

準公共化幼兒園政策的長短程效益及未來規劃

宋明君

朝陽科技大學幼兒保育系助理教授

臺灣教育評論學會會員

一、楔子：準、準、準

與女友愛情長跑已經五年的天佑，認準了今天是個好日子，準備於餐廳與準岳父岳母見面。準時抵達後，女友家人熱情歡迎這位準女婿。天佑特別挑選一家水準高檔的包廂，並精準的點了幾道準岳父岳母喜歡的菜。準岳父母也很誇天佑貼心。天佑看準時機到來，便開口提及婚嫁之事，並謙問自己是否符合標準。準岳父頻頻點頭，但加問了一句婚後住哪兒啊？買房了沒？準岳母也追問了一句以後有寶寶後誰照顧啊？然這幾個問題彷彿瞄準了天佑的軟肋，因此心虛地說還沒準確規劃此事，並說未來多變，很多事可能沒準。岳父低聲重複說，真的是沒準。

二、備而不準：幼兒園的二難困境

「老師！你覺得我的幼兒園該不該加入準公幼？有些同行都說政府優惠這麼多，不加入準共幼就太傻了！」相信上面這個問題是很多幼教幼保系老師與私立幼兒園主管對話時經常提到的問題。然而這個問題的答案可能任何人回答都「不準」，因為真正的答案在於幼兒園本身是否「有備」而來。但是弔詭的正是幼兒園對於未來各種不確定性的難以「防備」，包括補助政策的快速變化、防疫政策的嚴格與重罰、教保人員的找聘不易、物價通膨的萬物齊漲等，常如忍者刺客般攻其不備的瞬間即至。

在補助政策的快速變化方面，托育補助的名目與金額增加幅度相當快速，適用限制陸續取消，弱勢及中低收入戶更額外加碼。2018年至2022年間已調降三次，每月最高自付額從4,500圓降至3,000圓，依家中胎數等差遞減1,000圓；又依公立幼兒園、非營利幼兒園、準公共幼兒園三種類型遞減1,000圓（行政院公報，2021a）。在這種競相加碼補助的政治氛圍下，不加入準公幼恐有許多家長為節省學費而轉至別家幼兒園。但是若貿然加入準公幼，財務收入的學費上限與財務支出的教職員薪資下限就被綁死，除了經營上幾乎毫無利潤，且容易被當成因補助而起死回生的低廉機構，之後則面臨想精進卻沒錢，想做市場區隔卻難以發展特色的困境。

其次在疫情方面，已有許多調查研究與後設分析研究相繼報導幼兒園所受到的各類影響，實務上疫情也確實對公私立幼兒園的教保服務生態造成衝擊。例如公立幼兒園因必須遵守所有的防疫措施，進而也要求家長配合辦理，使得家長常須因幼兒園停課而請假在家照顧。部分私立幼兒園則因提供了較多的彈性，得以

接收了一些自公幼轉園的幼兒，但也造成了超收的現象。而這也導致檢舉案件及稽查的次數頻增，開罰案例也隨之升高。

在教保人員的找聘不易方面，由於教保服務人員的低薪與高壓力，加上升遷與加薪都有限，使得許多具有教保人員資格者，在工作一段時間後易萌生退意或轉換職場。此外諸如新北幼兒園巴比妥餵藥烏龍事件（臺灣事實查核中心，2023），對於教保人員的工作士氣亦打擊甚大，甚至引發了一波退職潮。各家幼兒園幾乎都有教保人力短缺的狀況下，使得教保人員轉職與流動相當容易，許多私幼的教保員會嘗試出去闖蕩一番，因即使不順利也能再回到幼兒園任職，而此種現象讓教保人力的吃緊更雪上加霜。

面對外部環境的變化迅速，物價又不斷上漲，一旦經營方向失準而資源錯置，便會在招生與經營成本上重挫。因此許多私立幼兒園經營者都在面對不確定的掙扎下心中犯難，對於公共化政策的補助政策，十分想得又猶豫萬分。加入準公幼成了該不該啟動的兩天備案，而真正最後的關鍵往往不是「備」的程度，而是「準不準」的運氣。

三、準而不備：想的到的都點的到(應該啦!)

對於已加入準公幼的幼兒園，也並非從此歲月靜好。跨進準公幼的門檻並不高，主管機關要求的條件僅為收費上限、教保人員薪資、師生比、建物安全、基礎評鑑、教學與課程品質六項，乃準公共教保服務機構的服務契約範本中的基本要件(教育部推動及補助地方政府與私立教保服務機構合作提供準公共教保服務作業要點，2022)。自民國 107 年至今，因違規而被強制終止契約的數量甚少，主動退出的狀況反較常見，此狀況常被批評為政府把關的不嚴，讓父母可能在挑選準公幼時不幸踩雷。然此段期間政策是以普及率當成標竿，其目的乃在緩解父母親的養育重擔，以解決稱為國安危機的少子女化問題。當局將將衝高普及率視為政策首要目標時，犧牲一點教保服務品質可能就成為不得不的暫時妥協。

對於準公共化教保服務政策在普及、平價、近便、及優質四大訴求上面，普及是最容易展現政策成效的指標，而準公共化教保服務的普及狀況，近年亦確實大幅攀升，根據 111 年教育部的教育統計資料（教育部統計處，2023），加入準公幼的私立幼兒園已達全國私幼總園數的 46%。如果加上公立幼兒園和非營利幼兒園，準公共化幼兒園與私立幼兒園已各佔約一半，就讀於準公共化幼兒園的幼兒數也接近整體幼兒數的四成五（教育部國民及學前教育署，2023）。

其次在平價的訴求方面，過去父母焦慮於子女上幼稚園比上大學還貴的狀況，在中央到地方大量經費補助下已獲得紓緩。除了準公共化幼兒園的學費不超

過三千元，就讀私立幼兒園亦有相當多補助，對 2 歲至 6 歲的幼兒，中央政府提供 5,000-7,000 圓的育兒津貼或就學補助，依家中胎數等差遞減 1,000 圓。很多縣市政府亦提供幼兒就學補助，依家戶所得或幼兒園收費狀況而定。如臺北市最高可每學期補助 26,000 圓，臺中市每學期最高補助 15,000 圓。新竹縣則依鄉鎮公所而定，半導體產業興盛之新竹科學園區所在的寶山鄉，每年每名補助 6,000 圓。

在近便性的訴求方面，性平團體與婦女團體亦是公共化教保政策背後的重要利害關係人（stakeholder），其不斷倡議對減低女性在生育養育的壓力上政府應有所作為，以保障女性同時兼顧家庭與職業生涯的權利。具體的主張就是要求政府落實性別平等工作法第二十三條之規定，要求受僱者 100 人以上雇主應設置托兒設施或提供適當之托兒措施（性別平等工作法，2023）。而其中設置托兒設施是由雇主以自行或聯合方式設置托兒服務機構，即所謂的職場互助教保服務中心，其補助包括新幼兒園興建費用 300 萬元及之後每年 50 萬的更新或改善（哺集乳室與托兒設施設置標準及經費補助辦法，2020）。然而根據行政院性別平等會 111 年的統計資料，只有 1.3% 設立職場互助教保服務中心，其餘則是 62.6% 與幼兒園簽約，6.7% 僅發托育津貼，更有三成沒有提供任何托兒措施。而雇主不願意設置職場互助教保服務中心的考量不只是經費，還包括空間不足、幼兒生源不穩定以及教保服務專業累積不易等（行政院重要性別統計資料庫，2023）。

首先在空間不足方面，商業區與工業區寸土寸金，雇主連營運的空間都嫌不足，雖準公共教保服務機構課程與教學品質評估上對職場互助教保服務中心的學習環境規劃便放寬得以免評，但找出通同棟內或一千公尺內大樓內的一大塊樓板空間以滿足幼兒園基本設施設備標準的各項空間規劃，對雇主仍相當為難（職場互助教保服務辦法，2023）。其次，在幼兒生源方面，員工幼兒子女數可能每年都有變化，多數員工並不會因為雇主提供托兒措施就放心多生幾胎。雇主若貿然設立職場互助幼兒園，日後若招生不足則又造成另一種資源的浪費。最後就是教保服務的專業累積不易，目前職場互助教保服務中心大多數都是公家機關所設立，且幾乎是以委辦的形式辦理，而承接的單位多是教保服務的相關協會，而這些協會背後很可能又是私立幼兒園的經營者。很多幼兒園累積了幾十年的經驗，才一步一步的打造出其幼兒園的風格及其專業品質，因此這些職場負責人寧可委外辦理，也不太願意自行聘用教保服務人員來經營職場互助幼兒園。

筆者觀察到聯發科幼兒園的徵聘幼教師的 LinkedIn 及人力銀行廣告已經公告一段時間了，這個臺灣科技業最尖端的 IC 設計公司，營業額和獲利率都名列前茅。所以很願意為了留住寶貴的人才而因應員工托育需求來打造一所幼兒園。這所聯發科幼兒園經媒體報導，不論設備與課程都優質的令人咋舌（黃亞琪，2021）。筆者好奇的想這家公司的頂尖科技人才，會讓子女就讀一個政府 300 萬補助所興建的職場互助教保服務中心嗎？就連臺中市許多幼教集團都接連斥資

上億金額興建新的幼兒園。經查詢後發現聯發科幼兒園其實是一所私立幼兒園，是一間校名很長的「聯發科技股份有限公司職工福利委員會附設新竹市私立聯發科技幼兒園」。聯發科要給員工的不只是近便性，而是準公共化幼兒園政策最困難達成的訴求－「優質」。

雖然教育部訂定了「準公共教保服務機構課程與教學品質自我評估表」（行政院公報，2021b），裡面規範了班級經營、課程規劃與實施及學習環境規劃三大面向，其中學習區規劃、學習區開放天數與時間、幼兒作品展示等指標比較能夠容易量化與評定。然而有些指標必須透過質性方式呈現，如教保服務人員態度、班級常規、幼兒行為輔導、班級文化等，這些指標其實是教保品質上最重要的一環，但當要用這幾項指標進行存優汰劣時，必會有評鑑委員主觀性過高的質疑。而要讓教保服務品質的評鑑具有公信力，需要一段長期的時間逐步建立，其有賴於評鑑委員方和幼兒園方對於指標與資料間相互認定的共識。然而正確的路，雖遠必至，背後則希冀政府有長期規劃與堅定向前的決心。

四、結語

過去六年的準公共幼兒園政策將臺灣的幼托及教保服務生態真實地帶來了很大的改變，雖然也有學者或實務工作者舉出一些倉促實施而導致的亂象，然整體而言對普及、平價、近便教保服務的推進是正向的。然而準公共幼兒園政策的終極目標是全面公共化的教保服務嗎？藉由高度補助為托育及教保服務打造出來的普及、平價和近便，究竟是促進優質？還是犧牲優質？各方觀點並不一致。

有些倡導者認為我們應該以北歐國家為標竿，其托育與教保服務為全世界的模範，其均富與社會福利更令全世界稱羨，然這背後仰賴的是勞動參與率極高（含婦女、年長者、身心障礙者...）且勞工素質良好。但疫情三年後，產業的全球化式微及地緣政治衝突，產業的供應鏈產生大洗牌，加上世界多處戰火頻傳，北歐成了其中很大的苦主，經濟成長率停滯甚至衰退。除了歸咎外部因素，內部因素之一為社會福利造成的排擠作用。臺灣目前的準公共化教保政策主要以補助為主，亦算是一種社會福利，因此也同樣會有類似的排擠作用。如公共化幼兒園的幼兒數增加，自然會排擠到私立幼兒園的幼兒生源。生源變少則形成供需模型中數量變化導致價格的變化，因此目前收費現象的問題，乃部分幼兒園增加許多收費的名目，因其生源減少導致平均成本增加，過去統包在學費或月費內的服務，現在只好都改成額外收費。表面上看起來私幼的學費並無太大變化，實際上則從過去的一口價變成樣樣單點。這個政策排擠作用使得政府對就讀私立幼兒園提供托育與就學津貼的政策美意無法完全實現，包括幼教師與教保員的薪資實際並未調整，教保品質也未因政策補助而有大幅改善。

在準公共化幼兒園政策長短期效益方面，筆者認為可透過統計方法中的「差異中的差異模型」(Difference in Difference Model)進行效益的評估(Conley & Taber, 2005)。Card 和 Krueger (1994) 曾以此模型來評估最低工資政策對國民就業產生的效益，並獲得 2021 年的諾貝爾經濟學獎。這個統計模型分別對政策實施組與未實施組進行第一個時間點的評估，此時二組的起始點可能不同，若要檢視政策產生的效益，則不能只看第二時間點實施組與未實施組的分數差距，而是這個差距再減去政策未實施組的自然變化後的差距，如圖 1 所示 (Villa, 2016)。我們期待政策學者及專家與行政機關合作，在準公幼政策上進行對照組的設定或建立，並嚴謹的收集跨時資料，再根據這些資料進行分析，日後在政策效益的評估及未來規劃上方能更有科學依據與更加準確。

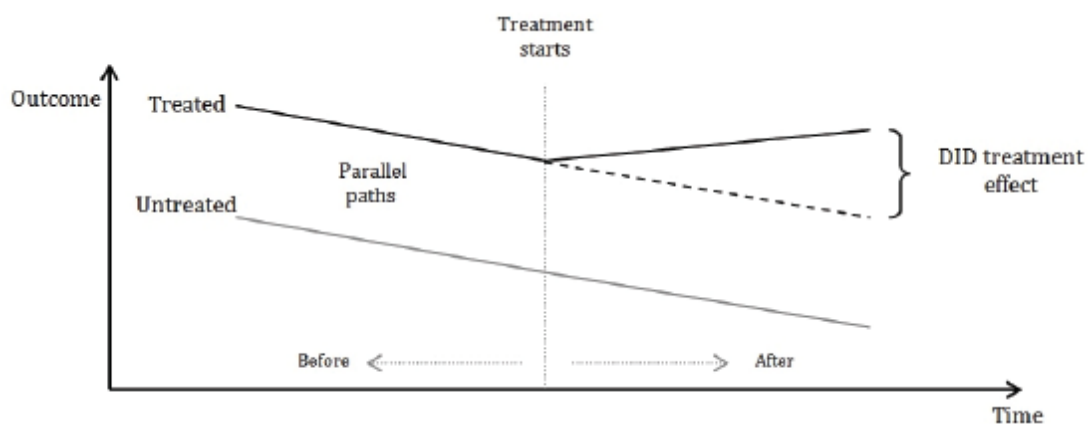


圖 1 「差異中的差異模型」統計模式
資料來源：Villa, J. M. (2016)

然而我們仍應注意這種效益評估通常也只能推論到 95% 或 99% 範圍的群體。在未來規劃方面，常態分佈兩端的需求我們亦不能忽略。其中一端是品質不良的幼兒園，其應該有機制使其淘汰，因適度的汰劣存優有如新陳代謝般有助於健康體質的維持。若準公幼政策讓這些品質不良的幼兒園藉著補貼經費的轉移而繼續招生，反而會讓更多幼兒園過度依賴政府補貼而使得政策效益由正轉負。常態分佈的另外一端則是如聯發科幼兒園這種自發性對優質教保服務投資，這些投資對國家競爭力相當有助益。當今 AI 技術不斷挑戰人類的極限下，擁有突破性科技等於擁有主宰市場與制定規則的權力，頂尖人才為國家創造突破性的科技，國家的生存與發展才能賴以維繫。

綜上所述，教保及托育的公共責任與個人責任，從來都不是簡單的一刀切就能了結，也不是無微不至打造全方位安全網就能得到最好的結果。政策的效益都有其天花板，並非猛藥直下就能藥到病除，而是需要細心觀察與漸次調整，方能愈來愈健康與愈來愈強健。不論準公共化幼兒園政策未來是要朝向「全面化」還是達到「目標水準」，我們期待臺灣托育及教保服務邁出下一步不是隨機漫步，而是不疾不徐地在正確道路上穩步前行。

參考文獻

- 臺灣事實查核中心（2023）。新北板橋某幼兒園疑似餵藥案是「烏龍」？四大 Q&A 釐清爭議點。 https://tfc-taiwan.org.tw/articles/9304?fbclid=IwAR3KrbBH9RmcJyuAp_2UiHfFqmXmuq9gPaxkOubGLPF8ESGMkM3ESyGr_tc
- 行政院（2021a）。每人每月收取費用。行政院公報，27(142)。
- 行政院（2021b）。準公共教保服務機構課程與教學品質自我評估表。行政院公報，27(4)。
- 行政院重要性別統計資料庫（2023）。111年員工規模100人以上事業單位提供托兒所或托兒措施之情形。2023年11月27日取自 <https://statdb.mol.gov.tw/html/svy11/1124021.ods>
- 性別平等工作法（2023）。
- 哺集乳室與托兒設施設置標準及經費補助辦法（2020）。
- 教育部國民及學前教育署（2023）。推動公共化教保供應量6年達25萬，持續精進準公共機制。取自 https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=8173297CBBF0EEDD
- 教育部推動及補助地方政府與私立教保服務機構合作提供準公共教保服務作業要點（2022）。
- 教育部統計處（2023）。各縣市幼兒園概況統計。取自 <https://stats.moe.gov.tw/files/city/111/111cityk.ods>
- 黃亞琪（2021）。聯發科幼兒園曝光！免費延長托育、美語舞蹈...公司幫忙帶小孩。今周刊。取自 <https://www.businesstoday.com.tw/article/category/183015/post/202105070010/>
- 職場互助教保服務辦法（2023）。
- Card, David, Krueger, & Alan B. (1994). "Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania". *American Economic Review*. 84(4), 772-793.

- Conley, T., Taber, C. (2005). "Inference with 'Difference in Differences' with a Small Number of Policy Changes". *NBER Technical Working Paper No. 312*. doi:10.3386/t0312

- Villa, J. M. (2016). diff: Simplifying the estimation of difference-in-differences treatment effects. *The Stata Journal* 16(1), 52-71.

