

運用「問題中心取向的政策分析模式」 探究非營利幼兒園政策執行與評估

吳錦惠

中州科技大學幼兒保育與家庭服務系助理教授

國立嘉義大學幼兒教育系碩士生

臺灣教育評論學會會員

一、前言

現今生養子女對於許多父母來說是很大的經濟負擔和壓力，所造成的少子女化現象已成為國家安全問題。過去以來，臺灣幼兒園公私比例約 3：7，偏重「市場化」，於是多數家長會優先想要擠進公立幼兒園，公立幼兒園是由政府出資、提供場地及人事費，師資、課程及設備都有一定的水準，且收費低廉。若是擠不進公立幼兒園，家長就只好將子女送去唸私立幼兒園，私立幼兒園是由私人設立或是財團法人成立，課程多元且時間比較有彈性，但收費昂貴，且有時容易因追求利潤而降低教學及設備品質，或者忽視從業人員的權益保障。為解決上述問題，近年來政府推動幼兒教保公共化政策，包含推動「準公共化幼兒園」，是指與政府合作並簽訂契約，並符合六項要件的私立幼兒園；以及推動「非營利幼兒園」，是指由政府提供場地、硬體設備等，並委託公益法人或核准公益法人申請興辦。

其中，備受家長和社會關注的是非營利幼兒園，依據教育部《非營利幼兒園實施辦法》（2022）第 2 條的規定：「非營利幼兒園是指政府委託公益法人或核准公益法人申請興辦，以協助家庭育兒、家長安心就業、促進幼兒健康成長、推廣優質平價及弱勢優先教保服務為目的之私立幼兒園。」另外，根據《幼兒教育及照顧法》（2022）第 7 條規定：「政府應提供幼兒優質、普及、平價及近便性之教保服務，對處於離島、偏遠地區，或經濟、身心、文化與族群之需要協助幼兒，應優先提供其接受適當教保服務之機會，並得補助私立教保服務機構辦理之。」
「公立幼兒園及非營利幼兒園應優先招收需要協助幼兒，其招收需要協助幼兒人數超過一定比率時，得報請直轄市、縣（市）主管機關增聘專業輔導人力。」

由上可知，非營利幼兒園能透過公私協力合作模式，提供平價收費及一定品質的教保服務，且能顧及教育資源較少或文化不利的幼兒。政策推動迄今已逾 7 年，因此，本文套用 W. Dunn 建構的「問題中心取向的政策分析模式」，試圖分析非營利幼兒園的政策執行與評估的問題，希冀透過反思提出政策調整的參考建議。

二、問題中心取向的政策分析模式

政府擬訂公共政策以提供人民各種便利的公共服務。政府在擬訂公共政策之

前，決策者會先分析問題及其產生原因；其次是規劃及發展可能解決問題的行動方案；再次是促使政策合法化，是指須經過有權限的機關（例如立法機關），依照一定的程序，予以審議與核定；然後由機關負責政策執行、達成目標；最後是政策評估，利用有系統且客觀的方法蒐集資訊，針對政策運作現況與成果進行檢討及修正（吳定，2017）。

W. Dunn 倡導以問題為中心的政策分析模式，他認為政策分析架構是一種循環式的過程，亦即須符合「問題建構→預視→政策推介→監測→評估」（吳定，2017）。

1. 問題建構：是指針對政策現況、執行方式、成果及產生的問題，進行多元的解讀、分析與診斷。
2. 預視：是指嘗試提出各種可以用來解決問題的方案，並且預測這些方案在未來可能造成什麼結果及影響。
3. 政策推介：是指根據預視結果，向政策制定者推薦介紹可能的最佳方案，然後促使方案形成合法化的公共政策。
4. 監測：是指對於政策執行過程進行監督，並檢測以確保執行過程不會偏離既定目標。
5. 評估：是指針對政策執行結果進行良窳的判斷或評價。

用正確的方法來解決錯誤的問題，只會導致決策一錯再錯。因此，要避免錯誤的政策發生，就必須先致力於建構問題，政府須透過反覆的檢視問題、釐析問題意識及建構問題，而且在預視、推介、監測、評估等分析的階段中反覆的重新建構問題，才能使用正確的方法來解決正確的問題，並促使公共政策找到調整修正的依據，提供民眾更優質的公共服務。

三、非營利幼兒園的政策執行與評估的問題範疇與問題建構

本文參酌 W. Dunn 倡導以問題為中心的政策分析模式，底下針對非營利幼兒園的政策執行與政策評估，進行問題釐析及問題建構。

（一）從政策執行與評估面釐析問題範疇

從政策執行面來看，分析問題的範疇可包含：非營利幼兒園的政策目標是否具體？政策內容是否恰當？政策標準是否可行？是否投注足夠的人力、經費和設備等資源？各種溝通管道與執行策略是否可行？執行機關內部的決策過程如

何？執行動力如何？政策執行過程中對於社會、經濟及政治有何影響？輿論的討論情形或支持程度如何？利益團體的影響如何？

從政策評估面來看，分析問題的範疇可包含：非營利幼兒園政策有關的地方教育機關、公益法人團體、非營利幼兒園園長、家長、幼兒園教保人員及專家學者等利害關係人，如何一併納入進行政策評估，進而找出政策問題、調和多元價值（劉芸英，2016）？

（二）探究非營利幼兒園政策的問題建構

茲參酌相關文獻及教育現況實務，非營利幼兒園政策可進行問題建構如下（林俊瑩、張凱程、林志豪，2022；施又瑀，2018；楊宛育，2017；葉郁菁，2018；劉淑娟，2017；鄭清照，2021）：

1. 法規缺乏彈性且容易侷限特色，無法符合實際需求：非營利幼兒園的法規依據主要有：非營利幼兒園實施辦法、幼兒教育及照顧法、政府採購法及委託營運管理非營利幼兒園契約書等。不過，法規和契約均導向達成政策目標，如此一來，就會缺乏適度的彈性，不利於發展符合需求及特色的非營利幼兒園。
2. 地方機關態度不夠積極，影響推動經營成效：由於辦理非營利幼兒園之相關行政作業流程相當繁瑣，尤其是公開招標作業與審議委員會的籌組、履約管理等，因此，地方機關的重視態度是否積極？是否設置專職承辦人員？承辦人員是否熟悉業務程序？這些都是影響業務推展的重要問題。
3. 教保員離職流動率高且工作繁重，對組織承諾低：非營利幼兒園經營權不穩定，是否繼續接辦以及能否得標；教保服務人員面臨低薪且工時長，還要忙於配合幼托整合實施「新課綱」，要接受督導委員進行教學觀察及入班訪視等，壓力又有不安定感，就造成流動率高，也會對組織的認同度薄弱。
4. 民間對於政策理念及設計運作不夠清楚，幼兒園長的專業及領導能力不足，符合設置立案標準的場地難覓或缺乏主控權，造成經營非營利幼兒園的困境。

四、反思與建議

反思上述問題後，茲提出以下建議，做為推動非營利幼兒園政策之相關問題解決及調整的參考依據。

（一）強化政策的問題意識與問題建構，確立政策核心價值

政府推動非營利幼兒園做為一項公共服務政策，其目的乃希冀解決「市場失靈」(market failure)和「政府失靈」(government failure)的問題(林俊瑩、張凱程、林志豪，2022)。一來，幼托市場化偏重私幼，容易導致家長育兒的經濟負責過重而降低生育意願，在追求利潤目標導向下，容易忽略教保服務人員待遇和權益，也不利於提升教保服務品質；二來，政府主導下的公幼，優質園所供不應求，其他園所則可能出現組織鬆散、經營效能不彰的問題，幼托政策已無法符應社會民眾的實際需求，也缺乏多元創新的公共服務類型和模式。因此，推動非營利幼兒園政策應可參酌 W. Dunn 倡導的「以問題為中心的政策分析模式」，一方面針對非營利幼兒園的政策執行與政策評估，進行問題意識與問題建構，另一方面也要確立政策的核心價值，應是在於公私協力、專業整合、平等尊重和社區互動(施又瑀，2018；楊宛育，2017)，也就是要在政策推動上要持續擴大公共參與決策，統整各種來自公私部門的資源，用以解決幼托教育現況困境，並促進教育創新進步。

（二）政府應主動尋求公益法人做為合作夥伴並予以扶植協助

具有良好教育理念和辦學精神的公益法人，是政府應積極爭取成為合作夥伴的對象，只是許多公益法人在發展初期可能會有資金籌募和人力不足等問題，需要政府主動予以扶植且持續支持(劉芸英，2016)，讓更多優質的公益法人有意願且積極投入辦理經營非營利幼兒園，如此一來，裨益於建立公私協力合作模式，共同推動非營利幼兒園永續經營與發展。

（三）建立公私協力信任關係，適度鬆綁法規與考核監督，並增加經費挹注

政府致力於擴大推動幼兒教保公共化政策，目的應是與民間公益法人共同承擔經營社會責任，也進行資源互補及利益共享。因此，未來政府應轉化「防弊」心態和層層管制的作為，主動建立雙方信任關係，例如行政和財務稽查可適度放寬規定，財務經費運用可給予彈性，適度鬆綁法規、經營空間和人事權，避免過多的評鑑管考，以減量行政負擔、穩定財務和人力；此外，也要增加經費投入，以解決長期以來教保和托育人員低薪、工作條件差的問題(林俊瑩、張凱程、林志豪，2022；施又瑀，2018；葉郁菁，2018)。

（四）培力幼兒園領導人，增進師資專業發展，建立具特色的非營利幼兒園

有鑑於目前多數非營利幼兒園無法展現其經營特色，不管何種公益法人組織承接，經營風格的齊一性太高(林俊瑩、張凱程、林志豪，2022；施又瑀，2018；

葉郁菁，2018）。因此，有必要培力幼兒園領導人，包含自身要有教保專業，也要有行政管理能力，例如明確的經營理念和教育目標，以及經營領導能力。此外，也要促進教師專業發展，一方面在師資職前培育階段要強化教學知能（例如具備規劃主題式教學的能力），另一方面針對在職教師提供學習成長和精進教學的增能途徑。

參考文獻

- 吳定（2017）。公共政策（2版）。臺北：五南。
- 林俊瑩、張凱程、林志豪（2022）。臺灣地區非營利幼兒園的政策效果與侷限。臺北市立大學學報，53(1)，23-42。
- 施又瑀（2018）。公私協力模式推動非營利幼兒園之探究。臺灣教育研究月刊，7(7)，20-28。
- 非營利幼兒園實施辦法（2022年7月28日）。
- 幼兒教育及照顧法（2022年6月29日）。
- 楊宛育（2017）。地方型公私協力模式之探討－以非營利幼兒園為例（未出版之碩士論文）。國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士班，新北。
- 葉郁菁（2018）。因應少子化世代的幼兒教保公共化政策論析。兒童照顧與教育，8，1-13。
- 劉芸英（2016）。非營利幼兒園政策執行之評估－以臺北市、新北市為例（未出版之碩士論文）。國立政治大學行政管理碩士學程，臺北。
- 劉淑娟（2017）。非營利幼兒園創新經營策略之研究－以桃園市某非營利幼兒園為例（未出版之碩士論文）。元智大學社會暨政策科學學系碩士班，桃園。
- 鄭清照（2021）。行政院公共治理研討會－「擴大幼兒教保公共化，增加平價教保服務多元選擇」。國土及公共治理季刊，7(3)，118-119。

