致的照顧赤字。這些批判要求擴展Honneth的架構，納入家庭內部的正義、公平參與以及對照顧工作的承認，將照顧從家庭轉向社區，

使團結與責任得以集體維持。因此，雖然Honneth強調相互承認是社會自由的關鍵，但他的三位一體模型正受到家庭與人口結構變遷的挑戰。當家庭不再能維持社會再生產時，必須透過更具包容性的參與形式重新想像照顧的承認。將承認擴展到社區，成為重新平衡家庭、市場與國家之間失調的制度與關係紐帶，並恢復社會團結、互助與照顧的重要策略。

參、臺灣兒童照顧服務政策中的公共化轉變

承認理論對社會自由的論辨，使得我們在探討兒童照顧政策的同時，必須追問一至關重要的問題：即照顧的公共化在什麼樣的意義上回應了承認理論所關心的社會自由議題，從而能有效回應照顧赤字而產生需要？以下我們將透過對臺灣兒童照顧政策發展的重要轉折，探討其在公共化涵意的差異性。

一、公共財的公共化意涵與去／再家庭化論述的挑戰

臺灣自2008年起正式推動「保母托育管理與托育費用補助實施計畫」，標誌著國家開始以財政手段介入原本高度市場化的托育環境。這項政策最初以「雙薪家庭」為補助要件，要求父母雙方或單親一方須因就業而無法自行照顧幼兒，且家庭年所得須在150萬元以下（或綜所稅率未達20%）。在補助標準上，一般家庭每位幼兒每月可領取3,000元，而低收入戶或身心障礙等弱勢家庭則提高至5,000元。為了確保照顧品質，家長必須將幼兒送托至加入「社區保母支持系統」的證照保母。到了2012年，政策進一步放寬，納入了「親屬保母」制度，只要祖父母等親屬受過專業訓練並辦理登記，家長亦能領取每月2,000至4,000元不等的補助，反映出政府試圖強化家庭照顧功能的意圖。

相較於托育補助，針對父母親自照顧的需求，臺灣在2009年5月迎來了重要的制度突破（黃志隆，2009）。雖然「育嬰假」早於2002年就已立法，但當時因缺乏津貼支持，導致申請誘因不足且申請者高度集中於女性。2009年透過修正《就業保險法》，正式開辦「育嬰留職停薪津貼」，將照顧假提升為具有經濟支持的權利。該津貼的給付標準為被保險人育嬰留職停薪當月起前6個月平均月投保薪資的60%，每一子女最長可請領6個月。此政策設計強調性別中立，父母雙方若皆為被保險人，可先後申請，共享最長一年的帶薪照顧時間。至2012年底，請領人數顯著成長，其中男性比例達到約16%，顯示這項具備「去商品化」效果的補貼，確實讓更多家庭（尤其是父親）有能力暫時離開職場投入照顧。

上述的政策發展過程，被學界從公共

財和去／再家庭化的觀點來加以檢視（鄭清霞、洪惠芬，2005；黃志隆，2012）。公共財理念認為，強調兒童養育不僅是家庭內部的勞動，更因能提供未來社會所需的勞動力與稅收而具有積極的外部性與集體利益，因此被視為社會整體的「公共財」。這種理念主張國家應正視利他主義家庭制度在現代結構下的危機，並透過租稅或津貼等政策工具進行資源重分配，以減輕父母的經濟壓力並共同分擔養育成本，避免社會在享受兒童帶來的公共利益時產生「白搭便車（free rider）」的問題。

惟公共財的論述，則受到去／再家庭化論述的質疑（林信廷、王舒芸，2015；王舒芸，2014）。去／再家庭化論述的少子女化歸因和公共財不同，除了致力於養育成本的減低外，更與既有政策背後的性別分工矛盾有關。就去家庭化而言，它指的是照顧服務成本的居高不下，以及服務提供資源的稀缺，從而造成生養意願的低落；就再家庭化而言，育兒津貼去商品化效果的低落，以及照顧女性化所形成之對母職的抗懼。簡言之，去／再家庭化將女性在照顧中所遭遇到市場階層化與家內分工不平等，視為是少子女化的成因。與公共財的不同在於，國家對照顧的重分配不僅應及於照顧成本的下降，更應著重於家庭內與市場內的性別平等狀態的改善。它將少子女化的成因與家內和市場的收入重分配多寡連結起來，並視之為影響家庭生養子女的重要決定性因素。

二、社會投資國家與準公共化的路徑差異

事實上，在推動時間重分配與現金補貼的同時，另一種兒童照顧政策的論述亦積極被引進並作為政策理念的核心之一。自2012年「公私協力托嬰中心」（現多稱為公共托育家園或公托）正式推行以來，臺灣的兒童照顧政策經歷了一場從「發放現金」轉向「提供服務」的重大典範轉移。在2012年之前，臺灣政府對嬰幼兒照顧的介入多半停留在「發錢給家長」的殘補式福利，或是仰賴市場上的私立機構。2012年是一個轉折，政府開始意識到，單純的現金補貼無法解決托育資源分配不均與品質不一的問題。

當時由地方政府（以新北市為先驅）發起的「公私協力托嬰中心」，引進了「社會投資」的邏輯：政府提供閒置空間並負擔裝修費用，委託民間非營利組織經營。這不僅降低了家長的支出，更試圖在高度市場化的托育環境中，建立一套由國家管控品質與價格的「公共化」標竿。這段時期，政策核心在於「去商品化」，希望托育不再是只有高收入家庭才能享有的服務。受限於空間與財政，公共托育的名額始終供不應求，家長仍面臨「抽籤碰運氣」的困局。為了在短時間內大幅提升平

價托育的服務量，行政院在2018年推出了「我國少子女化對策計畫」，正式開啟了「準公共化」時代。國家不再僅僅依靠自建公托，而是轉向「收編」市場上的私立托嬰中心與居家保母。只要這些民間業者願意接受政府的價格管制與品質監督，政府便直接補助差額給家長。這使得「平價托育」的覆蓋率迅速攀升，但也引發了政策設計上的分歧與挑戰（政策演變之時序表請參閱表1）。

值得注意的是，在2018年後的發展中，臺灣的兒童照顧政策出現了有趣的「分化」現象，主要體現在主管機關的策略差異（王兆慶、王舒芸，2024）：其中，衛生福利部（0-2歲）：較偏向「需求端模式」。政府將大部分資源用於補助家長，讓家長有能力在準公共化的市場中選擇保母或私托。而教育部（2-6歲）則較偏向「供給端模式」。透過推動「非營利幼兒園」與「公立幼兒園」，政府直接補助機構的營運成本，試圖建立穩定的公共服務體系。這種分化反映了制度遺緒的影響，也顯示出政策在「支持父母就業（去家庭化）」與「提供家長選擇權」之間的權衡。

就社會投資國家理念的論述而言（林信廷、王舒芸，2015），政府觀察到社會正陷入一種「照顧赤字」的困境。當時的邏輯認為，這不只是性別不平等，更是「國家資源的浪費」。如果女性因為照顧孩子而退出職場，這意味著國家投資在女性教育上的資本無法回收。因此，政策的重心轉向了如何讓女性「從客廳走向職場」。為了實現婦女就業，2012年啟動的公私協力托嬰中心（公共托育家園）扮演了關鍵的轉手角色，其策略則是「投資服務」：對國家而言，投資托育中心是為了確保女性勞動力能進入市場貢獻稅收，同時減少未來因長期失業而產生的貧窮風險。而透過公部門的監督，確保照顧品質。當母親能「放心」將孩子交出去，她們在職場上的穩定度與生產力才會隨之提升。

儘管這項政策與婦女就業有著強烈的正向關聯，但在實踐中仍面臨挑戰。由於公私協力中心數量仍無法滿足所有需求，導致許多女性的就業抉擇取決於「抽籤結果」（官有垣等，2020）。這時，政府對問題的歸因，轉向「資源可近性」與「經濟負擔」。少子女化的關鍵不再只是結構性的性別平等，而是「價格太貴」以及「平價名額成長太慢」。在這種邏輯下，政府轉身成為市場的「管理者」與「購買者」，從而促成了「準公共化」政策的誕生。然而，準公共化政策固然從供給面與需求面改變了照顧服務的提供，同時並創造了就業機會，但從歷年幼兒園的構成數量變化來觀察，私立幼兒園的比例雖然從最高的7成1滑落至5成9，但非營利幼兒園的成長則仍不到6%。換言之，準公共化

表 1　臺灣兒童照顧政策之演變時序表

年份 / 推動時間	政策 / 計畫名稱	具體措施與標準	政策意涵與轉變
2008年	保母托育管理與托育費用補助實施計畫	1. 以「雙薪家庭」為補助要件（父母雙方或單親一方因就業無法自行照顧，且家庭年所得在150萬元以下）。 2. 一般家庭每位幼兒每月補助 3,000 元；弱勢家庭（低收入戶、身心障礙）提高至5,000元。 3. 幼兒須送托至加入「社區保母支持系統」的證照保母。	標誌著國家開始以財政手段正式介入原本高度市場化的托育環境，強調兒童養育具備社會外部性與集體利益之「公共財」理念，共同分擔養育成本。
2009年	育嬰留職停薪津貼（修正《就業保險法》）	1. 改善過去「育嬰假」缺乏津貼導致申請意願低落的困境。 2. 給付標準為被保險人育嬰留職停薪當月起前6個月平均月投保薪資的60%，每一子女最長請領 6 個月。 3. 強調性別中立，父母雙方皆為被保險人時可先後申請，共享最長1年帶薪照顧時間。	將照顧假提升為具有經濟支持的權利，具備「去商品化」效果。至2012年底男性請領比例達16%，讓更多家庭（尤其是父親）有能力暫時離開職場投入照顧。
2011年	父母未就業家庭育兒津貼	1. 開辦以親自照顧需求為主的現金給付。 2. 採取排富與資產調查機制。	屬於殘補式福利的延伸，針對非就業家庭提供基本的所得補償。
2012年	放寬托育補助納入「親屬保母」	1. 只要祖父母等親屬受過專業訓練並辦理登記，家長亦可領取每月 2,000 至 4,000 元不等的補助。	反映出政府試圖透過財政補貼來引導與強化家庭內部的傳統照顧功能（再家庭化意圖）。
2018年	我國少子女化對策計畫	1. 國家由自建公托轉向市場上的私立托嬰中心、居家保母及私立幼兒園。 2. 民間業者接受政府價格管制與品質監督，政府則直接將差額補助給家長（實施平價化）。 3. 形成由現金補貼、實體公共服務，以及管制收費與薪資的準市場機制。	政策重心轉向解決「資源可近性」與「經濟負擔（價格太貴）」，平價托育覆蓋率迅速攀升。但此舉未打破照顧勞動被貶抑的後果，僅將無償照顧轉往市場的階層化體系，且未能扭轉生育率持續下降的結構性危機。

資料來源：作者自製。

表 2　歷年幼兒園數量概況表

學年度	總計	公立	私立	非營利	社區互助	職場互助	部落互助
97學年度	3,195	1,544 (48.33%)	1,651 (51.67%)	–	–	–	–
98學年度	3,154	1,553 (49.24%)	1,601 (50.76%)	–	–	–	–
99學年度	3,283	1,560 (47.52%)	1,723 (52.48%)	–	–	–	–
100學年度	3,195	1,581 (49.48%)	1,614 (50.52%)	–	–	–	–
101學年度	6,611	1,888 (28.56%)	4,723 (71.44%)	–	–	–	–
102學年度	6,565	1,919 (29.23%)	4,641 (70.69%)	–	5 (0.08%)	–	–
103學年度	6,473	1,965 (30.36%)	4,493 (69.41%)	10 (0.15%)	5 (0.08%)	–	–
104學年度	6,367	1,984 (31.16%)	4,353 (68.37%)	25 (0.39%)	5 (0.08%)	–	–
105學年度	6,315	2,002 (31.70%)	4,258 (67.43%)	50 (0.79%)	5 (0.08%)	–	–
106學年度	6,331	2,041 (32.24%)	4,205 (66.42%)	77 (1.22%)	8 (0.13%)	–	–
107學年度	6,356	2,058 (32.38%)	4,165 (65.53%)	125 (1.97%)	8 (0.13%)	–	–
108學年度	6,392	2,081 (32.56%)	4,127 (64.57%)	176 (2.75%)	8 (0.13%)	–	–
109學年度	6,447	2,104 (32.64%)	4,111 (63.77%)	232 (3.60%)	–	–	–
110學年度	6,507	2,133 (32.78%)	4,090 (62.86%)	284 (4.36%)	–	–	–
111學年度	6,661	2,180 (32.73%)	4,030 (60.50%)	337 (5.06%)	5 (0.08%)	102 (1.53%)	7 (0.11%)
112學年度	6,699	2,189 (32.68%)	3,997 (59.67%)	369 (5.51%)	4 (0.06%)	131 (1.96%)	9 (0.13%)
113學年度	6,657	2,181 (32.76%)	3,935 (59.11%)	393 (5.90%)	4 (0.06%)	134 (2.01%)	10 (0.15%)

資料來源：教育部統計處（無日期）。

係建立在兒童照顧的去家庭化，國家對市場的高度監理，以及女性在照顧工作的解放等基礎上（請參閱表2）。面對非營利幼兒園比例的難以提升，以及私立幼兒園比例下滑的有限性，準公共化政策至多只是在國家對市場干預的有限性上，設法降低兒童照顧的商品化程度，但在面對家庭照顧與情感勞動的市場化發展，則呈現無可避免的現象。

然而這樣的發展在面對出生人口持續下滑的現象之際，並未能產生回應社會投資國家所期待之人口結構穩定初步成效。這顯示既有以國家財政補貼兒童照顧服務的形態，不論是純粹的收入補償，亦或是對照顧服務在供給端或需求端的財務補貼，均難以發揮期待的效果。如果說當代家庭面對的是社會結構變遷下，因就業的不穩定而產生的家戶經濟維持的困難，則我們更進一步想追問的問題是：家庭照顧作為維繫人類社會互助的情感維繫領域，又如何在相關政策實踐中被市場邊緣化與侵蝕，從而造成社會再生產危機的持續惡化？

肆、在地社區與兒童照顧服務的可能連結：在地承認理論的詮釋

對承認理論來說，人口結構的維繫與社會再生產活動有關，其並非建立在物質的重分配，而係以人際間的相互承認作為其主要的根基。如果家庭的愛是承認的重要領域之一，則非營利幼兒園成長的有限與準公共幼兒園的持續擴張，面臨的則是兒童照顧的（準）市場化，以及其在傳統家庭照顧形態持續轉化下的社會再生產意願下降。就如同Honneth在回應Fraser的承認還是重分配議題時提到的（Honneth, 2003）：在當代福利國家的平等原則與市場就業原則的影響下，以家庭的愛為中心的社會承認領域正不斷受到侵蝕。將兒童照顧作為就業機會，並從家庭移轉至（準）市場之際，其仍是將議題停留在重分配，而非考量照顧的不同承認屬性。

就（準）市場的成就導向而言，女性主義者對社會再生產的承認鬥爭，常建立在對物質利益的再分配公正與否的相關議題上。社會再生產涉及的是原本在家庭內照顧文化衝突的與協商，而在法律平等的承認範疇中處理社會再生產涉及的集體合作與情感議題，往往只能回到以個人自主性為中心之自由主義範疇來加以理解。換言之，以（準）市場化為中心的非營利幼兒園（包括私立幼托），雖透過國家對市場的管制、定價，與補貼等政策工具，來加以緩解家庭因女性就業而產生的照顧赤字，但對家庭在照顧情感與文化上的承認價值，則並未有效面對。家務照顧勞動的有償化，事實上是沿著經濟重分配而來的承認議題。以（準）市場化的供給與

需求作為解決兒童照顧需要的主要政策工具，並未打破照顧勞動長期以來被貶抑的後果，而只是將被貶抑承認的無償兒童照顧，轉往市場的階層化體系中。

非營利幼兒園的實踐，事實上奠基於兩個前題：第一是雙薪家庭對育兒照顧的分身無暇；第二則是基於對就業機會的創造與照顧勞動的有酬化。臺灣的非營利幼兒園在被定位為具備公部門特質之社會企業之際，於現行「社會投資國家」的邏輯下，政府往往更看重托育服務的「覆蓋率」與「投資回報」（提升婦女勞動力參與率）。這種邏輯可能導致忽略勞動者本身的主體地位：將教保人員視為維持社會運行的「工具」，而非需要具備照顧民主參與的角色。而目前的公共化路徑較多依賴中央財政與市場管理，較少落實Honneth所期待之基於情感紐帶與集體責任的承擔。

總的來說，臺灣將非營利幼兒園作為社會再生產目標的實現工具，其問題不在於其平價化的目標，而在於勞動過程是否真的賦予教職員民主能量，以及家長在照顧過程中的民主參與。就前者而言，它涉及的是教保員能否具有參與非營利幼兒園中的勞動條件意見表達與決策參與；就後者而言，它則與家長在面臨照顧場域移轉的同時，對兒童照顧過程中必要的溝通、參與，和相關的資源支持。而進一步從此一觀點來衍申，當前非營利幼兒園的出現，並不是源自於在地社區居民的自發性需要，而是基於非營利組織或社會企業的精神，在政府政策由上而下的誘導中成立的。換言之，就勞資關係而言，它仍在產權限制的條件下難以參與；就社區居民的參與而言，臺灣在長期以來以社區發展為主的脈絡下，往往缺乏對社區公共事務的積極承擔。

伍、結論

綜觀臺灣兒童照顧政策的發展，其歷程反映了福利國家從「殘補式救助」轉向「社會投資」的典範移轉。早期政策以2011年開辦的「父母未就業家庭育兒津貼」為代表，側重於對特定對象的現金補貼。隨後，為因應少子女化與促進婦女就業，政府積極推動公私協力托嬰中心與非營利幼兒園。2018年後，「準公共化」政策全面展開，透過財政補貼將私立幼兒園納入管制體系，形成了現今現金津貼、實體服務，與準市場機制並存的多元型態。

然而，過往以所得或資源重分配為中心的政策思維，卻面臨嚴峻挑戰。這種「所得中心論」將照顧簡化為商品或勞動力釋放的工具，導致照顧服務在（準）市場化的競爭下，往往忽視了照顧勞動背後的情感本質。當政策目標過度聚焦於提高勞動參與率與財務補貼時，照顧者與被照顧者之間的相互依賴關係被邊緣化，造成

社會再生產意願並未隨補貼增加而顯著提升，甚至加劇了照顧勞動的異化。

在此脈絡下，Honneth的「承認理論」為上述困境提供了重要的分析貢獻。承認理論強調社會秩序的維繫並非僅靠物質分配，而是建立在「相互承認」的基礎上。首先，它揭示了照顧的核心領域——「愛的承認」—— 正受到當代市場原則的侵蝕；政策若只處理金錢補貼（重分配），而未處理照顧者的社會身分與專業尊嚴（承認），便無法解決根源問題。其次，透過「在地承認」的修正理論指出兒童照顧應連結社區，將照顧從私人家庭的負擔轉化為社區互助的紐帶，讓「依賴」成為一種被尊重的權利而非恥辱。總結而言，臺灣未來的政策應從單純的資源分配，轉向建立一個能維護勞動主權與情感紐帶的承認架構，方能有效回應社會再生產危機。

（本文作者為義守大學醫學系醫學人文科教授）

關鍵詞：兒童照顧、社會投資國家、社會再生產、承認、社區

參考文獻

王兆慶、王舒芸（2024）。〈兩種準公共化：衛生福利部與教育部的托育政策分化成因〉。《臺灣社會學》，47，71-110。

王舒芸（2014）。〈門裡門外誰照顧、平價普及路迢迢？臺灣嬰兒照顧政策之體制內涵分析〉。《臺灣社會研究季刊》，96，49-93。

官有垣、杜承嶸、王兆慶（2020）。《具有公部門特質的社會企業之研究：臺灣非營利幼兒園的組織發展與公共化》（結案報告）。科技部。

林信廷、王舒芸（2015）。〈公私協力托嬰中心的成就與限制：兒童照顧政策理念的檢視〉。《臺灣社會福利學刊》，12（2），15-55。

教育部統計處（無日期）。〈幼兒園概況表〉。2026年5月20日檢索自https://crc.sfaa.gov.tw/Statistics/Detail/182

張世雄（2026）。〈第一章　現代社會福利的發展〉。載於張世雄、王篤強、鄭清霞、呂朝賢、黃志隆（編），《社會福利概論》（修訂三版）。國立空中大學。

張世雄（2026）。〈第九章　制度挑戰的回應與前景〉。載於張世雄、王篤強、鄭清霞、呂朝賢、黃志隆（編），《社會福利概論》（修訂三版）。國立空中大學。

黃志隆（2009）。〈我國親職假改革方案的探討：理論觀點的檢視〉。《靜宜人文社會學

報》，3（2），1-30。

黃志隆（2012）。〈臺灣家庭政策的形成：家計承擔與兒童照顧的整合〉。《人文及社會科學集刊》，24（3），331-366。

鄭清霞、洪惠芬（2005）。〈養育責任的集體分擔——公共財與外部性的分析〉。《臺大社會工作學刊》，10，55-111。https://doi.org/10.6171/ntuswr2005.10.02

Celikates, R., Honneth, A., & Jaeggi, R. (2023). The working sovereign: A conversation with Axel Honneth. *Journal of Classical Sociology*, *23*(3), 318-338.

Crouch, C. (1999). *Social change in Western Europe*. Oxford University Press.

D'Addio, A. C., & Whiteford, P. (2007). *From separated life phases to interrelated life risks: A life-course approach to social policy*. In Modernising social policy for the new life course (pp. 13-32). OECD.

Ellingsæter, A. L. (1999). Modernising social policy for the new life course. In R. Crompton (Ed.), *Restructuring gender relations and employment: The decline of the male breadwinner* (pp. 40-59). Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Polity.

Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. (Ed.). (2002). *Why we need a new welfare state*. Oxford University Press.

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

Gornick, J., & Meyers, M. K. (2004). Welfare regimes in relation to paid work and care. *Advances in Life Course Research*, *8*, 45-67.

Honneth, A. (2003). *Redistribution as recognition: A response to Nancy Fraser*. In N. Fraser & A. Honneth, Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange (pp. 110-197). Verso.

Honneth, A. (2014). *Freedom's right: The social foundations of democratic life* (J. Ganahl, Trans.). Columbia University Press.

Honneth, A. (2024). *The working sovereign: Labour and democratic citizenship* (D. Steuer, Trans.). Polity.

Offe, C. (1984). *Contradictions of the welfare state*. Routledge.