

本報告僅供委員參考

教保員制度相關問題研析

法制局 傅朝文 撰

中華民國 109 年 9 月

教保員制度相關問題研析

目次

摘要	3
壹、背景說明	4
貳、我國幼托整合政策沿革與教保員之現況	5
一、幼托整合政策沿革	5
二、教保員之進用	5
三、公立幼兒園教保員與教師之權益比較	6
參、幼兒園教保服務工作內涵	7
一、教學工作	7
二、保育工作	8
三、行政工作	8
肆、問題檢討與建議	9
一、教保員與幼教師工作性質類似，卻同工不同酬，不利教保 品質之維持	9
二、擔任導師之教保員難以落實勞動基準法規定	11
三、建立教保員之專業證照制度	12
四、推動幼兒教育與保育系之整合，將幼教師與教保員合併為 教保師	13
五、為明確教保員之工作職責，建議主管機關應於勞動契約範 本中明訂其工作內容以供訂約時之參考	15
六、教保員低薪困境之解決途徑	17
伍、結論	19
參考文獻	21

附錄、「教保員制度相關問題研析」專題研究報告（初稿）書審
意見及參採情形 23

摘要

幼托整合後，幼兒教育現場由 2 名幼教師變成 1 名幼教師 1 名教保員，雖然教保員與幼教師之職稱不同，但其工作性質雷同，而權益又與幼教師差異甚大，實務上產生諸如教保員與幼教師同工不同酬、難以落實勞動基準法規定與低薪困境等問題。其源頭在於現行制度下將教保員以勞動契約進用，其權益相關事項比照勞工，又無專業證照之情況下，其薪資待遇與社會聲望很難提高，有害於幼兒教保工作之進行。

為解決前揭問題，建議採分階段方式推動幼兒教育與保育系之整合，將幼教師與教保員合併為教保師，同時建立專業證照制度，並採取擴招公立幼兒園大班、提升幼兒園中班教保服務人員薪資等方法，逐步提高教保員薪資，解決同工不同酬問題，以改善整體之教保環境。

教保員制度相關問題研析

壹、背景說明

幼兒是家庭的希望，更是國家社會未來的棟樑，許多研究顯示，幼兒期可塑性最高，如同一張白紙，故應提供良好的教保內容，以滿足幼兒自身的發展與成長¹。既然幼兒是國家未來的主人翁，幼兒教育也是國家教育的基礎，良好的師資則是幼兒教育的關鍵，重要性不言而喻。

幼兒教育及照顧法（以下簡稱幼照法）施行後，將幼兒園的師資統稱為「教保服務人員」，並將其分為園長、教師、教保員與助理教保員等四類。雖然統一了過去公幼、私幼、公托、私托等四種機構的教保人員名稱，然而在資格與權益上，命運卻大不同²。本報告即以幼照法施行後，人數佔較大比例之教保員（含助理教保員）為研究對象。

幼照法施行前，學前幼兒教育機構分為「幼稚園」及「托兒所」，依（舊）幼稚教育法第 8 條規定，幼稚園兒童得按年齡分班，每班置教師 2 人，均兼任導師。幼托整合後，幼照法規定³，招收 2 至 5 歲間之幼兒園班級皆可進用教保員或助理教保員。但幼兒園有 5 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 1 人以上為幼兒園教師。簡言之，這使得原本幼兒教育現場中多了一個教保員身分，雖然教保員與幼兒園教師（以下簡稱幼教師）之職稱不同，但其工作性質雷同，而權益又與幼教師差異甚大，造成很高之離職率，嚴重影響幼兒教育⁴。

¹蔡淑桂、倪麗娟、趙孟婕、黃品欣、曾榮祥、連寶靜、林純雯、林海清等合著，*幼兒教保概論*，華格那有限公司出版，四版，108 年 9 月，頁 11。

²宋明君，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，101 年 1 月，頁 46。

³參照幼照法第 16 條、第 17 條規定。

⁴劉芳宇，*教保服務人員對教保員工作現況與觀點之探究*，國立中正大學教育學研究所碩士論文，108 年 1 月，頁 3。

本報告擬先說明我國幼托整合政策沿革與教保員之現況，再介紹幼兒園教保服務工作內涵，最後就教保員制度相關問題進行探討與建議，以供本院委員問政參考。

貳、我國幼托整合政策沿革與教保員之現況

一、幼托整合政策沿革

70年11月6日「幼稚教育法」公布施行以來，我國即成立「幼稚園」，提供4歲至入國民小學前之兒童教育，屬幼兒教育機構；班級編制按年齡分班，每班30名幼兒，教師兩名，必須具有幼教教師合格證。至於托兒所則依「兒童福利法」規定，招收2足歲至6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。由於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，行政院遂於94年6月20日決議推動幼托整合⁵。幼托整合兩字之「幼托」代表「幼稚教育與托育服務」兩個制度，或「幼稚園與托兒所」兩個機構，故幼托整合意指兩個制度或兩個機構之統整合併，以提供6歲以下兒童之整合性教育與照顧方案為制度設計之目標⁶。

幼托整合之依據在於101年1月1日施行之幼照法，幼托整合後，在幼兒園即同時存在幼教師、教保員和助理教保員等人員，統一收托2歲以上至入國民小學前之幼兒，以教育部為主管機關。0歲至2歲幼兒則屬家庭托育與托嬰中心，屬社會福利部門主管。

二、教保員之進用

幼照法施行後，公立幼兒園之教保員、助理教保員，依教保服務

⁵胡至沛、吳筱莘，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，文官制度季刊第5卷第4期，102年10月，頁100。

⁶沈龍安，從幼兒教育及照顧法論述幼托整合政策之實施現況，學校行政雙月刊第101期，105年1月，頁189。

人員條例第 22 條規定，係依勞動基準法相關規定以契約進用。就此與私立幼兒園之教保員、助理教保員並無不同。但其進用程序依「公立幼兒園契約進用人員之進用考核及待遇辦法」第 2 條規定，採聯合或自行公開甄選方式為之；其為現職教保員或助理教保員，符合一定條件者，得採遷調方式為之。目前實務上於每年 1 月及 6 月，由各縣市政府舉辦「契約進用教保員甄選」的考試，擇優錄取後即辦理分發作業。簡言之，公私立幼兒園教保員、助理教保員之進用皆屬依勞動基準法規定以契約進用之人員，但在進用程序上兩者有所不同。

此類契約進用人員為幼托整合後所創設之新型態人員，其所從事之工作為繼續性工作，並與幼兒園簽訂不定期契約，為法定配置人員，屬正式人力，但非傳統公務員法編制之人員⁷。

三、公立幼兒園教保員與教師之權益比較

公立幼兒園中教保員與幼教師工作型態類似，但兩者間之權益卻有很大不同，茲整理如下表：

表 1: 教保員與幼教師之權益比較表

種類	教保員	幼教師
薪給	依據「公立幼兒園契約進用人員薪資支給基準表」	依據「公立學校教職員敘薪辦法」
	學士起薪（第 1 級）為新臺幣 35,180 元；最高薪（第 15 級）為 49,600 元	學士起薪（第 29 級+學術研究費）為新臺幣 43,135 元，最高薪（年功薪 6 級+學術研究費）為 80,605 元
	無導師費，僅有教保服務費 900 元	有導師費 3000 元
	依考績表現逐年晉級	依考績表現逐年晉級

⁷馮惠平，行政契約於公務員法領域適用之探討，中原財經法學第 36 期，105 年 6 月，頁 258。

考績	考核為甲等者，不得逾受考核總人數 75%	考核為甲等者，沒有人數限制
	無考績獎金	考核達一定條件者，獎金半個月至一個月薪資
轉任	無轉任	得轉任他校累計年資，但不得轉任為契約進用人員
寒暑假	無寒暑假	有寒暑假
保障	依勞基法所定事由可終止契約	非依教師法不得解聘
	申訴或爭議處理，依勞動基準法、勞資爭議處理法及性別工作平等法之規定	申訴或爭議處理，準用教師法之規定

資料來源:胡至沛、吳筱莘，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，文官制度季刊第五卷第四期，102年10月，頁87-138；轉引自劉芳宇，教保服務人員對教保員工作現況與觀點之探究，國立中正大學教育學研究所碩士論文，108年1月，頁27~43。

叁、幼兒園教保服務工作內涵⁸

一、教學工作

幼兒時期是生長和學習的快速期，幼兒透過與幼教師的互動，學習發展上的各種要求，教學工作可說是幼教師最主要的工作。依幼照法中所列之教保服務內容，幼兒園中負責教學之教師或教保員在教學前必須進行規劃課程、選擇主題、設計教學活動、準備教材教具以及情境佈置等等工作；在進行教學活動的過程中必須與協同教學者合作引導幼兒參與學習活動並從中觀察記錄，而在教學後則必須整理過程中之活動紀錄包括活動相片、幼兒的成果或作品、繕寫教學日誌或教

⁸林淑媛、蔣姿儀，中部地區公立國小附設幼兒園增置教保員人力運用現況與差異調查研究，師資培育與教師專業發展期刊第11卷2期，107年8月，頁95~123。

學活動紀錄，並定期實施幼兒學習評量、蒐集整理幼兒之學習表現及成長資料，以建立幼兒學習檔案等等各項教學相關工作。另外幼兒生活常規的建立與班級氣氛的經營管理也都是影響教學效能的重要因素，而與家長的溝通連繫、班級網頁的呈現也是與幼兒教學相關的工作。簡言之，教學工作內容可細分為以下 12 項：1. 課程規劃；2. 教學活動設計；3. 教學情境佈置；4. 進行教學活動；5. 協同教學；6. 指導特殊幼兒學習；7. 教學日誌繕寫；8. 實施幼兒評量；9. 班級經營；10. 幼兒學習檔案管理；11. 班級網頁管理；12. 親師溝通連繫。

二、保育工作

幼兒從兩歲到 6 歲間，在身心各方面之發展均呈現很大之變化，年齡越小之幼兒所需之保育照顧越多，因此對幼兒的保育和照顧亦是教保服務人員重要的工作內容。幼兒保育工作始自每天幼兒開始入園那一刻起，維護幼兒上下學之安全為教保服務人員每日第一個重要的工作，幼兒進入班級後，指導幼兒穿脫衣物、將個人物品歸位，訓練其生活自理能力，養成良好的生活習慣均是教保人員重要的職責，而幼兒在園中為滿足生理需求之一切日常生活舉凡進食、如廁、盥洗、午休，每一項都需大人的陪伴、指導和照顧。該工作可細分為以下 9 項：1. 日常生活照顧；2. 午餐、點心指導；3. 午休照顧；4. 幼兒活動安全照顧；5. 幼兒傷病照顧；6. 特殊幼兒照顧；7. 幼兒上下學導護；8. 教室環境清潔；9. 教具、玩具清潔消毒等項。

三、行政工作

學校行政乃是學校機關或單位依據教育的原則，運用有效的適當的方法，對學校內人、事、財、物等業務進行最妥善的管理，以達到教育目標的過程。學校行政工作可細分為以下 11 項：1. 衛生保健業務；2. 餐點業務；3. 公文文書業務；4. 經費收支；5. 物品採購；6. 各項學前補助款辦理；7. 特教業務；8. 校安通報業務；9. 辦理各項活

動；10. 圖書管理；11. 教具管理。

肆、問題檢討與建議

一、教保員與幼教師工作性質類似，卻同工不同酬，不利教保品質之維持

幼照法於 101 年 1 月 1 日施行後，雖然將幼兒園中提供教保服務之人員統稱為「教保服務人員」，並區分為園長、教師、教保員及助理教保員。教保服務人員條例亦有類似規定。理論上而言，幼照法或教保服務人員條例既然區分「教師」與「教保員」不同的職稱，工作就應該有所不同。即使兼顧教育與保育，也應有主輔之別。但實務上教育工作與保育工作彼此不易切割，不但法規無明確之區別規定，教育部官員即曾表示目前對幼兒園教師與教保員定位，兩者工作並沒有不同，兼顧教育與保育，如果將其分工反會造成互相推諉工作。再者，現行法制下之「教保員、助理教保員」是沿襲過去托兒所「教保人員、助理教保人員」而來，依據 101 年 5 月 30 日前（舊）「兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法」第 2 條，教保人員、助理教保人員工作，除了「保育」外，尚包括「教育」⁹。益見教保員除負責保育工作外，尚承擔相當之教育工作，教保員與教師間之工作內容存在不易明確區分之間題。

此外，依幼照法第 16 條與第 17 條規定，幼兒園除大班須由教師帶班外，中班與小班等可由教保員帶班。因此，論者認為實務上存在帶班教保員的工作性質等同教師化的現象，而薪資福利上又有顯著落差。據此，若干教保員曾表示：「為什麼要區分教保員和教師兩者職位，但是負責的工作卻是一樣的，照理來說教保員領比較少的薪水，那表示他要負擔的工作應該是比較輕的，所以才會薪水比較低。但是

⁹ 趙俊祥、李郁強，教保服務人員條例草案評估報告，立法院法制局法案評估報告，104 年 3 月，頁 29、88。

政府的配套措施似乎沒有做好，所以才會導致教保員和教師同工不同酬。」¹⁰教育部 107 年 1 月 3 日臺教授國字第 1060150993 號函亦曾表示：「…考量公私立幼兒園之教保員與教師工作性質相同…」顯見此種職稱不同，但工作性質相同的情形，在幼教實務上確屬普遍存在。

另據研究資料顯示，公立學校附設幼兒園之教保員具有教師證的比例高達七成六¹¹。學者指出，教保員與幼教師擁有同樣的資格，在同一個場所工作，又做大致相同的工作，但職稱、薪資與福利待遇卻有極大不同，此所產生的影響，值得深入的研討¹²。

以同為學士畢業之教保員與幼教師服務於公立幼兒園為例，教保員學士起薪（第 1 級）為新臺幣 35,180 元，最高薪（第 15 級）為 49,600 元；幼教師學士起薪（第 29 級+學術研究費）為新臺幣 43,135 元，最高薪（年功薪 6 級+學術研究費）為 80,605 元¹³。如教保員或幼教師服務於私立幼兒園，其學士之起薪更低，據調查只有 18000 至 28000 元¹⁴。此外，教保員沒有考績獎金，而幼教師只要考核成績符合一定條件，可獲半個月至一個月的考績獎金。兩者之身分保障，也有差異。教保員依據勞動基準法，以簽訂契約方式進用，如有勞動基準法第 11 條、第 12 條或同法第 13 條但書規定之法定事由，即可終止勞動契約；幼教師則依教師法任用，非依法不得免職¹⁵。

綜上，教保員與幼教師工作性質類似，卻同工不同酬，其他權益亦多有不同，不利教保品質之維持，為使教保員能夠長留久用，必須解決教保員與幼教師間同工不同酬之問題。

¹⁰同註 4，頁 68、70。

¹¹陳美鳳，臺灣地區公立學校附設幼兒園教保員工作壓力與幸福感之相關研究，國立臺中教育大學碩士論文，102 年 12 月，頁 121。

¹²蔣姿儀，幼托整合前後幼兒園師資培育問題之探討，臺灣教育評論月刊 7 卷 3 期，107 年 3 月，頁 9。

¹³同註 5，頁 87-138。

¹⁴邱嘉玲、魏美惠，幼托整合對公私立幼兒園影響之初探，幼兒教育年刊第 25 期，103 年 8 月，頁 171。

¹⁵同註 5，頁 87-138。

二、擔任導師之教保員難以落實勞動基準法規定

依教保服務人員條例第 22 條規定，教保員係依勞動基準法相關規定以契約進用。其相關權利義務除依契約及「公立幼兒園契約進用人員之進用考核及待遇辦法」等相關規定辦理外，仍有勞動基準法等勞動法規之適用。

依勞動基準法第 35 條規定：「勞工繼續工作四小時，至少應有三十分鐘之休息。但實行輪班制或其工作有連續性或緊急性者，雇主得在工作時間內，另行調配其休息時間。」教保員之工作時間為上午 8 點到下午 4 點，依勞基法規定中午本應休息 30 分鐘，但幼兒就在教室，擔任帶班導師之教保員事實上無法休息，所以教保員的工作時間往往要延後到下午 4 點 30 分。而且為了通過勞動檢查，教保員還須配合幼兒園的要求，作一些「合法的證明文件」以取信勞檢單位。此外，如果教保員真的依勞基法規定休息 30 分鐘，又可能違反幼照法規定。蓋依幼照法第 16 條規定，幼兒園師生須維持一定比例，擔任帶班導師之教保員在休息時間內顯然將違反該條規定，而陷於法令衝突的情況¹⁶。

事實上教保員之工作性質認屬具有繼續性，依該條但書規定，雖得於工作時間中另行調配休息時間(得不於繼續工作滿 4 小時之時立即休息)，惟事業單位仍應採人力補充或調度方式，使教保員於工作中獲得 1 次至少 30 分鐘之休息。幼兒在園需要全時之照顧不得鬆懈，教保員工作屬高度專注性且耗費體力，若未在工作中獲得適當休息，對於幼兒之照顧當有不利影響¹⁷。

依幼照法第 16 條第 5 項規定，公立學校附設幼兒園者，每園應再增置教保服務人員 1 人。次依幼兒園行政組織及員額編制標準第 6 條規定，幼兒園招收幼兒人數在 150 人以下者，得再增置教保服務人

¹⁶同註 4，頁 86、88。

¹⁷詳附錄勞動部書面意見第三點。

員 1 人，招收幼兒人數逾 150 人者，得再增置教保服務人員 2 人。換言之，公立幼兒園得依前揭規定增置教保服務人員，一定程度上緩解幼兒園現場人力調度問題，但私立幼兒園基於成本考量，很難比照辦理。

綜上，教保服務工作應有其整體性，但其從業人員卻又割裂為教師與勞工之不同身分，在法令適用上容易產生矛盾結果，應有檢討統一之必要。

三、建立教保員之專業證照制度

依教保服務人員條例第 10 條第 1 項規定，幼兒園教保員，應具備下列資格之一：1. 修畢經中央主管機關認可之國內專科以上學校教保相關系科之幼兒園教保專業課程且取得專科以上學校畢業證書。2. 具備國外專科以上學校幼兒教育、幼兒保育相關系、所、學位學程、科畢業證書，並取得經中央主管機關發給之修畢幼兒園教保專業課程證明書。簡言之，依該項規定，修畢國內外專科以上學校教保相關系科之幼兒園教保專業課程且取得專科以上學校畢業證書，即取得「教保員」資格。

反觀幼教師則有不同規定。依該條例第 8 條第 6 項規定：「曾於依第十條第三項規定經中央主管機關認可之國內專科以上學校設有幼兒教育、幼兒保育相關系、所、學位學程、科、輔系、學分學程（以下簡稱教保相關系科）修畢幼兒園教保專業課程者，於師資培育法所定師資培育之大學（以下簡稱師資培育之大學）修畢幼兒園師資職前教育課程中教保專業課程以外之教育專業課程，取得修畢師資職前教育證明書後，具參加幼兒園教師資格檢定之資格。」另師資培育法第 10 條第 1 項規定：「教師資格檢定，依下列規定辦理：一、教師資格考試：依其類科取得修畢師資職前教育證明書或證明者，始得參加。二、教育實習：通過教師資格考試者，始得向師資培育之大學申請修習包括教學實習、導師（級務）實習、行政實習、研習活動之半年全

時教育實習。」據此，即須修畢專科以上學校教保專業課程及師資培育大學之教育專業課程，並通過國家教師資格考試，再加上半年的實習，方能取得幼教師資格。學者認為不但幼教師要通過教師資格檢定考試來取得證照，連保母也要通過技術士技能檢定考試來取得證照，反而夾在中間的教保員與助理教保員，不需任何資格檢定考試便可以執業，這無法確認與提升教保員的專業¹⁸。

綜上，在幼兒園之教保過程中，教保員占有重要之角色。但卻未經國家專業資格之檢定。為保障幼兒之獲得妥適之教保服務與提高其職業尊嚴及待遇，應考慮建立教保員之專業證照制度。

四、推動幼兒教育與保育系之整合，將幼教師與教保員合併為教保師

幼教師與教保員之角色與任務之間，不易明確區隔，主因在於教保工作是整體不可分離¹⁹。學者認為幼兒園的教學並非如小學以上的班級以課堂講授為主，而往往是以活動為主。若要營造高品質的探索活動，所需的應該是一個團隊，而非教師個人的單打獨鬥。簡言之，教學品質很難由有沒有教師證來區分²⁰。

另有論者認為：「幼教系和幼保系不用區分的這麼開來，其實是可以整合的，因為我們一般在工作方面，教育其實都涵蓋在一起的嘛！我們不可能說照顧的只是孩子的認知方面，或是知識方面的事情，應該是說幼兒的身心靈各方面都涵蓋在裡面，所以我們看的面不是這麼狹隘，應該是可以廣泛一點，所以應該是兩個體系可以合併整合是最好的。」²¹據此，研究者指出，應統整師資培育系統為「教保系」，學生畢業後均應參加國家證照考試取得資格，可稱之為「教保師」²²。

¹⁸同註 2，頁 51。

¹⁹盧美貴，幼兒教保概論，五南，109 年 1 月，頁 308。

²⁰同註 2，頁 49。

²¹同註 4，頁 97。

²²同註 6，頁 196。

其次，幼照法施行後，幼兒園教師與教保員被統稱為「教保服務人員」。但許多幼教師認為這導致其身為教師的專業性被貶低。例如有幼教師即認為：「像現在頒獎的項目已從以前的『特殊優良教師獎』改變成『特殊優良教保服務人員獎』，已經很明顯將教師改變成服務人員，教師的地位正被往下拉。」²³「我不喜歡『服務』這兩個字，因為好像在塑造說幼教是一個服務業。」²³。

幼托整合後，幼稚園及托兒所雖已全面改制為幼兒園，但幼兒園內之主要教保服務提供者之幼教師與教保員兩者之職前培訓體系卻分由教育大學（學院）之幼教系與高職或科技大學之幼保系辦理培訓。培訓後幼教師具有專業證照，但由於教保員未具專業證照，直接導致與幼教師同工不同酬之問題。

因此，學者認為根本解決之道在於將幼教師與教保員之職前培訓體系予以整合。雖然外界可能認為幼教系與幼保系二者的程度及培訓品質相差甚遠，但學者主張目前要取得幼教師資格，須修完 32 教保學分，再加修 20 個幼教師學分。經過這數年來的運作，幼教系與幼保系培訓出來的幼教師，都具足夠程度來勝任第一線的幼教工作。且技職體系的學產兼備，優質科技大學的幼保系，不論在師資、設備、教學品質上都已非吳下阿蒙。為減輕整合之阻力，學者建議可採取分階段轉型方式。即先將目前傳統的九所師院，加上亞洲、南華、首府、淡江、政大，加上師資培育中心有幼教學程的朝陽、明新、輔英、台南應用……等科技大學，第一波轉型為「教保系」，這些科系培育出來的教保服務人員可稱為「教保師」或沿用過去的幼教師名稱。轉型之後，教育部仍然能用教師檢定通過率來進行培育人數的管控。可於第二波轉型為教保系者，乃目前有幼保系且設有師培中心的其他學程的大學，如北護、屏科、正修、南臺……等，其可藉由師培中心與幼保系間的資源整合，以開設教保師學程來培育教保師，並在教檢通過

²³同註 4，頁 98～99。

率達到標準的狀況下，正式成為教保系。可於第三波轉型為教保系者，為只設有幼保系但無師培中心的大學。教育部可訂定標準，輔導其投入資源，在其教師員額及設備資源都充足時，讓其開設教保師專班，並在教檢通過率達標時，正式成為教保系。若轉型不成，則沿用幼保系名稱，且只能培育 0-2 歲的托育人員或 6-12 歲的課後照顧人員。如此經過數年的調整後，便可將幼教師與教保員合併為教保師，並可達成幼兒園的教保服務人員都能具備專業證照，亦讓幼教師與教保員的同工不同酬的矛盾狀況得以解套²⁴。

綜上，教保工作理論上雖有教育與保育之區分，但實務上既有其整體不可分割之特性，且教保員與幼教師同工不同酬問題嚴重影響教保品質，建議將教保員與幼教師之職前培訓體系予以整合，並將幼教師與教保員合併為教保師。

五、為明確教保員之工作職責，建議主管機關應於勞動契約範本中明訂其工作內容以供訂約時之參考

幼教師與教保員之定位，在幼教理論上可以區分為幼教師擔任教育任務的執行，而教保員則擔負教保任務的執行。至於助理教保員則負責照護任務之執行。此三類人員之具體任務分工以下表說明：

表 2: 教保人員任務分析表

	幼教師	教保員	助理教保員
任務項目	1. 引導幼兒探索環境及提供幼兒生理、心理和社會需求的滿足活動 2. 增進幼兒身體動作與健康、語文、認知、美感、情緒發展與人際互動的發展能力 3. 提供與規劃幼兒	1. 輔導幼兒養成良好的習慣 2. 觀察與紀錄幼兒的需求，輔導其生活與學習 3. 提供與規劃適宜幼兒發展的教保情境與學習活動	1. 協助幼兒建立生活自理能力 2. 協助幼兒健康與安全的生活照護 3. 協助保育工作的執行

²⁴ 詳附錄宋明君助理教授書面意見第 4 點。

	多元文化的認識 與學習活動		
--	------------------	--	--

資料來源:盧美貴, 幼兒教保概論, 五南, 109年1月, 頁309。

依幼照法第12條第1項規定, 教保服務內容如下:「一、提供生理、心理及社會需求滿足之相關服務。二、提供健康飲食、衛生保健安全之相關服務及教育。三、提供適宜發展之環境及學習活動。四、提供增進身體動作、語文、認知、美感、情緒發展與人際互動等發展能力與培養基本生活能力、良好生活習慣及積極學習態度之學習活動。五、記錄生活與成長及發展與學習活動過程。六、舉辦促進親子關係之活動。七、其他有利於幼兒發展之相關服務。」前揭每項教保服務內容可謂皆涉及教育與保育, 須幼教師與教保員共同協作來完成。學者認為除助理教保員係一「協助」角色外, 幼教師和教保員在教育與保育的職責區分上, 係緊密連結在一起, 並呈現一種消長狀態, 即幼教師之教育工作應該較多, 保育工作應該較少; 教保員則反是²⁵。

實務上幼教師需要處理行政事務時常由教保員替代幼教師入班進行教保工作, 在契約增置教保員工作現況統計中顯示協助全部之教學工作者百分比達31.5%, 即表示約有三成之增置教保員替代幼教師之教學工作。而教保員所從事之教學工作則以「協同教學」為最多, 協助比例達90.8%。另外, 「班級經營」、「親師溝通聯繫」、「教學環境規劃布置」與「參與課程規劃」之協助比例均在80%以上²⁶。

101年幼托整合後, 依幼照法第17條規定, 「一師一保」的班級變得十分普遍。然而兩者的待遇差距甚大, 論者主張如果不能釐清兩者之分工, 可能產生嚴重的摩擦或同工不同酬之抱怨²⁷。惟查主管機關發布之「公立幼兒園契約進用人員勞動契約範本」, 其工作項目欄僅約定: 依職務由各園(校)視實際需求訂定。不但使教保員之職責

²⁵同註19。

²⁶同註8, 頁118~119。

²⁷同註14, 頁180~181。

陷於不明，還可能使各園之教保員工作亦各有不同。再者，依勞動基準法以契約進用之教保員其所提供之教保服務內容雖係由幼兒園與教保服務人員雙方議定之，但主管機關如能就教保員之工作內容提供相關範例，應有助於教保員與幼兒園訂約時保障自身權益，避免違反勞動基準法相關規定。

綜上，依現行教保服務人員條例規定，教保員既係依契約進用之人員，為明確教保員之工作職責，建議主管機關應於勞動契約範本中明訂其工作內容以供訂約時之參考。

六、教保員低薪困境之解決途徑

長期以來，教保服務工作是典型的三低（薪資低、福利低、保障低）與三高（高勞動、高情緒、高流動率）²⁸，難以吸引優秀人才投入教保工作。以服務於公立幼兒園之學士畢業教保員為例，教保員學士起薪（第1級）為新臺幣 35,180 元，最高薪（第15級）為 49,600 元²⁹。如教保員服務於私立幼兒園，其學士之起薪更低，據調查只有 18000 至 28000 元³⁰。此種接近於最低基本薪資之薪酬，很難吸引人才投入教保工作。

為提升教保服務人員薪資，教育部正通過準公共幼兒園及非營利幼兒園機制辦理，以引導私立幼兒園教保服務人員薪資水平。前者係指依我國少子女化對策計畫之準公共幼兒園機制，政府與符合一定要件之私立幼兒園合作，其合作第1年園內教師及教保員之薪資應達新臺幣 2 萬 9,000 元及訂定調薪機制等做法，期引領私立幼兒園提升勞動條件，提高教保服務人員留任職場意願³¹。截至 108 年 2 月，完成備查之準公共幼兒園計有 310 園，提供 3 萬 2,702 個就學名額³²。惟

²⁸ 托育政策催生聯盟，喜歡孩子的你／妳來吧，這份工作有前／錢途！苦勞網，108 年 6 月 13 日，網址：<https://www.cooloud.org.tw/node/93048>，上網日期：108 年 12 月 15 日。

²⁹ 同註 5，頁 87-138。

³⁰ 同註 14，頁 171。

³¹ 附錄之教育部書面意見第一點。

³² 詳我國少子女化對策計畫(107 年－111 年)，教育部、衛生福利部、勞動部、內政部、

此種加薪幅度相當有限，據臺北市長指出，月薪僅 2 萬 9,000 元是不會久任的。因此，臺北市教育局推出「COPAY 共同支付教師薪資方案」，鼓勵準公幼教保員薪資至少達到 3 萬 3,000 元³³。至於後者係指教育部於「非營利幼兒園實施辦法」中為依勞基法進用人員明定其薪資支給基準，以保障渠等合理薪資。

惟依學者意見，欲解決教保員低薪之困境，最大的難處在於私立幼兒園所占比例過高，約 6-7 成左右；且涵蓋的年齡亦太廣，從 2 歲到 6 歲，與先進國家的平均約 4-6 歲的樣態有很大的差別。許多先進國家義務教育的平均年齡範圍為 Kindergarten(幼兒園)到 12 年級，通常都至少包含 1 年的幼兒園。有些歐美國家的各省(邦、州)雖未強制 3-5 歲的幼兒入幼兒園，但大多家庭的孩子都會接受公立免費的幼兒教育。而其所謂學前教育，通常是指幼兒園之前的教育，這些才多半為私立經營，其類似我國的嬰幼兒托育服務。而政府想要推行的幼教公共化及幼教師薪資的保障，最想達成的應該是幼兒園的大班這個年齡階段(5 歲至入國民小學前)。在無法將幼兒園大班從整個幼兒園切割出來，又無法解決高達七成的私立幼兒園的幼教非公共化狀況下，幼兒園教保服務人員低薪的狀況幾乎是個糾纏複雜的死結，而過往解決的方式，包括教育券、國幼班、扶幼計畫、友善教保服務計畫、私立幼托園所參與合作園所、擴大幼兒教保公共化計畫等，以及目前正在推行的準公共幼兒園及非營利幼兒園，這些政策往往是有經費補助才推得動，經費結束就式微結束。這種短利政策反而讓許多不良的幼兒園得以繼續死撐，並造成劣幣逐良幣的狀況³⁴。

要逆轉幼兒園劣幣逐良幣的狀況，亦應分階段逐步實施。第一階段應盡量集中大部分經費讓所有的公立幼兒園能容納幼稚園大班年

財政部、經濟部、科技部、交通部、行政院人事行政總處、國家發展委員會，109 年 3 月修正，頁 40。

³³張穎齊，鼓勵私幼準公共化 北市保障教保員 薪資至少 33K，中國時報，109 年 6 月 24 日第 A13 版。

³⁴詳附錄之宋助理教授明君書面意見第四點。

齡的幼兒，僅讓少數非常優質的私立幼兒園可以招收大班的幼兒，並且允許由市場機制來讓其自訂收費，不對其收多少學費加以設限，便可保障了5歲以上幼兒園教保服務人員的薪資。如此幼兒園大班的就學狀況就幾乎與小學及中學階段相同，亦即公立學校可以充足的容納所有的適齡學生，但同時也允許某些家庭將孩子送到私立學校就讀。第二階段則是將幼兒園大班教保服務人員的薪資水準設法延伸向下到中班，亦即讓優質且有能力負擔較高薪水的幼兒園優先招足幼兒園中班的幼兒，無法提供較高薪水給中班以上班級教保服務人員的幼兒園，則只能招收小班及以下年齡階段的幼兒。如此便可逐步的留下優質的幼兒園，並使平均薪水逐步提高，讓良幣逐劣幣，而非劣幣逐良幣³⁵。

綜上，教保員低薪困境主要集中於私立幼兒園，教育部現正推動之準公共幼兒園及非營利幼兒園政策，會讓不良的幼兒園繼續存在，造成劣幣逐良幣之結果，治本之解決途徑建議先擴招公立幼兒園大班使之能容納所有有意願入學之幼兒，再將幼兒園大班師資的薪資水準設法延伸向下到中班，逐步留下優質的幼兒園，以提升整體的教保服務品質。

伍、結論

教保員的教保服務工作繁重，需同時肩負「教育」與「保育」之責，然而，繁重的教保工作、超時的工作環境，卻僅獲得低薪與低社會聲望，是造成臺灣學前教育人才出走的重要成因。據調查，年齡坐落在25歲以下的教保服務人員有70.6%的人呈現出離職傾向³⁶。

幼托整合政策立意良善，但實務上卻產生諸如教保員與幼教師同工不同酬、難以落實勞動基準法規定及低薪困境等問題。其源頭在於現行制度下將教保員以勞動契約進用，其權益相關事項比照勞工，又

³⁵同前註。

³⁶劉乙儀、張瑞村，教保服務人員離職傾向之初探，學校行政雙月刊第115期，107年5月，頁195、201。

無專業證照之情況下，其薪資待遇與社會聲望很難提高，實非國家之福³⁷。

為解決前揭問題，建議推動幼兒教育與保育系之整合，將幼教師與教保員合併為教保師，建立專業證照制度，並採取擴招公立幼兒園大班、提升幼兒園中班教保服務人員薪資等方法，逐步提高教保員薪資，解決同工不同酬問題，以改善整體之教保環境。

³⁷詳附錄宋明君助理教授書面意見第五點。

參考文獻

一、書籍與政府報告

1. 教育部、衛生福利部、勞動部、內政部、財政部、經濟部、科技部、交通部、行政院人事行政總處、國家發展委員會，我國少子女化對策計畫(107年—111年)，109年3月修正。
2. 蔡淑桂、倪麗娟、趙孟婕、黃品欣、曾榮祥、連寶靜、林純雯、林海清等合著，*幼兒教保概論*，華格那有限公司出版，四版，108年9月。
3. 盧美貴，*幼兒教保概論*，五南，109年1月。
4. 趙俊祥、李郁強，*教保服務人員條例草案評估報告*，立法院法制局法案評估報告，104年3月。

二、期刊論文

1. 宋明君，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，101年1月，頁46~51。
2. 沈龍安，從幼兒教育及照顧法論述幼托整合政策之實施現況，*學校行政雙月刊*第101期，105年1月，頁185~200。
3. 林淑媛、蔣姿儀，中部地區公立國小附設幼兒園增置教保員人力運用現況與差異調查研究，*師資培育與教師專業發展期刊*第11卷2期，107年8月，頁95~123。
4. 邱嘉玲、魏美惠，幼托整合對公私立幼兒園影響之初探，*幼兒教育年刊*第25期，103年8月，頁163~183。
5. 施又瑀、施喻璇，英國幼兒教育師資培制度對臺灣之啟示，*臺灣*

教育評論月刊第 7 卷第 3 期，107 年 3 月，頁 36~45。

6. 胡至沛、吳筱葦，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，文官制度季刊第 5 卷第 4 期，102 年 10 月，頁 87~138。
7. 馮惠平，行政契約於公務員法領域適用之探討，中原財經法學第 36 期，105 年 6 月，頁 245~302。
8. 劉乙儀、張瑞村，教保服務人員離職傾向之初探，學校行政雙月刊第 115 期，107 年 5 月，頁 190~203。
9. 劉芳宇，教保服務人員對教保員工作現況與觀點之探究，國立中正大學教育學研究所碩士論文，108 年 1 月。
10. 蔣姿儀，幼托整合前後幼兒園師資培育問題之探討，臺灣教育評論月刊第 7 卷第 3 期，107 年 3 月，頁 3~12。

三、其他

1. 張穎齊，鼓勵私幼準公共化 北市保障教保員 薪資至少 33K，中國時報，109 年 6 月 24 日第 A13 版。
2. 張立勳，衝準公幼量 無異病急亂投醫，中國時報，109 年 6 月 24 日第 A13 版。

附錄、「教保員制度相關問題研析」專題研究報告（初稿） 書審意見及參採情形

私立朝陽科技大學幼兒保育系宋明君助理教授書審意見

- 一、此報告對當今教保員制度之剖析一針見血，深刻道出問題的癥結，對一份具完全同質性的工作，竟以不同的職稱來等級化，進而區分其待遇、福利及聘用。不論在實質報酬或心理感受上都撕裂了最需身教示範的幼兒園現場，讓第一線的幼兒園教師們在表面上相互合作，但在聘任、考核、休假、薪資、考核、獎金……等工作條件上暗暗埋下心結，此報告正視了這些工酬脫鉤脫序的現象，並提出正本清源的改正建議。
- 二、此報告對教保員制度的解決之道提供了最正確的建議，然而欲實現建議中的改革項目，可預知將會面臨來自諸多行政機關與利益團體排山倒海般的壓力。行政機關與利益團體的反彈可能包括下列數項(1)欲提高教保員薪資，各縣市政府及各私立幼兒園想必將提出其財政及經營上之艱困來強烈反對。(2)欲整合幼教及保育體系，教育部之師資培育及藝術教育司及國民及學前教育署想必會以推行數年的 32 教保學分制度來聲稱已達整合之現況。(3)欲釐清幼教師與教保員的權責分工，勞動部想必將以“準公務人員”或“準私校教師”，將責任歸到“勞動契約”，而勞動契約則又將此歸到幼兒園方訂定的“工作規則”與“人事規章”。(4)欲統整師資培育系統為教保系，傳統師院(專)或教育大學的幼兒教育系，想必更會認為科技大學的幼保系培育能量及品質不佳而堅決抵制。(5)欲建立教保員專業證照，衛福部社家署，各縣市政府社會局、教育部國教署，公私立幼兒園、公私立托嬰中心、公私立課後照顧服務中心…等想必又會對教保對象之年齡範圍進行角力，將目前暫且維持的 0-2 歲，2-6 歲，6-12 歲的三段切割之平衡關係打破。(6)欲解

決工作性質相同卻同工不同酬的問題，則行政院推動的準公立幼兒園及非營利幼兒園，就會失去其當初只以平價為考量的設立目的，享受到平價托育的家長團體想必群起抗議。

三、在這麼多的壓力團體都對教保員層層剝皮的現況下，能為第一線教保服務人員發聲的工會團體其影響力都不夠，且較少被行政主管機關關注。當今幼托有三大主要團體組織，一是代表私立幼兒園業主的各個幼教公會，另一是傳統師院/教育大學的幼兒教育系教授的學會，雖然立場南轅北轍，觀點相互對立，話語針鋒相對，但仍是影響教保服務政策的主力。教保人員雖在台北市、高雄市、台南市……等成立了教保產業工會或教保人員職業工會，另亦有落腳於高雄的全國教保產業工會，但在論述、倡議及遊說的力道上都仍不足。在整個幼托整合的紛擾爭議歷程，積極表態的議題相當少，只在一些勞資爭議及勞動福利上細微的發聲。因此常被歸類於一般的勞工團體，對幼托及教保制度的整體改革方向著力不足。

四、幼托及教保員制度中的許多困境都是環環相扣的，幾乎不可能只單獨挑一個問題來獨自解決。幼托及教保制度不論是上游、中游和下游，都呈現恐怖平衡，牽動了其中一項，其零和遊戲中必有贏家和輸家。因此只能將全部的問題同時連鎖一起解決，方能降低轉型的陣痛。其過程必如逆風操帆前行，須以“之字形航駛法”般，需進行數段航程的頂風轉向，方可到達上風之處。後學野人獻曝推薦若干路徑，盼拋磚引玉供立委、官員、學者、教保服務人員，及關心幼教的倡導者參考。(1)欲解決幼教師與教保員同工不同酬，此與教保員未若幼教師具有專業證照直接相關，若要立即將幼教師與教保員的職前培訓體系整合，勢必造成教育大學(學院)之幼教系的堅決反對，並認為二者的程度及培訓品質相差甚遠。其實在這數年的 32 教保學分制

度的實施下，幼教教師的資格已從過去的雙軌制漸漸進到單軌制。亦即目前要取得幼教教師資格，須修完 32 教保學分，再加修 20 個幼教教師學分。經過數年的運作，幼教系與幼保系培訓出來的幼教教師，都具足夠程度來勝任第一線的幼教工作。且技職體系的學產兼備，優質科技大學的幼保系，不論在師資、設備、教學品質上都已非吳下阿蒙。因此目前傳統的九所師院，加上亞洲、南華、首府、淡江、政大，加上師資培育中心有幼教學程的朝陽、明新、輔英、台南應用……等科技大學，皆可第一波轉型為「教保系」，這些科系培育出來的教保服務人員可稱為「教保師」或沿用過去的幼教教師名稱。轉型之後，教育部仍然能用教師檢定通過率來進行培育人數的管控。可於第二波轉型為教保系者，乃目前有幼保系且設有師培中心的其他學程的大學，如北護、屏科、正修、南臺……等，其可藉由師培中心與幼保系間的資源整合，以開設教保師學程來培育教保師，並在教檢通過率達到標準的狀況下，正式成為教保系。可於第三波轉型為教保系者，為只設有幼保系但無師培中心的大學。教育部可訂定標準，輔導其投入資源，在其教師員額及設備資源都充足時，讓其開設教保師專班，並在教檢通過率達標時，正式成為教保系。若轉型不成，則沿用幼保系名稱，且只能培育 0-2 歲的托育人員或 6-12 歲的課後照顧人員。如此經過數年的調整後，便可將幼教教師與教保員合併為教保師，並可達成幼兒園的教保服務人員都能具備專業證照，亦讓幼教教師與教保員的同工不同酬的矛盾狀況得以解套。(2)欲解決教保員之低薪之困境，最大的難處在於私立幼兒園所占比例過高，約 6-7 成左右；且涵蓋的年齡亦太廣，從 2 歲到 6 歲，與先進國家的平均約 4-6 歲的樣態有很大的差別。許多先進國家義務教育的平均年齡範圍為 Kindergarten(幼稚園)到 12 年級，通常都至少包含 1 年的幼稚園。有些歐美國家的各省(邦、州)雖未強制 3-5 歲的幼

兒入幼稚園，但大多家庭的孩子都會接受公立免費的幼兒教育。而其所謂學前教育，通常是指幼稚園之前的教育，這些才多半為私立經營，其類似我國的嬰幼兒托育服務。而政府想要推行的幼教公共化及幼教師薪資的保障，最想達成的應該是幼稚園的大班這個年齡階段。在無法將幼稚園大班從整個幼兒園切割出來，又無法解決高達七成的私立幼兒園的幼教非公共化狀況下。幼兒園教保服務人員低薪的狀況幾乎是個糾纏複雜的死結，而過往解決的方式，包括教育券、國幼班、扶幼計畫、友善教保服務計畫、私立幼托園所參與合作園所、擴大幼兒教保公共化計畫……等，以及目前正在推行的準公共幼兒園及非營利幼兒園，這些政策往往是有經費補助才推得動，經費結束就式微結束。這種短利政策反而讓許多不良的幼兒園得以繼續死撐，並造成劣幣逐良幣的狀況。筆者粗淺的認為，要逆轉幼兒園劣幣逐良幣的狀況，亦應分階段逐步實施。第一階段應盡量集中大部分經費讓所有的公立幼兒園能容納幼稚園大班年齡的幼兒，僅讓少數非常優質的私立幼兒園可以招收大班的幼兒，並且允許由市場機制來讓其自訂收費，不對其收多少學費加以設限，便可保障了5歲以上幼兒園教師的薪資。如此幼兒園大班的就學狀況就幾乎與小學及中學階段相同，亦即公立學校可以充足的容納所有的適齡學生，但同時也允許某些家庭將孩子送到私立學校就讀。雖這種方式可能會暫時衝擊到5歲以下幼兒的入學狀況，因此可能需要暫時允許5歲以下班級的生師比調高。第二階段則是將幼兒園大班教師的薪資水準設法延伸向下到中班，亦即讓優質且有能力負擔較高薪水的幼兒園優先招足幼兒園中班的幼兒，無法提供較高薪水給中班以上班級老師的幼兒園，則只能招收小班及以下年齡階段的幼兒。如此便可逐步的留下優質的幼兒園，並使平均薪水逐步提高，讓良幣逐劣幣，而非劣幣逐良幣。

五、教保員制度的變遷影響了我國的幼教幼托現場，正如報告摘要的開宗明義所述“幼稚園班上從二名幼教師變成一名幼教師及一名教保員，……長期下去恐不利於幼教發展”。而公立學校帶頭進行一師一保的編制，更是我國幼兒教育向下沉淪的推手。雖然過去公立托兒所有透過地方特考管道進入的保育員，然至少其身分亦為公務人員。如今教保員則是以勞動契約來進用，將幼兒眼中的老師視為勞工看待，將招聘、薪資、福利、差勤……等都比照勞工，更是幼兒教育的自我摧殘。讓教保服務人員長期處於血汗工作的狀態，承受低薪低社會聲望的狀態，絕非國家之福，盼此報告的問題研析能被委員正視，並盼能往正確的方向解決這些問題，雖然解套的時程可能會持續多年，但方向對了就不怕路長，有了目標夢想就不遠。

參採情形：

- 一、第一點意見部分，認同本報告建議，爰錄供參考。
- 二、第二點意見部分，主要係陳述改革可能面對之各類反對意見，擬參採其重點，補充本報告內容。
- 三、第三點意見部分，主要係陳述教保產業工會或教保人員職業工會在論述、倡議及遊說的力道上有不足之問題，此涉及價值判斷，擬不在本報告內討論。
- 四、第四點意見部分，參採並配合修正本報告。
- 五、第五點意見部分，參採並配合修正本報告。

教育部書面意見

一、本報告初稿檢討與建議中有關教保員與幼教師工作性質類似，卻同工不同酬，應大力提升教保員之薪資，並隨著教保員年資增加逐步縮減與教師之差距部分，本部意見如下：

(一) 教保服務人員工作性質

1. 依幼兒教育及照顧法(以下簡稱幼照法)第 3 條第 1 項第 5 款規

定：「教保服務人員：指提供教保服務之園長、教師、教保員及助理教保員」依具備之學歷及取得之資格區分不同職稱；為完整規範幼兒園教保服務人員資格及職稱體系，本部業制定公布教保服務人員條例(以下簡稱教保條例)，其第 6 條至第 11 條明定教保服務人員之資格，園長、教師、教保員及助理教保員均有不同之資格規定。

2. 為因應幼托整合及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，本部依教保條例及幼照法授權訂定「公立幼兒園契約進用人員之進用考核及待遇辦法」(以下簡稱契進辦法)，由幼兒園依勞動基準法(以下簡稱勞基法)以契約進用教保員及助理教保員(以下簡稱契進教保員)，係屬幼托整合後新創設之新型態人力；幼兒園得視園務需要而彈性調整其入班進行教保服務工作或協助園務行政工作，賦予公立幼兒園彈性調整之機制。

(二) 提升教保服務人員薪資

1. 私立幼兒園教保服務人員均係依勞基法進用，其薪資係由勞資雙方議定，尚難明定；本部刻由準公共幼兒園機制及非營利幼兒園辦理，以引導私立幼兒園教保服務人員薪資水平。
2. 準公共幼兒園機制：依我國少子女化對策計畫之準公共幼兒園機制，係指政府與符合一定要件之私立幼兒園合作，其合作第 1 年園內教師及教保員之薪資應達新臺幣 2 萬 9,000 元及訂定調薪機制等做法，期引領私立幼兒園提升勞動條件，準公共機制規劃提供一定薪資水平，提高教保服務人員留任職場意願，穩定準公共幼兒園教保服務品質，使幼兒接受適當之教育與照顧。
3. 非營利幼兒園及公立幼兒園契進教保員薪資：又本部依幼照法及教保條例授權訂定「非營利幼兒園實施辦法」；前開辦法及契進辦法均係保障非營利幼兒園與公立幼兒園內依勞基法進用之人員，為保障渠等依勞基法進用人員合理薪資及工作條件，爰於前

開辦法明定其薪資支給基準，期引領提升教保服務人員薪資待遇。

二、本報告初稿檢討與建議中有關釐清教保員與幼教師之權責分工，建議主管機關應於勞動契約範本中明訂其工作內容部分，本部意見如下：

(一) 公立幼兒園契進教保員依勞基法進用，爰其勞動權益應依勞基法規定辦理。勞基法第 1 條明定其為勞動條件最低標準，雇主與勞工所訂之勞動條件及其勞動契約均不得低於本法所定之最低標準；契進教保員具備教保條例所規定之教保員資格，爰可入班進行教保服務工作或協助園務行政工作。

(二) 考量幼兒園內之教保服務人員均係提供教保服務，即教保員及幼教師均為教保服務工作者，為利幼兒園依實需進行園務規劃，其提供之教保服務內容應由幼兒園及教保服務人員雙方議定之，並納入各園(校)與契進教保服務人員簽定之勞動契約。

(三) 為符勞基法及相關規定，本部除於契進辦法第 12 條明定公立幼兒園與契進人員契約應記載事項，國教署業於 107 年 7 月 27 日以臺教授國字第 1070087934 號函檢送「公立幼兒園契約進用人員勞動契約範本」予各地方政府提供轄內各公立幼兒園參考，以利公立幼兒園辦理契進人員進用及管理相關事宜。

三、本報告初稿檢討與建議中有關擔任導師之教保員難以落實勞動基準法規定部分，本部意見如下：

(一) 有關適用勞基法之教保員提供教保服務及其休息時間，說明如下：

1. 本部之函釋：為利幼兒園管理適用勞基法教保員並符合相關規定，本部業於 104 年 12 月 22 日以臺教授國部字第 1040149077 號函釋示在案，依該函說明二略以，依勞基法進用之教保服務人員如於幼兒午睡時間輪流休息，幼兒園除應視園(校)務運作暨管理實際需要調配人力外，應至少安排 1 名教保服務人員在場照

護，且為能落實照護，該照護人員應保持警醒，以及時因應幼兒突發狀況，俾兼顧教保服務人員勞動權益及維護幼兒接受適當教育及照顧之權利。

2. 依勞基法規定，勞工正常工作時間每日不得超過 8 小時，每週不得超過 40 小時；勞工繼續工作 4 小時，至少應有 30 分鐘之休息。爰勞基法業明訂契進人員每週最高工時之限度，為利幼兒園提供貼近家長需求之教保服務，倘社區家長確有延長照顧服務之需求者，幼兒園自得彈性調整園內教保服務人員上、下班時間，以符合勞基法規範並兼顧家長托育需求及勞動契約所訂之規定。

(二)另於幼照法及幼兒園行政組織及員額編制標準(以下簡稱員額標準)明定公立幼兒園得外加增置教保服務人員之相關規定，以適度緩解幼兒園現場人力調度問題：

1. 依幼照法第 16 條第 5 項規定略以，公立學校附設幼兒園者，每園應再增置教保服務人員 1 人。
2. 又依員額標準第 6 條規定略以，幼兒園招收幼兒人數在 150 人以下者，得再增置教保服務人員 1 人，招收幼兒人數逾 150 人者，得再增置教保服務人員 2 人。

四、本報告初稿檢討與建議中有關建立教保員之專業證照制度部分，本部意見係：為瞭解幼兒園教保服務人員不足之現況，本部業委託專案團隊研議幼兒園現場教保服務人員不足之解決方案，總執行結案報告亦針對建立教保員專業證照制度提供相關建議，後續待諮詢各界意見後，再行整體研議。

五、本報告初稿檢討與建議中有關推動幼兒教育與保育體系之整合部分，本部意見如下：

- (一)為解決原托兒所與幼稚園之收托兒童年齡重疊、師資條件、立案標準與資源不均等問題，行政院自 86 年至 94 年分階段推動幼托整合，召開多次會議邀集相關單位蒐集意見及凝聚法案共識後，幼照法於 100 年 6 月 29 日公布，並自 101 年 1 月 1 日施行，

確立幼兒教育及照顧方針。

(二) 現階段幼托已完成整合且有明確分工，0 至未滿 2 歲幼兒所需之照護服務，依兒童及少年福利與權益保障法、兒童及少年福利機構設置標準辦理，以托嬰中心或居家式托育照顧為主，由社政部門統籌管理。2 歲至入國民小學前幼兒所需之教保服務，由教育部門統籌管理，幼稚園及托兒所業全面改制為「幼兒園」

(三) 基於照顧年齡層不同各有其專業性，於法令規範、權管單位及人員資格要求均有差異，由中央部會各依其專業權責分工辦理。

參採情形：

一、第一點意見部分，教育部雖透過準公共幼兒園及非營利幼兒園機制，以引導私立幼兒園提升教保服務人員薪資水平。但正如宋助理教授意見所指出，目前正在推行的準公共幼兒園及非營利幼兒園，這些政策往往是有經費補助才推得動，經費結束就式微結束。這種短利政策反而讓許多不良的幼兒園得以繼續死撐，並造成劣幣逐良幣的狀況，且前揭機制未能解決同工不同酬之問題，爰仍維持本報告意見，但補充準公共幼兒園及非營利幼兒園機制有關提升教保服務人員薪資之說明。

二、第二點意見部分，教保員提供之教保服務內容雖係由幼兒園及教保服務人員雙方議定之，但教保員之工作內容如能提供相關範例，應有助於教保員與幼兒園訂約時保障自身權益，爰仍維持本報告意見。

三、第三點意見部分，酌予參採相關規定，並配合修正本報告意見。

四、第四點意見部分，教育部正研議有關建立教保員之專業證照制度，並未反對本報告意見，爰錄供參考。

五、第五點意見部分，幼托整合後，幼稚園及托兒所雖已全面改制為幼兒園，但幼兒園內之主要師資幼教師與教保員兩者之職前培訓體系卻分由教育大學(學院)之幼教系與高職或科技大學之幼保

系辦理培訓。培訓後幼教師具有專業證照，但由於教保員未具專業證照，直接導致與幼教師同工不同酬之問題，只有推動幼兒教育與保育體系的整合才能解決問題，爰仍維持本報告意見。

勞動部書面意見

- 一、查有繼續性工作應為不定期契約，勞動基準法第 9 條第 1 項定有明文。本報告初稿內「貳、我國幼托整合政策沿革與教保員之現況三、教保員與教師之權益比較」一節，教保員之勞動契約屬性，當以勞工所擔任之工作，就該事業單位之業務性質與經營運作之實質內涵決定，對於教保員而言，其勞務提供皆屬幼兒教保服務。基此，幼兒教保相關工作之於幼兒園，顯有持續存在之勞務需求，應屬繼續性工作。爰此，幼兒園與教保員間簽訂之契約，除有同法第 9 條第 1 項所定得為定期契約之情形（例如：育嬰留職停薪期間之職務代理人），否則應為不定期契約。是以，雇主如欲單方面終止勞動契約，須有勞動基準法第 11 條、第 12 條第 1 項各款情事之一，或同法第 13 條但書規定之法定事由，始得依法終止勞動契約。
- 二、次查，本報告初稿內「肆、問題檢討與建議二、釐清教保員與幼教師之權責分工，建議主管機關應於勞動契約範本中明訂其工作內容」一節，教育部業訂有「公立幼兒園契約進用人員勞動契約範本」，未來如該部有修正或調整，本部將配合提供意見，以強化教保員之相關權益。
- 三、末查，本報告初稿內「肆、問題檢討與建議三、擔任導師之教保員難以落實勞動基準法規定」一節，勞動基準法第 35 條有關休息時間之規定，係為使勞工於工作相當長度之時間後給予休息，以利其恢復體力。教保員之工作性質認屬具有繼續性，雖得於工作時間中另行調配休息時間（得不於繼續工作滿 4 小時之時立即休息），惟事業單位仍應採人力補充或調度方式，使教保員於工作中獲得 1 次至少 30 分鐘之休息。幼兒在園需要全時之照顧不

得鬆懈，教保員工作屬高度專注性且耗費體力，若未在工作中獲得適當休息，對於幼兒之照顧當有不利影響。建議從教育相關法規研議適當作法及對策，以符勞動基準法之規定，方可兼顧教保員與幼兒之權益。

參採情形：

- 一、第一點意見部分，參採並配合修正。
- 二、第二點意見部分，勞動部未反對本報告意見，爰錄供參考。
- 三、第三點意見部分，勞動部未反對本報告意見，認為教育部應研議適當對策以符勞動基準法規定，擬參採相關內容並配合修正本報告。

李研究員高英書面意見

- 一、本報告初稿頁 4-頁 5：報告第貳章第二節「教保員之進用」及第三節「教保員與教師之權益比較」內容皆僅針對公立幼兒園之教保員或幼教師而言，似未論及私立幼兒園之教保員或幼教師。爰建議或增加私立幼兒園部分之論述，或將節名限縮為「公立幼兒園教保員之進用」及「公立幼兒園教保員與教師之權益比較」，以符合實際。
- 二、本報告初稿頁 9：第 3 行提及「教保員依據勞動基準法，以簽訂契約方式進用，期滿即解職」，惟誠如頁 4 倒數兩行至頁 5 前 3 行所述「教保員或助理教保員等係依勞動基準法相關規定以契約進用。…此類契約進用人員為幼托整合後所創設之新型態人員，其所從事之工作為繼續性工作，並與幼兒園簽訂不定期契約」，依此，教保員雖依勞動基準法以簽訂契約方式進用，但其所從事之工作為繼續性工作，故為不定期契約，上述「期滿即解職」之說法似可再行斟酌。
- 三、現況問題是因為幼托整合前原來的制度使然。教保員的培育、資格取得、薪資待遇本來就和幼教師有所不同，故當兩個制度合併以後，幼教師和教保員之間易產生相互比較，認為彼此是有差異

的。再者，幼托整合前，幼教師和教保員在各自領域皆可獨當一面，整合後，其職務分工與角色定位並不明確，難免產生人事紛爭，不利雙方分工合作。爰此，贊同撰稿者之論點，主管當局允宜儘速釐清兩者之角色、職責分工、待遇、培育以及資格取得等事宜，以平息紛擾且促使雙方合作順暢，方為正本清源之道。

參採情形：

- 一、第一點意見部分，參採之，於「教保員之進用」部分增加私立幼兒園之論述。「教保員與教師之權益比較」部分則修改節名為「公立幼兒園教保員與教師之權益比較」。
- 二、第二點意見部分，參採並配合修正。
- 三、第三點意見部分，贊同本報告意見，錄供參考。

張研究員淑卿書面意見

- 一、「公私立教保人員同在幼教職場工作，但卻薪資福利待遇相差甚遠，形成同工不同酬的現象，在人口結構少子女化之趨勢下，幼兒教育及照顧是政府必須重視的議題，而在幼托政策整合下，幼兒園未來的發展及教保人員的權益或教保教育發展等，教育部應積極推動多元且符合社會期待的政策，提升幼教師資的專業素養、建立倫理規範與良好幼教環境，未來若將公私立幼兒園的教保人員權益整合，最好的政策就是將私立幼兒園以公辦民營之福利制度辦理，以拉近公私幼間的差距。對於本報告的建議釐清教保員與幼教師之權責分工，主管機關應於勞動契約範本中明訂其工作內容；建立教保員之專業證照制度等意見，皆具有參考價值，甚表贊同。
- 二、教保人員之權益，因公私立任用適用法律不同，例如幼兒教師，公幼教師準用公立國民小學教師之規定；私幼教師則適用勞動基準法等相關勞動法規定。若以公立幼兒園的教保人員亦有不同規定（1）以現職教師身分任園長者，準用教師法之規定。（2）以現職契約進用教保員身分任園長者，依勞動基準法、勞工保險條

例及性別工作平等法等勞動法規規定。(3) 教師則準用教師法之規定。(4) 依勞動基準法以契約進用之教保員、助理教保員則依勞動基準法、性別工作平等法等勞動法規規定。亦即公立幼兒園的教保人員(包含園長、教師、教保員及助理教保員等)其任用規定也是多元的,爰建議初稿第5頁有關教保員與教師權益比較表中納入公私立教保人員權益相關規定,對現況有關之教保人員薪給、考核方式及退休等各項權益,公私立的差異,則可以一目了然。

參採情形：

- 一、第一點意見部分,贊同本報告意見,錄供參考。
- 二、第二點意見部分,公立幼兒園教保員與教師之權益比較有相關法規可供依循,但私立幼兒園不論教保員與教師都具勞工身分,其相關權益皆依契約定之,公權力較無介入之空間,爰仍以公立幼兒園教保員與教師之權益比較為主。

邱研究員垂發書面意見

- 一、本報告初稿針對幼托整合後,有關教保員與幼教師雖職稱不同,然工作性質雷同,但教保員權益與幼教師差異甚大,考量此種情形長期下去恐不利於幼教發展。故從幼托整合政策沿革及其立意、幼兒園教保服務工作內涵等方面予以介紹後,提出相關法制建議,體系完整、論述清晰,且建議方向明確,皆甚表贊同。
- 二、惟依本報告初稿第5頁列表所示之教保員與幼教師之權益比較表,乃針對公立幼兒園所為之比較,則私立幼兒園之情形如何?抑或是私立幼兒園員教保員、幼教師基於私法自治原則,非本文討論範圍?若此,則本報告題目未設定於「公立幼兒園」教保員制度相關問題研析?是否妥適?然另方面觀之,教保員與幼教師其同工不同酬現象,可能不限於公立幼兒園,亦即本報告「參、幼兒園教保服務工作內涵」及「肆、問題檢討與建議」等說明,於私立幼兒園似亦有其適用可能,則本報告似未就私立幼兒園教保

員與幼教師之權益比較，甚為可惜。以上疑義建請釐清後適度說明之，以完備論述體系。

- 三、本報告初稿第 8 頁提及「幼照法第 16 條與第 17 條規定，幼兒園除大班須由教師帶班外，中班與小班等可由教保員帶班。但實務上卻存在帶班教保員的工作性質等同教師化的現象，而薪資福利上又有顯著落差」云云，則究竟是實務執行未符合法規規範意旨，須就執行面予以調整？或法規面未符合實際需要，須配合修法？似宜先釐清確認。

參採情形：

- 一、第一點意見部分，贊同本報告意見，錄供參考。
- 二、第二點意見部分，公立幼兒園教保員與教師之權益比較有相關法規可供依循，但私立幼兒園不論教保員與教師都具勞工身分，其相關權益皆依契約定之，公權力較無介入之空間，爰予參採並修正相關章節名稱。
- 三、第三點意見部分，幼照法第 16 條與第 17 條規定係有關幼兒園師生比之規定，本身並無問題，該段陳述主要係表示，由於教保員與教師之工作性質類似，所以教保員之工作有教師化的現象，但薪資福利又有顯著不同，爰配合修正本報告相關內容。

翁研究員栢萱書面意見

- 一、本報告初稿建議教保員與幼教師工作性質類似卻同工不同酬，應大力提升教保員薪資；釐清教保員與幼教師之權責分工，主管機關應於勞動契約範本中明訂其工作內容；擔任導師之教保員應落實勞動基準法規定；建立教保員專業證照制度及推動幼兒教育與保育體系之整合。本報告建議事項立意甚佳，確實是解決教保員繁重工作、超時工作環境的良好解決方法，也是未來培養臺灣學前教育人才的重要途徑，甚值主管機關在未來修正相關法規及建立制度時的參考。
- 二、本報告初稿第 11 頁至 12 頁，問題檢討與建議第三點、擔任導師

之教保員難以落實勞動基準法規定。目前教保員係依勞動基準法相關規定以契約進用，其相關權利義務除依契約及「公立幼兒園契約進用人員之進用考核及待遇辦法」等相關規定辦理外，仍有勞動基準法等勞動法規之適用，但教保服務工作應有其整體性，但其從業人員卻又割裂為教師與勞工之不同身分，在法令適用上容易產生矛盾結果，確實有檢討統一之必要。依此，本報告所提建議仍須由教育部及勞動部等主管機關召開跨部會協調會議處理既存問題，如須修法或是透過措施改進，應盤點相關問題加以解決，以期教保員權益獲得最佳保障。

三、本報告初稿第 12 頁至 13 頁，問題檢討與建議第四點、建立教保員之專業證照制度。目前幼教師要通過教師資格檢定考試取得證照，保母亦須通過技術士技能檢定考試取得證照，而教保員與助理教保員卻不需任何資格檢定考試即可執業，除無法確認及提升教保員專業能力外，對於幼兒園孩童是否能受到良好教育或照顧亦會受到質疑。因此，教保員專業證照制度的建立，亦應與其權益保障一併檢討，例如對於獲得教保員證照者其薪資待遇等即予提升，藉此亦可有效鼓勵教保員提升其專業能力。

參採情形：

- 一、第一點意見部分，贊同本報告意見，錄供參考。
- 二、第二點意見部分，贊同本報告意見，錄供參考。
- 三、第三點意見部分，教保員專業證照制度如能建立，應能有助於提升其待遇福利，爰予參採。

楊研究員芳苓書面意見

- 一、本報告頁 8 提及，若干教保員曾表示：「為什麼要區分教保員和教師兩者職位，但是負責的工作卻是一樣的，照理來說教保員領比較少的薪水，那表示他要負擔的工作應該是比較輕的，所以才會薪水比較低。但是政府的配套措施似乎沒有做好，所以才會導致教保員和教師同工不同酬。」教育部 107 年 1 月 3 日臺教授國

字第 1060150993 號函亦曾表示：「…考量公私立幼兒園之教保員與教師工作性質相同…」顯見此種職稱不同，但工作性質相同的情形，在幼教實務上確屬普遍存在。惟依台北市立大學幼兒教育系主任林佩蓉：「…『教保』的部分本身就是這樣，『照顧』和『保育』；幼教師則是自己設計課程，遊戲中學習，不能用打罵，要用有技巧專業方式去幫助小朋友，學習帶著走的能力，因此，在這些部分是更高難度的挑戰。」（曾翌萍，幼教師、教保員爭權益！家長：最盼「專業」，103/05/29）。可見理論上賦予幼教師更深期許，在實務執行面上難以顯現其區別。

二、目前高職念幼保科畢業就可以當助理教保員，專科念幼教相關科畢業則為教保員，如是大學念幼教科系，到幼兒園實習半年，考取國家教師資格檢定考試，方能取得「幼教師」資格。簡言之，教保員和幼教師就是「證照」差別，因此，薪資待遇也有落差。本報告頁 13，提及學者認為不但幼教師要通過教師資格檢定考試來取得證照，連保母也要通過技術士技能檢定考試來取得證照，反而夾在中間的教保員與助理教保員，不需任何資格檢定考試便可以執業，這無法確認與提升教保員的專業。在幼兒園之教保過程中，教保員占有重要之角色，但卻未經國家專業資格之檢定。為保障幼兒獲得妥適之教保服務並提高其職業尊嚴，應考慮建立教保員之專業證照制度。個人對此結論亦表贊同，但建立此一制度，亦說明為何教保員之薪資不如幼教師，社會對於取得證照者仍有較高的信任，如何設計其證照檢定內容，以與幼教師有所區隔，可為未來研究之議題。

參採情形：

- 一、第一點意見部分，按幼教理念上可以區別教育與保育，但實務上很難讓教師只從事教育工作，教保員只從事保育工作，法規上也未做此區分，爰擬維持本報告意見。
- 二、第二點意見部分，贊同本報告意見，錄供參考。

李副研究員雅村書面意見

- 一、本報告初稿就說明我國幼托整合政策沿革與教保員之現況，再介紹幼兒園教保服務工作內涵，最後就教保員制度相關問題進行探討與建議，提綱挈領、層次分明，論述問題邏輯清晰、簡潔有力，敬表贊同。
- 二、教保員的教保服務工作繁重，需同時肩負「教育」與「保育」之責，然而，繁重的教保工作、超時的工作環境，卻僅獲得低薪與低社會聲望，是造成臺灣學前教育人才出走的重要成因。公私立教保人員同在幼教職場工作，但卻薪資福利待遇相差甚遠，形成同工不同酬的現象，在人口結構少子女化之趨勢下，幼兒教育及照顧是政府必須重視的議題，而在幼托政策整合下，幼兒園未來的發展及教保人員的權益或教保教育發展等，教育部應積極推動多元且符合社會期待的政策，提升幼教師資的專業素養、建立倫理規範與良好幼教環境；如仍繼續維持教保員制度，應提高其薪資、釐清與幼教師之權責並建立專業證照制度。但考量教保工作整體不可分離之特性，宜將幼兒教育與保育體系予之整合，直接將其併入幼教體系或為根本解決之道，對於本報告的建議釐清教保員與幼教師之權責分工，主管機關應於勞動契約範本中明訂其工作內容；建立教保員之專業證照制度等意見，皆具有參考價值，甚表贊同。

參採情形：

- 一、第一點意見部分，贊同本報告意見，錄供參考。
- 二、第二點意見部分，贊同本報告意見，錄供參考。

陳副研究員淑敏書面意見

- 一、本報告初稿所提建議：教保員與幼教師工作性質類似，卻同工不同酬，應大力提升教保員之薪資，並隨著教保員年資增加逐步縮減與教師之差距；釐清教保員與幼教師之權責分工，建議主管機關應於勞動契約範本中明訂其工作內容；擔任導師之教保員難以

落實勞動基準法規定；建立教保員之專業證照制度；推動幼兒教育與保育體系之整合等，均切合實際所需，敬表贊同。

二、幼托整合係依 101 年 1 月 1 日施行之幼兒教育及照顧法（以下簡稱幼照法）第 2 條第 4 款規定：「教保服務人員：指在幼兒園服務之園長、教師、教保員及助理教保員。」（業經 107 年 5 月 29 日全文修正，現行條文已遞移至第 3 條第 5 款，條文內容稍作修正為「教保服務人員：指提供教保服務之園長、教師、教保員及助理教保員。」）幼兒教育及照顧是形塑幼兒人格與學識的基礎，其重要性不言而喻，故教保服務人員甚為重要。教保員與幼教師工作性質相近，然權益卻相差甚大，明顯存在著一體兩制、同工不同酬之現象，揆諸在工作職場上與教保服務人員有關者，不外乎薪資待遇、福利、工作時數、假期、工作內容與師生比等；然教保員事多錢少，長期低薪，其人力缺口該如何補足？實應改善教保員勞動條件，首須改善薪資，方能留住優秀人才，以穩定教保品質。

三、監察院 108 年 6 月 6 日調查報告(108 內調 0042)意見略以：「107 年 8 月托育準公共化實施以來，顯現政策倉促上路未採取因地制宜措施、亦未解決托育量不足及資源分配不均，並有排擠地方政府其他社會福利支出等節，促請行政院督飭相關部會檢討改進為解決少子女化問題。」行政院表示托育準公共化政策上路後，107 年 8 月至 12 月由中央政府先吸收各地準公共化政策預算，自 108 年後才由地方政府編列自籌款，此為既有之規定。然地方政府財政本就不足且負擔重，能否因應此政策，值得斟酌。

參採情形：

- 一、第一點意見部分，贊同本報告意見，錄供參考。
- 二、第二點意見部分，贊同本報告意見，錄供參考。
- 三、第三點意見部分，有關托育準公共化政策係屬另一問題，並非本報告所研討重點，爰擬維持本報告意見。

黃副研究員兆儀書面意見

- 一、同樣是經過層層關卡，經由縣市統一招考再分發到各校的契約進用教保員，歷經初、複試辛苦地考到此份工作，過程並不會比教師甄選輕鬆，但在一樣的考試制度下，卻沒有獲得應有的權益與福利，各縣市教保員的權益與福利非但模糊不清，而且還不盡相同，甚至與幼教老師同工不同酬，本報告之論析及頁 7-14 所提檢討與建議，可資贊同。
- 二、本報告初稿頁 7 所提：「一、……，應大力提升教保員之薪資，並隨著教保員年資增加逐步縮減與教師之差距」部分，教保員雖為公立幼兒園的正式人員，未有勞動基準法得終止契約之情形者，幼兒園不得任意終止契約。但卻屬不定期契約，非一年一聘，因此，若能進一步說明如何採計年資逐步縮減差距的做法，似更完備。

參採情形：

- 一、第一點意見部分，贊同本報告意見，錄供參考。
- 二、第二點意見部分，關於提升教保員薪資問題，本報告擬採納宋助理教授意見，以幼教師與教保員合併為教保師與公立幼兒園擴大招收大班幼兒等方法解決，爰配合修正本報告意見。

李助理研究員淑瓊書面意見

- 一、本報告初稿鑑於幼托整合後，幼兒教育現場由 2 名幼教師變成 1 名幼教師 1 名教保員，雖然教保員與幼教師之職稱不同，但其工作性質雷同，而權益又與幼教師差異甚大，並以此為出發點，提出研析意見，殊值認同，惟臺灣的學前教育長期由私立業者主導，公立幼兒園為相對少數，爰建議本報告有關權益比較部分，除以公立幼兒園之教保員與幼教師為比較對象外，增加私立幼兒園教保服務人員之比較項目。
- 二、本報告初稿側重為幼托體系之教保員發聲，實則於「幼兒教育及照顧法」修法時，即引發幼教教師與教保員雙方不同立場的修法

爭議，建議思考重心或可調整回到如何維護幼照品質的主軸上，較能持平看待幼教實務中有關教保員之權益與制度面落差之問題。本報告第 10 頁引幼照法第 12 條第 1 項規定謂：「前揭每項教保服務內容可謂皆涉及教育與保育，須幼教師與教保員共同協作來完成。學者認為除助理教保員係一『協助』角色外，幼教師和教保員在教育與保育的職責區分上，係緊密連結在一起，並呈現一種消長狀態，即幼教師之教育工作應該較多，保育工作應該較少；教保員則反是」，實際上是肯認幼教師與教保員之任務並不相同，並建議「為明確教保員之工作職責，建議主管機關應於勞動契約範本中明訂其工作內容，避免與幼教師之職責混淆」，惟於第 14 頁結論中卻謂：「幼托整合政策立意良善，但實務上卻產生諸如教保員與幼教師同工不同酬、權責分工不明、難以落實勞動基準法規定等問題。」，並據此作為應提高教保員薪資、釐清與幼教師之權責並建立專業證照制度之立論基礎，此一立論基礎與前段之論述事實上是互相矛盾的。爰建議，若認為幼教師與教保員之任務不同，卻因執行面的問題，造成同工不同酬的結果，應檢討的應是執行面的問題；若認為幼教師與教保員的工作，在實務的執行上難以清楚區分，則應檢討的是制度面的問題，應去探討幼托體系的教保服務人員有無區分幼教師與教保員的實益，若認實務工作上，無法清楚區分兩者之工作，進而認為制度面上無區別兩種人員的實益，則應建議修法將兩種人員整合，並考量對現行執業之人員之過渡方式。

參採情形：

- 一、第一點意見部分，公立幼兒園教保員與教師之權益比較有相關法規可供依循，但私立幼兒園不論教保員與教師都具勞工身分，其相關權益皆依契約定之，公權力較無介入之空間，爰配合修正相關章節名稱。
- 二、第二點意見部分，教保員與幼教師之任務於幼教理論上雖有所區

分，但在實務上工作並無不同，此點並無爭議。實則執行面之問題通常也是制度面之問題所造成，本報告擬採納宋助理教授意見，以幼教師與教保員合併為教保師，作為兩者同工不同酬問題之解決途徑。