

## 調 查 報 告

壹、案由：政府對都市原住民幼童照顧介入不足，且囿於既有托育服務商品化，形成都市原住民有高度托育需求卻無法負擔之窘境，致無法保障原住民幼兒接受適當教育及照顧之權利。對於原住民幼兒園設立狀況執行不力及公立幼兒園嚴重不足等問題，究相關主管機關是否涉有違失？實有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

為釐清案情，案經本院函詢教育部、內政部兒童局（下稱兒童局）、行政院原住民族委員會（下稱原民會）、新北市政府等有關機關，並調閱相關卷證；復於民國(下同)101年3月30日邀請臺灣大學教授劉毓秀(台灣社區照顧協會理事長)、國立政治大學社會工作研究所副教授王增勇、財團法人至善社會福利基金會執行長洪智杰，召開學者專家諮詢會議；嗣後，於同年5月11日偕同國立台北護理健康大學楊金寶教授、臺北市立教育大學林佩蓉副教授、邱志鵬副教授等三位專家學者與新北市政府、教育部、原民會等機關業務有關人員，赴五股現勘都市原住民幼兒照顧中心伯特利，並於同年6月13日詢問原民會、教育部、新北市政府等相關機關，茲將調查意見臚列如次：

一、目前有三成八之原住民家庭屬於我國全體家庭收入最低的 20%區塊，原住民之中已有接近半數人口移居都會地區，而在都市中之原住民幼兒，大多數就讀於私立幼兒園，無論在就讀經費、教學品質和生活照料等方面，均出現嚴重困境，亟待原民會、教育部及地方政府等相關機關通力合作，妥為因應。為改善都市原住民幼兒教育品質，各有關機關允宜建立

協調平台，合作解決相關法制問題，以改善台灣社會弱勢族群之幼教設施及教學成果。

- (一)原住民族教育法第 10 條規定：「一、原住民族地區應普設公立幼稚園，提供原住民幼兒入學機會。二、原住民幼兒有就讀公立幼稚園之優先權。三、政府對於就讀公私立幼稚園之原住民幼兒，視實際需要補助其學費；其補助辦法，由中央主管教育行政機關會同中央原住民族主管機關定之。四、中央社政主管機關，對於原住民幼兒之托育服務，應比照前三項規定辦理。」
- (二)據教育部函復本院，迄至 101 年 3 月 31 日前，全國公立幼兒園園數計有 1,655 家，私立幼兒園家數計有 1,841 家，公立幼兒園家數占全國公私立幼兒園之比例僅為 47.34%，足見我國幼托市場多屬營利性質之私人業者所主導。另，全國戶籍內 4 歲及 5 足歲之幼童能夠就讀公立幼兒園之幼童比率僅為 17.68%，就讀私立幼兒園之幼童比率為 29.6%，仍有 52.72%之幼童迄未進入任一公私立幼兒園就讀。另依本院 99 年度「應少子女化衝擊，政府應有之措施與評估」專案調查研究報告指出，從各國實施經驗及專家學者意見顯示，透過完善托育服務可以有效減輕家庭育兒負擔，惟現行我國仍欠缺平價優質且普及之托育服務，致使大多家長僅能透過私有市場獲得服務。顯見，我國因現行托育服務商品化，對一般幼童業無法進行充份之公共照顧與教育。
- (三)據原民會 99 年原住民經濟狀況調查略以，原住民家庭比較無法從工作以外的方式（保險、投資、租金等）獲得家庭收入，當經濟戶長或其他家計負責成員發生就業困難，甚至陷入失業窘境時，對原住民家庭的家計生活將造成非常嚴重的影響，而三成八之原住民家庭屬於我國全體家庭最低的前 20%。就原住民而言，根據行政院原住民族委員會（2008

）的調查報告指出，目前教育程度依舊是影響原住民就業和收入的關鍵，雖然近年來原住民的整體教育程度已明顯提升，但仍落後於一般民眾，尤其是專科和大學以上高教育的比例仍屬偏低，一般民眾專科教育程度占 13.2%、大學以上占 21.2%，合計占有 34.4%，而原住民合計只有占 15.2%（專科 6.5%、大學以上 8.7%）。影響所及，當今原住民家庭與全體家庭平均年所得差距依舊達 2 倍以上（行政院原住民族委員會，2007）。足見，我國政府如果沒有制訂一套完善的原住民幼兒入學方案，在原住民對於培育下一代之情形業已不如一般民眾之下，將更會減少相關之教育支出。

（四）當今台灣原住民的生活境遇，在原鄉部落因地區隔地處偏遠，各項資源和基礎設施極度匱乏，其生活困境自不在話下，但都市原住民的生活處境也好不了多少。據原民會函復本院有關 100 年度全國原住民人口統計資料，總數為 51 萬 9,402 人，都市原住民人口數為 22 萬 5,737 人，占有所有原住民之比例為 43%；另據原民會統計 99 年 12 月縣市原鄉都會比例，都會區原住民人口數占有所有原住民比例為 42.58%；又依原民會 99 年原住民經濟狀況調查：原住民人口往非原鄉地區遷居，落地生根而成立新家戶使得原住民戶持續增加。足見，移居都會之原住民越來越多。

（五）據國立政治大學社會工作研究所副教授王增勇到院表示：「原住民族的遷移趨勢，從 80 年代的 30%到目前的 60%，但政策的實施仍停留在原鄉區域。」以原住民幼兒而言，教育部雖對離島、原鄉等原住民鄉鎮市 352 所國小設有附設幼稚園者進行補助，自 93 年起，至 100 學年度止，由 128 校提升為 282 校，設置比率達 80.11%，顯仍無法完全達到原住民族教育法第 10 條第 1 項規定。且依教育部及內政部兒童局 100 學年度 5 歲幼

兒免學費計畫略以：「一般地區滿5足歲至入國民小學前，就讀公立幼托園所之幼兒免學費，就讀私立合作園所(含國幼班)，每人每年最高補助學費新臺幣3萬元(上下學期最高各補助新臺幣1萬5,000元)，雜費視家戶年所得級距補助。」另，原民會雖依該會辦理原住民幼兒托教補助作業要點，對於年滿3足歲至入國小前，就讀(托)已立案之公私立幼稚園(托兒所)者，公立每人每學期補助8,500元，私立每人每學期補助10,000元。惟本院檢視國內都市原住民幼兒之就讀情形，隨年齡增長，入園率雖有提高，然都市原住民幼兒，就讀私立幼兒園之比例高於就讀公立幼兒園比例，見下表。足見政府對於都市原住民幼兒之照顧仍有改善空間。

項目		2-3歲	3-4歲	4-5歲	5-6歲
人口數		2,986	3,276	3,566	3,616
公立	人口數	63	276	1,191	1,569
	比率(%)	2.1	8.4	33.4	43.4
私立	人口數	536	1,128	1,706	1,855
	比率(%)	18	34.4	47.8	51.3
入園率(%)		20.06	42.86	81.24	94.69

資料來源：教育部都市原住民幼兒就學情形統計表

(六)對於無法普及設立公立幼兒園之原因，教育部函稱略以：學前教育非義務教育、強迫教育，幼兒是否就學胥賴家長教育選擇權，且依地方制度法規定，幼稚園之興建與管理係屬地方政府權責，惟營造優質、普及、平價、近便之學前教保服務為教育部施政首要目標，為達廣義公共托育化之概念，近年來，教育部挹注大量經費推動之措施略以：(一

）補助各直轄市、縣（市）政府增設公立幼稚園（班）所需經費，自 89 年起迄今增設 716 班。（二）自 93 年起，全額補助離島、原鄉等供應不足地區增設公立幼稚園（班）及增置幼稚園教師所需經費。（三）鼓勵增設非營利幼兒園：自 96 年起推動「友善教保服務計畫」，委託公益性質法人辦理非營利幼兒園，迄今於 6 縣（市）設置 10 園（27 班）等語。但比起英國將 5 歲至 7 歲幼兒的教育納入初等教育的範圍，且大部分為公立，法國公立幼稚園占 85%，大陸也只有少數私辦的情形相較，我國公共化幼托服務確實仍有提升之空間。

（七）原民會到院陳稱略以，都市原住民幼兒就讀私立幼兒園比率均大於公立幼兒園，主要原因：各都會區一般公立幼兒園均遠少於私立幼兒園、公立幼兒園作息時間較難配合家長上下班時間，且無交通車接送、家長學前教育選擇權，一般家長較重視關心的是園所的師資、收費及教學內容。未來改進之道將擬請各地方政府加強宣導原住民族教育法第 10 條，並落實原住民幼兒有就讀公立幼兒園之優先權規定，另建請中央及地方主管教育行政機關重視及改善公私立幼兒園數失衡的問題。又，為應原住民幼兒實際需要，建議修正原住民族教育法第 10 條、幼兒教育及照顧法第 10 條。

（八）新北市政府到院陳稱略以，為保障原住民學習族語的語言權，有效培養原住民學生的族語能力，提供學習族語的優質環境，營造學習族語的風潮，訂定「新北市原住民族語言學習計畫」，例如開設原住民語言文化教室（語言巢）、開辦全國首創「原住民族語魔法學院」等業務。又為傳承都會區原住民族傳統文化，發揚與保存原住民文化之精神與彰顯族群之特色，增進原住民文化之發展，活絡原住民文化產業的經濟，訂定「新北市

原住民族文化系列活動實施計畫」，辦理 ilisin 聯合豐年祭、泰雅文化季等活動。

(九)綜上，教育部雖持續補助各直轄市、縣(市)政府於幼托機構供應量不足地區增設公立幼稚園，但長期以來公私立幼托機構失衡之現象，尚難於短時間內有所改變。就未來環境而論，並非全體 5 歲幼兒均有進入較為平價之公立或公共化幼托機構之機會。在目前有三成八之原住民家庭屬於我國全體家庭收入最低的 20% 區塊，原住民之中已有接近半數人口移居都會地區，然現行原住民族教育相關法令卻多偏向照顧原住民族地區之幼兒；又經統計都市原住民幼兒，就讀私立幼兒園之比例均高於就讀公立幼兒園比例，以新北市政府為例，在執行面上業已進行都市原住民語言巢等方式來提升都市原住民幼兒之教育，然原民會、教育部及地方政府等相關機關應通力合作，妥為因應。又為改善都市原住民幼兒教育品質，各有關機關允宜建立協調平台，合作解決相關法制問題，以改善台灣社會弱勢族群之幼教設施及教學成果。

**二、原民會、教育部、新北市政府等有關機關對於原住民族在新北市等都會地區傳承其部落傳統共生文化，進而設置共同照護、共同分享之幼托機構，允宜就法令及執行面予以協助，切勿橫生枝節，使其儘早符合相關法制規範，並得繼續發展。**

(一)按憲法增修條文第 10 條第 12 項規定：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。」又，原住民基本法第 23 條規定：「政府應尊重原住民族選擇生活方式、習俗、服飾、社會經濟組織型態、資源利用方式、土地擁有利用與管理模式之權利。」同法第 28 條規定：「政府對於居住原住民族地區外之原住

民，應對其健康、安居、融資、就學、就養、就業、就醫及社會適應等事項給予保障及協助。」另，原住民族教育法第 5 條規定：「各級政府應採取積極扶助之措施，確保原住民接受各級各類教育之機會均等，並建立符合原住民需求之教育體系。」

(二)次按，幼兒教育及照顧法第 9 條第 1 項規定：「直轄市、縣（市）政府得委託公益性質法人或由公益性質法人申請經核准興辦非營利幼兒園，其辦理方式、委託要件、委託年限、委託方式、收費基準、人員薪資、審議機制、考核及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」同法第 10 條規定：「離島、偏鄉及原住民族地區於幼兒園普及前，得採社區互助式方式對幼兒提供教保服務；其地區範圍、辦理方式、人員資格、登記、環境、設施設備、衛生保健、督導、檢查、管理及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

(三)查美國阿米許(Amish)人，口操賓州式德語，但也學習英文，他們實施獨特的八年制教育，八個年級的孩子同處一間教室，由一位老師同時施教。教師是終生以教書為業的，他們要孩子了解到謙遜的美德、簡單化的生活和對神的信仰這些基本價值觀念的重要性，同時也要使其了解權威與責任之間的關係。由於一間教室裡有各種不同年紀的孩子在一起上課，他們乃能在以長攜幼的互助基礎上，體會到社群生活的價值。這種教育方式，與現代化的學校教育系統完全不同，因為後者是以學術成績為主要取向的。雖然差異頗鉅，但美國的社會體制終究還是尊重阿米許人的價值觀。1972 年，美國聯邦最高法院正式承認了阿米許獨特的教育制度乃是合法而正當的。

(四)次查，都市原住民幼兒照顧中心伯特利，在現行法令規定下，未能立案。然卻秉持「部

落照顧傳統」，提供 24 小時收托服務。因其獲得就讀伯特利幼兒家長之信賴，長期收托並照顧都市原住民幼兒。該中心幼兒家長，大部分屬於經濟弱勢或特殊性質之勞動者，他們長時間將幼兒放置在伯特利中心托育，並回到原住民族山區工作，半個月、一個月之後才下山接回幼兒。其中大部分家長，甚至連新台幣 4,000 元之月費都無力繳納，遂以在伯特利義務工作替代繳納月費。足徵，伯特利中心對於都市原住民幼兒及其家庭，有其特定程度之貢獻。

(五) 新北市政府到院陳稱略以，伯特利的現況是混齡，分屬 4 個不同法令管理，其現況與現行法規框架無相容性。另依幼兒教育及照顧法第 10 條係針對原住民族地區之規定，社區互助式方式之教保服務僅限「離島、偏鄉及原住民族地區」，未能適用於都會原住民地區。而伯特利收托年齡非僅有 2 歲至入國小前幼兒，尚含 0 至 2 歲及國中小學生，建請教育部修定相關法規增加都會原住民地區設用條款，以維護都會區原住民幼兒受教權益。目前新北市原住民聚居地(不含原住民鄉的烏來區)是在樹林區、新莊、土城、汐止、鶯歌，就新北市而言，有 95% 的原住民是在非原鄉地區。有關該府所轄幼兒園之收托時間，公立幼稚園為全日制，每日教保時間週一至週五為上午 7 時 30 分至下午 4 時 30 分，另提供課後延托；托兒所之收托方式分為半日托、全日托及延長收托。私立園所則由各園自主訂定。

(六) 原民會到院陳稱略以，一般市場價格私人 24 小時收托費用為 24,000 元至 30,000 元之間。伯特利的根本問題，在於建築物有問題，原民會可以藉新北市政府提出的實驗計畫，給予伯特利一個合法的照護環境，比如租一個上下兩層樓的空間，一樓做幼教等，短



期內經費的部分，原民會將與新北市政府商量予以協助。長遠才是修幼兒教育及照顧法第 10 條。原民會現在感受到原住民設施太傾斜到原鄉，也意識到要照顧的是人，不是地區。因此原民會提供的服務會朝這個方向改進，不再只朝原鄉地區而將包含都市聚居地的聚會、活動場所，把照顧與計畫延伸到都會區。

(七)教育部到院陳稱略以，新北市政府的實驗計畫為未立案的權宜性措施，與教育部所認知「請新北市政府輔導其立案」，有段差距。惟其「部落照顧傳統」若能彰顯，教育部給予特別處理並不困難。若原住民基本法第 28 條，能把「部落照顧傳統」等字眼明定進去，應即有助於本案。

(八)綜上，現行法令無法使伯特利中心合法延續原鄉部落共同照顧文化之精神，加上都市原住民有著「信賴」伯特利中心之獨特性，造成部分都市原住民父母雖知伯特利中心未能立案卻仍將幼兒安置其中。在原住民移居都市越來越多之情形下，原住民基本法、原住民族教育和幼兒教育及照顧法等現行相關法令，有關原住民以「地區」界定之方式，顯未符實際，造成原欲保障原住民之機制，無法落實。相較於美國尊重並允許阿米許人獨特的教育方式，我國對都市原住民幼兒照顧容有不足，顯允宜以原住民身分為標準並賦予若干彈性。原民會雖到院陳稱，將先解決租金問題並和新北市政府、教育部會同就現行法令與實際執行面進行檢討，然在尚未完成修法前，所採之實驗辦法，宜在適法範圍內執行。基此，原民會、教育部、新北市政府等有關機關對於原住民族在新北市等都會地區傳承其部落傳統共生文化，進而設置共同照護、共同分享之幼托機構，允宜就法令及執行面予以協助，切勿橫生枝節，使其儘早符合相關法制規範，並得繼續發展。

三、教育部及原民會等機關應積極檢討並協助都市原住民幼兒，參與並增進各族群多元文化之學習機會，以利其族群文化之繁衍。針對伯特利幼托機構之個案，尤應積極協助其符合相關法制規範，以利其持續運作。

- (一)按聯合國兒童權利公約第 30 條規定：「在種族、宗教或語言上有少數人民，或有原住民之國家中，這些屬於少數民族或原住民之兒童，應該和構成此團體之其他成員一樣，得以享有自己之文化，信仰並實踐自己之宗教，使用自己之語言。此種權利絕不能被否定。」
- (二)又按，原住民族基本法第 7 條規定：「政府應依原住民族意願，本多元、平等、尊重之精神，保障原住民族教育之權利；其相關事項，另以法律定之。」另原住民族教育法第 4 條規定：「一、原住民族教育：為原住民族之一般教育及民族教育之統稱。二、一般教育：指依原住民學生教育需要，對原住民學生所實施之一般性質教育。」同法第 5 條規定：「各級政府應採取積極扶助之措施，確保原住民接受各級各類教育之機會均等，並建立符合原住民需求之教育體系。」同法第 21 條規定：「各級政府對學前教育及國民教育階段之原住民族學生，應提供學習其族語、歷史及文化之機會。」又，原住民族教育法施行細則第 9 條規定：「各級政府依本法第 21 條規定提供學前教育及國民教育階段之原住民學生學習其族語、歷史及文化之機會時，應規劃、協助並督導學前教育機構及國民中、小學，安排時數，實施教學。」另行政院原住民族委員會組織條例第 5 條第 1 項規定：「教育文化處掌理原住民族一般教育政策及法規之規劃、擬訂、協調及審議事項。」

(三)教育部到院稱以，有關原住民族教育法係保障原住民學生之受教權，而該法將原住民族教育分成一般教育跟民族教育，其中，一般教育的受教年齡層含括學前教育階段年齡之幼兒。查近2年教育部補助公私立幼稚園推動原住民族語言教學執行情形，100學年度有申請之全部園所數佔有申請的全部縣市之幼兒園數僅達6%，而申請的族語類別以泰雅族居多。惟就讀於伯特利中心裡的幼兒，根據盧秋月老師的說明，他們至少教授阿美、魯凱、泰雅三種語言。足徵，教育部對於都市原住民幼兒之族語學習，顯未有多元之學習機會。

縣市別	幼兒園數*			申請園所數及族語類別			
	公立	私立	總數	99學年度		100學年度	
				園所數	族語類別	園所數	族語類別
新北市	202	226	428	2	泰雅族	2	泰雅族
高雄市	195	183	378	9	布農族、鄒族、魯凱族	8	布農族、鄒族
桃園縣	66	214	280	4	泰雅族	8	泰雅族
新竹縣	35	60	95	6	泰雅族	14	布農族、泰雅族、賽德克族
苗栗縣	51	84	135	4	泰雅族、賽夏族	4	泰雅族
南投縣	88	30	118	1	賽德克族	35	阿美族、賽德克族、布農族、排灣族、魯凱族、達悟族、卑南族、雅美族
嘉義縣	69	52	121	3	鄒族	30	阿美族、賽德克族、布農族、太魯閣族、噶瑪蘭族
臺東縣	84	14	98	23	阿美族、賽德克族、布農族、排灣族、魯凱族、	5	排灣族

					達悟族、卑南族、雅美族		
花蓮縣	73	25	98	24	阿美族、賽德克族、布農族、太魯閣族	4	鄒族
屏東縣	99	66	165	3	排灣族	4	泰雅族、賽夏族
宜蘭縣	38	24	62	4	泰雅族	4	泰雅族
總計			1,978	83		118	

資料來源：教育部

\*備註：幼兒園指 101.3.13 前由幼稚園或托兒所改制為幼兒園者+目前尚未改制之幼稚園（不含尚未改制之托兒所）

(四)至於原民會協助提供都市原住民幼兒族語學習機會方面，則僅從都市原住民發展計畫項下，每年將 1,550 萬元納入補助各級政府辦理之原住民族語言學習推廣實施計畫中，設立族語文化教室或語言巢，並自 99 年度起鼓勵各級政府推動親子共學，另於 98 年度委託國立政治大學編輯原住民族語言基礎教材，於 101 年 1 月完成 3 套幼兒族語教材，未來將分送就讀幼兒園之原住民幼兒習讀，然該作法顯未照顧未就讀幼兒園之原住民幼兒。另查原民會教育文化處 100 年度決算數占該會所屬五個處中比例為 18.5%，預算分配低於該會所屬衛生福利處、經濟及公共建設處；而教育文化處之經費用於學齡前各年齡層之都市原住民幼兒之決算項目僅有補助就學（托）費、族語文化教室，分占原民會決算之比例為 1.44%、0.03%，足徵該會對於都市原住民幼兒之一般教育政策及預算分配上，顯不足以照顧都市原住民幼兒之教育需求。

(五)綜上，教育部及原民會等機關未積極協助都市原住民幼兒落實有關各族多元文化學習機會，查教育部近 2 年補助公私立幼稚園推動原住民族語言教學之執行情形，其申請辦理

園數顯屬過少，有待改進；而原民會於今年方完成原住民幼兒族語教材及自 99 年度始鼓勵親子共學族語，該會辦理原住民族幼兒之一般教育相關事項顯有不足，應檢討改進。基此，教育部及原民會等機關應積極檢討並協助都市原住民幼兒，參與並增進各族群多元文化之學習機會，以利其族群文化之繁衍。針對伯特利幼托機構之個案，尤應積極協助其符合相關法制規範，以利其持續運作。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，函請行政院督促所屬檢討改進見復。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會處理。
- 三、調查意見一至三上網公布。

調查委員：周陽山

沈美真

中 華 民 國 1 0 1 年 7 月 2 5 日

