

論文題目：

兩岸民辦幼教相關法規探討

作者姓名：徐千惠

任職機構：馬偕護理專科學校幼兒保育科講師
Email:ellie@msn.mjcn.edu.tw
電話：02-28584180-251

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
Email:cychien@nccu.edu.tw
電話：02-29393091-62209

兩岸民辦幼教相關法規探討

徐千惠

簡楚瑛

馬偕護理專科學校幼兒保育科

政治大學幼兒教育研究所

徐千惠 馬偕護理專科學校幼兒保育科

電話：02-28584180-251 Email:ellie@msn.mjcn.edu.tw

簡楚瑛 國立政治大學幼兒教育研究所

電話：02-29393091-62209 Email:cychien@nccu.edu.tw

兩岸民辦幼教相關法規探討

(摘要)

徐千惠 簡楚瑛

本文旨在探究台灣地區與大陸地區民辦幼教相關法規之發展，根據研究結果歸納出兩岸民辦幼教法規有以下四點特徵：一、兩岸民辦幼教法規發展之過程：台灣地區幼教相關法規於七〇年代開始發展；大陸地區於九〇年代開始發展；二、兩岸民辦幼教法規調整之方式：台灣地區幼教相關法規頒佈後可再予修正；大陸地區於頒佈前歷經試行階段；三、兩岸民辦幼教法規之層級：台灣地區幼兒教育相關法規以《幼稚教育法》做為母法，形成法規體系；大陸地區目前並未有法律位階之幼兒教育相關法規，法規體系建構不全；四、兩岸民辦幼教法規與政黨政治之關係：台灣地區國家介入教育係由黨化教育邁向多元教育，建立受教之主體性；大陸地區國家介入教育係以黨意作教育目標，將受教主體視為實踐黨意之工具。

同時根據研究發現，本研究對於台灣民辦(私立)幼教發展提出建議如下：一、法規頒佈前可先以試行方式前測，視適應情形再正式頒佈；二、《私立學校法》中對民辦(私立)學校不得營利之限制需酌情調整，提供合理回報及辦學誘因；三、對幼教相關法規內涵應重新全面思考。

關鍵字：兩岸、幼兒教育、民辦教育、私立學校、教育法規

壹、前言

近幾年來，政府對於幼兒教育投注了相當多的關注與規劃，但在進行幼改革時，大多借鏡取法各教育先進國家的制度方法，然而往往因為文化與國情上的迥異，使得實際執行時有所窒礙。有鑑於大陸地區雖在政治社會背景與台灣地區不盡相同，但對於子代的教養與期盼都有著屬於中國人的獨特思維。因此本研究期望透過對兩岸民辦幼教相關法規之探討，以中國人教育觀出發作為考量，從法規面思量兩岸政府對於民辦幼兒教育之期許與規範，增進吾人對兩岸幼教環境及法規之瞭解與認識，取法借鏡善者以增益幼教興學之品質。

貳、名詞釋義

一、幼稚園及幼兒園

實施幼兒教育之機構在台灣地區為「幼稚園」，於大陸地區為「幼兒園」；在敘寫共通性內容時，則以台灣地區用語「幼稚園」通稱。

二、民辦幼教

本研究根據學校的所有權和管理權的歸屬作為「民辦」一詞之界定，亦即以非政府力量投入之辦學型態。於台灣地區為「私立」，在大陸地區為「民辦」。文中述及台灣地區將以民辦（私立）一詞代表；兩岸共通內容及大陸地區之內容則用「民辦」一詞。

參、一九四九年¹後台灣地區民辦(私立)幼教法規之規範內容與發展特徵

自國民政府遷台迄今根據法規制定及幼稚園數量發展之分析，參酌台灣學者翁麗芳、洪福財²等人之分期及考察相關之史料，歸納出台灣地區民辦(私立)幼教迄今可分為：調適過渡期（1950-1952）、自立建設期（1953-1960）、穩定發展期（1961-1980）與繁盛開展期（1981-今）等四期。

調適過渡期迄自立建設期間公系統為主要辦學體，幼教法規皆沿用國民政府於大陸時期所做的規定再稍做修改，此期以《幼稚園設置辦法》及《幼稚園課程標準》作為主要依循法規。穩定發展期起台灣地區初步以行政命令建立幼教法規體系，對於幼稚園的環境設備、教師資格等均陸續有相關法規之公佈。私立幼稚園的數量也於此期開始超越公立幼稚園，並且逐年增加，也陸續有相關法令規範民辦(私立)幼稚園，故本時期幼稚園發展呈現穩定。繁盛開展期迄今不僅幼教機構總數不斷增加，也因《幼稚教育法》之頒佈提高幼教法規位階後，使得幼教相關法規有母法可依，法規體系逐漸建構成型。此間也陸續產生鼓勵私立幼稚園之獎勵辦法，同時有評鑑要點輔導幼稚園提升品質，可見台灣地區幼兒教育發展於量的提昇後，亦開始著重於質的管理。

彙整我政府遷台至今所訂立之幼教相關法規，從法律的位階上來看除《幼稚教育法》外，其餘均屬教育部頒訂之行政命令，因此排除教育相關法規中涉及與幼兒教育之相關規定外，聚焦目前台灣地區民辦(私立)幼教相關法規，根據各法規所規範之內容，大抵可以概分為幼稚園設立、幼稚園環境、幼稚園人事、幼稚園課程與幼稚園獎勵等五大部分。

¹本文中兩岸幼教發展之探討將以一九四九年國民政府播遷來台作為時間上的劃分。

²翁麗芳（1998）之分類為：過渡期（1945-1949）、自立期（1950-1967）、發展期（1968-1981）、洪福財（2002）之分類為：延續及重組期（1949-1952）、自立期（1953-1964）、發展期（1965-1981）、繁盛期（1981）。

表 1 台灣地區民辦(私立)幼教法規發展歷程表

	調適過渡期 (1950-1952)	自立建設期 (1953-1960)	穩定發展期 (1961-1980)	繁盛開展期 (1981-今)
法規範疇				
相關法規			1974《私立學校法》11月16日公佈 1975《私立學校法施行細則》03月11日公佈 1979《師資培育法》11月21日公佈	1981《幼稚教育法》11月06日公佈 1983《幼稚教育法施行細則》05月07日公佈 1984《私立學校法》1月11日第一次修正 1991《私立學校法》12月30日第二次修正 1994《師資培育法》02月07日第一次修正 1995《教師法》08月09日公佈 1996《幼稚教育法施行細則》05月08日第一次修正 1996《師資培育法》07月30日第二次修正 1996《私立學校法》10月02日第三次修正 1997《師資培育法》04月23日第三次修正 1997《私立學校法》06月18日第四次修正 1998《幼稚教育法施行細則》08月19日第二次修正 1998《幼稚教育法施行細則》10月27日第三次修正 1999《教育基本法》06月23日公佈 2000《私立學校法》01月19日第五次修正 2000《教師法》07月19日第一次修正 2000《私立學校法施行細則》07月28日第一次修正 2001《私立學校法》10月31日第六次修正 2002《幼稚教育法》06月12日第二次修正 2002《幼稚教育法施行細則》08月30日第四次修正
幼稚園 設立			1970《幼稚園設置辦法》06月19日第一次修正(1943公佈) 1973《幼稚園設置辦法》02月28日第二次修正 1973《私立幼稚園呈報立案須知》06月11日公佈 1973《台灣省國民小學附設自立幼稚園(班)試行要點》08月08日公佈 1973《私立幼稚園呈報立案須知》08月20日第一次修正 1977《幼稚園設置辦法》06月23日第三次修正	
幼稚園 設備		1961《幼稚園暫行設備標準》 07月公布	1975《幼稚園暫行設備標準》11月修訂	1989《幼稚園設備標準》04月公布 1995《幼稚園設備標準》08月修正
幼稚園 人事			1969《幼稚園園長、教師登記檢定及選用辦法》 02月01日公佈 1977《幼稚園園長、教師登記檢定及選用辦法》 07月29日第一次修正	1983《幼稚園園長、教師登記檢定及選用辦法》 05月07日公佈
幼稚園 課程	1953《幼稚園課程標準》 11月第三次修正(1932年公佈)		1975《幼稚園課程標準》12月27日第四次修正	1987《幼稚園課程標準》04月第五次修正
幼稚園 獎勵				1983《私立幼稚園獎勵辦法》05月07日公佈 1986《台灣省公私立幼稚園評鑑實施要點》06月18日公佈 1990《台灣省公私立幼稚園評鑑暨獎勵實施要點》公布 1993《台灣區公私立幼稚園評鑑實施要點》公布 1999《私立幼稚園獎勵辦法》06月29日第一次修正

根據上表可以觀察出台灣地區民辦(私立)幼教法規之發展特徵：

一、民辦(私立)幼教法規主要於穩定發展期（1961-1980）開始發展

台灣地區民辦(私立)幼教之相關法規於在自立建設期之前僅對於幼稚園設備及人事做出規範，直迄穩定發展期開始對幼稚園設立及幼稚園人事兩部分做出較為具體之規範，於課程部分則延續前期之《幼稚園課程標準》做出第四次之修正。

本時期於幼稚園設立主要的法規為《幼稚園設置辦法》、《私立幼稚園呈報立案須知》及《台灣省國民小學附設自立幼稚園（班）試行要點》。推究此時期開始對幼稚園設立之關注主要因為於此時期民辦(私立)幼稚園的數量開始超越公立幼稚園，且呈現逐年，民辦(私立)幼教之型態逐漸形成，至一九八〇年民辦(私立)幼稚園佔總辦學體之七成。因此實有必要對於幼稚園之辦學訂立規則。

二、繁盛開展期（1981-）頒佈《幼稚教育法》，也訂立民辦(私立)幼教獎勵法規

繁盛開展期期間《幼稚教育法》及其他重要之教育法規均陸續頒佈。此時期同時為台灣地區經濟與幼教發展最為蓬勃之時期。一九八三年起頒佈了《私立幼稚園獎勵辦法》，對於民辦(私立)幼稚園在教學、人事、設備、管理等各方面制度健全且有優良表現者予以獎勵，本法的公布也代表政府對於民間力量投入辦學的肯定及鼓勵之態度。且伴隨對於幼稚園發展的追蹤輔導與品質掌控，陸續頒佈《台灣省公私立幼稚園評鑑暨獎勵實施要點》、《台灣區公私立幼稚園評鑑實施要點》等相關法規，奠定後期各縣市自辦幼稚園評鑑之基礎，也為台灣地區幼稚園品質之掌控提供了參考之依據。

一九九九年《教育基本法》也對於私人興學及公辦民營做出規範，進一步確認台灣地區有私人興學之自由與價值，並肯定對私人興學之獎勵及鼓勵態度。

肆、一九四九年後大陸地區民辦幼教法規之規範內容與發展特徵

參酌大陸學者何曉夏、唐淑與鍾昭華³等人對幼兒教育發展與數量增長所做之分期及彙整相關資料，大陸幼兒教育之發展歷程可分為建設起步期（1950-1957）、盲目發展期（1958-1960）、調整恢復期（1961-1965）、文革破壞期（1966-1976）及振興開放期（1977～）等五時期。

建設起步期至調整恢復期間於法規上並未有系統的規範，對於幼兒教育皆以「暫行」法規做出規範，同時以政策文件輔助規範上之不足。在此期間，由於經歷了大躍進與文化大革命等重大社會事件，使幼兒教育的建設屢遭破壞，於法規上也未建置可依之規範。

進入振興開放期後，大陸地區開始積極復原各類教育機構的原有機制。因此伴隨對於教育法規之重視及注意，也相繼產出一些幼教相關法規。發展迄今，目前尚無單獨的全國性幼稚教育立法，因此除教育相關法規如《中華人民共和國教師法》、《中華人民共和國教師法》等與幼教相關之規定具有法律上的效力外，其餘現有幼教法規之法律位階為均為行政命令。

整體觀察大陸地區民辦幼教相關法規之體系可以發現：相關法規所規範的範疇可以包括辦學、發展目標及其他(教師資格跟教育方向)；幼教相關法規則包括幼兒園管理、幼兒園課程/教學、幼兒園人事及幼兒園衛生等方面等四大部分，其中又以幼兒園管理之規範最為詳盡。

³何曉夏(2001)之分類為：穩步發展期(1949-1957)、盲目發展與調整鞏固期(1958-1965)、全面破壞期(1966-1976)與撥亂反正與改革振興期(1976-1989)。

唐淑與鍾昭華(2002)之分類為：國民經濟恢復時期(1949-1952)、穩步發展期(1953-1957)、盲目發展期(1958-1960)、整頓提高期(1961-1965)、十年動亂期(1966-1976)及振興發展期(1976)。

表 2 大陸地區民辦幼教法規發展歷程表

		建設起步期 (1950-1957)	盲目發展期 (1958-1960)	調整恢復期 (1961-1965)	文革破壞期 (1966-1976)	振興開放期 (1977~)		
法規範疇	相關法規 辦學 發展目標 其他						1988 《社會力量辦學教學管理暫行規定》10月24日公布 1995 《中外合作辦學暫行規定》1月公布 1997 《社會力量辦學條例》07月31日頒佈；10月01日施行 2002 《中華人民共和國民辦教育促進法》12月28日頒佈	
							1992 《九十年代中國兒童發展規劃綱要》02月通知 1993 《中國教育改革和發展綱要》2月公布	
							1993 《中華人民共和國教師法》10月31日公布 1995 《中華人民共和國教育法》03月18日公布	
		幼兒園管理	1952 《幼兒園暫行規程草案》03月18日公布					1979 《城市幼兒園工作條例(試行草案)》11.08公佈 1987 《全日制、寄宿制幼兒園編制標準(試行)》03月公佈 1989 《幼兒園工作規程(試行)》6月5日公佈 1989 《幼兒園管理條例》9月11日公佈 1996 《幼兒園工作規程》03月09日公佈
		幼兒園課程/教學	1951 《幼兒園暫行教學綱要(草案)》7月公布					1981 《中華人民共和國教育部幼兒園教育綱要(試行)》10月公佈 2001 《幼兒園教育指導綱要(試行)》09月試行
幼兒園人事						1996 《全國幼兒園園長任職資格、職責和崗位要求(試行)》1月公布		
幼兒園衛生						1994 《托兒所、幼兒園衛生保健管理辦法》12月1日公布		

根據上表可以觀察大陸地區民辦幼教法規之發展特徵：

一、文革破壞期前（1976）民辦幼教相關法規以試行法規與政策文件作為規範

大陸地區民辦幼教相關法規在文革破壞期前僅教育部門分別於一九五一年、一九五二年頒佈《幼兒園暫行教學綱要（草案）》及《幼兒園暫行規程（草案）》對幼兒園教學之內容及對幼兒園的行政工作做出規範。兩法規在當時是以「暫行」法規作為過渡時期幼兒教育依循之規範。

除了依據法規外，大陸地區實行幼兒教育時最大的特色是政策文件、及黨和國家領導人及教育部門之發言亦具有規範效力。例如一九五五年「國務院關於工礦、企業自辦中、小學幼兒園的規定」、一九五六年「教育部、衛生部、內務部關於托兒所幼稚園幾個問題的聯合通知」等，均是法規外的補充「說明及要求」。

大陸地區民辦幼教法規體系之發展均集中於一九六〇年之前，六〇年之後即停頓發展，一直到文革結束之後才逐漸恢復建設，但中間已經停擺將近二十年，造成法規體系上的斷層。

二、文革結束後（1976-）開始以以試行法規為基礎積極建立幼教法規體系

文革結束後，由於大陸地區的幼兒教育環境尚未恢復，大環境存在著園數不足、保教質量低的問題。故從此時期開始頒佈許多幼兒教育法規，其特色均為先經過試行再予以正式頒佈，試行法規與正式法規間具有承接作用。

三、幼教法規以《幼兒園管理條例》及《幼兒園工作規程》為主要依據

《幼兒園管理條例》及《幼兒園工作規程》兩個法規為近十年大陸地區幼兒教育實施之基本要求與管理原則，也為幼教法規之規範提供明確可依的標準。透過這兩個法規的實施，形成了從中央到地方依照國家關於教育的法律法規來實施、管理和發展教育的模式，允許省、自治區、直轄市教育行政部門可自行制定不同類型幼兒園的具體工作規程，亦即建立了「地方負責、分級管理和有關部門分工負責」的管理體制。

伍、兩岸民辦幼教法規之探討

一、兩岸民辦幼教法規之發展過程分析：台灣地區幼教相關法規於七〇年代開始發展；大陸地區於九〇年代開始發展。

兩岸自一九四九年劃分為大陸及台灣兩個區域之後，國民政府遷台後對於幼兒教育主要承襲在大陸時期所做的規範，因此於一九六〇年之前均未對台灣地區之幼兒教育制定新法，直迄教育部鑑於幼稚園設備在幼兒教育上之重要，於是根據一九四三年所公佈的《幼稚園設置辦法》第十九條之規定，先試擬設備標準草案，並請幼教專家多人進行審查修訂，至一九六二年始正式公佈《幼稚園暫行設備標準》（教育部，1974）。爾後從一九六九年由《幼稚園園長、教師登記檢定及遴用辦法》開始，台灣地區陸續頒佈幼兒教育相關法規。

大陸地區自中華人民共和國政權建立後，對於國民政府時期所制定的幼教相關法規均摒之不用，並陸續將教育事業收歸國有實踐共產主義之思維。一九五一、五二年陸續頒佈《幼兒園暫行教學綱要（草案）》及《幼兒園暫行規程草案》對於幼兒園教學內容、設置及行政管理等方向做出基本規範。爾後隨著大躍進及文化大革命等社會事件影響，對於幼兒教育除偶有來自行政部門的「通知」、「說明」之外，並未有正式幼教法規之公佈，且這些「通知」及「說明」也多發表於六〇年代之前。文化大革命結束後，大陸地區開各級教育的恢復工作，因此於一九七九、一九八一年有《城市幼兒園工作條例(試行草案)》、《中華人民共和國教育部幼兒園教育綱要(試行)》的公佈，但是從整體看來，幼教相關法規之發展多集中於九〇年代，而最主要的幼教法規如《幼兒園管理條例》及《幼兒園工作規程》也於該時期先後於一九八九、一九九六年公佈。

二、兩岸民辦幼教法規之調整方式分析：台灣地區幼教相關法規頒佈後可再修正；大陸地區於頒佈前歷經試行階段。

兩岸在法律的頒佈及實行上，在與時俱進的更新上有著不同的作法，台灣地區的法規於頒佈之後常因因為相關法規的修正或為符應現實所需而做出多次的修正；大陸地區之法規在正式頒佈之前，往往有多套試行版本或草案先行頒佈試用。

從台灣地區幼教相關法規之發展來看，無論是《幼稚園設置辦法》、《幼稚園課程標準》、《幼稚教育法施行細則》，等，由於其屬於教育部門所頒發之行政規章，修正時較不受限於立法制度的嚴謹所限，因此也較為靈活彈性。但台灣地區《幼稚教育法》從一九八一年頒佈到二〇〇二年修正，其歷時長達二十一年之久，在此二十年雖曾多次提出修正版本，但礙於該法之法律位階須透過正式立法才能做出修正，以致遲遲未能修法。本次（二〇〇二年）所做出的修正，主要係配合行政程式法之施行，將應提昇位階或是需明確規定授權依據的部分由幼稚教育法施行細則改列入本法，但是對於長期以來幼教工作者對於希望將「幼稚教育法」更名為「幼兒教育法」等真正與現況相關之修正內容並未納入。

綜觀大陸地區歷年來所提出的幼教相關法規數量並不多，但是在正式法令頒佈之前，由於大陸地區幅員廣大，各地情況差距甚大，因此在法規正式頒佈前都先頒佈「試行」版本。以《幼兒園工作規程》為例，該法之試行頒佈於一九八九年，試行了七年，一九九六始有《幼兒園工作規程》的公佈；一九八一年的《中華人民共和國教育部幼兒園教育綱要(試行)》，試行了二十年之後，於二〇〇一年九月又再度公佈《幼兒園教育指導綱要(試行)》，仍是屬於試行版本，雖名謂「試行」，但其所具有的法律效力等同正式法律。從正面來看「試行」作法是對於法規頒佈前的一種前測，有助於修正立法與正式實施間的差距，對於法規制定

的合宜度具有具體參考價值；但從反面來看歷時過久的「試行」不但不具有上述正面效果，反而因為試行期過久而失去佳意，更讓人在依循法規時產生不確定感。

從上可知，對於一部法的頒佈到內容確立，台灣地區偏向「修正」的作法，亦即先行頒佈，後依需要再加以修正；大陸地區礙於體制與幅員之廣大，傾向於「試行」、「草案」概念，俟該法運行順暢時，使得正式提出該法。兩岸對於法規制訂的思方向不同由此可見，但兩岸法規也同存在著因修正時程間隔過久或是試行過久而造成法規與現況調整機制不足之情況。

三、兩岸民辦幼教法規之層級分析：台灣地區幼兒教育相關法規以《幼稚教育法》做為母法，形成法規體系；大陸地區目前並未有法律位階之幼兒教育相關法規，法規體系建構不全。

台灣地區目前幼教相關法規體系之構成主要是由一九八一年所頒佈的《幼稚教育法》及其下由教育部門所頒發的相關法規組合而成，法規體系雛形具有雛形。

大陸地區目前並無單獨的法律位階之幼教法規，目前幼兒園最主要係遵循《幼稚園管理條例》與《幼兒園工作規程》。就層級上來說，前者屬於幼兒教育的行政法規，後者則屬於行政規章。

台灣地區與大陸地區於法規層級上均以憲法位階為最高，再者為法律，最後為行政法規及命令等。但是大陸地區與台灣地區在法規上最大的不同點在於大陸地區在法規及學說中常使用「規範性文件」做為法源，同時根據「規範性文件」所制定機關不同，法規在名稱及位階上也有所差異，這種特徵也造成法律體系之紊亂。譬如，基本法律本應由國人大制定，但有許多法規往往因為人大集會時間短促及人數眾多等因素改由人大常委會制定（王泰銓，2000）。

表 3 1949 年後兩岸法規層級對照表

台灣		大陸	
【中央與地方分工分權】		【中央集權為主，地方分權為輔】	
制訂機關	法律位階	制訂機關	
國民大會	憲法	憲法	全國人民代表大會
立法院	法、律、條例或通則	法律	全國人民代表大會及其常務委員會
行政機關	規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則	行政法規	國務院
		地方性法規	省、直轄市的人民代表大會及其常務委員會
		規章	國務院各部、委和具有行政管理直能的直屬機構 自治區人民代表大會

四、兩岸民辦幼教法規政黨政治關係之分析：台灣地區國家介入教育係由黨化教育邁向多元教育，建立受教之主體性；大陸地區國家介入教育係以黨意作教育目標，將受教主體視為實踐黨意之工具

兩岸自一九四九年後分為「中華民國」及「中華人民共和國」兩個政權，其最主要的原因是由於政黨理念不同下所造成的國家分裂。

回顧過去五十間，台灣地區政權長期由一黨統治，雖於五十年間有不少之政黨組成，但仍長期以來教育大權仍專由某一政黨掌控，造成台灣地區過去黨化教育之情況。解嚴後，伴隨台灣地區多黨政治型態之建構，民意代表透過一定之程序將教育事務透過立法形成保留使執政黨可透過行政機制依法行政，辦理人民所需要的教育。人民在教育中的角色透過民意代表行使職權使得國家無法藉由單一

政黨力量介入教育，讓人民得以走出黨化教育，享有受教之主體性且逐步開展教育的多元性。

大陸地區的政治意識是延續馬克思、恩格斯、列寧、史達林的思維系統而來的，而共產主義「教育與生產勞動相結合」的命題也形成大陸地區教育特色（周恩來等人，1999），在中國共產黨專政之情況下，黨的教育思想即國家教育的宗旨。一九五八年，中共中央、國務院發佈了《關於教育工作的指示》明確提出：「黨的教育工作方針，是教育為無產階級政治服務，教育與生產勞動相結合。為了實踐這個方針，教育工作必須由黨來領導。」，在此確立了國家教育工作需遵循「黨」的領導；一九八一年中國共產黨第十一屆六中全會通過了《關於建國以來黨的若干歷史問題的決議》中重新確立教育方針是：「用馬克思主義世界觀和共產主義道德教育人民和青年，堅持德、智、體全面發展……」（鄭良信，1999）；一九九五年《教育法》依據《中國教育改革與發展綱要》之精神，對於教育之方針作如下規範：第三條「國家堅持以馬克思列寧主義、毛澤東思想和建設中國特色社會主義理論為指導，遵循憲法確定的基本原則，發展社會主義的教育事業。」、第五條「教育必須為社會主義現代化建設服務，必須與生產勞動相結合，培養德、智、體等方面全面發展的社會主義事業的建設者和接班人。」。從上可以清楚發現大陸地區在以黨治國的型態下，「國家」與「政黨」的意識型態合而為一，教育目的以貫徹馬克思「生產與勞動相結合」為主要目標，並為社會主義現代化而服務。因此可以說從黨及國家的角度對於教育皆採取工具手段，希望透過教育確保社會主義的延展，因此透過法制積極規範以實踐其中國共產黨社會主義之意志。

大陸地區之幼兒教育屬於學校教育制度的基礎階段，因此與其他各級教育一樣，幼兒教育也為社會主義教育事業的組成部分。所以大陸地區透過教育立法以國家意志表達執政階級對於教育的要求（張燕，1999）。一九七九年《城市幼兒園工作條例(試行草案)》中對於幼稚園的工作任務為：「根據黨的教育方針和毛

主席『好好保育兒童』的教導，對幼兒進行初步的全面發展的教育，使幼兒健康、活潑地成長，為入小學打好基礎，同時也減輕將長在教育孩子方面的負擔，使他們能夠安心生產、工作和學習。」根據上述工作任務來看，該時期大陸地區幼稚園的角色任務是以黨意及領導者的意思作為發展方向，並作為孩子進入小學的預備教育，在同時幼稚園也肩負著為父母減輕負擔以利其為國生產的補充功能。一九九六年《幼兒園工作規程》正式頒佈即以《教育法》為母法，把國家對於幼兒園教育的要求透過法規規定教育必須為無產階級服務，幼兒園更特別是為家長參加工作、學習提供便利條件而存在。從上述種種可以發現，大陸的幼兒教育係透過黨的意念建構教育發展目標，受教育雖為幼兒的權利，但也同時也為其身為社會主義接班人的任務，具有傳承社會主義的使命，幼兒也成為為實踐黨意之工具。

陸、討論：對幼教法規內涵的思考

根據簡楚瑛等人（1995）「當前幼兒教育問題與因應之道」研究國立教育資料館所編撰之中華民國教育年報「幼兒教育」章節中對幼兒教育問題的探討等相關資料，對於台灣地區幼兒教育對於其所產生的問題之歸納多半歸咎到幼教法規不合時宜之層面，特別是對於幼稚園立案標準中對於土地面積、營建消防等設備標準，有著諸多「不合時宜」的認為，更認為這是造成幼稚園未立案的主要原因，希望透過修法協助未立案幼稚園合法化。幼稚園之立案標準是為有心辦學者提供最低限度之辦學參考，但由於時代在變在以往容易達到標準的立案條件如土地空間等，往往因為物價的波動致使必須付出更高的成本已達成，造成所謂的「立案困難」。而營建消防是為維護幼兒安全所做出的相關規定，是隨著對於人身安全意識的注重而訂立的規定，不是為了限制辦學而做出的限制。

幼兒教育法規是保障台灣地區幼兒教育品質所做出的規範，如果因為「與時俱進」之因而降低對於幼兒教育辦學的需求，那麼，若透過法規調整讓未立案者能夠過關，我們所犧牲掉的將會是幼兒受教的品質。因此，對於幼教相關法規之修訂不應以「難以立案」作為考量，應該透過相關研究研擬對幼兒最適當之法規保障，讓幼教法規不是為了保障辦學權益而規範，而是為保障幼兒而存在。

此外，根據對於兩岸民辦幼教相關法規之探討可以發現，由於政治思維上的不同，致使兩岸對於幼兒教育的定位有所差異，大陸地區將幼兒園視作實踐共產主義的「後勤單位」，使得相關法規的訂立均具有濃厚的黨意色彩；同時，也由於政府對於民辦幼教所持的觀點不同，影響政府在民辦幼教中的角色及對於民辦幼教發展的態度。

綜觀兩岸之法規，提出討論議題：

一、法規頒佈前可先以試行方式前測，視適應情形再正式頒佈

大陸地區由於幅員廣大，地區差異性明顯，法規在正式頒佈之前，往往有多套試行版本或草案先行頒佈試用，雖然有試行過久之弊，但在立意上是值得肯定的。而反觀台灣地區幼教政策與幼教現場之景況可以發現長期下來存在著一道隔閡，往往教育主管單位政令下達，現場工作者即必須遵命照辦，政策或法令如不適用或有瑕疵也必須等到政策檢討或修法才可改善現況。

台灣地區近來之「國教延伸」方案雖擬於離島地區試辦，但事實上，離島地區與台灣本島之幼教生態差異性甚，試辦之成效性有待質疑。因此建議未來台灣地區幼教相關法規於頒佈前應以主群體作為試行對象，由教育主管機關研擬合適之試辦期，試適應情形調整規範後再行公布以收法規之實際效益。

二、對民辦(私立)學校不得營利之限制需酌予調整，提供合理回報及辦學誘因

有鑑於近年來民辦教育的蓬勃發展，因此大陸地區於二〇〇二年底頒佈了《民辦教育促進法》。該法在制定過程中，最受爭議的在於教育是否可以營利問題。由於大陸民辦教育興起的背景建立在窮國辦大教育的社會背景下，因此在該法立法過程中對於如何維持教育公益與辦學投入誘因上引起許多不同的論點。由於本法立意在於「促進民辦」，因此在該法第五十一條中提到民辦學校扣除辦學成本、預留發展基金以及按照國家有關規定提取其他的必需的費用後，出資人可以從辦學結餘中取得合理回報。這樣的規定雖然並未對「合理回報」提出具體解釋，但也是對長期以來教育投資是否可以取得回報的迷思做出國家角度的回應。

除了投資可以取得回報的誘因之外，《民辦教育促進法》也對非政府力量辦學提出以下的誘因：如第四十六條：「民辦學校享受國家規定的稅收優惠政策。」；

第四十八條：「國家鼓勵金融機構運用信貸手段，支持民辦教育事業的發展。」；第四十九條：「人民政府委託民辦學校承擔義務教育任務，應當按照委託協議撥付相應的教育經費。」；第五十條：「新建、擴建民辦學校，人民政府應當按照公益事業用地及建設的有關規定給予優惠。教育用地不得用於其他用途。」從上述條文可以發現，大陸地區對於民辦學校的態度，不僅承認辦學營利的事實，卻也提出可獲得「合理回報」的因應，同時，也透過稅收優惠、信用貸款、提撥經費及相關優惠的方式提供辦學誘因，對於民辦教育的發展展現出規範中見鼓勵的態度。

台灣地區對於私人興學一直以來訴求「不得以營利為目的」，所得必須回報至學校建設上。但是這是一種意念性的限制，為避免教育受市場競爭導向所做出的限定，但對於幼兒教育來說，幼稚園的營利性是存在的事實。因此，在法規上不應消極以「不得以營利為目的」一言帶之，應積極對營利性做出定義，鼓勵私人興學並可於合理範圍內獲得一定比例之回報，同時，除了對於辦學效能績優之學校允以肯定與獎勵外，亦應該提供辦學之誘因，以促進台灣地區民辦（私立）幼教興學之發展。

三、審思私幼設置財團法人意義，避免因法人資格造成法規適用限制

根據台灣地區《幼稚教育法》及《私立學校法》所規定，幼稚園若欲適用學校相關法規，必須辦理財團法人登記。由於受限於財團法人之限制，使得許多小型的幼稚園在評估投資與回收後，選擇不辦理財團法人。此固然影響政府對於幼稚園所採取的獎勵及補助政策，但同時連帶影響到教師的權利。根據《教師法》第三十六條：「本法各相關條文之規定，於公立幼稚園及已完成財團法人登記之私立幼稚園專任教師準用之。未辦理財團法人登記之私立幼稚園專任教師，除本法第二十五條、二十六條外，得準用本法相關條文之規定。」。若根據上述第三十六條的規定，在未辦理財團法人登記之私立幼稚園專任教師則無法適用第二十

五條對教師退休撫卹基金之撥繳、管理及等事宜之規定及第二十六條對於教師組織設立的限定。由於任教機構是否設立財團法人的不同而致使同樣具合格資格之教師，必須到辦理財團法人登記才可「得準用」教師法各相關條文之規定，此為應機構而限制人的作法，應予以修正。

參考資料

- 中國教育年鑑編輯部（編）（1989）：中國教育年鑑 1949-1981，北京：中國大百科全書出版社。
- 中國教育年鑑編輯部（編）（1989）：中國教育年鑑 1988，北京：人民教育出版社。
- 中國教育年鑑編輯部（編）（1989）：中國教育年鑑 1989，北京：人民教育出版社。
- 中國教育年鑑編輯部（編）（1991）：中國教育年鑑 1990，北京：人民教育出版社。
- 中國教育年鑑編輯部（編）（1992）：中國教育年鑑 1991，北京：人民教育出版社。
- 中國教育年鑑編輯部（編）（1993）：中國教育年鑑 1992，北京：人民教育出版社。
- 中國教育年鑑編輯部（編）（1994）：中國教育年鑑 1993，北京：人民教育出版社。
- 中國教育年鑑編輯部（編）（1995）：中國教育年鑑 1994，北京：人民教育出版社。
- 中國教育年鑑編輯部（編）（1996）：中國教育年鑑 1995，北京：人民教育出版社。
- 中國教育年鑑編輯部（編）（1997）：中國教育年鑑 1996，北京：人民教育出版社。
- 中國教育年鑑編輯部（編）（1998）：中國教育年鑑 1997，北京：人民教育出版社。
- 中國教育年鑑編輯部（編）（1999）：中國教育年鑑 1998，北京：人民教育出版社。
- 中國教育年鑑編輯部（編）（2000）：中國教育年鑑 1999，北京：人民教育出版社。
- 中國教育年鑑編輯部（編）（2001）：中國教育年鑑 2000，北京：人民教育出版社。
- 中國教育年鑑編輯部（編）（2002）：中國教育年鑑 2001，北京：人民教育出版社。
- 中國學前教育研究會（1999）。中華人民共和國幼兒教育重要文獻彙編。北京：北京師大出版社。
- 王文杰（2002）。中國大陸法制之變遷。台北：元照出版社。
- 王泰銓（2000）。當前兩岸法律問題分析。台北：五南出版社。
- 何曉夏（主編）（2001）簡明中國學前教育史。北京：北京師大出版社。
- 吳庚（2001）。行政法之理論與實用。台北：三民書局。
- 杜作潤（1999）。中華人民共和國教育制度。香港：三聯書店。
- 汪學文（1987）台灣海峽兩岸各種體制之比較研究。台北：政大國關中心。

- 周志宏 (2001)。私人興學自由與私立學校法制之研究。台北：學林出版社。
- 周愚文 (1999)。大陸教育。台北：商鼎文化出版社。
- 洪福財 (2002)。幼兒教育史---台灣觀點。台北：五南出版社。
- 胡衛 (主編) (2000)。民辦教育的發展與規範。北京：教育科學出版社。
- 唐淑、鍾昭華 (2002)。中國學前教育史。北京：人民教育出版社。
- 孫葆森、劉惠容、王悅群 (1998)。幼兒教育法規與政策概論。北京：北京師範大學出版
- 翁麗芳 (1998)。幼兒教育史。台北：心理出版社。
- 張燕 (1999)。幼兒園教育。北京：北京師大出版社。
- 教育部 (1984)。第五次中華民國教育年鑑，台北：教育部。
- 教育部 (1996)。第六次中華民國教育年鑑，台北：教育部。
- 教育部統計處 (1998)。中華民國教育統計，台北：教育部。
- 教育部統計處 (2000)。中華民國教育統計，台北：教育部。
- 許碧勳 (2001)。中華民國教育年報 (九十年)。台北：國立教育資料館。
- 許碧勳、曹翠英 (2000)。中華民國教育年報 (八十九年)。台北：國立教育資料館。
- 陳桂生 (2001)。中國民辦教育問題。北京：教育科學出版社。
- 陳漢強(2002, 1月)。大陸幼教的發展。文章發表中國幼稚教育學會主辦之「中國幼稚教育學會四十三週年」會員大會，台北。
- 黃意舒、許碧勳 (1999)。中華民國教育年報 (八十八年)。台北：國立教育資料館。
- 楊國賜、蔡榮貴 (2002)。全國幼兒教育普查計畫 (教育部委託專案計畫)。台北：教育部。
- 董保城 (2003, 4月)。教保人員之定位與權益。論文發表於國際兒童教育協會中華民國分會主辦之「二〇〇三年幼兒教育學術研討會---幼兒教育發展與生態環境」，台北。
- 鄭良信 (2000)。教育法學通論。南寧：廣西教育出版社。
- 謝瑞智 (1996)。教育法學。台北：文笙書局。
- 簡楚瑛 (2003, 4月)。一個台北市私立幼稚園的改變---生態系統理論的應用。教育心理與研究，25，頁 279-306。

簡楚瑛、廖鳳瑞、林佩蓉、林麗卿（1995）。當前幼兒教育問題與因應之道（教育改革諮詢委員會委託研究專案）。台北：行政院教改會。

顧美玲（1999）。中國民辦教育探索。四川：成都出版社。