

國立臺灣大學社會科學院公共事務研究所



碩士論文

Graduate Institute of Public Affairs

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master's Thesis

以質性研究探討公平感知、組織承諾與協力持續意向
之關係—以非營利幼兒園為例

A Qualitative Study on the Relationship between Justice
Perception, Organizational Commitment, and Intentions
for Collaborative Sustainability -A Case Study of Non-
Profit Kindergarten

張詠晴

YUNG-CHING CHANG

指導教授：劉康慧 博士

Advisor: Helen K. Liu, Ph.D.

中華民國 113 年 7 月

July, 2024

口試委員會審定書



國立臺灣大學碩士學位論文 口試委員會審定書

MASTER'S THESIS ACCEPTANCE CERTIFICATE
NATIONAL TAIWAN UNIVERSITY

以質性研究探討公平感知、組織承諾與
協力持續意向之關係—以非營利幼兒園為例

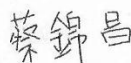
A Qualitative Study on the Relationship between Justice Perception,
Organizational Commitment, and Intentions for Collaborative
Sustainability – A Case Study of Non-Profit Kindergarten

本論文係張詠晴（姓名） R11343001（學號） 在國立臺灣大學公共事務研究所完成之碩士學位論文，於民國 113 年 7 月 18 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明。

The undersigned, appointed by the Graduate Institute of Public Affairs on 18 (date) 07 (month) 2024 (year) have examined a Master's thesis entitled above presented by Yung-Ching Chang (name) R11343001 (student ID) candidate and hereby certify that it is worthy of acceptance.

口試委員 Oral examination committee:


(指導教授 Advisor)





系主任/所長 Director:



謝辭



一步一腳印，不知不覺也走到了碩士階段的尾聲。身為台灣人，學習是一個義務，在這個過程中，我不會說它有多簡單，現在站在這裡的我是經歷數不盡的考試與壓力下誕生的果實，我很高興自己能堅持過挫折又不斷爬起。

有太多的人牽著我的手走過學習的漫漫長路，首先我想要感謝我的指導教授—康慧老師，謝謝康慧老師在最忙碌的時期，願意接受我成為指導生，最大幅度地鼓勵學生自己挑選有興趣的主題進行論文研究，並且在撰寫途中給予提醒，讓我細細梳理好研究的思緒。對我而言，老師真的是知識的明燈，也感謝所有教導過我的老師們，包含台大與北大的教授們，以及我的國中班導，更謝謝接受訪談的非營利組織們願意將你們所知的公私協力傾囊相授，謝謝你們。

孤身讀書如同風燭，而朋友是激勵我學習熱情不滅的燃點。雖然朋友在學習路途不斷來來去去，不過我仍謝謝曾經出現過的朋友，相伴我走過不論長短與高低起伏的日子，也謝謝那些還陪伴在我身旁與我保有聯繫的好友，願我們永遠保有初心，正面看待邁入社會後帶來的新壓力。

最後，致我最珍貴的家人們。雖然說讀書與學習往往被認為是個人的事，但是我知道家人為了我的讀書付出了太多，也包容了很多我在讀書過程的怪脾氣。謝謝爸爸媽媽站在我的身旁，陪我度過一路的風風雨雨，我希望未來我能帶給你們不再是緊張和壓力，而是散發更多快樂，當然也很謝謝我的哥哥總是能彌補我的不足，讓歡笑為我們家的生活增添活力。能誕生在這個家庭，能有你們的陪伴，是我無比的幸運。

學習是一個義務，但我不否認學習也是一件很幸福的事。論文已完成，代表碩士階段即將畫上結尾，不過關於未來，我猜想我依舊會在不同的場域中不斷學習與成長。祝福下一個旅程 努力而不愧於心。

張詠晴 謹誌

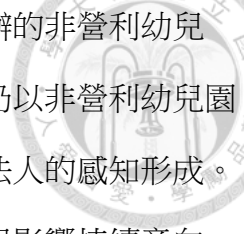
2024年7月27日

摘要



非營利幼兒園政策作為我國的熱門議題，對於公部門而言，是一項已向外宣布且要持續推動的幼教政策，對於民眾而言，是介於公立與私立中具有品質與優惠價格的服務方案。由於非營利幼兒園政策以公私協力方式推動，所以可以說政策能否推動與非營利組織的持續意向有很大的關係，然而我國社會服務契約委託長期出現公部門釋出的委外資源遠超於民間的供應量能（劉淑瓊，2019），且近期非營利組織的街頭遊行與召開之記者會，促使思考這項政策是否能真的如政府預想的推動。依循公私協力理論，公平是促進協力發展的關鍵要素，也正是近期非營利幼兒園倡議行動向政府傳遞之訊息，然而以公平為主題討論公私協力的研究卻屈指可數，為此本研究借鑒公平理論觀察公平感知與非營利組織在此業務的持續意向。又考量到非營利的特性，包含志願主義、社群主義、交易成本理論與資源依賴理論，故亦納入組織承諾對公平與持續的關係來做討論。本研究使用個案研究法、深度訪談法與文獻分析法研究四個非營利組織，並呈現其協力感受，感受的形成以及影響。

結果發現個案組織對於公平的衡量標準與感知狀態不同，但仍可以理解公平是法人重視的協力要素。這種感知不僅來自於與公部門的互動，與其他協力對象互動形成的感受也會進一步影響非營利組織對協力公平的看法，甚至僅透過認知制度也會提升對現有協力的認可，故「比較」是感知形成的重要過程，非營利組織也頻繁通過研商會議來累積他們對於協力公平的認識。其次，存在公平的感知主要是受到規範性承諾的作用，非營利法人會為了推動理念和使命而調整如何處理不公平以及不公平帶來的影響，不要求公平而追求對理念的尊重，為此本研究指出協力情形僅須滿足部份項目即可能被認定為公平，且非營利組織認為大部分協力有達到公平。相較之下，資金方面的成本與對政府的歸屬感就不是法人所在



意的部分。第三，依目前情況，非營利法人會持續辦理已經承辦的非營利幼兒園，但不太會新辦園所，並且雖然法人跨足其他協力業務，但仍以非營利幼兒園為主。這種跨足其他協力業務的經驗與認知也通過比較而影響法人的感知形成。最後，本研究顯示公平與不公平的感知是以複雜且有條件的情況影響持續意向，公平有限地助於促進法人選擇續辦，不公平則是在影響園所經營或阻礙理念展現的前提下降低法人的續辦與新辦，其中其他法人與社會大眾對非營利組織的不公平對經營能力會產生的直接影響，而公部門也被認為有協力義務介入處理。

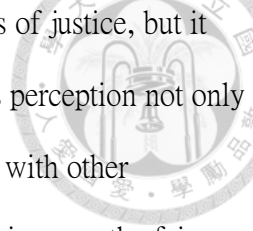
是以，本研究以組織層次且討論公私協力的抽象概念，利用不同的研究方法與研究設計為早期文獻使用的研究框架做出了重要貢獻，並且讓公部門能夠在公平、組織承諾與持續意向的關係上更了解合作夥伴的想法，進一步思考與精進公私協力。

關鍵字：公平感知、組織承諾、協力持續意向、非營利組織、非營利幼兒園政策

ABSTRACT



The policy of non-profit kindergartens is a hot topic in our country. For the public sector, it is a childcare policy that has been announced externally and is being continuously promoted. For the public, it represents a service option with quality and favorable prices, situated between public and private sectors. As the policy for non-profit kindergartens is promoted through public-private partnership, its success is closely related to the continued intention of non-profit organizations to participate. However, in our country, the outsourcing resources released by the public sector have far exceeded the supply capacity of the private sector in long-term social service contracts (Liu, 2019). Recent street demonstrations and press conferences by non-profit organizations have prompted reflection on whether this policy can truly be implemented as envisioned by the government. Based on the theory of public-private partnerships, justice is a key element in promoting the development of such partnerships, which is also the message conveyed by recent advocacy actions of non-profit kindergartens to the government. However, research discussing public-private partnerships with justice as the main theme is scarce. Therefore, this study draws on the theory of justice to observe the perceptions of justice and the continuing intentions of nonprofit organizations in this field. Considering the characteristics of nonprofit organizations, including voluntarism, communitarianism, transaction cost theory, and resource dependence theory, this study also incorporates the relationship between organizational commitment to justice and sustainability. This study utilizes case studies, in-depth interviews, and literature analysis to examine four nonprofit organizations, presenting their perceptions of cooperation, the formation of these perceptions, and their impacts.



The results show that cases have different standards and perceptions of justice, but it can still be understood that justice is a key element in cooperation. This perception not only arises from interactions with the public sector, but also from interactions with other collaborative partners, which further influence non-profit organizations' views on the fairness of collaboration. Even solely through cognitive institutions, recognition of existing collaborations can be enhanced. Therefore, "comparison" is an important process in forming perception, and non-profit organizations frequently accumulate their understanding of collaboration fairness through deliberative conferences. Secondly, the perception of justice is mainly influenced by normative commitments, and nonprofit organizations adjust how they handle injustice and its impacts in order to advance their ideals and mission, even sometimes prioritizing respect for their ideals over the pursuit of justice. Hence, this study points out that cooperation situations may only need to meet some criteria to be considered justice, and non-profit organizations believe that cooperation has achieved justice. In contrast, financial costs and the sense of belonging to the government are not major concerns for organizations. Thirdly, under the current situation, nonprofit organizations will continue to operate the non-profit kindergartens they have already undertaken, but are less likely to establish new ones. Although organizations venture into other cooperative businesses, non-profit kindergartens remain their primary focus. Experiences and perceptions gained from venturing into other cooperative businesses also influence the formation of organizations' perceptions through comparison. Finally, this study indicates that perceptions of justice and injustice are complex and conditional in affecting the intention to continue, with justice limitedly facilitating organizations' choices to continue operation, while injustice diminishes their intention to continue or establish new kindergartens under the premise of impacting operations or hindering the manifestation of ideals. The direct impact of injustice from other organizations

and the public on the operational capacity of non-profit organizations, as well as the perceived obligation of the public sector to intervene in cooperation, are also highlighted.

Therefore, by discussing PPPs from an organizational level and abstract perspective, this study makes an important contribution to the research framework used in the early literature by utilizing a different research methodology and research design, and enables the public sector to further reflect on and refine PPPs by better understanding the partner's thinking in terms of the relationship between justice, organizational commitment, and continuing intentions.

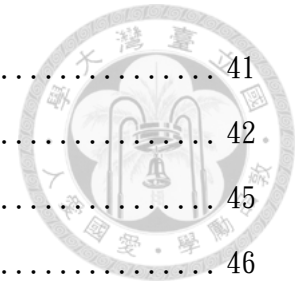
Keywords: Justice perception, Organizational commitment, Intentions for collaborative sustainability, Nonprofit Organization, Non-profit kindergarten policy

目次



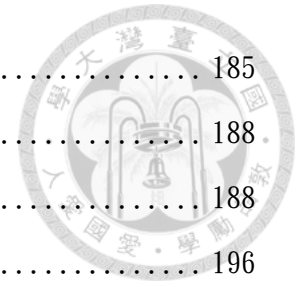
口試委員會審定書	i
謝辭	ii
中文摘要	iii
英文摘要	v
目次	viii
圖次	xii
表次	xiii
第一章 緒論	1
第一節、問題意識	1
第二節、研究問題與目的	15
壹、研究目的	15
貳、研究問題	17
第三節、重要性與可行性	17
壹、研究的重要性	17
貳、研究的可行性	18
第四節、重要名詞解釋	19
壹、公平	19
貳、組織承諾	20
參、協力持續意向	21
第二章 文獻回顧	23
第一節、公平理論	23
第二節、組織承諾	29
第三節、持續意向	32
第四節、公平、組織承諾與持續意向的關係	36

第三章 研究方法	41
第一節、研究架構	42
第二節、研究方法	45
壹、質性研究方法	46
貳、個案研究法	46
參、半結構式訪談法	47
肆、文獻分析法	48
第三節、研究對象	48
壹、研究個案	48
貳、研究對象	49
參、個案介紹	54
第四節、研究工具	57
第四章 個案發現與分析	60
第一節、個案 A	60
壹、公平層次	61
貳、組織承諾層次	72
參、持續意向層次	75
肆、公平、組織承諾、持續意向等三者關係的探討	78
第二節、個案 B	81
壹、公平層次	82
貳、組織承諾層次	93
參、持續意向層次	96
肆、公平、組織承諾、持續意向等三者關係的探討	99
第三節、個案 C	102
壹、公平層次	103
貳、組織承諾層次	112



參、持續意向層次	116
肆、公平、組織承諾、持續意向等三者關係的探討	120
第四節、個案 D.....	123
壹、公平層次	123
貳、組織承諾層次	130
參、持續意向層次	133
肆、公平、組織承諾、持續意向等三者關係的探討	138
第五章 綜合討論	141
第一節、公平層次的探討	144
壹、公平感知的比較對象不限於公部門而涵蓋其他互動對象	144
貳、強調程序與互動的公平面向	152
第二節、組織承諾層次的探討	155
壹、公私協力會產生責任感而非歸屬感	156
貳、成本的主要考量為人力	157
參、法人強烈的使命感	159
第三節、持續意向層次的探討	160
壹、以續辦為主，並依情形選擇新辦	161
貳、以投入非營利幼兒園的協力為主	163
第四節、三者關係的探討	165
壹、部分認同公平、組織承諾與持續意向存在關係	166
貳、利用特別的方法達到公平、助於公私部門之持續合作	172
第六章 結論與建議	177
第一節、研究結論	177
第二節、研究建議	182
壹、實務建議	182
貳、學術建議	184

第三節、研究限制	185
第七章 參考資料	188
壹、英文文獻	188
貳、中文文獻	196
第八章 附件	203
附件、訪談大綱參考之量表的信度與效度	203



圖次

圖表 3-1 研究架構.....	43
圖表 3-2 分析框架.....	43
圖表 3-3 研究流程.....	45



表次



表格 1-1 非營利幼兒園政策與前身政策的發展事件表	4
表格 3-1 我國縣市以委託承辦方式設立的非營利幼兒園數量	50
表格 3-2 受訪對象一覽表	52
表格 3-3 研究個案的資料比較	56
表格 3-4 訪談大綱	58
表格 5-1 四個個案在「公平感知」的觀點	141
表格 5-2 四個個案在「組織承諾」的觀點	142
表格 5-3 四個個案在「協力持續意向」的觀點	143

第一章 緒論

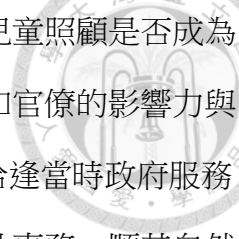


公平是公私協力的重要價值，在實踐中建立公平可以促進信任與提升合作效率，並使雙方更願意承擔風險。事實上，文獻研究仍不斷地呼籲追求協力互動的公平（陳敦源、張世杰，2010；曾冠球，2011；劉淑瓊，2011），因為通過質性的實證研究發現，公私部門的協力往往存在不公平。不少研究已經指出協力的不公平狀況，但是相較於經費、資源依賴、組織自主等議題，缺乏公平似乎不被認為在公私協力中具有關鍵性與實質影響。則不然，公平理論與定量研究指出，公平感知會影響行為，可能導致工作績效的下降與合作質量的降低，甚至產生極端的離職動機。對於以公私協力方式推動的公共政策而言，確保新參與者與舊合作者的投入是推動政策的根本，因此公平不該被視作可有可無的協力因素，並考量我國近年規劃擴大幼兒教保公共化，那麼協力參與者的投入承諾與持續意向更應備受重視。針對持續意向的產生原因，公平不是唯一也可能不是最具解釋力的因素，卻提供一個重要且合理的解釋。

是以，本研究將以公平-組織承諾-持續意向的研究框架展開質性研究，透過承辦非營利幼兒園之非營利組織的協力經驗，從公私部門的公平、私部門間的公平以及私部門與社會大眾的公平來探討公平感知、組織承諾與協力持續意向之關係，並藉由不同維度進行訪談內容的分析。

第一節、問題意識

民國 107 年 7 月 25 日，教育部等 10 個相關部會共同擬定之「107-111 年我國少子女化對策計畫」強調我國將以擴展平價教保服務及減輕家長負擔作為推動目標，其中一項具有關鍵性的實施策略為加速增加公共化教保服務量體，而各區域不斷增設且由非營利性法人承辦的「非營利幼兒園」，便屬公共化教保服務的一

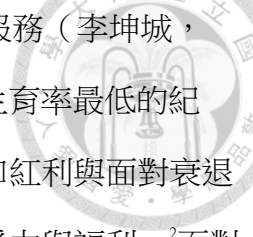


環。回顧過去，國家層級是否介入與制定學前教育政策，以及兒童照顧是否成為社會大眾認同的公共問題，這個政策機會窗取決於國家、政體和官僚的影響力與民間部門的潛在能量和意識形態（王淑英、孫嫚薇，2003）。恰逢當時政府服務的供給效率普遍不彰，全球化趨勢帶動民眾獲取資訊與參與公共事務，順其自然地，我國於 2011 年完成幼托整合，相隔一年又頒布「非營利幼兒園實施辦法」，綿綿不絕的新型態公共服務經營模式，代表著我國開啟了學前教育的新階段（施又瑀，2018；林信廷、王舒芸，2015；歐姿秀、陳淑琦、李淑惠，2013）。

距今，這項跨時代性的學前教育政策已然邁入十年。隨著「0-6 歲國家一起養」成為政府解決少子女化現象的口號，民間組織在疫情期間以變相扣薪為倡議主軸召開記者會，以及近期新北市幼兒園的安眠藥事件引爆民怨¹，這些事件意味著學前教育再次被提升到社會大眾的政策視野，也不禁對政策是否碰到困境感到疑惑。實際上，眾多學者已著手研究公私協力教保機構的經營狀況，也累積不少理論與經驗交織下的專業見解。不過在得知可能的問題癥結之前，理應對非營利幼兒園有基礎認識。

非營利幼兒園的發展脈絡與我國少子化世代來臨有著密切關係。自 20 世紀中期，台灣生育率就開始呈現下降趨勢，1993 年邁入了高齡化社會，2003 年落入超低生育率水準，代表著我國育齡婦女總生育率低於 1.3，又至 2010 年下跌到 0.895 人的新低點。在非營利幼兒園等公共化教保政策之前，我國政府已採取補助需求端的政策措施，包含發放幼托補助與津貼，然而民意期望政府積極介入市場失靈的幼托市場，以及學者評論現有政策僅能產生有限效果，對此考量到少子化對國家未來人口數量、人力資源、社會結構及經濟產業發展的影響，自 2010 年開

¹ 網路資源《新北市幼兒園餵藥案引爆民怨 侯友宜赴政大演講二度鞠躬道歉》，取自：<https://www.storm.mg/article/4804186>，檢閱日期：2024 年 7 月 20 日。



始，政府改從供給端增加公共化機構，提供普及且平價的教保服務（李坤城，2021）。然而觀諸我國近年人口趨勢仍為負向成長，寫下全球生育率最低的紀錄，並依國家發展委員會的推估結果，台灣將於 117 年結束人口紅利與面對衰退危機，並在 159 年底轉變為老年為主的人口結構，影響國家競爭力與福利。²面對目前情況，政策推動者相信透過非營利幼兒園可以滿足家長托育需求，減輕家長負擔的托教費用，進而達成支持家庭育兒的政策目標。此外，政府為了順利增設非營利幼兒園，也積極改善工作環境，鼓勵專業人才投入幼教，期望滿足擴張機構下遇到的人才短缺問題，像是在 2023 年初時，中央政府就大幅提升非營利幼兒園教保員補助與薪資基準，補助從每人每月 900 元提高至每人每月 2000 元，薪資基準則依其年資分別調整為最低 3 萬元至 3.6 萬元。³

非營利幼兒園並不算是台灣獨創的新興政策，此種將托育公共化的政策型態乃效法北歐的社會民主模式，使部分照顧成本分攤於國家與社會，發揮支持家庭照顧與婦女就業的目標，台灣則又依此概念引入民間力量進入辦學，依序推動 1995 年的公設民營正義所、2005 年社區自治幼兒園、2007 年友善教保服務實驗計畫非營利幼兒園、2012 年 9 月教育部公布非營利幼兒園實施辦法，並輔導原有的公辦民營模式和友善園模式逐漸轉型為非營利幼兒園（李坤城，2021；徐千惠，2018；施又瑀，2018）。由此，目前我國 2 至 5 歲孩童在就讀幼兒園的選擇上，存在公立幼兒園、私立幼兒園以及非營利幼兒園等三種選擇，而非營利幼兒園就扮演著我國解套公立幼兒園名額不足與收托時間限制的角色，也在政府補助下與私立幼兒園保持教保服務的市場競爭（徐千惠，2018）。因此可以說，非營利幼

² 網路資源《立法院 近年我國少子女化現況及對策計畫成效》，取自：<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=46353&pid=230733>，檢閱日期：2023 年 12 月 20 日。

³ 網路資源《教育部新聞稿 少子女化對策計畫調整規劃》，取自：<file:///C:/Users/ASUS/Downloads/%E5%A0%B1%E4%B8%80%20%E6%95%99%E8%82%B2%E9%83%A8%20%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF.pdf>，檢閱日期：2023 年 12 月 21 日。

兒園在我國學齡前的教保服務中被視作具有良好品質且價格優惠的服務選擇，受到民眾的廣為使用及政治人物的廣為推動，而在近年的新聞報導中各地區之非營利幼兒園一位難求或供不應求已屬常見，也發現各地區都在不斷增設非營利幼兒園的家數，以達到增收之政策成績。⁴⁵

表格 1-1 非營利幼兒園政策與前身政策的發展事件表

年代	發展歷史
1987 年	推動「幼兒教育十年發展計畫」：普設公立幼稚園政策
1990 年	問題層出不窮：社會存在高比例未立案幼稚園、不合格師資的狀況
1995 年	首次推動「公私協力機構式」幼教服務：臺北市公設民營正義所
1997 年	托整合政策起步階段
1998 年	通過「教育改革行動方案」：將普及幼稚教育列為教改工作重點之一
2000 年	發放「幼兒教育券」：彌補就讀公立園所費用支出的差距
2004 年	托育公共化行動聯盟召開記者會呼籲開發「專業非營利幼兒園」
2005 年	在臺中市首次成立「社區自治幼兒園」
2007 年	首度在新竹辦理「友善教保服務實驗計畫非營利幼兒園」

⁴ <https://www.chinatimes.com/realtimenews/20190814003509-260405?chdtv>，檢閱日期：2024 年 3 月 30 日。

⁵ <https://udn.com/news/story/7326/7859731>，檢閱日期：2024 年 3 月 30 日。



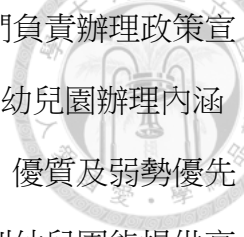
2010 年	提出「5 歲幼兒免學費教育計畫」：整合過去各類補助計畫
2011 年	<ul style="list-style-type: none">● 台灣完成幼托整合的立法工程● 公布《幼兒教育及照顧法》
2012 年	<ul style="list-style-type: none">● 正式啟動幼托整合機制施：幼稚園及托兒所將整合為幼兒園● 公布《非營利幼兒園實施辦法》
2013 年	公告修正《非營利幼兒園實施辦法》
2018 年	核定《我國少子女化對策計畫》：擴大幼兒教保公共化
2021 年	推動「0-6 歲國家一起養」政策

資料來源：歐姿秀、陳淑琦、李淑惠（2013）；林俊瑩、張凱程、林志豪（2022）；施又瑀（2018）；翁麗芳（2012）；邱志鵬（2007）；《中央教育部官網》⁶；《中央行政院官網》⁷。

關於我國政府非營利幼兒園政策的職責分配，依《推動非營利幼兒園實施方案》，政府非營利幼兒園政策中則負責制定法律法規、政策指導和提供資金補助，以促進和規範非營利幼兒園的設立和運作，而非營利組織主要負責教育教學、幼兒照顧、課程設計等具體運作及服務提供。針對政府，可以再細分為中央政府與地方政府，並分別負責不同的業務範疇，其中中央政府是由教育部國民及學前教育署為業務機關，地方政府是以教育局為主管機關。中央教育部國民及學

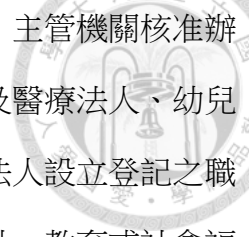
⁶ 網路資源《中央教育部官網》，取自：<https://history.moe.gov.tw/Policy/Detail/b6d65989-d3b7-4a04-b61c-53e6738bd417>，檢閱日期：2024 年 7 月 20 日。

⁷ 網路資源《中央行政院官網》，取自：<https://history.moe.gov.tw/Policy/Detail/b6d65989-d3b7-4a04-b61c-53e6738bd417>，檢閱日期：2024 年 7 月 22 日。



前教育署在非營利幼兒園方面的職責包括多個方面。首先，他們負責辦理政策宣導及說明會，以促進各直轄市、縣(市)政府及公益法人對非營利幼兒園辦理內涵的理解和交流，鼓勵投入設立非營利幼兒園，尤其是提供平價、優質及弱勢優先的教保服務。其次，負責訂定相關法令及補助要點，確保非營利幼兒園能提供高品質的教保服務，如建築物裝修費、教學設施購置費等，以支持其永續經營。同時，中央政府也協助地方政府建置必要的作業表單和前置作業，以減輕其行政負擔，促進非營利幼兒園的順利設立和運作。最後，中央政府建立督導管理機制，定期召開會議了解地方政府的辦理情形，並提供必要協助，確保非營利幼兒園的正常運作。於此之下，地方政府教育局在非營利幼兒園方面的職責主要包括幾個重要項目。首先，他們負責召開非營利幼兒園審議會，根據法令規定成立審議會並定期召開會議，審議地方政府的非營利幼兒園辦理計畫及公益法人申請設立非營利幼兒園的審議事宜。第二，定期盤點空餘空間及評估設立公共化教保服務機構的可行性，分析幼兒數、幼兒園分布及家長需求等，並制定推動計畫，積極推動非營利幼兒園的設立。再者，追蹤管理符合非營利幼兒園辦理對象，對符合條件的機構進行登記和輔導，協助其轉型為非營利幼兒園。最後，地方政府負責辦理宣導說明會，向社會大眾及幼兒家長傳遞非營利幼兒園的推動成果與效益，並協助宣導推廣政策，確保其有效實施和社會支持。基於此，這些職責分配確保了中央政府與地方政府在非營利幼兒園的合作與協調，共同推動教保服務的提升與普及化。

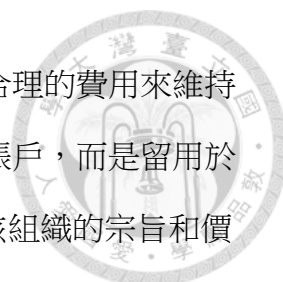
又根據《非營利幼兒園實施辦法》第二條，非營利幼兒園透過兩種方式辦理，第一種為委託辦理，即由直轄市、縣(市)政府及所屬機關(構)、中央政府機關(構)、國立各級學校、軍警校院、鄉(鎮、市)公所及直轄市山地原住民區公所、公司組織之公營事業(以下併稱委託單位)委託非營利法人辦理；第



二種為申請辦理，即由非營利性質法人申請經直轄市、縣（市）主管機關核准辦理，同時法條也清楚規範本法所指非營利法人為學校財團法人及醫療法人、幼兒教保相關工會組織、依職工福利委員會組織準則所設，已完成法人設立登記之職工福利委員會、章程載明幼兒與兒童、家庭、教保服務人員福祉、教育或社會福利事務相關事項之財團法人或非營利社團法人，並且不論是委託辦理或申請辦理皆強調以公私協力方式推行。⁸因此非營利法人（亦即非營利組織）在非營利幼兒園中是不可或缺的推動者，並基於公私協力投入組織的公益特性、市場靈活性與自由度，並且加上公部門作為委託者的責信保證與背書，利於提升民眾對於非營利幼兒園的認可（林俊瑩、張凱程、林志豪，2022）。

自 1980 年代晚期新公共管理思潮，民間組織開始承接政府釋放的權力，在社會福利相關業務著手規畫與執行，又乘著新公共服務時代的風潮，當代社群開始加強教育民眾在民主政治事務的參與和對話，追求共同之善的不同願景並且同時相互調適，並致力於在公共部門中創建一個更為人性化的組織體制，因此在此之下，政府轉型成具有服務性、管制性、輔導性與分配性等多種功能，且非營利組織與政府在社會福利上的合作模式也從個案委託走向方案委託，並在 1994 年以後蓬勃發展公設民營模式（孫本初、陳衍宏，2003；林淑馨，2023）。由此，人群社會不但鼓勵公民參與公共政策制定過程，更促成政府、非營利組織、私營企業和其他社會利益相關者之間的合作夥伴關係，於此政府部門也需要引進創新管理，積極回應公眾需求，關注弱勢群體從而減少社會的不平等現象。非營利組織的特點與新公共服務追求的理想吻合，非營利組織（non-profit organization）是為公眾利益服務之人群團體，非以營利為目的性的民間組織，在公共事務上扮演著彌補社會需求與政府供給落差的角色，聚集民眾意見並透過多種的參與型態來反

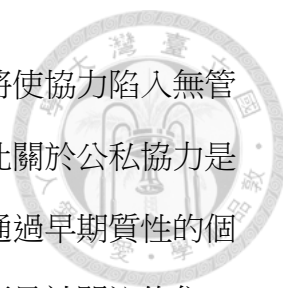
⁸ 網路資源《全國法規資料庫 非營利幼兒園實施辦法》，取自：
<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCODE=H0070050>，檢閱日期：2023 年 12 月 20 日。



應，甚至努力促成社會改革，且其雖稱作非營利，但仍須收取合理的費用來維持生存與運作，強調使命優先的理念，也不將盈餘流入特定私人帳戶，而是留用於組織（施又瑀，2018）。談到非營利組織的使命，通常體現在該組織的宗旨和價值觀中，並指導著其日常運作和決策，有些組織也強調透過財務透明來提升捐助者和社會公眾對其運作狀況的瞭解，換言之，非營利組織負有社會價值的使命，是一種需要對社會大眾期待負責的義務感。

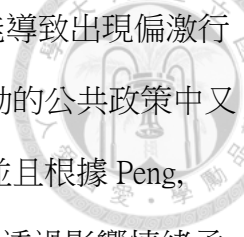
然而當非營利組織進入公共服務的提供，非營利組織與服務的連結又更加複雜，也背負另一種形式的責任。根據委託代理人理論，在政府的契約委外中，政府部門作為委託人，負責規劃公共服務的數量與品質，私部門組織則作為簽約方，實際提供公共服務，並藉由契約及其相關法制約束彼此權利與義務關係（孫煒，2016），避免委託人與代理人之間存在信息不對稱時，代理人追求自己的利益，進而增加代理成本與代理風險。由此，非營利組織不再是獨立的提供服務，而是與政府合作並且投入以滿足公眾需求為導向的公共服務，因此政府與社會都可能對非營利組織及其服務產生約束與影響，儘管方式或許不同。

如同前述所言，協力成為當今非營利組織產生公共服務的關鍵要素。所謂公私協力（Public-Private Partnership），是一種新型態的社會經營觀點，公私部門在尊重、學習和信任的前提之下，雙方削弱傳統的組織習性，強調共同目標、協力同工、互信互惠及責任共擔，以此型塑協同合作的互動網絡。有鑑於此，公私協力不僅止於利益交換的合產關係（李宗勳，2004），更是重視彼此之間的互動情況，這種情況超越契約委外的原始架構，並凸顯對平等互惠的合作關係之期待，不過也有部分擁有美國背景的學者主張不必刻意去區分公私協力與契約委外間的差異（陳敦源、張世杰，2010）。然而，陳敦源與張世杰（2010）指出協力式網絡關係基於對公私協力的概念，實則存在矛盾的弔詭，其中提及人的理性自利容



易打破平等互惠的理想狀態，而且平等互惠的水平式協調關係將使協力陷入無管理者的管理困境，不僅增加成本，也降低合作效率及意願。對此關於公私協力是否存在平等，許多研究結果認為實際情況可能並非如此單純，通過早期質性的個案研究，瞭解過程的公平與不公平時常被描述出來，但其通常不是被關注的焦點，並且公平與不公平會導致何種影響亦少有進一步討論（陳佩吟，2015；李淑麗，2016；林淑馨，2018；劉淑瓊，2019）。

所謂公平，是一種不偏私的情況，也就是每個人都被視為平等的個體，並在社會中享有彼此相等的地位和機會。根據公私協力的研究，在協力過程建立一個公平公開的制度設計，可以提升合法性及利於建立信任關係（陳敦源、張世杰，2010），並且公平關係之建立將對公私雙方的協力運作正向幫助，準確來說，相比於組織能力、薪資與福利的上升，非營利組織獲得公平利益的結果反而能對協力運作產生更多的效益（李昭瑤，2015）。故依理論見解，即使公部門傳統在提供服務上屬於高權行政，但在契約委外的公私協力時，公私部門應建立平等關係，確保受到公平的待遇。然而，理想與實際情況總是事與願違，實證研究發現我國政府部門的官僚自主性會破壞的政府採購制度的公平性，地方政府可能以個別拜託、有意扶植、向外邀請與選用有利法規等方式來選擇承包單位，或利用私人情誼幫助推動公共服務（王篤強、高迪理、吳秀照，2010）。除了簽約階段外，政府部門透過公共經費的支配權力與行政體制的權威壓力，容易使非營利組織在履約裁量階段和履約監督階段感受到自己成為政府指揮命令系統中的下級單位（孫煒，2016），甚至政府人員也表示與非營利組織契約互動時，時常遇到老牌傳統機構擁有壟斷權力、政府人員缺乏資訊、時間、財力及人力等問題（Lipsky & Smith, 1989）。這些情況反映出來的不平等或不公平，可能都會透過非正式期望對有效的網絡運作產生影響（Romzek, LeRoux, & Blackmar, 2012），其



中公平理論的著名學者 Adams (1963) 就已提出不公平感知可能導致出現偏激行為，即離開場域。此一受公平感知影響的行為在以公私協力推動的公共政策中又顯得格外重要，因為其將影響協力政策能否穩定與持續發展，並且根據 Peng, Liao, 與 Lu (2020) 的量化結果，研究證實分配公平與程序公平透過影響情緒承諾，與非營利組織繼續與政府部門合作的意圖呈現顯著正相關。關於組織承諾在公平感知與持續間的影響，在陳喻暄 (2023) 的研究中也指出，過去研究往往忽略情感面的考量，在其研究中特別關注正向情感，並發現認知與情感都會對滿意度造成影響。

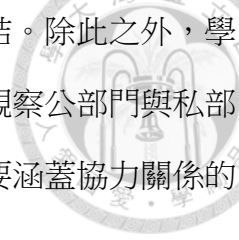
由此，公平感知是一種依據經驗而形成較為理性的主觀認知，瞭解理性知覺帶來的影響後，也有研究採以理性的另一面，即感性的角度進行描述 (施又瑀, 2018; Allen & Meyer, 1990)。組織承諾依循早期研究發展出來的維度，涵蓋到非營利組織對不同對象的組織情緒以及非營利組織本身的固有使命和成本負擔能力，這些維度使研究者預測組織承諾作為情感面因素，可能透過直接、間接減緩或增強影響，進而與公平感知一同發揮作用力。換言之，公平對持續意向的影響有機會受到組織承諾的存在而出現不一樣的影響情況，舉例來說，非營利組織考慮到其與承辦人員的私人情誼會提高不公平的接受容忍度，或因為非營利組織對協力項目持有高度歸屬感而自主合理化地降低不公平的感知，那麼組織承諾則會以抽象情感的方式有效影響公平與持續意向的關係。事實上，組織承諾的概念討論與非營利組織的理論基礎也有關聯。基於志願主義與社群主義，非營利組織出於志願的精神而在自由意志下積極投入社會福利工作，並透過參與來建立共同成員的信賴關係、培養社群意識與達成組織使命。這些概念涵蓋到組織承諾強調的情緒性與規範性承諾，若非營利組織產生此種類型之意識會助於提升組織行為。除此之外，交易成本理論與資源依賴理論認為非營利組織與政府互動會考量成

本，並將其視作重要因素而影響組織行為，此概念則正是組織承諾的持續性承諾所分析之部分。對此，組織承諾是否如學理所言發揮影響效力，便是本研究需要依據實務經驗來說明之處。



不僅如此，隨著契約委外數量的增加與公私協力的發展，有研究指出當非營利組織與政府部門共同提供公共服務，往往迫使非營利組織必須也做出組織內部人事資源的調整 (Never & de Leon, 2014)，或者影響其財務健康狀況 (Thornton & Lacey, 2023)，或者影響其從事宣傳工作 (Yanagi, Kobashi, Pekkanen, & Tsujinaka, 2021)，不過本研究將焦點置於公平，故暫且不將其他情況拉入討論。

藉由過去量化研究的基礎可知，公平、組織承諾與持續意向存在正向的顯著關係，然而定量研究仍留下一些問題等待解答。第一個問題是，定量研究的焦點對象通常只聚焦於組織內部或組織與顧客之間的互動 (林永順、顏財發，2007；李家瑩、方郁惠、吳柏勳，2013；Mdhlalose, 2022)。第二個問題是，由於公平、組織承諾和持續意向所分別涵蓋的維度，在量化測量結果顯示部分維度彼此相關而不能明確區分，故而有些研究者選擇僅使用某些維度，也有學者呼籲未來研究應納入其他維度進行討論 (Peng 等, 2020)。第三個問題是，定量研究的討論僅限於變項之間的關係與影響程度 (陳彥廷，2007；陳律睿、張俊民、鄭又慈，2021)，不過對於如何發生影響、何時發生影響、對誰發生影響等感受的形成過程，則難以藉由量化方式呈現。值得注意的是，Peng 等在 2020 的文章已著手從非營利組織與政府間的互動進行研究，跳脫量化研究長期的第一項問題，並指出工具性的制度與資金影響非營利組織的持續意向外，情感性的公平感知也對持續意向存在影響效果，不可忽視。為此，即便 Peng 等 (2020) 對於公私部門的合作採用多種合作方式進行詮釋，而非僅限於公私協力，卻也不排除推測公私協力的合作亦是重視情感性的抽象感知，並強調公平治理能夠帶來關係價值與建立長期



合作關係，相反地，不適當或有缺陷的治理方式將導致協作終結。除此之外，學術研究也應隨著公私協力的發展而調整觀察角度，而早期單純觀察公部門與私部門的協力互動可能已無法詮釋當今的治理情境與期望，並更需要涵蓋協力關係的多元角色。

伴隨著社會大眾對公共事務的參與程度提高，政府部門也越加留意其需求與觀點，這個變化帶動公私協力開始強調民眾對非營利組織提供之公共服務的課責，也就是說從傳統國會、組織、法規及市場的課責機制中，增加民眾成為了政府委外的一種課責機制（柯于璋，2020），也重視契約外第三人—服務對象的權益（陳品榕，2013）。甚至，公益團體也相當積極地重視受益民眾的滿意程度，因其發現受益民眾的滿意程度可反映出組織的社會聲譽，若加以良好地運用公共資源與權威，能夠深化組織使命，擴大社會層面的影響力（孫煒，2016）。楊逸飛作為幼兒教育工作者指出，地方政府推動的「非營利幼兒園家長滿意度問卷」的設計不適當，容易使民眾意見對幼兒園經營產生負面影響，也限制教師的創造力和專業發展。⁹對此有些學者已觀察到民眾對公私協力的影響，使用三方協力的概念，描述政府部門、私部門與服務使用者的互動關係（王千文、陳敦源，2012），強調民主正當性應賦予民眾程序參與權、資訊取得權與決策影響力（陳品榕，2013），以此將真實民眾的意見反映於公共政策之上。


是以，非營利幼兒園的經營狀況，與其非營利組織的身分及公私協力的概念有著密切關聯。在非營利組織的背景下，承辦單位負擔龐大的財務壓力與面對穩定問題，非營利組織反映補助款的延後撥付造成經營的法人承受龐大的財務負擔，當契約關係終止或到期，財源面臨斷炊將立即性更影響非營利組織的存續

⁹ 網路資源《將「家長滿意度問卷」應用於非營利幼兒園，可能導致教育價值觀的偏差》，取自：<https://www.thenewslens.com/article/187264>，檢閱日期：2023年9月27日。



性，對此早期研究指出只有雄厚健全的財力與高度奉獻理想的非營利組織可能持續合作，因此不同規模的機構就可能導致其合作意願有具體差異，而公部門在公私協力也更傾向與大型組織建立合作關係；此外，在公私協力的背景下，非營利組織在經營過程需要面對繁雜的行政與財務考核，管控機制相當繁瑣且限制彈性，又加上以上對下的不平等指導與不佳的處理態度（曾筱茹，2019；林俊瑩等，2022；翁崇文，2015；韓意慈，2022；林言同、蘇容梅，2015；李淑麗，2016；楊曉苓，2022；林信廷、王舒芸，2015），這些狀況已然成為非營利幼兒園的承辦單位頻繁抱怨之事，也隱含著不少公平議題，公平的比較對象更是涵蓋到政府與非營利組織，甚至是非營利組織間的競爭關係。同時在上述狀況下也反映組織承諾的特徵，同樣為非營利組織卻可能與政府部門建立不同程度的密切互動與情感建立，對於維護關係而付出的成本與開闢新關係而投入的努力也會因此不同。很多研究針對問題提出改善策略，包含重申政策的核心價值、呼籲承辦單位及其人力的培育、建立細緻的協力運作內涵、給予合理待遇等（施又瑀，2018；楊曉苓，2022；林俊瑩等，2022）。普遍而言，學者們對於非營利幼兒園的公私協力仍持有肯定態度與建議，然而倘若公平性問題可能造成承辦意願下滑，與考量到我國社會服務的契約委外又缺乏充沛的市場競爭（黃源協、莊俐昕，2019；劉淑瓊，2019），合格的社福型非營利組織有限或不足將造成在服務輸送上之發展困境（林淑馨，2008），學術研究與新聞報導發現公共化幼教機構已然面對非營利組織數量不足與續約危機（王兆慶，2017），以及我國政治候選人不斷推出的幼教政策承諾，那麼公平議題就不是能夠忽略不計的。¹⁰

¹⁰ 網路資源《台北公辦民營多家不續約 爆托嬰慌》，取自：
<https://www.chinatimes.com/newspapers/20230424000411-260107?chdtv>，檢閱日期：2023年10月7日。



況且觀察近年在教保產業的兩個事件，第一個事件與準公共幼兒園有關，在其蓬勃發展下，準公共幼兒園的出現不但提高市場競爭與分散需求，政府也提供相關的政策優惠，更對其使用相對寬鬆的管理規範，由此教保產業工會也於 2021 年 7 月 5 日發起線上記者會，期盼政府部門增加擴大公共化托育機構的預算編列與建置，而不以準公共化機制來濫竽充數；第二個事件與政府部門的處理方式有關，在新北市幼兒園餵藥事件的爆發作用下，社會大眾與教保機構的信任在一夕間蕩然無存，相關單位指出教保員在事件下受到汙名化，也因此引起各區域對所有的教保機構建立預防機制，如創設「公立及非營利幼兒園需要協助幼兒專業輔導方案」、李宇翔議員與黃淑君議員要求幼教單位監視器該全數納管等。¹¹²對此，實務界經驗反映了非營利組織似乎沒有受到理想的公平待遇，並且也呼應學術研究對非營利幼兒園在平等互惠的批判。

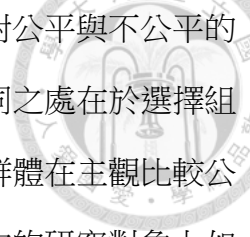
綜上所言，本研究認為協力中的公平是值得探討的議題，然而即使 Vogel 與 Werkmeister (2021) 已針對公共部門、私部門與非政府組織的領導力分析發現，非政府組織被認為會重視公平與正義，但卻缺乏非營利組織從自身觀點的自我評價，且關於感知與人際關係如何相互關聯尚未有充分研究 (Baldwin, 1992)。現有研究不是僅發現現況而未深入討論類型與影響，就是僅討論影響與關係卻未深入討論情境與過程，並且僅關注部分維度而未討論完整維度，又僅關注部分協力對象而未討論廣泛的協力互動者，而公部門似乎也僅關注於提升服務人員的工作意願，卻尚未正視非營利組織的投標與持續意願。此外早先對公平與持續意向的討論皆基於個人層次，像是以企業員工、非營利組織成員、顧客等為分析對象，

¹¹ 網路資源《臺北市學前教育資源網》，取自：

https://kids.gov.taipei/News_Content.aspx?n=8EF281A88E51F448&sms=69B4E6B26379EE4E&s=031BBCB2CAAEDD4B&ccms_cs=1，檢閱日期：2024 年 4 月 1 日。

¹² 網路資源《防幼兒園憾事重演！新北議員籲幼教單位監視器全納監管雲》，取自：

<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20230610002213-260405?chdtv>，檢閱日期：2024 年 4 月 1 日。




而理論亦是以個人作為發展學理的基礎，如公平理論探討個人對公平與不公平的關注及持續意向研究個體在留任與離職的情形。本研究與其不同之處在於選擇組織層次的受訪者作為分析對象，討論非營利組織與另一組織或群體在主觀比較公平下的知覺反應，亦即將常用於個人層次的理論應用在組織層次的研究對象上如何產生影響。關於公平於個人層次和組織層次的使用，蘇中信、陳俊言（2018）指出人際互動會同時對個人與組織產生影響，目前研究呈現組織層次主要討論組織的績效表現，如創新行為或組織產出，個人層次則是主要探討人員的工作品質，如疲勞、滿意度，再者針對公平的不同面向，程序公平適合用於組織層次的評估，分配公平適合用來預測個人層次，且發現近年台灣學界在公平的研究興趣逐漸轉向組織層面議題的探討。基於他們對台灣在公平研究的整理，也提供本研究一個可能的研究切入以及分析預測。綜上，本研究預計參考 Peng 等（2020）以政府部門與非營利組織的互動為焦點的研究架構，並調整公平的比較對象、公平的衡量維度、組織意願的衡量等方面，以組織層次的角度深入討論承辦非營利幼兒園的非營利組織對公平、組織承諾與持續意向的看法，以及概念間的影響方式和影響情況。

第二節、研究問題與目的

壹、研究目的

首先針對公平因素，從學術的角度而言，眾多定量研究以公平作為變數觀察其對留任意願與離職意向的影響，並已累積豐富的學術成果，根據這些研究，有些研究以單一個私人組織為研究對象，分析組織對內部人員的管理會如何影響其行為或選擇，有些研究則是聚焦於私人組織與外部人士的買賣關係，探討組織對



外部人士的服務感受會如何影響其行為或選擇（Hassan, 2002；陳彥廷，2007；Poon, 2012；李家瑩、方郁惠、吳柏勳，2013；Khalid, Rehman, & Muqadas, 2018；陳律睿、張俊民、鄭又慈 2021；Gharbi, Aliane, Falah, & Sobaih, 2022）。相較而言，公共部門或公共部門與私部門在彼此互動下的公平性就受到比較少的研究關注，且現有研究使用的公平維度涵蓋不全，造成對整體分析與詮釋的不足。當然使用維度可能是研究者考量維度重疊性而取捨的結果，但 Peng 等（2020）強調未來研究仍應納入更完整的維度架構。同時公私部門的互動往往僅留意到公部門與私部門，並忽視當今研究強調社會大眾在公共政策所扮演的重要角色。從實務的角度來說，非營利幼兒園在連續的社會波動下，如準公共幼兒園的提倡和餵藥事件，這些事情帶動承辦組織與教保人員對政府部門與社會的埋怨，也提高彼此間的不公平與不信任。為此，上述因素使得本研究認為應就公平因素進行討論，並藉由個案經驗建構協力公平與不公平的情境。

其次針對組織承諾，從學術的角度而言，探究組織承諾的維度常使用情感性承諾與持續性承諾，然而第三種維度強調社會規範對承諾的影響，而社會環境及社會期許正是許多非營利組織對提供服務產生使命感之因素。因此，本研究認為可以從三種維度來分析組織承諾。

第三針對持續意向，從學術的角度而言，透過留任意願或離職意願可以表達出人員或組織的持續態度，然而已經有研究證明兩者存在關聯性，但影響不同（Cho, Johanson, & Guchait, 2009），並且 Adams 對離開場域的定義也不限於留任與離職，更是包含調動或重新分配（Adams, 1963）。對此，本研究認為研究分析時應細分持續意向的維度。

是以，如同行政院人事行政局局長周弘憲所言：「委外的進行，必須要合乎公平原則，不但在分配結果上要均等，在分配程序上，也要實踐合法性即公開透

明的程序正義，奠定可長可久的合作關係」。¹³基於此，為了追求協力理想與穩定的服務供給，本研究的研究目的包含：



- 一、說明非營利組織對協力的公平、組織承諾與持續意向之看法。
- 二、深入描述公平、組織承諾與持續意向的形成背景。
- 三、瞭解公平與組織承諾對持續意向是否會產生影響及影響方式。
- 四、歸納研究發現，增添實務經驗來佐證量化研究的結果，並作為未來促進非營利組織持續與政府部門合作的參考依據。

貳、研究問題

依據研究背景、動機與目的，本研究預期討論以下問題：

- 一、非營利組織如何看待協力項目的公平、組織承諾與持續意向？
- 二、非營利組織的公平感知、組織承諾與持續意向之形成過程為何？
- 三、非營利組織在協力過程的公平感知與組織承諾對組織協力持續意向的影響情形，屬正向影響、負向影響或沒有產生影響？

第三節、重要性與可行性

壹、研究的重要性

¹³ 李宗勳（2007）。政府業務委外經營：理論策略與經驗。台北市：智勝。



本研究的重要性有以下幾點：

一、傳統對公平理論的研究多聚焦在單一組織，或關注於組織與消費者間的關係。本研究參考 Peng 等（2020）的研究焦點，將研究視野放在政府部門與非營利組織的協力項目上，並套用公平理論於公共政策與公共行政領域。

二、考量近年公私協力的實際互動，打破政府部門與單一非營利組織的協力框架，更額外強調受政府部門委託且服務於同質服務的非營利組織以及社會大眾對公私協力的影響。由此，本研究增加關注不同層面的比較對象，讓學界對非營利組織與政府部門的持續關係能有更深刻地理解。

三、相較於 Peng 等（2020）的研究設計，本研究增加關注的研究維度，包含公平構面的互動公平、組織承諾構面的規範性承諾以及持續意向構面的多種面向，使學界對非營利組織與政府部門的持續關係能有更廣泛地理解。

四、早期研究多以量化方法進行，未能詳細詮釋變動原因，又加上多數質性研究將公平與承諾視為價值理念，缺乏深入討論與分類，因此本研究以質性方法嘗試探究量化研究的領域，以實務經驗更充實現有的學術結果。

五、公私協力的相關研究與理論皆呼籲公平價值的重要性，而實務研究多次提及組織承諾推動與維持了我國協力委外項目，故藉由本研究能夠理解協力參與者在實務操作的公平感知與組織承諾，並描述協力的重要價值對維持與推動的影響情況。

貳、研究的可行性

本研究的可行性有以下幾點：



一、公平與組織承諾、公平與持續意向、組織承諾與持續意向已經在不同研究中受到證實，提升研究架構在後續研究獲得證實的可能性。

二、借鑑早期研究在公平、組織承諾與持續意向的不同維度，使本研究能夠較為完整地解釋訪談資料，並對傳統的協力價值有深刻的分析與討論。

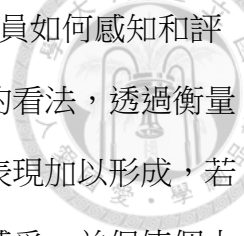
三、近年幼教協力產業的事件與報導，促使公共服務的受託者對公私協力與過程產生深刻地反思，基於此背景進行調查，合適的潛在受訪者可能更願意接受訪談。

第四節、重要名詞解釋

壹、公平

「公平」這個詞語在英文有許多不同的翻譯，包含 Justice、Fairness、Equity 等。這種短語相較於另一種短語的含意，實務人員與學術研究者往往沒有意識到詞語上的區別，也不易辨別其模糊的涵義（Susilawati, 2022），因此也導致用語缺乏統一且具有共識的定義，如同 Susilawati（2022）認為 Justice 是社會和法律制度中的正義和公平，更關注於專業的法律程序領域，而羅爾斯（John Rawls）在《正義理論》（A Theory of Justice）則是提出一個重要的觀點，即正義即公平（Justice as Fairness），指出 Justice 不僅是法律或社會規範的遵守，更是一種社會基本結構的設計和運作方式，若依循結構的原則，便可確保達到公平。

為此，必須先界定本研究使用的公平為 Justice，並沿用 Adams 在 1963 年提出之公平理論（Justice Theory）及後世學者基於該理論所推斷之公平定義進行分

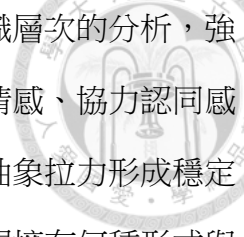


析。Adams (1963) 將公平應用於組織與工作環境，強調組織成員如何感知和評價他們所處環境的公平性，換言之，公平是人們對於資源分配的看法，透過衡量他們獲得之獎勵與結果，以及其在投入過程中的努力、能力或表現加以形成，若兩者呈正比則易形成公平的知覺判斷，反之，則會形成不公平感受，並促使個人因不公平而調整行為，以此達成獲得與修改後投入行為的公平。是以，在傳統公平理論中，公平主要集中於個人層次在組織管理的應用，尤其是在管理者如何滿足和維護員工對公平的感知和期望，以及預測員工對於不公平狀態的行為反應。

本研究對於公平的應用參考了公平理論所使用的公平定義，不過為了應用於公私協力之研究環境，因此將公平定義進行擴大詮釋。本研究認為的公平在公平理論的基礎上，進一步強調在組織層次的應用，亦即不限於傳統公平理論指出公平是個人的衡量結果，更是指出公平也可能是組織的衡量結果。由此，本研究討論的是非營利組織在公私協力中所感知到的公平，並將公平定義為非營利組織獲得之物質分配、溝通及決策能力和人際互動，在其投入的權衡中使非營利組織感到平等。

貳、組織承諾

「組織承諾 (Organizational Commitment)」指涉員工對其所屬組織的情感連結和投入程度，是個人對組織在心理層次上的連結，藉由抽象的內在情感或態度，包含員工對組織的認同感、忠誠度和願意投入額外努力的程度，影響外在的行為表現 (Allen & Meyer, 1987; Allen & Meyer, 1990; 林俊傑, 2007)。由此顯示，傳統研究對於組織承諾的研究應用，通常強調個人層次的解釋，是組織成員做為個體與組織在關係狀態的持續。



本研究同樣擴大解釋組織承諾的應用範圍，將其使用在組織層次的分析，強調非營利組織成為公私協力的組織夥伴後，對於公部門的協力情感、協力認同感或協力使命感，並且用以分析非營利組織與政府組織如何利用抽象拉力形成穩定關係。透過組織承諾的角度，研究可以探討非營利組織對公部門擁有何種形式與程度的協力承諾，理解與善用組織承諾能幫助提升合作的效率和效果，也更能預見協力關係中可能出現的挑戰和困難（Porter, Steers, Mowday, & Boulian, 1974）。例如，當非營利組織對政府部門有著高度的情感連結和認同感時，他們更有可能願意積極參與協力活動，願意投入額外的努力以推動共同目標的實現。因此，本研究將組織承諾的理論應用於組織層次，特別是非營利組織與政府組織的公私協力關係研究中，為理解和增強組織間合作的基礎奠定了重要的理論基礎。

參、協力持續意向

「協力持續意向（Intentions for Collaborative Sustainability）」是基於持續意向（Continuance Intentions）之涵義，特別強調在於公私協力的持續意向。持續意向，在社會行為科學的研究指涉個體對於繼續執行特定行為的意願程度，意向被視作預測行為的極佳指標，也有文獻稱之為持續參與意圖，強調個人在特定活動、社群或組織中持續參與的意願或打算（陳思培，2017；陳律睿、張俊民、鄭又慈，2021）。此外，行為與持續意向相關的詞語包含留任、離開、再投入等，以陳彥廷（2007）為例，文章使用之用語為 Continuance Intentions，實際涵義則是強調消費者在再購買意願的持續意向；以 Cavanaugh 與 Noe（1999）為例，文章使用之用語為 Intention to remain，實際研究則是討論人員在組織留任的持續意向；以 Azeem 等人（2020）為例，文章使用之用語為 Turnover Intention，實際文章則是討論員工離職的不持續性。

為此，本研究將持續意向使用在承辦非營利幼兒園之非營利組織，在公私協力下的持續想法，了解其留任、離開、再投入等持續相關行為的信念。是以，本研究在持續意向之定義為非營利組織對於現存與未來在非營利幼兒園的協力關係如何選擇的行為，是深入理解非營利組織在公私協力下行為與組織規劃的重要工具。

第二章 文獻回顧

第一節、公平理論

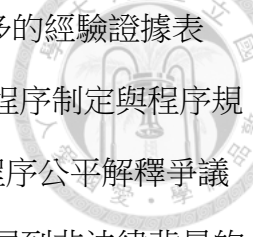


儘管公平概念早在亞里士多德時代就已被提及，但學界是受 1963 年 Adams 的開創性著作的啟發，才得以闡述與確定個人在社會互動中對公平的基本需要，並詮釋了人類公平感知和行為的變化（陳彥廷，2007）。Adams 提出的公平與早期對公平的定義存在很大區別，Adams 透過不公平來說明公平，強調的是兩個人之間的不公平關係及不公平關係導致的反應，而早期則是關注於公平；Adams 明確定義公平是藉由結果與投入的比率來衡量，而早期版本未提及該概念；Adams 利用與其他人比較的觀點詮釋不公平，所謂其他人可能指稱交換的對象或同事，而早期只涵蓋到與同事的比較關係（Weick, 1966）。在 Adams 的闡述中，公平是以非邏輯性的相對正義來衡量，意味著一個人對於公平的衡量存在可比性，當其感知到自身的工作投入和結果的比率在心理上與其感知到他人的工作投入和結果的比率處於相反關係時，這個人就會存在不公平感知，並且不公平的存在會激勵實現公平或減少不公平，此種假設不僅說明不利不公平者的反應，也同樣適用解釋有利不公平者追求適當公平的狀況（Adams, 1963）。透過不斷研究，他進一步指出減少不公平的方法包含改變投入、改變比較對象、扭曲投入與結果或離開場域，這些方法的使用是受到不公平產生的不滿情緒影響，而使用方法的動機強度將依據經歷的不公平程度來變化，也強調不利不平等、有利不公平或對不公平原因的認知都可能引導出不同的投入變化（Adams, 1965）。Adams（1963）強調離開場域屬於應對不公平的激進手段，可能採取辭職、調動或重新分配或缺勤的形式，除了取決於當前不公平的程度外，也因不公平的容忍度和靈活能力而有不同的使用情況。



縱然 Adams 的公平理論觀點受到廣泛重視，不過 Pritchard 指出公平理論若僅以比率來衡量公平與不公平，將存在理論的漏洞，而且儘管利用比率簡化了公平概念，然而當審視比率的内容時，會發現如何認定内容與對象確實會產生影響（Pritchard, 1969；Weick, 1966）。因此 Pritchard（1969）提出內部標準的概念，該評量標準來自於個人在過去交換關係的經驗以及其對於投入在市場價值的理解，如果一個人的投入大於其獲得的結果，則無論比較對象是否處於相似的情境，這個人都會經歷不適，同時也修正對投入變化的假設，指出人會選擇最大化結果而非縮小投入。這種比較公平的方式受到更進一步的發展，呈現出不公平擁有三種可能的比較情況，涵蓋到個人對自身投入與結果感知的自身不公平、個人對自身感知公平卻與他人相比感知不公平的比較不公平，以及個人對自身感知不公平也與他人相比感知不公平的自身比較不公平（Weick, 1968）。再者，Pritchard（1969）也修正了 Adams 在第三方的公平論點。第三方的公平論點提及，當每個人都與第三方進行交換，都是通過第三方獲得結果，那麼就會期望第三方在自己和其他人之間保持投入與結果間的公平比例，否則將對比較對象持有不滿（Adams, 1965）。針對此一觀點，Pritchard 認同不滿情緒的產生，但其主張不滿情緒是針對分配獎勵的第三方，且有利不公平者將不會經歷不公平感知，也將不採取改變措施（Pritchard, 1969）。同樣很重要的，學者將公平理論的延伸應用，表示不公平既可能發生於交換關係，也可能發生在合作關係（Weick, 1966）。

鑑於公平理論的研究不斷累積，學界逐漸認為 Adams 的公平理論立乃基於分配公平（Distributive justice）的觀點，卻忽視影響分配公平觀念的其他標準，以及其他可能發揮作用影響公平感知的維度（Leventhal, 1980）。受到公平理論的維度缺陷啟發，Leventhal（1980）從正義判斷模型中判斷出公平感受兩種類型的正義規則支配，也就是分配規則和程序規則，在此種維度下，個人對公平和正義的關

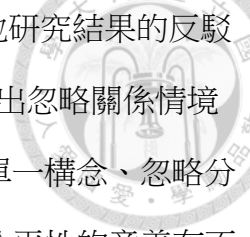


注被放在更大框架的社會行為總體模式來審視。同時，越來越多的經驗證據表明，這種判斷也受到程序制定的影響（Bies & Shapiro, 1987）。程序制定與程序規則反映出程序公平（Procedural justice）的概念，起初學者引入程序公平解釋爭議雙方對法律程序的爭議反映，而在 Leventhal 的應用下才逐漸擴展到非法律背景的組織議題，並指出個人對獎勵分配之前的事件認知以及對這些事件的評估，會影響個人對結果公平的判斷（Leventhal, 1980；Colquitt, Conlon, Wesson, Porter, & Yee Ng, 2001），顯示參與與否、參與程度、對決策的影響力會對公平感知的作用（Thibaut & Walker, 1987），而在 1987 年 Jerald Greenberg 對公平理論的分類中，便已納入程序公平。Greenberg 將「反應-主動」維度和「過程-內容」維度交叉結合成四種類型，第一種反應性內容理論（Reactive Content Theories）聚焦於個體如何對不公平待遇做出反應，以及其為了追求公平而採取的糾正行動，第二種主動性內容理論（Proactive Content Theories）強調個體如何創建公平分配，第三種反應性過程理論（Reactive Process Theories）關注個體對過程與決策的程序的反應，第四種主動性過程理論（Proactive Process Theories）說明個體將透過何種程序來實現公平，通過上述的四種分類，呈現出當時公平理論的研究重心從反應性到主動性的變化，以及從內容面到過程面的轉變（Greenberg, 1987），也重新定義當個體懷疑公平規則遭到違反時，個人很有可能對分配與程序的公平性給予評估（Leventhal, 1980）。至 1986 年 Bies 與 Moag 提供公平理論之第三個備受重視的維度，即互動公平（Interactional justice），指出個體與環境互動所遇到的人際處理是否受到公平對待與重視，將會影響個人在組織完成決策之前對組織公平的認知（Bies & Moag, 1986），這種認知的影響與因果解釋的形成有關，並有效支持個體在程序公平與互動公平的感知（Bies & Shapiro, 1987）。舉例而言，協力契約的內容或制度設計會影響組織間是否存在公平競爭，當政府僅以權利金最高或政府付擔最低作為最優申請人的判斷標準，則容易忽略組織經驗與專業能力，形成營



利組織與非營利組織或財團法人或社團法人的不公平競爭，而許多關注協力應用的個案也發現，垂直分隔互動的上對下模式仍是我國常見的協力型態（賴貞男，2009；林淑馨，2018；許書華，2022）；由市政府召開的聯繫會議亦不具聯繫功能，僅作為公部門對私部門資訊傳達的一種管道，周怡君（2019）也指出政府對溝通機制的態度會影響協力環境，若追求長期政策規劃，應反思是否利用政府採購法與政府組織的權責設計來規避對民間團體在社福服務契約委託的事前溝通（許書華，2022；周怡君，2019）。雖然過去研究曾經批判程序的人際執行與制度結構不應該分開討論，並指稱互動公平是程序公平的一種社會形式，不過後期研究仍相信兩者具有不同的獨立效應，像是程序正義會藉由改變組織支持進而對其他變數產生影響，而互動公平則是會透過改變交換認知進而對其他變數產生影響（Colquitt 等, 2001）。儘管取得了一些進展，然而並非所有不公平都會進一步影響非營利組織與其行為，若組織認同制度規範是為幼兒考量或是必要的制度防弊，就容易被非營利組織接受（黃秀琴，2014）。不論如何，建立公平仍是行政機關推動公私協力的重要課題，且亦應背負確保公平與正義的責任（賴貞男，2009；陳品榕，2013），針對非營利組織不能接受及不該接受的不公平，公部門理應有所了解與積極改善。

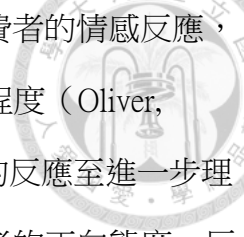
經由學者們對公平理論的詮釋，分配公平、程序公平與互動公平的組合成為一種可提供研究者切入公平的觀察維度，而分配公平涉及資源分配的結果公平，程序公平側重在參與決策的過程公平，互動公平強調人際待遇所感知的公平（Hassan, 2002），並且通過此切入方式，公平理論在工作滿意度、工作成果、服務恢復、投訴處理等研究領域發揮出實證詮釋效果（陳彥廷，2007）。現有研究積累後有學者發現，分配公平在短期關係、個體層次、與滿意度相關的研究中更具顯著影響，相較之下，程序公平在長期關係、組織層次、與承諾相關的研究中



更能呈現顯著影響（丁學勤，2006），當然這個結論也面對其他研究結果的反駁（Chen, Huang, Wang, & Chen, 2013），為此，丁學勤（2006）指出忽略關係情境因素、忽略個體在關係需求上的差異、僅將滿意度與承諾視作單一構念、忽略分配公平與程序公平對滿意度與承諾的維度關係，以及忽略分配公平性的意義有不同認定，這些因素都可能造成研究發展出不同結論，而不公平的情緒反應引起的負面影響，也會因情境差異而被調節，甚至在經歷多次反轉不公平的失敗後，出現習得性無助、道德義憤、情緒耗竭等截然不同的情緒反應（Bizer, 2020；Tayfur, Bayhan-Karapinar, & Metin-Camgoz, 2013）。

同時從文獻發現，近年的許多研究關注公平與意願之間的關聯，有些研究證實公平與意願之間的關係，卻未使用分配、程序與互動等三種維度的觀點（Hassan, 2002；Dick & Henningsen, 2020）；有些研究證實分配公平與程序公平皆對意願產生正向顯著關係，卻未納入互動公平（Tayfur 等, 2013；Peng 等, 2020；陳律睿等, 2021）；有些納入三種公平維度的研究，然而其僅將公平作為中介變數（陳律睿等, 2021），又或者透過信任與滿意度討論，卻未呈現公平與意願的數據結果（陳彥廷, 2007）。

除此之外，藉由 Oliver（1980）提出的期望確認理論（Expectation Confirmation Theory, ECT），助於理解公平感知的形成情況。期望確認理論是研究行銷滿意度的基礎理論，主張消費者會根據先前使用的滿意度來決定是否重複購買，在感知形成與影響行為的過程中存在五個要素，分別為期望、知覺績效、確認、滿意度以及再購買意願，期望（Expectation）是消費者依據自己或他人的以往經驗與現有資訊而形成的初始期望，知覺績效（Perceived Performance）是消費者在使用過程中對其表現的主觀感受，確認（Confirmation）是消費者將期望與知覺績效進行比較，產生一致或不一致的感知判斷，滿意度（Satisfaction）是消費者基於確



認的結果而呈現一種對於自我補償的心理認知，可用於評估消費者的情感反應，再購意願（Repurchase Intention）是消費者有意再次使用的意願程度（Oliver, 1980）。這個觀點反映感知（Perception）是從感覺器官對刺激的反應至進一步理解與喚醒注意，公平意味著知覺績效大於預期，因而加強消費者的正向態度，反之，不公平為知覺績效小於預期，因此降低消費者的滿意程度，進而可能影響消費者的購後行為。根據莊淑惠、林鴻南、翁佩瑜（2011）的研究發現，確認不僅會影響滿意度，且不僅滿意度是影響再購意願的因素，確認也能顯著修正再購意圖。再者，對於期望有學者認為，初始期望在過程中可能會隨時間流逝而受到調整，因此感知程度也可能受到使用後的實際期望所衡量（Bhattacharjee, 2001）。

值得注意的是，亦能借鑑心理學領域的文獻學習何謂感知。所謂感知知覺，並非單純地運用感官接受客觀環境中的刺激後做出的客觀心理反應，更是存有主觀意識的成份，其中感知的五項心理特徵，包含感知相對性、感知選擇性、感知整體性、感知恆常性以及感知組織性，便為影響感知訊息接受的因素。將此一概念套用於研究主題上，即組織對於公平的知覺會受到環境差異而有明顯感知的差異；組織會選擇性地接受訊息，形成不同的感知經驗；組織可能透過主觀自行賦予公平或不公平的知覺意義；儘管事務特徵可能受環境與時間而有變化，但組織仍傾向於保持相同的知覺經驗；公平感知的轉化歷程依循著組織性法則來進行主觀性處理，換言之，五項心理特徵反映心理知覺歷程會通過環境刺激產生感覺，感覺經由知覺組織的訊息結合或篩選，而對經驗做出感知辨認（李進福，2005），亦可理解為感知是獲得感官信息的過程，透過選擇、組織信息與解釋信息等三個感知過程的階段，以及處理刺激轉化為可用形式之物理維度和人們的價值觀、信仰、動機等心理維度的相互配合，共同影響行為人的思考方式與感知結果（Ou, 2017）。綜合以上觀點，本研究著重在瞭解非營利組織擔任非營利幼兒

園的協力角色時，經歷感覺、知覺、反思、判斷與選擇之心理活動歷程後所賦予的公平或不公平意義。



公平理論與期望確認理論從兩種觀點說明對行為意圖的影響途徑，公平理論強調投入與產出報酬的衡量，期望確認理論則重視期望與行為後感受的比較，並且在研究的選擇應用上，針對研究焦點有不同著重之處，此外本研究通過期望確認理論與心理學更明白感知的歷程及態度的涵義，也補充公平理論談及反映卻未說明如何感知的遺憾。是以，基於早期研究的成果，本研究將進一步探究公平理論如何對持續意向產生影響，也預計利用不同的三種公平維度進行更具完整性的研究。

第二節、組織承諾

在 1956 年 Whyte 的出版書中，他指出個人會受到組織的控制，於此開啟學界對組織承諾的研究，組織承諾 (Organizational commitment) 可以描述為一種心理狀態，強調個人與組織在心理層次上的緊緊相連，並透過人的內在情感產生規範抽象態度與行為表現的力量 (Allen & Meyer, 1990；林俊傑，2007)。換言之，成員受到組織承諾的影響，可能在某種程度上的表現會高於他們對特定事物的喜歡或不喜歡 (Porter, Steers, Mowday, & Boulian, 1974)。

由於眾多學者給予組織承諾的定義龐雜 (林俊傑，2007)，故 Allen 與 Meyer (1987) 整合過去學者在組織承諾的研究，進一步發展出承諾模型，該模型由情感性、持續性和規範性等承諾類型組成，且不同類型的承諾存在不同的先驅因素。情感性承諾 (Affective commitment) 指員工對組織的情感依附、認同與投



人，強調情感依戀；持續性承諾（Continuance commitment）指員工因考量離開組織產生之成本所形成的承諾，強調個人的自利因素；規範性承諾（Normative commitment）則指員工受到留任組織的義務感驅使所形成承諾，強調道德與個人行為的結合（Allen & Meyer, 1987）。此種承諾模型的提出促使組織承諾的研究掀起討論，起因於過去學者常使用 Mowday, Steers, 與 Porter（1979）建立的組織承諾量表（OCQ），然 Meyer 與 Allen（1991）指稱 OCQ 僅能反映情感承諾，雖然並無不可，卻也顯示傳統量表存在研究限制，同時新的測量也明確定義三個承諾的衡量標準且能夠被可靠地衡量，但並非在所有研究中呈現出收斂效度與區分效度，也尚未清楚態度發展的因果順序（Mowday, 1998；Allen & Meyer, 1990）。

另外，當前對組織承諾的研究反映組織承諾對表現行為之間的重要性。心理學的重要思想之一，即人們內化與他人的關係會影響後續關係的體驗與自我意識（Baldwin, 1992）。實證研究發現，組織承諾是有力預測離職意願與離職率的負面指標，當成員感知組織沒有兌現承諾時，將會產生離開組織的意圖（Miller, Powell, & Seltzer, 1990；Allen & Meyer, 1990；Cole & Bruch, 2006；Sandhya & Sulphey, 2020；Azeem, Bajwa, Shahzad, & Aslam, 2020）。除此之外，積極面的留任意願之分析結果也顯示，組織承諾可以發揮預測留任意願的作用（Gundlach, Achrol, & Mentzer, 1995；陳思培，2017），然而持續性承諾未得到顯著支持（陳思培，2017）。這項結果可能與情感性承諾和規範性承諾間存在部分重疊，卻又相對獨立於持續性承諾有關（Allen & Meyer, 1990），不過也有研究提供持續性承諾與留任意願顯著正相關的證據支持（朱年珍，2021）。面對研究結果的不一致，可能需要留意個人特性、工作特性、工作經驗、角色特徵與狀態以及結構性特性，作為組織承諾的前因變項所產生的影響（Steers, 1977；Mowday, Steers & Porter, 1982，轉引自王月雲、張永富，2003，頁 984；王月雲、張永富，2003；

Mathieu & Zajac, 1990)，因此在考量組織承諾與表現行為時，需要將其納入變數控制。



根據過去文獻，組織承諾還在感知組織支持、心理契約違反、新心理契約等類型的研究中受到廣泛的重視，其影響力也受到結果支持（Cavanaugh & Noe, 1999；Robinson & Morrison, 2000；Johnson & O’ Leary-Kelly, 2003；Usadolo & Usadolo, 2021；Usadolo, Brunetto, Nelson, & Gillett, 2022），研究指出公平性是新心理契約涵蓋的一種概念，且也需透過更多研究成果累積來確定與公平相關的違規行為之組成成分（Cavanaugh & Noe, 1999）。

上述可能僅說明公平可能對組織承諾產生作用，而不是直接地提供實證證據，對此觀察以公平作為切入點的研究表明，內部公平和外部公平乃維持成員承諾的先決條件，並且肯定內部分配公平與內部程序公平對組織態度承諾的預測效果（Hassan, 2002）；若將組織承諾與公平性、滿意度與信任進行比較，將發現公平性是影響組織承諾的最重要因素（林永順、顏財發，2007），且組織承諾與滿意度相關但有差異，相較於確定工作滿意度的水平，成員會需要更多時間確定其持有的組織承諾程度（Porter 等, 1974）；基於不同公平維度的研究則強調，公平對組織承諾產生直接影響，當成員擁有較高的分配公平與程序公平感知，其表現出的訊息共享與目標承諾就會更強（Nguyen, Evangelista, & Kieu, 2019），甚至分配公平對組織承諾的影響明顯大於程序公平對組織承諾的作用（Chen 等, 2013）。

借鑑此一結果或許說明一種可能性，即組織承諾可以作為公平與持續意向的中介因素。可惜的是，縱使 Hassan（2002）和 Peng 等（2020）皆使用組織承諾作為中介項目，觀察公平對持續意向或離職意願的影響，然而未能分析組織承諾的三個維度，以及僅單純化的觀察意向變化，是研究較稍顯不足之處，並且即使已




知與持續承諾和規範承諾相比，情感承諾更能展現其預測組織後果的效果，例如成員流動、缺勤與組織公民行為（Mercurio, 2015），但是非營利組織可能因考量組織生存與聲望而不易轉換工作（潘中道，2019），以及對背負對特定事物產生使命感與道德壓力（劉淑瓊，2016），此種對使命的依戀仍在留住非營利組織及其成員上發揮部分的影響程度（Kim & Lee, 2007）。

由此可以看出承諾帶來的影響其實是巨大的。如同非營利組織的理論強調，志願主義與社群主義影響了非營利組織及其成員在自願精神下積極投入社會福利工作，並建立社群間的信賴關係與共同意識，這些概念隱含著規範性承諾推動著非營利組織之行動；或者如 Sako 與 Helper（1998）對契約委外之典範移轉的觀察，隨著公部門體認到市場競爭不存在與資訊成本極高的問題，而改與民間服務供應者在開放、穩定、互信的關係基礎上建立長遠的合作關係，即關係式委外（relational contracting），其中便強調善意信任（goodwill trust）是一種彼此開放承諾的相互期待，此一概念事實上亦被應用在公私協力，且受眾多研究認為是協力之關鍵要件（林淑馨，2018）。透過上述文獻整理，本研究認為在非營利組織的情況底下組織承諾應是解釋持續意向的重要概念，並且觀察過程應涵蓋組織承諾的不同維度，以期彌補該研究遺憾。

第三節、持續意向

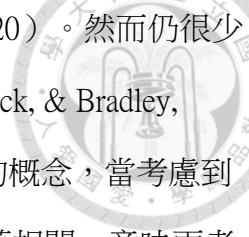
學者們透過不同的理論基礎詮釋了持續意向。Fishbein 和 Ajzen 在 1967 年與 1975 年提出理性行動理論（Theory of Reasoned Action, TRA），認為行為意向會受到態度與主觀規範的影響，並進一步影響行為，因此行為改變必然先改變個人的信念；Ajzen 又於 1985 年基於 TRA 的基礎，提出計畫行為理論(Theory of Planed



Behavior, TPB) , 後者強調過去的理论忽视个体对伦理道德的决定, 同时否定了先前主张外在环境完全由个体的行为意志控制力之论述 (Fishbein & Ajzen, 1980, 转引自陈思培, 2017, 页 24-25; Ajzen, 1985, 转引自陈思培, 2017, 页 25-28) 。基于理论认为行为的执行决定取决于意愿, 陈思培 (2017) 指出预测行为最好的方式可能为个人行为意向, 李永祥与余宗龙 (2014) 以计划行为理论为基础的发现, 态度、主观规范及知觉行为控制可以解释 42% 的行为意图, 又以态度与主观规范最具解释效力。因此, 持续作为行为的一种情况, 本研究将通过持续意向来深入讨论。

先前研究对持续意向的观察角度有很高的相似性, 其中留任意图 (Retention Intention) 反映组织成员愿意留任于组织、留任于原有职位的态度; 离职意愿 (Turnover Intention) 表达组织成员有离开组织、离开原有职位的计划, 存在著退出工作场域、再退出组织、最后退出专业活动的退出过程 (Al Zamel, Khatijah, Chong, & Chua, 2020) ; 离职率 (Turnover Rate) 显示组织成员已离开组织与原职位的实际状况。基于个人对工作条件的看法和态度将导致行为结果的假设, 许多研究已证实持续意向会受到满意度、背叛感、敬业度、组织承诺等因素影响, 甚至出现脱离工作的状态 (Azeem 等, 2020; Sandhya & Sulphay, 2020; 陈思培, 2017; 陈怡君、刘廷扬, 2019; Peng 等, 2020) , 并且相比起个人因素, 组织因素又往往更具显著性 (DePanfilis & Zlotnik, 2008) 。

在这些研究中, 不少学者认为留任意图与离职意愿是一体两面的概念, 并择一作为研究重心 (侯伯樺、龔心怡, 2019) 。事实上, 研究发现两者确实存在高度的负向相关性 ($r=-0.84$) (Nancarrow, Bradbury, Pit, & Ariss, 2014) , 然则也有研究指出成员的留下动机与离职意向存在差异 (Cho 等, 2009) , 例如组织承诺会降低离职意愿, 不过在留任意愿上就未发现影响 (Cho 等, 2009) , 而工作满意



度、工作環境則是與留任意願較為相關的因素（Al Zamel 等, 2020）。然而仍很少研究同時考察留下意圖與離職意圖的相關因素（Radford, Shacklock, & Bradley, 2013）。除此之外，離職意願與離職率也不一定是可交互替換的概念，當考慮到工作與個人特徵等背景因素，離職意願與離職率也無法呈現顯著相關，意味兩者屬於不同結構，更可能因時間推移而減弱彼此的關聯性（Cohen, Blake, & Goodman, 2016）。

縱使上述已經對持續意向給予分類，然而學者們仍繼續發展更細緻的類別。林慧芝（2005）指出組織留任與專業留任是留任意圖的兩種衡量維度，組織留任（organizational retention）是成員留任於同一組織，而專業留任（professional retention）強調成員持續任職於同一專業領域，但不一定為同一機構（李佩欣、林弘昌，2022）。已有研究利用兩種不同的留任概念進行研究，例如激勵制度與留任意願的相關性（林慧芝，2005）、組織適配度與留任意願的相關性（張津婕，2010）、工作滿意度與留任意願的相關性（羅筱葳，2017）等，並發現其影響程度存有差異。另一種概念則是重新購買意向（repurchase intention），強調個人在享受服務、購買服務或經歷某種體驗後，將產生的滿足感與期待相互比較，進而形成服務回購意願的判斷，該意向在停滯市場協助企業考察本身是否能夠留住現有客戶與塑造消費者對品牌的忠心（Srivastava & Sharma, 2013）。當然，分類方式的選擇取決於研究需要，也存在不同的衡量方式（侯伯樺、龔心怡，2019）。除此之外，由於本研究關注之項目為非營利組織在公私協力之情形，而非一般營利導向之私部門的運作情況，並且關注組織層次而非個人層次，因此參考過去研究採取的分類，本研究使用的組織留任則強調非營利組織協力於同一政府單位之意願，專業留任則強調非營利組織協力於同一公共服務項目（即，非營利幼兒園）

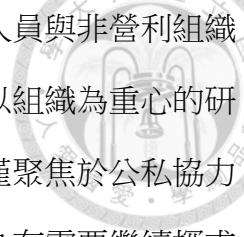
之意願，重新購買意向則會改稱為再投入意願，並強調非營利組織協力於非營利幼兒園後，進而願意再投標承辦另一非營利幼兒園之意願。



現有關注持續意向的研究還指出，持續意向至少可以從三種不同面向進行預測，第一種為個人因素，指成員的個人背景、性格、能力或價值觀可能影響其在組織的長期發展；第二種為組織因素，包含組織文化、薪酬福利或工作環境等因子；第三種為工作因素，涵蓋到工作變動、工作滿意度、工作內容或工作壓力等（Robinson & Rousseau, 1994；Cavanaugh & Noe, 1999；李佩欣、林弘昌，2022；陳怡君、劉廷揚，2019）。當然，研究不一定只分析單一面向，其他面向的因素仍可能被視作控制變數，降低對主要研究結果的影響。

實際上，針對我國公私協力教保業務在持續意向的表現情況，有些研究結果可以作為參考。許書華（2022）指出當實際執行與理想存在差距，會影響非營利組織持續承接的意願。陳思培（2017）與朱年珍（2021）以新北市公共托育人員為研究對象，探討托育人員留任於非營利組織的相關因素，包含個人背景變項、工作滿意、工作價值觀以及組織承諾。分析證實這些構面對留任意願都有正向的顯著影響，並強調在留任意願的態度面向最為突出（陳思培，2017）。簡秋萍（2018）則以服務於新北市私立托嬰中心與公私協力托嬰中心的人員為焦點，研究個人背景變項、工作生活品質與托育人員離開私人組織的關聯性，結論指出工作生活品質與離職傾向之間為中度負相關。吳憶珮（2023）則又進一步研究新北市公辦民營托嬰人員的心理資本、社會支持與角色行為的關係，並揭示了三者為正相關且具預測力的研究發現。

本研究鑒於早期研究發現，認為我國公私協力教保業務的持續意向仍有值得釐清之處。第一，在持續意向的維度，過去研究多未合併分析留任意願與離職傾向，並且尚未討論到其他的持續行為。第二，在分析的切入角度上，我國過去針



對幼教協力的研究多專注於個人背景變項，並討論非營利組織人員與非營利組織的持續性，而與本研究試圖描繪非營利組織與政府之關係，且以組織為重心的研究有很大的不同。第三，對於持續意向的表現情況，過去研究僅聚焦於公私協力托嬰中心，而非營利幼兒園的研究尚且不足。為此，本研究認為有需要繼續探求非營利幼兒園議題之下的持續意向。

第四節、公平、組織承諾與持續意向的關係

對於現有的公私協力政策，公共部門的參與者不僅要追求推動新型態的協作方式，也應該對合作夥伴以及委託過程的狀態有深入地瞭解（Calò, Teasdale, Roy, Bellazzecca, & Mazzei, 2023）。通過早期文獻對公平、組織承諾與行為意向的論述，可以理解三個因素及彼此間存在密切的關係，具體而言，不公平的經歷可能導致組織成員產生不愉快的情緒狀態，這可能促使組織成員通過某種手段改變自己的狀態，以此減少不公平的感知與恢復交換關係中的公平，其中退出即為解決不公平的一種選擇（Carrell & Dittrich, 1978；Peng 等, 2020）。

已經有許多研究證實公平、組織承諾與持續意向間存在密切關係。在公平與持續意向的關係中，分配公平與持續意向呈負向顯著相關（Poon, 2012；Khalid, Rehman, & Muqadas, 2018），程序公平與持續意向呈負向顯著相關（Gharbi, Aliane, Falah, & Sobaih, 2022），互動公平與持續意向呈負向顯著相關（Khalid 等, 2018）。

第二，在公平維度與組織承諾維度的研究顯示，分配公平與情感性承諾呈正向顯著相關（Poon, 2012；Suliman & Kathairi, 2013；Gim & Desa, 2014；Ohana & Meyer, 2016），程序公平與情感性承諾呈正向顯著相關（Suliman & Kathairi,



2013；Gim & Desa, 2014），互動與情感性承諾呈正向顯著相關（Sareshkeh, Ghaziani, & Tayebi, 2012），分配公平與持續性承諾呈正向顯著關係（Sareshkeh 等, 2012；Suliman & Kathairi, 2013），程序公平與持續性承諾呈正向顯著關係（Suliman & Kathairi, 2013），互動公平與持續性承諾呈負向顯著關係（López-Cabarcos, Machado-Lopes-Sampaio-de Pinho, & Vázquez-Rodríguez, 2015），程序公平與規範性承諾呈負向顯著關係（López-Cabarcos 等, 2015），互動公平與規範性承諾呈負向顯著關係（López-Cabarcos 等, 2015），然而分配公平與規範性承諾的關係並未能發現顯著關係（Sareshkeh 等, 2012；López-Cabarcos 等, 2015）。此一發現可能透過 Ramamoorthy 與 Flood（2004）的觀點解釋，他們指出規範性承諾難以調節公平與持續意圖的關係，是因為公平感知可能提升對組織的喜歡與認同，卻不易喚起道德義務與忠誠。然而，基於特殊使命而運作與成立的非營利組織在踏入公共服務的提供後，不再單純推廣社會訴求，而是成為協助政府部門提供服務的混合型非營利組織，這種組織經常專注於生存及效率，並可能發生使命漂移的問題（潘中道，2019）。基於此，本研究認為非營利組織在規範性承諾的變化仍是需要納入考量的因素。

第三，在承諾與持續意向的研究中，情感性承諾、持續性承諾與規範性皆與持續意向呈負向顯著相關（Poon, 2012；Gim & Desa, 2014；Khalid 等, 2018；Elisabeth, Yuliastanti, Suyono, Chauhan, & Thakar, 2021），並且不論屬公部門或者私部門，組織類型都不否定承諾與持續意向之間的關係（Gim & Desa, 2014）。

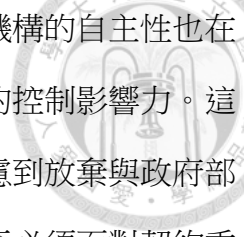
是以，藉由 Baron 與 Kenny（1986）提出中介變項的條件檢視現存的研究結果：第一，自變項能夠顯著預測依變數，即公平與持續意向呈顯著關係；第二，自變數與中介變項有顯著關聯，即公平與承諾呈顯著關係；第三，中介變項能顯著解釋依變數，即承諾與持續意向顯著相關。這些結果確實分別存在，然而過去



研究的結果並非基於同一研究設計進行實證，故無法將上述三種結論合併詮釋其因果關係，僅能借鑑同時納入三者考量的研究，確定情感性承諾在公平與持續意向的中介效果（Poon, 2012；Gim & Desa, 2014；Khalid 等, 2018）。

再者，當嘗試從質性研究的角度觀察公平、承諾與持續意向的關係，也能發現文獻對三者關係的相關論述。首先，Emerson, Nabatchi, 與 Balogh（2012）提供協作治理的綜合框架，由外部層次與內部層次構成協力的動態結構，他們指出公共政策的持續推動有賴於利益相關人以有原則性的方式進行參與，而公平就是需要共同遵守的價值原則。然而有研究發現，公私部門不完全處於平等協商的地位（陳敦源、張世杰，2010），政府部門被授予合同的變動權力，不僅可能減少付款與變動契約內容，也影響非營利組織提供服務的能力（Never & de Leon, 2014）。另一方面，非營利組織面對行政程序的僵化與繁瑣（林淑馨，2015），政府部門絕少檢討委外的管理與程序（劉淑瓊，2019），甚至透過操控程序以達到目的（王篤強等，2010），是以，這些協力所遇到的情況都將成為非營利組織衡量公平的準則，分配、程序與互動的不公平使組織經歷負面情緒，影響服務持續的意願。不過也有研究提醒雖然個人理應對不公平採取行動，但有限的實驗環境研究發現不公平感知可能隨著時間推移而減弱，因此跳脫出實驗環境後，不公平感知及其引起影響是否是一種短暫現象仍有待驗證（Carrell & Dittrich, 1978）。

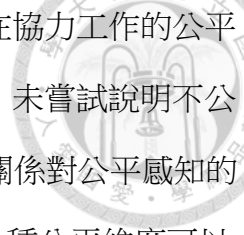
其次，王篤強等（2010）強調，華人人情文化和重視關係是我國社會福利民營化與西方國家很不一樣的地方，以此填補制度的空隙，維持服務項目的穩定運作與靈活，卻也造成約束的困難。於此，學者所提出的私人情誼與情感性承諾有重疊之處，兩者皆強調情感，與代理人理論主張理性自利的預設有明顯不同，同時也突顯情感性承諾對我國契約委外服務的推動與維持的重要性。劉淑瓊（1997）提到，民間受託單位需要從環境獲取組織生存的正當性與資源，並逐漸



透過委託項目使組織進入服務供應與左右公共政策，然而志願機構的自主性也在過程中受到財務依賴的束縛，致使政府部門對其產生程度不一的控制影響力。這種概念反映了持續性承諾對持續意向的作用，當非營利組織考慮到放棄與政府部門合作或離開契約委外的項目，組織就必須另尋替代資源，甚至必須面對契約委外所聘用人員的去留問題，這些情況都可能成為非營利組織考量的成本，進而提高非營利組織在服務項目的持續承諾。Smith, Kistruck, 與 Cannatelli (2016) 則是推論，當社會企業家感知到的道德強度或社會共識越高，會越積極採取加速擴展的行動，這種關係會基於對社會不公正的第一手接觸、社會共識以及時間緊迫性而受到激勵，也影響選擇開放式或封閉式擴展手段的判斷，由此顯示規範性承諾對組織持續性行為與擴展行為的影響，不過這個論述目前僅關聯性受到證實 (Corbin, 1999)。

關於公平與承諾，丁學勤 (2006) 提及過去研究對情境、個體關係差異、維度差異、定義差異等忽略導致實證結果的不同，因此認為分配公平對滿意度的影響較大、程序公平對組織承諾的影響較大之結果無法成為定論，對此學者仍未否認公平與承諾的關聯性，而是強調研究需要對承諾進行分類。

有鑑於此，本研究基於 Peng 等 (2020) 和丁學勤 (2006) 的研究建議，進一步對三種因素的維度給以調整。同時，本研究亦增加公平感知的比較對象，關於比較對象的設計除了與問題意識中提到的三方協力有關，也參考 Calò 等 (2023) 對外部參與者的看法，儘管他們指稱的外部參與者為具有專業知識的顧問機構，卻也反映出這種角色對服務推動和維持公平的重要性；又借鑑劉淑瓊 (2019) 對契約委外的觀察，由於不同的非營利組織擁有不同的組織條件，使其發現自身組織難以得到政府部門的平等對待。



最後很重要的，本研究僅試圖詮釋非營利組織與政府部門在協力工作的公平感知及其帶來的部分影響，而未涵蓋到所有相關的不公平反應，未嘗試說明不公平的感知程度對應的反應層次（Adams, 1963），也未討論親密關係對公平感知的影響（Pritchard, 1969）等研究面向。此外，在單一研究中納入多種公平維度可以幫助研究解釋更多的結果差異，為不同的公平觀念創造貢獻，但也會因為維度存在共同影響而削弱研究效益（Carrell & Dittrich, 1978；Colquitt 等, 2001）。接續，將說明此次研究預期使用的研究方法，包含研究架構、研究方是、研究對象、研究工具與問卷設計。

第三章 研究方法



透過文獻回顧發現，公平、組織承諾與持續意向，三者間的關係除了受到眾多研究的量化證實外，在公私協力的質性研究文章中，這種原則性價值的重要性也是受到普遍肯認。

本研究將公平、承諾與持續意向放在同一架構一併討論，固然是受到 Peng 等（2020）的啟發，然而很重要地，公平、組織承諾與持續意向是公私協力的基本價值。在公私協力的研究成果中，強調協力存在交換關係，是一種資訊交換、分享資源與互補彼此能力的過程，然而交換不意味著一定公平，當關係利害人在關係佔取優勢，就容易面對協力問題，例如資源依賴性與專業自主性的喪失（陳敦源、張世杰，2010）。對此，公平理論的提出者 Adams 強調，離開場域是一種解決不公平的極端手段，也無法僅透過持續意向詮釋所有公平感知與組織承諾的反應狀況，然則推動公共服務的基本要素即需要參與者進入市場，因此離開場域，或者說持續意向，必然是呈現協力政策危機的重要指標。又根據我國《政府採購法》第六條第一項規定，「機關辦理採購，應以維護公共利益及公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇」¹⁴，這項法規不但明確要求公平原則，對於參與者而言，也代表政府部門釋出的一項承諾，是判斷私部門是否能夠投標與成為受託者的依據。由此反映，公平、組織承諾與持續意向在公私協力與契約委外的關聯性。

接續將說明本研究如何將公平、組織承諾及持續意向放在一個研究架構中討論，並說明未來預期分析的維度。

¹⁴ 網路資源《全國法規資料庫 政府採購法》，取自：
<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0030057>，檢閱日期：2023 年 9 月 5 日。

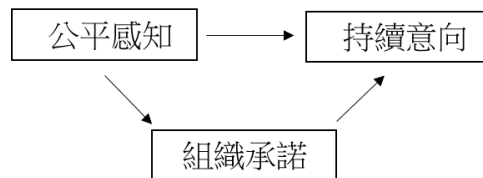


第一節、研究架構

Peng 等（2020）透過量化方式，探討非營利組織與政府持續合作的意圖如何受到工具性因素和關係性因素之影響。在該篇文章中，公平作為關係性因素被討論，說明分配公平與程序公平對組織承諾的情感性承諾產生影響，進而改變持續合作的意圖。在該篇研究強調，交易成本理論和資源依賴理論都可能用來解釋非營利組織在保持合作關係的決策行為，交易成本理論強調理性，認為相較於終止關係或尋找新合作夥伴的成本，合作中獲得的經濟利益會驅使非營利組織選擇保持合作，資源依賴理論則表明經濟利益與外部控制存在有效影響，因此非營利組織決定延長合作的因素可能來自交換過程受到的待遇有助於實現使命，同時研究結果證實兩種評估方式確實都強烈影響了與政府合作的意願，即工具性因素之影響受到支持，又在關係性因素上說明發言權與實際影響決策的程序公平，將助於產生深層的情感承諾，意味著非營利組織與政府在合作過程的彼此信任能為未來合作奠定基礎，產生延遲滿足的合作好處，並且展示程序正義似乎比分配正義更具影響力之結果（Peng 等, 2020）。

然而從文獻回顧的內容來看，公平構面應該涵蓋三個維度的觀察，其中 Peng 等（2020）的研究未考量到互動公平，然而互動在公私協力中應屬重要環節；組織承諾通常涵蓋三個維度，其中 Peng 等（2020）的研究僅部分考量到程序性承諾且未考量到規範性承諾，然而規範性承諾強調使命、道德與義務，該概念屬非營利組織行動的關鍵要素；持續意向則多種觀點未於 Peng 等（2020）的研究中討論。對此或許亦可解釋為何這份研究結果顯示工具性因素與關係性因素僅解釋了 28% 的非營利組織維持合作意圖。除此之外，Peng 等（2020）使用的關係性因素僅受非營利組織與政府的狀況影響，忽略其他角色對協力項目的作用。

是以，本研究以 Peng 等（2020）對關係性因素的討論架構為基礎，採質性研究方法，描述公平感知、組織承諾與持續意向的情況與關聯，並藉由不同的觀察維度與不同的比較對象對三者關係有更細緻的討論。本研究架構的設計如下圖所示，並且說明如下：



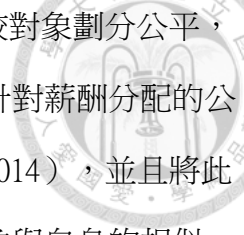
圖表 3-1 研究架構

	公平感知	組織承諾	持續意向
衡量維度	分配公平 程序公平 互動公平	情感性承諾 持續性承諾 規範性承諾	留下意願 (組織留任/專業留任) 離開意願 再投入意願
比較對象	非營利組織感知其與委託者（政府部門）間的公平 非營利組織感知其與其他受託者（非營利組織）間的公平 非營利組織感知其與外在監督與服務使用者（社會）間的公平		

圖表 3-2 分析框架

（一）本研究觀察非營利組織成員的公平感知，並分別對應三種不同的比較對象，分別為：非營利組織感知其與委託者（政府部門）間的公平、非營利組織感知其與其他受託者（非營利組織）間的公平，以及非營利組織感知其與外在監督與服務使用者（社會）間的公平等 3 部分，且每 1 部分皆涵蓋 3 種可觀察的公平維度，即分配公平、程序公平與互動公平。

事實上，公平感知的分類方式不僅此一種。起初學界僅關注到分配公平（Leventhal, 1980），接續學者將組織公平分為兩類，即分配公平與程序公平（Greenberg, 1986），又或者是「反應-主動」維度和「過程-內容」維度（Greenberg, 1987）。透過對公平的持續研究，學者又持續細分公平構面，將互動公平區分為人際公平和訊息公平，但研究指出兩者具高度相關（Colquitt 等，

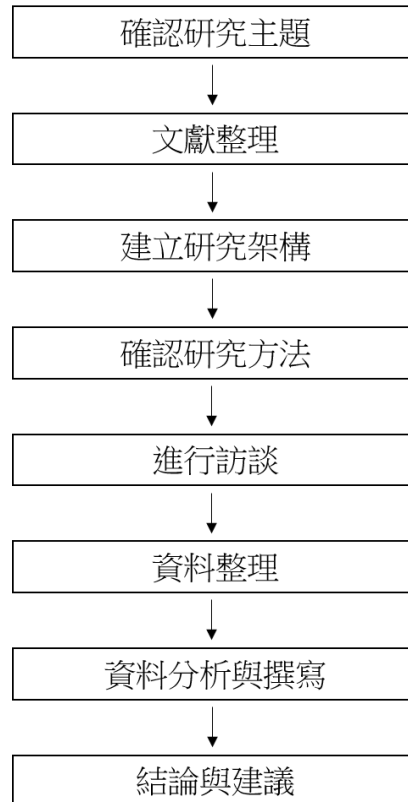


2001)。此外，部分分類方式跳脫傳統公平的分析構面，以比較對象劃分公平，如組織內自比、組織外自比、組織內他比、組織外他比，或是針對薪酬分配的公平劃分類型，包含個人公平、內在公平、外在公平（陳姿諭，2014），並且將此概念應用於非營利組織研究，可能會遇到受訪者不認同比較對象與自身的相似性，或者遭遇受訪者不太受金錢方面吸引的研究限制（Ohana & Meyer, 2016）。

上述不同的分類方式都曾被用於研究使用，不過考量到維度概念的完整性、衡量面向的多樣性和維度區分的清晰度，本研究認為分配公平、程序公平與互動公平是較為合適，且最常被台灣學者所使用（蘇中信、陳俊言，2018）。

（二）本研究觀察非營利組織成員的持續意向，而持續意向包含留任意願、組織留任、專業留任、離開意願與再投入意願等不同維度。

（三）本研究觀察非營利組織成員的組織承諾，參閱早期文獻後提出公平感知會影響組織承諾，以及組織承諾會影響持續意向，並預期從情感性承諾、持續性承諾與規範性承諾等不同維度來分析。



圖表 3-3 研究流程

第二節、研究方法

針對相似的研究主題，以往研究偏向以量化方式呈現變項的關係，而本研究將採取「質性研究」的方法進行討論，並透過「半結構式訪談與早期研究文獻」來蒐集可分析之資料。

對於不使用量化研究方法，本研究考量的因素主要有二：第一個原因是量化研究有其自身的限制，量化研究通常集中於分析變數之間的關係，並嘗試將所有數據強制統一成一種解釋。然而，這種方法忽略了現實世界中複雜的情境和多元的因素。其次，發放問卷並且取得良好的回收率本身就是一項挑戰，況且本研究探討的組織持續意向是組織管理者比較能夠回應的議題之一，要達到符合此一標



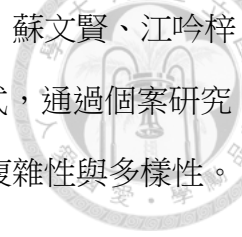
準的足夠樣本數更是困難，又考量通過廣發問卷很難確定問卷填答者是否符合本研究期望之資格，產生效度問題，因此本研究認為採用質性研究，可以避免量化研計的限制，也可以有利於探索性研究獲得更為彈性、豐富與具有深度的資料。下面將針對本研究採用之研究方法進行介紹。

壹、質性研究方法

所謂研究，是以科學程序建立新知識，並驗證已存在知識的過程，質性研究藉由探討與描述現象，以質性文字描繪經驗（杜友蘭，1998），利用非數值型的資料來歸納並解釋特定的社會現象，乃社會科學領域常使用的一種研究方法。質性研究對信度的判定是以被研究者認為的真實為真實，因此樣本數不多及結果不能具有代表性是質性研究常被批評與誤解之處（杜友蘭，1998）。相似概念地，實證主義總是被歸類為量化研究的研究範疇，實際上質性研究透過不同個案的多重觀點建構真實的真相，因此須注意研究者分析的資料與轉寫的報告，可能包含被研究者不自覺的現象，使得研究結果不完全等於個案本身的經驗（楊政議、李麗紅、曾雯琦，2008）。很重要地，質性研究也彌補了量化研究不足。量化研究往往被指責僅表明變數間之變動關係，質性研究則能夠對社會現象加以描述，找出被研究者的行事依據和意義結構，甚至討論差異原因（張育誠、吳鴻昌、李清潭，2015）。

貳、個案研究法

大多數質性研究採用個案導向的研究方式，將個案而非變項當作重要焦點，並且可以區分為兩大類：個案研究（case study）與跨個案研究（cross-case），其中個案研究是針對一個或少數個案進行密集且深入研究的作法，通常會在特定社會文化環境裡產生複雜的解釋或詮釋，換言之，個案研究的焦點可能詳盡而瑣



碎，卻能夠讓研究者有一個較大的故事闡述（王佳煌、潘中道、蘇文賢、江吟梓譯，2014）。個案研究也是一種靈活性大且訊息量大的研究方式，通過個案研究可以豐富現象敘述及揭露特殊情況，進而使研究者瞭解個案的複雜性與多樣性。本研究屬於個案研究，選取四個非營利組織作為研究對象。

參、半結構式訪談法

由於社會與心理現象是複雜且多元的，因此當研究指應用同一類型的研究方法時，則無法廣泛地探討個人的社為行為與心理現象，特別是相較於主觀的心理層面所感知到的脈絡與文化，影響尤為重要（范麗娟，1994）。范麗娟（1994）強調量化研究的明顯限制在於無法發掘回答者的內心思考，然而主觀的看法與內心感想往往才是預測現在與未來表現的關鍵因素，對此深入訪談可以幫助研究者了解個案的主觀經驗，尤其針對服務態度與心態上的研究，訪談更被認為是適當的研究方法。

質性訪談著重於受訪者個人的感受與經驗陳述，藉由面對面的交談了解受訪者的思維，而訪談依據研究過程可分為多種不同形式，主要區分為結構式訪談、半結構訪談式、非結構式訪談和焦點團體訪談（林金定、嚴嘉楓、陳美花，2005）。針對半結構式訪談，此種研究方式強調目的性的訪談過程，但強調訪談過程的彈性，而不完全依據訪談大綱的順序進行引導，其次在訪談的過程中，半結構式訪談法亦使研究者降低研究大綱的侷限，帶給受訪者較為真實的用詞呈現，降低研究大綱誤解。在過程中，須聚焦於參與者的觀點與經驗上面，鼓勵研究對象開誠布公的揭露資訊，並注意標記（markers）的運用，因可能暗示其為關鍵影響因素（王佳煌、潘中道、蘇文賢、江吟梓，2014）。綜上所言，本研究採

用半結構式訪談法獲取個案的經驗資訊，是以針對訪談大綱上較為學術性的詞語與框架設計，訪談者可以依訪談情形作更為彈性的使用調整。



肆、文獻分析法


文獻分析法指以收集、整理、分析和解釋文獻資料進行研究的方法，從學術期刊、書籍、論文、政府出版品、政府報告書及發表之文章等途徑獲得分析資料，並且採用質性研究方法之研究會綜合研究成果，以揭露具有重複性之主題，為此也可以說文獻分析法是從他人所完成的事物中學習，而繼續累積知識全貌（王佳煌、潘中道、蘇文賢、江吟梓，2014）。本研究主要使用文獻分析法來瞭解非營利幼兒園的實施制度內容，以及選擇之個案的背景資訊，其中資料通常來自政府出版品、網路資源等。

第三節、研究對象

壹、研究個案

首先如同問題意識提到的，非營利幼兒園是我國各級政府近年不斷推動重大政策，政策是否能以推動最基本的要素是非營利組織有意願投標與辦理，而受限於我國非營利組織的數量與法條對投標資格的規範，找到受託者並不容易，因此穩定現有的合作夥伴的持續合作，以及提升現有合作夥伴擴大合作就成為很重要的議題。

除此之外，非營利幼兒園在公平議題上具有爭議。從社會事件的發生來說，較受大眾所知的增設準公共幼兒園事件與新北市幼兒園的餵藥事件，使作為承辦



方的非營利組織及其成員感到不公；從質性研究的角度觀察，私部門受訪者對公部門的內部程序、態度、專業、私下交情等表達不滿（劉淑瓊，2011；陳佩吟，2015），從定量研究的角度分析，私部門受訪者的公平感知證實會影響持續意向，然而研究焦點為私部門雇主與受雇者之間的公平關係（陳思培，2017；簡秋萍，2018；朱年珍，2021）。雖然如此，但這些研究發現已經打破國外對兒童福利一線工作者在工作保留的研究結果（Cahalane & Sites, 2008），反映在兒童福利的議題，我國相較於國外，公平關係與持續意向更具顯著關係。

綜合上述因素與文獻回顧提及非營利幼兒園受託者在持續主題研究之稀缺，故本研究認為討論非營利幼兒園是有意義的研究設計。

貳、研究對象

儘管質性研究不追求將結果推論至其他情境，卻強調對研究議題的深入瞭解，為了達此目的，質性研究必須謹慎取樣，並根據研究需要與資訊獲取的難易度來決定取樣方式與樣本大小（阮光勛，2014）。因此，本研究採立意抽樣（Purposive Sampling）為深度訪談對象之選樣方法，主要依據研究者的主觀判斷來選取合適的研究樣本，每個樣本能提供研究者具有深度的資料，並非母群體中任意一個樣本可以取代，也不意味著選擇就近取得的樣本（Questionnaire Survey）。

根據教育部統計處最新於 112 年 8 月 1 日公布的「112 學年各級學校名錄及異動一覽表」¹⁵，我國目前共計辦理 381 間非營利幼兒園，其中 366 間為委託辦理的非營利幼兒園，及 15 間為申請辦理的非營利幼兒園。依《非營利幼兒園實施

¹⁵ 網路資源《統計處 112 學年各級學校名錄及異動一覽表》，取自：
https://depart.moe.edu.tw/ED4500/News_Content.aspx?n=63F5AB3D02A8BBAC&sms=1FF9979D10DBF9F3&s=E23C5A6CA17DB8E2，檢閱日期：2024 年 4 月 1 日。

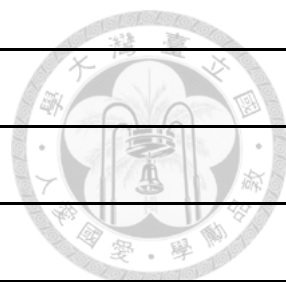


辦法》第二條之規定，非營利幼兒園可能透過委託辦理或申請辦理等兩種方式來辦理，委託辦理係指由直轄市、縣（市）政府及所屬機關（構）、中央政府機關（構）、國立各級學校、軍警校院、鄉（鎮、市）公所及直轄市山地原住民區公所、公司組織之公營事業，以無償方式或協調其他機關（構）以無償或出租方式，提供土地、建物、設施及設備，並經公告委辦計畫與經審議會甄選後，委託非營利法人辦理，同時自 103 學年度非營利幼兒園政策興起開始，委託辦理依經費負擔方式又區分為兩種型態：第一種是營運成本由家長與政府（含中央及地方）共同分攤，第二種則是家長自行負擔全部之營運成本，但自 108 學年度起，委託辦理之非營利幼兒園已全數轉型為「營運成本由家長與政府共同分攤之非營利幼兒園」；申請辦理係指由非營利性質法人自行準備土地、建物或設施、設備，申請後經直轄市、縣（市）主管機關核准辦理。關於委託辦理與申請辦理，兩者皆為結合公部門與民間法人團體力量協力推動學齡前幼兒教育的範疇，不過在服務地的取用規則、提出申請的受理對象、辦理程序等存在明顯差異，然而以目前非營利幼兒園的辦理狀況而言，申請辦理仍屬於少見情形，故本研究討論的研究對象範疇僅涵蓋到委託辦理非營利幼兒園的法人組織，也未能將研究結果推論至申請辦理非營利幼兒園的經驗，值此亦表明此為本研究之研究限制。

為了釐清承辦非營利幼兒園的民間團體之協力情形，本研究不局限特定縣市作為本研究的討論對象，並以探究廣泛公部門（含中央與地方）的承辦狀況。我國各縣市以委託辦理方式推動非營利幼兒園的數量如 3-1 所示：

表格 3-1 我國縣市以委託承辦方式設立的非營利幼兒園數量

縣市	辦理數量(單位：間)	縣市	辦理數量(單位：間)
臺北市	56	宜蘭縣	9
高雄市	54	基隆市	8



桃園市	54	雲林縣	7
新北市	35	新竹縣	6
臺中市	32	南投縣	5
彰化縣	28	嘉義市	4
屏東縣	24	臺東縣	3
苗栗縣	15	嘉義縣	2
臺南市	12	花蓮縣	2
新竹市	10		

資料來源：本研究整理於「112 學年各級學校名錄及異動一覽表」。

上述統計之非營利幼兒園中，有 124 個非營利法人投入委託辦理。受到《非營利幼兒園實施辦法》第二條的規範，承辦的非營利法人必須符合下列其一種類型：學校財團法人及醫療法人、幼兒教保相關工會組織、依職工福利委員會組織準則所設，已完成法人設立登記之職工福利委員會、章程載明幼兒與兒童、家庭、教保服務人員福祉、教育或社會福利事務相關事項之財團法人或非營利社團法人，而本研究也將委託辦理非營利幼兒園之非營利法人的承辦數量進行統計整理，以便受訪者之挑選。

職是之故，為追求研究能夠反映委託承辦非營利幼兒園之民間法人的經驗觀點，本研究於 2023 年 12 月底開始聯繫合適的民間法人，有少部分法人沒有接受訪談，最終在資訊已出現重疊性的情形下停止尋找受訪者，確定選擇四個非營利法人作為訪談對象，並透過他們對非營利幼兒園協力與承辦狀況的瞭解，描繪非營利幼兒園政策下的當今情境。在受訪者的挑選上，本研究選擇的民間法人普遍有較多的承辦數量（相較其他法人，受訪者承辦更多間的非營利幼兒園，在數量上有其有代表性）、有較長的承辦經驗（相較其他法人，受訪者長時間的投入非

營利幼兒園的承辦，甚至在非營利幼兒園的前身政策就已投入合作，包含內政部在 2002 年推動「社區自治幼兒園」、教育部於 2007 年推動「友善教保幼兒園」、僅部分縣市推動的「公辦民營幼兒園」，意味著其在合作時間上有代表性）或有較深入與頻繁的倡議活動（相較其他法人，受訪者在非營利幼兒園政策的體制內或體制外有積極的活動紀錄，在政策表現上有其有代表性），也為了有更豐富的訪談資料，本研究選擇的民間法人包含到法規所規範的不同類型，如全國性及地方性的幼兒教保相關工會組織、章程載明幼兒與兒童、家庭、教保服務人員福祉、教育或社會福利事務相關事項之財團法人以及社團法人等四種不同特色之法人，並目前在我國不同十個縣市有相關的承辦經歷（不包含已退出的承辦經驗）。

表格 3-2 受訪對象一覽表

受訪法人	受訪時間	受訪方式	受訪時長	選擇原因
A 個案組織	2024/1/19 下午	實地訪談	2 個小時	<ul style="list-style-type: none"> 承辦數量很多 分布於多個不同縣市 地方性財團法人 具私立業者之經營背景
B 個案組織	2024/1/15 早上	實地訪談	2.5 個小時	<ul style="list-style-type: none"> 承辦數量很多 分布於多個不同縣市 承辦經驗很久 在體制內外有深入與頻繁的倡議活動 全國性財團法人 非以教保為宗旨之法人
C 個案組織	2024/1/30 下午	實地訪談	2 個小時	<ul style="list-style-type: none"> 承辦經驗很久 主要在體制外有深入與頻繁的倡議活動

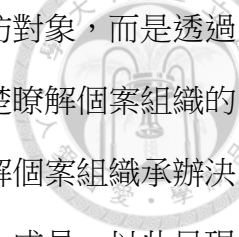
				<ul style="list-style-type: none"> • 全國性社團法人 • 以教保為宗旨之法人
D 個案組織	2024/1/31 下午	視訊訪談	2.5 個小 時	<ul style="list-style-type: none"> • 承辦經驗很久 • 主要在體制內有深入且頻繁的倡議活動 • 地方性社團法人 • 以教保為宗旨之法人 • 法人成立具大專學院背景

資料來源：本研究自行整理。

另外，本研究透過訪談組織的「個人」來詮釋「個案組織」的態度與行為。事實上，早期研究在探索公平或不公平的反應時，公平感知通常被概念化為個人層面的現象（Moon, 2017），研究指出集體選擇的一致性源於同性質、長時間、非隨機文化的社會背景及其形塑的共同指標，當個人通過共同標準來判斷偏好，則個人選擇應該成為可預測的模式（Feld & Grofman, 1990），也有研究參考社會訊息處理模式（Social Information Processing, SIP）和吸引-選擇-消耗模型

（Attraction-Selection-Attrition, ASA），主張成員會通過分享訊息與經驗，從而形成集體公平感（Moon, 2017）。Colquitt, Zapata-Phelan, 與 Roberson 在 2005 年綜整過去的研究結果，清晰地提出三點論證：第一，個人對公平的感知會推廣於他人或集體環境；第二，他人或集體環境經歷的公平會影響個人的公平感知；第三，集體環境經歷的公平會影響集體反映。換言之，個人在工作環境感知道的公平可以推論至組織，而不公平的經歷不僅影響個人層次，還會在組織成員之間分享，形成共同且集體的不公平感，或者利用他人遭遇的待遇來推測未來自身可能的交換處境（Colquitt 等, 2005）。

基於此，本研究認為通過挑選與訪談非營利組織的成員來詮釋非營利組織的觀點與態度趨勢是可行的，並且又為了更好呈現出個案組織的觀點，本研究與過



去相似主題的研究不同，未選擇以非營利幼兒園的園長作為受訪對象，而是透過電子信箱與電話聯繫非營利組織，並告知期望研究對象能夠清楚瞭解個案組織的承辦業務、個案組織在非營利幼兒園業務的協力狀況，以及瞭解個案組織承辦決策。值此，本研究訪談的四個個案組織代表皆屬管理層級的法人成員，以此呈現組織層次的經驗感受與未來規劃。

參、個案介紹

接續將介紹本研究訪談的四個個案組織所特殊之處。在此之前也先說明，根據非營利幼兒園至今的承辦情況，四個個案組織在非營利幼兒園的數量皆屬於該政策目前「前八大承辦量體」的法人，換句話說，四個個案組織在我國非營利幼兒園的承辦數量上高於多數其他法人，在非營利幼兒園的政策推動上有舉足輕重的法人地位。不過下面介紹會更聚焦於說明個案組織本身的組織特殊之處，以及此項政策及相關政策的參與情況，以便在後續的分析階段更好地理解個案組織在公平權衡時可能比較的組織經驗，同時更能貼近說明感受形成的可能原因。

一、個案一：A 個案組織

本個案的法人為財團法人性質，於 2015 年向地方政府登記成立，並且同年開始承辦非營利幼兒園。在承辦非營利幼兒園之前，個案曾經投入私立幼兒園、私人補習班、出版教育繪本等業務，因此藉由早期辦理業務的相關經驗以及融合組織宗旨強調的家庭教育，期許讓非營利幼兒園成為個案組織推動使命的基地。為此至今本個案已在我國北部與中部地區陸續開辦多所非營利幼兒園，也有四年合約到期而選擇續辦或選擇不續辦非營利幼兒園的經驗，甚或在教保中心、親子館、公共托育家園等公私協力業務皆有滲入經營。故個案組織除了可以提供本研

究在承辦經驗的感知情況與決策外，個案的獨特性更提供本研究深入討論作為「私人業者轉型」至經營非營利幼兒園所會遇到的公平狀況與影響。



二、個案二：B 個案組織

本個案的法人為財團法人性質，於 1997 年向中央政府登記成立，並且於 2006 年就開始投入非營利幼兒園的前身政策，即社區自治幼兒園，至今承辦的多間非營利幼兒園已散佈在我國北部、中部和南部地區。個案的組織宗旨強調社區照顧、互助與保障權益福祉，其中權益福祉的對象涵蓋到兒童、家長、工作人員（包含教保人員、托育人員、保母），並透過與其他法人共組聯盟的方式，致力在非營利幼兒園的溝通體制內與體制外推動組織目標，同時為了滿足目標，個案也因此參與教保中心、公共托育家園、社區保母系統、居家陪伴、老人支持服務等公私協力業務。故除了可以提供本研究在承辦經驗的感知情況與決策外，個案的獨特性展現在個案組織的組織性質偏向於投入不分年齡段社區照顧福利服務的「人權團體」，非營利幼兒園只是本個案涉及的業務之一，因此個案呈現的組織承諾與其影響將可能是本研究著重觀察之處。

三、個案三：C 個案組織

本個案的法人為全國性社團法人，是由「第一線教保員」為主體的組織，於 2001 年成立，不過在成立前就已有子機構更早成立於我國不同縣市，隨後以子機構名義承辦不少非營利幼兒園，目前分散在北部和南部地區。本個案透過子機構在第一線的協力資訊為基礎，針對非營利幼兒園政策進行倡議，同時子機構也會利用政策參與者的身分從體制內進行溝通，在非營利幼兒園的法人類型中是很獨特的案例。除非營利幼兒園外，本個案目前還參與公共托育家園、公私協力托嬰



中心、教保中心、親子館等多項協力項目，但也限於學齡前的業務為主。故除了可以提供本研究在承辦經驗的感知情況與決策外，本個案在法人的組成及溝通方式上，可能與其他法人存在明顯不同，同時為何選擇以此種方式進行非營利幼兒園的承辦與政策影響也是有利於本研究進一步分析之處。

四、個案四：D 個案組織

本個案的法人是從「師培單位背景」發展而來的社團法人，於 2007 年向地方政府登記成立，同年也開始投入友善教保幼兒園的政策，並在非營利幼兒園政策正式訂定前，也積極參與教保政策的諮詢會議，包含實施辦法的草案修正、幼兒園改革、經費類型的草案擬定、績效考評項目及指標的草案修正等，由此可見個案在非營利幼兒園內部體制的活躍及關鍵性。再者，目前本個案在我國北部承辦非營利幼兒園，至今多由第一線教保員及關心幼教者組成，並已投入非營利幼兒園與教保中心為主，與前三個案不同，並未跨足學齡前的零到二歲階段，而是主要專注投入於非營利幼兒園，又相較前三個案，本個案承辦經驗較集中於少數縣市。故除了可以提供本研究在承辦經驗的感知情況與決策外，本個案在組織承諾及持續意向的選擇，包含組織留任與專業留任，或許能獲得較為不同的觀點。

表格 3-3 研究個案的資料比較

	組織性質	組織背景	服務地區	學齡前的協力業務
A 個案 組織	地方性財團法人	有辦理私立幼兒園與私人業務的經驗	北、中部	0-6 歲皆有



B 個案 組織	全國性財團法人	不分年齡段社區 照顧福利服務 的人權團體	北、中、南部	0-6 歲皆有
C 個案 組織	全國性社團法人	以教保員為主體	北、南部	0-6 歲皆有
D 個案 組織	地方性社團法人	早期有師培單位的 背景，現以教 保員與關心幼 教者為主體	北部	僅 3-6 歲業務

資料來源：研究者自行整理。

第四節、研究工具

本研究以文獻探討之內容為基礎，並參考早期研究使用的量表設計（Colquitt 等, 2001；Allen & Meyer, 1990；Radford 等, 2013；李家瑩、方郁惠、吳柏勳，2013），編修本研究的訪問大綱。訪問大綱主要分為四個部分：第一部分為詢問不同維度與不同比較對象下非營利組織的公平感知，第二部分為詢問不同維度下非營利組織的組織承諾，第三部分為詢問非營利組織的持續意向。透過三個部份的訪談，可以獲取非營利組織的態度資料與經驗反饋。第四部份則開始詢問非營利組織認知的公平、組織承諾與持續意向間之關係，包含公平感知與持續意向、



公平感知與組織承諾、組織承諾與持續意向，並預期通過半結構式訪談的彈性，依據受訪者的回應再深入探問。

本研究參考之量表資訊如附錄所示，有鑑於本研究為質性研究，故將許多量化的測量項目整合於同一問題中，以利於一次性詢問，而非多次反覆確認同一概念。

表格 3-4 訪談大綱

面向	問題
一、 公平	<ol style="list-style-type: none">1. 請問貴組織是否認同組織獲得的結果與分配能夠反映組織（與政府部門/其他非營利組織/社會大眾）在協力工作中付出的努力？2. 在協力程序中，貴組織是否與政府部門/其他非營利組織/社會大眾擁有一樣的權利，能夠表達觀點和感受，影響政府部門給予的結果，甚至對協力程序產生的結果提出相同效力的意見？3. 您認為在協力過程中，政府部門以何種態度與方式對待貴組織？是否因互動對象的不同，如互動對象為貴組織/其他非營利組織/社會大眾，而有態度差異？
二、 組織承諾	<ol style="list-style-type: none">4. 請問貴組織認為承辦非營利幼兒園委辦項目的組織意義是什麼？5. 貴組織在非營利幼兒園委辦項目的協力中，是否產生強烈的歸屬感？6. 請問您認為貴組織如果離開非營利幼兒園的委辦項目，面臨到的犧牲或代價是什麼？您認為貴組織是否能夠及如何承擔犧牲或代價？7. 非營利組織往往被認為在追求與倡議社會福祉。您是否認為道德義務與使命是貴組織繼續為非營利幼兒園的委辦項目工作的主要原因之一？

<p>三、 持續意向</p>	<p>8. 請問貴組織目前對非營利幼兒園協力項目的承辦與續約規劃為何？</p>
<p>四、 三者關係</p>	<p>9. 請問您認為協力時感知到的公平與貴組織在協力項目的持續意向之關聯情形如何？</p> <p>10. 請問您認為協力時感知到的公平與貴組織的組織承諾之關聯情形如何？</p> <p>11. 請問您認為貴組織的組織承諾與貴組織在協力項目的持續意向之關聯情形如何？</p>

資料來源：本研究自行整理。

第四章 個案發現與分析



本章節透過分別討論四個受訪個案，依序呈現個案在非營利幼兒園的協力項目下，個案組織對於公平、組織承諾、持續意向的看法，並且在何種情況下產生觀點，同時依據本研究提出的研究架構，討論內容將可能涵蓋到不同的分析面向，包含分配公平、程序公平、互動公平；情感性承諾、持續性承諾、規範性承諾；組織留任、專業留任、再投入意願、離開意願。完成各層次的分析後，接續將同樣利用受訪資料說明個案於層次間的感受如何彼此影響，及受訪者對層次關係的自身評估。

第一節、個案 A

個案 A 屬財團法人性質的地方性非營利組織，在 2015 年開始承辦非營利幼兒園之前，曾經投入私立幼兒園、私人補習班、出版教育繪本等業務。個案組織期許藉由承辦非營利幼兒園盡早扎根生命教育，利用非營利幼兒園本身的課程與主題設計，使個案組織運用早期經營幼兒園的業務經驗的同時也能夠帶領孩童經驗生命教育的內涵。至今，個案 A 已在我國北部與中部地區陸續開辦多所非營利幼兒園，也有四年合約到期而選擇續辦或選擇不續辦非營利幼兒園的經驗，甚或在教保中心、親子館、公共托育家園等公私協力業務皆有涉入經營。然而由於個案 A 的特殊身份，即承辦非營利幼兒園之前，曾以私人業者的身分經營私立幼兒園，也出版與組織使命相關的兒童繪本，因此個案 A 的受訪者表述在初期與現在承辦非營利幼兒園上都還時常會遭受到特殊待遇。縱使如此，個案 A 仍然致力於非營利幼兒園的承辦業務，對此何謂的特殊待遇以及影響個案組織選擇持續合作的原因將透過下列綜合論述來加以分析。



壹、公平層次

面對公平的討論，個案 A 的受訪者認為非營利幼兒園的很多面向其實都有存在不公平的影子。受訪者承認不可置疑的是政府部門有在檢討與改變，甚至著手調整制度讓公平更得以實現，不過以目前情況來看，仍有許多值得繼續改進之處。再者，受訪者感知到的不公平也不限於來自政府，在非營利幼兒園的制度與政策有普遍受眾的設計下，使得個案組織在經營非營利幼兒園時，容易受到多元角色的影響，導致強烈的不公平感知。

我們反映以後當然某些地區的地方政府，他們會去檢討，他們的確是有換了一些委員，我覺得這是一個讓我們慢慢一個在績效考評上有公平性的。（個案 A）

一、 分配公平

在本研究中，分配公平強調非營利組織對於自身分配到的資源結果是否認為分配合理，在權衡過程下，非營利組織可能透過早期付出來比較得到的分配結果，並當付出與獲得在非營利組織的感知判斷達到平衡，則會形成分配公平的認知，反之，若付出與獲得在非營利組織的比較之下未能達到平衡，則會有分配不公平的感知判斷。透過訪談，受訪者認為個案組織在投入非營利幼兒園是抱持著自願投入的心態進到承辦互動之中，因此對於回報並沒有特別的期許。再者，現在非營利幼兒園的標案設算的費用也都在合理範圍，或在參與投標的個案組織可以接受的範圍之內，因此基礎經營的經費分配上並不會有明顯不公平的感受。

我覺得這個沒有公平性，因為我自願付出。我今天付出再多，我沒有在乎(英文)要回報，所以沒有什麼叫做公不公平的事情，我覺得是心態啦。（個案 A）



現在政府的案子都考慮的非常周到，不然他怎麼可能吸引那麼多法人來？因為你現在大家算一算，「還好，不用我再出錢或是什麼」。錢，其實他怎麼算都是會不平衡，所以現在大家都知道可以就沒問題。（個案 A）

不過這也不代表個案組織不在乎在非營利幼兒園中所獲得的分配，但相較之下，個案組織向政府要求的、在乎的分配就會偏向關於非營利幼兒園經營或受聘教保人員的福祉。以績效考評為例，2022 年 7 月 12 日教育部公告修正「非營利幼兒園績效考評指標」，並修正為「非營利幼兒園及職場互助教保服務中心績效考評指標」，併同公告「績效考評結果與年終考核為甲等之比率」，自 2023 年 8 月 1 日生效。此次的滾動式修正大致確定非營利幼兒園未來將朝向鬆綁公部門的外部履約管理，以及強化民間法人及幼兒園內部自主管理的方向引導推動，促進公私協力辦園特色之落實（歐姿秀、保心怡、江弘基，2022）。然而個案 A 的受訪者反映儘管績效考評指標受到修正，但是考評委員的標準不一仍嚴重造成相同法人在各縣市的評價有很大落差，甚至績效考評成績又進而影響非營利幼兒園在新聘人員的經營計畫與幼兒園的內部士氣。

公文要我們要補回老師的薪水，然後代課都算我們的，我們要補回老師的薪水。... 這也是不公平啊。（個案 A）

雖然題目是這些，但是各縣市的委員看見還是不同，不同的話你就會覺得是... 這個到底是公平性在哪裡？... 沒有獎勵¹⁶這件事情，其實對我們來講不重要，我們比較重要的是因為你只要沒有九十分以上，你的園所老師縱使所有老師都很

¹⁶ 依據修正「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」第四條規定，當承辦非營利幼兒園的法人在前一年度績效考評的分數達九十分以上，則每園每學年補助非營利法人最高十萬元，若有兩個園所的分數都達九十分以上，則可獲得二十萬元的補助獎勵，但每一非營利法人最高補助一百萬元為限。



棒，他還是有 15%的老師是沒有辦法進新的。你不覺得這對老師很不公平嗎?...
像這樣的園所，它就很氣餒。(個案 A)

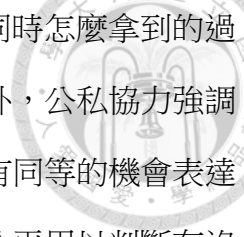
其次，受訪者認為非營利幼兒園的協力情況中，與其它非營利法人相比較並且獲得的分配是很不公平的。同樣作為非營利幼兒園政策下的合作法人，受訪者認為政府在對待自己與對待有大專學校、專業教授等背景的法人有明顯的不同，例如在爭取經費、教玩具或設備時，或者邀約法人來做觀點表達時，受訪者發現政府都會更願意接受大專學校、專業教授等背景法人的意見。對此可能呈現政府在面對非營利法人時，會因為非營利法人的組織背景不同而給予不同方式的對待，這種對待差異影響合作法人在經營非營利幼兒園時能夠獲取的資源，並且根據受訪者的看法，被政府更好對待的法人不一定有更好的辦理情況。值此，受訪者與其它法人間的對待差異與資源差距，是個案在協力分配中感受到的不公平。

如果我們去做這些呈現，可能就是一種標案，他就是把我們當廠商。可是如果是講，如果說今天是大學端去標，他們禮遇它們的方式就跟我們不一樣。(個案 A)

比如說我們覺得這個錢不夠，我們看看有沒有經費可以拿，我們是絕對拿不到經費的。可是我們就發現，像它們的法人，它們事先要求東西，政府就會盡量都給他們。(個案 A)

它每一場國教署的東西，國教署都叫它來說明，給它們錢、給它們經費來做這些事情。它也是法人啊，你真的有比我們認真嗎?它們老師也有跑到我這裡來的啊，我的意思是說可是為什麼我要遵守你說的東西?我們不一定很服氣這種東西。(個案 A)

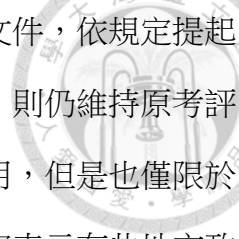
二、 程序公平



在協力過程底下，公平不僅關注拿到什麼、分配到什麼，同時怎麼拿到的過程也是值得留意的部分。對於程序，除了存在監督管理的作用外，公私協力強調過程中彼此的溝通，個案組織在溝通中是否有機會表達意見，有同等的機會表達意見，甚至意見能夠有效地影響最終決策，這些內容都是程序公平用以判斷有沒有達到公平的切入點。根據非營利幼兒園的程序，包含了開辦非營利幼兒園需要接受的履約管理，如開辦審查、到園檢查、家長滿意度調查、績效考評等四個內容皆為必經的履約管理程序，而履約管理又會影響非營利幼兒園的人員考核，不過由於人員考核的部分與本次研究對象不同，因此本研究暫不討論，再者法人若對於履約管理的到園檢查有疑義，可以透過申復來對考評結果向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關提出不服。¹⁷再者非營利幼兒園中，另一種重要的程序即會議的召開。根據《推動非營利幼兒園實施方案》，中央政府每兩個月會定期召開公共化教保服務專案小組列管會議，用以掌握各縣市計畫辦理的進度，並為了瞭解各地方政府的辦理問題與提供協助，也有定期召開非營利幼兒園工作小組會議，相對的，地方政府也是要定期召開會議，以利非營利幼兒園的推動辦理。然而以目前訪談情況來說，受訪者指出隨著非營利幼兒園的政策穩定，召開會議的情況已不如早期頻繁，並且目前會議並非如實施方案所設計以地方政府為主，相較之下，中央教育部國教署召開的法人研商會議更具關鍵性，是以本研究在會議上會以法人研商會議為主要討論焦點。

首先，受訪者認為履約管理雖然提供個案組織可以申復的管道，可以針對履約管理的結果進行異議，然而實際的效果卻不大。根據《非營利幼兒園實施辦法》第二十八條第一項及第二項規定，受考評之非營利幼兒園對考評結果不服

¹⁷ 根據非營利幼兒園績效考評第二十七條與第二十八條，委託辦理非營利幼兒園的法人若對考評結果不符，可在兩周內申請不服，即申復，其中中央機關（構）、國立學校委託辦理者，向中央主管機關提起；地方機關（構）委託辦理者，向直轄市、縣（市）主管機關提起。

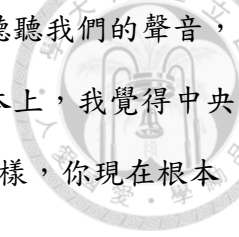


者，得於收到結果二星期內，載明具體理由，並檢附相關證明文件，依規定提起申復，若申復有理由者，應修正其考評結果，若申復無理由者，則仍維持原考評結果。通過受訪者的經驗，申復制度存在且個案組織也可以使用，但是也僅限於可以申請，因為申請通常無法更正原結果，甚至受訪者向本研究表示有些地方政府會直接告知個案組織沒有此機制。簡言之，個案組織認為非營利幼兒園協力下的申復結果通常以不合理的無理由告終，且即使明文規定制度存在，也可能因承辦人員對法規的不熟悉而被錯誤的阻止申請。

我們就是還是有寫去給(政府)，但是沒有用，他們說他們知道了這樣。(個案 A)

你申請，然後它回復你，就是你有什麼疑問或是什麼...他(政府人員)回覆的東西就是他們(某地方政府)沒有那個機制，所以我等於無效。(個案 A)

相較之下，受訪者對法人研商會議的看法就比較正面。經由訪談得知，中央召開的法人研商會議是固定每學期至少召開一次，並由國教署許麗娟副署長來主持。在法人研商會議中，政府部門會聆聽法人對於非營利幼兒園的看法，並以此會議內容做為未來的修法參考依據。固然法人研商會議能聚集百位以上的法人代表，以及只能在有限的時間內完成會議，由此也導致政府部門無法聆聽到所有聲音。面對法人研商會議的有限溝通情況，受訪者認為制度設計是造成溝通效果有限的影響因素，縱使該會議能夠確保法人都有同樣的權利去做表達、發揮政府與非營利法人間的溝通效果，卻也僅能產生有限度或不完全的溝通。不過受訪者也有說明，政府對於不同法人在會議中發表的意見是否賦予同等的重要性，這個部分在法人研商會議中可能較難觀察與分辨，由此可分析，公部門在法人研商會議中對不同法人所呈現的樣貌，在檯面上至少能夠保持一定的公平。



中央至少它一定是固定每一個學期都有開一次法人的會議，就聽聽我們的聲音，然後去修法...但是其實太多人有意見是他們沒辦法處理...基本上，我覺得中央還是有聽到一些聲音啦...我們其實也覺得因為你當初立法是這樣，你現在根本聽不到我們的聲音。（個案 A）

我們是有一樣的權利去做表達，但是得到的結果是不是一樣，我不知道。（個案 A）

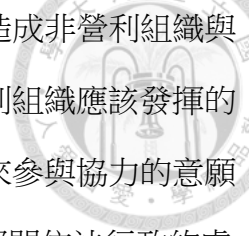
除此之外，中央政府在法人研商會議還是存在主導性。受訪者指出即使參與會議的多數法人普遍同意政策存在某種問題，也希望中央政府針對問題予以思考或解決，但是法人在法人研商會議中仍只能確保意見陳述的權利，至於最終決策的擬定還是由政府部門來決定是否參考法人意見，也不見得針對問題有給予相對應的回應。

這一次中央會議我其實是很生氣。我們提的這個建議，每個人都覆議，因為大部分人都找不到...就完全沒有給我們回應，我們是要自己要負責找到。（個案 A）

值此，儘管法人研商會議的最終決策不是法人透過意見表達與溝通就可以引導期望的決策方向，不過依本研究觀察，公部門對參與會議的法人展現出廣納意見的尊重，並且平等給予法人們發言權利，其實已使受訪者認可程序公平是有被實現的，而不是將公平的判斷放在後期意見是否能產生實質影響。

平等我覺得是有，尊重我是覺得有。我覺得國教署對法人，就是如果在開會檯面上都是非常尊重，但是後續是什麼，我覺得沒有一定。（個案 A）

我們想要、但能不能做到就是另外一件事，他們也不一定能做到，但是至少我覺得他有傾聽我們的聲音。（個案 A）

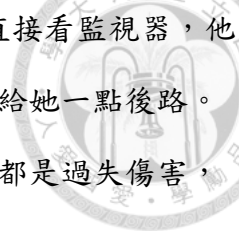


同樣值得注意的是，政府的依法行政在過去研究被認為是造成非營利組織與政府部門溝通困難的其一原因，甚至導致協力僵化，阻礙非營利組織應該發揮的彈性與自主，為此學者也批評依法行政會衝擊非營利組織在未來參與協力的意願（林淑馨，2018）。但經由訪談，受訪者反而表示可以理解公部門依法行政的處理方式，也理解契約延遲或急迫開辦的要求，因此在這部分的程序上，個案 A 與過去研究發現的情況不同，可能與非營利幼兒園的制度與運作有關，並未使受訪者認為有不公平之處。

其實很多合約都會延遲（英文）... 因為它會跑流程或是什麼，還有就是他們還要匯國教署。（個案 A）

事實上就是有時間壓力，政策就是這樣。（個案 A）

在非營利幼兒園中相較特殊的是社會大眾在程序中使得個案 A 感受到強烈的不公平。由於近年社會事件不斷被新聞媒體報導出來，社會大眾對於非營利幼兒園的關注開始有了不斷地增長，同時公部門作為非營利幼兒園的監督者也因此設立一些規則使民眾可以透過程序來爭取權益，舉例而言，在非營利幼兒園監視畫面的取得上，教育部指出民眾需向相關政府部門申請，即可由相關政府部門向園所調取監視器畫面，並也由園方通報後展開調查。對此，受訪者反映現在政府提供給社會大眾的程序其實常不被遵守，由於民眾對非營利幼兒園已經有不信任，因此也不願意相信通過程序能帶來效果，以目前情況來說，民眾更願意跳脫程序直接尋求警察直接要求園所提供監視畫面，但是也導致受訪者發現社會大眾影響個案組織經營的方式是超乎預期的。是以，社會大眾不遵守程序的情況其實會影響到個案組織，包含意味著對個案組織的不尊重，也會提高損害到個案組織員工的程度與可能。



現在都是用報警處理，然後直接看監視器，因為警察來就可以直接看監視器，他們現在都不管那個（程序）。...我還是希望家長多一點寬容，給她一點後路。因為家長如果報警，老師將來會過失傷害，這種東西一點點...都是過失傷害，可大可小。（個案 A）

三、 互動公平

在非營利幼兒園中，個案組織遇到的互動對象抱持何種態度來與其互動，對於個案組織而言也是很重要的協力感受。首先，受訪者表示公部門作為最頻繁接觸的協力對象，他們對個案組織的互動態度其實是客氣的，並且隨著個案組織與其合作的時間增長，公部門的態度會有逐漸更好的變化。對此，受訪者認為政府的態度會基於個案組織在合作項目上的表現而有調整，並也越加肯定個案組織在非營利幼兒園品質上的努力，甚至因而認為個案組織值得託付且信賴，同理地，個案組織的規模大小差異並不會影響政府的對待態度，而是以理性的經營情況為主。基於此，受訪者表示個案組織與政府互動時也會以和善的態度來互動，理解承辦人可能受到上級政府人員施壓而作為或不作為的困境。

可能是因為我們幫政府做了很多，所以他們都算是對我們都很客氣，禮遇到是不能談禮遇，但是他們就是算對我們都很客氣。（個案 A）

（態度）的確是有好轉...他們就會覺得說，雖然妳很大但是你有在要求品質。他們相對的就會對我們就會覺得是可以託付的，或是可以相信的。（個案 A）

我一向對他們都很和善...而且沒有必要罵你，因為他們也是承辦人，他們也是要去上面的人可不可以。（個案 A）



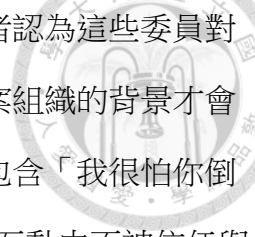
即使公部門對個案組織抱以尊重，也主要受到經營狀況影響對個案組織的態度，不過受訪者也強調比較不同法人所受到的尊重，仍能夠感受到公部門傾向將個案 A 以廠商來對待，而具有大專學校與專家教授背景的法人就會被政府以更禮遇的方式對待，這個不公平也確實存在，並且與經營狀況無關。

他就是把我們當廠商。可是如果是講，如果說今天是大學端去標，他們禮遇他們的方式就跟我們不一樣。（個案 A）

事實上，個案組織與其他法人的互動感受不僅限來自於公部門分別對其的互動，也非營利幼兒園的制度中，履約管理階段也可能直接出現個案組織與法人間的互動。根據《非營利幼兒園實施辦法》第二十六條規定，負責績效考評的考評小組成員為 3 人至 5 人，由地方機關、中央機關（構）及國立學校，就 教保服務人員、會計與教保學者專家及各機關（構）、學校代表聘（派）兼之，其中審議會委員代表至少 1 人。又依同法第四條規定，除政府人員外，審議會應聘（派）的人員代表包含：教保與兒童福利學者專家代表、勞工團體代表、兒童福利團體代表、教保服務人員團體代表、家長團體代表、婦女團體代表、中央主管機關代表、其他會計、法律、教育、社會福利相關專業人員或社會公正人士。由此，當已承辦非營利幼兒園的法人中有符合上述特徵的成員，或者法人本身即符合上述特徵，又或者法人本身受到符合上述特徵者的支持，那麼在履約管理時就可能出現「球員兼裁判」的情況。

我覺得就是裁判兼球員，你自己協會裡面…雖然你沒有可能在裡面，但你就是支持那個協會，所以你會代表這個協會發聲。（個案 A）

經過訪談了解，受訪者在參與審議會時就頻繁地遇到對個案組織抱持不信任的委員，認為擁有開辦私立幼兒園和擁有私人產業的個案組織會以有利於自己的



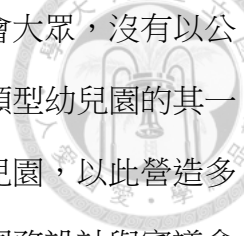
方式經營非營利幼兒園，或者試圖從非營利幼兒園獲利。受訪者認為這些委員對個案組織的不信任不是因為受訪者屬於財團法人，而是因為個案組織的背景才會受到這種不公平的對待。同時，委員對個案組織陳述的言語，包含「我很怕你倒了」、「你們都這麼多家了，你還來?」，也都提升了受訪者在互動中不被信任與公平對待的感受。

我們每次去政府標案的時候，總是有委員說「你們都這麼多家了，你還來?」。

(個案 A)

當他看見我們很多，他們很怕，有一個委員就說我很怕你倒了。…其實不是因為它是財團法人，…是因為我有私人的產業…可是我的事業是和我的 XX 沒有關係的，可是他們都把它放在一起，他就覺得我會把錢輸出到哪裡去。(個案 A)

再者，受訪者在以社會大眾作為討論的互動對象中指出社會大眾對於現在非營利幼兒園很不信任，並且群眾情緒也會促使家長放大處理幼兒園事務，加劇家長對幼兒照顧的恐懼，導致家長難以尊重與公平的方式來對待個案組織或園所。在此情況下，已有不少幼教人員在家長的壓力被逼迫離開園所，也有不少潛在幼教人力因為恐懼而不敢進入非營利幼兒園。受訪者也分享，幼教人員在 2023 年 10 月 28 日曾透過走上街頭的方式向社會表達不滿，希望透過實際行動讓社會大眾了解新聞報導的事件僅能代表某一幼兒園的特殊情況，不應該因為單一事件而抹煞所有幼教人員的努力，甚至增加幼教人員的工作負擔，然而由於遊行當天遇到同性遊行與選舉宣傳，因此本次遊行並未受到重視。是以，縱使社會大眾沒有直接參與個案組織與公部門在非營利幼兒園的協力業務，然而當社會大眾的態度影響民眾的行為，行為又影響個案組織在非營利幼兒園的經營管理，並在個案組織向政府反映與尋求改善的過程中，政府未能付諸行動，甚至變相提升對個案組織的監督與控制。通過上述過程都對合作個案組織產生負面的協力印象與影



響，個案組織認為政府在處理法人與社會大眾的衝突時偏向社會大眾，沒有以公平方式處理兩者的互動情形，更何況非營利幼兒園政策與其他類型幼兒園的其一個明顯差異就是政策強調社區民眾與家長應投入參與非營利幼兒園，以此營造多元共治與形塑非營利幼兒園的多方共識，這一特徵在幼兒園的園務設計與審議會的組成設計中都能發現的到，政府更應有責任維護此一制度設計。有鑑於此，受訪者亦期許政府應該有所作為，而不是以政治選票為主要考量，選擇支持家長，犧牲合作法人與園所。

那天上街頭，你知不知道 10/28 號，我們幼教老師上街頭。…同性上街頭，所以新聞都報那個，都沒有報…這些事件都讓我們老師很沮喪，很多現場很缺老師，都不敢做。（個案 A）

我覺得最不公平的，應該是社會大眾對現在幼兒園老師的誤解，好像看到幼兒園老師就「喔，你們好壞」。…社會大眾給這些家長放大處理的概念，然後他在群裡面就開始發酵，就有一些人，就是那種酸言酸雨就開始放大那些情緒。（個案 A）

政府要出來，但是政府沒有啊。政府現在反而是監督，而且更嚴重啊。…現在就是風吹草動。只要這個學校有被那個…他可能就是查。你不覺得我們很像被那個…白色恐怖嗎？（個案 A）

如果從選票來講，家長是一個很大的選票。他寧可犧牲我們，犧牲法人都沒關係，因為法人是最少的選票。你知道嗎？法人、老師、幼兒園的老師、家長，一定是家長是最大的。所以他們一定是符合最大人的利益，這就是現實，這就是政治的現實。（個案 A）

他們（政府）也不敢大聲支持，因為他們要支持的是家長。（個案 A）



貳、組織承諾層次

組織承諾是一種心理狀態，受到組織承諾的影響，可能改變原先對特定事物的感受（Porter 等, 1974）。為了更好分析此種心理狀態的作用，本研究在此章節會先說明個案 A 在三種情緒的自我評價，並在個案 A 的表達中發現，受訪者更認同以「責任感」來詮釋自己在非營利幼兒園的投入與付出，這個責任感來自個案組織對政策與組織使命應用於政策的認同，並且認為個案組織有足夠的能力承擔經營，也理應承擔相對應的成本與責任。下面將詳細說明受訪個案在組織承諾的觀點。

一、 情感性承諾

根據過去研究在組織承諾的心理情感分析，法人對政府或對政策可能出現情感依附、認同與投入。不過依本個案的受訪者而言，個案組織對於非營利幼兒園會有責任將其經營好，卻不會對於政策或賦予辦理權的公部門產生情感的歸屬感，而是偏向政策認同。在非營利幼兒園的業務中，不管是否受到公部門私下的承辦邀約，是否承接標案的選擇權仍在非營利法人，因此當法人選擇承接就必須承擔經營管理的責任。同時受訪者也說明責任感會使個案組織持續承辦下去，並且責任感會隨著承辦數量增加逐漸累積與增強，改變早期個案組織認為可以放棄不承辦非營利幼兒園的想法，而是轉為希望將非營利幼兒園成為個案組織永續經營的地方，提供已投入非營利幼兒園的師資人力可以長久發展。對此，本研究認為個案組織在承辦非營利幼兒園上，更多的是理性分析的選擇與承擔選擇所產生的責任，相較之下，個案組織對政府與政策的情感就不明顯，或者說個案組織與園所人員間的情感反而較為突出。



應該說不是歸屬感，而是責任感。（個案 A）

我既然要承接了，我就要有責任把它做好。（個案 A）

我其實以前會想「你不讓我做，我就算了，我不做了，我不需要你這個錢」，剛開始被那個委員這樣攻擊的時候，我真的會覺得「你到底找我來幹嘛」。可是當我做多了以後，我就覺得我有責任，我要讓我所有的老師都能夠有身心安頓的機構，我希望他在這邊成為一個有幸福感的平台，然後讓他們能夠共同努力。（個案 A）

二、 持續性承諾

本研究發現個案 A 在考量離開非營利幼兒園所可能負擔之成本時，主要會將人力的後續安排給考慮進來。同時面對退場這件事情，受訪者認為如果是因為績效考核低於七十分而被要求退場，個案組織不會認為這是被迫犧牲，而是認同此為必要且應該承擔的責任機制，並已於事前為退場之需做好準備。

你一定是有退場，那你退場有沒有幫老師準備好？（個案 A）

他就直接叫你退場，那也不是我犧牲，而是我覺得那也是我應該要負責的，因為我做不好嘛。（個案 A）

如果面臨退場，我相信我們也是準備好的。（個案 A）

另外，關於退場後非營利組織無法繼續獲得經營業務相關經費之事，在本個案的訪談中未被受訪者提及，又如同文獻推測非營利法人透過經營協力業務可幫助提高知名度，亦不是本個案重視之處。對此，本研究從受訪訊息中推測，政府在非營利幼兒園業務的資源注入下，可能偏向給予剛好的資金或者不至於有剩餘的資金，並且加上法律對非營利幼兒園經費運用的規定，故個案組織在政府經費

上不會也不足以能產生不退場而繼續參與的誘因，又如上一個段落討論的公平，在目前爭議事件不斷出現的情況下，承辦非營利幼兒園也不能算是提升個案組織名聲的優先途徑，值此本研究在個案 A 中並未觀察到除人力外的成本考量。

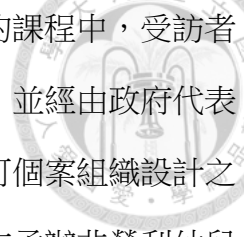
錢，其實他怎麼算都是會不平衡，所以現在大家都知道可以就沒問題。（個案 A）

三、 規範性承諾

經由訪談，本研究發現組織使命與義務對於個案 A 投入非營利幼兒園而言存在很重要的意義。個案組織認為非營利幼兒園提供的服務是一種社會福祉，藉由平價且優質的服務，打破公幼與私幼比例失衡的市場困境，並且能夠成為幼教領域有指標性的典範。正如非營利幼兒園宣傳所強調，政策鼓勵幼兒園結合在地化的文化及資源，建構特色幼兒園，提供各園發展優質特色課程的設計空間，基於此，受訪者提及非營利幼兒園提供了個案組織推進組織使命的一個機會，透過在 3-6 歲的年齡階段的習慣累積，以及將理念透過活動參與的方式讓孩童家長也一同學習，都能讓個案組織在認同非營利幼兒園政策理念的同時，也能夠推廣扎根生命的組織使命。

因為它是一個平價、優質，... 平價就是一個社會福祉，但不能因為平價就隨便，你要做到優質才是重要。所以非營利幼兒園既然有這樣的使命，它其實是介於公幼跟私幼中間，其實它是一個很有指標性的... 對整個教育制度是好的。（個案 A）

我就想扎根生命教育，這是一直都是我們的使命，因為只有在這個階段其實是... 就是利用課程、利用主題，來帶領孩子經驗這些生命教育的內涵，讓他累積一些生命教育的習慣。（個案 A）



另一方面，政府對於法人將組織使命設計在非營利幼兒園的課程中，受訪者表示當初個案組織在招標程序將經營計劃書提送至審議會甄選，並經由政府代表及與多位審議委員審議通過，這些流程應該代表著公部門是認可個案組織設計之課程。然而，經過一系列的非營利幼兒園履約管理，個案組織在承辦非營利幼兒園的組織使命與活用就頻繁受到挑戰。受訪者指出受政府聘用來訪的委員很可能對個案組織抱有成見，不願意接受個案組織在課程上的設計與調整，對此，受訪者認為專業監督在非營利幼兒園確實有其必要，但是委員仍有可能擁有自己的偏好，甚至無法理解個案組織與政府當初談妥的辦理方式，進而不合理地影響考評結果，故這種情況可能都會使個案組織在運用使命的時候容易綁手綁腳。

我覺得這個就是有成見的，就是有成見的委員。（個案 A）

不是你要求我做學習區，我就全部都沒有自己的特色，也沒有自己的使命... 那也是我當初去報告的時候，你（政府）認可我們的，可是委員來的時候卻是叫你要做學習區。（個案 A）

我不反對專業的監督很重要，但有時候人真的還是會有自己的偏好。（個案 A）

參、持續意向層次

所謂持續，包含不同組織在非營利幼兒園業務的行為選擇。舉例而言，非營利法人是否願意在四年合約到期後繼續續約承辦，此為續辦或不續辦的持續意向，亦即文獻回顧論述的留下意願與離開意願；非營利法人是否願意參與另外一個標案的投標，額外再承辦一個園所，此為新辦的持續意向，也是文獻回顧論述



的再投入意願。再者，由於個案 A 也有承辦其他學齡前協力業務的經驗，對此本研究也會加以整理，說明其又如何影響非營利幼兒園的持續意向。

一、 四年後繼續承辦的想法

受訪者表示考量到非營利幼兒園的永續經營，現有已經承辦的園所個案組織預期未來會繼續承辦。


繼續是一定會繼續，就是我說我們是永續經營，所以我們不可能隨便結束一個學校。（個案 A）

不過受訪者也強調不一定每個非營利法人都與受訪個案有一樣擁有永續經營的想法而選擇繼續承辦，根據受訪者的論述，當非營利法人與公部門間的關係惡化、變差，則非營利法人可能有意選擇不繼續承辦非營利幼兒園作為抵制政府的一種手段，以此表達個案組織的不滿。

這 X 個標案是一個法人突然不做了，明明要開學了，他說他不做了，你也不知道他為什麼，聽說他是跟教育局吵架，然後說不做了。…他原本有園長怎麼都不留，反正我就是覺得他是故意的(台語)，我就讓你教育局好看。（個案 A）

二、 另外投標與新辦的想法

關於再投入意願，受訪者認為目前個案組織的承辦量能已經差不多達到極限，因此未來在新辦非營利幼兒園上，會先確定是否有足夠的人力資源（包含園長與教保人員）以及是否有服務需求才做選擇性承辦，也避免承辦過量的非營利幼兒園導致個案組織內部的組織動盪與管理貧乏。



但是承辦的話，我們就會看。…我們有沒有能力。（園長的部分，還有一些老師。）對，其實現在老師都很難找。我們覺得我們的量差不多了，所以我們會選擇性的承辦，就是真的有需要我們才會…我也覺得量力而為啦。如果我們今天在拓建的過程裡面，造成我們自己組織太多動搖，或是大家都太貧乏，我覺得這樣也不好。（個案 A）

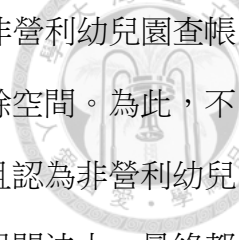
三、 學齡前其他協力業務持續意向的想法

經由訪談，受訪者提到個案組織目前也有參與學齡前的其他協力業務，即公共托育家園。根據受訪者的說明，個案組織認為公共托育家園的師資比為一比三，相較於公私協力托嬰中心的師資比更為合理，也能幫助達到優質的照顧品質，因此個案組織選擇投入公共托育家園而非公私協力托嬰中心。不過受訪者也強調，在非營利幼兒園的學齡層上推動個案組織重視的組織宗旨還是更為合適，因此個案 A 未來在承辦業務上仍是以非營利幼兒園為主。

公共家園四個大人、十二個小孩，幾乎是到一比三的程度啊，所以對我來講我覺得那才是優質品質，所以我會做家園，我絕對不會做托嬰中心。（個案 A）

我覺得幼兒園我在這塊裡面，我在實踐生命教育很容易。（個案 A）

對於同時承辦不同學齡前協力業務的法人狀況，受訪者表示因為台灣的學齡前教育主軸在幼兒園，因此許多法人，特別擁有私立幼兒園背景的法人，會選擇從非營利幼兒園開始投入公私協力。在承辦過程中，這些法人可以運用原有的經營經驗來降低一開始的承辦難度，並且對個案組織而言選擇經營非營利幼兒園的照顧風險低於托嬰，招聘教保人力的難度也相較托嬰低，因此許多法人起初會選擇投入至非營利幼兒園中。不過受訪者也分析近年法人放棄投入非營利幼兒園，轉而投入公私協力托嬰中心或公共托育家園的情況增多，因為在實務經驗下，部



分法人開始發現非營利幼兒園的管制嚴格，而托嬰管制較少；非營利幼兒園查帳嚴謹且不允許留有盈餘空間，而托嬰則選擇統包且允許留有盈餘空間。為此，不少從公私協力托嬰中心或公共托育家園轉來非營利幼兒園，並且認為非營利幼兒園的預撥款制度優於社會局而可以更容易經營非營利幼兒園的民間法人，最終都還是回歸到托嬰的協力業務。

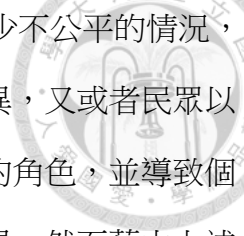
大部分的主軸經驗都還是在幼兒園啦，尤其是一些私立的法人…台灣也是幼兒園起家，之後然後才有托嬰中心。（個案 A）

它如果自己有私立的幼兒園，它成立幼兒園可能比較輕鬆，而且承辦幼兒園以比照風險度來講的話，幼兒園其實風險會比較少。再來就是說，如果要招聘老師，非營利幼兒園會比較好招聘老師，因為它薪水比較高。（個案 A）

有一些縣市政府的社會局，他們就是我剛剛說的，他沒有預撥款項的制度，所以你要代墊款項，你承辦越多家，你風險就越高。…非營利幼兒園…所以它現在就是會有預撥款的制度，所以比較好運作，就是比較不用擔心，所以的確大家可能…如果可以他們可能想說非營利比較好經營。（個案 A）

因為非營利管制很嚴格。托嬰中心管制很少，而且托嬰中心的經費預算，它是給你一個統包，它也不管你怎麼樣，它要查你帳也不會像非營利一樣像查賊一樣，所以他們是有盈餘空間，這邊是沒有盈餘空間。這邊就是它核算好的成本，所以很多托嬰中心的其實辦了幾家非營利他們都決定不辦了，他們還是回到托嬰中心。（個案 A）

肆、公平、組織承諾、持續意向等三者關係的探討



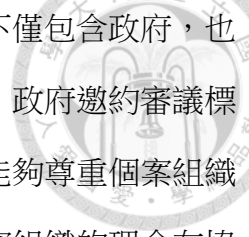
在個案 A 的情況下，受訪者認為個案組織在公平上遇到不少不公平的情況，例如政府對待不同背景的個案組織給予的態度與分配有明顯差異，又或者民眾以不公平的方式與情緒對待個案組織時，政府沒有扮演一個合適的角色，並導致個案組織認為公部門因選票利益而放棄個案組織和合作夥伴的立場。然而藉由上述的討論，其實也發現受訪者對於公部門整體的協力印象並不差，本研究認為這個情況與政府態度以及存在可接受的溝通管道有關，其中很重要的因素不再於溝通有效，而是政府作為協力夥伴展現了合作基本的尊重。

受訪者認為公平本身其實難以達到，也難以定義何謂公平，甚至也相信社會本來就是不公平的，因此對於公私協力的公平與否，受訪者認為對於協力業務本身不會造成太大的影響，甚至即便存在不公平，如資源分配的不公平，個案組織也認為可以透過組織本身的資源提供來補足無法獲得的部分。不過這個觀點存在一個前提，也就是是否有對個案組織持以尊重。

沒有什麼東西叫做公平…每個人都一樣，我對待你一樣嗎？其實不是，他是他，你是你，我對待的方式可能不一樣。…其實我很相信這個社會本來就不公平，我沒有覺得本來就很公平，所以我覺得本來就是這樣。（個案 A）

（就是基本的，我所在乎的顧好，就算是有一些些的不公平，都是我可以接受的。）對，我是可以接受的。縱使就是為什麼他們要的到資源，我要不到資源？我講難聽一點，我有錢我自己出就好，我有時候就是這樣，所以我有時候不太去申請。（個案 A）

公平這件事情，在你心裡的是有沒有被尊重這件事，我覺得它才是重點。如果沒有被公平的尊重，我覺得這件事就很難處理。（個案 A）

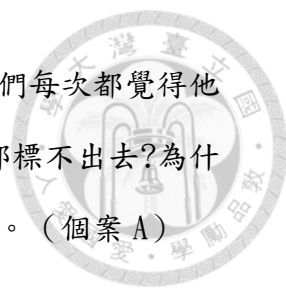


事實上在非營利幼兒園的協力業務中，受訪者強調的尊重不僅包含政府，也涵蓋到協力的不同角色，如政府外聘監督非營利幼兒園的委員、政府邀約審議標案的委員、政府邀請在會議中表達意見的法人代表、民眾是否能夠尊重個案組織與非營利幼兒園的處理程序等。受訪者表示如果個案組織與個案組織的理念在協力受到尊重，將使個案組織更願意投入非營利幼兒園，並且在責任感的激勵下深耕協力業務，換言之，被認同的規範性承諾會影響個案組織對非營利幼兒園協力政策產生情感性承諾，也影響個案組織是否選擇持續合作。同時，受訪者強調個案組織選擇進場非營利幼兒園，也是因為受到非營利幼兒園的理念吸引，亦即規範性承諾與業務理念的重疊使得個案組織願意投入，反之若非如此，個案 A 也不會進來協力。

當然它越尊重我們，我會覺得說我就應該好好的、更應該好好的把這件事情做的更好，更扎根的做好這件事。如果它認同我的理念，因為既然它尊重我、認同我的理念…。(個案 A)

它就是社會福利制度裡面的一環，其實我們也秉持著一個因為這樣，我們才會來幫政府經營，如果今天不是經營這樣的東西，我們大概也不會進來。(個案 A)

除受訪者自己的論述外，本研究也透過分析受訪資料發現，情感性承諾已經影響個案組織在持續意向的選擇，這種情緒來自於個案組織對於地方政府承辦人員的同情，不希望地方政府受到上級政府人員或民意代表的責備，因此在地方政府承辦人員向個案組織邀標時，個案組織會偏向容易接受邀標。不過如同上述討論，未來向個案組織邀標的難度將會上升。



我們為什麼有時候他們叫我來幫忙，好吧就去。為什麼？因為我們每次都覺得他們好可憐，沒有人的時候他們要被罵，議員要來質詢「為什麼都標不出去？為什麼...」，講一堆，我覺得這現在最大的禍源都是這些民意代表。（個案 A）

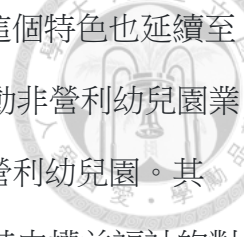
再者，公平與不公平雖然不被個案 A 認為能夠強烈地影響持續意向，不過受訪者提及在其經驗下，曾經遇過個案組織因為政府對其的態度不佳，以不公平的方式評斷個案組織，導致個案組織受到傷害而不敢進入非營利幼兒園的協力場域。

其實會傷害到法人的就是這些講出來的話，就是你沒有去證實，你只是憑你的感覺來講這些話的人，我就覺得它會傷害到很多法人不好，之後再也不敢進現場。（個案 A）

對於非營利幼兒園協力的公平與否，個案 A 仍對其抱持強力的否定，不過可能由於受訪個案組織屬於財團法人，因此還算有足夠的能力能夠支應個案組織在不公平的分配下繼續推動理想的經營情況，而目前政府在程序中展現的公平雖然無法直接影響決策，在互動中的公平即使也有對待不公的缺陷，卻能夠以尊重來暫以延後不公平對個案組織可能造成的影響。但是未來非營利幼兒園協力互動間的不公平應該要如何減少，以及不公平如何才不至於感知成為不尊重，本研究認為此為推動持續協力應該要注意之處。

第二節、個案 B

個案 B 的法人在 1997 年向中央政府正式登記為財團法人，並且於 2006 年開始投入社區自治幼兒園。社區自治幼兒園強調透過定期召開社區自治的會議，如



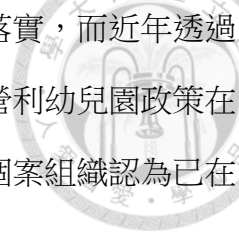
社會自治委員會或家長會，推動照顧責任邊界的向外擴散，而這個特色也延續至當今非營利幼兒園的核心價值。由此，個案 B 的法人有長期推動非營利幼兒園業務的實務經驗，也已在我國北部、中部和南部地區陸續承辦非營利幼兒園。其次，個案 B 的組織宗旨強調社區照顧、互助與保障權益福祉，其中權益福祉的對象涵蓋到兒童、家長、工作人員（包含教保人員、托育人員、保母），並透過與其他法人共組聯盟的方式，致力在非營利幼兒園的溝通體制內與體制外推動組織目標。為了更好地推動組織宗旨追求的人權，個案不僅投入非營利幼兒園的協力業務，也參與了教保中心、公共托育家園、社區保母系統、居家陪伴、老人支持服務等公私協力業務，不過個案組織也在受訪中表示透過協力經驗的比較，也發現在向公部門推動政策修正上，非營利幼兒園相較於公共托育家園更容易產生公私協力與接受調整。是以，後續將說明個案 B 在非營利幼兒園的協力感知與影響，同時也可以了解已長期投入非營利幼兒園政策、以人權為宗旨、不以非營利幼兒園為唯一關注項目的個案組織如何詮釋現有合作與對未來合作的判斷。

壹、公平層次

作為關注人權的個案組織，受訪者感知到的公平與前個案有明顯的不同，並也因此影響個案組織對於協力的印象與看法，整體而言，基於個案組織對公務員與民眾的人性、權利和權力的理解，個案 B 更認同公平應該關注長期獲得什麼，而非僅追求短期或立即的結果，並且通過理解解決程序與互動中遇到的困境。

一、 分配公平

經由訪談，本研究發現個案組織在非營利幼兒園協力分配上致力追求的公平，是個案組織付出努力推動良善政策，而是否能獲得政策反饋，並且從不將分配公平的判斷侷限在經費之上，或者只期望從政府那邊獲得更多的資源。受訪者



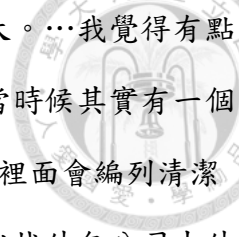
強調個案組織關注的公平更是政策是否能夠推展以及是否能夠落實，而近年透過中央政府與地方政府的不斷推動，個案組織認為目前已看到非營利幼兒園政策在各地落地開花，因此就會感受到公部門有在推展政策，進而使個案組織認為已在協力有所獲得，並感知到分配公平。

我們的付出本身就不在於追求辦理非營利幼兒園的時候可以得到的回饋。我們所看到的那個回饋跟結果是，我們現在所投入能不能夠讓非營利幼兒園，或者是回過頭來讓公立幼兒園，可以有所改變調整的那樣的回饋。…某種程度可能我們從來沒有想政府要給我什麼。（個案 B）

如果是從政府而來的這個努力跟得到的回饋，我覺得我們一直都沒有只是侷限在就是政府只是要給我錢，然後給足我這些東西。（個案 B）

我自己認為我們現在的付出跟我期待得到回饋，在政策上面是有推展的。（個案 B）

不過受訪者提及並非所有的法人都是以政策推展做為分配公平的判斷標準，也因為對分配公平的關注不同，使受訪者表示難以比較個案組織與其它法人的分配是否公平。舉例而言，在非營利幼兒園的清潔人力的討論上，個案組織基於政策更好的經營管理，認為不應該將清潔人力以外包的方式委由其他組織，而部分法人基於人事費的緊縮考量，認為應該將清潔人力以外包的方式交由他人處理，對此受訪者認為兩個法人的立場本就有不同，也都有其考量理由，因此不論公部門作何決策都很難讓受訪個案組織評斷政府是否採以不公平的情況來處理爭議。另外從受訪者的經驗舉例中也可發現，經費分配的不合適與調整也仍是有些法人團體會向政府表達之內容。



我覺得其他非營利團體跟我們組織單位想要的本身就差異非常大。…我覺得有點難比較。…非營利幼兒園的營運成本的控管其實是嚴格的，那當時候其實有一個團體他就有去倡議說他們的清潔人員…因為我們通常在人事費裡面會編列清潔人員的薪水，那他們就倡議說可不可以他們這個清潔人員是可以找外包公司去外包的？（個案 B）

再者對於社會大眾層面的分配公平，受訪者指出當今的環境氛圍導致社會大眾對幼教現場產生焦慮感是可以同理的，而社會大眾不斷參與導致非營利幼兒園的政策調整也受到受訪者的肯定。受訪者認為在經營非營利幼兒園上，原先的理念其實就強調讓家長一同參與、一同討論。

是以，個案 B 認為社會大眾投入非營利幼兒園政策的討論不會使個案組織產生不公平的感知，也認為即便社會大眾對非營利幼兒園與經營法人抱有焦慮，也不應該責怪社會大眾，而是需要思考政府在推進兒童人權的努力與資源是否不足，同時申明社會大眾或家長投入非營利幼兒園是一種提升幼教品質的方式，政府應該理解此種方式產生的效果而不是強調它是一種監督園所的機制。

我們沒有覺得不公平耶。…今天整個幼教的氛圍，他其實的確就是有非常多被爆出來的事件，…其實是會讓家長有一定的焦慮感，因此我覺得我們在看待社會大眾所給我們的一些反饋的時候，我覺得我們可能比較是用很同理的角度。（個案 B）

我只會思考的是政府其實在倡議兒童人權跟推進兒童人權的努力跟資源是不夠的。…以辦理非營利幼兒園來說，我們其實就是跟家長是共同陪伴孩子成長的夥伴…因為我們一直就覺得所有的教養本來就應該是大家一起參與的。（個案 B）



他（政府）某種程度把它視為是一種督導園所的某一種機制啦。但的確那個概念跟我們還是有一些差異。（個案 B）

為此本研究發現個案 B 透過對人權的理解與結合非營利幼兒園政策的核心價值，使得個案 B 能夠包容社會大眾在非營利幼兒園的意見表達與影響，也希望政府部門正視社會大眾能對非營利幼兒園帶來的真正效益，並為了效益而不忘持續精進人權的維護。

二、 程序公平

本研究透過對個案 B 的訪談發現，受訪者在分配公平中重視的政策推進，與其程序所獲得的公平有關。在政策推進的過程需要不斷地透過倡議來促進公部門調整政策或制度，受訪者認為受到社會結構的影響，個案組織可以理解政策推進不可能一步到位，而是在每次溝通中斷續地推進，也因此個案組織在衡量政策是否調整上，不會因為此刻沒有改變而認為政府做得不好，更理解有效的政策推進必然是協力溝通的長期積累。

沒有任何的東西可以一步到位…那個制度設計他不能夠外於整個社會結構的狀況。…我覺得這個時候你說政府給我的回饋一定不好嗎？可能不一定，也有可能只是因為台灣的社會還沒有走到那個地方。…應該是說倡議本身就不是一個只是我們立刻講別人就能夠立刻理解的…很多的溝通的過程。（個案 B）

值此，持續的協力溝通對於個案 B 而言就是必要階段。受訪者表示個案組織目前每半年會與國教署一同召開法人研商會議，所有參與法人皆可在此會議中提案並思考非營利幼兒園的體制是否需要改變，而於會議之前，個案 B 通常會事前告知公部門個案組織可能提案的內容，以利公私部門在有限時間內做最有效率的討論，同時避免會議當下政府人員若無法回應而會遭受其上級責難的情況。



在提到研商會議以前，我其實會先打電話跟他們溝通一下，就是我其實想要的提案。…可是我不知道其他單位的狀況是什麼，主要的原因是因為我們單位的提案就我知道的是對於這些承辦來說他們要回應都比較困難，然後也需要時間。但是他們好像如果在當場沒辦法做妥善回應的時候，我理解到的就是他們可能…下線之後可能會被指責，就會被長官直接說你們是怎麼可以比民間團體還不熟規則之類的一個狀況。因為這樣我覺得我們逐漸因為有開這個研商會議的情況，我們有一種默契是他們反而會先來了解你們會想要做什麼樣的提案。因為這樣的關係，我自己也會習慣就是我先讓你們知道一下我想要提的，就是我覺得有一點是不要彼此為難。我覺得目標其實就是大家都只是想要讓體制變得更好而已。（個案 B）

不過經由訪談也得知，法人研商會議不僅是非營利法人向政府表達倡議的溝通管道，政府也會試圖通過私下尋求法人支持而在會議中取得偏向自身意見的有利立場，舉例而言，個案組織有時會私下接收到政府訊息，希望個案組織協助扮演不改變體制的角色或在某些議題上能夠支持政府，因為政府覺得不需要一直改變體制，且不調整反而對非營利幼兒園而言可能是比較穩定的狀況。對此受訪者也強調，個案組織雖然會接受到這種類型的政府訊息，不過仍會依訊息內容與議題來判斷與選擇個案組織的立場，甚至有時候政府在法人研商會議上提供個案組織表達意見的機會也不一定是認同觀點或信賴個案組織，而是政府在該議題上本就已存在看法，因此個案組織的意見表達在此情境下其實也只是政府人員引導討論遠離政府不期望走向的操作而已。

我們也會接收到一些訊息是提醒我們說就是期待我們有時候可以協助扮演一個不要一直改變體制的一個角色，或者是說可能在某些議題上面希望可以比較能夠去支持政府的一個角色。（個案 B）



因為對政府來說不要一直調體制，其實會是一個比較穩定狀況，因為對他們說他們也沒有覺得那麼必要的時候。（個案 B）

我覺得要看議題，因為每個組織終究有他自己想要推進的東西，那麼如果別的組織本身推薦的這個東西我們本來就是反對的，我們本來就會表達反對。（個案 B）

不是因為他比較信任我們或是什麼，而是他其實本來應該就沒有非常的想要改，…就是他出來反映的時候，我覺得如果說今天他反映的東西是很好的，我相信主席可能聽完之後他可以直接變成是「好，我就做了這個決定，那我們就往這個方向去改」，可是他當場其實他的做法是他問「有沒有其他團體不同的意見」，我覺得這有時候是一種會議的操作，當時候其實的確就變成是因為他有提了這件事，那麼我們就有表達意見，…就是我們自己團體就會知道說有一些體制到底想不想要變。（個案 B）

再者，受訪者指出個案組織在法人研商會議中提出之意見確實有被採納，並推測在程序中個案組織能與公部門順暢討論的成功因素，與個案組織內部的單位設置有關，以個案 B 為例，個案組織設有法遵人事部門，因此個案組織與公部門溝通協商前會研究與理解法規規定，此外彼此長久合作累積不少經驗也可能有利於個案組織提出良好的意見，才使公部門大多認同與接受。

我們單位裡面有就是對法律非常熟悉的，就是他們算是我們的法遵人事部吧，所以我們所有要去跟教育部這邊做溝通之前，我們自己本身對法規的研究跟理解其實是相對清楚的。…當你今天比較清晰的去跟政府部門溝通的時候，而這個政府部門的人員也算是可以在這樣的基礎上溝通的時候，其實也會順暢的。（個案 B）



的確我們互動了非常非常多年吧，我們提出的意見可能也還堪可被採納吧。大部分都會是可以的啦。（個案 B）

綜合而言，受訪者仍舊認為法人研商會議是政府願意廣納建言的場合，法人們擁有同樣可以表達的權利，而不覺得有刻意封鎖法人的情況，對於政府有所顧慮之處也能清楚地向法人表達其考量因素，不過也應注意的是，個案 B 認為程序達到公平很大部份原因也是因為受訪者將非營利幼兒園協力下溝通管道的情況與其它業務的溝通情況加以比較，認為相較於教育部，其他部門的合作更明顯可以感受到不合適與不積極的溝通經驗。

我覺得應該是說某種程度就是他在表達的整個態度上面本來就是一個比較可以廣納，不會覺得就是要封鎖什麼的。（個案 B）

我覺得在研商會議的這一層上面，或是說會被受邀參與修法會議的這一層上面，其實各單位應該都擁有同樣可以表達的權利。（個案 B）

（政府他們…是有和你們很清楚表達說可能是哪些部分沒有辦法去做推動、有困難？還說他們其實會委婉的去說，沒有辦法很清楚表明是哪些部分有困難？）我覺得滿很清楚。（個案 B）

我們自己本身不只是跟教育部合作，也會跟其他的部會合作。你其實可以感受的到其他的部會就是，他們能擺爛那就會很擺爛，尤其當有一些比較爭議性的議題（個案 B）。

其次，本研究也發現不同法人在法人研商會議的表達踴躍度可能有差異，根據受訪內容，受到人格特質影響或缺乏大學教授背景的法人在法人研商會議上偏向不敢表達自身觀點或者與政府有衝突性的互動，相對地，他們傾向對公部門呈現出法人比較順從的一面，或是請求其他法人代替其向公部門表達觀點。為此，

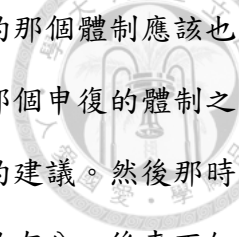


受訪者推測協力經營非營利幼兒園的部分法人對於公部門仍抱有官的想像，但隨著個案組織的鼓勵，這些法人也越來越願意積極表達。

我覺得他們現在可能比較沒有，因為他們之前就會打來說有一些意見它想知道我們單位的想法是什麼，然後講一講之後，他們就會想說我們的想法一樣，你們單位可以就是協助表達這件事嗎？我自己可以感受到就是對台灣很多的人來說，我不知道這也是不是幼教領域的一個狀況，它們好像對於跟政府部門之間的那個互動，他們很容易就是比較喜歡呈現出自己比較乖巧的樣貌，就是不是那種異議意見很多的那種形象跟樣態。…我覺得有時候的確就是比較不敢跟政府部門做比較衝突性的活動…我不確定是不是那種什麼傳統的文化的一種遺緒吧。…我覺得這個東西可能有一部分，其實蠻大量的人格特質有關，我覺得也跟這個領域有關。基本上如果今天這個接辦單位，它其實是有一定的倡議能力的，或者是他的背後其實是有一些比較敢講話的教授的話，他們其實就會比較敢說話。如果今天他們很純粹是那種教保人員的組織的這種，我自己跟他們互動我覺得的確他們就是比較偏向於…比較順從的那種狀態。…就是問我說他們為什麼會這樣，跟他們對於官的想像。（個案 B）

最後，作為重要程序的申復是 2023 年才修改的制度，並且這項制度的出現也代表程序溝通的有效影響。¹⁸受訪者提及因為法人們向公部門建議做此調整與公部門接受建議，才能看到這項修法，基於此受訪者也說明這個申復的調整仍會持續推動，未來期望申復制度不僅能運用在到園檢查，亦可在績效考評加以使用。

¹⁸ 《非營利幼兒園實施辦法》第二十八條增列對績效考評結果不服者申復程序之規定，以及第三十六條修正非營利幼兒園應報委託單位、中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關同意、核准、核定、備查或提起申復之事項，應先經所屬非營利法人同意之規定。



以前的制度上面沒有一個新的制度叫做申復的那個體制。申復的那個體制應該也是去年的修法才就是新增的。那我們自己其實是在因為觀察到那個申復的體制之後…有建議他們應該要作…就是建議事項跟必須要修正的事項的建議。然後那時候有看到明確的是到園檢查的那個函覆的內容，就很明確它真的有分。後來不知道為什麼中間又遇到什麼狀況，總之他們績效考評函覆的時候沒有，所以我們其實應該算是最近這一波才又開始給他們這部份的建議。（個案 B）

另外針對社會大眾在程序中的參與及影響，本研究發現社會大眾在非營利幼兒園的投入增加也與個案組織的推動有部分關係存在。根據訪談，受訪者表示個案組織曾經對非營利幼兒園學童的家長予以培訓，有些家長也因此後來組成家長團體。同時，受訪者指出先前有家長團體為是否裝設監視器一事向新北市政府發起倡議與召開會議，也利用家長團體的社群網站做會議的現場直播，對此皆展現社會大眾在協力程序中雖然為有正式參與方式，卻能借助協力法人的力量或自身的力量形成新興影響力，並以此將社會大眾的意見送入正式協力對象討論的內容範疇之中。

我們當初有做一個家長培訓，那的確我們裡面有一個家長後來有去組織了一個家長的團體啦。（個案 B）

好像是新北的那個群的主要的人，他們有去倡議政府要做監視器的就是設置，就是他希望教育部通過和衛福部一樣，就是幼兒園全數都要裝設監視器的這件事。但是然後很有趣就是他們去參加那個會議，他還在那個社群上面直接做一個臉書的公開直播。（個案 B）

三、 互動公平



首先，本研究發現個案 B 對於公部門對法人的態度基本上認為是禮貌與尊重的，並且這個感受主要又來自於對中央國教署副署長許麗娟的認可。

然後我覺得許麗娟至少他…像是我們這一次，他其實只能留給我們一個小時五十分鐘，他就講說「不好意思，今天其實有幾個重點要跟大家討論，然後但是就是因為他接下來有一個什麼會議，所以今天的會議只能到幾點這樣，然後就是如果這一次沒辦法討論完，那大家還是會有下一次的會議」。(個案 B)


基本上對於這整個政策推進最主要的就是他(許麗娟)。(個案 B)

不過對於政府部門的低層級承辦人員，受訪者就認為公部門的互動態度會因為互動對象是否容易欺負的感覺而選擇以不同的方式來對待，換言之，低層級承辦人員可能抱有公部門的官威陋習，並有選擇欺負弱者的情況出現，也因此得知互動態度的差異主要不是因為互動的法人不同，不是因為法人是否屬於財團法人，而是因為互動對象，故同一法人中不同對象代表與政府互動時，政府人員可能因此出現不同態度。是以，受訪者表示遇到態度不佳的承辦人員，個案組織通常會與其上級(國教署)直接聯繫以尋求協助。

我覺得它不一定是看單位…他們確實看起來會有因為對象的不一樣…我不是很確定，但是他們可能就是會有一種就是覺得你比較好欺負就欺負你，覺得你不好欺負就不欺負妳。(個案 B)

(在這些非營利幼兒園的承辦單位裡面，財團法人它受到的待遇會因為它是財團法人而有一些差異嗎?) 不會。(個案 B)

我覺得政府部門裡頭可能有些陋習，會讓有一些就是誤入叢林的小白兔的承辦們學習。就是你還沒有出來學做事，但你就先出來學…官威，這個狀況其實在很多地方都會有，然後給它其實是不間斷地會出現。(個案 B)



我們去跟這個縣市的承辦互動的時候，他只會覺得說我們很煩，他覺得為什麼你不聽會計師的就好。他沒有意願去協助釐清到底會計師今天的要求是合理還是不合理的，他只想省事。當我們遇到這樣子的承辦，說真的確實我們也沒辦法，我們就只好去找他的上級，然後再透過他的上級來跟他溝通。那個上級通常目前的確滿大量的都是在國教署。（個案 B）

其次，個案 B 雖然很早期就已投入非營利幼兒園的相關政策，也因此累積不少經驗，使其更好地在程序中與公部門做有效溝通，不過受訪者也認為這種優勢從 2023 年開始大幅下滑，其中原因與個案組織的承辦量體有關，因為受聘於公部門的審議委員開始質疑個案組織的量能有限，甚至不希望將承辦風險大量放在同一法人上，因此導致個案組織即使與不一定那麼合適的團體競標也不能獲得標案。對此呼應，Davidovitz 與 Cohen（2022）指出長期互動經驗之下與基層官僚建立的熟悉度可能會導致官僚對他們保持警惕，而非產生更高的信任。同時可以留意的是即使受訪者有此表達卻並未表示這是不公平的，相對地，受訪者滿認同現有審議會甄選與組成的制度，並嘗試去理解委員對個案組織的態度。

如果在最早期的時候，我們在跟別人競標的過程當中，我們其實有一定的優勢，但這個優勢其實會隨著... 尤其從去年開始，我覺得它其實是會大幅下滑的。

（個案 B）

每個單位它終究有一個接辦量體的設想。我記得我在投標某一案子的時候，那個委員就問我說「你們到底要接幾家啊?」。他其實也會很質疑就是我們整個管理的量能可以到什麼樣程度，... 應該是說確實很多人思考會覺得說我不可以讓雞蛋都再同一個籃子裡，因為它壞了就會有很大影響。所以後來我們其實有蠻多案子其實即使跟我們覺得不一定那麼 OK 的團體競標，我們也是會... 沒辦法得到那個案子。（個案 B）



它就會進去審議會去做甄選，審議會的甄選是因為審議會的組成裡頭也沒有特別標明誰一定是什麼團體，因為他們其實就是找不同團體的代表來進行。（個案 B）

第三，就如同前述所討論，個案 B 認為社會大眾從制度上、從服務對象的權益上都有權利參與非營利幼兒園，因此對於個案組織與社會大眾之互動受訪者也不覺得有不公平的存在，反而希望透過勞動時間的改善形塑更有利於民眾參與政策的社會環境，並且面對家長與社會大眾對非營利幼兒園的態度，受訪者也指出法人其實有責任幫助他們降低焦慮。

我覺得…要讓社會大眾有民主參與權利的這件事情，我覺得跟勞動的環境其實真的(有關係)，因為所有的政策參與跟討論其實都是需要花很大的時間。（個案 B）

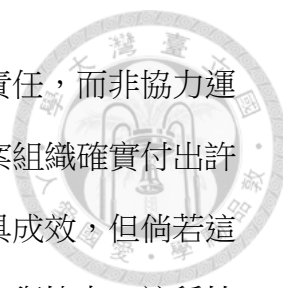
我們的園所到底要花些哪些心力讓家長的焦慮降低，那是我們的功課，以及可能是時代的功課。（個案 B）

貳、組織承諾層次

本研究會在三個面向上分析個案 B 的組織承諾，與此同時，個案 A 指出的責任感同樣在個案 B 中顯現其重要性，下面段落將詳細敘述之。

一、情感性承諾

由於個案 B 在非營利幼兒園的早期相關政策就已投入合作，因此認為組織在推動非營利幼兒園政策上責無旁貸，也確實反映近年個案組織的承辦量體有大幅



增加的情況。不過受訪者也指出這種情緒來自於對這項政策的責任，而非協力運作中產生的歸屬感，面對非營利幼兒園的政策，受訪者強調個案組織確實付出許多努力在推動此項政策，也相較於個案組織推動的其他政策更具成效，但倘若這項政策未來能有更好的經營方式，或者說不再需要非營利法人參與協力，這種情況也是個案組織可以接受的且樂意見到的改變。

目前我沒有這個園所整個的那種運作，讓我就是非常深刻的那種歸屬感。…非營利幼兒園應該算是目前在推進上面最成功的一個公共政策…比起來的話，至少這個政策本身在推進上面我們是認同它的存在，然後也認為它應該可以跟著整個社會一起往前進的那種感受吧。但是就是說好像一定要呵護它…倘若今天政府可以用一個更好的體制來辦理公立幼兒園的話，我沒有認為民間團體今天必須要一直在這裡，就是扮演什麼樣的角色。（個案 B）

我覺得我們因為是推動這個項目的單位啦，坦白說因為最大量體其實是 X 年，當時候我們其實就變得的確有點責無旁貸，這也是為什麼我們量體會增加這個多啦。（個案 B）

另外對於個案組織沒有產生歸屬感的原因，受訪者認為與協力溝通的疲乏程度相關，並指出承辦與管理非營利幼兒園所必須向外進行的溝通會遇到多元的互動者，包含考核委員、會計師等，這些角色對承辦法人抱持的態度可能有很大不同，有些能夠以平等方式與個案組織互動，反之亦有，是以他們對非營利幼兒園的協力而言將可能成為繁雜的介入，甚至是不妥適的介入。換言之，受到《非營利幼兒園實施辦法》、《非營利幼兒園會計財務及經費處理注意事項》等規範，當個案組織與這些角色不可避免地需要在非營利幼兒園的推動中與之互動，影響公私協力的因子也就會變得更為複雜，不利於協力對象對政策產生情感性承諾的



累積。又或者根據受訪者的論述，面對多元對象對協力項目的影響，個案組織認為公權力應從體制上給予合理的幫助，承擔公部門作為協力夥伴的責任。

我們在過程中當中要接觸非常多元的人，然後這裡面就是會有比較能夠跟你平等互動的人，也會有那種就是用一種姿態跟你互動的人。所以我們必須要在這個過程當中有各種的拆解。（個案 B）

辦非營利幼兒園這麼累，是不是因為這樣才沒有歸屬感的感覺？…面臨到到園檢查、績效考核、會計查核…有個老師還是講說「連我去跟這些人溝通，我都覺得我快累死了，我看我第一線人員一定更累」，他累到不想要再接再了…就是很多很繁雜的介入跟不妥適的介入啦。（個案 B）

如果對方就是不聽我們的意見，我們就只好尋求公權力這邊幫我定義體制上面怎麼樣是合理的，因為那個本來就是政府應該做的事情。（個案 B）

二、 持續性承諾

當個案組織选择不繼續承辦非營利幼兒園，受訪者表示首當受到影響的必然是第一線的工作人員，這種人力的處理是個案組織不接辦將產生的代價，包含如何與工作人員溝通，以及是否準備好工作人員的資遣費，然而排除這些人力因素後，個案組織認為不會付出其他額外代價。

沒有代價啊，我認為沒有代價。（個案 B）

代價應該就是，我覺得第一線的工作人員當然還是會覺得我們最後做出不接辦的這件事情，工作人員一定會有聲音。…另外一部分就是，其實就是付資遣費，所有勞動相關保障就是要做好所有的程序。（個案 B）



受訪者在思考個案組織可能會承擔何種代價的同時，提及公部門面對非營利法人放棄繼續承辦園所似乎不覺得對於政府而言會存在代價，更表示政府擁有其他可替補的非營利法人，因此也沒有嘗試挽留個案組織。

還有一個很好笑的過程是，我們不接辦之後，他們也呈現一個就是「好啊，反正你們不接辦，還會有其他人來接」。（個案 B）

三、 規範性承諾

雖然個案 B 推動了非營利幼兒園政策，也推動政策的許多重要細節，如公共化，但是受訪者強調非營利幼兒園的承辦對個案組織而言並不是一種道德義務，在政策宗旨也不算與個案組織之使命重疊，而更應該說非營利幼兒園是個案組織在推動組織使命裡面重要的一個環節，且其重要程度與其他業務都是相等的。

我們沒有覺得它是一個義務的想像…或許從外人的角度來看，它會是。…在這樣的情況下，我們認為公共服務無論是零到二、二到六，或者是像長照服務，這都是 XX 在推進性別平權裡面非常重要的一個環節…所以非營利幼兒園的這件事情，它絕對是跟各個年齡層的托育服務，或者是長照的服務，其實都是同樣重要的。（個案 B）

參、持續意向層次

實際情況呈現個案 B 已從早期相關政策持續合作至今，那麼未來個案 B 在非營利幼兒園上會有什麼樣的持續意向？

一、 四年後繼續承辦的想法



對於現有已經承辦的非營利幼兒園，個案 B 認為基本上未來仍會持續接辦，但是當政府在政策規劃上面若偏離個案組織認同的方向，個案組織也會選擇放棄繼續承辦作為抗議手段。

基本上目前已經接辦的，應該都會繼續。

如果今天真的會做一個決定叫做我們不再續辦，那一定會是跟政策走向有極大關係，比方說我們之前有過是政府今天如果在政策的規劃上面，就是偏離我們認為合宜的軌道時候，我們的確會以「那我們就不再承辦」來作為一種抗議。（個案 B）

二、 另外投標與新辦的想法

相對地，受訪者指出目前規劃是以不接辦新園所為主，並透過這段時間穩定現有的承辦園所，幫助園所人員形成好的教學共識。為了達到這些目標與未來更好的經營情況，個案組織作為母機構需要給予陪伴與支援，對於受訪者而言，這是經營非營利幼兒園必要的成熟階段，也是現有已承辦非營利幼兒園的法人共同面臨到的經營狀況。

我們有一個規劃是不會再接辦新的為主。（個案 B）

我們必須要先讓現場是穩定的，光是要幫助第一線的人員從比較負向的教養，邁向更正向的教養，它需要時間跟陪伴。（個案 B）

其他團體基本上目前應該都是呈現不太會要繼續接辦的狀況，因為大家的確都會需要去讓現場其實是先去穩定的。（個案 B）

然而受訪者也保留地表示，由於現在合適且願意繼續投標的非營利法人不多，願意出來投標的法人又可能對幼教不具備良好理解，在此情況下，受訪者預



期未來法人可能會因背負推動非營利幼兒園政策的角色壓力而不得不再接受新的標案。

但是也有保留一定的彈性，就是如果今天真的不得不的時候，還是會。（個案

B)

目前還沒有遇到這個不得已。…有一些其實真的沒有那麼認真跟積極的組織…就是他們不能再繼續接辦…又全部都找不到任何的委外單位的時候…因為這個政策就是我們搞出來的，好像就是有點難以說跟我沒有關係。（個案 B)

此外關於承辦地點的改變，受訪者提及個案組織選擇非營利幼兒園的承辦縣市通常只是一種因緣際會，例如地緣關係或者是受到縣市邀約，而個案組織面對這些新的投標機會就會去考量是否有足夠的人力與足以信任的人力。

那個東西我覺得有點因緣際會…所以我們比較鄰近的先去了 XX…後來 XX 開始接其實也是被拜託的…我覺得接辦一個園所，其實就是我們有沒有辦法找到這麼多足夠的專業人員，或者是如果今天跟我們有一段距離的地方，其實就是我那邊有沒有一個已經很足夠讓人信任的人。（個案 B)

三、 學齡前其他協力業務持續意向的想法

為了更好理解民間團體在非營利幼兒園的持續態度，本研究詢問個案 B 除了非營利幼兒園外也投入其他協力業務的理由。經由訪談得知，受訪者表示受到個案組織使命的驅使，認為其他協力業務亦存在需要個案組織推動改變的制度與勞動權益問題，並藉承辦經驗來觀察政策間有何差異。個案組織發現相較於非營利幼兒園有一個合宜的機構式照顧之勞動體制，公共托育家園在衛福部社會福利及家庭署的主管下，個案組織作為受託者進入推進政策變革的難度比較高，有無法



推動的情況出現，進而無法改善公共托育中心內部的勞動剝削。舉例而言，有鑑於公共托育中心與非營利幼兒園的薪資福利待遇差距，個案組織向衛福部反映與倡議調整，但未能得到回應。基於此，受訪者表明已承接的公共托育中心仍會繼續承辦，不過就不會繼續承辦新的標案。

我覺得可能是因為衛福部那邊一直沒有訂出一個很合宜的機構式照顧的勞動權益的體制，但教育部其實是有的。所以其實我們還可以看到很多就是那種在機構式照顧裡頭，比較容易被剝削的各種狀況。（個案 B）

目前已經接辦的公共家園就是會繼續接辦，但是就是不會再大量的拓展。因為我們當初的接辦是在思考就是政策上面的一個觀察跟對比，那個東西的差異會是什麼，以及我們之前也有去推動就是衛福部可不可以做明確的薪資福利待遇，像非營利幼兒園這樣子的規模。後來發現再推進上面真的沒辦法。（個案 B）

肆、公平、組織承諾、持續意向等三者關係的探討

對於公平、組織承諾與持續意向的關係，透過前述的討論可以發現整體而言個案 B 認為非營利幼兒園政策的公平基本上是存在的，無可否認地，公部門在程序中有其手段影響意見的表達方向，在選擇意見上也不完全算是擇優或是依共識而定，更可能是選擇反映公部門觀點之意見，在互動情況中也還是有感受到政府官威與因不同對象而受到不公平對待。不過根據訪談發現，受訪者對於這些學理上認定之不公平，透過異於學理的關注重心而是重視長期的政策變革與態度、對公部門的理解降低個案組織在制度與溝通的抵觸、藉由其它業務的協力經驗提升對主管單位在協力態度與處理方式的相對認可，更重要地便是非營利幼兒園的協力尚未發生嚴重之不公平事件，這些都促使個案組織認可非營利幼兒園的協力存



在公平。為此就目前情況而言，公平確實並未影響個案組織的持續意向，受訪者卻又同時認同兩者應該存在關係。

要不要繼續接辦的這件事情，目前我覺得應該是跟我們感受公平與否這些事情，我自己的理解是沒有一個極大的關係。當然也有可能是因為現階段其實至少以國教署所表現出來的態度…他其實是基本是願意廣納意見跟去思考，體制是可以滾動式修正。我覺得還是應該是有關係啦，但是因為我現在沒有一個很強烈的對比，就是說今天其實可能制度上面有極大的不公平或是什麼，因為他至少一直都在調整，也不是說都不能夠做處理的一個狀態。（個案 B）

舉例而言，受訪者指出個案組織在考量是否新辦園所時都會前往園所現場考察，在考察過程中，不僅是觀察園所環境是否合適，更重要的是與承辦單位互動，並觀察其是否以平等態度來對待個案組織，以此作為個案組織選擇協力夥伴的基礎訊息。倘若互動態度若無法達到個案組織認為的公平，那麼就會影響個案組織後續的承辦判斷。

當我們今天在接辦新的園所的時候，我們其實都會去現場稍微看一下，去現場看其實有時候不一定是看環境，而是我們其實是會去跟那個委辦單位互動。…我們能不能夠感受的到他對我們其實是一個平等對待的關係…如果今天我們去的時候，這個委辦單位本身在姿態上面過高，它會影響我們判斷要接辦的這件事，確實有。（個案 B）

再者，受訪者提及對於不公平的感受程度較低與受訪者及其團體的宗旨可能有關，並指出面對不公平，若當事人積極處理可能就因此轉變不公平的結果，消除不公平的感知。對此，本研究推論透過有效處理不公平可能有機會扭轉協力對



象已接收到的不公平，並透過分配與程序的結果影響以及輔以友善的互動態度，最終可能形成公平感知的協力印象。

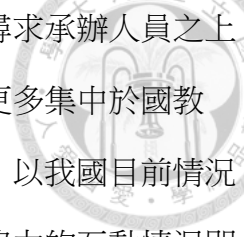
如果這個體制不夠平等、關愛、合作、助人，那我就讓他變得平等、關愛、合作、助人。所以我覺得是不是因為這樣所以我都沒有感覺到不公平，因為我會想辦法讓它變成公平。（個案 B）

另外如同前述組織承諾與持續意向的段落提及，個案組織雖然不認為對非營利幼兒園的政策與合作夥伴有歸屬感，也不認為未來政策必然要以協力方式進行，不過當尚未制定出更好的政策之前，受訪者認為個案組織仍有責任擔起目前的非營利幼兒園政策，就此亦展現情感性承諾與規範性承諾的結合對持續意向裡面之再承辦意願的影響情況。然而有趣的是，個案組織對於現有園所的老師、家長與孩童亦負擔責任，即必須將現有園所穩定經營而不是一直新辦園所，對此本研究也發現兩種情感性承諾與再承辦意願似乎出現結果相斥的影響情況，當然目前受訪者表示第一種影響情況尚未出現而故未有衝突，不過日後同時出現實際法人將會如何決策仍需檢驗。

（在一個不得已的情況下還是會繼續承辦新的。那這個不得已會是什麼樣的一個情況？）…因為這個政策就是我們搞出來的，好像就是有點難以說跟我沒有關係。（個案 B）

我們接辦那我們其實就對老師、對孩子、對家長有責任，我們不能亂接。（個案 B）

最後有關於公平與組織承諾，本研究認為個案 B 在非營利幼兒園中自我衡量的持續性承諾與規範性承諾實則不明顯，這種情況與個案組織本就關注眾多業務面向，並且不關注業務利益相關。值得關注的是情感性承諾作為個案 B 較為突出



的面向，個案組織在遇到許多協力困境或不公平時多選擇直接尋求承辦人員之上級國教署的協助，因此公平與情感性承諾的互動與正向積累會更多集中於國教署，相較對地方政府而言則可能更多是累積負向的不公平經驗。以我國目前情況而言，標案又多屬於地方政府委託辦理與直接管理，對此公私協力的互動情況即便在中央層次偏向於佳，且承辦法人在此層級能夠給予正向評價並將此評價擴及至整體政策，但就地方政府來說，如何提高自身層級在協力夥伴的被信任程度與改善疏遠關係或許仍是一大課題，同時國教署也可以思考中央政府在非營利幼兒園的實務運作中是否僅涉及《非營利幼兒園實施方案》明列的四項工作，又或者應予以調整其承擔內容。¹⁹

我們就只好去找他的上級，然後再透過他的上級來跟他溝通。那個上級通常目前的確滿大量的都是在國教署。（個案 B）

第三節、個案 C

個案 C 是由第一線教保員為主要組成的全國性社團法人，通過聯合數個子機構於 2001 年正式成立。該組織活躍於大眾媒體以此向公眾與公部門表達個案組織的訴求，其倡議議題包含同工不同酬、偏鄉教保不足、降低師生比、推動公共化、揭發疫情期間強制無薪假等，這些在幼教領域耳熟能詳的重要事件都有其投入參與，也因擁有子機構的承辦經驗，使個案組織能夠精準且快速地發掘實務問題，從體制內與體制外同時展現倡議能力。目前個案 C 承辦之非營利幼兒園分布

¹⁹ 中央政府在非營利幼兒園的工作項目包含四項：(一)辦理政策宣導及說明會；(二)訂定法令及補助要點；(三)協助地方政府建置相關作業表單；(四)建立中央及地方政府督導管理機制，指中央政府為了解各地方政府的辦理情形，定期召開會議掌握各縣市的辦理進度，了解辦理問題，並提供必要之協助。

於北部與南部地區，除此協力業務外，個案組織還參與公共托育家園、公私協力托嬰中心、教保中心、親子館等多項協力項目，但也限於學齡前的業務為主。

本研究將深入訪問個案組織的協力感受與決策，並以基層人力為基礎的工會團體作為非營利幼兒園政策下重要的一種法人背景，以及其多元的倡議管道，這些背景對於個案 C 而言會使其呈現怎樣的協力態度與決策，又或者與個案 A 和個案 B 在公平與持續關係上擁有類似的發展情形，即認同公平不大會影響個案組織在非營利幼兒園的持續意向。下面將詳細敘述之。

壹、公平層次

受到基層教保人員組成的法人特色，受訪者在公平的討論很大部分地強調與社會大眾的不公平，包含一般的民眾、家長、議員等角色。不過排除組織特色所在乎的部分，也能夠從訪談內容看到其與其他受訪者相似關注之處，或者是利用何種倡議與溝通方式增加正式制度外的溝通管道，如此就是否就不屬公平手段，接續段落會予以討論。

一、 分配公平

在評價非營利幼兒園的公私協力是否存在分配公平上，個案 C 與個案 B 皆指出分配公平的重點觀察應置於政策倡議的變動。受訪者認為與早期放任幼托自由市場的情況相比，可以明顯看到公部門對非營利幼兒園的政策推動與成效，同時也指出這個個案組織重視的結果確實也經過一段長時間才得以顯現，然而政策有成效不等於個案組織認為分配已達到公平，就目前政策的情況來說仍未達到個案組織付出而應該獲得的對價結果。

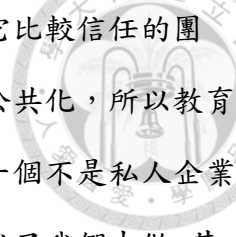


從沒有公共化開始，就是放任所謂的幼托產業是自由市場的狀況開始，到現在它其實願意做公共化，我會從這樣的兩個歷程來看，就是兩個時間點來看，我會覺得他是有成效的，但有沒有所謂的對價？顯然目前他們做的公共化還沒有達到我們要的目標，所以很難說它有對價，但是有成效的。（個案 C）

視推進政策變革為關注重心的受訪者承認，大組織與小組織在非營利幼兒園多少有存在推進與影響差異，而個案組織之所以成立為全國性的社團法人也是因為全國性的大型法人在公私協力的過程裡面比較容易被看重。上述從法人的組織大小與立案性質呈現了第一種法人間有差異的分配，同時受訪者也提及組織活動的地域也會影響不同法人推進非營利幼兒園政策的能力。舉例而言，由於許多會議都將會議地點選於台北，非北部地區的法人就需要耗費較多成本來參與會議，而且參與會議不僅是一種表達意見和推進政策的機會，更有可能讓公部門藉由會議增加對法人的認識。為此受訪者也表示其實教育部對於承辦法人抱持的信任會有不同，在需要法人代表參與會議或需要法人示範辦理新型業務時，確實就有公部門自行挑選對象的情況出現，而政府的挑選資訊可能就來自公部門本身對法人的風評認識、教授學者對法人的風評認知、績效考評的經營管理結果等。

你如果是全國性的大組織，當然會比較被看重啊。這也是當初我們為什麼要設 xxx 的原因，因為會覺得比較容易被看見…你說它有沒有因為大小機構，我覺得多少會有。（個案 C）

可能私底下我們可能會議結束後，也會知道我可能就是在 xx 做什麼，也有可能因為這樣他們知道我們團體的存在。…很多會議在台北開，所以南部沒辦法常常花這樣的經費上來開會。（個案 C）



教育部很清楚的知道就是這些的團體算是能夠協力，而且相對它比較信任的團體…應該是在柯市長當市長的時候吧，然後那時候因為他要推公共化，所以教育局它確實是找了一堆團體，其中一個是我們，我們其實是唯一一個不是私人企業的團體…他們希望可以有一個不同的聲音來做一些對話，所以找了我們去做其中一個反對方。（個案 C）

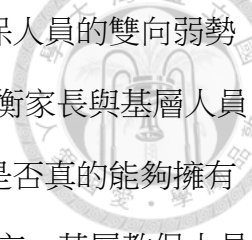
開始有示範性的十家，我們、XX（其他法人）或是 XX（其他法人）就是其中幾家被找來，請我們去試做教保中心的法人單位。（個案 C）

可能是他們（政府）從就是績效考評或者是教授學者的風評裡面得知這幾個法人，包含法人的背景跟現場的經營能力、經營管理能力都還算優的。（個案 C）

對於這些相較不被公部門信任的法人團體，受訪者認為這些法人在經營非營利幼兒園上所呈現的理念可能較為不合適。非營利幼兒園政策強調四個核心價值，即平等尊重、專業整合、社區互動與公私協力，對此亦指出這些法人通常會大方向地遵守價值卻仍部分沒有辦法做到，因而降低辦理品質，同樣地反映在個案組織追求的分配公平上，就會更常偏向與政府討論是補助金額與設施設備等運作上面的問題。

非營利幼兒園它會有它基本的四個核心價值，…他們其實大方向他們會遵守…就會有一些其實就是我做不到…所以我在我的品質就會有點低落。…所以他們比較不會去討論到這些課程的東西，比較會是補助的金額…比較是他們運作上面出現的問題。（個案 C）

除此之外，由於個案 C 的法人多由第一線基層教保人員組成，對此受訪者在分配公平的面向上也特別強調個案組織除追求政策推動與變革的公平外，也在乎園所運作中能否提供基層教保人員合理的公平待遇，包含在 2020 年底，個案組織



就曾在網路發文討論監視器的裝設沒有辦法解決孩童與基層教保人員的雙向弱勢困境，或者在 2023 年中呼籲檢討課後留園的制度與補助，以平衡家長與基層人員的勞動權益；又或者如同近期個案組織推動重視基層教保人員是否真的能夠擁有休息時間，即每工作 4 小時休息 30 分鐘。因此對於個案組織而言，基層教保人員在現有制度上是否能從薪資、待遇、精神等內容獲得公平分配，這些也都是個案組織在乎之處，而就薪資來說，目前的分配情況雖未達到最佳卻是可以接受的。

法人在乎的公平的事情，我覺得應該是還是要回到園所裡面的運作來看，就是我們其實希望在非營利幼兒園裡面，但不是每個法人都是這樣啦，就是至少我們的機構，我們會希望我們其實能夠讓老師得到合理的休息。（個案 C）

很難去說它就真的是達到我們要的那個目標，但就薪資來說，我們覺得至少還可以接受。（個案 C）

是以，基於對基層人員的重視以及現今社會大眾對非營利幼兒園的普遍負向風評，受訪者在社會大眾層次的分配公平就表達了一些看法。受訪者指出兒童安全與基層教保人員的權益常常是相抵處的，雖然個案組織認同社會大眾與家長擁有無庸置疑的權利對園所與個案組織表達意見，然隔行如隔山、術業有專精，因此當社會大眾用非專業的角度評判園所發生之事，甚至沒有進一步求證就給予定論，就容易對基層人員造成傷害，同時忽視人員的尊重、信任與公平。對此，受訪者認為政府在社會大眾與承辦法人和園所的關係中有需要付出行動，且現在的情況是政府努力不足且仍有事情可以幫忙，並亦指出政府是否協助的其中困境可能是公部門是否願意得罪部分選票與團體。

畢竟在幼教的現場他們不見得是專業，但他們會很習慣的去用他們家長的角度，或者是一般社會大眾的角度，或者是民代的一些角度去作一些發言。這些的發



言是他們（民眾）的權利，因為我們有言論自由，但這些的發言有沒有經過進一步的求證。（個案 C）

可是兒童安全跟老師的權益有時候是相抵觸的，就是我要兒童安全其實我就會忽略老師的所謂的尊重跟信任跟公平。（個案 C）

政府當然要做事啊，因為我覺得現在政府做的我覺得還不夠。…我覺得政府可以做的事情其實還是有的，那它願不願意去得罪這一些某部份的選票，或是某部分的團體。（個案 C）

值此，社會大眾有權參與和影響非營利幼兒園協力政策，但是社會大眾的行為可能受到政府的默許，致使其行為與影響能力超過承辦法人的預期並影響園所經營。再者對於社會大眾的分配公平，個案組織期待公部門有所行動來協助處理不公平待遇，這個部分也反映未來各級政府在面對非營利幼兒園協力政策時，不僅要考慮公部門與非營利組織的直接互動，非營利法人與他者的互動結果也可能附帶產出期望政府做些什麼，對此公部門為協力考量也應再去留意。

二、 程序公平

在前面兩個個案中已經對法人研商會議有了一些描述，而經由訪談受訪者提及法人研商會議相較於現在，早期召開會議的次數其實較為頻繁，而隨著非營利幼兒園政策與合作對象的穩定，教育部發起會議的次數就慢慢地減少到一年兩次至三次。在法人研商會議中，公部門與非營利法人會針對非營利幼兒園的現場運作與問題來討論，不過受訪者也認為雖然可以感受到主導會議的教育部副署長對個案組織持以尊重態度，願意傾聽個案組織的聲音，但整體而言還是可以發現教育部在某些議題上已經早有決策，對此作為協力夥伴的非營利法人就需要在程序中不斷地表達意見來衝撞公部門的自主判斷。



早期比較常辦，因為剛開始，現在因為非營利幼兒園相對的比較穩定了，所以它大概就是每年開個兩次到三次。（個案 C）

不容諱言確實有些時候它覺得它是它的政策，已經是弄好的，它就會覺得就是這樣。…它像這樣的問題就要不斷的去衝撞。（個案 C）

受訪者認為聲音無法在程序中產生影響的原因並非與教育部的高層主管有關，相反地，政府部門的官僚層級制度才是導致法聲音無法被接受的主要原因，也進而使教育部的高層主管缺乏豐富多元的訊息而陷入自身迷思。舉例而言，個案組織在通常情況下能夠與公部門內部的承辦人員進行溝通，當個案組織將意見告知承辦人員，就需要承辦人員向上級反映，而上級又向其上級反映，直至意見到達副署長，這種行政層級容易導致意見受到某一層級的忽視而消弭。當然除了行政層級的問題外，會議時間太短而使教育部僅能挑選部分議題深入討論，此亦為溝通限制與理想上程序公平存在缺陷的造成因素。

有時候我跟承辦反映，承辦會去回報他的股長，股長就回去了，或者是股長他接了，他去跟他的科長反映的時候，科長可能就打回去了，就說很難上達天庭。

（個案 C）

我覺得他是很願意聽這些法人的聲音，就像我剛剛說的有些問題其實沒有到他那邊，或者是他的訊息不夠豐富多元的時候，他自己也有他自己的迷思，但是我覺得他至少是支持的。（個案 C）

事實上，正式溝通程序的障礙促使個案組織跳脫正式程序尋求其他方式來追求有效溝通。根據受訪者的分享，存在共同理念或擁有相似想法的承辦法人因問題沒有辦法在法人研商會議中受到解決，會此促使它們舉辦定期聚會，並再共同向教育部副署長發起私下面對面溝通的邀約。



我們其實會定期的聚會，然後我們會做一些的討論，真的覺得有需要再去跟教育部去做一些對話的，我們可能就會去邀請教育部的副座…就是副座跟我們這幾個團體去做一些面對面的溝通的機會。（個案 C）

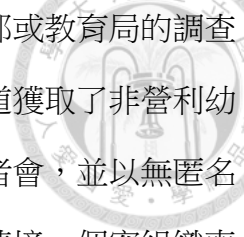
值此，這種溝通方式雖然不包含在非營利幼兒園公私協力的正式程序中，不過也可以理解個案組織選擇另一種溝通管道是為了解決正式管道沒辦法發揮很好效果的問題，在這個管道也得知承辦非營利幼兒園的法人之間存在私下的相互聯繫與交情，當法人結合在一起時能夠產生相互支持的力量，為共同理想的政策型態來努力。甚至承辦法人間的關係遠比彼此存在互動來的複雜，個案組織的前任理事長就曾同時為其他承辦非營利幼兒園的法人工作。然而難以否認地，私下溝通管道的存在不一定利於達成法人間的公平，縱使法人們同樣擁有向公部門發起會議邀約的權利，但是公部門是否不論法人數量、背景、大小等因素而一致地接受邀約，一旦有選擇邀約的情形出現都可能造成法人認為政府面對不同法人有不公平的待遇。

很簡單的結合在一起的原因是因為，當我們需要團體支持，所以我們所以其實是好多個友好團體，然後我們其實理念相近，然後我們願意為共同的、目前的那個現況去作改善的時候，我們願意一起努力，所以會有這種合作的所謂的關係。

（個案 C）

我們的前任理事長在 xxx 之後的這個理事長 xxx，他其實…他的另外一個身分其實也是在 xx(其他法人)工作。（個案 C）

除對法人研商會議的描述外，受訪者提及公部門對於社會大眾通過何種程序獲得非營利幼兒園的資料上，這個程序也往往不被民眾遵守，導致園所與個案組織受到傷害。舉例而言，若民眾對於非營利幼兒園的教導方式有疑慮，應該按照



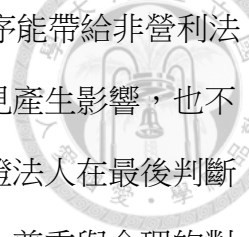
程序向教育部或教育局申訴與備案、調取監視畫面、等候教育部或教育局的調查結果，然而在實務經驗上個案組織遇到的是議員通過未知的管道獲取了非營利幼兒園的監視器畫面，在未經查證的情況下向外宣布召開究責記者會，並以無匿名的方式在個人臉書上公開監視器畫面與園所名稱。基於當時的情境，個案組織喪失正式程序保證的表達權利，更不可能停止社會大眾在尚未查證下的輿論，甚至受訪者表示正式程序在最後的判斷為並無虐童的情況存在。

這個議員他其實沒有經過任何的查證，我們試圖要跟他對話，明天要開記者會，我們今天晚上都已經火速趕到幼兒園去跟他，拿到電話跟他對話，他也完全不聽，然後就說你明天開記者會，你就把兩個老師帶來我要當面究責，就是他已經認定有罪。（個案 C）

我們自己的案子確實在當初我們也是有被直接寫出來，我只能想說有可能是媒體自己沒有去做匿名…包含了現在這個議員其實是把手上的三段影片直接在他的臉書上直接就是放了，沒有做過任何的處理。（個案 C）

這個事件指出社會大眾在反映意見上仍有很大的進步空間，換言之，社會大眾對於公部門與非營利法人共同規畫的程序並不認可，進而導致行為結果損害了非營利法人、園所人員與孩童，破壞程序原本應該呈現的公平，甚至深刻影響協力與工作的情緒。根據後續事件的追蹤結果發現，個案組織指涉之議員在教育局公布無虐待之調查結果後未對此向個案組織與教保人員致歉，僅表示附近住戶曾聽到與看到虐待行為，並歸咎於個案組織拒絕參與記者會導致雙方各說各話。

對於園方的影響就是一大批的記者跑來，其實孩子突然間出現這麼多人，其實他們的情緒是被影響的。…可是後來發現其實是冤枉我了…那個是很難抹滅的、情緒的、心理的創傷。（個案 C）



為此，通過個案 C 在兩種正式程序的情況可以發現正式程序能帶給非營利法人的公平有限，研商會議僅能確保法人的表意權卻不能保證意見產生影響，也不一定能在有限時間內有充足的討論，而監視器取用規則只能保證法人在最後判斷獲得公平結果，卻不能保護法人在調查結果出來之前受到公平、尊重與合理的對待。

三、 互動公平

參考前述對法人研商會議的說明，已經說明個案組織認為公部門在非營利幼兒園政策下基本抱持尊重態度，但是受到官僚文化與層級制度影響，使得上對下的指揮情況也仍然存在。其次，前述提及受訪者認為政府非營利幼兒園政策的處理與承辦上，對於不同法人間的評價與對待態度可以相對去做區分，因而發現公部門更信任某些非業者背景的法人團體。

我覺得他是尊重法人的。（個案 C）

我們在跟教育部對話的時候，其實教育部很清楚的知道就是這些的團體算是能夠協力，而且相對它比較信任的團體。（個案 C）

再者，社會大眾對法人的態度以及政府在社會大眾與法人的對待態度上，受訪者也認為沒有達到理想的互動公平。目前社會大眾對法人與園所充滿著不信任態度，進而向政府要求或以自己認可卻不尊重法人與園所的方式來保護他們在乎的兒童安全。在這個過程中，個案組織就會期待政府至少扮演制定規範的角色，也明白與進一步處理為何社會大眾對幼兒園會產生不信任。根據受訪者的觀點，為了兌現選舉時對選民做出的公共化承諾，各縣市政府在難以繼續推動非營利幼兒園的情況下選擇以推動準公共幼兒園來做為達成公共化的手段，然而不夠合適的管理機制與尚未制定良好的落日條款導致劣質的準公共幼兒園存在於市場，並



因其照顧品質導致幼兒園的污名化。為此，受訪者的觀點反映公部門應屏除選票利益與置身事外，而是從準公共幼兒園的監督管理與制定退場機制協助提升法人與社會大眾間的互動關係。

我要兒童安全其實我就會忽略老師的所謂的尊重跟信任跟公平。（個案 C）

我覺得至少你把這樣的取用的規範去做好，我覺這是最基本的啦。（個案 C）

他又對選民承諾了，所以他想要兌現他的承諾，他就做了所謂的準公共化。…你要不要有一點所謂的你怎麼處理後續？有沒有什麼所謂的落日條款？或者是你對於這些準公違法的，你有沒有退場機制？（個案 C）

貳、組織承諾層次

個案 C 認為組織使命對於非營利幼兒園的承諾影響深遠，持續性承諾則依情況對個案組織產生影響，相較之下，情感性承諾在委外契約的制度下著重於政府與個案組織的相互配合，而無法感受到彼此之間因合作而有加深關係。

一、 情感性承諾

非營利幼兒園採用公私協力的方式推動，換言之，通過公部門提供平台，依政府採購法完成對非營利法人的委託辦理程序，使法人擁有園所的經營管理權力而共同提供服務、照顧孩童。在這個過程中，受訪者認為法人與政府間的關係就是單純的合作或者說協力關係，實際不會對於政府或政策產生情感上的歸屬感，更多地僅是對非營利幼兒園政策理念的認可。



很難解釋是歸屬感耶，我覺得就是公私協力…我覺得是我們認為是好的，所以我們共同合作。（個案 C）

總之我們就是被拜託了。（個案 C）

從受訪內容來看，公部門拜託私部門承接標案一事實屬存在，但是受訪者不認為情感是個案組織接受標案的原因，也不會因為承辦標案而加深彼此情感。為此根據本個案與前面兩個個案的情況來看，個案組織對公部門的情感在非營利幼兒園協力政策上其實並不存在，而個案組織對政策的情感則為不明顯，並且更偏向於單純的認同與認可。

二、 持續性承諾

經由訪談，受訪者表示面對放棄承辦非營利幼兒園時是否會產生一些犧牲或是代價會依不同園所的情況而有差異。有鑑於績效考評的獎勵原則，若放棄園所而損失績效考評成績高於 90 分而獲得的十萬元獎勵補助，對於個案組織而言就會是一個犧牲，因為損失獎勵補助將影響個案組織在聘人的支出規畫，然而若放棄的園所原先就無法獲得獎勵補助，這個情況下個案組織就不會產生犧牲，反而還可能使個案組織減少經營管理上的困擾。不過同樣重要地，個案組織不論園所是否能夠獲得獎勵補助，在放棄承辦園所時都需要安頓原先受聘於個案組織的園所人員，對於受訪者來說這個是個案組織必然面對的代價，也是作為有良心的法人會希望幫受聘者做的未來規劃。

如果我是一個本來是一個很績優的園…會獎勵園所，同樣我也會獎勵法人，所以法人也會有一筆經費。所以如果我放棄的是一間這麼好的園所，我損失的就是這個，所謂的它給法人的獎金。…我可以養人，我可以聘人，我可以做我很多的運



用。如果這個園他本來就不是那麼的優，就是造成我很多困擾，有可能是我想放掉的，那我就不會覺得怎麼樣。（個案 C）

代價應該就是我要怎麼樣安頓我的老師，如果我是一個有良心的法人，我當然就不希望我的老師其實是不知道何去何從。（個案 C）

再者通過與受訪者的談話，本研究認為個案組織如果放棄承辦非營利幼兒園也存在另一個犧牲，即喪失現場資訊與反映的先機。這種可以為基層教保人員倡議的工作對於個案 C 而言相較是重要的，因為個案組織成立之初便是希望能夠幫助基層教保人員，並且相較於容易接受到基層人員主動尋求協助的工會，協會就比較難接到案子來做發聲，是以當個案組織放棄承辦在獲取資訊上必然相對會遇到推動使命的困境。

我們其實也會需要現場的資訊，我們也才有辦法去反映。（個案 C）

它（協會）最大的不一樣就是其實它們（工會）會接到一些案子去發聲。（個案 C）

三、 規範性承諾

對比於公立幼兒園與私立幼兒園，非營利幼兒園因為公部門的介入管理使得基層教保人員的福利有所提升，這種提升改變了早期低薪、高壓、高工時的待遇。受訪者表示個案組織的組織宗旨就是希望能夠提供基層教保人員好的、友善的工作環境並與家長一同照顧孩童，而非營利幼兒園政策重視的四項價值與組織使命相符，即平等尊重，因此承辦非營利幼兒園是實現個案組織理念的途徑，也從中再去瞭解實務情況來幫助發聲。



政府介入公共化之後，給這些公共化單位的老師的福利是相對於那些私立的民間團體的機構是來得好的。（個案 C）

在曾經那個低薪、高壓、高工時的那個年代裡頭，這群是被忽略的，也不被看重跟尊重的…我們當時候之所以會有這個組織的呈現也是因為我們想要幫這群人發聲。（個案 C）

我們希望透過提供老師友善的工作環境，讓老師沒有後顧之憂，然後我們可以跟家長這邊去作協力共同照顧這些孩子。所以也因為這樣的理念其實當初我們做非營利幼兒園的時候，非營利幼兒園的核心價值平等尊重或者是那個公私協力的這些價值，其實是與我們的宗旨是相符合的。（個案 C）

不過根據吳青娟與楊詠翔（2019）的研究，他們指出非營利幼兒園的核心價值強調平等尊重，意指政府對於不同的受教孩童給予有差別的資源，使其達到積極性的立足點平等，同時這邊提及的不同又可能涵蓋到縣市鄉鎮地區的不同、家庭社經地位的不同等，基於此在平等尊重上，個案組織對政策核心價值的理解與認同可能就與文獻詮釋的政策意涵存在落差。

再者，基於法人使命與承辦非營利幼兒園上有關聯的論述上，受訪者也強調不一定所有承辦非營利幼兒園的法人都存有使命感，並指出由於成立法人的條件並不困難，因此有些私立組織可能透過成立法人來承辦非營利幼兒園，值此受訪者認為這些法人的承辦考量就不是因為法人的使命感與道德義務，而更可能是自我利益，例如獲取政府資源或推銷產品。

我剛剛說的一些私立的團體或者是私立的組織，…他是真的用了一個非營利組織的名義來承辦了這個單位。…目前有些機構的法人，它其實是在推銷自己的產品，所以你承接這個非營利的目的是什麼？你是因為藉由承辦了非營利幼兒園，

然後你一邊拿了政府的資源，一邊又推銷你自己的產品嗎？確實是有這樣而被糾舉過，這個就不會是真的是因為它的道德義務這個相關的理念使命所影響的。

(個案 C)

針對不同性質的法人抱持的規範性承諾以及法人對其他法人的評價，本研究從個案 A 與個案 C 中已然出現衝突的論點。當然對於規範性承諾而言，強調法人在承辦業務與組織使命的連結，對此本研究認為是否存在連結應由法人來判斷，故本研究不會深入討論何種說法為正確或錯誤。不過後續討論分析段落，仍會嘗試分析兩者不同之處與造成原因，更重要地也去說明規範性承諾對於非營利幼兒園的協力與持續辦理之影響再於何處。

參、持續意向層次

就目前情況，個案 C 現有非營利幼兒園協力業務在未來都會持續承辦，不過考量到個案組織的承辦量能，短期內也不會繼續投標新園所。除了持續辦理，受訪者呼籲應重視非營利法人的退場，也反映承辦不同協力業務不一定代表法人試圖轉換協力對象與跑道，或許只是同時間性的協力辦理，甚至這個情況可能為法人選擇完成使命的方式，也可能是中央部會協調下的結果。上述內容與描述將於下面段落進行更清楚的說明。

一、 四年後繼續承辦的想法

在一般情境下，個案組織會選擇繼續承辦現有的非營利幼兒園，不過倘若政策機制出現一個大的變數，也難以透過任何倡議方式得到改善，或者承辦機構的



情況造成個案組織的管理困擾，可能就會導致個案組織選擇退場。但也強調協力至今，個案組織尚未遇到上述兩種情況而選擇放棄承辦非營利幼兒園。

有些的理念政策或者是我覺推不動或者是有些的狀況，我們可能會選擇放棄，不過到目前為止非營利幼兒園我們沒有放棄過。（個案 C）

如果我真的它已經造成我的很大管理上面的困擾，我可能就會選擇放棄。（個案 C）

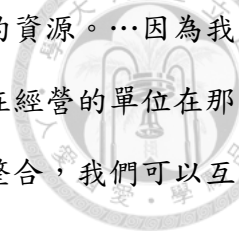
同時對於繼續承辦的園所，受訪者提及個案組織會期待這些園所成為未來培養個案組織人力的基地，當園所的四年契約到期也代表著園所與人員的成熟和穩定，因此如果未來個案組織需要投標新園所時，才有足夠良好的教保人員去做人力安排及使用。

母會對這些園的規畫其實會希望是我未來我的人力培養的一個點，就是因為你們相對成熟，也相對穩定。（個案 C）

二、 另外投標與新辦的想法

在投標新標案上，個案組織通常會先查看標案的地點位置與環境，若地點位置太偏遠則會降低個案組織的投標意願，若地點環境不佳也會降低個案組織的投標意願。其次受訪者提及新標案的環境資源通常也是個案組織選擇是否承辦的重要原因，舉例而言，如果個案組織原先在新標案的附近就已經有承辦相關園所，如公托、親子館等，這些機構因彼此的地理位置靠近會使個案組織更方便地整合資源、互通有無。

當初會去接辦，我們會先看地點，第一個地點如果太偏遠即便你是很棒的，我大概也不會考慮，因為很難照顧的到。地點會是我的一個考量，還有園所的本質環



境，這是我考量的點。再來就是要承辦這個點，附近有沒有我的資源。…因為我們有 XX 托嬰在那裡，有 XX 親子館，我們有一個我們自己已經在經營的單位在那邊…當初接的想法就是未來我們其實是可以做我們不同單位的整合，我們可以互通有無。（個案 C）

不過受訪者強調非營利幼兒園的承辦法人的量能有限，大多不能夠再繼續投標辦理，需要讓園所與法人暫停新辦和休養，而個案組織亦為如此。然而由於多數有經驗的法人新辦意願低落，造成公部門在推動非營利幼兒園上變得困難，這個背景也導致政府在必須將標案投標出去、已經投入硬體設備的前提下，開放很多新的法人，甚至是不適任的法人進來辦理非營利幼兒園。基於此，受訪者對未來非營利幼兒園的承辦情況感到擔憂，也認為非營利幼兒園不僅應該關注新辦，也應該留意退場機制的制定。

好的法人或者是有沒有那麼多的法人有這個量能去承接這麼的機構，這真的是一個問題。比如說 XXX，我就是只能這樣，我再來就要休養生息。（個案 C）

可是我還有很多家沒有標出去，我還有很多家要協力的，那只要有人願意接就好…所以就出現後面為什麼有一些不適任的法人需要退場。（個案 C）

三、 學齡前其他協力業務持續意向的想法

對於學齡前其他協力業務，個案 C 相較於其他個案涉足的情況更廣，包含零至二歲的公私協力托嬰中心、公共托育家園、親子館，以及二至六歲的教保中心與非營利幼兒園，受訪者認為個案組織之所以為沒有侷限在非營利幼兒園的業務上，是為了可以服務更多的孩子與家庭，全面性的留意學齡前教育，未來也將繼續辦理這些已承辦的業務，同時對於其他非營利幼兒園承辦法人的狀況，受訪者也表示依法人的看見有不同選擇承辦的情況。

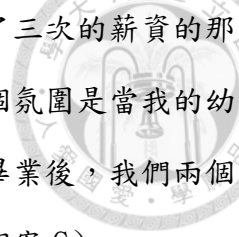


主要也是可以服務更多的孩子跟家庭。(個案C)

但也有那種不願意去接托嬰的法人，只想在非營的…就是我覺得還是看法人自己怎麼看待不同的…可是我們就會覺得其實零到六歲要一起看。(個案C)

在同時跨足零至二歲與二至六歲協力業務的經驗上，受訪者發現同樣作為公部門的教育部與衛福部，兩者向協力法人呈現出的協力態度有明顯差異。舉例而言，教育部以尊重的方式對待個案組織，衛福部的態度相較威嚴且不尊重，不過受訪者強調不尊重並非來自於部會的上級管理者，而是相較基層的行政人員會對個案組織表現出事情不允許討論的態度，雖然有時候在教育部也同樣會遇到不能改變的狀況，但教育部的人員相較友善與客氣，或者利用拖延的方式避免個案組織在向公部門表達意見的時候受到直接的協力挫折。對此，本研究發現對於部會間的态度差異並沒有影響個案組織放棄衛福部管轄的協力業務、全心轉而投入於非營利幼兒園，不過對於協力感受仍會提供一種比較基礎與影響感知，同時雙變性的承辦經驗也促使個案組織能夠更早地發現部會制度落差將造成的政策問題，並且有機會向公部門尋求事前的危機處理。

我個人會覺得教育部的氛圍比較尊重，衛福部的氛圍其實我覺得他們比較權威，然後其實相對不尊重。…這兩個他們的主持其實都還好(英文)，但是副座底下的就是那個什麼組長…他意思就是很明顯我就不想動…這就是常態，你並沒有想要試圖去解決問題…讓人家提意見的人就覺得說我提了也沒用。你看教育部，其實他們的組長也好、股長也好，他其實要回應你問題其實是相對友善跟客氣，即便就是很硬、不想動，我也會禮貌三分的說「不過這個好像就是這樣」或者是「我再去請示長官什麼」，他會用一個拖延的藉口，但是他不會讓你當面覺得沒用(台語)。(個案C)



應該是在 111 年左右，非營利幼兒園就是有一年它其實是調漲了三次的薪資的那一年…因為我們同時有托嬰…所以我們其實第一時間嗅到了這個氛圍是當我的幼兒園調薪調上來了，可是我的托嬰一直沒有調，其實我的學生畢業後，我們兩個是同學，你選擇托嬰跟我選擇幼兒園，我們的人生大不同。（個案 C）

另外在持續意向上值得注意的是，教育部與衛福部雖然屬於兩個完全不同的中央部會，並且分別管理不同的協力機構，但是實際上透過部會之間的協調也影響了個案組織在承辦上的結果。依據受訪者的說法，在某次標案上教育部就要求個案組織在投標非營利幼兒園的同時，必須將該所非營利幼兒園附近的公共托育家園一併承接。是以，這種買一送一的辦理形式對部會而言相較省事，提供本研究解釋非營利幼兒園的承辦法人為何在學齡前不同協力業務上常有出現合作的情況。

他要求我接了非營利幼兒園我要連帶的接家園…他們當時就是買一送一。他們去做了這種協調。（個案 C）

肆、公平、組織承諾、持續意向等三者關係的探討

當遇到不公平，個案組織期待公部門能夠幫助法人，因此形成法人與公部門的協力互動與關係累積，這種公私互動對於教保人員或其他服務於非營利幼兒園的人力，因其在非營利幼兒園的角色即為服務的第一線提供者，日常面對孩童與家長，並對園所園長與園所所屬法人負責，故而相對不會重視、也不會對公部門持以期許。不過受訪者提及雖然基層教保人員對於公部門的要求不強烈，但是仍會期望在這份工作中獲得應有的尊重，同理承辦非營利幼兒園的個案組織也希望在良好經營園所的情況下受到肯定。其次經由訪談得知，上述提及個案組織所希



望政府提供的幫助可能是扮演危機發生時協助解決現場問題的角色，也可能是做好事前危機的預測與修正，然而受訪者也說明以目前情況來看，政府少對已有政策做持續精進與調整，並且也不太積極介入政策的事後變化。

我們沒有要很多，但是其實得到基本的尊重好像也就覺得開心了。（個案 C）

法人端當然希望這樣。但我覺得老師們的這種感受比較弱，對老師來說他就是在一個機構裡面，我就是做好我老師的本分跟角色，我有一份薪水可以領，我只對我的家長跟小孩負責，還有院長負責。他不用管到政策面的問題，所以政策面跟教育部的這些溝通，其實都回到法人身上。（個案 C）

希望政府他其實是解決現場的問題…希望政府可以比我們更早知道哪裡需要修正。但我們也很清楚知道，政府大概就是做了我就有做了，所以它其實也不太會管後續。（個案 C）

本研究發現個案 C 對於社會大眾跳脫程序與互動態度上的不公平更多地被強調為不公平行為結果背後隱含對個案組織與園所的不尊重，遭遇到不尊重的情況雖然不是影響個案組織持續意向的主要原因，即政策變革的障礙，卻會影響到現有園所人員的工作意願與潛在園所人力的投入意願。就此變化將造成個案組織需要耗費更多時間在現有園所的管理與培育，進而拉長個案組織認為需要的休養生息時間，只選擇續約而不會新辦非營利幼兒園，反映公平間接對持續意向產生影響的可能方式。基於訪談內容也進一步說明，個案 C 認為個案組織本身受到中央教育部與地方教育局的信任，並且將信任反映在主動邀請個案組織承辦範例性業務上，不過信任並不會使個案組織對政策與政府產生情感與歸屬，僅會對政策產生責任，同時個案組織與公部門信任的法人團體在非營利幼兒園政策上擁有相似想法，形成友好的法人關係，於此也呼應了個案 C 對於承辦法人間各種面向公平



的認可，但法人間的關係也僅止於政策上的互動，而不會直接影響情緒與承辦持續。

個案 C 除了公平の間接影響外，個案組織在持續性承諾的表述上也值得關注。對於受訪者而言，個案組織放棄不同園所的犧牲與成本會因園所原本的經營狀況與其是否能帶來獎勵而有不同的損失感受。此一觀點反映承辦法人作為不致力於獲取盈利的非營利組織，在經營公私協力業務上確實如同文獻所說協力者仍會追求基本經營收入，因此能夠理解所謂的經營收入不僅是協力業務在經營時需要的成本支出，也包含協力法人在管理時耗費的皮鞋成本，而獎勵補助在非營利幼兒園的案例中就可能扮演作為公部門在制定非營利幼兒園承辦契約而未被考量的皮鞋成本之替代經費。

這個獎金有什麼用？我可以養人，我可以聘人，我可以做我很多的運用。如果這個園他本來就不是那麼的優，就是造成我很多困擾，有可能是我想放掉的，那我就不會覺得怎麼樣。（個案 C）

此外藉由成本考量也發現兩件事。首先，獎勵補助的運用反映了契約成本計算的不完整，個案 C 卻未因此反映公部門對其的分配不公；其次，雖然受訪者表示政策變革對於個案組織而言是決定其是否繼續的因素，但透過持續性承諾的討論能夠發現園所經營的情況與獎勵補助的有無亦為選擇放棄承辦的原因之一。根據上述兩點，本研究認為面對未來的承辦情況法人似乎容易從理想的法人使命來設想可能行動，認為政策變革能夠推動是決定法人持續協力的唯一因素，不過通過訪談卻發現影響實務經營的因素對法人行為仍產生明顯作用，而非單純以使命推動作為判斷標準，是以，這種想法與表達的差異呈現法人使命在某種程度上深刻的影響法人感受，但也可能反映法人受到非營利組織的崇高使命影響陷入迷思。



第四節、個案 D

基於師培單位背景的個案 D 於 2007 年向地方政府登記成立社團法人，同年投入友善教保幼兒園的政策與非營利幼兒園政策的事前規劃，包含實施辦法的草案修正、幼兒園改革、經費類型的草案擬定、績效考評項目及指標的草案修正等，至今個案 D 雖然僅於北部兩個縣市承辦非營利幼兒園，但是個案組織在體制內仍扮演著備受重視的關鍵性角色。舉例來說，教育部為了推動幼兒園公共化政策，協助教保人員理解非營利幼兒園和職場互助式教保中心的公共化理念、制度及運作，故部分補助個案 D 之法人承辦相關的主管及教師培訓專班。隨著承辦運作的發展，目前個案組織的組成多以第一線教保員及關心幼教者為主，並致力於非營利幼兒園與教保中心兩種業務。後續段落將呈現個案 D 在非營利幼兒園的承辦感受，說明個案組織對自身參與政策的定位與想法，以及分析持續意向的選擇。

壹、公平層次

個案 D 從經費的角度討論了公平，呈現經費對於個案組織的意義不再於獲利，卻會影響到個案組織在協力的感受以及在人力的聘任，但又須注意的是，影響到人力聘用並不代表影響非營利幼兒園的繼續辦理。其次在辨別參與、溝通與產生影響的程序公平上，個案 D 與前面個案有相同的實務經驗，發現即便有參與和溝通也不一定能產生影響，但是與前面個案不同於關注長期結果而因此不會產生不公平感知，個案 D 則是強調公部門應該對政策有整體的掌握，因此不必然要追求個案組織能夠對政府決策產生影響，如此也能避免不合適的法人獲得不適切的影響力與結果。對此也能發現個案 D 雖然指出互動公平存在上對下的不平等狀

態，不過以其情況而言，個案組織可能更認同現有的公私互動狀態對於不合適的法人是一種更好的牽制。



一、 分配公平

相較於前面討論的三個個案，個案 D 在政府與個案組織於分配公平的討論將焦點放在經費，指出公部門在非營利幼兒園的經費提供上很多部分是不足個案組織做更細緻的經營管理，不過受訪者在論述中並未反映這樣的情況對於個案組織而言是為不公平，而是認為經費造成個案組織在經營管理上需要額外付出的情況的確存在，但是透過個案組織成員的自願性付出是可以解決經費上的問題，而不會產生特別強烈的不公平感知。舉例而言，在非營利幼兒園政策設算個案組織籌辦園所的時間為三個月，因此規定個案組織在園所籌辦期間獲得的最高籌備期費用為三十五萬元，然而受訪者指出實際的籌辦時間通常不只三個月；又或者在標案審查階段，政府會邀請個案組織列席與表達意見，而個案組織在出席這些會議時只能無償參與，這種情況在標案延宕數年且需要個案組織在數年間持續參與會議討論時對個案組織會顯得更加不平衡。經查，根據 2020 年行政院公報的附件資料，《非營利幼兒園實施辦法》第十七條第一項及第二項規定，行政管理費是在非營利幼兒園學年度決算收支平衡之情形下，承辦法人可支領行政管理費，並用於該單位的相關支出，以委託辦理類型為例，行政管理費可以業務費及材料費和技術之 6% 內編列，又根據訪談內容，行政管理費依園所規模的大小也會有所調整。²⁰

²⁰ 資料參考：行政院公報（2020），《非營利幼兒園營運成本修正規定》，26（40），<https://www.kh.edu.tw/filemanage/upload/4325/%28%E4%BE%9B%E5%8F%83%29%E9%9D%9E%E7%87%9F%E5%88%A9%E5%B9%BC%E5%85%92%E5%9C%92%E7%87%9F%E9%81%8B%E6%88%90%E6%9C%AC.pdf>。



如果一直要法人去，也是成本，可是政府並沒有給這塊錢。（個案 D）

籌備期費用它給你最多三十五萬，可是籌備期政府是算大概三個月，但是你說我們在面試人，我們大概在半年以前就一定要下公告…這個期間就不會只有三個月。（個案 D）

像我們這個協會就是真正的專任人員只有 X 位秘書，XX 都是半志工性質的，甚至我自己就是純粹不領薪水。（個案 D）


我們一個園大概能拿到的行政管理費是扣除人事費，就是只有業務費的百分之十，而且它是依規模。（個案 D）

雖然受訪者提及部分經費的問題，不過整體而言認為非營利幼兒園政策的規畫其實還算細緻與完整，因此個案組織在承接辦案與經營時不會產生虧損，但也因為經費有明確的規劃會導致降低個案組織運用經費的自由度。

正常的運作的話，是不會讓你虧損，就是在那個錢下面去運作，但是你也沒有自由度，就是財務上面是完全沒有自由度，就是它規畫得很細。（個案 D）

對於個案組織與其他法人在分配上的公平情況，受訪者表示目前有些承辦法人將非營利幼兒園視為行銷或提高法人既有事業的手段，因此這些具有其他事業背景的法人在承辦過程中會向公部門要求一些不適合園所的東西。對此，受訪者認為政府其實了解實際運作可能遇到上述情況，也會思考透過加入專家意見來平衡觀點，為此也可以發現公部門不會輕易地根據某意見來做決策，進而減少法人間分配不公平的情況發生。

變成他的旗艦店，因為這裡的場地比較大、比較好，然後設備比較豐富，他可以去宣傳、廣告，對他的其他事業是有幫助的。（個案 D）



就是他們要的東西，他們以前是辦安親班、補習班，所以它不知道幼兒的需求，它只知道它想要什麼可以招攬家長的場地，所以它做出來反而不是很適合幼兒園…我想也是國教署，會是政府端在思考的…會想要找專家。（個案 D）

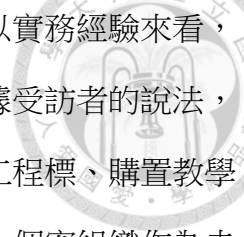
同時對於專家意見，受訪者提及公部門除了標案審查階段外，到園檢查、績效考評等非營利幼兒園的重要管理過程也會邀約專家委員給予協助，包含現任與退休的現場園長或者學者，縱使已經嘗試通過共識營來培育委員，但是由於委員的背景過於複雜且來自不同專業領域，因此目前情況是委員通常仍使用自己的專業標準來做判斷，導致出現委員意見一致性低且主觀性高的問題。對於受訪者而言，這個問題是承辦法人們共同面對的不合理情境，也是評斷及影響法人在非營利幼兒園協力中付出的重要部分，更直接影響法人的獲得。關於委員適用性的制度設計，受訪者提出目前任職於國立台北護理健康大學的歐姿秀副教授已開始建議非營利幼兒園設立分級管理制度與其具體指標，並使用描述性指標來達到有效降低委員的主觀性問題。

幼教在專業化過程中上面的這一群專家，有太多來自不同領域的人，它不是那麼一致，目前這個政策也有想辦法要去進行各式各樣的共識…什麼委員共識營。但其實好像還沒辦法成熟。（個案 D）

評鑑大家都說委員的不一致性太高，委員太多自己的意見。（個案 D）

實她在很早就開始在想那個分級管理是不是要訂一些比較具體的指標，可以讓委員比較好執行，就是描述性的。（個案 D）

二、 程序公平



對於非營利幼兒園的程序，法律賦予相對應者權力，但是以實務經驗來看，受訪者認為程序的參與對象及影響力或許是可以調整之處。根據受訪者的說法，由於非營利幼兒園的設立牽扯到眾多標案，包含建築物裝修的工程標、購置教學設備的採購標、園所經營管理的採購標等，但是在這些過程中，個案組織作為未來的經營者與場地的使用者沒有權力去表達意見。然而以目前情形來看，負責建設的建築工程師或是常見負責監督建設的國中小校長，他們在幼兒環境設計的專長仍尚未成熟，導致非營利幼兒園的環境不符合個案組織推動現代新型態幼保服務的需求。對此受訪者認為在這些標案與程序中，其實當已經確認承辦法人時，公部門應該先事前建立一個規劃或想法，並讓承辦法人有限地在政府設定的討論範圍內進行參與、提供想法及建議。此外，受訪者也提及倘若未來台灣的幼教已經足夠專業，並且不需要法人參與到這個程序當中，個案組織認為由專家接手全權處理園所硬體也是可以被接受的方式。

如果今天在我們台灣的幼教夠專業、夠成熟的話，其實你硬體都由專家幫忙處理好，法人不用參與也沒關係。…台灣的幼教的專業在硬體的部分，就是一些建築師是不是有這種幼兒的環境設計的專長，目前還不成熟。（個案 D）

我覺得法人不用參與很多次，它至少在環境規劃的時候應該有可以表達的機會。是政府說政府先規劃好，它再去表達。（個案 D）

如果能有上述情形的調整，相較之下所有承辦法人在這些程序中獲得的權利，包含參與、表達與影響，或許就能夠有更公平的情況。否則，受訪者表示現有情況通常都只能依照原場地所有者的決定來判斷是否邀約法人參與程序，且多數經驗呈現原場地所有者認為其需要對標案負責而不選擇邀約法人進來討論，不過也容易因缺乏程序參與及建議，導致法人在後期承辦使用到不合適的場地。



校長會覺得工程是它負責，法人不一定要參加。（個案 D）

有些場地主他比較好，他就會說「我已經知道法人是你們，我們在跟建築師討論的時候，可不可以邀請你們來參加」。這個不是規定的，所以這個就是看那個場地主，十個場地主大概只有一個會這麼做。（個案 D）

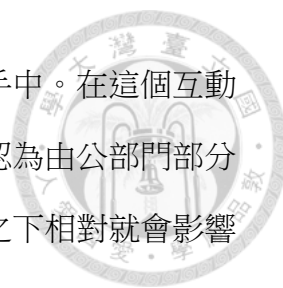
除此之外，對於社會大眾近期透過許多管道影響政策與協力，受訪者認為社會大眾不是針對非營利幼兒園而試圖產生影響，換言之，非營利幼兒園只是民眾影響所有幼兒教育的一種情境，而非營利幼兒園的幼教人員之所以對這些民意的反映較為敏感，是因為非營利幼兒園在公私協力與契約制度下必然需要遵守因民意而改變的調整，而私立幼兒園其實也須遵守調整，但是因為私立幼兒園在遵守規則上本就不嚴謹，因此才會導致非營利幼兒園的幼教人員出現更為強烈的感受。不過就社會大眾透過任何程序參與及影響非營利幼兒園政策上，受訪者並未表示此為不合理與不公平之事。

現在全民一起來看就會發現它有好多地方都要去專注、調整，所以它的法規就是會越來越多，越來越細。（個案 D）

政府從中央到地方就是把餵藥的流程就是做一個清楚的規定，非營利一定要守法…私立也會要遵守，只是他們本來遵守法規的習慣就是比較弱。（個案 D）

三、 互動公平

根據公私協力的概念，公部門與私部門應該達成彼此間的平等，也就是公部門屏除掉傳統官僚的習性，不採取命令式而是採用協商討論的方式，站在相等地位為提供公共服務而共同努力。受訪者認為以非營利幼兒園協力的情形來看，公務員對個案組織的態度仍然受到公部門傳統生態的影響，還是採取上對下的互動



方式，法律制定、事務之決定權與同意權也仍然掌握於公部門手中。在這個互動下，受訪者指出可能與經費來自於公部門有關，使得政府人員認為由公部門部分出資，個案組織的行為就理應先得到公部門的允許，不過在此之下相對就會影響到處理效率與處事心態。

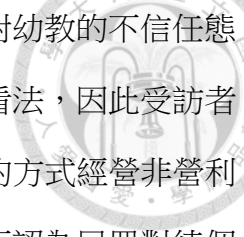
以我們現在就是公務員的生態，他們還是覺得上對下啦。因為法律是我訂，然後同不同意都是政府…層層的公文上去，都是政府的承辦人員或是他們的主管要同意。所以它還是會把它當作這筆錢是我政府的，你都要經過我同意，它比較不會是那種我們一起把事情做好，你們覺得怎麼樣比較快速，就是來幫助法人說我們來想一個比較有效的、快速的方式。（個案 D）

事實上，不是只有個案組織面對公部門才會遇到互動地位的不平等，而是所有法人皆有遇到相同的情況。這種情況會隨著協力經驗的累積而逐漸好轉。根據受訪者的描述，所謂經驗累積更強調的是公部門自身在承辦非營利幼兒園的經驗積累，而不是公部門與個別私部門協力的經驗累積，並且指出雖然早期公部門將法人僅僅視作廠商來對待，但是也觀察到公部門與法人們的互動中不斷地提升對於這項政策與協力夥伴的理解，換言之，當公部門的熟悉度增加就會直接的影響到它們對於法人的互動態度，溝通也就更順暢。

（政府在面對 xxx 以及在面對其他法人的情況下，他們所表達出來的態度會不會是一樣的？）基本上是一樣的。（個案 D）

它辦了這麼多，它的那個就是會比較了解…他們通常剛開始都是把我們當作廠商…他們熟，他們就可以互動的方式就會比較和善一點…溝通越來越順暢。

（個案 D）



另外如同前述所提及到的，由於受訪者認為社會大眾目前對幼教的不信任態度不與非營利幼兒園有絕對的直接關係，而是對整體幼兒園的看法，因此受訪者認為縱使民眾的普遍觀點與態度影響了個案組織需要以更精細的方式經營非營利幼兒園，即不允許經營的任何失誤與要求經營的一步到位，卻不認為民眾對待個案組織與園所的態度是一個不公平的結果。又表示，現在家長與社會大眾的不信任是過去幼兒園經營過度商業化的必然結果，這種商業化限制了家長參與，將家長視作消費者，且致力於避免消費者了解服務的生產過程，因此不論傳統幼兒園封閉的生產過程是否存在負面的暗箱操作，對於社會大眾與家長而言仍舊會喪失對幼兒園的安全感與信任。

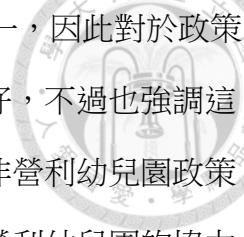
家長為什麼會不信任？這也是我們長期以來商業化的結果。因為太商業，常常不讓家長參與（個案 D）

這個相對影響法人嗎？…你一次要辦就要把它辦到位，就是要遵守法規。（個案 D）

貳、組織承諾層次

受到組織承諾的影響，個案 D 投入非營利幼兒園，並且降低了契約束縛而為非營利幼兒園做出更多的付出，當然還是存在一些原因造成個案組織不得不放棄經營。同時受訪者強調，這種組織承諾在個案組織成立之初就已存在，而不會隨著承辦時間的拉長而產生或增加，並且確實存在個案組織成員擁有不同程度之組織承諾的情況。下面將詳細說明個案 D 在組織承諾的感知情形。

一、 情感性承諾



個案 D 的受訪者認同自身為非營利幼兒園政策的催生者之一，因此對於政策的情感相較來的高，希望透過自身的投入與幫助讓政策變得更好，不過也強調這種情感不是因為合作而產生，甚至在同一個法人中不同成員對非營利幼兒園政策的情感也會不同。以秘書一職為例，個案組織的秘書認同在非營利幼兒園的協力業務上工作是有意義的事，但不會因此有強烈的歸屬感。同理地，不同宗旨或目的而投入非營利幼兒園政策之法人亦不一定會產生相同的歸屬感。此外經由訪談也能發現，受訪者僅於政策上形成歸屬感，卻觀察不到其對於協力對象的情感性承諾。

因為政策我也是催生者之一…並不是在合作中去產生的歸屬感。（個案 D）

每個組織應該都差別很大，跟它的宗旨有關係啦。…如果你問我協會的秘書，或是我們協會裡面的人，他們應該也不會覺得它是有強烈的歸屬感…他們就覺得做這件事情是有意義的事。（個案 D）

對此，個案 D 也反映情感性承諾存在程度上的差異，在早期量表研究所使用的概念，即歸屬感，相較之下是一種較為強烈的情感性承諾，而認同政策則呈現較微弱的情感性承諾。

二、 持續性承諾

個案 D 作為地方性的社團法人，個案組織的七至八成業務集中於承辦非營利幼兒園，在財源籌備上不像財團法人能夠擁有豐沛的資金，也沒有能力去向社會大眾募款。因此受訪者認為放棄承辦對於個案組織而言，行政管理費上面必然會受到影響，又因個案組織內部協助業務的人員之薪資支出為利用每一間非營利幼兒園共同累積的行政管理費，為此放棄園所也會進而影響個案組織在專業人員的聘任。



七、八成的業務都是非營利幼兒園，所以如果沒有承辦，在資金上面會有一些…因為這樣我們在聘任專任的人員就會謹慎一點。（個案 D）

受訪者估計個案組織如果需要聘用專業人員協助個案組織管理園所，個案組織就必須承辦至少兩間以上的非營利幼兒園。不過也強調放棄承辦的犧牲與代價雖然影響個案組織聘任專業人員協助個案組織管理園所，但是仍不會影響個案組織繼續透過自願者的力量處理非營利幼兒園的業務。

我們希望可以承辦到兩個以…讓我聘到秘書的量。…如果不承辦了，可能就是這個專人我們就沒辦法繼續聘，協會的業務還是可以繼續的。（個案 D）

同時經由訪談發現，個案組織曾經也放棄經營某所非營利幼兒園，根據當次經驗，由於園所地理位置過於遙遠造成個案組織在管理不便與成本增加，最終個案組織在經營期滿後就選擇不繼續續約。對此本研究認為個案組織面對放棄園所的時候，會衡量繼續經營的犧牲與成本以及不繼續經營的犧牲與成本，兩者衡量的結果才會影響個案組織的持續性承諾。

交通的關係，…到 XX 要三小時…那個成本太高了，人力成本太高了。我們經過了很多的努力之下，把他們變好了之後就拜託其他的法人接手。（個案 D）

三、 規範性承諾

個案 D 的法人宗旨是想要改善幼教生態、提升幼教品質，而承辦非營利幼兒園是滿足與達成個案組織宗旨的一種方式，同時個案組織考量到組織成員的專業背景後發現個案組織雖然可以投入更廣泛的其他協力事業以符合宗旨，但是個案組織成員不熟悉零至二歲幼兒領域的協力方式與專業，若貿然投入可能導致個案組織面對龐大的承辦風險。



我們協會本身成立的宗旨就是想要改善幼教生態、提升幼教品質。(個案 D)

那一塊我們也沒有嬰幼兒的、更熟悉的理事，就是說它可以控制這個風險，所以我們就暫時沒有去接辦。(個案 D)

受到個案組織使命感的驅使以及其他因素的限制，個案組織選擇投入非營利幼兒園來推動個案組織追求的目標，並且在採購契約的框架中，雖然個案組織僅能獲得有限的資源，包含人力、經費或者場地，不過受訪者亦指出個案組織的使命感也影響了個案組織是否能在既定的資源上對非營利幼兒園做出更多的投入。舉例來說，非營利幼兒園規定的師生比為一比十五，但是若要帶孩童踏出園所區域，向外進行社區互動就需要滿足一比八的師生比。對此，個案組織就會徵求志工，以此獲得不需要支薪的人力，並更好地推進校外活動的舉行。

我們也可以做多做少，就是看我們的使命感。(個案 D)

我們會徵求志工，所以我們如果要走出去的時候都會邀請家長志工，然後我們的園長、職員都會跟著去。它的人力政府其實是有規定的，在教室裡面是一比十五，但是你要出去會變成一比八。(個案 D)

是以，受訪者藉由對園所實務情形的描述指出個案組織對於幼教存在使命感，也確實因為使命感而促使個案組織在基礎的非營利幼兒園服務之上投入額外的付出。

參、持續意向層次

個案 D 專注於投入非營利幼兒園政策，也打算繼續辦理已承辦的機構。此外，個案 D 的新辦情況主要受到經費因素的影響，包含來自於公部門的兩種不同

名義的經費以及外部團體的資金援助，這些成功促使個案組織承辦多於原先設想的園所數量。



一、 四年後繼續承辦的想法

個案 D 認為已經承辦的非營利幼兒園對於個案組織而言，是個案組織投入心力而培育的孩子，故基本上個案組織會持續承辦這些已承辦的機構，除非遇到不得已的情形，如前述曾提及的地理位置遙遠即為難以解決的問題因素。其次對於已辦理的標案，受訪者指出由於現今政策的變化迅速，個案組織也因此需要投入一段時間的陪伴來經營非營利幼兒園，包含調整老師的教學方式、改變老師與孩童的互動習慣等。

法人要陪伴幼兒園大概一整年的這個期間…需要花很多心力去調整老師的習慣、老師跟小孩說話的態度…因為這是最近的很多規定才出來的。（個案 D）

我們沒有想要讓其它的法人接手，就是不得已才會出讓，因為生出來的小孩啊。花那麼大的心血，當然就是續辦。（個案 D）

此外，個案 D 提及目前個案組織是否繼續承辦非營利幼兒園的選擇權通常是掌握在個案組織手中。根據《非營利幼兒園實施辦法》第二十八條、第三十條及第三十一條規定，非營利幼兒園績效考評結果達七十分以上者為通過，又連續三學年績效考評結果皆為通過者，可選擇並經申請後繼續辦理；反之，績效考評結果未達七十分者為不通過，並且委託單位應以書面通知承辦法人終止契約與辦理。基於此，受訪者指出縱使法律明確規定法人不能夠繼續辦理的退場機制，實際經驗反映公部門考量承辦單位的不足又或者擔心受到大量退出承辦的威脅，致使該項規定至今仍未能發揮其效用，不敢給出低於七十分的考核成績。



國教署一直不敢做這件事，然後縣市政府也一直都不敢打七十分以下。（個案 D）

剛開始承辦單位太少，它如果推出就找不到承辦單位。…如果那個法人就會說如果你要讓幾個不承辦，我其他就通通不承辦，怕受到這樣子…有一點類似威脅吧。（個案 D）

縱使如此，政府在近年社會情勢的驅動下，已經開始反思承辦法人是否需要有一個更好的退場機制，例如將承辦法人以分級管理的方式給予不同頻率的考核，而個案組織亦認同此一改變，指出對於分級管理應該將關注重心放在處於後端、較差的法人，並透過篩選出不合適的法人來避免非營利幼兒園制度的惡化。

因為現在社會的情勢…他們才開始去處理退場機制。（個案 D）

不是分成比較優，至少你要分成比較差的，預防它繼續惡化下去。（個案 D）

二、 另外投標與新辦的想法

新辦一間非營利幼兒園對於法人而言是一件吃力的事情，需要法人付出精力與心力，其中最困難的部分在於培育人力，培育人力包含了招募、訓練、督導、建立制度等。受訪者強調培育人力也是在公私協力中最能顯示私部門專業的地方，並且仰賴法人進行團隊經營，同時也是造成個案組織沒有辦法快速新辦多間園所的重要原因。

你要新辦一個園是非常吃力的。（個案 D）

花最多的協力的精神是在人力的部分，人力招募、人力訓練、人力的督導、建立制度、回應家長，這一塊才是專業所在…法人就要團隊經營。（個案 D）



（法人它需要陪伴老師，以及一個園它的穩定，是這些法人沒有辦法可能很快速一直去做新辦、承辦的一個很重要的原因？）沒錯，對。（個案 D）

與其他法人相比，受訪者指出個案組織承辦數量沒有擴及至全國而是集中在部分縣市，也是因為認為在經營管理非營利幼兒園時個案組織應該親自的投入，而非依賴少數園長掌控園所情況達到各地皆有承辦的結果，並也指出多數園長的能耐有限，不能經營出理想的非營利幼兒園。

有一些法人它是全國各地都承辦，它就不太可能像我們這樣子每一個園好好去陪伴根讓他們變得很好，所以他們就是仰賴園長啦…其實大部分的園長真的沒有那個能耐可以把幼兒園變得以現代的方式在經營，所以他們也是在他的有限的經驗可以做到什麼程度，就到那個程度而已。（個案 D）

再者，個案 D 的經驗說明新辦一間非營利幼兒園有時候是考量到法人需要獲取一定經費才能方便聘用人力，這個選擇就與前面討論到《非營利幼兒園實施辦法》第十七條第一項及第二項規範的行政管理費有關聯。然而也如同更前面提及的「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」第四條，受訪者指出該條規定藉由限制了法人能夠獲得的獎勵補助之上限，暗指政府似乎期待法人最多僅承辦十間非營利幼兒園，不要在承辦十間後繼續擴展。是以可以看出經費的兩種作用，即政府透過經費產生法人承辦多於兩間的非營利幼兒園之激勵誘因，卻也同樣使用經費抑制法人承辦過多的非營利幼兒園。

我們希望可以承辦到兩個以…讓我聘到秘書的量。（個案 D）

政府現在這個政策是它你辦一所辦的好，它就會每年給妳十萬塊獎金，然後最多只有一百萬，也就是說你最多承辦十所，不能擴展…擴展等於說你就拿不到這個獎金。（個案 D）



不過受訪者強調，這種經費抑制單一法人承辦過多標案固然能發揮部分效果，但是無法避免法人成員又另外集結成新興法人，並藉由新設法人之名義以及舊法人之實再次投標與辦理非營利幼兒園。以現況來說，受訪者表示個案組織確實也採取了這種方式繼續新辦園所。

我們理事就說「我們就用 XXX 去承辦好了」，這樣子再擴展 X 所…我們理監事是重疊的，然後工作人員也是重疊的。（個案 D）

除了上述獲取政府資金的方式外，個案組織也可能受到其他團體的捐款，幫助並且促使個案組織新辦園所。通常這種團體具備基金會的特徵，並且認同非營利幼兒園政策與個案組織的經營管理，在這種關係之下，團體會要求個案組織新辦園所來換取資金的支持。對此以個案組織的情況為例，儘管有政府資金的支持，個案組織原先仍可能止於承辦四間非營利幼兒園，不過因為獲得其他團體的財源支持，使得個案組織聘用更多人力管理與繼續新辦園所。

我們剛開始可能比如說承辦四所，我們就要停了，因為我們就覺得沒有額外的經費…所以我們在進一步承辦的時候，是有基金會捐錢，就是它們說「你如果再承辦五所，我們就每年給你幾十萬這樣子」，在這個資源的投入之下，我們才聘了第二個秘書。（個案 D）

如果只靠政府的經費是沒辦法的。（個案 D）

三、 學齡前其他協力業務持續意向的想法

前面曾經提到個案 D 考量到個案組織沒有零至二歲幼教服務專業的成員，以及個案組織對於虧損風險的考量，因此選擇投入服務二至六歲孩童的非營利幼兒園。受訪者出所謂的虧損風險是指衛福部與教育部在承辦法人運用經費的管理上

非常不同，兩者雖然都是公部門給予承辦法人經費，但是衛福部在管理上強調自行運用經費，風險由承辦法人承擔，而教育部則是在管理上詳細設定財務的運用規則與檢查機制，相較之下就比較不容易導致虧損，風險較小。



（教育部）就是財務上面是完全沒有自由度，就是它規畫得很細。…衛福部它向來都是跟法人合作，就是一筆錢給你，你自己想去運作。（個案 D）

為此，個案 D 在非營利幼兒園的持續意向上尚未出現轉向學齡前其它協力業務之情形與意願。

肆、公平、組織承諾、持續意向等三者關係的探討

個案 D 呈現個案組織能獲取到多少經費與持續意向的關係是很密切的，這個發現與學界對於資源依賴理論的觀點重疊。資源依賴理論強調非營利組織會尋求資源保全組織的生存能力，投入公共服務的市場並與公部門簽訂協力契約即為提升資源穩定的一種形式，不過也進而影響到組織對經營管理、財務運用和目標設立的自主性（Never & de Leon, 2014）。在個案 D 的訪談中，個案組織是基於理念而投入非營利幼兒園的公私協力，然而不可否認地，由於個案組織屬於由人組成的社團法人，缺少來自外部社會的捐款，也沒有投入容易獲取額外營利的其他事業，因此個案組織即便可以使用契約給予的經費來承辦非營利幼兒園，但這筆經費與獎勵補助卻不足以讓個案組織擁有充足的內部量能來不斷承辦新的園所。值得注意的是，縱使個案 D 因經費而在經營與財務管理受到影響，但是本研究很難用依賴來形容個案 D 的情況，相對的，本研究之個案組織比較像是需要這筆經費用以維持園所的經營管理，並且基於對契約的認可與接受、為了避免不良法人

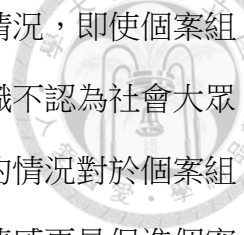


因利益選擇承辦，以及受到法人使命的推動，反而不會積極於向公部門反映這筆經費對於協力夥伴而言可能是不足夠且不公平的分配。

其次針對小型、年輕型、聲譽不高的非營利組織，有研究指出此種類型者容易面對資源不足的問題，為了突破困境通常可能會有三種承辦發展，第一，這些非營利組織為求生存與發展，往往選擇放下組織的核心宗旨或能力專長，轉而競標不太專長或不太熟悉的方案；第二，非營利組織會承辦規模較小或非直接涉及個案的委辦項目；第三，非營利組織在承辦過程中會以回應政府要求為優先，可能致使服務品質降低（劉淑瓊，2019）。根據個案 D 的情況，個案組織與上述描述的情形相似，不過選擇投入於個案組織專長的非營利幼兒園，而不轉向於其他容易獲利的協力業務，並且透過個案組織高密度的介入管理與支持來維持園所的服務品質。是以，本研究認為組織承諾在這個過程對持續意向的影響力是存在的，換言之，個案組織的成立宗旨及成員在此項政策的歸屬感與認同皆促使個案組織作出持續投入非營利幼兒園政策之選擇。

除此之外，受訪者提及非營利幼兒園現有的協力夥伴中存在不合適的承辦法人，並且透過公部門的互動認為自身組織屬於合適的法人，因此也發現個案組織向政府表達希望獲得的東西，基本上公部門都會願意提供。經由上述情形也能從另一個面向理解，個案 D 對於公部門與其他法人間的公平認知沒有認定為不公平，可能與其本身已經站在優勢立場有關。這個研究發現促使對於有利不公平的反思，早期對於不公平的研究基本上都是通過實驗設計來獲得研究資料，因此有利不公平雖然在實驗設計下被發現，但在本研究中似乎很難得到證實，並且基於個別的標準而認為政策目前的情況是公平的結果。

現在政府比較知道我的品質、我要的什麼，基本的一定會有。（個案 D）



同時也能發現，即使個案組織與公部門的協力達到公平的情況，即使個案組織不認為與其他協力法人的對待有不公平的情況，即使個案組織不認為社會大眾對其有不公平的待遇，除經費之外，這種公平或者沒有不公平的情況對於個案組織產生積極的持續意願之影響仍不明顯，相較之下，對園所的情感更是促進個案組織持續協力的主要因素，而理念更是促進個案組織不斷投入協力的主要因素，由此可看出組織承諾在個案組織認同公平的情境底下對持續的關鍵作用。

第五章 綜合討論



在前一章節中，本研究呈現了四個個案的協力經驗以及對於研究主題的看法，根據受訪者的回應發現公平、組織承諾與持續意向在某些部分受到共同關注，概念間也產生相似的結論，不過也能夠發現到個案觀點存在些許的碰撞，下方透過三個表格整理出四個個案在本研究主題和分析層面的觀點，以便於後續的分析討論。

表格 5-1 四個個案在「公平感知」的觀點

	公平感知
個案 A	<ul style="list-style-type: none"> ● 關注資源分配是否合理，以及是否存在對不同法人間的不公平待遇。（分配公平） ● 關心履約管理和申訴程序是否達到公平，並且重視程序是否能夠有效反映各方意見並進行合理的調整。（程序公平） ● 重視在與公部門及社會大眾的互動過程中，是否能夠獲得平等待遇和尊重。（互動公平）
個案 B	<ul style="list-style-type: none"> ● 重視長期政策效果和落實、持續的程序溝通。（程序公平、分配公平） ● 重視不同層級政府官員的態度差異。（互動公平）
個案 C	<ul style="list-style-type: none"> ● 重視政策推動的實效與公平，包括對基層人員的薪資和待遇，以及對社會大眾與其之不均等對待。（程序公平、分配公平） ● 關心在決策過程中是否能夠有效表達意見，應避免因官僚體制而影響程序公平。（程序公平） ● 重視政府是否能夠制定有效的規範與管理機制，促進所有相關方之間的公平對待。（互動公平）

個案 D	<ul style="list-style-type: none"> ● 關注於經費的實際運用和分配，並強調雖然經費不足，並不會引發強烈的不公平感知。（分配公平） ● 關注於法人參與程序的機會和實際影響力，以及如何通過改進程序來提升公平性。（程序公平） ● 關注於公部門與法人之間的關係和互動。（互動公平）
------	--

表格 5-2 四個個案在「組織承諾」的觀點

	組織承諾
個案 A	<ul style="list-style-type: none"> ● 以責任感來驅動投入，強調組織使命而非對政策的情感依附。（情感性承諾） ● 主要成本為人力相關，但已準備好在必要時承擔經營失敗的責任。（持續性承諾） ● 強調實現組織使命和社會福祉的重要性，但在實踐中面臨政府監督和審核的挑戰，影響其使命的運用。（規範性承諾）
個案 B	<ul style="list-style-type: none"> ● 對政策的情感投入源自於責任感，而非歸屬感，且若未來政策能有更佳經營方式，他們樂於見到改變。（情感性承諾） ● 停止承辦非營利幼兒園的主要代價是處理第一線工作人員。（持續性承諾） ● 推動非營利幼兒園並非道德義務，而是與其組織使命同等重要的業務環節。（規範性承諾）
個案 C	<ul style="list-style-type: none"> ● 對非營利幼兒園的承辦僅出於對政策理念的認可，而非情感上的歸屬感。（情感性承諾） ● 放棄承辦非營利幼兒園可能帶來的代價主要與工作人員相關。（持續性承諾）

	<ul style="list-style-type: none"> ● 承辦非營利幼兒園符合使命與理念。(規範性承諾)
個案 D	<ul style="list-style-type: none"> ● 對非營利幼兒園政策的情感源自於其催生角色，而非合作中的情感歸屬感。(情感性承諾) ● 放棄承辦非營利幼兒園會影響個案 D 的財務與專業人力資源。(持續性承諾) ● 承辦非營利幼兒園是為了實現其改善幼教生態的使命，並且根據其專業背景考慮風險與投入。(規範性承諾)

表格 5-3 四個個案在「協力持續意向」的觀點

	協力持續意向
個案 A	重視永續經營並會選擇性續約現有非營利幼兒園，但若與政府關係不佳，可能會選擇不續約；新投標則依資源與需求而定，目前量能已達極限，但仍以非營利幼兒園為主要業務。
個案 B	重視與政府政策的一致性，主要持續承辦現有的非營利幼兒園，並保留對新投標的彈性，但基本上短期內不再投標，而對於公共托育家園則保持現有承辦但也不再擴展。
個案 C	重視現有非營利幼兒園的持續承辦，短期內不再投標新園所，並強調需要關注非營利法人的退場機制與部會協調的影響。
個案 D	重視在已承辦非營利幼兒園的持續經營，並關注外部經費支持與退場機制，影響新辦園所的決策。

本研究透過個案的訪談經驗，將在下面綜合說明非營利幼兒園的協力感知所針對的對象，說明這個感知的情形，最後再討論感知帶來的影響。同時，本研究結果與早期文獻進行對話，藉由對話呈現量化與質性、理想與現實、其他政策與非營利幼兒園政策的差異。




第一節、公平層次的探討

本段落從比較對象與感受層次來討論公平層次。簡言之，受託經營非營利幼兒園之個案組織在公平的比較對象上與本研究當初設想的相同，除傳統公私協力理論強調的公部門外，其他角色雖然不直接與私部門簽訂合作契約，卻在協力過程必然與其互動，使得個案組織實際用以感受公平的比較對象比理論更加廣泛，不過也須注意，公部門仍被視作很重要的公平衡量對象，並且被認為有責任要處理其他比較對象對法人的不公平；另外在感受層次上，雖然分配公平最先在公平理論中被發現與提及，但是在本研究中卻不是主要受到個案組織在意之處，相對地，程序公平與互動公平被認為更重要。

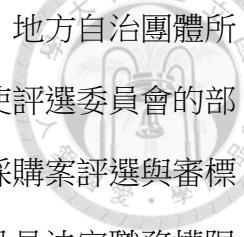
壹、公平感知的比較對象不限於公部門而涵蓋其他互動對象

一、 擴展公平感知的比較對象

公私協力作為描述公部門與私部門合作的術語，不僅描述兩者利益交換的合產關係，更是強調參與行動者在過程中產生的認同感與目標共識，營造包容、互信互惠及責任共同承擔的夥伴關係，是一種從市場契約文化走向協力夥伴文化的轉變（李宗勳，2004）。上述對於公私協力的看法反映了早期理論對於協力業務的關注重心乃具焦於公部門與私部門，提出公私部門在共同傳遞公共服務的過程中應該要達成何種互動才能發揮與產生良好的協力。由此也有學者進一步指出公私部門間的互動關係不僅單一情況，可能為緊張關係、合作關係或補充關係，而該關係可能因時、因地的不同會有不同的情形，又或是利用參與者的互動層級關係劃分三種協力模式，透過溝通接觸及財務依賴與控制劃分四種互動模式（吳英明，1993；Kuhnle & Selle，1992，轉引自吳雪華，2013，頁 23-25）。



早期發展的公私理論為後期研究奠定研究基礎，使得研究者能夠對研究個案進行判斷與建議，然而通過本研究的發現證實了王千文與陳敦源（2012）對公私協力的觀察，他們指出民眾作為第三方會對協力產生影響，同時本研究亦發現不僅限於民眾，其中制度設計就影響公私協力的互動對象之廣度。根據《非營利幼兒園會計財務及經費處理注意事項》第十二條規定，委託辦理非營利幼兒園的承辦單位需要將財務報表及相關資料送委託單位或直轄市、縣（市）主管機關委任之會計師或由會計師到園進行查核簽證；又依《非營利幼兒園實施辦法》第二十五條規定，承辦法人需要遵守履約管理機制，包含到園檢查與績效考評，以及受第四條和第八條規定其委託辦理計畫需經由審議會審議。對此，公私協力下監督管理的制度設計使得會計師與受聘委員與個案組織在公私協力的過程中產生直接的互動關係，同時也透過評分或給予認證影響個案組織是否獲得標案及能否繼續承辦之協力情形。事實上，不管是根據《非營利幼兒園實施辦法》第四條與第二十六條、《政府採購法》第九十四條或《採購評選委員會組織準則》第四條第一項，對於審議委員與考評委員的人數、身分、占比皆有明文規定，又依最高行政法院 97 年度判字第 715 號行政判決的內容指出評選項目之客觀性及評選委員之主觀性屬最有利標並存之現象，且制度已對評選委員主觀之限制，藉權重、序位法予以制約。然而本研究基於受訪經驗認為，縱使判字第 715 號行政判決承認委員主觀性之情形並認為已予制約，但是委員主觀性可能在結果外的過程對個案組織產生情緒性影響，也無法產生很有效的制約效果。經查，《政府採購法》第三十六條第一項及第二項分別規定差別待遇被可容許的情況包含「機關辦理採購，得依實際需要，規定投標廠商之基本資格」、「特殊或巨額之採購，須由具有相當經驗、實績、人力、財力、設備等之廠商始能擔任者，得另規定投標廠商之特定資格」，明顯地，本研究之情形未符合可以採取差別待遇。更何況依《刑法》第十條第二項、《政府採購法》第九十四條、《採購評選委員會審議規則》與《採



購評選委員會組織準則》等相關法令規定，公務員包含受國家、地方自治團體所屬機關依法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務，故縱使評選委員會的部分委員，即專家學者，非為政府機關之現職人員，卻仍屬於在採購案評選與審標部分被授予公權力之行使，從事屬於公共事務之評選、審標，且具法定職務權限之授權公務員。²¹²²是以本研究未直指非營利幼兒園委員在審議或考核存在不公平，而是呈現個案組織在實際運作過程中作為參與角色的感受，呼籲公部門重視外部協力對象可能被賦予實質權力與影響力，再去檢視與維持更廣泛且非限於結果的公平。

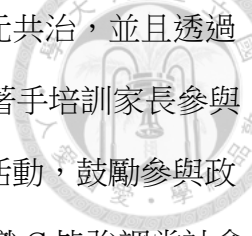
除了制度規範下直接互動與影響協力的對象外，訪談結果也提及制度之外但有關聯的契約內容也可能促使出現個案組織的互動對象，舉例而言，個案組織 D 與公部門雖然僅簽訂經營管理的契約，而場地設計與建造的契約則是由其他團體與公部門另外簽訂，且該份契約不會賦予個案組織責任或與其他團體互動之義務，不過考量到這份契約涉及個案組織後續經營需要使用的場地，因此實際上個案組織也可能參與至設計與建造的契約當中，並與該團體產生互動，當然這種情況較為少見。

此外，如同文獻提及社會大眾也是法人比較公平感受的對象之一。不過與它類型的協力項目不同，雖然近年的社會事件導致社會大眾關注非營利幼兒園，也更積極地參與政策和影響傳統公部門與法人的協力空間，但是個案組織 B 指出在起初非營利幼兒園政策的制定下，其實就已經將社會大眾看作協力對象。非營利

²¹ 《中華民國刑法第十條第二項》，稱公務員者，謂下列人員：一、依法令服務於國家、地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限，以及其他依法令從事於公共事務，而具有法定職務權限者。二、受國家、地方自治團體所屬機關依法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務者。

²²最高法院刑事裁判書《99 年台上字第 6219 號》，取自：

<https://web.law.ntpc.gov.tw/Scripts/FLAWDOC03.aspx?rtype=J2&jcode=D&jyear=99&jcase=%E5%8F%B0%E4%B8%8A&jno=6219&jnumber=001>，檢閱日期：2024 年 4 月 3 日。



幼兒園的核心價值強調社區互動，藉由社區與家長參與營造多元共治，並且透過訪談得知，個案組織 B 基於社區與家長參與協力的理念，已經著手培訓家長參與相關組織跟社區自治委員會，邀請社會大眾協助幼兒園的外出活動，鼓勵參與政策過程與推動改善幼教環境。更重要的，個案組織 A 與個案組織 C 皆強調當社會大眾的行為影響到法人與園所而向公部門尋求協助時，公部門是以何種方式處理雙方要求或者更偏向哪一方，這些處理情況其實會影響法人對公私協力形成公平或不公平的感知，即使此一環節並非規定於協力契約當中。

作為公部門外的互動對象，還有一種互動對象也是容易被傳統公私協力研究所忽視的，即同樣在契約下與公部門合作之其他法人也會是承辦法人的互動對象。根據四位受訪者共同指出，個案組織通常會在中央定期舉辦的研商會議中與其他法人互動，也可能因其他法人受政府邀約作為委員而在審議或履約監督的過程中與之互動。對於受委託辦理非營利幼兒園的個案組織而言，其他法人與其地位相同，皆為透過委託辦理與政府採購流程接受公部門委託的合作夥伴，因此在訪談過程中也能明顯發現相較於其他比較對象，如委員、會計師、場地主、社會大眾等，法人在比較與其他法人的公平感知上更要求無可置喙的平等與公平，而不是容許一定範圍內的不公平。諸如委員基於一致性低與高主觀性的標準來判斷法人之承辦情形對於法人而言是不公平的，且經過向申復也常無法修正不合理的判斷結果，然而縱使結果如此個案組織 A 認為亦可容忍。不過若公部門無法對法人與其他法人予以公平對待，個案組織 A 不僅會認為這是一個不公平的結果，甚至會引伸出公部門是否不尊重法人的議題。

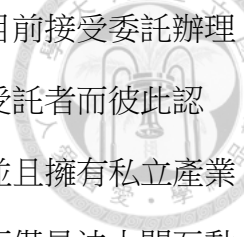
二、 不同比較對象的公平感知情形

經本研究四個個案研究發現，法人面對公部門外互動對象的公平感知在以其他法人作為比較對象上會因法人背景不同而有明顯的感知差異，而在以社會大眾與公部門作為比較對象上則有普遍的共識。



(一)比較對象為承辦非營利幼兒園的其他法人

根據個案組織 B、個案組織 C 和個案組織 D 的論述，公部門對於所有承辦非營利幼兒園的法人其實存在不同程度的信任，表現在公部門主動邀約哪一些法人承辦非營利幼兒園，或者是承辦了不同但屬於相關政策的教保服務中心，又或者先私下向法人表達公部門的請求與尋求議題上的協助，換言之，當比較對象為承辦非營利幼兒園的其他法人時，分配、程序和互動面向皆存在不公平的感受。對此，本研究發現這些被認為受到公部門信任的法人背景其實有些相似，它們主要由教保人員組成，早期就已經投入非營利幼兒園的前身政策，有目前或曾經任職於大專院校的教授服務於該法人，並對於非營利幼兒園的政策方針有相當的一致性，例如認為公共化教保服務不應該包含準公共幼兒園，或者說準公共幼兒園需要更嚴格的監督標準才能被認為是公共化，此種類型之法人在比較與其他法人的公平上基本認為彼此是公平的；相對地，受訪者指出不被認為受到公部門信任的法人通常是除非營利幼兒園外仍擁有其他的私人產業，而可能將非營利幼兒園作為推銷其他營利項目的工具。通過研究設計，本研究挑選一個個案即擁有私人產業為背景，實際通過訪談確實也發現該個案組織 A 在比較其與其他法人的公平感知時呈現負面感受，表示公部門並未不信任法人，卻以更禮遇的方式對待其他擁有大專院校教授背景的法人，並且與此類型法人互動時可以感受到它們以不友善的態度來與法人互動。

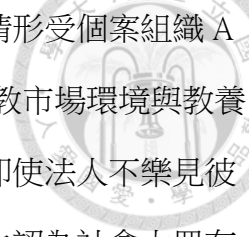


本研究藉由受訪觀點的相互比較整理出以下觀點：第一，目前接受委託辦理非營利幼兒園的法人，彼此的關係不如預想的一樣會因為同為受託者而彼此認可，反而因為法人過去的背景而擔憂政策的運作與產生戒心，並且擁有私立產業為背景的法人會處在較於劣勢的情況。第二，這種劣勢的情況不僅是法人間互動的結果，公部門對待法人之方式也加深了部分法人的優勢。第三，公部門是否單純的不公平對待法人，還是基於合理的考量因素而不公平對待法人，又或者其實是以公平的方式對待法人可能需要更多研究來確認，不過本研究認為不論公部門自身認定的情形應該為何，作為協力夥伴的法人就其觀察角度表達出公部門的部分行為存在更好的對待以及不公平的情況。

再者，本研究也試圖藉由個案經驗來討論公平理論中對於有利不公平的發現。事實上過去研究在有利不公平呈現出衝突的研究結果。Adams (1963) 指出不公平的存在激勵不公平者致力於實現公平或減少不公平，同理有利不公平者會了解自身即使處於相對有利的狀態也會因為結果為不公平而改變行徑。與 Adams 持有不同的觀點，Pritchard (1969) 認為處在有利狀態的不公平者並不會感受不到不公平，因此也不會進一步採取改變措施。兩位研究者採用文獻回顧的方式進行研究，而本研究透過非營利幼兒園的個案研究發現研究結果與 Pritchard (1969) 的論點相似，即處於有利不公平的法人不會因法人間地位不平等而改變行為，不同之處則在於法人承認在部分情況的差異，只是處於有利不公平者對政策的理想規劃，因此認知差異可能是合理或非不公平的結果。

(二)比較對象為已接受或可能接受服務的社會大眾

本研究指出非營利幼兒園的法人以社會大眾作為比較對象有達到普遍共識。經由訪談得知，社會大眾對法人的不信任以及基於不信任而產生的後續行為促使

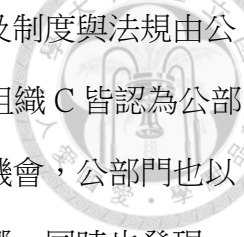


民眾打破非營利幼兒園政策制定的溝通與影響管道，這種實務情形受個案組織 A 與個案組織 C 的肯認。根據個案分析，個案組織 D 認為傳統幼教市場環境與教養觀念的影響導致社會大眾不了解現在的非營利幼兒園制度，故即使法人不樂見彼此目前的互動情況，卻依舊認為不應該由誰為現況負起責任，也認為社會大眾有權且應該參與至非營利幼兒園的協力之中，而個案組織 B 確實也有行動致力於促進民眾參與。至於媒體、議員或立法委員等角色，也被個案組織 C 指出具有引導社會大眾負面看待非營利幼兒園與承辦法人之情形。同時值得注意的是，個案組織 C 強調雖然他們認同民眾應一同參與，然當法人與民眾的行為或觀點出現衝突，政府會考量選票利益而捨棄協力夥伴的權益，默許社會大眾跳脫既有制度的作為，導致法人喪失原先程序制度設計中保障法人的異議發言權，受到社會輿論的未審先判。為此，這種情況不但反映程序的不公平，也使法人對政府在法人與社會大眾的互動比較上產生不公平的感知，並且深刻影響到園所的人力與經營。

是以，緩和社會大眾對法人的印象以及公部門處理法人與社會大眾之間的爭議的方式是未來政府可以且需要再努力的地方，縱使公部門未直接影響民眾觀點或行為，然經個案組織 A 與個案組織 C 的訪談得知，受委託經營非營利幼兒園的個案組織在這件事情的處理上期待公部門給予協力，以助於維持良好公共服務的經營和供給。又如同張雅婷（2020）給出之建議，政府應了解社會企業透過建立友好的利害關係人社會網絡關係，可達到社會使命與經濟自主的雙重目標，並以此作為公部門扶植社會企業的策略。

(三)比較對象為與法人簽訂契約的公部門

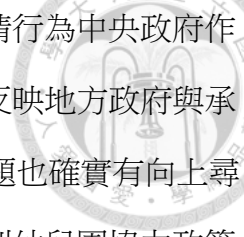
在分析公部門作為比較對象的公平感知上，雖然非營利幼兒園是我國政府近年推動的重要政策，也已然推動多年，然而研究發現協力法人仍感受到公部門以



上對下的方式待之，並且由於經費部份來自於公部門預算，以及制度與法規由公部門設計，因此整體協力過程個案組織 A、個案組織 B 和個案組織 C 皆認為公部門仍掌握主要的權力。在議題討論上法人雖然有參與和表達的機會，公部門也以尊重的態度對待法人，但是在最終決策階段難以產生決定性影響。同時也發現，公部門透過與某些團體的非正式聯繫、議程設定與選擇資訊公佈之方式，達到將不利於己的議題排除之遏阻性效果。從上述對程序面向與互動面向的說明得知，當比較對象為與法人簽訂契約的公部門時，理論上會認為沒有達到協力公平，不過非營利幼兒園的協力組織卻強調仍應將整體協力視作有達到公平，不具立即性影響的程序面向及不具平等互動地位與權力並未造成法人明顯產生不公平感知，關於此一分析會於程序公平與互動公平的段落繼續說明。

個案組織 A、個案組織 B 與個案組織 C 根據學齡前其他業務的協力經驗，指出教育部管理的非營利幼兒園相較於衛福部管轄的公私協力托嬰中心或公共托育家園有更好的協力情形。所謂更好的協力意旨公部門的互動態度與處理方式使協力法人有感受到較為公平的待遇，雖然法人不論在哪一種協力下的決策影響力皆為不高，但是透過協力經驗與協力認知的比較對法人而言仍能產生明顯的感受差距，亦反映非營利幼兒園的承辦法人之公平感知會藉由法人比較其他承辦業務的經驗而形塑感受。

最後也強調雖然目前多數的非營利幼兒園皆為地方政府所辦理成立，但是根據個案組織 A 與個案組織 B 的回應，中央政府更積極參與至這項政策的修改與討論。基於《推動非營利幼兒園實施方案》，中央與地方政府負責不同的監督管理工作，其中中央政府應瞭解各地方政府辦理情形，定期召開會議以掌握各縣（市）分年計畫辦理進度，並對地方政府在辦理過程中遇到之問題提供必要的協助；地方政府則須建立履約管理制度，並對園所進行考評。為此，在初始設計中

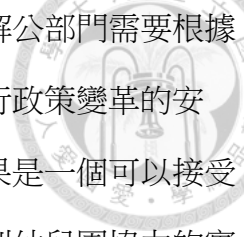


可以看見應主要由地方政府管理法人，然而本研究卻發現實務情行為中央政府作為主要領導人，召開與邀請法人參與研商會議，同時受訪者也反映地方政府與承辦人員在實務上受制於中央政府，個案組織 B 為了有效處理問題也確實有向上尋求中央政府而非等待地方政府處理的情況。本研究認為在非營利幼兒園協力政策底下，公部門內部的權責執行不明確是一個蠻應該注意的問題，而權責模糊也造成法人分裂了對公部門的評價，即認可中央教育部卻對地方教育局不予置評。此外本研究也反映對公部門的公平協力感知很大部份乃基於法人與中央政府的互動經驗，也應將法人對公部門的認可也歸於教育部之付出。

貳、強調程序與互動的公平面向

從公平理論的發展來看，首先出現分配公平，其次為程序公平，最後提出互動公平。本研究通過訪談發現，法人重視的分配公平與理論強調分配內容存有很大不同，過去強調分配的事物與金錢，應用於公私協力即為資源與經費，然而根據本研究的訪談結果，雖然個案組織 D 有提及資源與經費的分配，但受訪者們一致認為資源與經費對於承辦非營利幼兒園的法人而言不是重要之處，它們指出政策是否往好的方向修正以及是否能持續修正，才是經營園所的法人在乎的分配，而非單純物質上的分配。因此也反映出法人不是全面性的關注公平，而是選擇性的關注它們所在意的公平。

這種觀點打破了本研究對於分配公平的既有看法，同時它們重視的分配在某種程度上與程序公平相關，也可以理解為是否能夠推動程序中被討論的內容。如同前一段落所言，辦理非營利幼兒園的法人能夠參與，並在會議中自由發言，這種情況滿足了一部分程序期望達到的公平，並且受訪者也反映公部門仍掌握著決策權，反映一部分程序似乎未能達到期望的公平水準。面對程序公平的情形，本



研究發現受訪法人其實沒有對程序產生不公平的感知，反而理解公部門需要根據所有法人的意見進行處理，需要遵守依法行政的制度，需要進行政策變革的安排，因此這些理解都使法人認為沒辦法在程序中獲得立即的結果是一個可以接受的情形，而非公部門對協力法人的不公平。換言之，透過非營利幼兒園協力的實務經驗，本研究認為傳統利用許多量化方式衡量程序公平，包含參與、溝通與影響，但是就影響來看，私部門或許不一定追求立即的影響，而是長久的政策變革，同時並非所有程序階段都有達到才會被認知為公平。對於肯定正向感知的公平而非肯定負面感知的不公平之研究發現，或許也可以注意早期有研究指出面對面訪談相較於網絡調查本來就更容易獲得有利或更為正向的評價（Liu & Wang, 2015）。而且還是要強調，受訪者認為法人在若在長久協力下都無法產生影響而喪失推進政策的能力，或直接或間接影響到園所經營且不能用任何方法得到改善，那麼對於法人而言仍舊就會產生不公平感受，並影響法人後續的行為決策。


對此就本研究而言，法人重視的分配公平與程序公平其實有相似且重疊的成分，同時也佐證了 Peng 等（2020）的研究結果，包含他們發現程序公平對非營利組織產生之效果大於分配公平，以及他們指出程序公平反映了非營利組織願意延遲滿足的情況，意味著只要有公平的程序保護非營利組織的長期利益，則組織就會相對提升短期犧牲的接受程度，即延遲滿足；此外也符合 Leventhal 在 1976 年提出的程序優先模型，即程序公平是造成整體感覺判斷是否為公平的主要原因（Leventhal, 1976，轉引自蘇中信、陳俊言，2018，頁 42-43）。由此看來，本研究的個案組織普遍接受政府不可能立刻接受並反應，而是需要經過公部門的商議程序與複雜的利益考量才會形成最終決策，因此非營利幼兒園的程序制度保障他們的表意權，使其能夠向公部門表達看法，並未當場否決其意見，受訪者表示此為可以理解與接受的協力情況，能夠同理公部門無法立即給予政策反饋是因為其



決策需要磨合所有參與者的觀點來制定最合適的方案，也願意以長期政策的變化來衡量政府對非營利法人的表意權是否達到公平，這個情形與程序公平的延遲滿足之性質非常一致。

另外就互動公平的部分，個案組織 B 表示公部門不管在程序制度或私下聯繫與其互動時皆對法人表現出友善與尊重的態度。關於友善與尊重的態度對不同法人有沒有呈現差異，這個部分已於前述討論便不再提及，不過不論程度，個案組織 A 與個案組織 B 仍都認可與公部門的互動能讓協力法人有正面感受，亦即達到互動公平，而不會因為非營利組織屬於財團法人或社團法人而出現截然相反的負面態度，但仍認為協力經驗的長短會影響公部門對法人觀點的積累，相較於協力初期，政府的互動態度會因法人的良好表現而有逐漸更好的趨勢。

事實上，正面的互動態度對法人而言是公私協力重要之因素，也因此個案組織 B 表示正式開辦前與公部門承辦人員的接觸，如園所的場地探勘，都會是法人嘗試判斷政府態度的方式，並作為決定是否承接該單位標案之參考。除此之外，其他法人、社會大眾又或者是其他多元的協力角色，它們的態度都會影響法人在互動公平的感知情況，不過與公部門的情形不同，法人更難透過決定是否投入哪一個標案來選擇這些互動對象或改變是否接受到負面態度的結果，也很難定義在與這些對象的互動下何為公平。又以當今情形來看，雖然法人仍需要面對不少負面與否定的互動態度，不過互動態度多會隨著經驗累積而漸漸轉向好的態度。同時個案組織 A 認為應該以尊重來主要定義互動公平，並期許多元的協力角色能尊重彼此專業，為此縱使個案組織 A、個案組織 B 和個案組織 D 都有觀察到公私協力的過程中，公部門處在上級地位且具有操縱和掌握議程之權力，不過由於公部門的表現滿足法人認為在互動公平應得到之尊重，因而未特別感受到不公平，甚至認為公部門的領導有助於維持協力討論的效率和品質。



考慮到法人對於互動公平的期望與重視，本研究認為法人在此項協力偏向屬於被領導之角色。對此，透過比較 Huang, Wright, Chiu, & Wang 在 2008 年的研究可得到相同結論，該研究指出領導過程中成員往往期待領導者的人際互動，亦即期待領導方滿足成員的社會與發展需求，如相互理解、提供學習機會、有能力影響他人等，這個部分某種程度符合本研究指出非營利組織重視程序公平與互動公平，也呈現出承辦非營利幼兒園的非營利組織對於協力另一方的期待相似於被領導者對於領導者的期待。在此互動角色的感知與地位的討論下，Huang 等（2008）基於交換成本理論與研究結果也強調成員會用他們所重視之內容衡量領導者的表現，以此確定是否有義務給予回報，而雙方使用的評價標準將影響互動品質，因此若政府追求互惠的協力效果，本研究在訪談與分析中展現的非營利組織觀點就非常需要受到關切。

第二節、組織承諾層次的探討

本研究借鑒林俊傑（2007）在組織承諾研究的定義，呈現組織承諾是承辦非營利幼兒園的民間法人認同公私協力的目標與共享價值，願意奉獻力量並且基於投資與報酬關係的衡量結果投入公共服務，以及期望繼續留在公私協力的關係之中。林俊傑（2007）通過文獻分析發現個人背景或環境變項都會影響組織承諾的高低，而根據本研究的結果發現非營利幼兒園協力法人的經驗底下，雖然對組織承諾的論述有不同之處，如強調何種成本來認定法人的代價與犧牲，又或者是否認為法人投入非營利幼兒園服務是一種使命或義務，而這些不同的組織承諾很大部分源自於法人背景的不同，促使法人給予不一樣之評價。不過就整體來看，本研究認為四個個案對於組織承諾的感受，特別是情感性承諾之部分，以及切入角

度跳脫於對私部門重視營利觀點的刻板印象，這些地方仍有相當的重疊相似度。為此將安排在下面段落依序討論。



壹、公私協力會產生責任感而非歸屬感

傳統對於組織承諾的研究大量選擇觀察單一組織內部之情形，而本研究認為公私協力雖然為兩個組織，甚至是多個組織的互動，但是可以將協力政策視作一個共同項目，觀察法人在非營利幼兒園項目下的組織承諾，並且設想法人對於政策本身或協力夥伴會產生組織承諾，進而基於承諾選擇繼續投入公私協力。

過去在研究單一組織內部的組織承諾時可以從情感性承諾切入分析，指出情感性承諾是成員對組織的情感依附、認同與投入（Allen & Meyer, 1987）。然而根據本研究的研究結果，個案組織 A、個案組織 B 和個案組織 C 等三位受訪法人認為公私協力不存在情感性承諾強調的歸屬感，但是認可情感性承諾另外強調的責任感，認為既然做了承辦法人對於政策、委辦單位、園所、家長與幼教老師都會產生責任；僅受個案組織 D 認為歸屬感是存在於法人與公部門之間，認為自己是非營利幼兒園政策中的一份子，同時也表明這種歸屬感不是廣泛存在於受訪法人，而是因為受訪者早期大幅度的投入該項政策規劃才會產生對政策的歸屬感，也非對協力的公部門產生歸屬感，並且強調歸屬感不是基於公私協力與其過程而形成。

本研究認為非營利幼兒園的承辦法人在情感性承諾上提出兩個重要議題：首先，跳脫單一組織討論情感性承諾，情感性承諾原先重視的要素會出現調整，歸屬感可能更適合解釋單一組織的向心力，而責任感更適合呈現跨組織互動的連結，因此儘管同屬法人產生之情感卻仍有差異，如同對於情感性承諾會將歸屬感引申解釋至成員的忠誠行為，而本個案發現的責任感就沒有產生此種連結，同理



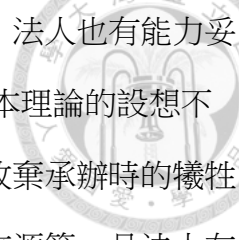
呈現後續分析的持續意向上受訪法人也是以續約為主而非新辦，因為對於既有園所抱持繼續辦理的責任情感，但對於尚未承標的園所就不會產生責任，更多是依據法人的能力來去判斷是否承接。

第二個議題是情感性承諾反應於政策，不及於合作夥伴。換言之，不論是透過政策的協力過程產生責任感，或者是透過參與政策規劃產生的歸屬感，這些情感性承諾都使法人更投入至非營利幼兒園政策，而且法人付出的努力並非以公部門為導向。雖然本研究同樣也發現了政府主動邀請法人投標的情況，也不否認接受邀標是因法人與公部門的既有認識，但是通過討論發現縱使邀標階段反映私部門與公部門存在某種程度的關係，然而這種關係卻沒有影響及深化法人對公部門形成歸屬感方面的情感性承諾，相較之下，公部門對於法人的理念之尊重與認可更能加深法人對於非營利幼兒園政策的責任感。在此，本研究先呈現兩者關係和情感性的複雜情形，這個發現也值得對公私部門之關係與推論再繼續進行研究。

貳、成本的主要考量為人力

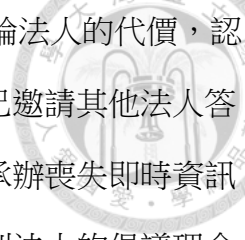
契約委外下非營利組織的資源依賴受到許多學者的關注，主張非營利組織的資源有限致使偏好與政府形成契約關係，進而獲取經費，亦或強調非營利組織形成承辦後習慣性依賴政府資源，甚至喪失組織在組織項目的自主決定性，因此基於資源依賴理論的發現，不少研究指出非營利組織應該採取收入多元化的策略，減少依賴任何單一財源的做法（Froelich，1999；Daniel & Fyall，2019）。

根據本研究的訪談結果，法人對於不再協力的成本考量主要集中於人力之上。個案組織 A、個案組織 B 及個案組織 C 指出法人放棄承辦對於法人而言必須去考量如何妥善處理原先受聘於法人與服務於園所的人員，包含離職金的準備、人事調動或推薦等，其中離職金的部分已經在契約中被要求須要撥款預留，因此



也不用擔心會由法人額外付出，並且相信縱使有一天需要離場，法人也有能力妥善處理。這種成本考量的結果與 Peng 等（2020）使用之交易成本理論的設想不同，本研究個案共同顯示出法人未將承辦可以獲得的經費作為放棄承辦時的犧牲或代價來考量，未有受訪者表示會考量到終止關係須另尋經費來源等，且法人在承辦中可以獲得的良好聲譽也非受訪者所認為的放棄成本，甚至近年非營利幼兒園的社會事件反而還導致社會大眾對非營利法人產生更負面之印象。同時本研究也指出非營利幼兒園的協力法人對於退場已做出準備，並接受承辦就可能需要處理的人力成本，又或者指出現行非營利組織以協力方式參與非營利幼兒園是較為良好的情形，但倘若未來有更好的政策或者有足夠了解幼教的團隊，故而減少非營利法人在幼兒園的參與，也是法人們所樂見的情況。為此，本研究下的法人不會因為離開協力需要負擔成本或不能承擔成本而選擇留於協力業務，也不對非營利幼兒園政策及政策帶來的經費產生明顯的依賴。

值得注意的是，即便資源依賴理論強調的資源或經費不是本研究的研究對象在意的部分，但是個案組織 C 與個案組織 D 仍有提到一個與經費有關聯的因素，即園所能夠為法人提供的行政管理費與獎勵補助。兩者的差別在於前者是所有園所皆能獲得，後者則是達到九十分績效考核的園所才可獲得，故也會影響到放棄哪一間園所的成本會有不同。不過，兩位受訪者強調它們的功能都是為了更好地管理園所，因此雖然兩筆經費重要且可能影響承辦選擇，卻不代表非營利法人對政府資源產生依賴性，因為經費用於園所而非回饋於法人，法人若不再承辦也就不需要更多經費來經營園所，而不會出現因法人需要經費而依賴公部門之情形，更不會造成法人為了資源與經費而容忍非營利幼兒園存在問題，而不敢提出或不以放棄繼續合作為行動來作為一種抵制或抗議。這種情形與下一段提及法人之使命感相關，反映理念與互利互助文化也影響降低法人對公部門的資源依賴。

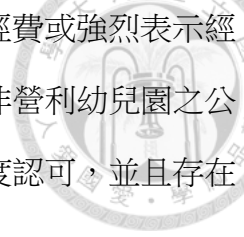


除此之外，個案組織 D 從時間成本或倡議成本的概念來討論法人的代價，認為地理位置會造成時間成本因而選擇放棄，但強調強調放棄前已邀請其他法人答應接續承辦，因此對於法人而言代價不太；再者則是表示放棄承辦喪失即時資訊而不利於倡議是法人不太會去放棄承辦的原因，這也展現非營利法人的倡議理念與服務動機。相較之下，這些成本可能未形成承辦法人的普遍共識，不過仍值得注意。

參、法人強烈的使命感

本研究討論之個案為辦理非營利幼兒園的非營利法人，這種組織的非營利性質與使命導向讓本研究與先前研究出現許多不同之處，包含不重視物質的分配、重視長期程序帶來的效益、專注在政策的情感性承諾、特殊的成本損失考量等。相較於營利導向的私部門，本研究分析的非營利法人雖然有部分具有私人產業，但卻不影響它們皆以理念為宗旨來經營園所以及面對協力，如同具有私人產業的個案組織 A 曾向本研究表明即便這個協力結果造成虧損，為了實踐理念還是會願意以法人自身的經費挹注經營所需。簡言之，使命與理念主導了法人對協力的觀點，相比營利性高的私部門，非營利法人給予公部門與協力困境更多的包容，嘗試理解官僚的層級制度以及接受經費有限的結果，不過在執行理念與反映理念於政策之上時，它們就會展現較為強烈的態度。至於法人認同之理念與實際政策之內容是否一致，如同本研究在個案組織 C 的說明，兩者對於政策核心價值的部分詮釋仍有出入，但並不妨礙法人基於理念相符之界定而影響行為與認知。

事實上，本研究發現投入協力的財團法人在經費方面其實降低了非營利幼兒園協力政策原先可能面對到的更多困境。有些財團法人選擇將自身經費挹注自身園所，有些財團法人更選擇將自身經費挹注到其他屬於社團法人而財源不足之法



人的園所。這種情形與過去研究強調私部門會向政府要求增加經費或強烈表示經費不足，進而導致公私協力的困境有明顯的不同。反映在我國非營利幼兒園之公私協力上，非營利組織的理念導向是更明顯的，對於政策有高度認可，並且存在互利互助的法人文化。

再者，個案組織 A、個案組織 C 與個案組織 D 在受訪中指出投入非營利幼兒園是因為政策符合它們對於學齡前幼教政策的理念，參與政策協力可以真實執行法人認同的使命，而個案組織 B 則是因為非營利幼兒園是法人達成使命的方式之一，雖然不是直接符合理念，卻有助於達成理念。由此也反映出辦理非營利幼兒園的法人可能抱持各式各樣的組織使命，並藉由園所來實現或達成使命。不過受訪者們也強調雖然法規很大空間的容許了一定資格的法人有機會進來投標辦理，且公部門為了避免風險過度集中也常使這些法人得標辦理，但是未來還是需要辨別法人真實的理念和目的，設立與實施退場機制。

第三節、持續意向層次的探討

法人是否有持續意向對於非營利幼兒園政策而言是相當重要的議題，關乎政治人物的政策規劃是否能夠推行，也關乎能夠以何種方式達成公共化。以目前情況來看，若公共化幼兒園僅包含公立幼兒園與非營利幼兒園，實務反映推行上往往會遇到困難，因為沒有足夠多且優質的法人願意投入公私協力，而若公共化幼兒園被定義為除公立幼兒園與非營利幼兒園外，也包含準公共化幼兒園，那麼受訪者認為政府也需要對其提高監督與制定退場機制。為此本研究於此段落討論個案呈現的持續意向，發覺四個受訪法人的持續意向有高度相似性，即認同既有協

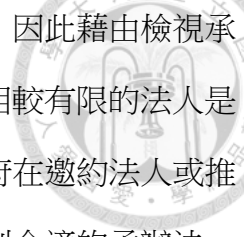
力的繼續持續，但保守看待新的協力機會，同時也表示將主要投入非營利幼兒園的協力之中。接續，將進行更詳細的討論。



壹、以續辦為主，並依情形選擇新辦

經由訪談得知，四個個案皆表示既有承辦的園所未來法人規劃皆會預計承辦，也就是說四年後契約到期，法人在不被要求退場的情況下會選擇同意繼續承辦相同園所，同時也指出目前的承辦量能已無法承受法人在不停止休息的情形下繼續新辦園所，而是需要等待法人經由一段時間穩定現有園所的經營及提升現有人員的幼教概念後，在人力充沛的時機點才會選擇繼續承接公部門在非營利幼兒園政策下的新標案。

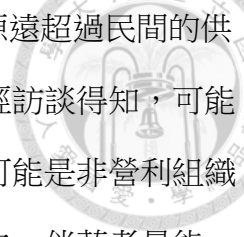
在此再次強調，本研究選擇訪談的四位法人都是我國目前承辦非營利幼兒園的重要對象，也承辦了我國非營利幼兒園政策下大量比例的園所，根據受訪者們在訪談的表述來看，本研究認為未來公部門若想以非營利幼兒園為主來推動公共化或者單純想推動非營利幼兒園，不管是基於何種觀點而推動非營利幼兒園都很有可能遇到法人不積極投標的情形，或是沒有經驗的法人相對積極參與投標的情況，簡言之，公部門在推動政策或管理經營上都會出現不同的挑戰。同時也呈現出，我國在投入非營利幼兒園公私協力的法人，其法人規模通常不大，不以營利為目的而沒有需要大量辦理來追求獲利，對此非營利幼兒園的政策優勢在於儘管追求私利的法人仍可能存在，卻有多數是基於理念或公益而投入協力的法人，相反地缺點在於小型法人過多，他們無法向知名或大型法人一樣容易吸引人力進入組織，難以獲得充沛的經費與資源，只能產生有限的社會關注。於此呼應早期的研究發現，小型法人本身資源常有不足的情況，無力於網絡連結，故面臨擴展能力的限制而不易擴展服務（劉淑瓊，2019），而本研究訪談的四位受訪者雖然已



有相較多數的擴展情形，不過近期確實也開始因能力產生限制。因此藉由檢視承辦法人的類型與發展情形，本研究也指出非龐大組織性且量能相較有限的法人是目前我國推動非營利幼兒園多數協力對象之特色，影響日後政府在邀約法人或推動非營利幼兒園的承辦上可能遇到的承辦阻力，甚至較難邀約到合適的承辦法人。

其次，觀察到非營利幼兒園之承辦者多屬小型法人，而在社會福利界中常見的知名大型法人，如靖娟兒童安全文教基金會、伊甸基金會，也是近年才開始投入因而目前僅少量的園所承辦。是以，雖然早期研究預期大型法人在小型非營利組織的崛起下會感受到競爭壓力並進而降低其服務的延續性，且容易導致小型組織在大型組織壓力下呈現出三種轉型發展（魏季李，2019；劉淑瓊，2019），然而由於非營利幼兒園個案的特殊性為小型組織早於大型組織投入協力場域，因此促使本研究下小型且具有良好理念的法人在公私協力制度下有自由表現的表達空間，充分展現其政策理想，此一背景也是法人在非營利幼兒園的公私協力中能夠獲得較為公平之結果的解釋理由。同時必須強調此一研究發現並未否定早期研究的論點，換言之，隨著大型法人的持續參與，法人在新辦園所上將會遇到相比於目前情形更為複雜的未得標之因素，故本研究也先提醒目前法人的想法屬於不想新辦，不過若未來法人呈現出沒有新辦的狀況時，仍需辨別為不想新辦或不容易新辦。

此外，研究於上述分析指出合作者的組成型態會影響非營利組織形成之公平感知，反映非營利組織與政府合作的市場生態對於公平之效果值得注意。在理想狀態的市場生態中，政府擁有眾多可以選擇的合作對象，在充分理性的考量分析下對合作對象進行判斷，挑選合適的公私協力夥伴，為此理想的市場生態遵守制度而達到公平。然而當需求大於供給，市場生態的公平則容易被破壞。劉淑瓊

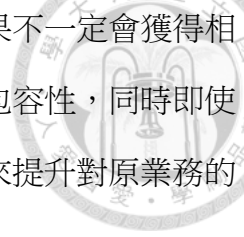


(2019) 指出我國長期以來，公共部門委外的社會服務契約資源遠超過民間的供給能力，也就是說非營利組織不足以支撐政府所釋出的服務。經訪談得知，可能為非營利組織數量的不足，可能是非營利組織量能的不足，也可能是非營利組織能力的不足，這些不足限制了公部門在合作對象的選擇。申言之，倘若考量能力，容易形成將服務集中委託於少數組織，是為不公平；倘若考量風險分攤，容易將服務交付給較為不合適的團體，是為不公平。因此本研究認為，在當今政府採購資訊公開透明，且網路技術普及的社會下存在合作者不充盈的市場生態，確實公部門在挑選協力伙伴上，也很難避免投標參與的非營利組織對其形成不公平的感知。

貳、以投入非營利幼兒園的協力為主

根據四位受訪者目前在學齡前協力的經營情況，個案組織 A、個案組織 B 與個案組織 C 都是同時投入非營利幼兒園與公私協力托嬰中心或公共托育家園，而個案組織 D 則是只有投入非營利幼兒園，然而不論是否跨足不同業務的情形，受訪者們皆表示非營利幼兒園仍是法人在這塊服務中主要發展的方向。本研究也發現法人是否跨足不同業務不僅是受到法人理念的影響，也與政府一次性將不同業務納入同一標案有關，不論是受到理念或標案設計的驅使，皆打破本研究對於法人基於不公平感知轉而承辦另一種相似業務之預測。

在不同協力經驗的比較下，加強了承辦非營利幼兒園的協力法人對教育部與教育局在公私協力過程的認可，認為相較於衛福部和社會局，教育部與教育局更以一種和善的方式對待法人，雖然從結果來看可能差異不大，但是從態度來說卻帶給法人很不同的感受。為此，縱使不公平感知不會影響專業留任的持續意向，然專業轉換卻會影響法人形成的公平感知，即本研究發現公平感知是法人與不同



政府單位合作的經驗而得到的比較結果，且協力獲得的相似結果不一定會獲得相似的評價，法人會針對公部門的互動態度而調整法人對協力的包容性，同時即使未投入其他業務但有對該業務的認識，也會透過比較制度內容來提升對原業務的認可，進而提升法人在原業務的持續意向。

再者，個案組織 C 也指出通過不同協力的經驗，有助於法人將非營利幼兒園的政策發展或執行情況反映至公私協力托嬰中心或公共托育家園，換言之，法人基於在非營利幼兒園的經驗能提早預期到公私協力托嬰中心或公共托育家園的後續變化，並做出相對應的調整，降低兩邊政策落差對經營法人的傷害。基於法人的實務經歷反映非營利幼兒園往往先於公私協力托嬰中心或公共托育家園有更快速的政策變化，而法人作為承辦兩種業務的協力夥伴，即使在公部門沒有要求的情況下，承辦法人認為自己仍有責任將政策變化與可能造成的影響告知公部門。是以，本研究認為法人的多重身分與多重資訊能夠為政策規劃帶來益處，並且藉由法人的幫助也能夠稍微彌補部會間溝通不足之憾。

除此之外雖然所有受訪法人未來預期以投入非營利幼兒為主，並且待有足夠能力時也不排除繼續承辦新園所，然而法人是否能成功標到新園所也是一個未知情況。早期研究指出契約委外因絕少會檢討其管理與程序，因而形成「一旦委託，終身委託」的現象，即早期進場的非營利組織有利於承辦政府的委辦項目（劉淑瓊，2019），但政府同樣也會擔心服務由少數組織承辦可能帶來過度依賴的弊病與評鑑結果的負面批評，或者是造成委託服務的連鎖化與寡占，因此信任感與長期互動的經驗不是無限的正相關，公部門反而會嘗試尋找新的協力對象（施承斌，2004；黃源協、莊俐昕，2019；Cohen & Davidovitz，2021）。事實上，受訪者認為早期進場的優勢已經逐年下降，其他後期法人也累積不少協力經

驗，並且公部門為分散風險也會在法人為較佳選擇下選擇其他法人來承辦新園所。



本研究認為「一旦委託，終身委託」的現象並不矛盾，但必須強調現象更可能是發生在繼續承辦的業務之上，而不包括新辦，即使業務為相同性質。因此亦顯示，早期進場且具經驗的法人在公私協力的持續意向同時存有優勢與劣勢，利於續辦而不利於新辦，而劣勢是否存在主要又取決於公部門對承辦風險的觀點，以及投標服務項目的競爭程度與需要政府主動邀標的積極程度。舉例而言，都會型地區的社福團體數量較多，競爭性大，相較容易且政府也會多考慮將承辦方案分散給不同的非營利組織，而非都市型政府內的社福團體較為不足，間接縮小了政府可以選擇的潛在合作夥伴，進而面對「供應者不足」的窘境，難以形成實質的競爭（劉淑瓊，2019；黃琢嵩、吳淑芬、劉寶娟，2005；黃源協、莊俐昕，2019），後者相較之下就比較不會導致法人在新辦處於劣勢。

第四節、三者關係的探討

過去以量化方式的研究指出公平、組織承諾及持續意向之關係，在本研究中除了呈現非營利幼兒園協力中三項概念的關係外，也進一步討論為什麼會形成這樣的關係。本研究認同公平感知、組織承諾與持續意向存在關係，但就目前經驗來看這種關係相當複雜，簡言之，公平或不公平感知會發展不同的持續意向，並且很重要地組織承諾是促使法人持續在非營利幼兒園政策上投入付出的重要因素，也透過持續堅定非營利法人的使命與責任。接續，將詳細討論公平、組織承諾及持續意向之三者關係。



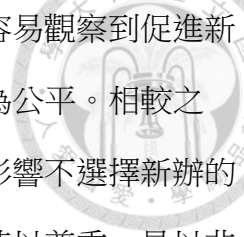
壹、部分認同公平、組織承諾與持續意向存在關係

公平作為促進公私協力良好發展的因素，就理論而言，公平會影響公私協力的運作情形，又考量到過去對單一組織之研究結果發現受到公平對待者會因此提高其在項目的投入意願。為此，基於公私協力理論和早期對單一組織的研究，本研究指出理論上公平感知會影響非營利組織的持續意向，且這個關係於公部門與私部門的應用也受到研究肯認（Peng 等, 2020）。

一、 公平與持續意向的關係

關於公平是否會提升法人的持續意向，本研究認為是肯定的，不過是一種有條件的影響，並且主要影響在於續辦。所謂條件，本研究指出非營利法人基於對現況協力的認可而接受協力公平促使法人選擇續辦的情形是存在的，法人認為能夠參與和溝通的程序以及尊重的互動態度，滿足了協力參與者期待受到的公平，這種公平的協力情形促使法人認同應該持續投入服務，但公平也絕非是唯一促使法人選擇續辦之因素，如組織量能的限制即另一個影響因素，換言之，當非營利組織在公私協力中感到公平，雖然能夠影響其持續意向，但更多的效果是作用於穩定協力項目，在促進增加協力項目上，由於新辦牽連到法人的資源與人力是否充足穩定，因此即使達到公平也不一定能影響到法人在新辦的持續意願，而是會受制於其有限的量能，故僅能有限度產生正向影響。

另須留意，協力公平的感受不僅來自當下互動，亦涵蓋具體政策變革的推動、長期程序的意見反映情況、對其他互動問題的處理方式等，因此可以說非營利組織形成的感知是他們觀察長期且多方面過程的結果，通過此種感知的形成方式，能降低法人在特定事件的短期反應，有助於維持較為穩定的持續意向。同樣地，公平感知的形成方式亦難說明促進新辦的效果。




為此，本研究指出公平在條件下能夠穩定持續意向，卻不容易觀察到促進新辦的效果，並且公平有利於留任，但選擇留任卻不一定只是因為公平。相較之下，理念更是推動法人新辦園所的重要因素，又或者不公平亦影響不選擇新辦的意願。關於理念，本研究還發現滿足協力公平又意味著對法人持以尊重，是以非營利法人將尊重詮釋至認同法人的理念，亦可說明規範性的組織承諾中介了公平對持續意向的效果。

二、 不公平與持續意向的關係

本研究認為不公平與持續意向的關係不明顯，但存在影響效果，下面將從兩種觀點來嘗試解釋這種情況。首先，承辦非營利幼兒園的法人雖然認同應以公平方式進行公私協力，但是實際上法人認定應該要維持的公平比理論上認為應該要存在的公平有更大的包容性，不容易輕易認定公私協力的情況為不公平，因此也就不會出現因為不公平而降低持續意向之情形。舉例而言，個案組織 B 認為程序公平與分配公平應該追求長久效益而非短期結果，因此僅使目前結果未達到法人認定的公平，但卻不會影響法人以往後情況來判定是否公平；又或者，個案組織 A 對於與公部門的互動多追求彼此尊重而非實質平等，因此也未否定上對下的協力指揮或會議引導。根據訪談，不論是公部門因依法行政、層級制度與有限預算而產生不公平，或是其他法人因相互不了解與守護理念而產生的不公平，抑或者社會大眾因傳統教育迷思與戒心而產生的不公平，承辦法人都嘗試透過理解來降低不公平會產生的感知。

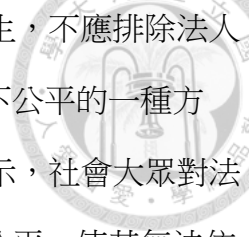
通過個案反映我國非營利幼兒園協力情形就整體而言仍是受到協力法人的認可，也肯認承辦非營利幼兒園的法人以非營利性與理想性來對待協力項目，由此亦說明法人為何對於不公平持有高度包容，換言之，法人因認同於非營利幼兒園



的政策理念而選擇包容了協力政策不善之處。這個說法與學理對於非營利組織的觀點相近，Salamon 與 Anheier（1992）指出非營利組織具有公益（philanthropy）的屬性，其成立目的是為了謀求公共利益而非私人福祉，因此也可以說非營利組織是一個理念型組織，通過公共服務的使命，積極促進社會福祉。然而可貴之處也就在於非營利組織在當今社會下維持理念其實並不容易，如同陳金貴（2002）所言，在時代變遷下非營利組織的理想性受到動搖，包含大量失去捐款之際如何獲取經費，以及對於相較於過去更高品質的服務或情形要如何繼續追求理念。更進一步觀之，協力法人在不以營利為目的之非營利幼兒園下容許及理解不公平，也致力於協力過程反映理想與理念，並表達出願意繼續協力的持續態度，本研究認為這種實務情況實屬難得。

其次如同個案組織 C 所言，目前非營利幼兒園協力中的不公平雖然部分被認為是存在的，但是卻尚未發現重大且會影響園所經營的不公平。承上所言，非營利法人對於公平的容忍度大，不過並非不認為協力不存在不公平，但是由於非營利幼兒園的公私協力會進行定期會議，因此不公平的情形通常可以通過研商會議降低或解決不公平，故而受訪者認為沒有存在不能解決且足以影響法人持續意向的不公平事件。上述也呈現會議在公私協力中是重要的環節，不僅是參與和討論，更應重視會議能夠產生解決問題之效益，以及形塑非營利組織對公部門處理協力業務之印象。

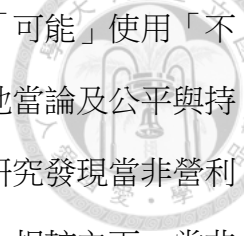
為此，非營利組織受到規範性承諾的作用與程序制度的調節效果，大幅降低了理論上他們應該認定及感受到的不公平，也可以說基於包容、理解與不嚴重的不公平，以及組織理念淡化不公平感知的中介作用，使得不公平的感知狀態不易出現，故難以產生降低持續意向之效果。



然而也須留意，個案組織 B 認為倘若未來有明顯不公平發生，不應排除法人因感知不公平而影響持續意向，認同離開或不參與協力は抗議不公平的一種方式。又根據個案組織 C 比較其與公部門外之對象的公平感知顯示，社會大眾對法人的不信任與其跳脫程序的救濟行為，對於法人而言是一種不公平，使其無法依法定程序獲得應有的保障，進而損害法人的名譽，也導致幼教人員承受不公平的壓力而離開園所，這種情形對原本人力聘用就不寬裕的法人會產生更為負面的經營管理問題。在此種情形下，公部門作為法人的協力夥伴不應該只被動接收民意或盲目聽從和反映民意，應該了解負面民意對協力項目與協力對象的影響，一同承擔處理不公平結果之責，而非以選票為考量而漠視協力法人的權益；再者，公部門對待眾法人之情況雖受到正向的評價，卻仍被認為存在有不公平的待遇，並且當其他法人作為考核委員或審議委員與個案組織 A 互動時，基於具判斷效力的身分就會對法人產生不公平感受，權力效果也將直接影響到法人在續辦與新辦的持續能力。

是以，雖然當法人比較其與公部門的公平感知時，協力遇到的不公平容易受到調整而淡化感知，而且這些不公平的層面非屬於法人主要關注之部分，相對地，在主要關注之部分上有公平的感知結果，因此非營利組織與公部門的協力被認為存在公平，也有利於維持持續意向；然而，當法人比較其與公部門外之對象的公平感知時，由於互動情況會威脅到非營利組織在協力項目的經營情況，且經營園所是其達成使命與投入協力的重要關鍵考量，為此不公平感知較不容易受到淡化。除此之外，又加上法人與其他對象的互動缺少有效的溝通管道，這些因素導致此時不公平感知與持續意向的關係就會相對明顯，並產生負向影響效果。

最後，持續意向可以從「留任或離開」兩種概念來討論，而通過檢視早期研究已經說明過僅有少數研究同時使用了兩種概念，多數則是擇一使用。根據訪談



資料，本研究發現當受訪者論及不公平與持續意向的關係時，「可能」使用「不會留下」，也「可能」使用「離開」來表達他們的想法，相對地當論及公平與持續意向的關係時，則更多使用「留下」來進行說明。對此，本研究發現當非營利組織產生正面的公平感知，在用詞上也是較為肯定的正面用詞；相較之下，當非營利組織產生負面的不公平感知，在用詞上使用否定的正面用詞亦顯示「不留下」是一種抵制負面感知的手段，但也較為保留陳述而非肯定表示不公平的效果。

三、 組織承諾對公平與持續意向的效果

在前面討論中，已經先提到使命能夠淡化非營利法人在公私協力感受到的不公平而不易降低其持續意向，也說明法人容易受到理念驅使而選擇新辦。

事實上，規範性承諾除了藉由理念和使命影響上述情形，也提升法人在其他層面的組織承諾，包含情感性承諾與持續性承諾。由於規範性承諾得以實踐，加深了法人對非營利幼兒園的承辦背負高度的責任感，所謂責任是對政策、園所、園所人員、服務對象與家長應負起提供服務之一種情感，為此責任基於法人當前已經承辦的園所而產生，未及於未來可能會承辦的園所。換言之，情感性承諾會影響的是法人續辦之持續意向。同樣地受到非營利理念的影響，持續性承諾不以資源為留下動力，更多是考量人員福祉，而所謂人員指目前受法人聘用並在非營利幼兒園提供服務者，因此持續性承諾亦是影響法人續辦之持續意向。

是以，本研究認為情感性承諾與持續性承諾受到規範性承諾的影響，依非營利組織的特徵產生承諾，並且影響續辦之持續意向。雖然本研究也指出情感性承諾可能與持續意向建立關係，如基於同情基層官僚的工作壓力而接受邀標，但根據本研究的訪談結果來看，這種情形仍屬少見。關於此發現，排除研究對象與研

究場域不同可能造成的研究差異，本研究基於訪談內容認為 Peng 等（2020）發現情感性承諾與持續性承諾的關鍵作用或許會受到未關注規範性承諾影響，未來若繼續有研究以量化方式觀察公私部門，得嘗試予以釐清。



本研究還在分配公平與持續性承諾的討論上發現，資源依賴理論不能很好解釋本研究發現之非營利組織與公部門關係，即拒絕依賴與自主性喪失的部分，但不否認法人對於政府經費的需要。林淑馨（2008）指出當非營利組織的整體收入有超過半數仰賴於政府財務的支持，恐影響組織運作的自主性，易使非營利組織淪為政府的附屬機關，因而建立不平等的協力關係。然而依非營利幼兒園之協力情形，縱然也符合組織屬較小規模且資金缺乏，但不受資源依賴影響而喪失非營利法人對於政策使命與理念的維護，也不提升其持續意向。不過非營利組織透過獲取政府經費可以更好的經營協力項目，也有受訪者表示由於經費來自政府，故使政府容易對法人呈現出不平等互動。為此關乎資源，本研究也認同處於不平等的狀態與經費和資源來源有關係，不同之處在於本研究之法人對於資金未呈現依賴而僅是一種需求，也非法人最為關注之需求，並且對於不平等狀態也未因而放棄使命或接受淪為政府的附屬機關，而不平等之所以發生，根據本研究的訪談結果應與公部門傳統的官僚習性相關。

再者就是在持續意向中，本研究曾討論組織留任與專業留任，然而根據本研究的訪談經驗發現不論是公平或是不公平，其實皆不影響組織留任與專業留任之意願，也就是說法人在非營利幼兒園協力受到的公平感受不影響法人在承辦上縣市政府的選擇，也不影響法人產生更換承辦業務的想法。就組織留任之縣市選擇而言，非營利幼兒園政策下的法人因為以小型法人為主，故多集中於少數縣市，方便法人就近管理，減少時間與交通成本，而承辦多間園所的法人也表示即使法人在多個縣市有承辦經驗，卻也不是特別基於何種因素下的選擇結果，而是取決



於縣市政府是否邀約法人投標以及法人在該縣市是否有人力與資源可以足以承辦；就專業留任之其他協力業務選擇而言，非營利幼兒園的協力法人雖然因為理念或是標案設計而投入其他協力業務，但卻也強調法人仍以非營利幼兒園為主要業務，為此僅反映規範性承諾對專業留任產生影響。

通過上述的討論將發現，持續性承諾對於公平的影響效果並不存在，未使非營利法人基於經費成本的概念而使其特別關注資源面的分配公平，同時在情緒性持諾上，本研究也沒有發現責任或歸屬感改變任一層面的公平感知。為此，在組織承諾對公平與持續意向的關係上，本研究認為規範性承諾更好的同時影響兩者要素，如規範性承諾改變了傳統認為分配公平應關注資源面的項目，而使其關注於政策變動；規範性承諾改變了程序的感知特性，觀察其長期使命追求下政策的推動情形；規範性承諾影響了不公平的感知與其對持續意向之影響情形；規範性承諾直接影響了新辦意向與跨業務的協力意向等。

綜上呈現公平及不公平感知對於持續意向的影響，公平在有條件的情況下正面影響了續辦意願，不公平則可能不會影響或負向影響持續意向，需辨別為何種樣態的不公平，其中本研究也先引導出組織承諾的概念，說明理念關鍵性地影響了公平與持續意向之關係。

貳、利用特別的方法達到公平、助於公私部門之持續合作

基於前述研究的發現，在非營利幼兒園協力當中法人是抱持理想與使命感而投入公私協力，基於為了達成理念的動機，研究已經指出規範性承諾對眾多環節產生影響，包含公平、其他層次的組織承諾以及持續意向。此外為了更好地達到法人追求的非營利幼兒園政策理想，個案組織 B、個案組織 C 與個案組織 D 經由訪談告知本研究他們會在公私協力的制度外創造機會來達到目的，其中也幫助法



人在公私協力中爭取到較為公平的情況。這些方式包含運用自身資源額外協助園所、創造與公部門私下的溝通機會、形成法人間的團結力量以及新設法人，這些內容已在四個個案分析時呈現，因此本段落將簡要陳述並主要說明方法對於公平與持續的效果。

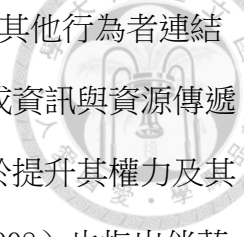
一、 運用自身資源額外協助園所

當無法向公部門爭取到法人認為足夠的資源或經費，個案組織 A 表示將會影響園所經營，因此即便在非營利幼兒園的制度下強調承辦法人有足夠的公部門經費與使用者付費來支付經營所需，但法人仍選擇再利用自身法人的資源挹注園所，以達到法人理想中的園所樣貌。在無法獲得法人認為足夠的資源或經費上，反映法人對於公部門以及公部門對待法人與其他法人上存有不公平感知，通過運用自身資源額外協助園所，不僅是法人達成理念的手段，也是法人解決不公平的方式，並基於理念而讓法人更好的持續經營。

二、 創造與公部門私下的溝通機會

由於研商會議以及與承辦人員溝通的低效率與低效能，促使個案組織 B、個案組織 C 與個案組織 D 皆在一定議題的累積後，選擇與教育部副署長直接約談，改善正式制度只能聽見部分意見、解決部分問題、無效率之程序限制。在此情況下，私下溝通補強了程序公平的不足，讓法人重視的分配公平更容易達成，即政策是否接受推動與被推動。不過也如之前討論的，本研究無從得知公部門是否公平地接受私下溝通，並指出公部門須開放公平私下的溝通機會才能避免法人間的溝通權益不等。

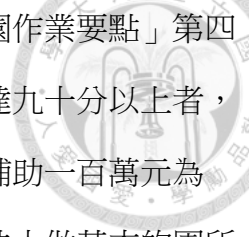
三、 形成法人間的團結力量



社會網絡分析在中心性（centrality）的概念，說明行為者與其他行為者連結的情況能夠成為網路中權力程度的指標，亦與團體中解決問題或資訊與資源傳遞的效率有關，也就是說，當行為者與他人形成更多連結，有助於提升其權力及其效果，包含解決問題與分享資訊（張雅婷，2020）。林淑馨（2008）也指出倘若同質性的非營利組織建立合作關係，藉由整合各項資源能夠達到減輕組織的負擔，又可增強組織的影響力之最大化效益。以本研究之情形來看，個案組織 B 表示透過私下認識與彼此認同，非營利幼兒園下有些法人已形成具有相同理念的團結體，通過法人間的支持力量在會議或活動上更容易為某議題發聲，或者團結來邀約公部門來進行私下對話，又或者通過經費資助與自身擁有相似經營概念之法人，為此本研究曾經提到非營利幼兒園中存在部分法人間的互助文化。這種方式也同樣補強了程序公平的不足，讓法人重視的分配公平更容易達成，並且在被認同的法人間彼此的互動也會相對良好，也能降低不同法人間不信任的互動狀態。

本研究還認為這種非正式關係卻類似於策略聯盟的情況，應有助於降低公私協力的互動地位不公平。但如同之前討論所強調，除關注權力變動後公私部門的公平外，法人間的公平也會在權力變動中受到影響，即法人間的公平是否會因聯盟型態形成較大影響力而易使公部門產生不同對待，公部門是否不論面對單一法人或面對類策略聯盟都公平地給予私下溝通之機會。由於類策略聯盟的情形屬法人間的非正式互動，很可能沒有被其他未被涵蓋於此範疇之法人所了解這些法人間的關聯性，而未能反映於研究訪談，卻仍有機會在未來成為法人感知公平的另一種評測項目，對此公部門應注意而避免此類不公平問題。

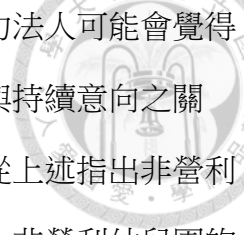
四、 新設法人



根據修正「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」第四條規定，承辦非營利幼兒園的法人在前一年度績效考評的分數達九十分以上者，每園每學年可接受最高十萬元的補助，但每一非營利法人最高補助一百萬元為限。對於法人而言，這筆經費可以運用在園所本身，可以提供法人做基本的園所管理，也可以讓法人再去聘用行政人力來協助法人管理園所，為此難以額外使用自身資源而且預期繼續承辦新園所之法人，就會因而受限於最高補助一百萬元。是以，有法人表示法人可以選擇新設另一法人來繼續承辦非營利幼兒園的標案，以此可規避限制又遵守獲得獎勵補助之規則。對此，個案組織 D 認為制度設計與經費限制不是一個必須或者說公平的狀態，而透過新設法人可以使法人獲得更好的結果，也利於法人繼續投入非營利幼兒園的公私協力。不過也須留意的是近期新聞對於設立法人過於容易一事已進行討論，指出新設法人也是不合格法人停業後借屍還魂的手段，為此未來政府要或不要嚴格限制法人的新設，可能都還需要再去思考一個合適的方案。²³

上述的四種應變情況呈現非營利幼兒園下法人如何達到公平，以及修正後的公平如何影響法人的持續經營。雖然這個部分與本研究討論的公平、組織承諾與持續意向之範疇不同，但是也展現在寬容接受目前為公平狀態下承辦非營利幼兒園的協力法人追求公平的實際行動。再者亦能發現，減少不公平的行動除了使法人能夠更好地經營或者呈現法人想要長久經營此協力政策外，也隱含非營利幼兒園的承辦法人乃積極投入公私協力與協力過程，此與早期研究發現公私協力項目在長久之下法人將逐漸淡出承辦項目的情況有所不同（陳佩吟，2015）。

²³ 網路資源《幼兒園怎麼挑不踩雷？立委拋 4 原則：修法防違規業者借屍還魂》，取自：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4598915>，檢閱日期：2024 年 3 月 27 日。



是以，雖然從新辦之持續意向來看承辦非營利幼兒園之協力法人可能會覺得法人不夠積極辦理非營利幼兒園，但本研究認為不論是從公平與持續意向之關係，或者從法人理念對園所經營或協力感受的影響，又或者是從上述指出非營利法人積極改善問題以及投入協力參與，事實上應該理解這些投入非營利幼兒園的法人多非屬大型法人，無可避免會面對量能有限的承辦限制。又如同前述討論雖然非營利幼兒園政策可能存在不合適的承辦法人，然依本研究選擇目前政策下主要投入且具有代表性的法人來說，本研究發現承辦非營利幼兒園的協力法人是抱著理念投入公私協力的場域。這種理想性質影響它們對於公平的解讀與包容，不過也展現出當前法人對於非營利幼兒園的協力狀態之認可，縱然他們期許與仍在等待政府介入處理不公平，維持更好的協力狀態，卻也表示基於先前的協力表現讓法人願意相信未來的變化而選擇繼續投入這項協力政策。

第六章 結論與建議



藉由前述對承辦非營利幼兒園之法人在協力情形下的探討，本章節將從具體發現與論點回答論文問題及貢獻之概括論述，並提出在非營利幼兒園協力政策上未來可以進一步思考的建議。

第一節、研究結論

對公私協力的研究經常提到公平是促進協力的重要因素，但沒有太多研究詳細探討公平或不公平的作用，故本研究著手從公平與承諾切入討論非營利組織在契約委外之協力的持續意向，並且參考公共服務與公共政策的協力變化，除公部門外亦納入其他非營利組織以及社會大眾作為協力者的比較對象來分析協力。

首先就公平的部分，正如本研究所呈現的，公平對於協力法人而言確實是被重視的一項協力要素，但如同 Ou (2017) 強調人們可能對於某一相同事物產生分歧的感知，擁有相似性質的非營利法人在相似的協力經驗上如何評價公平仍有不同衡量標準與感知狀態。結果表明相異的組織背景容易造成法人在協力時有不太一樣的公平感知，特別在對公部門以及其他法人的公平比較時最為明顯。雖然感知存在些許差異，然而本研究發現相比於分配公平，這些非營利組織皆較常透過相較抽象的程序及互動態度來衡量公平，並基於對公部門持以尊重態度的認可及願意等待程序的長期結果而一致認為目前的公私協力は公平且可接受的狀態，卻也呈現出法人賦予公平層面不同的感知權重和選擇性關注程序公平的階段。藉由不同層面的公平討論，本研究還發現承辦非營利幼兒園之協力法人對於分配公平的關注不再僅限於關注具體資源的分配結果，而是將「有無推進政策變革」視作法人在公私協力中付出所期待獲得之收穫。此點亦反映出程序公平關注之決策影響程度與分配公平之衡量項目存在部分重疊。這個研究結果與本研究關注的第二



個部分，即組織承諾有關，非營利組織的特性影響了非營利組織看待公私協力的方式，進而影響他們如何評價公平。換言之，理念與使命感對本研究觀察之法人的影響程度很大，為了推動理念與使命，法人會嘗試透過各種方式來降低不公平。這些涉及理念與使命而產生之降低不公平的方法包含法人挹注自身資源來彌補經費或設備不足夠的問題，透過私下遊說或團體行動來促進法人的發聲，或站在對方的角度理解其行為原因等，因此這些不公平在最終結果的衡量下往往被法人認定為公平。不僅如此，非營利組織選擇性的感知他們認為較為重要的協力階段，並基於該階段來形成公平感知，相對接受其他階段可能存在的不公平，也是造成此感知情形的重要原因。

本研究也指出法人在考量非營利幼兒園的協力狀況時，將大部分評估焦點置於中央教育部主辦之法人研商會議。法人在研商會議同時與公部門直接互動，接收到公部門對待不同法人的方式，以及公部門如何處理法人與社會大眾的衝突，又由於非營利幼兒園下的法人以政策變動做為分配公平之感知焦點，因此研商會議不僅是展現程序公平的參與和溝通，也形塑分配與互動的公平感知，應視為承辦非營利幼兒園之法人形成協力感受的關鍵過程。

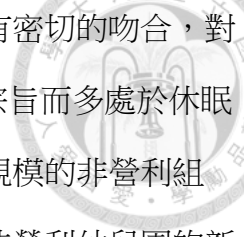
有別於傳統對公私協力的觀察，研究結果還表明除公部門外，存在其他的多元角色會影響法人協力感受的形成，且會影響到法人在公私協力的持續意願。本研究以其他法人與社會大眾作為延伸的討論對象來討論感受的形成，從其他法人的分析結果來看，法人期待公部門以相同且公平的方式對待所有法人，這種情境比起與公部門的公平比較更強調絕對公平，並將不公平與不尊重法人畫上等號。事實上，有利不公平者有意識到公部門對自己更為信任與產生邀標的差異，卻沒有認為不公平存在，進而不會影響行為改變。該結果與過去研究存在明顯差異。同時，本研究指出同樣作為承辦非營利幼兒園之協力法人，彼此雖可能存在互助



文化卻也存在隱密的部分排斥，此層關係也會透過非營利幼兒園之制度設計影響到法人的感知。再者從社會大眾的分析結果來看，社會大眾被認為是非營利幼兒園的協力對象，其意見受到公部門與法人之重視，雖然法人認同民眾應該參與園內事務與政策變革，不過強調社會大眾對法人的不信任會影響其出現不公平的行為，由於公部門以選票做為考量而未承擔其作為協力夥伴之責任，扮演積極協調與中立的角色，故使法人產生不公平的感受。是以，透過與多元對象的互動，非營利法人會對公私協力有更大的感知範圍，以比較的方式對公平程度進行衡量與形成感知，也利於提高法人對教育部和教育局之認可。亦須留意，形塑感知的「比較」過程可能是以過去與公部門的互動經驗進行比較，可能是基於對實務情形的既有了解且非親身經驗而進行比較，也可能是多元對象的互動比較。

其次在組織承諾的部分，關注成本的持續性承諾在本研究未被聚焦於政府資源，而是關注於人事成本與福祉；情感性承諾在本研究多無法形成歸屬感，對於法人而言，公私協力僅提高他們對於政策與園所的責任感，也不認為歸屬感會形塑於公私協力的過程。此部分的討論支持了非營利組織理論對組織使命的描述，但也相對拒絕了非營利組織會在公私協力產生資源依賴與喪失自主性之論點。應該留意此處內容非指涉本研究認為財源籌措不是非營利組織的管理問題，而是即便其此狀況出現，亦未能改變非營利幼兒園下法人的運作宗旨與行為。

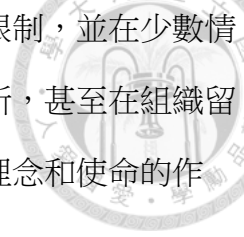
再來關於持續承諾的討論，依本研究的分析情形，承辦非營利幼兒園的協力法人對於政策持有認同和責任感，因懷抱理念而投入協力政策，並且這些法人的規模通常不大，就其業務規模而言，非營利幼兒園可以說是法人目前推動之主要業務，未來也預期會持續承辦。上述協力對象的特徵對於非營利幼兒園政策而言有利有弊，益處在於多數參與協力之法人不是掛羊頭賣狗肉、單純為了私人利益而成立名義上的非營利組織，而是為了理想與推動更好地公共服務而投入公私協



力。換言之，本研究之非營利幼兒園的協力法人的宗旨與行為有密切的吻合，對比於吳培儷與陸宛蘋（2002）指出我國非營利組織空有其組織宗旨而多處於休眠狀態的研究發現有很大差距。弊病則在於該類型之法人屬於小規模的非營利組織，受制於組織有限的資金與人力，法人很難源源不斷地投入非營利幼兒園的新辦當中。此外，由於公部門會進行風險評估，使具有早期進場的法人不一定容易取得標案，因此本研究認為「一旦委託，終身委託」之現象應強調說明僅發生於續辦而非所有的承辦狀況，且在本個案裡小型法人先於大型組織進入非營利幼兒園之協力，故尚未觀察到資源及項目皆集中於少數大型機構造成托拉斯的疑慮，而是通過小型法人的理念讓政策與公私協力朝向務實的方向發展。²⁴

從公平、組織承諾與持續意向的探討中，本研究發現公平要素並不那麼強烈地影響目前法人在非營利幼兒園協力上的持續意向，也就是說公平有利於持續意向，但僅能有限度提供正向影響，當法人承辦到某一程度仍會受制於其有限的量能，而當不公平的情況會影響法人在園所的經營或阻礙法人促進理念在政策與協力項目之展現，則不公平不利於持續意向，離開協力與不願投入協力將被法人視作一種抗議。這種關聯性以有條件的情況出現且未建立密切關係的原因同樣受到組織承諾中規範性承諾的影響，造成法人認定應該要維持的公平比理論上認為應該要存在的公平有更大的包容性。規範性承諾對於研究結果的顯著影響，反映本個案之協力法人相似於學理上理想的非營利組織特性，即在不以營利為目的之公私協力下容許及理解不公平，致力於在協力過程展現理想與理念，因而呈現繼續協力的持續態度，甚至也因此改變他們對公平與組織承諾的關注面向，使其更符合非營利的特色。不過本研究也強調，公平感知雖然在條件達到的情境下會對持

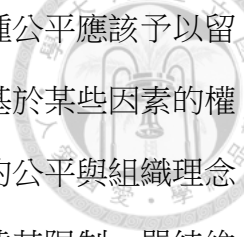
²⁴ 又稱為「托辣斯化」，是公部門釋出的委外資源遠超過民間的供應量能，從而發展出大型非營利組織為主、「大者恆大，小者難以生存」的現象，且該現象被認為與百花齊放的公民社會理想漸遠（劉淑瓊，2019）。



續意向產生影響，卻僅影響於續辦，新辦仍主要受到組織量能限制，並在少數情況下受理念驅動而繼續新辦園所，或因不公平而不願意新辦園所，甚至在組織留任與專業留任上也很難觀察到公平與不公平的影響，而僅反映理念和使命的作用。

最後，縱使本研究使用組織層次而非個人層次來討論公平、組織承諾與持續意向，然研究結果仍指出同一法人的成員間可能存在些微想法的差異。由於差異沒有完全相斥與無關，而未影響到本研究的整體分析，但仍值得未來研究者在使用時加以留意。

總而言之，本研究部分認同了 Peng 等（2020）在關係性觀點的發現及組織承諾的作用，但在以交易成本理論與資源依賴理論為基礎論述的工具性觀點上有不同的研究發現，也強調相較於持續性承諾與情感性承諾，組織承諾的規範性承諾實際對非營利法人的感受與持續意願皆產生更大效果。同時，由於承辦非營利幼兒園的法人規模較小，向大眾募款的能力較為不足，因此法人確實是需要資源來維持法人的運作，然而政府資源維持的法人運作卻與協力項目有直接關係，而非利用政府資源去推動法人在其他項目之使命，故理解為因協力而產生資源需求較符合本個案的情形，此點與資源依賴理論之看法有所出入。其次，基於 Peng 等（2020）的模型，本研究結果進一步呈現了公平感知對持續意向的複雜影響，也從不同的研究方法與研究設計為早期文獻使用的研究框架做出了重要貢獻，確定在非營利幼兒園中與多元對象的互動使法人對公私協力產生不少較為負面的感受。這種結果的複雜性呼應 Liu 與 Wang（2015）的研究結果，他們發現面對面訪談相較於網路調查能激勵受訪者給出更周到和全面的答案，未來研究也應留意認知處理模式總是不斷發展，必須關注記憶、情緒和動機的變化來使用研究發現（Baldwin, 1992）。



為了更好地維持非營利幼兒園政策，公部門對於協力的各種公平應該予以留意與提供必要協助，並且不公平並非未發生於該項政策，而是基於某些因素的權衡下被認定為公平或沒有重大影響經營之不公平。再者，現有的公平與組織理念推動著法人選擇續辦園所，然面對目前合作之多數法人量能已達其限制，單純維持公平亦難以促進新辦之意願，故若公部門想持續推動此項政策仍應先理解其困境，再思考可能方案。為此，未來的研究可能會受益於本研究更多元地關注公平的感知與其對協力意願的效果，亦可進一步探討公部門對待協力者的方式屬於齊頭式公平或立足點的公平，且是否有其正當理由，又或者公部門面對新辦意願之受限，未來可能採取之促進方式等。

第二節、研究建議

壹、實務建議

針對實務情況正如本文所強調的，公部門若想要繼續推動非營利幼兒園來達到公共化幼兒園的政策標竿，研究結果認為不易達成，其原因在於法人雖對協力有些不滿之處，但目前感知卻不影響其新辦意願。歸根究底，新辦非營利幼兒園之所以困難，原因在於法人的量能不足，致使即便法人認同政策理念也難以隨意答應投入協力。本研究建議未來公部門可以先對準公共化幼兒園的協力參與者進行監督管理，提升準公共化幼兒園的品質，設定可執行的退場機制，並且統一教育部與各縣市教育局所定義的公共化幼兒園。在此過程中，辦理非營利幼兒園之法人及辦理準公共化幼兒園之私部門難免會對管理標準產生爭議，公部門在目前較具領導地位的角色下，也應先確定中央政府與地方政府的角色和職責，再去推動政策與彼此協商，否則依《非營利幼兒園實施方案》明列之職責來檢視，會出現制度

設計與實務運作之間的落差。同時，目前承辦非營利幼兒園之法人或許屬於可以培力之非營利組織，未來公部門亦可以對如何提升其量能進行長期規劃。

其次，實務經驗指出「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」規範獎勵非營利法人之補助上限額度為一百萬元為限，但是實際上這項制度之目的在現有資料中未被明確表示，且非營利法人也可能透過另設新法人來規避限制。本研究認為關於此項設計可以從兩個觀點進行思考：上限額度以一百萬元為限是否為合理範圍，以及是否或為何需要設立上限額度？若以前一學年度績效考評結果達九十分以上之園所可以獲得的最高十萬元補助來看，該項政策可能反映公部門認為非營利組織在非營利幼兒園的業務上最好僅承辦十間，或許可以避免外界批評政府圖利廠商或達到風險分散之效果。然而當法人為合適且優質的協力夥伴時，這項限制反而對於公私協力與政策推進行言並不能產生助力，只會產生擴展承辦數量的負向誘因，況且讓法人只辦十間又是否符合公部門承辦人員的邀標行為亦值得思考；同樣地，倘若政府擔憂法人的能力不足以良好經營園所事務，其實更應該務實地對法人進行管理或要求退場，是以，本研究認為採取限制手段不是一個好的應對方式。

第三，根據本研究結果雖然很難確定公部門對待不同法人之情形是否公平，不過仍再次呼籲政府應於制度上與制度外的互動皆公平對待所有法人，或者在需要進行必要差別待遇時，盡可能公開說明來獲得法人的理解與支持。鼓勵多元類型的法人而非某一類型的法人參與至非營利幼兒園之公私協力是非營利幼兒園的重要環節，如同林俊瑩等（2022）指出非營利幼兒園不同於私立與公立幼兒園，被期待在教學正常化與多元學習中取得平衡點，鬆綁經營空間來滿足多樣的公眾需求。因此，本研究建議公部門再留意是否存在較為優待某一類型法人或者法人

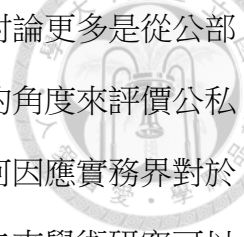
自身間明顯互斥之情形，只有降低有色眼鏡帶來的傷害，才能期待在多元協力對象的共融下，創造共榮的協力成果。



貳、學術建議

首先，本研究基於公私協力理論的關鍵要素，進一步對公平感知與組織承諾進行研究分析。對於公平與承諾等抽象概念，相較於具體的資金或制度，是較少被關注到的部分，然而本研究指出這些抽象概念在公私協力之中仍有其重要性，以及需要維護的必要性。特別是還有一些概念有於本研究提及，卻尚未被受到廣泛研究所討論，如尊重與信任，因此本研究建議未來對於公私協力的探討，或許可以嘗試更多面向的切入，跳脫理論應該會產生的影響，討論其實際應用發揮之效果。

其次，雖然本研究不僅從非營利法人和公部門的討論協力，也從法人與其他法人或社會大眾的互動來分析協力，然而關於這項研究的範疇，本研究仍將其定位於公私協力。不可否認地，法人與其他法人或社會大眾的互動在本研究中是相當重要的討論環節，但同樣需要理解，這些互動對象是基於公私協力的架構而延伸出來，並且本研究更強調的是這些對象做為一個群體對於另一組織的協力關係。事實上，公私協力被認為是協力治理的一種模式，強調組織間在政策項目的協力，相較之下，公民參與治理與協力治理也討論協力概念，但前者以民眾或社區為主體，後者則是以多元利害關係人的形式進行治理性質的討論（曾冠球，2011；曾冠球，2017）。更何況就非營利幼兒園政策而言，本身即明文強調以公私協力的理念來推動，其中指涉之私部門不只包含承辦法人，亦涵蓋到社會大眾。由此本研究結果也呼應對於其他對象的互動問題不只屬於法人與其他對象，公部門亦被認為有其協力責任。

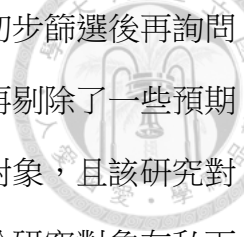


為此本研究在此部分之建議為，儘管傳統對於公私協力的討論更多是從公部門與單一私部門的互動來研究，但實務經驗其實會以更為宏觀的角度來評價公私協力，並且又與協力治理與公民參與的概念仍有出入。是以如何因應實務界對於公私協力的觀點與應用，並以更完整的研究方式呈現，可能是未來學術研究可以再思考之處。

第三節、研究限制

與任何研究一樣，本研究存在有一些值得注意的限制。在此將會清楚指出潛在問題，並提出建議改善的方法，期望未來研究方向注意這些限制以及能夠更進一步討論。

第一個限制在於，本研究使用立意抽樣（Purposive Sampling）作為選樣四位深度訪談對象之方法，但也面臨意料中及未意料到的資料取得限制。在方法論上，儘管本研究分析之樣本已透過承辦數量、組織性質、成立性質、經驗長久等因素選擇訪談對象，且訪談對象之背景已涵蓋到《非營利幼兒園實施辦法》第二條規定之幼兒教保相關工會組織、章程載明幼兒與兒童、家庭、教保服務人員福祉、教育或社會福利事務相關事項之財團法人或非營利社團法人以及未直接為學校財團法人但具有大專學校背景之法人。然而，由於本研究僅挑選四位研究對象，因此意料中的資料取得限制為本研究能夠推論那些主要推動了非營利幼兒園政策之法人的協力情況，但研究成果是否同樣能應用在極少數承辦非營利幼兒園之法人的協力情況上，需要更多資料分析說明。另外，未意料到的資料取得限制則是如同研究結果指出，承辦非營利幼兒園的法人有新設名稱再成立另一法人之情形，且難以直接從名稱理解兩個法人存在關係，而本研究透過網路資源的檢

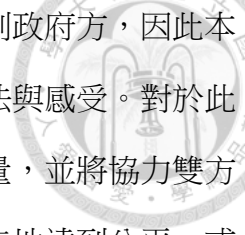


視，包含法人自行設立之網站與台灣法人網介紹之組成人員，初步篩選後再詢問訪談意願，但仍有被告其屬於近乎等同之法人，為此本研究又再剔除了一些預期的訪談對象。再者，即使本研究從客觀標準來判斷合適之研究對象，且該研究對象間確實為不同法人，然而受訪對象仍有提及本研究挑選之部分研究對象在私下即屬友好關係之團體，因此資料或經驗上可能會有比較相似的觀點。

針對第一個研究限制，本研究認為未來研究可以基於本研究對主要承辦法人的討論，再納入相同類型但不同承辦數量之法人進行比較，而對於較難預期到的資料取得之限制部分，未來研究可以嘗試先透過正式訪談前的拜訪，事前確認法人間的關係，不過可能需要累積對不同法人的拜訪才能有較完整之理解，或者可以透過詢問長期投入非營利幼兒園政策之專家學者來進行判斷。

第二個研究限制在於以公私協力為觀察對象下缺乏相關主題之文獻。在從事研究時，引用早期文獻能夠幫助建構研究架構與比較研究結果，然而由於過去對於公平、組織承諾及持續之研究主要討論於單一組織，而僅單一研究針對不同組織的跨合作進行討論，因此本研究在設計框架上仍大幅度參考分析單一組織的研究設計，以及 Peng 等（2020）的分析框架。透過本研究發現，當運用在不同組織的跨合作，組織承諾側重之內容會有不少差異。以情感性承諾為例，單一組織強調對於組織的歸屬感，而不同組織的跨合作則強調對於組織合作的責任感，又以持續性承諾來說，非營利組織與一般私部門性質亦不同，更關注人的權益而非物質和資源，並且可以做更多類別性的區分。

面對第二個研究限制，未來研究若想持續探討非營利組織在公私協力的運用情況，可以考慮在研究架構中加入討論非營利與營利組織在組織屬性上的異同，或者關注不同利益關係人對於法人感知與行為變化之影響等來發展新的研究框架。



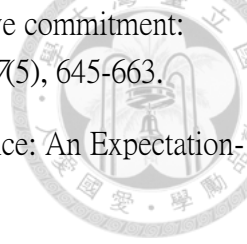
第三個研究限制則是本研究僅訪談非營利組織，而未訪談到政府方，因此本研究呈現的是非營利組織作為受託者，單方面對公私協力的看法與感受。對於此一限制，未來研究可以再去探究公部門的觀點與行為之背後考量，並將協力雙方的整合、對話，更有利於客觀與全面的描述公私協力如何盡可能地達到公平，或者是否真實存在協力的不公平。

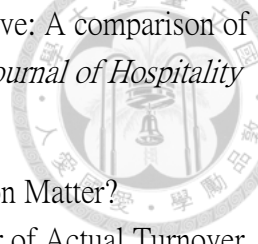
第七章 參考資料

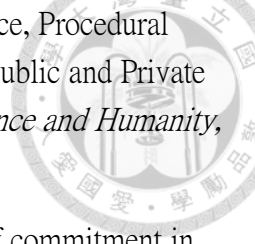



壹、英文文獻


- Adams, J. S. (1963). Towards an understanding of inequity. *The Journal of Abnormal and Social Psychology*, 67(5), 422-436.
- Adams, J. S. (1965). Inequity In Social Exchange. *Advances in Experimental Social Psychology*, 267-299.
- Al Zamel, L., Khatijah, L. A., Chong, M. C., & Chua, Y. P. (2020). Factors Influencing Nurses' Intention to Leave and Intention to Stay: An Integrative Review. *Home Health Care Management & Practice*, 32(4), 218-228.
- Allen, N. J., & Meyer, J. P. (1987). A longitudinal analysis of the early development and consequences of organizational commitment. *Canadian Journal of Behavioural Science / Revue canadienne des sciences du comportement*, 19(2), 199-215.
- Allen, N. J., & Meyer, J. P. (1990). The measurement and antecedents of affective, continuance, and normative commitment to the organization. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 63, 1-18.
- Allen, N.J. and Meyer, J.P. (1991). A Three-Component Conceptualization of Organizational Commitment. *Human Resource Management Review*, 1, 61-89.
- Arif Hassan (2002). Organizational justice as a determinant of organizational commitment and intention to leave. *Asian Academy of Management Journal*, 7(2), 55-66.
- Azeem, M. U., Bajwa, S. U., Shahzad, K., & Aslam, H. (2020). Psychological contract violation and turnover intention: The role of job dissatisfaction and work disengagement. *Employee Relations*, 42(6), 1291-1308.
- Baldwin, M. W. (1992). Relational schemas and the processing of social information. *Psychological Bulletin*, 112(3), 461-484.
- Baron, R. M., & Kenny, D. A. (1986). The moderator - mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic, and statistical considerations. *Journal of Personality and Social Psychology*, 51(6), 1173-1182.

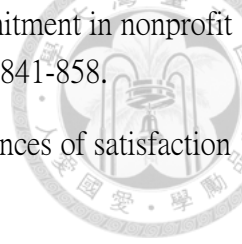
- 
- Bergman, M. E. (2006). The relationship between affective and normative commitment: review and research agenda. *Journal of Organizational Behavior*, 27(5), 645-663.
- Bhattacharjee, A. (2001). Understanding Information Systems Continuance: An Expectation-Confirmation Model. *MIS Quarterly*, 25(3), 351-370.
- Bies, R. J., & Shapiro, D. L. (1987). Interactional fairness judgments: The influence of causal accounts. *Social Justice Research*, 1, 199-218
- Bies, R., & Moag, J. (1986). Interactional justice: Communication criteria of fairness. *Research on Negotiation in Organizations*, 1, 43-55.
- Bizer, G. Y. (2020). Who's bothered by an unfair world? The emotional response to unfairness scale. *Personality and Individual Differences*, 159, 109882.
- Bizer, G. Y. (2020). Who's bothered by an unfair world? The emotional response to unfairness scale. *Personality and Individual Differences*, 159(6), 109882.
- Bradley, G. (2007). Job tenure as a moderator of stressor – strain relations: A comparison of experienced and new-start teachers. *Work & Stress*, 21(1), 48-64.
- Cahalane, H., & Sites, E. W. (2008). The Climate of Child Welfare Employee Retention. *Child Welfare*, 87(1), 91-114.
- Calò, F., Teasdale, S., Roy, M. J., Bellazzecca, E., & Mazzei, M. (2023). Exploring Collaborative Governance Processes Involving Nonprofits. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 53(1), 54-78.
- Carrell, M. R., & Dittrich, J. E. (1978). Equity theory: The recent literature, methodological considerations, and new directions. Academy of Management. *The Academy of Management Review (Pre-1986)*, 3(2), 202-210.
- Cavanaugh, M. A., & Noe, R. A. (1999). Antecedents and consequences of relational components of the new psychological contract. *Journal of Organizational Behavior*, 20(3), 323-340.
- Chen, Y. W., Huang, M. Y., Wang, J. C., & Chen, H. H. (2013). Mediating effect of organizational equity on freshmen' organizational commitment in the workplace. *Life Science Journal*, 10(3), 1162-1170.

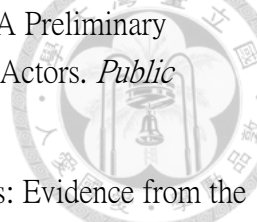
- 
- Cho, S., Johanson, M. M., & Guchait, P. (2009). Employees intent to leave: A comparison of determinants of intent to leave versus intent to stay. *International Journal of Hospitality Management, 28*(3), 374-381.
- Cohen, G., Blake, R. S., & Goodman, D. (2016). Does Turnover Intention Matter? Evaluating the Usefulness of Turnover Intention Rate as a Predictor of Actual Turnover Rate. *Review of Public Personnel Administration, 36*(3), 240-263.
- Cole, M. S., & Bruch, H. (2006). Organizational Identity Strength, Identification, and Commitment and their Relationships to Turnover Intention: Does Organizational Hierarchy Matter? *Journal of Organizational Behavior, 27*(5), 585-605.
- Colquitt, J. A., Conlon, D. E., Wesson, M. J., Porter, C. O. L. H., & Ng, K. Y. (2001). Justice at the millennium: A meta-analytic review of 25 years of organizational justice research. *Journal of Applied Psychology, 86*(3), 425-445.
- Colquitt, J. A., Zapata-Phelan, C. P., & Roberson, Q. M. (2005). Justice in Teams: A Review of Fairness Effects in Collective Contexts. *Research in Personnel and Human Resources Management, 24*, 53-94.
- Corbin, J. (1999). A study of factors influencing the growth of nonprofits in social services. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 28*, 296-314.
- Daniel, J. L., & Fyall, R. (2019). The Intersection of Nonprofit Roles and Public Policy Implementation. *Public Performance & Management Review, 42*(6), 1351-1371.
- Davidovitz, M., & Cohen, N. (2022). Which Clients Inspire or Reduce the Trust of Street-Level Bureaucrats? *Administration & Society, 54*(8), 1516-1541.
- DePanfilis, D., & Zlotnik, J. L. (2008). Retention of front-line staff in child welfare: A systematic review of research. *Children and Youth Services Review, 30*(9), 995-1008.
- Dick, D. T., & Henningsen, D. D. (2020). The Perception of Leaders: A Competitive Test of Social Exchange Theory and Equity Theory. *Groupwork, 28*(3), 37-52.
- Feld, S. L., & Grofman, B. (1990). Collectivities as Actors: Consistency of Collective Choices. *Rationality and Society, 2*(4), 429-448.
- Gharbi, H., Aliane, N., Al Falah, K. A., & Sobaih, A. E. E. (2022). You Really Affect Me: The Role of Social Influence in the Relationship between Procedural Justice and Turnover Intention. *Int J Environ Res Public Health, 19*(9), 5162.


- 
- Gim, G. C. W., & Mat Desa, N. (2014). The Impact of Distributive Justice, Procedural Justice, and Affective Commitment on Turnover Intention among Public and Private Sector Employees in Malaysia. *International Journal of Social Science and Humanity*, 4(6), 487-492.
- Gundlach, G. T., Achrol, R. S., & Mentzer, J. T. (1995). The structure of commitment in exchange. *Journal of Marketing*, 59(1), 78-92.
- Huang, X., Wright, R. P., Chiu, W. C. K., & Wang, C. (2008). Relational schemas as sources of evaluation and misevaluation of leader-member exchanges: Some initial evidence. *The Leadership Quarterly*, 19(3), 266-282.
- Jerald Greenberg (1986). Determinants of perceived fairness of performance evaluations. *Journal of Applied Psychology*, 71(2), 340-342.
- Jerald Greenberg (1987). A Taxonomy of Organizational Justice Theories. *Academy of Management Review*, 12(1), 9-22.
- Johnson, J. L., & O' Leary-Kelly, A. M. (2003). The effects of psychological contract breach and organizational cynicism: not all social exchange violations are created equal. *Journal of Organizational Behavior*, 24(5), 627-647.
- June M. L. Poon (2012). Distributive Justice, Procedural Justice, Affective Commitment, and Turnover Intention: A Mediation – Moderation Framework. *Journal of Applied Social Psychology*, 42(6), 1505-1532.
- Karen A. Froelich (1999). Diversification of Revenue Strategies: Evolving Resource Dependence in Nonprofit Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28(3), 246-268.
- Khalid, S., Rehman, Ch. A., & Muqadas, F. (2018). Exploring the mediating role of affective commitment on organizational justice and turnover intention. *Pakistan Business Review*, 19, 1012-1028.
- Khodaparast Sareshkeh, S., Ghaziani, F. G., & Tayebi, S. M. (2012). Impact of Organizational Justice Perceptions on Job Satisfaction and Organizational Commitment: The Iranian Sport Federations Perspective. *Annals of Biological Research*, 3(8), 4229-4238.

- 
- Kim, S. E., & Lee, J. W. (2007). Is Mission Attachment an Effective Management Tool for Employee Retention An Empirical Analysis of a Nonprofit Human Services Agency. *Review of Public Personnel Administration, 27*(3), 227-248.
- Kim, S.W., Price, J. L., Mueller, C. W., & Watson, T. W. (1996). The Determinants of Career Intent Among Physicians at a U.S. Air Force Hospital. *Human Relations, 49*(7), 947-976.
- Kirk Emerson, Tina Nabatchi, Stephen Balogh (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory, 22*(1), 1-29.
- Leventhal, G. S. (1980). What Should Be Done with Equity Theory? *Social Exchange, 27*-55.
- Lipsky, M., & Smith, S. R. (1989). Nonprofit organizations, government, and the welfare state. *Political Science Quarterly, 104*(4), 625-648.
- Liu, M., & Wang, Y. (2015). Data collection mode effect on feeling thermometer questions: A comparison of face-to-face and Web surveys. *Computers in Human Behavior, 48*, 212-218.
- López-Cabarcos, M. Á., Machado-Lopes-Sampaio-de Pinho, A. I., & Vázquez-Rodríguez, P. (2015). The Influence of Organizational Justice and Job Satisfaction on Organizational Commitment in Portugal' s Hotel Industry. *Cornell Hospitality Quarterly, 56*(3), 258-272.
- Mathieu, J. E., & Zajac, D. M. (1990). A review and meta-analysis of the antecedents, correlates, and consequences of organizational commitment. *Psychological Bulletin, 108*(2), 171-194.
- Mdhlalose, D. (2022). The Innovative Employee: The Assessment of Reward Equity on the Predisposition to Make Creative Contributions through Literature Review. *Journal of Human Resource and Sustainability Studies, 10*(3), 433-448.
- Mercurio, Z. A. (2015). Affective Commitment as a Core Essence of Organizational Commitment: An Integrative Literature Review. *Human Resource Development Review, 14*(4), 389-414.

- 
- Meyer, J. P., Allen, N. J., & Smith, C. A. (1993). Commitment to organizations and occupations: Extension and test of a three-component conceptualization. *Journal of Applied Psychology, 78*(4), 538-551.
- Meyer, J. P., Stanley, D. J., Herscovitch, L., & Topolnytsky, L. (2002). Affective, continuance, and normative commitment to the organization: A meta-analysis of antecedents, correlates, and consequences. *Journal of Vocational Behavior, 61*(1), 20-52.
- Miller, L. E., Powell, G. N., & Seltzer, J. (1990). Determinants of turnover among volunteers. *Human Relations, 43*(9), 901-917.
- Moon, K. K. (2017). Fairness at the Organizational Level: Examining the Effect of Organizational Justice Climate on Collective Turnover Rates and Organizational Performance. *Public Personnel Management, 46*(2), 118-143.
- Mowday, R. T., Steers, R. M., & Porter, L. W. (1979). The measurement of organizational commitment. *Journal of Vocational Behavior, 14*(2), 224-247.
- Mowday, R.T. (1998). Reflections on the Study and Relevance of Organizational Commitment. *Human Resource Management Review, 8*, 387-401.
- Nancarrow, S., Bradbury, J., Pit, S. W., & Ariss, S. (2014). Intention to Stay and Intention to Leave: Are They Two Sides of the Same Coin? A Cross-sectional Structural Equation Modelling Study among Health and Social Care Workers. *Journal of Occupational Health, 56*(4), 292-300.
- Never, Brent & de Leon, Erwin (2014). The Effect of Government Contracting on Nonprofit Human Service Organizations : Impacts of an Evolving Relationship. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance, 38*(3), 258-270.
- Nguyen Phong Nguyen, Felicitas Evangelista, Tai Anh Kieu (2019). The contingent roles of perceived budget fairness, budget goal commitment and vertical information sharing in driving work performance. *Journal of Asian Business and Economic Studies, 26*(1), 98-116.
- Nojani, M. I., Arjmandnia, A. A., Afrooz, G. A., & Rajabi, M. (2012). The Study on Relationship between Organizational Justice and Job Satisfaction in Teachers Working in General, Special and Gifted Education Systems. *Procedia - Social and Behavioral Sciences, 46*, 2900-2905.


- 
- Ohana, M., & Meyer, M. (2016). Distributive justice and affective commitment in nonprofit organizations: Which referent matters? *Employee Relations*, 38(6), 841-858.
- Oliver, R. L. (1980). A cognitive model of the antecedents and consequences of satisfaction decisions. *Journal of Marketing Research*, 17(4), 460-469.
- Ou, Qiong. (2017). A Brief Introduction to Perception. *Studies in Literature and Language*, 15, 18-28.
- Peng, S., Liao, Y., & Lu, J. (2020). Stay or Exit: Why Do Nonprofits Maintain Collaborations With Government? *American Review of Public Administration*, 50(1), 18-32.
- Porter, L. W., Steers, R. M., Mowday, R. T., & Boulian, P. V. (1974). Organizational commitment, job satisfaction, and turnover among psychiatric technicians. *Journal of Applied Psychology*, 59(5), 603-609.
- Pritchard, R. D. (1969). Equity theory: A review and critique. *Organizational Behavior & Human Performance*, 4(2), 176-211.
- Radford, K., Shacklock, K., & Bradley, G. (2013). Personal care workers in Australian aged care: retention and turnover intentions. *Journal of Nursing Management*, 23(5), 557-566.
- Ramamoorthy, N., & Flood, P. C. (2004). Gender and Employee Attitudes: The Role of Organizational Justice Perceptions. *British Journal of Management*, 15(3), 247-258.
- Ratnasahara Elisabeth, D., Yulianti, R., Suyono, J., Chauhan, R., & Thakar, I. (2021). Affective Commitment, Continuance Commitment, Normative Commitment, and Turnover Intention in Shoes Industry. *Annals of the Romanian Society for Cell Biology*, 25(3), 1937-1945.
- Robinson, S. L., & Morrison, E. W. (2000). The Development of Psychological Contract Breach and Violation: A Longitudinal Study. *Journal of Organizational Behavior*, 21(5), 525-546.
- Robinson, S. L., & Rousseau, D. M. (1994). Violating the psychological contract : Not the exception but the norm. *Journal of Organizational Behavior*, 15, 245-259.


- 
- Romzek, Barbara S., LeRoux, Kelly, & Blackmar, Jeannette M. (2012). A Preliminary Theory of Informal Accountability among Network Organizational Actors. *Public Administration Review*, 72(3), 442-453.
- Sako, M., & Helper, S. (1998). Determinants of trust in supplier relations: Evidence from the automotive industry in Japan and the United States. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 34(3), 387-417.
- Salamon, L. M., & Anheier, H. K. (1992). In search of the non-profit sector. I: The question of definitions. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 3, 125-151.
- Sandhya, S., & Sulphey, M. M. (2020). Influence of empowerment, psychological contract and employee engagement on voluntary turnover intentions. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 70(2), 325-349.
- Smith, Brett R., Kistruck, Geoffrey M., & Cannatelli, Benedetto (2016). The impact of moral intensity and desire for control on scaling decisions in social entrepreneurship. *Journal of Business Ethics*, 133(4), 677-689.
- Srivastava, K., & Sharma, N. K. (2013). Service Quality, Corporate Brand Image, and Switching Behavior: The Mediating Role of Customer Satisfaction and Repurchase Intention. *Services Marketing Quarterly*, 34(4), 274-291.
- Steers, R. M. (1977). Antecedents and outcomes of organizational commitment. *Administrative Science Quarterly*, 22(1), 46-56.
- Suliman, A., & Al Kathairi, M. (2013). Organizational justice, commitment and performance in developing countries: The case of the UAE. *Employee Relations*, 35(1), 98-115.
- Susilawati, N., Gunadi, & Rahayu, N. (2022). A systematic literature review for distinguishing tax terms: Equality, equity, justice, and fairness. *Journal of Economics and Behavioral Studies*, 13(6), 19-39.
- Tayfur, O., Bayhan Karapinar, P., & Metin Camgoz, S. (2013). The mediating effects of emotional exhaustion cynicism and learned helplessness on organizational justice-turnover intentions linkage. *International Journal of Stress Management*, 20(3), 193-221.
- Thibaut, J., & Walker, L. (1978). A Theory of Procedure. *California Law Review*, 66(3), 541-566.

- 
- Thornton, J., & Lecy, J. (2023). Net impact of government funding on nonprofit fiscal health: burden or benefit? *Nonprofit Management and Leadership*, 33(3), 561-584.
- Usadolo, Q. E., & Usadolo, S. E. (2021). The Effect of Motive Fulfilment as a Meditating Variable between Perceived Organisational Support and Volunteers' Affective Commitment in Non-Profit Organisations. *African Journal of Inter/Multidisciplinary Studies*, 3(1), 75-90.
- Usadolo, Q. E., Brunetto, Y., Nelson, S., & Gillett, P. (2022). Connecting the Dots: Perceived Organization Support, Motive Fulfilment, Job Satisfaction, and Affective Commitment Among Volunteers. *SAGE Open*, 12(3), 215824402211161.
- Vogel, R., & Werkmeister, L. (2021). What Is Public about Public Leadership? Exploring Implicit Public Leadership Theories. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31, 166-83.
- Weick, K. E. (1966). The concept of equity in the perception of pay. *Administrative Science Quarterly*, 11(3), 414-439.
- Weick, K. E., & Nettet, B. (1968). Preferences among forms of equity. *Organizational Behavior & Human Performance*, 3(4), 400-416.
- Wilson, M., Bakkabulindi, F. E. K., & Ssempebwa, J. (2016). Validity and Reliability of Allen and Meyer' s (1990) Measure of Employee Commitment in the Context of Academic Staff in Universities in Uganda. *Journal of Sociology and Education in Africa*, 14(1), 1-9.
- Yanagi, I., Kobashi, Y., Pekkanen, R. J., Tsujinaka, Y. (2021). Distinguishing Providing Public Services from Receiving Government Funding as Factors in Nonprofit Advocacy. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 32, 534-547.

貳、中文文獻


- Neuman, W. L (2014)。當代社會研究法：質化與量化取向（王佳煌、潘中道、蘇文賢、江吟梓譯）。臺北市：學富。（原著出版於2010年）
- 丁學勤（2006）。分配公平性與程序公平性對滿意度與承諾的相對影響力之缺口評論。《顧客滿意學刊》，2（1），105-126。


- 
- 王千文、陳敦源（2012）。形式上還是實質上的「公私協力」：全民健康保險總額支付制度個案分析。《公共行政學報》，（42），99-137。
- 王月雲、張永富（2003）。工作特性與組織承諾之關係研究：以社會資本為調節變項。《遠東學報》，20（4），983-990。
- 王兆慶（2017）。托育公共化的最後一塊拼圖：0-2 歲托育政策。《社區發展季刊》，159，126-137。
- 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），147-174。
- 王篤強、高迪理、吳秀照（2010）。台灣社會福利民營化的未預期後果：地方政府相關人員「官僚自主性」的初步闡釋。《社會政策與社會工作學刊》，14（2），91-146。
- 朱年珍（2021）。新北市公共托嬰中心托育人員的工作價值觀、組織承諾與留任意願之關係研究。未出版之碩士論文，中國文化大學青少年兒童福利碩士學位學程，臺北市。
- 吳青娟、楊詠翔（2019）。臺北市非營利幼兒園政策執行現況。《幼兒教育》，（328），20-33。
- 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。
- 吳培儷、陸宛蘋(2002)。臺灣非營利部門之現況與組織運作分析。《康寧學報》，4，159-211。
- 吳雪華（2013）。地方政府與第三部門的契約委外關係之研究：以我國社會福利型非營利組織為例。未出版之碩士論文，國立中央大學法律與政府研究所，桃園市。
- 吳憶珮（2023）。托嬰中心托育人員心理資本、社會支持與角色行為之關係研究——以新北市公共托育中心之托育人員為例。未出版之碩士論文，中國文化大學青少年兒童福利碩士學位學程，臺北市。
- 李永祥、余宗龍（2014）。計畫行為理論對大學生從事規律運動行為之影響因素。《大專體育學刊》，16（1），45-58。
- 李佩欣、林弘昌（2022）。激勵制度影響非營利組織專職人員留任意願之探討。《科技與人力教育季刊》，8（4），47-65。

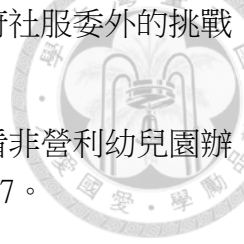
- 
- 李坤城（2021）。臺北市公共托育政策之推動與檢討－從「祝妳好孕」到「公共托育家園」。《國會季刊》，49（4），1-28。
- 李宗勳（2004）。公私協力與委外化的效應與價值：一項進行中的治理改造工程。《公共行政學報》，（12），41-77。
- 李昭瑢（2015）。幼兒園護理人員價值創造：公私協力觀點。未出版之碩士論文，嘉南藥理大學醫務管理系，臺南市。
- 李家瑩、方郁惠、吳柏勳（2013）。以期望理論及公平理論探討線上服務失誤補救。《電子商務學報》，15（3），367-388。
- 李淑麗（2016）。非營利幼兒園公私協力關係之研究。未出版之碩士論文，國立臺灣師範大學社會教育學系，臺北市。
- 李進福（2006）。數學教材設計之研究－以視覺設計理論為基礎。未出版之碩士論文，國立交通大學理學院碩士在職專班網路學習學程，新竹市。
- 杜友蘭（1998）。護理的質性與量性研究－哪一類研究比較重要？《護理雜誌》，45（2），75-78。
- 阮光勳（2014）。促進質性研究的品質與可信性。《國教新知》，61（1），92-102。
- 周怡君（2019）。從事前溝通機制論政府與民間團體在社福服務契約委託中的關係。《社區發展季刊》，（166），56-64。
- 林永順、顏財發（2007）。公平性、滿意度、信任與承諾的關係：連鎖超商與非連鎖超商實證研究。《中華農學會報》，8（6），502-516。
- 林言同、蘇容梅（2015）。推動非營利幼兒園的挑戰與建議。《師友月刊》，（580），20-23。
- 林金定、嚴嘉楓、陳美花（2005）。質性研究方法：訪談模式與實施步驟分析。《身心障礙研究季刊》，3（2），122-136。
- 林俊傑（2007）。組織承諾的理論與相關研究之探討。《學校行政》，（51），35-53。
- 林俊瑩、張凱程、林志豪（2022）。臺灣地區非營利幼兒園的政策效果與侷限。《臺北市立大學學報》，53（1），23-42。
- 林信廷、王舒芸（2015）。公私協力托嬰中心的成就與限制：兒童照顧政策理念的檢視。《臺灣社會福利學刊》，12（2），15-55。



- 林淑馨（2008）。社福型非營利組織與政府在服務輸送互動上之困境分析。*社區發展季刊*，（122），47-61。
- 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*，7（2），17-45。
- 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。
- 林淑馨（2023）。非營利組織概論（第3版）。臺北市：元照。
- 林慧芝（2005）。激勵制度對留任意願影響之探討－以內部稽核人員為例。未出版之碩士論文，國立中央大學人力資源管理研究所，桃園市。
- 邱志鵬（2007）。臺灣幼托整合政策的概念、規劃歷程及未來展望。*研習資訊*，24（3），3-21。
- 侯伯樺、龔心怡（2019）。老師，暑假後你還會回來嗎？探究中彰投偏遠地區國小教師留任意願之影響因素。*師資培育與教師專業發展期刊*，12（3），79-108。
- 施又瑀（2018）。公私協力模式推動非營利幼兒園之探究。*臺灣教育評論月刊*，7（7），20-28。
- 施承斌（2004）。社會福利機構承接政府公設民營業務的考量－以非營利組織管理觀點探討。未出版之碩士論文，慈濟大學社會工作研究所，花蓮縣。
- 柯于璋（2020）。公私協力夥伴關係之爭議與課責－以我國文化創意產業園區委外經營為例。*公共行政學報*，（58），55-87。
- 范麗娟（1994）。深度訪談簡介。*戶外遊憩研究*，7（2），25-35。
- 孫本初、陳衍宏（2003）。「新公共服務」對政府再造的啟示：歷史發展系絡的解析途徑。*人事月刊*，36（5），9-23。
- 孫煒（2016）。台灣地方社會服務契約委外的績效與競爭。*公共行政學報*，51，1-33。
- 徐千惠（2018）。從公共政策之角度思考非營利幼兒園的設立與營運。*臺灣教育評論月刊*，7（7），16-19。
- 翁崇文（2015）。非營利幼兒園經營問題與改善作為。*師友月刊*，（579），44-48。

- 
- 翁麗芳 (2013)。從臺灣史觀點論臺灣幼兒教育的發展。《教育資料與研究》，104，1-26。
- 張育誠、吳鴻昌、李清潭 (2015)。意義、脈絡、反身性：質性研究的科學性與正當性。《商略學報》，7 (2)，71-88。
- 張津婕 (2010)。研發人員組織適配度與留任意願的關聯性探討－以人格特質為干擾變項。未出版之碩士論文，國立中央大學人力資源管理研究所，桃園市。
- 張雅婷 (2020)。社會企業利害關係人之社會網絡分析－以里仁事業股份有限公司為例。《中國行政評論》，26 (3)，30-63。
- 莊淑惠、林鴻南、翁佩瑜 (2011)。線上顧客再購意圖之研究：結合期望－不確認理論與承諾－信任理論觀點。《Electronic Commerce Studies》，9 (4)，383-406。
- 許書華 (2022)。公私協力推動社區公共托育家園之研究－以臺北市為例。未出版之碩士論文，臺北市立大學社會暨公共事務學系公共事務學碩士班，台北市。
- 陳佩吟 (2015)。公、私部門如何協力：新北市公共托育中心制度的推動與協力治理。未出版之碩士論文，國立中正大學社會福利學系暨研究所，嘉義縣。
- 陳怡君、劉廷揚 (2019)。外包人員留任因素研究：交通運輸公司之個案研究。《政策與人力管理》，10 (2)，1-29。
- 陳金貴 (2002)。非營利組織社會企業化經營探討。《新世紀智庫論壇》，19，39-51。
- 陳品榕 (2013)。論公私協力履行社會福利任務－兼論國家擔保責任之理論與實踐。未出版之碩士論文，國立臺灣大學法律學研究所，臺北市。
- 陳姿諭 (2014)。薪酬制度公平知覺與員工工作滿意及工作績效之研究。未出版之碩士論文，國立中山大學人力資源管理研究所，高雄市。
- 陳彥廷 (2007)。合併公平理論與信任對 B2C 消費者持續購買意願之研究 (NSC95-2416-H262-002)。行政院國家科學委員會；龍華技術學院資訊管理系。
- 陳律睿、張俊民、鄭又慈 (2021)。探討影響共享經濟提供者持續參與意圖之因素：整合自我決定和公平理論觀點。《全球管理與經濟》，17 (2)，53-70。

- 
- 陳思培（2017）。托育人員工作滿意、組織承諾及其留任意願之關係—以新北市公共托育中心為例。未出版之碩士論文，中國文化大學青少年兒童福利碩士學位學程，臺北市。
- 陳喻暄（2023）。基於期望確認理論探討認知與情感對線上再購意圖之影響。未出版之碩士論文，國立雲林科技大學資訊管理系，雲林縣。
- 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。
- 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。
- 曾冠球（2017）。良善協力治理下的公共服務民間夥伴關係。 *國土及公共治理*，5（1），67-79。
- 曾筱茹（2019）。非營利幼兒園經營之探究—以南投縣為例。 *臺灣教育評論月刊*，8（5），20-24。
- 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。未出版之碩士論文，國立東華大學公共行政學系，花蓮縣。
- 黃琢嵩、吳淑芬、劉寶娟（2005）。社會福利團體承接政府公設民營服務之省思。 *社區發展季刊*，107，147-153。
- 黃源協、莊俐昕（2019）。社會服務契約委外何去何從？ *社區發展季刊*，（166），75-87。
- 楊政議、李麗紅、曾雯琦（2008）。質性研究與實證主義的關係。 *護理雜誌*，55（5），64-68。
- 楊曉苓（2022）。公辦民營托嬰中心之公私協力方式及托育品質探討。 *人類發展與家庭學報*，（23），63-98。
- 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。
- 劉淑瓊（2011）。理想與現實：論台灣社會服務契約委託的變遷及課題。 *社區發展季刊*，133，462-478。
- 劉淑瓊（2016）。不為與不能：論政府購買社會服務之進場障礙與市場管理策略。 *中國非營利評論*，17，87-124。

- 
- 劉淑瓊（2019）。我們不一樣—論小型在地非營利組織承接政府社服委外的挑戰與機會。《社區發展季刊》，（166），170-188。
- 歐姿秀、保心怡、江弘基（2022）。從績效考評指標修正變化看非營利幼兒園辦理目標之引導與實施。《臺灣教育評論月刊》，11（11），11-17。
- 歐姿秀、陳淑琦、李淑惠（2013）。非營利幼兒園應有之核心價值。《國教新知》，60（4），49-58。
- 潘中道（2019）。台灣「混合型非營利組織」治理的挑戰—組織使命的維護 V.S 組織生存的維護。《東吳社會工作學報》，（36），1-32。
- 賴貞男（2009）。公私協力治理理論與應用—以屏東縣黑鮪魚文化觀光季為例。未出版之碩士論文，國立臺灣師範大學政治學研究所，臺北市。
- 韓意慈（2022）。規模重要嗎？民間宗教型戒癮安置機構的組織運作差異。《行政暨政策學報》，（75），69-102。
- 簡秋萍（2018）。托嬰中心托育人員工作生活品質與離職傾向關係之研究。未出版之碩士論文，中臺科技大學文教事業經營研究所，臺中市。
- 魏季李（2019）。同中有異？政府契約委託對受託組織發展的影響-以臺灣五個兒少福利機構為例。《社區發展季刊》，（166），130-144。
- 羅筱葳（2017）。照顧管理專員工作滿意度與留任意願之相關性研究。未出版之碩士論文，國立臺灣大學護理學研究所，臺北市。
- 蘇中信、陳俊言（2018）。從組織公平因素結構探討臺灣組織公平的發展。《高苑學報》，23，40-54。

第八章 附件



附件、訪談大綱參考之量表的信度與效度

一、公平量表

本研究參考 Colquitt 等（2001）的公平量表來設計公平構面的訪綱。該量表由分配公平、程序公平、人際公平與訊息公平等四個維度所組成，後兩個維度合併即為互動公平的概念，並且其分析結果顯示概念間的高度相關性，不過也強調相關性未能足以表示此為一個基本結構的多個指標（Colquitt 等, 2001）。這份 Masoumeh 研究被翻譯成日文版本後，許多日本學者將量表用於研究之中，並被發現問卷的內部一致性達 0.96（Nojani, Arjmandnia, Afrooz, & Rajabi, 2012）。

二、組織承諾量表

基於 Peng 等（2020），本研究同樣參考 Allen 與 Meyer（1990）的「組織承諾量表」，由研究對象依據本身情況進行作答。Allen 與 Meyer（1990）根據 Mowday 等（1979）發展出共 24 題可測量組織承諾的問卷，包含情感性承諾量表（ACS）、持續性承諾量表（CCS）與規範性承諾（NCS）等三個維度，各量表的 Cronbach's alpha 分別為 0.87、0.75 及 0.79，表示此量表之內部一致性具有可接受的信度（reliability）。此外也必須了解，Allen 與 Meyer（1990）的「組織承諾量表」在 ACS 與 NCS 中發現顯著相關，雖然後續曾做出項目調整，但也強調刪除的項目是為了簡潔而非項目不適當（Meyer, Allen, & Smith, 1993）。針對組織承諾的薈萃分析結果亦呈現，情感性承諾與規範性承諾的相關性為 0.63（Meyer, Stanley, Herscovitch, & Topolnytsky, 2002），又或者為 0.387（Mugizi, Fred, & Jude, 2016），不可否認地，這些結果都發現兩者間的顯著相關，甚至 Mugizi 等



(2016) 在相關性分析指出三個結構為相互關聯。縱然存在此情況，但仍許多研究建議研究人員繼續使用此量表，因為三種分類已有效減少原先十八種的承諾類型，且組合之各項目的可靠性及特徵值皆指出此分類為適當之分法，也證實其涵蓋 OCQ 量表忽略的承諾維度 (Allen & Meyer, 1990; Mugizi 等, 2016)，甚至指出情感性承諾 (AC) 和規範性承諾 (NC) 的關聯性可能源於抽樣誤差，而存在強烈規範期望的組織，例如家族企業、小型企業、志願者組織、宗教團體和創業型企業等，往往不是研究對象 (Bergman, 2006)，對此本研究之研究對象恰好即為非營利組織，更強化了本研究使用此量表。是以，本研究使用的組織承諾訪綱會以 Allen 與 Meyer (1990) 的版本進行編修。

三、持續意向量表

本研究參考 Radford, Shacklock 與 Bradley (2013) 的研究設計。Radford 等 (2013) 強調，留下與離開意圖都是預測的重要因素，然而兩者的預測強度不同，而且透過其研究結果顯示，離開意圖存在更大的差異。對此，該研究採用 Kim 等 (1996) 開發的四個項目測量留任意圖，該量表的信度達 0.85，另外參考 Bradley (2007) 設立的四個項目測量離職意向，Bradley (2007) 亦指出該量表的信度達 0.79 (Radford 等, 2013; Kim 等, 1996; Bradley, 2007)。

基於此，本研究預計使用留任意願、組織留任、專業留任與離開意願的概念來詮釋持續意向，另外早期對再購買意願的研究多用於探究企業與消費者之間的關係，然而其也反映一種選擇的概念，以及不同於留任或留下，展現不僅是一個機構的繼續承接，更是多個機構的不斷承接之涵義，故本研究認為可將再購買意願稱作再投入意願，納為研究的一部份。對此，本研究編修李家瑩、方郁惠、吳柏勳 (2013) 參考 Hess 等人 2003 年設計之再購意願問卷，該研究指出其使用

之指標效度高達 0.95，平均萃取變異量為 0.828，代表具有內部一致性與良好的收斂效度。綜上，這些項目將成為本研究在持續意向的訪綱參考。

