

解讀《幼兒教育及照顧法》

徐于婷

國立臺北教育大學教育政策與管理研究所碩士生

洪福財

國立臺北教育大學教育經營與管理學系副教授

民 國86年，行政院提出幼稚園與托兒所皆以促進幼兒身心健康發展、增進其生活適應力為目標，應統整其管轄機構並保障同年齡幼兒享有相同品質之教保環境，邀請幼教學者、團體與業者召開公聽會，研擬相關法案，並於民國94年由教育部提出《幼兒教育及照顧法》(草案)(教育部, 2005)。

民國95年，行政院提案將法案名稱改為《兒童教育及照顧法》(草案)，其法令規範的兒童對象為零至十二歲，規範對象由幼兒園擴大至課後照顧，之後分別於北中南召開6場公聽會。依據草案內容，0-2歲幼兒歸內政部管轄，2-6歲與國民小學課後照顧歸教育部管轄。該草案於96年立法院會期屆滿未完成立法程序，依法全案退回行政機關；民國98年，經行政院重新審議修正後再行提交立法院審議。

99年5月，在立法委員趙麗雲提案下，本案更名為《幼兒教育及照顧法》(草案)，規範對象縮減為二至六歲的幼兒，課後照顧不列入規範範圍，全案於100年3月一讀通過，6月10日完成三讀，將於101年1月1日施行。

《幼兒教育及照顧法》(以下簡稱本法)的頒行對幼教將造成相當程度的衝擊，本文擬剖析法案內容及其對幼教發展的影響，以下擬針對立法緣起、內容、可能問題與省思、未來實施建議等部分分別說明如後。

壹、立法緣起

近年來我國深受少子女化的衝擊，人口結構急遽改變，健全的托教制度為當下人口結構轉化的必要回應。本法的研行主要緣於下列因素：

一、人口結構的改變

根據內政部戶政司(2011)的戶籍人口統計資料顯示，民國98年的粗出生率已經下降至8.29‰，99年的粗出生率更已下降至7.21‰；少子女化成為臺灣社會發展的趨勢，其原因包含社會價值觀念的改變、家庭計畫實施成果與大環境改變、工作兩難與科技文明而導致經濟環境改變等(王妙如，2005；鄭毓霖，2004；鍾俊文，2004)，如何讓家長無後顧之憂，良好的教保服務便成為重要之探討課題。

二、托教制度有待整合

我國負責六歲以下幼兒教保服務之機構為幼稚園與托兒所，托兒所係依照《兒童及少年福利法》規定設立，屬內政部管轄，幼稚園則依《幼稚教育法》設立，歸教育部管轄。



幼稚園與托兒所的教保服務目標、內容、對象與收托年齡相似，但其行政主管機關卻分別為不同機關、適用不同法令，造成資源及人力的浪費、教保品質不一、師資培育、課程與教學等問題(簡楚瑛，2004)。近年來基於「教育及照顧」之概念，關於構思統整幼教制度的呼聲四起。

96年，提出《兒童教育及照顧法》(草案)經行政院會通過，送立法院審查，托教對象年齡也由六歲以下更為十二歲以下，但前述草案未解決幼教主管機關紊亂之問題，歷經多時討論及修正，99年5月更名為《幼兒教育及照顧法》(草案)，100年6月10日通過三讀，統整幼教機構的主管機關為教育部，以解決我國當前學前托教問題。

貳、法令內容

本法分為總則、幼兒園的設立及其教保服務、幼兒園組織與人員資格及權益、幼兒權益保障、家長之權利及義務、幼兒園管理、輔導及獎助、罰則與附則等內容。茲得前述歸類為整合幼托機構的主管機關與掌管事項、管理幼兒園的設立與教保服務、明訂教保人員的資格與品質、規範親師的權利與義務、研訂幼兒園的品質與評鑑等五項，說明如後。

一、整合幼托機構的主管機關與掌管事項

本法將二至六歲的幼兒納為照顧對象，將其主管機關在中央統一為教育部，地方則為各縣市政府，分別負責全國性與地方性教保服務方案的推廣與制訂，並邀請主管機關代表、衛生主管機關代表、身心障礙團體代表、教保學者專家、教保團體代表、教保服務人員團體代表與家長團體代表參與諮詢會，提供幼兒教保服務相關意見。

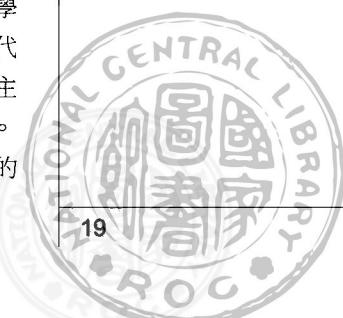
中央主管機關另負責教保服務人員的保障事項與教師組織的推動，如同意教保服務人員參加教保服務人員組織共享權益、提供教保服務人員申訴評議之管道，相較於現今的《幼稚教育法》，本法似能保障較多的教保服務人員的權益。

二、管理幼兒園的設立與教保服務

幼兒園的設立主管機關為各縣市政府，其放寬私立幼稚園辦理財團法人登記與設立董事會的標準，較《幼稚教育法》若私立幼稚園對需對外招募經費需設立董事會之規定彈性，鼓勵興學。

惟非營利幼兒園之辦理方式、委託方式、年限、收費基準等需召開審議會討論，其召集人為機關首長或其代理人，成員包含教保學者專家、家長團體代表、婦女團體代表、勞工團體代表、教保團體代表及教保服務人員團體代表；綜合各家學者的討論與審議能提供未來設立非營利幼兒園完善機制的相關意見，但勞工團體代表加入審議會是否容易將會議焦點轉為勞工權益問題，模糊會議重點，仍待教育主管機關深思，同時也可能提升私人興學的困難度，恐與鼓勵興學的用意相違背。

此外，本法規範家長與社區應與幼兒園做最大程度的配合，提供幼兒優質的





教保服務；另外亦將學前特殊教育的經費與師資納入，並提供學前特殊教育專業人員與設備相關經費，加強早期療育與學前特殊教育之服務。

三、明訂教保人員的資格與品質

未來幼稚園與托兒所師資將統整為幼兒園教師、教保服務人員與助理教保員，規範其學歷、資格與師生比，其中幼兒園教師仍比照《師資培育法》取得教師合格證者擔任，教保服務人員則具修畢國內外專科以上學校幼教相關學程資格者擔任，助理教保員則為修畢高級中等學校幼保科系或學程等者擔任，師資培育標準與現今並無差異，能否提升幼兒園教師的水準仍待討論。

此外，公立幼兒園園長也由部分專任改為校長兼任之，減輕教師兼任行政負擔，並依幼兒園規模與需要配置學前特殊教育教師、護理人員與社工，惟五歲以上至入國民小學前幼兒班級才強迫設置一位以上幼兒園教師，此與現行《幼稚教育法》四歲以上每班配置兩位教師不同，恐影響教師員額之配置，亦可能導致超額教師的問題。

過去尚未規範教保服務人員之研習時數，本法除了針對教師權益多作保障外，更要求教保服務人員每年專業進修時數需達十八小時以上，以提升教保服務人員的專業知能與幼兒的受教品質。

四、規範親師的權利與義務

親師參與團體的權利，包含參與教保服務人員團體、家長會等，本法同意家長得加入地區性學生家長團體一同與教保服務人員團體參與、監督幼兒教育品質，以保障幼兒之權益。

此外，當幼兒園的教保服務有損家長或幼兒權益時，家長得對幼兒園的教保服務提出異議與申訴，也規範父母或監護人應履行繳費、參加幼兒園活動與告知幼兒身心狀況等義務，以權責相符，盡家長監護之責任。

五、研訂幼兒園的品質與評鑑

目前我國各縣市政府皆有相關幼稚園評鑑辦法，對幼稚園與托兒所進行評鑑與檢核，以維持幼稚園與托兒所的教保服務品質，但各縣市標準不一。因此將對幼兒園進行檢查、輔導及評鑑入法，統一規範檢核，並透過親師與社區共同參與提升幼兒園教保服務的多元性，維持托教機構辦學績效，亦解決目前托兒所與幼稚園教學品質與評鑑標準不一的現況。

此外，意外事故是幼兒受傷及死亡的重大原因，包含兒童本身因素、照顧者因素、環境因素等(游淑芬、李德芬、陳姍伶、龔如菲，2002)，故防災及救命概念與訓練對師生來說則相當重要。

教保服務人員的安全訓練，包含幼童專用車的司機及隨車人員與教保服務人員到職前一年內即已接受八小時以上的救命術訓練，到職後每兩年皆應接受救命術訓練、交通安全與安全教育等相關講習等，讓幼兒處於更安全的環境，減少意外事故的發生。



參、可能問題與省思

—以教保人員配置及親師互動為例

本法雖已通過三讀，但歷年各界對草案內容陸續提出問題與建言，顯見各方對本法內容有不少疑義，未來要順利實施有待更多的對話以消弭歧異。本文限於篇幅，擬以受到廣泛討論的兩部分—教保人員配置及親師互動，將可能的問題與省思列入如後：

一、教保人員配置方面

關於教保人員的配置方面，茲提出四項可能問題說明如後：

(一)教保服務人員適用法令不同恐影響角色認同

林家五、熊欣華、黃國隆(2006)指出影響自我認同的因素為我擁有什么、我是誰、我做了什麼；未來幼兒園服務之園長、教師、教保員及助理教保員為教保服務人員，皆以照顧幼兒為己任，惟法案中規定公立幼兒園教保員與助理教保員適用《勞動基準法》，以契約進用，教師則適用《教師法》，其權利與義務不同，如薪資、退休福利等，但以目前教保服務工作量來說，教保服務人員的工作負荷量無太大的差異，適用法令卻有所不同，因而權責不符，恐對教保服務人員的心理素質與教學活動表現產生變化，也可能影響教保服務人員對幼兒園與自我角色認同。

(二)人員資格條件不一，如何確保所有人員的優質化令人關注

法令規定幼兒園教師應依師資培育法取得教師資格，教保員依修畢幼兒教育相關科系或學分，助理教保員則為高級中等學校幼兒保育科畢業即可取得資格，對於各類教保服務人員的培育機構與資格不同，不易控管品質。

我國目前培育幼教師資的機構含四年制大學，兩年制專科學校，高級中等職業學校，培育了充足且多元的教保服務人員，惟在課程內容、培育方式皆有所重疊，因此該如何規畫修習專業課程，讓原先分屬不同管道之教保服務人員培育課程能夠避免課程重複、失焦重點等問題，並連貫銜接課程與培育方式，制訂相關的進修辦法與鼓勵措施，成為重要之課題。

(三)教師員額配置改變可能影響幼兒園聘任教師的意願

依《幼兒教育及照顧法》規定教保服務人員的師生比，五歲以上至入國民小學前幼兒班級應配置一名以上的幼兒園教師，五歲以下依比例配置教保員即可，與《幼稚教育法》四歲以上至入國民小學前幼兒每班皆有兩名幼稚園教師的規定不同，可能造成幼兒園選擇在四歲至五歲的班級中配置兩名教保員，五歲至入國民小學前的班級配置一名幼兒園教師與一名教保員，因此每一班至少會超出一名教師員額，我國又面臨出生率逐年降低的人口結構問題，可能會造成教師員額過剩的問題。

此外，我國自民國94年訂定《師資培育法》後，已出現流浪教師潮，若現





制教師又出現超額問題，將更無法解決師資過剩之現況，恐讓流浪教師與教師超額的問題更劇。

(四)增加人員配置規定的適切性與轉嫁成本值得關注

本法規定園所規模達200人以上者，應聘用專任護理人員，並依其規模及需求得聘任社工師、學前特殊教育教師、廚工與專任職員。本法增加了聘用角色與員額規範，雖然可能因為人力挹注降低教保人員負擔，但前述人員配置規範是否適切？例如：社工師究竟在幼兒園能扮演何等實質角色？與縣市政府社工人員的職掌如何有效分工？其次，人員增聘可能增加辦學成本，倘使幼兒園依法徵聘相關人員而有必要提升幼兒的學費，轉嫁家長的結果是否又將引發各界對政府或幼兒園的批判？

二、親師關係

關於親師關係方面，茲提出四項可能問題說明如後：

(一)幼兒家長欠缺參與家長會的運作經驗

本法提到幼兒家長得參與家長會，亦可參加地區性學生家長團體，提供家長參與及了解幼兒園辦學的機會。對於幼教而言，現有公幼的家長會併同小學運作，私幼並無家長會的運作經驗，面對此突如其來的規範，幼兒家長將如何回應？家長會的運作真能如本法的意旨，確實達成法令目標？倘使家長對於家長會運作缺乏正確認識，是否將成為幼兒園辦學的另一阻力而非助力？現有親師互動的方式究竟出現何等問題，需要改以家長會的規範加以解決？種種疑義，都有待澄清。

(二)教學契約可能影響親師正向與信任的互動關係

本法規定幼兒園應與家長或其監護人簽訂書面契約，是否意味著教學活動與成果為商品或行銷活動，是否需要透過契約化與規範要點的動作維持幼稚教育品質，不禁令人匪夷所思；惟親師關係藉由互動而相互了解，屬無形互動，若透過書面契約規範互動內容與方式，恐對幼托機構造成影響。書面契約由中央教育訂定，目前各界對書面契約內容尚無所知，未來保障的對象是幼兒、家長還是教保人員？契約內容為何？等問題，皆待主管機關釐清。

此外，幼兒園的教保服務有損及幼兒權益者，家長或其監護人得提出異議，不服幼兒園處理時，得於知悉處理結果後三十日，提出申訴、訴願與訴訟；本法對教學契約與申訴權益的規範，恐增加家長的權益，影響教學品質與親師關係，如何共同保障親師生三者的權益，仍待討論。

肆、未來實施之建議

雖本法保障幼兒教育的親師與幼兒權益，亦規範教保人員與家長的責任，較過去完整，但仍有相關問題待主管機關解決，故針對前述問題，筆者將可能建議整理如後：



一、教保人員配置方面

本法實施後，關於教保人員配置方面，茲提出四點建議如後：

(一)整合教保服務人員之相關法令

本法規定公立幼兒園教師適用教師法，其他的教保服務人員則適用勞動基準法，適用法令與權責差異恐影響教保服務人員對幼兒園及教保工作的角色認同感。

李宛玲(2008)指出角色認同對工作績效的影響最大，若能提高員工對工作的喜好程度，將可間接增加其工作績效；故為提升教保人員對教保工作的認同感與工作績效，整合相關法令，使其適用同一規定，進而權責相稱，降低教保服務人員的不安定感，以維護其權益，進而提升其教學品質。

(二)建立完整的師資培育系統

針對幼托整合的師資培育部分，為避免課程重複與資格認定之問題，應探討將專業知能課程、師資培育課程整合修習；由相關機構共同培訓相關教保人員或協助現任托兒所教保員或助理教保員轉任教師，提供連貫的培訓內容；擬訂教保人員資格檢定辦法，使其成為幼教教師、教保員或助理教保員等的可行性，讓師資培育與檢定辦法成為連貫系統，並維持教保人員品質。未來亦可將幼教教師、教保人員、園長、主任等納入國家專技人員高等考試；當然，也需將人員比例配置等問題納入共同考量(邱志鵬，2010)。

(三)降低幼兒園每班的幼兒人數

本法規定目前五歲以上的幼兒應至少配置一名幼兒園教師，相較於現今規定四歲以上的幼稚園每班皆配置兩名教師，恐造成教師員額過剩的現象，教師們也開始擔心自己成為超額教師，增加心理壓力，影響教學品質，更無法解決流浪教師過多的問題，因此可藉由降低幼兒園每班的幼兒人數，或將一班幼兒的教保服務人員配置改為兩位教師及一位教保員(李駱遜，2007)，除了可解決教師員額的問題亦能降低師生比，提供幼兒更完善的照顧。

(四)將員額配置比例規定具體化

目前本法對人員配置的標準界定模糊，常出現達一定規模的幼兒園應再增置教保人員與廚工，定義不明，讓各幼教工作人員無所適從，亦擔心增加大量成本，提升幼兒學習費用，影響弱勢兒童的就學權益，如何將有限教育成本發揮最大的效益則為需要探討之問題。

故筆者認為應將員額規模標準定義明確，如專任教保人員的聘任方式應納入本法的施行細則討論，並請廣納主管機關之相關意見，以提供幼兒園更明確的指標，提供教保服務人員及幼兒優質教學與學習空間。

二、親師關係

本法實施後，關於親師關係方面，茲提出兩點建議如後：





(一)了解並協助家長會運作，協助其與幼兒園發展良性的互動關係

目前公立國小附幼家長主要角色協助學校辦理活動與提供意見協助校務發展，惟地區性學生家長團體(以下簡稱家長會)的目標必要性應更明確，提升家長參與之意願；故筆者認為教育主管機關應協助訂定家長會成立目標與辦法並協助或合作家長會運作，如積極協助辦理地區性學校之相關活動、意見諮詢、舉辦相關親職教育活動等，提供幼兒園與家長協助。家長會亦可建立親職輔導網絡，提供親師交流之管道，一同協助幼兒；惟需注意避免模糊地區性學生家長團體的意義，成為幼教發展之阻力。

(二)書面契約宜僅規範可見的客觀條件，教學內涵不宜以契約定之

本法規範幼兒園應與父母或監護人訂定書面契約，這是否將家長的權益無限上綱，增加教師與教保機構壓力，可能降低從事教保人員之意願，而造成師資不足、教學條件複雜等問題，因此筆者建議書面契約僅規範可見之客觀條件，如協助服藥、教學環境、學雜費繳交等，不易見的教學活動內涵不宜成為書面契約之規範對象，故中央主管機關應先公布以保障各家權益為優先之書面契約內容供參考，供各界探討其內容，避免教學活動商品化，才能提供親師生三者更完善的保障。

參考文獻

- 內政部(2010)。歷年人口總數、年增加、自然增加、出生數、死亡數、結婚對數、離婚對數及其比率。民國99年11月11日，擷取自 http://www.iris.gov.tw/version96/stpeqr_01_04.html
- 王妙如(2005)。外籍配偶參與國小子女教育之研究－以雲林為例。明道管理學院教學藝術研究所碩士論文，未出版，彰化縣。
- 李駱遜(2007)。幼托整合的現況與未來發展。研習資訊，24，113-126。
- 李宛玲(2008)。自我認同、角色認同、組織認同與工作績效關聯性之研究。銘傳大學管理研究所碩士論文，未出版，臺北市
- 邱志鵬(2010年4月)。幼托整合之師資培育。發表於2010年4月17日，「幼托整合政策的過去與未來」論壇，臺北市。
- 林家五、熊欣華、黃國隆(2006)「認同對決策嵌陷行為的影響：個體與群體層次的分析」。台灣管理學刊，6(1)，157-180。
- 游淑芬、李德芬、陳姍伶、龔如菲(2002)。嬰幼兒發展與保育。新北市：啓英文化。
- 鄭毓霖(2004)。少子化現象在教育上的因應之道－『日本經驗』。臺灣教育，630，14-20。
- 鍾俊文(2004)。少子化、人口老化及人口減少的成因、衝擊與對策。臺灣經濟論衡，2(6)，11-46。
- 簡楚瑛(2004)。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。兒童及少年福利期刊，6，1-7。

