

## 臺灣私立幼兒園的現況與挑戰之探討

蔡知年

中華民國幼教聯合總會常務理事

國立臺東大學教育研究所研究生

### 一、前言

隨著全球朝已開發國家邁進的過程中出現產業結構變化、醫療衛生進步、教育水準提升、女性勞動參與增加、社會及家庭結構改變、晚婚及不婚化等各項社會基礎的急遽變遷，少子化與高齡化對國家社會帶來了相當大的衝擊。而臺灣在第二次世界大戰後，因醫藥科技發達、衛生環境進步、國民營養改善與死亡率持續下降，促使人口快速成長，再加上 1968 年及 1969 年「臺灣地區家庭計畫實施辦法」以及「中華民國人口政策綱領」積極有效的推動，使得人口成長率快速下降。根據內政部統計，臺灣的出生人口數，從 2009 年的 191,310 人降到 2019 年的 177,767 人，10 年間出生人口跌幅達 7%（內政部，2020）。若再將時間軸拉長，將更可以發現臺灣出生人數降低的趨勢，從 1981 年到 2019 年這 38 年間，出生人數從 414,069 人一路跌到 177,767 人，跌幅達到驚人的 57%（內政部，2020）。另外，臺灣少子化的趨勢還可以從總生育率來觀察，可以發現總生育率從 1951 年的 7.040 人，至 1984 年降為 2.170 人；如欲達到國際經濟合作發展組織 Organization for Economic Cooperation and Development（簡稱 OECD）所認為的「安定人口」人口替換水準，也就是說世代間要能完全交替，每名婦女生育率必須達到 2.1 人以上。此後臺灣的總生育率不斷下降，近 10 年的總生育率約在 1 至 1.1 間徘徊，甚至於 2010 年降到 0.895 人（內政部，2020），低於許多先進國家。顯見臺灣少子化的現象頗為嚴重。

少子化的現象對於國家未來整體的發展產生相當大的挑戰。世界各國政府面對少子化的衝擊，制定了各種面向的政策來應對。其中少子化造成學生數減少對於學校教育的衝擊，各國政府也制定了相對應的教育政策，而這些教育相關的政策對於各級學校的經營策略會產生相當的影響，同為學校教育一環的幼兒教育自然也面臨到相同的問題，尤其是私立幼兒園更是面臨很大的挑戰。

### 二、臺灣的幼兒教育政策

臺灣的總生育率自從 1985 年跌破 2 之後，一路往 1 靠近，少子化的危機步步進逼。到了 2005 年教育部成立幼兒教育科，開始重視少子化對於幼兒教育的衝擊，也開始制定相關政策應對，重要的政策如表 1 所示。

表 1 臺灣重要幼兒教育法案表

年份	法案名稱
2004	「扶持 5 歲弱勢幼兒及早教育計畫」
2007	「扶持 5 歲幼兒教育計畫」
2010	「5 歲幼兒免學費教育計畫」
2012	《幼兒教育及照顧法》，實施「幼托整合」
2013	「幼兒園基礎評鑑」
2014	「優質教保發展計畫」
2017	「擴大幼兒教保公共化計畫」
2019	「準公共化幼兒園」

資料來源：研究者自行整理

表 1 中最重要的是 2012 年的「幼托整合」，將托兒所與幼稚園整合成幼兒園，將原本分屬內政部以及教育部管轄的機構合併起來，增進幼兒的福利。對於幼托整合政策的說明如下：

1. 幼托整合的目標（內政部、教育部幼托政策整合推動委員會，2013）
  - (1) 整合運用國家資源，健全學前幼兒教保機構。
  - (2) 因應現代社會與家庭之教保需求。
  - (3) 提供幼兒享有同等級教保品質。
  - (4) 確保幼稚園、托兒所暨合格教保人員之基本合法權益。
  
2. 幼托整合的工作項目（孫良誠，2016：58-61）
  - (1) 授權訂定法規作業（法源為《幼兒教育及照顧法》）。
  - (2) 園所改制作業（幼稚園及托兒所統一改制為幼兒園，已於 2013 年完成 100% 的改制）。
  - (3) 在職人員職稱轉換作業（幼稚園園長、托兒所所長→幼兒園園長；幼稚園老師與具幼教教師證的托兒所保育人員→幼兒園教師；不具備幼教教師證的托兒所保育人員→幼兒園教保員；托兒所助理教保人員→幼兒園助理教保人員）。
  - (4) 補助公立幼兒園增班設園，改善教學環境與設施設備品質。

### 三、臺灣幼兒教育機構現況

面對少子化的挑戰，臺灣幼教機構受到的影響可以從表 2 得知。

表 2 臺灣幼稚園與托兒所數量表（2000-2011）

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：整理自教育部（2020年4月6日）。統計處。

從表 2 中可以發現到，幼稚園數量 2005 年來到 7,658 所，為 2000 年以來最高的數字。然而到了 2011 年幼教機構的數量卻跌到 6,876 所，跌幅達 10%。顯然可以印證少子化對幼兒教育的衝擊。

表 3 臺灣幼兒園數量表（2012-2019）

年	2012		2013		2014		2015	
公立幼兒園	1,888	28%	1,919	29%	1,965	30%	1,984	31%
私立幼兒園	4,723	72%	4,641	71%	4,503	70%	4,378	69%
總計	6,611		6,560		6,468		6,362	
年	2016		2017		2018		2019	
公立幼兒園	2,002	32%	2,041	32%	2,058	32%	2,081	33%
私立幼兒園	4,308	68%	4,282	68%	4,290	68%	4,303	67%
總計	6,310		6,323		6,348		6,384	

資料來源：整理自教育部（2020年4月6日）。統計處。

從表 3 能夠發現，自 2012 年啟動幼托整合後，幼稚園與托兒所都轉型成幼兒園。而幼兒園的數量雖然也是逐年減少，從 2012 年的 6,611 所，降至 2019 年的 6,384 所，但是減少的幅度有減緩的趨勢，約是 3%(教育部，2020)。此外，私立幼兒園的比例也有所下降，從 2012 年的 72%降低到 2019 年的 67%，顯見私立幼兒園遇到很大的挑戰。將 2000 年至 2019 年的臺灣幼兒園數量（含托兒所）消長趨勢以圖 1 呈現如下。

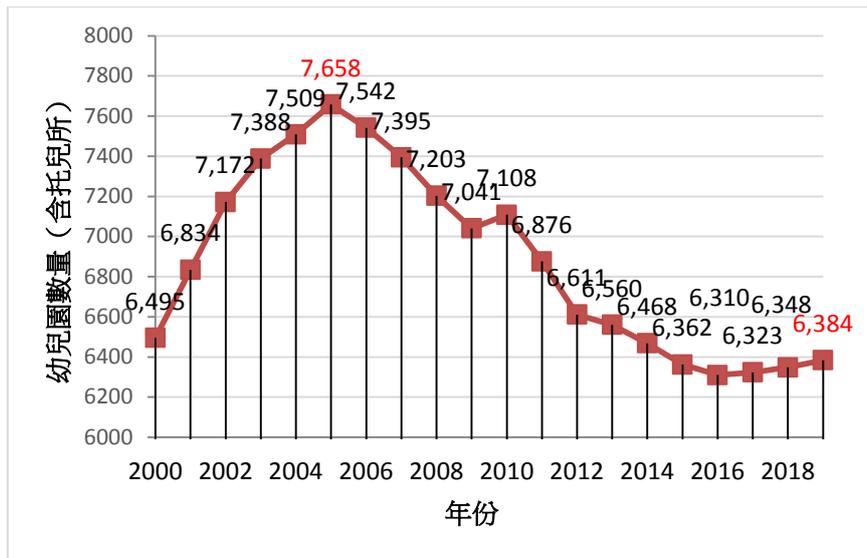


圖 1 臺灣幼兒園數量 (含幼兒園) 趨勢圖 (2000-2019)

資料來源：整理自教育部 (2020 年 4 月 6 日)。統計處。

從圖 1 能夠很清楚地了解，臺灣的幼兒園數量在 2006 年達到頂峰，有 7,658 所。而後基本上呈現下滑趨勢，2019 年幼兒園數量下滑到 6,384 所，與 2006 年相比足足少了 1,300 多所幼兒園(教育部，2020)，可見得少子化對幼兒園的經營有相當大的影響。

#### 四、臺灣幼兒教育面臨的挑戰

幼托整合後面臨的問題不少，有招生、師資、課程設計、教學方式、照顧環境等問題，本文提出以下幾個面向的問題敘述如下(周美慧、翁福元、李瑞金、鐘芳玲，2013：54)：

##### 1. 幼兒園招收對象方面

幼托整合後，托兒所、幼稚園兩者皆改制為幼兒園，在招收對象方面，皆可招收 2 歲到入國小前的幼兒，原有的幼稚園可以向下延伸招收幼齡的孩子，而原有托兒所也可向上招收 4-5 歲幼兒，但在少子化時代來臨，爭招收學生情形勢必定會產生。

##### 2. 在師資方面

原有的幼稚園可以向下延伸招收幼齡的孩子，托兒所也可向上招收 4-5 歲幼兒，新制實施後產生師資的培訓與聘用資格的問題，原有托兒所的大班必須聘用一名幼教師，私立托兒所是否有能力聘用合格幼教師疑慮。幼托整合之前幼稚園教師依教師法、師資培育法等關規定聘任教師；托兒所則依兒童福利專業人員資格要點聘任保育人員，二者之任用資格與進修管道不同。目前幼托職場上之助理

保育員，於改制後改稱為助理教保員；保育員、（幼稚園）教師改稱教保員、幼教師；幼稚園園長、托兒所所長可繼續採認為（幼兒園）園長，惟僅具高中職學歷者，須於一定期限內取得大專或以上學歷，幼托整合後如何增聘教保員、幼教師亦是一大挑戰。

### 3. 幼兒園課程設計、教學方式、照顧幼兒方面

幼托整合後幼兒園課程設計、教學方式將不同以往，幼托整合前公立幼稚園部分，長久以來都是以 4-5 歲的幼兒教育為主，雖然園內是聘用合格幼教師，但對於 2-3 歲的幼兒保育照顧缺乏實務經驗，短期內對於 2-3 歲幼兒的保育照顧工作恐難以勝任；以前托兒所部分則以保育照顧幼兒為主，而現在對於教育部分需要加強，因此托兒整合後則必須強化幼兒的學習課程課程設計、教學方式以及幼兒的照顧工作。

### 4. 幼兒園環境設備、資源分配方面

幼托整合前幼稚園、托兒所設備標準不一，而幼托整合後設備要求齊一，以前托兒所的設備標準比較寬鬆，而幼稚園的設備標準較嚴格，因此幼托整合後托兒所的設置標準、資源分配情形將面臨考驗，因二者立案標準及條件不一，如使用樓層、室內外面積等，還有立案名稱與實際經營內容不符之現象，且兩種設置條件對同年齡層幼兒之受教環境品質而言，也未盡公平，因設置標準不符規定，而有關閉的情形產生。

## 五、結語

從臺灣的幼兒教育現況來看，幼兒教育機構所面臨的挑戰，包括教師流動、教師資格、教師工作量、幼托整合環境資源等 4 項問題。而這 4 項挑戰對於臺灣的私立幼兒園來說，更是形成強大的壓力。公立幼兒園由於教師薪資穩定，要找到合格的師資相對容易，教師的流動情況也自然較低；而教師工作量部分，私立幼兒園教師除了平日的教保工作外，還可能擔負招生的責任；在幼托整合環境資源部分，私立幼兒園必須以自身的力量提升自身的環境，才能符合幼托整合的規定。私立幼兒園這些相較公立幼兒園的劣勢，必須依靠其他方法彌補過來，否則將很難與公立幼兒園競爭。可以從以下幾點著手：

### （一）課程方面

面對幼兒園教保活動課程大綱與國小七大領域以及十二年國教核心素養的銜接，幼兒園課程必須開發相對應的課程。然而由於幼兒園課程大綱與國小七大領域以及十二年國教核心素養的銜接課程架構或課程內容，教育部並沒有給一個明確的銜接架構，因此幼兒園必須花費更多的時間精力來研發既符合幼兒發展獨

特性，又能銜接小學課程幼兒教育教材。要研發這樣的課程，除了完全理解幼兒的發展狀況外，還需要對小學的課程有相當的認識，尤其要知道小學一年級的課程與幼兒園相比有什麼相同的部分以及有什麼不同的部分，如此才能設計出符合幼兒成長以及能銜接小學的課程。例如：幼教的認知領域課程對應到小教的數學領域以及自然與生活科技領域，在設計認知領域課程的時候，除了從幼兒的認知發展階段出發設計認知相關課程外，也要加入數學領域或自然科學領域的前導課程；這部分所指的前導課程不是要提前教小學的課程，而是對應小學的領域，設計一套能連接小學領域的課程內容，讓學童升上小學後，不會出現斷層，能夠順利銜接小學課程。

## (二) 教職員工方面

鼓勵教職員工深入了解幼兒園發展計劃，使其能利用各種機會對家長宣導，並鼓勵教職員工多參加各研習進修活動，加強其專業能力，以及建立具體教職員工的福利制度及明確的升遷發展管道。了解幼兒園的發展計畫能讓教職員工了解幼兒園未來的發展方向，降低對未來的不確定感。適度安排進修研習，能讓教職員工增進專業能力，對於幼兒園工作品質的提升有相當助益。而明確的升遷管道能增強教職員工對工作的努力程度，教職員工會覺得在幼兒園的努力不會白費，進而更加努力。

## (三) 家長方面

記錄並刊登家長參與之活動以及邀請家長參加相關會議。讓家長能親身參與幼兒園的各項活動，並將活動用刊物或電子檔記錄下來，而幼兒園的相關會議也盡量主動邀請家長參加，家長能從這些活動增加對幼兒園的了解，也能增進家長對幼兒園的參與感。此外也需建立家長反應問題的管道，並針對家長提出的問題積極的改善與回應。

## (四) 行銷策略

發行幼兒園通訊刊物並設置幼兒園網站，提供相關資訊以及經常配合節慶或教學舉辦各項活動（運動會、畢業典禮、園遊會及節慶活動等各項活動），邀請社會大眾參加。藉此增加幼兒園與社區的連結，並宣傳幼兒園的正面形象。此外，私立幼兒園的課程設計有比較大的空間發揮，發展出有特色的課程也是相當正向的行銷策略。

### （五）建立幼兒園 SWOT 分析策略

定期與教職員工對幼兒園進行 SWOT 分析，針對幼兒園內部環境（如園所特色、師資、課程、資源等）各層面，進行劣勢（缺點）分析；幼兒園外部環境（如政策、潮流、社區資源等）進行機會分析並研擬化解劣勢與說明分析弱點之策略。

### （六）發展代間教育

從少子化中也衍生出另一現象，也就是人口老年化；反觀現今社會邁入老年化的趨勢，可以思考增加老人照護的功能，並試著設計老人與幼兒互動的課程，不僅能讓老人傳承自己豐富的經驗給幼兒，也能從幼兒身上得到新的刺激並且還能增加老人自身的價值感，是相當值得嘗試的做法。

### 參考文獻

- 內政部（2020年4月10日）。人口資料統計庫。取自<https://www.ris.gov.tw/app/portal/674>
- 教育部（2020年4月6日）。統計處。取自<https://depart.moe.edu.tw/ED4500/>
- 內政部、教育部幼托政策整合推動委員會（2013）。幼托整合政策規劃結論報告。取自<http://www1.nttu.edu.tw/shufang/%AA%FE%A5%F3/%A5%AE%B1%D0%B7s%AAk%AE%D792.3web.htm>
- 孫良誠（2016）。幼兒教育品質及其政策分析。臺北市：五南。
- 周美慧、翁福元、李瑞金、鐘芳玲（2013）。從教育公平檢視臺灣幼托整合政策。幼兒教育年刊，24，49-65。

