

準公幼政策推動成效、挑戰與因應

陳盈芬

國立臺南大學教育系教育與經營管理博士班

一、前言

少子女化已成為臺灣面臨的重大國家議題，直接影響人口結構與經濟發展（行政院，2022）。根據世界銀行針對巴西學前教育的研究，學前教育的投資報酬率高達 12.5%至 15%，顯著超越工業或農業計畫的投資收益（World Bank, 2001）。這項研究顯示，謹慎規劃的學前教育政策，不僅有助於提升國家競爭力，更在促進社會公平與正義方面發揮了重要作用。臺灣目前正面臨日益嚴峻的少子女化危機。根據內政部截至 2022 年的人口統計數據，臺灣的總生育率僅為 0.87，已成為全球出生率最低的國家（趙婉淳等，2022；魯平皓，2022）。

我國準公幼政策旨在應對日益嚴重的少子女化問題，期望通過減輕家長經濟負擔及提升幼兒教育品質，實現「0-6 歲幼兒國家一起養」的目標，透過推動幼兒教保公共化計畫，進而提升整體生育率（教育部等，2023）。政府於 2019 年至 2021 年間投入高達 184.1 億元經費，2022 年更編列 107.5 億元預算用於準公共機制的推行（教育部等，2023）。如此龐大的資金投入對國家發展具有深遠影響，因此其推動成效與挑戰具有重要的探討價值。筆者為幼教現場第一線工作者，具幼教師及園長逾 20 年相關實務經驗，在親身經歷準公幼政策推行前中後期並整理相關文獻分析作為政策成效之依據；亦與現場幼教工作者多次會談含：幼教協會理事長、不同時期加入準公幼的園長、私立幼兒園園長及現場教保服務人員得出準公幼政策之挑戰及因應，分述如下：

二、準公幼政策推動成效

準公幼政策旨在應對少子女化帶來的挑戰，並透過多方面的努力實現政策目標，具體成效如下：

1. 減輕家庭的育兒負擔

準公幼政策透過提供平價且具一定品質的教保服務，不僅明顯減輕了家長的經濟壓力，還為家庭提供更多元化的幼兒園選擇。根據教育部資料，參與準公幼政策的幼兒園每月學費上限為新臺幣 4,500 元，相較於部分私立幼兒園平均學費高達每月 12,000 元，此政策有效降低了多數家庭的育兒成本（教育部等，2023）。此外，該政策針對第三名以上子女，每月學費再減免 1,000 元；而低收入戶與中低收入戶家庭的子女則可免費就讀。這些措施不僅擴大了家長在幼兒園選擇上的彈性，也促進了教育資源的可及性與公平性，滿足不同家庭的多元需求。

2. 擴大公共化幼兒園供應量及提高 2-6 歲幼兒入園率

2023 年全國幼兒園總數達到 6,699 所，其中公立與非營利幼兒園約占總數的 30%，約為 2,010 所。同時，準公共幼兒園的數量接近 2,000 所。綜合計算，全國公共化幼兒園包括公立、非營利與準公共幼兒園的總數約為 4,010 所，占全國幼兒園總數的 59.9%（教育部，2023a）。顯示在政策推動下，公共化幼兒園的比率已接近六成，有效提升幼兒教育的公平性與普及性，為家長提供更多平價且具品質的選擇。而該政策的施行下亦成功地將 2-6 歲幼兒的入園率從 2017 年的 93.8% 提升至 2023 年的 95.4%（教育部，2023b）。此成果縮小了城鄉教育資源差距，也促進教育機會均等的現象。

3. 穩定教保人員薪資與專業發展

在準公幼政策下另一個配套措施乃是，提升教保服務人員的薪資以穩定人員的流動率及專業發展。為確保教保服務品質，準公幼政策注重教保服務人員薪資的穩定性與專業發展。自 2023 年起，教保人員的薪資標準分別為：未滿 3 年者月薪至少 33,200 元；3 至 6 年者為 36,200 元；6 年以上者為 39,200 元（教育部，2023a）。2024 年 1 月起，為配合軍公教調薪政策，教保人員月薪額外增加 1,200 元，進一步提升待遇，吸引並穩定專業人才（教育部，2023b）。

4. 改善整體育兒環境

政府推行多項托育服務，以改善育兒環境並支持職場父母兼顧工作與家庭。2023 年公共化與準公共幼兒園的托育服務比率從 2017 年的 30% 提升至 2023 年的 43%（教育部，2023a）。這些托育服務涵蓋日間照顧、幼兒教育與保育、家庭支援服務以及費用補助，提供 0 至 6 歲幼兒安全且有品質的教育與照顧。同時，政府針對低收入戶、中低收入戶及多子女家庭，設立學費上限並提供額外補助，顯著降低家庭育兒成本。這一進展不僅提升了平價托育資源的可及性，還為家庭營造了更友善的育兒環境，幫助職場父母平衡工作與家庭需求，期待能鼓勵生育意願的提升。

準公幼政策在減輕家庭育兒負擔、擴展公共化幼兒園供應量、穩定教保人員薪資以及改善整體育兒環境等方面展現了相當成效。這些措施不僅有效降低了大部分家庭的育兒成本，縮小城鄉教育資源差距，穩定幼教服務的品質。同時，政策的全面推行為多子女家庭提供了實質的經濟支持，緩解了家庭育兒壓力，為提升國家的整體生育率創造了更友善的環境。

三、準公幼政策推動下的挑戰與因應

筆者在幼教現場多年並積極多次與準公幼政策之相關利害關係人包括：幼教協會理事長、不同時期加入準公幼的園長、私立幼兒園園長及現場教保服務人員會談下得知以下準公幼政策的實施雖獲得一些成效卻面臨許多挑戰，筆者試將相對因應策略分述如下：

1. 少子女化與幼教生態改變宜平衡市場供需與教育永續發展

根據內政部統計，2023 年臺灣新生兒數僅為 13.5 萬人，創下歷史新低，顯示出生率持續下降的趨勢（中央通訊社，2024）。同年，全國幼兒園總數達 6,699 所，若以新生兒數與幼兒園數量計算，平均每所幼兒園僅能分配到約 20 名幼兒，反映出少子女化趨勢對幼兒園招生與經營的嚴峻挑戰。在此情況下，準公幼政策的推行，雖減輕家長負擔並提升幼教普及性，但也對公私立幼兒園的招生與經營形成壓力，導致市場競爭加劇。若未進行合理的數量管控，可能出現不合宜的競爭手段，進一步影響家長選擇權與幼教市場的多元性。此外，公立幼兒園在資源配置與招生規劃上亦需審慎調整，以避免因準公幼的快速擴張而導致公幼招生不足、班級減少與教師人力過剩的問題（林俊明，2022）。筆者建議宜適當規劃及控管準公幼的分布與數量，才能平衡市場供需，促進公私幼兒園間的良性競爭，為幼兒教育建立一個更加健康、永續發展的環境。

2. 準公幼學費調漲受限制宜因地制宜

108 年加入準公共幼兒園的園所需在符合特定條件的情況下才可以調漲學費，但必須經過教育主管機關的審核與批准。調漲需基於合理的經營需求，且調整幅度需符合政府規範的上限標準（教育部，2019）。此舉旨在確保學費調整的合理性。然而實際了解現場狀況，部分園所提及自 108 學年度起加入準公幼若以 90 人以下園所限額 9,000 元/月，至今仍無法調整學費，但後期加入的園所卻能以較高學費參與該政策如：112 學年度加入的園所以 90 人以下園所限額為 12,000 元/月，造成每月每位孩子補助差額近 3,000 元，若以一園 90 位小孩估算，每年園所補助分配會差距約三百二十萬，對業者產生不相稱的現象。因此筆者建議為避免政策執行中的矛盾，應適度調整準公幼的收費框架，全面檢視各地區的經營成本與物價水準，進行合理分析。透過制定靈活且具彈性的學費調整機制，能促進不同幼兒園間的公平性亦可提升政策的執行效益。

3. 補助機制不公宜考量教育公平性

政府透過補助政策減輕家長的經濟負擔，但針對選擇私立幼兒園的三成家長，補助金額仍存在顯著差距，顯現出教育公平性上的問題。為改善這一現象可借鑒其他國家的經驗，導入教育券制度，讓資源隨學生流動，提升家長的選擇權。

同時，教育券模式能減少政府對市場的直接干預，鼓勵幼教市場多元發展，並確保資源分配更加公平，進一步促進教育機會的平等。

4. 特生增加與家長意識抬頭宜提供現場專業支援與建立親師間互信關係

隨著特殊學生人數的增加以及家長對幼兒教育重視程度的提升，融合教育的實施與園所信任關係的建立面臨多重挑戰。融合教育的成功需要充足的專業支持與資源，但現階段特教支援系統的不足，導致一般生與特殊生的學習需求難以平衡。同時，家長對教育品質的期待日益提高，教保人員的高流動率更影響了教學穩定性及家長對園所的信任感，增加了園所的溝通壓力與應對投訴的難度。為應對這些挑戰，政府宜考量增強特教專業人員的配置，加強教師專業能力的培訓，並提供充足的教學資源與輔助，確保特殊生與一般生都能在適切的環境中共同成長。此外，園所宜提升師資穩定性與服務品質，加強與家長的透明溝通機制，主動回應家長需求，促進其參與，透過良好的互動與信任基礎，營造和諧且包容的教育環境。

5. 教保服務人員專業認同不足宜加強專業培訓

高壓的職場環境對教保服務人員的專業認同和工作穩定性造成影響，進而影響其對幼兒情緒控管的能力。當教保服務人員面臨壓力時，可能出現不當管教的情況，引發社會對幼教工作的高度關注與批評。為改善此狀況，政府可透過補助機制中強化教保服務人員參與專業認同之相關研習，提供完善的在職培訓與心理支持，並透過穩定與合理的工作安排減輕其職場壓力。建立完善的教保支持系統，幫助教保服務人員有效處理幼兒情緒，進而提升教育品質，更能贏得社會的信任與支持。

四、結論

準公幼政策在減輕家庭育兒負擔、擴展公共化幼兒園供應量及提高 2-6 歲幼兒入園率、穩定教保人員薪資及專業發展甚至在改善育兒環境方面都展現了相當成效。然而，政策推行過程中，幼教現場也面臨少子女化持續加劇及幼教生態改變、學費調漲受限、補助機制不公、特生增加與家長意識抬頭及教保服務人員的專業認同不足之挑戰。為因應這些問題，宜平衡市場供需合理規劃準公幼的數量、建立彈性且公平的學費調整機制、改善補助制度、增強特教支援系統及加強親師間的互信基礎並提升教保人員專業認同，以促進幼兒教育的永續發展。

參考文獻

- 中央通訊社（2024）。2023 臺灣新生兒數僅 13.5 萬人創歷史新低。取自 <https://www.cna.com.tw/news/ahel/202401105006.aspx>

- 行政院（2022）。少子女化政策執行成果報告。臺北：行政院。
- 林俊明（2022）。家長不再愛公幼？臺南今年公幼缺額進 4 成。民視新聞臺。
取自 <https://ynews.page.link/JgJV>
- 教育部（2021）。幼兒教育與照顧政策。取自 <https://www.edu.tw>
- 教育部（2023a）。112 學年度全國教育統計報告。取自 https://stats.moe.gov.tw/files/analysis/112_all_level.pdf
- 教育部（2023b）。幼兒教育與照顧現況統計。取自 <https://www.edu.tw>
- 教育部等（2023）。我國少子女化對策計畫（107 年－113 年）（核定本）。
取自 <https://reurl.cc/V0nDYA>
- 趙婉淳、魯平皓（2022）。臺灣出生率趨勢及其影響。人口與經濟，18(2)，77-92。
- World Bank (2001). *Early Childhood Development: Investing in the Future*. Washington, DC: World Bank.

