

# 優質、普及而平價的幼兒教育

【教育制度及政策研究中心研究員 曾大千】

## 壹、前言

依據《幼兒教育及照顧法》之界定，「幼兒」係指二歲以上至入國民小學前之人（第 3 條第 1 款）；就此對照憲法所定「基本教育（六歲至十二歲）」、《國民教育法》所定「國民教育（六歲至十五歲）」及《高級中等教育法》指稱之「國民基本教育（九年國民教育及高級中等教育：六歲至十八歲）」，應可明確推知，「幼兒教育」乃是立法者透過法制建構，自始有意使其自外於「國民（基本）教育」的另一種教育階段。亦即因此，《幼兒教育及照顧法》遂明文揭示「政府應提供幼兒『優質、普及、平價及近便性』之教保服務」（第 7 條第 3 項），而顯不同於國民教育所應具備的「強制、普遍、免費」等實施原則。

又依據經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, 2022）的調查研究顯示，來自社經地位弱勢家庭之 5 歲幼兒，其與優勢兒童間的學習差距（包含認知能力、社會情緒技能等），平均達到 8 到 20 個月之多，且此等早期公平差距（early equity gaps），甚至可能延續到 15 歲以後的青少年階段及其日後長期發展；因此，如何由國家提供優質、普及而平價的幼兒教育，將是消弭早期公平差距影響的重要課題。

## 貳、各國促進幼教公平的相關作為

### 一、OECD 一般性建議

如前所述，OECD 認為早期公平差距的衝擊，會持續影響其未來的學術成就、就業收入、健康狀況、公民參與、育兒技能等面向，因此提出下列二項與幼教作為有關的建議，以期控制或減少早期公平差距。

#### （一）提供接受幼兒教育的機會

研究顯示，參加早期兒童教育與照顧的兒童，在所有學習領域中均能呈現正向而積極的相關成果，且針對弱勢兒童而言更是顯著。因此，任何一個以改善早期公平為目標的政策規劃，包括提升幼教的普及性、近便性，均是消弭早期公平差距影響的關鍵要素。

#### （二）確保幼兒教育的良好品質

OECD 認為，在教學上若能以兒童為中心並採取賦權方式，將能與兒童的正向發

展更具密切關連；進一步而言，針對兒童及其家庭的多元需求正面回應並提供有效協助，方能堪稱優質的幼兒教育，亦乃對於接受此等早期教育與照顧的兒童有所助益。

## 二、美國：優質而免費的幼兒教育

路易斯安那州一項由立法機關創建，並始於 2001 年的幼兒教育計畫，旨為經濟困難之 4 歲幼童提供優質的學前教育機會，研究人員二十年來追蹤調查進入同一所幼兒園參與此計畫之幼童，並與未受任何公共經費贊助之幼童自小學四年級起至中學的學業成績表現，成效令人滿意且具統計意義。另研究也指出，若在出生後三年即對幼兒進行早教投資，未來的表現將更為出色。換言之，科學證據顯示，應支持為缺乏高質量早期教育理念之家庭及社區，提供年紀更小的幼兒學習機會（駐休士頓辦事處教育組，2021）。

而在奧瑞岡州波特蘭市所在的摩特諾瑪郡（Multnomah County），選民以投票方式通過創制案，藉此向高收入者增收稅收，並使用此一經費來提供全郡 3 到 4 歲兒童，全體適用免費的公、私立幼兒園（preschools）及設於民宅的托育中心接受學前教育的機會，並決議將幼兒園教師薪資大幅提高到與幼稚園（kindergarten）教師相同。這項政策旨在解決許多家庭負擔不起、教師薪水過低二項幼兒照顧與教育的核心問題；幼教專家認為，奧瑞岡州的幼教政策足為全美推行的藍本。研究顯示，優質幼兒園對兒童有助益，尤其是針對來自低收入家庭的兒童。優質幼兒園讓兒童在學業、社交和行為上做好進入學校教育的準備，並縮小成就差距。研究也顯示，貧困兒童進入優質幼兒園，長大後收入更高，也更健康（駐洛杉磯辦事處教育組，2020）。

## 三、德國：全天制幼兒園近年發展迅速

依據德國聯邦統計局的報告，截至 2020 年 3 月 1 日止，幾乎有 160 萬名 0 至 6 歲以下的兒童，每天留在公私立幼兒園超過 7 小時，亦即「全天制幼兒園就讀比例」達到 34%（3 至 6 歲以下兒童為 48%）；與 2010 年的 22%（3 至 6 歲以下兒童為 32%）相較，呈現顯著增長趨勢。然而，德國各邦間的「全天制幼兒園就讀比例」卻也存在頗大差距（以 3 至 6 歲以下兒童部分而言，全距為 18%~73%），而形成區域間大幅差異的可能原因之一，應是「各地收費高低不同」所致（駐德國代表處教育組，2021）。

## 四、奧地利：幼兒園在暑假提供照顧服務

以往暑假期間，在奧地利有數週關閉幼兒園的情形，可能很快就會成為歷史；雖然這樣的兒童照顧需求，各邦或有不同，但為支持暑假期間有兒童托育需求的父母，聯邦和各邦政府已投入數百萬歐元。以 2020 年薩爾茲堡市為例，由於有許多家長報

名，幼兒園關閉時間減少了一半；至於其他地區，暑假仍開放的星期則比 2019 年多了三分之一。而在首都維也納，學校與幼兒園在整個夏天都保持開放；其中，維也納市政府針對 6 至 14 歲的兒童與青少年舉辦夏令營，而提供全日照護服務的需求亦正在增加（駐奧地利代表處教育組，2020）。

### 參、我國的幼教多元化與發展

《幼兒教育及照顧法》明定「教保服務應以幼兒為主體，遵行幼兒本位精神，秉持性別、族群、文化平等、教保並重及尊重家長之原則辦理」（第 7 條第 1 項），另除法定之教保服務方式可含括居家式托育、幼兒園、社區互助式、部落互助式、職場互助式等五種類型（第 3 條第 2 款）外，即使僅就幼兒園此一最主要之「教保服務機構」而言，實務上尚可區分為公立幼兒園（公幼）、私立幼兒園（私幼）、非營利幼兒園、準公共幼兒園等四類，在在促使幼教在理念上及實施上均呈現多元化之面貌，也因此有助於落實幼兒家長的幼教選擇權。

就公幼、私幼、非營利幼兒園、準公共幼兒園等四者而言，其中前三類係《幼兒教育及照顧法》所明定（第 8 條、第 9 條），至於「準公共」幼兒園之依據，則為僅屬行政規則位階之《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》。次就此四類幼兒園歸納而言，公幼及非營利幼兒園二者，依其屬性可併稱「公共幼兒園」，私幼則因現行法並未強制應辦理財團法人登記，故可推知其得以營利為目的，而非必須歸屬公益性質（民法第 45 條、第 46 條、第 60 條，財團法人法第 1 條參照），另準公共幼兒園之性質，則介於前揭公共幼兒園（含公幼、非營利）及私幼之間。茲依據其成立方式、入學方式、收托時間、有無寒暑假、學費、課程和師生比等七個項目，比較說明四種類型幼兒園之異同如表 1。

表 1、公幼、非營利、準公共、私幼四類幼兒園之異同比較

公共幼兒園				
	公幼	非營利幼兒園	準公共幼兒園	私幼
成立方式	政府出資、提供場地及人事費，可分為附設於公立國小內、各縣市直接開辦兩種。	政府提供場地、硬體設備等，並委託公益法人或核准公益法人申請興辦。	與政府合作並簽訂契約，並符合六項要件*的私立幼兒園。	由私人設立或是財團法人成立
入學方式	採登記與抽籤方式	採登記與抽籤方式	採登記與抽籤方式	直接向幼兒園申請
收托時間	1. 工作時間：約 07:30-16:00 2. 延托服務：可延托到約 18:00 或 18:30 *若幼兒人數滿 10 人以上，則須開設課後托育班，對家長酌予收費	1. 工作時間：約 07:30-17:00 2. 延托服務：可延托到約 18:30 或 19:00	1. 工作時間：約 07:30-17:00 2. 延托服務：可延托到約 18:30 或 19:00	1. 工作時間：約 07:30-17:00 或 18:00（責任制） 2. 延托服務：一般可延托到 18:30 或 19:00
寒、暑假	有寒暑假	無寒暑假（但會休園約三天）	無寒暑假	無寒暑假
學費	月繳平均 1000 元/月 *入學免學費，須繳材料費、活動費、午餐費及點心費等	月繳 ≤ 2000 元/月 + 交通費、課後延托費、保險費或家長會費等	月繳 ≤ 3000 元/月 + 交通費、課後延托費、保險費或家長會費等	家庭綜所稅率未達 20%，且未請領育嬰留職停薪津貼，每月可領 5000 元育兒津貼。
課程	不分科，主題式教學	不分科，主題式教學	不分科，主題式教學	教學法較多元，像是蒙特梭利、華德福、雙語教育等。
師生比	<p>*2~3 歲的班級：</p> <p>(1) 每班招收 8 人以下：教職人員 1 人</p> <p>(2) 9 人以上班級：教職人員 2 人</p> <p>(3) 每班人數以 16 人為限</p> <p>(4) 不得與其他年齡幼兒混齡</p> <p>*3~5 歲的班級：</p> <p>(1) 每班招收人數以 15 人以下：教職人員 1 人</p> <p>(2) 16 人以上者：教職人員 2 人</p> <p>(3) 每班人數以 30 人為限</p>			

資料來源：微幅調整自 <https://blog.bananny.co/2020/08/18/kindergarten/>

\*註：1.收費數額、2.園長（中心主任）、教師及教保員薪資、3.幼兒園基礎評鑑或教保中心訪視輔導、4.建築物公共安全檢查、5.幼生與教保服務人員之生師比例、6.教保服務品質。（依前揭「準公共行政規則」第3點規定辦理）

## 肆、公幼與優質化幼兒教育

我國目前的幼兒園類型，雖可區分為公幼、非營利、準公共、私幼等四類，惟其中之「準公共幼兒園」，除各種不同辦理主體之私幼外，另營運成本全部由家長自行負擔之非營利幼兒園亦可申請（準公共行政規則第2點、第3點參照）；因此，未來此一類型之幼兒園，勢將與公共幼兒園（含公幼、非營利）及私立幼兒園三足鼎立，甚至在自由市場的趨勢動能下，更有促使多數私幼朝此轉型之可能。

而專就公幼而言，因其係公立學校所附設，或由直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）及直轄市山地原住民區設立，故設備、師資通常較佳；然而，公幼招生從過去抽不到籤，到現在卻招不滿，甚至出現「雪崩下滑」之現象（自由時報，2022），而存在進一步檢討精進的空間。例如，即有民間團體及民意代表指出，以往認為公幼較便宜、師資又有保障，但若加計平日、暑期留課費之後，公幼平均每月所需負擔的 6,000 元，較之準公幼的 3,000 元、非營利幼兒園的 3,400 元，反而卻是最貴的（聯合報，2023a，2023b）。就此，由於《幼兒教育及照顧法》第10條第1項明定「直轄市、縣（市）主管機關應協助離島、偏遠地區國民小學附設幼兒園」，而可視為針對該等地區，應優先以「公立幼兒園」之模式提供教保服務；然而，此等地域「優惠」措施，亦有可能基於前揭公幼既有服務內涵，而反而不利於地域弱勢者之幼教機會均等。

最後，基於幼教具有消弭早期公平差距影響之效益，且參照優質而免費的幼兒教育、全天制幼兒園及暑假提供照顧服務等國際發展趨勢，我國似亦應以公幼為主幹，思考如何進一步提供優質、普及而平價的幼兒教育。

## 參考文獻

Bananny（2022）。準公共化幼兒園是什麼？與公幼、非營利的差距&費用補助計

算！（更新日期：2022-08-02）<https://blog.bananny.co/2020/08/18/kindergarten/>

自由時報（2022，6月29日）。缺額達2千人！台南公幼招生雪崩下滑 教育局：應

是受疫情影響。<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/3976234>

駐休士頓辦事處教育組（2021）。路易斯安那州幼兒教育計畫成效斐然。國家教育研究院臺灣教育研究資源網。

[https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric\\_b&xItem=2058818](https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2058818)

駐洛杉磯辦事處教育組（2020）。美國奧瑞岡州免費幼教政策起跑。國家教育研究院臺灣教育研究資源網。

[https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric\\_b&xItem=2054551](https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2054551)

駐奧地利代表處教育組（2020）。奧地利幼兒園在未來暑假應會維持提供照顧服務。國家教育研究院臺灣教育研究資源網。

[https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric\\_b&xItem=2053519](https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2053519)

駐德國代表處教育組（2021）。德國全天制幼兒園近年發展迅速。國家教育研究院臺灣教育研究資源網。

[https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric\\_b&xItem=2058105](https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2058105)

聯合報（2023a，5月23日）。公幼收費+寒暑假留課竟比準公幼貴近一倍 教團諷：台灣奇蹟。<https://udn.com/news/story/6885/7184159>

聯合報（2023b，6月6日）。南市公幼招生缺額達1465個 議員點出「關鍵」缺競爭力。<https://udn.com/news/story/7326/7216967>

OECD (2022). *Improving early equity: From evidence to action*.

<https://read.oecd.org/10.1787/6eff314c-en?format=pdf>