

英美法德日幼兒教保服務公共化趨勢的啟示

【教育制度及政策研究中心副研究員 林信志】

壹、前言

OECD 於 2017 年 6 月 21 號發表了最新一期的幼兒教育報告，指出幼兒教保服務有助發展兒童認知功能和社會情緒能力，是往後學習生涯的重要基礎，同時也能促進教育平等化，減緩貧窮問題和改善世代間的社會流動。此外，這項報告也提到幼兒教保服務對於社會平等化的重要性，尤其是在母親就業方面。舉例而言，幼教普及率最高的丹麥、盧森堡、荷蘭、葡萄牙、斯洛維尼亞和瑞士等國，也同時擁有最高的母親就業率。這些國家擁有 3 歲以下幼兒的 15 到 64 歲女性就業率高於 70%（駐法國代表處教育組，2017）。

另外 2018 德國教育報告（Bildung in Deutschland 2018）亦顯示，提早讓孩子接受幼兒教育是值得的。因為較早進入幼兒園的孩子，在進入小學的時候已經擁有更好的能力，具體而言，在幼兒園待過兩年以上的孩子一但上了小學，將比其他同齡孩子的閱讀和計算能力更為良好（駐德國代表處教育組，2019a）。

就在世界先進各國皆高度重視幼兒教育的共識下，筆者發現近年來各國在幼兒教育的政策上亦逐步朝向公共化的方向，據此本文將針對英國、美國、法國、德國及日本等五個國家幼兒教保服務公共化的趨勢及政策作法，提出對我國的啟示。

貳、英美法德日幼教公共化的趨勢及政策作法

一、不斷擴大免費教保服務的範圍

以英國英格蘭地區為例，育有滿 3 歲未滿 4 歲小孩（含收養）的所有家庭，小孩滿 3 歲後的每週 15 小時（全年 570 小時）的免費托育

服務或幼兒教育，自 2017 年 9 月起，已經提高一倍至每週 30 小時（全年 1,140 小時）。前述這項服務係由政府認可的機構提供，機構名單則可在地方政府官方網站查詢開始。若是領受生活或失業救濟等相關低收入戶津貼，或稅前年收入為 1 萬 6,190 鎊、或符合部分移民或政治庇護條件的家庭，以及接受地方政府監護、有特殊教育需求，或有傷殘生活補助的小孩，可提前至小孩滿 2 歲就可申請此項免費托育服務（駐英國代表處教育組，2018a）。

另以日本為例，鑑於育兒費用及教育費用過高已經為青年世代少子女化的主因之一，日本政府希冀透過實施免費幼兒教育制度與增設托兒機構，減輕民眾工作與育兒的負擔。此新制度已經自 2019 年度 4 月起以部分對象開始實施，並將配合 2019 年 10 月消費稅的提高，於 2020 年度 4 月起全面實施。具體內容如下：(1)以 3-5 歲幼兒為招生對象的一般幼兒園、保育托兒所、認定幼兒園均實施免費教育制度。(2)針對未實施上述新制度的幼托機構，政府將設定學費上限金額，以減低民眾負擔。(3)為解決名額不足而造成等候進入幼托機構的幼兒一直無法遞補進入之困境，日本政府將提前推行「育兒安心計畫」，預計在 2020 年以前備妥足以接應 32 萬名孩童的幼托機構。(4)目前免費教育制度以清寒家庭的第 2 胎起為對象，未來將擴大範圍，期使所有嬰幼兒皆能享受免費教育待遇（駐日本代表處教育組，2018）。

再以德國為例，幼兒園的費用不僅僅在各邦之間差異頗大，對所得低的家庭來說更是相對地負擔沈重。清寒家庭的父母們平均每月需要支付 118 歐元讓孩子上幼稚園，而這已經占了他們收入的 10%。反觀富裕家庭在此的平均支出雖然更高，為 178 歐元，但這僅占家庭可支配收入的 5%。德國政治人物們也已注意到了這一點，已經有幾個邦至少保障了幼兒園大班免費上學的權利，甚至很多其他邦在努力推動完全減免幼兒園學費，其中下薩克森(Niedersachsen)和黑森(Hessen)

兩邦可望在今年通過預算，其他如圖林根(Thüringen)和梅克倫堡·前波莫瑞(Mecklenburg-Vorpommern)兩邦則也在加快腳步當中。甚至連德國執政黨也計畫在兩黨聯合執政的合約中提出大幅減輕托兒費用的條文，並將朝免費的方向前進(駐德國代表處教育組，2019b)。

二、持續將教育義務化年齡向下延伸

法國教育部長於 2018 年 10 月 15 日在高等教育審議會提出新法案《值得信賴的學校》(Loi pour une école de la confiance)。其中一項變革就是將入學年齡由現行的 6 歲下修為 3 歲，該草案預定實施之時間為 2019 學年開學時。不過，目前法國 3 歲孩童就讀幼兒園的比例已達 97 %，這項政策的實質意義如下(駐法國代表處教育組，2018)：

(一) 將幼兒園打造為以語言為重的教育場域

16 歲前離開學校，讀、寫及算數能力都不佳的中輟生當中，有 80 %的人從小學 1 年級起就有課業問題。然而這個階段所培養出的閱讀能力正是語言運用自如的先決條件。法國教育部因此十分看重學生階段最初這幾年的「語言沈浸」(immersion langagière)。法國總統馬克宏也持相同意見，宣布他希望將義務教育起始年齡改為 3 歲，並且把幼兒園打造為以語言為重的教育場域(駐法國代表處教育組，2018)。

(二) 消除區域間幼教機會的不均等

法國幼兒園十分普遍，但仍有 2 萬 5 千名(約 3 %)孩童沒有去幼兒園。這些孩童以不同的比例分散於全國各地：3 歲以上的兒童就學率在某些海外省低於 70 %，在科西嘉為 87 %，在巴黎則達到 93 %。值得注意的是，即使父母有意願，也不是所有 3 到 5 歲的孩童都能去上學。在供不應求的情況下，法國海外省區馬約特島(Mayotte)和圭亞那等地的幼兒園入學即以年紀為判准，5 歲優先於 4 歲、4 歲又優先於 3 歲。前述現象說明兒童就學的區域差異明顯符合社會經濟條

件的差異。將義務教育起始年齡改為 3 歲，受益最多的正是區域落後及家境不好的孩童（駐法國代表處教育組，2018）。

三、著手建置幼兒學習評量資料以完善幼小銜接

根據英國政府 2017 年的《學齡前教育指導綱要》(Statutory framework for the early years foundation stage)，要求學齡前幼兒學習照護機構對於 2-3 歲的幼兒，也必須進行初期發展評量，使家長與相關照護人員知悉幼兒的初期發展狀況。此外，2009 年制定的《英國兒童照護規則（英格蘭地區）》，要求招收學齡前幼兒的學習照護機構，必須在幼兒即將滿五歲上小學的夏天，由第一線工作者透過日常對幼兒活動的觀察，建立該名幼兒的學習評量資料（夏季幼兒學習發展評量）。該資料不但需要提供給家長與第一階段（K1）教師，也必須回報給地方主管機關彙總。倘若學習照護機構是屬於公立、公辦民營，或是有接受教育部補助辦理夏季幼兒學習發展評量的私立機構，地方主管機關必須將該等機構繳交的幼兒評量資料提交給教育部（駐英國代表處教育組，2018b）。

針對屬於第一級評量結果的幼兒，進行評量的實務工作者與機構必須提供評量報告以外的資訊，以確保家長與第一階段教師能進行有效與有意義的對話，討論協助孩童可以順利進入學校教育。因此，第一階段教師也可能在部份個案，建議繼續讓該名孩童留在學齡前學習機構，等到學習能力與身心發展程度達到符合一般期望的標準，再開始進入正規學校教育系統（駐英國代表處教育組，2018b）。

四、重視幼教師資水平的提昇

隨著各種研究指出幼兒教育的好處，幼教機構需要雇用更多具有學歷及經歷幼教老師的壓力也漸增，美國的幼教機構已經開始提供員工免費上大學的教育資助。Bright Horizons Family Solutions 是

美國經營規模最大之一的幼教機構，上個月宣布開始提供全職員工攻讀副學士學位或是學士學位的教育的贊助計畫，提供包括學雜費費用及教科書。這個計畫是有附帶條件，員工在完成學位之後，必須在 Bright Horizons 繼續服務 18 個月，如果違約離開公司則被要求支付部分學費（駐洛杉磯辦事處教育組，2018）。

該公司與賓州 Northampton 社區學院，以及 Walden 大學、Rasmussen 學院以及 Ashford 大學這 3 間非營利教育機構共同合作推動這項幼教老師進修計畫。這 4 所學校都是全美幼兒教育協會認可的教育機構。同時也提供線上課程，可以達到該公司彈性課程時間的要求。已經有不少的該公司員工已經在這些學校就讀，獲得幼教學位。加州大學柏克萊分校的幼兒照顧研究中心主任 Lea Austin 表示，支持幼教老師取得大學學位非常重要，畢竟幼兒教育是補足家庭教育的替代方式（駐洛杉磯辦事處教育組，2018）。

參、結語

少子女化至今仍是我國難以解決之國安問題，因此近年來政府推出幼兒教育準公共化的政策，希望解決青年世代在低薪環境中又要負擔幼教高學費的嚴重問題。筆者認為此一政策的方向確實符合 OECD 「幼兒教育係兒童基本權利，不應由家庭經濟條件與市場決定」的主張。而前文中所提及英國、美國、法國、德國及日本等五個國家幼兒教保服務公共化的趨勢及政策作法，不論是不斷擴大免費教保服務的範圍、持續將教育義務化年齡向下延伸、著手建置幼兒學習評量資料以完善幼小銜接、重視幼教師資水平的提昇等，皆非常值得我國來參考，但是實施上也必須同時考量國家整體財政上的負擔，以及我國長期以來以公私立幼兒園失衡的現況。

參考文獻

- 駐德國代表處教育組 (2019a)。德國教育研究顯示：越早開始接受教育的人受益越多。國家教育研究院國際教育訊息電子報，163。取自
https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=163&content_no=7391
- 駐德國代表處教育組 (2019b)。德國學前教育學費差異懸殊不公。國家教育研究院國際教育訊息電子報，163。取自
https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=163&content_no=7370
- 駐英國代表處教育組 (2018a)。英國公立幼托政策現況。國家教育研究院國際教育訊息電子報，133。取自
https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=133&content_no=6562
- 駐英國代表處教育組 (2018b)。英國學齡前幼兒教育政策。國家教育研究院國際教育訊息電子報，163。取自
https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=162&content_no=7346
- 駐法國代表處教育組 (2018)。法國研議將義務教育年齡提前至三歲。國家教育研究院國際教育訊息電子報，161。取自
https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=161&content_no=7335
- 駐洛杉磯辦事處教育組 (2018)。美國提供幼教老師免費大學教育。國家教育研究院國際教育訊息電子報，157。取自
https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=157&content_no=7255
- 駐日本代表處教育組 (2018)。日本「免費教育（教育無償化）制度」政策。國家教育研究院國際教育訊息電子報，141。取自
https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=141&content_no=6841

駐法國代表處教育組 (2017)。OECD 促改善幼兒教保機構品質和普及率。國家教育研究院國際教育訊息電子報，128。取自
https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=128&content_no=6378