

準公共政策的反思： 市場主導模型與國家控制模型的辯證

張盈瑩

政治大學幼兒教與研究所副教授

一、市場主導模型 v.s. 國家控制模型的幼教政策

英國學者 Stephen Ball 將教育政策分為「政策即文本」與「政策即論述」兩層意義（Ball, 2012）。所謂的教育政策當作文本，是指教育政策推動所提出來的計劃，包括文件、方案或工作步驟等等。相反地，把教育政策當作論述，是指在教育政策推動過程中，這些政策文本背後所存在的特定意識形態。綜觀西方學者對教育政策作為論述的分析，大抵上可以分成市場主導模型與國家控制模型兩種類別：

市場主導模型是基於自由主義國家的政府角色，它假定政府尊重教育市場中的自發的秩序（spontaneous order），任何政府的干預如教育補助等均有礙於教育市場中價格機能的運行，無法達成教育資源的理想效率配置。

國家控制模型是基於干預性國家的政府角色，它假定決策者具有理性的規劃控制能力，政府積極地介入教育事物，因此同時也意味著決策的集權化，也就是政府行動者嚴密地控制著政策的選擇與執行。

臺灣準公共化政策之前，比較值得注意的幾項政策，包括幼兒教育券實施方案、扶持 5 歲弱勢幼兒及早教育計畫與非營利幼兒園政策，除了扶持 5 歲弱勢幼兒及早教育計畫比較貼近國家控制模式（孫良誠、盧美貴、張孝筠，2014），幼兒教育券比較貼近市場主導模型（提供家長選擇權）（蕭芳華，1999；邱志鵬、巫永森，2001），至於非營利與準公共化則可視為兩種模式的混合體，但政府與市場的比重略有不同。雖然當前普遍認為公私協力治理成為幼教政策規劃與執行的重要策略，並視此舉有效提升教育品質及促進教育公平正義的手段，然而以準公共或非營利作為拉高幼教公共化的萬靈丹，這值得討論。

二、對幼教市場化的反思

從臺灣幼教機構的發展來看，長期以來依賴私立幼托園所提供幼兒入學機會，這也是為什麼公私比過於懸殊，再加上政府鼓勵私人興學、市場自由，雖幼教產業開蓬勃多元發展，但私立幼兒園品質彼此參差不齊，最大的詬病包括收費昂貴、剝削教保人員薪資、業者追求利潤而忽視教學及設備品質等，並倡議幼教公共化的理念（如平價、優質、普及、近便），主張培育幼兒的責任應由政府一

同承擔，因此非營利與準公共化政策某種程度是對市場化幼兒教育的反思。

政府對於幼教公共化的訴求分為公共化和準公共化兩部分回應，有關公共化部分，即教育部推動「擴大幼兒教保公共計畫」，採取增設非營利幼兒園為主，以促進教保公共化。然而相關學者檢討非營利幼兒園實施至今成效不彰，最主要的原因可歸類下列幾項，包括場地取得不易、公益法人承辦意願不高，以及私幼轉型缺乏誘因等（翁崇文，2015）。此外，2018 年行政院通過「我國少子女化對策計畫」，這是賴清德總統在擔任行政院長任內的重點政策之一，政策精神強調全面降低新手父母的育兒成本，除了地方縣府的生育津貼與育兒津貼外，針對學齡前兒童最主要政策是補助幼兒園的學費，讓家長得以安心送孩童到園所就讀。欲解決公立幼兒園的不足與公私立學費的差距，因此推出私幼轉型成準公共化幼兒園，轉型條件包括：「收費數額」、「教師及教保員薪資」、「基礎評鑑」、「建物公共安全」、「教保生師比」及「教保服務品質」等。

準公共化幼兒園政策短時間縮短公共幼兒園供不應求的現象，並擴大普及化教育的範圍，使更多幼童能夠接受高品質且可負擔的早期教育。其優點包括平價收費、教育品質保障、家長選擇數量增加，同時也減少弱勢幼童讀教育資源不平等。然而，政策的推動也帶來若干問題，經營者利益受限，勢必影響後續意願、城鄉資源分配不均，未考慮到城鄉區域的差異、監管考核的挑戰等。特別是準公共政策並沒有有效改變長期被批評的私幼師資與教育品質，不像公幼或公辦民營的「非營利」幼兒園每年都會接受政府嚴謹的考核，準公共私幼，只需要五年一次基礎評鑑即可，相對之下政府監督力道不足。從 2018 年至今六年，雖然在數量上有許多私幼加入，然而現實中地方政府既沒有足夠人手監督考核，形成幼教品質參差不齊問題。而且地方承辦局處一方面要鼓吹私幼轉型，衝高托育公共化的比例，另外一方面同時又擔任監管的角色，彼此之間的角色矛盾衝突。

準公共化的相關討論，不同立場者立論點不同，多數學者認為此舉提供家長多元化的托育服務及提升品質，教保人員薪資也比較有保障。政策的精神上，準公共幼兒園雖然是由私人或民間機構經營，但接受政府的補助和監督，並提供相對較低的學費，並確保教育品質符合國家標準，如師資培訓、設施標準、課程設計等。同時，這類幼兒園通常會定期接受政府的稽核，確保其運作符合公共利益。不過，也有部分人士主張私幼應回歸市場機制，讓家長自由選擇托育方式，私幼轉型成之後，影響了私幼的多樣性，削弱了臺灣幼教模式的百花齊放。

三、新右派的準公共幼兒園是萬靈丹嗎？

準公共化政策，表面上透過國家經費的補助廣納私幼成為「托育公共化」的一環，短時間內確實可見大幅度拉近公私立幼兒園的懸殊比例，而且家長選擇

就讀仍屬私立範疇的準公共幼兒園，還是可以享受迅速降到「齊頭式」的平價標準，看似解決國家服務的不足，但用準公共化來取代政府直接提供服務，明顯傾向新右派的思維。

在《Educating the “Right” Way》一書裡，Apple（2000）提到 90 年代以後的美國社會，逐漸形成一個新右派的權力集團（power bloc），包括新自由主義、新保守主義、管理主義與民粹的威權主義。特別新自由主義者認為要市場可以解決教育問題，宣稱市場就像一隻看不見的手能導引出更好的學校，因而把市場機制視為是一種自然的、中立的去政治化策略，同時認為如此可以避免政治干預與繁複的官僚程序。但 Apple 批評市場機制假定個人行動者能做理性的選擇，但這種個人式的決定模式，在階層化的社會中，乍看之下每個人都有平等做決定的機會，實際上卻是轉移屬於公共的社會責任到私人領域，而這樣的新自由主義政策，再生產了傳統階級與種族的分野。對相對弱勢的家長而言，雖然準公共幼兒園可以減緩學費支出，但教育品質與理念的選擇仍受到相對的限制。

此外，Apple（2000）認為新右派主張父母應有更大的權利去決定孩子的教育選擇權，也要求現有的體制外設有更多的新體制。這些父母有這些權利之後，將使學校更能與市場導向相呼應。雖然準公共化政策可以減緩政府廣設公幼的支出，Apple 提到新管理主義對於公部門官僚體制最主要的批評，在於政府及官僚沒有控制成本，導致資源的浪費及支出成長，將新管理主義理念引進教育界，使得傳統教育界多了競爭關係，在爭奪教育資源的過程中也讓政府運作得更有效率，而政府經營的型態也逐漸轉向客戶導向，政府與社會的關係也隨之轉變，更有助於績效的達成及目標的實現。但如同前述，準公共幼兒園五年才接受一次基礎評鑑，再加上地方政府人力不足等等，這樣管理主義的精神也值得懷疑？

國家控制模型和市場主導模型一直是教育政策上爭論的焦點，無論教育的目的、課程的內容，或是教學及評量的方法，其實均難以避免涉及價值抉擇的議題，也無法免於政治和意識形態的涉入，市場機制的準公共化政策雖然可以提供平價的教育選擇，我覺得若從教育機會均等的角度來看，政府照顧弱勢幼兒的做法，不該只是提供齊頭式的平等，也應該看見結構上的差異，展現更積極性的作為。最徹底的公共化就是增加公幼的數量，特別是針對供應量不足的地區增加公立園所數量，提升幼兒就學機會與近便就學的可能性，這些具體作為才是有助於促進幼兒教育公平理念的達成。因此，在市場主導模型與國家控制模型的辯證中，國家控制模型比較有助於達到教育機會均等的終極目標。

參考文獻

- 邱志鵬、巫永森（2001）。臺灣地區幼兒教育券政策之歷史研究。兒童福利

期刊，1，1-40。

- 孫良誠、盧美貴、張孝筠（2014）。我國幼兒教育公平實踐研究：以「扶持五歲幼兒教育計畫」為例。臺中教育大學學報：教育類，28(2)，93-116。
- 翁崇文（2015）。非營利幼兒園經營問題與改善作為。師友月刊，579，44-48。
- 蕭芳華（1999）。幼兒教育券政策分析之研究。中國行政評論，9(1)，135-175。
- Apple, M. W. (2000). *Educating the “Right” Way: Market, Standards, God and Inequality*. New York: Routledge.
- Ball, S. (2012). *Global Education Inc.: New policy networks and the neoliberal imaginary*. New York: Routledge.

