

## 第四章 兩岸民辦幼教相關法規探討

兩岸之幼兒教育法規制度係承接清朝末年的「中國」教育制度而來，後其因為政治因素國民政府播遷來台，使得大陸地區與台灣地區的幼兒教育相關法規制度產生若干差異。以下將以一九四九年政府播遷來台後作劃分點，探討台灣地區及大陸地區兩地的民辦幼兒教育相關法規。

### 第一節 台灣地區遷台後民辦幼教法規之內涵

#### 壹、台灣地區民辦(私立)幼教法規之規範內容與發展特徵

中華民國政府遷台後，除延續台灣地區於日據時期原有的幼教建設，也同時將在國民政府在大陸地區的教育精神帶入台灣。初期幼稚園設置主要遵照一九四三年公布之《幼稚園設置辦法》，招收四歲至六歲幼兒，直迄一九八一年《幼稚教育法》公布後才以該法作為幼兒教育實施之主要依據。

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如《教育基本法》、《私立學校法》及《師資培育法》等法條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。

以下將此五大部分之法規依其規範範疇及其於民辦(私立)幼教法規發展各期所頒佈之數量整理如下圖所列：



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，並且呈現逐年增加之趨勢，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。於此發展走向下，實有必要對於幼稚園之辦學訂立規則。

### 二、繁盛開展期（1981-）《幼稚教育法》頒佈，對民辦(私立)幼教獎勵法規也於此時期訂立

從上圖可以看出繁盛開展期期間不僅《幼稚教育法》頒佈，其他重要之教育法規如《私立學校法》、《師資培育法》、《教師法》、《教育基本法》等教育法規也於此時期陸續頒佈。此時期同時為台灣地區經濟與幼教發展最為蓬勃之時期，一九八三至一九九三年間之私人辦學率更是明顯增長，因此根據《幼稚教育法》第十四條規定：「私立幼稚園辦理成績卓著者，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；於人員部分之獎勵以獎狀代表；於幼稚園的獎勵

則以獎狀及獎金代表。同時於該法第十一條也對獎金的應用做出說明：「依本辦法接受獎金鼓勵之私立幼稚園，其獎金應用於充實有關教學設備。」本法的公布對於民間投資的幼稚園來說，代表政府對於民間力量投入辦學的肯定及鼓勵之態度。

爾後伴隨對於幼稚園發展的追蹤輔導與品質掌控，也陸續頒佈《台灣省公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》頒佈後也對於私人興學及公辦民營做出規範，該法第七條說明：「人民有依教育目的興學之自由；政府對於私人及民間團體興辦教育事業，應依法令提供必要之協助或經費補助，並依法進行財務監督。其著有貢獻者，應予獎勵。政府為鼓勵私人興學，得將公立學校委託私人辦理；其辦法由該主管教育行政機關定之。」透過《教育基本法》也進一步確認台灣地區有私人興學之自由與價值，並肯定台灣地區對於私人興學之獎勵及鼓勵態度。

## 貳、台灣地區民辦(私立)幼教當前問題及法規實施現況之探討

### 一、台灣地區民辦(私立)幼教當前問題之歸納

台灣地區幼兒教育發展歷經五十餘年，也從中衍生出許多幼兒教育的相關問題。以下根據相關研究報告及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報導作初步之彙整。

### **(一) 教育改革諮詢委員會研究報告：「當前幼兒教育問題與因應之道」**

根據簡楚瑛、廖鳳瑞、林佩蓉、林麗卿（1995）「當前幼兒教育問題與因應之道」研究提出目前幼兒教育所面臨的問題都可歸納為「幼稚園」經營問題，而造成此問題之原因為：1.無幼教專業機構及專業人員；2.幼教經費分配不足或不均；3.制度不健全或不合理；4.法令不合時宜或不合理；5.無幼教研究所；6.幼托教師及幼小分流培育；7.在職進修不符需求；8.幼教師培育課程規劃不合理及9.幼教師資質量不足等九項。而此九項問題的最終問題則為幼教定位不明、未成為專業學門及大眾對幼教認知不正確及不重視所致。

### **(二) 民國八十八年中華民國教育年報「幼兒教育」問題與對策章節**

民國八十八年中華民國教育年報（1999）所載，目前幼兒教育的問題有：  
1.法令方面：條文不符時代要求，未立案園所充斥；2.幼教行政方面：無專責單位、民辦(私立)幼師薪資福利不合理幼教經費總預算低且無補助公私立幼稚園之相關法令；3.幼教師資方面：專業地位低落，進修缺乏統整；4.幼教課程方面：現行課程多樣繁雜，課程標準有待修訂；5.評鑑方面：評鑑功能不彰，各縣市幼教中心缺乏追蹤輔導機制，評鑑委員素質待加強；6.幼稚園托兒所招收年齡重疊，規範法令及設置標準不一。

### **(三) 民國八十九年中華民國教育年報「幼兒教育」問題與對策章節**

民國八十九年中華民國教育年報（2000）所載，目前幼兒教育的問題有：  
1.現行幼稚教育法令未能完全符合現況要求；2.缺乏幼教專責單位，幼教功能仍待提升；3.幼教職場良莠不齊，教師缺乏進修管道；4.幼教課程缺乏統整，適合幼兒發展的教學常模仍待研發；5.幼教評鑑流於形式且輔導追蹤功能亟待彰顯。

#### (四) 民國九十年中華民國教育年報「幼兒教育」問題與對策章節

民國九十年中華民國教育年報（2001）所載，目前幼兒教育的問題有：1. 未立案幼稚園及超收幼兒情形亟待改善；2. 幼教環境與生態缺乏具體客觀的參考依據；3. 幼稚園和托兒所整合不易；4. 幼兒教育義務化待落實；5. 民辦(私立) 幼兒教育機構應否完全納入私立學校法中加以規範仍有爭議；6. 未建立早期發現及幼兒通報系統之連結；7. 學前特殊教育有待加強；8. 家長對幼稚園實施融合教育的疑慮；9. 長期教育指標之建立未包括重要的學前階段；10. 美語補習班各自標榜「幼兒學校」混淆視聽。

綜納上述資料可以發現，台灣地區目前幼兒教育最主要的問題有：無專責主管單位、幼教經費分配不足、幼教法令不符時代要求、幼托機構重疊、教師在職進修管道缺乏、課程多樣複雜、評鑑功能有待彰顯等數項。總結歸納其中與民辦(私立) 幼教有直接關係者為：一、幼教法規未與時俱進及二、幼托機構的定位不易界定兩大問題，然根據「當前幼兒教育問題與因應之道」（1995）研究報告所指，目前幼兒教育所面臨的問題都可歸納為幼稚園經營問題，而其最終問題為幼教定位不明。因此幼教法規未與時俱進及幼托機構的定位不易界定又可形成幼稚園經營上之問題，其交互關係可如下圖所示：

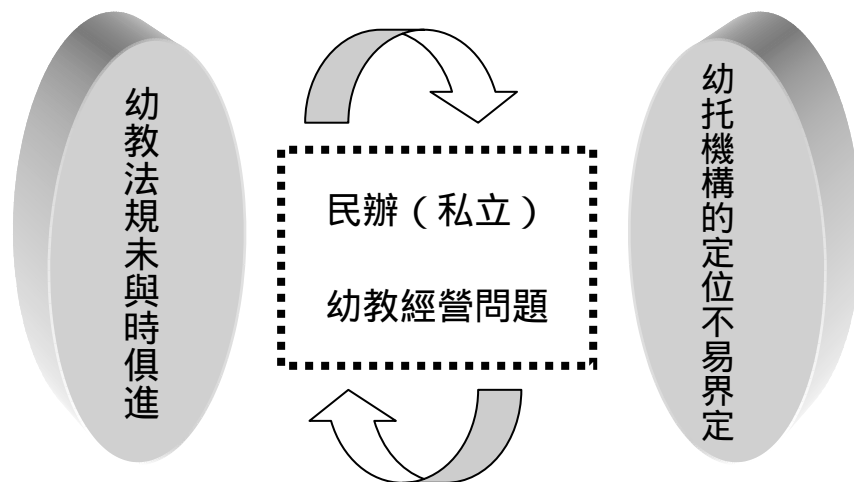


圖 4-1 民辦(私立) 幼教經營問題交互關係圖

由於民辦（私立）幼稚園經營問題係在幼教法規未與時俱進及幼托機構的定位不易界定兩大問題間交互形成，因此將以此三大問題進一步探討其與幼教法規間之關係。

## 二、台灣地區民辦(私立)幼教當前問題與幼教法規間之關係

根據對台灣地區民辦(私立)幼教當前問題之歸納，可以發現幼教法規未與時俱進彷彿成爲造成幼教問題的頭號問題，而幼托機構功能重疊所造成的定位不明及近幾年補教業者跨足學前機構造成的幼教生態變動也成爲幼教的重點問題，此二者之交互影響又成爲台灣地區民辦（私立）幼稚園經營的主要問題。

回顧台灣地區民辦(私立)幼教相關法規體系之形成源自一九七〇年因民辦(私立)幼稚園的發展而於幼稚園設立及幼稚園人事做出相關法規的修正或頒布，而相關法規如《幼稚園園長、教師登記檢定及遴用辦法》業於一九八三年進行過修正，而《幼稚園設置辦法》則因《幼稚教育法》公布之後而宣布廢止，因此目前目前台灣地區幼教法規體系可謂自一九八一年《幼稚教育法》頒佈後所形成，距今約有二十年的歷史。

若回溯歷年年報對於幼教法規不符時代要求的說明加以剖析，其敘述的重點皆強調「自《幼稚教育法》公佈後，法規體系雖初具結構，但因為時代變遷，其他相關法規部分條文已不適用」。上述說明僅以「不適用」或「不合時宜」一以概之法規不合現況，但對於不適用之內容並未做深入之探討或說明，令人無法深究其義；且法規條文繁密細瑣，於此無法進一步根據所指針對所有幼教相關法令進行逐條評估，且此議題涉及主觀判斷且不在本研究範疇之內，因此將留待續研究探討。在此部分將以三部分探討台灣地區幼教當前問題與幼教法規間之關係：（一）幼教法規未與時俱進之因素探討（二）幼托機構的定位不易界定之因素探討及（三）民辦（私立）幼稚園經營相關問題之探討。

## (一) 幼教法規未與時俱進之因素探討：中央與地方均未有幼教專責單位

中央與地方的關係，一般建築在中央與地方事權的劃分、控制與監督及對地方的服務上。在台灣地區主要以《憲法》第一百零七條到第一百一十條劃分中央與地方事權，台灣地區之教育事務亦採中央與地方分權之作法，同時根據《憲法》第一零八條第一項第四款對於中央委辦事項規定，中央對教育制度有立法及執行之權力；台灣地區《教育部組織法》第一條：「**教育部主管全國學術、文化及教育行政事務。**」及第二條：「**教育部對於各地方最高級行政長官執行本部主管事務，有指示、監督之責。**」也明訂教育部之主管事項與其對於各地方執行教育部主管業務具有監督及指示之責任。所以教育事務透過中央委辦地方自治，使各級政府在其權限範圍內，均享有對教育事務的監督權，使屬於地方自治團體固有自治事項之地方教育，也可由地方自治團體本身來加以監督，如此才能落實教育的地方分權化，而非僅由中央政府來越過地方自治團體而直接監督。

### 1. 《教育部組織法》規定幼教業務由國教司掌理

台灣地區之幼兒教育根據《教育部組織法》第十條規定學前教育事項由國民教育司掌理。然觀察該法之沿革可以發現該法於一九二八年公布，並於一九七三年做出第一次修正並且沿用至今。幼兒教育之發展階段如前章所述，在七〇年代係屬於發展階段，追溯一九七三年台灣地區幼稚園總數僅 618 所，約為現今五分之一之數量，而《幼稚教育法》之發展也至一九八一年才立法完成，其法規體系之建構約晚其他各級教育法規十年之光景。因此從上可知台灣地區幼兒教育的發展不論從實務界或從法規體系之發展均晚於其他各級學校。但由於《教育部組織法》自一九七三年公布迄今均未提出修正，因此目前台灣地區幼兒教育行政事務仍由國民教育司第三科兼管。



## 2. 各級地方教育行政機關多以兼管方式辦理幼教業務

地方層級之各級主管教育行政機關除台北縣市有設幼教課專責處理幼教事宜外，其他縣市則以特幼科、特教課或學務課兼管幼教行政。由於自中央到地方均未有幼教專責單位之設立，這也致使幼教業務不僅無法達到專人專用之功效，也受限於人力有限而無法對於幼教發展有統整性的規劃與運行。

從上述可知從台灣地區幼教行政體系之權限劃分來看，由於中央與地方皆未設立幼教專責單位（台北縣市除外），不僅造成原有行政體系之負擔（中央：國教司；地方：特教課、學務課…等）也使得幼兒教育行政體系未能建立從中央到地方之一貫完整體系，導致幼兒教育相關法規在修訂上缺乏中央層級之主動力量，於執行上也欠缺地方人力之充分支援，行政體系之不健全為致使幼兒教育幼教法規未能與時俱進之重要因素之一。

### （二） 幼托機構的定位不易界定之因素探討：幼稚園屬性未具有不可取代性

根據《國民教育法》規定國民教育之受教年齡為六歲至十五歲之國民。因此根據《幼稚教育法》四歲至入國民小學前之兒童，在幼稚園所受之教育均屬幼兒教育，但有由於其並非義務教育之範疇所以政府並不強迫幼兒入學。目前台灣地區正式之學前機構可分為幼稚園及托兒所，兩者各有成立的目的宗旨及歷史淵源，分屬於台灣地區教育單位及社福單位管理。但因社會變遷使得兩者之功能漸趨於相近，又加上幼稚園托兒所收托年齡層在法規上之重疊規範，致使社會大眾對此二機構之功能及定位造成混淆；又加上近年來許多補教業者以「短期」補習班的名義設立以美語教學為特色的「幼兒園」、「幼兒學校」也使得幼托機構的定位更趨於模糊，上述皆為台灣地區幼托機構定位不易之主要因素。再者由於民辦（私立）幼稚園在性質上雖屬教育機構，但是需辦裡財團

法人登記後才可適用私立學校之相關規定，也衍生幼稚園是否定位為學校進而適用相關法規之爭議。

## 1. 幼稚園與托兒所之間關係難辨

### (1) 兩者於實施上有「異名同質」之情況

「幼稚園」與「托兒所」機構之產生分別依據《幼稚教育法》及《兒童福利法》的精神，因此兩者分屬於教育機構及兒福機構。但從兩機構所設立的宗旨來看，兩者均為促進兒童身心健全發展，而托兒所又特別強調「增進兒童福祉」一義；在目標上幼稚園較為強調性格陶冶；托兒所較為強調保育服務。但觀察兩者在現場工作的展現，近年來在實質上相去不遠，具有「異名同質」之妙。

### (2) 兩者分屬不同主管機關管轄，且權利義務不盡相同

由於兩者招生年齡有所重疊但分別隸屬於不同的主管機關管轄，因此也衍生出兩機構權利義務之不盡相同之問題，使得幼教界長期存在著「幼托合一」的迷思，也造成多年下來在行政管理上長期存在著幼稚園與托兒所定位不明的困擾。

**a.人員任用與升遷：**由於兩機構均可招收四至六歲之幼兒，於職前培訓課程之內容同質性高，卻分屬不同養成機構，人員也分別適用不同之法規。托兒所依《兒童福利專業人員資格要點》聘任保育員或助理保育人員；幼稚園則依《幼稚教育法》及《師資培育法》相關規定聘任教師（董保城，2003）。由於兩機構在實質上相去不遠但人員之規定卻不盡相同，造成從業人員不平衡之心態。

**b.立案環境條件：**目前立案的環境條件要求上，幼稚園主要依據《幼稚教育法》與《幼稚園設備標準》，托兒所則依據《托兒所設置辦法》。但由於管理幼稚園的法規較管理托兒所為嚴格，往往形成許多欲興辦幼稚園的業者因

為向教育單位立案不成的便轉立案為托兒所，致使托兒所成為同質機構的「第二」選擇，也使得幼稚園業者日趨流失之現象。

c. **招生年齡範圍**：根據法規規定，幼稚園根據所招生的年齡為四歲至入國民小學前之兒童；托兒所依幼兒年齡之不同，滿一月至未滿二歲者可設托嬰部，滿二歲至未滿六歲者可設托兒部。即便托兒所以托兒部為主要服務階段，其招生範圍明顯廣於幼稚園，若以市場角度評估，投資托兒所之服務延展範圍要廣於幼稚園。

## 2.短期補習班亦可招收幼兒提供外語教學

根據「全國幼兒教育普查計畫」（2002）所指，隨著國小英語課程授課年齡層之降低，坊間補習班紛紛以美語、英語招牌大量招生幼兒，雖然根據八十八、八十九學年度之統計資料就讀於該類機構之幼兒比例維持在 1.2%及 1.4% 左右，但是上列現象已造成幼兒在短期補習班大量補習外語卻無法獲得基本之幼托機構教保內容，也衍生出下列問題待探討：

### （1）地方教育主管單位對短期補習班之管理寬鬆不一

根據《地方制度法》短期補習班之管理業務歸屬地方教育主管單位，因此各縣市政府對短期補習班所作規定也有各自之標準且寬鬆不一。例如《臺北市短期補習班管理規則》第十七條規定：「補習班招收六歲以下兒童時，並應依兒童福利相關法規辦理。」而台北縣《台北縣短期補習班設立及管理規則》第三十九條則規定：「補習班班舍如在四樓以上者不得招收未滿六歲之兒童，但係一對一個別教學或有家長陪同學習者不在此限。」上述兩縣市對於短期補習班招收滿六歲幼兒之情事雖皆有所規範，但整體而言仍是屬於最低限度的標準，與台灣地區亟力提升學前教育品質之要求無法呼應。

## (2) 外籍教師任教不需職前教育背景影響教育品質

根據《就業服務法》第四十六條對於外國人就業所做的規定，其雖然可至各級學校擔任語文教學工作，但並未指出幼稚園可以聘用外籍教師。但是依補習教育法立案之短期補習班之專任外國語文教師則不在此限。因此，於此處形成法律上的漏洞，促使許多業者以短期補習班立案卻掛牌「幼兒學校」或「幼兒園」吸引家長送幼兒入學。

再者，由於許多幼稚園也提出聘僱外籍教師教授英語課程之需要，因此關於短期補習班可否以簽訂工作承攬契約之方式，指派其所聘僱之外籍教師至幼稚園任教之作法，是否有違反《就業服務法》第四十六條之情事。教育部於二〇〇二年五月三十一日（九一）社（一）字第九一〇四七四九八號函說明，外籍教師經短期補習班以簽訂工作承攬契約之方式可至幼稚園作適當之支援教學，而補習班派其所聘僱之外籍教師至私立幼稚園任教之行為，不違反《就業服務法》第五十七條第三款：「指派所聘僱之外國人從事許可以外之工作。」之規定；外籍教師受指派前往任教之行為，也不違反第七十三條第一款：「為申請許可以外之雇主工作。」之規定。從教育部之回函看來，外籍人士透過短期補習班至幼稚園任教一事，只要透過簽訂工作承攬契約，進行所謂適當之支援教學之方式，補習班與外籍人士是不違法的；但是，此函並未回答到《就業服務法》第四十六條第三款對於外籍人士任教學校範圍之規定；根據法律條文：「（一）公立或經立案之私立大專以上校院或外國僑民學校之教師。（二）公立或已立案之私立高級中等以下學校之合格外國語文課程教師。（三）公立或已立案私立實驗高級中等學校雙語部或雙語學校之學科教師。」從上可以發現，教育部之回函與法規條文有所抵觸。

根據上述現象可以發現，似乎外籍人士至「幼兒學校」、「幼兒園」或幼稚園任教已具有某種「合法之默契」，因為雖從法規條文上看此現象雖屬違法，

但在實際運作上，這樣的現象比比皆是。再者按照《短期補習班聘用外國人專任外國語文教師許可及管理辦法》第二條對於教師資格之規定說明，外籍教師必須是年滿二十歲，並且為大學畢業以上學歷或外國專科學校畢業，並具有語文師資訓練合格證書始得受聘授課。從上規定反觀台灣地區《幼稚教育法》、《教師法》對於幼稚園教師資格規定之嚴謹，更可比對出目前台灣地區對於外籍教師之教育素養未有要求之現況。

### (3) 教授外語違反《幼稚園課程標準》中以國語教學之規定

根據一九八七年所公布之《幼稚園課程標準》將課程領域分為健康、遊戲、音樂、工作、語文及常識等六領域，其中於語文領域對教學方法的要求為：「用直接法教學國語。培養用國語思想，促成語音和語意之間的直接聯繫」、「用正確的國語教學說話」；對教師的要求中提及：「能說正確的國語，儀態優美端莊，以收身教之功」從上述對於台灣地區幼稚園語文教學的規定看出，國語為語文教學之主要語言，短期補習班招收幼兒提供外語教學之事實違反《幼稚園課程標準》中所做的規定。

表 4-2 幼稚園、托兒所、短期補習班比較表

	幼稚園	托兒所	短期補習班
法源依據	《幼稚教育法》 《幼稚教育法施行細則》	《托兒所設置辦法》 《托兒所設施規範》	《補習及進修教育法》
性質	幼兒教育機構	兒童福利機構	社會及終身教育機構
宗旨	幼稚教育以促進兒童身心健全發展為宗旨。	促進兒童之身心健全發展，並配合家庭及社會需要，增進兒童福祉為宗旨。	補習及進修教育，以補充國民生活知識，提高教育程度，傳授實用技藝，培養健全公民，促進社會進步為目的
目標	1.維護兒童身心健康。2.養成兒童良好習慣。 3.充實兒童生活經驗。4.增進兒童倫理觀念。 5.培養兒童合群習性。	1.兒童良好生活習慣之養成。2.兒童健康管理。3.兒童教保服務。4.親子活動、親職教育及家庭輔導。5.其他有益兒童身心發展之服務。	
主管機關	中央：教育部 地方：教育局	中央：內政部 地方：社會局	中央：教育部 地方：教育局
人員聘用依據	《幼稚教育法》 《師資培育法》 《幼稚園園長、教師登記檢定及遴用辦法》	《兒童福利專業人員資格要點》	《補習及進修教育法》 《補習及進修教育法施行細則》 外籍人士：《短期補習班聘用外國人專任外國語文教師許可及管理辦法》
環境設備規定	《幼稚教育法》 《幼稚園設備標準》	《托兒所設置辦法》	以《補習及進修教育法》為母法，相關辦法由直轄市、縣（市）主管教育行政機關定之
招生年齡	四歲至入國民小學前之兒童	以初生滿一月至未滿六歲者為限，滿一月至未滿二歲者為托嬰部，滿二歲至未滿六歲者為托兒部	招收志願增進生活知能之國民

### 3.民辦（私立）幼稚園是否為「學校」之界定模糊

台灣地區之國民教育階段至目前「國教向下延伸」政策尚未正式施行前，仍不包括幼稚園教育。因此實務界對於幼稚園是否為學校之疑義一直不斷，根據教育部台(76)國字第三六九八九號函、(83)國字第〇〇七二九九號函、台(88)國字第八八一〇四三二四號等函做出的行政釋示，有關幼稚園定位疑義均依《幼稚教育法施行細則》第二條規定幼稚園為實施幼稚教育之機構，比照學校管理。周志宏(2001,頁9)也認為，學前教育一般不認為屬於學校教育之範圍(尚有爭議)，因此民辦(私立)幼稚園目前並非屬於《私立學校法》之規範範圍。雖然根據《幼稚教育法》對於民辦(私立)幼稚園有某些部分準用《私立學校法》之規定，但基本上仍與一般私立學校有所差別。所以根據教育部說明及現行法規規範來看，民辦(私立)幼稚園在目前仍不完全被認定為學校，只是在適用相關管理辦法時「比照」學校管理。

由於幼稚園仍無法界定為「學校」，因此除公立幼稚園在判定及法規適用時較無爭議比照國內各級學校辦理外，民辦(私立)幼稚園在相關法規之規範採「部分」適用之辦法，從而衍生出對幼稚園是否為「學校」之爭議情事及模糊概念。對於民辦(私立)幼稚園在適用「學校」相關法規時需注意之問題探討如下：

#### (1) 民辦(私立)幼稚園辦理財團法人登記後方可適用《私立學校法》，可定位為學校

法人組織具有法律上的人格，可為權利義務之主體，凡財團法人或公益性質之財團法人在向法院登記前應得主管機關之認可(吳庚，2001)。根據《私立學校法》第三十五條：「私立學校應向學校所在地之該管法院，為財團法人設立登記。」但是根據《幼稚教育法》第六條第三項中所述：「私立幼稚園如不對外募捐經費，且未超過五班者，得不設董事會或辦理財團法人登記。」。且根據台(75)國字第五八二七八號函對《幼稚教育法》第六條第三項條文之釋義，解釋私

立幼稚園如對外募捐經費，無論其班級數多寡，均應設董事會並辦理財團法人登記。但其若不對外募捐經費，得不辦理財團法人登記，其五班以下者，亦得不設董事會，超過五班者應設董事會。根據上述函件之釋義，民辦（私立）幼稚園設立董事會及辦理財團法人之條件需求及限制整理可如下表所列：

表 4-3 幼稚園設立董事會及辦理財團法人之條件需求及限制整理表

財源 \ 班數	五班以上	五班以下
對外募款	需設董事會 需登記財團法人【適用《私立學校法》】	
不對外募款	需設董事會 需登記財團法人【適用《私立學校法》】	可不設董事會 可不登記財團法人【不適用《私立學校法》】

從上表可以發現，五班以下且不對外募款之民辦（私立）幼稚園由於可不登記財團法人，因此是不列在《私立學校法》之適用範圍的。

由於民辦（私立）幼稚園在登記財團法人時需依《民法》第六十條：「設立財團者，應訂立捐助章程。但以遺囑捐助者，不在此限。捐助章程，應訂明法人目的及所捐財產。以遺囑捐助設立財團法人者，如無遺囑執行人時，法院得依主管機關、檢察官或利害關係人之聲請，指定遺囑執行人。」及《教育部審查教育事務財團法人設立許可及監督要點》第十八條之規定：「教育法人經董事會依捐助章程決議解散、經本部撤銷許可或經該管法院宣告解散者，應即依法辦理解散及清算終結登記。前項經清算後賸餘財產之歸屬，依民法第四十條規定應依其捐助章程或遺囑之規定，但不得歸屬任何自然人或營利團體。章程或遺囑未規定者，其賸餘財產應歸屬其主事務所所在地之地方自治團體。」所以民辦（私立）幼稚園倘若要結束經營，其校產將歸於歸屬其主事務所所在地之地方自治團體。但目前民辦（私立）幼稚園從其組織特性看來屬於營利組織（簡楚瑛，2003），倘使決定結束經營後要將所有資產歸公，業者辦理財團法人登記的動機將大幅降低，這也致使小型之民辦（私立）幼稚園在定位上無法享有「學校」之待遇，連帶影響其辦園之相關補助及人員福利。



(2) 民辦（私立）幼稚園辦理財團法人登記後，幼稚園教師方可適有與各級學校教師相關之規定

一九九五年《教師法》公布後明訂出台灣地區各級學校教師之權利義務。但是在其第三十六條中對於幼稚園教師之準用卻只限定於於公立幼稚園及已完成財團法人登記之民辦（私立）幼稚園專任教師。至於未辦理財團法人登記之民辦（私立）幼稚園專任教師雖也可準用該法各相關條文之規定，但是對於退休、撫卹、離職、資遣及保險等教師權益之保障卻無法適用。這不僅形成公私立教師於上述權益上不同的標準，更形成民辦（私立）幼稚園間因為辦理財團法人登記與否而有不同之退撫等相關保障。同時根據行政院勞工委員會台 87 勞動一字第 059604 號函對於《勞動基準法》適用排除對象之解釋，僅排除公立幼稚園之工作者及私立已完成財團法人登記之私立幼稚園等之教師、職員。上述《教師法》及《勞動基準法》雖然對台灣地區幼稚園教師之權利義務做出保障，但也造成台灣地區幼稚園教師之三級待遇：公立幼稚園優於民辦（私立）財團法人幼稚園優於民辦（私立）幼稚園之現象。由於以財團法人認定民辦（私立）幼稚園為學校與否，這使得同樣為經《師資培育法》認定後合格之幼稚園教師必須因為就業單位的不同而適用不同的法規，不僅對幼教老師形成法規上的差別待遇，也對幼教老師之就業權利影響甚遠。

表 4-4 台灣地區公私立幼稚園教師權利義務比較表

法規名稱		教師權利義務適用法規（主要）	
		《教師法》	《勞動基準法》
法規保障內涵層次		高	低
幼稚園類型	公立幼稚園	適用	排除適用
	民辦（私立）幼稚園 （已登記財團法人）	適用	排除適用
	民辦（私立）幼稚園 （未登記財團法人）	除第 24 及 25 條外皆適用	適用

### (3) 民辦(私立)幼稚園辦理財團法人登記後方可適用捐贈及用品免稅優惠

根據《幼稚教育法》第十五條：「私人或團體對公立幼稚園或辦受財團法人登記之私立幼稚園之捐贈，除依法予以獎勵外，並得依所得稅法，遺產及贈與稅法之規定免稅。」第十六條：「公立幼稚園或辦受財團法人登記之私立幼稚園，進口專供教學使用之圖書及用品，經所在地主管教育行政機關證明，得依關稅法之規定，申請免稅進口。」此二條文所優惠的範圍雖未包括未登記財團法人的民辦(私立)幼稚園，但是卻顯示出立法時政府對於私人辦學於權利義務上之思維。

由於民辦(私立)幼稚園若未辦理財團法人登記，其財產屬於私有。若從國家對於私立學校辦學限制之角度來看，對於民辦(私立)幼稚園已是放寬限制，且於《幼稚教育法》第十四條：「私立幼稚園辦理成績卓著者，由主管教育行政機關予以獎勵；其辦法由教育部定之。」也有對民辦(私立)幼稚園做出獎勵措施。因此從享受權利與負擔義務為一體兩面之角度來看，民辦(私立)幼稚園想要擁有免稅的權利，必須先有物權歸財團法人之擔當。

### (三) 民辦(私立)幼稚園經營相關問題之探討：

#### 1. 對立案意識之薄弱及對立案要求之不瞭解致使未立案幼稚園所比例高

根據全國幼教普查報告(2002)所指，該次普查未立案之幼兒機構共 1037 家，約佔立案園所 35% 高比例，依未立案之原因依序排列包括：一、不符合土地分區使用規劃；二、使用執照無法變更；三、公共安全檢查無法通過；四、基地面積不合規定；五、未曾考慮立案不立案的問題六、其他(景氣、負責人資格、園長及教師資格與公家單位溝通不良……)；七、無法聘足合格師資；八、樓層使用不合規定；九、不瞭解立案手續；十、教保設備不符規定等十項因素。此十項因素又可概分為硬體因素及軟體因素，並可推究造成此十項問題之最終原因則為業者對幼稚園立案意識之薄弱及對立案要求之不瞭解所致。

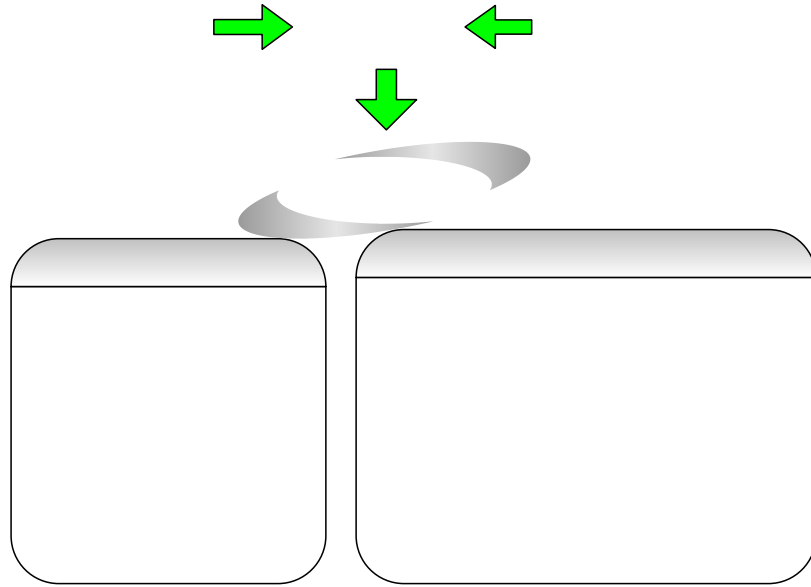


圖 4-2 未立案之幼兒機構之原因分析圖

## 2.各縣市自訂標準之判準不一

按台灣地區地方自治採均權制，依事務性質之分類，有全國一致性質者，歸屬於中央政府；但有屬於地方性者，則歸地方政府掌理。因此根據《行政程序法》第十五條規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。」所以目前台灣地區幼兒教育業務主要由各縣市政府負責執行，也因此以《幼稚教育法》為母法，各縣政府教育局可因地制宜自訂標準。張菡育（1995）在廢省前對「台灣省未立案幼教機構現況及其成因之研究」也指出台灣地區幼教之立案法規一國三制，省市寬嚴不一。但是由於各縣市大多未設幼教專責單位，使得幼教相關法規常常落入「依循往例，參考他縣市」之窠臼，同時也造成行政監督上的漏洞。黃意舒、許碧勳（1999）也指出幼稚園的公共安全檢查由於各縣市寬嚴程度不一，且未落實獎懲制度，使得有多數幼稚園未能通過安全檢查。於此更突顯出由於專業人力的不足使得對於幼稚園立案後的不合法行為也缺乏有效之管理機制。

業者對  
意識之

碩

一、不符合

三、公共安

四、基地面

八、樓層使

## 第二節 大陸地區民辦幼教法規之內涵

### 壹、大陸地區民辦幼教法規之規範內容與發展特徵

一九四九年十月一日，中華人民共和國宣告成立，首先於一九五一年《關於改革學制的決定》把幼兒教育納入學制系統，旋於一九五二年公布《幼兒園暫行規程》草案明白指出幼稚園除了具有教育幼兒的任務外，並也同時減輕母親負擔使其可以參與社會政治活動。大陸教育的實施主要恪遵「依法治教」的方針，目前對於幼稚園的管理主要以一九八九年二月公布的《幼兒園管理條例》及一九九六年六月公布《幼兒園工作規程》為主。《幼兒園管理條例》主要針對幼兒管理做出規範，其規範的內容包括幼稚園保育教育工作的基本原則、幼稚園管理體制、幼稚園的設置、行政事務等等相關規範；《幼兒園工作規程》主要針對對幼稚園的入園編班、衛生保健、教育內容、園舍設備、人員、經費、家園關係等工作做出具體且的規範，為幼稚園各項作提供了可操作的依據。在教學部分主要遵照二〇〇一年九月所公布試行的《幼兒園教育指導綱要（試行）》施行。

大陸地區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。

以下將大陸地區民辦幼教相關法規依其規範範疇及各民辦法規發展各期所頒布之數量整理如下表所列：



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並未有太多的建設，整理其從一九四九年後幼兒教育方面重要之法規及政策性文件可以發現，在文革破壞期前大陸地區並未頒佈與幼兒教育相關之法律，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。由於此二法規公布之時期同時為大陸地區幼兒教育之建設起步期，兩法規明也訂名為「暫行」法規，所以可以解釋在當時是以「暫行」法規作為過渡時期幼兒教育規範。

大陸地區實行幼兒教育時除了依據法規規範外，其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，輔助法規上之不足。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」中鼓勵工礦、企業投入幼兒園之開辦；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」對於幼兒園的發展方針、管理及工作人員訓練等提出執行方針；一九五六年「教育部關於幼兒園幼兒的作息制度和各項活動的規定」對於幼兒的睡眠時間、用餐時間、教學活動內容、戶外活動內容等做出詳盡的規定。

大陸地區民辦幼教法規體系之雛形雖在建設起步期以法規跟政策文件相佐開始發展，但是法規發展均集中於一九六〇年之前，六〇年之後即停頓發展。法規體系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。一九七九年「全國托幼工作會議」中也指出：「目前托幼工作還未受到應有的重視，沒有納入國家計畫，缺乏統一的領導。」同年，教育部即頒佈《城市幼兒園工作條例（草案）》對於幼兒教育的實施依據。也從此時期開始，大陸地區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。

以一九九六年所頒佈的《幼兒園工作規程》為例，其前身為一九八九年頒佈《幼兒園工作規程（試行）》，試行期了七年才正式公布；而與幼兒園課程與教學之相關法規從一九八一年的《幼兒園教育綱要（試行）》一直到二〇〇一年甫公布的《幼兒園教育指導綱要（試行）》中間已「試行」二十個年頭了，卻仍在「試行」當中。

### 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。一九八九年十二月十六日，中華人民共和國國家教委關於實施《幼兒園管理條例》和《幼兒園工作規程（試行）》的意見中即指出：「兩個法規的施行（試行），將使台灣地區幼兒教育逐步走上依法治教的軌道」、「《條例》和《規程》規定了國家對幼兒園的基本要求和管理的原則，各地應根據需要，按照職責、權限，制訂相應的地方性行政法規和必要的規章、制度」。透過這兩個法規的實施，充分展現出大陸地區「因地制宜」、「依法治教」的法規特色，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，顯示出因地制宜上的考量。

## 貳、大陸地區民辦幼教當前問題及法規實施之探討

### 一、大陸地區民辦幼教當前問題之歸納

大陸地區的幼兒教育從八〇年代開始積極恢復文革時期的破壞走向振興開放的新局面，雖然經過二十年來的努力，大陸地區幼兒教育領域在教育觀和兒童觀上也產生了相當變化，但是仍是存在著許多既存或是新生的問題。

一九九九年紀念《幼兒園管理條例》和《幼兒園工作規程》兩個法規頒佈十週年研討會中曾對幼兒教育改革與發展中存在的問題提出回應：一、幼兒園應作為教育機構，不能以營利為目的；二、對幼兒教育改革與發展的指導要進一步加強；三、農村特別是邊遠、貧困地區幼兒教育的發展要繼續推動；四、要實施素質教育，深化教育改革；五、要深化辦園體制的改革，積極發展以社區為依托的、公辦與民辦相結合的幼兒教育。

華東師範大學牟映雪（2000）的博士論文「新中國幼兒教育變革與發展的研究」指出困擾中國幼教的問題有：一、幼教質量問題；二、幼教教師問題；三、辦園條件不足問題；四、幼兒園數量不足問題。

全國人大常委會副委員長許嘉璐（2001）認為目前幼兒教育的問題有：一、社會對學前教育的性質、功能、目標、內容的認識急需提高和糾正；二、學前教育的老師不能享受基礎教育教師應有的政治和經濟待遇；三、企事業單位隨意停辦托幼機構，或把托幼機構當作經濟實體，忽視管理和支持；四、法律中關於學前教育的規定過於籠統，難以調整當前學前教育的快速發展。

北京師大教授亦同時是全國人大代表龐麗娟（2002）認為目前不利於幼兒教育事業發展的問題主要有：一、對學前教育的性質、功能、目標、內容的認識存在偏差；二、學前教育事業發展缺乏領導機構與計畫的保障；三、學前教育發展缺乏有力的法律保障和必要的政策規範；四、幼稚園教師的待遇、培訓等問題仍未很好解決；五、學前教育科學研究未受到足夠的重視與支持。

在北京市十一屆人大常委會第二十七次會議上，也提出目前北京市學前教育



面臨的主要問題有：一、三歲以下兒童入托較難；二、一些單位自辦園所由於經費問題紛紛撤併；三、一些社區的配套園所被其他用途所佔用，部分園所的辦園水準令人難以滿意。

綜納上述資料可以發現，大陸地區民辦幼教最主要的問題有：社會對幼兒教育的內涵及認識不夠、轉制後幼兒園之機構性質定位不明確、幼兒教育於城鄉間的差距、幼兒園品質之提昇與掌控不易、缺乏主管機構領導發展、教師之福利及進修制度不全、缺乏有力的法律保障和必要的政策規範等數項。總結歸納其中與民辦幼教有較近關係者為：一、幼兒園之機構性質定位不明確；二、法律對於幼兒教育之保障不足及三、轉制後教師權益產生轉變。以下進一步探討上述問題與幼教法規間之關係。

## 二、大陸地區民辦幼教當前問題與幼教法規間之關係

從大陸地區幼兒教育發展的歷程來看，自從八〇年代由於經濟體制改革，《全民所有制工業企業法》與《全民所有制工業企業轉換經營機制》條例頒佈後，社會結構面臨轉型，對於幼兒教育的辦園方向、辦園宗旨及辦園途徑都產生了非常大的影響，也衍生出許多當前問題（姜瑾，2001；李娜，2001）。由於幼兒園必須從計畫經濟體制的保護傘走出面對市場競爭，教育活動也由「無償服務」被看成「有償服務」，在幼兒園本身的定位上即產生了思維的轉變（吳榮華，1994）；而既有法規缺乏對於民辦幼兒園教育目的、管理等問題未做出明確規定也致使民辦幼兒園經費問題、營利性問題及質量問題更為突出（牟映雪，2000）。

### （一）幼兒園機構性質定位不明之因素探討：市場經濟改變幼兒園角色

八〇年代以前以幼兒園以國營性質的企事業單位辦園為主，由於幼兒園為後勤福利的一部份，因此根據一九五二年《幼兒園暫行規程(草案)》中的規定：「市、縣所辦幼兒園的經費，由市、縣人民政府在地方教育事業費內統籌統支。其他公辦、私立幼兒園的經費，由設立者或董事會供給。」、「幼兒園以收雜膳費為原則（私立幼兒園得酌收學費），其具體辦法由各省、市、教育行政部門酌情規定。」因此在八〇年代以前幼兒園基本上是不收費的。一直到一九七九年「全國托幼工作會議」後才開始規定幼兒入園需繳交費用，但金額相當的少（郝文武，1994）。

經歷八〇年代的經濟開放後，九〇年代後經濟發展進入新的階段。於此時中國共產黨第十四次全國代表大會指出必須把教育擺在優先發展的戰略地位，故於一九九三年制定了《教育改革和發展綱要》。該《綱要》在籌措教育經費的主要措施提出：「提高非義務教育階段學生學費標準，同時按不同情況確定義務教育階段學校雜費收費標準。」、「鼓勵和提倡廠礦企業、事業單位、社會團體和個人根據自願、量力原則捐資助學、集資辦學，不計徵稅。歡迎港澳臺同胞、海外僑胞、外籍團體和友好人士對教育提供資助和捐贈。各級政府要加強對集資工作的統籌管理。」由於在大陸地區幼兒教育雖然被納入學制系統，但仍屬於非義務教育階段。一九九五年《關於企業辦幼稚園的若干意見》也指出要堅持依靠社會力量發展幼兒教育的方針，有條件的企業應繼續辦好幼稚園並改革現行幼稚園收費制度，鼓勵企業幼稚園向社會開放，逐步改變幼稚園經費由企業全部包攬的做法，提高企業辦園的效益。因而在此背景下不僅民辦幼兒園廣增，「使用者付費」的觀念也在此時使得幼兒園收費變的理所當然，大陸地區也陸續有許多走高價路線的幼兒園招生。雖然幼兒園的收費需根據評鑑等級及辦園成本以成本核算方式交物價局批價，但是有些幼兒園的收費標準常常低於辦園成本，在缺乏原有單位的補助下幼兒園便變相轉收「贊助費」以維持收支。由於上述收費制度的變化，使得幼兒園在社會中的角色也與往昔不同。

## 1. 幼兒園經營由「國家包辦」引入市場經濟下的「教育產業」概念，

### (1) 八〇年代前幼兒園配合國家政策扮演提供教育及福利服務之角色

根據一九五二年《幼兒園暫行規程（草案）》的規定中指出：「幼兒園的任務是根據新民主主義教育方針教養幼兒，使他們身心在入學前獲得健全的發育；同時減輕母親對幼兒的負擔，以便母親有時間參加政治生活、生產勞動、文化教育活動等。」；一九五六年《關於托兒所、幼兒園幾個問題的聯合通知》中也提及：「隨著國家經濟建設和文化建設的日益發展，今後將有更多的婦女參加生產勞動和社會工作。為了幫母親們解決照顧和教育自己的孩子的問題，托兒所和幼兒園必須有相應的增加」從上述兩法規中可以發現幼兒教育的產出最主要是因為婦女從事勞動和社會工作，而幼兒園所承擔的任務在當時保育性質是高於教育性質的，而幼兒園也於此開始兼具有教育性和福利性的雙重性質。

## (2) 八〇年代後民辦教育興起，民辦幼教亦為一種「教育產業」

雖然在一九九六年所公布的《幼兒園工作規程》仍重申幼兒園為教保相結合，提供家長服務的性質；但是從民辦教育的角度來審視幼兒教育的內涵，可以發現幼兒教育雖為教育，但又是非無償的及義務教育；若為產業，又是明確服務、以社會公益為己任的特殊產業，以教育做為無形的產品（翁菲玲，2001）。向洪與李向前（2000）也認為由於幼兒教育為非義務性質，又屬於啓蒙階段，家長有能力也願意投入，幼兒教育也逐步走向教育產業化之途。因此以上敘述看來，在民辦教育機制下，「教育產業」的概念也同時被引入民辦幼兒園當中。

再者進入八十年代經濟改革後，大陸地區開始從產業分類的角度來看教育，其按照聯合國的分類標準，將產業分成三種。第一產業為農業，第二產業為工業，除第一、第二產業以外，皆為第三產業，教育既非農業也非工業所以隸屬於第三產業。一九九二年《中共中央、國務院關於加快發展第三產業的決定》中不僅明確指出教育屬於第三產業，更認定其為對國民經濟發展具有全局性、先導性影響的基礎行業。胡瑞文與陳國良（1999）認為，由於長期以來把教育當作一種純福利性事業，並由國家包辦，所以近來以產業經濟的思路做為教育改革跟發展的突破為中國跨世紀教育發展的一個重要選擇。張志義（1999）則認為在計畫經濟體制時期，把教育看成福利部門、消費部門、賠錢部門；但實行市場經濟體制的結果，將必然出現教育市場化，使教育商品和教育生產漸成為不可避免的事情。雖然教育產業的思維拓展了民辦教育的發展空間，張鐵明（2000）認為，教育產業論絕不是提倡教育產業化，應是以教育服務的新觀點帶入，而非全盤徹底貫徹。從上可以知道，「教育產業」的概念是伴隨經濟改制之後而來的，由於民辦教育必須進入優勝劣敗的市場競爭機制，在經濟上必須獨立自主，因此更須投入服務的要素，所以當今的民辦教育更可謂具備了為教育產業運作的基本型態。

對於民辦幼教育的期許，一九九九年《中共中央國務院關於深化教育改革全面推進素質教育的決定》提出要加強管理及加快民辦教育立法外，還要：「積極發展以社區為依託的、公辦與民辦相結合的幼兒教育。要因地制宜地制定優惠政策（如土地優惠使用、免征配套費等），支持社會力量辦學。」。所以隨八〇年代民辦教育產業概念的興起以及窮國辦教育需仰靠兩條腿走路一同開展之思

維，民辦幼兒園與日遽增。雖然民辦幼兒園所提供的教保內容與性質與公立幼兒園是相同的，但是進入市場機制後，幼兒園也開始由原有的教育福利事業的服務性質增添了「教育產業」服務的概念。北京冶金部幼兒園趙園長也認為：「冶金部幼兒園的前身為福利性質，隨著轉制，現在要逐漸走向教育性質。」（2003.01.14訪談筆記）。因此大陸地區也以支助「產業」的觀點支持各界投入辦學。

## 2. 法規內容之變遷，引發教育是否可以營利之探討

### (1) 《教育法》及《社會力量辦學條例》均規定不得以營利為目的辦學

一九九五年《教育法》頒佈，其第二十五條第二項規定：「國家鼓勵企業事業組織、社會團體、其他社會組織及公民個人依法舉辦學校及其他教育機構。」第三款規定：「任何組織和個人不得以營利為目的舉辦學校及其他教育機構。」；一九九七年《社會力量辦學條例》不僅說明了社會力量辦學事業是社會主義教育事業的組成部分。於第四條也產名國家對於社會力量辦學所持之態度為「積極鼓勵、大力支持、正確引導、加強管理」同時於該法第六條也規定：「社會力量舉辦教育機構，不得以營利為目的。」；第三十七條「教育機構的積累，只能用於增加教育投入和改善辦學條件，不得用於分配，不得用於校外投資。」由於教育是公益事業，因此為維持公益性，不得以營利為目的為教育實施之必要條件。從上述可看出大陸地區在教育發展上的思維有二：一為鼓勵社會力量投入辦學；二為辦學機構不得以營利為目的。

進一步檢視條文「不得以營利為目的」之意涵，其與「不得營利」有著層次上的差別。若根據《教育法》第七十五條所做的規定：「有違法所得的，沒收違法所得；對直接負責的主管人員和其他直接責任人員，依法給予行政處分。」因此要對辦學是否有營利「目的」或是營利「行為」下判斷，最好的方式是根據具體事實以佐證，也就是是否構成「營利事實」。關鍵在於學校是否將依法所獲得的收益和籌集的資金用於學校建設和發展（李曉燕，2001）。因此「不得以營利為目的」及「不得營利」兩者在意識層次上前者之宣示高於後者。由於以宣示性字眼表露國家對於民辦教育之期許，但事實上就民辦學校來說，如果不營利就無

法生存，「不得以營利為目的」的概念與民辦教育展現出的「蓬勃商機」有所出入，這也督促了《民辦教育促進法》的誕生。

## (2) 二〇〇二年《民辦教育促進法》規定可獲得辦學出資人合理回報

二〇〇二年十二月二十八日《民辦教育促進法》正式頒佈，並將於二〇〇三年九月一號廢止《社會力量辦學條例》，正式施行《民辦教育促進法》。本法與《社會力量辦學條例》同樣是對非政府力量投入辦學所做出的規範，但從該法第五十一條：「民辦學校在扣除辦學成本、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。取得合理回報的具體辦法由國務院規定。」來看，其與《社會力量辦學條例》最大的差異在於對民辦教育的舉辦者是否可獲得回報作出了肯定的回答。勞凱聲（2003）認為，這打破了傳統將教育的公益性與營利性視作完全對立的格局，肯定了民辦學校具有公益性且可以營利，且承認教育的公益性並不一定會排斥營利性。

對於目前民辦教育現象，前上海民辦教育研究所趙一成教授評論到：「對於開放民辦的現象，就表面來看由於辦學者是借用政府原來的投資，因此可以說是現成的，所以要再投入的經費也比較少，再者由於有之前學校之基礎，要再繼續經營也比較容易；對政府來說，不僅可以節省經費投入，又可繼續獲得稅收等收入，所以是站於支持之立場，因此開放民辦對於辦學者及政府來說都是有利的。但是由於財產是會增值的，尤其像生源增加、建物增加這些東西的歸屬是屬於誰目前並未有所規範，因此形成產權不明確，再加上未對於辦學者投資獲利做出明確規範，也影響辦學者之積極性。」（2002.08.16 訪談筆記）。所以就是事實上而論，在大陸地區特殊的社會背景與教育需求下，開放民辦對於民間及政府都是利多，但是對於資產或是教育所做投資與回報仍有許多的爭論待考量。

由於大陸地區的國情是窮國辦大教育，想要彌補過去教育的斷層，無法光靠政府力量，必須仰仗社會力量以民辦方式投資教育，但大多數的投資者都希望投入能有回報，但一旦以這個角度吸引民間投資，教育的公益性又面受考驗。同時民辦教育投資人得到合理回報的具體辦法，在《民辦教育促進法》中並沒有做出規定，若依據大陸地區中央與地方「分層負責」的教育行政型態，「合理」回報

的判準權力是要交回中央或是授權地方也會影響國家教育權力的展現；再者且學校若同時擁有「獲得回報」與「享受優惠」的權利，是否會模糊了辦學焦點，重營利性而輕公益性？

同時，在目前尚未對《教育法》提出修改的前提下，《民辦教育促進法》中所提的「合理回報」與「不得以營利為目的」在具體操作上該如何劃分？全國人大常委會委員長李鵬曾提出：「民辦教育有其特殊性，應該允許民辦教育的出資人有一定的、合理的經濟利益上的回報，當然也必須明確，不能使單純追求利潤成為投資民辦學校的目標。」此固然是國家對於民辦教育的最高期許，但是在無法可依的情況下開放可獲得回報的機制，「合理回報」反會成為「營利」的最佳保護殼。

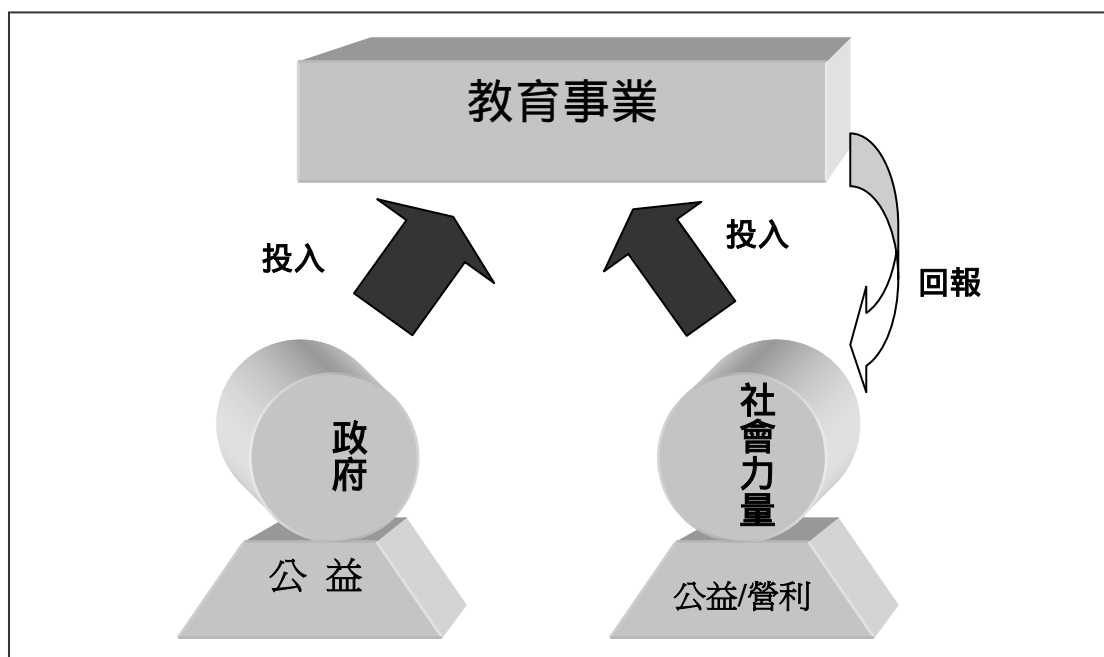


圖 4-3 政府與社會力量辦學內涵圖

李季湄（1997）對幼兒園辦學的目標曾提出任何巧立名目、以幼兒為賺錢工具的作法都是與幼兒園做為社會主義學校機構的性格不相符的。幼兒教育為教育的基礎，雖具有福利和服務的性質，但是從計畫經濟過渡到市場經濟使得幼兒園也受到經濟環境上許多特性、原則及影響（張建國，1995）。幼兒園經營由「國家包辦」引入市場經濟下的「教育產業」概念，又加上教育是否可營利的爭議，這是整體教育生態變遷的結果，幼兒教育為教育的一環，自然也涉入其中。

幼兒園在市場經濟改變既有角色，從被動接受資源到主動創造資產，對幼兒教育是一種創新的開端。雖然教育不得以營利為目的是教育服務的宗旨，但是利用合理回報刺激教育投入卻是一種手段。從目前大陸地區相關法規的規範來看，其仍為停留在宣示的意念，這也造成幼兒園機構性質定位不明之主要因素。

## **(二) 法規對於幼兒教育發展保障不足之探討：法規體系架構不完整**

綜觀目前大陸地區幼兒教育相關法規體系之架構可以發現，大陸地區目前尚無單獨的全國性幼兒教育立法，現有幼教法規之法律位階為均為行政命令。牟映雪（2000）曾分析幼兒教育法規所存在的問題為：法規規定意思不明確、缺乏對民辦園的詳細規定、法規之執行性不足等問題。進一步從分析大陸地區幼兒教育法規的架構可以發現造成法律對幼兒教育保障不足的問題癥結與法規發展的時程、法規的位階及法規的規範面有所相關。

### **1. 從法規發展的時程分析：幼兒教育法規自八〇年代後始開始發展**

從法規發展的時程探討可以發現大陸地區的教育立法與國家政治、經濟制度的建立和發展以及國家整體法制建設基本同步。而其最主要的發展時程為一九八二年《中華人民共和國憲法》頒佈至一九九五年《中華人民共和國教育法》頒佈的這段時期（鄭良信，2000）。《憲法》第十九條中規定了國家發展社會主義的教育事業並國家舉辦各種學校教育並且發展學前教育，從中展現出國家的教育權力並且也開啓教育立法的憲法基礎。

幼兒教育法規的發展開始於八〇年代，但該時期所頒佈的法規多為「試行」之版本，而正式法規的頒佈則為九〇年之後。對於教育法規體系的建構，於一九九三年《中國教育改革與發展綱要》中提出要加快教育法制建設，逐步走上依法治教的軌道。制訂教育法律、法規，要注意綜合配套，爭取到本世紀末，初步建立起教育法律、法規體系的框架。並鼓勵制定地方性的教育法規。自該綱要頒佈後，《中華人民共和國教育法》、《中華人民共和國教師法》也相繼頒佈；幼兒教育領域則有一九九四年《托兒所、幼兒園衛生保健管理辦法》、一九九六年《幼兒園工作規程》、《全國幼兒園園長任職資格、職責和崗位要求（試行）》、二〇〇一年《幼兒園教育指導綱要（試行）》等相關法規的頒佈。

因此從法規發展的時程分析可以發現幼兒教育法規體系的型構是伴隨著教育整體法規體系的發展而來，

## 2. 從法規的位階分析：幼兒教育法規最高位階為行政法規，低於各級教育

大陸地區目前在實施幼兒教育時主要依循的法規為一九八九年頒佈的《幼兒園管理條例》及一九九六年頒佈的《幼兒園工作規程》兩個法規。這兩個法規的位階都只是教育部門所頒訂的行政法規。根據《中華人民共和國憲法》第八十九條所規定：國務院的職權為根據憲法和法律，規定行政措施，制定行政法規，發布決定和命令。因此行政法規不管是由國務院發佈或是由國務院批准、國務院主管部門發佈的，都具有等同效力（孫葆森，1998）。如《幼兒園管理條例》即為國務院批准，國家教育委員會所發佈的。同時由於大陸地區長期下來因為各制定機關立法數量相當多，對於法律位階的判定也常產生爭議；而教育法的層級因制定機關之不同，產生法律效力的不同。二〇〇三年大陸地區通過《中華人民共和國立法法》後對法律、法規以及規章的制定作出統一規定，並且於第七十八條至第八〇條將法之位階性明確規定（王悅賢、詹鵬弘 2000），對於法規的層級制定了可依之標準。

表 4-6 大陸地區教育法規層級表

位階順序	教育法規形式		制定機關
第一層	憲法中關於教育的條款		全國人民代表大會
第二層	教育基本法律、教育單行法律		全國人民代表大會及其常務委員會（第七條）
第三層	教育行政法律		國務院（第五十六條）
第四層	地方教育法規		地方人民代表大會及其常務委員會（第六十三條）
第五層	教育規章	部門教育規章	國務院各部、委員會、其他行政機關
		政府教育規章	

參考資料：孫葆森（1998）；王悅賢、詹鵬弘（2000）

分析大陸地區目前幼兒教育法規的位階相較於義務教育、高等教育等其他教育階段來講是偏低的狀況，主要是因為幼兒教育既非義務教育的範圍，也非國家教育發展的主要階段，所以幼兒教育法規的發展往往晚於其他各級教育。因此目



前大陸地區人大代表如龐麗娟、何志敏等人也積極呼籲要制定《學前教育法》以奠立幼兒教育在國家教育體系中的地位

### 3. 從法規的規範面分析：主要依據兩個法規，且偏重幼兒園管理之規範，

從法規的規範面分析目前大陸地區幼兒教育法規的內容可以發現其偏重於幼兒園管理之規範，對於幼兒園設備、獎勵等方面均未有獨立之法規規範，且相關規定都含納於《幼兒園管理條例》及《幼兒園工作規程》之中。對大陸地區實施幼兒教育而言，兩個法規的頒佈是提供幼兒教育依法行政的體系，是幼兒教育走上依法治教的重要標誌。兩個法規的特色主要從管理的角度對於幼兒園的基本要求與管理提出原則，並且也允許各地根據需要制定地方性的行政法規。

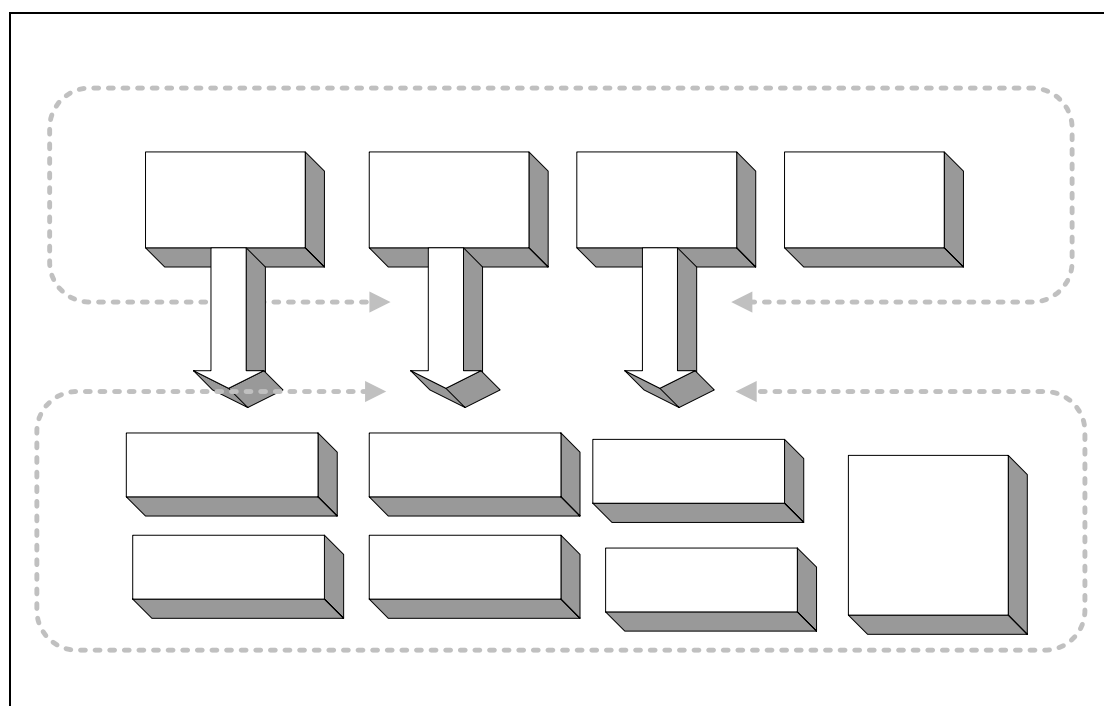


圖 4-4 《幼兒園管理條例》及《幼兒園工作規程》內涵圖

從圖 4-4 可以發現雖然兩個法規對於幼兒園外部的管理跟內部的運作均做出規定，兩法之間也存在者法律位階的上下關係。所以就規範面來說《幼兒園管理條例》的內容屬於意念性的指示；而《幼兒園工作規程》則為實際執行的依準。由於目前對於幼兒教育並未有法律位階之母法可依，以致於把所有與幼兒教育相關的規定都羅列至兩個法規內。從法規的條文中可以發現其對於幼兒園工作規範之細緻，但也礙於法規之位階過低且規範諸多幼兒教育相關發展面向，兼具意念傳遞及操作依據雙重效力，使得法規條文過於瑣碎繁雜。

從上分析可以得知伴隨大力地區社會整體之變化，使得幼兒園由附屬地位轉變為獨立地位，這同時改變了幼兒園本身及家長對於幼兒園角色的定位。對幼兒園本身來說，從以往無憂生計生源的角色轉變為要面對市場競爭以求生存，強化了幼兒園身為教育產業的服務概念；對家長來說，原有企事業單位義務托兒的服務不復存在，國家解除幼兒園包辦的事實也具體展現在幼兒園「優質優價」的市場競爭上，這也同時改變家長對幼兒園角色之認定。

由於幼兒教育發展的情形與教育行政規劃情形速率不一致，不僅專責人員欠缺，也同時產生幼兒教育法規在架構上的不完全的問題。由於幼兒教育法規欠缺法律位階的法規做為行政法規制定之準則，使得法規於各面向之規範產生不均之情形，偏行政管理而輕實際運作。法規雖對於幼兒園應盡的義務規範詳盡，但對於其可享的權利（如獎勵等）卻無明確規範。上述種種問題主要成因是因為目前幼兒教育所依據的母法位階過低，連帶產生法律對於幼兒教育保障不足之現象。

### （三）轉制後對教師工作影響之探討：從「終身制」到「聘任制」

大陸地區幼兒園轉制現象對於教師影響最大的，不僅展現在教師隸屬單位的轉換，也連帶使得任用方式從「終身制」改為「聘任制」。誠如北京大拐棒幼兒園陳園長所言：「轉制民辦之後，老師職工從單位人變成社會人。」（2003.01.15 訪談筆記）。關於幼兒園中教師任用的方式，在一九八九年公布的《幼兒園管理條例》第二十三條中明確規定到：「幼稚園的教師、醫師、保健員、保育員和其他工作人員，由幼稚園園長聘任，也可由舉辦幼稚園的單位或個人聘任。」；一九九三年大陸地區《教師法》通過後，以之作為教師相關法規的母法，更對於教師的任用做出了明確的規範。其中在第十七條的條文中也規定到：「學校和其他教育機構應當逐步實行教師聘任制。教師的聘任應當遵循雙方地位平等的原則，由學校和教師簽訂聘任合同，明確規定雙方的權利、義務和責任。實施教師聘任制的步驟、辦法由國務院教育行政部門規定。」；一九九六年的《幼兒園工作規程》第三十七條也再申幼兒園教師實行聘任制。因此不管從法規面或是幼兒園實際運作面來看，大陸地區的改制不僅體現在幼兒園本質上的改變，也同時改變幼兒園教師之任用方式，因此教師的聘用制度已是勢在必行。

## 1.透過聘任制度，幼兒園與教師間具有平等之法律關係

在以往計畫經濟時代下，人們習慣於身份管理及企業編制的型態，因此將教師視作國家幹部，由上級機關以計畫調配方式分發至學校，幼兒園必須無條件接受，幼兒園可謂為教師「被分配」到的單位。伴隨經濟體制的改革，不僅國營事業體逐步走向自營，幼兒園的所有制的性質從「企業有」轉變為「民有」，教職員工的身份也由企業的正式人員變為與企業無關係的「社會人」，從而形成教師聘任制的需求，這可謂是適應社會主義市場經濟發展和教育改變的需要所做的教育管理改革，是一種聘任者和受聘者雙方的法律行為。在雙方平等的條件上，基於意見一致或相互同意而結合，透過聘書的形式明確雙方的權利、義務和責任，對於幼兒園與教師間在招聘、續聘、解聘、辭聘等人事任用上皆形成保障，對聘任雙方都有約束力（孫葆森等人，1998）。

## 2.聘任制度施行後，幼兒園教師工作心態產生轉變

教師任用方式的改變後，幼兒園教師的任職也必須經過面試招聘的程序，這對於要面對市場的民辦幼兒園來說，是一種對於入園教師素質和專業的考核權，代表著幼兒園中形成優勝劣汰的用人機制及擁有質量控制的自主性，上海市兒童基金會幼兒園李園長認為：「聘任制實行後，教師已不再是鐵飯碗了，教師的觀念必須改變，因為只有引進競爭才有進步。因此要透過聘用合同，讓老師有競爭感。」（2003.01.09 訪談筆記）。上述現象是一種幼兒園轉制後必然的趨勢。然此種制度上的轉變，卻使得教師一職不再是企業或是國家包養的對象，教師們的心態上及制度適用上也產生轉變。特別是教師身份轉換使得很多人無所適從，教師的情緒波動也很大，因而從心理上抵制改革，因此需要漸進輔導以使觀念轉變，建立教師對於幼兒園的歸屬感及責任心，一起與幼兒園面向市場（張咏，2002；謝珊，2002）。

### 第三節 兩岸民辦幼教法規之比較

#### 壹、兩岸民辦幼教法規之發展過程分析：

##### 一、台灣地區幼教相關法規於七 0 年代開始發展；大陸地區於九 0 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 0 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，由表 5-1 可觀察到台灣地區相關法規的發展多集中在七 0 迄八 0 年代初期，而影響台灣地區幼教法規體系發展最為重要的《幼稚教育法》亦頒佈於一九八一年。

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 0 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 0 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。

表 4-7 1949 年後兩岸幼兒教育相關法規事件發展表

台灣地區	年代	大陸
	1951	《幼兒園暫行教學綱要（草案）》7 月公佈
	1952	《幼兒園暫行規程草案》03 月 18 日公佈
《幼稚園課程標準》11 月第三次修正	1953	

《幼稚園暫行設備標準》07月公佈	1962	
《幼稚園園長、教師登記檢定及遴用辦法》02月01日公佈	1969	
《幼稚園設置辦法》06月19日第一次修正 (*該法公佈於1943年)	1970	
《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日公佈 《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 《私立幼稚園呈報立案須知》08月20日第一次修正	1973	
《私立學校法》11月16日公佈	1974	
《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	1975	
《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	1977	
《師資培育法》11月21日公佈	1979	《城市幼兒園工作條例(試行草案)》11.08公佈
《幼稚教育法》11月06日公佈	1981	《中華人民共和國教育部幼兒園教育綱要(試行)》10月公佈
《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	1983	
《私立學校法》1月11日第一次修正	1984	
《台灣省公私立幼稚園評鑑實施要點》06月18日公佈	1986	
《幼稚園課程標準》04月第五次修正	1987	《全日制、寄宿制幼兒園編制標準(試行)》 03月公佈
	1988	《社會力量辦學教學管理暫行規定》10月 24日公佈
《幼稚園設備標準》04月第一次修正公佈	1989	《幼兒園工作規程(試行)》6月5日公佈 《幼兒園管理條例》9月11日公佈
《台灣省公私立幼稚園評鑑暨獎勵實施要點》公佈	1990	《幼兒園管理條例》02月01日實施
《私立學校法》12月30日第二次修正	1991	
	1992	《九十年代中國兒童發展規劃綱要》02月 通知
《台灣區公私立幼稚園評鑑實施要點》公佈	1993	《中國教育改革和發展綱要》2月公佈 《中華人民共和國教師法》10月31日公佈
《師資培育法》02月07日第一次修正	1994	《托兒所、幼兒園衛生保健管理辦法》12 月1日公佈
《教師法》08月09日公佈	1995	《中華人民共和國教育法》03月18日公佈 《中外合作辦學暫行規定》1月公佈
《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 《師資培育法》07月30日第二次修正	1996	《幼兒園工作規程》03月09日公佈 《幼兒園工作規程(試行)》06月01日失效 《全國幼兒園園長任職資格、職責和崗位要 求(試行)》1月公佈
《私立學校法》06月18日第四次修正 《師資培育法》04月23日第三次修正	1997	《社會力量辦學條例》07月31日頒佈；10 月01日施行
《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	1998	
《私立幼稚園獎勵辦法》06月29日第一次修正	1999	

《教育基本法》06月23日公佈		
《私立學校法》01月19日第五次修正 《教師法》07月19日第一次修正 《私立學校法施行細則》07月28日第一次修正	2000	
《私立學校法》10月31日第六次修正	2001	《幼兒園教育指導綱要(試行)》09月試行 《中華人民共和國教育部幼兒園教育綱要(試行)》09月失效
《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	2002	《中華人民共和國民辦教育促進法》12月28日頒佈
	2003	《中華人民共和國民辦教育促進法》9月1日施行 《社會力量學條例》9月1日廢止

## 二、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

從表 5-1 可以觀察到，兩岸在法律的頒佈及實行上，在與時俱進的更新上上著有不同的作法，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。

## 貳、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。但是在法律層級部分，隨著一九九九年《教育基本法》頒佈之後，因其立法定位為教育根本大法，也等於教育的憲法。雖然台灣地區於法制上並無所謂的「基本法」，所以《教育基本法》的頒佈是否真具有教育憲法的地位仍具爭議。但暫毋論其與法律位階上的實際效力是否高過於《幼稚教育法》，但是從其在意旨上的宣示是可供作台灣地區教育活動及法制制定的基本原則的。所以在法律意旨上，《教育基本法》的位階要高過《幼稚教育法》，其層級可由圖 4-5 所示。

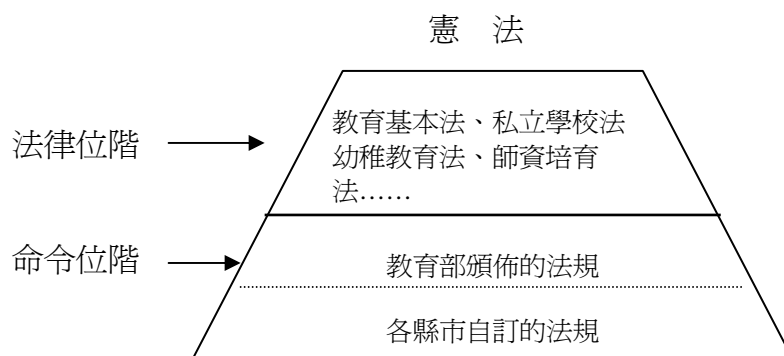


圖 4-5 台灣地區幼教法規體系圖

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國家教委分別於一九八九年頒佈的《幼稚園管理條例》及一九八九年頒佈的《幼兒園工作規程》。這兩個法規就層級上來說，《幼稚園管理條例》屬於幼兒教育的行政法規，《幼兒園工作規程》則屬於行政規章，法規位階均低。

若從立法機關權力和立法依據分析大陸地區各種形式的教育法，其在效力上有下列圖 4-6 所示之關係，但地方性教育法規、部門教育規章與政府規章之間關係難以顯示出來主要是因為執行過程中，按照《中華人民共和國行政訴訟法》第五十三條所述：「**人民法院認為地方人民政府制定、發佈的規章與國務院部、委制定、發佈的規章不一致的，以及國務院部、委制定、發佈的規章之間不一致的，由最高人民法院送請國務院作出解釋或者裁決。**」此三者之間的關係在有所爭議時並無法根據部門別有位階高低之判定，必須透過國務院進行判定。而地方性教育法規與地方政府教育規章間的關係，雖然就行政架構上是從屬關係，但因為於法並無明確規定，故以虛線表示其關係（孫葆森等人，1998）。

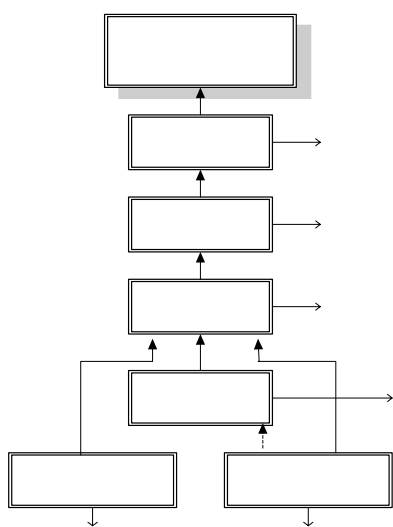


圖 4-6 大陸地區幼教法規體系圖

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其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，全許多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 4-8 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

參、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

教育有助於國民素質之提昇，關乎國家國力之強盛，因此對於具有重大社會功能的教育事務國家有必要採取介入角度，以維持國家教育的基本價值及運作；同時教育也具有公共財之性質，所以政府對於人民基本教育事務之需求，有義務承擔，並透過公共財重新分配資源，以求教育上達到同一水平的條件。兩岸民辦幼教法規之意識型態由於由不同政權所掌控，在不同時空之下也形塑出不同之意識型態。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。台灣地區自政府遷台後，長期以來均由中國國民黨獨攬執政，直迄解嚴後鼓勵人民組織政黨參政，迄二〇〇〇年經總統大選民主進步黨取得執政權後，才開啓「政黨輪替」之始。；反觀大陸地區，自一九四九年中華人民共和國政權建立後即由中國共產黨執政，雖然其境內也有許多黨派之分，如：中國農工民主黨、中國致公黨……等，但都

是在中國共產黨的領導之下所組成的黨派。同時其雖幾經領導人替換，但始終實踐以黨治國之思維，其政治體制均控制在中國共產黨獨權領導之下。

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，但仍主要以中國國民黨為主進行威權統治，也由於國家實施教育是照執政者的理念，所以長期以來因為教育大權專由某一政黨掌控，因此人民成了受教之客體，也無權利要求國家施予何種教育，更造成台灣地區過去黨化教育之情況。一九八七年台灣地區宣布解嚴之後，伴隨台灣地區多黨政治型態建構之完全，民意選出的立法委員即可在立法院中代表透過政黨表達民意，且由於教育為基本人權，根據重要性理論只要涉及國家事務的重要事項，無論是干預行政，抑或給付行政都必須由立法者以立法方式來限制，不可讓由行政權力自行決定（吳庚，2001）所以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，也使得人民享有受教之主體性。

台灣地區的幼兒教育根據《幼稚教育法》所規定，具有教育及保育之雙重屬性，但是幼兒教育階段卻非屬台灣地區義務教育之範疇，雖屬教育文化事業但是在法規適用上又不完全屬於學校，未屬於憲法中所指之基本教育，所以在定位上未具憲法基礎以支持國家對於幼兒教育的給付義務，因此尚須透過憲法的制定，加強幼兒教育之定位，以落實多元教育下之幼兒受教主體性。

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。