



幼托整合的現況與未來發展

李駱遜／國立教育研究院籌備處副研究員

一、幼托的現況

長久以來，我國學齡前幼兒的照顧與教育一直是由托兒所與幼稚園分別負責，這種雙軌並行的現象肇因於歷史背景的不同、設立目標的相異，才會形成各為不同階級的家庭和幼兒服務。然而隨著社會的變遷、家庭結構的改變、雙薪家庭的增加，及對幼兒教育的重視，故對托育與教育的需求均有大幅成長。

以幼稚園為例，從39學年度開始至95學年度為止，在這56年間，幼稚園的總數從39學年度僅有28所開始，到95學年度止的3,336所，成長了約119.1倍。幼稚園的班級總數從39學年度的397班，在95學年度時增加到10,500班，成長了約26.4倍。教師總數從39學年度時僅有144人，至95學年度時有18,917人，增加了約131.4倍。幼兒總數更從39學年度時的17,111人，到95學年度時增加了約11.8倍，共計有201,815人。或許是受少子化的影響，幼兒的人數在90學年度後就逐漸下滑。

再從公私立幼稚園相關的統計數字觀

之，私立幼稚園的數目從40學年度開始逐漸增加，擔負起國內大部分幼兒教育的責任，但近10年來，私幼園數逐漸下滑。相對的，公立幼稚園的數目卻是逐年增加，應是和政府普設公幼的政策相關。

同樣的情形也反映在公私立幼稚園的班級數上，亦即是，公幼的班級數逐漸上升，而私幼班級的數字則是時升時降。

再以公幼的教師數來看，近年來除了93學年度曾經下滑外，教師人數均屬增加的狀態；私幼教師數在92學年度達到最高峰，之後，又漸漸減少，94至95學年度年度間竟遽減了3,223人，原因尚有待探討。

在幼兒數方面，公幼的幼兒人數在91學年度時最多，之後就漸漸減少，至95學年度時又再呈現增加之勢，應是和公幼園數增加成正相關。私幼的幼兒人數從75學年度之後即陸續下滑，這也是使近年來私幼的園數、班級數、教師數減少的原因之一（詳見表1）。

上述的統計數字只列有立案的私立幼稚園，未立案者並未含括在內。



表1 39學年度至95學度幼稚園園數、班級數、教師數、幼兒數的概況

學 年 度	幼稚園數			班級數			教師數			幼兒數		
	總計	公立	私立	總計	公立	私立	總計	公立	私立	總計	公立	私立
39	28	28	0	397	397	0	144	144	0	17,111	17,111	0
40	203	177	26	510	410	100	190	51	139	21,531	17,735	3,796
45	451	321	130	1,236	702	534	1,220	583	637	54,239	32,302	21,937
50	678	338	340	1,898	752	1,146	1,995	744	1,251	78,261	33,329	44,932
55	575	204	371	1,900	539	1,361	1,898	541	1,357	81,506	24,427	57,079
60	557	184	373	2,218	542	1,676	2,403	513	1,890	100,696	23,789	76,907
65	778	266	512	2,992	703	2,289	3,716	776	2,940	121,373	31,426	89,947
70	1,285	382	903	4,811	1,015	3,796	7,344	1,368	5,976	191,693	48,784	142,909
75	2,369	523	1,846	7,883	1,331	6,552	12,769	1,838	10,931	238,428	41,000	197,240
80	2,495	716	1,779	8,304	1,678	6,626	14,852	2,752	12,100	235,099	48,271	186,828
85	2,660	923	1,737	8,719	2,088	6,631	16,076	3,711	12,365	235,830	57,679	178,151
90	3,234	1,288	1,946	10,144	2,827	7,317	19,799	5,246	14,553	246,303	75,956	170,347
91	3,275	1,331	1,944	10,233	2,900	7,333	20,457	5,363	15,094	241,180	76,382	164,798
92	3,306	1,358	1,948	10,417	2,772	7,645	21,251	5,662	15,889	240,926	74,462	166,464
93	3,252	1,348	1,904	10,229	2,811	7,418	20,894	5,307	15,587	237,155	73,177	163,978
94	3,351	1,474	1,877	10,713	3,166	7,547	21,833	5,976	15,857	224,219	69,186	155,033
95	3,336	1,495	1,841	10,500	3,181	7,319	18,917	6,283	12,634	201,815	73,334	128,481

資料來源：教育部統計處（2007）



除了幼稚園，家長的另一項選擇是托兒所。從這部分來看，因兒童局的統計資料僅提供84年至94年間，計11年的資料，缺乏84年以前的統計數字，故而無法看出之前的變化情形，故僅能從現有的資料分析其趨勢。

就總數觀之，11年間托兒所的數字是呈現上揚的趨勢，共增加了1,019所，成長了約23.7%，其中尤以88-89年間增加最多，共增加了50,478人。人數在91年度時最多，達327,125人，之後又逐漸減少。

以托兒所的性質分，在公立托兒所方面，從84年時的21所，於85年一躍而增為227所，突增了206所，成長幅度達到約10.8%，是歷年增加最快的一年。接著又於88年時突破了300所。但之後的所數是逐年遞減，收托的幼兒從84年時的4,447人增至94年時的76,393人，增幅約是17.2%。其間84-85年猛增了77,456人。至89年時，幼兒人數更攀

升至99,196人，90年以後，人數與所數則是同步減少。

在私立托兒所方面，從84年的1,336所，增至94年的3,960所，增幅達29.6%，且是逐年增加。收托的幼兒人數在91年以前是隨著所數的增加而增加，91年後則是時升時降，和托兒所數目的增加未能成正比。

比較特殊的是社區托兒所，在84年時的數目最多，達到1,931所。之後，可能因公私立托兒所的增加，尤其是公立托兒所數目的增加而大幅減少。尤其在84-85年間遽然減少了1,484所，降幅達432%。至94年時更只剩下67所。其收托幼兒的人數也從最多時的106,976人下降至4,450人。目前社區托兒所多存在於較偏遠的地區。

另外，立案的課後托育中心從90年間即已有909間，收托了36,120位兒童，幾年之間增加了241家，到94年時有1,150家（詳見表2）。

表2 84-94年度公私立托育機構、幼兒數的概況

年 別	總計		公立托兒所		私立托兒所		社區托兒所		課後托育中心	
	所數	收托 人數	所數	收托 人數	所數	收托 人數	所數	收托 人數	所數	收托 人數
84	3,288	223,353	21	4,447	1,336	111,930	1,931	106,976	—	—
85	2,222	234,967	227	81,903	1,548	122,657	447	30,407	—	—
86	2,304	246,418	284	98,883	1,763	134,015	257	13,520	—	—
87	2,304	241,669	288	98,369	1,892	133,883	168	9,417	—	—
88	2,740	259,161	318	98,280	2,283	152,671	139	8,210	—	—
89	3,343	309,639	295	99,196	2,955	202,973	93	7,470	—	—
90	3,600	318,918	297	97,838	3,216	213,850	87	7,230	909	36,120
91	3,897	327,125	296	94,960	3,505	224,557	96	7,608	1,015	40,309
92	4,082	294,528	291	81,721	3,705	208,331	86	4,476	1,036	35,276
93	4,257	300,257	288	83,156	3,896	212,229	73	4,872	1,083	30,686
94	4,307	290,218	280	76,393	3,960	209,375	67	4,450	1,150	29,828

資料來源：內政部兒童局（2006）



與立案幼稚園的情形一樣，未立案的私立托兒所亦未包含在內。課後托育中心未立案者應該還有更多。

若將幼稚園和托兒所的數目加起來看，總共有7,643個園所為490,833位學齡前的幼兒服務。其中公立的有1,495個園所，私立的有5,831個。依此可推算出我國幼兒有80%是就讀於私立的園所。多年發展下來，托兒所和幼稚園的服務隨著社會及家庭的需要，已同樣擔負起照顧和教育幼兒的責任，在部分收托年齡重疊，教育目標類似，收托時間相同，卻因主管機關的不同，立案標準不一等因素，使得在不同的幼教機構的同齡幼兒接受參差不齊品質的教保，衍生了許多的問題，使關心幼兒教育及保育品質的各界人士早就向政府提出了幼托應該要整合的呼籲。

針對社會各界的呼籲，行政院首度做了回應：

民國86年12月4日行政院蕭前院長在行政院第2256次院會中提示，托兒所與幼稚園都是以促進幼兒身心健康發展、增進其生活適應能力為依歸，卻分屬社政及教育兩個體系，其對象的年齡部分重疊，就國家資源的

應用而言，似非經濟有效，請內政部與教育部兩部審慎研究該統合問題；蕭前院長復於民國87年7月21日全國社會福利會議結論時指示，將托兒所與學前教育整合事宜列為應優先推動之重點工作。於是展開幼兒托育與教育整合方案之研擬規劃，並以如何保障同年齡之幼兒享有同等品質之教保環境內涵，有效運用並合理分配政府資源為整合理念。……（「幼托整合政策規劃」專案報告，2003）。

然而幼稚園和托兒所除了有部分相似之處，在主管機關、法令依據、空間設備、教師資格、待遇福利等方面仍有許多相異之處（詳見表3），尤其是後兩者，差異性極大，要談整合，牽涉面廣，若無事前縝密的規劃及周延的配套措施，勢必難以達成共識。此外，因各界看法不同，由整合而衍生的問題層出不窮，常在顧此失彼的情況下，未能一一解決，使大家都滿意，故也使該法案延宕多年，無法落實。不過，在尚未有充分的準備之前即匆匆上路，可能會犧牲了幼兒、家長、教師的權益，以歷年來許多政策的實施皆在強烈的批判聲及效果不彰的情形下匆匆落幕，因此幼托整合的先備工作及推動不可不更加謹慎。



表3 幼稚園和托兒所的區別

名稱	幼稚園	托兒所	備註
屬性定位	屬教育體系。	屬社會福利體系。	
主管機關	中央是教育部，地方是直轄市的教育局以及各縣的市政府的教育局。	中央是內政部的兒童局，地方是直轄市的社會局以及各縣市政府的社會局。	
法令依據	依據幼稚教育法暨施行細則及幼稚園設備標準辦理。	依兒童福利法及托兒所設置辦法辦理。於精省後依地方制度法授權地方制度法授權地方政府自訂相關規範（台北縣目前仍沿用精省前之相關規範）。	
幼兒年齡	招收四足歲至入國小前的幼兒。	收托出生滿一足月至未滿六歲的幼兒，又可分為： 1.托嬰中心：收托自出生滿一個月至未滿二歲的幼兒。 2.托兒所：收托二歲至未滿六歲的幼兒。 依比例規定設置護理人員、保育人員：根據84年7月5日公布之兒童福利專業人員資格要點規定，托兒所人員已無「教師」職稱之編制。	重疊部分為四歲至入國小前之幼兒。
教育目標	幼稚園的宗旨為促進兒童身心健全發展，已達成下列目標： 1.維護兒童身心健康。 2.養成兒童良好習慣。 3.充實兒童生活經驗。 4.增進兒童倫理觀念。 5.培養兒童合群習性。	托兒所宗旨為滿足幼兒身心需要，充實嬰幼兒生活經驗，教保目標為： 1.增進兒童身心健康。 2.培養兒童優良習慣。 3.啟發兒童之基本生活知識。 4.增進兒童之快樂和幸福。	兩者的教育目標極為類似。
課程與教學	參照教育部76年1月23日修訂公布之幼稚園課程標準實施。	參照內政部68年12月編印之托兒所教保手冊實施。	兩者的相似性極高。
教保時間	半日制或全日制。	半日托、全日托、臨時托育。	幾無差別。



設施及設備	依據幼稚教育法第五條： 1.園址適當且確保安全。 2.園舍、面積、衛生保健、遊戲、工作、教學設備符合幼稚園設備標準，其標準由教育局訂之。 3.一定要設置在一樓，得經主管機關同意可使用至三樓。	依據托兒所設置辦法第十五條規定： 1.托兒所之教保及衛生保健依托兒所教保手冊之規定辦理。托兒所之設施應依托兒所設施規範之規定辦理。 2.可直接設置在二樓或三樓。	
空間大小	1.每位幼兒平均所佔面積，樓層限制：一至三樓。必要時可至三樓。 2.室內外：平均每一幼兒室內外活動面積同時須具備，室外面積雖得以室內面積抵充，但不得少於標準之二分之一。	1.樓層限制：一至三樓依序。必要時得自二樓設起。 2.室內外：平均每一幼兒之活動空間，室外面積得全數由室內面積抵充。	幼稚園建築設備各項標準的規定比托兒所嚴格。
教師資格與進用	需具備依師資培育法取得教師資格，其進用依幼稚教育法及師資培育法等相關規定聘任教師。按年齡分班，每班30名幼兒，2名教師。	依兒童福利專業人員資格要點取得保育人員資格，並依該要點規定辦理進用人員，公立托兒所人員需具備公務人員資格。滿四歲至未滿六歲之幼兒每16-20名置保育人員一名。	托兒所保育員－專科以上兒童福利科系或相關科系畢業。 助理保育員－高中職幼保科、家政科、護理科畢業者。
人員待遇福利退輔制度	公立：比照小學教師。 私立：由經營者自訂。	公立：依公務人員各項法令。 私立：由經營者自訂。	幼稚園和托兒所人員資格要件不同，不得相互流動、任職。

資料來源：研究者整理自：

1. <http://infol.tpc.gov.tw/tpkid/margl/news/File/TrueFile/20040412162958398052.doc>

2. 幼托整合方案（草案）



二、幼托整合的現況

（一）各國幼托政策的發展

自1998年開始，國際經濟合作發展組織OECD（Organization for Economic Cooperation and Development）為推動學齡前兒童教育與照顧政策的檢討，要求各會員國為提升幼兒教育與照顧（educare）品質，及提高人力資本的競爭力，特別進行了一項『兒童早期教育與照顧主題回顧』的大型計畫，並組成評鑑小組，對自願參與的會員國之幼兒教育與保育政策的制訂進行主題式的調查。由參與的會員國根據相同的架構，報告該國幼兒教保的政策、主管機構等，再由評鑑小組逐一訪視後提出報告，經由OECD的總秘書處統整後，提出總報告（簡楚瑛，2003）。至2002年止，完成了11個國家的報告；2004年再以10個國家進行調查，以做為OECD會員國做決策時的參考。

各國在幼兒教保政策實施的做法不一，

有些是由教育、社福單位分別提供，如美國、澳洲、比利時等。有些由教育部門負專責，如英國、瑞典。另一些則是由社會福利部門提供，如挪威、芬蘭、丹麥（幼托整合方案草案補充資料，2004）。

世界各國因文化不同，資源與生態相異，故而也影響了其教育與社會福利的政策與相關制度。幼托是整合還是分流，以OECD所調查國家的資料顯示，幾乎是各佔一半。就因許多國家不同的做法，也各自衍生了其國內一些有待解決的議題，如對兒童的看法、托教品質、托教多元化、經費、師資素質、薪資、主管機關、評鑑、弱勢幼兒的受教權、育嬰津貼、婦女育嬰的相關福利等，因牽涉到多個相關的政府部門（如教育、社會福利、醫療、保險、財政、勞工、法務等）以及與民間團體的共同參與和協商，值得我國在制定幼托整合政策時的借鑑。表4為11個國家幼教機構整合與分流的情形。

表4 各國幼兒教育與保育主管機構一覽表

國 家	整合/分流	保育系統與教育系統
挪威	整合	歸兒童與家庭事務部負責。
瑞典	整合	歸教育系統的教育科學部負責。
芬蘭	整合	整合成教保（educare），歸社會福利系統的社會事務與健康部主管，但六歲幼兒的教育與社會福利部門的責任重疊。
丹麥	整合	歸社會福利系統的社會部主管，但六歲幼兒的教育與社會福利部門的責任重疊。
英國	整合	英國政府整合了保育與教育，並由教育就業部管轄英格蘭的幼教。
比利時	分流	教育部負責教育系統。 Kind en Gezin 負責保育系統及課後托育。
荷蘭	分流	教育文化與科學部主管四歲以上的教育系統。 健康福利與運動部主管四歲以下的保育系統。



捷克	分流	青年與運動部主管教育系統。 健康部管理保育系統。 內政部主管醫療保育。
葡萄牙	分流	教育部主管教育系統。 勞工團結部主管保育系統。
美國	分流	因公私立系統而有不同主管機制。
澳洲	分流	家庭與社區服務局主管保育系統。 教育、訓練及青少年事務局主管教育系統。

資料來源：整理自「歐美澳各國幼兒教育與保育之行政與政策」，簡楚瑛（2003），280-281頁。

亞洲國家如日本，其幼兒教育與托育也是歸屬於兩個系統，分別為文部科學省及厚生勞動省，兩者之間壁壘分明，然因少子化的情形日益嚴重，幼托必須聯手對抗幼兒人數愈來愈少的危機，政府亦朝向幼保一元的目標推動，卻又因學界、家長、社會對整合的政策與實踐均表不滿，認為該政策並未全然保障兒童的權利，故此一元化的幼保政策亦尚未完全定案（翁麗芳，2004）。

韓國的幼兒教育是由教育部和人力資源發展署負責，保育部分則歸健康與福利部管轄。自1997年開始，韓國政府進行幼兒教育與保育系統的改革，欲將3歲以下的嬰幼兒歸屬於健康與福利部，3-5歲的幼兒由教育及人力資源發展署負責，且歸於公立教育系統內，不過此計畫在政府部門、社會大眾、家長、婦女團體與媒體之間引起諸多的質疑。亦因各方爭議不斷，使得此項政策還在繼續辯論與協商之中，不知何時才能定奪及實施（Na & Moon, 2003）。

以日韓兩國為例，幼托整合的議題也因關心的團體過多而爭論不休，遲遲無法得到共識，使該議題定案。不過值得一提的是，韓國政府因重視兒童的教保，將原先附屬於該國教育開發院（Korea Education Development Institute, 簡稱KEDI）的兒童照

顧與教育研究所，特別獨立出來，於2005年合併了韓國婦女發展院（Korea Women's Development Institute, 簡稱KWDI）及韓國健康與社會事務研究院（Korea Institute for Health and Social Affairs, 簡稱KIHASA），成立了韓國兒童照顧與教育研究院（Korea Institute of Child Care and Education, 簡稱KICCE），該機構的主要任務在研擬幼教政策、進行課程發展的研究、辦理幼教的師資訓練、從事合格托育機構的認定、推動國內外學術交流及跨國合作研究等，做多元的發展（KICCE, 2006），頗值得我國參考。

（二）我國幼托整合政策的現況

教育部於民國96年1月24日通過部務會議，公布「兒童教育及照顧法」草案，此法係整合原內政部者主管的「兒童及少年福利法」與教育部的「幼稚教育法」，成為全新的「兒童教育及照顧法」。並於1月底送行政院審查後再送立法院審議。該草案首度將0~12歲兒童的教育和照顧都納入管理的範圍，並明確規定幼托整合方案中托育機構的型態與權責。照顧2歲以下嬰幼兒的托嬰中心或居家照顧的保母歸內政部主管。原本收托2-6歲的托兒所和幼稚園都將改稱為「幼兒園」；課後托育中心、兒童托育中心、安親班等，未來亦將通稱為「課後照顧中心」，



兩者均將由教育部負責管理。其他如各式美語或雙語安親機構在該法施行一年內改制，依補習班相關法令或「兒童教育及照顧法」擇一設立（中時電子報，2007/01/25）。

在草案中並統一規定幼兒園的設備與人員。教保人員包括園長、主任、教師、教保員、助理教保員等。課後照顧人員及保母亦納入教保人員的範圍，在新規定中保母都須在新法實施後三年內取得合格保母證書，否則不得收托嬰幼兒，且會被罰鍰（台灣立報，2007/01/25）。

此外，本草案也規定托育機構的師生比為：在收托0-2歲的居家照顧服務中為一名保母照顧2名嬰幼兒。機構式的托育中心為1：5。幼兒園中2-3歲每班以20人為限，不得混齡，師生比為1：10。3歲以上每班以30人為限，師生比是1：15。300人以上的幼兒園還需專置社工員和護理師至少一人，300人以下可以特約或兼任方式辦理，否則負責人將被處以罰鍰或停招（中時電子報，2007/01/25；台灣立報，2007/01/25）。

回溯這項制度變革的驅策力，是受到國內外幼托整合發展趨勢意義與重要性的影響，政府應更積極的推動幼兒教育與照顧整合的計畫。就國內而言，因同齡幼兒之教育照顧品質不一致、社會環境的變動（如少子化的社會人口結構和學前托教的公私失衡）與家庭育兒支出負擔沉重，促使幼托要走向整合的目標。國外則是受到國際經濟合作發展組織（OECD）及聯合國教科文組織（UNESCO）的影響，世界各國的幼托也有走向一元化的趨勢，以提升幼兒教保的品質及國家整體人力資源的素質（許麗娟，2006）。

本草案原名「幼兒教育及照顧法草案」，從民國86年即開始，歷經92-93年的政策規劃、於93年公開規劃結論、94年確立行政主管機關，接著規劃法令及配套措施等工作，將於民國98年1月1日整合完成。在這

期間曾辦理數場公聽會及座談會，廣徵各界的意見，後又成立七個工作小組，包括法治研修小組、立法推動小組、師資及權益問題小組、輔導及範例建構小組、教保綱要研編小組、宣導及溝通小組、績效評核小組，共同為幼托整合的工作做準備。原訂的主要目標為（一）提供幼兒同享教育與照顧兼具之綜合性服務；（二）滿足現代社會與家庭之教托需求；（三）確保立案幼稚園、托兒所暨合格教托人員之基本合法權益；（四）整合運用國家資源，支持幼兒發展，厚植人力資本培育；（五）縝密監督與管理機制，健全學前教保機構（許麗娟，2006）。草案的初稿共計75條，詳細及明確的草案內容需再檢視96年1月24日經教育部部務會議討論並新發布的「兒童教育及照顧法草案」。

在這項新法中，除了幼托的整合外，還將課後輔導、居家托育等部分納入管理，使得幼托的年齡層也擴增，這在其他國家中較少見，卻也使得原已龐雜的幼教工作範圍更形龐大、複雜，而會商的部會仍只有教育及內政兩部，似嫌過少，未能將與幼兒相關的福利、家庭、衛生保健、財政、法律等需求一併列入考量，使幼兒在健康、安全、充滿愛與關懷的環境中成長，並受到保障。

其次，主管幼教的教育部國教司幼教課的工作量會因此法案而倍增，以現有的人力勢必不足以應付，誠可考慮將幼教課提升為幼教司，並增加多位專業人員，共同挑起我國幼教未來發展的重擔。

第三、目前成立的七個工作小組，其工作範圍是否較著重在幼稚園與托兒所的部份，課後輔導與居家托育則未予以同等的重視？若是如此，則須立即修正，尤其後兩者均由民間業者或家庭主婦擔任，未能有周全的規劃與管理，所導致的後遺症將更為麻煩。

第四、近年來受經濟不景氣的影響，受虐兒的事件層出不窮，使幼兒在成長的過程



及環境中未受到該有的保護，為其童年蒙上陰影。這不僅是事情發生後的補救而已，還應有防患於未然的措施，如社區鄰里與學校的關心和通報、法律的保護、親職教育、社工的涉入等都需積極的進行，避免類似案件一再發生，造成無法彌補的缺憾。

（三）學界的探討

幼教前輩王靜珠（1999）、（2002a）認為幼稚園和托兒所在功能上涵蓋教育和保育，兩者區分已不大，應該整合，並應為國教向下延伸一年做準備（王靜珠，2002b）。又根據全國幼兒教育學系聯繫座談會會議的紀錄，從師資培育機構幼教系教師的觀點提出三項建議：（一）幼兒教育為免費及公立化的教育；（二）落實國教向下延伸一年的政策；（三）國教向下延伸一年政策實施後，應繼續考量規劃師資培育法中規範具有幼稚園師資教師資格者，得以擔任幼稚園至國小二年級的教學（李宗文，2004）。以第二點而言，從蔡佳純（2004）的研究中得出國教向下延伸一年的政策若要成功，應先制定合理的幼托整合政策的結論，顯示幼托整合政策的重要性。孫扶志（2004）認為要落實幼托整合，幼小師資應要合流培育，其觀點又與第三項建議不謀而合。

邱志鵬（引自段慧瑩、張碧如、蔡嫦娟、張毓幸，2006）以民國88年以後幼托整合政策會議做歷史回顧，解析幼托整合的未來方向，並指出幼、托當前所面臨的問題在於兩者名義上和制度上的差別，因此多在制度面和理論面的差別做探討，但因具有相似的教保功能，在市場競爭和社會需求上其實並無差異。再者，因產、官、學、親等對幼托整合規劃的認知仍有相當大的差距，故難以形成共識。

此外，段慧瑩、張碧如、蔡嫦娟、張毓幸（2006）以問卷方式調查全國各縣市公私

立托育機構保育人員對幼托整合政策規劃了解的情形，得出的結果為（一）私立機構的保育人員比公立者對幼托政策了解的情形為高，城鄉亦有顯著的差異；（二）他們對政策了解的來源以報紙、電視或朋友同事處得知的最多，但近90%的填答者表示未曾參加過公聽會；（三）保育人員的學歷愈高、年紀愈輕、年資愈淺，愈有助於對政策的了解與配合；（四）不論保育人員對政策的了解程度為何，其配合的意願都頗高。

面對幼托整合政策的推動，林威志（2005）認為（一）中央政府之資源分配，如經費、人力宜儘早移轉；（二）地方教育和社福單位應分工合作；（三）相關法規隨之改變；（四）訂定教保人員的資格；（五）保障學前教育機構經營者的權益；（六）釐清補習教育和幼兒教育的分際；（七）教育部宜成立幼教司或幼教小組。

在段慧瑩（2006）撰寫的中華民國教育年報幼兒教育的章節中提出因應的對策，內容包括（一）強化幼托機構的溝通，降低其對該政策的疑慮；（二）從事幼教師資整體培育規劃；（三）五歲幼兒教育普及化與公共化；（四）補習教育體系納入安親班的管理與輔導策略。對未來的發展，她亦建議（一）在少子化的趨勢下，需輔導教保機構朝精緻化、優質化轉型；（二）積極推動親職教育，宣導幼兒教育的重要內涵；（三）設立幼教的專責單位，以有效推展幼教工作；（四）再探討國民教育幼兒班，國民義務教育應往下延伸至五歲幼兒；（五）增加融合暨特殊幼兒教育的班級，讓特殊幼兒得到早期的療育；（六）重視幼教工作者的高流動率，健全幼教的整體環境。

學者們多贊成且大力促成幼托的整合，並提出許多具體可行的建議，供教育部及推動幼托整合相關人員的參考，在「窮，不能



窮到孩子」的理念下，政府應盡量排除困難，以充足的經費將幼托整合的美意落實於現場之中。

（四）實務界的質疑

台南市幼教協會在參加教育部舉辦的公聽會時抨擊幼托整合規劃草案是政府幫助公立幼稚園的國幼班搶食私幼大班的市場，並預估全面實施後，私幼將有半數會倒閉。幼聯會亦質疑以政府資源獨厚某些非教育專業的基金會，以不具教師資格的義工媽媽及低廉的收費搶佔課後照顧市場，使得照顧品質堪慮（聯合報，2004）。幼教聯合會和幼稚教育協會的理事長還一致呼籲教育部成立「幼兒教育司」，主管幼兒園的業務（台灣立報，2004）。

在台北縣舉行的公聽會中與會的各界人士提出質疑（台灣立報，2006）。全國教師會代表認為本法的精神不對，政府應廣設平價的幼稚園，讓弱勢學生得以就讀，不該為特定照護團體服務；少子化的現象日趨嚴重，本草案未考慮人口結構的變化是一項錯誤。私立業者則表示不應將幼教和私領域的居家照護混雜。台北縣教師會理事長還提出應檢討社會福利政策，重視3歲前的家庭教育，而非將幼兒拉離家庭及父母。教師們亦表示（一）未來托育中心或幼兒園都應設有專任廚工，為幼兒的營養、衛生、健康把關，但目前政府為精簡人事，公幼廚工遇缺不補，令人憂心幼兒的健康；（二）教保人員的權益應受到保障；（三）台北縣小學一班人數已降至30人，幼托整合亦應考慮小班教學的可能性，並將人數降至25人。

公幼的教師亦在網路上表達其擔心（一）「幼兒園教師」身分不受到教師法的保護；（二）一班一位幼兒園教師的編制，以目前一班兩師的編制，其中一位就要失業了；（三）少子化的情形使招生亦日益困難，未來是否也有如小學教師般有超編的情

形，影響工作權。

再者，師資問題可能是本草案最大的隱憂，因幼教機構以私人設置居多，不合格師資比例亦最大，雖然教育部規劃有10年的緩衝期讓幼托人員取得合格資格，仍讓人擔心這其間幼教品質和保障的問題（譚以敬、張素偵，2004）。

來自業界及教師的聲音都透露出他們的擔憂，唯恐自己的權益受損，這也是在幼托整合的同時必須考量到政策的制定與推動是否有周延的考量，符合現實的需要，並避免與利益團體掛勾，免除未來有圖利他人之嫌，卻也能照顧到目前的師資。同時，品質欠佳的園所也應有相關的輔導措施，幫助他們成長或建立退場機制，以確保幼托的品質。

再以師生比及教師工作負荷量來思考，即使有少子化的現象，仍應維持每班兩位教師的編制，另外可再配置一位保育員，專門協助照顧幼兒的各項事務，讓教師可以專心於課程與教學，以提升教學活動的品質，也可免除教師對工作權的擔憂。

（五）家長的意見

全國家長團體聯盟理事長蕭慧英（台灣立報，2006）表示，幼兒教育之所以會亂，是因過去累積了太多利益團體的衝突，才導致修法的困難，許多家長也不知如何挑選合適的幼教場所。她進一步指出參加公聽會都是透過教師團體在網路上報名，家長團體無從得知，參加者有限，因此聽不到家長的聲音。她認為法案中最重要的是加重罰則，以避免黑心立案的幼教機構破壞了本法的良意，並堅持應設立家長會。該聯盟並要求加速立法的動作，讓雙薪家長無後顧之憂，並提昇幼教品質（中國時報，2006）。同時也應加速推動幼教公共化，增加優質的平價幼兒園，減輕家長經濟的負擔（人間福報，2006）。

在新草案公布後，亦有家長表示，政府雖立意良好，規範沒有保母證將不能再收費



照顧小孩，但有執照的保母供不應求，收費亦高。關鍵在有執照就是專業、經驗和愛心的保證嗎？家長期望政府有更完善的配套措施，才能落實（聯合報，2007）。

無論從學界、業界或家長的觀點來看，大家都會從自己最關心的角度出發，事實上就是因有多種不同聲音的出現，才更能顯出多元的思考及有多個需要照顧到的面向。當然，也就更提醒了大家，這是一項偉大的教育工程，需要同心協力，捐棄成見，從幼兒及其家庭需求的思維為出發點，才易推動幼托的整合。

三、幼托整合未來的發展

基於前述，本文提出回應性的建議，以及前述未曾提到，但在未來還可以再思考與發展的方向，也使幼托整合後得以更完整的面貌為幼兒及其家庭服務。

（一）因教育部將成為2-6歲的主管機關，業務勢必倍增，以現有人力不足以應付，故成立幼兒教育司，整併相關的經費和人力為時勢之所趨，雖然和政府精簡人事與單位的精神不符，但為配合實際的需要，仍請教育部細加考量。除了中央有主管機關，各縣市教育局亦宜普設幼兒教育課，專門負責該縣市内幼兒教育的各項事宜。

（二）一如韓國「兒童照顧與教育研究院」

（Korea Institute of Child Care and Education）（KICCE, 2006）為因應該國未來幼托整合及少子化而新成立的研究機關，可在國立教育研究院成立幼兒教育研究所，從事基础性、長期性、系統性、通盤性、應用性的研究性，並因應少子化、新住民、本土化等議題的規劃、執行，將研究成果供幼兒教育司制訂各項相關政策、

制度等的參考。其次，在教育研究院成立幼兒教育所還有後續服務的優點，即是研究完成後尚能提供相關的研習與輔導，讓創造的知識得以繼續傳播與應用。

（三）建立幼兒教育資料庫：我國在制定各項政策時常缺乏研究做基礎，導致虎頭蛇尾，沒有效益。故除了應成立幼教研究所外，尚應長期收集國內外幼兒相關資料並成立網站，供各界人士上網查詢相關政策、制度、各縣市幼兒園資訊、營運狀況、課程與教學、師資培育、幼兒發展、基本能力、修訂或編制合乎本國幼兒使用的量表等資料，同時建置英文版，提供資訊讓國外人士也能透過網際網路了解我國幼教的發展，做為國際交流的平台。

（四）親職教育諮詢輔導網的建立，讓育兒有煩惱、困擾的家長可獲得及時的幫助或輔導，並有專業人士定期探訪有問題或困難的家庭，讓幼兒得以在受到關懷的環境中成長，並可以此預防虐待兒童、攔子自殺等情形的一再發生。

（五）未來幼兒教保課程指引宜和九年一貫，或未來十二年一貫課程做整合，讓兒童能力的培養有一貫性、整體性。幼教課程品質的提升，各式的課程模式、手冊亦需要教師以幼兒的發展與需要為首要考量做專業化的判斷與嚴選。

（六）托兒服務多樣化：設置如臨時、假日、夜間等的托兒服務，以解決目前單親家庭無人照顧幼兒的困擾，或家庭有臨時托兒的需要，降低幼兒單獨在家無人照護，發生危險的可能。同時亦可按照家庭經濟情況酌予收費或提供免費的服務。



(七) 因應少子化的影響，宜再降低每班幼兒的人數，讓幼兒獲得更優質的照護。尤其公幼，不應隨著該校小學部學生人數的縮減而裁併掉，因而剝奪了幼兒就學的機會。除了政府應當籌措財源，將義務教育向下延伸一年外，還應鼓勵企業界多注入財力的支援，讓貧困家庭、偏遠地區的幼兒都有幼兒園可上，使上學不再奢侈，不再困難。同時一班兩位教師及一位保育員的編制亦可列入考慮。

(八) 「孩子的教育需要整個村落的力量」，當社區與家庭的關係更緊密時，以「同村協力」的方式，在村里長的支持下，緊密結合社區居民的力量或民間團體的援助，於多元、正義的理念上關懷各階層兒童的學習與照顧。

(九) 訂定嬰幼兒的健康政策，定期進行嬰幼兒的健康檢查，並發展量表蒐集嬰幼兒身心發展的資料，並給予特殊幼兒及早的治療與幫助，對家有特殊兒童的家庭也能給予醫療、生活、就學的支持。

(十) 成立跨部會委員會：整合各部會相關人員，規劃在職員工的育嬰假與親職假、補助健康醫療的費用、鼓勵生育及養育的辦法、及緊急的安置處理、確立兒童的法律地位等，讓我國的兒童的教育及照顧獲得更完善的保障。

(十一) 社會變遷下幼兒教保的再思考：

1. 提供太多支持的機構與服務是否會忽略了家長應提供的責任？而家長是否也會因而忽略，甚或逃避了自己所應負的責任與義務，值得深思。
2. 在M型社會中，中下階層增多，貧富的差距也因而拉大，幼兒處於貧困的比例提高，對他們的照護亦應提早未雨綢繆。
3. 許多研究均顯示遊戲是幼兒階段教與學的最佳媒介，故目前幼兒學習的內涵與教學方式都應再做調整，避免「直昇機型父母」過高的期望對幼兒的學習與成長造成龐大的壓力。

本研究由林佳琪助理協助資料收集之行政工作，使研究工作得以順利進行，特此致謝。

參考文獻

- 人間福報 (2006/07/01)。家長聯盟籲加速幼教公共化。<http://www.merit-times.com.tw/print.asp?Unid=20017>。
- 中時電子報 (2007/01/25)。《兒童教育及照顧法》草案，0歲到12歲兒童全部納管。<http://w101.news.tpc.yahoo.com/article/url/d/a/070124/4/9r67.html>。
- 中國時報 (2006/07/01)。幼兒教育及照顧法立法慢吞吞，家長急死了。<http://enews.tp.edu.tw/News/News.asp?iPage=&UnitId=248&NewsId=18430>。
- 王靜珠 (1999)。我國托育機構的演進及未來發展途徑。幼兒教育年刊11期，頁167-189。
- 王靜珠 (2002a)。我對托兒所和幼稚園功能整合的建議。幼兒教育年刊14期，頁1-20。
- 王靜珠 (2002b)。國民義務教育向下延伸一年應有的準備。幼兒教育，233期，頁4-5。
- 台灣立報 (2004)。幼托教育改革的戰國時代。<http://publish.lhpao.com/Education/2004/08/07/04E08061/index.html>。
- 台灣立報 (2006/06/26)。幼教法公聽會，親師業者都不滿。<http://www.mingdao.edu.tw/library/index/news/Eudcation-news/9506/950626.html>。



- 台灣立報（2007/01/25）。草案過關，幼托整合有法源。<http://publish.liihpao.com/Editorial/2007/01/25/0101/index.html>。
- 李宗文（2004）。幼托整合一師資培育者的意見及一點想法。幼教教師進修網站: http://www.nttu.edu.tw/ecet/home_school/07.html。
- 林威志（2005）。幼托整合的重要課題與因應途徑。幼兒教育，279期，頁4-5。
- 林萬億（2003）。幼兒教育暨照顧法專案研究期末報告。引自教育部「幼托整合方案草案 補充資料」。
- 段慧瑩（2006）。幼兒教育。中華民國教育年報，94期，頁30-72。
- 段慧瑩、張碧如、蔡嫦娟、張毓幸（2006）。托育機構因應幼托整合政策之現況研究。教育資料與研究，68期，頁1-22。
- 孫扶志（2004）。幼小銜接中課程與教學的問題與因應策略效果之研究。國立台灣師範大學教育心理與輔導研究所博士論文，未出版，台北。
- 許麗娟（2006）。幼教政策及制度變革簡報。教育部。
- 翁麗芳（2004）。當代日本的幼托政策。台北：心理。
- 教育部（2003）。「幼托整合政策規劃」專案報告。
- 教育部（2004）。幼托整合方案草案 補充資料。
- 蔡佳純（2004）。國民教育向下延伸一年政策分析之研究。中原大學教育研究所碩士論文，未出版，桃園。
- 聯合報（2004）。幼托整合一業者：獨厚公幼。<http://get.tnua.edu.tw/~wumay>。
- 聯合報（2007/01/26，A19民意論壇）。愛心保證？有照保母很貴的。
- 簡楚瑛（2003）。幼兒教育與保育之行政與政策（歐美澳篇）。台北：心理。
- 譚以敬、張素偵（2004）。國內教育輿情。教育資料與研究，58期，頁135-141。
- KICCE (2006). The introduction of Korea Institute of Child Care and Education. http://www.kicce.re.kr/english/html/01about_01.asp
- Na, J., and Moon, M. (2003). Integrating policies and systems for early childhood education and care: The case of the republic of Korea. UNESCO—Early Childhood and Family Policy Series No.7.