

## 幼兒托育制度之省思

林芳薪

國立臺中教育大學教育系博士班博士候選人

### 一、前言

幼托整合係指幼稚園和托兒所加以整合為幼兒園，使二歲至六歲幼兒能在幼稚園接受教育（吳清山、林天佑，2005）。本文試以多國實行幼兒托育的原因、發展及得到的啟示進行探究，期以此檢視我國幼托整合作為。

### 二、幼兒托育的原因

日本在相關議題上，提出「幼保一元」方案，融合了教育和養護的功能，但此法似乎係以便利家長為出發點而設計。在德國方面，吳蘭若（2000）指出，德國幼教實施混齡編班多為解決無人照管兒童問題的應急措施，而不是有意識的教育構想。由此可見，德國幼教的「混齡編班」是由於空間不足且收容兒童過多而形成，多為解決無人照管兒童的應急措施。另外，劉毓秀（2011）指出：「丹麥和瑞典是北歐模式托育制度的代表」，在丹麥和瑞典，政府為了孩童平等普及的托育、支持父母（尤其是母親）就業、實現男女平等，推行了完整的托育制度。陳怡君（2006）曾提出：「這三項政策目標的最重要因素，無疑是北歐國家／社會的基本價值：平等精神」。

我國幼托整合之前的托兒所與幼稚園教育，皆在促進兒童身心健全發展及增進兒童生活適應能力為依歸，而幼托整合的目標為，站在提升幼教品質、確保幼兒權利、健全學前幼兒

幼托機構的觀點建構「公共托教體系」。由此看來，我國在此方面的目的，較上述國家更為單純、更以兒童為中心。

### 三、幼兒托育的發展

李駱遜（2007）曾提及，Korea Institute of Child Care and Education（KICCE）2006年指出韓國政府因重視兒童的教保，將原先附屬於該國教育開發院的兒童照顧與教育研究所，特別獨立出來，於2005年合併了韓國婦女發展院及韓國健康與社會事務研究院，成立了韓國兒童照顧與教育研究院。此機構的主要任務包括：研擬幼教政策、進行課程發展的研究、辦理幼教的師資訓練、從事合格托育機構的認定、推動國內外學術交流及跨國合作研究等多元發展。德國幼教機構多由教會團體設立，其次為地方政府，其素質並不因開辦者不同而有差異，可說相當整齊，且以「情境為導向」原則設計課程。丹麥自1950年代便展開托育福利服務，堪稱是托育福利的領頭羊；而瑞典則在1960年代開始投資大量資源於公共托育制度，進行大規模的推展，它在公部門扮演很重要的角色，公共托育服務數量龐大，且注重品質和普及性。

反觀我國，幼托整合之構想1997年始提出，但直至2009年才正式上路，於時程上較韓國（2006）德國（2001）、丹麥（1950年代）、瑞典（1960

年代)等國皆晚；且相較於上述國家，我國的統籌機構、教育素質與課程內容等層面，皆有待加強。

#### 四、幼兒托育的借鏡

##### (一) 正面啟示

由日本「幼保一元」發展可得到「民營化」與「效率化」的啟示。而丹麥和瑞典部分，劉毓秀（2011）曾指出：「其托育制度不是單純的福利政策，而是福利政策與勞動政策的結合體，這使得這兩國的托育福利服務同時具有「紅蘿蔔」和「棍子」的雙面特質，從這項特質我們可以看到北歐模式福利國家的務實本質，他們將「享受福利」和「工作／納稅」兩件事緊緊地綁在一起，讓兩者互相支撐，相輔相成。」德國以零至六歲兒童為「小混齡組」幼托對象，相較之下，我國以兩歲至六歲兒童為幼托教育的對象，實為不足。另外，國家教育訊息電子報（2017）指出，英國幼托政策隨地方政府規定而有所不同，大致說來，5歲以下的小孩沒有法定義務接受正式教育，但英國全境所有家庭都享有免稅托育服務（tax-free childcare），這項服務是權利，不具強制性。「幼托權」概念在臺灣實需進一步推廣。

##### (二) 反向啟示

要確實達到相關制度的成效，除了要建立完善的制度，更需要確切落實執行措施，芬蘭為例，其幼兒照顧制度由政府建制，一度達到十分普及

的程度，不過，在1980年代開始，芬蘭公部門提供的托育作為竟逐年退步，探究其原因發現，芬蘭的托育相關經費被挪移至他途，以致在經費不足的情況下，影響芬蘭的拖育機制，著實可惜。另外，劉毓秀（2011）曾指出：「冰島的托育（Broddadottir et al., 1997）可以說是歐陸型態和北歐模式的（不良）結合，其特色為：（一）幼教專業取向，側重教育功能及幼教跟國小的銜接，而忽略照顧功能；（二）多數公辦托育服務每日僅提供4-6小時托育，小孩必須奔波於數個托育場所之間；（三）提供量不足，而且公辦托育以弱勢家庭為優先，以致一般父母不易得到服務。」由上可知，政治力的介入、「教育與照護」功能的平衡、托育時間、公平性等概念都是我國應注意之處。

#### 五、結論

##### (一) 釐清政府對幼托教育角色

臺灣存有許多雙薪家庭，幼兒托育的需求確實存在，因此，政府建造公立幼兒園，以解決幼兒教育問題，但因義務教育並未向下延伸、經濟壓力等原因，臺灣的公立幼兒園供不應求，許多私立幼兒園應運而生，在排除名額限制因素之下，家長在幼兒教育領域可充分實行教育選擇權，依其教育理念、軟硬體設備等考量而讓子女就讀。在公立幼兒園數量較私立幼兒園少的情況下，私立幼兒園系屬於菁英教育、基本教育或特殊教育，均賴政府的介入方式、監督程度等掌握度而成，因此，政府系監督者、執事

者，或是協同者，實應釐清，以正幼托教育的走向。

### （二）省思幼托教育的屬性

以現行法律而言，幼托教育非屬義務教育，但若其確實重要，我們可進一步省思將其納入義務教育的必要性，亦或是，幼托教育屬社會服務的一環，為國民享用資源的權力？現今臺灣的幼兒，就讀幼托教育機構的比例極高，但其價格與品質落差極大，形成臺灣的幼托教育，似義務教育重要而成長，卻又無法像社會服務制度一樣具有品質保障，因而陷入東方華人社會慣有的「中庸」之道的泥沼中，無法自拔。

### （三）確立幼托教育的角色與功能

臺灣的義務教育重點在培養國人基本能力，而在非義務教育範疇中的幼托教育，究竟該單純地負起照顧幼兒的功能，或是該擔起銜接國小教育的擔子呢？若為前者，是否幼兒園便不需要「教師」，僅安排保育員即可？若為後者，幼托教育是否該納入義務教育？若幼托教育兼具此二者之功能，那麼其分配比例與課綱標準在哪裡呢？若能確立其角色與功能，相信上述問題便能迎刃而解，將幼托教育發展得更符合臺灣的需求。

### 參考文獻

- 吳清山、林天佑（2005）幼托整合。《教育資料與研究雙月刊》，66，146。
- 吳蘭若（2000）。德國的幼托合一教育政策-以北萊茵威斯特法倫邦的小混齡組為例。《比較教育》，48，42-55。
- 李駱遜（2007）。幼托整合的現況與未來發展。《研習資訊》，24（3），113-126。
- 國家教育訊息電子報（2017）。英國公立幼托政策現況。取自 [http://fepaper.naer.edu.tw/paper\\_view.php?edm\\_no=133&content\\_no=6562&pre\\_view](http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=133&content_no=6562&pre_view)
- 陳怡君（2006）。從北歐的家庭福利政策談起—反觀我國家庭福利政策。《網路社會學通訊期刊》，52。
- 劉毓秀（2011）。北歐托育制度。取自 [http://www.360doc.com/content/11/0627/22/2452135\\_130002797.shtml](http://www.360doc.com/content/11/0627/22/2452135_130002797.shtml)

