

第三章 兩岸民辦幼教之發展探討

國家教育的發展與社會發展具有相輔相成的關係，國家教育不僅「配合」社會變遷而調適本身的結構與功能，同時也「引導」社會變遷的方向（陳奎熹，1994）。因此若從教育生態學的角度來看，教育的發展是與人類的進步、社會的發展密切相關，同時也與教育的生態環境存在著協同進化的關係（吳鼎福、諸文蔚，2000）。所以一個國家教育的發展不僅展現出國家對於教育之關切程度，同時也與其社會發展具有密不可分的重要關係。

由於幼兒教育發展受眾多社會因素所影響，因此根據 Bronfenbrenner 的生態系統理論（ecological systems theory）觀察幼兒教育之生態環境，可以發現其所含括的範圍可以包括微系統（microsystem）、中系統、（mesosystem）、外系統（exosystem）與鉅系統（macrosystem）等四個層次。第一層微系統包括幼兒所直接接觸的環境，如家庭、教室；第二層中系統為微系統間之互動關係，如家園關係；第三層外系統則為幼兒未直接接觸的環境，但對幼兒發展有所影響之境，如父母之工作內容；第四層鉅系統為籠罩幼兒教育的社會構造及型態（Bronfenbrenner，1979）。因此從上可知，影響幼兒教育層面不僅限於家庭或幼兒受教之環境，各系統之內部作用及其間之交互作用對幼兒教育均有所影響。同時從國家的角度來看，在鉅系統下也由於文化或次文化所型塑的意識型態不同進而對於幼兒教育的期許與展現產生不同的思維。

本章欲探討兩岸民辦幼教之發展，為區域與區域間之相對呈現，由於自一九四九年後兩岸分為兩個不同之區域，因此在研究範圍的層次上將由鉅系統觀點分節對兩岸民辦幼教之發展脈絡及其發展之相關因素進行敘述；並從五十年來之幼稚園數量變化及社會現象中的經濟發展與人口政策進行分析並於第三節進行兩岸民辦幼教發展之比較。

第一節 台灣地區民辦幼教之發展

壹、台灣地區民辦幼教發展及其相關法規的發展脈絡

一、形成背景—抗日戰後政府來台並帶入大陸幼教經驗

由於台灣地區自一九八五年後為日人統治之殖民地，因此幼兒教育最初是專屬為日人所服務的，爾後逐漸開放日台幼兒同樣接受教育。教育的目標主要在貫徹殖民政策，使台灣人民受皇民教育，進以同化台灣，日化色彩相當濃厚。二次大戰後（一九四九年）日本撤退，台灣地區政府亦由大陸遷台，不僅移入國民政府在大陸施行的所有法規，也此時期陸續引入許多原屬大陸系統的幼教制度與內容。（黃怡貌，1995，翁麗芳，1998，頁 212、216；洪福財，2002，頁 100-101）。

二、發展歷程

翁麗芳（1998）、洪福財（2002）及黃怡貌（1995）碩士論文根據幼教課程之發展、幼稚園之設立情形及台灣地區經濟發展概況等方面之考量將台灣地區之幼兒教育發展階段分為延續及重組（過渡）期、自立期、發展期及繁盛期等四個時期加以討論。研究者參酌上述分期方式及相關研究資料，以法規發展為軸，幼稚園數量發展為輔將台灣地區幼兒教育之發展歷程分為調適過渡期（一九五〇年至一九五二年）、自立建設期（一九五三年至一九六〇年）、穩定發展期（一九六〇年至一九八〇年）及繁盛開展期（一九八一年至今）等四時期，各期特徵如下：

（一）調適過渡期（一九五〇年至一九五二年）

此時期幼教教學型態的特徵為由「日本式」轉向「大陸式」，同時此期於法規上也未新定相關法規，延用大陸時期幼教法規實施幼兒教育，故本時期可謂為幼稚園之調適過渡期。

台灣地區在一九四五年之前都為日本之殖民地，相關法規也在日人投降之後宣告終止。遷台後百廢待舉，於此時期並未對幼兒教育的發展做太多的關注，於教育上之發展首重國民教育及中等教育，對幼兒教育較無力普遍舉辦，不僅幼兒教育業務由掌管國民教育之單位兼辦，各級教育機行政機關對於所轄之幼稚園

經費金均列在國民教育經費項下（教育部，1957），政府態度可謂延續日據時期原有的幼教建設。於法規的建設上仍依循一九四三年由原《幼稚園規程》修改訂立之《幼稚園設置辦法》及一九三七年第二次修正《幼稚園課程標準》作為幼兒教育運行之依據（翁麗芳，1998），充分將國民政府與大陸地區對幼兒教育的發展規劃移植至台灣地區，未見有新的相關法規訂定。幼兒教育的實施上，也由於必需因應因政局變遷所改變的課程精神，漸由「日本式」轉向「大陸式」之教學型態及思想。

表 3-1 1950 年至 1952 年台灣地區幼稚園數量表

	幼稚園總數	公立幼稚園		私立幼稚園	
		總數	比例%	總數	比例%
一九五〇年	28	28	-	-	-
一九五一年	203	177	87.2	26	12.8
一九五二年	264	207	78.4	57	21.6

資料來源：中華民國教育統計（頁 2-5），教育部統計處，1998，台北：教育部。

（二）自立建設期（一九五三年至一九六〇年）

此時期政府於幼教法規及經費上未做積極建設，幼稚園雖以公系統為主要辦學體，然以私系統之辦學型態卻已逐漸成型；於法規上透過修正《幼稚園課程標準》，將幼兒教育目標定位由「協助家庭」轉變為「啟發幼兒」，間接改變幼稚園之社會角色，故本時期可謂為幼稚園之自立建設期。

台灣地區對幼兒教育相關法規有所建設始於一九五三年，然僅限於將大陸地區所訂立之《幼稚園課程標準》做第三次的修正（於台灣地區之修正乃為第一次）。此次之修正主要是將幼兒教育的目標從「協助家庭教養幼稚兒童，並謀家庭教育的改進」，修正為「啟發幼稚兒童初步的生活知能」，並將幼稚園課程範圍分為「知能訓練」與「生活訓練」兩部分，透過此修法舉動也將幼稚園從家庭教育之補充性角色跳脫出為啟發幼兒之場所，對當時幼稚園定位具有積極意義。爾後於一九五六年，教育部函國防部及省政府教育廳將公私立幼教機構之名稱依法改稱為「幼稚園」（教育部，1957）。在此時期，幼稚園仍以公立為主要辦學體。

同時隨著社會經濟的發展，幼稚園的數量逐年持續增長，對於教師量的需求也開始展現。一九五七年，教育部曾擬計畫希望一面培養新的幼兒教育師資，另一方面利用假期，對於在職的幼教師資及人員進行在職培訓。然對於此時期幼兒教育的發展，黃怡貌（1995）卻指出：由於此時期之國民教育之普及發展，政府的教育經費支出下已有不易負擔之感，不僅小學附設之幼稚班遭到減班命運，也因幼稚園非義務教育，所以經費遭到停發。

從上述情況可以看出，於此時期國家正值建設發展之初，穩定國民基本教育為主要之教育政策。在經費有限之情況之下，由於幼兒教育並非義務教育之範圍，所以即便政府有心想投入幼兒教育，也因當時經費拮据而移作發展國教之用。再者從一九四九年國民政府遷台迄一九六〇年，前後十餘年，對於幼兒教育相關的法規也未見討論，僅於一九五三年針對《幼稚園課程標準》做出修正動作。翁麗芳（1998）則認為，此段時期雖然沿用國民政府於大陸所做出幼教法規，但由於政府之放任，未加以督導落實，鮮少有私立幼稚園依照法規立案。

表 3-2 1953 年至 1960 年台灣地區民辦幼教相關法規表

年代	民辦幼教相關法規
1953 年	《幼稚園課程標準》11 月第三次修正

表 3-3 1953 年至 1960 年台灣地區幼稚園數量表

	幼稚園總數	公立幼稚園		私立幼稚園	
		總數	比例%	總數	比例%
一九五三年	363	271	74.7	92	25.3
一九五四年	364	266	72.9	98	27.1
一九五五年	413	297	71.9	116	28.1
一九五六年	451	321	71.1	130	28.9
一九五七年	483	326	67.5	157	32.5
一九五八年	532	313	58.8	219	41.2
一九五九年	620	423	68.2	297	31.8
一九六〇年	675	350	51.9	322	48.1

資料來源：中華民國教育統計（頁 2-5），教育部統計處，1998，台北：教育部。

(三) 穩定發展期（一九六一年至一九八〇年）

一九六〇年至一九八〇年為台灣地區開始積極訂立幼教相關法規的時期，開始以行政命令初步建立幼教法規體系；此外於本時期台灣地區私立幼稚園的數量開始超越公立幼稚園，並且逐年增加，故本時期可謂為幼稚園之穩定發展期。

本時期幼教法規之發展在六〇至七〇年代，主要頒佈了《幼稚園暫行設備標準》與《幼稚園園長、教師登記檢定及遴用辦法》，對於幼稚園設備及師資的基礎提供了依循之標準。爾後十年間不僅對幼稚園的設置辦法做過多次修正，該法也成為台灣地區《幼稚教育法》頒佈之前對於幼兒教育實施的法源依據。本時期法規規範之特色如下所述：

1. 制定《幼稚園暫行設備標準》規定幼稚園應具之環境與設備

國民政府遷台後對於幼稚園內部環境之規範並無相關規定，因此根據《幼稚園設置辦法》之規定，自一九五四年即開始起草擬定對於幼稚園設備標準之相關規定，並於一九六一年頒佈《幼稚園暫行設備標準》，對於幼稚園中設備的原則、幼稚園的園地及園舍及幼稚園中應具備的各種設備做出規範，此法為台灣地區遷台後首次對幼兒教育實施訂出新的規定者。

2. 制定《幼稚園教師登記及檢定辦法》審核幼稚園教師之資格

台灣地區幼兒教育之發展一向附屬於國民教育之下，連帶使得師資培育課程也屬於「附屬」性質，由師範學校附設幼稚師範科以培育師資。師範學校學生在校時享有公費待遇，畢業後必須接受分發至各校任教，幼稚師範科之學生亦然。但由於在當時幼稚園人以私人設立居多，公立幼稚園又因為國小增班而逐年減少，幼稚師範科畢業之學生分發不易，這使得各師範學校停辦幼稚師範科（教育部，1974）。由於幼教合格師資之培育中斷，不合格教師充斥幼教場域。教育部為遏止此番亂象，不僅陸續恢復師範學校培育幼教師資，並於於一九六九年公佈《幼稚園教師登記及檢定辦法》，冀以透過法令規範亡羊補牢，掌控幼稚園教師之素質，並對其對教師資格提供具體規定。

3. 制定《幼稚園設置辦法》管理幼稚園之設立

此時期私立學校大幅發展，教育部於一九七〇年再度修正《幼稚園設置辦法》以應時代潮流，作為幼稚園設置之主要依據。回顧從一九四三年訂立該法至一九八一年《幼稚教育法》頒佈後該法廢止前，幼稚園設置主要遵照該法招收四歲至六歲幼兒，在《幼稚教育法》未立法公布之前，本法為幼稚園運作之主要規章。該法之使用歷時近四十年，近兩千所幼稚園之設立均循此法辦理。其雖在位階上僅為行政命令，但其為台灣地區幼兒教育推展之主要規範法源（洪福財，2002）。

4. 制定私校設立之相關法令規範民辦幼稚園之發展

一九五四年開始修訂《私立學校規程》放寬設校條件，使得私立學校數目大幅之增加。但是隨著私人辦學的數量擴張，產生家族化、學店化的現象，埋下爾後制定《私立學校法》之種子，以加強規範私校發展（周志宏 2001）。在此時代背景下，《私立幼稚園呈報立案須知》、《私立學校法》、《私立學校法施行細則》等相關法規也於此時期公布，透過這些法規之訂立，對於私立幼稚園的立案及限制也做出更詳細的規範。同時由於本時期幼兒人口處於頂峰狀態，為顧及財政支出與幼兒受教之需，配合《幼稚園設置辦法》之第二次修正，同時頒發了《台灣省國民小學附設自立幼稚園（班）試行要點》，此類幼稚園雖名為公立，但在實際運作上仍須自給自足，為此時期獨特之幼稚園設置型態（洪福財，2002）。

配合私立幼稚園於數量的增加，台灣地區幼兒教育環境之圖像於本時期逐漸型塑，幼教辦學主體於此時期開始由公立幼稚園轉變為以私立幼稚園為主，至一九八〇年，私立幼稚園佔總辦學體之七成。幼稚園數量上的持續增加與幼兒教育相關法規之誕生使得本時期呈現穩定發展之現象，。

表 3-4 1961 至 1980 年台灣地區民辦幼教相關法規發展表

年代	民辦幼教相關法規
一九六一年	《幼稚園暫行設備標準》07 月公布
一九六九年	《幼稚園園長、教師登記檢定及遴用辦法》02 月 01 日公佈
一九七〇年	《幼稚園設置辦法》06 月 19 日第一次修正
一九七三年	《幼稚園設置辦法》02 月 28 日第二次修正 《私立幼稚園呈報立案須知》06 月 11 日公布 《台灣省國民小學附設自立幼稚園（班）試行要點》08 月 08 日公布 《私立幼稚園呈報立案須知》08 月 20 日第一次修正
一九七四年	《私立學校法》11 月 16 日公佈
一九七五年	《私立學校法施行細則》03 月 11 日公佈 《幼稚園課程標準》12 月 27 日第四次修正
一九七七年	《幼稚園園長、教師登記檢定及遴用辦法》07 月 29 日第一次修正 《幼稚園設置辦法》06 月 23 日第三次修正

表 3-5 1961 至 1980 年台灣地區幼稚園數量表

	幼稚園總數	公立幼稚園		私立幼稚園	
		總數	比例%	總數	比例%
一九六一年	678	338	49.9	340	50.1
一九六二年	614	277	45.1	337	54.9
一九六三年	588	249	42.3	339	57.7
一九六四年	556	211	37.9	345	62.1
一九六五年	555	201	36.2	354	63.8
一九六六年	575	204	35.5	371	64.5
一九六七年	602	273	45.3	329	54.7
一九六八年	579	222	38.3	357	61.7
一九六九年	581	220	37.9	361	62.1
一九七〇年	570	218	38.2	352	61.8
一九七一年	557	184	33.0	373	65.6
一九七二年	587	202	34.4	385	67.0
一九七三年	618	204	33.0	414	63.9
一九七四年	660	238	36.1	422	64.2
一九七五年	762	273	35.8	489	65.8
一九七六年	778	266	34.2	512	64.6
一九七七年	867	307	36.4	560	63.6
一九七八年	967	352	34.9	615	65.1
一九七九年	1,076	375	34.1	701	65.9
一九八〇年	1,186	404	29.7	782	70.3

資料來源：中華民國教育統計（頁 2、4），教育部統計處，2000，台北：教育部。

(四) 繁盛開展期 (一九八〇年至今)

自一九八〇年之後，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，於本時期產生許多幼教相關法規，法規體系逐漸建構成型。故本時期可謂為幼稚園之繁盛開展期。

本時期幼兒教育的發展可先由質與量兩方面進行探討。於量方面可以觀察到台灣地區之幼稚園總數於一九八四年達到 2,014 所；一九九九年達到 3,005 所，幼稚園總數於此二十年間產生三倍的成長。此外於一九八七年不僅將公立國小附設之自立幼稚園納編為公幼，並且於各地方普設，幼教機構的不斷增加。

於質方面的觀察主要展現在幼教法規體系的形成。一九八一年幼稚教育法頒佈之後，台灣地區幼兒教育始有一套完整的法律可供遵循，對幼稚園的課程安排根據幼稚教育法的規定由教育部另定標準規定之。一九八三年後台灣地區也陸續制訂或修正許多與幼兒教育相關的法規，尤其是《師資培育法》修正公佈後，將幼兒教育師資程度提升至大學學歷，幼兒教育環境之品質需求亦相對提昇。教育部也於九〇年代後陸續研擬「發展與改進幼稚教育中程計畫」、「發展與改進幼兒教育中程計畫」、「發放五歲幼兒幼兒教育券」、「幼托整合」、「國民教育向下延伸一年」等相關政策，本時期幼兒教育之繁盛開展足可於此體現。本時期法規規範之特色如下所述：

1. 制定《幼稚教育法》作為台灣地區幼教法規母法

由於幼教機構的不斷增加，台灣地區幼兒教育之發展日趨蓬勃，也同時產生許多管理上的問題，台灣地區雖以《幼稚園設置辦法》管理幼稚園之設立多年，然礙於法律位階，對於未立案之幼稚園未能依法做出有效輔導及管理，因此由國家制定新的幼教法規以輔導管理幼兒教育之發展為迫切之需（教育部，1984）。因此於一九八一年透過教育部提案經立法程序產生《幼稚教育法》；一九八三年公布《幼稚教育法施行細則》，《幼稚園設置辦法》亦同時宣告終止。

《幼稚教育法》全文共二十五條，對於幼兒教育的目標作了明確的說明：「幼稚教育之實施，應以健康教育、生活教育及倫理教育為主，並與家庭教育密切配

合，達成左列目標：一、 維護兒童身心健康。二、養成兒童良好習慣。三、充實兒童生活經驗。四、增進兒童倫理觀念。五、培養兒童合群習性」本法的立法要旨可以歸納有以下六點（陳益興等人，1998）：一、貫徹保育與教育並重的幼教政策；二、建立管理輔導與獎勵制度；三、因應地區性的差異；四、重視教師素質及待遇；五、不強制財團法人登記；六、明訂負責人之資格限制。《幼稚教育法》頒佈後不僅提昇台灣地區幼兒教育相關法規之位階，也為台灣地區幼兒教育法規體系之發展立下新的里程碑。該法同時也為幼教相關法規之母法，於爾後制定相關法規及輔導管理幼稚園時有依據可循。

2. 制定《私立幼稚園獎勵辦法》鼓勵辦學績優之民辦幼稚園

《幼稚教育法》頒佈後，根據該法第十四條所規定，私立幼稚園辦理成績卓越者，由主管教育行政機關予以獎勵；其辦法由教育部定之。因此於一九八三年發佈《私立幼稚園獎勵辦法》，針對私立幼稚園在教學、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。其獎勵於董事會、負責人、園長、教師或職員以獎狀進行獎勵；於幼稚園之獎勵則可有獎狀及獎金。由於台灣地區對於幼稚園辦理不善或違反法令之規定均由《幼稚教育法》訂定罰則，因此《私立幼稚園獎勵辦法》之頒佈，不僅代表者台灣地區對於民辦(私立)幼教之賞罰有制，並也代表政府對於民間力量投入辦學採以鼓勵之意識型態。

3. 制定《評鑑要點》輔導公私立幼稚園提升品質

隨著幼稚園數量之逐年增加，公私立幼稚園辦學之品質更令眾所關注，因此政府陸續設立相關評鑑要點以輔導幼兒教育正常發展並提昇園所品質。一九八六年首先公布《台灣省公私立幼稚園評鑑實施要點》；後於一九九〇年公布《台灣省公私立幼稚園評鑑暨獎勵實施要點》作為衡估公私立幼稚園辦學優劣之法源依據。同時為配合教育部一九九三年提出之「發展與改進幼稚教育中程計畫」輔導幼稚園自我改進並供教育行政主管機關決策及視導之參考，於一九九三年公布《台灣區公私立幼稚園評鑑實施要點》，針對幼稚園之理念與行政、環境與設備、以及教保活動進行評鑑。二〇〇一年，配合教育部一九九九年提出之「發展與改進幼兒教育中程計畫」又再度擬定《教育部公私立幼稚園評鑑及獎勵實施計畫》，

其評鑑項目包含了幼教行政、教保內涵、教學設施及公共安全及社區融合度等四大項，相關評鑑內容項目由直轄市、縣市政府教育局配合地區特性規劃之。

4.將《幼稚教育法施行細則》中部分內容改置《幼稚教育法》提升法律位階。

為配合《行政程序法》公布，將《幼稚教育法施行細則》條文中關於幼稚園立案、董事會之設置、園址遷移、行政組織、教職員編制、停辦、處罰機關等規定條文，於二〇〇二年六月十二日《幼稚教育法》修正案時新增至該法條文中。此次修正主要根據《行政程序法》第一百七十四之一條：「本法律施行前，行政機關依中央法規標準法第七條訂定之命令，須以法律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後二年內，以法律規定或以法律明列其授權依據後修正或訂定；逾期失效。」因為過去《幼稚教育法施行細則》中所規範之內容，有許多條文涉及到幼稚園辦學之權利與義務，但由於其在法律位階上屬於行政命令，主管行政機關在法規定之事項內具有管轄權，因此透過法律位階的提升，不僅給與教育行政機關的有限度權限，亦同時提高對幼稚園權利義務的保障。

再者根據第二十三條之一之修訂，亦將原《幼稚教育法施行細則》中涉及《私立學校法》第十五條至第十八條、第二十三條至第二十五條、第二十八條至第三十條、第三十二條至第三十四條、第六十二條、第六十四條、第六十七條第二項及第三項之規定列入《幼稚教育法》作為私立幼稚園準用之範圍。包括將董事之資格與限制、任聘與解職、董事會之決議、迴避與糾紛處理、董事及董事長之權利義務及學校收支與決算等相關內容加以規定，對於符合設立董事會標準的幼稚園同時提供具體操作之依據，也確立私立幼稚園適用《私立學校法》之範圍。

表 3-6 1981 至 2002 年台灣地區民辦幼教相關法規發展表

年代	民辦幼教相關法規
一九八一年	《幼稚教育法》11月06日公佈
一九八三年	《幼稚園設置辦法》05月07日廢止 《幼稚教育法施行細則》05月07日公佈 《私立幼稚園獎勵辦法》05月07日公佈 《幼稚園園長、教師登記檢定及遴用辦法》05月07日公佈
一九八四年	《私立學校法》1月11日第一次修正
一九八六年	《台灣省公私立幼稚園評鑑實施要點》06月18日公布
一九八七年	《幼稚園課程標準》04月第五次修正

一九八九年	《幼稚園設備標準》04月公布
一九九〇年	《台灣省公私立幼稚園評鑑暨獎勵實施要點》公布
一九九一年	《私立學校法》12月30日第二次修正
一九九三年	《台灣區公私立幼稚園評鑑實施要點》公布 《師資培育法》公佈
一九九五年	《幼稚園設備標準》08月04日第一次修正
一九九六年	《幼稚教育法施行細則》05月08日第一次修正 《私立學校法》10月02日第三次修正
一九九七年	《私立學校法》06月18日第四次修正
一九九八年	《幼稚教育法施行細則》08月19日第二次修正 《幼稚教育法施行細則》10月27日第三次修正
一九九九年	《私立幼稚園獎勵辦法》06月29日第一次修正 《教育基本法》06月23日公佈
二〇〇〇年	《私立學校法》01月19日第五次修正 《私立學校法施行細則》07月28日第一次修正
二〇〇一年	《教育部公私立幼稚園評鑑及獎勵實施計畫》5月30日公佈 《私立學校法》10月31日第六次修正
二〇〇二年	《幼稚教育法》06月12日第二次修正 《幼稚教育法施行細則》08月30日第四次修正

表 3-7 1981 年至 2002 年台灣地區幼稚園數量表

	幼稚園總數	公立幼稚園		私立幼稚園	
		總數	比例%	總數	比例%
一九八一年	1,285	382	29.7	903	70.3
一九八二年	1,470	374	25.4	1,096	74.6
一九八三年	1,719	325	18.9	1,394	81.1
一九八四年	2,014	145	7.2	1,869	92.8
一九八五年	2,210	158	7.1	2,052	92.9
一九八六年	2,396	550	23.0	1,846	77.0
一九八七年	2,518	639	25.4	1,879	74.6
一九八八年	2,548	678	26.6	1,870	73.4
一九八九年	2,556	688	26.9	1,868	73.1
一九九〇年	2,505	696	27.8	1,809	72.2
一九九一年	2,495	716	28.7	1,779	71.3
一九九二年	2,420	716	29.6	1,704	70.4
一九九三年	2,435	774	31.8	1,661	68.2
一九九四年	2,484	815	32.8	1,669	67.2
一九九五年	2,581	883	34.2	1,698	65.8