

幼兒教育體制的建立與改革

—「五歲幼兒納入國民教育正規體制」—

(簡稱：國教向下延伸一年)

陳明印 國教司副司長

張佩韻 約聘研究員

壹、前言

學前教育改革是社會重視的焦點。改革之建議，輒成為教育政策規劃與執行之參考。近年來，幼兒教育，為配合時代及家長的需要，一連串的討論，從「幼托整合」到「國教向下延伸」，特別引起幼教基層及家長的關注。其實，幼兒教育若要優質發展、永續經營，體制的建立與改革是最好的基礎。此次，全國教育發展會議，獲得與會人員對「五歲幼兒納入國民教育正規體制」之政策目標的確定，更肯定行政單位的規劃與推動的決心。不過，也因為，國民教育向下延伸一年的政策，事關幼兒教育體制的建立與改革，更是一項重大教育建設工程，亟需各界的努力，針對應興、應修事項，逐一協調，處理解決，如此，才能達成此政策的興革目標。

貳、政策背景與趨勢

國民教育向下延伸一年政策的背景，首先從二〇〇一教育改革建言會議的結論與建議說明為何提出此政策願景：九十年年底的「二〇〇一教育改革之檢討與改進會議」在『學制改革』議題中即於分組一討論「幼兒教育問題」，經會議分組討論其結論達成四點共識：

- 一、幼托整合議題已談多年，現跨部會之小組繼續進行，然權責宜劃分清楚。
- 二、有關義務化部分，幼教應以普及化為優先、再者朝向免費化，且應無義務化之強迫性特質。
- 三、有關幼兒園師資部分建請納入第貳議題「提升中等以下學校師資水準」討論，並邀幼教相關代表出席。

四、幼兒教育之體制應為正規教育之一環。

爰教育部曾前部長志朗曾裁示，依建議事項將「五歲幼兒納入國民教育正規體制」初步以國民教育向下延伸一年為規劃方向，冀將正規教育向下紮根，建立幼兒教育體制，以為幼兒教育在體制中求其定位。

由發展面向觀之，幼兒是個體身心發展最重要階段，亦是學習的關鍵期，也是最具可塑性的時期。現今在科技進步、物質豐沛、多元環境等主客觀條件的提升與刺激下，幼兒身心發展的成熟度也比過去幼兒的發展更加速與提前，基於幼兒整體智力發展與學習能力的提升，五歲幼兒接受正規教育的適切性及可近性深獲社會及家長的關切。

此外，大部分先進國家隨其社會進步和教育發展，義務教育的範圍與對象，均有逐漸延長與擴大之趨勢，歐洲大部分國家是六歲開始義務教育，且大多數國家的學前教育是屬於自願性的（請參閱附件一）。

另就教育指標而言，幼兒接受學前教育的情形和就學率係學前教育階段的指標，亦即普及、均等應係義務化之先決條件。我國五歲幼兒入園率依資料顯示，民國八十八年入園率為 80.9%；八十九年入園率提升為 85%；九十年入園率依幼教普查資料推估顯示至少已達 88%，初步具備向下延伸的基本條件。

故當前幼教政策重點所討論的國民教育向下延伸一年，從幼兒教育的發展及教改趨勢觀之，其方向性大抵明確。

參、理念與特色

國民教育向下延伸究竟是否屬於義務教育，是本項政策的重要理念，應先予釐清。以義務教育的概念係與國民教育概念相伴而生，惟因長期以來強調國家教育權，使義務教育變成國民教育的代名詞。依憲法規定，國民教育係國民的權利與義務，此更使得兩者的意義更形貼近。惟以本項政策係朝向不具強迫性的民主機制，以重視家長教育選擇及參與權，並以普及、均等、優質、漸進免學費來規劃。因此，非等同於義務化，初步僅宜以「準義務化」稱之。最近

全國教育發展會議，則進一步確立政策目標為：

- 一、提高幼兒入學率，逐步落實教育機會均等目標。
- 二、透過免納學費之間接補助，適度減輕家長部分教育經費負擔。

呼應政策理念與特色，其目標可初步細分為：「建立幼兒教育制度，提升家長教育選擇」、「適度補助幼教學費，減輕家長經濟負擔」、「促進教育機會均等，保障幼兒受教權益」、「奠定義務化之基礎，落實政策願景規劃」等五項。

肆、實施規劃、問題及對策

本項政策推動期程，依規劃從九十三學年度至九十五學年度，為期三年，分階段進行：

- 一、九十三學年度，以離島地區（三縣三鄉）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；
- 二、九十四學年度，除第一階段實施對象外，復納入原住民地區五十四鄉鎮市（行政院原住民委員會所為定義）為對象；
- 三、九十五學年度，研議全面實施之可行性。其內容以提升幼教品質為首要目標。向下延伸一年試圖以循序漸進的方式，以優先挹注並扶植資源不足地區（地區性弱勢）及文化不利地區（族群性弱勢），此種規劃，自當為各界欣然接受。但如何落實理念至現實面，實務上的操作與困境則需進一步研議，以圖解決之道。茲就現今幼教環境與問題列舉數端，並說明其對策：

- 一、幼兒受教機構（含幼兒園、托兒所）私立多於公立，依全國幼教普查資料顯示計約四比六。從整體發展上言之，代表幼兒教育多元發展之優點，但就其推展與監督部分，政府介入的程度相對減少係其缺點。此種以民間為主，政府為輔的角色分配，在未來納入向下延伸規劃時，如何結合並引進民間資源將是最重要的課題之一。
- 二、私立幼兒園依幼稚教育法，其教師待遇等薪給係「比照」公立由園方自訂，多缺乏制度化，使得教師流動頻繁，呈現「流失」大於「留任」的現象，依全國

幼教普查資料顯示，全國計約百分之四十係不合格教師，直接影響幼兒學習的關鍵。未來應有誘因鼓勵私部門研訂合理薪資及待遇結構，以穩定職場強化合格教師留任。

三、「幼托整合」刻正研議，希就幼兒園與托兒所之功能、師資、隸屬、體制等予以整合規劃，與本項政策實屬相互連動之政策，可相輔相成。幼托整合之研議，配合二〇〇一年教育改革檢討會議結論，就年齡層部分業達成以五歲為切割之共識，五至六歲統由教育部納入本項政策研議辦理。未來考量五歲幼兒受教權與品質之一致性，除幼兒園與托兒所外，亦應思考補習班之定位或轉型。

四、家長教育價值觀的偏執，當今父母深切體認啓蒙教育對幼兒身心發展的關鍵性影響，且都深怕孩子輸在起跑點。因此，對幼兒受教機構的要求（或期待）越深，已不僅限於教保，甚或成為小學先修班，使幼兒教育的全人教育目標，變成全才教育。家長對本項政策缺少瞭解，概念上或者以為是提前入學。因此，未來應積極宣導，建立概念，以凝聚家長共識。

此外，全國教育發展會議，針對如何提升幼教品質，獲致如下建議，也是在規劃時所需重視的項目之一：

- 一、均衡資源、調節城鄉差距，以達受教機會之均等。
- 二、提供幼教教師專業進修管道，以提升其專業素養，確保教學品質。
- 三、研訂幼兒教育課程綱要及設備基準。
- 四、強化幼兒情操及體能的正常教育。
- 五、建立公正客觀的幼教評鑑制度，促進公私立幼教機構優質的發展。
- 六、優先提供低收入、身心障礙及原住民等弱勢者的幼兒就讀公立幼教機構之機會。

伍、結語

以幼兒教育向非屬國民教育或義務教育，其體制與定位不明確（目前僅係比照學校管理），形成制度上的混淆，國民教育向下延伸，正是幼教重新定位並發揮品質的契機，企盼幼教界共同為是項政策提出建議與針砭。

附件

世界主要國家義務教育起始年齡比較

(引自 Tony Bertram and Chris Pascal, 2002 – Early Years Education: An International Perspective)

Country	4 years	5 years	6 years	7 years	8 years
Australia		5(Tasmania)	6(other states)		
Canada			6	7	
France			6		
Germany			6	sometimes	
Hong Kong			6		
Hungary		kindergarten compulsory	6	occasionally	
Ireland			6		
Italy			6		
Japan			6		
Korea					
Netherlands	from 8/02	5	6		
New Zealand		See note1	6		
Singapore				7	
Spain			6		
Sweden			occasionally	7	exceptionally
Switzerland			6	7	
UK England		5			
UK N Ireland	4				
UK Wales		5			
USA		occasionally	6		
Total	2	5	15	6	1

Note 1: In New Zealand most children start school on their fifth birthday, which is generally accepted and celebrated as a milestone.