

幼兒教育及照顧法(草案)初稿

立法總說明

民國 94 年 11 月 30 日
教育部國教司委託專案

壹、緣起及幼托整合說明

本法制定前，我國負責未滿六歲學齡前兒幼兒教保機構主要為幼稚園與托兒所。幼稚園係依幼稚教育法及幼稚園設備標準等相關規定設立之學前教育機構，招收四足歲至入國民小學前之幼兒，由所在地教育行政機關主管。托兒所則係依兒童（及少年）福利法及各地方政府訂定之托兒機構或托兒所設置標準與設立辦法等相關規定設立之兒童福利機構，收托一足月至未滿六歲之幼兒，由所在地社會行政機關主管。

雖然幼稚園與托兒所分別隸屬教育及社政體系，然隨著社會變遷及家庭結構之改變，兩者皆多少涵蓋保育及教育幼童之功能，已是不爭的事實。惟因主管機關之不同及招收幼兒年齡層之部分重疊，以致四至六歲同齡幼兒可能接受不同的照顧品質，形成落差之現象。為促進相同教保品質並減少資源浪費，積極統整幼稚園與托兒所共同負擔之幼兒教保發展重責，一直是各界多年來關切的課題。

行政院前院長蕭萬長先生於民國八十六年十二月四日在第二二五六次院會中提示，幼稚園與托兒所都是以促進幼兒身心健康發展、增進其生活適應能力為依歸，卻分屬教育及社政兩個體系，其對象（幼兒）的年齡層且部分重疊，就國家總體資源的應用而言似非經濟有效，請內政與教育兩部審慎研究該統合問題；蕭前院長復於八十七年七月二十一日全國社會福利會議結論時指示，將托兒所與學前教育整合事宜列為應優先推動之重點工作。於是展開幼兒教育與托育整合方案之研擬規劃，並以如何保障同年齡之幼兒享有同等品質之教保環境內涵，有效運用並合理分配政府資源為整合理念。內政部與教育部經多次協

商及邀集幼教學者、團體、業者等召開公聽會，研擬「幼兒托育與教育整合方案」（草案），報行政院核定，經行政院函復以請依左列意見修正後再報院：

- 一、所採以現行幼稚教育法規定之四歲作為區隔乙節，與大多數學者專家及地方政府代表認為應以三歲年齡層區隔幼稚園與托兒所之意不符，需再斟酌。
- 二、整合後之幼稚園與托兒所名稱，似可改稱為「幼兒園」。
- 三、請教育與內政兩部再詳細擬具「托兒與學前教育整合方案」（包括相關法令之修正、實施步驟、方法與分工及資源需求等），教育部復再行研議。惟經教育部前部長楊朝祥先生認兩機構應有更積極明確之規劃，而未能報院並暫緩實施。

綜觀幼稚園與托兒所因年齡重疊與主管機關不同所衍生之相關問題，臚列如下：

- 一、師資標準方面：同樣培育四至六歲幼兒，其師資水準卻不相同。幼稚園依「幼稚教育法」及「師資培育法」相關規定聘任教師。托兒所則依兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法（原稱：「兒童福利專業人員資格要點」）聘任教保人員或助理教保人員（原稱：「保育人員或助理保育人員」）；惟查兩者在專業養成教育之培育課程（幼教系、幼保系）卻有頗多相近之處，然幼保系畢業者，除非修畢師資教育職前課程並完成實習、複檢，否則不具幼稚園教師資格。
- 二、課程與教學方面：現行幼稚園依教育部訂定之幼稚園課程標準實施統整課程；而托兒所於民國八十二年兒童福利法第一次修正前，大致依內政部訂定之托兒所教保手冊辦理，作為幼兒教保及衛生保健工作之參據。精省後業務授權地方政府，惟托兒所受限於現況壓力與相關因應舉措，大多沿用幼稚園相關課程及內容，二者事實上已漸難區分。
- 三、設立要件方面：幼稚園依教育部訂定之幼稚園設備標準辦理，托兒所之設

立係依省（市）政府訂定之托兒機構或托兒所設置標準與設立辦法（惟精省後，業務授權地方政府）。查二者立案標準顯有不同（如使用樓層、室內外面積等），致在公共安全、消防安全及建築結構及設施上，是否均應符合幼兒的安全及學習，學者專家及各界常有不同的見解與分歧。

四、輔導管理方面：因幼稚園及托兒所適用法規不同，導致行政輔導與管理方式有異，迭有就評鑑、獎勵、輔導等，希訂立一致方案與措施之建言。

惟各界對幼兒教育與托兒整合期待殷切，爰教育部於九十年五月邀集內政部協商並成立「幼托整合推動委員會」，進行托兒與學前教育整合之研議工作，並成立三個功能分組：師資整合組、立案及設備基準組、長程發展規劃組，分別負責師資、設備與政策之研議。「幼托整合推動委員會」，就整合定位與方向研議，初步達成以下共識：

一、整合定位：

（一）因零至六歲幼兒對教育及保育之需求無法切割，因此，為整合學前階段幼兒教保機構所發揮之功能，宜統一事權，至統一事權機關為何，可再詳議。

（二）在上述前提下進行整合，應配合就專業人員認證及設施條件等訂定基本規範。

二、整合目標：

（一）整合運用國家資源，健全學前幼兒教保機構。

（二）符應現代社會與家庭之教保需求。

（三）提供幼兒享有同等教保品質。

（四）確保立案幼稚園、托兒所整合暨合格教保人員之基本合法權益。

九十一年三月底，師資、立案及設備標準、長程發展規劃小組分別研提規劃結論與建議，九十一年十月「幼托整合政策規畫結論報告書（草案）」出爐。

經過多次研商後，於九十一年七月二十五日，委員會第四次會議中達成幼托整合之原則方向如下：

- 一、五至六歲劃歸國民教育，由教育部就細部研議處理；二歲以下由內政部主政。現行幼稚園、托兒所未來將整合為單一機構「幼兒園」，辦理二至五歲幼兒的教保業務，其主管機關歸屬於內政部，幼兒園可提供托嬰、托兒、課後照顧等複合式之服務內涵。
- 二、五歲以下之幼兒園師資由「教保師」（名稱暫訂）擔任；五歲以上屬國民教育範圍，由「教師」擔任。
- 三、幼托機構之立案設備條件，請內政部配合教育部研議中之幼稚園設備基準計畫一併處理，惟相關行政作業程序請分別依幼稚教育法、兒童福利法（現已制定兒童及少年福利法）之規定辦法。其中並決議已立案之合格專業現聘人員，在過渡期間之所有措施，應予必要之保障。近程措施中有關「終止現行兒童福利專業人員訓練」乙節，請兒童局研議；長程方向應制定專法（名稱暫訂為「幼兒教育及照顧法」），以規範幼兒教保工作內涵、從業人員之定位與界定等。爰有擬定法案之議，並於民國九十二年四月完成專案研究，因適用對象已及於課後照顧之學齡兒童，故最後法律名稱訂為「兒童教育暨照顧法（草案）」（九十二年四月）。全文計八章共七十二條，規範零到十二歲兒童之學前與課後照顧與教育服務，以整合分歧的幼稚教育與托兒服務，各章名稱為：第一章總則，第二章教育與照顧之形式與內容，第三章教保服務人員之人力配置與資格，第四章經費與財務，第五章家長之權利與義務，第六章評鑑與獎助，第七章罰則，及第八章附則。

貳、重訂「幼兒教育及照顧法（草案）」背景說明

九十二年十一月，幼托整合推動委員會第九次會議確認通過「幼托整合規劃結論報告書（草案）簡明版」內容。

九十三年一月二十八日，教育部及內政部兩部次長聯袂召開記者會，說明整合方案推動經過與內容，並於九十三年一月三十日舉辦幼托整合政策說明會；之後，共舉辦北區、中區、南區及東區四場公聽會。說明會及公聽會之對象為所有公私立幼稚園、托兒所及專科、大學之幼教、幼保相關科系與幼托相關組織團體等。

綜合各界對幼托整合規劃內容所提意見，可歸納為，草案規劃之行政主管機關建議重新調整、幼童受教品質問題、業界權益問題、現職合格幼教教師及保育人員權益保障問題、師資資格及在職進修問題、從業人員福利保障問題等。

基於各界大都認同推動幼托整合提供幼童同享教育與照顧兼具之綜合性服務的目標，並且希望政府部門能加速推動幼托整合。爰為利後續具體方案之擬定、相關細節之研處，俾利賡續辦理幼托整合事宜，實有針對行政主管機關先予做成政策性決定之必要。九十三年十一月由教育部及內政部兩部部長共同主持「幼托整合（草案）」第二次專案會議，針對公聽會各界發言意見檢討方案內容，並確認幼托整合係各界一致之共識，後續方案之規劃應配合支持家庭育兒、婦女就業及幼童發展等人口政策整體思考；至於整合後，學前機構之行政主管機關歸屬乙節，則配合國家整體人口政策，報請行政院決定。惟規劃案中，應一併思考人員權益問題，以減低各界疑慮，且學前機構之規劃應朝向鼓勵民間參與，政府居於監督及輔導角色之方向設計，但政府資源應適度介入。

鑑於行政主管機關之決定，涉後續幼托整合規劃期程確立，行政院多次邀集教育部及內政部相關司（局）主管研商，確立由教育部及內政部分別研提甲（教育部門主管）、乙（內政部門主管）兩案會銜陳報行政院核示，並經九十四年六月二十日傅立葉政務委員裁示，幼托整合後學前托教制度調整為：

- （一）家庭托育及托嬰中心，辦理 0 至 2 足歲幼童照顧工作，該機構之管理由社政部門主政。
- （二）幼稚園與托兒所整合為「幼兒園」，辦理 2 歲至學齡前幼童之教育與照顧工作，且可提供課後照顧等複合式之服務內涵，該機構之管理由教育部門主政。
- （三）國小學童之課後照顧服務（國小自辦或委辦者）由教育部門主管；至校外獨立設置之課後托育中心未來應與補習班進行整合，並由教育部門主管。

教育部依照傅委員的指示，於九十四年九月提出最新「幼托整合方案（草案）」，方案內容係以幼托整合推動委員會原規劃之結論報告書為基礎，並參酌公聽會中各界建議，調整相關架構。

現本研究專案根據上述最新調整之幼托整合方案（草案）內容重點，斟酌前述「兒童教育暨照顧法（草案）」之妥適性、可行性，重新訂定，提出「幼兒教育及照顧法（草案）」。

參、幼兒教育及照顧法（草案）立法說明

「幼托整合」與「投資孩子」是二十世紀末與二十一世紀初，國際社區關懷幼兒所形成的一種發展趨勢（OECD,1998; UNESCO, 2000; UN, 2003）。工業化先進國家的幼兒教育與幼兒托育制度，從分流到整合，背後的「派典轉移」包括：

1. 以孩子為中心，孩子需要的教育及照顧不可分割；連貫、一致、與綜合性的服務符合兒童本位的理念。
2. 配合家長的需要，孩子在幼兒期時，父母親不僅期待他們獲得教育與學習，也渴望有補足家庭育兒功能的托育與照顧，所以，幼托整合兼具教育及社會性質。
3. 幼兒教育及照顧服務的「供應」，不應該僅固著於「供給端—福利及教

育制度理論上的功能有別」，而必須從「需求端—孩子與家庭需要的整合」為考量來設計。

4. 在需求端上，以幼兒為主體，以適合於幼兒發展的教保活動內容及方法，為服務品質的基本指標；並配合家庭及社會的需要。
5. 在供給端上，以建立多元化的夥伴關係為原則，採結合公部門、志願部門、社區部門、及私部門的互補模式，共同提供幼兒及其家庭所需的教育及照顧服務。
6. 擴增學前教育及照顧設施，滿足幼兒受照顧及教育的需要及權益，所提供的服務必須是一父母親經濟上負擔得起、地理上方便使用、教保內容上發展合宜、品質上漸進提升。同時，必須確保各類弱勢、或處於不利地位兒童，優先接受照顧及教育的機會，並積極提供補償性服務方案。
7. 幼兒教育及照顧服務乃結合社會與教育政策，並將其服務和婦女、家庭、生育、衛生、勞工、經濟等政策綁在一起，成為鞏固及安定社會的力量。

台灣幼兒總出生率持續降低，每況愈下，各界對「少子化」海嘯侵襲的因應建議包括，提高幼教設施比率、增加所得稅子女扣除額、落實「兩性平等」，建立無性別障礙工作環境，訂定婦女友善條款。從家庭發展週期理論看，育有年幼兒童階段的新生家庭，是經濟最薄弱的階段。台灣諸多民調亦顯示，年輕婦女及家庭，殷切期盼政府對幼兒教育及照顧有所作為；一方面降低家庭負擔，一方面提升幼教品質。

幼托整合的法制工作涉及未來幼兒園政策發展方向，利害涉及幼兒與家庭、教保專業人員、公私立幼托供應者；乃至於對台灣社會的婦女、家庭、勞工、生育等政策亦有交互影響的作用。除此之外，幼托整合乃追求單一服務系統，以符合幼兒接受相同標準幼兒教育及照顧服務的原則。依此，幼兒園應與補習班、兒童美語班、學齡兒童安親班等機構區別功能，並與各類未立案、未合於

幼兒園設置標準的機構劃清界線，否則整合的意義將大打折扣。

台灣幼兒園各種違反現行幼教法規的營運情況，公私部門提供者皆有之；而且幼兒教育與照顧「供需情形」的詳實統計資料亦尚未完整建立。現行幼稚園、托兒所法令規章的適用情形亦有必要務實評估，以做為整合後的法令訂定參考。

基於此，除了安全與健康標準不能打折扣外，其餘都應該可透過各界懇談來決定可被接受的「最低標準」。台灣幼兒教育及照顧法令的紮根，應該是建立在「合理、合情、合法」，以及「和解、合作」的基礎上，而政府單位、民間團體及各利害關係對象，亦應以理性協商，彼此妥協的方式，找尋出務實可行的立法平衡點。俾使多數合法立案幼兒園的設施及營運都能超越法定標準，使政府依法行政成為常態，使台灣幼教生態早日成為「法治社會」。

本法是為整合當前分歧的幼稚教育與托兒服務，並規範整合後之幼兒園及日後幼兒園設立；其對象為收托二歲至入國民小學前之幼兒的機構，而其所提供之服務內容則包含教育及照顧，故本法名稱訂為「幼兒教育及照顧法」。本法草案計九章六十六條，第一章 總則，第二章 幼兒教育及照顧之機構，第三章 教學與保育，第四章 教保專業人員，第五章 安全與衛生，第六章 幼兒園與家庭、社區，第七章 管理、輔導與獎助，第八章 罰則，第九章 附則。