

彭宛如基金會事件對台灣幼教生態與 政策未來走向之啓示

簡楚瑛

中文摘要

彭宛如基金會與民間安親班業者的衝突事件不像事件表面所呈現的那般簡單和清楚，它所凸顯的是理念上的對立問題。這些對立之觀點的取捨將會影響幼教生態的發展，因此本文從「社區自治觀點」vs.「市場競爭觀點」來先敘述衝突事件背後的理論觀點，然後再提出其對台灣幼教生態與政策走向之啓示。

壹、衝突事件的描述

1998年，彭宛如基金會進入台北市數個國小學校內，運用學校場地提供社區課後照顧方案，希望幫助社區中經濟能力較弱的家庭解決兒童托育與照顧的問題，並提供社區內希望二度就業的婦女一個工作機會。這樣的課後照顧服務方案，原本獲得極佳的迴響，卻遭到坊間安親班業者的批評。

由於彭宛如基金會所提供的課後服務系統，是結合學校、社區的資源來進行，加上在收費方面較一般安親業者便宜許多，民眾反應非常熱烈，致使安親業者不

滿，他們抗議基金會壟斷市場，指責台北市政府圖利彭宛如基金會。一些民意代表甚至質疑，基金會以非營利為取向，推行收費的課後輔導服務，似乎有營利的嫌疑。

在安親班業者的強力反彈下，台北市政府教育局於1998年8月18日通過「台北市政府教育局所屬公立各級學校公私立協營課外活動班試辦要點」，明定台北市市立學校可於正常上課時間之外，提供學校的空間及設施，與民間合作辦理學校教學以外的活動，但不得以營利為目的。參與的對象包括：立案的文教基金會、私立幼稚園、托育中心、托兒所、及短期補習班等，由學校成立遴選小組公開甄選之。

傅立葉（1999）指出，彭宛如基金會與民間安親班業者的衝突事件，不像事件表面所呈現的那般簡單和清楚，它所凸顯的是理念上的對立問題。這些對立表現於三方面：第一、「社區自治觀點」vs.「市場競爭觀點」；第二、「專業主義觀點」vs.「志願主義觀點」；第三、「教育觀點」vs.「福利觀點」。這些觀點的取向將會影響幼教生態的發展，因此本文先敘述衝突事件背後的理論觀點，然後再提出其對台灣幼教生態與政策走向之啓示。

貳、衝突背後的理論觀點

本文僅闡述上述三個觀點中的第一個觀點。以「社區自治」vs.「市場競爭」而言，「市場競爭」係扣緊「福利營利化」之觀點，如私立安親班，大多以營利為目的；「社區自治」則扣緊「福利社區化」之觀點，係一種以社區自治為訴求的民間非營利組織和自願性社區組織的社會福利提供型式，如彭宛如基金會所提供的課後照顧活動。依據陳雅琴（1999）的研究，福利營利化與福利社區化皆為社會福利民營化的一種模式，以下分別說明社會福利民營化的緣起、涵意、社會福利民營化的作法及類型，以及民營化所帶來的影響。

一、社會福利民營化（Privatization）的緣起與定義

（一）緣起

關於民營化（Privatization）一詞，依據 Encyclopedia Britannica (2002) 的解釋，民營化是指將政府的資產，改變其所有權，而轉變成個人或私人事業，公部門或私部門間在競爭上的法令限制將減低，原本由政府提供的服務也可委託民間辦理，

其目的在提升政府的效率。

社會福利民營化在一九八〇年代成為各國競相追求的目標，Savas (1987) 認為民營化之所以形成，主要來自於四個方面：

1. 實用主義的壓力 (pragmatic pressure) :

認為政府缺乏效率，民營化可符合成本效益，達到一個較好的政府。

2. 意識型態的壓力 (ideological pressure) :

政府介入太多，會妨害人民自由，甚或民主政治，民營化可以減少政府的介入，形成一個較小的政府。

3. 商業行為的壓力 (commercial pressure) :

政府的支出若轉由私人部門負責，當更能充分運用，其目的在於要求更多的商業發展空間。

4. 民粹主義的壓力 (populist pressure) :

認為人民應該具有更多的自由選擇，自行定義並呈現需求，目的為賦予人民更多的選擇。

社會福利的民營化，主要來自於對福利國家社會福利危機的反省。基於福利多元主義的理念，完備的社會福利使人們的生活享有保障，亦帶給政府鉅大的財政負荷，並且剝奪了人民的自由選擇權。於是，有福利民營化的提出，透過多重社會福利提供的部門，彼此間合作互補，一方面減輕政府過重的負擔，一方面亦提供人民自由選擇的機會。

（二）定義

謝美娥（1995）指出，社會福利民營

化是政府將福利事業提供的角色部份或全部轉移到私人部門的過程。政府不迴避責任，只是在傳遞物資或服務方式上改變，其目的是減輕政府的負擔，調節資源的分配，並反應更多人的需要。

陳雅琴（1999）指出，社會福利民營化是指政府將福利事業的提供與經營部份交由非政府部門及民間負責的過程，其目的是希望藉由民間的力量，以協助建立某些特定的福利服務，以減輕政府在社會福利方面的支出。一般認為福利民營化是將生產權與經營權轉給民間，但是為回歸福利供給的意義與本質，服務的所有權應該為政府所有。

二、社會福利民營化的類別

傅立葉（1999）強調，不同學者會以不同的方式說明民營化的內涵。因此，舉凡由私人市場取代、補助自願性機構、使用者付費、回歸家庭照顧、責任轉移到地方政府或社區等，皆可視為民營化的方式。不同國家所重視的民營化形式並不相同，其背後的意識型態和追求民營化的理由亦不一致。

民營化的服務供給因民營化的程度而有不同，學者由不同的角度出發，提出諸多方式。如：Savas, E. (1987) 提出契約讓渡 (contracting out)，替代券 (voucher)、特許權、志願服務、自助服務及政府銷售等；陳武雄（1997）舉出：公設民營、委託外包、撤離方式、抵用券、使用者付費、相對補助、及解除管制等；李瓊瑤（1994）綜合彙整提出：契約讓渡、替代券 (voucher)、補助或減免 (grants or subsidies)、志願者、工作量分擔 (load

shedding)、共同生產 (coproduction) 等。筆者彙整與幼教有關的民營化形式如下：

（一）契約讓渡

係政府機構與民間機構簽約，由政府提供經費與相關協助，民間對於契約中規定的項目或標的團體提供服務。如：政府委託兒童福利聯盟進行兒童托育諮詢服務。

（二）替代券 (voucher)

是一種具有現金性質的兌換券，持有者可持之購買公家或民間提供的商品或服務。如幼兒教育券的發放。

（三）補助或減免 (grants or subsidies)

政府提供一定金額的補助款，提供協助幼兒解決問題的機會，而政府也同時解決部份問題。如：台北市社會局對低收入家庭提供育兒津貼、育兒補助。

（四）公設民營

政府提供土地、建築物等硬體設施，民間負責設計或經營管理等軟體部份。如：台北縣的吉晟幼稚園、台北市的吉利托兒所。

福利民營化具有兩種不同的觀點，一為強調社區自治、增加服務可近性的「福利社區化」；另一是引進市場競爭機制，以達到效率的「福利營利化」。二者依據的理論、及社會福利的基本主張均不相同。以下分別說明之：

（一）社會福利社區化

傅立葉（1999）指出，福利的社區化是民營化的方式之一。

1 理論基礎：

社區主義、公民參與社區主義強調社

區的力量，認為社會福利由民間提供較政府提供更為有彈性，可以增進社區居民對社區事務的參與，整合社區資源，也可以避免因為講求利潤而犧牲品質的弊端，非營利組織乃是社會福利社區化的主要提供者。簡言之，社區化希望實現：

- (1) 在社區內照顧 (care in the community) — 強調地理位置，
- (2) 由社區照顧 (care by the community) — 強調人的概念，及
- (3) 為社區照顧 (care for the community) — 強調福利的提供是為滿足社區居民的需要 (傅立葉, 1999)。

Brager, G., Specht, H., Torczyner, J. L. (1987)指出，所謂公民參與是一種方法，經由此方法，那些本身並非政府官員的社會大眾，對有關他們生活素質的計畫與政策決定作出影響。如：我國彭婉如基金會提供的課後照顧方案、諮商輔導、自治幼兒園、以及居家照顧等，都是公民參與社會事務的展現。

2. 基本主張

- (1) 強調資源的整合由國家與市場以外的第三部門，亦即非營利組織或其他自願性的組織來提供社會服務。
- (2) 主張福利可以由社區來提供，透過互助互惠與人際互動的關係，以提升個人對於社會的牽連與關懷。
- (3) 重視民主化與社區參與，增加案主權力，並且符合案主需求。

3. 運作機構

謝美娥 (1995) 指出，社會福利民營化的機構，不以營利為限，更多的是非營利組織的介入。非營利組織，20世紀以來

非營利組織 (Non-Profit Organizations, NPO) 蓬勃發展，台灣在 1987 年解嚴後，非營利組織亦日益茁壯，呈現出民間參與社會服務的力量。

江明修 (2002) 認為，非營利組織可界定為：「一個非政府、非商業性的獨立部門。其以公益為先，具有公共性本質和公共服務使命，且不以營利為目的之公益組織。」非營利組織有時被視為私立的機構，因為它並不是政府機構，非營利組織有時被視為公共的機構，因為它以公共利益為行事項目。

馮燕 (2000) 指出，非營利組織是以營利為目的的組織，其具有一個合法的組成結構和過程，以確保其服務公眾利益的宗旨。非營利組織有時也被稱為非政府組織 (non government organization)，以示其「民間」屬性。在台灣，亦常以「民間團體」或「民間組織」，來指稱非營利組織。

非營利組織主要的目的為提供服務，而非利潤，其衡量標準乃是在一定的資源條件下，是否提供人民以最佳的服務。儘管這類組織，有些時候的收益也會超過支出，而產生類似利潤的餘額，但其存在的目的並不是追求利潤 (許士軍, 1999)。

Neugebauer, R. (2000) 指出，非營利的學前照顧已成世界性的潮流，大約 66% 的美國學前教育機構是以非營利組織之型式作為經營的基礎，它們接受極少的聯邦政府補助，主要是由服務的使用者提供經費支援。這種機構在型式上非常多元，如：獨立的托育中心、Head Start 中心等。近年來，台灣亦不乏非營利組織參與學前

教育的例子，如：信誼基金會，在「守護孩子唯一的童年」的服務宗旨下，二十年來，持續提供社會大眾有關學前教育的新資訊。兒童福利聯盟：透過政策倡導途徑，推動立法和修法；經由「服務輸送」與「改善環境」方式，以維護兒童人權及促進兒童福利服務；成立「研究發展處」，扮演「資料庫」與「智囊團」之角色，有系統的建立兒童福利資料、掌握兒童福利議題需求及政策最新發展動態，皆為非營利組織社會參與的展現。

(二) 社會福利營利化

1. 理論基礎：競爭、自由選擇、市場法則（陳雅琴，1999）

依據新自由主義（Neo-liberalism）的觀點，主張任何財貨的交換都應透過自由市場的競爭機制，「福利」的提供也不例外。透過競爭的行為，人民可以在市場上自由選擇自己所需要的服務，買到有效率的商品。

2. 基本主張（陳雅琴，1999）

- (1) 反對福利國家的缺乏效率及削弱家庭功能，認為國家只要提供那些市場不能滿足的社會福利需求。
- (2) 由政府提供福利，不僅干擾市場活動，破壞市場機能，同時需要高的稅率來因應福利支出。高稅率會影響投資意願，而投資的不足會造成低的經濟成長，如此將形成惡性循環。
- (3) 完全的競爭會帶來完全的進步當市場完全競爭，個人可保持最大效用，沒有市場的價格扭曲的行為，而社會資源也得以有效使用，每個消費者獲得最大的效益，廠商也獲

得最大利潤。因此，可以帶來完全的進步與效率（陳雅琴，1999）。

3. 運作機構

在自由經濟體制下，社會福利是經由營利機構提供，如小哈潑電腦美語、私立幼稚園及托兒所等。

司徒達賢（1998）指出，在自由經濟體制下，食衣住行育樂的絕大部份，都可經由商業活動來滿足，而企業也提供了絕大多數的就業機會，那些不能由企業提供的，原則上才是政府的功能。

參、對幼教生態與政策未來走向的啟示

依據教育部統計資料（2003），91學年度，台灣幼稚園總校數為3275校，其中公立為1331，私立為1944，私立約佔幼稚園總校數的六成；教師數總計20457，公立教師5363，私立15094，私立教師數總計約佔教師總人數的七成；學生總數241180，公立76382，私立164798，私立學生數佔學生總數六成八。就幼教服務機構的提供者而言，台灣向來是公私立並存制，而且私立佔的比重較高。

從彭婉如基金會與安親班業者的衝突事件背後理論觀點之探討後，再看第三部門在台灣學院與民間上之蓬勃發展，筆者提出未來幼教人士可努力或思考之方向，也是未來幼教生態與政策可能發展之趨勢：

一、教育服務機構提供者的多元化

福利多元主義理念的盛行，將促使現今教育服務機構的提供者呈現出更多樣化

之趨勢，由過去主要的提供者為：政府部門、私部門，至今加入第三部門非營利組織。一方面可提升人民自由選擇的機會，提昇生活品質；再方面可以減低政府經費預算，並避免重現福利國家的危機。

二、幼教定義/範圍/對象的重新思考

過去幼兒教育實施之場域，以幼稚園（機構式組織）為唯一場域，且年齡層限在4~6歲範圍內。當幼保系統宣稱幼稚園的幼兒亦需保育人員之服務的同時，幼教系統的人是否也應將服務場域擴大到托嬰中心、課輔、安親班裡去，服務對象的年齡是否也可以予以擴展至0~8歲，是一值得重新思考的問題與方向。

三、幼教人員培育課程的多元化

因應國民教育下延一年政策，針對幼教定義的擴大，往昔幼教系或幼教學程培育幼教老師，而幼保系培育托兒所保育人員的師資培育方式可能將不符合現狀之需求，而應重新檢討。師資培育課程應依據幼教之定義與功能的重新規劃，進而重新規劃提供多元化之課程。

四、第三部門組織的運用

多年來我國幼稚園一直是公私部門並行，就幼教的提供者而言，如果全部都是公部門，則易由於因缺乏競爭而造成怠忽，不講究效率；然而私部門機構大多以營利為主，為了成本而降低品質，品質良好者大多收費昂貴，並非一般家庭可有能力承擔。司徒達賢（1998）指出，民間非營利組織是企業與政府之外，提供社會功能的第三類機構。

江明修（2002）提出，教育事業應該由民間具有公信力的非營利組織經營，在

效率上應該會高出許多。此外，美國大力發展非營利型態的學前教育與福利機構，透過公民參與，提供收費不高但品質優良的幼教服務，非常值得研究與省思。

五、民主參與

過去幼教政策之發展主要發聲者是學者、專家；後來加入了業者的聲音，未來非營利組織之加入，則更提供了家長與社區公民發聲的機會。

肆、結論

彭宛如基金會與安親班業者的衝突事件，從最初在台北市，擴展至台北縣及其他中南部各縣市，其所引起的福利與營利之間的消長，值得我們省思。福利營利化以營利為目的，會因價格因素而犧牲品質，剝奪人民享受福利的權利。再者，營利機構視福利服務如商品，購買能力不足的家庭，就無法享受福利，此與社會正義、照顧弱勢的理念不符。有競爭才有進步，在福利多元化的理念下，營利組織參與幼教服務的提供，是否是一個良性的出路，值得關注與研究。

福利社區化以社區的需要為出發點，由社區的人，針對社區的需要，在社區內提供服務，較能提供符合居民所需的服務。另一方面，不強調利潤盈餘，而係以集體化、普及化的方式提供福利，可以達到照顧弱勢的正義性，符合社會福利的基本精神。

政府若有意讓第三部門在幼教領域裡扮演重要之角色，應對幼教界宣告此重大觀點上之轉變及發展配套措施，讓公、私立與第三部門之組織能同時存在，以達到不斷提昇服務品質，確保幼教品質之目的。

參考書目

一、中文部分

- 司徒達賢（1998）。非營利組織的經營課題。刊於司徒達賢著：為管理定位，頁129~132。台北市：天下文化。
- 江明修（2002）。非營利管理。台北市：智勝。
- 李瓊瑤（1994）。社會福利民營化之研究。中興大學公共政策研究所碩士論文。
- 教育部統計處（2003）。教育統計資料。取自：http://140.111.1.22/school/index_a1.htm。
- 許士軍（1999）。管理學。台北市：東華。
- 陳武雄（1997）。我國推動社會福利民營化的具體作法與政策發展。社區發展季刊，80，4~9。
- 陳雅琴（1999）。福利社區化與營利化之探討。政治大會社會學系研究所碩士論文（未出版）。
- 傅立葉（1995）。社會福利的發展趨勢。社區發展季刊，第70期，頁116~129。
- 傅立葉（1999）。福利民營化與社區化的政治經濟分析：以彭婉如文教基金會推

動的「社區課後照顧」為例。收錄於政大社會系與中央研究院社會所籌備處主辦：「非營利組織與社會信任」研討會資料集。

- 馮燕（2000）。非營利組織之定義、功能與發展。蕭新煌主編：「非營利部門：組織與運作」。台北市：巨流。
- 謝美娥（1995）。社會福利民營化的省思。林萬億主編：「台灣的社會福利：民間觀點」。台北市：五南。

二、英文部分

- Brager, G., Specht, H., Torczyner, J.L. (1987). Community Organizing(2nd ed). New York: Columbia University Press.
- Encyclopedia Britannica (2002). Britannica Concise Encyclopedia. Chicago, Ill. : Encyclopedia Britannica.
- Neugebauer, R. (2000). Non-profit child care : a powerful worldwide movement. Child Care Information Exchange, 132, 6-12.
- Savas, Emanuel S. (1987). Privatization: The Key to Better Government. N. J.: Chatham House Press.

The insight of the Pong Wan Ru Foundation event into Taiwanese early childhood education ecology and policy trends

Professor, Dr. Chuying Chien

Abstract

The conflict between the Pong Wan Ru Foundation and the owners of the after-school programs is not simple or obvious as it appears, it rather illustrates a conflict in ideology. Therefore, this article will try first to analyze the theory behind the conflict, based on the community organizing viewpoint vs. market mechanism viewpoint, and then point out the insight into the ecology of early childhood education and policy making in Taiwan.