

僅供委員問政所需參考
不代表本院意見或立場

編號：2394

議題研析

一、題目：公共化教保服務機構設置評估相關法制研析

二、所涉法規

幼兒教育及照顧法、非營利幼兒園實施辦法

三、背景說明

- (一) 教育部指出，由中央、地方政府與非營利法人合作推動的非營利幼兒園，至 112 學年度止已開辦 384 園¹。不過，教育團體發現，在非營利幼兒園與準公共幼兒園的急速擴增下，已造成高雄市、臺南市、桃園市、臺中市等市中心學校公立幼兒園首招有缺額情形²；而非營利幼兒園 109 年缺額年增率達 62%，職場互助教保服務中心 110 年更升到 121%，疑有濫設現象³。
- (二) 依幼兒教育及照顧法（下稱本法）第 8 條及第 9 條規定，目前幼兒園類型可分為公立幼兒園（下稱公幼）、私立幼兒園（下稱私幼）和非營利幼兒園等 3 類。另依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，尚有符合要件後與政府簽約之準公共教保服務機構（下稱準公共幼兒園）⁴。教育部表示，非營利幼兒園介於公幼及準公

¹ 陳至中，非營利幼兒園達 384 園 每月繳費不超過 2000 元，中央社，113 年 2 月 15 日。

² 全國教育產業總工會新聞稿，非營利幼兒園+準公共幼兒園『夾殺』公幼？111 年 9 月 1 日，網址：<http://www.lgnh.com.tw/cgi-bin/big5/k/37m1?q1=da2&q27=20160229032902&q65=2028499&q22=22&time=03:14:28>，最後瀏覽日：113 年 2 月 27 日。以 111 年為例，6 月時公幼登記完、抽完籤台北市有 354 個缺額、桃園市近 1000 個缺額，新北市、台南市、高雄市各有 2000 名缺額。見陳韋彤，家長不選公幼選私幼？公幼、私幼、準公共幼兒園優缺一次看懂，111 年 12 月 29 日，雅虎新聞，網址：<https://tw.news.yahoo.com/%E5%AE%B6%E9%95%B7%E4%B8%8D%E9%81%B8%E5%85%AC%E5%B9%BC%E9%81%B8%E7%A7%81%E5%B9%BC-%E5%85%AC%E5%B9%BC-%E7%A7%81%E5%B9%BC-%E6%BA%96%E5%85%AC%E5%85%B1%E5%B9%BC%E5%85%92%E5%9C%92%E5%84%A%E7%BC%BA-%E6%AC%A1%E7%9C%8B%E6%87%82-020000415.html>，最後瀏覽日：113 年 2 月 27 日。

³ 楊舒婷、林志成，全幼盟轟政府大小眼 剝奪私幼孩子公平受教權 幼兒教育補助 最高相差上萬元，中國時報，113 年 2 月 1 日，第 A8 版。

⁴ 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第 3 點規定：「私立教保服務機構下列各款事項符合本要點規定者，得向地方政府申請為準公共教保服務機

共幼兒園（政府簽約的私幼）之間，營運成本的差額由政府補助。而在分類上，非營利幼兒園雖屬私幼，但與公幼及政府機關(構)與公營公司委託辦理之職場互助教保服務中心被視為公共化教保服務機構（下稱公共化幼兒園）⁵。

(三) 根據行政院核定的我國少子女化對策計畫，對於 6 歲以下幼兒教育及照顧，係以「增加平價名額」、「降低就學費用」、「發放育兒津貼」為策略，並以提升公共化供應量為施政主軸。以 112 學年度而言，公共化幼兒園及準公共幼兒園合計提供約 47.7 萬個平價就學名額⁶，已超過各類型幼兒園合計幼生數 57 萬 2,730 人⁷的 83%。

四、探討研析

(一) 建議修法將公共化幼兒園服務量能及就學區域均衡之評估調查納入本法之教保服務基本資料

根據本法第 7 條第 3 項規定：「政府應提供幼兒優質、普及、平價及近便性之教保服務，對處於離島、偏遠地區，或經濟、身心、文化與族群之需要協助幼兒，應優先提供其接受適當教保服務之機會，……」教育部為了達成上述政策目標，雖擴增公共化幼兒園就學名額，並採補助方式拉近公幼、非營利幼兒園、準公共幼兒園及私幼間的學費差距。不過，基層教師也擔憂，急速擴增的政策，對幼教量能缺乏合適之分配，恐成為更大問題⁸。

一般而言，公幼具有價格最便宜、師資品質、教學內容穩定的優勢，私幼學費則較為昂貴但具有個別特色，準公共幼兒

構：……」。教育部從 107 年 8 月起，分二階段推動準公共機制，提供符合「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 項要件的私立幼兒園，與政府合作擴展平價就學名額。見全國教保資訊網，準公共幼兒園，網址：<https://www.ece.moe.edu.tw/ch/subsidy/zgg-1/>，最後瀏覽日：113 年 2 月 27 日。

⁵ 見全國教保資訊網，關於公共化教保服務，網址：<https://www.ece.moe.edu.tw/ch/ggh/public/about-ggh/>，最後瀏覽日：113 年 3 月 1 日。

⁶ 教育部，我國少子女化對策計畫（107 年至 113 年），112 年 12 月 18 日，網址：https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=D33B55D537402BAA&s=1F066099DDDA393B，最後瀏覽日：113 年 3 月 1 日。

⁷ 行政院性別平等會，幼兒園幼生數一按年齡與性別分，112 年 5 月 31 日，網址：<https://www.ris.gov.tw/app/portal/346>，最後瀏覽日：113 年 2 月 29 日。

⁸ 全國教育產業總工會新聞稿，同註 2。

園是轉型的私幼，而非營利幼兒園則由政府委託或核准非營利法人辦理。調查顯示，公幼家長的平均滿意度分數最高，非營利幼兒園次之；而準公共幼兒園的平均就讀滿意度最低；公幼仍是家長的首選⁹。實務上可以發現，由於學費差距的逐漸拉近，家長選擇增多，但部分人口密集區的公共化幼兒園仍然一位難求；在部分交通不便區，卻也同時發生缺額情形，顯見公共化幼兒園在服務量能與就學區均衡規劃間有失衡現象。

臺灣非營利幼兒園發展的背景，來自於公幼收托時間難配合雙薪家庭就業狀況、名額有限與私幼收費高且項目多、私幼品質良莠不齊、過度市場導向等問題。非營利幼兒園是政府為了解決對現有公、私立幼兒園服務現況的限制所採行的一種解決方式，調節市場失靈與公部門失靈的困境¹⁰。積極推動者認為，非營利幼兒園的制度設計，結合了政府的資源與管理、法人的經營理念及教保人員的專業¹¹，期以國家角色的提供資源支持經營，協助建構我國學前教育環境。

參酌非營利幼兒園實施辦法第7條第1項規定：「直轄市、縣（市）主管機關於所轄地區之優質、平價教保服務供給不足，或需要協助幼兒比率較高者，應優先考量規劃辦理非營利幼兒園，並不得以停辦公立幼兒園改辦非營利幼兒園之方式為之。」就立法目的而言，非營利幼兒園與公幼各有不同定位與功能，對於教育部以增設非營利幼兒園為主及公立幼兒園為輔的方式擴大推動¹²，造成部分校園產生公幼與非營利幼兒園並存，須區隔公共場地使用範圍的矛盾現象¹³，甚至有地方政府反映中央要求增設非營利幼兒園與轄區特性不符等現象¹⁴，容有討論空間。

⁹ 兒福聯盟，2023年台灣育兒現況調查報告—準公幼，不是家長安心送托標準？！112年5月23日，網址：https://www.children.org.tw/news/news_detail/2928，最後瀏覽日：113年3月4日。

¹⁰ 林俊瑩、張凱程、林志豪，〈臺灣地區非營利幼兒園的政策效果與侷限〉，《臺北市立大學學報（教育類）》，第53卷，第1期，111年6月，頁25-28。

¹¹ 財團法人彭婉如基金會，創造多贏共好的托育環境：非營利幼兒園對台灣學前教育發展的意涵，107年5月2日，網址：<https://www.pwr.org.tw/discourse/1189>，最後瀏覽日：113年3月4日。

¹² 教育部，《擴大幼兒教保公共化計畫(106-109年)核定本》，106年4月，頁22。

¹³ 徐千惠，〈從公共政策角度思考非營利幼兒園的設立與營運〉，《臺灣教育評論月刊》，第7期，107年7月，頁16。

¹⁴ 監察院，《育兒措施需求案調查報告》，108內調0042，110年5月7日，頁27。

學者指出，幼兒教育具有準公共財性質，家庭、市場與國家皆扮演重要角色¹⁵，我國刻正面臨少子女化的嚴峻形勢，擴增公共化幼兒園數量提供家長育兒支持，應予鼓勵；但從都會區、文化弱勢區或偏遠地區的公共化幼兒園，其所需服務數量與區位條件等都不同，政府在擴充平價教保服務的政策目標下，有必要讓教保資源被更有效運用，爰建議應優先針對公共化幼兒園服務量能及就學區域均衡進行需求評估。

按本法第 5 條¹⁶第 1 項第 5 款及第 6 條¹⁷第 1 項第 5 款規定雖已明定中央及地方主管機關掌理「教保服務基本資料之蒐集、調查、統計及公布」事項，惟第 5 條第 2 項及第 6 條第 2 項規定僅明定教保服務基本資料包括全國、直轄市、縣（市）主管機關主管之教保服務機構之收費項目與數額、評鑑結果、不利處分及其他相關事項等項目，建議將公共化幼兒園之服務量能及就學區域均衡之需求評估調查納入本法之教保服務基本資料，俾要求中央及地方主管機關依法評估，調整最適資源分配，以達成本法健全幼兒教育及照顧體系之立法目的。

（二）建議公幼與非營利幼兒園如設置於同地點時，應經諮詢會同意 依本法第 9 條規定¹⁸，非營利幼兒園採申請或委託方式辦

¹⁵ 歐姿秀，〈重建學前教育中家庭、市場與國家的三角關係〉，《臺灣教育》，第 640 期，95 年 8 月，頁 2。

¹⁶ 幼兒教育及照顧法第 5 條規定：「中央主管機關掌理下列事項：一、教保服務政策及法規之研擬。二、教保服務理念、法規之宣導及推廣。三、全國性教保服務之方案策劃、研究、獎助、輔導、實驗及評鑑規劃。四、地方教保服務行政之監督、指導及評鑑。五、全國性教保服務基本資料之蒐集、調查、統計及公布。六、協助教保服務人員組織及家長組織之成立。七、其他全國性教保服務之相關事項（第 1 項）。前項第五款教保服務基本資料，至少應包括全國教保服務機構之收費項目與數額、評鑑結果、不利處分及其他相關事項（第 2 項）。」

¹⁷ 幼兒教育及照顧法第 6 條規定：「直轄市、縣（市）主管機關掌理下列事項：一、地方性教保服務方案之規劃、實驗、推展及獎助。二、教保服務機構之設立、監督、輔導及評鑑。三、公立幼兒園、非營利幼兒園、社區、部落或職場互助式教保服務之推動。四、親職教育之規劃及辦理。五、地方性教保服務基本資料之蒐集、調查、統計及公布。六、其他地方性教保服務之相關事項（第 1 項）。前項第五款教保服務基本資料，至少應包括直轄市、縣（市）主管機關主管之教保服務機構之收費項目與數額、評鑑結果、不利處分及其他相關事項（第 2 項）。」

¹⁸ 幼兒教育及照顧法第 9 條第 1 項規定：「非營利幼兒園應以下列方式之一設立：一、由直轄市、縣（市）政府及所屬機關（構）、中央政府機關（構）、國立各級學校、軍警校院、鄉（鎮、市）公所及直轄市山地原住民區公所（以下簡稱政府機關（構）及國立學校）、公司組織之公營事業委託非營利性質法人辦理。二、由非營利性質法人申請經直轄市、縣（市）主管機關核准辦理。」；同條第 4 項規定：「政府機關（構）及國立學校委託辦理非營利幼兒園，需用之公有不動產，應以無償方式提供受託之非營利性質法人使用；該公有不動產非自行經管者，得辦理撥用，或經管理機關同意無償提供政府機關（構）及國立學校。」

理，其中委託非營利性質法人辦理之非營利幼兒園需用之公有不動產應以無償方式提供受託非營利法人使用，然各縣(市)政府多運用轄內國中、小可利用的空餘空間，造成部分縣(市)公立學校中同時設有公幼與非營利幼兒園，包含高雄市、臺北市、新北市、基隆市、桃園市、臺南市都出現類似狀況¹⁹。

依非營利幼兒園實施辦法第 7 條第 2 項規定：「直轄市、縣(市)主管機關為擴大公共化教保服務供應量而辦理非營利幼兒園，經審慎評估後，必要時得將公立幼兒園遷移至鄰近場地繼續辦理，於原場地空間辦理非營利幼兒園。」查其立法說明為：「……部分學校附設之公立幼兒園，其提供之公共化教保服務供應量未能滿足該社區教保服務需求，倘於學校內直接增設非營利幼兒園，會造成同一學校內同時存在公立及非營利幼兒園，易造成家長混淆、地方政府實務管理困難。……」。顯見主管機關為擴大公共化教保服務供應量而於同地點同時設置公幼及非營利幼兒園確有不妥。

依本法第 9 條第 6 項規定，各級主管機關應召開審議會審議非營利幼兒園有關同條第 2 項規定之事項²⁰。另依本法第 4 條規定²¹，各級主管機關應召開諮詢會整合規劃、協調本法所定各類型教保服務機構之幼兒教育及照顧服務。因事涉公幼與非營利幼兒園設置於同地點之衝突，基於其各有不同定位與功能、設置應依其資源及需求評估之觀點，建議明定需經諮詢會同意。

¹⁹ 李芯，浮濫增設「非營利幼兒園」造成公幼招生出缺，全教產要求全面盤整幼兒園數量、補助課後留園，關鍵評論網，111 年 10 月 3 日，網址：<https://www.thenewslens.com/article/174215>，最後瀏覽日：113 年 3 月 1 日。

²⁰ 幼兒教育及照顧法第 9 條第 2 項規定：「前項非營利幼兒園之辦理方式、委託要件、委託年限、委託方式、收退費基準、教保服務人員及其他服務人員薪資、審議機制、考核、契約期滿續辦、終止契約、代為經營管理、法人資格及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」；同條第 6 項規定：「各級主管機關為辦理第二項事項之審議，應召開審議會，由機關首長或指定之代理人為召集人，成員應包括勞工團體代表、教保與兒童福利學者專家、教保與兒童福利團體代表、教保服務人員團體代表、家長團體代表及婦女團體代表。」

²¹ 幼兒教育及照顧法第 4 條規定：「各級主管機關為整合規劃、協調、諮詢及宣導教保服務，應召開諮詢會（第 1 項）。前項諮詢會，其成員應包括主管機關代表、衛生主管機關代表、勞動主管機關代表、身心障礙團體代表、教保與兒童福利學者專家、教保與兒童福利團體代表、教保服務人員團體代表、家長團體代表及婦女團體代表；其組織及會議等相關事項之辦法及自治法規，由各主管機關定之（第 2 項）。」

撰稿人：蔡琮浩