

台灣偏遠地區原住民學前教保育現況 與整合考量之探討

張碧如

國立屏東科技大學師資培育中心暨技術及職業教育研究所

段慧瑩

國立台北護理學院嬰幼兒保育系

投稿日期：93.02.07

接受日期：93.10.14

摘要

爲了讓台灣學前階段幼兒可以獲得妥善的照顧與合宜的教育，幼托整合是勢在必行之政策，但因為都會地區入學率已相當高，幼托整合的成效，其實與原住民偏遠地區是否能提昇托育的質與量密切相關。因此，了解原住民偏遠地區的特殊相關背景，並探討其學前教保育現況及需求，是幼托整合政策決定的重要參考。本研究以文獻分析以及本身對原住民偏遠地區學前教保育現況之了解，探討原住民偏遠地區學前教保育的困境與需求，並建議幼托整合，應慎思「廣設附設幼稚園、裁撤托兒所」的聲浪，並以原住民家庭需求，提昇該地區教育體制的環境及教育人員的素質等方面爲考量訴求。

關鍵詞：原住民、偏遠地區、幼托整合

壹、研究背景與動機

長久以來，幼稚園與托兒所在政策分流體制下（林敬鋁，2000；段慧瑩、張碧如，2001；盧美貴，1997），行政資源無法統籌運用，而整體長遠幼托政策規劃，以

及行政督導之執行上，也困難重重，因此幼兒所接受的教育品質，一直難以提昇。此外，零至六歲幼兒對教育及保育之需求無法切割，因此整合學前階段幼兒教保機構、使之發揮功能，也是勢在必行的工作。因此，政府主管、學者專家、托教服務現場工作者持續努力，直到民國九十年五月，內政部與教育部終於正式聯合成立「幼托整合推動委員會」，成員包括中央與地方政府相關部門、幼教與幼保學者、社會福利學者、托教制度改革運動代表、私立托教業者組織代表等。在經過將近兩年的研議之後，於九十二年三月完成幼托整合規劃結論報告，成為幼托整合工作的依據。

幼托整合推動委員會由三個工作小組組成，分別是「師資整合組」、「立案及設置基準組」與「長程發展規劃組」，並依不同方向推動幼托整合的目標。簡單的說，整合之後的體制分為三個階段：保母與托嬰中心（收托零至二足歲幼兒）由社會福利部門主管，保母持續往「社區保母支持系統」方向推動；幼稚園與托兒所融合稱為「幼兒園」，收托二足歲至學齡前幼兒，在五歲、半日制、免費教育實施後，將改為收托二足歲至五足歲幼兒，由社會福利部門主管，教育部門協辦幼兒教育之部分；國小課後照顧服務由教育部門主管，社福部門協辦，但幼兒園附設者由社福部門管理（內政部、教育部幼托政策整合推動委員會，2003）。

教育部向立法院提出幼托整合目標之後，計劃於 2004 年在金馬地區先試行、2005 年全台實施（張錦弘，2002a），成為台灣幼教界的一大議題。雖然之後幼托整合的推動時程一再拖延，連在九十五學年國幼班全面向下延伸的目標，也配合「扶持五歲弱勢幼兒及早教育計畫」，在該年度擬補助五足歲、經濟弱勢的幼兒及早上幼稚園；而整個國教向下延伸的計畫，則延後到九十八學年度，再配合幼托整合與政府財源狀況，來決定是否全面實施（陳曼玲，2004）。然而，在幼托整合持續討論的情況下，如何整合才有效率，並減少過程中的困難，是亟需共識的地方（蔡其蓁，2000；郭勝峰，2001；劉麗貞，2001）。雖然目前有許多方案正陸續被討論著，但這些討論鮮少能考慮特殊族群或偏遠地區的需求，因為在政策尚未明確時，本來就會以多數族群或都會地區的需要為考量。只是，少數族群或偏遠地區的人，在政策不明確階段，往往被忽略，或是常要接受一套不合身的政策決定。

其實，幼托整合的許多目標，是無法將原住民偏遠地區的需求暫置一旁的。例如，在達到百分之百入園率的幼托整合政策目標下，目前是以增加幼稚園的方式來完成，但教育部國教司的「全國幼兒教育普查計畫」（2000）中卻發現，全台幼兒入園率已達九成六以上，入園率比較低的其實是在偏遠地區。根據林佩容和鄭望崢（1991），我國約有 54% 的四歲幼兒，85% 的五歲幼兒，95% 的六歲幼兒，分別在幼稚園或托兒所接受教育，但山地鄉幼兒到幼稚園就學的只有 16.4%，托兒所也僅 47%，合計約 64%，也就是約有 36% 的山地鄉幼兒並未接受任何學前教育。萬家春（1996）也直陳，偏遠地區三至六歲幼兒就讀學前教育機構的比例約有 39%，而山地鄉僅約 23%。換言之，幼托整合中提昇幼兒入學率的目標，應以偏遠地區為重點，尤其是原住民地區。

因為原住民偏遠地區的環境、文化背景、民族性等與都市地區迥異，行事與思

考方式亦有所不同。因此，了解偏遠地區的真實情形，尤其是原住民偏遠地區的幼托現況與需求，是政策決定的重要參考。本研究旨在深入探討原住民偏遠地區教育的特殊背景，並了解學前教保育現況，希望其結果能做為托幼整合決策之參考。

貳、原住民教育的背景因素

民國八十五年十月一日，立法院三讀通過「行政院原住民委員會組織條例」，同年十二月十日正式成立「行政院原住民委員會」，是我國民族政策上的一大突破，也使原住民政策的釐定，朝一致性、整體性、前瞻性等方向推展（翁毓秀，2000；詹宜璋，2001）。在原住民各項法案通過之後，總統府前的馬路改名為凱達格蘭大道，更是宣示了政府對原住民的重視。從此以後，原住民族的研究，特別是原住民的教育問題，成為台灣學術研究的顯學（李文富，1999），可見，台灣教育已經開始考慮到少數人的需求了。

雖然台灣對原住民教育非常重視，但目前的一些討論，仍呈顯出提昇原住民教育品質的困境，尤其是原住民偏遠地區。全中鯤（2000）提到，原住民學區不良師資和不利學童競爭的疑慮仍然存在，而破碎家庭對子女教育期望與督導不足等現象，也影響了原住民幼兒的學習。在分析文獻後發現，原住民地區教育的特殊背景因素，可以從家庭與學校兩方面來探討。

（一）家庭因素

在原住民偏遠地區，家庭因素常是造成兒童學習不利、進而造成學習成就低落的原因，而其中，又以家庭結構問題、家長對教育不重視等最為顯著（全中鯤，2000；翁毓秀，2000；行政院原住民委員會，2001；陳建州，2001；洪泉湖，2000）。在家庭結構問題方面，原住民地區的父母工作不穩定，在家鄉找不到工作時，就必須外出，造成單親家庭、破碎家庭的比例偏高，也形成隔代教養或孩子無人照顧的特殊現象（翁毓秀，2000；洪泉湖，2000）。關於原住民地區破碎家庭比例明顯偏高的現象，全中鯤（2000）就提到，早婚、離婚、再婚所形成的破碎家庭，在原住民地區比例頗高，一個家庭同父異母或同母異父之子女同住者也不少。陳建州（2001）的研究也發現，原住民單親家庭的比例接近 40%，高過漢民族的 24%。

另一方面，許多原住民家長對兒童教育不重視（全中鯤，2000；陳建州，2001），也造成原住民地區特殊的教育困境。全中鯤（2000）表示，原住民家長教育程度偏低，對子女教育期望和認知不足、對子女的生活照顧與課業指導與監督也不夠；此外，因為自己的學歷不高，或因為讀了書但不見得找得到工作的挫折，原住民家長容易忽略子女的教育。陳建州（2001）也強調，因為高學歷、低職業的現象在原住民中非常普遍，高教育程度並不一定保證取得好職業、好地位、高收入的工作，所以部分原住民認為教育的用處不大，因而不重視孩子的教育。全中鯤（2000）則強調，家長不重視孩子教育，源自於自己本身無固定工作及收入、酗酒、賭博等現象。

在家庭結構無法提供兒童學習的有利環境，以及家長不重視教育、無法給予必要支持的情形下，兒童的學習興趣與學業成就均明顯低落，這也呈顯出家庭因素對

提昇原住民地區教育品質的重要地位（陳建州，2001；洪泉湖，2000）。陳建州（2001）強調，「智力」並非造成原住民學生成績差異的主要原因，家庭社經地位才是，而在諸多影響因素中，又以父親職業的影響最為顯著。因此，如何改善家庭問題，是提昇原住民偏遠地區教育品質的重要議題。

（二）教育因素

原住民兒童成長與學習環境都不如理想的原因，是源於早期山地鄉師資素質、校長辦學等問題，以及部落裡知識階層者的子女多轉學到市區或平地學校，而造成無法離開者自暴自棄的心態（全中鯤，2000）。例如，根據各項調查研究（行政院原住民委員會，1999，2001；洪泉湖，2000；紀惠英、劉錫麒，2000），原住民偏遠地區學生學習成就低落的原因包括：教師流動率高，學生學習環境不穩定；教師不了解原住民文化，文化隔閡導致原住民學生難以理解課程內容；學習環境閉塞，難以接觸外界，導致學習刺激不足等。也就是，原住民地區的教育問題其實早已存在，這些存在久遠的問題，又可以區分爲主流文化的主導性、師資的質與量不足，以及課程無法擔負原住民文化傳承的責任等（洪泉湖，2000；陳建州，2001；全中鯤，2000）。

如前所言，偏遠地區原住民因環境不同，其文化背景、民族性等也與漢人有異，但原住民所接受的教育內容與形式，卻是以主流文化爲導向，因此造成原住民生學習上的困難。洪泉湖（2000）表示，原住民學生無法適應學校生活，可能是學校有漢人學生和老師，彼此家庭背景和生活方式不同。此外，學校課程與教材的編訂是基於漢人主流社會的思考模式，對原住民學生來說較爲困難，因而有成績低落的現象。

教育的另一個困難是師資問題。洪泉湖（2000）談到，目前師資的困難包括教師來源困難、教師專業不足、教師心態問題等。陳建州（2001）也提到，原住民教育中漢族教師占半數以上，師生文化背景不同，導致文化價值差異的困擾，進而影響教學效果，結果是，老師教得不好，學生也學得痛苦，師生同感挫折。

此外，原住民教育中缺乏文化的傳承，也是教育上的一大困難。研究發現（陳建州，2001；洪泉湖，2000），兒童接觸本身的文化資產，將有助於民族認同，並維護原住民的尊嚴。高幼蘭（2002）比較了臺灣及紐西蘭原住民的幼童教育，也認爲，原住民教育應以凝聚部落社區共識爲目標，包括應學習原住民老人的生態智慧、應從自然環境中學習、應還給原住民文化延展的空間等。這些傳承原住民資產的努力方向中，鄉土教學與母語教學是目前原住民教育迫切需要加強的（洪泉湖，2000；陳建州，2001）。在鄉土教育部分，原住民地區原本是一個功能自足的社會，現在卻被分割成缺乏聯結的社區（陳建州，2001）；而學校的教育，特別是中、小學階段，也漸漸脫離族群文化。教育中缺乏文化課程的狀況下，原住民兒童無法認同母文化，這對原住民兒童的自我認同與概念上，損傷嚴重。而在母語教學方面，陳建州（2001）、趙啓明（2000）、翁毓秀（2000）均認爲，語言是最重要的文化資產之一。然而，陳枝烈表示（引自翁毓秀，2000），學齡前兒童雖是原住民教導母語的最佳時刻，也是原住民語言流傳的最容易方式，但是原住民地區學前教育機構卻很少進行母語教學，除教材缺乏外，師資也明顯不足。

參、原住民地區學前教保育現況

探討影響原住民教育的背景因素之後，必須探討原住民偏遠地區學前、非義務階段的教保育現況與困境，以便作為提昇托育品質的參考。行政院原住民委員會（1999）也強調，在當前原住民地區文化不利、隔代教養，以及父母皆須外出工作的情形下，提供優質學前與托兒的服務，是非常迫切的。早期原住民地區的托兒活動，是由教會興辦（台東師範學院，1999），目前則是以國小附設幼稚園以及鄉立托兒所為主，也就是幼稚園、托兒所雙軌並行制（行政院原住民委員會，1999）。公立幼稚園附設於小學內，所數較少，在偏遠地區家庭分布廣遠的情況下，因交通不便，家長將孩子送到此類型機構就讀的比例不高。鄉立托兒所因深入偏遠地區，是家長較為普遍的選擇，因此，在原住民偏遠地區學前教保育的提供中，反而是托兒所的功能較強。

我國在民國八十七年公布「原住民族教育法」（1998），強調原住民的主體性、多元文化教育目標、補助經費原則、升學優待措施等，顯示政府及社會對原住民教育的重視；而該法的公布，也可作為推展原住民教育的法源，以及規劃原住民教育政策的依據。在「原住民族教育法」中第十條規定，「中央政府應補助地方政府，於原住民聚居地區普設公立幼稚園，提供原住民族幼兒入學機會。各級政府對就讀公私立幼稚園之原住民族幼兒，視實際需要補助其學費；其辦法另定之。中央社政主管機關，對於原住民族幼兒之托育服務，應比照前二項規定辦理。」也就是說，原住民偏遠地區應普設幼稚園與托兒所，並補助其經費，該法的意旨在透過及早教育，降低文化不利的影響、提昇原住民入學機會，並希望教育能夠向下紮根，讓原住民族文化能傳承與推展。

然而，立法在執行上有著許多困難。首先，在國小階段，因為強迫入學條例，家長有義務讓孩子進入學校就讀，所以孩子可以受到學校的基本照顧；學前階段的孩子沒有上學的強制要求，許多家長在不高的托育費都付不出來，又無照顧者在家的情況下，可能任由孩子獨自生活，如果有個送托的地方，而且是家長方便送托的，兒童就可以在該地獲得較好的照顧，也可以有學習的機會；這對原住民幼兒照顧的提昇，是非常有幫助的。

在立法的期許及實際的需要上，都顯示幼稚園與托兒所在原住民偏遠地區的重要性，但目前對於原住民偏遠地區的幼托整合建議中，廣設幼稚園、漸次裁併托兒所的聲浪卻很大。「原住民地區學前教育現況之調查研究」的評論會議中（行政院原住民委員會，1999），趙和賢副處長認為，應儘速把托兒所遷移到學校裡，以完成托幼一貫的整合。他更建議，在幼稚園裡應加請一位保育人員來照顧零至六歲幼兒，至於在托兒所、幼稚園皆缺乏的地區，可以用交通車方式接送幼兒至較遠的園所就讀。教育部長黃榮村於立法院幼托整合政策報告中的規劃（張錦弘，2002b），以及「幼兒教育中程發展計畫」、「原住民族部落多元福利四年計畫」、「原住民族發展法草案」中（萬家春，1996；行政院原住民委員會，1999，2001，2002），雖沒有提到裁撤托兒所，卻都提到原住民地區將以廣設幼稚園的方式，來達到幼托整合

的目標。此外，地方政府對於裁併托兒所、增設幼稚園的建議，也相當支持。因為幼生人數減少，鄉公所必須編列更多預算來補助本來學雜費就不高的托兒所的開銷，裁撤托兒所反而是經費緊縮壓力的紓解，因此也持贊同的態度。例如，花蓮縣政府就預計在 2005 年裁撤所有公立托兒所，以節省地方政府開銷（何國豐，2003）。

雖然廣設幼稚園、裁撤托兒所的聲音相當多，但在了解原住民教保育現況後發現，該考量有許多問題。首先，原住民地區普設公立幼稚園的想法有許多不可能解決的困難。國小附設幼稚園所需的開辦設備費相當高，不論規模大小，每所開辦費高達一百多萬元，而招收人數在十名幼生左右，投資報酬率相當低。此外，因師生比例只能編制一位老師，這位老師必須包辦所有行政、教保、衛生等與教學相關業務，甚至必須協助小學行政工作（段慧瑩，2002a），所以老師的工作量也是普設幼稚園決策制定時需考量的。原住民偏遠地區的另一個特殊性是，所有的教育改革決策，都必須考量家長需求，因為偏遠地區家庭分布廣遠，又有許多隔代教養的家庭，加上家長對教育的重視程度不高，他們對托育的要求很單純，只要是熟識的鄰里居民來進行托育，又可以配合他們個別的需要就可以了，所以，未足歲的幼兒可能會被送去，臨時送托的情形也相當多。換句話說，對於家長，方便及配合度高的托育環境是，是他們的需求。所以，單單普設幼稚園，可能還是沒辦法滿足家長需求，以及解決偏遠地區學前教保育的問題。

行之有年的鄉立托兒所雖是偏遠地區學前教保育提供的主流，但這個主流的運作也有許多困難。在教育本身的困難方面，鄉立托兒所是利用社區活動中心或閒置空間作為托育空間，這些空間的設備老舊，又常供作社區聚會活動之用，不是理想的托育環境。鄉立托兒所在各村設立許多分所，一般為六到七個，每個分所分散廣遠，但只由一位所長管理，所長很難進入各分所協助，很難以行政來配合分所需求。所長一職目前多由鄉公所行政主管代理，大多不具教保背景、專業性不足。每個分所由一至二位保育員包辦所有教學、行政、餐飲、接送等事宜，工作量相當大；所內招收幼兒人數雖不多，但都是混齡，也有一歲半幼兒來接受托育的情形，增加保育員的工作量。然而，許多保育員是早年當地婦女以臨時編制管道進入園所，在工作多年後因納編而取得資格，所以多不具備相關學經歷背景，雖然年資與經驗豐富，但學理訓練不足，加上偏遠地區資訊流動較慢、新觀念難以進入，也顯出人員素質停滯不前的窘困（段慧瑩，2001，2002b）。所以，雖然托兒所有「方便」送托，也較「配合」家長需要等優勢，但其管理與經營也有許多問題。換言之，托兒所的基本問題未解決，單單將它裁撤掉，同樣的問題還是會以不同的型態存在。

肆、結語：原住民地區幼托整合的考量

政府對偏遠地區的政策考量，經常無法深入了解當地真正的需求，而目前原住民教育的政策決定，就有許多歧異的聲音。例如，陳建州（2001）表示，現行改善原住民教育方案的執行，偏向提供經費及福利優惠措施，缺乏對原住民需求的了解。近年來政府對原住民教育的師資政策，是獎勵一般教師到山地學校任教，這個結果造成原住民兒童對自我文化學習與認同的困難。傅仰止（2001）對目前原住民

教育政策也持反對的立場，他表示，盲目補助原住民學生，讓漢人難以提昇對原住民學生的尊重，所以，他不贊成原住民學生一律加分的策略，而是希望依個人生長背景或階層，真正以加分制度來彌補教育立足點的不平等。換言之，政府在對原住民進行政策決定時，因為不了解而做的不當決定，往往日後需要更多的努力才能補救。

原住民地區幼兒教育的問題，和中央幼托整合所考慮的問題可能相當不同，所以，幼托整合方案的可能策略，應針對原住民地區的特別需要做特別的調整。以「廣設附設幼稚園、裁撤托兒所」（何國豐，2003）來達成幼托整合目標的想法是否適宜，以及，如果真的要如此執行，落實的各種配套措施等，都需要進一步的檢視。研究者不是在為保留托兒所請命，而是希望在決策推動前，能真正了解原住民偏遠地區的需求、以及了解教保育品質難以提升的真正問題，如此才能作出正確的決策，以確保原住民偏遠地區幼托整合政策推動的成功，並減少整合過程中的困難。

參考文獻

- 內政部、教育部幼托政策整合推動委員會（2003）。**幼托整合政策規劃結論報告**。內政部、教育部幼托政策整合推動委員會。
- 台東師範學院（1999）。**原住民文化與幼稚教育研討會實錄**。台東：台東師範學院。
- 全中鯤（2000）。**少數民族兒童學校教育問題探討－以花蓮縣某泰雅（德魯固）族國小及其學區為例**。國立花蓮師範學院多元文化研究所碩士論文，未出版。
- 行政院原住民委員會（1999）。**原住民地區學前教育現況之調查研究**，2002/12/30 取自 <http://www.apc.gov.tw>。
- 行政院原住民委員會（2001）。**原住民族部落多元福利四年計畫**，2002/12/30 取自 <http://www.apc.gov.tw>。
- 行政院原住民委員會（2002）。**原住民族發展法草案**，2002/12/30 取自 <http://www.apc.gov.tw>。
- 何國豐（2003）。縣托 94 年裁撤今年不再招生。**更生日報**，五月二十四日。
- 李文富（1999）。**台灣原住民教育改革的分析－一個批判教育學的觀點**。國立東華大學教育研究所碩士論文，未出版。
- 林佩蓉、鄭望崢（1991）。**3 至 6 歲幼兒接受學前教育比例研究**。教育部專案研究計畫。
- 林敬錚（2000）。幼托整合政策之分析。**育達學報**，14，316-339。
- 段慧瑩（2001）。行政管理結果分析。載於**花蓮縣九十年度托育機構評鑑報告**（頁11-20）。花蓮：花蓮縣政府社會局。
- 段慧瑩（2002a）。教保評鑑結果分析。載於**花蓮縣 91 學年度公私立幼稚園評鑑報告**。花蓮：花蓮縣政府教育局。
- 段慧瑩（2002b）。前言。載於**花蓮縣 91 年度托育機構評鑑報告**（頁 1）。花蓮：花蓮縣政府社會局。

- 段慧瑩、張碧如（2001）。**幼托平行制度對幼兒保育人員培育影響之探討**。第十六屆全國技術及職業教育研討會，頁 49-57。
- 洪泉湖（2000）。台灣原住民的教育問題與政策。**政策月刊**，**58**，17-21。
- 紀惠英、劉錫麒（2000）。泰雅族兒童的學習世界。**花蓮師院學報**，**10**，65-100。
- 原住民教育法（1998）。2004/10/7 取自 http://www.alcd.nccu.edu.tw/m_tongue/20010528_1.htm
- 翁毓秀（2000）。二十一世紀臺灣地區原住民學前教育的未來與展望。**政策月刊**，**58**，9-16。
- 高幼蘭（2002）。臺灣及紐西蘭原住民傳統幼童教育之比較研究。暨南國際大學比較教育研究所碩士論文，未出版。
- 張錦弘（2002a）。九四學年度國教將往下延伸一年教育部長提幼托整合政策全台增設逾千所幼稚園並將補助私立幼稚園學費。聯合報，四月二十三日。
- 張錦弘（2002b）。幼托整合預計年底完成。聯合報，四月五日。
- 教育部（2000）。全國幼兒教育普查計畫。台北市：教育部國民教育司。
- 郭勝峰（2001）。我國幼托整合政策可行性之研究。國立政治大學教育研究所碩士論文，未出版。
- 陳枝烈（1997）。臺灣原住民教育。台北市：師大。
- 陳建州（2001）。原住民教育的省思。**師友**，**408**，25-29。
- 陳曼玲（2004）。國幼班政策跳票補助減少對象限縮。2004/10/7 取自 <http://www.cdn.com.tw/live/2004/08/12/text/930812e4.htm>
- 傅仰止（2001）。台灣原住民優惠政策的支持與抗拒：比較原漢立場。**台灣社會學刊**，**25**，55-110。
- 萬家春（1996）。追求高品質的幼兒教育。載於行政院教育改革審議委員會編，第三期諮議報告書（頁 23-32）。台北市：行政院教育改革審議委員會。
- 詹宜璋（2001）。原住民族福利政策與服務體系。**厚生**，**13**，42-44。
- 趙啓明（2000）。獅子與羚羊－從全球化的觀點來看：原住民適應外來強勢文化的現象及應有的態度。**山海文化雙月刊**，93-100。
- 劉麗貞（2001）。幼兒教育政策評估－以幼兒教育券與幼托整合為研究焦點。東海大學公共事務研究所碩士論文，未出版。
- 蔡其綦（2000）。幼兒教育國家介入－一個批判的觀點。南華大學教育社會研究所碩士論文，未出版。
- 盧美貴（1997）。幼兒教育概論。台北市：五南。