

議題研析

一、題目：降低幼兒園師生比問題研析

二、議題所涉法規命令

幼兒教育及照顧法

三、探討研析

(一) 緣起

據報載，本院委員日前提案擬下修「幼兒教育及照顧法」(以下簡稱幼照法)第16條有關幼兒園師生比規定，從1:15降為1:13。此議題引發各界關切。全教總21日召開記者會籲請盡速修法通過，以維護幼托品質。但私幼業者表示，當前幼托應以提升合適的幼保人才為優先，若修法也應設配套機制，顧及私幼營運現況。至於教育部國教署官員則回應說，該部目前聚焦提升幼保服務總量，期望113年能服務27萬名幼兒。目前台灣幼托師生比不比日、韓差，教育部仍未商定調降幼托師生比的時程，未來會加速評估調降之¹。

(二) 現行幼兒園班級人數及教保服務人力配置之規定

有關幼兒園班級人數及教保服務人力配置，依「幼照法」第16條規定，幼兒園2歲以上未滿3歲幼兒的班級，每班以16人為上限，每班招收幼兒8人以下者，應置教保服務人員1人，9人以上者，應置教保服務人員2人(師生比1:8)；3歲以上至入

¹ 潘乃欣，降師生比顧品質？私幼：問題在缺人才，聯合報，第A6版，2019年5月22日。

國民小學前幼兒的班級，每班以 30 人為上限，每班招收幼兒 15 人以下者，應置教保服務人員 1 人，16 人以上者，應置教保服務人員 2 人（師生比 1：15）；至於離島、偏遠及原住民族地區之人口稀少地區，如區域內 2 歲幼兒人數稀少，報地方主管機關同意後，得混齡（2 歲至 5 歲）編班，每班以 15 人為上限，教保服務人力配置同 2 歲以上未滿 3 歲幼兒班級（師生比 1：8）。

（三）現況問題研析

1. 未順應少子女化趨勢調整，不符合家長及社會期待

前已述及，3 歲至入國民小學前幼兒之幼兒園班級，一個班級最多招收 30 個幼兒，師生比為 1：15。惟查，早在「幼稚教育法」（70 年制定，103 年廢止）的年代，幼稚園班級人數就維持法定每班 30 人的標準，100 年「幼照法」三讀通過，讓台灣成為亞洲第一個完成幼托整合立法的國家，代表我國學前教育將從此邁入一個新時代，旨在提供幼兒在進入國民小學前更精緻優質的教保服務。然而幼兒園班級人數卻遲未見調降，30 年不變，已顯然不合時宜。反觀同一時期，國小班級人數已由法定的 52 人降至 29 人；國中亦由 48 人降至 30 人²。按理說，幼兒年紀更小需要更多照顧，其班級人數反而多過國小，和國中一樣，不甚合理。根據內政

² 依中華民國七十年一月二十八日教育部（70）台參字第 2919 號令訂定發布之《國民小學與國民中學班級編制及教職員工員額編制標準》第 2 條：「國民小學及國民中學，每班學生人數以四十人為原則。國民中學每班學生人數最多不得超過四十八人。國民小學每班學生人數最多不得超過五十二人。」復依《國民小學與國民中學班級編制及教職員工員額編制標準》第 2 條，自 96 學年度起國小新生編班人數調整為每班 32 人，並逐年降低 1 人至 99 學年度及以後學年度之 29 人。自 98 學年度國中新生編班人數調整為每班 34 人，並逐年降低 1 人，至 102 學年度降至每班 30 人。

部戶政司統計資料，我國幼兒人口數自 70 年的 41 萬人下降至 107 年的 18 萬人³，降幅已超過 50%。面對生育率急速下降，各國莫不採取精緻化小班教學以為因應。而我國仍訂在 30 人一班，未順應少子女化趨勢調整，實不符合家長及社會期待，有改進空間。

2. 降低幼兒園師生比的必要性與益處

幼兒生性好動，對任何事物都充滿好奇心，但因為身體的協調性比較差，缺乏自我保護意識，因此較容易發生如摔倒、燙傷、骨折等突發意外事件。幼兒園安全亮起紅燈，以往都歸咎於教保服務人員個人疏忽，但從管理角度的檢討指出，教保服務人員過勞的確會造成一些疏失，甚至包括引起情緒失控體罰幼兒等情形。是以，為了讓老師可以照顧好每個幼兒，提升教學品質，輔導特殊行為，增加親師互動，並且保障幼兒就學安全，降低師生比絕對有其必要性與益處。

3. 面臨之難題

既然降低幼兒園師生比有前揭諸多好處，為何多年來政府一直遲不作為呢？茲歸納其主要困難點如下：

(1) 恐造成教保服務總收托人數的降低

長久以來，我國幼托收托比例呈現公私立不均衡現象，公立三成、私立七成。因此，藉由擴大公共教保服務量來快速翻轉公私

³ 「出生數按性別及粗出生率」，內政部戶政司全球資訊網，網址：
<https://www.ris.gov.tw/app/portal/346>，上網日期：民國 108 年 5 月 29 日。

收托比例，一直被政府列為幼教應優先推動之重點工作。有鑑於降低師生比，勢必增加人事經費支出，擔心縣市政府基於財政考量，極可能藉減少公立幼兒園的收托人數，以維持目前現有編制人數。如此一來，不僅可能減少公立幼兒園的收托人數，恐造成教保服務總收托人數的降低。

(2) 經營成本提高下，學費恐跟著調漲

羊毛出在羊身上。一旦通過調降師生比，幼兒園營運成本連帶增加。為反映成本，學費勢必跟著調漲，進而加重家長的負擔，離政府欲達成提供家長平價教保服務的目標更遠。

(3) 師資嚴重短缺，培育不及

近期政府大力推動幼托公共化和準公共化政策，以至於幼托機構及班級數量增設迅速。目前幼教現場已面臨師資嚴重短缺，供需失衡的困境。若再因降低師生比，而想要維持現在的收托量，勢必要再增加幾千名教保服務人員。如何在短時間補足師資缺口，是一大難題。

四、建議事項

綜上，針對降低幼兒園師生比問題，僅提出以下幾點淺見供參：

- (一) 目前教育主管機關之幼教政策雖聚焦在提升幼保服務總量，然而幼兒園班級人數及師生比近 40 年來一

成不變，實在不符合家長及社會殷切期盼。在少子女化趨勢更形險峻下，每個幼兒都是家長及國家的寶，幼托服務不能停留在只重量不重質。雖然降低幼兒園師生比於現階段立即付諸實現確有其難處，無法一蹴可幾，但也不能無限期予以延宕。爰建議教育當局至少該推估且明白宣示其推動時程，以順應民意。

- (二) 教保服務人員錢少事多責任重，以至於離職率超高，還有新人不願意投入職場。此問題長期未獲有效解決下，目前已產生師資荒。幼兒園師生比的下降，本來有助於減輕教保服務人員的工作負擔，增加留任誘因。若政府短期內無法做到，至少可致力於行政減量或調整薪資待遇，以留住師資人才。
- (三) 本院委員提案下修幼兒園師生比，對象僅限於招收 3 歲至入國民小學幼兒之幼兒園班級，不包括 2 歲至 3 歲幼兒班級。但事實上，這個年齡層的幼兒更難照顧，教保服務人員的體力負擔更重。爰建議未來研議下修時，一併列入考量。

撰稿人：李高英