兒童早期教育與照顧（ECEC）——社會投資與性別平等之實踐矛盾

許雅惠

壹、前言：社會投資作為解方？

隨著歐洲國家在經濟與貨幣一體化後，為了刺激經濟和創造就業，整合各國間社會政策差異，以對抗失業、促進就業（ALMP, active labour market polices）為目標，陸續提出了1993年的「成長、競爭、就業」的執委會白皮書、1997年的盧森堡「歐盟就業策略」、簽訂阿姆斯特丹條約（Treaty of Amsterdam）、2000年的里斯本協議（Lisbon Agreement）、2005年及其後續的整合指導原則（Integrated Guidelines 2005-2008, 2008-2010），以開放協調、非硬性規定的方式鼓勵各國依狀況進行政策調整（Jenson & Saint-Martin, 2003; Hemerijck, 2012; 2018; Jenson, 2012; Van Kersbergen & Hemerijck, 2012; Morel, Palier & Palme et. al., 2012）；全球福利開始進入社會投資的時代。國內學者於2010年後，也對社會投資策略、福利理論改革路線發展等議題作出各種分析（陳盈方、呂建德、葉秀珍，2013；陳素梅，2014；葉崇陽、古允文，2017）；社區發展季刊170期，亦編撰了一期「社會投資與社會福利」專題，邀請國內學者針對社會投資作為一種可期待的福利路徑，作出多面向的評論分析。

社區發展季刊170期社論指出，社會投資的定義、範圍、效益評估，都還存有很多爭議；亦可概分為狹義、廣義的範圍。狹義的社會投資如直接從歐盟國家的政策架構來理解，「近二十年來，主要的歐洲國家如德國、法國、荷蘭等，較多聚焦於兒童早期教育和照顧（*ECEC, Early Child Education and Care*）、工作與家庭平衡政策、積極就業市場政策（*ALMP*）；其中又以德法兩國的政策投入和效益評估結果最受矚目，大規模的社會投資項目和顯著的成效，不僅改變其國家的福利發展路線，更讓Esping-

Andersen的福利體制（*welfare regimes*）地圖變色。而北歐幾個社會民主福利國家，除了早就在兒童照顧、家庭與工作平衡、積極就業等政策上體現社會投資思維外，更進而關注社會投資效果與性別平等目標的結合。而越來越多的社會政策評估研究也指出，社會投資並非全然美好，社會投資政策產生了過於強調經濟和就業、加深了性別不平等、發生馬太效應（Matthew Effect）等爭議」（2020, p. 5）。陳素梅（2014）在梳理德國家庭政策文中，回顧了兒童托育與照顧政策的邏輯思維。紅（社會民主黨）綠（綠黨）聯盟（1998）後，基於社會投資的觀點（Brettschneider, 2008; von Wahl, 2008; 引自陳素梅，2014），家庭政策開始為各年齡層的孩子建立全天候托育機構，廣設公立托育機構，安排中、小學全天班課程。其中也改革育嬰假津貼，將之提高到具有薪資替代的功能（Lohnersatzfunktion），目的是提高男性請親職假，履行父職的意願（SPD-Parteivorstand, 2001）；「育嬰假」（Erziehungsurlaub）的安排，改成「親職時間」（Elternzeit），以強調育兒的社會責任；2004年通過《擴建日間托育法》（Tagesbetreuungsausbaugesetz），德國的家庭政策加速從「男性養家模式」轉型為「雙薪家庭模式」以配合國家的兒童托育（Doppelversorgermodell mit staatlicher Kinderbetreuung）（Opielka, 2002; 引自陳素梅，2014）。

陳素梅（2014）指出，前述政策趨近於北歐和前東德的設計；准許兼職上班，結合彈性工時的設計、配合國家托育服務，同時鼓勵父親請父職假，促進性別平權。梅克爾時代的大聯合政府，持續縮短離職時間，提高親職津貼的政策，訴求的主要對象是高學歷且高所得的職業婦女，邏輯上帶有支持生育主義（selective pronatalism）的色彩。

Leitner等人（2008）指出，托育幼教政策改革的重要意義有三，第一，將兒童教育視為對未來潛在人力資本投資，早期幼稚園教育目的只在於協助兒童學習社交往來，後來則透過遊戲希望能達到幼年認知教育（educare）的目的。其次，減少兒童貧窮問題，當婦女勞動力偏低時，貧窮女性化問題連帶造成嚴重的貧窮兒少化現象，故英國、美國、德國等福利改革，有許多確實是針對低收入家庭、單親家庭給予托育補助，令母親得以去就業。可惜這個政策目標後來被許多英、美研究證實，效果並不明顯，甚至有讓低收、單親家庭更加陷困的現象。第三，支持父母在工作及家庭責任中達到平衡，以減少工時（part-time）的工作權利，配合親職時間（Elterzeit）設計，促進照顧責任之性別平等分工。

換言之，ECEC不只是兒童教育或照顧服務，而是結合教育發展、家庭福利與

性別治理的核心領域。東亞國家此刻正面臨更多來自人口老化、家庭照顧功能弱化、持續低迷生育率等挑戰。臺灣作為亞洲國家中性別平等程度首屈一指的國家（行政院性平處，2026），但對於ECEC如何設定與評估性別平等效益，坦白說，並不明確。本文擬從OECD國家中兒童早期教育與照顧（Early Childhood Education and Care，本文後續均以ECEC指稱之）之政策內涵出發，探討現行歐美文獻對ECEC政策成效之追蹤，並指認在ECEC實踐場域中，社會投資與性別平等之間的矛盾。

貳、兒童早期教育與照顧政策（ECEC）的政策邏輯

一、社會投資與生命歷程的整合性路徑

ECEC的政策歷史，通常可分為「整合系統」與「分治系統」，取決於出生到幼兒學前義務教育之前，是否連結整合成同一體系。目前較多國家保持年幼兒童照顧（care）與較大幼兒教育（education）分開的設計（split system）；僅部分國家，如丹麥、瑞典與牙買加等，幼兒教育與照顧已整合為統一制度（Eurydice, 2019; Kaga et al., 2010; Moss, 2013; Urban et al., 2011, 引自Vandenbroeck, 2020）。通常三至六歲兒童的學前教育（preschool），普遍被視為教育制度的一部分，並逐漸被定位為正式教育的預備階段，甚至是終身學習的第一步（European Commission, 2011; Naudeau et al., 2011，引自Vandenbroeck, 2020）。但對於嬰幼兒的托育服務（childcare），其政策定位則十分多元。主要的政策差異背景取決於，國家是否鼓勵母親自行照顧嬰幼兒？國家是否需要低薪的女性勞動力？家庭意識形態是屬於「男性養家模式」（如德國、英國等，甚至有家庭薪資（family wage）的設計，以讓藍領勞工能驕傲地表示：自己薪資足夠養妻育兒），或是屬於雙薪者養家模式（如社會民主北歐模式，家庭中父母均為工作者亦均為照顧者）？

Vandenbroeck（2006）回顧指出，十九世紀後，許多國家開始建立正式托育制度，主要目的是降低嬰幼兒死亡率，故服務的兒童幾乎都是貧窮工人階級家庭，且其父母常被視為需要「文明化」與「教化」的對象，這類教化工作須由托育工作者與預防保健服務共同承擔（引自De Wilde et al., 2018）。1970年代後，更多婦女投入就業，托育服務開始轉向以中產階級家庭為主，例如比利時、法國與北歐國家等，政策邏輯逐漸從「協助貧窮母親工作」轉向「促進男女勞動市場機會平等」，明顯可看到服務使用者的結構改變。換言之，托育制度長期以來與勞動政策密切相關，也與階級的育兒性別分工需

求相關。

瑞典是最早將托育視為「家庭普遍權利」的國家之一；許多有關照顧的文獻都將社會投資概念追溯至1930年代的瑞典。Gunnar Myrdal與Alya Myrdal（1934）針對瑞典人口問題提出的改革方案，就包括立法給予親職假和假期間的津貼給付，普及化的日間托兒，以及鼓勵男性廣泛分擔家務工作等（Ginsburg, 1992; Ekerwald, 2000）。

Myrdals 夫婦當時因應瑞典所面臨的人口出生率下降的問題，建議政府社會政策目標應該從多方面著手，其中包括增加25%的生育率，鼓勵中等（medium-sized）型態家庭，透過兒童福利措施來增進下一代的品質，減少私生子的人數，鼓勵結婚，同時並強調民主社會中承擔親職的志願本質（voluntary nature of parenthood）（Ginsburg, 1992；汪琦，2021）。這些主張現在看來，雖然有部分的家父長意識，但確實也是家庭政策的先驅。瑞典從1947年開始全面性發放家庭津貼，後續在1974年通過父母保險法。1975年瑞典推動全國性學前教育改革（National Preschool Reform），並於1970年代後期持續擴充公共托育體系，使學前教育與照顧逐漸成為普及性的公共服務。全日制的托兒所（收托1-6歲兒童）、幼稚園（收托4-6歲）、開放式學前學園（open pre-school，類似臺灣目前的親子館，提供家長與兒少教育性和社會性活動，也提供育兒諮詢）、家庭托兒所（政府雇用的居家托育）等各類型托育服務均已設立。

除北歐與社會主義國家外，多數國家都較晚才意識到托育政策對勞動政策的重要性；很多是起因於經濟危機、勞動力需求、生育率下降、兒童貧窮率高等現象，才開始擴充托育服務。二十世紀末，受到如「Abecedarian Project」（註1）等長期追蹤研究影響，政策制定者開始注意到高品質ECEC對兒童長期發展具有正向影響（Barnet & Masse, 2007; 引自Vandenbroeck, 2020）。在第三條路（Third Way）與新自由主義政策影響下，ECEC逐漸被視為實現機會平等、打破貧窮代際循環的重要工具（Field, 2010; Paes de Barros et al., 2009）。Abecedarian Project 對全球ECEC政策影響極大，雖然該研究曾被批評樣本數不夠大，但幾個重要結論仍被後續研究所肯定。該研究指出：（一）幼兒教育是社會投資，而非單純托育服務；（二）早期介入比後期補救更有效，幼兒早期投資具有最高報酬率；（三）「品質」比「是否入托」更重要，不是所有ECEC都有效，真正重要的是：「教師品質」、「穩定關係」、「小班制」、「高互動品質」、「語言刺激」等關鍵指標。換言之，「高品質ECEC」政策並非是單純地擴張名額，而應強調「服務品質」（European Commission,

2018）。

Kvist（2014）試圖整合世代（generational）、生命歷程（life course）、性別（gender）三種觀點，為歐盟社會投資策略提出一個更具一致性與整合性的理論框架。其文中引用三位經濟學家的觀點，Amartya Sen、Gary Becker、James Heckman，指出人力資本（human capital）、能力取向（capabilities）、早期投資、打破貧窮循環的重要性。該文也引用了Heckman（2006）的研究，確認高品質ECEC能「提升學業成就、提升收入、降低犯罪率、改善健康、提高社會流動」，特別是對弱勢兒童。換言之，在社會投資取向下，ECEC被視為降低不平等與提升國家競爭力的重要策略。

如圖1所示，生命歷程中的優勢與劣

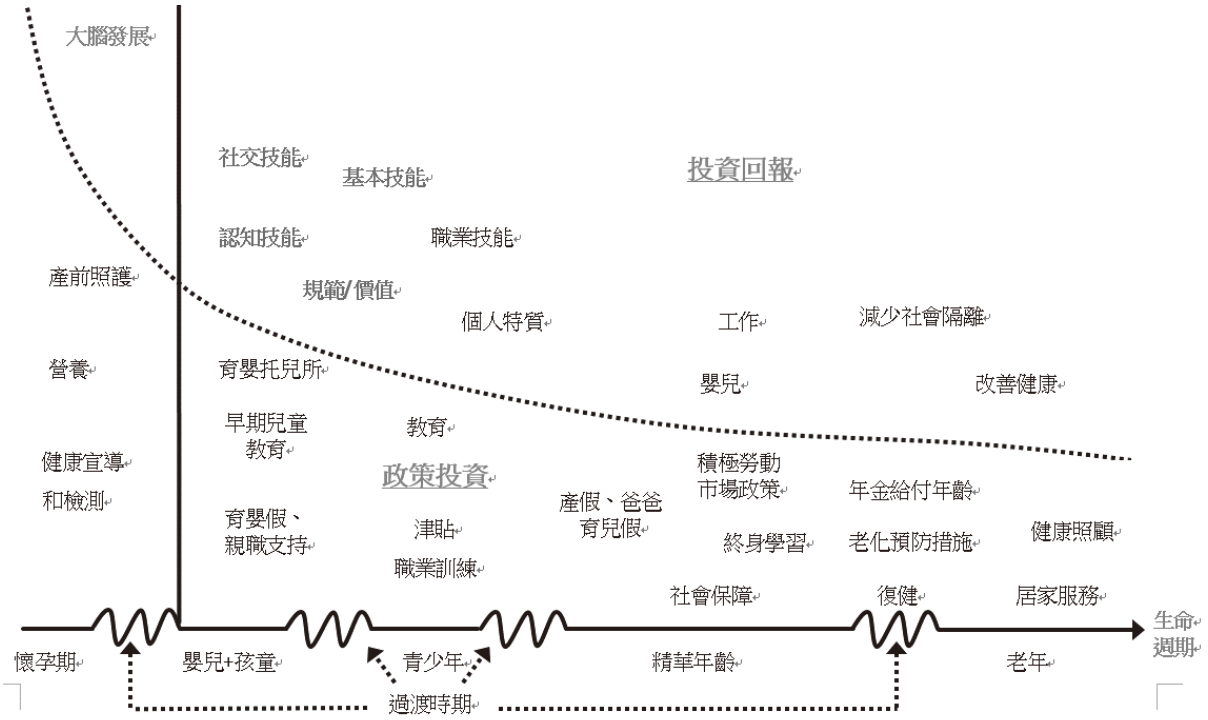


圖 1 從生命歷程觀點看社會投資政策與其投資報酬

資料來源：作者依據Kvist（2024, p 8）翻譯繪製。

勢會累積。ECEC作為最重要的社會投資之一，「贏在起跑點」，確實不只是一句口號，也是展現世代轉移、生命歷程、政策投資、投資回報等計算所在。產前照護、產婦營養、健康檢測，決定了出生嬰兒的大腦發展；而ECEC除了具有發展兒少教育和認知功能外，後續也與不同生命週期中的親職支持、技能發展、工作穩定、社會涵容，產生交互性持續影響。

參、臺灣ECEC的政策路徑

依據我國《國民教育法》（2023）第3條規定，「六歲至十五歲之國民，應受國民教育」，故臺灣目前的幼兒教育並非國民義務教育。在2011年《幼兒教育及照顧法》（幼托整合）之前，6歲以下兒童所接受的照顧／教育，分別受《幼稚教育法》及《兒童福利法》之規範；隸屬不同單位（「教育部—幼稚園」與「內政部—托兒所」）主管。經過了14年的努力，幼托整合在2012年上路，解決多年參差不齊的困境。此外，為因應少子女化帶來的危機，行政院於2018年7月核定「我國少子女化對策計畫（107～111年）」以「0～5歲全面關照」之政策精神，透過整合各項行政部會資源的方式，規劃擴展平價教保服務及減輕家長負擔等二大主軸，增加托育「準」公共化機制、擴大育兒津貼等措施（教育部，2018）。

幼托整合後，幼兒園招收兩足歲到入學前幼兒，由教育部主管；0～2歲為家庭托育及托嬰中心，由衛生福利部主管。2018年修正《幼兒教育及照顧法》，將ECEC定調為較多元或廣義的照顧型態，以「教保服務機構」取代原有幼兒園的概念（邱志鵬，2018; 洪福財，2020），以更多元且務實的方式提供幼兒教育。因此，臺灣明顯屬於「分治系統」設計。

衛生福利部、教育部之官方統計顯示，公立幼兒園、非營利幼兒園、準公共幼兒園之數量與招生占比明顯提升、公立托嬰中心數量更是驟增。國內相關研究也指出，臺灣在2010年後之幼兒照顧政策，確實出現從私有化轉向公共化的政策路徑（王舒芸，2014；林信廷、王舒芸，2015；邱志鵬，2018；高沛瑀，2024）。但全國性的主要政策，是所謂的「準公共化」；亦即利用政府補助與契約管理，把原本私部門提供的托育服務納入公共治理體系。行政院於2018年7月核定推動「我國少子女化對策計畫」，主要策略是透過擴大育兒津貼與托育補助、實施準公共化機制（透過簽約合作，補助符合條件的私立幼兒園及保母，降低家長支付費用，減輕經濟壓力）等，主要是目標是營造平價托育環境，減輕育有0至5歲幼兒家庭之壓力。

準公共化政策上路後，托育政策催生聯盟（2019）公開呼籲，政府推動準公

共化政策，應關注幼兒需求、家長需求、教保人員需求，而非只看「私幼業者」的需求；不應只是貪圖衝出準公共服務的「量」，而失去對「質」的堅持。學者林俊瑩（2023）亦指出，準公共幼兒園或許提供了服務量能，增加了幼兒入園率，但是否能在服務品質上達標？則不無疑義。目前臺灣ECEC研究，多數在介紹幼托政策內涵，部分提出對準公共幼兒園的評論，多數都是非實證性的研究（如李元成，2019；李坤城 2021；楊金寶、鄭于沛，2018；高沛瑀，2024），對準公共化政策的成效評估，明顯不足。而目前教育部針對少子女化對策計畫的檢視評估指標過於狹隘（主要呈現準公共化幼兒園的占比）。托育政策的實施，除平價之外，應更關心教保品質、教保服務人員待遇、對家庭就業與經濟改善等面向，而目前臺灣相關研究證據都顯然不足（林俊瑩，2023）。

換言之，臺灣近年來雖然公共托育擴張，但多數幼兒進入的是號稱「準公共化」的市場供給服務；所謂的托育津貼補助，花費雖多，對服務與教育品質的監控有限。檢視目前文獻，臺灣目前並沒有真正能長期追蹤、監測托育服務品質的研究計畫或資料庫，故尚難比較公共托育與市場托育供給之品質差異與後續投資報酬回饋為何。部分未出版的學位論文發現，準公共化政策可以降低家長每月繳交之托育費，因此家長更願意送子女到幼兒園就讀（鍾美玲，2019）；呂心淳（2019）與林幸蓁（2020）發現，準公共機制有利於園方增加招生人數、節省申請補助之行政作業及易於招聘教保服務人員；楊婉茹（ 2021）研究發現，薪資的調漲，對教保服務人員有相對性保障（引自林俊瑩，2023）。

2025年行政院陸續核定「我國少子女化對策計畫2.0」，仍延續前述準公共化精神，以「精進平價教保服務」、「降低就學費用」、「發放育兒津貼」為三大策略（教育部2026a）。教育部發布訊息指出，自2022年8月起，家長每月最多繳3,000元，並依幼兒出生次序再降低費用；114學年度（統計至114年10月）2歲入園率逾58.9%（較105年約提高44.3%）、3至未滿6歲入園率達92.1%（較105年約提高17.7%）。平價托育的確讓就學費用實質降低，促進家長讓幼兒及早就學之意願（教育部，2026a）。

準公共化的平價費用吸引家長使用服務，某種程度反映出幼兒照顧責任由家庭轉向國家共同承擔的意識形態；但若從托育品質與家長信任程度來說，公共托育仍是首選；但能夠大規模擴張公托服務的，卻局限於少數幾個人口密集的直轄市，且收托數量供給仍嚴重不足；顯見在城鄉、區域差異上，可能再現階級不平等議題。例如，2025年桃園市公托候補人數

高達3,286人，但同時間點，準公托卻有3734個名額閒置（自由時報，2025）；臺北政府社會局資料顯示，即便是全臺北市新生兒數最少的南港區，公托收托總名額為116名，候補人數也來到443名，高達3.81倍；松山區公托僅能收托96名嬰幼兒，候補人數卻高達535人；信義區116人額滿，候補更超過821人（聯合影音網，2026）。

即便是八年來「公托倍增」、「公托倍倍增」持續努力增班的臺中市，「臺中市共收托1,340位，卻高達4,311位候補，候補比例高達3.22倍」，仍舊是家長擠破頭，一位難求（臺灣郵報，2025）。網路上只要搜尋「公托」二字，大概就是「擠破頭」、「候補幾百人」等字眼；而收托2-3歲幼兒的幼幼班嚴重不足。2026年5月，經作者徵詢臺中市政府社會局業務窗口所得統計，目前臺中市私立托嬰中心共計200家，可以收托9,358人，法定照顧比是1:5；公共托嬰中心（含家園）則是51家，可以收托1,575人，公托照顧比是1:4；明顯可見公、私托之量能落差。

一、關注ECEC的成效與發展

Michel Vandenbroeck（2020）於「Early Childhood Care and Education Policies that Make a Difference」一文中指出，美國早期有幾個重要的長期追蹤研究，包括「HighScope Perry Preschool Project」（1962）、「Abecedarian Project」（1972）、「Chicago Preschool Project」（1985）等，這些ECEC計畫多是為了解決美國城市中黑人貧窮問題與所謂「社會文化缺陷」（socio-cultural handicaps）而設計（Beatty, 2012; 引自Vandenbroeck, 2020）；這些研究結果顯示，接受高品質ECEC的兒童，在成年後的教育、社會與經濟成果上，皆優於未接受者；但因為這些研究多數只比較「貧窮兒童與其他貧窮兒童」，因此其實無法真正驗證ECEC是否具有「縮小社會不平等」的效果（Morabito et al., 2013; 引自Vandenbroeck, 2020）。

後期的歐洲研究，更進一步想證實，高品質ECEC能促進：兒童的語言發展、認知能力、社會情緒能力、學校適應與學業成就等；並比較ECEC是否對弱勢家庭兒童效果更明顯（Lazzari & Vandenbroeck, 2012）。舉例來說，瑞士研究發現，接受ECEC的移民兒童在語言、認知與學校技能上皆優於未接受之兒童；北愛爾蘭EPPNI研究指出，高品質學前教育能增進認知發展、社會能力與行為能力（Lanfranchi, 2003; Melhuish Melhuish et al., 2006; 引自Vandenbroeck, 2020）。再以挪威為例，Havnes與Mogstad（2011）利用1975年托育改革資料發現，兒童參與托育與其長期教育成就具有顯著關聯，尤其低教育程度母親的

子女效果最明顯。在德國，Felfe與Lalive（2011）發現，參與ECEC的兒童在認知與非認知能力上皆有更高表現，而低社經地位兒童獲益更大；而義大利的Brilli等人（2011）也發現，提高弱勢兒童托育可近性具有正向效果，尤其對低教育程度母親子女影響最大。此外，英國EPPSE計畫（Sylva et al., 2014），長期追蹤超過3,000名兒童，證實高品質ECEC對所有兒童皆有幫助，但對低社經地位兒童特別重要。

不可諱言的，即便接受ECEC被評定為「很有成效」，家長的社經地位、ECEC的品質，可能同為重要關鍵因素，因為ECEC的影響不只限於兒童本身，也包括對家庭提供社會支持功能。許多研究已證實，貧窮會影響兒童健康與學習機會、父母工作不穩定則會增加家庭壓力與衝突、社會支持對父母教養極為重要（Neville et al., 2013; Zaouche-Gaudron, 2017; Brotman et al., 2013; Jack, 2000; Sarason et al., 1990; 引自Vandenbroeck, 2020）等結論；因此，ECEC很難成為預測未來兒童的發展狀況的單一因素。但可肯定的是，ECEC可以成為家長交流與支持的平台，特別是在多元與都市化的社會中；在歐洲移民家庭增加後，ECEC也可能成為移民家庭與移入社會之間，最早且最重要的接觸點，因此具有社會整合的重要價值。

（一）結構品質 vs. 過程品質：何者為關鍵？

傳統上，2A（accessibility, affordability）1Q（quality），是評估兒童托育政策的關鍵指標。當政策開始佈建家外托育服務時，通常會從可近性、可負擔性開始大量擴充收托名額，考量區域需求熱點和家長經濟負擔，通常較無法兼顧教育照顧品質。然而，在社會投資的政策架構下，更多研究開始強調，ECEC對兒童、家庭與社區的正向影響，往往必須取決於教育與服務「品質」。

品質指標又可分為「結構品質」（structural quality）和「過程品質」（process quality）（La Paro et al., 2014）。結構品質指的是，政策如何規範師生比、空間與安全、教師資格、工作條件、專業發展機會等。過程品質則關注於教育支持（educational support）、情感支持（emotional support）、教師與家長的互動關係等三方面。顯見地，過程品質會受到結構品質的影響。Vandenbroeck（2020）分析比較了挪威、北愛爾蘭、英國、瑞士、德國、義大利等國家ECEC政策成效後指出，受過較高教育與專業訓練的教師，更能提供溫暖且具刺激性的學習互動。因此，對教育／托育人員的服務品質，多半需由國家建立一套至少是學士層級以上的ECEC專業制度來加以保障；例如丹麥pedagog、瑞典教師、

法國 Éducateur de Jeunes Enfants、比利時 Pedagogie van het Jonge Kind等專業資格規範；但多數國家實際從業者資格仍偏低，且大量依賴低薪、未受專業訓練的助理人員。然而，即便許多歐洲國家已設定教保服務人員需具學士層級學歷，但若教保工作條件不佳，即使教師具高學歷也難以維持品質；而高流動率必然會損害過程品質。許多分析過程品質研究發現，教保人員的情感支持通常尚可，但教育支持（如語言、互動等）卻常明顯不足（Paro et al., 2014; Slot, 2018）。

在課程理念方面，不同國家也存在差異：有些國家強調學校前的認讀能力準備（school readiness），有些國家則採取較具整體性的社會教育（social pedagogy）取向。晚近研究認為，最佳模式應是「educare」：將照顧與教育整合，並平衡成人主導與兒童主導活動（Slot, 2018; Vandenbroeck, Urban, & Peeters, 2016）。

基於服務品質的指標難以量化或追蹤，臺灣ECEC的政策成效，經常性以園所數量、收托學生人數等作為政策成效展現。以臺灣ECEC發展現況來說，臺灣於2012年幼托整合後，將幼兒園定位為招收兩足歲到入小學前，由教育部主管；0到2歲幼兒照顧區分為家庭托育及機構式，由衛生福利部主管；機構式照顧又分為托嬰中心及家園兩種。根據衛生福利部統計（2026）資料顯示，截至2025年底統計，公設民營托嬰中心530處、私立托嬰中心1374處，收托0-2歲幼兒人數達61,383人（衛生福利部，2026）。

收托2足歲至未滿6足歲幼兒、由教育部主管，則分為公立幼兒園、非營利幼兒園、私立幼兒園、職場互助教保服務中心等四類型。以113學年度為例，全國公立幼兒園共有2,181園數（較112學年度2189處，減少0.365%）、一般私立3935園（較112學年度3997處，減少1.55%）、非營利幼兒園393處（較112學年度369處，增加6.5%）。113學年度，全國公立幼兒園幼生數約13萬3,000人，年減率6.1%；113學年全國一般私立幼兒園幼生數約37萬8,000人，年減率2.1%；全國教保服務中心共有148園，年增率2.78%；收托人數達4,000名，年增率4.0%。整體收托處所和人數下降，反映出生育率下降、少子女化之趨勢；但非營利幼兒園、職場教保服務中心呈卻現逆勢增加上揚。詳細統計資料請參閱表1（教育部，2026b）。

（二）公共化 vs. 市場化：何者為佳？

Vandenbroeck（2020）也進一步批判，偏重市場化與需求端的補助制度：市場化常導致品質下降、營利機構往往削減人力成本、教育支持品質特別容易受損。市場化政策通常會強調「家長自主選擇」論述，Vandenbroeck（2020）認為，

表 1　112 學年度與 113 學年度公私立幼兒園數量與收托人數（含增減率）

學年/類型	公立幼兒園	非營利幼兒園	私立幼兒園	職場教保中心
112	2189	369	3997	144
113	2181 (-0.37%)	393 (+6.5%)	3935 (-1.55%)	148 (+2.78%)
113學年收托人數 （2-6歲）	133,000 (-6.1%)	4000 (+1.3%)	378,000 (-2.1%)	4,000 (+4.0%)

資料來源：教育部（2026），學前教育概況統計，https://stats.moe.gov.tw/statedu/chart.aspx?pvalue=52

家長通常缺乏判斷品質的資訊，且家長評價與專家評估常常差距很大。當多數地區名額不足，家長其實沒有真正選擇權；「選擇」被用來掩蓋結構性的不平等。例如，法國3 歲以下的服務（如托兒所）由福利部門主管，導致服務供應不足且過度依賴缺乏專業訓練的居家保母，擴大了跨階級的參與差距。愛爾蘭則是因為長期依賴私立市場，雖然名額增加，但費用昂貴且品質受質疑，是典型的「廉價托育」擴展。以英國和荷蘭為例，即便是撥補經費大幅投資，運用「托育券」、「稅額減免」、「托育補助」等方式，但供給端上仍大量依賴民營化與市場導向，誤認市場能依需求創造供給，最終反而忽略了品質和可近性的問題，加深了不平等。荷蘭在2005年托育改革後，大型營利企業迅速進入市場，富裕區域機構托育資源增加、貧窮區域則顯著減少；六年後，荷蘭近半數托育名額已掌握於僅占5%的大型提供者手中。後來研究發現，不同階級間的托育機會不平等現象日益增加（Noailly et al., 2007; NCKO, 2005, 2013; 引自Vandenbroeck, 2020）。而芬蘭則因推動「居家照顧津貼」（Home Care Allowance），更誘使低收入家庭延後使用ECEC的時機，加劇了幼兒教育之差距（Repo, 2010; 引自Vandenbroeck, 2020）。

可近性很重要，因為即使ECEC品質提升，若弱勢家庭無法進入體系，政策仍無法達成平等目標。以挪威、紐西蘭與斯洛維尼亞為例，ECEC改革成功地將托育納入教育體系，並透過高額補貼與嚴格

的品質管制（如師生比與學歷要求），實現了高參與率與相對公平的社會結果（Vandenbroeck, 2020）。

總之，市場化與民營化，或許短暫拉高了供給率，將會導致收費提高、營利機構包容性較低等問題。歐洲多國研究顯示，約50%的未入托家庭表示「費用過高」是主要阻礙因素；即使英國提供免費學前教育，但因補助不足，機構仍提高其他費用，故未能有效地吸引弱勢家庭（Campbell et al., 2019）。Pavolini與Van Lancker（2018）指出，文化偏好雖會影響使用率，但真正擴大階級差距的核心因素仍是「結構障礙」。供需落差之產生，托育名額與園所佈點，事實上與女性就業機會、育兒家庭居住區域明顯相關。當婦女就業機會不足時，母親更傾向選擇自己居家育兒。此外，若入托機會採「先到先得」制度，實際上更有利於中產與穩定就業家庭（馬太效應）。因為弱勢家庭的不穩定就業，經常使他們無法提前規劃和參與預約等規劃。而高入托率的國家，弱勢群體參與率也相對較高；若能克服可近性障礙（名額不足或分布不均），較能對弱勢家庭提供幫助。

Morgan（2022）主張，各國政府雖多以「社會投資」為名擴張托育，但實踐方式大相逕庭。她分析六個國家ECEC發現，提供普及且高品質的服務，既能支持父母就業（動員人力資本），也能透過優質教育促進兒童發展（創造人力資本）；代表國家為挪威、紐西蘭與斯洛維尼亞。如若僅是「廉價」或「分層」的托育，例如服務僅針對特定對象或品質參差不齊，導致獲取高品質托育的機會將依社會階級而異；愛爾蘭是此類型的典型。而法國與德國則屬於混合型。她進一步指出，決定一個國家ECEC走向哪種社會投資邏輯，主要受以下兩個因素影響：行政體系的歸屬（教育 vs. 社會福利）、政黨政治的作用（左派 vs. 右派）。限於篇幅，本文在此不多加陳述。

肆、ECEC中的性別平等：落差與矛盾

本節將討論的是，幼兒教育與照顧政策中存有那些性別議題？自歐盟推動社會投資策略後，出現許多有關性別平等、馬太效應的批判反思。Vandenbroeck（2020）指出，當前ECEC政策存在一個明顯的矛盾：政府高度強調托育對弱勢家庭的重要性，但實際上，這些家庭往往很難取得高品質托育服務。以ECEC為例，除了人力短缺（staff shortage）與專業化（professionalization）議題外，也應該將性別議題納入政策評估與勞動制度分析。ECEC的服務供給，除了它是一個女性高度集中的職業（feminized occupation）外，也反映出文化中的性別分工、照顧勞

動貶值或低估、福利國家政策組合、以及社會投資邏輯等議題。以下將從教保服務勞動力分析中，檢視性別落差與任務分工，期待性別正義與照顧責任民主化（care democracy）之可能。

ECEC是全球最具性別隔離（sex-segregated）的工作領域之一。女性通常占工作人力90%以上；多數 OECD 國家中，男性人力參與比例低於3–4%。然而，女性在數量上的優勢並不代表職業地位、薪資或政策權力上的優勢，反而顯示出一種典型的「女性化勞動貶值」現象：因照顧工作被視為一種母職延伸（extension of motherhood），其專業知識與勞動價值被系統性低估，導致低薪、高工時、高流動率與高情緒勞動負擔。我們甚至可以說， ECEC領域是一個「女性支撐社會再生產，卻未獲制度回報」的典型福利場域。

1996年，OECD國家設定了一個將男性教保人力提升到20%的目標（Rohrmann et al., 2021）；但至今沒有任何國家達成目標。男性在全球與在地ECEC的勞動力占比甚低，OECD 國家（包括澳洲）的幼教勞動力中占比不到 4%；儘管過去數十年來政府不斷嘗試招募男性加入，比例依然維持偏低（Peeters et al., 2015; OECD, 2021; McDonald et al., 2024）

被視為推動性別參與最成功的國家之一，挪威ECEC男性教育者比例仍低於10%；在COVID-19疫情後，澳洲男性教保人員參與比例更是從4.4%（2020年）下降到1.3%（2022年）（McDonald, Coles &Thorpe, 2024）。臺灣目前未公開教保人員的性別與教育程度等資料，但根據教育部（2026）網站資料；113學年度，全國公立幼兒園教保服務人數16,970人，較前年度增加1.6%；全國非營利幼兒園教保服務人員數4,288人，年增率8.1%；全國一般私立幼兒園教保服務人員數40,915人，年增率1.7%；其他有關教保服務人員的性別、年齡、學歷、在職訓練時數等結構品質之統計並未公布，網站上也未見有針對過程品質與教保成效的成效評估研究。依據作者自行詢問得知，以臺中市的托育人員資料（統計至2026年5月25日）為例，臺中市公私立托嬰中心共有主管人員253人，男性占比僅8人（約3.16%）；托育人員共2,401人，其中男性41人（約1.7%）。另，男性行政人員占約15%；男性廚工11%；男性護理人員為0%。

如果提高男性參與教保工作也是性別平等目標之一，則臺灣的現況與努力顯然不夠，可參考各國的努力路徑。如挪威，從制度化與文化形塑下手，建立具有約束力的行動計畫、設立男性教保工作者支持網絡，並強化公共論述中男性參與之重要性，倡議性別平等理念。又如比利時，著重於ECEC專業化轉型，致力提升該行業

的專業形象，並重新培訓男性成為專業教育者。在德國，透過推廣與教育手段，大規模廣告宣傳、內部培訓、強化性別敏感教育以及鼓勵連結支持網絡，以吸引男性投入（Peeters, Rohrmann & Emilsen, 2015）。惟，挪威、德國和土耳其在男性教保工作者之絕對人數上有顯著增長，但主要仍歸因於幼教服務整體需求擴張速度；男性在ECEC勞動力中的占比，幾乎沒有明顯變化。

Kim等人（2025）檢視了美國ECEC從業者現況指出，儘管幼教專業對孩童的早期發展至關重要，但該領域長期存在薪資低微、福利匱乏、高離職率以及缺乏社會認可等結構性問題；且種族間的薪資差距，更進一步加劇不平等；非裔美國幼教人員賺取時薪低於15美元的機率，是其他族群的5倍以上。2020 年調查顯示，幼兒照顧從業人員的每小時工資中位數，僅為 11.35 美元；2021年的幼教人員平均年薪，僅約 30,000 美元，在所有職業薪資排名中幾乎處於末位；更甚者，嬰幼兒照顧工作者面臨的貧困風險，比幼兒園（Kindergarten）及以上各級老師高出8倍；甚至有數據指出，40% 至 50% 的早期教育從業者，需尋求政府公共援助以維持基本生活需求。在福利與勞動條件上，僅有 4% 的幼教從業人員擁有雇主提供的健康保險；大多數幼兒照顧工作者沒有帶薪病假、退休福利或醫療保險。這些工作條件的惡化，導致某些州幼教老師離職率高達 30%（2018年）；且明顯出現區域化的差異。2020年後受到COVID-19疫情衝擊，即出現三分之一的人力流失。

上述現象彰顯出，全球性幼教職場普遍所面臨的系統性挑戰。雖然美國與OECD國家間都有程度上的差異，但是性別比例嚴重失衡、整體薪資結構偏低、勞動力不穩定與流失、族群或區域間的工作環境差異等，均為普遍現象。ECEC場域中，女性工作者承擔高度情緒勞動、面臨專業自主性有限、工作責任增加但報酬未同步提升，長期就會出現職業耗竭（burnout）與流失（attrition）。當國家試圖將幼兒照顧責任「去家庭化」或「公共化」之際，即便投入顯著的經費投資，但這個經費投資未必真的促進性別平等。我們必須更小心地關注，女性進入一個甚麼樣的勞動市場？低薪、次級的、非技術性的勞動市場？實務日常現場中，教保人員經常因為沒有替代人力而無法午休、請假時因沒有臨時人力而必須併班照顧、隨時要面臨電子監控壓力、撰寫日誌上傳APP、隨時回應家長的質疑或不合理要求，壓力緊繃、情緒容易失控等。目前各縣市均訂定有教保服務不適任人員之申訴與調查機制，爭議與申訴案件繁多，顯見教保服務中的壓力與張力。

另一性別議題，為數甚少的ECEC男性工作者，經常性遭遇到質疑：「你為什

麼會在這裡？」（McDonald et al., 2018; Thorpe et al., 2020; Sullivan et al.,2022; 引自Coles et al., 2026）。這種被視為「異類」所引來的外部檢視，迫使男性必須為自己的職涯選擇提出「正當化」的理由。Coles等人（2026）訪談12位在澳洲ECEC領域工作的男性（多數學歷以技術證書為主，僅有 3 名（25%）持有學士學位；其餘男性從業人員持有的是文憑（Diploma）或三級證書（Cert III）），發現除了質疑低薪、低職業地位外，男性通常會從某些特定的性別框架中，發展出他們「正當化」自己選擇的理由。例如是為了提供「關鍵學習角色」，例如提供幼兒學習父親角色（The strong male role model）、填補男子氣概空缺等（Pangritz & Andrš Fárová, 2024; Sullivan et al.,2020; Tarrant et al., 2015; Tennhoff et al., 2015; Warin, 2018；引自Coles et al. 2026），因此落入了強化性別二元對立的矛盾。這種框架常利用性別刻板印象，將男性定位為「愛玩的傢伙」（The fun guy），強化女性負責細心照顧，男性負責帶領玩樂的性別分工。這些情境確實會造成男性工作者的心理健康與留任意願，「滿意度降低、孤立感與流失」。

McDonald等人（2024）於澳洲昆士蘭三個不同地理區域（都市、區域、偏鄉）13處幼教中心，深度訪談96名女性教保工作者後指出，女性教保人員的觀點顯示，阻礙男性參與教保服務至少有三：（一）社會猜忌，男性在幼教職場仍常被視為「潛在風險」，受制於社會對兒童性虐待的恐懼；（二）性別二元論的束縛，即便北歐國家強調扁平化組織，但許多地方仍將幼教視為「女性本能」的延伸。這種觀念一方面質疑男性的照護能力（如耐心、細心），一方面又將男性定位為填補「男性氣概缺失」的特定角色（如體力活動帶領者）。（三）經濟與職涯的推力：幼教產業普遍存在薪資低廉、福利差、流失率高的問題。男性常因社會對「家庭經濟支柱」的期待，而在發現幼教職涯缺乏晉升機會後選擇離開。

在這種「他者化」（Othering）過程，頻繁的審視，讓男性感覺自己像「外星侵略者」或處於不安的位置。而如果一個中心只有一名男性，這種孤立感會更嚴重，是導致男性離開該行業的主因之一；即便是擁有較多男性同事，較能提升歸屬感，但仍可能不經意地強化了性別分工；這種立基於「關鍵男性」框架、強調性別二元對立與分工的教育觀，並非是穩定的認同策略。因此，Coles等人（2026）強調，應推動另一種正當化工作角色的框架，讓男性將自己視為專業人員，強調與女性同事的協作、關懷倫理以及專業知識，而非強調性別差異。超越性別本質論，減輕男性的自我證明壓力，讓他們不再是為了「身為男性」而存在，而是為了

「身為專業教育者」而存在。

瑞典教育學者Hjelmér（2020）探討了瑞典幼兒園在「自由嬉戲」（free play）期間，兒童的自主選擇（free choices）與性別建構如何受到背景因素（如收入水準、族裔與城鄉差異）之交互影響。作者指出，傳統上，瑞典幼兒園強調民主與性別平等，而「自由嬉戲」被視為兒童最具自主影響的時間；然而，自由嬉戲也常是性別刻板印象運作最嚴重的時段。該研究指出，在缺乏明確教學引導的環境中，孩子往往傾向性別刻板的選擇，且教師常將其視為自然或生理差異。相反地，若幼兒園具備強烈的教育理念，並提供非性別化的材料，男孩與女孩更能跨越傳統界限共同協作。因此，幼兒教育的專業性，教師的介入與環境設計是實現性別平等的關鍵。

總結來說，ECEC工作人力之性別落差與任務分工，有其內在與外在的邏輯脈絡。內部邏輯可歸因於，「將照顧工作等同於女性的工作（women's work）」、以及「對男性照顧者的不信任」。ECEC政策雖然解放了育兒女性的照顧責任，但在實施效果上，只是將照顧責任從無薪的母親身上，轉移到低薪的女性照顧工作者身上；男性仍然被排除於育兒照顧角色之外。ECEC邏輯上隱含的仍是延伸性的母職，男性直接從事身體照顧與情感互動，仍被視為「偏離傳統男性角色」，遭遇家長或同事的懷疑與監控。

從外部邏輯來看，低薪、高勞動負荷、有限的升遷機會，直接排除了男性參與，反映出父權福利體制中男性養家模式（male breadwinner）的假設；缺乏吸引男性投入照顧的拉力。而ECEC教育學中對男性參與之論述，仍難擺脫「性別本質主義」（gender essentialism）的論述困境：試圖將男性參與優勢合理化為「補充男子氣概（masculinity）」的關鍵者，而非強調教保工作之為專業教育工作者。因此，我們應該追問的是，我們究竟是要追求 gender balance（性別平衡），還是gender flexibility（性別彈性）？或許真正的問題可能不是「有多少男性」，而是ECEC 是否能打破性別化工作角色的固定框架。

由於教保服務工作，帶有一種高度性別化的情緒勞動與期待：我們期望教保人員，天生具有照顧特質、負責管理情緒與人際關係、為幼兒及其家庭提供情緒勞動；但我們忽略了，教保人員在工作之外，還要同時平衡其照顧家庭的責任，過度期待導致職業耗竭，也強化了性別刻板印象。再者，當性別不符合傳統規範（如男性）或 LGBTQ+ 的ECEC工作人員出現時，往往必須面對職場文化中的異性戀常規假設，或來自家長與社區對多元性別者的抗拒。相較於男性／女性工作力失衡的研究，這一領域目前仍屬較少被探討

的議題。如果我們想要創造一個性別包容的ECEC政策架構，則也必須關注教育理念與環境，發展具性別包容性的教育學（inclusive gender pedagogy），國家的制度性支持非常關鍵。

伍、結語

本文已論證了，高品質的ECEC必須具備：高公共投資、高專業化、低師生比、強公共治理、持續專業培訓等投資；而市場化程度越高的國家，教保品質差異越大、階級不平等越明顯、女性照顧負擔也越容易回落到家庭負擔（Nieuwenhuis et al., 2023; Morgan, 2022; Vandenbroeck, 2020; Pavolini & Van Lancker, 2018）。ECEC品質不只是技術問題，更是福利制度與社會價值的反映；ECEC也不只是人力資本投資，另有專業女性化、品質成效不明、存有馬太效應等議題。我們實應關注，ECEC如何再製性別化的照顧勞動？如何在社會投資典範下被制度化？價值低估？形成另一種再分配？ECEC如何與其他家庭政策互為作用？特別是產假與親職假的銜接與整合？

正如Van Lancker與Ghysels（2016）使用「相對不平等指數」（RII），根據母親的教育程度，將托育服務的使用量轉化為「全時等值」（FTE），檢視31個已開發國家使用服務的強度差異後指出，雖然托育被視為縮減社會差距的工具，但中低社經地位家庭的使用率往往遠低於富裕家庭，導致兒少發展鴻溝擴大。當政府深度介入，提供公共或補助的托育名額、建立法律保障的入托權利並提升服務品質時，這種不平等現象會顯著降低。此外，過短或過長的帶薪育兒假都可能加劇不平等，而較高的費用負擔亦會阻礙弱勢群體的參與。福利國家的制度設計與政府對資源分配的積極介入，是實現托育公平使用的核心關鍵。也正如Arnalds與Duvander（2023）比較瑞典和冰島兩國ECEC政策對母親就業、家長選擇的影響後指出，冰島婦女在帶薪產假（9個月）結束與進入公共幼兒園之間，存在明顯的法律與政策缺口，這個「育兒缺口」（Care Gap），導致冰島父母（尤其是母親）必須自行尋找解決方案，影響性別平等。反觀瑞典，從產假（約16個月）到受補助托育（從一歲起享有公共托育保障）的無縫銜接，以法律保障一歲幼兒的托育權利，使不同社會背景（如婚姻狀況、就業狀態）的家長在托育安排上表現較為一致。

ECEC能否促進性別平等？牽涉到政策路經的設計邏輯。以北歐來說，冰島與瑞典雖都標榜性別平等的「雙薪／共同照顧者」模式，但托育體系路徑不同。即便社會規範支持性別平等，若缺乏可負擔且普及的公共托育銜接，仍會增加特定群體（如單親或全職工作母親）的負擔，並可

能強化傳統性別照顧分工。誠如Ferragina與Seeleib-Kaiser（2022）指出，家庭政策不是普遍平等化，即使國家有托育補助、育嬰假、稅賦優惠、現金給付等手段，也不代表較低階級家庭和高階級家庭會同樣受益。原因在於不同階級家庭的工作穩定性、福利可近性、資訊落差、有無能力補充替代照顧等面向均有不同。形式上看似公平的可近性，並不等於實質上的成效平等。比較上來說，歐洲體制比美國體制更能減少家庭階級不平等，但其效果仍甚為有限。

Pettit與Hook（2009）、Hook與Li（2020）則以「gender tradeoff」來形容，福利國家中的家庭政策（如育嬰假、公共托育），並非僅單純增加女性福利，而是伴隨一種交換代價。其優點固然是提高女性勞動參與率、降低照顧負擔、促進工作家庭平衡；但其代價卻是可能讓女性更集中在兼職、低薪、照顧導向職業，甚至強化「母職化」的勞動市場。ECEC 不只是「普遍社會投資」，也有階級再分配效果。此論述用在ECEC的分析上相當合適；對臺灣的準公共化托育也有啟發性。ECEC居於照顧工作、性別化勞動市場、社會再生產的核心，不能只是將照顧勞動商品化，更應真正改變照顧勞動的性別化結構，方能看見性別正義之可能。

（本文作者為國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系教授）

關鍵詞：早期教育、托育、性別平等、社會投資

註　釋

註1　Abecedarian Project 對全球ECEC政策影響極大，作為一個代表性的幼兒早期介入（early childhood intervention）長期追蹤研究之一，由美國北卡羅來納大學教堂山分校（University of North Carolina at Chapel Hill）於1972年開始執行。研究焦點是「高品質幼兒教育與照顧（ECEC）是否能改善貧窮家庭兒童的長期發展與人生結果？」。該研究招募了約111名來自極度貧窮、高風險家庭的嬰兒，以「隨機對照試驗（RCT）」方式，進行長達30年的成效追蹤。主要結果發現，接受早期教育介入的兒童：認知能力與IQ提升、學業成就較高、成年後社會經濟結果較佳、健康效果改善、對弱勢兒童效果特別顯著。最重要的發現是，高品質ECEC對弱勢兒童效果最大。尤其對貧窮兒童、低教育家庭、高風險家庭，具有明顯正向影響。

參考文獻

王舒芸（2014）。〈門裡門外誰照顧、平價普及路迢迢？臺灣嬰兒照顧政策之體制內涵分析〉。《臺灣社會研究季刊》，96，49-93。

自由時報（2025年9月23日）。〈桃園公托搶破頭擠不進去，準公托卻有逾3000名額閒置〉。https://news.ltn.com.tw/news/Taoyuan/breakingnews/5188186

行政院性別平等處（2026）。《2026年性別圖像》。https://gec.ey.gov.tw/Page/8996A23EDB9871BE

呂心淳（2019）。《幼兒教育準公共化政策之公私協力研究——大數據分析法之應用》（碩士論文，國立東華大學）。臺灣博碩士論文知識加值系統。https://ndltd.ncl.edu.tw/cgi-bin/gs32/gsweb.cgi/ccd=5w6GUX/record?r1=1&h1=1

李元成（2019）。〈私幼公共化之評析——幼教準公共化政策之評析〉。《臺灣教育》，720，9-15。

李坤城（2021）。〈患寡也患不均：新北市公共及準公共托育政策之推動與檢討〉。《學校行政》，136，56-78。https://doi.org/10.6423/HHHC.202111(136).0003

汪琦（2021）。〈人口危機及對策：1930年代瑞典丹麥福利國家的鑄造〉。《澳門理工學報》，4，67-78。

林幸蓁（2020）。《市場導向、行政干預或其他路線？加入與拒絕準公共的幼兒園之探究》（碩士論文，國立政治大學）。https://doi.org/10.6814/NCCU202001123

林俊瑩（2023）。〈公私協力的實踐——準公共幼兒園政策的影響與反思〉。《臺東大學教育學報》，34（2），1-33。

林信廷、王舒芸（2015）。〈公私協力托嬰中心的成就與限制：兒童照顧政策理念的檢視〉。《臺灣社會福利學刊》，12（2），15-55。https://doi.org/10.6265/TJSW.2015.6(2)2

洪福財（2020）。〈幼托分離到整合——幼兒教育及照顧法的立法背景與變革〉。《臺灣教育研究期刊》，1（1），253-284。

高沛瑀（2024）。〈臺灣幼托分離及幼托整合政策的發展與國際趨勢的比較〉。《比較教育》，97，63-93。https://doi.org/10.53106/160957582024110097003

教育部（2018）。《我國少子女化對策計畫（107年至111年）：2至5歲幼兒學前教育及照顧篇》。https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=7C9640BFA8A9C75A

教育部（2026a）。《我國少子女化對策計畫2.0（115年至118年）》。https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=D33B55D537402BAA&s=1F066099DDDA393B

教育部（2026b）。〈學前教育概況統計〉。https://stats.moe.gov.tw/statedu/chart.aspx?pvalue=52

陳盈方、呂建德、葉秀珍（2013）。〈朝向積極勞動市場政策（1996至2011）：臺灣政黨的差異與趨同〉。《臺灣社會學》，26，37-96。

陳素梅（2014）。〈從分裂到統一：德國家庭政策的轉型與啟示〉。《靜宜人文社會學報》，8（2），57-100。

楊金寶、鄭于沛（2018）。〈幼教公共化的價值及可能遺漏的價值〉。《幼兒教育》，326，27-35。

楊婉茹（2021）。《私立幼兒園加入準公共幼兒園之個案研究》（碩士論文，朝陽科技大學）。臺灣博碩士論文知識加值系統。https://ndltd.ncl.edu.tw/cgi-bin/gs32/gsweb.cgi/ccd=5w6GUX/record?r1=1&h1=2

葉崇揚、古允文（2017）。〈從生產性福利體制到社會投資福利國家：臺灣與韓國的比較〉。《社會政策與社會工作學刊》，21（1），97-147。https://doi.org/10.6785/SPSW.201706_21(1).0003

臺灣郵報（2025）。〈中市4311童擠不進去公托窄門　議員痛批「公托倍倍增」成「候補倍倍增」〉。https://taiwanpost.net/2025/local/98599/

衛生福利部（2026）。〈衛生福利統計查詢系統〉。https://stis.mohw.gov.tw/HWSDweb/common/CommonQuery.aspx?code=G&id=70

聯合影音網（2026）。〈公托搶破頭！少子化下的托育荒：排不到、蓋不出、企業也難接手？〉。https://video.udn.com/news/1305052

鍾美玲（2019）。《苗栗縣公私協力推動準公共化幼兒園政策之探討》（碩士論文，中華大學）。臺灣博碩士論文知識加值系統。https://ndltd.ncl.edu.tw/cgi-bin/gs32/gsweb.cgi/ccd=5w6GUX/record?r1=1&h1=6

Arnalds, Á. A., & Duvander, A.-Z. (2023). Arranging childcare in two Nordic countries: A comparison of ECEC start in Iceland and Sweden. *Journal of Family Research*, *35*, 471-488. https://doi.org/10.20377/jfr-896

Brilli, Y., Del Boca, D., & Pronzato, C. D. (2011). Exploring the impacts of public childcare on mothers and children in Italy: Does rationing play a role? (IZA Discussion Paper No. 5918). IZA Institute of Labor Economics.

Brotman, L. M., Dawson-McClure, S., Calzada, E. J., Huang, K. Y., Kamboukos, D., Palamar, J. J., & Petkova, E. (2013). Cluster (school) RCT of ParentCorps: Impact on kindergarten academic achievement. *Pediatrics*, *131*(5), e1521–e1529.

Campbell, T., Gambaro, L., & Stewart, K. (2019). *Inequalities in the experience of early education in England: Access, peer groups and transitions*. Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.

Coles, L., Xu, Y., Sullivan, V., & Thorpe, K. (2026). *At the margin and in the centre: How men working in early childhood education and care frame their role*. Community, Work & Family, 1-20. https://doi.org/10.1080/13668803.2026.2621909

De Wilde, L., Vanobbergen, B., & Vandenbroeck, M. (2018). "On voit bien que c'est un petit malheureux des Hospices": The child, the body and the bath in nineteenth-century Belgium: A cure for the future? In C. De Spiegeleer (Ed.), *The civilising offensive: Social and educational reform in nineteenth-century Belgium* (pp. 31-58). De Gruyter Oldenbourg. https://doi.org/10.1515/9783110581546-002

Ekerwald, H. (2000). Alva Myrdal: Making the private public. *Acta Sociologica*, *43*(4), 343-352. http://www.jstor.org/stable/4201228

European Commission. (2018). *Proposal for a Council recommendation on high-quality early childhood education and care systems*. European Commission.

Felfe, C., & Lalive, R. (2011). *How does early childcare affect child development? Learning from the German unification*. Center for Economic Studies.

Ferragina, E., & Seeleib-Kaiser, M. (2015). Determinants of a silent (r)evolution: Understanding the expansion of family policy in rich OECD countries. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, *22*(1), 1-37.

Ferragina, E., & Seeleib-Kaiser, M. (2022). Unequal family lives? Family policies, social class, and inequalities in the United States and Europe. *Journal of European Social Policy*, *32*(4), 419-435.

Field, F. (2010). The foundation years: Preventing poor children becoming poor adults: The report of the independent review on poverty and life chances. HM Government.

Ginsburg, N. (1992). *Divisions of welfare: A critical introduction to comparative social policy*. Sage.

Havnes, T., & Mogstad, M. (2011). No child left behind: Subsidized child care and children's long-run outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy*, *3*(2), 97-129.

Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, *312*(5782), 1900-1902.

Hemerijck, A. (2012). Two or three waves of welfare state transformation? In N. Morel, B. Palier, & J. Palme (Eds.), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges* (pp. 33-60). Policy Press.

Hemerijck, A. (2018). Social investment as a policy paradigm. *Journal of European Public Policy*, *25*(6), 810-827.

Hjelmér, C. (2020). Free play, free choices? Influence and construction of gender in preschools in different local contexts. *Education Inquiry*, *11*(2), 144-158. https://doi.org/10.1080/20004508.2020

.1724585

Hook, J. L., & Li, M. (2020). Gendered tradeoffs. In R. Nieuwenhuis & W. Van Lancker (Eds.), *The Palgrave handbook of family policy* (pp. 397-416). Palgrave Macmillan.

Jenson, J. (2012). Redesigning citizenship regimes after neoliberalism: Moving towards social investment. In N. Morel, B. Palier, & J. Palme (Eds.), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges* (pp. 61-87). Policy Press.

Jenson, J., & Saint-Martin, D. (2003). New routes to social cohesion? Citizenship and the social investment state. *Canadian Journal of Sociology*, *28*(1), 77-99.

Kim, H., Brand, S. T., & Zeltzer, R. (2025). Exploring the current landscape of the United States early childhood care and education workforce. *Early Childhood Education Journal*, *53*, 2407-2419. https://doi.org/10.1007/s10643-024-01730-9

Kvist, J. (2014). A framework for social investment strategies: Integrating generational, life course and gender perspectives in the EU social investment strategy. *Comparative European Politics*, *13*(1), 131-149. https://doi.org/10.1057/cep.2014.45

La Paro, K. M., Williamson, A. C., & Hatfield, B. E. (2014). Assessing quality in toddler classrooms using the CLASS-Toddler and the ITERS-R. *Early Education and Development*, *25*(6), 875-893.

Lazzari, A., & Vandenbroeck, M. (2012). *Literature review of the participation of disadvantaged children and families in ECEC services in Europe*. In J. Bennett (Ed.), Early childhood education and care (ECEC) for children from disadvantaged backgrounds: Findings from a European literature review and two case studies (pp. 27-45). European Commission.

Leitner, S., Ostner, I., & Schmitt, C. (2008). Family policies in Germany. In I. Ostner & C. Schmitt (Eds.), *Family policies in the context of family change* (pp. 175-202). VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90895-3_9

McDonald, P., Coles, L., & Thorpe, K. (2024). How women educators frame the scarcity of men in early childhood education and care. *Gender and Education*, *36*(5), 510-526. https://doi.org/10.1080/09540253.2024.2357825

Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (Eds.). (2012). *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Policy Press.

Morgan, K. J. (2022). Social investment or childcare on the cheap? Quality, workforce, and access considerations in the expansion of early childhood education and care. In J. L. Garritzmann, S. Häusermann, & B. Palier (Eds.), *The world politics of social investment: Volume I. Welfare states in the knowledge economy* (pp. 318-340). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780197585245.003.0015

Neville, H., Stevens, C., Pakulak, E., & Bell, T. A. (2013). Commentary: Neurocognitive consequences of socioeconomic disparities. *Developmental Science*, *16*(5), 708-712.

Nieuwenhuis, R., Yerkes, M. A., Backman, L., & Strigén, J. (2023). *Early childhood education and care (ECEC): A focused review of reform impact studies*. Publications Office of the European Union.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2021). Education at a glance 2021: OECD indicators. https://doi.org/10.1787/b35a14e5-en

Paes de Barros, R., Ferreira, F. H. G., Molinas Vega, J. R., & Saavedra Chanduvi, J. (2009). *Measuring inequality of opportunities in Latin America and the Caribbean*. World Bank.

Pavolini, E., & Van Lancker, W. (2018). The Matthew effect in childcare use: A matter of policies or preferences? Journal of European Public Policy, 25(6), 878-893.

Peeters, J., Rohrmann, T., & Emilsen, K. (2015). Gender balance in ECEC: Why is there so little progress? European Early Childhood Education Research Journal, 23(3), 302-314.

Pettit, B., & Hook, J. L. (2009). *Gendered tradeoffs: Family, social policy, and economic inequality in twenty-one countries*. Russell Sage Foundation.

Rohrmann, T., Brody, D. L., & Plaisir, J.-Y. (2021). A diversity of cultural and institutional contexts. In D. L. Brody, K. Emilsen, T. Rohrmann, & J. Warin (Eds.), *Exploring career trajectories of men in the early childhood education and care workforce* (pp. 15-31). Routledge.

Slot, P. (2018). Structural characteristics and process quality in early childhood education and care: A literature review (OECD Education Working Papers No. 176). OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/edaf3793-en

Sylva, K., Melhuish, E. C., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I., & Taggart, B. (2014). Effective pre-school, primary and secondary education 3-16 project (EPPSE 3-16): Students' educational and developmental outcomes at age 16. Department for Education.

Van Kersbergen, K., & Hemerijck, A. (2012). Two decades of change in Europe: The emergence of the social investment state. *Journal of Social Policy*, *41*(3), 475-492.

Van Lancker, W., & Ghysels, J. (2016). Explaining patterns of inequality in childcare service use across 31 developed economies: A welfare state perspective. *International Journal of Comparative Sociology*, *57*(5), 310-337.

Vandenbroeck, M. (2020). Early childhood care and education policies that make a difference. In R. Nieuwenhuis & W. Van Lancker (Eds.), *The Palgrave handbook of family policy* (pp. 455-470). Palgrave Macmillan.

Vandenbroeck, M., Urban, M., & Peeters, J. (2016). *Pathways to professionalism in early childhood education*. Routledge.