

## 【新聞稿】

### 被迫出走的女性照顧工作者

## 政府大撒錢，治標不治本，幼兒園與托嬰中心依然缺工

文/全國教保產業工會

「0-6歲國家養政策」，國家怎麼養？大撒錢，市場機制決定一切

2022年的兒童節，蔡英文總統在其臉書再度宣示，0到6歲國家跟各位家長一起養，表示育兒的事情，政府一定繼續努力，要當台灣家長的神隊友。我們想告訴蔡英文總統，在其任內這八年，國家的幼托政策不斷地加碼現金補助，以及擴大補助私立幼托機構，使得整體幼托環境依舊無法擺脫高度私有化與營利化的市場邏輯，超收、師生比不符、任用不符資格的幼托人員等等違法事項成為無法解決的常態。

同時，因為「利潤導向」的思維，幼兒照顧與教育被視為服務業，讓兒童成長學習的環境加速劣化，親師關係變成「消費者導向」，傳統上親師互動中信任、互惠與互助關愛的基點正在流失，被「消費者至上」進而取代。個別家長的意見、需求、要求，與喜好，超越幼托專業工作者的實務，幼托工作者大多只能消沉的配合，將工作變質為家長量身訂製的服務。

因此，幼托工作者依然面臨三高(高工時、高情緒、高壓力)與三低(薪資低、福利低、保障低)的工作窘境，雖然，這六年來，政府打著保障教保人員的薪資大撒幣，但撒幣多數進入私立業者的口袋，血汗教保的勞動環境並沒有改變，導致許多幼托人員被迫出走，畢業的幼保系新鮮人不敢踏入這個職場，流動率高、缺工早已是幼托機構長久以來的現象，幼托工作者不穩定，只會加速幼托品質的崩壞。

政府真要作為育兒家庭的神隊友，應該要去解決這些長期以來影響育兒品質的結構性問題，而不是只會撒錢。所以，我們想跟未來的賴清德總統說，「大撒錢無法留住高品質的幼托工作者，只有建置真正公共化的友善幼托環境，才是解決幼托機構缺工的關鍵」。

### 一、整體公共化幼托機構的數量，仍遠低於私立營利取向的幼托機構，血汗教保環境依然存在。

在托嬰中心的部分，根據行政院性別平等會的資料顯示，111年度全國托嬰中心總共有1,502家，私立托嬰中心為1,117家(74%)，公設民營者僅有385家(26%)。

而幼兒園的部分，根據教育部主題式互動統計圖表的資料顯示，111學年全國公立幼兒園(2,180園)+非營利幼兒園(337園)+教保服務中心(114園)總共有2,631園，從園數來看公共化幼兒園與私立幼兒園(4,030園)的比例，似乎有所增長為4:6。但若從整體收托人數來看，全國公共化幼兒園的幼生數為190,000人，僅占所有收托人數的33%，也就是將近七成的幼生依然是由私立幼兒園所收托。

從上述數據來看，整體的幼托環境有七成都是私立幼托機構，公私比嚴重失衡的狀態與13年前幼托整合實施時相較並未獲得明顯改善。也就是，從2011年幼托整合以來，政府宣稱要擴大公共化幼托機構的設立來改變高度營利取向的幼托環境，以改善幼托工作者惡劣勞動條件，提高幼兒照顧品質，至目前看來血汗教保環境依然存在。

## 二、在高度市場化的幼托環境，採用準公共化機制的補助方式來保障教保人員薪資，根本就是緣木求魚

政府從 2018 年推出準公共化機制，採取補助私立幼托機構以大量提供平價教保服務來快速解決民眾的送托需求，降低家長的負擔。同時，設定教保人員薪資底限，期待藉由提升/保障幼托人員薪資來降低現場高流動率與缺工的情形，但這目標並未達成。

準公共化機制實施將近五年來，教育部已經投入 292 億經費，將近 47% 的私立幼兒園加入，然而，根據全國教保資訊網資訊，2018 至 2023 年六都準公共化幼兒園的違規率達 33.7%，違規內容包括進用未具教保人員資格者、超收、師生比不符等等。也有不少家長反應準公共化巧立名目超收學費，無法感受到育兒負擔減輕。

主要是，政府雖然濫用“公共化”的概念來補助私立幼托機構，但無法改變私立幼托機構的“營利”本質，在台灣高度市場化的幼托環境，政府的補助方式只是不斷誘導學費的提高。以鄰近國家韓國為借鏡，韓國政府從 2012 年起補助幼兒使用免費私立托育，但父母仍須負擔昂貴的費用。世界金融雜誌（World Finance）於 2019 年報導：「南韓幼兒托育十分昂貴，政府的補助之外，許多父母每個月花費仍達兩百元美金，達家庭收入的 16% 之多，每個月支出令人咋舌。」。

另一個值得提出的現象是，補助費用的增加並沒有反應在教保人員的薪資保障。大多數從事教保工作者為女性，照顧者的勞動條件依然沒有改善。全國教保產業工會於 2020 年進行的勞動問卷調查顯示，有 5 成的準公共化幼托機構的教保人員沒有拿到政府規定的薪資標準。今年教育部因應公務人員 4% 的調薪，也提高了準公共化幼兒園教保服務人員 1,200 元的薪資，當工會將相關訊息放上臉書後，就有不少教保員打電話至工會表示並不知道此事，且薪資也未調升，有些甚至還停留在 29,000 元。私立業者往往運用許多的方式，來苛扣教保人員的薪資，或避免三年後薪資的晉級，幼托人員根本看的到卻吃不到。

當政府補助私立幼托機構的錢沒有實質改善照顧工作者，特別是此行業以女性為多數，反應的是市場機制依舊將女性視為廉價的照顧人力，替補性的勞動人口。

## 三、治標不治本的高度行政管理與裝設監視錄影設備，並不會提升幼兒照顧品質，反倒加速教保員的快速流失與畏懼再進入這個職場

這幾年來幼托機構不當管教事件成為相當被關注的情事，政府與民意代表最大的施力點就是不斷地修法提高罰責，增加行政管理的強度，要求加裝監視器等等，但這些治標不治本的方式，幾年下來，並未有看到顯著成效。反倒加速教保員的快速流失與畏懼再進入這個職場，同時撕裂親師間的互信合作關係，使托教品質持續劣化。

（一）監視器錄影設備變成國家唯一監控的管道：但監視器即便設備齊全，並有錄影加錄音功能，但影音卻是自由心證的詮釋，看到一個影、生一個孩子，是否真正能夠還原現場？

（二）過度通報、媒體過度報導，導致社會大眾對於幼兒園教保老師驚懼不已，每天上演「驚世老師」劇碼，導致家長心生恐懼而不敢送托、以偏概全視每個幼托人員都是傷害我小孩的嫌疑犯；另外，也嚇壞幼托人員，導致希望能快快更換職場，因為只要被捕風捉影，隨時就要被停職接受調查，實在違反「無罪推定原則」。

（三）部分政治人物博眼球，未經查證，任意開記者會，為個人的政治聲量，消費教保人員與幼兒家庭，製造社會恐慌。我們認為，民意代表面對問題現象時，應先理解、體認第一線照顧工作的內涵，而不是為了自己的政治聲量，把矛頭立即指向教保體系最底層的教保工作者，隨意爆料，這都讓

現場教保人員面對自己的照顧工作外，心裡還存在著隨時被監視、爆料的莫大壓力。

#### 四、家長對於照顧工作者的過度期待與理想化，造成幼托工作者身心俱疲。

相信有過照顧經驗的人都可以深刻體驗照顧是一件高壓力、高情緒的工作，在家裡光是照顧一個小孩，一天下來，父母親都會感到十分勞累。

目前法定的師生照顧人力比例，在托嬰中心每個托育人員要照顧5位嬰兒，在幼兒園每位教保員要照顧15位幼兒，這樣的法定照顧比對於照顧工作者已是相當大的負擔。雖然，目前政府有試著調降幼托機構的師生比，但是對私立幼托機構的要求並非強制性。

在台灣兒童照顧成為購買性的服務時，實際的現象是幼托機構以追求利潤為主，時常違法超收嬰幼兒，使得照顧負荷量高出法定照顧比許多。托育人員一個人照顧8-10位嬰兒，幼兒園的教保員一個帶二十多位幼兒是常見的現象，當照顧工作者如此被對待時，如何能期待幼兒的照顧能提升。

除此之外，台灣幼托人員的工作包山包海非常龐雜。被商品化的兒童照顧工作，幼托機構間競爭性的包裝，強調顧客至上的服務，操弄家長物超所值的購物心理，儘可能滿足家長所提出的需求，要求幼托人員延長收托時間，隨時回覆通訊軟體中家長的訊息，以及迎合家長對服務的期待，發展各種花俏、多樣性的課程、慶生活動、節慶活動或親子活動，眼花撩亂的教室布置，流水帳式的拍照記錄，都使得教保員需付出更多時間、心力來滿足家長個別化的消費需求，經營人際親師關係。

這些來自外在勞心、勞力龐大壓力的累積，再加上常態性的超時工作，都可能使得教保服務人員由情緒隱忍至情緒失控，進而可能引爆不妥的照顧行為。

全國教保產業工會在記者會召開前作了一個初步且開放式的幼托人員心聲調查，總共有302位幼托人員填寫，統計顯示(可參考圖1-1與1-2)，30%的幼托人員認為有過多的文書庶務與考核，她們表示，在照顧孩子的過程，還有「一堆打不完寫不完的觀察記錄、總評量、教學計畫、園刊、活動紀錄等等」，同時也表示，不希望有過多的考核、評鑑，為了迎合評委的期待去製作文件資料，這都會削弱她們照顧小孩的心力。

28%的幼托人員覺得需要配合園所來符合、滿足家長的過度需求，例如，延長托育的時間、不斷要求幼托人員幫小孩拍照，隨時要回覆家長在APP上的提問等等。14%的幼托人員表示，不願意被監視器監控，也不希望家長讓小孩配戴錄音錄影的儀器上學，這樣的作法會完全粉碎親師彼此間的溝通空間與信任。

所以有39%的幼托人員認為，目前幼托機構最需要的就是回到親師信任與陪伴，25%表示需要提高幼托人員的薪資與待遇，以增加老師留職的意願，18%則認為應該要建立友善的教保職場，例如，降低師生比、人力配置充足、支持幼托人員等等，11%期待家長要能信任幼托專業，與幼托人員合作一起重視幼兒的身心發展。

社會的變遷與家庭結構的改變，子女人數減少，每個家長對於小孩都相當疼愛，也越來越關注小孩的教育，期待幼托機構成為育兒家庭的延伸，希望自己的孩子能在團體中被照顧者善待。那家長就應該試著理解幼托人員在幼托機構的工作狀態，在一對多的照顧現實中，幼托人員的照顧能量是有限的，不應對幼托人員有過高的期待，更不要對幼托人員有過多的猜忌，應尊重幼托專業與幼托人員合作，讓親師可以培養出信任，建立起溝通關係。

### 幼托人員認為照顧現場可以改善的問題

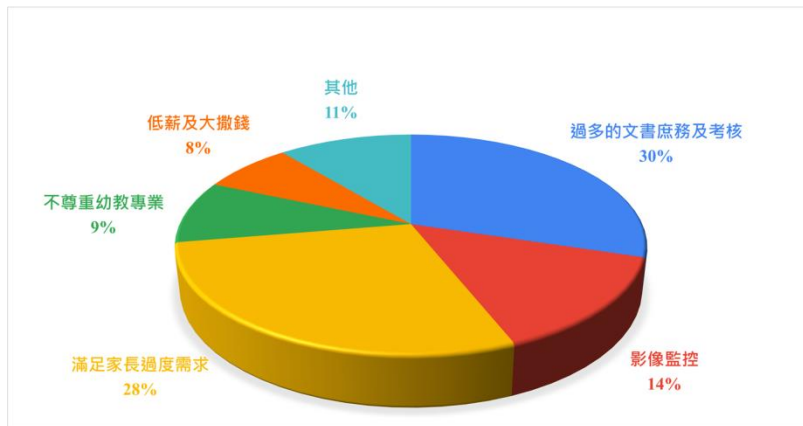


圖1-1

### 幼托人員期待的照顧現場

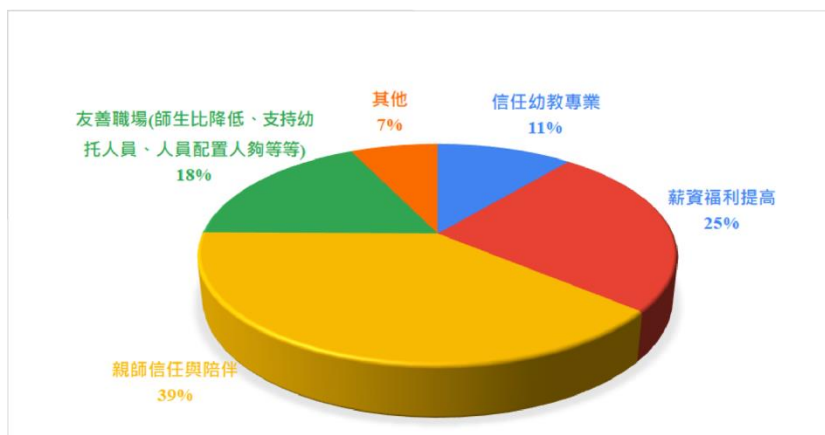


圖1-2

## 五、國家大撒幣政策未減緩幼托工作者的流失，政府的因應之策居然是擴大招收學士後學位學程教保員專班，製造更多血汗勞工。

目前全國大專技專院校共有 43 所院校、124 個幼教/保相關科系所，每年生產至少 4200 位教保員，畢業生足夠成為幼托機構勞動使用，但為何仍然大缺工？主要的原因是幼教/保系畢業生不願從事血汗幼教工作。但是我們的政府單位並不願意正視主要的結構問題從根本改善血汗的教保環境來解決缺工的問題，還是採取鴛鴦的方式，預計 114 學年度起，擴大招收學士後學位學程教保員專班，來培育更多不願進入或很快就流失的教保畢業生，讓幼托職場的血汗狀況持續，幼托品質不斷地崩壞。

## 六、解決之道:建置永續、友善的公共化幼托體制才是 0-6 歲國家養的核心，也才能真正解決幼托機構缺工的問題

幼托行業裡九成以上都是女性從業人員，長期以來勞動現場常見的三高與三低問題並未獲得改善。工會 2020 年進行的勞動問卷調查顯示，平均工時是 9.3 小時(未包含午休時間)，43.7% 工作超過 10 小時，50% 未領取加班費或補休，32.6% 教保人員的勞保被高薪低報。倘勞動條件不佳，恐造成基層托育工作者過勞，危及照顧品質，且幼托工作者在學校養成之後流失嚴重。

政府確實也看見問題，蔡英文總統在 2021 年 5 月 12 日出席民進黨中常會後表示，「幼兒

園的薪資也要考慮設一個底線，不能掉在底線之下，有快樂的小孩總要有快樂的老師。」。行政院長陳建仁於 2023 年 3 月 30 日在聽取教育部「少子女化對策執行成果及幼兒園降低師生比規劃」報告後表示，政府投入少子女化對策相關經費，已從 2016 年的 150 多億元，大幅成長到 2023 年達千億元之多，同時增加相關托育人員、教保服務人員的薪資，提高幼兒園教保員教保費，期待藉由適度提高待遇福利，鼓勵幼托機構服務人員長留久任，並讓幼兒得到完善的教育與照顧。

然而，這麼多年來，政府採取大撒幣的政策，並未解決幼托機構人員低薪與短缺的問題，幼兒的照顧品質也並未提升，這正說明著補助政策事實上無法解決這些存在已久的問題。主要的問題在於，當兒童照顧已落入高度市場化與商品化，利潤成為唯一的目標時，在如何設底線都是無法保障幼托人員的薪資條件。

全國教保產業工會認為，解決這個問題的唯一方法，就是改變長久以來公私失衡的幼托環境，國家幼托政策須真正落實公共化的價值，公共化不是政府花錢了事，而是國家需擴大使用公共資源來協助人民托育服務，以提供「實質服務」為主，逐年增加編列幼托公共化預算，持續擴充公幼、非營利幼兒園的數量，翻轉公私比失衡。

因此，全國教保產業工會對於未來的新任政府提出三項建言：

(一)短期內政府應納管準公共化幼兒園與托嬰中心，以非營利幼兒園/公辦民營托嬰中心的考核標準，來管理準公共化幼托機構，且訂定公共化幼兒園違法/規後的具體退場機制。同時，中央主管機關應建立有效的查核機制與申訴管道，讓準公共化幼托機構的幼托人員能如實拿到政府所規定的薪資保障。

(二)長期而言，政府應該要大量擴充公共化幼托機構(公立、非營利幼兒園、公辦民營托嬰中心)的量能，訂出準公共化政策的退場時間表，不要再以假的公共化來虛應人民。

(三)中央主管機關應督促地方政府，針對托育行業定期進行勞動檢查，並推動跨局處的聯合稽查，以保障幼托人員的勞動條件。幼托行業分為 0 至未滿 2 歲的托嬰中心、2 足歲至未滿 6 歲的幼兒園，以及小學課後照顧三個部門，相關法規及主管機關不盡相同，若干業者又同時經營不同型態的托育機構，地方政府如以單一局處進行稽查，容易發生漏洞。例如：如業者同時經營托嬰中心與幼兒園，教育局稽查幼兒園時，業者容易將超收的幼兒轉移至托嬰中心的場地以躲避稽查，類似的狀況時有所聞。工會主張應推動跨局處的聯合稽查，包括勞動、教育與社會局處。

如此，才能改變上述的血汗教保窘境，建立友善教保職場，讓幼托工作者在安全穩定的勞動職場，自然就能提升留任率。留住優秀幼托工作者，才是提升教保品質的核心，才能真正提升照顧品質、培養國家未來生產力。讓家長安心工作、能把幼兒交付給安全信任、真正平價、普及、高品質幼托機構，才有可能提高生育率。