

第二章 文獻探討

本研究是教育公平理論與指標建構之整合研究之第一子計畫「學前教育公平指標之研究」，其最主要目的是建構我國幼兒教育公平指標體系，文獻探討可分為教育公平指標建構在幼兒教育發展上的意義、國內外幼兒教育公平指標有關研究、台灣幼兒教育及其教育公平內涵分析、公平性政策在國內外幼兒教育的實踐四部份說明如下。

第一節 教育公平指標建構在幼兒教育發展上的意義

嘉義大學（2002年）執行「全國幼兒教育普查計畫」，公布至今已近10年，幼兒園評鑑、師資素質、人事權益、課程與教學，以及親職教育等諸多顯見的問題，並未一一加以改善或提昇。不合格的師資，未立案的幼教機構，以及不合宜的教學內容仍然充斥園所之間。

根據10年前台灣幼兒五歲幼兒就學率以高達96.3%的情況之下，我們期待10年後「國民教育向下延伸一年可行模式及期因應策略分析研究」（李建興、盧美貴、謝美慧、孫良誠，2009），訂定相關法源，編列全國五歲幼兒免費教育之預算、補助就讀公私立園所五歲幼兒學費、依城鄉補助五歲幼兒之私立園所合格教師之薪資與訂定發放五歲幼兒免學費教育補助之監督機制等；相關法令之修改也許不是一蹴可幾之事，但是瞭解幼兒教育諸多「實然面」與「應然面」的差距，應有助於幼兒教育公平指標之建構。

一、教育公平指標建構在幼兒教育上的意義

1987年台灣政治解嚴後，「教育自由化」、「教育機會均等」、「資源分配公平化」，成為教育改革的重要訴求。1993年「幼兒教育十年發展計畫」，幼兒教育公立化與義務化係重要議題與發展方向；1994年教育部第7次全國教育會議中「建立彈性學制」。在幼兒教育的子題裡，也針對「將五歲幼兒教育納入國民教育體系」；教育部在1995年出版的「中華民國教育報告書」中，首度提出研議推動「教育券」制度的實施，並認為教育券的實施，對「增進教育機會均等及促進學校良性競爭發展」將有助益。1999年8月教育部依據「教育改革行動方案」頒定「發展與改進幼兒教育中程計畫」，並在5年內投入新台幣9億2千4百萬元，從幼教法令、幼教行政、幼教師資、幼教課程與教學，及幼教評鑑與輔導等五方面，建立

幼教完整體制，使幼教師資之培育、任用、待遇及退撫等均納入「正規教育」體制，以改善幼兒教育的生態與環境，作為免費或義務教育向下延伸基礎的準備工作。「2001年教育改革檢討與改進」會議上，教育部提出「五歲幼兒入學率達80%以上」，以及「建議幼兒教育正式納入學制，為「免費」但「非義務教育」等議題。

此次政策雖然只是現階段規劃五至六歲幼兒教育納入國民教育的體系—採非義務化、非普設公立幼稚園之方式辦理，但我們可預見國民教育向下延伸已成為教育當局重要政策之一。繼2004年起實施的「國民教育幼兒班」實驗，目前仍在持續發展之中，由於步調略嫌緩，加以馬總統在競選前政見白皮書的宣示，將竭盡所能支持五歲(五至六歲)幼兒免費教育政策。這段幼兒教育政策的陳述，在說明台灣的幼兒教育由於定位不清「妾身」不明之累，相同年齡的幼兒在幼托不同主管機關、設置主體、屬性定位、班級編製、教保內容、招生年齡、空間設備、師資規定與權益不同的機構下無法享受相同幼兒平等對待的權益。

美國「國家教育政策委員會」在1966年提出「普及幼兒教育機會宣言」(universal opportunity for early childhood education)，即已訴求讓下一代從幼兒階段受到良好的教育，同時指出孩子六歲才開始接受教育為時已晚，他(她)們應該享有從四歲起就接受教育的權利(Asutin, 1976)，因為六歲前對孩子未來的發展具有決定性的影響。

(一) 教育指標的意義與重要性

「教育指標」是有關教育制度表現情形的統計數量，能反映教育的品質與產生，記錄重要層面的改變，判斷制度或個人在達成目標方面的效率與效能(Noriss, 1993)。這種經由彙整各種教育相關資料，提供教育系統可解釋的資料，對教育政策與決策裨益可見。

黃政傑與李隆威(1996)認為教育指標具有下列七項功能：

1. 報導：說明教育的狀況。
2. 比較：比較不同教育制度的表現。
3. 追蹤：監測教育標準及教育的發展趨勢。
4. 解釋：解釋教育的狀況及改變的原因。
5. 分析：剖析教育制度的優缺點。
6. 評鑑：評鑑教育改革方案的成效。
7. 預測：預測教育制度未來的表現，指出潛在的問題。

Johnstone指出教育指標有下列五種功用：(引自簡茂發、李琪明，2001)

1. 做為政策的聲明：指標提供政策發展或計畫的一個明確、有條理的評價，

用以導向或支持其發展方向。

2. 監控教育系統的變化。
3. 研究教育系統的發展：指標可以顯現出教育系統的特色，諸如教育系統的本質和發展水準、跨國際的教育型態以及社會各分系統與教育之間的關係。
4. 教育系統的分類。
5. 做為建立基準的意見或依據。

國內外學者藉一簡要易測的統計資訊，將教育複雜現象及變化情形加以顯示。因此，教育指標具有「解釋目前教育現況」、「協助評估教育改革帶來的衝擊」、「提供教育資訊供決策和管理參考」，以及「檢視教育發展趨勢和預測教育未來變遷」等具有其重要意義與功能。

OECD (1993) 及簡茂發、李琪明等人 (2001) 指出「教育指標」建構應顯見下列兩個特色：

1. 教育指標所處理的是教育制度各主要層面可測量之建構。
2. 教育指標雖渴望測量教育制度各主要層面，然其所測得者只是對現況做概略性的掃描，而不進行深入描述或判斷，亦即教育指標具有中立性。

因此，指標並非對所檢驗事物之本質做一明確清楚之評論，而只是傳達一種約略正確普遍性意見，其意義是明顯而可見。

教育指標根據相關的統計量，能對教育系統之重要層面做價值的判斷。為強調教育指標的評價本質，學者常用表現指標來進行統計分析。因此，「教育指標」是指對教育系統的特質與必要條件 (validity) 所提供的一種統計數字。他是量化與實然的，藉由操作性定義將理論的品質轉化為實證的意義。因此教育指標應包含下列意義：

1. 教育指標要能反映教育現象的重要層面。
2. 教育指標所處理的是教育現象中可測量的概念。
3. 教育指標是一種統計數量，為了便利測量與運算，需要透過操作性定義的過程，將教育變項的品質轉化成可驗證，可進一步且有系統的解釋。
4. 教育指標係中性屬性，因此其所測量的僅是對教育現象提供一個描述；若要對指標所反映的結果作價值判斷，則需以某些效標作為參照點 (Neely, 1990)。
5. 由於參照點的設定相當主觀，因此必須經過討論而且清楚的陳述與說明。常見的參照點有下列三種 (Kagan & Smith, 1985; Johnstone, 1981; Power, 1990)：
(1) 自我參照比較：和以前的數值對照，作自我比較。

- (2) 標準參照比較：與既定的標準或水準相較。
- (3) 常模參照比較：和另一個人、制度、地區、或他國進行比較。
6. 教育指標必須同時包括橫斷面 (lititudinal) 的現況測量與縱貫面 (longitutinal) 的時間數列測量，方能有效的了解教育制度的現況與發展趨勢。
7. 教育指標應有自己獨立的「指標模式」，它不只是對教育制度單一或綜合的測量，它是有系統結合而成的一個「制度」。

王保進(1989)指出：一個良好的「教育指標」必須是一套經由妥善設計的制度，方能系統的提供教育制度所需的訊息，如此教育指標才能發揮預測、計劃、衡量目標，以及評鑑進步等功能。

(二) 教育公平指標及其在幼兒教育上的「特殊」意義

有關「教育公平」以及「教育公平指標」的意義內涵，本計劃係承自總計畫(王如哲，2009)有關的「名詞釋義」，說明如下：

有關「教育公平」(equity)的定義相當多元，例如Williams(1967)將教育公平界定為「任何人皆不因政治、經濟、社會與文化等因素之差異而有不同的發展和參與學習機會」。Rawls在1971年出版的專書《正義論》(A Theory of Justice)，闡述教育公平包括平等自由原則、差異原則和機會公平原則(林火旺譯，1998：77)。王家通亦以Rawls的理論為基礎(1998：124-126)，認為教育公平不僅強調教育機會均等，並且涉及社會正義。

本研究以為「教育公平」係指個體在受教育過程中，所被分配到之教育資源(如權利、機會、經費等)，能因其差異之背景與需求(如種族、性別、居住地區、社經地位等)獲得相對應的對待，俾使得以透過教育開發潛能及適性發展。上述看法包括兩大重點：

- 1.在理念上，所謂教育公平係指對於教育過程中分配給不同個體之教育資源，包含權利、機會與經費等是否公平進行價值判斷，此即所謂分配公平。
- 2.在實質上，則是透過教育現實環境中的不公平現象之檢視，逐步消除對不同種族、性別、年齡、能力、居住區域或社經地位之個體的不公平對待。

本研究所指「教育公平指標」係以本研究所提出之教育公平理論架構模式為基礎，分成橫軸(背景、輸入、過程、結果，即CIPP)與縱軸(社會結構、法律制度、個別差異、補償措施及適性發展)，並參照教育公平指標向度示意圖，考慮性別、年齡、種族、社經背景、區域、機構等因素形構而成。針對台灣幼兒教育的弱勢與邊陲角色，藉「教育公平指標」窺其究竟，及與各級學校作一分析比

較是有其必要的。

李建興、盧美貴、謝美慧、孫良誠(2009)在「國民教育向下延伸一年可行模式及其因應策略分析」,研究中指出我國現階段幼兒教育的「診斷」與「處方」,茲摘錄其要點並說明之:

1. 正式教育體制下妾身不明的「孤兒」:幼托園所至今始終是我國學制裡非正規的教育。因此,從民國90年「五歲幼兒納入正規教育體制方案」、「國教向下延伸K教育計畫」、「國幼班實施計畫」、「扶持五歲弱勢幼兒及早教育計畫」,以及近日的「兒童教育及照顧法草案」(98年3月3日版)等,始終未與「國民教育」緊密相屬。
2. 檢視私立幼托園所未立案問題:「幼兒教育券」促使園所立案的意義雖已傳達,但「未立案」園所到處存活;「新世紀教育願景」期待「實施國幼班」後,私立幼托園所的立案比率能下降到七成以下的指標等,在「應然面」的法制上與「實然面」的現況仍多差距。
3. 久旱望雲霓~九牛一毛幼教經費的窘困:幼教經費偏低的問題,在於幼兒教育為非正式教育,故受限於預算編列之排擠效應。過去龐大的幼兒教育卷學費補助,大幅縮減了原本少得可憐的幼教經費,在實施「扶持五歲弱勢幼兒及早教育計畫」後,94年度約4億元、95年度約需6億2千萬元、96年度約需6億5千萬元、97年度約需6億4千萬元,教育部指出94、95年度以計畫型補助方式辦理,96年度起則由行政院主計處納入地方教育基本需求設算。

目前我國政府對各級教育經費的分配是層級越高,教育支出越多,但是教育人口的分佈基本上是個正金字塔,亦即越低層級的教育人口數越多,但所分配的教育經費卻是最少的。長期以來,幼教資源分配不公,早已有違幼兒學習的平等權利。根據2002年幼教普查,我國幼兒教育經費只占全國教育經費2.3%左右,而各階段學生的補助金額也已幼兒教育階段最少,近年來雖略有提昇,但仍有努力的空間(教育部,2002)。易言之,整個學制上以幼兒教育的資源最為薄弱,對幼兒教育投資過於偏低;其次,政府投入絕多數資源於公立幼稚園,造成無法順利推展幼兒教育相關計畫。因此,檢討各階段教育經費需求與分配的適配性與合理性,是必要也是急迫之務。

教育經費乃是一切政策不可或缺的一項因素,有了充足的教育經費,才能改善教育品質使之達成政策目標。雖然從全國教育預算中幼兒教育經費所占的比例,或是教育部教育經費中幼兒教育經費占的比率可顯示幼兒教育經費均有逐年增加的情形,但相較於其他各級各類的教育機構在全國教育經費總之比例仍甚低(參見表2-1)。歷年來的幼教費多由民間負擔,根據統計顯示,公幼幼兒的教育經費單位成本為24,671元,但就讀私立幼托園所幼兒的教育經費單位成本為95,313元,高出公幼幼兒的教育經費單位成本將近4倍之多,每年也只補助私立立案園所大班幼兒一萬元的教育券可謂杯水車薪,「扶幼計畫」也只限弱勢族群

幼兒的補助，在粥少僧多的情況下，是否足以減輕家長的經濟負擔，且能使幼兒接受更好的托幼品質，是受到爭議的。

表2-1-1 歷年我國公私立幼稚園教育經費支出表

學年度	全國教育經費	幼兒教育經費	占總支出的百分比
50	1,671,962	16,456	0.97%
60	11,236,766	47,056	0.42%
70	74,112,578	1,215,592	1.64%
80	300,965,051	8,254,640	2.74%
81	353,285,584	10,238,000	2.90%
82	403,413,648	10,985,212	2.74%
83	403,371,331	10,776,989	2.50%
84	449,691,445	12,608,743	2.79%
85	503,588,525	14,251,555	2.83%
86	545,187,475	15,810,437	2.90%
87	565,960,017	16,186,456	2.86%
88	598,684,237	16,463,817	2.75%
89	546,601,219	15,086,194	2.76%
90	581,140,781	15,562,512	2.85%
91	613,923,456	19,461,374	3.17%
92	637,475,625	20,207,977	3.17%
93	658,604,685	21,123,876	3.21%
94	672,643,664	21,322,804	3.17%
95	686,449,884	19,769,757	2.88%

資料來源：中華民國統計資訊網（2008），取自 <http://www.stat.gov.tw>

第二節 國內外幼兒教育公平指標有關研究

基於「他山之石」的「借」與「鑑」本節說明國內外有關幼兒教育公平指標有關研究。

壹、國外幼兒教育公平指標有關研究

歐美重要國家在二次戰後莫不將「教育公平」問題視為重要論題，一為政府施政的主軸。儘管近年來，經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)、歐盟(European Union, EU)等國際組織雖不餘遺力於此一議題，但教育公平目標似乎也只有「部分」的實踐(王如哲、魯先華、陳榮政、劉秀曦，2009)。「教育公平理論與指標建構」指出「教育公平」特性包括：

1.教育公平為一具有規範性之上位概念

教育公平與教育均等或教育機會均等分屬不同層次的概念，教育公平是上位、宏觀層次，而其他概念是下位、具體層次。易言之，公平之意涵相較於均等而言更深更廣，其中除了涵蓋「均等」之外，還有「公平」及「正義」的意涵，透過公平可補救均等分配造成的不合理結果。此外，公平為一個具有道德或倫理判斷的規範性概念，要求社會成員必須按照公平的標準來對待其他成員。

2.教育公平為一具有理想性之抽象概念

若將教育公平視為是一種教育理想之追求，教育機會均等即成為教育公平的具體實踐的方式之一。然而因教育公平之概念較均等為廣，我國實有必要在探討相關理論後，建構一套超越教育機會均等、符合教育公平內涵之評估指標，藉此檢視我國教育公平之實際情形，並作為落實教育公平理想之具體策略。

3.教育公平為一具有相對性之變遷概念

首先就時間變項而言，教育公平概念與社會進步及教育發展具有密切關聯，且與當代社會發展所認同的價值體系相呼應。其次，就空間變項而論，教育公平的相對性亦展現在地區差異上，各國教育公平概念的發展，與該國特有的政經文化、歷史背景與教育制度息息相關，各國政府因關注焦點不同，在實現教育公平所採取的策略方針上也有差異。

4.教育公平為一具有複合性之統整概念

由於不同教育制度所代表及所欲維護之利益主題不同，故其所謂之教育公平所展現之特性也有異。教育公平並非為單一類型，而是一種複合型態，係由不同關注焦點所交織而成的統整概念。

子計畫一的研究內涵則依總計畫所敘「教育公平」特性，做為「幼兒教育公平指標」建構之前提。本節先說明國外幼兒教育有關公平指標之研究，包括：兒童發展方案評估量表(CDPES)、NAEYC幼教方案認定標準DAP，以及幼兒環境量表(ECERS)說明之。

一、兒童發展方案評估量表(CDPES)

兒童發展方案評量表(Child Development Program Evaluation Scale, CDPES)是經由統計學的方法創立，源由賓州Fiene 與 Nixon依IPM系統設計而成，後由兒童服務看顧協會依Fiene 與 Nixon的指標檢核表修訂而成。創建CDPES是因為兒童發展計畫在於方便州政府或地方機構對於兒童發展計畫至少應該有哪些最基本的要求有所依歸。CDPES同時必須評估該兒童發展計畫的品質，它必須是全面性同時也是有效率的。如此才能在一天中或更短的時間內由計畫監督者與評估者執行評估(Fiene,1984)。

CDPES是由下列兩種評量法合而為一的

1.認可法(The Licensing Scale)

認可法列出一系列預估是最低限度要達到的事項，這些認可的預示事項是統計學上極為重要的項目，藉由這些預示事項能對採用州政府規條的日間照顧中心產生全面的依循預告。這些事項與國家兒童照顧標準(national child care standards)相較之下有著極高的有效期。評量項目包括：健康鑑定、照顧者觀察、緊急事件之聯繫、免於危險、清潔材料或潔淨的標準、兒童的管理監督、工作人員資格認證、團體比例及成人兒童比例、足夠的空間、營養、醫藥管理、安全裝置、設備。

2.品質法(The Quality Scale)

品質法列出一系列需達到一定品質水準的預示事項，這些認可的預示事項是統計學上極為重要的項目。對於兒童日間照顧中心多能預知其全面的品質，相較於國家照顧標準，這些事項有極高的有效期。評量項目包括：兒童發展計畫、聘用人員成就評估、人事政策、人員發展、目的及目標、界定兒童的需求、社會情緒的發展、身體的發展、認知的發展、語言的發展、藝術、音樂、戲劇扮演、營養、人際互動、自我概念、道德和文化再認、兒童的特定需求、親師關係、兒童的健康記錄、家庭機密、父母的活動、父母參與、父母教

育。

二、NAEYC的DAP指引

美國各地幼兒教育課程品質之懸殊極大，為了保障幼兒的福利，目前有許多州政府教育局採納《發展合宜實務指引》，作為政策決定、評鑑和輔導本州幼教機構的標準。

為了反抗早期學業壓力，彰顯幼兒教育和中小學教育在本質上的差異，以及建立一套標準作為幼稚園品質評量的依據，美國幼兒教育協會（the National Association for the Education of Young Children, NAEYC）決定動員國內著名的幼教學者，著手整理幼教文獻和相關研究，並且花了三年時間和數千名幼教專家學者溝通，於1987年發行了《0-8歲幼兒教育課程的發展合宜實務》（Developmentally Appropriate Practice in Early Childhood Programs Serving Children from Birth through Age 8）（Bredekamp, 1987）（陳淑芳，1998）。

（一）NAEYC的幼兒能力

人類在邁入廿一世紀之後，所面臨的將是一個急遽變化的世界，為了人類生存的考量，NAEYC認為必須培養孩子在成為成人時需具備四方面的能力：(1)良好的溝通能力，能尊重他人，能和不同意見的人一起工作，並成為有能力的團體成員；(2)能分析情況，作理性的判斷，和解決問題；(3)能經由各種方式獲得資訊，包括口說和書寫語言，和使用各種新發展的複雜工具和科技；(4)持續的學習新方法、技巧和知識以應付改變的狀況和需要。

（二）DAP發展幼兒合宜實務指引內涵

1987年NAEYC公佈《實務指引》之後，美國幼教界即以其為改進課程、評定品質的標準。然而1987年版的DAP所建議的適合和不適合的範例，造成了單一兩級化（dichotomizing）的劃分標準，引起廣泛的討論，批評者認為這種劃分方式忽略了實際教學的複雜性，也忽略了教師做決定的重要角色，認為所謂的發展合宜性（Development appropriateness）的判準，應視教師所做的教學決定與對孩子的實際了解的密合度而定，而非依賴一套僵化的標準。針對此批評，《新實務指引》特別強調教師判斷決策之重要性。

《新實務指引》指出，所謂「發展合宜實務」的幼教專業人員決定適合於孩子福祉及教育的決策結果，其決定應根據三方面的重要知識：第一是根據一般兒童發展與學習的知識，以了解兒童發展學習的一般概念，知道對特定年齡層的孩子

子提供安全、健康、有吸引力、孩子有興趣、可達成的、以及有挑戰性的活動、教材、互動方式、或經驗。第二是對個別孩子的了解，包括其優點、長處、興趣、以及需求，因此能調整和反應出個別差異。第三是關於孩子所屬的社會和文化背景的知識，以提供有意義的、和孩子文化相關的、並能尊重孩子和其家庭的學習經驗（陳淑芳，1998）。

1997年NAEYC修訂版乃在因應1987年版本中的意見修訂。陳淑芳對此有一比較說明：

表2-2-1 DAP兩個版本的比較

版本 項目	初版（1987）	修訂版（1997）
定義	「發展合宜實務」是指 (1) 年齡合宜性 (2) 個別差異合宜性	「發展合宜實務」是指幼教專業人員根據三方面的重要知識，決定適合於孩子福祉及教育的決策過程和結果
基礎知識	以兒童發展知識為主	三方面的重要知識：兒童發展學習、個別特性及經驗、以及社會與文化環境的知識
強調	一般兒童發展特性	一般兒童發展特性，個別兒童的獨特性，和社會文化的影響
課程指引	以年齡層區分 0-3 歲、3 歲、4-5 歲、5-8 歲	以年齡層區分嬰幼兒、3-5 歲、6-8 歲
課程關注	重視課程實施的現狀	重視課程決定的思考決策過程
判斷準則	用兩分法來判斷發展合宜或不合宜	以教師做決定時所運用的知識來判斷其實務是否發展合宜

「新實務指引」的內容主題有：1.課程與評量；2.教師的角色；3.文化在兒童發展中所扮演的角色；4.重視個別的兒童；以及5.和家庭的關係。對於課程的建構，提出了九項原則：

1. 適性發展課程涵蓋所有的兒童發展領域，包括：身體、情緒的、社會的、語言的、美感的和認知的領域。
2. 課程包括大範圍的化學科的內容，內容是和社會相關的、需智能的參與、以及對學習者有個人的意義性。
3. 課程是以學習者已知的為基礎，以堅固其已學得的，並增進新概念和技巧之學習。
4. 使用有效的課程計劃來整合傳統的科目區分，以幫助幼兒做有意義的連結及發展豐富的概念。
5. 課程能促進知識和了解的發展、過程和技能、使用該知能的及繼續

- 學習的興趣。
6. 課程內容應具有統整性，反映出學科的重要概念和方法，並應是在幼兒年齡範圍內可達成的。例如孩子可以進行科學實驗、寫字、表演、解題、收集和分析資料、收集口述歷史，以及表現出各種的專家角。
 7. 課程提供支持幼兒家庭文化和語言的機會，同時也發展所有孩子參與學校和社區共同文化的能力。
 8. 課程目標應該是實際的，大多數幼兒在其年齡班級內可達成的。
 9. 科技的使用應該是整合於課程和教學中，包括身體的和哲學上的。

美國DAP新實務指引或可提醒台灣在思考新課綱定位與發展方向的省思：課綱存在的必要性為何？其定位與應扮演何種角色？協助每一位又教師發揮其有關課程的專業自主能力，同時具高品質的素養，這或許是DAP帶給台灣幼教的重省思。

(三) 幼兒環境量表(ECERS)

幼兒環境量表(Early Childhood Environment Rating Scale, ECERS)係Harms、Clifford和Cryer在1980年提出，1998年修正(ECERS-R)，二者均為評估幼兒環境品質之工具。此工具的最大優點在於實用性高，且具有良好的信度與效度。除國家級大型研究、教師自我評量、幼兒園環境品質自我評量外，國內許多研究生論文如：白育綺「幼兒園教育品質指標體系建構之研究」(2004)，亦參考此一量表做為國內幼教品質指標建構。

1. ECERS-R簡介

1980年ECERS中針對0-2歲嬰幼兒的評估項目，在1998年ECER-S中刪除，因此ECERS-R的適用年齡為2.5-5歲幼兒(白育綺，2004)。

2. ECERS-R內涵分析

ECERS-R由七個分量表(subscale)所構成，分別代表了「空間與擺設(space and furnishings)」、「個人例行照顧(personal care routines)」、「語言-理解(language-reasoning)」、「活動(activities)」、「互動(interaction)」、「方案結構(program structure)」、「父母與教師(parents and staff)」等七個構面，每個分量表各有4-10個不等的項目(item)，共43個項目，176個指標。

ECERS-R每一個項目皆區分有「不適當」、「低標」、「良好」、「卓越」四種品質水準，並以陳述句的方式，列出在某個品質水準下，可觀察到的幾個現象，評分者依據現場的觀察，就每一個陳述句勾選「是」或「否」，再根據記分方式計算該項目得分，繼而加總得分量表與總量表的得分。白育綺(2004)整理ECERS-R構面與項目一覽表如表2-2-2：

表2-2-2 ECERS-R構面與項目一覽表

<p>一、空間設施與擺設</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 室內空間 2. 日常照護、遊戲與學習所需之擺設 3. 舒服柔軟的擺設 4. 遊戲空間安排 5. 獨楚的空間 6. 與幼兒有關的擺設(如教具或幼兒作品) 7. 可供進行簡單體能遊戲空間 8. 體能遊戲器材
<p>二、個人例行照護</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 到園/離園 2. 餐點 3. 午睡/休息 4. 如廁 5. 衛生保健 6. 安全
<p>三、語言與推理</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 書本與圖畫 2. 鼓勵幼兒表達 3. 運用語言已發展推理的技巧 4. 平時的會話
<p>四、活動</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 運用小肌肉的動作 2. 美術 3. 音樂/律動 4. 積木 5. 沙/水 6. 戲劇遊戲 7. 自然/科學 8. 數學/數字 9. 使用電視、視聽器材、電腦 10. 多元文化的接受性
<p>五、互動</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 注意體能活動的進行 2. 注意幼兒的反應與需求 3. 常規 4. 師生互動 5. 幼兒之間的互動
<p>六、作息結構</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 作息安排 2. 自由遊戲 3. 團體時間 4. 對特殊幼兒的待遇
<p>七、父母與教師</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 與家長有關的措施 2. 有關教職員個人需求的措施 3. 有關教職員專業需求的措施 4. 教職員間的互動與合作 5. 教職員的表現與評量 6. 專業成長的機會

以「兒童發展方案評估量表」(CDPES)、「NAEYC幼教方案認定標準的DAP」,以及「幼兒環境量表」(ECERS)做為國外幼兒教育公平指標有關研究的

陳述，只在說明三面幼教不同的構面範圍。「兒童發展方案評估量表」(CDPES)代表在廣泛多元的幼教領域中最基本核心的要求規定，利用「品質法」與「認可法」確保幼兒能在安全及健康保證下的環境生活與學習。其次，DAP發展幼兒合宜實務指引是NAEYC經典代表研究之運用，尤其1997年修訂版更接襲有關幼教「立揚聲明」與課程建構時的「九項原則」；至於「幼兒環境量表」(ECERS)不僅具有良好的信效度，針對行政單位幼兒園或教師就實用性而言，也頗具便利與實用性，同時就本研究幼兒公平教育指標之建構而言，提供另一種視野面向。

貳、我國幼兒教育公平指標有關研究

幼兒教育公平指標研究在國內為首例，故研究文獻擬從「幼兒園評鑑規準建構」、「幼兒園教育品質指標體系建構」、「我國五歲幼兒基本能力指標建構」、「我國幼兒教育指標體系建構」、「幼稚教育機會均等指標建構研究」、「我國幼兒核心素養指標建構」等六方面加以敘述，並提供「幼兒教育公平指標」建構之參考。

一、 幼兒園評鑑規準之建構

教育部2001年5月頒布「教育部公私立幼稚園評鑑及獎勵實施計畫」，此公布的實施計畫中，條例幼稚園評鑑的項目包括幼教行政、教保內涵、教學設施及公共安全、和社區融合度四項，至於相關評鑑內容項目則由直轄市、縣市政府教育局依上開指標並配合地區特性規劃之。內政部兒童局亦根據「兒童福利法」之規定訂定了「托育機構評鑑作業規範」。作業規範中舉例托育機構的評鑑項目含括行政管理、教保活動、衛生保健、和主辦單位自訂項目。此依研究其向自民國94年9月到95年8月為期一年，理論建構的原則包括：政策的延續性、專業性、系統性與整合性。

(一) 參與計畫人員

本計畫的主持人為曾憲政(國立新竹教育大學前校長)、共同主持人為江麗莉，參與研究與諮詢者共有馬祖琳、許玉齡、陳善德、張素貞、蘇錦麗、楊淑萍、歐姿秀、蔡春美和盧美貴等教授和校長(曾憲政、江麗莉等人，2006)。

(二) 評鑑規準之內涵分析

有關此一評鑑規準的建構分為「基礎評鑑」和「專業評鑑」。「基礎評鑑」的目的主要在於執行政府監督的責任、提供家長有關幼兒園符合基本法令規定的訊息、協助幼兒園檢核法令相關規定的符合性；「專業評鑑」其目的則是提供幼兒源自我改進的良性循環機制、執行政府專業輔導的責任、提供家長有關幼兒園教保品質的訊息。此二者之比較分析可由表2-2-3說明之(曾憲政、江麗莉等人，2006)。

表2-2-3 基礎評鑑與專業評鑑比較表

項目	基礎評鑑	專業評鑑
目的	1. 執行政府監督的責任 2. 提供家長有關幼兒園符合基本法令規定的訊息 3. 協助幼兒園檢核法令相關規定的符合性	1.提供幼兒源自我改進的良性循環機制 2.執行政府專業輔導的責任 3.提供家長有關幼兒園教保品質的訊息
對象	立案公私立幼稚園	立案公私立幼稚園
性質	全面性	先採申請性、自願性，民國 100 年之後全面推動
週期	1-3 年(視幼托整合法制度及整合進度調整)	3-5 年(視幼托整合法制度及整合進度調整)
內容依據	依法令規定	依專業評鑑規準
訪視時間	每園一至三小時	每園一天
期程	民國 98 年開始全面實施	第一階段：試辦期 95-98 年 第二階段：推廣期 98-100 年，以自願參加的幼而原為對象開始推廣實施 第三階段：全面實施期
經費	中央及地方政府	中央及地方政府
使用手冊	必要	必要
評鑑說明會	必要	必要
評鑑委員	縣市教育局行政人員、工安小組且受過基礎評鑑培訓取得評鑑員資格者	幼保專業人員且受過專業評鑑培訓取得評鑑員資格者
評鑑委員培訓重點	1. 相關法令 2. 基礎評鑑內容	1. 相關法令 2. 專業評鑑內容 3. 教保專業知能 4. 系統評鑑內涵

1. 幼兒園基礎評鑑項目

基礎評鑑是根據相關法令以及行政主管機關對幼兒園之基本要求擬定，共有八項內涵，五十六個項目及六十七個檢核內容。(1)「合法立案」中包含九個評鑑項目；(2)「教保行政」包含七個評鑑項目；(3)「人事管理」包含六個評鑑項目；(4)「總務管理」包含五個評鑑項目；(5)「幼童專用車」包含七個評鑑項目；(6)「健康服務」包含五個評鑑項目；(7)「衛生環境」與「設備」包含十個評鑑項目；(8)「疾病照顧」及「意外處理」包含三個評鑑項目。評鑑項目及檢核內容，可由各縣市政府主管機關依幼兒最佳福祉考量，彈性調整。

2. 幼兒園專業評鑑項目

有關「幼兒園評鑑規準」之說明，係以 2006 年第一年理論建構為主（其中再經新竹教育大學接續研究與試驗者，特此說明）。幼兒園專業評鑑規準包括園務領導、資源管理、教保活動、評量與輔導、安全與健康，以及家庭與社區等六個範疇、38 個評鑑項目與 38 個檢核示例。

- (1) 園務領導—宗旨目標、規劃制度、溝通協調與評核改進。
- (2) 資源管理—人力資源、環境設備資源，以及專業資訊。
- (3) 教保活動—教保活動規劃、教保活動實施、檢討與改進。
- (4) 評量與輔導—發展與學習輔導、輔導與協助、檢討與改進。
- (5) 安全與健康—規劃與實施、檢討與改進。
- (6) 家庭與社區—親師溝通、親職教育與社區活動。

3. 背景、輸入、過程、結果（context-input-process-product, CIPP）評鑑模式

在「幼兒園評鑑規準建構」前，台北市及台灣地區已運用 CIPP 模式評鑑多年，亦簡略說明如下。民國 74 年台灣省公布「輔導幼稚園正常發展實施要點」，台北市於同年展開公私立幼稚園評鑑；教育部民國 82 年公布「台灣地區公私立幼稚園評鑑實施要點」採 CIPP 模式，內容包括：園務行政、教學設施與公共安全和教學與保育活動三方面，評鑑目的、方式、實施流程、特色和結果應用，如表 2-2-4 所示：

表 2-2-4 幼稚園 CIPP 評鑑內涵分析

評鑑目的	方式	實施流程	特色	結果應用
1. 瞭解臺灣區公私立幼稚園現況 2. 輔導幼稚園自我改進並提供教育主管單位行政決策及視導之參考 3. 引導幼兒教育正常發展並提升其品質	幼稚園自我評鑑→訪問評鑑→追蹤評鑑	1. 委員座談 2. 評鑑說明會 3. 自我評鑑 4. 不通知受評訪問評鑑	1. 評鑑結果採質性分析 2. 採用 CIPP 模式重視過程結果並重且參考認可模式精神 3. 全國統一實施，評鑑對象以幼稚園自我申請為主評，抽評或指定為輔。 4. 評鑑標準以三等第呈現 5. 官方主導的評鑑 6. 訪問評鑑採不事先通知方式 7. 項目細目過多且瑣碎 8. 設有獎金獎勵辦法	1. 績效獎勵 2. 輔導改進

1. CIPP 幼稚園評鑑模式內涵

「台灣區公私立幼稚園評鑑實施要點」（教育部，1993）強調評鑑的目的乃為瞭解台灣區公私立幼稚園現況，輔導各幼稚園自我改進並提供教育行政主管單位行政決策及視導之參考，以引導幼兒教育正常發展並提昇幼兒教育品

質。幼稚園評鑑方案特別重視各幼稚園之不同發展背景及個別差異，採過程及結果並重的 CIPP 模式。有關 CIPP 評鑑模式之內容摘要如下：

- (1) 背景評鑑(context evaluation): 主要評估受評幼稚園之教育目標是否符合教育理念和發展特色等，以及工作計畫之內、其制定過程與實行情形是否合理有效？
- (2) 輸入評鑑(input evaluation): 在評估受評幼稚園為達成教育目標所投入之資源運用情形是否合適？包括人員與編組、設備與場地、經費預算與使用及規章辦法之現況。
- (3) 過程評鑑(process evaluation): 係評估受評幼稚園之各項工作是否能順利進行。
- (4) 結果評鑑(product evaluation): 係評估受評幼稚園教育目標達成之情形。

評鑑標準分理念行政、環境設備與教保活動三大類。綜觀評鑑標準計有23個評鑑重點，69個評鑑項目。其中23個評鑑重點如表2-2-5所示：

表 2-2-5 幼稚園評鑑重點

標準 重點 類別	理念與行政	環境與設備	教保活動
C 背景評鑑	辦學理念、專業知能、園長權能、園務發展		
I 輸入評鑑	行政組織、人事制度、財務制度、總務制度、教保行政、	教學環境、教學設備	
P 過程評鑑			教師的教學品質、教學情境、課程與教學、健康與營養、整體品質的提昇
P 成果評鑑	家長滿意度、教職員滿意度	家長滿意度、教職員滿意度	幼兒表現、家長滿意度、教職員滿意度

二、 幼兒園教育品質指標體系建構

本研究採「全面品質觀點」，將幼兒園教育品質分為七個構面，分別是幼教歷程、教職員管理、家長關係、園所長領導、幼兒園策略規劃、資訊分析與知識管理、幼兒園經營績效。

(一) 研究者：白育綺(碩士論文)；指導教授：徐聯恩、簡楚瑛

Huntley(2001)指出，為有高品質的幼教方案，幼兒才能從中獲益，研究者引Huntley所言將幼兒園教育品質指標為反映幼兒園教育品質之重要層面，同時採計權重反映層面相對重要概念(白育綺，2004)。

(二) 幼兒園教育品質指標及權重體系

本研究參考整合ECERS-R、NAEYC認證標準，包德理治教育指標內涵，經計算三角模糊數整合幼兒園人員對幼兒園教育品質指標適切性之意見，並以常模參照之方式篩選指標後，共計幼教歷程、教職員管理、家長關係、園所長領導、幼兒園策略規畫、資訊分析與知識管理與幼兒園經營績效七個構面66個項目，如表2-2-6說明如下：

表2-2-6 幼兒園教育品質指標及權重體系

構面	指標內容	構面權重
幼教歷程	教職員的專業知能	15.8%
	教職員的身心準備度(身心健康、積極樂觀的人格特質)	
	課程與教學的設計，考量幼兒的身心發展與福祉。	
	課程與教學的設計，考量幼兒的個別差異。	
	課程與教學的設計，融入新的教學技能與知識。	
	課程與教學的設計，考量當代的教育需求與方向。	
	結合作息、活動與課程，規劃以學習為中心的幼教歷程。	
	提供幼兒健康、安全、愉快的保育經驗。	
	提供適齡、多樣化的教材與設備。	
	提供幼兒安全、適齡的空間與擺設。	
以歷程性、總結性方式評量幼教歷程。		
教職員管理	從促進合作、創新、授權的觀點，來安排、管理工作。	14.2%
	依教職員的能力與特質分配工作。	
	不同部門與職位之間，能有效溝通與技能分享。	
	提供回饋與獎勵，以提升教職員的工作表現。	
	健全的人事制度(包括任用、待遇、退休撫卹與福利)。	
	依幼兒園與教職員的需求，規劃職涯發展架話語教育訓練方案。	
	評估教育訓練方案的成效。	
鼓勵教職員運用新的知識與技能。		

	提供健康、安全、人性化的工作環境，並不斷改善。	
	確認影響教職員福祉、滿意度與動機的因素。	
	評估教職員工的工作滿意度與工作熱忱，來改善管理措施。	
家長關係	以有效的方法，確認幼兒園服務之主要家長群與潛在家長群。	12.5%
	傾聽並尊重家長的教育理念，親師間維持合作的夥伴關係。	
	以有效的方法評估家長的需求，並評估其重要性。	
	參考家長的意見，規劃幼兒園的服務、行銷與改善歷程。	
	提供家長取得資訊、表達需求與抱怨的管道。	
	分析家長抱怨事項，來進行經營改善。	
	以有效的方法，衡量家長滿意與不滿意程度，以進行改善。	
園所長領導	與親師分享幼兒園的願景與價值觀。	15.6%
	確保與教職員、家長的有效溝通。	
	為幼兒創造一個安全、公平、以學習為中心的環境。	
	為教職員創造一個授權、學習與創新的環境。	
	幼兒園角色分工與責任規範清楚。	
	建立合宜的幼兒園財務制度，接受內、外部稽核與監督。	
	選擇適當指標，來評估幼兒園的績效與應變能力。	
	定期檢討幼兒園經營與辦學績效，以便與本身和標竿園所做比較，並化為改進與創新行動。	
	確認幼兒園的社會定位、功能與公眾責任。	
	鼓勵並確保教職員的行為符合道德規範。	
積極參與、支持鄰近社區與專業社群的活動。		
幼兒園策略計畫	蒐集、分析與幼兒園經營策略有關的資訊（包括幼教環境趨勢、家長需求、機會威脅，以及本身的優弱勢等）。	15.2%
	訂定清楚的幼兒園發展目標、長短期計畫，以及達成時間表。	
	根據幼兒園長短期目標，發展具體的行動計畫。	
	適當分配幼兒園各項資源，以落實行動計畫。	
	追蹤檢討行動計畫的進度與成效，以確保行動的效果。	
資訊分析與知識管	幼兒園以有效的方法取得教學與經營之相關資訊。	12.6%
	幼兒園以有效的方法取得比較性資訊（包括與競爭園所比較、與仿效園所比較）。	
	幼兒園以有效的方法分析對於所取得的資料。	
	與教職員分享資料分析的結果，增加其對幼兒園決策的支持。	
	教職員的經驗與知識，能有效地分享、累積（包括幼兒園經營的最佳實務）。	
	幼兒園能與家長分享有關幼兒成長、教學、親職的資訊與知識。	

理	幼兒園的各項資訊設備(含軟硬體)是安全、可靠、操作容易的。	14.2%
	幼兒園在蒐集與運用資訊與知識時，能兼顧完整性、真實性、時效性、有效性與精確性。	
幼 兒 園 經 營 績 效	幼兒園在幼教歷程指標的表現(如幼兒評量與進步情形)。	
	幼兒園行政事務的工作效率與績效。	
	教職員的工作績效。	
	幼兒園行動計畫的結果符合原訂目標的程度。	
	教職員的學習與發展情形。	
	教職員的工作滿意與不滿意程度。	
	家長對幼兒園的滿意度、評價、忠誠度與口碑。	
	幼兒園的市場績效(如招生情形、新增的服務)。	
	幼兒園的財務績效(損益情形，或預決算的一致程度)。	
幼兒園的措施與作為符合法規。		
幼兒園的行為表現符合道德規範，並得到家長與社區的信賴。		

三、我國五歲幼兒基本能力指標建構

本研究計畫主持人為盧美貴，共同主持人為陳伯璋與江麗莉(2003)，基於教育改革之必要性與幼小兩階段銜接的重要性，提供五歲幼兒課程與教學之參考。

「基本能力」一詞係指一個人成為一個體所必要的能力，同時也是作為國民所應具備的根本能力。因此，基本能力包括「基礎性」、「全面性」與「必要性」三個條件，在基礎性方面這些能力必須是發展各種能力不可或缺的「基礎性」能力；在全面性方面，這些能力必須是構成「統整性」健全國民所應具備的能力；在必要性方面，這些能力是足以培養與時俱進與應變的國民能力。

學校透過基本學力的培養，使學生具備基本能力；將基本學力轉化成學力指標，再轉化成課程內容和目標，最後形成具體的教學內容。課程是幼兒教育的核心，因此與基本能力、各領域學力指標之建構關係甚為密切。

(一) 本研究目的

1. 探討幼兒基本能力及學力指標建構的時代意義
2. 分析世界重要國家幼兒課程及其基本能力。
3. 發展我國五歲幼兒的基本能力。
4. 建構我國五歲幼兒學習領域基本學力指標。

(二) 五歲幼兒基本能力指標內涵

1. 我國五歲幼兒基本能力就合適性與重要性而言,共有下列六項—生活自理;認識自己;溝通表達;主動探索;關懷與尊重;表現與創新
2. 五歲幼兒學習領域以「生活」為依歸,為方便教學及學力指標掌握,包括下列六個領域—(1)語文;(2)健康;(3)社會;(4)數學;(5)科學;(6)藝術
3. 語文領域學力指標
 - (1)目標主軸—聽、說、讀、寫
 - (2)聽—包括:分辨口語的意義、聽故事、聆聽的態度
說—包括:以語言說明現象、敘述經驗與情節、複述句子、說話的態度
讀—包括:辨識符號、喜歡閱讀、辨識字詞
寫—包括:模擬寫、運筆、寫符號
4. 健康領域學力指標
 - (1)目標主軸—健康的身心、自我保護、健康的體能
 - (2)健康的身心—包括:認識身體、表達情緒、健康習慣
自我保護—包括:辨識危險物、學習保護安全、遵守交通安全
健康的體能—包括:喜歡運動、學習運動技能、注意運動安全
5. 社會領域學力指標
 - (1)目標主軸—自我、群己關係、社會環境、社會規範
 - (2)自我—包括:自我認識、自尊與自信、自我責任感
群己關係—包括:認識他人、基本禮貌、愛與歸屬感、關懷與尊重
社會環境—包括:認識環境、愛護環境
社會規範—包括:遊戲規則、團體中的規範
6. 數學領域學力指標
 - (1)目標主軸—數與量、圖形與空間、邏輯推理
 - (2)數與量—包括:數與量的概念、數字的分解與結合、測量方式的運用、時間的概念、錢幣的概念
圖形與空間—包括:圖形及圖形的組合、空間方位
邏輯推理—包括:分類及配對、序列與規則、事物關係
7. 科學領域學力指標
 - (1)目標主軸—科學態度、科學技能、科學現象

- (2)科學態度—包括：表現好奇心、喜歡探討、勇於嘗試、樂於接近自然
- 科學技能—包括：觀察力、比較、操作簡易科學活動
- 科學現象—物體的特性、常見的動植物、地球環境的特性

8. 藝術領域學力指標

- (1)目標主軸—藝術與生活環境、藝術創作與探索、藝術欣賞與表達
- (2)藝術與生活環境—包括：視覺藝術與生活環境、樂與生活環境、表演藝術與生活環境
- 藝術創作與探索—包括：好奇探索、創造表現
- 藝術欣賞與表達—包括：欣賞態度、藝術體驗、藝術分享

四、我國幼兒教育指標體系建構

簡茂發和李琪明(2000)有感於國內缺乏完整教育指標體系，於黃政傑(1997)主持之「教育指標系統整合型研究之規劃」一案為基礎，展開為期三年之「教育指標系統整合型研究」，以建構出我國重要代表性之教育指標系統。「教育指標系統整合型研究」使用CIPP模式為主軸建構七類別的教育指標(幼兒教育、中小學教育、技職教育、大學教育、成人教育、特殊教育，以及總體、地方與學校層級教育)。茲依據上述七類別，進一步統整為教育經費、教育資源、課程與教學和教育成果四個層面，篩選與教育公平有關之教育指標(王如哲、魯先華、陳榮政、劉秀曦，2009)。

本研究係一整合型研究，參與人員除簡茂發、李琪明外，尚有：王保進、江麗莉、邱世明、高新建、張鈿富、游自達、湯堯、董明月、楊思偉、葉興華、盧美貴與鄭育萍等人，研究結果如表2-2-7所示。

本計畫總案針對此一計劃說明如下：「教育指標系統整合型研究」所建構之教育指標，在教育經費方面，各教育層級皆關注教育經費占各級政府經費之比率，顯而易見的如要以此標準來檢視經費的公平性，則是以「水平公平」的角度為立基；在教育資源方面，除了關注師生比例外，對於學生能使用校內軟硬體設施的數量也在考量範圍；在課程與教學部份，該指標系統在各個教育階段各有不同對應的指標內容，同時也較貼近各教育階段應關注的範圍；在教育成果部份，雖然該指標系統意圖呈現整體的教育結果。

除上述整合型計畫總案的整體說明外，有關「我國幼兒教育指標體系」CIPP部分表2-2-8仍可供「幼兒教育公平指標建構」之參考。

表2-2-7 教育整體指標系統有關教育公平之指標

指標層面	指標項目						
	幼兒	中小學	技職	大學	成人	特殊	總體、地方與學校層級
教育經費	各級政府幼教經費佔教育比率	1. 中小學教育經費佔總教育比率 2. 中小學教育經費佔國內GDP比率 3. 每生平均教育經費	1. 技職教育經費佔總教育比率 2. 技職教育經費佔國內GDP比率 3. 技職教育學生每生分攤經費	大學教育經費佔總教育比率	成人教育經費佔地方教育經費比率		
教育資源	1. 生師比例 2. 合格教師比例 3. 每生空間分配 4. 每生圖書數 5. 教師流動率	1. 現職中小學合格教師比率 2. 每生平均圖書數	技職教育每生可使用電腦數	1. 教師具博士學位比例 2. 生師比例	1. 成人教育教師接受專業素養教育比率 2. 成人教育機構普及率 3. 成人教育機構活動量	1. 各縣市擁有特殊班級比率 2. 每生平均擁有無障礙環境建築面積	
課程教學	師生互動品質指數	班級平均學生數	1. 技職教育平均每班學生人數 2. 技職教育學生每週參與實習課程時數比率	1. 學生自由選修課程率 2. 教師研究風氣指數 3. 特殊學校自製教材比率			
教育成果		中小學學生在各科成就		大學學歷人口率	1. 文盲率 2. 文化素養提升率	各類特殊教育學生畢業後之就學率	失業率與就業率

資料來源：整理自簡茂發與李琪明（2000：265-272）。

表 2-2-8 幼兒教育指標體系架構

指標類別	指標層面	指標項目	指標重要性
背景指標	人口背景	三至六歲幼兒的家庭社經背景比例	次要
	社會與經濟背景	婦女勞動力參與率	次要
	教育環境與政策	幼兒教育的教保需求項目比例	主要
輸入指標	財力資源	各級政府幼教經費佔教育經費比率	主要
		每位幼兒單位成本(平均每生分攤經費)	次要
	人力資源	生師比例	主要
		合格教師比例	主要
		教師不同學歷程度比例	次要
		教師進修規劃系統性指數	次要
	物力資源	每生空間分配	主要
		每生圖書數	主要
		每生平均遊樂設施	次要
過程指標	行政運作	各級政府幼教事務決策人員專業度	主要
		各級政府幼教事務決策指數	次要
	課程與教學	課程決定參與指數	主要
		教材內容生活化指數	主要
		教學方法多元化指數	主要
		幼兒的學習評量品質指數	主要
		師生互動品質指數	主要
		課程規畫符合指數	次要
		教師的教學評量品質	次要
		學習環境安排品質	次要
	組織與氣氛	教師向心力指數	主要
		教師互動的品質指數	主要
	成果指標	人力市場結果	教師流動率
教師流失率			主要
幼兒表現		幼兒情意表現	次要
		幼兒進入小學後的適應度	次要

五、 幼稚教育機會均等指標建構研究

郭雅筑(2001)藉由文獻分析以歸納出教育機會均等有「起點-過程-結果」三個表現層面，各有其消極與積極之意涵及表現架構出幼稚教育機會均等指標後，並參酌幼稚教育、教育指標以及教育機會均等三領域學者專家的意見進行指標之

修訂並確立指標內涵。最後則實際應用指標檢視嘉義縣市地區幼稚教育的機會均等情形。經總計畫整理郭雅筑(2001)「幼稚教育機會均等指標建構之研究-以嘉義市為例」,該指標說明如表2-2-9:

表 2-2-9 幼稚園教育機會均等指標分類表

層面	均等內涵	均等概念	代表指標
起點	消極面	幼稚園分布均等度	每平方公里幼稚園數、公私立幼稚園比例
		幼稚園入園率均等度	每百戶擁有幼稚園學生數、學齡人口在學率、性別比例、種族比例、社經階級比例、就讀公私立幼稚園幼兒比例
	積極面	弱勢族群入學機會均等度	社經不利、特殊、偏遠地區兒童三歲入園率
		政府積極補貼政策	社經不利、特殊、偏遠地區兒童領取就學補助比率
過程	消極面	教學之師資及設備水準	每位教師平均指導學生數、平均每班學生數、教師平均進修時數、教師平均薪水、代課教師比例、每生校地面積
		教育經費分配均等	公私立幼稚園收費比例、學生單位成本、扣除資本門與人事費用用於教學每生單位成本
	積極面	補償教育或特殊教育之實施(積極性差別待遇)	特殊課程比例、教師曾修特殊教育學分比例、處境與背景不利兒童接受補償課程比例
結果	消極面	一定水準之學習準備度	學生具備進入小學一年級基本知識技能比例
	積極面	就讀幼稚園之年限不因學生背景而有所差異	不同社經、族群、性別學生就讀幼稚園年數、就讀不同年數幼稚園學生一年級成績表現

資料來源：整理自郭雅筑(2001:72-101)。

六、我國幼兒核心素養指標建構

在華人文化脈絡下,台灣社會2到6歲幼兒到底該具備哪些核心素養(「能力」與「態度」)?歷次以及台灣未來幼兒園的新課綱,其目標與領域內涵的實踐,

是否可以培養華人文化脈絡下台灣需要的「幼兒」？

課網的發展係由上而下或由下而上？抑或是社會情境脈絡交織下，「大人」與「幼兒」相互主體性的論述形構？本研究擬從世界重要國家國民核心素養、1953-1975-1987台灣三次幼稚園課程標準內涵、各行業代表深度訪談、教保學者與園所實務工作者的焦點座談，以及問卷調查結果分析，論述台灣幼兒應有的核心素養及其與幼教課程的形構的關係，供作未來「新課綱」在「實然面」踐履與「應然面」立論之參考。

本研究系國家教育研究院籌備處幼教整合型專案，計畫主持人為黃秀霜，共同主持人為林慧芬，「我國幼兒核心素養及其幼教課程形構研究」係子計畫(一)主持人為盧美貴。

(一) 研究目的

1. 探究在華人社會文化脈絡下，台灣幼兒核心素養的意義與內涵。
2. 瞭解世界重要國家國民核心素養及其課程內涵之關係。
3. 分析台灣幼兒核心素養及其幼教課程形構關係，作為幼兒園新課綱論述與實踐之參考。

(二) 台灣幼兒核心素養與 DeSeCo、台灣國民核心素養

本研究主要發現如下，台灣幼兒核心素養與DeSeCo、台灣國民素養比較表，如表2-2-10所示：

1. 華人脈絡下台灣幼兒核心素養的形構須有長期的觀察紀錄與討論分析。
2. 幼兒核心素養除重視「能使用工具溝通互動」和「能在異質團體運作」外，尚須兼顧我國傳統有關勞動惜福與勤奮品格的「自己行動」能力。
3. 由1953、1975及1987三次課程標準內涵分析觀之，成人仍居主體角色，幼兒視為被教育、被賦與給予的客體。
4. 1987幼稚園課程標準與新課綱揭褻了不同時代的傳統價值和能力，但對課程目標的論述仍不脫成人的「主導」地位。
5. 教保學者與實務工作者座談與對話，讓「台灣幼兒核心素養」有更多元面貌，透過「幼兒核心素養」所建構的新課綱將更能貼近現場所需。
6. 台灣幼兒核心素養包括：「能使用工具溝通互動」方面—(1)表達溝通、(2)科技與資訊能力、(3)審美情懷與追求創新、(4)閱讀與思考想像、(5)處理問題與解決衝突；「能在社會異質團體運作」方面—(1)關心人事物、(2)表達所知與所感、(3)尊重與關懷、(4)互助與分享、(5)為行為負責；「能自主行動」方面—(1)生活自理與管理、(2)挫折容受與樂觀、(3)好奇與主動探索、(4)感恩與惜福、(5)品德與誠信。

表2-2-10 台灣幼兒核心素養與DeSeCo、台灣國民素養分析表

核心素養 三維層面	DeSeCo (歐盟)	台灣國民核心素養	台灣幼兒核心素養
能使用工具溝通互動	<ol style="list-style-type: none"> 1.使用語言、符號及文章溝通互動 2.使用知識與訊息溝通互動 3.使用科技溝通互動 	<ol style="list-style-type: none"> 1.閱讀理解 2.溝通表達 3.使用科技資訊 4.學習如何學習 5.審美能力 6.數的概念與應用 	<ol style="list-style-type: none"> 1.表達溝通 2.科技與資訊能力 3.審美情懷與追求創新 4.閱讀與思考想像 5.處理問題與解決衝突
能在社會異質團體運作	<ol style="list-style-type: none"> 1.與人為善 2.團隊合作 3.處理與解決衝突 	<ol style="list-style-type: none"> 1.團隊合作 2.處理衝突 3.多元包容 4.國際理解 5.社會參與與責任 6.尊重與關懷 	<ol style="list-style-type: none"> 1.關心人事物 2.表達所知與所感 3.尊重與關懷 4.互助與分享 5.為行為負責
能自主行動	<ol style="list-style-type: none"> 1.在複雜的大環境中行動與決策 2.規劃及執行生活計畫與個人方案 3.主張及維護個人權力、利益與需求 	<ol style="list-style-type: none"> 1.反省能力 2.問題解決 3.創新思考 4.獨立思考 5.主動探索與研究 6.組織與規劃能力 7.為自己發聲 8.瞭解自我 	<ol style="list-style-type: none"> 1.生活自理與管理 2.挫折容受與樂觀 3.好奇與主動探索 4.感恩與惜福 5.品德與誠信

綜上國內幼兒教育公平指標有關研究，由於幼兒教育並非「義務教育」，官方系統資料的建置不易也不多，僅2002年教育部國教司的一次全國性普查資料，加上「托兒所」並未加入調查研究範圍，因此就幼兒教育而言定位為「弱勢」或「有待系統開發」之領域並不為過。因此，上述研究均僅「有關」教育公平之計畫；研究主題、研究方法、研究層級與教育公平內涵部份較難做歸納或分析。

第三節 台灣幼兒教育及其教育公平內涵分析

教育公平是人類的共同追求，隨著保護兒童權利意識的不斷增強，「教育機會均等」、「保證每個孩子都能享受到有效地促進其身心和諧發展的良好教育」已成為一種社會需求，教育公平化已成為世界教育改革與發展的主要趨勢之一。(幼兒教育，2005) 幼兒教育作為教育的起始階段，是建構終身教育的基礎，因此幼兒教育公平化逐漸成為各國制定幼兒教育政策和發展方針。

幼兒教育是一切教育的基礎，重視並倡導幼兒及早接受適當的教育，更是當前各先進國家教育發展的趨勢與潮流。而我國近年來由於經濟繁榮，家庭結構改變，已婚婦女投入職場的人口擴增，社會對幼兒教育的需求與期待更形殷切。我國行政院目前已將幼兒教育列為教育改革的行動方案之一，將致力提高幼教師資素質，強化教師專業知能，增進在職教師進修機會，以有效推展幼教工作。普及幼兒教育並提昇幼教品質，將是我國教育改革最重要的行動方案之一。(謝美慧，2001)

2002年教育部「全國幼兒教育普查報告」呈現89學年度(2000年)，我國五歲幼兒就學率已高達96.3%；教師學歷具有學士學位者佔67.76%，班級師生比為1:12(教育部，2002)。就世界重要國家而言，已普遍實施免費幼兒教育或已成為義務教育，無不在位幼兒教育兒努力的發展下，我國自2002年1月加入WTO組織，如何強化國民之基本素質，促進科技產業升級，邁入知識經濟的新時代，方能國際比較並作契合之接軌。

壹、台灣幼兒教育的現況

長時期幼教演進歷史中，教育政策和制度的轉變直接衝擊幼教生態的變遷與發展，也影響幼教師資培育工作及幼師職業角色之社會地位。回顧過去半世紀，台灣幼兒教育發展大致可以1980年代初期《幼稚教育法》公布前後，做為台灣幼教發展史的一個重要分野，前後兩個不同階段裡，均各自有其發展的主軸。以下依時間的推進，簡介台灣幼教發展軌跡：(曾家達，2006)

一、早期的發展(1945-1980) — 因應時勢所趨的私人興學

1940年代的台灣幼教發展，處於國家政治權力移轉的過渡時期。為日式與中國式教學型態並呈階段，幼教機構稱作「幼稚園」、或稱「幼兒園」。此時的幼

稚園多仰賴公設，公私幼比例約8:2。幼稚園師資由師範學校培育，然而，師資培育的速度相對於當時幼兒入學數的成長速度顯得緩慢，受到學校培育幼師師資數量不足以及接受幼師師資培育的教師可選擇轉向國小任教的雙重擠壓下，具備專業的幼教師資不足問題已然存在。

隨著1950-60年代政府積極展開國家建設，致力於國民學校的發展，緊接著因應台灣由農業社會轉變為初級工業社會的需求，教育發展的重心往上延伸至高等教育與專科技職教育系統（王瑞琦，2003：107），對幼教採取放任政策，相關管理規範也缺乏慎密周詳的規劃，例如：幼稚園設置主要依據《幼稚園設置辦法》辦理，該辦法屬於行政命令，對於未立案或辦理不善的幼稚園未能發揮積極輔導與管理之效，難以有效規範違規幼稚園經營者（洪福財，2000：128）。然而在此時期，社會轉型，婦女投入就業市場工作，提供托育的幼教機構於社會經濟與家庭結構轉變下需求遽增，向來以公幼數量居多的情形發展到了60年代初，私幼數量開始超越公幼，私幼儼然成為幼稚園發展的主軸（洪福財，2000：125），以1964年為例，公私幼數量約為4:6。在幼教師資來源方面，由於政府教育政策驟轉，原先由師範學校培育幼稚園師資的體制，受到1961年國民小學增班設校，師資培育集中於小學教師數量的影響；加上公幼班級數量少，畢業生分發不易，因而各師範學校陸續停止招收幼師科學生（黃怡貌，1995：130）。停辦幼師科幼教師資培育政策為日後幼教師資荒埋下了伏筆，幼教專業人才培育出現嚴重的斷層，在社會對於幼教服務需求的大量增加之下，更加劇了幼教職場上師資專業不足的問題。就整體教師工作生態而言，國小增班的因素，加上私幼多於公幼的生態結構，故促使幼師科畢業學生轉向國小服務。幼教現場，除公幼中具有接受較完整師資培育的幼師外，民間經營之私立幼兒園未登記立案者，在教育當局放任政策下，也多半任用不具師資資格者擔任幼教工作。

1960年代末期至1970年代初期，為台灣地區兒童人口成長的高峰期，在政府經費考量以及因應幼兒入學需求，幼稚園設置上出現國小附設「自立幼稚園」，其雖附設於公立學校之下，但實為私幼型態經營，人事、設備等費用採自給自足式辦理。幼稚園數量遽增的結果，台灣地區幼教生態以私幼為主的經營型態至此可謂定型（洪福財，2000：127），私幼已然成為幼教的辦學主體。受到停辦幼師師資培育政策的影響，為因應當時嚴重不足的教師人力資源需求，教育當局提出並執行補救政策，提供在職進修式的教育訓練，就地合法化職場中的幼教老師，如1977年師專辦理幼稚園教師進修班、1978年成立二年制幼稚教育師資料等作為幼師師資專業的認證標準，換言之，讓幼教現場中的不具幼教專業資格之從教人員，以速成方式取得合格教師身份。由於私幼數量遽增，不具備當局認定符合教師資格規定的幼師充斥，然而除了一般未受專業師資養成教育之從教者之外，政府不承認之教會學校機構培訓的幼教專業人才，卻為當時幼教師資來源的一個重要組成。

二、幼教邁向專業及制度化發展—1980年~迄今的幼兒教育

1980年,《幼稚教育法》的公布,可以說是台灣幼教發展的一個重要分野,確定幼稚園設置的法律地位,國人開始意識到學前教育的重要性。1987年,在「學前教育普及化」和「提昇幼教品質」訴求下,開始實施「普設公幼」政策,國小附設幼稚園教師員額至此正式納入編制,政府於公立幼稚園體系運作中扮演積極的角色;而相對地,市場佔有率達七成之多的私立幼稚園,積弊已久的未立案和任用非專業教師等問題,仍舊存在於此時期幼教生態之中,即使當局訂有幼稚園評鑑實施要點及《幼稚園課程標準》等法規,欲達到改進幼教缺失及輔以正常發展之期效,然而,無專責機構統籌管理,成為學前教育整體發展上的阻力,公、私立幼稚園自此明顯分途,造成教育資源分配不公、教育品質良莠不齊等爭議,各界期望更多政府力量介入,投入更多經費資源以期幼兒有公平的受教機會(洪福財,2000:187),1998年起開始實施發放幼兒教育卷政策、研議幼托整合問題、國民教育向下延伸等呼聲高漲,顯示出社會大眾對於學前教育問題的關注重視。

在幼教專業師資的培育上,已由補救式合格師資養成班回歸到學制內的教育培育系統。1983年起師院陸續成立二年制幼師科,1987年師專改制學院後,陸續於1990年起,各師院陸續設立四年制幼教系,將幼師素質提升到大學以上程度。台灣幼教師資的養成,大致上以1994年《師資培育法》的公布為一個明顯的分界。過去的幼教師資來源特色,是以是否接受師範教育系統教育做為界定教師合格與否之憑據,然而實際取得幼教教師資格的過程中卻是迂迴曲折、繁複混雜的,唯有具備師範院校教育背景者方為合格幼稚園教師的基本條件。《師資培育法》公布後,幼教師資的培育走向多元,幼師資格也可經由一般大學幼教相關科系開辦幼教學程中取得。近年來,台灣幼教事業的發展,隨著社會時空的遷移過程而有不同階段的發展面貌,因此改進幼兒教育成為政府的重要政策。

貳、教育公平與教育機會均等內涵在幼兒教育的意義

教育能促進社會的流動,更是使社會進步的主要動力之一,透過其教育活動讓整個社會更公平、更有正義,由上可知,人類如要追求社會公平的理想,提升教育公平性正是最為有效的方式,教育公平議題對世界各地來說,依然是受各國關注的焦點,因此在探討教育公平與幼兒教育之間的關係前,必須從不同學者的對教育公平所提出的不同見解中,界定與釐清教育公平的精神和內涵。

一、教育公平的精神與內涵

「教育公平」指的是強調不分政治、經濟、社會與文化等因素的影響,任何人皆不因上述之差別而有不同的發展和參與學習的機會,故所謂「教育公平」的精神和內涵,指的是含有社會正義真諦的「Equity」,並非指較偏重追求質和量均衡或相同的平等,即「Equality」(Williams, 1967: 48)。前者重視本質上的公平,

後者較偏重實質上的平等。因此，教育上所追求的平等，應該指符合社會正義，重視學習機會均等的「Equity」。(溫明麗，2006)

W. G. Secada (1989) 特別強調教育機會的均等，甚至主張教學時，應該站在正義的立場上，採取若干不平等的措施。他以數學為例，呼籲教師：我們不能要求每位學生都獲得相同的成績表現 (Secada, 1989)，他亦同意 J. Volmink (In Lerman (Ed.), 1994: 57) 的觀點，認為學校的功能不在於讓每個學生的數學成績都達到相同的分數，而是讓每個學生在學習數學時，都相同的可以學到為其未來的就業做最佳的準備，而且學校也有責任為每位學生創造公平競爭的機會，和適合學生能力的評量規準，及採用多元的評分標準，更不能因為數學成績表現差，就受到歧視，甚至減少其競爭的機會。其他的學科或學習活動亦然。其實，Secada 和 Volmink 的主張，都比較偏向後現代重視差異和多元的觀點。

所謂的「公平」，最根本的精神應該符合正義的原則，而其內涵主要在於機會的均等。無論在教育的起點或過程中，孩子不會因為智能、學習能力、學習性向、學習風格、或社經背景、性別差異等的不同，而受到歧視或剝奪其學習和追求成就的機會。教育公平除了符合正義原則外，也需符合人性和倫理的原則。因此其教育公平的內涵，應包括正義、人文與倫理性，尤其以主體性和自主性更為關鍵。而內涵則包含客體環境質與量的公平，更應包括自主性和自我認同的保障，以及對他人的尊重和關懷。教育活動中的政策或師生關係亦應如此，而不是一切以考試和成績為教學成敗唯一的判準。

幼兒時期是人的一生中發展最快、可塑性最強的階段，「學前教育」被人們稱之為「深入骨髓的教育」。隨著計劃生育、優生優育觀念的日益深入人心，教育「從娃娃抓起」成為眾多家長實現「望子成龍」、「望女成鳳」夢想的先期投資 (2010)。台灣在整體教育體系中，長期以來幼兒教育一直是一塊相當模糊的地帶，業者遊走於法律邊緣，政府部門眼睛半睜半閉，家長更是無所適從。2到6歲的幼兒是語言能力和心智發展的關鍵時期，國家有責任保障每一個幼兒，不管其家庭貧賤富貴，都有同等的機會得到細緻的照護，讓孩子的基本口語能力和文化認知能力都能夠獲得適度的開展，讓孩子的身心健康能夠得到完備的保障。一個民主社會，首重機會平等。如果我們還將民主與公平視為國家的重要價值，那麼，一切就要從幼兒教育開始！（社論，2008）

二、教育機會均等的涵義

教育機會均等(equality of educational opportunity)一詞，眾說紛紜，一般而言，大體係指每個孩子具有同等的入學機會；入學之後，在接受教育過程中，也能得到公平及適性教育，使學生個人潛能得以有效發展。故教育機會均等不僅是「量」的教育機會均等，也包含教育「質」的提供均等。我國對於教育機會均等相當重視，在不同階層、性別、族群、地區、特殊需求等等議題上都有考量都有。

例如在縮短城鄉教育差距上，政府提供偏遠地區教師與學生更多的資源。重視特殊教育，貫徹零拒絕教育理念。加強原住民人才的培育，提昇原住民教育品質。提供補救教學機會，帶好每一位學生。貫徹常態編班，倡導教學正常化，重視每位學生。廣增升學管道，讓不同潛能學生都得到適才適所的機會。兩性教育議題融入中小學課程，重視校園中的兩性平等等等，都是教育機會均等的政策與措施。

教育機會均等理念之所以受到重視，始自於19世紀民主思潮的激盪，有人開始鼓吹接受教育是人權的一部份，它不再是少數貴族階級的奢侈品；這種理念影響到各國義務教育制的建立，讓一般民眾都有機會接受免費的公共教育。

1950年代和1960年代，美國民權(civil rights)運動興起，紛紛要求廢除種族隔離教育(segregated education)，應該採取融合教育(integrated education)，讓黑人和白人同樣享有均等的教育機會。這股潮流的發展，也逐漸影響到各國對於弱勢族群教育的重視。因此，目前世界各國對於教育機會均等的實踐，可謂不遺餘力，例如：普及學前幼兒教育機會、增加特殊教育學生就學機會、實施教育選擇權、縮小城鄉教育差距等，俾使文化不力或弱勢族群學生，也能夠得到同樣質與量的教育機會。

我國憲法第159條明文規定：國民受教育之機會一律平等。近幾年來我國政府為了落實教育機會均等的政策舉列如下：1.積極推動教育優先區工作，縮小城鄉教育差距；2.提供多元學習環境，使學生潛能得到適性發展；3.強化特殊教育，貫徹零拒絕教育理念；4.加強原住民人才培育，提昇原住民教育品質；5.提供補救教學機會，帶好每一位學生；6.貫徹國中常態編班，促進教學正常化；7.擴充幼兒教育，提高幼兒入園率等各方面。總而言之，教育機會均等的重要性，消極而言，在於避免學生就學過程中受到不平等的待遇；積極而言，在於讓學生入學後的受教過程，享有同等教育機會，以開展其潛能。因此，促進教育機會均等，提昇教育品質，也將成為各國的重要教育課程。

傳統社會中，受教機會與財富及社會地位的掛勾，可說是一種「毒化」勞工階級子女靈魂的作法，使勞工階級子女在學校教育中，就被灌輸一種較他人低劣的陰影(Tawney, 1964)。柯爾曼(Coleman)也曾指出，如果人類社會是完全靜止的職業分配結構，而不具有社會流動(social mobility)的現象，則兒童在中等教育之後，無論選擇就業或升學，都將不存在機會不均等的問題(Coleman, 1968)。然而，在一個民主開放的社會中，社會流動可說是一種必然的現象，因為不論是教育結果的象徵價值(symbolic value)，如學歷文憑，或實用價值，如專長技能，往往都是人們向上社會流動的主要途徑之一，也因此，教育機會均等的問題往往是政府與社會大眾關心與矚目的焦點(楊振昇, 1998)。國父曾說：「圓顧方趾，同為社會之人，生於富貴之家，即能受教育，生於貧賤之家，即不能受教育，此不平之甚也。」一語道破教育機會均等的涵義。

美國教育學者柯爾曼是探討教育機會均等問題的重要代表人物，他曾在1960

年代主持美國「教育機會均等」的跳調查研究，並提出五種界定教育機會均等的指標：1.社區對學校的資源投入；2.學生的種族分佈情形；3.學校內各種無形的教育特徵；4.學校對相同能力學生的影響情形；5.學校對不同能力學生的影響情形。美國亦在1966年在國會發表的《柯爾曼報告書》明確指出，教育機會均等應具備四個條件：1.要提供所有兒童免費教育至某一年齡水準；2.無論兒童的社會背景如何，要提供他們共同的課程；3.無論兒童出身如何，皆進同類學校。4.同一學區內的教育機會要絕對平等。《柯爾曼報告書》不但強調入學機會的均等，注意到學校特徵的差異對兒童教育的影響，而且還指出分化課程在變動的社會與職業結構中是不切實際的，過早的分化只會加重教育機會的不均等。受到了柯爾曼對於「教育機會均等」詮釋的影響，美國因而也是將重點放在入學後效果的評估上，而不是單單只在維護入學時機會均等。

教育機會均等的涵義常隨著時代與社會的變遷而有所不同。大致來說，教育機會均等概念的演變，包括以下三個階段，第一階段：重視就學機會的平等與保障。此階段主要在消除因家庭社經背景、性別、種族、身心特質、宗教等等因素而存在的不平等，希望使學生皆擁有接受教育的同等權利，以達到「有教無類」的理想。第二階段：強調適性教育。由於學校環境、課程與師資大多是為一般的學生所設計，因此，身心障礙或資賦優異的學生往往無法得到應有的指導與協助。基於此，此一階段強調學生的適性教育，以發揮「因材施教」的功能。第三階段：實施補償教育（compensatory education）。相關研究指出，學習成績低劣或學習失敗的學生，多數來自下層社會，且多肇因於早期生活經驗的不足，形成文化不利（culturally disadvantaged）以及文化剝奪（cultural deprivation）的現象；故本階段乃著眼於補償的角度，對於不同需求的團體，在基於正義與公平的原則下，教育資源的投入應有所不等，這也就是所謂「積極性差別待遇」（positive discrimination）。

一直以來台灣對於教育機會均等相當重視，近幾年來政府為了落實教育機會均等的政策，正積極推動「教育優先區」工作，縮短城鄉教育差距；提供多元學習環境，使孩子潛能得到適性發展；強化「特殊教育」，貫徹零拒絕教育理念；加強原住民人才培育，提昇原住民教育品質；提供補救教學機會，帶好每一位學生；貫徹國中常態編班，促進教學正常化；擴充幼兒教育，提高幼兒入園率等各方面，再再顯示政府對於教育機會均等的重視。

隨著時代日益進步，經濟日益繁榮，婦女就業人數大增，再上家庭組織形態的改變，幼稚園與托兒所也隨之迅速的發展。民國70年「幼稚教育法」公布之後，更確定了幼兒教育在整個教育制度中的地位，也提供了幼兒教育發展的重要依據。但若從實施教育機會均等理想的觀點來分析，目前雖然已致力於各學校之改進與努力，不過在幼兒教育方面實尚須加強，因為無論是在制度、師資、教學環境、課程等方面，仍有許多缺失與問題，且未能符合使每個人享受相同年限與過程之教育，為使台灣幼兒教育能逐漸達成教育機會均等的理想，除了配合社會需要，還需參考世界各國幼兒教育之發展趨勢，針對種種問題提出檢討與解決方針，並提出建議以改進幼兒教育之參考：1.建立完整的幼兒教育制度，加強管理

與輔導；2.擴增幼兒教育機構，努力使之趨向全民化，以確保幼兒教育機會均等；3.建立師資培育制度，提供教師在職進修機會，以促進幼教工作的專業化；4.改善並充實建築設備，提供優良的學習環境，以促進幼兒身心健全發展；5.改進課程與教學，設立幼兒教育研究中心，以充分發揮幼兒教育之功能；6.推動親職教育，加強與各機關聯繫，以收幼教之實效。(林朝鳳，1984)

現今幼兒教育已是「社會—學校—家庭」結合的工作，必須三者互相調適才能達到教育目的，因此加強幼兒教育與社會各機關的聯繫是非常重要的。幼教機構不但可以利用社區、社會資源，亦可以藉由各方的人力與物力，直接或間接的為社會提供服務，充分發揮合作效益，如此一來台灣的幼兒教育必能在各方的協助下，更健全且順利的發展。

總而言之，教育機會均等之重要性，消極而言，在於避免孩子就學過程中受到不平等的待遇；積極而言，在於讓學生入學後之受教過程，唯有對弱勢群體投入更多的資源，才能追求真正有意義的均等；課程以及學校整體教育內涵、方法和過程，都必須呈現出兩性平權與多元文化的精神和實質內容，每個孩子都享有同等教育機會，以開展其潛能才能算是徹底落實教育機會的均等，因此，促進教育機會均等，提昇教育品質，也將成為各國之重要教育課程。

參、台灣幼兒教育有關公平內涵之分析

在現今社會，隨著時代的演變，「不婚族」愈來愈多，結了婚不生小孩的「頂客族」也愈來愈多。從近幾年教育部調查的出生率和適齡需就讀幼稚園的幼兒人數可以得知，民國八十九年出現最高峰，所有想生小孩的家庭，幾乎都擠在龍年生育，導致龍年的出生人口達到頂峰，之後的出生率則是逐年下降；從各級學校縣市別學生數之調查統計，其就讀幼稚園的幼兒人數也逐漸減少中。表2-3-1可見我國0-5歲幼兒人口逐漸下降之趨勢。

表 2-3-1 2007 年我國零至五歲人口數

年底表	性別	0 歲	1 歲	2 歲	3 歲	4 歲	5 歲
96 年 (2007)	男	100,434	107,929	108,536	114,591	119,071	128,834
	女	91,587	98,602	99,752	103,778	108,305	117,585
	計	192,021	206,531	208,288	218,369	227,376	246,419

綜觀來看，台灣的幼兒教育非義務教育，公私立園所、托兒所比比皆是，究竟台灣的政策對幼兒教育來說是公平的嗎？就幼教師資、幼稚園環境、教室空間、園所的軟硬體設備，和每生經費，就有許多不公平的存在，綜合前述不同觀點之討論後，針對台灣幼兒教育偏離公平正義的問題以下列五個關注的焦點構面

加以分析說明。

一、尊重「個別差異」

身為一個幼教教師，必須先瞭解發展在學習上的意義、學習者的心智生活、學習者的起點行為，依照每個孩子的個別差異，設計不同難度的「個別性」課程，提供個體有意義的適當活動，平等的與社會做各種互動。

有關每戶家庭每年經常性收支、家庭可以照顧的幼兒人數，以及家庭收入投入幼兒教育的比例的背景看來，幼兒圖書數、遊樂設施數及其比例，以至課程規畫、教材教法生活化與多元化等評量方式，都是台灣幼兒教育「個別差異」宜以深入瞭解之處。

二、強化「社會結構」

重視就學機會的平等與保障。此階段主要在消除因家庭社經背景、性別、種族、身心特質、宗教等等因素而存在的不平等，希望使個體皆擁有接受教育的同等權利，以達到「有教無類」的理想。

根據民國九十一年全國幼教普查報告內容顯示，幼教師資就其學歷來說，公立幼稚園教師具學士學歷者六成七（占67.76%），具專科學歷者也近三成（29.32%），兩者合計約九成七是專科以上程度，符合幼稚園師資條件的規定；私立幼稚園則以專科學歷及高中職學歷為主（專科39.35%，高中職35.72%），具學士學歷者占22.95%，相較之下，顯現私立幼稚園教師進修之迫切需求。另就城鄉差距來說，師資也是非常重要的一環，因鄉下地方、偏遠地區的資源較不豐富，許多合格教師朝大都市發展，往都市裡競爭，導致鄉下、偏遠地區的教師嚴重缺乏，師資皆是短期代課。

此外，針對經濟弱勢與文化不利幼兒、婦女勞動力參與率、幼兒園密度與公私立幼兒人數比例等背景因素，政府對每位幼兒單位成本、幼兒經費佔據教育經費比例、幼兒園合格教師與教保員學經歷，或是特殊幼兒教師合格比例等也都是須在「社會結構」中一探究竟的公平性問題。

三、實施「補償措施」

廣義的補償教育(compensatory education)，泛指針對弱勢族群、文化不利(culturally disadvantaged)學生，給予的教育補償措施。基於此，則「狹義的補償

教育」、「特殊教育」和「教育優先區計畫」等，都可以視為廣義的補償教育的措施之一。1.狹義的補償教育：1965年開始實施「及早教育方案」(Head Start)，提供低收入家庭兒童及早接受幼兒教育。各項補償教育方案均針對弱勢族群或文化不利兒童，強調早期教育，設計不同教育方案，特別是著重語言學習、閱讀技巧、數學學習、自我觀念和學習態度的培養等，以補償其幼年缺乏文化刺激的環境，而能和其他兒童公平競爭。2.特殊教育：特殊教育中，身心障礙學生屬於弱勢中的弱勢，其教育機會更應該基於正義原則，而加以保障。臺灣近年來，致力於貫徹零拒絕教育理念，讓身心障礙學生得以融入一般的班級，或進入特殊學校，並且思考保障或提高特殊教育學生更多更高的受教機會，都是落實教育機會均等的具體表現。3.教育優先區計畫：教育優先區(Educational Priority Area, EPA)一詞，係指被政府列為物質或經濟極為貧乏或不利，須優先予於改善，以利教育機會均等理想之實現的地區。

因此，各類特殊幼兒接受教育的比例、特殊幼兒的安置率，以及偏遠地區幼兒園數量比等都是此一構面的重要議題；臺灣在民國八十四年起，為了落實均衡城鄉教育發展，縮短地區性教育差距，遂師法英、美等國，推動教育優先區計畫，期能改善文化及社會不利兒童之教育。計畫中將地層下陷地區、地震震源地區、山地離島地區、特別建造學校，列入教育優先補助地區；也把文化不利地區，弱勢族群地區、資源相對貧乏地區，列入教育優先區重點工作。學習成績低劣或學習失敗的學生，多數來自下層社會，且多肇因於早期生活經驗的不足，形成文化不利(culturally disadvantaged)以及文化剝奪(cultural deprivation)的現象；因此對於不同需求的團體，在基於正義與公平的原則下，教育資源的投入應有所不同。

四、建構「法律制度」

法律是以國家公權力來保證政策或方案執行的規則，在民主社會中，有關教育的施政都與立法有所關連，故透過立法，建立一個人人在社會立足點上都可以公平發展的制度建構式有必要的。毫無疑問，貧富差距確實已經成為影響教育發展的重要因素，政府在台灣貧富差距日益嚴峻的今天，應加強對弱勢家庭學子的扶助，基本上符合多數人的期待，在補助弱勢的同時，我們更應慎思當今台灣教育問題的本質問題，教育部一方面補助弱勢家庭，一方面又欲整併偏遠小校，在釋出利多政策的同時，行政機關或也應該重新思考教育公平化的意義與作法。

由此看來，幼兒園大中小班每班人數均設定同樣人數，⁹政府對幼兒教育經費的支出，幼兒安全與健康照顧符合規範的比例，以及幼兒空間設備與基準規定之關係等都是「法律制度」構面可以再加以探討的議題。

五、追求「適性發展」

由於幼兒園環境、課程與師資大多是為一般的幼兒所設計，因此，身心障礙或具多元智能發展的幼兒往往較少得到「個殊性」指導與協助。基於此，深化適性教育方足以發揮「因材施教」的功能。

現今公私立幼稚園能符應幼兒優勢智能或個殊性發展的教材不多，因此，調整環境與設施符合幼兒探索之需，教育資源符應適性與幼兒個別需求，安排幼兒自主學習以及調整父母對幼兒園的教育期待，以符合專業的幼教理念。

第四節 公平性政策在國內外幼兒教育的實踐

影響幼兒發展的因素包括個體與環境兩大因素，個體部份如健康狀況、性別差異、智力發展等；環境部份若從Bronfenbrenner在1979年提出的生態學觀點（Ecological System Theory）包括微視系統（microsystem）、居間系統（mesosystem）、外部系統（exosystem）以及鉅視系統（macrosystem）（周淑惠，2006；Garbarino & Abramowitz, 1992），此四部份均以直接或間接的方式影響幼兒的發展。

日本學者大前研一提出「M型社會」的發展趨勢，使社會財富重新分配，貧者越貧，富者越富，此現象亦反應在教育上，例如窮苦人家子弟因付不起學費而申請助學貸款者逐年增加，形成了一個貧窮的惡性循環，也就是愈貧窮的人，愈沒有能力支付下一代教育費用，下一代愈沒有受教育，就無法跟上全球化與知識經濟的腳步，如此一代一代的傳下去，將會形成貧者愈貧富者愈富的兩極化現象。此也反應了Bourdieu與Parseron（1977）在《教育、社會與文化中的再製》一書中提出的社會「再製」現象。

目前幼兒教育雖非義務教育，也不具強迫性，但幼兒在此階段發展的重要性勝過生命週期的任何一個階段。聯合國教科文組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO）（2002）指出：許多國家的教育部門意識到僅靠正式的幼兒教育系統提供服務是不夠的，需要擴大非正式的幼兒教育系統來提供教育的服務。國際勞工組織（International Labor Organization）2004年推估，全球有超過一億名幼兒未能接受基本教育，健康與貧窮問題不僅困擾著發展中國家，教育先進國家也為其所苦（吳清山、林天祐，2004）。UNESCO（2005）在「全民教育」（Education for All, EFA）指出教育品質的首要目標是要改善幼兒早期的照顧與教育，足資證明，其中特別提及弱勢兒童的教育更是改善教育品質的首要工作。因此各國紛紛投入資源協助弱勢幼兒，提供其均等、優質的教育環境，同時確保每一幼兒都能接受教育。以下分別從主要國家對弱勢幼兒提出的教育計畫；其次，說明我國弱勢族群幼兒的相關教育計畫；最後從法律制度面說明幼兒教育規範與因應之道。

壹、各國確保幼兒教育公平計畫之實施

提供幼兒高質量的早期教育服務，對提升國家未來競爭力有重要的作用，許多國家已經體認到投資幼兒就是投資國家的未來，換言之，國家未來的發展是奠基於今日優質的幼兒教育。UNESCO（2005）指出改善教育品質的首要工作就是提升弱勢兒童教育的質與量，不同國家也紛紛關注弱勢兒童的教育，提供其均

等、優質的教育環境，確保每一幼兒都能接受教育。主要國家對弱勢幼兒教育計劃說明如下：

一、啟蒙計畫

美國詹森 (L. Johnson) 總統於1965年基於大社會 (Great Society) 理念提出《啟蒙計畫》(Head Start Project)，此計畫結合教育、福利、家長、社區等資源，以協助弱勢貧窮幼兒的一項重要政策 (林昭慧，無日期；潘慧玲，1999)。《啟蒙計畫》主要目的是透過早期療育服務，提供三至五歲幼兒發展、教育、營養照顧、健康檢查和家庭支持等服務，來保障低社經地位家庭的幼兒也能享有公平的教育機會和教育品質，以改善其健康狀況、激發潛能、增進認知能力和社會情緒的發展，並培養責任心和自信心 (王淑英、何慧卿，2004；北市教保人員協會，2004；林昭慧，無日期)。聯邦政府為資助低收入戶家庭的嬰幼兒及孕婦，於1995年成立「提早啟蒙全國諮詢中心」(Early Head Start National Resource Center, EHS NRC) 更將對幼兒的照顧提前至零到三歲。

啟蒙計劃對幼兒教育是一個全方位的目標，不但重視幼兒的社會、人格及認知層面的發展，對於家庭的介入及自信心的培養也同樣重視。其目標如下：

1. 擴展幼兒的心智歷程，加強兒童的思考、理解和表達能力。
2. 幫助幼兒社會及情緒的發展，促進其自信、自我表現、自我訓練和好奇心。
3. 幫助兒童得到較多好的經驗，擴展他們的視野，並給予兒童成功經驗的機會。
4. 增加幼兒交談能力技巧、促使他們了解他們所住的世界。
5. 幫助幼兒及其家庭負起責任，並推展至社區及社會的參與。
6. 幫助幼兒及家庭達到較多的自尊和影響力。

Salisbury & Vincent (1990) 指出，參與「學前啟蒙教育計畫」的學生，在身體、認知、情緒和社會能力的發展較好，義務教育階段需要特殊教育服務的年限也較短；追蹤研究發現，有參加計畫的學生於日後的犯罪率、未婚懷孕、接受社會救助的比例較低，順利就讀大學的比例也較高。

二、確保開始方案 (Sure Start)

1999年英國提出Sure Start計劃，透過提供所有幼兒照顧服務以提升兒童身心健康發展，並支援家長養育子女和投入工作，來解決貧窮兒童的問題。Sure Start方案共分三大領域，第一是提供三至四歲幼兒部分時間免費教育方案；第二是增加幼兒保育機構數量並提高品質；第三是在弱勢地區設立兒童中心，提供幼教、保育、衛生與家庭服務及建議，從出生到十四歲或十六歲都列為服務的對象。本方案是始於工黨執政之後的一項評估報告，該方案定調為跨部門的方案，經費編

列由教育部門負責，協調事宜則由公共衛生部負責，其他相關部門參與協調會報（吳清山、林天祐，2004）。

英國教育與技術部（Department for Education and Skills, DfES）2004年報告書指出：Sure Start對三歲至四歲的幼兒給予每週12.5小時的照顧與教育，期望達到提升幼兒的社會與情緒發展、增進幼兒的健康、改進幼兒的學習能力、強化家庭與社區的功能，並提供貧窮和偏遠社區幼兒中心、醫療保健及家庭支援等服務，使每一個幼兒有較佳的起始點，同時也提供幼兒父母親在工作與家庭生活上的服務（鄭勝耀，2004；Sure Start, n.d.）。

幼兒保育服務的內容包括：

1. 提供所有三至四歲幼兒免費的半日制早期教育，每天兩個半小時，每週五天，每年33週。
2. 提供幼兒更多的保育場所以及良好的服務，使八歲以下的4個幼兒中，就有1個幼兒可以進入幼兒保育所，且許多學校也在課餘提供各種年齡段的幼兒保育。
3. 提供貧困地區零至五歲的幼兒保育、早期教育、醫療及家庭支援，所有的家庭都可參加 Sure Start 計劃。
4. 資助幼兒保育經費，大多數父母親都可以根據家庭的具體情況，透過納稅系統，向政府申請支付幼兒保育的大部份開支。
5. 確保幼兒所在地的安全，幼兒保育服務機構提供幼兒的安全和福利，包括健康和設備、保育、學習和遊戲等，必須符合國家標準，並且由教育標準署（Ofsted）負責幼兒保育環境與幼兒保育人員的監督。
6. 提供幼兒資訊服務，每一個地方管理局設有「幼兒資訊服務處」，提供當地各幼兒保育及早期教育的服務表單。

三、早年計畫（Early Years）

加拿大的安大略省於1999年完成幼兒的研究報告，並於2001年由幼兒及青少年部推動 Early Years 計劃，主要服務對象為懷孕期的女性至六歲的幼兒及其家庭。

早年計劃的目標有四：

1. 改善零至六歲幼兒的健康及各項發展；
2. 協助父母履行其親職責任；
3. 確保幼兒資訊流通；
4. 協助社區回應幼兒的需要。

早年計畫主要工作內容包括：推廣懷孕期、初生嬰兒及幼兒期的健康保健；政府改善對父母和家庭的支援；加強幼兒的早期發展、照顧及教育；強化社區對幼兒及家庭的支援網絡（伍嘉樺，無日期）。

由上述可知，各國對於幼兒教育與照顧的重視程度相較以往重視許多，且根據研究結果，接受良好幼兒保育和早期教育的幼兒，他們在進入小學時，會有一個良好的開端。這些幼兒表現良好，而且在他們教育發展過程中處處領先。凡是接受過優質幼兒保育的兒童，他們開始上小學時，會變得更加獨立，精力更加集中，更善於交際，茲將各國弱勢幼兒教育計畫比較如表2-4-1。

表 2-4-1 各國弱勢幼兒教育計畫之比較

國別	美國 Head Start	英國 Sure Start	加拿大 Early Years
年代背景	1965 年提出，主要是提供弱勢幼兒整體性的服務	1999 年提出，期望能解決貧窮兒童的問題	2001 年推動，主要提供孕婦、幼兒及其家庭的服務
計畫目標	透過早期療育的服務，提供三至五歲幼兒發展、教育、營養照顧、健康檢查和家庭支持等服務，來保障低社經地位家庭的幼兒也能享有教育機會和教育品質，以改善其健康狀況等。	提供所有幼兒照顧服務；提升兒童身心健康發展；以及支援家長養育子女和投入工作，來解決貧窮兒童的問題。	1. 改善零至六歲幼兒的健康及各項發展； 2. 協助父母履行其親職責任； 3. 確保幼兒資訊流通； 4. 協助社區回應幼兒的需要。
執行單位	衛生福利部	教育及勞工部	兒童及青少年部
服務對象	三至五歲幼兒及家長，後擴大向下辦理至零至三歲	出生到十四歲（特殊需要可延長至十六歲）	孕婦至六歲的幼兒及其家庭
服務內容	<ol style="list-style-type: none"> 1. 教育：幼兒的學習應與其智力、情緒、以及社會發展配合； 2. 健康：參與的兒童都需接受基本的健康檢查，且僱用營養師來為兒童調配餐點； 3. 鼓勵家長加入教育委員會，參與對教育決策工作； 4. 提供兒童之家庭有關社會福利服務。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 提供三至四歲兒童獲得每週 12.5 個小時的幼兒照顧及教育服務； 2. 提供各種年齡、價格合宜而具品質素教保活動 3. 提供貧困地區零至五歲的幼兒保育、早期教育、醫療及家庭支援。 4. 提供兒童資訊服務。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 推廣懷孕期、初生嬰兒及幼兒期的健康保健； 2. 政府改善對父母和家庭的支援； 3. 加強幼兒的早期發展、照顧及教育； 4. 強化社區對幼兒及家庭的支援網絡。

貳、我國扶幼計畫政策的沿革與執行

針對我國弱勢族群幼兒提供的教育計畫主要為扶幼計畫，此計畫是教育部自民國93學年度起實施的重要的學前教育政策；另外學前特殊幼兒以及外配子女的教育措施，亦是近年我國教育單位積極關注的範疇，茲分別說明如下：

一、扶幼計畫的背景沿革

扶幼計畫的緣起主要是依據「二〇〇一年教育改革檢討與改進會議」及「二〇〇三年全國教育發展會議」將五歲幼兒應納入國民教育正規體制之建議，由教育部於2004年呈報「國民教育幼兒班實施計畫」(草案)，經行政院審議結果，在考量國家整體財政、幼教機構供需現況後，若全面實施國民教育幼兒班，將導致政府財政困境，故經教育部調整修正為「扶持五歲弱勢幼兒及早教育計畫」(教育部，2005)。基於此，教育部自93學年度起實施「扶持五歲弱勢幼兒及早教育計畫」，共分四階段推動：

第一階段：93學年度起實施扶幼計畫，以離島地區為對象，包括金門縣、連江縣、澎湖縣、台東縣蘭嶼鄉、綠島鄉及屏東縣琉球鄉。

第二階段：94學年度起加入54個原住民地區鄉鎮。

第三階段：95學年度起實施，將全國滿五足歲的經濟弱勢幼兒，包括低收入戶與中低收入戶幼兒，作為辦理弱勢幼兒及早教育的對象。並自96學年度起，實施全國滿五足歲低收入戶幼兒免費及中低收入家庭幼兒免學費就讀(托)公立幼稚園與托兒所措施。

第四階段：俟幼托整合後，國家整體財政充裕及配套措施研訂周全，再研議全面辦理國民教育向下延伸一年的免費與義務教育政策。

95年行政院「經濟永續發展會議」之總結報告指出：「政府應營造有利生育、養育、教育環境，及推動國家與承擔嬰幼兒照顧責任，以利國民婚育，維持人口年齡結構的穩定」，並推動各類鼓勵措施。教育部依據前行政院長張俊雄先生於3052次院會中的裁示：為因應少子化，提振生育率，減輕家長的財務負擔，政府願意與家長共同承擔育兒的責任，逐步將免費教育的年齡向下延伸，以儘速實現五歲幼兒免費教育之目標。

教育部為了使幼兒有均等入學的機會，同時也能接受高品質的教育服務，不僅補助偏遠地區、原住民鄉鎮、以及低收入戶、中低收入及家戶年所得60萬元以下家庭，提供完全免費或5000元至2萬元不等金額的補助，並以社會福利的概念及維護社會公平正義的原則，於97學年度起再擴大補助的範圍，包括增加補助一般地區低收入以及中低收入的家庭，同時亦將計畫名稱由「扶持五歲弱勢幼兒及早教育計畫」修正為「扶持五歲幼兒教育計畫」(教育部，2008a；2008b)，前後

兩個計畫均簡稱為「扶幼計畫」。

二、扶幼計畫的目的與實踐

教育部自民國93學年度起實施《扶持5歲弱勢幼兒及早教育計畫》，並以逐年滾動修正的方式擴大照顧地區弱勢及經濟弱勢的對象。《扶持5歲弱勢幼兒及早教育計畫》之目標有三，分別如下：

- (1) 提供弱勢地區與一般地區經濟弱勢之滿五歲幼兒充分的就學機會，保障幼兒受教權益。
- (2) 建構滿五歲幼兒優質的幼教環境，改善幼兒受教品質。
- (3) 規劃全面實施國教往下延伸一年之配套措施。

93學年度實施的《扶持5歲弱勢幼兒及早教育計畫》，其考量偏遠地區弱勢幼兒的受教權益，並以推動國民教育幼兒班（簡稱國幼班）輔導機制，一來可改善教師在教學現場或班級經營困擾，一來可保障幼生的教育及照顧權益。此計畫的推動也確實提升弱勢地區幼兒的受教品質、提高幼兒入園率、並讓偏遠地區家長對此政策感到滿意（張孝筠、孫良誠，2008；2009），已逐年逐步地將偏遠地區幼兒的教育現況推向較為理想的境界。

97學年度起，教育部將計畫名稱修正為《扶持五歲幼兒教育計畫》，採用社會福利概念及維護社會公平正義之實施原則，依家戶所得及子女數給予不同級數之補助額度，並以非強迫、非義務的方式，提供滿五歲至入國民小學前幼兒就學的補助措施，並藉此畫達成三項目標：

- (1) 提供滿五歲至入國民小學前幼兒充分就學機會；
- (2) 減輕家庭育兒負擔，穩定人口成長；
- (3) 建構優質之教保環境，確保幼兒所受教保品質。

教育部2007年擴大推動的《扶持5歲幼兒教育計畫》已不再侷限於少數弱勢家庭幼兒，是基於整體幼兒為對象，以非強迫、非義務的方式，並依據家戶所得提供滿5歲至入國民小學前幼兒就學補助措施，期望提升幼兒入學率。該計畫主要工作項目為「規劃弱勢幼兒輔助教材」、「均衡並調節幼托園所的供應量」、「鼓勵弱勢幼兒入園」、「建構優質硬體環境與設備」、「提升師資水平」及「訪視、輔導、與成效評估」及「溝通與宣導」等7大項。除了持續推動弱勢地區的幼兒教育外，另外也針對一般地區的幼兒教育，透過改善教學設備；成立教學訪視及輔導小組，辦理園所輔導；拍製教學媒體，協助教師專業成長等方式，以提升師資水平及教學品質。同時也進行全國幼托機構供需分析，作為規劃供應不足地區增班設園之參考據（教育部，2008a）。

可見扶幼計畫是政府致力於維護幼兒就學品質、改善教學環境、提升師資素質的重要計畫，藉由此計畫改進我國幼兒教育品質，進而朝向國教向下延伸一年

的目標邁進。

參、幼兒教育法律與制度的公平性分析

1948年聯合國大會通過「世界人權宣言」；1959年聯合國發表「兒童權利宣言」，以及1979年國際簽署「兒童權利公約」的內容，都強調兒童最佳利益的精神與優先原則。然兒童最佳利益與優先原則可以從法令保障的應然面，以及政策執行的實然面進行分析。

一、法令保障的應然面分析

1. 教育機會均等主張

「世界人權宣言」，其中第26條主張「人人都有受教育的權利」、「對於子女的教育方式，家長有優先選擇的權利」。「兒童權利宣言」兒童有受教育之權，其所受之教育至少在初級階段應是免費的和義務性的，以及身心或所處社會地位不正常的兒童，應根據其特殊情況的需要給予特別的治療、教育和照料。以及1989年11月20日第44屆聯合國大會通過「兒童權利公約」，其中第28條指出兒童有受教育的權利，應在機會均等的基礎上逐步實現此項權利。有鑑於此，各國政府以及子女的父母親應當有責任給予孩子最好的教育，共同協助孩子的成長與發展。

我國相關法令中對於教育公平性的主張包括〈憲法〉第21條指出：人民有受國民教育之權利與義務，且國民受教育機會一律平等（第159條）。憲法條文中雖指出國民受教育機會一律平等，但未將學前的幼兒教育做明確規範。〈教育基本法〉第4條規定：人民無分性別、年齡、能力、地域、族群、宗教信仰、政治理念、社經地位及其他條件，接受教育之機會一律平等。對於原住民、身心障礙者及其他弱勢族群之教育，應考量其自主性及特殊性，依法令予以特別保障，並扶助其發展。

在我國幼兒教育並非義務教育，〈憲法〉在基本國策之社會安全部份提出福利服務概念，如：國家應實施社會保險制度，人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟（第155條）；且應實施婦女兒童福利政策（第156條）。

2. 幼兒教育經費規劃

「工欲善其事，必先利其器。」欲達成教育既定目標，需有充足的教育經費支應所有必要的教育活動。依據〈憲法〉第164條：「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額15%，在省不得少於其預算總額25%，在市縣不得少於其預算總額35%，其依法設置之教育文化基金及產業，應予以保障。」；〈教育基本法〉第5條則規定：「各級政府應寬列教育經費，並合理分配及運用教育資源。對偏遠及特殊地區之教育，應優先予以補助。」可見，編列教育教育活動所需的經費是應該予以保障的。

幼兒教育是一切教育之基礎，但因幼兒教育不屬義務教育，所以無論在中央或地方之教育經費預算皆受到排擠，表2-4-2可以看出除了特教學校外，幼稚園所分到的教育經費在歷年中都是最少者，此有違幼兒學習的平等權利，也突顯幼兒教育不受重視和被邊緣化的現象（李建興、盧美貴、謝美慧、孫良誠，2009）。

表2-4-2 各級學校經費分配百分比

學年度	幼稚園	國民小學	國民中學	高級中學	職業學校	專科學校	大學院校	特教學校
90	3.17	27.61	17.31	10.61	6.21	1.88	32.63	0.59
91	3.17	26.52	17.22	10.26	5.68	1.25	35.29	0.61
92	3.21	26.32	17.17	10.40	5.43	1.31	35.52	0.64
93	3.17	26.44	16.86	10.54	5.31	0.89	36.12	0.66
94	2.88	26.22	16.43	10.47	5.29	0.85	37.22	0.62
95	2.82	26.17	16.42	10.56	5.17	0.68	37.58	0.59

資料來源：教育部統計處

3. 受教年齡規範

〈憲法〉第160條指出：六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。〈國民教育法〉第2條及第3條亦指出：凡六歲至十五歲之國民，應受國民教育；國民教育分為二階段，前六年為國民小學教育；後三年為國民中學教育。〈強迫入學條例〉第2條規定六歲至十五歲的適齡國民應強迫入學；〈教育基本法〉第11條指出：國民基本教育應視社會發展需要延長其年限。

依據〈幼稚教育法〉第2條所稱幼稚教育，係指四歲至入國民小學前之兒童，在幼稚園所受之教育。〈托兒所設置辦法〉第3條規範托兒所收托兒童之年齡，以初生滿一月至未滿六歲者為限，滿一月至未滿二歲者為托嬰部，滿二歲至未滿六歲者為托兒部。再依據98年3月3日教育部公告的〈兒童教育及照顧法草案〉，其中第2條第2項所指幼兒為入國民小學前之兒童；第7項所指幼兒園是提供二歲以上幼兒教保服務之教保機構。

可見，兒童教育分為兩階段，一為六歲以前的教育；一為六歲至十二歲的國民小學階段的教育。六歲以前的幼兒教育因為不屬於義務教育，且受到時代背景的影響，發展出幼稚園與托兒所分立的學前教育體制，且有各自應該遵循的法令規範，因此衍生了許多幼兒教育並非公平的現象。

4. 幼稚園與托兒所分立衍生的問題

幼稚園與托兒所雙軌制的發展，雖有其社會文化的歷史背景，但隨著社會變遷，使幼稚園與托兒所在提供幼兒教育與照顧的實質層面已難區分。但設立與相關管理規範不同，使得相同年齡的幼兒卻接受不同的教保服務品質，分別說明如下：

(1) 設立法令與主管機關不同

幼稚園依據幼稚教育法、幼稚園設備標準等設立，師資的聘任則主要依據師資培育法；而主管機關則為教育行政機關。托兒所則依據兒童及少年福利法以及兒童及少年福利機構設置標準設立，教保人員的規範則依據兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法遴用教保人員或助理教保人員；主管機關為社會福利行政機關。二者在適用的法令與主管機關並不相同，使得學前幼兒的教育措施、環境規劃、立案標準、以及照顧服務無法事權統一，導致教育不公的情形。

(2) 招收年齡不同

依法幼稚園招收四歲以上至入國民小學前之幼兒；托兒所招收二歲以上至未滿六歲之幼兒，兩者招收的幼兒年齡不同，但有重疊之處，此年齡重疊的部份，導致相同年齡孩子，在兩種不同的學前教保機構中，接受不同品質的教育與照顧，此有違教育公平性的理念。

(3) 課程教學漸難區分

幼稚園課程教學主要依據幼稚園課程標準實施統整課程，托兒所則係由直轄市、縣（市）主管機關自行規範，其多沿用幼稚園相關課程及內容，二者已漸難區分（教育部，2009a）。

目前幼兒教育並未納入國民教育，使得幼兒接受均等的教育的機會降低許多，且目前幼稚園與托兒所尚未整合，分屬兩種不同的托育與照教體系，其負責主管的機關、人員資格的要求、場地空間的規範、教學照顧的措施、設施設備的資源等都不相同，幼稚園與托兒所的比較如表2-4-3，因兩者間存有許多差異，

使幼兒教育無法實踐均等的理想。

表2-4-3 幼稚園與托兒所定位及其內涵比較

園所 項目	幼稚園	托兒所
主要法令	幼稚教育法	兒童及少年福利法
主管機關	中央：教育部 縣（市）：教育局	中央：內政部兒童局 縣（市）：社會局 鄉（鎮）：托兒所
設置主體	依據幼稚教育法第4條： 1. 由直轄市縣（市）政府設立或師資培育機構及公立國民小學附設者為公立 2. 其餘為私立。	依據兒童及少年福利機構設立許可及管理辦法： 托兒所設立主體可分為： 1. 政府設立 2. 機關、學校、團體、工廠、公司附設。 3. 私人創設。
屬性定位	以教育為主，保育為輔	以社會福利為主，主要是補充家庭功能的不足，教育非主要目的
招生年齡	1. 四足歲至入小學前之兒童 2. 特幼班：年滿三足歲未滿六足歲之兒童（特殊教育法）	1. 托兒部：二歲至六歲之兒童 2. 托嬰部：出生滿30天至二歲
班級編制	1. 按幼兒年齡分：每班幼兒以30人為限，教師2位。	1. 每15名兒童置教保員1名。 2. 社工員得視實際需要設置。
教保內容	依據教育部76年修訂公佈之幼稚園課程標準	依照兒童及少年福利機構設置標準。
教師 教保員 資格規定	大學以上幼兒教育學系畢業或修畢幼兒教育學程，並曾在主管教育行政機關指定之幼稚園實習一年成績（現僅需實習半年）及格者。	1. 教保員：專科以上保育相關科系畢業者；或經主管機關主辦之教保員專業訓練及格者； 2. 高中職幼保科、家政科、護理科畢業，或經主管機關主辦之教保員專業訓練及格者。
每生平均 空間大小	1. 室內至少為2平方公尺； 2. 戶外為4平方公尺； 3. 一定要有戶外遊戲場。	1. 室內外平均所佔面積至少為3.5平方公尺 2. 不一定要有戶外遊戲場，可完全由室內面積代替。
教師或教保員 權益	1. 公幼教師：教師法 2. 私托：勞動基準法	1. 公托：公務人員法 2. 私托：勞動基準法

二、政策執行的實然面分析

透過教育過程是改變一個人命運的途徑，在一個民主公平的社會裡，教育制度規劃應該設法讓每個人都有接受教育的機會。2008年馬英九先生競選總統時提出的馬蕭社會福利政策-遠離貧窮、投資未來、健康心靈、祥和社會（無日期），其中與幼兒有關的部分包括：提升幼托品質，改善托育機構良莠不齊的現象，孩子安全快樂，家長安心、放心，以及提供五歲幼兒免費學前教育。馬政府上任後，以「公義關懷」作為教育行政的施政主軸之一，期望透過「強化弱勢扶助」、「縮短城鄉差距」、「均衡資源分配」等施政重點，採取整合扶弱計畫、推動助學方案、輔導中輟學生、強化特殊教育、充實教育資源、改善數位環境、均衡學校發展、平衡高教技職等推動策略，以促進目標之達成（教育部，2008c）。以下就幼兒教育的相關政策分析如下：

1. 幼兒教育券

發放幼兒教育券（Educational voucher）主要是依據教育機會均等以及家長教育選擇權的理念。我國自2000年起發放幼兒教育券，希望達成的目標有三：（1）整合並運用國家總體教育資源，促進資源分配合理效益；（2）改善幼稚園及托兒所生態與環境，並提升幼兒教育水準；（3）縮短公私立幼稚園與托兒所學費差距，以減輕家長教養子女之經濟壓力（盧美貴，2000）。故針對全國滿五足歲之幼兒，就讀已立案之私立幼稚園或托兒所，補助每人每一學年新台幣一萬元整。幼兒教育券的補助並未設定排富條款，使得經濟條件較好的家庭多出一筆“娛樂費用”；經濟條件較差的家庭則仍然無法有足夠的教育經費送子女進入園所就讀，形成了一種假平等的情形。

2. 幼托整合政策

幼托整合政策主要是將現行幼稚教育以及托育服務兩種不同體制中，相同年齡幼兒卻接受不同教育與照顧品質的畸型現象進行調整。國際經濟合作發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）指出：整合幼兒照顧與教育服務，並將其合併成單一行政系統或創立合作機制，是實踐以幼兒為中心及以兒童最佳福祉為優先考量之有效策略（教育部，2009b）。

由表表2-4-3可知，幼稚園與托兒所之間的差異，使得同樣四至六歲的幼兒無法接受均等品質的教育，也使得政府在管理幼稚園以及托兒所兩種類型機構產生不一致的紛亂現象。目前幼稚園與托兒所尚在整合階段，若能實現此政策一方面可以使相同年齡的幼兒接受相同的教育與照顧，另一方面可使政府在管理與輔導園所有同樣的標準，有助於實踐教育公平均等的理念。

3. 扶幼計畫

政府為了提升偏遠地區幼兒就學情形，自民國93年起，針對離島三縣三鄉、原住民54個鄉鎮市設立國幼班，讓五歲幼兒以免費、非義務方式就讀。至2008年離島三縣市及54原住民鄉共計設有553班國幼班（張孝筠、孫良誠，2008），且至96學年度已提升原住民地區公幼普及率達73%；提高弱勢幼兒入園率達92%，這對提升我國幼教品質以及提升5歲幼兒就學率，均具有指標性的意義（教育部，2008b）。然而上述的數據僅反應在教育數量趨於平等，至於教育品質的平等仍有許多努力的空間，如偏遠地區教師的合格率、流動率等。

綜而言之，要達到幼兒教育公平性的目標，無論在實然面或應然面都仍有持續戮力以赴之處。1959年《兒童權利宣言》第7條中指出：兒童有受教育的權利，至少在初等教育階段應該是免費義務的；美國國家教育政策委員會於1966年提出「普及幼兒教育機會」的宣言（universal opportunity for early childhood education），指出到6歲才讓孩子接受教育為時已晚，他們應從4歲起就享有接受教育的權利，因為6歲以前的發展對未來具有決定性的影響力（蔡春美，2002）。我國近二十年幼兒教育的發展重點在於實踐「普及化」的理念，如1992年教育部擬定《發展與改進幼稚教育中程計畫》，其中規劃「公私立幼稚園增班設園」，擴大幼兒接受教育的機會，一直到100學年度教育部推動五歲幼兒免學費政策，期間推動重要的幼兒教育政策，包括幼兒教育券、幼托整合政策、扶持五歲弱勢幼兒及早教育計畫、扶持五歲幼兒教育計畫、幼兒園教保活動課程大綱、公私立幼稚園輔導計畫、幼稚園基礎評鑑等努力，都是實踐普及化幼兒教育的具體作為。其中的《扶持5歲弱勢幼兒及早教育計畫》是以地區弱勢以及經濟弱勢的幼兒，作為主要扶幼的對象，依據教育部（2009）在97年施政報告中指出，此計畫的績效目標提供弱勢地區與一般地區經濟弱勢之五歲幼兒充分的就學機會，保障其受教權益。其績效表現為94至97學年度在原住民鄉鎮增設國民小學附設幼稚園共計139園，使原住民鄉鎮351所國民小學幼稚園者由原來的128校提高為267校，成長率達39.6%。原住民地區國民小學附設幼稚園比率也由原來的36%成長至76.07%，大幅提升原住民地區公幼普及率。

幼兒教育雖非義務教育，但其發展階段對個體的重要性已有諸多論述，但我國憲法中對於幼兒教育的主張卻付之闕如，僅在社會安全中提出「福利服務」概念，此不足以呼應幼兒階段教育與照顧結合的世界潮流；另外，幼托整合仍在進行中，其是否成功的重要門檻即「兒童教育及照顧法」草案（980303）是否立法通過？此將嚴重影響幼兒教育的公平性；扶幼計畫提升了弱勢幼兒的入學機會，國幼班巡迴輔導機制，有助於促進幼教現場的教學品質，家庭教育與社區希望工程的營造，則是教育過程須注意的公平；政府自2000年開始，針對幼兒家庭提供相關的就學經濟補助政策，但補助設計需審慎思考「積極性差別待遇」的精神，而非齊頭式的「補助方式」，如此補助的用意始能真正達到社會公平正義的原則與目的。

「教育公平」是世界主要國家關注並努力實踐的課題，也是人的基本權益，當人的基本需求獲得解決後，教育就成為人的衍生需求，而教育是否公平對社會具有潛在、長期的影響，實踐教育公平直接關係到社會公平的實現，也是社會進步的動力。教育公平涵蓋教育機會均等以及社會正義兩項重要概念，因此，政府應思考如何合理的配置教育資源，並提升社會大眾對教育公平的意識，並共同促進教育公平，使每位幼兒都有接受相同教育資源的基本權益，讓幼兒進入幼兒園所接受教育的機會是均等的；讓幼兒在接受教育過程中的各種教育條件是均等的；以及幼兒學習結果或學業成就發展的機會是均等的。期能呼應王如哲、魯先華、陳榮政、劉秀曦（2009）在教育公平的研究中指出：教育公平是指個體在教育過程中，所被分配到的教育資源（如權利、機會、經費等），能因其差異之背景與需求（如種族、性別、居住地區、社經地位等）獲得相對應的對待，俾使得以透過教育開發潛能及適性發展。

