

第一節 幼稚園行政管理

壹、立案與未立案幼稚園

立案之公私立幼稚園雖然問題層出不窮，但畢竟是暴露在陽光下，尚受教育主管單位之輔導與監督；未立案之幼稚園因為「地下」幼稚園，環境設備是否符合規定、教育品質是否維持一定水準，皆在教育主管單位的掌控之外，形成幼稚園教育的一大隱憂。未立案幼稚園的存在，僅有間接的研究資料可以證明。台北師院（民78）曾調查77學年度國小一、二年級學生上過幼稚園或托兒所的比例，各年級樣本人數均約有四十萬，結果發現各年級均約有78%上過幼稚園，17%上過托兒所；如果往前推算，這些一、二年級學生在76及75學年度時，應當是上幼稚園的年齡，而根據同一研究中，另一項由教育局與社會局所提供的資料顯示，76、75學年度全台灣地區四、五歲幼兒之平均入園率分別為30.1%及21.0%；兩者數據差距極大，有幾種可能性：第一，該研究之調查方法未能掌控國小低年級學生之特性，例如：幼兒可能分不清就讀的是「幼稚園」或「托兒所」；或易受他人影響，跟著大家舉手表示上過幼稚園；故數據有偏高之情形。第二，幼稚園招生人數以多報少，以符合原未立案之班級數與幼兒人數或避稅等，故官方統計之數據遠低於實際情況；第三，有部份幼兒在未立案幼稚園就讀，而這些人數並未包括在教育局所提供的資料中。

另一研究（花蓮師院，民79）採普查方式搜集花蓮地區各國小一至三年級就讀學前機構及三至六歲幼兒就學之資料，結果發現：國小一至三年級兒童入學前曾接受一年學前教育之比例為28.2%，接受二年者為29.1%，接受三年者為27.8%，合計高達85.1%的國小一至三年級兒童曾有接受學前教育的經驗；而三至六歲幼兒就學率則為38.9%，兩項數據對照之下，差距亦頗大。雖然此研究之範圍以花蓮地區為限，但與台北師院（民78）的研究結果一致：國小兒童曾接受學前教育之比例與正接受學前教育幼兒之比例有極大差距，除了立案學前教育機構超收幼兒人數之因素外，亦不排除有不少未立案學前教育機構招生之可能性。

未立案幼稚園的存在是不爭的事實，但數量究竟有多少，並無確切統計數字。依據台灣省教育廳民國七十二年調查發現，未立案幼稚園超過288所，約相當於已立案私立幼稚園的五分之一以上，顯示台灣省未立案幼稚園相當普遍。另外，依據林佩蓉（民80）之研究，可推估出台灣地區未立案幼稚園之粗略數字；該研究以電話訪問方式為主，郵寄問卷方式為輔，將台灣省、台北市及高雄市育有三至六歲幼兒之父母列為調查對象，以了解台灣地區三至六歲幼兒就讀幼稚園及托兒所之比例。取樣方式分為兩個部份，院轄市部份，各行政區皆隨機抽選一里；台灣省部份，按照省縣轄市、鎮、平地鄉、山地鄉四個層級之比例隨機抽選調查地區。在確定抽樣地區後，研究者再至該區戶政事務所抄得該區所有三至六歲幼兒家庭基本資料，有裝設電話者，以電話訪問，無電話資料者，則寄發問卷填答，計有效樣本為3985份，其中電話訪問有效樣本佔78.1%，郵寄問卷有效樣本佔21.9%。結果發現，在接受調查的受試者中，有21.6%（約佔五分之一）的三至六歲幼兒在未立案之幼稚園就讀，其中台北市佔3.7%，高雄市佔5.0%，台灣省則佔12.9%。根據以上資料及當年度（79學年度）全國地區幼稚園園數2505所（教育部，民82），可粗略估算出全國未立案幼稚園數量約有626所，演算程式如下：

$$\begin{aligned} & \text{3至6歲幼兒總數} \times \frac{4}{5} : \text{立案幼稚園數量} = \text{3至6歲幼兒總數} \times \\ & \frac{1}{5} : \text{未立案幼稚園數量} \end{aligned}$$

此一數據十分驚人，因為三至六歲幼兒就讀未立案幼稚園的機率相當高，對幼兒而言，不僅沒有「安全」與「教育品質」上的保障，也十分不公平，畢竟幼兒沒有選擇的權利。

貳、收托年齡層

根據現行之幼稚教育法（民70）第二條：「本法所稱幼稚教育，係指四歲至入國民小學前之兒童，在幼稚園所受之教育」，也就是說，幼稚園收托幼兒之年齡層為四至六歲；而在幼稚教育法修正草案（教育部，民81b）中，擬將幼稚教育範圍由原先之「四歲」提前至「三歲」，以因應社會發展需要。

現行法令規定幼稚園招收的對象是四至六歲幼兒，但實際的情形如何？以台北市為例，信誼基金會（民75）的調查結果發現，園所招收的年齡層以3足歲～6歲為最多數（63.0%），而招收年齡層在2.5足歲～6歲間的園所佔15.0%，招生年齡層在2足歲～6歲間的園所亦有20.0%，可見幼稚園招收四歲以下之幼兒者不在少數。雖然此研究亦涵蓋托兒所樣本，但托兒所僅佔所有樣本的18.7%，對於結果之解釋影響有限；遺憾地是研究並未調查招收4足歲～6歲之園所數比例，且選項之間並非完全互斥，（例如：「3～6歲」選項亦包含在「2～6歲」選項之區間內），易於混淆結果之解釋。而78～81學年度台北市公私立幼稚園教育評鑑報告中，有明確的數據支持前項研究之結果（參見表2-2）；另外，簡明忠（民76）的研究亦發現台灣地區招收3～4歲幼兒的幼稚園高達92.7%，可見幼稚園違規招收四足歲以下幼兒的情形相當普遍。

表2-2 78至81學年度台北市私立幼稚園招收幼兒年齡組之統計一覽表

項 目	學 年 度			
	78	79	80	81
招收四足歲以上幼兒	13.8%	8.2%	24.3%	13.4%
招收四足歲以下幼兒	86.2%	91.8%	75.7%	86.6%

至於一般人對接受幼稚園教育最適當的年齡層之意見為何？許金義（民61）發現，台北市家長認為4～6歲最適宜者佔52.7%，3～6歲者次之（24.0%），5～6歲者再次之（19.2%），無意見者佔4.1%。張菡育（民74）發現，家長、教師、專家對此意見不太一致，家長認為4歲、5歲最適宜，老師認為4歲最適宜，5歲次之，而專家卻認為3、4歲最適宜；整體而言，認為四歲最適宜入園者最多（45.0%），五歲者次之（35.0%），三歲再次之（19.3%）。林佩蓉

(民80)亦發現，打算四歲時送子女接受學前教育的家長最多(39.5%)，五歲者次之(36.8%)，三歲者再次之(10.3%)，六歲者最少(10.3%)。由以上研究資料顯示，二十年來，社會大眾對於入園最理想的年齡層之意見並無太大改變：四歲入園最適當。當然，也許有家長雖認為四歲是最理想之入園年齡層，但迫於需要，將未滿四歲之幼兒提早送入幼稚園，「理想」與「現實」之間難免有所差距，因此，教育部欲將入園年齡層提前至「三歲」是否適當，有待進一步深入探討。

參、班級人數

幼稚教育法(民70)第八條規定：「幼稚園每班兒童不得超過三十人。」然而實際情形如何？有關幼稚園班級人數的研究資料大抵可分為兩類：一類提供的是班級平均人數的統計數字，以中華民國教育統計(民81)及教育部(民73)的研究為代表；另外一類則是呈現符合規定幼稚園所佔比例之統計數字，包括：簡明忠(民76)、李駱遜(民77)之研究及歷年台北市公私立幼稚園評鑑報告等。

根據中華民國教育統計資料(民82)顯示，民國四十年至民國七十年整整三十年，全國幼稚園班級平均幼兒人數始終維持在四十出頭，並未有明顯進步；直至民國七十年幼稚教育法頒佈至民國七十五年間，全國幼稚園班級平均人數才陡降至三十人，而從民國七十五年至民國八十一年間，全國幼稚園班級平均人數甚至降至低於三十人之最高法定標準(參見表2-3)；這近十年來全國幼稚園班級結構由大班制走向中小班制的明顯改變，遠超過民國七十年以前三十年進步的總和，由此可約略看出我國幼稚園教育進步的情形。

不過畢竟這些統計數字來自官方資料，教育行政單位是否確定掌握真正的幼兒入園人數，而幼稚園招生班級數、幼兒數是否據實以報，尚需要更多的研究資料相互印證，才能得知。無論如何，從這些資料中，仍可發現相當有趣的現象，例如：比較歷年公私立幼稚園班級平均幼兒人數，私立幼稚園之班級平均人數大多比公立幼稚園低，此與一般人的認知有很大差距，至於事實的如何，尚有待進一步考證。

而教育部（民73）另一研究則調查幼稚園大小不同型態之班級平均幼兒人數，大型幼稚園為全園幼兒數大於400人，中型幼稚園為全園幼兒數200~400人，小型幼稚園為全園幼兒數在200人以下，結果發現民國72年，我國幼稚園班級平均人數為35人，此結果與中華民國教育統計該年度所得之33.6人相去不遠；該研究結果顯示，幼稚園型態愈大，每班平均之幼兒人數愈高（參見表2-4）。

表2-3 歷年全國公私立幼稚園班級平均人數一覽表

（教育部，民82）

民國 平均 人數 幼稚園	40年	45年	50年	55年	60年	65年	70年	75年	80年	81年
公立	43.3	46.0	44.3	45.3	43.9	44.7	48.1	30.9	28.8	28.3
私立	38.0	41.1	39.2	41.9	45.9	39.3	37.6	30.1	28.2	27.5
合計	42.2	43.9	41.2	42.9	45.4	40.6	39.8	30.2	28.3	27.7

註：本表之班級平均人數，係根據民國八十二年中華民國教育統計中，所列之歷年全國幼稚園之幼兒人數與班級數相除得來。

表2-4 民國72年不同幼稚園型態班級平均人數之分析表

（教育部，民73）

幼稚園型態	大型(多於400人)	中型(200~400人)	小型(少於200人)	合計
每班平均人數	44	40	34	35

另一類有關幼稚園班級人數的研究資料，是採用不同的統計方式，有助於了解歷年來符合法定班級平均人數之幼稚園數有多少。根據歷年台北市公私立評鑑報告，台北市公立幼稚園之班級人數一向符合規定，而私立幼稚園不符合規定者，由七十五學年度的55.7%逐步降至八十一學年度的16.4%（參見2-5），其間並非完全直線下降趨勢，可能是由於歷年受評幼稚園之抽樣方式有異、代表程度不同所致；而七十七學年度及八十一學年度之評鑑報告亦提供了該年度受評幼稚園之班級平均人數，七十七學年度台北市幼稚園班級平均幼兒數為26.4人，八十一學年度台北市公立幼稚園班級平均幼兒數為27.9人，私立幼稚園為28.3人，總平均為28.2人。

表2-5 75~81學年度受評之台北市私立幼稚園班級人數分析一覽表

項 目	學 年 度							
	75	76	77 (全日班)	78	79	80	81	
每班招收30人以下	44.3	66.0	73.0	79.3	89.0	88.6	83.6	
每班招收30人以上	55.7	32.0	27.0	20.7	11.0	11.4	16.4	

簡明忠（民76）的研究中，民國七十三年台灣地區幼稚園以大型班級的情形較為普遍；幼稚園每班人數在三十人以下者，僅有28.5%，而有71.5%的幼稚園班級人數違反規定，其中包括：班級人數在30~40人者，佔42.0%，班級人數在40人以上者，佔29.5%（參見表2-6）。李駱遜、翁麗芳（民77）以分層取樣方式選取全國六十家幼稚園大班作為訪問對象，調查結果發現，民國七十六年全國幼稚園班級平均人數仍以超過三十人者居多（參見表2-6），佔57.2%。

依據中華民國教育統計之官方資料顯示，民國七十三年，全國幼稚園班級平均人數為31.6人，民國七十六年則為29.9人，此與簡明忠

、李駱遜等之分別以幼稚園在職教師填寫問卷及研究員訪問幼稚園方式所得之資料有很大出入，並無法提供一個確切的結果，顯然實際調查的資料不如官方資料樂觀。

表2-6 簡明忠和李駱遜等調查全國幼稚園班級平均人數之結果比較

研究者	班級人數			
	百分比	三十人以下	三十~四十人	四十人以上
簡明忠 (民76)		28.5	42.0	29.5
李駱遜 (民77)		42.8	48.2	9.0

對於幼稚園每班以多少幼兒為宜，許金義 (民61) 的研究中，台北市的家長過半數認為21~30人最合宜 (51.4%)，有近五分之一的家長認為20人以下較適當 (38.4%)，近十分之一的家長則贊成31~40人 (參見表2-7)。張茵育 (民74) 的研究亦有相近的結果，但是其中家長、教師、專家三類樣本對幼稚園班級人數之意見並不太一致：多數的家長及專家贊成每班20人以下或21~30人，教師則有過半數贊成每班21~30人 (參見表2-7)；另外，該研究亦發現家長及教師教育程度愈高，愈贊成每班少於20人，且有地區性之差異，台北地區之家長、教師有較高的比例認為每班應少於20人，而台中地區之家長、教師則有較高的比例認為每班應為21~30人。

表2-7 許金義、張茵育調查社會大眾對幼稚園班級人數之意見分析表

研究者	班級人數	20人以下	21~30人	31~40人	41人以上
	百分比				
許金義	家長	38.4	51.4	8.8	1.4
	教師	—	—	—	—
	專家	—	—	—	—
	所有樣本	38.4	51.4	8.8	1.4
張茵育	家長	48.9	45.2	4.6	1.2
	教師	25.9	57.1	16.9	0
	專家	50.8	45.9	1.6	1.6
	所有樣本	41.5	49.2	8.4	1.0

綜合以上有關幼稚園班級人數的文獻探討中可知，民國61年至民國74年，社會大眾認為幼稚園應採三十人以下小班制的理想並未有太大改變（約有九成），且愈來愈多家長贊成幼稚園班級人數少於二十人（參看表2-6，許金義與張茵育之家長部份），但幼稚園每班實際幼兒人數則距離法令規定及社會大眾的理想仍有一段距離（參見表2-4，2-5，2-6，2-7）。

肆、幼稚園收費

幼稚教育法（民70）第十七條規定：「公私立幼稚園收費項目、用途及數額，須經所在地主管教育行政機關核定。」私立幼稚園收費高於公立幼稚園，是眾所皆知的事實，但是究竟「高」到什麼程度，並未有太多研究資料提供比較明確的具體數據。何以私立幼稚園收費「居高不下」？大致可歸納為幾個因素：第一、人事編制大；幼稚園規模不若中、小學大，但麻雀雖小，五臟俱全，從園長、教師、到職

員、工友、司機皆不可或缺，且依照法令規定，師生比例為1:15，每十五位幼兒，就需安排一位教師，人事預算是幼稚園沉重的經濟負擔。第二，設備多樣、龐雜且耗損率高；適合幼兒學習、生活的環境，需加強安全措施，故角柱包海棉墊，教室舖地毯、軟墊等等，便成為幼稚園預算中必列之項目；且需提供多樣室內外遊戲設備、玩具、教具與圖書等，而這些器材、設備使用率高，耗損率也高，故成為幼稚園支出中之重要項目。另外，在都市化程度高的地區，園地取得不易，園舍租借昂貴，亦是部份幼稚園無可避免的龐大開銷項目。而私立幼稚園經費的主要來源是向學生收費，並未獲政府任何補助；依據教育部（民73）的調查，在1128所公私立幼稚園中，有64.0%經費的主要來源是向學生收費，扣除公立幼稚園之樣本部份，約有91.9%之私立幼稚園主要經費來自學生收費，其他少部份幼稚園則是由宗教單位或附屬單位補助；經費來源有限，而幼稚園全園人數又以低於200人之小型居多，約佔全國幼稚園之82.2%（教育部，民73），在此種情況下，私立幼稚園成本高，收費昂貴的現象可以想見。遺憾地是文獻中極少探討幼稚園的收費問題及一般家長對於幼稚園收費的意見，即使有少許相關資料，亦相當地域性，未普遍性探討全國的幼稚園收費問題。

幼稚園收費情形如何，歷年台北市公私立幼稚園教育評鑑報告中，教育行政機關所擬定之收費最高標準及評鑑結果幼稚園實際之收費情形可供作參考。一般幼稚園之公定基本收費項目包括：保育費、午餐費、點心費、材料費、活動費、交通費，及其他依實際情形酌收費用的代辦費，例如：保險費、服裝費、書包費等。歷年台北市教育局所核定之收費項目差異不大，收費額度則年年調幅不同，早期收費項目較為籠統、名目較少，例如：午餐與點心費合併收取、無「雜費」項目；且各園收費彈性較大，例如：75學年度餐點費亦屬代辦項目，但76學年度起餐點費亦明列收費最高標準；晚期則收費項目增加、收費標準愈來愈明確。由於歷年台北市教育局所核定之幼稚園收費方式不完全相同，且評鑑報告中統計方式，呈現資料之詳細程度亦有所不同，造成以下整理出之相關資料並不完整。

歷年台北市教育局所核定公私立幼稚園每學期收費的最高標準可參見表2-8。收費之計算方法，每學期以4個半月核算，包括學期初繳交之保育費用及每個月之餐點費、材料費、活動費、雜費等，但不含交通費、保險費及其他代辦費用。至於實際收費情形，公立幼稚園完全符合規定，私立幼稚園則除了公定收費項目之外，代辦費用項目繁雜，有巧立名目之嫌，包括：電視教學費、才藝班費、視聽教學費、體能活動費、棉被費、戶外教學費、延長留園費、冷氣費、圖書費、飲料費、特殊教學費（例如：蒙特梭列教學）等五花八門，不一而足，變相收費十分普及；而公定收費項目方面，歷年私立幼稚園在保育費項目上，多半能符合規定，但在餐點費項目上超收嚴重，每年均約有八成受評之私立幼稚園未能符合規定，材料費及活動費超收之情形也不少，每年均約有三成受評之私立幼稚園不合規定。

表2-8 75-81學年度台北市教育局核定之公私立幼稚園每學期收費最高標準

幼稚園		學年度		75	76	77	78	79	80	81
		收費	標準							
公立	半日制	-	-	-	-	-	-	4,435	4,775	5,900
	全日制	-	-	-	-	-	-	8,910	9,410	11,440
私立	半日制	4,260	5,100	5,530	-	9,435	9,905	11,935		
	全日制	5,760	7,550	8,130	-	17,960	17,910	21,955		

(註：1.收費之計算方式，包括：保育費、餐點費、材料費、活動費、雜費等項目，但未含交通費及其他服裝、書包、保險等其他代辦費項目，每學期以4 1/2個月計算。

註：2.75學年度所列之費用標準，並未涵蓋餐點費，因該年度餐點費屬於代辦費用項目，未核定收費標準。)

張茵育（民74）調查台北及台中地區家長付園所費用之情形，結果發現，台北地區全日制家長平均月繳2,486元，每學期以4個半月計約繳11,187元，而台中地區全日制家長平均月繳2,012元，每學期約繳9,054元；有趣得是同一研究中，教師樣本所提供的園所月收費用，與家長部份資料頗有出入，台北地區園所平均每月所收費用，全日制為1,937元；每學期收8,715元；台中地區同樣情形，每學期約收7,072元。不過，無論如何，此項資料與台北市幼稚園收費標準相較之下，仍然偏高。

信誼基金會（民75）亦提供了一份台北市公私立幼稚園、托兒所收費平均數之資料（參見表2-9），與表2-8中同年度之核定收費最高標準也有一段差距，可能原因是因為張茵育及信誼基金會所提供的數據涵蓋交通費、餐點費及其他各種代辦費用，而表2-8提列的數據是「陽春」收費、基本費用；但無論如何，可以肯定的一事實是：公私立幼稚園在收費標準上有明顯的差距，且收費亦有地區性差異。

表2-9 信誼基金會（民75）調查之台北市公私立幼稚園、托兒所每學期收費標準之分析表

園所型態 收費平均數 班別	園所型態		
	公立	私立	全體 (N=160)
半天班	4,320.0	6,964.7	6,849.7
全天班	7,650.0	12,527.2	12,259.3

花蓮師院（民79）曾調查花蓮地區家長對幼稚園及托兒所收費之態度，在136位樣本中，有過半數（55.1%）之家長認為園所收費合理，27.9%家長認為收費不貴，而僅有16.9%家長認為收費貴或非常貴；同一研究中亦詢問家長對收費是否造成家庭負擔表示意見，結果有

50.7%家長認為還好，41.9%家長認為不會造成家長負擔，而僅有7.4%家長覺得會造成家庭負擔。由研究資料看來，似乎大部份花蓮地區家長並不認為園所收費昂貴，會造成家庭負擔；但是仔細審視其所涵蓋之樣本資料，會發現花蓮地區公立性質之幼稚園或托兒所佔四分之三（75.5%），私立園所僅佔四分之一，而公立性質之園所收費自然較合理，此可能是花蓮地區大部份家長對園所收費並無負面意見的主要因素。不過，一個有趣的現象是：「收費」卻不是家長選擇幼稚園時考慮的最重要因素（許金義，民61；管志明，民70；賴清標，民73；張茵育；民74）。

第二節 幼稚園環境設備

壹、室內外面積

依據幼稚園設備標準（民78），幼稚園園地面積，室內部份，每生不得少於1.5平方公尺；戶外部份，每生不得少於2平方公尺。事實上，此一標準是在民國67年，台灣省教育廳公佈之「台灣省幼稚園面積」中，就已明文規定省轄市地區需符合此一標準，而鄉鎮地區之園舍面積標準則更寬。

在幾項有關幼稚園園地面積的實況調查研究中，結果十分一致：公立幼稚園大多符合規定，私立幼稚則有部份未達室內外面積規定標準。例如：柳麗珍（民65）以台北市公私立幼稚園為調查對象，共寄出問卷161封，回收率為61.2%，結果發現台北市幼稚園有84.8%符合室內面積標準，有75.4%符合戶外面積規定；不過該研究資料距今已近二十年，對於了解當前台北市幼稚園園地面積之現況參考價值較低，而歷年台北市幼稚園教育評鑑報告所提供之資料則較富時代意義。根據75~81學年度台北市公私立幼稚園評鑑結果發現：台北市私立幼稚園約有三分之一室內面積不符合規定，而有四成以上戶外面積不符合規定，顯然戶外空間不足的情形遠比室內面積不足情形嚴重，且歷年來並無多大改善（參見表2-10）；主要的原因不外乎是台北地區寸土寸金，多數幼稚園為公寓式建築，園地擴充十分有困難。田育芬（