

幼托整合政策對國小附幼教保員管理 之影響：新竹市的經驗與啟示

胡至沛*、吳筱苹**

《摘要》

本文主要在探討《幼兒教育及照顧法》通過後，當中對於國小附幼增置之行政教保員與教學教保員規範，對於實際上幼兒園的運作與管理的影響，特別針對人員的進用方式、人事與行政業務管理，以及在工作職掌等內容。對此，本文以全國率先實施幼托整合的新竹市為例，透過問卷調查與深度訪談，以說明分析：首先、教保服務人員對於不同法令進用不同身分別人員的看法及認同程度，其次、增置教保員（行政教保員）之工作職掌與管理現況，最後教保服務人員對於班級一師一保配班機制的意見及看法。

根據實證調查分析結果，本文的主要發現與建議有：第一、政策說明不夠清楚，導致增置教保員之目的眾說紛紜，第二、教保相同職務進用法令應相，第三、工作職掌規畫清楚，第四、新竹市政府同時實施一師一保的配班制度，毀壞了增置教保員政策的美意，第五、建議其他縣市維持二師制度，第六提供介聘的機會。本文經由實證調查分析與發現，希望有助於發掘現場的問題及衝擊，以提供各界參考，使能共創優質的幼教品質。

[關鍵詞]：幼托整合、幼兒教育及照顧法、教保員

投稿日期：102年9月19日；接受刊登日期：102年10月30日。

* 中華大學行政管理學系助理教授。

** 新竹市東園國小教師、中華大學行政管理學系碩士。

壹、緒論

二〇一二年一月一日開始實施《幼兒教育及照顧法》（簡稱《幼照法》），二~六歲幼童受教機構統稱為「幼兒園」，自此「托兒所」及「幼稚園」走入歷史，二者名稱皆不再使用，並稱此法通過視為一種「幼托整合」政策。此項政策歷經 14 年的規劃，隨著《幼照法》的公布，正式將「幼稚園」及「托兒所」兩種不同法源的學前教育整合為「幼兒園」，並且歸教育部主管，這是我國幼兒教育的重大變革。《幼照法》本身涵蓋幼兒園設立及其教保服務、幼兒園組織與人員資格及權益、幼兒權益保障、家長之權利及義務、幼兒園管理、輔導及獎助等範圍。當中有關教保服務人員方面，除幼稚教育法的園長及教師之外，還納入托兒所《兒童及少年福利機構設置標準》的教保員¹及助理教保員。

此外，新竹市政府於《幼照法》尚處於立法討論階段時，率先在二〇〇七年實施幼托整合，將新竹市公立托兒所（以下簡稱「公托」）整併入鄰近的國民小學附設幼稚園（以下簡稱「國小附幼」），當時最大的考量是原公托 16 個分班之園舍，有些借用廟宇、祭祀公會、民宅、社區活動中心、學校場所等，多數場所之安全性堪慮；且其中的 8 個分班每班皆僅有 1 名教保人員，超額收托以致超過教保人員的負擔能力甚多。新竹市政府遂於二〇〇七年八月一日率先執行「幼托整合」政

¹ 係指公立幼兒園中的教保服務人員之一，其中分類為「行政教保員」及「教學教保員」：1.行政教保員：係指依《幼照法》第十八條第九項規定，公立學校附設幼兒園除依第二項及第三項規定配置教保服務人員以外，每園應再增置教保服務人員一人。於二〇一二年八月一日以聯合甄選且簽訂勞動契約晉用之教保員，此教保員非導師，依《勞動基準法》契約晉用。部分增置教保員領有幼兒教育教師合格證，但職稱為『教保員』。2.教學教保員：又分為「約聘僱教保員」及「契約晉用教保員」(1)公務員之教保員：「幼托整合」後至《幼照法》施行之前，公立托兒所併入國小附設幼稚園之教保員，依《公務人員任用條例（含僱員管理規則及醫事人員人事條例等）》任用。(2)約聘僱教保員：「幼托整合」後至《幼照法》施行之前，公立托兒所併入國小附設幼稚園之教保員，依《行政院聘雇人員條例》晉用。(3)契約晉用教保員：經由甄選錄取依《勞動基準法》契約晉用之教保員，在新竹市公立幼兒園中與教師搭配進行教保活動之教保員，屬班級導師之一，然每月領取教保費 900 元（職稱為教師者，每月領取導師費 3000 元）。部分教保員領有幼兒教育教師合格證，但職稱為『教保員』。3.助理教保員：「幼托整合」後，原服務於公立托兒所併入國小附設幼兒園之助理教保員。

策，將安全堪虞的公立托兒所整併入公立幼稚園，解決場所安全性的問題，剩下需克服的是教保人員安置與融合的問題（劉興振，2010）。

新竹市執行「幼托整合」政策以不減少幼兒收托名額，以及保障原服務於公托之保育員與助理保育員之工作權益為前提，因此將服務於公托人員移轉入國小附幼，使得國小附幼除了「教師」之外增加了「教保員」及「助理教保員」之人員類別，新的類別及職稱對於公立學校附設幼兒園的組織人員管理有否影響，以及教保品質是否得到提升，是值得探究的議題。根據《幼照法》第十八條第九項「公立學校附設幼兒園每園應再增置教保服務人員一人」的美意，但是因各幼兒園如何調配增置人力之職務，已經引發公幼教保員的爭議；新竹市又因為以契約進用教學教保員形成一師一保、同工不同酬的配班機制，更增添人事的複雜。

據此，本文為瞭解新竹市國小附幼增置之行政教保員，以及教學教保員對於幼兒園的運作可能受到的衝擊，因此透過新竹市的個案分析說明：首先、教保服務人員對於不同法令進用不同身分別人員的看法及認同程度，其次、增置教保員（行政教保員）之工作職掌與管理現況，最後教保服務人員對於班級一師一保配班機制的意見及看法。希望透過本文之分析，發掘現場的問題及衝擊，以提供各界參考，使能共創優質的幼教品質。

貳、文獻檢閱

本文欲探討《幼兒教育及照顧法》通過後，教保員在國小附設幼兒園的職場狀況，特別是當中對於國小附幼增置之行政教保員與教學教保員規範，對於實際上幼兒園的運作與管理的影響。據此，針對本文鎖定的三個重點：人員的進用方式、人事與行政業務管理，以及在工作職掌等相關文獻加以分析說明，藉以瞭解在國小附設幼兒園配合幼托整合政策，在進用與管理教保員之所面臨的現況。

一、人力彈性政策：多元的人事進用途徑

行政院於二〇〇二年成立「行政院組織改造推動委員會」，其基本理念在於機關業務朝「去任務化、地方化、法人化、委外化」等四化辦理；精簡公務組織與人力、簡化作業程序、行政機關法人化、公共事務民營化、e 化等，使得公務人力資

源已不能像過去一樣的充沛，「人手不足」乃成為政府部門的常態，如何改變員工的學習及工作行為，以產生較高的工作績效，強化公務人力資源管理，則成為提升行政效能的基礎工程（楊翠華，2004）。

政府對於環境狀態之本質、環境變遷之效應以及政策回應能力，均面臨不確定性，故有需要在組織結構與行政過程等方面，採取彈性化策略，以蒐集各種可能資訊、各方資源，並提升溝通協調能力，協助解決各項複雜且深具動態性的政策問題，以降低不確定環境之衝擊，引導制度或組織變遷的走向（林水波、陳志瑋，2000：240）。彈性化就是要打破政府文官管理體制過度僵化和過度一體化的作法，彈性化觀點就是策略性人力資源管理的觀點，亦即讓人力資源管理變成是機關本身的核心職能，而非別人強加的管理措施（施能傑，2006）。為了尋求組織之生存利基（niche），政府逐步轉向靈活彈性、快速應變的彈性政府。反映在公部門上的便是開始出現一連串關於「彈性」的政策，不論是在各政府單位的組織結構或是人事上皆是如此。「彈性」政策反映在人事上的便是「契約性人力」的運用，從政府將部分業務委託外包、臨時人員之僱用，及人力派遣業的使用，皆可看到政府在人事政策上所作之彈性化、策略性的調整（陳攸偉，2009）。

事實上，現有行政體系早已具備人力彈性的概念與實務。例如，目前行政機關已日益重視行政業務委託或外包民間辦理的趨勢，如改以保全人員取代駐衛警的職缺，而清潔工作也採用外包方式，來取代原有技工、工友的任務。此外，機關也普遍運用約僱人員，負責臨時性、季節性，或定期性簡易工作所需的人員；基本上，人力彈性化本身只是一種管理工具，其目的乃在獲得某些效益。組織本身可能因此每年省下大筆的人力投資成本，或可觀的退休金支出等有形效益。不過，人力彈性化也可能因服務提供者不熟悉服務對象的策略與文化，遂導致無效率的情況發生（曾冠球，2004）。

若以政策可行性的角度而言，有關公部門彈性人力的運用，施能傑（1999）認為傳統的「終身雇用制」可能有適度限縮的必要。終身雇用制除了提高成員對組織的忠誠，以及吸引人才久任、強化社會化，降低交易成本等優點外，亦有助於維持組織內部技能與能力存量的穩定性與可預測性。就人力資本理論的角度，由於其所關注的是發展員工技能與知識的預期報酬率，故終身雇用制下對員工的一切投資成本，若未能高於員工生產力之情形下，則組織便應嚴肅地考量是否宜改由勞力市場

的供給面，來獲取機關所需的技能（施能傑，1999：51）。

（一）彈性用人制度

政府採取「擴大契約進用人力制度」之彈性用人措施，此即 Condrey 與 Battaglio 所稱之「激進公務員制度改革」（radical civil service reform）之主張：採用績效薪資（pay-for-performance）和「合意雇用關係」（at-will employment）制度（詹中原，2012）。其目標是使政府各階層的人力運用，更具彈性化的管道，並改採多元化的進用方式，以吸引非公部門之優秀人才到政府機關來服務，藉以強化政策領導與專業能力，進而提升政府的行政效能。

考試院基於人事法制最高主管機關權責，為提升文官素質與效能，建立健全的文官制度，於二〇〇九年六月十八日第十一屆第三十九次會議審議通過考試院文官制度興革規劃方案，其第二案：「統整文官法制、活化管理體系」中程目標之一為「健全政府契約用人制度」，並交由銓敘部規劃，期能針對目前政府契約性人力運作所衍生之相關問題進行通盤規劃與整建，俾建置完善的政府契約用人制度。目前政府契約進用人力包括聘用人員、約僱人員，乃依據聘用人員人事條例。

（二）幼兒園彈性用人依據

幼托整合後，國小附設幼兒園依《幼兒教育及照顧法》（以下稱「本法」）第二十五條第五項規定訂定《公立幼兒園契約進用人員之進用考核及待遇辦法》，²本法所稱契約進用人員，指直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）立幼兒園（以下簡稱幼兒園）及公立學校（以下簡稱學校）附設幼兒園，於本法施行後依勞動基準法規定進用之教保員、助理教保員及其他人員。

關於各國小附設幼兒園增置契約進用教保員之管理與工作職掌，根據教育部函文³各縣市解釋內容如下：

1. 《幼兒教育及照顧法》第十八條及二十五條之立法旨意，係考量公立學校附設

² 《公立幼兒園契約進用人員之進用考核及待遇辦法》於民國一〇一年四月二十七日發布，共 22 條，該辦法中同時制定了公立幼兒園契約進用人員薪資支給基準表。

³ 發文日期：二〇一二年六月六日，發文字號：臺國（三）字第一〇一〇〇九四二八六號。

幼兒園如屬小型規模其主任非屬專任，由教師或教保員兼任，於辦理園務行政工作時所帶班級教保服務工作無法中斷，為免影響教保服務品質，並符合幼照法人力配置規定且能專心兼辦行政，需有教保員入班支援教保工作；另為符應社會期待，以因應調整公立幼兒園教保服務時間，依實際需求有必要進用人力進行教保工作，本部（教育部）業與各直轄市、縣（市）政府達成共識以契約進用增置教保員為原則，增置員額之目的係在活絡公立學校附設幼兒園教保服務人力、增加用人彈性及符合社會調整教保服務時間之期待。

2. 契約進用增置之教保員，因具備幼兒教育及照顧法所規定之教保員資格，爰入班進行教保服務工作或協助園務行政工作均可，得視園務需要而彈性調整，不應限縮於教保服務或園務行政工作之單一功能，始符嬰幼兒教育及照顧法之立法精神。此外，公立學校附設幼兒園之主任除達一定規模者為專任外，均係為兼任，其本職仍為教學及教保服務工作，不應因額外配置教保員而免除其本職，如因增置教保員全心投注行政工作，亦有違幼照法之立法意旨。
3. 又有關幼兒園教師、教保員因公或法定休假所遺之課務得否由增置教保員代理（課）一節，事涉教保服務人員請假問題，將於公立幼兒園教保服務人員請假辦法中律訂，以為未來幼兒園教保服務人員請假、代理（課）之依據；為審酌幼兒園現場實務，園內教師、教保員因公或法定休假係屬合理情形，其所遺課務自當由幼兒園依園內人力分布情形彈性調配，惟仍應符合幼兒教育及照顧法所規定之員額配置，以賦予幼兒園調整彈性。
4. 至本園教保員至他園支援辦理課後留園照顧服務一節，依公立幼兒園契約進用人員之進用考核及待遇辦法第十一條規定，契約進用人員係與各幼兒園（或學校）簽訂契約，並於契約中明定渠等人員於該幼兒園之權利義務，簽約主體既為該幼兒園，尚難要求渠等人員至他園支援辦理課後留園照顧服務，因與簽約主體不符，不宜列入勞動契約中。

從上述教育部的解釋函詮釋，公立學校附設幼兒園增置教保員近似於曾冠球（2004）所提之邊陲性業務而非主要教學者，為了降低政府的人事成本以契約方式進用，又為了顧及人才久任以增強對幼兒園環境與園務熟悉及順暢，採取不定期契約制，只要通過考核即能續聘。然而有部分縣市除了增置一名教保員之外，也以契約方式進用教保員擔任班級導師，和教師共同承擔一個班級的教學及班務，形成同

工不同酬的現況。公立幼兒園因提早施行幼托整合，因此現場教保員進用方式多元，除契約進用之外另依「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」及「公務人員任用條例（含僱員管理規則及醫事人員人事條例等）」進用，顯示彈性用人制度類型之複雜、法令之分歧及權益保障不周等等缺失。

二、契約人力制度：人事與行政管理的新設計

（一）發展背景

行政院在一九七二年首次頒布的「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」所進用的約僱人員，其相當於公務人員第五職等以下辦理臨時性、定期性及季節性之工作人員。另外，聘用人員不適用公務人員俸給法、退休法及撫卹法等規定；而約僱人員則不適用俸給、考績、退休、撫卹及公務人員保險法等規定。所以在地位待遇上，聘用人員一般比約僱人員高。

政府改造委員會於二〇〇二年第六次委員會議通過「政府人力運用彈性化計畫」，強調人力資源變革之核心，應使各階層人力之運用更具有彈性活化之管道，改行多元化之進用管道，不完全強調終身僱用模式，計畫其中一個子方案就是「契約進用人力制度」，擬在政府機關建構契約性職位制度。在施教授的理念上，契約人力並非等同臨時或短期人力，只是這些人力之續聘與否是依績效表現而定。銓敘部再於二〇〇九年底提出新的「聘用人員人事條例草案」，僅納入聘用及約僱人員於條例草案規範範圍，而條例內容基本上就是將現行一些欠缺約束力的行政規範法條化，包括要求聘用人員進用必須以公開甄選方式進行，並由機關成立甄審委員會負責（第十六條）；必須對聘用人員進行考核，作為得否續約之依據（第二十九條）；將現行約聘僱人員的十三等酬金級別列為聘用人員之等級（第四條）。比較重要的新元素是明確限制機關的聘用人員總人數不得超過各該機關及其所屬機關職員預算總人數的 10%（第三條第四項）（施能傑、蔡秀涓，2004：22）。

考試院在二〇〇九年六月通過提出「文官制度興革規劃方案」，確立我國以公務人力為「政務、常務人員及契約用人」的三元體制，並規劃於二〇一一年中期健全政府契約用人制度。其政策目的是「為活化政府人力資源，增加彈性用人管道，應以現行聘用及約僱人員為適用對象，在常任文官制度之外建構一套完整之契約用

人制度，以應臨時性、季節性、特殊性之用人需求」（考試院，2009：15）。

（二）公立學校附設幼兒園契約進用教保員之權益

《幼兒教育及照顧法》第二十五條第五項規定：公立幼兒園第一項、第三項及第四項以外之教保員、助理教保員及其他人員，依《勞動基準法》相關規定，以契約進用；其權利義務於契約明定；其進用程序、考核及待遇等相關事項之辦法，由中央主管機關定之，故而教育部訂定了《公立幼兒園契約進用人員之進用考核及待遇辦法》。⁴

表 1 契約進用教保員與教師之權利義務比較表

種類	契約進用教保員	教師
考試 (甄審)	各縣市政府或各鄉(鎮、市)	各學校自辦甄選或委託縣市政府聯合公開甄選
任用 (進用)	以簽訂契約書方式進用	長期性任用(固定、通案性)
	無職等區分	職等分為：簡任(第十職等至第十四職等)、薦任(第六職等至第九職等)、委任(第一職等至第五職等)
	依「勞動基準法」	依「教師法」
俸給 (薪給)	依「公立幼兒園契約進用人員薪資支給基準表」	依「公立學校教職員敘薪辦法」
	固定性(單一)薪給，不適用俸給法	俸給包括本俸(年功俸)、加給(專業、技術、地域加給)
	得依考績表現逐年晉其俸級，最高第十五級	得依考績表現逐年晉其俸級 每月導師費 3,000 元
	學士起薪(第一級) 34,155 碩士起薪(第一級) 36,155	學士起薪(第二十六級 190 元) 碩士起薪(第二十一級 245 元) 25,435
	學士最高薪(第十五級) 48,155 碩士最高薪(第十五級) 50,155	學士最高薪(年功薪五級至 625 元) 45,665+學術研究費 30,560 元 碩士最高薪(年功薪五級至 650 元) 46,960+學術研究費 30,560 元

⁴ 《公立幼兒園契約進用人員之進用考核及待遇辦法》於二〇一二年四月二十七日發布。

種類	契約進用教保員	教師
考績與獎懲 (考核)	考核時機：分為平時考核、年終考核及專案考核	考核時機：年終整體評定其考績
	考核限制：考核為甲者，不得逾受考核總人數之 75%。	考核為甲者，無最高限制
	甲等：80 分以上。其次學年薪資得提高一級。 乙等：未滿 80 分。其次學年薪資留原薪級。	
	無考績獎金	考核「符合四條一款」，晉薪一級、獎金 1 個月（事病假併計在 14 日以下，並依規補課或請人代課。） 考核符合「四條二款」，晉薪 1 級、獎金半個月（事病假併計超過 14 日，未逾 28 日，或因重病住院致病假連續超過 28 日而未達延長病假，並依規補課或請人代課。）
升遷 (升等)	無法升等、調職、轉任	得調職、轉任，但不得轉任為契約進用人員，轉任其他學校年資得累計。
退休與撫卹	僱用期滿，無條件解僱	有退休年齡之保障（限制）
	無退休法之適用。可領取聘僱人員離職儲金。	適用學校教職員退休條例，得支領退休金
	無撫卹法之適用，但在約聘僱期間死亡者，得酌給撫慰金	適用學校教職員撫卹條例，得支領撫恤金
保障	約聘期間不得免職，期滿應即解職	非依法不得免職
	亦受保障法之保障，得為申訴或復審之救濟	受保障法之保障，得為申訴或復審之救濟
	幾無任何保障	各項權利福利保障較多

資料來源：本文自行整理。

綜合而言，契約進用教保員係各縣市（或鄉鎮）主管機關甄選以簽訂契約書方式進用，無職等之分。契約進用教保員不得擔任或兼任主管職位、機關首長，也不具備在各公立學校相互遷調的權力。

三、公立幼兒園工作內涵：行政與教育兼具的工作職掌

幼稚園教師本身的職責是身負重任的，而繁雜的行政事務落在幼稚園教師身上時，更是力不從心且深具壓力的（孫立葳，2000）。除了為教學活動設計及引導者之外，一般行政業務還包括教務方面：招生事宜策劃、擬編統整教學及學期行事曆；活動方面：園內外各項活動之策劃及推行（如畢結業典禮、戶外教學、親子活動、家長座談會等）；文書方面：公文、簽呈收發管理、檔案整理歸檔、評鑑資料管理、家長手冊等；保育方面：設計餐點、衛生保健（包括視力、牙齒、健康檢查等）；總務方面：財產及教學設備之管理、帳冊核對等（王立傑、田玉芬、段慧瑩，2001）。這些行政工作不但不能置之不理，也無法像國小有教務處、總務處、輔導處、學務處可協助辦理，必須由幼稚園教師親自處理（李菁菁，2002）。

幼兒教師所教育的對象是年齡尚小之幼兒，幼兒教師不僅要負責幼兒教育之工作，尚且負責幼兒保育方面的工作。以現今公立幼稚園教師的兼職工作而言，除了帶班教學以外，幾乎所有的園務工作皆由幼稚園教師負責，公立幼稚園班級數少，人力資源不足；感受到幼稚園教師除了負責班務處理以外，還得兼任冗雜的行政工作，常使人感到力不從心（吳依宸，2006）。以下就幼兒園教師工作及行政工作分別描述：

（一）教師工作內涵

朱敬先（1986）認為稟承園長或所長辦理全園訓教工作、負責幼兒訓教工作，並注重幼兒生活教育、編製教材、紀錄個案、填寫表冊、分編幼兒學籍及編造幼兒學籍表以及協助幼兒專家完成各項實驗工作等皆是幼稚園教師須負擔職責。

依幼稚園行政簿冊彙編（臺灣省政府教育廳，1986），幼稚園教師的平日工作可以歸納以下幾點：

1. 教學相關事項：自行設計課程或是選購符合使用的坊間教材、教學情境的佈置、製作幼兒學習檔案、評量幼兒學習成果、幼兒個案紀錄、幼兒活動觀察紀錄等。
2. 學校行政事項：召開教學研究會及園務會議、處理教育處交辦公文、辦理戶外教學或各種教學活動、辦理各項申請及補助款的發放、採購教材教具及所需用

品、設計及採買幼兒餐點、規劃園務發展、行事曆的安排、撰寫園務紀錄、製作各種活動成果、各項幼兒資料填寫等。

3. 幼兒行為事項：協助幼兒適應團體生活及遵守團體的規範、幼兒間爭執的排解、幼兒安全及生活上的照顧、訓練幼兒生活自理能力、指導幼兒適當正確的言行舉止等。
4. 親師溝通事項：平日與家長間的溝通聯繫，電話追蹤幼兒的健康情況、定期舉辦親職座談會、提供親職教育資訊、協助弱勢家庭申請各項補助等。
5. 雜務事項：協助家長餵幼兒服藥、準備餐點、清潔教室及園區環境、維護和清洗玩具清潔衛生、遊樂器材的安全維護、提醒幼兒更換汗濕衣物等。

Gordon 和 Browne (1989) 認為可以從教師的工作場所來描述教師應盡的職責，他認為幼兒教師在教室內：要能和幼兒互動、經營一個班級（如照顧安全的環境、觀察幼兒、傾聽幼兒說話、督導實習教師、父母的傾聽者，與親師溝通等等）並掌握班級的節奏與氣氛和對課程進行計畫與評鑑；在教室外，幼兒教師要負責紙筆作業（如學生個案紀錄、教師教學檔案、課程設計、學習活動紀錄表…等）、進行會議（如與教師的教學會議、親師座談會、親職教育會議、專業對談、師生間的討論會議和家庭訪問等）及其他相關的職責（如蒐集組織班級所需的材料、將不需要的材料歸位、電話訪問、參加專業座談或工作室，到其他幼稚園觀摩參加訓練，或有關幼兒教育更高學位的進修）。

根據「臺灣幼兒教育百科辭典」對幼兒教師的定義中教師職責包括：1.班級整體規劃與教學；2.教材編製、整理與保管；3.訂定課程計畫；4.個案紀錄與表格填寫；5.家長聯繫、溝通與協調；6.協助特殊教育活動；7.協助行政事務推行等皆為幼兒教師負責之工作（邱志鵬，2001）。

（二）行政工作分析

幼稚園的行政任務在幼稚園行政是屬於教育性的工作，必須由熱心幼稚教育的專業人才，以「辦教育」而非「辦行政」的理念來推行，才能達成目標。是以，「幼稚園行政」可說是依據教育原理與經濟原則，按一定的計劃和方法，對於幼稚園內一切組織上、設施上、工作上的所有問題，做最適當的處理，藉以增進幼稚園行政的功能，達成幼稚園教育的使命。賴俞姘（2011）針對新竹市幼托園進行「幼

兒教師工作分析」，研究結果發現，幼兒教師認為教學花費工作時間較長，平均數每星期超過將近一半的時間在執行幼兒教學工作項目，保育次之，行政事務是花費時間比例最少的類別；雖然花費教學時間最多，但幼兒教師認為在幼兒保育比起教學或是行政都來的必要。原因是幼兒教師所教導的幼兒年齡為二-六歲，是極需照顧與看護的時期。這個時期的幼兒需要心理、生理上的健康呵護，幼兒時期除了健康的照顧外，還需要教育以助成長。

王立傑、田育芬、段慧瑩（2001）對幼稚園行政的範圍論述如下：

1. 教保行政工作：是指教保活動以外之行政工作，包含：(1)幼兒資料建立與保管；(2)班級之編排，如採用年齡編班或混齡編班；(3)教保活動行事曆之擬定；(4)招生及註冊事宜；(5)親職教育之實施；(6)餐點設計與管理；(7)幼兒安全管理。
2. 總務工作：在幼稚園行政工作中屬較繁瑣，例如：(1)文書管理：公文之收發、簽辦、歸檔等工作；(2)經費管理：編列歲入（出）預算、決算及會計報告等工作；(3)財產管理：財物購置、登錄、報銷等工作；(4)房舍修建：建築物的維修或新建等工作；(5)遊戲器材維修或增購；(6)校車管理：校車的購買及維護、派車；(7)工友管理：工友的資格審查、聘任、解聘及考核等工作。
3. 人事管理：指幼稚園中工作人員的管理，包括：(1)任用：審查具備何種資格，才能擔任幼稚園園長及教師；(2)待遇、敘薪：是指工作人員給薪標準或薪資多寡；(3)退休、撫卹、資遣：是指工作人員退休條件或撫卹金的問題；(4)保險、福利：是指工作人員應加入何種保險應有哪些福利措施；(5)請假問題：是指工作人員應有何種假別、每種假別的條件等等問題；(6)進修：是指工作人員應參加何種進修、如何鼓勵進修等問題。

幼稚園良好的行政運作是園所長期發展的動力，也是園所推展各項教學措施與輔導階段的基礎。幼稚園的行政任務是在提供幼兒良好的學習情境，使教師專心教學，建立與社區間的和諧關係，使家庭瞭解幼稚園的教保活動，願意支持幼稚園，與幼稚園共同努力，讓幼兒獲得健全發展的快樂童年。

（三）幼托整合後公立幼兒園增置人力的工作內容

教師兼辦行政有優點也有缺點，優點如吳依宸（2006）研究指出，教師持續行

政專業成長，增加實務工作經驗；與社區建立良好互動關係，善用社區資源；可透過重要會議建議或表達幼稚園運作實況，使小學教師及行政人員亦瞭解幼稚園運作情形；尋求家長、實習教師人力資源，協助處理簡易事務；有效安排時間處理行政事務，利用非教學時間進行，使教學運作順暢。缺點如臺北市政府教育局（1991）在評鑑報告中指出，許多幼稚園、園長需負責教學兼行政的情形下，必須做好對內、對外的行政管理工作，也需要花費許多的時間和精力準備教學，易造成在這兩方面執行上的缺失，也易造成另一位與園長協同教學的教師的負擔。黃淑媛（2004）亦指出，幼稚園行政或雜務工作影響教學運作；幼稚園各種評鑑及比賽相當多，工作無法在上班時間內完成，要加班或帶回家做；主管單位指示舉行的表演活動或觀摩會，造成教師的負擔。

幼托整合制定幼兒教育及照顧法過程中，為符應社會對調整公立幼兒園教保服務時間之期待，公立幼兒園除依法配置教保服務人員（第十八條第三項）外，每園均應再增置教保服務人員一人（第十八條第九項），該教保服務人員得為教師或以契約進用之教保員或助理教保員。在行政設組方面，《幼兒教育及照顧法》子法《幼兒園行政組織及員額編制標準總說明》（第六條）：幼兒園所設各組，分別掌理下列事項：

1. 教務組：招生、註冊、教學活動之安排及教學設備之規劃、管理與運用調配及其他教務相關事項。
2. 保育組：幼兒保育、衛生保健、疾病預防、親職教育、幼兒身體活動、社工與特殊幼兒輔導及其他保育相關事項。
3. 行政組：會計、出納、人事、廚工、幼兒經費補助、招生及其他一般行政業務事項。
4. 總務組：文書、公文收發、採購、財產管理、事務管理及其他庶務相關事項。

幼兒園設教保組者，掌理前項第一款及第二款事項；僅設行政組或總務組者，掌理前項第三款及第四款事項。第一項各組掌理事項，幼兒園得依實際業務需要調整之。

根據教育部函文各縣市解釋內容如下：各國小附設幼兒園增置契約進用教保員係考量公立學校附設幼兒園如屬小型規模其主任非屬專任，由教師或教保員兼任，於辦理園務行政工作時所帶班級教保服務工作無法中斷，為免影響教保服務品質，

並符合幼照法人力配置規定且能專心兼辦行政，需有教保員入班支援教保工作；爰入班進行教保服務工作或協助園務行政工作均可，得視園務需要而彈性調整，不應限縮於教保服務或園務行政工作之單一功能，始符嬰幼兒教育及照顧法之立法精神。此外，公立學校附設幼兒園之主任除達一定規模者為專任外，均係為兼任，其本職仍為教學及教保服務工作，不應因額外配置教保員而免除其本職，如因增置教保員全心投注行政工作，亦有違幼照法之立法意旨。據此，增置教保員應屬邊陲人員，以支援園主任或其他教師相關工作為主，而支援的工作內容或時間長短涉及各校規模大小而有所異同。

參、幼托整合政策分析

自一九八一年十一月六日《幼稚教育法》公布施行以來，我國即正式成立「幼稚園」，提供四歲至入國民小學前之兒童教育課程與活動，屬幼兒教育機構；班級編制按年齡分班，每班三十名幼兒，教師兩名，必須具有幼教教師合格證。托兒所則依《兒童福利法》⁵ 規定，招收二足歲至六足歲之幼兒，屬兒童福利機構；人員編制依比例規定設置護理人員、教保人員，人員資格依兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法分為教保人員、助理教保人員。從法規得知，幼稚園與托兒所在招收對象的年齡上有所重疊；為避免同年齡的幼兒接受不同品質的教保服務，行政院於二〇〇五年六月二十日決議幼托整合。

幼托整合後之幼兒園主管機關為教育部門，教育部於是研擬《兒童教育及照顧法》草案，並於二〇〇九年三月三日將草案送立法院審議，該草案最終於二〇一一年六月十日以《幼兒教育及照顧法》由立法院三讀通過，公立學校附設幼兒園因應《幼照法》也改變了原有的組織生態。

一、公幼教保服務人員之相關規範

幼托整合之前，公立學校附設幼稚園每班置教師二名，園長⁶由教師兼任，既得

⁵ 一九七三年二月八日公布全文三十條，一九九三年二月五日修正公布全文五十四條。

⁶ 公立學校附設幼兒園園長一職各縣市做法不一，分別有「校長兼任園長」、「教師兼任園長」二種類型。

教學又得兼辦行政。幼托整合之後，依《幼照法》第十八條第八項、第九項規定：「公立學校附設幼兒園置主任，由校長就專任幼兒園教師中聘兼之，其達一定規模者，應為專任；幼兒園達一定規模，得分組辦事，置組長，並由教師或教保員兼任之（第八項）。幼兒園分班置組長，並由教師、教保員兼任之。公立學校附設幼兒園除依第二項及第三項規定配置教保服務人員外，每園應再增置教保服務人員一人（第九項）」。

因為學年制的關係，教育部規定全國公立幼兒園在一〇一學年度開始前完成改制幼兒園作業，亦即二〇一二年八月一日必須進用增置教保員。依《公立幼兒園契約進用人員之進用考核及待遇辦法》第二條，「本辦法所稱契約進用人員，指直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）立幼兒園（以下簡稱幼兒園）及公立學校（以下簡稱學校）附設幼兒園，於本法施行後依勞動基準法規定進用之教保員、助理教保員及其他人員」。第三條「契約進用人員應由所在地直轄市、縣（市）主管機關辦理聯合公開甄選作業，每學期至少辦理一次。但幼兒園或學校未有開缺或第一學期以聯合公開甄選方式作業，並有備取名單足供當學年使用者，不在此限」。

《公立幼兒園契約進用人員之進用考核及待遇辦法》規範契約進用人員之進用方式由所在地直轄市、縣（市）主管機關辦理聯合公開甄選作業，為了公平性以及減少考生各縣市的奔波應試，各縣市建請教育部委託國家教育研究院統一命題、全國同日（二〇一二年七月一日）舉行甄選筆試，隨後陸續進行複試，⁷如期以契約方式進用教保員，新竹市 24 所市立國民小學附設幼兒園，亦於此時增置一名行政教保員。

二、來自各界的擔憂和質疑

新竹市在政策通過前率先執行幼托整合策略，主要是因為當地學校環境優於托兒所環境，進而相對容易突顯現其成效，幼托整合的國小附幼也因為教保員依照公務員上班時間，而得以辦理課後托育到下午六時，以及增加暑期托育一個月，並且能確實回應家長延長托育時間的需求。然而，新竹市推動幼托整合後的行政管理與

⁷ 各縣市複試內容不同，分別有口試、口試與教學演示，新竹市因為部分教保員需要進行教學，因此複試內容有口試、教學演示與教案撰寫等三項。

組織認同、團隊凝聚力方面，教師及保育員之間有明顯的落差，以致於影響園內各班的教學品質（新竹市政府，2007）。對此，鄭青青（2013）並指出，為緩解歷來國小附設幼稚園園主任需身兼教學與行政分身乏術的窘境，一〇一學年度起由教育部提供經費給予國小附幼每校增聘一名契約進用教保員協助教學工作，但在教育現場屢屢出現如教保員與教師工作職掌不清、分工問題層出不窮，甚至教保員在各班級間流動，近似臨時救火隊的狀況。另外，教保員抱怨同工不同酬，抗議薪資待遇與休假福利的差距；而幼兒園的主管，對於教保員的工作規劃與管理問題，同樣感到困擾（鄭青青，2013）。

（一）降低教學品質

《幼稚教育法》自一九八一年實施以來，公立幼稚園即以每班兩位教師編制執行教保服務，二〇一一年立法院通過《幼稚教育法》修正案，將幼稚園幼生 15-30 人的班級改為雙導師制（二名教師）。然甫通過實施的《幼兒教育與照顧法》規定，年齡三歲以上至入小學前幼兒之班級，16-30 人置二名教保員；年齡五歲至入小學前幼兒之班級每班至少置一名以上之教師，亦即可容許一名教師和一名教保員之配班方式，潘慶輝（2011）曾指出，此編制導致目前以雙教師為主的公立幼兒園，將來出現一教師一教保員的組合，恐難以兼顧教學理想的需求）。陳淑琴（2012）早於《幼照法》討論階段即提出相同疑慮，擔憂大班只規定配備一名教師，部分缺乏幼教專業理念的縣市政府，是否會因經費考量而降低國小附幼教師比例，改以教保員甚至助理教保員擔任中、小班的教保服務人員？公幼教師普遍認為公立幼兒園經費來自公部門，師資會朝向資格最優化來聘任（宋明君，2012）。然而，實施幼托整合第一學年（一〇一學年）果然已經有部分縣市為了降低人事費用，以一師一保取代兩位教師的編制。對此，全國教師會呼籲政府：提升幼教品質不能說一套做一套，對不起還願意生育的父母，更不該故意低估幼教人員的勞動價值（全國教師會，2012）。

（二）同工不同酬

各界除了擔心降低教保服務人員資格外，立法委員管碧玲（2012）質詢：公立幼兒園教師與教保員薪資差距大，引發同工不同酬、階級待遇之疑慮，此二種薪資

結構存在著極大的差距，在同一工作場合存在著不平等階級的隱憂。立法委員陳學聖（2012）也曾質詢教育部長：不管是幼教師、教保員、助理教保員做的事情是一模一樣，但是卻面臨同工不同酬，老師情何以堪！教保員會覺得自己比較不如人，本來對孩子所有的事情會全攬，現在會說這些不是他的事情，因為薪水領得比較少，所以覺得很多事情不要做，就因為這個法令的通過，馬上就在幼兒園中產生了同工不同酬與階級對立，實務的第一面就產生了階級對立。同時，公幼一向採雙主教，由兩名教師共同執行教學任務，如今實施一師一保，教保員與教師職掌，具高度重疊性，教保員與教師難以順利分工合作（鄭青青，2013）。「教師」與「教保員」薪資福利的兩級制差別待遇，同工不同酬恐失去幼托整合的深意（顏土程，2011）。

（三）教保服務人員之職掌及管理

幼托整合了一個「幼兒園」的名稱，但有「兩個制度」的人員，分別為具國家考試通過的教師「證照」者，以及因學位系所專長取得教保人員「資格」者。當中包含「三級化」的教師、教保員、助理教保員的職務等級，其中包含前者教師的證照資格（certification）與後二者文憑資格（credential），此舉卻產生教師與同班的教保人員兩者的「法定」地位不等的情況（段慧瑩，2007）。

對公幼的主管人員而言，教保員係新制度產生之職缺，所應負擔的工作內容與分工方式，管理的法規制度，皆為全新挑戰。以往公幼已具多年運作基礎，其內部生態與分工狀況早有一定模式，現今突然加入過往從未有過的制度與人員，其衝擊可以想見。特別是在此項措施草創階段，首次面對園內專業人員職位與身分別不同的合作狀況，感到困擾也是必然現象。對教育主管單位而言，公幼多年來不斷提出人力需求，期望能解決園內教學人力短缺問題。如今在現有人力之外，為各園再增聘一位人力，一方面因應公幼人力需求，一方面也能活絡幼教人員的就業市場，應為美事一樁。然而在招募過程中，教保員的待遇薪資也已清楚公告，教育主管單位已盡到應有的責任，但是事後卻反而受到各園主管在管理問題上的抱怨，以及教保人員在待遇福利與管理上的質疑，情何以堪（鄭青青，2013）。

學校附設幼兒園因進用不同法令的服務人員，卻也造成不同身分人員的權利與義務的衝突。依《教師法》進用的教師享有寒暑假，依《勞基法》進用的教保員、助理教保員則另有休假的規定；在同一個班級服務卻有不同的服務工時，造成同工

不同酬的爭議。如果政策下達需寒暑假服務幼兒，又衍生學校必須尋找合格代理人員等總總困擾。過去學校附設幼稚園對於幼兒的照顧，比照小學的上課時程，具有寒暑假的長假期，未來由於政策傾向照顧家長的需求，寒暑假繼續照顧幼兒勢在必行（潘慶輝，2011）。事實上，班級經營及教學應本著互相協調、彼此合作的觀念共同照顧幼兒。就教保服務人員而言，教師及教保員雖有職稱上的差異，然幼兒的保育與教育工作卻無法分割。不少公幼教師擔心教保員進入公立附幼後，因為教師、教保員的職務缺乏明確規範及工作職責的區分，不因增加教保員的編制，反而降低幼兒教育品質（李明堂，2012）。

二、新竹市幼托整合發展

新竹市政府為保障幼兒接受適當之教育與照顧之權利，建立幼兒教保體系，以促進其身心健全發展，並提升所屬公立幼托教保機構之教育品質，將新竹市立托兒所與鄰近新竹市立國民小學附設幼稚園予以整併，特制定《新竹市公立幼稚園及托兒所整合暫行自治條例》，自二〇〇七年八月一日開始實施。

新竹市在中央未完成幼托整合作業前搶先施行市立托兒所整併入市立幼稚園之目的，除了落實照顧新竹市學前教育幼兒並且因應教育部政策之外，還有為方便學童家長，開放寒暑假托兒服務（新竹市政府，2006）；並且延長托育業務，增加競爭力，⁸以及幼兒可享有安全的受教環境。⁹劉興振（2010）指出，一個城市中的公立幼托機構不應該有不同的教保差別服務，新竹市市立托兒所因收托場所多不合法有安全之虞；教保人員獨立負責分班過多，有相當大的風險；超額收托超過教保人員的負擔能力過多；教保人力素質不一等諸多不利因素。此外，因為新竹市區域較小，交通因素可克服接送問題，幼托整合後增加許多班級數可招收幾乎同額的幼生。因此，新竹市選擇將有安全之虞之公立托兒所整併入公立幼稚園，解決場所安全性的問題，剩下需克服的是教保人員安置與融合的問題（劉興振，2010）。

⁸ 新竹市教育局局長蔣偉民說：未來執行合併後的幼兒園可招收二至四歲幼兒，師生比 1 比 12，每班不超過 24 人；四至六歲幼童，師生比 1 比 15，每班不超過 30 人，並將可兼辦延長托育業務，增加競爭力。

⁹ 教育局特前科科長說明：原有公立托兒所多在社區活動中心、集會所或廟宇，幼托整合把原有市立托兒所併入市立國小附設幼稚園，幼兒可享有安全的受教環境。

歸納上述說明，新竹市搶先施行市立幼托整合的目的有：幼兒同享安全的受教環境、幼兒獲得相同的教保服務及延長托育業務、開放寒暑假托兒服務，說明如下：

（一）幼兒同享安全的受教環境

原新竹市立托兒所整合前設有 16 個分班，有 4 個分班借用廟宇、1 個分班借用民宅有、5 個分班借用社區活動中心、4 個分班借用學校場所。其中 3 個土地為私人所有，另 5 個不合格場所為向廟宇、私人或祭祀公業借用，皆涉及建築物無法變更改建；場所僅有二處合乎立案法規要求，表示場所有相當的不安全性。

設置在國民小學的市立幼稚園場地空間較為寬敞、有戶外遊樂設施設備可供幼兒進行大肌肉活動，且定期請技師檢驗建築物設施設備是否符合安全標準，托育環境安全較無疑慮。為了提供幼兒安全的受教環境，市立幼托整合時選擇把托兒所師生遷出原來教保活動之場地，轉入鄰近市立國小附幼。

（二）幼兒獲得相同的教保服務

新竹市國小附設幼稚園依據《幼稚教育法》當中 2：30 的師生比規定，也就是說，一個班級配置二名教師得以進行協同教保服務。市立托兒所依據《兒童及少年福利機構設置標準（2004 年）》第十一條規定師生比為 1：15，同時市立托兒所 16 個分班中，有八個分班僅配置一名教保人員，整個分班內只由一名教保員獨立負責所有的教保服務，沒有其他人員可以協同，這潛藏著相當大的風險。幼托整合既然把場所遷移入國小附幼，市立托兒所之教保人員當然整併至國小附幼，然而，公立幼稚園及公立托兒所教保服務人員因培育制度不同、養成過程不同，自然產生各自不同的文化。幼教教師多由師範教育院校所培育，有教師之文化；教保員由不同背景人員通過教保人員普通考試取得公務員資格，有公務員科層文化，二者文化必須融合才能有效果，對幼兒才有實質幫助（劉興振，2010）。

（三）延長托育業務、開放寒暑假托兒服務。

許多家長都認同公立幼稚園的教學具有創造力和啟發性，卻因屬雙薪及小家庭，無法在規定時間內接送孩子而無法就讀公立幼稚園。新竹市公立幼稚園每日教保活動時間原則為上午八時至下午四時，但是國小學童放學時間約下午三時四十

分，大部份的附幼為了避免讓家長等待或得多跑一趟，通常配合國小在下午三時三十分放學，而且寒暑假亦和國小同步放假。這樣的教保服務時間使得雙薪小家庭的家長無法配合，引起市民抱怨。反觀，公立托兒所每日收托時間為上午八時至下午四時，暑假時七月份要上班，只放八月份日數，寒假沒有放假。為了增加教保服務時間，新竹市政府鼓勵公立幼稚園辦理課後托育，視家長需求每日托育服務自下午四時至六時延長二小時，以及幼托整併之國小附幼增加暑假七月份一個月的托育服務，這些托育服務就由教保員擔任。

教保員服務於托兒所時，因為有代理人制度而得以申請休假，休假自由度較高，整併至國小附幼之後，行政單位支援人力有限，故其原有休假之自由度已經受到限制。至於暑假期間，非行政人員之幼稚園教師無須上班上課，教保員依公務人員規定仍需上班上課，因此暑期課後照顧之教保工作遂落在教保員身上。

三、幼照法施行後公立幼兒園之教保服務人員

新竹市公立幼稚園及托兒所整合前，服務於托兒所人員的職稱分別有教保員、助理教保員，係以公務人員任用條例任用。於二〇〇七年整併至國小附幼後，部分教保員無法適應幼稚園的組織文化暨課程與教學，而陸續申請調職，所遺空缺依行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法聘用及僱用之人員進用。據此，教保員遂分成公務員身分及約聘僱人員身分之二種身分別，國小附幼從事教學之職稱有教師、代理代課教師、公務員身分的教保員、約聘僱教保員、助理教保員等五種身分別。

二〇一二年幼托整合為幼兒園之後，各國小附幼增置一名契約進用教保員辦理行政業務兼部分時間代理課務。由於市政府控管實缺名額，部分國小附幼的部分班級也以契約進用教保員擔任導師，除了前述五種身分別的教保服務人員之外，又增加了契約進用行政教保員以及契約進用教學教保員，合計七種身分別。

針對幼兒園教保服務人員權利、福利之規定，《幼照法》第二十五條（第三項）公立幼兒園編制內有給職專任之教師，其考核、聘任、解聘、停聘或不續聘、遷調、介聘、待遇、退休、撫卹、保險、福利及救濟事項，準用公立國民小學教師之規定。（第四項）公立托兒所改制為公立幼兒園後，原公立托兒所依公務人員任用法任用之人員及依雇員管理規則僱用之人員，於改制後繼續於原機構任用，其服務、懲戒、考績、訓練、進修、俸給、保險、保障、結社、退休、資遣、撫卹、福

利及其他權益事項，依其原適用之相關法令辦理；並得依改制前原適用之組織法規，依規定辦理陞遷及銓敘審定；人事、會計人員之管理，與其他公務人員同。（第五項）公立幼兒園第一項、第三項及第四項以外之教保員、助理教保員及其他人員，依勞動基準法相關規定，以契約進用；其權利義務於契約明定；其進用程序、考核及待遇等相關事項之辦法，由中央主管機關定之。最後，（第六項）公立幼稚園、公立托兒所依本法改制為公立幼兒園，原依聘用人員聘用條例、行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法聘用及僱用之人員，及現有工友（含技工、駕駛），依其原適用之相關法令規定辦理。

肆、新竹市實施現況與成效

新竹市市立托兒所 16 個分班僅 2 個分班場所合法，在幼兒安全的第一考量下，將托兒所整併入學校附設幼兒園是符合普遍性公共利益原則（劉興振，2010）。對全市幼兒收托數而言，整合前公立幼稚園托兒所可收托 2,720 名幼兒、整合後幼兒園可收托 2,700 名幼兒，僅少 20 名幼兒的收托，佔總收托幼兒數為 0.7%，不具明顯差異性。這是因為幼兒園非義務教育，以家長選擇權為優先。

家長選擇讓孩子唸公立幼兒園有諸多不同原因的考量，家長將「讀公立幼稚園」視為市民的權利，因為學費便宜、師資不錯，認為在這樣的前提下，孩子在學校的學習有一定的水準（劉慈惠，2006）。除了學費便宜之外，其他的原因尚有雙薪家庭、離家近、環境不錯等等；但並非每個家庭都以公立幼兒園為優先選擇，有些家長風聞的傳言之一：「聽說公立幼稚園什麼都不教，孩子上了小學會跟不上。」，而這裡所謂「什麼都不教」指的是傳統認知中的讀、寫、算，為了怕孩子“輸在起跑點”，再辛苦也要把孩子送到私立幼稚園（劉慈惠，2006）。雖然如此，但公立幼兒園仍受到許多家長的青睞，報名人數往往超過招生名額，每年都需抽籤決定；家長總覺得能夠中籤是一件很幸運的事，因為並不是想要唸就可以唸（近五學年度名額參見表 2）。

表 2 新竹市公立幼兒園招生人數（九十六學年-一〇一學年）

幼兒園名稱	九十六年	九十七年	九十八年	九十九年	一〇〇年	一〇一年
香山國小附幼	102	93	112	112	111	113
東門國小附幼	72	83	81	83	77	87
西門國小附幼	96	94	98	103	★ 94	106
水源國小附幼	72	82	81	82	80	84
北門國小附幼	120	121	120	117	122	★ 103
新竹國小附幼	86	79	87	88	88	77
東園國小附幼	112	118	120	117	115	116
竹蓮國小附幼	85	86	88	86	86	82
民富國小附幼	150	150	146	143	141	131
三民國小附幼	83	79	80	87	85	84
載熙國小附幼	74	73	69	69	★ 65	65
新竹市立幼兒園	215	209	207	214	★ 197	191
龍山國小附幼	28	27	28	28	25	※ 54
南寮國小附幼	106	110	109	102	103	111
大庄國小附幼	54	54	57	59	60	54
虎林國小附幼	82	79	83	78	81	87
頂埔國小附幼	82	83	81	81	81	82
建功國小附幼	78	81	80	87	81	79
關東國小附幼	24	30	24	※ 44	38	47
舊社國小附幼	52	53	53	52	58	54
內湖國小附幼	27	29	29	27	30	30
茄苳國小附幼	29	29	26	28	28	27
朝山國小附幼	29	29	28	28	24	24
南隘國小附幼	27	28	30	29	26	30
港南國小附幼	28	30	26	21	18	26
總計	2,003	2,015	2,027	2,050	1,914	1,944

資料來源：本文自行整理。

1. 招生總數會受到鑑輔會安置特幼兒人數而增減（班級內安置 1 名特幼兒可減收 3 名一般幼兒）。
2. ★～當年度總人數未計入特教班幼生數。※～當年度增設 1 班（30 名幼兒）。

劉慈惠（2006）發現另一個頗值得深思與玩味的現象：學者所呼籲、強調的「合格教師具備幼教專業能力」之優勢並不在家長重要的考量之列。研究對象私立幼兒園的家長在選擇幼稚園時，教師合格與否幾乎未曾是他們關切的重點，這意味著「合格教師之於園所專業品質」完全不存在這些家長的認知模式中，對這類型的家長來說，老師的合格性遠不及老師對幼兒實際看得見的愛心與耐心來得重要。

事實上，幼托整合了「一個幼兒園」的名稱，但是卻有「兩個制度」的人員，分別為具國家考試通過的教師「證照」者，以及因學位系所專長取得教保人員「資格」者。從實際層面而言，教保員與助理教保員有學歷上的差異，自然薪資也有所差別。然而，教師與教保員同為大學學歷，傳統上「教師」優於「教保員」的觀念又不易打破，加上五歲班級至少一名教師的規定，教師主要職責在於幼小銜接課程活動執行，但是卻產生教師與同班的教保人員兩者的「法定」地位不等的情況。對於大學畢業服務於幼兒園有若干年經驗的教保員，因為當前師資培育政策下，已經縮緊關閉在職進修取得幼兒教師資格的管道，僅能停滯於教保員階段。這些有經驗的人卻不能單獨執行五歲幼兒大班教學的工作，必須配合具教師資格者協同教學，為了其教保生涯規劃不被阻斷，必須審慎全盤考量（段慧瑩，2007）。

新竹市公立幼托機構整合模式下，整併了公立托兒所，將公托之教保人員配置在學校附幼，預期達成幼托文化融合之目標，進行文化整合一定要遵循以人為本的方針，無論通過何種方式進行文化整合，一定要堅持關心人、愛護人的人性化之考量。若二方面存在文化上根本理念有所不同導致溝通有所差距，以及理念上之差距會造成磨合期的拉長。幼托整合原先應是對幼兒有利的規劃，若因文化衝突的摩擦，可能讓美意被淹沒（劉興振，2010）。

教師專業素質和穩定度是決定學校課程和教學品質的關鍵因素，學齡前幼兒正處於身心理的基礎發展階段，更是需要優質而穩定的學前教保服務，以及有遠見行政主管的支持（陳淑琴，2012）。《幼照法》讓公立學校幼兒園教保服務人員產生了七種身分別及四種進用法規，增添幼教現場教保服務人員的複雜及管理上的困擾，既然講求教保合一，就應該降低服務人員的人事複雜度，讓幼教品質一致性地往最好的方向提升。

伍、研究設計

一、研究範圍

本文對象係指服務於新竹市市立國小附設幼兒園之教保服務人員（含園主任、幼兒園教師、教保員、助理教保員及一年（含）以上長期代理代課教師）。本文主要探討新竹市國民小學附設幼兒園所屬教保員的工作現況、面臨問題與成功的關鍵因素。由於財政困窘的新竹市政府凍結幼教老師員額，改採『教學教保員』以延續一師一保的教保服務人員配置政策，以導致造成部分國小附幼呈現多種類別的教保服務人員。本文即以新竹市 24 所國民小學附設幼兒園之教保服務人員為母群體範圍：

表 3 新竹市國民小學附設幼兒園教保服務人員現況

國小附設幼兒園基本資料					
行政區		東區	北區	香山區	合計
學校總數		9	6	9	24
班級總數		24	23	17	64
教保服務人員現況					
進用類別	職別	東區	北區	香山區	合計
契約進用 適用「勞基法」	行政教保員（契約進用）	9人	6人	9人	24
	教學教保員（契約進用）	4人	5人	9人	18
適用「公務人員任用條例（含僱員管理規則及醫事人員人事條例等）」	教學教保員（約聘僱）	2人	5人	6人	13
	教保員（公務員）	1人	0人	0人	1
	助理教保員（公務員）	1人	0人	2人	3
適用「教師法」	教師（實缺代課）	6人	7人	4人	17
	教師（編制內）	37人	28人	15人	80
合計		60人	51人	45人	156

資料來源：本文自行整理。

二、研究方法

- (一) 文獻分析法：蒐集學術著作、政府公報與研究論文等相關文獻，作為理論依據及目前執行現況。
- (二) 問卷調查法：本文自編調查問卷；針對新竹市 24 所國民小學附設幼兒園之所有 156 位教保服務人員進行問卷調查，以瞭解身處第一線的教保服務人員對於相關政策規劃的執行情形、並進行實證之分析與探究。
- (三) 深度訪談法：本文採用半結構式訪談法 (semi-structured interview)，根據不同類型的訪談對象之特性設計訪談題目，以獲得符合研究主題之觀點；最後針對訪談所得之資料，詮釋受訪者對於問題之看法並分析、歸納，以期獲得研究之核心價值。

三、問卷設計¹⁰與實施

主要架構包括個人變項 (自變項) 與結果變項 (依變項)，結果變項包括進用政策認同、人事管理及工作職掌三個構面。首先、「進用政策認同」構面，主要是

-
- ¹⁰ (一) 調查問卷之編製：本文根據研究目的與內容，參考相關文獻、期刊、書籍與論文資料，進行問卷題目編擬。經提供修正建議後確定預試問卷內容，預試對象為從事幼兒教育資深教師 13 人。綜合預試教師意見，彙整修正語意清晰度不足部分；隨後發放問卷正式施測。
- (二) 調查問卷內容：1. 基本資料：包括年齡、服務年資、現職身份別、晉用法規、有無教師證照、最高學歷、兼任行政職、搭班教師身分別、任教經歷、幼兒園班級數以及兼辦之行政工作等十一大項。除「兼辦之行政工作」採自行填寫之外，其餘皆採勾選方式填答。因研究母群體中的對象皆為女性，故未列入「性別」項目。2. 「公務機關契約晉用政策認同表」12 題。此部分問卷旨在瞭解新竹市國小附幼教保服務人員對於「政府採用契約晉用人力政策」的認同程度。3. 第三部分「幼兒園教保員人事管理相關看法」10 題，此部分問卷旨在瞭解新竹市國小附幼教保服務人員對於「增置教保員」暨「教學教保員」之行政管理方面的看法。4. 「幼兒園教師及教保員工作職掌相關看法」12 題，此部分問卷旨在瞭解新竹市國小附幼教保服務人員對於「教師」、「增置教保員」及「教學教保員」之工作項目的看法。本問卷採 Likert-type 四點量表方式填答，由受試者在每一題的四個選項「非常同意」、「同意」、「不同意」、「非常不同意」中，選擇一個最符合自己想法的選項。

因為幼托整合後教保員的來源，是據照《幼照法》讓公立學校幼兒園教保服務人員，產生了七種身分別及四種進用法規，希望透過此構面的設計瞭解受訪者是否認同此項措施，特別是增設的契約進用途徑，其次「人事管理」構面的設計主要是據照《幼照法》的規定可「增置教保員」暨「教學教保員」，並輔以新竹市目前所實施的每班「一師一保」作法，是否會增加人事與行政管理上的困擾，最後「工作職掌」構面，主是探尋《照幼法》所不同身分別的教保人員，對於彼此的工作內容是否清楚。由於幼托整合政策為目前剛實施的法令，本文除了參考相關的學術著作所設計問卷外，亦增加部分屬於政策執行過程中所出現的問題與疑慮。根據上述目的，建立本文之研究架構。如以下圖 1 所示：

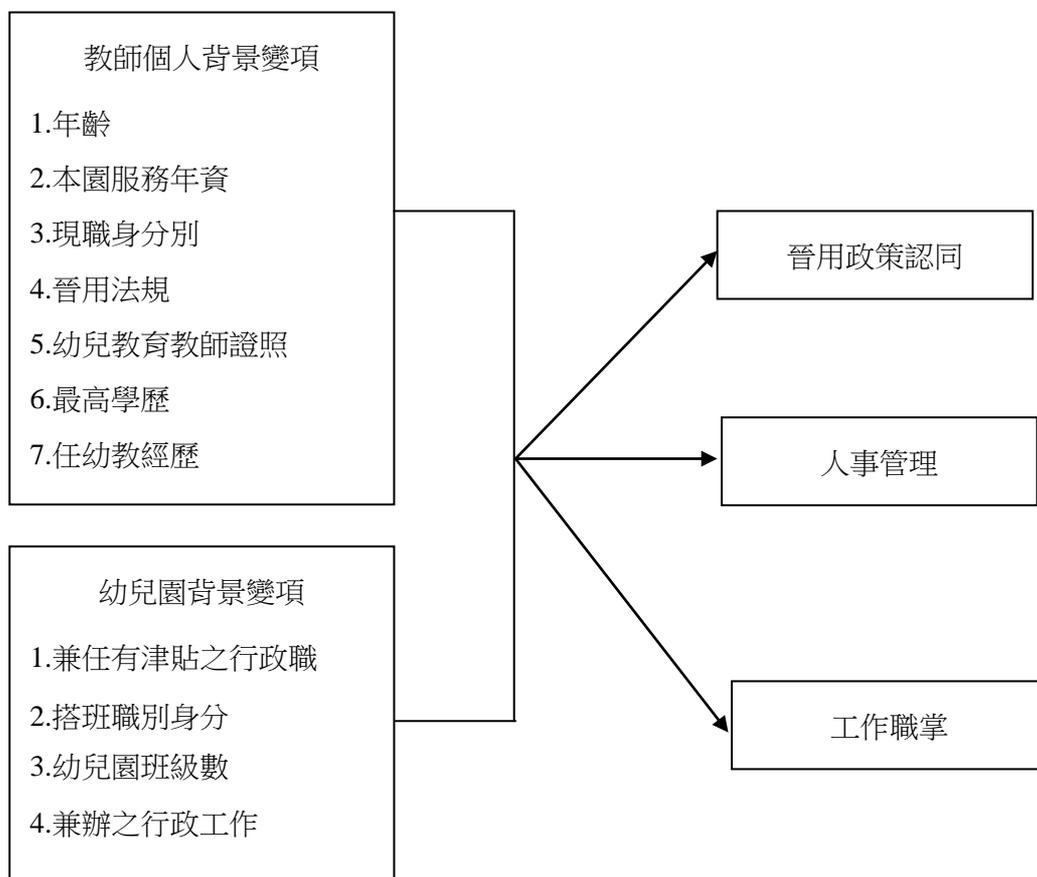


圖 1 問卷架構圖

資料來源：本文自行整理。

此外，本文係以一〇一學年度新竹市市立國民小學附設幼兒園教保服務人員為調查母群體。根據一〇一學年度的統計，幼兒教師 97 人，教保員 56 人，助理教保員 3 人，母群體總數共計 156 人。問卷於二〇一二年五月發出 156 份，回收 137 份，剔除無效及填答不全樣本 2 份，合計有效樣本共 135 份，回收率 87%，隨後進行相關編碼 (coding) 工作，並以 SPSS for Windows 20 統計套裝軟體進行統計分析，¹¹ 而本文針對有效回收 135 份之樣本資料，整理其「背景資料」各選項之次數及百分比，並將資料分布情形列於表 5。

表 5 調查對象基本資料分析

調查對象	選 項	次 數	百分比
年 齡	30 歲以下	28	20.4
	31-40 歲	53	38.7
	41-50 歲	36	26.3
	51 歲以上	20	14.6
在本園服務年資	1 年	42	30.7
	2~5 年	16	11.7
	6~10 年	22	16.1
	10 年以上	56	40.9
現職身分別	幼兒教師	66	48.2
	助理與行政教保員 (增置人力)	22	16.1
	教學教保員	27	19.7
	代課教師	20	14.6
進用法規	教師法	78	56.9
	行政院聘雇人員條例	11	8

¹¹ 並採用下列統計技術：1.描述性統計分析 (descriptive statistics analysis)：利用次數分配、比例、差等作受測者基本背景資料之影響因素的描述，以做為進行相關推論統計的基礎，目的即是簡化資料分析時的複雜性，用以瞭解回收樣本對構面之一般意見 (平均值)，以及在，各種議題意見程度上之樣本比例 (次數分配)，2.差異性分析：為驗證多項研究假設，本文採用單因子變異數分析 (one-way ANOVA) 與獨立樣本 T 檢定，用以比較及檢定不同類個人屬性之間有無顯著差異情形。

調查對象	選 項	次 數	百分比	
	勞動基準法	34	24.8	
	公務人員任用條例	8	5.8	
幼兒教育教師證照	有	111	81	
	無	16	11.7	
最高學歷	師範專科學校畢業（二專、五專、幼進班）	13	9.5	
	大學（嬰）幼兒保育系畢業（含二技、四技）	92	67.2	
	研究所（含四十學分班）	31	22.6	
是否兼任領有津貼之行政職	否	108	78.8	
	兼任園主任	21	15.3	
	兼任教保組長	5	3.6	
目前搭班教保人員職別身分	教保員	42	30.7	
	教師	47	34.3	
	園主任	33	24.1	
	代理教師	14	10.2	
進入本園前幼兒教育之任教經歷	公立幼稚園代課	勾選	51	37.2
		未選	86	62.8
	私立幼稚園	勾選	72	52.6
		未選	65	47.4
	私立托兒所	勾選	16	11.7
		未選	121	88.3
	公立托兒所	勾選	11	8
		未選	126	92
目前服務之幼兒園班級數	1 班	16	11.7	
	2 班	26	19	
	3 班	45	32.8	
	4 班	39	28.5	
	5 班	11	8	

資料來源：本文自行整理。

四、深度訪談與問題設計

本文共計訪談 5 位兼任行政之教保服務人員（4 位園主任以及 1 位教保組長），7 位行政教保員，7 位教學教保員，2 名幼兒園家長等共 21 位相關人員進行深度訪談，為了顧及受訪者隱私及權益，21 受訪者均以代號標示（參見表 6）。

訪談問題依對象屬性設計，訪談對象分別為「行政教保員」、「教學教保員」及「園主任及教保組長」等三種不同身分別。訪談目的有三：首先、瞭解行政教保員的定位、工作職掌、管理現況以及穩定性，其次，瞭解教學教保員對班級一師一保之配班機制、班級經營、協同教學的意見及看法，最後，瞭解幼托整合後對於契約進用教保員政策有何困境與因應措施。

表 6 深度訪談對象

編碼	幼兒園班級數	職別	編碼	幼兒園班級數	職別
A1	4	幼兒園家長	A2	2	幼兒園家長
B1	2	幼兒園主任	B 2	2	幼兒園主任
B3	4	幼兒園教保組長	B 4	4	幼兒園主任
B5	2	幼兒園主任			
C 1	2	幼兒園行政教保員	C 2	4	幼兒園行政教保員
C 3	4	幼兒園行政教保員	C 4	2	幼兒園行政教保員
C 5	2	幼兒園行政教保員	C 6	3	幼兒園行政教保員
C 7	3	幼兒園行政教保員			
D1	2	幼兒園教學教保員	D 2	4	幼兒園教學教保員
D 3	4	幼兒園教學教保員	D 4	2	幼兒園教學教保員
D 5	3	幼兒園教學教保員	D 6	3	幼兒園教學教保員
D 7	3	幼兒園教學教保員			

資料來源：本文自行整理。

陸、實證分析

根據本文所進行的問卷調查¹²與深度訪談結果，¹³呈現受訪者的意見與看法，在此分述如下：

一、人員進用途徑

第一、任用方式看法平分秋色：針對公務機關在人事上採取「公務人員任用條例」、「契約聘用」、「契約任用」等多元方式任用人員的題項，同意及不同意的看法平分秋色，各佔 37.2%。但是非常不同意佔 17.5%，高過非常同意 5.1% 的三倍，而且年齡以 51 歲以上受訪族群為最同意，這有可能是行政院在一九七二年頒布「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法，加上現有行政體系早已具備人力彈性的概念與實務。例如，行政機關日益重視行政業務委託或外包民間辦理的趨勢，如改以保全人員取代駐衛警的職缺，清潔工作也採用外包方式，來取代原有技工、工友的任務。此外，機關也普遍運用約僱人員，負責臨時性、季節性，或定期性簡易工作所需的人員。同時，因為行之多年，理念上，契約人力並非等同臨時或短期人力，只是這些人力之續聘與否是依績效表現而定，並且多元方式任用對於需要工作者而言，也不失為好政策。

第二、期望穩定的人事及行政效能：根據問卷結果顯示受訪者不贊成「勞動基準法」進用契約人力之政策，認為以「不定期契約進用」易造成機關人力的不穩定。雖然大多數認同國小附幼增置一名教保員之政策，但卻希望純以「公務人員任用條例」任用人員。

二、人事與行政管理

第一、不利增置人力的考核制度：班級數 1 班的幼兒園認為契約進用教保員的

¹² 此部份分析表格請參閱附錄 1~附錄 3。

¹³ 深度訪談結果的呈現與分析，將訪談對象、議題與意見做簡化處理，無法把所有受訪者的回應與說明逐一列出，受訪意見的採納則是基於實務上對此方面有直接相關與感受的人員。

考核制度合理，係因為 1 個班級的幼兒園通常僅有 1 名增置人力，不受限於「考核為甲者，不得逾受考核總人數之百分之七十五」。依《行政院聘雇人員條例》進用者在幼托整合前即適用於甲等考核人數不得逾 75% 之考核辦法，所以此進用別的教保員最認同該項考核辦法。但是相對的，在班級數多的幼兒園，契約進用教保員的考核容易被犧牲。

第二、不明確的休息時間與人力調度：多數受訪者認為教學現場是無法明確切割「教學」與「保育」時間的。雖然契約進用人員受《勞基法》保障工作四小時得休息三十分鐘，但是《幼照法》卻也規定三歲~六歲的班級師生比為 1：15。倘若教保員抽離教室至他處休息，則教室內師生比為 1：30，明顯違反《幼照法》之規定，因此高達 83% 受訪者反對此一條文。

第三、有爭議的一師一保政策：依《行政院聘雇人員條例》進用者最同意此政策，可能因為其身分別是教保員。雖然 58.4% 的受訪者認為一師一保不影響教保服務品質，但是仍然有 70.8% 的受訪者反對一師一保的配班政策。

第四、以契約進用限制特定群體：贊同的受訪者以曾任公立幼稚園代課教師、依《勞動基準法》契約進用者，以及行政教保員（增置人力）等之受訪者最同意，此係因為與他們有著切身關係，依公立幼兒園契約進用人員之進用考核及待遇辦法第十一條規定，契約進用人員係與各幼兒園（或學校）簽訂契約，並於契約中明定渠等人員於該幼兒園之權利義務，簽約主體既為該幼兒園，就無法比照幼教教師每年可以介聘調動。

三、工作職掌認同

第一、內容充滿機動性質：有 68.6% 受訪者認同「行政教保員」的工作屬機動性質。機動性質另一面意味著制度及職掌尚未建立，因為依照《幼照法》所增設的行政教保員，主要是依照勞動契約進用，然而就目前的情況而言，契約內容並未有明定工作項目與內容，使得在實際教保場域上，成為臨時性質的補充人力，工作性質為核心或是邊陲性端視幼兒園長的指派。另外，本文亦認為政府制訂增置人力行政教保員，並且採契約進用政策，在大環境少子化的情況下，多少亦有減少正式人員人事費支出，減少流浪教師員額進入幼兒園的考量在內。

第二、確實負擔減輕行政業務：有高達 84.7% 的受訪者認同增置一名人力能

減輕教師的行政業務負擔。增置一名人力之原意係考量公立學校附設幼兒園如屬小型規模其主任非屬專任，由教師或教保員兼任，於辦理園務行政工作時所帶班級教保服務工作無法中斷，為免影響教保服務品質，並符合《幼照法》人力配置規定且能專心兼辦行政，需有教保員入班支援教保工作，根據問卷結果確實達到當初期望之目標。

第三、教保工作應該合一：本文受訪者皆為幼兒園現職教保服務人員，研究結果反應了絕大多數教保現場的經驗，有 73.7% 受訪者反對教師負責課程與教學工作，教保員負責保育工作之分工做法，並且認為教學工作和保育工作不可分離的受訪者高達 95.6%。教學與保育的工作和時段無法切割，多數受訪者認為一師一保的配班政策，是不符合現場實務需求的。

四、深度訪談釋疑

（一）增置教保員（行政教保員）之工作內容

在校工作內容主要是協助主任的工作。在教學工作上，如主任為主教老師，而主任行政事務繁忙時會任主教的工作，做主教老師該做的事務。平時則擔任助教的工作，協助另一主教老師。在行政業務上兼辦保險業務、衛生保健等工作，其餘行政工作則是主任交付，如記帳等工作。（C4）

誠如受訪者 C7 所言：「我工作的地點是處於園長的班級，工作上我覺得無法分離行政與教學，因為孩子整日都與我相處」。行政教保員的工作內容涵括所有幼兒園行政，甚至還跨越至小學的事務。

（二）增置教保員的工作安排

工作安排合理，能依照教學及行政所需之相關工作進行分配（C3）。

對於學校安排我的工作業務，個人覺得很合理。因當初學校要招考的是增置人員，工作內容已經規劃好，就是協助主任工作事項；而主任也會交付適當的工作給我，覺得工作內容是合宜的（C4）。

一開始看到增置教保員的工作內容，覺得很不合理，因為園內所有行政、

教學、總務工作皆須要負責。自己深怕事情做不完，但還是努力完成主任交付的工作。後來主任發現工作太多，因此將五大議題教育課程，分給園內所有教師輪流上（包含我）。有此更動自己已很感恩了（C1）！

在本文進行調查之前，¹⁴多數行政教保員認為園方安排的工作是合理的。雖有部分在開始實施增置教保員制度時，不甚清楚或工作負擔重之情況，經過協商及討論度過磨合期之後，增置人力的行政教保員認為工作安排合理。

（三）園內在調配增置人力（行政教保員）上的運作

我們園所的增置人力安排於園主任所任教的班級（B2）。協助主任班級上的部分課務（B3）。

幫忙帶領一些課程活動（B2）。週二、四上午上體能課（B1）。

因本身工作是協助主任，如支援園內老師工作則擔任助教的部分，支援時間則看園內老師是否有請事、病假的狀況，才會支援（C4）。

剛開學的時候，乙班 B 老師因下班途中車禍，所以公費病假長達兩個多月，主任向教育處尋求人力資源，但教育處認為應由園內新增置的教保員來代課。乙班的老師曾有一次也是因為下班途中車禍病假，大概請了將近三四天的病假，因為是公費病假（好像在法規上可以是公費病假的樣子），所以學校同意再請一位代課老師來協助處理班務，費用的部分應該是由校方支付（C5）。

平時增置教保員編入園主任班級，因為薪資內領有教保費 900 元，也須負責教學事務，平時並不會隨易調度增置教保員工作，當其他教師產檢假、公假或補休時，增置教保員才需要前去支援。但是會因為班級數的不同而進班代理課務的天數也不同，例如 5 個班級有 10 名教保服務人員，一次班親會的補休有 10 個半天需增置教保員進班代課，5 個班級的幼童數也比 1 個班級的幼童數多出許多。基本上，不同班級數的增置教保員，進班代課的次數有別，行政上的工作承載量也不相同。

¹⁴ 二〇一二年八月至二〇一三年四月期間。

(四) 行政教保員工作時間及待遇

看顧課後留園的幼兒到六點甚至超過六點結束，會讓自己的教學準備時間縮減或導致更晚下班，長期來說也會造成身心疲累。何況，下班回家還需要照顧自己的家庭（C5）。

政府為了讓雙薪家庭的父母安心工作，因而推動課後留園照顧。每位受訪者對於課後留園的工作時間及報酬皆認為合理，只是對課後留園制度的考量角度稍有不同，有人重視翌日的教學準備，有人因過去服務於私立幼兒園已習慣延後下班。

(五) 增置教保員角色與定位

目前在園內之工作內容與職掌十分確認，但常會因政府政策之改變而須調整。如：有關公立幼兒園教師比照市立中小學於一〇一學年度第二學期繼續試辦「每一學期教師請病假1日1次由學校排代並核支鐘點費」方案，同意自一〇二年三月二十八日起實施，惟「由學校排代並核支鐘點費」部分，改由各園增置人力調配代理，以節省公帑。政府在擬定此政策時，未考量增置人力本身每天也有應盡之工作職務（C3）。

多數國小附幼增置教保員的工作內容由「主任」決定，而非由全園教師與教保員本身一同決議，所以教保員的工作內容和幼兒園主任有很大的關係，這有可能因為主任輪替，增置教保員的工作內容就會不斷的改變。這樣的定位不明、工作職掌不清讓增置教保員產生不安全感，恐亦將造成公立幼兒園裡增置教保人員的流失與異動。

(六) 對服務機關的承諾

不滿意目前的工作內容。可能自己在幼教界工作了十幾年，覺得增置教保員的工作很不適合我。有機會一定會參加教師甄試，因為教師與教保員同工不同酬（C1）。

多數教保人員雖然滿意，或是尚可接受目前的工作內容和工作環境，但是為了追求「更好」的層次，準備參加教師甄試，這也將形成教保員流動極不穩定性。

（七）增設人力政策的看法

增設教保員政策對幼兒園本屬一項利多，讓公立幼兒園有更多的人力去進行行政的改革或轉變，園方也有更多的人力進行活動的規畫或教學的轉型，增設人力的這部分我是十分給予肯定的（B3）。

我不贊成原本一班兩位教師的配置變成一師一保，幼托整合後幼照法之規定似乎將標準降低，我建議維持一班兩位教師帶班的配置（B2）。

教保人員表達他們對於契約進用增置教保員政策的許多期望，也反應他們希望上級能夠瞭解園方和教保員雙方面的角色和感受，期待修法以讓增置教保員的定位清晰、明朗，工作制度化。誠如教保員所提，政府需「思考當初招考新增置的教保員存在的目的為何？減輕幼兒園主任行政工作的負擔，還是變相的工作轉移（C5）？」。

（八）新竹市國小附幼一師一保配班機制

「很好，教保員保育方面強，教師課程方面強，和教師相輔相成（B4）」。

「不贊成，我認為會降低教學與幼兒照顧品質（B2）。

很不好、不贊成，最好是一班二名教師（B1）。

我不贊成原本一班兩位教師的配置變成一師一保，幼托整合後幼照法之規定似乎將標準降低，我建議維持一班兩位教師帶班之配置（B2）」。

多數受訪者持反對一師一保的配班機制，在實際班務之教保工作，教學教保員的工作質量與搭班教師完全沒有差異，並且在備有休息之作息表，但無休息之事實。另外，教保員在薪資、退休金來源與教師不同，確有同工不同酬的現象；但多數教保員沒有感覺有階級層，家長不瞭解幼兒園教保員的職稱，也不在意孩子的老師是教師或是教保員

（九）幼托整合對行政作業上的影響

國小附設幼兒園在一〇一學年度起實施每校增聘一位契約進用教保員協助教學

工作至今已近一年，在教育現場屢屢出現教保員對於工作職掌不清的抱怨。而幼兒園主任除了對於教保員的工作規劃與管理問題感到困擾以外，對不曾經手的業務，如教保員適用的勞動基準法也叫苦連天，一方面為了不違反勞基法的規定，另一方面為了教保員的權益，也都左右為難。

1. 困擾的事務

契約進用人力進用後增加許多行政作業，例如：該人力的薪資申請，每年必須打三次考核，出勤管理等等，除了原本的行政業務外，還必須多花費一些時間來做這些事情（B2）。

2. 對於契約進用人力適用之勞基法的瞭解

了解勞基法，正因為契約進用人力適用勞基法，與一般教師所適用的教師法不同，因此在工作規範上也出現許多不同標準，例如：勞基法第三十五條規定：「勞工繼續工作四小時，至少應有三十分鐘之休息。」但教師法對這方面並無明確規定，乃責任制，因此教師通常工作一整天皆待在教室，除了教學外更需照顧幼兒們食用午餐、餐後盥洗及午休。然而，契約進用人力若是進班與教師搭配帶班（即一師一保），勞基法規定其工作四小時後必須休息三十分鐘，因而抽離班級只剩教師一人照顧幼兒，必定降低幼兒照顧品質，這方面是較為不合理之處（B2）。

五、綜合討論與分析

透過問卷調查及訪談內容綜合分析，統整歸納如下：首先、契約進用教保員政策在行政作業方面：薪資計算與教師不同，需假以時日的熟悉，上班日數及請假規定也不同於教師，不熟悉的情況下處理難免費時費力，以及對於契約進用人力適用之勞基法採做中學，但多數學校相關處室人員不甚懂得勞基法，因此園主任居於把關角色、責任重大。

其次，關於增置教保員（行政教保員）之工作：有經驗的園主任對於教保員的工作安排較有規則，然大部分的幼兒園對於行政教保員採取的是機動性質，教保員契約工作條款之一「其他臨時交辦事項」，讓行政教保員工作範圍無限到可能包山包海。增置人力（行政教保員）大多與園主任同班參與教保工作，該班級有三名教

保服務人員，然而在實際進行教學：有二種現象，一是固定編制在園主任班級，和園主任交替行政工作；一是安排固定類型的教學時間和教學內容，如：本土語言教學、體能教學等。但是當幼兒園同事公假或補休時，需代理同事班級的教保活動，幼兒園的課後留園工作不一定能全靠教保員擔任，多數增置教保員都覺得自己的定位不明、工作職掌不清而感到困擾。

最後，新竹市實施的「一師一保」的配班機制：多數持反對一師一保的配班機制，在班務之教保工作上教學教保員的工作質量與搭班教師完全沒有差異，雖然有休息之作息表，但無休息之事實。此外，教保員在薪資、退休金來源與教師不同，確有同工不同酬的現象，但多數教保員沒有感覺有此差異，並且家長不瞭解幼兒園教保員的職稱，也不在意孩子的老師是教師或是教保員。同時，多數教保員滿意現在的工作內容和工作環境，然絕大多數表達準備參加教師甄試，以追求和幼教教師同等級的福利待遇。

柒、結論與建議

本文旨在瞭解幼托整合後公立學校附設幼兒園以契約進用教保員做為行政教保員，以及教學教保員工作職掌及管理之現況與困境。當中以契約途徑進用教保員之產生來自於《幼照法》之規定，以推動幼托整合制度。舉此，本文根據新竹市的實證調查結果提出以下四項結論與兩項建議，首先在結論部分：

第一、政策說明不夠清楚，導致增置教保員之目的眾說紛紜：對於幼托整合下公立學校增設一名教保員之目的有不同的說法：1.為了緩解歷來國小附設幼稚園園主任需身兼教學與行政分身乏術的窘境，因而增設一名教保員。2.因為一〇一一年度起國中小及幼稚園教師取消免稅措施，政府係將教師課稅的部分額度回饋教師，以減輕教師的工作負擔。此一說法引發私立幼兒園教保服務人員的抱怨，因為政府沒有回饋給私立幼兒園增置一名人力。3.教育部因應幼托整合，公立學校附設幼兒園未來將往下收托至二歲幼兒，因而增置教保員。

以上說法，若以教育部公文解釋，則以第一項為正確，但是顯然教育部未將

政策說明清楚引發各界自行解讀，美意遭到質疑及誤解。¹⁵

第二、教保相同職務進用法令應相同：同屬班級導師其進用法令宜相同，既是擔任導師且工作性質與協同教師完全相同，建議幼兒教師分級採證照制度，取得合格證照者稱教師，尚未取得證照者稱教保員，避免相同資格之同工不同酬衍生的爭議以減少階級化或對立。

第三、工作職掌規畫應更加清楚：《幼兒教育及照顧法》第十八條及二十五條之立法旨意，係考量公立學校附設幼兒園如屬小型規模其主任非屬專任，由教師或教保員兼任，於辦理園務行政工作時所帶班級教保服務工作無法中斷，為免影響教保服務品質，並符合幼照法人力配置規定且能專心兼辦行政，需有教保員入班支援教保工作；此外，公立學校附設幼兒園之主任除達一定規模者為專任外，均係為兼任，其本職仍為教學及教保服務工作，不應因額外配置教保員而免除其本職，因此學校要明確定位行政教保員，其工作細則須規畫清楚以避免無明確職責規範。

第四、新竹市政府同時實施一師一保的配班制度，毀壞了增置教保員政策的美意：幼照法規定公立學校增置一名人力，其目的在於彈性用人而非擔任班級導師，工作性質偏向於機動，故採取勞動基準法之契約方式進用。工作性質既然不同於導師，則不會要求與當導師的教師相同之薪資福利，亦不會衍生同工不同酬的情況。但是地方政府在相同的時間點實施一師一保的配班制度，導致教保員與教師的工作負擔、職務、責任完全相同，卻因體制的關係致其待遇薪資、福利均與幼教教師有很大的差距，難免心生抱怨。再者，若一所學校僅有一名增置教保員，那麼年終考核就不會受限於甲等只容許 75% 的人數，當年考核成績非甲等者，次學年薪資留原薪級而無法晉級，此考核辦

¹⁵ 教育部二〇一二年六月六日臺國（三）字第一〇一〇〇九四二八六號函第二項內容：「揆諸幼兒教育及照顧法第十八條及二十五條之立法旨意，係考量公立學校附設幼兒園如屬小型規模主任非屬專任，由教師或教保員兼任，於辦理園務行政工作時所帶班級教保服務工作無法中斷，為免影響教保服務品質，並符合幼照法人力配置規定且能專心兼辦行政，需有教保人員入班支援教保工作；另為符應社會期待，以因應調整公立幼兒園教保服務時間，依實際需求有必要晉用人力進行教保工作，……，增置員額之目的係在活絡公立學校附設幼兒園教保服務人力、增加用人彈性及符合社會調整教保服務時間之期待。」

法更引發公立學校附設幼兒園之教保員心裡的不平衡而毀壞了政府增置教保員政策的美意。

據此，本文認為唯有明確認知幼照法所增設之教保員的角色與功能，並配合相對應的人員進用法規加以管理，才能有效減少工作內容混淆不清，避免同工不同酬，以及身分權益保障不一的爭議。最後，本文亦根據分析結果提出以下建議：

第一、建議其他縣市採取大班二師制度，貫徹教育與行政分流：幼稚教育法施行時期，公立學校附設幼稚園教育的是四-六歲幼兒，每班級師生比是 2：30，每個班級需配置二名合格教師。《幼兒教育及照顧法》第十八條規定，幼兒園有五歲至入國民小學前幼兒之班級，其配置之教保服務人員，每班應有一人以上為幼兒園教師。這樣的規定，比幼托整合前幼稚園的教師員額標準低，未來大班有二分之一的幼教師即可，此項規定當初是遷就幼教市場幼教教師供給不足，而替私立幼稚園及托兒所解套的現實面，但被誤解為鼓勵施行「一師一保」而衍生爭議。建議公立幼兒園維持以往的合格教師的「二師」制度，以利教師協同教學、共同發展課程；如此亦可以解開契約進用的教學教保員，被勞基法工時套牢的框架，發生實際執行難以符合契約條款的狀況。

第二、建議地方主管機關提供介聘的機會：政策推動執行應有縝密的規劃，許多政策有其理想性，但若執行面上未能周全、發現問題、產生困難，則應有修改或退場的機制。此外依照勞基法規定工作四小時需休息三十分鐘，在執行面發現教保員雖有午休時間的安排，實際面卻無法抽離教室真正休息三十分鐘；若要抽離教室，則教室形成 1：30 的師生比，顯然不符合幼照法 1：15 師生比的規定，應讓契約進用教學教保員有退場機制。因此建議當遇有增置人力行政教保員離職時，提供介聘機會讓契約增置教學教保員調入該職缺且年資得以累計，讓此類人員逐年減少，空出的缺額則甄選教師填補，以取代同工不同酬的弔詭機制。

參考文獻

- 王立傑、田育芬、段慧瑩（2001）。**托育機構行政管理與實務**。臺北：永大。
- 全國教師會（2012）。**幼托整合省錢至上：新竹市率先降級**。2012年11月25日取自**全國教師會**，網址：<http://forum.nta.org.tw/v362/attachment.php?attachmentid=9890&d=1340098116>。
- 朱敬先（1986）。**幼兒教育**。臺北：五南。
- 考試院（2009）。**考試院文官制度興革規劃方案**。臺北，考試院。
- 吳依宸（2006）。**公立幼稚園教師兼職行政工作合理性之研究**。國立嘉義大學幼兒教育研究所碩士論文，未出版，嘉義。
- 宋明君（2012）。誰才是幼兒所需的師資：對幼兒教育及照顧法的反思。**臺灣教育評論月刊**，第1卷第3期，頁46-51。
- 李明堂（2012）。迎接新的「幼兒園」公立附幼機構面臨的挑戰與因應。**教育行政論壇**，第4卷第1期，頁113-132。
- 李菁菁（2002）。**公立國小附設幼稚園兼行政職務教師工作壓力之研究—以臺北縣為例**。國立花蓮師範學院幼兒教育研究所碩士論文，未出版，花蓮。
- 林水波、陳志瑋（2000）。彈性化政府的設計與評估。**人文及社會科學期刊**，第12卷第2期，頁248-250。
- 邱志鵬（2001）。**臺灣幼兒教育百科辭典**。臺北：五南。
- 施能傑（1999）。**美國政府人事管理**（初版）。臺北：商鼎。
- 施能傑（2006）。文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點。**東吳政治學報**，第22期，頁1-46。
- 施能傑、蔡秀涓（2004）。契約性人力制度之規劃作法。**公務人員月刊**，第102期，頁15-34。
- 段慧瑩（2007）。幼托整合政策對教保人員資格與證照影響之探討。**研習資訊**，第24卷第3期，頁23-29。
- 孫立藏（2000）。幼兒教師工作壓力之研究。**新竹師院學報**，第13期，頁265-279。

- 陳攸璋（2009）。我國公部門契約性人力運作之探討—以中央部會為例。臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，未出版，新北。
- 陳淑琴（2012）。「幼托整合」之後的人員問題。臺灣教育評論月刊，第 1 卷第 3 期，頁 52-52。
- 陳學聖（2012）。幼托整合。2012 年 11 月 25 日取自立法院公報第 101 卷第 17 期委員會紀錄，網址：<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/igttsimgpdf.txt?d0cecfced0cfcec8d0cfcdc4cfcdc8cdc4cfcecaca>。
- 曾冠球（2004）。公務人力彈性的理論與實務。空大行政學報，第 14 期，頁 107-128。
- 黃淑嫻（2004）。幼稚園教師工作壓力及其因應策略之研究。臺南師範學院幼兒教育學系碩士論文，未出版，臺南。
- 新竹市政府（2006）。新竹市將於九十六學年度率先全國首辦幼托整合。2012 年 10 月 16 日取自新竹市政府，網址：<http://www.hccg.gov.tw/web/Press?command=showDetail&postId=187378>。
- 新竹市政府（2007）。新竹市實施幼托整合成效之研究。新竹：新竹市政府。
- 楊翠華（2004）。能力導向的人力資源管理—政府組織職能調整後應有的理念。考銓季刊，第 39 期，頁 98-113。
- 詹中原（2012）。台灣公務人員聘用（任）制度現況及發展。提昇公共管治能力—2012 年兩岸四地學術研討會，澳門特別行政區政府行政公職局，澳門。
- 管碧玲（2012）。5 歲幼兒免學費計畫，幼托機構管理不力，卻懲罰幼兒，2012 年 11 月 25 日取自立法院公報第 101 卷第 48 期委員會紀錄，網址：<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lypdf.txt?10104801;0250;0253>。
- 臺北市政府教育局（1991）。台北市八十學年度公私立幼稚園教育評鑑報告。臺北：臺北市政府。
- 臺灣省政府教育廳（1986）。幼稚園行政簿冊彙編。南投：臺灣省政府。
- 劉慈惠（2006）。學前幼兒被期待學些什麼？—以兩所幼稚園家長為例。師大學報，第 51 卷第 1 期，頁 131-158。
- 劉興振（2010）。新竹市實施公立幼托機構整合歷程之研究。國立新竹教育大學教育學系教育行政碩士在職進修專班學位論文，未出版，新竹。

潘慶輝（2011）。校長的小革命：幼兒園明年上路 2 歲童也收，問題一籬筐。2012 年 11 月 25 日取自 **台灣立報**，網址：

<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-113174>。

鄭青青（2013）。國小附設幼兒園教保員制度的爭議。 **臺灣教育評論月刊**，第 2 卷第 1 期，頁 82-84。

賴俞紋（2011）。 **幼兒教師工作分析**。國立交通大學管理學院管理科學學程碩士班碩士論文，未出版，新竹。

顏士程（2011）。法制政策--幼兒教育及照顧法評析。 **學校行政雙月刊**，第 76 期，頁 205-219。

Gordon, A. M., & K. W. Browne (1989). *Beginnings and Beyond* (2nd Ed.). New York: Delmar.

附錄 1：進用途徑認同分析

題項內容	選項	次數	百分比	差異檢定結果		
1. 我贊同公務機關在人事上採取「公務人員任用條例」、「契約聘用」、「契約任用」等多元方式任用人員	非常不同意	24	17.5	年齡	0.043	51 歲以上最同意
	不同意	51	37.2	進用	0.032	依《行政院聘雇人員條例》進用最同意
	同意	51	37.2			
	非常同意	7	5.1			
2. 我贊同公務機關佐以「勞動基準法」進用契約人力之政策	非常不同意	30	21.9	進用	0.010	依《公務人員任用條例》進用最同意
	不同意	52	38	經歷	0.092	未選公立幼稚園代課比較同意
	同意	49	35.8			
	非常同意	4	2.9			
3. 我贊同公務機關純以「公務人員任用條例」任用人員	非常不同意	6	4.4	年齡	0.033	31-40 歲最同意
	不同意	23	16.8			
	同意	83	60.6			
	非常同意	21	15.3			
4. 我贊同「公務機關採取多元彈性任用方式可節省營運成本」的說法	非常不同意	35	25.5	身分	0.010	代課教師最同意
	不同意	36	26.3	經歷	0.092	未選公立幼稚園代課比較同意
	同意	54	39.4			
	非常同意	10	7.3			
5. 我贊同「公務機關採取多元彈性認用方式可提高工作績效」的說法	非常不同意	32	23.4	進用	0.010	依《公務人員任用條例》進用最同意
	不同意	55	40.1			
	同意	41	29.9			
	非常同意	6	4.4			

題 項 內 容	選 項	次數	百分比	差異檢定結果		
6. 我贊同「以契約方式進用人員易造成機關人力的不穩定」的說法	非常不同意	8	5.8	年齡	0.007	30歲以下最同意
	不同意	22	16.1	經歷	0.094	勾選公立幼稚園代課比較同意
	同意	70	51.1			
	非常同意	33	24.1			
7. 我贊同「契約進用人力的績效表現不遜於正式員工」的說法	非常不同意	6	4.4	年齡	0.006	30歲以下最同意
	不同意	14	10.2	身分	0.017	教學教保員最同意
	同意	68	49.6	進用	0.023	依《勞動基準法》進用最同意
	非常同意	47	34.3	班級數	0.002	1班最同意
8. 我贊同「契約進用人力對組織的感情承諾低於正式員工」的說法	非常不同意	20	14.6			
	不同意	57	41.6			
	同意	43	31.4			
	非常同意	14	10.2			
9. 我贊同「契約進用人力的自我成長動機高於正式員工」的說法	非常不同意	11	8.0	身分	0.004	教學教保員最同意
	不同意	58	42.3	進用	0.009	依《行政院聘雇人員條例》進用最同意
	同意	49	35.8			
	非常同意	16	11.7			
10. 我贊同「不定期契約進用」的工作是一項穩定的工作	非常不同意	46	33.6	搭班人員	0.020	教師最同意 代理教師最不同意
	不同意	58	42.3			
	同意	30	21.9			
	非常同意	1	0.7			
11. 我認同國小附幼增置一名教保員之政策	非常不同意	11	8.0	身分	0.002	幼兒教師最同意
	不同意	19	13.9	進用	0.035	依《行政院聘雇人員條例》進用最同意
	同意	70	51.1	經歷	0.071	未選私立托兒所比較同意
	非常同意	36	26.3			

題 項 內 容	選 項	次 數	百 分 比	差 異 檢 定 結 果		
12. 我認同國小附幼「增置教保員」以「契約方式」進用	非常不同意	42	30.7	年齡	0.001	51 歲以上最同意
	不同意	53	38.7	身分	0.002	幼兒教師最同意
	同意	35	25.5	搭班人員	0.010	教師最同意 園主任最不同意
	非常同意	4	2.9	進用	0.001	依《公務人員任用條例》進用最同意
				經歷	0.122	勾選公立托兒所 比較同意

附錄 2：幼兒園教保員人事管理認同分析

題 項 內 容	選 項	次數	百分比	差異檢定結果		
1. 我認為國小附幼「行政教保員」增添幼兒園行政管理上的困難	非常不同意	35	25.5	經歷	0.115	未選私立幼稚園 比較同意
	不同意	56	40.9			
	同意	33	24.1			
	非常同意	8	5.8			
2. 我認為國小附幼教保員之考核制度合理	非常不同意	46	33.6	身分	0.009	代課教師最同意
	不同意	52	38.0	進用	0.005	依《公務人員任用條例》進用最同意
	同意	31	22.6	學歷	0.020	師範最同意 研究所最不同意
	非常同意	1	0.7	經歷	0.133	勾選公立托兒所 比較同意
				經歷	0.100	勾選私立幼稚園 比較同意
			班級數	0.045	1 班最同意 2 班最不同意	
3. 我認為一師一保之配班增添幼兒園行政管理上的困難	非常不同意	15	10.9	身分	0.010	幼兒教師最同意
	不同意	37	27	進用	0.001	依《教師法》進用最 同意
	同意	51	37.2	班級數	0.045	1 班最同意 4 班最不同意
	非常同意	27	19.7			
4. 我認同國小附幼「行政教保員」可以提昇幼兒園教保服務品質	非常不同意	11	8.0	經歷	0.072	未選私立托兒所 比較同意
	不同意	16	11.7			
	同意	76	55.5			
	非常同意	29	21.2			
5. 我認同「行政教保員」是一項穩定的工作	非常不同意	33	24.1	身分	0.021	幼兒教師最同意
	不同意	40	29.2	進用	0.004	依《行政院聘雇人員 條例》進用最同意

題 項 內 容	選 項	次數	百分比	差異檢定結果		
	同意	49	35.8			
	非常同意	7	5.1			
6. 我認同教學教保員在上班中途抽離教室，休息30分鐘的法規	非常不同意	74	54	身分	0.026	代課教師最同意
	不同意	40	29.2			
	同意	10	7.3			
	非常同意	4	2.9			
7. 本園「行政教保員」的工作以園務行政為主，進班代課為輔	非常不同意	27	19.7			
	不同意	36	26.3			
	同意	51	37.2			
	非常同意	13	9.5			
8. 我贊同幼兒園班級內一師一保之配班政策	非常不同意	58	42.3	進用	0.012	依《行政院聘雇人員條例》進用最同意
	不同意	39	28.5	班級數	0.001	4班最同意 3班最不同意
	同意	29	21.2			
	非常同意	2	1.5			
9. 我認為一師一保之配班不影響教保服務品質	非常不同意	41	29.9	身分	0.023	教學教保員最同意
	不同意	39	28.5	進用	0.002	依《行政院聘雇人員條例》進用最同意
	同意	41	29.9	班級數	0.006	4班最同意 3班最不同意
	非常同意	8	5.8			
10. 我建議修改契約進用辦法，讓教保員得有縣（市）內介聘機會，且年資得以累計	非常不同意	2	1.5			
	不同意	11	8.0	進用	0.001	依《勞動基準法》進用最同意
	同意	49	35.8	經歷	0.084	勾選公立幼稚園代課比較同意
	非常同意	68	49.6			

附錄 3：幼兒園教保員工作職掌認同分析

題 項 內 容	選 項	次數	百分比	差異檢定結果		
1. 我認同國小附幼「行政教保員」的工作屬於機動性質	非常不同意	10	7.3			
	不同意	31	22.6			
	同意	87	63.5			
	非常同意	7	5.1			
2. 我認同本園「行政教保員」的工作以代理園主任之教學工作為主，讓園主任可以專心辦理園務行政工作	非常不同意	19	13.9			
	不同意	41	29.9			
	同意	64	46.7			
	非常同意	11	8.0			
3. 我認同本園「行政教保員」的工作以辦理園務行政工作為主，讓園主任可以專心教學工作	非常不同意	14	10.2	經歷	0.077	未選公立托兒所 比較同意
	不同意	39	28.5			
	同意	63	46			
	非常同意	14	10.2			
4. 我認同國小附幼「行政教保員」能減輕教師的行政業務負擔	非常不同意	5	3.6			
	不同意	14	10.2			
	同意	90	65.7			
	非常同意	26	19			
5. 我認同教師負責課程及教學之工作，教保員負責保育工作之分工做法	非常不同意	47	34.3	年齡	0.038	51 歲以上最同意
	不同意	54	39.4	進用	0.017	依《公務人員任用條例》進用最同意
	同意	28	20.4			
	非常同意	8	5.8			
6. 我認同教學工作和保育工作是不可分離的	非常不同意	1	0.7	年齡	0.007	30 歲以下最同意
	不同意	4	2.9	進用	0.001	依《勞動基準法》契約進用最同意

題項內容	選項	次數	百分比	差異檢定結果		
	同意	54	39.4	經歷	0.067	勾選公立幼稚園代課比較同意
	非常同意	77	56.2			
7. 本園教師除擔任導師之外，仍須負擔園務行政工作	非常不同意	12	8.8	年齡	0.001	30歲以下最同意
	不同意	34	24.8	身分	0.003	代課教師最同意
	同意	60	43.8	搭班人員	0.012	園主任最同意 教師最不同意
	非常同意	28	20.4	進用	0.025	依《勞動基準法》 契約進用最同意
				證照	0.170	無比較同意
				學歷	0.029	大學最同意 師範最不同意
8. 本園之園務行政工作全數由園主任負責處理	非常不同意	31	22.6	身分	0.036	教學教保員最同意
	不同意	68	49.6	搭班人員	0.010	教師最同意 園主任最不同意
	同意	28	20.4	兼行政職	0.024	兼任園主任最同意 兼任教保組長最不同意
	非常同意	7	5.1			
9. 我認同本園「行政教保員」進班代課之安排機制	非常不同意	5	3.6	證照	0.059	有比較同意
	不同意	23	16.8	經歷	0.094	未選公立幼稚園代課比較同意
	同意	93	67.9			
	非常同意	15	10.9			
10. 本園課後托育工作全數由「行政教保員」擔負	非常不同意	47	34.3	年齡	0.005	51歲以上最同意
	不同意	67	48.9	搭班人員	0.010	教師最同意 園主任最不同意
	同意	15	10.9			
	非常同意	3	2.2			

題 項 內 容	選 項	次數	百分比	差異檢定結果		
11. 我認為一師一保增添班級經營的困擾	非常不同意	13	9.5	年齡	0.038	40-50 歲最同意
	不同意	42	30.7	身分	0.006	幼兒教師最同意
	同意	52	38	班級數	0.014	5 班最同意 4 班最不同意
	非常同意	29	21.2			
12. 我認為一師一保之配班對於教保員是不合理的制度	非常不同意	8	5.8	身分	0.044	助理與行政教保員 (增置) 最同意
	不同意	20	14.6	班級數	0.006	5 班最同意 4 班最不同意
	同意	52	38			
	非常同意	54	39.4			

The Influences of Integrated Preschool Policy on the Management of the Education Protection Officer in the Nursery Affiliated with Elementary Schools: The Experience and Implication in Hsinchu City

Jhieh-Pei Hu,^{*} Siao-Ping Wu^{**}

Abstract

This study focuses on the “The Act of Early Childhood Education and Care,” which states that “Each nursery affiliated with elementary school should hire one more education protection officer.” The purpose of this study is to understand whether the additional education protection officer has influenced the operation and function of nursery schools. This study takes Hsinchu city as an example, because it is the first city to implement this policy in Taiwan. The main points of the research include investigating the opinions and viewpoints of education protection officers with regard to the new law; understanding the duties of the additional education protection officer and how these positions are managed by the nursery affiliated with

* Assistant Professor, Department of Public Administration, Chung-Hua University.

** Teacher, Dongyuan Elementary School Hsinchu City; Master of Public Administration, Department of Public Administration, Chung-Hua University.

elementary schools; and investigating the viewpoints and opinions of the additional education protection officer with regard to each nursery school teacher.

After analyzing the empirical data from the questionnaire survey and in-depth interviews, this study summarizes six findings and suggestions: First, the explanation of the integrated preschool policy is not clear enough, as many different definitions have been given. Second, the same job should be defined by a corresponding recruiting act. Third, clear job responsibilities and planning are called for. Fourth, Hsinchu city assigns one teacher and nursery in the class – a practice that has side effects. Fifth, other country governments should maintain two teachers in one classroom. Six, education protection officer should be given equal work opportunities.

Keywords: integration of preschool, the act of early childhood education and care, education protection officer