

# 兩種準公共化： 衛福部與教育部的托育政策分化成因

王兆慶\*

中正大學社會福利學系博士、彭婉如基金會執行長

王舒芸

中正大學社會福利學系副教授

2018年，行政院在賴清德院長的主導下推出準公共化托育政策，但主管0-2歲的衛福部與主管2-6歲的教育部，發展出兩種不同的準公共化。衛生福利部的準公共化採需求端，教育部的準公共化則採供給端模式。本文認為，兩部會的政策理念、制度遺緒及國家行動者的策略是分化主因。本文採歷史過程論的研究取徑，以深度訪談蒐集經驗資料為主，輔以次級資料分析。前者受訪者共計26人，包括中央行政部門的高階官員、中央及地方行政部門的基層官員、民意代表及其幕僚、學者專家、民間團體及相關智庫。後者則有衛福部和教育部會議紀錄，以及媒體報導，作為重建歷史脈絡的根據。對於理解社會政策的發展，理念、行動者、制度因素雖然作用力不同，但三者都不可缺。其中，供給端的政策設計信念、公共化的施政意圖這兩項理念因子的有無，尤其是準公共化政策設計分歧的關鍵。這也導致台灣的政策個案，在東亞國家托育政策發展看似趨同的方向中，增添關鍵差異。

關鍵詞：托育、準公共化、供給端、國家中心論、路徑依賴

台灣社會學第47期（2024年6月），頁71-110

收稿：2023年11月6日；接受：2024年8月19日

\* 第一作者王兆慶，通訊作者王舒芸，通訊地址：621301 嘉義縣民雄鄉大學路168號中正大學社會福利學系

Email: shuyung@gmail.com

## Two Models of Quasi-Public: Driving Forces for Taiwan's Childcare Policy and Its Divergence

Chao-Ching Wang

*Peng Wan-Ru Foundation*

Shu-Yung Wang

*Department and Graduate Institute of Social Welfare, National Chung Cheng University*

In 2018, under the leadership of Premier Lai Ching-te, the Executive Yuan launched the quasi-public childcare policy. However, the Ministry of Health and Welfare (MOHW), which oversees childcare for ages 0-2, and the Ministry of Education (MOE), which supervises childcare for ages 2-6, developed two different models of quasi-public childcare. The MOHW adopted a demand-side approach, while the MOE adopted a supply-side model. This paper argues that the differing policy ideas, institutional legacies, and strategies of state actors within the two ministries are the main reasons for this divergence. This study employs a historical process approach, primarily collecting empirical data through in-depth interviews, supplemented with secondary data analysis. The interviews involved 26 respondents, including senior officials from the central government, frontline officials from both central and local government agencies, legislators and their staff members, scholars, civil society organizations, and relevant think tanks. The secondary data consists of meeting records from the MOHW and MOE, along with media reports, which both serve as the basis for reconstructing the historical context. Though the influences of ideas, actors, and institutional factors differ, all three are indispensable for understanding the development of social policies. Among these, the presence or absence of supply-side policy design ideas and the intent of pursuing the care-going-public are particularly critical in explaining the divergence in quasi-public policy design. This also leads to differences in Taiwan's policy case when compared to the general convergence of childcare policy development in East Asian welfare states.

*Keywords: childcare, quasi-public, state-centered theory, path dependence*

## 一、前言

2018年，行政院推出「我國少子女化對策計畫」，其中包含「準公共化」托育政策。該計畫說明了準公共化和「公共化」的不同：「準公共化」是政府和既存的私人保母、私立托嬰中心、私立幼兒園簽訂合作契約，再由政府投入現金補助，改變其財務運作方式；「公共化」則是政府使用公共土地及空間辦理的幼兒托育服務。準公共化之所以多了一個「準」字，意在強調雖然沒有利用公共空間，但是透過管制收費價格和托育人員薪資，可發揮類似公共托育減輕家長經濟負擔、提高服務人員待遇的效果。至此，「準公共化」正式成為台灣托育政策的一環。<sup>1</sup>

細究「準公共化」政策設計可以發現，衛生福利部（以下簡稱衛福部）主管的0-2歲，和教育部主管的2-6歲政策版本，雖然都稱為準公共化，但是補助和價格管制的設計，卻是兩套不同的模式。衛福部的準公共化和私人在宅保母、私立托嬰中心簽訂契約，凡使用這些服務的家長，可以直接得到衛福部的現金補助。家長「領取」的金額由衛福部統一訂定，<sup>2</sup>但家長付給保母或托嬰中心的費用，則由各縣市政府另行規範，因此，不同縣市家長的實際付費金額非常分歧。反之，教育部的準公共化，補助對象是幼兒園機構本身。教育部統一劃

1 準公共目前是台灣政策的用語，並不是學術概念，不過以學理來說，可參照英國學者 Julian Le Grand (1991) 提出的「準市場」(quasi-market) 概念，用意是將競爭關係融入各種公共服務之中。準市場從以下這兩方面達成目標：第一，國家端，國家從服務的提供者變為服務的出資者。所以國家如同消費者，可以從複數的提供者之中，挑選出自己最偏好的。第二，使用者端，由國家直接運用預算補貼使用者，所以服務提供者必須回應使用者的需求，才能得到收入 (Le Grand 1991)。嚴格來說，準市場理論所設計的其實是兩種獨立的制度，即政府挑選「服務提供單位」後與之簽約購買服務的制度，以及政府「補助使用者」自行選擇服務的制度 (平岡公一 2017)。經濟學理上準市場的政府資金投入方式，一為「供給端」、一為「需求端」。不過，「台灣的托育準公共是否等於準市場？」這部分因篇幅與主旨的限制，本文並未深入討論，但準公共托育政策並未以「促進公共服務的競爭性格」作為施政目的，此而言，直接將之等同於準市場也有待討論。

2 2018年每個兒童每月補助6,000元，2024年起每個兒童每月補助13,000元。

定了全國家長送托所需「付費」的金額，<sup>3</sup>但教育部實際補助給準公共化幼兒園的經費，依原本幼兒園各自的收費金額而定，原本收費愈高者，相對領到的政府補助就愈多。兩套準公共化模式的主要差異摘要整理如表 1。

表 1 準公共化的兩種模式<sup>a</sup>

	衛福部模式	教育部模式
政府補助對象	服務需求者（家長）	服務提供單位（機構）
收費價格管制	由各縣市政府訂定家長付費上限（各縣市日托費用上限每月約 1 至 2 萬元不等）	全國統一，一般家庭托育兒童每人每月付費 4,500 元
政府補助支出	全國統一，衛福部補助一般家庭托育兒童每人每月 6,000 元	依托育機構原本收費（每月 9,000-12,000 元），扣除家長付費 4,500 元後，其餘由教育部負擔
簽約加入率 <sup>b</sup> （加入提供者／總提供者數）	在宅保母簽約率 86%，托嬰中心簽約率 93%（2019 年 8 月）	幼兒園簽約加入率 25%（2019 年 7 月）

資料來源：作者整理自《直轄市、縣（市）政府辦理未滿二歲兒童托育準公共化服務與費用申報及支付作業要點》、《教育部推動及補助地方政府與私立幼兒園合作提供準公共教保服務作業要點》。

<sup>a</sup> 本表的金額與比例均以 2018 年為例。

<sup>b</sup> 衛福部數據來源為社會及家庭署署長在新聞上的說法〈未滿 2 歲送托 公共及準公共化服務比率達 9 成〉（中央廣播電臺，王韋婷，2019 年 8 月 29 日），<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2032570>；教育部數據來源為教育部國民及學前教育署 2019 年新聞稿，〈準公共幼兒園突破千園，逾十萬家長受益〉。

同樣稱為準公共化政策，為什麼分化成兩套不同的體系？其實在 2018 年「我國少子女化對策計畫」最早公開釋出的版本中，行政院의 論述是：「衛生福利部……（擬）藉由政府挹注資源介入托育服務『供給端』，提供大多數民眾可負擔且品質穩定的服務。」

然而，衛福部最終產出的政策內容和這段文字背道而馳。「供給端」的意思是，政府補助的對象是托育服務的提供單位，而不是個別家庭。衛福部一開始可能和教育部一樣，都想要採取供給端的政策模式。兩個部會原本欲設計的可能是同一種準公共化，但後來衛福部選

3 2018 年每個兒童每月繳費 4,500 元，2024 年起每個兒童每月繳費 3,000 元。

擇調整政策為「需求端」，直接補助給幼兒家長。這段沒有被刪除的計畫初稿文字，正好留下一段歷史痕跡，啟後人之疑竇。

東亞國家晚近陷入嚴峻的低生育率困境，台灣 2010 年甚至達到總和生育率僅 0.9 的歷史新低點。在低生育率的壓力下，台灣晚近的托育政策和其他東亞國家的趨勢一致（Peng 2014），進入持續擴張的階段。而這種擴張的方法，例如日本與南韓，主要是採用「混合策略」（mixed strategy），也就是以公共資金來補貼私人托育服務部門（Estévez-Abe and Naldini 2016）。因此，表面上看來，台灣的準公共化似乎就是走在與東亞照顧體制（care regime）相同的路徑上，以政府資金大量補貼市場服務來達成擴大服務體系的目的。

但準公共化在 0-2 歲和 2-6 歲分歧的政策設計，又透露出台灣與其他東亞國家之間，不完全相同的政策發展。一種準公共化卻分化為兩種不同的政策，是否代表背後存在特殊的形塑因子？這些形塑因子如何引起政策設計的矛盾？這些因子是否彰顯了台灣在跨國比較研究中的在地特殊性？這是本文提問的起點。接下來的第二節為文獻回顧，第三節為研究方法，第四節則根據經驗資料分析教育部、衛福部政策分化的原因，第五節為結論與討論。

## 二、文獻回顧

### （一）托育補助及價格管制：衛福部、教育部的制度遺緒

如何解釋衛福部、教育部托育政策發展走向的差異結果？既有文獻雖然並未直接回答此一問題，但仍可以幫助我們理解衛福部、教育部過去的政策設計脈絡。

準公共化並不是我國最早的托育補助及價格管制政策。事實上，0-2 歲托育補助政策，最早始於 2008 年 4 月發放的「保母托育費用補助」。一般所得家庭，只要使用合法的家外送托服務，每個月可以獲得 3,000 元的政府補助。在設計階段，這項政策曾納入價格管制的配套措施，卻引來「政府疑似違反公平交易法」及破壞市場機制的聲

音，因此該措施很早就被內政部拔除（傅立葉、王兆慶 2011）。劉毓秀（2011）曾明白批評，保母管理及補助政策上路後，由於政府未能同步實施收費管理，導致許多保母提高收費，形同吃掉政府補助。

價格管制問題纏繞著 0-2 歲托育政策，但早期中央未有作為。故民間倡議團體選擇先與地方政府合作，運用台中市、台北市的「保母托育制度管理委員會」，協調各方勢力，先行成功建立了居家保母和托嬰中心收費價格上限（王兆慶、王舒芸 2018）。最後，地方影響中央，2015 年衛福部提出的「建構托育管理制度實施計畫」，在政策文件中坦承：「托育費用補助引導送托社區保母系統已具成效，卻衍生部分托育人員漲價之藉口。……部分不肖托育人員巧立名目變相收費或是哄抬價格，引發『政府補多少、托育人員漲多少』之聲音不斷，不僅嚴重影響政府施政美意，而且無法有效達成減輕家庭照顧及經濟負擔之計畫目標」，並且從此明文規定，家長得到補助的托育服務：「不得擅自調高收費總額、改變原收托條件或另立名目向家長收取非必要費用。……違反上開情事並經查證屬實者，除依法行政處分外，應要求其調回原定收費項目及額度，並退還家長相關差額。」

簡言之，衛福部主管的 0-2 歲托育政策，從 2015 年起至 2018 年準公共化上路前，已經有「發放托育補助給家長，同時搭配價格管制措施」的制度遺緒。實際上，0-2 歲的舊有托育政策和 0-2 歲準公共化之間，也有一定的相似性。按照衛福部的既有脈絡，0-2 歲「需求端」模式準公共化的出現，頗為合理，只是舊有政策（托育補助及價格天花板）的加碼及延續，再微調新增服務人員薪資待遇（薪資地板）的規定。

再將目光轉到教育部主管的 2 歲至未滿 6 歲托育。教育部最早推出托育補助及價格管制的政策，是 2011 年的「5 歲幼兒免學費教育計畫」。該計畫明訂，教育部發放五歲幼兒的學費補助，一年三萬元（平均每月 2,500 元），但不是所有私立托育機構都納入，而是必須送托教育部「合作園所」的家長，才會得到補助。成為合作園所的重要條件之一，就是收費必須符合過去金額，不得調漲（洪福財等

2012)。

值得注意的是，教育部舊有的五歲免學費及合作園所政策，雖然和衛福部的舊有政策一樣，屬於托育補助及價格管制的配套措施，但兩者間的關鍵差異在於：教育部的管制方法是「凍漲」（教育部「5歲幼兒免學費教育計畫」），個別園所可以保持原有的收費金額，只是不能漲價；衛福部的舊有管制方法則是「上限」（衛生福利部「建構托育管理制度實施計畫」），由每一個縣市各自針對托育服務訂定固定的收費天花板金額。

即便如此，教育部實施價格管制的過程中也引來業者反彈。舉例來說，2012年媒體報導，私幼學費不准漲，業者抱怨「快撐不下去」，並認為「收費凍漲壓縮經營空間，學費補助款和『合作園所』機構應採脫鉤」。<sup>4</sup>不過教育部並未因此改弦易轍，只是在制度設計上開了一個小口，以維持凍漲為前提，允許個別園所申請調漲。具體做法是，教育部2012年《幼兒就讀幼兒園補助辦法》規定，各園所的費用調漲，需經地方政府審核通過；各地方政府則逐一建立自己的幼兒園收費審議小組，各自規範收費金額「需提報經營成本分析、家長意見等資料，經地方主管機關審議小組同意後始得調整」（段慧瑩、馬祖琳2013）。以台南市為例，2017年全台南約350間私立幼兒園，而該年度申請調漲的機構有80家。審議後的調費結果顯示，申請通過率約86%，平均每家業者的調幅約為5%。<sup>5</sup>

這些政策歷史顯示，2-6歲的托育補助及價格管制措施，從2011年起就已逐漸制度化，成為政府與絕大多數私立幼兒園業者關係的常態。行政院2018年「我國少子女化對策計畫」的數據中，2017年「公私立幼兒園申請為『合作園』者計6,580園，占（全部園所的）99.3%」，可見幾乎所有幼兒園都已經適應了這種規範關係。

衛福部的舊政策和2018年新推出的0-2歲準公共化頗為相似，

4 〈私幼學費不准漲，「快撐不下去」〉（中國時報，石文南，2012年7月13日）。

5 〈「一例一休」幼兒園齊喊漲 教長：請地方嚴審〉（新頭殼，黃彥宏，2017年4月7日），<https://newtalk.tw/news/view/2017-04-07/84167>

教育部的舊政策，卻與新的 2-6 歲準公共化大相逕庭。也就是說，如果從制度遺緒的政策脈絡觀點來看，準公共化在衛福部、教育部的分歧，其實是由衛福部的「延續」、以及教育部的「轉變」所構成的。

因此，值得追問的是，教育部為何沒有延續舊有路徑，反而推出私立幼兒園涵蓋率僅四分之一的準公共化托育？為何捨棄行之有年的全面凍漲及個案調費制度，改採用全國固定收費金額的準公共化新制？衛福部 0-2 歲舊政策的運作如果可以延續到新政策，為什麼同樣的邏輯沒有發生於教育部？

## （二）制度、行動者與理念：分析政策發展的理論工具箱

政治學家 Paul Pierson（2004）曾指出，社會科學中的理論更像是「機制」，不同的理論理應可以幫助研究者辨認各種可能存在的因果機制；看似競爭的理論，彼此的關係也可能是互補的。面對經驗世界，應該將這些理論當成解釋人類行為、政策形成的工具箱。也就是說，政策的生產與複製，本來就同時有行動者和非行動者的因子。將理念、行動者、制度的分析都納入理論工具箱，再來檢視準公共化政策的發展過程有哪些因果機制發揮作用，是本文採取的立場，因此後續的分析鋪陳將說明這種綜合取徑如何可以豐富我們對政策設計及政策發展的想像。

衛福部的舊有制度對準公共化新制度的影響力，可以用「路徑依賴」（path dependence）來解釋。Pierson（2004）指出，路徑依賴強調的是現存制度本身的不可逆性，亦即隨著現存制度的自我強化，其他制度選擇的可能性跟著逐漸降低，轉換制度的成本則會逐漸上升，使得制度轉換益發困難。另外，社會學家 James Mahoney（2000）也提出路徑依賴的理論，但是和 Pierson 不完全相同。Pierson 提倡的是一種跳脫行動者，回歸制度自身的因果解釋；但在 Mahoney 的觀點中，制度的維持仍然有賴行動者的互動及編織。Mahoney 指出，路徑依賴是一種「自我增強的序列」（self-reinforcing sequences），其背後有四種可能的機制：一、在效用，該制度有更低的成本；二、該

制度對於外在環境或系統，有重要的功能；三、該制度滿足特定人群的權力需要；四、該制度符合文化、道德上的正當性。

以路徑依賴解釋台灣現行托育政策的文獻中，例如蔡培元（Tsai 2014）指出，2000年以來在各項托育政策工具中，直接補貼家長現金始終是主流，這也是私立幼托市場長期主導台灣的路徑依賴結果。畢竟私人托育業者團體不歡迎提高監管標準，更痛恨政府推動公幼或非營利幼兒園，因此會不斷釋放影響政策的壓力。換句話說，理解制度的發展，除了需要玩味制度本身的前後發展，仍然需要搭配行動者的分析，理解有影響力的利害關係人（無論是個人或團體），如何互動、攻防，導致最終的制度結果。

關於行動者的分析，可參採兩類文獻的觀點。首先，來自社會各界的行動者可能組成利益群體，利益群體有動員、有組織，能對政府施加壓力，因此社會政策可說是政府對於社會行動者做出的回應（Immergut 2010）。研究政策發展，必須研究政策背後的社會行動者。其次，國家不只是受到利益團體影響的平台，「國家自主性」（state autonomy）也是存在的（Skocpol 1985）。國家本身就是一種組織，由官僚菁英所組成，官僚菁英會從自身的角度來決定政策方向，對政策內容發生直接或間接的影響。Theda Skocpol（1985）將第一類理論取徑統稱為「社會中心論」（society-centered theories），分析社會行動者如何集結、組織、動員，進而影響政策生成；第二類理論則是「國家中心論」（state-centered theories），側重分析官僚集團本身的理念或能力。

Theda Skocpol 與 Kenneth Finegold（1982）從國家中心論切入，分析 1930 年代美國如何制定政策，刺激民間從大蕭條中復甦。他們發現，當時美國建立了經濟復甦局（National Recovery Administration, NRA）和農業調整局（Agricultural Adjustment Administration, AAA）兩個機關，後者成功了，前者卻沒有達成施政目的。原因是這兩個機關在國家能力、施政理念等條件上，有明顯的不同。AAA 擁有一些 NRA 不具備的組織因子，諸如跨部門的協調合作能力、高階主事官

員的態度，才導致 AAA 的成功。

不過，Skocpol (1994) 也補充說明，他所提出的國家中心論容易被誤解為「官僚決定論」(bureaucratic determinism)，因此後來改以「政體中心論」(polity-centered theory) 稱呼自己的研究進路。其用意是，將國家組織、政黨和政治活躍的社會團體，都納入行動者分析的範圍。這些行動者的能力、觀點，都有可能影響政策的生成，因此需要綜合考慮他們的存在。這可說是「社會中心論」和「國家中心論」的綜合陳述，也和公共政策學門的「倡導聯盟」(advocacy coalition) 理論相似 (Cairney 2015)。倡導聯盟理論認為，除了傳統的行政者、立法者，學者專家、媒體記者、民間團體、智庫都值得納入研究，因為他們形成的特定聯盟間，可能有種種競爭、衝突、折衷、妥協，進而形塑他們的倡議理念，而理念也會回過頭來吸引聯盟的組成。

這也提醒我們，除了制度與行動者的動態，行動者自身的觀點或「理念」為何，也是解釋制度發展的重要變項。公共政策學門中，「理念」(idea) 是解釋政策形成極為重要的因子，具有決定政策的方向，甚至團結我方、攻擊敵方、化敵為友的作用 (Cairney 2015; Béland and Cox 2016)。在準公共化的政策發展過程中，關鍵的理念辯論之一是政策設計應該採納「供給端」或是「需求端」。準公共化托育的分化特徵之一，是衛福部採用需求端模式，而教育部採用供給端模式。這兩種模式在文獻中各有不同的擁護觀點。

例如邱志鵬 (2012) 認為，政府補助家庭現金、讓家庭向市場購買托育服務的需求端政策，一般可被歸類為「市場化」政策，可以較快回應家長的需求；相反的，政府若將資金投入服務供給端，則有比較高程度的政府規劃、政府介入，所以可歸類為「公共化」的政策，比較能保障服務品質。Gordon Cleveland 與 Michael Krashinsky (2003) 也有類似的觀點，他們認為，需求端政策通常對服務提供單位的條件限制比較少，而供給端政策可能只限於特定類型的、被國家所選擇的服務。另一種切入需求端、供給端政策差異的觀點，則是權

力的分配。Jane R. Gingrich (2011) 認為，需求端政策可能對使用者權力最有利，而供給端政策可能對政府權力最有利。原因是需求端模式會引導福利服務供給以使用者的偏好為依歸，發展出差異化的服務，來回應這些偏好；但在供給端模式下，提供者要競爭、要討好的，反而是政府的偏好。

這也涉及一項重要的理念辯論，即「公共化」的定義本身。台灣的托育公共化論述，主要是倡議將幼兒照顧的服務部門，從市場移轉到政府和社區（劉毓秀 1997；傅立葉、王兆慶 2011）。這套論述主要是沿著西方學者對市場化的批判而行，例如批判市場托育的品質不均。實證研究指出，私立托育往往存在強烈的「市場驅動異質性」（market-driven heterogeneity），服務品質會隨著所在地的經濟條件，產生系統性的變化。低所得地區的私立托育，品質也低於平均（Bastos and Cristia 2012）。政府如果大舉補助私立托育，雖然能快速擴大服務量能，但其代價往往是服務品質的惡化（Morgan 2012; Warner and Gradus 2011）。這套論述也批判市場托育的勞動條件，因為托育工作者的低薪現象，在市場托育主導的地方非常普遍。這一來導致工作人員流動率變得相當高，二來間接影響托育照顧服務的品質（邱志鵬 2012；Lee and Baek 2014），三來使照顧工作成為主流社會不青睞的工作（鄭清霞、洪惠芬 2005）。總之，公共化（或說批判市場化）的施政理念對於政策設計是否發揮影響作用，也將是本文分析的焦點。

一個準公共化，為何在衛福部與教育部發展出兩套不相同的制度？作為初探性研究，本文從理念、行動者、制度三個面向入手，盡量周延地解釋形塑該制度發展面貌的原因。衛福部與教育部政策差異化的分析架構，詳如圖 1。

### 三、研究方法

本文的研究問題包含歷史因果解釋的企圖。依林國明（2012）的

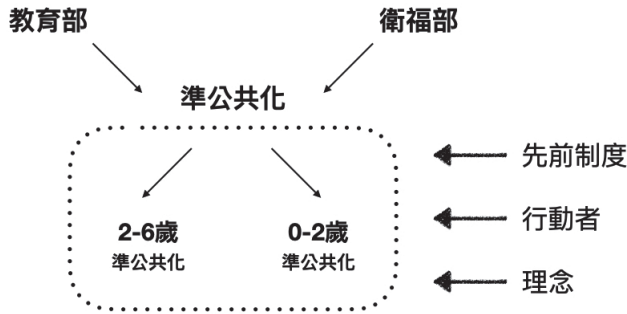


圖 1 兩種準公共化差異化的分析架構

分析，歷史過程論取向的研究有兩個重點。首先，應該著重於分析社會結構與社會行動關係特別明顯的事件。在各種事件中，行動可能複製了結構，也可能改變了結構，進而影響未來的行動選擇。其次，歷史的因果敘事乃是透過關鍵事件的鋪陳，來得出更為抽象的論證，更簡潔地呈現分析焦點，說明歷史過程是如何走向目前所看到的結局。因此，標記事件、提煉抽象的因果論證，是本文主要的撰寫方式。

Howard Becker (1998 / 郭姿吟、呂錦媛譯 2009) 指出，歷史科學研究可以運用次級資料分析、深度訪談等研究技術，但無論哪一種技術，都是為了重建社會事件的過程。這些確實也是本研究依賴的資料蒐集方法。

先以次級資料分析來說，由於準公共化政策並不是法案，原則上無須通過立法院的同意即可實施，所以立法院公報的會議紀錄只能作為補充性質。行政部門召開的各種會議，反而具備更高的決策重要性。本文這部分檔案因此借助《衛生福利部檔案應用申請作業須知》、《教育部檔案申請應用作業要點》等政府資訊公開法規，來調閱相關研商會議或決策會議的正式紀錄，作為重建決策過程的基礎資料。

本文也借助媒體報導，作為重建歷史脈絡的重要根據，進而爬梳政策公眾討論的痕跡。作者透過「台灣新聞智慧網」，以「準公共」、「私幼公共化」、「私幼公立化」作為關鍵字，不限日期搜尋

之後得到的相關報導共 97 篇。最早的一篇是 2017 年 5 月 18 日《自由時報》的〈台南公幼搶破頭 擬推「私幼公立化」〉，最晚的一篇是 2018 年 7 月 30 日《中華日報》的〈幼教協：私幼公立化問題多〉。

再以深度訪談來說，Sung-Hee Lee (2017) 認為，特定政策的發展與形成，適合運用決策者的深度訪談來回答。本研究實際接觸到的受訪者總共 26 人，可分為三種類別。第一類是曾經涉入決策核心，在變革過程中扮演一定角色的受訪者，主要是行政部門的高階官員。理論上，他們最有能力回答政策形成的過程中，什麼是重要的考慮因素。第二類訪談對象包括中央行政部門的基層官員，以及地方政府行政部門的基層官員，如同 Becker (1998) 提醒的，如果只訪問組織高層人士，其實是陷入「高層人士一定懂最多」的迷思，忽略了訪問決策過程中不同組織位置、對於政策起源有見解者的重要性。第三類訪談樣本選擇原則依照政策倡導聯盟理論 (Cairney 2015) 建議的，可能涉及政策倡議網絡的民意代表及其幕僚、學者專家、民間團體及相關智庫。作者在實際訪談前，先整理出準公共化政策相關事件的年表，引導受訪者回溯不同事件的時間點上，他們的位置及思考角度。上述 26 位受訪者，第一類人士的匿名代號包括 F 衛福部、G 教育部官員；第二類的匿名代號包括 D、E 地方政府官員；第三類的匿名代號則有 A 私人托育服務團體、B 公共托育倡議團體、C 立法院的委員及政黨幕僚等。

上述對象可能有些人特別不願意接受訪問（例如行政部門和立法部門的高層），這是本研究的最大挑戰。正如 Gian Luca Gardini (2012) 指出的，涉及政治決策過程的菁英，原本就是很少數的一群人，而且有一定的祕密性，當中若有人拒絕受訪，研究者未必能夠輕易找到其他人取而代之。本研究過程中確實有人拒訪，幸好也有「滾雪球」式的新受訪者，透過先前受訪者的介紹而浮出檯面，乃是研究過程中的意外驚喜。這也符合政策口述歷史方法文獻的提醒 (Tansey 2007)：最有政策影響力的政治行為人，未必是研究最初已知的。透

過訪問和再推薦的過程，反而有機會辨識出真正具有影響力的行動者。

最後，質性研究通常必須交代研究者自身的觀察位置，以幫助讀者判斷研究結果的可信度。本文作者從 2010 年開始擔任民間團體的成員，倡議台灣公共托育，和教育部、衛福部官員經常有會議互動。不過，2018 年準公共化托育政策橫空出世，對公共托育倡議團體而言是一次重大的挫敗。重新檢視晚近的政策轉變，理解變化何以來得如此快速，因此成為本研究最原始的動機。幸運的是，研究者長年的工作位置，建立了一些政府官員、民意代表的人際網絡，促使研究者有比較高的機率訪問到這些「圈內人」的想法。

然而，機會也可能是限制。例如執行訪談的過程中，有一位受訪官員明確向作者表示，準公共化政策當年受到不小的誤解，所以他希望藉研究訪談的機會予以澄清。確實，本研究因為作者的社會位置，有機會聽見不易為外人所知的政策「圈內人」心聲，但也不能排除這些資料的背後，有受訪者刻意的引導或影響。受訪者是否願意開口、怎麼開口？本來就受到研究者與受訪者之間的關係所影響（Berridge 2010），這是本研究必須面對的限制。

## 四、理念、行動者與制度： 準公共化政策的分化因子

### （一）教育部 2-6 歲準公共化政策的形成因子

教育部主管的 2-6 歲準公共化，為什麼選擇補助供給端的模式？原先幾乎全面涵蓋所有私立幼兒園的現金補助及價格「凍漲」政策，為什麼沒有延續？為什麼要大費周章，跳脫舊有的政策模式，重新設計一套準公共化？

## 1. 理念因素

### (1) 對供給端的認同以及家長定額付費原則

教育部官員 G1 在訪談中承認，準公共化政策的誕生是賴清德擔任行政院長時期的指示。G1 說：

他（賴清德）剛好到行政院去接院長的職位，那他因為台南推了這件事情，所以在行政院那個層級，他就想要全國去推動，所以當時就有要求教育部去做一個整體的規劃。……後來……其實也是去參考台南當時的規劃狀況，然後我們整體再去一個處理。

準公共化政策的原始概念，其實來自賴清德在台南市長時期推動的「私幼公立化」政策。台南市政府教育局 2018 年公告的「臺南市推動私立幼兒園公立化全區試辦計畫」提到：「補助……無助於改善私幼品質及教保人員薪資。……本市私幼教保人員投保薪資，半數以上為勞動基準法所規定之最低投保薪資。……私幼若為改善品質或提高薪資，成本勢必轉嫁給家長負擔」。換言之，即便台南市早已實施各項補助家長送托私幼的政策，但私幼的「低薪」和「漲價」問題（計畫中的「轉嫁給家長負擔」之語），導致舊有補助政策效益打折扣，已經是不能忽略的困境。

類似的論述，也可見於準公共化的政策文件。行政院「我國少子女化對策計畫」闡明：「教育服務業每月平均薪資約 23,342 元，屬薪資偏低的行業之一。確難吸引具專業訓練又有教保熱誠的年輕人留任職場，確保幼兒教保品質。……因此，政府研訂整體接受有品質的教育與照顧，改善教保服務人員低薪現況絕對是基本要素。」

如果準公共化只是要結合補助家長、管制價格、提升教保人員薪資這三項政策目的，那麼教育部比照衛福部，直接在需求端補助的模式上，附帶價格天花板與薪資地板的配套，應該是最輕鬆的做法。尤其是提升薪資的政策方法，後來教育部和衛福部都只要求簽約加入準

公共化的私人托育機構，必須遵循高於基本工資的薪資樓地板而已，根本沒有本質上的區別。

然而，教育部官員受訪時指出，教育部不想再重蹈幼教券政策的覆轍，所以一開始就對需求端補助有所顧忌。G1 說：

因為我們以往都是補幼教券之類的，一開始從幼教券到免學費，其實一直都會有我補多少，業者漲多少那個概念。那其實我們也希望不要遇到這種狀況……如果基本上他去漲價，或是他收費很高，（家長）怎麼樣還是要繳高額的收費。所以我們其實收費的概念就是希望家長他的負擔少少……所以我們的概念才會講說，我就讓家長去繳定額。

在這一點觀念上，教育部官員和台南市（原始規劃私幼公立化的）官員，想法頗為相似。台南市官員 E4 對該政策的解釋是：

教保券……就是給家長嘛。可是發給家長以後……那個私立學校他也沒因為這樣子，而去做改變還是什麼。……所以這是為什麼我們要調整，我們認為是那個思維。……在有教保券的情況之下，我們當時，賴市長還是認為應該是要補助給業者（幼兒園）……補助的同時，是有要求條件的，那個條件最主要就是你必須提高教保人員的薪資。

對舊有需求端補助模式的否定，導致台南市政府的官員，以及基於賴清德指示而繼受台南市政策的教育部官員，都選擇供給端模式作為新的替代方案。由於補助投入供給端，教育部決定讓家長「定額付費」；也因為定額付費，所以教育部認為，加入準公共化的私立幼兒園，應該有一定的成本限制，不能將所有高價、昂貴的私幼都納入政府的合作範圍。

教育部官員 G2 受訪時表示：

我們跟衛福部的機制不一樣，我們是家長繳交固定的費用，其他的部分都是政府出。所以會因為他（私立幼兒園）的收費，我們補的錢會不一樣，你只要越高收費，我們就會補越多。……所以我們才會訂一個合理的上限。……我們當時的想法是說希望對於家長而言，他鄰近就可以很多平價教保服務的選擇。……（而且）你（私立幼兒園）只要增加一百塊，其實（國家）都是幾億的經費，所以我們當然會去算一個財政可以評估的上限來做處理。

這些考慮，導致教育部的政策設計是補助私幼而不是家長，並三令五申準公共化的私幼只能向家長收取固定的小額費用，不得巧立名目調高金額。

在衛福部的政策設計中，所有送托準公共化服務的家長，一律每月領取 6,000 元補助，所以政府負擔的每人（幼兒）成本完全相同。但是教育部的政策設計中，政府負擔的每人成本是扣除家長定額付費（政策上路之初是每月 4,500 元）以外的差額，所以政府負擔的每人成本，會隨著不同收費定價的準公共幼兒園而變。例如，在每月收費 9,000 元的準公共幼兒園，家長付費是定額 4,500 元，政府負擔的每人成本就是 4,500 元；但是在每月收費 12,000 元的準公共幼兒園，家長付費同樣是定額 4,500 元，政府負擔的每人成本卻升高到 7,500 元。所以，教育部必須訂定一個可接受的私幼收費「合理上限」（政策上路之初是每月 12,000 元），確保教育部要負擔的差額不會過於膨脹。若是沒有做上限的規定，連每月收費 20,000 元的私幼也納入準公共化的話，則是教育部所不能接受的（因為 20,000 減 4,500，等於政府要為高額私幼的學童，每人每月補助 15,500 元）。這種家長定額付費、政府補貼供給端的政策模式，一旦限制特定的收費金額上限作為合作條件，就不可能涵蓋全體服務提供者。結果就是政策上路初期，大約只有四分之一的私幼得以加入準公共化。

## (2) 調整公私比例的公共化施政理念

新政策上路，涵蓋率卻只有四分之一的私幼，為何不會構成績效問題？教育部為何不想比照衛福部，讓準公共化達成將近百分之九十的涵蓋率？教育部官員 G1 表達了一項關鍵原因：

基本上我們的主軸還是在公共化，只是說公共化它無法快速達標……所以前提是我們還是希望公共化一直成長，這個是我們主要的目標，但是你在無法達到比較平衡公共化的一個目標前，那準公共他目前現行是沒辦法消失，它是必須要去替代。

事實上，在準公共化上路以前，教育部主管的舊有政策，除了原本的私幼就學補助及價格管制，也包括了「公共化」。在我國官方的定義，教保服務的公共化是指服務量的「公私比平衡」，也就是讓私立幼兒園遠多於公立數量的服務系統配置，略做調整。<sup>6</sup>

舉例而言，早在 2011 年的「推動非營利幼兒園實施方案」，教育部就坦承：

我國（幼兒園）公私立比例失衡，幼兒就學權益不易維護……目前公私立幼兒園比例約 3:7，對於選擇機構式教保服務需求之家長而言，近七成須以私立幼兒園為主要幼兒托育之場域……對於新生家庭支應子女教育經費之負擔相對沉重，恐難確保幼兒就學權益。

教育部國教署也在內部的行政會議上宣示：

我國公私立幼兒園比率約 3:7 確有失衡現象，對於正值創業

---

6 參考教育部 2011 年「推動非營利幼兒園實施方案」，2017 年〈擴大幼兒教保公共化計畫（106-109 年度）〉；行政院〈我國少子女化對策計畫（107-111 年）〉。

階段之年輕夫妻，幼兒養育、教育費用昂貴，為不願生養子女之要因；爰為提升國人結婚及生養子女意願，提供公共化教保服務為當前政府必要之作為。本署……邀集地方政府教育局（處）主管人員召開會議，就增設公立幼兒園或非營利幼兒園等公共化教保服務政策達成共識，以朝向公立幼兒園比率 4:6 之目標邁進。（教育部國教署 2013 年〈推動公共化教保服務專案小組第一次會議紀錄〉）

即使到了準公共化上路的 2018 年，行政院在「我國少子女化對策計畫」這個準公共化的主要政策文件中，仍然強調「公共化教保服務供應量占 3 成，未符合家長需求」。因此，2-6 歲托育仍要「持續加速公共化」，「以達成公立國小校校有（公共化）幼兒園為原則」。政策文件中也將幼兒園公共化的政策目的，與改善少子女化、提升生育率明確掛勾。

檢視教育部的政策設計，還可發現一項特殊的環節。由於準公共化的施行需要大量經費，且相關經費由地方政府負責發放，教育部必須大量挹注地方政府財源。教育部因此設計了一套「借力使力」的誘因：如果縣市在「公共化」的政策上達成 KPI 進度，中央就提高「準公共化」的補助比例。教育部官員 G1 說：

我們主要是考量到說公共化這件事情很重要，那所以你要有成效，基本上就是相對來講你的誘因就是要足夠。……（準公共化）這麼大的一個政策，它用的錢基本上也相對大，那其實對縣市政府的財政負擔也是會有影響。那你要他願意去推公共化這件事……你就是需要去著力。我們每一年都會跟縣市政府有訂一個目標值，就是你今年的公立跟非營利，你必須要設到一個目標值，如果你達成的話，那……這塊所有相關的補助款（教育部）就會全額負擔。

這套政策設計的出處是《教育部推動及補助地方政府與私立教保服務機構合作提供準公共教保服務作業要點》第 16 條，該條明定政府墊付準公共化托育服務的經費，「由中央政府按地方政府各年度公立及非營利幼兒園目標值達成比率，依下列規定負擔之：（一）百分之九十八以上：全額負擔。（二）百分之九十六以上未滿百分之九十八：負擔百分之九十五……。」亦即，對教育部來說，各縣市公共化數量、公私比平衡程度有明確的目標值，而達成目標值的誘因，就是中央會給予地方的準公共化更多的補助。

上述經驗資料至少反映三件事。第一，在教育部的理念中，準公共化是公共化無法快速達標時的「替代品」。第二，運用這種替代品，並不等於教育部放棄了原先的公共化規劃，教育部選擇的是兩者並行。第三，為了避免地方政府有準公共之後就放棄公共化，教育部反過來將準公共化給地方的財務壓力，變成地方公共化的施政誘因。正如教育部官員 G1 所說：「我們從來沒有去設定那個（準公共化）量體要多少，基本上就是他（私幼）願意合作……那我們都欣然接受。……我們的主軸，還是持續在推公共化。」這也可以解釋，為什麼教育部並沒有像衛福部一樣，追求準公共化的大量覆蓋率。簡言之，雖然在行政院長賴清德的指示下推動準公共化，但教育部並沒有因此完全排除公共化的理念思維。<sup>7</sup>

## 2. 行動者因素：以分階段策略分化反對之聲

一項不能忽略的問題是，準公共化上路之初，媒體戲稱為「準公

7 準公共化誕生之際，教育部仍堅持的公共化理念思維，從何而來？「過去民間團體的倡議影響」是可能的答案。王兆慶、王舒芸（2018）指出，民間團體倡議的幼托公共化，最早影響了內政部兒童局 2002 年起的「社區自治幼兒園實驗計畫」，以及教育部 2007 年的「友善教保服務實驗計畫」。後來，這項理念得到民進黨立法委員的支持，故 2011 年《幼兒教育及照顧法》立法時，明文建立了非營利幼兒園制度。2016 年，民間團體更進一步參與蔡英文選前的「托育、長照、婦女就業三合一照顧」政見學劃，直接形塑了教育部 2017 年「擴大幼兒教保公共化實施計畫」的內涵。王兆慶、王舒芸（2018）另引用教育部官員的訪談指出，民間團體近二十年倡導公共化的理念，對教育部而言已經不再窒礙難行了：「目前（對公共化的）反彈沒有像當年那麼大，（私立業者）應該是不贊成但也沒有辦法阻止。現在召開相關會議時，基本上所有的團體都是贊成的，如發言要反對，恐怕也站不住腳。」

共之亂」。<sup>8</sup> 特別是私立幼兒園業者尖銳抨擊，準公共化設定了收費與薪資限制，是「大家齊頭平等的『共產化』，嚴重擾亂幼教市場機制」。<sup>9</sup> 如果社會行動者表達出強烈的反對意見，為什麼無法影響政策設計？

以私立幼兒園來說，很可能是因為教育部一開始就運用「先試辦、後擴大」的兩階段方法，2018 年第一版的「我國少子女化對策計畫」明白指出，2-6 歲的準公共化執行策略是「分 2 期推動」，第一期是 2018 年 8 月起「於 6 都以外 15 縣市先行辦理」，第二期才於 2019 年 8 月起「推動至全國」。這個時間差，讓第一期計畫先避開了私立幼兒園密集分布的六都地區。對此，教育部官員 G1 的說法是：

因為一個新政策的實施……我們也不希望這個政策一實施，它就無法動彈，所以如果是考量到說因為六都裡面的人數，它確實是相對來講是多的……那我們是想說我們先在非六都的地方，第一年先去辦，辦完了以後，基本上如果它有什麼樣的一些情形，我們可以去做一個調整、修正。……它是可行的，那你到六都去執行，它會比較順利，所以我們才會兩階段去做處理。

私幼團體受訪者的說法也顯示，教育部的策略確實有效擱置了私幼的反對之聲，因為私幼業者的確因為新政策一分为二，有持續反對者、也有態度軟化願意加入者。私幼團體 A2 受訪時指出，各私幼團體也不是鐵板一塊，不同協會或總會對於準公共化的立場，不完全一致：「剛開始的話，大家是都反對的，可是後來就有慢慢的就分成

8 〈準公托之亂，林萬億：罵我沒關係〉（聯合晚報，周佑政，2018 年 8 月 2 日）；〈黑白集：賴神燒起「托育之亂」〉（聯合報，2018 年 8 月 1 日）。

9 〈「準公共化托育」趕明天上路挨轟「騙選票」〉（風傳媒，林上祚，2018 年 7 月 30 日），<https://www.storm.mg/article/470009>

兩派。……那現在比較明顯的就是說，○○（協會）的因為那時候他們就是比較支持……就是加入準公共化的人很多，所以有人就暱稱他們是準公共化的○○（協會）。」A2 甚至指出，曾經有一個立場偏向反對的組織中，有一位副會長加入準公共化，導致他必須「引咎辭職」，政策對民間團體的分化影響力可見一斑。

私幼團體 A1 對於這種政策製造的分化情境，有以下生動的形容。

受訪者 A1：「所以我們那個時候，我們在阻絕的時候，就是以縣市為單位，你只要……一有一家突破口，那那家鄉鎮基本上就『淪陷』了。」

訪問人：「你剛說阻絕是什麼意思？」

受訪者 A1：「就是讓這個縣市的人都不要加入啊！……（但某一天）突然之間蔡英文總統就到我們那個○○理事長家，就宣布了，那理事長也『欸對我要加入準公共化』。那一天喔，你知道嗎！○○（官員）一直打電話，『欸你最近好嗎？』我說『沒什麼不好啊，我今天開會啊』，『欸如果你看到什麼事情你先不要生氣』，我那時候在高鐵上，我說『什麼事情啊，不知道欸』。回到家看到（○○理事長加入準公共化的）新聞，哇！被打了一個雷！被捅了好幾十刀，那種感覺。」

教育部採取的兩階段實施策略，對於維持準公共化原有的政策設計，有相當的重要性。舉例來說，私幼團體對於教育部準公共化抗議最強烈的部分，乃是 2-6 歲準公共化，訂定全國一致的收費上限標準；超過該收費上限的私立幼兒園，完全不得加入準公共化。私幼團體受訪者 A1、A2 不約而同地指出，教育部準公共化不同於衛福部，完全沒有「因地制宜」設計的收費上限，是他們最不能認同之處。例如 A1 說：「不要收費大家都一樣，就是都會地區的就讓他高一

點，因為（成本）本來就高嘛！」又如 A2 說：「依我個人的想法是這樣，你應該是跟可支配所得連動……家長的可支配所得跟所謂的價格要有所連動，才是合理的啊。」

換句話說，私幼業者團體的核心主張，其實是教育部應該比照衛福部，依縣市別設計不同的簽約收費上限標準，讓都會地區的收費可以較高、偏鄉地區的收費則可以較低，進而擴大政策對於私幼的總體涵蓋程度。但是綜觀《教育部推動及補助地方政府與私立教保服務機構合作提供準公共教保服務作業要點》歷次修訂版本，教育部始終沒有提出「因地制宜」的收費標準，只是到了 2019 年 5 月，也就是政策的第二階段即將上路之前，才約略放寬了收費上限，稍微讓多一些的私立幼兒園符合加入資格而已。2-6 歲準公共化政策設計的本質，仍然是收費價格上限全國一致，涵蓋範圍相對有限。

分階段實施的緩兵之計，以及私幼團體分化為兩派的現象，都使得教育部有一定的餘裕，不需要迅速調整政策以回應社會行動者的壓力。

至於民間公共化倡議團體這一派，主張不要準公共、應加碼公共化，為何也沒有得到教育部的回應？最簡單的解釋是，教育部當然不可能違背當時行政院長的政治意志。準公共化既然是賴清德院長交辦的、必須參考台南市私幼公立化而設計的政策，教育部只能殫精竭慮落實政策，而不是依民間倡議團體的意見，拋棄準公共化。另從教育部官員 G1 的解釋看來，某種程度而言，行政官員也接受了賴清德院長對於公共化「緩不濟急」的論述：「我們雖然那麼用力、那麼努力的在設，但是我的成長比例還是有限。後來才會想說，那為了要滿足家長的托育需求，所以才會有一個準公共的機制。……因為家長不能等待，那如果跟私幼合作可以最快去做一個處理。」

## （二）衛福部 0-2 歲準公共化政策的形成

衛福部的準公共化，若從舊制和新制的比對來看，新制幾乎只是舊制的微調版本。但是，如何分析前後兩套制度之間的路徑依賴因果

機制？以及即便教育部、衛福部一開始都有意設計為供給端模式，衛福部後來為什麼並不堅持？

### 1. 制度因素：舊制度的路徑依賴

只因為 0-2 歲準公共化政策和舊的政策相似，就聲稱是路徑依賴的結果，似乎論證太過簡單。幸而，衛福部官員 F2 的訪談資料，給了另一項證據，可以說明新舊制度之間的因果連結：

受訪者 F2：「（賴清德）院長……也正好跟（陳時中）部長當時的想法是不謀而合，他就是想要用實物給付的概念去做這件事，那實物給付就是供給端嘛，那也跟當時賴院長的想法是不謀而合啦。因為你才好去管控品質啦，因為我有給你經費，我也可以管控你相對的一些品質。……即使在供給端的政策設計的時候，也想固定補，比方說我就固定補六千或幾千。……如果很簡單的思考就是育兒津貼兩千五，然後再加上加起來六千塊。我就是孩子是育兒津貼兩千五基本嘛，然後我如果有家外送托我再 extra 加。」

訪問人：「等於是所有小孩都有育兒津貼，不管你是送托或是自己帶，然後都是兩千五，可是如果你是送托的話，我再加碼六千塊錢到供給端。」

受訪者 F2：「可是這個外界可能很難接受……就是我送托的我就拿到三千塊，為什麼我變成兩千五，所以就是會很複雜。」

訪問人：「所以這樣聽起來我覺得後來變成需求端，好像也是幫你們解套？」

受訪者 F2：「對！」

訪問人：「不過我也很好奇一件事，我在想如果教育部推出一套（供給端補助）制度，理論上他也會對衛福部產生一定的壓力啊，就是教育部長這樣，你怎麼會跟他不一樣？你們

不會有這種壓力嗎？」

受訪者 F2：「因為我們（的舊制度）已經走在他們前面了  
啊！你能夠改變民眾的習慣嗎？不太可能吧！」

這段訪談資料證明，行政院「我國少子女化對策計畫」最早公開釋出的版本中曾經出現的那段文字，<sup>10</sup> 確實原本是衛福部政策規劃的方向。衛福部確實曾經想要和教育部一樣，採取「供給端」的政策路線，原因是賴清德院長和陳時中部長的想法「不謀而合」：賴清德院長從台南「私幼公立化」帶來的政策信念，即「供給端補助有助於管控托育服務品質」，也是當時衛福部長陳時中所相信的理念。

衛福部官員 F2 自認，這個政策構想民眾「可能很難接受」。根本原因是在全國施行的舊政策之下，民眾送托 0-2 歲嬰幼兒已經可以得到每月 3,000 元的托育補助。至於沒有使用托育服務、親自在家照顧嬰幼兒的家庭，依照過去政策可以拿到當時 0-2 歲的「未就業育兒津貼」每月 2,500 元（內政部兒童局「父母未就業家庭育兒津貼實施計畫」）。如果推行準公共化，給家長的（需求端）補助將統一劃定為 2,500 元，準公共化私人托育再得到（供給端）幾千塊錢的補助，雖然可以符合決策者的施政理念，但家長每月拿到的現金減少，顯然是政府施政大忌。供給端的補助雖然會減輕家長支出的托育費用，但這個邏輯對官員而言似乎是說不清楚、無法服眾的。

更重要的是，在衛福部的政策規劃階段，發生了一項重要的社會運動事件。2018 年 6 月媒體報導指出，0-2 歲準公共化的原始政策設計曝光，「政府協助支付每月 6,000 元至 1 萬元不等托育費給保母或托育中心，減輕父母托育負擔。」結果，這項供給端模式的規劃引發保母團體的激烈抗議，民眾在公共政策網路平台提案，希望政府直接補助家長 6,000 元，簡化作業流程等等，這項網路提案三天內就達到

---

10 「衛生福利部……（欲）藉由政府挹注資源介入托育服務『供給端』，提供大多數民眾可負擔且品質穩定的服務以支持家庭育兒。」

1 萬 2 千人連署。<sup>11</sup> 根據媒體報導，行政院長賴清德當時很快就從善如流，決定 0-2 歲準公共化改為需求端模式，政府經費改為直接補助家長。<sup>12</sup> 這是為什麼衛福部官員 F2 會在訪談中承認，政策從供給端改為需求端，其實也是幫他們「解套」。

根據 Mahoney (2000) 的分析，路徑依賴是制度的自我強化傾向，這種強化因為舊有制度背後的效用、功能、權力、正當性，都高於新制度，使得制度變革的代價變得太大而不可行。在衛福部的例子中，這四種機制都發揮了作用。

第一，效用的路徑依賴機制：舊的托育補助政策自 2008 年開始，全國性的保母價格管制則從 2015 年開始運作，兩者在 2018 年準公共化上路時，都已經有一定的歷史成績，直接沿用舊有的托育補助及價格管制制度，在效用上可說是最節省政策研發成本的方法。

第二，功能的路徑依賴機制：原先的 0-2 歲托育補助就附帶價格管制功能，顯示需求端政策一樣可以減輕家長托育負擔，因此減弱供給端政策的功能性。正如衛福部官員 F1 受訪時所言，當賴清德質疑需求端補助會不會造成「那些人又把價錢拉高？」F1 的回答是：「我們就跟他講說 regulate price 的事情，我們（現在就）有機制。」也就是說，舊制度存在多年的事實，讓衛福部有很好的理由可以主張，需求端補助一樣能發揮供給端補助所期待的價格管制功能。這就讓供給端的政策新構想，失去了功能上的必要性。

第三，權力的路徑依賴機制：供給端的新制度會破壞居家保母月收現金的習慣，削弱對收入現金流的支配權，導致保母憤怒與集結，起而維護舊制度的延續，最後引來保母團體萬人連署反對。<sup>13</sup>

第四，正當性的路徑依賴機制：賴清德院長和陳時中部長雖然表達過「供給端補助有助於管控托育服務品質」的正當性信念，但衛福

11 〈公共政策平台提案，逾 1.2 萬人附議：6 千元托育補助直接給家長〉（聯合晚報，劉宛琳，2018 年 6 月 24 日）。

12 〈賴揆：托育費，改為補助家長〉（聯合報，林河名，2018 年 6 月 28 日）。

13 〈有關準公共化政策 0-2 歲家外送托，請直接補助家長 6000 元！〉（新北市托育人員互助發展協會，2018），<https://join.gov.tw/idea/detail/22a857d4-2174-4b62-9660-f319a510563e>

部並沒有充分論述這個信念，發生爭論後當然也就沒能保住供給端構想的正當性，新制度的構想不足以推翻需求端的補助舊制。

衛福部雖然一度萌生供給端模式準公共化的構想，最後的政策設計因為這四項路徑依賴機制的交互作用而大逆轉，回到需求端模式。這段歷史過程，正是舊制度發揮因果限制力量的絕佳例證。

本文這裡參採的制度路徑依賴分析觀點，嚴格來說是 Mahoney (2000)，而不是 Pierson (2004) 的主張。在 Pierson (2004) 眼中，Mahoney (2000) 的路徑依賴仍然是「以行動者為基礎的」(actor-based)，並不純然是制度自身的演化。在衛福部準公共化政策設計的例子中，保母團體啟動進行的萬人聯署抗議活動，也就是社會行動者的存在，是一項重要的影響因素，故此一制度案例不適合用 Pierson (2004) 的觀點來分析。另外，這項行動者因素的背後，其實代表了舊制度的影響力，因為保母團體是為了捍衛舊制度（請政府直接補助現金給家長）而集結的，可說是舊制度促成了社會行動者的出現，再限制了新制度的面貌。因而，本節將之歸類為制度因素（舊制度的路徑依賴），而不是單純的行動者因素（保母團體反對衛福部政策）。這也符合 Mahoney (2000) 的觀點，即制度的路徑依賴過程中，仍有行動者的互動成分。

## 2. 理念因素：公共化施政意圖的缺位

教育部「擴大幼兒教保公共化計畫（106-109 年度）」指出：

公共化比例未達四成之縣（市）及行政區，亟須透過各項機制、因地制宜引領各直轄市、縣（市）政府確立幼兒教育及照顧方針，擴大公共化教保服務之多元性，逐年增加其供應量，滿足家長教育選擇權，進而達到提升國人生養子女意願及減輕家長經濟負擔之目標。

反觀衛福部，為何在 0-2 歲托育服務的領域，沒有「公私比平衡」的

施政理念？衛福部官員 F1 的說法是：

你問我說公私比例……我覺得，本來我們的政策裡，公私比什麼我們都沒有，我們只是說希望他們能夠送出來（提高家戶外送托比例的量能）。……他們（教育部）本來就有公共化的政策，我們沒有，我們是一點都沒有。

換句話說，衛福部沒有公共托育的過去累積，本來就「什麼都沒有」，因此降低了將「公私比」納入施政目標的意願。畢竟，幼托整合之後，歷史上原本就經歷過多次擴張的公立托兒所、公立幼稚園（莊韻親 2008；顏士程 2012），已經完全由教育部主管，統歸為公立幼兒園。因此，教育部擁有累積推動數十年、總共三成就學幼兒涵蓋率的服務量能作為基礎，正是衛福部欠缺的公共資源。

0-2 歲的托育體制欠缺公共化服務的這種「先天困境」，是一些歷史文件與受訪者都指出的現象。即便是晚近 0-2 歲公共化托育在全國 22 縣市中服務量能最高的新北市，社會局官員的撰文也承認，公共托育中心的「劣勢」（weakness）是「備取數眾多」，以及「設置速度無法即時滿足家長托育需求」。加上本來大受歡迎的公共化托育政策，因為家長抽籤抽不中的壓力，反而「累積了……居高不下的詢問度，甚至招致外界有『為德不卒』的疑慮」（林秀穗 2018）。亦即，公共化托育雖然受歡迎，但家長似乎沒有時間和耐心等待。擴張不夠快、量能不夠多的窘境，反而「反噬」了地方政府的施政信譽。因此，新北市政府雖然「從托育公共化的角度出發」，最後決定「回到市場機制找尋答案」（林秀穗 2018），也就是另外推動後來的 2017 年「新北市公共托育合作聯盟托嬰中心及居家托育人員實施計畫」——直接補助家長、送托私人托育服務的地方政策。

在衛福部 2017 年舉辦的「研商 6 歲以下兒童托育公共化政策」會議的發言摘要紀錄也顯示，各縣市 0-2 歲公共化托育量能第二高的台北市政府認為，他們之所以在 2016 年推動「友善托育補助實施計

畫」，同樣是直接補助家長、送托私人托育服務的地方政策，就是為了「積極降低樂透式抽到公托及家長相對剝奪感的情況」。就連衛福部官員也在這場會議的議程文件中直言：「101-105 年（2012-2016）推動全國設置之公私協力托嬰中心，由於設置成本高……地方政府長期負擔營運成本與督導管理責任，面臨普及性及永續性的限制，倘再續予推動廣設公私協力托嬰中心不僅緩不濟急且服務效益有限。」

換句話說，無論在地方社會局或中央衛福部，官員的判斷是，一間一間公托慢慢蓋，其政策落實的速度和影響範圍的廣度，恐怕遠不及用政府資金補貼家長送托私人托育服務的相關方案。根據衛福部 2023 年發布的〈托嬰中心所數及收托人數〉資料，從 2012 年新北市設立全國第一家公共托嬰中心起，至 2018 年準公共化上路之時，近七年間全國只成功開辦了 179 家公托，收托人數 6,318 人。確實和準公共化政策一夕之間私人服務簽約率就衝破 80%，影響數萬名嬰幼兒及其家庭的程度，不可同日而語。

在 0-2 歲托育服務領域，衛福部晚近並未出現類似教育部的「擴大幼兒教保公共化計畫」，也不曾承諾要改善「公私比平衡」，或籌劃設置數萬個公共化服務名額。即使衛福部清楚知道公私協力托嬰中心的罩門是「地方政府長期負擔營運成本與督導管理責任，面臨普及性及永續性的限制」，衛福部也沒有要由中央全面接手財務責任、督導管理責任的意思。再加上少數地方政府於「自行負擔營運成本與督導管理責任」的情形下，還必須面對家長沒抽中公托的「相對剝奪感」與「為德不卒」的批評。因此，衛福部沒有立下「調整公私比」的承諾，而是先求提高家戶外送托比例的量能，轉向與既有的私人保母、私立托嬰中心合作。

衛福部官員 F1 受訪時提到：「我們有公共家園……配合前瞻基礎計畫已經要去做了。那我們已經有這個思考，就是要公共化這裡增加。……我們就是自己去蓋，可是怎麼蓋就蓋不夠、來不及。」詮釋這段話的涵意可知，衛福部知道公共化的理念是存在的，只是在有意識的選擇下，沒有成為衛福部的施政重點。中央政府 2012 年起提出

的「公私協力平價托嬰中心及托育資源中心補助計畫」，只不過是公益彩券回饋金補助的項目之一，而且也只補助公共托嬰的一小部分財務需求，實質上仍是「地方政府長期負擔營運成本」（衛福部 2017 年〈研商 6 歲以下兒童托育公共化政策第二次會議紀錄〉）。在這種情況下，如果「怎麼蓋都蓋不夠」，衛福部自然不會將「公私比平衡」納為主要的施政理念。地方社會局官員 D1 也感受到，教育部和衛福部對於公共托育的推動力道有明顯的差別：

受訪者 D1：教育部有非常多的經驗，因為幼兒園這麼久了……他們這個起碼有三十年了吧。他們對於幼兒園已經早就，他們非常有經驗。對，所以其實他們就會一直大量去推這樣子。

訪問人：但是衛福部？

受訪者 D1：欸，他現在都叫各縣市自己，自己努力啦，衛福部的態度一致就是……反正我就是你各縣市自己努力。你再怎麼樣跟他說，他其實不太願意去處理，對，那其實現在會回到就是各縣市自己處理啊。那為什麼（0-2 歲公共托育中心）推不起來？據我參訪的這些個縣市來看，他其實還是遇到很多障礙，找場地的障礙、各局處合作的障礙。那包括有一個縣市，我都忘記是哪一個縣市，他說他連學校根本連門都不讓他進去，那他怎麼樣去找學校的餘裕空間，去做托嬰中心或是家園？

由於沒有大幅推動公共化的打算，對於衛福部而言，最合理的施政方法就是沿用 2015 年以來的托育補助及價格管制模式。與教育部相比，缺乏公共化施政方針，間接導致 0-2 歲的準公共化最終只是舊有政策的微調與延續。

倡議公共托育的民間婦女團體代表 B2 也有類似的觀察，他認為：

衛福部跟教育部他們對托育政策的態度有差……我的觀察教育部他從一開始要推出的（準公共化）政策，到最後他確定的那個政策，幾乎沒有太大的改變，但是0到2就變了很多。……所以就變成是他（衛福部）什麼都可以談，然後反正他變了（意指從供給端變回舊制的需求端）也不太會有很大的反彈。……如果你是從推動公共化角度來看，那衛福部就是如往常一樣失敗。

## 五、討論與結論

經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）國家晚近擴張托育政策的理由之一，是以社會政策投資人力資本，使之成為強大的勞動力，支持福利國家的永續（Peng 2014）。托育無論就建設公共托育服務，或補助家庭購買私人服務而言，都有高度的政治可見性，成本又相對較低，是一種可負擔的「政治功績建構」（credit building）（Bonoli 2012）。不過，最早實現相關政策的北歐，雖然普及公共托育行之有年，但是要把北歐模式複製到後進國家有其門檻，所以其他國家往往認為，最快速有效的方法是結合公、私部門資源，由私部門提供托育服務、政府提供家長補助，如此便可涵蓋相當多的人口（林怡君 2019）。

如果我們只看結果，就會如 Emiko Ochiai（2009）分析的，東亞國家的社會照顧以市場為主導部門。我們彷彿是同一個「東亞」，透過照顧體制的路徑依賴因果之力，終究聚合在一起，走上相同的政策終局。本文主張這個見解或許部分是正確的，卻是一種「見林」的分析方式；而「見林」之外，還可以「見樹」。本文的旨趣在於台灣為何出現兩種準公共化政策的分歧發展？教育部的準公共化為何採取供給端、相對少量涵蓋、全國家長定額支出的模式？衛福部的準公共化為何採取需求端、幾乎全面涵蓋、各縣市自行訂定家長負擔費用的模

式？本文透過對歷史和政治過程的觀察，見證了兩個特別重要的理念條件，分別是「供給端補助更有助於管控市場的信念」，以及「公共化施政的資源及意圖」，這兩項理念條件的有無，成為政策發展和分化的起點，使之形成如今的風貌。

首先，教育部接受了行政院長賴清德及台南市政府的理念，即「供給端補助更有助於管控市場」。這項因果條件很可能也代表了托育公共化運動的階段性成果，因為公共化運動團體長年批評舊有的「政府補助市場」模式，有「補多少、漲多少」，以及基層教保人員有「低薪血汗」的問題（王兆慶、王舒芸 2018）。經驗證據顯示，這些論述影響了私幼公立化及教育部準公共化的施政核心動機。

正如文獻回顧一開始指出的，這個信念並非當時的決策者所獨有，學術圈的研究論述也有一樣的想法。例如有台灣學者認為，需求端政策應被歸類「市場化」政策，供給端政策應被歸類為「公共化」政策，因為後者有較高程度的政府規劃及介入（邱志鵬 2012）。又如有西方學者認為，需求端政策對服務提供單位的條件限制通常比較少，供給端政策則代表服務提供者經過國家的篩選，國家有更高的控制程度（Cleveland and Krashinsky 2003; Gingrich 2011）。

這種「供給端補助更有助於管控市場的信念」，是準公共化的誕生過程中的重要因果條件，說明了在各式各樣的「混合策略」可能性之中，由於這一項理念的存在，過去教育部的「幼教券」、「五歲免學費」，地方政府的「教保券」等實施多年的需求端補助政策，何以沒有成為 2-6 歲準公共化的模仿對象。當時的決策者期待的是更為「公共化」的政策選項，能夠控制私人市場托育服務的收費價格，以及人員薪資，於是認為在概念上克服了「補多少、漲多少」和「低薪血汗」的問題。

其次，具備「公共化施政的資源及意圖」，這項因果條件影響了教育部 2-6 歲準公共化政策的最終設計。教育部擁有長年推動公共化服務（主要是公立幼兒園）的歷史基礎，沒有全面擴大準公共化涵蓋率的動機。相反的，教育部認為準公共化只是公共化的補充，而不

是替代，甚至應該為公共化所用。因此，教育部的準公共化雖然管控收費價格、人員薪資，但其收費價格仍略高於公幼與非營利幼兒園，其人員薪資仍略低於公幼與非營利幼兒園。準公共化甚至成為教育部鼓勵地方政府推動公共化的財務誘因。當然，這一項理念因子可以順利落實奠基於教育部過去已經取得三成公立幼兒園的歷史資源及治理經驗。<sup>14</sup> 乃至雖然準公共化遭受民間團體的強烈反彈，教育部作為國家行動者，並未軟化立場，反而主動採取「階段性分期實施」分化民間反對者的行動策略，形同緩兵之計，讓教育部有一定的餘裕，不必快速修訂政策。這可說是讓 2-6 歲準公共化政策順利上路的行動者因子。

反觀衛福部，因為相對缺乏「公共化施政的資源及意圖」，所以 0-2 歲準公共化的政策設計思維完全不同於教育部。正如衛福部官員 F1 回答的：「你問我說公私比例……本來我們的政策裡，你公私比什麼我們都沒有。」由於沒有這種歷史遺產，衛福部自然沒有提升就學人數公共化比例的強烈動機。又如衛福部文件所述，因為他們相信公共化托嬰中心「面臨普及性及永續性的限制……不僅緩不濟急且服務效益有限」（衛福部〈研商 6 歲以下兒童托育公共化政策第二次會議紀錄〉）。沿用舊制度的需求端托育補助及價格管制模式，才是最省力的政策選擇，因為只要再加上一條人員薪資的有限管控條件，即可和教育部政策一樣稱為「準公共化」，並不需要考慮準公共化和公共化之間的關係。

缺乏公共化意圖，導致衛福部有意識地選擇擁抱準公共化，追求極高的私人服務簽約率。此外，0-2 歲托育多年全面實施托育補助及價格上限政策的結果是，家長已經習慣領取固定的托育補助金額，各縣市政府也習於制定各自不同的托育收費價格上限。因此，2018 年

---

14 謝謝審查人提醒，教育部的公共化理念，確實也可能有舊制度的基礎，本文限於篇幅未能深入追溯相關成因。若簡要說明，教育部的公共托育量能之所以遠大於衛福部，主因是 1960-1970 年代台灣省政府興辦的兩千多家公立村里托兒所，以及 1990 年代教育部投資 40 億元「發展與改進幼稚教育中程計畫」所辦理的國小附設公立幼稚園，在幼托整合之後，全數歸於教育部主管所致（莊韻親 2008；顏士程 2012）。

衛福部一開始想繼承賴清德院長「補助供給端」，但很快遭遇到各界的反彈，而舊制度在各方面發揮了抑制新制度的作用，導致 0-2 歲「補助供給端」的改革功敗垂成，唯有走向路徑依賴。制度因子解釋了衛福部為什麼沒有像教育部一樣，追求新政策模式的轉變。

如果不是教育部官員帶有的理念因素，教育部其實大可以把 2-6 歲準公共化設計得跟 0-2 歲一樣，全面涵蓋近乎所有的私幼；同理，如果不是衛福部打從一開始就相信公共化之不可求，再加上需求端舊制度的路徑依賴效應，促成社會行動者的反彈，衛福部其實也可以把 0-2 歲準公共化設計得跟 2-6 歲一樣。從這些「反事實假設」的角度來看，這兩個部會如果當初雙雙堅持「供給端」和「公共化」的施政目標，那麼今日的準公共化政策可能會是完全不同的風貌。

這些細部因果分析所展現出的，是一幅與 OECD 國家托育政策不太相同的圖像。就算結果論上看起來，台灣的經驗與東亞照顧福利體制的精神不相違背，也不能忽略上述兩項因果條件所牽引出的歷史和政治過程，才是讓準公共化政策差異化的真實驅動力，或說細部的作用機轉。決策者認定「供給端補助更有助於管控市場」，以及教育部存在「公共化施政的資源及意圖」，而衛福部沒有，可以說是台灣政策發展過程中的特殊性。

雙軌準公共化政策使得台灣 0-2 歲和 2-6 歲的托育公共化及準公共化發展狀況，有顯著的不同。詳如表 2。

表 2 衛福部、教育部主管托育機構的就讀人數及比例變化

年度	0-2 歲			2-6 歲		
	公共化	準公共化	純私立	公共化	準公共化	純私立
2018	6,330 (24%)	15,859 (60%)	4,239 (16%)	168,737 (31%)	22,013 (4%)	348,654 (65%)
2019	7,201 (25%)	18,523 (64%)	3,390 (12%)	175,723 (31%)	91,785 (16%)	297,037 (53%)
2020	8,463 (24%)	22,600 (65%)	3,488 (10%)	184,992 (32%)	112,805 (19%)	285,587 (49%)

資料來源：立法委員張雅琳辦公室提供；作者整理。

以準公共化政策上路，到蔡英文總統第一任期結束（2018-2020年）的數據來看，0-2歲準公共化機構（準公共托嬰中心）服務量能的涵蓋率，幾乎從2018年政策推出後一夕之間就達到高峰，占所有就讀人數的60%，且隨著私立托嬰中心的新增開辦再明顯成長。公共化機構（公托中心、公共家園等）的量能，則相對成長緩慢，2018-2020年只增加約2,000名就讀人數。至於2-6歲準公共化機構（準公共幼兒園），雖然服務量能持續增加，但2018年由於只推行於非六都地區，涵蓋率相當低；2019年起全國施行，就讀人數涵蓋率也僅達19%，遠不如0-2歲的準公共化。2-6歲公共化（公幼、非營利幼兒園等），則於2018-2020年增加約16,000名就讀人數，和0-2歲公共化增加量有明顯的差距。

不可諱言，如果以私人服務提供為主的是「市場化」，以政府服務提供為主的是「公共化」，托育服務體系的公私路線之爭，現實上仍然是「市場化」占了上風。在準公共化政策下，只要私立機構願意與政府簽約，很快就可以納入施政統計數據。故以就讀人數比例來說，準公共化不斷增長，托育公共化的改革則是功敗垂成。這在0-2歲或2-6歲都是一樣的，只是程度不同而已。

最後，反思準公共化政策個案的理論意涵，第一項啟發是「徒制度不足以自行」，至少準公共化的例子是如此。Pierson（2004）雖然提倡一種跳脫行動者、回歸制度本身的路徑依賴觀點，但準公共化的政策個案顯然更貼近Mahoney（2000）的觀點，亦即制度的路徑依賴過程中，仍有行動者的互動成分。教育部和衛福部在政策分化設計的歷程中，雖然部分受到了舊制度的影響，但理念、行動者因素，仍然發揮協同作用。就行動者的相關理論來說，準公共化政策個案的第二項啟發是，國家行動者就足以推動政策變革，更重要的是，準公共的經驗讓我們破除「政府」是一個完整、單一行動者的想像，國家行動者會因為理念、制度遺緒的交互作用，有所分化。這完全符合Skocpol（1985）「國家自主性」，以及國家本身就是行動者的觀點。這些國家中心的「施政者」會考慮自身的資源及信念，進而做出

公共政策決策。他們是 Skocpol 所說的「政府」，而不是「社會」。Skocpol (1985: 9) 的一句話，似乎相當符合他們的處境：「領導國家的官員，會追求轉變的策略，即使他們面對了政治上有分量的，社會力的冷漠或抗拒。」

然而，這絕不能說是準公共化的政策個案「駁斥」了 Pierson 的制度理論觀點，或「否證」了社會中心論行動者的理論觀點。世界上也許存在別的社會政策或政治制度個案，純粹是制度的路徑依賴影響所致，又或者純粹由社會中心的行動者所發動。重點是，制度、行動者、理念，不應該被視為三種競爭的分析取徑，因為它們本來都是理論工具箱裡的一分子，只透過其中一種理論視角來觀察，易流於瞎子摸象，只看到片面的分析。三合一的理論觀點，能幫助我們解析政策形成的黑盒子裡到底裝了什麼東西。這裡值得再次用 Pierson (2004) 的看法作結：社會科學的「理論」，本來就只是對於現實因果機制五花八門的解釋。它們可以彼此互補，而不必互斥。本研究試圖透過台灣準公共化政策分化的歷程經驗來論證，若要完整理解政策差異分化，則理念、行動者、制度因素，其實三者不可或缺；而這三種類型的因果條件，都是在歷史過程的編織與鋪排中成立的。

本文採用三合一的分析觀點，運用次級資料分析、深度訪談等不同的資料，介紹了以巨觀觀點看待兒童托育政策發展的可能性，更重要的是，試圖破除「政府」作為一個完整、單一行動者的想像或迷思。<sup>15</sup> 不過，本文建議後續研究值得追查的是，Skocpol (1985) 的國家中心論關懷底下，也包括「國家能力」的範疇。正如 Skocpol 與 Finegold (1982) 比較美國 NRA 和 AAA 兩個機關的施政成敗，發現兩機關的重要差異是跨部門協調合作能力不同。那麼，教育部和衛福部的政策設計差異，背後根源是否也涉及國家能力與傾向的不同？王舒芸 (2021) 曾明白指出，衛福部的托育施政有「因地制宜」的傾向，而這種因地制宜和便宜行事恐怕只有一線之隔，因為私人托育服

---

15 感謝審查人及編委會所提示的本文貢獻。

務的收費標準、薪資標準、品質管控標準，一旦全面「因地制宜」，有可能最終只是延續原有的城鄉不平等現象。地方主義的傾向如何影響衛福部的準公共化政策設計？衛福部的準公共化新制和舊制一樣，採用價格管制金額交由地方政府決定的模式，是否其實和某種地方主義有關？這種地方主義是不是來自於教育部和衛福部在財政能力或人力資源上的差異？這些是本文未能回答，有待未來探索的重要議題。

誌謝：本文部分改寫自第一作者的博士論文《準公共化的誕生：台灣托育政策走向規範性市場的推力與分化》，感謝田野中每一位匿名但關鍵的受訪者，讓本文的分析更為豐富、立體。感謝洪惠芬老師在「2021年台灣社會學年會」對初稿的寶貴意見，呂建德老師、蔡培元老師、楊佳羚老師、歐姿秀老師、鄭清霞老師對分析視角及理論觀點的啟發。特別感謝《台灣社會學》前、現任主編、編輯委員會及匿名審查人，對分析架構與理論觀點的寶貴修訂建議，讓此文與理論更具對話性；最後感謝編輯對文字精細的校閱。文中若有任何錯誤疏漏之處，概由兩名作者負責。

## 參考文獻

- 王兆慶、王舒芸，2018，〈托育擴張之路：論述、托盟與行政官僚的共舞〉。頁 171-198，收入蕭新煌、官有垣、王舒芸編，《台灣社會福利運動與政策效應：2000-2018 年》。台北：巨流。
- 王舒芸，2021，《托育公共及準公共化政策效益評估期末報告》。台北：衛生福利部社會及家庭署委託研究報告。
- 平岡公一，2017，〈社会サービス市場の諸理論と国際比較研究の可能性〉。《社会政策》9(2): 75-86。
- 林秀穗，2018，〈從公辦民營，擴充到市場機制的托育公共化模式〉。論文發表於「歡喜生、快樂養：幼托公共化的創新與實踐研討會」。台北：新北市政府社會局，2018 年 7 月 23 日。
- 林怡君，2019，《就業、家庭和通往性別平等的生命歷程體制：比較台灣與德國之政策變遷與生命歷程》。嘉義：中正大學社會福利研究所博士論文。
- 林國明，2012，〈歷史研究法〉。頁 167-210，收入瞿海源、畢恆達、劉長萱、楊國樞編，《社會及行為科學研究法：質性研究法》。台北：東華。
- 邱志鵬，2012，《我國幼兒托育制度之研究》。台北：行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
- 段慧登、馬祖琳，2013，〈社會變遷中私立幼兒園未來發展議題與策略探究〉。《幼兒教保研究期刊》10: 1-18。
- 洪福財、翁麗芳、鍾志從，2012，《「5 歲幼兒免學費教育計畫」效益評估》。台北：行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
- 莊韻親，2008，《當個怎樣的母親？戰後台灣法律中的母職建構》。台北：國立台灣大學法律學研究所碩士論文。
- 傅立葉、王兆慶，2011，〈照顧公共化的改革與挑戰：以保母托育體系的改革為例〉。《女學學誌》29: 71-112。
- 劉毓秀，1997，〈前言：從父權國家到媽媽政府〉。頁 3-9，收入劉毓秀編，《女性、國家、照顧工作》。台北：女書。
- ，2011，〈北歐普及照顧與充分就業政策及其決策機制的台灣轉化〉。《女學學誌》29: 1-77。
- 鄭清霞、洪惠芬，2005，〈養育責任的集體分擔：公共財與外部性的分析〉。《台大社工學刊》10: 55-112。
- 顏士程，2012，《台灣幼兒園發展史》。台北：華騰。

- Bastos, Paulo and Julian Cristia. 2012. "Supply and Quality Choices in Private Child Care Markets: Evidence from São Paulo." *Journal of Development Economics* 98(2): 242-255.
- Becker, Howard. 1998. *Tricks of the Trade: How to Think about Your Research while You're Doing It*. Chicago: University of Chicago Press. 郭姿吟、呂錦媛譯，2009，〈這才是做研究的王道〉。台北：群學。
- Béland, Daniel and Robert Henry Cox. 2016. "Ideas as Coalition Magnets: Coalition Building, Policy Entrepreneurs, and Power Relations." *Journal of European Public Policy* 23(3): 428-445.
- Berridge, Virginia. 2010. "Hidden from History?: Oral History and the History of Health Policy." *Oral History* 38: 91-100.
- Bonoli, Giuliano. 2012. "Blame Avoidance and Credit Claiming Revisited." Pp. 92-110 in *The Politics of the New Welfare State*, edited by Giuliano Bonoli and David Natali. Oxford: Oxford University Press.
- Cairney, Paul. 2015. "Paul A. Sabatier, 'An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein.'" Pp. 484-497 in *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, edited by Martin Lodge, Edward C. Page and Steven J. Balla. Oxford: Oxford University Press.
- Cleveland, Gordon and Michael Krashinsky. 2003. "Financing ECEC Services in OECD Countries." [https://www.researchgate.net/publication/260386747\\_Financing\\_ECEC\\_Services\\_in\\_OECD\\_Countries](https://www.researchgate.net/publication/260386747_Financing_ECEC_Services_in_OECD_Countries)
- Estévez-Abe, Margarita and Manuela Naldini. 2016. "Politics of Defamilialization: A Comparison of Italy, Japan, Korea and Spain." *Journal of European Social Policy* 26(4): 327-343.
- Gardini, Gian Luca. 2012. "In Defense of Oral History: Evidence from the Mercosur Case." *Journal of Politics in Latin America* 4(1): 107-133.
- Gingrich, Jane R. 2011. *Making Markets in the Welfare State: The Politics of Varying Market Reforms*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Immergut, Ellen. 2010. "Political Institutions." Pp. 227-240 in *The Oxford Handbook of the Welfare State*, edited by Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger and Christopher Pierson. Oxford: Oxford University Press.
- Le Grand, Julian. 1991. "Quasi-Markets and Social Policy." *The Economic Journal* 101(408): 1256-1267.
- Lee, Sophia Seung-yoon and Seung-ho Baek. 2014. "Why the Social Investment

- Approach Is Not Enough: The Female Labour Market and Family Policy in the Republic of Korea.” *Social Policy & Administration* 48(6): 686-703.
- Lee, Sung-Hee. 2017. “The Socialization of Childcare and a Missed Opportunity Through Path Dependence: The Case of South Korea.” *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 24(2): 132-153.
- Mahoney, James. 2000. “Path Dependence in Historical Sociology.” *Theory and Society* 29(4): 507-548.
- Morgan, Kimberly. 2012. “Promoting Social Investment through Work-family Policies: Which Nations Do It and Why?” Pp. 153-180 in *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, edited by Nathalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palme. Bristol: Policy Press.
- Ochiai, Emiko. 2009. “Care Diamonds and Welfare Regimes in East and South-East Asian Societies: Bridging Family and Welfare Sociology.” *International Journal of Japanese Sociology* 18(1): 60-78.
- Peng, Ito. 2014. “The Social Protection Floor and the ‘New’ Social Investment Policies in Japan and South Korea.” *Global Social Policy* 14(3): 1-17.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Skocpol, Theda. 1985. “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research.” Pp. 3-38 in *Bringing the State Back In*, edited by Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol. New York: Cambridge University Press.
- . 1994. “The Origins of Social Policy in the United States: A Polity-Centered Analysis.” Pp. 182-206 in *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*, edited by Lawrence Dodd and Calvin Jillson. New York: Routledge.
- Skocpol, Theda and Kenneth Finegold. 1982. “State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal.” *Political Science Quarterly* 97(2): 255-278.
- Tansey, Oisín. 2007. “Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling.” *Political Science & Politics* 40(4): 765-772.
- Tsai, Pei-Yuen. 2014. “Stability with Change: Work-Family Balance Policies in Taiwan.” Pp. 45-54 in *Studying Public Policy: An International Approach*, edited by Michael Hill. Bristol: Bristol University Press.
- Warner, Mildred E. and Raymond Gradus. 2011. “The Consequences of Implementing a Child Care Voucher: Evidence from Australia, the Netherlands and the USA.” *Social Policy & Administration* 45(5): 569-592.