

國立政治大學 幼兒教育研究所

碩士論文

指導教授：倪鳴香 博士、翁麗芳 博士

公私協力的挑戰與曙光：  
臺北市公設民營吉利托兒所經營歷程之個案研究



研究生：張雅婷

2008年7月

## 謝 誌

感謝指導教授 倪鳴香老師數年來耐心、堅持與不厭煩地花費時間與心力，陪伴學生討論與書寫論文，並在此過程中提升學生的能力，讓學生察覺學術研究的意義與價值！感謝指導教授 翁麗芳老師，自大學起，您即不吝提供機會讓學生參與研究、開拓視野，總是在學生遭遇困難疑惑時適時點燈，每每與老師會談，總是啟發學生新思維、讓學生更有力量向前行！

感謝論文口試委員 許玉齡教授、吳政達教授，有您們的建議，讓論文內容更有內涵與意義！感謝 劉淑瓊教授、歐姿秀教授，因為有您們在公私協力研究領域中的耕耘與分享，讓我得以依循過往足跡而有前進的方向！

感謝吉利托兒所 柯秋桂所長開放研究場域，您對專業幼教的熱誠、活力與實踐，總是鼓舞我勇於面對論文書寫時所遭遇的困境！感謝在研究歷程中曾接受我叨擾的吉利所師生、家長與眾人們，讓我在現場期間可以順利、迅速地獲得協助與支援，並獲得豐富的研究資料！

研究所期間，感謝幼教所 簡楚瑛教授、徐聯恩教授、柯華威教授的授課指導，為學生的幼教專業相關知能奠基！感謝 陳木金教授、吳政達教授的提攜，在學術期刊的工作經驗讓學生受惠良多！感謝幼教所/教政所助教、同學、學姊/妹與學長/弟們的經驗分享與幫忙，研究所生活因為有您們而精彩！

生活中，感謝伴我在幼教現場實務的夥伴、與各成長階段中的親朋好友們！感謝 Nunun 一家人長期的加油打氣，讓我得以實踐教育工作者的角色，還讓我有放鬆的藉口！感謝瑤珍，有妳一起共同切磋幼教專業與分享生活所思所得，是我難得的福氣！感謝昌祥，長期擔任忠實讀者與得力助手的角色，不時地鼓勵與安慰我，陪伴我度過這段刻苦銘心的歲月，我真的很感動！感謝弟弟們默默地支持！最重要的，誠摯地感謝爸媽，您們的身教與愛，藏在我心，伴我一路成長！

感謝有愛我的您們，讓我有最堅實的後盾！

2012/05 雅婷

## 摘要

在全球民營化的風潮中，臺灣地方政府已推動設置有 32 所公辦民營托兒所。本研究採個案研究，運用相關人士訪談、機構文件檔案、家長問卷與幼兒學習環境量表蒐集之資料，探究「臺北市政府社會局委託社團法人臺北市親子成長協會辦理吉利托兒所」的經營歷程。從承辦單位如何履行契約書中的教保服務內容，如何形塑教保品質與獲得哪些內/外在評價，以理解公辦民營幼托政策對幼托機構形塑教保品質的影響。研究結果分別從（一）過程評估觀點談公私協力關係中的曖昧現象；（二）從建構整體教保服務生態品質觀點，論述公辦民營幼托政策於推動幼托機構設置的合理性。

關鍵詞：公辦民營、幼托機構、教保品質、經營歷程

## SUMMARY

There has been a rapid growth in “privatization” over the past decade around world. Under the trend of global privatization, currently there are a total of thirty-two such publicly-funded, privately-managed day care centers in the fifteen counties of Taiwan. The purpose of this research is to inspect the influence of the Public-Private Collaboration Model on the quality of the early childhood programs. This research focuses on a case study of a publicly-funded, privately-managed day care center in Taipei in order to answer three research questions: how to implement contracts ,how to promote high-quality care in the process of managing, and what kind of outcome was achieved. Tools to collect data included interviews, documentation, questionnaires, and the Early Childhood Environment Rating Scale-Revised (ECERS-R). According to the result, the paper discusses the ambiguous relationship between the government and the day care center from the viewpoint of process evaluation, and the rationality of the Public-Private Collaboration Model for the quality of early childhood care and education.

Keywords : Contracting out, Early Childhood Education and Care, Quality, Processes

## 補記

本論文自 2008 年 7 月通過碩士學位口試後持續修改，修改期間有關文獻亦日有新增，因此論文內容含括修改期間閱讀及參考之相關文獻，故有部份文獻出版年份晚於學位口試完成時間；內文中以註腳更新補充說明全臺 32 間公辦民營托兒所 2007 年後的狀況，特此說明之。

# 目次

<b>第一章 緒論</b> .....	<b>1</b>
第一節 研究緣起.....	1
第二節 研究構念.....	6
<b>第二章 臺灣公辦民營幼托政策</b> .....	<b>9</b>
第一節 臺灣公辦民營幼托政策推動背景.....	9
第二節 臺灣公辦民營托兒所概況.....	16
第三節 臺灣公辦民營幼托政策相關研究.....	26
<b>第三章 研究方法</b> .....	<b>33</b>
第一節 研究個案.....	33
第二節 資料蒐集方法.....	36
第三節 資料處理.....	39
<b>第四章 臺北市公設民營吉利托兒所經營歷程</b> .....	<b>41</b>
第一節 委託經營.....	41
第二節 學習環境與教學課程.....	59
第三節 家園關係與社區服務.....	79
第四節 組織與人事運作.....	96
<b>第五章 公辦民營幼托政策的矛盾與契機</b> .....	<b>107</b>
第一節 從過程評估觀點談公私協力關係中的曖昧.....	107
第二節 從教保品質的建構談公辦民營幼托政策的合理性.....	120
<b>第六章 回顧與展望</b> .....	<b>129</b>
<b>參考文獻</b> .....	<b>133</b>
附錄一 本研究 32 所公辦民營托兒所基本資料 (1994~2006/12) .....	142
附錄二 本研究 32 所公辦民營托兒所歷次政府評鑑結果(1994~2011/09) .....	144
附錄三 本研究家長問卷.....	146

## 表次

表 2-1	各地方政府委託民間經營托兒所之招/決標公告標題.....	17
表 2-2	臺灣公辦民營托兒所的經營年限.....	21
表 2-3	16 所公辦民營托兒所的評選委員會人員數及資格.....	23
表 2-4	臺灣公辦民營托兒所承辦單位性質一覽表.....	24
表 2-5	臺北市公立、公設民營、私立托兒所服務績效.....	28
表 3-1	資料蒐集方法對本研究問題之效用.....	38
表 3-2	研究資料代號編碼系統.....	39
表 4-1	吉利所歷年 9 月與 3 月的收托總幼兒人數與特殊幼兒人數.....	44
表 4-2	2006 年 4 至 6 歲全日制幼兒在臺北市公、私立幼托機構收費一覽表....	45
表 4-3	吉利所社區服務活動發展脈絡表.....	49
表 4-4	吉利托兒所的收費標準.....	50
表 4-5	吉利托兒所的師生比.....	63
表 4-6	89 學年度第一學期無尾熊班(小班)作息時間表.....	67
表 4-7	90 學年度第一學期海豚班(中大)作息時間表.....	67
表 4-8	91 學年度第一學期兔子班(中)作息時間表.....	68
表 4-9	92 學年度第一學期小白狗班(中大)作息時間表.....	68
表 4-10	吉利所與 17 間臺北市公、私立幼稚園在幼兒學習環境量表得分表.....	72
表 4-11	2007 年 4 月家長對吉利托兒所的觀察與想法.....	76
表 4-12	2000 年 7 月吉利所家長問卷結果.....	80
表 4-13	2007 年 4 月家長讓幼兒就讀吉利托兒所原因.....	83
表 4-14	2007 年 4 月吉利所幼兒就讀月數.....	83
表 4-15	臺北市公、私立幼托機構全日制幼兒收托時間.....	86
表 4-16	吉利所搭乘幼童專用車人數與總幼兒人數.....	88
表 4-17	2007 年 4 月幼兒至吉利托兒所的交通方式與時間.....	89
表 4-18	吉利所所長、教保組長與教保人員調動情況.....	99
表 4-19	吉利所歷年教保人員服務年資.....	99
表 4-20	吉利所與全臺公、私立幼稚園教師學歷概況表.....	100
表 4-21	93 學年度臺北市 5 所公設民營托兒所的經營成本分析表.....	101
表 4-22	臺北市公設民營托兒所年度預算編列基準變遷舉例.....	106
表 5-1	1995 年至 2011 年臺灣幼托機構數及就讀幼兒人數統計表.....	110
表 5-2	27 間公辦民營幼托機構的弱勢幼兒收托條件、監督機制與執行結果簡表	114
表 5-3	全臺 12 個委託單位的特別督導機制.....	115
表 5-4	32 所公辦民營托兒所經換約機制後的結果(2012/01/30 前).....	118
表 5-5	國際常用幼托機構教保品質評量表之面向對照.....	120
表 5-6	27 間公辦民營幼托機構在幼兒學習環境量表中各面向的級距分布表...	124

## 圖 次

圖 1-1	公辦民營幼托機構在生態系統理論中與幼兒及其相關單位間的關係圖...	4
圖 1-2	委託單位、承辦單位與公辦民營幼托機構的依存關係.....	6
圖 1-3	研究構念圖.....	7
圖 2-1	臺灣公辦民營托兒所委託單位性質分配圖.....	18
圖 2-2	臺灣公辦民營托兒所建築物設置來源分類圖.....	19
圖 3-1	財團法人臺北市親子成長協會沿革與其經營幼托機構變遷簡圖.....	35
圖 3-2	本研究受訪者與吉利所的關係示意圖.....	37
圖 3-3	訪談逐字稿的資料內容編碼過程示意圖.....	39
圖 4-1	吉利托兒所與吉利公園的關係.....	42
圖 4-2	吉利托兒所室內、外空間配置圖(2006/09).....	59
圖 4-3	吉利托兒所室內空間一、二樓配置圖 (2006/09).....	61
圖 4-4	吉利托兒所室內空間三樓配置圖 (2006/09).....	61
圖 5-1	基本系統模式.....	107
圖 5-2	擴充系統模式.....	108
圖 5-3	委託單位與承辦單位在公辦民營幼托政策中的角色任務與互動關係.....	109
圖 5-4	吉利所實際弱勢幼兒人數與契約規範收托比例變化圖.....	112
圖 5-5	委託單位與公辦民營幼托機構在公辦民營幼托政策中的角色任務與互動關係...	121
圖 5-6	政府、民間團體與幼托機構在公辦民營幼托政策中的角色任務與互動關係	127



# 第一章 緒論

Privatization is not inherently good or bad—  
the performance or effectiveness depends on implementation !

民營化本身非好或壞，其成效仰賴於「執行」！

Nightingale and Pindus (1997)

## 第一節 研究緣起

丹麥社會福利學者Esping-Anderson在其 1990 年出版的《福利資本主義的三個世界》一書中，將歷時八年搜集十八個國家的社會福利資料，依其特質分類出社會民主主義、保守主義與自由主義三種福利國家體制（welfare-state regime），此福利體制遂成為研究福利國家和比較福利制度的主要概念工具。2003 年美國社會福利學者Meyers和Gornick，依Esping-Anderson的三種福利國家體制將十四個國家加以分類（丹麥、芬蘭、挪威與瑞典為社會民主主義國家；比利時、法國、西德、義大利、盧森堡與荷蘭為保守主義國家；澳洲、加拿大、英國與美國為自由主義國家），並依各國在 1990 年代中期，幼兒教育與照顧領域的制度與幼托機構供應量進行分析，研究結果顯示社會民主主義國家為了縮減人民所得的不平等以及促進兩性就業率水平，其國家提供充分的財政資源健全幼兒教育與照顧領域，讓零至六歲幼兒能就讀公立幼托機構；相對的，自由主義國家則是以私人照顧系統為主，公立幼托機構的存在僅著重在讓弱勢幼兒有機會接受較好的教育與照顧品質，讓弱勢幼兒家長有更多時間就業，因此一般未進入公立幼托機構的幼兒家長需要負擔幼兒大部分的教育與照顧費用（Meyers & Gornick, 2003：405-406）。臺灣幼兒教育與照顧機構現行分公、私立幼稚園與托兒所<sup>1</sup>，若以 2007 年幼兒就讀公、私立幼托機構比例而言，就讀私立幼托機構的幼兒人數佔 67%（內政部兒童局，2008；教育部統計處，2008），偏向屬於以私人照顧系統為主的自由主義國家。雖然自 2000 年 9 月起，行政院（2000）為了縮短公、私立幼托機構學費差距及減輕家長教養子女之經濟負擔等，採「發放幼兒教育券實施方案」，針對年滿五歲且就讀於已立案私立幼托機構之幼兒，每人每一學年補助新台幣一萬元，但就讀私立幼托機構的幼兒家長仍需自行負擔此學前階段的大部分教育與照顧經費。

張碧如與段慧瑩在「從評鑑看台灣私立學前教育機構—以台中、花蓮為例」一文中指出，私立幼托機構營運成本都由機構自行負擔、需自負盈虧，為了維持機構開銷以及達到私立幼托機構辦學所期望的盈餘，私立幼托機構的收費與公立幼托機構相較要高出很多（張碧如、段慧瑩，2004：241）。2005 年教育部委託陳麗珠主持「我國幼稚園學生成本資料建立與分析」研究，陳麗珠將幼稚園學生教育成本界定為政府支付的「公成本」和家長付出的「私成本」之總和；政府在公立幼稚園支付的公成本包括教職員人事費、設備費、補助款與社會資源等，但在私立幼稚園僅支付幼兒教育券補助乙項公成本；而家長負擔的私成本部分不分公、私立幼稚園，指的是註冊費、家庭教育活動費與補習費等三項，經過全臺 25 縣市公立幼稚園的普

<sup>1</sup>「托兒所」指依據《托兒所設置辦法》（1955/10/04 發布、2006/11/01 廢止）、《臺灣省各縣市立鄉鎮市立托兒所組織準則》（1993/10/15 發布，2006/12/12 廢止）與《兒童及少年福利機構設置標準》（2004/12/23 發布）等法令立案，以收托出生滿一月至六歲兒童為對象之托育機構。「幼稚園」指依據《幼稚教育法》（1981/11/06 發布；2003/06/25 修訂）招收四歲至入國民小學前兒童之學前教育機構。鑒於托兒所與幼稚園收托對象年齡重疊，本研究以「幼托機構」一詞統稱幼稚園與托兒所；即招收出生滿一月至入國民小學前兒童之機構均稱「幼托機構」，但若專指依法令設置之機構，則以「托兒所」或「幼稚園」稱之。

查，及對全臺縣市 146 所公立國小一年級學生家長的分層抽樣調查，結果指出臺灣公立幼稚園學生廣義的總成本，每生每年約為十二萬元，公成本與私成本約各占一半，私立幼稚園每生每年約為十四萬元，公成本僅一萬元（陳麗珠，2006：223），因此選擇私立幼稚園之家長比選擇公立幼稚園之家長，每年要多出七萬元的負擔。雖然如此，張碧如與段慧瑩也指出因為部分公立幼托機構的教學較單一，較無法即時配合社會需求，當家長希望孩子接受他們理想中的教育環境時，也可能選擇較為多元的私立幼托機構，她們引用 2000 至 2002 年間臺中縣與花蓮縣的幼托機構評鑑資料指出，私立幼托機構的表現不見得比公立幼托機構差，其原因可能是私立幼托機構彈性大、具有市場自由競爭的機制，可以維持一定的辦學成效（張碧如、段慧瑩，2004：242、250）。私立幼托機構承受較多的招生壓力，不論是環境規劃、課程模式或教學內容傾向不斷地求新求變，以吸引家長青睞；教保人員以不斷的自我成長來配合時代趨勢及家長需求，私立幼托機構的教保人員在沒有保護傘的情況下力爭上游，有時反而在專業幼教能力的養成上會有傑出的表現，她們除了追求幼教專業成長的動機較強外，也能與家長保持良好的互動關係；無可否認的是，私立幼托機構中也存在著不合格師資、或因牟利目的、經營不善、缺乏教育理念等因素而無法落實應有的教育精神（張碧如、段慧瑩，2004：241、242、250；魏美惠，2005：44-45）。由於私立幼托機構存有教育與照顧品質良莠不齊的現象，以致各界期望更多政府力量的介入，期望藉由政府投入更多教育資源與經費，使成長中的幼兒獲得公平受教的機會與品質（洪福財，2002：189）。

自 1980 年代後期迄今，行政改革成為各國政府極為重視的一項政策方針，希望透過組織重組、員額精簡、民營化與重視市場導向等策略，建立一個更有效能、更負責任、但花錢更少的政府。我國自 1993 年，行政院揭櫫「行政革新」的四項原則：組織精簡化、機關法制化、員額管理合理化及經營現代化，顯示我國也加入此波全球性行政改革的運動，至今不輟（蘇彩足、施能傑，1998：7），同年 9 月行政院訂定「行政院暨所屬各機關組織及員額精簡計畫」，即希望能在組織、員額精簡層面，達成精簡用人及摺節人事費用之目標（朱楠賢，1999）。在政府組織精簡的政策背景下，增設公立幼托機構所需的人事成本必然受限，因此透過契約規範將機關機構或場地委託優質民間團體營運之「公辦民營」措施，遂成為結合政府與民間經營特點，建構良好公共幼兒教育與照顧體系的重要策略。

內政部、教育部幼托政策整合推動委員會於 2003 年 3 月 3 日提出的幼托整合政策規劃結論報告中亦提及，欲以「非營利的公共托教體系，以及私立托教機構」形成我國未來的普及托教體系，以兼顧平等與多元，其中非營利的公共托教體系即包含由民間團體與政府共同設立的「公辦民營」幼托機構型態，由政府提供場地、設備，委託給民間團體經營。政府當前提供弱勢幼兒就讀公立幼托機構機會，然而，公立幼托機構提供的服務時間不符雙薪或單親父母之工作需求，且有欠普及，近便性甚低，以致弱勢家庭由於接送不易或時間無法銜接而未能使用，造成品質較高之公立幼托機構多為優勢家庭兒童就讀，以及品質較低之公立幼托機構乏人問津之逆向分配、浪費國家資源現象。公共托教體系藉著結合社會力量、提高近便性、價格合理化、托教專業主導，將大幅度增加弱勢幼兒享受良好托教服務的機會。如此，公共托教體系可以發揮普及支持弱勢家庭、協助父母安心就業、增強弱勢幼兒能力、預防社會弊害等功效，公辦民營幼托機構在此公共托教體系中，亦能發揮效用。此外，對家長而言，公辦民營幼托機構來自政府提供的建築物與設備等資源，讓家長減少負擔幼托機構的設備費；政府若透過有效的契約監督來管理民間團體，也可減低民間團體不當獲利的可能性，讓幼兒享有受保障的學習環境。據此，「公辦民營幼托機構」結合了政府與民間資源的運用，有別於單一公或私部門經營幼托機構之型態，在現在或未來的幼兒教育與照顧領域中，將有其特殊的角色與重要性。

2005 年 8 月，獲財團法人臺灣亞洲基金會青年學者亞洲研究之補助，我得以實地探訪日本京都與東京兩地 19 天，瞭解日本托兒所民營化的實施現況。從日本實施托兒所民營化的經驗來看，日本政府自 1990 年代起即開始推動公立托兒所的民營化（垣內國光，2006：37），

於 2003 年止，已有 330 所公辦民營托兒所（公設民營保育所/園）（全國保育團體連絡會·保育研究所，2005：192），其政策的實施或許有值得臺灣借鏡與引以為鑑之處。由於日本公立托兒所的人事支出費佔營運經費八成以上（保育行財政研究會，2000：34-35），所以日本政府希望透過公立托兒所民營化的策略，將人事支出費轉由民間團體負擔，以節省地方政府財政支出，此舉遂引起日本大眾擔憂公立托兒所民營化後，會因教保人員工作狀況（如人員流動、薪資福利）而影響幼兒照顧品質。

美國幼教學者Katz曾提出，以幼托機構所服務的家長在該機構中的經驗與對該機構的看法，來評鑑幼托機構的教保品質（廖鳳瑞譯，2002：138）。米山正浩、宮崎正壽（2004）與倉田新、野村明洋（2000）即採用此觀點瞭解日本公辦民營托兒所品質。米山正浩、宮崎正壽（2004：169）在「企業參與公辦民營托兒所的效果」之研究中，以問卷調查貝樂思株式會社<sup>2</sup>（ベネッセ）經營的公辦民營托兒所及其他公、私立托兒所家長的意見，結果顯示家長對現行幼兒受托的托兒所在教保人員、保育內容與支援家長三個分類項及總體滿意度上，皆以公辦民營托兒所的滿意度最高；該研究並指出公辦民營托兒所之營運成本的確較政府直接經營的營運成本低，且貝樂思株式會社亦透過人員培訓制度維持公辦民營托兒所的幼兒照顧品質。另外，東村山市立第八托兒所（東村山市立第八保育園）在 1997 年 4 月前為公立托兒所，後成為公辦民營托兒所，由社會福祉法人團體（社会福祉法人ユーカリ福祉会）經營迄今，該所前、後任所長倉田新、野村明洋在 1999 年 12 月發放問卷給該托兒所的家長，將家長分為公托組（曾就讀公托型態者）與公辦民營組（在公辦民營型態後始就讀者），以瞭解兩組家長對托兒所的看法。結果顯示，公托組家長中，有 88.9%的家長認為托兒所在保育內容上有良好的改變，有 93.5%的家長認為公辦民營後，教保人員更易於親近、具親和力；另有 90%的公托組及 93%的公辦民營組家長贊成若有可信賴的照顧品質，可接受政府委託民間團體經營公辦民營托兒所。倉田新、野村明洋（2000：251）即表示經營公辦民營托兒所需要花費民間團體許多精力，需要經營出民間團體的自我要求，也需要民間團體與幼兒、家長共同培養出休戚與共的感情，才能獲得家長良好的回應與評價，換句話說，家長對公辦民營托兒所有正面的評價是立足於民間團體在經營公辦民營托兒所歷程中的表現。

臺灣第一所公設民營托兒所設立於 1994 年，<sup>3</sup>為臺北市社會局提供房舍及設備，委託民間公益團體經營，至 2004 年計 10 年間，臺北市設有 9 所公設民營托兒所，其評鑑成績優良，並且分攤優先收托弱勢兒童之社會福利角色（臺北市社會局，2004），此外，現今部份縣市鄉鎮中，亦已設有公辦民營幼托機構。在臺灣針對公辦民營幼托機構進行的調查報告中，2001 年陳建志以臺北市公立及公設民營托兒所家長為對象，以問卷調查 14 所公立托兒所 340 位家長及 4 所公設民營托兒所 122 位家長，並訪談機構主管人員，結果指出公立與公設民營托兒所兩者之效能，在所務行政、衛生保健、教保成果、環境設備四者滿意度的得分均達到「滿意」程度以上（陳建志，2001：119-121）。2004 年行政院人事行政局委託賀力行與林淑萍進行「公立托兒所公辦民營關鍵成功因素」之研究，其中針對基隆市、臺北市、新竹縣、苗栗縣、彰化縣與臺南縣六個地區的公辦民營托兒所家長進行其對公辦民營托兒所之各項感受及滿意程度調查，發出 1588 份問卷，有效回收問卷 1094 份，有效回收率為 68.89%，結果指出，家長對於公辦民營托兒所提供的各項服務內容、種類及教保人員整體素質滿意度，大多集中於滿意（賀力行、林淑萍，2005：49）。雖然臺灣現有的調查研究均顯示家長滿意公辦民營托兒所提供的托育服務，然而對於家長滿意的托育服務是立足於何經營歷程卻不得而知。此外，Helburn與Howes（1996：69-70）也曾對以家長觀點瞭解幼托機構教保品質的方式提出注意事項，其指出家長都希望給他們的孩子最好的，並且會毫無疑問地想去選擇一個較佳的幼兒學習與生活環境，然而家長和教保學者有時對幼托機構教保品質的觀點會有矛盾，例如家長重

<sup>2</sup> 貝樂思株式會社為臺灣知名幼兒學習雜誌的日本總公司。

<sup>3</sup> 社會福利領域的文獻中，多以「公設民營」表「公辦民營」之義，如：臺北市社會局用詞為「公設民營托兒所」、劉淑瓊（1998）文章「社會福利『公設民營』制度之回溯與前瞻：以臺北市政府為例」、江亮演、應福國（2005）文章「社會福利與公設民營化制度之探討」等；據此，本論文中出現「公設民營」一詞者乃依原始文件或原慣稱。

視成本與方便性高於孩子與教保人員的溫暖互動，或者家長認同孩子與教保人員互動的重要性，但較少關注教保人員的素質與專業成長。

美國兒童發展學家 Bronfenbrenner 以「個體的發展與學習如何受不同層次之環境影響」的觀點，認為幼兒在成長的過程中，除了直接受其生活相關的環境影響外，也間接受各生活環境間的關係以及該環境所處的社會脈絡等的影響。Bronfenbrenner 將此影響力的關係，透過以幼兒為中心的系統環境--微系統(microsystems)、居間系統(mesosystems)、外系統(exosystems)、鉅系統(macrosystems)與時間系統(chronosystems)--來作為其生態系統理論(ecological system theory)的主要架構，說明幼兒在此系統環境中如何受到影響；這些系統環境非獨立存在，而是如巢狀結構(nested structure)般地，依其對幼兒影響的程度、各環境間的關係等依序鑲嵌，並以時間系統連貫，彼此交互作用而影響幼兒發展。在政府實施公辦民營幼托政策下，公辦民營幼托機構的設置與經營來自非幼兒生活環境的政府(委託單位)與民間團體(承辦單位)，政府與民間團體遂成影響幼兒生活環境的外系統；也因公辦民營幼托機構結合了政府與民間團體資源的運用，有別於單一公或私部門經營幼托機構之型態，擴增了家長在幼托機構型態上的選擇，幼兒因家長選擇進入公辦民營幼托機構就讀，由此來看，屬於外系統由政府施政，雖不直接影響發展中的幼兒，但透過場域間發生的事情，會影響幼兒及其生活環境；進一步來說，政府在實施公辦民營幼托政策的過程中，將幼托機構的建築物(包含土地、建物、設施及設備等)透過契約委託民間團體經營管理，並且設定民間團體經營公辦民營幼托機構的條件，民間團體在契約規範的經營條件中發展其經營公辦民營幼托機構的歷程、形塑幼托機構教保品質，契約規範的經營條件遂與公辦民營幼托機構形塑的教保品質產生關聯，進而讓就讀公辦民營幼托機構的幼兒及其家庭在公辦民營幼托機構的經營歷程中受到影響(參見圖1-1)。在公辦民營幼托政策實施後，若能透過公辦民營幼托機構的經營歷程來進行探究，從中瞭解公辦民營幼托機構的契約履行、教保品質的形塑、內/外在評價，將有助於了解公辦民營幼托政策對幼托機構形塑教保品質的影響。

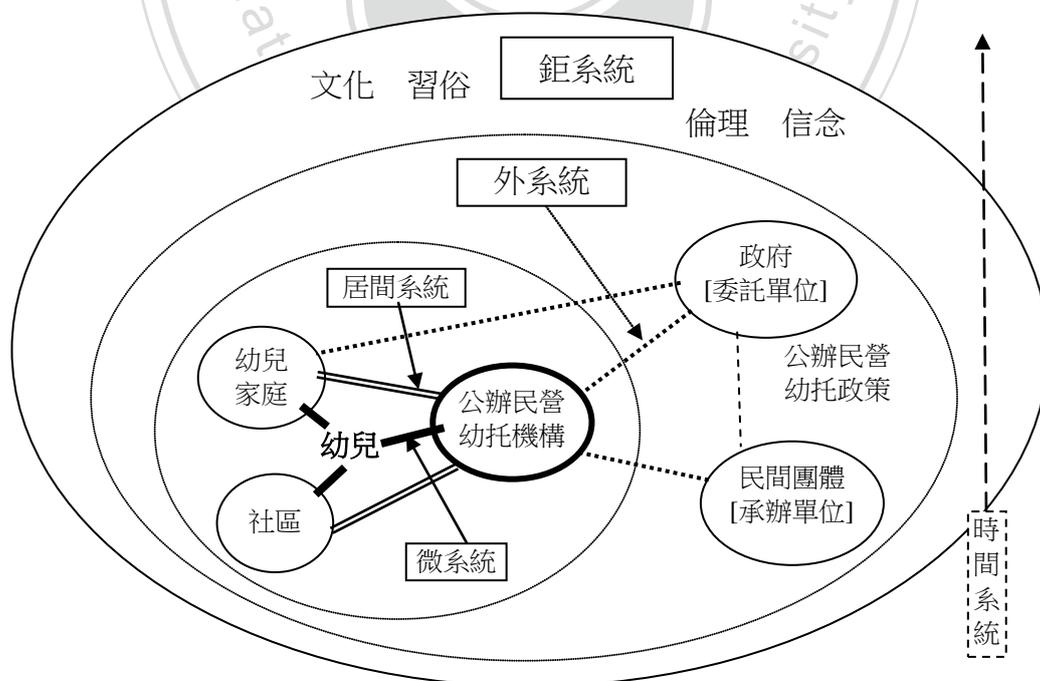


圖1-1 公辦民營幼托機構在生態系統理論中與幼兒及其相關單位間的關係圖

據此，本研究目的乃是透過個案研究，以一所臺北市政府評鑑績優的公設民營托兒所為研究對象，對其經營歷程進行探究，以理解公辦民營幼托政策推動下，承辦單位如何建構與維護其教保品質。具體而言，本研究之研究問題如下：

- 一、承辦單位如何履行契約書中教保服務內容？
- 二、承辦單位如何於經營歷程中形塑其教保品質？
- 三、承辦單位獲得哪些內/外在評價？



## 第二節 研究構念

為了達成第一節所述的研究目的，本研究構念主要建立在公辦民營幼托政策推動中，委託單位、承辦單位與公辦民營幼托機構三者的依存關係，換句話說，此三者間的協力互動，影響公辦民營幼托政策的運作以及公辦民營幼托機構的經營歷程。因此，若欲探究公辦民營幼托機構的經營歷程，則需先釐清委託單位、承辦單位與公辦民營幼托機構三者的定位與互動機制。基本上，在委託單位、承辦單位與公辦民營幼托機構的依存關係結構中，委託單位扮演推動者的角色，委託單位策定公辦民營幼托政策的實施目標與行政制度、提供承辦單位經營公辦民營幼托機構必需的物力資源、並監督公辦民營幼托機構運作；相對於委託單位，承辦單位扮演管理者的角色，承辦單位依委託單位期望與其自訂的管理制度運籌人力資源、經營公辦民營幼托機構；公辦民營幼托機構則擔任執行者的角色，負責執行政策期望、提供教保服務與建構教保品質。在委託單位、承辦單位與公辦民營幼托機構各有其定位下，三者分別依公辦民營幼托機構契約的內容與其自訂的行政運作制度而與他者產生互動，如：公辦民營幼托機構定期繳交業務報告給委託單位與承辦單位、承辦單位與委託單位提供公辦民營幼托機構經營所需資源等。此三者的依存關係，參見圖 1-2。

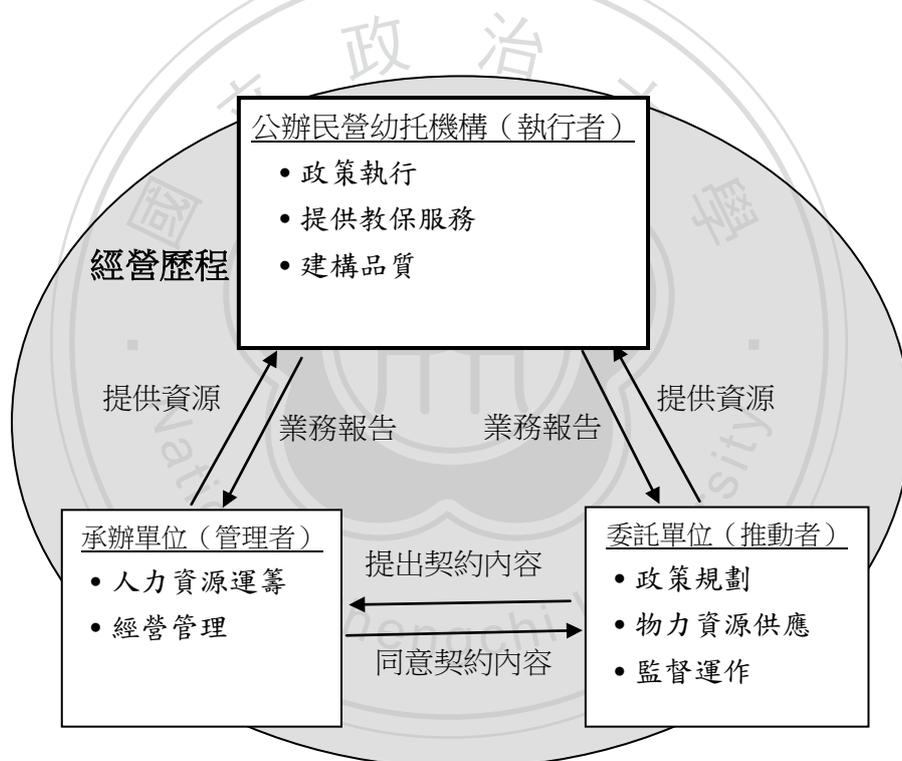


圖 1-2 委託單位、承辦單位與公辦民營幼托機構的依存關係

在委託單位、承辦單位與公辦民營幼托機構三者具依存關係的結構下，為探究公辦民營幼托機構的經營歷程，本研究採「個案研究」為研究策略，依公辦民營幼托機構獲政府評鑑績優記錄、承辦單位機構特色（如：自營的幼托機構獲政府評鑑績優）與委託單位實施經驗等，選取具代表性的研究個案--「臺北市府社會局委託社團法人臺北市親子成長協會辦理吉利托兒所（臺北市北投區公設民營吉利托兒所）」，探究該研究個案的承辦單位自 1999 年 10 月第一次與委託單位簽約後至 2007 年 4 月研究者退出研究現場間的經營歷程，使用訪談、文件檔案、評量工具與問卷調查等資料蒐集方法，探究臺北市公設民營吉利托兒所經營歷程中的委託經營、空間環境與教學課程、組織與人事運作、家園關係與社區服務七項主軸。在研究現場內，運用訪談法獲得與瞭解參與此研究個案經營歷程的成員觀點與經驗，成員包括在

公辦民營幼托機構內的人員，如：所長、行政人員與教保人員等，還有與公辦民營幼托機構互動的人士，如：幼兒家長、社區里長與協助早期療育事務的巡迴輔導員，以及承辦單位的董事、理事長與監事等人士；使用文件檔案來印證或補充訪談所得資料；採用以幼兒為本位的幼兒學習環境量表為評量工具，以評估研究個案的教學環境品質；以問卷調查來瞭解幼兒就讀該研究個案的家長之看法，包括家長對研究個案的觀察與想法及對公辦民營幼托政策實施的看法。綜上所述為本研究構念，見圖 1-3。

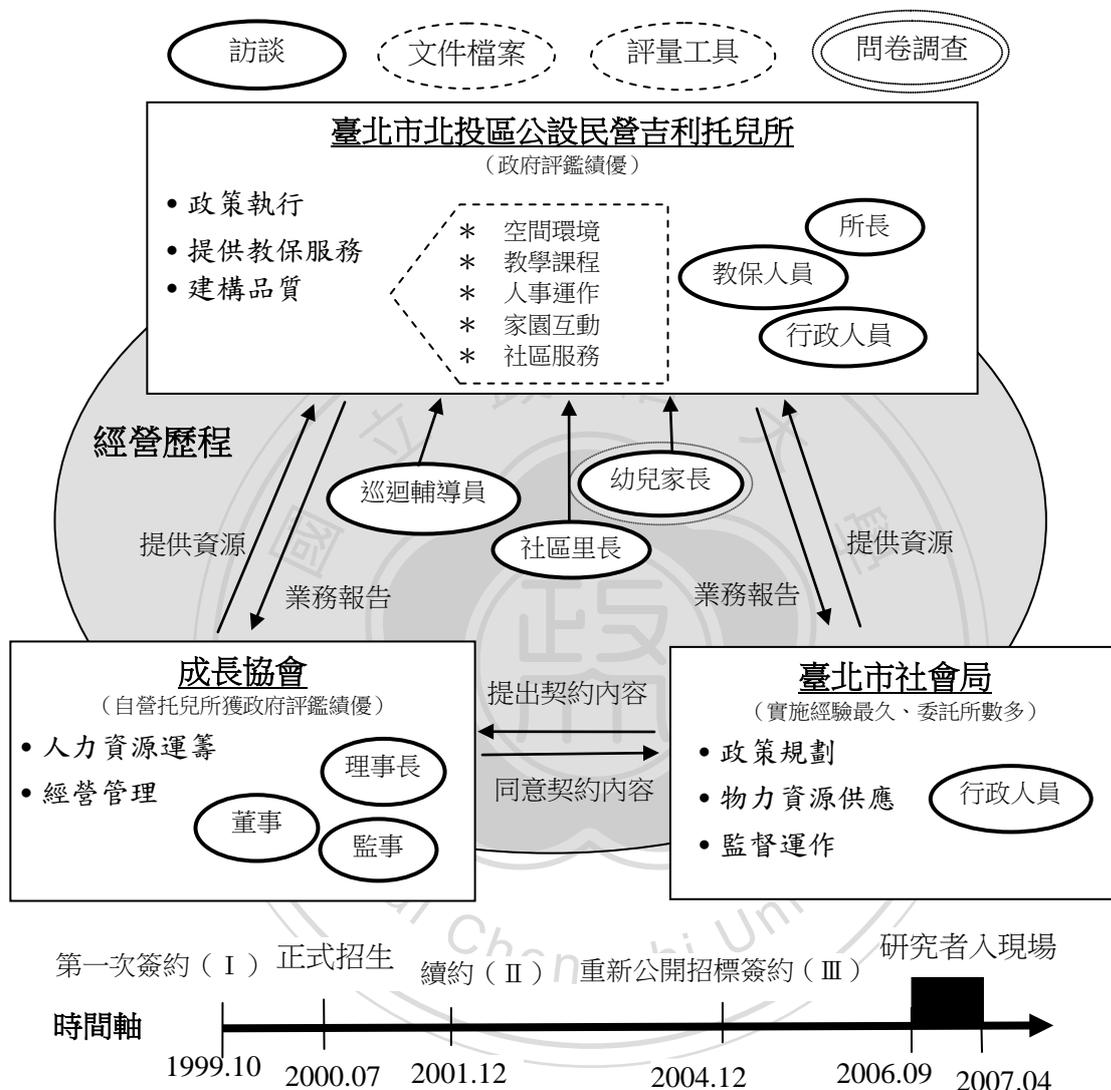


圖 1-3 研究構念圖



## 第二章 臺灣公辦民營幼托政策

臺灣公辦民營幼托政策的推展有其發展脈絡，政策的執行也依人、時、地之異而有不盡相同的面貌。本章分三節，先以宏觀視角概覽臺灣公辦民營幼托政策的推動背景，再探討臺灣公辦民營托兒所的概況，最後則針對臺灣公辦民營幼托政策相關研究進行耙梳。

### 第一節 臺灣公辦民營幼托政策推動背景

全球性的民營化運動（Privatization Movement）興起於 1980 年代初期，各國政府縮減政府的公共服務活動及資產所有權，原本由公部門承擔之功能轉由私部門或市場機能運作，增加私部門在公共服務及資產所有的角色（詹中原，1993：5）。在臺灣中央政府欲達成精簡用人及擷節人事費用的背景下，2001 年行政院頒布《行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點》可視為中央政府推動民營化的具體應對，該要點宣示政府業務委託民間辦理的目的有四：一是調整政府角色及職能，型塑導航新政府；二是活化公務人力運用，降低政府財政負擔；三是善用民間資源與活力，提升公共服務效率及品質；四是帶動社會競爭力，共創公私協力新環境。臺灣推動民營化的方式在《行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點》中分為業務項目委託民間辦理、及各機關委託民間經營或管理兩類。「公辦民營」即屬於各機關委託民間經營或管理的委託型態，即各機關得將現有土地、建物、設施及設備，委託民間經營管理；受託之民間單位自負經營管理及公有財產保管維護之責。在此公共行政運作背景下，幼托機構（托兒所、幼稚園）的設置型態亦受影響。

臺灣的托兒所為各縣（市）社會局與鄉鎮市公所主管，<sup>4</sup>屬於社會福利體系。自 1970 年代，臺灣即有社會福利民營化的推動（郭登聰，2005：38），1999 年內政部兒童局也在其工作展望中，列出「鼓勵公設民營托兒所……廣結民間與社區資源，共同推展托育事業」（引自歐姿秀，2004：221）。托兒所在社會福利民營化的潮流中，依據《兒童及少年福利法》（2003 年 5 月 28 日公布）第 50 條第三項「第一項兒童及少年福利機構，各級主管機關應鼓勵、委託民間或自行創辦；其所屬公立兒童及少年福利機構之業務，必要時，並得委託民間辦理」，使公辦民營托兒所實施獲有正式依據。自 1994 年臺北市提供建物委託民間團體經營托兒所而成立全臺第一所公設民營托兒所，至 2006 年 12 月 31 日止，已知全臺至少有 32 所公辦民營托兒所，且數目仍在增加。在行政院人事行政局於 2001、2002 與 2007 年推動政府業務委外的出版品（行政院人事行政局，2001、2002、2007）中，有新竹縣湖口鄉、臺南市社會局、臺北市社會局與基隆市社會局辦理公辦民營托兒所的案例資料，此四地方政府推動公辦民營托兒所的起因，分別源自於新竹縣湖口鄉因經營公立托兒所而有不敷出的現象；臺南市社會局則鑑於南部社會福利資源缺乏，在有責任推展該市兒童福利工作的構想下，設立社福大樓，而為提升民間團體經營兒童福利服務中心的意願，遂將托兒所合併委託給經營兒童福利服務中心的民間團體；基隆市社會局為減輕政府財政支出、結合社會資源以滿足該市家長托育服務需求，而運用閒置公有市場建物委託民間團體經營公辦民營托兒所；臺北市社會局則是思考公立托兒所角色以及為增加該市市有財產使用效益外，亦期待結合民間人力及物力資源，落實該市照顧弱勢兒童、及開辦臨時托育及彈性托育服務等托育政策而成立公設民營辛亥托兒所。

臺灣的幼稚園為各縣（市）教育局主管，屬教育體系。1999 年教育部於「發展與改進幼兒教育中程計劃」中，為「合理規劃並運用教育資源，鼓勵民間參與經營幼稚教育，以節省政府財務，並提昇幼教品質」，擬定「訂定幼稚園公辦民營設置原則」及「利用學校多餘空間，規劃試辦公辦民營幼稚園」的工作項目（蔡春美、胡美蘭，2004：126；歐姿秀，2004：221）。時至 2004 年 11 月，教育部擬具《幼稚教育法修正草案》，新增修正條文第四條之一「公立幼稚園得委由私人辦理，其資格條件、程序、審核、管理及考評等，由直轄市或縣(市)政府定之」，

<sup>4</sup>為行文方便，本文以「縣（市）社會局」代稱「直轄市及縣（市）政府社會局、民政局」。

欲以法令促進民間參與辦理幼稚園，引進企業界及社區之資源。惟《幼稚教育法》自 2003 年 6 月 25 日修正至今未（2008/06）有更動，教育部雖有公辦民營幼托政策計劃，但未有可依循的法令依據。目前僅有臺北縣政府因「臺北縣政府普設幼稚園計畫（1998 至 2000 學年度）」，於 1998 年訂定《臺北縣政府委託民間辦理幼稚園實施辦法》，並自 1998 年 8 月起至 2005 年間，共計委託 3 間公辦民營幼稚園，以善用縣內有足夠空餘教室之國中小場地（臺北縣教育局，2005）。

從臺灣推動公辦民營幼托政策的背景來看，公共政策趨勢為遠因，《兒童及少年福利法》與《幼稚教育法》的法條內容，則具體影響公辦民營幼托政策的推展速度及公辦民營幼托機構的機構數量。地方政府有地方自治管理責任，在考量經費運用下，促使地方政府欲善用環境空間、結合民間資源來推動公辦民營幼托政策、設置公辦民營幼托機構，以節省政府員額與財務支出、推展托育服務。

從政策制定的理論來看，一個政策要可行，需要在形成的過程中考慮與該政策有關人員的意見，再從中形成大多數人員可接受的方案。然而，與幼兒教育與照顧領域相關的人員，包括家長、教師、幼托機構主管、業者、行政主管單位、與學者專家等，基於其自身利益與立場而對幼教實務有不同且彼此衝突的觀點與需求（廖鳳瑞，1999：19），對於公辦民營幼托政策，社會大眾即依其不同角色而有其對公辦民營幼托政策的看法，以下即從新聞報導與報導性的期刊及論文中整理幼兒家長、公立幼稚園教師、私立幼托機構經營者與學術人員等角色之觀點，分述如下：

## 一、幼兒家長觀點

幼兒就讀公辦民營幼托機構的權益保障、公辦民營幼托機構的學費標準與教保品質等均是幼兒家長思考公辦民營幼托政策的關注點，例如：南投縣竹山鎮公所舉辦鎮立托兒所委外經營說明會時，與會家長即擔心教保品質與學費調漲等（趙容萱，2003），而南洋姐妹會秘書長參與 2006 年 4 月 10 日「反教育商品化」連線的記者會中亦代表美濃鄉親發言表示，當地公托轉型為公辦民營托兒所後，導致中低收入戶學童因負擔不起教育經費而影響其就讀權益（曾美惠，2006）。但也有家長代表提出成立公辦民營幼托機構可影響幼托機構生態之觀點，臺北市家長教育成長協會理事長林文虎即認為，公辦民營立意良好，因為部份公立幼稚園存在高齡「老阿嬤帶孫子」或不適任教師的情況，公辦民營後，同業競爭強可進而刺激公立幼稚園、改善效率較差的問題（許敏溶，2004；黃以敬，2004）。

## 二、公立幼稚園教師觀點

因目前公辦民營幼托機構立案均為私立，公立幼稚園教師對於公辦民營幼托政策的關心點，除了在意公辦民營幼托機構因有營運壓力將使學費調漲而影響弱勢家庭幼兒的受教權外，亦擔憂若將公立幼稚園轉型為公辦民營幼稚園，機構性質的轉變會影響公立幼稚園教師自身權益（蘇武智，2004；全國教師會幼稚教育委員會，2004；台中市公幼教師聯誼會，2004：22），如：現職公立幼稚園教師適用教師法，而私立幼稚園教師雖準用教師法，但在退休、撫恤、福利與待遇等方面則無法比照公立幼稚園教師（陳秀才，2004：4）。高雄市教師會幼教委員會（2004）即對公辦民營幼托政策提出：非必要，不需公辦民營、若公辦民營，其辦法應有全國一致之原則且保障原公立幼稚園教職員權益等建議。孫旻穗（2007）以「高雄市公立幼稚園實施公辦民營可行性」為題，進行高雄市 67 間公立幼稚園之教育行政人員及教師普查，即指出導致高雄市公立幼稚園教師反對高雄市公立幼稚園公辦民營的最大因素來自於教師專業成長的壓力、福利能否維持及工作不穩定性增加。

### 三、私立幼托機構經營者觀點

相較於公立幼稚園教師的觀點，私立幼稚園園長劉莉文（2004：16）則從私立幼托機構的生存需求，擔憂政府藉公辦民營幼托政策「養肥財團、基金會」，進而影響私幼，並且亦從家長負擔幼托機構學費的角度，擔憂若「公幼落入財團之手，學費必定漲，家長的負擔必然加重」；而同屬私立幼稚園園長的陳麗霞（1999：145）則鼓勵應將公立幼稚園逐步民營化，但也認為依當時臺北市與臺北縣公辦民營幼托機構的收費標準與需負擔的人事成本而論，很難在教保品質上達預期標準，建議政府應放寬民間團體經營公辦民營幼托機構的經營條件。

### 四、學術人員觀點

相對於幼兒家長、公立幼稚園教師與私立幼托機構經營者就其角色對公辦民營幼托政策發表其直觀看法，學術人員則運用文獻探討與對社會大眾進行問卷調查等方式對公辦民營幼托政策提出建言。以下從學術人員對政府在實施公辦民營幼托政策的過程中，需要思考的公辦民營幼托政策實施目的、公辦民營幼托機構的定位、公辦民營幼托機構的建築物來源與相關問題、公辦民營幼托機構的承辦單位資格、承辦單位經營公辦民營幼托機構的條件、與政府監督管理公辦民營幼托機構的機制等面向，來呈現學術人員對公辦民營幼托政策的觀點：

#### （一）實施公辦民營幼托政策的目的

張孝筠、黃金發（2001）、廖金春等人（2003）與孫旻穗（2007）以幼稚園公辦民營可行性為題進行研究，調查與訪談教育行政人員、大學教師、各級學校校長/主任/教師、與幼稚園經營者/園長/教師/家長等人員後指出，民眾對政府實施公辦民營幼稚園的目的存有疑慮，對政府實施公辦民營幼稚園的目標不清是主要的癥結，並認為若實施公辦民營幼托政策，維護幼兒教育品質、顧及師生權益及保障弱勢學生，是應優先被考量的範圍。

雖然社會大眾對政府實施公辦民營幼托政策的目標有所疑慮，然而曾憲政、翁麗芳（1999：129）、蔡春美、胡美蘭（2004：139）、李怡萱、洪福財（2004：160-161）與許玉齡（2003：2）等人則從政府有增加人事經費困難、政府監督管理私立幼托機構不易、期望藉由另類的經營活力與型態促成幼教生態的良性競爭、以及鼓勵有能力無財力的專業人才來經營幼托機構等面向認為，值得提倡公辦民營幼托政策。就公辦民營幼托政策的實施目的而言，張孝筠、黃金發（2001：10）認為幼兒教育公辦民營化的目標可以是多元的，但實施時仍應首先考量教育本身的特性，尤其應堅守教育理念，並以提升教育品質作為優先目標。劉詩燕（2008）亦認為雖然政府實施幼稚園公辦民營有其成本效率的目的考量，然教育效益亦包含教育品質，因此，當政府規劃此項政策時，應審慎思考規劃幼稚園公辦民營之目的，避免流失教育性而犧牲幼兒受教品質。

賀力行、林淑萍（2005：63）、梁益明（2007：95）與廖金春等人（2003：38）認為，為了使相關人士均能充分理解公辦民營幼托政策的真正目的，需政府在實施公辦民營幼托政策的過程中，對民眾及相關人員加強溝通與政策行銷工作，以凝聚共識、減緩因民意機關、機關首長或相關人員的反制態度。

整體而言，學術人員對政府實施公辦民營幼托政策持有多元的期望，尤其在幼兒的教育與照顧品質層面，並且呼籲政府在施政前須先釐清其實施公辦民營幼托政策的目的，並進行政策宣導與溝通的工作。

## （二）公辦民營幼托機構的定位

現行臺灣幼托機構的性質，依政府或民間團體經營而有公立與私立之別，具體的判準之一即視幼托機構內教保人員的薪資給付單位為政府或民間團體。公辦民營幼托機構在其具「公私合作」的基礎上，立案性質為何遂成疑問，如：張孝筠（2000：227）提出「公設民營幼稚園」立案為公立或私立的問題；陳秀才（2004：4-5）認為公辦民營後的幼稚園仍應定位為公立，以保障原在公立幼稚園內服務的教師之權益。

除了公辦民營幼托機構的立案性質問題外，王順民與郭登聰（2000：3-4）則針對公辦民營幼托機構的角色職能提出質疑。許玉齡（2003：3）認為公辦民營幼托機構除了讓承辦單位發揮較多專業理念的自主權與辦學彈性外，同時因公辦民營幼托機構享有公共資源，承辦單位亦應配合政府政策，如安排低收入戶優先就學的名額、或是進行幼兒早期療育服務等事項，亦即，使公辦民營幼托機構能兼具私立幼托機構辦學自由度與公立幼托機構推展教育政策任務之定位。此外，賀力行、林淑萍（2005：62）亦認為公辦民營幼托機構仍需如公立幼托機構般地重視弱勢族群兒童權益，並以提升服務品質為目標。陳長天（2004：13）則認為提供托育服務應為政府責任，若公立幼托機構因故需轉型為公辦民營，亦應維持其「非營利」的特性，以防止私立幼托機構利用公有幼托園舍與設備招生，而使教師、幼兒與家長在未受保障的情況下受害。劉詩燕（2008）認為在顧及幼教理念的前提下，鼓勵公辦民營幼稚園之經營者發展各園教學特色，使其經營內涵有其特殊性，方具有公辦民營的意義，而公辦民營幼稚園的公辦角色不應消卻，應以公立或非營利組織為其組織定位，或對其部分盈餘分配於教育用途，藉以強調公辦的精神，突顯幼稚園公辦民營之特色與特殊性。由上述論述來看，學術人員認為公辦民營幼托機構在承辦單位使用政府財產營運幼托機構的前提下，亦應兼具有公立幼托機構的角色定位，如配合政府政策、非營利與重視弱勢幼兒權益等，以減少如王淑英、張盈堃（2000：328）從弱勢幼兒家長角度認為的，由於公辦民營幼托機構的收費勢必調漲到盈虧自負的目標，對於無法負擔得起一定托育價格的家長，該幼兒與其家庭勢必無法得到公辦民營幼托機構提供的托育服務，凸顯了弱勢社群無法接近資源的問題。

然而，王順民與郭登聰（2000：3-4）對公辦民營幼托機構的角色職能提出質疑外，並認為須思考托兒所服務係屬於公共或私人領域範疇的方向，劉詩燕（2008）也認為在全面規劃幼稚園公辦民營前，政府應在維護教育品質的機制層面，重新審視與調整自身在幼教領域中的角色與責任。

由於，公辦民營幼托機構的定位若從財政面而言，在政府負擔人事經費可能性低的情況下，公辦民營幼托機構立案為公立的可能性即偏低，換言之，公辦民營幼托機構即可能立案為私立，需自負盈虧；然而，相關人士亦多基於公辦民營幼托機構建築物為政府資產，認為公辦民營幼托機構在實務運作上，須肩負如同公立幼托機構般的社會角色。只是，政府與民間團體的服務對象與資源網絡本有差異，公辦民營幼托機構又如何能在立案為私立之情形下，展現如同公立幼托機構之社會責任。

## （三）公辦民營幼托機構的建築物來源與相關問題

公辦民營幼托機構的建築物是政府的資產，亦是政府實施公辦民營幼托政策的主要籌碼，然而政府如何決定公辦民營幼托機構的建築物來源，亦引起諸方人士關切，在現有文獻中，公辦民營幼托機構的建築物來源主要有兩方向思考，一為將公立幼托機構轉型，二為利用現有教育環境內的閒置空間。

針對政府將公立幼托機構轉型為公辦民營幼托機構的部分，王順民、郭登聰（2000：3-4）與王淑英、張盈堃（2000：328）即提出政府如何決定哪些公立托兒所需轉型為公辦民營托兒所的判準問題；此外，賀力行、林淑萍（2005：63）也提醒各縣市相關行政主管在實施公立

托兒所轉型為公辦民營托兒所時，必須考量公立托兒所內的教保人員、助理教保人員、與就讀兒童在公立托兒所公辦民營後的安置問題。陳秀才（2004：4）則基於若政府在未有公辦民營之配套措施，而貿然從既有國小之附幼執行公辦民營幼托政策，易讓原在公立幼稚園服務的教師權益受損，且遭受阻力與增加執行困難度，因此，認為公辦民營幼稚園的設置應從未附設幼稚園之國小開跑。

張孝筠、黃金發（2001：9）則對其問卷對象詢問對開放高中、國中、國小空餘教室實施公辦民營幼稚園，以及公立幼稚園轉型為公辦民營幼稚園的看法，問卷結果為各類人員最贊成開放國民小學之空餘教室為公辦民營幼稚園，而對將辦學不彰的公立幼稚園轉型為公辦民營幼稚園，則是贊成者與反對者不相上下；張孝筠、黃金發（2001：10）則建議辦學不佳的公立幼稚園可考慮轉型為公辦民營幼稚園，但偏遠地區或教育優先區，即使招生不足，宜仍由政府公辦。

從上述人員的思考裡，公辦民營幼托機構的建築物來源多為政府現有的建築物環境，如從公立幼托機構轉型，或是利用現有教育環境內的閒置空間，而由公立幼托機構轉型所帶來的原工作人員、幼兒與家長安置問題，更須政府做整體考量。只是，由於本研究所界定的公辦民營幼托政策係為「政府應用公辦民營型態於幼兒教育與照顧領域之措施；而『公辦民營』係為政府將土地、建物、設施及設備等透過契約委託民間團體經營管理」，在此定義中，並未限制公辦民營幼托機構的建築物來源，因此，當公立幼托機構轉型或是利用現有教育環境內的閒置空間，皆可能成為公辦民營幼托機構建築物的來源外，政府透過新建置的幼托機構建築物而實施公辦民營幼托政策，亦會是可能的選項。

#### （四）公辦民營幼托機構的承辦單位資格

公辦民營幼托機構的經營權屬於承辦單位，由何種資格或條件的承辦單位來經營公辦民營幼托機構，也成為相關人士探究的焦點。許玉齡（2003：3）認為政府在規劃幼兒教育公辦民營的同時，不應只考量節省公共投資經費，更應確保幼兒接受到優良的教育品質，並且讓家長獲得合理且有助益的教育協助，以改善其育兒困境，而為了達成此目標，便需要具有專業且優良的幼教團隊來執行，因此，委託民營的對象應該第一考量其專業性與專業管理能力。

張孝筠、黃金發（2001：9）從擔憂若公辦民營幼托機構的承辦單位不符合教育理念所衍生的可能影響，進而提出須重視承辦單位是否符合教育理念、是否會發生過度營利導向而影響教育品質等面向，建議政府能規範承辦單位資格，並期望依序由非營利組織、個人（教師或園長）及營利組織承辦公辦民營幼稚園。陳長天（2004：13）則從公辦民營幼托機構應為非營利的特性思考，認為其承辦單位的財產與收支要受法院監督，而幼教類的財團法人團體較符合此規範。

王志雲（2003：197-198）則認為承辦單位的資格應開放營利機構參與，王志雲依臺北市社會局規範的承辦單位資格為非營利法人指出，政府實施公辦民營幼托政策應重視托育服務的產出結果，在政府可依公辦民營幼托機構提供公共服務的立場，規範公辦民營托兒所的收費、招收對象等項目之餘，實無理由限制由何類機構或單位提供服務。

從上述觀點來看，承辦單位的資格可簡要從教育理念與專業能力層面、以及單位性質（如：個人/幼托機構/法人團體、或是營利/非營利機構屬性）交錯思考，而此也間接回應到政府實施公辦民營幼托政策的目的與對公辦民營幼托機構的定位。

#### （五）承辦單位經營公辦民營幼托機構的經營條件

即使有承辦單位有意願經營公辦民營幼托機構，學術人員認為承辦單位在何種經營條件

下享有權利與義務而經營公辦民營幼托機構，亦是政府須考量的範圍。

陳秀才（2004：4-5）、張弘勳（2005：90-93）與張孝筠（2000：227）即基於維護幼兒就讀權益，提出公辦民營幼托機構的收費標準以不超過私立為上限、或是認為若公辦民營幼稚園收費高於公立幼稚園，則政府宜考慮給予家長補助的看法，而在工作人員的權利福利上，則認為公辦民營與公立幼稚園的教職員待遇需齊一化。

然而，相較於部分學術人員提出應限制承辦單位的經營條件，劉詩燕（2008）則認為不宜過度限制承辦單位的經營條件，應以凝聚政府與經營者關於教育目標的共識為要。此外，學術人員（李怡萱、洪福財，2004：160-161；王順民、郭登聰，2000：3-4；賀力行、林淑萍，2005；張弘勳，2005：90-93）亦考量政策的長遠性與發展性，認為政府提供承辦單位良好的經營誘因似乎是必要的，如各級政府可提供租金減免、補助開辦費、接受合理盈餘或獎勵營運績優等，如此才能促使專業的幼教人才經營公辦民營幼托機構；此外，也需要周延的法令作為承辦單位的後盾，使承辦單位能夠有其自主空間且無後慮地投入經營。

蔡春美、胡美蘭（2004：139）雖也認同放寬承辦單位經營條件，但也認為委託民營的制度、配套措施若過於寬鬆，則政府事後的收拾善後與「公」與「民」關係的惡化，有成本效率不降反增的疑慮，因此建議政府在推動幼稚園委託民營時，應該適時調整態度，從民間機構的能力與特質著眼，在行政實務上，必須配合承辦單位而做分工或服務區隔等，才能有效發揮民間機構的特性。

從各方人士對承辦單位經營公辦民營幼托機構的條件觀點來看，顯有不同的立場。從中所引發的思考是，當政府支付公立幼稚園的經費中包括教職員人事費、設備費、補助款與社會資源等，而使公立幼稚園可不因經費之憂而配合政府政策，但在私立幼稚園上，政府僅支付幼兒教育券補助乙項，使得私立幼稚園的經費運用得依賴幼兒家長繳納的費用；而公辦民營幼托機構僅因其建築物為政府資產而須肩負公立幼托機構職責、私立性質可能性高、且自負盈虧卻又有經營條件時，更令人關注的是，教保品質在此經營條件中又會受到什麼影響？

## （六）政府監督管理公辦民營幼托機構的機制

雖然公辦民營幼托政策能讓民間團體有施展幼兒教保服務才能的空間，但基於政府為施政主體，政府因投入資源，故也須承擔部分公辦民營幼托機構托育服務責任，因此，各方人士亦重視政府監督管理公辦民營幼托機構的機制。

各方人士認為政府實施公辦民營幼托政策後，政府仍需負起監督責任、建立履約管理及監督考核機制、以積極維護幼托機構的教保品質、並有效確保公平正義（張孝筠，2000：227；梁益明，2007：108；賀力行、林淑萍，2005：63；張弘勳，2005：90-93），而具體的方法有成立督導委員會予以監督指導、訂定客觀又具效用的評鑑機制（張弘勳，2005：90-93；陳秀才，2004：4-5；李美玲，1999：134），或者是，政府亦應定期與不定期對公辦民營幼稚園進行行政、教學設備與教學活動之督導、園舍建築須符應公共安全規範、幼稚園財務收支狀況應委託會計師查帳簽證並公開財務報表；此外，政府也應對整體幼托生態建立評估準則，如：精算公辦民營幼稚園的經營績效、政府財務負擔、民間參與意願、社會目標達成度、受衝擊的人員以及辦理公辦民營幼稚園的風險程度，以減少政策實施後帶來的不良影響（張孝筠、黃金發，2001：9）。

許玉齡（2003：3）認為政府監督的方法應分為平時行政監督以及一年一度的專業評鑑，除平時之督導與一般私立幼托機構相同外，另外因公辦民營幼托機構使用公共財務，而需增加專業會計審核；至於一年一度的專業評鑑，則是應委由幼教專家以幼兒教育標準鑑定承辦單位是否仍維持當初申請經營公辦民營幼托機構時承諾的教育品質，並且若承辦單位有意續約，亦須經專業委員會認可，然若確認經營者之能力與績效為佳，則後續經營權應授以較長

時間，使其教育特色能夠有所連貫與延續，整體而言，若能以此制度實施，在公辦民營幼托機構委託期限前（如三年一期），應有成果展現。

整體而言，從家長、公立幼稚園教師與私立幼托機構經營者的觀點中可發現，在其預期政府將採公立幼托機構轉型為公辦民營幼托機構的概念下，關注公辦民營幼托機構的教保品質、收費標準、弱勢幼兒就讀權益、及教保人員工作環境等面向。學術人員對公辦民營幼托政策的論述則呈現較多理想與多元性，但皆期望若實施公辦民營幼托政策，政府與民間團體皆須負起責任、妥善運用資源、促使公辦民營幼托機構經營良善，以展現公辦民營幼托機構存在價值。



## 第二節 臺灣公辦民營托兒所概況

對公辦民營托兒所概況有初步認識，將有助理解本研究個案在公辦民營幼托政策下的意義與定位，但是公辦民營幼托政策實施因地制宜，不同的委託單位層級、建築物設置來源、契約內容（如委託內容、委託年限、續約機制）、評選委員資格、承辦單位性質等，將形成多重的公辦民營托兒所經營面貌。因此，本節藉政府文件、新聞報導等可觸及的文獻資料，來呈現自 1994 年至 2006 年 12 月 31 日止已知的 32 間公辦民營托兒所（參見附錄一）概況。

臺灣公辦民營托兒所基本資料的來源主要為政府採購資訊公告系統、與政府的出版品及相關網站。在《政府採購法》於 1999 年 5 月 27 日公佈實施後，一般而言，各地方政府欲採購民間單位的服務時，均會在行政院公共工程委員會開發之「政府採購資訊公告系統」中公告；該公告系統中可取得截至 2000 年 1 月至 2006 年 12 月 31 日前各委託單位委託民間團體辦理托兒所的招、決標資料，該資料中會呈現出 8 種標的分類與 15 個委託單位，顯現各委託單位實施公辦民營幼托政策的多重標的與用意，見表 2-1。在 2000 年 1 月以前各地方政府實施公辦民營托兒所的情況，除臺北市社會局多公告相關資訊於該局網站並有相關文獻發表外，餘則須參考行政院人事行政局於 2001、2002 與 2007 年出版相關政府業務委外內容的出版品（行政院人事行政局，2001、2002、2007），內即有新竹縣湖口鄉、臺南市社會局、臺北市社會局與基隆市社會局辦理公辦民營托兒所的相關資料。此外，2006 年 3 月電訪行政院人事行政局地方人事行政處後，亦取得行政院人事行政局（2006）提供 2005 年有關公辦民營托兒所的基本資料，該資料內容包含委託機關、委託民間辦理之標的（建物、土地、設施或機關）、法令依據、完成期限、契約時間、機關自評預估節省經費與機關自評預估節省人力。另外，又在各地方政府社會局網頁中查詢公辦民營托兒所的評鑑結果，並也使用新聞報導資料庫--聯合知識網、知識贏家，與搜尋引擎等，來瞭解有關公辦民營托兒所的相關訊息。

在蒐集臺灣公辦民營托兒所的資料後，依內容分析（content analysis）法進行分析。內容分析的主要取向為，將質化的研究素材（資料內容）以客觀、系統且量化描述的方法進行分析，以用來解釋某特定時間某現象的狀態，或在某段期間內該現象的發展情形；由於，內容分析法欲分析的內容多屬已完成性質，具自然發生性，因此內容分析不致對既有的內容、主題產生影響，並且可從中了解研究主題的發展趨勢。此外，內容分析的類別也通常就是分析的基本架構，而內容分析的結果，常以含有次數或百分比的圖表呈現，與調查法呈現的資料相似（王玉民，1994：250-251；吳明清，2002：302、303；王文科，2002：453-454）。本節的分析架構，主要依公辦民營幼托政策的實施要項而建立，如：公辦民營托兒所的「委託單位」與「承辦單位」性質，各公辦民營托兒所的「建築物設置來源」、委託單位依據的「法令規範」、設定的「投標單位資格」，以及決定承辦單位的「評選委員資格」，並且關注其「契約內容」，如委託內容、委託年限與續約條件等；以及各公辦民營托兒所的「評鑑結果」等，且主要以絕對次數來呈現在各要項中的個案數目。然而，即使有此分析架構，但由於各公辦民營托兒所的文獻資料並不完整，呈現出運用內容分析法的部分缺失—由於文獻的撰寫非基於研究者的研究目的而為，因此部分個案的資訊未予記載；或是即使某個案的資料眾多，但可能不符研究者所需（王文科，2002：464）。於是，以下僅盡可能地從資料呈現的內容，分委託單位（含性質、法令規範）、建築物設置來源、契約（如委託內容、委託年限、續約機制）、投標單位資格、評選委員資格、承辦單位性質、與評鑑結果七項說明：

表 2-1 各地方政府委託民間經營托兒所之招/決標公告標題

標的分類	委託單位	標的名稱	公告時間 (註 1)
設施租賃服務	苗栗縣西湖鄉	苗栗縣西湖鄉立托兒所委託民間團體辦理幼兒(童)托育服務採購案	951215 (一)
財物出租公告	高雄縣美濃鎮	*美濃鎮立托兒所委託經營管理	940107 (開)
	基隆市社會局	*基隆市公辦民營德和托兒所委外經營	940617 (開)
財物類其它	新竹縣湖口鄉	*湖口鄉公所委託經營管理「湖口鄉立示範托兒所」	950524 (換)
社會服務	連江縣民政局	*連江縣政府委託民間經營「綜合福利園區托兒中心」	940810 (開)
政府擁有設施的運作服務	臺南市社會局	*臺南市政府委託經營示範托兒所暨兒童福利服務中心(社會局)	910628 (續)
	桃園縣中壢市	*中壢市內壢托兒所委託經營管理案	910725 (一) 940725 (續)
專業、行政及管理支援服務	臺北市社會局	*甄選民間辦理--臺北市樟新/景美/正義托兒所	正義 901231 (續) 樟新 901231 (續) 景美 901231 (續)
		*委託經營臺北市三民/辛亥/康寧托兒所	三民 911223 (續) 辛亥 940719 (一) 康寧 940705 (一)
		*委託辦理公設民營景新/忠孝托兒所	忠孝 951109 (續) 景新 911217 (一)
		*委外辦理臺北市三玉/東湖/吉利/龍興托兒所	三玉 921222 (續) 吉利 931119 (續) 東湖 921222 (續) 龍興 940217 (一)
		*委託經營臺北市公設民營星雲/葫蘆托兒所	葫蘆 941117 (一) 星雲 941115 (一)
		*委託辦理臺北市公設民營國興/重慶托兒所	國興 950629 (一) 重慶 950831 (一)
		南投縣竹山鎮	*竹山鎮延和示範、中山托兒所委託民間辦理托育服務
教育及訓練服務	臺南縣安定鄉	*臺南縣安定鄉有財產托兒所委託民間經營托育服務	940630 (一)
	彰化縣芳苑鄉	*公開招標辦理彰化縣芳苑鄉立托兒所幼童托育服務委託經營	920701 (一)
勞務類其它	臺中市社會局	*臺中市大鵬社區自治幼兒園	950123 (換)
	桃園縣桃園市	*桃園市公所委託經營市立托兒所中路所及龍祥所(註 2)	950605 (一)
	苗栗縣頭份鎮	*頭份鎮公辦民營托兒所委託民間團體辦理幼兒托育服務案	940104 (一)
	高雄縣社會局	*高雄縣五甲社區自治幼兒園業務委託	950425 (一)

資料來源：政府採購公告資訊系統 (<http://web.pcc.gov.tw/>)

註 1：由於各招標案件依招標情況可能會有數次的招標公告與一次的決標公告，故主要採用各招標案件的「決標日期」，並以日期後的代碼(一)表此為該公辦民營托兒所第一次決標日期，然而，若標的分類為「財物出租公告」與「社會服務」，因無決標日期，故採該案件公告的「開標日期」，以(開)示之。此外，由於部分公辦民營托兒所已歷經重新公開招標，故在重新公開招標的決標日期後，以(續)表該公辦民營托兒所在重新公開招標後維持原承辦單位，以(換)表該公辦民營托兒所在重新公開招標後更換承辦單位。

註 2：桃園縣桃園市公所的托兒所設有 14 所分所，其中 2 分所(中路所與龍祥所)採公辦民營，由於其委託單位與承辦單位皆相同，故本研究為統計方便，將桃園縣桃園市托兒所採計為 1 所公辦民營托兒所。

## 一、委託單位

32所公辦民營托兒所中，16所在臺北市、3所在基隆市，其餘13所則分散在臺灣全省各縣市鄉鎮，臺北市的公設民營托兒所數佔此32所的半數。32所公辦民營托兒所計有15個委託單位，其中有6個是縣(市)社會局，9個是鄉(鎮、市)公所，見圖2-1。

托兒所的主管單位因行政體系劃分鄉(鎮、市)公所與縣(市)社會局、民政局，故將托兒所委外的法令依據亦會因委託單位的行政層級不同而有不同依據。一般而言，縣(市)社會局多採用社會福利設施委託經營之管理要點或條例，如：臺北市社會局依據《臺北市市有社會福利服務設施委託經營管理要點》、基隆市社會局依據《基隆市政府委託民間團體辦理社會福利設施要點》、臺南市社會局依據《臺南市政府委託民間團體辦理社會福利服務自治條例》；臺中市社會局與高雄縣社會局依據2002年函頒之《內政部兒童局辦理社區自治幼兒園實驗計畫》實施；而鄉(鎮、市)公所則多針對所屬托兒所量身訂定委託民間辦理托兒所的實施計畫、實施辦法或管理要點，如《臺南縣安定鄉有財產托兒所委託民間經營托育服務實施計畫》、《芳苑鄉公所委託民間經營芳苑鄉立托兒所幼童托育服務實施辦法》、《高雄縣美濃鎮立托兒所委託經營管理要點》、《桃園縣桃園市立托兒所管理暨收托自治條例》，也有直接採用《行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點》者，如南投縣竹山鎮公所。

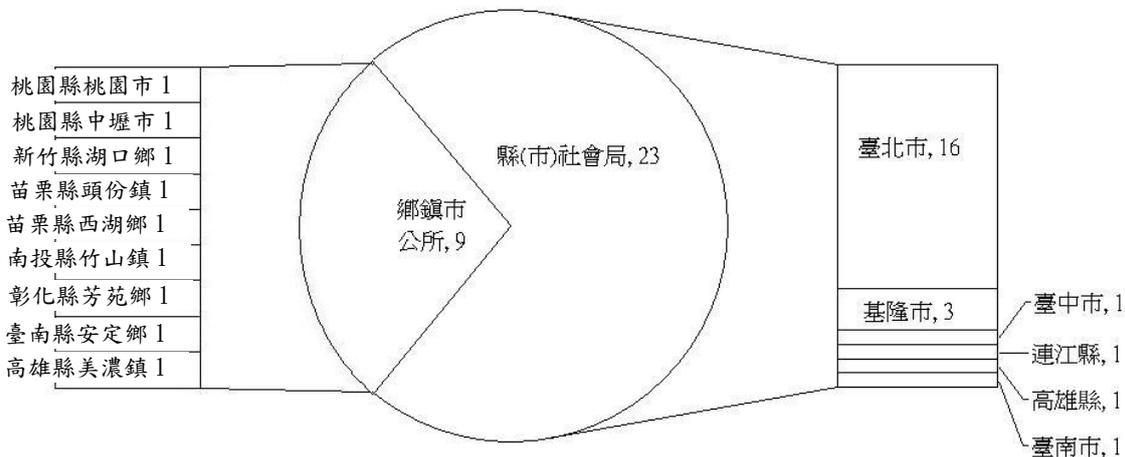


圖 2-1 臺灣公辦民營托兒所委託單位性質分配圖

委託單位的不同也會顯示其行政權責與資源的落差，亦對公辦民營托兒所的期望、監督與管理有所影響。由縣(市)社會局或鄉(鎮、市)公所委託的公辦民營托兒所，其間差異主要在於縣(市)社會局管轄的托兒所業務範圍較鄉(鎮、市)公所廣，資源亦較豐富。以臺北市社會局為例，其除規範公設民營托兒所需符合一般私立托兒所之責外，並賦予更多的角色與任務，如收托弱勢家庭幼兒與特殊幼兒、進行家庭與社區服務方案等，這些內容皆於契約中明文訂定並據此作續約參考依據，因此臺北市的公設民營托兒所較一般私立托兒所面對更多來自於臺北市社會局的期望，另一方面，臺北市社會局也結合相關資源網絡，如早期療育以及社區發展，提供公設民營托兒所執行任務時所需的資源。相較於縣市政府層級委託的托兒所，鄉(鎮、市)公所對於其所委託的托兒所在托育服務期望與相關內容上顯得薄弱，原因在於鄉(鎮、市)公所缺乏教保專業知能、缺乏接觸與輔導私立幼托機構經驗，及缺乏早期療育等相關托育服務資源。若不論教保服務資源，單就依法規行事而言，縣(市)政府多設有法制室可處理法律相關業務，鄉(鎮、市)公所則無法律職缺的編制，梁益明(2007:113)即指出臺中縣神岡鄉公所因無法律職缺編制是影響其執行公辦民營幼托政策的阻礙之一；另一方面，在行政管理上，接受鄉(鎮、市)公所委託的公辦民營托兒所往往被地方政府主管托兒所業務之單位(如社會局、民政局)定位為私立，在管理與監督上與一般私立托兒所無異，相對於委託單位為縣(市)

社會局，易因其有管理私立幼托機構之責並有公辦民營幼托機構委託單位之權，讓公辦民營托兒所有雙重約束，鄉(鎮、市)公所則僅能依據契約以及其他管理經驗監督公辦民營托兒所，由上述皆顯示委託單位行政層級不同，對公辦民營幼托政策的推動及公辦民營幼托機構將產生不同影響。

## 二、建築物設置來源

在政府實施公辦民營幼托政策的過程中，因建築物屬政府的施政誘因、為幼兒學習生活主要環境，亦是民間團體考量經營與否的要點，因此委託單位提供的建築物來源是重要項目，目前公辦民營托兒所的建築物設置來源大致分為新建置型、閒置空間轉型及公托轉型三類，32所公辦民營托兒所中，有17所屬新建置型，5所是閒置空間轉型（基隆市3所、臺中市與高雄縣各1所），10所為公托轉型（新竹縣湖口鄉、南投縣竹山鎮、高雄縣美濃鎮、桃園縣桃園市與苗栗縣西湖鄉各1所、臺北市5所），見圖2-2。

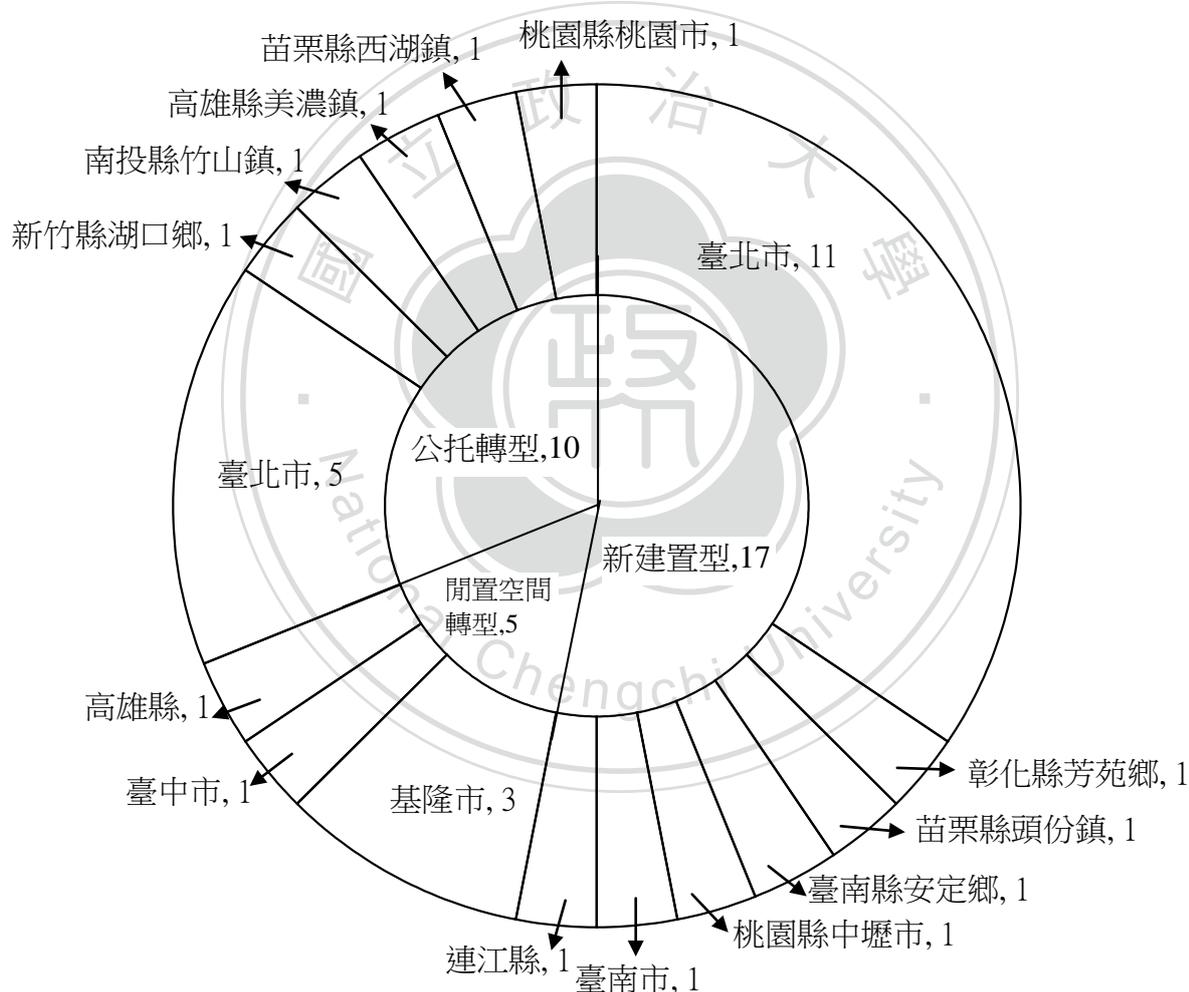


圖2-2 臺灣公辦民營托兒所建築物設置來源分類圖

公托轉型者中，新竹縣湖口鄉、南投縣竹山鎮與高雄縣美濃鎮皆因托兒所納編在鄉(鎮、市)公所內，高額人事費形成公所的財政壓力，適逢中央政府推動政府業務委託民間機構辦理的政策，鄉(鎮、市)公所遂以減少財政支出為前提，委託民間團體辦理原公托服務內容（行政院人事行政局，2001：88-89；葉明憲，2003；江文旻，2002）。臺北市社會局則基於市府員額零成長政策與思考市立托兒所的角色與功能後，僅保留各行政區內1所公立托兒所（行

政院人事行政局，2007：44），將原市立大安、士林、古亭、大同、內湖托兒所，計5所，轉型為公設民營辛亥、葫蘆、國興、重慶、康寧托兒所。對委託單位而言，處置公托轉型需面對如何保障人員權益的挑戰，如家長因公托轉型而擔憂需負擔高於公立托兒所的學費水平、及原教保人員工作權益與安置問題等，又有建築物維修的問題，如：臺北市公設民營辛亥托兒所轉型前，尚有幼兒就讀中，房舍則已使用二十餘年，轉型後，因臺北市社會局的期望與補助，遂由承辦單位依據現行建築、消防及兒童福利機構設置標準等規範，辦理室內裝修審查及完成立案程序，惟在辛亥托兒所需立即協接服務原公托就讀幼兒，並在收托同時完成裝修工程，使得幼兒安全維護及工程衛生安全管理等問題成為最大挑戰（行政院人事行政局，2007：49-50）。

閒置空間轉型者，如基隆市利用閒置公有市場空間設置西定、調和二所公辦民營托兒所，以配合政府「精簡政策」並因應民眾對於托育服務之需求；又如高雄縣五甲社區自治幼兒園與臺中縣大鵬社區自治幼兒園，在內政部推動「社區自治幼兒園」計劃下，分別藉由原國宅閒置空間及里民活動中心二、三樓轉型設置托兒所，除滿足民眾托育服務需求外，並鼓勵社區人士參與幼托事務，促進民眾對幼托事務的關心。委託單位在進行閒置空間轉型時，曾遭遇到建物轉型的困難，如：在基隆市公辦民營西定與調和托兒所，因原建築物使用執照用途均非托兒所，且其建築物皆老舊極需整修，而委託單位社會局缺乏工程專業人員，對於公辦民營托兒所的建築物整建與用途變更皆需仰賴前國宅局的協助，而該承辦單位在承接後，亦對其建築物所產生的設施設備問題，如漏水、幼兒出入安全、通風、照明等感到困擾（行政院人事行政局，2007：71；翁麗芳、洪福財、歐姿秀，2006：134；蘇先啟，2004：276、280-281）。

新建置型與閒置空間轉型的公辦民營托兒所都可讓民眾感受到政府提供的幼托機構數增加，如連江縣，當地雖有私立幼托機構，但民眾卻苦無享有就讀公立托兒所的選擇，在政府無力負擔新編制人員的人事費成本下，設置公辦民營托兒所遂成為可著力點，一方面，托兒所招收兒童年齡層較幼稚園廣；另一方面，對委託單位而言，透過契約委託讓地方人士滿足托育服務需求，也讓地方民眾感受到地方政府的施政績效。但新建置的托兒所亦有房舍立案、空間環境規劃的問題，如臺北市的公設民營托兒所場地來源主要來自於運用騰空房舍、借用、價購場地，並積極與市府其他單位配合興建（陳菊，1997：20），對社會局而言，因辦理土地徵收補償、審閱設計藍圖、負責房舍完工驗收、確立社會局與合建單位之間的權利義務關係、判斷承辦單位提出的修繕要求是否危及房屋結構、處理土地分區使用、申請變更建築物使用執照及消防公共安全檢查等與硬體設施等、非本身專業知識範圍相關的問題（劉淑瓊，1998：253-254），讓行政人員在實施過程中略顯力不從心。

新建置型的公辦民營托兒所中又可分為兩類，一是托兒所與其他社會福利或文教設施，如圖書館、兒童福利服務中心與里民活動中心等共同設置於大樓內，如有臺南市、連江縣、桃園縣中壢市與臺北市的7所公設民營托兒所（三民、樟新、景新、景美、三玉、吉利、龍興）；二是托兒所擁有獨立的場地與設備，如在彰化縣芳苑鄉、臺南縣安定鄉與苗栗縣頭份鎮的公辦民營托兒所。兩類的托兒所在環境設備的資源上各有特點，在大樓內的托兒所，幼兒的戶外活動空間較因此受限並有出入管理的考量，但鄰近的福利與文教設施卻是托育服務與教學的資源，相對的，擁有獨立空間的托兒所可以完全自主環境的安全管理，但外在的教學或服務資源需要承辦單位更積極的拓展。

從上述公辦民營托兒所有公托轉型、閒置空間轉型及新建置型的建築物設置來源，每類建築物設置來源各有委託單位的實施背景與需面對的問題，並且也因建築物設置型態造成托兒所資源使用的不同。

### 三、契約

契約是委託單位期望承辦單位在經營公辦民營托兒所期間應達成事項、責任與義務的具

體說明，依據行政院人事行政局所發行的案例手冊（2002：263-267、855-859；2007：391-417）中，契約內容大致包含有營運、經費及行政、建物及設備與契約風險規範等部分。

營運規範包含承辦單位須提供的基本教保內容、收托幼兒年齡與人數、對家長及幼兒權益的保障等，以臺北市契約為例，特別增加收托對象的類別以保障弱勢家庭幼兒及特殊幼兒就讀權益，並強調承辦單位須進行社區服務方案的規範；但在臺南市與基隆市的契約中則無此特定幼兒收托與社區服務的規範。

經費及行政規範包含委託單位提供公辦民營托兒所設備補助費、承辦單位每年需提出經費預算報告、承辦單位自負盈虧之責、對幼兒家長收費的限制及盈餘分配使用的比例與行政業務報告事項等相關內容，如臺南市契約中，承辦單位若有盈餘，應提撥百分之三十繳交委託單位作為推展社會福利經費（行政院人事行政局，2002：264）。

建物及設備規範中包含委託單位要求承辦單位須善盡善良保管人責任、及建物設備的使用注意事項，如修繕、賠償責任等。契約風險規範中包含了如變更或終止契約之情況與因應處理方式等。在這些契約中，各委託單位又因對承辦單位的期望不同而有不同的契約細項規範。

政府進行招標時公告的委託年限與續約機制，亦會在契約及決標公告中出現。委託年限的長短牽涉到投標單位規劃的經營期程，且也可能影響承辦單位經營的品質與成效；續約機制則是加強讓承辦單位有更長遠的經營遠景以及為爭取續約可能性而維持較良善的經營。在表 2-2 中，簡要呈現 15 個委託單位曾設定的公辦民營托兒所委託年限長短，其中最短的委託年限為 2 年，最長的委託年限為 9 年 11 個月，眾數（7 個委託單位）採用 3 年為一期的委託年限。從 15 個委託單位制定的公辦民營托兒所委託起始日與終止日來看，委託起始日有以決標日與學年制首日（如 7 月 1 日、8 月 1 日、9 月 1 日等或寒暑假期間）等時間點；而委託終止日則主要有三種時間點採計方式：一是以最長委託年限內的會計年度結算日（即 12 月 31 日）為委託終止日，有臺北市社會局與高雄縣社會局採用；二是採學年制末日（如 6 月 30 日、7 月 31 日、8 月 31 日或 1 月 31 日），有臺南市社會局、新竹縣湖口鄉、基隆市社會局、桃園縣中壢市、南投縣竹山鎮、臺南縣安定鄉與桃園縣桃園市採用；三是以決標日起算完整年度，如彰化縣芳苑鄉、高雄縣美濃鎮、臺中市社會局採用。

表 2-2 臺灣公辦民營托兒所的委託年限

委託年限	2 年以上 未滿 3 年	3 年	4 年	5 年	6 年	9 年以上 未滿 10 年
所數	2	22	5	4	1	1
委託單位 (註 1)	高雄縣社會局 臺中市社會局 (II)	桃園縣中壢市 南投縣竹山鎮 高雄縣美濃鎮 桃園縣桃園市 新竹縣湖口鄉 (I) 臺中市社會局 (I) 臺北市社會局 (註 2)	基隆市社會局 連江縣民政局 臺南市社會局 (I)	臺南縣安定鄉 苗栗縣頭份鎮 苗栗縣西湖鄉 新竹縣湖口鄉 (II)	彰化縣芳苑鄉	臺南市社會局 (II)

註 1：因新竹縣湖口鄉、臺南市社會局、臺中市社會局均曾更換委託年限，故整體公辦民營托兒所所數增加 3 所，為 35 所；並以 I、II 表示此三個委託單位第一次與第二次使用的委託年限。

註 2：臺北市社會局於 2001 年時，始確定公設民營托兒所的委託年限為至多 3 年一期，期滿經評鑑優良者可續約最長 3 年（歐姿秀，2002），並因在政府採購資訊系統中的招、決標公告中，無法查得 2001 年以前的臺北市公設民營托兒所的委託年限，故在本表中僅採計 2001 年後臺北市社會局採用的委託年限。

在續約機制上，有 8 個委託單位（臺北市社會局、臺南市社會局、基隆市社會局、南投縣竹山鎮、彰化縣芳苑鄉、苗栗縣頭份鎮、臺南縣安定鄉、桃園縣桃園市）在招標公告或契約辦法中明示未來可在有條件的情況下續約一次，續約條件則由委託單位訂定，如有：(1) 受託者於期限屆滿前三個月如欲續約得檢具相關文件申請繼續接受委託或 (2) 廠商如於契約期間內投資資本設備達新臺幣 800 萬元以上，且無違約情形者；截至 2006 年 12 月 31 日前已

知，此 32 所公辦民營托兒所中，已有 14 所公辦民營托兒所（臺北市社會局 9 所、基隆市社會局 2 所、臺南市社會局、桃園縣中壢市與南投縣竹山鎮各 1 所），不論是經過續約或重新公開招標都由原承辦單位獲得續經營權，僅有 2 所公辦民營托兒所的委託單位（新竹縣湖口鄉、臺中縣社會局）曾更換承辦單位。綜上所述，各委託單位委託承辦單位經營公辦民營托兒所的年限與續約機制並未統一，雖然有承辦單位異動紀錄，但絕大多數者均持續經營至今。

整體而言，理想上公辦民營幼托機構的契約內容，基於幼托機構的責任與角色，在營運規範上，應重視服務對象的權益保障及教保內容的提供；在經費及行政規範上，委託單位亦須兼顧就讀家長負擔水平、維護承辦單位基本營運與瞭解承辦單位營運的行政事務，因此關注契約的營運與經費及行政規範內容，始能凸顯公辦民營幼托機構特點；若契約僅在於建物及設備規範，則易形成承辦單位與委託單位關係同於私立幼托機構租用民間土地經營，而未能突顯公辦民營幼托機構之政府角色。前述契約規範中有委託年限限制與續約機制的誘因，理想上承辦單位會較積極地落實契約委託內容與盡幼托機構之責，但執行層面上，多數承辦單位已有長期營運公辦民營托兒所的現象，更需瞭解委託單位的契約監督管理與承辦單位的經營過程，來呈現契約的效用。

#### 四、投標單位資格

投標單位資格是委託單位設定欲申請經營公辦民營托兒所的民間團體（即投標單位）之資格，當民營化的立論來自於競爭可以增加效率、減低成本、改善品質與達到顧客滿意時（Nightingale & Pindus, 1997），委託單位設定的投標單位資格實已限定了可參與競爭經營公辦民營幼托機構的對象範圍。

在委託單位公告委託民間辦理托兒所、托育服務的常見投標資格有：委託服務事項符合投標單位的組織章程或業務項目、財團法人或社團法人、具有辦理教保工作之執行能力及資格、財務及組織健全、已立案之托兒所或幼稚園。透過投標資格的規範，委託單位表明期望投標單位應具有經營幼托機構經驗或為幼兒教保領域相關團體之特性及條件，特別是要有具非營利組織、團體力量及已受法律規範等正向概念，也因在決標確定承辦單位後，委託單位會有權利金、履約保證金等需承辦單位付款項目，委託單位會重視投標單位「財務及組織健全」的條件。另外也有委託單位視地方團體特性、考量扶植弱勢機構或期望挑選最具經營實力者，而增設有教保相關科系之學術機構、原住民廠商（含原住民勞動合作社）、營利事業登記證或公會會員證與公司設立者等資格。

#### 五、評選委員資格

依據《政府採購法》第94條「機關辦理評選，應成立五人至十七人評選委員會，專家學者人數不得少於三分之一」，經查政府採購公告資訊系統中，委託單位有公開各公辦民營托兒所的招、決標公告並陳列評選委員名單（姓名、職稱）者計有16例，見表2-3。在此16例中，評選委員人數約5至9人，評選委員資格則多為內部人員與學者兩類，尚有其他類，如監察調查官、法官等背景人員。

由於此16例中，有9例的評選委員人數為內部人員數多於學者人數，此現象誠如許玉齡（2003：3）曾以其自身經驗指出，其參加某鄉成立不及三年之公立專設托兒所公辦民營遴選委員會，當時委員十一人，除兩名幼教學者及一名鄉代表外，其餘皆為鄉公所主管及縣府承辦人員；兩名幼教學者審查過投標單位的資料後，發現有不法情事及不符幼教專業之處，基於專業良心全投反對票，但結果因委員多數為鄉公所主管，竟以鄉長之意見為意見，少數放棄投票，結果仍由該投標單位取得經營權。傳達出因政治壓力下枉顧專業建議，公家資產落入私人手中而未達減輕家長負擔且幼教品質受傷害之擔憂。

在這些評選委員名單公告中，除臺北市社會局聘請的學者多具幼兒教育與照顧領域背景

相關外，其他的委託單位之學者背景僅可知其於大專院校任教職，而無法探究其專長領域，此也隱約透露出公辦民營幼托政策的執行過程中，缺乏幼兒教育與照顧領域的專業人士涉入之潛在風險。

此外，行政院公共工程委員會雖有「專家學者建議名單資料庫」，但從現有「專家學者專長類科別一覽表」（行政院公共工程委員會，2007）中，僅有法政學類的「社會福利(含兒童、老人、婦女、青少年、身心障礙福利)」、衛生學類「婦幼衛生」及在教育學類的「家政教育」與幼兒教育與照顧領域專長或有關聯，也些許傳達出委託單位尋覓幼兒教育與照顧領域專家之困難。

表2-3 16所公辦民營托兒所的評選委員會人員數及資格

委託單位	臺北市社會局										高雄縣社會局	苗栗縣西湖鄉	桃園縣桃園市	新竹縣湖口鄉	苗栗縣頭份鎮	臺南縣安定鄉	彰化縣苑鄉
	所名	吉利	龍興	康寧	辛亥	星雲	葫蘆	國興	重慶	忠孝	五甲	-	-	(II)	-	-	-
人員數	6	5	5	5	5	5	7	7	5	5	6	7	7	5	7	9	
評選委員會資格	內部人員	3	2	3	3	2	2	3	3	2	3	4	5 (1假)	4	3	4	6
	學者	3	3	2	2	3	3	4	4	3	1	1	2 (1假)	3	1	3	3
	其他	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 法官	1 人事管理員	0	0	1 監察調查官	0	0

資料來源：政府採購公告資訊系統 (<http://web.pcc.gov.tw/>)

註：「內部人員」指屬於政府單位的人員，不限定為委託單位內人員，舉例來說，若委託單位為「臺北市社會局」，若評選委員的服務單位為臺北市教育局、國小校長等，該人員亦屬於內部人員。「學者」指在大專院校擔任教授、副教授、助理教授與講師之職者。

## 六、承辦單位性質

承辦單位為握有公辦民營托兒所經營權者，歷年 32 所公辦民營托兒所之承辦單位計有 29 個，含 2 個曾為承辦單位者。承辦單位機構性質可分為四類，18 個屬於財團法人及社團法人團體類、8 個為幼托機構類、2 個為大學院校類與 1 個為個人類，參見表 2-4。在財團及社團法人團體中，屬文教幼托者有 12 個、<sup>5</sup>屬社會福利者有 2 個，另外有 4 個無法判定。此外，已有 5 個承辦單位同時經營 2 所公辦民營托兒所，其中有 3 個財團及社團法人團體擁有 2 所臺北市公設民營托兒所的經營權；另外有 1 個財團法人團體及 1 個大專院校跨縣市承辦 2 所公辦民營托兒所。

從政府公告的招標資格以及現承辦公辦民營托兒所的單位性質來看，均以財團法人及社團法人團體為多，次多為民間幼托機構。財團法人、社團法人以及大學院校三類，皆會受政府法律規定而需提出監督管理機制。以財團法人為例，江明修、梅高文（2003：146）指出我國財團法人不僅在申請設立登記時必須經目的事業主管機關之許可，設立後的運作仍須受到目的事業主管機關的監督與管理，在申請許可文件、成立基金額度、捐助章程內容、董事會人數與資格、董事會議次數與程序、會計與稽核、預算與決算、主管機關檢查項目、懲罰事項等都有繁瑣嚴格規定；雖然如此，但是在實務上卻又因缺乏專業與人力，以致執法寬鬆、裁量標準分歧、僅見形式而不見實質、虛應故事者多而制度健全者少，許多組織內部管理問題極為嚴重卻仍能持續運作，甚至弊端與亂象叢生，卻仍能掩蓋應付而不被主管機關察覺。

<sup>5</sup> 本研究將承辦單位名稱中有「文教、教育、婦幼、托育、托兒、親子、兒童、教保」等與幼兒教育與照顧領域相關之字詞合稱為「文教幼托」。

在一般幼托機構之中，仍會因應人事制度需求而有組織的規範與規章，但已不若前述法人團體之嚴謹制定，然法人團體仍有其實務執行之弊端現象發生，遑論當幼托機構自身成為承辦單位時。在決定承辦單位的考量上，設有幼兒教育或保育等相關科系之大學校院顯具有幼兒教育與照顧的專業知能人力資源，是較佳的承辦單位選擇，而如何在招標流程中，篩選出具有幼兒教保理念與專業能力者是委託單位重要的課題。

表 2-4 臺灣公辦民營托兒所承辦單位性質一覽表

承辦單位性質	承辦單位名稱	委託單位/托兒所代碼(註2)	
財團法人與社團法人團體【18】	文教、幼托【12】(註1)	財團法人自立文教基金會	基隆市社會局 3
		財團法人糖葫蘆文教基金會	苗栗縣頭份鎮、臺北市社會局 16 <sup>6</sup>
		財團法人彭婉如文教基金會	高雄縣社會局
		兒童福利聯盟文教基金會	臺北市社會局 13、14
		財團法人中華幼兒教育發展基金會	臺北市社會局 12
		中華婦幼發展協會	臺北市社會局 1、11
		臺北市兒童托育協會	臺北市社會局 3、9
		臺北市托兒協會	臺北市社會局 5
		臺北市親子成長協會	臺北市社會局 6
		臺北市兒童保育協會	臺北市社會局 8
		臺北市教保人員協會	臺北市社會局 10 <sup>7</sup>
		財團法人陳重光文教基金會	臺北市社會局 15
	社會福利【2】	臺中市私立甘霖社會福利慈善事業基金會	臺中市社會局 II
		財團法人臺南市基督教青年會社會福利慈善事業基金會	臺南市社會局
	無法判定【4】	財團法人中華基督教浸信會復興堂	基隆市社會局 2
		財團法人華林啟智中心	新竹縣湖口鄉 I
		財團法人臺北基督教女青年會	臺北市社會局 4
		財團法人台北市現代婦女基金會	臺北市社會局 7
幼托機構【8】	中壢市私立大中華托兒所 <sup>8</sup>	桃園縣中壢市	
	新竹縣湖口鄉私立佳佳幼稚園	新竹縣湖口鄉 II	
	彰化縣私立芝麻街托兒所	彰化縣芳苑鄉	
	南投縣私立長青托兒所 <sup>9</sup>	南投縣竹山鎮	
	臺南市私立百象園托兒所 <sup>10</sup>	臺南縣安定鄉	
	高雄市私立育仁托兒所 <sup>11</sup>	高雄縣美濃鎮	
	小天使托兒所	連江縣民政局	
	桃園市米羅幼稚園	桃園縣桃園市	
大學院校【2】	經國管理暨健康學院	基隆市社會局 1、臺北市社會局 2	
	中台醫護技術學院	臺中市社會局 I	
個人【1】	黃郁璇 <sup>12</sup>	苗栗縣西湖鄉	

註 1：【】內數字表示數量

註 2：臺中市社會局與新竹縣湖口鄉的公辦民營托兒所先後有 2 個承辦單位，故在地方自治團體名稱後加上 I、II 區別；臺北市社會局有 16 所公設民營托兒所，分別編號 1 至 16。

<sup>6</sup> 2009 年 1 月改由「耕莘健康管理專科學校」經營，2011 年 1 月改由「財團法人彭婉如文教基金會」經營。

<sup>7</sup> 該所已於 2010 年 8 月底結束經營；原址於 2011 年 9 月 28 日重新開幕為「131FUN 心玩親子館」，採公辦民營方式，由「財團法人靖娟兒童安全文教基金會」經營。

<sup>8</sup> 2011 年 7 月 31 日起改由「私立海頓幼稚園」經營。

<sup>9</sup> 2009 年 8 月改由「南投縣私立湯姆托兒所」經營。

<sup>10</sup> 2010 年 7 月 12 日起改由「私立小博士托兒所」經營。

<sup>11</sup> 2007 年 8 月 1 日改由「社團法人台灣關懷托育發展協會」。

<sup>12</sup> 2012 年 3 月 1 日改由「包廬華」經營。

## 七、評鑑結果

在公辦民營托兒所的評鑑結果中，除基隆市、新竹縣托兒所評鑑資料及近 1 至 2 年內新成立未參與評鑑之公辦民營托兒所，如苗栗縣頭份鎮、高雄縣、連江縣、桃園縣桃園市與苗栗縣西湖鄉等資料未能入手外，臺北市第一至第七所公設民營托兒所的評鑑成績，及臺南縣、臺中市、臺南市、彰化縣、高雄縣美濃鎮、桃園縣中壢市、南投縣等七縣市的公辦民營托兒所之評鑑結果均收集為本研究資料。

臺北市的第一至第六所公設民營托兒所皆獲有行政理念、教保活動、衛生保健三項績優的成績、第七所公設民營托兒所亦在衛生保健上獲有績優，而第一至第四所公設民營托兒所更在 86 至 89 年度中連續受評且皆保持績優。其它的 7 縣市公告結果中有 3 所曾獲評鑑優、甲等之紀錄：(1) 臺南市示範托兒所於 2005 年度行政管理、教保活動、環境設施與衛生保健類共四項評比中皆獲績優<sup>13</sup>；(2) 彰化縣芳苑鄉立示範托兒所於 2004 年度獲評鑑甲等<sup>14</sup>，獲行政管理單項績優；(3) 大鵬社區自治幼兒園在臺中市 2005 年度托兒機構評鑑結果中，在計三項評比項目--教保活動、行政管理與衛生保健皆獲優等，總評為優等<sup>15</sup>。另有桃園縣中壢市、南投縣竹山鎮與高雄縣美濃鎮的公辦民營托兒所之承辦單位，自身為幼托機構，曾獲評鑑績優與甲等<sup>16</sup>。從已知的評鑑結果來看，約半數的公辦民營托兒所或其承辦單位之評鑑結果獲得地方政府肯定，但仍有半數以上的公辦民營托兒所評鑑結果尚未獲得地方政府公告，尚待後續觀察。<sup>17</sup>



<sup>13</sup> 94年度臺南市共52所公、私立托兒所參與評鑑，在四項評鑑項目（行政管理、教保活動、環境設施、衛生保健）中各有優、甲等2至5所，惟臺南市示範托兒所在此四項評鑑項目中皆獲優等。

<sup>14</sup> 93年度彰化縣共70所公、私立托兒所參與評鑑，優等4所、甲等42所、乙等22所。

<sup>15</sup> 94年度臺中市共96所私立托兒所參與評鑑，總體優等2所、甲等44所、乙等37所、丙等13所。

<sup>16</sup> 93年度桃園縣共84所私立托兒所參與評鑑，績優16所、甲等6所；私立大中華托兒所（桃園縣中壢市的公辦民營托兒所承辦單位）為績優；91年度南投縣共30所公、私立托兒所參與評鑑，特優3所、優等7所、甲等17所，南投縣私立長青托兒所（南投縣竹山鎮的公辦民營托兒所承辦單位）為甲等；90、91年度高雄市共186所立案托兒所參與評鑑，優等14所、甲等72所；高雄市私立育仁托兒所（高雄縣美濃鎮的公辦民營托兒所承辦單位）為甲等。

<sup>17</sup> 2011年9月已更新32所公辦民營托兒所歷次政府評鑑結果，詳見附錄二。

### 第三節 臺灣公辦民營幼托政策相關研究

近幾年，公辦民營幼托機構的數量遽增，學術人員不僅進行公辦民營幼托政策的可行性研究，亦開始走進公辦民營幼托機構現場，進行訪談與調查，探究公辦民營幼托政策執行運作狀況。本節依所蒐集到的相關研究，分三大主軸來說明其研究內容，此三主軸為：委託單位之行政運作與成效；承辦單位經營樣貌；以及公私協力關係與履約困擾，並說明這些研究內容與本研究關注重點的異同之處。

#### 一、委託單位之行政運作與成效

2003年王志雲訪談臺北市5位公設民營托兒所所長、及臺北市社會局與行政院公共工程委員會官員各1位，從法令程序來瞭解臺北市公設民營托兒所的實施模式與情形，並探討政府委託非營利組織經營幼托機構的營利行為，以及分析《政府採購法》與《促進民間參與公共建設法》的適用性，其結論指出臺北市社會局以非營利組織的意識型態定位公設民營托兒所、有適用政府採購法的困境、承辦單位因無法確定公設民營托兒所的屬性而在經營上受到影響、盈餘分配應有較開明的態度、受託資格應開放營利法人參與，由前三個結論強調要放鬆管制、由後兩個結論強調開放經營（王志雲，2003：199）。從其研究雖可片面理解公辦民營幼托機構的經營限制，但卻缺乏更多的實證資料說明契約對經營歷程的影響及突顯承辦單位經營角色重要性等問題。

賀力行、林淑萍（2005）進行的「公立托兒所公辦民營關鍵成功因素」研究，是以全臺20所公辦民營托兒所為研究對象，採電話訪問調查公辦民營托兒所現況，以及利用分層隨機抽樣法發放公辦民營托兒所的家長滿意度問卷，並且對相關專家學者、各縣市之相關行政主管以及國內公辦民營托兒所主管發放公立托兒所關鍵成功因素之AHP（Analytic Hierarchy process；層級分析法）問卷。依該研究結果顯示，家長對公辦民營托兒所的整體環境規劃與安全管理大多表示滿意；部分委託單位在委託民間團體經營公辦民營托兒所前會遭遇到下列問題：（1）在公立托兒所轉型為公辦民營托兒所後，原任職/就讀公立托兒所的教保人員、助理教保人員與幼兒的安置問題，如：公職教保人員與助理教保人員的轉任、如何維護與保障原就讀公立托兒所幼兒的就讀權益；（2）委託單位需在實施公辦民營幼托政策的過程中舉辦說明會，使民眾與相關人士均能充分理解公辦民營之目的；（3）在委託單位與承辦單位協商過程裡，委託單位需設定可提供給承辦單位的租金減免、開辦費補助與承諾事項等，並且設定公辦民營托兒所需提供的教保服務內容，如：收托弱勢幼兒的數量等。這些問題（安置各轉型托兒所教保人員與助理教保人員、收托弱勢兒童數量、原兒童之轉介、招開說明會及增添教育資源）即是影響公立托兒所能否成功推動民營化之重要關鍵（賀力行、林淑萍，2005：60）。從賀力行、林淑萍（2005）的研究結果來看，在其掌握公辦民營幼托機構的家長之滿意度的前提下，關注委託單位如何在原公立托兒所轉型為公辦民營幼托機構的過程中，順利運作公辦民營幼托機構，此雖有益於未來的委託單位繼續推動公辦民營幼托政策，但與我所關注的研究焦點為，瞭解承辦單位如何履行契約書中教保服務內容、形塑教保品質與獲得哪些內/外在評價，略有不同。

以上兩研究主要探討委託單位的行政運作；以下續從經濟效益、家長觀點的教保品質、及特色與影響來說明委託單位實施公辦民營幼托政策的成效：

## （一）經濟效益

依臺灣行政院人事行政局提供的截至 2005 年 11 間公辦民營幼托機構（3 間幼稚園、8 所托兒所、無臺北市資料）之委託單位自評預估節省人力及經費資料<sup>18</sup>中，11 間公辦民營幼托機構的立案收托幼兒數計 2,235 人，共計節省人力 153 人、經費 53,403,734 元。

另外，行政院人事行政局在「推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊」中亦記載，新竹縣湖口鄉公所委託民間團體經營托兒所之實效為減少經營成本，包括人事費 700 萬元、與業務費 420 萬元，且尚未計入設備費，並增加租金收入 1,695,000 元（行政院人事行政局，2001：88-89）。

古石明（2009：145-146）研究「苗栗縣公立托兒所經營轉型之研究：以西湖鄉、頭份鎮為例」則指出，其經營績效展現在人力精簡所得經費與建物租金的收入，兩托兒所每年可各減少 8 名教保人員的編制、加上租金費用各 78、95 萬元，有助改善地方政府的財政困境。

臺北市自 1994 年至 2003 年成立了 8 所公設民營托兒所，可提供 1,480 名幼兒的收托量，若依官方估計，1 所收托 150 名幼兒的公設民營托兒所，每年可為政府節省 1 千 1 百萬元，以 8 所計，每年約可節省公帑 1 億元外，委託單位每年尚有 1 千萬元權利金的收入，對地方財政有節流與開源功能（王志雲，2003：186）。

陳建志（2001：114-118）則取臺北市一所公立與一所公設民營托兒所的行政資料，來比較其經營效率，行政資料的內容包括幼兒收托總數、職工人數/薪資/福利、行政與房舍設備折舊費用等。結果指出，雖然公設民營托兒所的教保人員薪資較公立托兒所低，且公設民營托兒所以較少工作人員數服務較多幼兒量，但仍維持一定的服務品質，故就經營效率層面，公設民營托兒所優於公立托兒所。

從經濟效益來看，公辦民營幼托機構節省政府經費支出並且也提供托育服務量，然而，幼托機構的設置不能僅依經濟效益為主要考量，尚需瞭解公辦民營幼托機構成立後，對其相關人士如家長、社區人士或承辦單位的意義與價值，始能展現政策實施成效之多元性，因此，未來仍須再深入探究全臺各公辦民營幼托機構在經濟層面外的實施成效。

## （二）家長觀點中的教保品質

2001 年陳建志以臺北市公立及公設民營托兒所家長為對象，以問卷調查 14 所公立托兒所 340 位家長及 4 所公設民營托兒所 122 位家長，並訪談機構主管人員，結果指出公立與公設民營托兒所兩者之效能，在所務行政、衛生保健、教保成果、環境設備四者滿意度的得分均達到「滿意」程度以上（陳建志，2001：119-121）。2004 年行政院人事行政局委託賀力行與林淑萍進行「公立托兒所公辦民營關鍵成功因素」之研究，研究內容中有針對基隆市、臺北市、新竹縣、苗栗縣、彰化縣與臺南縣六個地區的公辦民營托兒所家長進行其對公辦民營托兒所之各項感受及滿意程度調查，計發出 1588 份問卷，有效回收問卷 1094 份，結果指出，家長對於公辦民營托兒所提供的各項服務內容、種類及教保人員整體素質滿意度，大多集中於滿意（賀力行、林淑萍，2005：49）。從此兩研究來看，家長滿意公辦民營托兒所的經營，然而對於家長滿意的托育服務是立足於何經營歷程卻不得而知，此外，家長對幼托機構教保品質的觀點有時亦會和教保學者的看法有所矛盾（Helburn & Howes，1996：69-70），因此，實需再探究承辦單位如何經營公辦民營托兒所、形塑公辦民營托兒所教保品質的歷程，以理解形成家長滿意的意涵。

<sup>18</sup> 研究者於 2006 年 3 月電訪行政院人事行政局地方人事行政處，並取得該筆書面資料，書面資料內容包含委託機關、委託民間辦理之標的（建物、土地、設施或機關）、法令依據、完成期限、契約時間、機關自評預估節省經費與機關自評預估節省人力。

### (三) 特色與影響

在已知的公辦民營托兒所概況中，臺北市社會局委託公設民營托兒所數最多、實施經驗最久，因此，在現行研究報告中，亦呈現較多有關臺北市公設民營托兒所特色的內容。歐姿秀（2004：229-230）匯整臺北市公立、公設民營與私立托兒所的服務績效表（見表 2-5）後指出，就影響教保品質的教保人員資格與流動率來看，公設民營托兒所表現出較好的專業人員配置、較低的人員汰換率，有利於教保品質的提昇；若就照顧弱勢家庭子女（低收入戶、危機家庭、原住民、殘障人士等）及特殊幼兒（身心障礙或發展遲緩）的兒童福利功能來看，則公立及公設民營托兒所明顯承擔較大的服務任務。此外，臺北市社會局規範公設民營托兒所的承辦單位必須辦理比私立托兒所多量、比公立托兒所多樣的服務，如：優先收托低收入戶、單親等弱勢家庭子女（10%）、收托輕度身心障礙幼兒（至少 6%）、每年至少兩次社區服務方案、每季至少辦理一次社區親職講座、配合市府相關政策推動福利服務、社區資源的結合運用、每年至少辦理兩次社區發展遲緩兒童初步篩檢工作、提供臨時托育及延後收托（歐姿秀，2002）；也因臺北市社會局藉由契約要求，再以評鑑成績與續約權為誘因，將公托一直實行不理想、私托一直不想參與的福利服務項目，如：優先收托低收入戶、單親家庭、與輕度身心障礙兒童等，加諸於公設民營托兒所，使公設民營托兒所在致力於上述工作後，在特殊幼兒教育與照顧上呈現成效。另外，由於臺北市公設民營托兒所提供了原先在一般公、私立托兒所不易實施的開辦臨時托育與彈性托育服務項目，進而引領公立托兒所提供此項服務外，也使臺北市社會局將此政策推廣至私立托兒所，顯示公設民營托兒所作為政策示範的功用（王志雲，2003：187-188），並促進公立托兒所的經營意識，展現出公設民營托兒所的經營成效具影響力。

這些研究內容呈現出臺北市的公設民營托兒所具有整體特色，然而，這些特色係由臺北市社會局設定，而特色是否等同於落實程度則須待探究，另一方面，由於臺北市社會局規範多量又多樣的服務項目，在承辦單位有其自主經營的權力下，承辦單位又如何能在經營歷程中實行這些服務項目？是一步登天亦或是循序漸進？又需要什麼環境始能孕育發展？有鑒於幼托機構的經營需因地制宜，惟透過個案研究，亦始能為這些問題尋找到解答。

表 2-5 臺北市公立、公設民營、私立托兒所服務績效

機構性質	公立	公設民營	私立
所數	19	9	604
總收托量	3,835 (佔 11%)	1,570 (佔 4%)	30,577 (85%)
平均成本	8,133 元	8,952 元	無資料
平均月費	5,067 元	8,513 元	5,000~10,000 (14.3%) 10,000~15,000(59.4%) 15,000~20,000(25.3%) 20,000~(4%)
政府支出/收入	每月支出 2,550,973 元	每月收租金 893,782 元	提供年度設備補助費
弱勢家庭子女	約 11%	規定 10%	無規定
特殊需求幼兒	約 3%	規定 6%	無規定
教保人員資格	通過國家考試 公務人員資格	合格專業教保人員(所長/ 護士/社工/廚師/保育員)	無具體資料
專業人員 流動率	偏高	10%	20%以下(46%) 20~30%之間(40%) 30%以上(15%)

資料來源：歐姿秀（2004：230）。

## 二、經營樣貌

臺灣現以公辦民營幼托機構為研究主體的碩士論文，僅胡美蘭（2006）以臺北縣第一間公辦民營吉晟幼稚園為個案研究，使用文件資料與訪談教育行政人員、園長、教師與家長等，以了解臺北縣公辦民營吉晟幼稚園的經營內容、優勢與問題。該研究指出吉晟幼稚園從 1998 年創園至 2005 年止，歷經草創期、茁壯期、挫折期與回復期；其經營優勢包括：辦學理念清楚，制度規章與發展願景正逐漸形成；領導與教學人力資源優秀，教師專業知能值得肯定；學習環境寬敞優良，教學資源充足完善；初次辦理委託民營幼稚園，招生頗具號召力；以及園地租金負擔較少，減輕經營壓力。然而委託民營機制亦帶給吉晟幼稚園經營困境，包括：臺北縣政府行政程序繁複及作業延續性不定，影響園務推展；收費標準不敷經營需求，影響園務運作；家長對委託民營幼稚園的認知差異（收費無法比照公幼），造成招生之困擾；委託民營仍屬私幼、師資異動頻繁，影響幼教品質；設備維護費較高，且較難自主決定。

翁麗芳、洪福財與歐姿秀（2006）進行「台灣非營利托兒服務概況研究」，在其研究個案中計探訪 5 所公辦民營托兒所，有臺北市公設民營三民/吉利/龍興托兒所、彰化縣芳苑鄉公所委託私立芝蔴街托兒所辦理芳苑鄉立示範托兒所、與高雄縣美濃鎮立托兒所[委託高雄市私立育仁托兒所（公設民營）]。臺北市公設民營三民、吉利與龍興三所托兒所同由臺北市社會局委託，也同受臺北市社會局規範而優先收托弱勢家庭幼兒、形塑出關懷弱勢家庭幼兒的特色，但也因成立時間（1996/1999/2005 年）、所面對的市場生態與承辦單位的資源等的不同而在經營方向上有所不同，雖然如此，不同的承辦單位卻也皆對未來實施公辦民營幼托政策提出建議，希望能依據不同經營條件而設計多元化的委託辦理目標/或增加自主權以利發展特色、注意托育品質和成本收費間的衝突、提升行政效率與增加管理彈性。

高雄縣美濃鎮立托兒所的承辦單位於 2005 年 2 月受託，雖該承辦單位有自營幼托機構於高雄市，具有經營幼托機構的經驗，但在經營美濃鎮立托兒所的過程中，特別感受到難以融入美濃在地的客家民情，使得招生情況不如理想，於是逐漸採聘用在地人策略，以親近社區、聽取家長聲音，並將自營幼托機構中的師資帶入美濃鎮立托兒所，傳遞「都會先進幼教」如：電腦、美語等才藝課程，期漸入佳境。相對於彰化縣芳苑鄉立托兒所的承辦單位於 2003 年 8 月受託，承辦單位仗著其對地方幼教生態的理解，欲形塑公辦民營托兒所為服務鄉梓性質，別於其自營幼托機構的教學特色，在營運初期，則有自營幼托機構的人力資源可彈性調度，雖亦有虧損，但自 2005 年 9 月時，經營已步上軌道且進度超乎預期（翁麗芳、洪福財、歐姿秀，2006：95-113）。在此兩個鄉鎮市公所委託的公辦民營托兒所經營歷程中，承辦單位在社區關係上顯有不同，但皆藉助承辦單位內自營的幼托機構資源支援公辦民營幼托機構運作。

從現有公辦民營幼托機構經營樣貌的研究中，展現各公辦民營幼托機構的經營特色與難題，然而，在這些研究中無法看出公辦民營幼托機構如何履行契約書中的教保服務內容、如何形塑教保品質以及其所獲得的內/外在評價，遂無法從已得知的公辦民營幼托機構之經營特色與難題中，理解此與公辦民營幼托政策的關連性，因此也仍須再以公辦民營幼托機構進行個案研究。

## 三、公私協力關係與履約困擾

韋淑娟（1998）與蘇先啟（2004）的碩士論文分別探討臺北市與基隆市公辦民營社會福利機構的公私委託/協力關係，並訪談臺北市 4 位與基隆市 2 位公辦民營托兒所所長，但因其研究對象尚包含兒童發展中心、兒童福利服務中心、身心障礙福利服務中心與老人養護中心等公辦民營機構，故在其論文中較難明確指認公辦民營托兒所與政府間的協力關係。以下先藉韋淑娟與蘇先啟的論文摘要做為公辦民營機構在委託關係中的狀況背景，次再從相關公辦民營幼托機構經營的文獻中，陳述有關公辦民營幼托機構的履約困擾：

韋淑娟（1998）指出公私部門間的委託過程分五階段，分別是公開甄審前、甄審、訂立

契約、執行委託、以及評估與續約階段。在各階段中，臺北市公私部門的關係分別如下：(1) 公開甄審前階段中，承辦單位得知的訊息管道相當多樣化，但對實務運作過程則因政府考量中立而所知有限；(2) 甄審階段時，無論在行政、財政或是直接服務的關係上，承辦單位都處於消極被動狀態，且對甄審過程的公平性存有不信任感；(3) 在訂立契約階段時，財政上的關係雖是合作模式，但委託單位的主導性仍強；(4) 在執行委託階段中，行政上，委託單位的主導性高於承辦單位；財政上，除了托兒所較偏向合作模式，其他機構偏向管理成本較高的協商模式；在提供直接服務上，承辦單位的自主空間較大；(5) 評估與續約階段主要由委託單位主導是否進行評估，承辦單位認為「直接服務之質的評估」有困難，並也缺乏評鑑後的輔導。從此五階段的政府與民間團體關係中，在至少四個階段內，政府的主導性均高於民間團體，然而在執行委託階段中，與公辦民營機構服務對象相關的直接服務上，則是民間團體的主導性高，由此，潛藏著當學術人員期望政府負起責任妥善實施公辦民營幼托政策外，尚不可忽視民間團體運作公辦民營幼托機構的重要性，以及當政府負起責任、有其主導公辦民營政策的權力時，是否也易產生因其不了解公辦民營機構的執行運作過程，而使得政府提供的經營條件與民間團體在經營過程中所需的資源等產生落差。

蘇先啟（2004）指出，整體而言，委託單位與承辦單位在進行公辦民營的過程中，雙方間有認知與期待上的落差，雖然部份的落差，可歸因於政策走向、法令限制與資源有限，但其中亦有大部份是可透過溝通來化解歧見並建立共識，因此，彼此亦均肯定尚能有良好的互動關係；而公辦民營機構的硬體建物及設施設備維護修繕等問題較難以解決，也是最容易造成委託單位與承辦單位間齟齬之處。此外，若單從委託單位角度，其認為委託初期，雙方有認知差距，但經過磨合期後，已能達到合作互動良好的夥伴關係，惟承辦單位重視服務對象及機構人力問題，委託單位因需衡量財政能否配合及行政程序上有無困難等而難全面協助；相對的，承辦單位認為，由於委託單位較晚起步實施公辦民營，在整體制度及配套措施上仍未見完備，以致在政策方向、契約規範、委託條件、分工權屬與行政流程等方面，尚有改進及補強的空間。

雖然各方人士對公辦民營幼托政策寄予多方期待，並從旁觀者角度期待委託單位在其為施政主體的情況下，應妥善規劃與實施政策，但從韋淑娟（1998）與蘇先啟（2004）的研究中亦可發現，公辦民營政策的實施過程中，委託單位與承辦單位同為執行此政策的生命共同體，但在互動過程中，已潛藏權力不平等、或因委託單位與承辦單位固有的組織規範不同而有其限制或令對方困擾的問題。以下就現有部分公辦民營幼托機構的經營內容，說明承辦單位經營公辦民營幼托機構的困擾：

### （一）建物設備有礙幼托經營

承辦單位雖獲有建物設備，但建物設備未能切合承辦單位所需與使用，亦會造成承辦單位之困擾。以臺北縣公辦民營吉晟幼稚園為例，因該建築物處在國民中學的校地內，幼兒雖有較寬廣的活動空間，但因為幼兒生活的主要室內空間係由空教室改建，並非為幼兒設計之空間，因此在空間環境上較不符合幼兒學習與成長；也因建築物的產權非承辦單位所有，使承辦單位無法自主決定教室與設備之長期性使用規劃與運用（胡美蘭，2006：105），造成承辦單位使用的困擾。

高雄縣美濃鎮立托兒所成立於 1998 年 8 月，在 2005 年 1 月後轉型為公辦民營托兒所，該承辦單位在初承接此托兒所時，即面臨在鎮立托兒所時存有的消防公安等問題，且在委託單位要求水電、修繕與必要設備等皆由承辦單位自負全責的情況下，亦讓承辦單位意外多增設備修繕費用（翁麗芳、洪福財、歐姿秀，2006：111）。

基隆市公辦民營調和與西定托兒所所長指出，由於調和與西定托兒所建築物皆為閒置空間轉型，位於市場（一樓）與里民會堂（三樓）的中間，會出現修繕、衛生與安全等問題，如漏水、照明與通風不良，皆需承辦單位在委託單位無法及時處理相關問題時，自行運用經

費改善以維護托兒所經營。此外，在出入動線或共用設備上，亦需要社區民眾的體諒與相互配合（蘇先啟，2004：275-276）。

雖然公辦民營幼托機構的建築物為委託單位提供，但對承辦單位而言，由建築物所延伸出的相關問題，仍帶給承辦單位經營幼托機構的困擾，此外，建築物的空間環境規劃也需要承辦單位再視其經營需求或按照法令程序而加以變更，亦須承辦單位投注心力。

## （二）行政事務繁複增加經營困擾

胡美蘭（2006：104）從臺北縣公辦民營吉晟幼稚園的案例中，指出由於委託單位因行政程序繁複及作業延續性不定等問題，造成該園錯失招生時機、影響園務推展、以及教師人心不安而思異動等情況。

王志雲（2003：194）指出臺北市公設民營托兒所的承辦單位因為須受督導、評鑑以及為了未來的續約權，在經營過程中多處受到掣肘，例如依據委託單位訂定的「預算明細標準表」有固定的開銷款項，但卻無法因應機構營運需求進行彈性變更。臺北市第十所公設民營龍興托兒所的承辦單位亦在籌備龍興托兒所時，深切表達期望委託單位能提升其行政效率，使其場地裝修、設備採購、收費核定等籌備工作能讓承辦單位掌握時效，減少經營的不確定性（翁麗芳、洪福財、歐姿秀，2006：90-91）。

基隆市公辦民營調和與西定托兒所有其建築物設備不良的問題，然而承辦單位若欲進行建築物修繕或設備改裝時，都需要以正式公文取得委託單位同意，在公文來回緩不濟急的情況下，常使得承辦單位亦同時擔憂建築物的問題影響幼兒安全；此外，因承辦單位不熟悉政府採購程序與相關細節，使得承辦單位面臨即使委託單位提供經費補助，仍讓承辦單位有無法購得切實所需物品之感，深覺利用政府採購程序購得的物品品質不如直接與廠商洽購而得（蘇先啟，2004：275-276）。

在彰化縣芳苑鄉立托兒所與美濃鎮立托兒所轉型為公辦民營托兒所的過程中，皆同因公辦民營托兒所的立案問題，讓承辦單位花費精力與時間處理（翁麗芳、洪福財、歐姿秀，2006：103、111）。

雖然政府提倡公辦民營方式，可善用民間資源與活力、提昇公共服務效率及品質，然而委託單位為了善盡監督管理之責，亦將缺乏彈性與效能的官僚體制，如行政文書與報表作業、先期規劃與預算制度、會計核銷制度等，引進公辦民營機構中（趙碧華，2003：5-6），但從公辦民營幼托機構在經營歷程中所反映的委託單位行政事務繁複來看，此等措施是否也已減低承辦單位的效率與活力優勢，造成承辦單位難以發揮原有的彈性與活力。翁麗芳、洪福財、歐姿秀（2006：164）即在瞭解其所探訪的5所公辦民營托兒所經營經驗後指出，承辦單位對於委託單位行政作業、流程熟悉程度不一，而造成業務延宕甚或延誤開辦時程等誤失，顯示承辦單位的行政相關理解與執行力，有待改善，另外，委託單位行政作業之簡化、彈性化亦有努力空間。

## （三）契約規範抑制經營彈性

胡美蘭（2006：105）從臺北縣公辦民營吉晟幼稚園經營過程指出，依據臺北縣政府委託民營幼稚園實施辦法、實施計劃及契約書均明載，承辦單位應依縣訂公私立幼稚園收費應行注意事項及收費標準收取學雜費用，以自給自足，並不得另立名目加收任何費用，受政府單位的約束下，承辦單位不能如一般私立幼稚園變相提高收費，或者降低教學品質而降低收費，同時還要按契約約定提供政府要求的教育品質，因此吉晟幼稚園深感現行收費標準不敷經營需求，影響園務運作。

歐姿秀（2002）指出臺北市公設民營幼托政策的實施經驗已呈現相當具體的成果，但在這些亮麗成績背後，卻隱藏著近年來臺北市社會局強力執行政策目標、承辦單位勉力配合卻

漸感不支的現況，尤其是有關「非營利」與「自給自足」的經營共識、「追求品質」與「控制收費」的矛盾目標。臺北市公設民營托兒所雖在法律上為「私立」性質，但在行政上仍有公立機構的任務，包括屬於契約所明載的義務與政府的臨時工作安排，如參與托育服務網、辦聯繫會報、研習與參訪皆是，在經營的細節上幾與公托相同，僅在自負盈虧上與公托不同（王志雲，2003：161）。臺北市公設民營三民托兒所所長即從教保人員資格、師生比等影響教保品質的要素皆影響經營成本，政府交付的委託責任，如收托特殊幼兒或 1 至 2 歲幼兒等在承辦單位須自負盈虧的條件下，又需自行吸收此潛在支出等面向，陳述其所面臨在品質、成本與收費間的衝突關係（翁麗芳、洪福財、歐姿秀，2006：164）。

從這些研究內容觀之，政府委託民間團體經營公辦民營幼托機構後，政府提供的建築物環境、政府的行政程序運作以及契約規範皆影響承辦單位經營公辦民營幼托機構的歷程，並對承辦單位形成部分經營困擾。惟這些困擾又與教保品質的形塑有何關聯性，亦需繼續進行探究。

臺灣政府基於擴展托育服務的責任，在中央法令許可與地方經費壓力下，運用現有空間環境、結合民間資源的公辦民營幼托政策遂成可行之道、並漸進開展；各相關人士基於其立場關注公辦民營幼托機構的教保品質、收費標準、弱勢幼兒就讀權益、及教保人員工作環境等面向，並提出相關建言，以求公辦民營幼托政策執行得宜而造福幼兒與家庭。然而，從已知的 32 所公辦民營托兒所概況觀之，政府在權力、責任轉移及契約管理與監督系統知識差異與多元中，顯示出地區間教保品質上可能的落差。在現行研究中，肯定了公辦民營幼托政策的經營效益、特色與影響，並呈現出機構教保品質獲家長認同，但公辦民營幼托政策的行政運作影響了民間團體經營的幼托機構，亦是不爭的事實。

## 第三章 研究方法

本研究關注公辦民營幼托機構經營歷程，以瞭解民間團體在經營公辦民營幼托機構歷程中如何履行契約、形塑教保品質及獲得哪些內/外在評價；在此界定的契約內容係依委託單位與承辦單位協議的教保服務內容為主，教保品質則從空間環境、師資與家園互動等面向觀之，內/外在評價即政府、家長、社區、專業人士代表與公辦民營幼托機構內部人員等對公辦民營幼托機構的看法與其在公辦民營幼托機構經營歷程中所受的影響。嘗試以貼近社會日常生活行動的微觀視角，瞭解民間團體經營公辦民營幼托機構的經營歷程，經由民間立場瞭解實施公辦民營幼托政策的意義與價值。

一般從宏觀視角探究政府實施公辦民營幼托政策的研究報告，提供了政府實施公辦民營幼托政策的架構與方向，但缺少了從微觀視角瞭解民間團體經營公辦民營幼托機構歷程的內涵，而本研究經微觀瞭解民間團體經營公辦民營幼托機構歷程，將使得宏觀與微觀視角能相輔相成，讓政府與民間團體的實施經驗可互為參照。

幼托機構的經營歷程是動態、複雜、具脈絡性、隨時間發展且受多重因素影響，本研究因此使用可保留公辦民營幼托機構經營歷程之整體性的「個案研究」為研究策略，以求對研究現場有全貌式的了解。個案研究具有運用多元（包含質化與量化）資料來源探討過去與現在真實生活情境的特點（引自林佩璇，2000：242），使得研究工作可以保留實際生活事件的整體性，有別於使用其他研究策略所獲取的片面資訊，因此使用個案研究，除了可知現況，也可發掘公辦民營幼托機構經營歷程中曾出現的轉變。「臺北市政府社會局委託社團法人臺北市親子成長協會辦理吉利托兒所」在其社會文化脈絡的經營歷程中具有獨特行為、價值觀念與意義，為具代表性的研究對象，值得作為公辦民營幼托政策實施之參考。本章共分三節，依序說明研究個案、資料蒐集方法及資料處理。

### 第一節 研究個案

自 1994 年至 2006 年 12 月止，臺灣已設置了至少 32 所公辦民營托兒所，在 32 所公辦民營托兒所的 15 個委託單位中，臺北市社會局委託公設民營托兒所之經驗最久、委託所數最多並且相關文獻資料較為詳盡，可視為 15 個委託單位的代表。另一方面，32 所公辦民營托兒所中，承辦單位性質以財/社團法人團體與幼托機構兩類較多（見表 2-4），尋找具財/社團法人團體性質，並有自營幼托機構的承辦單位作為本研究個案，而展現承辦單位性質對公辦民營幼托機構經營歷程中的影響，亦是重要。在 2005 年 6 月至 2006 年 4 月間，我擔任由內政部兒童局委託翁麗芳、洪福財與歐姿秀主持之「臺灣非營利托兒服務概況研究」兼任研究助理，在該研究中參與了「臺北市政府社會局委託社團法人臺北市親子成長協會辦理吉利托兒所」現任所長訪談過程，現任所長陳述吉利所在當地社區文化背景中，堅持教育理念、拓展社會福利面向的經營過程深刻地感動我；由於吉利托兒所的承辦單位為具有自營托兒所經驗的非營利組織，且自營的托兒所與吉利托兒所分別在 1996、2000、2004 年與 2002 年皆獲有政府評鑑績優的記錄，因此，本研究選擇「臺北市政府社會局委託社團法人臺北市親子成長協會辦理吉利托兒所」（簡稱吉利所）為個案，並以吉利托兒所的承辦單位為主要研究對象，進行其經營歷程的探究。

吉利托兒所的承辦單位—社團法人臺北市親子成長協會（以下簡稱協會）成立於 1999 年，由從事幼教實務工作多年的財團法人成長文教基金會成員，邀約有心之幼教學者及實務工作者共同創立而成（吉利托兒所網頁，無日期）。在承辦吉利托兒所的事務上，以財團法人成長文教基金會成員為主體。

財團法人成長文教基金會（以下簡稱基金會）雖於 1997 年設立，但其發展可追溯到 1983 年成立的幼托機構「成長兒童學園」。「成長兒童學園」最初租賃位於臺北市安和路上一棟面

積 100 坪左右的大廈二樓中（簡稱安和園），因有感於大廈式幼兒園先天環境上的不足，故於 1984 年 8 月在通化街承租場地設園（簡稱通化園）（高敬文、成長兒童學園教師，1994：13、21）。在經營 5 年後，1988 年 8 月安和園與通化園移轉捐贈給豐泰文教基金會後，安和園租約到期移至豐泰企業在仁愛路上的建築物，立案名稱為「臺北市私立成長托兒所」（簡稱仁愛園），通化園則在 1989 年左右因租約到期與租費調漲而關園。於是，僅留仁愛園維持著安和園成立以來的教學特色，繼續實現幼兒教育的理想，且辦學頗獲肯定<sup>19</sup>。1990 年 2 月至 1995 年 8 月豐泰文教基金會期間，基於要「找一個屬於孩子美好的園地」，看中關渡的新天母庭園社區與鄰近大湖公園的場地（分別簡稱關渡園、內湖園）皆面山、近湖河平原而經營，後在土地問題下閉園。1997 年 5 月在豐泰企業協助下，「成長兒童學園」脫離豐泰文教基金會，成立「財團法人成長文教基金會」，仁愛園繼續租用原址。

從歷年基金會成員經營幼托機構的經驗，安和園、通化園與仁愛園的位置皆處於臺北市大安區，是臺北市高所得、高地價、低出生率、高遷入率的行政區，區內居民素質極高，達官顯貴雲集（臺北市大安區公所網頁—大安簡介，2007），基金會成員長期面對中上社經背景的家長群，其課程特色與理念，除吸引家長群目光外也獲學界贊同，成為當時幼托機構實施開放教育理念的模範（余安邦，2001），隨著時代與幼托機構生存環境的發展，也讓基金會成員省思仁愛園辦學經驗對服務社群如幼兒、家長與社區的意義，以及從「成長兒童學園、財團法人成長文教基金會、成長托兒所」所展現的「成長」教育理念，如何在其他地區落地生根，並突顯「成長」經驗在現今幼兒教育實務領域中的定位。

另一方面，安和園、通化園、關渡園、內湖園與仁愛園租用場地辦園，具有不穩定性，形成了維持一個永續經營幼托機構的隱憂，並且基金會成員對幼托機構的場地特性有高度期許，除期望能夠擁有「永續經營」的場地外，也希望該場地能符合其對幼兒生活與學習活動「有陽光、有草地、有泥土」的期待。

1994 年臺北市社會局實施第一所公設民營托兒所，藉由提供建築物與設備費用，委託民間團體經營，並將公設民營托兒所定位為具非營利、自負盈虧與負擔弱勢兒童照顧責任的特質（臺北市社會局，2006；師豫玲，1999）。從 1994 年至 1998 年止，臺北市社會局已委託了 4 所公設民營托兒所，且 4 所公設民營托兒所的承辦單位未曾更換。

從 4 所臺北市公設民營托兒所的承辦單位經驗中，顯示永續經營公設民營托兒所的可能性，基金會成員評估經營「幼托機構」實力後，也期待能經營「公設民營」托兒所，所以透過參訪已營運的公設民營托兒所、與在 1998 年練習投標臺北市第五所公設民營三玉托兒所，以瞭解如何營運及獲得公設民營托兒所的經營權。1999 年，臺北市社會局公告第六所公設民營吉利托兒所的招標消息，由於吉利托兒所座落於北投區吉利公園旁的建築物一至三樓，在同棟建築物中尚有民眾活動中心與市立圖書館，鄰近有慈生宮、軍艦岩、情人廟及多處公園等。吉利托兒所具備的自然與人文資源環境受基金會成員喜愛，基金會成員在衡量臺北市公設民營托兒所的相關規定與歷史經驗後，決定積極參與吉利托兒所的招標事宜。在當時，受到臺北市社會局承辦業務人員告知，「文教」性質的基金會不符投標吉利托兒所的資格，<sup>20</sup>在基金會董事們的同意下，基金會成員自行召集基金會內的其他行政人員與仁愛園的家長、老師群成立協會，並且積極進行籌備事宜，如撰寫企畫書並隨時更新消息讓董事們知曉。吉利托兒所確認由協會與臺北市社會局簽約後，因協會成員對基金會的信任、基金會管理仁愛園的監督管理機制運作已久、且協會的理事長即是基金會內的執行長、協會的副總幹事即為基

<sup>19</sup> 臺北市私立成長托兒所（仁愛園）曾獲臺北市社會局八十五年度績優（教保活動）、八十九年度績優（行政理念、教保活動、衛生保健）及九十三年度托兒所評鑑成績甲等。

<sup>20</sup> 我試圖以書面文件方式了解當時投標吉利托兒所的單位資格，惟因臺北市社會局的檔案曾歷經水災而無法取得、承辦單位無留存第一次招標文件，加上臺北市社會局承辦人員歷經變動，遂僅能參照承辦單位說詞。經查《臺北市市有社會福利設施委託民間團體辦理福利服務要點》（1999/06/03 訂定）中所稱民間團體，指依法登記之財團法人或公益社團法人。民間團體合於下列要件者，得申請接受委託服務：（一）主事務所或分事務所設於臺北市。（二）委託服務事項符合其章程及業務項目。（三）組織及財務健全。（四）具有辦理服務工作之執行能力。在臺北市社會局 1999 年 5 月 18 日的新聞稿中，亦指出「凡登記設立於本市之社會福利機構、財團法人、公益社團法人或其他本局認定之非營利機構，對托兒業務有興趣者，歡迎提出計畫案參與甄選」（文 880518 臺北市社會局新聞稿）。

金會所屬仁愛園的所長（2001年2月前）與現任（2001年3月起迄今）吉利托兒所的所長，故吉利托兒所的事務由協會與基金會共同審查及管理。由於前述背景脈絡，本研究合稱「社團法人臺北市親子成長協會」與「財團法人成長文教基金會」為「成長協會」，為吉利托兒所的承辦單位。

成長協會承辦吉利托兒所自1999年10月19日第一次簽約始，於2000年7月吉利托兒所正式招生營運，歷經2001年12月續約、2004年重新參與公開招標簽約，迄今（2007/04）已滿六年半。

另一方面，在仁愛園家長的推薦下，協會在1998至1999年間因臺北縣汐止市水蓮山莊具豐富自然環境及文化藝術空間，開始籌畫租借位於當地的社區托兒所（立案名稱為社團法人臺北市親子成長協會附設臺北縣私立成長托兒所，又名水蓮園），其中因土地建設問題使得籌備過程歷經波折，於2001年立案並營運至今。在2007年2月，成長協會在法務部的委託之下，又開始經營位於臺北市博愛特區的「法務部附設員工子女托兒所」（又名博愛園），以上所述成長協會與其經營幼托機構變遷簡圖可參照圖3-1。基於本研究關注公辦民營幼托機構經營歷程，因此研究範圍以探討成長協會自1999年10月起自2007年4月止經營臺北市公設民營吉利托兒所的經營歷程為主。

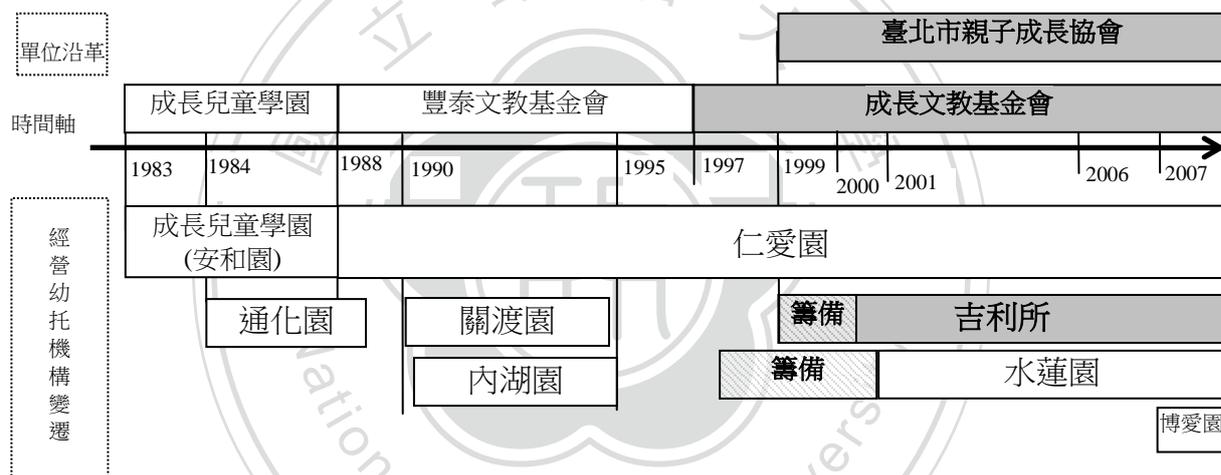


圖 3-1 財團法人臺北市親子成長協會沿革與其經營幼托機構變遷簡圖

## 第二節 資料蒐集方法

個案研究在 Yin (2003) 的定義裡，係為「研究者透過多重資料來源，對當前真實生活脈絡的各種現象所做的一種探究方式」(潘淑滿，2003：246)。個案研究的資料可依賴多種方法而來，如文件、檔案紀錄、訪談與觀察等，不同的方法具有互補性，透過拼湊不同方法產出的資料線索而收斂出個案的整體樣貌，顯示出以個案研究作為研究策略的目的，因此當研究者愈能對研究個案的生活情境作全貌式的描述，愈能幫助讀者理解與拓展經驗，據此基礎的個案研究之研究發現或結果，將可能會更正確且具說服力 (Yin, 2003：83-101；潘淑滿，2003：265)，Yin 並建議盡可能地使用不同種類的資料來源，以確保個案研究的品質。本研究採用的資料蒐集方法主要有訪談、蒐集文件檔案、使用評量工具 (幼兒學習環境量表) 與問卷調查，並在採用這些資料蒐集方法的過程中觀察吉利所的所務與教學等經營運作，記錄於研究者隨身使用的研究札記中。以下分別說明本研究使用的資料蒐集方法，包含使用目的、實施方式與研究工具。

### 一、訪談

為了讓訪談目的明確，訪談法以半結構式為主，我先依據受訪者在吉利所經營歷程中的角色，擬定個別的訪談大綱與備忘錄，讓受訪者了解訪談方向，表達其在參與吉利所經營歷程中的經驗、想法、感受與觀點。在正式訪談時，先自我簡介並說明研究目的、徵詢受訪者接受錄音及同意研究者使用訪談資料的意願。同時，以訪談目的、受訪者回應的內容為主，不拘泥於訪談大綱的問題順序，並根據談話的進度適當追問和修正問題，並在研究札記中記下訪談的重點；通常訪談時間，依情況為一至三小時不等；每位受訪者的受訪次數依本研究需要而定。訪談的錄音內容依研究目的所需資料繕打成逐字稿。每筆訪談資料各有其資料代號，若需引用則採如：(訪 951104[1]所長 B) 代表該筆資料出於民國 95 年 11 月 04 日 B 所長的第一段訪談記錄。

訪談方式除了前述正式的半結構式訪談外，也有非正式的訪談 (黃瑞琴，2001：113)。在非正式的訪談中，透過隨意的、自由的、開放的、非指示性的談話情境，讓受訪者引導談話的方向並從中發現受訪者的生活、經驗和處境的各種想法，又例如當研究者不明瞭吉利所內某些活動時，透過非正式訪談，研究者可瞭解吉利所內活動的內涵與意義，也藉此較能廣泛性地了解吉利所，並建立和維持與受訪者及吉利所內工作人員的關係。由於非正式的訪談多屬於即時性、臨時性，通常無法即時錄音，研究者多會在訪談當下或結束後，以紙筆盡速記下訪談內容重點。

訪談的對象有成長協會的董事、理事長、監事，曾任或現任吉利托兒所的工作人員，如所長、教保組長、行政人員與教保人員等，也包含吉利所進行社區服務而產生交集的社區里長、長期輔導吉利所特殊幼兒早期療育的巡迴輔導員、吉利所服務的家長，與臺北市社會局的行政人員等，訪談人數計 22 人，研究者將受訪者的角色依據其所屬的單位及與吉利所的關係示意如圖 3-2。

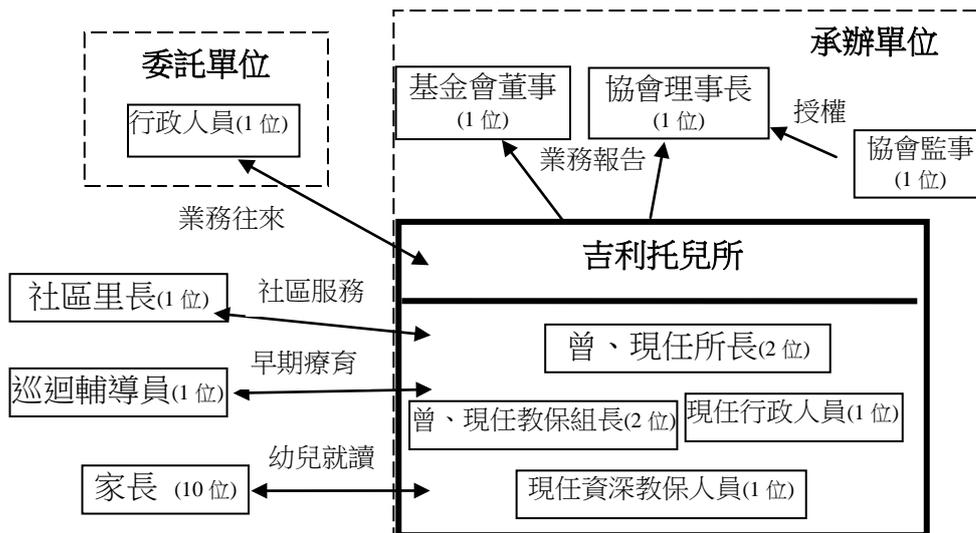


圖 3-2 本研究受訪者與吉利所的關係示意圖

註：受訪者角色後的括號內數字表示訪談該角色的人數

## 二、文件檔案

吉利所的文件、檔案與影像記錄，有助於瞭解吉利所經營歷程中的現象，並與訪談所得資料相互印證或補充。

文件包含行政事務相關內容，如計畫申請書、契約書、公文、會議紀錄、年中/年末之工作計畫/報告、組織章程等，以及教保活動相關內容，如：活動宣傳單、家長手冊、行事曆、班級月訊等。資料引用格式如：(文 881019 契約)，代表該筆文件資料是民國 88 年 10 月 19 日的契約。此外，尚有與吉利所相關的書面資料，如研究報告與論文等。

依據吉利所提供的歷年收托幼兒人數、工作人員人事概況、家長教育程度與職業概況等文件資料，研究者歸納整理成檔案。資料引用格式如：(檔 951023 特幼)，是指研究者在民國 95 年 10 月 23 日整理成的特殊幼兒收托概況表。

影像資料是吉利托兒所的地理環境與教保活動過程等的記錄，如：建築物外觀、重要地標與社區親子活動等，形式有照片與影片。資料引用格式如：(影 951223 親子活動)，指研究者於民國 95 年 12 月 23 日拍攝的親子活動照片。

## 三、評量工具

幼兒為幼托機構教育與照顧的主體，幼兒每日生活經驗的品質即是最明顯且持續的教保品質內涵，故從幼兒觀點瞭解幼托機構的教保品質有其重要性，然而採用幼兒觀點來了解幼托機構的教保品質，有其難度，權宜之下，採用瞭解幼兒在幼托機構生活樣貌的幼兒學習環境量表 (Early Childhood Environmental Rating Scale; ECERS) 作為評量工具，期望藉由幼兒學習環境量表的題項，反映出基於幼兒本位的教保品質向度。

幼兒學習環境量表於1980年由美國學者Harms、Clifford與Cryer首度提出，為關注幼兒教保品質研究中，常用來評量幼托機構教保品質之歷程品質的研究工具 (Espinosa, 2002: 2)，具信度與效度 (郭李宗文、陳淑芳譯, 2006: 3-4)，曾在1998年修定、又在2005年有最新更新版；該量表將幼兒學習環境分為「空間與設施、個人日常照顧、語言-推理、活動、互動、作息結

構、家長與教師」共七個分量表，每個分量表內包含4至10個項目，共計有43個項目。評分方式採七點李克特式（Likert）量表，每個項目列有從1（不適當）、3（低標）、5（良好）到7（卓越）之不同等級的陳述句。由於幼兒學習環境量表原文版本係以英文陳述，研究者為避免使用該量表時誤解語意，採用2006年由郭李宗文、陳淑芳翻譯的中文版本，並依該量表的使用方式，於2006年11月29日上午在吉利托兒所內的一個中大混齡班進行觀察與評量。

#### 四、問卷調查

針對瞭解吉利所幼兒生活概況、幼兒家長對吉利所的評價及對公辦民營幼托政策的看法，我依據研究初期所得的訪談內容及契約內容，參酌全球指南評量表（Global Guidelines Assessment）（Association for Childhood Education International, 2006），擬出本研究使用的家長問卷。家長問卷內容分三部分，一是幼兒生活與學習概況，二是幼兒家長選擇吉利所就讀原因以及對吉利所的觀察與想法，三是以開放式問題詢問家長對公辦民營托兒所的觀點，問卷內容可參見附錄三。

2007年4月家長問卷透過吉利所各班級由幼兒帶回給家長，計發放140份，採普查及不記名方式回收，收回116份，問卷回收後，研究者隨即進行資料檢核、編碼與確認。調查問卷的結果以Excel為資料分析軟體，採描述性統計分析。

整體來說，本研究運用訪談、文件檔案、評量工具以及問卷的資料蒐集方式，期能回應研究問題，從訪談內容中了解研究個案如何履行契約、形塑幼托機構教保品質、也瞭解參與研究個案經營歷程的受訪者對研究個案的看法；從文件檔案來了解研究個案經營歷程中的事件記錄，並輔證訪談資料；從評量工具中探究研究個案形塑教保品質的方式，最後也從問卷中了解研究個案收托現況及家長對研究個案的看法，以顯現研究個案獲得的內/外在評價，在本研究中，資料蒐集方法對本研究問題的效用整理如表3-1。

表 3-1 資料蒐集方法對本研究問題之效用

資料蒐集方法 研究問題	訪談	文件檔案	評量工具	問卷
承辦單位如何履行契約書中教保服務內容	透過吉利所人員的陳述，瞭解吉利所履行契約內容的方式、態度與面臨的狀況	由契約及相關文件檔案可明確呈現某事件或主題隨時間流的轉變	無	無
承辦單位如何於經營歷程中形塑其教保品質？	透過吉利所人員的陳述，尋找其形塑教保品質思維方式、面臨狀況、因應態度與原則等	從文件檔案尋找吉利所形塑教保品質的方式，如教師培訓記錄、幼兒作息時間表等	透過該量表的468個指標指出吉利所形塑幼托機構教保品質中的歷程品質的方式	無
承辦單位獲得哪些內/外在評價？	從與吉利所相關的人員觀點，瞭解其因參與吉利所經營歷程所受的影響	從網頁資料了解社會人士對吉利所的看法	從該量表所得的結果分數呈現吉利所在幼托機構教保品質中的歷程品質面向	呈現家長觀點的教保品質面向與對吉利所的觀感

### 第三節 資料處理

資料蒐集後，研究資料依形式分別有訪談逐字稿、問卷與文件檔案。以上這些資料依自定的編碼系統進行編號（參見表3-2），其中訪談逐字稿運用NVIVO2.0版資料分析軟體協助內容編碼。

表3-2 資料編碼系統

資料形式	資料類型	文件出產日期	頁次	資料出處單位	
說明	1碼	[民國○○年/○○月/○○日](6碼)		機構/人物/網站	
訪談文字稿	訪	951107 無日期(限用於未能得知日期)	[1] 若無則免	董事、協會理事長兼基金會執行長、所長A、所長B、教保組長C、行政人員F、教保人員G、巡迴輔導員、家長O、家長P、家長T、里長	
文件檔案	書面文件			文	臺北市社會局函、吉利托兒所函、吉利所月訊、吉利所活動企劃案
	網頁			網	吉利托兒所網頁、成長文教基金會網頁、○媽-寶貝家庭親子網網頁、○○家長部落格
	檔案記錄			檔	家長問卷結果

回溯2005年10月兼任研究助理期間參與訪談吉利所現任所長，透過所長敘說成長基金會辦園經驗、承辦吉利所緣起、吉利所的理念與發展、與家長及社區的互動、以及成長協會與臺北市社會局對吉利所的立場等，開始對吉利所整體經營脈絡有較粗淺地認識。確定以吉利所為研究個案後，欲從吉利所經營歷程回應研究問題，並探究公辦民營幼托政策與幼托機構教保品質的關聯性，除了對前述訪談內容進行追問外，亦將臺北市公設民營托兒所契約規範的特定教保服務內容做為構思訪談大綱的依據，如：弱勢幼兒收托與社區服務，始能理解吉利所如何履約；此外，也參考有關幼托機構經營的書籍、與相關幼托機構教保品質評量的架構，尋找出可在經營歷程中展現幼托機構教保品質的經營軸線，做為訪談大綱的重點，如：空間環境、人事運作、家園互動與教學課程等，以探究吉利所如何形塑幼托機構教保品質。

據此，訪談內容大抵環扣於訪談大綱，訪談逐字稿的內容編碼即依預設的經營軸線，如：空間環境、人事運作、家園互動、教學課程、弱勢幼兒收托與社區服務等，進行分類並依訪談時間先後以數字順序為代碼，接著再將隸屬各經營軸線中的訪談內容，依其發生時間、主題、與重要性等層面做為資料書寫的依據（參見圖3-3）。

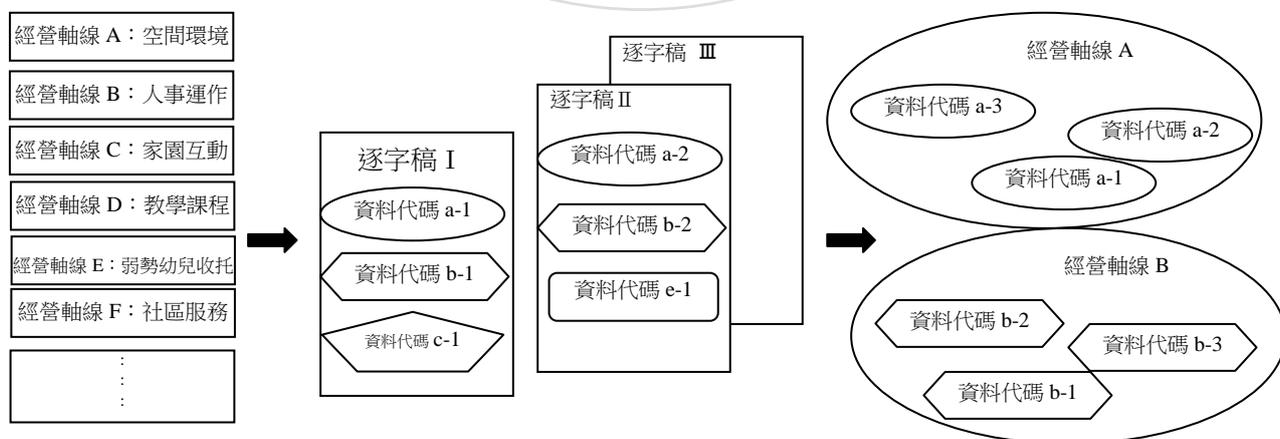


圖3-3 訪談逐字稿的內容編碼過程示意圖

為了瞭解各經營軸線中的轉變過程，以經營軸線（如：空間環境、人事運作、家園互動、社區服務等）為主要軸心，輔以時間流概念，呈現研究個案的經營歷程，以避免模糊的時間線索切割了經營軸線的發展脈絡，並瞭解研究個案所處空間與時間交織的發展背景，實質回應本研究關注「如何履約、如何形塑教保品質與獲得哪些評價」的研究問題。

簡要來說，為了讓經由訪談、問卷與文件檔案所蒐集的資料能系統地呈現出吉利所的經營歷程，資料處理與書寫時，本研究選擇了以經營軸線作為書寫的架構，並在各經營軸線內，盡量以時間流的概念來呈現其轉變。



## 第四章 臺北市公設民營吉利托兒所經營歷程

臺北市公設民營吉利托兒所在臺北市社會局與成長協會的協力下誕生，隨著時間推移而同時有空間環境、教學課程、家園關係、社區服務、與人事運作等經營軸線之發展。本章先從吉利所的委託經營談起，接著分述吉利所的學習環境與教學課程、家園關係與社區服務、及組織與人事運作。

### 第一節 委託經營

#### 一、吉利托兒所的誕生

自 1980 年代起，社會福利民營化的潮流漸進開展，1994 年起，臺北市社會局開始委託民間團體經營公設民營托兒所，以提供臺北市 1 至 6 歲幼兒托育服務，並落實政府照顧弱勢家庭與特殊兒童、及「開辦臨時托育與彈性托育服務」之托育政策為目標。當時，臺北市社會局評估北投區仍有設置托育服務設施的需求，遂配合臺北市政府的「新建市場與區政大樓六年計畫」，與北投區公所共同興建活動中心大樓，並規劃該大樓一至三樓為吉利托兒所，由臺北市社會局管理。1999 年 5 月落成時，吉利托兒所的硬體空間設備已有前、後院雛形、兩間活動室的洗手台與共用的廁所等，臺北市社會局亦著手依法定委託流程、公開徵求承辦單位經營吉利托兒所<sup>21</sup>。

成長文教基金會自臺北市社會局開放民間團體經營公設民營托兒所以來，即不定期地收到臺北市社會局公告招標的消息，在成長文教基金會得知臺北市社會局將開放三玉與吉利托兒所招標後，即先邀集重要成員實地走訪三玉與吉利托兒所，雖然成員們非常喜愛吉利托兒所的外部空間環境，但又擔心缺乏投標經驗而無法順利得標，於是，1998 年 11 月成長文教基金會嘗試投標「臺北市公設民營三玉托兒所」以熟悉投標過程，並瞭解臺北市社會局對公設民營托兒所的期望，但出乎意外地，成長文教基金會未能得標三玉托兒所，也讓成長文教基金會的重要成員們更審慎地準備吉利托兒所的投標，如：1999 年 5 月 28 日成立親子成長協會、重新撰寫投標文件等。

在投標文件中，最重要的是「經營計畫書」，它可讓臺北市社會局了解投標單位的經營圖像。此次投標吉利托兒所的計畫書轉由長期服務仁愛園的柯所長主筆，其以歷年經營幼托機構的經驗為基礎、因應吉利托兒所的空間硬體環境、當地社區自然環境與人文團體資源，並融合臺北市社會局照顧弱勢家庭與特殊幼兒、提供社區民眾教保資源的期望，呈現吉利托兒所的經營圖像，整體來說，期許吉利托兒所能成為一間適宜幼兒發展與學習、支援家庭需求、關懷與推廣社區文化，兼顧專業幼教知能理論與實務的托兒所！

1999 年 6 月 15 日成長協會遞交經營計畫書，7 月 5 日臺北市社會局通知成長協會初審合格，隨後於 7 月 22 日舉辦甄審會議，由甄選小組聽取成長協會經營團隊（協會理事長兼基金會執行長、成長兒童學園仁愛園所長、成長協會預定吉利所所長等）的簡報，並提問相關問題，如：（1）親子成長協會的財力狀況？若吉利托兒所有經營不善、虧損情形時，親子成長協會的角色與協助為何？（2）成長兒童學園長期教保 3 至 6 歲幼兒，然而吉利托兒所的收托年齡層為 1 至 6 歲，經營團隊教保 1 至 3 歲幼兒的規劃與想法？（3）成長兒童學園長期位於都會區，而吉利托兒所座落民風純樸區，經營團隊如何因應等。甄審會議後，成長協會於 8 月 10 日收到公文，得知修正預算書後即可獲得經營權；在同年 10 月 19 日，成長協會與臺北市社會局簽訂委託經營管理契約，正式獲有經營吉利托兒所的權利，也因吉利托兒所的內部空間尚需規劃、整修，使得吉利托兒所直至 2000 年 7 月 21 日始正式招生。因此投標、審查

<sup>21</sup>臺北市社會局 1999 年 5 月 18 日的新聞稿中，指出開放 5 月 24 日供有意願承辦的團體現場參觀吉利托兒所，投標截止日為 6 月 15 日（文 880518 臺北市社會局新聞稿）。

到經營規劃、正式招生歷經一年之久的時間。<sup>22</sup>

這所剛成立的吉利托兒所雖具有一般公設民營托兒所節省經營成本、可能永續經營的經營優勢，但對成長協會而言，承辦吉利托兒所的重要動機在於，期待吉利托兒所能夠成為落實成立於 1983 年之「成長兒童學園」教育理念與改善課程運作經驗的重要場域。

成長兒童學園自創辦以來，即在有限的財物資源下，以租借場地的方式經營幼托機構；在政府實施公辦民營幼托政策後，因公辦民營幼托機構的建築物由政府出資，可降低民間團體經營成本，遂讓成長兒童學園的經營者思考承辦公辦民營幼托機構的可能性；再加上，成長兒童學園成立十餘年間歷經多次更換地點，因此期望能夠擁有「永續經營」的場地，使其持續發展。由於成長兒童學園多年來屢獲政府評鑑績優，若要承辦公辦民營幼托機構，預期中應該不需擔心續約評鑑的挑戰，永續經營的期待應得以實現。

我們是帶著我們的需求在選環境的啦 我們不是只要有就好 是帶著我們的需求在選環境（訪 961119[1]所長 B）

他們就是去看那場地還可以 所以才去承接（訪 951107 董事）

成長兒童學園的經營者帶著對幼托機構空間環境的需求，看到吉利托兒所戶外空間是個「有陽光、有草地、有泥土」的環境，加上緊鄰公園與菜圃（見圖 4-1）可讓幼兒直接接觸大自然，進行戶外活動，預擬的前、後院設計亦可被規劃成幼兒的玩沙區或種植區等，符合了成長兒童學園對幼兒生活與學習活動場地的期待：

後來吉利釋放的時候 我們過來看 然後就看到 這就是我們要的 因為我們看到 後面有公園 有前院 雖然不大 我們覺得這個場地是我們的孩子 是真的可以 腳踩在地上 然後 我們的孩子 真可以直接接觸到陽光 可以接觸到風 然後 孩子真的可以種植 可以去玩 玩沙什麼的（訪 961119[1]所長 B）

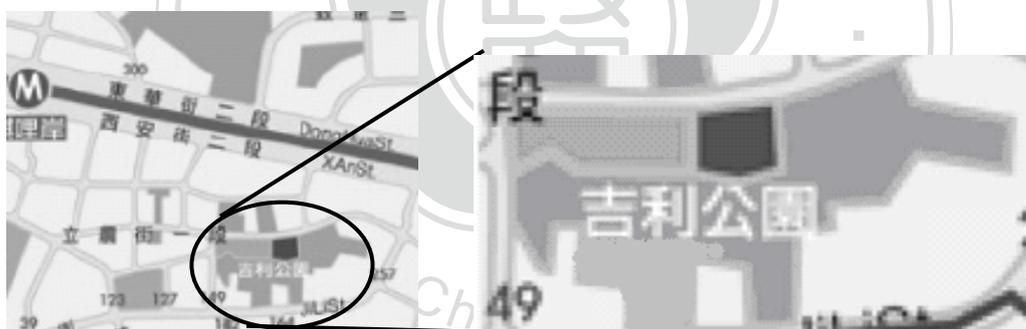


圖 4-1 吉利托兒所與吉利公園的關係

註：吉利公園內的正方形區塊為吉利托兒所所在地，旁有一長方形區塊，

該長形區塊在成長協會承辦之初為菜圃，現已做為露天停車場

資料來源：臺北市北投區公所民政課（2008）

由於吉利托兒所的地理區位與委託前尚未具體成形的空間環境，符應成長兒童學園所需，讓成長兒童學園的經營者願意積極爭取吉利托兒所的經營權。基本上，公辦民營幼托政策，雖然由政府提供建築物讓民間團體經營托兒所，但民間團體亦持有相對的選擇權，期望該經營場地符應幼兒發展的優質條件。在大臺北地區要找到一個每天可讓孩子安全享受戶外活動的場地，是相當困難，因此，政府藉由公辦民營幼托政策提供優質場地、讓有專業幼教理念的經營團體投入經營理想的幼兒生活與學習空間，成為促成公辦民營托兒所成立的重要條件，亦突顯該公辦民營幼托政策的重要價值。

<sup>22</sup>成長協會與臺北市社會局第一次簽約日為 1999 年 10 月 19 日，在成長協會與設計師規劃吉利托兒所的空間配置圖後，進行吉利托兒所裝修工程招標公告（公告日為 2000 年 3 月 8 日），期間距 5 個月。裝修工程決標日為 2000 年 3 月 22 日，而整修工程預期為 2000 年 4 月 1 日前開工，2000 年 5 月 15 日前完工（文 890308/890322 臺北市政府社會局臺北市吉利托兒所裝修工程公開招標/決標公告）。吉利托兒所於 2000 年 7 月 21 日正式開幕（楊珮君、梁任瑋，2000），距第一次簽約日約 9 個月。

## 二、契約簽訂

公設民營托兒所的設置規範主要以委託經營契約為依據，委託經營契約不僅提供政府部門、承辦單位與托兒所間的合作與分工規範，也反映出托兒所公設民營政策的目標與定位（歐姿秀，2004）。公辦民營幼托機構的契約內容根本上僅由政府單方面擬定，承辦單位只能依契約內容執行其經營權，通常承辦單位須在擁有執行經驗後，才能具體向政府提出該委託契約中不合理的內容。以下就吉利所經營歷程中，因契約規定、曾遭遇的教保服務、經費運作與行政措施的執行困難進行說明：

### （一）教保服務

#### 1. 優先收托弱勢幼兒

為符應臺北市社會局扶助弱勢的期待，吉利托兒所自 1999 年 10 月簽訂契約起，即須優先收托弱勢幼兒。在契約中，弱勢幼兒又可因其生理情況或家庭環境而區分為「特殊幼兒」及「弱勢家庭幼兒」兩類：特殊幼兒係指發展遲緩或領有輕、中度身心障礙手冊之幼兒；弱勢家庭則包括有低收入戶、中低收入戶、原住民、父母一方為中度(含)以上身心障礙者、兄弟姊妹之一持有身心障礙手冊者、經臺北市社會局社會福利服務中心轉介之危機(含單親、特殊境遇婦女之子女)家庭。

吉利所正式招生後，一般幼兒就讀情形並不穩定，連帶整體經營情況亦受影響，加上考量教保人員的經驗與能力，吉利所並未有信心收托特殊幼兒：

那時候我們特殊幼兒都不敢一下子收托太多 是還沒有符合 因為老師的經驗還不夠(訪 950930 所長 A)  
吉利剛創園的時候 我們就開始陸陸續續要給老師一些特教的背景 可是那個時候我們是絕對不敢收特教的 因為老師沒有那個能力 我們不敢收 我們怕等一下老師會垮掉 所以不敢收 第二個是吉利的老師 光是處理家長那一塊 小孩那一塊 教學那一塊 就已經快崩潰了 如果還有特教的那塊 其實是很累的 (訪 951104[5]所長 B)

當時的想法 可能內在也有潛層是不敢收 不敢收的原因就是因為 教學其實都還不穩定 老師穩跟孩子的默契足夠的時候 你當然就可以收.....可是你在另一個部份 當整個大環境都還沒有安定下來的時候 你其實收這些特殊兒 其實對他來講 對孩子不好 對特殊兒進來 其實只會讓他更混亂而已 (訪 951101[1]教保組長 C)

2001 年年底為吉利所正式招生後的第三個學期中期，吉利所需接受臺北市社會局為評估成長協會可否繼續經營的「續約評鑑」。吉利所因衡量教保人員的經驗與能力、及整體經營情況對特殊幼兒學習的影響，而未收托符合契約要求比例的特殊幼兒數，雖在續約評鑑委員的背書下，臺北市社會局讓吉利托兒所得以繼續由成長協會經營，但也提供招生建議，如：「應積極檢討招生策略，期使資源充分利用、有關招收弱勢家庭兒童，可向當地社福中心、福利機構、區公所社會課或本局第二科等單位蒐集資訊並建立聯繫通路，利於轉介網路暢通，促使達成委託契約所訂多元及特殊兒童比例（文 901101 臺北市政府社會局函）」，期望吉利所能達成收托目標。此外，臺北市社會局也調整續約契約的條文，從原本「弱勢幼兒人數至少佔全所收托人數百分之十，特殊幼兒人數至少佔全所收托人數百分之六（文 881019 吉利所第一份契約書第廿二條）」調整為「弱勢幼兒人數至少佔全所收托人數百分之十，其中特殊幼兒人數不得少於百分之三（文 901231 吉利所第二份契約第廿二條）」，除了明示弱勢幼兒的收托比例採計特殊幼兒的收托比例外，亦將特殊幼兒收托比例從原本規定的至少 6%，降為不得少於 3%。<sup>23</sup>

歷經續約評鑑，吉利所也意識到，若持續僅考量教保人員的能力與所務狀況、因擔憂未

<sup>23</sup> 吉利托兒所所長表示，當時其他的臺北市公設民營托兒所多未達臺北市社會局訂定的比例規範，故臺北市社會局漸進於各所的新契約中調降弱勢與特殊幼兒收托比例；換言之，調降公設民營托兒所弱勢與特殊幼兒收托比例之情況，非僅限於吉利所。

能提供特殊幼兒完善學習而未履行契約要求，吉利所極可能無法永續經營；此外，亦有人建議吉利所轉換觀念為「提供特殊幼兒學習環境，即是有益特殊幼兒學習」，遂讓吉利所逐漸收托特殊幼兒。雖然吉利所警覺有收托特殊幼兒的必要性，但呈現被動履約態度，且相對於特殊幼兒招生事務，吉利所更重視的是，照顧好就讀中的特殊幼兒，由於吉利所關懷特殊幼兒，讓特殊幼兒家長們主動宣傳、推薦他人就讀吉利所，形成多是特殊幼兒家長主動詢問吉利所招生意願：

我們那個時候沒有特教 可是那個時候她們一直進來最大的點 她們覺得我們至少愛小孩 那些特殊兒的家長出去都會一直說 雖然老師不懂 可是還是愛小孩 接納小孩 小孩比較能夠按照自己的步調走 不然他進一般教室被嫌的要命 因為這也不會那也不會 所以特殊幼兒家長會一直幫我們宣傳（訪 961104[6]所長 B）

可能是愈來愈多我們的家長會幫我們出去外面宣傳 然後 會愈來愈多人知道有吉利 然後像我們的家長 像是說 有特殊的 如果我們開始有收特殊的 然後附近的醫院 也會開始知道有我們願意收 然後她們的風評覺得我們教的還不錯 所以她們就是只要有 家長要建議 要去融合 她們就會 介紹來給我們這裡 （訪 961023[2]行政人員 F）

所以他們可能就會跟一些人講 然後會跟其他家長講 那為什麼後來吉利會那麼多人進來 其實是因為這個原因 是因為這些家長出去 或者是說有一些人 他們在醫院做評估的時候 問醫生說 有沒有推薦的學校的時候 醫生就會跟她說 你要不要去吉利 因為這附近 老實說 沒有幾家 沒有幾家真的有收特殊兒的孩子 …然後還有一個點是 社會局轉介的 就是那個社福中心 他們會轉介一些個案來 所以就會慢慢變的比較多 應該是這樣 ………其實我們從來沒有 從來沒有去跟人家說 我們有收托特殊兒這一塊 其實沒有去 吉利到目前為止 我印象中好像沒有 做過招生 做過特殊兒招生這一塊（訪 951101[1]教保組長 C）

從吉利所每學期收托的幼兒人數來看，見表 4-1，自 2000 年 9 月至 2003 年 9 月止，總幼兒人數呈現持續上升的狀態，特殊幼兒人數亦略顯上升；2004 年 3 月起至 2006 年 3 月，總收托幼兒人數維持在 130 至 140 人左右，特殊幼兒的收托人數也有 10 至 13 位，收托特殊幼兒人數與總幼兒人數的趨勢略顯一致；但另一方面，吉利所收托的弱勢家庭幼兒人數從 2000 年 9 月開始至 2006 年 9 月止，均維持 2 至 4 人。

表 4-1 吉利所歷年 9 月與 3 月的收托總幼兒人數、特殊幼兒人數與弱勢家庭幼兒人數

年份/月份	2000.09	2001.03	2001.09	2002.03	2002.09	2003.03	2003.09	2004.03	2004.09	2005.03	2005.09	2006.03	2006.09	
總幼兒數	88	93	104	114	110	121	117	141	137	144	134	142	133	
特殊幼兒數（特幼）	1*	1	1	3	3	6	9	12	12	13	11	13	7	
特幼人數佔全體人數百分比	1.0%	1.0%	1.0%	2.6%	2.7%	4.9%	7.7%	8.5%	8.8%	9.0%	8.2%	9.2%	5.3%	
契約規範的特幼比例	6%			3%						3%				
弱勢家庭幼兒（弱家幼）身份別	中/低收入戶	2	4	2	2	3	2	2	2	2	3	2	2	3
	原住民	2					1	1	1					
	危機家庭			1	1								1	
	總人數	4	4	3	3	3	3	3	3	2	3	2	2	4
弱家幼人數佔全體人數百分比	4.5%	4.3%	2.9%	2.6%	2.7%	2.5%	2.6%	2.1%	1.5%	2.1%	1.5%	1.4%	3%	
契約規範的弱幼比例	10%			10%						7%（弱家幼）				

資料來源：吉利所歷年 3 月與 9 月繳交臺北市社會局的收托人數概況表

\*註：在吉利所申請「臺北市政府九十年補助私立托育機構辦理特殊兒童托育服務」申請表中記載，吉利托兒所自 2000 年 8 月 1 日起收托 1 名特殊幼兒。

對於吉利所收托特殊幼兒數逐年增多，弱勢家庭幼兒數則約略維持同等人數，吉利所首任教保組長說明可能原因在於，弱勢家庭在經濟與教育需求的考量下，主動選擇吉利托兒所的可能性偏低，此外，吉利所的教學型態亦影響家長的選擇：

弱勢族群 其實有兩塊 一個是低收入戶嘛 然後原住民 再來就是特殊兒 這裡都要回歸到他原有的狀況 比如說低收入戶 他們要不要進吉利 我覺得這對他們來講是 我覺得 對低收入戶來講 如果可以選擇的話 他們一定會希望進公托 而不會進吉利 那吉利的整個學費跟公托比起來 還是有一段差距 公托一個月只要繳個幾千塊吧 最高大概五千吧 那吉利一個月平均下來也還要八九千塊 這個部份 一個月多三千多塊 對我們來講沒有太大差異 可是對這些弱勢族群 真正窮困的人 其實三千塊 等於是省吃儉用 我覺得這是整個教育的問題 就是說當一個人 當他在活不下去的時候 教育已經變成最後的考量 所以第一是要全家人過得飽 過得下去 能夠活下來 這個是最重要的部份 所以孩子的教育 就會被放在很後面來考量 那第二個是說 很多低收入戶 很多這些弱勢族群 其實他們面臨一個惡性循環 就是一個壞的循環的狀況 其實他們一直都是這個狀況 就是說 這些父母為什麼他們經濟狀況會這麼差 其實很多原因因為他們的教育水準並不高 然後 嗯 事實上 很大多數的認知 他們也不覺得說 人一定要受很多的教育 他們也沒有感覺到說 教育是讓孩子 最快成長 讓他們地位變更最快的一個方法 可能他們並沒有這樣的覺知 所以 他也不會考慮到說要把孩子送到學校來 他會覺得說 有錢就送他去 有餘錢就送他去 如果沒有 就 孩子就在家裡 所以 早期的低收入戶是非常少的 而且像這種低收入戶 他不會自動來找你 只有社福機構去發現他 然後把她轉介過來 只有這個狀況而言 (訪 951101[1]教保組長 C)

因為它的弱勢是整個含括 那如果假設我今年不要收 我如果不收特幼的話 我就必須在低收入戶的部份要往上拉 或者是危機家庭 或者是原住民這種 就是那幾類 你要往上拉 可是吉利在這幾類拉不到 我覺得教學型態有關係 就是說 像這樣的教學型態 你跟坊間很明顯的是以教學為主導的學校 會有很大的差異 (訪 951101[3]教保組長 C)

從首任教保組長的報導、及 2006 年 4 至 6 歲全日制幼兒在臺北市公、私立幼托機構收費一覽表(表 4-2)中，可以發現公立幼托機構平均每月收費約五千元，較吉利所每月便宜四千餘元，弱勢家庭在享有公立幼托機構優先就讀權益下，若單從經濟因素考量，以就讀公立幼托機構為優先選擇的機率較大；另一方面，由於弱勢家庭對「幼兒是否需受教育」有不同的觀點，而需藉由社會福利機構的介入，讓弱勢家庭幼兒有就讀幼托機構的機會。吉利所的一位弱勢家庭家長在說明選擇吉利所就讀的經過時，即陳述因無法進入公立托兒所，後因吉利所離住家近、受到他人推薦、鄰近有圖書館、公園等因素而選擇就讀，顯示在其選擇幼托機構時，吉利所非其第一選擇。

表 4-2 2006 年 4 至 6 歲全日制幼兒在臺北市公、私立幼托機構收費一覽表

機構性質	公幼	公托	公設民營	私幼	私托
項目	公立幼稚園	市立托兒所	吉利托兒所	私立幼稚園	仁愛園
一學期 計算單位	4.5 個月	6 個月	6 個月	4.5 個月	20-21 週 (計 5 個月)
保育費/學費	7,210 元	無	16,000 元	17,510 元	30,000 元
每月月費	3,100 元	5,000 元	6,500 元	6,360 元	9,500 元
每學期總費用	21,160 元	30,000 元	55,000 元	46,130 元	77,500 元
平均每月收費	4,702 元	5,000 元	9,167 元	10,251 元	15,500 元

資料來源：臺北市社會局(2006)、臺北市教育局(2006)、臺北市私立成長托兒所仁愛園網頁(無日期)。

2004 年年底吉利托兒所重新公開招標，成長協會欲繼續經營，雖然當時吉利所收托弱勢家庭幼兒人數仍無法達到契約要求標準，但若將吉利所收托弱勢家庭與特殊幼兒的人數合併計算，則可符合契約規定的總比例，於是，臺北市社會局的評選會議仍評選成長協會為第一議約順位，並提醒吉利所「收托弱勢與特殊兒童比例雖已達契約規定，但比例應再斟酌。另相對應的社會工作及特殊專業知識與服務整合是後續運作應思考的實務課題(文 931104 臺北市社會局函)」，此外，臺北市社會局也將吉利托兒所收托弱勢家庭幼兒的比例從 1999 年

10月、2001年12月的契約規定的至少10%，降至不得少於7%（2004年12月契約）。<sup>24</sup>由此歷次契約規範的比例逐漸下降的趨勢來看，臺北市社會局原有的理想值，經衡量現場經營與執行情況，逐漸拉近承辦單位較可達成的範圍值。

吉利所秉持其教學理念，期望每位就讀的幼兒都可得到較妥善的照顧與學習，然而弱勢家庭與特殊幼兒因其生活環境或生理限制而需要符合其個別需求的照顧，所以當吉利所收托的弱勢家庭幼兒與特殊幼兒人數漸多，以符合契約規定的收托比例下限時，為了維持每位幼兒所的教保品質，吉利所教保人員們的工作量勢必增加。雖然臺北市社會局已委託相關社會福利團體提供托兒所有關特殊幼兒巡迴輔導服務，然而，特殊幼兒巡迴輔導之本意為協助一般托兒所教保人員照護特殊幼兒，提供並支援托兒所不足之醫療及特殊教育資源，但教學與照顧特殊幼兒的主要角色仍由托兒所內的人員擔任（文951205[1]巡迴輔導簡介資料）。此外，吉利所亦能理解人力資源充足，即可同時兼顧教保品質及特殊幼兒的發展需求，然而擴編人力需要經費，使得吉利所不得不衡量人力資源與經費運用的平衡點：

他用福利體系的思維 福利體系的東西思考 來要求我們 那我們又放不下我們的教育理念 所以 我們就比較辛苦（訪950916[3]所長B）

可是我們本身園所 重教學成長 所以那東西（註：特教） 就兩者同時在進 那進到一定程度的時候 老師的量很大（訪970222[2]教保人員G）

我們現在有覺知 因為那個時候 14 15 個 我們發現我們老師太累了 又要教學 特教又要顧 我們照顧不來 我就說每一班只能兩個 我現在算下來 理論上我們最多 10 個 不能在多了 現在應該七個 有一個在觀察 我就覺得 10 個也很可怕 因為真的很累 特殊兒真的滿累的（訪951104[6]所長B）

我們每個班上都多少有一兩個特殊或危機家庭 我們那個量真的已經受不了…… 我光被社會局要求做那些社工 特教 早療 危機 這些我就已經批趴喘（台語）（訪951016[5]所長B）

我告訴你 要走那個理想值 兼顧教學跟社會福利 其實某程度 我要有很龐大的人力 我不要讓老師累死 要很強的社工資源 要很強的特教資源 我要能夠聘得到這樣的人 你知道 不能夠都是這幾個人 在撐 那這也是我們社會福利政策 如果你真的想做 你應該真的去 SUPPORT 這個園所 應該要去 SUPPORT 這個園所 …那如果你真的信得過我們 其實我們應該真的做得到 可是你如果人力給我 我就有辦法做到 如果你沒有給我人力 我不可能再加高學費的 我加高學費就沒辦法做社區了 你懂嗎 我絕對不可能再提高學費……可是羊毛出在羊身上 我的意思是說 你不能又要馬兒好 又要馬兒不吃草 所以如果政府想做一個不要教學 所以這是我的困擾 他只要我福利 又不要我教學 其實如果真的要 就是要聘一個特教老師 一個社工 一個專職護士還不用 一個專職特教 一個專職社工 然後再加一個教學組長 這個都是必備條件 然後才真的能夠去做那一個理想 啊如果說大家兼來兼去 你就要把那個時間軸放慢 還是可以做 但是 你就是要 在知覺中 把時間軸放慢（訪951104[6]所長B）

2006年4月，臺北市社會局開始實驗《托兒所收托發展遲緩或身心障礙兒童助理人員服務實施計畫》，雖此計畫仍須托兒所負擔部份人事費，但吉利所評估需人力照顧特殊幼兒的重要性，遂藉此計畫增聘特教助理，協助教保人員們相關事務。

相較於特殊幼兒的收托量，吉利所的弱勢家庭幼兒數較少，且多由社福機構轉介；在吉利所內，教保人員照顧幼兒並聯繫班級內的幼兒家長、所長與教保組長負責協助教保人員處理幼兒事務，以及行政人員負責弱勢家庭幼兒經濟補助事務。另一方面，社福機構轉介弱勢家庭幼兒個案給吉利所後，社福機構即少與吉利所保持聯繫，吉利所亦不瞭解社福機構內的資源，更遑論兩機構共同關懷弱勢家庭幼兒的合作機制，再加上，對弱勢家庭而言，未看重幼兒至幼托機構生活的重要性，因此弱勢家庭幼兒與吉利所間的相關事務，多需由吉利所主動關懷或協助，如：幼兒無故未出席，吉利所即需主動電訪或親自至幼兒家中探訪幼兒狀況，

<sup>24</sup>對照 2005 年臺北市社會局委託經營臺北市辛亥托兒所契約書，在此契約書中已明定「弱勢幼兒」與「特殊幼兒」的定義，並分別規範兩者的收托比例下限。「弱勢幼兒」為低收入戶、父母一方為中度（含）以上身心障礙者、兄弟姊妹之一持有身心障礙手冊者、原住民、經甲方社會福利服務中心轉介之危機（含單親及特殊境遇婦女之子女）家庭及中低收入戶家庭之幼兒；「特殊幼兒」係指發展遲緩或領有輕、中度身心障礙手冊之幼兒。此外，該契約書明列弱勢幼兒與特殊幼兒的收托比例「弱勢幼兒人數不得少於全所收托人數 7%，特殊幼兒人數不得少於全所收托人數 3%」（行政院人事行政局，2007：392）。

但即使吉利所花費再多的時間與精力要讓弱勢家庭幼兒同一般幼兒的正常生活，也可能因弱勢家庭的環境因素，常讓吉利所徒勞無功「我們自己努力作一點效果都沒有（訪 970408[3]所長 B）」，並且潛藏安全風險（如：因幼兒未出席的家庭訪視）；在此情況下，吉利所不氣餒，藉由主動摸索、聯繫相關社福機構始獲得協助，如：某位未重視幼兒出席狀況的危機家庭家長即告知吉利所，為了讓該家庭獲得政府補助款才願意帶孩子就學「他們會來（吉利所）是因為 如果再不來讀書（社福機構）就不給（該危機家庭）補助（訪 970408[3]所長 B）」，也因如此，吉利所開始知覺到社福機構的資源網絡或許有助弱勢家庭幼兒與吉利所，基於契約內容之簽訂，臺北市社會局期望吉利托兒所優先收托弱勢家庭幼兒，吉利所因而建議臺北市社會局創造可連結各社福機構共同關懷弱勢家庭幼兒的機制，如：社福機構定期探訪弱勢家庭幼兒入所生活、或是設置托兒所社工巡迴輔導員等。

搞不好 我們在幫她們服務她們的個案 他們要幫我們做一點事 可是我們現在是 她們推薦個案給我們 我們就努力做 對不對 可是 她們做她們的 我們做我們的（以某小孩為例 吉利所去小孩家裡接 因孩子不來 該家庭不能受補助而送回來的過程].....如果社會局有幫我們做網絡的話 而且知道我們可以怎麼 她還是讓我們知道有這些運用資源 這些機構 所以 我們不知道我們可以怎麼合作 我們並不知道那原來可以做連結的 那我相信這些公設民營園所老師沒有人知道 那是因為我們不放棄 不放棄 一直追追追 追到後來發現 說 我們可以用這樣子 早療也是 原來也是她們的案主 所以 我後來就去追永明 然後後來 追追追 追到後來 就跟她們做一些討論 孩子到那邊的上課狀況呀 那有一些合作 然後之後 現在 已經知道我的資源 可以用 就打電話來跟我說 幫她們演講 很好笑 所以自己私底下去做聯誼 那個某程度 好像 如果社會局 既然要推社福 這一塊 她是不是要去做 我不知道啦 要不然 我們會累死呀（訪 970408[2]所長 B）

我會覺得 除非那個園所很大吧 要不然你設一個社工員 那其實有一個人力的設置存在 但是他實際上處理的量 其實沒有到達說 家扶中心呀 那種專門 她們在接的 那個部份 那個需求 那個需求性有限 然後 再加上 每年進來的孩子量 不一定 就是 我覺得那是不穩定的 那 可是學校理面 需不需要 其實對我們老師來講 其實也需要 因為我們也需要有個人幫我們處理 然後幫我們知道 我們相關的資源在哪裡 然後 我剛就突然想到說 我們有那心路輔導員 那看有沒有社工的輔導員 就是說 他可能每一個區 或一個行政區 她會有一個或是幾個 然後 他可能是每個月 到各個園所去解決事情 啊 那個東西對園所來講 就會有實際的幫助 可是又不會有需要一個人力配置 在那邊（訪 951229[1]教保人員 G）

雖然幼托機構中的弱勢家庭幼兒量未如社會福利專門機構，但在經營實踐層面，基本上要能落實，幼托機構內也仍需要社工員協助。因此，吉利所教保人員引用了在早期療育領域中的「巡迴輔導員」概念，建議政府思考配置「社工巡迴輔導員」，以協助幼托機構照顧弱勢家庭幼兒等相關的事務，提升弱勢家庭幼兒的照顧品質，也避免無謂增加幼托機構設置專門人員的經濟負擔。

## 2. 社區服務

臺北市社會局自開辦公設民營托兒所以來，重視社區服務，在吉利所 1999 年 10 月契約第 23 條中，明列「為加強與社區間之互動，乙方須於年度計畫書中明定辦理下列事項：（一）每年至少辦理兩次社區發展遲緩兒童初步篩檢工作，（二）每季至少辦理一次社區親職講座，（三）辦理其他報經甲方核定之社區性服務方案每年至少二次」。對吉利所來說，正式招生後，雖然幼兒就讀情況不穩定，但吉利所首任所長仍基於健康的重要性，主辦「父母成長團體-健康下午茶」講座三場，除了讓吉利所家長免費參與，亦開放給社區民眾，但活動卻面臨家長不踴躍參加的情況（文 891200 吉利托兒所年度工作報告）。2001 年 3 月柯所長接任所長，由於吉利所的招生情況仍不穩定，因此在此學期，吉利所重心放在穩定所務，對外僅辦理臺北市社會局於 2001 年 2 月委託的「居家安全親子活動日」活動。

吉利所經過一學期的沉澱，柯所長發覺需要瞭解社區民眾、與社區有更多的互動關係，

始有可能改變招生不穩定情況，於是在 2001 年 9 月至 2002 年 2 月間，調整吉利所的社區服務型態，除了仍辦理以吉利所家長為主，但也開放社區民眾參與的親職講座與親子活動外，並協助當地社區團體舉辦藝文活動。為了貼近社區，吉利所的親子活動「唹哩岸文化之旅」走進吉利托兒所鄰近的慈生宮、打石場與東華公園等，並邀請社區人士協助導覽（林晏羽，2002：59-62）。在 2001 年 12 月 31 日（1999 年 10 月契約中止日）前，吉利所雖有進行社區親職講座、社區性服務方案，但未辦理社區發展遲緩兒童初步篩檢工作。

成長協會續約後，吉利托兒所的 2001 年 12 月契約第 23 條社區服務內容，大致同 1999 年 10 月契約，僅將原條文「每季至少辦理一次社區親職講座」調整為「每半年至少辦理二次」。在 2002 年 3 月至 2004 年 12 月期間，吉利所仍持續辦理每學期至少一次的親職講座與親子活動，並在 2004 年 5 月 27 日辦理第一次的社區發展遲緩兒童初步篩檢工作。

重新公開招標後，吉利所擁有 2004 年 12 月契約，在第 22 條文中新增可明定辦理下列事項「(一) 提供幼兒所需之教保、衛生保健及社會工作之綜合性活動。(二) 提供父母及家庭服務方案。(六) 其他托育或社會福利相關方案」。自 2005 年 3 月至 2007 年 2 月止，吉利所已每學期辦理一次社區發展遲緩兒童初步篩檢工作、每學年至少辦理二次報經社會局核定之社區性服務方案，每半年至少辦理二次社區親職講座，使社區服務活動次數愈能趨近契約要求頻率，見表 4-3 吉利所社區服務活動發展脈絡表。

從吉利所發展社區服務的歷程來看，吉利所起初雖顧及契約內容，舉辦健康講座，但卻因參與人數少而受挫，後來，為了求所內招生穩定，於是藉由社區服務活動接近社區民眾，進而發展出多元社區服務類型，也成了吉利所長期實施社區服務的起始點；此外，歷經續約評鑑、重新公開招標後，吉利所漸次增加社區發展遲緩兒童初步篩檢工作的實施頻率，亦可見續約評鑑、重新公開招標制度促使承辦單位履約的重要性。

在做的過程 其實沒有想到社區 先想到的是招生穩定 但是後來發現說 不對 我必須要先回到社區 瞭解社區需要什麼…先回到社區聽聽她們 然後我也才發現 這個社群是要去博感情的 我不能用知識份子的傲慢 應該說是有一種清高 就是埋起頭來做教學 其實不會去聽很多（訪 941014 所長 B）

值得一提的是，在臺北市親子成長協會與臺北市社會局往來的公文中，研究者並未看見臺北市社會局提醒承辦單位在社區服務部分符合契約規範頻率的文句，此或許因契約書上寫著「乙方須於年度計畫書中明定辦理」的字樣，重點在於乙方僅需於「年度計畫書明定」，而非重視執行！？

對成長協會而言，基於臺北市社會局委託公設民營托兒所契約內容規定，擴展了其未曾關注的社會福利領域。吉利所從教育理念、課程、教學進展到社區服務、早期療育、照顧弱勢等的社會福利服務領域，無形中落實了幼托機構在教育與社會服務領域結合的理念。

在我們以前所做的不一樣 比如說 會跟社區做一些融合 一些活動 也招收了一些特殊孩子 也跟地方的資源的一些結合（訪 951204[1]協會理事長兼基金會執行長）

我沒想到要做福利 我原來定位的社區托兒所跟福利不相關的 跟社工不相關的 我原來定義的社區托兒所 是屬於社區教學托兒所 是我的教學起源於這個社群的人事物的資源 所以我整個人的腦袋都在教學 可是我來這裡之後 因為他是一個公設民營托兒所 他在人力的聘任又受社會局監控 又加上我確實也必須收這些小孩 我個人特質又是我收了之後我必須要努力（訪 951016[5]所長 B）

表 4-3 吉利所社區服務活動發展脈絡表

時間/類型	社區親職講座 (每季至少辦理一次) (每半年至少辦理二次) →每學期 2 次	發展遲緩 篩檢 (每年至少兩 次) →每學期 1 次	其他(報經甲方核定之)社區性服務方案 (每年至少二次)→每學期 1 次			
			父母成長團體	親子共遊	協助社區活 動	協助臺北 市社會局 活動
89.08-90.02 [89 年第一學期]	讓孩子從快樂學習中 迸出智慧的火花	--	健康下午茶— 父母成長團體 (共 3 次)	歡樂中國年	--	--
90.03-90.08 [89 年第二學期]	瞭解孩子的天生氣質	--	--	--	--	居家安全 活動
90.09-91.02 [90 年第一學期]	打開音樂櫥窗— 談幼兒音樂教育	--	幸福的種子— 親子共讀團體 (共 8 次)	噶哩岸文化之旅	兒童戲劇小 木偶	--
91.03-91.08 [90 年第二學期]	瞭解孩子的天生氣質	--	--	北投區「親子歡 樂嘉年華園遊 會」—老人與幼 兒健康會診	看見魯冰花 —「認識原住 民」社區音 樂會	--
91.09-92.02 [91 年第一學期] 註: SARS 期間(92.02-92.07)	I. 不要讓 abc 佔滿童年 II. 幼兒常見疾病的預 防與處理	--	我家孩子 EQ 高一父母成長 團體(共 8 次)	--	--	--
92.03-92.08 [91 年第二學期] 註: SARS 期間(92.02-92.07)	瞭解孩子的天生氣質	--	--	親子運動會	--	--
92.09-93.02 [92 年第一學期]	開起幼兒多元智能—孩 子智能的瞭解與引導	--	--	古早味社區 親子園遊會	--	--
93.03-93.08 [92 年第二學期]	瞭解孩子的天生氣質	有辦理	--	「北投文化采 風」親子活動	--	臺北市公 設民營托 兒所十週 年慶
93.09-94.02 [93 年第一學期]	快樂共讀的秘方	--	--	聖誕裝可愛	--	--
94.03-94.08 [93 年第二學期]	瞭解孩子的天生氣質	94.04.16 有辦理(與 講座合辦)	居家環保高手 (共 5 次)	--	--	--
94.09-95.02 [94 年第一學期]	閱讀的神經機制	94.11.04 有辦理	--	新生活運動— 聖誕一下	--	--
95.03-95.08 [94 年第二學期]	I. 瞭解孩子的天生氣 質 II. 自由、美與創造的感 受—幼兒藝術的認識 III. 學齡前孩子什麼學 習最重要	95.04.15 有辦理 (與第 I 講座 合辦)	--	北投「貴子坑」 生態之旅	--	臺北市優 質托兒所 參訪活動
95.09-96.02 [95 年第一學期]	我家孩子高 EQ	95.10.20 有辦理	EQ 父母 EQ 小孩 (計 8 次)	聖誕節親子活動 —聖誕狂歡節	廟口古文化 掌中展風華	--

資料來源：研究者依吉利所提供的書面文件整理。

## (二) 經費運作

### 1. 收費標準

自1999年10月契約始，成長協會向吉利所幼兒家長收費的標準，需要經臺北市社會局的審核；經費收支亦需按一般會計公認原則及稅法規定，開立專戶專款專用，接受臺北市社會局查核。吉利托兒所正式招生時，收費項目主要有幼兒的保育費與每月月費，保育費為16,000元，以6個月計；每月月費則依幼兒不同年齡階段而異，介於5500至7000元間，見表4-4。

表 4-4 吉利托兒所的收費標準

年齡		1-2 歲	2-3 歲	3-4 歲	4-6 歲
保育費（6 個月）		16000 元			
每月月費	2006 年 2 月前	7000 元	6000 元	6000 元	5500 元
	2006 年 3 月後	7500 元	6800 元	6500 元	6000 元

資料來源：(文/無日期/吉利托兒所招生辦法)、臺北市社會局（2006）

吉利所自正式招生後，招生狀況不穩而影響收支平衡，因此希望調整收費標準以增加所內收入、解決經費運作困難問題。由於臺北市社會局在 2000 年 12 月 8 日公文中，曾公告公設民營托兒所的調費原則為「收托人數於達到核定收托人數至少九成，始提調費申請」，依此規定，吉利所核定招生人數 150 人，需招生滿 135 人始可提調費申請，但因吉利所的營運困境，即使收托人數持續未達臺北市社會局的要求，吉利所仍是申請調費。

2002 年 12 月吉利所開始申請調費，然而，臺北市社會局基於吉利所雖 89 年度有虧損、但 90 年度起已有盈餘，因此未讓吉利所調費（文 911223 臺北市社會局函）。2003 年 5 月，吉利所基於優質托育機構的幼兒使用空間比例、社區內新生兒人數減少與幼托機構數增加、及調整所內課程仍無法抵擋家長對全美語及才藝課程的嚮往等原因，再向臺北市社會局申請減少核定收托人數與調整學費（文 920507 吉利托兒所函），但遭臺北市社會局以核定收托人數上限涉及契約內容，及調整收費須考量托兒所成本估算、家長負擔及社會經濟情況等，欲將此案列入專案會議討論等原因而駁回（文 920521 臺北市社會局函）。

2005 年 9 月吉利所的招生人數已達 135 人，雖吉利所能理解社區家長有限的經濟能力，但基於勞退新制實施需結清往年退職金，再加上物價指數調動，人事及所務支出增高（文 940913 吉利托兒所函），以及更重要的是，希望藉由高師生比讓孩子擁有較好的教保品質，使得吉利所不得不再度申請調費，經 2005 年 11 月臺北市社會局審查小組會議後，吉利所自 2006 年 3 月可增加幼兒每月月費約 500 元（見表 4-4）。然而歷經數次申請調費，也讓成長協會發覺，當年投標吉利托兒所前，未能瞭解學費制定標準的細節，是最大的失策！

但也是犯了一個毛病 也就是沒有問清楚 費用這麼難調 這真的是我最大的錯誤（訪 941014 所長 B）

我在這邊六年 我才學費調了五百元 我再算一算 光房租的漲 就已經漲超過了 他都不給人家算物價波動指數 人家老師要調薪 公務人員每年調漲 3% 就不考慮說我們每年也要調薪 然後物價指數波動 你不用調動喔 我的意思是說 那教材費 餐點費的調動 那又加上說 所有的物價都在變動 房租也在變動（訪 950916[3]所長 B）

我上次在調學費的時候 我們就寫了數字上去 然後評鑑委員就很可愛說 你們就只要調這麼少喔 我心裡就難過 就是我們寫的數字 它們通通通過 就是調 500 而已 我就是覺得 我這個社區 那它們就說 你們怎麼調那麼少 那我就說 我那時候就掉眼淚 真的做得很辛苦 可是我真的也考慮到這邊很多家長很窮 真的很窮 我就說 我真是為難 我覺得我們數字你看得到 就真的辛苦 然後那時候 它們還問謝老師說 謝

老師也是評鑑委員 啊 老師你講講話 謝老師就說 我知道很難啦 我知道它們 它們的數字這樣就是這樣 給了就是了 謝老師就當場這樣講 就知道說 其實是可以再調高一點 可是我怕它會不肯 因為我在這中間 已經每一年(都在申請調漲了)(訪 951129 所長 B)

但是公辦民營 比較特別的是說 它可能 我們要調學費呀 我們不能自己說要漲就要漲 我們要有一定的 背後的資料去支撐我們 要去跟社會局談說 我們需要漲學費 你要有背後一大堆的資料 像我們之前有 漲過一次學費 然後 我們就要做很久很久的資料 很久喔 然後還有要去社會局 說明會 就是要去 可能像 它會有很多 除了社會局的人 它也會聘一些外面的學者專家 在那邊 可能聽你做解說 為什麼你要調學 費 你的理由何在 那所以呢 就是我們後來 後來就是有做過一次 只調過一次成功 那一次 它讓我們無條 件調學費 因為我們背後有資料 就是 你沒辦法去那個 說 你可能物價上漲了 也沒有辦法再調(訪 970311[2]行政人員 F)

至 2006 年，臺北市社會局始公開表示，各公設民營托兒所收費係依社會局訂定「公設民 營托兒所預算編列明細表」及其所務狀況編列收支預算書，由社會局召開審查會議，審查其 收托費用之合理性，並依審查小組決議，核定各所收費標準；審查小組由臺北市社會局代表 2 人，會計師 1 人，及教保學者 2 人共同組成，審查原則係依據社會局訂定之預算編列明細 表、各所收托人數與所在區位等，在符合法令規範之教保及照顧組織配置前提下，以達成營 運收支平衡為目標。

吉利所重視教保品質，然而，要達理想的教保品質仍須經費後援，例如：購買多元教具 與繪畫素材、籌辦戲劇活動與較合適的師生比等；當經費來源受限，相對也就降低精進品質 的可能性。一般而言，托兒所經費運用彈性視收費標準高低與收托幼兒人數多寡而定，當收 費標準確定，經費運用彈性即依收托幼兒人數多寡決定。然而，幼兒人數一旦偏多就容易影 響教保品質，使得經費運用、幼兒人數、教保品質三者難以同時兼顧！臺北市社會局曾建議 吉利所增加收托人數以利收入，但吉利所基於可能影響教保品質，並未採行，也因此為維持 教保品質，吉利所需自行承擔每年因社會物價調漲、教保人員年資增長而增加的經費支出， 換句話說，即使吉利所有心欲投入經費經營教保品質，亦面臨「巧婦難為無米之炊」之困境！

因為學費沒辦法提高 是我的東西 很多沒辦法做 我想要做的很多教學深入的東西 我都沒有辦法 沒有辦法去做(訪 951016[7]所長 B)

他就說 反正反正你就收 150 個 他甚至跟我說 你多收嘛 我當初是核定兩層樓 150 人 那如果 你有 困難 3 樓重新核定 我給你核定 180 人..... 可是 他沒想到說 人家就是想要做有品質 就是不想多收 (訪 950916[3]所長 B)

因吉利有時會辦戲劇活動等，須較高成本，卻規定一律按一般托兒所收費，這也不太合理 應視提供 幼托品質的程度決定收費，而非一律不得高於多少錢(文 951107 董事)

臺北市社會局在制定公設民營托兒所收費標準時，欲顧及家長權益，並不希望承辦單位 因此獲利，但承辦單位亦有其經營風險與人力資源運用需求，因此，誠如歐姿秀所言，臺北 市社會局不宜片面考量家長期待、或是抱持「非營利等同於成本價收費」的不適切原則，將 公設民營托兒所的收費管制在成本邊緣而增加經營虧損之風險；宜在非營利、但兼顧經營風 險、未來發展性及確保教保品質的前提下，由公設民營托兒所相關主管及承辦單位，整體評 估、研討、妥善規劃制定合宜的收費標準，並期望兼顧公設民營托兒所非營利的經營原則、 避免圖利他人之嫌(歐姿秀，2002)。

## 2. 委託經營盈餘運用方式

成長協會自早期以來，對於經營所得的盈餘，主要「以孩子需要的」做為運用盈餘的出 發點，並依各單位需求而不同，例如：鞋子劇團拿盈餘進行社區公演、基金會增聘研究員、 辦理親職講座，也投注資金創設理想中的幼托機構：

早期的盈餘 我們做在可能是劇團的發展 或者是社區的劇團的社區服務或者是季刊 或者是說 後來 慢慢的會想要找一個 找一個很好的園所 我們一直在找一個屬於孩子美好的園地 所以會有關渡 內

湖 ……… 都是在幫小孩找一個 可以讓小孩 腳可以踩在泥土 然後 出去就可以看到天空的 可以看到草地的 有機會可以去 ……… 只是他的思考點 自從上過廖老師的經營行政管理課以後 就覺得自己很差 就是你沒有去 沒有思考園所長期投資與報酬的相關性 所以我會說它非營利 就我個人主觀去思考去陳述這件事 或整個機構主觀去陳述這件事情 好像一切的東西 是看在怎樣是這個年齡層需要的 然後找到一個好的地方 就像發展鞋子劇團 像發展成長季刊 其實 想到的都是 這個年齡層較需要的 所以整個 都是看孩子需要的 (訪 941014 所長 B)

我們也滿相信他們 等於說 大家都是作教育 那他們報什麼帳 我們就看那個帳 那沒有很特別 我們也不會一直去挑別說這個不可以支出 或那個不可以支出 (訪 951107[1]董事)

我們從來沒有聽過我們基金會講過說 啊你虧損不行 或是你們要抓到幾分之幾 我們董事會從來沒有討論說 他們會結算預算看一下 但是我從來沒有聽到他們告訴我們說 啊 你沒有百分之十盈餘 或沒有百分之五盈餘 (訪 951129[3]所長 B)

自吉利所 1999 年 10 月契約始，即明列「委託經營之盈餘，其百分之八十應使用在本委託案之需求上，不得挪用至其他與本委託案無關之業務上；餘百分之二十以內盈餘做為提升服務人員品質」，且若承辦單位未能持續經營，則「委託期間，乙方以本委託案之名義募得之設施、設備（含政府補助購置）及捐款之餘額於契約期滿而不續約或中止或解除契約後，應隨同甲方提供之房舍與設施設備於卅日內請點完畢歸還甲方」。成長協會的契約均會請法律專長的董事過目，且成長協會並未看重吉利所的盈餘所得，僅要求吉利所財務須合法與自給自足，因此，未深思此契約內容的影響，直至實際經營後，始發覺問題所在：

我們基金會董事 其中一個就是律師 所以是免費的 所以 我們就很認真的給他使用 就是 我們所有的合約呀 要做什麼的 就會拿給他 請他幫我們看 幫我們修改呀 什麼的 都是義務服務(訪 951204[1]協會理事長兼基金會執行長)

我們從來沒有聽過我們基金會講過說 啊你虧損不行 或是你們要抓到幾分之幾 我們董事會從來沒有討論說 他們會結算預算看一下 但是我從來沒有聽到他們告訴我們說 啊 你沒有百分之十盈餘 或沒有百分之五盈餘 (訪 951129[3]所長 B)

我現在發現一件事情 我發現社會局 在訂公設民營契約時 我開始去注意了 後來發現 我一條一條去注意 發現到 我們所有盈餘歸他們 嚴重呀 後來六年一次公開招標 這也很嚴重呀 妳知道嗎 所以後來 簽契約 如果懂 簽才對你有利 因為出事 就是法庭上見 以契約為主 我們已經簽了 就沒話說了 所以就搞成 只能進 而沒有辦法退 (訪 941014[1]所長 B)

成長協會雖依其自營幼托機構的經驗知道，幼托機構的經營初期難以迅速招生滿額，但在經營吉利托兒所時，因依預定收托的五個年齡層配置所需教保人員數 10 人，在收托幼兒人數所得經費不足支應教保人員薪資時，形成吉利所初期營運虧損。初期，吉利所因招生不穩所形成的虧損，需成長協會自籌經費補貼，但在吉利所的營運趨於穩定後，成長協會卻無法從吉利托兒所的盈餘來彌補因吉利托兒所虧損所支出的費用，讓成長協會深覺投入許多人力與資源，但因契約規範而未獲得合理的報酬：

我所有的財產歸社會局 離開還說要兩袖清風 揮揮衣袖不帶走一片雲彩 等一下我還得付遣散費 才能走 不合理 (訪 941014[1]所長 B)

此外，自 2003 年 9 月，基於家長需求，吉利所使用幼童專用車來服務因交通、接送不便但又希望就讀吉利所的家長群，但因為幼童專用車為仁愛園的財產，非隸屬吉利所，在法律上屬違法使用，<sup>25</sup>使得吉利所需停止使用仁愛園的幼童專用車。雖臺北市社會局未明令公設民營托兒所不可使用幼兒專用車，僅規範「如有意提供娃娃車服務，該筆交通服務之車輛及人事費情由使用該項服務之幼兒負擔，不列入該所營運成本（文 880810 臺北市社會局公文）」，但就實際狀況，幼童專用車的來源即是問題，在臺北市社會局表明幼童專用車的相關費用無法列入營運成本、若成長協會願意捐贈幼童專用車給吉利托兒所，則吉利所當然有幼童專用車可用，且吉利所需自行吸收由其衍生的相關經費。此對成長協會來說，即感不公平，為何「盈餘就給社會局 虧損要給基金會承擔」，於是，吉利所自 2005 年 3 月止，即無幼童專用車

<sup>25</sup>《臺北市學生及幼童交通車管理規則》第四條托育機構應報經社會局備查，並向公路監理機關申領牌照。其車型、規格及設施設備應符合交通相關法令之規定，並依實際需要購置，不得使用不合規定之車輛。

接送的服務。

可是社會局允許我們去跟人家簽約耶 可是他是不允許我們使用成長園的娃娃車 他說那是成長的 不是妳們吉利的 可是協商 它允許我們 如果我們承諾我們家的基金會願意付錢 買一部娃娃車給吉利托兒所 捐款不能要回去的話 他們就同意 這真是莫名其妙到極點 那如果我們有司機 我們不能 BALANCE 我們自行吸收 我心裡想 這社會局實在是 我就在董事會提 我們董事會就不批 董事會就說奇怪了 盈餘將來要歸社會局 盈餘就給社會局 虧損要給基金會承擔 所以我們有報董事會 但是我們董事會不要 所以我們娃娃車就沒有啦 沒有就沒有 (訪 951016[5]所長 B)

除此之外，成長協會指出，因吉利托兒所為公設民營性質，仍潛藏著未能永續經營的風險，因此從保障工作人員權益的立場上，委託單位應讓承辦單位在經營公設民營托兒所的歷程中逐漸累積資金，以因應未來工作人員退休或被資遣時，承辦單位所需負擔的費用，而非僅只注重承辦單位當下的盈餘使用方式：

因為我們是有年限的 也就是當我的老師經過了這幾年之後 如果結束的話 資遣費是我們要付的 所以我們不能只看到直接的帳面上 一樣說 這樣是平衡的 我們必須要保留一些錢 在有個部份叫做退休金嘛 提撥退休金 對不對 退休金和資遣費是不一樣的 我就很好奇呀 既然我們不是一個保證長久存在的機構 那在算這一個錢的時候 為什麼沒有把這資遣費算進去 我就是跟小柯老師講 我們在我們的預算裡面沒有把這個東西 當然是一個必要費用 因為應該是要啦 對不對 如果說 我們運氣很好 沒有結束合作案 那我們繼續做下去 這些人的年資是累積的 資遣費還是要呀 那除非我永久都經營這裡 不然我們的資遣費是一直在成長的 對不對 所以我不能只算說 這樣就 BALANCE ..... 社會局 要容許機構要做這樣的預算 因為錢不是叫社會局預備呀 可是 社會局 會因為 我們的經費 或是說 妳們只要收多少學費就好 那這樣 好像不太對耶 (訪 951204[5]協會理事長兼基金會執行長)

曾任職臺北市公設民營三民托兒所所長的歐姿秀也指出，雖然規定盈餘不能移出托兒所，讓公設民營托兒所較沒有利潤目標的壓力；但是，除了年度的收支平衡，公設民營托兒所一樣必須努力準備各項設備器具的損耗折舊、人員的退休撫恤等基金 (歐姿秀, 1999)；因此，歐姿秀建議臺北市社會局，在目前最高六年的委託辦理期限規定下，考慮設立「公設民營托兒所共同發展基金」或「工作人員退休撫恤基金」，由目前各所每月支付之房屋租金、各所按規模提撥基金逐步充實之，分別提供各公設民營托兒所急難救助或退休撫恤、遣散退休之用，以減少托兒所獨自儲備預備基金之經費壓力，相對降低托兒所之營運成本 (歐姿秀, 2002)。雖然臺北市公設民營托兒所持續欲調整盈餘運用，但迄今該條約未有變動。

面對公設民營機構的經費運用問題，劉淑瓊於 2001 年即指出，委託單位在規劃委託公設民營機構前，應確切計算生產服務的「標準成本」，衡估「機會成本」，釐清「隱藏成本」，決定承辦單位的「合理利潤」，才能有足夠基礎判斷在此依契約委託中應付出多少資源，可要求何種水平的服務；另一方面，承辦單位亦應建構一套機制設定服務品質並據以估算生產成本，如此方有基礎評估能否承辦契約，以及承接後的財務狀況，這是「民營化」中，委託單位與承辦單位必須具備的基本能力 (劉淑瓊, 2001: 30)。從吉利所的情況來看，在委託單位與承辦單位各自均有成本計算與肩負角色的考量，而目前又尚未有可信任的合理估計幼托機構經營成本系統下，委託單位與承辦單位如何設定公設民營幼托機構的收費標準、及確保公設民營幼托機構所提供的教保服務品質是未來繼續的挑戰。

### (三) 行政措施

#### 1. 空間變更

成長協會與臺北市社會局於 1999 年 10 月 19 日簽訂契約，由於吉利托兒所為新設，規劃與裝修皆需要時間，在雙方協定的契約中即明定，自契約生效日起六個月為吉利托兒所的籌備期。臺北市社會局在設置第三所公設民營托兒所後，即採審核承辦單位使用臺北市社會局

提供的裝修工程費與設備費計畫的制度（師豫玲，1999：141），讓承辦單位可依其需求與理念規劃幼兒學習環境。吉利托兒所為臺北市第六所公設民營托兒所，成長協會亦依此程序規劃吉利托兒所的空間環境與進行空間裝修等事宜，並主要由當時任職於成長協會內的仁愛園柯所長負責；雖然成長協會創園經驗豐富，但為了讓吉利托兒所的環境空間能具「專業設計、整體感、美感」，再加上，成長協會服務的家長群中，有位幼兒家長張教授為博物館空間設計師（以下簡稱設計師），且於大專院校教育相關學系任教，受邀與柯所長共同合作，逐步規劃吉利托兒所的室內、外空間。

我們會找張老師 希望的是 專業設計 加入一些新的 idea 讓我們學校 有整體感 有美感 可以多元應用 可以比較多元應用 那因為我們知道張老師 有一直在談 幼兒園的空間規劃 我們也知道 他滿常結合博物館的概念 那我們希望 或許博物館的概念 可以跟我們 這個空間規劃 有一些相配合的 然後因為張老師 又是我們的家長 張老師的小孩讀我們學校 所以請他幫忙是ok的 所以就會 請他一起弄 所以張老師其實是給我們一些 教室空間規劃的新的觀念 就是 我剛才說 專業設計 整體感 美感（訪 961119[1]所長 B）

在柯所長與設計師規劃吉利托兒所空間的過程中，柯所長依據其經營幼托機構的經驗讓設計師知道成長協會的需求；另一方面，也借重設計師專長，活化空間，如：在壁面設計上，設有功能區塊「他每一個壁面都是三段 下面是洞洞或畫圖的 那中間不就取拿方便 上面就是櫃子關起來 可以儲藏東西（訪 961119[1]所長 B）」，也設壁槽，讓壁面增加使用功能，呈現出創意、多功能化與彈性化。即使設計師的部份構想因經費使用限制而無法落實，但整體而言，設計師的想法與觀念豐富吉利托兒所的初始規劃，進而讓吉利托兒所的空間呈現質感。雖然臺北市社會局補助吉利托兒所空間整修的經費中，有包含聘請設計師的經費，然而成長協會評估此預算經費並不符合所需，遂自行補貼經費：

我們找設計師 社會局編列的設計師費用過少 所以 我們自己再付錢給張老師 …… 然後呢 嗯 因為社會局說 就是他們的工程費用 不知道百分之一 還是多少給設計師 我們是給不出去 …以張老師的設計價碼 實在太少了（訪 961119[3]所長 B）

此外，成長協會為幼兒發展需求而設置攀爬網架與鞦韆，立意雖良善，但因 2000 年 6 月成長協會搭建攀爬架期間，未知曉搭建攀爬網架前須申請雜項執照，<sup>26</sup>且當時未有《臺北市建築物申請補辦建造執照及雜項執照辦法》（2007 年 8 月 2 日訂定），經臺北市工務局糾正後，使得成長協會必須要拆除已搭建的攀爬網架，但又基於建造攀爬網架有其使用價值，遂自掏腰包，重新依照法規申請執照並搭建。雖然在此過程中，臺北市社會局已有些許補助，但成長協會因不知公務程序，仍需自行承擔相關費用。

我們還花了攀爬架的申請 我們花了那個雜項執照 我們花了不知道九萬還是十萬 應該是 這應該 是我們自己付錢 然後 後來 我就跟社會局說 沒錢了 真的沒錢了 所以他就幫我們 幫我們付那個建築費 但是 雜項執照是我們付的 因為我們心中想要 所以我們花了很多錢 可是我們也不後悔 因為那是我們心中想要（訪 961119[1]所長 B）

雖然吉利是政府出 但過程中也付了不少錢進去 所以 其實是因為 也是因為我們行政經驗不夠（訪 941014[1]所長 B）

在 2000 年 7 月攀爬網架拆除後至 2001 年 11 月 30 日復工重新搭建攀爬網架期間，成長協會曾重新評估吉利托兒所前院的環境設置。在 1999 年 6 月成長協會送交臺北市社會局審查的經營吉利托兒所計畫書內容中，前院除了有攀爬網架外，尚有沙水區，但在 2000 年 7 月吉利托兒所正式營運後，室外風大且冷，考量幼兒於沙水區遊玩時多赤手赤腳，氣候條件易降低幼兒遊玩的舒適度，遂將沙水區更換到後院，並將原本規劃於後院的種植區置於前院，由於此抵觸原本成長協會的計畫書內容，遂遭臺北市社會局的提醒，成長協會只好無奈重新再花

<sup>26</sup>依《建築法》規定，凡興建類似的雜項建築物或工作物前，即須申請雜項執照。所謂雜項工作物或雜項建築物，是指高架遊戲設施、營業用的廣告牌、游泳池、地下儲藏庫、中央空調、昇降設備、防空避難設備等。通常就興建程序而言，是必須先申請雜項執照，完成施工並取得雜項使用執照後，再據以申請建造執照。

費將此兩區換回。現在前院的沙水區即面臨若天氣冷、風勢大，不能讓幼兒玩沙的情況：

因為我們就是想要說 嗯 那種植就到(前面) 玩沙就到後面 才不會冷 那麼冷的話 玩沙不能玩 因為太冷了 現在就是呀 都不能玩 冬天都沒辦法玩沙 可是社會局不會考慮你這個需求 … 當初我們交設計圖的時候 我們並不會想到風很大 除非 我們是在地人 才會知道 要不然怎麼會知道 那我們是因為在這裡 生活了幾個月後 知道後 覺得不行 然後才要這樣換 但是社會局要求我們依圖運作(訪 961119[1]所長 B)

就是我被拆掉 到最後 申請的執照是我自己付錢 我花錢申請的雜項執照 申請下來之後 不是要重建嗎 那再重建 還要再一筆經費 那那一筆經費 是我第二次申請 那他就說我必須照原圖 那如果我不照原圖 他不准我 是因為這樣(訪 970312[8]所長 B)

由於氣候的影響因素是在當地經營運作後始能察覺，即使在 1999 年 10 月契約第 7 條中，有「乙方(成長協會)為推展工作需要，擬變更建築物或設施設備時，應於事前經甲方(臺北市社會局)核可後始得辦理，並不以影響建築物結構、公共安全及環境衛生為原則」，讓成長協會得以有彈性調整空間，然該條文定有但書「所需之費用由乙方自行籌措」，使得成長協會在需向臺北市社會局申請使用經費的前提下，為因應臺北市社會局的要求，而不易因顧及幼兒活動需求而更改區域使用的構想，此產生實務上的困擾。

但是 2004 年 12 月吉利托兒所與臺北市社會局簽定的契約書第 9 條，已刪除原條文「所需之費用由乙方自行籌措」，並新增「臺北市社會局提供之資源，包含有固定房舍之修繕費，惟此須依當年度臺北市議會通過之預算數核實撥付」，此使現今的吉利所在硬體設備維護上，有了較充足的經費運用「設備 她們給我們很多錢 我們設備不是問題(訪 951016[5]所長 B)」。

整體而言，雖公辦民營托兒所的建築物與相關裝修經費為委託單位提供，並提供承辦單位自主權，但委託單位有其經費使用規範，不如民間團體可彈性運用經費。因此，若承辦單位對公辦民營托兒所建築物有較高期望時，承辦單位即需自行運用其可掌握的資源，如：人脈、財務等，來經營公辦民營托兒所，否則即易受限委託單位。此外，承辦單位亦須熟悉公務程序法令，避免投入人力後但徒勞無功、或是賠了夫人又折兵！

## 2. 例行行政業務的繁雜

一般私立托兒所僅需向政府申報一年二次的基本資料(《私立兒童及少年福利機構設立許可及管理辦法》第 15 條)即可。然而，吉利托兒所雖立案為私立，但因其公設民營性質，使得成長協會自經營吉利托兒所後，需每月提交吉利所收托人數及人事概況表給臺北市社會局「乙方應於每學期開托日起二個月內提送幼兒名冊乙份(含姓名、性別、年齡、住址、父母或法定代理人姓名、電話等)；於每月五日前，提送上個月兒童概況表(含收托類別人數、各組人數、教職員總人數)乙份，報請甲方備查」，此外，尚需每半年提出工作報告「乙方應於每年七月底提送上半年工作報告送甲方核備，並於每年一月提送上一會計年度工作(評估報告)接受甲方之審核。但簽約未滿三個月者，得免提工作報告。」

吉利所的總務會計人員除了辦理所務行政、上述的書面資料外，尚需配合臺北市社會局的業務作業，提供設備盤點表與財務報表等，業務量繁重，與過去作為一私立托兒所的行政經驗有相當的差異，讓吉利所不得不在人事上增聘行政助理：

為了市議員查帳 給了好幾次報表……例如盤點財產 一個學期查那麼多次 財產又不能丟……社會局一直希望我們的財務報表 能跟社會局的一樣 便於管理 可是我們協會 又不是只有吉利 你看沒有時間 又要做這個……原本 我們總務只有一個人 有請一個工讀生幫忙 然後下午幫班級 後來才發現 業務量多到不行 政府要求太多 我已經面臨了這一個事實 所以就覺得要聘一個助理給她 要不然她實在是太可憐了(訪 941014[1]所長 B)

那公辦民營的公文量一定比私人的多 但我不知道有沒有比公托多 就是以我現在的園所 跟我以前私人的園所比較 這邊的公文多 N 倍以上 比較具體的例子 就是 它可能像我們有很多 可能像是學術專家 它們有跟國科會做研究 那它有研究案 它可能就行個公文來叫你要配合 類似這樣子 以前我在私人的 沒有接過耶 …或者它有一些需要你推廣的 它就會行個公文來 請你推廣(訪 970311[2]行政人員 F)

在吉利托兒所 2004 年 12 月再得標的契約書中，更明列新增條文：「乙方應接受甲方對台北市吉利托兒所辦理情形之輔導監督及定期評鑑」、「因執行本契約需要，須前往臺北市議會列席說明時，乙方不得拒絕」，清楚的規範吉利托兒所因為公辦民營須接受政府與民意機關的監督，並提供相關單位所需的相關資料，此當然又增加吉利所的行政業務量。

社會大眾對政府實施公辦民營的幼托制度的期待在於托育品質的提升，據此而要求應建立管理機制以確保國家資源不被濫用，因此政府做為實施公辦民營幼托政策的委託單位，實有必要藉由行政管理制度來瞭解承辦單位的社會實踐行動，希望提供相關的行政報表資料以取得社會大眾的信任。站在政府施政管理的必要性上，自然就造成承辦單位行政業務的沉重負擔，此已是不可避免的事實。但從實踐績效的角度來看，若因此減損實施公辦民營政策的目的，如善用民間資源與活力、提升公共服務效率及品質等，應亦非委託單位所樂見。本研究雖未從委託單位角度，瞭解日常例行的行政管理事項對委託單位的重要性或意義，但從歷年學者研究結果及本研究個案案例來看，「行政程序繁複」是長年公私協力/公設民營中未曾改變的現象，如：因會計核銷作業的繁複，而減損講求效率與彈性的民間單位特性，或因臺北市的定期與不定期監督和要求提供各項營運資料與會議紀錄，而徒增許多無謂的行政作業（陳小紅，1999：6-1）。面對此一弔詭處境，委託單位是否可採「必要性的行政管理措施」是值得進一步思考的問題。

根本上只是換個角度思考，委託單位也須面對政治壓力，如市議員的查帳、至議會備詢等，而不得不將此壓力讓承辦單位共同來分擔，因此，承辦單位也需理解使用政府資源所可能形成的責任與束縛，仍需盡力配合政府機關必要的行政流程外，也應與委託單位共同商討合作之道，始能達到公辦民營政策期望共創公私協力的契機。

### 3. 雙重評鑑

若要持續經營臺北市公設民營的托兒所，必然要接受「續約評鑑」。2000 年 7 月吉利所正式招生，很快地不到一年的時間，2001 年 5 月隨就被臺北市社會局要求面對一般托兒所評鑑（文 900403 臺北市社會局函）。由於吉利所契約將於 2001 年 12 月到期，為了能持續營運，在申請續約後，吉利所又於同年 10 月 16 日接受臺北市社會局的續約評鑑。短短的一年半中，吉利所需接受兩次評鑑，這讓成長協會與正待發展出經營模式的吉利所感到困擾：

那一般的評鑑 應該像抽查 那我們又要那個續約評鑑 又要那個評鑑 天天在評鑑 真的是很奇怪 對不對 它乾脆就是說 那個如果一般的評鑑過了 它應該有一點調整（訪 951204[6]協會理事長兼基金會執行長）

你怎麼會有續約 然後又有參加社會局的托兒所評鑑 然後又有續約評鑑 然後這個都已經比別的私立托兒所 已經掌控兩層 那你知道 那再一個五年 再一個公開招標 再這樣 每年都要評鑑 ..... 我會覺得 至少 我個人就有跟社會局反應 我說光應付評鑑就好了 那沒有那個精力去應付現場 可是又覺得現場更重要 所以他們就決定是說 一般托兒所評鑑 我們不加入（訪 951229[5]所長 B）

一般托兒所的評鑑項目有「行政管理」、「衛生保健」、「教保活動」；續約評鑑的項目，除包含一般托兒所評鑑項目外，尚有契約規範的「家庭支持與社區服務」（內含親職服務、社區參與、與提供臨時托育、延托、收托弱勢家庭幼兒、收托特殊幼兒、與收托二歲以下幼兒的多元化托育服務）與「設備維護與安全管理」等。面對無奈的重複評鑑，吉利所為求生存仍只能盡力準備。在 2001 年 5 月一般托兒所評鑑中獲得行政管理、教保活動、衛生保健三項績優，但是這樣的優秀表現卻也不是能續約的保證，「續約評鑑」的重點更著重於該承辦單位是否履行契約內容：

可是我們後來發現一個問題 我們在第二年續約評鑑的時候 我說過 如果不是某位評審者老師的觀點 那時候我們也過不了 因為我們沒有特殊兒（註：有特殊兒 1 位，但未達契約比例） 我們也沒有.. 家庭 所以我們在社會福利那一塊分數很低 所以我們的續約 像一般的托兒所評鑑 是教學行政跟衛生與安全 可是

我們托兒所不是 我們是除了剛才那三塊 還有一個社區推廣 還有一個是特殊兒 那我們那兩塊都沒過 要不是那個時候 那位評審者老師看到我們教學生的用心 我就真的滿感動 所以我們那個時候就意識到 雖然我們老師能力準備不夠 我們老師很疲憊 我好像為了生存 我也沒有辦法 所以那個時候我們就開始收 (註：2002 年 3 月起共有 3 位特殊兒) (訪 951104[6]所長 B)

續約評鑑的經驗有如當頭棒喝，營運未符合履行契約，評鑑機制審核履約績效，使得吉利所才開始有意識的注意到公設民營契約書內容，尤其是關於需收托特殊與弱勢幼兒的部份。換句話說，「續約評鑑」機制為承辦單位是否獲得經營權把關，但也重新宣示「公辦民營」的社會實踐意義。

我確實知道是說 今天如果契約沒有這樣定 我不會關懷那麼多塊 懂嗎 其實契約的定 其實某程度他確實會讓受托單位 去注意那一些塊..... 其實是續約評鑑 如果那一塊 你過不了關卡 你怎麼繼續 所以是那個 所以才會說 評鑑跟監督機制 也很重要 就是這樣的意思 沒有那個 我根本不會做到那裡 但是因為做了之後 發現它的意義性 就這樣子 ..... 我說契約對我沒有影響是 我根本沒去仔細看 說我這種人 真的很恐怖 就給它簽了 簽了發現說 評鑑它會搞 (訪 970408[3]所長 B)

雖然臺北市社會局認為一般托兒所年度評鑑與續約評鑑不同，「年度」著重於對私立托兒所整體檢視（文 900423 九十年度第一次聯繫會報紀錄<sup>27</sup>），但基於兩次評鑑的內容重複性高，勢必造成營運上的困擾，因此臺北市公設民營托兒所遂集體爭取僅接受續約評鑑。於是，在臺北市社會局的同意下，推估 2004 年後臺北市公設民營托兒所只接受續約評鑑，不再參與一般托兒所的評鑑。

後來我們不斷反映 後來就變成續約維持住 這就中間有 3 4 年 我們從 90 年評鑑績優後 我們就沒有參與社會局的評鑑 我們就只有續約評鑑 就是因為我們覺得 我們來兩三年 就已經被評兩三次 你知道 我每年都在被評 (訪 951229[5]所長 B)

在臺北市社會局公告的 1996 至 2006 年度托兒所評鑑結果（見附錄二）中，「公設民營」托兒所已未出現於 2004 年度以後的評鑑結果內（在 2004 年度起，有參與評鑑的托兒所皆列入名單），直至 2007 年底，臺北市社會局則另外公佈七所臺北市公設民營托兒所的評鑑結果，吉利所亦在此名單之中。<sup>28</sup>由此現象推估，臺北市的公設民營托兒所可能於 2004 年起即未參與一般托兒所評鑑，僅參與約三年一次的續約評鑑。現今，臺北市公設民營托兒所已無重複接受評鑑的壓力，而臺北市社會局也會於網頁公告其所屬公設民營托兒所的評鑑結果，讓市民瞭解公設民營托兒所的教保服務品質。

臺北市公設民營托兒所自開辦以來即有續約評鑑機制，但在評鑑內容上，卻歷經數次修正。在 2007 年以前，北市公設民營托兒所的續約評鑑內容，主要依「臺北市政府社會局社會福利機構委託業務作業手冊」中的臺北市公設民營托兒所續約評鑑表（有 2002 年 7 月與 2005 年修訂的兩個版本），表列共同的評鑑重點有「教保活動」、「衛生保健」、「家庭支持與社區服務」、「行政管理」、「設備維護與安全管理」等五大項，其中，以「家庭支持與社區服務」內容，如：提供多元化托育服務，包括提供臨托/延托、收托弱勢/特殊幼兒；社區服務，包括主辦或協辦社區親職講座/活動，與公設民營托兒所契約內容較有相關性；但些許的續約評鑑內容，如：提供托育資源與鄰近托兒機構共享、配合政府托育服務網推展、運用志工資源、提供實習生實習機會，並未被列入公設民營托兒所的契約書中！

在 2007 年起，臺北市社會局大幅修改公設民營托兒所的評鑑內容，除依據臺北市私立托兒所評鑑的指標，有基礎評鑑、行政組織與經營管理、教保活動、衛生保健與環境安全及機構特色五大部分外，另加入針對公設民營托兒所履約成效的「督導與檢核」項目，包括：「依

<sup>27</sup> 聯繫會報係由臺北市社會局與公設民營托兒所兩方派員出席、約三個月開會一次的會議，討論議題主要為臺北市公設民營托兒所內業務，如：消毒停托日、收費辦法、招生準備等。此外，每年第一次的聯繫會報，會邀請公設民營托兒所的承辦單位出席「擴大聯繫會報」，以讓臺北市社會局、公設民營托兒所與其承辦單位三方彼此交流意見（文 920418 台北市公設民營托兒所九十二年度第一次聯繫會報記錄）。

<sup>28</sup> 臺北市公設民營吉利、景新、龍興托兒所獲優等；臺北市公設民營三民、忠孝、辛亥、康寧托兒所獲甲等。

契約陳報業務概況」、「辦理相關保險」、「經費管理」、「落實預算執行」、「家長意見」、「志工與實習生運用」、「多元化托育」、「家庭支持」、「社區服務」、與「逃生動線」。<sup>29</sup>

#### 4. 學期制與契約終止日間的衝突

吉利托兒所 1999 年與臺北市社會局簽訂之契約書中，契約委託終止日為 12 月 31 日，此雖配合行政會計年度而定，但與臺北市公設民營托兒所的營運採學期制，約在每年 3 月 1 日與 9 月 1 日開始上下學期之經營。由於契約年限與學期制間的差異，也帶來「是否能續約」的不穩定。若臺北市公設民營托兒所的承辦單位之表現不佳或未能再次順利得標，使臺北市社會局需更換公設民營托兒所的承辦單位時，臺北市社會局與原任承辦單位都將直接面臨已就讀幼兒家長的反彈、亦須處理新、舊任承辦單位的轉接，以及思考如何維護保障就讀中的幼兒與家長之權益。

它們是走年度 不是走學年 你看我們的合約都是到 12 月 31 號 所以 一旦 如果 我們公開招標沒過或續約沒過 要 12 月 31 號就要截止營業 就要從 1 月 1 號交給別人 然後其實 他們都知道這會造成家長會有很大的反彈 因為學生家長 那一塊你怎麼解決 (訪 951229[3]所長 B)

如果這一家不好 它覺得它用續約的機制可以管控它 它覺得它不好 就用續約機制管控它 那我給你一年 你都還不行 至少給家長一年準備 然後 因為這個續約你沒有過 網路就直接上網 你知道我意思嗎 它是沒過就上網 讓我們這種園所 直接面對家長 直接面對社會的眼光 給你一年 那家長也有底 社會局也不必承擔責任 公開招標不是 公開招標是說我們做做做 然後我們把資料匯上去 然後 沒有 在 12 月底前結束 那辦這個東西 (重新公開招標計畫書) 我們是在 10 月 15 號寫 對不對 然後它找到人評比的時候 已經到 11 月多了 那你看 你要跟家長說它不過嘛 要在 1 月 1 號 別人來接 你覺得家長會不會罵 (訪 951229[4]所長 B)

此問題一直至臺北市公設民營托兒所 97 年第三次聯繫會報會議 (2008/10/28) 紀錄中，才確定使契約期限配合托兒所的學期制，即 2008 年續約之臺北市公設民營托兒所約期將至 100 年 8 月 31 日。但因吉利所是在 2007 年獲續約評鑑優等，且可續約 3 年，因此其契約終止日仍維持配合會計年度制 (2008 年 1 月 1 日至 2010 年 12 月 31 日)。

整體而言，簽訂契約的約束下，吉利托兒所需提供一般幼兒及家長教保服務外，亦需配合臺北市社會局要求，優先收托弱勢家庭與特殊幼兒、辦理家庭與社區服務等方案，使得吉利所漸進地實踐公設民營托兒所的社會服務角色；但臺北市社會局基於保障幼兒家長權益所規範的相關經費運作方式，卻使得公設民營托兒所的承辦單位無法經費自主運用，勢必間接影響其教保品質的維護，包括人事聘任及工作人員權益等等，這些仍是待解決之關鍵性問題。此外，在契約關係中，屬於政府應負之責任，如：社會福利資源投入的配套措施、相關政府單位間的協調等，也仍有相當改進的空間。

<sup>29</sup> 仍待考證「志工與實習生運用」是否已出現在新版的公設民營托兒所契約！

## 第二節 學習環境與教學課程

一般而言，由學習環境與教學課程可判斷幼托機構重視幼兒的程度、也顯現幼托機構教保品質的優劣。本節主要探討吉利所如何規劃與運用其學習環境空間，如何進行教學課程，從相關參與其中之人員的觀點來瞭解吉利所的教學品質，探討之內容分三部分：「學習環境空間的規劃、運用與限制、教學理念與踐行、教學品質評估」來論述。

### 一、學習環境空間的規劃、運用與限制

成長協會承接吉利托兒所時，其硬體空間設備包括前、後院雛形、兩間活動室的洗手台與共用的廁所等，仍是處於尚無法使用的狀況，之後配合未來教學之推動，經仁愛園柯所長與設計師共同規劃，再委託廠商施工，吉利托兒所的環境空間方才得以運用。以下分戶外空間與室內空間兩部分說明之。

#### (一) 戶外空間

吉利托兒所鄰近吉利公園，位於大樓內一至三樓，有專屬的戶外空間，分為前院與後院。前院有攀爬網架、沙水區與鞦韆；而後院則有種植區與自然生態區，在後門出口旁，則設有幼兒腳踏車的擺放區域（參見圖 4-2）。由於吉利托兒所有後院，又鄰近吉利公園，為了方便吉利所幼兒進出公園活動、騎乘腳踏車，又要維護幼兒進出安全，成長協會特別報請臺北市社會局，申請公園處同意切除吉利托兒所後門通往公園的欄杆（文 890804 吉利托兒所函），且向家長募集腳踏車，並在後院釘製車棚擺放（文 900300 行政月訊）。



圖 4-2 吉利托兒所室內、外空間配置圖(2006/09)

吉利托兒所評估，吉利公園內現有溜滑梯、翹翹板等設施與寬廣的場地，可讓孩童於此伸展肢體進行活動。但成長協會也發現，公園內缺乏讓孩子攀爬與擺盪的遊具，因此，特別在前院設置攀爬網架與鞦韆，以充實孩童成長必要的環境物件設施：

我們有去想 公園裡有什麼 我們學校就提供不一樣的 公園裡 有溜滑梯 翹翹板 所以 我們就提供了 攀爬 我們在想 對孩子來講 這個年齡層 什麼東西最重要 那我們覺得 前庭刺激 就攀爬 擺盪 很重要 一般公園都不會有擺盪 因為怕危險 ..... 我們的期望就是 我們體能的部份 就是選公園沒有的 就是去思考 這個年齡層 最重要的 臂力的 擺盪的 然後 還有就是平衡 繩子 那一些是重要的 所以我

們把體能設計擺進去（訪 961119[1]所長 B）

此外，為了妥善運用攀爬網架下方的空間，特別規畫沙水區，也在後院設置挖土區與種植區；此承襲了成長兒童學園教育環境必備之三寶「沙、土、水」，沙、土與水歷年來一直存在成長兒童學園各園區的學習角落或班級活動中（林冠良，1996：15）：

因為我們在原來母園的觀念裡 第一個是因為 當初我們不是有一個通化園嗎 我們有一個通化園 我們的通化園的種植 我們通化園有泥巴區的 挖土區 我們有泥巴區跟沙水區 所以 我們這裡想要挖土區（訪 970225[1]所長 B）

成長協會基於經營經驗，原先預備在後院設置「挖土區」，然而在 2000 年 4 至 5 月整修期間，卻發現原預期使用的土質，內有石塊、鐵釘等物，並不適合幼兒玩耍；正式招生後，吉利所遂參考仁愛園飼養動物的經驗，將原規劃為挖土區的區位改成飼養觀察區，並動員家長與教保人員們為飼養的家禽建造屋舍，後又因當地過於濕冷的氣候因素，導致家禽的屋舍易腐爛、不利家禽生活「後來發現都太潮溼 都很容易就腐爛（訪 961119[1]所長 B）」，且家禽於假日時亦需人員照顧，遂產生不便「雞是可以養 是後來我們覺得太累 假日還要來養牠（訪 970312[6]所長 B）」，使得吉利所最後只好將該區定位為自然生態區，讓該區植物、昆蟲自由生長。而臨近這自然生態區的種植區，也間斷性地栽種植物，未能較有效地運用。這種情況一直到了聘任具有栽種植物知能的教保人員後，此區的經營才開始能有效的成為教學資源，如：2007 年 3 月中班進行「吉利後花園」主題課程，讓孩子栽種花苗、進行相關植物活動。

是去年跑出 玉米(化名)來的那一年 開始跑出花園 不然它都是廢棄 花園就是玉米經營出來的(訪 970225[1]所長 B)

那邊就是 菜園跟比較荒野的荒地 然後這邊是花園 那一般來講的話 我們一直以來 就是 最近這個部份是玉米弄出來的 在玉米來之前 其實 那個花園那地方 是荒地 然後 譬如那邊 我們都不去處理的 然後我們菜園那地方 我們本來就種一點東西 可是一直沒有種的很出來 就是有什麼種什麼 是因為老師在照顧上 比較不了解(訪 970222[1]教保人員 G)

在吉利托兒所的後院裡，尚可見木工材料與設備。為何有此木工角的設置，除成長協會原幼教課程（藝術活動）中有木工活動外，所長個人的興趣是其中的關鍵，柯所長認為木工可以滿足孩子用力槌、打、敲的慾望，給予孩子實用耐用的感覺，可以訓練孩子先計畫再動手的機會，同時有助於培養孩子共同合作思考的態度與習慣（柯秋桂，2003：7-8）。因此，特別在吉利托兒所中有木工角的設置：

早期沒有木工 成長歷來都沒有木工 不能說沒有 我們的木工在藝術活動 我們一直有木工活動 都在藝術活動 所以 我們的木工活動 那木工是我帶的 所以一直是在藝術活動 我還出一本木工書 ..... 我覺得木工角喔 其實真的有一個原因是 我有興趣(訪 970225[1]所長 B)

木工角原設置於後院，主要是基於後院有較大的空間可放置木工材料，但若每班級皆設木工角的話，其敲打木頭的音量恐怕會影響其他班級活動；然而實際運作後發現，木工角設於戶外，會受到風大與天冷等氣候因素的影響，不利木工活動進行，也影響幼兒選擇該學習區的意願。於是現已將木工角移至室內，僅留大型木工材料與工具櫃於室外。

吉利的木工區早期的設立是設在 因為覺得是這兩個班級 那我們希望角落有木工角 那覺得不能在室內 所以我們就放在樓下 你知道嗎 我們是有的 我們想要在角落選好就到下面玩 後來沒有進行 因為風太大 冬天 絕對沒有辦法開 沒有辦法開木工角 所以我們才移到樓上 所以早期木工角是在樓下的 所以我們櫃子會是在樓下 我們還有木工桌(訪 970225[1]所長 B)

若從吉利托兒所室外空間的設置來看，攀爬網架、沙坑、種植區、挖土區、木工區、飼養觀察區等活動空間的使用主體與其功能性，均是以幼兒能親手操作、接觸自然，並且讓幼

兒獲得較難在家體驗到的生活經驗為主，此突顯成長協會重視幼兒體驗學習的思維，並顯現出幼兒園補充家庭生活學習經驗的觀點。

## （二）室內空間

吉利托兒所有三層樓，一、二樓的室內空間配置參見圖 4-3，分別有兩大間活動室、盥洗室、公共空間與行政辦公室。活動室是幼兒主要生活與活動的地方，一樓由一至三歲幼兒（寶貝班、幼幼班）與三至四歲幼兒（小班）使用；二樓活動室則由四至六歲幼兒（中班、大班）使用；兩大間活動室的中間由盥洗室相連，這樣的設計易讓教保人員知曉孩童如廁安全。活動室外的公共空間設有積木區，幼兒可在此空間中玩積木，並保留積木作品一段時間；一樓的公共空間尚可讓家長借閱圖書與展示幼兒作品。行政辦公室的面積均較活動室小，若同時有四位以上成人在內即感擁擠。吉利托兒所的三樓設置廚房、工作人員辦公室兼圖書置放空間、儲存室與兩間室內活動空間等（參見圖 4-4），其中有一間室內活動空間規劃作為全所幼兒觀賞戲劇與進行體能活動的空間，並於平日供班級幼兒使用；還有一間擺放蒙氏教具的教室，視人員使用需求作彈性規劃。

整體而言，吉利所內幼兒使用空間包括四大間的活動室、兒童劇場兼體能室與蒙氏教室；成人使用的空間僅行政辦公室、廚房、工作人員辦公室兼圖書置放空間；對照之下，幼兒是空間使用主體。



圖 4-3 吉利托兒所室內空間一、二樓配置圖（2006/09）

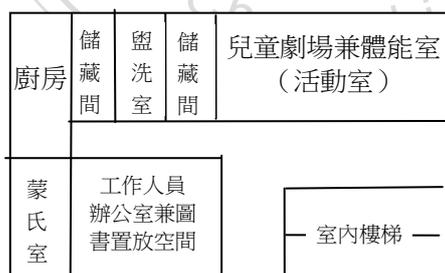


圖 4-4 吉利托兒所室內空間三樓配置圖（2006/09）

研究校園環境的學者湯志民指出，活動室是幼兒學習和生活的重心，活動室的空間設計與配置，對幼兒的成長與發展自有舉足輕重的影響（2001：215）。柯所長陳述當年與設計師溝通時，即期望活動室能滿足「角落、主題、睡覺、吃飯、集合、體能」等幼兒學習與生活所需之多元使用功能。「角落、主題」是來自於角落活動與主題課程相結合的想法，而「睡覺、吃飯、集合、體能」則顧及幼兒的生理需求與活動使用的方便性。因此，吉利所的活動室內可再區分為木地板區與桌椅區；木地板區面積較桌椅區大，供平日團體活動、午睡用，在木

地板區周圍則設有多個角落學習區，如：益智角、圖書角等，讓孩子可依興趣選擇角落學習；桌椅區多為用餐區、美勞角，旁亦有洗手檯，方便用水。綜合來說，吉利托兒所的活動室係以課程與幼兒生活需求為主軸而規劃的。

那室內 我說我需要這個教室內多元使用 它既是我的主題教室 也是我的角落教室 它也是我的睡覺教室 它也是我的吃飯教室 所以這裡面要有水 要有可以睡覺的地方 有水龍頭 有水 可以玩科學角跟美勞角的地方 可以不怕濕的 ……我的桌子 要擺放我吃飯需求的 然後我的睡覺 要多少人要睡覺的 然後 我角落需要哪些角落 所以 當然 張老師不會幫我思考到那麼多 是我自己要告訴他 所以我告訴他 我的整體的空間 是需要角落 主題 睡覺 吃飯 還有集合 …… 我需要教室能集合的 全班如果 30 個 是能夠有個空間集合 我跟他講 我集合 我要用木地板集合 我不喜歡用坐椅子集合 所以他必須要讓我平時有空間 有角落 但是 角落一收 我可以有一個大的空間 而且還可以體能 就是說 如果要進行體能的時候 還可以讓我進行體能 (訪 961119[1]所長 B)

除了活動室的整體功能需求外，活動室也因幼兒年齡層的不同而有特殊規劃。雖然吉利所期望幼兒能多進行戶外活動，有益於生理發展，但也考量到一至三歲幼兒較不適合到公園活動。為了讓一至三歲幼兒可在室內有足夠的空間進行體能動作的活動與伸展，故其使用的活動室面積較其他班級的活動室面積大，能靈活運用室內運動器材、遊具，讓幼兒可攀、爬、滑、行。又考慮該年齡幼兒活動安全性與保育的需要，地面採統一高度的木地板，並設有調奶台、沐浴台與「閣樓」。閣樓的二樓可配合幼兒生理需求睡覺用，一樓則可做娃娃家、球池與戲劇舞台，並且有樓梯讓幼兒練習爬行與上下樓梯。顯然吉利所是將幼兒年齡的差異深刻的納入其空間規劃的思維內。

你知道 為什麼我們會把最大的教室給寶貝 幼幼嗎 其實跟一般幼兒園不一樣 一般幼兒園都是寶貝 幼幼變小 大班變大啊 我們不是 我們是把寶貝 幼幼弄很大 學生又少 主要是我們覺得她們不太能夠去公園 天氣不好 她們也不能去 因為她們會生病 所以 你必須讓他的教室大 他可能可以在教室內進行一些 騎三輪車 或是什麼 他要有這樣的大空間 這樣他要玩 什麼手拉車 什麼推車呀 他都可以玩 所以我們才會把 那一間教室定位成 寶貝 幼幼……因為寶貝 幼幼的教室 絕對跟小班教室不同 跟中班教室不一樣 我們一定要先定位 寶貝 因為寶貝班要有調奶台 他要有一些爬樓梯的 他要有一些換洗跟洗澡的 就寶貝班要有這些 所以一定 而且寶貝 幼幼的教室一定要全部是地板 你不能不一樣高度 會跌倒 所以我一定要先 定位……然後還有一個點是 早上生理需求不一樣 他來 還需要睡覺 所以 還有個地方 睡覺不會被吵 所以閣樓才在那裡 (訪 961119[1]所長 B)

雖然成長協會在規劃活動室時，考量各年齡層幼兒活動需求，然而，每年吉利托兒所各年齡層幼兒的入托人數，有時並無法預期。因此，往往會發生各年齡層的收托幼兒人數與個別幼兒使用空間比例不均的兩難困境，如：因寶貝班與幼幼班之活動室功能固定，且使用的面積最大，即使寶貝班與幼幼班的人數過少，也無法將原設定由寶貝班與幼幼班使用的活動室，轉由其他招收人數多的年齡層幼兒使用。因此，在空間使用上，難以做有效彈性的規劃。

我們到目前 這些教室都不能換的 都不能換 我們這學期沒有寶貝 幼幼只有 16 個 小班 34 個 所以 小班一直說 她們要去那邊 她們要去那邊 叫寶貝來這裡 叫幼幼來這裡 因為她們要用那間大活動室 我說不行呀 功能就是那樣 你沒得調 我說沒辦法呀 所以後來 我就把她們拆成兩班 像這樣 這邊小班也比較安靜 我其實是要說 我們功能固定 就沒有辦法了 (訪 961119[1]所長 B)

依 2000 年當時法規，吉利所僅能使用吉利托兒所二層樓共四間活動室，作為一至六歲幼兒主要室內活動空間，若不考慮師生比、僅依吉利托兒所收托人數上限 150 名計，則每間活動室收托人數為 35 人至 40 人；然而，對吉利所而言，此使用活動室的幼兒人數非理想數值。在當時，吉利所的招生宣傳單上即寫著其師生比例為一至二歲採 1：5 (法規 1：10~15)，二至三歲採 1：9 (法規 1：13~15)，三至六歲採 1：15 (法規 1：16~20) (文 8909 招生宣傳單)，

這些比例均較《托兒所設置辦法》制定的各年齡層的師生比優<sup>30</sup>（參見表 4-5）。

表 4-5 吉利托兒所的師生比

年齡		1-2 歲	2-3 歲	3-4 歲	4-6 歲
師生比	《兒童及少年福利機構設置標準》	1 : 5	1:15		
	第一年	1 : 5	1 : 9	1 : 15	
	現制	1 : 5	1 : 8	1 : 12	1 : 15

資料來源：(文/無日期/吉利托兒所招生辦法)

吉利所為了保障幼兒學習空間環境品質與接受照顧與指導的機會，一直以來就控制幼兒入托人數，並持續向臺北市社會局申請減低收托人數。至 2010 年 1 月 18 日臺北市社會局重新核定吉利所收托人數，從原定收托年滿一歲至學齡前兒童 150 名改為收托年滿一至二歲幼兒 5 名與年滿二歲至學齡前兒童 142 名。簡言之，吉利托兒所在 2000 年 7 月立案時，可收托 150 名幼兒，自 2010 年 1 月起，則僅需收托 147 名幼兒。相較於有些立案幼托機構違規超收幼兒人數（行政院，2000；林倖妃，2007），吉利所基於幼兒人數與使用活動空間的比例，以及教保人員因照顧特殊與弱勢家庭幼兒的工作負荷，控制幼兒入托人數。

人家就是想要做有品質 就是不想多收 我們目前倒不是不能決定 是我們不想收那麼多 要不然我們可以多收中大班 可是我們的問題是在 我們每個班上 都多少有一兩個特殊或危機家庭 我們那個量 真的已經受不了 第二個點是說 你是說要把 2 樓那班教室擠成 45 個嗎 要不然 他的意思是說 150 2 層樓 就是指一層樓 75 個 那一層要 75 個 那你告訴我 我這一層擠 30 個都快要爆掉 那你要我這一間擠 75 個 (訪 950916[3]所長 B)

除了幼兒所需的活動空間，成長協會考量幼兒、家長與行政人員互動之需，在一樓入口處設置行政辦公室；雖然成長協會經營吉利托兒所三樓的空間，然而因 2004 年年底前，托兒所建築物須依《托兒所設置辦法》（1955 年 10 月 4 日公布、2006 年 11 月 1 日廢止）規定，幼兒使用的房舍僅能「以地面層及二樓為原則」，再加上，成長協會過往的經營，常未設置教保人員與所長的專屬空間，基於工作需求，如：構想課程、撰寫教學記錄、處理所務等，提供教保人員獨立專屬空間是必要的，故成長協會將三樓空間，闢出教保人員與所長各自專屬的辦公區域。

總務 接待 就是值班室 就是樓下那一間 就是總務 總務本來就是要在樓下 要跟值班在一起 這樣家長要問總務很多事 我們原來就這樣規劃 ..... 因為我們一直以來都沒有老師的辦公室 也沒有園長獨立的辦公室..... 這實在是有一點麻煩 安和園有 可是其他園 像仁愛園 也沒有園長獨立辦公室 也沒有老師自己的辦公室 所以老師空有備課 也沒有辦法 好好的去做 家長都會常常的去找老師 老師就沒有一個獨立空間可以思考靜下來 所以我們覺得有個辦公室是很重要的 所以三樓可以做辦公室 很重要 園長辦公室也很重要 所以最裡面那間是園長辦公室 是現在的蒙氏教室 我們是這樣思考的 (訪 961119[1]所長 B)

雖然基於所長處理行政事務需要，先於三樓設置所長辦公室，但因創所初期，所長常須與家長面對面溝通，於是逗留在二樓辦公室的時間較長而讓三樓辦公室閒置。此現象在 2001 年續約評鑑時，遭臺北市社會局糾正。隨著經營狀況漸穩，所長工作角色需貼近幼兒生活及

<sup>30</sup>《托兒所設置辦法》第 13 條：滿一歲至未滿二歲之嬰兒每十名至十五名，需置護理人員一名，超過十五名嬰兒以上者，可增置保育員。滿二歲至未滿四歲之幼兒，每十三名至十五名需置保育員一名。滿四歲至未滿六歲之幼兒每十六名至二十名，需置教師一名。

獨立思考與溝通行政事務的需求「覺得三樓 跟家長太遠 跟小孩太遠 我必須跟孩子接觸.....可是我太多事 沒辦法一直被家長干擾.....所長沒有辦公室 所長很多事情 沒有辦法專注(訪 970225[1]所長 B)」，而二樓原設置為娃娃家的獨立空間，有礙單一班級進行相關課程，因而將所長辦公室改設置於二樓原娃娃家的活動空間。原娃娃家內的設備則平分給此層樓的兩個班級，同時匯集兩班的積木於二樓公共空間中，使該空間變動能同時兼顧所長辦公及班級運作課程的需求。

由於 2000 年至 2004 年間，吉利所收托幼兒的人數逐漸增多，原一、二樓已不敷使用，時適 2004 年 12 月內政部發布《兒童及少年福利機構設置標準》第 8 條，開放托兒所內的幼兒可使用「地面樓層三樓」的空間，因此，原三樓的所長辦公室隨即改成幼兒使用的活動室。且基於當時需處理幼兒行為問題，遂在此活動室擺放蒙特梭利教具，並建立教室使用規則「92 93 那時候 我們發現我們的孩子很吵 專注不下來 所以我們就覺得蒙特梭利 蒙氏教具 可以幫助我們的老師寧靜下來 幫助我們的小孩寧靜下來(訪 970225[1]所長 B)」。此外，在蒙氏教室內，現在也常作為舉行父母成長團體、實習生團體討論或接待參觀團體的主要場所。

此外，為傳承成長兒童學園的師生共演「兒童劇場」的傳統教學特色，需找到能容納全所幼兒共聚觀賞的室內空間。因此，在吉利托兒所三樓，即規劃有「兒童劇場室」，同時具備有室內體能室的功用。在「兒童劇場兼體能室」前方入口的舞台處，未有臺階，但設計有布幕與燈光效果；而在後方，則設有高低層次的觀眾席，讓後方幼兒可坐在較高處看到前方舞台的表演。由於觀眾席的座椅係特別訂製，因此體能活動所需器材亦可存放在觀眾席的座椅櫃內。後來因法令鬆綁，吉利所亦將兒童劇場兼體能室的空間於平日開放給班級幼兒使用。

因為成長一直以來 有兒童劇場 那我們也希望有全園聚在一起的空間.....那兒童劇場是我們的特色之一 .....所以我們才會跑出三樓規劃兒童劇場.....就是我在空間規劃上 我就必須思考 要有獨立空間是容納我全校孩子可以進行活動的地方..... 我們本來就是兒童劇場室兼體能室 所以 它在空間規劃上 我跟張老師合作 就要去思考 多元應用 那我們也知道 一直以來 我們的兒童劇場 是搬那個層次很累 就搬那個椅子 就是那個要坐椅 觀眾席 舞台是小事 觀眾席是很累很累的一件事 所以 我們也知道 我們在空間規劃上 一定要有觀眾席 所以 這個是我們的思考 然後 所以在室內的空間規劃 這是我們 功能需求 我們大概 都定位了 這不是張老師跟我們討論的 是我們自己定位的 這些需要什麼 需要什麼 是我們定位的 定位好之後 我就去跟張老師講說 這間教室要兒童劇場 所以要有座位 至少解決三四層的座位 問題 還要 我們要有體能 所以最好是 最好是 平的 因為我們的座位 自己可以斜上去 所以最好是體能 還要有燈光 還要有布幕 這樣子 懂我意思嗎 然後 他要有這些需求 他要有燈光 他要有布幕 兩層布幕 他要有座位 它又是我們的體能區 所以你就會有一個 凹槽 會是把我們的體能器材 放進去 懂我意思 因為他要兼體能設計 需求(訪 961119[1]所長 B)

整體來說，基於幼兒發展需求（前/後院、活動室）、多元功能（活動室、兒童劇場兼體能室、蒙氏教室、教保人員辦公室兼圖書置放空間）與歷年來成長協會經營幼托機構的經驗（沙水區、兒童劇場兼體能室、工作人員辦公室、木工區）乃是吉利托兒所空間區位的構想基礎。

吉利所空間的落實與安置，則仰賴人員的教育興趣及相關知能（木工區、種植區）與當地環境的氣候條件（木工區、飼養觀察區、生態區）等的整合，並於經營過程中，因應各人員使用需求而調整空間（蒙氏教室、所長辦公室、兒童劇場兼體能室），且亦在法規許可範圍中擴增幼兒的活動空間。

## 二、教學理念與踐行

吉利所的空間規劃與轉變受「成長兒童學園」經驗與當地氣候環境的影響；在課程與教學上，自然也就傳承成長兒童學園的教育觀與課程特色，下面就吉利所的教學理念與特色、課程與教學調整兩部分說明。

### (一) 教學理念與特色

一直以來，吉利所傳承成長兒童學園所形塑與確立的教育理念與教學運作模式。在吉利托兒所的網頁、家長手冊或宣傳單內陳述的教育理念，基本上，即是傳承自早期的成長兒童學園：

我們相信孩子有主動探索與感知的能力，能組織所獲得的訊息和感覺，並主動尋求交流和互動的機會；我們相信孩子所需學習的思想、理智、語言、甚至情感與人際韻律都存在於活動的過程中，存在於現象的觀察與相互比較中，因此，我們主張從建構性和創造性的角度出發，安排滿足幼兒成長需求與生活化的學習情境，期望幼兒從遊戲中發現興趣、發展潛能，進而體驗、關懷周遭的人、事、物。

另外，我們也提醒自己，成長和成就的規律應用在孩子身上固然重要，但我們更應該注意個別孩子的特質與學習需求、重視孩子全面性和優質性的成長，而不只是重視其外顯成就的結果與速度；因此我們反對給予孩子過度的壓力，反對讓孩子匆忙的脫離童年的速成做法；為此，我們盼望每位幼兒都能在順情適性、快樂地成長—愛自己，也愛別人；能自處，也能與別人相處；喜歡學習，也能堅持學習、進而能自主、深入的探究與學習（文/無日期/吉利托兒所網頁）

吉利所看待幼兒學習的基本立場是，主張幼兒是透過遊戲與體驗活動而獲得成長與學習。吉利所內安排多元而豐富的自由學習環境，為的是要能提供幼兒與他人共同建構與創造，期待在順情適性的環境條件下，讓學習成為快樂成長的動能。承襲早期成長兒童學園的運作模式，吉利所依舊以「角落個別學習活動」、「小組活動」、「戶外教學」、「兒童劇場」與「藝術活動」做為主要的課程形式。透過教師規劃的美術、音樂、圖書、科學、積木、益智、扮演等學習區的設置，讓「角落個別活動」能夠提供幼兒個別化自由選擇的學習；「小組活動」是一個小團體的學習型式，教師依孩子年齡的發展需要來設計規劃內容，特別強調認知取向與基本能力的培養；而每週安排的「戶外教學」則配合所內教學主題進行校外參觀、郊遊或運動等活動；兩週一次的「兒童劇場」為全園的欣賞活動，師生共同演出；另外，「藝術活動」也是小組活動的形式，是以素材或主題為核心的課程設計，採連續且密集的分組活動方式進行，幼兒可以自由選修，如：版畫、音樂律動、插花、戲劇、水彩等等。為了讓家長能更瞭解上述的教學型態，在吉利所招生宣傳簡章上，可以看見以幼兒活動照片的形式呈現著幼兒在吉利所一日生活的面貌。

吉利所關切有益幼兒學習的內容，在課程內容中力求搭配幼兒能力發展，例如：每學期會選擇特定的角落，如：語文角、益智區、積木區、美勞角、木工角等，來討論該角落中各年齡層幼兒的能力階段、需具備的素材、工具與適合的教學活動，並於討論後做成書面資料以利參考與使用，呈現出吉利所為了幼兒學習，精益求精、持續求進步的態度：

我們討論美勞角 討論益智角 我們每一塊都沒有放過 我們都認真去思考 從寶貝班到大班 美勞角要準備的材料技能（訪 951104[3]所長 B）

吉利的老師要關注的面太多了…我們是在執行孩子那個個別興趣的深入延展 妳每一個 play 老師都要去跟他談 那你想怎麼做 你材料怎樣 你工具怎樣 那個是很累的 所以我們的下午課程某程度還要去思考怎樣去配合孩子的技巧發展（訪 951104[3]所長 B）

一般幼兒多由家庭照顧其生活基本需求，因此吉利所較須著重幼兒的品格行為與學習發展，然而對弱勢家庭幼兒，吉利所會特別關心其生理與衛生情形，期望弱勢家庭幼兒能在吉利所內滿足基本生理與生活需求，如：飽食、淨身、衛生清潔等，希望吉利所的「愛」與教育環境資源，能有助弱勢家庭幼兒成長：

那如果說弱勢家庭的孩子有特殊狀況的話 其實老師會幫忙 像我們就是 這期也有個孩子是比較特別的孩子 他不是本身有狀況 是家裡有狀況 然後可能他在家裡呀 就變成他的生活飲食不正常 那可能就是平常都吃些零食餅乾 然後 也不洗澡的喔 然後就覺得來了都會有臭味 那那個部份就是我們學校就能幫的部份 比如說就是飲食習慣 就是三餐 就是午餐的時候就盯他吃 然後甚至 就是隔個每日就會有老師問他說 那你有沒有洗澡呀 那要幫他洗澡剪頭髮之類什麼的 那甚至是 他們家有狀況 我們也是去找了一些衣服 日用品 像是 書包 什麼的 給那個孩子 就變成說一些比較基本的協助 學校能做的話 老師會盡量做 (訪 951229[1]教保人員 G)

我對我的園所 有一個自信是 因為那一群弱勢孩子通常比較沒有被愛 通常學習刺激不夠 所以 我覺得我這個學校應該可以滿足愛跟刺激的部份 (訪 970312[5]所長 B)

你知道我們花多少時間到他們家裡接小孩嗎 都不給我們開門 他家就很髒 所有的社工跟家暴中心人員進去都發現 他們家是不能住人的 小孩在那邊 就是吃不飽 小孩每天來 都洗澡 每一天到現在為止 我們老師幫他洗澡耶 怕他會被小孩笑 都偷偷摸摸地去洗 而且他都要浸泡 (訪 970408[3]所長 B)

有些幼兒來自高風險家庭，他們的父母或一方有暴力傾向、或一方有精神狀況，因而對孩子有施暴或疏於照顧的狀況，面對這類型幼兒，園所需負起照顧、保護幼兒身心健康與安全的責任。如：每天檢查、記錄幼兒的身體狀況（外傷或瘀青），提供營養的早、午餐（或準備晚餐讓他帶回家）、幫忙洗澡進而培養他自我照顧、自我保護的方法（柯秋桂，2009：42）

在臺灣依舊存有 77.4%以訓練幼兒讀寫算能力為目標，依賴簿本及教材教學的幼兒園生態中（引自劉慈惠，2006：133），吉利所回歸幼兒本質，以幼兒需求與興趣出發為核心的教育理念，透過多元的教學型態、豐富的素材、尊重個別差異、以及發展幼兒個別能力等特色更顯突出。從吉利所教保幼兒的態度與行動可發現，其盡可能地依幼兒的生活與學習需求、行為狀況等，集體致力塑造更適宜幼兒成長的生活與學習環境。

## （二）課程與教學的調整

在吉利托兒所的契約書中，臺北市社會局要求成長協會提供幼兒所需之教保、衛生保健及社會工作之綜合性教保活動，但並未規範如何進行衛生保健、如何規劃社會工作等細節，換句話說，吉利所在課程與教學運作上有相當大的自主空間。在 2000 年 7 月至 2003 年 7 月間，吉利所為求生存、融合社區家長期望、考量幼兒能力發展，與教保人員的教學困擾，逐漸調整原定的課程與教學運作（柯秋桂，2006a，44-45），其主要調整的方向，在於作息時間與課程內容、發展社區本位課程、擴展特殊幼兒教育專業知能三項，茲說明如下：

### 1. 作息時間與課程的調整

吉利所的作息時間，大致以早上點心、午餐與午休兩時段為分界。早上點心前，是孩子在學習區或公園活動的時間；早上點心後至午餐時間前，則安排角落活動、主題活動（分組）、團體討論、戶外活動或兒童劇場；午餐與午休時間後，則進行午後課程活動，16：30 分後家長即可帶孩子返家。以下以吉利所 89 至 92 學年度的中大混齡班作息時間表（見表 4-6、4-7、4-8、4-9）說明其課程與教學內容的轉變。<sup>31</sup>

<sup>31</sup> 因 89 與 91 學年度資料不齊，故採用 89 學年度小班、90 學年度中大班、91 學年度中班、92 學年度中大班在第一學期間的作息時間表。

吉利所為了讓孩子每日接觸自然環境、呼吸新鮮空氣，週一至週四上午 8：30 至 9：20，安排幼兒至公園活動，但因假日家庭也會帶孩子至公園活動，家長們不瞭解為何吉利所仍需每日安排此活動時段，故吉利所遂列舉出每日在公園裡活動的內容，如：騎腳踏車、玩球、溜滑梯、遊戲等，讓家長們明瞭在公園裡孩子學習活動的概況。

吉利所成立的第一年，中、大班的個別角落時間約 1 至 1.5 小時，由於教師們發現幼兒無法深入遊戲或工作情境，常出現遊離狀態，因而縮短個別自由學習的時間，轉向強調小組與主題課程，期望藉由教師的引導，來增進幼兒基本技能的培養。另外，基於幼兒學習缺乏專注性，以及所內初任教保人員偏多，原規劃每週一次進行戶外教學與兒童劇場，改為單、雙週輪流，而原訂一學期舉行 10 天的「藝術活動」，則延至第二年後才實施（柯秋桂，2006a：46-48）。

創所初期，家長們會質疑遊戲形式的教學活動是否具有學習成效，以及吉利所期望增進幼兒基本的技巧與能力。因此，在午後的小組活動時間中，吉利所規劃數學、語文、美術、與體能等分科課程（見表 4-6、4-7、4-8、4-9），並視科目性質安排活動方式，如：在數學課程中有棋藝與撲克牌活動，讓幼兒在遊戲中增進數、量與邏輯推理能力；語文課程分國、英語兩部份，前者以故事討論及唐詩欣賞為主，激發幼兒想像、創作，並促進幼兒思考與表達能力；後者則運用坊間教材、由班級老師每週授課一回，讓幼兒藉由遊戲與歌曲等方式接觸英文、認識基本字彙，啟發孩子對語文學習的興趣（柯秋桂，2006a：46-48）。午後課程進行方式雖仍以遊戲形式為主軸，但融入了吉利所對孩子能力成長的期待，並且讓家長可以看到孩子的學習成果，如：能念唱唐詩、英文歌謠、會下棋、玩撲克牌等，創造雙贏局面。

表 4-6 89 學年度第一學期無尾熊班（小班）作息時間表

	一	二	三	四	五	六
08:30-09:40	角落活動（開放各學習區、讓幼兒依興趣選擇喜愛的角落操作學習）					
09:40-10:00	律動、團討時間（討論生活常規、生活自理、示範教具操作方法、歌謠教學）					
10:00-10:30	點心時間					
10:30-11:30	主題活動	體能活動	主題活動			角落活動戶外活動 12:00 放學
11:30-15:00	午餐、靜態活動、午睡					
15:00-15:30	點心					
15:30-16:30	玩砂（砂池）	美勞活動	角落活動	戶外活動（吉利公園）	影片欣賞（在 3 樓）	
16:30 後	放學					

註：經查吉利托兒所內的檔案資料，當年度無中班、中大班與大班的作息時間表

表 4-7 90 學年度第一學期海豚班（中大）作息時間表

	一	二	三	四	五	
08:30-09:20	整理個人物品、公園散步					
09:10-11:00	角落活動					
11:10-12:10	分組活動			單：兒童劇場 / 雙：公園+烹飪		
12:30-14:40	午餐、故事時間、午休					
15:00-16:00	大	語文	體能	陶土	音樂	連絡本、寫前
	大	沙池	語文	陶土	音樂	連絡本、寫前
	中	沙池	體能（律動）	認知（語文、數、量）	陶土	寫前練習
16:10-16:30	下午點心、整理工作櫃、回顧與分享					

資料來源：海豚班 90 學年度上學期教學大綱

表 4-8 91 學年度第一學期兔子班（中）作息時間表

	一	二	三	四	五單	五雙
08:50-09:20	公園玩球	公園騎腳踏車	公園溜滑梯	公園遊戲	點心益智角	
09:30-11:00	團討、點心、 整理清潔個人物品	團討、點心、角落時間			烹飪或大 戶外	小戶外+ 兒童劇場
11:10-12:10	角落時間	分組主題活動				
12:15-15:30	午餐、午休、午點					
15:35-16:20	唐詩	美勞	認知	美語音樂	體能	
	認知	體能	美勞	唐詩	美語音樂	
	體能	認知	美語音樂	美勞	唐詩	

註 1：經查吉利托兒所內的檔案資料，當年度無中大班與大班的作息時間表

註 2：下午分組活動課程如下：唐詩、認知、美勞、體能（含玩沙、體能活動、圖書館）、美語（含美語、音樂）；其方式為先在班級內分三組幼兒，三組幼兒同時進行

表 4-9 92 學年度第一學期小白狗班（中大）作息時間表

	一	二	三	四	五單	五雙
08:50-09:20	公園騎腳踏車	公園玩球	公園玩球	公園溜滑梯	點心、益智圖書	
09:30-10:50	點心時間、角落活動				大戶外	小戶外、兒童劇場
11:00-12:00	角落分享、清潔	主題活動分組				
12:05-15:30	午餐、午休、點心					
15:35-16:30	大	體能/音樂	美勞	唐詩	美語	認知
	中	美勞	肢體律動 音樂遊戲	玩沙、體能	認知	美語

## 2.發展社區本位課程

臺北市社會局為加強公設民營托兒所與社區間的互動，在招標文件與契約中皆公告公設民營托兒所須辦理社區服務方案的內容，如：親職講座、社區發展遲緩兒童篩檢工作等。1999年6月成長協會規劃吉利托兒所的經營圖像，著眼吉利托兒所周遭的自然與人文資源、融合臺北市社會局服務社區民眾的期望，期許「讓幼兒對生長地方的人文、自然有更深切的認識，讓在地家庭與社區民眾對自己居住的環境能有更深的認同與關懷（文 880615 成長協會經營計畫書）」。於是吉利托兒所即被定位為一間開放、多元、親子成長與人文的「社區托兒所」。

我們關注說 教學資源多不多 就是這附近哪些資源可以當教學 因為我們一直以來的定位 ……這裡要當一個社區托兒所 ……其實就是建立一個理想的教學模式 是兼顧實務跟理論的教學模式 我們覺得仁愛園本園沒辦法做 這裡應該可以做 因為這裡的空間 室內的空間跟戶外的公園 都是孩子基本的配備 所以 我們覺得 只要我們來這裡 我們可以發展一個 讓我們自己很喜歡的一個教學模式 我們知道要做社區托兒所 但我們並沒有把社區教學 適合這個社區的教學模式放在一起思考 我們沒有 因為我們覺得那是兩件事 我們沒有覺得這個社區特別要思考的教學模式或運作流程 …… 但是 兼顧理論與實務 是我們的重點 所以 我們要找到好的空間 然後兼顧理論與實務 那我們那時候就有提到說 我們希望這個園是 家長在這裡成長 小孩在這裡成長 老師在這裡成長 這就是成長的信念 這樣而已 所以我們在關心社群的時候 我們在跑動這個地方的時候 我們的關心是我們的教學資源 有哪些地方可以變成我們的教學資源 我們就這樣跑 那我們的信念就是這樣 那你看 在經營的時候 我們以教學理想得以實踐的觀點 所以我們在蒐集鄰近（訪 970312[1]所長 B）

從幼兒學習與課程建構的角度著眼，吉利所認為幼兒所處的幼兒園、家庭與社群皆影響幼兒的生活、成長與學習，園所需深入瞭解家長背景及當地社區文化脈絡，以有效協助幼兒

學習與成長；基本上，教學要能引起幼兒的興趣，並讓幼兒自主、深入地學習，就需選擇吻合幼兒生活經驗、來自幼兒所屬社群資源的課程內容，如此，孩子在自己的文化脈絡裡成長，也才能在自己熟悉的生活與經驗中反覆漸進、深入地探索，讓幼兒的學習能與生活經驗結合，也培養幼兒對所處社區更深的認識與關懷（柯秋桂，2006a：44-45、48）。

吉利托兒所有前、後院，樓上有圖書館，又座落於公園內，鄰近有果園、菜圃、慈生宮、軍艦岩與情人廟等自然人文資源，使得其教學理想有實踐的可能。吉利所各班每學期均會進行一個社區教學主題，帶領孩子探索、認識鄰近的自然生態與人文景觀，將社區資源融入課程教學，展開「兼顧實務與理論」的理想教學模式。舉例來說，蓉蓉老師陳述了其在帶領幼兒進行「燕子」主題課程的背景、教學活動，以及課程結束後孩子親近社區環境的反應：

那現在是我們每個班 每個學期要走一次社區主題 那盡量讓孩子對於這樣的社區能有多一點的認識 像我們班之前走過燕子 這個附近屋簷下 這個區塊很可愛喔 屋簷下會有燕子的窩 燕子大約在 3 月 5 月的時候 回來築巢 然後 8 月離開了 然後就那時候 帶小孩去看去認識燕子的東西 然後去訪問住在這邊很久的住家 然後甚至是跟她們講 就是借梯子呀 然後爬到上面去看燕子 就很可愛 然後就叫小孩爬上去看……其實我們這樣子 帶過一次之後呀 小孩再走過那屋簷下的時候 就會比較有感覺 而且他們多多少少有人 有一點了解燕子的生態的那個部份 然後覺得還滿好的（訪 951229[1]教保人員 G）

為了進行社區主題課程，老師通常會先觀察與瞭解社區附近可使用的資源，進而帶領幼兒共同認識社區環境、增加幼兒的生活體驗與常識，也增添了幼兒對社區關懷的情懷。

在老師與孩子的不斷耕耘中，吉利所運用社區人力與物力資源，逐步建置社區本位的教學資料庫，如：我們住的地方－唶哩岸、吉利公園的果樹與昆蟲、蟬、火山與溫泉、圖書館的認識與使用、慈生宮與廟會、我家到學校的路上、吉利超市與金龍市場、捷運之旅、與我們的菜圃等教學主題；在過程中隨著課程的需要，地方長者出面教孩子種菜、養雞、說供奉主神的英勇感人事蹟、教圖書分類與借閱辦法，還有義工家長帶領孩子認識北投的地質景觀、常見的動植物。另外，也有孩子的祖父母來園所教孩子剪紙、寫書法與包粽子，過程中不只孩子玩得盡興，老師對此地方有更深的認識，地方的人士也因與園所互動，而對園所與孩子有著更深的感情與關注（吉利托兒所網頁，無日期）。

### 3. 擴展特殊幼兒教育專業知能

依契約，吉利所須收托占全所收托人數至少百分之三的特殊幼兒。然成立初期，幼生流動率高，且教保人員經驗與能力不足，所以僅收托一位輕微自閉症的特殊幼兒。在特殊幼兒進入吉利托兒所就讀後，吉利所基於有照顧幼兒、讓幼兒學習的責任，亦基於自身專業的良心須盡心來協助特殊幼兒學習，遂開始建立照顧特殊幼兒的運作模式。

收進來 因為你要對這孩子負責 那不了解 就要想辦法弄到了解（訪 951101[2]教保組長 C）

因為我們對特教孩子 我們不可能放棄 那小柯的部份是 做了就要認真做 你不能耽誤人家（訪 970222[2]教保人員 G）

因為我覺得 收進來這樣的孩子 其實你對他有一個責任 所以你沒有辦法 說我把他收進來就不管他 因為其實融合教育裡頭 就算你不幫他做 IEP 好了 你也不可能放著他一直在游離 我覺得這個對不起 我覺得老師都會覺得對不起他的良心（訪 951101[1]教保組長 C）

我來這裡之後 因為他是一個公設民營托兒所 他在人力的聘任又受社會局監控 又加上我確實 也必須收這些小孩 我個人特質又是 我收了之後 我必須要努力（訪 951016[5]所長 B）

在臺北市，收托特殊幼兒的托兒所均需向社會局通報，由臺北市社會局委託相關社會福利團體提供托兒所特殊幼兒巡迴輔導服務。吉利所收托特殊幼兒後，即依循此路徑，開始接受「財團法人心路社會福利基金會」巡迴輔導員的協助。每學期，巡迴輔導員提供一至三次

不等的服務，包括評估幼兒學習情況、協助吉利所規劃特殊幼兒的個別化教育方案(IEP)等。由於吉利所開始收托特殊幼兒後至 2004 年 2 月期間內，特殊幼兒人數均維持在 10 名內(參見表 4-1)，加上教保人員不瞭解個別化教育方案的運作方式，遂由教保組長扮演著特殊幼兒、教保人員與巡迴輔導員間溝通的橋樑。

因為像早期 我跟她兩個人在討論 我跟她討論目標怎麼寫 我跟她討論出來 她幫老師打好 然後給老師(執行) 其實步驟過程中 她扮演重要的角色 因為你要怎麼推 IEP 因為我們(巡輔員)的時間不長 我們(巡輔員)一個月去一次 可是過程中 一定要所長或是教保組長推的動作 讓人家接受 所以 剛開始她花了很大的功夫 她寧可花很多時間去把它打出來 目標也把它寫出來 然後就給妳這個老師 你帶的我幫你打好 你只要執行就好 你只要(執行後)打勾 她做了這個步驟 (訪 951205[1]巡迴輔導員)

那(我)第二年開始 有接到特殊的孩子 那那個時候 對我們老師來講的話 其實 比較多就是 只能做的 就是注意他的行為問題 其實我們當初處理這些行為問題 其實大部分都是跟叮噹討論 去了解說我們應該要怎麼樣做會對這個小孩比較好 然後可能會幫她做個記錄 或是叮噹幫她做一些類似小的評估 或是測一下目前的能力 (訪 970222[2]教保人員 G)

為了讓教保人員們能瞭解特殊幼兒，吉利所於 2003 年至 2004 年間規劃系列教師研習與特教教學討論、鼓勵教師參與研習、並與早期療育或學術機構合作研究，期能透過多元方式增長教保人員的特殊幼兒教育知能，並且對所內特殊幼兒的學習狀況有所助益。

2004 年 3 月後，特殊幼兒人數已超過 10 人以上(參見表 4-1)，所長考量人員工作負荷，2004 年 8 月新聘一位教保人員兼職特教工作，其早上進班教學，下午則處理特殊幼兒相關事務，並開始推動全所教保人員為特殊幼兒撰寫個別化教育方案(IEP)。教保人員開始與巡迴輔導員、兼職特教人員或教保組長討論特殊幼兒的學習狀況、為特殊幼兒訂定學習目標並執行。個別化教育方案的撰寫與執行也漸成為吉利所教保人員的例行工作內容，不再由教保組長代勞。

忘記在(我)第三年還是第四年的時候 就是那小孩是中班還是大班的時候 我們開始有 IEP 的出現 然後 IEP 的出現的部份 就是跟侯老師進來有關係嗎……或許是之前跟她接觸 沒有那麼的多 可是到後來 我記得……好像是第三年或第四年 開始寫 IEP……IEP 的部份是 當初 叮噹在的時候 就是跟叮噹或小柯討論吧 然後 再來有特教人員進來的時候 是惠淑 就變成我會去跟惠淑討論 那因為慢慢地 其實 老師在特教能力上的 培養比較穩了 我們也比較了解 IEP 在做什麼的時候 我們那個部份 就像目前雖然惠淑老師就離開了 但我們可以透過我們原本累積的能力 然後再跟侯老師去談 然後再去看他們的評估資料 因為孩子做的評估資料表裡面就會告訴你說 醫生就會告訴我們說 他(小孩)缺乏了哪些能力 或是他(小孩)基本能力在哪裡 我們以侯老師評估資料跟本身我們的能力 然後再跟行政主管人員去談之後 或設計出來 跟孩子相關的 IEP (訪 970222[2]教保人員 G)

2006 年 4 月臺北市社會局公告《托兒所收托發展遲緩或身心障礙兒童助理人員服務實施計畫》，吉利所藉此計畫增聘專職的特教助理，與教保人員共同執行個別化教育方案的內容，降低教保人員工作負擔。

吉利所原運作方式中僅邀請家長參與學期初的個別化教育方案會議、共同確認方案規劃(IEP)內容，但執行部份多仰賴吉利所，家長本身並未參與，如此一來，對特殊幼兒的幫助可能有限，隨著吉利所已較穩定地運作個別化教育方案(IEP)，吉利所開始邀請家長共同執行，讓家長知曉如何幫助特殊幼兒的方法，也讓特殊幼兒在家人陪伴下，增多練習技能機會，期能更有助特殊幼兒學習。

我們在做(IEP)的時候 我們學期初會先跟 侯老師 跟行政人員 先 我們老師先設定 再跟他們去談 給他們看過之後做修改 修改之後呢 我們會開一個 IEP 的會議 會邀請家長過來 基本上(成員有)小柯 或是 之前的話是叮噹 或是惠淑 或是葉子 就都會有一個人 再加上我們老師 帶班老師 再跟家長 三方

面 然後去討論為什麼我們要這樣做設計 然後 原本設計的部份是我們告訴他說 我們老師會在學校做什麼 可是慢慢的 我們也覺得 家長如果在家也能做的話 對孩子的幫助會更大 所以 我們慢慢這一兩年就會跟家長說 就是我們會有兩份 一份是學校做 一份是家長做 那我們最後再來看看孩子的能力 進步的狀況是什麼 那我們覺得這樣 家長也會比較清楚孩子的部份 不然 以前很好玩 就是家長也沒什麼在管 然後 老師拼命在做 ……我覺得老實說 家長也不知道怎麼做 因為以往我們只是跟他們講 我們的資料 我忘記有沒有給他們 可是因為 對他們來講 每日上下班 其實也挺累 所以 基本上 他們也不太會主動去做那些東西 那可能透過我們口頭的說明 然後跟 希望可以邀請他們一起來 共同做這些 IEP 的時候 就可能有家長會在比較有空的時候 幫他做一點 我們覺得這對孩子是好的啦 (訪 970222[2]教保人員 G)

一般而言，班級內有特殊幼兒的老師普遍自認缺乏特教知能、專業知能與教學自信不足，加上需付出額外心力和時間教導特殊幼兒，感到分身乏術、力不從心；即使欲提升特教知能，研習機會少、研習時間不合宜，亦難以達成（王天苗，1998：4；王天苗，2002：3）。在吉利所中，這些現象也出現過。但吉利所秉持著接納、負責與盡責的態度，自行辦理特教研習、接受巡迴輔導資源、逐步落實個別化教育方案，並主動地運用所知欲帶動家長參與孩子的成長。在此過程中，顯現出吉利所雖因為契約規範須收托特殊幼兒，但不以教育特殊幼兒專業知能不足為由，反而在不足的基礎上漸進擴展、提升，進而帶動家長，讓吉利所與家長共同為特殊兒努力。

在期望順應幼兒性情、發展幼兒多元能力與興趣的信念下，吉利所卻發現該教育理念受到當地家長的質疑，加上吉利所亦須達成契約規範的社區服務內容，面臨因契約規範入所的特殊幼兒之教保挑戰；即使如此，吉利所依然秉持信念、勇於面對問題：依幼兒學習狀況漸進調整作息時間與課程內容，於午後課程中融入吉利所對幼兒能力成長的期待，且讓家長可以看到孩子的學習成果；運用社區資源建立社區教學資料庫、型塑出社區本位教學特色，推廣社區文化進而達成服務社區的初衷；為了讓特殊幼兒進步，擴展特殊幼兒教育專業知能、落實運用個別化教育方案，進而帶動家長參與。

### 三、教學品質評估

幼托機構是幼兒除家庭外，每日長時間生活的空間，幼托機構提供的教保品質與教保內涵均是家長、學者與政策制定者關心的議題。公辦民營幼托機構如同一般幼托機構仍應以提供幼兒優質教育為出發點，以下從幼兒立場、家長與社會福利人士觀點解析吉利所教保品質，包括採用幼兒學習環境量表、問卷調查及訪談等的結果。

#### （一）從幼兒立場發聲

由於幼兒是幼托機構的主體，從幼兒受教品質的觀點來瞭解幼托機構的教保經營品質是理所當然。本研究選用「幼兒學習環境量表」，以吉利托兒所內的一個中大混齡班為觀察對象，進行吉利所幼兒學習環境品質之評估。

評估結果，吉利托兒所在「個人日常照顧」、「語言-推理」、「互動」、「作息結構」的分量表中，都獲得 6 以上的評分，(參見表 4-10)；而在「空間與設施」、「家長和教師」分量表上，其評分亦接近 6，惟獨在「活動」分量表上獲 4.5 分，推究其原因可能是受限於，僅評量施測時間內的學習活動。在短暫的施測時間中，班級的活動難以兼顧如音樂律動、戲劇遊戲與鼓勵接納差異等題項。整體而言，吉利托兒所在幼兒學習環境量表中的表現介於「良好(5)」與「卓越(7)」之間。此結果若與戴禹心(2004)與許孟勤(2004)以幼兒學習環境評量表分

別施測臺北市 8 間公立幼稚園及 9 間私立幼稚園比較，<sup>32</sup>僅 6 至 7 間幼稚園與吉利所在「個人日常照顧、活動」分量表上具同等程級，此外，亦僅 3 間幼稚園與吉利所在「空間與設施、語言-推理、互動」分量表上有一致水準。由此推之，吉利所雖皆未達幼兒學習環境評量表中滿級 7 分的表現，但相對於一般公、私立幼稚園，吉利所的幼兒學習環境品質顯然是已高於平均值。

表 4-10 吉利所與 17 間臺北市公、私立幼稚園在幼兒學習環境量表得分表

施測者	項目	空間與設施	個人日常照顧	語言-推理	活動	互動	作息結構	家長與教師	平均值(五項)
參照值		5	5	5	4	5	5	--	5
研究者	吉利所	5.75	6.5	6.25	4.5	6.2	6.25	5.83	5.90(七項) 5.84(五項)
戴禹心 (2004)	公幼 A	5.56	4.83	3.50	4.44	4.80	5.67	-	4.63
	公幼 B	4.69	5.30	3.38	4.56	4.90	3.17	-	4.57
	公幼 C	4.88	5.17	3.25	3.56	4.80	3.33	-	4.33
	公幼 D	4.38	4.75	4.13	4.06	3.80	3.83	-	4.22
	公幼 E	4.81	5.00	3.63	3.25	2.80	4.17	-	3.90
	公幼 F	4.31	4.67	2.25	2.81	3.00	3.17	-	3.41
	公幼 G	4.75	4.00	3.13	3.44	2.30	2.17	-	3.52
	公幼 H	2.75	4.83	2.75	2.38	4.60	2.33	-	3.46
許孟勤 (2004)	私幼 a	3.50	5.33	4.00	2.40	4.60	-	-	3.97
	私幼 b	2.75	4.33	5.00	2.89	3.20	-	-	3.63
	私幼 c	4.25	4.17	3.50	2.60	3.00	-	-	3.50
	私幼 d	5.25	6.5	6.25	4.5	6.2	-	-	5.74
	私幼 e	5.63	5	6.5	4.00	5.4	-	-	5.31
	私幼 f	4.38	4.17	4.50	3.20	4.60	-	-	4.17
	私幼 g	3.25	4.00	3.75	2.00	4.00	-	-	3.40
	私幼 h	2.25	4.50	3.50	1.89	3.20	-	-	3.07
	私幼 i	4.75	6.33	3.75	5.50	4	-	-	4.87
平均值		4.33	4.97	4.06	3.44	4.19	--	--	4.20

資料來源：本研究、戴禹心（2004：53）、許孟勤（2004：101-102）。

從相關之研究結果中發現，幼兒在幼兒學習環境量表中得分較高的幼托機構中，其行為表現能力亦較高(Hausfather, Tohari, LaRoche, & Engelsmann, 1997:446)、能有較多元的興趣、與增加參與活動意願(Peisner-Feinberg & Burchinal, 1997:471-472)，幼兒也有較佳的認知發展表現與較少的行為問題 (Loeb, Fuller, Kagan, & Carrol, 2004:61；Love et al., 2003:1032)。據此，我們可以推論，在幼兒學習環境量表中得分愈高的幼托機構，幼兒的整體發展表現愈佳，則顯示幼兒受

<sup>32</sup>由於戴禹心（2004）與許孟勤（2004）兩人的施測結果皆缺「家長和教師」分量表，加上許孟勤（2004）提供的「作息結構」成績不完整，研究者僅能以空間與設施、個人日常照顧、語言-推理、活動、互動之分量表成績與吉利所進行參照。

教品質較佳。吉利所在幼兒學習環境量表中獲得高於平均的表現，似乎透露出吉利所能提供幼兒較佳的教保品質。

吉利所秉持著從成長兒童學園以來的傳統，每年都會在畢業生入小學後的第一個學期中，請畢業生及其家長填寫「畢業生小學適應問卷」，以讓吉利所瞭解其畢業生在小學適應的情況、幼兒與家長的建議，進而適度調整課程方向。累積歷年調查結果，吉利所的幼兒多傾向自我肯定、擁有良好人際關係、自主與獨立，但在精細動作、記憶力與專注力上則偏弱：

我們的孩子在自我的觀點上 就算功課不好 都覺得自己很好 這個是我們蠻大的成功 她有可能語言不好 國文不好 然後妳只要有那些題型是有關問說 妳覺得自己怎樣 你朋友多嗎 都是好的 那個部分的題型就是 自我認同 自信跟人際互動 情緒處理 那部份 我們的孩子都是很好的 那個獨特性也很強 就很有自己的想法（訪 951104[7]所長 B）

我們的孩子厲害是 自我認同很高 自我概念很高 還有語文表現超高 然後反應能力也超高（訪 970315[5]所長 B）

我們累計了很多年之後 我們看出我們的次文化 我們大概就是精細動作很弱 然後還有我們的 記憶力弱 專注力弱 所以 我們現在都在改 我們一直在調我們的專注力 我們應用了很多的策略 在調我們的專注力 我們的專注力有持續在進步中（訪 970312[5]所長 B）

從吉利所畢業生在情緒管理、自我認同與肯定上有正向發展的回饋中，不但顯現吉利所課程內容對幼兒的影響，也呼應了其教學信念中所重視的情意教育內涵「期望每個幼兒都能順情適性、快樂的成長—愛自己也愛別人、能自處也能與別人相處、喜歡學習也能堅持學習」。

吉利所受契約規範，收托 1 至 6 歲幼兒、再加上特殊幼兒與弱勢家庭幼兒，使得幼兒身在吉利所中，可以接觸到來自不同背景環境與特質的同儕。吉利所柯所長提出她的觀察：

我們發現因為我們要收多元幼兒 我們要收特殊幼兒 我會覺得我們這邊的孩子比較能夠接納不同特質的孩子 因為它多元 因為這裡有太多不同形式的孩子 仁愛這部分少很多 這是對孩子的意義 他在生活中間 他就看到不同特質的孩子 點點滴滴 他就在接納 就在學習照顧互動（訪 951129[2]所長 B）

這幾年走在融合推廣的路上最深的感覺是它可以、也必須推廣的，它讓我們與全園孩子有機會接觸更多不同類型的生命個體，讓我們對生命與生活有更寬、更深的體驗。對孩子而言，它同時也提供孩子不同的學習，一方面它讓特殊兒有機會拉開自己的生活經驗與學習層次，另一方面它也讓其他幼兒學習如何與不同類型同學一起相處，而這中間強調的不是特別的「給予與關懷」，而是「自然彼此尊重」的生活在一起；而這對兩方面的孩子而言，似乎都是越早接觸、越早學習越好呢！（文 951016 柯所長棕櫚獎感言）

研究融合教育成效的結果指出，發展遲緩兒入班與一般幼兒共同學習，因為有一般幼兒做為學習模範，使遲緩兒的各項發展能力有明顯進步，特別是語言和社會互動能力增長，另一方面，普通幼兒懂得接納、包容發展遲緩幼兒、較富有同情心、同理心與愛心，會主動協助、關懷或教導發展緩慢幼兒（王天苗，1998：4；蘇雪玉，2000：4）。吉利所的孩子處在多元環境，能察覺不同性別、年齡、特質、身體動作或行為表現的差異，也在日常生活互動中，漸進地尊重彼此不同、接納個別學習需求、用行動照顧與關懷他者，讓自己與同儕皆自然地成長與學習，也讓孩子在潛移默化中實踐生活品格教育的精神。

個體的感受與想法通常繫於他/她過往所累積的經驗與回憶，惟有感受深刻，始能回顧曾經經歷的一切。兩對從吉利所畢業的母子在網頁上書寫她們對吉利所的觀點：

畢業了，雖然還要去上課，可是越來越捨不得，今天看著過去點滴，好想留下 女兒理智的說，長大了，就要去念小學，等我以後自己生小 baby 我在帶她唸吉利 嗚，媽媽好捨不得吉利的老師喔（網 960721 多媽

-吉利所網頁)

2 個小孩都是從這裏畢業的 我的老大適應力不好 人際互動也較差 吉利的老師都很有耐心的引導他 常跟我討論他的狀況及進步情形 他們到小學後 還會很懷念吉利的角落及各項活動 很棒的學校。(網 980914 豪媽-寶貝家庭親子網網頁)

吉利所的教學風格吸引孩子，也深受孩子喜愛，即使畢業了，孩子仍然心繫吉利所，想重溫過往時光，甚至有孩子遙想未來，希望自己的小孩也能繼續到吉利所就讀，可見孩子喜愛吉利所的程度。

有家長在受訪時，描述著自己與朋友皆有現就讀國小三年級的小孩，但在學齡前階段就讀不同的幼托機構，其中一位曾就讀吉利所，常主動表達想回吉利所走走，另一位則未對自己曾就讀的幼托機構有強烈懷念感，卻因手足就讀吉利所，也嚮往能當吉利所的小孩：

因為他的(受訪者的朋友)兩個小孩 都在這邊(吉利所)讀 然後那個老大 小三了 他常常想回來 連我兒子都說 我覺得弟弟幼稚園(吉利所)好好喔 可不可以跟他上(學)一天…… 哪像我(大)兒子都不會想回到他以前的幼稚園 有啦 有時候會想說回去走一走 可是沒有那種強烈的意願想去裡面 (訪 960123[1]家長 P)(註：受訪者的大兒子就讀其他幼托機構 小兒子就讀吉利所)

整體而言，從幼兒學習環境量表、吉利所歷屆畢業生適應問卷、家長與吉利所的觀察等，顯示出吉利所提供適宜幼兒學習與成長的環境，孩子喜愛吉利所、樂於在吉利所中學習，也在吉利所中培養接納與尊重的態度、獨立自主與社交互動的能力。

## (二) 家長觀點

從本研究於 2007 年 1 月訪談家長的資料中，有位特殊兒家長經他人推薦到吉利所，其以就讀幼托機構的經驗分享：

因為我的小孩比較特殊 是亞斯柏格症 所以他進來的時候 他其實有很大的情緒 可能有一些自閉症的特質 所以醫院那邊有特教的老師也介紹來這 然後 我看過很多學校 我覺得這裡的老師給我比較多的感動是 很有耐心 很有愛心 就是你可以比較出來 不太一樣…… 其實跟公幼也差不多 都會有 IEP 會議 然後 會有 IEP 實施的要點 大家 長程 遠程 都會寫出計劃 都會跟家長討論 我覺得這一點 我覺得很不錯 而且 老師的執行率是滿高的 不是只有寫 IEP 還有去執行 執行率很高 所以這一點 對老師 也是很[流淚] (訪 960127 家長 S)

相對於許素彬(2006:92、98)研究的臺中縣兩間已收特殊兒的托兒所，皆未替特殊兒擬定個別化教育方案，減弱了特殊兒的學習成效，再加上，兩個各有特殊幼兒的家庭曾歷經多次就學困難，使得家長不再苛求其子女所接受的教育品質，只要有幼托機構肯接受，她們就已經心滿意足。對這位吉利所特殊兒的家長而言，因其曾就讀其它幼托機構的經驗，當吉利所願意收托特殊兒，又邀請家長參與個別化教育方案的討論，並且切實執行個別化教育方案的內容，讓家長對吉利所教保特殊兒的態度與行動特表感動與感謝。

此外，有家長曾因其過往的育兒、幼托機構經驗，習慣孩子展現所學內容，但在孩子入吉利所就讀後，因吉利所持續闡述教育理念，並親身感受孩子的成長，轉變了看待幼兒學習的觀點：

其實那時候 我有一點擔心 就是因為朋友講說他兒子讀的非常開心 然後那時候進來 我其實有點擔心 我怕說 因為哥哥讀的 以前讀幼稚園的話 他們教的滿 好像你可以看到成果 就是 可能就是教一些語言 有一些課 就是算是那種還沒入小學之前的那種縮版吧 教你一些東西 會覺得小孩子好像 好像有學到一些東西 那時候因為不懂 覺得這樣子應該就 ok 了吧 讀幼稚園好像就是為了要進小學 可是後來 他(小弟)來讀這一間學校之後 我覺得 我覺得所長的理念非常好 讓我重新對幼稚園有新的認識……

你真正來聽那個所長講 她把她的理念就是讓我們知道 她的理念其實是 OK 的 我有覺得 我有被教育的感覺 (訪 960123[1]家長 P)

也有家長因吉利所的教育方法與熱誠而有新的體悟：

我是滿欣賞她們這些作法 在我的教室裡面 也是會有一些些許的改變 因為以前我也是帶班很嚴格 可是我後來發現 其實有時候嚴格不見得有用 對 有時候 要看孩子的狀況去調整作法 (訪 960127[1]家長 T)

親愛的老師們,真的很謝謝妳們 3 年來的細心呵護陪伴與教導,妳們教的不只是孩子,媽媽我也從妳們那裡學到珍視孩子的方法,工作的熱誠 當了 3 年幸福的孩子與家長,帶走妳們給的祝福力量,我們一定會快樂長大的 也祝福老師們永遠幸福順利與開心 期待在當一次吉利家長(網 960721 多媽-吉利所網頁)

對家長來說，吉利所教導孩子的方法、與家長間的互動以及孩子的表現，一點一滴都在影響家長的教育方法與信念，也讓家長願意將想法與行動應用至親子教養或工作領域，一位同為教育工作者的家長即在其工作領域調整觀念與方法，展現出吉利所的親職教育影響力。

為瞭解家長群對吉利所的看法，本研究在 2007 年 4 月中旬發放「公辦民營托兒所滿意度與政策建言」問卷。回收的 116 份問卷中，僅有 2 位家長未填答「對吉利所的看法與感受」這大題。整體而言，有 112 位家長 (96.55%) 對吉利所提供的托育內容與服務品質感到「滿意」及「非常滿意」，只有 2 位選擇「普通」(見表 4-11)；而在第 1 到 11 題題目中，絕大多數家長的選擇均落於非常滿意、滿意與普通三種選項，僅 1 位於第 4 題「課程與學習內容能顧及孩子的生理、社會互動、情緒、語言、認知發展等領域」選擇不滿意。另外，有 109 位家長 (93.97%) 皆願意向他人推薦吉利所。

依據家長表達對吉利所的看法與選擇人數多寡的分布情形來看，有超過一半填答者選擇「非常滿意」的題目，計有第 2、3、8 題；若以「非常滿意」與「滿意」兩項合計達 100 位家長選擇者，有第 4、6、9 題。這些結果反應出，家長對於吉利所能依幼兒興趣與能力提升幼兒發展，提供家長有關幼兒學習過程的資料，與家長間有良好的溝通，及接納家庭的多元文化性等皆持肯定的看法。相對的，選擇「普通」且人數偏多者有第 1、5、7、10、11 題，其中較令人關注的現象是，在表 4-11 的第 2、3、4 題中，不論是「提供教具材料」、「提供孩子運用知識的機會」以及「顧及孩子各領域的發展」，雖獲家長高滿意度，但在第 5 題「課程能結合家庭對孩子的期待」項目上，顯示未能滿足部份家長的期望。其原因可能在吉利所課程安排上，基於要兼顧所方理念與家長期望的兩難，現行的課程架構仍無法滿足部分家長在幼兒學習的期待。

關於對臺北市政府委託民間辦理吉利托兒所的政策看法上，有 29 人無填答或填寫無/無意見；以「很好、滿意、支持」回應者有 20 位；具體寫出可「推動、推行、設立、推廣」者有 11 位，有 60 位家長表達出她們對吉利所的讚賞、感謝、喜愛、放心與認同，其中更有家長期望吉利所能有更好的硬體空間、提供幼童交通車，由政府補助人事經費以降低教保人員流動，或是符應工作團隊照顧幼兒所需要的人力資源。

表 4-11 2007 年 4 月家長對吉利托兒所的觀察與想法

題號	項目	非常滿意	滿意	普通	合計滿意
1	整體環境設備，如：衛生、清潔、通風、採光、餐點。	23.28%	61.21%	13.79%	84.48%
2	依孩子興趣與能力，提供多元教具材料，促進其解決問題、思考與創造力的發展	50.00%	43.10%	5.17%	93.10%
3	課程能提供孩子運用知識與熟練技巧的機會，如：自行使用工具、穿脫衣服…等。(1人未填)	51.72%	43.10%	2.59%	94.83%
4	課程與學習內容能顧及孩子的生理、社會互動、情緒、語言、認知發展等領域。(1人未填；1人不滿意)	43.10%	47.41%	6.03%	90.52%
5	課程能結合家庭對孩子的期待。	36.21%	47.41%	14.66%	83.62%
6	教師透過孩子的作品或觀察紀錄，與我分享孩子的發展與學習。	43.97%	43.10%	11.21%	87.07%
7	教師會運用各種方法，瞭解孩子的興趣、能力等因材施教，並視孩子的需求程度，結合其他資源管道(如早期療育輔導)給予協助。(1人未填)	37.93%	44.83%	14.66%	82.76%
8	教師、行政人員與我維持良好的互動、溝通關係。	50.00%	42.24%	6.03%	92.24%
9	托兒所能對家庭及孩子的多元文化性(如：語言、宗教信仰等)展現尊重、包容與接納。	36.21%	54.31%	7.76%	90.52%
10	托兒所能依我的興趣、專長提供參與教學或行政事務的機會，並增長家長知能。(3人未填)	27.59%	43.10%	25.00%	70.69%
11	能提供我有關教養及社會資源(如早期療育、經濟補助、親職講座)等資訊與協助(2人未填)	36.21%	41.38%	18.97%	77.59%
12	整體而言，我對托兒所提供的托育內容與服務品質感到...	45.69%	50.86%	1.72%	96.55%
13	我會向週遭親朋好友推薦就讀吉利托兒所的程度是... (1人同時選擇推薦與非常推薦，未列入)	52.59%	41.38%	3.45%	93.97%

家長們認為政府透過公辦民營方式結合民間資源辦理托兒所，不但造福社區，在收費上也較一般私立幼托機構便宜、合理，但建議以辦學理念良好、優質的承辦單位為佳。有家長則認為因為公辦民營幼托政策，為社區引進不同教學模式的幼托機構，進而影響家長、教育家長，讓家長可以知道政策的理念與意義，而其中重要的關鍵是來自執行者的理念與付出：

以他們這間的話 我是覺得那個所長的那個理念 非常的好 然後她有很積極的去 我覺得她滿積極的去 PUSH 我覺得我有感覺 那我覺得這個應該是很重要 我覺得政策再怎麼變 其實怎麼講 總是要有那個心 那你沒那個心 再好的政策 你也動不起來 就是這樣 說政策是怎樣 我覺得 反而政策是其次 要有那個心比較重要 因為還是人在做 用嘴巴說沒有用 不做 再好都沒有用 其實我覺得那種政策喔 其實喔 政策單純就好 然後找的人 真的 有心在做 我覺得那比較 我們才可以真正受惠到 才不會浪費那些 可是這個 等於是說 也要當然 那個人 那個主要人物 靈魂人物 要有心 那再來也要 也要怎麼講 也要給我們家長教育吧 因為 怎麼講 就是 每個家長的觀念不同 才有這麼多幼稚園形成 然後 我是覺得說 比如說 有好的政策 或好的理念 你也要讓有一些家長 有一些觀念去改變 其實對小孩子來說 會比較好 (訪 960123[1]家長 P)

整體而言，家長認同吉利所的教育理念、認為其師生互動氣氛良好、所長及老師們可信賴，且吉利所教保幼兒的態度與行動深深地感動特殊兒家長、亦使家長漸進改變教育觀點，進而應用至工作領域；立基於吉利所表現，家長多正面肯定公辦民營幼托政策，並且期望政府能提供更好的場地環境與人力資源來協助吉利所經營。

### (三) 社會福利人士觀點

長期輔導吉利所特殊幼兒早期療育事務的巡迴輔導員，依其巡迴輔導機構的經驗回顧：

在北投有收受特殊孩子的園所 又做的不錯的 真的 吉利真的很好 加上吉利走的是開放式又是角落型態的 那其實對特殊孩子也蠻適合的 那一般 你說雙語 那對孩子又是鴨子聽雷 就有點很不適合……在吉利裡面 她們的理念很好 她們就像媽媽 但是又不會像媽媽一樣那麼呵護 那種呵護不是說 隨便你啦 好啦好啦 你是特殊兒 好可憐喲 可是她們不會 她們把他當作一般小朋友要做到 你們也要做到 可是你能力不能到的話 她們又會說因為他生病 所以他比較弱 就會用很適當合理的解釋 讓其他孩子覺得不是太不公平 那如果有的老師覺得很煩 我們就會去跟她們做討論 就是給老師一個心理諮詢 我是覺得大家的氣氛跟態度都還蠻正向的 不會有像我去私立托兒所 有時候很難過 就是看私立托兒所老師 因為一般孩子都帶不好了 那種指責 那個就感覺不一樣 所以一般托兒所 我們是在教導老師觀念去接受我們特殊孩子 比教她們來寫 IEP 還來的重要多了 (訪 951205[2]巡迴輔導員)

我覺得基本上(吉利)裡面的老師已經有雛型的概念 基礎打的不錯 所以我覺得基本上吉利在公辦民營在帶特殊孩子的部分 還算 ok 了吧 未來我希望就是繼續保持 繼續努力 不要中間有停滯放棄 畢竟人員一直換 那人員的不同 有可能妳沒有繼續堅持傳承這樣的文化 那有可能就這樣流失 即使有可能它原本可以做的這麼好 有可能越來越不重視 或是接的人比較不重視這塊 接的人對這塊比較不太了解 那漸漸會變 那我覺得吉利這個部分應該沒有這樣的問題 所以對吉利托兒所的評價 我希望繼續求進步 我希望繼續保持 因為現在老師的態度 跟觀念都很好 所以我希望繼續保持 我覺得很好了……態度 理念 iep 會議繼續保持 我覺得這個在公辦民營很重要 如果你們有跟家長召開 iep 會議 這樣才跟私托有區別 才真真可以顯示出公辦民營付出了多少 一般私托完全沒有 (訪 951205[3]巡迴輔導員)

吉利所重視個別孩子的特質與學習需求，加上多元而豐富的自主學習環境與課程特色，使特殊幼兒能較自在地學習，再加上，吉利所接納、尊重特殊幼兒、正視特殊幼兒的學習需求，並能運用巡迴輔導資源、擴展教保特殊幼兒的專業知能、執行個別化教育方案、邀請家長確認方案內容、與聘請特教助理協助相關事務等，突顯出吉利所盡心、盡責地提升教保特殊幼兒的品質，進而營造出用心教保特殊幼兒的文化氛圍。然而，吉利所的人員更替即可能影響特殊幼兒教保知能的傳承，因此，亦需留意如何繼續維持其教保特殊幼兒的品質。整體而言，巡迴輔導員肯定吉利所教保特殊幼兒事務的表現，並期許吉利所能繼續保持現狀。

2008 年 5 月、2009 年 11 月吉利所分別受長庚技術學院、與中華民國幼兒教育改革研究會邀請，發表「弱勢族群幼兒教育實務分享」與「弱勢幼兒學習的規劃與運作」(柯秋桂，2008、2009)。2009 年的發表文章更以班級實例說明，吉利所因應弱勢家庭幼兒的學習狀況，運用多元輔導策略以提升幼兒能力，最後，該班畢業前，雖然整體能力仍未同一般班級，但孩子已明顯進步(林品嫻、黃蓉珊，2009)，不僅吉利所欣喜孩子的成長，過程中也展現出吉利所教保弱勢家庭幼兒之用心。

吉利所歷年教保特殊幼兒的表現以及建構社區本位課程特色，讓臺北市社會局於 2006 年推薦吉利所柯所長，獲得當年度「第四屆全國推展發展遲緩兒童優秀從業人員【早期療育棕櫚獎】」，肯定了吉利所全體人員教保特殊幼兒事務方面的努力(柯秋桂，2006b)！2008 年 8

月，臺北市社會局發布新聞稿，強調臺北市公設民營托兒所的教學結合在地資源、用心回饋社區與推廣社區文化，並舉吉利托兒所「社區本位課程」為例，強調其運用社區的人力、物力資源，帶領孩子去認識自己成長的地方，並結合地方相關團體與人力資源，共同推廣社區文化，以達成「人造社區、社區造人」的理想（臺北市社會局，2008；柯秋桂，2006b）。

從吉利所的空間環境與課程運作來看，吉利所創所時，皆以成長兒童學園經驗為基礎，但因應當地自然與人文環境與契約規範，需因地制宜地採取因應方式，並漸型塑出屬於吉利所的獨特特色；幼兒、家長與社會福利相關人士在其中，感受到吉利所用心的態度與行動，而給予肯定評價！由此來看，政府在尋找公辦民營幼托機構的承辦單位時，亦需將該單位經營幼托機構的經驗納入考量之中，而承辦單位經營公辦民營幼托機構時，亦需考量該機構所處的人文與自然環境而權衡其經營方針，方使該公辦民營幼托機構受民眾信賴、肯定，而得以永續經營！



### 第三節 家園關係與社區服務

吉利所身為社區托兒所，以經營在地社區為依歸，其不僅需回應家長的多元需求，亦透過社區服務活動傳達其教保理念。以下即分述吉利所的家園關建立與社區服務深耕。

#### 一、家園關係

現今社會有愈來愈多元的家庭型態與教保托育需求：有些家長關切孩子的成長，期望能多瞭解孩子日常學習生活；有些家長基於孩子的特殊性，期望有幼托機構願意讓孩子就讀；有些家長則是連基本生活照料即有困難，遑論顧及教育孩子；有些家長因為工作型態、時間或距離遠近，需要臨時、逾時托育或交通車服務。面對各幼兒家庭特質的育兒需求，吉利所亦有其堅持的教育理念、教保品質期望與經營限制，幼兒家庭與吉利所遂在此教保幼兒過程中漸進發展出家園互動之道。

##### (一) 親師關係的建立

2000年7月21日正式招生的吉利托兒所，對當時社區居民而言，是陌生也是新鮮，社區居民除了透過招生宣傳單，僅能實地走訪、翻閱同是成長協會經營的仁愛園的教保活動照片檔案，來瞭解吉利托兒所的空間環境與未來的教保服務內容。由於吉利所的課程內容少有一般幼托機構「常見」的才藝或外語學習課程，即讓部分家長怯步，加上，社區居民不瞭解吉利托兒所的收費為何較公立托兒所高，於是部分家長登記佔額後，卻未繳費就讀，使得實際就讀的人數不如預期。雖然吉利所招生人數上限150名，但歷經第一個月的招生期，尚有55名缺額，顯現招生不足。缺額的班別與人數，分別是寶貝班2名、小小班8名、中小班12名、大班33名（陳智華，2000），缺額狀況與幼兒年齡班別成正比。

伴隨吉利所有招生缺額壓力，吉利所需承受家長對幼兒學習的擔憂。雖然吉利所在招生宣傳期間曾辦理教學說明會，盡力地陳述其教保理念與運作型式，也於學期初班級家長會中說明，但吉利所仍深刻感受到當地家長對既有作息與課程內容的質疑，或是期望教保人員能夠教導幼兒一些具體有形的學習內容，如：注音符號、英文、數學等。「吉利所『沒教』、幼兒『沒學』」是家長對吉利所失望的聲稱：

那你帶孩子去公園 他就會覺得你都沒教書 整天就在公園裡跑來跑去 都不教(訪 950410[1]所長 B)

因為她們的理念跟我們不一樣 她們可能會慕名而來 聽這附近的人說不錯 可是來的時候 又覺得沒學到什麼 那是因為理念真的不同 (訪 951016[4]所長 B)

你做了好多的教學活動 他不想 他只想要勺勺口 他只想要你教他功文式數學或是 MPM 數學 還有你跟他講一堆 情意 情緒管理 你想想看 我今天在講的情緒管理 你看這些家長現在有聽了 可是以前不是 以前沒有人理我 而且都看著我 然後繼續問我們 你們今天吃什麼...以前 我剛進來的時候 對家長的感覺是這樣 (訪 950916[8]所長 B)

初期在接觸新家長的時候 會比較多是 他們有些家裡的觀念是 你今天學什麼(台語) 會不會唸 abc 老師有沒有教你什麼(台語) 就是比較傳統式的部份 (訪 951229[4]教保人員 G)

那學習那些的話 可能就是自己就是有空的時間再訓練他 比如說 他現在問我說 幾加幾等於幾 這些數學的那些概念 可能就是自己再慢慢告訴他一些 其實這邊上課有沒有教這些 我不是很清楚 (訪 960112[1]家長 O)

2000年7月吉利所對全所共40位家長進行意見調查，回收有效問卷計36份，結果整理於表4-12。我們可以看出在「課程安排」及「收費標準」兩個項目上，「滿意」與「很滿意」的合計人數最少，均不及20人，與其他9個項目合計人數平均超過30人，其中存在著顯著差距，間接回應了前述家長在收費與課程內容上的擔憂與疑慮。

表 4-12 2000年7月吉利所家長問卷結果 (單位：人數)

項目	很滿意	滿意	沒意見	不滿意	非常不滿意	合計
1 空調設備	6	29	1	0	0	36
2 桌椅高度	8	26	2	0	0	36
3 聯繫工作	7	25	4	0	0	36
4 環境清潔	8	24	3	1	0	36
5 餐點營養	8	24	2	2	0	36
6 行政工作	7	23	6	0	0	36
7 採光設備	11	22	3	0	0	36
8 教室規劃	7	21	5	3	0	36
9 教學態度	11	20	5	0	0	36
10 課程安排	3	16	15	2	0	36
11 收費標準	4	14	14	4	0	36

資料來源：(檔 890808 家長問卷結果)

雖然，有家長認同吉利所教育理念，不辭遠近就讀，但亦有部份家長因無法感受與得知幼兒在吉利所內學習的成果，選擇換所就讀，形成吉利所有幼兒流失。招生不足與幼兒流動的現象，亦引發臺北市社會局關切，在2001年2月20日公文中，除了需吉利所提供資料說明幼兒出入所狀況外，並特別聲明「委託契約執行情形皆作為續約與否的重要考量」。

吉利所與成長協會面對經營窘境，從積極面，「吉利托兒所」是吉利所與成長協會理想中的「永續經營」幼托機構場地，如何在現有基礎上進行調整，仍大有可為；從消極面，吉利所不得不擔憂若未達到公設民營契約規範而遭解約的後果，如：教保人員安置與所需經費問題、讓對吉利所懷有期待的家長群落空，以及更重要的是，成長協會聲譽亦可能受影響。權衡之下，「我覺得成長的臉丟不起(訪950410[1]所長B)」，吉利所與成長協會決定咬緊牙根、為其理想努力。

由於吉利所運作經費主要來源為家長支付的費用，因此吉利所商請臺北市社會局協助宣導外，亦積極設法扭轉情勢，如：調整課程內容與親師溝通方式。

吉利所招生情形備感壓力，因北投地區家長觀念比較保守，多要求幼兒超齡學習(如注音、拼音、寫算、讀本、作業等)，教育理念和敝所差異極大，所以提供親職教育、加強文宣是敝所當務之急，並請社會局協助擴大媒體宣傳，盡速達到收托人數，也兼顧教保品質，才不負政府公設民營托兒所的政策美意(文900227 吉利托兒所函)

吉利所與家長建立關係之形式大都承襲仁愛園，在各班級內，教保人員會與家長面對面、或電話溝通，亦提供每月教學月訊、每學期一至二次的角落計次記錄、藝術活動記錄與學期評量等書面資料，希望家長能瞭解幼兒在班級內的學習內容、成長過程與能力發展狀況。其

並未採用一般幼托機構常使用的「親師聯絡簿」，然而，基於家長們多希望參與孩子的學習、瞭解更多有關孩子日常學習與生活情形，因此即使各班級每月發放教學月訊，內容已含括孩子學習與課程活動重點，但吉利所仍不得不重新思考此問題，請各班級增加親子作業單、與課程內容通知單發放頻率。此外，吉利所設有寶貝班與幼幼班，考量該年齡層幼兒較無法妥善表達生活需求，特別的為此兩個年齡層的幼兒設計聯絡本，由教保人員於第一學期中，每天書寫幼兒在所內的生活狀況，但，實施一些時日後，寶貝班與幼幼班老師反應，平日即常與家長面對面交流、且多數時間在回應孩子需求，若仍須每日撰寫聯絡簿，則工作量大，吉利所遂調整該年齡層的聯絡簿撰寫頻率為每週二至三天；由於多數的新生幼兒家長也會擔心孩子學習情況，吉利所只好規定，教保人員需在小班新生就讀的第一個月間，每週寫一次聯絡簿，此外，也將原為學期末發放的新生「生活學習觀察本」，調整至學期初的第一個月發放，以讓所有新生幼兒家長知曉與安心。相較於新生幼兒家長擔心孩子在吉利所的適應與學習狀況，大班幼兒家長則擔心孩子是否能適應未來的小學生活，吉利所遂在幼兒大班下學期時，設有幼兒學習聯絡簿，讓孩子用學會的符號書寫。

雖然我可以接受學校沒有家庭聯絡簿~(即是我們家長要的是老師們不屑寫的"流水帳")但是我在每次收到的學校《月訊》裡面 都看不到○○○(小孩化名) 到底在學校做什麼 學校的月訊裡面附的照片總是那幾個孩子 我不知道那幾個孩子是有什麼特別~還是他們的家長有什麼特別 可以讓老師這麼的青睞 不僅是班級月訊裡看得到 學校外面張貼的照片也是那幾個(網 960115 羅蘭-家長個人部落格)

我進來發現家長都不滿足 然後家長擔憂 後來我改成 兩個禮拜的月訊 真是要人命 我改成兩個禮拜 不是兩個禮拜月訊 是兩個禮拜的通知單 給家長那個課程內容 讓她們放心……親子作業單跟教養觀念 那個是有一陣子我們覺得 家長都覺得我們沒有在上什麼 所以 我就跟我們老師說 妳有一些東西帶回去 讓家長自己做 帶著小孩做 他就比較有感覺 學校在上什麼(訪 970312[4]所長 B)

除了各班級的親師溝通外，吉利所每月發放行政月訊與餐點表。行政月訊的內容主要有所長的話、全所活動預告與行政事務通知等，並會搭配健康新知、或文教活動資訊等讓家長知曉。在 2001 年 3 月柯所長接任吉利所所長後，雖然在行政月訊中努力傳達有關親職教養的觀念，但因家長無法快速、輕易地了解所長欲表達的內容，也使得所長需要漸進調整書寫筆調，以讓家長們理解：

然後發現 原來 園長寫的話 是沒有人要看的 因為曲高和寡 然後後來 我寫完以後 要給我的總務看 我總務說可 才可以發出去 要改到非常的白話 非常的生活化 不能寫的太理想 太形而上 談一些比較有趣的事情這樣(訪 941014[1]所長 B)

吉利所除了用書面方式，每年也規劃親職活動，如：班級家長會、家長參觀日、親職座談、父母成長團體與親子活動等，增加多元交流機會，其中，期初與期末的「班級家長會」較其他活動更能讓家長們理解吉利所與班級課程運作概況。歷年期初的班級家長會大致都有班級教學大綱與教學模式簡介，並以班為單位討論特定主題內容，如：2005 年 3 月的期初家長會，安排了全所家長們共同瞭解吉利所正推動的「檔案評量」，也分組讓大班家長討論孩子畢業相關事宜、中班家長則聚焦棋類玩法。此外，也會安排分享親職教養文章、育兒事務經驗交流等內容。

至於期末的班級家長會，歷年間有些轉變。在吉利所正式招生後的一、二年間，由於幼兒在角落活動的情況不穩定，加上學期末教保人員多需回顧、整理幼兒學習資料，工作事務較平常繁多，若如學期初的家長會需由教保人員引導活動內容，易加重教保人員工作量，於是，該時期的期末家長會採互動型態，如：在 2001 年 1 月吉利所的第一個學期末，以攜家帶

眷、一家一菜的方式為主軸，搭配親子律動、幼兒在所生活的幻燈片及照片欣賞、與親子角落活動等內容；或是在 2001 年 6 月第二個學期末，採親子戲遊，由教保人員帶領幼兒與家長共同參與活動，如：手指謠/說故事、韻律、陶土、烹飪、畢業紀念冊製作等，並在活動過程後進行討論與意見交流。隨著中、大班幼兒在角落活動的情況逐漸穩定，但家長仍不了解吉利所的教學內容，吉利所為了要讓家長瞭解幼兒在所內的學習狀況「讓家長知道 我們到底在讓孩子 在學校到底在玩什麼 自主學習可以到多深（訪 970312[5]所長 B）」，遂開始以「教學參觀日」取代期末家長會，如：2002 年 1 月起，在每學期末開放至少一日的早上九點三十分至十一點時段，讓家長可進班觀察幼兒在角落與分組時間內的活動，亦準備「家長觀察幼兒學習須知」與「協助幼兒進行角落活動注意事項」等文件，讓家長在參觀教學時有所依據，並在十一點參觀教學後，與教保人員討論、交流。值得一提的是，這幾年教學參觀日中，家長與幼兒角色已有變化，起初是家長參觀幼兒活動，接著是家長與幼兒一起活動，至今已轉變成幼兒帶領家長活動，而此也漸凸顯出吉利所的家長參觀教學日重點：從教學活動中展現幼兒已習得的能力，而非教師的教學方法或技巧，並讓家長可親眼目睹與體會幼兒在校學習的狀況「我的目的其實是要讓孩子知覺他 平常老師帶她的過程跟流程 那把這個過程應用出來 這第一個目的 第二個目的是讓家長看到 你的孩子思維正在改變 學習如何學的能力 要不然 她平常都看不到 妳跟他講破嘴 他也看不到（訪 970312[5]所長 B）」。

吉利所亦著重在親職教育的深耕，自 2001 年 5 月起，即在一樓大門口處設置「家長圖書借閱區」，供家長借閱相關育兒教養書籍；為了讓家長在參與活動後能有豐富收穫，吉利所會在各項親職活動中以多元方式分享相關教養資訊，如：為大班幼兒家長舉行的小學銜接座談會中，邀請任職小學的家長概述小學生活須知、舊生家長分享其幼兒就讀小學後的適應情況，也讓家長間有互動交流時間，讓大班幼兒家長可先了解未來幼兒就讀小學後的可能情形、以及吉利所在此方面的準備；若吉利所辦理親職講座，會將講座內容以書面方式分享外，亦讓未能參與的家長可借閱該講座的視聽帶。除此之外，吉利所也開放家長參與教學與行政事務，讓家長有更多機會瞭解吉利所、參與吉利所的日常生活，如：角落活動觀察、活動帶領、物品登錄與維修、或參與兒童劇場演出等。

吉利所不僅重視所內家長的親職教育，也重視有心了解吉利所的家長群。若幼兒家長欲參觀吉利所，吉利所會希望家長帶著幼兒在吉利所安排的參觀時間中共同參觀吉利所教學，並由所長、教保組長或行政人員進行一對一簡介、讓家長與幼兒進班體驗教學運作，吉利所期望能在交流中認識幼兒與家長，雖然一對一簡介方式讓行政人員須不斷陳述吉利所特色，但吉利所為了能與家長溝通理念與推廣其教育理念，仍保持此方式地帶領幼兒與家長參觀吉利所：

我們每一個新生 每一個家長來參觀 他讀不讀其次 每一個家長來參觀 我們都用一個早上來介紹個別喔 然後我們一定是要求他 我們都是要求他進入我們的班級 看我們的教學 運作方式 那我們會跟他做討論 那在這過程中 我會知道 家長的理念……我也很期望透過跟家長一對一的溝通的過程中 我能看到 我能聽到 我能看到家長的觀念 而且我甚至都要求帶小孩來 小孩也進去玩 吃飯 我在那過程中 我就會看到小孩 我們都做這樣的要求……我們 5 6 月份 在帶參觀時 那個量是幾百個人的 我們都講到後來 講到晚上沒有辦法出聲音 幾乎每天帶家長 所以前一陣子 有一點哀怨 有再思考 要不要這樣子 可是後來也有想說 其實某程度 我們是在做教育推廣的工作 就是透過這個 你也跟家長談你的教育理念 那讀不讀其次 可是有一些想法 你是可以藉著這機會跟他討論 要不然為什麼聲音這麼沙啞 這是有道理的（訪 950916[3]所長 B）

吉利所期望讓家長們知曉其為幼兒努力的多項行動，並重視家長對幼兒學習的擔憂與疑

惑，除了因家長反應，漸進調整書面聯絡資訊內容，亦視吉利所整體教學運作情況與幼兒能力來規劃班級家長會活動，也在各種親職活動中，盡可能提供相關教養資訊，期望透過多樣的親師溝通方式，讓家長們得知更多關於吉利所或幼兒學習事務。

本研究 2007 年 4 月中旬，透過問卷瞭解家長讓幼兒就讀吉利托兒所的原因，問卷發放 140 份，回收 116 份，在 20 個選項可複選下，以「認同教育理念」為最多人數（105）選擇，次為「師生互動氣氛良好」（87）與「所長與老師們可信賴」（74），其他尚有教材教具多元（54）、親戚、朋友、同事推薦（54）、教育內容充實（52）、是合法立案的幼托機構（51）、離家近（50），皆是獲逾 50 位家長選擇的選項，見表 4-13。由於「教育理念、師生互動氣氛、所長與老師們可信賴、教材教具多元、教育內容充實」均來自吉利所的付出，從此結果顯示，吉利所的經營與努力受家長們重視。

表 4-13 2007 年 4 月家長讓幼兒就讀吉利托兒所原因（複選）（單位：人數）

排序	選項	人數	排序	選項	人數	排序	選項	人數
1	認同教育理念	105	8	離家近	50	15	交通方便	21
2	師生互動氣氛良好	87	9	入園參觀經驗	48	16	與孩子的同儕同就讀	17
3	所長與老師們可信賴	74	10	收費	34	17	承辦機構辦學經驗悠久	15
4	教材教具多元	54	11	衛生整潔	34	18	收托時間彈性	13
4	親戚、朋友、同事推薦	54	12	屬於公辦民營托兒所	30	19	餐點營養	12
6	教育內容充實	52	13	硬體環境設備	28	20	其它	6
7	是合法立案的幼托機構	51	14	社會局評鑑績優	28	21	相關機構推薦	3

然而，同份問卷也統計這 116 位幼兒就讀吉利托兒所的月數概況，其中，就讀 12 個月以下者有 47 位，超過 12 個月且未滿 24 個月者有 31 位，超過 24 個月未滿 36 個月者有 14 位，超過 36 個月者有 5 位，見表 4-14，顯示吉利所幼兒有隨著就讀時間的增多而人數減少，並且每個班級中都有幼兒就讀年數少於一年者，呈現出持續有幼兒流動的情況。

表 4-14 2007 年 4 月吉利所幼兒就讀月數（單位：人數）

回收問卷情況 (班級/回收數)			就讀月數								
			無法 計算	0-6 月	7-12 月	13-18 月	19-24 月	25-30 月	31-36 月	37-42 月	43-48 月
幼 兒 就 讀 班 級	幼小	20	2	12	6	0	0	0	0	0	0
	小	20	5	5	4	4	2	0	0	0	0
	中	18	3	1	3	5	1	2	3	0	0
	中大	28	4	5	2	6	3	3	2	2	1
	大	22	3	3	3	5	4	1	2	1	0
不知班級		8	2	3	0	0	1	1	0	0	1
總人數		116	19	29	18	20	11	7	7	3	2

整體而言，雖然近年內就讀吉利托兒所的人數已維持穩定，然而，吉利所內仍有部分幼兒家長考量幼兒學習內容，出現質疑、擔憂與思考將幼兒轉出吉利所。此也突顯出如何讓幼兒與幼兒家長能在幼兒 1 至 6 歲期間長期就讀吉利所，是吉利所在經營運作上的考驗。

就是說我們六月底 我們本來以為額滿 我們這兩年都這樣 可是後來都有學生陸續續一直進進出出 意思是說 她們可能又會反悔 又會覺得心情不定 在這邊的家長會覺得在這裡 沒有學到東西 就會心情舉棋不定 (訪 951016[4]所長 B)

## (二) 早期療育收托原則的成形

2000 年 7 月吉利所招生後至 2001 年底續約評鑑前，吉利所除需積極招生外，也因一般幼兒的流動，使得各班教學均不穩定，更遑論思及如何妥善照顧特殊幼兒。雖然契約規範吉利所須收托特殊幼兒，但吉利所思考所內整體情況對特殊幼兒的影響，擔心若僅因契約規範而收托，將可能因配套不足反誤特殊幼兒學習；另一方面，吉利所雖提供相關特殊幼兒教育知能給教保人員，但基於教保人員的經驗與能力，以及擔憂教保人員在面對一般家長、幼兒與教學工作之下，可能無心力照顧特殊幼兒，遂讓吉利所無信心收托特殊幼兒。雖然如此，吉利所在這段期間，仍因一名特殊幼兒家長的強烈期望而收托該名特殊幼兒，並由教保組長主責、與心路文教基金會的巡迴輔導員合作、共同輔導該名幼兒。

一個新園所 在這部份還沒有規劃課程呀 或是特教老師都還沒有規劃進來 …所以那時候 我還沒有說要開放收托特殊幼兒 總是你很完備的 我才放心說讓特殊幼兒進來 (訪 950930 所長 A)

2001 年年底，吉利所接受續約評鑑後，警覺開放收托特殊幼兒的必要性，遂漸進增加收托特殊幼兒人數。由於吉利所教保特殊幼兒的努力獲得家長及專業團體的肯定，使得特殊幼兒漸增，吉利所也不得不思索若特殊幼兒人數過多，將影響教保人員工作負擔以及特殊幼兒學習品質，使得吉利所在權衡之下，期望教保人員與特殊幼兒的師生比以一比一為原則；雖然吉利所有此照顧人力比例原則，但仍無法避免當幼兒以一般幼兒身份入所就讀後，教保人員才發現幼兒有特殊學習需求，因此吉利所雖期望藉師生比例原則來掌握教保人員工作負擔及特殊幼兒學習品質，但在 2004 年 3 月至 2006 年 3 月間，吉利所收托特殊幼兒的人數仍超過此師生比例。

我們的原則是說 嗯 第一個是不能超過比例嘛 不能超過比例就是說 一個班級裡頭 我們認為一個老師最多只能帶有一個 一個孩子這樣 我覺得這樣對老師來講 已經算是比較大的 我覺得已經算是滿大的負擔 除非那個孩子是非常輕微……後來為什麼會變成感覺上 好像兩個變多的 只有一個原因 是因為這些孩子 並沒有看出這個孩子有問題 然後家長沒有說 我覺得前提是說家長沒有說 可是另外有個點是 家長也不知道她的孩子有問題 所以會有那種狀況是 面臨到 是他們進來以後 我們才發現 帶了才知道孩子有問題 請他去做評估 所以就會變得人數多很多 所以一般還是期待是說 一個老師最多一個 (訪 951101[1]教保組長 C)

此外，吉利所秉持其教育信念、接納幼兒個別差異外，亦將此信念落實在尊重教保人員因其個人狀況所做的決定。在吉利托兒所，由於多是特殊幼兒家長主動詢問吉利所收托特殊幼兒的意願，行政人員雖有履行契約規範的責任，但同時也考量幼兒在進入吉利托兒所就讀後，與教保人員的互動最為密切，遂在收托特殊幼兒的原則上，以教保人員意願為主。因此，即使申請至吉利托兒所就讀的特殊幼兒人數未達吉利所自訂的師生比例上限，行政人員仍會先向家長說明收托決定尚需視幼兒與教保人員互動情況而定，讓教保人員有參與決定的權利，避免因行政考量收托特殊幼兒後，因教保人員的心理作用而影響幼兒日後的學習生活。

然後另外一個點是 我覺得即使人數沒有超過 都需要看班級的狀況 跟那個班級的老師 到底能不能兩個人能不能配合 (訪 951101[1]教保組長 C)

也會跟家長講 我不保證一定收你的孩子 我必須要先把比較大的原則 雖然很難聽 可是可能要這樣跟家長講說 我真的沒有把握說 一定可以收 嗯 即使人數沒滿的狀況下 也要看你的孩子進來 跟老師老師在帶的狀況 因為他要進的那個班級的老師的狀況 到底穩不穩定 那家長喜不喜歡 孩子喜不喜歡 這都是我們考量的很大的原因……因為進來試讀 我可能會給他一個禮拜 或三天的觀察期 就是讓他進來 然後爸媽不在或是爸媽也在的狀況下 爸媽在旁邊 但主要有老師帶 然後讓老師去觀察 她能不能跟這孩子互動的起來 然後也跟家長聊一下 (訪 951101[2]教保組長 C)

強制性涉入早期療育的契約內容，促使許多特殊幼兒家長能期望讓孩子到吉利所就讀。吉利所的行政人員雖有履行契約內容的考量，但同時也權衡特殊幼兒在進入吉利托兒所就讀後，其學習品質與照顧者態度的重要性，遂在收托特殊幼兒的原則上，以教保人員的工作負擔量與意願為主要。2006年4月，吉利所為了能具體有效的協助特殊兒學習，也考慮內部人力資源，以及兼顧契約規範的收托比例，制定了「特殊兒收托與實施辦法」，其中規範全所特殊幼兒人數以不超過 10 至 12 人為限、各班特殊幼兒人數以 2 人為限，還包括特殊幼兒入所前後協助輔導的運作方式。

### (三) 保障弱勢家庭幼兒就讀機會

吉利所因契約規範須優先收托弱勢家庭幼兒，收費標準也須經臺北市社會局審核許可，但對部份弱勢家庭而言，幼兒就讀吉利所的費用仍是一筆沉重的負擔。為了減輕弱勢家庭的經費壓力，吉利所自創所收托弱勢幼兒起，即依據政府托育補助辦法，盡可能地讓弱勢家庭知曉並協助其申請該托育補助費用，如：危機家庭兒童托育補助、臨時托育補助、中低收入戶幼童托教補助、與弱勢家庭兒童托育補助等。

(相對於特殊幼兒) 那弱勢比較簡單 有多少就幫他們申請多少補助 (訪 950930[1]所長 A)

我們就都會幫他辦得很簡單 他只要簽名蓋章 我們就會幫他辦好 所以他就不用再去跑什麼流程 都不用 就是我們園所都會去跟社會局申請 (訪 951023[3]行政人員 F)

不過，即使吉利所已盡力協助弱勢家庭申請托育補助費用，仍然有家庭無法支付應付餘額。吉利所回想經營初期，因招生情況不穩定，費用收支亦需量入為出，頗能體會經濟弱勢家庭的經費運用困擾，加上臺北市社會局行文鼓勵，遂促使吉利所著手制訂優待減免辦法，讓幼兒盡量免於因家庭經濟因素而無法就讀，該辦法自 2004 年適用：

我覺得是兩個有造成弱勢族群減免的 第一個是社會局有公文來 她跟我們說 我們是不是能夠為弱勢族群多做一些 因為我們是公設民營托兒所 但是他沒有強制我們 那所以目前為止 公設民營並不是每家都有弱勢減免辦法 但是她確實有行公文來 要我們去思考你有關弱勢族群的減免辦法 這是她確實有行文 然後第二個是因為 我確實是感覺到有些小孩 在這裡才真的接觸到真的沒錢耶 付不起耶 真的沒錢付不起 雖然我們的學費已經很低 她們每個月不是五千塊 那時候是五千塊的補助 然後呢 她們的註冊費 付不起 那怎麼辦呢 那所以那時候 就說那註冊費就打八折 就再打八折 如果他有低收入戶的證明 就再打八折 是因為我們發現 有些小孩真的讀不起 另外是社會局要求 要求我們去思考這個方向 (訪 970312[4]所長 B)

因為呢 社會局好像有 我若沒有記錯 那時候有來一份公文 希望我們幫那些低收入戶的家庭有減免 然後 就是後來 我們就自己做出來減免的那個 因為我們覺得說 有時候低收入戶 並不是像他這麼很窮 有的是真的很窮 就是要看 所以 後來我們就是 以打折扣這樣 因為我們覺得他已經受社會局補助 已經六千 所以她的學費其實再打一些折扣 他大概不到二千 大概一千八百多塊錢 我們覺得這樣的錢 家長應該付的出來 除非他付不出來 那我們就會另外看 (訪 970311[1]行政人員 F)

基本上，若弱勢家庭有就讀需求，吉利所當盡可能地提供就讀機會，並不會將名額侷限在契約規範之內。然而，吉利所雖保障了弱勢家庭幼兒的就讀機會，亦秉持著教育理念教保弱勢幼兒，但受限弱勢家庭的教養功能偏弱，家長消極關注幼兒行為，是目前吉利所教保弱

勢兒的困難。

現在其實對我們困擾 弱勢族群對我們的困擾 應該是 弱勢族群的小孩 基本上在行為上面 是老師需要花很多心力 因為家長那部份的溝通是很難 就是因為她的家庭功能比較弱 家庭的支撐系統也比較弱 所以孩子的行為或學習刺激不夠 行為很難建立 所以 她確實是班級 班級經營裡面 比較大的困擾 (訪 970312[5]所長 B)

通常那樣的孩子比較多會有教養上的問題 就變成說要靠學校要再去做調整 可是畢竟原生家庭 就家長對孩子的影響還是很大 然後再加上學校做的 家長不一定能夠接回家做 也用同樣的教養方式去對待他 所以 通常是我們跟家長有提孩子問題 但通常改變的還是有限 (訪 951229[1]教保人員 G)

弱勢家庭幼兒受限於家庭環境因素，就讀幼托機構的機會易受剝奪。在政府提供經濟補助與倡導下，吉利所協助弱勢家庭申請政府補助外，亦將心比心，依幼兒家庭經濟狀況提供學費優惠措施，讓幼兒不受家庭經濟因素影響就讀機會，但在面對弱勢家庭幼兒的教養問題上，吉利所仍再尋求合宜因應之道。

#### (四) 兼顧情理法的托育服務

現代社會家庭型態多元化，家長常因生活事務影響育兒，若幼托機構能提供多元托育服務與合理收費，家長即可在獲得照顧幼兒的資源，減輕負擔。基本上，吉利所鼓勵家中有照顧者的幼兒在園時間維持 8 小時內，在吉利所契約中雖無規定收托時間，然而對家長而言，若幼托機構以正常上下班收托時間來經營，必然帶來許多在職家長接送幼兒的困擾。因此，吉利所在 2001 年政府機關全面實施週休二日前 (2000 年 7 月至 12 月)，平日收托時間即長達 10 小時 (週一至週五的 07:30 至 17:30、週六的 07:30 至 12:00)，並規劃出延後收托時段 (17:30 至 18:30 與 12:00 至 13:00) 及收費。後因政府實施週休二日，吉利所內週六需托育的家長人數不多，始取消週六班。然而，隨著開始有遠地而來或工作時間更長的家長群出現，也有一些家長無故將幼兒長置所內等現象頻繁，迫使吉利所面臨晚上 6 點 30 分後仍有幼兒在園，遂讓吉利所不得不延長托育時間至晚上 7 點，並在此延長的時段中採每 5 分鐘計費方式，以期符應家長需求並遏止不合理托育現象；2002 年 6 月後，吉利所衡量不合理現象已減少，遂再次調整逾時費用及費用用途，希望減輕家長逾時托兒費用負擔，並將部份所得支付給值班教保人員，讓部份家長需求與教保人員工作所得達成平衡。至 2007 年 6 月，吉利所收托時間最長可為早上 7 點 30 分至晚上 7 點，相較於其他公、私立幼托機構，吉利所多提供了晚上 6 點 30 分至 7 點的服務時段，讓家長有較寬裕的時間可接送幼兒，見表 4-15。

表 4-15 臺北市公、私立幼托機構全日制幼兒收托時間

性質	公設民營	公托	公幼	私幼	私托
幼托機構名	吉利所	臺市立托兒所	臺北市立南海 實驗幼稚園	臺北市北投區 績優私幼	仁愛園
正常收托時間	08:40-17:30	08:30-16:30	09:00-16:10	09:00-16:00	-16:30
彈性收托時間	07:30-09:00	07:30-08:30 16:30-17:30	07:30-09:00	07:30-09:00	07:30-
延後收托時間	17:35-19:00	17:31-18:30	16:10-18:00	16:00-18:30	16:30-18:30
延長收托收費	17:35-18:00 50 元/次 18:00-18:30 +70 元/次 18:30-19:00 +100 元/次	17:31-18:00 50 元/次 18:00-18:30 +70 元/次	不詳	半小時 50 元	不詳

資料來源：網頁資料；2007 年 6 月製表

2000年7月至2001年6月招生過程中，吉利所發現年齡小或體弱幼兒並不適合全日就讀，且部分家長欲自行照顧幼兒半天，但考量收支平衡須增加下學年幼兒人數，於是，吉利所向臺北市社會局申請開放半日班學制（文 900608 吉利托兒所函），讓家長有選擇半日班學制的機會。在臺北市社會局有條件地同意下，包括：半日班收托對象、名額與收費標準（文 900628 臺北市社會局函），吉利所開始有就讀半日班的幼兒，使幼兒在家庭與幼托機構間獲得較良好的適應。

臺北市社會局為協助弱勢家庭因應臨時托育所需的費用，設有「弱勢家庭兒童臨時托育服務補助計畫」。成長協會在2000年申請經營吉利托兒所的企劃書中，即擬有四至六歲弱勢家庭幼兒臨時托育辦法，吉利所也在2001年被臺北市社會局列為弱勢家庭臨時托育機構之一，然而隨著招生困擾，「臨時托育服務」功能始被重視。

「成長沒有試讀制（訪 970312[3]所長 B）」，依成長協會經營傳統，其未曾辦理試讀制，但在2000年至2003年招生過程中，吉利所時常遇到幼兒家長讓幼兒就讀後欲退所，或是家長為瞭解幼兒適應與否而詢問「試讀」可能性。由於招生問題始終困擾吉利所，加上「臨時托育」與「試讀」皆屬於讓幼兒短時間在吉利所內生活，因此吉利所漸開放，若家長欲先觀察孩子是否適應所內生活，可依臨時托育辦法向吉利所申請，讓幼兒有試讀機會，也讓家長有決定時間。然而，試讀機會端視吉利所招生狀況穩定與否而定，如：在2003年9月至2005年3月吉利所運用幼童專用車期間，因幼兒就讀人數增加而停辦試讀；2005年3月後無幼童專用車而人數減少，方才又啟動試讀。

我們之前中間有娃娃車之後 我們穩了之後 我們就沒有試讀制 就不想要再有試讀制 現在我們又恢復試讀制 就是我們發現 我們沒有辦法馬上招滿 而且我們也不想要讓他進進出出 我們乾脆讓他有幾天可以試讀 讓他感覺看看 第一個我們比較招到學生的可能 第二個也不會因為他繳了學費又不要 這樣很累 我們在開始的時候是有試讀制 後來中間有一段時間沒有試讀制 現在又回到試讀制 從這裡就可以看出我們行政招生上 其實是有一些困擾 這其實是兩難（訪 951016[4]所長 B）

另一方面，雖然臨托服務是讓幼兒家長便利，但為顧及幼兒的心理感受與適應能力，吉利所也在實施臨時托育過程中，漸進訂定幼兒年齡限制與必備的預先措施，如：需請家長事先陪同孩子熟悉該環境，減輕幼兒對環境的恐懼：

那如果他沒有 他需要 孩子沒有讀過我們的學校 他必須來 先帶孩子來熟悉 他來臨托之前 先帶孩子來 陪他孩子來熟悉 熟悉之後 她才能夠做臨托的動作 我們會建立資料 然後她才做臨托 他不能第一天來就放小孩 因為我們之前 一開始我們就是這樣做 就哭到我們都抱著他 那孩子恐慌到不行 就覺得不行 所以我們現在也有年齡限制 然後幾歲 兩歲以上 好像是兩歲還是兩歲半以上 才能臨托 然後必須做那些動作 那是為孩子想（訪 970312[4]所長 B）

所以當初這個臨托跟延托 都不是我們考慮的點 但是慢慢隨著我們 也因為我們家長的需求出來 我們必須幫她們解決 那也因為我們有招生的問題 所以呢 我們必須 我們就有臨托了（訪 970312[3]所長 B）

在2000年7月至2002年9月連續兩年間，吉利所持續有招生人數不足與幼兒流動的現象，雖然吉利所運用多重方式宣傳，但未見顯著成效。由於吉利所觀察到就讀後離所的幼兒多居住當地社區，居住遠地但理念與吉利所相近的家長不斷地來電詢問，卻常因交通問題而作罷，時適仁愛園可提供幼童專用車，吉利所遂使用仁愛園的幼童專用車來服務因交通、接送不便但又希望就讀吉利所的家長群。在2003年9月至2005年3月吉利所使用幼童專用車期間，吉利所的幼兒人數逐漸符合維持基本營運的需求，在2004年3月後，收托幼兒數已達141名，並且之後收托幼兒數維持在130至140餘名之間的情況（參見表4-16）。

使用幼童專用車接送幼兒期間，吉利所幼兒人數增加，因而取消試讀制，並且因選擇讓

幼兒搭乘幼童專用車來吉利托兒所的家長，較多認同吉利所的教育理念與課程內容，也能在一些親職活動中影響其他家長的想法：

因為外面的 你有娃娃車接受他的小孩 他就感激到不行 他很珍惜阿 他就是因為某程度的想來 所以妳的理念跟他的理念是一致的 他就骨架不會變（訪 951016[4]所長 B）

你如果全部都是這個社群的 你要改很難改 你其實要有外面不同觀念的家長 在家長會互談理念的時候 比較能夠跳開來看 否則光是這個社群的時候 這個學校承受很大家長的聲音壓力 你有外在的時候 你比較容易因為從家長的教養觀點 這也是我們當初為什麼有娃娃車的觀念（訪 951016[4]所長 B）

在吉利所招生略穩定後，卻遭臺北市社會局禁止使用幼童專用車。雖然幼童專用車的車況、人員都屬合法，但由於幼童專用車為仁愛園財產，非隸屬吉利所，在法律上屬違法使用，<sup>33</sup>此外臺北市社會局雖未明令公設民營托兒所不可使用幼兒專用車，但在 2002 年的公設民營托兒所聯繫會議中，即針對招生困難的問題，達成決議公設民營托兒所應加強對社區家庭的接觸、教養期待之了解、與鄰里長等資源人物的聯繫等，以逐漸累積社區認同有利深耕經營（文 911008 臺北市公設民營托兒所九十一年度第三次聯繫會議記錄）。由於吉利所使用幼童專用車，亦遭到當地社區里長為維護社區幼兒就讀權益與同業反彈，於是吉利所最終還是停止使用，回到以招收社區幼兒為主。

表 4-16 吉利所搭乘幼童專用車人數與總幼兒人數

年份/月份	2000.09	2001.03	2001.09	2002.03	2002.09	2003.03	2003.09
早上搭乘	-	-	-	-	不詳	不詳	8
下午搭乘	-	-	-	-	不詳	不詳	17
總幼兒數	88	93	104	114	110	121	117
年份/月份	2004.03	2004.09	2005.03	2005.09	2006.03	2006.09	
早上搭乘	14	14	12	-	-	-	
下午搭乘	23	25	20	-	-	-	
總幼兒數	141	137	144	134	142	133	

資料來源：吉利所歷年 9 月與 3 月繳交臺北市社會局的收托人數概況表、研究者整理自吉利所幼兒搭乘幼童專用車記錄資料

註：「-」表吉利所無幼童專用車的服務

現在的吉利所未提供幼童專用車服務，收托幼兒的範圍依幼兒家庭決定。在 2007 年 4 月問卷中，幼兒到吉利托兒所的交通方式分別有步行、機車、汽車、公車、腳踏車及捷運，且以步行方式較多（參見表 4-17）；若不採計交通方式，僅視交通時間，則以花費 1 至 10 分鐘到達吉利托兒所者為多；另外，有 6 位家長願意花 20 至 50 分鐘開車送幼兒至吉利托兒所；吉利托兒所鄰近捷運唹哩岸站，亦有家長從捷運關渡、淡水或劍潭、中山站帶幼兒至吉利托兒所就讀。這些資料顯示吉利所在沒有幼童專用車情況下，加上招收之幼兒需設籍臺北市，仍有家長不辭遠近送幼兒至吉利托兒所。

<sup>33</sup>《臺北市學生及幼童交通車管理規則》第四條托育機構應報經社會局備查，並向公路監理機關申領牌照。其車型、規格及設施設備應符合交通相關法令之規定，並依實際需要購置，不得使用不合規定之車輛。

表 4-17 2007 年 4 月幼兒至吉利托兒所的交通方式與時間（複選）（單位：人數）

		方式 / 人數									
		步行	44	機車	42	汽車	39	捷運	19	其它	
花費時間 / 捷運站數	1-5 分鐘	21	1-5 分鐘	26	1-5 分鐘	8	1 個	7	腳踏車	5-15 分鐘	3
	6-10 分鐘	20	6-10 分鐘	10	6-10 分鐘	13	2 個	5	公車	20-30 分鐘	2
	11-15 分鐘	0	11-15 分鐘	4	11-15 分鐘	11	3 個	2			
	16-20 分鐘	3	16-20 分鐘	2	不明確 (15-)	1	5 個(關渡/劍潭)	2			
					20-29 分鐘	3	8 個	1			
					30 分鐘	2	9 個(淡水/中山)	2			
					50 分鐘	1					

吉利所正式招生後的 2 年間未能維持基本營運，雖藉由調整作息架構與多元親師溝通等方式，讓家長認同吉利所，但讓營運能趨於穩定的卻是使用幼童專用車後。對吉利所而言，堅持其教育理念吸引社區外的家長，尋求使用幼童專用車的合法之道，的確突破招生不足的危機，但卻與期望讓吉利所成為一所社區托兒所的經營型態相抵觸，在堅持理念與融入社區之間，吉利所的工作團隊正持續努力找尋一個平衡之道。

我常想一個問題就是 我如果要外找資源的家長 我不會做的這麼辛苦 我一部娃娃車 大概兩梯次 我如果兩梯 我大概就 20 30 個學生 我只要解決 20 30 個 固定 20 30 個進來 我一定輕鬆很多 我就為了這 20 30 個在社區找 這其實讓我某程度滿大的挑戰 我一直在想一個問題 我到底要做社區 還是我只是在做一个理想實踐的幼兒園 這才是衝突我最大的點 如果我今天 我到底是要把觀念跟我一樣 我提供一個機會 所以她們就有機會進來 我真的 就是要浸泡在這一個人社區 我要做一个融入社區的幼兒園 然後妳如果問我 我現在沒有明顯答案 但是我知道我的直觀思考 讓我在中間找平衡點 就是我一定有思考 我也一定在做 然後我大概抓在某個平衡點 (訪 951104[7]所長 B)

與家長權益相關並攸關吉利所營運的費用辦法，除收費標準需經臺北市社會局審核外，相關的收費與退費（因休/退學、申請事/病假、整理準備日等）辦法等亦會先在臺北市公設民營托兒所聯繫會議中討論，最後由臺北市社會局做決定並公告統一適用原則。此收退費原則，一直是臺北市社會局與各公設民營托兒所長久討論的議題。歐姿秀（2002）即指出，近 4 年召開過的 16 次公設民營托兒所聯繫會議，即有 14 次出現「收退費相關」討論提案。在吉利所經營期間，臺北市社會局曾在 2000 年 7 月、2002 年 4 月、2004 年 1 月與 2007 年 2 月針對所屬公設民營托兒所的收退費方式發文，讓各公設民營托兒所建立正式向家長說明的依據。雖然多數辦法都行之有年，但在長假退費屢有爭議，如：寒暑假的退費。吉利所與其他臺北市公設民營托兒所一樣，採一學期 6 個月制，讓多數家長在寒暑假期間不用擔心幼兒托育問題，但對部分家長而言，其有請長假需求，會特別關注長假退費事宜。

在 2000 年，臺北市社會局曾先頒佈公設民營托兒所的家長若因故事前請假一個月，則免繳當月月費（文 890701 臺北市社會局函）。由於臺北市公設民營托兒所的承辦單位集體反應，此規定有礙公設民營托兒所的經費管理，經協調後，臺北市社會局遂於 2004 年公告「事假部分不予退費（文 930108 臺北市社會局函）」，然而此舉雖降低臺北市公設民營托兒所的經營困擾，但從家長角度觀之，仍覺權益受損。因此吉利所一方面仍向家長公告新條例，另一方面擔憂家長無法諒解，遂註解「為了考量家長寒暑假的休假需求，先暫緩實施，採依原先規定（文 930229 吉利所月訊）」。至今，吉利所採用數量管控來決定家長請長假時所依據的經費退費原則，以彈性符應家長需求，並兼顧吉利所收支狀況。以 2007 年 2 月為例，依行政院人事

行政局所公布 2007 年政府行政機關辦公日曆表規定，該年農曆除夕暨春節假期計放假六日(17 日至 22 日，星期六至次週星期四)，再加上 23、26 與 27 日三日為臺北市公設民營托兒所的消毒停托日，且 2 月 24、25 與 28 日三日為週六、日及國定假日，使得當時就讀臺北市公設民營托兒所的幼兒在 2 月的實際就讀日數僅十一日，而引起部分家長申請事假或不滿繳納定額月費。站在吉利所的立場，吉利所無法因當月就讀幼兒人數少即減少工作人員數，並且仍有其自負盈虧的經費壓力，若完全使用 2000 年公告的事假免收月費的方式，將使吉利所難以維持收支平衡。但若採 2004 年公告的事假不予退費，亦會遭家長抗議。於是吉利所遂自行研擬請假人數底限，以決定採用何條例較為適宜，期能兼顧吉利所與家長的權益。「事、病假之退費標準是否修訂，將由本局全盤檢討後，再另函通知（文 960305 臺北市社會局函）」由於此問題並非吉利所僅有，臺北市社會局亦僅能先尊重各公設民營托兒所的長假辦法，並持續尋求解決之道。

整體而言，吉利所因應不同家庭的期待與需求，在遵循法律、與經營限制下堅持其教保理念，漸進建立親師關係讓家長理解吉利所的教保信念與行動、形成早期療育收托原則以顧及特殊幼兒學習品質、提供經濟優惠措施以保障弱勢幼兒就讀機會、與提供情理法兼顧的托育服務讓家長獲有照顧資源，企求在顧及幼兒教保品質與權益上，展現家園同心的精神。

## 二、社區服務

吉利所未能使用幼童專用車後，「社區托兒所」的定位即愈鮮明。其實早在成長協會向臺北市社會局申請經營吉利托兒所的計畫書中，即欲將吉利托兒所形塑成一個開放與人文的「社區托兒所」，欲運用吉利托兒所周邊公園、圖書館及鄰近菜園、果園等社區地理環境，與相關友好團體，如：八頭里仁協會，以吉利托兒所為據點，推廣認識家園及其他社區關懷活動，讓幼兒從活動中學習與成長（文 880615 成長協會申請經營計畫書）。

於吉利托兒所正式招生前，成長協會與當地社區團體--臺北市八頭里仁協會、台北市新舊北投區社區健康營造中心，在 2000 年 6 月 11 日共同舉辦「再見蛀牙蟲--幼兒牙齒保健嘉年華」活動。地點就在吉利托兒所大樓內的里民活動中心。活動內容包含：成長協會附設的鞋子劇團演出「蛀牙蟲流浪記」、由吉利所人員與社區健康營造中心合辦的園遊會。活動當天約 200 多人參加，早上 10 點不到，里民活動中心就擠滿人潮、座無虛席，和台下小朋友一起互動的木偶劇，園遊會中的健康連連看、大家來潔牙等活動，皆達到寓教於樂的效果（曹永輝，2000）。對吉利所而言，此活動也成為了吉利所與社區互動的前奏，為社區服務的初步開端。

吉利所為鼓勵家長與幼兒共同參與動態性活動，每學期均會舉辦一次親子共遊活動。由於活動場地不只在吉利托兒所，亦會在鄰近的公園、廟宇或名勝景點等地，因此，除了吉利所的幼兒與家長外，亦開放社區民眾參與。親子共遊活動的方式多樣，有園遊會、運動會或戶外踏青等型式，內容含闖關遊戲、健康義診、跳蚤市場、觀賞戲劇或扮演秀等，活動時間通常為週六上午，讓家長可在活動中與幼兒同樂，共同關注活動主題。

歷年親子共遊活動主題不離健康、關懷社區文化與童玩的範疇。以關懷社區文化主題為例，吉利所位於自然資源豐富的北投區，結合親子活動與認識社區環境文化遂成吉利所可運用之點。在林晏羽分享吉利所 2001 年 12 月唹哩岸文化之旅的文章中提及：原本此活動僅為

吉利所的親子旅遊活動，因柯所長靈感「來辦一個認識在地文化—唎哩岸的活動」，且基於一般幼托機構較少著眼於瞭解社區文化的親子活動，遂開始運用社區資源籌劃此活動，如：場地在吉利托兒所鄰近的慈生宮、打石場與東華公園，並邀請社區人士協助導覽，讓活動內容深具當地文化色彩（林晏羽，2002：59-62）。此外，吉利所亦舉辦「北投文化采風」與「北投貴子坑生態之旅」等親子踏青活動，讓社區民眾、吉利所的家長與幼兒在此活動中交流，也認識社區的文化與生態環境。此外，吉利所多項親子活動，如：親子歡樂嘉年華園遊會、古早味社區親子園遊會，係在吉利托兒所附近步行 10 分鐘內即可達的公園或廟宇舉辦，如吉利公園、石碑公園與慈生宮等，除了帶領吉利所的家長與幼兒走進社區，亦顯現吉利所因地利之便，有助與社區互動。

在社區服務活動中，吉利所獲得許多團體的人力與物力資助。在人力資源上，八頭里仁協會、當地里辦公室與成長協會所屬的鞋子劇團等皆數次與吉利所合作；而基哩岸醒獅團的舞獅表演、社區人士協助吉利所導覽當地地理文化、醫院與衛生所人員協助義診等，亦擴展非吉利所人員專長的資源網絡。透過這些人力資源來辦理社區活動，讓吉利所的資源網絡擴大、建立吉利所與鄰近社區團體的互動關係，亦有助更多居民參與活動，如：吉利所曾於 2005 年 11 月與北投區公所、立農里里辦公室、成長文教基金會、市立圖書館吉利分館合辦「閱讀的神經機制」親職講座，合辦單位均協助宣傳活動、民眾亦踴躍參與：

一個是里長 另外社區活動是認識這個社群的為主 所以辦過 古早味 就是我用這個社區的資源 人事來辦這個活動 然後我又認識這社區的人 老師 家長都是 我因為認識這些人 我就會有很多資源（訪 941014[1]所長 B）

我很多的活動都掛里的名字 包括圖書館這些 我都掛 其實都在建立關係 然後我也知道 有一點是借力使力 有一些我覺得對我有意義 所以我也累積資源（訪 941014[1]所長 B）

辦活動 其實也是希望說把這個托兒所介紹給社區的人 那總是要藉一些活動讓人家知道 如果說社區托兒所 只有一個自己主辦的話 那當然知道的人比較少呀 如果能結合其他的社團 那我想 那推廣出去 應該會比較容易 大家的力量可以結合呀（訪 950930[1]所長 A）

當地里長則基於吉利托兒所為該里公共設施，願意協助吉利所辦理社區服務活動：

像他們在辦園遊會 我們提供場地 提供人員 提供表演 像舞獅表演 介紹慈生宮的文化 還有交通指揮 辦一個園遊會要動員的資源和人力也相當的多 所以大家就是要配合 她們資源也有限 我們能配合的就盡量配合（訪 951030[3]里長）

在物力資源上，現在吉利所的親子活動，通常會發放禮物。雖然吉利所曾經未以發放禮物為號召辦理活動，但為了增加社區人士的參與，也就入境隨俗：

我早期辦活動 都要募款 沒有禮物 沒有人要來 禮物好壞沒關係 但至少要有 鉛筆也好 玩具 牙膏 牙刷 都好 早期 沒有禮物 辦家長親子講座 也沒有人要聽（訪 941014 所長 B）

那發現 其實那些什麼里長呀 他們自己也會辦一些里民的活動 那我去打聽一下 他們覺得他們辦的活動 好像除了說 有摸彩 有獎品 這些比較能聚集人氣 其他研習的活動 人數都不多（訪 950930[1]所長 A）

原來，一般在社區中辦理的活動，除了須活動內容豐富有趣外，還要「有吃摺有掠」，使得吉利所需要募集禮物，以吸引社區民眾參與活動。募集禮物的過程也展現出吉利所可運用的資源，如：有八頭里仁協會贈送的磁鐵、家長任職郵局提供的尺、親子共讀小書（文 910601 歡樂親子嘉年華園遊會企劃案）或是里長辦公室提供的陀螺等。常籌辦社區活動的里長即指出，辦社區活動秘訣為提供「誘因」，讓誘因吸引不同年齡層次的社區民眾參與，進而讓活動達到預期目的：

要針對他們喜歡的 最主要不是要讓他們來吃這些東西 是要他們出來 來參加這個活動 有個動機

有個誘因 讓他們出來 來了解我們在辦的活動 我們是什麼活動這樣 (訪 951030[4]里長)

最主要 說真的啦 你人多 宣傳一定要夠 宣傳夠 你也要有個誘因啦 你說 你要吸引什麼層次的里民出來 你就是要在這方面用心 你說老人家 老人家他喜歡的 說真的啦 老人家他也希望說 有吃攞有掠(臺語) 對不對 你不能說 啊 你就叫他出來 沒有什麼誘因 這樣可能會 還是會有人會出來參加這個活動 可是量就會比較少 (訪 951030[4]里長)

另外，吉利所辦理親子共遊活動的關懷對象，除幼兒與家長外，吉利所亦在活動中設置「老人茶桌」吸引幼兒的照顧者之一「祖父母」來參與活動。希望藉由不同的活動型式，與社區中不同對象建立互動關係：

我們現在的壯志是要辦阿公阿媽的演講 辦過 但沒有人要來 那我們現在正在做 我們每次辦的活動 都會有老人茶桌 泡茶 吃花生 就是要吸引老人來 可以吸收一些東西 其實就是為這個社區想盡各種辦法 (訪 941014[1]所長 B)

在吉利所的年度工作報告中記載著，其重視「隔代親職教養」的議題，如「推動媽媽及老年關懷工作」(文/無日期/吉利托兒所九十二年工作計畫)、「重視『隔代親職教養』，結合民俗與戲劇，增進祖父母教養知能」(文/無日期/成長托兒所吉利園九十四年 1-12 月工作報告)，雖然這些工作凸顯吉利所多元關懷社區的期望，但終因吉利所人力限制，至今依舊無法執行。

此外，聖誕活動則因吉利所人力限制而轉型。雖然成長協會經營幼托機構的經驗中，聖誕活動非重點活動，但吉利所考量幼兒與家長的感受，每年均會在聖誕節時辦理活動。在 2001 年至 2003 年間，吉利所辦理的聖誕活動，多讓幼兒與家長先在家中發揮創意，並請幼兒在 12 月 25 日當日於吉利托兒所進行裝扮、並參與小小劇場與奇奇大餐(使用別於筷子或湯匙的餐具)，因 12 月 25 日非假日，<sup>34</sup>活動場地也在吉利托兒所內，故此時期的聖誕活動屬於吉利所內的教學活動。然而，隨著吉利所辦理親子共遊活動已成常態，若仍維持聖誕班級活動，勢必增耗吉利所人員心力，再加上，節慶活動亦受家長歡迎，故 2004 年起，聖誕活動遂開始發展成親子共遊與社區服務活動：

因為每一學期不是要辦一些親子活動嗎 但是又覺得 又要辦親子活動 又要辦班級的聖誕節 那就很累呀 可是叫她們不要辦聖誕節 也沒有人敢不辦 不過還是會辦 很怪 其實我沒有要求她們辦 然後就說 幾個結合就比較不會那麼累 用全校 而且後來發現 因為家長喜歡玩 喜歡吃 聖誕節最適合 .. 所以就要改變 所以他會變成那樣 是因為他結合人力 是這樣子 (訪 970312[5]所長 B)

在 2004 年至 2006 年間，雖吉利所同樣以聖誕活動為主題，但活動時間已選擇在離 12 月 25 日最近的週六上午時段，活動地點改為吉利公園與吉利托兒所，活動內容則改以家庭為單位參與妝扮，亦將奇奇大餐換成可親子共玩的闖關遊戲，並且歡迎社區民眾參與，於是聖誕活動遂從所內教學活動轉變成開放親子共遊型式。

吉利所運用所內人力、獲得相關團體的人力與物力資源辦理活動外，也盡可能協助臺北市八頭里仁協會及里辦公室等團體辦理藝文活動，如：2002 年吉利所協助中華至善社會服務協會辦理「看見魯冰花-原住民教育基金社區義賣演唱會」、2004 年協助唶哩岸文化推廣委員會辦理幼兒美勞活動(文 931200 吉利所年度工作報告)、2007 年 11 月協助里辦公室辦理「廟口古文化掌中展風華」的活動等。此外，吉利所也曾配合臺北市社會局舉辦相關活動，如：2001 年 5 月的居家安全親子活動日、2006 年 5 月擔任臺北市績優托兒所的觀摩機構代表等，

<sup>34</sup> 2001 年起，公務人員週休二日實施辦法，12 月 25 日行憲紀念日只紀念，不再放假。

皆兼具服務社區目的。吉利所擔任社區團體的活動協辦者時，多扮演宣傳活動角色；當地里長亦理解幼托機構內有限資源，因此即使邀請吉利所協辦，亦僅商請吉利所協助宣傳，讓社區活動廣為人知。

我的活動 她們也會協辦 我沒有要她們支援配合 只是拜託她們宣導幫忙發一下文宣 因為她們也不可能有資源來提供我們里辦公室 她們人力也沒有辦法 (訪 951030[3]里長)

她們只是一個托兒所 只是希望我們主辦的活動就拜託她們發一下文宣通知一下 不會說要她們的人力或是資源 不會去過份要求 (訪 951030[3]里長)

辦理活動需要運用資源，亦需要展現主辦單位專業與特色。吉利所除了用外界資源成就親子活動外，也發揮吉利所的教保專長來辦理親職講座與父母成長團體。吉利所的親職講座平均每學期辦理 1 場，時間約 2 至 3 小時，多在週六上午，講座雖於吉利托兒所內舉行，也對外宣傳、開放社區家長參與，吉利所全所人員皆需參與，僅少數同仁需協助家長保育幼兒；講座邀請主講人演講外，家長們亦可提問、交流。歷年親職講座主題主要與「幼兒多元學習」相關，如：打開音樂櫥窗、不要讓 ABC 佔滿童年、幼兒的美術創意與啟發、開啟幼兒多元智能、快樂共讀的秘方、幼兒藝術的認識；此外，尚重視「幼兒情緒與氣質」主題，如：瞭解孩子的天生氣質、我家孩子高 EQ 等，藉由活動主題強調幼兒在認知能力外的不同面向，並讓家長能在講座中擴展有關幼兒學習領域的視野。對吉利所而言，其深切地期望「開放園所舉辦親職講座，能增進社區家長教養能力，並建立園所與家長的共識」(文 910000-950000 吉利托兒所工作報告)。

吉利所的父母成長團體平均一學年辦理一場，一場活動次數約 3 至 8 次不等，每次 2 至 3 小時，地點通常在吉利托兒所內的蒙氏教室，讓講師與報名活動的家長或親子針對某項主題進行互動、討論；活動主題多與教養幼兒相關，如：健康下午茶、親子共讀、我家孩子 EQ 高、與 EQ 父母 EQ 小孩等，以增加家長教養知能為主。與親職講座不同的是，由於活動預定參與的名額通常為 15 名以內的家長，且有多次較長時間，讓家長間較能就其生活經驗分享，並深入主題討論、進而凝聚家長間的教養共識。吉利所會在課程進行期間安排助理老師協助；課程結束後，也會發放問卷瞭解家長在此課程中的收穫、相關建議與對未來課程的期望，而在家長回覆問卷的內容裡，家長亦多持肯定、感謝並期望吉利所能再續開課程。

吉利所鑑於付費活動較少社區民眾參與的經驗，故吉利所盡可能地吸收社區服務活動所需經費，並讓社區居民免費參加；但辦理活動仍需經費，在臺北市社會局有《補助提升托育及教保品質實施計劃》的經費下，即協助吉利所支付部份辦理父母成長團體經費，雖然父母成長團體活動仍需吉利所再付費用，但對吉利所而言，此活動有益於親職教養觀念的推廣而願意投入。另一方面，為了讓家長珍惜參與團體機會，家長需付參加活動的保證金，保證金於全程參與後退還：

我覺得我們這樣真的很不錯 就是說 因為我們那時候會設那個父母成長團體 就是因為我們家長的一些 針對她們的缺乏去辦的 我們期望家長能去參加 所以我們克服萬難 真的是這樣 可是那時候社會局的督導有跟我們說 每次如果沒有人申請 他一定會打電話 因為我們實在太忙 他就會跟我們講說趕快來申請 因為她們知道我們如果花一點錢可以讓家長免費上課 我們是願意的 所以這個還不錯 (訪 970225[1]所長 B)

整體而言，吉利所平均每學期辦理 1 至 4 次以吉利所家長與幼兒為主要參加對象的社區服務活動，並藉開放社區民眾參與，服務社區、與社區互動。吉利所辦理的社區服務活動中，依活動類型，可大致區分為親職講座、父母成長團體、親子共遊、協助社區或臺北市社會局辦理

活動等，其中以親職講座、父母成長團體與親子共遊三類活動較定期辦理。親職講座與父母成長團體活動多在吉利托兒所內舉辦，以家長參與為主；親子共遊的活動場地則不以吉利托兒所為限，且不侷限參與活動人員的年齡層。從吉利所辦理親職講座與父母成長團體的活動主題來看，活動目的偏重教育性質，親子活動則藉鼓勵幼兒與家長共同參與而增進親子互動關係。回顧吉利所歷年辦理的社區服務活動，除了漸進達成成長協會與吉利所期望的社區托兒所之理想外，對吉利所而言，更重要的是，漸進拉近社區民眾與吉利所的距離。經過數年辦理社區服務活動，吉利所建立起多重的資源管道與人脈關係，也因辦理活動，體會到社區中重視人情交流、「博感情（閩南語）」的關係，此進而增加社區居民就讀吉利所的意願、創造出招生可能性；此外，因吉利所長時間堅持其教育理念，並與家長互動溝通教養觀念，進而讓吉利所深感努力付出已有意義，不但提供當地家長可選擇不同型態的幼兒園，也影響了家長的教養觀念：

有時候發現 他其實是因為跟你感情好進來 不是因為教學好 要不然就是里長說 不錯 來試試看 所以我的社區就必須是那個環境（訪 941014[1]所長 B）

其實我後來有聽到 這裡的家長說 我們給他的意義 第一個是不同的幼兒園的選擇 提供不一樣幼兒園性質的選擇 第二個是 她們在談話的時候 教養觀念不太一樣 會有不一樣的衝擊 就我覺得 如果就只有這兩點 我也覺得夠了（941014[1]所長 B）

對於未來，吉利所期許持續辦理社區服務活動，並將其堅持的教養觀念漸進地帶入幼兒家庭中的相關成員：

這個社群離我們很真的遙遠 所以要做一個社區托兒所 確實是一件好辛苦的事情 可是其實我要說一個點是 當然我有些策略 譬如我可能要多辦這些活動 然後對社群我要辦一些親子活動 然後在那裡面把觀念給她們 我甚至可能要辦阿公阿媽的活動 我才能把阿公阿媽引進來 譬如隔代教養那部份 也是我要努力的 我可能下學期的親子講座 我有可能要做隔代教養 我自己在想（訪 951104[3]所長 B）

吉利托兒所所處的大樓基於社區民眾捐地得以方便使用，社區里長做為當地社區人士的代表，在吉利所與社區合作過程中，其指出吉利所與其他幼托機構不同，亦傳達出其對吉利所的期望：期待幼兒在進入國民義務教育階段前能夠喜歡學習，希望吉利所能為社區培養未來的生力軍，基於吉利托兒所為公有場地，亦期待承辦單位能夠用心經營：

我也是希望說她們好好的教育我們這一代 如果可以在她們這種的幼童的時代可以快快樂樂學習 將來她們對這種上學的感覺會充滿著希望很想去 如果在環境不好阿 老師的教育的品質又不好 搞到一些學童不想上學 那種求學的慾望都沒有 那也是社區的損失（訪 951030[1]里長）

因為這是公家的場地 既然公家辦的 雖然你們來經營 你們就有拿到這種特殊的契約 你就要用心來經營 經營的不好那還沒話講 阿妳不用心 就不對了 所以我對園長 我覺得很滿意 真的有用心（訪 951030[3]里長）

從以上社區里長的敘述中可知，吉利所在經營歷程中與社區互動的成果，讓社區里長肯定吉利所對社區活動推廣的用心與努力，也形塑出吉利所與當地其他幼托機構不同的特色「有深入在社區跟社區在互動（訪 951030[2]里長）」。

對於吉利所歷年辦理的社區活動，當地社區里長認為，活動內容頗具有提昇社區居民文化素養、親子關係的功能；另一方面，由於吉利所辦學受到肯定，加上其為公辦民營機構，進而影響社區居民對政府實施「公辦民營」政策的觀感：

像他會辦一些活動阿 請一些專家來演講 這些都讓社區 提高社區的生活水準阿 還有親子的關係阿（訪 951030[5]里長）

因為他這個吉利托兒所 第一他本身辦的很不錯 風評很好 就讓人家去了解他 大家一了解他是公

辦民營的 就會對公辦民營的產生一點好印象 如果說辦的很不好 這個人家會指責你社會局 臺北市政府 (訪 951030[5]里長)

整體而言，吉利所創所初期因家長質疑教學成效而有招生困境，為了生存，遂開始運用教保專長與多重資源，如：當地社區團體、鄰近的場地空間等，藉由社區服務活動與更多社區居民交流，不但擴展社區民眾親職教養的知能，也因此建立起社區民眾對吉利托兒所與臺北市政府的正面形象。



## 第四節 組織與人事運作

幼托機構運作除了須有硬體空間環境，尚須人員經營，以提供幼兒與家長所需的教保服務。雖成長協會受臺北市社會局委託經營吉利托兒所，但在提供幼兒教保服務上，成長協會仍須聘請合於法規的工作人員遵行契約內容。以下先談成長協會管理機制之建構、成長協會與吉利所互動關係、與吉利所人力資源管理，進而闡述成長協會及吉利所內部運作對履行契約及形塑教保品質的影響。

### 一、成長協會管理機制之建構

長期以來，成長協會內的董事與理事成員們均各有專職，通常藉開會與聽取報告的方式知曉成長協會內各單位的運作情況。自 2000 年 7 月吉利所正式招生以來，吉利所由所長代表出席每年兩次的工作報告會議、並與成長協會聯繫。工作報告會議召開時間通常為年中與年末，年中會議主要報告吉利所近半年工作近況與經費支出概況；年末則提交年度工作報告及預、決算。在工作報告會議中，董/理事成員會提供指引做為吉利所規劃未來方向的參考，也提醒吉利所及其他所屬單位思考工作內容的意義與方向，讓吉利所與其他所屬單位在進行實務工作時有所依據：

譬如 我印象很深 上次的董事會 董事長就說要我做隔代教養 她要我做吉利的隔代教養 我一直放在心上 她會關心 因為她年紀也大了 當阿媽 她就覺得這個社群應該要做隔代教養 所以他們會給我方向 (訪 951016[5]所長 B)

她們會幫助我們 給我們方向 主旨 尤其是吳老師 常常會給我們幾個點 例如為什麼成長不能走英語 妳們怕什麼 為什麼成長不能有電腦進來 妳們再想什麼 那妳們覺得妳們走在教育界的前面 要不然就是問 你今天辦的這個活動的目的是什麼 也是滿好的提醒 (訪 941014 所長 B)

然後董事是給我們做到 視野開放 就用大著眼點 去看事情 (訪 941014 所長 B)

財務方面除要合法外，尚需自給自足。基本上，成長協會並不會限制約束吉利所經費運作，但在吉利所確實需要經費支援時，成長協會亦提供資助；由於成長協會的董事在教育與文化領域中多具社會名望、具「名氣」，此也使得吉利所人員在處理行政事務上，格外謹慎、不任意或違法行事而毀成長協會名聲：

我們也滿相信他們 等於說 大家都是作教育 那他們報什麼帳 我們就看那個帳 那沒有很特別 我們也不會一直去挑剔說這個不可以支出 或那個不可以支出 (訪 951107[1]董事)

我們從來沒有聽過我們基金會講過說 啊你虧損不行 或是你們要抓到幾分之幾 我們董事會從來沒有討論說 他們會結算預算看一下 但是我從來沒有聽到他們告訴我們說 啊 你沒有百分之十盈餘 或沒有百分之五盈餘 (訪 951129[3]所長 B)

雖然吉利是政府出 但過程中也付了不少錢進去 所以 其實是因為 也是因為我們行政經驗不夠 那我們就覺得 好吧 簽約了 簽約也不能賴皮呀 是很想賴皮 是滿想賴皮 只是我們基金會董事會說不可以賴皮 我們那些老闆們說 不可以拿他們的名氣開玩笑 所以就沒有賴皮 (笑) 所以就這樣 不過 錢的籌措 都是我們自己 所以我也分不清楚 只要不要把他名聲毀壞 就好 我們絕對不能逃漏稅 報帳一定要拿三聯單 (訪 941014[1]所長 B)

吉利的帳目是清清楚楚 那我們董事會這個倒是安心 我們董事會絕對不會允許我們做違法的工作 因為他們太有名了 我們如果被抓到 他們不就完蛋了嗎 所以他們一定不會允許我們作假帳 所以他們也審核很注意 (訪 951016[4]所長 B)

成長協會對吉利所與其他所屬單位最大的期待就是把事做好、將人照顧好，所屬單位的營運收支並非是成長協會唯一關注點。相對地較關注各單位提供的服務品質：

對吉利的期待 就是希望它能夠做好 其實對我們董事來講 成長的工作就是把 事情做好 所以他們比較不會希望它賺很多錢 可是他希望它把事情做好 然後他們也希望 我們把人照顧好 也就是 不只是照顧機構 他也很關心我們老師 所長 這些東西 所以所謂把事情做好 不是說 光是很有名氣就好 還很實在的好 也就是老師也好 園所長也好 大家都快樂 都有成長 也不只是老師好 也不只是小朋友好 還要家長要好 通通要好 (訪 951204[3]協會理事長兼基金會執行長)

在成長協會中，人與人間貴於「信任」，吉利所所長即基於此信任，擁有決定現場事務自主權力，不需事先向成長協會報備；雖然臺北市社會局藉由契約委託成長協會經營吉利托兒所，但實務運作，係吉利所與臺北市社會局有較頻繁聯繫，如：政令宣達、公文往返等。對成長協會而言，僅在所長通知成長協會須出席重要場合時，始由成長協會派員出席，但出席頻率亦非頻繁：

我們跟董事是半年一次會 如果是關係上的話 是全然信任（訪 941014 所長 B）

相對於社會局 我們親子成長協會給的空間非常大 極大的自由 跟市政府比起來 我們可是非常的相信 尊重我們的專業人員 就是小柯老師啦 我覺得她做的非常好呀（訪 951204[6]協會理事長兼基金會執行長）

問：協會與社會局的互動頻率

答：頻率呢 就是小柯老師叫我要去的時候呢 我就得去 因為我們小柯老師是我的老闆 他如果不幹 我就慘了（訪 951204[5]協會理事長兼基金會執行長）

吉利所在成長協會的信任授權下，若與其他臺北市公設民營托兒所相較，即與承辦單位聯繫所需之行政瑣務往返顯得較低，且能增加事務決定速率。

大概就是母機構支持 因為他們大概不會干涉我那麼多 我有完全的 POWER 真的 我有完全的 POWER 所以 我跟他們開會 跟他們公設民營開會（聯繫會報）的時候 我說話算數 啊 他們都是說 要回去再呈報 才能說 我都是現場說 YES 就是 YES（訪 951023[10]所長 B）

成長協會透過每年兩次的董理事會議瞭解吉利所經營狀況、重視工作內容的方向與意義、展現出信任授權與維護名譽的經營態度、期望把事做好與將人照顧好、秉持財務需自給自足的原則，使得吉利所在實務運作上擁有自主權。由於吉利所與臺北市社會局有較頻繁的業務往來，且成長協會信任吉利所，進而使成長協會與臺北市社會局間，多以吉利所所長擔任重要居間角色。

## 二、成長協會與吉利所間的互動關係

成長協會董事與理事成員藉由會議瞭解吉利所經營概況外，亦因其具有教育、文化、幼兒教育與法律等專業背景，使得吉利所能在營運過程中獲得資源，如：經營方向指引、法律諮詢、幼教相關事務協助與經費援助等：

我們基金會董事 其中一個就是律師 所以是免費的 所以 我們就很認真的給他使用 就是 我們所有的合約呀 要做什麼的 就會拿給他 請他幫我們看 幫我們修改呀 什麼的 都是義務服務 所以有一個這麼好的 所以我覺得 我們是挺幸福的（訪 951204[1]協會理事長兼基金會執行長）

我們基金會除了那個律師之外 那還有一個董事是蔡老師 那蔡老師 他是幼教現場 他是某某大學的 嘛 所以有一些相關的法令 或者是一些訊息 或者是他知道的也比較多 所以說 他會告訴我們說 我們應該要注意什麼 然後該怎麼解決問題（訪 951204[5]協會理事長兼基金會執行長）

像高老師 吳老師 一定是會給方向指引 吳老師是很忙很忙啦 但報告上去 就會給一些方向 那像高老師會給金援 如果經濟真的不行 就給我們一點（訪 941014 所長 B）

成長協會裡包括有仁愛園、水蓮園、吉利所與鞋子劇團等單位，基於資源共享，這些單位的資源彼此是互惠。由於仁愛園、水蓮園與吉利所皆為幼托機構，再加上吉利所與水蓮園約同期間開園，兩園的教保人員多新聘，於是仁愛園即協助輔導新進人員課程與教學事務，如：至仁愛園內觀摩如何經營班級與實施課程，並練習帶領活動、與資深教師共同討論（文 890619 新進教師培訓計劃）；在吉利所創所第一學期，仁愛園柯所長亦每週至吉利所輔導教保人員課程與教學範疇；歷任吉利所的教保組長亦皆具長期服務仁愛園的經歷，也讓仁愛園的經驗可在吉利所生根。隨著吉利所與水蓮園運作日趨穩定，三園至今仍定期地進行經驗共享

活動，藉教保人員間的相互觀摩、交流教學經驗、共同研習教師專業成長課程等，來促進教保人員專業能力。

我們有很多老師 之間可以互通交流 這個就是很好的基礎 而且可以觀摩呀 你說 你在一個園所要到別人的園去觀摩 那是沒那麼容易的 人家把你當間碟 對不對 可是 你看我們有自己的園所 而且形式很不一樣 那剛好可以很好的看 (訪 951204[6]協會理事長兼基金會執行長)

我們老師 就是小柯老師 那邊可以做培訓 然後在成長(仁愛園)那邊做訓練 培訓就是在成長(訪 950930[1]所長 A)

(吉利托兒所第一學期時)我的角色就是仁愛園園長的角色 賦給我的角色 我應該是教學總監...我就用仁愛園的資源去帶他們 然後包括我一個禮拜回來兩次跟她們做討論 然後包括整個教學的運作型態 (訪 950916[8]所長 B)

我希望吉利的老師可以去學仁愛園老師的經驗 因為我要讓資深的老師來帶 我希望仁愛園的老師可以看到這裡 因為她們資深 她們進來帶的時候 吉利的老師可以上去 (訪 951129[2]所長 B)

那我們這裡的空間是三園最好的 像我們很多的教師培訓都在這裡 那現在在這個園走出他的特色 那其他兩個園的老師也會來這裡觀察 來這裡觀察舉行討論 (訪 951129[3]所長 B)

那仁愛園老師那邊有一些不錯的發表或是相關的專長 他就過來帶我們玩戲劇 會做教學上的交流 研習的部份 互動的部份會有 再來就是在教學上的互相交流也有 不過都還是有限 (訪 951229[4]教保人員 G)

在仁愛園、水蓮園與吉利所共同參與的教師培訓課程內容中，亦借重鞋子劇團專長來培育教保人員戲劇能力；吉利所亦長期邀請鞋子劇團成員舉辦「小小戲遊」課程，作為幼兒課後活動的選擇；鞋子劇團亦參與吉利所舉辦的社區活動，如：2000年6月幼兒牙齒保健嘉年華活動、2001年5月居家安全日活動、2003年與2007年的社區親子園遊會等，除了讓當地社區民眾有機會接觸戲劇活動，更豐富吉利所辦理社區活動的內容。吉利所也因成長協會之故而可獲得別於教保專長的人力資源。

在教學教案、教具、器材設備或戲劇道具上，仁愛園、水蓮園與鞋子劇團亦與吉利所互通有無，使吉利所在有限資源下，讓幼兒們擁有豐富多元的學習內容，而吉利所為照顧特殊幼兒而添置的感覺統合器材，亦可視友園需求短暫借出。如此一來，成長協會子單位間的物力資源共享，即讓成長協會減少開支。

在教學上 教學資源是共用 比如說 我們有一個不錯的主題 然後有些資料 可以提供給仁愛園 (訪 951229[4]教保人員 G)

鞋子劇團 我們教師研習的培訓 戲劇呀 器材 嗯 我們這些園所 都是互通吧……有時候 可以給的一些器材 我們也會互通 借去用 因為我們也會借鞋子的 因為這邊感統的器材就很多 因為我們特殊兒 所以有時候 他們辦活動要借 我們都可以借 那我們也會去借鞋子的器材 (訪 951129[3]所長 B)

他本來是巧婦呀 可是材料不夠 沒辦法做出很好的菜這樣 他們常常跟我說 他們常去虧仁愛的 常常去借那邊的東西 或是從那邊借人 (訪 951107 董事)

簡言之，吉利所受惠於董、理事成員的法律與幼教行政知能，亦獲仁愛園、水蓮園與鞋子劇團的人力與物力資源，讓吉利所在成長協會中，獲有正向支持力量來履行契約及形塑其教保品質。

### 三、吉利所人力資源管理

在一個教育機構裡面 應該是教學為主 那你所有的行政 總務 財政 這所有行政的事項 都是為了去搭配教學……像我在做這個行政 我真的是做到說 行政支援教學……人事的管理是因為你要做好教學 可是如果你不知道教學要往哪裡走 人事的管理又對他產生什麼樣的意義 (訪 951016[8]所長 B)

由吉利經營者上述的觀點，我們可以看見吉利在「行政支援教學」的經營管理理念下，將「做好教學」作為支撐幼托機構能擁有優質之教學與服務運作的骨幹。基本上，幼托機構中人員素質、穩定與否直接攸關幼兒情緒、教學品質與組織的發展(黃義良、黃碧秋、劉素

美，2006：17)。幼托機構依需求聘任教保人員，並培訓人員以維持機構營運的品質，但不免也會面臨教保人員無預期離職的挑戰。整體而言，成立至今吉利所人員異動頻繁，但仍屢獲評鑑績優，其人力資源管理獨特何在？以下分人事概況、專業人員的招募與聘任、專業培訓、危機與困境四大部份檢視吉利所其人力資源管理與教保品質形塑間的關係。

### (一) 人事概況

吉利所的人員編制主要有所長、教保組長及教保人員(含護士)，此外尚有總務會計、廚師、清潔師、行政助理、下午班老師、社工員與特教老師等。除了所長由成長協會聘任外，吉利所人員多由所長決定聘任。依據吉利所提供的人事資料，採計吉利所內所長、教保組長與教保人員(含護士)的歷年人事調動情況。吉利所每學期員額數多維持在 13 至 18 人間，每年約有 1 至 5 位教保人員異動，且教保人員的就職與離職情形漸趨頻繁(參見表 4-18)。

表 4-18 吉利所所長、教保組長與教保人員調動情況

期間/ 人數與職別	2000.07- 2001.02	2001.03- 2001.08	2001.09- 2002.02	2002.03- 2002.08	2002.09- 2003.02	2003.03- 2003.08	2003.09- 2004.02	2004.03- 2004.08	2004.09- 2005.02	2005.03- 2005.08	2005.09- 2006.02	2006.03- 2006.08	2006.09- 2007.02
就職人員數	13	4	1	5	1	0	3	3	3	4	1	2	0
就職 別	所長	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	教保組長	1	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-
	教保人員	11	3	1	5	1	-	3	3	2	4	1	-
離職人員數	1	3	1	4	0	1	1	3	3	3	2	4	1
離職 別	所長	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	教保組長	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-
	教保人員	1	2	1	4	-	1	1	3	2	3	2	3
總人數	13	14	14	15	16	15	17	17	17	18	17	15	14

資料來源：吉利所提供的人事資料

註：吉利所人員就/離職時間點並不一致，本表採以「學期」(3月至8月；9月至2月)為單位，說明在一學期中的吉利所就/離職人員數。

自 2000 年 7 月創所至 2007 年 4 月間吉利所的教保人員平均任職月數來看，吉利所於此期間計有 36 位教保人員，平均服務月數為 25.02 個月，而現職(2007/02)人員的服務月數平均為 33.36 個月(參見表 4-19)。若採計以服務年資為單位，則不論總人數或現職人數多均服務未滿三年。依全國 88 與 89 學年度幼兒教育普查計畫，其中公立幼稚園教師之服務年資以 11 至 15 年的人數居多(21.07%)，其次為 4 至 6 年(17.69%)；私立幼稚園教師之年資以 1 至 3 年的人數居多(32.40%)，其次為 4 至 6 年(25.10%)(楊國賜、蔡榮貴，2002：121)，依此調查結果與吉利所對照，吉利所的教保人員平均服務年資如同一般私立幼稚園的情況，年資多在 1 至 3 年間。

表 4-19 吉利所歷年教保人員服務年資

服務年資	未滿 1 年	1 年以上 未滿 2 年	2 年以上 未滿 3 年	3 年以上 未滿 4 年	4 年以上 未滿 5 年	5 年以上 未滿 6 年	6 年以上	合計
人數	8	13	5	4	3	2	1	36
現職人員	2	3	2	1	1	1	1	11

資料來源：依吉利所提供的人事資料

註：服務年資計算方式為統計自 2000 年 7 月至 2007 年 4 月間共 80 個月，在吉利托兒所內任職教保人員的服務時間。

吉利所教保人員的學歷均為大專院校相關科系畢業，以 2006 年為例，13 位教保人員中，計有專科 5 人 (38.46%)、二技 3 人 (23.07%)、大學 3 人 (23.07%)、研究所 2 人 (15.38%)。依全國 88 與 89 學年度幼兒教育普查調查結果，私立幼稚園教師學歷最多為專科 (39.35%)，次之為高中職 (35.73%)，學士學歷以上者僅佔 23.76% (楊國賜、蔡榮貴，2002：124)，而依據陳佩汝 2002 年的調查，計 352 位臺北縣、市托兒所教保人員的學歷，最多為高中職畢業，佔 70.7%，其次是專科畢業 22.7%，大學以上學歷僅佔 6.6% (陳佩汝，2002：61)；依此兩項調查結果與吉利所對照，吉利所教保人員的學歷水準略高於全臺私立幼稚園與臺北縣、市托兒所，參見表 4-20。

表 4-20 吉利所與全臺公、私立幼稚園教師學歷概況表

	全臺公立 幼稚園	全臺私立 幼稚園	臺北縣、市 托兒所	吉利所
高中職	1.13%	35.72%	70.7%	0%
專科	29.32%	39.35%	22.7%	38.46%
學士	67.76%	22.95%	6.6%	23.08%
碩士	1.34%	0.75%		15.38%
博士	0.04%	0.06%		0%
其他	0.41%	1.17%	-	23.08%

資料來源：楊國賜、蔡榮貴 (2002：124)、陳佩汝 (2002：61)；吉利所人事資料

此外，在 2003 年林佩蓉的「臺北市托兒所經營成本分析研究」報告，與邱志鵬於 2007 發表之「幼兒教育券效益評估－從機構數量、服務品質及社福資源配置等面向探討」研究報告中，均有 93 學年度臺北市 5 所公設民營托兒所的經營成本分析表 (參見表 4-21)。在該表中，吉利所的師生比 1：8.6 遠較法令規範低，保育人員學歷背景介於大學與專科學校之間，高於其他公設民營托兒所。然而吉利所的教保人員平均年資、每月平均薪資與每月人事成本均較其他的公設民營托兒所略低，即使如此，吉利所的總人事費占總支出比例較其他公設民營托兒所略高，且在教保人事費占總支出比例上，以吉利所 44% 居最高。由此推測，吉利所是此 5 所公設民營托兒所中最晚成立，因此造成教保人員服務年資淺、亦影響其薪資。然而，吉利所為了讓幼兒有較佳的師生互動環境，採低師生比，也使得吉利所需聘任較多的教保人員數，形成教保人事總費以及總人事費占總支出比例偏高。

林佩蓉 (2003：84) 分析臺北市公立、公設民營與私立托兒所計 27 間的經營成本後指出，佔托兒所總支出最大的比例是教保人事費，其次為租金，機構規模居三。由於教保人事費是影響托兒所成本的主要因素，而影響教保人事費高低的關鍵是受帶班教保人員與幼兒比例之影響，若是每位幼兒受到較多教保人員之照顧，其教保人事成本自然較高；此外，教師的薪資亦會影響到教保人事費的支出，一般而言，教保人員薪資乃是取決於其年資與學歷，因此教保人員的素質即影響幼托機構的經營成本，若幼托機構的薪資福利待遇較好，教保人員的流動率就會比較低，而教保人員的流動率與素質亦牽動著教保品質。由此來看，吉利所教保人員的教育水準較高、採低師生比，是型塑較佳教保品質的要素，然而，教保人員的薪資或許因年資影響而待遇略低，可能形成人員流動頻繁之隱憂。

表 4-21 93 學年度臺北市 5 所公設民營托兒所的經營成本分析表

所名	基本資料							每生每月平均值				收支 (A-B)	教保人事費占總支出 (C/B)	總人事費占總支出比例 (D/B)
	立案時間	核定人數	教保人員/幼生比	教保人員每月平均薪資福利	教保人員每月平均人事成本	教保人員平均學歷	教保人員平均年資	收入/月費 (A)	總支出 (B)	教保人事費 (C)	總人事費 (D)			
吉利	89/07	150	1:8.6	33073	37735	2.6	2.1	8834	10059	4411	6802	-1225	0.44	0.68
B1	86/07	250	1:13.4	36251	42019	2	3.5	8433	7291	3143	5009	1142	0.43	0.69
B6	86/03	300	1:12.2	34132	38315	2	7.2	7825	7614	3151	5003	211	0.41	0.66
B3	85/05	100	1:8.5	35858	40951	1.9	6.3	10300	11399	4779	5781	-1099	0.42	0.51
B4	83/11	150	1:11.2	35700	38156	2.5	3.5	8670	8151	3413	5425	519	0.42	0.67

註：

- \* 教保人員每月平均薪資福利=實際享受到之薪資福利，包括：薪資、年終獎金、三節獎金、其他福利金、考績/績效獎金、進修、員工旅遊、員工健康檢查、工作服等。
- \* 教保人員每月平均人事成本=平均薪資福利+退職、退休金提撥+勞健保
- \* 教保人員平均學歷=帶班教保人員之學歷分數（高中 1 專科 2 大學 3 研究所 4）總和÷帶班教保人員總人數
- \* 教保人員平均年資=帶班教保人員之總年資÷帶班教保人員總人數
- \* 幼生月費=(保育費+每月月費×12)÷12
- \* 總支出=實際負擔租金+行政人事費+教保人事費+維修折舊費+行政活動費+圖書教具費+餐點費
- \* 教保人事費=每幼兒每月平均之在班級中實際從事教學工作之教保人員之人事支出；包括保育員的每月薪資、年終獎金、三節獎金、其他福利金、考績（績效）獎金、勞健保、退休金提撥、退職金提撥、保育員進修、員工旅遊、員工健康檢查、工作服……等。
- \* 總人事費=教保人事費+行政人事費（行政人事費：指專任所長、副所長、教保組長行政組長、特教老師、會計、書記、護士、社工師、技工、清潔人員、警衛，或其他非常班保育員的專兼職人員之各項人事支出，例如每月薪資、年終獎金、三節獎金、其他福利金、考績（績效）獎金、勞健保、退休金提撥、退職金提撥、員工進修、員工旅遊、員工健康檢查、工作服……等。）

資料來源：林佩蓉（2003）。臺北市托兒所經營成本分析研究。臺北市政府社會局補助研究。

謝友文 2005.07.19 收集「臺北市 93 學年度公設民營托兒所之成本分析：以實際負擔租金估算」，取自邱志鵬（2007：105）。

## （二）專業人員的招募與聘任

機構經營需要人才，如何選人、用人即是重要課題之一。雖然吉利所教保人員均為大專院校相關科系畢業，但在人員聘任上，「學歷」絕非唯一重要的指標，更重要的是，要能認同「成長」兒童學園「順情適性」遊戲開放的教育理念工作者。

2000 年 6 月吉利所正式招生前即開始徵聘教保人員，當時文宣中表示希望招聘認同「成長兒童學園開放式教育理念—給孩子自由成長學習的空間，也給予老師應證所學、創造課程活動空間（文 890600 吉利所、水蓮園、仁愛園徵人文宣）」的人員。但是仍舊期待能聘任「有教育幼兒經驗」的教保人員：

水蓮跟吉利是同時創園 所以我們在那個 我們在那個 人力的應徵要好多 那那是我自己應徵的 可是那時候 就我們吉利跟水蓮 我們都希望有幾個資深 那我們要能聘到幾個資深 這樣子 所以極力的想 要去找那個資深者 那我們在選擇上沒有很多很多 因為我們同時 這邊聘了 8 位老師 水蓮聘了 4 位老師 好像 5 位 我們同時需要 10 幾位 所以我們其實沒有那麼多可以選擇的機會 這是初期 那時候我的考量 應該是至少 我知道 我的吉利園 我期望我每一班有一個一兩年以上的經驗的老師（訪 970225[2]所長 B）

成立一年半後，柯所長在考量整體人員特質會影響團隊營運氣氛，遂按吉利所人員特質增補、徵聘教保人員；再加上 2002 年 4 月至 2004 年 3 月間，吉利所收托的總幼兒人數與特殊幼兒人數漸增，因而需增聘學前特教專業知能人員，以確保特殊幼兒的學習權益；此外，為了讓教保人員們可運用下午時間準備課程及處理班級行政事務，並為下午分組課程外聘專門老師支援教學：

尤其是我的論文 開始在寫的時候 我已經會知覺我的行政管理人力了 我就開始會去想 我的園所需要欠什麼樣的老師 譬如我那個時候 中間有一段時間 吉利的老師太過嚴肅 就是不會開玩笑 不會搞笑

不夠熱情 都帶理性 全部都帶理性……我就會知道 我要聘這一類的老師 我會因為我的園所老師的特質 缺乏哪一些特質 我會特別去聘這樣的人……到後來 我的思考點變成是整個園所 我需要哪一類的老師 譬如我後來發現 隨著我的園所發展 我需要有早療能力的老師 ……隨著園所的發展 人數變多 第一個是社會局會要求你 妳要有護士 護士是一開始就有 但是後來要有社工 特教是我們自己要的 就是說 我們發現我們 必須要有特教 不然我們會忙不過來……我們開始有特教 那是園所發展上的需求 (訪 970225[2]所長 B)

依園所的發展來招募安置適合教保人員的行動中，吉利所始終存在著無法如成長兒童學園早期聘任「研究員」的遺憾。雖然成長協會也構想讓吉利所編制「研發人員」以協助教保人員進行教育行動研究，但擴增人員編制即影響吉利所支出，吉利所收入涉及收費標準高低與收托幼兒人數多寡，在僅招收一定數額的幼兒人數以維持教保品質，收費標準又受臺北市社會局審核的狀況下，使得吉利所無法在不調高學費的情況下，擴編研發人力。無法如一般私立幼托機構擁有了彈性的經費運用，當然吉利所人員聘任的自主權自然受到影響：

我們想做的因為公設民營而受限 我們想要做研發人員…我們在這裡我們可以聘社工 我們可以聘特教 我們可以聘教學組長 可是我們不能聘研究發展人員 可是他們沒有辦法通過研發人員 因為他有個部分 他要監控你的學費 他不要你人事編制偏高 你的學費就要調高 因為他不要調高你的學費 他又不要你一直跟他喊窮 如果沒有辦法 BALANCE 所以他就不會批你這個人事 (訪 951016[5]所長 B)

相較於一般公立幼托機構的教保人員聯合徵聘，係以年齡、學歷或證書為主要基本條件，再輔以通過專業知能筆試、試教與口試，以發掘適合教保幼兒事務的人選。吉利所從「組織發展」角度著眼，依其期待與需求徵聘認同其教保理念，具幼兒教育經驗，以及專長或工作時間符合需求的人員。然而此人事自主的優勢卻受限於公辦民營幼托政策的學費經費運用原則，即學費無法調整反映經營需求，也造成吉利所精進教保品質或發展組織特色的困境。

### (三) 專業培訓

在職進修一直是確保專業品質精進的可行路徑。吉利所教保人員實務能力養成主要仰賴所內資深人員的帶領，採用多元方式自我培訓，以提升教保人員實踐專業的能力、凝聚全園教學共識與維持所的教保品質。

我覺得在這開放式幼稚園裡面 你若要注意個別需求 你能力不夠是沒有辦法的 這是第一點 第二點 如果你的老師沒有去陪伴 放手讓他自己成長 是沒有辦法走上專業的 因為他不知道什麼是專業的 雖然他曾經在相關科系畢業的 可是我們都知道 要在現場重新來過 如果沒有人陪伴 他是沒有辦法有一個方向及具體的方法 進到那專業的部分 第三個點 我如果要凝聚一個學校在教學信念的共識 如果我沒有以身示範及進去 (班級輔導教學) 那我又如何凝聚學校的共識 不然就關起門來 各班各有各的風格 如果你進到這個園所 這個是應該不會的 整個園所 信念是一致的 可是那個一致的是由誰來串 就是我跟我們的教學組長會進去個別來討論 另外我們的教學會議 每個禮拜不斷的跟其他老師做討論 你所本何來 就是你進去 (班級) 看到的 那個本就是源自於我們進去 (訪 950916[7]所長 B)

在吉利所任職之教保人員，似乎在其決定任職那天起，即無可避免會受到所長或教學組長以該機構資深幼教人員的身分與楷模為其提供追求專業的「調教」。面對吉利所遊戲活動的課程，我們可以看見這些教保人員也需在為達成園所「共識」的期待中建立起能尊重幼兒「個性」的能力。所長與教學組長以過來者、牽引者、及伴隨者的角色，遊走其間，以確保吉利所教保人員專業性的養成。

在吉利所歷年常見的教保人員培訓方式計有：參加各種研習、參與實驗課程、所長與教學組長進班觀察、定期的團體教學討論、協助所外學術研究與帶領實習生等等。若依培訓意圖又可再分「增廣見聞」、「親身涉入」、「切磋交流」與「教學相長」四個層面來瞭解吉利所專業培訓的面貌，分述於下：

## 1. 增廣見聞

吉利所鼓勵教保人員工作之餘參與所外各種研習活動，並由所內提供進修經費。通常教保人員可自行決定進修內容，無論是否與工作性質直接相關，或有助於拓展生活視野皆可，惟教保人員均需撰寫研習記錄。

另外，吉利所亦會主動視教保人員資歷及整體教保人員能力需求自行安排研習，如新進教保人員通常需參與一週的新進教師培訓課程，內容包含吉利所的教學信念與運作、一到六歲的幼兒發展知識、教學課程的規劃與運作、幼兒行為的了解與處理、親師溝通能力的增強等；擁有 0 至 2 年年資的教保人員則增進教學實務技巧的研習課程，如：幼兒動作發展課程的規劃、戲劇與科學教學實例的分享、幼兒個案與親師溝通處理、及教保記錄與運用等。針對資深教保人員辦理的研習活動，則有「如何與幼兒討論」或「影響幼兒學習因素探討」等主題（柯秋桂，2004：135-136）。

為了提升全體教保人員能力水平，吉利所亦視所務運作所需規劃研習主題。例如在吉利所正式招生後的第一個學期，為提升教保人員保育幼兒能力，即安排有「幼兒的照顧與護理、幼兒常見疾病的認識與處理、幼兒的視力保健、幼兒意外傷害處理」等研習；或吉利所因招收特殊幼兒，需提升教保人員們在學前特教專業知能的能力，即定期安排有特教教學討論、亦運用臺北市社會局的經費，與當地 2 間托兒所合辦「托兒所教師早療教育初階與進階系列研習課程」。此外，吉利所也藉研習期能建立教保人員間的凝聚力，如：2004 年辦理保育員專業知能提升之實作與價值信念檢視系列研習課程，2005 年「你好，我也好—教師成長團體」等活動。其中亦安排參訪相關教學場所或幼托機構，如：木工教室、農場、知名或具特色的幼托機構等，以獲得新知、擴增專業領域視野為目的。

## 2. 親身涉入

雖然研習活動可擴展教保人員知能，但研習活動光聽講無實作的性質，無法有效地將教保人員習得的知能轉化為實務運作。於是 2003 年 4 月起，家長群主辦《小小戲遊》實驗課程，由吉利所商請鞋子劇團的師資並提供場地，讓幼兒每週進行一小時（16:40 至 17:40）的戲劇課程，由吉利所的教保人員擔任實驗課程的助理老師，讓教保人員可觀摩教學，此課程受到家長們熱烈的支持，辦理至今。<sup>35</sup>

為了讓教保人員具備照顧個別幼兒學習需求的能力，並考量教保人員進入教學現場後，常因忙碌或受限經驗，無法有效率的處理身邊事務性的問題，所長與教保組長會每週至少 1 至 2 次在上午教保活動時間中，視幼兒的學習狀況與教保人員經驗與能力，進入班級內觀察或協助教保人員，並於事後單獨與班級教保人員討論，協助教保人員自覺教學狀況，讓教保人員知「問題然」亦知「問題所以然」，進而提升其教學能力。藉由此督導的過程以形塑吉利所團體的共識。

因為這個園所 園長 教學組長進去 所以我們是一方面 involve 一方面跳開再看 問問題 所以這個園所 所有的教學型態都會因為現場的需求去做討論 去做調整……因為老師是關注他教室內的教學 而且他的困難是 需要你要告訴他 有時候 他需要你告訴他 扮演穿梭的角色 讓他提出他的問題 讓你可以同理他的需求 然後 有時候他成長到第二階段 你就讓他跟你一起 involve 一起討論 找到聚焦（訪

<sup>35</sup>原為師資培訓而辦理的實驗課程，曾遭臺北市社會局考量此實驗課程偏屬才藝性質，且在政府場地（吉利托兒所）內辦理，需再三斟酌。2007 年 1 月的公設民營托兒所聯繫會報中，臺北市社會局公告課後才藝課程與場地外借的實施原則為「為維護學齡前幼兒的正常學習，各所盡量不要出現才藝課程，不聘外師；為順應時勢、提昇家長服務，原則上可增設『課後興趣課程』，時間以下午 16:30 至 18:30 為原則；以家長會主辦，所方協助，場地是否外借必須以各所的核心業務為主要考量」，並要求關於「場外地借辦法」與「課後才藝課程」均需由各公設民營托兒所自訂辦法後，送臺北市社會局核備，再對外公告（文 960118 公設民營托兒所聯繫會報記錄）。

950916[8]所長 B)

因為學校會希望說給孩子比較好的互動 所以她們其實是花很多的人力 陪進來 像是行政老師 像是叮嚀 小柯 她們幾乎花時間在班級裡面 她們幾乎人都陪進來 所以希望說可以提升教學 可以給老師跟孩子比較好的互動 那初期的時候 其實他們也有教學示範的功能存在 就是我們之前在帶活動的時候 新手嘛 所以時常就呆呆的 怎麼辦 然後她們就會進來補帶 我覺得 其實他們是很有示範的那個部份存在 然後我們也看到她們處理孩子的行為問題 情緒問題的那個部份存在 我覺得那有很多的學習 我覺得那對我來講 有很多的學習 (訪 951229[4]教保人員 G)

蓉蓉老師以親身經歷肯定所長或教學組長在專業培訓上所扮演「示範」的成效，該楷模示範的歷程讓教保人員得以學習到如何具體能處理孩童的問題，增長教保人員之專業。

### 3.切磋商交流

自吉利所正式招生以來，除了例行性的所務或教保會議外，每週或每兩週會針對「課程教學」內容進行團體討論，討論的主軸均是前一學期期末事先設定，針對幼兒學習狀況與教師需求為主。歷年討論主軸有關於「檔案評量」、「PLAN-DO-REVIEW」與「角落教學」等。以 2006 年討論角落教學為例，進行前會事先請教保人員們閱讀相關書籍，再進行團體討論，並聘請大專院校教授到所輔導。吉利所期望藉此協助教保人員討論、辯證、解析孩童能力與學習發展上的訊息，以共同建構屬於教保人員自身與吉利所的實務理論知識(柯秋桂，2006a：51)。也因此該討論機制，使得教保人員們有機會參與專業培訓事務的決定。

為了滿足資深老師的專業成長需求，吉利所會儘可能地聘任研究員、或引進學術單位研究資源來協助教保人員進行行動研究。「當老師成熟年資到某個程度 她們對某些有興趣的時候 我個人 如果學校可以 我會引進外面的人進來協助老師去發展 他心中的一個小型研究 (訪 951104[6]所長 B)」，如 2003 年 9 月由在大專校院任職的陳老師與吉利所的課程實驗小組進行「建檔觀點下幼兒學習歷程之研究」，以及吉利所自行在 2005 年進行「幼兒檔案評量」教師行動研究。此外，吉利所亦參與或協助大專校院人員的研究案，如 2001 年 2 月至 8 月間，吉利所提供場域讓研究生進行「班級角落中幼兒學習之研究」；2005 年 8 月至 2006 年 1 月間進行「托兒所所長教學領導之個案研究」。對吉利所而言，這些外界研究者的觀察與協助，能帶給吉利所新的視野，誠如柯所長所言，這些研究「產生對吉利所運作的他種角度關照與檢視，讓吉利所從中調整與修正，也讓教保人員們增加思考的能力(柯秋桂，2004：144)」。

### 4.教學相長

2002 年 8 月前，吉利所經營狀況並不穩定，當時考量教保人員的能力與工作負荷，未收實習生。但是隨著吉利所整體經營狀況趨穩定，教保人員能力漸成熟，2002 年 9 月後，吉利所接受師資培育單位邀請，擔任起未來專業人員的實習輔導機構。至 2007 年 2 月間，每學年有二到三間大專院校幼保科系商請吉利所提供實習機會。

「因為我不能讓實習生沒學到東西 這樣不應該 (訪 951229[5]所長 B)」，為了協助實習生學習，所長會指定資深教保人員擔任實習生的輔導老師，並要求擔任輔導實習生的教保人員每週至少與實習生開會討論一次，所長或教保組長也會與全體實習生開會，了解實習生們的學習情況。

對吉利所而言，由於教保人員需協助實習生學習，即針對實習生試教內容進行事前與事後的討論。因而在此過程中，間接地協助教保人員回顧其專業能力成長經驗。

因為我們這裡是要求老師每個禮拜 跟實習生開一次會 因為他要試教 所以教案討論過 事先討論過 事後再討論 所以那個可以幫助老師去整理自己的經驗 然後在看別人的教案或看別人的試教 或別人的提問要去回答 或是要去給建議 這些都可以幫助他去整理自己的經驗…… 像看 T1 就是透過帶實

習生 找出自己的一些觀念出來 因為我這樣一直講一直講 她未必可以懂 可是我就發現 她在帶實習生 真的是好 因為她就會去想 我就聽到說 她會問T2說 要怎麼教他們 然後T2就會告訴她 要這樣這樣 我就覺得她為了要解決 因為她總希望在實習生面前 她是一個很棒的老師嘛 所以她就會把自己的經驗再整理一次 (訪 951229[5]所長 B)

這些實習生在班級觀摩的過程，他們向班級教保人員所提出的各種疑問，自然的促使教保人員們察覺自身無意識的行為模式，或帶來進一步自身言行的省思。

另外一個 我覺得還蠻重要的點是 它可以去提醒老師注意到自己的教學和言行 因為我覺得 不可否認是 當我們在帶班有帶班習慣 我們會有我們習慣的運作模式在 可是有時候可以透過別人的提醒 然後我們看到一些我們平常比較沒有看到的盲點 然後我覺得這也是重點(訪 951229[4] 教保人員 G)

質言之，吉利所的專業發展培訓思維，係以他者（所長、教保組長、同儕、學術研究人員、實習生、研習課程講師、與參訪機構等）與教保人員的互動為基礎，聚焦於幼兒教保實務，使教保人員的內在幼教專業能力得以展現表露、調整修正、與擴展精進，亦益於幼兒教保品質的提升。

#### (四) 危機與困境

我覺得我最大的痛 還不是家長沒有了解 我最大的痛是 還是我把老師一手培養起來的時候 老師還是會覺得這樣的生活何必 你知道嗎 所以她們總是會走 (訪 960125 所長 B)

所有進入吉利所服務的教保人員皆非「永久員工」，因此面對人員流動，身為所的領航員在付出之餘存在著深層的無奈與挫折。雖然吉利所教保人員流動的原因，包括婚姻或生涯規劃的因素，但吉利所重視課程與教學品質，看重全體幼兒（含特殊幼兒）的個別學習需求，使得工作過度忙碌與消耗體力，更是留不住教保人員的重要原因（柯秋桂，2004：85）。

我們老師某程度還算喜歡我 她們離開都不是因為 她們離開大部分都是因為 就算她們被我逼到真正很累 大部分都是結婚 要不然妳說真正累走的大概有幾個 但是沒有很多 不過還是有因為累走 這個要承認……我們現在有覺知 因為那個時候 14 15 個 我們發現我們老師太累了 又要教學 特教又要顧 我們照顧不來 ……因為真的很累 特殊兒真的滿累的 (訪 951104[6]所長 B)

唯一一位從吉利所創所後服務至今的教保人員蓉蓉老師，依她所瞭解的情況指出，同儕間有因個人生涯規劃、或家庭環境因素而離開吉利所，也有為追求吉利所所期望的教保品質，在長期面對所長及自我要求的循環過程中，產生無法繼續承受的無力感，而選擇離開吉利所的：

通常這裡的老師 流動率是 有些老師會是因為在於家庭的部份 就是 其實家裡的支持度不高 她覺得 你沒有領多少錢 啊 在這邊做到七晚八晚 你整個生活空間都沒有 有些家裡的人其實會反對 那為什麼每天都這麼晚回來(臺語) 或這麼忙 對 其實家人支持度並不高 然後 有另外的部份是 就可能是結婚 其實有好幾個老師 也是因為是結婚 另外 也有可能是因為搬家 我覺得 比較多會有這個部份 然後不可否認 這邊的工作量真的是大 那大的原因是 其實小柯重那個品質 其實她對老師是有要求的 那當然她也體諒老師 那在這裡的老師 我覺得 我覺得是因為 她給這邊的老師空間 所以老師最後也會自我要求 她也會希望怎麼做 所以那個部份就變成是雙重的 (訪 961229[2]教保人員 G)

鑒於每年有 1 至 5 位教保人員異動，吉利所為了減少人員流動及其影響，更積極留意編班原則、建立教保人員教學支援制度、與調整人事福利制度等，以期能減輕教保人員工作量並讓教保人員願意長留任吉利所。

在教保人員的更替易使幼兒與教保人員間較難維持良好的社交與情緒依附關係的前提下（Barnett，2003：3），若班級內有人員離職，吉利所會盡可能維持至少一名原班教保人員陪伴該班幼兒至畢業，以減少幼兒重新適應教保人員的困難，並維持幼兒與帶班教保人員的關係。

所以我們在搭班的配置上 都會有一個點是 其實都會希望說 主要會有一個熟悉的老師帶上去 除非老師都走了 不然 她一定盡可能會有一個老師是孩子熟悉的往上帶 那其實對孩子會比較好 不會要都重新適應 那這個是考慮到說人跟人之間的關係 我覺得是這個園所比較考慮到 人跟人的關係 (訪 951229[2]教保人員 G)

在教保人員教學支援制度上，自 2003 年 9 月起，吉利所增聘下午班老師支援課程活動，讓教保人員每週有 1 至 2 個下午進行課程準備、班級行政事務與追求自我成長，也讓吉利所有較多的人力可彈性運用；此外，亦充實教學用參考資源與建立教學資料庫，即匯整類似教學主題的資料，讓後續欲再進行相關主題的教保人員可不用再重複花費時間搜尋相同的資料，減少人員摸索、查閱資料的時間 (柯秋桂，2004：84、85、129、143)。

在人事福利制度上，吉利所依臺北市社會局的公設民營托兒所年度預算編列標準明細表規劃，自 1999 年 8 月吉利所成立起，即編列教保人員福利項目，如：福利金、自強活動、工作服、研習進修與退(休)職金等。2002 年 4 月臺北市社會局調整可編列的教保人員福利項目，如：全勤獎金、考績獎金、與三節生日禮金，吉利所亦隨之調整，參見表 4-22。受限吉利所經費來源為幼兒學費與收費標準需經臺北市社會局審核因素的影響，使得吉利所無法以調高薪資方式來慰留教保人員，僅能藉由建立明確的人事徵聘、考核管理、配合國家退休與保險制度，保障教保人員工作的福利與穩定性。

在經營上 每年的調薪是問題 在人事的流動方面 常會因成本的考量不敢留老師 因多留老師會牽涉年資加薪的問題 在保育員的聘用上 也放棄大學畢業的學歷 改以尋找大專或高中畢業的 種種問題讓一個主辦單位都在憂慮是否平衡品質與理想的經營難以兼顧 (文 910606 臺北市公設民營托兒所 91 年度第一次聯繫會議紀錄 吉利托兒所所長發言)

表 4-22 臺北市公設民營托兒所年度預算編列基準變遷舉例

時間	1999/08/10	2002/04/25	2005/12/15	2008/10/28
文件名稱	臺北市社會局公文函	臺北市社會局公文函	臺北市公設民營托兒所預算編列標準明細表	97 年第 3 次聯繫會報會議紀錄(自 2009 年實施)
員工福利	福利金：2000 元×人數×1 年 自強活動：1500 元×人數×1 年 工作服：1000 元×人數×2 期 研習進修：3000 元×人數×1 年 退休(職)金：月薪×3%×12 月	刪福利金 增全勤獎金：500 元×人數×12 月 增三節生日禮金：2000 元×人數×1 年 增考績獎金：1000 元×人數×12 月	如前兩者總和	調三節禮金： 2,000 元×人數×3 次 調生日禮金： 1,000 元×人數×1 年

從前面表 4-1、表 4-18 可觀察到吉利所在 2003 年 9 月前後的教保人員與特殊幼兒數變動情況，2003 年 9 月後的教保人員離職頻率仍高於 2003 年 9 月前；2003 年 9 月後的特殊幼兒人數亦較 2003 年 9 月前多。這訊息透露出即使教保人員的福利水準獲得保障，專業能力亦能提升，教保人員的工作量仍具有影響教保人員留任與否的關聯性。

整體而言，成長協會信任吉利所，秉持把事做好與將人照顧好、財務需自給自足的原則，使得吉利所在實務運作上擁有自主權。吉利所亦受惠於成長協會內各單位的人力與物力資源，獲有成長協會正向支持力量來履行契約及形塑其教保品質。

為了符應公設民營契約要求的社會服務面向，如：優先收托特殊幼兒、進行社區服務，以及吉利所自身對教保品質水準的要求，吉利所除採優於法律的師生比，且較一般幼托機構支出較多的教保人事總費以及總人事費，同時發展建置專業能力培訓機制，以他者與教保人員的互動為基礎，聚焦於幼兒教保實務，使教保人員的內在幼教專業能力得以提升，以益於幼兒教保品質。然在契約的規範下，其堅持實踐教育理念，開展教學與課程特色，以確保幼兒學習品質，因而也加重了教保人員工作量。即使吉利所已建立教保人員教學支援制度與調整人事福利制度，也無法避免教保人員異動頻繁的現象。

## 第五章 公辦民營幼托政策的矛盾與契機

在公辦民營幼托政策結構中，委託單位、承辦單位與公辦民營幼托機構三者各有定位、各司其職，分別扮演推動、管理與執行的角色。身為推動者的委託單位，其主導著擬定政策目標、提供建物、制定契約與甄選適合的民間團體經營等措施，並基於向民眾負責、確保公辦民營幼托機構營運品質而須擔負監督、評估成效的任務；而身為管理者與執行者的承辦單位與公辦民營幼托機構，則須秉持教保專業知能，依循契約內容與相關行政規範，提供民眾教保服務。三者共構幼兒、家庭與社區之優質教保服務的共同目標下協力互動，但也因立場差異，亦存在著不可避免之矛盾，唯在能積極澄清與克服問題的前提下，始能往前拓展。本章立基於吉利所的研究實例與公辦民營幼托相關文獻資料，分別：(一) 從過程評估觀點，談委託單位與承辦單位間公私協力關係中的曖昧；(二) 從建構整體教保服務生態品質觀點，論述公辦民營幼托政策於推動幼托機構設置的合理性。藉此思考尋求超越矛盾的契機。

### 第一節 從過程評估觀點談公私協力關係中的曖昧

任何政策的推動都影響民眾的生活，所以政策執行前審慎的分析與評估是重要的，除政策本身之外，還宜包括瞭解政策的影響範圍及效益，而政策執行後的監測與評估，即用以汲取成敗經驗與修正政策方向。直言之，經由政策評估 (policy evaluation) 可以獲得選擇、修正、持續或終止政策方案所需的資訊，而此資訊是基於系統與客觀的資料蒐集與分析，再經由判定政策實施的過程後所得 (林水波、張世賢；2006：299；吳定，2003：7)。

政策實施的過程依系統理論而言，可視為一系統運作，從投入資源開始，經轉換過程執行，始有產出，最後經由回饋而開始另一循環，此循環的系統運作構成了所謂「基本系統模式(The basic systems model)」。而投入(inputs)、過程(process)、產出(outputs)、與回饋(feedback)即是系統運作涉及的要素。至今，此基本的系統模式已成為長久以來用做分析社會服務方案或政策的模式 (吳定，2003：7；秦夢群，2001：179；Rosenburg & Brody，1974；引自 Martin & Kettner，1996：4)，參見圖 5-1。

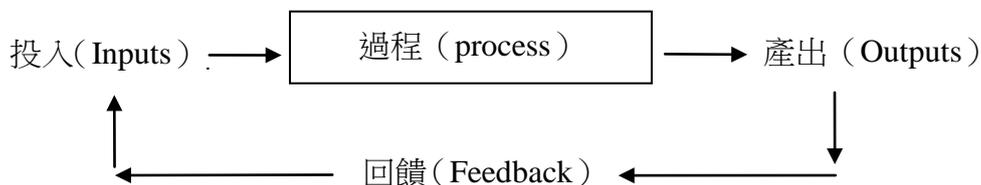


圖 5-1 基本系統模式

資料來源：Martin & Kettner (2010：5)

美國社會福利學者 Martin 與 Kettner 以基本系統模式為基礎，調整模式內的要素，於「產出」之後增加「品質(quality)」與「成效(outcomes)」，並將「回饋」的概念具體化為「效率

(efficiency)、品質(quality)、效能(effectiveness)」，創造出「擴充系統模式」。各要素的內涵如下：「投入」指用來達成政策或方案目的的資源，如：職員、設施設備、材料、與資金等；「過程」意指將投入的資源轉化為產出的實施方法與工作內容；「產出」則是經由過程產出的結果，如：測量服務量、服務方案的單位數；「品質」指重要相關人士(stakeholders)關切的面向，如：適時性、可信度、符應標準、與明確性等；「成效」為結果、影響與成就感等。在擴充系統模式中，「投入」與「過程」的重點在於社會服務方案是如何成形與提供服務，屬於計畫性項目；「產出、品質、成效」則是建立服務方案供應產品或結果的測量準則，重視服務量、服務品質與對參與方案人員的影響，並用以解釋該服務方案的效率、品質與效能，屬於績效性項目(Martin & Kettner, 2010: 5)，參見圖 5-2。

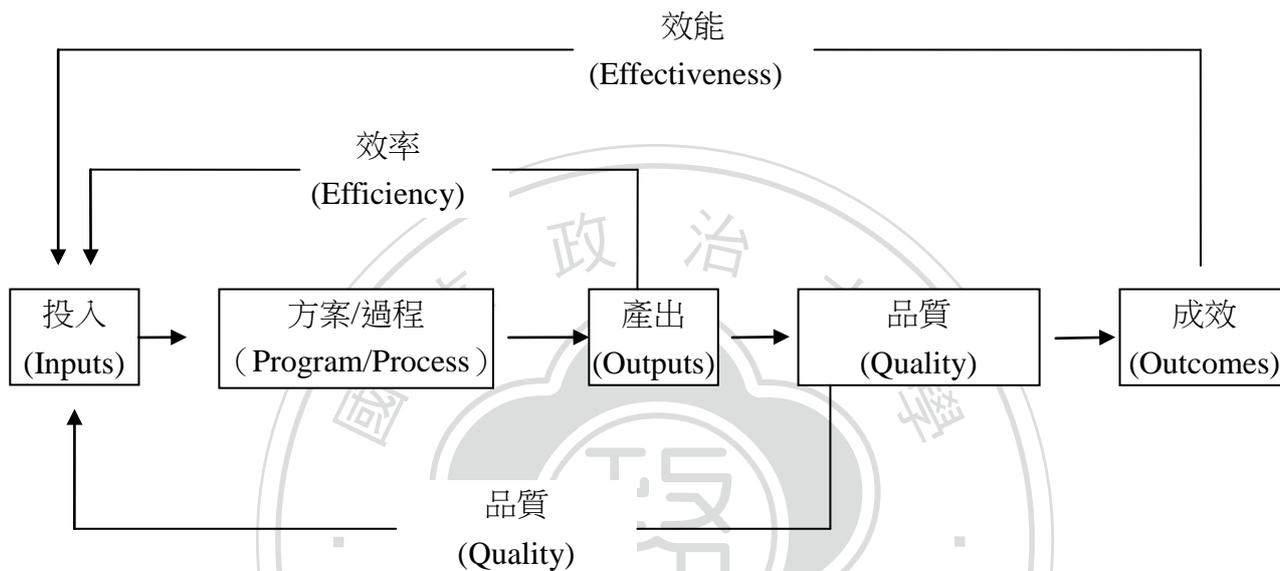


圖 5-2 擴充系統模式

資料來源：Martin & Kettner (2010: 5)

政府的施政過程中，執行權力者通常在實施政策時應受合理的外部與內部機制規範。為了獲取與維持公眾的信任，亦需回應各種外部與內部的規約與期待，此被稱為政策的責信、課責、或稱績效責任(Accountability) (吳清山、林天祐, 2001: 139; 劉淑瓊, 2005: 37-38)。政府運用國家資源實施公辦民營幼托政策，提供設備資源委託民間團體經營幼托機構，此一營運歷程的啟動實奠基於契約內容，委託單位並依此內容監督公辦民營幼托機構的經營。相對的，受託經營的民間團體也應對政府與民眾明示其運用設備資源的合理性、落實契約內容與展現對幼兒教育與照顧品質的保障。整體而言，在公辦民營幼托政策的實施過程中，政府與民間團體皆需藉由具體作為展現「責信」。

然而，「責信」是個抽象的概念，為了瞭解責信達成的狀況，有必要仰賴一套評估系統來彰顯。由於擴充系統模式可做為評估社會福利方案或非營利組織績效，並兼具責信觀點，現已普遍受社會福利服務領域的學者們採用來評估績效與彰顯責信。但是，學者們亦提醒，雖然 Martin 與 Kettner 所界定的績效性項目，須依系統運作的產出來衡量，但績效的達成是一個持續性的過程，不能只著重在契約履行的結果，而忽略整個方案流程之執行。換句話說，政策評估不能僅就最後的結果來判斷，宜從整體過程來觀察目標的落實與執行，亦即從政策脈

絡、投入、過程到產出，皆為政策評估關切的焦點（Martin and Kettner，2010：3-5；余漢儀，2000：27；張英陣、許雅惠，2008：206；黃源協、蕭文高，2006：183-184；丘昌泰，2009：395）。

將擴充系統模式應用於公辦民營幼托政策的運作評估，那政府對公辦民營幼托政策目標、機構定位與提供的資源，即屬於「投入」要項；而牽動公辦民營幼托機構經營的契約規範，可視為「過程」要項；公辦民營幼托機構履約執行率則為「產出」要項，受監督機制的有無與鬆緊影響；而政府評估公辦民營幼托政策的方式與結果，則顯現出公辦民營幼托機構的「品質」；承辦單位在經營過程中對公辦民營幼托機構內幼兒、家長與社區人士的影響力，劃歸為「成效」的要項。承辦單位仍須通過政府制訂的換約機制始可持續產生影響力。以下即依此評估架構，分別討論公辦民營幼托政策目標、機構定位、契約、監督機制、評估內容與換約機制等面向，同時可參見圖 5-3 所示在公辦民營幼托政策下委託單位與承辦單位的角色任務與互動關係。

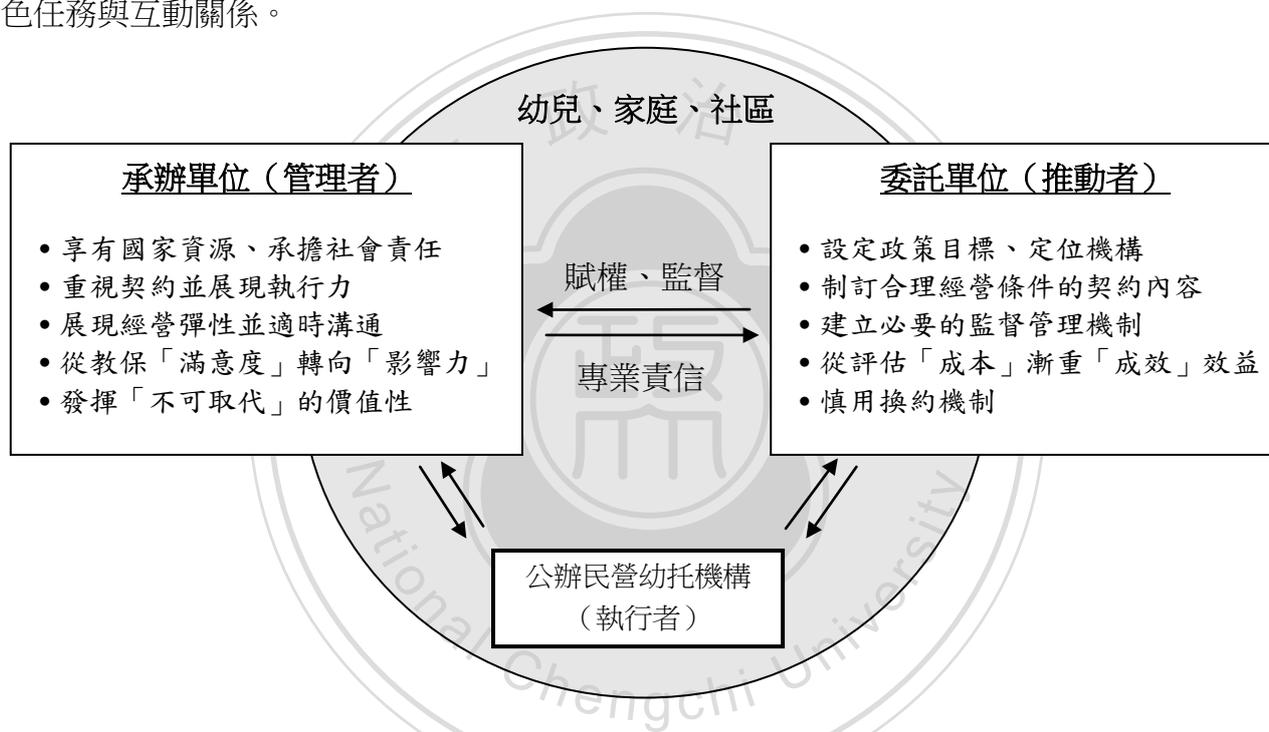


圖 5-3 委託單位與承辦單位在公辦民營幼托政策中的角色任務與互動關係

## 一、政策目標與機構定位的模糊

政府推動公辦民營幼托政策的主導權主要彰顯在擬定政策目標與建物的提供，而政策目標則牽動公辦民營幼托機構的定位。吉利所的委託單位-臺北市社會局，其委託目標在於提供 1 至 6 歲幼兒托育服務、落實服務弱勢幼兒，及開辦臨時與彈性托育服務方案，定位其所屬的公設民營托兒所為「半公托」的性質。所以臺北市的公設民營托兒所，雖同私立托兒所需要立案，但立案名稱為「臺北市政府社會局委託（承辦單位全名）辦理□□托兒所」，不同於「臺北市公/私立○○托兒所」的命名形式。從歐姿秀所調查 1994 年至 2005 年間 12 個委託單位 27 間公辦民營幼托機構的資料顯現，其中有 7 個委託單位著重「擴大社會責任」、5 個委託

單位強調以功能性「鼓勵幼托產業」為委託目標；公辦民營幼托機構的立案比同私立幼托機構，但在各公辦民營幼托機構的立案名稱上，有些如同臺北市，有些則採「○○縣（市）私立□□幼稚園/托兒所」、「○○市□□托兒所」、「公辦民營□□托兒所」、「○○市（鎮）公設/辦民營□□托兒所」、或「○○市公所委託經營市立托兒所□□所」等命名模式（歐姿秀，2009：119、184、186、213、214），其中不難發現，各委託單位的委託目標重點不同，命名的差異突顯出公辦民營幼托機構多元的定位現象，與其間可能存在的發展歧異。

政府設置的公辦民營幼托機構固然有政府資源的投入，但其遵循私立幼托機構立案程序，在中央政府統計資料中，仍歸屬為私立幼托機構。從臺灣幼托產業近況來看，自1998年到2012年私立幼托機構數量長期佔幼托機構總量71%至77.24%，就讀私立幼托機構的幼兒人數亦佔總就讀幼托機構人數的64%至70.84%（內政部兒童局，2012；教育部統計處，2012），見表5-1。就現況而言，在多數幼兒接受私立幼托機構教保服務，且私立幼托機構品質參差不齊的情況下，政府實可運用公辦民營幼托政策，積極涉入幼托產業事務之推動，體察健全私立幼托機構教保品質之需求，以形塑具社會責任的公辦民營幼托機構，引領整體的幼托產業。

表 5-1 1995 年至 2011 年臺灣幼托機構數及就讀幼兒人數統計表

項目 年度	幼托機構數			就讀幼兒人數		
	總機構數	私立	私立佔比	總人數	私立	私立佔比
1995	5,869	3,034	51.70%	463,721	296,769	64.00%
1996	4,882	3,285	67.29%	470,797	300,808	63.89%
1997	5,081	3,531	69.49%	477,199	303,878	63.68%
1998	5,178	3,701	71.48%	480,456	307,734	64.05%
1999	5,745	4,128	71.85%	491,771	316,718	64.40%
2000	6,493	4,875	75.08%	552,729	372,629	67.42%
2001	6,834	5,162	75.53%	565,221	384,197	67.97%
2002	7,172	5,449	75.98%	<b>568,305</b>	<b>389,355</b>	68.51%
2003	7,388	5,653	76.52%	535,454	374,795	70.00%
2004	7,509	5,800	<b>77.24%</b>	537,412	376,207	70.00%
2005	<b>7,658</b>	<b>5,837</b>	76.22%	514,437	364,408	<b>70.84%</b>
2006	7,542	5,694	75.50%	468,044	320,477	68.47%
2007	7,395	5,545	74.98%	444,857	302,212	67.93%
2008	7,203	5,347	74.23%	422,128	285,857	67.72%
2009	7,041	5,177	73.53%	419,608	283,447	67.55%
2010	7,108	5,261	74.02%	417,589	286,114	68.52%
2011	6,876	5,016	72.95%	424,887	296,652	69.82%

資料來源：內政部兒童局（2012）、教育部統計處（2012）

使用社會資源的非營利組織、社會團體與企業等社會民間團體，其社會責任展現在須善盡保護和提升其所處環境素質的義務、追求長期對社會有益的目標（Griffin，1999；引自張培新，2009：89；邱毅，2000：115）。公辦民營幼托機構享有國家資源，需承擔社會責任，公辦

民營幼托機構的承辦單位應在承接機構之前即有如此認知，如：公辦民營幼托機構宜具體較一般私立幼托機構有更高的教保品質標準與期望，須連結社區教保資源網絡等，以呈現其獨特特色與定位。

## 二、契約制訂的偏頗

政府制定的公辦民營幼托政策目標與機構定位，若未有配套的具體作為，將會使「公辦民營」乃是一種空談。此具體作為之一，即是經由「契約」明確地規範委託單位與承辦單位相互的責任和義務，讓委託單位可依契約內容監督管理承辦單位、承辦單位可據契約內容展現經營能力，使雙方有具體遵循依據，以共同維護公辦民營幼托機構內相關人士之權益。

雖然契約內容攸關承辦單位經營條件、委託單位監督管理權利、與公辦民營幼托機構內相關人士之權益，但因委託單位遵行的《政府採購法》中規定，契約等同招標文件，除非委託單位事先與民間團體接洽，否則民間團體直到取得招標文件，才可能知曉契約內容；換句話說，訂定契約內容的責任與權力落於委託單位。委託單位掌有擬訂契約內容的權力，當有助於政策目標的落實，但如何訂定合理經營條件，以吸引優質民間團體投標與經營公辦民營幼托機構，亦是委託單位的挑戰。

從國內、外的經驗即發現，對從事委外業務的公務員而言，最關鍵、最困難的任務就是為民營化契約撰寫精確的契約內容（劉淑瓊，2002：10-11；黃源協、蕭文高，2006：197）。一般來說，公務員多是經由國家考試晉用，具一般、社會、教育行政等專業知能，但缺乏幼托機構經營實務經驗，契約內容中關於教保營運規範，即使參照公立幼托機構，參照的範圍在公立幼托機構經費來源、師資與組織編制皆與私立機構相異的狀況下，仍不敷使用，契約的內容常與實務現況產生極大落差。在契約制定者難以洞察私立幼托機構經營處境的狀況下，即容易發生如吉利所經營迄今，即使提供弱勢家庭幼兒學費優惠措施，但仍未能達到臺北市社會局在1999年或2004年設定的優先收托弱勢家庭幼兒10%或7%的比例。此外，直至2004年5月，經營五年後吉利所始有餘力進行1999年即規定的社區發展遲緩兒童初步篩檢工作。這突顯出契約內容的營運規範過高，實超出讓承辦單位合理經營的弔詭。

從政府與民間機構之角色與定位來看，公立機構使用國家資源與經費，本有執行國家角色的責任，私立機構則在不違背政府法律規範下遵循市場機制經營運作。公辦民營機構的承辦單位若僅因租賃政府的建物設備且自籌經費，而被要求較公立機構嚴苛的服務內容規範，則顯失公允。黃源協在其「社會福利民營化-發展脈絡、實踐省思與出路」一文中即指出，雖然私立機構與公立機構皆提供機會給弱勢族群，但兩者的動機與負擔的公共責任不同，公立機構須實踐公共責任，私立機構僅作為福利服務上的擴充選擇，不能替代公立機構，政府或委託單位不應對私立機構有過度的期待（黃源協，2001：16-17）。關於特定幼兒的就讀權益，在《兒童及少年福利機構設置標準》第12條已規定「托育機構不得以兒童係發展遲緩、身心障礙或其家庭為低收入戶為理由拒絕收托」，所以托兒所依法即不得拒絕收托弱勢幼兒，而吉利所因契約規範，比同臺北市公立托兒所與幼稚園需「優先」收托弱勢幼兒，但吉利所尚有收托比例的下限，公立托兒所與幼稚園則無，使得吉利所承擔的社會責任更甚於臺北市公立幼托機構，其中所存在的「公平」問題值得深思。委託單位雖可將對公辦民營幼托機構的委

託期待書寫於契約之中，讓承辦單位明瞭其應負擔的責任與義務，但是否可比公立機構承受更嚴苛的經營條件，則是需要省思之處。

既然委託單位設定了公辦民營托兒所收托弱勢幼兒的比例下限，接著須要看該比例下限的合理性。從歷年來臺北市社會局訂定的弱勢幼兒收托比例下限，與吉利所實際收托狀況來看：在弱勢家庭幼兒部份，從 1999 年 10 月、2001 年 12 月契約規定的至少 10%，降至 2004 年 12 月契約的不得少於 7%，但吉利所弱勢家庭幼兒人數長期維持在某一定水準的招生人數服務量；在特殊幼兒部份，契約規範的比例則是從 1999 年 10 月規定的至少 6%，在 2001 年 12 月契約後即降至不得少於 3%，但吉利所歷年實際收托特殊幼兒的比例隨著經營狀況的穩定而逐漸增加(參見圖 5-4)。由此來看，委託單位有預期的委託目標而制定高標準，但隨著公辦民營幼托機構的經營狀況而逐步減低，承辦單位則因當地托育服務需求量、及機構整體經營等情況，持平或漸進地達到委託單位的預期期望。從教育組織的演進歷程觀點來看，教育組織常需經歷草創期、成長期、官僚期與轉型期(秦夢群，2001：11)，相關問題研究人員王志雲也指出第一至第八所的臺北市公設民營托兒所的成長階段，依成立時間長短、招生狀況、服務運作、人事負擔與房屋設備之項目來看，可歸納為求生期、中生期與穩定成熟期(王志雲，2003：166)；胡美蘭亦指出臺北縣公辦民營吉晟幼稚園的經營歷程，在 87 學年度創園至 93 學年度為止的七年期間，依其發展時間先後、入學幼兒人數、園務重要事項等特色，可分做草創期、茁壯期、挫折期與回復期(胡美蘭，2006：65-68)；而柯秋桂則指出吉利所於 2000 年 8 月至 2002 年 9 月間為生存與穩定階段、2002 年 09 月至 2005 年 02 月為發展與確立園所的教學運作模式階段(柯秋桂，2004：140-141)。從這些研究與實務發現，無論是教育組織或是公辦民營幼托機構的發展階段，皆隨著時間發展而從不穩定、求生存的狀態走向穩定與發展。若委託單位設定特定服務的預期指標，旨在期望承辦單位能夠以此目標發展，是否也應考量承辦單位經營公辦民營幼托機構的時間、能力與預期經營概況等來制定可達成性較高的預期指標，並且運用續約評鑑以及重新公開招標機制漸進調整比例，如此，也才能減少承辦單位履約結果與委託單位預期水準間的落差。

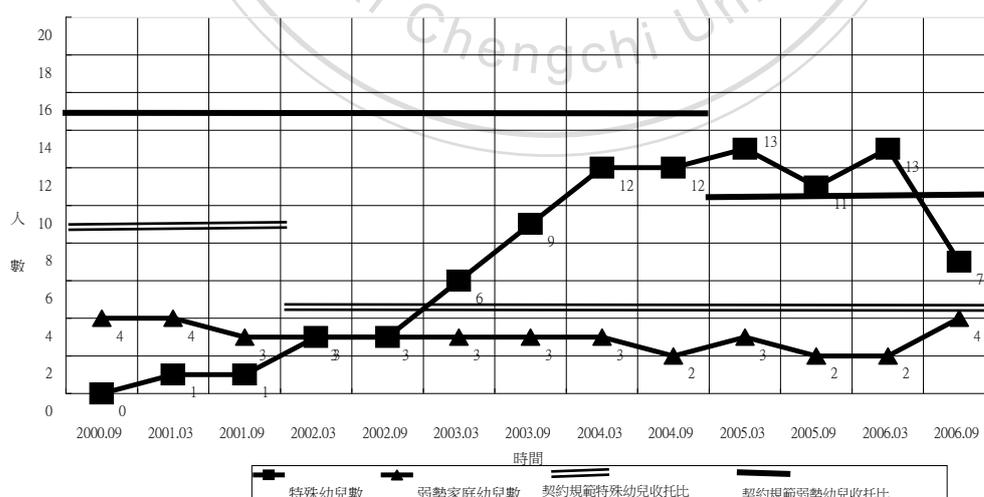


圖 5-4 吉利所實際弱勢幼兒人數與契約規範收托比例變化圖

除了上述契約內容規範過高之問題外，契約中亦存在經費規範的矛盾。全臺12個委託單位27間公辦民營幼托機構的契約內容，皆載有承辦單位「應以自己名義為法律行為，自為權利義務主體，並自負盈虧」的條款。然而，此「自負盈虧」雖交付承辦單位要有資金自主的責任，但在其中7個委託單位的契約內，仍設有規範承辦單位盈餘資金的運用方式：3個規範100%盈餘運用的用途與比例、1個規範30%盈餘運用的用途與比例、3個係繳回盈餘10%的回饋金後即可自行運用，但盈餘須限用於公辦民營幼托機構所需，以提升公辦民營幼托機構與服務人員品質及充實設備環境為主（歐姿秀，2009：146、235）。令人不解的是，既然交付承辦單位自負盈虧責任，為何又限定承辦單位盈餘資金的應用，以及不同委託單位的承辦單位可應用盈餘資金比例，差異懸殊！

「自負盈虧」按字面解釋是指「自行承擔盈餘與虧損」，係指企業或經濟組織實行獨立經營、核算，對自己經營成果的好壞及盈虧承擔全部或相應的經濟責任，實行自負盈虧可以使責、權、利統一，有利於發揮企業生產經營的積極性、促進生產力的發展（MBA智庫百科，2011/07）。公辦民營幼托機構的委託單位藉由限制承辦單位盈餘用途，雖能降低委託單位圖利承辦單位的社會輿論壓力、並有提升公辦民營幼托機構素質的企圖。但是對承辦單位以及公辦民營幼托機構而言，似乎也失去可自行運用經費的彈性，如：吉利所無法依自身專業發展需求增加「研究員」的人力編制、無法調高薪資來慰留教保服務人員、無法預留提撥工作人員退休或資遣所需的費用、以及償還吉利所的創辦費用。此一現象在張義雄訪談四位臺北市公設民營托兒所所長的結果相似，這四位所長皆認為盈餘不能共同分配是最大的限制，就企業長久經營的角度，若欲永續經營，一定要有盈餘，始能讓經營者與工作人員有動力運作，否則單一理念，很難達成永續經營之目的，也才不會發生為了達到自給自足之營運目標，而降低教保人員薪資、或是在教保服務人員具一定的年資後就不再調漲薪資，未能給員工安心工作的保障（張義雄，2010：251-252）。在張弘勳的研究中亦表示，不論政府實施何種方式公辦民營幼托，都應給予承辦單位合理的利潤空間。若無利潤可言，承辦單位便會缺乏投入經營公辦民營幼托機構的意願；倘若，經營績效高於政府標準，亦應給予獎勵或獎金，促其願意繼續經營公辦民營幼托機構（張弘勳，2008：431）。2003年陳惠珍、戰寶華針對高雄市、高雄縣各75所、屏東縣50所發放私立幼托機構財務管理調查問卷，有效問卷123份，題目之一問及，園所經營有盈餘時的運用之道，私立幼托機構最常選擇的處理方式依序為：增添教學設備、提高教師與員工之待遇、改善園所的外觀、投資教師與員工的教育訓練、增加教師與員工之福利、定存在銀行或郵局等金融機構、增聘教職員工以提高師生比例、擴大園所規模、協助社區辦活動、建立分園、減免學生學雜費、投資其他相關行業、還銀行貸款（陳惠珍、戰寶華，2003：7）。依此，在政府未規範幼托機構經營者的盈餘使用範圍時，仍有多數經營者將盈餘投入幼托機構教保品質提升。在公辦民營的委託結構中，若委託單位放寬擔憂，可調整現行盈餘分配比例，讓承辦單位享有自主盈餘用途的權利，將有益於發展公辦民營幼托機構之個別特色。委託單位若因擔憂承辦單位未能妥善運用盈餘而加以限制，反而減損守法的承辦單位經營優質幼托機構的可能性，此利弊得失，實須慎思。

契約內容涉及公辦民營幼托政策目標與機構定位、民間團體承辦公辦民營幼托機構的意願與經營條件外，亦影響當地社區居民權益。在顧全相關人士權益的前提下，若能建立合理、公開與透明化的制訂契約方式乃為長久之計，如：邀集社區人士代表提供建言、由評鑑績優、具良善經營實務的幼托機構經營者評估經營條件等。在現行法制下，簽定契約的雙方，即代

表著雙方同意契約內容中所規範的事務與其法律效果。於是，承辦單位仍需重視契約內容，並在開展經營公辦民營幼托機構的歷程前，對契約委託的營運內容預作準備、以及衡量自身承接契約內容規範的執行能力，且在經營過程中盡力達成契約內規範的期望。若確實力有未逮，承辦單位亦應及早向委託單位尋求支援，使契約內容的訂定有其實質意義，並發揮執行依據的效用。

### 三、監督機制疏密的過與不及

政府委託民間團體經營公辦民營幼托機構，其角色雖退居於後，但在責任上仍需積極瞭解公辦民營幼托機構營運水準與履約執行的狀況，即需要依賴適當的監督管理機制，以確保契約的效益，如：臺北市社會局特定的履約評鑑促使吉利所逐漸重視契約內容。以歐姿秀所蒐集 27 間公辦民營幼托機構之各委託單位設定的弱勢幼兒收托條件、監督管理機制與各承辦單位收托弱勢幼兒率後發現，特定服務內容規範的有無，並未能確保承辦單位會執行該項特定服務，或是將該服務屏除在其營運內容之外。但若該特定委託服務內容輔有監督機制，則該委託服務內容的執行可能性較高（歐姿秀，2009：172、175、240），參見表 5-2。

表 5-2 27 間公辦民營幼托機構的弱勢幼兒收托條件、監督機制與執行結果簡表

公辦民營幼托機構的 弱勢幼兒收托條件&個數	無 弱勢幼兒收托條件 5		有 弱勢幼兒收托條件 22			
			無 監督機制 8		有 監督機制 14	
委託單位的 監督機制 &個數						
公辦民營幼托機構的 執行結果 &個數	無 收托弱勢幼兒 3	有 收托弱勢幼兒 2	無 收托弱勢幼兒 2	有 收托弱勢幼兒 6	無 收托弱勢幼兒 0	有 收托弱勢幼兒 14

從前述實例來看，委託單位藉由行政管理制度與書面報表來瞭解承辦單位的作為是有其必要性。即透過適當的監督管理機制，提醒公辦民營幼托機構運用社會資源所應承擔的社會責任，並讓社會大眾確保國家資源不被濫用，但綜觀各公辦民營幼托機構委託單位的監督機制，卻又具有多重樣貌。吉利所的委託單位--臺北市社會局，設置有 16 所公設民營托兒所及其他公設民營機構，為了確保各公設民營機構提供服務之品質，有關行政事務部份，除了特定履約評鑑內容外，亦要求定期的書面報告，輔以不定期的電話、書面與訪視等方式查核監督；有關財務的部份，則要求各機構設立專戶儲存、專款專用，每季辦理經費核銷事宜，並聘請會計師進行財物查核，使其經費支用情形得以透明與公開（薛承泰、黃文鳳，2005：27-28）。但是以外的 11 個委託單位，除了以一般幼托機構評鑑、與書面報告為最常見的督導方式外，僅 1 個委託單位有特定履約評鑑內容、1 個需承辦單位定期繳交年度計畫與成果報告、1 個委託單位調查家長滿意度、1 個設有管理委員會、3 個採取承辦單位自編財務報表備查、5 個不定期派員訪視（歐姿秀，2009：143、144、237），基本上各委託單位監督管理機制的多元與疏密程度不一，參見表 5-3。

表 5-3 12 個委託單位的特別督導機制

委託單位 (代號)	臺北市社會局	二	三	四	五	六	七	八	九	十	十一	十二
特別督導方式	特定履約評鑑內容	✓					✓					
	年度工作計畫、成果報告備查	✓		✓						✓	✓ (月報表)	
	聘請會計師查帳	✓										
	自編財務報表備查			✓		✓	✓					
	調查家長滿意度							✓				
	設置管理委員會									✓		
	不定期派員訪視	✓		✓ (一年一次業務督導)		✓	✓			✓	✓	✓
	定期盤點設備財產	✓				✓						
	其他/備註		委託出租學校監督									
總計	5	?	3	0	3	2	1	1	1	2	2	1

資料來源：歐姿秀 (2009：143、144、237)、薛承泰、黃文鳳 (2005)。

註：歐姿秀 (2009) 內文使用「政府委外計畫代號」(如：計畫一、計畫二、計畫三等) 表示各委託單位，本表比照使用；惟「臺北市社會局」的資料尚能參照薛承泰、黃文鳳 (2005) 一文，故未採用原代號。

委託單位的行政權責、資源、委託經驗與所屬公辦民營機構的規模量數等，都可能影響其監督機制的發展。何種程度的監督機制能發揮效用，實難有定論。然而，從歷年學者研究結果與吉利所的實施經驗來看，「行政程序繁複」是長年公私協力中未曾改變的現象。吉利所為了臺北市社會局的公文作業而需增聘行政助理、因政府的定期與不定期監督和要求提供各項營運資料與會議紀錄，徒增許多繁雜的行政作業而減損民間單位的效率與彈性。在國內學者陳小紅 (1999：6-1) 與林希偉 (2006：127) 研究臺北市社會福利與市有財產委託的文獻中，也指出類似的情況。本研究雖未從吉利所的委託單位-臺北市社會局角度，瞭解日常例行的行政管理事項對委託單位的重要性或意義，但就過多繁雜公文報表造成承辦單位的沉重行政業務負擔而言，即與運用民間經營活力與彈性相違。針對此，面對此繁瑣行政措施耗損民間活力的弔詭處境，委託單位宜進一步思考何者是「必要性的行政管理措施」，以兼顧管理目的與效率。

此外，臺北市社會局為了瞭解公設民營托兒所經營情況，運用續約評鑑進行督察，以評鑑結果作為續約年限的考量，同時亦留有當承辦單位經營情況不符標準時可改進、調整的時間，當屬良意。然而，詳閱臺北市公設民營托兒所的續約評鑑內容，卻發現部份評鑑指標未在公設民營托兒所的契約書中，如：提供托育資源與鄰近托兒機構共享、配合政府托育服務網推展、運用志工資源與提供實習生實習機會。續約評鑑雖重要，但其係建立在委託單位與承辦單位合意的契約內容上，由續約評鑑瞭解承辦單位履約情形並做為續約年限、續約與否的決定。倘若續約評鑑的內容與契約書規範有所出入，又未能及早讓承辦單位事先知曉，提早規劃進行，續約評鑑結果的可信度可能因此而降低，並有損續約評鑑機制之良意。

不論各委託單位的監督機制有多少種，疏密程度如何，合理性與必要性當是首要條件。而能因應實務，一舉數得的措施更是助益。在委託單位有其行政責任、且需面對政治壓力，如：市議員的查帳、至議會備詢等，而不得不實施監督機制以瞭解承辦單位營運的狀況下，承辦單位也需理解使用政府資源所可能形成的責任與束縛，除盡力配合政府機關必要的行政流程外，也宜與委託單位互通合作之道，始能達到公辦民營政策期望共創公私協力的契機。

#### 四、服務量數與素質的失衡

近年公共部門的改革深受商業管理邏輯影響，績效管理追求可計算性或可量化性、服膺於高、大、多就是好的邏輯（蘇偉業，2009：107、109、114、120）。舉例來說，行政院人事行政局歷次出版的政府業務委託民間辦理案例手冊中，共計有 5 個地方政府 8 間公辦民營托兒所的案例，每個案例大致呈現經營背景、委託程序、與經營成效（成本效益分析/經營實效）；在「經營成效」的內容中，5 個地方政府皆說明其人力精簡、降低經營成本、與增加租金/權利金收入的狀況（行政院人事行政局，2001：88-89；2002：272、840；2007：47-48、68-72；2011，34、40），此共同性突顯了政府實施公辦民營幼托政策偏重於成本效益評估。成本效益評估當然有其意義性，如：突顯施政的效率、經濟，但此評估僅單就政府財政角度，並未顧及就讀幼兒、家長與社會大眾關注的公辦民營幼托機構「教保品質」。

「教保品質」這個概念，常依關心幼托機構之利害關係人（如：學者、政府官員、幼兒家長等等）之需求與影響力而被定義，但也會因領域重要守門員對教保品質的期待而產生變遷。美國幼教學者 Katz 依政府、幼兒、教保人員、家長與社會人士的立場區分出五種教保品質觀點，包括：由上而下、由下而上、內部、外部-內部與外部的觀點（Katz，2003：7），基於立場與角色不同，這些人士即會產生不同的關心重點，亦因而發展出不同的教保品質指標，如：政府的幼托機構規範與評鑑制度、家長教保服務滿意度、教師工作滿意度，及幼兒學習環境量表等。在公辦民營幼托政策研究中，又以家長教保服務滿意度的相關研究應用最廣，如：陳建志（2001）、賀力行、林淑萍（2005）與張義雄（2012）等均以局部地區為範圍，獲得家長滿意與肯定的結論。在歐姿秀的研究中，針對一班大班家長調查對教保品質與服務內容的滿意度，雖然滿意度分別為 79%與 83%，但就「擴大社會責任」與「鼓勵幼托產業」兩群委託單位來看其家長滿意度的狀況，前者均較後者各多出 8%（歐姿秀，2009：191）。此顯現出政府單位對公辦民營幼托機構社會責任的重視，且能贏得家長對政府與承辦單位的肯定。

從 32 間公辦民營托兒所的歷次縣（市）政府評鑑結果來看，除無法在 2011 年 09 月 30 日前獲知 4 間公辦民營托兒所（苗栗縣西湖鄉、苗栗縣頭份鎮、臺南縣安定鄉、高雄縣社會局）成績外，<sup>36</sup> 餘 28 間公辦民營托兒所獲歷次評鑑優等者 11 間，至少一次優等者 9 間，僅獲甲等者 8 間（參見附錄二）；雖各公辦民營托兒所在該評鑑年度的總評鑑名單中位於中上程度，但若以運用國家資源而需採較高標準視之，仍至少有半數以上公辦民營托兒所有提升與維持穩定教保品質的空間。

此外，歐姿秀以幼兒學習環境量表評量 27 間公辦民營幼托機構，評分結果介於良好（5）以上者 6 間、良好（5）至低標（3）者 13 間、低標（3）至不適當（1）者 8 間（歐姿秀，2009：240）；良好以下者佔居多數。由此不免令人擔憂，教保品質在良好以下的公辦民營幼托機構對幼兒發展成長的影響。對照吉利所在政府評鑑結果、家長滿意度與幼兒學習環境量表中均獲肯定的一致性，整體公辦民營托兒所的家長滿意度、政府評鑑結果以及幼兒學習環境量表

<sup>36</sup> 雖查無高雄縣社會局（2011 年後改制為高雄市）的評鑑結果，但在 2011 年 10 月 19 日國立臺北護理健康大學嬰幼兒保育系暨中華民國幼兒教育改革研究會主辦的「幼教新夥伴~公民營協力模式專題系列研討會」中，經詢問高雄縣社會局委託的公辦民營托兒所（社區自治幼兒園）現任教保人員，得知該托兒所於 2010 年評鑑績優。

結果，則呈現出「家長多數滿意、政府評鑑結果中等、幼兒學習環境量表評量結果堪憂」的狀況，值得政府與承辦單位深思：為何有此落差？以及在多種教保品質觀點中須以何種觀點為首要。

如果公共部門的一切作為是為了服務大眾、為公眾創造出有利或有意義的價值，那麼公共部門的績效管理也應是著眼於滿足公共利益（public interest）、關注難以計量的社會效果，運用「可計量的主觀效標」，如：民眾對政府施政的感受、與對委託服務的看法等，始能理解政府公共部門是否在運用契約委外中，真正提升其施政的合理性與正當性（蘇偉業，2009：107、109、114、120；陳重安，2011：127-128）。在吉利所的個案裡，可以看到其提供給家長跳脫「主流」形態的選擇，轉變家長的教養觀念，帶動社區人士對親子關係的重視，提升社區居民的文化素養，進而影響社區民眾對政府施政的觀感，其再再突顯政府實施公辦民營幼托政策的價值。以目前行政院人事行政局的資料來看，已有 2 個地方政府提及托育服務對象量數的變化，如：收托特殊幼兒、經濟弱勢幼童、原住民及外籍配偶幼童；以及 3 個地方政府提出公辦民營幼托政策的效果，如：承辦單位配合地方政府政策舉辦多場次兒童福利保護/幼教人員研習等活動、托兒所經營品質獲得民眾認同、與間接促進托兒所附近週邊地區經濟活動（行政院人事行政局，2002：260、840；2007：45、48、70-71；2011：40）。雖托兒所之經營仍偏重官方本位立場，但已是跨越成本效益評估的一小步。雖然公辦民營幼托機構的委託單位需在「量數」評估效益，但對公辦民營幼托機構教保服務的品質，就讀幼兒家長的感受與對當地社區的影響仍需進行更深入與廣泛的重視與探究，始能有助於公辦民營幼托政策的持續修正與進行。

## 五、換約機制在理念與實務的落差

公辦民營幼托機構的契約委託均有年限，換言之，契約期滿後即需換約。全臺12個委託單位的契約期滿處理方式（換約機制）分別有：2個採直接公告招標、2個採書面申請續約、1個採投資定額以上金額後得優先續約、7個進行續約評鑑且經營最多4至10年後重新公開招標（歐姿秀，2009：236）。然而，這些換約機制亦各有其隱藏的風險：期滿直接招標者未能讓承辦單位有永續經營的可能，亦可能讓承辦單位數年的付出於一夕間付諸流水，反而招致承辦單位未能用心經營；僅書面或以投資金額申請續約者，則令人有如何以文字或金錢保證其履約程度與教保品質水準的質疑；雖然有7個委託單位採「續約評鑑」，但僅2個委託單位特定履約評鑑內容，加上有承辦單位直述「公所對於業者監督 依照合約規定 雖有考評規定 但多沒有實施 因位於鄉間 業者不易尋覓（古石明，2009：220）」，減低了民眾對未公告續約評鑑內容的委託單位之公信力。只是，雖然這些換約機制途徑各異，但終究多採用「重新公開招標」。

「重新公開招標」理論上是鼓勵新的、更有能力的承辦單位來經營公辦民營機構，讓委託單位從眾多競爭的投標單位中，挑選更具效率與品質的合作對象，也藉以淘汰服務素質與管理績效未能與時俱進的前任承辦單位；然而，此制度雖有其維持公平性與提高競爭性的設計用意，也帶給第一線服務提供人員高度的不確定感，會在契約存續交替期間造成人心浮動、影響服務品質（劉淑瓊，2006；Johnston & Romzek，2008：139；劉淑瓊，2011：466-467）。

吉利所經營歷程中曾參與重新公開投標過程，在僅有成長協會投標的情況下，重新公開投標並未影響成長協會的經營權，但對吉利所的經營，此重新招標過程仍潛藏不安定的隱憂。此外，委託單位若頻繁地更換承辦單位，對接受服務的民眾來說，亦造成相當的不便，進而對政府名聲有負面影響，如：政府沒眼光才會選不到好包商（陳重安，2011：120）。

經查閱 2012 年 1 月 30 日前政府採購網的決標公告與相關網頁資料，已知 15 個委託單位 32 間公辦民營托兒所中，臺北市社會局所屬 16 間托兒所有 1 所已轉為親子館的型態並更換承辦單位、1 所有更換過 2 次承辦單位的紀錄、餘 14 所皆經重新公開招標後維持首任承辦單位經營；其他 14 個委託單位 16 間托兒所，除了查無 4 個委託單位 6 所托兒所更新的決標紀錄外，有 2 個委託單位重新公開招標後維持由首任承辦單位經營、有 8 個委託單位在重新公開招標後更換 1 次承辦單位，其中 7 個委託單位屬鄉（鎮、市）公所層級、以及有 2 個委託單位雖更換承辦單位，但前/後任承辦單位的負責人同名且皆經營幼托機構，參見表 2-4、5-5 與附錄二。

若以委託單位層級與承辦單位性質區分，呈現出「鄉/鎮/市公所」層級比「縣/市」層級有較高更換承辦單位的比例（7/9 vs. 3/23），承辦單位性質為「幼托機構」性質者亦較「財（社）團法人」性質有較高被替換的可能性（5/8 vs. 1/18）；換句話說，縣市層級的委託單位較有遠見地甄選首次經營公辦民營托兒所的承辦單位，而財（社）團法人性質的承辦單位亦較被委託單位信任，參見表 5-4。

從換約機制的結果來看，首任承辦單位基於數年經營公辦民營托兒所的成效，即使有競爭者，過半（22/32）持續擁有經營權，較少有「淘汰」的效用；即使重新公開招標有淘汰的作用，多數（5/9）也是因僅有單一投標者投標，未有明顯的競爭（參見表 5-4）。惟不可忽視的是 9 所公辦民營托兒所已有更換承辦單位的經驗，此經驗對幼兒、家長與教保人員的影響性，仍需再進行探究。

表 5-4 32 所公辦民營托兒所經換約機制後的結果（2012/01/30 前）

公辦民營托兒所數量		委託單位		總計 15
		臺北市 社會局	14 個委託單位 (參見圖 2-1)	
總數		16	16	32
換約 機制 後 的 結果	查無更新的決標紀錄 (網頁資料顯示維持首任承辦單位經營)	0	6	6
	重新公開招標後，維持首任承辦單位經營	14 (5 所單一投標者) (7 所有 1 個競標者) (2 所有 2 個競標者)	2 (2 所無競標者)	16
	更換承辦單位	1 (2 次) (各有 2 個競標者)	8 (各 1 次) (5 所單一投標者) (1 所有 1 個競標者) (2 所有 2 個競標者) (2 所之前/後任承辦單位有同名負責人關係)	9
	轉換經營型態 & 承辦單位	1	0	1

雖然一定期限後重新公開招標，會造成承辦單位行政作業壓力與永續經營的不安定感，但若承辦單位秉持以教保品質為依歸，維持經營口碑，即使需經過公開、透明、有競爭對手的重新公開招標評選過程，仍有取得再次經營權的可能。委託單位亦藉此重新公開招標程序，保障社會大眾擁有較佳公辦民營機構品質的權益。



## 第二節 從教保服務品質的建構談公辦民營幼托政策的合理性

「幼兒的教保品質指標宜立基在益於幼兒的社會互動、認知、語言、情緒與身體動作發展向度」這樣的觀點，將幼兒教育與照顧的本質回歸到「以幼兒為主體」的關注，強調幼托機構服務對象「幼兒的健全發展」乃為機構品質評鑑的核心。美國兩位研究幼兒教育品質學者 Essa 與 Burnham 在上述觀點下，特別指出幼托機構實應奠基於促進幼兒發展的前提下提供教保服務 (Essa & Burnham, 2001: 60)。基本上，舉凡空間環境、課程、教學方法、日常生活照顧、安全、飲食、親職教育與師資皆屬於教保服務的內涵，而這些教保服務內涵在實踐面上要能促進幼兒的發展，如：在幼兒活動室中特意安排各種如科學實驗、語文、自由創作等不同的學習區；但是幼托機構中，有些措施則不一定會有利幼兒發展，如：依循建築原有設計隨意安排的幼兒活動室 (Nash, 1981; 引自周淑惠, 2008: 47)，此即涉及如何維護教保服務內涵專業性品質的問題。為了讓幼托機構相關人員能認識教保服務內涵以改善現況，美國國家幼兒教育協會 (National Association for the Education of Young Children, NAEYC) 於 1985 年研擬出幼托機構認證系統 (NAEYC Accreditation)，於 2012 年有最新修訂版「NAEYC 認證標準與準則 (NAEYC Accreditation Standards and Criteria)」。在 2012 版本中，依幼兒、教師、行政管理、家庭與社區四個面向，條列出「關係、課程、教學、幼兒評量、健康、教師、家庭、社區關係、空間環境、領導與管理」等十項評估元素及近 400 條準則。1999 年國際兒童教育協會 (Association for Childhood Education International, ACEI) 與世界幼兒教育聯會 (the U.S. National Committee of the World Organization for Early Childhood Education, OMEP) 合作編制有「二十一世紀全球幼兒教育與保育指南 (The Global Guidelines)」，ACEI 並於 2003 年延伸修訂為「全球指南評量表 (Global Guidelines Assessment)」，以協助幼兒教育專業人士評估及改善幼兒教育機構的教保品質。接續 2006 年與 2011 年分別提出修訂的第二、三版。在 2011 年修訂版中，列出「空間環境、課程與教學、教保人員、家庭與社區的夥伴關係、特殊需求幼兒」五個評估面向，規劃有 76 項評量指標，其中未將領導與管理層面納入。另外，早於 1980 年，美國學者 Harms、Clifford 與 Cryer 亦編製有幼兒學習環境量表 (ECERS-R) 評估幼托機構幼兒學習的環境，評估要項有「空間與設施、個人日常照顧、語言-推理、活動、互動、作息結構、家長與教師」等七個面向，43 個子項。其著重於學習環境之評估，未含括領導與管理層面。綜觀這些「NAEYC 認證標準與準則」、「ACEI 全球指南評量表」與「幼兒學習環境量表 (ECERS-R)」中關於教保服務品質的評估，「幼兒的生活與學習」、「家庭與社區」、「教保人員」與「空間環境」是三者內容中皆有提出的面向；換句話說，這四個面向實可視為評估幼托機構教保服務內涵是否具專業性的要素。於表 5-5 中依此四面向，比較上列三種評量表內於各面向中所評估的元素。

表 5-5 國際常用幼托機構教保品質評量表之面向對照

評估面向/評量表	幼兒學習環境量表 (ECERS-R) (2005)	NAEYC 認證標準與準則 (2012)	ACEI 全球指南評量表 (2011)
幼兒生活與學習	互動	幼兒	關係
	活動		課程
	語言-推理		教學
	作息結構		幼兒評量
	個人日常照顧		健康
家庭與社區	家長與教師	家庭與社區	家庭
		社區關係	家庭與社區
教保人員		教師	教保人員
空間環境	空間與設施	行政管理	空間環境
			領導與管理

公辦民營幼托政策下設置的公辦民營幼托機構，同一般幼托機構，應為幼兒健全發展提供優質之教保服務；換言之，公辦民營幼托政策的推動亦無法脫離以幼兒教保服務為重的立場。當政府在釋出公共空間予民使用的同時，其亦涉及要與承辦單位共同承擔該創設機構的教保服務品質。這個被創設的公辦民營幼托機構，須能確保機構服務對象幼兒的健全發展，包括幼兒學習與生活的環境、統籌與幼兒生活與學習相關事務、安排教保人力資源及發展幼托機構與家庭、社區的關係等四個可評估的面向。幼兒學習與生活的環境，如：機構的座落基地、採光、空風流動、活動空間、與設施設備等，讓幼兒安心舒暢且自由地於其中生活與學習；有關幼兒生活與學習相關的事務，諸如課程內容、教學方法、衛生保健、飲食、安全、生活作息與緊急事故處理等，其環扣著教保幼兒的思維與理念，宜有具備專業教保知能的經營主體來統籌，當幼兒需求超出幼托機構內固有的功能角色，則宜有政府或社會資源的配套措施；關於幼兒生活息息相關的教保人員，其言行舉動直接影響幼兒發展與學習，其負責機構中落實教保理念，執行與幼兒生活及學習相關的事務，其素質與工作權益必當受重視；在親師交流與家園互動的層面，著重在幼兒家庭、社區民眾與公辦民營幼托機構共同攜手以幼兒為重的信念下推動幼兒的全面學習。整體而言，以提供幼兒家庭教保服務為目標的公辦民營幼托政策，須在確保公辦民營幼托機構教保服務品質的前提下，確立幼兒學習環境空間條件、承辦單位的專業性、委託單位相對的配套措施、教保人員權益、與父母教保理念的建構。以下從建構整體教保服務品質觀點來論述幼兒生活學習環境空間的合宜性、承辦單位的專業性與教保服務人員權益的保障，同時可參見圖 5-5 在公辦民營幼托政策下，委託單位與公辦民營幼托機構的角色任務與互動關係。

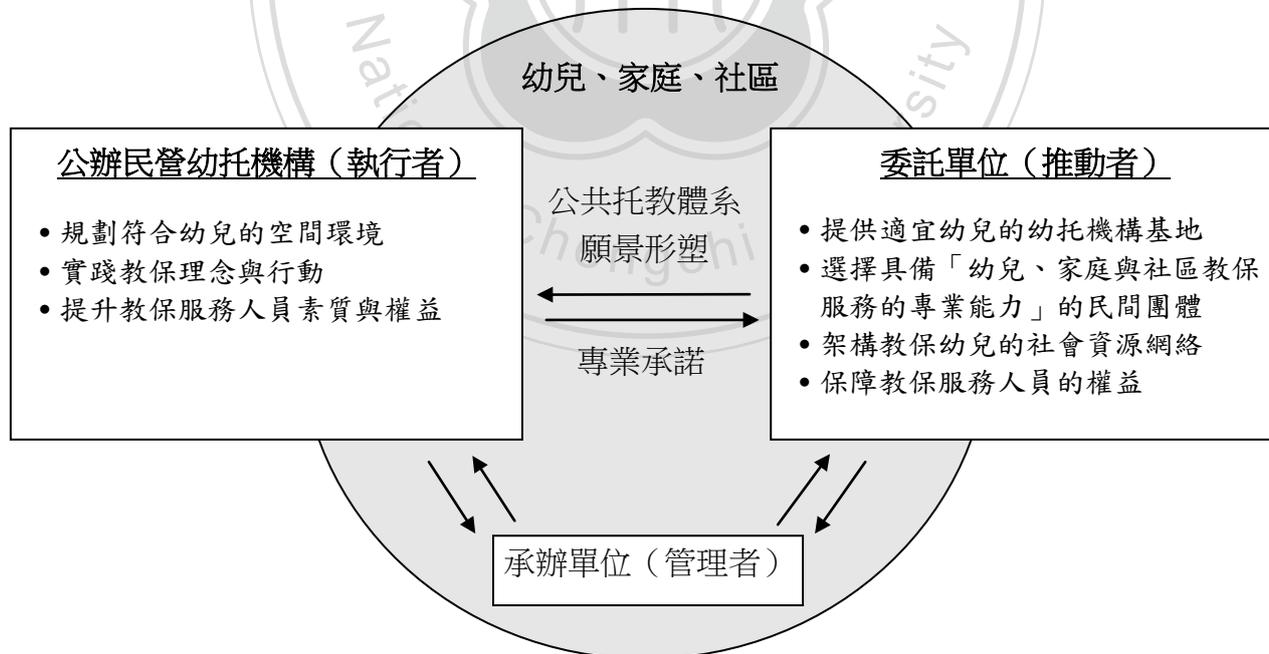


圖 5-5 委託單位與公辦民營幼托機構在公辦民營幼托政策中的角色任務與互動關係

## 一、幼兒生活與學習環境空間的合宜性

全臺目前32所公辦民營托兒所的建物來源，計有17所新建置型，10所公托轉型，與5所閒置空間轉型。建物來源的不同指涉著其初始設置思維的差異，或是為幼兒量身打造，或是結合多元服務對象需求，亦或因地設置未著眼於幼兒。一般而言，由公托轉型的公辦民營托兒所，其基地環境已具幼托機構營運基礎，承辦單位可耗費較少精力創設適宜幼兒生活與學習環境的空間；但是，由閒置空間轉型辦理公辦民營托兒所的環境空間設置基礎，並非著眼於幼兒需求，遂使得承辦單位需要重新規劃與裝修該空間環境，以謀求使之適宜幼兒的生活與學習，如：基隆市西定與調和托兒所的基地座落於公有市場的二樓，為了幼兒出入安全，承辦單位承接後還需商請攤商讓出通道，為了廚房衛生與幼兒飲食安全還自行投資經費改善漏水、瓦斯位置與排水設備，但該場所依舊存在著空氣流通、光線照明與環境衛生等問題待解決（蘇先啟，2004：276、280-281）。同樣的，立案於2006年12月高雄市（原高雄縣）五甲社區自治幼兒園，其於2006年4月接受委託，佔地約100坪，但該場地自1998年完工後已是荒廢的社區治安死角，也是經由承辦單位與專業團隊投入精力與金錢，始成為安全且符合幼兒使用的空間（監察院，2011：96；蘇益忠，2005）。相對於，公托轉型與閒置空間轉型者，新建置型的公辦民營托兒所則具有可為幼兒量身打造的優勢條件，如：擁有獨立場地與設備、或是與其他文教機構設置空間連結，設於同一大樓內。以吉利托兒所為例，其所處大樓鄰近公園，大樓內尚有圖書館、社區里民活動中心等社會福利與文教機構，即較具備符應促進幼兒發展與學習的條件，也就較易吸引優質專業民間團體來投標經營。1999年成長協會之所以願意投標經營吉利托兒所，也是看重該場地的周遭環境條件。

政府提供公辦民營幼托機構的建物均還會有開辦與裝修該機構的開辦經費。在全臺12個委託單位中，其中就有9個委託單位直接使用該筆開辦費用裝修空間環境，且在完成裝修後才將建物提供給承辦單位經營。然基於委託單位規劃的空間環境或設備採購不一定符合承辦單位的需求，或是無法通過立案審查，往往使得承辦單位還須自掏腰包改善，如：1998年高雄縣美濃鎮立托兒所創辦，承辦單位於2005年2月接受委託後，意外地尚須自費處理原先鎮立托兒所的消防公安、修繕與未立案之問題，於2005年7月始取得合法立案條件得以正式經營（翁麗芳、洪福財、歐姿秀，2006：111；歐姿秀，2009：140）。相對於前述委託單位自行運用開辦經費，臺北市社會局則採行審核承辦單位裝修工程計畫之程序，讓承辦單位自行運用此開辦費用規劃其未來要經營的空間環境。因此臺北市成長協會遂可將其對吉利所空間規劃之構想擬出，獲得審查通過後裝修，使其教保經營理念得以落實，並發揮該筆經費的實質效益。

雖然委託單位的開辦經費賦權承辦單位使用，但委託單位仍訂定有經費使用的規範，以及該筆開辦費用亦須依循政府內部固有的經費核銷程序進行核銷。但是當委託單位審核承辦單位的開辦經費使用計畫通過後，承辦單位即難以再因應實況更動預定計畫，如：成長協會原先計畫將沙水區置於前院，但在實地經營後，考量氣候會影響幼兒玩沙水的興致，即將沙水區挪移到後院。在臺北市社會局驗收時，發現此經費用途不符原計畫，不符經費使用規範與申請核銷程序，成長協會遂再自費將該沙水區移至前院，以便報銷經費。該行動突顯了委託單位行政規範執行上的僵化，間接影響公辦民營幼托機構規畫符應幼兒發展與學習需求的

合宜空間環境規劃。

基本上，公辦民營幼托機構的使用主體為幼兒，其空間環境設施當以幼兒生活與學習需求為優先考量，換句話說，並非所有的空間環境都適合作為公辦民營幼托機構。一所理想幼托機構空間環境的藍圖，宜座落於社區中幼兒住家附近，對父母及幼兒是交通便捷且具可親性與高能見度，且周遭環境健康安全，如，風向、日照、供水等條件，甚至能位處鄰近資源豐富的文教區域或公園更佳；而室內活動空間需擁有足夠的活動場地，以促進幼兒身心健全發展與能落實可供幼兒遊戲探索的學習環境（周淑惠，2008：85-89）。公辦民營幼托政策做為籌設幼托機構的政策，理所當然要以能提供「適於幼兒生活學習的空間環境」為原則，不論是閒置空間的釋出或是新設置之園地，其空間環境的基本條件皆需以能適合幼兒生活與學習之空間為前提。在精選優質承辦單位後，授權專業提供相關支援，並定期監督，以確保公辦民營幼托機構空間環境的合宜性。

## 二、承辦單位的專業性

公辦民營幼托政策主張結合社會資源，企求以提供合理價格、教保專業與服務多元來支援家庭與發展社區。而此理想藍圖的實踐起點，實展現在公辦民營承辦之幼托機構的教保服務內容上。在全臺12個委託單位的公辦民營幼托機構契約書中，規範的委託教保服務內容包括有「基本教保服務」、「優惠弱勢」與「造福社區」。「基本教保服務」指依立案登記許可收托幼兒人數，及提供如衛生保健、課程學習、與親職教育服務等之教保服務內容；「優惠弱勢」意指要求特定幼兒享有特別權益，如：優先收托弱勢幼兒或鎮公所/市政府/市議會員工子女、收費減免與協助申請補助等；「造福社區」則著重於運用教保知能來服務社區與家庭，如：舉辦社區親職講座、發展遲緩幼兒篩檢與社區服務方案等。後兩項規範的教保服務內容，是一般幼托機構較少能關注的面向（歐姿秀，2009：156-158）。吉利所的教保服務委託內容則包含了此三面向。

從吉利所的經驗來看，成長協會與成長兒童學園的教保經營理念是以幼兒為核心，相信幼兒有主動探索與感知的能力，教保服務人員從幼兒的需求與興趣出發，安排多元而豐富的自由學習環境，並在課程內容中力求搭配幼兒能力發展。吉利所在幼兒學習環境量表中的得分平均皆在良好（5）以上，若單就「個人日常照顧、語言-推理、活動、互動、作息結構」五個幼兒生活與學習面向，平均得分亦在良好（5）以上，顯示吉利所能提供幼兒發展與學習較佳的教保品質。但是從2009年歐姿秀的研究結果來看，其以幼兒學習環境量表評量27間公辦民營幼托機構所得評分結果，依各面向的平均得分，由高至低分別為個人日常照顧（4.56）、互動（4.30）、空間設施（4.27）、家長與教師（4.22）、語言-推理（3.36）、作息結構（3.32）與活動（2.70），整體公辦民營幼托機構的幼兒生活與學習品質表現顯示並不理想，僅介於低標（3）至良好（5）之間（歐姿秀，2009：240）（參見表5-6）。這些在基本教保服務表現不理想的承辦單位，其關注幼兒教保品質的程度仍有提升的空間，更遑論有心力履行其他需要委託的教保服務。

表5-6 27間公辦民營幼托機構在幼兒學習環境量表中各面向的級距分佈表

評分結果 / 面向 / 公辦民營幼托機構間數	個人日常照顧	互動	語言-推理	作息結構	活動	空間設施	家長與教師
6分以上未滿7分	7	5	2	5	0	2	4
5分以上未滿6分	4	6	3	2	1	7	7
4分以上未滿5分	7	7	5	4	3	6	4
3分以上未滿4分	5	0	5	3	5	7	5
2分以上未滿3分	4	7	5	4	9	5	5
1分以上未滿2分	0	2	7	9	9	0	2
總計	27	27	27	27	27	27	27
該面向的總平均	4.45	4.30	3.36	3.32	2.70	4.27	4.22
吉利所(本研究自評)	6.5	6.2	6.25	6.25	4.5	5.75	5.83

保障弱勢幼兒就讀公辦民營幼托機構的權益是重要的，但也同時要確保弱勢幼兒入園後的教育與照顧品質。若僅重視公辦民營幼托機構需收托的弱勢幼兒的人數問題，而忽視教育品質，如僅將特殊幼兒與一般幼兒安排在同一空間學習，未積極輔導特殊幼兒與一般幼兒互動，也未顧及特殊幼兒的學習與發展需求，任由特殊幼兒「自由」發展，反而喪失融合教育以同儕互動促進學習的精神與原意（傅秀媚等人，2006：16-5、16-6）。弱勢幼兒就讀公辦民營幼托機構所能享有的教育與照顧品質，仰賴承辦單位在照顧弱勢幼兒事務上的種種作為。吉利所在承接時雖尚無能力照顧輔導弱勢幼兒，但是透過強化教保服務人員的特教知能、漸進執行個別化教育計畫（IEP）、運用政府資源並鼓勵家長參與等措施，拓展其教保之專業性，具體落實專業責任，因應弱勢幼兒的個別生活與學習需求，讓弱勢幼兒能與一般幼兒同樣獲得健康成長與適性學習的權利，表彰公辦民營幼托政策扶植與增強弱勢的意義。

從 Bronfenbrenner 生態系統觀點出發，政府於社區中設置公辦民營幼托機構，可讓社區家長近便有較多選擇幼托機構的機會。家長是幼兒發展的重要關係人，若幼兒家庭與幼托機構能互動頻繁及互通理念，當能有助幼兒良性的發展，益於整體教保品質的建構。在政府保障下推動的公辦民營幼托機構，已減少家長限於經濟因素而有未能就讀的遺憾，但當家長僅基於較低的收費門檻就讀公辦民營幼托機構，而忽視教保內涵時，承辦單位就需承擔起積極推廣親職教育的社會責任，鼓吹家長要能成為幼托機構的合夥人，共同負起幼兒發展與學習的教保任務。如：吉利所開辦後即積極地透過日常親師溝通、舉辦親職講座、家長成長團體、家長參觀日、或家長參與等方式，讓家長們能夠漸進理解吉利所教保幼兒的作為與用意。而公辦民營幼托機構若能發揮其教保的專業知能，延展到社區內父母之家庭與親職教育，這也是公共托教體系願景期待實踐的一環，與政府共同攜手提升臺灣整體的幼兒教保環境素質。換言之，公辦民營幼托機構做為社區教保資源的中心據點，承辦單位不僅需要有能力與意願致力於社區的家園親職教育，尚需開放資源提供出社區教保的服務，當然也包含未就讀公辦民營幼托機構的幼兒與其家庭。吉利所即設置臨時托育方案、所辦理之親職講座、親子成長團體與親子活動皆開放社區人士參與。

公辦民營幼托政策推動之成敗關鍵實繫於承辦單位的專業性上。一個稱得上優質的承辦單位需具備有能力執行政府委託的教保服務內容，需從健全幼兒發展的觀點統籌幼兒生活與

學習之相關事務，並推廣家庭與社區的親職教育工作等。在政府賦權的結構中，承辦單位的選擇即宜著重於能具備有「執行幼兒、家庭與社區教保服務的專業能力」的民間團體，始有可能與政府共同建立公共托教體系

支援家庭與發展社區的公辦民營幼托政策理想藍圖，除了仰賴具專業性的民間團體，尚需結合政府在教保服務內容上的相關資源與配套措施。吉利所在照顧特殊幼兒的過程中，除提升特殊幼兒學習品質，但也需承擔面臨人力資源吃緊的困境。在經申請臺北市社會局補助特教助理的人事經費後，始舒緩吉利所在人力資源上的壓力。公辦民營幼托機構雖關注弱勢家庭幼兒健康保健，強調要以基進的態度協助弱勢家庭幼兒，但當弱勢家庭觸及高風險或兒少保護等事件時，機構自身是難以獨自應對的，需仰賴社會體系中其它資源的支援，如：吉利所曾輔導一名弱勢家庭幼兒，因為家庭緣故而未能就讀，經吉利所多次走訪，並經相關社福機構協調，使該弱勢家庭得以領取社福機構的補助經費，願意讓幼兒持續就讀吉利所。從公辦民營幼托機構扶植弱勢幼兒的行動來看，承辦單位站在第一線教保弱勢幼兒，能即時回應弱勢幼兒的生活與學習需求，但是當弱勢幼兒的問題超越承辦單位專業能力所及，且受限經費與資源，即需由具公權力及掌握資源配置的政府平台，居中橫向聯繫整合各專業的服務，否則扶植弱勢的成效仍是有限的，也虛談整體服務網絡的建構。研究美國公私協力兒童福利機構的學者 Freundlich 與 Gerstenzang 即指出，委託單位有責任與承辦單位共同對公辦民營機構內的服務對象負責，關注承辦單位計畫與執行服務內容的能力，且協助承辦單位獲得相關的支援系統，如：心理諮商單位或醫療機構等，以發展適合承辦單位的服務能力（Freundlich & Gerstenzang, 2003：291）。

在公共托教體系的觀點下，家庭與社區的教保資源建構，不僅止於仰賴公辦民營幼托機構。一般公立幼托機構並未受制於盈虧收益的商業考量，公立單位擁有教育理念的自主性，得免受制於社會潮流的影響力（翁麗芳、熊秉真，2002：131；劉慈惠，2002：3），所以亦為公共托教體系的一員，其也負有共同推廣親職教育工作的社教角色，更應較經費來源仰賴家長的公辦民營幼托機構責無旁貸。

臺灣自1994年起推動公辦民營幼托政策，迄今（2012年）至少已設置36間公辦民營幼托機構，與公立幼托機構並列為公共托教體系的一份子，在社區化、價格合理化與教保專業主導的基礎上，提供社區性的一般（含弱勢）幼兒與家庭平價、近便性高，且具有良好品質之教保服務。現今家庭與社區的需求多元，教保專業體系亦屬於政府營運之專業資源體系之一環，透過政府的制度平台期待在積極與社福、醫療、警政與輔導等系統的有效連結下，共構出健全學前幼兒教保服務品質的願景方才指日可待。

### 三、教保服務人員權益的保障

「教保品質的良窳決定於教保服務人員之教育背景、培訓、工作品質與權益保障」在此觀點下，公共托教體系的理想藍圖必然要包含確保教保服務人員之基本權益，主張建立對於專業教保服務人員之工時、薪資、退休金、職訓與專業自主權等權益的合理保障制度（教育部，2003），公辦民營幼托機構理應遵循。但是在行政院人事行政局的「托兒所委託經營契約

參考範例」內，僅規範承辦單位應依據各福利法規之規定，配置各相關專業人員，若承辦單位有盈餘，亦應循契約規範的固定比例盈餘作為提升服務人員品質之用（行政院人事行政局，2001：809、810；2002：855、856、264；2007：393、405），其雖重視提升教保服務人員素質，但卻忽略保障教保服務人員的基本權益。

為了提升公辦民營幼托機構的教保服務品質，優質之承辦單位會注重提升教保服務人員素質；但是，僅提升教保服務人員素質卻無法增進人員留任的意願，造成承辦單位需面對教保服務人員流動頻繁的難題。吉利所聘請具有大專校院相關科系以上教育資歷之教保服務人員，並且長期與定期給與多元的在職培訓方案，但是仍無法避免面臨頻繁的人員流動困境。換言之，在提升教保服務人員素質外，在法定規範中尚須擬定保障教保服務人員基本權益之內涵。美國幼教學者Kinch與Schweinhart指出雖然提升幼托機構的教保品質是重要的，但代價並不便宜，需以更高的薪資去招募與留任優秀教保服務人員，並增加其進修費用與福利權益。這對絕大部份私立幼托機構而言並非易事，家長繳納的費用是機構經費的主要來源，私立幼托機構需要在「幼兒的教保品質、教保服務人員合理權益與家長學費可負擔性」三者中取得平衡。基本上，幼兒需要幼托機構提供良善的教保服務品質，而教保服務品質涉及教保服務人員的專業素質，幼托機構需為教保服務人員的專業素質付出合理待遇並保障權益，可是幼托機構需要付出的這些經費又維繫在家長的經濟能力上（Kinch & Schweinhart，2004：3）。在此循環的邏輯中就攸關公辦民營幼托機構經費的收入，通常委託單位為保障幼兒家庭的權益，全臺27間公辦民營幼托機構的收費標準，全部皆需經過委託單位的同意；目前全臺公辦民營幼托機構的收費標準，可分為四種計算方式：比照當地公立幼托機構者、同一般私立幼托機構者、採公立托兒所收費的1.4倍為公辦民營幼托機構的收費標準者以及由委託單位依承辦單位編列的收支預算來核定其收費標準，而後兩種方式的收費額度多介於公、私立幼托機構水準間（歐姿秀，2009：150-152、191）。由現行四種收費標準計算方式來看，臺北市社會局依承辦單位編列的收支預算來核定其收費標準，應屬較合理之方式；但是在吉利所的經驗中，卻可以看到臺北市社會局藉由聯繫會議與公文等內部公告方式頒佈調費原則，成長協會無法在投標前經由公開管道得知明確具體的調費原則，也造成吉利所難依經營實況編列收支預算，並受限委託單位規範的盈餘使用，難以在經營歷程中逐漸累積保障教保服務人員退休撫卹資金。在公辦民營運作模式中設置收費標準審核機制，為的是希望能顧全幼兒家庭就讀公辦民營幼托機構的權益，但如何同時能兼顧教保服務人員的權益，是公辦民營政策永續經營的挑戰。

## 小結

公辦民營幼托機構在政府投入建物設備經費創設與結合民間團體專業知能經營下，開啟公私協力提供公共教保服務的新模式，突破過往公、私分立的界限。然而，當其中一方仍在釐清自身立場與摸索對方原則時，即會出現此協力合作過程中的曖昧現象，如：界限模糊、立場偏頗、比例失衡、規範過當或不及、以及產生理念與實務落差等，阻礙公辦民營幼托政策的推進。惟若政府、民間團體與公辦民營幼托機構/雙方在建全幼兒發展的目標上形成共識，彼此勇於承擔責任並付出行動，共同創造合宜的幼兒學習環境空間、秉持承辦單位的專業教保知能、架構教保幼兒的社會資源網絡與重視教保人員的權益，始可能造福幼兒、家庭

與社區，發揮公共托教體系之提升整體教保環境素質的願景（請參見圖 5-6 政府、民間團體與幼托機構在公辦民營幼托政策中的角色任務與互動關係）。

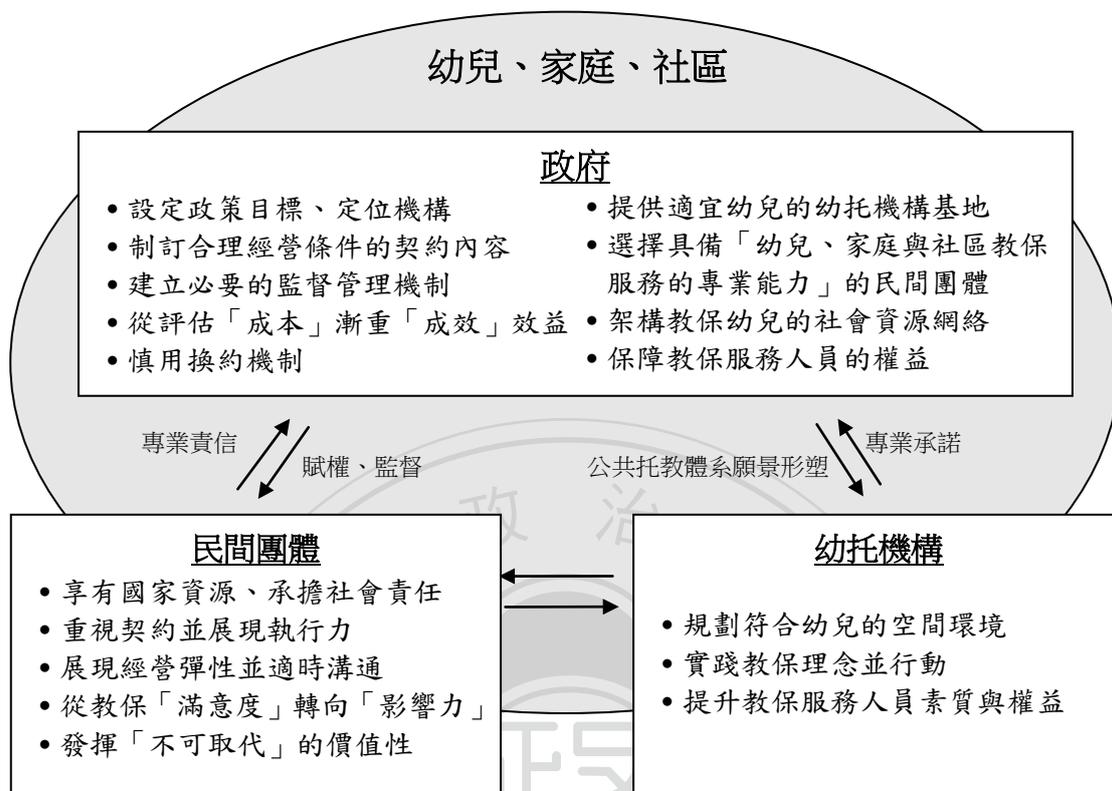


圖 5-6 政府、民間團體與幼托機構在公辦民營幼托政策中的角色任務與互動關係



## 第六章 回顧與展望

雖然「我是誰？」固然決定性地影響了「我所做的研究」的各個層面；不過，換個角度來看，「我所做的研究」也會全面滲透研究者關於「我是誰？」的探尋與解答，到最後，研究者和其所做的研究相互穿透、融滲。

李政賢（2007：譯者序2）

### 一、回顧

選定公辦民營幼托政策為研究論文主軸，係源自於我入研究所就讀後，值教育部擬具《幼稚教育法修正草案》，其中新增條文「公立幼稚園得委由私人辦理」引發大眾對「公辦民營」意涵與相關問題之討論；同期間，臺北市社會局則發布「公設民營托兒所實施十週年」新聞稿，提及在政府部門與民間的共同合作下，九所公設民營托兒所的評鑑成績優良，且扮演優先收托弱勢幼兒之社會福利角色（臺北市社會局，2004/10/12），這樣的巧合引發了我探究公辦民營幼托政策之興趣。

確定「公辦民營幼托政策」為研究主軸後，開始蒐集相關公辦民營幼托政策文獻與公辦民營托兒所概況資料的工作，拜搜尋網站的進步與各式資料庫的設置，讓我可獲取所需資料。然而，資料雖提供理解公辦民營幼托政策的相關理論與機構概況，但在重新撰寫所讀資料的過程裡，我曾陷入文獻資料的泥沼中，捨不得放棄曾閱讀過的每篇文獻，寫了一堆與論文無緊密關連的文獻探討，或是，未能組織、分析龐雜資料與從中洞見現象與概念，以及未能從讀者欲得研究者觀點的角度來撰寫內容；也由於我駕馭文字的能力甚弱，常讓讀者有摸不著頭緒之感。經指導教授與摯友以讀者觀點提供想法後，我練習著思考如何書寫與取捨文獻，也才理解到研究者與讀者的不同：研究者需要思考如何運用文獻與研究資料，以呈現欲表達的重點與內容，讓讀者可以理解並且接受；讀者則希望從閱讀研究者的作品中，不但知曉相關文獻內容，更重要的是，能獲取研究者的觀點。

雖然極早確定研究主軸，但確切的論文題目卻歷經變動。曾經野心過大、不自量力地欲進行「臺灣與日本公辦民營幼托政策之比較研究」，後因語文能力與研究意義等考量而打退堂鼓；之後，又期望從教保人員角度，了解公辦民營幼托機構的教保品質及其工作滿意情況，欲著手「臺灣公辦民營幼托機構教保人員覺知教保品質與工作滿意關係之研究」，卻又因當時公辦民營幼托機構數量有限，教保人員數偏少而無法進行；最後，終以「個案研究」作為探究公辦民營幼托政策與機構教保品質關連性的研究策略，以同時達成個人欲探究公辦民營幼托政策實施經驗、關懷幼托機構教保品質形塑的期望。

進行個案研究與書寫論文前，我其實是一個需事前先做好最完善準備，並將不確定性減到最低才敢放心行動的人，但在計畫趕不上變化的情況下，我已被捲入個案研究的漩渦，僅能在邊進行個案研究的歷程中，邊摸索如何進行，並因此察覺，原有的思維模式與我此刻依循的質性研究典範，大異其趣。於是，在進行研究與書寫的過程中，也在面對「改變原有思維模式與書寫習慣」的挑戰。

吉利所的無私與開放，讓我可以有方向，但沒「嚴謹」方法的狀況中進入現場，並從中發展研究設計與蒐集資料。因擔任兼任助理，讓我在未進吉利所前，即擁有一些關於吉利所的訪談資料，可以從中思索下一步，但這樣的優勢並沒有維持太久；當自己須要從聆聽者的角色轉變為訪談者時，我察覺到自己的不安與焦慮，此時的困境與挑戰在於需要清楚知道自己想要知道什麼，以及此內容與研究目的的相關性，需要會問問題以引出受訪者所知，需要能在訪談的當下聽「懂」受訪者敘述的內容，並且記錄與追問；所幸受訪者們在瞭解訪談用意後，多知無不言、言無不盡，讓我能夠在其有限時間中獲得豐富的語料。

累積研究資料至某個程度後，開始撰寫研究個案經營歷程。從一開始的不知如何起頭，到尋求模式套用，最後轉變為依研究個案經營主軸，這過程著實花了不算短的時間。為了呈現研究資料，有一段時間，我依方案流程的元素（資源輸入、運作過程、產出結果、品質與成效）作為書寫研究個案經營歷程的架構，當時自覺此方式頗能快速地解構研究個案的經營歷程，且回應研究問題；但後來經指導教授提醒，才發現這樣的方式，其實無法展現吉利所經營歷程的原樣與初衷，因為在有框架的情況下，發展脈絡的資料訊息即可能被框架截斷，無法構成整體概念與圖像，進而無法讓讀者得悉研究個案經營歷程，研究者無法以研究個案經營歷程為基礎而進行推論，並且也違背了質性研究書寫係以研究個案為主體、為研究個案發聲的立場。於是，我學習拋開預設立場，再次進行解構的工程，並重新建構，也才漸進發覺訪談資料的不完整性，練習從語料中看見受訪者思維、發掘語料內含的概念與意義，並站在研究個案立場與考量讀者閱讀角色，以「故事」的方式向讀者呈現我所聽聞、體會與洞悉的研究個案經營歷程。

研究個案經營歷程書寫完成後，為了確保研究資料運用的合宜性，特別再請吉利所所長過目，雖然吉利所所長擔憂內容是否有偏頗吉利所之嫌，但也盡可能地補充委託單位相關的行政措施，其肯定本研究資料的完整性，使我終於能夠心安、無愧對吉利所的承諾「我好好寫」。

你對吉利 真的是太好了 這簡直是把我們前面 一直到幾乎是到 94 年 對不對 94 95 96 年 就是整個資料都已經很完備 我覺得真的是非常非常感動 .....我每看一次 就一直讚嘆你 (吉利所老師) 只要坐我旁邊 就會聽到我說 嗨喲 這到底是怎麼做到的.....謝謝你 真的感激感激 (訪 1010204[2]所長 B)

研究與論文的書寫即將告個段落，一轉眼已經七、八個年頭，如果說在此期間沒有埋怨、難過、退縮、痛苦與疑惑的心理情緒，那絕對是騙人的。眾人關心的眼光與問候，有段時間我也很難去面對與回應，畢竟在之前的求學路途中，從未遭遇如此重大的挫折、折磨與打擊。只是，吉利所與指導教授們堅持專業的精神，摯友與親人的陪伴與支持，加上責任心的趨使、不想辜負吉利所、指導教授與摯友的付出，讓我沒有停滯的理由而持續前進，也因為在前進的路途中，看見自己能力的成長與改變，讓我擁有動力，並且漸進明瞭做好研究的意義與價值。

## 二、展望

雖然幼兒是未來的主人翁，然而幼兒的生活空間卻不易被重視，寸金寸土的臺北市內，就一般人觀點，一塊寬廣平坦的土地即可能被建造為高樓大廈，而非幼托機構，原有寬廣活動場地的幼托機構也漸漸在消失中，如：在北投區，有評鑑績優、環境寬敞的幼稚園，因地主期望將該場地建造為大專校院的大樓，而將原地的幼稚園轉移至較缺乏活動空間的場地，並轉立案為托兒所；在幼兒教保領域，頗負盛名的「臺北市私立國立台灣師範大學附設幼稚園」，近年亦受到國家法令政策、以及臺灣師範大學本身的校務發展規劃等因素影響，在 2008 年暑假走入歷史（翁翠萍，2008），徒留一片幼兒曾經嬉戲的草地，這些績優幼托機構的沒落，也讓我省思到，獲學界與政府肯定的幼托機構，其價值不一定獲社會人士或「地主」的認同。從吉利所的例子來看，政府將新建置的幼托機構場地委託具專業能力卻無財力的民間團體辦理，讓幼兒能享有環境空間品質外，也讓專業團體有理想發揮的場地，進而創造適宜幼兒的學習與生活環境，就此觀點來看，公辦民營幼托政策仍亦有其可取之處，惟如何讓此政策可以發揮最佳的正面價值，值得繼續探究。

公辦民營幼托政策創造了新經營型態的幼托機構、開啟公私部門合作的新樣貌。本研究以個案研究進行探究，目前僅用部份資料來釐清公辦民營幼托政策與幼托機構教保品質發展的關連性，未來仍待善用所得資料，以發揮資料的最大效用與價值。

以目前臺北市的公設民營托兒所計 15 所，本研究已探究其中 1 所的經營歷程，未來若能再續擴增相同委託單位的研究個案，一方面將更能突顯委託單位在公辦民營幼托政策中的角色；另一方面，也可對照不同承辦單位在相同政策規範下，其形塑教保品質與履行契約內容的經營歷程樣貌。

臺北市以外，尚有至少 14 縣（市）政府已委託民間團體經營公辦民營托兒所，也因各縣（市）政府有其獨特的規範措施與實施條件，若能再以個案研究瞭解該公辦民營托兒所的經營歷程，將可理解不同委託單位與承辦單位條件下的公辦民營托兒所經營樣貌，如：探究為何由財團或社團法人團體經營的公辦民營托兒所較幼托機構為承辦單位者，較能取得政府評鑑的肯定，亦可展現公辦民營幼托政策在實務運作的多元與異質性。此外，目前公私協力教保經營的範疇，除公辦民營幼托機構外，尚包括社區自治幼兒園、教育部友善教保服務實驗計畫非營利幼兒園等，因此在未來研究上，尚可持續探究不同經營條件的公私協力教保政策與幼托機構教保品質發展的關聯性，以尋求利於幼托機構教保品質形塑的發展環境。

幼兒教育與照顧領域需要公、私部門資源的結合，已成為新近發展趨勢，如何在此趨勢下保障幼兒教育與照顧品質及發揮政府與民間資源結合之所長，是未來仍需要繼續努力與探究的方向。



## 參考文獻

### 【中文文獻】

- 內政部、教育部幼托政策整合推動委員會（2003）。幼托整合政策規劃結論報告。2008年6月27日取自  
<http://www1.nttu.edu.tw/shufang/%AA%FE%A5%F3/%A5%AE%B1%D0%B7s%AAk%AE%D792.3web.htm>
- 內政部兒童局（2008）。84-96年度托育機構概況。2008年6月27日取自  
[http://www.cbi.gov.tw/CBI\\_2/internet/main/doc/doc\\_detail.aspx?uid=110&docid=754](http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/main/doc/doc_detail.aspx?uid=110&docid=754)
- 內政部兒童局（2012）。1995-2010年度托育機構概況。2012年2月20日取自  
[http://www.cbi.gov.tw/CBI\\_2/upload/d00c2041-213c-4c56-bc5f-acfd3e160608.doc](http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/upload/d00c2041-213c-4c56-bc5f-acfd3e160608.doc)
- 王天苗（1998）。發展遲緩幼兒融合式幼教模式之建立與實施成效之研究(I)。行政院國家科學委員會專題研究成果報告（編號 NSC87-2413-H003-009），未出版。
- 王天苗（2002）。國小附設幼稚園實施融合教育之研究-以臺北市為例。行政院國家科學委員會專題研究成果報告（編號 NSC90-2413-H-003-030），未出版。
- 王文科（2002）。教育研究法。臺北市：五南。
- 王玉民（1994）。社會科學研究方法原理。臺北市：洪葉文化。
- 王志雲（2003）。托育服務經營的新模式 - 以臺北市公辦民營托兒所為例（未出版之碩士論文）。國立臺北護理學院嬰幼兒保育研究所，臺北市。
- 王淑英、張盈堃（2000）。多元文化與托育服務—政體中心觀點的探討。載於蕭新煌、林國明（主編），台灣的社會福利運動（309-340頁）。臺北市：巨流。
- 王順民、郭登聰（2000）。臺北市立托兒所的轉型與賡續--一個政策面的思考。社會福利，76，1-6。
- 丘昌泰（2009）。公共政策：基礎篇。臺北市：巨流。
- 古石明（2009）。苗栗縣公立托兒所經營轉型之研究：以頭份鎮、西湖鄉為例（未出版之碩士論文）。東海大學公共事務碩士學程在職進修專班，臺中市。
- 台中市公幼教師聯誼會（2004）。反對公辦民營幼稚園陳情連署書，幼兒教育，278，22。
- 全國教師會幼稚教育委員會（2004年12月28日）。反對教育部幼教法修法之『公辦民營』條款連署書。2004年12月28日取自 [http://www.tta.tp.edu.tw/1\\_news/up/upload/連署書93%5b1%5d.12.21（確認版）1.doc](http://www.tta.tp.edu.tw/1_news/up/upload/連署書93%5b1%5d.12.21（確認版）1.doc)
- 吉利托兒所網頁（無日期）。2007年6月12日取自 <http://www.healthygrow.org/aboutjili.htm>
- 朱楠賢（1999）。「各國政府機關員額及類別之比較研究」評論。載於財團法人國策研究院文教基金會舉辦之「政府人力的健康檢查 - 雕塑公務人力最適規模」研討會論文集。2007年6月11日取自 <http://www.inpr.org.tw/publish/abstract.htm?id=20000066&page=8>
- 江文旻（2002年12月4日）。美濃代表會刪減鎮公所92年總預算 波及托兒所營運。2007年3月18日取自 <http://www.ettv.com.tw/2002/12/04/124-1383502.htm>。
- 江明修、梅高文（2003）。自律乎？他律乎？--財團法人監督機制之省思。中國行政評論，12（2），137-160。
- 自負盈虧（無日期）。MBA 智庫百科。2011年10月18日取自  
<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E8%87%AA%E8%B4%9F%E7%9B%88%E4%BA%8F>
- 行政院（2000）。發放幼兒教育券實施方案。八十九年九月二日行政院台八十九教字第260

- 二五號函核定。2007年6月14日取自<http://special.ylc.edu.tw/901212-2.htm>
- 行政院人事行政局(2001)。**推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊**。臺北市：作者。  
2007年2月6日取自[www.tpgpd.gov.tw/委外參考手冊/index.htm](http://www.tpgpd.gov.tw/委外參考手冊/index.htm)
- 行政院人事行政局(2002)。**各縣市委外業務觀摩及研討會辦理情形彙編**。臺北市：作者。
- 行政院人事行政局(2006)。2005年公辦民營托兒所概況資料。
- 行政院人事行政局(2007)。**政府業務委託民間辦理重要案例暨契約參考手冊(90年至94年)**。  
2007年4月1日取自<http://www.cpa.gov.tw/cpa2004/mporgan/download/MPOG96012201.pdf>
- 行政院人事行政局(2011)。**建構政府與民間夥伴關係推動實例暨契約參考手冊**。2012年2月21日取自<http://www.dgpa.gov.tw/public/Attachment/21613584295.pdf>
- 行政院公共工程委員會(2007)。專家學者專長類科別一覽表。2008年5月13日取自  
<http://plan3.pcc.gov.tw/gpletf/09600157180.doc>
- 余安邦(2001)。哪株紅杏不出牆？開放教育的誘惑與陷阱。**應用心理研究**，11，175-212。
- 余漢儀(2000)。社會福利之績效評估。**研考雙月刊**，24(4)，23-29。
- 吳定(2003)。**政策管理**。臺北市：聯經。
- 吳明清(2002)。**教育研究—基本觀念與方法分析**。臺北市：五南。
- 吳清山、林天佑(2001)。教育名詞：績效責任。**教育研究月刊**，83，139-140。
- 李怡萱、洪福財(2004)。幼兒園公辦民營之理論分析。載於陳漢強(主編)，**兩岸民辦幼兒教育**(145-165頁)，臺北市：五南。
- 李政賢、廖志恒、林靜如(譯)(2007)。Uwe Flick 著。**質性研究導論(Qualitative Sozialforschung)**。  
臺北市：五南。
- 李美玲(1999)。淺談幼兒教育券與公辦民營政策。**現代教育論壇**，5，132-134。2004年6月1日取自[http://192.192.169.230/edu\\_paper/e\\_doc/g0000305/discoures05-23.htm](http://192.192.169.230/edu_paper/e_doc/g0000305/discoures05-23.htm)
- 周淑惠(2008)。**幼兒學習環境規劃—以幼兒園為例**。臺北市：新學林。
- 林水波、張世賢(2006)。**公共政策**。臺北市：五南。
- 林希偉(2006)。**臺北市政府委外業務效能評估暨改進之研究**。臺北市政府研究發展考核委員會委託。臺北市：臺北市政府。
- 林佩蓉(2003)。**臺北市托兒所經營成本分析研究**。臺北市政府社會局補助研究。臺北市：社會局。
- 林佩璇(2000)。**個案研究及其在教育研究上的應用**。載於中正大學(主編)，**質的教育研究方法**(239-262頁)。高雄市：麗文。
- 林冠良(1996)。孩子的遊戲天堂—成長兒童學園沙水區介紹。**成長幼教季刊**，7(3)，15-18。
- 林品嫻、黃蓉珊(2009)。社經弱勢幼兒的學習規劃與運作—以○○班為例。載於「臺北市立教育大學幼兒教育學系、中華民國幼兒教育改革研究會」舉辦之「讓孩子的起跑點多些愛與平等—弱勢幼兒的啟蒙教育」論文集(49-64頁)，臺北市。
- 林偉妃(2007)。**7成托兒所不合格 公立也有分**。**中時電子報**。2007年9月23日取自  
<http://news.yam.com/chinatimes/society/200708/20070816611957.html>
- 林晏羽(2002)。親子文化之旅。**成長幼教季刊**，50，59-62。
- 邱志鵬(2007)。**幼兒教育券效益評估—從機構數量、服務品質及社福資源配置等面向探討**。  
內政部兒童局委託研究報告。臺中市：內政部。
- 邱毅(2000)。追求利潤或社會責任，**經濟前瞻**，71期(2000/09/01)，114-116。

- 柯秋桂 (2003)。小木工。臺北市：財團法人成長文教基金會。
- 柯秋桂 (2004)。幼兒園邁向學習型組織之行動研究—以教師教學關注為例 (未出版之碩士論文)。國立臺灣師範大學人類發展與家庭學系在職進修碩士班，臺北市。
- 柯秋桂 (2006a)。課程運作的建構歷程及現況—以成長托兒所「吉利園」為例。載於「中華民國教材研究發展學會」舉辦之「後現代課程管理研討會」會議手冊 (41-55 頁)，臺北市。
- 柯秋桂 (2006b, 10 月 15 日)。棕櫚獎感言。2007 年 9 月 22 日取自 [http://www.caeip.org.tw/html/kk\\_html/golden\\_palm/award\\_person/All-list-ok.htm](http://www.caeip.org.tw/html/kk_html/golden_palm/award_person/All-list-ok.htm)
- 柯秋桂 (2008)。弱勢族群幼兒教育實務分享-吉利托兒所。載於「長庚技術學院幼兒保育系」舉辦之「帶好每一位幼兒-多元文化幼兒教育研討會」會議手冊 (79-80 頁)，桃園縣。
- 柯秋桂 (2009)。社經弱勢幼兒的教育實務分享。載於「臺北市立教育大學幼兒教育學系、中華民國幼兒教育改革研究會」舉辦之「讓孩子的起跑點多些愛與平等—弱勢幼兒的啟蒙教育」論文集 (41-48 頁)，臺北市。
- 洪福財 (2002)。幼兒教育史—臺灣觀點。臺北市：五南。
- 胡美蘭 (2006)。臺北縣委託民營幼稚園之個案研究 (未出版之碩士論文)。國立臺北教育大學教育政策與管理研究所，臺北市。
- 韋淑娟 (1998)。公私部門委託關係之研究--以台北市公設民營兒童福利機構為例 (未出版之碩士論文)。中國文化大學兒童福利研究所，臺北市。
- 孫旻穗 (2007)。高雄市公立幼稚園實施公辦民營可行性之研究 (未出版之碩士論文)。國立屏東教育大學教育行政研究所，屏東市。
- 師豫玲 (1999)。托兒所公設民營—以臺北市為例。現代教育論壇，5，140-142。2004 年 6 月 1 日取自 [http://192.192.169.230/edu\\_paper/e\\_doc/g0000305/discoures05-25.htm](http://192.192.169.230/edu_paper/e_doc/g0000305/discoures05-25.htm)
- 秦夢群 (2001)。教育行政：理論部分。臺北市：五南。
- 翁翠萍 (2008)。台灣師大附幼將走入歷史 找尋校友告別母校。2012 年 3 月 6 日取自 <http://www.epochtimes.com/b5/7/4/18/n1682163.htm>
- 翁麗芳、洪福財、歐姿秀 (2006)。台灣非營利托兒服務概況研究成果報告。內政部兒童局委託專案。臺中市：內政部。
- 翁麗芳、熊秉真 (2002)。華人地區幼兒托教系統的轉型與發展：以臺北市為例。行政院國家科學委員會專題研究成果報告 (編號：NSC90-2414-H-152-003)，未出版。
- 高雄市教師會幼教委員會 (2004 年 10 月 21 日)。《幼稚教育法》修正建議與條文對照表。2007 年 7 月 15 日取自 [www3.nccu.edu.tw/~mujiinc/teaching/9-107childhood/4-2-1.doc](http://www3.nccu.edu.tw/~mujiinc/teaching/9-107childhood/4-2-1.doc)
- 高敬文、成長兒童學園教師 (1994)。課程的誕生—成長兒童學園教師教學設計之心路歷程。臺北市：財團法人成長文教基金會。
- 張弘勳 (2005)。我國幼托園所實施公辦民營之分析。幼兒保育學刊，1，76-94。
- 張弘勳 (2008)。幼托園所行政與管理。臺北市：五南。
- 張孝筠 (2000)。我國幼稚園公設民營可行性初探之研究。載於國立臺中師範學院主辦之「2000 年代新幼兒教育的展望學術研討會」論文集 (215—229 頁)，臺中市。
- 張孝筠、黃金發 (2001)。對我國幼稚園公辦民營可行性之研究。行政院國家科學委員會專題研究成果報告 (編號：NSC89-2413-H-324-007)，未出版。
- 張英陣、許雅惠 (2008)。邏輯模式的省思—以弱勢家庭服務為例。載於官有垣、陸宛蘋、陳

- 錦棠（主編），**非營利組織的評估-理論與實務**（203-230 頁）。臺北市：洪葉文化。
- 張培新（2009）。企業社會責任的理論與實踐：以美體小舖為例。**美容科技學刊**，6(2)，85-102。
- 張義雄（2010）。大台北地區幼稚園及托兒所公辦民營經營模式探討。**學校行政**，69，208-255。
- 張義雄（2012）。**公辦民營幼兒園之資源基礎對家長滿意度影響之研究-以品牌權益為中介變項**（未出版之博士論文）。國立政治大學教育研究所，臺北市。
- 張碧如、段慧瑩（2004）。從評鑑看台灣私立學前教育機構—以台中、花蓮為例。載於陳漢強（主編），**兩岸民辦幼兒教育**（241-256 頁）。臺北市：五南。
- 教育部（2003）。**幼教整合政策規劃**(92.03.27)。2012 年 4 月 12 日取自 [http://www.edu.tw/content.aspx?site\\_content\\_sn=1288](http://www.edu.tw/content.aspx?site_content_sn=1288)
- 教育部統計處（2008）。**幼稚園概況表(87~96 學年度)**。2008 年 6 月 27 日取自 [http://www.edu.tw/files/site\\_content/b0013/k.xls](http://www.edu.tw/files/site_content/b0013/k.xls)
- 教育部統計處（2012）。**幼稚園概況表(80~100 學年度)**。2012 年 2 月 20 日取自 [http://www.edu.tw/files/site\\_content/b0013/k.xls](http://www.edu.tw/files/site_content/b0013/k.xls)
- 曹永輝（2000）。再見蛀牙蟲～記幼兒牙齒保健嘉年華。**北投社雜誌**，16。2007 年 3 月 18 日取自 <http://peitou.org.tw/magazine/16/16-5.htm>
- 梁益明（2007）。**台中縣神岡鄉立托兒所公辦民營政策之研究**（未出版之碩士論文）。東海大學公共事務碩士學程在職進修專班，臺中市。
- 許玉齡（2003）。幼兒園所公辦民營的關鍵問題與建議。**幼教資訊**，146，2-3。
- 許孟勤（2004）。**幼教機構品質與幼兒對學校態度之相關研究**（未出版之碩士論文）。國立臺灣師範大學人類發展與家庭學系，臺北市。
- 許素彬（2006）。從生態系統觀點探討保育機構於融合教育實施過程之困境。**國立彰化師範大學特殊教育學系特殊教育學報**，23，85-104。
- 許敏溶（2004 年 11 月 29 日）。**公幼公辦民營 北市教師會反彈**。2007 年 5 月 15 日取自 <http://hcka.woby.com.tw/new02.asp?id=82>
- 郭李宗文、陳淑芳（譯）（2006）。Harms, T., Clifford, R. M., & Cryer, D 著。**幼兒學習環境評量表 (Early childhood environment rating scale, Rev.ed)**。臺北市：心理。
- 郭登聰（2005）。推動社會福利民營化相關法制的析論。**社區發展季刊**，108，38-53。
- 陳小紅（1999）。**台北市社會福利、社教機構「民營化」個案之檢視與評估**。臺北市政府研究發展考核委員會委託。臺北市：臺北市政府。
- 陳秀才（2004）。幼稚園得公辦民營之探究。**師友**，450，0-5。
- 陳佩汝（2002）。**台北地區托兒所保育人員工作壓力與工作滿意度之研究**（未出版之碩士論文）。國立臺灣師範大學人類發展與家庭學系，臺北市。
- 陳長天（2004）。公辦民營是啥咪碗糕。**幼兒教育**，276，12-13。
- 陳俊升（2005）。學前教育結構的限制—家長觀點之論述。**教育與社會研究**（9），33-72。
- 陳建志（2001）。**公立、公設民營托兒所家長托育服務滿意度**（未出版之碩士論文）。中國文化大學青少年兒童福利研究所，臺北市。
- 陳重安（2011）。政府契約委外的再檢視：目標、理論應用、績效衡量、與知識論基礎。**公共行政學報**，20，111-143。
- 陳惠珍、戰寶華（2003）。**幼托園所的財務管理與幼兒教師專業成長之探討(I)**。行政院國家科學委員會專題研究成果報告（編號 NSC91-2413-H-153-008-），未出版。

- 陳智華 (2000 年 7 月 22 日)。吉利托兒所開幕-北投首家公設民營托育機構目前缺額名即起報名。**聯合報**，18 版。
- 陳菊 (1997)。台北市社會局公設民營現況、面臨問題與因應之道。**社區發展季刊**，18，17-25。
- 陳麗珠 (2006)。我國幼稚園學生教育成本資料建立與分析。教育部國教司委託研究。臺北市：教育部。
- 陳麗霞 (1999)。「幼兒教育券」、「幼稚園公辦民營」真的能為幼教注入新希望？。**現代教育論壇**，5，143-146。2004 年 6 月 1 日取自  
[http://192.192.169.230/edu\\_paper/e\\_doc/g0000305/discoures05-26.htm](http://192.192.169.230/edu_paper/e_doc/g0000305/discoures05-26.htm)
- 傅秀媚、馮瑜婷、郭春在、劉佳蕙、莊瓊惠、張千惠、王淑娟、陳淑娟、黃慧齡、何東墀、呂偉白、楊美華 (2006)。**特殊幼兒教育**。臺中市：華格納。
- 曾美惠 (2006 年 4 月 11 日)。**反教育商品化 親師聯手出擊**。2007 年 7 月 15 日取自  
<http://publish.lhpao.com/Education/2006/04/11/06A04101/>
- 曾淑賢、劉凱、陳淑芳 (譯) (2010) Urie Bronfenbrenner 著。**人類發展生態學 (The ecology of human development: Experiments by nature and design)**。臺北市：心理。
- 曾憲政、翁麗芳 (1999)。**幼兒教育改革的省思—從「幼兒教育券」、「幼稚園公設民營」談起**。**現代教育論壇**，5，132-131。2004 年 6 月 1 日取自  
[http://192.192.169.230/edu\\_paper/e\\_doc/g0000305/discoures05-22.htm](http://192.192.169.230/edu_paper/e_doc/g0000305/discoures05-22.htm)
- 湯志民 (2001)。**幼兒學習環境設計**。臺北市：五南。
- 賀力行、林淑萍 (2005)。**公立托兒所公辦民營關鍵成功因素**。行政院人事行政局九十四年度委託研究。新竹市：中華大學科技管理所。
- 黃以敬 (2004 年 10 月 17 日)。**幼教法修正案幼稚園開放公辦民營**。2007 年 7 月 15 日取自  
<http://www.epochtimes.com/b5/4/10/17/n692625.htm>
- 黃源協 (2001)。**社會福利民營化-發展脈絡、實踐省思與出路**。南投縣：內政部社會福利工作人員研習中心。
- 黃源協、蕭文高 (2006)。**社會服務契約管理：臺灣中部四縣市社會行政人員觀點之分析**。**台大社會工作學刊**，13，173-218。
- 黃瑞琴 (2001)。**質的教育研究方法**。臺北市：心理。
- 黃義良、黃碧秋、劉素美 (2006)。**教保人員流動及其相關因素之探討—以嘉義地區為例**。載於中華醫事學院幼兒保育系 (主編)，**幼兒保育專業發展：理論與實務** (17-37 頁)。臺北市：華騰。
- 楊珮君、梁任瑋 (2000)。**北投公設托兒所招生**。**中國時報**。2007 年 8 月 10 日取自  
[http://kmw.ctgin.com.ezproxy.lib.nccu.edu.tw:8090/member/news\\_search2/se\\_content\\_file8.asp?query=%A5%5F%A7%EB%A4%BD%B3%5D%A6%AB%A8%E0%A9%D2%A9%DB%A5%CD&src=B&date=20000722&file=N0137.001&dir=B&area=tw&frompage=se](http://kmw.ctgin.com.ezproxy.lib.nccu.edu.tw:8090/member/news_search2/se_content_file8.asp?query=%A5%5F%A7%EB%A4%BD%B3%5D%A6%AB%A8%E0%A9%D2%A9%DB%A5%CD&src=B&date=20000722&file=N0137.001&dir=B&area=tw&frompage=se)
- 楊國賜、蔡榮貴 (2002)。**全國幼兒教育普查計畫**。教育部專案委託研究報告。臺北市：教育部。
- 葉明憲 (2003 年 5 月 6 日)。**竹山托兒所 擬委外經營 不堪每年虧損一千萬 鎮民擔心經營品質可能下降**。**中國時報**，南投新聞 B2 版。
- 詹中原 (1993)。**民營化政策-公共行政理論與實務之分析**。臺北市：五南。
- 廖金春等人 (2003)。**研議國小空餘教室釋出作為公辦民營幼稚園之可行性：以文林國小為例**，

- 臺北市教育局委託研究專案。臺北市：臺北市教育局。
- 廖鳳瑞（1999）。從幼兒的需求談幼托分合問題。**成長幼教季刊**，39，18-22。
- 廖鳳瑞（譯）（2002）。Lilian G. Katz 著。**與幼教大師對談—邁向專業成長之路**（Talks with teachers of young children : a collection）。臺北市：信誼基金會。
- 監察院（2011）。**監察院99年度「因應少子女化衝擊，政府應有之措施與評估」專案調查研究報告**。2012年2月11日取自[http://www.cy.gov.tw/AP\\_HOME/Op\\_Upload/eDoc/調查報告/100/100000041少子女化報告函行政院並上網.pdf](http://www.cy.gov.tw/AP_HOME/Op_Upload/eDoc/調查報告/100/100000041少子女化報告函行政院並上網.pdf)
- 臺北市大安區公所網頁—大安簡介**（2007，3月6日）。2007年4月14日取自<http://www.daan.gov.tw/service2/intro/position.asp>
- 臺北市北投區公所民政課（2008）。**北投區區里界說（中）**。2008年5月16日，取自<http://www.ptda.taipei.gov.tw/download/ptda2.pdf>
- 臺北市私立成長托兒所仁愛園網頁**（無日期）。2007年6月20日取自<http://www.healthygrow.org/zin6.htm>
- 臺北市社會局（2004年10月12日）。**公設民營托兒所十週年慶 新聞稿**，2007年4月16日取自<http://www.bosa.tcg.gov.tw/b/b0200.asp?uid=1011>
- 臺北市社會局（2006）。**臺北市托兒所收費概況說明**。2007年8月16日取自[http://kids.taipei.gov.tw/societyInfo\\_content.asp?sno=147](http://kids.taipei.gov.tw/societyInfo_content.asp?sno=147)
- 臺北市社會局（2008年8月4日）。**台北市公設民營托兒所教學結合在地資源 用心回饋社區 推廣社區文化 新聞稿**，2008年9月1日取自<http://tcgwww.taipei.gov.tw/ct.asp?xItem=928744&ctNode=36376&mp=124121>
- 臺北市教育局（2006）。**臺北市95學年度公私立幼稚園收費項目標準表**。2007年6月20日取自<http://www.edunet.taipei.gov.tw/public/DownFile/89/95%BE%C7%A6%7E%AB%D7%A6%AC%B6%BC%D0%B7%C7.pdf%2Epdf>
- 趙容萱（2003年7月9日）。竹山托兒所整併 家長有意見--鎮所擬委外經營 家長擔心接送不便、學費調漲 鎮所：不會巧立名目增收。**聯合報**，B2版。
- 趙碧華（2003）。**社會福利民營化的評估研究—從社會福利資源配置的思考觀點**。行政院國家科學委員會專題研究成果報告（編號：NSC90-2412-H-031-006），未出版。
- 劉淑瓊（1998）。社會福利「公設民營」制度之回溯與前瞻：以臺北市政府為例。**臺大社會學刊**，26，211-279。
- 劉淑瓊（2001）。社會服務「民營化」再探--迷思與現實。**社會政策與社會工作學刊**，5（2），7-56。
- 劉淑瓊（2002）。**政府福利服務契約委託執行績效評鑑之研究**。行政院國家科學委員會專題研究成果報告（編號：NSC90-2412-H-130-001），未出版。
- 劉淑瓊（2005）。績效、品質與消費者權益保障：論社會服務契約委託的責信課題。**社會政策與社會工作學刊**，9（2），31-93。
- 劉淑瓊（2006）。**台灣社會服務契約委託的迷思與出路**。2007年6月15日取自[http://www.eden.org.tw/share/events/attach\\_20060511115109.doc](http://www.eden.org.tw/share/events/attach_20060511115109.doc)
- 劉淑瓊（2011）。理想與現實：論臺灣社會服務契約委託的變遷及課題。**社區發展季刊**，133，462-478。

- 劉莉文 (2004)。私幼歡迎公辦民營嗎。《*幼兒教育*》，276，16。
- 劉慈惠 (2002)。落實學前親職教育的一個觸角：幼稚園老師和家長對彼此合作關係及幼兒發展之期望的連續性研究。行政院國家科學委員會專題研究成果報告 (編號: NSC 89-2413-H-134-011-F22、NSC 90-2413-H-134-022-F22)，未出版。
- 劉慈惠 (2006)。學前幼兒被期待學些什麼？--以兩所幼稚園家長為例。《*師大學報教育類*》，51 (1)，131-158。
- 劉詩燕 (2008，3月)。幼稚園公辦民營看法與建議。《*網路社會學通訊期刊*》，69，2008年4月20日取自 <http://www.nhu.edu.tw/~society/e-j/69/69-36.htm>
- 歐姿秀 (1999)。政府釋放幼教資源的省思。《*現代教育論壇*》，5，151-153。2004年6月1日取自 [http://192.192.169.230/edu\\_paper/e\\_doc/g0000305/discoures05-28.htm](http://192.192.169.230/edu_paper/e_doc/g0000305/discoures05-28.htm)
- 歐姿秀 (2002)。從幼稚園公設民營政策談臺灣托育服務的迷思。載於高雄縣婦幼青少年館舉辦之「隔代教養面面觀實務研討會」手冊 (21-37頁)，高雄縣。
- 歐姿秀 (2004)。台北市托兒所公設民營政策探討。載於陳漢強 (主編)，*兩岸民辦幼兒教育* (219-236頁)。臺北市：五南。
- 歐姿秀 (2009)。臺灣幼兒園委外計畫評估研究—以 1994-2005 年為例 (未出版之博士論文)。國立臺灣師範大學人類發展與家庭學系，臺北市。
- 潘淑滿 (2003)。質性研究—理論與實務。臺北市：心理。
- 蔡春美、胡美蘭 (2004)。臺北縣一所委託民營幼稚園經營歷程初探。載於陳漢強 (主編)，*兩岸民辦幼兒教育* (123-141頁)，臺北市：五南。
- 戴禹心 (2004)。幼稚園環境對幼兒社會行為之影響 (未出版之碩士論文)。國立臺灣師範大學人類發展與家庭學系，臺北市。
- 薛承泰、黃文鳳 (2005)。臺北市社會局推動公設民營二十年。《*社區發展季刊*》，108，22-30。
- 魏美惠 (2005)。近代幼兒教育思潮 第二版。臺北市：心理。
- 蘇先啟 (2004)。社會福利機構公設民營協力關係之研究-以基隆市政府為例 (未出版之碩士論文)。國立政治大學行政管理碩士學程，臺北市。
- 蘇武智 (2004年12月07日)。幼稚園公辦民營公聽會 高市各幼稚園有異聲。2005年01月05日取自 <http://www.ettoday.com/2004/12/07/331-1724240.htm>
- 蘇益忠 (2005年2月25日)。荒廢七年 自治幼兒園成治安死角。《*中國時報*》，高縣新聞 C2 版。
- 蘇偉業 (2009)。公共部門事前定向績效管理：反思與回應。《*公共行政學報*》，30，105-130。
- 蘇彩足、施能傑 (1998)。各國行政革新策略及措施比較分析。臺北市：行政院研究發展考核委員會。
- 蘇雪玉 (2000)。學前融合教育實施方案之效果檢討—普通班教師角色與介入策略。行政院國家科學委員會專題成果報告 (編號：NSC88WFD020076)，未出版。

## 【英文文獻】

- Association for Childhood Education International (2006). GLOBAL GUIDELINES FOR EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE IN THE 21ST CENTURY. Retrieved April 6, 2006, from <http://www.acei.org/wguides.htm>.
- Association for Childhood Education International (2011). Global Guidelines Assessment. Retrieved January 20, 2012, from <http://www.acei.org/images/stories/documents/GGA.pdf>

- Barnett, W. S. (2003). Low wages = low quality : Solving the real preschool teacher crisis. *NIEER Preschool Policy Matters, March*, 1-9. Retrieved September 26, 2007, from <http://nieer.org/resources/policybriefs/3.pdf>
- Esping-Andersen, G. (1990). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Espinosa, L. M.(2002).High-quality preschool: Why we need it and what it looks like. *NIEER Preschool Policy Matters,1*,1-11. Retrieved April 20, 2006, from: <http://nieer.org/docs/index.php?DocID=58>
- Essa, E. L. & Burnham, M. M. (2001). Child care quality: A model for examining relevant variables. In Reifel, S. & Brown, M. H. (Eds.), *Early Education and care, and reconceptualizing play* (Vol. 11, pp. 59-113). Killington, Oxford: Elsevier Science.
- Freundlich, M. & Gerstenzang, S. (2003) .*An Assessment of the Privatization of Child Welfare Services: Challenges and Successes*. Washington, D.C. : CWLA(Child Welfare League of America) Press.
- Hausfather, A., Toharia, A., LaRoche, C., & Engelsmann, F. (1997). Effects of age entry,day-care quality, and family characteristics on preschool behavior. *Journal of Child Psychology and Psychiatry and Allied Disciplines, 38*(4), 441-448.
- Helburn, S.W., & Howes, C. (1996). Child Care Cost and Quality. *The Future of Children: Financing Child Care, 6*(2), 62-82.
- Johnston, J. M. & Romzek, B.S. (2008). Social welfare contracts as networks : The impact of network stability on management and performance. *Administration & Society (40)*, 115-146. doi: 10.1177/0095399707312826
- Katz, L.G.(2003,October).What is basic to all our children: A contemporary perspective. Paper presented at OMEP World Conference, Turkey. Retrieved February 20, 2011, from <http://www.eric.ed.gov/ERICWebPortal/contentdelivery/servlet/ERICServlet?accno=ED481062>
- Kinch, A.F. & Schweinhart, L.J. (2004). *Achieving high-quality child care: How ten programs deliver excellence parents can afford*. Retrieved January 20, 2011, from <https://oldweb.naeyc.org/ece/pdf/kinch.pdf>
- Loeb, S., Fuller, B., Kagan, S. L., Carrol, B., & Carroll, J. (2004). Child care in poor communities: Early learning effects of type, quality, and stability. *Child Development, 75*(1), 47-65.
- Love, J. M., Harrison, L., Sagi-Schwartz, A., van IJzendoorn, M. H., Ross, C., Ungerer, J. A., et al. (2003). Child care quality matters: How conclusions may vary with context. *Child Development, 74*(4), 1021-1033.
- Martin L. L. & Kettner, P. M. (1996). *Measuring the performance of human service programs*, CA.: Sage Publications.
- Martin, L. L. & Kettner, P. M. (2010). *Measuring the performance of human service programs*, 2nd ed , Los Angeles : Sage Publications.
- Meyers, M.K.& Gornick, J. C. (2003). Public or private responsibility? Early children education and care, inequality, and the welfare state. *Journal of Comparative Family Studies, 34*(3), 379-411.
- National Association for the Education of Young Children (NAEYC) web : <http://www.naeyc.org/academy/primary/standardsintro>
- Nightingale, D. S.& Pindus, N. (1997). Privatization of public social services: A background paper.

Washington, DC: Urban Institute. Retrieved April 24,2008, from  
<http://www.urban.org/publications/407023.html>

Peisner-Feinberg, E. S., & Burchinal, M. R. (1997). Relations between preschool children's experiences and concurrent development: The cost, quality, and outcome study. *Merrill Palmer Quarterly*, 43(3), 451-477.

Yin, R. K. (2003). *Case study research : design and methods*. Thousand Oaks : Sage Publications.

## 【日文文献】

- 全国保育団体連絡会・保育研究所編（2005）。**保育白書 2005**。東京都：ちいさいなかま社。
- 米山正浩、宮崎正寿（2004）。企業による保育所公設民営の効果と課題--三鷹市、横須賀市の事例を中心として。**地域政策研究**，6（4），165-172。
- 保育行財政研究会（2000）。**公立保育所の民営化-どこが問題か**。東京都：自治体研究社。
- 垣内國光（2006）。**民営化で保育が良くなるの？。保育の民営化問題ハンドブック**。東京都：ひとなる書房。
- 倉田新、野村明洋（2000）。公設民営保育所への評価-利用者アンケートを実施して。日本保育学会大会発表論文抄録，250-251。

附錄一 本研究 32 所公辦民營托兒所基本資料 (1994 年至 2006 年 12 月 31 日)

No.	委託單位	所名	委託單位性質	建物設置	承辦單位	委託年限	未來增購(續約)權利	公告評選委員名單者	委託時間	政府採購網上的決標公告	評鑑成績
1	臺北市社會局 1	正義	縣(市)社會局	新建置	中華婦幼發展協會	3 年	見註 2	無	◎1994.11	901231	+
2	臺北市社會局 2	三民	縣(市)社會局	新建置	經國管理暨健康學院	3 年	見註 2	無	◎1996.05	911223	+
3	臺北市社會局 3	樟新	縣(市)社會局	新建置	臺北市兒童托育協會	3 年	見註 2	無	◎1997.03	901231	+
4	臺北市社會局 4	景美	縣(市)社會局	新建置	財團法人臺北基督教女青年會	3 年	見註 2	無	◎1997.07	901231	+
5	臺南市社會局		縣(市)社會局	新建置	財團法人臺南市基督教青年會社會福利慈善事業基金會	4 年/9 年 11 個月	保留後續採購權利一次	無	*1998.07	910628	+
6	臺北市社會局 5	三玉	縣(市)社會局	新建置	臺北市托兒協會	3 年	見註 2	無	◎1999.07	921222	+
7	新竹縣湖口鄉公所		鄉(鎮、市)公所	公托轉型	I 財團法人華林啟智中心 II 新竹縣湖口鄉佳佳幼稚園	3 年/5 年	無	有	*1999.07 *2006.07	950524 第二次	-
8	臺北市社會局 6	吉利	縣(市)社會局	新建置	臺北市親子成長協會	3 年	見註 2	有	◎2000.07	931119	+
9	臺北市社會局 7	東湖	縣(市)社會局	新建置	臺北市財團法人現代婦女基金會	3 年	見註 2	無	◎2001.07	921222	+
10	基隆市社會局 1		縣(市)社會局	閒置空間轉型	經國管理暨健康學院	4 年	可(詳見行政院人事行政局, 2002: 859)	缺	*2001.08	缺	-
11	基隆市社會局 2		縣(市)社會局	閒置空間轉型	財團法人中華基督教浸信會復興堂	4 年		缺	*2001.10	缺	-
12	臺北市社會局 8	忠孝	縣(市)社會局	新建置	臺北市兒童保育協會	3 年	見註 2	有	◎2002.01	951109	-
13	桃園縣中壢市公所	內壢所	鄉(鎮、市)公所	新建置	私立大中華托兒所	3 年	無	無	#2002.07	910725 /940725 續約	+/ 續約
14	南投縣竹山鎮公所		鄉(鎮、市)公所	公托轉型	南投縣私立長青托兒所	3 年	經縣府評定甲等以上得優先續租 3 年	無	#2003.07	920702	+/ 續約
15	彰化縣芳苑鎮公所		鄉(鎮、市)公所	新建置	彰化縣私立芝麻街托兒所	6 年	延長一次期限最長不得超過 3 年	有(在「決標公告」上無)	#2003.07	920701	+
16	臺北市社會局 9	景新	縣(市)社會局	新建置	臺北市兒童托育協會	3 年	見註 2	無	◎2003.09	911217	-
17	高雄縣美濃鎮公所		鄉(鎮、市)公所	公托轉型	高雄市私立育仁托兒所	3 年	未說明	無	*2005.01	財務出租 940107 開標	+
18	苗栗縣頭份鎮公所		鄉(鎮、市)公所	新建置	財團法人糖葫蘆文教基金會	5 年	得續約一次(5 年)	有	#2005.01	940104	-

19	臺中市社會局	大鵬	縣(市)社會局	閒置空間轉型	I 中台醫護技術學院 II 臺中市私立甘霖社會福利慈善事業基金會	3 年 2 年	未說明	無	*2005.01 *2006.01	950123 (第二次)	+
20	臺北市社會局 10	龍興	縣(市)社會局	新建置	臺北市教保人員協會	3 年	見註 2	有	#2005.03	940217	-
21	基隆市社會局 3	德和	縣(市)社會局	閒置空間轉型	財團法人自立文教基金會	4 年	未說明	無	*2005.07	財物出租 940617 開標	-
22	臺南縣安定鄉公所	愛力特	鄉(鎮、市)公所	新建置	臺南市私立百象園托兒所	5 年	得於期限屆滿 6 個月前檢具申請 續約 5 年	有	#2005.07	940630	×
23	臺北市社會局 11	辛亥	縣(市)社會局	公托轉型	中華婦幼發展協會	3 年	見註 2	有	#2005.07	940719	-
24	臺北市社會局 12	康寧	縣(市)社會局	公托轉型	中華幼兒教育發展基金會	3 年	見註 2	有	#2005.08	940705	-
25	臺北市社會局 13	葫蘆	縣(市)社會局	公托轉型	兒童福利聯盟文教基金會	3 年	見註 2	有	#2005.11	941117	-
26	臺北市社會局 14	星雲	縣(市)社會局	新建置	兒童福利聯盟文教基金會	3 年	見註 2	有	#2005.11	941115	-
27	連江縣民政局	小天使	縣(市)社會局	新建置	小天使托兒所	4 年	未說明	無	◎2006.01	940810 開標	-
28	高雄縣社會局	五甲	縣(市)社會局	閒置空間轉型	財團法人彭婉如文教基金會	2 年 8 個月	無	有	#2006.04	950425	-
29	臺北市社會局 15	國興	縣(市)社會局	公托轉型	財團法人陳重光文教基金會	3 年	見註 2	有	#2006.07	950629	-
30	臺北市社會局 16	重慶	縣(市)社會局	公托轉型	財團法人糖葫蘆文教基金會	3 年	見註 2	有	#2006.09	950831	-
31	桃園縣桃園市公所	中路/ 龍祥	鄉(鎮、市)公所	公托轉型	米羅幼稚園	3 年	保留(委託經營中 路所及龍祥所致 多擴充 3 年)	有	#2006.06	950605	-
32	苗栗縣西湖鄉公所		鄉(鎮、市)公所	公托轉型	黃郁璇	5 年	無	有	#2006.12	951215	-

註1：各代號表義如下：# 決標日期 \* 簽約日期 ◎立案日期 +評鑑績優 +/承辦單位績優 -查無資料

註 2：臺北市社會局的續約機制：評鑑結果為甲等（八十分【含】以上）以上者得續約三年，三年期滿重新辦理招標；

評鑑結果為乙等（七十分【含】以上）者，得辦理續約一年；一年期滿前辦理評鑑，

再評鑑的結果若為甲等以上者，得再續約二年；再評鑑的結果若為乙等者，則重新辦理公開招標；

評鑑結果為丙等者，不予續約（2001 年 2 月起適用）

附錄二 本研究 32 所公辦民營托兒所歷次政府評鑑結果 (1994 年至 2011 年 09 月 30 日)

NO	公辦民營托兒所委託單位	公辦民營托兒所評鑑結果	公辦民營托兒所承辦單位	幼托機構性質之承辦單位評鑑結果	備註
1	臺北市社會局 1	【86】四項績優【88】三項績優【89】三項績優 【97】優【99】優	中華婦幼發展協會	×	四項-行政理念/教保活動/衛生保健/設備安全 三項-行政理念/教保活動/衛生保健
2	臺北市社會局 2	【86】四項績優【88】三項績優【89】三項績優 【96】甲【100】優	經國管理暨健康學院	×	【86】公告 26 績優 四項績優 14 三項績優 4 二項績優 7 一項績優 1
3	臺北市社會局 3	【86】四項績優【88】三項績優【89】三項績優 【97】優【99】優	臺北市兒童托育協會	×	【88】公告 23 績優 三項績優 4 二項績優 5 一項績優 14
4	臺北市社會局 4	【88】一項績優【89】三項績優【97】優【99】優	財團法人臺北基督教女青年會	×	【89】公告 21 績優
6	臺北市社會局 5	【91】三項績優【97】甲	臺北市托兒協會	×	三項績優 6 二項績優 4 一項績優 11
8	臺北市社會局 6	【91】三項績優【96】優【98】優	臺北市親子成長協會	×	【91】公告 11 績優 三項績優 2 二項績優 3 一項績優 6
9	臺北市社會局 7	【97】甲	財團法人台北市現代婦女基金會	×	【92】公告 15 績優
12	臺北市社會局 8	【92】一項績優【96】甲【98】優【100】甲	臺北市兒童保育協會	×	三項績優 1 二項績優 3 一項績優 11
16	臺北市社會局 9	【96】優【100】甲	臺北市兒童托育協會	×	【96-100】獨立公布公設民營托兒所評鑑等第
20	臺北市社會局 10	【96】優	臺北市教保人員協會	×	-----
23	臺北市社會局 11	【96】甲【98】甲	中華婦幼發展協會	×	【93 無公辦民營所】 優 8、甲 33
24	臺北市社會局 12	【96】甲【98】優	財團法人中華幼兒教育發展基金會	×	【94 無公辦民營所】總 180
25	臺北市社會局 13	【97】優【99】優	財團法人兒童福利聯盟文教基金會	×	優 7、甲 30、乙 72、
26	臺北市社會局 14	【97】優【99】優	財團法人兒童福利聯盟文教基金會	×	已改善完成 66、公告名稱 5
29	臺北市社會局 15	【97】甲【99】優	財團法人陳重光文教基金會	×	【95 無公辦民營所】總 170
30	臺北市社會局 16	【100】甲	財團法人糖葫蘆文教基金會	×	優 4、甲 30、乙 64、改善中 72
			耕莘健康管理專科學校(98.01 起)	×	
			財團法人彭婉如文教基金會(100.01 起)	×	
10	基隆市社會局 1	【99】績優	經國管理暨健康學院	×	【99】總 53--績優 3、優 7、 佳 38、列入輔導 5
11	基隆市社會局 2	【99】佳	財團法人中華基督教浸信會復興堂	×	
21	基隆市社會局 3	【99】佳	財團法人自立文教基金會	×	
27	連江縣民政局	【99】優等	小天使托兒所	查無資料!	【99】總 2--優 1、甲 1
15	彰化縣芳苑鄉	【93】甲	彰化縣私立芝麻街托兒所	【94】甲	【93】總 70--優 4、甲 42、乙 22 【94】總 98--甲 86、乙 11、丙 1
18	苗栗縣頭份鎮	查無資料!	財團法人糖葫蘆文教基金會	×	查無資料!
32	苗栗縣西湖鄉	查無資料!	黃郁璇	×	
			包迺華(101.03 起)	×	
19	臺中市社會局	【94】優	中台醫護技術學院	×	【94】總 96--優 2、甲 44、乙 37、丙 13 【97】總 23--優 0、甲 6、乙 10、丙 7、 丁 1 【98】總 28--優 1、甲 14、乙 13
		【97】甲	臺中市私立甘霖社會福利慈善事業基金會 (95.01 起)	×	
		【98】甲		×	

28	高雄縣社會局	查無政府資料! / 【100】優	財團法人彭婉如文教基金會	×	【90-91 高雄市/托】總 186-優 14 所、甲 72 【92 高雄縣/托】總 9— 教保設施與設備-優 1、甲 4 行政組織與管理-優 2、甲 4 衛生保健與餐飲-優 4、甲 5 【95-96 高雄市/托】總 186-優 20、甲 90
17	高雄縣美濃鎮	【92】行政組織與管理、衛生保健與餐飲—甲	高雄市私立育仁托兒所	【90-91】甲 【95-96】甲	【93 桃園縣/托】總 84-績優 16、甲 6 【95 桃園縣/托】公立-優 4 甲 2 私立-優 11 甲 19 【97 桃園縣/托】總 108-優 19、甲 21
		查無資料!	社團法人台灣關懷托育發展協會 (96.08 起)	×	
31	桃園縣桃園市	【97】甲	桃園市米羅幼稚園 (95.07.01-98.06.30)	查無資料!	【96 新竹縣/托】總 37— 行政管理-績優 3、優 0、甲 5 教保活動-績優 0、優 0、甲 2 衛生保健-績優 3、優 4、甲 7 環境設施-績優 3、優 1、甲 0 【99 新竹縣/托】總 58 私， 僅公告各托兒所符合評鑑項目比例
		查無資料!	新北市私立愛林幼稚園	查無資料!	
13	桃園縣中壢市	【94】優	桃園縣私立大中華托兒所	【93】優 【97】優	【96 新竹縣/托】總 37— 行政管理-績優 3、優 0、甲 5 教保活動-績優 0、優 0、甲 2 衛生保健-績優 3、優 4、甲 7 環境設施-績優 3、優 1、甲 0 【99 新竹縣/托】總 58 私， 僅公告各托兒所符合評鑑項目比例
		查無資料!	桃園縣私立海頓幼稚園 (100.07.31 起)	查無資料!	
7	新竹縣湖口鄉	查無資料!	財團法人華林啟智中心	×	【96 新竹縣/托】總 37— 行政管理-績優 3、優 0、甲 5 教保活動-績優 0、優 0、甲 2 衛生保健-績優 3、優 4、甲 7 環境設施-績優 3、優 1、甲 0 【99 新竹縣/托】總 58 私， 僅公告各托兒所符合評鑑項目比例
		【96】環境設施-績優、衛生保健-優、 行政管理、教保活動-甲 【99】行政管理 75%、教保活動 78.95%、 衛生保健 92.31%	新竹縣湖口鄉私立佳佳幼稚園 (95.08 起)	查無政府資料!	
22	臺南縣安定鄉	查無資料!	臺南市私立百象園托兒所 註：負責人姓名同[小博士托兒所]	【95】衛生保健乙、 行政管理-乙	【92 臺南縣/托】公告 15- 優 2 甲 9 丙 4 【94 臺南市/托】總 52— 行政管理--優 3、甲 3 教保活動--優 3、甲 3 環境設施--優 2、甲 2 衛生保健--優 2、甲 5 【95 臺南市/托】總 61— 行政管理—優 3、甲 3、乙 43 教保活動—優 2、甲 4、乙 24 環境設施—優 2、甲 4、乙 32 衛生保健—優 3、甲 3、乙 38
		查無資料!	臺南縣私立小博士托兒所 (99.07 起)	【92】甲 【94】乙/後續輔導	
5	臺南市社會局	【94】行政管理、教保活動、環境設施、衛生保健—優	財團法人臺南市基督教青年會 社會福利慈善事業基金會	×	【95 臺南市/托】總 61— 行政管理—優 3、甲 3、乙 43 教保活動—優 2、甲 4、乙 24 環境設施—優 2、甲 4、乙 32 衛生保健—優 3、甲 3、乙 38
14	南投縣竹山鎮	【95】通過評鑑/發給獎金 【99】通過評鑑/無獎金	南投縣私立長青托兒所	【91】甲； 【96】未通過評鑑，追蹤輔導，下一次再評鑑	【91】總 30 公/私---特優 3、優 7、甲 17 【95】總 25—通過評鑑/發給獎金 13、通過評鑑/無獎金 9、 未通過評鑑/追蹤輔導/明年優先評鑑 3 【96】總 23--通過評鑑/發給獎金 10、通過評鑑/無獎金 5、 通過評鑑/追蹤輔導 4、未通過評鑑/追蹤輔導/下一次 再評鑑 3 【97】總 24--通過評鑑/發給獎金 15、通過評鑑/無獎金 7、 追蹤輔導通過 1、未通過評鑑/追蹤輔導未通過/下一次 再評鑑 1 【99】總 25—通過評鑑/發給獎金 18、通過評鑑/無獎金 5、 追蹤輔導通過/不發給獎金 2
			南投縣私立湯姆托兒所 (98.08 起)	【96】通過評鑑/無獎金--新學園托兒所； 註：同「湯姆托兒所」現住地址、同長青托兒所負責人姓名 【97】通過評鑑/發給獎金--山姆叔叔托兒所~竹山分所； 註：同「湯姆托兒所」立案地址、同長青托兒所負責人姓名	

【附錄三】本研究家長問卷

敬啟者：

您好！本人目前正進行以吉利為焦點的托兒所公辦民營現況研究，除所長與教師們的觀點外，也需要了解家長的角度，因此期待透過您的寶貴意見，提供本研究從實務面來瞭解公辦民營托兒所實施之現況，所得結果也將提供所方經營參考，期望進一步為吉利的幼兒創造更理想的教育與照顧環境。

本問卷採不記名填寫，懇請 您撥冗協助，感謝您的支持！敬祝

身體健康！ 順心如意！

研究生 國立政治大學 幼兒教育研究所 張雅婷

指導教授 國立政治大學 幼兒教育研究所 倪鳴香 敬上

國立臺北教育大學 幼兒與家庭教育學系 翁麗芳 96.01

聯絡方式：(電子郵件) / (手機) 張雅婷

1. 您的身分： (1) 孩子的父親  (2) 孩子的母親  (3) 其他 (請說明) \_\_\_\_\_

2. 孩子於民\_\_\_\_年\_\_\_\_月就讀吉利，現讀兔子、天使、長頸鹿、鯨魚、無尾熊 班 (請圈選)

3. (1) 您的孩子除吉利外，曾就讀其他的托兒所/幼稚園？  (1) 無  (2) 有，\_\_\_\_\_家

(2) 您孩子的兄弟姐妹曾讀吉利以外的托兒所/幼稚園？  (1) 無  (2) 有，\_\_\_\_\_家

4. (1) 您選擇讓孩子就讀吉利的原因為何？ (可複選)

- |                                      |  |  |
|--------------------------------------|--|--|
| <input type="checkbox"/> (01) 收費     | <input type="checkbox"/> (08) 衛生整潔         | <input type="checkbox"/> (15) 親戚、朋友、同事推薦     |
| <input type="checkbox"/> (02) 收托時間彈性 | <input type="checkbox"/> (09) 認同教育理念       | <input type="checkbox"/> (16) 相關機構推薦         |
| <input type="checkbox"/> (03) 離家近    | <input type="checkbox"/> (10) 教育內容充實       | <input type="checkbox"/> (17) 社會局評鑑績優        |
| <input type="checkbox"/> (04) 交通方便   | <input type="checkbox"/> (11) 入園參觀經驗       | <input type="checkbox"/> (18) 是合法立案的幼托機構     |
| <input type="checkbox"/> (05) 硬體環境設備 | <input type="checkbox"/> (12) 所長與老師們可信賴    | <input type="checkbox"/> (19) 屬於公辦民營托兒所      |
| <input type="checkbox"/> (06) 教材教具多元 | <input type="checkbox"/> (13) 師生互動氣氛良好     | <input type="checkbox"/> (20) 承辦機構辦學經驗悠久     |
| <input type="checkbox"/> (07) 餐點營養   | <input type="checkbox"/> (14) 與孩子的同儕/手足同就讀 | <input type="checkbox"/> (21) 其他 (請說明) _____ |

(2) 請將上述勾選的選項，依其重要性程度依序排列於下：

第一重要

① \_\_\_\_\_ ② \_\_\_\_\_ ③ \_\_\_\_\_ ④ \_\_\_\_\_ ⑤ \_\_\_\_\_

**壹、幼兒生活概況**

5. 您的孩子到吉利托兒所的交通方式與花費時間？

(1) 步行，約\_\_\_\_\_分鐘  (3) 汽車，約\_\_\_\_\_分鐘  (5) 其他 (請說明) \_\_\_\_\_

(2) 機車，約\_\_\_\_\_分鐘  (4) 捷運，距離唎哩岸站 \_\_\_\_\_ 個捷運站

6. (1) 吉利托兒所外，您的孩子還參與下列哪些學習活動？ (可複選)

(0) 無安排

(1) 音樂  (4) 律動/舞蹈  (7) 棋藝

(2) 繪畫/美術  (5) 溜冰  (8) 數學 (珠/心算、功文式數學、MPM)

(3) 外語  (6) 電腦  (9) 其他 (請說明) \_\_\_\_\_

(2) 您的孩子無/有參與吉利托兒所外的其他學習活動，原因是.....

7. 您孩子的平日生活**主要照顧者**：

- (1)本人  (2)配偶  (3) (外) 祖母  (4) (外) 祖父  (5)其他 (請說明) \_\_\_\_\_

8. 您的孩子平日常從事何種**休閒活動**? (可複選)

- (1)看電視 (卡通影片)  (6)與人分享在托兒所內學習的情況  
 (2)與 (外) 祖父母看電視 (連續劇)  (7)與鄰居小孩遊戲  
 (3)看適齡讀物  (8)至社區公園活動  
 (4)在家遊戲、玩玩具  (9)至社區圖書館  
 (5)使用視聽教材 (如廣播、錄音帶、CD、VCD)  (10)其他 (請說明) \_\_\_\_\_

**貳、對吉利托兒所的觀察與想法**

說明：請您根據您對吉利的觀察與想法，進行勾選。

非常  
不  
滿  
滿  
意  
普  
通  
滿  
滿  
意  
意

1 整體環境設備，如：衛生、清潔、通風、採光、餐點。	<input type="checkbox"/>				
2 依孩子興趣與能力，提供多元教具材料，促進其解決問題、思考與創造力的發展。	<input type="checkbox"/>				
3 課程能提供孩子運用知識與熟練技巧的機會，如：自行使用工具、穿脫衣服…等。	<input type="checkbox"/>				
4 課程與學習內容能顧及孩子的生理、社會互動、情緒、語言、認知發展等領域。	<input type="checkbox"/>				
5 課程能結合家庭對孩子的期待。	<input type="checkbox"/>				
6 教師透過孩子的作品或觀察紀錄，與我分享孩子的發展與學習。	<input type="checkbox"/>				
7 教師會運用各種方法，瞭解孩子的興趣、能力等因材施教，並視孩子的需求程度，結合其他資源管道 (如早期療育輔導) 給予協助。	<input type="checkbox"/>				
8 教師、行政人員與我維持良好的互動、溝通關係。	<input type="checkbox"/>				
9 托兒所能對家庭及孩子的多元文化性 (如：語言、宗教信仰等) 展現尊重、包容與接納。	<input type="checkbox"/>				
10 托兒所能依我的興趣、專長提供參與教學或行政事務的機會，並增長家長知能。	<input type="checkbox"/>				
11 能提供我有關教養及社會資源 (如早期療育、經濟補助、親職講座) 等資訊與協助。	<input type="checkbox"/>				
12 整體而言，我對托兒所提供的托育內容與服務品質感到.....	<input type="checkbox"/>				
				推薦	不推薦
13 我會向週遭親朋好友推薦就讀吉利托兒所的程度是	<input type="checkbox"/>				

**參、對公辦民營托兒所的觀點**

1. 您對**台北市政府委託民間辦理吉利托兒所**的政策，看法為何？

-----  
 -----  
 -----

~~~感謝您的協助，二面的問卷到此結束，敬請將此問卷交回給園所！~~~

謝謝您！