

中·美托兒制度之比較

許劍涓

壹、前言

由於社會快速變遷及婦女就業人口的增加，近年來幼兒送托已成爲社會大眾普遍關切的問題，尤其經由學者專家的研究、呼籲及傳播媒體的宣傳，家長們已逐漸瞭解學前教育的重要性。在「望子成龍，望女成鳳」的傳統觀念下，對幼兒送托的考量已不僅是單純的看顧，更尋求重視兒童整體發展，保教並重的理想環境。因此如何建立一完整的托兒制度，提昇托兒所教保品質，實是當前重要的課題。

筆者服務於高雄市政府社會局，曾從事托兒所立案及輔導工作多年，深切瞭解國內托兒所在現行立案規定及行政體系下存在相當多的問題，尤其在需求迫切，數量急遽增加之情況下，品質更是良莠不齊。個人很榮幸於七十六年初申獲美國華盛頓大學 (Washington University in St-Louis) 獎學金，前往作短期進修，並在華大附設保育學校實習。特撰本文希望能對美國托兒機構現況，立案規定、輔導作業及政府、民間扮演之角色、現存問題等作一廣泛的介紹，以作爲未來改進國內托兒制度之參考。

貳、美國托兒制度概況

美國是個極重視兒童福利及保障兒童權益的國家，大多數婦女喜歡在小孩出生後辭職在家照顧小孩，待兒女長大後再出外謀職或進修。不過由於中低收入者經濟的壓力及單親家庭的增加，仍有許多婦女需在子女幼小時外出工作，而對托兒服務的需求也日益增加。

目前對於六歲以下兒童，有各種不同型態的學前教育機構，其收托對象，教育目標，教學內容各具特色，但亦有重複之處，茲簡介如下：

(一) 幼稚園 (Kindergarten) ..

由教育部門主管，大部份爲公立，附設在小學裏，屬於義務教育的一部份，專門招收五歲以上兒童，大多爲半日制，課程內容強調調入小學前的準備，很少提供健康、營養或社會服務措施。目前，每年約有三百萬兒童就讀於幼稚園，而有一些州政府正計劃將四歲以上兒童納入幼稚園的教育範圍。

(二) 保育學校 (Nursery-School) ..

附設於大學或有關兒童之研究機構裏，除了招收三至五歲兒童外，另負有長期研究兒童發展及培訓學前兒童教師之任務。大多爲半日制，其課程內容注意兒童基本社會化的訓練及其社會、情緒和身體的發展，且特別重視與父母的連繫配合。由於收費較高，多以中等以上收入家庭爲服務對象。

(三) 日間托兒中心 (Day care Center) 或日間托兒之家 (Day care home) ..

專爲不能在家照顧幼兒之父母提供長時間之照顧，開放時間較長，通常由上午六時與下午六時，以收托五歲以下兒童爲主，但有的中心亦照顧五歲以上

之學齡兒童，其課程內容不僅止於照顧，並亦注兒童整體的發展和教育。其收托性質類似國內的托兒所。

④先鋒計畫 (Project Head Start) ..

由聯邦政府及州政府支持，專為貧困兒童設置的學前機構，該計畫整合小兒科、教育、兒童發展及社會服務等領域，在社區中成立「親子中心」(Parent Child center)，以三歲以下的兒童及其家庭為服務對象。其計畫內容以促進兒童整體發展及家長參與為重點，旨在協助貧童奠定發展的基礎，使其能順利完成日後的求學過程，增加成就的機會。

為利於比較，本篇報告僅以美國的日常托兒中心與國內的托兒所為探討對象。

(一)美國托兒機構概況

美國自一九七〇年代後，對於托兒服務的需求日益增加，根據全國幼兒教育協會(National Association for the Education of Young Children—N.A.E.Y.C.)的統計，托兒中心一九八六年已達二三五、〇〇〇所，比一九七七年增加了七七%。早期托兒服務僅是照顧貧窮兒童的福利措施，如今已成爲民眾普遍需求的社會服務措施。

目前美國的托兒機構依其規模、收托人數及場地可分爲二類：

1. 日間托兒之家 (Day Care home)——收托人數在十二人以下，屬家庭式收托，大部份係在教保人員家中照顧，以二、三歲幼兒居多，未硬性規定需要立案，但部份州規定收托五人(含五人)以上需要立案。如欲接受政府補助，則不論收托人數多少均需立案。

2. 日間托兒中心 (Day Care Center)——收托人數在十三人以上(含十三人)，屬機構式的收托，需經政府立案。如收托低所得家庭之兒童可獲政府補助。依其設置之宗旨及接受補助與否可分爲四種型態：

- A類：非政府補助、營利型 (Non-FPP profit Centers)
- B類：非政府補助、非營利型 (Non-FPP Non Profit Centers)

C類：接受政府補助、營利型 (FPP, Profit Centers)

D類：接受政府補助、非營利型 (FPP, Non Profit Centers)

美國幅員遼闊，各州情況不一，欲對所有托兒機構作全面調查，統計分析其特質並非易事，因此有關資料不多，目前爲止，以一九七二年全國猶太婦女協會(The National Council of Jewish Woman)所作之全國托兒機構之調查研究報告最具規模且資料完整，惟已歷時十五年。另一九九九年全國日間托兒研究報告資料亦甚詳盡，今將其重要資料摘要整理如表一，如與一九七二年之資料相比較，其統計數字雖異，但分析結果卻極爲相似。

由表一資料可說明美國托兒機構的概況如后：

1. 美國托兒中心接受政府補助者達四四%，凡收托低所得家庭之兒童均可接受補助，其補助金額視兒童之父母收入有彈性比例。由此可見，美國政府對於兒童學前送托及家庭之重視。

2. 民間機構如慈善團體、公司企業、學術研究機構等對於托兒服務支持的力量頗大，由非營利性托兒所比例高佔五九%可見一斑。

3. 托兒中心收托之兒童三歲以下僅佔一五%、三至五歲佔七〇%。而托兒之家三歲以下卻佔四三%，由此可見，家長偏好將三歲以上兒童送機構式托兒中心，而三歲以下兒童則採家庭式托養。

4. 單親家庭及低收入家庭之兒童在D型托兒中心佔最高之比例，而此類托兒中心兒童與教師的比例最低(平均五·五/一)教師的教育程度，父母參與的比例均較高。由此亦可見政府對於弱勢家庭兒童之重視。

5. 兒童與教師的比例以D型中心爲最低(五·五/一)，但其他三類型平均亦不超過八/一。

6. 教職員的教育程度方面，具大學程度以上者有二九%，且此種趨勢有愈來愈高的傾向。

7. 平均六〇%以上的托兒中心具有教職員的在職訓練計畫，由此可見其對教師進修的重視。

8. 無論那一類型的托兒中心均重視父母的參與，尤以非營利型的中心爲最。筆者在美國實習時，對此點留下深刻的印象，其父母參與的程度很廣，如定

表一：美國托兒機構特性分析表

項 目	托 兒 中 心				托兒之家
	非 政 府 補 助		政 府 補 助		
	營利(A)	非營利(B)	營利(C)	非營利(D)	
分配比例 (%)	31	25	10	34	—
兒 童 年 齡					
< 3	18	13	15	10	43
3	22	23	24	23	15
4	26	30	28	30	17
5	19	21	21	23	9
> 6	15	13	11	14	16
單親家庭 (%)	25	30	41	53	40
父母收入 (US\$Yr)					平均為
<6,000	5	24	32	55	12,000
6,000~15,000	45	48	45	36	15,000
>15,000	49	28	24	8	
兒童/教職員					
<5.0	17	27	24	50	78
5.1~9.1	53	49	50	43	21
≥9.1	30	24	26	6	1
兒童/教職員 (平均)	7.9	7.3	7.3	5.5	4.1
教 職 員 學 歷					
<12年	9	10	8	11	—
12年	38	34	36	34	
13~15年	26	24	29	25	
>16年	28	31	28	30	
在職訓練 (%)	50	61	59	73	30~80
父 母 參 與 程 度	32	64	44	84	>80

期的通信，邀請前來參加座談，研討會，參觀，或兒童生日時請父母做蛋糕，送點心與小朋友一起慶祝，甚至郊遊時父母陪同充當司機或看護，或擔任中心的義工等等，對於促進親子關係極有助益。

(二) 政府的角色

1. 政策方面

美國政府在整個托兒制度發展的過程中扮演了極重要的角色，其參與的程

度及政策均取決於當時的社會、經濟及政治環境。茲分不同背景說明如后：

(1) 戰時——二次世界大戰期間，由於需要大量婦女投入工廠從事生產，托兒服務倍受重視，政府透過直接補助支持大量托兒所成立，此段期間主要是爲了贏得戰爭，而不在於幫助兒童或其家庭。

(2) 戰後——在一九二〇年代及一九五〇年代，由於婦女大量返回家庭及當時認爲職業婦女的孩子會因缺乏母愛的照顧而受傷害，托兒服務不受重視，政府亦不支持，托兒中心逆急遽地減少。

(3) 經濟蕭條期間——爲了紓解嚴重的失業壓力，聯邦政府經由工作計畫行

政局大量成立托兒中心作為刺激就業及經濟復甦的工具。

(4) 大量移民及社會快速變遷期間——托兒服務被視為兒童及父母社會化的工具，如十九世紀末期為了滿足大批移民的迫切需要，托兒中心會大量設置以滿足父母都需工作的家庭需要，惟當時的服務以照顧兒童健康為主，談不上教育目標。但是一九六〇至一九七〇年初，經濟復甦，社會快速變遷，托兒服務不僅能協助雙親照顧幼兒，且具有促進兒童發展之功能，因此乃成為民眾普遍需要的社會服務措施，國會每年均透過各種直接補助（提供日間托兒基金支持托兒服務）或間接補助（透過間接減免兒童日間受托費用等）來促使聯邦政府及地方政府參與兒童的照顧為福利。依據聯邦政府及州政府的統計，一九七七年有關兒童送托及學前兒童照顧之費用達二七·五億美元。

2. 立案規定

為了確保托兒服務的品質，每一州政府對於托兒機構均有立案規定，大多數州政府由公共福利部門主管，另有些州則由衛生部門或教育部門主管，而各州的規定及寬嚴尺度亦不盡相同。本文限於篇幅，僅就其中共通性或較重要之規定說明如后：

(1) 有關組織及行政上的規定——申請時需敘明成立之目的、贊助機構、營業性質（營利或非營利），收托政策，學費政策，兒童與教師之比例，最大收容量等。

(2) 有關教職員的規定——①教職員應包括主任、教師及助理教師。②對於兒童及教師之比例及每一班級最大容量有明確規定，因各州之寬嚴程度不一較具代表性之三種規定如下：

(3) 教職員之品質：①在年齡方面——教師及主任的最低年齡限制為十八至二十一歲，最高年齡限制為六五至七〇歲，而助理教師則限最低年齡十六歲至十八歲，無最高年齡限制。②在教育程度及經驗方面——各州差異頗大，大部份州規定主任及教師至少需高中以上畢業，取得教師證書者，少部份州則規定需大學（專）以上畢業或碩士，二年以上經驗。助理教師需具幼教相關教育者。③大部份州均規定需有教職員的訓練發展計畫。④立案時需一併繳驗職員之

區分	兒童年齡	兒童/教師比例	最大班級容量
甲類	出生至18個月	3 : 1	6
	19個月至35個月	4 : 1	8
	36個月至53個月	7 : 1	14
	54個月至71個月	10 : 1	20
乙類	2.5歲至4歲	10 : 1	10
	4歲至5歲	20 : 1	20
	5歲至6歲	20 : 1	20
	學齡兒童	25 : 1	25

健康證明。

(4) 場地及設備方面：規定立案時需符合區域使用計畫及衛生、消防部門的要求，一般對於環境控制飲水、消防、浴廁、廚房、電話、醫療設備，室內面積（每一幼兒至少二五至三五平方英尺）及室外面積（每一幼兒至少四〇至一〇〇平方英尺）等均有明文規定。

(5) 健康及安全方面：規定兒童及教職員均需有健康檢查證明及紀錄，且需符合州政府及地方政府衛生、交通、緊急醫療、營養方面的要求。

(6) 課程內容方面：有關課程內容、時間分配、指導兒童的原則等之立案規定較其他規定具彈性，大部份僅於立案手冊中建議有藝術、語言、積木、戲劇、科學、手工藝等遊戲區，有的州僅敘明「不得有正式學習的課程」、「不能看電視」、「不能有嚴厲的訓練」，或僅有指導性的建議。

3. 監督輔導方面

地方政府負責立案的單位同時需負監督輔導之責，其主要任務包括：

(1) 不定期的訪視及監督：負責之官員需經常至立案之托兒中心或托兒之家監督或提供諮詢服務，平均每年去一、三次。以密蘇里州聖路易市 (St. Louis) 為例，當地有六百多家托兒中心，負責輔導之官員有二十餘人，其監督較密集及嚴格。

(2) 辦理換證 (Renew) 申請——大部份州政府規定每一年或二年需換證一次，換證時需提出當地消防、衛生建管單位核發之檢查許可證明及教職員、兒童之健康證明、註冊資料等，以確保其品質不致因立案後而減低。

(3) 行政管理——托兒中心立案後如有重大異動、遷移、嚴重之意外傷害，或停止收托等事件需隨時通知主管當局。

(4) 安排在職訓練——調訓各托兒機構之教職員，大部份訓練課程需繳費。

(三) 民間的角色

美國民間慈善機構、公司企業及私人除大力支持設置托兒機構外，學術界對於托兒機構品質的提昇也極力參與。由於立案規定僅能確保托兒機構符合政府規定的最低標準，卻無法肯定高品質托兒機構的地位，提供家長作選擇的參考。全國幼兒教育協會 (NAEYC) 特別在一九八四年發展出一套托兒機構評鑑制度。其評鑑標準包括

1. 教師與兒童的互動程度
2. 教學計畫內容
3. 教師與家長互動的程度
4. 教師的素質及其發展計畫
5. 教職員的型態
6. 行政程序
7. 場地設備
8. 衛生及安全方面的規定
9. 營養及食品的供給

托兒中心如認為品質合乎 NAEYC 的規定，即可主動申請接受評鑑，NAEYC 接獲申請後會寄上一份自我檢查報告 (Self-Study)，請中心先依

鑑定項目作自我檢查、評估，而後再由 NAEYC 作書面審查，審查合格後再安排學前教育專家學者實地評鑑，核對資料是否確實，經評鑑合格後則授予證書。一般較具水準的托兒中心門口會懸掛二張證書，一為立案證書，另一為評鑑合格之證明。

值得一提的是參與本項評鑑的學者專家多為大學教授或資深教師，均為志願無給職，利用餘暇參與。他們相信採用此一評鑑方式有助於監督托兒機構，提昇服務品質，促進幼兒的照顧與發展。

(四) 現存問題

美國的托兒服務近十幾年來雖有很大的發展，但由於幅員遼闊，管理不易，仍有許多問題存在，茲就其中較重要者說明如下：

1. 教師所得偏低、流動率高——低所得、工作時間長及高流動率為學前教育機構普遍存在的現象。根據全國幼兒教育協會的統計，托兒中心的教師全年平均所得為九、〇〇〇美元，其中僅有一半的人員有健康保險，而有退休保障者僅佔五分之一。另根據全國勞工聯盟一九八七年的統計，這個行業的流動率高達四二%，居各行業之首。因此對於托兒服務的品質有很大的影響。

2. 立案規定有待統一及修正——目前各州的立案規定分歧，寬嚴不一，且有許多州之規定已有十五年或三十年未曾修改，亟待重新修正以符時宜。

3. 性別定型之困擾——托兒中心之教職員幾乎全是女性，不易提供充份的角色示範，尤其對來自單親 (母性) 家庭的女童，更缺乏對異性角色的認識機會。根據幼教專家的研究建議應加強教師的教育及在職訓練以補足這方面的不足。

4. 大部份托兒之家未經立案——據統計，全美托兒之家有八五%至九〇%未經立案，其原因有三：①大部份之立案規定係針對托兒中心而非托兒之家。②數量太多，管理不易，無從管起。③立案與否對父母的選擇無太大的關聯，影響立案的意願。由於托兒之家收托之兒童比例頗大，幼教專家學者對於政府未能強制要求立案納入管理，無法確保品質，引以為憂。

(五) 改進建議

針對現存的問題，許多學前教育專家或機構相繼投入調查研究，提供改進建議，其中較重要者如下：

1. 提高教師薪資待遇——根據全國托兒中心研究報告顯示，有30%的教師及四五%的助理教師薪資所得低於或僅等於聯邦規定的最低薪資，不足以維持其家庭所需，因此亟待提高薪資標準，提供較佳之福利及保障，才能解決高流動率之困擾。

2. 改進立案規定——有關之建議包括：①不同州政府間應加強整合，統一立案規定。②立案規定應適應時代需要重新修正，條文規定力求明確。③需有足夠之職員執行規定，且對立案標準的解釋、執交應力求統一。④立案手續力求簡化、迅速。

3. 多提供免費或低成本之訓練課程，鼓勵托兒機構之工作人員進修，以提高教保品質。

4. 提昇托兒之家的品質——建議透過各種不同的途徑協助提昇品質，如①在社區大學或其他教育機構內開設免費或低學費之訓練課程，鼓勵托兒之家的工作人員進修。②選定或成立特別的托兒中心作為鄰近托兒之家的聯絡中心，由中心負責訓練、安排研討會、影片討論、圖書借閱、教具玩具、設備租用等，托兒之家之兒童亦可安排每週至中心作團體活動。而中心之教師則需經常至托兒之家拜訪，提供諮詢。③建立一套授信制度，對合於授信標準之托兒之家授以證書，證明其具專業能力。④建立註冊制度，密西根州已採用，試驗結果較立案制度來得經濟，有效率。

叁、我國托兒制度概況

根據中華民國行政院主計處的統計，一九八六年臺灣地區婦女就業人口高達四四·九%，而六歲以下兒童數為二、六八九、九八六人佔總人口的一四·一%，幼兒送托在現今社會的高度需求由此顯見。目前我國對於六歲以下兒童

之學前教育機構因主管機關不同而有二種系統，即幼稚園和托兒所，茲以「表二」比較說明於后：

表二：托兒所及幼稚園之比較

區 分 項 目	托 兒 所	幼 稚 園
主管機關	中央：內政部 地方：社會處(局)	中央：教育部 地方：教育廳(局)
立案機關	托兒所設置辦法	幼稚教育法
收托兒童年齡	出生滿1個月至6個歲	4至6歲
所 數	4,083	2,210
註冊人數	219,862	234,674
*註冊人數佔2~6歲兒童之比例	13.5%	14.4%
**服務及設施	全日照顧、提供交通、點心、午餐、午睡等服務	原則為半日制、供應點心或交通服務
目的及功能	教保並重、強調健康、安全及兒童整體發展	教育重於保育、強調入學前的準備教育

*：托兒所、幼稚園註冊人數僅佔2至6歲之27.9%比例偏低，其原因有二：①社會上有許多未立案之幼稚園、托兒所，其收托人數未計入。②部份4歲以上兒童仍在家或委由保姆照顧，尚未入學。

**：托兒所、幼稚園之設施及服務內容理論上應有不同，但大部份幼稚園為滿足父母之需求，現也提供全日照顧，因此二者之服務內容大致相同。

托兒所、幼稚園由於收托四至六歲兒童部份有重複現象，造成目前教學內容及場地設施類似，功能混淆，主管機關管理不易的情況，家長亦不知何所適從。有關二者劃分之議近年來屢被學者專家提出，惟迄未獲定論，為健全當前之學前教育制度實應儘速解決。

為便於與美國托兒制度相比較，茲就國內托兒所現況，政府的角色，現存問題等說明於后：

表三：國內托兒所現況摘要表

類 型 項 目	公 立 所 托 兒 所	村 里、社 區 托 兒 所	私 立 所 托 兒 所
所 數	20	2,867	1,196
分配比例 (%)	0.49	70.22	29.29
收 托 兒 童 數	3,747	121,303	94,812
設 立 機 關	政 府	社 區 理 事 會 農 會、漁 會	私 人、學 校 、 教 會 團 體
服 務 對 象	低 收 入 家 庭 一 般 社 區 家 庭	偏 遠 或 農 村 家 庭 一 般 家 庭	一 般 家 庭
平 均 兒 童 與 教 師 比 例	12	16	20
教 育 程 度	高 中 以 上	高 中 以 上	高 中 以 上
教 師 薪 資 (NT\$/月)	約 12,000~14,000	約 8,000~10,000	約 6,000~8,000

早期托兒所係在農村地區為協助農忙婦女照顧幼兒而設置，當時純以看顧為主，較注重安全及健康。如今隨著工商業發展，婦女就業人口增加，都市地區托兒所如雨後春筍般林立，而其服務內容亦可以教保並重，強調兒童的整體發展。不過托兒所品質視經營者之理念、教育背景、場地設備等因素有很大的差異。目前托兒所依其創辦單位的不同可分為三種類型，其服務現況以「表三」摘要說明如左：

(一) 國內托兒所現況

(二) 政府的角色

1. 政策方面

托兒所在國內被視為兒童福利的一環，由社會福利部門主管，其政策係基於兒童福利之規定，以協助家庭保護兒童，並促進其身心發展為旨。由於財源的限制，由政府直接設置公立托兒所較少，都市地區僅有臺北市政府設置有二十所公立托兒所，以照顧低收入戶家庭為主，另外臺灣省政府及高雄市政府則補助鄉鎮、農漁會及社區在鄉村地區設置村里或社區托兒所，以照顧偏遠地區及社區兒童。目前政策仍偏重鼓勵民間慈善團體或公司企業及私人多設置私立托兒所，政府則基於輔導監督之立場。

2. 政府補助方面

依設置型態之不同補助方式不一：

(1) 公立托兒所——所有房舍建築、設備、人事費用，經常費用等均由政府編列預算支應，保育費用則採用低學費政策全部繳庫，據統計一九八四年每年平均花費在每一幼兒之費用約為四萬元。

(2) 村里托兒所——視地方政府財源決定補助額度，大多補助人事費、設備或建築費等，以高雄市政府為例，對於村里及社區托兒所每年補助每所三萬元或更實或更新設備。

(3) 私立托兒所——無直接經費補助，但以下列方式間接協助：①補助衛生局每學期辦理托兒所兒童健康檢查乙次，並協助兒童健康管理。②提供保教人員參加研習或在職訓練。③促進所際聯誼提供參與大型觀摩、親子活動之機會。

3. 立案規定方面

托兒所立案係依據內政部訂頒之「托兒所設置辦法」審核，現行辦法條文僅廿四條，較美國托兒所之立案規定來得簡單、具彈性。茲就其中較重要部份與美國之規定比較於表四：

表四：中美托兒所立案規定之比較

項 目	美 國	中 國
教 職 員	主任、教師、助理教師	所長、教師、保育員、社會工作人員、護士
教 職 員 A、年齡	最低：18~21(主任、教師) 16~18(助理教師) 最高：65~70	無限制
B、學經歷 主 任	1.高中以上具教師證書(大部份州) 2.大學(專)二年以上經驗(密蘇里州)	1.專科以上，兒福系或相關科系一年以上經驗 2.師範或家職幼教科或相關科系畢業，二年以上經驗 3.高中(職)以上，專業訓練六個月以上，三年以上經驗
教 師	1.高中以上，具教師證書 2.高中以上之幼教課程二年以上	1.專科以上兒福系或相關科系修畢幼教課程廿個學分以上 2.師範或家職，教或相關科系畢業，一年以上經驗 3.高中(職)畢業，曾修習幼教課程20個學分以上或專業訓練六個月以上，二年以上經驗 4.幼稚園或國小教師登記或檢定合格者
社會工作人員		1.專科以上社工系或相關科系 2.大專或高中(職)畢業，曾修社會工作十二個學分 3.高中(職)畢業，社會服務經驗三年。
保 育 員		1.護理、助產學校畢業 2.高職幼保科 3.高中以上，三個月以上訓練
教保人員與兒童之比例		
2歲以上	6.6	10~15(保育員)
2歲	9.4	13~15(保育員)
3歲	11.7	13~15(保育員)
4歲	13.7	13~15(保育員)
5歲	16.5	16~20(教師)
6歲	18.6	16~20(教師)
室內外面場 室 內 室 外 (平方英尺/人)	25~35 40~100	16.14 35.5(40人以上) 21.5(40人以上)
最大班級數		無限制
3歲以下	15	
3歲	20	
4~5歲	25	
5歲以上		
特別規定	1.每一年或二年需換證一次 2.需有教師訓練發展計畫 3.場地需合乎區域計畫用途	至少應保留10%名額為低收入清寒兒童減免費用

由上表之比較得知：(1)目前國內托兒所師資在最低標準上與美國無太大差異，但美國師資普遍有提昇為大學(專)以上畢業的現象，而國內仍以高中(職)畢業者居多。(2)美國並無設置社會工作人員之規定，而國內辦法雖設，實際上卻極少僱用，大部份仍由教師或保育員兼任，有名而無實。(3)在兒童與教保

人員之比例方面，國內三歲以下兒童之比例仍偏高，因為年齡愈小之幼兒愈需充份之人手照顧，比例應再降低。(4)國內尚無最大班級容量之限制，常有一間教室擠四、五十名幼兒之現象，將來修正辦法時應加以限制。(5)換證規定可確保托兒所之品質及安全，國內亦無此規定，如監督輔導人員許可宜考量實施。

4. 監督輔導方面

二者輔導方式，除美國有換證規定，而國內經常由政府輔導聯合舉辦所除大型活動外，並無太大差異。惟國內之輔導人員因政府編制限制，未能隨托兒所數成長而增加，人手呈嚴重不足之情形，輔導難以落實深入。以高雄市為例，兒童福利工作人員僅一人，除辦理兒童福利工作外，尚需辦理托兒所立案申請勸查，對於全市一四〇所托兒所之平時輔導監督實難兼顧。

5. 現存的問題

國內托兒所近幾年來在品質方面雖已有提昇，但在現行制度下仍存在一些問題，茲就較重要者說明如后：

(1) 未立案托兒所亟待取締——現行托兒所設置辦法對未依法立案之托兒所無嚴格取締罰則，很多地下托兒所以低學費政策招徠生意，惡性競爭，嚴重影響幼兒身心健康。

(2) 政府輔導人員嚴重不足無法有效發揮輔導監督功能。

(3) 托兒所室外面積不足——都市地區寸土寸金，難以尋覓室外場地，部份托兒所因而無法申請立案納入管理，而原立案之托兒所亦往往因超收人數使室內、外空間不敷使用。都市地區室內外面積是否可併計值得研究。

(4) 父母觀念有待加強溝通——國內托兒所父母較少參與所內之活動，但卻經常要求教保人員教幼兒讀書、寫字、才藝等，雖然政府嚴禁教幼兒寫字，仍有部份以營利取向之托兒所以此迎合家長。如何教育家長，引導正確觀念，擴大參與是未來應努力的重點。

(5) 免費送托補助經費不足——現行免費送托補助高雄市每人每月為八〇〇元，托兒所經常反映經費太少不足以維持良好之托兒品質。此點有待分析其成本，予以合理補助。

(6) 托兒所設置辦法亟待修正——現行辦法有關未立案托兒所之取締罰則，最大班級容量限制，教保人員與兒童之比例、換證規定、區域使用限制、托嬰部份設備及有關規定等均宜重新修正或增訂，以利管理。

(7) 教保人員流動率偏高——如同美國，國內托兒所亦有留不住優秀人才之困擾，如何提供教保人員合理之薪資福利，提高其社會地位，鼓舞士氣等均有待努力。

肆、國內托兒制度未來努力方向

1. 重新劃分主管機關權責——目前幼稚園、托兒所收托年齡重複，功能混淆造成管理監督之困擾，下列二方式或可採行：①維持現行主管體系，但嚴格劃分收托年齡，幼稚園招收四或五歲以上兒童，托兒所招收五歲或四歲以下兒童，以利輔導監督。②托兒所，幼稚園統由一個部門主管，整合方關規定，確立一套完整之學前教育制度。

2. 加強監督輔導功能——為提昇托兒所品質，除應儘速修訂托兒所設置辦法外，應規定輔導人員與托兒所數之比例，俾能落實輔導考核工作，此外政府亦可訂定工作手冊，供托兒所在健康、營養、活動設計、行政管理上之參考，另可輔導托兒所組成刊物編輯小組，定期出版刊物，溝通作法觀念，加強宣導。

3. 提昇教保人員素質——除鼓勵大專院校開設學前教育有關課程以培訓專才外，對現職人員應加強在職訓練，目前臺灣省政府已設有兒童福利業務人員研習中心，高雄市政府亦設置了托兒所教保人員研習中心，研習中心不應只是安排研習進修，更應充實有關之圖書、教具、教材、影片或出版刊物，以充實新知，提昇素質。

4. 加強社區教育——經常利用報紙、電視或其他傳播媒體加強宣導，引導家長正確之幼教觀念，同時於開學前公佈立案托兒所名冊，指導家長如何選擇理想之托兒所。

5. 鼓勵學術研究機構擴大參與——美國民間組織及學術機構如全國幼兒教育協會、猶太婦女協會等參與托兒機構之調查研究或評鑑工作，對於提昇托兒服務品質極有助益，國內有關之專家學者及學前教育研究機構亦可聯合起來朝此方向配合。

6. 鼓勵慈善團體、公司企業廣設非營利型托兒所——國內非營利型托兒所比例偏低，而事實上公司企業設置托兒所，對員工家庭的安定及減低流動率方面頗有助益，實宜加強宣導，並以減稅，提供土地等具體措施鼓勵其積極配合。

7. 爭取提高教保人員薪資，提昇社會地位——除促請托兒所負責人重視教保人員福利外，全國幼教工作人員宜聯合組織協會爭取合理提高薪資待遇及有關改進措施。另外政府每年亦應適時公開表揚優秀教保人員，以鼓舞其士氣，提昇其社會地位。

(本文作者高雄市政府社會局社工室主任)

參考資料

1. 行政院主計處 臺灣地區人口統計資料(一九八六年)
2. 行政院主計處 中華民國教育統計(一九八六年)
3. 費妮博士著·黃慧真譯(一九八四)學前教育——在孩子的世界裏·我是誰
 ◎臺北：桂冠圖書公司
4. 內政部 七十五年兒童福利專業人員研討會實錄(一九八六)
5. Bourne, P. G. (1971). Day care nightmare-a child centered view of child care. Patricia Gerald Bourne.
6. Children's Defense Fund. (1987). An analysis of the FY 1987 federal budget and children. U.S.A.: Goodway graphics, Inc.
7. Alison, C.S. (1982). Day care. Ma: Harvard University Press.
8. Class, N., and Orton, R. (1980). Daycare regulation: The limits of licensing. Young Children, 35(6), 12-17.
9. Collins, R. C. (1988). Child Care and the states: The comparative licensing study. Young children, 38(5) '3-11.
10. Decker, C. A., and Decker J. R. (1980). Planning and administ-
 ering early childhood programs. Columbus: Bell & Howell Company.
11. Ford, S. P. (1972). Guidelines for day care Services, New York: Child Welfare League of America, Inc.
12. Keyserling, M. D. (1972). Windows on day care. New York: National Council of Jewish Women.
13. Magid, R. Y. (1983). Child care initiatives for working parents-why emplyers get involve. New York: AMA Membership Publications Division.
14. Missouri Division of Family Services. Licensing for child day care centers in Missouri. Mo: Department of Social services.
15. Morgan, G. (1980). The politics of day care. Day care and Early Education, 8(1), 29-31.
16. National Association for the Education of Young Children. (1984). Accredition criteria and procedures of the national academy of early childhood programs. Washington, D.C.: National Association for the Education of Young Children.
17. Robins, P. K., and Weiner, S. (1978). Child care and public policy. Ma: Leington Books.
18. Robinson, N.M., Robinson, H.B., Darling, M. A., and Holm, G. (1979). A world of children: Day care and preschool institutions. Cali: Brooks/Cole Publishing Co.
19. Ruop, R., Travers, J., Glantz F., and Coleman, C. (1979). Children at the center: Final report of the national day care study, Vol. 1, Cambridge: Abt Associates.
20. Spodek, B., Saracho, O.N., and Davis, M. D. (1987). Foundations of early childhood education. N.J: Prentice-Hall, Inc.