

# 從績效考評指標修正變化看非營利幼兒園 辦理目標之引導與實施

歐姿秀

國立臺北護理健康大學嬰幼兒保育系副教授

保心怡

明新科技大學師培中心副教授

江弘基

臺灣大學公共衛生學院健康政策與管理研究所博士

## 一、前言

2022 年 7 月 12 日教育部公告修正「非營利幼兒園績效考評指標」，名稱並修正為「非營利幼兒園及職場互助教保服務中心績效考評指標」，自 2022 年 8 月 1 日生效。「績效考評」是非營利幼兒園的例行管理機制之一，源自於「友善教保服務實驗計畫」試辦非營利幼兒園（96-102 學年）階段所建置的「督導會議」，為導入公私協力創新模式，依據美國管理學家戴明（Deming）提出的 PDCA 循環以及新公共管理的網絡治理原則規劃設計而成，並於立法後沿用至今。

這次是非營利幼兒園績效考評指標自 2014 年 10 月 30 日公告實施以來的第四度修正，除了納入同樣適用非營利幼兒園管理制度的職場互助教保服務中心，同時也取消了績效考評九十分以上者，年終考評甲等比例以百分之九十為限的規定，改為「依員工表現覈實考核」；大致符合近年來政府委託民間辦理公共化幼兒園行政簡化與鼓勵優質園的滾動修正原則。

筆者多年來共同參與教育部建置、推動與滾動修正非營利幼兒園相關制度規範，瞭解非營利幼兒園的實驗及立法推動源起於創建公私協力模式提供公共化教保服務，各界相當關心政府委託單位如何落實辦理目的、確保獲得預期之服務品質，以及民間承辦非營利法人能否確實履約、同時取得發揮其公益效能的空間；因此，其管理機制在相關規範的研發建置與立法後的持續滾動修正一向備受重視。

本文首先簡介非營利幼兒園的辦理目的與管理制度特色，再針對績效考評的考評項目、指標與本次滾動修正情形進行分析，檢視其與非營利幼兒園辦理目標之關聯性並提出相關建議。

## 二、非營利幼兒園的辦理目的

非營利幼兒園制度的建置與發展，係教育部幼托整合前後持續推動提升幼兒教育相關政策的一部分。最早，為回應托教機構分布不均且公私失衡、出生率下降、經濟弱勢幼兒比率偏高、合格師資在職率偏低、公私教保機構均有無法滿足

父母需要之處等幼教發展環境問題，推出「友善教保服務實驗計畫」、「友善教保服務計畫」試辦非營利幼兒園（教育部，2007、2012）。幼托整合後，教育部訂定「優質教保發展計畫」擘劃普及優質教保服務、提升教保服務人員專業知能、建構家長育兒支持網絡、推動公共化教保服務等政策目標（教育部，2014a）；隨後，考量以幼兒教育基礎厚植國家人才之根基、維護幼兒就學權益、結合公共資源照顧弱勢等緣由，陸續執行「推動非營利幼兒園實施方案」、「擴大幼兒教保公共化計畫（106-109 年度）」，以符應家長選擇平價優質教保服務之期待、提升教保服務人員勞動條件以確保教保服務品質，依循友善園辦理經驗採取政府及家長共同分攤經營成本的模式，由非營利法人經營辦理，有效落實設立宗旨及社會效益（教育部，2014b、2017）。

綜上可知，非營利幼兒園匯集政府及民間非營利法人之社會資源，係以「優質平價、友善職場、公民參與」為辦理目標，希望同時兼顧幼兒、家長與教保工作者之共同福祉。因此在政府委託單位公告的「非營利幼兒園需求說明書」，具體載明以下辦理目標與核心價值：

### 1. 非營利幼兒園辦理目標

- (1) 發展公私協力模式之幼兒園，建構完整的教育與照顧服務。
- (2) 保障幼兒接受優質教保服務之權益。
- (3) 提供家長優質且易於負擔之教保服務。
- (4) 確保教保服務人員享有合法及合理之工作條件。
- (5) 重視家庭與社區之互動，連結共享育兒資源。

### 2. 非營利幼兒園核心價值

- (1) 平等尊重：促進幼兒、家長及教保服務人員之間的平等尊重與合作互惠。
- (2) 專業整合：致力於提升教保品質之專業團隊的整合與發展。
- (3) 公私協力：落實公私部門之間的合作與互動關係。
- (4) 社區互動：重視社區學齡前幼兒之家庭，提供育兒相關資源聯結與交流之平臺。

## 三、非營利幼兒園管理制度特色

為落實上述目標，非營利幼兒園的管理制度設計了「全程品管與系統化運作模式」的推動策略，同時聯合政府與非營利法人進行協力管理，以確保辦理品質，以下分述之。

(一) 全程品管與系統化運作環扣辦理目標

非營利幼兒園採全程品質管理與系統化運作模式（圖 1），鼓勵政府委託單位與非營利法人建立夥伴關係，分別以履約管理、自主管理的方式，共同辦理非營利幼兒園/教保服務中心，建立有別於公幼與私幼的「協力管理機制」設計；強調從源頭規劃階段、開辦後的定期檢核、持續改善的原則，引導政府委託單位與非營利法人在不同階段的角色分工與合作內容，強化相關規範作業與合作目標間的關聯性。

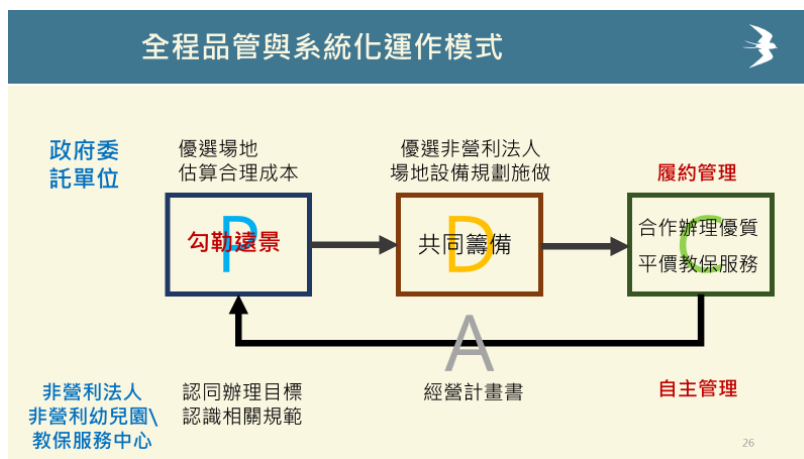


圖 1 非營利幼兒園全程品管與系統化運作模式

(二) 協力管理提供辦理品質的雙向確保

非營利幼兒園順利開辦營運後，即進入委託單位與非營利法人及其承辦幼兒園的協力管理階段。以雙方簽訂行政契約所附之經營計劃書為基礎，透過每年例行性的「審查」、「到園檢查」、「績效考評」，既分工也合作地透過內外部的管理機制，配合行政、財務、教保、協力等不同面向，確保非營利幼兒園的辦理品質（圖 2）。

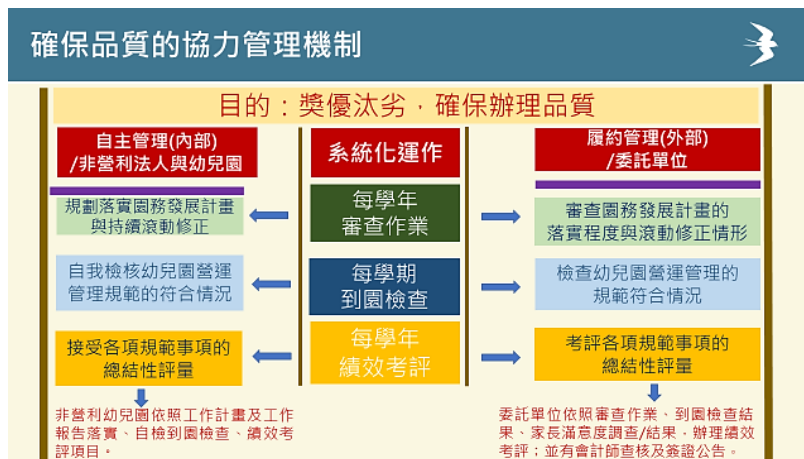


圖 2 非營利幼兒園確保品質的協力管理機制

#### 四、非營利幼兒園績效考評指標的實施現況

以下針對 2022 年 7 月 12 日最新修正的績效考評指標公告內容進行分析，以瞭解績效考評機制實施現況，包括其與非營利幼兒園辦理目的之關聯情形、以及本次指標修正概況。

##### (一) 現行績效考評項目大致環扣辦理目的

依據《非營利幼兒園實施辦法》第 27 條規定，非營利幼兒園的績效考評項目包括：招收幼兒情形、收托需要協助幼兒情形、家長滿意情形、契約之履約情形、到園檢查結果、會計查核簽證情形等六項；其中履約情形包含行政管理、教保服務、協力服務。績效考評之總分為一百分；考評指標、家長滿意度調查問卷、到園檢查表及考評方式，中央主管機關應於考評六個月前公告。績效考評結果與年終考核為甲等之比率，由中央主管機關公告之。

非營利幼兒園的績效考評指標自 2014 年 10 月 30 日首次公告以來，總計歷經四次修正，檢視現行實施版本仍維持上述六大項目，可以分別對照至政府委託單位所公告的「辦理依據」、「目標」、「核心價值」、「委託事項」、「與服務對象之權利義務」、「員工規範」、「會計財務」、「會計核銷」等相關需求；同時也可以對應到非營利幼兒園經營計劃書（委託契約附件）所載「非營利法人承辦能力」與「非營利幼兒園營運管理」兩大內容（表 1）。分析結果顯示，目前績效考評仍符合非營利幼兒園管理制度中連結辦理目的、核心價值與相關規範的設計原則，也尚仍保有藉由例行性的考評機制，逐步推動非營利幼兒園相關政策目標之引導功能。

表 1 非營利幼兒園需求說明、經營計畫與績效考評項目對照表

政府委託辦理 需求說明之條目	非營利法人檢具之 經營計劃書內容	非營利幼兒園績效考評之項目
二、依據 三、目標	一、非營利法人承 辦能力	四、契約之履約情形（協力服務） 其他特殊情形
四、核心價值 六、委託事項 十、與服務對象之權利義務 十六、員工規範 十二、會計財務 十三、會計核銷	二、非營利幼兒園 營運管理	一、招收幼兒情形 二、收托需要協助幼兒情形 三、家長滿意情形 四、契約之履約情形（含行政管理、 教保服務、協力服務） 五、到園檢查結果 六、會計查核簽證情形 其他特殊情形

資料來源：委託辦理非營利幼兒園或職場互助教保服務中心需求說明書、非營利幼兒園委託及申請辦理甄選審議基準、非營利幼兒園及職場互助教保服務中心績效考評指標（111 年 7 月 12 日公告版）。

## (二) 呈現簡化鬆綁、確保品質的滾動修正方向

今年的績效考評指標修正，是政府委託非營利法人辦理非營利幼兒園改採締結行政契約後的第一次修正，比對 111 年與 108 年公告的指標內容與配分的調整與修正結果（表 2），呈現出簡化行政、落實執法以及獎優汰劣等修正方向：

1. 考評指標內容修正、整併：指標數量從 108 年的 17 個減為 111 年的 15 個；其中 111 年整併 4 個舊指標、新增 2 個重大違規扣分指標；考評依據也大幅刪減幼兒園文書檔冊，增加各級主管機關例行管理紀錄。
2. 新增考評項目「其他特殊情形」，針對有違反幼兒教育及照顧法、教保服務人員條例、勞基法、性別工作平等法、非營利辦法（或職場辦法）或契約規定之情形，以及有不當挪用經費之情形，均採總分外扣方式，扣至總分 0 分止。
3. 考評配分有增減變化，其中配分增加最多的是「契約之履約情形」（增加 5 分）、其次為「會計查核簽證情形」（增加 2 分）、「收托需要協助幼兒情形」（增加 1 分）；配分減少的有「到園檢查結果」與「家長滿意情形」，分別減少 7 分、1 分。

表 2 111 年及 108 年兩次指標修正結果比較

考評項目	111 考評指標	指標配分情形				備註
		111		108		
招收幼兒情形	1. 兒園或中心依契約所訂招生數招收至額滿為止且未有超收情形	4	4%	2*2 (註)	4%	無改變
收托需要協助幼兒情形	2. 幼兒園或中心依規定幼兒及需要協助幼兒情形	11	11%	5*2 (註)	10%	增 1 分
家長滿意情形	3. 幼兒園或中心家長滿意度調查之平均得分及問卷回收率	5	5%	6	6%	減 1 分
契約之履約情形	4. 園務辦理情形或中心發展計畫辦理情形	7	34%	5	29%	增 3 分
	5. 人力資源管理	6		5		
	6. 教保服務實施情形	17		12		增 1 分
	7. 評量與輔導			4		
	8. 營利法人與幼兒園或中心之組織運作與協力狀況	4		1		增 1 分
9. 兒園或中心與在地社區互動或職場環境互動、分享資源及協同合作	2					
到園檢查結果	10. 到園檢查表或中心檢查表得分（檢查類別：(1)人事管理、(2)財務管理、(3)教保服務、(4)衛生管理及緊急事件處理、(5)收費）	29	29%	36	36%	減 7 分

會計查核簽證情形	11.前學年度第 2 學期會計師查核附表，各查核項目符合之情形	6	17%	6	15%	增 2 分
	12.當學年度第 1 學期會計師查核附表，各查核項目符合之情形	6		6		
	13.編製財務報表級會計簽證改善情形	5		3		
其他特殊情形	14.有違反幼兒教育及照顧法、教保服務人員條例、勞基法、性別工作平等法、非營利辦法（或職場辦法）或契約規定之情形	總分外扣方式，扣至總分 0 分止。		---	新增	
	15.有不當挪用經費之情形					

註：108 年版考評指標「招收幼兒情形」與「收托需要協助幼兒情形」依上下學期分別考評。

資料來源：非營利幼兒園及職場互助教保服務中心績效考評指標（111 年 7 月 12 日公告版）、非營利幼兒園績效考評指標（108 年 11 月 21 日公告版）。

## 五、結語

非營利幼兒園作為臺灣幼托整合後國家推動教保公共化的重要策略，相關制度的設計與實施首重實踐「公平正義、社會信賴、公開透明」等公共化政策之本質，因此逐步建構發展出「全程品管、系統化運作」推動模式，強調「源頭規劃、定期檢核與持續改善」等三大品質確保原則，期能促進政府部門與非營利法人的教育夥伴關係，持續協力合作提供優質平價、友善職場、公民參與的公共化教保服務。

近十年來隨著非營利幼兒園辦理規模的快速擴充，不僅政府部門承擔了持續增加的履約管理及培力輔導業務負荷，民間非營利法人與幼兒園工作團隊同樣也面臨極大的人才培育及營運管理壓力，這樣的發展趨勢也成為現階段非營利幼兒園推動工作的一大考驗。

依據 108 年《非營利幼兒園實施辦法》修法公告之說明，可知捨棄過去所依據的「政府採購法」，係參採「公立高級中等以下學校委託私人辦理實驗教育條例」之辦理方式，修正地方機關、中央機關（構）及國立學校與非營利法人締結行政契約方式辦理非營利幼兒園；此舉除了簡化行政程序之外，同時也具有強化公私協力夥伴關係、確保公共化教保品質之意涵。本次藉由 111 非營利幼兒園績效考評指標之修正分析，可知目前非營利幼兒園管考制度的滾動修正方向，確已朝向鬆綁政府外部履約管理、強化法人及幼兒園內部自主管理的方向推進。值此公共化教保服務持續擴大辦理之際，期許非營利幼兒園管理考核相關制度的滾動發展，能繼續引導非營利幼兒園的實務推動，朝向公私協力辦園特色之落實，並促成更多非營利組織在幼兒園實踐其公益使命之願景。

### 參考文獻

- 教育部（2007）。友善教保服務實驗計畫。
- 教育部（2012）。友善教保服務計畫。
- 教育部（2014a）。優質教保發展計畫。
- 教育部（2014b）。推動非營利幼兒園實施方案。
- 教育部（2017）。擴大幼兒教保公共化計畫（106-109年度）。

