

提供整合性幼托服務政策之 國際趨勢——以加拿大為例

蕭芳華* 連寶靜**

摘要

基於幼兒發展、婦女就業和家庭支助之需求，過去分別進行教育和照護的幼稚園和幼兒照護場所，應該能夠同時提供輔助幼兒學習和發展需求的活動。經濟合作發展組織檢視20個會員國的政策，發現幼兒教育和照護服務之整合為時代趨勢。不過兩個原屬不同行政系統政府服務要整合在一起，牽涉政府在教育哲學、課程和教學、師資人力和財務溢注等層面。研究報告指出，每個國家因應國情做不同策略的決定。透過分析經濟合作發展組織對加拿大政策的批判和建議，加上其他文獻的互為印證，加拿大居於一個先進國家的地位，其對幼兒教育和照護政策之投注和服務涵蓋的範圍低於其應有的標準。此外，其支持父母產假長達1年，加上政府進行一些國家型幼兒教育研究計畫，進一步瞭解幼兒早期學習的效用，雖為優點，但是仍有努力之空間。

關鍵詞：整合性幼托服務、幼兒教育和照護、政策、早期學習、經濟合作暨發展組織

* 蕭芳華，亞洲大學幼兒教育學系副教授

** 連寶靜，中台科技大學幼兒保育系講師

電子郵件：Leehsiao2@gmail.com；pc2100@gmail.com

來稿日期：2010年1月7日；修訂日期：2010年2月9日；採用日期：2009年2月23日

The International Trend of Integrated Service Policy of Early Childhood Education—A Case Study on Canada

Fang Hua Hsiao* Pao Ching Lieng**

Abstract

With the needs of children development, woman employment and family support, the current separation of education service from care service no longer meets the challenges. The education and care services should be integrated and offered to the children at each institution. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) initiated a review project of 20 member countries on the Early Childhood Education and Care (ECEC) Policy to discover the trend of service integration and how each country made the decisions according to their choice on pedagogy, curriculum & teaching, workforce integration and funding. The review report shows that Canada is under the should-be levels of performance and more efforts are suggested. The report brought impetus to Canadian governments and professional communities and raised hot discussions, it is hoped that more funding and services coverage will be coming. Some merits include 1-year long parental leave to support family and some research projects initiated to know better about the benefits of the early childhood learning.

Keywords: integrated services of early childhood education and care, early childhood education and care(ECEC), policy, early learning, OECD

* Fang Hua Hsiao, Associate Professor, Department of Early Childhood Education ,Asia University

** Pao Ching Lien, Lecturer, Department Of Early Childhood Care and Education, Central Taiwan University of Science and Technology

E-mail: Leehsiao2@gmail.com; pc2100@gmail.com

Manuscript received: January 7, 2010; Modified: February 9, 2010; Accepted: February 23, 2010

壹、前言

我國《兒童教育及照顧法》草案已於2009年3月3日由行政院函送立法院審查（教育部，2009a），教育行政主管和專業社群都期盼立法院能儘速審查通過（許玉齡，2009），開啟我國提供幼兒教育和照護整合服務的新頁。幼稚園與托兒所是目前在台灣負責學齡前幼兒教育及照護服務之主要機構，幼稚園，依據《幼稚教育法》及幼稚園設備標準等相關法令設立，招收4歲以上至入國民小學前之幼兒，主管機關為教育行政機關，即教育部。托兒所，係依據《兒童及少年福利法》及相關子法設立之兒童福利機構，招收2歲以上至未滿6歲之幼兒，主管機關為社會行政機關，即內政部。雖然現行幼稚園和托兒所的主管機關和法律規範皆不同，但兩種機構之服務對象有相當程度之重疊。或許基於幼兒發展和家庭的需求，或以市場需求為理由，雖然兩個機構的設備、師資和課程等法規不同，但都對幼兒提供一樣的服務，只是品質是否一致，則是個未回答的問題。

然而這樣的行政組織架構和督導權責的安排卻導致相當多的問題。例如雖然兩個機構之師資標準不同，卻必須提供一樣的服務。幼稚園隸屬為教育機構，受到《幼稚教育法》及《師資培育法》等相關法令之規範，其教師之培訓條件與依據《兒童及少年福利法》對托兒所工作人員之規範相較，有相當大之差距。嚴格言之，托兒所屬照護性質機構，沒有類似幼稚園教師員額之配置，不應實施幼兒教學活動。幼稚園教師所接受的培育著重教育專業，重點不在幼兒照護需求之滿足。儘管如此，台灣的父母因為工作忙碌，無論選擇哪種機構，付託時間就是一整天。因此依法實施的結果，4到6歲幼兒無論就讀幼稚園或托兒所，一整天的教育和照護需求就是由單一的教師或保育人員提供服務。實質上，公立幼稚園必須依法實施，即教師必須具合格教師資格，且一班30個幼生必須有2位教師的比例；相對的，私立機構就自行調整，其品質很難確認。除了師資問題外，還有課程教學、設施安全等管理議題，多年來困擾著政府。

當推動兒童教育及照護整合政策之際，我國政策規劃也引用國際發展之趨勢和先進國家的改革措施，作為啟動我國政策之正當性，增加政策可行性的說服力。例如，在教育部的文件中就引用經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）的資料：

整合幼兒照顧與教育服務將之合併成單一行政系統或創立合作機制，是實踐以幼兒為中心及以兒童最佳福祉為優先考量之有效策略。（引自教育部，2009b）

另外，也引用聯合國教科文組織（The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization，UNESCO）的概念：

幼托整合發展趨勢之意義與重要性，政府應扮演更積極角色推動幼兒教育與照顧整合計畫。（引自教育部，2009b）

不過，幼托整合是個困難度相當高的政策，對先進國家亦是如此。因此在借用他國經驗時，仍宜進一步地深度分析，方能提高政府政策改革的可信賴度。每個國家之特定政策皆以該國之制度為環境系絡，以整體社會和國民需求之滿足為政策目標。唯有掌握這些資訊，才能瞭解政策發展之原委。借用他國政策時，方知如何取捨，以為我國適切的運用。

本文的目的在透過經濟合作暨發展組織對20個會員國政策之分析，瞭解幼兒教育和照護政策的國際趨勢。另外以該組織對加拿大國家幼兒教育和照護政策的分析和建議，加上其他文獻之佐證，探析加拿大政策之優缺點。

貳、幼兒教育和照護政策中幼托整合的趨勢

一、幼兒教育和照護政策的主要內涵

分析一個國家的幼兒教育和照護（early childhood education and care，ECEC）政策，國際間多數都是以廣義的內涵為範圍，即不侷限於教育和照護服務內涵，還包括父母就業機會、子女教育津貼和父母產假等有益於兒童發展所須的各項相關措施等（OECD, 2006）。幼兒教育和照護政策之所以獲得支持，除了對家庭和社會經濟有益外，幼兒早期學習的效益獲得科學研究證據的支持，也是重要因素。

（一）幼兒早期學習的效益影響未來人生終身學習力

幼兒早期學習的效益影響未來人生終身學習力，獲得科學研究證據的支持。學者Janus 和 Offord（2000）以及Shore（1997）的研究指出，兒童天生對學習資訊具有接收性的敏感度，從一出生他們腦細胞就能吸收各種感官性資訊，建構他們對外界的理解模式，透過這些管道與世界互動。不過，這種學習也會受到一些物理性、認知性、情緒性和心理性等因素的啟發或限制。在孩子開始能夠溝通之前所接收到外界每個正面或負面的刺激，對孩子的認知和社會性能力的發展都會產生長期影響，因此要審慎看待幼兒早期發展和所處環境對其學習能力的啟發。

所謂幼兒發展，係指正常發展情形下幼童在每個階段被預期能達到的能力，通常指從出生到6歲的孩童，也意指孩子和外界環境間互動過程的順利與否。外界環境包括可以啟發或阻礙幼童成長和學習的物理的、認知的和情緒性心理性因素（Janus & Offord, 2007）。因此，幼兒教育和照護服務一方面消極地避免幼兒在成長過程中受到限制或傷害，另一方面也積極地藉由教學活動輔導幼兒順利發展和學習成長。

以下兩個概念的意義不同且需要釐清：一是幼兒的學習準備度（readiness to learn），另一個是學校教育準備度（school readiness）。前者指幼生何時可以開始進行學習活動。根據學者的主張，幼童可以接收外在刺激的同時，其腦神經系統（neurosystem）已經準備好去發展不同技巧和不同的神經傳導路徑（neuropathways）。從出生開始，兒童就已經準備好學習，甚至在母親的子宮內時（utero）就開始了（Janus & Offord, 2000, 2007）。支持這種主張的學者，當然贊成幼童應該及早學習，適當的提供資訊以為刺激，必有助幼生的體驗和發展。

相較之下，學校教育準備度是個比較狹窄的概念，聚焦在兒童能夠符應學校教育各項學習任務的要求，其目標包括希望兒童能夠順暢地探索學習並會提出問題、有能力握住鉛筆寫字、能傾聽教師的話語、與其他幼童一起玩耍與工作，或能記憶和遵守相關規範的規則等。兒童有了這些或相類似的能力後，就能從學校所提供的教育活動中獲得更完整的利益（Janus & Offord, 2000, 2007）。可見學校教育準備度概念的涵義是幼童進入小學前具有這些能力，是小學學習成功的關鍵。為幫助幼童在小學能勝任學習，學前教育階段的紮根是奠定基礎的時機。當然幼稚園和小學教育的銜接，幫助幼兒順利地轉換到小學教育學習環境，也不可忽略。

從教育學架構分析幼兒早期發展和學習課程設計，發現主要有幼兒教育方法和社會教育學方法兩種課程發展方式。早期傳統教育模式在課程內容和教學方法，通常較為中央化和學術傾向；而社會教育學架構下的課程維持地方性、以幼童為中心和以完整（holistic）學習為課程發展之方向（OECD, 2006）。由此得之，不同的教育哲學觀點，課程和教材內容的價值優先性也就不同，自然影響其所提供的服務模式。不同國家採取不同的哲學觀點，其政策設計也會隨之不同。

（二）幼兒教育和照護政策要解決的問題

如前所述，各國政府以幼兒教育和照護政策解決教育、社會和經濟等問題具有經濟效益性。提供這個政策，年幼子女有人照護，父母能夠參與勞力市場；兒童及早學習，可以增進未來公民終身學習的能力，幼兒教育和照護成為政府的一種政策工具。成本效益分析所獲得的經濟性證據顯示，公共投資幼兒教育和照護政策（包括父母產假政策在內）是受到支持的（OECD, 2006）。

政府運用稅賦，提供幼兒教育和照護服務，為公共財（a public good）之一種，涉有公共財的政策在規劃時不可避免地要關注到財政溢注（financing）、服務使用機會（access）、公平（equity）和品質（quality）四個互為關聯的政策議題（Colley, 2005a）。財政溢注是首要議題，因為沒有預算之投入，其他三項都會受到影響。服務使用機會，指只要父母認為有此項服務之需求時，就有享用服務的機會存在。公平，指對所有家庭和幼兒的需求都能獲得平等性的滿足，沒有偏頗。高品質的服務才能對幼兒發展有所助益，才能獲得家長的認同和滿意，未獲得家長認同，即使充分發揮運用績效的公共財，也形同公帑之浪費。

二、經濟合作暨發展組織扮演著促進各國政府省思的角色

幼兒教育和照護政策的功能性受到教育界的認同，政策分析和學習在國際間擴展著，經濟合作暨發展組織扮演推手的角色。該組織在1996年以「讓所有人的終身教育成真」（making lifelong learning a reality for all）為議題召開各國教育部長會議，幼兒教育和照護的重要性受到關注。教育部長們將改善幼兒教育和照護服務的機會和品質列入該次會議公報簽署，希望藉此促進後中等教育的學習、家庭和社會的和諧、女性的就業機會等。經濟合作暨發展組織接著在1998年三月的教育委員會會議上，提出擬檢視會員國幼兒教育和照護政策的研究計畫，計畫名稱為「強壯的開始」（Starting strong）（OECD, 1998）。

該計畫自1998年起陸續檢視20個會員國之幼兒教育和照護政策，第一回合從1998年到2000年，計有12個國家¹參與。由於所提出的政策建議頗獲好評，因此經濟合作發展組織教育委員會根據第一次的經驗，繼續進行第二回合的研究，又有8個國家²參與，加拿大社會發展部邀請該團隊於2003赴加拿大訪問和檢視，總報告於2006年完成。

總報告指出，該項檢視之政策分析係以比較宏觀和完整的途徑（a broad and holistic approach）審評各國家的政策和服務內容，包括家庭和社區等機構是如何地支持年幼兒童早期的發展和學習（OECD, 2006）。所謂以比較宏觀和完整的途徑研究，係指其分析之政策內容不僅對幼兒直接的教育和照護服務，還包括支持父母和社區等措施，間接地達到教育和照護幼兒的目的，例如父母長達1年的產假或育兒津貼等措施。因為幼兒教育和照護政策不只涉及幼兒，也在解決相關的問題，許多國家之所以願意投資資源於此，其政策的目的也在增進婦女參與勞力市場，讓婦女在工作和家庭的兩項職責間能有所選擇，以為公平。

再者，解決兒童貧窮、教育不利和移民子女教育等問題，也是幼兒教育和照護政策意圖之所在。移民人口雖對經濟發展有所貢獻，但也在勞力、社會和教育領域有所挑戰。移民父母們不易找到工作，子女在教育上也遭逢困難。兒童和家庭貧窮率可能提高，在1995年到2001年間，此問題的嚴重性從會員國中的17個國家之兒童貧窮率（child poverty rates）沒有降低，反而維持過去水準，就表示問題並沒有獲得改善。基此，經濟合作暨發展組織主張一個完整的幼兒教育和照護政策可以透過幫助幼兒而支持家庭，提供兒童健康、轉介和其他服務，對協助兒童上學適應大有助益（OECD, 2006）。

三、以系統性和整合性方法去制訂幼兒教育和照護政策

經濟合作暨發展組織之「強壯的開始」研究計畫檢視各國政策所累積的經驗發現，多數國家之幼兒教育和照護政策分別由教育和其他的機構負責的，且已經具有悠久的歷史。這兩個系統分立具有負面結果，但為何這兩個系統會如此長久的分立，各國政府意圖將教育和照護兩個系統整合在一起時，必然面臨一些挑戰。

¹ 此12個自願參加的國家是澳大利亞、比利時、捷克、丹麥、芬蘭、義大利、荷蘭、挪威、葡萄牙、瑞典、英國、美國。

² 第二回合參加的8個國家是奧地利、加拿大、法國、德國、匈牙利、愛爾蘭、韓國、墨西哥。

（一）兩個服務系統分立所產生的負面結果

幼兒教育和照護服務分為兩個系統負責時，難免會有顧此失彼或相對忽略的情形。例如在教育系統下，當政府主管教育部門負責下一代從出生到大學的所有教育業務時，幼兒教育在整個教育的預算大餅中究竟能獲得多少資源的投入，恐令人失望。在教育系統裡對幼兒照護上的服務，相對地受到忽略，這也包括課後兒童照護。再者，幼兒照護服務不在教育系統內，而分散在其他政策裡面，是不是也可能導致政府對兒童照護服務資源分配的混亂而片斷化。例如與其他服務比較之下，對3歲以下幼兒照護的投資和支援特別不均稱。

（二）企圖整合兩個系統的同時政府所面臨的挑戰

幼兒教育和照護政策多數為各國高層權責政府所啟動，因此如何與下一層級政府或地方社區之協調和分工合作，是政策執行成功之關鍵。中央層級政策的制定和協調有其複雜性，幼兒教育和照護政策所牽涉的不只是對幼兒供應教育和照護服務，也和婦女就業和機會公平、兒童發展和貧窮問題、勞力市場供應面、健康社會福利和往後的教育等議題有關。即使是先進國家，要做到兩個系統的整合也是面臨許多挑戰。依據經濟合作暨發展組織的調查發現，只有北歐（Nordic）國家達到這個目標，且由地方政府主導（OECD, 2006）。基此，幼兒教育和照護政策的決定和各項服務的協調，必須做好下列幾項決定，方能有效克服困難：

1. 政府間的溝通與協調

教育和社區家庭服務之提供，基層是第一線的執行單位，中央層級政府要與基層做好分權的協調。進行改革時，要能採取協調性和參與性方式，以具有共識的團隊模式達成任務目標。中央層級政府的權責部門間在政策發展上要確保良好的溝通與協調，對地方政府、專家學者社群和家長間要建構連繫的橋樑，做好溝通的工作。

英國學者Lubeck從社會學角度探討美國和英國的幼兒教育和照護政策發現，這些國家各級政府間關係有其緊張之現象。國家政府一方面有去中央集權化（decentralization）、選擇權（choice）和加強協調（coordination）的傾向，但另一方面卻也有一致化（uniformity）、中央集權化（centralization）和社會控制（social control）的策略，造成爭議。國家在思考該採取何種策略時，在政策論證過程中常有意見不同的對立，造成政治上緊張。Lubeck建議可以遵循批判大師哈伯瑪斯（J. Habermas, 1929-）的理論，建立開放溝通模式，以有效改進幼教政策（引自Aubrey, 2008）。探討哈伯瑪斯的理論內涵已超乎本

文的範圍，不過政府間溝通協調的程度，的確在幼兒教育和照護政策的發展上是一個重要的影響因素，資源的協調一致和目標的統一可以增進政策的效果。

2. 政策上確立一個主導單位

經濟合作暨發展組織的研究計畫發現，各會員國在協調上所採用的整合策略有兩種：一種是創立一個新部門（ministry）負責與其他部門協調；另一為在政府中央部會中指定一個主導機構，做好權責劃分。根據研究報告指出，在會員國中，幼兒教育和照護政策一直是國家政府和地方政府共同的責任，各會員國所建構的協調機制都運作良好（OECD, 2006）。

一些經濟合作暨發展組織的會員國已經將兩個原本分離的系統逐步融合，例如瑞典在1999年就將兒童照護工作由健康和社會事務部（Ministry of Health and Social Affairs）移歸到教育科學部（Ministry of Education and Science）負責，並建置一個統一的行政組織系統架構，進行兒童照護教師、學校教師和課後休閒時間照護教師的訓練（Colley, 2005b）。瑞典主張學前教育是國家終身教育願景的一部分，應及早介入早期教育。紐西蘭、西班牙、英國、蘇格蘭等也開始將教育和照護政策整合在一個單一部門之下（OECD, 2006）。

幼兒教育和照護服務之提供既為基層人員做第一線的接觸，所以政策執行也主張分權設計。分權的正面效應可以讓地方政府把幼兒教育和照護服務整合起來，而且可以達到敏捷地回應地方性需求。不過，分權也會帶來一些權力和職責下放（devolution）後的挑戰。例如，因為地方政府不同的作法和效能，導致區域與區域間提供的服務機會和品質有所差異。經濟合作暨發展組織的研究報告提出建議，在權力下放過程中，一方面要以「幼兒教育和照護政策是一個國家政策的一部分」的正確概念下放權力，另一方面也要以此概念去完成國家政策的目標設定、立法規範、編列預算、用人標準和方案績效指標（OECD, 2006），如此將可使協調和維繫不同地方政府間或區域間政策之一致性。

3. 做好幼小銜接的工作

當幼兒由幼稚園轉換進入小學時所面臨有關調適上的挑戰是需要被關心的。幼兒教育和小學教育系統各自所採取的學習方法最好具一致性，如此可以降低幼小銜接的問題。至於要採取哪種學習方法，不同國家則有不同的方式。例如Petriwskyj、Thorpe與Tayler（2005）指出，法國和英語系國家一直都採用準備好幼兒上小學的方法（a readiness for school approach），實務上的概念就是在幼兒階段側重認知能力的發展，確保幼兒獲得一定程度的知識、技能和特質，進入國小有學習能力，不會有困難。這個方法潛在的不利因素是，這類方

案和計畫不太適合幼兒的心理發展和自然學習策略的。北歐承繼社會教育學傳統的國家看法就不同，孩子在幼稚園的時光被視為是準備未來人生和奠定終身教育所進行的一個廣泛性的準備，智育不是唯一的焦點。從人生的某個階段轉型（transitions）到另一個階段將帶給孩子成長和發展，但是如果轉換過程太過唐突，處理得不夠小心，可能會導致幼兒在階段發展上發生倒退和失敗的現象，所以，協助孩子轉換階段所採取的理念和策略模式，任何決策系統而言，都是決策上的挑戰。

4. 提供普及式照護機會

幼兒教育和照護政策不僅要普及照護機會，也要特別關切特別需求的孩子。幼兒照護政策服務的範圍大致分為兩種：一為普及式（A universal approach to access），另一種為針對標的對象提供（a targeted approach）。普及式不必然是照護到所有的幼兒，因為不同年齡和不同家庭的需求不同，也不具義務性。普及式的意義，指只要父母希望幼兒參與，服務機會都存在。為了盡可能地提供普及式和適當的服務機會（universal and appropriate access），芬蘭、德國、比利時和法國等均朝此方向努力，包括課後照護的服務在內，提供的主要服務是機構性收托、父母產假政策等（OECD, 2006）。

5. 實質公共投資於服務和內部建設（infrastructure）

公共投資對幼兒教育服務品質是關鍵的，研究顯示，過去一些預算編列不足的國家都已一直在增加經費，但也有許多被認為應該提供經費辦理有品質服務方案的國家，實際上的投資是低於預期的。北歐上的國家大都重視幼兒教育與照護措施，並有充足經費辦理之（Kagan & Rigby, 2003）。

國家補助幼兒照護政策或方案的形式（the modality of funding）對整體的服務品質有所影響，其方式分為直接補助服務機構或補助家長兩種。研究顯示，政府直接補助公立機構的服務，會產生引導幼兒教育服務市場較有效能的效用，不僅使具有經濟規模效果，也能提供全國性有較好服務品質、師資訓練較有效、在服務需求滿足上也較為公平（OECD, 2006）。

6. 採取參與式方法確保品質提升的目標

國家政府對幼兒照護和教育服務的立法與規範，影響服務品質。一般3歲以下幼兒的照護場所規範問題受到關切，因為多數幼兒被父母安置在未受到規範的私人幼兒照護機構或場所，其師資訓練和課程發展也特別不佳。對於幼兒教育部門而言，諸如充足的建築房舍和空間、師生比、課程架構、專業師資教育和教師檢定等的基本結構性標準規定，特別予以重視，但實務上卻是另外一

回事，特別是師生比部分。家長參與幼稚園或托兒所機構之辦學決策，雖然一般也有在教育和照護法規中有所規範，但執行起來卻不一定十分確實，有不同程度之別（OECD, 2006）。

7. 兩個系統人力資源的融合

教育和照護系統整合是否成功，端視兩個系統人力資源能否融合在一起（the unification of the divided workforce）。在整合幼兒服務上進步最多的OECD會員國的共通現象是核心專業（a core profession）的建立。一般而言，在兩個系統分立的情形下，「教師」的教學對象是3歲和以上的幼兒，加拿大則是4歲以上。無論教導3歲以上或以下之幼兒，在紐西蘭、西班牙和瑞典都稱之為「幼兒教師」；在芬蘭、挪威和丹麥則稱為「教育家」（pedagogue），可以對所有年齡的孩子教學，針對孩子身、心、靈、創意、歷史、和社會地位等議題進行活動。大多數國家將核心專業者和助理人員（assistants）區分開來，即對3歲以上幼童進行教學的是「教師」，3歲以下幼童則由「助理人員」照護。前者必須具備大學學位，助理通常只要具有相當於社區學院二年制證照即可。如果他們願意繼續進修，政府也設有職涯階梯，讓他們也有機會成為核心的專業人員（Colley, 2005b）。

參、加拿大個案分析

國家政策分析必須在該國的制度脈絡下進行才能理解其因果關係。下文首先描述加拿大的政治制度和教育權限的劃分，其次再介紹政府提供是類服務的途徑和機構類型，最後再評估政策績效。

一、加拿大國家的政治系絡

加拿大是個聯邦國家，教育是省政府的轄屬權限。加拿大聯邦政府除了原住民、外交和軍事人員或特殊需求之子女教育外，不負責公共教育，也沒有教育的專責行政部門，幾乎所有的幼兒照護和教育政策都隸屬各省或各領區之權責。基本上省政府並不歡迎聯邦政府對教育事務的介入與指導，一直以來聯邦政府就是透過財政補助，要求各省/各領區承擔一些職責，包括幼兒教育和照護政策之推展。

加拿大的每個省政府或領區自己都有一套幼兒教育和照護方案，包括

法規、補助方法和程序，嬰幼兒學校和學齡前教育、低收入戶所得支持方案（income support programs for low-income families）、健保（health care）、父母產假和培訓幼教人員的後中等教育機構等。每個省或領區政府再將權責交付給地方學區教育董事會（school district boards），透過公立小學系統，政府提供5到12歲幼兒和兒童教育服務，此與照護措施是分立的。愛德華王子島省（Province of Prince Edward Island）是個例外，其幼兒照護和教育系統合併在一個系統內。在幼兒教育和照護政策中，聯邦政府主要的角色就是撥款補助各省或各領區提供服務。這種撥款是一種介於聯邦政府和各省或各領區間之補助協議，透過加拿大健康和社會轉撥（Canada health social transfer, CHST）方案，2003年這類政府間的預算轉撥政策開始針對幼兒照護服務提供而議定（OECD, 2004）。

幼稚園教育服務隨著公立學校系統而設，省政府乃授權各教育學區負責辦理，至於幼兒照護的服務是否授權下一級地方政府辦理，則各省和領區作法不同。一般而言，鄉、鎮、市地方政府大都不負責幼兒照護服務，根據加拿大政府對經濟合作暨發展組織訪視團體所提供的加拿大幼兒教育和照護政策措施報告書陳述，安大略省（Ontario）明文規定，下一級地方政府在幼兒照護服務措施中的角色，包括編列預算、管理和政策決定等。安大略省甚至辦理合法的幼兒照護中心，機構數量占該省的10%，足見其重視度。另外，溫哥華市政府對土地開發商扣徵稅賦，提供幼兒照護服務。亞伯達省（Alberta）的兩個市政府辦理幼兒照護方案，其他一些市政府則制訂照護標準和對學齡兒童照護提供經費補助（Doherty, Friendly, & Beach, 2003）。

2005年聯邦政府分別和各省/領區達成協議，同意在5年內投入加拿大幣50億（折合約新台幣1,500億元），支助辦理符合高品質、普及性（universal）、可接近性（accessible）和發展適當性（developmentally appropriate）等四項原則之幼兒學習和照護措施。這四個原則用英文的第一字母合起來，簡稱為「QUAD指導原則」，是以一些研究發現為基礎。在高品質幼兒照護環境下成長的幼兒，在成就測驗和語言測驗得分較高，並有較好的社會技能和較少的問題行為，這種效果延續到兒童進入小學的學習年段（Milton, 2006）。

加拿大是個聯邦國家，建立QUAD指導原則，可以讓各省和各領區依地方需要發展出具彈性的全國性系統，滿足各自特有的環境。由於加拿大的公立學校系統本來就採行品質、普及和可接近性等原則，故QUAD指導原則可提供一個建立幼兒及早學習、教育和照護系統的模式（Colley, 2005a）

二、提供服務的機構和類別

國家政策服務內容需要執行機構來傳送，幼兒教育和照護政策是透過幼稚園、托兒所和其他類型的機構執行。當討論到一個國家幼兒照護和教育服務的提供時，重點放在政府所建立的服務傳送機構所形成的網狀系統、服務內容之設計、和專業教育研究等面向的發展：

（一）執行機構之分類

幼兒教育和照護服務的提供與我國一樣，主要透過幼稚園和托兒所進行，不過尚有其他模式的機構和服務。

1. 在各省或領區的公立教育系統內設置幼稚園，專門提供5歲或5歲以下的幼兒，魁北克省還特別針對學齡兒童提供課後的照護。全加拿大大部分省尚未將幼稚園規定為義務教育，每年上課時間為九月到次年六月。幼稚園的目的在教育，不是照護，幼稚園教學通常是一天2到3小時，只有在特別日子才是全天活動。一般幼稚園招收5歲幼生，只有安大略省提供大多數4歲幼生幼稚園教育，有些省份對低於4歲具風險性之幼童也提供服務。每個省或領區會規定幼生在離開幼稚園前要能展現特定的能力，也對教師提供指引或活動上的建議。幼兒學習基本上以發展認知和基本的讀寫算等技能，期能幫助幼兒奠定未來高年級課程之基礎。

2. 各省或領區的兒童照護透過立法，規範所提供的服務措施。例如兒童照護中心（Child Care Centres）、家庭式兒童照護中心（Regulated Family Child Care）、和部分時間的嬰幼兒學校或學前學校（nursery schools or preschools）等。未在教育系統內提供學齡兒童課後照護的省或領區政府，則在這個系統提供，在特定的一些省或領區政府也執行原住民兒童照護和教育方案。

3. 有些父母安置幼兒在未受法令規範（unregulated）的機構或設施中。例如，由親戚或其他人主持卻未受到政府規範的家庭兒童照護中心、嬰幼兒學校或學前學校、休閒活動中心、夏令營等，還有家長雇用保姆或臨時看護者在自家照顧子女等。

（二）廣泛周延的幼兒照護和教育服務政策

幼兒照護和教育服務政策內涵的整個架構包括公立教育的機會、部分或全部支薪的母親產假和父親育兒假等措施，所需經費部分由聯邦政府補助分擔辦理，但支領之條件和金額則由各省或各領區政府決定。聯邦政府2001訂頒《就

業安全法》（the Federal Employment Insurance Act）起，補助各省和領區內合格申請者薪資之55%（Doherty, Friendly, & Beach, 2003）。各省和領區政府也紛紛修正勞工相關法規，確保勞工在享受產假和育兒假之餘，不必擔心喪失工作（OECD, 2004），也補助薪資。根據OECD（2006）對加拿大審析報告顯示，一般而言，加拿大提供產假（maternity leave）有15週，母親仍能獲得薪資的55%，還可以申請事前待產的2週假，但不獲付薪。父母任一方可擇一對政府申請育兒假（parental leave），可以有35週之長，也是獲得薪資的55%。把母親產假和父母育兒假加起來，就產生將近1年長假的福利效果（Doherty et al., 2003）。

（三）以科學研究和專業社群諮詢為參考基礎的決策模式

幼兒教育和照護政策不僅要滿足家庭育兒需求，也要滿足社會要有高素質公民的需求，這些想法促使政府儘速建立早期學習和照護系統，並以科學研究的發現做為政策和方案規劃之基礎。隨著科學和社會研究新發現的普及化，早期學習和兒童照護（early learning and childcare, ELCC）的議題重新受到關切。一個有關兒童上學前準備度（school readiness）的概念，加上一份有關《全國兒童和青年縱向調查》（national longitudinal survey of children and youth）的研究報告，讓加拿大各界形成共識。為了加拿大長期經濟和社會福利發展，幼兒健康的發展和學習需要政府以一定幅度的計畫去支持和關切。為達科學性和客觀性，使用類似早年發展指標（early development index, EDI）等測量工具，大幅調查測量加拿大幼兒發展情形之後所獲得的資訊，讓政府決策者瞭解一些年幼兒童落後發展和其有待扶助的地方（Milton, 2006）。政策規劃以科學研究所得的因果理論為基礎，可以提高政策的效能。下面是加拿大過去所進行的幾個重要的研究案，特擇三項分別介紹，以增進科學研究和政策規劃間關係的瞭解。

1. 提供學習發展和準備度之測量工具

政府體會到測量和報告幼兒發展和學習準備程度的需要性和重要性，決心將發展標準測量工具列為首要政策目標，自1997年開始，加拿大先進研究院（the Canadian Institute for Advanced Research）創辦人Fraser Mustard和加拿大風險兒童研究中心（the Canadian Centre for Studies of Children at Risk, CCSCR）主任David Offord博士與專業社群進行諮詢和溝通（Janus & Offord, 2000）。加拿大風險兒童研究中心即為目前麥克馬斯特大學（McMaster university）的歐佛德兒童研究中心（the Offord Centre for Child Studies）。

加拿大風險兒童研究中心被政府賦予發展早期發展測量工具（the early development instrument, EDI）之任務，希望為孩子在早期發展程度的測量提供一個統一的方法。David Offord和 Magdalena Janus兩位博士在多倫多創辦人聯盟（The Founders' Network in Toronto）和早年行動團體和投資孩子基金會（The Early Years Action Group and Invest in Kids Foundation）的資助下，編製學校學習準備度測量工具（the school readiness to learn tool），讓教師用來測量幼稚園學生在特定領域技能的早年發展情形，其目的在測量孩子早年發展的特定能力和在小學學習準備能力間的相關性。另外，更發展出一個具有彈性、方便使用性和心理計量的工具，以彙整不同社區兒童人口的發展資料或長期監測兒童團體，或預測其在小學的表現（Janus & Offord, 2007）。

2. 「瞭解早年」國家型的5年計畫

兒童階段人生發展的重要性，學者的呼籲政府積極關切，加拿大人力資源部於1999年開始「瞭解早年」（Understanding the Early Years, Uey）之國家型五年計畫（Human Resources Department, Canada, 1999），以為回應，這可以看成是政府監督和管理加拿大兒童是否準備好就學的證據。這個研究計畫主要目的為（Janus & Offord, 2007）：

- （1）增進有關幼兒發展的知識。
- （2）監測加拿大政府對促進兒童發展和福利的成效。
- （3）扮演催化社區支持有幼兒家庭的需求的角色。

「瞭解早年」研究結果，供作各地方或社區設計和執行幼兒教育和照護計畫之參考。依據科學研究的因果理論設計服務方案，可以提高方案服務的品質和效用。Bacon與Brink（2003）整理出此計畫研究的結果，其內涵舉例如下：

（1）關於兒童的研究

該研究發現加拿大北部育空領區（Yukon Territories）的小孩在閱讀評量成績低於全國性或省平均成績，但是這些孩子在語言性較少學科上的成績卻比較高。紐芬蘭（Newfoundland）西南區的個案發現，父母日常做好積極性養育，可以抵消貧窮帶給孩子的負向影響。溫尼伯（Winnipeg）學區是低收入區，約有1/3住民是原住民，社區在社會支持、社會資本和社區品質和安全性都不很理想（Bacon & Brink, 2003）。上述社區之5到6歲的兒童在語彙、行為和認知的測量成績低於全國平均值，但是父母們在養育教育技巧上顯得非常強，表示他們有能力提供這些孩子一個功能不錯的家庭生活。

（2）父母工作與養育風格的影響

父母工作的模式與養育子女的風格影響幼童行為的發展。不在家庭以外地方工作的父母和其養育子女的風格，是影響兒童行為最重要的因素。一個沒有在家庭以外地方工作的母親對孩子在行為方面的影響提高了24%，若父親的話，則提高了38%。

父母在養育子女風格的正向性每提高一個單位，則將影響孩子行為提高131%。所謂「正向養育風格」的特質是，監督孩子行為的父母會積極回應孩子的需求，以民主方式鼓勵孩子發展獨立的能力。

（3）社區層面的影響

社區影響因素主要著重對幼兒和家庭服務的提供和需求的滿足，即享用服務的機遇性。最重要的社區因素是社會性支持（social support）、鄰區安全（neighborhood safety）、住區穩定性（residential stability）和資源使用（use of resources）。不過每個被研究的社區因各種不同情形，各有其優缺點。例如有些社區在鄰區安全和住區穩定性上得分較高，但在社會性支持和資源使用的得分就較低，原來該社區為鄉下區域，地形屬狹長形，所以幼生使用照護設施路途較遠，若家庭沒有汽車代步，使用資源機會受到結構性的剝奪。解決這類問題不在於增設服務據點，而是如何將這些既有的服務設施帶到幼生的社區來，以增加使用機會。

（4）資源

社區服務的地點、數量和品質等資源（resources）直接地有助於兒童的發展，還可增進社會支持和社區內的社會資本。雖然社區有不少支持家庭和兒童的服務措施，但是「瞭解早年」研究顯示，調查的5個社區這些服務的使用率是低的，因此建議改善標的應該著重在這些既有方案使用率的提高，而非新增服務方案。

（5）社區學習和行動

「瞭解早年」計畫有一個階段稱為「社區學習階段」（the community learning phase），讓參與的5個社區根據該計畫所作的研究結果，以發展並採取行動執行方案，其目的在幫助幼生無論是入學前或入學後，均能發展出其未來人生的潛能。Bacon與Brink（2003）認為「瞭解早年」計畫之所以成功，主要因為它將社區所採的行動方案與研究結果聯結在一起，以研究結果為證據，可以促進社區決策的動力、能力和改善行動的品質，大大提高成功的機率。

3.多倫多「首要任務三年實驗計畫」

「多倫多首要任務」（Toronto first duty，TFD）是一個3年實驗的專案計

畫，將社區內既有的幼兒照護服務和家庭支援服務等方案整合在一起，轉型成為一個對0到6歲幼童的服務系統，試探整合幼稚園和其他幼兒教育和照護服務措施的可能模式（Colley, 2005b）。一般幼稚園只提供教育服務，托兒所則提供照護服務，配合機構特性，家長需要在不同機構間接送孩子。但是幼兒需要的不僅是教育，還有保育。雙薪的家長也需要一個兼容教育和托育的服務措施，讓他們不需費心接送。「多倫多首要任務」這項服務每天自8點半開始到下午6點結束，服務地方家長，教師和照護人員都有證照，並一起並肩工作，提供一個以孩子為中心的服務方案。該研究發現，整合模式的幼兒教育收費沒有比分開模式昂貴，且3/4以上的家長支持此模式：透過學校系統為幼稚園幼兒提供一個全天後和一整年的照護和教育方案（Johnson & Mathien, 1998）。

從出生到6歲是孩子獲得基本語言和認知能力的關鍵期，這些是將來學習閱讀和數學必備的能力，也是幼兒與教師和其他幼生互動的基礎能力（McCain & Mustard, 2002）。進入小學前，幼兒若沒有這些技巧，在未來的學習上比較有遭遇困難的風險（Moss, 2003）。加拿大政府設法改善幼兒學習計畫，以縮短教育和照護間的縫隙。

（四）系統整合的努力

兩個系統的整合不是將兩種年齡的幼兒放在同一個建築設施中即可。雖然政府在同一設施中對家庭和幼兒提供服務，但不代表這些服務之間沒有落差。將兩個系統整合在一起仍然具有一些挑戰性，包括機構治理和教育哲學上的共識，以及來自不同專業領域之資格和薪資差異所造成之教職員分工合作的挑戰性。不過從多倫多首要任務計畫實施析之，系統整合的正面效果（Pelletier & Corter, 2005）讓人覺得辛苦是值得的。

多倫多首要任務計畫的目標朝著建立一個整合型服務模式而努力，計有以下五項指標（Pelletier & Corter, 2005）：

- 1.整合式早期學習環境（integrated early learning environment）；
- 2.整合式幼年教職員（integrated early childhood staff）；
- 3.整合式治理（integrated governance）；
- 4.無間隙的接近機會（seamless access）；
- 5.家長社區的參與（parent/community involvement）。

三、加拿大幼兒教育和照護政策成效的評估

如上所述，加拿大政府作了許多的努力，但仍有許多應繼續努力的空間。與經濟合作暨發展組織會員國比較下，加拿大在提供類似整合性服務上是落後的，經濟合作暨發展組織對加拿大政策檢視後的評語，不僅引發政府的注意和興趣，也使幼兒教育成為政府政策決定的議題。其他會員國政府投資幼兒教育和照護政策的預算也都遠高於加拿大，這些國家每年的投資金額為其國內生產總額（gross domestic product, GDP）的0.4%至0.6%，但是加拿大包括魁北克省在內只有0.23%（Colley, 2005b）。

加拿大教育協會執行長Milton（2006）認為，加拿大政府對幼兒發展支持不足的後果，從小學生入學準備度不夠中表露無遺，甚至到了15歲國際性閱讀評量成績表現亦不佳，進入成年後的競爭力也有落差等。加拿大政府邀請經濟合作暨發展組織研究團隊實地訪視幼兒教育和照護政策後，經濟合作暨發展組織於2004年對加拿大政府多所建議。

（一）繼續提供充足的預算和資源提升幼兒服務的質與量

經濟合作暨發展組織（OECD, 2004）的報告指出，加拿大執行幼兒教育和照護政策只有95%的5歲幼兒受惠，與其他如比利時、丹麥、法國、匈牙利、冰島、義大利、日本、荷蘭、英國等國家已經往下照護到90%的4歲幼兒之比例相較，加拿大顯然做得還不夠。儘管聯邦政府和各省政府間達成一些有關支持政策發展經費補助的協議，但進展上兩個服務系統仍然分立，未能協調一致。基此，經濟合作暨發展組織建議加拿大政府要提高資源，設立公立機構，服務1到6歲的幼兒，並把焦點放在以幼兒為中心的發展計畫。只要這項目標達成，那麼幼兒健康、家庭參與的教育等就能水到渠成，幼兒發展政策亦可成為家庭政策的基石。

目前已有澳洲、比利時、芬蘭和英國等國家整合幼兒教育和照護行政管理系統成為單一系統負責管理，有的歸給社會福利部門，有的則統一在教育部門之下。由於加拿大為聯邦制政治，教育和照護權限為省政府之轄屬，要統一全國制度可能不易，但若採取前文所述之QUAD指導原則性，應可降低各省之間的差異，並提高服務水平。

（二）幼兒照護措施是個解決其他問題的配角

加拿大政府在幼兒服務政策方面的成長非常緩慢，不管經濟和社會變遷如何影響父母照顧孩子的能力，政府大部分的政策仍聚焦在強化和支持家庭上。

兒童服務被許多國家視為支持勞力市場的議題，或被分派在家庭或福利政策的領域，導致幼兒照護措施不被看成是個獨立的兒童發展和教育議題，而只是個解決幼兒照護問題後幫助女性進入勞力市場的勞動補充方案。因此，幼兒照護服務措施是個解決其他問題的配角，致本身服務內容欠缺架構而片片斷斷，未有完整的服務系統。現存的措施多數倚賴婦女志工的奉獻，在沒有充足的公共支援下為生存而努力（OECD, 2006）。經濟合作暨發展組織上述的批判甚為嚴厲，加拿大舉國震憾，亟盼能採取更為積極的作為。

（三）整合兩個系統的好處

根據經濟合作暨發展組織（OECD, 2004）報告建議，加拿大政府要建構一個具有一致性的幼兒教育和照護系統，其首要之務就是縮小幼稚園和兒童照護之間的差距。幼稚園和兒童照護服務屬於各省和各領區的權責，自然由各權責政府設計各自的策略。Colley（2005b）認為，即使如此，兩個系統的整合涉及包括教育哲學、人力資源之分工和合作等的典範轉移（a major paradigm shift），因此各政府面臨的挑戰，其性質是一樣的。將兩種業務整合在一個整合後的政府部門好處許多，故值得努力：

- 1.各級政府將有一個更為一致的服務方法去支持幼生和家長；
- 2.各級政府一方面能有效的投資，一方面也能節省更多資源；
- 3.政府監督能力改善，提升服務品質；
- 4.政策更具一致（coherent）和一貫性（consistency）的政策，使幼兒早年學習經驗具有持續性（continuity）。

（四）師資人力的重組議題

幼稚園教師必須擁有大學學歷和幼師學程結業之資歷，但是當幼稚園預算不足時，可能導致教師薪資低或聘用保育人員取代（A crucial link, 2000）。經濟合作暨發展組織（OECD, 2004）建議加拿大要重新審議教師專業的議題、提升遴選教師的層次、強化職前和在職教育訓練。雖然大學畢業是基本學歷，但是學歷不代表有能力勝任工作，因此教育實習的機會和嚴謹的訓練是必要的。當幼兒發展被視為是終身學習的基礎時，對教師教學能力的挑戰更形嚴峻。教師更應該關注文化議題，教學以幼兒為中心，並滿足幼童個別性的發展需求。再者，改善和提升工作人員的工作條件和專業教育更是留住優秀人才的首務。

另外，比較之下，一般而言，幼稚園擁有訓練完善的教師、符合教育學之教材和適切的教室設施；托兒中心或家庭式兒童照護場所的課程和教學之水平似乎未盡理想，即使有研習進修之安排，也未聚焦在教學、課程等教育學上。

（OECD, 2004）換言之，照護場所專業層面的提升是個亟待努力的焦點，在這種差距下，使得兩個系統的整合，在師資人力的重組上較為複雜而困難。究竟應以哪個系統為核心專業較為適當？要達成共識恐須要相當的溝通。

（五）對加拿大整個國家的期許

加拿大是一個聯邦國家，聯邦政府可以與各省或領區政府一起努力，建構出一個適合各地但又具有國家整體性的長期性願景。經濟合作暨發展組織（OECD, 2004）建議要達到此目標，應可依據研究結果訂出實踐的步驟和時程，如此亦將有助於各省或領區之幼兒教育和照護政策的穩定和持續。

肆、結論

本文從經濟合作發展組織對20個國家進行幼兒教育和照護政策之審析和建議報告中有如下發現：第一，整合性服務是應家長和幼兒需要而發展出來的趨勢，多數國家都從教育和照護分離模式演進到近代的整合模式，或尚在熱烈爭辯中，或問題尚待克服。第二，幼兒教育和照護政策不是一個獨立的政策，實際上是個大的社會政策下的一個小政策。在這些參與審析的國家中，提供幼兒教育和照護服務讓母親能夠就業，提供父親從職場請假，以實踐親子教育等措施都是社會福利政策的一部分。第三，一個政策之實踐不但有教育機會、服務品質和社會公義等政策目標外，也無法脫離法令規範、預算溢注、人力素質等要素。

繼之，本文提出以下三點結論：

一、幼兒教育和照護服務之整合為時代趨勢

基本上，各國幼兒教育和照護系統在過去都是分隸兩個行政系統分別負責規劃、執行和評估，但由於幼兒是個完整的個體，成長的過程中同時需要教育和保育的服務，不可因為年齡別或在不同的服務機構就讀就不需要特定服務。過去，教育機構和照護機構分別提供不同的服務，且教育機構多數只提供2到3小時的教學，於是有工作之父母必須再利用中午休息時間將幼兒送到照護機構收托，父母疲於奔命。基上所述，教育和照護機構和服務之整合，實為幼兒和家庭所需，各國也體認到其意義性，紛紛進行整合之安排。

二、幼兒教育和照護服務系統之整合策略仍待研發

誠如前述，兩個系統之整合牽涉組織、人事、預算等議題，在過程中也有許多利害關係人競逐或保護個人利益，對法案之審議進度產生影響變項。各國整合的努力仍處於零星的實驗作法，經濟合作暨發展組織指出，北歐的整合做得最好、投注資源最多，策略上也比較直接，至於各該國家如何進行直接整合，非本文研究範疇，有興趣者可另闢文研究。儘管如此，一個整合服務是否適當和有效，最終仍以使用者——父母、幼兒和專業社群等的滿意度為依歸。因此政策之檢驗，訪問使用者是必要的，經濟合作暨發展組織檢視各國政策也都實地訪視現場和使用者。

三、加拿大之是項政策仍有努力空間

加拿大雖為先進國家，但實際上對幼兒教育和照護政策的關注，仍視之為解決就業和家庭支持的工具性政策。誠如經濟合作暨發展組織報告指出，加拿大對幼兒教育和照護政策之重視和預算之投入低於其應該達到的程度。此外，其支持父母產假長達1年，且其服務設計以研究為基礎等均為其優點，不過仍有努力空間。經濟合作暨發展組織之檢視報告對加拿大政策的批判與建議，成為該國各省/領區檢討改進和財務溢注的動力。

加拿大的個案分析中最為人側目的是政府以科學研究為基礎，提供地方設計幼兒教育和照護措施的決策模式，包括發展準備度測量工具和進行「瞭解早年」之國家型計畫，此外，多倫多首要任務所進行的整合服務措施的3年實驗計畫亦甚具特色。以科學研究之因果為基礎，設計政策方案，可以提高幼教方案的實施成效。儘管如此，何以先進如加拿大的國家獲致的評論尚且如此，實值得進一步分析，以獲得更完整的政策分析資訊。

伍、對我國的啟示

瞭解國際趨勢和加拿大的發展情形後可知，設計和推動一個符合需求的政策是不易的。各國整合幼兒教育和照護服務，仍然遭遇困難，此等困難同樣值得我國關注。我國政府自2005年開始商議《兒童教育及照顧法》之立法，旨在推動教育和照護服務之整合，此頗符合國際潮流。不過從立意之初至今已5年，

草案雖已送到立法案待審，但雖遲遲未能排上政府議程，或許其重要性未在行政和立法部門間形成共識。然而，但值此等待立法程序的空檔中，正是多一個檢視和補正可能缺失的機會。

以下幾點值得探思，有興趣者也可進一步研究：

首先，當教育和照護分離模式試圖導向整合模式之際，到底遭遇哪些問題？為什麼？做了哪些解決方案的努力？成效如何？我國採取立法直接整合切入，雖然法律具有強制權威，但是徒法無以自行，有礙執行的因素應該及早納入規劃，才能提高政策成效。

其次，包括加拿大在內的歐美國家之幼兒教育和照護政策多屬社會政策，例如父母親子假等，所有家庭皆是一視同仁平等受惠，此代表父母在教育和照護幼兒政策中之重要角色獲得該社會的關注，故立法予以保障。我國在提供父母或幼兒相關服務措施時，仍由主管機關各自規劃，例如幼教津貼分別由教育部和內政部、父母產假和就業是勞委會規劃，這些單位或許有橫向連繫，但卻各自計畫，不是一個社會政策大傘下有系統的方案規劃，恐難成就所謂的「無縫」的和系統性的服務措施。

第三，經濟和合作發展組織審析政策理由是視幼兒發展品質為「未來終身教育」之基礎，推動各會員國間之相互瞭解，亦引起國家省思或再出發，間接有利於社會、國家和世界之永續發展。把幼兒教育和終身教育連接在一起，好像太遠，不過研究發現，幼兒階段教育影響深遠，此也強化了將幼兒教育和終身教育結合的合理性。此觀點值得國內學者深思。再者，在參加的20個國家中，除澳大利亞、加拿大和美國外，諸如比利時、捷克、丹麥、芬蘭、義大利、荷蘭、挪威、葡萄牙、瑞典、英國等均為歐洲國家，唯一的亞洲國家是韓國，足見韓國政府的企圖心，藉由外在評鑑應該可以獲得更客觀的資訊，值得我國政府考量。

參考文獻

- 幼稚教育法（2009）。2010年02月28日，取自<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=H0070007>
- 兒童及少年福利法（2010）。2010年02月28日，取自<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0050001>
- 許玉齡（2009）。個人通訊。2009年12月13日。
- 師資培育法（2005）。2010年02月28日，取自<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=H0050001>
- 教育部（2009a）。兒童教育及照顧法草案。2010年1月15日，取自<http://www.ece.moe.edu.tw/childcarelaw98.html>
- 教育部（2009b）。幼托整合進度報告：兒童教育及照顧法草案。2010年1月15日，取自<http://www.ece.moe.edu.tw/document/i980303-2.pdf>
- A crucial link (2000). *Canada and the world backgrounder*, 66(3), 8-11.
- Aubrey, C. (2008). Early childhood and care in England: When pedagogy is wed to politics. *Journal of Early Childhood Research*, 6(1), 7-21.
- Bacon, J., & Brink, S. (2003). Understanding the early years: Research results for five pilot communities. *Education Canada*, 43(1), 16-39.
- Colley, S. (2005a). *Seeing the future: An answer to questions of integration*. Toronto: Institute for Child Studies.
- Colley, S. (2005b). Toward a seamless day: Integrating early childhood programs. *Education Canada*, 45(2), 32-35.
- Doherty, G., Friendly, M., & Beach, J. (2003). *OECD thematic review of early childhood education and care: Canadian background report*. Retrieved January 11, 2010, from <http://www.oecd.org/dataoecd/41/36/33852192.pdf>
- Janus, M., & Offord, D. (2000). Readiness to learn at school. *Isuna*, 1, 71-75.
- Janus, M., & Offord, D. (2007). Development and psychometric properties of the early development instrument (EDI): A measure of children's school readiness. *Canadian Journal of Behavioural Science*, 39, 1-22.
- Johnson, L., & Mathien, J. (1998). *Early childhood services for kindergarten-age children in four canadian provinces: Scope, nature and models for the future*.

- Ottawa: The Caledon Institute of Social Policy.
- Kagan, S. L., & Rigby, E. (2003). *Policy matters: Setting and measuring benchmarks for state policies, improving the readiness of children for school, a discussion paper*. Washington, DC: Center for the Study of Social Policy.
- McCain, H. M., & Mustard, J. F. (2002). *The early years study: Three years later*. Toronto: The Founders' Network.
- Milton, P. (2006). Early learning and childcare: A dual imperative. *Education Canada*, 46(2), 37-38.
- Moss, P. (2003). *Re-forming the education and care workforce in England, Scotland and Sweden*. Retrieved March 6, 2010, from <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137399e.pdf>
- OECD (1998). *Early childhood education and care policy: Proposal for a thematic review—DEELSA/ED (98)2*. Paris: Author.
- OECD. (2004). *Early childhood education and care policy: Country note for Canada*. Retrieved January 15, 2010, from <http://www.oecd.org/dataoecd/42/34/33850725.pdf>
- OECD (2006). *Starting strong II: Early childhood education and care—complete executive summary*. Retrieved January 4, 2010, from <http://www.oecd.org/dataoecd/38/2/37417240.pdf>
- Pelletier, J., & Corter, C. (2005). Toronto first duty: Integrating kindergarten, childcare, and parenting support to help diverse families connect to schools. *Multicultural Education*, 13(2), 30-37.
- Petriwskyj, A., Thorpe, K. J. & Tayler, C. P. (2005) Trends in construction of transition to school in three western regions 1990—2004. *International Journal of Early Years Education*, 13(1), 55-69.
- Shore, R. (1997). *Rethinking the brain: New insights into early development*. NY: Families and Work Institute.