

第五章 結論與建議

第一節 結論

壹、幼兒教育之定位受政治型態影響而有所不同。台灣地區過去以發展義務教育為重，致使幼兒教育地位低落；大陸地區將幼兒園視作實踐共產主義的「後勤單位」，幼兒園角色任務明確。

台灣地區由一黨獨大到政黨輪替參政的過程中，不僅於政治上建立民主機制，也促使人民開始關注教育人權，企圖以教改打破過去威權時代國家對於教育之統治，並冀以法治國原則保障人民教育之權利。在過去威權時代，政府企圖透過教育實踐其意志，滲入黨化教育之思想，因此對於國民義務教育階段不僅在法規及教育行政體系均建立起完善的運作機制，在經費及發展上均以義務教育為先。台灣地區的幼兒教育非屬義務教育之範疇，雖於性質兼有教育及保育之功能，但遲遲未被視作學校，又加上台灣地區幼教發展之情況以民辦（私立）居多，因此相關權利義務之保障往往遊移在國家界定的「學校」邊緣，致使幼兒教育地位在教育環境中被視作是較低的，也容易為大眾所忽略。直迄近年來由於家長對於本身教育權之重視，以及幼教界對專業定位之堅持，政府始開始對於幼兒教育投入更多之關注。

大陸地區由於其政治思維強調教育為無產階級服務，因此幼兒園除了有培養教育社會主義接班人之使命外，更特別是為家長提供便利條件而存在。幼兒園也被視為是作為社會主義學校教育機構和學制系統第一環的角色，必須負擔公共育兒之責任，因此國家明確定位幼兒園具有服務社會的角色。邇近以來由於社會政治經濟發展上的轉變，使得社會的產業結構有了多樣的變化，尤其是獨生子女之社會現象下，「優生優教優育」概念的加強，家長對幼兒園的要求不再以為提供自己「服務」為考量，而是思考到幼兒園能提供什麼服務以使幼兒受到更好的「教育」，幼兒教育實施之目標也含納了更多的教育需求。

貳、國家對民辦教育的開放與管理態度影響幼稚園經營方式。台灣地區幼兒教育以民辦（私立）為主要辦學體，辦學型態靈活；大陸地區於八〇年代後始開放民辦，民辦幼稚園機制仍在摸索階段且有很大發展空間。

台灣地區自遷台後對於幼兒教育之實施初期雖以公系統為重，然自六〇年代後，民辦（私立）幼稚園數量逐年增長，漸成為台灣地區幼教主要辦學體。由於台灣地區對於民辦（私立）幼教長期以來採以開放機制，只要具備法規資格均可投資辦學，相較於其他各級教育，民辦（私立）幼教之辦學門檻較低，也吸引許多人投入辦學。由於以私系統為主之辦學生態，使得台灣地區民辦（私立）幼教在市場競爭下必須導入新的課程或新的教學理念等活水以求發展，這也帶動台灣地區民辦（私立）幼教之蓬勃發展。惟近年來，伴隨台灣地區經濟實力之提昇，國內物價及土地價格均上揚，對於辦學所需之面積、設備相較於過去十年、二十年而言，達到標準所需負擔的成本相對提高，使得幼教界對於法規不合時宜之呼聲四起。

大陸地區於八〇年代之前民辦幼教除街道自辦者外均附屬在企事業單位底下，由於幼兒教育在國營體制事業下被視作為國家應負的「福利事業」，使得幼兒教育在八〇年代之前均處於國家的保護傘下，以托育為工作的重心。八〇年代後，隨著經濟形式由計畫經濟轉變到市場經營的機制，民辦幼兒園從附屬地位也有獨立的經營權，不僅在行政管理體制上要做出調整，在課程內容上為迎合市場需求也推出許特色班及興趣班吸引生源。對於轉制的現象上海托幼協會譚星副處長認為：「轉制可以算是一種民辦公助的型態，幼兒園的戶口仍在教育局，但是像人員的養老、保險等支出都是要自立的。其中像園長承辦制，這是非個人私營的，因為幼兒園不屬於園長，而是園長向教育局承辦，園長要參加教育局一切會議及活動，但基本上一切是獨立的。」（2003.01.08 訪談筆記）。從上述情形描述可以知道目前在轉制的過程中幼兒園在行政運作也不是完全脫軌於教育部門，而是先在在經濟上先跟政府部門脫離關係。所以對於幼兒園來說，「斷奶」之後，所有的收益都要由自己「掙」出來的，因此要透過企業經營的思考來營運幼兒園。幼兒園中的職工及教師也從以往計畫經濟時代單位包養的單位人，轉變為聘任制。這使得近年來大陸地區的幼兒教育充滿了市場氣息及競爭味。

北京冶金部幼兒園在以前屬於重工業部的事業單位，由冶金部負責管理，目前雖仍算是事業單位，但於前年開始提出成本核算，逐漸走向轉制型態。該園趙園長認為：「走向轉制之後，從好的方面來說是激發幼兒園的活力。因為以前是面對機關，未來是漸走向社會。所以要有生存意識，也要靠人的能力去面對市場。尤其現在提倡多種形式辦學，也扶植了幼兒園，讓市場跟家長檢驗你。」(2003.01.14 訪談筆記)

由於幼兒園競爭意識的抬頭，又加上絕大多數的幼兒園均以評鑑之後的分級分類作為收費依據，為多謀收費，促使幼兒園有目標地督促自己成長，對於幼兒教育品質的提昇具有正向之效果。

參、幼兒教育之工作本質來自於人們就業後之需求，仰賴經濟環境支撐發展。台灣地區民辦(私立)幼教仰賴台灣地區七〇年經濟成長之基礎，蓬勃於八〇年代；大陸地區民辦幼教受八〇年代經濟體制改革之影響，幼兒園於此時期開放民辦。

台灣地區經濟發展自七〇年代開始顯著成長，而一九七九至一九八四年間也為幼稚園數量成長最為快速之時期。這段期間台灣地區由於股票市場之熱絡使得投資環境的改變，由於社會瀰漫一股「號子熱」使得社會大眾對於幼兒托育的需求更為迫切。再者許多於股市獲利的投資人轉投資至土地上也頗有收穫，在出資者資金不虞且社會需求明顯之情況下，於本時期有許多幼稚園相繼開辦，也成為台灣地區民辦(私立)幼教的黃金時期。雖然台灣地區幼兒教育素來由私人所辦，但是幼稚園數量最主要的增長時期仍是由於社會需求而引發辦園動機，幼稚園為應民之需求所生，而經濟活動是促使社會產生需求最主要之因素，也可作為幼兒教育發展之基礎。

大陸地區在經濟體制改革之前，幼兒園為員工福利之附屬單位，是伴隨父母就業而產生的托教場所。所以幼兒園在經營上不需競爭也不具有競爭意識，單純是為符應父母為國家從事勞動生產而存在的。八〇年代，大陸經濟體制改變，國營企業紛紛民營化，「為員工托育」的福利服務反成為企事業沈重的負擔，因此幼兒園也必須面臨轉制，成為獨立運轉之主體，並也造成大陸地區幼兒教育由國家負擔走向民辦的狀態。從過去的公有制到現在的民辦制，幼兒園雖然在體質上不同，但幼兒園的存在仍是呼應社會大眾的需求。幼兒園也因為整體經濟環境的轉變，人均收入的提高，家長更願意以「投資」幼兒的心態審視幼教環境，家長不僅需求托育，更對教育品質多所雖求。這不僅是大陸地區一胎化下的父母思維，更也是人民經濟水準提高後對教育品質提昇之相對要求。

肆、社會環境的穩定影響民辦幼教發展。台灣地區遷台後政治環境安定，幼兒教育也平穩發展；大陸地區歷經大躍進及文革時期，破壞幼兒教育之發展。

台灣地區自國民政府遷台後，不僅旋即進入戒嚴時期，且長期下來均由國民黨執政，五十年下來政治環境安定，經濟發展繁榮被譽為「亞洲四小龍」，整體社會呈現安康小富之普遍現象，也因此台灣地區幼兒教育在質與量上均呈成長之勢。反觀大陸地區由於政治勢力之影響，中國共產黨分別於一九五八年與一九七六年策動大躍進與文化大革命運動，拖垮大陸地區國家整體的發展，對於大陸社會造成難以撫平之傷害。

大陸地區於大躍進時期，在國家帶動下使幼兒園在三年之內經歷了巨幅開展與急峻縮減，造成社會資源及破壞既有幼教體制之平衡；文化大革命期間更是將幼兒教育扣上資本主義而加以打壓，不僅幼兒園建設停頓，連師資培育也受到波及，大躍進之後所恢復的幼兒教育建設也因文化大革命再次崩解，所有建設又回到原點。文化大革命結束之後，大陸地區雖然開始積極復原各類教育機構的原有建設，但是已被前期破壞殆盡，需要一段時間的痊癒期才能恢復之前建設的基礎，所以復原速度緩慢，也造成大陸地區整體發展落後各國之主要原因。

第二節 建議

壹、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。

貳、幼兒教育應設置教育行政專責單位，以促進幼教發展之整體規劃

從兩岸幼兒教育行政專責單位配置現況看來，可以發現目前皆有著幼兒教育專責人員不足的現象。以北京市為例，教育事務均由北京市教育委員會管理，在其之下設有學前教育處綜理幼兒教育相關事務。根據訪問北京學前教育處的經驗，該單位目前只有三位專責人員，然北京市目前共有 1,5470 所幼兒園，幼兒入園數達 21.4 萬人（北京市教育委員會網站，2003）。這樣的人力分配情況，學前教育處的行政人員郭小姐表示到隨著幼兒園轉制、增加之情況逐年變動，工作量相當大，需要把一些業務下放到區縣教委辦理，實有心有餘而力不足之感。

台灣地區目前於中央並無幼兒教育專責單位，且在幼兒教育行政人員分配上同有匱乏之情形。目前以教育部為首，幼兒教育業務由國教司以兼辦方式掌管。於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，其他縣市均以兼管方式處理幼教行政業務。台灣上述幼教行政現象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。建議幼兒教育應設置專責單位遴聘專業人才以台灣地區促進幼兒教育發展之整體規劃。

參、教育與社福機關權責需劃分清楚，幼教相關事務應由教育部主管

大陸地區的學前機構主要可以分為托兒所及幼兒園。一般而言，托兒所招收零到三歲的幼兒，屬於集體事業管理局管轄；三到六歲的幼兒入幼兒園，隸屬教育局管轄，但於幼兒衛生等相關規定不論托兒所及幼兒園則都由衛生部門審核。因此長期以來，大陸地區的托兒所及幼兒園在管理體制上呈現零到三歲；三到六歲兩階段之學前照料與教育。近年來，由於推展各類學校實施素質教育，也使得大陸地區對於零到三歲早期教育開始重視。北京市「十五」時期教育發展規劃中提到對於二〇〇五年學前教育事業發展目標在於大力發展零到六歲教育，積極推進零到三歲早期教育，逐步實現托兒所、幼兒園一體化的理想。因此近幾年來大陸地區幼兒園也將招生年齡往下降。如北京幸福泉幼兒園、南京如意幼兒園等都有招收二到三歲的幼兒。此外，也有托兒所向上擴展招生年齡者，並逐步轉型為幼兒園者，如上海延吉七村幼兒園。所以大陸地區目前學前機構的走向是以幼兒園為主，以推動早期教育之目標逐漸向下延伸招生年齡層，這也意味著幼兒教育將以教育部門之管理為重，衛生部門則依舊對於幼兒保健衛生事項把關。

台灣地區最主要之學前機構包含幼稚園及托兒所，兩者分屬不同主管機關管轄，且權利義務不盡相同。但由於兩者招生年齡有所重疊，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。且由於台灣地區幼稚園目前並不屬於國民義務教育之一部分，因此在認定上往往不被視作學校看待，也造成幼稚園相關的權利與義務亦其他各級教育相異情況。日前「幼托合一」方案曾提出二足歲至五足歲幼兒由社福部門主管，教育部門協辦，吾人認為隨著台灣地區國民素質提昇及對教育品質之要求，家長對於幼稚園之教育品質也同樣關注。因此建議應依幼兒同具有學習權之立場將幼兒教育相關事務交由教育部主管，而非應部門職權劃分而將幼兒受教之權利交由社福機構主責。

肆、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。

伍、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。

陸、對幼教相關法規內涵之重新思考

長期以來幼兒教育對於其所產生的問題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。對於上述現象，吾人認為將所有問題推究至法令不合時宜有邏輯上之謬誤，茲說明如下。

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。對於辦學者來說，上述條件都是對於辦學品質的最低標準要求。因此，倘若在必須付出較高成本才能到達立案標準的思維下，自然就會覺得法規不合時宜。

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！