

準公共化幼兒園政策：時序性文獻後設分析

張唯宸

臺南應用科技大學師資培育中心助理教授

一、前言

我國準公共化幼兒園政策自 2018 年提出以來，目前已成為幼教領域中重要的討論主題。該政策旨在透過補助私立幼兒園、降低家長繳費負擔，以提升育兒服務普及性和品質。然而，政策的實施過程中亦暴露出多項挑戰，如資源分配不均、品質管理機制不完善及教保人員薪資待遇等問題。學界對於政策的影響和成效展開多角度探討，形成了豐富的研究成果。本研究旨在對準教育部政策文件與學術研究資料進行後設分析，整合政策文件與學術研究的觀點。期望透過本研究提供評估政策的成效，並為未來政策調整提供參考。此外，透過對比不同時期的政策影響，可以更好地理解這些措施如何改善幼兒教育品質，進而促進幼兒全面發展。研究的結果將可提供政策制定者、教育工作者和學術界在幼教政策和實踐方面做為決策。

本研究採用後設分析方法，聚焦於近十年內（2014-2024）發表的與準公共化幼兒園政策相關之學術研究，資料來源主要為華藝線上圖書館。以關鍵字「準公共」及「幼兒園」進行篩選。篩選過程中排除掉探討公共托嬰中心的研究內容、碩士及博士學位論文以及未經嚴格審查機制之期刊文章，經篩選後，共獲得 13 篇符合條件之相關論文。為全面掌握政策影響，本研究結合教育部相關政策文件與學術研究進行分析，並依據政策推行的階段劃分為初期（2017-2019）、中期（2020-2022）及近期（2023-2024），從資源分配、品質評鑑及教保人員支持三大主題切入。採用內容分析法，探討政策在執行過程中的成效、挑戰與改進方向，期能提供具體的政策建議。

二、本文

（一）政策初期（2017-2019）：政策推廣與配套措施

政策初期階段，政府主要著重於政策的宣導與推廣，試圖透過吸引私立幼兒園加入準公共化機制，提升幼兒教育的普及率與可負擔性。2018 年，行政院核定「我國少子女化對策計畫」，將擴展平價教保服務列為重要政策目標之一，並提出「擴展公共化教保供應量」、「強化準公共機制」及「擴大育兒津貼」三大策略。準公共化幼兒園政策於 2018 年 8 月開始試辦，準公共幼兒園即私立幼兒園若符合「收費數額」、「教師及教保員薪資」、「基礎評鑑」、「建物公共安全」、「教保生師比」及「教保服務品質」等 6 項要件，在與政府簽訂合作契約後，即可成為「準公共幼兒園」，其幼兒入園的費用，將由政府予以酌情補助（教育部，2023）。由

政策的內容可知政策目標包括提升生育率、實現性別平等、減輕家庭育兒負擔，以及提升嬰幼兒照顧品質。整體來說，此階段政策執行的重點在於建立政策基本框架，為後續階段的調整與執行奠定基礎。

此階段學者研究的焦點首先是政策初期的宣導機制的覆蓋率不足，儘管政府在政策初期通過宣導和補助試圖提高家長對準公共化政策的認識。然而，研究表明，政策推行過程中的資源分配不均問題，特別是在偏鄉地區，導致政策的效益未能全面落實（洪福財、張雅婷，2021；陳湘羚、吳青娟，2020）。其次，參與政策的私立幼兒園在適應新的評鑑標準與薪資規範方面也面臨到困難（洪福財、張雅婷，2021）。同時，監察委員江綺雯、林雅鋒、陳小紅、王幼玲（2019）的調查報告指出，準公共化政策仍無法解決托育量不足及城鄉資源分配不均的情形。尤其在偏鄉地區，幼兒園經營者往往面臨師資流失率高、教學資源匱乏等問題，這些挑戰無法僅通過一般性補助解決。若政策未能針對偏鄉需求設計具體支持方案，將難以扭轉這些結構性困境。亦有學者提出警示，認為教育部在此階段要避免陷入量的迷失，應注重為家長把關，確保公共化托育之品質保證（李元成，2019；陳淑琦，2019）。

政策初期的重點在於提升普及率與降低家庭負擔，但未能充分顧及偏鄉地區的特殊需求，導致資源分配不均，進一步削弱政策的成效。尤其偏鄉地區幼兒園因地理位置偏遠，基礎設施不完善，家長難以享受政策帶來的經濟補助。其中，師資流失、教材及教學設備不足，導致無法與政府簽約申請準公共補助，進一步限制了這些幼兒園的經營與發展，使其難以達到政策所要求的服務品質標準，影響普及性及公平性的政策目標實現。針對此問題，政策應設計更具針對性的補助方案，透過如偏遠津貼、久任獎金等差異化補助方式，強化對偏鄉幼兒園的支持，縮小城鄉教育差距，確保政策能全面實現其初衷。

（二）政策中期（2020-2022）：政策實施與品質管理

政策中期階段的核心在於落實政策實施的成效與逐步完善品質管理機制。配合「0-6 歲國家一起養」政策，政府自 2021 年起進一步降低家長負擔，將準公共幼兒園的每月繳費金額從 3,500 元調降至 3,000 元，並提供多項補助措施以促進政策的有效實施（教育部，2021）。這些補助包括設施設備補助、改善教保人員薪資、建立提升品質機制以及推動教保人員專業發展，目的在於減輕幼兒園的經營壓力，並提升教保服務品質。

從上面的分析可以了解到在這時期政府的政策方向主要著重於擴大平價教保服務的供應量、提升服務品質、以及減輕父母的負擔，但此時期的學者則更深入探討政策在實際執行層面所遇到的挑戰。研究指出，私立幼兒園對政策的適應

度存在差異，部分園所因資金與人力不足而選擇退出政策機制（陳瑋廷、孫扶志，2024）。另外準公共幼兒園收費亂象的問題、薪資衡量的標準不均以及缺少退場機制，皆有學者提出討論（黃榆婷，2021）。

綜上所述，中期政策在品質管理上有進展，補助措施也有效降低家長負擔，但對品質評估的依賴仍過於集中在結構性指標，忽視過程品質的實際影響。未來應強化教保人員專業發展，並結合家長與園方的雙重回饋，提升評估的全面性。

（三）政策近期（2023-2024）：政策反思與永續發展

政策近期階段，政府針對準公共化幼兒園的施政重點主要圍繞在擴大平價教保服務的同時，提升教保服務品質，並檢討政策實施成效，做出滾動式調整。政府在維持準公共化幼兒園機制的同時，強調建立退場機制與優化教保人員的待遇（教育部，2023）。該階段的政策發展包括進一步提升教保服務品質的評鑑標準，部分縣市針對準公共幼兒園提供到園輔導，協助其改善缺失。

研究焦點為以下幾個方面，首先是教保品質，宋明君（2024）的研究主要關注在準公共幼兒園的品質，認為政府雖訂有「準公共教保服務機構課程與教學品質自我評估表」惟部分指標的客觀信效度需要深入考量。吳光名（2024）則建議從家長的滿意度作為準公共化成效的重要指標。涂嘉新、陳姿蘭（2024）則透過國外不同的評估工具建議評估準公共化幼兒園之品質時，應兼採過程品質及結構品質。李瑋蓁（2024）則從公共行政的角度建議應參酌公私部門協力 PFI（Private Finance Initiative）模式來更進一步思考準公共化幼兒園的規劃營運及管理機制，以有效運用公帑引領幼兒園進行根本體質的改善。

另一方面，洪智倫（2024）則延續其他學者先前的研究，認為政府透入大量資源在準公共幼兒園時卻忽略了有效的進退場機制，政府應明訂準公共幼兒園嚴格的進場及退場機制，建立有效的監督管理機制。此外，若政府無法提供有效的監管支持，僅依靠退場懲罰來規範幼兒園行為，可能進一步削弱政策對私立幼兒園的吸引力，削減政策的整體效益。

比較特別的是洪福財（2024）在研究中提出政府的平價教保服務政策已然成形，但同時需要注意政府透過購買服務的概念，將私幼納為合作對象，卻持續凍漲收費價格並控管幼兒園對家長的收費標準，缺乏相關配套措施以協助幼兒園維持其服務品質及特色發展。此舉是否會讓準公共機制成為限縮私幼辦學的活潑與多元性？沈震東（2024）則透過對臺南市的準公畫幼兒園的研究，亦指出準公共化幼兒園更應該要思考自身的未來可能發展性，需要新求變的來讓該準公共化幼兒園受到青睞及吸引。

綜上所述，學者認為政策在提升幼教普及性和可負擔性方面已取得初步成效，但同時也認為政策過於強調學費補助的經濟效益，而忽略了教保服務品質提升的長期需求，導致部分私立幼兒園過度依賴補助，卻未能在課程設計和教學創新方面展現持續發展的能力。因此，在品質評估工具的科學性、進退場機制的完善、私幼辦學活力與多元性的保障，以及未來永續發展方向等方面，政府仍需積極改進與調整。

因此，政策近期階段雖已強化退場機制，但執行細節的透明度仍有待提升。此外，教保人員待遇的提升幅度不足，無法吸引或留住優秀師資，長期可能影響教保服務的穩定性與成效。建議未來進一步細化退場標準，並加強師資薪資補助，以穩定教保人力資源。

三、政策與研究的反思

準公共化政策自推行以來，雖然在短期內有效擴大了平價教保服務的供應，減輕了家長的經濟負擔，但從上述分析中可以看出，其執行過程中暴露出多項結構性問題，亟需深入探討與改進。

首先，從政策目標來看，政府的立意是透過準公共化提升教保服務的普及性、降低家庭負擔，並改善整體教保品質。然而，政策在實務層面上與目標間存在顯著的落差。學者普遍指出，政策初期過於注重量的擴張，而忽略質的提升，特別是在偏鄉地區，資源分配的不均更加凸顯。偏鄉幼兒園長期面臨師資流失、教育資源匱乏等問題，這些挑戰未能通過政策中的普遍補助措施有效解決，導致政策效益無法全面實現。

其次，學者指出，準公共化政策應被定位為過渡性策略，而非長期解決方案。要真正解決幼兒教育的結構性問題，政府應逐步推動公共化托育制度，以確保所有幼兒都能享有平價且高品質的教保服務。同時，政府需更重視教保品質的提升，而非僅追求幼兒園數量的擴張。在政策未來發展方向上，應針對以下幾個面向進行改進：

（一）偏鄉資源配置

偏鄉地區的教育資源匱乏與政策公平性目標存在落差。建議設立專項補助計畫，提供偏鄉園所額外的師資支持與設備補充，並引入流動師資支持機制，以解決偏鄉地區長期面臨的資源不均問題。

（二）完善品質評估體系

政策的品質評估應結合過程品質與結構品質的雙重模式。具體而言，可建立園所自評與外部評鑑相結合的機制，並引入家長滿意度調查，確保政策的實施效果與服務品質能夠持續提升。

（三）建立透明化的退場機制

政府應制定清晰的進退場標準，並引入第三方監督，確保政策執行的透明性與公正性。同時，透過完善的退場機制，提高政策的穩定性與吸引力，避免私立幼兒園因不符合要求而退出政策機制。

綜上所述，準公共化政策在提升教保普及性與減輕家長負擔方面已取得初步成效，但政策未來應著眼於結構性調整與資源再分配，特別是對偏鄉地區的針對性支持。唯有在公平與高品質並重的基礎上，政策才能實現其初衷，為幼兒教育的永續發展提供堅實基礎。

四、結語

準公共化幼兒園政策自 2018 年推行以來，雖在提升幼教普及性及減輕家長負擔方面展現一定成效，但其執行過程中仍暴露出諸多挑戰。初期政策框架的設計成功吸引私立幼兒園參與，但偏鄉地區資源分配不足限制了政策效益的全面實現。中期階段強化品質管理與補助措施，卻因品質評估過於依賴結構性指標而忽略過程品質評估，導致標準不一的問題。近期階段聚焦永續發展，但退場機制的透明度和教保人員待遇提升幅度均顯不足。

學術研究指出，偏鄉地區教育資源的不足與政策公平性目標的落差，仍是政策需優先解決的關鍵議題。偏鄉地區資源不足問題，無論是師資流失還是教育設備缺乏，長期困擾幼教系統。雖然準公共化政策旨在提升教保服務普及性，但對於偏鄉需求的針對性支持仍顯不足。本研究建議政府在未來政策設計中，針對偏鄉園所設立特別補助計畫，提供流動師資支持，並加強對偏鄉地區教保人員的專業培訓，以縮小城鄉差距，確保政策的公平性與有效性。此外，教保人員的專業發展支持雖有所增強，但力度未能匹配實際需求。退場機制缺乏明確標準與執行細節，使政策監督效能難以有效發揮。綜合文獻分析與政策反思，本研究提出以下三項具體建議：

（一）加強偏鄉資源配置：偏鄉地區的教育資源不足嚴重影響政策的公平性。建議設立專項資助計畫，針對偏鄉園所提供額外的經營與教學資源，並設立流動

師資支持機制，以穩定偏鄉教保人力。

- (二) 完善品質評估體系：品質評估應兼顧過程與結構品質，結合園所自評與外部評鑑，並引入家長滿意度調查，以全面評估政策的成效，確保教保品質持續提升。
- (三) 建立透明化退場機制：制定明確的進退場標準，並建立第三方監督機制，確保政策執行的透明度與公正性，進一步提升私立幼兒園的參與意願與政策的長期效益。

準公共化政策的設計為我國幼教發展奠定了重要基礎，但其長遠成效有賴於結構性調整與資源配置的優化。只有在公平與高品質並重的基礎上，政策方能實現其初衷，為我國幼兒教育的永續發展提供有力的支持。

參考文獻

- 江綺雯、林雅鋒、陳小紅、王幼玲（2019）。有關政府各相關部會對各類育兒相關津貼補助及以實物給付為主的育兒措施、非營利幼兒園及托育公共化等措施，是否能符合現今民眾需求仍有檢討之必要案。監察院108內調0042調查報告。
- 吳光名（2024）。準公共化幼兒園政策之現況與問題。臺灣教育評論月刊，13(2)，22-25。
- 宋明君（2024）。準公共化幼兒園政策的長短程效益及未來規劃。臺灣教育評論月刊，13(2)，1-7。
- 李元成（2019）。私幼公共化之評析－幼教準公共化政策之評析。臺灣教育，720，9-15。
- 李瑋蓁（2024）。平價教保的下一步？以PFI模式論準公共幼兒園管理之思考。臺灣教育評論月刊，13(2)，14-16。
- 沈震東（2024）。準公共化幼兒園的緊縮問題－以臺南市為例。臺灣教育評論月刊，13(2)，29-33。
- 涂嘉新、陳姿蘭（2024）。準公共幼兒園之品質評估。臺灣教育評論月刊，13(2)，11-13。

- 洪智倫（2024）。過渡期「準」公共化幼兒園政策之我見。臺灣教育評論月刊，13(2)，26-28。
- 洪福財（2024）。臺灣公私協力教保服務政策之發展與省思。臺灣教育研究期刊，5(6)，135-163。
- 洪福財、張雅婷（2021）。幼教生態的觸動與變革：檢視準公共教保服務政策。臺灣教育研究期刊，2(6)，1-25。
- 教育部（2023）。我國少子女化對策計畫。取自<https://www.k12ea.gov.tw/Tw/Common/DownloadDetail?filter=043F1AEB-690C-4F45-924E-D1C90AE7694E&id=706c24dd-c6d7-4091-ab67-18b8956739c4>
- 陳淑琦（2019）。從準公共幼兒園政策談私立幼兒園的參與和調整。臺灣教育，720，1-7。
- 陳湘羚、吳青娟（2021）。臺北市109學年度準公共幼兒園教保服務品質輔導之行動研究。幼兒教育，332，29-45。
- 陳瑋廷、孫扶志（2024）。準公共幼兒園政策對園務經營之衝擊與支持。臺灣教育評論月刊，13(2)，17-21。

