

臺灣幼兒教育政策的趨勢 —兼顧幼教轉型與教保品質

許玉齡

前國立新竹教育大學幼兒教育學系副教授

臺灣自民國 71 年公布幼稚教育法之後，已經規定幼稚園師資必須具備教師資格，當時的幼兒教師學歷比照國民小學為專科畢業。4-6 歲的幼兒班級師生比則訂為 1 比 15，且一班置兩位教師，也就是一個班級招收三十名幼兒，由兩位教師協同教育與照顧。以上的規定乃因幼兒第一次進入學校生活，仍有許多生活自理能力以及意外事件需要老師一一幫忙。當一位老師教學時，另一位老師必須協助處理教材教具支援以及個別幼兒所出現的各種狀況，包含生理層面的照顧以及心理情緒的安撫。而當各師範校院於幾年後陸續升格為大學時，設有幼兒教育的科系也同時大量增加具有博士學位的師資，以提高職前教師培訓的理論基礎。於是在臺灣尚未自產幼教博士的情況下，留學歐美回國任教的博士們紛紛引進歐美的開放教育理念與實務於幼兒教師的培養。直到民國 83 年師資培育法通過後，全國各階段教師皆齊一要求必須具備大學學歷，此時幼兒教育可說是在師範院校與其他階段的教師培育一起開創符合臺灣在地文化與需求的師資培育新頁。

教育專業的核心在於師資與課程，面對臺灣逐漸開放多元的社會，臺灣幼兒教育經過學界與幼兒園實務界二十多年的耕耘，已經落地生根自成課程體系，在開放教育的課程理論、教學實務、與課程在地化皆已經見到成果且受到亞洲各國教育界的肯定，因而紛紛前來招聘人力，希望網羅幼兒教師前去任教。另外，大學的幼兒教育相關科系及研究所就讀的學生裡亦見亞洲各國僑生與短期交換生快速成長。臺灣儼然已經成為亞洲尤其是華文地區的幼兒教育產業先進國家與輸出國家。

然而，在幼教師資培育專業化與精緻化的同時，我國的幼教機構在品質、可負擔性、與普及性三項優質指標與聯合國已開發國家相比，仍有許多進步空間。以國家投入幼兒教育的資源而言，先進各國的公共化比例皆高於 70%，而臺灣正

好相反，僅有 30 % 的幼兒園是由政府與非營利機構設立，其餘為私人自行創設。這使得國人希望自小就能接受平價而優良師資與課程的機會相當稀少。我們培育出來的優秀幼教人才也都想要擠進這 30% 有政府保障的就業機構，因為只有這些幼教機構在經營上不用擔心招生問題，不須與商業廣告拔河，不用受到家長只愛傳統分科才藝班的被動教學觀念束縛，專業教師們才得以發揮最適合幼兒的統整性課程，以遊戲為方法，對著還在發展中的差異性幼兒因材施教，跨領域培養幼兒所需與小學銜接的各種能力。

師資層面以外，自民國 100 年幼稚園與托兒所歷經 20 多年的整合終於塵埃落定，國家通過了幼教母法：幼兒教育及照顧法以及 20 多個配套子法，不僅將幼稚園與托兒所合併而且一併將 30 年來社會環境對幼教影響的各種變化與相關利害關係人（幼兒、教學者、家長、經營者、政府）的權益責任皆入法規範與保障。這是臺灣幼兒教育的一件大事，也是國家可開始大力投入幼兒教育的契機。

目前我國幼兒入園率在三歲為 51.22%，四歲為 83.07%，五歲為 93.86%（摘自民國 105 教育部國民教育及學前教育署學前教育統計年報），顯見幼兒教育已經是國民教育的基礎。現今 2-6 歲幼兒的就學機構分別是公立、私立、與非營利幼兒園，在品質提升方面需要更多的協助使其落差減少，因此近十年來我國幼教的政策，以提升教學品質為目的的項目居多，其中包含「補助未取得教師證之在職教師就學之學費」、「幼兒園教學人員免費增能研習」、「全額補助幼兒園申請大學幼教幼保系教師到園輔導」、「頒布提升幼兒六大能力的幼兒園課程大綱」、「提供幼兒園課程活動設計與評量的數位工具」、「利用網路影片與資源提供家長最新教養方法」、「提供幼兒園環境規劃範例」、以及「推動全國幼兒園基礎評鑑」。這樣多方面的幼教政策推動下的確讓有心改變的幼兒園與工作者感受到新氣象，但是對於無法改變的經營者，不論是因為硬體環境不佳或是教師群學習意願與學習能力低落，都會感到壓力重重，因為少子化趨勢（表一）之下，幼兒園的招生競爭自幼托整合後更趨白熱化（表二、表三）。

臺灣在社會轉型與經濟轉型下，未來需要的人才都須儘早培養能力，並能銜接向上階段的國際教育趨勢。而幼兒政策的擬定不僅要提高國民生育兒女的意願，也需要顧及家長經濟負擔層面，還需有能力引進新教育趨勢，以轉變家長觀念從代工業大量製造時代的傳統知識改為現代個性化的新思維，同時提升教學者專業能力，引進更有效率的幼教管理模式，這些都在考驗著政府規劃政策與落實政策的能力。在三歲幼兒都已經有一半進入幼兒園就讀的現代臺灣，國教向下延伸

的議題與幼兒園公共化（圖一）、教學品質優質化、與幼教產業轉型這些重要議題，如何同時並進值得教育先進們深思與投入。

表一 臺灣出生人口（1981-2015）

年	1981	1991	1996	1997	1998	1999
出生數	414,069	321,932	325,545	326,002	271,450	283,661
年	2000	2001	2002	2003	2004	2005
出生數	305,312	260,354	247,530	227,070	216,419	205,854
年	2006	2007	2008	2009	2010	
出生數	204,459	204,414	198,733	191,310	166,886	
年	2011	2012	2013	2014	2015	
出生數	196,627	229,481	199,113	210,383	213,598	

資料來源: 研究者整理自內政部及衛服部人口統計資料

表二 幼兒園數量成長趨勢（幼托整合前）

年	2000	2001	2002	2003	2004	2005
幼稚園	3,150	3,234	3,275	3,306	3,252	3,351
托兒所	3,345	3,600	3,897	4,082	4,257	4,307
總計	6,495	6,834	7,172	7,388	7,509	7,658
年	2006	2007	2008	2009	2010	2011
幼稚園	3,329	3,283	3,195	3,154	3,283	3,195
托兒所	4,213	4,112	4,008	3,887	3,825	3,681
總計	7,542	7,395	7,203	7,041	7,108	6,876

資料來源: 研究者整理自教育部教育統計資料

表三 幼兒園數量及公私立分配比例成長趨勢（幼托整合後）

年	2012	2013	2014	2015
公立幼兒園	1888 28%	1919 29%	1965 30%	1984 31%
私立幼兒園	4723 72%	4641 71%	4503 70%	4378 69%
總計	6611	6560	6468	6362

資料來源: 研究者整理自教育部教育統計資料



圖一 教育部國民教育與學前教育署公布之幼兒教保公共化幼教政策



資料來源:教育部網頁

http://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=9BD8BE46F97CACFB

臺灣幼兒教育補助政策之發展： 五歲幼兒免學費的省思

陳麗珠

國立高雄師範大學教育學系教授

前言：幼兒免學費之後

幼兒教育階段是所有學校教育的基礎，其重要性不言可喻。99 學年度開始，教育部實施「五歲幼兒免學費」政策，對就讀私立園所幼兒依其家庭經濟狀況差別補助，但此一政策與國民教育學生免學費以及高級中等學校學生免學費都不盡相同。未來是否應該將幼兒教育階段亦納入十二年國教免學費的行列？如果比照實施，必須克服哪些困難？值得政策規劃前思考。

以下先討論各種程度免費教育的內涵與適用範疇，再回顧我國幼兒教育補助政策的發展，最後討論幼兒教育階段將來若要擴大政府補助的範疇，必須面對的若干問題。

「免費」、「免學費」、與「一定條件免學費」的差異

現代學校教育依其入學方式，可分成義務教育與選擇教育，前者（義務教育）立法規範學齡內所有學生一律強迫入學，並免收就學費用。義務教育提供義務教育年限內全部學齡人口入學，需要聘用大量的教師與行政人員，並設立足夠的學校，耗費成本很高，非由公部門（政府）主辦不足以支應。世界各國多將基礎教育階段規定為義務教育，此因基礎教育階段為培育國家未來公民的關鍵期，加上此階段課程尚未分化，辦學成本相較於中等與高等教育為低，政府財政較能負荷。政府辦理義務教育必須考量財政是否足以負荷，義務教育年限必須視國家經濟發展而定。

另一方面，義務教育之外的學校教育通稱選擇教育，選擇教育階段開放由學

生及家長自由決定是否入學；為吸引學生入學，選擇教育的課程設計多元以呼應學生的需求；在市場機制運作下，學生家長亦必須分擔教部分教育成本。選擇教育的辦學主體除政府（公部門）辦理的公立學校之外，亦引入私部門（董事會）辦理私立學校，選擇教育在財務規劃層面最大的爭議在於政府、私校董事會、與學生及家長之間如何分擔，部分教育階段（例如高等教育）與學生就業緊密相關，成本分擔是否加入畢業生雇主也是熱門政策議題之一。

我國的教育法規中，「義務教育」一詞並不多見¹，多以「國民教育」稱之，主要指稱國民小學及國民中學教育階段。再者，現行教育法規名稱及內文中出現「免費教育」一詞亦不多見，僅針對特定對象部分補助的免費規定²。

依據現行〈高級中等教育法〉第 2 條：「九年國民教育及高級中等教育，合為十二年國民基本教育。九年國民教育，依國民教育法規定，採免試、免學費及強迫入學；高級中等教育，依本法規定，採免試入學為主，由學生依其性向、興趣及能力自願入學，並依一定條件採免學費方式辦理。」可見九年國民教育和高級中等教育皆非完全的義務教育，亦非全面免費教育。

國民教育在我國實施將近半世紀，但非純粹的義務教育，此因國民教育依據〈憲法〉第 160 條：「六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費...」之規定，在「免納學費」的原則之下，國中小學校僅「免學費」，但仍對學生家長收取雜費、代收費、代辦費等，與義務教育之費用全免尚有差異。

2014 年我國開始實施十二年國民基本教育，對高級中等學校學生實施「免學費」，但僅專業群科（高職）學生全部免收學費，普通科（高中）則附有排富機制，學生家庭年所得在 148 萬元以下方能免收學費，故稱為「一定條件免學費」。公私立學校學生不論免學費與否，都必須自行負擔雜費、代收代付費、與代辦費，與免費教育相去更遠。

我國幼兒教育補助政策之發展

我國幼兒教育階段過去定位為家庭的教育責任，由家長完全負擔教育費用，後來政府逐步擴大補助幼兒就學部分成本，其政策發展經過下列幾個階段：

- 1 現行教育法規名稱中並未有義務教育一詞，僅「花東地區接受國民義務教育學生書籍費補助辦法」、「離島地區接受國民義務教育學生書籍費雜費交通費補助辦法」出現「國民義務教育」一詞。
- 2 例如〈特殊教育法〉33 條：「...由各主管機關『免費』提供交通工具...」。

幼兒教育券

教育券 (education voucher) 係由美國經濟學家 Milton Friedman 於 1960 年代提出，倡議發放相當於政府補助公立學校學生全額之憑券，家長持此憑券可以自由選擇就讀公立或私立學校，不受學區的限制，主要訴求在於提升公立學校的辦學校率。教育券提出之後受到各界廣泛討論，由於牽動過大，僅局部地區短期試辦，並未全面實施。此後教育券的型式延續並發揚光大，成為大受歡迎的迷你教育券 (mini-voucher)，其實就是對學生特定項目的補助而已。

我國於民國 89 學年度開始對年滿 5 歲至入國民小學前實際就讀已立案私立幼稚園 (托兒所) 之幼兒，補助每人每學年 1 萬元，屬於迷你教育券的性質。一方面回應當時公私幼稚園所學費差距過大，一方面亦希望藉此輔導當時尚未辦理立案之學前托教機構合法立案。

扶持 5 歲幼兒教育計畫

民國 93 學年度起，教育部逐年擴大補助離島三縣三鄉 (含蘭嶼鄉)、本島原住民鄉鎮市，到全國低收入戶及中低收入戶幼兒就學費用，96 學年度再度擴展及全國家戶年所得新臺幣 60 萬元以下家庭之滿 5 足歲幼兒，本計畫乃依家戶年所得及家有子女數提供不同級距之補助額度，稱為「扶持 5 歲幼兒教育計畫」(簡稱扶幼計畫)。

原住民幼兒就讀公私立幼稚園學費補助

教育部自民國 94 學年度起，依〈原住民族教育法〉第 10 條第 3 項，訂定原住民幼兒就讀公私立幼稚園學費補助辦法，補助年滿 5 足歲且就讀公私立幼稚園之原住民籍幼兒。

五歲幼兒免學費教育計畫

民國 99 學年度開始，教育部將 5 歲幼兒就學視為「準義務教育」(教育部、內政部，2010)，比照國民教育就學免學費概念，提供 5 歲幼兒至入國民小學前之學費補助，並依家戶年所得，提供其他就學費用之補助。本計畫補助對象定位為就學幼兒，採非強迫、非義務，逐步擴大辦理一般幼兒免學費就學及經濟弱勢幼

兒免費就學。本計畫係差別補助，除私幼幼兒免學費補助每年 3 萬元之外，經濟弱勢幼兒加額補助最高加額 3 萬元。103 學年度開始，本計畫納入十二年國民基本教育經費中，每年超過 40 億元。

五歲幼兒免學費政策實施後的發展問題

我國對於就讀選擇教育階段向來視為私人選擇行為，補助相當保守；民國 99 學年度開始將 5 歲幼兒就學視為「準義務教育」階段，實施幼兒免學費政策，可謂我國學生補助政策發展的重要里程碑。幼兒教育為教育發展的基礎，其重要性不言可喻，將來是否可能朝向義務教育或國民教育免費入學的發展？以下提出幾個省思：

公立與私立幼兒園所數量的差距

民國 99 學年度五歲幼兒免學費上路時，我國公立幼稚園與托兒所及私立幼稚園與托兒所，園所數比例約為 1：4，我國公私立幼托園所間確實存在著失衡的現象（教育部，內政部，2010）。公私立園所同時存在，固然有助於幼兒教學的多元化，也方便家長的自由選擇，但同時也代表幼兒教育品質差距的事實。再者，公立幼托機構除供應量不足分布亦不均，若要全面設立，恐政府財力無法負擔，而私立幼托園所考量招生與營運，其分布更存在城鄉差距的現象。和已經發展成熟的九年國民教育階段相比，幼兒教育階段若以發展成為義務教育為目標，首先要克服的就是解決現存私立幼托園所的定位問題。

補助額度與園所收費的問題

五歲幼兒免學費計畫從 99 學年度開始實施，受惠無數幼兒及其家庭；政策執行之初，本想藉此政策輔導數量龐大的私立園所建立收費管理機制，除要求上網登錄收費標準之外，亦規定不得任意調漲。但終究難檔園所反映物價調漲以及配合政府政策導致營運成本增加等壓力，教育部終於 103 年度開始逐步鬆動，授權允許各地方政府決定是否調漲。雖然〈幼兒教育及照顧法〉第 42 條規定：「公私立幼兒園之收費項目、用途及公立幼兒園收費基準之自治法規，由直轄市、縣（市）主管機關定之。」但僅是「備查」性質，並無強制規定收費金額的權限。所以政府對私幼學童補助 3 萬元之外，家長仍須繳交學費、雜費、代辦費（月費）

等。補助額度僅是幼兒就學成本的一部分，家長負擔仍大。

補助額度與辦學成本差距的問題

一項於 2006 年調查全國幼稚園學生教育成本的研究，將幼兒教育成本分成公成本（政府負擔）與私成本（家長負擔），公成本在公立幼稚園為全部行政費用，在私立幼稚園為幼兒教育券補助額度，私成本除註冊費（月費）之外，還包含安親班與家庭教育費用等。結果發現公立幼稚園學童總成本 119,310 元，其中政府補助公立園所約 59,429 元，其餘由家長負擔；私立幼稚園總成本 139,261 元，當時政府僅補助幼兒教育券每年 10,000 元，其餘都由家長負擔（陳麗珠，2006）。此外，教育部公布之每生平均分攤經費，103 學年度高級中等學校學生為每年 113,831 元（教育部，2016），對照同期之學生免學費補助，公立高中為每學期 6,240 元，私立高中為每學期 22,800 元，公立高職學費為每學期 5,400 元，私立高職為每學期 22,530 元。由此可見五歲幼兒教育免學費與高級中等學校學生「一定條件免學費」政策，都屬於部分補助就學成本。

補助額度與家庭負擔之公平性問題

當政府設立公立園所容納量不足或是分布不均，私立園所之存在即有其必要。但私立園所因規模與營運等先天條件的限制，對家長收取的費用比公立園所高，由此引發學童教育機會公平性的問題。在當前幼兒就學仍屬準義務教育階段時，學童的家庭經濟、居住地區、以及其他可能影響就學機會的因素，仍是決定幼兒教育品質差異的關鍵。

差別補助對象認定的問題

不論是五歲幼兒免學費或是高級中等學校學生一定條件免學費，都和九年國民教育階段的全面免收學費並不相同，乃必須依據學生家庭經濟狀況採取差別補助。目前政府依照學生家庭所得劃分級距，再依照級距採取差別補助，但現行稅法對家庭所得的認定並不完善，免稅與減稅的所得不易認定，例如媒體報導扶幼計畫執行時，在收費高的私立幼稚園一班四十位學生中，符合補助多達廿來位（中國時報，2007），這些現象往往造成爭議，難免引發對補助的抨擊。

補助額度招來自主性與公共性之兩難

我國早期對於私立學校的管理，向來採取「不介入、亦不補助」的態度；隨著教育型態的發展，以及學生家長對於多元化教育的需求，政府逐步增加對各級私立學校或學生的直接與間接補助；從 99 年的幼兒教育免學費到 103 年的高級中等教育一定條件免學費，都造成大量公共資金透過學生補助，直接與間接挹注於私立學校（園所），在此同時也帶來私立學校本身的定位問題。

現行〈私立學校法〉第 1 條規範本法的立法目的在於：「...促進私立學校多元健全發展，提高其公共性及自主性，以鼓勵私人興學，並增加國民就學及公平選擇之機會...」然則私立學校設立之目的，究竟以公共性或自主性為先？

103 學年度開始辦理的十二年國民基本教育在規劃階段時，即有「學費補助究竟是補助學校或是補助學生？」爭議，後來為落實高級中等教育階段為國民基本教育，乃將前一（102）學年度學費全額（私立高中 22,800 元，私立高職 22,530 元）設定為補助額度。此次發放對象眾多且金額為歷年來最高，雖然私立高級中等學校年度預決算都必須送給主管機關審核通過方可執行，且必須接受政府監督，但「私校必須引入公益董事以提高公共性」的訴求從未間斷。同時，高級中等學校的學費從 97 學年度開始即未調整，近年來雖然〈公務人員保險法〉等修法造成私校營運成本增加，但學費來自於政府公共資金，調整學費收費額度更加困難。

現行（私立）幼兒園的財務管理相對寬鬆，依據〈幼兒教育及照顧法〉第 44 條：「幼兒園各項經費收支保管及運用，應設置專帳處理；其收支應有合法憑證，並依規定年限保存。私立幼兒園會計帳簿與憑證之設置、取得、保管及其他應遵行事項，應依相關稅法規定辦理。」但私立園所並沒有會計師簽證的年度預算與決算，相較於私立高級中等學校與大專校院，顯然寬鬆。若要進一步擴大免學費範疇，公共監督機制勢必接踵而至。換句話說，補助額度愈高，公共性的期待也愈大，私校受到的監督就愈高，同時就逐漸失去自主性。

結語

幼兒教育在免學費計畫執行之後已經具有準義務教育的性質，未來宜逐步朝向高級中等教育免學費、國民教育教育免學費發展。在此同時，針對已經設立的私立園所，主管機關應確定其定位，以及公私立園所之間的競合關係。

參考資料

中國時報 2007.10.03 高收費幼稚園 2 成獲補助：「扶幼」不扶弱，外配子女難受惠。

教育部（2016）。中華民國教育統計。臺北：作者。

教育部、內政部（2010）。5 歲幼兒免學費教育計畫。臺北：作者。

陳麗珠（2006）。我國幼稚園學生教育成本資料庫建立與分析。教育部委託研究計畫。臺北：
作者。

陳麗珠（2016）。公共性與自主性之平衡：對私校學生補助政策之評析。臺灣教育評論月刊，

5（5），頁01-07。