

## 從學校財團法人看教保公共化政策與實務

蘇慧菁

中臺科技大學兒童教育暨事業經營系  
臺中市潭秀、廊子非營利幼兒園計畫主持人

### 一、前言

我國為提升婦女總生育率，解決國安危機，於 2018 年由行政院擬定少子女化對策計畫，又依據幼兒教育及照顧法，落實保障幼兒接受適當教育及照顧之權利，積極推動友善生養政策，期能提供幼兒優質、普及、平價及近便之托育教保服務。教育部積極與地方政府通力合作擴大公共化幼兒園供應量，根據教育部統計處資料顯示，2017-2021 年累計已經增加 2,155 班，2022 年將提前達到 3,000 班的目標。我國 2-6 歲的幼兒園入園率已提升到 67%，政府更希望將目前公立與非營利幼兒園與一般私立幼兒園的比例由 3.6：6.4 提升至 4：6（行政院，2016），以解決我國公私立幼兒園比例失衡及公立分布不均現象。另外，2021 年 8 月第一家服務 2-6 歲幼兒的職場互助教保服務中心（以下簡稱職場托育中心）也已開辦，截至 2022 年九月共有 19 個縣市，115 家職場托育中心加入公共化托育的服務行列（全國教保資訊網，2022）。政府得以繼續與公益法人團體協力，營造友善職場環境，提供家長更近便、優質的幼兒教保服務，創造工作與家庭兼顧的雙贏目標，使專業教保人員工作環境與權益得以提升。

作者目前服務於科技大學幼保相關科系，在歷任校長的支持下，擔任二家非營利幼兒園的計畫主持人，經營管理非營利幼兒園已邁向第七個年頭，故想藉由自身參與公共化托育服務的經驗，從學校財團法人的觀點，探討自 2012 年開始實施至今已近十年的非營利幼兒園政策，是否已達到政府所賦予的使命，實踐時衍生的相關問題，或非營利幼兒園在制度面建立與實際運作時是否有調整空間等議題。

### 二、公共托育服務（非營利幼兒園）的使命與實務

聯合國 2030 永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）中，「優質教育」強調教育的優質永續和機會均等的重要性。諾貝爾經濟獎得主 James J. Heckman（2013）的研究亦指出，優質的學前教育為孩子未來成效的重要關鍵，是國力增長的基礎，我國政府亦重視學前教育，以提升臺灣長期的競爭力。根據致力推動「公共化教保服務計畫」的歐姿秀（2013）所言，辦理非營利幼兒園即想藉由國家的角色、提供資源和支持，使非營利幼兒園回歸幼兒教保專業的理念和價值，透過專業及跨專業整合讓幼教專業人員發展出更符合世界趨勢的教保服務模式，並讓家長與幼兒受益。根據教育部統計處（2022）最新資料顯示，全國非營利幼兒園已達 284 家，可服務約 31,000 位幼兒，家長依據幼兒不同的身分

付費或接受政府補助，使幼兒接受優質教保服務的機會大幅增加。此外，透過各縣市政府年度到園檢查及績效考核機制，結合《幼兒園教保活動課程大綱》及教保服務人員的在職進修，以確保非營利幼兒園提供優質的教保服務品質，讓幼兒享有快樂學習的時光。

教保人員的低薪、高離職率及異動，對幼兒的身心發展會產生負面影響，優質的學前教育必須建立於培養優質的教保服務人員基礎之上（Korjenevitch & Dunifon, 2010）。給予合理的薪資福利，減少人員異動及高離職率，才能累積堆疊教學量能，吸引和留住優質、專業的教保服務人員，教育部於 2016 年訂定非營利幼兒園教師、教保員及公立幼兒園契約進用教保員薪資支給基準表，歷經六年的補助與調整，2022 年非營利幼兒園教保員學士第一級起薪已達 3 萬 7,627 元，且依年度表現可晉薪。若瀏覽人力網站徵才薪資訊息，不難發現私立幼兒園教保服務人員的薪資水平大幅提升，政府透過建置非營利幼兒園合理、透明的薪資及福利制度，確有達到帶動私立幼兒園提升教保員的整體薪資及福利待遇及相關勞動條件的目的。於教育部國民教育與學前教育署召開的第十次非營利幼兒園法人會議中，教保服務人員的薪資福利有更多保障。顯見政府期待透過提供友善教保服務人員的職場環境，保障及吸引更多有心的教保人才為學前教育努力的決心。

### 三、非營利幼兒園制度面的建立與實際運作面是否存在調整空間？

溯源「非營利幼兒園」設置的歷史，承襲臺灣早期「公辦民營幼兒園」的概念：由政府提供場地，降低辦學成本，進而鼓勵民間辦學提升幼教品質的作法。政府統合分析辦理「公辦民營幼兒園」經驗，獲得各種辦學經營管理的實證資料，有助於今日「非營利幼兒園」各項制度法規的建置。然而，短時間大規模的設置非營利幼兒園在實際運作面的確有調整的空間，以下為法人面對的議題與挑戰，探討如下：

#### （一）新設立初期的挑戰

創園第一學期對所有類別的法人與教保服務人員都極具挑戰，考驗法人在有限的時間，如何克服建立新團隊、熟悉新環境、處理新家長與幼兒及招生的各種問題。從法人經營端而言，承接與營運非營利幼兒園除須具備教保理念之外，還要兼具行政及認識非營利幼兒園財務管理的專業。可喜的是，相較於 2016 年，非營利幼兒園開辦初期，獲得政府補助款撥補所需的時間已大幅縮短；現在非營利幼兒園可以在開學八月初就獲得第一筆補助款，解決以往法人必須面對鉅額款項的問題。對於各項費用品項內容及支付範圍，或在地經營的困難，經由各項研習，或教育部國民及學前教育署許麗娟副署長與法人召開的共識會議，由直接溝通協調可獲得改善。目前最困擾法人應是新設立園發生工程延誤的情形，工程延

宕對招生、開學準備、各項人事招聘及設施設備測試等運作有重大影響，招生不足更會影響來年的績效考評及營運成本比例的調整。據觀察，同樣現象亦發生在部分職場托育中心，工程延宕導致開學日被迫延期，造成生源流失，原本可招生額滿反變成招生大量不足，甚至須將已聘足的人力資遣，營運補助款比例遭調降等易造成法人營運的窘境，學校財團法人更因經費預算結構彈性較低易受到衝擊。

## （二）法人經營公共化托育機構亦面臨自由市場競爭

根據教育部統計，因持續擴大幼兒教保服務公共化，111 學年度公立幼兒園（2133 所）及非營利幼兒園（284 所）持續增加，年增率分別為 1.4% 及 22.4%，一般私立幼兒園（4090 所）略有減少至年增率-0.5%。而全國 3-5 歲幼生入園比例明顯提高，103 學年度 44.4 萬人逐年攀升至 111 學年之 58.2 萬人，共計增加 31.0%。然細看 2022 年八月新學期公共化托育幼兒園的入學情形，幼生總數在 111 學年度較前年略微下降（年增率-0.3%），其中公立幼兒園及一般私立幼兒園的年增率皆為-1.4%、非營利幼兒園則為 26.1%。不難發現縱使是公共化托育機構亦面臨自由市場競爭的課題。目前除了 2 歲專班有大量名額不足外，家長選擇非營利幼兒園的機會大大增加。以擔任計畫主持人的非營利幼兒園而言，106 學年度家長抽籤入園時，有如中樂透般喜悅，到了 111 學年度，附近的非營利幼兒園已增加至三家 180 個名額，就讀非營利幼兒園機率大增，雖然本園辦學績優口碑佳，但在疫情衝擊及密集鄰立的非營利幼兒園分攤有限生源下，首次發生招生缺額的情形，後來雖完成滿招，環視鄰近非營利幼兒園及公幼，第二階段招生皆未滿額，更遑論第三階段招生的辛苦。所以政府公共化托育「平價」、「近便性」的目的似乎達到，但機構在以下狀況，同時面臨激烈的自由市場競爭：

1. 新設立期間：原有知名度不夠、或因園內軟、硬體設施未能如期完工，無法於新學期順利完成立案，錯過招生黃金期。
2. 座落於多種公共化托育機構密集的戰區：部分法人原先評估招生經營無虞的情形，會因鄰近地區的公幼增班、非營利幼兒園的增設，或新加入的準公共幼兒園增加，而產生改變。
3. 未設立 2-3 歲幼幼專班：目前 2-3 歲幼兒的托育處於僧多粥少的情況，家長常會優先考量有設置 2-3 歲幼幼專班的機構，進而影響到早期成立沒有幼幼專班的幼兒園。
4. 職場托育中心招收幼兒年齡偏低：受限於企業機構現有場地，較易有戶外空間及多元學習空間不足的情形。招生雖以 2-5 歲混齡班為主，但實際組成偏向小幼班。師生比雖為 1：10，但相較於 2-3 歲幼幼專班師生比為 1：8 的情形，在招生年齡層比例無法掌握情況，教保服務人員勢必負擔較高保育工作。

從實際狀況可見，非營利幼兒園就讀人數的增長影響公幼的幼兒數消長，如何更妥適分配資源及設置地點，值得更進一步探討。另外，以目前本人擔任計畫主持人的兩家非營利幼兒園為例，幼兒的背景組成約有七成來自不便條件的家庭，只有三成來自一般家庭。換句話說，有超過一定比例的幼兒具有發展障礙等特殊需求、家庭面向多元有身心障礙的父母、中低收入、原住民等，也衝擊第一線教保服務人員在提供專業教保、親職教育等服務品質。政府單位是否能因應個別非營利幼兒園的差異，提供輔導或支持方案以滿足服務人員在情緒、幼教與融合教育等專業支持之需求日顯重要，而非僅是法人的責任。

### （三）落實提供優質公共化托育品質的策略

徐千惠（2018）提出追求公共化「有」的同時，如何確保所提供的教育服務可達到「優質」標準，是「幼兒教保公共化」必須要面對的重要議題。優質教保人員是良好的幼兒托育品質之重要關鍵。建立友善職場以有益於教保人員身心健康是優質托育品質的基礎。法人須致力於合理的工時安排、優化電腦、文書流程、減少不必要的加班或活動負擔，使教保服務人員能享有工作與休閒平衡。另外，提供合理的薪資待遇，及專業支持更是留住優質教保人員要素。減少高流動率，方能累積教保經驗與能量，使公共化托育品質優化，非營利幼兒園才不會因訴求平價而犧牲品質。

另外值得注意的，非營利幼兒園政策要能真正發揮成效，應避免理念不正確的經營者入主；礙於落實政策績效與時程，委託之政府公部門常在偏鄉或人口聚落不集中的地區找不到合適、有理念的法人經營非營利幼兒園，因而易產生濫竽充數，造成與受委託單位未能形成平等互信及合作關係，而犧牲了托育服務品質（林信廷、王舒芸，2015）。建議政府可邀請辦學績效優質的法人或對特殊區域提供適當差異化的公共托育補助，才能吸引體質健全的法人經營，保障偏鄉幼兒的權益，減少公私協力運作不和諧。自 2021 年開始，教育部正式將大專校院幼保相關科系受委辦非營利幼兒園納入產學合作績效，每園予以認列 6 百萬元為產學合作金額，職場教保中心一園則予以認列 3 百萬元，此政策大大增加學校財團法人投入提供優質公共化教保服務的意願，對於計畫主人的費心付出也獲得較公平合理的對待，實值得肯定。

## 四、結語：反思再出發

政府費心推動 10 年的公共化托育在三大核心目標皆已有一定的成效，家長對非營利幼兒園有所好評，幼兒園就學機會之政策目標達成率亦提高，教保服務人員勞動品質的政策受到正面肯定。法人如何與各縣市政府持續建構優質、友善的教保環境、改善教保人員薪資、穩定教保品質的專業發展等相關配套措施，是

落實優質教保品質保證。為解決 2-3 歲的銜接斷層的窘境，政府已從新設的非營利幼兒園或公立幼兒園增加二歲專班以符合社會的需求，但是如何提供二歲專幼兒適性的課程及保育，則是未來各縣市政府教育主責單位要花心思之處。其他因為政府嚴格監控、履約管理嚴格、溝通不足、承辦人員專業性等執行問題，對非營利幼兒園經營上的干預管制，在嚴格與合理之間如何取得平衡也是值得關注的議題（林俊瑩等，2022）。

特殊教育法第 23 條將身心障礙兒童之早期療育服務向前延伸至兩歲開始，非營利幼兒園實施辦法明定非營利幼兒園應讓特殊需求幼兒優先入園，因此非營利幼兒園招收到特殊幼兒的比例將比一般私立幼兒園高出許多。目前雖有多元融合輔導實驗方案，如何支援第一線教保人員精進融合教育的專業知能，在輔導人員數量及可及性仍有努力的情況下，透過遠距數位課程，或許可以暫時支持非營利幼兒園教保服務人員的需求；未來如何結合學校財團法人建置有效的優質學前融合環境及專業團隊，也是落實公共托育優質教學的重要保證。

#### 參考文獻

- 行政院（2016）。擴大幼兒教保公共化規劃情形【院會議案】。取自 <https://www.ey.gov.tw/Page/448DE008087A1971/430bf617-c849-42fc-8bbc-dc028520a10a>
- 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。
- 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，教育類》53(1)，頁 23-42。
- 徐千惠（2018）。從公共政策之角度思考非營利幼兒園的設立與營運。《臺灣教育評論月刊》，7(7)，16-19。
- 歐姿秀、陳淑琦、李淑惠（2013）。非營利幼兒園應有之核心價值。《國教新知》，60(4)，49-58。
- Heckman, J., Pinto, R., & Savelyev, P. (2013). Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes. *American Economic Review*, 103(6), 2052-86.
- Korjenevitch, M., & Dunifon, R. (2010). *Child care center quality and child development*. Cornell Cooperative Extension: Cornell University.