

# 從市場機制析探抵用券政策 ——以我國幼兒教育券政策為例\*

王俊元\*\*

## 《摘要》

隨著陳水扁政府的上台，許多福利性質的津貼政策逐漸的加快規劃的腳步，除了老人津貼及國民年金外，幼兒教育券是近來廣受矚目的焦點。由於帶有政府補貼性政策的味道，幼兒教育券帶有濃厚的福利色彩；然而，從政策的本質上來看，抵用券所應追求的價值其實尚有市場或是準市場功能，其藉由「選擇」的機制，來促進良性的「競爭」，然可惜的是此一部份常為政府有意或無意的來忽略。因此，本文將從新右派（經濟上）的自由及市場角度為出發點，探討作為民營化的政策工具之一的抵用券之意涵，並以近來引起廣泛討論的幼兒教育券政策為例，並從政治、公共行政、經濟、財政，以及法律等五個面向來做初探性質的論證。最後本文期盼能為幼兒教育券之政策重新來定焦，並使抵用券之政策能夠真正發揮其市場或準市場的功能，而不應僅具有政府盲目的實施買票性質的政策此一目的而已。

關鍵詞：民營化、抵用券、幼兒教育券、政策分析

---

\* 本文誠摯感謝東海大學黃曙曜副教授、張其祿助理教授以及匿名審查教授之指正及寶貴意見，然文中不足之處應由筆者自負文責。

---

\*\* 作者為東海大學公共行政學系碩士班研究生。

## 壹、緒論

自 1970 年代後期，新一波行政革新風潮隱含著「新公共管理」此一特色。具體的描述，可分析有以下的特點：1.業管理技術的採用；2.服務及顧客導向的強化；3.公共行政體系內的市場機制及競爭功能的引介（詹中原，民 88：71）。在此風潮之下，民營化（privatization）的運動，廣為各界所重視。

根據詹中原（民 83：5）所綜合整理，民營化代表著各國政府在公共服務活動（the activities of public services）及資產所有權（the ownership of assets）之縮減；而各國原本由公部門所承擔之功能，轉由私部門或是市場的機能來運作，促使私部門在公共的服務及資產所有的角色上有所增加。按照 E. Savas（1992: 821）的定義，民營化有撤資（divestment）、委託（delegation），以及替代（displacement）等幾種類型，而本文將探究的，即是在於民營化的「委託」型態的方式之一。綜觀近來對於委託的研究焦點上，多集中在簽約外包（contract out）或者是 BOT（building、operating、transferring）等面向，對於其他形式的委託，例如特許權（franchise）、補助（grant）或是抵用券（voucher）上，則較不多見。因此，本文的目的之一，即是析探「民營化」與「抵用券」間的關係。

近來，教育部為發放「幼兒教育券」的議題引發了諸多討論，此外，台北市政府為推行「垃圾費隨袋徵收制度」，在初期對每戶亦發放「垃圾袋抵用券」。市府在去年七月二日的檢討中，馬英九市長表示對成果滿意，但仍強調現在民眾還是用市府送的「抵用券」來領取垃圾袋，真正的成果尚需時間來檢驗（中時晚報，民 89.7.2，第三版）。在此暫且不論其抵用券的內涵為何，然而由這些報導顯示，抵用券確實與我們的日常生活有著密切的相關。因此，本文研究的焦點（focus），將置於「抵用券」上。

或有謂者指出，抵用券或為社會福利的一種，因為其為政府對於民眾所給予的補償性<sup>1</sup>政策。本文此亦有幾點看法：其一，從廣義的福利國家來看，國家施政的客體在於民眾，各項施政，莫不以增進人民福祉為依歸，若由此來看公共政策，則

---

<sup>1</sup> 「補償性」（compensation）與「補貼性」（subsidy）雖皆有福利之色彩，然在內涵上有所不同。補償性含有應做而未做之意涵，因此有「特定」之政策對象，常見的如年金政策上之「排富條款」；補貼性則較具普遍性。若從社會公平正義來看，抵用券應較強調「補償性」之面向。

對於人民或皆為「福利」。然而，在析探政策時，亦須重視政策本身之其他涵義與價值。另外，從福利多元主義來看，其以市場或準市場（quasi-market）機能取代單一的機構服務提供方式，也被視為透過市民的「能化」（empowerment）來重建一個更多元社會秩序的原則性工具（Johnson, 1987；引自莊惠娟，民88：26-27）。由上述亦可探知，福利多元主義亦強調「社會福利私有化」是為社會福利服務推展的市場導向。其中心思想在於強調福利與服務的提供應鼓勵民間部門的參與，以增進服務提供的效率，及民眾使用上的便利性和選擇性。綜合以上來看，抵用券中或許確實帶有「福利」的色彩，然所隱含的市場或準市場機制的精神，卻是政府有意或無意所忽略的功能，亦是本文所欲探討之另一目的。

因此，就政策的性質而言，抵用券的目的性或偏向社會福利；然而，從政策的本質而言，仍應包含市場或準市場取向。以下，本文將採文獻分析之研究方法，輔以「幼兒教育券」政策之個案探討。在分析的架構上，則是從新公共管理的角度來析探；在分析的對象上，則是以近來引起諸多探討的「幼兒教育券」為例，從政治、公共行政、經濟、財政，以及法律之面向加以析探，以評析政策之可行性。最後，在研究限制上，限於在公共行政領域中抵用券文獻蒐集之有限，在論述的廣度及深度上或有不足。此外，本文屬初探的性質，其中論點及結論，亦尚待實徵上進一步之檢驗。

## 貳、市場機制下的抵用券之析探

在近來的新公共管理風潮之中，「民營化」運動實為重要之研究課題，其追求將市場的「競爭精神」導入公部門之管理，進而形塑「企業精神政府」。因此，以下將分別探究民營化及抵用券之其背景與意涵，並論述二者間之關係，最後本文將提出民營化與抵用券政策值得反思之處。

### 一、民營化的背景與意義

誠如「白京生定律」（Parkinson's Law）所指出，政府組織與部門會不斷的膨脹、擴展，而其中亦衍生出許多弊病與無效率等現象。至 1980 年代左右起，許多國家財政越顯困難，而政府的支出亦不斷擴張。在此同時，民營化的政策逐漸受到重視。李希揚（民 88：28）歸納指出，就民營化形成背景的内部因素而言，主要是

由於公部門自身存在的一些問題，如：1.官僚化，欠缺回應性；2.面臨政策壓力，制度僵化；3.組織龐大，效率低落；以及4.人事成本過高，所得分配不均。

就外在環境而言，詹中原（民 83：24-26）則提到，民營化運動主要是針對四項主要動力之回應：（一）在「實用主義」的動力上—追求一個較好而有效的政府；（二）在「意識型態」的動力上—主張較小的政府是較好的政府；（三）在「商業化」的動力上—認為應有較多的商業活動；以及（四）在「民粹主義」的動力上—強調透過民間自身的社區力量，來發展一個較好的社會。

H. Feigenbaum 及 J. Henig（1997: 354）曾以政治理論的角度來分析民營化。其認為，從「自由主義」的角度來觀之，民營化所隱含的解制、市場取向是為使福利國的壓力減低，並改善公部門無效率情況。另外，「馬克思主義」論者雖然將民營化視為資本國家內中產階級的復甦的結果以及投機者的產品，因而有較排斥的態度。然而，馬克思主義相對於世界上對民營化較為重視的已開發國家，卻是較為失敗的。最後，二人並論及「新制度主義」論者從官僚及經濟理性的角度來提出支持民營化的理由。

綜合上述所言，在此對於近來各國民營化運動風潮的背景描繪出了初步的輪廓。進一步來細究民營化的意義，其最早被予以定義是在 1983 年《韋伯新大學字典》（Weber's New Collegiate Dictionary）的第九版中（Savas, 1992: 821），然而在此字典之界定僅為較窄化的強調「公部門的所有權或控制權移轉至私部門」。關於其他相關定義及類型，國內外諸多學者紛紛提出看法，在此整理一般較為討論者，並試著提出筆者綜合性看法。

### （一）國外部分

Kent（1987）認為民營化是原本由政府以低於或接近完全成本價格所承擔的功能移轉給民間，以市場或完全價格來生產及提供公共的服務。

Pirie（1988: 69-249）認為民營化廣義的解釋包括了自由化（liberalization）及解制（deregulation），是一個注重「創造性政策」<sup>2</sup> 理念的途徑。皮里並提出了二十一種民營化之技術及類型。

Salamon（1989: 14-20）主張超越民營化，而以六項「工具分析途徑」來檢視政府，例如：直接供應、專款補助、貸款保證等。

---

<sup>2</sup> 綜合詹中原及李希揚的看法，其為將每個個案視做獨特的，並以創新的輸入來解決公共問題。

Savas (1987: 3; 58-89) 認為民營化意謂著減少政府干預，增加私有市場機制功能，以滿足人民需求。更明確的定義為：在各類公共活動及資產所有權上，政府角色縮減，而私部門角色增加。主要的類型包含轉移、委託，及替代等。

Starr (1987: 22-27) 從政治經濟的角度來看，認為民營化是藉由打破公營聯盟的壟斷，以促進更為市場取向的政治價值方式來修正政治上不當競爭的情況。

## (二) 國內部分

袁國芳 (民 77: 182) 認為廣義的民營化包括任何公部門降低對國民經濟干預的過程，朝向以市場為導向；狹義的則是指「解除公營」與「簽約外包」。

陳朝威 (民 79: 51) 主張民營化較嚴謹的定義是透過資產、持股之拋售，將公部門之所有權轉移給民間，公營事業轉為民營則是其最具體的表現。

吳定 (民 87: 154-155) 認為簡言之，其指在各類公共服務活動及資產所有權方面，縮減政府角色，而增加私部門角色。政府減少直接涉入生產及提供財貨與服務，轉而強化政策能力，以增加社會中私有機制的發展，進而提昇服務、滿足需求。

邱毅 (民 87: 123) 認為除轉換國營企業的所有權外，廣義的民營化還包括：經營權民營化、放寬進入障礙、允許民間經營等，甚至讓員工參與經營的「產業民主」亦可視之。

綜合學者之說法，於此嘗試提出吾人之見解：就民營化的目的性來看，誠如 R. Ricupero (1997: 414) 所點出，政府不應像企業來從事營利的行為 (act)，然卻應帶有企業般的「精神」 (entrepreneurship)。換句話說，則是須注重提高政府效率、刺激及改善政府財政狀況、鼓勵民眾參與。就手段性來說，民營化之精神乃以「自由化」及「解制」為主，透過移轉、委託，及替代的方式來促使政府與私部門角色能夠有「創造性之轉變」。

## 二、抵用券意涵之探討

如同前文所述，無論從「福利」的角度亦獲「市場經濟」的角度言之，以抵用券為政策工具確實已逐漸獲得政府當局的重視。暫且不論政府採行抵用券的必要性<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> 事實上，社會福利救濟常常透過抵用券的形式來實施 (詹中原，民 83: 18)。而針對社會福利政策當否實施？亦或即便實施，是否當採抵用券的形式等問題，礙於篇幅，本文

爲何，在此本文將僅對抵用券的意涵做進一步的探討，並與補助制等概念做粗略之區分。

### (一) 抵用券的意義及內涵析探

論及抵用券的內涵時，詹中原（民 83：18）認爲，抵用券乃由政府核發給有資格使用之民眾，以指定消費某類貨品，諸如食物、房租等。另外，根據賴志峰（民 84：27）指出，抵用券（另翻譯爲「憑券」，vouchers）就是一種與金錢等值的東西，可以被持有者用來購買或換取固定的服務或物品，而服務和貨品之供應者（不管公、私立機構），在拿這些抵用券向政府有關部門換取補助款。由於消費者擁有不同之供應者，因而享有選擇最符合他們需要之自由。此外，在俄羅斯的「抵用券計畫」（voucher programme）中（Appel: 1434-1435），貧窮者直接以抵用券交易其所需，其重視的亦在於選擇的自由。是以，當論及使用抵用券，或其源起的原因時，不可否認的，市場或經濟學的角度確實佔有重要的地位。

從當前的一股哲學思潮來看（鄭新輝，民 86：3），後現代主義反對意識型態的宰制，強調自我主體理性的反省；反對單一化，主張多元融合；反對中心性、普遍性、整體性及同一性，尊重邊緣性及個體性。而「抵用券」內含的一個重要精神即是民眾的「選擇權」，確實是頗具此思維。

此外，從公、私部門與財貨及服務之供應上來看，詹中原（民 83：58-61）將其區分爲四種型態：1.政府同時爲生產和安排者；2.民間生產，政府安排；3.政府生產，民間安排；4.民間生產與安排。其將抵用券列屬第四種型態，然最後仍是由政府付費。

一般常見的抵用券範圍，包含有：醫療登記卡（medicare enrollment card）、教育券，以及房屋券（housing voucher）等。一個簡單的抵用券系統應有五個行政程序如下（Johnson, 1992；引自賴志峰，民 84：28）：1.經由特定條件（如：收入、年齡、健康等）來界定符合接受抵用券補助資格者；2.設定補助金的不同合格標準；3.選擇適當的服務供應者或機關；4.廣泛推行並適當分配；5.政府相關單位應在抵用券被運用在合法範圍內後，回收並補貼服務或商品供應者。諸如在華盛頓 D. C. 的房屋券及憑證（certificates）（Hartung & Henig, 1997: 403-405）、我國的台北市政府的垃圾袋抵用券、北高兩市政府的幼兒教育券，以及中央政府及將全面實施的幼兒教育券的推行，皆在此程序內。

---

在此則不另行探討。

## (二) 抵用券與補助制之區別

政府為保障某些基本民生需求以及財貨服務的一般國民消費，常透過補助生產該財貨服務的方式來降低價格，以利全民消費。其方式有：補助現金、租稅減免，與低利貸款等優惠措施，以形成「誘因操作」(manipulations of incentives)。其安排者為公部門，而生產者為民間營利或非營利機構，費用則包括政府對業者之補助及使用者付費(詹中原，民83：18, 58-61)。

例如，在我國行之數年的「教育代金制」，自七十九學年度年起，發放國民教育階段重度身心障礙學生教育代金，其中自行在家教育者每月發放 3,500 元，而社政主管機關立案之社會福利機構就讀者每月發放 5,500 元(賴志峰，民84：34)，事實上亦是補助制的一種。

在二者的區分上，補助制常賦予消費者較大的消費選擇權(詹中原，民83：61)，例如在上述的教育代金上，以現金的補助可換取的服務或商品種類相較於抵用券，是較無限制的。然而，補助制中亦有所謂的「未帶條件之補助」(non-matching grant)及「帶有條件之補助」(matching grant)等細分。從後者來看，則與抵用券之間的區別是較模糊的。另外，值得注意的是，在未帶條件之補助制下，因較無法約束消費者的選擇權，常可見的是私部門在租稅減免等誘因之下，相對增加其「營利事業」的競爭力；亦或消費者取得代金後，將代金挪為他處使用。此處所表現出的即是其政策目標選擇之機制較大，而帶有較深的「社會扶助」意涵。

## 三、民營化與抵用券之關係與反思

### (一) 民營化與抵用券之關係

根據 Savas (1992: 821-822) 對民營化類型所做的分類，其中包含有撤資、委託，及替代。進一步分析，則有十一種政策實施的方式，如下表所述。因此，從政策的觀點言之，抵用券實為民營化的「政策工具」之一。除了 Savas 所做的分類之外，許多學者論及民營化時，抵用券計畫亦是主要的內容之一，如 Pirie、Kent 等。

表一：民營化之類型及方式

民營化類型	民營化方式
I · 撤資	*出售 *無償轉移 *清理結算
II · 委託	*簽約 *經營權 *補助制 *抵用券 *強制
III · 替代	*功能不足 *退離 *解制

資料來源：Savas (1992: 822)

除了上表所述及的民營化類型及內容外，Savas (1987: 108) 亦曾對這些政策工具相對於民營化政策所追求的各项功能指標來做比較，如下表所列。從而亦得知抵用券作為民營化政策的工具之一，其表現出的指標相較於其他確是較為突出。

表二：民營化政策之各工具功能指標比較

功能指標 \ 形式	政府直接 提供服務	簽約 外包	經營 特許權	補助 津貼	抵用券	志工 服務
促 進 競 爭		++	+	+	++	+
回 應 消 費 偏 好			++	+	++	++
提 昇 效 率 效 能		++	+	+	++	+
重 視 成 本 效 益		++	+	++	++	++
財 富 再 分 配	++	++		++	++	+
目 標 不 明 確 之 特 定 服 務 能 力	++				++	++
經 濟 範 圍 之 能 力		++	++	++	++	++
多 元 提 供 之 需 求		++			++	
貪 污 、 腐 化 之 免 除						++
減 緩 政 府 的 成 長		++	++	++	++	++
達 成 其 他 目 的	++	+	+	+	+	

資料來源：Savas (1987: 108)

備註：1. +表示具部分程度；++表示具極大程度。

2. 表二內各工具功能指標之比較是依據 Savas 多項實證資料所作成，由於各研究之系絡不同，故僅適宜做參考使用。

## (二) 民營化與抵用券之反思

在政策的路線爭論上，不外強調效率、經濟及理性取向的價值觀，以及社會公平正義取向的觀點。置於政經的光譜之上，亦有論者將其視為所謂的右、左之分。近來 A. Giddens 等人所倡言的第三條路、超越左右等，皆是對此二者的路線及政策定位來做修正。究竟國家應扮演的角色，是個「責任無限」的福利國精神，抑或是「責任有限」的市場效率取向呢？似乎還是未能夠有定論。

Bellon 及 Goerl (引自詹中原，民 88：39) 在 1992 年曾對企業精神政府提出四個類型的反思：1. 企業自主性 (entrepreneurial autonomy) 與民主責任性 (democratic accountability) 之衝突；2. 公共企業願景 (public entrepreneurial vision) 與市民參與價值 (citizen participation)；3. 企業隱密性 (entrepreneurial secrecy) 與民主開放性 (democratic openness)；4. 企業風險承擔 (entrepreneurial risk taking) 與民主公共裁處制責任 (democratic stewardship)。縱使在「福利政策」及「經濟效率」的追求上，並非有絕對的對立關係，然而從這些價值的論證中，亦可反應出「民主」與「效率」的爭辯之處。

由此可知，就市場經濟的觀點言之 (Jun, 1986；引自江明修；民 86：76)，民營化可用以提高公共服務之效率，其主要手段自然是要設法排除有礙發揮效率之因素。然而，若僅只強調經濟效益的推理，則勢將與政府所依據之社會設計邏輯完全對立。

T. R. Parry (1997: 107-108) 曾言及許多國家 (如：拉丁美洲中的墨西哥、祕魯等) 在教育及健康部門的服務皆採行「分權化」(decentralization) 的活動，其益處包含提高效率、生產力、以及決策品質等。在民營化方面，更是可提升政府產出的品質，並降低成本等。然而，教育部門的規模在解制的情形下卻增加，而因應幼兒教育民營化而產生的抵用券系統，亦有問題產生。

常有論者指出，世界各國採行民營化的腳步已 20 年左右，而台灣地區才剛起步，須趕上世界潮流。然其實在各國環境系絡不同、政經文化有所差異的情形之下，一味的盲從，其所帶來的危害確是遠比不做的大。近幾年來，社會福利私有化在執行的實務面上亦產生了些問題 (陳武雄，民 86：7)，諸如：委託對象難求，

且品質參差不齊、法規規定之權利義務不明確、輔導監督與評鑑之客觀公正性等。在我國的在一片的民營化風潮中，確實出現了許多失敗的例子<sup>4</sup>。另外，近來中華電信釋股案，亦有圖利財團等聲音出現。在台北市萬芳醫院採公辦民營後，出現了多起責任歸屬未明的案例。諸如種種，本文無異奚落民營化的缺失，然有一點確實是必須提出的，即誠如江明修（民 86：76-77）所言：自公共行政的世界觀觀之，民營化乃是「手段」而不是「目的」。效率並非是政府施政的終極目的，因此，在倡行民營化之際，亦須秉持「倫理」及「公共」的核心議題。在做法上，目前在台灣社會的公民意識尚未建構起強而有力的網域之際，在監督、法制、與課責上更是不可偏廢。

諾貝爾經濟學獎得主M. Friedman亦曾指出，社會福利措施的好處人人看的見，因為受益者非常明確，但其產生的負面影響卻難以評估衡量，也因此他對社會福利的措施都持保留態度；另一位諾貝爾獎得主G. Becker的研究亦指出，增加社會福利財源會導致勞動成本增加（引自余孟奎，民 89：104-105）。以抵用券的形式來看，因其消費負擔仍由政府支應，仍難避免福利的色彩，一方面在財政上政府當有所考量；在另一方面，以全民納稅的錢來因應各項的抵用標的（如食物、教育等），不免在公平正義上亦須加以思索<sup>5</sup>。

其次，在分配的議題上，排富條款亦是引起多方討論的議題。佔在所謂人權的考量，謂者所稱「人人平等」。然而在J. Rawls（1971；黃丘隆譯，民 79：57-58）的兩項正義原則上，卻也指出應包含公民的平等自由權利，以及社會和經濟的不平等應合理的安排（弱勢者利益最大化）原則。

其實民營化及抵用券系統成功（提高生產力、效率，以及選擇、競爭的機制）的例子不乏見，然而，在現今台灣的做法上，著實需要以更審慎的態度來面對，並且明確區分施政的手段價值及目的價值，如此在民營化及抵用券的政策上方能有所成效。

---

<sup>4</sup> 詳參台灣勞工陣線所著的《新國有政策—台灣民營化政策總批判》（民 88）中，其道出了中工、中石化、台機等轉型失敗的例子，這些國營事業的生產力在民營化轉型後卻也降低了。

<sup>5</sup> 此亦回到先前所提到的政府的角色定位是在「有限責任」或是「無限責任」上了。

## 參、幼兒教育券政策之初探性分析

從陳水扁政府上任以來，幼兒教育券（以下簡稱幼教券）即是教育部施政的重點項目之一。從政府原先宣稱財政困難的發不出來，到為兌現競選支票所稱的九月如期發放，到底「幼教券」政策的目的是及做法如何，莫衷一是。根據 Schneider 及 Ingram（1990；引自蕭芳華，民 88：139）所提出的「政策設計」的概念，主張政策不單是單純的技術或工具的運用而已。有效的政策設計必須考量政治、社會、文化和經濟的系絡。因此本文將延續上述之討論，試從民營化中的抵用券之角度，從政治、行政、經濟、財政，以及法律等面向，對「幼教券」政策做初探性之分析。最後並對幼教券之政策分析嘗試的作出小結。

### 一、幼兒教育券之意義

民國八十七年（87 學年度）起，台北市政府首先實施幼兒教育券計畫。其後高雄市政府宣佈跟進實施類似之政策。民國八十九年五月二十日新政府就任後，亦將幼教券的發放視為重要教育政策之一。在中央對發放幼教券的經費問題擠破頭時，台中市政府決定今年十一月起全面發放（中時晚報，民 89.7.5，第七版）。八月初，在聯合報的民意論壇中連續三天（六～八日）有讀者為文探究幼教券的政策。究竟，幼教券政策的本質與意義為何？為何要發放？本文將對這些問題進一步的探討。

在台北市政府的「幼兒教育券」計畫，以「提供多元化教育選擇機會，促進所屬公私立幼稚園優質競爭環境，提昇幼兒教育品質」為目的。由此不難發現幼教券實施的核心目的在於「選擇」與「競爭」。此外，陳麗珠（民 87：132-133）整理文獻後指出「教育券」制度的目標如下：（一）促進公私立學校學生教育資源的合理分配；（二）提高公立學校的效率；（三）改善私立學校的品質；（四）擴大家長學生的選擇學校範圍。K. Godwin 等人（1998：548-549）亦指出，現今教育的問題在於不同背景的學童教育機會的平等問題、公立教育單位獨占資源妨礙多樣性，以及在實質上低收入的家長的權益有限等。而教育券制度可提供自由的平等（liberal equity），並促進整合。

由此觀之，教育券政策的本質與新公共管理學派中的訴求相符，亦即藉由公共

行政「內部的經濟化」(internal economization)來保障體系內的企業精神及企業性管理，進而完成適當使命。此外，並注重外部理性化(external rationalization)途徑，包括民營化及解制(詹中原，民 88：30, 77)。因此，或許幼教券的政策帶有福利的味道(政府補助?)，然不可否認的，其本質與目標仍舊是在追求市場或準市場的機制與功能。

論及教育券的源起及意義，經濟、社會學大師 Adam Smith 於 1873 年首先建議，允許父母為其子女選擇教育類型將在競爭之自由市場中達到。在《國富論》(Wealth of Nations)一書中，並建議政府直接給予父母購買教育時所需之金錢，他認為父母的選擇，將為當時停滯的教育獨占事業注入創造力和競爭力(賴志峰，民 84：31)。在 1960 年代，知名的經濟學家 Friedman 提出教育券計畫(鄭新輝，民 86：402)。根據 Warren 的定義(引自賴志峰，民 84：28)，教育券的意義為：「藉由給予家長事先決定金額之教育券，以給付他們為其孩子選擇之學校，來提供教育補助之方法。然後，學校以教育券兌換現金。」幼兒教育券實為教育券的一種，只不過幼教券的利害相關者是著重在幼兒身上。

教育券的制度在英、美等國已實施多年，如英國在 1997 年有「幼兒教育券計畫」，以及美國加州教育券制度等，相關的討論國內已有一些學者提出分析<sup>6</sup>。然而為何國內的教育券側重在幼兒教育？其實，目前對於幼兒教育普遍認為是重要的(DFEE<sup>7</sup>，1997；引自謝美慧，民 87：101)，而義務教育的觀念又分別向下及向上延伸。另外，公立幼稚園在國內普遍不足，私立未立案者又偏多，因此政府便藉此選擇的機制由民眾及家長來篩選，並使幼兒達到公平的就讀機會。

## 二、幼兒教育券之政策析探

前文述及，有效的政策設計必須考量政治、社會、文化和經濟等各系絡，又吳定(民 85：120-123)認為政策規劃的可行性分析亦包含了政治、經濟、行政...等七個面向。因此，本文擬分別就政治、公共行政、經濟、財政與及法律等角度，來為幼兒教育券之政策作論據。

---

<sup>6</sup> 請參閱謝美慧(民 87：99-108；民 89：136-159)；符碧真，「從美國教育券之實施論我國教育券政策」，教育研究集刊，頁 203-231，民 88。

<sup>7</sup> DFEE為Department for Education and Employment之縮寫。

### (一) 政治之面向

誠如袁振國（民 85；引自謝美慧，民 89：150）所指出，教育政策的制定是一種政治行為，在政策制定的過程中，政治環境的影響無所不在。他可以影響教育政策目標的確定、影響政策問題併入政策議程、影響方案的選擇。政治環境對教育政策的影響性自不容小覷，然除此之外，本文亦試從幼教券所含之政治價值來作探討。

政策除了發揮其診治的工具性功能外，事實上也反映著一種價值主張。從前文探知，抵用券所追求的在於「選擇」與「競爭」的機制與功能。然而，為了避免利益團體的相互角力及作用而使得政策扭曲，在此之上，似乎也透露著一種「社會正義」及「公平」的價值觀探討。如蕭芳華（民 88：160）所指，政府在實施補償性代用券後，進一步的將實施對象普及化，似乎擴大了政策利害相關者為所有擁有幼兒的家庭，而政策的負面影響者為沒有幼兒又須納稅的家庭。此即「政策成本由誰來承擔的問題」。

此外，在公平性的問題上，此種普及性的「補貼代券」是否須加入排富條款亦是爭論久矣。有謂者從平等權出發，認為政府所採行的「補貼性代券」發放，亦不應有不平等的排富條款。然從 Rawls 的「正義論」之原則觀之，除平等原則外，差異原則亦是不可偏廢的。尤其在政府財政日亦困難之際，如何將錢花在刀口上，確實是需要注意的。

最後，從民營化訴求之一來看，提高公民的民主參與是為目的之一。幼教券的發放，除使家長能夠自由的選擇幼教機構，以及促使幼教機構間的良性競爭之外，在其所隱含的意義上，確實是欲使民眾負起部分監督幼教環境的責任。

### (二) 公共行政及管理之面向

公共行政的核心議題在於「公共利益」的追求與維護上（江明修，民 86：5、18、46-47 等），而此則上述之政治價值相互契合。然而，如何維護此價值性的追求——亦即「監督」與「課責」之課題，亦是值得加以深究。上述提及，幼教券的發行鼓勵公民參與監督的機制，使得民眾參與部分監督的責任。然而從國內許多民營化的過程中，常看見的卻是公、私之間的責任歸屬不清，該監督的不監督，須負責的亦卸責，造成政府部門「既無領航的方向，亦無操槳的態度」。

此外，從公共選擇理論來看，其認為藉由民營化將公部門的服務功能移轉給私部門的做法，可望改善因政府失靈而引發的危機（江明修，民 86：74）。然若在服

務移轉之際，若不能劃分公、私部門間的監督與課責之議題，恐將造成治理上的另一個信心危機。因此，在實際的管理面向上，諸如合格之幼教學校的標準如何訂立、審核、執行，以及為立案學校之取締等職責，或是政府相關部門對家長資訊之提供，皆是在實施幼教券上不可偏廢之措施。

### (三) 經濟之面向

抵用券的核心議題包含了「選擇」與「競爭」。不可否認的，此立論深受著市場觀點的影響。古典經濟學理論（李希揚，民 88：37-39）主張經濟活動可經由市場機能或價格機能的自由運作，達成最高的經濟效率並形成全面的均衡。此外，「理性選擇理論」，則認為人是理性的，並會追求其利益之最大化，是以家長會將其價值及子女的需求反映在學校選擇的偏好上。公共選擇理論亦認為公共部門有缺乏競爭、控制無效率及過度生產的服務等三種本質上的缺陷。R. Miller 等人（徐仁輝等譯，民 89：172）指出：「很多觀察者同意，在美國公立學校體系的缺乏競爭是造成它們喪失追求卓越的誘因。」此外，Osborne 及 Gaebler 所著的新政府運動（劉毓玲譯，民 82）中，亦闡述著政府引進競爭概念所帶來的好處。

上述的經濟學論點表示了消費者的選擇與生產者的競爭，會使效率及利益獲得最大化，確實也是幼教券的立論基礎之一。然而如同福利經濟學家所提出一些修正及調整，此處亦有兩點反思之處。其一，論者認為人是理性的，會追求利益最大化。可是從實際的市場來觀察，卻是充斥著「資訊不對稱」（*asymmetric information*）的現象。造成消費者的選擇能力受到限制。第二，幼教政策的對象在於幼兒，然而幼教券的選擇機制卻是在家長，其所做的利益選擇是針對幼兒或是家長？無奈因幼兒的判斷能力有限，只好相信家長的選擇了。

### (四) 財政的面向

C. Allen 及 K. Smidkova（1998: 223）以捷克的房租抵用券計畫為例，指出在 1993-1995 年間，捷克政府實施房租抵用券計畫後，政府的支出百分比從 -0.1% 降至 -4.3%（以 1992 為基準年），其對總體經濟的面向，似乎透露著正面的訊息。在我國的教育券政策中，對總體經濟及財政面向的探討則未多見。

然而，從總預算而言，據聯合報指出（民 89.6.27，第六版），九十年教育經費可能短少 125 億元，而幼教券的經費將由教育部及內政部共同負擔，合計將近九億元。其實，在去年面臨九二一地震的鉅變後，重建經費龐大，又政府財政日亦吃緊。無論就教育部門亦或整體財政預算而言，幼教券的發放是否會造成預算排擠的

效應？尚有論者僅指出預算不會有問題，然對其政策之必要性及迫切性如何，確實是更須詳加討論的。

### (五) 法律之面向

從憲法的位階來看，第一六七條中規定：「國家對於左列事業或個人，予以獎勵或補助：一、國內私人經營之教育事業成績優良者。二、僑居國外國民之教育事業…。」由可得知，私人興學在國家的監督下是被允許的，且對於經營事業成績優良者，國家亦負有獎勵或補助的責任。

此外，從法律的可行性來看，幼教券中的私人參與公共事務之法律地位，可界定為「自動從事公益事務之人」。據詹中原（民 83：74-75）的解釋：為公益之目的，私人獨立執行有關公共福祉之事務，並與個別人民發生法律關係，如私人的慈善團體設立育幼院等。國家一方面給予獎勵促進；另一方面則給予特別監督，避免有人假冒公益之名，行圖利之實。而幼教券中的消費者與生產者法律關係適用私法。此外，就政府補助幼教業者而言，可以行政委託之概念觀之。即私（法）人依據法律之規定，或由公共行政部門依法授權，得以自己之名義，對外執行特定之行政事務，為行政委託之受託人。然而公部門與幼教機構在實質上並沒有真正的委託契約存在<sup>8</sup>，則抵用券與公部門之法律適用關係，則尚待進一步的討論。

## 三、小結

本節首先論及幼教券的意義，繼而以不同面向之角度來論證幼教券政策。不可否認的，幼教券政策之精神立基在「競爭」與「選擇」的市場觀點，然而在政治層面上，幼教券能否促進家長們的公民參與而提高民主性？以及利益團體是否會扭曲政策而造成公平正義的問題？在行政上，公部門的監督與課責機制為何？對整體財政的影響有多大？在法律的適用關係上又該如何？上述的問題皆處及了幼教券之內涵所在，本文雖已作了初步性的探討，然這些問題確實值得更進一步的討論。

關於幼教券實施的正負面評價<sup>9</sup>，謝美慧（民 89：153-155）轉引不同學者之看

---

<sup>8</sup> 雖然抵用券非具簽約之契約形式，然筆者認為或許可從二點來論述：其一為行政委託，其二則為洛克之「契約論」的形式。

<sup>9</sup> 陳麗珠亦曾以不同立場之機關或人員來評析「教育券計畫」之正負面評價。請參閱陳麗珠，教育券制度在我國可行性之研究，行政院國科會研究計畫成果報告（NSC 85-2418-H-017-003-F6），頁 28，民 85。

法，本文整理如下表：

表三：幼兒教育券之正負面評價

優點	缺點
擴充幼教資源	補助金額少，難有實質意義
公平分配資源	對私立幼稚園及托兒所缺乏積極補助的政策
適度解決「未立案」問題	未符合公私立學校良性競爭原則
提昇教育品質	經費有限下造成排擠效應
改善幼兒教師福利	

資料來源：整理自謝美慧（民 89：153-155）

關於政策的實施有不少學者提出質疑與值得深思之處<sup>10</sup>。另外，在中時晚報（民 89.8.31，第六版）中亦報導著「幼教券因趕印不及，學童入園註冊的相關辦理辦法」，亦使得幼教券政策的實施帶有點「趕鴨子上架」的味道。一個政策的實施須有完整的考量及配套措施，如今在幼教券已全面發行下，在此亦僅期盼政府能做適時且通盤確切的追蹤與檢討了。

## 肆、結論與建議

自民營化的風潮開啓後，確實引起了不少的學界與實務界正反雙方之討論。國內在新政府上台後，亦已開始調整與檢討民營化的腳步。勞工陣線聯盟在「新國有政策」（民 88：3）中一書提及：『在經濟危機發生的此時，國營事業的表現反而優於民營企業。民營化在資本主義全球化的今天，同樣未必是什麼世界趨勢，在日本、香港與法國甚至還出現「國有化」的逆流。』政策，不能無目標，而此目標，亦須能夠結合著政府之定位與方向。從各個國家與時代的背景觀之，則或許更能了解所謂「左、右路線」之定位方式，從而討論民營化政策及抵用券之發放意涵。

然而，在目前國內的路線定位未明之際，新政府喊出的「新中間路線」、「全

<sup>10</sup> 請參閱林佩蓉，「教育券不是改善幼教品質的根本之道」，中華民國幼兒教育改革研究會網站（<http://home.kimo.com.tw/aecer/paper08.htm>），民 90；江思瑩，「談台北縣幼儿教育推動方案—幼兒園公辦民營及幼儿教育券的發放」，新世紀的幼儿教育研討會論文

民政府」，亦未帶給國人未來明確之方向，許多政策確實頗有吳瓊恩（民 88：14）的「選票取向」之嘆。目前國內財政困難，對幼教券的發放又有意無意的忽略其「選擇」及「競爭」的機制。從政府的態度觀之<sup>11</sup>，吾人確實有此遺憾。

因此，本文在此提供幾點建議，希能做為參考及後續研究之方向：

其一、在檢討民營化政策前應先探究國家定位及方向。陳水扁總統於九月的總統例行記者會中提到，未來將優先發展經濟，而社會福利政策將暫緩。本文在此亦希望政府能夠整體來考量國家未來施政之定向。

其二、在民營化的過程中，監督與課責的機制不可偏廢，其歸屬亦須明確。或許在法制上如何規劃總是會有不完全，於此同時，公民亦須有所自覺，進而產生公民意識來加以參與與監督政府的施政。

其三、政府須區分民營化實為「手段性」之價值。政府施政的目標不可僅限縮於追求政府效率提昇，更須體認到公共利益的促進才是具有「目的性」的核心。

其四、在抵用券的政策上應了解其所帶之「市場」或「準市場」機制。近來已有報章媒體指出我國幼教券的計畫是近乎發與現金的政策，若政府不能更進一步的體認到抵用券所追求的價值，則此政策亦將失去其意義。

最後，實施抵用券之政策應有整體之考量。近觀政府施政的表現，常有搖擺不定或急就章的現象。以幼教券政策為例，除趕印不及的問題外，民眾對政策內容亦多所疑問。余孟奎（民 89：105）指出，社會福利有兩面刃的特性，過去西方國家令人稱羨的福利制度，今天卻成為政治與財政最沉重的目標。最諷刺的是，最後因而受害最深的，反而是社經地位最弱勢的族群。近來政府教育部門又考慮實施私立高中職的教育券政策，在國家財政及政經尚未穩定之際，確實須做好更審慎及完整的規劃及配套措施，此才為全民之福。

## 參考書目

台灣勞工陣線

---

集，國立台北師範學院，民 88。

<sup>11</sup> 在八十九年九月五日中時晚報社評亦提及，政府發放幼教券是從補償性的角度觀之。並有「用錢不用心的社福」之嘆。另外，在八十九年十月十一日的聯合報二版的「黑白集」中，亦論及我國的幼教券是「反福利的福利」。

- 民88 新國有政策 - 台灣民營化政策總批判，台北：喬周。  
江明修
- 民86 公共行政學 - 理論與社會實踐，台北：五南。  
吳 定
- 民85 公共政策，台北：華視文化事業。  
民87 公共政策辭典，台北：五南。  
吳瓊恩
- 民88 「公共管理研究途徑的反思與批判」，**中國行政評論**，第8卷第2期，頁1-20。  
李希揚
- 民88 我國教育事業民營化之研究，國立台灣師範大學教育學系碩士論文，未出版。  
余孟奎
- 民89 從老人福利津貼探討政策規劃的缺失及改進之道，東海大學公共行政研究所碩士論文，未出版。  
邱 毅
- 民87 「企業變革與民營化」，**經濟前瞻**，第55期，頁118-123。  
倪世傑
- 民89 「發放幼教券不如改革幼教結構」，**聯合報**，民意論壇（8.8）。  
徐仁輝，何宗武審訂（R. Miller, D. Benjamin and D. North 原著）
- 民89 公共議題經濟學，台北：智勝文化。  
袁國芳
- 民77 「公營事業之民營化及轉移民營之可行途徑」，**經社法制論叢**，創刊號，頁181-186。  
莊惠娟
- 民88 高雄市老人安養相關福利之研究 - 福利多元主義的觀點，國立中山大學政治研究所碩士論文，未出版。

陳武雄

- 民86 「我國推動社會福利民營化的具體做法與政策發展」，**社區發展季刊**，第10期，頁1-10。

陳朝威

- 民79 「公營事業民營化之問題與探討」，**理論與政策**，第5卷第1期，頁50-62。

陳麗珠

- 民87 「教育券制度可行模式之研究」，**教育研究資訊**，第6卷第3期，頁129-141。

黃丘隆譯 (J. Rawls 原著)

- 民79 **正義論**，台北：結構群文化。

詹中原

- 民83 **民營化政策 - 公共行政理論與實務之分析**，台北：五南。

- 民88 **新公共管理 - 政府再造的理論與實務**，台北：五南。

潘榮禮

- 民89 「幼教券 絕非社會福利」，**聯合報**，民意論壇 (8.7)。

劉毓秀

- 民89 「幼教券 劫貧不濟富的惡政」，**聯合報**，民意論壇 (8.6)。

劉毓玲譯 (D. Osborne 與 T. Gaebler 原著)

- 民82 **新政府運動**，台北：天下文化。

鄭新輝

- 民86 「家長教育選擇權的可行性分析」，**初等教育學報**，第10期，頁389-415。

謝美慧

- 民87 「英國的幼兒教育券計畫」，**比較教育**，第45期，頁99-108。

- 民89 「英國幼兒教育券計畫－從政策分析的觀點評析」，**人文及社會學科教學通訊**，第10卷第5期，頁136-159。

賴志峰

- 民84 「教育券之基本概念分析」，**教育資料文摘**，第35卷第4期，頁26-34。
- 蕭芳華
- 民88 「幼兒教育券政策分析之研究」，**中國行政評論**，第9卷第1期，頁135-176。
- Allen, C. and K. Smidkova
- 1998 “Voucher Privatization: Implications for Macroeconomics Policy,” *Economic of Transition*, 6(1): 211-227.
- Appel, H.
- 1997 “Voucher Privatization in Russia: Structural Consequences and Mass Response in the Second Period of Reform,” *Europe-Asia Studies*, 49(8): 1433-1449.
- Feigenbaum, H. and J. Henig
- 1997 “Privatization and Political Theory,” *Journal of International Affairs*, 50(2): 338-355.
- Goodwin, K., F. Kemerer, V. Martinez and R. Ruderman
- 1998 “Equity, Diversity, and Tolerance in Education,” *Social Science Quarterly*, 79(3): 548-553.
- Hartung, J. and J. Henig
- 1997 “Housing Voucher and Certificate as a Vehicle for Deconcentrating the Poor Evidence from the Washington, D. C., Metropolitan Area,” *Urban Affairs Review*, 32(3): 403-419.
- Kent, C.
- 1987 *Entrepreneurship and the Privatizing of Government*. New York: Quorum Books.
- Parry, T.
- 1997 “Decentralization and privatization : Education Policy in Chile,” *Journal of Public Policy*, 17: 107-33.
- Pirie, M.
- 1988 *Privatization: Theory, Practice and Choice*. Hants, England: Wildwood House.
- Ricupero, R.
- 1997 “Privatization, the State and International Institutions,” *Journal of International Affairs*, 50(2): 409-418.
- Salaman, L.
- 1989 *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*. Washington, D. C.:

The Urban Institute Press.

Savas, E. S.

1987 *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, NJ: Chatham House.

1992 “Privatization,” in Mary Hawkesnorth and Maurie Kogan (eds.), *Encyclopedia of Government and Politics, Vol.2*. New York: Routledge.

Starr, P.

1987 “The New Left of Liberal State: Privatization and Restructuring of State-Society Relations,” in Ezra Suleiman and John Waterbury (eds.), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. San Francisco: Westview.

# The Study of Voucher Policy from Market Approach -- The Case of Early Childhood Education Voucher

Chun-Yuan Wang \*

## Abstract

With the inauguration of the Chen government, the formulation of subsidiary policies is faster. Not only the annuity policy, but the educational voucher for early child is also controversial recently. Because of the attribute of subsidy from government, Childhood Education Voucher has some implication of social welfare. However, the goal that voucher policy pursues should also pay attention to the function of market or quasi-market, i.e., the conception of “choice” and “competition”. Therefore, the analytic approach of this article will be from the “new right” (in economics). The discussion in this article, firstly, focuses on the meaning of voucher that is adopted as a policy tool in privatization. Secondly, the article tries to analyze the policy of Early Childhood Education Voucher in terms of five perspectives-politics, public administration, economics, finance, and law. At the end, the article wants to re-locus the policy of Early Childhood Education Voucher.

Key Words: privatization, voucher, Early Childhood Education Voucher, policy analysis

---

\* Master Program Student, Department of Public Administration, Tung-Hai University.

