

影響非營利幼兒園公私協力關係之要素探討

楊宛育*

摘 要

為了因應國內少子化問題嚴重，政府開始擴大公共托育服務量，期望藉由建構友善、普及、平價、優質之教保服務模式，提供完善的幼兒教育及照顧。另一方面，考量政府財政負擔有限及國際發展趨勢，政府開始以公私協力經營非營利幼兒園之模式作為現階段幼教政策發展之方向。因此，本研究以公私協力理論做為基礎，檢閱目前公部門與非營利組織協力之相關理論與分析，並藉由質化研究途徑中的文獻分析法與深度訪談法，探討政策推動第一年（民國 103 學年度）間政府與非營利組織協力辦理非營利幼兒園之情形，據以分析影響非營利幼兒園協力關係之要素。

研究結果發現，文獻分析歸納出影響公私協力關係之要素中（目標、規範、資源、溝通、平等互惠、長期關係等六項），「長期關係」對非營利幼兒園公私協力關係之影響較低，而「信任」應納為影響要素之一。基於目前全國尚未普及設立的情況下，本研究嘗試針對未來公私協力辦理非營利幼兒園提供幾項建議，包括：（一）政策規劃者（中央政府）重新審視以「勞務採購」做為法源依據的合適性；（二）督導者（地方政府）扮演更多輔導的角色，加強行政人員對於非營利幼兒園、協力事務的認知，並減少參與協力者的地位差異，避免官僚態度，增進合作效益；（三）經營管理者（非營利組織）本身也需培養與公部門互動的能力，建立協力經驗的知識體系，回饋到組織，形成組織決策與行為的參考。

關鍵詞：公私協力、地方政府、非營利組織、非營利幼兒園

* 臺北大學公共行政暨政策學系碩士。

壹、 前言

隨著國家社會經濟結構的變遷與社會福利需求的多元化，反映了現今福利服務的提供模式已超越政府能力所能承擔，為解決在有限社會資源下滿足民眾需求的困境，政府開始考慮藉助民間部門的參與，透過與民間部門的協力合作，使公共服務保有效率和彈性。政府透過與非營利組織的合作，其關係開始有所轉變，由陌生到競爭合作，甚至政府主動尋求私部門協力參與，皆象徵公部門不再只強調公平性的原則，也開始注重公共服務的水準、因應民眾對公共服務的多元需求（吳英明，1996：15）。

幼兒教育具有準公共財的性質，既不屬於國民教育，也與正式學校教育不同，融合了啟蒙教育與家庭教育。在幼兒教育發展的過程中，家庭、市場與國家皆扮演重要的角色，在不同的社會體制下，形塑出不同的幼兒教育發展路徑（歐姿秀，2006：2）。長久以來，臺灣的幼兒教育的發展並未如國民教育般享有資源的保障與整體的規劃，而幼兒照顧的工作仍被視為母親的天職與私領域的家庭責任，國家對於幼兒托育一向缺乏積極關懷和主動介入的態度，只有在家庭資源不足時，政府才會扮演輔助性角色（王淑英、孫嫚薇，2003：150；歐姿秀，2006：3）。然而，近年來，社會急遽變遷導致國人對於婚姻與生育態度有所改變，使少子女化的社會結構變遷現象愈趨嚴重，亦使兒童照顧政策特別受到關注。此外，國內也面臨幼教環境公私立托教機構數量失衡、幼兒園¹品質參差不齊、幼教費用負擔日益增高、城鄉差距的不均衡發展等現象，為了減緩上述問題，政府開始推動其他學前教保方案及措施，期望藉由建構友善、普及、平價、優質之教保服務模式，提供完善的幼兒教育及照顧。

教育部在參考各國幼托服務供應的發展趨勢後，使地方政府除了自行興辦公立幼兒園外，也可以委託公益性質法人（以下簡稱公益法人）辦理非營利幼兒園，不僅將過去政府以業務委託「公辦民營」之托兒所或幼稚園一併納入管理，更強調透過公私協力，結合公部門與民間力量，以成本價格經營方式，提供公平且有品質之幼兒教育與照顧服務。然而，在國內的研究領域中，有關政府與民間部門合作提供幼托服務的研究多停留在學校公辦民營模式之探討，對於公私協力的探討較為缺乏，此現象可能與非營利幼兒園的發展尚未普及有關，惟作者認為有必要探究政府如何與非營利組織協力經營非營利幼兒園，期能提供學術對於實務上的深度瞭解，以彌補相關研究之不足，此為本研究動機之一。

在社會的變遷、家庭結構的改變及少子女化情況下，自 2014 年底九合一選舉六都首長候選人提出之育兒政策政見來看，臺北市、桃園市、臺中市、臺南市市長候選人皆提出將善用公共閒置空間廣設非營利幼兒園、公辦民營幼兒園或公

¹ 本文統一以「幼兒園」一詞含括 2012 年幼托整合前之幼稚園與托兒所。

立幼兒園；2016年總統大選中，蔡總統提出五大社會安定計畫²中之「社區照顧計畫」即指出，未來應「利用及改善閒置校園等公共空間，擴大辦理公共幼兒園及非營利幼兒園，提供優質可負擔的幼兒教育服務」。由此顯現出，政府未來的方向在於，透過政府租地、聯合採購等間接補助方式，由民間經營幼兒園並自負盈虧，使幼兒照護協助不間斷，也改善幼托收費高昂的問題，突顯出非營利幼兒園已成為未來地方政府提供幼托服務之趨勢，也引起作者選擇探討非營利幼兒園協力運作情形，此為本研究動機之二。

在國內教育學研究領域中，以公私協力模式幼兒園³為研究對象進行探討之論文已有相當之累積，不過研究者多只從家長選擇、教保人員、現況評估、經營策略等面向探討，而政策面向的相關討論卻較為缺乏，就國內公共行政研究領域而言，由教育政策面向切入之研究也不多，僅有梁益明（2007）、吳翠卿（2010）、林美筑（2012）、黃秀琴（2014）、莊秀娟（2016）、李淑麗（2016）等幾篇文獻，然而，教育政策是政府對教育的作為或不作為，國家透過教育政策與制度的擬定及執行足以影響全國各級學校的走向與發展，再加上既有研究鮮少提及非營利幼兒園之相關議題，因此，本研究以公共行政領域的角度瞭解非營利幼兒園的協力情況。

鑑於上述，非營利幼兒園已成為未來各地方政府在兒童教育與照顧方面努力的方向，因此，基於目前全國尚未普及的情況下，本研究透過實證資料之蒐集、分析，深入瞭解政府部門與非營利組織在非營利幼兒園的協力運作情形，並探討影響協力關係之要素。本研究以下先針對公私協力的意義與影響要素進行回顧，其次介紹研究方法與過程，再析探影響非營利幼兒園公私協力關係之要素，並在文末提出研究發現與建議。

貳、 文獻檢閱

一、 協力的意義

近年來，為了解決雙環困境（catch-22 situation），政府與民間部門的互動日益頻繁，也以協力關係作為主要的互動模式。然而，整理相關文獻可以發現，國內外對於協力關係有不同的解釋，迄今尚未形成一致的定義。根據 Brinkerhoff（2002）的主張，公私協力關係是一種基於相互認同的目標，而建立在彼此之間的動態關係，包括相對自主、公平、參與、課責、透明、相互「鑲嵌」（embed）

² 資料來源：2016，點亮台灣：<http://iing.tw/policies/fssp>，檢索日期於2018年5月28日。

³ 公私協力模式幼兒園係指政府將幼托業務委託民間經營的模式，自1990年代開始推行政策後，我國共出現三種類型之公私協力模式幼兒園，包括公辦民營幼兒園、社區自治幼兒園、非營利幼兒園。

與「認同允諾」的關係。也有學者認為，協力是指不同的組織，藉由聯合行動、分享資源和共同決策，一起從事某項生產的過程，並且共享最終產品和服務的所有權（Linden, 2002: 6-7; Kamensky, Burlin, and Abramson, 2004: 8）。Powell 與 Glendinning（2002: 2-3）認為協力關係需要至少兩個或多個機關之間存在共同利益或互賴性，其所形成的關係應該包含某種程度上的信任、公平與互惠，而非單純的上下隸屬關係或市場型式的契約。

國內學者吳英明（1994：61）與吳濟華（1994：1）則認為「公私部門協力關係」，是指某特定事務的參與者形成一種不屬於公部門亦不屬於私部門，而是屬於公私部門結合而成的關係，其參與者對該事務之處理具有目標認同、策略一致、及分工負責的認知與實踐，透過雙向水平溝通參與的方式建立共識，共同分擔責任，為社會創造永續的利益。同時，吳英明（1993：13）亦認為，公私部門協力關係之建立及充實是未來政府運作、社會體制的經營、及公共政策的主流。協力關係並非只政府功能的解除或一個理想社會的建立，而是較著重在公私部門角色的改變，社會資源整合利用策略之探討，及社會經營新結構體的產生。此外，曾冠球（2011：84）曾指出，「公私夥伴關係」（public-private partnerships）是一種組織形式，泛指政府當局與民間部門之間具有共同願景與目標，並分享權威、財務、技術資源，以至於責任與風險之一種制度安排；公、私部門行動者可以藉由資源分享、相互調適，以及風險分擔等手段，達成目標調校（goal alignment）並創造出協力綜效。

基於上述學者對於公私協力關係的解讀，本研究對公私協力關係的界定如下：協力關係是指至少兩個或以上的組織之間，基於共同的目標與認知，透過某種程度上的公平與互惠，雙方共同發展產品與服務，並分擔相關風險與成本，以及共享資源與利益，發揮「綜效」（synergy）。

二、 影響公私協力關係之要素

近年來，政府與非營利組織的互動研究逐漸受到重視與關注，有關公私協力的文獻在數量上已有不少的成果，研究的面向也相當多元廣泛。一般而言，公私協力所指的「私部門」，有些研究意指民間企業，有些則包含了第三部門，然而，本研究欲探討的公私協力範疇，主要著重於政府與非營利組織之公私協力關係，因此，作者以國內政府與非營利組織的協力或互動作為切入的面向。

經由文獻的回顧，可以發現許多國外的學者透過不同的分析面向，建立政府與非營利組織互動關係的型態（例如：Kramer, 1981; Gidronet al., 1992; Coston, 1998; Young, 1999, 2000; Najam, 2000）。此外，國內探討政府與非營利組織協力或互動關係之研究，也大致可歸納為二種面向：一是整理國內外學者之協力互動理論，整合形成該研究的理論架構，並以本土系絡分析政府與非營利組織之互動關係（例如：吳英明，1993；鄭讚源，1997；劉淑瓊，1997；官有垣，2001，2003；江明修、鄭勝分，2002，2010；孫煒，2007）；二為直接透過個案經驗瞭解政府

與民間部門的協力運作模式（例如：官有垣，1996；呂朝賢，2002；官有垣、李宜興，2002；呂朝賢、郭俊巖，2003；陳定銘，2004，2006，2008；李柏諭，2005，2011；王嘉州、陳韋伶，2009；陳定銘、陳樺潔、游靖宇，2012；林淑馨，2015，2016，2018）。歸結相關研究成果，發現各學者探討政府與非營利組織協關係式之要素多有相似、重疊，因此，本研究透過相關文獻之檢閱，歸納出影響協力關係之要素，茲分述如下：

（一） 目標

檢閱文獻發現，吳英明（1994）、Najam（2000）、Brinkerhoff（2002）、Vigoda（2002）、呂朝賢（2002）、曾冠球（2011）等學者在公私協力互動關係的定義與分類皆提及「目標」對於協力關係的重要性。政府與非營利組織都要追求實踐某些目標。就政府而言，所謂目標，即為其施政之理念與願景；對非營利組織而言，目標一詞等同於非營利組織成立之宗旨、使命或願景。在公私協力的關係中，非營利組織基於實現組織的目標與使命，倡導組織價值以提供公共服務，而政府則是依其提供公共服務的目標，來與非營利組織合作。因此，目標清晰是維持協力關係的必要條件，有助於任何協力參與者都能清楚地分享目標之願景，以及公私協力所欲達成之目標，使每一位參與者瞭解共同期望，同心協力解決問題（Hailey, 2000: 219-230; Linden, 2002: 74-76），因此，本研究將「目標」視為觀察影響協力關係之要素。

（二） 規範

國內外學者（Coston, 1998; Najam, 2000; 呂朝賢，2002）對於公私協力、互動關係的定義與分類皆提及「規範」對於協力關係的重要性，故本研究將其列為影響協力關係的要素之一。由前述理論與相關文獻的回顧中可以發現，公私協力互動關係呈現多元的型態，然而，在跨組織合作的制度環境中，規範、法制和規則的確認是重要的，因其確保了行為的合法性，提供開放且可信的協力過程，使協力關係的存續成為可能（Linden, 2002: 83）。

（三） 資源

協力能力不僅與有形的資源相關，無形的資源也會影響（Hudson and Hardy, 2002: 55）。有形的資源如人力、金錢、設備等；無形的資源在政府部份如規約權、專業性與管理能力等；在非營利組織則包括了專業性、人際網絡（包括政黨關係、政治力量、公共關係、相互關係等）、組織團結性及歷史聲望（包括組織背景、組織合法性等）等。透過文獻的檢閱，作者發現Gidron 等人（1992）、吳英明（1993、1996）、Coston（1998）、Peters 與 Pierre（1998）、Hailey（2000）、McQuaid（2000）、Brinkerhoff（2002）、Bryson 等人（2006）、李宗勳（2007）、曾冠球（2011）等學者對於協力、互動關係的定義與分類皆提及公私協力期望能有效整合資源，發揮效益，故本研究將其列為影響協力關係的要素之一，並在此基礎下，觀察政府與

非營利組織之間資源分享、整合的情形。

(四) 溝通

透過相關文獻的回顧，學者吳英明（1994）、吳濟華（1994）、Najam（2000）皆提及要透過雙向水平溝通的方式建立共識、發展協力關係，故本研究將其列為影響協力關係的要素之一。溝通是指思想、事實、信念、態度以及感覺經由一個或多個媒介用以傳送與接收（陳恆鈞、張國偉，2005：53）。Bryson 等人（2006：45-50）在文獻檢閱中發現，在過程、結構與治理因素之中，正式和非正式的溝通聯絡，對於達成初步協議、建立領導與信任、衝突管理、規劃、合法性、結構配置、以及治理結構等細部因素有相當大的影響；Thomson 與 Perry（2006: 21-23）認為在合作過程中，行動者會透過正式與非正式的溝通協商，以共同創造規範與結構，並管理該關係網絡與行動方案或議題規範。由於政府、非營利組織之間有著本質上的差異，故協力關係必須建立在良好溝通的基礎上，透過持續的溝通，縮小彼此的認知差距以形成共識，使協力關係得以順利推行（孫本初、郭昇勳，2000：101-104）。

(五) 平等互惠

經過相關文獻的檢閱後，可以發現「平等互惠」幾乎是學術界與實務界所共同提到之概念（吳英明，1993；李宗勳，2004，2006，2007；林淑馨，2007，2014，2015，2016，2018；陳敦源、張世杰，2010；Brinkerhoff, 2002; Powell and Glendinning, 2002）。公私協力關係代表著跨部門公私組織之間協力式網絡關係的本質，而平等互惠關係即為觀察的重要面向之一；此外，許多研究發現，當一個團體具有其他團體需要或可以從中獲益的獨特資源（技術、專業或錢）時，協力將會發生，形成一種非正式的網絡關係，在持續互動的過程中，若能奠定平等互惠與相互信任的基礎，反而更能有效達成共同目標或解決共同問題（Peters, 1997; Klijn and Teisman, 2000; Thomson and Perry, 2006: 27; Gazley, 2008；陳敦源、張世杰，2010：22）。然而，學者山岡義典（2005；轉引自林淑馨，2015：24）曾指出，雖然理論上多強調協力的雙方是在獨立與平等的情況下進行，但實務上卻很難做到百分之百的平等關係，因此，本研究欲由「平等互惠」的角度觀察政府與非營利組織在從事協力時能否真如理論所言維持平等互惠之地位？

(六) 長期關係

相關文獻（例如：Hailey, 2000: 219-230; Hudson and Hardy, 2002: 59-61；孫本初、郭昇勳，2000：101-104；李宗勳，2007：48）指出，公私協力計畫必須考量協力關係的生命週期、資金來源及組織成員維持協力的意願，為一種長期合作關係的建立，非僅侷限於參與者短期利益的衡量。同時，更需要清楚地界定成功指標、對執行階段的期望與結束協力的條件，使協力參與者明確的接受課責。簡言之，協力關係乃在培養一種長期的、休戚與共的「生命共同體」的關係。於是，

本研究將「長期關係」作為影響協力關係要素之一，探究政府與非營利組織協力經營非營利幼兒園的過程中，長期合作的意願如何，從中瞭解雙方的協力關係。

參、 研究方法與過程

為瞭解我國政府部門與非營利組織協力之運作模式，本研究先採用文獻分析法檢閱目前公共行政領域中政府與非營利組織互動理論的相關文獻，歸納整理影響公部門與非營利組織協力關係之要素；另一方面，輔以深度訪談法分別針對公部門與非營利組織進行訪談，整體且深入的探討個案的發展情況，以彌補在資料蒐集與文獻分析上之不足，同時也透過實證研究，瞭解政府與非營利組織在非營利幼兒園的協力情形，提供學術對於實務運作的深入瞭解，豐富此領域之文獻。

本研究之主軸在於瞭解政府與非營利組織協力辦理非營利幼兒園的情況，然而，作者認為，不同形成背景將有可能影響政府與非營利組織協力關係之因素亦有可能不同，再加上政府與非營利組織之間要產生協力的脈絡與模式必須經過一段時間的磨合，因此，本研究採用立意抽樣的方法，根據「非營利幼兒園設立之時間」作為訪談對象的選取依據，並挑選「較早設立之非營利幼兒園」，以期獲得較多資訊，供研究使用。同時，本研究亦將訪問「政策規劃者－中央政府」，進一步瞭解宏觀層面之政策內涵。基此，本研究之訪談對象挑選「較早設立之非營利幼兒園」及「政策規劃者」作為訪談對象。

根據全國教保資訊網⁴及教育部國教署統計，在政策推動之第一年（民國 103 學年度），全台共有 10 所非營利幼兒園，且都集中在都會區，其中 2 所分別由私立大專校院及幼兒教保相關工會承接辦理，不過，私立大專校院屬於特殊性財團法人，所從事之目的事業性質特殊，與一般性財團法人不同，而幼兒教保相關工會組織係屬職業團體，其特性有別於一般公益社團法人，因此，本研究僅限定於財團法人與公益社團法人非營利組織辦理之非營利幼兒園，訪談對象聚焦於其他 8 所非營利幼兒園、設立之母機構及所處縣市政府之主管單位，同時也訪談中央政府之政策規劃單位－教育部國教署之相關人員，以期獲得相關資訊，瞭解非營利幼兒園之協力現況。

在初步瞭解公私協力模式及研究對象的發展之後，作者先以電話聯繫受訪者，簡單說明本研究的目的與問題，最後取得受訪者的同意，確認訪談時間與地點，同時也將本研究之訪談提綱⁵以電子郵件方式寄給受訪者過目。在約訪過程中，本研究原先擬針對政策推動第一年設立之園所及其母單位、合作縣市進行訪談，然致電聯繫後，有一地方政府業務承辦人以業務繁忙為由拒訪；少數非營利組織也拒訪，其原因係認為母單位涉入不深，僅參與投標、簽約過程，主要都是園所

⁴ 網址：<http://www.ece.moe.edu.tw/>。

⁵ 本研究之訪談提綱詳見附錄，由於本研究分別對中央政府、地方政府、非營利組織及非營利幼兒園進行訪談，考量各方受訪者之性質與立場差異，本研究共擬定四份深度訪談提綱。

與政府互動較為頻繁，故無法接受訪問；園所的部分，少數園長也拒訪，其表示由於母單位旗下經營數間園所，大多會由母單位統一與政府接觸，園長與政府接觸的機會不多，僅負責管理園內的行政作業。除上述拒訪情況之外，其他受訪者的約訪情況皆相當順利，皆由作者親自訪談，訪談時間約 1~1.5 小時，訪談內容在爭取受訪者的同意之下全程錄音，並由作者親自整理成逐字稿。

本研究實際受訪對象涵蓋三個縣市及六個園所，共 12 位受訪者。為避免透露受訪者的資訊，本研究將訪談之皆匿名處理。本研究實際訪談名單如表一所示：

表一 深度訪談之受訪對象資料

| 受訪者編號 | 所屬部門 | 職稱 | 訪談日期 | 訪談方式與地點 |
|-------|--------|-----|------------|---------|
| G1 | 教育部 | 視察 | 2017/03/29 | 面訪（臺北） |
| G2 | | 科員 | 2017/03/29 | 面訪（臺北） |
| G3 | 地方政府 | 科員 | 2016/12/27 | 面訪（臺南） |
| G4 | | 股長 | 2017/01/17 | 面訪（臺北） |
| G5 | | 科員 | 2017/01/10 | 面訪（新竹） |
| N1 | 非營利組織 | 專員 | 2017/02/07 | 面訪（臺北） |
| N2 | | 執行長 | 2017/01/05 | 面訪（新竹） |
| N3 | | 主任 | 2017/01/05 | 面訪（高雄） |
| O1 | 非營利幼兒園 | 園長 | 2017/02/03 | 面訪（臺北） |
| O2 | | 園長 | 2017/02/13 | 面訪（臺北） |
| O3 | | 園長 | 2016/12/30 | 面訪（臺北） |
| O4 | | 園長 | 2017/02/16 | 面訪（臺北） |

資料來源：本研究整理。

肆、 非營利幼兒園之公私協力現況

非營利幼兒園政策主要是藉由地方政府與民間非營利組織之間的互動與合作，將有限的資源整合，由非營利組織組成專業團隊經營非營利幼兒園，提供家長、幼兒、教保人員一個友善的環境，以滿足公共托育的需求。在個案中，公私協力的運作對象包括地方政府、非營利組織及非營利幼兒園。本研究主要以影響協力關係之要素來探討，分別是目標、規範、資源、溝通、平等互惠、長期關係六項，並且將訪談的結果以這六項要素作為分析之架構，增加對於個案實際運作的瞭解與認識。

一、 目標：協力參與者皆有共同的目标，且明確清晰

關於非營利幼兒園的目標，受訪者明確表示協力夥伴彼此的目標是一致的，認為辦理非營利幼兒園主要可以達到提昇公共化教保服務比例的目標（G1、G3、G4、G5、N1、N3、O2、O3），「可以擴大公共化的教保服務量」（G1），提升

幼兒入園率、增加幼兒就讀公共化幼兒園的機會。

非營利幼兒園也提供家長另一種托育之選擇。對家長而言，非營利幼兒園的學費雖然較公立幼兒園高，然而其所提供的服務時間貼近雙薪家庭之需求，等於享有私立幼兒園的服務，故平價化的學費成為吸引家長的誘因，可以減輕教育經費的負擔，使其能夠安心發展自己的事業（G1、G3、G4、G5、N2、N3、O1、O3、O4），「我們也希望在家長跟社區的部分，在孩子學齡前的階段，提供他們一些比較新的、適合孩子的教養資訊及方法」（N2），彼此相互交流，使幼兒獲得妥適的發展。同時，非營利幼兒園也提供教保人員（教保員及幼教師）一個發揮所學、專業的舞台，實踐理想，並給予一定的薪資與福利保障（G4、G5、N2、O2），「因為教保人員的待遇也相對好一點，所以他在會比較樂意、願意去思考說在孩子那個年齡層適合什麼環境，在這方面會花比較多心思」（N2），是個友善的就業環境。

另外，民間部門皆認為「社區關係的經營」是非營利幼兒園很重要的一環（N1、N2、N3、O1、O3、O4），「我覺得園所必須要跟社區裡的人員接觸，必須要有良好的互動關係，家長其實也大量的來自於社區，...，我們的目的是希望能夠營造友善的育兒環境」（N1）。平時園長與老師們會與社區的里長、人員互動，彼此瞭解並相互幫忙，且園內亦會辦理座談會，開放給社區內的人員參與，「像是社區生活學苑，除了帶動社區之外，我們也回饋給家長，讓爺爺奶奶也可以參加」（O1）。此外，許多非營利組織本身就與社區有良好的互動，園所的設立使組織原本的社區資源得以有效整合，並以園所作為聯繫的管道，「我們一直有個夢想是可以整合社區的資源，深耕在這地區，...，當他們需要服務、討論時，我們是可以提供協助的，讓家長更放心，也能安心的托育小孩，或是育兒諮詢、經驗分享，這是我希望可以達成的一個目標」（O4）。

二、 規範：具體明確的規範使雙方的責任、義務有所依循

（一） 規範來源：主要是非營利幼兒園實施辦法及雙方簽訂之契約

在委託的協力關係下，協力參與者之間就存在履行契約的權力義務關係，而法規的制訂及契約的規劃亦著重於政策目標的達成。由訪談過程可以得知，非營利幼兒園主要是根據《非營利幼兒園實施辦法》的規定辦理，其規範面向涵蓋幼兒園整體的運作，包括設立前辦理計畫的審議方式、契約的簽訂與內容、設立後的履約管理，以及契約期滿後結餘款的運用等事項（G2、G3、G4、G5、N2、N3、O2）；至於教保服務、幼兒權益保障等方面的規範則與一般公私立幼兒園相同，也是受到母法《幼兒教育及照顧法》的規範（G4、N1、N3）。

除了法規上的依據之外，實際影響地方政府與非營利組織互動的規範也包括雙方簽訂之契約，「公益法人與地方政府之間是有個契約關係在的」（G2）。無論是委託辦理形態或是申請辦理形態，非營利幼兒園係依據政府採購法及其相關

規定，辦理勞務採購、公開招標，非營利組織需檢具服務建議書及相關文件、資料，參加投標，得標後即與地方政府簽訂契約，而契約內容明確地載明了協力參與者之間應履行的責任及應盡的義務（G2、G3、G4、G5、N2、N3、O1、O2、O4）。

（二） 規範面向

經過訪談的過程可知，前述的規範涵蓋各種層面，也清楚載明協力參與者應如何運作、辦理非營利幼兒園，也因此，地方政府與非營利組織凡事必須依照法規、依照契約行事（G5、N3、O1）。基於法規、訪談的內容，作者可將主要規範的面向大致整理為到園檢核、經費運用之約束、教保人員配置之要求，詳細說明如下：

1. 到園檢核

所有受訪者皆表示到園檢核是非營利幼兒園的「特色」（G3、G4、N1、N2、N3、O2、O4），地方政府「每學期都一定要到園檢查一次，而且我們一學年要績效考評，這個部分就是為了為人民來把關，我們也可以確保法人在經營的幼兒園有一定的水準、一定的品質」（G4）。到園檢核同時擁有督導與溝通的功能，透過到園檢核的機制，地方政府與專家學者也會針對園所面臨的問題、需要改進之處給予建議，另外，園所、非營利組織也可以藉此機會與地方政府溝通、討論，「是個定期性的溝通管道」（N1）。

2. 經費運用之約束

有別於一般私立幼兒園的運作型態，非營利幼兒園的財務面是受到管轄的，「非營利幼兒園是透過公私協力的關係，有政府資源的挹注，所以政府資源都應該用在幼兒園身上，而不是作其他用途，所以我們對於財務管理的部分有訂定財務處理注意事項，幼兒園要依照這個規定去做經費的支用」（G2），除了依照成本費用計算學費、園所自負盈虧之外，地方政府亦會安排會計師至園所查帳（G4、N3、O4），「會建議帳務的部分哪些要做調整，讓我們更符合局內的期待」（O4）。

為了避免非營利幼兒園的經費作為他用，關於專款專用的規定，《非營利幼兒園實施辦法》授權予各地方政府訂定「非營利幼兒園會計、財務及經費處理注意事項」，供園所遵循，因此，受訪者認為非營利幼兒園經費的使用較沒有彈性（G2、G3、O3、O4），「在勻支、財務使用的規定上面就是比較嚴格」（O3）。此外，契約終止後的盈餘處理，法規也有一套規範，不過民間部門的受訪者認為此規範並未造成限制，都能達成（G2、G4、O1、O4）。

三、 資源：公私部門皆挹注資源，協助幼兒園之營運

經由訪談得知，對於非營利幼兒園的資源提供，不僅只有地方政府及非營利

組織投入資源協助其運作，中央教育部也有資源的支持，只是大多都是有形資源的投入，像是相關經費之補助：教育部有訂定「教育部國民及學前教育署補助辦理非營利幼兒園作業要點」補助非營利幼兒園運作之相關經費，「例如設施設備、開辦費、輔導費這些的補助」（G1）；提供表單文件的範本，供地方政府參考，「有現成的資料去做推動並讓地方政府因地制宜作一些修正」（G1）；建置資訊系統，提供各縣市瞭解轄區內的教保服務需求、公共化比率等資訊，「讓地方政府做為他們縣市自己在做公共化規劃的時候一個盤整的依據」（G2）。也因為有上述資源的協助，使地方政府推展政策時能更順暢，也顯示中央欲推動的決心。

而地方政府與非營利組織提供的資源大致可按有形、無形資源分為二類，分如下述：

（一） 地方政府方面

1. 有形資源：無償提供場地、經費

非營利幼兒園可分為委託辦理與申請辦理二類型，目前的形態大多以前者為主，而地方政府無償提供場地是委託辦理形式得以持續運作的重要關鍵（G3、G4、G5、N1、N2、N3、O1、O2、O4），「無償提供公部門的場地，讓非營利組織進來營運，因為他們不需要負擔所謂的租金的部分，所以相對也回饋給我們市民，家長比較可以接受的一個育兒負擔」（G4）、「就是政府的場地，不用付租金，我們就沒有很大的租金壓力」（O1）。

地方政府也有相關經費的挹注，包括營運成本的分攤、場地與建物的維護費及園所開辦費，政府透過部分經費的分攤，與非營利組織協力，使園所可以獲得良好的發展。營運成本的分攤是《非營利幼兒園實施辦法》所規範的，政府與家長是按一定比例分攤成本費用，也藉此可以減少家長負擔的費用（G3、G5、N2）；場地與建物的維護費主要是用於修繕、維護公部門的場地，或是增加園內硬體設施設備（G3、G4、O1），「有關建物本身，如果有什麼樣的狀況，基本上這相關修繕的費用一定都是公部門要負責」（G4）；園所開辦費的給予則是使非營利組織的人員得以先至園進行施工規劃、設施設備的採購等作業，為開園做準備（G4、G5），「他就可以針對自己想要的一些教學理念等等，去買這些教材教具，或者是桌椅等等設備，可以作為他要開學之後的一些預備」（G4）、「讓他們先把園長及相關人員進駐進去，...，因為所有設施設備一定是幼教相關的人員比較清楚瞭解，...，這樣購置的設施設備會比較符合幼兒園使用」（G5）。

2. 無形資源：輔導、宣傳

受訪者較少提及無形資源，僅有 G3 提到，「以申請辦理的部分，教育局就只有提供一個...輔導的機制」（G3），協助轉型，或是「如果教保課程在執行上有比較弱的地方，那我們就會協助他去找指導教授，去做幼兒園、教保類別的輔

導」(G3)，O3也提及，「多了更多政府的一個宣導，可能包括像影片、文獻、媒體去宣導這個政策，所以其實後來感覺整個非營利給人家一個比較明確的形象」(O3)，讓家長、大眾更瞭解非營利幼兒園，增加招生率。

(二) 非營利組織方面

1. 有形資源：提供人力、財務資源

公私部門的協力某種程度是期望藉由非營利組織提供人力、教保服務，如同G5所言，非營利幼兒園屬於勞務採購，地方政府主要就是採購非營利組織的人力，「就是引進團隊來經營」(G5)，非營利組織必須找尋以園長為領導者的專業團隊至園所提供教保服務，這也是非營利幼兒園公私協力的核心價值，不過，透過訪談得知，非營利組織的受訪者表示，除了園長、老師之外，母單位本身亦會配置人力(N3)或是定時(N2)、視情況(N1)協助幼兒園的發展，「像是我定期去看帳，理事長會定期去看課程，或者是說我們把園長集合起來定期開會等等，針對不同領域我們也有做不同的討論、交流或在職成長，這些都是母單位做」(N2)。

除了人力的協助之外，有些母單位則會提供財務資源(N1、N3)，如政府尚未撥款時，母單位會先支付員工的薪水，或協助房舍的維護等，不過並非每個非營利組織皆有金錢上的幫忙，如O3表示母單位不會對幼兒園提供財務上的協助。

2. 無形資源：專業諮詢、資源共享、協力經驗之分享

關於無形資源的部分，有受訪者指出，母單位本身擁有許多專家、學者、或合作的組織，可以作為顧問、專業的諮詢者，當幼兒園有教保方面、特殊教育方面的問題時，皆可以尋求解答(N1、N2、O3、O4)，「我們有教育大學幼教系的老師作為我們的顧問，所以有很多像是特教、教保方面的問題都可以問」(N2)、「母單位底下的理監事、委員都有各自的幼教背景與專長，可以連結一個很好的社區資源網絡」(O4)。

有些母單位本身並非只有承接非營利幼兒園一項業務而已，可能尚有其他業務，因此，組織也很願意共享資源，讓有些資源可以與幼兒園彼此間互通有無，像是社區資源的分享(N1、N3、O1)、其他單位資源的共享(O4)、安排培訓課程(N2)等。

少數母單位除了提供資源協助承接的園所以外，亦樂於協助其他園所解決問題，如受訪者N2提到外縣市的園所會打電話尋求輔導、協助，「我們不但免費諮詢，有些還會去做解說」(N2)，主動幫忙做非營利幼兒園概念的釐清；N1更提及母單位考慮將非營利幼兒園的營運過程、可能遇到的問題等制度化，「成為一個可以分享的資源，分享給不同法人團體」(N1)，期望可以分享給未來有意願投入的團體做為參考，減少其磨合、適應的時間。

四、 溝通：溝通成效有賴於協力參與者互信基礎之建立

良好的溝通能將資訊與想法完整地傳達給對方，也促使雙方合作的順暢。由訪談結果可以得知，非營利幼兒園得以順利運行，除了仰賴地方政府與園所本身的密切溝通、互動之外，其與非營利組織、中央政府之間的溝通也是很重要的，另外，非營利組織與園所之間的互動亦是影響之重點。是以，本研究將針對個別行動者之間的溝通方式分別做討論，分述如下：

(一) 地方政府與非營利組織、非營利幼兒園之間的溝通

1. 主要溝通對象：教育局處的業務承辦人與非營利幼兒園園長

所有的受訪者皆表示，平時有關非營利幼兒園的業務聯繫，地方政府主要都由教育局處的業務承辦人與園長聯繫，共同討論問題或是合作處理相關事務。除了學前教育單位的接觸之外，民間部門受訪者亦提到若個案涉及特殊教育需求，或相關補助的申請，會跟特殊教育單位有聯繫（N2、N3、O2、O4）；而少數需要協助的家庭則會尋求社會局的資源協助（N2、O2）。

2. 溝通管道：以非正式聯繫管道為主

就業務承辦人與園長之間的溝通而言，彼此間最常以非正式的電話作為聯繫管道，其他也會利用 email、面談、通訊軟體的方式即時溝通、互動；而正式的溝通方式則藉由法規層面的公文作為聯繫的管道。此外，透過訪談結果可知，某些縣市對於委外經營的幼兒園，包括過去的公辦民營幼兒園及目前的非營利幼兒園，都會定期邀請園長或是非營利組織代表召開聯繫會議，在會議的場合中，大家可以反應現場工作所遇到的問題，商請教育局協助處理，許多受訪者皆認為聯繫會議的召開能夠有效解決實務運作面臨的問題，是良好的機制（N1、N3、O1、O2、O3、O4）。

3. 溝通情況：共識的建立將有助於發展良好的溝通關係

在各種溝通管道暢通的情況下，受訪者皆認為彼此之間的溝通是順暢的（G3、G4、N1、N2、N3、O1），「雙方蠻能夠平行對話的，有事情還蠻能即時回應的」（N3），且受訪者 G5、N1、O2 認為，在雙方溝通的過程中，「我們就是秉持著同一個目標，要把這園弄好，能夠順利營運」（G5）、「如果我們目標一致，透過溝通可以讓我們更朝向這目標努力」（O2），在有共識的情況下討論，也有助於發展良好的溝通關係。

不過，受訪者 G3、G5、O2、O4 表示，在會計核銷面向上，雙方的溝通可能有時會有意見相左的時候，由於非營利幼兒園對於財務方面的控管較一般私立幼兒園不同，有些民間單位也可能初次接觸，對於相關規定不熟稔，「有時候可能比較不理解我們要的是什麼」（G3），或是容易產生雙方認知不同的情況，因

此，需要增加溝通的機會，以解決問題。除了溝通以外，受訪者 G2、G3 指出，為了減少核銷上的問題，政府單位有建置相關表單範例供園所參考；受訪者 O4 也提到，地方政府會透過辦理研習說明會的方式，使非營利組織單位可以更瞭解政府的期望與要求；受訪者 G5 則提及有時候經過溝通、討論後，可能仍未達成共識，這時可能就會請示教育部的意見，尋求解答。

（二） 中央政府與地方政府之間的溝通：透過工作會議瞭解實際運作情形

為了瞭解實際辦理情形與面臨之問題，教育部與地方政府也會固定每月召開工作會議（G1、G2、G5），「縣市政府都要出席，...，除了討論目標之外，也會討論實務上遇到的情況」（G5），不僅藉此督導各縣市政府的辦理情形，確認是否有達成預定目標，也可以瞭解實際面臨的狀況，且各縣市政府承辦人與教育部也可以一同討論，或是向其他縣市政府學習不錯的辦理經驗，與非營利組織發展良好的協力關係，「某種程度可以讓縣市可以有因地制宜的處理措施，包含各縣市因為彼此行政機關的一些行政流程不一樣，也可以透過工作會議的分享、討論，瞭解回到縣市該怎麼處理及推動」（G2）。

（三） 中央政府與非營利組織、非營利幼兒園之間的溝通：藉由共識營的參與，民間可以反應現場遇到的困難

教育部除了會定期與地方政府召開工作會議之外，也會辦理共識營，隨著每次設定的參與對象不同，教育部也有機會與非營利組織、園長們互動，「希望透過討論、經驗分享的模式，儘速排除一些現場遇到的困難」（G2）、「我們也積極的和目前已經辦理的公益法人去合作、互動，因為未來可能會有更多的公益法人參與，我們可能就會透過一些經驗分享、互動模式，讓他們可以直接瞭解到政策目標或是實施辦法一些相關規定的疑義」（G2）。

（四） 非營利組織與非營利幼兒園之間的溝通：透過定期報告或到園巡視瞭解園所的運作情形並協助解決問題

原則上，在組織架構下，非營利組織與非營利幼兒園有著上下隸屬關係，且非營利組織負有管理之責，故許多非營利組織都會定期進行園務報告，或是安排人員到園巡視，「園長也會趁機與我們溝通、討論、遇到的狀況」（N1），另外，若園長與地方政府在溝通過程中，「如果有關母機構需要出面的，就會直接跟我們聯絡」（N2）。

五、 平等互惠：彼此在互動上未必對等，但雙方皆有所收穫

關於協力過程中，雙方是否基於對等立場的問題，受訪者的意見分歧且兩極，有些受訪者認為在契約規範的前提之下，雙方是處於較為對等的地位；亦有受訪者認為地方政府與非營利組織之間的實際互動存在上對下的不對等關係。茲分述如下：

(一) 在契約規範的前提下，彼此的關係是較為對等的

有些受訪者認為公私部門之間的協力關係是較為對等的，其中受訪者 G4、G5、N1、O1 提到，在彼此同意簽訂之契約範圍內，地方政府與非營利組織在協力過程中較能基於對等立場，「他就是一套制度，在這個制度之下，...，我們都應該要依這些規則，...，所以對我而言沒有不對等的感覺」（N1）；受訪者 G3 表示，以業務承辦人與園所的互動而言，「承辦人自己本身跟學校是會處於對等的狀態」（G3），不會有上位者對下位者的感覺，能相互尊重與理解；而受訪者 N3、O2 則認為，平常在互動過程中，「我們會提一些建設性的建議，...，目前為止我覺得雙方在這個對話平台上還保有一些管道，也還蠻能夠平行對話的，有事情還蠻能即時回應的」（N3），較沒有不對等的感受。

(二) 雙方的實際互動存在上對下的不對等關係

部分受訪者（尤其是民間部門的受訪者）則認為非營利幼兒園的協力本身在制度設計上就是不對等的，地方政府與非營利組織之間的互動就存有上位者對下位者的感覺（G3、N2、O1、O2、O3、O4）。受訪者 G3、O1、O2 皆認為非營利幼兒園相關法規、契約的規範設計上即賦予政府督導之職責，在互動上也間接塑造出上對下的不對等形態，「就機關跟學校的角色來看的話，會是一個上對下的一個狀態」（G3）、「他還是有管理的職責」（O2）。

此外，在政府與非營利組織參與非營利幼兒園的協力過程後，雙方受惠情形大致可以各分為下列數點：

(一) 政府的收穫：減輕財政負擔；透過與非營利組織的互動，瞭解民間的需求與期待

「減輕財政負擔」可說是公私協力經營非營利幼兒園之最大收穫，亦是促成協力之主要目的（G4、G5、O1）。在現今社會中，民眾需求日益增加，而地方政府卻面臨預算和資源不足的困境，因此，期望透過與非營利組織的協力可以彌補地方政府的缺陷。非營利幼兒園主要以成本價計算，由政府與家長分攤，不僅可以達到公共化幼兒園的設立，「也不要將一些財政負擔留給下一代」（G4）、「可以創造政府的績效、形象，又不用花這麼多錢，又可以達到好的效益，所以當然就會大力推動」（O1）。

此外，隨著民主意識的高漲，政府無法如過往般封閉的自我運作，必須與動態的社會環境有所互動，並瞭解民眾的需求與期望。非營利組織並非如企業以利潤為導向，它是由社會的公民所發起，經由理念與使命的傳達和實際的行動，為社會的特定標的人口服務，藉由政府與非營利組織的互動，「我們也希望可以聽到民間的聲音。」（G4）。

(二) 非營利組織的收穫：學習與政府合作並實踐組織宗旨

在民營化風潮的衝擊下，政府部門逐漸放棄過去在公共服務輸出的獨占，將服務交由企業或非營利組織來提供，「你被迫一定要與民間團體合作，民間團體也逐漸因為要接這樣的案子而必須進入政府體制、跟政府合作」（N1），達成共同目標（N1、N2）；此外，所有民間部門受訪者皆表示非營利幼兒園之理念與其宗旨相符是其願意與政府協力之主要動機，「我們自己本身的宗旨一直在實踐」（N2）；而受訪者也認為，目前承接非營利幼兒園「就累積了非營利幼兒園的承辦經驗」（N3），不管是未來要繼續承接或是經驗的分享，皆有幫助，同時也有助於非營利組織對外建立良好形象、社會觀感（N3、O1、O3）。

六、 長期關係：政策將持續推展，民間部門也有繼續承接的意願

由訪談結果可以得知，教育部持續推動公共化教保服務的目標是不變的，就整體非營利幼兒園政策而言，公私協力的運作型態也會持續下去，「會一直朝向公共化的目標前進」（G2），且為了持續增設公共化教保服務，讓公私比達到平衡，中央政府有推展的決心，只是未來辦理方式是否更改、調整仍視情況而定。

在教育部持續推展的情況下，地方政府與非營利組織的受訪代表（G3、G4、G5、N1、N2、N3）皆表示非營利幼兒園的模式將會一直持續。由於現階段中央的政策目標是以增設非營利幼兒園為主的方式增加公共化比例，可見公私部門共同辦理非營利幼兒園的模式將會長期推展下去，且受訪者 N2 更提及，經過這幾年的經營，此模式能達到一定的效果及預期目標，「我覺得這是一個好的模式」（N2），值得持續推展。

就非營利組織本身的意願而言，民間部門的受訪者皆表示組織未來有意願繼續投入，「應該說他是一個趨勢吧」（O1）、「我們看到了家長的回饋，也看到孩子的需求，我們能夠提供給他們一個優質的學習環境，這樣的學習環境是需要再去廣泛的推展，還有對於...工作人員的照顧吧，...，為了照顧這些人，我們會持續做下去」（O3）、「未來如果有機會再去承接非營利幼兒園，也很願意」（O4），說明母單位與政府的愉快合作經驗，使組織有意願繼續與政府合作。

伍、 分析與討論：協力面臨的課題

雖然政府與非營利組織之間的協力可以有效整合資源，且減輕公部門財政負擔、實踐非營利組織的公益使命、提供家長既近便又優質的教保服務環境，然而，透過訪談的過程，仍會發生理論與研究假定以外的問題、研究架構與實務經驗的落差，是以，作者整理受訪者所論述的意見，瞭解公私部門在協力過程中可能會面臨的相關問題。

- （一） 從長期關係、平等互惠反思契約規範的妥適性：以「勞務式採購契約」委託非營利組織經營，不利於型塑政府與非營利組織之間的對等關係

從訪談結果發現，公部門的受訪者（G2、G3、G5）指出目前是透過政府採購法或相關規定委託公益性質法人進來承接辦理非營利幼兒園，而受訪者 G5 也指出勞務採購方式只針對民間團體提供之書面資料進行審議，可能無法確實評選出最佳、最適合經營的團體，如此顯示非營利幼兒園以勞務採購方式未必合適。事實上，目前政府委託民間協助提供多元福利服務僅能適用行政院人事行政總處制訂的「推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊目錄」，其中包含行政程序法、促參法、政府採購法等法規，成為推動社會福利民營化的最高法源依據，也使民間承攬政府社會福利業務逐漸形成契約文化。不過，在地方政府與非營利組織協力的非營利幼兒園中，其所提供的服務是以「人」為主，勞務採購的方式未必合適、合宜，規範內容未必可以因應現實需求。

另外，由訪談結果可知，無論中央或地方政府皆期望地方政府與非營利組織之間的合作關係能如同法規欲達到的「公私協力」價值。不過，由實務運作中可以發現，彼此之間的互動未必基於對等的關係，此可能也與政府將福利服務以勞務式採購契約委託非營利組織經營有關。政府採購法的適用，將非營利組織比照一般營利事業單位用繁瑣的行政程序和定型化契約來加以約束，將其視為營利的「廠商」，不但委託辦理業務的權責缺乏充分討論，經費補助與核銷更不斷產生爭議性問題，在契約中，政府也消極的思考如何防弊，對民間供給者的服務品質與數量進行監管。上述種種思維使政府與非營利組織的合作契約易成為不對等的關係，雙方無法基於「對等」地位互動，亦將難以維繫長期合作關係，因此，公部門應審慎評估以勞務採購作為協力法源的合適性，讓協力工作的推展更符合現實需要。

（二） 從資源、溝通反思公部門的本質問題：權責歸屬模糊及不明確、行政流程的冗長、跨局處橫向協調機制的成熟，增加雙方互動上的成本困擾

實務上協力也難以迴避一些制度上的挑戰。為了有效整合社會資源，有賴公私部門充分的互動。然而，政府部門龐大、層級複雜，同一任務往往由許多不同單位共同負責，造成權責歸屬的模糊及不明確，使得非營利組織、民間部門難以配合，無法找到專責機構共同協商，資源的整合程度亦有限；加上公部門行政流程冗長、核銷撥款等手續繁瑣，更經常增加民間部門行政作業上的成本困擾，或者因公部門制式的溝通而造成政策的延誤，使得具時效性的決策失去意義。

此外，經由訪談也發現，行政機關應強化彼此之間的「跨局處橫向協調」。為了因應功能與管轄之需要，政府行政組織進行分化及分工，但是政府的施政往往視為一整體，於是行政機關之間的整合便成為克服組織過度分化問題的重要機制。然而，訪談中受訪者大多指出政府機關間普遍存在傳統官僚組織運作特徵，如本位主義、專業偏執、跨部門間資訊傳遞失衡等因素，因而致使行政機關間橫向協調問題，此問題尤其出現在學前教育與特殊教育單位之間。非營利幼兒園雖規劃由學前教育單位執掌，但有些面向仍可能涉及跨單位的資源與協助，例如與

特殊教育單位、工程單位的互動等，在這樣的情況下，跨局處的協調不僅只有組織間的資訊分享及善意協助，更有制度化和緊密的資源互補、協同規劃與執行。不過，如受訪者G4提到，市政府針對非營利幼兒園的前置工程作業設有工程、建管、消防等單位的單一窗口，使後續立案與工程作業得以更順暢。作者認為，如此的跨局處協調是好的開始，也讓政府、非營利組織能快速找到專責窗口，解決問題。由理論或實務經驗可知，無論是正式的橫向協調制度，抑或非正式的合作默契，皆不易建立，但是為了落實「行政一體」及發揮「行政綜效」(administrative synergy)，使政策的推展更為順暢，政府機關應加強跨局處協調的運作。

陸、 結論

一、 研究發現

本研究中，首先透過對先前研究進行檢視，並從相關文獻綜整出六項影響協力關係之要素，由此切入觀察非營利幼兒園的運作。繼而透過對四類對象，包括中央政府、地方政府、非營利組織及非營利幼兒園進行訪談，深究目前的協力現況。以下就本研究之主要研究發現加以說明：

(一) 「信任」應增為影響非營利幼兒園協力關係要素之一

許多文獻指出，「信任」是一種社會現象、系統行為，其使人際與組織間更容易進行合作，透過信任機制建構，既可累積個人與組織的社會資本，又可降低組織內、外人際互動的交易成本，因此，在協力過程中，信任是很重要的，協力的雙方需要建立起互信的條件與基礎，才能互蒙其利 (Coleman, 1990; Chiles and McMackin, 1996; Ostrom, 1998; Sydow, 1998; Thomson and Perry, 2006; Ansell and Gash, 2008)。經由本研究個案訪談的結果顯示，除了溝通的互動、資源的整合，協力參與者之間的相互信任亦是公私部門協力時之影響要素。一旦公私部門之間存在信任時，彼此較容易進行議題協商、解決問題並建立共識，同時，信任及尊重亦使得溝通、敏感性資訊的分享及衝突的化解更加順暢，進而增進雙方長期關係之存序，只是未來彼此間的信任關係會更緊密或是薄弱仍待後續觀察。

許多理論將「溝通」分為正式與非正式二種形態，也大多關注溝通的頻率與層級，這些面向也涉及整體的溝通品質與成效。然而，經由實際的訪談分析，作者認為協力參與者之間的互信基礎更會影響彼此溝通的品質與成效，減少複雜性與交易成本，這已經跳脫溝通形式、次數的討論，較傾向如何提升溝通的品質與成效。縱使本研究未將「信任」作為研究討論之面向，但是互信的概念已融合於溝通的要素中。基此，未來相關研究若要探討溝通面向的互動，除了分析溝通的形式、次數之外，協力雙方的互信基礎亦是考量之重點。

(二) 「長期關係」對非營利幼兒園協力關係之影響程度較低

經由文獻的回顧後，本研究共歸結六項政府與非營利組織協力模式之要素，然非營利幼兒園的研究個案訪談顯示，「長期關係」未必是影響非營利幼兒園協力模式之要素。由文獻中可以知道，協力關係乃在培養一種長期的、休戚與共的「生命共同體」的關係（Hailey, 2000: 219-230; Hudson and Hardy, 2002: 59-61; 孫本初、郭昇勳，2000：101-104；李宗勳，2007：48），因此，公私部門之間是否有意願一同發展長期的協力關係是本研究觀察重點之一。

不過，根據個案的分析發現，推動公共化教保服務是中央政府長久以來一直努力的目標，其中增設非營利幼兒園更是主要的方向，而政府機關對於非營利幼兒園的設立與辦理模式扮演著重要的角色，此種協力形態能否持續推展亦由政策所主導，民間部門甚少有干預的機會；再加上能否承接非營利幼兒園需經過非營利幼兒園審議會按民間團體提出之文件審議判斷，非單純由地方政府與非營利組織之意願主導。基此，本研究認為「長期關係」的要素對於非營利幼兒園協力模式之影響強度較低，非為主要之影響要素。

二、 研究建議

（一） 對政策規劃者（中央政府）之建議：重新審視以「勞務採購」做為法源依據的合適性

由於非營利幼兒園政策整體係由中央教育部統一策劃，經過本研究個案之分析，作者建議教育部可以重新審視以「勞務採購」做為法源依據的合適性。在地方政府與非營利組織協力的非營利幼兒園中，其所提供的服務是以「人」為主，勞務採購的方式未必合適、合宜，事實上推展過程中仍存在許多問題與限制（如契約四年一期，易使園所產生不安定感；契約易使雙方成為不對等的關係），規範內容未必可以因應現實需求。為促使協力政策能順利推行，政府部門有必要對既有的行政體制進行檢討，簡化與整合相關的行政作業流程，使教保服務工作推展更符合現實需要。

（二） 對督導者（地方政府）之建議：扮演更多輔導的角色，加強行政人員對於非營利幼兒園、協力事務的認知，並減少參與協力者的地位差異，增進合作效益

非營利幼兒園不僅結合公立幼兒園的政府監督和合理價格，但是又有私立幼兒園的彈性和顧客導向，因此，即使制度設計上賦予地方政府督導的職責與義務，避免非營利組織偏離預期的目標，但是地方政府不應僅侷限於定期檢核園所之運作，對於園所經營管理與未來發展問題，更應該發揮提供諮詢與輔導之功能，例如開設相關課程說明政府的會計作業流程與相關規定，積極協助民間部門的運作，也達到公私協力之核心價值。

另一方面，雖然受到新公共管理的潮流影響，公部門行政人員都已意識到現今行政之推展必須落實公部門扁平化與私部門活化的目標，但在實際執行上，多

少仍用傳統政府高權的指揮方式，甚至在與民間部門的互動過程中還容易出現「上對下」的官僚態度，要求私部門配合。本研究認為，公部門除了意識到「參與協力的角色是對等的」之外，更應將此等認知提升至「落實」這樣的對等關係，提供非營利組織與非營利幼兒園更多表達自身意見的機會，且公部門之第一線行政人員亦應以同理心去聆聽民間部門的意見與反應之問題，開啟真正的溝通，增進彼此關係，同時也加強行政人員對於非營利幼兒園、協力事務的認知，如此才可能使民間部門由不情願的配合變成願意主動提供創意發想的經營策略，增進合作的效益。

(三) 對經營管理者(非營利組織)之建議：培養與公部門互動的能力，建立協力經驗的知識體系，回饋到組織，形成組織決策與行為的參考

公私協力促使公私部門跨越組織界線互動，合作共創雙贏，然而實際上，受限於固有的組織特性，兩者無論在受益範圍、組織規模、經費來源、組織文化等方面都存在明顯的差異(林淑馨，2015：22)，例如公文語言的解讀、法令規定的要求等。為了促使協力參與者之間合作順暢，本研究建議非營利組織面對不懂、不瞭解之處，應主動向政府部門尋求協助，也要熟悉相關法令、契約之規定與細節，如人員配置、財務會計等注意事項，減少協力的障礙，培養與公部門互動的能力。

此外，非營利幼兒園的政策設計使組織承接一次即經營四學年，面對公私部門組織上的明顯分歧，非營利組織與政府互動之初期一方面需要熟悉彼此與整體運作模式，另一方面也需要與政府機關磨合，建立信任感。不過，公私部門的人力資源是流動的，可能隨時面臨業務承辦人員異動的情形，為了使協力經驗與「秘訣」有效保留下來，非營利組織可以在雙方合作關係穩定後考慮將協力經驗、相關情境資訊等有系統地、明確地進行充分探索與運用，或是建立平台，將協力的實際經驗、由實做中學學習到的一些知識(know-how)、教訓等整合為動態的知識體系。不論是成功或是失敗的協力經驗，皆有其智識上的價值，前者可鼓勵更多協力活動的開展、後者可標示出合作關係潛藏的陷阱。如此將能使非營利組織與政府互動的經驗不斷創新，並回饋到組織，不斷累積，形成組織決策與行為的參考。

三、 研究限制與後續研究建議

(一) 研究限制

1. 文獻資料之應用：非營利幼兒園協力理論之文獻與研究甚少

本研究欲瞭解非營利幼兒園之協力關係，但公私協力的相關文獻多著墨於一般社會福利工作之協力關係，幼教相關領域的探討甚少，是以，本研究先歸納整理國內相關協力模式之探討，瞭解影響公私協力關係變化的因素，不過可能在選擇參考架構的過程中涉入作者的主觀因素，造成部分理論的解釋程度不高，難以

呈現非營利幼兒園協力模式之全貌。

2. 研究對象之選擇：無法逐一與所有研究對象進行訪談

本研究主要訪談對象可以分為政府與非營利組織二種類型，以非營利幼兒園為例，政府包含各縣市政府，然而目前非營利幼兒園共計 132 所，若要對公私部門雙方所有的參與者以及會影響到協力過程之政府機關主要業務單位主管、非營利組織的計畫負責人、所有非營利幼兒園的園長等其他利害關係人逐一進行訪談將耗費歷時，因此，該研究限制將影響訪談資料蒐集的完整性，可能造成分析上與評估上的困難。

3. 訪談所獲資料的正確性

本研究透過深度訪談瞭解研究對象對於非營利幼兒園的協力情況，獲取相關資料以彌補靜態文獻資料之不足，透過半結構式的訪談方式也使受訪者可以提出研究架構假定以外，可能影響協力關係的要素。雖然本研究的訪談內容皆已經錄音佐證，不過由於受訪者都是現任在位者，所提供的資料可能會因其角色定位而有所影響，除了受訪者可能主觀的隱藏資訊外，甚至容易受到時間因素而對相關細節的淡忘，進而影響所獲得之資料有所遺缺或失真。

(二) 後續研究建議

1. 擴大研究範圍，對於轉型及新設立的園所進行比較研究

本研究選取政策推動第一年成立之非營利幼兒園作為訪談對象，以瞭解非營利幼兒園的運作情形。在訪談過程中，許多幼兒園受訪者透露母單位與政府曾經合作過，使其願意繼續與政府協力，或是目前的非營利幼兒園係由公辦民營轉型而來。對於轉型的園所而言，人員可能面臨政府不同管轄單位的變動，運作模式也有所差異，然而在政策推動的第一年僅有一所新設立的園所，故未來若能針對轉型及新設立的園所進行比較研究，相信更能瞭解不同背景的非營利幼兒園運作的差異性與成果。

2. 擴大研究對象探討的類型

本研究主要是以財團法人或公益社團法人之非營利組織作為主要研究對象，由於非營利組織為非營利幼兒園最主要的承辦對象，因此著重於其與政府協力辦理幼兒園的運作型態。然而經由《非營利幼兒園實施辦法》第二條對於公益法人之條件設定，承辦幼兒園的單位尚包括設有幼兒教育、幼兒保育相關科、系、所或學位學程之私立大專校院、幼兒教保相關工會組織。作者認為不同的組織團體承接非營利幼兒園，可能由於組織背景特質及能夠連結的資源不同，其運作模式亦可能有所差異，因此，後續研究者可以針對不同的承接組織進行研究，了解非營利幼兒園的協力情形。

參考文獻

一、 中文部分

- 王淑英、孫嫚薇 (2003)。托育照顧政策中的國家角色。**國家政策季刊**，2 (4)，47-174。
- 王嘉州、陳韋伶 (2009)。公私協力與政策執行：高雄市菸害防制政策分析。**城市發展**，專刊，24-45。
- 江明修、鄭勝分 (2002)。非營利管理之協力關係。載於江明修 (編)，**非營利管理** (81-124 頁)。臺北：智勝。
- 江明修、鄭勝分 (2010)。政府與第三部門協力關係之關鍵議題：公共課責與自主性之探究。**研習論壇**，116，11-24。
- 吳英明 (1993)。公私部門協力關係和「公民參與」之探討。**中國行政評論**，2 (3)，1-14。
- 吳英明 (1994)。公私部門協力推動都市發展－「高雄 21」美國考察報告。**空間**，56，61-67。
- 吳英明 (1996)。公私部門協力關係之研究：兼論公私部門聯合開發與都市發展。高雄：復文。
- 吳翠卿 (2010)。**臺北縣幼稚園公辦民營之 SWOT 分析**。銘傳大學公共事務學系碩士論文，未出版，桃園。
- 吳濟華 (1994)。推動民間參與都市發展：公私部門協力策略之探討。**臺灣經濟**，208，1-15。
- 呂朝賢 (2002)。非營利組織與政府的關係－以九二一賑災為例。**台灣社會福利學刊**，2，39-77。
- 呂朝賢、郭俊巖 (2003)。地方政府與福利型非營利組織之關係：以嘉義地區為例。**國立空中大學社會科學學報**，11，143-187。
- 官有垣 (1996)。台灣民間社會福利機構與政府的競爭關係：以台灣基督教兒童福利基金會為例 1977-1985。**空大行政學報**，5，125-175。
- 官有垣 (2001)。第三部門與公民社會的建構：部門互動的理論探討。**台大社會工作學刊**，4，163-201。
- 官有垣 (2003)。第三部門的研究：經濟學觀點與部門互動理論的檢視。**台灣社會福利學刊**，3，1-28。
- 官有垣、李宜興 (2002)。地方民間組織與政府在社區營造的夥伴關係：以嘉義新港文教基金會推動淨港計劃為例。**研考雙月刊**，229，87-98。
- 李宗勳 (2004)。公私協力與委外化的效應與價值：一項進行中的治理改造工程。**公共行政學報**，12，41-77。
- 李宗勳 (2006)。歐美委外化治理模式的機會與挑戰－協力夥伴的觀點。**警察行政管理學報**，1，53-80。

- 李宗勳 (2007)。政府業務委外經營-理論、策略與經驗。臺北：智勝。
- 李柏諭 (2005)。公私協力與社區治理的理論與實務：我國社區大學與政府經驗。
公共行政學報，16，59-106。
- 李柏諭 (2011)。跨部門治理的理論與實踐：以蓮潭國際文教會館的委外經驗為例。
公共行政學報，40，41-76。
- 李淑麗 (2016)。非營利幼兒園公私協力關係之研究。臺灣師範大學社會教育學系碩士論文，未出版，台北。
- 林美筑 (2012)。教育部「友善教保服務計畫非營利幼兒園」之成效評估。中華大學行政管理學系碩士論文，未出版，新竹。
- 林淑馨 (2007)。日本地方政府與非營利組織協力關係之分析：以橫濱市和箕面市為例。
行政暨政策學報，45，73-114。
- 林淑馨 (2014)。地方政府與非營利組織協力之初探：以東日本大地震為例。
社區發展季刊，148，293-302。
- 林淑馨 (2015)。我國非營利組織與地方政府協力現況之初探與反思：以臺北市為例。
文官制度季刊，7 (2)，17-45。
- 林淑馨 (2016)。台灣非營利組織與地方政府協力的實證分析：以六縣市為例。
政治科學論叢，69，103-148。
- 林淑馨 (2018)。協力神話的崩壞？我國地方政府與非營利組織的協力現況。
公共行政學報，55，1-36。
- 孫本初、郭昇勳 (2000)。公私部門合夥理論與成功要件之探討。
考銓季刊，22，95-108。
- 孫煒 (2007)。台灣第三部門與政府互動的政策分析：新治理的觀點。載於丘昌泰 (編)，非營利部門研究：治理、部門互動與社會創新 (157-203 頁)。臺北：智勝。
- 梁益明 (2007)。台中縣神岡鄉立托兒所公辦民營政策之研究。東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文，未出版，台中。
- 莊秀娟 (2016)。臺北市學前教育委託公益法人經營之履約管理研究。臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，未出版，新北。
- 陳定銘 (2004)。第三部門與國家發展—以全國性社會團體為例。
社會文化學報，18，85-119。
- 陳定銘 (2006)。政府與第三部門協力關係探討。
研習論壇，62，1-11。
- 陳定銘 (2008)。非營利組織與政府跨部門合作之研究—以三個公益組織方案為例。載於江明修 (編)，第三部門與政府：跨部門治理 (229-256 頁)。臺北：智勝。
- 陳定銘、陳樺潔、游靖宇 (2012)。政府與客家社團協力指標之析探。
行政暨政策學報，54，41-82。
- 陳恆鈞、張國偉 (2005)。協力運作模型之初探。
法政學報，19，41-85。
- 陳敦源、張世杰 (2010)。公私協力夥伴關係的弔詭。
文官制度季刊，2 (3)，17-

71。

- 黃秀琴 (2014)。非營利幼兒園公私協力關係之研究－以花蓮縣為例。東華大學公共行政學系碩士論文，未出版，花蓮。
- 曾冠球 (2011)。協力治理觀點下公共管理者的挑戰與能力建立。《文官制度季刊》，3 (1)，27-52。
- 鄭讚源 (1997)。既競爭又合作、既依賴又自主：社會福利民營化過程中政府與民間非營利組織之角色與定位。《社區發展季刊》，80，79-87。
- 歐姿秀 (2006)。重建學前教育中家庭、市場與國家的三角關係。《台灣教育》，640，2-5。
- 劉淑瓊 (1997)。依賴與對抗－論福利服務契約委託下政府與民間受託單位間的關係。《社區發展季刊》，80，113-129。

二、 英文部分

- Ansell, Chris, and Alison Gash. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Brinkerhoff, J. M. (2002). Government–Nonprofit Partnership: A Defining Framework. *Public Administration and Development*, 22(1), 19-30.
- Bryson, John M., B. C. Crosby, and M. M. Stone. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66(S1), 44-55.
- Chiles, Todd H., and John F. McMackin. (1996). Integrating Variable Risk Preferences, Trust, and Transaction Cost Economics. *Academy of Management Review*, 21(1), 73-96.
- Coleman, James. S. (1990). *Foundation of Social Theory*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Coston, J. M. (1998). A Model and Typology of Government-NGO Relationships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27(3), 358-382.
- Gazley, B. (2008). Beyond the Contract: The Scope and Nature of Informal Government–Nonprofit Partnerships. *Public Administration Review*, 68(1), 141-154.
- Gidron, L., R. M. Kramer, and L. M. Salamon. (1992). *Government and The Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*. California, San Francisco: Jossey Bass.
- Hailey, J. (2000). NGO Partners-The characteristics of Effective Development Partnerships. In S. P. Osborne (Ed.), *Public-Private Partners: Theory and Practice in International Perspective* (pp. 311-324). London: Routledge.
- Hudson, B., and B. Hardy. (2002). What Is a 'Successful' Partnership and How Can It Be Measured? In C. Glendinning, M. Powell, and K. Rummery (Eds.),

- Partnerships, New Labour and The Governance of Welfare* (pp. 51-65). Bristol: Policy Press.
- Kamensky, J. M., T. J. Burlin, and M. A. Abramson. (2004). Networks and Partnerships: Collaborating to Achieve Results No One Can Achieve Alone. In J. M. Kamensky, and T. J. Burlin (Eds.), *Collaboration: Using Networks and Partnerships* (pp. 3-20). Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers.
- Klijn, E.-H., and G. R. Teisman. (2000). Managing Public-Private Partnerships: Influencing Processes and Institutional Context of Public-Private Partnerships. In O. van Heffen, W. J. M. Kickert, and J. J. A. Thomassen (Eds.), *Governance in Modern Society: Effects, Change and Formation of Government Institutions* (pp. 329-348). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Kramer, M. (1981). *Voluntary Agencies in the Welfare State*. CA: University of California Press.
- Linden, R. M. (2002). *Working Across Boundaries: Making Collaboration Work in Government and Nonprofit Organizations*. San Francisco, Calif.: Jossey-Bass.
- McQuaid, R. W. (2000). The Theory of Partnership. In S. P. Osborne (Ed.), *Public-Private Partners: Theory and Practice in International Perspective* (pp.9-35), London: Routledge.
- Najam, A. 2000. The Four C's of Government Third Sector-Government Relations. *Nonprofit Management and Leadership*, 10(4), 375-396.
- Ostrom, E. 1998. A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997. *The American Political Science Review*, 92(1), 1-22.
- Peters, B. G. 1997. 'With a Little Help from Our Friends': Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments. In J. Pierre (Ed.), *Partnerships in Urban Governance: European and American Experiences* (pp. 11-33). Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press.
- Peters, B. G., and J. Pierre. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-243.
- Powell, M., and C. Glendinning. (2002). Introduction. In C. Glendinning, M. Powell, and K. Rummery (Eds.), *Partnerships, New Labour and The Governance of Welfare* (pp. 1-14). Bristol: Policy Press.
- Sydow, Jörg. (1998). Understanding the Constitution of Interorganizational Trust. In Christel Lane, and Reinhard Bachmann (Eds.), *Trust Within and Between Organizations: Conceptual Issues and Empirical Applications* (pp. 31-63). New York: Oxford University Press.
- Thomson, A. M., and J. L. Perry. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box.

Public Administration Review, 66(S1), 20-31.

Vigoda, E. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review*, 62(5), 527-540.

Young, D. R. (1999). Complementary, Supplementary, or Adversarial? A Theoretical and Historical Examination of Nonprofit-Government Relations in the United States. In E. T. Boris, and C. E. Steuerle (Eds.), *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict* (pp.31-67). Washington, DC: Urban Institute Press.

Young, D. R. (2000). Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 149-172.

附錄：訪談提綱

表 A 中央政府（G 類）之訪談大綱

| 面 向 | 代號 | 題 目 |
|------|----|---|
| 目標 | P1 | 1. 請問您認為非營利幼兒園目前最重要的目標為何？長期願景又為何？ |
| 規範 | P2 | 2. 整體而言，針對非營利幼兒園有哪些相關規範？是如何制定的？有形成哪些限制？ |
| 資源 | P3 | 3. 中央政府擁有哪些資源（包括有形與無形資源）可以協助地方政府辦理非營利幼兒園？ |
| 平等互惠 | P4 | 4. 請問您認為中央政府在增設非營利幼兒園的政策中扮演什麼角色？而地方政府與非營利組織又分別扮演什麼角色？ |
| 長期關係 | P5 | 5. 您認為目前的協力辦理非營利幼兒園的模式要如何永續維持？未來是否考慮其他與民間部門合作的方式？ |
| 困境 | P6 | 6. 目前政策的推動是否有符合預期的規劃？有遭遇到哪些困難？貴單位又是如何因應？ |
| | P7 | 7. 您認為辦理非營利幼兒園成敗的關鍵因素有哪些？可能會面臨哪些風險？ |

資料來源：本研究整理。

表 B 地方政府（G 類）之訪談大綱

| 面 向 | 代號 | 題 目 |
|------|----|---|
| 目標 | Q1 | 1. 請問您認為非營利幼兒園目前最重要的目標為何？長期願景又為何？ |
| 規範 | Q2 | 2. 請問貴單位在與非營利組織互動時，（針對法令規章、契約或其他方面）有哪些相關規範？是如何制定的？有形成哪些限制？ |
| 資源 | Q3 | 3. 在與非營利組織合作的過程中，貴單位擁有哪些資源（包括有形與無形資源）？貴單位是否願意提供，協助辦理非營利幼兒園？ |
| 溝通 | Q4 | 4. 請問在合作辦理非營利幼兒園的過程中，貴單位最常與哪些機關、人員接觸？主要是透過何種方式聯繫？您認為彼此之間的溝通或默契如何？ |
| 平等互惠 | Q5 | 5. 請問您認為地方政府在非營利幼兒園中扮演什麼角色？而非營利組織又扮演什麼角色？ |
| | Q6 | 6. 您認為地方政府在協力的過程中有何收穫？ |
| 長期關係 | Q7 | 7. 您認為目前的合作模式會一直持續下去嗎？為什麼？未來 |

| 面 向 | 代號 | 題 目 |
|-----|----|---|
| | | 是否將有其他的合作方式或作法？ |
| 困境 | Q8 | 8. 您認為辦理非營利幼兒園成敗的關鍵因素有哪些？可能會面臨哪些風險？目前遭遇到哪些困難？ |

資料來源：本研究整理。

表 C 非營利組織（N 類）之訪談大綱

| 面 向 | 代號 | 題 目 |
|------|----|--|
| 目標 | R1 | 1. 請問就經營非營利幼兒園而言，貴組織想達成的目標為何？而長期願景又為何？ |
| 規範 | R2 | 2. 請問貴組織在與地方政府互動時，（針對法令規章、契約或其他方面）有哪些相關規範？是如何制定的？有形成哪些限制？ |
| 資源 | R3 | 3. 在與地方政府合作的過程中，貴組織擁有哪些資源（包括有形與無形資源）？貴組織是否願意提供，協助辦理非營利幼兒園？ |
| 溝通 | R4 | 4. 請問在合作辦理非營利幼兒園的過程中，貴組織最常與哪些政府人員接觸？主要是透過何種方式聯繫？您認為彼此之間的溝通或默契如何？ |
| 平等互惠 | R5 | 5. 請問您認為地方政府在非營利幼兒園中扮演什麼角色？而非營利組織又扮演什麼角色？ |
| | R6 | 6. 您認為貴組織在協力的過程中有何收穫？ |
| 長期關係 | R7 | 7. 請問您認為目前的合作模式會一直持續下去嗎？為什麼？未來是否將有其他的合作方式或作法？ |
| 困境 | R8 | 8. 您認為辦理非營利幼兒園成敗的關鍵因素有哪些？可能會面臨哪些風險？目前遭遇到哪些困難？ |

資料來源：本研究整理。

表 D 非營利幼兒園（O 類）之訪談大綱

| 面 向 | 代號 | 題 目 |
|-----|----|---|
| 目標 | S1 | 1. 請問就經營非營利幼兒園而言，您想達成的目標為何？而長期願景又為何？ |
| 規範 | S2 | 2. 請問您在經營非營利幼兒園的過程中，（針對法令規章、契約或其他方面）有哪些相關規範？是如何制定的？有形成哪些限制？ |
| 資源 | S3 | 3. 在經營非營利幼兒園的過程中，哪些資源（包括有形與無形資源）較為充足？哪些較不足？ |

| 面 向 | 代號 | 題 目 |
|------|----|--|
| 溝 通 | S4 | 4. 在經營非營利幼兒園的過程中，您最常與哪些政府人員接觸？主要是透過何種方式聯繫？您認為彼此之間的溝通或默契如何？ |
| 平等互惠 | S5 | 5. 請問您認為地方政府在非營利幼兒園中扮演什麼角色？而非營利組織又扮演什麼角色？ |
| 長期關係 | S6 | 6. 請問您認為目前的合作模式會一直持續下去嗎？為什麼？未來是否將有其他的合作方式或作法？ |
| 困境 | S7 | 7. 您認為經營非營利幼兒園成敗的關鍵因素有哪些？可能會面臨哪些風險？目前遭遇到哪些困難？ |

資料來源：本研究整理。

An Exploration on the Key Factors of Public-Private Partnership in Non-profit Kindergartens

Wan-Yu, Yang*

Abstract

The government has expanded public child care services due to the low fertility issue in Taiwan. The government hopes to construct a friendly, universal, economical and high quality child care model as a mean to provide proper child care and education. Considering limited public finance and the international development trend, the government has begun to implement public private partnership in non-profit kindergarten management. This study is based on the theory of public private partnership which examines current research and analysis on government institutions and non-profit organizations, and studies the relationship between these organizations via literature review and in-depth interview to analyze the factors influencing non-profit kindergartens partnership during the first year (2014) of the government policy.

Literature review shows that in the six factors influencing public private partnership - objective, regulation, resources, communication, reciprocity and long term relationship - long term relationship is of the least importance while trust should be considered as one of the factors. As non-profit kindergartens are yet widely established, this study suggests the follow for future policy implementation: (1) policy planners (central government) should reconsider the origin of law for the “service procurement” contract; (2) policy implementers (local government) should provide more support and enhance understanding of non-profit kindergartens and public private paternships to strengthen cooperation and avoid bureaucracy; (3) operators (non-profit organizations) should also develop the capability to work with government institutions and share partnership experiences to support decision making and execution.

Key Words: public private partnership, local government, non-profit organizations, non-profit kindergartens

* Master of Public Administration and Policy, National Taipei University.