

從《幼兒教育及照顧法》 論述幼托整合政策之 實施現況



沈龍安/屏東私立保貝佳幼兒才藝學苑主任
國立高雄師範大學教育學系博士生

摘要

幼托整合前，我國學前教育機構包括幼稚園與托兒所兩種，幼稚園由教育部主管，托兒所由內政部主管。「幼兒教育及照顧法」經立法院三讀通過後，已於2011年元旦實施，原來分隸教育部和內政部的「幼稚園」和「托兒所」將正式走入歷史，所有對2-6歲幼兒提供教育及照顧服務之機構，更名為「幼兒園」，統歸教育部及各縣市教育局（處）管轄。幼照法係幼托整合政策實施之依據。本研究目的一，係為瞭解幼照法對於幼托整合政策之相關規範；研究目的二，係從幼照法瞭解幼托整合後，學前幼兒教育制度所面對之問題與影響。為達成前述研究目的，採取文獻分析法，蒐集台灣幼托整合實施現況相關報告、法規、官方資料、期刊論文、網路文獻及相關文件。研究者先說明幼托整合政策之沿革與法令依據—《幼兒教育及照顧法》，再從幼兒教育及照顧法論述幼托整合政策之實施現況進行論述；並據以對台灣幼托整合後之學前教育提出建議：（一）教育主管機關應慎重審視幼兒園教保服務書面契約之相關規定；（二）整合幼兒師資之培育與任用，以解決超額幼教師問題；（三）重視私立幼兒園合格教師之福利待遇；（四）「優質幼兒教育」，重視幼兒園評鑑制度。

關鍵字：學前教育、幼兒教育及照顧法、幼托整合政策

投稿日期：2015年7月17日

完成修稿日期：2015年11月17日

DOI: 10.3966/160683002016010101010



The Early Childhood Education and Care Act and Implementation of the Policy of Integrating Kindergartens and Nursery Schools

LUNG-AN SHEN

Abstract

Prior to the government's decision to integrate kindergartens and nursery schools, pre-school education institutions in Taiwan included kindergartens, which were regulated by the Ministry of Education, and nursery schools, which were regulated by the Ministry of the Interior. After passing its third reading in the legislature, the Early Childhood Education and Care Act came into effect on January 1, 2011, and the categories of "kindergarten" and "nursery school" were consigned to history, being replaced by integrated "preschools" providing education and care for children aged 2 – 6; preschools fall under the supervision of the Ministry of Education and of the education bureaus of individual county and city governments. The Early Childhood Education and Care Act provided the legal basis for this integration of kindergartens and nursery schools. The first objective of the present study is to clarify the provisions of the Early Childhood Education and Care Act that relate to the integration of kindergartens and nursery schools. The study's second objective is to examine, from the perspective of the Early Childhood Education and Care Act, the problems that have been faced by preschool education in Taiwan since the integration of kindergartens and nursery schools, and the effects that the integration has had. In order to achieve these research objectives, the study uses the documentary analysis method, collating reports, laws and regulations, official data, journal articles, online materials and other documents relating to the implementation of the kindergarten and nursery school integration policy. The study begins by outlining the evolution of government policy in relation to the integration of kindergartens and nursery schools, and presenting an overview of the legal basis for this

integration – the Early Childhood Education and Care Act. The study then proceeds to examine, from the perspective of the Early Childhood Education and Care Act, the implementation of the integration process. On the basis of this examination, the study puts forward the following suggestions in relation to preschool education in Taiwan following the integration of nursery schools and kindergartens: (1) The educational authorities need to carefully review the provisions of preschool educational and care service provision contracts. (2) The training and appointment of preschool teachers needs to be more carefully coordinated, in order to solve the current problem of the supply of preschool teachers exceeding demand. (3) More attention must be paid to the treatment of qualified teachers at private preschools, in terms of salaries, welfare provision etc. (4) In order to realize the policy goal of “high-quality preschool education,” the government needs to pay more attention to the preschool assessment system.

Key words: Preschool education; Early Childhood Education and Care Act; kindergarten and nursery school integration policy

壹、緒論

Katz & Goffin (1990) 認為幼兒的教育與保育應該是相輔相成。Caldwell (1989) 將教育 (education) 和保育 (care) 結合為教保育 (educare)，以落實教保合一的理念，認為所有的幼托機構應提供教保合一的服務，以確保所有的教保品質是一致的。早在1997行政院蕭前院長於院會中提示，幼稚園與托兒所都是以促進幼兒身心健康發展、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（幼兒）的年齡且部分重疊，就國家總體資源的應用而言似非經濟有效，請教育部與內政部兩部審慎研究該統合問題。蕭前院長復於1998年「全國社會福利會議」結論時指示，將托兒所與學前教育合事宜列為應優先推動之重點工作，於是展開「幼兒托育與教育整合」（以下簡稱幼托整合）之研擬規劃（林瑋茹，2003）。歷經14年推動歷程，2011年6月29日終於在母法《幼兒教育及照顧法》（以下簡稱幼照法）經立法院三讀通過後，拍板定案確定在2012年元旦正式實施，原來分隸教育部和內政部的「幼稚園」和「托兒所」將正式走入歷史，所有對2-6歲幼兒提供教育及照顧服務（以下簡稱教保服務）之機構，正式更名為「幼兒園」，統歸教育部及各縣市教育局（處）管轄（陳淑琴，2012；楊惠芳，2011）。

幼托整合前，我國學前教育機構包括幼稚園與托兒所兩種，幼稚園由教育部主管，托兒所由內政部主管。政府對幼稚園的要求較嚴格，而對托兒所的要求較寬鬆；且幼稚園只能招收四、五歲的兒童，托兒所除可招收四、五歲的兒童外，也可招收三歲以下的幼兒；幼稚園教師需大學畢業，而托兒所保育員只需高中畢業。如此，一方面不利於幼稚園的生存，也無法提升托兒所品質。因此，有必要整合幼托師資資格、設備、法令等，並加強管理與評鑑，以健全學前教育的發展（楊思偉，2007）。

本研究目的一，係為瞭解幼托整合政策實施時之相關規範，研究目的二，係從幼照法瞭解幼托整合後所面對之問題與影響。為達成前述研究目的，採取文獻分析法，蒐集台灣幼托整合實施現況相關報告、法規、官方資料、期刊論文、網路文獻及相關文件。因此，將說明幼托整合政策之沿革與法令依據－《幼兒教育及照顧法》，並從幼兒教育及照顧法論述幼托整合政策之實施現況進行論述；並據以對台灣幼托整合後之學前教育提出建議。

貳、幼托整合政策之沿革與法令依據

本章將從幼托整合政策之沿革、法令依據－《幼兒教育及照顧法》、教育目標，以及教育內容、教育及保育人員之培育與任用資格、班級師資之配置、課程設計與教學方法等方面論述如下。

一、幼托整合政策之沿革

台灣的幼兒教育史可化分成二個時期：分別為滿清及日據時期以及光復後時期；幼托整合前，台灣學前教育系統分為幼稚園與托兒所兩大類，分別隸屬於教育體系及社會福利體系，而幼稚園隸屬教育部管轄，托兒所隸屬內政部管轄（程祺，2005）。這種雙軌並行的現象肇因於歷史背景的不同、設立目標的相異，才會形成各為不同階級的家庭和幼兒服務。然而隨著社會的變遷、家庭結構的改變、雙薪家庭的增加，及對幼兒教育的重視，家外托育成為父母必須仰賴的服務，融合教育與照顧功能的全日制園所應運而生。故對托育與教育的需求均有大幅成長（李駱遜，2005；林瑋茹，2003）。雖然所服務的對象是相同的，但是所提供的服務品質卻是參差不齊，為了確保每位孩子皆能獲得相同的教保品質前提之下，有必要從根源的制度面著手以解決如此的亂象。教育主管單位、幼教學界及實務界研議多年，企圖藉由「幼托整合」全面提升幼兒教保育（Educare）的服務品質（陳淑琴，2012）。

幼托整合之「幼托」二字代表「幼稚教育與托育服務」兩個制度，或「幼稚園與托兒所」兩個機構，係依據民國92年「幼托整合推動委員會第七次會議」，所做出之「幼托整合政策規劃結論報告書（草案）」結論。故幼托整合意指兩個制度或兩個機構之統整合併，是台灣當前幼兒照顧與教育制度改革的重要議題之一，以提供六歲以下兒童之綜合性（整合性）照顧與教育方案為制度設計之優先目標。期待藉由整合幼稚園與托兒所，並使公共托教體系與私立托教機構並存的制度，能夠發揮滿足多元需求，對弱勢家庭及其兒童友善，有效提昇專業人員權益保障，並協助私立托教機構因應時代趨勢轉型經營等功效。以期能夠達成整合運用國家資源，健全學前幼兒教保機構、符應現代社會與家庭之教保需求、提供幼兒享有同等良好教保品質、確保立案幼稚園、托兒所暨合格教保人員之基本合法權益等四項政策目標（內政部兒童局，2003）。

整合之後，在幼兒園同時存在教師、教保員和助理教保員等人員，統一收托2足歲至學齡前（5至6歲半日制免費教育實施後，將為收托2足歲至5足歲幼兒）幼兒，由教育部主管。0歲至2歲嬰幼兒則屬家庭托育與托嬰中心，屬社會福利

部門主管。6至12歲兒童課後托育由教育部管轄（但幼兒園或家庭托育附設課後托育班則屬社會福利部門管轄），未來課後照顧、托嬰中心、居家照顧等三個區塊，將受「兒童及少年福利與權益保障法」規範，與幼兒園區隔管理，以建立0至12歲連貫性的學前教育制度（王為國，2012；周佩瑜，2011；陳淑琴，2012）。

二、幼托整合政策之法令依據－《幼兒教育及照顧法》

2011年幼兒教育及保育界的大事記，最受矚目的當推甫於6月10日在立法院三讀通過的幼照法，台灣成為亞洲第一個完成幼托整合立法的國家。我國現行對於學齡前幼兒教育保育規範之主要法令計有「幼稚教育法」以及「兒童及少年福利與權益保障法」，隨著本法的實施，「幼稚教育法」遂於2014年6月18日廢止。

幼照法全案計8章60條，是一個以學齡前幼兒為主要對象的法案，在國內少子化日益嚴重的趨勢下，於2011年由立法院完成立法程序，由總統公佈實施（顏士程，2011）。本法係幼托整合政策之母法，銜接兒童及少年福利法與國民教育法兩個關係影響兒童及少年權益至鉅之立法，係屬教育與社會福利兼具之法律。其目的為保障幼兒接受適當教育及照顧之權利，確立幼兒教育及照顧方針，健全幼兒教育及照顧體系，以促進其身心健全發展。這也意味著幼稚園與托兒所適用不同法令及主管機關的情形將走入歷史（王為國，2012）。此法不僅將分屬教育、內政兩部門的幼稚園與托兒所整合為教育部主管的「幼兒園」，同時針對提供2–6歲幼兒教保服務的機構設立與管理、工作人員資格與權益、幼兒權益保障、家長權益與義務等制定相關規範，為學前階段幼兒所需的教保服務（Early Childhood Education and Care, ECEC）建構多面向的法治基礎（歐姿秀，2012）。此法案有三項特色及重要意義，分別為幼兒園之組織朝向整合、幼兒之權益更為保障、對幼兒園採積極管理（顏士程，2011）。

參、從幼兒教育及照顧法論述幼托整合政策之實施現況

一、教保人員之培育

目前幼教師培育管道主要是幼兒教育系以及幼稚園教師教育學程。在普通大學與科技大學，其幼教師資生需修習26學分的師資職前教育課程，再參與半年之教育實習課程，參加教師資格檢定通過後，由教育部發給教師證書。幼稚園教師教育學程中來自幼教（保）系的學生，因目前幼教師資職前課程26學分和幼教（保）系的課程重疊性高，往往高達八成以上，且受限於學分抵免規定，造成重

複修習狀況嚴重，加上必修科目未包含教師檢定考試科目等問題，多年來經常為人詬病。而來自非幼教（保）系的學生僅修26學分，其幼教專業明顯不足（王為國，2012；歐姿秀，2012）。兩大師資培育體系的差異在於幼教系需要實習半年和國家檢定考試，而幼保系實習課程時間並無拉長到半年，且不須考試檢定（周佩諭，2011）。郭李宗文（2007）指出，缺乏統一考試檢定與證照篩選的教保員資格，將造成幼兒園教師品質向下拉的齊頭平等。再者，追溯托教人員在整合前的職級之分，其原因在於托兒所的主管單位是內政部，托兒所教師無法向教育部申請「教師證書」（吳老德，2004）。

歐姿秀（2012）指出，過去幼教師資職前教育課程內容係經師資培育審議委員會審議，由教育部中等教育司核定後實施；但是大學幼兒教育系及科技大學幼兒保育系的課程則自主規劃課程並分屬於高等教育司及技職教育司主管，三者之間一直缺乏機會，針對幼兒教師之培育課程進行協商討論。周佩諭（2011）就指出師資培育管道應該合流化，但不是幼教與幼保體制的合流，而是專業核心課程的合流，制訂專業核心課群包含理論課程、實務/技術課程，及半年實習課程，以培育具專業知能的托教人員為旨。王為國（2012）亦認為，將來幼教師及教保人員均應修習「教保專業知能課程」，以學習基礎的教保專業知能。而有意擔任幼教師者，則應該進一步修習「幼教師資職前教育課程」以學習較為進階的幼教專業知能，並通過教師資格檢定考試而取得幼教師資格。至於非幼教系或幼保相關科系的學生修習幼稚園教師教育學程時，為加強其教保專業知能，應再加修若干「教保專業知能課程」。並將兩類課程之設計能夠符合銜接性、繼續性與區隔性，避免過多的重覆性，讓兩類人員之培育皆能達成優質之目標。其中關於「幼教師資職前教育課程」之規劃，教育部2015年依師資培育法（以下簡稱本法）第24條第4項修正「幼兒園在職人員修習幼兒園教師師資職前教育課程辦法」，規定已於立案之幼兒園工作並繼續任職者，應符合相關資格（行政院，2015）。

王為國（2011）認為，造成師資不足的原因之一是現職托兒所保育員，部分尚未取得合格幼教師證書，因此建議教育部開設學士後幼教師資班，讓未具教師證之保育員能夠有管道可以取得教師證。有鑒於此，幼照法第18條於2015年7月1日之修法規定師資職前教育課程得以多元方式辦理，以鼓勵教保員修習課程，並依法保障其在原幼兒園擔任大班教師之權利與資格，只要於規定期間內修畢師資職前教育課程，在取得幼教師證照前，可持續帶大班，放寬了教保員在其任教之私立幼兒園擔任大班幼教師資格之規定；私立幼兒園以其替代教師編制員額者，其待遇應比照園內教師辦理；且為了保障教保員與代理教師在其所任教幼兒園擔任大班教師資格，而鼓勵其幼兒園修習師資職前教育課程，而規定該課程依師資

培育法規定開設，並得採遠距教學、專題研究或工作坊之方式辦理（全國法規資料庫，2015a）。

對於師資培育分流所衍生的種種問題，林佩蓉（1999）就建議廢除幼保科，幼保系統修幼教學程，由幼教系統一養成教育，且均能到幼稚園或托兒所任教，同時年資予以採計。但，基於公平原則，應保障托教人員的權益，建議托教人員採證照制與分級制，且薪資待遇同工同酬。周美慧等人（2013）建議在公立幼托教育中，對於已取得幼教教師證代課教師，政府教育主管機關應優先規劃其成為正式資格的幼教人員；高中職畢業的幼教人員，能有多元進修管道，儘早取得大學學歷以上的學歷，提升我國幼托整合後的幼教教育的品質；對於資深教師，為使幼托教師及保育員都有提升專業能力的動機及意願，並晉升為公立托兒所專任園長的空間和管道，應制訂升遷制度的師資培育計畫。

從上述文獻所提出的師資培育問題包括，幼教（保）系修習學分重疊性高、保育員缺少證照檢定制等。因此相關學者均提出了相關建議，包括廢除幼保系、專業核心課程合流並制定專業核心課群、輔導現職保育員取得合格幼教師證書。最後幼照法第18條與第24條也在2015年因應上述問題與建議而進行修法與提出相關配套措施。

二、教保人員之任用資格

幼兒教師的工作場域幼稚園或托兒所，是一個與中小學教師截然不同的職場，過去合格教師比例偏低、非正式編制的「代理教師」或不具資格的「黑牌教師」充任的情形普遍，甚至借用未實際任職人員的教師證等違規情形時有所聞，儼然成為幼教界公開的秘密（歐姿秀，2012）。幼照法實施後規定大班只須要配備一名教師，2-5歲班級皆可聘用教保員或助理教保員，陳淑琴（2012）就擔心部分缺乏幼教專業理念的縣市政府，是否會因經費考量而降低國小附幼教師比率，改以教保員甚至助理教保員擔任中、小班的教保服務人員。

陳淑琴（2012）指出，部分縣市政府因財政預算考量及為因應少子化的衝擊，早已採取保留一定的正式教師缺額，改聘一年一聘的代課代理教師，導致許多幼兒必須面臨年年更替教師的適應問題，而提議如果無法聘用正式教師，至少採兩年一聘方式聘用代課代理教師，讓教師能將幼兒從中班帶到大班畢業，讓幼兒免於年年適應新老師的困境。

幼托整合後，將幼兒園教保人員分成四種，園長、教師、教保員，以及助理教保員，其具備之資格明確規定於「幼兒教育及照顧法」之第19條至第22條，及師資培育法第24條中（全國法規資料庫，2015a、全國法規資料庫，2015b）。

段慧瑩（2007）早在幼托尚未整合前就指出，幼托整合將產生一園兩制三級化，即一個園所有教師「證照」和教保員「資格」兩種制度，且有教師、教保員，和教保員助理三種職稱，因為證照和資格的不同形成福利待遇兩級制，不符幼托整合的精神。且園長僅限制教師身分，但幼托機構經營與教師證書不能畫上等號。

因此對於教保員與代理教師之任用所產生之問題，在此次（2015年7月1日）對於幼照法第18條修法規定，只要於規定期間內修畢師資職前教育課程，在取得幼教師證照前，可持續帶大班，放寬了教保員在其任教之私立幼兒園擔任大班幼教師資格之規定（全國法規資料庫，2015a）。

從上述資料整理了解，對於幼教師與教保員之任用與保障係依不同法令，公立幼稚園與托兒所之幼教師與保育人員，仍係依其原適用法令保障之；但對於整合後之公立幼兒園的教保員與助理教保員卻不是依「公務人員任用法」任用之人員，而係依「勞動基準法」並以一年一聘之契約方式聘僱，缺乏對公立幼兒園教保員之權利保障，造成一園兩制三級化。

三、班級師資之配置

班級師資之配置依據幼照法第18條規定，幼兒園2歲以上未滿3歲幼兒，每班以16人為限，且不得與其他年齡幼兒混齡；每班招收幼兒8人以下者，應置教保服務人員1人，9人以上者，應置教保服務人員2人。3歲以上至入國民小學前幼兒，每班以30人為限；每班招收幼兒15人以下者，應置教保服務人員一人，16人以上者，應置教保服務人員2人。有5歲至入國民小學前幼兒之班級，其配置之教保服務人員，每班應有1人以上為幼兒園教師。換言之，幼照法只規定幼兒園每班大班必須有1名教師，2-5歲班級皆可聘用教保員或助理教保員，唯助理教保員不得超過全園教保服務人員1/3。但離島、偏鄉及原住民族地區之幼兒園，因區域內2歲以上未滿3歲幼兒之人數稀少，致其招收人數無法單獨成班者，得報直轄市、縣（市）主管機關同意後，以2歲以上至入國民小學前幼兒進行混齡編班，每班以15人為限（全國法規資料庫，2015a）。

幼照法對於班級師資配置的規定較為寬鬆，幼兒園有5歲至入國民小學前幼兒之班級，其配置之教保服務人員，每班應有1人以上為幼兒園教師，此與2014年已廢《幼稚教育法》4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（王為國，2012；歐姿秀，2012；徐于婷、洪福財，2010）。李駱遜（2005）亦指出，公幼的教師在網路上表達其擔心「幼兒園教師」身分不受到教師法的保護。

因此，當幼托整合將幼兒園的師資規畫為包含幼兒教師、教保員或助理教保

員，僅在五歲至入國民小學前幼兒之班級，規定每班應有1人以上為幼兒教師，有人擔心過去合格教師比例不足的問題，未來會在合格教保人員比例提高的假象下被掩蓋，而私立幼兒園任用合格教師的意願也可能大幅下降，因此幼兒園的教保品質恐將「向下沉淪」（歐姿秀，2012；徐于婷、洪福財，2010）。

從上述討論發現，幼照法的實施對於幼教師與教保員似乎較缺乏保障。對於教保員，係採一年一聘的定期契約聘僱，缺乏工作穩定之保障。而對於幼教師而言，雖依教師法使其工作受受到保障，然卻僅有大班須配置幼教師，且每班配置幼教師人數亦減少，使得幼教師之職缺減少，形成超額教師的問題。

四、幼兒園教保服務書面契約

（一）對幼兒權益的保障

幼照法對幼兒園之管理，採積極之方式。在第41條規定幼兒園受託照顧幼兒，應與其父母或監護人訂定書面契約，為此，幼托團體曾提出強烈抗議，反對幼教商品化將家長定位為消費者，但形成契約，如此則可從避免園方與家長之糾紛（顏士程，2011）。

李慧銘科長則指出，因為長期以來幼稚園與托兒所與家長間之糾紛較多，都沒有有一個共同約定的契約，所以依幼照法要求教育部訂定參考規範的範本，讓私立的幼兒園來參照，避免糾紛。當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；對教學契約與申訴權益的規範，應如何共同保障親師生三者的權益，仍待討論（徐于婷、洪福財，2010）。

由上述而知，書面契約簽訂之立法意旨為維護家長及幼兒園雙方權益，並解決長期以來園所與家長間之糾紛；因此當家長與幼兒園間涉及訴訟行為時，書面契約將可能為涉訟之參考文件時，而約內容相互間有衝突時，研究者認為則應以幼兒之最佳利益為優先考量。但契約內容為何，教育主管機關指出契約範本僅為參考資料，對於契約內容不易執行部分，則授予各校（園）依個別狀況對契約內容進行增刪，但對於「應記載或不得記載事項」則未進行相關說明，因此研究者認為將會影響親師生三者的權益。

幼兒園與家長簽訂之教學契約是一種定型化契約，而定型化契約的執行係依據「消費者保護法」。依此，教學契約是否將依「消費者保護法」予以規範？若是，依該法第11條第2項規定「定型化契約條款如有疑義時，應有利於消費者之解釋」（全國法規資料庫，2015c）。因此當家長與幼兒園間涉及訴訟行為時，可能會增加家長的權益，不利於教保服務人員？

（二）書面契約對教學活動的影響

幼照法規定幼兒園應與家長或其監護人簽訂書面契約，是否意味合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（徐于婷、洪福財，2010）。

研究者認為幼兒園係為教育機構非企業組織，幼兒園所提供之知識教育非商品，而定型化契約之簽訂是一種「消費者購買商品或服務時通常需與企業經營者簽立契約之消費行為」，因此，研究者亦認為幼兒教育的教學活動不應視為是一種消費性之商品。

（三）教學契約化，對於親師互動關係之影響

教學契約可能影響親師正向與信任的互動關係，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，讓人不禁思考，教育內容是否適合為契約規範內容之一。因此定型化契約所規劃內容是否侵害幼教機構的專業權，增加家長的權益，影響教學品質，並致使爾後親師互動朝向不利的發展，頗令人憂心（徐于婷、洪福財，2010）。

研究者認為，教學是教師對幼兒無私之奉獻與付出之活動，是一種無予質疑的教育愛，但是當教學契約化，分別規範幼兒園與家長應遵行之權利與義務時，除了影響彼此間之信任與互動關係，更將影響教師的教學熱忱與士氣。

五、在幼教機構方面

幼稚園與托兒所整合後之幼兒園，將提供2～6歲幼兒教育及照顧服務，影響原托兒所托嬰部分的招生，剝奪托兒所既得的利益。而為了因應幼托整合，公立幼兒園的大量設置，且各個縣市都有可能增設公立的教保員，私立幼稚園將可能成為公立幼稚園教師的師資訓練所，每一年公幼招考教師時，將是私幼的黑暗期，對私幼的影響會很大（洪福財、徐于婷，2011；周佩諭，2011；程祺，2005）。

程祺（2005）指出在整合政策中，將國幼班及幼兒園任教師資重新劃分，業者為申請經營國幼班業務，必須聘請具合格幼兒教師，但在幼教系畢業生投入比例極低及幼兒教師流動率偏高的劣勢下，市場未必能留住足夠且具意願之合格教師，基於成本考量，屆時將以「借牌」、「以多報少」等方式繼續以保育員代替國幼教師，實為推動難題之一。有鑒於此，幼照法第55條規定，大班應配置一名幼兒園教師之緩衝期原訂五年修訂為十年，而幼照法第18條修法規定，鼓勵教保員與代理教師之任用資格與轉換（全國法規資料庫，2015a），期待能解決幼兒

園合格幼教師不足之窘困現象。

從上述文獻資料得知，為了解決合格幼教師之不足而修改放寬幼照法第55條之規定，但其實幼照法相較於已廢除之幼稚教育法，應不會有合格幼教師不足之問題，反而會產生超額之現象。論此詭異現象，研究者認為，或許係因為私立幼兒園福利待遇較低，而減少合格幼教師至私立幼兒園任教之意願；且私立幼兒園也基於成本因素考量，任用合格幼教師之意願亦較低。由此得知，公立幼兒園並不會有幼教師不足之窘境。

肆、結論與建議

根據上述之相關文獻評析與討論，研究者提出以下結論與建議。

一、結論

幼托整合意指兩個制度或兩個機構之統整合併，是台灣當前幼兒照顧與教育制度改革的重要議題之一，以提供六歲以下兒童之綜合性（整合性）照顧與教育方案為制度設計之優先目標。依據幼兒教育及照顧法幼兒園係招收2歲至小學入學前兒童，係為教育與福利機構，兼具教育與保育之功能，主管單位為教育部。幼托整後幼兒園係收2歲至入學前之學齡兒童，0~2歲幼兒則由具保母證照者照顧之。

（一）在教保人員之培育與任用資格方面

幼教師則須修畢相關學分、學程，實習，並經檢定及格後方具資格；教保員僅需修畢相關學分無須通過資格檢定。依據幼照法第25條規定，公立幼兒園編制內有給職專任之教師，準用公立國民小學教師之規定；公立幼兒園第1項、第3項及第4項以外之教保員、助理教保員及其他人員，依勞動基準法相關規定，以契約進用。

研究者認為，應統整師資培育系統為「教保系」，畢業後學生均應參加國家證照考試取得資格，並稱之為「教保師」（教育及保育）；且依年資與學歷設計教保師分級制（初階、中階與高階教保師），提升教保師之專業能力，以保障幼兒接受高品質教育之權利。

師資培育系統既已合流培育，在任用上亦應予以合流，須具備教保師資格者方能至幼兒園任教；若欲至公立幼兒園任教則須再參加教保師人員徵選，於此，凡在公立幼兒園任教之教保師將依教師法予以保障之；而私立教保師則依勞動基準法予以保障，廢除一年一聘之契約聘僱方式，保障其工作穩定權。

（二）在班級師資配置方面

2歲以上未滿3歲幼兒為1：8，3歲以上至入國民小學前幼兒為1：15；離島、偏鄉及原住民族地區之幼兒園，因區域內2歲以上未滿3歲幼兒之人數稀少，以2歲以上至入國民小學前幼兒進行混齡編班，每班以15人為限。研究者認為，若是幼教師與教保員之為培育與任用合併，而稱之「教保師」，將解決幼教師超額之問題。

（三）在教保服務契約書之規範內容方面

備受爭議之教保服務書面契約立意雖為減少幼兒園與家長間之紛爭，但卻存在著教育是否適合以契約方式作為規範之必要性。幼兒教育的教學活動不應視為是一種消費性之商品，除了影響彼此間之信任與互動關係，更將影響教師的教學熱忱與士氣。

（四）在幼教機構方面

公立幼兒園的大量設置，致使合格之師資大都傾向至公立幼兒園任教，影響私立幼兒園難以聘請具合格之師資。因此，幼照法第55條修法放寬規定，對於幼兒園大班教師之資格任用，延長私立幼兒園應具大班合格教師之緩衝時間，而第18條則並保障教保員代理教師任用與轉換資格，都是增加大班幼教師人力配置之相關規定。但私立幼兒園對於幼教師之福利，與公立幼兒園相較下有極大之差別待遇，還是難以解決私立幼兒園任用合格教師之意願。因此，研究者建議，主管單位應正視私立幼兒園合格教師之福利待遇，並提高私立幼兒園任用具合格教師，以及合格教師至私立幼兒園任教之意願。

二、建議

研究者從幼照法所衍生之幼托整合政策之問題，提出未來相關修法之建議：

（一）教育主管機關應慎重審視幼兒園教保服務書面契約之相關規定

研究者認為，對於幼兒園教保服務書面契約簽訂之內容，應明確規範「應記載」與「不應記載」之事項，確保書面契約之合法性；其次，研究者建議教育主管機關應再審慎保障親師生三者的權益，並應以幼兒最佳利益為優先考量；最後，教育並不能視為消費，避免使定型化之契約淪為幼兒教育商品化之消費行為。

（二）整合幼兒師資之培育與任用，以解決超額幼教師問題

幼兒園為執行2-6歲幼兒教保工作的場所，教保員與幼兒教師的工作內容實

在難以區分，兩者間的專業訓練亦難以區隔，此即為幼托整合之重要緣由。研究者建議，幼托整合後，法令、主管機關均已整合，接續應是保育員與幼教師之師資培育與任用之整合，避免一園內存在著不同體制。研究者認為可統整師資培育系統為「教保系」，並稱之為「教保師」；若欲至公立幼兒園任教則須再參加教保師人員徵選；且依年資與學歷設計教保師分級制（初階－專科畢業、中階－大學畢業，與高階－研究所畢業教保師），提升教保師之專業能力，以保障幼兒接受高品質教育之權利。

在任用上，研究者建議，師資培育系統既已合流培育，在任用上亦應予以合流，畢業後學生均應參加國家證照考試取得資格，須具備教保師資格者方能至幼兒園任教；若欲至公立幼兒園任教則須再參加教保師人員徵選，於此，凡在公立幼兒園任教之教保師將依教師法予以保障之；而私立教保師則依勞動基準法予以保障，廢除一年一聘之契約聘僱方式，保障其工作穩定權。

因此，若是幼教師與教保員之為培育與任用合併，將能解決幼教師超額之問題。

（三）重視私立幼兒園合格教師之福利待遇

幼兒園之幼教師與教保員之福利待遇普遍偏低，影響合格幼教師與教保員在私立幼兒園任教之意願，甚至聘用不具資格之教保人員，再以具資格之師資掛名掩護之，均影響社會大眾不甚重視幼教師與教保員之專業認同；然而對於私立幼兒園合格教師之合理福利待遇，在幼教現場一直是爭執不休。因此，研究者建議，教育主管單位應重視私立幼兒園合格教師之福利待遇，並提出具體之對應策略，以提高私立幼兒園任用具合格之幼教師以及合格教師至私立幼兒園任教之意願。

（四）「優質幼兒教育」，重視幼兒園評鑑制度

幼托整合後的首波幼兒園評鑑於2013年9月正式施行，除了確認現有招生的幼兒園是否「合法」外，其目的主要在執行政府監督的責任，檢核幼兒園持續符合法令，並確認幼兒園達成專業品質，並建立自我改進之良性循環機制。換句話說，幼兒園評鑑除了依法保障幼兒受教權益及教職員工基本就業權益，亦逐步引導幼兒園提升教保專業品質。因此在政策制定與幼教整體品質關係上，為了避免「借牌」、「以多報少」等現象，應落實幼兒園之評鑑。優質化的教育應將焦點放回幼兒身上，以提升教育質素及提供公平而優質的幼兒教育。

參考文獻

- 王為國（2011）。幼托整合面臨的問題。臺灣教育評論月刊，1（1），52-53。
- 王為國（2012）。幼托整合之後幼教師資培育整合。臺灣教育評論月刊，1（3），45。
- 內政部兒童局（2003）。幼托整合政策規劃結論報告。檢索日期：2015年03月20日。
取自<http://www1.nttu.edu.tw/shufang/%AA%FE%A5%F3/%A5%AE%B1%D0%B7s%AAk%AE%D792.3web.htm>
- 全國法規資料庫（2015a）。幼兒教育及照顧法。檢索日期：2015年07月20日。取自
<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E5%B9%BC%E5%85%92%E6%95%99%E8%82%B2%E5%8F%8A%E7%85%A7%E9%A1%A7%E6%B3%95>
- 全國法規資料庫（2015b）。師資培育法。檢索日期：2015年03月20日。取自<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E5%B8%AB%E8%B3%87%E5%9F%B9%E8%82%B2%E6%B3%95>
- 全國法規資料庫（2015c）。消費者權益保障法。檢索日期：2015年07月13日。取自
<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E6%B6%88%E8%B2%BB%E8%80%85%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E6%B3%95>
- 行政院（2015）。幼兒園在職人員修習幼兒園教師師資職前教育課程辦法。檢索日期：2015年09月11日。取自<http://gazette.nat.gov.tw/egFront/Gaz/searchResult.jsp>
- 李駱遜（2005）。幼托整合的現況與未來發展。十年教改的回顧與展望-教育政策類。研習資訊，24（3），113-126。
- 吳老德（2004）。幼托整合的政策制定與立法趨勢之探討。立法院院聞，2（6），85-106。
- 林瑋茹（2003）。幼托整合方案下托教人員專業能力指標建構之研究（未出版之碩士論文）。國立暨南國際大學，南投縣。
- 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。幼托合一座談會——幼托人員的培育與任用會議發表之論文。台北：信誼基金會、中華民國幼兒教育改革研究會。
- 周美慧等人（2013）。從教育公平檢視臺灣幼托整合政策。幼兒教育年刊，24，49-65。
- 周佩瑜（2011）。幼托整合下師資制度的合理公平性。臺灣教育評論月刊，1（1），54-57。

- 段慧瑩（2007）。幼托整合政策對教保人員資格與證照影響之探討。**研習資訊**，24（3），23-30。
- 洪福財、徐于婷（2011）。「幼兒教育及照顧法：實施前夕的檢視與期待」座談會。**幼兒教育**，303，4-18。
- 徐于婷、洪福財（2010）。解讀《幼兒教育及照顧法》。**幼兒教育**，302，18-24。
- 教育部（2015）。**幼兒園在職人員修習幼兒園教師師資職前教育課程辦法**。檢索日期：2015年04月20日。取自<http://edu.law.moe.gov.tw/NewsContent.aspx?id=3366>
- 陳淑琴（2012）。「幼托整合」之後的人員問題。**臺灣教育評論月刊**，1（3），52。
- 郭李宗文（2007）。「幼托整合」中的幼兒教育品質——以〈兒童教育及照顧法草案〉及〈學前教育及保育服務法草案〉之相關討論。**研習資訊**，24（3），31-36。
- 程 祺（2005）。**幼托整合政策對私人業者、私立托教人員及家長之衝擊與因應**（未出版之碩士論文）。銘傳大學，台北市。
- 楊思偉（2007）。**比較教育**。台北：心理。
- 楊惠芳（2011）。**國教向下延伸100學年啟動**。檢索日期：2015年03月12日。取自http://www.mdnkids.com/info/news/content.asp?Serial_NO=52848
- 楊國賜（2002）。**全國幼兒教育普查計畫**。台北：教育部。
- 歐姿秀（2012）。幼托整合後幼兒園教師之任用與培育。**臺灣教育評論月刊**，1（4），52。
- 顏士程（2011）。《幼兒教育及照顧法》評析。**學校行政雙月刊**，76，205-219。
- 顏士程等人（2014）。**幼兒教材教法**。台北：華騰。
- Caldwell, B. M. (1989). A comprehensive model for integrating child care and early childhood education. In F. Rust & L. R. Williams (Eds.), *The care and education of young children , expanding context, sharpening Focus*, (68-78). New York, NY: College Press.
- Katz, L. G. & Goffin, S. G. (1990). Issue in the preparation of teachers of young children. In B. Spodek & O. N. Sarcho (Eds.), *Early Childhood teachers preparation*, (192-208). New York, NY: College Press.

