

■ 专题: 婴幼儿托育服务与管理

学术主持: 宋占美

## 台湾地区婴幼儿托育事业的发展沿革与调适转型

熊 灿<sup>1,2,3</sup>, 王光文<sup>1,2,3</sup>

(1. 贵阳幼儿师范高等专科学校, 贵州贵阳 551400; 2. 贵州教育发展研究院, 贵州贵阳 551400;  
3. 马来西亚敦阿都拉萨大学, 马来西亚吉隆坡 50000)

**摘要:** 我国台湾地区婴幼儿托育事业发展较之大陆地区具有较长时期的先行探索。本文尝试回顾台湾地区托育服务发展的历史沿革, 评介其托育服务专业要求、资格认定和从业人员培养与就业管理等具体做法, 以及其针对突出问题的调适转型举措, 希冀为大陆地区托育服务的今后改革与发展提供参考。

**关键词:** 台湾地区; 婴幼儿托育服务; 发展沿革; 调适转型

中图分类号: G619

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2024)06-0049-06

PDF获取: <http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2024.06.006

## The Development and Adaptive Transformation of Infant and Child Care in Chinese Taiwan

XIONG Can<sup>1,2,3</sup>, WANG Guang-wen<sup>1,2,3</sup>

(1. Guizhou Education Development Research Institute, Guiyang 551400, China;  
2. Guizhou Institute for Educational Development, Guiyang 551400, China;  
3. University Tun Abdul Razaks, Kuala Lumpur 50000, Malaysia)

**Abstract:** The development of childcare in Chinese Taiwan has a relatively long period of pioneering exploration compared to mainland China. This article attempts to review the historical development of childcare services in Chinese Taiwan, evaluate their professional requirements, qualification recognition, employee training, and employment management, as well as their specific measures for adjusting and transforming prominent issues. The aim is to provide reference for the future reform and development of childcare services in mainland China.

**Key words:** Chinese Taiwan; infant and child care; development; adaptive transformation

婴幼儿托育服务能够缓解大众家庭的育儿压力,在一定程度上激励年轻人敢于、愿意和乐于生育,进而推动社会的可持续发展。近年来随着社会进程的推演,婴幼儿与家庭之间关系发生了较大变化,传统的婚姻生活模式也随之更迭。

当今的家庭越来越多地走向小微化,部分家庭甚至出现了因“双薪”和隔代教养“不适”或不足而致“空巢”的现象,这使得更多婴幼儿需要早于学前教育的托育服务,客观要求我国大力发展婴幼儿托育事业发展。由于起步较晚,加之管理体制

收稿日期: 2024-03-12; 修回日期: 2024-04-27

**作者简介:** 熊灿,女,贵州贵阳人,贵阳幼儿师范高等专科学校教师,贵州教育发展研究院助理研究员,马来西亚敦阿都拉萨大学教育学博士研究生,主要研究方向: 学前教育; 王光文,男,贵州贵阳人,贵阳幼儿师范高等专科学校教师,贵州教育发展研究院助理研究员,马来西亚敦阿都拉萨大学教育学博士研究生,主要研究方向: 学前教育,职业教育,比较教育。

和运行机制尚未理顺,我国托育服务行业推进相对迟缓。

我国台湾地区婴幼儿托育事业较之大陆地区具有较长时期的先行探索。尽管学界对此已经进行了相关研究<sup>[1-4]</sup>,但从系统性上来看仍力有未逮,同时就其突出问题的求解仍有待商榷。在大力推进中国式现代化托育事业高质量发展背景下,我国对于托育服务的整体认识与实践迫切需要从“家庭责任”阶段提升至“公共事业”阶段。为此,尝试回顾台湾地区托育服务发展的历史沿革,评介其托育服务专业要求、资格认定和从业人员培养与就业管理等具体做法,以及其针对突出问题的调适转型举措,希冀为大陆地区托育服务的今后改革与发展提供参考。

## 一、台湾地区托育服务发展的历史沿革

### (一)萌芽期(1920-1959年)

早在1922年,我国开始实施学校系统改革案(简称“新学制”)。台湾地区在新学制框架下,其“幼稚园”<sup>①</sup>主要招收4到5岁的幼儿,但对1到3岁的也不拒绝。这是台湾地区开展托育服务的先导之步<sup>[5]</sup>。1934年以来,台湾地区的“家庭总部”就采取以家庭为单位的教养方式对贫困家庭儿童进行生活教育。1945年,根据《台湾地区托儿所设置办法》,幼稚园更名为托儿所,招收1-5岁儿童。1949年以后,台湾地区“托育所”调整为招收2-4岁儿童,先后成立“社会局”以及社会福利事务所负责管理托育事业<sup>[6]</sup>。1955年,台湾地区成立了第一所公办儿童教养院,招收1到5岁儿童,并在整个台湾地区推广。

### (二)发轫期(1960-1986年)

上世纪60年代至80年代末是台湾地区托育事业发展的始发阶段。此时台湾地区的社会经济空前发展,随着家庭结构和女性角色的改变,民众对儿童托育服务需求显著增强。由于社会观念和政策环境掣肘,台湾地区托育服务规模和发展质量仍然受限。1967年,台湾地区成立了首个正式育婴机构<sup>[4]</sup>。1972年,颁布“儿童及少年福利法”,确定了托育服务的法律基础和制度框架<sup>[7]</sup>。但是,因当时台湾地区对于女性传统角色的刻板印象致使多数女性仍被限定为

家庭主妇,不提倡在外抛头露面,限制了女性参与托育服务行业的机会,也影响了台湾地区托育服务专业化进程。此外,因家庭经济状况和公共托育设施的制约,许多家庭也只能选择非正规的“家庭主义(父母或其他亲人自己在家照顾孩子)”托育方式,这也导致托育服务质量难获保障<sup>[6]</sup>。时至70年代末,台湾地区的家庭结构变得愈发多元化,人们的托育观念也悄然发生了转变,越来越多的女性开始积极外出上班,使得托育市场需求进一步增大,间接促使全社会更加重视托育服务。

### (三)平台期(1987-2007年)

上世纪80年代末至21世纪初期是台湾地区托育事业发展的平台期。1987年以后,台湾地方政府对托育服务投入不足,尚未充分动员社会力量介入托育服务<sup>[8]</sup>,使得台湾地区托育机构的“公办化”改造受到了限制,加之前期成立的托育机构规模偏小以及分布不甚合理,难以满足适龄儿童的入托需求。总之,诸多因素综合制约着台湾地区托育事业的发展,整体呈现平行震荡的滞阻态势。

### (四)高涨期(2008年至今)

从2008年起,台湾地区将民众的“社会福利”作为其兴政的主要目标之一,着手以社区为依托,建立健全“民办公助”体系,主要通过各种形式的公开课、讲座、工作坊、主题访谈等形式,为广大家庭提供专业的、有步骤的指导与培训<sup>[9]</sup>。此外,地方政府还下大力气发掘和引导“社会力量”来积极参与社会福利事业,组建了“社会福利基金会”等社会组织和服务机构,成为政府与社会力量共同推动地区托育服务发展的重要引擎。此后,随着“公办化”政策实施,台湾地区托育服务开始步入政府与社会协同合作的兴盛阶段。

## 二、台湾地区托育服务的专业要求与资格认定

### (一)托育服务专业界定

#### 1. 托育服务专业

台湾地区托育服务体系的建立和发展主要借鉴了美国模式。美国1994年版韦氏词典(Webster's Dictionary)对“专业”(profession)描

述为“具有一定的实施准则、目的以及努力成为这一专业人士所应具备的特点和品质”。美国教育学会(National Educational Association)把教育专业工作细分为专业工作与专业工作人员两个层面。教育专业工作是指运用教育教学的专业知识和技能,重视教育教学的理念,不只计较经济回报的专门事业。教育专业工作人员是指经过长时间教育教学的专门培训,拥有相对独立自主的判断、选择、实施、提议等权利,有在教育教学方面的专业团体和清晰的教育教学理论信条以及相关的持续进修与学习深造机会的人士<sup>[10]</sup>。台湾地区现行托育服务专业的主要范畴包括:职责与任务、专业知识、教育背景与培训、安全与健康、个体差异与关怀、家长沟通与合作<sup>[2]</sup>。在职责与任务方面,主要涉及托育人员为儿童提供安全、健康、愉快的学习生活环境;具体包括但不限于制定和实施适龄儿童的教育计划、为其提供日常照顾、监督其游戏和学习活动、维护托育环境卫生、管理儿童情感需求等。专业知识方面,包括托育人员对儿童发展的各个方面,如对婴幼儿的身体、认知、社交、情感等的了解;熟悉儿童心理学、早期教育原理、儿童健康和营养等领域的知识,以为其提供全面的

支持和指导。在教育背景与培训方面,托育人员须拥有相关学科领域学习的经历,如儿童发展心理学、教育学等;此外还须要参加专门的培训课程用以更新知识、了解最新的托育理论和方法实操。在安全与健康方面,托育人员必须确保托育环境的安全性,消除一切可能的隐患,同时还须确保儿童的饮食、卫生和身体健康等得到专业的照护。在个体差异与关怀方面,托育人员必须秉持“每个儿童都是独特个体”的儿童观,相信儿童都有不同的发展阶段与节律、兴趣与需求,同时能为每一个儿童提供个性化的关怀,充分发掘儿童潜力。在家长沟通与合作方面,托育人员必须与家长保持紧密的沟通和合作,分享儿童在托育环境中的各种表现与需要,确保在“家—托”间形成良好的沟通渠道和合作路径,切实促进儿童的全面发展。

## 2. 托育服务专业要求

不同层级的专业角色需要不同的职前准备及专业知识。在很长的一段时间内,台湾地区对托育人员的专业要求与美国幼儿教育协会(National Association for the Education of Young Children)对幼儿教师资的专业分类要求基本一致<sup>[11]</sup>,详情见表1。

表1 台湾地区托育人员的层级与要求

层级	描述	要求
助理托育人员	新入职托育行业,在专业人员的督导下进行托育计划活动	中职毕业或者具有同等学历,受聘后须按要求参加专业进修与培训
准托育人员	基本独立照护和指导集体儿童	参加过儿童发展协会认证课程中六大能力领域的培训
托育人员	照护和指导集体儿童,并具备发展儿童现有第一、二阶段的能力及拥有较多理论知识和实操技能	大专及以上学历院校学前教育或儿童发展相关专业毕业
托育专家	监督、训练托育人员,设计托育相关课程及执行这些课程活动	本科学前教育或儿童发展相关专业毕业,具有三年以上托育、幼教或学前教育的全职教学经验

由表1可知,台湾地区托育服务从业人员学历起点不高,其专业背景也不尽相同——有来自相关专业毕业的人士,也有非相关专业、仅参加了有关培训的人士。台湾地区托育服务专业现行要求包括:1)符合托育服务专业的实操技能与伦理标准;2)反映托育服务教育、培训和经验的相关需要<sup>[11]</sup>。但是,他们是否真正胜任托育工作抑或需要更多的职前专业教育,是台湾地区目前

亟需解决的问题,也是其托育服务专业发展正在面临的困境。

## (二)托育服务人员资格认定

托育服务人员的资质是托育服务质量的保证。目前台湾地区托育服务人员根据其工作地点的不同而被分成机构托育和家庭托育两大类型<sup>[12]</sup>。这两类服务人员资格认定要求见表2。

表2 台湾地区托育服务人员分类及其资格认定要求<sup>[12]</sup>

人员类型	机构托育服务人员	家庭托育服务人员
资格认定要求	须年满二十岁以上,提供健康证明、无犯罪记录证明,且符合以下条件之一:	须成年,并提供健康证明、无犯罪记录证明,且符合以下条件之一:
	① 保姆技师资格证持有者,且从事幼儿或小学教育工作满五年的教师	① 获得相应技术资格证者,如获保姆技师资格证、具备园长资格证或教师资格证
	② 在大专及以上层级院校保育、家政、护理等专业获得学士学位(大专毕业)者,或幼师毕业生,且持有经考试合格获得全台承认学历证者	② 中专及以上层次学校的幼儿保育及家政和护理等相关专业毕业生
	③ 完成托育专业人员的培训课程,获得结业证者	③ 修完保姆专业培训课程(2015年改为托育人员的专业训练课程)获结业证者

表2显示,不论机构托育或者家庭托育的服务人员,在认定资质时都必须年满18周岁以上<sup>[9]</sup>;在资质和经历方面,机构托育服务人员的要求与家庭托育服务人员的要求“各有千秋”;在学历方面,机构托育服务人员的要求较家庭托育服务人员的在层级上一样,但更偏向于职业取向;在专业培训方面,机构托育人员接受的是“托育专业培训课程”,家庭托育人员在2015年前修习“保姆专业培训课程”即可,而在2015年后则需要修习“托育专业培训课程”。最近的文献表明,这两类托育服务人员的资格认定要求正有着明显

“趋同”的发展形势<sup>[2]</sup>。

### 三、台湾地区托育服务人员培养与就业

#### (一) 托育服务人员培养

随着托育服务在台湾地区近年来的高速发展,一种基于“幼稚园化育”<sup>②</sup>理论设计的托育人员,即教师和教保员<sup>③</sup>“双系列”<sup>④</sup>的培训课程应运而生。其包含了学前教育学的基本学科,在基础师范课程中又专设有学前早期教育和保育以及特殊儿童教育等课程。从整体上看,台湾地区托育人员培训课程及资格审定情况见表3。

表3 台湾地区托育人员培训课程及资格审定

层次	课程	审定
高中(职)教育	教师:学前教育学的基本学科,幼儿文学、婴幼儿体能与游戏,幼儿艺术、幼儿音乐与律动等	教师:修满20个相关专业课程的学分
	教保员:社会工作、亲职教育、保育活动设计专题、教保模式、婴幼儿医疗理论与实践等	教保员:培训总时长为360个学时(约20个专业课程的学分)
二年制职技教育	教师:学前教育学的基本学科,幼儿文学、婴幼儿体能与游戏,幼儿艺术、幼儿音乐与律动等	教师:除了必修的72学分,还需选修10个学分来增强其自我在托育教保方面的能力
四年制本科教育	教保员:心理学、社会学、婴幼儿安全、亲职教育等,另外还包括三大类课程:① 卫生保健学,② 婴幼儿教育学 ③ 学龄儿童托育服务	教保员:大专及以上学历,符合儿童福利专业培养的要求
		教师:除了修满128个本科学分以外,还要修20个幼儿教育课程和26个幼稚教育课程的学分,且需要参加一年的相关实习
		教保员:除了修满必修的学分以外,还要修至少26个幼儿教育相关课程的学分

由表3可知,台湾地区现行托育人员培训分成三大层次:高中(职)教育、两年制职技教育和四年制本科教育,这三个层次的培训与资格审定各有其相似的地方,但是随着层次增高,专业要求愈加规范。目前,台湾地区对在幼儿园工作的托育人员的资格审定要求最高,对托儿所审定要

求次之,对家庭托育教保员审定要求最低<sup>[13]</sup>。

#### (二) 托育服务人员就业

2011年,台湾地区颁布“幼儿教育及照顾法”,开始力推幼托整合<sup>[13]</sup>。然而,实际初步成效却不尽人意。首先,台湾地区托育服务在过去很长一段时间内被公认为是专业性低、上班时

长、可取代性高的劳动力密集型岗位。其次,台湾地方政府因受少子化问题冲击,虽然在施政上偏向于鼓励生育并趋向公办路径发展,然而囿于经费不足,难以增设更多公办幼(托)机构,实际上实施的是“半公办化”(即民办公助)的托育政策。此举一定程度上打破了台湾地区托育服务格局,使得托育服务费用变相增加,托育从业人员的流动性反而增大<sup>[14]</sup>。公、民办两种体制中的人员工资待遇差距较大,这是使那些考不进编的教保人员即刻转行的最主要原因<sup>[15]</sup>。此外,教保人员工资收入偏低也导致用人荒,不少托育机构铤而走险聘用非专业人士来“顶替”<sup>[16]</sup>。这一矛盾在台湾地区的偏远地区更甚,乡村往往会更难招到合格的托育教保人员。于是,台湾地区在立法规定上做出了“让步”,允许聘用本科及以上学历的人员来托育机构担任“代课教师”<sup>[3]</sup>。如此便又出现了一个新矛盾,即进托育机构的教保人员资格除了本科学位的门槛之外,只需在入职前两年内或入职后的三个月内,接受8个学时以上的救生术和3个学时以上的安全教育相关课程培训即可,其实际胜任能力难以保障。

#### 四、台湾地区托育事业的突出问题与调适转型

##### (一)目前存在的突出问题

概言之,目前台湾地区托育事业发展存在以下三方面的突出问题:一是托育服务质量难以有效保障<sup>[17]</sup>。台湾地区不少托育机构以盈利为目标,追求让家长感受“短、平、快”的效应,强调以智育为导向,片面地、填鸭式地灌输现成的知识和结论,致使婴幼儿过早地承受学习压力,一定程度忽略了促进儿童的全面发展<sup>[18]</sup>,显著影响了托育机构的服务质量。二是托育行政管理效能欠佳。台湾地区管理部门在积极辅导与鼓励托育服务人员提升专业素养、实施家长托育津贴、解决托育从业人员流动性等方面,客观存在着强烈的“部门中心”倾向,尚未获得平行单位的密切配合。三是婴幼儿父母的亲职胜任能力有所欠缺。调查研究表明,台湾地区不少婴幼儿父母尚缺乏科学的亲职保教理念、责任意识、教养技能和必要的时间投入,过分依赖于托育机构的照管和教育<sup>[19]</sup>。

##### (二)台湾地区的调适转型

针对上述存在的突出问题,台湾地区积极尝试进行调适转型。一是大力倡导托育服务公共治理。例如,2021年颁布了新版的托育机构从业人员准入、考核、晋升及其他文件,明确了托育机构的职责管理权限<sup>[20]</sup>,切实提高了教保人员的待遇<sup>[21-22]</sup>;督促相关大专院校的学前和托育专业再次调整了培养计划和方案,进一步优化了培养课程方案及资格审定标准<sup>[23-24]</sup>;政府部门委托“社会福利基金会”定期监察所有托育机构是否注重其所收儿童的全面发展,是否实现了婴幼儿在身体、心理的全整教育。二是加快托育服务配套制度建设。例如,针对低收入、原住民、新住民等群体专设公办托育机构,并通过津贴(补助)鼓励民办机构提供整合性的托育服务<sup>[25]</sup>;出台了弹性工时、亲职假期、弹性薪资和亲职教育方案等,并协调财税单位建立起了专门支持家庭托育的财税福利制度,实施扶养亲属宽减税额、育儿免税等。三是各方联动强化亲职教育。例如,加大宣传力度,支持家长积极参与托育机构的托育计划和过程;设立亲职教育机构,积极动员年轻父母报名参加学习,切实提升其家庭正向教养能力<sup>[25-26]</sup>。

##### [注释]

- ① 台湾地区在不同历史阶段对幼儿园的称谓存在差异。在1920年至2011年颁布“幼儿教育及照顾法”之前,统一采用当时的“幼稚园”称谓。自2011年颁布“幼儿教育及照顾法”之后,统一采用“幼儿园”称谓。
- ② 幼稚园化育理念是指在幼稚园这个特定的教育环境中,通过一系列的教育方法和手段,对儿童进行全方位的培养和熏陶,使他们在这个阶段获得身心上的全面发展,为其后续的学习和生活打下坚实基础。
- ③ 台湾地区与大陆地区对托育服务人员的具体称谓存在差异。本文保留台湾地区的教保员称谓。
- ④ 有文献指出,在幼稚园工作的人员可称为教师,在托儿所工作的人员则称为教保员。教师主要负责教育工作,教保员则主要负责保育工作。

##### [参考文献]

- [1] 王祥,杨印. 台湾地区幼托整合政策发展成效述评[J]. 上海教育科研,2021(7): 59-63.
- [2] 陈静爽,林洁琼. 我国台湾地区地区托育机构质量监督制度及启示[J]. 东方娃娃·保育与教育,2021(12): 23-

- 27.
- [3] 田茂,王凌皓. 台湾地区地区托育服务的功能及启示[J]. 现代教育科学, 2017(3): 149-155.
- [4] 刘海. 台湾地区地区居家托育服务政策及其启示[J]. 宁波教育学院学报, 2022, 24(3): 19-24.
- [5] 沈龙安. 从“幼儿教育及照顾法”论述幼托整合政策之实施现况[J]. 学校行政双月刊(台), 2016, 1(101): 37-49.
- [6] 王舒芸. 台湾地区托育公共化之研究[R]. 台北: 财团法人台湾地区智库, 2011.
- [7] 台湾地区“内政部”. 儿童及少年福利法[EB/OL]. <http://news9ask.cn/fagui/twflfgk/201002/334446.html>.
- [8] 索长清,姚伟. 台湾地区地区幼托整合政策的发展及其启示[J]. 现代教育管理, 2014(1): 71-75.
- [9] 齐胜. 台湾地区省的托育发展历程. 托育星球[EB/OL]. <https://mp.weixin.qq.com/s/K0tN69aPrrW7j1ufiHC-Zdw>.
- [10] 王文娅,陆呈衍. 专业化视域下的中小学校长领导力研究[J]. 潍坊工程职业学院学报, 2013(5): 43-46.
- [11] 卓恒瑾. 全球化对台湾地区幼儿教育政策的影响——以幼托整合为例[J]. 学校行政(台), 2023(7): 218-234.
- [12] 陈静爽,孙佳玥. 我国台湾地区地区托育师资认定与培养的经验与启示[J]. 陕西学前师范学院学报, 2021, 37(9): 20-26.
- [13] 吴航,董雨果. 我国3岁以下儿童照顾政策的系统性构建——台湾地区地区0~2岁儿童照顾政策的发展路径及其启示[J]. 中国教育学刊, 2019(5): 35-40.
- [14] 许育典,王艺乔. 从幼儿教育基本权检讨台湾地区地区的“幼儿教育及照顾法”[J]. 法学教育研究, 2019, 24(1): 251-268.
- [15] 陈琦. 中国台湾地区地区幼托整合政策的研究[D]. 金华: 浙江师范大学, 2010.
- [16] 蒋姿仪. 幼托整合前后幼儿园师资培育问题之探讨[J]. 台湾地区教育评论月刊(台), 2018, 7(3): 24-33.
- [17] 台湾地区公共托育探索. 两岸少子化成因与影响报告[EB/OL]. <https://mp.weixin.qq.com/s/EaRYD94DjIpezgzD8zjarA>.
- [18] 杜丽静,冯丽娜. 我国台湾地区地区0~2岁公共托育经验的借鉴[J]. 早期教育: 教育教学, 2017(12): 21-23.
- [19] 郭戈. 0~3岁婴幼儿托育服务下的父职实践[J]. 中国青年研究, 2019(11): 85-92.
- [20] 华洁,易利娜,甘旻菲. 国内0~3岁婴幼儿托育模式的发展现状[J]. 当代护士(中旬刊), 2023, 30(3): 1-4.
- [21] 叶郁菁,杨璧琿,蔡淑惠. 托婴中心访视辅导计划实施与未来发展刍议[J]. 儿童照顾与教育(台), 2016(7): 56-69.
- [22] 张乐虹. 育婴员行业高质量发展的探讨——基于台湾地区地区保姆就业培训制度与服务方式的借鉴[J]. 太原城市职业技术学院学报, 2022(11): 46-48.
- [23] 王遇婷. 两岸高校幼儿教师培养方案的个案比较研究[D]. 南京: 南京师范大学, 2016.
- [24] 台中市托婴中心. 台中市托婴中心评鉴实施计划[EB/OL]. <https://www.society.taichung.gov.tw/media/567491/pdf>.
- [25] 谭洁. 我国台湾地区地区幼儿亲职教育发展的特点及其启示[J]. 早期教育: 教育教学, 2017(3): 24-25.
- [26] 肖振国,裴章艺. 少年司法语境下强制亲职教育制度之优化——以台湾地区地区强制亲职教育制度为镜鉴[J]. 人民检察, 2019(8): 73-77.

[责任编辑 任丽平]