

論文題目：

從幼托整合政策研究軌跡看幼教政策未來發展方向應思考之問題

作者姓名：簡楚瑛

任職機構：國立政治大學幼兒教育研究所教授

通訊地址：台北市文山區指南路二段 64 號

電話：02-29393091-62209

從幼托整合政策研究軌跡看幼教政策未來發展方向應思考之問題

壹、前言

近 10 幾年來，幼托整合之政策是學前教育界中最常被談論的議題之一。有許多相關的專論文章、專案研究報告、博碩士論文探討過這個主題，提出了許多建議及解決之策略（如：張惠蓉，1992；林佩蓉，1994；張孝筠，1998；邱志鵬，1991；邱志鵬、陳正乾，1994；盧美貴，1996；林佩蓉，1999；廖鳳瑞，1999；廖鳳瑞、馮燕，1999；盧美貴、蘇雪玉，1999；翁麗芳，2000；劉毓秀、邱志鵬、馬祖琳、翁麗芳等，2003）。本文擬分析過去所進行之有關幼托整合政策研究的重要文獻，探討各研究之重點與特色，比較其間之差異性、釐清其間的趨勢脈絡而提出筆者對幼教政策未來發展方向應思考之問題。

貳、幼托整合研究之軌跡的分析

在政策研究中，政策研究者所持之理念以及觀點，往往影響著研究以及建議的走向。本段將幼托整合研究軌跡分四類型說明，此四類型為（一）幼教系統、保育系統分立，彼此之間無互動關係；（二）保育系統單向往幼教系統發展；（三）幼教與幼保系統雙向交流；（四）幼教與幼保系統加入婦女系統。

（一）幼教系統、保育系統分立，彼此之間無互動關係

此類型的研究（張惠蓉，1992；林佩蓉，1994；張孝筠，1998）多屬意見調查結果的反應，較乏具體建議的提出。研究內容中對於幼稚園和托兒所間的劃分皆從實然面的角度去分析問題，認為幼稚園和托兒所間只有行政單位職掌上的分野，至於兩者的服務目標、工作內容、服務的對象與時間皆相同。研究指出，由於幼稚園和托兒所在行政上係分屬兩個機關，各用各的法令制度運作，不僅造成資源、人力上的浪費，且形成教保品質不一的問題呈現，尤其嚴重的問題是幼稚園和托兒所都做教學的工作，但兩者的立案標準與師資水準的要求不一致。故此階段的研究提出相關部門針對幼托合一或分開，應作一全盤性的協調與溝通的呼籲。此階段的研究並未提出打破幼教系統、保育系統分立關係的具體觀點或建議。

(二) 保育系統往幼教系統單向發展

此類型的研究（邱志鵬，1991；邱志鵬、陳正乾，1994；盧美貴，1996；林佩蓉 1999）亦開始有較多元的角度與觀點出現，同時有較具體的建議提出。

邱志鵬（1991）以及邱志鵬、陳正乾（1994）的研究中認為幼教現場之混亂情形係源於幼稚園與托兒所之現況與法規兩者間嚴重脫節之故。因此就幼稚園與托兒所之間的功能、法規及現況等定位問題從歷史發展的角度重新做一釐清的分析。建議中提出兩個方案來定位幼稚園與托兒所的發展：甲案：幼稚教育以5歲為分野，以公家辦理之國小附幼為實行主體，不強迫參加，朝普及與免費方向發展，將來考慮與國小一、二年級合併成為國教體系中之非正式教育。乙案：幼稚教育以2歲或3歲至入國民小學前為對象，國小附幼辦理5-6歲兒童之幼稚教育，3-5歲開放給私人辦理。此研究的建議係以年齡來劃分幼稚園與托兒所的定位，雖然建議還是偏於行政管理單位的劃分，但是在此研究中，發展幼兒學校的概念首次在幼托整合的研究報告中出現。

盧美貴（1996）研究整理各國幼兒教育的相關文獻就各國幼兒教育的功能及定位做分析，並配合訪談問卷調查方式來了解現狀中幼教工作人員在實務中所發揮的功能，以及家長、教師和保育員對於幼兒教育的定位的看法。研究的建議是師資合流培育，讓具有大專學歷之教保工作人員可以進修幼教學程；建立證照制度；廣設公立幼稚園；建立多元形式的托教機構；但行政管理上若托兒所有收4-6歲幼兒，則師資、設備..等都規定均須與幼稚園一致；將小學1、2年級與幼稚園合併為幼兒學校。幼兒學校的名稱首次出現；此研究並未從管理角度，以年齡來切割幼稚園與托兒所，而是以設立之標準一致為訴求；提出師資合流培育的概念，主張保育系統人員可至幼教系統修幼教學程。

林佩蓉（1999）的研究較針對幼托師資培育和幼教老師的福利問題提出建議，她建議廢除幼保科，建立完整且長期幼教師資之培育制度；幼保系統的可以修幼教學程的學分，以取得證照；幼師可至托兒所工作，年資應予承認。

此階段研究建議的特性是：幼保體系人員可朝向幼教體系發展；提出證照制的建議；同時，幼兒學校的概念與名稱出現，其意義是它擴大或延伸了幼教法定上的定位範疇，將幼稚園與托兒所的定位問題從管理、法規及功能角度之分析，轉到幼兒教育範疇與學制之改變的上去了。

(三) 幼保與幼教雙向交流且互通

幼教聯合會（1998）發起之「為幼兒而走」的運動中提出了3項基本訴求，其中幼托合一的訴求是：（1）行政資源整合：將幼稚園、托兒所的行政管理的督責合於一，且由教育部及內政部聯合設立「中央幼教委員會」，來共同處理幼托的事務；（2）幼托師資的開放及合流：由於幼托分流所帶來最大的困擾是幼稚園

與托兒所之間不能互通師資，因此提出師資任用合流。且對於師資合流培育的部分，認為雖然將幼教師的學歷為大學，但是與目前幼教環境要達到如此高標準的時機尚未成熟，因此文中認為學歷的提升，並未能改善幼教師資嚴重缺乏的現狀，所以提出可以採用教師職務分級制，即透過一定的教學經歷與學歷，可以區分主教和助教來進行教學，進而達成不同學歷和經歷的教師合流。此訴求不僅強調工作人員的學歷，也看重其工作的經驗，並依據幼教現況的情況，因此提出教師分級制的呼籲。

廖鳳瑞（1999），馮燕、廖鳳瑞（1999），盧美貴、蘇雪玉（1999）針對幼兒教育及保育人員培育的體系提出分級證照制度及課程之具體建議。

此類型的研究較偏向幼兒教育及保育人員培育體系的互通，因此分級制、證照制度及課程之規劃成為此類型研究之重點。此類型的研究不僅主張提供幼保系統進入幼教系統的管道，同時認為幼教系統的人員若想在幼保系統工作，就也需修相關的學分或課程。此類型的研究將幼教和幼保系統人員視為在同一工作場域中的合作伙伴，各有各的職掌。

（四）幼教、幼保、婦女三系統並置

自 2001 年 5 月 教育部與內政部共同成立「幼托整合推動委員會」後，委託學者邱志鵬、劉毓秀、翁麗芳、馬祖琳、馮燕等成立一專案研究小組，進行幼托整合專案研究。歸納而言這個專案研究的特色為：

1. 研究目的不再以幼教品質為惟一的訴求，而是從社區理念、社會福利、教育機會均等的原則、社會正義等角度做思考的切入點。在追求真正落實照顧弱勢族群幼兒、公共資金的公平分配、城鄉差異降低等訴求理念下，幼托整合案的設計是放在整體社會架構下所設計的一種整合式制度，因此同時考慮到家庭功能、社會機能以及教育的訴求（參附件一）。

2. 擴大研究定義之範圍：以年齡言，以 0-8 歲為規劃之範圍；以服務對象而言，不僅是服務幼兒而已，婦女、家庭、社區等均在研究整合範圍內；涉入之系統不僅是教育或福利系統而已，還包含護理系統；經營的組織除了公立、私立外，還強調非營利組織之功能與角色的重要性；服務的地點不限於學校，課後托育、保母系統也均在整體規劃範圍內。

3. 首次在維持與提升教育品質呼聲中提及社會成本效益之概念。該小組主張幼托制度之設計應注重提升整體社會之成本效益，讓一般家庭能夠輕鬆負擔，並使政府有能力購買充分的服務讓弱勢兒童使用。為達此目標，除了多元化的營利托教機構之外，需要逐步建立一個互利、共決、共享的非營利公共托教體系（附件二）。

4. 強調加強非營利組織經營模式的介入，期望將幼教生態由自由市場之營利

生態朝向公共福利照護之社會福利生態方向轉變。

5.再次地提及學制上的改革與幼教間的發展關係。

6.從生態角度角度思考幼托整合的問題。

整體來說，四類型研究精神的相同點在於：都體認到幼兒教育與幼兒托育擁有相同的目標、相同的工作內容和相同的服務對象，因而形成有幼托整合之必要的共識；第二類型的方向朝向管理單位的劃分，將 4-6 歲的托兒所服務納入幼教體系，4 歲以下則歸為內政部，亦即重點在區分幼稚園與托兒所的功能與管理單位的定位；第三類型的方向強調師資上雙向流動的彈性，幼稚園與托兒所的師資合而為一，第四類型的方向則從公共托教體系方向談幼托整合的問題。第四類型的提案涉及的層面與層級最廣、連動性大、變動性劇烈

參、幼教政策未來發展方向應思考之問題

一、幼托政策照顧對象之焦點的問題：孩子 vs. 孩子/婦女/家庭/老師/業者/社會

幼托政策照顧對象之焦點從最初以孩子為主，強調師資水準、注重親職教育，希望透過老師、家長的力量，提供幼兒適性成長的環境，至社會福利觀念的加入，照顧對象擴大為孩子/婦女/家庭/老師/業者/社會多層面的兼顧，希望整合諸層面以建構全方位的公共托教系統。由此可見，幼托政策研究之觀照對象已單純由幼兒轉移至家庭甚至整體社會。全方位公共托教系統的觀點有其起源的文化、社會與經濟立論的基礎，台灣的文化、社會與經濟生態現況是否合適與需要建構一個全方位性的公共托教系統？是一個需要研究及公開討論的議題。孩子是屬於誰的？父母的？社會的？國家的？孩子的歸屬問題確定後，幼兒教育與相關問題之責任歸屬問題定位後，幼教政策規劃方向才能確立。

二、幼托人員資格認定與任用的問題：專業主義觀點 vs. 志工主義觀點：

學界希望提升托教之品質，幼托工作人員希望提升自己的社會地位與薪資待遇，因此在學歷上的要求幾乎多以學士為標準。可是工作場域環境不良，造成合格的幼托人員大量的流失；業界聘用不合格人士依然可以運作；現在公共托教系統進一步的加入婦女系統人員進入，因此在幼托人員資格認定與任用的問題上是學歷取向？還是證照取向？還是能力取向？值得進一步的研究。

三、幼托整合案定位與焦點的問題：是「教育 vs. 保育」還是「教育觀點 vs. 福利觀點」；焦點是幼兒還是社會？

幼兒的教育與照顧應予以兼顧，亦即教育與保育兼具，此已形成共識，這是以幼兒的角度在看幼托整合的問題；在行政管理單位之整合時就面臨了是強調「教育觀點」（教育部主管）還是「福利觀點」（內政部主管）的二分的型式；第四案整合的著眼點是整體的社會。大家在談幼托整合之前是否應先將一些概念再與以釐清，相信此將有助於幼托未來整合之順利性。

四、多元幼托機構之提倡及其管理機制之建立

隨著政府權力分散化(decentralization)、福利服務民營化(privatization)等福利多元主義(welfare pluralism)思潮的興起，強調政府、企業、非營利組織共同參與社會服務的趨勢已普遍為世界各國所接受(鄭怡世, 1999)。台灣非營利組織的發展與社會脈動發展息息相關，它是由民間力量的推展，促成政府制度的改變，以補足政府執行能力的不足(蕭新煌 孫志慧, 2000)。政府應建立對非營利組織的管理機制，以使非營利組織之發展更健全。

目前幼教的提供機構者除了早期的公部門、私部門外，現今增加了公設民營制度，將來帶入非營利組織之概念後，家長有更多元之選擇機會，此時多元幼托機構管理機制之建立更是件刻不容緩的事。

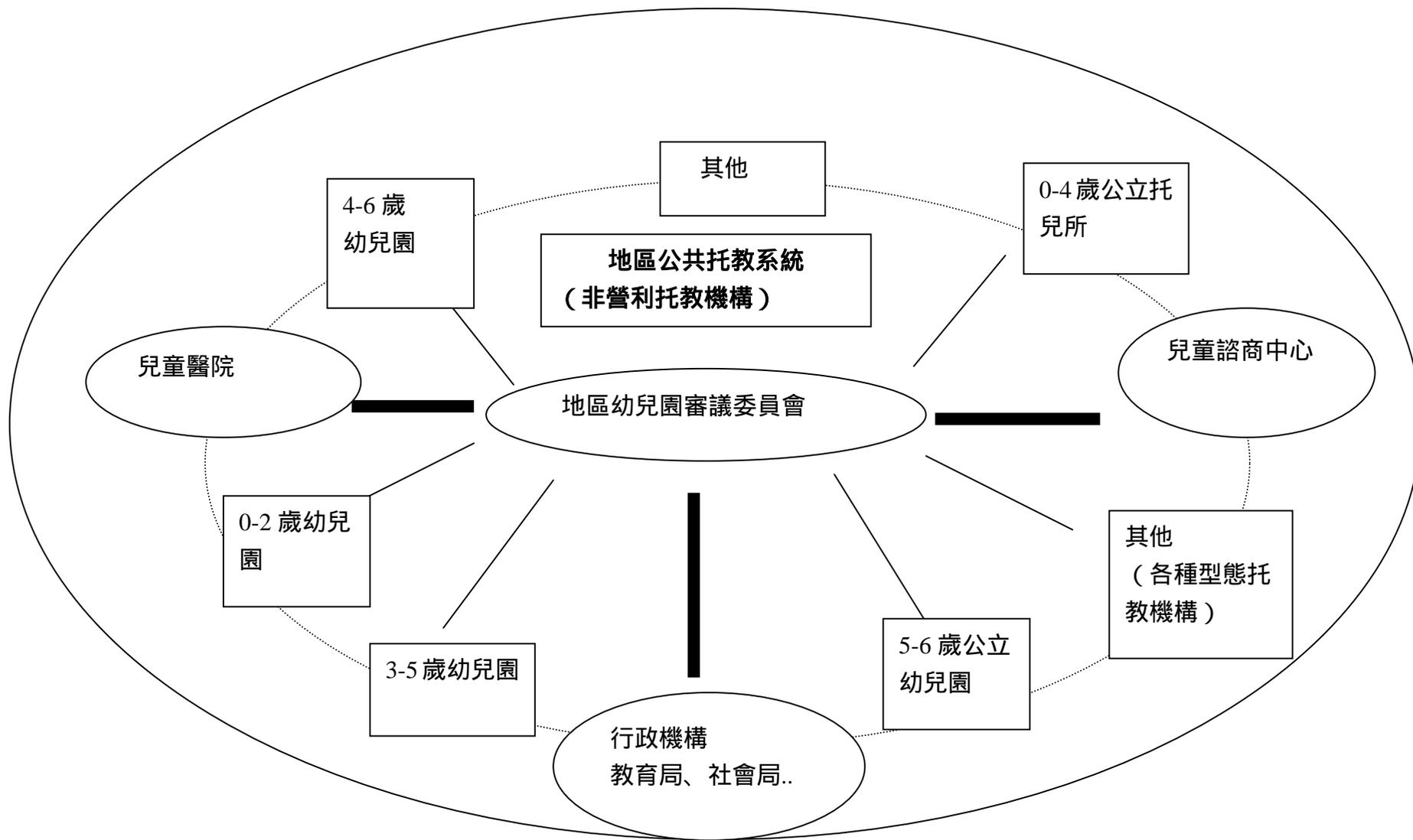
參考文獻

1. 幼教聯合會 (1998)。為幼兒教育而走。41-56 頁。台北：編者。
2. 林佩蓉(1994)。當前幼稚園教育問題及意見之調查研究。台北市：國立教育資料館編印。
3. 林佩蓉 (1999)。邁向落實教保合一的 21 世紀--專業分工發展、幼托合作服務、幼師資格相當、交流管道通暢。刊於：幼托合一座談會-幼托人員的培育與任用會議手冊。台北市：信誼基金會、中華民國幼兒教育改革研究會。
4. 邱志鵬 (1991)。托兒所與幼稚園的區別—論幼兒教育定位的問題托育服務綜合研討會。台北：兒童福利聯盟文教基金會。
5. 邱志鵬 (2001)。台灣地區幼稚園與托兒所整合模型之分析與評估研究第一期研究報告。內政部、教育部專案委託研究。
6. 邱志鵬 (2002)。台灣地區幼稚園與托兒所整合模型之分析與評估研究 第二期研究報告。內政部、教育部專案委託研究。
7. 邱志鵬 (2002)。幼稚園教師與托兒所保育員整合方案之研究。內政部、教育部專案委託研究。
8. 邱志鵬、陳正乾 (1994)。幼稚園與托兒所的整合方案。第七次全國教育會議幼教建言專輯，2 7-36 頁。台北市：信誼基金會。
9. 邱志鵬、劉毓秀、翁麗芳、馬祖琳等 (2003)。幼托整合政策規劃結論報告。內政部、教育部專案委託研究。
10. 翁麗芳 (2000)。台北市幼稚園與托兒所現況評議研究。台北市政府教育局研究專案。
11. 翁麗芳(2002)。台灣地區幼稚園與托兒所整合模型之分析與評估研究之第一期報告書。內政部、教育部專案委託研究。
12. 張孝筠(1998)。我國幼托政策分流的分析研究。教育部專案委託研究。台北：教育部。

13. 張惠蓉(1992)。托兒所與幼稚園角色及功能之劃分問題研究。載於台中師範學院主編：八十學年度師範教育學術論文發表會論文集。台中：台中師範學院。
14. 張德銳(2000)。從中美兩國教師證照制度之比較談如何提升我國教師素質。台北市立師範學院學報，31，1-16。
15. 廖鳳瑞(1999)。從幼托人員的培育與任用問題談分級制。載於幼托合一座談會-幼托人員的培育與任用會議手冊。台北市：台北市政府。
16. 廖鳳瑞、馮燕(1999)。台北市幼托整合規劃工作報告專業證照制度小組。台北市政府教育局研究專案。
17. 鄭怡世(1999)。台灣民間非營利社會福利機構參與社會福利服務探析。社區發展季刊，87，312-326。
18. 盧美貴(1996)。幼稚園與托兒所功能及定位問題之研究。台北市政府教育局專案委託研究。
19. 盧美貴、蘇雪玉(1999)。台北市幼稚園與托兒所整合規劃研究報告—專業知能篇。台北市政府教育局專案委託研究。
20. 蕭新煌 孫志慧(2000)。台灣非營利部門的未來。收錄於蕭新煌(2000)主編 <非營利部門—組織與運作>，481-495頁。台北市：巨流。

附件一 台灣公共托教體系幼兒機構之構想草圖：

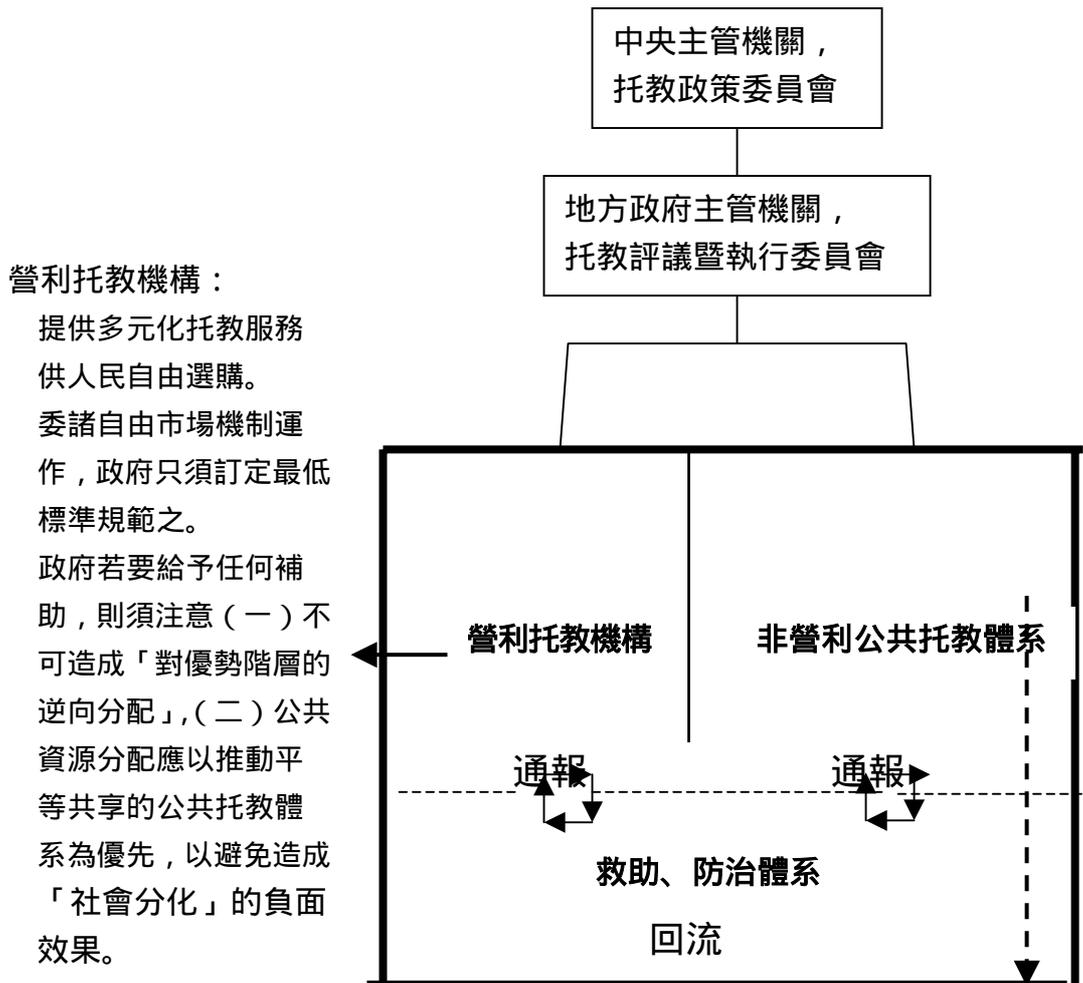
機構之外另有居家進行幼兒照護工作之保母托育系統



台灣公共托教系統草圖說明：

1. 幼兒園，係指以入國民小學前之幼兒為教保工作對象之機構。
有各種形態（5 6 歲對象、3 6 歲對象、以托育為主、以特殊學習為主）各種性質（公立、私立、公私融合）者。
2. 虛線表示浮動關係。各幼兒園在地區幼兒園審議委員會評鑑通過後進入公共系統，並接受補助；然於每（二）年的定期評鑑下，各幼兒園可能出入於公共系統內外。
3. 幼兒園執行教保工作者為教保師；教保師之外，得配置護理人員、心理諮商人員、營養師、餐廚技工及專門行政人員執行醫護、餐點及行政業務。各職種人員配置比例由地區幼兒園審議委員會訂定。
（幼兒人數未滿 1 歲者在 8 人以上，未滿 2 歲者在 20 人以上，2 歲以上者在 50 人以上者；或幼兒總人數在 91 人以上者，需配置護理人員。）
（未滿 1 歲者在 10 人以內，未滿 2 歲者在 25 人以內，2 歲以上者在 60 人以內者，可配置兼任護理人員；其上者則需配置專任護理人員，或可以兩名以上兼任人員代抵專任護理人員。）
（幼兒人數在 91 人以上者，需配置專任行政人員（得由專任園長兼之）；心理諮商人員、營養師、餐廚技工之配置可以專任、特約或兼任方式聘置。）
4. 幼兒園系統之外，另有居家執行幼兒照護工作之保姆托育系統。
（資料來源：2002 年 翁麗芳 台灣地區幼稚園與托兒所整合模型之分析與評估研究之第一期報告書）

附件二 營利托教機構與非營利公共托教體系結構圖



非營利公共托教體系：

供一般國民（包括經濟優勢者及弱勢者，尤其是中產階級以下所有人民）共享。以「參與式政府」之共決方式管理，由政府結合民間非營利組織及托教專業者共同提供服務。

公共資源應按底下順序優先用於（一）建立此平等共享體系；（二）（全額或部分）補助並支持弱勢者享用此體系之服務，以減少社會弊害之發生；（三）（部分）補助一般人民使用此體系之服務，以積極的措施促成「平等共享」，塑造台灣人民的「生命共同體」認同。

可以底下兩種方法適度引進市場機能以提高效能：（一）以「參與式政府」模式之地方自治方式，與住民（使用者）意見調查，定期評估或重新甄選承辦者；與／或（二）於需求量較大之地區，甄選多個承辦者同時提供服務，供人民自行選擇。

（資料來源：2002 年劉毓秀 台灣地區幼稚園與托兒所整合模型之分析與評估研究）第二期報告書）