



台灣幼托整合政策的概念、 規劃歷程及未來展望

邱志鵬／台北市立教育大學幼兒教育學系副教授

一、前言

近幾年來，在政府及民間的共同關注下，幼兒教育及照顧議題受到相當熱烈的討論，特別是「幼托整合」，現已從議題邁入具體政策規劃階段，包括「兒童教育及照顧法及若干個配套規範草案」都已陸續完成雛形。本文撰寫之際，「兒童教育及照顧法（草案）」，即「幼托整合」政策之母法，也剛通過行政院院會（民國九十六年五月十六日），正準備進入立法院立法。「幼托整合」政策預計在民國九十八年（2009）元月正式實施。就政策議題的概念來說，「幼托整合」應該可以界定為：

「針對現行幼稚教育與托育服務兩種制度，或幼稚園與托兒所兩類機構，該不該整合，或該如何整合，包括論點、構想及方案等，所進行之辯論（邱志鵬，2002）。」

就字意上而言，「幼托整合」之「幼托」二字可以解釋為「幼稚教育與托育服務」兩個制度，或「幼稚園與托兒所」兩類機構。「幼稚教育制度」所指之兒童年齡範圍為四至六歲，而幼稚園為實施幼稚教育之唯一機構；「托育服務制度」的兒童年齡範圍則從出生至十二歲，除托兒所外（收受二至六歲幼兒），還包括收托未滿二歲兒童之托嬰中心，以及收托國小學童之課後托育中心。是故，幼托整合若指兩個制度的統整合併，齡域範圍為出生至十二歲，問題較為廣泛；若僅指兩類機構，齡域範圍為二歲至入國小前之兒童（幼兒），範圍較小，問題也

較為單純。

過去亦曾有人用「托教整合」來表示「幼托整合」，「托教」二字同樣代表「托育服務與幼稚教育」兩種制度或兩類機構，二詞之涵義應無二致。中華民國教育部與內政部曾在民國八十九年共同提出「幼兒托育與教育整合方案（草案）」，此案皆簡稱為「托教整合」或「幼托整合」，但並未獲認同，也無後續之具體政策規劃。直到民國九十年五月十八日，教育部及內政部共同成立跨部會「幼托整合推動委員會」，對「幼托整合方案」進行專案研究以來，「幼托整合」始成為該項政策的官方用詞。

進一步說，依現行「幼稚教育法」規定，幼稚園招收四歲至入國小前之兒童，而「兒童及少年福利機構設置標準」則規定，托兒所收受二歲以上之學齡前兒童。因此，幼稚園與托兒所在招收對象上年齡重疊部分，依法是四至六歲。然若依幼教市場實際運作情形觀察，特別是服務學齡前兒童數占七成左右的私立幼稚園與托兒所，多數皆有收受三歲（小班）及二歲幼童（幼幼班），兼收國小課後學齡兒童者也有之。因此，幼托年齡重疊範圍，依實情則是二歲至六歲，甚至還包括國小學齡兒童。

幼托整合爭議的發生乃肇因於我們對「幼兒教育及照顧」制度的質疑，主要是我們所認同的幼兒教育及照顧理念與現行的制度措施間存在某種程度的落差，於是引起「應然」與「實然」之間的辯證。舉例來說，幼兒教育與保育不可分割或「教保必需合一」



是幼教學界，乃至於幼稚園與托兒所工作者的普遍性共識，也因此幼兒在幼稚園或托兒所的活動內涵及形式，自然存在著幾乎無可避免地雷同。可是，幼稚園與托兒所卻分別隸屬於教育及社政兩個行政部門管轄，在事權分立，雙頭馬車的制度下，由兩套不同法規規範，兩類出自不同培育體系、不同資格標準的專業人員，幼稚園教師與托兒所教保人員，負責執行教保服務工作。這種不合理現象造成幼教界長期的爭議與困擾，因此二、三十年來不斷有幼托制度需要整合的呼籲，也就是所謂「幼托整合」議題。而現正規劃中的幼托整合政策，簡單說，就是企圖處理：「幼兒教育及托育該如何整合問題所欲採取的積極作為。」

本文作者從民國九十年參與教育及內政兩部門共同組成的「幼托整合推動委員會」，九十四年參加「幼托整合專案諮詢委員會」至今，對幼托整合政策的基本概念及規劃歷程略有所知。現不揣簡陋，擬先討論幼托整合的觀念，其次進行幼托政策發展歷程的回顧，最後再提出個人對幼托整合後的未來展望。

二、幼托整合問題的基本概念

幼托整合問題既然是「幼兒教育及照顧」理念與措施間的思辨，就有必要從學術上及制度上存在的一些用詞及其衍生的概念加以討論，以釐清幼托整合的問題本質，同時也有益於瞭解制定整合政策時的理性考量。茲將幼托整合有關概念分節敘述於後。

（一）幼兒教育及照顧（Early Childhood Education and Care）的相關名詞與概念

1. 幼兒及幼兒教育的概念

「幼兒教育學」一般將「幼兒」定義為出生至八歲。如此定義年齡範圍乃著眼於幼兒發展的連貫性，因為孩子從家裡或從學前班過渡到國民小學的前兩年非常重要，需要

在學前班和國小低年級之間設有緩衝或銜接的界面。但這不表示幼兒教育課程應該為孩子提供正式的上學經驗；反而是國小低年級的教師需要更了解那些已經有學前教育經驗的孩子，包括他們的發展、經驗、知識和技能。

照顧或保育（Care）一辭在幼兒發展中是不可或缺的。幼兒的身體健康、營養，乃至於他們正逐步形成的情感、社會以及心智能力，都需要成人給予積極地關注。「照顧」在幼兒期的強調，其實就是要避免讓政策決定和方案提供者僅從「學校教育」的角度來思考幼兒的發展需要。照顧涵蓋了教育，但教育卻經常給人「學校化」的刻板印象。

「幼兒教育」這個領域，無論在不同的國家間或在個別的國家內，一直通用著各種不同的名稱，而且使用不同的參考派典或理論來理解之。相對地，小學教育雖然也有不同的名稱，它可稱為「初級教育」、「初等教育」或者「基礎教育」，但多數人對小學所指的涵義和它被供應的模式有相對普遍的理解。其實，幼兒教育的種種稱謂皆有其歷史發展脈絡，各自代表不同目的，不同教育或照顧的施行，不同供應的形式，以及各類不同背景人事的投入。由於專門名詞的種類寬廣，也使得幼兒教育作為一門獨特的專業或學術，其十足身分經常受到質疑。

2. 幼兒教育、照顧、發展的相關名詞解釋

聯合國教科文組織的「幼兒與家庭教育委員會」在幼兒教育政策簡訊第一期曾對『幼兒保育？教育？還是發展？』（UNESCO, 2002）提出專題報告，該文章指出，「幼兒教育」這個領域常見的名稱有下列幾種：

- （1）早期兒童教育或幼兒教育（Early Childhood Education），傾向於採典型的教育觀點，以教育及學習為中心；較常隸屬於教育當局，



- 為傾向於從教育觀點看早期兒童服務的人所支持。
- (2) 幼兒照顧及教育或幼兒保育及教育 (Early Childhood Care and Education)，是幼兒教育的擴展，加入保育的成分，代表照顧應優先於教育考量。
 - (3) 幼兒教育及照顧 (Early Childhood Education and Care)，把教育與照顧順序對調，代表教育目的應該被強調。
 - (4) 幼兒照顧 (Early Childhood Care)，乃典型或傳統的托育服務。在開發中國家，幼兒照顧傾向於保障早期兒童的健康、營養與衛生保健，然而在開發國家，這種措施經常被視為對職業婦女及其幼兒所提供的社會服務。
 - (5) 早期兒童發展 (Early Childhood Development)，它關注的是早期兒童本身的整體發展，如健康、情感、社會性、認知等各方面，而不是社會因素或保育、教育過程。早期兒童發展也是各類措施共同關注的主要目標。
 - (6) 早期兒童照顧與發展 (Early Childhood Care for Development)，它更強調保育為兒童發展與教育的基礎。
 - (7) 教保整合 (educare)：把「教育 education」與「照顧 care」兩個英文字整合起來變成一個字，強調幼兒教育及照顧的本質就是整合性的服務。因此，它不需要特別字母大寫或用連接符號來表示，Educare代表一種整合服務的承諾，它延展家庭對孩子的照顧，並透過教育來促進幼兒的發展

展 (Caldwell, 1989, 1990, 1991)。

從歷史發展的觀點，雖然「幼兒照顧」曾經被視為是一種為貧窮兒童所提供的社會服務制度，而「幼兒教育」則被承認是一種致力於孩子早期學習過程的服務，但教育和照顧不可分割的事實卻是無庸置疑。在制度上，名稱或用詞的使用與行政機構的管轄權責有密切相關，但這是行政制度的問題，而不是對幼兒發展、照顧與教育的理解。

「孩子並不根據哪類機構辦理哪些服務，來將他們的不同需求加以分類—當然我們也不該如此 (children do not distinguish their needs based on which agencies run which services – neither should we)，因此，凡提供給學齡前幼兒的各類教育及照顧服務，都應該被整合為一個領域。」

3. 稱號放兩邊基本原則擺中間 (Put labeling aside, certain fundamentals stand out)

任何早期兒童方案最關注的應該是孩子整體的發展和福祉。因此，方案本身應該體現一種整體發展合宜的實行，也就是關照到健康、營養、安全、發展和學習等整體的服務；而且方案與方案之間也必須保持一種發展上或教學上的連續性和完整性。對於使用不同名稱卻重疊收受相同年齡階段孩子的方案，一定要盡最大可能來協調或整合，因為這樣的重疊經常導致低效率的行政管理，而且浪費資源。

整合問題不是單從兒童發展理論觀點來討論，就可以得到滿意的解答。這個議題經常和許多因素糾葛不清，例如，介入的行政部門與各類組織，利害關係者的權益，以及社會、經濟、政治、文化脈絡等，都是重要的影響因素。在幼兒教育及照顧整合上，若沒有明確的政策立場，如孩子的權利、整體需求或最佳利益等，是沒有辦法有效處理問題的。為了倡議幼兒教育和幼兒照顧整合的



政策，最近，世界二大組織，經濟合作與發展組織與聯合國教科文組織，正積極推動整合幼兒教育及照顧的說帖，這部分將敘述於國際幼兒教育及照顧政策的發展趨勢一節。

（二）美國幼兒教育學發展的歷史脈絡

「幼兒教育學」進入大學殿堂是在二十世紀初期（Braun & Edwards, 1972；Lascarides & Hinitz, 2000），但幼兒教育思想與幼兒教育機構的存在，卻可以追溯到十六、七世紀，甚至更早的年代（邱志鵬，1987）。

1. 幼兒教育學源自多元化的學術領域採取多元管道的人才培育

從美國的歷史發展考察，一九二〇年代左右，有佩荻史密斯西爾（Patty Smith Hill）在紐約哥倫比亞師範學院開設幼兒教育學課程，建立實驗保育學校（laboratory nursery school），並創組「國家保育教育協會」（National Association for Nursery Education，即NAEYC的前身）。同時期在紐約亦有哈麗特強森（Harriet Johnson），護理學背景，在教育實驗局（Bureau of Educational Experiments，即Bank Street的前身）贊助下，設立保育學校，並開「幼兒教育學」課訓練保育老師。在底特律有埃德娜懷特（Edna Noble White），家政學者，創立「米瑞爾帕默學院」（Merrill-Palmer Institute），在兒童發展學系下培養保育老師。在波士頓有阿比蓋爾艾略特（Abigail Eliot），一名社會工作學者，創「羅格斯街保育學校及訓練中心」（Ruggles Street Nursery School and Training Center）培養保育老師。

上述的歷史背景對幼兒教育學的發展深具影響（Weber，1970），包括（1）採取科際整合的研究取向（interdisciplinary approaches），以及（2）多元管道的幼兒教育專業人員培育等。例如，在家政學中，幼

兒發展與教育的領域逐漸演進成「兒童發展與家人關係或人類發展與家庭學系」，並以探討幼兒發展及保育為研究及人才培育主軸。幼兒教育學系則隨著幼稚教育制度的建立而蓬勃發展，以兒童發展及課程教學為研究及人才培育主軸。兒童福利學則以增進兒童健全發展及福祉為目的，重視科際整合及社會工作的方法。其實，今日美國高等學府裡對「幼兒教育學」的研究及幼兒教育專業人才的培育，仍然延續著多元化學術領域及多元管道的歷史傳統，分佈在不同的學院中，包括獨立的兒童發展學院或人類發展學院、家政學院或家庭生態學院與教育學院等。

埃文斯（Evans, 1975）曾稱六〇年代為幼兒教育的「文藝復興時期」，因為一九六〇年代左右，幼兒教育及照顧議題備受社會的重視，同時期聯邦政府正式展開幼兒教育及保育有關的政策或計畫，例如，「及早啟動計畫（Project Head Start）」。各州也出現「學齡前兒童應該及早接受教育」的政策議題，特別是「應該提供五歲幼兒普及性幼兒教育機會」的堅定立場。這些政策主張帶動各州普設免費公幼設施，也激發了幼兒教育制度的大步發展。配合制度的發展，許多大學紛紛在教育學院中開辦獨立之幼兒教育學系，設主修（major）或幼兒教育之學程（program），或以幼教專門（specialization）方式，將學程或課群附設在「初等教育系」或「課程與教學系」等方式來培訓幼教人才。

由於幼兒教育學之形成是在家政學之後，故當前許多美國大學裏的實驗幼兒園仍為家政學院（系）附屬，而非教育學院附屬。對照來看，台灣於師院設立幼兒教育學系的時間大約是在民國七十年代末期，雖然比技職體系的「幼兒保育系」早，但卻較晚於師大或其他私立綜合大學之「家政學系幼教（保）組」，以及「兒童福利學系」所設



之幼保學群。韋伯（Weber, 1970）所謂歷史對幼兒教育學的影響，科際整合的研究取向及多元管道的專業人員培育，同樣發生於台灣。

2. 幼兒教育學的本質

從幼教歷史的回顧可知，幼兒教育學興起之初是來自於對學齡前兒童教育的憧憬。那些為幼兒教育學或幼兒教育制度開疆闢土的先賢們，出自多元化的學術背景，家政、心理、醫護、福利、教育等，從各種角度切入幼兒教育有關的研究與實踐。他們對幼兒教育的意義與價值具有堅定的信仰，充滿了期望，並傾力為幼教制度催生。他們所共同關注的是幼兒的福祉及完整兒童的發展，且多以「兒童本位」的典範來探討幼兒的發展、照顧、教育和學習課題。早期創設之「實驗保育學校」恰恰反映出幼兒教育的特殊意涵——體制外，非正式，有創意與多元化的性質。他們以保育教育（nursery education）一詞來稱呼幼兒教育，根據韋氏大辭典解釋，保育為「保護、照顧及發展」之意，在語意上，「保育教育，即保護、照顧及發展的教育」，非常貼切地詮釋出學前教育的基本性質「教保合一」。

在實踐上，幼兒教育所關注的是孩子的「完整發展」，而且是透過生活的照顧與生活中學習來達成「增進幼兒完整健全發展」及「提供幼兒及早學習經驗」的目標。因此，只要符合此精神，無論機構名稱是幼稚園、托兒所、保育學校或遊戲團體，皆可視為幼兒教育在社會中體現的種種形式。我國幼教先驅王靜珠（1994）在其「幼稚教育」教科書中，稱此為廣義的幼稚教育。因此，從幼兒教育的性質來看，包括「兒童本位、教保合一」等觀點，幼稚園與托兒所二者只是實踐形式或隸屬制度不同而已，理念上應無二致。

（三）幼兒教育及托育制度

1. 幼兒教育制度

從制度面看，幼稚園（kindergarten，我國及美國用詞），或保育學校（nursery school，英國用詞），或學前教育班（pre-school class，歐洲許多國家用詞）等，只要是納入學制中，就屬教育制度下執行幼稚教育的機構。教育制度的基本使命是滿足個體在不同發展階段的受教權或學習權，而學前教育的基本主張即孩子該有「及早接受教育」的機會或權利。美國國家教育政策委員會，就曾在一九六六年提出「普及幼兒教育機會」的宣言，指出孩子到六歲才開始接受教育為時已晚，他們應該享有從四歲起就接受教育的權利。接受學前教育對所有兒童都是適宜的，對弱勢兒童則是必須的，若不如是，教育平等就沒有機會實現。

「及早學習」理論在學術上或有諸多爭議，但環顧世界諸先進國家，這個理論在教育制度上的實踐卻儼然成為趨勢發展的主流。例如，美國的免費公辦幼稚園，提供五歲幼兒就學機會，在一九八五年左右就已經成為全國性的教育制度了（每個州皆已通過立法），且幼童就學率超過90%。如此普及的情形，加上由政府負責全部經費，美國的幼稚園教育雖然只服務五至六歲兒童，只上半天課，卻充份實踐了讓幼兒及早接受教育的基本主張。又如北歐諸國的學前一年教育班（preschool-year-education class），在八〇年代左右亦納入教育制度，並由政府負擔所有費用。

反觀我國的幼稚教育制度，雖在民國十一年就納入學制，民國七十年完成幼稚教育法立法，年齡涵蓋四至六歲兩個年齡層，但卻是一個十分脆弱的體制。因為我們的幼稚教育制度並不是由政府負擔所需費用，而是由家長視需要而購買之，所以不是建立在滿足孩子受教權或學習權上，雖然普及率頗高，但是教育平等的實現卻令人質疑。如此



的學前教育施政措施，也導致諸多不正常「亂象」，包括幼稚園有貴族班及平民班之分；幼稚園的才藝、美語班流行；幼稚園上全天課，小學低年級卻上半天課等。就幼托整合而言，全天制幼稚園及托兒所，在功能上其實已經具有「幼兒教育兼托育」的性質，沒有整合的是行政制度，管理法規與教保人員。

2. 幼兒托育制度

托兒所是福利制度中負責提供幼兒托育服務的機構。托育服務在福利理論上屬補充性服務，其要義乃協助家庭解決育兒功能不足的問題。隨著社會變遷，家庭結構改變，職業婦女增多，「幼兒照顧」已經成為當代家庭及婦女的切身問題。「托育服務」之內涵，乃從家庭育兒功能衍生而來，旨在保障兒童接受妥善照顧，維護基本生活需要，包括人身安全的保護，身體需求的照料，心理與情緒需求的支持，及生活中的教育與學習等四大領域，可見托育具有教育的性質。任何幼兒教保機構，凡具有扮演補充家庭育兒功能不足角色，且滿足托育內涵者，無論其名稱為托兒所或幼稚園，皆可視為托育服務機構。

托育服務的主要任務是「照顧兒童」，其社會功能是協助家庭與社會解決育兒問題，所以托兒服務的發展會隨著家庭與社會的需要而變。例如台灣社會過去的農忙托兒所，近十多年來快速增加的課後托育中心；美國歷史上的戰爭托兒所（war daycare），當代的幼稚園上學前與放學後托育中心等（before and after kindergarten care），皆為托兒服務因應社變遷與家庭需要而出現的典型

服務。

台灣有相當多數的家庭須仰賴托兒服務來補足其育兒功能的不足，這樣的現象也是諸多已開發國家的社會生活典型。一九九六年，前美國第一夫人希拉蕊女士在白宮提出了一份「加強兒童保育制度」的政策，後來出版成「傾全村之力：孩子教導我們的其他教訓（It Takes a Village: Other Lessons Children Teach Us）」一書。希拉蕊強調，解決母親外出工作所引發的兒童照顧問題，是整個美國社會應該負的責任。政府方面應將父母用於托兒支出納入稅賦減免額，並補助低收入雙薪家庭托兒所須費用；工商界應提供員工托兒服務或相關之津貼，並採彈性工時及親職假等措施以協助父母善盡育兒之責；父母除善盡其職外，也應扮演監督托兒中心品質的角色。這些建議都是當代國際上幼兒照顧政策發展的主流趨勢，台灣「經續會」為因應少子化問題也提出諸多雷同建議，惟後續發展則尚待觀察。美國與台灣同樣有托兒水準參差不齊，托兒工作人員未受社會重視，工時長、負荷雜重、薪水偏低的問題。但在教保人員專業制度及訓練水準上，台灣卻顯著優於歐美等先進國家。

（三）幼兒教育及托育制度的比較

就幼托整合而言，我國的托兒所與幼稚園在制度上雖然分立，在實際功能上卻都具有「教育兼托育」的性質，而且服務對象與服務內涵也幾乎雷同。因此，需要整合的是行政體系、管理法規，以及專業人員的資格標準及培育制度。茲將幼稚園與托兒所在現行制度下的異同整理於表1。



表1 幼稚園、托兒所在兩個制度下的比較

比較項目	教育制度下幼稚園	福利制度下的托兒所
核心理念	滿足幼兒學習權、受教權	保障幼兒接受妥善照顧、維護幼兒基本生活需要
社會功能	提供幼兒及早學習機會	解決家庭育兒功能不足、滿足社會需要
管理法規	幼稚教育相關法規	兒童福利相關法規
服務對象	學齡前兒童	
服務內涵	教保合一	
整合規劃	一元化行政管理、統合行政資源、單一套法規、統合教保專業人員、滿足兒童及家庭需求	
重要問題	更多公共資源投入、國家介入角色再定位、幼托供應結構及整體生態環境的改善	

(四) 國際幼兒教育及照顧政策的發展趨勢

近十年來，「幼托整合」已成為世界二大組織，經濟合作與發展組織（OECD，簡稱，經合組織）與聯合國教科文組織（UNESCO，簡稱，教科文組織），推動幼兒教育及照顧（Early Childhood Education and Care，簡稱ECEC）政策的主要訴求。教科文組織的幼兒教育及照顧政策指出，早期兒童教育及照顧制度的派典（世界觀或理論取向）已朝向整合或協調移動（Haddad, 2002），並特別強調，將幼兒教育及照顧服務整併成單一行政系統或創立合作機制，乃有利於兒童中心主義及兒童最佳福祉的實踐。經合組織的早期兒童教育與照顧主張則明白指出，所有提供照顧與教育給學齡前兒童的各類服務，不論稱幼稚園或托兒所，皆應視為同一專業領域，最有利的發展是朝向整合。

經合組織的「教育委員會」從1998年至今，持續進行各國幼兒教育及照顧政策主

題探查（Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy），其主要意義是提供跨國比較資訊給其會員國作為改善幼兒教育及照顧政策參考（OECD, 1998）。2001年6月，經合組織與教科文組織復於瑞典首都斯德哥爾摩，共同舉辦一場「幼兒教育與照顧：國際政策議題」會議。會後並出版了「開始茁壯：幼兒教育與照顧（Starting Strong: early childhood education and care）」一書（OECD, 2001）。該書提供了豐厚的跨國分析比較研究結果，也提出八個關鍵政策要素來支持一個核心價值，「使用有品質幼兒教育及照顧服務人人平等（equitable access to quality ECEC）」。經合組織更在2001年11月將此價值及其關鍵政策要素列為組織之立場聲明。其中第一項政策要素主張：

「應該由一個具有管轄權的單位统筹协调各級中央與地方政府機關，提供（一種）系統性的教育及照顧整合服務給出生到八歲的孩子。同時也鼓勵政府、



教職員工和父母三者之間的密切聯繫。」其他包括，幼兒教育及照顧服務應與「教育單位」形成一種強而有力且對等的夥伴關係；在幼兒教育及照顧服務基礎設施上投入足額的公共投資；採取「參與式」的管理來改進和保證服務品質；提供教職員工適當的訓練和合宜的工作環境；系統化的督導和搜集資料並進行穩定及長程的研究與評估等。

1.OECD的幼兒教育與照顧意涵

在OECD主題探查的報告中使用幼兒教育與照顧（Early Childhood Education and Care）一詞，以代表一種更寬廣的整合取向思維，以及對這個領域的一種新的態度與了解。只要是提供給學齡前階段孩子的各種教育與照顧服務，都屬於這個領域的範疇。這隱含著不論是在哲學理論、實際現狀、經營管理與法令規章等，都要努力嘗試去克服阻撓這個領域整合的障礙。OECD的ECEC主張中，包括了所有幼兒教育及照顧服務的安排，不論是機構的特性是公立或私立，或是收托時間的長短。ECEC亦考量到家庭的需要，以及勞工與社會福利政策的配合等多重的面向。ECEC是要摒除長久以來幼兒教育與托育服務各自為政的作法，並致力於提倡將教育與照顧整合在一起的觀點，不論是政策、研究或是機構服務，都應朝整合的方向邁進。

ECEC服務旨在提供有利於家庭、兒童、父母、社區與社會之高品質、連續、有彈性與多樣化的普及性幼兒教育與照顧服務。ECEC服務鼓勵有意義的學習活動以擴大幼兒的經驗，使其情感關係得以發展，並能建立自我概念，瞭解外在世界。它透過專業的活動以及與同儕及成人的互動學習機會，提供幼兒成為公民之社會化過程中所需的各種經驗。而且增加父母的參與程度，給予家庭功能有意義的支援，與家庭共同分擔育兒責任。對社會而言，ECEC可以視為一種能

促進社會與性別平等的機制，並提供貧窮家庭更多的機會與支持，以促進社會的和諧。

2.ECEC整合的核心價值整合

英國倫敦大學的兒童政策分析專家，彼得·莫斯（Peter Moss）呼籲我們把兒童照顧、幼兒教育與兒童發展服務的各種有關理念、技能及方法融合（blending）或整合（integrating）起來；創造出一種以孩子整體需求為訴求的社區型幼兒綜合服務方案（Moss, 1997）。也就是說，廣設以社區為中心的幼兒服務設施，以提供普及性的服務給幼兒及其家庭，並使此種設施成為公民社會（civil society）不可或缺的一部分。莫斯跟他的同僚曾如此詮釋這個概念：

幼兒服務設施…是公民社會中的一種評判指標。它對其他諸如社會、文化、跟政治等有關聯的計畫一樣，都可能產生重要的貢獻…。幼兒教育與照顧制度甚至可以成為扮演建構公民社會的主要工具，…為此，更應該讓幼兒及其家庭積極的融入並參與其中（Dahlberg, Moss and Pence, 1999: 7）。

上述的政策分析觀點，明白指出了一種政策或方案發展的「核心價值」，也提供了一個嶄新的角度來論證幼兒照顧與教育制度的正當性或必要性。其實，當兒童教育與照顧政策發展的核心價值受到重視與討論時，所謂兒童的公民權（citizenship rights）概念就會浮出檯面。既使孩子只有六歲或六歲以下，他們也有資格聲稱「公平分配和分享社會資源」。孩子是人，孩子的價值不只是他將來會成為什麼，作為一個完整的生命體，此時此地，他就應該享有一些基本的權利。彼得·莫斯和他的同事，海倫·潘恩（Helen Penn），曾經針對兒童公民權的概念及其涵義做以下歸納（Moss & Penn, 1996）：

- （1）它確認孩子是社會的，不只是私人或父母的責任。



- (2) 孩子對資源的使用權利不應該只決定於父母親的購買能力。
- (3) 為幼童服務的機構或設施應該與其他為較大孩子和成人服務的機構，（例如國民學校和大學）具有同等的價值；相同的道理也應該適用於為幼童服務的工作與工作人員。
- (4) 為幼童所設的公共政策與制度應該十分嚴謹；發展幼童有關的公共政策乃用以確認他們的重要地位，就如同發展公共政策來確保健康照顧與教育一般。
- (5) 各種幼兒教育方案應該都是多面向的，謀求統整；應該同時關注孩子身體健康、營養攝取、教育學習及心理健全。然而我們所面對的制度卻把幼兒的發展和需要分門別類；幼兒所需服務依照行政部門劃分為社會福利、教育、衛生、醫療、勞工等，而且不同部門各自為政，各自依其所轄範圍立法，提出片面服務方案，嚴重撕裂幼童所需之完整性。如此亦導致部門之間缺乏合作、協調與統整，疊床架屋，或甚至相互爭奪資源，造成資源浪費、效率失靈，反而成為追求整合的絆腳石。
- (6) 兒童發展相關之各門學科知識的快速成長（諸如，生物學、科學、心理學、教育學、神經科學、人類學），理應提供更有力的支持或啟示於如何滿足幼兒的需求與增進幼兒的發展上，可是卻經常形成更狹隘的觀點來設計幼兒教育方案，反而造成更尖銳的分割與對立。

（五）台灣幼托整合的三個主要區塊

就台灣幼托整合的整體政策規劃架構而言，基本上涵蓋了三個主要的區塊，包括，政府行政部門管轄權的統合為一，機構式幼兒教保服務供應端整併成為單一機構，以及教保專業人員資格與培育的統合。茲將此三區塊的觀念及意義簡述如下：

1. 政府行政體系由二元分立的模式（split model），轉成為一元化的模式（unified model）。也就是說，原由教育部門與社政部門分別主管的幼、托機構，整合之後，將由教育部統籌管理。此部份歷經轉折後，在政策上已經形成共識，只待「幼兒教育及照顧法」完成立法後，就可以進行實質的人事、經費及業務移轉；其意義則在於使國家或政府資源能更有效發揮，以避免「幼托」雙頭馬車所造成的疊床架屋問題。這種行政體系的調整是世界上先進國家方興未艾的發展趨勢；而此種「學前教育及照顧」或「幼兒教保服務」行政的統合為一，就是幼托整合制度的第一個區塊。
2. 幼兒教育及照顧供應端的整合為一（unification of early childhood education and care service supply）；也就是將原依「幼托功能」分工的幼稚園及托兒所整合為教保結合的單一機構「幼兒園」，提供二歲以上至入國民小學前幼兒教育及照顧服務。就現況而言，當代台灣之托兒所和幼稚園在實務運作層面上的功能重疊，已經是勿庸置疑的實然現象。因此，這種將供應機構整合為一的變革，應可視為，隨著社會變遷，對傳統幼托功能分工論調的一種反思，或者，對「幼稚園重教育功能，托兒所重社會功能」之「教保分工理論」的檢討



與回應。而其背後所隱含的典範轉移（paradigm shift），乃是將「兒童需求可被分割的觀點（fragmented view of child）」轉換為「兒童需求是整體性的或完整兒童的觀點（viewpoint of whole child）。」依此理論，為滿足幼兒的整體需求，整合後的幼兒園應該成為提供幼兒教保全包服務（wrap-around service）」的「單一窗口（one-stop-support）」。事實上，完整兒童的觀點就是幼托整合制度最核心的理念，也是幼托整合政策的基本取向。

3. 教師、保育員兩類「專業人員的統合（unification of professionals）」，或稱「教保專業人員的合流培育及資格整合」議題。具體而言，這個議題的焦點是，幼稚園與托兒所整合成為「幼兒園」並歸教育部門主管後，原屬師資培育法規範的幼稚園「教師」，以及依兒童及少年福利法授權中央主管機關內政部訂定之兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法規定的托兒所「教保員」（原名稱為教保人員，幼托整合方案中改稱為教保員），如何從傳統的「教保職能分工制度」，轉移至「教保職能的整合」。在觀念上，「教保職能整合」的基本主張是，「教師、教保員」皆必須兼備「教育」、「保育」兩項工作知能；因二者皆依循「教保不可分割」或「教保合一」的精神，在幼兒園教室中扮演教育及照顧孩子的角色，其工作實屬同一性質。因此，可以藉著人員培訓課程的設計，如共同的「教師、教保員資格職前訓練學程」；以及資格標準的規定，如「證照檢定考試」或「其他資格有關的要件」等，

使兩種專業人員之間有相互銜接的機制，以達成專業人員統合之目的（這部分目前尚在研議中）。

三、台灣幼托整合政策形成的歷史回顧

回顧過去，行政院研考會、教改會、教育部及內政部都曾以專案研究方式，委託學界針對學前兒童教育及托育整合問題進行研究。教育及社政兩部門也都曾將「幼托整合」列入施政發展計畫或施政白皮書中。雖然各界對幼托問題議論不斷，幼托整合邁入政策方案研究是到2001年才正式啟動，2005年則進入具體政策規劃階段。

（一）台灣幼托整合政策進入具體規劃前之學術研究報告的觀點與建議

台灣在幼托整合政策進入具體規劃階段前，有許多學者就曾針對此類問題進行研究，並提出幼托定位或整合有關的建議。茲將幾篇報告的主要論點敘述如下：

1. 張孝筠（1998）以政策「德非法」訪問調查法十三位幼兒教育或托育服務領域的學者專家，企圖凝聚學者們的共識，並找出幼托政策問題與解決方案。研究結果指出，「幼稚園與托兒所皆以幼兒為服務對象，為因應幼兒身心發展需求，教育保育內涵是不可分割的。」在制度上雖建議維持幼托分流現狀，惟教育與社政兩主管機關，應各就其專長與權責分工合作，並在教育、保育服務及設施、設備等相關法令上進行必要的整合。

在教育法令部分，她建議修改「幼稚教育法」第四條規定，將幼稚教育的實施機構，除幼稚園外，增列托兒所，即明文規定托兒所也是幼稚教育機構。相對地，在「兒童福利法」部分，也建議採認幼稚園為實施兒童托育服務之福利機構，並享有國家兒童福利資源分配之權利。其次為修改「師資培



育」相關法規，允許各大專校院開設幼稚園、托兒所師資培育課程，並透過課程內容規劃，發展符應幼兒不同年齡層身心發展需求的分齡、分級師資制度。同時也建議改善幼稚園、托兒所薪資福利制度，以善待教保專業工作人員。

在幼稚園與托兒所之都市計畫土地使用目的、建築物等規範上，她建議，中央應採單一規定，使其一致。在立案、軟硬體設備、教職員編制等規定亦應齊一，而此部分則可授權地方政府，依實際需要研訂幼托一致之辦法或標準。

2. 盧美貴、蔡春美、江麗莉、蕭美華（1995）針對台灣幼教改革提出近程與遠程規畫。近程規劃方面，在幼稚園與托兒所整合問題上，盧美貴等人建議，教育部與內政部應透過溝通，儘速各自修訂幼稚教育法及托兒所設置辦法，或合訂整合幼托之「幼兒教育法」，要求「幼稚園與托兒所招收三至六歲幼兒時，其師資要求、福利、待遇、環境設備、課程教學、行政運作等皆需使用相同標準」，以使三至六歲幼兒都能獲得相同品質的教保服務。在遠程規劃方面，以三足歲劃分幼稚園與托兒所收托對象，三至六足歲幼兒入幼稚園，三歲以下入托兒所，並各依其身心發展階段之需要，給予教保合一的服務內容。

3. 盧美貴（1996）在幼稚園與托兒所功能與定位問題的調查研究中發現，托兒所與幼稚園在心理健康、生理健康、學習態度、社會行為、生活自理、獨立自主、教學實施、環境佈置、親師溝通及安全照顧等十項工作類目上，僅「心理健康」一項幼稚園得分略高於托兒所，其餘皆無顯著差異，且教師與保育員的工作職務也無法區別。因此她對幼托的分流與合流提出如下建議：

（1）幼托若採分別設立體制則應明確區分，幼稚園以招收四到六歲

幼兒為主，托兒所以收托滿一個月至未滿四歲幼兒為原則。若托兒所也能招收四到六歲幼兒時，則師資、設備及課程等各種條件宜比照幼稚園，以使四至六歲幼兒得到相同的教保服務品質。

（2）幼托師資應合流培育，藉召開幼兒教育課程會議或以委託專案研究方式，統整幼教系、幼保系及幼保科之課程，使師資多元而相互銜接，並提供現階段任職於托兒所之大專畢業生到各師範院校幼教系進修之機會。

（3）當幼稚園與托兒所採取雙軌或多元體制時，分別修訂幼稚教育法與托兒所設置辦法，使提供同年齡層幼兒教保服務之機構條件一致。

（4）當幼稚園與托兒所採取合流體制時，另定「幼兒教育法」，以整合幼稚園與托兒所。而且教育部應設置幼兒教育司，教育局設置幼兒教育科，以專人專職方式綜理幼兒教育業務。

4. 邱志鵬（2000）認為幼托合一若與國教向下延伸一年一併考慮時，可能有兩種合理的整合方案：（甲案）幼稚教育以五歲為分野，以公家辦理之國小附幼為實施主體，採半日制上課方式，不強迫參加，朝普及與免費為發展方針，並考慮將來與國小一、二年級合併成為國教體系中之非形式教育階段；也就是視幼稚教育為「準義務教育」，由教育部門主導，而五歲以下的托育機構皆歸社會福利部門管理，並負責幼稚園與小學低年級學童課後托育服務。（乙案）幼兒教育以二或三歲至入國民小學前幼兒為對象，採半日制上課方式，國小附幼辦理五至六歲兒童之幼稚教育，五歲以下之幼兒教育開放



給私人辦理。托育服務的範圍是出生至五歲，與五歲至八歲的課後托育，至於幼稚園和托兒所招生年齡重疊之處，對於專業人員資格標準、設置辦法及教保原則等，都應該在社會和教育部門溝通協調下，建立一套共通的標準。

5.郭靜晃（1999）對於幼托的分與合提出三種看法。第一，基於國家整體兒童照顧體系的建立，國民教育可以考慮往下延伸一年，將〇-五歲劃歸於兒童照顧體系，五-八歲為幼稚教育體系，並將小學一、二年級幼兒教育化。第二，維持現有幼托雙軌體系，明確劃分其功能，並嚴格執行現行法規。第三，以三歲為分界點，將三歲以前的幼兒定位為保育服務，隸屬社政單位主管，設置托嬰（〇-二歲）及幼兒托育中心（二-三歲）；並將原三-六歲的托兒所與幼稚園整合，統稱幼兒園，隸屬教育單位主管。此外，他亦建議積極規劃師資合流培育及教保人員分級的可行路徑。

6.陳淑琴（2000）從師資的角度來看幼托整合問題認為，幼托機構整合不能停留在制度面，也必須從師資培育的面向著手，整合幼托教師資培育課程，使各類（級）幼托師資培育機構提供標準化的師資職前教育課程，唯有如此，才能確保整合的基礎並提升幼教品質。

綜合比較上述文獻可以得知，對於幼托需要整合的幾個基本立場與提供教保服務給同年齡層幼兒的管理標準應該一致，學者們是相當有共識的，包括：

- 1.無論是幼兒教育或托育服務，面對學齡前幼兒「教育及保育是不可分割的」，即「教保合一」的基本論點獲得普遍性的支持。
- 2.從制度理論上而言，幼稚園與托兒所雖分別擔任教育及福利的功能，但實際操作上卻大同小異，功能無法區

隔。

- 3.幼稚園與托兒所無論是分是合，當收受相同年齡之幼兒時，其各項管理辦法或規範標準，包括軟硬體設備，教保人員資格、培訓及配置等，都應該有一致性的要求，以確保幼兒接受相同標準的教保服務。
- 4.幼稚園與托兒所無論是分是合，教師、教保人員的合流培育、分級及進修制度等，都應視為改善幼兒教育及照顧服務體制的基礎工程，並應積極研議或規劃其可行路徑。

不同的是，各學者對於行政制度變革所提出的看法，例如，制度設計是五歲切割，將幼稚園比照美國的免費教育，視幼稚教育為「準義務教育」，或是四歲切割、三歲切割將幼稚園與托兒所明確分立等。但這些是幼托整合政策進入具體規劃前的觀點，目前的政策規劃方向是更積極的將二至六歲整合為單一機構（幼稚園托兒所整併，統稱幼兒園）及單一行政管理系統（歸教育部管）。

（二）台灣幼托整合政策形成過程

依作者觀察，台灣中央政府嘗試規劃幼托整合政策始於民國八十六年，層級為教育部國教司與內政部兒童局研議。民國九十年正式啟動初步幼托整合方案（草案）規劃階段，層級提升為為教育部部長與內政部部长，由兩部政務次長代表主持「幼托整合推動委員會」，展開「幼托整合方案草案規劃」。民國九十四年形成「幼托整合政策共識」並展開具體政策規劃至今。茲將此三個階段分述如下：

- 1.托整合政策起步階段（民國八十六年—民國八十九年）

行政院蕭前院長於民國八十六年十二月四日，在第2256次院會中提示，幼稚園與托兒所都是以促進幼童身心健康發展、增進其生活適應能力為依歸，卻分屬教育及社政



兩個體系，其對象（幼童）的年齡層且部分重疊，就國家總體資源的應用而言似非經濟有效，請內政與教育兩部審慎研究該統合問題。接著，蕭前院長更於民國八十七年七月二十一日全國社會福利會議結論時明確指示，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。並以如何保障同年齡之幼童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。

內政部兒童局局長與教育部國教司司長遂著手研議幼托整合可行方案草案，經多次協商及邀集幼教學者、團體、業者等諮詢，於民國八十九年共同提出「幼兒托育與教育整合方案（草案）」報行政院核定，行政院函復下列修正意見：

- (1) 所採以現行幼稚教育法規定之四歲作為區隔乙節，與大多數學者專家及地方政府代表認為應以三歲年齡層區隔幼稚園與托兒所之意不符，需再斟酌。
- (2) 整合後之幼稚園與托兒所名稱，似可改稱為「幼兒園」。請教育與內政兩部再詳細擬具「托兒與學前教育整合方案」（包括相關法令之修正、實施步驟、方法與分工及資源需求等）。」復再行研議，惟經本部楊前部長認兩機構應有更積極明確之規劃，而未能報院並暫緩實施。

2. 幼托整合方案起草階段（民國八十九年—民國九十四年）

政黨輪替後，幼托整合議題再次受到重視，教育部於八十九年年底成立「幼教政策小組」，並於九十年二月十九日召開第一次小組會議，依會議決議由教育部代表邀集內政部協商，並就整合定位與方向達成下列共識：

- (1) 整合定位：因○至六歲幼兒對教

育及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，至於統一事權機關為何，可再詳議。在上述前提下進行整合，應配合就專業人員認證及訂定設施條件等之基本規範。

- (2) 整合目標：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。

九十年二月二十六日教育部與內政部初步洽商，原則上同意上開目標，並決定由兩部各推代表組成跨部會「幼托整合推動委員會」。委員會之召開由教育部與內政部兩部政務次長，代表部長，共同擔任召集人，並由兩部輪流負責會議召開之幕僚工作。委員會成員包括幼兒教保相關學者、地方行政主管代表及各類幼托團體代表等。第一次「幼托整合推動委員」會議於九十年五月十八日召開，並依整合功能成立師資、立案及設備基準、長程發展規劃等三小組，分別進行專案研議。

九十一年三月底，三小組分別完成初步規劃結論與建議。於九十一年四月十六日由前教育部黃部長榮村主持，召開幼托整合專案研究簡報，聽取小組提出之初步研究結論與建議。九十一年十月，「幼托整合政策規劃結論報告書（草案）」出爐，後經四次委員會議討論，並於九十二年十一月，第九次委員會議確認通過「幼托整合規劃結論報告書（草案）簡明版」內容。

九十三年元月二十八日，教育部及內政部兩部次長聯袂召開記者會說明整合方案推動經過與內容，並宣布辦理公聽會，以廣納意見。綜整各界所提意見，包括建議草案規



劃之行政主管機關重新調整等問題。基本上各界大都認同推動幼托整合提供幼童同享教育與照顧兼具之綜合性服務的目標，並且希望政府部門能加速度推動幼托整合。復於民國九十三年十一月召開「幼托整合（草案）」第二次專案會議，針對公聽會意見檢討方案內容，並作成以下決議：

- (1) 確認幼托整合係各界一致之共識。
- (2) 後續方案之規劃應配合支持家庭教育兒、婦女就業及幼童發展等人口政策整體思考。
- (3) 整合後，學前機構之行政主管機關歸屬乙節，則配合國家整體人口政策，報請行政院決定。
- (4) 規劃案中，應一併思考人員權益問題，以減低各界疑慮，且學前機構之規劃應朝向鼓勵民間參與，政府居於監督及輔導角色之方向設計，但政府資源應適度介入。

鑑於行政主管機關之決定，涉及後續幼托整合規劃期程之確立，行政院多次邀集教育部及內政部相關司（局）主管研商，並確立由教育部及內政部分別研提甲（教育部門主管）、乙（內政部門主管）兩案會銜陳報行政院核示。行政院於九十四年六月二十日敲定幼托整合後幼兒園之行政主管機關為教育部門，並請教育部儘速成立專案小組規劃整體方案及相關配套措施再報院核定。

3. 幼托整合政策形成共識並進行具體規劃階段

教育部於九十四年八月三日成立「幼托整合專案諮詢委員會」，小組成員共計二十七人，設七個工作小組，包括法制研修小組、立法推動小組、師資及人員權益問題小組、輔導及範例建構小組、幼兒園教保活動綱要及能力指標研編小組、宣導及溝通小組、績效評核小組等。並於「幼托整合專案諮詢小組」第一次會議，決定幼托整合政策

具體規劃方向，包括：

- (1) 法制面：研定幼兒教育及照顧法及其相關子法，取代現行幼稚教育法及其相關子法，完整規範幼兒教育及照顧之相關事務。確立幼兒園為提供學前教育及照顧服務給兩歲至入國民小學前幼兒之專設機構。凡招收此年齡層之幼兒教保機構，皆須依幼兒教育及照顧法規辦理。
- (2) 制度面：幼稚園與托兒所整合為「幼兒園」，辦理兩歲至入國民小學前幼童之教育與照顧工作，其主管機關在中央為教育部，在地方為直轄市政府及縣（市）政府。幼兒園除辦理兩歲至入國民小學前幼兒之教育及照顧外，亦可提供國小學童課後照顧等複合式之服務內涵。國小學童之課後照顧服務（國小自辦或委辦者）由教育部門主管。校外獨立設置之課後托育中心，未來應與補習班進行整合，其主管機關在中央為教育部（教育部社教司），在地方為直轄市政府及縣（市）政府。
- (3) 托教服務類型：幼兒園將朝由政府辦理為原則，亦得鼓勵民間機構、私人興辦；並得由政府提供建築物或土地，供民間機構或私人承租興辦。其辦理方式可分為，政府設立，屬公立性質；民間力量與政府共同設立或民間自行設立者，屬私立性質。
- (4) 立案及設備面：目前合法立案幼稚園及托兒所，其公共安全及消防安全均無虞者，轉換為幼兒園。至於是否再設定其他轉換條



件，或限期改善，或若干年限內要求重新換照或朝向建立分級制度等，則尋求各界共識。整合後新立案之幼兒園，依新發布之幼兒園設備基準設立，其立案基準則由中央主管機關訂定。

- (5) 人員：整合初期，現職合格人員依所對應之職稱予以轉換，幼兒園教保專業人員分為園長、幼兒園教師、教保員、助理教保員等四種。整合後十年，不再聘用助理教保員，僅保留園長、幼兒園教師、教保員等三種專業人員，且未來新聘相關人員必須具大學以上學歷。至於現職不具大學學歷之教保員是否需於一定期限內回流取得大學以上學歷，須尋求各界共識後再行定案。幼兒園將依托幼童年齡規範配置各類工作人員之比例；至於是否聘用社會工作人員及醫療、護理人員、營養師等，則擬視幼兒園之規模而定。
- (6) 培育體系：未來幼教系及幼保系將合流為學前教育系之科系，共同培育幼兒園中服務二至六歲幼兒之從業人員，該科系畢業者具教保員資格，如加修幼教學程、完成教育實習且通過檢定者，則具幼兒園教師資格。至幼教系及幼保系合流後，其定位為高教體系、師培體系或技職體系尚待研議。
- (7) 整合期程：幼托整合後幼兒園之行政主管機關經行政院確立為教育部門，教育本部刻正積極規劃配套方案，依目前規劃之期程，擬於九十七年將幼兒教育及照顧

法報送立法院審議，相關法令制定順遂，可望於九十八年元月一日完成整合。

行政院對「幼托整合方案」之政策性裁定為，幼兒教育及照顧整合後將分成三大塊。其一為「辦理○至未滿足二歲幼童照顧工作之家庭托育及托嬰中心，歸社政部門管理。」其二為「辦理二足歲至入國民小學前幼童教育及照顧工作之幼兒園，係由原幼稚園與托兒所整合而成，可提供課後照顧等複合式之服務內涵，管轄權歸教育部門。」其三為國小學童之課後照顧服務，可由國小自辦、委辦或者在學校外獨立辦理，歸教育部門主管。按此政策規劃，「幼兒教育及照顧法草案」規範之對象應涵蓋托嬰、托兒及課後照顧三類設施。

之後，教育部採委託邱志鵬、謝友文（2006）研擬的「幼兒教育及照顧法（草案）」，及較早由內政部兒童局委託林萬億、翁麗芳、邱志鵬、周志宏（2002）完成之「幼兒教育及照顧法（草案）」，以兩案並陳方式，交付幼托整合專案諮詢委員會之「幼托整合法制研修小組」進行母法制訂之討論。召開多次會議後，於九十五年五月作成「幼兒教育及照顧法（草案）」公聽會版本，並進行中、南、東、北四區之公聽會。斟酌調整公聽會蒐集之各方意見後，法規名稱變更為「兒童教育及照顧法（草案）」提交教育部法規會審查，共八章、七十二條。經教育部法規會審查後，全文修正為八章、六十五條，並於九十六年元月二十四日通過教育部部務會議，呈報行政院核定。行政院會於九十六年五月十六日通過「兒童教育及照顧法（草案）」，全文共八章、七十一條，函送入立法院審議。

四、幼托整合後的未來展望

幼托整合政策發展至今，已經進入法治



化程序，正式實施之期指日可待。幼托整合後，同年齡之幼童在同一行政體制下，接受齊一管理標準之教保服務將獲得保障。而且政府有限資源也將經由整合而發揮更大作用，達到資源公平分配且更有經濟效益的保證。但是，這裡必需指出，幼托整合乃將原來依兩套不同標準，「幼稚教育法」及「兒童及少年福利機構設置標準」，規定辦理之幼稚園及托兒所整併為單一機構「幼兒園」。在整合政策制訂時，必需務實地考量可行性及衝擊性，故幼兒園的管理標準，除新創項目外，是在原兩套法規之間求取平衡點，這也為未來的改善預留不小的空間。這些包括教保專業人員的培育水準及資格標準，各級人員的配置比，依幼兒年齡區分的師生比等之教保服務結構性品質，以及專業人員換證，立案幼兒園換照等之專業化品質。

其次，畢竟我們的幼托整合政策最主要的成就是調整政府行政體系，由二元分立的制度轉成為一元化，以及整合供應機構為單一窗口，提供幼兒教保全包服務。對於政府是否更積極投入公共資源，或扮演與父母親共同分擔育兒責任角色，或改變私部門供應端結構根深蒂固的本土問題，如營利性質比重過高、教保內涵違背幼兒教育及照顧精神等，並無明確之政策立場。在台灣正面臨出生率低，外籍配偶子女比率升高等人口結構變遷的嚴厲衝擊之際，我們的政府在幼托整合後，究竟該對「幼兒教育及照顧」事務採取什麼立場，決定什麼作為，負什麼責任，及如何負責任等，頗值得審慎省思。筆者未雨綢繆，不吐不快，提出幾點未來的期許。

（一）幼托整合後政府需要採取更積極政策立場與家庭共同負擔育兒責任

台灣的出生人口數自1996年的325,545多人，一路下降到2006年的192,887多人，十年左右，快速減少了十二萬多人。而外籍配偶子女數不但沒有減少，卻反而呈現反向的增

加，到2005年更已達近三萬人（28,666），佔該年出生人口數的13.25%（內政部統計處，2006；行政院衛生署，2006）。姑且不論此新台灣之子現象，年輕婦女越生越少的情形，恐怕與育兒之沉重付擔脫離不了關係。這也喚醒執政當局與社會大眾對「育兒責任歸屬意識」的再思考。為因應「少子化」社會的衝擊，政府各相關部會也正在積極思索如何加強「兒童及家庭照顧有關政策」，以謀求生育率的改善並提升人口素質。日前「經續會—社會安定議題」討論，對於推動「非營利托兒服務」，以達到「普及、平價及排除生育障礙」等，提出相當明確之「政策性」建議。這項建議若要付諸實行，顯然需要重新調整國家在育兒責任上的角色，而執政黨要走「新中間路線」也絕對需要一種有魄力的「政治意志力」。

由於台灣政府對「幼兒教育及照顧」一向採取自由放任主義，視之為私領域事務，政府投入資源十分有限，父母必需承擔絕大部份的責任。總體供應量中，公辦幼稚園與托兒所比重低於30%，其餘70%以上由市場提供。這樣的公、私部門供應比，遠遠不如歐美工業化先進國家。以社會民主主義的北歐諸國而言，私部門提供服務的比重大都少於30%，而英國及美加等自由主義國家的私人托兒服務量雖高，但這些私部門中，有相當高的比率屬於接受政府補助之「非營利」托兒服務，營利屬性者鮮少超過30%。在收費上，以滑動費率方式（sliding scale），按照家庭收入多寡，決定所需繳交費用之高低者比比皆是。家長最多也只需負擔單位成本價，或部份的單位成本價，不足部份由政府補助。反觀我們的私部門托兒服務供應數量不但偏高，且大部份皆為營利性質，家長必須負擔成本價加上私人服務提供者所設定的營業利潤，育兒負擔不可謂不重。

從家庭發展週期的理論來看，處在育有



年幼兒童階段的新生家庭，恰恰是家庭發展階段中經濟最薄弱的時期，育兒費用昂貴，恐怕更會使年輕夫妻不敢生育子女的問題雪上加霜。此種發展情形可能導致孩子因家庭經濟因素而無法站在平等的基礎上競爭，進而威脅社會公平正義的核心價值，使之處在危險、脆弱的狀態。「投資孩子就是投資國家的未來，就是投資於未來的成人。」是當代諸多先進國家在幼兒教育與照顧政策上的主要信念。國際組織包括聯合國教科文組織、兒童福利基金會（UNCF）與經合組織等，近年來，也針對「擴大公共資金投入，建立完善幼兒教育與照顧體系」議題，提出相當積極的倡議。這個議題的主要主張有二，頗值得我們參考。

1. 政府應該擴大公共資金投入於建立完善的幼兒教育與照顧體系，以滿足所有孩子的需要，無論其家庭收入、職業、地位、以及族群文化背景；並確保所有處於不利地位的弱勢兒童，都能獲得所需要的照顧與保護。歐盟（EU）甚至建議以百分之一的GDP做為兒童照顧資金的投入標準。
2. 應該使三至五歲的幼兒普遍可享有教育及照顧服務的機會，甚至立法使之成為法定的權利。另一方面，擴大提供嬰兒、幼兒和學齡兒童的照顧方案，並透過工作保障或有給付的「為履行親職而離開工作之休假政策」，以保障父母照顧嬰幼兒的選擇權。

（二）幼托整合後政府需要採取更寬廣的整合視野並改變幼兒教育及照顧的供應結構

在兒童照顧責任大部份歸屬於父母親身上，而服務供應又大量仰賴私部門以市場取向方式營運的情況下，台灣私部門「幼兒教育及與照顧」服務已經發展成為一種「營利式」的服務事業。營利托兒服務機構之間的

惡性競爭，又使市場化的幼兒教育及照顧演變成「商品化」與「拙劣化」。為創造利潤，諸如才藝班、全美語班等不斷推陳出新，成為領導幼教市場追逐的「流行」；為樽節成本，私人幼教機構充斥著低薪的不合格工作人員。結果，不但嚴重背離幼兒教育與兒童福利的基本精神，同時也使專業教保人員就業意願降低、家庭托兒負擔加重，更造成了台灣幼兒教育及照顧服務長期的紊亂與品質惡化。

另一方面，有關對公私立幼教供應者的評價揭露，父母親認為私部門幼托服務營運較為靈活、有彈性，也較能配合家長的托兒需要；然而卻有相當數量之私人供應者，在人事上聘用不具法定資格的工作人員，致使幼兒教保服務水準呈現參差不齊的現象。相對地，公辦幼稚園與托兒所幾乎都依法聘用足額專業人員，教保服務水準較為整齊，但營運上卻較僵硬、缺乏彈性，較不能配合家長的托兒需求。

一般而言，父母親送幼兒上幼稚園或托兒所，不僅僅是希望孩子能有及早學習的機會；也希望孩子能透過同儕互動的社會化歷程，學習為人處世的道理；更希望能協助他們本身補足因工作關係所致之「家庭育兒功能不足」。可是台灣在托兒服務供應機制上，私營者較能滿足家長托兒需求，而公辦者則提供較佳品質之幼兒教保服務，二者雖各有所長，卻都無法「完整」滿足孩子及父母的需要。因此，台灣在幼兒教育與照顧服務供應上有必要尋求，既能滿足家長需要（私營者的彈性）而且又具幼教品質（公辦者的專業）的第三種供應類型。

國際上，幼兒照顧體系的建立，有朝向公與私結合的發展趨勢（私部份以非營利者為主，營利者為輔）。這也就是所謂公、私形成友善夥伴關係的服務互補模式。為滿足幼童與家長雙方的需求，並提升托兒品質與



服務效率，北歐等社會民主主義國家正逐步以補助方式，增加非營利私部門的供應量；而美加及英國等自由主義國家，則一方面擴大提供「公共學前教育」服務，另一方面鼓勵私部門參與非營利方式的兒童教保服務（educare）。

私部門非營利的幼兒教育及照顧服務供應特色，主要是由政府資金補助，鼓勵社區、民間團體或企業申請辦理托兒服務。在執行上，以合理待遇聘用合格教保人員，以成本價或部份的成本價方式向家長收費，以滿足兒童及兼顧家庭需求為服務目標，並接受政府在財務上的監督以及營運上的輔導與評鑑等。至於此類服務供應的稱呼，則隨各國政策或方案的不同而有諸如，社區合作幼兒園、社區兒童教保中心等名稱。擴大公共投資於私部門非營利幼兒教育及照顧供應體系，是一種透過改變供應結構來改善整體幼教生態的策略，可以降低單位成本，減輕家長負擔；也可以吸引合格專業人員進入職場，以提升兒童照顧服務品質。

國際上的幼兒教育及照顧政策發展趨勢，除採取完整兒童觀點致力於整合各類兒

童服務方案外，也採取更寬廣視野來看待整合的政策目標。兒童服務方案必需能滿足兒童教育、發展、醫療、衛生、福利之整體需求外，也與「婦女」、「家庭」、「社區」、「勞工」、「人口」、「社會」、「經濟」等政策緊緊綁在一起，相互配套，而成為一種奠定社會穩定基礎及永續發展的重要施政措施。

幼兒教育及照顧制度整合只是起步，如何再將其整合於整個社會體系中，需要政府有承擔責任及強烈的政策決心。整合計畫的成功需要符合公眾利益，並且需要讓全體社會公民清楚了解此政策所涵蓋的功能。他山之石可以攻錯，先進國家的早期兒童照顧政策，無論從兒童權利、福祉為中心的觀點，或是從社會整體需要的面向，幼兒教育及照顧制度的確是符合公共利益的重要措施。最重要的是，在快速變遷與複雜多元的社會環境之下，以及在兒童持續成長的社會化過程當中，我們要怎麼樣教育及照顧我們的孩子？展望未來，我們的執政當局要擔負什麼樣的責任？採取何種更積極的政策作為，以回應兒童、家庭及社會的需要。

參考文獻

內政部統計處（2006）。內政統計通報。九十五年第二十二週。

行政院衛生署（2006）。<http://www.doh.gov.tw/statistic/生命統計/93.htm>。

王靜珠（1984）。幼稚教育（增訂七版）。台中：王靜珠。

林萬億、翁麗芳、邱志鵬、周志宏（2002）。「幼兒教育及照顧法（草案）」專案研究報告。內政部兒童局委託。

邱志鵬（1987）。從世界幼教演進簡史及各國幼教發展現況論我國幼教的問題與改進建議。載於中華民國比較教育學會主編，學前教育比較研究（頁499-456）。台北：台灣書店。

邱志鵬（2000）。論台灣幼稚園及托兒所跨世紀的定位問題（四）：為托兒與學前教育制度變格的可能方向。幼教資訊，106期，38-44。

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。內政部教育部幼托整合推動委員會長程發展規劃組專案研究。

邱志鵬、謝友文（2006）。幼兒教育及照顧法草案專案研究報告。教育部國教司行政委託專案。

陳淑琴（1993）。我國幼教師資培育改革過程的個案研究。幼兒教育年刊，6，頁35-67。



- 郭靜晃 (1999)。幼托人員合流之分級制度可行之探討。社區發展季刊, 68, 頁280-298。
- 張孝筠 (1998)。我國幼托政策分流的分析研究。教育部專案研究計劃。研究單位: 朝陽科技大學。
- 盧美貴、蔡春美、江麗莉、蕭美華 (1995)。專業與風格—幼兒教育改革的現況與前瞻。國教月刊, 42:3/4, 頁1-11。
- 盧美貴 (1996)。幼稚園與托兒所功能及定位問題之研究。台北市政府教育局研究專案。
- Braun, J. & Edwards, E. (1972) History and Theory of Early Childhood Education. Wedsworth Publishing Company.
- Caldwell, B. M. (1989). A Comprehensive Model for Integrating Child Care and Early Childhood Education. Teachers College Record, 90, 404-414.
- Caldwell, B. M. (1990). "Educare": A New Professional Identity. Dimensions, 18, 3-6.
- Caldwell, B. M. (1991). Educare: New Product, New Future. Journal of Developmental and Behavioral Pediatrics, 12, 199-205.
- Dahlberg, G., Moss, P. and Pence, A. (1999) Beyond quality in early childhood education and care: post-modern perspectives. London: Falmer Press.
- Evans, D. E. (1975) Contemporary Influence in Early Childhood Education Holt, Rinehart and Wilson Inc.
- Haddad, L. (2002). An Integrated Approach to Early Childhood Education and Care. UNESCO Early Childhood and Family Policy Series n°3 October 2002.
- Lascarides, V. C. & Hinitz B. (2000) History of Early Childhood Education. NY: Falmer Press.
- Moss, P. (1997) Early childhood Services in Europe. Policy Options. 18(1), 27-30.
- Moss, P. and Penn, H. (1996) Transforming nursery education. London: Paul Chapman.
- OECD (1998) Early Childhood Education and Care - Documents from the OECD Thematic Review. http://www.oecd.org/document/13/0,2340,en_2649_201185_1941773_1_1_1_1,00.html
- OECD (2001). Starting strong: early childhood education and care. Paris: Education and Training Division, 2001.
- UNESCO Early Childhood and Family Education Section (2002, March) Early Childhood Care? Development? Education? The UNESCO Policy Briefs on Early Childhood no.1 <http://www.unesco.org/education/educprog/ecf/index.html>
- Weber, E. (1970) Early Childhood Education: Perspectives on Change. Wedsworth Publishing Company.



專

論

