

幼托人員合流之分級制度可行之探討

郭 靜 晁

壹、托育服務及托育需求

托育服務（主要方式有托兒所、幼稚園、安親班、課後托育及保姆等）為一種替代兒童照顧方式。是一種國家的婦女及兒童相關社會政策，更是反映國家對婦女在社會的角色地位及對兒童提供一個補充親職角色功能不足的成長及發展的環境，所以說來，托育服務是屬於家庭政策的主體政策之一。撥諸世界各國，因國情不同所提供家庭政策和服務也有所不同，以美國為例（Seaberg, 1990）經濟安全是方案設計的主要目標，除了社會救助之外，也包括就業機會的創造與提供，就業訓練和人力投資方案。瑞典為例（Kameran, 1996）是以性別平等意識家庭政策觀，提供各種彈性上班措施，包括育嬰假、家事假、親職假。在社會政策和平等中規畫有帶職帶薪親職假，包括兒童病假、陪產假、兒童事假、育嬰（兒）假，有些國家如加拿大、紐西蘭、西班牙、德國、法國等十二個

國家，則採無薪的親職假（Hass, 1992，轉自王麗容，一九九九）。此外，各國為增加婦女勞動參與或不幸家庭（如單親、受虐等）的兒童照顧需求，而提供替代性或補充性的機構式（如托兒所或幼稚園）兒童照顧。從女性勞動參與模式分析，近年來統計資料顯示，有六歲以下兒童的婦女，約有百分之五十左右就業中，也顯現我國兒童照顧需求有日益增加的現象（王麗容，一九九五）。此外，社會變遷，如人口結構改變、家庭人口數減少、家庭結構以核心家庭為主；教育水準提昇，個人主義的抬頭導致婦女為追求個人成就、自我實現及經濟成就導致婦女前往就業市場（job market）；兩性平等造成家庭夫妻關係及權利義務分配日趨均權；社會經濟結構的改變，使得需要大量勞力工作機會降低，取而代之是服務業及不需太多勞力工作機會提增，也刺激婦女就業意願；及經濟所得的提增和通貨膨脹上升，婦女為求家庭經濟生活的充裕，也必須外出工作，以提昇家庭的物質生活品質，也造就了婦女成為就業市場的主力，

甚至衍生雙生涯的家庭（目前約佔四八·六％的婦女勞動參與率）（郭靜昇，一九九九）。從社會的變遷及生活型態的改變，現代的已婚婦女比起傳統農業社會的已婚婦女中，確實擁有較多的生活自主權，較能走出家庭並尋找自己的天空（郭國良，民八十五）。這些生活型態的改變，也影響婦女的休閒機會與空間。Harrington及Dawson（1995）指出婦女從實際參與休閒活動過程中，可能吸收到勝任感、罪惡感、獨立感、安全感或愉悅感等經驗，這些經驗也對婦女自我評價（自我概念）有所影響，甚至影響婦女之幸福感（well-being）。

王麗容（一九九九）針對〇—十二歲兒童照顧需求—分為替代照顧需求，經濟協助／資訊／品質需求，親自照顧需求和彈性工作需求（共有二十六種需求題項），以台北市四三七六份家長做問卷調查（有效問卷二六四二份，回收率六二·三％），結果發現（參考表一）：台北都會區父母以幼稚園替代照顧、對媽媽的產假需求、對假期間福利需求、對課後照顧需求、對照顧免稅需求，為前五項的表達需求。至於其他兒童照顧需求，如保姆需求為第二十二位，托兒所需求第十四位，托嬰中心需求第十六位，寒暑假活動需求第六位，對課後托育班需求則為第十七位。而如果只就替代照顧需求，其排名順序依次為幼稚園、課後照顧、寒暑假活動、托兒中心（所）、托嬰中心、課後托育及家庭保姆。

表一 受訪者對兒童照顧需求服務之比較分析

項目	Mean Score	總排序	組內排序
替代照顧需求			
對幼稚園需求 (N=2381)	4.435	1	1
家庭保姆需求 (N=2184)	3.816	2	2
對托兒中心需求 (N=2300)	4.037	4	4
對托嬰中心需求 (N=2267)	4.024	6	5
對課後照顧需求 (N=2191)	4.391	4	4
對寒暑假活動需求 (N=2111)	4.359	6	5
對課後托育班需求 (N=2183)	4.022	7	6
經濟協助／資訊／品質需求			
對照顧津貼需求 (N=2191)	3.827	5	3
對照顧免稅需求 (N=2187)	4.364	3	2
對托兒資訊需求 (N=2173)	4.150	5	4
對親職教育需求 (N=2161)	4.072	6	5
對保姆培訓需求 (N=2111)	4.253	4	3
* 對假期間福利需求 (N=2173)	4.415	3	2
親自照顧需求			
對媽媽的產假需求 (N=2117)	4.422	2	1
對爸爸的陪產假需求 (N=2194)	3.986	8	7
對媽媽育嬰假需求 (N=2111)	4.029	5	4
對病童假需求 (N=2336)	4.258	4	3
對育兒假需求 (N=2268)	3.705	7	6
對父親育兒假需求 (N=2148)	3.635	9	8
彈性工作場所設計需求			
對部分工時制需求 (N=2151)	3.869	6	5
對彈性工時制需求 (N=2133)	4.122	3	2
對部分時工作需求 (N=2137)	3.852	7	6
對居家工作制需求 (N=2266)	3.814	8	7
對工作分擔制需求 (N=2141)	3.706	9	8
* 對托兒所需求 (N=2177)	4.225	4	3
對托嬰中心需求 (N=2188)	4.136	5	4

* 假期指產假／育嬰假／育兒假
 * * WP指工作場所 (Workplace)
 資料來源：王麗容，一九九九

貳、他山之石，可以攻錯：

各國托兒服務之比較

兒童的福祉（最佳利益）與兒童照顧是世界性的關懷焦點。政府自當考慮相關育兒政策，務必非常慎重，因為兒童照顧政策攸關於家庭、婦女及兒童的福利（馮燕，一九九五：二六〇）。一些發展先進國家及福利先進國家，都曾在某一時段中遭遇到像我們所面對的社會、家庭、婦女角色、福利需求等各種變遷，但是各個國家應對問題的方向頗不相同。（參考表二一八）。其中美國和英國是屬於缺乏明確家庭政策（implicit and reluctant family policy）的國家，瑞典是有一套完整而明確家庭政策（explicit and comprehensive family policy）的國家（Kamerma & Kahn, 1991），而日本則是為因應社會變遷，朝向建立托育政策的例子（馮燕，一九九五：二六一）。

由於家庭結構的改變，婦女就業人口的增加，尤其是家有學齡前兒童的婦女，使得托兒服務成爲國家擬定家庭政策中必須考慮的要項。依先進國家的作法，兒童照顧之提供應朝向多元化的發展模式，其提供的內容應足以提供家庭彈性的選擇。同時尚需和教育行政系統充分的配合，將兒童照顧視爲教育工作的一環。此外，親職假（parental leave）的提供，對嬰幼兒父母或祖父母而言，既可滿足兒童照顧的需求，更有助於親子關係的建立（王麗容，一九九

四）。以下就各工業國家，如法國、美國、英國、瑞典、西德以及日本等各國就父母育嬰假／產假、托兒法規、托兒服務現況、行政體系、托兒服務功能、影響托兒服務選擇的因素、照顧孩子責任歸屬及托兒機構人員資格訓練及薪資福利等各項，來與我國托兒現況來進行比較分析（參見表二至八）。

一、父母育嬰假／產假

先進國家對於三歲以前兒童的照顧政策，自九〇年代之後，逐漸發展爲產假、親職假（或育嬰／兒假）政策和兒童照顧服務相互整合的措施。換句話說，對於兒童照顧的需求經由兩個途徑來解決，一爲親自照顧或委託親戚照顧，另一爲替代照顧，前者必須由國家所訂定的產假或育嬰／兒假制度來落實，後者則需擴增兒童照顧措施及落實照顧之品質來達成（王麗容，一九九四）。

目前在工業國家，除美國外，英國、法國、瑞典、西德及日本皆有產假及育嬰／兒假的規定。除了給予產假及育嬰／兒假，以鼓勵父母親自照顧，並確保其日後恢復工作的工作權（如瑞典）。有些國家（如法國、英國、日本）也提供父母親親自照顧小孩而仍能免於經濟壓力的措施，也就是提供兒童照顧年金，來幫助父母因居家照顧兒童，所面臨的經濟壓力。美國以賦稅優惠來提供協助（在\$八、〇〇〇至一三、〇〇〇之間不予扣稅），並且每一位小孩有\$一、〇〇〇的扣除額。

二、托育服務現況

由於雙生涯 (Dual-career) 的家庭以成為工業化社會的主流，於是同時顧及在家照顧幼兒的比例不高，因此，因應對策之一則是加強托兒服務的提供，包括量的增加及質的提昇，機構式的托兒中心（如托兒所、幼稚園）與家庭式的托育服務。

工業化國家（如法國、美國部分州），將三歲及以上的兒童納入義務教育系統，猶如義務教育的往下延伸。這些機構的經費是由政府提供，而且也主要是由政府在運作。英國的義務教育則設限在五歲。這些國家對兒童照顧所提供的服務，是以全民的學前教育為主，再以社會福利來加以補充親職角色功能之不足。

在社會福利模式中，各工業國家，除美國以外，主要皆由中央政府規畫需求量的服務，再透過地方政府的運作及提供機構以照顧兒童。托兒服務方式則以社區式托兒、家庭式托兒或企業托兒方式為主（例如德國、法國、瑞典、日本等）。這種社會福利模式對兒童照顧的主要責任落諸於政府，由政府確實掌握托兒之量的需求，並確實負責督導機構的托兒品質，以確保這些兒童照顧方案對兒童發展有所助益。美國政府對兒童照顧扮演較消極的角色，主要由地方政府關心兒童的托育品質，大部分托育服務機構是由私人，包括營利及非營利組織來興辦。此外，也有企業組織加入對兒童之照顧，並提供企業托兒。

然而，工業國家皆對於低收入家庭，或兒童有疏忽、剝奪、虐待等提供機構式的照顧，這些類型以英、美、日本為代表。

綜合上述，各國的托育服務將托兒所與幼稚園是以五歲年齡來劃分，如美國、英國，而日本是以四歲年齡來區分。

三、托育服務功能

大多數的工業國家皆以增加婦女就業率或就學率（如德國），為托兒服務之主要功能，此功能不僅可以增加國家經濟發展，也可以增加其家庭的品質，更可幫助職業婦女增加自我效能（sense of efficacy）、自信及自我實現。

此外，教育兒童及協助孩子社會化，給予孩子良好照顧，也是工業國家推廣兒童托育服務的功能之一。其目的乃是藉由托兒方案之服務以增進兒童各方面的發展。

四、照顧孩子的責任歸屬

工業國家（例如法國、西德、瑞典、英國）等都積極於托兒方案之提供，規畫及督導，以確實托育服務量的增加及品質的提昇。因此，大多數工業國家認為政府應有責任負責照顧孩子，國家提供孩子教育、醫療、社會福利、衛生及營養等之照顧，以達成其健全的發展。然而，在美國及日本，照顧孩子之責任由家長自己負擔，政府只對低收入家庭或殘障兒童提供托育服務。

五、托育機構人員資格訓練及薪資福利

各工業國家對於兒童照顧除了積極、擴增量的提供，同時也致力於品質的提昇。關於品質的提昇則有賴於法令規章來規範托兒設施標準和托兒人員之培養和訓練計畫（王麗容，一九九四：七一）。

各工業國家（如法國、西德、日本、瑞典等）對於兒童照顧之專業人員皆有明文規定，對於托兒人員要經過專業的教育機構訓練後，始可擔任此任務，大都是由護士或幼兒教育相關科系畢業的教師來擔任此職務。

一般說來，兒童托育人員的薪資福利皆偏低，而且比幼稚教育教師薪資低，工作時間長，沒有福利，甚至在美國的職業排行中是倒數第二名，也是全部行業中離職率最高的。

表二 法國現行托育服務之概況

托育服務狀況	實施內容
父母育嬰假／產假	<ul style="list-style-type: none"> 前兩個小孩 產前六週 產後一〇週 第三個小孩 產前八週 產後一八週 母親享有此產假福利並獲得其工作之九〇%的工資 父親有三天產假 父母在享有產假福利之後，可要求在孩子三歲前停止工作或要求兼職工作 (part-time job) 當孩子滿三歲時，可要求恢復全職工作，如果公司或企業不能恢復工作，應給父母補償金。(父親鮮少使用此福利) 父母有超過兩個小孩，至少有一孩子在三歲以下，並且又在企業服務兩年以上，可享有每月二、四八八法朗 (Fr) (比較最少工資四、一〇〇法朗，平均每月工資七、二〇〇法朗的育兒年金給付；如果父母工作是兼職可享有半的年金給付。) C
法規	<ul style="list-style-type: none"> 一九八一的托育抵免稅額條例 一九八三的托育法案簽署 一九八四年金給付 allocation parentaled education 一九八七年金給付的修正

托育服務狀況	實施內容
托育服務現況	<ul style="list-style-type: none"> 提供者及需求者皆有補助；需求者有托育費用的抵減稅措施 三歲以下，每個孩子可以抵免五、〇〇〇法朗，三十七歲每年有一〇、〇〇〇法朗可以抵免 政府提供多種托育服務，三十一歲幼兒(有九四%)上幼稚園；此外，有三分之一兩歲幼兒也進入幼稚園(平均入學年齡是兩歲半) 幼稚園在晚上六點之後，由學校提供課後輔導 政府亦提供資金由家長來經營(半官方的幼稚園) 幼稚園有全托及半托之分 政府提供家庭托兒(大多數由地方政府提供，極少數由醫院提供)，立案的家庭托育(約佔全部托育服務的九%)，未立案的家庭托育(約佔全部托育服務的六%) 只有鼓勵父母接受立案的托育服務才能抵免稅額，可以鼓勵托育機構去申請立案，以便監督與管理 但是受聘於孩子父母在孩子家中照顧幼兒(平均一小時二十八法朗)不用立案 在城鄉地區，很多孩子是由親戚，特別是祖父母照顧 提供托育服務的機構，可以獲得金錢補助(資金是由營利事業單位所贊助) 一九八三年，國家家庭津貼所簽署托育法案，以增加三歲以下的托兒所及家庭托育中心的數量，以應父母之需求 國家家庭津貼所建議兒童托育費用應佔家庭收入的一二%左右 國家家庭津貼所在一九八八年簽署兒童法案，希望新增加的托育機構服務兒童至滿六歲為止，地方的托育機構提供服務至兒童滿五至七歲，同時並增加補助托育費用，以照顧全體家庭，並不是只為雙生家庭 三十一歲兒童免費上幼稚園 一九八八年，〇—三歲兒童收托率二四%，三—五歲兒童收托率九五%
行政體系	<ul style="list-style-type: none"> 隸屬教育部 公共健康及福利部 社會事務部的國家及地方家庭津貼所(CAF & MAF)

托育服務狀況	實施內容
托育服務功能	<ul style="list-style-type: none"> 提供給一般家庭作為照顧幼兒，少部分是給一些特殊需求的小孩 幫助父母出外工作，以增加勞動力 讓父母可以自由選擇自己的生活方式 增加生育率 提供衛生保健減少或避免造成殘障兒童
何種因素影響托育服務的選擇	<ul style="list-style-type: none"> 文化傳統 人口結構 經濟狀況 政治控制
服務孩子是誰的責任	<ul style="list-style-type: none"> 政府主要是由教育部及社會事務部來負責提供及監督照顧幼兒的場所 中央政府分權給地方政府，並贊助民間興辦托兒服務 教育部與社會事務部缺乏協調
托育機構人員資格訓練及薪資福利	<ul style="list-style-type: none"> 所長：在此專業工作五年以上的醫師或護士 機構人數超過四〇人，應聘用教育人員 有資格限定

資料來源：

1. Leprince, F. (1991). Day care for young children in France.
In Melhuish, E.C. & Moss, P. (Eds.). Day care for young children: International perspectives. pp. 10-26.
2. Baileynier, G. (1991). French research on day care.
In Melhuish, E.C. & Moss, P. (Eds.). Day care for young children: International perspectives. pp. 27-45.
3. 王麗容，婦女福利需求評估報告，民八三，頁六三。

表三 美國現行托育服務之概況

托育服務狀況	實施內容
父母育嬰假/產假	<ul style="list-style-type: none"> 沒有產假及育嬰假規定 只有五州認為產婦是無能力者(disability)並提供婦女有兩個月無薪水給付的假期 給予低收入家庭(所得在\$八,〇〇〇至\$二二,〇〇〇之間)不予扣稅。並且政府還要給予四歲以下的孩子的家庭\$一一、〇五〇以幫助照顧孩子的福利
法規	<ul style="list-style-type: none"> 一九六〇年代的貧窮法案 失依兒童家庭補助(AIDC) 一九七一廣泛的兒童發展法案(Comprehensive Child Development Act) 聯邦托育服務之品質與安全標準(Act for better child care service)
行政體系	<ul style="list-style-type: none"> 五歲之前由社會福利部 五歲之後才納入學前教育
托育服務功能	<ul style="list-style-type: none"> 照顧孩子 教育及社會化 兒童福利 幼兒教育 社會福利 增加成人的就業率
托育服務狀況	<ul style="list-style-type: none"> 四種主要照顧三歲幼兒之方式比例(一九八五) (1)親戚照顧(三三%) (2)家庭托育(三四%) (3)在家照顧(媽媽)(九%) (4)托兒所(二二%) 家庭式托兒是較非結構式，及非教育目標的。其工作人員與孩子的比例小 地方政府關心孩子的安全與托育品質。中央政府並不扮演參與的角色 對貧窮家庭提供前峰計畫的托兒服務、社會福利補助以及食物補助 除了Idaho 外，各州對家庭托育或托兒所至少一年兩次的評鑑與監督 許多是由非營利組織(如教會)或營利組織或私立來興辦 地方政府提供證照制度 政府有對托兒服務提供經費補助及減稅條例 美國有一些企業提供企業托兒(二五〇〇家左右，有近五〇〇〇家靠近工作地點其員工托育費用可以由薪水給付，並且是免稅 一九九〇年〇一三歲兒童收托率二〇%，而二一六歲收托率為七〇%

托育服務狀況	實施內容
何種因素影響托育服務的選擇	<ul style="list-style-type: none"> · 意識型態 · 經濟因素 · 政治因素 · 社會文化傳統
服務孩子是誰的責任	<ul style="list-style-type: none"> · 大多是家長自己負擔，政府少參與 · 政府只為低收入的家庭及兒童提供托育服務，及利用稅額抵免來照顧幼兒
托育機構人員資格訓練及薪資福利	<ul style="list-style-type: none"> · 資格範圍大：從沒有專業到完全專業都有 · 有三五州沒有對工作人員有所規定 · 大都是女性工作人員，工資是全部行業倒數第二名。平均年收入為\$ 10,000(貧窮底線11,200)沒有福利，甚至沒有醫療保險。有最高的離職率

資料來源：

1. Phillips, D. (1991). Day care for young children in the United States.
 In Melnush, E.C. & Moss, P. (Eds.). Day care for young children: International perspectives. pp.161-184.
2. Howes, C. (1991). Caregiving environments and their consequences for children: the experience in the United States.
 In Melnush, E.C. & Moss, P. (Eds.). Day care for young children: International perspectives. pp.185-199.
3. 王麗容，婦女福利需求評估報告，民八三，頁六三。

表四、英國現行托育服務之概況

托育服務狀況	實施內容
父母育嬰假/產假	<ul style="list-style-type: none"> · 母親產前一週產後二九週的產假 · 產假中幾乎有一半可享有育嬰的年金給付(不超過二〇個月) · 爲了迎合產假條件，母親至少工作每週超過一六小時，並持續工作兩年以上；兼職(每週八一六小時)至少持續工作五年以上
法規	<ul style="list-style-type: none"> · 有很久歷史的法令規定母親享有產假 · 一九四九年家庭補助法案 · 一九七一年家庭所得補助
托育服務現況	<ul style="list-style-type: none"> · 私立托育機構最普遍的是家庭托兒。由父母付費，政府並沒有規定，但給予補助 · 有的由父母一齊與辦家庭托兒，再聘請學前教育老師，政府有補助 · 有些是企業托兒，政府沒有補助 · 其餘幼兒是由親戚、媽媽照顧，地點包括在幼兒家中或送往親戚家中 · 政府提供有限的托育服務。沒有規劃供應，提供補救或減稅的福利 · 由地方政府提供托兒所的補助 · 二歲以下有二〇% · 二—三歲有三一% · 三—四歲有四九% · 接受托兒所的照顧 · 托兒所每日工作一〇小時，大多數幼兒接受半日的收托 · 少數地方政府提供幼兒照顧(家庭托育)，大多是由私人機構興辦，並由家長付費。政府對於特殊需要兒童提供托育服務。現延伸至單親家庭或危險因子家庭 · 三歲以下幼兒大多在私人托育機構，五歲開始義務教育 · 一九八八年〇—三歲兒童收托率二〇%，三—五歲兒童收托率四三% · 照顧幼兒以親戚(尤其是祖父母照顧)最爲普遍，其次是家庭托育(家庭照顧者)及私立托兒所，再其次爲媽媽照顧

托育服務狀況	實施內容
<p>托育服務現況</p> <ul style="list-style-type: none"> · 家庭托育及托兒所皆要立案 · 私立托兒所大約是佔五%，其餘幼兒是多半日托或在學校的課後托育機構中或在遊戲團體(平均每天去二又一／二小時) · 由於兩歲以下，需要專業高的機構人員，於是影響有人願意與辦 · 城鄉差距大，大部分集中在都會地區 · 五歲之前不提供幼兒教育 · 地方政府由於經費及人力缺少對家庭托育或托兒所監督(規定至少每三個月要對家庭照顧機構訪視一次) · 規定家庭托育需要有立案，及對機構設施也有清楚的設立原則，但執行監督不夠 · 對私立托育機構缺乏監督及支持 · 由於經濟變遷及意識型態改變，日後托育服務會由家庭式走向機構式 	<p>實施內容</p> <ul style="list-style-type: none"> · 三歲以前：健康部、福利部 · 三歲以後：教育部 · 意識型態 · 婦女就業 · 經濟與社會變遷 · 政策 <p>服務孩子是誰的責任</p> <ul style="list-style-type: none"> · 地方政府對家庭托兒及奶媽實施： <ol style="list-style-type: none"> (1) 調查、評估及選擇家庭托育人員 (2) 安置孩子 (3) 提供家庭托育人員的支持與建議 (4) 為家庭托育人員及幼兒組織，協調並發展適宜的活動 · 政府只提供部分，大多數是家長自己負擔照顧幼兒的責任。 · 父母或自己付費或利用自己的社會支持網絡來尋求照顧幼兒 · 優先接受政府所設立的托育服務： <ol style="list-style-type: none"> 1. 單親家庭 2. 母親生病 3. 避免母親因照顧孩子而發瘋或使家庭破碎

托育服務狀況	實施內容
<p>托育機構人員資格訓練及薪資福利</p>	<p>實施內容</p> <ul style="list-style-type: none"> · 大多數照顧幼兒的人是祖父母、奶媽、家庭托育人員(大約三〇歲)，私立托兒所(二〇多歲)，以女性為主。其薪資微薄，甚至有的親戚沒有獲得托育費用(比藍領的工作人員之薪資還低) · 家庭照顧者的薪資還比不上白領階級收入的一半。但其工作時間又長(平均每週超過四十小時以上) · 沒有訓練管道 · 只要透過托兒所護士資格考試即可擔任托育人員，有的奶媽也要通過此考試

資料來源：

1. Moss, P. (1991). Day care for young children in the United Kingdom. In Melhuish, E.C. & Moss, P. (Eds.). Day care for young children: International perspectives. pp. 121-141.
2. Melhuish, E.C. (1991). Research on day care for young children in the United States. In Melhuish, E.C. & Moss, P. (Eds.). Day care for young children: International perspectives. pp. 142-160.
3. 王麗容，婦女福利需求評估報告，民八三，頁六三。

表五 西德現行托育服務之概況

托育服務狀況	實施內容
<p>托育服務狀況</p> <p>父母育嬰假／產假</p>	<p>實施內容</p> <ul style="list-style-type: none"> · 母親產假有二十六週，並享有全新給付 · 父母或祖父母可享有七個月的育嬰假並獲得其工作的九〇%的工資 · 一九八六年頒佈育嬰假 · 一九八八年托兒所及家庭托兒教育與健康預防法案 · 母親與幼兒保護及女性的權利法案(一九九九)

托育服務狀況	實施內容
<p>托育服務現況</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 托兒所是主要提供照顧三歲以下幼兒的場所，尤其是孩子的母親上班或上學 · 八九%是社區托兒區，其餘是由企業負責托兒（國家及企業負責硬體，所長負責軟體） · 有的托兒所現在已與幼稚園合併了。以往幼稚園只收三—六歲，現在往下收托 · 托兒所的照顧及教育是免費，父母只負擔食物（平均不超過二馬克／天，而平均每天收入是一—三三馬克） · 現有托兒所有七、五五所，可供八一%的幼兒來使用。未來可以充分的提供托兒所給每一幼兒 · 其餘幼兒大多由母親照顧；家庭托兒只佔二—三%；家庭托兒並沒有向官方立案，由父母付費，費用頗高。政府通過立法，鼓勵學校建立幼稚園的設施，以容納七五%的三—六歲兒童 · 一九八六年〇—三歲兒童收托率二%，三—五歲收托率三六%
<p>行政體系</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 三歲以前：健康部、財政及管理部 · 三歲以後：教育部
<p>托育服務功能</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 托兒所提供幼兒教育與社會化功能。托兒機構是隸屬教育機構，以補充家庭教育 · 提高女性就學／就業率 · 經濟與社會變遷
<p>何種因素影響托育服務的選擇</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 國家負責教育及養護幼兒的責任，提供教育、醫藥、社會、衛生及營養的照顧，以及避免兒童發生意外
<p>服務孩子是誰的責任</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 托兒機構是教育單位，照顧者要有老師的資格。利用遊戲活動來提供孩子身體、認知、情緒的發展以及培養孩子獨立、衛生及生活的自立 · 托兒機構也受衛生保健部門的監督，例如疫苗接種，設施的通風，衛生狀況及營養午餐和午睡
<p>托育機構人員資格訓練及薪資福利</p>	

托育服務狀況	實施內容
	<ul style="list-style-type: none"> · 托兒機構的評鑑有兩大類：一是硬體設施，包括教室、寢室、流理台、廚房要符合衛生以及以兒童為本位，二是日常活動的組織與結構。例如午睡至少要有二—三次，以及戶外活動至少要有二小時。此外，營養餐點至少每天要提供四次 · 幼兒機構人員之要件是高中畢業後之學生須再接受三年的托育教育，由醫學院負責訓練。注重理論與實務 · 托育工作人員平均月收入八二五（柏林八四五）馬克。比幼稚園老師及小學老師及工廠工作人員來得低 · 工作人員與幼兒的比例為一：五

資料來源：

1. Weigl, I. & Weber, C. (1991). Day care for young children in the German Democratic Republic. In Melhuish, E.C. & Moss, P. (Eds.). Day care for young children: International perspectives. pp. 46-55.
2. Weigl, I. & Weber, C. (1991). Research in the nurseries in the German Democratic Republic. In Melhuish, E.C. & Moss, P. (Eds.). Day care for young children: International perspectives. pp. 56-74.
3. 王麗容，婦女福利需求評估報告，民八三，頁六三。

表六 瑞典現行托育服務之概況

托育服務狀況	實施內容
<p>父母育嬰假／產假</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 父親有二週的產假並付九〇%的工資 · 母親在醫院生產完後，可在醫院全家在一起一星期，以適應新的家庭成員 · 父母一方可允許在母親生產完後有九個月（全職）或八個月（兼職）的育嬰假，並享有九〇%的工資 · 父或母在育嬰假中可享有給付年金（三個月全職，六個月半職，十二個月一／四日職的補償年金） · 育嬰假可以由父母視他們需要來分配使用

托育服務狀況	實施內容
法規	<ul style="list-style-type: none"> · 如果照顧孩子的成人生病，父母可有九〇天的育嬰病，且享有九〇%的工資 · 父母一年有兩天的親職假，以方便父母視照顧孩子的機構或親職教育。享有九〇%的工資 · 父母可享受非薪金給付的假期或減少工作時間，一直到孩子滿一八個月；換言之，即在給付薪金的育嬰假之後，又多有六個月 · 父母在孩子七歲之前，可享有每天減少二個工作小時的福利
托育服務現況	<p>有新育嬰假法案 Paid Parental Leave Act 一九四八年的兒童津貼</p> <p>育有幼小子女的父母，每天有工作六小時的權利（一九七九） 社會服務法案：政府有責任照顧特殊兒童</p> <ul style="list-style-type: none"> · 由地方政府提公立托育機構 · 托育機構又稱為學前機構，包括托兒所，母親俱樂部 and 幼稚園 · 托兒所按年齡來分組，一般托兒所大概有三—四個年齡組，約有五〇—六〇個幼兒，最大約有一〇〇位幼兒，這類托兒所是全托 · 有些托兒所附屬在小學做延伸服務 · 母親俱樂部是由地方政府提供幼稚教育教師來幫助在旁照顧幼兒的母親、社區中的父母與孩子可以聚集在一起，分享孩子社會化或母親交換育兒經驗 · 幼稚園是屬於半日制，每天三小時，提供孩子入學前準備，以及社會化經驗 · 家庭托兒服務是由公家設立，由父母付費。現在是一社會趨勢，由全職的工作人員照顧幼兒。此外由於托兒所是全日托，因此有些父母選擇半日托的家庭托兒。（平均家庭托兒的人數是六·四，每週平均幼兒待在機構三〇小時） · 一九八一年—一六歲兒童收托率七三%
行政體系	<ul style="list-style-type: none"> · 三歲以前：健康及福利部 · 七歲以後：教育部
托育服務功能	<ul style="list-style-type: none"> · 教育及社會化的功能 · 照顧孩子 · 增加婦女就業率

托育服務狀況	實施內容
何種因素影響托育服務的選擇 服務孩子是誰的責任	<ul style="list-style-type: none"> · 婦女就業 · 政府提供 · 經濟及社會變遷 <p>大部分是國家、政府及國家負擔九〇%的托育費用。家長平均負擔一〇—一五%的托育費用，而且孩子數愈多或收入愈低，其比例也愈低</p> <p>政府對民間非營利組織或父母與辦托育服務機構皆有補助 托育服務較重視健康、輕教育 政府負責審核，及評鑑幼兒機構。評鑑標準分為兩種：</p> <p>(一) 結構式及正式標準 (1) 環境與課程設計 (2) 人員訓練 (3) 人員離職及比率 (4) 孩子班級之大小 (5) 教育目標有否達成</p> <p>(二) 非正式、動態標準 (1) 老師與幼兒在一起做什麼 (2) 教育目標如何達成 (3) 老師如何針對幼兒福利差異特徵做</p>
托育機構人員資格 訓練及薪資福利	<ul style="list-style-type: none"> · 機構至少要有八〇平方公尺 · 老師資格必須是由護士或幼兒教育教師擔任 · 至少服完九年國教及兩年半的專業理論與實務的經驗 · 護士資格每月平均有八、三八—瑞典幣，幼稚教育教師有九、二二五(SEK)比較小學教師有一一〇二五(SEK)。 · 每班不能超過十五個幼兒，要有三個工作人員(比例為一：五)

資料來源：

—Broberg, A. & Hwang, C.P.(1991). Day care for young children in Sweden. In Melhuish, E.C. & Moss, P.(Eds.). Day care for young children: International perspectives. pp. 75-101.

~Hwang, C.P. & Broberg, A. & Lamb, M.E.(1991). Swedish

childcare research. In Melhuish, E. C. & Moss, P. (Eds.). Day care for young children: International perspectives. pp.102-120.

3. 王麗容，婦女福利需求評估報告，民八三，頁六三。
表七 中華民國現行托育服務之概況

托育服務狀況	實施內容
父母育嬰假／產假	<ul style="list-style-type: none"> · 女性公務人員育嬰期間可申請留職停薪，採取自願申請方式辦理，每次生育得申請一次，擔任公職期間申請次數以不超過二次為原則。於女性公務人員申請育嬰留職停薪期間，每次最長以分娩後至嬰兒二足歲為止，申請留職停薪期間一次至少三個月。至於非公務人員之女性育嬰假則未有明文規定。 · 中、小學及幼稚園之女性教師可申請育嬰期間之留職停薪。依女性教師之意願，每次生產可申請一次，任教期間申請次數最多以二次為限。女性教師育嬰期間申請留職停薪，應於分娩假期滿後二個月內以學期為單位提出申請，期限以不逾四個學期為限。 · 公務人員產假四十二日，勞工產假八星期。
法規	<ul style="list-style-type: none"> · 行政院警所屬各機關女性公務人員育嬰期間申請留職停薪處理原則 · 公立高級中等以下學校女性教師育嬰期間申請留職停薪處理原則 · 公務人員請假規則 · 工廠法
托育服務現況	<ul style="list-style-type: none"> · 托兒所及家庭托育近十年來有急速增加 · 托兒所：屬於福利事業，由社政單位負責。其所依據之法令包括兒童福利法、托兒所設置辦法、托兒所工作人員訓練實施要點，及托兒所工作人員訓練課程等 · 目前台灣地區托兒所依其性質可分兩種： <ol style="list-style-type: none"> (1) 一般托兒所：指由政府設立、私人興辦、或由機關、團體、公司、工廠附設之托育服務。 (2) 村里(現或稱社區)托兒所：即往昔之農村托兒所，由政府輔導各鄉鎮公所、農會、婦女會等單位籌劃辦理的托育服務。其設置場地、設備等由省縣市政府另訂標準。 · 幼稚園：我國的幼稚園係由教育行政單位負責。其所依據之法令，包括幼稚教育法、幼稚教育法施行細則、私立幼稚園獎勵辦理及幼稚園園長、教師登記檢定及遴選辦法等 · 一九九三年兒童六歲以下收托率約二四—三〇%

托育服務狀況	實施內容
行政體系	<ul style="list-style-type: none"> · 托兒所隸屬社政單位 · 幼稚園隸屬教育單位
托育服務功能	<ul style="list-style-type: none"> · 增進兒童身心健康 · 培養兒童優良的習慣 · 啟發兒童基本的生活知識 · 增進兒童之快樂與幸福
何種因素影響托育服務的選擇	<ul style="list-style-type: none"> · 婦女就業 · 社會變遷及家庭結構改組
服務孩子是誰的責任	<ul style="list-style-type: none"> · 政府只提供部分，大部分由家長擔負照顧幼兒的責任 · 政府負責審核、及評鑑立案機構，托兒所部分由社政單位辦理、幼稚園部分由教育單位辦理 · 實際上人力不足
托育機構人員資格訓練及薪資福利	<ul style="list-style-type: none"> · 托兒所部分：依據「托兒所設置辦法」規定，托兒機構人員資格及訓練應包括： <ol style="list-style-type: none"> (一) 專科以上學校兒童福利系科或相關系科畢業並具有二年以上幼兒教保工作經驗者。 (二) 師範或家事職業學校幼教科或相關系科畢業並具有二年以上幼兒教保工作經驗者。 (三) 高中或高職以上學歷，曾受保育人員專業訓練六個月以上，並具三年以上幼兒教保工作經驗者。 · 托兒所教師應以具有下列資格之一者任之： <ol style="list-style-type: none"> (一) 專科以上學校兒童福利系科或相關系科修畢兒童福利及幼兒教育有關課程等二十學分以上者。

托育服務狀況	實施內容
托育機構人員資格 訓練及薪資福利 (續前)	<ul style="list-style-type: none"> (一)師範或高級家事職業學校幼教科或相關科系畢業並具有一年以上教保經驗者。 (二)高級中學或高級職業學校畢業，曾修習幼兒教育二十學分以上或曾參加保育人員專業訓練六個月以上。並具有二年以上教保經驗者。 (三)幼稚園教師登記或檢定合格者。 (四)國民小學級任教師登記或檢定合格者。 三、托兒所社會工作人員應具有下列資格之一者任之： <ul style="list-style-type: none"> (一)專科以上學校社會工作系科或相關系科畢業者。 (二)大專或高級中學或高級職業學校畢業，曾修習社會工作二十個學分或曾參加社會工作專業訓練者。 (三)高級中學或高級職業學校畢業，曾從事社會福利及社會服務工作三年以上者。 四、托兒所保育員應具有下列資格之一者任之： <ul style="list-style-type: none"> (一)護理、助產學校畢業。 (二)高職幼兒保育相關科系畢業者。 (三)高中以上學校畢業並曾接受三個月以上保育工作訓練者。 幼稚園部分：依據「幼稚園長、教師登記檢定及遴用辦法」規定。托育機構人員資格及訓練應包括： <ul style="list-style-type: none"> 一、具有下列資格之一者，得申請為幼稚園教師之登記： <ul style="list-style-type: none"> (一)師範專科學校幼稚教育師資科畢業。 (二)專科以上學校有關幼稚教育系科畢業者。 (三)高級中等以上學校畢業並曾在主管教育行政機關指定之學校修習幼稚教育專業科目二十學分以上成績及格者。 (四)幼教教育法施行前，已依規定取得幼稚園教師資格者。 二、幼稚園園長應辦理教師登記，並就具有下列資格之一者優先選用之： <ul style="list-style-type: none"> (一)師範專科學校幼稚教育師資科畢業，從事幼稚教育工作二年以上成績優良者。 (二)各級師範院校各系科或大學教育院系畢業，從事幼稚教育工作三年以上成績優良者。 (三)高級中學以上學校畢業，曾在主管教育行政機關指定學校修習幼稚教育專業科目二十學分以上成績合格，且從事幼稚教育工作四年以上成績優良者。 薪資福利：公立幼稚園人員平均薪資二五、〇〇〇元 私立托兒所一六〇〇〇—一八〇〇〇元左右 好一點大約在二〇、〇〇〇左右

資料來源：

1. 行政院暨所屬各機關女性公務人員育嬰期間申請留職停薪處理原則

2. 公立高級中等以下學校女性教師育嬰期間申請留職停薪處理原則

3. 公務人員請假規則

4. 工廠法

5. 托兒所設置辦法

6. 幼稚園長、教師登記檢定及遴用辦法

註：1. 現有幼稚園教師是以師院幼教系畢業及大專幼教學程學分修滿後十實習一年者。(民國八十三年後適用)
 2. 兒童福利專業人員訓練合格者始可擔任保育員或助理保育員。(民國八十六年後適用)

表八 日本現行托育服務之概況

托育服務狀況	實施內容
父母育嬰假/產假	<ul style="list-style-type: none"> • 男女勞動者為能達到教養幼兒，雇主要訂定縮短勤務時間等養育措施 • 雇主要事前公布休假期間的薪水，休假結束後的配置和其它勞動條件 • 女性勞工產前有六週(多胎妊娠有十週)，產後有八週產假 • 禁止女性勞工在休業期間及休業後三十天被解雇 • 女性勞工在生產後可以要求轉換輕易的業務。雇主不能要求他們上班時間外的勞動、假日勞動及出勤深夜工作 • 業主不能讓孕婦從事有害於生產及哺育的工作 • 養育未滿一歲嬰兒的女性勞動者，除了休息時間外，還可以要求一天二次至少各三十分鐘的育兒時間 • 長子及次子在三歲以前，每人享有每月五、〇〇〇日幣的兒童津貼；三子或以下享有每月一〇、〇〇〇日幣的兒童津貼

托育服務狀況	實施內容
法規	育兒休業法規 勞動基準法
托育服務現況	六歲以下托兒以保育所、幼稚園及企業托兒為主 保育所在一九九三年四月一日服務對象一、六〇四、八二四人，有二、五八五所，原則上一天托育八小時，必要時由保育所所長決定保育時間。托育內容針對父母皆就業有下列之政策： 嬰兒保育、延長時間保育、夜間保育、長時間保育、企業托兒、生病幼兒保育、兒童課後輔導(兒童俱樂部)等 幼稚園在一九九三年五月一日現可服務人數一、九四九、〇〇〇人(佔全體兒童的收托率為六四.一%) 企業業主為了保育勞動者的孩子，設置保育設備，由政府負擔一部分費用
行政體系	厚生省 文部省 勞動省
托育服務功能	藉由養護與教育使兒童獲得良好的身心發展 教育與社會化的功能 鼓勵女性參與社會勞動，增加就業率
何種因素影響托育服務的選擇	經濟力 婦女就業 政府政策 經濟及社會變遷
照顧孩子是誰的責任	一般兒童及殘障兒童由國家，地方公共團體及父母個人共同負擔 一般兒童，父母負擔比例較大；而殘障兒童則由國家負擔比例較大
托育機構人員資格訓練及薪資福利	保育人員的資格是由厚生省有所承認的保姆培訓學校，保姆養成所畢業或地方都道府縣知事實施的保姆考試合格 保母平均年收入約每月十三萬日幣，相當台幣三萬多 而幼稚園教師約有每月十八萬日幣，相當台幣四萬多 幼稚園老師屬於文部省所管轄，需要有幼稚教育教師資格。

資料來源：

1. 厚生省兒童家庭局編集，兒童福祉六法平成六年版，一九九三。
2. 福祉士要請講座編集委員會編集，改訂社會福祉士要請講座四，一九九二。
3. 勞動省婦人局編集，勞動女性實情，一九九三。
4. 總理府編集，婦女施策指針，一九九一。
5. 總理府編集，女性、現狀、施策，一九九四。
6. 日本婦人團體連合會編集，婦女白書，一九九三。
7. 一番 瀨康子 編集，別冊，一九九二。
8. 厚生統計會編集，國民、福祉、動向，一九九二。

參、我國托育服務現況及沿革

我國托育服務的發展過程是先有幼稚園(民國十一年新的新學制)，再有托兒所(民國四十四年的托兒所設置辦法)，早在民國二十三年「家庭總部」模擬家庭方式，對需要幫助的貧苦家庭兒童施以生活教育成爲正式托育機構以來，托育服務與幼稚園的釐分早就不夠明顯(馮燕，一九九五)。至今，托兒所與幼稚園依「托兒所設施規範」與「幼稚教育法」皆以「促進兒童身心健全發展」爲宗旨，兩者在其設立的原意都強調「教育」與「保育」功能的兼具。雖然托兒所與幼稚園隸屬於內政部與教育部，接受不同法規之規範與管理，但實際兩者皆有兒童教育及補充家庭親職角色功能的不足。事實上，幼兒對於自己上托兒所或幼稚園也分不清楚，他們的認知是去上學，一般社會大眾，甚至業者普通認知上托兒所是讓兒童去

玩，而上幼稚園是為日後上小學的教育準備，但家長普遍偏好將孩子送往幼稚園就讀（俞筱鈞等，一九九六；王麗容，一九九九），此種趨勢顯現托兒所對家長的吸引力較不利於幼稚園。

就托育之培育而言，托兒所之保育人員遠不及幼稚園師資。對幼稚園師資的培育，自民國七十年頒佈「幼稚教育法」，隨後民國七十二年又接踵相繼公佈施行細則，獎勵辦法與教師登記檢定及遴用辦法。為了配合法令之實施與推廣，在民國七十二年師專二年制幼師科專生，七十八年起師院幼教系成立。凡此種種又確立師範體系的教育管道，不但彰顯了幼師培育政策之推行績效，同時也提供了優勢的培育環境，更增加師資的提昇與素質的齊一化。另一方面，托兒所教保人員的培育仍是侷限於高職、專校的幼保科、大學的幼保系、青少年兒童福利學系及生活應用學系等提供師資養成的途徑。因此，保育人員的素質自然參差不齊（穆仁和，一九九九）。

縱然托兒所與幼稚園的師資來源雖有不同，但其培訓課程或師資遴用資格並沒有太大差異。幼稚園師資依「教師登記檢定及遴用辦法第七條」規定之資格任用，其最低條件為高級中學以上學校畢業，曾修習幼稚教育專業科目二十學分以上成績及格者。民國八十四年在師資培育法及教師法未修改通過時，許多大專院校幼保相關科系可以用會修習過二十學分以上之專業課程申請教師登記檢任，並合格任用幼稚園教師及領有教師證；而托兒所保育人員之任用以「托兒所設置辦法第十一條」所規定之最低資格也是高級中學及高職

畢業者，曾修習幼兒教育二十學分或參加保育人員專業訓練三六〇小時合格者，如是，托兒所之保育人員品質與幼稚園相較，應是相去不遠（穆仁和，一九九九）。但是有幼稚園資格的幼師可以有保育員之資格，並可沒在托兒所工作，只是以往在托兒所工作之年資不予計算，反之，托兒所工作之保育人員並不能在幼稚園工作。然而在民國八十三年教師法、民國八十四年師資培育法及教育學程師資設立標準相繼頒佈之時，將幼稚園教師提昇至大專及以上的學歷，培訓管道以各師院幼教系及大專院校的幼教學程（得修習二十六個學分，並實習一年）；反觀托兒所保育人員之資格在民國八十二年兒童福利法修改之後，在民國八十四年內政部頒佈兒童福利專業人員資格要點及民國八十六年兒童福利專業人員之訓練課程規定：兒童福利保育人員包括：1.專科以上兒童福利科系及相關科系畢業者；2.專科以上學校畢業，並經主管機關主（委）辦之兒童福利保育人員專業訓練合格者（五四〇小時）；3.高中（職）學校幼兒保育、家政、護理等相關科系畢業，並經主管機關主（委）辦之兒童福利保育人員專業訓練及格者（三六〇小時）；4.普通考試，丙等特種考試或委任職升等考試、社會行政職系考試及格，並經主管機關主（委）辦之兒童福利保育人員專業訓練及格者（三六〇小時）；5.高中（職）學校幼兒保育、家政、護理等相關科系畢業未經訓練者，或非相關科系經兒童福利保育訓練及格者（三六〇小時），得聘為助理保育人員。

就上列的規定來看，尤其在民國八十三年以後教師法及師資培育法公佈之後，幼稚園教師之資格較齊一化，而托兒所保育人員之資格較為參差不齊，誠如穆仁和（一九九九）所言：保育員比起教師之素質不如在於：1. 先天培育環境不良（如法規及培育的師資養成管道），及2. 後天培育體系管道不暢（教師資格的認定及進修管道）。有鑑於此，內政部在民國八十六年十月頒布兒童福利專業人員之訓練要點規定凡在職及即將就職之保育人員或社工員應接受三六〇小時（所長二七〇小時）之在職／職前訓練以取得專業人員之資格證書，以提昇保育人員之教保品質。而受訓單位則委託大專院校友訓練保育人員之經驗者辦理，其中有些學校（如輔大、文化、靜宜、實踐、屏技）皆有同時與辦幼稚學程，而所訓練課程（三六〇小時）又相當於二十學分，只是因為體制不同，不能折算學分。其中保育員之來源又分為高中（職）及大專相關或非相關科系畢業之成員。就保育員及幼師在此比較之下，在接受兒童福利之專業人員資格之保育員時可以相當教師法及師資培育法公佈以前的幼師（有些是從幼進班或幼二專管道）之專業訓練，或可以相當於幼教學程（二十六個學分加上一年實習）的專業能力。但是由於有些保育人員只是高職之相關幼保科畢業，加上培訓管道不同或不能符合教師法所規定要大專以上的資格，所以保育員被拒於有幼師的資格。

肆、幼托的分與合

幼兒教育應採取單軌制或雙軌制，一直是眾說紛紜。從廣義的角度來看，幼兒教育是一種非正式的教育，應包括托兒所與幼稚園（邱志鵬、陳正乾，一九九九）。從大多數的工業化國家還是執雙軌制較多，除了丹麥因規定七歲以前不能教學，所以保持其單軌制。而雖然執行雙軌制（教育及福利）之功能，實應包括教育兒童及補充親職教育功能不足的兒童照顧功能。我國因隸屬不同行政單位——教育部與內政部，接受不同法規管道，但是實際執行之課程及功能卻是重疊的，因此造成現有托育服務之紛亂。因此，在民國八十七年七月二十一日全國社會福利會議開幕典禮，行政院院長指示：「廣設托兒設施，並整合托兒所與學前教育。」

基於國家對於幼兒教育（照顧）沒有明確的政策時，加上現有兒童托育體制劃分（或因年齡或功能）不清楚而導致功能重疊，幼托是該分、該合，個人提出下列的看法：

一、基於國家整體兒童照顧體系的建立，可以考慮國家教育往下延伸一年，而劃分〇—五歲屬於兒童照顧體系，六—八歲屬於幼稚教育體系，但前提應將小學一、二年級教學幼兒化，而不是將五—六歲幼兒教育小學化。幼稚教育應屬於半天班之教學，其他則有兒童照顧體系來補充親職角色照顧不足的托育。

二、維持原有幼教兩軌體系，各執其應有的功能，嚴格執行現有之法規規範，並做明確的功能認定。縱然我國立法已有清楚的雙軌制之規範，但是從民國四十四年頒布托兒所設置辦法以來，造成

法律、制度與現況的差距，更造成政府主管單位所規範及現有業者所做之間的差距，政府官員說業者不遵守法規，違反作業，而業者說法規不符合需求，紛紛紜紜及困擾迄今未能獲得妥善解決。

三、爲其符合幼兒之最佳利益，不衝擊現有業者生存空間，並就資源公平分配及教保兼俱之原則下，可考慮依據兒童年齡爲整合之分界點。依據法規，幼稚園與托兒所對四—六歲的兒童所提供的服務是相同的，甚至有不少幼稚園之業者也實際擴充至對三歲及以下兒童的托育。既然是相同的服務，則不必受兩種法規及不同行政單位所管理及規範，因此個人建議以三歲爲年齡之分界點，並將兒童照顧體系之業務事權明確統一，以利行政管理。三歲以前隸屬社政單位主管，並分別設置○—二歲之「托嬰兒」及二—三歲的「幼嬰兒托育中心」並配合家庭保姆，及其他托育之政策將三歲以前之幼兒定位於保育之托育服務；而三—六歲之幼童教保工作整合原有「托兒所」及「幼稚園」統稱爲「幼兒園」，隸屬教育單位主管。在此方案之原則應考量：整合後之「嬰幼兒托育中心」及「幼兒園」，其設施規範應就托兒所設置辦法或重新通盤檢視，在不影響公共安全及教保品質之前提下，立案從寬，以鼓勵民間參與學前幼托育事業及原有業者，而教保內涵及師資標準從嚴，以提昇專業素質，並考量師資合流之可行性。

幼托人員之合流的最大困難是在於法規。在現行法規之下，幼稚園老師和托兒所之保育人員是不可以流通，而且托兒所並沒有教

師這個資格。根據現行的「托兒所設置辦法」第十條的規定，托兒所認定老師的資格不同於「師資培育法」所認定的資格，而且「師資培育法」之老師的養成訓練皆比托兒所保育人員之層級及投資來得高。據此，顧及考慮托教合一之可行，個人認爲實有必要將教保人員（合併成幼兒園之統一名稱）實有分級之必要性。

伍、幼托人員合流之分級

在師資資格從嚴（在師資培育法公佈之後）之層面，使得原有在托兒所有教師資格（高中職畢業、曾修習二十個學分以上或曾參加保育人員專業訓練三個月以上、並具有二年教保經驗者）之人，失去原有教師之資格，而成爲保育員。現有之制度規定幼稚園教師來自：1.各師院幼教系畢業者；2.各大學附設幼教學程畢業及實習一年者。保育員則分：1.高中職非相關科系，修習三六〇小時兒童福利專業人員之助理保育員訓練及格者，及高職幼保科畢業者；2.高中職幼保科畢業並修習兒童福利專業人員保育員三六〇小時訓練及格者，大學非相關科系修習五四〇小時兒童福利專業人員訓練及格者及大學四年（兒福系、生應系、幼保系）或二年（幼保科）相關科系畢業者；3.持有保育員之兒童福利專業人員資格者，高中職相關人員年資五年，大學非相關科系年資四年，大學（專）相關科系年資二年，並接受二七〇小時兒童福利專業人員所長訓練及格者，得可聘任所長。

在師資培育管道及投資年限不同，專業培訓卻相似，合流之後，實有分級之必要性，並要加以制定分級之最低薪資以資公平。分級之可行方案可參考表九。表九將幼托（教保）人員分為五級：助理、一級、二級、三級、四級及主管人員，並以學歷、年資、訓練及績效做升級及評級之指標，茲分述如下：

表九 托教合一之教保人員分級制度一覽表

學 歷	助 理		一 級		二 級		三 級		四 級		主 管	
	保育員	保育員	保育員	幼教師	保育員	幼教師	保育員	幼教師	保育員	幼教師	保育員	幼教師
a 非相關 b 幼保科	a 幼保科 b 大專非 c 二年制 相關	A 相關 B 四年 Z 助理	Z 二一三年	一級+ 一〇〇小時	A 相關四年+考試檢 定	b 一年實 習	X 碩士 Y 博士	升等考試 X 碩士 Y 博士	二級十五 年	Y 博士 三級 一年	a 二七〇小時 b 二七〇小時 c 二七〇小時	a 五年 b 四年 c 二年
	Z 甲以上	A 相關四年+ 一〇〇小時訓練	一級+十二 三年績 效甲以上	二級：三優或五甲 X 甲以上	Y：甲以 上三級： 三優或五 甲	Y 甲以 上三級： 三優或五 甲	Y 甲以 上三級： 三優或五 甲	Y 甲以 上三級： 三優或五 甲	Y 甲以 上三級： 三優或五 甲	Y 甲以 上三級： 三優或五 甲	Y 甲以 上三級： 三優或五 甲	Y 甲以 上三級： 三優或五 甲

*表格說明：

1. 斜體字代表「幼托人員」，a b c A X Y Z 各代表某學歷資格的人，a b c 以縱向對照。

2. 各級又各分為保育員與幼教師兩欄，則以同級交流、體系分立完整為原則而設。

3. 「相關」、「非相關」指「相關科系畢」、「非相關科系畢」。

4. 本表為座談會討論結果，尚有進一步討論空間。資料來源：參考馮燕、廖鳳瑞（一九九九），幼托人員證照制度座談會

(一) 助理教保人員：以高職幼保科畢業者及高中職非相關科系畢業者+受三六〇小時兒童福利專業人員助理保育員訓練及格者。

(二) 一級教保人員：高職幼保科畢業者+受三六〇小時兒童福利專業人員保育人員訓練及格者、大專非相關科系+受五四〇小時兒童福利專業人員訓練及格者、兩年制及四年制大學相關科系畢業者及助理教保人員+服務年資二一三年以上或十訓練三六〇小時者擔任。

(三) 二級教保人員：各師院幼教系畢業者、各大學修幼教學程及格者並實習一年，領有幼稚園教師證書、大專院校四年制幼保相關科系畢業者經考試檢定或具二一三年工作年資或加上專業訓

練一〇〇小時及格者；高職幼保科畢業者取得兒童福利專業人員資格者、大專非相關科系畢業並取得兒童福利專業人員資格者，大專兩年制幼保科畢業者十二年工作年資，並且考績在甲以上或十專業訓練一〇〇小時及格者。

(四)三級教保人員：由上列二級教保人員十五年工作年資並考績在三優或五甲以上資格者；透過升等考試及格者或受訓二四〇小時專業訓練合格者；相關科系碩士資格者十二年工作年資或受訓二四〇小時；或相關科系博士資格者。

(五)四級教保人員：由上列三級教保人員十五年工作年資，績效在三優及五甲以上；相關科系博士資格者十一年工作年資，績效甲以上；或者提研究著作升等通過者。

(六)主管：由二級及以上教保人員；高職幼保科相關科系畢業者十五年工作年資，大專非相關科系畢業者十四年工作年資，大專相關科系者十二年工作年資並通過兒童福利專業人員二七〇小時所長訓練合格者，或幼師十二年工作年資等具有實務工作經驗者擔任之。

(七)以上之分級，就其公平原則，具相同資歷者應有同等薪資，即資格一致，待遇就一致，因此至少要制訂分級之最低待遇，而中間之差距可因學歷、地區需求、績效、年資或其受專業訓練來調整，以形成不同投資，不同工也應有不同酬。

陸、結語

幼托合一應朝制度法令合一的走向來進行，並進而涉及托教機構合一，主管單位定位清楚並全面規畫統一教保人員之職務級，以使托教人員職務齊一化。托育服務是反映國家對兒童照顧的社會及家庭的政策之一，我國托育服務的發展過程中，由於法規設立未能制訂完備，致使托育服務機構之功能性規畫混淆不清，其間在設立時有因應不同之學齡前兒童年齡、收托時間、提供服務設施或單位而有其不同之名稱與功能。撥諸世界各發展國家，有教育及保育之兩軌制（教育與社會福利），也有單軌制，並且在年齡也有所區分，以美國、英國為例，幼稚教育係指五—八歲之兒童，而〇—五歲之兒童則隸屬社會福利之兒童照顧體系。據此則是國民教育向下延伸一年而成爲十年國教，並將普遍設立公立幼稚園，並將小學一、二年級教學符合幼兒化之原則，諸此問題則要全面考量教育政策及資源是否可以配合。托育服務也有從功能來區分，例如我國的托教政策，據此觀點要從法律與制度來認識及區分「托兒」與「教育」之區別，但由於法律之規範，行政之公權力及業者不能配合，而造成現今托育現況與法律之規範的差距，更造成現有托育執行之困擾。托教之區分的第三個方式則以年齡爲劃分依據，例如日本是以四—六歲爲分野，爲顧及符合兒童之最佳利益，不損害現有業者生存空間及行政執行之劃分，這也不失爲一種解決問題的策略。據此，爲符合現有托育之現況，筆者建議以三歲爲劃分點，分爲〇—三歲的兒童托育及三—六歲的幼兒教育的兩種兒童照顧方式，合而成爲我

國兒童照顧體系，各司其職，各顯其功能。從此一角度為出發點，托教之工作人員的齊一化及合流則勢在必行，但因教育投資、專業訓練背景之不同，合流而不劃分其等級有失其公平性，因此合流後之分級制也不失是一可行解決不公平的策略之一。長久以來，托兒所及幼稚園之執行皆身兼教與保之功能，工作內容一致，而資格（歷）不同，就應有不同的待遇，但如資格（歷）相同，工作內容又一致，那待遇就得一致，因此合流之後的分級如果可行，更應清楚明列各等級之最低待遇，以確保托育人員之生活照顧，如此一來，健全托育服務品質之齊一化則指日可待。

（本文作者現任中國文化大學社會福利學系主任）

參考文獻：

一、中文部分

- 王麗容 台北市婦女就業與兒童福利需求之研究 台北市政府委託協助 一九九四
- 王麗容 台北市家庭結構變遷與福利需求之研究 台北 台北市政府研考會 一九九五
- 王麗容 展望二十一世紀家庭政策——給女性一個選擇 中華民國社會福利學會：家庭、社會政策及其財務策略國際學術研討會 一九九九
- 邱世鵬、陳正乾 幼稚園與托兒所的整合方案 一九九九
- 俞筱鈞、郭靜晃、彭淑華、張惠芬 學齡前托育問題之研究 台北

行政院發展考核委員會 一九九六

郭靜晃 兒童福利政策之研究 內政部社會司委託研究 一九九五

郭靜晃 婦女參與休閒之限制與因應對策 中華民國戶外遊憩學會：婦女與休閒研討會 一九九九

郭國良 婦女休閒活動參與、人口變項及自我概念之研究——以高雄市已婚婦女為例 國立高雄師範大學成人教育研究所碩士論文 一九九六

馮燕 托育服務：生態觀點的分析 台北 巨流圖書 一九九五

馮燕、廖鳳瑞 幼托人員證照制度座談會 一九九九

穆仁和 兒童托育服務的省思：台灣托兒所保育人員品質提昇之需要性 一九九九

要性 一九九九

Hass, L. (1992). Equal parenthood and social policy. New York: State University of New York Press.

Kameran, S. B. (1996). The new politics of child and family policies. *Social Work*, 4, 454-464.

Kameran, S. B. & Kahn, A. J. (Eds.). (1991). *Child care, parental leave, and the under 3s: Policy innovation on Europe*. New York: Auburn House.

一、英文部分