

- [British] Colonies, 1924-1961, *Paedagogica Historica*, Vol. 27 (March 1991), pp. 385-421.
- Clive Whitehead, "The Medium of Instruction in British Colonial Education: A Case of Cultural Imperialism or Enlightened Paternalism?" *History of Education*, Vol. 24, No. 1 (1995), pp. 1-15.
- Ting-Hong Wong, *Hegemonies Compared: State Formation and Chinese School Politics in Postwar Singapore and Hong Kong* (New York: RoutledgeFalmer, 2002).
- Ting-Hong Wong, "Education and State Formation Reconsidered: Chinese School Identity in Postwar Singapore," *Journal of Historical Sociology* Vol. 16, No. 2 (June 2003), pp. 243-272.
- Ting-Hong Wong and Michael W. Apple, "Pedagogic Reform in Singapore: Rethinking the Education/State Formation Connection," *Comparative Education Review* Vol. 46, No. 2 (May 2002), pp. 182-210.
- Yeo Kim Wah, *Political Development in Singapore, 1945-55* (Singapore: Singapore University Press, 1973).
- Yeo Kim Wah and Albert Lau, "From Colonialism to Independence, 1945-1965," in *A History of Singapore*, ed. by Ernest C. T. Chew and Edwin Lee (Singapore: Oxford University Press, 1991), pp. 117-53.

台灣幼兒教育券的政治邏輯： 政策、選票與集體行動¹

何明修

南華大學應用社會學系助理教授

本文分析台灣幼兒教育券發放的政治過程。在一般研究作品中，教育政策變遷常被認為是某些結構過程的必然結果，相對於此，本文特別重視政策提倡者的角色，亦即，私立幼稚園的業者團體。在台灣，民主化迫使官員更重視民眾對於平價幼兒教育的需要，公立幼稚園在九〇年代中迅速擴張。私立業者為要保護他們的市場佔有率，發動了一場爭取政府補貼私立幼教家長的運動。在這個幼兒教育券運動中，業者採取了教育改革的框架，動員社會支持，並且與政治菁英進行交換。在台灣幼兒教育券的政治過程中，商業利益集團的角色是十分重要的，甚至足於影響政策制訂的方向。

¹ 銘謝：本文受到國科會計劃(NSC92-2413-H-343-002-FG))的支持。感謝曾玉慧慷慨提供研究資料與陳麗如的協助工作。林本炫教授的指教意見一併致謝。

1、導論：解釋台灣教育變遷的動力

在晚近，台灣的教育體制經歷了一場鉅大的變動。在過去，國家部門控制了課程、人事、入學、組織等制度；目前的教育制度則是充滿各種多元風貌，並且進行許多種的改革實驗(Fwu and Wang 2002)。隨著國際的風潮，自由化與市場化成為教育改革企圖追求的方向。然而，我們到底要如何解釋這些實際上的變革？在過去十年來，台灣也同時經歷了政治民主化、經濟自由化、社會多元化等結構趨勢，是否教育改革也與這些鉅觀變遷密切相關？

的確，不少研究學者注意到，台灣的教育改革是受到各種國內外的社會因素所影響(國立教育資料館 1998、卯靜儒 2001、齊力、蘇峰山 2003、林大森 2003、紀金山 2003)。全球化強化了國際的競爭並且拆除了民族國家的邊界，使得教育政策制訂者更能夠接受國外的流行風潮(Mok 2000, 2002)。國內因素在對於教育改革產生重大的影響，教育政策的決策方式從以往的獨裁變成爲諮詢合議式(Hawthorne 1996)。一旦「堡壘國家」(fortress state)的封閉威權心態被揚棄了，自由主義與多元主義的思潮開始成爲主流(Law 1996)。

本文同意這些結構因素的重要性，但是仍進一步分析教育制度變革中的具體因果動力。要超越純粹的結構解釋，研究者必得要更爲重視行動者的議題。自從八〇年代以來，社會科學界出現一種共識：結構趨勢至多只是有助於某種後果更容易產生，但是並不是施於決定性的作用，變遷過程的分析應該回到行動者的層次(Giddens 1984; Mouzelis 1991; Archer 1995)。因此，在教育體制變動的分析中，誰提倡改革，誰又是拒絕改革，應是爲首要的問題。事實上，在新興民主化的國家中，行動者的問題是更爲重要的，因爲更自由的政治環境容許各種社會部門、專業團體、階級的自我組織，他們開始有機會能夠實際地影響教育政策的走向。一旦國家權威降低了，政策的擬定過程越來越像是多元行動者之間的討

價還價。

其次，雖然台灣官方承認社會運動對於教育改革的重要影響力，只有很少的研究作品將集體行動的因素列入分析。在一個更自由化的環境中，原先被壓抑的部門開始組織並且採取抗議。自從八〇年代晚期以來，大學教授、中小學教師、學生、家長等勢力開始發聲，要求改革教育體制(薛曉華 1995)。儘管如此，除了少數作品以外(例如熊瑞梅、紀金山(2002))，這些社會要求是如何被轉化成爲政策後果，卻是很少探討的問題。更進一步來說，除了這些較理想主義的勢力以外，各種利益團體也密集動員，成爲影響教育政策擬訂的關鍵角色之一。到底這些商業利益(例如私人教育服務的提供者)如何進入政策過程，更是鮮少被討論。私人業者如何提倡他們的利益、保衛他們的市場佔有，他們又是如何利益民主化後新浮現的政治管制，也應該是台灣教育改革中不可忽視部分。簡而言之，理解台灣的教育改革更應該重視政治層次的分析，尤其是行動者與組織化利益的問題。

本文處理台灣幼兒教育券(以下簡稱爲幼教券)的形成過程。從 2000 年 9 月開始，就讀於立案私立幼稚園的家長每年可以獲得價值一萬元的幼教券。相關官員、學者與業者都認爲幼教券的發放是台灣幼教史上的重要里程碑，也是幼教現代化的一大創舉。更進一步來看，幼教券的發放卻是涉及高度政治化的過程，其中幼教業者發動遊說、動員與議價的集體行動。名義上，幼教券是爲了實現家長選擇權、教育品質、幼兒權等正面價值。然而，幼教券運動也是私立幼稚園爲了維持生存的鬥爭，試圖以幼教券來避免未立案幼稚園的低價競爭與公立幼稚園的成長。因此，民主化與自由化對於幼教券的發放是有正面作用，然而，真正的關鍵則是在於幼教業者成功的政治議價，他們將選票轉化成爲要求幼教券的資源。

要解釋幼教券政治過程，本文採用了「議價理論」

(Burstein 1991, 1998; Burstein et al. 1995)。根據這種理論，各種社會團體爲了維持或提倡其集體利益而進行動員，其目的在於改變當前的政策施行。議價的成功與否，關鍵在於如何與政治菁英建立一套可行的聯盟方式。在這樣的觀點下，任何的政策革新都被視爲多重組織互動的後果。本文的研究資料是來自於文獻與深度訪談。文獻資料包括了報章媒體、官方出版物、未出版的官方文件、幼教業者的出版品等。深度訪談則是針對幼教業者與官員，主要是要理解政治議價的過程。

2、政策與市場：公立、私立與未立案幼稚園

要理解爲何私立幼稚園業者發動一場爭取幼教券的運動，首先要知道台灣特殊的幼教市場與政策。

相對於中小學的國民教育，台灣幼兒教育長期以來面臨了政府部門的低度投入與私部門的主導優勢。在戰後的初期，公立幼稚園在數量上是優於私立幼稚園。在早期，公立幼稚園通常是服務公部門員工與公務員，主要滿足軍公教特權階級的需要。1961年是一個重要的轉捩點，在之後的近二十年內，私立幼稚園成長的速度遠快於公立幼稚園。一直到七〇年代末期，公立幼稚園的園數呈現絕對的與相對的降低。在這個關鍵性的年代中，台灣靠著出口導向工業化經歷了可觀的經濟成長。隨著更多的都市居民、核心家庭與職業婦女，對於幼兒的教育與託育需要更爲提升。因此，由於政府的忽視，私立幼稚園急劇成長。在1961年到1981年間，公立幼稚園只增加了10.7%的園數，而私立幼稚園則是有265.6%的成長(教育部2001:4-6;作者的計算)。在1981年，所有立案的幼稚園有1,285園，其中超過七成以上是私立的

² 除非特別說明，行文中的私立幼稚園都是指已立案的。未立案的幼稚園全都是私立的，在行文中，直接稱之爲未立案或地下幼稚園。

(即903園)。儘管在往後的二十年內，公立幼稚園呈現穩定的成長，台灣幼教市場的雙元結構在八〇年代之前就已經獲得確立。

公立幼稚園是非營利取向的，而且完全是由政府的財力支持，因此，家長只負擔了總成本的一小部分。在幼教券發放之前，大部分的政府幼教預算都是爲了支撐公立幼稚園的營運。相對地，由於缺乏政府的補助，私立幼稚園的成本與利潤都是要由家長來承擔。根據一項教育部委託的全國調查計劃，1999年的公私立幼稚園費用呈現下列的差異：

表一：全國公私立幼稚園平均學雜月費(單位：元)

	公立	私立
學費	5648.6	11918.2
月費	1030.8	4975.8
雜費	1276.0	1991.3

資料來源：教育部(2002:251)

如果是以一年兩學期(兩次學費與雜費)與十個月的月費來計算，公立幼稚園的一年總費用24,157元，私立則爲77,577元。換言之，如果家長將小孩送到私立幼稚園機構就讀，他們則是要多花費兩倍以上的費用。因此，到了1990年末期，台灣的教育出現了一種奇特的現象。私立幼稚園的費用比公立大學爲更高，只比私立大學略低一點。³根據一項《天下》雜誌的1999年調查，有學齡前兒童的家長要支付近五分之一的家庭收入在教育與託育(林玉賢1999:206)。低廉的價格即爲何家長偏好公立幼稚園的主要原因之一。因此，在每年度的學期開始，公立幼稚園門前總是排滿了憂心忡忡的家

³ 在1999年，國立台灣大學與國立台灣師範大學的文法學院的一年平均收費爲39,260元，相對地，私立的東海大學與東吳大學文法學院一年則爲84,270元。資料來源，<http://www.edu.tw/statistics/index.htm>，作者計算。

長，抽籤成爲決定他們子女可享受政府資源的關鍵。理所當然，只有少數幸運兒有這種福份。

然而，私立幼稚園也有其吸引力。由於不受到官僚體制的束縛，他們的時間安排與課程是較爲創新與彈性。公立幼稚園通常有較長的假期與較短的上課鐘點，因此對於要上班的家長頗爲不便利。通常的情況是，家長無法每天四點去接小孩，他們只好付出更多的代價接受私立幼稚園。另一方面，有錢的家長更在意受教的品質而不是價格，他們偏好收費昂貴但教學內容豐富的私立幼稚園。事實上，在整個九〇年代，私立幼稚園不斷地引近新穎的教學法與外語課程，即是爲了吸引這一類家長的注意(經濟日報 1993/5/4，頁 28)。1999 年的全國性調查顯示，私立幼稚園有 24% 有開授外語課程，而公立幼稚園則是只有 9.0%(教育部 2001: 251)。

根據法律，所有的幼稚園都要向政府申請執照，並且遵守關於使用空間、都市規劃、勞動基準、教師資格等規定。私立幼稚園被視爲營利單位，因此要負擔營業稅與更高的水電費。因此，對於私立幼稚園而言，一種經常用來維持利潤的策略即是超收學生。這種現象是眾所皆知的，但是卻被官方所默許的。事實上，私立業者不斷地要求官方放寬招收上限，已經是常見的現象(聯合報 2000/2/19，頁 3)。

另一種也常採取的策略即地下化，故意不要向官方登記。長期以來，台灣一直存在不少的未立案幼稚園。理所當然，未立案即是非法的，但是非法的現象卻很少被有系統地嚴格取締。此外，未立案幼稚園能夠存活也是與家長有關，一方面許多家長想要更低廉的幼教服務，另一方面不少家長對於法律規定也不熟悉。未立案幼稚園可以不必遵守法律規定，對於立案的私立幼稚園而言，他們更享有經營成本上的優勢。在台灣，恐怕沒有人能夠準確地指出未立案幼稚園的數目，唯一的共識即是爲數眾多。在 1996 年，教育改革審議委員會(以下簡稱教改會)引用民間業者的統計，認爲當時

有超過 2,500 家的未立案幼稚園，比當年的立案公私立幼稚園更多(2,484)(教改會 1996: 24-25)。相對地，1999 年的全國普查則是找出了 1,037 未立案幼稚園(教育部 2002: 202)。從很久以來，立案的私立幼教業者主張，未立案幼稚園的競爭是基於不公平的立足點(民生報 1998/8/31，頁 31)。他們不斷地要求政府強力取締，因爲未立案即是「欺騙社會」(聯合報 1993/10/20，頁 14)。事實上，私立幼教業者的立場不一定能站得住腳，他們要求政府取締未立案，但是卻要求對於自己超收學生的現象網開一面。另一方面，官方一直沒有徹底取締未立案幼稚園的理由是不難猜測的。如果未立案的園所果真吸收了龐大的幼童，全面禁止將會導致幼教供不應求的窘境。

此外，台灣幼兒教育與托育的不分，也使得整個事情更爲複雜。根據法律規定，幼稚園吸收 4 至 6 歲的兒童，而托兒所則是 2 至 6 歲。幼稚園是由教育部所管轄，但是托兒所則被視爲社會福利事項，由內政部所負責。兩套體制在某些方面是重疊的，在其他方面則是衝突。有些家長送兒童去幼稚園，其原因並不是爲了教育，而是爲了上班時期的托兒。此外，有些托兒所也有進行教學課程，更使得兩者分不清楚。托兒所沒有法定的合格師資與空間下限規定，因此，比幼稚園更有經營成本的優勢。儘管如此，台灣托育服務的體制化與商業化並不如幼兒教育，因此，私立幼教業者主要仍是在於未立案的幼稚園。

簡而言之，自從六〇年代之後，私立幼稚園迅速成長，以因應龐大的幼兒教育需要。商業化的幼兒教育能夠擴張，原因正在於政府的長期忽略。在台灣，每個兒童有權能夠享受低廉的中小學教育，但是大部分則是要爲了學前教育而付出高昂的代價。在九〇年代之前，政府的長期低度投資意味著一點：私立幼稚園總是能夠招收到被公立幼稚園所排擠出來的人口，他們只需要擔心未立案幼教單位的競爭。

3、民主化與私立幼稚園的危機

在 1987 年，國民黨政府終於同意解除長達 38 年的戒嚴令。首度全面改選的立法院選舉則是在 1992 年底舉行。在同時期，黨外勢力組織化成民進黨，台灣的政黨政治終於正式成形。正如許多評論者所指出的，台灣的民主化是由選舉所推動的，其中執政黨與反對黨對於選票的爭奪推動了政治體制的轉型(Moody Jr. 1992; Tien 1996; Rigger 2001)。一旦選舉政治變得更為激烈，每次的選舉都成為「政權保衛戰」，選民的支持開始具有實際後果。選民有可能會犒賞那些能夠提供低廉幼兒教育的政治人物，懲罰擁護現狀的官員或民意代表。在社會福利議題(傅利葉 2000) 與環境議題(何明修 2003b)，類似的選票政治邏輯是明顯可見的。因此，可以期待的，隨著台灣政治民主的確立，幼兒教育的問題不可避免地面臨政治化的情境。更具體來說，民主化以兩種方式使得公民與教育資源的消費者更具有影響力。首先，無論是民選的或官僚的政府官員都變得更注重人民的需求。其次，民主化也使得這些要求形塑成為強大的社會運動。

經過了長期的忽略，教育官員開始重視幼兒教育。在 1988 年，第六屆全國教育會議決議，國民教育應該向下延伸一年(聯合報 1998/2/5，頁 5)。隔年，經建會正式同意國教延伸的方案(民生報 1989/7/9，頁 5)。在此時，官員偏好以設立更多的公立幼稚園來提供學前教育的就讀率。在 1992 年，教育部提出一個企圖心旺盛的計劃，在未來的六年內將要增設 648 所公立幼稚園(民生報 1992/5/19，頁 13)。在這個計劃公佈的前年度，公立幼稚園只不過有 716 園所，因此，這項計劃可以說是以六年時間來達成過去四十幾年的成果。⁴

⁴ 林本炫教授指出，八〇年代末期以來的預算寬裕也是政府開始願意注意幼教部門投資的因素之一。正如美國托育政策的研究者指出，財政狀況的確是重要的政治機會因素之一(Reese 1996: 581-582)。不過，在此需要強調的是，如果沒有民主化所導致的民意壓力，政

因此，在整個九〇年代，公私立幼稚園的成長趨勢呈現逆轉的現象。在 1990 年，公私立幼稚園數分別為 696 與 1,809 所。到了 2000 年，公私立則是為 1,230 與 1,920 所。換言之，在這一段時間內，公立幼稚園以每年 7.7% 的成長率快速擴充，而私立幼稚園則是處於長期停滯的狀態(教育部 2003；作者計算)。要解釋這個時期的幼教政策大轉變，可以參考對於公立幼稚園的強烈支持。在一項 2001 年的民意調查中，近八成的受訪者同意，政府應該廣設公立幼稚園，讓每個幼童都能夠享受這種資源(聯合報 2001/11/21，頁 8)。事實上，這項民調是在幼教券發放之後的測量，可以想見，民意對於公立幼稚園的支持度在九〇年代應該是更高。誠如一位幼教業者所指出，

在 1994 年，我擔任幼教策進會的會長。從那時，我一直在想。如果我們批評政府廣設公立幼稚園，民意代表也不會站在我們這一邊。他們只在意選票，那裏有選票，他們就往那裏靠。(訪談記錄 2002/12/18)

因此，透過提供更多的公部門幼兒教育服務，官員其實是在回應一股強烈的民意要求。在托育的領域方面，同樣民意邏輯仍是清楚可見。在 1991 年，內政部提出在各縣市設置示範托兒所的計劃。此外，內政部也打算補助 515 間社區托兒所(聯合報 1991/6/23，頁 15)。無論托兒所或幼稚園，公部門的擴張具有同樣排擠私人業者的效果。

其次，隨著威權主義的遠離，組織與動員的新機會浮現。傳統上，教育與兒童照顧都被認為是女人的工作，因此，婦女團體也要求公共化的托兒服務。她們認為更多的社區托兒能夠減輕婦女的負擔，並且提升職業婦女的生涯機會(聯合報 1997/3/10，頁 4)。此外，一些草根婦女組織也對於商業化的幼教與托兒體制不滿，他們發動自組社區托兒與幼稚園

治菁英並不一定會將多餘的財政資源投入幼教部門。

的運動(聯合報 1995/1/15, 頁 41)。

更重要的,在八〇年代末期以來,一股主要由教授、學生與家長參與的教育改革運動形成。在 1994 年成功的大遊行之後,四一〇教育改革聯盟(以下簡稱四一〇聯盟)正式成立,積極要求政府改善教育品質。四一〇聯盟的成功動員迫使政府不得不重視。在同年底,官方的教改會成立,教育成爲了顯明的公共議題。

政治民主化使得政府更爲重視教育問題,也爲私立幼教業者帶來生存的考驗。在這個時期內,業者宣稱他們受到極大的傷害。台北市的私立幼教組織宣稱,他們的會員園所數目急遽下降,從頂峰時期的五百多所降至 1999 年的 288 所(民生報 1999/8/31, 頁 31)。在南投縣,幼教業者也宣稱他們是示範托兒所的受害者,越來越難招收到充足的學童(台灣日期 1998/10/18, 頁 11)。無疑地,家長是偏好價廉物美的公立幼稚園與托兒所。這是一個典型的零和遊戲,更多的公立幼稚園設立,更少的學童會上私立幼稚園。

在 1997 年,一個全國性的幼兒教育聯合會(以下簡稱聯合會)正式成立。從一開始,聯合會的首要任務即是要對抗「政治普設公幼及大型示範托兒所,嚴重壓縮私立幼托園的生存空間」(聯合會 2000: 5)。在過去,幼教業者的行爲是毫不掩飾的利益團體,他們的遊說內容都是與自身直接利益相關,例如減稅、降低水電費、放寬空間與都市土地使用限制等。舉例而言,一位幼教業者更曾向官員提出這樣異想天開的建議:「應該規定幼稚園設立,應於方圓距離內只准設立一家,避免造成惡性競爭,以保障已立案且經營良好的幼稚園」(李蓓育 1999: 39)。相對於此,聯合會的成立代表另一種的策略思考。聯合會宣稱自己也是屬於教育改革團體,並且從四一〇聯盟學習不少的符號、口號與運動戰術。聯合會不再要求各式各樣的特權與減免,他們發起要求一場前所未有的幼教券的運動。

4、幼教券、學者、官員

在九〇年代初期,幼教券對於台灣的教育界而言是新鮮的名詞。一開始,幼教券是由教育改革學者所提倡的,後來在台北與高雄市局部實現。真正的普遍化則是要等到聯合會所發起的運動,才透過政治化的方式使得中央政府官員正視這個提議。

爲了實施國民教育向下延伸,政府在九〇年代初期確立了提升幼兒教育就讀率的政策。從一開始,教育部官員所偏好的政策工具是廣設公立幼稚園。一個未曾明言的中央官員預設即是,私立幼稚園只應扮演其次要的角色。一位在其任期內發放幼教券的教育部次長坦白透露出對於私立幼教機構的不信任,

私立幼稚園本來就是要賺錢的,設立幼稚園本來就是要賺錢的那種心態。所以,因為這樣,他們將老師的待遇拉得很低,像勞工一樣,所以私立幼稚園待不住,所以會流失……幼教券本來就是權宜措施,根本的解決之道是要普及[公立幼稚園]。之前我們就推出每一個鄉鎮要有幼稚園,有政府補助,就可以設在小學,不一定要獨立幼稚園,每一鄉鎮都有的。因為公立幼稚園的普及才是根本之道,私立幼稚園是怎樣提昇他們的品質?(訪談記錄 2003/3/17)

基於相同的預設,教育部在 1999 年公佈一份《發展與改進幼兒教育中程計畫》。這項計畫提出四種增加幼稚園所的政策方案,包括了(1)鼓勵增設私立幼稚園;(2)鼓勵公私機關及事業單位附設幼稚園與私立幼稚園合作設立分班;(3)利用學校多餘空間試辦公辦民營幼稚園;(4)一定條件下,增設國小附設幼稚園(教育部 1999:9)。與 1992 年的計畫相比較,這個後續方案顯然對於私立業者較爲友善。然而,官員的態度仍是十分保留。宣稱要鼓勵增設私立幼稚園的方案是口惠而不實,因爲教育部完全沒有編列任何相關的預算。更

明顯的，這項計畫完全沒有提到幼教券。因此，可以猜想，一直到 1999 年，教育部官員仍沒有認真看待幼教券的問題。

作為一種政策主張，幼教券的想法起初並不是來自於中央政府的官員。在台灣，最早倡議幼教券的是鼓吹教育改革的學者，然而他們卻是經歷了一段曲折過程才提出這種出張。在四一〇大遊行之前，教育改革學者都並沒有提出幼教的政策主張。在許多方面，他們的沈默是令人意外的，因為四一〇聯盟最著名的口號之一，即是「廣設(公立的) 高中大學」。為什麼不一併提出「廣設公立幼稚園」的訴求？曾任四一〇聯盟召集人的黃武雄後來解釋，「當時幼教部分尙未有共識，也因其歷史背景複雜，一時未能理出頭緒，擬訂明確主張」(黃武雄 1998：12)。

事實上，四一〇聯盟在當時無法形成幼教政策的共識，一部分原因是在於其意識型態的多元與混雜。四一〇聯盟要求教育體制的「自由化」，但是其意義並沒有清楚的定義。有時，自由化是指去除思想控制與政治教育的灌輸。另一方面，有時自由化也是指去除管制(或著說「鬆綁」)與市場化。兩種「自由化」的關係到底如何？或者說，課程的多元化與去威權化必得要依靠市場化來實現，如同經濟學的新自由主義者所主張的那樣(最典型代表見(朱敬一、戴華 1996))？在某些地方，四一〇聯盟的說法更是含糊不清。在 1996 年出版的政策主張中，四一〇聯盟強調，(1)教育是一種權利，國家有義務要滿足人們的需求；(2)改革是為了實現社會平等與正義的價值(四一〇聯盟 1996: 28-35)。然而，黃武雄曾反對管制學費，因為「開放之後，便可以學生市場去節制學校品質。高學費之貴族式學校，亦屬多元社會的面貌之一，不必禁止……」(黃武雄 1995: 217)。然而，貴族學校是否也是社會平等與正義的一部分？學生市場又要如何維持教育基本權利？在早期，這些問題從來沒有被認真看待過。

儘管如此，四一〇聯盟的學者後來仍是產生幼教政策的

共識。他們認為龐大的私立幼教機構促成了多元性與活動，這是由於政府長期以來的低度管制。他們反對廣設公立幼稚園，因為國小附設幼稚園是與小班小校的理念相違背。此外，公立的體制也會導致官僚主義的僵化。因此，他們認為幼教券是最佳的選項，以確保家長的選擇權與良性的公私立競爭(四一〇聯盟 1995: 268-283; 黃武雄 1998)。由於四一〇聯盟的新自由主義轉向，學者與業者的合作成為可能。在聯合會發起 1998 年的大遊行之前，他們特定出版了一本政策白皮書，其中收錄了學者與業者的文書。

儘管如此，教改學者的聲音本身仍是薄弱的與極端的。其他負責教育改革的學者與官員也許不會反對幼教券的主張，但是他們肯定不會完全反對公立幼稚園的擴張。事實上，教改會的在 1996 年的政策主張即是當時的主流觀點。教改會建議政府 (1) 鼓勵機關團體或公司工場等設置員工子女的教保機構；(2) 對於乏人問津或偏遠地區、原住民及身心障礙幼兒等的教保機構，應由政府公辦；(3) 規劃研議幼兒教育津貼或教育券的制度(教改會 1996: 29)。換言之，除了後期的四一〇聯盟若干學者以外，純粹商業化的幼兒教育並不是主流的意見。

在許多方面，陳水扁執政下的台北市政府(1995-1999)亦是採取相近的立場，一方面推廣公立的幼托體制，另一方面則是補貼就讀私立幼稚園家長若干津貼。早在九〇年代之前，許多社會運動團體已經與民進黨建立了交換關係(Ho 2003)。同樣地，陳水扁在競選市長的期間就與許多婦女與教育改革團體有所合作，因此，主張建立平價的社區托育(王淑英、張盈昆 2000：319)。一旦順利進入市政府之後，陳水扁的第一任教育局長就誓言要廣設公立幼稚園，並且考慮發放「幼兒津貼」(民生報 1995/2/17, 頁 22)。不久，市政府就決定補貼私立幼稚園採購新教學設備(聯合報 1995/2/53, 頁 12)。在 1998 年，市政府首次針對就讀立案的私立幼稚園五

歲兒童家長發放幼教券。台北市的幼教券面額是一萬元，也就是後來全國所採取的標準(盧美貴、謝美慧 2001)。在同一年，高雄市政府也決定發放「幼兒津貼」，不過價值只有五千元。

在此，可以比較不同官員的相異回應方式。教育部官員比較遠離日常的選舉政治，因此，他們滿足於逐步擴展公立幼稚園的體制。他們對於私立機構抱持不信任的態度，因此，不願意太積極補助私立幼稚園，更沒有認真地推動幼教券的政策。相對地，市政官員的積極態度是來自於他們更接近選民。事實上，在 1998 年發放幼教券並不是偶然的，因為兩位市長都面臨了連任選舉的壓力。因此，台灣的幼教券是首先由地方政府所推動，地方政治菁英試圖攏絡仍未被成長中的公立體制照顧的家長。也由於北高兩市的率先實施，產生了下列的兩種後果。第一，北高的幼教券造成「一國兩制」，其他地區的家長產生相對剝奪感，他們為一群可以被潛在動員的支持者。第二，局部的幼教券發放並不能解決幼教業者的危機，因為包括北高在內的政治菁英都是支持公立體制的擴張。幼教業者並不能指望民選政治人物為他們解決煩惱，而是另闢一條途徑。

總之，在聯合會所發起的運動之前，幼教券主要是官員與學者所討論的議題。除四一〇聯盟學者以外，大多數的改革意見都是支持公立體制。無論是中央或地方，官員都是忙於廣設公立幼稚園。對於中央的教育部官員，幼教券並不是幼教改革的核心工作。但是對於地方官員而言，發放教育券成爲一種有力的選舉號召，尤其是當公立幼稚園的成長速度已經不能再快了。因此，1998 年的北高幼教券並不是來自於業者的積極遊說，而是地方菁英爲了連任所推動的政策創新。

5、全國性幼教券的政治議價

雖然幼教券並不是直接補助私立業者，但是他們仍是以下列的三種方式得到好處。第一，幼教券使得私立幼稚園的學費看起來不再是那麼昂貴。使得公私立的費用被拉近了，他們有可能招收到更多的學生。其次，幼教券只有可能是適用於立案的幼稚園，因此這也是一種全面排除未立案幼稚園低價競爭的策略。由於聯合會都是由立案業者所組成，所以他們對於這一點是十分堅持。爲了回應聯合會的要求，教育部曾宣稱考慮放寬立案的標準。但是聯合會對於此相當不領情，他們宣稱目前的標準已經是很合適(中國時報 1998/10/19, 頁 9)。在一場與官員的協調會議中，聯合會的主要幹部更曾試圖不讓未立案業者代表發言(訪談記錄 2002/12/19)。最後，幼教券也是一種先發制人的(preemptive)策略。一旦政府承認負擔一部分私立幼兒教育的成本，用來興建公立幼稚園的經費也就被排擠。

誠如上一節所指出的，私立業者對於幼教券的認知是很晚的事。當學者在討論教育券制度的設計時，他們沒有採取任何集體行動。在早先，私立業者不過是以個別行動方式要求各種瑣碎的特權。對於他們而言，爭取幼教券是一種迂迴戰略，同樣是爲了降低其經營成本。一位聯合會的幹部就明白地指出，「我們自己向政府要不到減稅，因此，我們就用幼童與家長向政府要幼教券」(訪談記錄 2003/3/30)。

任何的議價都是有捨有得。要能夠與官員討價還價，私立幼稚園業者必得要累積或創造資源，無論是符號的或實際的，並且用之作爲交換的籌碼。從事後看來，聯合會採取了下列三種策略：策略性構框(strategic framing)、動員與政治交換。

5.1 策略性構框⁵

⁵ 「框架」(framing)、「構框」(frame)是由 David Snow 與其他人所共同發展出來的概念，後來成爲社會運動研究的基本詞彙(Snow et al. 1986)。然而其後來的普及化過程中，概念的意義內容卻有明顯的轉

很明顯的，如果私立幼稚園業者發動一場「搶救我們的利潤」運動，他們很難獲得社會大多數人的同情與支持。要將他們的宣稱以社會上可接受的方式呈現，聯合會不只要表面工作，而是一種有系統的策略性構框。在此，策略性構框是指一種建立共同認知與圖像的努力，以使得集體行動獲得正當性(McAdam et al. 1996: 6)。因此，策略性構框即是一種爭奪意義與符號的鬥爭，試圖佔有正面的、主流的價值符碼。

在幼教券運動中，聯合會將他們自身表現為教育改革的鼓吹者。由於四一〇聯盟與教改會的努力，在九〇年代中期以前，教育改革成為全民共識。聯合會最重要的策略性構框即是強調自己也是屬於這個主流，亦是追求教育改革。一位聯合會的領導人就指出，教育資源都被花費在高中與大學，官員很少注意到幼兒教育(潘榮禮 1995)。因此，聯合會要求將教育改革的範圍擴大，將幼教券的議題納入，換言之，「教改觸鬚(sic)應觸及學前教育」(潘榮禮 1998)。

可以預期的，聯合會並沒有將九〇年代的公立幼稚園擴張視為「教育改革」。一方面，他們批評公立幼稚園是沒有效率、成本昂貴的，產生「公辦基層教育的弊病」(聯合會 1998: 8)。理所當然，他們故意不提到這個事實：私立幼稚園的費用昂貴一部分原因在於其中包括了業者認為的合理利潤。另一方面，他們故意醜化公立幼稚園，特意強調其過去封閉的、只服務軍公教特權階級的印象。他們強調，

問題是其他各行各業人士，也都在自己崗位上在打併、為國家社會服務，為什麼政府獨厚軍公教員子女、給與

化。一開始，Snow 等人認為框架是一種認知的集體方式，用來說服社運的參與者，事物是有可能被改變。然而，也有研究者將框架視為說服外人的工具，或是一種特意包裝自己宣稱的方式，見 Goodwin and Japsen (1999: 45-51)的剖析。本文是採用後一層的意義，為了區辨起見，採用「策略性構框」的說法。

教育補助？其他行業的子女沒有教育補助？這就是不公不平！如果政府繼續用二種或以上的待遇，也對待自己的國民、民眾對國家向心力，有一天絕對會崩潰！(聯合會 2000: 27)

在此，聯合會預設他們所招收的是非軍公教子女，因此，是屬於更弱勢的那一群，更值得享有幼教券的補助。事實上，四一〇聯盟很早就將教育與社會改造的議題連結在一起，他們宣稱所要求的教育改革是可以「朝向社會正義的結構性變革」。因此，聯合會很技巧性地挪用這種社會正義的宣稱，並用於幼教券的問題上。聯合會宣稱，公立幼稚園不負責地浪費公共資源。就讀於私立幼稚園的家長是不幸地被雙重課稅，因為政府只用納稅人的錢於少數特權份子身上。在這個觀點看來，幼教券即是要解決社會不正義與不平等的關鍵。

在教育改革的策略性構框之下，聯合會試圖避免明示這一點：私立幼稚園是賺錢的產業。在他們的輿論動員中，他們反而提出另一種的圖像，私立幼稚園是利他主義者的奉獻者。舉例而言，一位聯合會成員就指出，「這四十年來，我深深感受到在民間普遍對幼兒教育與保育需求下，是私立幼兒園所在為政府承擔起照顧幼兒的責任」(聯合會 2000: 40: 筆者所加的重點)。另一位幹部也提到，

事實上台灣私立幼稚園因為積極的負起學前教育與保育工作，使所有的爸媽都能安心的投入工作，對促進產業發展，經濟進步社會繁榮，有相當的貢獻，是不容抹滅的事實(潘榮禮 1994; 筆者所加的重點)。

在此的「責任」、「工作」並不是不負責任的誇大之詞，而是整個策略性構框的必要環節，所要強調的即是，私立幼稚園並不是一心一意想要賺錢的利益集團。相反，他們是大多數家長的正當代言人，因為他們負起了照顧大多數台灣下一代的任務。透過這些手法，聯合會試圖在公眾面前呈現這

樣的圖象：「我們是真心誠意的教改團體」，而不是商業利益團體。也因此，在聯合會(1998)所出版的政策白皮書中，他們特意放入四一〇聯盟最有著名運動圖案「我們還要等多久？」。在此意涵是很清楚的，聯合會是四一〇聯盟的後續者，也是血統純正的教改團體。

最後，再什麼美麗的修辭仍是不足夠的，聯合會更要在行動上表現出教育改革者的樣子。換言之，Charles Tilly(1979: 51)所謂的「劇碼」(repertoire)，亦即集體行動中所使用的文化象徵，也是策略性構框的重要成分。因此，除了言詞上的模仿，聯合會也從四一〇聯盟學到不少的行動劇碼。在1998年10月18日，聯合會發起一場「為幼兒教育而走」的大遊行，以突顯幼教券與其他議題的重要性。主辦者試圖將這場幼教育券遊行妝扮成爲另一場的四一〇。幼兒與家長總是站在隊伍的前面。雖然婦女在聯合的領導幹部中是極少數，但是女性幼稚園教師則是遊行隊伍中的最大一群。閱讀當天遊行的新聞報導，我們總是可以發現幼兒與女教師的特寫。很顯然，聯合會試圖利用這種天真無邪的文化想像。這種行動劇碼指出了一項明確的訊息：如果大家都贊成善待幼兒與女教師，幼教券就必得要發放。

總之，聯合會佔用了教育改革的框架，無論是修辭上或是在行動上。在過去，明顯自利的提案只能在關起門來的會議室中提出。現在，一旦聯合會採取社會運動的策略，某種最低程度的公共正當性是迫切需要的。很幸運地，他們有現成的教育改革口號可以利用。掃羅變成爲保羅，商業利益團體穿上了改革鼓吹者的外衣，幼教券也成爲改革的重要訴求。

5.2 動員

所謂的動員，在此是指社運團體如化匯積必要的運動資源(Zald and McCarthy 1979)。在社會運動的動員階段，許多資源是迫切需要的，例如錢、人力、知名度、政治關係等等

(Freeman 1979; McCarthy and Wolfson 1996; 何明修 2003c)。要詳述各種運動的資源種類是沒有必要的，也沒有可能的。在此，本文只討論人員的動員，亦即是聯合會如何取得社會支持和參與。基本上，聯合會需要兩種人員的支持，一是學者的專業背書，二是遊行的遊眾。

在台灣的教育政策決策中，學者扮演了很重要的角色。學者經常參與教育部的研究、諮詢、建議、審查等委員會。在某種程度上，四一〇聯盟的成功也是由大學教授的廣泛參與。有了學者的管道，某項政策提議更能夠被教育官員所採納。此外，對於聯合會而言，取得學者的背書也可以增加主張的可信度。在一般民衆的期待中，學者是不會受到利益團體所左右，所以學者的支持往往是使訴求更具有知識的與社會的正當性。

在起初時，聯合會很難尋求到學術界的支持。私立幼稚園的工作環境十分惡劣，工作時數長而薪水偏低。負責訓練幼教人才的大學教師都知道，他們的學生是不會想要留在私立幼稚園。更甚者，幼教券的想法聽起來很可疑，幼教學者有理由懷疑業者的動機。在這種情況下，幼教業者很不容易找到同情與支持的聲音。一位受訪的聯合會幹部就很不滿的指出，在一〇一八遊行之前，幼教學者都不支持他們，反而還說他們是「剝削勞工」(訪談記錄 2002/12/10)。另一位聯合會幹部則指出，有些幼教學者不反對政府的補助政策，但是要求錢要花在改善教師待遇。他們認爲，幼教券發放並不一定能達成這個目標(訪談記錄 2003/2/13)。

儘管如此，聯合會仍是取得了兩位四一〇聯盟學者的背書，即黃武雄與張清溪，兩位教授的文章被收錄於聯合會所出版的政策白皮書中。黃武雄與張清溪都是台大教授，也在各種社會運動領域中很活躍，因此過去被視爲知識界的領袖。聯合會自然是歡迎他們的背書，但是儘管如此，學者都沒有參與一〇一八的遊行，而黃武雄與張清溪的行動也僅止

於文字的支持。

要發動一場爭取幼教券的大遊行，聯合會採取了另一種的動員策略。在此，可以比較四一〇聯盟與聯合會的組織參與者方式，或者說是資源動員論學者所謂的「動員基礎結構」(mobilizing infrastructure)(Zald and McCarthy 1988: 49-66)。在表面上，四一〇聯盟與聯合會的組織形態很類似，兩者都是聯盟團體。隨著台灣社會運動部門在九〇年代中期的成長，越來越多的抗議事件由多個社運組織所共同發起的(何明修 2003c)，四一〇聯盟也是其中明顯的例子。就組織而言，四一〇聯盟是超過二百個以上的團體與個人的聯盟組織(薛曉華 1995: 268)，而聯合會則是全國各地的縣市幼兒教育學會所組成。因此，兩者都是採取所謂的「中層動員」(meso-mobilization)，亦即是透過加盟團體來動員參與者(Gerhards and Rucht 1992)。然而，除此之外，兩者的動員方式卻有極大的差異。

在四一〇遊行之前，教育改革運動者大量使用文宣、媒體來爭取潛在支持者的參與。一部關於教育問題的紀錄片《笑罷童年》在全台各地放映 57 場，「引發許多民眾的思考與討論」(薛曉華 1995: 148)。此外，在遊行前，四一〇聯盟的教授還曾在街頭發放傳單，以期望增加參與的人數。很顯然，這種動員方式是屬於典型的社運組織，由於缺乏廣大的會員成員，他們不得不向外爭取沒有組織的人士參與。其次，四一〇聯盟重視宣傳，大量使用各種的媒體，因為他們知道只憑著理念的說服，運動是可以吸引外人的。

相對地，聯合會是全國性的商業組織，因此在規劃階段，各地的縣市分會就被分派到動員的人數與遊覽車數。其次，由於聯合會是全国私立幼稚園的串連，他們可以直接動員內部的工作人員、教師、幼童與家長，而不需要向外界拉攏支持者。從聯合會的會議紀錄來看(聯合會 2000: 50-59)，他們很明智地沒有討論到如何要動員外人。另外，他們沒有

會想過要動員各種的媒體。事實上，對於工作人員與教師，參與遊行並不是完全出於自願的，而是由老闆所指示的(訪談記錄 2002/11/21)。因此，雖然聯合會希望一〇一八遊行是四一〇遊行的翻版，但是其中的差異卻是相當大的，前者很明顯的缺乏志願者的熱情。

順著教育的策略性構框，聯合會也要採取動員以爭取幼教券。如果說學者的政策背書使得這個提議具有正當性，一場有組織的大遊行則是展現了力量與民意基礎。兩種動員都是從四一〇聯盟學來的，但是在表面的相似性以下，我們卻看到了完全不同的學術支持與群眾參與的形態。這誠然反映了一點，聯合會並不是貨真價實的社運組織，而是採取非常態手段的商業組織。

5.3 政治交換

策略性構框使得一個宣稱具有正當性，動員則是展示了其團結力量。然而，如果缺乏政治交換，聯合會仍是無法說服政治菁英接受幼教券的政治議價。對於任何想要改變現狀的團體而言，政治交換意味著用資源來換取政治人物的政策支持(何明修 2003b: 7)。在台灣的各種社會運動中，也常見到社運組織用人才、群眾等資源來犒賞其政治友人。在幼教券的議題上，聯合會採取了所謂的「用選票來換幼教券」策略，並且利用 1998 年國會改選與 2000 年總統大選的政治機會。誠如一位領導者言帶誇張地指出，

本人要提醒政府，幼兒沒有選票，但是媽媽、爸爸、還有她們的阿公阿嬤，有 140 萬張選票，絕對會用選票抗議：他們兒孫長期受到不公平待遇！(聯合會 2000: 16)

聯合會的第一步政治交換即是發動家長簽名連署的活動。聯合會宣稱，家長的權利睡著了，需要被積極喚起。聯合會揚言支持家長的選擇權，因此要支持那些贊成要發放幼教券的政治人物。由於聯合會擁有密集的私立幼稚園網絡，

所以他們很容易可以進行簽名連署，最後收集到 181,978 份的簽名(聯合會 2000: 70-71)。有了這些民意展示，聯合會成功地於 1998 年底取得 98 位跨黨派立委的支持。需要注意的是，在 1998 年改選之前，立法院只不過有 164 位席次，因此，聯合會可以說是獲得了過半數的立委支持。

爲了在 1998 年的立法院選舉中發揮作用，聯合會公佈了一份立委候選人的支持名單。聯合會透過幼稚園的網絡散發，並且在報章媒體上刊登支持的廣告。舉例而言，嘉義縣市的幼教學會就在報紙上公佈了三位支持的候選人(中國時報 1998/12/3，頁 30)。在此，值得注意的是聯合會如何吸引候選人的青睞？在此，聯合會採取的是直接了當的交易。只要是聲名支持幼教券的候選人都可以獲得一有連署家長名單的磁碟片(訪談記錄 2002/12/10)。對於候選人而言，有了這一份名單，就可以在選戰中針對特殊群體拉票。

第一階段的「用選票來換幼教券」運動只是局部成功而已。雖然聯合會獲得立法院強大的支持，但是他們仍是無法將幼教券排入行政部門的議程表。在 1998 年的一〇一八大遊行之後，教育部官員仍是堅稱政府財政困難，無法全國發放幼教券(民生報 1998/11/8，頁 20)。

其次，到這個階段爲止，幼教券運動仍是超黨派的，因爲聯合會向所有的立法委員爭取支持。國民黨、民進黨、新黨、無黨籍的立法委員都是出現在聯合會所推薦的名單中。但是到了 2000 年總統大選，聯合會決定改採另一種策略。不再是堅持政治中立的立場，聯合會開始只針對執政的國民黨，並且用全部的籌碼孤注一擲。

在過去，聯合會總是向教育部官員與立法委員遊說；在激烈的總統大選中，他們開始轉向國民黨的黨務輔選官員。在選舉期間，聯合會獲得了一個難逢的政治機會：一位國民黨祕書長級的人物向幼教業者尋求支持，聯合會幹部也利用這個機會提出幼教券的交換條件。在此，在教育部官員正式

宣佈之前，聯合會已經知道國民黨的連蕭競選總部的承諾(訪談記錄 2002/12/18)。在 1999 年 12 月，亦即是投票日的前三個月，教育部正式宣佈幼教券將於 2001 年 9 月發放(聯合報 1999/12/17，頁 6)。儘管如此，聯合會仍是不滿意這張長期的支票。另一方面，民調的不良表現也使得國民黨急於有更明確的宣示動作。在投票的兩個月前，國民黨的總統候選人連戰宣佈，幼教券提前於 2000 年 9 月發放(中國時報 2000/1/10，頁 2)。很明顯地，幼教券是執政黨連任的承諾，也因此是連戰的競爭承諾。

國民黨答應了幼教券發放之後，該聯合會要有所貢獻。在選舉期間，聯合會爲連戰盡力拉票。國民黨競選總部撥款一百萬元給聯合會，以製作支持連戰的文宣(訪談記錄 2002/12/18)。此外，聯合會也在 2000 年 2 月舉行一連串的「讚寶寶」親子活動，這些活動是在全台各縣市舉行，國民黨官員也有到會場致詞。在名義上，讚寶寶的活動是由聯合會所主辦，但是經費原先卻要由教育部所補助。但是由於敵對陣營的批判，後來這一筆錢是由國民黨競選總部所支付的(訪談記錄 2003/3/26)。爲了回應對手的批評，國民黨發言人表示，這些活動是由「由國內社教和幼教機構主辦，因爲他們很認同連戰的幼教政策主張」(聯合晚報 2000/2/18，頁 4)。很明顯地，這只是政治交換的另一種比較文雅而婉約的表達方式。

學者指出，社會運動的後果經常是透過政治中介的。要製造現實的作用，集體行動者必得要改變政治菁英的計算(Amenta et al. 1992; Amenta et al. 1999)。從這個觀點來看，第二個階段幼教券運動的成功是在於更有利的政治機會與更有技巧的交換策略。首先，對於執政菁英而言，總統大選與立法院選舉更爲重要，前者的失敗直接導致變天。因此，以選票換幼教券的訴求在總統大選的時間比較具有吸引力。其次，在第二個階段中，聯合會改變了他們原先的中立立場，

而是單獨只找執政黨談判。換言之，他們將自己的政治忠誠拿來作為交換的籌碼。對於國民黨而言，聯合會不只是變得更加可以信賴，更重要的，交換的條件也變更吸引人。

儘管如此，大部分的社會運動之所以成功，都是在接受了妥協的條件。原先，聯合會是希望能夠獲得一年三萬元的幼教券額度，果真如此，上公私立幼雅園的費用就沒有顯著差異了。在他們與國民黨官員談判的過程中，聯合會逐漸接受了一萬元的條件，以求早日通過。這即是說，政治交換的建立是需要雙方面的妥協讓步。

5.4 小結

在幼教券的動員與交換過程中，聯合會的行動即所謂的「議題企業家」(issue entrepreneur)，他們以特定方式來定義民眾的不滿，並且開創出一條集體行動的路徑。透過這種策略性構框，幼教券被詮釋成爲解決家長負擔的萬靈丹。聯合會能夠成功地召喚出家長的支持，其原因在於他們掌控幼稚園的動員網絡。相對於，其他的團體例如四一〇聯盟根本缺乏類似的動員基礎結構。更重要的，家長雖然人數眾多，但是他們本身是缺乏組織的，因此，只能扮演被動員者的角色。

對於一般的商業團體而言，遊說是比較尋常的集體行動類型。要使得聯合會採取抗爭的道路，需要具有創新性的企業家能力。爲了發動一場幼教券運動，聯合會學習四一〇聯盟的教育改革語言與符號。在公共領域中，商業利益需要重要包裝，至少不能激發公眾的反感。人們也要被帶到街上，以證明強大民意的流向。最後，社會支持要被轉化成爲政治交換，家長的選票需要被賦與政治上的價值。只有這些元素都齊全了，與政治菁英的議價才有可能實現。

6、結論

本文試圖提出一套因果解釋，以說明台灣幼教券的政治過程。若干研究將教育政策的轉變解釋爲結構趨勢的後果，例如全球化、自由化等。相對於此，本文認爲製造變遷的行動是需要被重視與分析，在台灣的幼教券的例子中，一旦忽略了私立幼稚園業者的行動，整個變遷過程就無法被妥善說明。隨著九〇年代政府對於公立幼稚園的大量投入，幼教業者面臨了重大的生存危機。與其再向官員不斷地嘮叨，要求若干特許的特權，幼教業者發動了一場爭取幼教券的社會運動。對於聯合會而言，幼教券是根除未立案機構低價競爭的良方，也能夠拉近與公立幼稚園的學費差距。因此，幼教券在台灣的全國化與政策確立是幼教業者密切相關的。他們的成功關鍵則是在於技巧性與政治人物達成議價，以選票來交換幼教券的發放。

在此，有必要討論幼教券運動的特殊性格。在許多方面，幼教運動是與我們一般所設想的社會運動有所出入。如果說四一〇聯盟是資源缺乏的、草根取向的，那麼聯合會所代表的形象則是完全的對立面。傳統上，社會學家將社會運動視爲「弱者的武器」，他們因爲缺乏制度內的權力，所以只好採取體制外的抗爭方式(Wilson 1961; Lipsky 1969; Gamson 1975)。因此，「缺乏適當管道」與非制度化的行動模式經常被視爲是社會運動的代表性特徵(Marx and McAdam 1994: 110)。很顯然，幼教券運動與這種圖像是格格不入。私立幼稚園並不如官員、學者等團體地位鞏固，他們的政策影響力也只有在一定有限範圍之內，換言之，聯合會並不是Tilly(1975: 52)所謂的「政體成員」(polity member)。聯合會的成員是地方上體面的生意人，他們擁有能夠發動運動的各種社會資源。真正的弱勢者無疑是私立幼稚園教師與家長，他們完全缺乏橫向的組織，因此被迫在其他團體的動員下跟著搖旗吶喊。

在某些程度上，幼教券運動看起來像是個反制運動

(countermovement)，或一種企圖阻止進步改革或其他社會運動的實現成果的社會運動(Mottl 1980; Useem and Zald 1982; Meyer and Staggenborg 1996)。政治民主化使得政治菁英更注意人民的需求，公立幼稚園因此在九〇年代顯著成長。私立幼稚園的經營危機迫使聯合會去鼓吹幼教券，以追求他們所謂的「公平競爭」。事實上，幼教券本身就是一種阻止幼教公部門擴張的間接手段。儘管如此，聯合會並不是食古不化的守舊派，只企圖倒轉時鐘，並且保存某種威脅的現狀。幼教券的理念使得聯合會與台灣的教育改革連結在一起，他們的運動修辭是以普遍主義、平等與社會正義。更重要的，幼教券的確使子女就讀私立幼稚園的家長獲利，雖然他們有可能更希望是自己的子女去公立幼稚園。

簡而言之，幼教券運動是來自於台灣教育改革過程的特殊環境，由於種種危機與機會的組合，幼教業者採取了一種具有創意的策略，而不是傳統的遊說以及公然的反制運動。環境問題又將我們帶回到社會變遷與教育制度的問題。一種經常可見的探討方式，即是預設兩者之間直接的因果關係。因此，一旦我們進入了全球化的時代，國內教育體制開始採取國際標準。或者說，社會的民主化導致教育決策過程的多元化與開放。在這種觀點之下，台灣的幼教券可以用國際潮流與民主化等趨勢來加以說明。無消說，這種因果解釋沒有告訴我們太多的新訊息。

正如前述討論指出的，如更能注意行動者的議題，教育變遷的研究可以更為精緻化。在每種政策提案的高尚論述中都隱藏了諸多的利益糾結與其承載者。政策的現實過程是理性的審議過程，同時也是激情的政治鬥爭。如同其他的社會制度一樣，教育也涉及到資源與權力的分配，後兩者往往是衝突的焦點。因此，要使得我們關於教育變遷的知識更為完整，行動者的問題則是無法回避的。

最後，回到台灣的教育改革。在 1994 年的四一〇遊行

中，主辦單位在現場散發了一份黃武雄撰寫的聯合聲明文。文中提到當時的政治局勢：「台灣的政治嚴然解嚴八年，但民間從無機會共同思考台灣的社會何去何從。我們總是無端的被政府的政策牽著的鼻子走……」。然而，教育改革運動的意義卻是具有突破性的，因為「今天四一〇教育改造運動便是要釋放長期以來萎縮蟄伏的社會力」(黃武雄 1995: 86, 88)。在此，一個含混不清的概念即是「民間」、「社會力」。很顯然，四一〇聯盟設想他們就是民間與社會力，而威權就是國家對於前者的壓抑。但是他們所沒有設想到的是，民間是否也沒有包括了幼教業者。隨著國家威權的降低，幼教業者越來越能夠扮演「社會力」的角色，那麼長期以來的威權與不義就解除了嗎？事實上，當幼教業者成功地爭取到幼教券之後，他們也宣稱「改革力量來自民間！」(聯合會 2000: 5)。對於四一〇聯盟而言，這句話可能是再熟悉也不過了。

本文的試圖並不是要進行規範性的討論，幼教資源的合理分配方式也應該有更專門的討論。更甚者，分析幼教券的政治過程也不能導致反動的結論：過去一切是美好的、教育應是國家主導、教育改革運動應該從來沒有發生等等。如果反動派有這樣的幻想，遲早有一天這些言論會被掃入 Henry Ford 所說的歷史垃圾堆中。本文的結論是經驗性的，因此，如果上述的論證是成立的，研究者應該更注意民主化之後新興的社會勢力。相對於過於簡化的「民間社會」與「國家」的二元分析架構，教育改革的實際過程總是涉及了不同利益部門的角力與抗衡，在其中政治菁英扮演一個關鍵性的、但不再是主導性的角色。唯有如此，我們才能更準確地掌握教育改革的動態。

- 王淑英、張盈昆 (2000) 「多元文化與托育服務」, 蕭新煌、林國明編, 《台灣的社會福利運動》, 頁 309-340。台北：巨流。
- 卯靜儒 (2001) 「台灣近十年來課程改革之政治社會學分析」, 《台灣教育社會學研究》1: 79-102。
- 幼兒教育聯合會 (1998) 《為幼兒教育而走》。
- (2000) 《一〇一八為幼兒教育而走》。
- 行政院教育改革審議委員會 (1996) 《第三期諮議報告書》。
- 何明修 (2003a) 「政治民主化與環境運動的制度化 (1993-1999)」, 《台灣社會研究季刊》50: 217-275。
- (2003b) 「民間社會與民主轉型：環境運動在台灣的興起與持續」, 張茂桂、鄭永年編, 《兩岸社會運動分析》, 頁 29-68。台北：新自然主義。
- (2003c) 「自主與依賴：比較反核四運動與美濃反水庫運動中的政治交換」, 《台灣社會學刊》30: 1-49。
- 李蓓育 (1999) 「幼教發展中程計劃產官學意見交流」, 《當代幼教管理雜誌》1: 35-41。
- 林大森 (2003) 《高等技職教育：轉型的社會學分析》, 嘉義：南華大學教育社會學研究所。
- 林玉賢 (1999) 「二十一世紀台灣幼教怎麼走？」《天下》220: 202-207。
- 紀金山 (2003) 《師資培育制度：變革的社會學分析》, 嘉義：南華大學教育社會學研究所。
- 國立教育資料館(編) (1998) 「教育改革專輯」, 《教育資料集刊》23。
- 教育部 (1999) 《發展與改進幼兒教育中程計畫》, 未出版。
- (2001) 《教育統計》。
- (2002) 《全國幼兒教育普查》, 未出版。
- (2003) 《近十年來教育發展統計分析報告》, 未出版。
- 傅利葉 (2000) 「老年年金、政黨競爭與選舉」, 蕭新煌、林國明編, 《台灣的社會福利運動》, 頁 231-256。台北：

- 巨流。
- 黃武雄 (1995) 《台灣的教育重建》, 台北：遠流。
- (1998) 「幼兒教育自由化與教育券」, 幼兒教育聯合會編, 《為幼兒教育而走》, 頁 12-15。
- 熊瑞梅、紀金山 (2002) 「『師資培育法』形成的政策範疇力機制」, 《台灣社會學》4: 199-246。
- 齊力、蘇峰山 (2003) 《市場、國家與教育：教育社會學的分析》, 嘉義：南華大學教育社會學研究所。
- 潘榮禮 (1994) 「幼兒教育資源應公平合理分配」, 台灣時報 9/9-9/10。
- (1995) 「政府應負擔幼兒教育學費」, 台灣時報 5/15。
- (1998) 「教改觸鬚應觸及學前教育」, 民眾日報 10/9。
- 盧美貴、謝美慧 (2001) 「台北市幼兒教育券政策實施成就分析」, 《台北市立師範學院學報》32: 429-450。
- 薛曉華 (1995) 《台灣民間教育改革運動》, 台北：前衛。
- Amenta, Edwin et al. (1992) "A Hero for the Aged: The Townsend Movement, the Political Mediation Model, and U.S. Old-Age Policy, 1934-1950," *American Journal of Sociology* 98: 308-339.
- Amenta, Edwin et al. (1999) "The Strategies and Context of Social Protest: Political Mediation and the Impact of the Townsend Movement in California," *Mobilization* 4: 1-23.
- Archer, Margaret S. (1995) *Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach*. Cambridge: Cambridge U P.
- Burstein, Paul (1991) "Policy Domain: Organization, Culture, and Policy Outcomes," *Annual Review of Sociology* 17: 327-350.
- (1998) "Social Movement and Public Policy," in *How Social Movement Matter*, eds. Macro Giugni et al.. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, pp. 3-21.
- Burstein, Paul et al. (1995) "The Success of Political

- Movements: A Bargaining Perspective,” in *The Politics of Social Protest*, eds. Jenkins, J. C. and B. Klandermans. London: University of London Press, pp. 275-265;
- Freeman, Jo (1979) “Resource Mobilization and Strategy: A Model for Analyzing Social Movement Organization Actions,” in *The Dynamics of Social Movements*, eds. Mayer N. Zald and John D. McCarthy. Cambridge, MA: Winthrop, pp.167-189.
- Fwu, Bih-jen and Hsiou-huai Wang (2002) “From Uniformity to Diversification: Transformation of Teacher Education in Pursuit of Teacher Quality in Taiwan from 1949 to 2000,” *International Journal of Educational Development* 22: 155-167.
- Gamson, William A. (1979) *The Strategy of Social Protest*. Homewood, IL: Dorsey.
- Gerhards, Jurgen and Dieter Rucht (1992) “Mesomobilization: Organizing and Framing in Two Protest Campaigns in West Germany,” *American Journal of Sociology* 98:555-595.
- Giddens, Anthony (1984) *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Sturcturation*. Berkeley: University of California Press.
- Goodwin, Jeff and James M. Jasper (1999) “Caught in a Winding, Snarling Vine: The Structural Bias of Political Process Theory,” *Sociological Forum* 14:27-54.
- Hawthorne, Elizabeth M. (1996) “Increasing Understanding of Decision Making in Higher Education: the case of Taiwan,” *Quality in Higher Education* 2 : 65-77.
- Ho, Ming-sho (2003) “The Politics of Anti-Nuclear Protest in Taiwan: A Case of Party-Dependent Movement (1980-2000),” *Modern Asian Studies* 37: 683-708.
- Law, Wing-wah (1996) “Fortress State, Cultural Continuities,

- and Economic Change: Higher Education in Mainland China and Taiwan,” *Comparative Education* 32: 377-393.
- Lipsky, Michael (1969) “Protest as Political Resource,” *American Political Science Review* 62: 1144-1158
- McAdam Doug et al. (1996) “Introduction,” in *Comparative Perspectives on Social Movements*, eds. Doug McAdam et al.. Cambridge: Cambridge University Press, pp.1-20.
- McCarthy, John D. and Mark Wolfson (1996) “Resource Mobilization by Social Movement Organizations,” *American Sociological Review* 61: 1070-1088.
- Mok, Ka-ho (2000) “Reflecting Globalization Effects on Local Policy: Higher Education Reform in Taiwan,” *Journal of Education Policy* 15: 637-660.
- (2002) “From Nationalization to Marketization: Changing Governance in Taiwan’s Higher-Education System,” *Governance* 15: 137-159.
- Moody Jr., Peter R (1992) *Political Change in Taiwan*. New York: Praeger.
- Mouzelis, Nicos (1991) *Back to Sociological Theory: The Construction of Social Order*, London: Macmillan.
- Paul Burstein et al, (1995) “The Success of Political Movements: A Bargaining Perspective,” in *The Politics of Social Protest*, eds. Jenkins, J. C. and B. Klandermans (London: University of London Press5), pp. 275-265.
- Reese, Ellen (1996) “Maternalism and Political Mobilization: How California’ Postwar Childcare Campaign was Won,” *Gender and Society* 10: 566-589.
- Rigger; Shelley (2001) *Taiwan’s Democratic Progressive Party*. Boulder, CO: Lynn Rienner.
- Snow, David et al. (1986) “Frame Alignment Process, Micromobilization, and Movement Participation,”

- American Sociological Review* 51: 464-481
- Tien, Hung-mao Tien (ed.) (1996) *Taiwan's Electoral Politics and Democratic Transition*. New York: M. E. Sharpe.
- Tilly, Charles (1979) *From Mobilization to Revolution*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Wilson, James Q. (1961) "The Strategy of Protest: Problems of Negro Civic Action," *Journal of Conflict Resolution* 5: 291-303.
- Zald, Mayer N. and John D. McCarthy (1979) "Introduction," in *The Dynamics of Social Movements*, eds. Mayer N. Zald and John D. McCarthy. Cambridge, MA: Winthrop, pp.1-5.

國小教師之供給量與需求量推估： 民國 92-102 學年度¹

徐聖堯、楊靜利

南華大學社會學研究所

王仕圖

義守大學公共政策與管理學系助理教授

本文推估民國 92 至 102 學年度國小教師人數的供需落差。在供給量上，我們以現有師資培育人數為基礎，設定求職教師退出競逐市場的步調，以推估每年的教師供給量；在需求量上，首先依三個假設條件：(1) 固定教師人數（104,300 人）、(2) 固定師生比為 18.4、以及 (3) 師生比下降至美國 2000 年的水準 15.8 後固定不變，設算對應的教師需求量，然後利用目前之教師年資分佈情形，設定退休申請率與核可率，估算每年的職位空缺。研究結果顯示，未來教師供需之間的落差相當大，「合格但無法擔任教職人數比例」最低為 67%，最高可超過 100%。換句話說，在某些時期，不僅沒有職位空缺，還產生已在職教師人數過剩的情形。

¹ 本文是〈台灣地區家戶組成及人口結構對教育體系變遷影響之研究〉，【市場、國家與教育：一個多層次的教育社會學研究】第三年研究報告(部份), NSC 91-2745-P-343-001，國科會提昇私大研究能量專案，2003，嘉義：南華大學。