



幼托整合政策對教保人員資格與證照影響之探討

段慧瑩／國立台北護理學院師資培育中心副教授兼主任

一、緒論

攸關幼托整合法制規範的兒童教育及照顧法（草案）正式於2007年1月24日由教育部擬訂送行政院審議（教育部，2007a），待立法機構通過後，預計98年年1月1日起正式生效實施。該法案對於目前任職於全國4,213所托兒所、3,351所幼稚園（內政部兒童局，2006；教育部，2006a），以及從未列入法規管理的居家式照顧一併列入規範。包括園長、主任、教師、教保員、助理教保員、課後照顧服務人員及保母人員等教保人員，最關心的議題，不外乎資格證照與福利是否更被保障？而每年培育近2,000名幼教師資的各大學師資培育機構所面臨的挑戰則是新制下的畢業生具備什麼資格？未來生涯發展進程有哪些？本文旨從「人員」的角度，分析幼托整合過度階段與之後的影響探討，包括：整合後多元與複雜的資歷認證之困境、一園兩制三級化（一個幼兒園內有教師與教保人員兩種資格證照制度，教師、教保員、助理教保員三種層級）對教保人員生涯發展的挑戰，以及綜合建議教保人員培育機構轉型之興革等。

二、兒童教育及照顧法（草案） 有關教保人員規範內容

幼托整合所納入的教保服務，涵蓋對兒童提供之居家式照顧服務、對幼兒提供之托嬰中心照顧服務、幼兒園教保服務及對國民小學階段兒童提供之課後照顧中心課後照顧服務。因此其主要規範的人員有園長、主任、教師、教保員、助理教保員、課後照顧

服務人員及保母人員（第二條）。於第三章之第十三條至第三十一條，專門規範有關「教保機構組織、教保人員與其他人員資格及權益」。首先明列：教保機構應進用具教保人員資格者，從事教保服務（第十三條）。違反者，得處以教保機構負責人新臺幣六千元以上三萬元以下之罰鍰，並命其限期改善，最嚴重時可以廢止設立許可之處分（第五十五條）。不具教保資格在教保機構從事教保服務者，以及教保機構常見的借資格給機構掛人頭的現象，這些行為人都處以新臺幣六千元、三萬元至十五萬元以下不等罰鍰，並得按次處罰（第五十三、第五十四條）。

有關約束教保機構應提供教保人員權益部分則在第十四條：為提升兒童教保服務品質，教保機構應建立教保人員參與教保服務及員工權益重要事務決策之機制。各級政府應協助教保人員成立各級教保人員組織，並協助其訂定教保人員工作倫理守則。以及第十五條：教保機構應提供教保人員下列資訊：一、人事規章及相關工作權益。二、教保人員資格審核之結果。三、在職成長進修研習機會。違反者應命其限期改善，屆期仍未改善者，罰則處教保機構負責人新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰，最嚴重時可以廢止設立許可之處分（第五十六條）。上述條款雖已彰顯教保人員權益，但訴諸實務實施則須後續的配套措施，諸如：攸關教保人員審核資格的結果，若無勞資雙方核對的機制，往往弱勢的教保人員無從知悉；再者，人事規章與相關工作權益更需明訂準則，以及提供合理的工作契約版本，以供教保人員



依循。

至於教保機構組織在托嬰中心方面，以具有丙級證照的保母人員為主（第十六條），取消原托嬰中心「教保員」之資格職稱，換句話說，托嬰中心與幼兒園的服務年資不能併計或連貫。例如：以教保員且有保母證照者，至托嬰中心擔任教保工作，需在社會局登記為保母人員，若干年後，至幼兒園服務，則登記為教保員。同理，托嬰中心主任的資格以護理人員或保母人員為主，其年資必須在教保機構擔任專任護理人員或保母人員五年以上者（第十九條）。使得同時具備教保員與保母證照者，即使已在幼兒園擔任教保員五年以上資歷，轉任托嬰中心擔任主任時，必須先從登記托嬰中心保母人員五年以上，才具備主任資格。

至於收托二歲至入國小前的幼兒園，除國民中、小學附設者得由該校校長兼任園長外，應置園長、幼兒園教師、教保員或助理教保員等專任教保人員。幼兒園收托幼兒二十人以下者，應置教保人員二人或三人（均含專任園長）；超過二十人者，應依下列幼兒年齡就超過部分增置教保人員（第十七條）：

- （一）幼兒年齡為二歲以上未滿三歲者，每增收十人應增置教保人員一人；未滿十人者以十人計。
- （二）幼兒年齡為三歲以上至入國民小學前者，每增收十五人應增置教保人員一人；未滿十五人者以十五人計。

幼兒園二歲以上未滿三歲幼兒，每班以二十人為限，並不得與其他年齡幼兒混齡；三歲以上至入國民小學前幼兒，每班以三十人為限。幼兒園有五歲至入國民小學前幼兒之班級，其配置之教保人員，應有一人以上為幼兒園教師。幼兒園助理教保員之人數，不得超過園內教保人員總人數三分之一。

前項人力配置與原幼稚教育法相較，明

顯放寬許多，例如：教師之配置僅在五歲大班組，一班也僅需一名；助理教保員（高中以上學歷）之人數可佔園內教保人員總人數三分之一。但相對新法中加入原屬托兒所設置辦法中超過一定幼兒人數時，應置專任護理與社工人員的編制。

至於教保機構主管人員資格上，不論是托嬰中心、幼兒園或是課後照顧中心，都需經過該類主管人員專業訓練及格，以及一定年資與資格。其中公立幼兒園是唯一例外，國民中小學附設者得由該校校長兼任，其他應具資格如下：一、幼兒園教師。二、在教保機構擔任幼兒園教師、教保員或助理教保員五年以上，有直轄市、縣（市）主管機關出具之證明文件者（第二十條）。該項「教師」證照資格之限制，最受爭議，尤其在師資培育緊縮政策後，欲取得幼兒園教師資格者唯有在學階段，同修習幼教學程，並經半年全時實習，通過教師資格檢定考後，始能獲得教師資格。其教師資格取得從嚴的限制，與園長資格取得劃上等號的法條，不啻是扼殺所有無機會修讀幼教學程的幼保相關系所畢業生，其教保服務生涯永遠沒有機會擔任園長的高欄。其次，第二十三條，幼兒園教師應依師資培育法規定取得幼兒園教師資格，因此，為符合新法規範，應當針對新制幼兒園之教師而修正師資培育法，以及幼稚園教師師資職前教育課程教育專業課程科目及學分等內容，其影響與後續配套方案應當更為謹慎因應。

此外，教保員資格提高至大學校院幼兒教保育相關系所畢業，或非幼兒教保育相關系所畢業，並修畢教保員學程者（第二十四條）。對於學歷提高至大學始為教保員，引發各方爭議，諸如：目前在職未具大學學歷的教保人員深恐過渡條款下，進修壓力不斷重演，或是被業者降級（薪）處理；專科（五專、二專）幼兒保育科畢業生，新法後驟



降一級職等，加上助理教保員（高中以上學歷）之人數可佔園內教保人員總人數三分之一，是否會引發專科（五專、二專）幼兒保育科學歷者不上不下的就業窘境，尚待討論。

幼托整合協調後內政部停止原「兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法」中有關托育機構教保人員的核心訓練課程，但仍由教育部另訂「教保學程」與「助理教保員課程」，均仍維持非相關科系者，「訓練課程」的第二條管道，其必要性值得商榷，尤其大學非相關系所可以透過至相關系所修輔系方式取得資格，若無相關輔系可修，同理校內也無專業師資與設備，開設「教保學程」、「助理教保員訓練課程」之品質恐將重蹈「兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法」之覆轍，鼓勵聘任不具資格者就地合法。

三、幼托整合對現職教保人員資格與證照的挑戰與省思

（一）過渡條款之爭議

最受現職教保人員關注的過渡條款在第八章附則。第六十一條對本法施行前且於本法施行之日之在職人員，大抵均依原職轉換職稱。其中，於本法施行前原任職公立托兒所，具備公務人員任用資格之工作人員，已依師資培育法取得幼稚園教師證書者，得依其個人意願轉任幼兒園教師，其餘仍依原職稱任用。至於，轉任公立幼兒園教師後，是依照公務人員的任用薪給，或是如同國小附幼享有教師學術加給薪資，都尚待釐清。尤其，各縣市財政狀況不同，恐產生差別待遇的情況。

至於在本法施行之日未在職非現職之保育員、教保人員，自本法施行之日起十年內任職幼兒園者，得由服務之幼兒園檢具教保人員名冊及直轄市、縣（市）主管機關開立之服務年資證明或勞工保險局核發之勞工保

險被保險人投保資料證明文件，依下列規定向直轄市、縣（市）主管機關申請取得其資格：（一）本法施行前，高中職畢業具保育員、教保人員資格且曾任職五年以上，得取得教保員資格。（二）本法施行前，專科畢業具保育員、教保人員資格且曾任職三年以上，得取得教保員資格。（三）本法施行前，大學畢業具保育員、教保人員資格且曾任職一年以上，得取得教保員資格（第六十二條）。換句話說，僅具學歷，也曾短期接受原各類教保人員核心課程者，受訓及格結業為從事教保服務，就必須依據新法認定。

同理，原接受托育機構主管人員訓練班及格結業者，在本法施行之日未在職非現職具教保員資格之所長，在本法施行之日起十年內任職幼兒園者，得由服務之幼兒園檢具教保人員名冊及直轄市、縣（市）主管機關開立之服務年資證明或勞工保險局核發之勞工保險被保險人投保資料證明文件，依下列規定向直轄市、縣（市）主管機關申請取得其資格：本法施行前，專科畢業具保育員、教保人員資格，且曾任職四年以上之所長，得取得園長資格。以及，本法施行前，大學畢業具保育員、教保人員資格，且曾任職二年以上之所長，得取得園長資格。也就是說，在新法實施前即使具備所長資格，但未真正擔任所長職務者，或擔任所長之資歷年限不足時，仍需依新法規定方能取得園長資格。

上述條款可能引起之爭議，包括：以兒照法實行之日「現職」為唯一保障「現有資格」，首先必須盡力清理普遍的借資格「掛牌」現象。其次，以十年期限，提供回任工作者，依法案實施前的實際任職資歷，取得舊制資格。其中，原具有教保人員資格，但任職於幼稚園之所謂不合格人員、代理人員、代理教師、助理教師、代課教師等，是否認定其服務年資，而取得新制資格？也必



須進一步釐清。

（二）一園兩制三級化

幼托整合了「一個幼兒園」的名稱，但有「兩個制度」的人員，分別為具國家考試通過的教師「證照」者，以及因學位系所專長取得教保人員「資格」者，「三級化」則是園內分為教師、教保員、助理教保員的職務等級，其中包含前者教師的證照資格（certification）與後二者文憑資格（credential）。從實際層面而言，教保員與助理教保員有學歷上的差異，自然薪資也有所差別，然而，教師與教保員同為大學學歷，傳統上「教師」優於「教保員」的觀念又不易打破，加上五歲班級至少一名教師的規定，教師主要職責在於幼小銜接課程活動執行，但卻產生教師與同班的教保人員兩者的「法定」地位不等的情況。對於大學畢業、服務於幼兒園的有若干年經驗的教保員，因師資培育政策下，已縮緊關閉在職進修取得幼兒教師資格的管道，僅能停滯於教保員階段。這些有經驗的人卻不能單獨執行五歲幼兒大班教學的工作，而必須配合具教師資格者協同教學，其教保生涯規劃的阻斷，必須審慎全盤考量。

幼兒園工作人員「類別」的分級，不是以教學能力分，而純粹是因為培育管道的不同，而造成「同工不同酬」的情況。以學歷而言，「教師」與「教保員」同屬大學畢業，教保員多以幼兒教保本科系居多，但教師資格的獲得，並不限大學幼兒教保本科系，因此，若以一名大學非幼兒教保本系所的學生為例，修畢二十六個學分的幼教學程，加上半年全時實習，與通過教師資格檢定考，和一名大學幼兒教保本科系畢業、具有相關經驗的教保員，同時擔任五歲幼兒班級教保工作，若遭到教保機構以「教師」與「教保員」的「證照、資格」不同，給予薪資福利的兩級制，實又失去幼托整合的深意，或許

從另一個角度思考，「幼兒園」教保人員分級制的可行性，也可作為另一個配套措施。

（三）資格與證照之迷思

在國家考試系統下，國人習慣追求資格與證書來認定能力，自1994年教師證照政策開始施行後迄今共計十餘年，2005年開始舉辦的教師資格檢定考試，對於教師證照的管制措施有不計其數之學者提出針砭。原意是希望篩選優質師資，但低通過率間接促進補教業者經營日盛。其次，上述討論中提到，教保員需提高學歷至大學畢業，對未來幼兒教育發展的提昇具有實質的意義。然而，對於技職體系陸續開設的幼兒保育科二專、五專等專科畢業生已授予副學士學位，但卻被降一級資格，與高職幼保科等同為助理教保員，顯示其後二技進修的重要性。以回流教育方式的進修，每晚或是週末、暑假奔波園所、學校與家庭。進修課業壓力之下，減少家庭親子時間，增加與幼兒相處的緊張，能投入進修課程時間也有限，有時，授課教師又僅有學歷無幼兒園實務經驗，造成所學與實務印證應用隔閡差距。相較其他職業領域的進修，教保人員深陷各類資格與證照不斷轉換之苦，不斷的上課，只因為不知道什麼時候會用到，也不知道什麼時候會改變。尤其當證照與資格的無適度淘汰率與定期檢核，教保人員的社會地位與薪資待遇，也未見改善，幼兒教保品質自然無法有實質提升。

四、幼托整合對教保人員培育機構之影響

教保人員培育機構包括：發展最早的師範教育體系幼兒教育系所；後來居上且人數最為龐大的技職教育體系幼兒保育科系所；其他高等教育體系之相關科系；師資培育中心等。「幼兒教育及照顧法」（草案）對原屬幼稚園的教保機構來說，放寬原來幼稚教育法每十五名幼兒必須有一名教師、每班至



少需有兩名教師的規定，使得原在幼稚園具教保員資格的「不合格教師」，也可以正式納入合格合法的教保員資格。換句話說，技職體系幼兒保育科系所畢業生工作機會增加3,351所幼稚園，相對的，原4,213所托兒所的五歲組每班級也必須有一名教師資格者擔任。幼兒園教師與教保員名額的增減對各類培育機構的影響如下：

（一）師範教育體系幼兒教育系所

隨著社會變遷，國民教育經費與少子化現象影響國民教育發展，2005年教育部發布「師資培育數量規劃方案」，「優質適量、保優汰劣」政策下，所有師範系所招生人數雖然不變，但限制可修教育學程人數減少50%，除了少數幾所師院，能因應學程類別儲備教師需求不同，作不同調整，其他各校普遍因應之道，是將每類教育學程（中教、初教、幼教、特教）同等減低，使得幼教系學生一班只有一半的人可以修習校內學程，另外一半沒有機會修習學程者，畢業資格也僅有教保員。傳統師院體系急速轉型，不再只是培育教保機構幼兒園教保人員，轉而擴大為幼兒教保領域各類職業專長能力，諸如：兒童戲劇、教具用品產業、童書出版等，但各校師資專長能否配合以發展各校特色，以吸引優秀學子投入，仍有待時間考驗。但轉型期最大挑戰已明顯呈現於入學成績排行急速下降的情況，引起學者擔憂長期對教保職場的影響（教育部，2006b）。

此外，幼兒教育系長期以培育4至6歲幼稚園師資為主，學生的認知領域也多半以教育為主的理念，對於幼兒園收托至二歲的學步兒的健康保健、生活習慣培養，課程調整增加照護知識與技能，是師範體系、技職體系需共商的課題。

（二）技職教育體系幼兒保育科系所

近年來技職教育蓬勃發展，即使在綜合高中發展的原則下，報考人數逐年下降，幼

兒保育科系所仍未加管控的大量設置，在其他類科均已消失的五專學制，幼兒保育科卻得以增生出現，又因私校學費高昂，導致夜間、暑假、週末班學生人數遠多於一般日間班。某校幼保系最高紀錄同時有23班以上的暑、夜、週末班，因此自嘲為進修推廣系，學校的超級搖錢樹。私立幼兒保育科系所師資急缺，又為了符應助理教授級以上師資名額配比，轉聘國立學校退休教授，其原服務系所為幼兒教保系者，尚能發揮提攜後進與經驗傳承，但以理工、護理、國教、中教、社工、營養等相關專長，但從未涉獵幼稚園、托兒所、托嬰中心的學術與實務背景，也引起「幼兒教保育」專業性的極大爭議。因為這種情況極少發生在同為醫學院背景退休的牙醫系教授轉任小兒科授課。

雖然說，教保員可以合法合格的在所有的幼兒園工作，畢業生就業機會大增，但應考入學人數逐年減少中，根據技職校院入學測驗中心（2007）的統計，以2007年二技報名人數為2,204人，相較於2006年報名人數2,854人（錄取率41.8%），報名人數逐年遞減中。四技校院也有招生不足，開班人數少於核定班級數的情況也時有所聞。但依據教育部（2007b）統計，以女學生而言，一般大學幼兒教育系學生人數為2,841名，人數排名全國第15名；更是技職體系的第三名，總人數高達9,361名。以上現象，反應於每年培育上萬名畢業生，供過於求之下，業者普遍壓低低薪資聘任保育員，福利待遇不佳，有志人才不願投入，更讓教學品質無法提升的問題不斷惡行循環。因此，放棄各學制的本位主義，整體檢討技職體系與師院體系的師資結構與培育目標，實待更多努力。

（三）高等教育體系之相關科系

目前「兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法」之各類系所認定，係以系名定位，諸如：國民教育研究所、家庭教育研



究所、家庭研究與兒童發展、兒童發展與家庭教育系、人類發展與家庭學系等均屬幼兒教保相關系所。換句話說，上述系所所賦予的學歷證書，便代表著能夠享有教保人員地位群體的權益與機會。但詳細檢視各系修課科目，與教保專業最重要的教保機構實習、教材教法，課程設計等，在某些系所並非必修科目，甚至未開設選修，即使為合格教保員，其專業度仍受挑戰與質疑。幼托整合後由教育主管部門統一核定，也在研擬日後培育幼兒園教保人員科系的核心課程，以減少系名認定但專業度的不足。

（四）師資培育中心

因國民教育師資的過剩，師資培育儲備制衝擊各校師資培育中心，一方面透過高標準的評鑑機制，陸續核定人數減招，選讀人數也隨之下降；一方面師資檢定考的低通過率，各校專設師資培育中心紛紛轉型考量。對於大學階段已較同系學生額外修讀26教育學程學分者，多半自八月開始半年全時實習，隔年一月實習結束，四月資格考，未通過者仍然不具教師資格，必須待次年再行檢定，較同級畢業生已延宕兩年以上的就業時間。種種措施減少幼教教師人數，幼托整合後要求的教師也僅要求於五歲組幼兒每班一名，實有違世界各國逐漸發展國家介入教育年齡以教師為主的資格且往下延伸的趨勢。

幼托整合中所涉及的中央主管機關雖已確定，但除了教育與內政兩部門外，部門內的協調仍需積極研商，尤其以人員培育體系中，師範校院與師資培育中心隸屬中教司、幼兒保育系科為技職司、兒家等相關系所為高教司。各培育體制的評鑑標準不一，本位課程發展特色不同，可以運用的校內相關資源、以及對學生培育目標也有所差異。更多的雙向交流且互通協商的整體規劃，才能落

實整合之利。

五、結論與建議

（一）結論

目前幼兒教保人員培育的管道相當多元及複雜，每年培育的數量也相當多，但因為培育機構把關寬嚴不一，培育出來的教保人員良莠不齊，因此在幼托整合過程中，多元與複雜的進修管道造成法不溯及既往與過渡條款的多方爭議。其次，一園兩制三級化引發教保人員生涯發展重新定位，教保人員安心的固守工作崗位，並提供孩子高品質的教育及保育環境，是幼托整合政策的極大挑戰。至於對培育機構的影響，主要在於教師證照儲備制導致師資培育機構積極轉型，包括課程與師資的調整，尤其是增加照護知識與技能的訓練；對技職教育體系幼兒保育科系所的影響，則在於培育過多、培育素質難以掌控；對高等教育體系相關科系的影響方面，則是幼保相關系所的認定需更為嚴謹。

（二）建議

綜合上述結論，本研究建議：普查現職幼托園所人員資格證照，以釐清現行所有教保人員類別，評估地方人力資源，採漸進方式逐年改善人員資格，但以往「坐滿」時數的資格補足進修，實無益於教保品質的提升。

其次，應提高幼兒園教師配比，幼托整合後，僅在五歲組幼兒每班要求要有教師一名，實有違世界各國逐漸發展國家介入教育年齡以教師為主往下延伸的趨勢。以英國為例，學士後教師文憑課程（PGCE）的幼兒教師，是指教導三至七歲幼兒，其中五至七歲為國定課程的第一階段（Key Stage 1），四歲則屬基礎階段（Foundation Stage）。該規定明確指陳，即使是三歲幼兒，在保育之



外，教育的學習也是重要的一環、也需要專業資格的教師擔任，而不僅是幼小銜接的角色職責（段慧瑩，2002）。同時，應放寬園長資格僅限教師的迷思，終究幼兒園的經營管理，與是否具有教師合格證不能畫上等號關係，以此限制，僅會帶來更多的掛牌園長罷了！期解決方案必須同時考量穩定與清晰的教保人員生涯發展階梯。

幼托整合中所涉及的中央主管機關雖已確定，但除了教育與內政兩部門外，橫向結合勞政、衛生與婦幼福利相關機構的內部協調仍需積極研商。尤其在人員培育機構，師範校院與師資培育中心隸屬中教司、幼兒保育系科為技職司、兒童與家庭等相關系所為高教司。各培育體制的評鑑標準不一，本位

課程發展特色不同，可以運用的校內相關資源、以及對學生培育目標也有所差異，更多的雙向交流且互通協商的整體規劃，才能落實整合之利，同時透過同等高標準的評鑑機制，逐年汰出退場，以齊一教保人員培育品質。

綜合言之，教育政策或教育改革的過程，深受輿論的影響或立法過程各方不同立場團體角力的扭曲，使得政策的結果往往無法改善核心問題。此外，政策推動過程中，更需有足夠的宣導與配套措施，才能真正落實政策的美意。尤其值此少子女化世代，人口品質的提升更顯重要，惟有良好的育兒環境，社會共同的認知投入，才能達到幼兒教育的目標。

參考文獻

內政部兒童局（2004）。兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法。

內政部兒童局（2006）。84-95年度托育機構概況。2007/05/10。取自<http://www.cbi.gov.tw/>。

技職校院入學測驗中心（2007）。歷年二技統一入學測驗各類別或群組報考人數統計。

2007/05/10，取自<http://www.tcte.edu.tw/>。

段慧瑩（2002）。英國幼兒教保工作人員資格探討。兒童福利期刊，2，209-229。

教育部（2006a）。中華民國教育統計。台北：教育統計處。

教育部（2006b）。平衡師資供需確保師資品質 - 從師資數量調整與素質分析。台北：教育部。

教育部（2007a）。兒童教育及照顧法（草案）。全國幼教資訊網。2007年05月10日。取自<http://140.126.34.248>。

教育部（2007b）。95學年男女學生就讀人數排名前50大系所名單。2007/5/10，取自http://www.edu.tw/EDU_WEB/Web/publicFun/dynamic_default19.php#

Kelly, A. V. (1999). The curriculum and the study of the curriculum. In A. V. Kelly, The curriculum-theory and practice (4th ed.) (pp.171-193). Boston: Allyn & Bacon.

Wiles, J. & Bondi, J. (2002). Curriculum Development: A guide to practice. NJ.: Prentice-Hall, Inc.



專

論

