



「幼托整合」中的幼兒教育品質— 以〈兒童教育及照顧法草案〉及 〈學前教育及保育服務法草案〉之相關討論

郭李宗文／國立台東大學幼兒教育學系副教授

一、前言

台灣從民國八十九年起開始「幼托整合」之相關會議至今七年的時間，歷經由內政部主導轉至教育部主導整合，及各種相關計畫案的進行，政府對於此計畫投入之人力、物力、財力不可說不巨大。期間各方人馬有諸多的角力，當「幼托整合」方案的主導單位由內政部轉至教育部，許多師院體系之教師開始鬆了一口氣，以為至此可以有較偏向於教育的走向，以為如此一來距幼教普及優質的目標更為接近。然而，截至目前為止，不論由內政部或教育部主導之「幼托整合」內容，似乎仍無法令各方面滿意。也許是時間太多長或反應無效或不知如何反應或有其他令他們更擔心的事物吸引了他們的注意力，有不少的學者及現場的教師、保育人員，抱持著消極等待結果的心態，甚至積極準備第二專長者也大有人在。

在此同時，台灣的社會也正經歷著相當大的轉變，就以出生人口來看，由民國八十九年的二十九萬人到民國九十四年的十九萬人（兒童局網站資料，2007），由筆者最近進行的全國樣本蒐集的經驗中發現，少子化對於教保機構的衝擊已在台灣各地產生影響了。然而在新的法規草案中，也未見對此社會現象的因應。

2000年陳總統競選時的教育政策白皮書，當時白皮書中對幼托的描述相當符合當

時的現況「早期幼稚園與托兒所各有其成立的目的與歷史背景，且分別隸屬於不同的主管機關，而管理幼稚園的法規較管理托兒所為嚴格，政府有關單位並未依其原來設立之主旨，強力規範幼稚園與托兒所，於是造成教育單位立案不成的幼稚園就轉向社政單位立案為托兒所，而托兒所教師又無法向教育單位辦理「教師證書」，也缺乏進修管道，造成托兒所的師資水準日漸低落。整體而言，由於薪資偏低、福利又差又無工作保障等因素，幼稚園教師的流動量大、且流失率高，造成幼教師資供需間的嚴重不平衡。在面對合格教師供不應求的窘境下，許多幼稚園轉而聘用未受專業訓練之不合格教師，嚴重影響到整個幼教的教育品質。」當時的主要政策包括：（一）普設公立幼稚園。（二）實施免費的幼兒教育。（三）推動幼托合一的政策。（四）保障幼托人員工作權。其中最後一項關於幼托人員工作權中，特別提出「修訂教育人員任用方法及相關法令，把幼托人員納入教育體系，保障其基本權益及合理的薪資福利。」

民國九十二年的全國教育會議的討論的第二個題綱為「普及幼兒教育，營造優質幼兒教育環境」，目標則為：（一）五歲幼兒納入國民教育正規體制；（二）提昇幼教品質。然而，「國民教育幼兒班」的計畫，目前因經費問題的考量修改為「扶助五歲弱勢幼兒及早教育計畫」，已進行到最後的實驗



階段（九十三學年的離島三縣三鄉、九十四學年的五十四個原住民鄉鎮、九十五學年度的五歲經濟弱勢幼兒的納入），依據教育部的計畫期程，第四階段為俟幼托整合後，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（全國幼教資訊網，<http://www.ece.moe.edu.tw/under5week.html>）。

所以我們長期等待有關國教向下延伸及幼教優質化的期望要看「幼托整合」後，再研議。但是目前筆者想就由教育部研請台大林萬億教授所規劃的〈兒童教育及照顧法草案〉可代表官方版本（96.01.24日修定，之後簡稱〈兒照法〉，其兒童之年齡是指未滿12歲的兒童），及由賴幸媛、尹伶瑛、雷倩等立法委員所提出的〈學前教育及保育服務法草案〉可代表立法院版本（約於96.04提出，之後簡稱〈學服法〉，其兒童之年齡是指出生2個月至進入國小前）的兩個草案來探討此兩草案中對於幼兒教育品質的關注。全球高品質幼兒教育計畫特徵為何？由國際兒童教育協會（The Association For Childhood Education International簡稱ACEI）一群代表各國文化背景有幼兒教育經驗的教育家，所提出七個界定品質的層面來做說明：（一）理念和目標；（二）高品質的物理環境；（三）適性發展具成效的教學與課程；（四）注重基本和特別需求；（五）尊重家庭和社區組織；（六）聘僱熱誠的專業人員；（七）貫徹執行嚴密評估的計畫（Jalongo, Fennimore, Pattnaik, Laverick, Rewster & Moses Mutuku, 2004）。Espinosa（2002）將幼兒教育品質的範圍可從兩個層級來看，一為衡量過程的品質，主要評估幼兒園內事件發生的狀態，是屬於動態的形式，包含的面向有：（一）健康與安全；（二）師生關係；（三）團體的大小；（四）師資的訓練與經驗；（五）與家長的

關係；指的是家長參與學校活動的機會與空間。第二個層級為結構品質，是評估幼兒園資源與組織的面向，是屬於靜態與固定模式的品質，包含面向有：（一）師生比例；

（二）教職員的薪資與教師流動率；（三）幼兒使用的物理環境，包含教室內外活動空間以及每日作息等。美國幼教費用、品質及成果研究團隊（1995）的報告中，清楚指出有幾個變項和幼兒教育的品質有高度相關，即師生比、教師的教育程度、行政人員的先前經驗。筆者先就目前兩法案的內容，針對其中師生比及教師的教育程度有所提升先做討論，再討論國教向下延伸的議題。評析後再論此兩法案是將幼托整合後的幼兒教育品質向上提升或者向下沉淪？！

二、師生比

〈兒照法〉的師生比為2-3歲為1：10、3-6歲為1：15、6-12歲為1：20；但嚴格說來，此處也不宜用師生比，而應是教師、教保員或課後照顧人員和兒童的比例。民國92年修訂之〈幼稚教育法〉第八條中規定「幼稚園兒童得按年齡分班，每班置教師二人，其中一人為導師。」在此為何以每班需設置兩位教師的主要目的在於符合幼兒教育的需求，因幼兒常有個別之需求，兩位教師才能因應三十位以內幼兒的需求，另一方面也為符合〈兒童及少年福利法〉第三十二條中提及「對於6歲以下兒童或需要特別看護之兒童及少年，不得使其獨處或由不適當之人代為照顧。」

〈學服法〉的師生比則為2m-1歲為1：5、1-2歲為1：8、2-3歲為1：10、3-6歲為1：15。所以在2-6歲的師生比例上與〈兒照法〉沒有太大的差異性。然而師生比對幼兒教育品質是有所影響的。Szanton（1998）指出和幼教品質最直接相關的因素是師生比及行政人員的先前經驗。Hayes和



其研究夥伴（1990）也宣稱師生比和教師的品質與良好的幼兒表現在研究上一直有關聯。美國田納西州的師生成功比例計畫（Student-Teacher Achievement Ratio，簡稱STAR, 1985-89）其年級也包括K年級也就是5-6歲的幼兒，後續追蹤早期接受小班制教學的學生學業表現較一般班級好（轉引自陳玉玲，1997）。在小班制的班級中，成人花較多的時間和幼兒互動而花較少的時間只作單純的看護。幼兒在小班制的教室中幼兒會有較多的語言、較投入活動中、較少的暴力行為、在標準化的量表中學習和語言的測驗有最大的進步（Ruopp, Travers, Glantz & Coelen, 1979）。管理幼兒健康的官方人員也建議小班制的教學因為幼兒疾病的傳染及重複傳染會降低。高師生比和大班制的班級中即便是訓練有素的教師也無法提供有意義、敏銳的且增進幼兒成長的經驗或活動。從文獻中已經看出師生比對於幼兒的學習有影響，然而在我們的新法規草案中卻未見師生比的調整。

此外，根據2007年4月17日的中央通訊社報導，台北市國小因應少子化的趨勢已將每班的滿額學生數從原訂的35人調降為32人，且一般學校的班級人數則32人降至29人（<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/070417/5/d1xo.html>）。今年寒假有機會帶學生到大陸上海地區參訪當地的幼兒園，當時留下一個非常深刻的印象就是他們的師生比，是以每班二位教師一位保育員的方式配置的。這樣教師可以專心在教學上，保育員則打理幼兒的衛生保健事宜，該地區幼兒園教師及保育員分工合作，各司其職的作法讓我們留下相當好的印象，這樣教師才真能將精力專注於幼兒的學習上。師生比是一個不容忽視的問題。

目前〈兒照法〉及〈學服法〉中的師生比例並未因應少子化的趨勢，及提高教學品

質的部份而做修訂，是值得再討論的部份。尤其法案是為了因應未來的社會，更應注意目前已出現的社會趨勢。

三、專業認證與人才流失

在目前官方版的〈兒照法〉中，提及幼兒教育的部份僅有〈第十七條中5歲至入國小前幼兒之班級，其配置之教保人員，應有一人以上為幼兒園教師。〉〈學服法〉中則已將幼兒教師徹底消失於其草案中，在幼兒園的人員中僅有教保員及助理教保員。然而現行的〈幼稚教育法〉則規定每班應設置兩位教師。首先要弄清楚教師與教保師的差異性，才能談品質的問題。當然在此討論的前提是工作人員本身的素質及專業的訓練代表愈好的品質。

幼兒教師依據目前的法規，以師範院校幼兒教育學系畢業學生或其他大學畢業並修畢幼兒教育學程者，另需有六個月全時的現場實習經由實習輔導教師及實習指導教師的共同評分通過，始得報考一年一度的教師檢定考試，考試通過後方可取得幼兒教師證照。相對地，兩個草案中的教保師目前是以全國大專院校的兒童福利系畢業者或其他科系畢業依據〈兒童及少年福利機構專業人員資格訓練〉者，只需要上課就可以取得教保師的證書。這樣兩相比較下，究竟何者的訓練是較充實的？何者可以提升教學的品質？讀者自有定見。況且在台灣推行證照制度的現在，教保師幾乎只要經過訓練沒有統一證照考試的篩選就可以取得，這樣的幼托整合真的可以提升台灣的幼兒教保品質嗎？還是只是將目前幼稚園的教師部份向下拉至齊頭式的平等？如果整合後的結果是退步，請問這個整合是為了什麼？只是為了行政作業上的方便管理嗎？

此外，助理教保師就更是另一種奇特的存在。高中職幼保科畢業就可以擔任助理教



保師，在〈兒照法〉中他可以教2-5歲的幼兒；在〈學服法〉中他可以教出生2個月到入國小前的兒童。台灣十幾年來將幼兒教保人員推至大專學歷的努力，筆者擔心將因此而毀於一旦，儘管在法規中規定其人數不得多於三分之一或者二分之一。台灣已經進入高學歷的時代，98學年後，幾乎所有的高中職畢業生都可以成為大學生，但是我們的教保人員卻仍停留在高中職的階層，我們該如何讓其他領域的人員認為幼兒教育是個專業的領域呢？

在目前的法規，高中職畢業的學生並不能任教於幼稚園中，但是我們仍然看見業者為了節省經費或者推說找不到合格的教師為由，大量晉用高中職畢業相關或非相關科畢業的人員充作教師，托兒所也存在著合格保育人員的人數較少，助理保育人員的人數較多的情況。台灣目前連保母都需要執照，但是我們的教保員及助理教保員卻獨享不需要證照，就可以從事幼兒的教保工作。這樣的法案真的可以讓台灣的教保機構進步嗎？如果政府或者立委們真的在乎幼兒教育，何以讓幼兒受托於不需要證照的人員手中？何況台灣的法規傾向於立法從嚴執法從寬，如果在源頭的法規就是從寬訂定，實在很難想像實際執行面會是如何的景象？

業者們可能會說他們找不到合格的教師，幼兒教育界的教師流動率也確實非常高。但造成此流動率的原因為何？國內學者古瑞勉（1989）對幼兒教師流動率的調查研究中發現66%的教師流動率，待遇是流動率的重要因素。美國幼教費用、品質及成果研究團隊報告（1995）認為區別幼兒園品質的最重要因素是教師的薪水、教育程度和特別訓練。最可以預測教師流動率的就是教師的薪資。在1995年，美國幼兒教師的平均年薪低於15,000美元，是一般公立教師平均薪水

的一半。從1977年至1988年，美國幼兒教師的流動率從15%增至41%，幾乎增加了三倍。造成流動率最主要的因素就是薪資。

美國的研究顯示許多的幼兒教師僅獲得最低的員工福利。只有五分之一的幼兒教師有健康保險的福利；僅有五分之一的幼兒教師有退休金福利。唯一較常有的福利就是減收幼兒就讀該園的費用（Whitebook, Howes, Phillips, & Pemberton, 1989）。Talley（1997）針對美國申請NAEYC（全美幼兒教育學會）進行評鑑但中途停止的幼兒園，進行調查發現，影響幼兒園終止評鑑的第二大原因（佔33%）就是教師流動率。幼兒教師的薪水是同樣教育程度女性的二分之一且是同樣教育程度男性的三分之一。從1977年至1987年，經通貨膨脹率調整後，美國幼兒教師的薪水減少了20%。薪水和福利與幼兒教師流動有很大的關聯性；同時研究者也發現低品質和高流動率與較差的語言和社會發展有相關（Mitchell & Modigliani, 1989）。台灣公私立幼稚園教師的薪資差異也很大，除了台北市及少數貴族學校，私立幼稚園教師的薪資可以說是公立教師的一半。如此大的薪資差異，怎能留住好的教師在幼兒教育界？更何況其福利上的差異更大。

所以這樣造就了幼教界的惡性循環，薪資低留不住專業合格的教師；留不住專業的教師，業者轉用不合格的教師。而這兩個法案的草案，似乎更助長這樣的趨勢。〈兒照法〉中5-6歲的幼兒教師僅需要一位；〈學服法〉中將幼兒教師完全摒棄，這樣的法案讓幼兒教育進步了嗎？全國的人民要的是這樣的幼教品質嗎？

四、國教向下延伸

在此所謂的教育趨向是指「國教向下延伸一年」的趨向及教育在法案中被重視的傾向。接續之前「扶助5歲弱勢幼兒及早教育



計畫」的第四階段中提到，國教向下延伸一年的期望在幼托整合之後再議，但是在目前官方版的〈兒照法〉中，並未有任何的法條提及國教向下延伸一年，或任何幼小銜接的提及。唯一留下的伏筆是，〈第十七條中5歲至入國小前幼兒之班級，其配置之教保人員，應有一人以上為幼兒園教師。〉另外，〈學服法〉有趣之處在於，從頭到尾多以兒童福利的觀點思考幼兒教育，卻在第五條中提及「中央主管機關應於本法案公佈實施後八年籌設免費國民小學預備班，十年後達成國民義務教育往下延伸一年之目標，原有國民小學附設幼兒園應專為課後照顧班。」在偏重幼兒保育的法案下，忽然提及八年十年後要有國民義務教育向下延伸一年的目標，請問該年段的教師是誰來擔任？會和之前該草案中強調保育的幼兒園有何不同嗎？

目前教育部將焦點放在十二年國教，而非國教向下延伸一年；但是學前教育經費的投注與我國少子化的趨勢有關。目前公私立學前教育的費用並不低於公私立高中職的費用；但是對於家長而言，幼兒的出生常是在家長的事業剛剛起步，家庭經濟尚未穩定的情況下，幼兒又不似高中職學生可以打工兼職補貼家用，所以此時的相關補助及教育義務化的政策都可以緩和家長的經濟壓力。

國教向下延伸還有一個重要的關鍵，即專責單位的設立。〈兒照法〉中只說明中央和地方的職權並未說明專責單位的必要性；〈學服法〉則明確指出應有專責單位的重要

性。目前中央單位由教育部主導幼托整合業務，且在國教司第三科為專責單位，但是各地縣市政府對於幼兒教育的專責單位則幾乎是採用兼辦或合辦的方式，除北高兩市有專責科或股，許多縣市將幼教業務放在特教課或學管課或國教課之下，連個正式的名稱都看不見，可以想見各縣市政府對於幼兒教育的重視度有多少？

政策的實施，經費也是相當重要的因素。援引〈特殊教育法〉的例子，就可以得知在法規中訂出佔教育經費的比例，將可有效推動後續的政策發展。〈學服法〉中明定中央級地方政府對於學前教育的經費比例，是學前教育發展的基本要件。

政府真的想讓國教向下延伸嗎？還是只是畫一個不可能達成的夢？

立法諸公對於幼兒教育的關心是件好事，但是在參與的同時可能需要更多的相關人員提供更多元的觀點，使其提出的法案能更符合人民的福祉。教育部所提出之〈兒照法〉基本上仍延續之前由內政部主導時的架構，兒福及社工的影子時而可見。之後也許會有更多版本的法案送進立法院進行討論，但是誠摯地希望有權力者慎重考量法案是否可以提升幼兒教育的品質，為台灣的未來打下更穩固的根基。也希望關心台灣教育的人士能多關注這個法案對於往後教育的影響，沒有穩固的幼兒教育基礎，往後的教育可能要投注更多的人力、物力、財力，才能培養出台灣理想中的公民。

參考文獻

古瑞勉（民78）。幼兒教師流動狀況探析。屏東師院學報，2，99—138。

兒童局網站資料（2007）。http://www.cbi.gov.tw/chinese_version/1/displayContent.do?method=displayContent&subMenuLinkNo=20530&publishWeb=1&info=兒童福利數據&targetNo=1&subMenuName=兒少人口概況&displayType=1&publishVersion=1&content=content&menuLinkNo=6&contentNo=20927。



- 陳玉玲（1997）。「小班小校」的系統分析:以臺北縣市小學為例。國民教育研究學報，3，155-178。
- 教育政策白皮書台灣新世紀的教育願景（無日期）。民92年10月17日，取自：阿扁家族大樓：<http://residence.educities.edu.tw/robin228/special-abian.htm>。
- Cost, Quality, and Outcomes Study Team (1995). Cost, quality, and child outcomes in child care centers: Key finding and recommendations. *Young Children*, 50(4), 40-44.
- Espinosa, L. M. (2002). High-quality preschool: Why we need it and what it looks like. *NIEER Preschool Policy Matters*, 1.
- Jalongo, M. and Others. (2004). Blended perspectives: A global vision for high-quality early childhood education. *Early Childhood Education Journal*, 32(3), 143-155.
- Mitchell, A., & Modigliani, K. (1989). Public policy report. Young children in Public Schools? The "Only Ifs" Reconsidered. *Young Children*, 44(6), 56-61.
- Ruopp, R., Travers, J., Glantz, F., & Coelen, C., (1979). Children at the center: Final report of the National Day Care Study. Cambridge, MA: ABT Associates.
- Talley, K. (1997). National accreditation: Who do some programs stall in self-study? *Young Children*, 52(3), 31-37.
- Whitebook, M., Howes, C., Phillips, D., Pemberton, C. (1989). Research report. Who cares? Child care teachers and the quality of care in America. *Young Children*, 45(1), 41-45.