

·专栏·

核心提示:当前,幼教改革已进入攻坚阶段。国务委员刘延东在教育部2009年度工作会议上指出,当前要重点“解决学前教育存在的突出问题”。哪些是“学前教育存在的突出问题”?如何寻找良策解决这些问题?从本期起,本刊将以连载方式选发台湾地区著名幼教专家、台湾政治大学简楚瑛教授的部分相关研究论文。据了解,台湾地区近十几年来幼教改革所经历的种种问题很多和当前大陆所遭遇的问题十分相似,因此,相信台湾地区的相关经验能给我们以有益的启示。

彭婉如基金会事件对台湾地区幼教生态与未来政策走向的影响及启示*

简楚瑛**

(台湾政治大学幼儿教育研究所)

【摘要】1998年,彭婉如基金会在台北市数所小学内利用小学资源为附近社区居民提供幼儿课后照顾服务。这一举措虽受到社区居民的好评,却遭到了安亲班业者的激烈反对。这一冲突事件的背后有着理论观点上的差异。本文先从“社区自治观点”与“市场竞争观点”着手来分析该冲突事件背后的理论观点,然后再提出其对幼教生态与政策走向的启示。

【关键词】安亲班;民营化;非营利组织;幼教政策

【中图分类号】G610 【文献标识码】A 【文章编号】1004-4604(2009)06-0005-04

1998年,彭婉如基金会在台北市数所小学内,利用小学的场地为附近社区居民提供幼儿课后照顾服务。这一项目充分利用小学和社区的资源,成本较低,所以在收费方面比民间的安亲班便宜许多,受到民众的热烈欢迎,但遭到了安亲班业者的强烈抗议。一些民意代表甚至认为标榜非营利性质的基金会却推行收费的课后辅导服务,似乎有营利之嫌。

傅立叶(1999)指出,彭婉如基金会与民间安亲班的冲突凸显的是理念上的对立问题。^[1]这种对立表现为社区自治观点与市场竞争观点的对立、专业主义观点与志愿主义观点的对立以及教育观

点与福利观点的对立。限于篇幅,本文将着重讨论社区自治观点与市场竞争观点的对立问题,并分析其对台湾幼教生态与政策走向的影响及启示。

一、冲突事件背后的理论冲突

市场竞争观点是依据福利营利化理论而来的,安亲班即属此类。社区自治观点则扣紧福利社区化理论,彭婉如基金会即属此类。根据陈雅琴(1999)的研究,福利营利化与福利社区化皆为社会福利民营化的一种模式。^[2]对社会福利民营化的缘起、定义、两种操作模式及其影响等问题进行详细说明,有助于读者更好地理解两种观点之间的对立与冲突。

*本文曾于2004年发表于台湾《青少年儿童福利期刊》2004,(7):181-188。原文6300字。经作者同意,本刊在转载时有所删改。

**通讯作者:简楚瑛,现任台湾政治大学幼儿教育研究所所长、教学发展中心主任、教育学院副院长、教授,香港教育学院幼儿教育系顾问教授。1987年6月于台湾政治大学教育研究所获得博士学位,曾先后赴美国波尔州立大学、加州大学、哈佛大学和加拿大卑诗大学做过共计四年的高级访问学者,曾在台湾台南师范学院、台湾新竹师范学院、香港教育学院任教,频繁穿梭于美国、加拿大等国和两岸三地开展学术交流活动,出版过几十种(篇)专著和学术论文,兼任十余个学术组织或大学和政府组织的相关学术职务。E-mail:ychien@nccu.edu.tw

1. 社会福利民营化(Privatization)的缘起与定义

民营化是指改变政府资产的所有权性质,将其转变成民间机构,原本由政府部门提供的服务改为由民间机构提供。^[3]社会福利民营化的兴起,主要源于高福利国家或地区对社会福利危机的反省。基于福利多元主义的理念,完备的社会福利制度使人民的生活有保障,但也给政府带来了巨大的财政压力,并且在一定程度上剥夺了人民的自由选择权。于是社会福利民营化呼声日益高涨,核心内容是要求增加提供社会福利的机构,吸引民间力量参与其中,政府力量与民间力量合作互补,以期既减轻政府过重的财政负担,又为人民提供自由选择的机会。

谢美娥(1995)指出,社会福利民营化是指政府将提供社会福利服务的角色职责部分或全部转移到私人部门的过程。^[4]政府并不回避自身的责任,只是在物资分配或服务方式上有所改变,目的是减轻政府负担,调节资源分配,以满足更多人的个性化需要。陈雅琴(1999)指出,社会福利民营化是指政府将福利事业的提供与经营工作交由民间部门负责的过程,目的是希望借助民间力量的参与,减轻政府在社会福利方面的支出。^[5]一般认为,社会福利民营化是指政府将生产权与经营权交给民间机构,但是为保证福利供给的本质意义,服务的所有权依然归政府所有。

2. 社会福利民营化的四种具体方式

笔者整理发现,当前,在幼教领域社会福利民营化有四种具体的操作方式:(1)契约让渡,即政府机构与民间机构签约,政府机构提供经费与相关协助,民间机构为民众提供契约中规定的服务,如政府部门委托儿童福利联盟进行儿童托育咨询服务等。(2)发放教育券(voucher)。教育券是一种具有现金性质的兑换券,持有者可以用教育券购买政府或民间机构提供的相应服务。(3)实行补助或减免(grants or subsidies)政策,即政府提供一定数额的补助款,协助幼儿及其家庭解决幼儿教育问题,如台北市社会局为低收入家庭提供育儿津贴、育儿补助等。(4)公共设施民营化,即政府提供土地、建筑物等硬件设施,民间机构负责设计或经营管理等工作。

3. 社会福利民营化的两种操作模式

社会福利民营化有两种不同操作模式,一种是强调社区自治,旨在增强服务便利性的福利社区化模式;另一种是引进市场竞争机制,以求提高

服务效率的福利营利化模式。两种模式依据的理论不同,具体运作方式也不相同。正因为如此,作为两种操作模式的具体代表,彭婉如基金会与安亲班的激烈冲突在所难免。

(1) 社会福利社区化

傅立叶(1999)指出,福利社区化是社会福利民营化的方式之一。^[6]社会福利社区化的理论基础是社区主义和公民参与论。

社区主义强调社区的力量,认为由民间机构提供社会福利比由政府提供更有弹性,可以增进社区居民对社区事务的参与程度,整合社区资源,更好地提供服务。非营利组织是社会福利社区化的主要提供者,这样可以避免因为过分追求利润而牺牲服务质量的弊端。简言之,福利社区化强调地理位置的便利性;强调在社区内提供服务;强调由社区成员提供服务;强调为满足社区居民的需要提供服务。^[7]

Brager,G.等人(1987)指出,所谓公民参与是一种方法,借由这种方法,非政府官员的社会大众也可以对与自身生活息息相关的国家计划与政策的制订产生影响。^[8]彭婉如基金会提供的幼儿课后照顾服务即是公民参与社会事务的表现。

可见,社会福利社区化强调由政府与市场外的第三部门,即由非营利组织或其他志愿组织来进行资源整合,提供社会福利服务。社会福利社区化倡导由社区或社区成员来承担服务责任,旨在通过互助互惠的人际互动,增强个体归属感,增强社会凝聚力。社会福利社区化注重提高社区成员的民主参与程度,以求更好地满足社区成员的个性化需求。

谢美娥(1995)指出,社会福利民营化机构主要是指非营利组织,不以营利为目的。^[9]江明修(2002)认为,非营利组织可以界定为“一个非政府、非商业性的独立部门,是以公益为先,具有公共性本质和公共服务使命,且不以营利为目的的公益组织”。^[10]冯燕(2000)指出,非营利组织不以营利为目的,具有合法的组成结构和组织过程,以为公众利益服务为根本宗旨。^[11]在台湾,非营利组织有时被视为私立机构,因为它不是政府机构;有时又被视为公共机构,因为它以公共利益为先;有时也被称为非政府组织(non government organization)或民间团体、民间组织,以标示其“民间”属性。也就是说,非营利组织的主要目的是为公众提供服务,而非追求利润,其衡量标准是在一定的资源条件下是否能为公众提供最佳服务。尽管这类组织有时也

会产生类似利润的余额,但其存在的目的并不是为了追求利润。^[12]

Neugebauer,R.(2000)指出,由非营利组织提供幼儿教育服务已经成为世界性的潮流,例如大约66%的美国学前教育机构是按照非营利组织的方式运作的,它们只接受极少的联邦政府财政补助,在形式上非常多元,独立的托育中心、Head Start 中心等均属此类。^[13]近年来,台湾地区也不乏非营利组织参与幼儿教育的例子。例如:信谊基金会在“守护孩子唯一的童年”的服务宗旨下,20年来坚持为社会大众提供有关学前教育的信息和服务;儿童福利联盟既通过政策倡导方式,推动与儿童福利相关的法律法规的制订与完善,又通过提供福利服务和改善环境的方式,维护儿童的人权,还成立了研究发展处,建立儿童福利资料库,搜集与儿童福利议题相关的社会需求及最新政策动态,为政策制订提供依据等。这些都是非营利组织参与社会福利社区化的表现。

(2) 社会福利营利化

竞争、自由选择、市场法则是社会福利营利化的理论基础。^[14]新自由主义(Neo-liberalism)主张任何财货的交换都应通过自由市场的竞争机制进行,社会福利的提供也不例外。通过竞争,人民可以在市场上自由选择自己需要的服务。

社会福利营利化反对高福利国家或地区缺乏效率及削弱家庭功能的福利提供方式,认为政府只需要提供那些单纯依靠市场无法满足的社会福利服务。完全由政府提供社会福利不仅会干扰市场秩序,破坏市场机能,而且会导致税收高昂,高税率又会影响投资者的投资意愿,投资不足又会造成经济增长低迷,形成恶性循环。与此相反,市场竞争则会促进社会发展。引入市场竞争机制,可以保证社会资源得到有效利用,消费者获得最大收益,服务提供者获得最大利润。

在自由经济体制下,社会福利由营利机构提供,如小哈泼计算机美语、私立幼儿园及托儿所等。司徒达贤(1998)指出,在自由经济体制下,绝大部分衣食住行服务都可以由营利组织来提供,那些不能由营利组织提供的福利,原则上才由政府提供。^[15]

二、对台湾地区幼教生态与未来政策走向的影响及启示

依据台湾教育行政部门的统计资料(2003),台湾共有3275所幼儿园,其中公立幼儿园1331

所,私立幼儿园1944所,私立幼儿园约占幼儿园总数的60%;共有20457名幼儿园教师,其中公立幼儿园教师5363名,私立幼儿园教师15094名,私立幼儿园教师约占幼儿园教师总数的70%;共有在园幼儿241180名,公立幼儿园幼儿76382名,私立幼儿园幼儿164798名,私立幼儿园幼儿约占在园幼儿总数的68%。^[16]可见,就幼教服务机构而言,台湾地区是公私立机构并存,而且私立机构比重较大。

基于对彭婉如基金会与安亲班的冲突事件背后理论观点的探讨来看第三部门(即非营利组织)在台湾地区幼教领域的蓬勃发展,笔者认为台湾地区未来幼教生态与政策的可能发展趋势如下。

1. 幼教服务机构多样化

福利多元主义理念的盛行,将促使幼教服务机构更加多样化,不再局限于以政府部门和私立机构为主,而是会吸引更多的非营利组织参与其中。这一方面可以扩大民众自由选择的机会,提升生活质量,另一方面可以削减政府经费预算,避免出现社会福利危机。

2. 幼教服务范围扩大

以往幼儿园是提供幼教服务的唯一机构,而且只为4~6岁幼儿提供服务。是否进一步扩大幼教服务范围,并将服务对象的年龄范围扩展至0~8岁,这是一个需要深入思考的问题。

3. 幼教人员培训课程多元化

因为幼教服务范围的扩大,以往高等院校的幼教系培育幼儿园教师、幼保系培育托儿所保育人员的师资培训方式可能无法满足师资培训的要求。师资培训课程应依据幼儿教育的新定义与功能进行重新规划,以便为受训者提供多元化的培训内容。

4. 吸纳第三部门参与

多年来台湾地区幼教机构一直是公私立并存。就幼教服务提供而言,如果全部由公立机构提供,因为缺乏市场竞争力,容易造成效率低下;而私立机构大多以营利为目的,要么可能因为降低成本造成服务质量降低,要么服务质量高的机构大多收费昂贵,超出一般家庭的承受范围。司徒达贤(1998)指出,除了企业与政府之外,民间非营利组织可以成为提供幼教服务的第三类机构。^[17]第三部门的参与,可以弥补公私立机构并存的不足。江明修(2002)提出,教育事业应该由民间具有公信力的非营利组织经营,这样有利于提高服务效率。^[18]美国大力发展非营利性的幼教机构,鼓励公民参与其中,为社

会提供低收费高质量的幼教服务,这是非常值得台湾地区幼教界研究与借鉴的经验。

5.民主参与

以往在幼教政策的制订和修改的过程中主要是听取学者、专家的意见,后来也考虑企业的需要。未来非营利组织的加入,会为幼儿家长与社区公民提供更多的参与政策制订与修改的机会。

彭婉如基金会与安亲班之间的冲突事件反映的社会福利社区化与社会福利营利化之间的矛盾,值得我们省思。

福利营利化以营利为目的,往往会因价格因素而牺牲服务质量,剥夺人民享受福利的权利。再者,营利机构视福利服务为商品,购买能力不足的家庭往往无法享受福利,这与社会公平的理念不符。在福利多元化的理念下,营利组织如何参与幼教服务,才能为公众提供更好的幼教服务,这是值得关注与研究的新课题。

福利社区化则以社区的需要为出发点,提倡由社区成员针对社区的特点,在社区内提供服务,能较好地满足社区居民的需要。另一方面,福利社区化不强调利润盈余,倡导以集体化、普及化的方式提供社会福利,能够照顾到弱势群体的需要,符合社会福利的基本精神。政府若有意吸纳第三部门参与提供幼教服务,应大力宣传此项政策的必要性,同时跟进配套措施,以让公、私立机构与第三部门并存的方式提供高质量的服务,有效促进幼儿教育。

参考文献:

[1][6][7]傅立叶.福利民营化与社区化的政治经济

分析:以彭婉如文教基金会推动的“社区课后照顾”为例[R].台北:“非营利组织与社会信任”研讨会,1999.

[2][5][14]陈雅琴.福利社区化与营利化之探讨[D].台北:台湾政治大学社会学系研究所,1999.

[3]ENCYCLOPEDIA BRITANNICA. Britannica concise encyclopedia [M]. Chicago, Ill. : Encyclopedia Britannica,2002.

[4][9]谢美娥.社会福利民营化的省思[M]//林万亿.台湾的社会福利:民间观点.台北:五南,1995.

[8]BRAGER G, SPECHT H, TORCZYNER J L. Community organizing [M].2nd ed. New York: Columbia University Press,1987.

[10][18]江明修.非营利管理[M].台北:智胜,2002.

[11]冯燕.非营利组织之定义、功能与发展[M]//萧新煌.非营利部门:组织与运作.台北:巨流,2000.

[12]许士军.管理学[M].台北:东华,1999.

[13]NEUGEBAUER R. Non-profit child care:A powerful worldwide movement[J]. Child Care Information Exchange, 2000,132:6-12.

[15][17]司徒达贤.为管理定位[M].台北:天下文化,1998:129-132.

[16]台湾教育行政部门统计处.教育统计资料[EB/OL]. [2003-12-10].http://140.111.1.22.

其他参考文献:

李琼瑶.社会福利民营化之研究[D].台中:台湾中兴大学公共政策研究所,1994.

陈武雄.台湾推动社会福利民营化的具体作法与政策发展[J].社区发展季刊,1997,80:4-9.

傅立叶.社会福利的发展趋势[J].社区发展季刊,1995,70:116-129.

SAVAS EMANUEL S.Privatization:The key to better government[M].N.J.:Chatham House Press,1987.

Influence of Peng Wanru Foundation Incident on the Ecology and Future Policy of Early Childhood Education in Taiwan and Its Inspirations

Jian Chuying

(Institute of Early Childhood Education, National Chengchi University)

[Abstract]In 1998, Peng Wanru Foundation, using resources of several elementary schools in Taipei, started to offer after-class child care service to residents of surrounding communities, which was widely acclaimed by the residents but denounced by child care centers. This incident reflected the conflict between different theoretical concepts. This paper first analyses theoretically this incident from perspectives of “Profitable Welfare” and “Community-based Welfare”, and then suggests its inspirations for the ecology and future policy of early childhood education in Taiwan.

[Keywords]child care center; privatization; non-profit organization; early childhood education policy