



# 回顧我國幼兒教育券政策實施之成效

胡倩瑜／新生醫護管理專科學校幼保科專任講師

## 一、前言

早期教育是未來發展的基石，幼兒教育乃國家教育的根本，在面臨少子化社會因素之前，我國政府視托育服務為補充性服務，政府的角色以監督管制代替給付（許育典、洪嘉佑，2008）。面臨經濟蕭條與快速變遷的全球化世代、在「生的少各個是寶」的觀念下，家長對於優質幼兒教育的需求有著高度的期待，更希望政府能給予適當的補助，發揮監督與提昇我國幼兒教育品質的責任。有鑑於此，我國政府從2000年起，開始實施全國幼兒教育券的發放，先就「政策」面檢視，政府欲透過教育券的發放滿足社會的期待，提供家長多元的選擇機會，並促進幼教市場競爭，藉以縮短公私立園所間學費的差距，使我國的幼兒教育資源達公平分配，進而實現幼兒教育機會均等，最終使我國托育教育的品質得以提昇（洪雅棋、莊琬琪、林純雯，2009）。另外就「福利」面檢視，至2011年來已有284萬人次的我國幼兒受益，教育經費達新台幣142億零86萬元（全國幼教資訊網，2011）。

我們理解，幼兒教育券是政府欲使我國義務教育向下延伸的相關作為，在回首十一

個年頭後，幼教券即將走入歷史。從100學年8月開始，我國將實施「五歲幼兒免學費教育計畫」，在此政策開跑之初，本文以Rawls的正義論之「平等與自由」、「機會均等與差異」兩大原則，來探討我國幼兒教育券政策實施之成效。

## 二、我國幼兒教育券的簡介

1970年代美國政府為了解決弱勢學生教育機會的不公平，而提出此教育券制度。幼兒教育券是一種有價證券，政府事先發放給家長以給付其子女選擇學校所提供的一種補助。幼兒入學後，以此券向園所抵免學費，園所憑此券向政府機關兌換現金（盧美貴、謝美惠，2001）。我國幼兒教育券源自1990年代初期的教育改革運動，1996年的中華民國教育政策白皮書，學者們以「教育券」為改革策略的提議就此產生（巫永森、邱志鵬，2002；陳怡如，2007）。接著在1998年由北、高兩市率先實施，直至2000年實施全國性幼教券的發放。

以下茲就我國幼兒教育券政策內容，以表格的方式做一說明：

表1 教育部發放幼兒教育券政策之內容

項目	幼兒教育券政策的內容
實施目的	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 整合並運用國家總體教育資源，促進資源分配合理效益。</li> <li>2. 改善幼稚園及托兒所生態與環境，並提升幼兒教育水準。</li> <li>3. 縮短公私立幼稚園與托兒所學費差距，以減輕家長教養子女之經濟負擔。</li> </ol>



發放對象	1.年滿五足歲。 2.就讀已立案私立幼稚園、托兒所。
排除條款	1.就讀公立幼稚園、托兒所。 2.就讀已立案私立幼稚園、托兒所核准班級學生數外超收者，或未立案私立幼稚園、托兒所。 3.已領有其他補助。 4.幼兒學期中後入學（第一學期於十月十五日、第二學期於四月十五日）後入學者，不得請領。 5.每人每學期限領乙次，重讀生及轉學生已領有補助者，不得重複申請。
發放金額	每學年補助一萬元，分兩學期，每學期5000元
發放方式	1.幼兒教育券之印製由各直轄市、縣（市）政府視實際情況規劃辦理。 2.家長選擇理想幼稚園或托兒所就讀，再由各園所於審查無誤後，扣抵學費或轉發，第一學期於十月十五日、第二學期於四月十五日前統一造冊送直轄市、縣（市）政府審查。 3.直轄市、縣（市）政府應於當年十月底及次年四月底前，統一填列所轄各私立幼稚園及托兒所五歲幼兒就讀（托）領受幼兒教育券數量動態（以園、所為單位），並以每一學期新台幣伍仟元標準，製據分別報教育部、內政部請款；並應統一造具幼兒名冊，留存直轄市、縣（市）政府備查。

（行政院函，2000；全國幼教資訊網，2011）

### 三、以正義論探討幼兒教育券 實施成效

Rawls (1999) 在其著作「正義論」中，提出社會正義的兩項大原則，第一為平等與自由原則：意指人人皆有同等的權利擁有充分平等的基本權 (equal basic liberties)，並享有在同體系中各項權利選擇的自由權 (the principle of liberty)；第二為機會均等與差異原則：意指無論甚麼階級、不管貧富貴賤都應享有機會公平的條件 (the principle of fair equality of opportunity)，在社會及經濟處境中弱勢的成員應擁有獲得最大利益的差異性補償

(the difference principle) (引自呂晶晶，2008)。以下將就「平等與自由原則」、「機會均等與差異原則」來論述幼教券實施之成效。

#### (一) 以平等與自由原則探討

所謂「平等」，有公平、公正、合理分配的意涵，是所有人享有最基本公平的權利 (顏素霞，2002；蓋浙生，2008)。檢視幼兒教育券發放，是以我國滿五足歲之幼兒，且實際就讀已立案之私立幼稚園、托兒所者。此政策的對象並無排富條款，只要設籍在中華民國，年滿5歲幼兒，達上述條件者即可獲益；亦無分學區條款，不因城鄉差距，補助金額有異。因此，對我國就讀已立



案之私立幼兒園五足歲的幼兒群組而言，達公平、公正、合理分配的平等原則。但對台灣整體滿5足歲（包含就讀公立幼兒園、私立立案超收、私立未立案幼兒園與在家自行接受教育的幼兒），並未實現整體性的平等。

「自由」，在拉丁文原意是從束縛中解放，自由係指福利或政策能適應個人、家庭和區域的需求，實際考量其社會經濟的能力做自由的選擇。具體表現在尊重地方自主、尊重個人及家庭選擇的自由、尊重市場競爭的自由（蓋浙生，2008）。

在尊重地方自主自由方面，由各地方政府，將轄區內各私立幼兒園合於申請幼教券資格之幼兒名冊彙整，向中央提出申請。中央政府非統一一個定額發放給全國25縣市，而是依照各縣市申請需求的金額，整批全數發放。以99年發放為例：最高金額在桃園縣，合計發放63,610,000元，最低金額在宜蘭縣，發放880,000元（教育部統計處，2011）。當然，自由的相對是限制，地方政府在教育券金額的補助屬於特別補助，需實報實銷，不能挪做其他用途。

另外，在尊重個人及家庭選擇的自由方面，政府直接補助幼兒教育經費，讓家長可以自由選擇學校，增加學生本人及家長的自主權。但我們深知，在經濟或社會上擁有優勢地位者，在自由競爭市場中掌握較多資源，常比弱勢者更瞭解如何做最佳的選擇，這種樣態的選擇權反而對弱勢者產生不利的影響，亦可能會造成社會不公及依所得劃分教育的現象（林明吟，2003；洪雅棋、莊琬琪、林純雯，2009）。我們茲就公、私立幼兒園的園所數，談選擇權的自由，根據兒童局2010年統計資料顯示，我國幼兒園（幼稚園+托兒所）總家數7108，其中，國公立1947家、私立立案5261家，幼稚園人口數183901人、托兒所人口數236942人，合計

420843人（內政部兒童局網站，2011）。私立立案幼兒園所數為公立的近3倍，人數近2倍，享有國家資源的公立幼兒園除了學區制，名額仍有限，家長得排隊抽籤（特別是都會區），雖說是自由選擇機制，但公、私立園所數目，並非在等量的數據上，讓家長能真正自由選擇學校。再根據2010年中華民國統計年報，我國0-2歲人口數約60萬，0-6歲人口數約120萬，若以3-6歲（約60萬人口）進入幼兒園入學來推估，約有近18萬名幼兒，在私立立案超收、非立案差價甚巨的園所或選擇在家自行教育（內政部統計年報，2010）。上述群組家長的選擇恐怕才是令人憂心的一部分，他們的選擇呈現M型化，家長經濟能力優渥的一端，教育券的補助金額不在考量內，貴族學費每學期動輒10萬元上下；M型另一端，因公立幼兒園名額有限，家長經濟能力弱，卻又不到低收入戶標準，只能選取標榜低價位超收或未立案之幼兒園，非法機構自行吸收補助額度下，除了未能減輕家長的經濟負擔，幼兒受教品質及學習環境安全亦無從保障。

在尊重市場競爭的自由方面，政府鼓勵民間多元學校興學，創造幼教市場導向競爭，藉此促進私立幼兒園合法化，提升我國幼兒教育的品質（王俊元，2001；王保進，2002）。相關文獻也證實，趙康伶、鄭瑞菁（2003）以問卷調查高屏兩縣私立幼托園所長及幼兒家長對實施幼兒教育券的意見，其結果多數受訪者皆認為幼教券可以促使未立案的幼托園所走向法制化。洪雅棋、莊琬琪、林純雯（2009）研究幼教券發放後，比未發放前立案園所明顯增加。導向幼教市場自由競爭達幼兒教育品質提昇上，相關文獻說法並不一致，巫永森、邱志鵬（2002）指出對提高幼教品質的提升存有質疑。林明吟（2005）則認為促進多元教育機會，使教育品質提昇。筆者在幼保師培育工作任教長達



15年，亦擔任過托兒所評鑑委員，經多年實務觀察的經驗，發現我國幼教市場的教育品質難能掌控。先就公立幼兒園之間相較，無論在設備、師資、教保品質各方面皆存在著城鄉差距，不利地區成為相對弱勢。再就私立已立案園所而言，其為求快速招生，積極從軟硬體設備、師資、教學成效上，用行銷的策略刺激家長選擇，但仍有部分不肖園所會藉機在教材與學費上加價，讓品質的高低與價錢的多少畫上等號。而未立案強調國際化高價的貴族園所，不需接受政府體制內的檢驗，當然幼教品質也難以掌控。最後一組是未立案私立之低價園所，他們超收員額、設備差、師資不合格、師生比高，在教學品質與保育品質更是令人憂心。

### （二）以機會均等與差異原則探討

機會均等原則，是指無論甚麼階級、不管貧富貴賤都應享有機會公平開放的條件，因此教育資源的分配，不得與某些可能影響教育的因素相關聯，例如：階級、社經地位、城鄉差距等（呂晶晶，2008）。我國幼教券的補助金來自政府的稅收，理當所有納稅者都應享有同等的權利與福利。但幼教券的發放對象只鎖定在私立立案幼兒園之五歲幼兒，對於就讀在已立案超收、未立案差價甚巨幼兒園與在家接受自行教育的五歲幼兒而言，他們的父母也納稅，但其子女卻未有機會享受到教育資源的分配，幼教券對整體幼兒並未實現機會均等的原則。雖然，公立幼兒園在經營成本上是由國家買單，私立幼兒園則須自負盈虧，因此給予私立立案幼教券的補助，政府似乎有促進教育資源公平分配的美意。但是，我們實際就公立、私立已立案幼兒園的園所數相差近3倍，學費相差2倍以上的現況，政府只以每學期5000元補

助，來平衡幼教資源的分配，而未以提高公共托教服務的數量為目標，其間的教育資源分配是很難達到機會均等的。

再論差異原則，差異性乃在不平等的條件下，必須由受惠最少的族群獲得最大的利益（劉千美，2001）。在社會及經濟處境中弱勢的成員應擁有差異性的補償（呂晶晶，2008）。我們檢視幼兒教育券政策的「排除公立」條款，是政府欲縮短公私立幼兒園學費的差距，保障私立已立案幼兒園五歲幼兒的權益。進一步從全國幼教資訊網蒐尋公私立幼兒園的學費（每學期平均4.5個月計算）得知，公立幼、托園所：每學期平均約2.2萬元以下，私立立案幼兒園：每學期平均約4.5萬元以上。私立立案園所的收費是公立園所的兩倍，因此，「排除公立」條款乃在學費上，實踐幼兒教育券對私立立案園所的「差異原則」。當然，政府欲藉著教育券的發放來減輕私立幼兒園家長經濟上的負擔，實踐差異性的補償。但學者巫永森、邱志鵬（2002）研究卻發現對家長的經濟負擔，僅減輕20%。若以全國幼教資訊網2011年公佈的私立立案幼兒園每學期平均學費4.5萬元計算，一年約只減輕11%，對家長的助益真的是杯水車薪。在縮短公私立幼兒園學費差異上，林明吟（2005）研究顯示，並無法拉近公、私立園所學費的差異。

另外，針對特別弱勢族群的差異性補償，除了幼教券，政府亦提供了五歲幼兒相關的福利政策，像是低收入家庭的「大班扶幼計畫」與「原住民幼稚園補助」，家長可依自己最有利的狀況下作最佳的選擇，這對真正的弱勢幼兒家庭提高就學率應是一大助益。



#### 四、結語

回顧幼教券發放11年來，共有284萬人次的我國五歲幼兒受益，我們肯定政府欲使義務教育向下延伸的具體作為。以Rawls提出社會正義的兩項大原則檢視我國幼教券的實施成效，就「平等與自由原則」論述，在平等原則上，對我國就讀已立案之私立幼兒園五足歲的幼兒群組而言，幼教券政策無「排富」、「分學區」、「城鄉差距」條款，達到了公平、公正、合理分配的平等原則；但對台灣全體滿5足歲的幼兒，並未實現整體性的公平與平等。在自由原則上，幼教券政策對尊重地方自主與尊重市場競爭的自由上，我們給予高度肯定，因為幼教券發放後，的確加速了未立案園所走向法制化；然而，存在幼教市場多年的教保品質混亂現象，恐怕不是政府藉由補助金便能收一時改善之效的。對於尊重個人及家庭選擇的自由方面，M型社會的今日，幼教券的鎖定對象發放，可能會造成依家長所得劃分教育的不公平現象，這是優勢者的自由，非弱勢者所能擁有的自由。再則，我國的公、私立園所數目，並非在等量的數據上，現實狀況中很難讓家長能真正自由的選擇學校。基於「機會均等與差異」原則，在機會均等原則上，幼教券是採特定對象發放制，對我國全體幼兒並未實現機會均等的原則。政府雖有促進教育資源公平分配的美意，但現況中公立、私立

已立案幼兒園的園所數與學費相差甚巨，政府只以每學期5000元補助，來平衡幼教資源的分配，而未以提高公共托教服務的數量為目標，其間的教育資源分配是很難達到機會均等的。再談論差異原則，我國私立立案園所的收費是公立園所的兩倍，因此「排除公立」條款乃在學費上，實踐幼兒教育券對私立立案園所的「差異原則」。然而，私立幼兒園學費高漲，欲藉著教育券的差異性補償，來減輕家長的負擔是不足夠的。另外，除了幼教券，政府亦提供了五歲幼兒相關的福利政策，像是低收入家庭的「大班扶幼計畫」與「原住民幼稚園補助」，對真正弱勢的幼兒家庭達差異性補償。綜合上述，我們回顧了幼教券實施的成效，卻也發現了幼教券未能解決的問題，100學年8月「五歲幼兒免學費教育計畫」開始起跑，建議政府在考量平等與自由、機會均等與差異的社會正義原則下，仍應有相關的配套措施，如：提供可近性與便利性的公共化托育服務，透過媒體資訊或印製手冊對家長宣導正確的幼兒教育觀，配合幼托整合幼兒園所全面實施基礎性評鑑（對於未通過評鑑者進行限期改善與輔導機制），促進全國幼教老師進行專業發展計畫，確立幼兒園教師分級制度。透過上述措施，方能使政府補助金的發放更具意義，也能真正提升我國托育服務的品質。



## 參考文獻

- 王保進（2002）。台北市幼兒教育券政策成效評估之研究。*初等教育學刊*，13，25-52。
- 王俊元（2001）。從市場機制析探抵用券政策—以我國幼兒教育券政策為例。*公共行政學報*，5，123-143。
- 內政部兒童局（2011）。兒少人口數據。2011年4月18日，取自[http://www.cbi.gov.tw/CBI\\_2/internet/main/index.aspx](http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/main/index.aspx)
- 行政院函（2000）。發放幼兒教育券實施方案。行政院台八十九教字第260二五號函核定。
- 全國幼教資訊網（2011）。公私立幼兒園學費。2011年4月16日，取自<http://www.ece.moe.edu.tw/>
- 巫永森、邱志鵬（2002）。台灣地區幼兒教育券政策實施情形之調查研究—以彰化縣為例。*兒童福利期刊*，3，131-147。
- 呂晶晶（2008）。從M型社會談台灣教育之社會正義。*學校行政雙月刊*，57，90-109。
- 林明吟（2005）。台北縣家長對幼兒教育券政策實施之調查研究。國立政治大學幼兒教育研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 洪雅棋、莊琬琪、林純雯（2009）。從新古典經濟學檢視幼兒教育券政策。2009 社會服務產業學術研討會，19-206。
- 許育典、洪嘉佑（2008）。從憲法觀點檢討幼兒教育政策的法律問題。*臺大法學論叢*，37，285-346。
- 教育部統計處（2011）。公私幼稚園、托兒所數目。2011年4月4日，取自<http://www.edu.tw/statistics/>
- 陳怡如（2007）。從政策網絡理論看我國幼兒教育券政策執行。*兒童及少年福利*，12，23-43。
- 趙康伶、鄭瑞菁（2003）。我國實施幼兒教育券之研究—以高屏兩縣為例。*屏東師院學報*，18，331-362。
- 蓋浙生（2008）。*教育財政經濟與財政新論*。台北：高等教育。
- 盧美貴、謝美惠（2001）。台北市幼兒教育券政策實施成效分析。*台北市立師範學院學報*，32，429-450。
- Rawls, J. (1999). *A throy of justice* (Rev. ed.).Cambridge , Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.