

臺灣地區非營利幼兒園的政策效果與侷限

林俊瑩^{1*} 張凱程² 林志豪³

¹ 國立東華大學幼兒教育學系教授

² 國立東華大學教育與潛能開發學系博士生

³ 國立東華大學幼兒教育學系研究生

*通訊作者：林俊瑩

通訊地址：974 花蓮縣壽豐鄉大學路二段 1 號

E-mail：aying@gms.ndhu.edu.tw

投稿日期：2021 年 4 月

接受日期：2021 年 10 月

摘要

臺灣學前教育市場近來有著很大變革，其中最明顯的當屬非營利幼兒園的設立。該政策目標除了要讓家長免於負擔沉重托育與教育費用壓力，使幼兒得到優質教保服務之外，更欲藉此政策讓教保服務人員的薪資與權益獲得保障。但該政策效果如何？既有研究成果相當有限。本研究以學者專家、教保服務人員與其他政策利害關係人為對象，運用質性訪談，進行上述議題的探究。研究顯示非營利幼兒園政策整體成效不差，教保收費明顯降低，減輕家庭育兒負擔，教保品質提升，教保人員待遇也有更合理的保障。惟此政策仍有不少侷限，包括管控機制過於繁瑣、政策規定限制彈性、壓縮經營利潤而不利競爭；經營者以求得更多利潤為優先，教保優質並非首要考量；另外好理念之經營者難尋，濫竽充數也就無法避免。日後非營利幼兒園政策要能真正發揮效果，應避免理念不正確或不單純的經營者入主；而針對績優的幼兒園，可以減少評鑑考核次數，適當鬆綁經營空間，避免過度制式化，加速回應現場教保需求；更重要的是非營利幼兒園政策的作業與機制，許多民間參與者沒有確切瞭解，顯示後續對此政策宣導強化的必要性。

關鍵詞：非營利幼兒園、政策成效評估、侷限性、幼兒教育

Effects and Limitations of the Non-Profit Preschool Policy in Taiwan

Chunn-Ying Lin^{1*}, Kai-Cheng Zhang², Chih-Hao Lin³

¹ Professor, Department of Early Childhood Education, National Dong Hwa University

² Doctoral Student, Department of Education and Human Potentials Development, National Dong Hwa University

³ Graduate Student, Department of Early Childhood Education, National Dong Hwa University

*Corresponding author: Chunn-Ying Lin

Address: No. 1, Sec. 2, University Road, Shoufeng Township, Hualien County 974, Taiwan (R.O.C.)

E-mail: aying@gms.ndhu.edu.tw

Received: April, 2021

Accepted: October, 2021

Abstract

Taiwan's preschool education market has recently undergone significant changes—the most apparent of which is the establishment of non-profit preschools. The objectives of this policy include saving parents from the burden of heavy childcare and education costs, enabling young children to receive high-quality education and childcare services, and ensuring the salaries, rights, and interests of education and childcare service providers. Meanwhile, this merits an equally important question: How effective is the policy? Thus, with limited existing research findings, this study explored the above-mentioned issues through qualitative interviews with scholars, experts, education and childcare service providers, and other policy stakeholders. Based on the findings, the non-profit preschool policy has a relatively fair overall result. In particular, the fees for education and childcare services are significantly reduced; the childcare burden for families is decreased; the quality of education and childcare services is improved; the benefits of education and childcare service providers are reasonably ensured. However, this policy still has many limitations, including its complex control mechanism and limited flexibility. While limited flexibility reduces operators' profits, it is also disadvantageous when operators give priority to gaining more profits at the expense of high-quality education and childcare services. As it is difficult to find operators with good business ideas, encountering bad operators is inevitable. For the non-profit preschool policy to be effective in the future, operators with erroneous ideas or false motivations should be avoided. The number of evaluations can be reduced for preschools with excellent performance. On the other hand, the operation norms can be loosened to avoid excessive formalization and rapidly respond to parents' educational and childcare demands. Noteworthy, many private participants do not have a thorough understanding of the operations and mechanisms of the non-profit preschool policy. Hence, it is necessary to strengthen the promotion of this policy in the future.

Keywords: *non-profit preschool, evaluation on policy effectiveness, limitation, early childhood education*

壹、研究背景與動機

近來學前教育政策環境變化之快有目共睹，諸如五歲免學費教育計畫、幼托整合政策、優質教保發展計畫……等重大教育政策或改革，都在這近一、二十年內陸續施行，反映出臺灣政府對提供優質學前教育，落實公平正義的意圖與決心（林俊瑩，2016；教育部，2017）。其中，於2011年公布的《幼兒教育及照顧法》，更是臺灣走向幼托整合的重要立法工程，對幼兒園的經營與管理，以及教保服務人員的組成結構都產生重大的影響。在《幼兒教育及照顧法》公布施行後，相關子法也陸續公告，當中，《非營利幼兒園實施辦法》更開啟臺灣幼兒園經營與管理的新頁（非營利幼兒園實施辦法，2021；歐姿秀、陳淑琦、李淑惠，2013）。不同於公立與私立兩種類型幼兒園的營運方式，非營利幼兒園主要採取政府與公益法人共同合作的協力方式，由政府提供閒置空間與設備，或是由私部門自行尋覓與自備符合規定的教育環境及設施，提出服務建議書或經營計畫書，來參與招標與評選審議，不以營利為目的，以成本價格提供平價優質的教保服務（翁崇文，2015）。

非營利幼兒園的政策目標在於要讓家長免於負擔沉重托教費用，並使幼兒得到優質之教保服務（非營利幼兒園實施辦法，2021）；另外，此政策也相當關注於教保服務人員的勞動權益，要讓其薪資福利、勞動品質獲得保障，期望這些教保服務人員能在職場上發揮專業（教育部，2017）。政策若能完善的實施，可發揮之效果及可解決的學前教育問題應相當可觀。不過，好的使命必須具有指導行動的能力，或是行動涵義才行，否則將只是淪為一句口號或公開宣示而已（王兆慶、官

有垣，2019）。同時，此項政策若沒有發揮該有的效果，偏離原先設定的政策方向，反而還可能會引發政府、家長與幼教經營者的不安。因此，若能對當前非營利幼兒園政策的實施，在有足夠證據下進行必要的評估，並適時做調整，應可降低未來需要對政策補強的程度。

自2012年開始實施的非營利幼兒園政策，能否達到政府所賦予的政策使命，及可能產生什麼樣的待解問題與限制，都是非常重要的研究議題，都需要足夠的教育研究證據來檢視。這些重要問題，諸如非營利幼兒園政策的成效究竟如何？能否達成政策所述對家長、幼兒、教保服務人員、幼兒園經營者，甚至是政府多方全贏的目標？又，本政策到底仍存在著哪些有待克服的現實問題或是負面效果，而反映出該政策的侷限性呢？目前還少見對上述一系列重要的問題做通盤之探析。基於上述，本研究以幼兒家長、教保服務人員、幼兒園主管或經營者，及其他政策利害關係人為研究對象，進行非營利幼兒園政策的可能影響及侷限性之探究，並作為未來政策與相關措施規劃修正之參考。

貳、重要文獻檢視

一、臺灣非營利幼兒園政策的內涵

在今日兩性平權的社會中，有越來越多的家庭，特別是母親，為了避免中斷工作對個人職涯發展造成不利的影響，因此在孩子出生之後，隨即或短時間內再投入工作職場。基於社會與產業結構之丕變，更加深許多家庭對幼兒及早托育照顧服務之需求（林信廷、王舒芸，2015；教育部，2017）。但不可忽視的事實是，公立幼兒園在符應家長需求速度上較為緩慢，且課後收托時間較難以配合雙薪家庭就業狀

況，會造成家長需另行安置孩子的困擾。另一方面，公立幼兒園雖然平價，但名額有限，且在優先收托弱勢家庭幼兒之政策下，更常產生僧多粥少的困窘現象；另外，影響公共服務使用的因素不只有價格與近便性（Lancker & Ghysels, 2012），足夠的服務數量和均衡的區域發展更是關鍵（林信廷、王舒芸，2015），而目前臺灣公立幼兒園的供給可能也有明顯區域失衡的現象（教育部，2017）。

相對地，私立幼兒園雖能較彈性且有效的配合家長需求，但較高的收費，也阻絕了許多家長做此教育選擇的可能性（黃怡靜、林俊瑩、吳新傑，2016）。當民眾對教保服務需求越加多樣，或是要求額外的收托時間，私立幼兒園雖然可以較為快速的提供服務，卻會將經營成本轉嫁至家長身上，同樣會帶來民眾的壓力與不滿。更有不少私立幼兒園傾向以較低的薪資聘用教保服務人員，也不容易聘用到高品質、低流動性的員工，會對幼兒教育品質帶來不小的傷害，還有各界對於私立幼兒園過度市場導向（重視才藝、美語……）的問題也頗為擔憂。

在這樣的環境與政策背景下，非營利幼兒園的萌生與發展，明顯是臺灣政府為了解決上述對現有公私立幼兒園服務現況的限制，而採行的一種解決方案，將非營利組織（nonprofit organization）運作的理念與方式導入，期望能相當程度紓解現有幼兒教保服務無法滿足民眾需求的現況（教育部，2017）。依據《非營利幼兒園實施辦法》之規定，非營利幼兒園係由政府委託公益法人或核准公益法人申請興辦，其目的是為了要讓家長安心就業來減輕家庭育兒支出，滿足托育需求，並以推廣優質平價之私立幼兒園。其中，以實踐「積極差別待遇」理念的弱勢優先教保服

務也是重要的政策目標，因此本項政策的辦法就明列出對優質、平價教保服務供給不足，或不利條件幼兒比率較高之地區，應優先考量規劃辦理非營利幼兒園，且不得以停辦公立幼兒園而改辦非營利幼兒園（非營利幼兒園實施辦法，2021；教育部國民及學前教育署補助辦理非營利幼兒園作業要點，2017）。

在運作上主要由非營利幼兒園精算出在符合政府規範一定規格與品質下所需的營運成本，再擬訂收費基準，報請直轄市、縣（市）主管機關提經審議會審議後核定之，而依核定後的收費價格向家長收費（非營利幼兒園實施辦法，2021）。因此，家長平均每月的托教花費應與公立幼兒園相差無幾，經濟弱勢家庭還可減免收費額度，積極照顧弱勢家庭的意圖與舉措相當明顯（林俊瑩，2016；黃怡靜等人，2016）。

最後，政府為了對非營利幼兒園經營品質進行管控，舉凡財務管理、課程安排、人員聘用等方面都訂有較嚴謹的規範，並藉由到園檢查、績效考評，以及調查幼兒家長的滿意度、各項履行契約情形來對幼兒園的辦學績效做通盤檢視。更重要的是非營利幼兒園的政策針對工作人員的配置、薪資福利、考核、晉薪規定等，都有著明確的規定（非營利幼兒園實施辦法，2021），幼兒園經營者也往往需將教保人員待遇載於服務建議書參與投標，或是備妥經營計畫書，在經審議評選通過後，形成需被遵守的契約規範，並期許能達成提供優質幼兒教保服務的目標。

由上述觀之，臺灣政府目前所推動之非營利幼兒園，是擴大幼兒教保公共化計畫中重要的途徑，且這樣平價的教保服務不只是一要壓低市場價格而已，國家透過稅

收機制提供兒童照顧的協助，更彰顯兒童照顧權利的意涵，並增加了家長教育選擇之選項，更讓家長職業生涯不致於中斷，減低家庭陷入貧窮的風險，達成家長、幼兒與教保服務人員、幼兒園經營者，與政府皆贏的目標。

二、相關理論基礎之探析

關於描述非營利組織萌生與發展的理论頗多，其中最為吾人所熟知的就是市場失靈（market failure）與政府失靈（government failure）理論（歐姿秀等人，2013；Salamon & Toepler, 2015）。首先，新古典經濟學者宣稱市場背後有一隻看不見的手，會因應供需價格之變化而機動調整。不過，現實社會中這種完全競爭市場的運作機制幾乎不可能存在。因為市場結構所存在的缺陷，會造成公共財（如本研究關心的幼兒教保或托育服務）與資訊不對稱等現象的發生，此即為市場失靈的立論基礎（官有垣、杜承嶸、王仕圖，2010）。

惟，政府也可能會有失靈的狀況（歐姿秀等人，2013）。政府失靈的主因是公部門常有鬆散、無效率，與無法具體符應民眾需求的現象，非營利部門正可展現多元、創新與彈性的特性，適時填補政府部門在公共服務上的不足與漏洞（官有垣等人，2010）。由於非營利組織具有更大的彈性與多元性，可更立即的、有效率的滿足民眾需求，於是政府部門與非營利組織兩者之間便形成一種緊密的「公私協力關係」（public-private partnership），合作以完成共同目標，並在雙方可信任、共同參與，及責任分擔的關係上，共享協力所帶來的利益，其效果會比各部門單獨行動更有效率和效能（Salamon & Toepler, 2015）。在公私協力關係中，政府主要扮

演資源提供與監督者的角色，相關執行事項則委由私部門來處理，非營利組織將扮演著更積極的功能與使命，而非僅僅是政府與市場失靈下的補強者（官有垣等人，2010）。

另外，傳統以來公共財與服務之供給，較忽略公民參與的重要性。公民參與著重於公民主體性的意識覺醒與重視，進而產生主動參與公共事務的興趣及行動，藉由非營利組織、志願組織，從參與公共的過程中，培養公民所需具備的資格、智識與技能，政府也可使民眾意見充分表達，降低對日後形成公共政策的衝擊（Helmig, Ingerfurt, & Pinz, 2014），因而非營利組織的產生，也是在反映公民參與的興起與需求（Salamon & Toepler, 2015）。而正因為非營利部門主要是以「非營利」為其天賦使命，具有公益特性，這個特徵正好符合作為國家治理者所欲扮演的積極落實公平正義的角色，而非營利部門以民間組織為其運作型態，更具有自由市場的靈活性與自由度（王兆慶、官有垣，2019）。況且非營利組織因其「不分配盈餘」（non-distribution constraint）的特性，致使該類組織比較沒有動機去剝削他們的顧客或捐贈者，非營利組織將能充分使用他們所有的資源來達成使命（歐姿秀等人，2013）。更重要的是作為委託者的公部門不可避免的需要為受委託單位背書，因此所提供的服務也會更多了一層公部門的責信保證，利於提升民眾對服務品質的信賴度（官有垣等人，2010），是平價之外，非營利組織所提供公共服務頗受民眾喜愛的重要原因（林信廷、王舒芸，2015）。

依此來剖析可發現臺灣政府欲藉此政策，以不分配盈餘與平價提供的限制，來避免私立幼兒園過高的服務收費，而導

致民眾被排除在外的市場失靈狀況；同時，也可減低政府公立幼兒園設立不足，或是無法密切配合民眾工作的彈性收托需求，而產生公部門失靈的困境，並從中讓非營利幼兒園與政府形成一種合作協力關係，提供符合需求、有政府責信保障之教保服務，又符合促進公民參與的功能，彰顯非營利幼兒園政策被賦予的多功能角色期待。

三、非營利幼兒園政策的可能效益與侷限性：相關研究成果的檢視

上路實施時間仍不算長的非營利幼兒園政策而言，目前相關研究並不算豐富。其中，就發表於期刊的論文與報告而言，主要是政策內涵的介紹，或是可能的效益及產生問題的觀點論述，大多為非實證性的研究成果（如林言同、蘇容梅，2015；翁崇文，2015；歐姿秀等人，2013），在提供證據予教育政策參考的功能上會稍打折扣。而有實證性研究發現的，則主要是近年內所完成的博碩士學位論文，這些研究發現包括了家長對非營利幼兒園的評價好，平價的幼兒園就學機會之政策目標達成率高（林美筑，2012）；另外，劉芸英（2016）研究也發現受訪的政策利害關係者普遍認為優質、平價教保服務的政策目標是可期待的，同時對於政策關注於確保教保服務人員勞動品質的目標是給予正面肯定的。這些研究主要是透過問卷調查，或是質性訪談來蒐集資料，基本上也都是聚焦於非營利幼兒園政策與《非營利幼兒園實施辦法》中所規範需進行的政策品質管控項目，但以受訪者對幼兒園、對政策目標之滿意度或評價，來檢視非營利幼兒園政策之影響，而沒有更多元的檢視政策力有未逮，需要調整之處，是當前研究成

果較為不足，仍有待補強的部分。由於非營利幼兒園的經營，係由民間業者透過政府部門的招標程序，或是向政府申請，經審議通過而取得經營權，政府與非營利幼兒園之間存有契約委託服務的輸送關係。而在這種契約委託關係下，非營利幼兒園的發展也可能產生一些不可避免的問題，讓此政策效果會產生一定的侷限性，甚至是與政策目標背道而馳的負作用，同樣是很重要的研究議題。

若對過去非營利組織發展的限制與問題進行檢視，首先可以發現財源的穩定性是一大難題，雖然透過契約關係，保障非營利組織具有穩定的獲利，但一旦契約關係中止或到期，則組織的財源取得馬上面臨斷炊，會立即性的影響到組織的存續，可能會減低民間業者的經營意願（魏季李，2015）。或者是契約制定要項往往相當程度的由政府來規範，非營利組織自主性與創新性可能會受到很大的影響（Helmig et al., 2014; Roch & Sai, 2015）。另外，在政府的許多委託服務案中，採強制性競標方式辦理，雖能節制服務成本並提高服務效率，但也可能因為獲得利潤降低，而造成組織的發展因而受到侷限。或者是在相同性質非營利組織的高度競爭下，組織容易傾向以成本控管為優先，服務品質之提升反而成為次要的考量，更不可能提供較佳的工作條件給工作者（魏季李，2015）。又或者是委託之政府公部門汲汲於數字上的績效，也可能產生濫竽充數，或與受委託單位未能形成平等互信及合作關係，最後被犧牲的還是服務品質（林信廷、王舒芸，2015）。

若檢視更直接的證據，目前臺灣針對非營利幼兒園政策之問題與限制進行探究的成果中，已揭櫫的可能問題包括了符合幼兒園設置立案標準之場地並不容易尋

覓、經費補助缺乏吸引力；保障教保人員的勞動品質，必然也會增加非營利幼兒園的經營成本；政府藉由嚴格評鑑與控管制度，來監控與確保政策目標得以達成，但也因為履約管理嚴格、溝通不足、首長支持與承辦人員專業性等執行問題，都可能造成對非營利幼兒園經營上的過多干預管制；而辦理非營利幼兒園之行政作業繁瑣，也降低縣市政府推動及民間業者承辦非營利幼兒園的意願（翁崇文，2015；劉芸英，2016）。

上述所檢視的臺灣非營利幼兒園政策相關研究，多半是政策觀點之論述，或來自於未出版之學位論文，雖然學位論文未必品質低或貢獻不大，但卻真實地反映臺灣學界對此議題關注仍不充足。而細究其中對非營利幼兒園政策的探究中，仍可發現有所不足之處。相關重要問題，例如非營利幼兒園雖然訴求平價，會不會也同時犧牲了品質？非營利幼兒園的教保服務人員，勞動權真的有受到保障嗎？還是雇主仍藉由其他手段來剝削教保服務人員。或者是非營利幼兒園政策在執行過程中會產生哪些阻礙與侷限之處？是政策設計問題？還是公私協力過程的不和諧運作？這些問題也都需要更深入的探究，才能得知非營利幼兒園有何優勢與缺失。

參、研究方法

一、研究對象

本研究主要採取質性研究途徑，蒐集訪談、經驗分享和敘說的資料，進行分析和探討。這樣的研究取向可協助研究者從不同的角度與立場進行實徵資料的綜合歸納，更深入、完整剖析出非營利幼兒園政策實施所可能會產生的效果、侷限性，或其他非預期、與政策目標不相符應的種種問題。

在研究對象的選取上，首先邀集五位對非營利幼兒園政策之設計與運作有深切理解的學者專家，並向其說明研究目的與內涵，取得同意後作為本研究訪談的參與對象。他們均任職於國內大學幼兒教育與幼兒保育相關科系，分別曾參與非營利幼兒園政策的規劃歷程、或所任職之高等教育學校有參與非營利幼兒園的經營，又或者是深切關注於非營利幼兒園政策發展而有相關研究論述，因此他們的學術背景與實務經驗不但有其相似性，且對非營利幼兒園政策運作知之甚詳。本研究在訪談前會先提供必要的資料、訪談大綱與說明，再讓學者專家們針砭非營利幼兒園政策的問題，並且嘗試就如何調整政策方向提出建議。

另外，邀集與本研究目的關係甚篤的個案訪談者，並儘量讓訪談取樣來源多元而均衡，包含幼兒園主管兩位與幼兒家長三位。其中，兩位幼兒園園長性別不同，在擔任幼兒園主管前的就業歷程也各不相同，不過最後均大力奉獻心力於幼兒教育，並持續在幼兒教育專業知能提升，皆取得幼教碩士學位，其中一位目前更進一步在進修博士學位，也常擔任中央非營利幼兒園政策後續滾動修正的地方實務徵詢專家，而他們的母機構組織均主要是學者專家所組成之公益法人。而幼兒家長樣本的徵詢，在考量家長能對幼兒教育有看法，平日常關心幼兒園，及願意分享者為主，並透過上述兩位非營利幼兒園長代為徵詢接受訪談之意願，並請他們能就非營利幼兒園的種種問題提出見解，訪談對象的編碼與簡要資訊如表1、表2、表3所示。

二、研究工具

本研究藉助個案訪談之途徑，在研究目的為規準下發展出半結構式訪談大綱，

表 1
受訪學者專家背景編碼

代碼	性別	職別
EXP1	女	國立大學副教授
EXP2	女	國立大學教授
EXP3	男	私立大學助理教授
EXP4	男	私立大學助理教授
EXP5	女	國立大學副教授

表 2
受訪幼兒園主管背景編碼

代碼	性別	職別
ED1	女	非營利幼兒園園長
ED2	男	非營利幼兒園園長

表 3
受訪幼兒家長背景編碼

代碼	性別	職別	子女數
P1	男	地方政府公務人員	2 位
P2	女	學校行政人員	2 位
P3	男	私立幼兒園教保員	1 位

並依研究對象背景之不同，共有學者專家、幼兒園主管與幼兒園家長等三種訪談大綱。首先，學者專家主要訪談題目包括：非營利幼兒園的設立可以解決什麼教育現場的問題？可以達成優質的政策目標？教保服務人員的勞動品質有被確保？所簽訂的營運契約，對委託與被委託單位是否對等而公平？又該如何改善？在政策及契約規範下，對幼兒園的經營與發展有什麼影響？可能會遭遇到哪些問題與阻礙？該如何解決？若要非營利幼兒園政策更加有效果，有哪些因素是不可或缺等問題。

其次是幼兒園主管的訪談大綱，這與學者專家訪談大綱有部分雷同，也請他們回答非營利幼兒園的政策對教保品質與教保服務人員勞動品質的影響？另請他們就幼兒園經營者的立場，發表對非營利幼

兒園營運模式、契約簽定的公平性與合理性、要調整或改善作為、政府管控方式對經營與發展的影響、可能會遭遇到哪些問題與阻礙、該如何解決等問題發表看法。

最後，在幼兒家長的訪談問題，則包括為什麼會為孩子選擇這所幼兒園？這所幼兒園對孩子在學習與發展上有何幫助？這所幼兒園可以滿足您的哪些需求？對幼兒園的教學和服務的其他意見與看法之相關問題。

上述三種不同身分研究對象之訪談大綱，可綜整對於非營利幼兒園政策實施所可能會產生的效果、侷限性，或其他非預期、與政策目標不相符應的現象，以及如何調整改進等問題進行系列的探索分析，有助於吾人對非營利幼兒園政策在更透澈的理解之後，做出基於證據導向的政策及實務調整。

三、研究程序與資料分析

首先，學者專家的個別訪談時間約為一小時，其次對其他利害關係人（包含非營利幼兒園主管、幼兒家長）等實施個別訪談，訪談時間約為半小時至一小時。在訪談前，都會先與參與者連繫，並提供必要的資訊，以確認參與者對非營利幼兒園政策之內涵有相當程度的理解。

另外，在訪談進行前，都會徵求參與者的同意並簽署同意書，且並進行全程錄音。在訪談結束後，儘速將訪談的錄音內容轉譯為逐字稿。至於訪談內容則會以其身分別加以標示。在資料蒐集完成後，研究者再反覆研讀逐字稿，並採用預建式之由上往下產生的編碼方式，先區分為「政策效果」、「政策侷限」與「政策調整」等上層構面，再從而於各上層構面中形成三到四個次構面，而在進行分析時會依實際分析資料之結果，依需要會對預先所建

立的分析架構進行調整與修正。依據預建式重要主題，透過資料間不斷反覆的系統化分析，然後歸納出屬性相同主題下不同來源的敘述文本，並深入理解和詮釋。

為了維護研究倫理，避免參與研究對象因而受到傷害或蒙受不利的影響，因此在研究進行前會對參與者詳細告知相關應知事項，並嚴格執行參與者所有資料的保密工作，將所有參與者的服務單位、姓名與其他個人隱密資訊皆以化名或代號方式處理。

肆、研究結果與討論

一、政策效果

(一) 教保收費明顯降低，有效減輕育兒負擔

非營利幼兒園政策，民眾最有感覺的即是減輕家庭的育兒負擔，降低經濟壓力。而平價一直是臺灣人口與家庭友善政策的重要目標，非營利幼兒園於此政策目標下，自然也成為許多家長在無法順利讓孩子進入公立幼兒園就讀時的首選。

收費也會考量啊，這邊的收費跟公立是一樣的，讀公立與非營利就沒有差別了。(P1)

它的價格，是透明化的，不管是任何補助什麼的……都會跟家長講得非常清楚，補助款的部分什麼什麼的……我覺得這一部分我們倒是不擔心。(P2)

畢竟非營利幼兒園藉由政府資源的挹注，及對家長托育費用的收取，已與公立幼兒園無太大差異，這項政策目標要達成

並不難，也受到家長的肯定，對政府管控下的非營利幼兒園更多加了信任，增加家庭的可選擇機會。

(二) 政策執行已見成效，品質確保民眾有感

非營利幼兒園政策的設計與推動，也意欲藉由優質公益教育團體與法人之參與，希望能提供更優質的教保服務，避免私立幼兒園過於傾向符應市場化需求，而忽略優質教保的本質。

我比較傾向於非營利幼兒園，……它就會在課綱裡面看到幼兒學習評量指標面的東西。(P3)

它們比較著重於小朋友一些基礎能力的養成，不像一些私幼，孩子可能會學很多才藝或什麼的，……有的時候只是爸媽要的，小朋友不見得真的很喜歡或有幫助啦。(P1)

我們希望孩子就是作息比較健康一點，學會規矩與道理。……其實幼兒園最重要的工作是教孩子學習規矩。(P2)

不過，非營利幼兒園政策同時平價與優質的雙重追求，不過分展現市場化的需求，導正教學的正常化，還得遇見識貨與認同非營利幼兒園的經營理念的家長。

非營利幼兒園的經營方式與理念我們滿喜歡的。(P1)

然而，這也常成為非營利不過分符應市場化下，如何招生無虞的重要課題，畢竟非營利還是不同於公幼，相當倚靠招生

財源。另外，非營利幼兒園可堪稱優質了嗎？恐怕還得有些保留。一位專家就直指非營利幼兒園「優於私幼，應該是沒有問題。整體來講優於私幼。優質嗎？還稱不上」（EXP3）。整體而言，非營利幼兒園政策設計各取公、私立部分之優勢，但也可能承繼了這二者的缺點，如何達成優質還有一大段路要走。

（三）人員待遇合理保障，減緩流動稍有效果

私立幼兒園經營上，常被爭議或詬病的最當屬薪資待遇過低，導致於教保服務人員異動頻繁，也會造成所聘人員的素質不易提升，經歷較淺、學歷較低，且工作積極度不夠，擔任教職工作卻將自己類比成勞動工人。而非營利幼兒園政策之推動，正是要將其待遇與公立幼兒園拉近，解決私幼師資不合理待遇，異動頻繁而影響到教學品質的難題。

很多幼教工作者沒有在幼教現場，主要是待遇和工作時間都不理想，所以政府才會去訂定最低薪資，提供較好的待遇。（ED2）

園裡面只要工作五年後，薪資就超過四萬元，其他年終獎金與課後班加一加，都將近五萬元……，要再異動的可能就降低了，因為如果再換跑道到公幼，他們反而要從三萬五起薪，不是很划得來。（ED1）

因為我們薪水不低，老師沒有比較，不清楚外面到底有多慘，我們好幾個老師從這邊離開到別的幼兒園，都打電話回來說怎麼差這麼多。（ED2）

不過，將薪資拉近與公幼的差距，就想顯著減輕師資流動還是有很大的限制，主要在於臺灣政府對於公立學校教育人員，除了工作權高度穩定之外，還有較其他職業工作者更為優厚的退休保障。非營利幼兒園的月薪雖已逼近公幼，會吸引許多初期投考公幼而不幸落榜之優秀教保服務人員任職，但居於此僅是他們短期之策，來年這些教保服務人員仍會不斷尋求機會跳槽至公幼，流動還是頗為明顯。

通常非營利的流動率來自於說他們想辦法再去考公職，這類教保服務人員非常的多，但再轉回私幼是不至於啦！（ED1）

很難留得住啦，一些優秀的老師還是會走，畢竟公幼的保障與薪水都比我們好。（ED2）

因為它的薪資福利相對還是高於私幼，但是會有更多去考公職的流動率來自於這裡〔非營利〕，它等於說只是一個跳板，有能力考上公幼的老師是不會留下來的。（EXP3）

二、政策侷限

（一）政策規定彈性受限，壓縮利潤不利競爭

非營利幼兒園政策以非營利為訴求，可能阻卻了一些既可辦好又可維繫優質教保的民間業者與法人接手，而限制利潤也同時減低了幼兒園營收與品質同時並進的可能性。正所謂魚與熊掌難以兼得。

它明明可以辦的很優質，然後可以

對家長收更高的費用，它不辦跑來幫政府辦這種非營利，自己可能還要貼錢，可能又不能把錢留下來，臺灣有多少這樣的團體能夠來跟政府合作。(EXP1)

叫非營利實在是不合理，任何一個組織，……它最基本的運作下來，一些行管、在經費的支持上，它如果沒有一些可以去支持這個部分，其實對這些機構運作都非常的困難，所以政策不合理啊！(EXP3)

如果它沒有一個管道去取得一個合理的收益，這是會影響人家承辦的意願。(EXP4)

要有利可圖啦，……它沒有取得一個合理的利益……它也沒有辦法對老師去做更多的一個福利的安排。(EXP3)

規定教保服務人員薪資，提高不少成本，但卻規範營收，幼兒園組織彈性空間被相當程度的壓縮，或許可有利供給家長平價之教保服務，藉由優質教保為主的競爭力卻可能沒有提升多少，因此究竟有多少民間團體願意承接，也就相當令人懷疑。一位學者專家很簡短的道出目前政策設計在營收規範上的可能問題：「政府也不能因為人家善念，就叫人家做功德」(EXP2)。

(二) 管控機制可謂繁瑣，勞師動眾徒耗心力

非營利幼兒園政策，有不少部分來自於公部門的經費挹注，而政府往往為了確保經費不被濫用，而設計出許多防弊措

施，有些時候這些管控機制還可能讓幼兒園受到過多的干擾，雖然這些管控手段不能說完全沒有功能，不過為了通過這些管控標準與評鑑機制，幼兒園都得耗費許多時間與人力，誠如學者專家的訪談文本所言「我的紙本績優，我的教保可能就不會績優嘛！因為我時間都在做這個啦！」(EXP2)。且一旦行政干預過多，自然也讓許多民間參與意願會大為降低。

制度啦，綑綁啊，什麼的，你沒有辦法展現民間的活力或幼教蓬勃發展部分。(EXP1)

人家要有籌碼可以彈性應用嘛。……非營利的錢跟人都由不得非營利主管在管啊。(EXP2)

全園大檢查還有績效考評，……要做書面的資料，……這個母機構為了要讓你的績效考評更好，……那個老師就要做這些雜事，園方要求他多做那些工作，老師其實壓力滿大的。(EXP3)

政府成立的這些制度，基本上它必須要有一個信念，就我是相信你，所以找你來合作而不是我一直懷疑你。政府它也沒有壞，它就是怪，它怪在哪裡？它就一直擔心你們會出錯，所以它就要弄很多的監督管理機制。(EXP2)

找民間力量的參與，大大減輕政府提供教育公共服務的負擔，但公部門卻害怕私部門不守規矩，趕忙設了許多規定。整個管控機制就變成「不是真的在考核，最

主要是在防弊」(EXP2)，如此公私部門難以建立信任關係。既有興利又得防弊，如何取得平衡點，是一個最重要的問題。

(三) 上有政策下有對策，教保優質並非首要

政府規定未必詳盡，就算詳盡，有些非營利幼兒園經營者仍可能有意識的故意曲解或另解法令，對於來求職的教保服務人員，往往未細察，只看到基本工資與相關津貼優厚於私立幼兒園，未想到經營者苛扣薪資的各種手段，或是外加工作而沒有額外報酬，形成變相的減薪，教保服務人員久之仍會感受到未被合理的對待，難以穩定教保人力。

我常聽到的是……幼兒園加班費給老師了，又叫老師繳回來。或是今天給您這麼高的薪水，實際上工作也變得比較多，老師並沒有賺到。(ED1)

我聽說有些非營利幼兒園跟你講好，每個月給你多少薪資，那要多少錢回捐到母機構。(EXP5)

有些會把年終獎金或其他什麼津貼，通通算在基本工資裡面，如果老師被這樣對待，他怎麼可能好好工作，教保品質怎麼會好。(ED1)

教保服務人員若沒有受到善待，有可能會心生不滿，如何能提升教保品質呢？非營利幼兒園打著平價優質，繼續矇騙教育顧客與教保人員，更從中取得政府的補助，這些例子在幼教界口耳相傳，被明令處罰更亦有之。或是進行一些未被許可，與教育無關的活動與運用也是時有所聞。

它們本身有一些其他事業體，包括文教出版品。然後它們就運用非營利的一個組織，來讓他們的出版品有更多銷售的機會，也會在非營利幼兒園的場地辦理相關收費性的活動，……其實是不ok的。因為那個法規是政府無償租借給它們，它們不能再用這個場地來做任何收費性的活動……可以看到良莠不齊的現象。(EXP4)

由此彰顯經營者的用心不單純，重點還是在求利，而非提升教保品質，以非營利之美名，行追求利潤為要之實，更是令人擔憂。而得標之後與設備改善過程中，將政府挹注的經費未確實用於提升教學品質與員工福利，更可能有斂財之虞。

政府挹注的設施設備改善經費，動則上百萬上千萬，它們把錢弄去哪裡了？掛羊頭賣狗肉，這種感覺很令人擔心，利用非營利之名義把錢洗出去，很讓人生氣。(EXP5)

(四) 犧牲奉獻願者難尋，濫竽充數無可避免

教育品質的維繫與確保，很多時候其實必需仰賴參與者的高度熱忱，及志願性的犧牲奉獻，然而對幼教來說，真正能符合非營利幼兒園政策目標者甚少，特別是在偏鄉地區，不利家庭與文化之孩子比例更高，業者必需耗費更大的心力與成本，因此藉由招標來徵求民間團體參與非營利幼教托育事業，往往難度很高。政府管得多，獲利少，沒有足夠的法人願參與是鮮明的事實。

特別是偏遠地區……。沒有足夠的團體參與，當我就算流標第一次、第二次，還是只有它來，第三次還是它來。(EXP1)

或者是，有民間團體以不同名義，到處投標，壯大規模而壓低價錢，以固定的連鎖經營模式行之，形成對非營利幼教市場的壟斷，且政府似乎只能某種程度的接受，因為沒有得選擇。

道高一尺魔高一丈，所以就有一家成立三個，然後我就再成立另外一個協會……所以政府沒有辦法做入門嚴選的部分。(EXP2)

臺灣願意對孩子當作是一個經營目標、精神跟宗旨的團體並不多，……這五年成立的社團法人多如牛毛，然後我們 30 個人就成立一個社團法人……還是這群人他掛理事長……只要有一個字不一樣就不一樣啦……多是這群人，它就承接或者去標非營利幼兒園。(EXP2)

在這樣的窘境之下，難免有濫竽充數之虞，非營利幼兒園採招標方式挑選出相對優質的團體，不過當只有一家投標，或是多家投標但都出自於同一團體，如何選到最合適者？且隨著開學時間逼近，地方政府可能馬上面臨開天窗的困境，又有多少條件可以再嚴格的篩選所謂優質的經營團隊呢？正如一位學者專家所言「一個很大的問題是：沒有那麼多有理念的母機構；有許多很大組織的母機構其實也不是真的很用心在辦非營利」(EXP5)，不是不想挑，很多時候其實是沒得挑。

三、政策的調整

(一) 源頭把關重中之重，以防劣幣驅逐良幣

若要非營利幼兒園政策得以發揮預期效益，慎選經營團隊應是最為重要的作為，從這過程中找尋具有正確理念，或是持善念的團體經營非營利幼兒園，多一家優質幼兒園，就可以減少一間理念不正確的幼兒園，可避免體質不佳，沒有正確理念的非營利幼兒園充斥，造成社會各界的不佳印象與觀感。

回到源頭。就是我們要找到真的是持善念的一個母機構。我覺得這是重要的啦！(EXP2)

要把關，因為怕你找進來了可能衍生後面更大問題。(EXP1)

當你不嚴選進來的話，那你就要有很多的，那種輔導也好、陪伴也好、關懷也好、考核也好、檢核也好、檢視也好……，彼此形成怨偶的機會也多了。(EXP2)

我一直覺得那個就是熱忱跟想法吧，……好的理念經營者真的很重要啦！(ED1)

除了正確理念，還要有正確的想法，知道什麼才是優質的幼兒教育，「如果理念不正確，或是說他們機構，今天是以什麼音樂、舞蹈為主的話，當然他們在課程上面就會偏向一些舞蹈、音樂等這方面的相關，用才藝吸引家長，而不是課程與教學」(ED1)，這就不是當初非營利幼兒園的政策初衷。

（二）分級評鑑或可採行，降低園務過度干擾

非營利幼兒園，接受政府公帑挹注，因此接受公部門檢視經費運用之效果，這沒有什麼不合理。不過，公部門的評鑑與監督，不免為了防弊作用，而時有過度之處。對於具有正確理念、力求優質，全心辦好教育並備受好評的非營利幼兒園，或可彈性放鬆，表達政府對他們信任，也是一種很重要的表彰作用，同時也避免用心辦學者，為因應評鑑工作，而增加人力負擔，並讓已不寬裕的營收雪上加霜。

拿的是政府的錢這個監督是一定要的，只是監督的比例有多高？……每學期兩次到園檢查跟每年績效考評，如果前兩年的表現都很好，其實到了第三年它不需要再做績效考評。也許兩年才做一次，或者到園檢查的次數減少。（EXP4）

非營利幼兒園為什麼現在會覺得管得很嚴、管得很多、管得很煩……政府是為了要鼓勵大家更多的一個覆蓋率，所以不要管那麼多嘛！（EXP2）

像我們已經做很久了，我們可能已經都在一個水準條件……可以在某些地方給彈性，……就看政府有沒有這個擔當，願意去做。（ED2）

但所謂彈性放寬，並非放任，彈性放寬的前提是非營利幼兒園的經營有良好的績效，贏得家長、政府與教保人員的高度信賴，自我標準高，那麼政府的評鑑與管控機制其實也就發揮不了多大的效用，倒

不如放手由這些優質園所自我管理，還能贏得民間團體對政府的信任，把心力置於那些不夠優質園所的輔導與督導上。

有些非營利，可能我覺得我對你的信賴不夠……。不能夠同一個標準，就看政府敢不敢得罪某些非營利的。（ED2）

嚴格把關才是重要的，不能同一標準，真的需要因人設事、因地制宜，才能促使更多有優質辦學理念與能力之民間團體加入。而如某位學者專家（EXP2）指陳：「政府非營利幼兒園管控上其實它已經鬆綁了，它知道有些非營利幼兒園基本上的品質不會太差，而在自主管理權利可以給予更大的空間與彈性」。

（三）適當鬆綁經營空間，加速回應教保需求

非營利幼兒園被期待有別於市場化需求的私立幼兒園，能夠教學正常化，與公立幼兒園看齊。不過公立幼兒園也可能因為無法及時反映家長的需求而為人所詬病，因此或許給予非營利幼兒園更為彈性的經營空間，同時在教學正常化與多元學習當中找到平衡點，特別是有些民間團體本身就具有特殊才藝的專長，當他們來經營時，或許也會帶來某種的新風貌。只要制定一定水準的品質要求，讓不同形式與作法的民間團體某種程度的彈性經營，有實驗教育精神，可能更能符應現在多元社會的脈絡走向，與家長多元需求。

如果我是音樂律動的一個母機構來接，那我可能當然有很多的泰鼓啊、體能啦、體操啊。但很多人因為看到我們特色，他們就會說我們

在教才藝。……如果我是一個幼兒語文發展研究基金會來接，那他們就會去談一些語彙啦，或者中英文啦！多元語文融合的部分，但是他們可能就會被人家指責是在教外語，……要保留部分給人家有發展的彈性，不然的話，那個母機構要來接都一樣啊，都統一格式啊！……連公立都有他個別的特色。（EXP2）

我覺得品質基本上要有一個共同的標準，作法可以由非營利幼兒園自己定調。（EXP2）

（四）制度宣傳迫切需要，教育訓練更應加強

政策利害關係人之所以對政策沒有心理認同，或行為與政策指示、意圖或法令規範沒有一致性，往往都出於對政策的不理解，而導致於信任感不夠，或是不知如何符應政策走向，因此對制度有足夠的宣傳及相關訓練是非常必要的，非營利幼兒園政策的實施亦是如此。當民間團體參與其中，而對政策不夠理解，可能會綁手綁腳，無法施展，甚至引來經營不善之批評，而民眾不理解政策，也往往對非營利幼兒園有以偏概全印象，也大大阻礙了非營利幼兒園政策的實施效果。

這幾年下來都在辦這樣的對話，個別的、團體的都在辦、全國都在辦，那我們目前的結論是……幾乎，我個人覺得可能有七成，甚至到八成，還是對制度不瞭解，甚至是誤解。（EXP2）

他〔幼兒園經營者〕連辦法都不懂，甚至連辦法長什麼樣可能看都沒看過。（EXP1）

執行策略目前大概就是兩個，一個叫全程品管，一個叫做那個系統化運作……我發現原來是不懂，因為他不知道怎麼運作。……而且人家要拿四年發展計畫來做績效考評，我問你問題，發現園長也答不出來……因為園長根本不知道。……來做非營利幼兒園他自己沒有辦過幼兒園，連契約精神或者是預算精神都不知道。（EXP1）

有的園長也不知道法人當時是怎麼編的預算，他沒有預算概念，他會覺得綁手綁腳，甚至覺得我們在找他們麻煩，一直質疑他們。（EXP1）

綜上看來，許多非營利幼兒園對政策相關的作業與機制，經營者並沒有確切瞭解，宣傳與教育訓練或許做了，但效果似乎是有待加強的。在目前的現況，果然發生經營者在未深刻理解非營利幼兒園的政策意涵與實踐方式下，因政策不理解而產生的質疑、抱怨，及其他負面情事均一一浮現，更顯示對此政策宣導的強化，與相關教育訓練的必要性。

伍、結論與政策省思

一、結論

（一）政策的整體成效不差，有達成平價、品質確保與教保人員合理待遇之目的

本研究發現非營利幼兒園政策的整

體成效不差，包括教保收費明顯降低，有效減輕育兒負擔；其次，政策執行已見成效，品質確保民眾有感，因而多給予正面評價；最後，非營利幼兒園人員待遇確有更合理保障，也可對減緩人員流動稍具有效果。因此整體而言，此項政策的確有達成某種程度平價、品質確保與教保人員待遇合理保障的政策目的。

(二) 政策的實施仍有侷限，經營彈性與發展之可能性有被壓縮

本研究發現非營利幼兒園政策的實施仍有不少的侷限，這包括政策規定限制彈性，可能會壓縮經營者利潤而不利競爭；其次管控機制有些過於繁瑣，勞師動眾徒耗心力；另外，政策管得嚴，但實際經營者仍有相應之對策，其中求得更多的利潤可能才是重點，教保優質並非首要考量；最後，教育品質的維繫與確保，很多時候必需仰賴某種程度參與者的高度熱忱，及志願性的犧牲奉獻，然而真正能犧牲奉獻願者難尋，濫竽充數的情形卻無法避免。

(三) 政策的調整應屬必要，有效措施與政策信任之強化多管齊下

依據本研究的發現，當前非營利幼兒園政策若要能真正發揮效果，從源頭把關仍是最為重要的，避免理念不正確或不單純的法人入主；其次分級評鑑或可採行，特別是針對績優的幼兒園，可以彈性減少評鑑考核之頻繁，降低對園務的過度干擾，並增進公私部門彼此信任；同時適當鬆綁，讓非營利幼兒園可以在合理規範下各展長才，避免過度制式化，加速回應現場的教保需求；最後本研究發現許多非營利幼兒園的作業與機制，仍有許多民間參與者並沒有確切瞭解，質疑、抱怨，及其他負面情事屢有浮現，顯示對此政策宣導的強化，與相關教育訓練的必要性。

二、討論與政策反省

本研究發現非營利幼兒園政策效果包括教保收費明顯降低，有效減輕育兒負擔，品質確保民眾有感，因而多給予正面評價，也使教保人員得到合理保障。因此整體而言，此項政策的確從中擔任起拉近政府供給與社會民眾需求之間落差的重要角色。究其緣由，主要是非營利幼兒園「非營利」的使命，展現出公益與不分配盈餘特性，自然可有效壓低價格提供教保服務，不會剝削他們的教育顧客（歐姿秀等人，2013；Helmig et al., 2014; Roch & Sai, 2015），能充分使用他們所擁有的資源，代替國家去積極落實公平正義的角色，因此在本研究更可發現家長因而對於非營利幼兒園收費之合理性、透明度及所提供的教保品質都十分信任。

其次，在節制收費與經營成本，及政府相關資源挹注下，非營利幼兒園會比私幼更有可能、更大的動機去跟上幼教思潮與幼教專業發展，讓政府更有信心在許多管道大力對非營利幼兒園政策宣傳，並對教保服務提供十足的責信保證，有利於提升民眾對非營利幼兒園之政府政策品質的信賴度，這是非營利幼兒園受到民眾喜愛，家長有較高滿意度重要關鍵。而非營利幼兒園作為擴大幼兒教保公共化計畫中重要的工具，提供了平民價格的教保服務，而減輕家庭育兒負擔，也落實優質辦學品質而造福幼兒，更優先照顧弱勢家庭，並確保了非營利幼兒園教保服務人員的合理勞動權益，都關乎到幼兒園良善發展之維繫（教育部，2017；教育部國民及學前教育署補助辦理非營利幼兒園作業要點，2017），彰顯非營利幼兒園政策被賦予的多功能角色期待，非營利組織在公共服務提供的優勢，更是提升民眾目前對此政策信任的重要關鍵。

基於上述本研究的發現，吾人也可理解到臺灣政府藉以運用非營利組織不分配盈餘與平價提供的特性，來避免私立幼兒園過高的教保服務收費，而導致育兒家長被排除的市場失靈狀況；同時，也可減低政府公立幼兒園設立不足，及無法密切配合民眾工作的彈性收托需求，而產生的公部門失靈的困境。這項政策更可讓非營利幼兒園與政府形成一種合作協力關係，符合促進公民參與的功能，是共同合作、利益共享之公私協力的良好例證（官有垣等人，2010），因此就某種程度而言，非營利幼兒園堪稱是一個臺灣目前對育兒家庭相當友善，且頗有成效的政策。

當然公共政策的推動很少是完善而不用調整的，非營利幼兒園政策之實施亦然，因而本研究也發現此項政策實施上存在著不少的侷限。這包括過於繁瑣的規定與限制，不但會壓縮經營者之利潤，也讓非營利幼兒園必需額外花費心力來因應，且這些考核更有可能主要是在防弊，如此一來公私部門更難以建立信任關係。另外，政策管得嚴，但上有政策下有對策，經營者仍會從中找尋更多擠出利潤的方法，有損教保品質。且教育品質的維繫與確保其實必需仰賴參與者的高度熱忱，在管得嚴、限制多的情形下，真正能符合非營利目標者其實甚少。這些問題與過去非營利組織研究結果頗為類似，非營利組織因為政府之相關規範可以節制服務成本，讓許多民眾不至於排除在外，但提高服務效率與品質，與經營者利潤取得很難一起兼顧（魏季李，2015）。因此可見的事實，是不太可能避免掉有些民間參與組織會傾向以成本控管為優先，未必會在教保服務品質提升上積極的投注資源，而提供教保人員的工作條件只是符合政策最低規範而已。因此，非營利幼兒園說要優於大部分

的私幼教保品質，或許是沒有問題，但說要非常優質，在沒有給教保人員齊平於公幼的待遇下，可能是過於理想了。

再者，非營利幼兒園的經營因為並非長期且絕對穩定之契約關係，自然不能排除經營權中止或到期的問題。面對經營權及教職員工作權都不可能非常穩定的保證，且員工的後續安排都會給組織帶來很大的挑戰，加以契約制定要項如同其他非營利組織，多由政府來規範，不對等且缺乏可磋商性（翁崇文，2015；劉芸英，2016；Helmig et al., 2014; Roch & Sai, 2015），基於這樣的風險性的存在，必然減低民間業者的經營意願。因此本研究也發現非營利幼兒園在經營特色上就不太容易展現，無論什麼組織來經營，非營利幼兒園的風格都很像，齊一性太高。而政府與受委託組織上下從屬關係未能形成平等互信及合作關係（林信廷、王舒芸，2015），誠如一位專家所言：「找人來做，又害怕他們亂搞……，政策像是在防小偷。」（EXP2），也都造成公私部門之間的信任感不夠。看來藉由引進民間參與力量，以解決政府在公共教保服務供給上的困境，收與放之間如何拿捏的恰到好處，政府其實還有不小的努力空間。

基於本研究發現，在政策調整的可行方向上，首先要從源頭把關，避免理念不正確或動機不單純的法人入主；其次採取分級評鑑，績優的非營利幼兒園可以彈性減少評鑑考核，避免過度干擾，讓非營利部門除了公益特性，而能扮演積極落實公平正義的角色，能展現出公部門較欠缺的自由市場靈活性與自由度（王兆慶、官有垣，2019），及讓受委託單位有感受到政府部門因其表現好，而減少評鑑考核所帶來的信任關係；同時適當鬆綁經營空間，讓非營利幼兒園可以在合理規範下各展長

才。更重要的是在本研究分析結果中，可發現民間參與者未必能確切瞭解政策的設計與運作，因而不免對政策產生質疑、抱怨，及其他負面情事浮現，但產生誤解與不理解者不僅限於民間參與者，不少位學者專家也提出對此政策施行的種種疑慮，顯示此政策宣導與相關教育訓練的不足，甚至是溝通不足。而學界同儕也對此政策有所不信任，甚至是批評，相信在政策施行過程中所產生的阻力不亞於民間參與者。因此當務之急，是要讓所有政策利害關係人都對此政策信任與順服，不但把政策之設計藍圖與機制說清楚，也要溝通順暢，廣納各方意見，並為政策利害關係人所熟知。

最後，非營利幼兒園的經營，不採低價而用招標與評選審議方式行之，是為了從中挑選出相對優質的經營團體。但要挑選優質團體也得要真的有足夠團體來參與，事實上在文化不利與偏鄉地區優先成立目標下，政府還是無法忽略非營利幼兒園能否有效經營，仍高度取決於是否有足夠的生源，因此臺灣城鄉發展差異而造成的明顯區域失衡所帶來的更大衝擊（林信廷、王舒芸，2015；教育部，2017）。像是東臺灣與其他偏鄉，在興辦過程中能有意願者投標已屬樂觀，在唯一或僅有少數競爭者的情形下，政府其實沒有多大條件去嚴格的篩選所謂「優質」的經營團隊，因此對於這樣問題的解決，政府在興辦條件上可能應給予更大程度的協助與誘因，或者是能優先讓已有優秀資績者，政府給予一定額度的營收的保障，以對偏鄉教保品質與幼兒受教權利上得以兼顧。政府不能基於非營利之名，就不夠重視經營者需取得合理營利才有意願參與之事實，這才是政策得以持續有效的作法。

誌謝

本文承蒙科技部「臺灣地區非營利幼兒園的政策成效評估與侷限性（107-2410-H-259-023-SSS）」專題研究計畫經費補助，特此致謝。

參考文獻

- 王兆慶、官有垣（2019）。「市場化」或「去市場化」？非營利幼兒園作為臺灣模式的公部門特質社會企業。人文社會科學研究，13(3)，63-81。doi:10.6284/NPUSTHSSR.201909_13(3).3
- [Wang, C.-C., & Kuan, Y.-Y. (2019). "Marketization" or "de-marketization"? NPO preschools as the Taiwanese model of public-sector social enterprises. *NPUST Humanities and Social Science Research*, 13(3), 63-81. doi:10.6284/NPUSTHSSR.201909_13(3).3]
- 官有垣、杜承嶸、王仕圖（2010）。勾勒臺灣非營利部門的組織特色：一項全國調查研究的部分資料分析。公共行政學報，37，111-151。doi:10.30409/JPA.201012(37).0004
- [Kuan, Y.-Y., Duh, C.-R., & Wang, S.-T. (2010). A portrait of the distinguishing features of Taiwan nonprofit sector: Data analysis on the partial findings of a nationwide survey. *Journal of Public Administration*, 37, 111-151. doi:10.30409/JPA.201012(37).0004]
- 林言同、蘇容梅（2015）。推動非營利幼兒園的挑戰與建議。師友月刊，580，20-23。doi:10.6437/EM.201510(580).0005
- [Lin, Y.-T., & Su, J.-M. (2015). Challenges and recommendations for promoting non-profit preschools. *The Educator Monthly*,

- 580, 20-23. doi:10.6437/EM.201510_(580).0005]
- 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，12(2)，15-55。doi:10.6265/TJSW.2015.6(2)2
- [Lin, X.-T., & Wang, S.-Y. (2015). Strengths and weaknesses of a public-private-partnership baby care center project in Taiwan: A childcare policy perspective. *Taiwanese Journal of Social Welfare*, 12(2), 15-55. doi:10.6265/TJSW.2015.6(2)2]
- 林美筑 (2012)。教育部「友善教保服務計畫非營利幼兒園」之成效評估 (未出版之碩士論文)。中華大學，新竹市。
- [Lin, M.-C. (2012). *An evaluation of the effectiveness of the ministry of education "Friendly nursery & education service program—non-profit preschool"* (Unpublished master's thesis). Chung Hua University, Hsinchu.]
- 林俊瑩 (2016)。五歲免學費教育計畫對學前幼兒認知能力差距的影響評估。教育政策論壇，19(4)，125-157。doi:10.3966/156082982016111904005
- [Lin, C.-Y. (2016). Assessing the effects of the five-year-old free education program on preschoolers' cognitive competence gap. *Educational Policy Forum*, 19(4), 125-157. doi:10.3966/156082982016111904005]
- 非營利幼兒園實施辦法 (2021)。
- [Implementation Regulations Governing Non-Profit Preschools. (2021).]
- 翁崇文 (2015)。非營利幼兒園經營問題與改善作為。師友月刊，579，44-48。doi:10.6437/EM.201509_(579).0010
- [Wong, C.-W. (2015). Operational problems and improvement actions of non-profit preschools. *The Educator Monthly*, 579, 44-48. doi:10.6437/EM.201509_(579).0010]
- 教育部 (2017)。擴大幼兒教保公共化計畫。取自 <https://www.ece.moe.edu.tw/ch/files/1060424.pdf>
- [Ministry of education. (2017). *Expanding public-popularized childcare paper*. Retrieved from <https://www.ece.moe.edu.tw/ch/files/1060424.pdf>]
- 教育部國民及學前教育署補助辦理非營利幼兒園作業要點 (2017)。
- [The K-12 Education Administration in the Ministry of Education Subsidizes the Implementation of Non-Profit Preschool Development Projects. (2017).]
- 黃怡靜、林俊瑩、吳新傑 (2016)。幼兒弱勢補助與學習表現落差：積極差別待遇政策成效的檢視。教育與多元文化研究，14，213-251。doi:10.3966/207802222016110014007
- [Hung, Y.-J., Lin, C.-Y., & Wu, X.-J. (2016). Child minority subsidy and learning gap: A verification of practical effect of positive discrimination's policy. *Journal of Educational and Multicultural Research*, 14, 213-251. doi:10.3966/207802222016110014007]
- 劉芸英 (2016)。非營利幼兒園政策執行之評估——以臺北市、新北市為例 (未出版之碩士論文)。國立政治大學，臺北市。
- [Liu, Y.-Y. (2016). *An evaluation of nonprofit preschool implementation policy—A case study of Taipei and New Taipei City* (Unpublished master's thesis). National Chengchi University, Taipei.]
- 歐姿秀、陳淑琦、李淑惠 (2013)。非營利幼兒園應有之核心價值。國教新知，60(4)，

49-58。doi:10.6701/TEEJ.201312_60(4).0005

[Ou, C.-H., Chen, S.-C., & Lee, S.-H. (2013). The core value of non-profit preschools. *The Elementary Education Journal*, 60(4), 49-58. doi:10.6701/TEEJ.201312_60(4).0005]

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。doi:10.6785/SPSW.201512_19(2).0004

[Wei, C.-L. (2015). A study of the decision making and impacts of a non-profit welfare organization's contracting with the government: Taiwan Fund for Children and Families as an example. *Social Policy & Social Work*, 19(2), 109-144. doi: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: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 25, 1509-1538. doi:10.1007/s11266-013-9402-5

Lancker, W. V., & Ghysels, J. (2012). Who benefits? The social distribution of subsidized childcare in Sweden and Flanders. *Acta Sociologica*, 55, 125-142. doi:10.1177/0001699311433428

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, 1380-1395. doi:10.1111/ssqu.12200

Salamon, L. M., & Toepler, S. (2015). Government-nonprofit cooperation: Anomaly or necessity? *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26, 2155-2177. doi:10.1007/s11266-015-9651-6