

30 當青春

基層教保組織 一起走過的三十年

Thirty years overview of the Alliance
of Educare Trade Unions



目錄 CONTENTS

序	2
前言	5
幼托市場化的歷史變革	6
幼托整合的必然性發展	8
托育體制沿革與基層教保組織的興起	10
基層教保組織的理念和目標	15
教保組織爭取權益的行動軌跡	22
未來展望	35



教保組織三十而立，相挺為你！

三十年前，淑英老師自美返台後，在高雄縣婦幼中心以十分有限的資源，半哄半唸、半推半就的將一群每天圍繞著小孩的公私立托兒所保育工作者連結起來，籌組了全國第一個屬於基層教保工作者的組織，名為學前教育教師職業工會。

當時的政治環境規定教師不得組織工會，因此，三年後更名為高雄縣保育人員職業工會重新起步，而我也在丈二摸不著金剛的狀況下，被推上了理事長的位置。那時的我，連什麼是組織都還搞不清楚，就接下棒子，現在回想起來，還真是小兵玩大車，不知天高地厚！

在擔起組織運作的責任後，如何生存成為最大的挑戰，當時工會會員有限，連柴米油鹽醬醋茶糊口的條件也沒有。還記得，我和辛妹姐一路從寄居婦幼中心、體育場邊開始，咬著牙搬過數不清的地方，為了撐起生計，積極地和公部門合作，過著幾乎無假日的生活，辦過數不清的活動；為了讓更多的教保工作者認識教保組織，好幾年的時光奔波在高雄縣三山(鳳山、岡山、旗山)地區，結合公部門資源，辦理數百場的教保工作坊，包含勞動權益、教保資格及政策法令等研習，一路顛顛頗頗，就這麼一晃眼，已過三十年。

人生，能有幾個三十年??

想想，三十年前，若沒有淑英老師，就沒有今日的教保人員組織。隨著老師的教職，教保組織從南到北一路插旗，各地組織也隨著拓展與生存。更在2011年因著工會法修正，在淑英老師的協力與提點下，正式成立了全國教保產業工會，作為組織對外政策對話的聯盟代表，並在幼托政策的縫隙中佔有一席之地。雖然，聯盟夥伴合作過程難免有有爭執、有困難、也有衝突，但我們經常號稱教保組織由下而上的合作，是一股不容忽視的自主力量。

教保人員的組織，說起來容易，做起來難！難在於教保工作者，不管職前的教育抑或職場的環境都十分封閉，被愛的勞務框架猶如緊箍咒般重重的套牢，幼托環境在政策市場化的氛圍下，托育現場的工作者更是如溫水煮青蛙般的，缺少勞動覺知及政治意識。


細數教保組織走過的歷程，酸甜苦辣無法一言以道之，過程真的要感謝淑英老師對教保組織一路的陪伴與提攜，還有聯盟夥伴台北市教保人員協會、高雄市輔育人員職業工會、台南市教保產業工會、屏東市幼兒托育職業工會以及高雄市教保人員職業工會歷屆所有的理監事夥伴們，感謝大家的攜手合作與無私付出，才能成就今日教保人員組織。

另外，還有初期最艱難時期協助籌組成立的劉耀珠小姐、秋郁、辛妹姐等，曾經陪伴並注入政治與勞動能量的蔡建仁老師、提供教保培力組織宣導公民合作場域的吳麗雪副縣長、協助召開勞資政對話的林廷棟局長，協助我們召開幼托及勞動權益記者會的賴幸媛、范巽綠、黃淑英、林淑芬、吳宜臻、李麗芬、劉建國、段宜康等等立委，支援勞資協調、勞動教育協力的育華、劉思龍律師、孫友聯及邱毓斌老師，以及眾多在教保組織成長歷程協力與聯盟的組織夥伴們，感恩有您！

教保組織邁入三十而立之年，穩定發展卻仍有許多需要努力的地方，以「挺你」做為下一個歷程的目標，除了意涵著組織挺教保工作者的概念外，更期待教保組織能近地氣匯集來自不同基層教保工作者的力量，發揮「工會挺你、你挺工會」的集體力道，秉持基層教保組織堅定的毅力和理念。

呼籲！埋首於教保現場的夥伴們，別處在溫水中等待煮熟，托育勞動現場需要集體力量，沒有一個人是局外人，昂首闊步，組織等你，組織「挺你」！！

全國教保產業工會理事長



深深挖地, 好讓根群能紮實

1988年我歸國定居，選擇在高雄縣推動婦幼工作，深深感受基層勞動女性與照顧工作的邊緣處境，於1990年在高雄縣鳳山市成立了全國第一個名符其實的保育人員職業工會。三十年間不停地在各地教書，同時組織幼保科系的學生們，不論高職、二專、二技，大專生甚至研究所畢業生，由南到北發展縣市的基層組織，逐漸將分散各地的兒童照顧工作者凝聚起來，終於在2011年成立了全國性的教保產業工會。

基層教保人員的組織迄今（2020年）已邁入第30年，雖是可賀可喜，但是奮鬥的日子仍很長很遠。回顧多年來組織的探索及成長，過程艱辛，然而人生三十而立，越戰越勇，今日教保工作者終於站起來了。夥伴們一同在此歡度三十週慶，期盼組織持續屹立不搖，今日面對商品化資本社會之壓榨及剝削，永遠團結一致，勇敢地為勞動者奮鬥下去，正如大作家魯迅所書：橫眉冷對千夫指，俯首甘為孺子牛。

身為台灣極少數的女性勞工組織，我們的夥伴孤獨且煎熬地攜手走過三個十年。工會組織不斷承受台灣教保業者集團的攻擊及圍堵，也不如主流女權團體受到官方、學界和媒體的重視與關愛。但正是因為我們身為勞動女性群體，一直持續承受著資本主義社會對女性勞工的三層壓迫：父權文化的宰制，性別歧視以及階級的剝削，讓我們不棄不捨地與社會對話、抗議不合理法案，以及爭取應有的社會地位；這些都是三十年來組織努力的目標。

革命尚未成功，同志仍需努力，最後以作家也是社會主義運動家楊逵，於1982年拜訪美國紐澤西州時送給我的字詞轉送伙伴們，為追尋一個解放的社會而共勉之。

好好學挖地
深深挖下去
好讓根群能紮實

～ 楊逵1982.10.18.

育合春教育基金會董事長

王淑英

組織、行動與展望~ 基層教保組織走過的三十年

Thirty years overview of the Alliance of Educare Trade
Unions—Organization, Action and Prospect

前言

在父權社會的意識形態與家庭主義思維的影響下，長期以來，台灣政府並不積極關注和介入解決家庭托育問題，同時，缺乏對社會各階層的福利關懷，尤其是中下階層的家庭。不論是過往的《兒童福利法》或《幼稚教育法》，從法案內容都可以看出托育照顧的概念相對於兒童保護或兒童教育，都只是象徵性的夾雜在法案中的幾個條款，主導性的托育照顧議題付之闕如，純屬附庸地位。也直接突顯出國家對於托育照顧的概念，停留在一個補充性的角色，欠缺一個完整性的托育照顧指導原則。

殘補、附庸式的托育政策，實際上無法回應社會的需求，以至於，1990年代，台灣政治民主化確立，政治菁英更注重民意的需求，托育議題開始受到重視，但當國家開始體察到托育服務的重要性和迫切性時，卻無相關的法規、論述來提供各部門具體的思考與方向。

形成立法和行政部門在研議法案和策略時，無法統整托育理念，成為各部會單打獨鬥的狀態，使得托育政策散在不同部門的法令或行政規章，不具有全盤性的規劃。執行上，不僅事半功倍，分散國家介入的力量，也難以嘉惠到所有民眾和家庭。

近30年來，在教保基層組織加強勞工意識覺醒及倡議的努力下，終於看到2011年立法院通過了《幼兒教育及照顧法》，頭一次政府把教保受僱者的組織、權益及地位的提昇放入國家的法案中。爾後即使在各項子法的修訂過程中，資方不斷阻擾，企圖影響政府並要求開放更多營利市場，教保工作者的處境及權益已是民間、政府及產業不能不重視的勞工問題。

幼托市場化的歷史變革

九十年代，台灣進入工商社會，雙薪家庭增多，但由於國家長時間低度投入兒童照顧領域，使得私立幼托機構林立，托育已形成私部門主導的優勢行業，以致後來政府雖想擴張公立幼托機構，卻頻頻遭到私立幼托業者勢力的威脅。

私立幼托團體的組織和動員能量遠遠大過婦女和基層教保組織團體，再加上，政治民主化使得政黨和政治菁英對於政治利益的考量勝於人民福祉，也讓私立幼托團體有機會透過利益遊說和動員方式來影響政策的決議與執行。

2000年 陳水扁競選第一任總統時，提出「五五五政策」即明示，我國的托育政策將從個別家庭負擔照顧工作朝向公共化發展，由政府負起幼托照顧責任的方向邁進。遺憾的是陳水扁執政之後，隨即背棄其競選承諾，非但看不到公共化政策付諸實現，還全面實施幼教券政策，每年補助私幼、私托家長1萬元，且年年加碼，托育服務仍由市場操控，政府依然逃避應建置完整幼托機制的責任。

幼教券實施以後，美其名補貼家長，實際上是招生越多的幼托機構，拿到政府的補貼就越多，因此，助長了幼托機構財團化、造成連鎖經營的惡性競爭，社區小型優質的幼托機構倒閉，財團收購併吞小型園所的現象日趨嚴重。除此，幼教券的發給機制更拉大了城鄉與貧富幼兒的差距，導致偏遠及弱勢家庭的兒童無法獲得教育與托育照顧的平等權益。

自陳水扁發放幼教券開始迄今，現金補助成為台灣政府二十年來的主要托育政策，不論是馬英九政府的五歲免學費，蔡英文政府的準公共化都成了換湯不換藥的補助方案。

現金補助的結果，不僅排擠了公立幼托體制擴充的預算，同時，更將台灣的幼教環境推往營利的方向，家庭托兒的負擔不只未減輕，並且對於幼托品質產生負面的影響，以致幾十年來，園所超收、師生比不符規定、任用不合格教保員、虐童、未立案等等現象已成為幼托機構的常態。

政府面對社會的變遷，並未有長遠、完整的托育政策規劃，反倒是，採取家庭主義中心觀，強化家庭傳統由女性照顧的責任，國家只在家庭資源不足時，才扮演替代性角色，將育兒劃歸為個別家庭的責任。

政府放任的態度，讓私立幼稚園在1961年至1981年間蓬勃發展，長期下來形成台灣托育環境公私比例嚴重失衡，以營利為主導(公立30%、私70%)，托育費用昂貴，甚至直逼私立大學學費，且為了創造更高利潤，超收學生嚴重，未立案幼托園所比例極高，這些現象都是眾所皆知，但政府官員為了解決托育供不應求的窘境，也就睜一隻眼，閉一隻眼。

當台灣的幼托環境往市場化、商品化發展，在競爭激烈的幼托市場，私立業者為了降低成本，教保工作者就成為主要的剝削對象。工時長、薪資微薄、勞動保障不足、專業自主性受限、社會地位低弱，即使國家投入相當多的經費培訓師資，流動率依舊居高不下，直接影響的就是教保品質的低落。

再者，教育主管單位只是採用「補足式的政策」來因應當時嚴重不足的教師人力需求，也就是政府開設一些進修的課程，讓現場的教保工作者在短時間內拿到資格，以快速大幅擴充師資，但同時也埋下了現場教保工作者後來因為法令變動，原來資格不被承認，為了取得相關資格而過著重複進修的艱辛生活。



2017.06.12在立法院召開「薪力交瘁 - 血汗教保，十年如一日，薪資漲幅，吃不起一碗陽春麵」記者會

幼托整合的必然性發展

台灣在2012年實施幼托整合，將「幼稚園」和「托兒所」兩個學齡前幼兒照顧機構合併為「幼兒園」。幼托整合以前，幼稚園是屬於教育部管轄，主要協助4到6歲的幼兒教育。托兒所的主管機關則屬內政部，主要協助0到6歲的幼兒托育服務。

在功能的劃分上，幼稚園主要是針對中上階層的家庭提供半日托，以教育功能為主，兒童的照顧則回到家庭，由家人負責。所以，在日據時代，幼稚園是給日本人和社會有錢人家小孩受教育的處所；戰後早期，台灣公立幼稚園的數量是多於私立幼稚園，多半是服務軍公教家庭或中上階級的小孩。反之，托兒所主要功能，則是以平價收費，協助勞動階層家庭照顧小孩，多為全日托，以減輕大人的負擔，使其能夠專心於家計勞動，所以托兒所具有社會福利的功能。

台灣光復初期，以農業為主，為了協助農忙時家庭托兒，讓婦女安心工作，於1955年開始在各鄉鎮成立「農忙托兒所」，一開始為季節、短期性質，慢慢發展成全日制收托方式，至1975年中央政府積極鼓勵各縣市鄉鎮廣為設置更名為「村里托兒所」。

村里托兒所有些是免費，有些跟家長酌收些許費用，其他由政府視情況補助，通常經費相當有限，所以，場地多利用當地的社區活動中心、廟宇、集會所等等空間，以減少主辦單位的負擔，也就形成後來公托被詬病空間、設施簡陋，品質不佳。

為了因應社會變遷，民眾對於托育需求的增加，內政部提出自1991年度起補助各縣市興建示範托兒所計畫，但這些資源多集中於都會區，反而排擠到鄉村地區鄰里托兒所的設置，在資源分配不均的情況下，拉大城鄉間的差距。且為了行政管理的便利與成本控管的考量，這些新增的托兒所都是以大型示範計畫為主，徒增偏遠地區家長接送的困擾，減低便利性。

在托兒所、幼稚園兩個主管單位分流的體制下，經費極少的省政府社會處得處理全國偏遠地區的托兒業務，一村一托兒所的政策反而是普遍照顧到以農

全國教保產業工

落實托育公

業生產為主的鄉鎮地帶的家庭。反觀，都會型的教育體制則在照顧中上階級精英家庭的少數幼兒，龐大的師專培力制度重點都放在教學品質，服務較優渥家庭。即使在幼托整合後的今天，因為公幼收托時間及幼兒年紀有更多的限制，佔不到三成的公立幼兒園的服務仍是以大都會區，家庭人力及資源較充裕的中上階層為多。

幼稚園和托兒所二者原本各自扮演其社會功能角色，雙軌並存。但隨著台灣產業型態的改變，和家庭結構的轉變，在家庭和鄰里支援減弱的狀況下，逐漸就須依賴家外的資源，如幼稚園、托兒所、安親班等等托育機構，來解決托育的需求，因此，綜合教育和照顧功能的全日托園所因應而生。

隨著幼托市場迅速不斷擴張，私立幼稚園為了增加利潤，普遍違法向下延收4歲以下的幼兒，導致在實際運作上，相同年齡的孩子，在兩類不同的機構中。功能相似的兩個機構，都是照顧幼兒，卻事權分立，因主管機關不同，接受不同規範，預算不對等而享有差異的補助，且由兩類不同訓練標準的專業人員(幼教師和保育人員)來負責執行教保工作，形成兩種不同品質的照顧與教育，引發了幼稚園和托兒所功能混淆和體制紊亂的現象。

在托育服務市場自由競爭下，利潤成為主要目標，幼托機構自然集中在都會區，加上公立托育機構極少，以至於城鄉差距越來越大，偏遠地區的托育機構不足，合格教保人員不夠，而且無法自由流動於兩個體系工作，使得弱勢幼兒的基本權益受損。幼兒教育與照顧體制的紊亂，造成了不公平與不合理，使得「幼托整合」成為發展托育政策的首要工作。

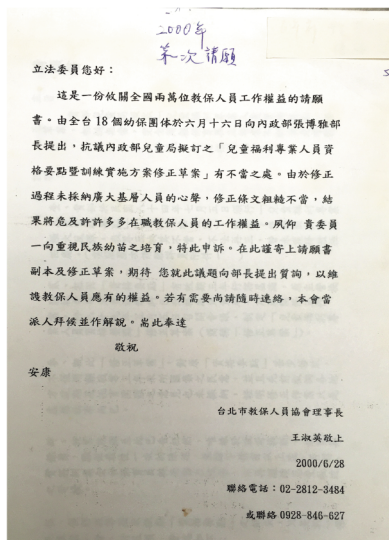


托育體制沿革與基層教保組織的興起

1993年台灣省政府為了提高村里托兒所教保人員的素質及健全其行政組織，訂定「臺灣省各縣市立鄉鎮市立托兒所組織準則」，輔導農忙托兒所或是農會附設托兒所改制或合併為「鄉鎮公立托兒所」，且將公立托兒所設置為直接隸屬鄉鎮公所的機關，當時的保育員大部分都是約聘僱員。

從1994年至1996年間，隨著公立托兒所改變體制的過程，除了當時國家附屬托兒所，大部分鄉鎮村里或農會托兒所保育人員沒有福利，也沒有工作保障，因而陸續要求政府將她們正式納入公務人員編制內，以保障其權利。

2000年修正的《兒童福利專業人員資格要點(草案)》，將保育人員名稱改變為教保員，且被要求提高學歷，並以行政命令頒布研習課程(並未有正式學歷)，要求教保工作者需要花至少六個月，滿足360至540小時的訓練時數，導致許多教保工作者須將個人所有的休息及家庭時間，用去夜間或週末上課，成為有正式資格者。但不久，行政院為規劃〈幼托整合〉，在其所擬定的《幼兒教育及照顧法(草案)》，並不承認內政部上述培訓的資格。



請願書

主席：

貴部兒童局編成《兒童福利專業人員資格要點》修正草案，粗疏無章，完全罔顧保育界三十年來奔走呼號之意見，務請令重加研議，切勿匆忙決定施行是所至禱。說明：

去，貴部於民國八十四年七月五日頒行《兒童福利專業人員資格要點》(簡稱資格要點)，繼起下擬議與民間擴大反彈，我署及映於不審，不法再三，皆未獲得積極回應。(另隨函呈請律師見附件)

氣，該部《資格要點》有效期間三年在研，修正草案擬由社會司兒童福利科已於前月為兒童局，乃為研習修正草案，於八十九年五月五日召開會議，制定《兒童福利專業人員資格要點》修正草案(簡稱「修正草案」)。

李、即此「修正草案」對該《資格要點》甚少修改，不僅兩編後者三編所受所備之良意，並未能夠向各地方法府及托兒所買辦之意見也未能夠，證明修正草案只是虛應故事而已。

時，我部請職生已於前月，基於政府所擬，故將其修正草案，以維護基層人員權益，不再繼續忍受他政之苛待。

位，僅得我基層教保人員「資格要點」之損失及見於「修正草案」者，計三項，重如如下！

甲、收進新職稱《兒童福利專業人員資格要點》之修正草案第二條《兒童福利專業人員》應理解《教師法》之職稱(即約聘)。

乙、依《托兒所設置辦法》第十條規定之「教保」其能與職稱在《資格要點》中已應交流之「教保」有托兒所之職稱或應理解，其受訓背景應理解。明長無托兒所工作之人員行對等。

丙、關於《資格要點》修正草案，以至於托兒所之教保人員資格要點，應另於幼托整合方案中，對托兒所之教保人員資格要點。

乙、修正草案擬對托兒所長及教保員之工作內容，說明之「教保」職稱，應以「教保」職稱之各項，現行之《兒童福利專業人員資格要點》所應理解的各項，修正草案，以普及及應為教保者，然其現況應理解專業人員自己之應理解，而失公允。

丙、修正草案之修正草案，應另於幼托整合方案中，對托兒所之教保人員資格要點，應另於幼托整合方案中，對托兒所之教保人員資格要點。

說明：(一)《資格要點》(一)分修訂之修正草案，應另於幼托整合方案中，對托兒所之教保人員資格要點，應另於幼托整合方案中，對托兒所之教保人員資格要點。

第三十四條所訂三、應另於幼托整合方案中，對托兒所之教保人員資格要點，應另於幼托整合方案中，對托兒所之教保人員資格要點。

(二)對於政府所擬定由地方及政府委到之教保人員應理解之應理解，應另於幼托整合方案中，對托兒所之教保人員資格要點，應另於幼托整合方案中，對托兒所之教保人員資格要點。

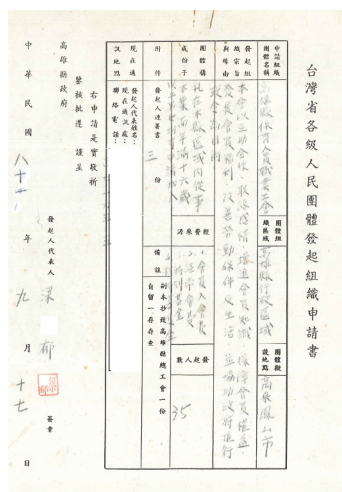
2000年針對《兒童福利專業人員資格要點(草案)》修法，發起聯署請願活動

此外，大學院校對於幼教師與教保員的培訓分為兩個體制，幼稚園與教師資格由師資培育系統及《師資培育法》來確立，內政部則連結幼兒保育系運用了《兒童福利專業人員資格要點》來規範托兒所教保員的資格。政府部門各自為政，違背法律不溯及既往的精神，造成除了有教育部頒發的幼教師證名稱者，所有大多數一輩子在私幼、公托，以及私托從事幼托工作者的資格與工作權，完全被抹殺。

教保人員求訴無門，情何以堪！2011年《幼兒教育與照顧法》通過，更進一步規定幼兒園教保人員一定要有二專以上的學歷，並且在法通過時，需在任工作，才能保留資格，繼續工作。一系列錯誤政策，加上學界教授不識教保職場的現況，而建議高學歷掛帥的法令和行政命令，引發職場上工作者怨聲載道，也成了基層組織凝聚更多教保工作者的基礎。

在這樣的時空背景之下，第一個基層教保組織於1990年在高雄縣鳳山市成立，由南到北開始發展縣市的組織，逐漸將分散各地的基層教保工作者凝聚起來，終於在2011年邁向全國性教保產業工會的組織。

三十年前礙於《工會法》的限制以及無健全的勞健保制度，要成立名實相符的基層教保人員組織是非常不容易。各縣市已核備的保育人員職業工會，大多純粹是私立業者設立用來規避雇主應承擔的勞保費用，不只凝聚人脈且收取大量的會費。職業工會成為由男性主導，有利於小業者的利己團體，且把持在具有地方勢力的工商人士手上，對於爭取工人的權利及提升勞工意識並不是這些組織的目標。



高雄縣保育人員職業工會發起申請書

籌組第一個教保組織困難重重，因為政府規定各縣市只要有一個同屬性的工會組織就不能再成立第二個；此外，幼稚園的老師又屬於軍公教人員的範疇而不准加入，所以第一個工會組織成員便是來自於沒有任何福利保障的村里托兒所的保育人員，以及散佈在沒有勞保或沒有任何勞基法保障的私立小型園所的教保人員。爾後工會開始有大量不斷來控訴業者違規並剝削他們權益的會員，然而要請大家出面陳訴或公開檢舉卻是很難的事，很快的，認識勞基法的教育及培力成為工會的重點工作之一。

三十年來，以「全國教保產業工會」為聯盟夥伴的五個基層教保組織，分別為，高雄市教保人員職業工會、台北市教保人員協會、高雄市輔育人員職業工會、台南市教保產業工會、屏東縣幼兒托育職業工會，其成立背後的主要推動者為王淑英女士。

王淑英女士於1988年應高雄縣政府余陳月瑛縣長之邀，從美國回到台灣，擔任她的機要秘書，推動婦幼工作。回台之前，她從事了20年的幼教工作，從幼教專業跨越到婦幼工作，她認為，不論是公私領域的照顧工作都是由女人在承擔，現代女性，不僅僅具備家庭的角色，更須扮演經濟性和社會性的角色，這是相當不公平與落伍的。當時她就已經認知到，現今的幼托問題不單單只是家庭的問題，還是社會性的問題，因此，幼托問題和婦女問題是息息相關的，關心幼托問題，就不能不關心婦女問題，而要解決婦女問題，就需從根本改變許多不合時宜的觀念、社會制度和社會立法著手。

工會秉持著這份理念，除了肩負對於保育人員訓練工作外，也利用這些研習課程，一方面鼓勵女性的保育人員們要能跳脫社會對女性的枷鎖，走出家庭參與讀書會、社會問題研討以及社會工作等等活動；另一方面，推展工會組織的概念和勞動意識，慢慢凝聚共識，鼓勵大家要以組織的方式去跟政府對話。

在她的推波助瀾之下，全國第一個以基層教保工作者為主體的工會組織「高雄縣學前教育教師職業工會」準備於1990年在高雄鳳山成立，但礙於當時法令不准教師籌組工會，因此未能立案，然而工會參與者卻堅持在體制外運作了三年。

直至1993年1月17日正式立案為「高雄縣保育人員職業工會」，2011年因縣市合併及教保人員資格和銜稱的改變，正式更名為「高雄市教保人員職業工會」。即便當時的職業工會都是在協助政府從事勞健保業務，但高雄市教保人員職業工會從一開始成立，就是以提升教保工作者的勞動意識，以及用團隊來凝聚工作者共識為任務目標。

結束南部五年的基層組織工作，王淑英轉到文化大學兒福系任教，在北部開始協助研究所的研究生與私立幼稚園和托兒所的受雇者共同籌組台北市教保人員職業工會，但因當時已有一個教保人員職業工會在台北市政府立案，事實上，是私立業者為了規避勞健保繳納及退休金的提撥而成立的。既然無法再以工會成立，只好以協會的名義於1997年10月成立「台北市教保人員協會」，雖然是協會的性質，但其宗旨與目標和工會組織都是一樣的。

在那個年代，許多教保相關協會，甚至職業工會，都是由私立業者所主導，為了避免這樣的現象，由王淑英所協助成立的基層教保組織，從一開始就要求加入的會員必須是受雇於教保機構的基層教保工作者，私立業者的老板若認同組織的理念，可以贊助，但不可擔任組織的幹部，這個由勞工主導的理念堅持迄今。隨著王淑英教職的更動，她在各地積極的啟蒙和組織其學生在地成立基層教保組織，同時因應著對於政府幼托政策的倡議而成立跨組織聯盟。



全國第一個基層教保組織
高雄縣保育人員職業工會，1993年正式成立



高雄縣保育人員職業工會於2004年發起成立「幼托公共化行動聯盟」，以高雄市輔育人員職業工會與台北市教保人員協會為主要核心，向外連結大專院校幼教與兒福相關科系，以及彭婉如文教基金會、反高學費行動聯盟、新世代青年團等等團體。當時是以反對幼兒教育券為主要議題，再擴及幼托公共化的共識和論述的形成。

2007年以推動幼托整合政策為目標，另外籌組了「學前教育與保育行動服務聯盟」（簡稱教保聯盟），聯盟草擬了「學前教育及保育服務法草案」，以學前教育與保育為主軸，確立國家的角色，希望成為台灣托育政策的基本法。教保聯盟成立目的除了推動法案外，主要的功能是橫向連結五個基層教保組織，凝聚彼此的向心力與對政策的共識。



2007年以推動「學前教育及保育服務法草案」為任務，籌組了教保行動聯盟

2011年1月《幼兒教育及照顧法》開始施行，正式肯定兒童照顧者應有在全國各地組織的空間和發展。同一年，工會法開放工會籌組產業工會政策鬆綁，教保行動聯盟總召集人王淑英與聯盟內各工會、協會理事長和幹部們商討後達成共識，決定成立「全國教保產業工會」，延續教保服務行動聯盟的精神與工作方向，持續推動幼托、勞動等政策的倡議及行動任務，讓基層教保組織的行動進入一個新的里程。

基層教保組織的理念和目標

基層教保組織從成立以來至現在，致力於保障教保人員的權益，提升教保人員的專業素養，增進教保人員的福利，且以改善幼教品質為最終目標。實際的運作上則從兩方面著手，一方面在觀念上，協助增進教保工作者的自學能力，以達專業知能和素養。另一方面從制度面去爭取相關法令、政策之制定或修改，以保障教保工作者的權益。以下分為兩方向來說明，一為教保人員資格的保障，一則是勞動條件的提昇。

一、保障教保人員資格

在50年國民黨政權的統治之下，政府將學齡前的教育與照顧體制切割為兩個管理行政體系，一是幼兒教育體系，主管單位為教育部，另一則是兒童福利體系，主管單位為衛福部(以前為內政部)。由於行政責任切割管理，使得基層教保工作者，工作對象雖然都是兒童與家庭，在不同工作場合有不同的工作資格與職稱，且資格與年資無法相互採計、認證，在幼托整合後迄今依然如此。同時對於師資培育並未有全盤完整的建構，發展出複雜、分流的培育制度，長久以非正式管道來補足教保工作者的資格。數十年來法令朝令夕改，導致現場教保工作者無所適從，游離在不明確的法令體制中，長期在家庭、工作、進修管道中奔波。

就如同，1995年《兒童福利專業人員資格要點》的頒布，將在托兒所任職的保育人員學歷提升至專科以上，且取消教師這個職稱，在未顧慮到法不溯及既往的原則，原本高中職相關科系的保育人員頓時就喪失保育人員的資格，降為助理保育員，而擔任教師職位者，教師資格就被取消，造成許多教保工作者在資格銜接認定上產生了许多問題。



商討因應《幼稚教育法》修法(2000年)

因而，高雄縣保育人員職業工會與台北教保人員協會於1996年發起向政府政策抗議的連署活動，迅速收集了來自高職幼保科、教保現場、民間團體等等5,000個連署。並且連結了范巽綠、簡錫堦與劉進興等立委，於1998年1月3日在立法院召開「兒童福利專業人員資格認定公聽會」，闡述教保工作的困境，批判《兒童福利專業人員資格要點》的問題，不斷倡議「法不溯及既往」，為教保人員的資格發聲，這是基層教保工作者首次進入立法殿堂，透過民意管道與中央政府進行政策對話，使得內政部後來釐清規定，只要於1997年2月16日以前在職並且核備者，一律認定為兒童福利專業人員，不需要重新受訓。

另一是幼托整合的議題，在國民黨執政時代，行政院便開始推動幼托整合方案，交雜著行政單位的本位主義、政治角力與商業利益等等因素，紛紛擾擾了幾十年，歷經數次會議形成的行政院版《幼兒教育及照顧法草案》。

在參與政策修定過程，基層教保組織一再呼籲學者、專家站在孩子的最佳利益考量的同時，也應考量在最少異動，鼓勵在職進修的精神下，優先保障教保人員的資格，這是幼托整合首先須做到的前提。

政府機關縱然宣示以托育服務教育及照顧兒童為本位，對於教保人員資格以保障現有資格權益為原則。但法條形成的標準和觀點，仍然跳脫不了行政管理者的角度來看待整體幼兒教育和保育服務。除了對於國家角色的定位模糊不清外，對於教保人員的資格問題更是無法顧及現場工作者的基本權益，非但連法不溯及既往的精神都堅持不了，還以落日條款來規範因家庭、學業、照顧角色而流動的基層工作者，罔顧教保工作者的就業權益。



2010.04.22出席立院
『兒童教育與照顧法草案』之公聽會

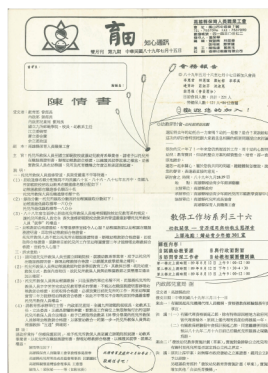
2007年，基層教保組織反思政府的《兒童教育與照顧法(草案)》之討論已偏離國家角色，為了與業者團體和政府抗衡，提出不同法案版本《學前教育及保育服務法草案》。並成立「學前教育及保育服務行動聯盟」來連結、整合不同基層教保組織間對於法案的意見和推動法案的分工。在聯盟努力下，號召了76位立法委員完成連署。

本來已順利送入立法院等待二讀，但2008年由於立法院進入新的政局，許多法案停擺，聯盟只能再次依立法程序，讓草案重新起舞。遺憾的是由聯盟總召王淑英所提到的《學前教育及保育服務法草案》無法併案審理，幼托整合在民進黨政府林萬億政務委員的主導下不疾而終。

直到2011年6月29日，《幼兒教育及照顧法》終於在立法院三讀通過，在教保聯盟不斷努力爭取下，有幾項倡議被正式列入法案中：

- 1.中央及地方主管機關應設置「教保諮詢委員會」。
- 2.確認國家的角色，國家應推動非營利之公共化教保服務機構，提供幼兒優質、普及、平價及近便性之教保服務。
- 3.中央及地方政府應有宣導、鼓勵教保服務人員組織及參與工會的職責。
- 4.教保服務人員不得以派遣方式進用，應由私立幼兒園自行聘任。

此外，重視教育，輕視保育，是台灣整體學齡前教育制度的另外一大問題，政府單位長久就存在著教育本位主義，對於托育並不重視，資格的認定輕易修改，不但未給予專業認證，還貶低其資格。除此，長期以來，托兒所保育人員進修管道遭受嚴重的不平等待遇，比起幼稚園教師不僅在師範院校幼教系招收名額分配上少許多，且在幼稚教師合格證的發給上更是雙重標準，幼稚園教師只要以幼稚園在職服務證明即可，但托兒所的保育人員另外還須至幼兒園實習二年才可以。



高雄縣教保人員職業工會針對托兒所教保人員進修管道長期被不平等對待所發起陳請活動(2000年)

因而，2001年王淑英開始帶著兩個基層組織，積極介入幼托整合政策的推動便是為了防止基層受僱人員在政策形成過程中被忽略且犧牲掉，將目標注入在幼稚園、托兒所工作者的資格、轉銜以及成立組織的必要工作上。

在推動幼托整合的過程，基層教保組織關注師資培育制度整合的問題，不斷地建請政府在研擬師資權益的相關議題時務必考量以下幾點：

- 一、暢通進修管道，整合師資培育及技職院校幼保科系課程，教育、保育不容分割，以達師資同流培育，同職合用的機制。
- 二、去除教育/學歷本位主義，照顧幼兒的教保人員以實務經驗為最佳準則，學業不能代表一切能力，以落實幼托合一的內涵。
- 三、修正僵化的教育體制，整合相關部會，規劃完善統一的政策，提升托教環境，以解決根本問題。

在不斷的努力下，當時爭取到未來《幼照法》施行時，教保工作者可使用勞工保險局核發之勞工保險被保險人投保資料，當作資格認定的證明文件。同時，取消離職回任的老師需依照學歷以及年資，才能取得助理教保人員、教保人員以及園所長資格的規定。

由於《幼兒教育及照顧法》是在各方團體角力下所完成，無法達到以學前教育與保育為主軸，整合〇至六歲學前幼兒對教育及保育之需求的目標。以至於，幼托整合政策實施迄今，學前教育和保育工作依舊分屬兩個行政機關管轄，只是將托兒所和幼稚園合併成幼兒園，分流、複雜的師培和師資制度並未整併，幼托業務的推展依然面臨著主管單位間各自為政，相互推諉的窘境。

因著2012年《幼照法》的上路，三年內教育部需訂定完成《教保服務人員條例》，事實上，從教育部開始著手召開公聽會到2017年3月31日《教保服務人員條例》三讀通過，共歷經了五年。在這段條例制定期間，基層教保組織不僅積極參與各場公聽會，表達教保工作者的聲音；同時，尋求國會立委的支持，由工會幹部帶著基層教保服務人員進行立法院拜會，不斷地向立委說明《教保服務人員條例》不應該只著重在培育及資格規範，而將攸關教保服務人員的相關權益全回歸到勞基法相關規定，而是需透過立法來建立制度，改善教保人員的勞動現況。



2014.08.28出席 教保服務人員條例草案說明會 - 南區場

近二十年的努力，基層教保組織面對政府不斷變動之幼托法令，在教保工作者相關資格部份，迄今所採取的行動策略有三項原則：一、堅持法不溯及既往原則，保障已具資格的教保人員，不因國家法令變動而喪失資格。二、整合分流、複雜的師培制度，停止開放非正式培育管道，落實幼托整合的內涵。三、不應再提升教保人員資格至大學學歷，教保品質不佳，並非專業化的問題，而是教保工作環境惡劣所形成，政府應積極健全教保職場環境，讓優質教保人員留任，提升幼托品質。

二、提昇勞動條件

台灣幼托環境長期市場化，以利潤為導向的結構性問題，導致教保工作者處於三低(薪資低、福利低、保障低)與三高(高勞動、高情緒、高流動率)的惡劣勞動處境。再加上，多數教保工作者勞權意識薄弱，對於自身勞工角色的認同不高，且對於勞動法令不熟悉，這都加劇教保工作者的血汗情況。因此，基層教保組織除了協助、陪伴個別教保工作者處理勞資爭議外，更著重在如何增進教保工作者的勞權意識與勞動相關法令的瞭解。



2005.05.10舉辦打開天窗說亮話 - 托育工作者的勞動世界研討會

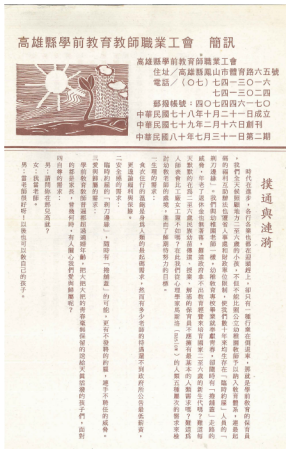
1990年，當高雄縣學前教育教師職業工會成立，就從集結高雄縣教保人員凝聚共識開始，接續辦理相關勞動講座、課程等等活動來推展工會組織的概念和勞權意識，希望透過由教育著手，讓勞動意識可以在教保人員心中普遍發展。

基層教保組織還藉由發行刊物，例如，育田通訊、輔育花園、蒲公英通訊、聯合會刊，勞動條件調查，紀錄片的拍攝，例如，孩子王、好大的膽、跟著我們向前走，用真實的數據、影像來揭露教保工作者的勞動處境，讓社會大眾瞭解教保工作者的勞動條件的嚴峻，同時，進一步讓社會大眾理解教保工作者的勞動條件與照顧品質優劣的關係。

另外，基層教保組織也採取不同管道，例如，與立法委員合作召開公聽會，拜訪中央、地方勞動主管機關，要求辦理專案勞動檢查，爭取參加政策、法令草案制/修訂委員會，代表基層教保人員發聲，諸如等等方式來對中央相關幼托、勞動政策和法令進行倡議，以維護托育工作者的勞動權益。

●基層教保組織成立時間軸

- 1990年~成立「高雄縣學前教育教師職業工會」
- 1993年~成立「高雄縣保育人員職業工會」
- 1997年~成立「台北市教保人員協會」
- 2002年~成立「高雄市輔育人員職業工會」
- 2004年~籌組「幼托公共化行動聯盟」
- 2006年~成立「台南市/縣保育人員職業工會」
- 2007年~籌組「學前教育與保育行動服務聯盟」
- 2010年~成立「屏東縣幼兒托育職業工會」
- 2011年~成立「全國教保產業工會」
- 2014年~成立「台南市教保產業工會」



1990年高雄縣學前教育教師職業工會所發行的刊物



2005.04.01由高雄市輔育人員職業工會拍攝教保人員勞動現況的影像



2014.05.25全國教保產業工會所拍攝紀錄片-跟著我們向前走 首播

教保組織爭取權益的行動軌跡

這三十年來，基層教保組織所發起爭取權益的行動不在少數，下面就列出幾個重要的行動加以說明。

拜會勞委會

進行中央或地方政府機關的拜會活動時，往往需要人脈資源的連結和運用。由於托育服務領域將近99%都是女性的工作者，而且幼托議題與婦女息息相關，因此，聯盟組織在運作過程必須結合婦女團體和婦女運動者的力量。因而在馬政府的時期，教保組織於2009年特別拜會勞委會，請勞委會主委王如玄正視長時間以來教保人員勞動條件不佳、薪資福利待遇過低等等問題。這是教保組織面對中央和地方政府機關不作為，從以往請願、開記者會、修法及遊行倡議行動，步入體制內跨部會協商或反映基層問題的開始。



2009.04.17拜訪勞委會王如玄主委

王主委曾是長期關心婦女議題的運動者，對於我們所提出的訴求有一定程度的理解，於是當年(2009年)的六月底至七月初，勞動部就做了一次全國性私立托兒所及幼稚園勞動條件專案檢查，針對2007年評鑑優良的園所優先抽查50家，結果高達三分之二的幼托園所不及格。

隔年(2010年)一月底，教保聯盟乘勝追擊與黃淑英立委在立法院召開記者會，將勞委會的調查結果公諸給社會大眾知道，讓他們更能瞭解教保工作者惡劣的勞動條件。同時，向勞委會、教育部和內政部遞陳情書，冀望勞委會可以定期實施專案勞動檢查，公布結果並要求教育部和內政部能落實幼托機構評鑑機制中的勞動指標，才不至於讓違反勞動法令的幼托機構，仍然可以得到優良的評鑑。



2010.01.30立法院召開「幼教人員勞動權益記者會」

跨單位的勞、資、政對話

基層教保組織持續的將教保服務聯盟所推動的公共化政策、勞工權益及職場現況等等相關事務，透過各種形式不斷地與地方勞政單位對話，才逐漸讓勞政單位更瞭解托育服務職場的各種現況。而勞政單位也透過幼托園所的勞動檢查，發現職場上業者壓榨托育人員和違規的事項。在彼此的努力和理解之下，促成了高雄縣勞工局於2009年9月舉辦第一次跨單位的勞、資、政對話，期待藉由定期性的對話平台以強化勞資間的信任關係，並就勞資共同性業務需勞政單位整合協調事項研送提案。



2011.10.5研商托兒所保育員適用勞動基準法84條之1相關事宜會議

這些拜會與對話，讓勞委會和地方勞政單位認識且瞭解基層教保組織的主要理念，因此，之後在相關教保人員勞動條件的討論會議，基層教保組織會被受邀參與討論，表達出第一線教保人員真正的訴求和建議。例如，受邀出席行政院勞委會於2011年10月舉辦的「研商托兒所保育員適用《勞動基準法》的84條之1相關事宜」會議就相當重要。

從1998年7月，托兒所納入勞動基準法適用對象後，10月保育員就被列入適用勞基法84條之1，這條款在主管單位無力監督之下，成為幼托業者濫用，自行排除適用法定八小時工時，規避加班費，誤導教保員屬責任制不適用《勞基法》，使許多教保員遭受長工時的剝削。

經由這些會議，基層教保組織提出教保人員的身心狀況與兒童照顧品質息息相關事證，向政府力爭“合理的八小時工時與適當的休息，才能確保兒童的照顧品質與權益”，呼籲勞委會應立即將保育人員從適用名單上刪除，讓教保人員回歸勞基法的基本勞動權益。隔年3月勞委會隨即公佈廢止教保人員為勞基法84條之1的適用對象，於2013年正式實施。

「反對納入《勞基法》第30條之1條適用對象」公聽會

在基層教保工會的爭取下，勞委會雖然廢止了教保人員為勞基法84條之1的適用對象，但因為業者代表團體中華民國兒童教保聯合總會向勞委會申請將幼兒園和托嬰中心的教保人員納入《勞基法》第30條之1變形工時適用對象，勞委會在未徵詢基層教保人員組織的意見下，即於2012年7月3日向媒體發佈新聞表示，勞委會經過評估後，認為教保人員納入勞基法第30條之1變形工時適用對象，對教保人員有好處打算納入，將於8月生效實施。當時的勞動條件處科長黃維琛還宣稱，「教保人員適用變形工時也沒有不好，未來教保人員就可以密集上班，然後集中休假，就可以出國去旅行...」。令人震驚的是，身為我們勞動部的政府官員對於基層勞工真實的處境一知半解，居然考量的都是雇主的利益，而忽略勞工的權益。



2012.07.18檢視教保人員納入勞基法30之一條之適切性公聽會



2012.07.18檢視教保人員納入勞基法30之一條之適切性公聽會

此時，全國教保產業工會便從兩個層面提出反對的立場，一是，勞委會於2009年和2011年對於幼托園所的勞動檢查已確知將近七成以上的教保人員勞動條件有問題，納入變形工時後教保人員勞動權益的底線將失守，未來恐會出現更多過勞的現象。二是，照顧工作原本就是一個高情緒和高壓力的工作，若適用變形工時，教保人員的時間被拉長，過勞狀態下直接影響的就是幼兒的照顧品質，教保人員需要的是充足的休息，而不是密集上班，密集休假。

全國教保產業工會緊接著於2012年7月19日，在立法院群賢樓會議室召開「檢視教保人員納入勞基法第30-1條的適切性」公聽會，到場支援的有吳宜臻、林淑芬、林世嘉和劉建國等四位立委，還有托育催生聯盟、台灣高等教育產業工會、桃園教育產業工會、全國教師會等民間團體。

公聽會後責成四項結論：

- (一)勞委會應重新檢討將幼兒園納入勞基法30-1條之公告，並邀集基層工會組織、家長團體與業者代表等相關團體進一步討論指定適用之適切性，在未形成共識前，不得公告實施。
- (二)幼兒園午休之照顧人力問題，在公共托育的部分，應回歸制度面思考整體人力配置是否足夠，並應督導營利市場托育服務，依法配置充足人力。且兩部會應重視教保工作者的勞動條件，加強勞動檢查，查察師生比是否符合法令規定，讓托育職場得以有合理工時之環境。
- (三)有關教保工作者勞動權益之事項，未來部會訂定相關法令時，應邀集教保工作者基層工會組織共同參與，以確保勞工權益。
- (四)教育部應協同勞委會檢視幼照法中，依不同規定所進用之教保人員，是否會因其身分別產生不同勞動條件或差別待遇之情事，並進行改善。

「教保人員要強制納保」記者會

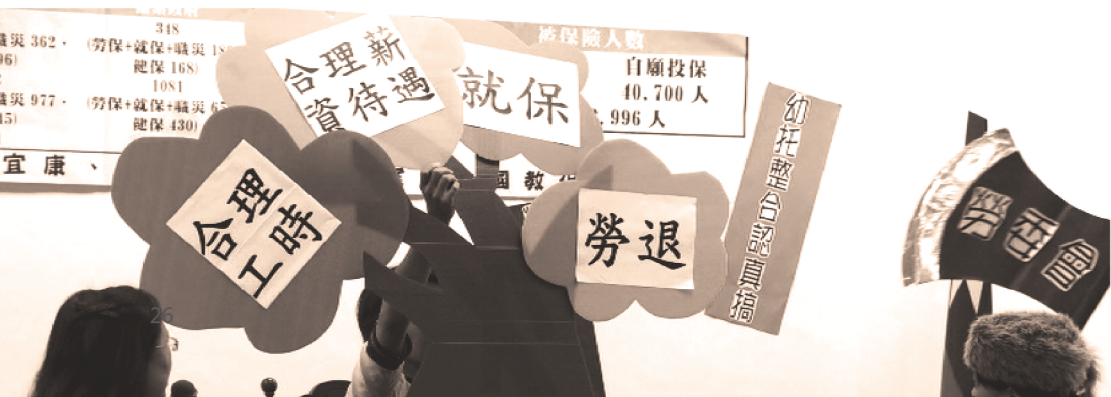
在幼托整合正式上路之際，勞委會曾在2011年11月14日召開「101年1月1日起由幼稚園及托兒所改制之幼兒園適用勞工保險條例疑義」的會議，此會議只邀請相關政府主管單位參與，無任何民間團體代表參加，但此次會議卻自行決定了屬於公益事業之幼兒園適用勞工保險，其他性質之「幼兒園」則排除適用勞工保險，也就是，未來幼兒園的雇主可以自願是否要為任職的教保服務人員加入勞保，這將會影響四萬多位教保人員的勞保權益，茲事體大。

為此，全國教保產業工會多次向教育部及勞委會陳情，希望主管機關將幼兒園改列入強制納保的單位而非自願納保的單位，不要讓已處於惡劣勞動條件的教保人員反而成為幼托整合的受害者。當時教育部的立場認為，只要是幼兒園的教保人員都應全納入勞工保險的保障，但勞委會仍堅持其主張。



2013.06.15舉辦教保人員要強制納保記者會

因此，全國教保產業工會和段宜康及吳宜臻立委，於2013年6月15日上午在立法院召開「教保人員『要』強制納保！保障幼兒園教保服務權益記者會」，提出兩項訴求，(一)幼稚園及托兒所已整合為幼兒園，應列入強制納保單位，以保障教保服務人員勞動權益。(二)攸關教保服務人員勞動權益之會議，應邀請相關教保人員組織代表以及勞動團體參與討論。



因記者會引起社會廣泛的關注，勞委會承諾將在一個月內針對私立幼兒園解釋疑義重新進行法律解釋。在執行面上，兩位立委則要求勞委會需加強對於幼兒園的勞動檢查，也要求教育部，在評鑑機制上，應將員工辦理勞健保重要勞工權益列入幼兒園被評鑑項目。最後，勞委會在6月27日致教育部的公函中，終於明白地確認，幼兒園屬公益事業，雇用員工5人以上者，應負強制納保的職責。

替公立托兒所教保員因「幼托整合」上路衝擊工作權而請願

「幼托整合」政策於2012年正式實施，政府快速進行教育部幼稚園與內政部托兒所業務的整合。然而，政府長久以來讓鄉鎮自行籌措公立托兒所的財源，並放任地方政府自力救濟的狀態下，使得服務眾多基層農民、勞工及弱勢家庭的公立托兒所發生財務及建築物使用的適法性上呈現嚴重問題。依據監察委員尹祚芋的調查報告，2010年總計有1,177所公立托兒所，居然有807所違反現行建築使用管理規定。

依據《幼照法》，許多公托需要改善建築空間和設備才能立案，部分財力拮据的鄉鎮公所，已無力籌措財源來從事托兒所建築物的使用變更。雪上加霜地是，《幼照法》的子法「公立幼兒園契約進用人員之進用考核及待遇辦法」實施，大幅提升教保人員薪水，原本是提升教保人員勞動條件的美意，但鄉政公所還需支應大幅提高的人事負擔，剛好成為部分財政困難鄉鎮公所解散或縮編地方公立托兒所的最佳藉口，引發公托的關閉，不僅造成國家力量提供的公共托育照顧弱化，也導致大量在地教保人員的失業。



2012.03.06拜會潮州鎮鎮長洪明江，商討協助公托教保員爭取權益事宜

除此，教育部擬定的「公立幼兒園契約進用人員之進用考核及待遇辦法草案」明定，教保員的進用辦法應由地方主管機關辦理公開甄選，但該辦法並未訂定目前已受雇於公立托兒所教保員的留用條款，導致所有公托的教保員將面臨托兒所改制幼兒園時即喪失僱傭關係的嚴重問題。現職的教保員都需依該辦法重新參加公開甄選才能取得工作，即使在通過甄選後，過去所累積的年資將重新計算，不僅衝擊教保員的工作權，勞動條件全無保障，教育部所制定的進用辦法，變成公托教保員的大量解雇條款。

屏東縣潮州鎮公所洪明江鎮長在主任祕書丁勇言的陪同下，為其鎮立托兒所的教保員向全國教保產業工會請願，工會隨即與各地的基層教保組織連絡，瞭解當地公托教保員的狀況，並於2012年3月23日與立委吳宜臻在立法院召開「幼照法上路配套差，教保員全失業~公立幼兒園契約進用辦法變成大量解雇條款!」記者會，當天出席的還有林淑芬、林世嘉、江惠貞等立委，洪明江鎮長與丁勇言主任祕書，以及全國各地公托教保人員代表，共同提出以下訴求：

(一) 教育部應提出協助公立幼托系統相關政策，於整合的過渡時期提供穩定財源，支持地方政府維持公立幼兒園之建置，不要惡性裁撤公立托兒所，弱化、減損國家公共托育體系的功能。

(二) 教育部應協同勞委會致力保障教保員之工作權，重新檢視「公立幼兒園契約進用人員之進用考核及待遇辦法草案」，明訂留用條款並將現職人員全面納入其保障中，以穩定教保品質，維護其工作權。

(三) 中央政策及法案的提出，地方有能力買單嗎？地方沒有能力，中央就不該坐視不管，應支持地方財政，讓政策成為「德政」而非「苛政」。教育部應穩定公立幼兒園教保工作者的工作，涉及人民權利義務事項時，須有清楚規劃，使人民有所預見與遵循。請勿「閉門造車」、「本位主義」思考。

記者會結束後，獲得教育部正面回應，並由教育部於3月27日召開「公立幼兒園契約進用人員之進用考核及待遇辦法草案」研商會議，基層教保組織帶領各縣市代表公托教保員一同參加討論，教育部國教署黃子騰署長在會中，最終僅口頭承諾會保留現職人員以及將不定期契約條款放入草案中。

研商會議結束之後，各地基層教保組織一同發起「『幼托整合』- 是平台？是祭台？拒絕犧牲公立托兒所現職人員成就幼托整合政策」的連署活動，並且在4月15日於高雄市舉辦「南台灣公立托兒所約聘僱人員勞動權益保障討論會」，來自新竹竹東、嘉義水上、雲林麥寮、台西、東勢、台南永康等等縣市托兒所的教保人員共120位，大夥齊聚一堂相互打氣，討論當前幼托整合政策執行過程的問題。

經過基層教保組織及公幼教保夥伴不懈的努力請願、倡議以及許多立委向教育部部長質詢，教育部終於在4月27日公佈了「公立幼兒園契約進用人員之進用考核及待遇辦法」，且將草案中許多不合理的地方做了修改，公托將須重新考量在職人員的釋法問題，也因而暫不釋放員額。



抗議「屏東縣竹田鄉立托兒所關閉」事件

在這段公托關閉潮的期間，屏東縣幼兒托育職業工會由屏東縣好好婦女權益發展協會接獲竹田鄉鄉托教保員和家長的請願，竹田鄉代會決議通過「竹田鄉托兒所停辦案」影響當地小孩就學以及教保員權益一事，隨即與全國教保產業工會和高雄的兩個教保工會商討對策，且開始介入這整個事件。

屏東縣竹田鄉立托兒所，是在2001年斥資2千多萬重新打造的托育空間，設施設備皆符合法令規定，2012上半年度收托幼童人數將近220人，這樣的收托人數在少子化的年代是相當高的，卻依然在鄉公所和鄉代會決議下，走上被停托的厄運。

鄉公所提出的停托主要理由就是財務虧損狀況，一方面是，鄉公所每年要負擔500萬的財務缺口，另一方面是，幼托整合後未來教保人員薪資需增加以致於公所財力難以負擔，所以公所希望能把托兒所委外經營就可以把財務虧損解決。事實上，停托或委外的理由都不是這樣簡單，鄉公所並未站在鄉民的立場全盤評估停托或委外有可能對於鄉民，尤其經濟弱勢家庭在經濟、就業，以及托育近便性等各方面造成的直接衝擊。

基層教保夥伴開始連結屏東的資源，利用晚上的時間至竹田或內埔跟鄉托的教保人員和家長召開串聯會議，陪同托兒所家長和老師至屏東縣政府向鍾佳濱副縣長陳情。屏東縣政府邀請家長、教保人員、鄉公所三方面代表開協調會，爾後，決議縮減至收托110名幼兒規模，由鄉長於鄉代會提出複議案。



2012.04協助屏東縣竹田鄉托教保人員抗爭關閉事件 - 與鄉托老師和家長開會

5月21日鄉長於鄉代會提出繼續收托的複議案，當天鄉代表以太過倉促為由，並無決議，隔天舉行無記名投票，否決了鄉托繼續收托複議案，決議從2012年新學期不再招收新生，2年後停托。

面對鄉代會的最後決議，家長、教保員都無法接受，當時介入協調的副縣長總以地方自治來切割縣府的督導責任，不願持續協調。在基層教保組織和屏東縣好好婦女權益發展協會商討後，決定由屏東在地組織當天向屏東縣曹啟鴻縣長提出陳請函，最後曹縣長再次邀請鄉代會與鄉公所再次召開協調會，決議竹田鄉托繼續收托。



2012.04協助屏東縣竹田鄉托教保人員抗爭關閉事件 - 屏東縣議員關切至開會現場瞭解

在2012年4月至5月間，基層教保組織在協助家長、老師介入反對竹田鄉托停托的過程，瞭解地方公立托兒所背負著歷史性托育制度的複雜性，政府各項輔導措施難以有效執行、教保服務人員進用管道繁複，例如正式、約聘約僱人員、職代、臨時人員等等，同工不同酬、薪資待遇差異大。

同時，鄉鎮公所握有人事任用權，使得公托充斥著過多的冗員以致人事負擔沉重，因此，公托的人事財政困境，背後事實上存在著另一層複雜的人事編制浮濫的問題。除此，在協調過程中，我們也深刻體認到，鄉公所與鄉代會之間，因著地方不同政治派系的對立，或各方對於鄉托人事任用分配不均所衍生的政治鬥爭，都使鄉托存廢與否，無法就鄉公所財政、家長托育需求、老師就業權益等等各方的意見被理性地討論。

這些存在於竹田鄉立托兒所的複雜情況，許多地方公立托兒所也面臨相似的問題，而這些困境並不會因幼托整合而有所改善。當時，全國教保產業工會呼籲，教育部不應再假藉地方自治之名行卸責之實，應於幼托整合的過渡時期提供鄉鎮公所穩定財源。在執行「幼托整合」過程，應全盤性地去思考公立幼稚園和地方公立托兒所的整併問題，同時處理地方公立托兒所背負的歷史性托育制度的混亂。

當公立幼稚園還無法整合教育和保育功能，且無計畫往下收托幼童至2歲，以便增加收托人數時，地方公立托兒所大量關閉，將造成許多偏鄉地區與弱勢家庭的幼童無處收托的窘境。結果不只沒有達到幼托整合公共托育的理念，反而削弱了原本存在的公共托育照顧體系，造成許多在地教保人員失業。



2013.01.07與托育行動催生聯盟於教育部門口，召開幼照法倒行逆施、公托關了近450所！呼籲教育部修法「普設平價公共幼兒園」記者會



2005.04.28參加2005國際勞工大遊行高雄記者會

參與「五一勞工大遊行」

除了上述的行動，對於以女性為主的基層教保工作者，在傳統社會對於女性角色的束縛下，走上街頭抗爭是最不容易的行動。一方面，須解決/放下內化的母職責任；另一方面，則須與自我內在乖順、忍耐和溫柔的刻板女性特質對抗。

2005年五一勞工大遊行的主題即「工教聯合、社會民主、福利國家」，正好要凸顯教師也是受雇者的事實，訴求的是，教育日漸商品化與市場化，不僅教師的勞動條件每況愈下，而且勞工家庭越來越無法負擔日益高漲的學費，所以工人和教師應聯合起來對抗更加惡化的受雇環境。

由於這次的主題訴求與基層教保工會歷年來反對幼托商品化，推動幼托公共化的理念是符合的，於是高雄縣保育人員職業工會和高雄市輔育人員職業工會就結合勞工團體參與了「五一勞動者團結聯盟—教師與勞工北上爭取權益」的遊行活動。教保工作者需理解在市場化，惡性競爭的各行各業勞動職場，彼此團結是很重要的。透過這個活動的參與，希望喚起教保人員，瞭解老師也是受雇者，就是勞工的一份子。



2005.04.28參加2005國際勞工大遊行高雄記者會

這是基層教保組織第一次參與五一勞工遊行，多數參與的教保工作者都是第一次走上街頭。從此之後，五一國際勞動節遊行中，總是可以看見基層托育工作者的身影，全國教保產業工會亦時常號召教保人員走上街頭，參與並支持不同勞動相關權益爭取活動。



參加2017年五一一大遊行

未來展望：推動合理教保勞動條件 提升照顧品質

全國教保工會創會理事長王淑英，早在1997年即表示，台灣托育服務體系有三大困境，收費昂貴、品質不良、教保人員薪資太低。一語道破台灣幼托品質不佳，結構性關鍵問題在於國家與社會將幼托服務視為營利事業。園所超收幼童，師生比不足，且壓低人事成本，迫使教保人員超時、超量工作，由於一人身兼數職，無法有效的進行安全管理機制，甚而忽略孩子的安全福祉，才是真正的問題所在。因此，基層教保組織從成立開始即致力於如何改變整體商品化及市場化的教保環境。

2004與2005年，台灣連續發生兩起娃娃車悶死幼兒的悲劇，基層教保組織認為，政府將這些事件只單純歸咎於教保工作者的專業不足或人格特質，是忽略了國家對於教保管理、稽查和督導機制不健全。整體社會、政府及民間容許將托育服務視為營利事業才是惡質園所繼續存在的根本問題。因而，基層教保組織結合家長團體在2005年9月27日召開「兒之殤、誰之過」記者會，從台中縣清水鎮不倒翁托兒所娃娃車悶死幼童的悲劇，呼籲社會大眾必須正視整體幼托環境過度營利化才是造成幼兒安全問題的主因。



為促使國家、社會、家庭共同承擔幼兒照顧責任，採取積極作為，建立平價、普及與教保合一的完整制度，並維護兒童權益，減輕家長負擔，基層教保組織於2006年3~5月間，發起「為幼兒行動宣言—實踐幼吾幼以及人之幼的慈愛社會」連署行動。同時為了加速教育部和內政部資源整合，建構事權統一的幼托行政體系，在6月30日假立法院舉行「為家庭行動宣言—催『生』友善托育環境讓家庭『育』的起小孩」記者會。希望透過這些行動形成幼托公共化的論述，作為幼托公共化行動聯盟進入政策討論的主要共識。

回顧30年來，基層教保組織走得艱苦，雖然帶給台灣社會些許的成果，但仍有許多需要反省的地方。教保組織，因著國家幼托體制轉變的機會，凝聚了教保工作者的力量而在一起奮鬥。發展的過程，讓參與的夥伴理解，組織的目的不是只為了個別利益而努力，而是整體權益的共好。當整體的教保環境提升，個人的權益就會受到保障，加入組織就十分重要，但卻也不是容易的事，因此，基層教保組織的組成成員，在不同時期有來自不同幼教或幼保體制的夥伴，加入後也有因理念不同而離開。

許多現場教保工作者都是在遇到問題時，才會諮詢基層教保組織，但事情解決後就不會再繼續聯絡。這樣的現象對於基層教保組織的努力往往是頗挫折，但卻也是個警惕，組織需要集體力量，那要如何才能產生團結能量呢？基層教保組織如何吸引更多的教保工作者加入？教保工會組織對於幼托群體來說是否具有代表性？組織的工作內涵是否能銜接基層教保工作的地氣？這些都是全國教保工會組織在運作上共通的質疑點。



2006.06.30於立法院舉行「為家庭行動宣言」記者會
催『生』友善托育環境、讓家庭『育』的起小孩



組織的目的不是為個別利益而努力，而是整體權益的共好。當整體教保環境提升，個人的權益就會受到保障

這些年來，各地教保組織為了持續維持運作，承接了政府不少的各種方案執行，有很大的心力、人力都耗費在操作政府的幼托方案當中，加上，平時在政策倡議的部分，就需要投入不少氣力，這也就讓基層組織幹部沒有時間和精力去經營和凝聚分散在不同園所教保人員的共識。尤其，目前的幼托環境更加財團化，與以前有更大的差異性，若沒有再接觸更多在第一線的私幼教保工作者，全國組織很難去掌握目前複雜且分歧的勞動狀況。

在政策方面，雖然幼托相關法令與制度，在基層教保組織的爭取和倡議下，對於教保人員的勞動條件雖有部分改進，但由於中央與地方政府的查核人力與力道並不足夠，加上目前幼托機構的公私比依然嚴重失衡，政府的托育績效還需依賴私立園所來支撐。因此，政府主管單位和私立業者的關係相當密切，在球員兼裁判的情況下，政府在政策設定和執法上多所妥協，很難徹底落實法令上的保障。更何況〈幼照法〉規定一位老師需要照顧3歲至6歲幼兒人數15位，實在過多，降低師生比是基層教保組織馬上得要積極去爭取改進的地方。



2020.03.19拜訪立委遊說支持降低幼托機構師生比

目前台灣法律在政黨輪替後已經明確認定勞工擁有勞動三權，一、為團結權，可以組織工會團結起來向雇主爭取權益，二、在〈團體協約法〉的規範下做集體談判，三、工會具有〈勞資爭議處理法〉給與的權限，當團體與雇主協商受阻礙時可發動罷工對雇主施壓，例如近年來航空業的機師及空服員等工會所發動的罷工事件。

然而，目前基層教保組織在爭取勞動三權的過程，確實遇到一些瓶頸，就以下幾點來加以說明：

1. 工會法雖然提供勞工有參與工會組織的權利，然而工會的組織率非常低，而且近一半皆為職業工會，產業及企業工會才有7.7%，私立幼兒園的教保人員可籌組企業工會的可能性更低，因而能爭取勞動三權的空間非常低落。
2. 全國教保產業工會凝聚了不同方向的基層團體，會員的觀念及看法有待提升，除了需放大視野以外更要有政治及勞工的意識，對核心幹部的訓練更需加強。
3. 基層組織對於政策的制定及立法不應只給予建議，更要主動及積極的影響其方向。
4. 基層教保組織其各會的專職會務人員人力不足，因此，難以大力去推動工會的業務。

最後，期待未來，當教保人員組織面臨運作上各種問題時，需要透過辯論、反省，找出明確的方向，回到勞工運動的本質。更需去理解台灣的勞工運動史，多串連其他行業的工會組織，彼此能夠團結、互助。同時，勢必持續凝聚基層教保人員的毅力，發揮組織的力量，堅持理念持續往前邁進。



【參考書目】

- 王淑英、孫嫚薇(2003)。托育照顧政策中的國家角色。國家政策季刊：2(4)。頁147-174。
- 何明修(2004)台灣幼兒教育券的政治邏輯：政策、選票與集體行動。收錄於林本炫、鄒川雄編(2004)教育與權力：一個批判的分析。嘉義：南華大學教育社會學研究所。頁81-113。
- 郭明旭(2013)。從公托關閉潮看幼托整合的空洞化。苦勞網。
- 郭明旭(2012)。「竹田鄉立托兒所停辦與安頓說明會」簡要紀錄。聯合會刊，2012年5月。頁40-41。
- 劉毓秀(2003)。幼托整合政策規劃結論報告(草稿)摘要。幼兒教育，269期。頁4-7。
- 蔡曉玲(2011)。基層女性教保工作者社會實踐之研究。國立高雄師範大學成人教育研究所博士論文。
- 蔡曉玲(2004)。「反對幼教券，推動幼托公共化」的請願活動紀實。輔育花園夏季季刊。
- 鄭錦綉(2008)。「學前教育及保育行動聯盟」參與幼托整合歷程。聯合會刊，2008年04月。頁4-5。
- 簡瑞連(2009)。勞、資、政對話實錄。聯合會刊，2009年10月。頁2-5。
- 教保行動聯盟(2008)。「學前教育及保育行動聯盟」成立宣言。聯合會刊，2008年04月。頁2-3。
- 教保行動聯盟(2009)。學前教育及保育行動聯盟~民間版「兒童教育暨照顧法」草案連署說明。聯合會刊，2009年10月。頁1。
- 教保行動聯盟(2010)。幼托人員權益記者會。聯合會刊，2010年4月。頁1-9。
- 教保行動聯盟(2010)。兒童教育及照顧法草案之推動現況。聯合會刊，2010年7月。頁1-5。
- 全國教保產業工會(2011)。針對托兒所保育員納入勞基法84條之1工作者勞動條件之規範對象建言。聯合會刊，2011年11月。頁1-2。
- 全國教保產業工會(2012)。公托一間間被迫關閉，托育公共化成為口號。聯合會刊，2012年5月。頁1-21。

各基層教保組織的聯繫方式

全國教保產業工會

電話/ 07-7408133

傳真/ 07-7407188

mail/ aetu2011@gmail.com

83057高雄市鳳山區維新路124號9樓之1

台北市教保人員協會

電話/ 02-8502-1236

傳真/ 02-8502-0139

劃撥帳號/ 19181081

mail/ 1997@gmail.com

10348台北市大同區延平北路二段255號11樓之1

台南市教保產業工會

電話/ 0982-113296

劃撥帳號/ 31615971

mail/ eutn2014@gmail.com

70174台南市東區仁東街25號2樓之2

高雄市教保人員職業工會

電話/ 07-7406188

傳真/ 07-7407188

mail/ childcare1993@yahoo.com

83057高雄市鳳山區維新路124號9樓之1

高雄市輔育人員職業工會

電話/ 07-3356016 0937-904831 07-3353123

mail/ 3356016@gmail.com

80242高雄市苓雅區中山二路412號6樓之5

屏東縣幼兒托育職業工會

電話/ 08-7369459 0970-997131

劃撥帳號/ 42278817

mail/pingdongkid@gmail.com

90056屏東縣屏東市德豐街106號1樓



書名：30當青春：基層教保組織一起走過的三十年

出版：全國教保產業工會

地址：830 高雄市鳳山區維新路124號9樓之1

電話：07-7408133

贊助：高雄市教保人員職業工會

發行人：簡瑞連

編者：王淑英、郭明旭

美術編輯：邱鈺喬

出版時間：2020年7月

版次：初版

裝訂：平裝

ISBN：9789869923200