

對《我國少子女化對策計畫》 〈2 至 5 歲幼兒學前教育及照顧篇〉之省思

呂文翔

國立清華大學幼兒教育學系研究生

孫良誠

國立清華大學幼兒教育學系副教授

內政部戶政司（2019）統計我國總生育率從 1951 年的 7.04 人，一路下滑至 2019 年的 1.05 人，在全世界的排行中僅優於新加坡及澳門。因少子女化的情形嚴重，行政院（2018）提出《我國少子女化對策計畫》，並以跨部會的方式推動，期望達到提高生育率、實現性別平等（平衡就業與家庭）、減輕家庭育兒負擔及提升嬰幼兒照顧品質等四項對策目標。其中 2 至 5 歲教育及照顧方面，以「擴大公共化幼兒園」、「建置托育準公共機制」及「擴大育兒津貼」為主要策略，這些策略是否有助於解決少子女化的問題以及提升對幼兒教育及照顧的品質，論述如下。

一、以金錢補助提升生育率成效不彰

依據《我國少子女化對策計畫》，2020 年投入的經費項目中，育兒津貼以及 5 歲免學費補助支出 303.35 億元，佔總預算比例的 51.7%；建立準公共機制（含托育）支出 154.52 億元，佔 26.33%；擴大公立及非營利幼兒園（含托育）支出 53.8 億元，僅佔 9.17%。政府在育兒補助上投入超過一半的資源，但是以金錢補助家長的方式真的能提升生育率嗎？

政府在 2012 年實施《父母未就業家庭育兒津貼實施計畫》營造有利生養環境，以兒童人口質量的提升奠基為主要目的，首次以育兒津貼的方式給予因育兒導致未就業的父母每月 2,500 元的補助。以數據檢視成效，2012 年至 2019 年的生育率依序為 1.27、1.07、1.17、1.18、1.17、1.13、1.06、1.05（內政部戶政司，2019），如果以金錢補助家長的方式真的有助於提升生育率，為何生育率從 2012 年的 1.27 下滑至 2019 年的 1.05？可見提供育兒補助並無法真正有效提高生育率，政府應找出生育率下降的核心原因，對症下藥投入資源，避免資源的浪費。

二、公共化及準公共機制應關注的問題

政府在「擴大公共化幼兒園」的策略中提到：「……以公立國小校校有幼兒園為原則，規劃至 113 年底前累計增設達 3,000 班。」，積極負擔起彌補社會需求和政府供給間的落差。雖然廣設公共化幼兒園會對私立業者的經營可能造成衝擊，但我們對於政府擴展平價教保服務、減輕家長育兒負擔抱持肯定的態度、並且期待成效，然而政策中還有些應關注的問題須慎思，論述如下：

（一）實踐教育均等仍有待努力

劉懿萱（2019）指出家長對於公幼的入園率感到失望，因而被迫選擇費用昂貴的私立幼兒園，在政府廣設公共化幼兒園的政策下此現象可獲得部分改善，或許有助於提升國人生育率。但值得注意的是根據目前入學制度的優先順序，除不利條件幼兒優先入學外，年齡較大的幼兒擁有較高的入學機會，但也無法確保所有想進入公共化幼兒園的大班幼兒都能進入，相較之下年齡較小的幼兒入學機會更低，家長仍需要負擔較高的托育費用，難以實現教育均等。又不利條件幼兒入學後，教保服務人員是否有足夠的素養尊重個別差異，因材施教，提供幼兒高品質的教保服務，達到真正的「教育均等」，讓國人相信教育、安心生育，這是政府及師資培育機構必須思考與解決的問題。

（二）幼兒園設置地點應有更完整全面的思考

政府在增設公共化幼兒園策略中，以優先協助國小無幼兒園者設立，以達成國小校校有幼兒園的原則。但以就學人口的角度切入成效或許有限，如以新竹市為例，國小一年級平均學生數為 172 人（新竹市政府教育處，2019），就算國小校校均有幼兒園，依然無法滿足該國小學區就學人口需求。依現行校舍盤整情形顯示，將現有教室整建做為增設公共化幼兒園仍會面臨校舍空間不足的問題，需運用空餘預定地或公有土地等興建公共化幼兒園。在都會地區設置公共化幼兒園易招致私立幼兒園經營者的抗議，因此政府須審慎評估合適的地點興建公共化幼兒園，解決公共化幼兒園供不應求的情形，達成政府照顧人民的責任。

（三）實現親、師、生共好

吳柏軒與林曉雲（2019）調查發現，服務於準公共化幼兒園的教保服務人員有高達 3 成月薪未達 29,000 元，有近 9 成幼兒園另外加收課後托育費，但並未如實支付課後托育師資的費用，有 2 成幼兒園月費超過 4,500 元，顯示政策中仍存在許多漏洞。王信智（2017）指出教師無法依規定獲得合理的報酬，易造成組織不公平而導致教學效能降低影響教育品質。吳柏軒與林曉雲指出園方在加入準公共化幼兒園後，家長沒省多少錢，教師也沒被加到薪，但政府補助已貼給幼兒園，卻未見任何軟、硬體的改善，恐造成家長對政府的疑惑及不信任。我們肯定政府「建置托育準公共機制」減輕家庭經濟負擔的美意，但政府還須解決上述問題及審慎評估投入資源的效益，避免部分唯利是圖的私立業者鑽法律漏洞，並且要了解利害關係人的想法，實現真正的「親、師、生共好」。

三、穩定提升教保服務品質

目前台灣薪資水平的關係，父母必需領有雙薪才較有可能負擔托育幼兒的費用，但除了費用的問題外，幼兒的托育品質更是大多數家長關心的問題，這也可能是影響年輕家長生育的原因。在《我國少子女化對策計畫》中，以「加速擴大公共化幼兒園」、「建置準公共機制」、「改善教師及教保員薪資」等策略來達到「穩定提升教保服務品質」的目的，但是品質真的能穩定提升嗎？論述如下：

(一) 提升教保品質應兼具結構品質與過程品質

《我國少子女化對策計畫》以「改善教師及教保員薪資」策略來提升品質，但提高教保服務人員薪資福利僅是結構品質的一部份，其他還包括師生比、班級的幼兒人數、教師教育程度、教師專業訓練等，另外更應該關注提升與幼兒互動及課程教學的過程品質（Jones-Branch, Torquati, Raikes, & Edwards, 2004），因此師資培育機構應更重視師資培育生的教保專業知能，多提供觀察、見習及實習等幼教現場的實務經驗（National Association for the Education of Young Children, 2010），以四年的時間陶冶、型塑幼教人應有的人格，如表現喜愛孩子、以幼兒為本、幼兒優先等，也需培養情緒管理的能力、臨場應變的能力等。長遠來看才有助於提升整體教保服務人員的品質。

(二) 建立可提升品質管理的機制

《我國少子女化對策計畫》中「建置準公共機制」來提升幼兒園品質的主要作法包括保障教保服務人員薪資、通過基礎評鑑、建物公安檢查合格、依法執行教保師生比，以及經營者自行勾選「課程與教學自評表」。其中基礎評鑑、公安檢查、師生比為原有的法令規定，並無提升品質的積極作為，而自行評估課程教學品質的結果令人存疑，故有重新思考提升品質管理機制的必要性，如參與準公公幼兒園者須提出提升教保品質的具體計畫，如參與輔導計畫、學習社群、成立讀書會，或訂定專業成長的目標並實踐等，或者是透過公、私部門之間契約化的協議提升對幼兒教育及照顧的品質。

四、結語

生育率降低不只是發生在台灣，也是許多已開發國家必須面臨的問題。我國政府已參考許多先進國家的作法並提出少子女化對策，其中又以經費補助為解決少子女化問題的主要作法之一，但經費補助似乎未見成效，因此除了經濟問題以外，應更深入了解年輕人不願生育的原因，從經濟、民生、教育、社會價值觀等層面提出解決策略，提升年輕人生育意願。在教育方面，家長關心孩子接受教育

及照顧的品質，因此如何以積極的作為循序漸進提升教育及照顧孩子的品質，減少家長對孩子成長的擔心，或許可以減緩少子化的情形，也可以厚植國家未來的人力資本。

參考文獻

- 內政部戶政司（2019）。總生育率及出生數（40）。取自<https://www.ris.gov.tw/app/portal/346>
- 王信智（2017）。新北市國民中學教師知覺學校組織公平、組織氣氛與學校效能關係之研究（未出版碩士學位論文）。國立政治大學，臺北市。
- 行政院（2018）。我國少子女化對策計畫。臺北市：作者。
- 吳柏軒、林曉雲（2019年3月21日）。全教總批准公幼：家長沒省到錢、老師沒加到錢。取自<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2734057>
- 新竹市政府教育處（2019）。新竹市國民小學108學年度普通班學生數暨班級數核定表。取自<https://www.hc.edu.tw/edub/basic/doc/108psClass.pdf>
- 劉懿萱（2019年5月26日）。公幼難抽！沒保障額、家長怨3歲童全淪備取。取自<https://news.tvbs.com.tw/life/1139055>
- National Association for the Education of Young Children. (2010). *2010 NAEYC standards for initial and advanced early childhood professional preparation programs*. Washington, DC: NAEYC.
- Jones-Branch, J. A., Torquati, J. C., Raikes, H., & Eadwards, C. P. (2004). Child care subsidy and quality. *Early Education and Development, 15*, 327-341.

