

第二章 文獻分析

瞭解國家政策如何形成，以及清楚整個政策的制定過程，才能知道政策的目的所在；而分析教育部幼兒教育政策的走向，清楚教育部對於幼兒教育所採取的態度，才能依據國教向下延伸一年之國民教育幼兒班的實施，針對澎湖縣作相關的分析，進而完成分析後的建議。

第一節 政策制定

政策的制定主要任務在於區別問題、認識並澄清問題，釐定各種解決問題對策的標準、權衡各種決策問題的利害得失、設計執行政策之方法、評估政策及其執行成果。然而，清楚政策的界定，及瞭解整個政策制定的過程，方能針對政策加以分析、規劃甚至於評估。

一、政策的意義

政府每天都要面臨許多政策的議題，也要執行許多政策方案，廣義的說，政府時時刻刻在製造政策，而無論這些政策之過程或品質如何，都深深影響社會。

Lasswell 和 Kaplan 在《權利與社會》一書中指出：「政策乃為了某種目標價值與事件而設計之計畫。政策過程包括聲明、需求與期望的釐定、宣布與執行」。著名的政治學者 Ranney 認為：「政府在可供選擇之途徑中，最後所決定採取之行動或不行動，方為政府政策之表現」(張明貴,1998)。而政治學大師 Easton(1981)對政府政策或決策的界定，是指為整個社會價值，進行權威性分配，其中社會價值包括安全、財富、權力與聲望等等，而政策或決策便是政治系統的輸入在政治環境中轉換成的輸出。

根據 Guba (1984)認為，教育政策的定義有八種不同觀點：(一)政策是一種目標的或意圖的宣稱；(二)政策是政府長期的標準化決策，在一定的權威範圍內用來規範、控制及提供服務；(三)政策是所有活動的指導方針；(四)政策是能夠解決、改善問題的最佳策略；(五)政策是種透過命令式決策或透過長時間非正式的期望與贊同所授權形成的行為；(六)政策是在特定行為範圍裡具有持續性與規律性的行為規範；(七)政策是政策制定系統的輸出結果，科層組織內所有人員的活動、決定與行為的整體影響；(八)政策是顧客所體驗之政策制

定與實施制度的結果（吳政達，2002）。然而此八種定義可分為三種不同的政策型態，如表 2-1-1 所示。

綜合上述八種定義，吳政達作以下教育政策的界定：教育政策指政府機關為解決某一教育政策的問題，或滿足某項的公眾教育需求，決定作為及如何作為教育政策行動，以及此政策行動所產生的結果與對公眾的影響。

表 2-1-1 八種不同觀點的教育政策定義

教育政策類型	教育政策的定義
目的性政策 (Policy-in-intention)	1. 目標或意圖
	2. 固定、長期的決策
	3. 任何活動的指南
	4. 問題解決的策略
行動性政策 (Policy-in-action)	5. 被允許的行為
	6. 行為規範
	7. 政策制定系統的輸出結果
經驗性政策 (Policy-in-experience)	8. 根據經驗所建構、解釋的事物

資料來源：教育政策分析—概念方法與應用（30 頁），吳政達，2002，台北市：高等教育。

政策與計畫及方案之不同，在於政策是一種優先順序的目的；計畫是一組可權衡達成目的的目標；而方案是一組達成目標的細節（張明貴，1998）。圖 2-1-1 顯示政策、計畫與方案的關係如下：

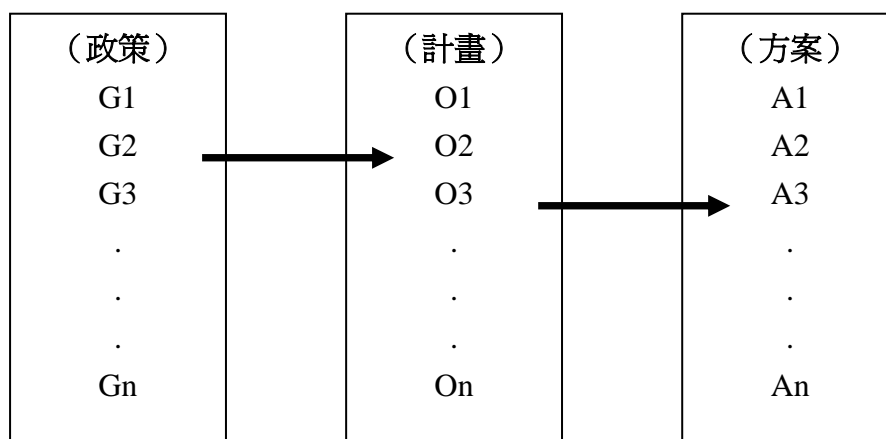


圖 2-1-1 政策、計畫與方案的關係

資料來源：政策分析（10 頁），張明貴，1998，台北市：五南。

林文達(1988)歸納出,計畫是「運用規劃方法及技術,規劃並執行既定目的、目標及行動方略的連續歷程。」同時,在行政上,既定目的、目標及行動方略又叫政策或策略,則計畫在行政上就可視同:「運用規劃方法及技術,以規劃並執行政策或策略的連續歷程。」而教育計畫為計畫二字的運用及推廣,因此,教育計畫的定義,僅須在計畫一辭的定義中補上教育運用上的特色即得。教育計畫的定義為:「在教育環境及因素限制下,運用規劃方法及技術,規劃並執行教育既定目的、目標與行動方略的連續歷程。」在教育行政上,教育既定目的、目標與行動方略,因行政層次高低或叫政策或叫策略,則教育計畫亦可定義為:「在教育環境及因素限制下,運用規劃方法及技術,規劃並執行教育政策或策略的連續歷程。」政府政策之決策結果,往往透過政策規劃、政策合法化以及政策執行,進而成為行政計畫(孫得雄,1994)。透過上述學者的看法,可以勾勒出政策與計畫的關係。

學者Lindblom(2001)則提出,一個政策的制定有時是不同制定者之間,政治妥協的產物,而這些人中卻沒有一個認為該政策是最好的解決方式。因此,Lindblom將政策制定視為一個沒有起始、結束且界線極為模糊的一個相當複雜的分析性及政治性的過程。

不同的學者對於「政策」的解釋,以及思考切入的角度也不盡相同。就以上的文獻,研究者將之區分為三類:

(一) 以政策的描述性意義而言

Lasswell 和 Kaplan 認為政策是有目的的計畫,並且有其一定的過程。Ranney 則認為政策是政府在選擇,中採取行動的決定。Easton 提出政策為社會價值的權威性分配。學者Lindblom 則認為政策是政治妥協下的產物。

(二) 以政策的類型而言

Guba 將政策的定義以三中類型區分:目的性政策、行動性政策與經驗性政策。而針對每一種不同的政策類型,有其屬性的定義。吳政達對於政策的看法,則是偏向 Guba 提出之目的性政策的定義。

(三) 以政策的位階而言

林文達、張明貴與孫得雄,皆分別釐清楚政策、計畫與方案的關係。

本研究所討論之政策為教育政策,因此綜合以上的論點,可以歸納並導出所謂教育政策的定義為:政府機關為解決某一教育政策的問題,或滿足某項的公眾教育需求,在考量現況及未來的情境後,發展出一個未來的計畫、方法與規範,

並提出一套具有前瞻性的行動方針，決定作為及如何作為教育政策行動，以及此政策行動所產生的結果與對公眾的影響，以為因應且緩和某種需求與解決某項問題的一種程序，而此教育政策的制定與形成有其一定的程序。

二、政策制定的過程

基於以上之政策的定義，可以瞭解政府在制定政策時，會有其一定的程序及過程。雖然 Lindblom 在政策分析時，視政策的制定過程為無起始點且界線模糊，乃是探討其中各個團體的政治所為。由於本研究不涉及政策分析中之相關政治因素，因此，於本篇研究中只針對政策的目標及欲解決的問題，配合澎湖縣當地實際情形，作規劃計畫。以下就針對政策制定的過程，以及在政策制定過程中的階段與角色，列舉出學者們不同的看法與解釋。

外國學者 Dunn 將政策制定的過程視為一系列相互獨立的階段 (phases)：議程設定 (agenda setting)、政策規劃 (policy formulation)、政策採納 (policy adoption)、政策執行 (policy implementation)，以及政策評量 (policy assessment) (李明寰譯，2002)。各個階段皆有其特性，如表 2-1-2 所呈現。

表 2-1-2 政策過程制定的階段

階段	特性
議程設定	民選的或官派的官員將問題置於公共議程上。有些問題根本完全未被處理，有些則長期受到滯延。
政策規劃	官員們規劃了一些替選政策，藉以處理這些問題。替選政策的範圍涵蓋了行政命令、法院判決，以及立法法案。
政策採納	由於獲得議會多數支持、多數行政機構同意，以及法院認定合法，某項政策選案將被採行。
政策執行	被採納的政策藉由行政單位的動員（與政策宗旨相符的）、預算的編列，以及人力資源的配合而得以實現。
政策評量	政府中的審計與會計單位對行政機構、議會以及法院進行督察，藉以檢測上述機構是否確實遵守預算法規定，以及，是否確實達成政策目標。

資料來源：修改自 公共政策分析 (21 頁)，李明寰譯，2002，台北市：時英。

Dunn (1994) 亦指出，政策制定過程是一種政治過程，包含上述五個相互依存的階段，而這些階段代表時間序列中正在發生的活動，每個階段都與下個階段

有所關聯，最後一個階段則與第一個階段相互連結，而介於兩者之間的各個階段也一樣，且它們之間的連結呈現出非線性（non-linear）或橢圓形的循環樣態。研究者試著以圖呈現 Dunn 的看法，如圖 2-1-2 所呈現。

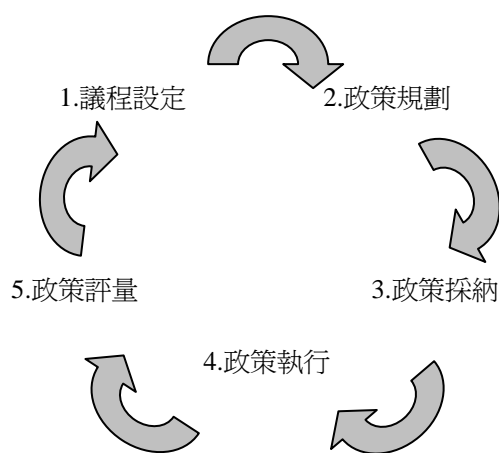


圖 2-1-2 政策制定過程階段循環圖

資料來源：研究者整理。

吳政達(2002)指出，政策制定的過程包括五個重要步驟，從提案(proposal)到成為政策需經歷幾個階段，首先是問題形成，再來是政策形成、政策採納、政策執行及政策評估。圖 2-1-3 說明此政策制定過程的階段。

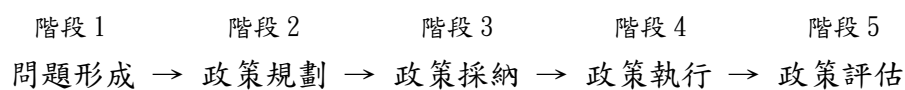


圖 2-1-3 政策制定過程之階段

資料來源：教育政策分析—概念方法與應用（34 頁），吳政達，2002，台北市：高等教育。

外國學者 Anderson (1979) 也有相同看法，其在著作《公共政策制定》(public policy-making) 一書中，亦將政策制定的過程分為五個階段，並且認

為是以直線發展的順序呈現，如圖 2-1-4 所示：

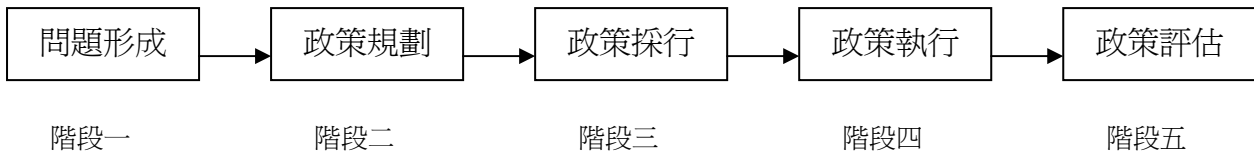


圖 2-1-4 政策制定過程之階段發展圖

Note. From *Public Policy-Making*, 2nd ed. (p.25), by James E. Anderson, 1979, New York: Holt, Rinehart & Winston.

Portney (1986) 在整理先前學者的理論之後，則是將政策制定的過程，歸納出政策制定過程以決策循環的型態呈現，如圖 2-1-5 所示。Portney 認為：由於問題的形成而影響政策的規劃，政策規劃之後如何被採行、執行與評估，則構成了一個政策制定過程的階段循環；然而，即使處在政策執行的階段，政府官員仍花了許多的時間在重新思考與修正此政策。

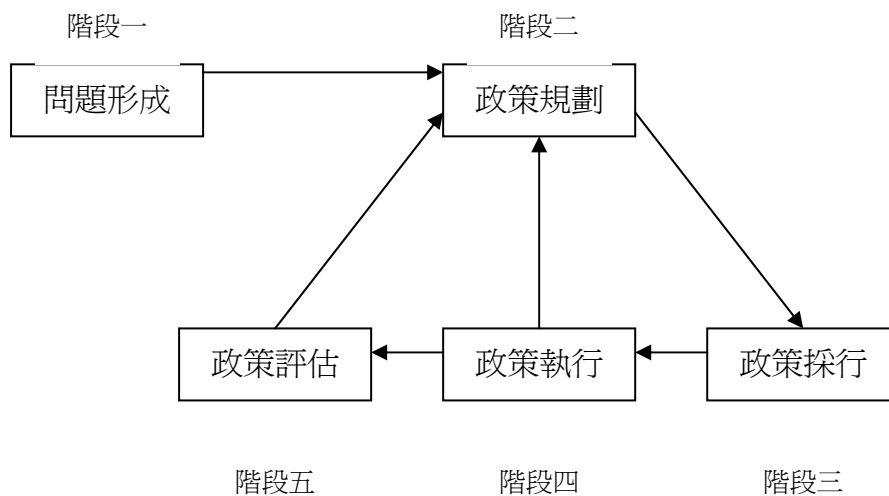


圖 2-1-5 政策制定過程之階段循環圖

Note. From *Approaching public analysis: An introduction to policy and program research* (p.6), by Portney, K. E. ,1986, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

魏鏞 (1991) 在《公共政策》一書中 (頁 86-89) 提到，政策的過程發展，均可分為以下四個階段：

(一) 設定議程

一個存在於社會的問題，經由不同獲得政府行為者的注意，並被政府行為者認為是政府必須正視的議題，將之列入政府的議程。

(二) 政策的規劃和合法化

政府與非政府行為者依據議程提出各種問題解決的方案，並且在各種極端不同的觀點中，經談判與妥協選擇一個特定的方案，進行立法程序；政策方案被選定之後，執行政策的機關必須要能解釋立法、制定命令、訓練幕僚、提供服務，以實現立法之目的。

(三) 政策執行

政策付諸實行後，將會對社會產生衝擊，其所產生的效應可能是正負面並陳，也可能有預期之外的問題產生，並對現行政策產生影響。

(四) 政策評估

對政策衝擊評估的結果可能導致政策執行的改變，也可能導致新的規劃與合法化。

上述政策過程之發展，張苑珍（1998）更進一步的將其流程整理，並改繪如圖 2-1-6 所呈現。由於每一個階段的產出，而導致下一個階段的進行。

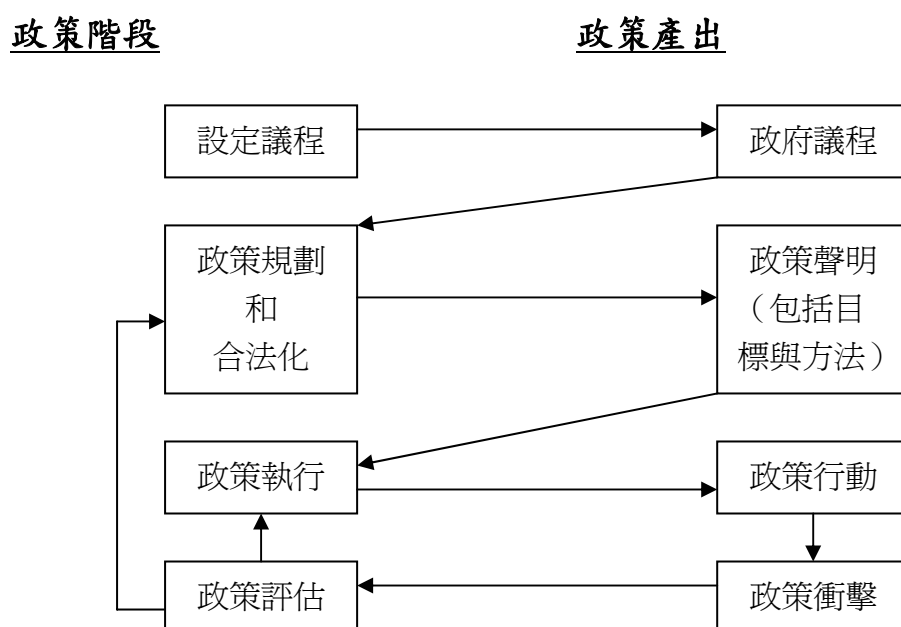


圖 2-1-6 政策過程的發展階段流程圖

資料來源：社會教育政策規劃的原則與方法，張苑珍，1998，社會教育學刊，27，179。

根據以上的文獻，可以歸納出政策制定的過程不外乎五個階段，總結包含：問題形成、政策規劃、政策採行、政策執行、政策評估五大部分。政策制定過程中的五階段發展情形，可以分作三類：

(一) 政策制定過程呈線性發展

上述學者中，國內學者吳政達及國外學者 Anderson，皆認為此過程為線性模式的發展，即一階段接著一階段，單一方向性的發展，缺少各個階段之間的互動及影響。

(二) 政策制定過程呈循環性發展

國外學者 Dunn 亦認為每個階段接與下個階段有關，政策評估之後，又會回到最初在議程上的問題，因此是呈非線性或橢圓形之循環發展，雖然與線性發展相比，最後的階段有回扣到第一階段，但是仍無解釋各個階段間之交互影響。國內學者魏鏞與張苑珍在政策發展過程中，呈現與 Dunn 相類似的概念，惟其不是一個封閉的循環系統，在政策評估階段之後，回扣到政策規劃的階段，而非一開始的問題形成階段。針對以上三位學者的見解，就整個過程的完整性而言，研究者比較傾向於認同 Dunn 的看法。

(三) 政策制定過程呈交互性發展

Portney 將政策制定的過程，除了有階段性的步驟之外，更提出在政策制定過程中，階段與階段之間的交互影響，然而，在最後的評估階段之後，亦回扣到政策規劃階段，並無從政策問題的一開始再加以思考。

上述之政策制定過程，皆為一組連鎖的步驟或動作，研究者歸納出政策制定的階段與過程段各包含以下特性：(一)對問題預先評斷；(二)確定對象或目標；(三)尋求可能達到的目標或策略；(四)作決定；(五)針對所作的決定作評估。而外國著名學者 Lindblom (2001) 卻指出政策制定有一個重要的特徵：即其複雜及明顯的無序性問題；也因此 Lindblom 的書中，將政策制定視為一個沒有起始、結束且界線極為模糊的一個相當複雜的分析性及政治性的過程。

由於本研究針對澎湖縣實施國民教育幼兒班進行政策的分析，惟研究者認為：事實上，分析政策的實施，包含在政策過程的每個階段，而其中每個階段亦包含循環過程，即：形成、規劃、採納、執行、評估。因此一併於文獻中加以解釋與說明。

政策制定過程中之「問題形成」(problem formation)階段，有些學者以「設定議程」代替，其實所指稱內容不外乎是：由於教育制度衍生之問題或教育相關

事件的發生，引發社會大眾的嚴重關注及討論，因此，這些公共的教育問題將由民選或官派官員置於公共議程上，與政府或非政府相關單位，多方加以討論並尋找解決方法。在本研究當中，研究者以「問題形成」此名詞來涵括以上概念。

政策規劃為解決政策問題的初擬，在政策制定過程中之第二階段「政策規劃」中，包含的概念為：不同政治參與者，如利益團體、立法委員、行政官員、選民等互相影響發展出特定的提案，或一系列的替代方案（其中包含：擬定主要計畫和策略、設定中程計畫、擬定短期計畫），以回應出現的教育問題。在各種極端不同的觀點中，經談判與妥協選擇一個特定的方案，進行立法程序；政策方案被選定之後，執行政策的機關必須要能解釋立法、制定命令、訓練幕僚、提供服務，以實現立法之目的。因此，所規劃之替選政策的範圍涵蓋了行政命令、法院判決，以及立法法案。政策規劃需要考慮及探討：其政策問題的類型、特性、參與的人員與機構、使用的方法與原則、其可行性與有效性、限制與預測等等。針對政策的目標或方向，加以考量以上之面向，設計一套適合的計畫以減輕或解決問題。Stone（1988）在《政策渾沌與政治理由》（policy paradox and political reason）一書中指出，政策規劃的過程除了量化與經濟的客觀分析之外，亦應重視實際問題的解決、決策倫理和價值的釐清；而面對教育政策的制定問題，除了注重效率、效能、平等之外，還要考慮隱含的「社會正義問題」。Weimer 和 Vining（1989）認為政策規劃是一種藝術也是一種科學，且應具有以下的基本準備與考量：資訊蒐集與整合、分析問題的多元觀點、豐富的知識與技術、政策執行時的彈性考量、擁有倫理架構。

「政策採納」獨立成為一個階段，其用意在於彰顯出政策的規劃可以有許多面向，甚至多個規劃案，但是經過討論與選擇出一套最適合之規劃後，必須經由程序使其合法化並且採納，才能有接下來之後續計畫，以及執行與評估等階段措施。

政策執行是一動態的過程，經過合法化階段將採納的政策交由教育行政單位實施生效，且負責執行的行政機關，結合內外資源採取適切有效的行動策略，並在執行過程中，因應外在環境，不斷進行協商修正的過程，目的是達成政策規劃時所訂定之目標。至於何種政策執行的方式較為適切，應根據所推行之政策內容與行政資源而定（顏國梁，1997；吳政達，2002；張芳全 1998；魏鏞，1991；Steiner，1979；戈伯元，2000）。由以上各學者提出之論點，大致上對於政策的執行有一定的共識，而張芳全（1998）亦指出政策的執行中包含：規劃、評估、執行、檢討四個步驟，與本研究認為之政策規劃中仍有其一定過程之概念，有異曲同工之妙。政策執行的成敗結果關鍵，來自於三方面：一是政策問題的性質；二是政策的規劃及安排範圍；三是政策以外條件之配合。因此，政策的執行可以反映出規劃的適合與否，並不能斷定其是與非、好與壞之說。

在政策的評估階段，主要任務是在檢測以及評量政府實行的成效，在政策規劃與執行之間是否有密切配合，且考量政策是否正確，以及考慮是否繼續執行(吳政達，2002；Steiner，1979；謝美慧 2001)，唯有魏鏞提出政策評估不僅僅會影響政策的執行，也有可能導致新的規劃出現。因此，綜合以上學者所述，研究者歸納出政策評估為：以科學的方法與技術，藉由相關資料的蒐集，進行分析、從事價值判斷，讓教育政策順利執行，達到教育政目標的歷程，不但是檢討規劃作業和執行活動的落實與否的一個環節，更是審核所有規劃與執行活動是否正確的一個關鍵。

第二節 幼兒教育政策分析觀點

重視並倡導幼兒及早接受教育，不僅是我國的教育政策，也是當前世界各國教育的趨勢。基於教育機會平等的原則，憲法第一百五十九條：「國民受教育之機會，一律平等」。各國在一股教育改革與教育鬆綁的聲浪中，國家應該介入教育？亦或教育應該市場化？成了兩股最重要的力量（張清溪，1991；林全、吳聰敏，1994；朱敬一，1996；戴華，1996；蘇峰山，2003；Smith，1776；Colemans，1982；Friedman，1982）。然，在探討國家與教育之議題時，多數論點著重於國民教育、義務教育或是高等教育的範圍，幼兒教育為議題中弱勢的一環，因此，在討論國家是否應該介入幼兒教育時，除了參考文獻對於教育與市場的論點之外，更要置於幼兒教育的脈落下，才能從中釐清想法。

當學界與民間對於幼兒教育現況之問題議論紛紛之時，可由各方所提倡的要點中，熟知其各自對於「幼兒教育」之定位點為何。文獻中亦將探討國家、教育與市場的關係，同時本節也試著從相關的觀點中，分析其理論之意義、條件、理由與做法，來檢視國民教育幼兒班實施之適當性。

一、國家介入教育理論

國家介入教育領域的歷史可以追溯至18世紀的歐陸各國，早期普、法兩國以「國家」之名開始公辦教育，對於加速教育普及的程度與整體教育水準的提昇有莫大的貢獻。反觀英、美兩國，早期教育是以私人或教會提供為主，卻在學者與潮流影響之下，國家介入教育的程度漸增，演變迄今成為一個龐大的公辦教育體系（蔡其蓁，2000）。無論是如普、法般強烈的國家介入，或是如英、美般漸進且逐步增加的國家介入，都再一次的說明：國家對於教育在不同的歷史背景、不同的社會結構之下，有不同程度的介入，但是「國家介入」「教育」的事實，是無庸置疑的。

（一）國家介入的意義

有關國家介入此一名詞之概念，國內學者的探討有：林全、吳聰敏（1994）在《教育資源的分配與管制》此文章中，以國家管制此名詞以及角度，分析台灣學校教育的問題與現況。朱敬一（1996）在《教育鬆綁》一書中認為，國家介入即是對人民自由的限制，當指出國家該管之事且予以介入之時，其實是要限制他人的自由。趙文志（1997）從經濟學的角度出發，探討幼兒教育中由於目

前國家的諸多管制，導致所產生的許多弊病。

學者們從自由經濟學家的角度，來看待國家介入教育，他們認為國家的介入就是「管制」與「限制」，是剝奪人民的自由。但是，畢竟國家在教育上的角色並不是只有單一面向的考量，除了經濟之外，教育還具有更深遠的意義，需要去維持。因此，國家介入教育，不單純只是經費上的管制問題，其所涉及的更是包含社會、文化、政治…等等更廣泛的範圍。因此，蔡其綦（2000）認為「國家介入」是一個中性的字眼，國家所扮演的是輔導者與協助者，而非限制者與管制者的角色來處理社會上的事務。在提及教育與國家的關係，出現的字眼不外乎是「國家管制」與「國家介入」，但是「國家管制」是否等同於「國家介入」這是值得討論爭議的。

學者所談之國家管制，乃在於國家為加速教育普及的程度，以及整體教育水準的提昇所實施的公辦教育，在經過社會的變遷之後並沒有隨著當時社會的需要而跟上轉變的腳步，因此在教育已普及的情況之下，政府不應該對教育有所管制。但由於國家的教育，在於提升國家整體的競爭力、穩定社會價值觀念以及維持社會秩序，故綜合以上學者對於國家與教育之間的討論，本研究認為國家介入教育即國家具有協調衝突的作用，使教育涵蓋國家政策的主軸及維護共同的價值觀念，並且透過有效的運作將個體整合到團體之中，使社會秩序得以維持一定的平衡為其最終目的。

綜合相關論述，研究者整理出國家介入教育的意義為：申請設立標準、法令、教材課程內容，有一定的規範方式，而且市場上以政府辦理之教育機構為多數，如：政府辦理的國民小學及國民中學義務教育，即為國家介入教育。但放置於幼兒教育的脈絡來說，目前國家並不算完全介入幼兒教育（林全、吳聰敏，1994；趙文志，1997；林佩蓉，1999）。學者林佩蓉（1999）認為，幼兒教育機會不均等是因為國家缺乏管制、放任市場自由發展所致。趙文志（1996）在幼兒教育相關文獻的討論上卻發現，多數人對於台灣幼兒教育現況不甚滿意，並認為弊病叢生，且都將幼兒教育所詬病的問題，歸咎於國家長期漠視幼兒教育、逃避擔負責任的結果。學者林全、吳聰敏（1994）研究指出政府對於各級學校的管制程度不一，幼稚園管制最少，可自由申請設立且收費標準及教材內容較有彈性，因此展現出最有活力的景象。

（二）國家介入的時機與理由

在什麼樣的情況之下國家才能介入教育？學者Mill（1956）認為，只有當整個社會狀態落後到不能或不想辦任何適當的教育機構，而非得由政府負擔起

這項事業時，在兩害相權取其輕的考慮下，才可以由政府來主持教育。Mill 主張國家強制教育與由國家親自辦理教育是完全不同的事情。但是，當國家的社會狀態已落後到如上述之情況時，國家是否有足夠資源重新配置並辦理教育事業？而到如此地步後，國家介入教育勢必要花費更多的時間、財力及資源，才能將教育恢復一定的水平。教育為百年大計，國家的介入可以維持整體社會價值文化與穩定秩序，避免如上窘困情形的發生。

朱敬一（1996）提及在民主國家中，國家介入教育活動的時機，並且於下列情況下有權限制人民的活動。朱敬一（1996，11頁）引用Parkin所歸納之國家限制人民活動的兩大時機：

1. 當民間自行運作將產生不良後果，發生所謂「市場失靈」時，國家或許可以適度介入。
2. 國家基於公平的考慮，對人民之利益進行重新分配，因而介入人民活動。

上述第一種介入時機為效率面考量；第二種介入時機為公平性的考量。教育市場並非是一個完全競爭的市場，且教育的目的並非為單一的經濟目的，當教育市場機能自由運作的結果，必無法如預期的完善，在導致市場失靈（market failure）時，國家應主動介入教育，以維護經濟公平的原則。

造成市場失靈的原因包含：學校市場的自然獨占（natural monopoly）造成教育資源的配置損失，受教者因而負擔獨占學校經營不善的無效率損失；教育對整體國家及社會的外部性（externalities）效果；教育公共財（public goods）的共享與無排他性性質，對於市場機能在達成最大經濟效率方面所發揮的功能，將造成阻礙；再者，教育選擇時的訊息不對稱，導致交易難以進行。

國家的公辦教育可以解決學校市場的自然獨占問題，但前提是公辦教育需擁有較佳的教育品質；教育的外部性效果，致使許多國家視初等教育亦有此性質，紛紛履行強迫義務教育的規範，但並非每個教育階段都是如此的介入程度與處理方式，端看各級教育的目標及所欲培養的人才為何；教育公共財性質的爭議，引發是否由國家提供教育，但基於維持共同的價值文化與資源為社會整體所共享，國家應適時適度介入不同階段的教育；教育的影響深遠，並非以商品之價值所可以比擬，國家介入教育能夠揭露完全的訊息供選擇，達到提供平等機會並促使向上流動的目的。

朱敬一（1996）提出雖然基於教育為公共財、初等教育具有直接影響他人的外部性、國家可提供充足資訊協助個人決策、教育的公平性，國家可以介入教育，但並不贊成有以上考慮時，國家就一定得介入。但是，國家的教育有其

一定的意義與目的，其影響之深遠非一般商品之價值所可以相提並論。教育可以提升國家整體競爭力、教育可以穩定社會秩序、教育可以維護共同的社會價值。教育不只是單純的經濟行為，更有重大的使命，國家有必要整合社會的資源、妥善分配，讓社會中的每一份子接受同一水準的教育，因此，相信國家對教育需適時且適當的介入。

況且，教育不論是公共財或是準公共財，都主張由國家提供教育，只有在國家需要介入教育的程度多寡有不同的看法。置於目前幼兒教育的脈絡下，蔡其蓁(2000)在其碩士論文中檢視幼兒教育國家介入的觀點，結論基於幼兒教育社會化功能、幼兒教育再製社會不公、幼兒教育人力資本錯誤觀念、幼兒教育市場未達最大經濟效率、幼兒教育具有福利經濟性質等社會、文化、經濟與政治因素，國家需要介入幼兒教育。由於目前國家介入幼兒教育的不足，因此，國家應適度的介入幼兒教育。

(三) 國家介入教育所採取的做法

過去陷於經濟領域的國家介入思維，忽略了社會、文化與政治等面向的考量。況且，世界各先進國家在教育發展的歷史階段上，每一階段因為社會價值觀的不同，導致落於教育政策的著眼點也有所差距。如以美國為例，七〇年代人權意識提升，強調「公平」(equity)的做法也反映在教育政策上教育機會均等的追求，因此，教育財政政策亦隨之著重於教育經費的公平分配；八〇年代強調資源的妥善運用，反映在教育政策上即行政「效率」(efficiency)的追求；九〇年代政策的走向除了對公平與效率的持續追求之外，更強調選擇的「自由」(liberty)(陳麗珠，1998)。因此，當探討國家介入教育政策時，應放置整體脈絡之下思考，才會有較宏觀的視野，而國家教育政策走向的通權達變，更能符合現代多元社會的需求。

基於國家介入教育所採取的做法，研究者將架構在「公平」、「效率」、「自由」之下來討論，可分為：公辦教育、教育券補助、對於私立學校作某種程度的干預(Smith, 1776; Friedman, 1982; 趙文志, 1997; 張清溪, 1991)。以下分別就此做法敘述與討論。

1. 公辦教育：

追溯歷史至18世紀的歐陸各國，早期普、法兩國以「國家」之名開始公辦教育，對於加速教育普及的程度與整體教育水準的提昇有莫大的貢獻。英、美兩國，早期教育是以私人或教會提供為主，卻在學者與潮流影響之下，

國家介入教育的程度漸增，演變迄今成為一個龐大的公辦教育體系（蔡其蓁，2000）。

學者Smith（1977）倡導公辦教育的概念，其主張國家應建立並維持某些私人不願意投資的學術機構，以確保社會的整體利益。林玉體（1996）也提到Smith認為政府應在每一地區設立小學教育兒童、收費低廉，使一般工人都能負擔起子女的教育費用。

雖然提出公辦教育的想法，但是，為避免公辦教育因缺乏競爭對手而教學結果缺乏效率，Smith亦主張教區學校制度，其做法類似目前所謂的公辦民營制度，即國家財政資源主要投資於學校的建築上，而教學費用則由受教育而獲益的個人、或者是其他願意貢獻的人來支付（朱敬一，1996）。國家在其中只扮演輔助者的角色，事實上若目前的公立教育體制下，能夠設計出一套完善的評核與管理制度，相信其效果應近似於公辦教育的概念

2. 教育券補助：

「教育券」(voucher)的提出，乃因公、私立教育資源分配不平均的現象，以及公辦教育剝奪了父母選擇權的自由，難以促進教育機會公平（Friedman，1982）。因此，Friedman即主張以「教育券」的補助方式，由父母自由選擇向合格的教育機構購買教育服務，而教育服務則由營利的私人機構、或非營利機構來經營，國家政府的介入僅限於確保學校的設立符合某些最低合格標準。

近年來文獻於教育券上的探討甚多，但幼兒教育在實施教育券之前，有實證研究指出根據Witte 西元1998年以美國Milwaukee所實施之教育券計畫成效進行評估卻發現，教育券的發放並無助於解決低社會階層之教育機會（王保進，2002）。直至西元2000年國家採用建議，決定以教育券方式補貼家長，於是我國開始實施幼兒教育券的補助，以增加家長的選擇能力，並合理化幼兒教育資源分配。我國之前尚未嘗試此種政策的做法，國家基於提升教育品質，嘗試教育券的發放並以幼兒教育為先例，誠如組織接受創新的觀念，唯獨國家的政策考量需更謹慎與嚴密。

教育券的補助，前提為訊息的對稱及品質的控管，加上父母皆會主動積極替子女選擇的假設。張德銳（1997）在其研究中即指出，如果學生家長可以自由的選擇學校，則居於社經背景優勢地位的家長，較會主動積極地選擇對其子女有利的學校，而社經背景地位居於劣勢地位的家長，卻較有可能因放棄選擇或選擇不當，而損及其子女受教育之機會。國家介入教育的程度與

方式，端看當時的社會情況及社會需求為合而定，並無一定的型態，當條件皆具備時，國家的介入也可彈性拿捏。

3. 對於私立學校某種程度的干預：

目前國家透過幼稚園的設立許可、教師的證照制度、設備課程標準，界定出合格的幼稚園、教師、課程（趙文志，1997）。國家希望透過公立幼稚園設立的方式，在幼兒教育市場上提供一定數量符合標準的幼稚園；同時對於私立幼稚園制定了規範與監督方式，期望能以多管齊下的方式，確保幼兒教育的教學品質。國家介入教育，可以是對於私立學校的干預，範圍可涵括法令、設備、師資或課程，程度也不一，但是首要前提為提升教育的品質，而為教育品質進行的把關，使私立學校達到國家對於教育的主軸目標，而不偏離，以藉著教育穩定社會的價值與規範，並提供均等機會提升文化水準。

從理論的辨正關係，以及學術界與民間幼教團體的討論中，可以歸納出一個趨勢以及走向，即教育經費的補助為多數人所贊同，透過補助的方式以及教育券的提供，似能符合大多數人的意見。

二、教育市場化理論

教育市場化之論述乃以去國家管制為出發點，以自由市場經濟下的自律及效率作為前提。1970年代至1980年代福利國家經濟上的危機，導致無法維持社會福利的運作，而連帶引發社會文化系統上的不認同感，因此，1980年代之後市場經濟學的訴求乃是針對福利國家所面臨之雙重困境而來。依據凱恩斯經濟學派的國家介入理論，被指稱為影響市場法則的不當措施。自由市場經濟主張縮減共服務，或將公共服務轉由市場提供，不再由國家提供，避免政府在公共部門擴張中的高度膨脹及效率不彰。教育的市場化乃是公共服務市場化過程中的一部分。

（一）教育市場化的意義

教育市場化的論述，來自於台灣教育改革的首要理念—教育鬆綁，教育鬆綁以去除國家對教育的介入與管制為主，對於如何與為何去國家介入有其不同之論述，教育市場化即為其中之一。教育市場化不只是主張威權不得當介入教育的消極性原則，更是重新審視國家、市場與教育的關係，並以市場自由為理論或價值前提，極力主張削弱國家在教育事務上的介入（朱敬一、戴華，1996）。

自由主義經濟學家主張放任市場機能運作，以達到供需自動調節的功能，國家應減少對教育的管制。贊同自由市場經濟的論點，乃基於相信自由的市場競爭機制，將帶來良好的教育品質。蘇峰山（2003）整理出主張教育市場化者，有3個基本論點：1. 教育可視為一種商品，由市場決定供需將能達到最大效率；2. 國家介入乃是對人民的限制，因此只有在市場失靈時，國家或許可以適時介入；3. 此論述中，民間或社會幾乎等同是經濟體，因此民間運作不良也就等同於「市場失靈」。由於公辦教育缺乏競爭對手，導致其教學結果往往缺乏效率，因此，教育應開放市場化，藉由市場機制的自由競爭，才能將資源達到最適配置的狀態，並提升教育的品質與效率。

綜合以上，我們可以清楚教育市場化論述，只是試圖解除國家強力的介入，並希望重新界定教育目標及運轉機制的可能方向之一。台灣在教育市場化上的論述，雖反映了九〇年代以來的台灣在地特色的政治社會變遷，但從比較研究及全球化的趨勢來看，教育市場化理論也有其國際化的一面（Apple，1996；Ball，1990）。

（二）教育市場化的時機與理由

自由主義經濟學家主張將「追求整體效益」的重要性置於「保障個人自由」之上。相信一個採取自由市場體制，並且讓政府對個人自由之干預降至最低限度的社會，才最能實現最大整體效應（戴華，1996）。換言之，即讓個人擁有最大的自由，然後整體效益自然獲得最高提升。

Colemans（1982）的實證研究中顯示，公立學校學生學業成就並未優於私立學校學生學業成就。這更說明當公立學校每學生單位成本均高於私立學校時，卻無法保證帶來較佳教育成效，因此開放教育市場的主張，以追求整體的效益為目的。Friedman（1982）認為公辦教育的推動是夾雜著專家權威與國家政策考量，而非出自於父母自由意志的展現，並且主張透過「教育券」（voucher）的方式，由父母自由選擇合格教育機構，向其購買教育服務，至於國家的角色只限於確保學校符合某些最低標準，而教育服務則由私人企業或非營利組織來經營。如果國內不乏有資格能在政府維護之下舉辦教育事業的人事，只要法律規定實施強迫教育及對貧寒子弟提供補助，並保證辦學者得到適當的報酬，他們就會自願辦出品質良好的教育（程崇華，1986）。換言之，國家只需確定每個兒童受教育、甚至提供貧寒子弟補助，其餘並不需要親自辦理。

朱敬一（1996，23頁）給了我們另一個思考的角度：若是放手不管，是不是

人民的福祉比較差？若是由國家去管，是否一定比較好？只有當這兩個問題的答案是肯定時，國家介入的必要性方得成立。

（三）教育市場化所採取的做法

教育市場化由效率點著手，來談去國家介入的問題。強調國家對教育的規劃不可行且違反自由市場原則，希望將人們對於教育的需求，直接交由相對應的勞動市場來決定。必須去除國家介入教育以保障品質的迷思，解除不當的事前管制以維護人民對於教育內容的選擇自由，並創造一個公平競爭的教育環境，才是提升教育品質的方向（趙文志，1997）。因此，國家應制定師資培育課程、培育師資、做好評鑑機制與資格審核的把關，並且以補助的方式、鼓勵民間興學，以發揮教育市場運作的功能，達到提升教育品質與效率。

但事實上教育市場化，也是某部分的國家介入。主張教育市場化者認為國家應做好評鑑教育資格的審核工作，加以補助、鼓勵興學，才能達到提升教育品質與水準。因此，在國家的介入下教育才得以市場化。研究者發現，教育市場化者各有不同的論述與堅持點，可以統整歸納為：希望政府做好審核資格與訂定教育相關條件、及完善教育評鑑措施，在此一基本規範下，開放市場鼓勵私人興學，在自由競爭中提升教育品質。

將此一教育市場化理論置於幼兒教育的發展脈絡之下，我們發現似乎錯置了台灣幼兒教育的問題。台灣原本的幼兒教育狀況為教育服務的提供不足，這些教育服務交由市場提供是否更有效率實未定論，但由於教育服務提供的不足，造成資源嚴重分配不均卻是顯而易見的，教育市場論者若在此由效率點著手，來解除幼兒教育國家的介入問題，實有不恰當並錯置台灣幼兒教育的焦點。

三、國民教育幼兒班實施之適當性

無論一套制度可以訴諸什麼樣的理由來證明其合理性，這些理由可以說是政府限制個人自由的依據。另一方面，無論什麼樣的理由可以用來證明一套制度不合理，這些理由可以說是保障個人自由的依據（戴華，1996，34頁）。事實上，不管是國家介入理論或是教育市場化理論，都再一次分別說明：國家介入教育，只是程度上、方式上的差別而已。國家對於教育在不同的歷史背景、不同的社會結構，有不同程度的介入，其本質以及所扮演的角色，主要是作為調節的系統或作為過濾的系統，以維持普遍利益與抵抗社會威脅。教育在當代既是國家責無旁

貸之要務及國家福利政策的核心，要國家對教育完全不介入是不可能的。因此，介入與不介入應不是爭論的焦點，更重要的是在國家介入的過程中，如何避免國家權力的過度擴張與個人權力的保障，以及如何保有教育適當的彈性與多元才是我們應省思的問題。本研究將架構於「公平」、「效率」、「自由」的各國教育發展脈絡下，進行國民教育幼兒班實施適當性之討論。

（一）基於公平原則

簡楚瑛（2003）整理北歐各國幼教政策時指出，不論是照顧特定族群或是照顧所有的幼兒，各國都面臨到一個問題：如何在「國家介入以確保幼兒福祉」與「父母有權為子女做決定」之間取得平衡點。雖然，學者林全、吳聰敏（1994）研究指出政府對於各級學校的管制程度不一，幼稚園管制最少，可自由申請設立且收費標準及教材內容較有彈性，因此展現出最有活力的景象。但是，趙文志（1997）在幼兒教育相關文獻的討論上卻發現，多數人對於台灣幼兒教育現況不甚滿意，並認為弊病叢生，且都將幼兒教育所詬病的問題，歸咎於國家長期漠視幼兒教育、逃避擔負責任的結果。其中幼教「1018為教育而走」的訴求中，更顯現出幼兒教育與各級教育對於國家介入的不同要求，甚至反其道而行。幼教學者林佩蓉（1999）更以為幼兒教育機會不均等是因為國家缺乏管制、放任市場自由發展所致。基於以上國家介入的條件與理由，再加上目前幼教界希望國家加以介入規範並維護幼教品質的主張，於這樣的時機下，教育部也積極著手規劃幼兒教育的相關政策。在幼教券的政策未達成效之後，緊接而來的，便是國民教育幼兒班的實施。

基於公平原則，離島三縣三鄉地區國民教育幼兒班實施計畫（草案）之目標為：1. 提供離島地區五歲幼兒充分的就學機會，保障幼兒受教權益；2. 建構離島地區五歲幼兒優質的受教品質，改善幼兒受教環境。希望透過免納學費之間接補助，適度減輕家長部分教育負擔；展開教師學習課程與管道，提升素質與專業知能之成長；充實相關教學軟硬體設備，改善教學環境維護受教品質；藉由實地勘查之訪視與輔導，掌握推動狀況與困境調解；分析離島地區之試辦成效，借鏡於規劃後續之辦理策略。

（二）基於效率原則

雖然，世界各國主要先進國家都將幼兒教育階段視為學校正式教育的一環，但對於將幼稚園定位為學校，幼教界仍然有反對或疑慮的表示。簡楚瑛等人（1995）指出，現今反對或表示有所疑慮的意見大致可分為三種：1. 幼稚園定位為學校後，人民要求主管教育行政機關負起解決幼兒教育沈疴的責任，將增加政

府負擔；2. 擔心一但定位為學校後，幼稚園即變成制式化教育；3. 擔心業者只圖可享權利，不想盡義務。但趙文志(1997)也指出幼稚園是否會變得僵化、制式，與其是否定位為學校完全無關。國民教育的僵化、制式與一元，是因為國家長期壟斷的結果，不是因為國民中小學是「學校」的緣故。

況且，國民教育幼兒班的實施，依舊保有幼稚園課程上的彈性，唯一介入的除了經濟的因素與以補助之外，更是在師資、設備及輔導機制上的把關。未立案之幼教機構之所以生存，乃由於市場有需求，亦能滿足家長的需求，即其品質為家長可以接受，但是，仔細思考其品質與國家、學者的品質標準是有差距的，換句話說，家長可以接受的品質未必等於好品質。因此，國民教育幼兒班的實施，教育部在免費教育與幼兒教育券的發放上，試圖作一個調整。國民教育幼兒班之合格幼教師與師生比、課程標準、設備標準，是為幼教品質把關的要素，也因此需建立並掌握此階段之幼教資料，便於輔導與追蹤。

(三) 基於自由原則

綜合以上論述，我們可以發現國家對於各級學校所採取之態度與管制不一，導致各級教育對於國家的角色有不同的要求。國家介入已久者，希望能鬆綁讓教育更多元；國家給予較大彈性者，希望能介入有所規範。國民教育幼兒班的實施，即是國家希望在教育上嘗試彈性的介入，除了仍維持幼稚園課程上的彈性與多元，更是在收費、師資、設備及輔導機制上，為提升幼教品質而謹慎規劃。本研究認為基於國家介入的條件與理由，加上目前台灣幼兒教育現況的時機，教育部所規劃之國民教育幼兒班，其實施有其適當性。

第三節 幼兒教育現況及教育部幼教政策走向

近年來政府對幼兒教育的推廣投注相當多的心血，從教育部每年出版的教育統計中，可以發現幼稚園的數量與幼兒就讀人數逐年增加，而隨著社會急遽變遷、教育水準的提升、職業婦女的增加、家庭結構的變化、父母對幼兒早期教育的重視等因素（教育部，2002），未來幼兒教育在量與質的需求上會更加殷切。本節將針對目前幼兒教育現況，以及教育部幼教政策走向二部分作一說明。

一、幼兒教育現況

幼兒教育目前在我國雖屬於非義務教育，但其重要性已隨社會結構的變遷、幼兒權益的日受重視，甚至於早期經驗理論的開展，絕大多數的已開發國家皆以將幼兒教育一部分或者完全納入義務或免費教育。由於目前幼托機構分屬兩個行政系統管轄，擁有各自的法令規章，因此對於整個幼兒教育的現況研究仍呈現較為零散、鬆散的統計與整合。

教育部深覺其重要性，因此針對五歲幼兒之就讀情形，作一全面性的大普查，以瞭解目前台灣的幼兒教育現況。根據全國幼兒教育普查計畫（教育部，2002），全國公私立幼稚園之現況為：

（一）89、90 學年度五歲幼兒就讀幼教機構的情形

1. 幼兒就學率：88 及 89 學年度全國五歲幼兒就學率分別為 96.1% 及 96.3%。
2. 就讀幼稚園及托兒所比率：88 學年度全國幼兒就讀幼稚園的比率為 44.6%，就讀托兒所的比率為 51.5%；89 學年度全國幼兒就讀幼稚園的比率為 44.7%，就讀托兒所的比率為 51.6%。
3. 就讀幼教機構狀況：五歲幼兒就讀幼教機構除幼稚園、托兒所外，尚有安親班、補習班、才藝班、在家照顧與送祿母家約只有 2.3% 左右。

（二）幼稚園型態

全國立案幼稚園有四成為公立（40.1%），六成為私立（59.9%）。公立幼稚園中有 4.6% 為專設幼稚園，95.4% 為公立附設幼稚園。私立幼稚園中有 94.5% 為單獨設立幼稚園，5.5% 為機構、學校、或基金會附設幼稚園。

由教育部實施之全國幼兒教育普查結果來看，統整並歸納出現階段幼兒教育相關資料為：

1. 全國公私立幼稚園比例約為 4：6；公私立托兒所比例為 1：9。
2. 五歲幼兒入園率已達 96.3%（含立案幼稚園、托兒所或補習班級部份未立案機構），就讀幼稚園比率約 44.7%，托兒所部分約 51.6%；至於就讀幼稚園部分之幼兒，約 34%就讀公立幼稚園。
3. 公立幼稚園近 100%為合格教師；私立幼稚園合格教師比率約為 46%。公私立托兒所人員則悉依兒童福利專業人員資格要點規範，現職保育人員除非修畢幼教師資職前課程，不具教師資格。

根據以上的資料顯示，五歲幼兒的就讀率已達一水準，但是其中就讀托兒所的比例高過於就讀幼稚園的比例，而其中托兒所之保育人員，並未受師資培育法之規範；再加上，幼稚園與托兒所之法源依據，相關課程規劃、班級師生比及立案設備…等等皆不相同，因此，五歲幼兒教育中幼兒教師的合格與否，進而衍生幼兒相同品質受教權的爭議，實為一大問題。

針對以上之現象，就教育部「發展與改進幼兒教育中程計畫」（教育部，1999b）、「全國教育改革檢討會議」（教育部，1999a）、「全國幼教普查計畫」（教育部，2002），以及相關學術研究，可以看出：不論是專家或幼教實務工作者，對於幼兒教育問題皆有諸多的見解與建議。而統整這些相關研究對幼兒教育各方面改革的建議可以看出，雖然研究進行的時間與研究人員有所不同，但是歸結而言，對幼兒教育關注的焦點卻相當類似，整理如下：

（一）在「幼兒教育法規」方面

普遍建議政府修訂幼稚教育法、研議幼兒教育券的發放、幼兒教育準義務化（免費教育化）等。

（二）在「幼兒教育制度」方面

均希望能設置幼兒教育專責行政單位、建立幼教檔案資料庫、提高幼教行政效能，並以推動幼托整合及加強幼稚園評鑑輔導等為主要訴求。

（三）在「幼兒教師資培育」方面

建議政府應強化幼兒教師資培育及進修計畫、促使幼托師資合流培育、確保幼教師的權利與義務、提高幼教師的待遇與福利，以及解決不合格教師充斥等問題。

評析與小結

目前公私幼的比例為 4：6，公私托的比例為 1：9，顯示大多數之幼兒就讀私立機構，因此，以五歲幼兒之相同受教權為基礎，對於私立托教機構教學品質的評鑑及師資福利的保障，是一思考之方向；另外，針對體質不佳之公立托教機構，其審核與退場機制，亦是另一思考的方向。

許多相關之研究，皆指向需要對幼兒教育這塊領域，重新思考並作一調整。幼稚園收受幼兒年齡層為四足歲滿至入國民小學前之兒童；主管機關為中央－教育部、地方－教育局；法令依據為幼稚教育法及相關子法；課程及教學依據為幼稚園課程標準。托兒所在託兒部分收托二歲至六歲兒童；主管機關為中央－內政部（兒童局）、地方－社會局；法令依據為兒童福利法；教保內容依據為托兒所教保手冊（參閱表 2-3-1）。年齡上的重疊、課程上的不同、師資的養成、依據的法源等等問題，實在需要處理。

表 2-3-1 幼稚園與托兒所之比較

項目	幼稚園	托兒所
招生年齡	四足歲至入國民小學前之兒童	托兒部分：二歲至未滿六歲之兒童
法令依據	幼稚教育法	兒童福利法
性質	教育機構	兒童福利機構
主管機關	中央－教育部 縣（市）－教育局	中央－內政部兒童局 縣（市）－社會局 鄉（鎮）－民政課
設置主體	依據幼稚教育法第四條： 由直轄市、縣（市）政府設立 或師資培育機構及公立國民小學 附設者為公立，其餘為私立。	依據托兒所設置辦法第二條： 托兒所設立主體可分為： 1. 政府設立。 2. 機關、學校、團體、工廠、公司 附設。 3. 私人創設
班級編制標準	按幼兒年齡分：四歲組、五歲 組或混齡組，每班幼兒以 30 人為限，教師 2 名。	1. 滿二歲至未滿四歲兒童： 每 13 至 15 名需置保育員 1 名。 2. 滿四歲至未滿六歲兒童： 每 16 至 20 名需置老師 1 名。 3. 社會工作人員得視實際需要設置。
教師及保育員 資格規定	大學以上幼兒教育學系畢業或 修畢幼兒教育學程，並曾在主 管教育行政機關指定之幼稚園 實習一年成績及格者；取得幼 教師資格證者。	1. 保育員： 專科以上保育相關科系畢業者。 2. 助理保育員： 高中職幼保科、家政科、護理科 畢業，未經主管機關主辦之專業 訓練及格者。

（接下頁）

(續上頁)

項目	幼稚園	托兒所
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. 園舍面積保健衛生遊戲工作教學設備符合幼稚園設備標準，其標準由教育部訂之。	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應依托兒所教保手冊之規定辦理。 2. 托兒所之設施應依托兒所設施規範之規定辦理。
設置限制	一定要設置在一樓，得經主管機關同意可使用至三樓。	可直接設立在二樓或三樓。
教保內容	參照教育部 76 年 1 月 23 日修訂公佈之「幼稚園課程標準」實施。	參照內政部 68 年 10 月 2 日編印之「托兒所教保手冊」實施。

資料來源：研究者整理。

再者，依據教育法規來看，幼稚園母法「幼稚教育法」於民國 70 年制定公佈、托兒所母法「托兒所設置辦法」於民國 44 年制定公佈，雖然中間經過幾次修正，卻也都是小幅度的修改條文。根據目前的社會結構、教育發展情形以及幼兒的成熟度等等因素，實在需要重新的審慎思考幼兒教育的內容。

二、教育部幼教政策走向

教育部從近十年來便積極推動幼教相關議題的討論，並且規劃幼教之中、長程計畫，期待幼兒教育在全國的重視之下，完成一些改革。

(一)「第七次全國教育會議」

民國 83 年 6 月召開的「第七次全國教育會議」即曾對幼托機構的問題加以討論。當時在會議討論的提綱「建立彈性學制」議題中，針對學前教育部份，建議政府建立完善的幼稚教育制度，保育（托兒所）與教育（幼稚園）並重，兩者並存，而且公私立並存。此外針對幼稚園及托兒所之師資及設立標準統一規定：附設托兒所應有保育員、護士、醫生等人員編制。而會議結論報告中也指出學前教育托兒與幼兒教育之間，應有更明確的政策導向，以促進學前教育的健全發展（教育部，1994）。

(二) 行政院教育改革審議委員會

行政院教育改革審議委員會於民國 84 年，以專案方式委託學者針對當前幼兒教育的問題進行探討，並針對問題癥結提出具體的改革措施。

專家學者認為，在社會、經濟、文化、教育以及政府因素的交錯下，造成了幼教界錯綜複雜的三個問題：1. 幼教定位不明；2. 幼兒教育在國內未形成一專業學門；3. 社會大眾對幼兒教育認知的不正確或不重視幼兒教育。

學者在專案結論中提出「幼托合一」的建言：將超收四至六歲幼兒的托兒所與幼稚園同樣定位為學校，而幼稚園與托兒所四到六歲幼兒的師資也採合流培育的方式（簡楚瑛等，1996）。

(三) 教育改革行動方案

教育部為有效推動教育改革工作，根據行政院教育改革審議委員會所提出之「教育改革總諮詢報告書」，訂定「教育改革行動方案」，並已報經行政院核定通過。

在「教育改革行動方案」中有關「普及幼稚教育」的規劃，即企求經由將幼稚園教師納入「教育人員任用條例及其施行細則」、修正幼稚教育法、修正幼稚園設備標準及課程綱要，與協調內政部修法，落實幼兒托教合一政策，以達成健全幼稚園教育發展之目的。

(四) 「1999 年全國教育改革檢討會議—邁向教育新世紀」

民國 88 年 5 月教育部為瞭解「教育改革行動方案」執行情形，並評估其成效，以供檢討修正本方案之依據，特舉行「1999 年全國教育改革檢討會議—邁向教育新世紀」，徵詢各界教改建言，並凝聚共識，以供施政之重要參考。

關於「推動幼托整合方案，增進幼兒受教品質」一項，會中提及現行幼稚園與托兒所於收托四到六歲年齡層之兒童部分互相重疊，教育部國教司多次徵詢專家學者、幼托經營者、民間幼兒團體及各縣市政府教育、社政人員意見後，將與內政部共同研處「規劃整合幼托環境與設備相關法令」與「規劃整合幼托立案相關法令」（教育部，1999a；教育部，2000a）。

(五) 發展與改進幼兒教育中程計畫

教育部鑑於近年來社會變遷快速，職價值觀的改變，已婚婦女紛紛投入就業市場，連帶使得家庭結構與功能的轉型，故為照顧勞動人口學齡前子女，使其父母安心工作，於民國 88 出第二期的「發展與改進幼兒教育中程計畫」。

依據第七次全國教育會議決議、行政院教育改革審議委員會所提教育改革總諮議報告書及本部教育改革行動方案，經全面檢討我國幼教現況之後，發現多項問題亟待解決：1. 現行幼稚教育法令，未能完全符合現況需要；2. 缺乏幼教專責單位，幼教功能仍待提升；3. 幼教職場環境良莠不齊，教師缺乏進修管道；4. 幼教課程缺乏統整，適合幼兒發展的教學常模仍待研發；5. 幼教評鑑流於形式，且輔導追蹤功能亟待彰顯。於是實施發展與改進幼兒教育中程計畫，期程自民國 88 年 7 月 1 日至 93 年 12 月 31 日止。

（六）跨世紀幼兒教育政策座談會

在「跨世紀幼兒教育政策座談會」中決議研訂幼托整合方案，由教育部與內政部同時規劃「幼兒托育與教育整合方案」，其目的在期望能在維持托兒所與幼稚園招收對象及主管機關不變的情形下，先就兩者之專業人員條件、設立要件、教保課程內涵，及輔導管理等方面，進行整合作業，並研議專業證照制度，以提升幼兒托育與教育工作人員專業素質；同時更建立托教同級交流及待遇福利等公平制度。

「幼兒托育與教育整合方案」之目的，乃在期望能增進幼兒受教品質，使四至六歲的幼兒接受相同品質的教保服務。其工作方向為希望在幼稚教育法與兒童福利法尚未修定前，優先考量就讀幼托園所四至六歲年齡的幼兒能接受相同品質的教保內涵，以避免國家行政資源的浪費。教育部分別委託台北市立師範學院與嘉義大學各就「幼稚教育法及其相關子法」與「幼稚園課程綱要」組成專案小組，於教育部施政報告中，可見幼托整合政策成為教育部幼兒教育及立推動的政策之一（教育部，1999c；教育部，2000b）。

（七）發放幼兒教育券

依據民國 88 年 12 月 16 日行政院教育改革推動小組第十三次委員會議，臨時動議決議，以及行政院八 89 年 9 月 2 日台八十九教字第二六 0 二五號函核定，遂規劃發放幼兒教育券。實施期程自 89 學年度起發放。

1. 方案目標

- （1）整合並運用國家總體教育資源，促進資源分配合理效益。
- （2）改善幼稚園及托兒所生態與環境，並提升幼兒教育水準。
- （3）縮短公私立幼稚園與托兒所學費差距，以減輕家長教養子女之經濟負擔。

2. 實施原則

- （1）實施對象為全國滿五歲之幼兒，且合於以下規定者，每人每學年補助新台幣一萬元，分兩學期發放。

- (2) 以當年9月2日起至次年9月1日止年滿五足歲未滿六足歲者。因特殊原因未依齡托教者，不在此限。
- (3) 實際就讀(托)於已立案私立幼稚園、托兒所或其他合法托育機構者。具下列情形之一者，不得使用幼兒教育券：
- A. 就讀公立幼稚園、托兒所之幼兒。
 - B. 就讀已立案私立幼稚園(托兒所或其他合法托育機構)核准班級學生數外招收者，或未立案私立幼稚園(托兒所)者。
 - C. 每人每學期限領乙次，重讀生及轉學生已領有補助者，不得重複請領。
 - D. 幼兒於學期中途(第一學期於10月15日、第二學期於4月15日)後入學者，不得請領。

(八) 幼托整合推動委員會

民國90年5月，內政部與教育部正式聯合組成「幼托整合推動委員會」，由兩部次長擔任召集人，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，兩部並於籌組幼托整合委員會之初，達成有關定位上的共識：

1. 0至六歲幼兒對教育與保育之需求是無法切割的，因此，為整合學前階段幼兒教保機構所發揮之功能，宜統一事權，至於統一事權之機關為何，可載詳議。
2. 在上述前提下進行整合，應配合訂定專業人員認證及設施條件等基本規範。

經過一年多的研議，於92年3月完成初步「幼托整合政策規劃」草案，分為「長程發展規劃組」、「師資整合組」、「立案及設置基準組」提出的理念及主張，欲達四項政策目標為：

1. 整合運用國家資源，健全學前幼兒教保機構。
2. 符應現代社會與家庭之教保需求。
3. 提供幼兒享有同等良好教保品質。
4. 確保立案幼稚園、托兒所暨合格教保人員之基本合法權益。

(九) 2001年教育改革檢討會議

根據教育部改革推動小組第六次會議之決議，普及幼稚教育為教育改革行動方案之重要項目之一(期程為民國87年6月至民國90年6月)。以滿足五歲幼兒80%入園需要，確保幼兒在各類教保機構中均能接受一定品質的幼兒教育。並且結合家長、教保機構及社會資源，建構有利於幼兒發展的支持系統，進而逐步

實施普及且免費之幼兒教育，並保障其受教品質。

1. 執行情形

- (1) 提高五歲幼兒入園率達 80%以上。
- (2) 健全幼稚教育發展，修正相關法規。
- (3) 強化幼兒教育師資水準與專業知能。
- (4) 充實幼兒教育課程、活動及設備。
- (5) 提升幼教行政功能、監督與輔導績效。

2. 遭遇問題與困難

- (1) 因幼兒教育非屬義務教育之一環，家長經濟負擔相較義務教育階段為高，且約有七成為私立園所，其未立案及超收情形亟待改善，且政府對幼兒教育的介入與支持有限，應配合各項措施，以全面改善並提升幼教品質，如：幼教評鑑、適時提供家長幼教資訊、幼教法令檢討、幼兒教育券發放作業檢討改進，以確實發揮各項幼教政策之實效。
- (2) 幼教環境與生態所呈現之問題，長久以來缺乏具體客觀的參據，其相關問題之複雜性與嚴重性，深深的影響幼教環境與生態優質與卓越的發展，宜全面針對問題深入瞭解，並以問題解決為導向，研提解決途徑之可行作法，或規劃各項輔導與試辦措施，積極並合理的建立幼教卓越發展之機制。

3. 建議事項

- (1) 本項工作各項原訂項目，結合「發展與改進幼兒教育中程計畫」內容，持續推動幼教法令、幼教環境、師資保障、幼教課程及幼教評鑑等，以全面提升幼教品質，加速幼教發展。
- (2) 針對當前幼兒教育的缺失與問題，進行體制內的調整與充實，先求普及，再求精緻。新世紀的幼兒教育，將是全面普及的社區化教育，也是精緻豐富的生活化教育。建立幼兒教育體制，不僅提升幼教品質，也為未來幼兒教育義務化奠定基礎。

(十) 國民教育向下延伸一年

依據「2001 年教育改革檢討會議」結論建議事項：「幼稚教育之體制應為正規教育之一環」；另「2003 年全國教育發展會議」之結論建議事項亦以「五歲幼兒納入國民教育正規體制」，因此，國民教育幼兒班係為政策目標。根據以上教育部將「國民教育幼兒班」以國民教育向下延伸一年為規劃，並自 93 學年度起由離島三縣（金門縣、澎湖縣、連江縣）三鄉（綠島、蘭嶼、琉球）先行推動，冀逐步紮根，建立「國民教育幼兒班」體制。其具體目標為：1. 提供五歲幼兒充分的就學機會，保障幼兒受教權益；2. 建構五歲幼兒優質的受教品質，改善幼兒受教環境。

(十一) 幼托整合政策說明會

「幼兒托育與教育整合」為台灣當前幼兒照顧與教育制度改革的重要議題之一，簡言之，即在討論或企圖規劃處理現行「幼稚教育」與「托育」服務體制中，六歲以下幼兒教育與托育功能重疊所衍生的問題（教育部國教司，2004c）。教育部於民國 93 年 1 月 30 日舉行幼托整合政策說明會，其中幼托整合之具體目標為：1. 提供幼兒享有同等幼托品質；2. 滿足現代社會與家庭之幼托需求；3. 確保立案幼稚園、托兒所暨合格托育人員之基本合法權益；4. 整合運用國家資源，健全學前幼兒幼托機構。依據整合之基本原則，教育部作出以下規劃設計：

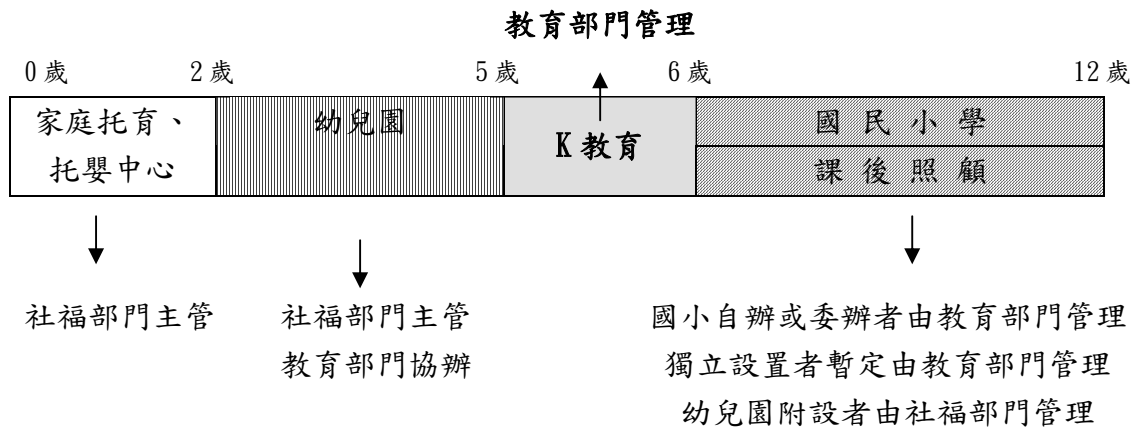


圖 2-3-1 幼托整合架構設計

資料來源：幼托整合計畫方案-政策說明會議手冊（4 頁），教育部國民教育司，2004c，台北市：作者。

教育部於幼托整合政策說明會上廣納各方建言，召集專家學者及相關人士，將針對整個相關配套措施，再加以研議，以預期能夠達成「幼托整合推動委員會」組成之初所設定之政策目標。

(十二) 評析與小結

綜上所述，幼教政策之發展，實為達教育機會均等，進而呼應社會普遍大眾的需求。幼稚園學制之定位源起於民國 11 年，而法源依據則以民國 70 年公佈之「幼稚教育法」為準則。惟因幼兒教育尚非屬於國民教育正規體制之一環，以其入園之非義務性、辦理機構之多元性等特質，迄今全國於城鄉之間、資源之分配，仍有普及需求（量）與優質發展（質）未均衡之情形（教育部，2003）。

因此，教育部於民國 88 年至 90 年間，推動教育改革行動方案，目標以提高五歲幼兒入園率達 80% 以上為首要，而其具體之規劃如：執行幼稚園增班設園計畫（教育部，1998）；另為提升家長教育選擇權，並縮短公私立幼稚園學費差距，於 89 學年度開始，依行政院核定之「發放幼兒教育券方案」，以實際就讀已立案私立幼稚園（托兒所）之五歲幼兒，每人每學年一萬元，分兩學期發放；同時，教育部擬定「發展與改進幼兒教育中程計畫」，時間為期五年（民國 88 年 7 月 1 日至民國 93 年 12 月 31 日），具體目標在於：強化幼教法令、提高幼教行政效能、整合師資培育管道、豐富幼教課程與教學資源、健全幼教評鑑與輔導制度（教育部，1999b）；91 學年度教育部與內政部共組「幼托整合推動委員會」研議規劃「幼托整合」（草案）；另教育部依據「2001 年教育改革檢討會議」結論建議事項之『幼稚教育之體制應為正規教育之一環』，於「2003 年全國教育發展會議」中，研議「五歲幼兒納入國民教育正規體制」（國民教育向下延伸一年），冀向下紮根，建立幼兒教育體制，並奠定幼兒教育未來發展之基礎，呼應未來可能之義務化趨勢。

表 2-3-2 幼教政策發展進程表

日期	相關會議及方案	幼教問題及具體目標
83.06	第七次全國教育會議	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建議政府建立完善的幼稚教育制度，保育（托兒所）與教育（幼稚園）並重，兩者並存，而且公私立並存。 2. 針對幼稚園及托兒所之師資及設立標準統一規定：附設托兒所應有保育員、護士、醫生等人員編制。 3. 會議結論報告中也指出學前教育托兒與幼兒教育之間，應有更明確的政策導向，以促進學前教育的健全發展。
85.12	行政院教育改革審議委員會	<ol style="list-style-type: none"> 1. 幼教界錯綜複雜的三個問題：（1）幼教定位不明（2）幼兒教育在國內未形成一專業學門（3）社會大眾對幼兒教育認知的不正確或不重視幼兒教育。 2. 結論中提出「幼托合一」的建言：將超收四至六歲幼兒的托兒所與幼稚園同樣定位為學校，而幼稚園與托兒所四到六歲幼兒的師資也採合流培育的方式。
87.05	教育改革行動方案	<ol style="list-style-type: none"> 1. 幼稚園教師納入「教育人員任用條例及其施行細則」。 2. 修正幼稚教育法、修正幼稚園設備標準及課程綱要。 3. 協調內政部修法，落實幼兒托教合一政策。 4. 達成健全幼稚園教育發展。

日期	相關會議及方案	幼教問題及具體目標
88.05	1999 年全國教育改革檢討會	1. 現行幼稚園與托兒所於收托四到六歲年齡層之兒童部分互相重疊，教育部國教司多次徵詢專家學者、幼托經營者、民間幼兒團體及各縣市政府教育、社政人意見後，將與內政部共同研處「規劃整合幼托環境與設備相關法令」與「規劃整合幼托立案相關法令」。
88.08	發展與改進幼兒教育中程計畫 II	1. 檢討我國幼教現況多項問題亟待解決：(1) 現行幼稚教育法令，未能完全符合現況需要 (2) 缺乏幼教專責單位，幼教功能仍待提升 (3) 幼教職場環境良莠不齊，教師缺乏進修管道 (4) 幼教課程缺乏統整，適合幼兒發展的教學常模仍待研發 (5) 幼教評鑑流於形式，且輔導追蹤功能亟待彰顯。
89.01	跨世紀幼兒教育政策座談會	1. 維持托兒所與幼稚園招收對象及主管機關不變的情形下，先就兩者之專業人員條件、設立要件、教保課程內涵，及輔導管理等方面，進行整合作業。 2. 研議專業證照制度，以提升幼兒托育與教育工作人員專業素質；同時更建立托教同級交流及待遇福利等公平制度。
89.09	發放幼兒教育券	1. 整合並運用國家總體教育資源，促進資源分配合理效益。 2. 改善幼稚園及托兒所生態與環境，並提升幼兒教育水準。 3. 縮短公私立幼稚園與托兒所學費差距，以減輕家長教養子女之經濟負擔。
90.05	幼托整合推動委員會	1. 整合運用國家資源，健全學前幼兒教保機構。 2. 符應現代社會與家庭之教保需求。 3. 提供幼兒享有同等良好教保品質。 4. 確保立案幼稚園、托兒所暨合格教保人員之基本合法權益。
90.08	2001 年教育改革檢討會議	1. 提高五歲幼兒入園率達 80% 以上。 2. 健全幼稚教育發展修正相關法規。 3. 強化幼兒教育師資水準與專業知能。 4. 充實幼兒教育課程、活動及設備。 5. 提升幼教行政功能、監督與輔導績效。
92.09	國民教育向下延伸一年	1. 提供五歲幼兒充分的就學機會，保障幼兒受教權益。 2. 建構五歲幼兒優質的受教品質，改善幼兒受教環境。
93.01	幼托整合政策說明會	1. 提供幼兒享有同等幼托品質。 2. 滿足現代社會與家庭之幼托需求。 3. 確保立案幼稚園、托兒所暨合格托育人員之基本合法權益。 4. 整合運用國家資源，健全學前幼兒幼托機構。

資料來源：研究者整理。

由表 2-3-2 幼教政策發展進程表觀之，教育部對於幼兒教育日漸重視，但由整個期程來看，似乎行動有些緩慢，例如：民國 83 年「第七次全國教育會議」中提到的幼教諸多問題亟待解決，卻一直到民國 88 年的全國教育改革檢討會中，才提出具體做法。政府部門最早已於民國 83 年「第七次全國教育會議」中，出現對幼托教育之建言。及至民國 85 年行政教育改革審議委員會中，學者專家更指出幼托需整合的重要性。整個幼教的大政策於民國 93 年的「幼托整合政策說明會」中，提出了歷經十年的幼托整合研究成果。

雖然幼兒教育之政策，步調剛起步時稍微緩慢，但是，在經過審慎的規劃與研究、研討中，可以發現：無論是幼兒教育券的發放、幼托整合的政策說明、國民教育向下延伸一年的政策，都在在顯示政府已主動積極的介入，重視幼兒教育的品質，並將幼兒教育朝向「非義務化、漸進免學費」邁進，終有一日，亟求達到義務化的免費教育。

第四節 國民教育向下延伸一年政策推動

「五歲幼兒納入國民教育正規體制」，預計於 93 學年度，由離島三縣（澎湖縣、連江縣、金門縣）三鄉（蘭嶼、綠島、琉球）為首要推展地區；94 學年度除離島地區外，另以 54 個原住民鄉鎮市區納入推展範圍，優先扶植資源弱勢與文化不利地區後，冀於 95 學年度推動全面實施（教育部，2003）。基於上述之背景，量的普及與調節以及質的提升與促進，為政策推動的重點基礎工作；再加上目前現行幼稚園與托兒所分屬教育與社政體系，分別由教育部與內政部主管，相關人員資格條件亦由兩部相關法令所規範，因此導致幼托資源及同年齡幼兒受教品質之差異，亦為另一焦點議題。以下就國民教育向下延伸一年之政策，作一呈現與評析，以助研究者在分析澎湖縣實施國幼班時，更能掌握政策之重點精神。

一、政策目標

目前「五歲幼兒納入國民教育正規體制」為教育部跨世紀教改建議方向，其所具備之「非義務—提高就學率」、「漸進免學費」等性質，將為未來教育體制整體建構之先備條件。教育部（2003）指出普及幼兒教育之政策目標為：

- （一）五歲幼兒納入國民教育正規體制
- （二）提升幼教品質
- （三）健全學前幼兒機構，建立幼教資源網路

二、策略基調

針對以上三個目標，教育部（2003）對於現階段幼兒教育相關問題提出四個策略基調：

- （一）幼兒受教機會均等亟待落實：

對照台灣現存之城鄉差距以及弱勢族群問題，家庭與機構間幼兒教育之供需，亦因區域資源、文化等主客觀條件之差異而有不同，應以均衡資源、調節城鄉差距、以達受教機會之公平為思考。

- （二）相關機構設立後，其性質與主體功能未符：

坊間幼兒機構性質、目標多元多樣，原應依設置性質及功能予以區

別，惟現狀有混淆難分困境；再者，其人力配置、設備、實施內涵、品質等基本條件卻顯有差異。

(三) 幼稚園教師宜「質量兼備」以提升教育品質：

目前因私立幼稚園薪資、福利、待遇等制度未臻完善，導致合格教師流失；一則造成師資培育之浪費，二則導致幼教現場充斥未具合格資格者執行教師工作，影響幼兒教育品質。師資素質之提升、資格之強化，乃刻不容緩議題。

(四) 幼教機構之服務品質必須改善：

公立幼稚園普遍附設於國民小學，於下午四時放學，相對於國小低年級之半日制課程，教育制度之整體架構似未周備；其次，私立托幼機構雖能因應家長需求延長收托時間，惟仍普遍存在另行收費、環境設備水準不一、工作人員薪資、福利偏低等現象。

三、離島三縣三鄉地區國民教育幼兒班實施計畫

根據國教向下延伸一年之政策目標，以及政策實施步驟，教育部進一步於民國 92 年 12 月草擬相關之草案—「離島三縣三鄉地區國民教育幼兒班實施計畫」，背景說明及預期之成效，今年 6 月確定實施計畫請參閱附錄一。

計畫中指出離島地區面積雖然不大，但因屬島嶼，分布廣闊，受離島特殊性的影響，四面臨海、交通往來不便、文化資訊傳輸不捷，尤其附屬島嶼更是如此，並也顯示出教育資源分配不均的窘境。雖離島地區已列為教育部教育優先計畫區、優先補助增幼稚園、班計畫，但儘管離島教育所付出的成本較台灣本島其他地方為高，但實際上幼童所受的教育品質卻非最高。因此，離島三縣三鄉地區國民教育幼兒班實施計畫（草案）之目標與預期成效分別為：

(一) 計畫目標

1. 提供離島地區五歲幼兒充分的就學機會，保障幼兒受教權益。
2. 建構離島地區五歲幼兒優質的受教品質，改善幼兒受教環境。

(二) 預期成效

1. 透過免納學費之間接補助，適度減輕家長部分教育負擔。
2. 展開教師學習課程與管道，提升素質與專業知能之成長。
3. 充實相關教學軟硬體設備，改善教學環境維護受教品質。
4. 藉由實地勘查之訪視與輔導，掌握推動狀況與困境調解。

5. 分析離島地區之試辦成效，借鏡於規劃後續之辦理策略。

以上為教育部國民教育向下延伸一年之具體政策，對於此政策之評析，將分由：財政、法令、人力資源、社會需求及推動政策之步驟與方法五大面向來探討。

(一) 財政方面

92年12月教育部提出之「離島三縣三鄉地區國民教育幼兒班實施計畫(草案)」，其中規劃之預估經費需求，在硬體設備方面教育部補助之，而師資相關進修及人事費用，並無明確指出經費來源為何，若是需要地方政府補助相關人事經費，則國幼班之推動效果，會視地方政府之財源與提撥教育經費的比重而有影響。由於國教向下延伸一年之政策性質，為漸進免學費、非強迫性、非義務性，因此，如何積極的去促成此政策之推動，國家所提撥之財政經費比例與多寡，是一重大因素。

(二) 法令方面

延伸一年之政策法源依據為，中華民國憲法第一百五十九條：「國民受教育之機會一律平等。」以及中華民國憲法第一百六十三條：「國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準，邊疆及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之。」此舉可看出，國家角色已介入五歲幼兒教育，也因此離島地區之政策試辦，乃國家為均衡各地區教育發展之具體做法。雖然，有質疑聲浪認為離島的試辦經驗，並不能推展、類比至台北等都市環境；相同的，以往研究之樣本皆以台灣本島之大都市為主，卻也提供政策作參考，而推展至全國各地。因此，無論試辦經驗為何，每一個地區總是要審視分析其區域內之幼教現況，根據政策原則規劃出一套適合的方式來運作，以往其他的區域皆能夠在借鏡台北或大都市之經驗下運作，而在國教向下延伸一年之政策中，台灣本島的大都市應該更能夠讓政府在花較少的教育經費下，整理出離島的試辦經驗與原則。

(三) 師資人力方面

「師資」的問題，為此政策之重要關鍵因素。目前私立幼托園所及公立托兒所之師資，以不合格為居多，教育部研議為離島地區辦理假日、寒暑假、假幼托專業知能研習，使幼托園所之不具合格教師證之人員，能夠有進修之管道，以解決離島教師徵選不易及公立托兒所老師師資之問題。

(四) 社會需求方面

歷時年來的相關幼教政策討論與推動來審視，社會亟求國家對幼兒教育的介入，已反映在幼教之相關議題上。幼托整合的規劃，為一大幅度的制度調整，目前仍在評估調整中；而國幼班的成立，卻是在國家角色介入幼兒教育中，可行之政策的第一步。

(五) 推動政策之步驟與方法

教育部對於推動國教向下延伸一年之政策，並沒有明確之步驟與方式，此乃由於其性質為非強迫、非義務性之因素，由於並無強制力、仍尊重家長之選擇意見，因此，採鼓勵、宣導並推動的方式進行。雖然為「非義務—提高就學率」、「漸進免學費」的性質，國家仍然要提供足夠之選擇機會給予家長及幼兒，因此，如何提供適切之供需量額，以及制定出國幼班申請之基本規準，為中央與地方政府應審慎評估之工作。

綜合以上五大面向之探討，離島三縣三鄉地區國民教育幼兒班之實施計畫雖可行，但仍需要地方政府對於相關細節之著墨。更重要的，如何宣導政策、讓民眾與教育者瞭解政策，並從實施當中去衡量政策、評估政策，針對所遭遇之問題加以探討與剖析，更能發揮其效用。

第五節 澎湖縣幼兒教育現況

澎湖是位於亞洲中國大陸與台灣之間的台灣海峽上，是隸屬臺灣唯一的島縣。在低潮位時，可出現上百個島嶼，因此島嶼數目說法各異，以漲潮時亦不淹沒的情況而言，大小島嶼數目為 64 個，故一般說法稱 64 個島嶼。其分佈位於北緯 23°47' 至 23°9'，東經 119°18' 至 119°42' 之間。極東是查某嶼；極西是花嶼；極南是七美島；極北是目斗嶼；極西的花嶼亦是臺灣版圖極西的島嶼。在經緯度上澎湖群島尚有一個特點，就是北回歸線 23°27' 穿過群島之中的虎井嶼之南。

一、澎湖縣簡介

澎湖縣土地總面積為 126.8641 平方公里，而澎湖縣之行政區域劃分為一市五鄉，分別為：馬公市、湖西鄉、白沙鄉、西嶼鄉、望安鄉、七美鄉。其中馬公市面積 33.9918 平方公里，湖西鄉面積 33.3008 平方公里，白沙鄉面積 20.0875 平方公里，西嶼鄉面積為 18.7148 平方公里，望安鄉面積 13.7824 平方公里，七美鄉面積 6.9868 平方公里。

如表 2-5-1 顯示，至 2003 年底澎湖縣全部之人口數、戶數，分別為：92,253 人、28,968 戶，而每戶平均人口數約為 3.18 人，在人口密度上每平方公里人數為 727 人。而其中人口的分布情形，由表 2-5-2 可以看出，將近 58.6% 的人口皆集中在馬公市區；14.1% 分布於湖西鄉；10.2% 於白沙鄉；9.1% 於西嶼鄉；4.6% 於望安鄉；3.4% 於七美鄉。

表 2-5-1 澎湖縣人口概況表

項目	人口數	戶數	每戶平均人口數	人口密度 (每平方公里人數)
人(戶)數	92,253 人	28,968 戶	3.18 人	727 人

資料來源：澎湖縣政府(2003)。

表 2-5-2 澎湖縣人口分布概況表

行政區域	人口數	戶數	每戶平均人口數	人口密度 (每平方公里人數)
馬公市	54,009	16,841	3.21	1,589
湖西鄉	13,035	4,053	3.22	391

白沙鄉	9,446	2,875	3.29	470
西嶼鄉	8,420	2,632	3.2	450
望安鄉	4,194	1,544	2.72	304
七美鄉	3,149	1,023	3.08	451

資料來源：澎湖縣政府（2003）。

二、澎湖縣幼兒教育現況

為因應國民教育向下延伸一年之政策：93 學年度由離島三縣（澎湖縣、連江縣、金門縣）三鄉（蘭嶼、綠島、琉球）為首要推展地區，研究者將目前澎湖縣幼稚園與托兒所之現況，作一整理歸納呈現，請參考圖 2-5-1、2-5-2、2-5-3，以及表 2-5-3 的說明。

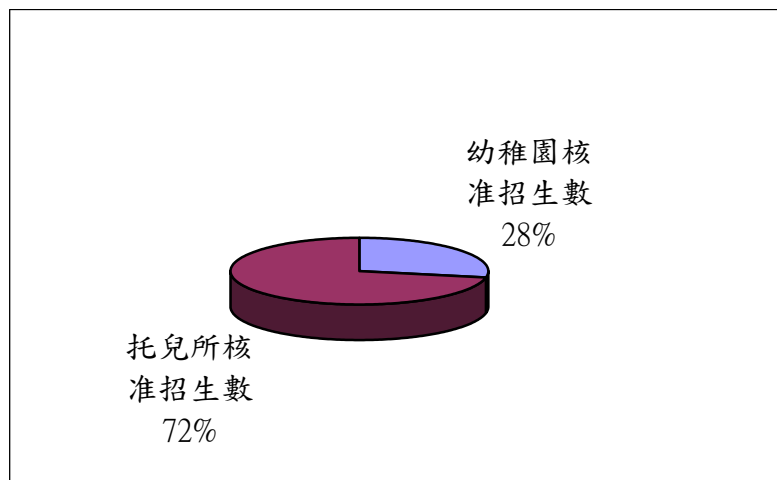


圖 2-5-1 澎湖縣幼托容納量

資料來源：研究者整理。

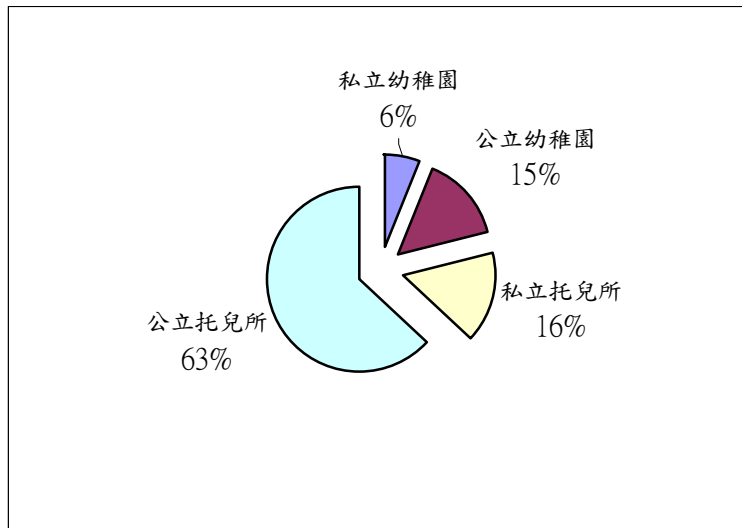


圖 2-5-2 澎湖縣公私立幼托機構就讀人口比例

資料來源：研究者整理。

(一) 幼稚園部分

澎湖縣目前的立案之公私立幼稚園數量為：公幼 13 所（共 18 班，含學前特教班 1 班），私幼 2 所，分布情況如圖 2-5-3 所示，而部分離島因學童人數少沒有幼稚園的設置：如桶盤、虎井、大倉、東嶼坪、西嶼坪、將軍、員貝等 7 島。幼教師編制為每班 2 人。

(二) 托兒所部分

目前澎湖縣公私立托兒所數量為：公托 5 所下設 10 班，私托 4 所，分布情形如圖 2-5-1 所示，離島部分七美沒有托兒所的設置但設有公立幼稚園；而將軍有托兒所 1 班，卻沒有幼稚園的設置。托兒所教師編制，公托為每班 1 位老師的編制，私托則視情況有 1~1.5 個編制。

(三) 幼稚園以及托兒所招生狀況與幼兒容納量

由以上分析可以知道澎湖縣的幼教機構以公立托兒所佔最大部分，公立托兒所招收之幼兒人數遠超過公立幼稚園，因此，當澎湖縣實施國民教育幼兒班之政策時，勢必需要借重公立托兒所來承辦，方能提供充足的國幼班讓澎湖縣五歲幼兒就讀，請參考表 2-5-3 的說明。

表 2-5-3 澎湖縣幼托概況

澎湖縣區域別	幼稚園核准招生數	托兒所核准招生數
馬公市	540	1230
馬公－澎南	0	260
馬公－桶盤	0	0
馬公－虎井	0	0
湖西鄉	90	360
白沙鄉	30	180
白沙－吉貝	30	20
白沙－烏嶼	30	20
白沙－大倉	0	0
白沙－員貝	0	0
西嶼鄉	30	200
望安鄉	30	0
望安－西嶼坪	0	0
望安－東嶼坪	0	0
望安－花嶼	30	0
望安－將軍	0	20
七美鄉	60	0
總 計	870	2230

資料來源：「澎湖縣 92 至 95 年離島建設實施方案」，2003b，教育部，台北市：作者。

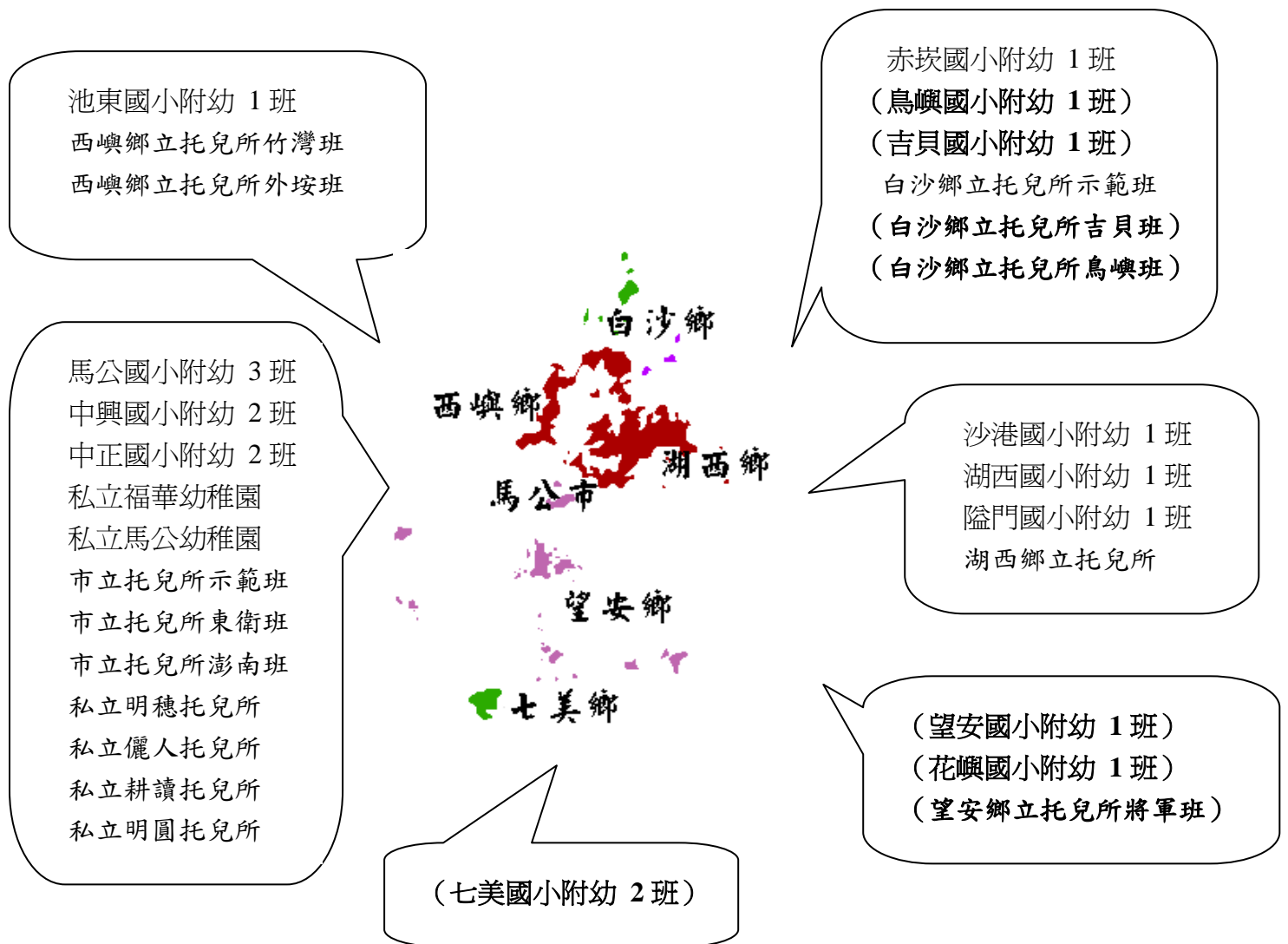


圖 2-5-3 澎湖縣立案公私立幼托機構分布狀況

資料來源：研究者整理。

說明：加粗與 () 之國小附幼、托兒所為澎湖縣之離島地區
新細明體之字體為幼稚園；標楷體之字體為托兒所。