

質非文是？臺灣準公共幼兒園政策的運作與反思

黃品瑜

國立東華大學幼兒教育學系碩士研究生

林俊瑩

國立東華大學幼兒教育學系教授（通訊作者）

一、緒論

如何面對嚴重的少子化問題，已是當今臺灣政府與社會各界最為重視的議題，堪稱國家安全危機。對此，政府亦推出多項因應政策與措施，其內容多為針對如何緩解少子女化現象所引發的各種社會衝擊。其中，「我國少子女化對策計畫（107年-114年）」，應為當前最重要且跨部會運作的重要政策計畫，以友善職場、優質育兒環境、提供足夠家庭協助及提升幼兒健康等多方面向之政策作為，以實現提升生育率，促進性別平等，減輕家庭育兒負擔，提升嬰幼兒照顧品質，規模之大，影響之廣，誠屬少見。在此計畫中，最為社會大眾所關注者當屬對學齡前幼兒照顧與教育政策的推動。此範圍之政策著重於透過擴大公共化幼兒園的供給、建立準公共幼兒園，以及提供育兒津貼等多元策略，來減輕家庭育兒經濟負擔，並同時確保提供給育兒家庭之教保服務品質是高水準且量能充足，具體展現政府追求量能與高品質同時顧及的政策目標。不過，在學前教育市場中，私立幼兒園所占比率逾半，政府短時間內要快速擴充公共化教保服務量能相當不切實際，因之藉由公私協力而推動部分私幼加上準公共機制，進而確保具有一定品質，量能充足，且平價之私立幼兒園可配合國家政策，即時性的提供服務。不過，此政策執行至今已有相當時日，此政策是否達成預期目標？對於教保現場所帶來的效益如何？又有哪些限制而與政策方向相左？甚或有「質非文是」、裡外不一之表現。上述這些問題仍有待進一步的評估與檢視，並據之對此政策進行反思與於法有據之後續建言。

二、準公共幼兒園的政策設計與目標

為了有效應對我國少子女化的嚴峻問題，並致力於協助家庭兼顧工作與育兒，教育部等多個部會於2018年整合規劃了「我國少子女化對策計畫」並正式啟動。此計畫不僅以「提升生育率」為首要目標，更同時關注「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」等重要面向(教育部等, 2024)。換言之，這項計畫的重點不只在於鼓勵生育，更要創造一個性別更平等、育兒負擔更輕鬆、照顧品質更高的友善社會環境，此一目標並非由單一政策作為可竟其功，更需要由金錢（兒童津貼制度）、時間（親職假）、及服務（托育體系）所構建之三大軸心才能更有效的運作與達成（王舒芸, 2014）。在金錢支持方面，透過「發放育兒津貼」、「減稅」及「學前幼兒免學費」等措施，減輕家庭經濟負擔；在時間支持部分，則提供「留職停薪」的彈性選擇，讓育兒家長能更專心照顧幼

兒；在服務支持面向，則推動「托育管理制度計畫」、「擴大教保公共化」及「友善育兒方案」，以合作共贏、扎實進展為原則，建立完善的托育體系（教育部等，2019）。

其中，準公共幼兒園的政策目標，主要在於保障幼兒的受教權，進而提升其入園率，為達此目標，建置平價、優質、近便之教保服務選擇，自然是能否有效提高幼兒入園率的關鍵。不過，政府部門體認到能力和資源的有限性，實際上是無法百分百的滿足民眾對「公共托育」的需求，因此，本研究所欲探討的準公共幼兒園，當是政府希冀從協力模式的運作當中，讓教保服務資源可藉由契約外包、財務補助等方式移轉至民間部門，使其得以參與學前教育市場，擴大服務量能而讓家長有不同的選擇（林俊瑩，2023）。

承上，政府以適宜誘因讓符合條件之私幼自行選擇加入，並藉由經費的補助，讓就讀準公共幼兒園的育兒家長，平價繳費，且在實際執行層面亦建立相關的品質及管理機制，明訂「收費標準」、「人員薪資」、「基礎評鑑制度」、「公共建築物安全檢查」、「師生人力比例」以及「內部管理」等規範（教育部，2019）。因此，透過公私部門的合作，鼓勵私幼參與可達近便之目標，再藉補助降低家庭育兒支出、及管理規範得以掌控制品質，其政策思考與作法相當全面，從而提升幼兒照顧福祉，以達鼓勵生育的目標。

三、政策效益的既有證據

當前對於準公共幼兒園政策效益的評估，首要關注於本政策能否提升教保服務的量能。根據 112 學年的統計資料，全國幼兒園總計有 6,974 所，其中私立幼兒園為 2,603 所（37.32%）；公立幼兒園為 2,467 所（35.38%）；準公共幼兒園為 2,039 所（29.24%）；非營利幼兒園為 533 所（7.64%）（全國教保資訊網，2024）。由上述數據來看，準公共幼兒園逾總數之四分之一強，對教保服務市場的供給已是不可忽視的存在。因此，理解該政策的效益自然是重要的研究議題。

（一）有利於減輕家庭育兒負擔

準公共幼兒園的機制，最大受益者也應該是育兒家庭，該政策對於家庭經濟負擔之協助不在話下，例如吳光名（2024）的研究指出幼兒園加入準公共體制，透過經費的挹注，能確實減輕家長的經濟負擔；林俊瑩（2023）的研究亦發現，在政府積極地推動及保證品質下，讓家長負擔少，也更有意願與動機讓其子女就讀準公共幼兒園。

（二）可提升教保品質與人員待遇

對於政策是否真的達成提升教保品質、改善教保人員待遇、以及促進家庭福祉等更重要的目標，亦有相關證據來加以佐證。例如，在行政運作與管理上，顯示準公共幼兒園在招生、節省行政作業及招聘教保服務人員上更有幫助(吳光名，2024；拾子淵、陳建志，2024)。吳光名(2024)的研究也指出幼兒園加入準公共機制，透過經費的挹注，收費接近於公共化幼兒園而能吸引家長，有助於減輕幼兒園的招生壓力，亦能有效維護教學品質；在政府積極地推動及保證品質下，也讓更多私立幼兒園選擇加入準公共機制，取得補助經費及讓教保服務人員薪資都有所保障，並降低流動率(林俊瑩，2023；孫良誠、盧美貴、張孝筠，2014)。以上均顯示此政策實施已有相當的成果，對幼兒園管理者、教保服務人員、家長與幼兒多方同時受益，此政策之措施方向甚為正確，應予以肯定而無需置疑。

四、政策的可能侷限

準公共幼兒園之運作模式，亦如其他領域之公私協力案例，仍有不可避免之侷限與問題(林信廷、王舒芸，2015；林俊瑩，2023；魏季李，2015；Helmig, Ingerfurth, & Pinz, 2014；Roch & Sai, 2015)。其樣態如下所示：

（一）經營運作不符規定

例如研究就指出參與本政策之幼兒園經營者，並無法對此政策百分百的信任，同時幼兒園對經費的應用或有未符合規定，疑涉有不當運用或挪用之情事(林俊瑩，2023)。

（二）管控機制不夠有效

宣稱可管控品質之基礎評鑑制度，亦為任何類型幼兒園設立運作之基本門檻，與更進一步提升教保品質並無太大的關聯性等。準公共幼兒園的現行標準與管控機制尚不夠嚴謹，導致部分品質不佳的幼兒園也能藉此獲得政府補助，逾舉與不當管教對待之情事比率居高不下，引發各界對此政策之疑慮(財團法人彭婉如文教基金會，2019)。

（三）理想與現實存有落差

準公共幼兒園政策雖立意良善，但政府主導性與規範性高，也可能會減低私立幼兒園的特色和彈性(魏季李，2015)；而臺灣城鄉發展不均，幼兒教育與照顧資源分配不均，準公共幼兒園政策的美意，在交通偏遠地區亦難以落實，容易

淪為口惠而不實惠的空談（林俊瑩，2023）。

上述研究清楚明示，政府提供如此立意良好的準公共幼兒園政策，其成效有目共睹，但實際執行後的許多問題仍需面對與調整之，各界對於部分幼兒園不當作為之輿論甚囂塵上，已對政策威信帶來不小的影響。「幾粒老鼠屎壞了一窩粥」，縱使有個人透過各種社交媒體發聲，以導正因少數幼兒園不當行為所來的負面衝擊，但平心而論效果有限，且對整體政策品質亦無明顯影響，吾人以為從政策設計與實施面向做更積極的調整，才是精進政策效益的關鍵。

五、結語與反思

準公共幼兒園政策，一如其他公私協力的作為與措施，既享公私協力之利，也必承公私協力之弊，即此政策有其成效並不可低估，當也必然有其侷限，甚或是可預期與非預期，相伴而生的副作用存在，了解這些問題並思考相應的措施，對學界與教育現場都是非常重要的議題。檢視既有研究發現，也多可指向此政策可能被誤用與曲解，並對於政策實施效果帶來相當的衝擊。諸如此政策只是補助私幼進到準公共市場，並無法完全促進教保服務品質的提升，容易讓品質不佳的私幼也加入準公共的行列，家長難以分辨優劣，而對政府政策失去信心，進而讓大眾對準公共幼兒園生成「質非文是」，裡外不一的印象。

因此，未來如何修正與調整，讓本政策措施得以發揮其預期效用，實為重中之重。基於此，準公共幼兒園政策之發展，在已有量的累積下，未來更應著重於質的提升，同時兼顧「量」和「質」之齊頭並進。只有在供給數量和教保服務品質上都達到一定的水準，才真正有建置一個令人安心友善的育兒環境，或可有效地解決少子女化問題。其可行的作法與調整方向，諸如於事前能藉著更為嚴謹的審核機制來把關，避免理念不合、體質不佳的私立幼兒園濫竽充數，矇混過關，甚至公部門可以更為主動的篩選與推薦，讓優質私幼加入，以擴大優質教保的服務量能。事中，輔以更加充足且持續性的專業輔導資源，讓品質提升成為幼教現場的共識與集體行動。事後，評鑑機制要能發揮效用，獎優罰劣，讓不合標準的幼兒園更及時的退場（林俊瑩，2023）。直言之，如何建立一套完善的精進輔導及管控機制，以確保準公共教保服務的齊一性與品質優，以達政府、幼教現場及社會大眾三方共贏的目標乃為當務之急。

參考文獻

- 王舒芸（2014）。門裡門外誰照顧、平價普及路迢迢？臺灣嬰兒照顧政策之制度內涵分析。《臺灣社會研究季刊》，96，49-93。

- 全國教保資訊網（2024）。**幼兒園基本資料查詢**。取自<https://ap.ece.moe.edu.tw/webecems/pubSearch.aspx>
- 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。
- 林俊瑩（2023）。公私協力的實踐－準公共幼兒園政策的影響與反思。**臺東大學教育學報**，34(2)，1-33。
- 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**，16，15-55。
- 拾子淵、陳建志（2024）。教保服務人員於幼兒教育準公共化政策認同度與滿意度關係之研究。**臺灣教育研究期刊**，5(4)，27-56。
- 財團法人彭婉如文教基金會（2019）。**衝衝衝，請衝公幼及非營利幼兒園勿「瞎衝」準公化私幼！**<https://www.pwr.org.tw/news/1270>
- 孫良誠、盧美貴、張孝筠（2014）。我國幼兒教育公平實踐研究：以「扶持五歲幼兒教育計畫」為例。**臺中教育大學學報**，28(2)，93-116。
- 教育部（2019）。**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**。取自<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001795>
- 教育部、衛生福利部、勞動部、內政部、財政部、經濟部、科技部、交通部、人事行政總處、國家發展委員會（2024）。**我國少子女化對策計畫（107年-114年）**。臺北，作者。
- 魏季李（2015）。非營利福利機構與政府的服務契約委託過程的決策與影響研究：以臺灣兒童暨家庭扶助基金會為例。**社會政策與社會工作學刊**，19(2)，109-144。取自[https://doi.org/10.6785/SPSW.201512_19\(2\).0004](https://doi.org/10.6785/SPSW.201512_19(2).0004)
- Helmig, B., Ingerfurth, S., & Pinz, A. (2014). Success and failure of nonprofit organizations: Theoretical foundations, empirical evidence, and future research. *Voluntas*, 25, 1509-1538. Retrieved from <https://doi.org/10.1007/s11266-013-9402-5>
- Roch, C. H., & Sai, N. (2015). Nonprofit, for-profit, or stand-alone? How

management organizations influence the working conditions in charter schools. *Social Science Quarterly*, 96(5), 1380-1395. Retrieved from <https://doi.org/10.1111/ssqu.12200>

