
德國學齡前幼托改革政策之探討

羅秀青

中正大學教育學研究所博士教師

摘 要

基於「聯邦主義」之原則，德國教育事業乃屬各邦管轄職權，故各邦在教育制度與內容方面，皆不相同。又因「北萊茵河－威西發冷」邦（以下簡稱「北威邦」）(Nordrhein-Westfalen, NRW)，歷來皆為該國改革先鋒，且其改革措施後來皆為其他各邦所仿效，故本文乃以該邦為例，對德國學齡前幼托改革政策，作一深入探討。本文首先介紹德國學齡前幼托制度之沿革，該政策制度化完備於 1960 年代末的教改時期。繼之對歷次德國學齡前幼托政策的改革，就德國其時所處的政治與社會背景下，對其一連串的教改措施及其政策走向，作一探討。基於前述之探討與分析，本文之研究發現為：德國學齡前幼托政策的屬性並非教育政策之一環，而是其他政策之「附屬政策」(Begleitpolitik)。

關鍵字：學齡前幼托改革政策、附屬政策

壹、前言

首先本文將對德國幼托政策制度化之沿革，依其制度化程度區分為：萌芽期（1800-1899）、制度化雛型完備期（1900-1932）以及制度化完成期（1945-1969），作一簡介，以使讀者對該制度之演變，獲致一基本概念。其次對歷次德國幼托政策之改革，相對應當時的國際政治態勢與國內社會情境與條件，作一探討。基於前述之沿革與改革的探討與分析，導引出本文最後的結論以及研究發現。

貳、德國幼托政策制度化之沿革

一、萌芽期（1800-1899）

德國學齡前機構式托育乃源起於十九世紀前半期，首先在中產階級的推動下而產生。後因工業化程度加深，連帶地使得經濟的生產方式改變，傳統工匠手工業的生產方式漸為工業化工廠的生產的方式所取代。此導致新興的工人階級家庭產生學齡前機構式托育的需求，進而使得該類機構蓬勃發展起來。此時期，該類機構雖有名稱上的不同，但就其功能來看，不出以下三種基本類型，即：「兒童托育所」（Kinderbewahranstalt）、「幼兒學校」（Kleinkinderschulen）與「幼稚園」（Kindergärten）（Dammann & Prüser, 1987:18; Konrad, 2004:46）。以下將對此三類學齡前托育機構，作進一步的說明。

「兒童托育所」為全日制的托育機構，主要收托對象為貧窮家庭之子女，如：工廠工人之子女或於農忙時期的日薪工人之子女。依其收托對象之屬性，該類學齡前托育機構的主要任務有二：一為保護兒童人身以及心靈的健康與安全。為達此目標，一方面培養兒童良好衛生習慣，另一方面則訓練兒童持續的肢體運動；二為，教導兒童製造家裡日常生活用得上的或可變賣的物品、食物或衣物，藉由其親身的製作與變賣的經驗，去體驗「抗貧」的重要性（Dammann & Prüser, 1987:19; Erning, 1987:30）。「幼兒學校」不同於「兒童托育所」，其主要收托對象為3至6歲中產階級家庭之兒童。該類機構的設立目的主要是使兒童的母親（通常一為該類家庭之女主人）有數小時可處理其子女托育以外之要事，故被視為是家庭教育的補充教育，故為半日制。其教育內容主要是宗教教導。特別值得一提的尚有，該類機構內所施行的是「階級教育」（Klassenpädagogik）（Konrad, 2004:63），意即：依兒童不同的階級而施予不同的教育內容，對工人階級家庭的兒童，施予勞動教育；而對中產階級家庭的兒童，則施予其未來上小學之預備教育。「幼稚園」為菲立德利希·福祿貝爾（以下簡稱福祿貝爾）（Friedrich Fröbel, 1782-1852）於1840年首創與命名。福祿貝爾的教育學說，主要由三項元素建構而成，即：「恩物」（Spielgaben）與「活動工具」（Beschäftigungsmittel）、「肢體的遊戲」（Bewegungsspiele）以及「花園的勞動」（Gartenarbeit）。福祿貝爾認為：兒童應藉由和「恩物」及「活動工具」的操作，使其因此能以抽象的方式來理解具體的世界；而在遊戲式的肢體活動時，能夠引發兒童對擺動四肢的興趣以及感覺到隱藏在其體內的力量；最後，經由「花園中的勞動」，兒童能把大自然的生長當作一面鏡子，進而從中經驗到其自身的成長（Erning, 1987:36; Heiland, 1987:168; Konrad, 2004: 86）。

整個19世紀，德國學齡前幼托機構仍以私人或宗教慈善協會所設立的機構占大部分，公部門所設立者數量極微。而就其功能來看，不出：「兒童托育所」、「幼兒學校」與「幼稚園」三種幼托機構，其各依收托兒童之不同屬性以及各該機構之教育理念施予不同的教育內容。此時期已由福

祿貝爾創設後世所熟之的「幼稚園」，此時期德國學齡前幼托機構非屬教育之一環，其主要功能僅限於托育而非教育。

二、制度化雛型完備期（1900-1932）

時至 20 世紀初的德意志第二帝國時期，主政者逐漸意識到學齡前教育機構之特殊教育功能後，藉由學齡前幼托機構從小教育與灌輸兒童「祖國意識」（vaterländisches Bewußtsein）與「對皇帝的忠誠」（Kaisertreue），由國家或地方政府設立的公立幼托機構方逐漸增多起來（Derschau, 1987: 71-72）。1900 年德國「民法典」（Bürgerliches Gesetzbuch, BGB）頒布實施，其所代表之意義為：自此，私人「協會」（Verein）具有私法法律的地位與異於公法之自由空間（Reyer, 1987: 48）。其後，私人「協會」紛紛結盟為「聯合會」（Verband），日後並以此「聯合會」的形式在學齡前教育界以及社會福利部門，發揮其強大的政治影響力。

在「威瑪共和時期」（1919-1932）的 1924 年，《帝國青少年福利法》（Reichsjugendwohlfahrtsgesetz, RJWG）通過，此一聯邦法律，其界定學齡前幼托機構乃為一社會救助機構，隸屬「青少年扶助」（Jugendhilfe）範圍，其地方主管機關為「青少年福利局」（Jugendamt）；邦層級主管機關應協助以及監督推動制定該聯邦法的相關執行法規，如：制定學齡前幼托機構「最低標準」的設立規範（Mindestanforderungen）如：衛生、兒童組別的規模、室內空間大小、設備、專業教育人員等方面之規定。同年，前述之「聯合會」（Verband）再在聯邦層級上彼此結盟為「德意志公益社會福利聯盟」（Die Deutsche Liga der Freien Wohlfahrtspflege），且被視為是「公認的公益幼稚園經營者」（anerkannte freie Träger der Kindergärten），同時亦為「德意志公益社會福利聯盟」之成員（Hammerschmidt, 2006:135; Lo, 2008:70, 133-140; Neumann, 1992:77; Wiesner, 2000:1306）。自此，其與政府部門在學齡前幼托事宜方面，形成一種特殊的「合作夥伴關係」，意即：政府部門負責資助其財務，以利其持續經營該類機構；而該類機構則提供幼托服務，協助政府達成其任務——滿足社會對學齡前托育服務的需求。

綜觀前述，在此時期，因學齡前托教機構所具有之特殊政治功能被主政者覺察，公立的學齡前托教機構才逐漸增多起來。而「威瑪共和時期」《帝國青少年福利法》的通過，促使各邦為執行該聯邦法，紛紛制定各該邦學齡前幼托機構設立的相關法規，使得德國學齡前幼托機構之制度化歷程，至此大體完備。又，隸屬「德意志公益社會福利聯盟」成員之學齡前幼托機構經營者與政府當局形成微妙的「合作夥伴關係」，此種關係確保了政府日後推行學齡前幼托政策的無往不利。

三、制度化完成期（1945-1969）

二次世界大戰後的德國，百廢待舉，且大部分的德國男性因二次世界大戰或死或傷。在此情形下，女性勞動力的加入就業市場，為社會所企盼。但因當時社會上對女性圖像仍停留在「家庭主婦」或「母親」的角色。基此，照顧與教育學齡前兒童乃為母親的責任。對已婚婦女因外出工作而產生的托育需求，政府順應社會對已婚婦女解色的期待，採取不作為態度。故德國學齡前幼托機構戰後體制之建設，仍延續前述「威瑪共和時期」之傳統觀念與舊有體制，予以重建，意即：學齡前幼托機構隸屬於社會福利機構，專收托有工作父母之學齡前子女，其任務主要為保育而非教育，教育乃父母之責。在此戰後重建初期，學齡前幼托機構教學現場存在著許多待解決之問題，如：教室空間不足、教具等物資缺乏以及合格幼稚園教師短缺等。為解決合格幼稚園教師荒的問題，曾有邦和學齡前幼托機構業者協議，將不符合幼稚園教師資格之保育員視為合格，暫時解決

合格幼稚園師資不足的問題。¹前述種種問題，要到 1960 年代末的教育改革浪潮興起，方受到政府主管當局的關注。

參、德國幼托政策之改革

一、第一次改革（1969-1975 教改時期）

蘇聯於 1957 年，先美國一步，成功地發射繞行地球軌道運行的「史布尼克衛星」而造成所謂的「史布尼克震撼」(Sputnik-Schock)，引爆了西方民主國家紛紛掀起各自的教育改革風潮，以期改善與增強其教育體制的國際競爭力，迎頭趕上蘇聯。美國在此震撼下，致力於兒童智力的研究，其中，最為人知的是班哲明·撒穆耶·布倫姆（以下簡稱布倫姆）(Benjamin Samuel Bloom) 於 1964 年的研究結果：人的智力可藉由早期教育措施予以促進，且愈早實施其後的教育成效愈為豐碩 (Bloom, 1964)。此種智商理論在美國被運用於文化弱勢所造成的教育弱勢族群上。德國教育界受美國前述智力研究結果的影響，引發了「幼稚園兒童應否教授閱讀課程」以及「學齡前教育的目標為何」等爭議 (Fliedner, 1967)。德國政府為平息前述爭議，遂委託一支跨領域的研究團隊，以德國兒童為對象作一深入研究。其研究結果，不僅修正了美國有關智力的概念且為智力的概念下了一個德國式的新定義：智力乃為一種新的學習概念，其中包括學習能力與學習成就等組成部分 (Roth, 1969)。

基此報告結論，「德國教育審議委員會」(Deutscher Bildungsrat) 於 1970 年公佈了「教育體制的結構計畫書」(der Strukturplan für das Bildungswesen)，掀起德國教育改革的序幕。其中，針對學齡前教育階段的改革建議為：3 暨 4 歲兒童屬於幼稚園教育階段，需增建幼稚園機構；並建議 5 歲兒童應入小學，就讀專為 5 暨 6 歲兒童新設立的「國小初級階段」(Eingangsstufe) (Deutscher Bildungsrat, 1970)。不料，5 歲兒童提早入小學之建議，卻因此引起有關「5 歲兒童最適學校」的爭議：哪一種學齡前教育組織或機構 — 幼稚園、「國小初級階段」或「國小附設先修班」(Vorklasse)²，其最能促進兒童學習能力或增進其學習效果，為 5 歲兒童最適學校的議題。為平息此一爭議，政府遂資助進行一連串的試行計畫與研究。有關此爭議，最後卻以試行計畫的期中報告結論，草草作結。該報告指出：「探討在一所學齡前教育機構內，如何促進兒童整个人格的發展，應比去深究兒童就讀哪一種學齡前教育機構較適的問題重要」(Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, 1976:7)。基此，5 歲兒童仍維持就讀幼稚園。各邦政府紛紛通過有關幼稚園的法律。其中，「北威邦」政府於 1971 年率先通過《幼稚園法》(das Kindergartengesetz)，使得學齡前教育法規第一次脫離社會福利相關法規獨立出來。而德國教育改革第一階段的幼稚園之增設與擴建措施，亦隨此期中報告結論而告終。

一波剛息，一波又起。教育改革的焦點繼「5 歲兒童最適學校」的爭議結束後，漸移至「何種教學法為最適幼稚園教育階段之兒童」的新議題 (Arbeitsgruppe Vorschulerziehung, 1973;

¹ 「北萊茵·威西發冷邦」(以下簡稱「北威邦」)(Nordrhein-Westfalen, NRW) 為解決合格幼稚園教師荒的問題，於 1964 年依據《青少年福利法》(Jugendwohlfahrtsgesetz, JWG) 第 78 條第 3 項之規定，由「勞動、健康與社會部」(Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozial) 和各幼稚園經營者代表們達成關於合格幼稚園教師資格認定的協議。

² 「國小初級階段」乃為 5 至 6 歲兒童，設立於國小內，屬於初等教育階段，而「國小附設先修班」乃為 5 歲幼兒設於國小內，不屬初等教育階段，但為兒童從學齡前教育過渡到正規教育做準備 (Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, 1976:14)。

Arbeitsgruppe Vorschulerziehung, 1974; Arbeitsgruppe Vorschulerziehung, 1976; Arbeitsgruppe Vorschulerziehung und Erzieherinnen aus Modellkindergärten der Länder Rheinland-Pfalz und Hessen, 1980/81)。此新爭議試圖藉由一個囊括全德範圍且耗時 3 年（1975-1978）的大型「試驗計畫」（Erprobungsprogramm）（Hoschka, Hössel & Raab, 1978; ; Krappmann, 1983; Krappmann, 1985; Krug & Pelzer, 1978; Projektgruppe Erprobungsprogramm, 1979），予以解決。該計畫的主要目的有二：一為評估情境教學及其他相關教學法，何者為適；另一則為審查在試行幼稚園內所施行的情境教學的教學教材等，可否一併適用於一般幼稚園。該「試驗計畫」實施的結果，「情境教學法」（Situationsansatz für das Curriculum in Kindergärten）脫穎而出，被視為是最適於幼稚園階段兒童之課程實施方式（Colberg-Schrader & Derschau, 1991:340; Krappmann, 1985）。德國第二次世界大戰後的第一次教育改革運動，亦隨著該「試驗計畫」於 1978 年之結束，正式劃上句點。須特別加以說明的是，此公認學齡前幼兒最適教學法的「情境教學法」，不表示學齡前教育機構在教學實務上一律實施該教學法。各學齡前教育機構可依法保障之「經營者自主權」（Trägerautonomie），自行決定其教學內容與方式，外界對此不得干涉。

綜觀德國第一次教改，其乃肇始於美、蘇冷戰時期的武器競賽背景下，經由「史布尼克震撼」，使得以美國為首的民主陣營國家驚覺到，其教育競爭力竟落後蘇聯集團國家，遂引該陣營國家的教改風潮。受到美國影響至深的德國亦未在此一風潮下缺席，其教改初始便發展出不同於美國的智商理論。在其教改初始期，原希冀藉教育體制結構的改革，將幼稚園納入正規教育體制內，並與初等教育作一結構性整合，以解決教育機會不平等的問題，在教會所屬的幼稚園經營者的反對以及原主管機關害怕因此流失其管轄權而反對下（Domscheit & Kühn, 1984），終告失敗。學齡前幼托機構延續「威瑪共和時期」所建立的制度，仍歸屬社會福利機構。

二、改革停滯期（1979-1989）

1970 年代末，因美、蘇兩大陣營又啓軍備競賽，美、蘇兩大強國欲在各別所屬陣營的東、西德境內，部署中程飛彈，導致兩德境內的和平運動興起。該運動在西德境內引起一波綠色社會運動，而參與該運動成員後來組成「綠黨」（Die Grüne）並於 1983 年進入聯邦議會。後來，在西德聯邦議會中，20% 的女性國會議員來自綠黨，使得婦女政策的議題，逐漸成為社會關注的議題。在此情形下，有關學齡前托教政策的議題，遂由原來的社會福利政策轉而被歸類為家庭政策或婦女政策，而非教育政策議題。又，德國出生率持續地下降，亦使托教政策繼前述歸屬議題的打擊後，再一次重創德國的托教界。原來，出生率的下降本可望縮小兒童組別的規模而提高師生比，進而達到教學品質的提升。但事與願違，政府反藉此，採取縮減幼稚園財政與裁減人事等緊縮措施。

其對幼稚園的教學實務之影響為：兒童組別的規模變大，致使活動空間變小以及兒童吵鬧情形漸增；欲依「情境教學法」實施個別教學活動，幾無可能；收托時間的縮短，造成許多教學活動無法持續進行（Miedaner & Schneider, 1982:36）。除此之外，因前述緊縮措施，造成許多合格的幼教師畢業即失業。幼教師為求生存，遂由「全職工作」（Vollzeitbeschäftigung）轉變為「部份工時的工作」（Teilzeitbeschäftigung）（Colberg-Schrader, 1985:165），意即：兩人或多人從事一份全職工作，且須兼任行政工作與打掃清潔工作，工時縮短，工作量變大且繁，使得幼教師無法於規定的工時內完成備課，而參與例行的在職訓練課程更成為例外。此外，家長亦在此財政緊縮措施下，繳交漲價後的高學費、強迫其對學校作資金捐獻或負責學校打掃清潔工作等（Dittrich, Miedaner &

Schneider, 1982: 294-382)。前述財政緊縮措施造成惡質的教學品質、幼教師惡劣的工作條件與待遇以及違反 1960 年代教育機會公平理念的高漲學費等，引爆一連串由幼教師、家長以及工會所發起的抗議遊行活動（Horn, 1981; Dymel, 1982）。

為平息來自幼教界與家長的抗議與不滿，各邦政府紛紛修法改善。其中，「北威邦」政府終於在 1982 年 12 月 21 日通過《幼稚園法之修正法》（das Gesetz zur Änderung des Kindergartengesetzes），其中有關幼稚園學費之收取，乃依家庭經濟收入高低所製成之收費等級表，按表之等級收取不同額度的學費，此乃德國境內之創舉，也彰顯了德國學齡前托教機構的社會福利性質。該法之其立法精神，延續了 1960 年代之教改理念－消彌教育機會不公平之障礙－，減輕許多弱勢家庭兒童的就學經濟障礙。

在此時期，婦女議題漸成主流議題之一，導致學齡前托教政策被歸屬為旗下議題之一。少子化現象出現於美蘇軍備競賽再起的期間，由於軍備經費排擠效應影響，其反成為德國學齡前托教品質惡質化的推手，造成德國學齡前托教改革的停滯或說倒退更恰當。此時期唯一值得一提的僅有「北威邦」按家庭經濟收入高低收取不同額度學費的措施。此一措施，暫時保持住德國 1960 年代消彌教育機會不公平障礙之教改理念。

三、第二次改革（1991-1999）

1980 年代末的柏林圍牆倒塌以及東歐以蘇聯為主的共產陣營的解體，使得分裂的東、西德終於於 1990 年初又再度統一為一個德國。「北威邦」政府為因應統一後的德國，於 1991 年通過《兒童日間托育機構法》（以下簡稱《日托法》）（Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder, GTK），依前述法律之規定，托兒所、幼稚園、混齡兒童組以及安親班等皆為兒童日間托育機構，且在各該機構內實施「托教合一」制的教學方式。自此，兒童日間托育機構的任務不在僅限於傳統的「托育」（Betreuung）與「照顧」（Pflege），亦包括「教育」（Bildung）的部份。

德國境內幼兒社會化的條件持續快速改變中，如：獨生子女的數目至 1991 年止，已達所有幼兒總數的 31.3 %（Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 1996:56）；有 6 歲以下幼兒的職業婦女人數至 1995 年已上升至 46.8%（Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 1997:99）；家庭的形式趨於多元化，如：單親家庭與雙薪家庭持續增加中等。在此情形下，一來獨生子女在家中無同齡或異齡的兒童玩伴下，進行其社會化過程；二來若兒童來自單親或雙薪家庭，還會產生兒童托育的問題。基此，學齡前教育機構便成為兒童除了家庭外，社會化場所的首選之地。

為解決前述兒童社會化條件改變所產生教育與托育的問題，「北威邦」境內的兒童日間托育機構乃是以「混齡」（Altersmischung）的教育理念為基礎，藉實施該教育理念希冀達到「一方面讓兒童理解到每名兒童皆有其各自不同的發展階段；另一方面，進而培養兒童對此種異於己的發展階段，能有寬容心」（Strätz, 1986: 113）。依此「混齡」的教育理念，年紀較長的兒童可為年紀較小的做解釋或做示範；而年紀較小的兒童亦可藉此種教育理念的實施，觀摩年紀較長兒童的言行，作為其學習對象。基此「混齡」的教育理念，每一兒童日間托育機構可由單一或不同「兒童組別」（Kindergruppe）組成，其可為「小混齡組」，其由年齡在 4 個月至 6 歲兒童所組成，每組規模限制在 15 人；或由幼兒年齡在 3 歲至 14 歲兒童所組成之「大混齡制」兒童組，每組規模限制在 20 人；其兒童組別亦可為由幼兒年齡在 3 歲至 6 歲兒童所組成之「幼稚園組」，每組規模限制在 25 人。換言之，只要合於前述法規規定，同一機構可收托小至 4 個月大至 14 歲之兒童，原有的幼稚

園、托兒所與安親班等制式機構名稱被打破了。此種以「混齡」為基礎的兒童日間托育機構，不僅解決了少子化趨勢下，兒童社會化的教育問題，亦可解決傳統幼稚園、托兒所與安親班在招收特定年齡層招生不足時，所引發的生存問題。

在前述社會變遷與家庭形式多元化的影響下，德國政府進一步以立法方式，來保障學齡前兒童之受教權。1992 年《兒童暨青少年扶助法》簡稱《兒少扶法》(das Kinder- und Jugendhilfegesetz, KJHG) 第 24 條的修正³，基此聯邦法的修正，每名年滿 3 歲的德國兒童皆具有「就讀幼稚園的法律請求權」(Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz)。因應此聯邦母法的修正，「北威邦」政府於 1992 年通過《兒童日間托育機構法之修正法》(das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder) 亦可簡稱為《第二部日托法》(das Zweite GTK)，其為確保前述聯邦法在該邦執行兒童就讀幼稚園法律請求權之法規。為使每名年滿 3 歲兒童皆有幼稚園或兒童日托中心可就讀，勢必要擴張或增建學齡前幼托機構，或增設機構內就讀兒童之名額。

在「北威邦」境內，「公益聯合會」所屬成員所經營的兒童日間托育機構，一直以來皆佔該邦全部兒童日間托育機構經營者的多數⁴，其急需聯邦政府或邦政府的經濟資助，以達成履行每名年滿 3 歲兒童皆有幼稚園或兒童日托中心可就讀的政策使命。但，一來該類學齡前幼托機構對政府財務的資助十分依賴⁵，二來因者前述之「請求權」兌現的迫切性，形成擴張或增建政策優先於教學品質政策的情形，導致對學齡前幼托機構教學品質的斷傷，其對教學實務之負面影響一如前述「停滯期」(1979-1989)之歷史重演，意即：學齡前幼托機構財政緊縮，導致該類機構開放時間縮短以及幼教師因須兼行政與清潔工作，無法參加在職訓練課程等情形再現。其實，早於 1992 年有關《兒童日間托育機構合格專業人員資格與任用名額的協議》(Vereinbarung über die Eignungsvoraussetzungen der in Tageseinrichtungen für Kinder tätigen Kräfte, Personalvereinbarung) 磋商時，「公益聯合會」便表示，每一兒童組僱用 2 位教育專業人員，僅限於上午托育時段 (Moskal & Foerster 2006:177)。換言之，下午或中午時段，僅需僱用 1 位或用不合格教師替代之即可。為求新政策之實施，財務排擠效應早已出現。前述種種緊縮措施，在在造成教學與托育品質的下降。此種財政緊縮的狀況直到 2000 年，方見轉機。

綜觀此時期的改革措施，真正開始了德國「托教合一」制度的時代。其主要為回應學齡前兒童社會化條件的改變：一方面，「混齡」教育理念成為學齡前教育階段，組織兒童組別的基礎概念，使得獨生子女亦可在該類機構中學習到與同齡或異齡兒童的最適互動行為；另一方面，因應單親家庭以及職業婦女的托育需求，每名年滿 3 歲兒童皆享有就讀幼稚園之請求權。此項看似近步的法律規範，在托育名額大幅擴增的同時，其擴增所需經費排擠到提昇教育品質所需之經費，進而造成教學與托育品質的每況愈下。此次改革，使得德國學齡前幼托政策漸淪為家庭政策與婦女就

³1992 年《兒少扶法》隨著《聯邦懷孕與家庭扶助法》(Das Schwangeren – und Familienhilfegesetz, SFHG) 修正亦跟著修正，前者修正的原始動機乃為保障未出生嬰兒之生命，使懷孕婦女因著該請求權之實施，使得孩子出生後享有法律保障的托育服務，藉此，母親可外出工作賺取生活費而降低其墮胎意願 (Süddeutsche Zeitung vom 11./12.2.1995; 羅秀青，2009：211)。

⁴依 2007 年的統計顯示，該邦境內「公益聯合會」所屬成員所經營的兒童日間托育機構佔該邦全部兒童日間托育機構經營者的 70.88 % (Ministerium für Generationen, Familien, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, 2007)。

⁵一般財務健全的該類學齡前幼托機構，依「北威邦」《日托法》第 13 條第 2、3 項之規定，政府補助其硬體建築支出的 75%；同法第 18a 條第 1 項規定，政府補助前述機構經營與教育專業人員薪資等支出的 80%。由前述規定可見，該類學齡前幼托機構對政府財務依賴性之高 (Lo, 2008)。

業政策的「附屬政策」(Begleitpolitik)。

四、第三次改革(2000-2005)

德國 2000 年以後的教育改革，其導火線為 2000 年「霹煞震撼」(PISA-Shock 2000) 所引發的新移民子女的教育問題(羅秀青, 2009:213-218)。此乃指「經濟合作暨發展組織」(Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) 於 2000 年，針對閱讀素養所進行之「國際學生評量計畫」(Programme for International Student Assessment, PISA)，德國 15 歲受試學生在該評量計畫中，其測試結果不如預期的佳。對此結果，經德國教育學者，針對受試學生整個學習背景與環境(包括家庭因素、學校因素以及教育內容與方式)的深入探究，發現，其測試結果差強人意的main因為：具有外國移民背景的德國受試學生在該次評量結果表現不佳所致。該類學生中，有 70% 以上皆在德國接受完整的義務教育，但其中近半數學生在該年 PISA 閱讀素養測試中，連其最低等級的閱讀程度都達不到(Weiß et al., 2001:39)。對此研究結果，德國教育當局決定採取從學齡前教育階段至中等教育階段的全面教育改革。德國於 2000 年教育改革的主要目標為：改善並提昇新移民子女就學機會與學業成就之表現。以「北威邦」為例，其在學齡前教育階段的改革措施，計有以下六項(羅秀青, 2009:219-222)：

(一) 對學齡前教育內容做建議性規範：因前述「霹煞震撼」之影響，使得原來學齡前教育內容「機構經營者自主權」(Trägerautonomie) 的法律保障，不容外界干涉，轉變為各邦紛紛擬定「幼稚教育計畫」(Bildungspläne) (Ministerium für Schule, Jugend und Kinder des Landes Nordrhein-Westfalen, 2003)，強力建議各學齡前教育機構，將其學齡前教育內容具體規劃為四項幼教「學習領域」(Bildungslernbereich)，計有：語言，律動，遊戲，勞作與媒體以及自然與文化環境等。

(二) 推行學齡前教育階段的德語課程：德國政府希冀藉實施學齡前教育階段的德語課程，來增強或提升外國移民家庭子女的德語程度，藉此，使其未來就讀小學時—正規教育的起始點時—與其他德國學童相較，擁有較平等的起始教育條件。

(三) 實施「教育學習歷程紀錄」(Bildungsdokumentation)：針對每名幼兒的教育學習與成長過程，做詳實的教育學習歷程的紀錄，紀錄形式不拘，可為文字、照片或影像紀錄。該份記錄不僅可提供家長了解其子女的學習過程，亦可做為日後國小教師瞭解其學生之前學習歷程的參考。

(四) 引進評鑑制度，以期提升教育品質：依「幼稚教育協定」第 8 點之規定，建議實施評鑑制度 (Ministerium für Schule, Jugend und Kinder des Landes Nordrhein-Westfalen, 2003)。但該項制度乃以各學齡前幼托機構的自我評鑑為主，鼓勵其各自發展出一套適合其機構之評鑑模式。

(五) 學齡前幼托機構與國小之合作：學齡前幼托機構與國小合作的倡議，早於 1960 年代德國教改風潮中，即規劃在「教育體制結構之計畫書」(Strukturplan für das Bildungswesen) 中，但最後卻無疾而終。「霹煞震撼」後，該計畫再度於「幼稚教育協定」中被提出，但對於合作雙方如何在組織、內容與方式上合作則未有進一步的說明。

2000 年「霹煞震撼」引發的新移民子女教育與語言弱勢的問題，針對此一問題，德國教育界從學齡前教育階段開始至中等教育第二階段止，作一全面性的改革。學齡前教育階段便推行了五項重大改革。但前述對學齡前教育內容的規範，囿於法律的限制，僅可就學習領域方面，作「建議性」規範，且不具強制性。針對前述推行學齡前教育階段的德語課程措施，並未對該課程教師資格與課程內容做一規範。而前述幼兒教育學習與成長過程的「教育紀錄」，需經家長同意，方可轉交他人。若家長因羞恥旗子女友學習障礙而不願轉交該「教育紀錄」，將使得該類兒童不能及早接受適當的教育措施，使得該「教育紀錄」失去其「早期療育」之功能。前述評鑑制度乃以自我評鑑為主，缺乏公信力；又，依「機構經營者自主權」之法律保障，攸關幼教品質發展甚為關鍵的幼教課程的規劃、內容與其實施方式，不在評鑑內容中，在在使得該項評鑑制度大打折扣。有

關學齡前幼托機構與國小之合作計畫規範於僅具建議性質的「幼稚教育協定」中，其是否能普遍實施，變數仍大。由此觀之，德國學齡前幼托機構主管當局雖有心針對新移民子女問題，進行一連串的改革措施，但仍有諸多障礙，尚待克服。但由「霹煞震撼」所引發的學齡前幼托政策之改革措施，似有將德國學齡前幼托政策轉而歸屬教育政策之企圖。此企圖，可由學齡前幼托機構於 2003 年轉由「學校、青少年暨兒童部」(Ministerium für Schule, Jugend und Kinder des Landes Nordrhein-Westfalen) 所管轄，得到應證。

五、第四次改革 (2005-2009)

原來在「北威邦」長期執政的「社會民主黨」(簡稱「社民黨」)(sozial - demokratische Partei Deutschlands, SPD)於 2005 年敗選，由「基督教民主黨」(簡稱「基民黨」)(Christliche Demokratische Union Deutschlands, CDU) 取而代之，新黨新政，原來掌管學齡前幼托機構的最高邦主管機關亦由「學校、青少年暨兒童部」更換為「家庭、婦女與新移民融合部」(Ministerium für Generationen, Familien, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen)。「北威邦」學齡前幼托機構所屬該新部會所代表之意義有二：一為，「北威邦」學齡前幼托政策，於 2000 年「霹煞震撼」後，短暫的靠向教育政策後，又回歸到家庭政策或社會政策的「附屬政策」地位。2000 年「霹煞震撼」後，嘗試藉由對學齡前幼托機構在教育內容方面四項「學習領域」的建議以及推行學齡前教育階段的德語課程等改革措施，將該邦學齡前幼托政策拉向教育政策，並試圖將學齡前教育階段與正規教育體系藉幼小合作，作一銜接。但所有「社民黨」執政時的此項改革努力，皆因執政黨的更換，功虧一簣。二為，「北威邦」學齡前幼托機構的功能，由原有的教育與托育功能，擴大到協助新移民的家庭及其子女融入德國社會的「融合功能」(Integration)。以 2006/2007 學年為例，「北威邦」有外國移民家庭背景(父或母在德國出生或父母皆非在德國出生)之學生，已佔所有在初等與中等教育階段的學生總數比例的 15.3% (Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2007)。對這種因外國移民所產生之人口變遷及其導致之新移民子女教育機會以及其家庭之融合問題等新興議題，有關當局不得不加以重視與找出解決方案。基此背景下，學齡前幼托機構遂成為邦政府針對新移民家庭融合政策的首選執行機構，因而在學齡前教育階段，採行一連串新措施。以下將對此，做進一步探討。

「北威邦」於 2005 年「基民黨」執政後，在學齡前幼托政策方面，採行一連串配合新移民議題為主的「融合政策」措施，計有以下四項：

(一) 將「日托所」改造為邦政府認證合格之「家扶中心」(Familienzentrum)：「家扶中心」與「日托所」不同處在於，在「日托所」原有的功能上，額外將「家庭教育中心」(Familienbildungsstätte) 以及「家庭諮商中心」(Familienberatungsstelle) 的服務整合至「家扶中心」內，使得有諮商需求或教育疑問之新移民家長，可在其子女收托的「家扶中心」內，便可得到應有的協助。2005 年新上任的家庭部長亞明·拉雪特(以下簡稱拉雪特)(Armin Laschet) 宣告，要在「北威邦」「日托所」原有針對學齡前兒童的教育、諮詢與照顧的基本功能上，另以家庭為對象，進一步擴充其功能 (Ministerium für Generationen, Familien, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, 2005)。2006 年該邦邦長約庚·呂特格司(以下簡稱呂特格司)(Jürgen Rüttgers) 於邦首府所在地的杜塞道夫市(Düsseldorf) 宣佈：「2006 年為兒童年。並且從現在開始要使「北威邦」成為全德對兒童與家庭最友善的邦」；基此，該邦新內閣決議要將「日托所」在邦主導的計畫下，改造為「家扶中心」，第一批改造完成的「家扶中心」已於 2006 年 5 月上路，並試辦一年至 2007 年 5 月，欲

藉此試辦期，研發出「家扶中心」的認證標準（Ministerium für Generationen, Familien, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, 2006）。經一年試辦期的經驗累積、社會工作研究中心整合各機構的努力以及伴隨著學術研究的評估報告，終於研發出可普遍適用的認證標準（Ministerium für Generationen, Familien, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, 2009）。第一批邦認證合格的「家扶中心」，計有 11 家，已於 2007 年 6 月 4 日發給認證證書，有效期限為 4 年（Ministerium für Generationen, Familien, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, 2007）。2008 年家庭部長拉雪特宣布，「北威邦」要在 2012 年達到成立 3000 家「家扶中心」的目標（Ministerium für Generationen, Familien, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, 2008）。

（二）於法規中載明學齡前德語課程為基礎課程；「北威邦」於 2003 年開始實施的學齡前德語課程，並非全邦普遍實施，而是視學齡前托育機構的新移民子女數多寡而定，且是否補助其經費，得視地方政府財源狀況而定。但在 2008 年出現轉變。該年 8 月生效的《幼兒教育法》（KinderBildungsgesetz）第 13 條第 5 項條文中，明文規定：「依《社會法》第 8 冊第 22 條第 3 項之法意，對兒童語言發展的持續性促進乃屬學齡前教育機構之應履行的教育任務。基此，教育的概念必須包含語言促進措施的實施。兒童未具適齡的德語能力，收托該童之托育機構須負責提供其所需之額外的德語課程」（KinderBildungsgesetz, 2007）。基此，德語課程明定為學齡前教育的主要內容，在該邦各學齡前托育機構全面實施之。

（三）法律明文規定「幼小合作」之具體內容：「幼稚教育協定」中的「幼小合作」，僅為建議性質。但在 2008 年 8 月通過的《幼兒教育法》中，其第 14 條中，對此兩機構之合作事宜，有一明文規範，兩機構須定期連絡，彼此告知其教育內容、方法與概念之異動與更新；雙方應定期互相做教學觀摩；兩機構中須指定合作事項的專責人員；雙方共同舉辦家長說明會；雙方共同舉辦「幼小銜接」的研討會以及雙方共同舉辦在職與繼續教育之訓練事宜等（KinderBildungsgesetz, 2007）。

（四）學齡前兒童德語能力測試，為進入小學就讀之必要條件：「北威邦」於 2007 年首次進行全邦四歲兒童德語測試，結果顯示：有 19% 受試兒童有加強其德語程度的必要性，並在「日托所」或「家扶中心」施予該類兒童所需之德語補救課程（Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2007）。自此，進入小學就讀之必要條件為已接受學齡前德語能力之測試。

以「北威邦」為例，綜觀其自 2005 年至 2009 年在學齡前幼托政策方面的最新改革措施可看出，其重點乃以新移民融合議題為主，學齡前托育機構的功能，遂由原有的教育與托育功能擴充至「融合功能」（Integration），俾便新住民家庭暨其子女經由「家扶中心」的諮詢服務與協助，儘早融入德國社會。另，學齡前德語課程與「幼小合作」由法律明文規範以及學齡前兒童德語能力測試等，皆為履行新政府新移民融合政策之配套措施。由此可見，德國學齡前幼托政策又淪為家庭政策與社會政策的「附屬政策」。

肆、結論

經由以上本文對德國幼托政策制度化之沿革以及其自 1969 年至 2009 年四次改革的陳述與分析可知，德國幼托政策的制度化雛型早在「威瑪共和時期」便已形成，而完備於 1960 年代的教育改革時期，歸屬於社會政策之內。「北威邦」1991 年的《日托法》之通過，開啓了德國學齡前教育階段的「托教合一」制度，亦宣告以往「托教分離」制之結束。該制度的特色乃以「混齡」為

其教育理念，打破以往托兒所、幼稚園、以及安親班等特定收托對象的界線，在該法規定下，前述機構皆為兒童日間托育機構，且其任務不再僅限於傳統的「托育」與「照顧」，亦擴及「教育」的部份。前述該類機構，若合於該法對不同兒童組別之規定，將可收托小至 4 個月大至 14 歲之兒童。此種以「混齡」為基礎的兒童日間托育機構，不僅解決了少子化趨勢下，兒童社會化的教育問題，亦一併解決傳統幼稚園、托兒所與安親班在少子化趨勢下，因招生名額不足所引發的生存問題。另，1990 年代初亦通過年滿 3 歲幼兒就讀幼稚園之法律請求權之規定。在其執行層面，因財務排擠效應，導致了幼教品質以及幼教師工作待遇與條件的惡質化。2000 年因著「霹靂震撼」所進行的一連串改革措施，乃以解決新移民子女教育機會不公平議題為主，並曾一度將德國幼托政策導向教育政策的範疇。但 2005 年「北威邦」改朝換代後，其改革措施雖仍承繼前述改革目標，以解決新移民子女教育機會不公平議題為主，且以法律明文規範之，確保其實際執行之。但其幼托政策所欲達成的目標與實施的措施皆為新政府「融合政策」的配套措施，此意謂著，「北威邦」的幼托政策又淪為其他政策的「附屬政策」地位。

原來，早在「威瑪共和時期」德國學齡前幼托機構便被定位為社會福利機構，而其政策便成為其他政策，如社會政策或婦女與家庭政策之「附屬政策」。此種「附屬政策」的尷尬地位，導致其在歷來的改革歷程中，持續地在教育政策與家庭政策或社會政策間擺盪。究其肇始之因乃為政府與「德意志公益社會福利聯盟」所形成的微妙的「合作夥伴關係」使然，在此關係下，政府提供其成員（在「北威邦」佔學齡前托教機構經營者的 70% 以上）經濟資助，以利其維持學齡前托教機構的正常營運；而該類機構則提供一般大眾幼托的服務，協助政府達成其任務——滿足社會對學齡前托育服務的需求。對於該類機構的教育內容與方式，其享有法律保障的「經營者自主權」，外界不得干涉之，故雖有 1960 年代教改中，研發出公認最適幼兒園的「情境教學法」，但其並未普遍適用一般幼兒園中。另，1960 年代教改欲將幼稚園納入正規教育體制的努力，亦因「德意志公益社會福利聯盟」成員的強烈反對，而告失敗。2000 年的「霹靂震撼」，僅達成對該類機構教育內容做 4 項「學習領域」以及新增幼兒德語課程的建議而已。前述種種顯示出，「德意志公益社會福利聯盟」在德國學齡前托教機構中的政治影響力之大，其與政府「合作夥伴關係」之緊密。同時亦彰顯出，德國政府若無其協助，政令難以在德國學齡前托教實務界實施之窘境。瞭解此一「合作夥伴關係」背後所隱藏的意義後，將更能理解德國學齡前幼托政策的「附屬政策」地位、幼托品質的每況愈下以及幼教師待遇、工作條件的惡質化。

另外，經本文之研究，以下整理出德國學齡前托教機構具有之特色：

1. 實施「托教合一」制度。
2. 以「混齡」為主要的教育理念，並以「兒童組別」為組織單位，若合於法律規定，兒童日間托育機構可收托小至 4 個月大至 14 歲之兒童，打破以往托兒所、幼稚園、以及安親班等特定收托對象的界線。
3. 每名年滿 3 歲兒童享有就讀幼稚園的法律請求權。
4. 法律明文規定「幼小合作」之具體內容。
5. 兒童入小學就讀之必要條件之一為接受德語能力測試。
6. 兒童日間托育機構被視為是執行新移民家庭「融合政策」的第一線場所，且有計畫的將該類機構轉型為政府認證合格的「家扶中心」。
7. 為求因應社會變遷新需求，德國學齡前托教機構的功能已從原來的「托育」、「照顧」與「教育」功能，另增加了「促進族群融合」的功能。

參考文獻

- 羅秀青 (2009)。2000 年以降德國學齡前與初等教育制度改革源起與措施：以「北萊茵河－威西發冷邦」(Nordrhein-Westfalen) 為例。《教育資料集刊》，41，207-232。
- Arbeitsgruppe Vorschulerziehung (1973). **Anregungen I. Zur pädagogischer Arbeit im Kindergarten.** München.
- Arbeitsgruppe Vorschulerziehung (1974). **Vorschulische Erziehung in Bundesrepublik. Eine Bestandsaufnahme zur Curriculumentwicklung.** München: Juventa.
- Arbeitsgruppe Vorschulerziehung (1976). **Anregungen III. Didaktische Einheiten im Kindergarten.** München.
- Arbeitsgruppe Vorschulerziehung und Erzieherinnen aus Modellkindergärten der Länder Rheinland-Pfalz und Hessen 1980/81: **Curriculum Soziales Lernen.** 10 Bände. München: Kösel.
- Bloom, Benjamin Samuel (1964). **Stability and change in human characteristics.** New York: Wiley.
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (1976). **Fünffährige in Kindergärten, Vorklassen und Eingangsstufen.** 1. Aufl. Stuttgart: Ernst Klett Verlag.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (1996). **Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens. Fünfter Familienbericht. Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht** der Sachverständigenkommission für den Fünften Familienbericht. Bonn.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (1997). **Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik.** Bonn.
- Colberg-Schrader, Heidi & Derschau, Dietrich von (1991). Sozialisationsfeld Kindergarten. In Klaus Hurrelmann & Dieter Ulich (Hg.): **Neues Handbuch der Sozialisationsforschung.** (pp.335-353). 4., völlig neubearb. Aufl. Weinheim, Basel:Beltz.
- Colberg-Schrader, H. (1985). Berufsverständnis und Erzieherarbeit. In Dieter L. (ed.): **Enzyklopädie die Erziehungswissenschaft. Band 6: Erziehung in früher Kindheit.** (pp. 153-168). Stuttgart: Klett-Cotta.
- Dammann, E. & Prüser, H. (1987). Namen und Formen in der Geschichte des Kindergartens. In G. Erning, K. Neumann & J. Reyer (ed.), **Geschichte des Kindergartens: Institutionelle Aspekte, Systematische Perspektiven, Entwicklungsverläufe.** (pp. 18-28). Band II. Freiburg im Breisgau: Lambertus.
- Derschau, D. von (1987). Personal: Entwicklung der Ausbildung und der Personalstruktur im Kindergarten. In G. Erning, K. Neumann & J. Reyer (ed.), **Geschichte des Kindergartens: Entstehung und Entwicklung der Kleinkinderziehung in Deutschland von den Anfängen bis zur Gegenwart.** (pp. 67-81). Band I. Freiburg im Breisgau: Lambertus.

- Deutscher Bildungsrat (1970). **Strukturplan für das Bildungswesen**. Bonn.
- Dittrich, G., Miedaner, L. & Schneider, K.(ed.) (1982). **Auswirkungen des Sozialabbaus im Kindergarten und Kindertagesstättenbereich**. Dokumentation einer Arbeitstagung im Deutschen Jugendinstitut vom 7, bis 9, Juni 1982. München.
- Domscheit, Stefan & Kühn, Marion (1984). **Die Kindergartenreform: Eine Fallstudie bundesdeutscher Sozialpolitik**. Frankfurt, New York: Campus Verlag.
- Erning, G. (1987) Geschichte der öffentlichen Kleinkindererziehung von den Anfängen bis zum Kaiserreich. In G. Erning, K. Neumann & J. Reyer (ed.), **Geschichte des Kindergartens: Entstehung und Entwicklung der Kleinkinderziehung in Deutschland von den Anfängen bis zur Gegenwart**. (pp. 13-41). Band I. Freiburg im Breisgau: Lambertus.
- Fliedner, A. (1967). Der Streit um die Vorschulerziehung. In **Zeitschrift für Pädagogik**. 13. Jg. Pp. 515-538.
- Das Gesetz zur Änderung des Kindergartengesetzes von 1982 in NRW.
- Hammerschmidt, P. (2006). Zur Herkunft und Bedeutung der Bezeichnung (staatlich anerkannter) Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege. In **Zeitschrift für Sozialpädagogik**, 4. Jg, H.2., pp. 132-150.
- Heiland, H. (1987). Erziehungskonzepte der Klassiker der Frühpädagogik. In G. Erning, K. Neumann & J. Reyer (ed.), **Geschichte des Kindergartens: Institutionelle Aspekte, Systematische Perspektiven, Entwicklungsverläufe**. (pp. 148-184). Band II. Freiburg im Breisgau: Lambertus.
- Hoschka, A., Hössel, A. & Raab, E. (1978). Die wissenschaftliche Begleitung eines überregionalen Modellversuchs. In C. W. Müller (ed.): **Begleitforschung in der Sozialpädagogik**. (pp.89-114). Weinheim: Beltz.
- KinderBildungsgesetz (2007). Retrieved from February 5 2008, from <http://www.mgffi.nrw.de/pdf/kinder-jugend/Kibiz.pdf>
- Konrad, F.-M. (2004). **Der Kindergarten: Seine Geschichte von den Anfängen bis in die Gegenwart**. Freiburg im Breisgau: Lambertus.
- Krappmann, L. (1983). Förderung von Kindern in Kindergärten. Auswertungsbericht zum Erprobungsprogramm im Elementarbereich. In L. Krappmann & J. Wagner: **Erprobungsprogramm im Elementarbereich**. (pp. 11-230). Bonn: Bund-Länder-Kommission.
- Krappmann, L. (1985). Das Erprobungsprogramm und seine Folge. In J. Zimmer (ed.): **Erziehung in früher Kindheit**.(pp. 39-54). Stuttgart: Klett-Cotta.
- Krug, M. & Pelzer, S. (1978). Prozebevaluation in der praxisnahen Curriculumentwicklung für den Kindergarten. In C. W. Müller (ed.): **Begleitforschung in der Sozialpädagogik**. (pp. 65-84). Weinheim: Beltz.

- Lo, Hsiu-Ching (2008). **Das Kindergartenwesen im internationalen Vergleich: An den Beispielen Taipeh (Taiwan) und Nordrhein-Westfalen(Deutschland)**. Dissertation an der Universität Bielefeld.
- Dittrich, G., Miedaner, L. & Schneider, K.(ed.) (1982). **Auswirkungen des Sozialabbaus im Kindergarten und Kindertagesstättenbereich**. Dokumentation einer Arbeitstagung im Deutschen Jugendinstitut vom 7, bis 9, Juni 1982. München.
- Ministerium für Schule, Jugend und Kinder des Landes Nordrhein-Westfalen (2003). **Bildungsvereinbarung NRW. Fundament stärken und erfolgreich starten**. Düsseldorf. PISA hat Folgen: Veränderte Bildungsarbeit im Kindergarten und Grundschule“. Retrieved from April 15, 2004, from http://www.tageseinrichtungen.nrw.de/index_frame.html
- Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (2007). Ausländische und ausgesiedelte Schülerinnen und Schüler, ausländische Lehrerinnen und Lehrer. Schuljahr 2006/07. StatistischeÜbersicht Nr. 361. 2. Auflage. Retrieved from January 16, 2009, from http://www.schulministerium.nrw.de/BP/Schulsystem/Statistik/2006_07/Auslaender2006Nr361.pdf
- Ministerium für Generationen, Familien, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (2005). **Minister Armin Laschet in Hamm: Familienzentren mit Gütesiegel werden Betreuung, Beratung und Bildung stärken**. Retrieved from January 21, 2010, from <http://www.mgffi.nrw.de/presse/pressemitteilungen/pm2005/pm051207a/index.php>
- Ministerium für Generationen, Familien, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (2006). Kinder- und Familienfreundliches Nordrhein-Westfalen: Familienzentren gehen an den Start - 178 Pilotenrichtungen. Retrieved from January 21, 2010, from <http://www.mgffi.nrw.de/presse/pressemitteilungen/pm2006/pm060110a/index.php>
- Ministerium für Generationen, Familien, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (2007).Familienzentren in Nordrhein-Westfalen - Minister Armin Laschet: Erfolgreicher Probelauf der Gütesiegel-Erhebung in Familienzentren in Nordrhein-Westfalen. Retrieved from January 21, 2010, from <http://www.mgffi.nrw.de/presse/pressemitteilungen/pm2007/pm070419a/index.php>
- Ministerium für Generationen, Familien, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen(2008). Familienzentren in Nordrhein-Westfalen Familienminister Armin Laschet stellt neue Broschüre vor. Retrieved from January 21, 2010, from <http://www.mgffi.nrw.de/presse/pressemitteilungen/pm2008/pm080701a/index.php>
- Ministerium für Generationen, Familien, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen(2009). Familienzentren in Nordrhein-Westfalen-Neue Zukunftsperspektiven für Kinder und Eltern. Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung im Überblick. Retrieved from January 21, 2010, from http://www.nordrheinwestfalendirekt.de/broschuerenservice/download/70309/familienzentren_in_nr

w_neue_zukunftsperspektiven.pdf

- Neumann, V. (1992). **Freiheitsgefährdung im kooperativen Sozialstaat: Rechtsgrundlagen und Rechtsform der Finanzierung der freien Wohlfahrtspflege**. Köln/Berlin/Bonn/München: Heymann.
- Moskal, Erna & Foerster, Sibrand (2006). **Gesetz über Tageseinrichtungen über Kinder in Nordrhein-Westfalen. Kommentar**. 18., überarbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart: Deutscher Gemeindeverlag.
- Projektgruppe Erprobungsprogramm (1979). **Das Erprobungsprogramm im Elementarbereich**. 3. Bände. München: Deutsches Jugendinstitut.
- Reyer, J. (1987). Entwicklung der Trägerstruktur in der öffentlichen Kleinkindererziehung. In G. Erning, K. Neumann & J. Reyer (ed.): **Geschichte des Kindergartens: Institutionelle Aspekte, Systematische Perspektive, Entwicklungsverläufe**. (pp. 40-66). Band II. Freiburg im Breisgau: Lambertus.
- Roth, H. (ed.) (1969). Begabung und Lernen: Ergebnisse und Folgerungen neuer Forschungen. **Gutachten und Studien der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates**. Band 4. Stuttgart: Ernst Klett.
- Schwangeren und Familienhilfegesetz vom 27. Juli 1992 (BGBl. I S. 1398, 1400)
- Strätz, Rainer (1986). **Die Kindergartengruppe: soziales Verhalten drei bis fünfjähriger Kinder**. Köln, Stuttgart, Berlin & Mainz: Kohlhammer.
- Süddeutsche Zeitung vom 11./12.2.1995. Für Straßen ist Geld da, für Kindergärten nicht.
- Wiesner, R., Mörsberger, T., Oberloskamp, H. & Struck, J. 2000: SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe. 2. völlig überarbeitete Aufl. München: C. H. Beck'sche Verlag.
- Zweites Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechtes (Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder – GTK) vom 29. Oktober 1991 (GV. NW. S. 380), geändert durch Gesetz vom 30. November 1993 (GV. NW. S. 984) SGV. NW. 216, durch Gesetz vom 12. Dezember 1995 (GV. NW. S. 1204), und durch Gesetz vom 16. Dezember 1998 (GV. NW. S. 704), zuletzt geändert durch Haushaltsbegleitgesetz 2004/2005 vom 27. Januar 2004 (GV. NW. S. 30).

Research on the development of the preschool reform policy in Germany

Hsiu-Ching Lo

Junior Professor
National Chung Cheng University

Abstract

In Germany, according to federalism, each federal state possesses the autonomy of its own educational affairs. Therefore, the educational policies and contents may vary from state to state. Under these circumstances, the author of this paper chose to demonstrate the research on the development of the preschool reform policy in the federal state of Nordrhein-Westfalen (NRW), for the reason that it is always the pioneer state, and hence representative in the field of educational policy reforms in Germany. Firstly, this paper gives a brief overview of the historical development of establishment of the preschool system in Germany. Secondly, this paper concentrates on preschool reform policies and analyzes the tendency of a series of reforms under the political and social conditions at that time. Based on the previous analysis, the research finding of this paper is that: the preschool policy in Germany is the attached policy of other prime policies, such as social policy or family policy.

Keywords: Preschool reform policy in Germany, attached policy