

南華大學  
非營利事業管理學系  
碩士論文

社區大學責信與影響因素之研究  
Dimensions and Determinants of Accountability for  
Community Colleges

研究生：曾維莉

指導教授：鄭讚源 博士

中華民國 101 年 7 月 22 日

南 華 大 學

非營利事業管理學系

碩 士 學 位 論 文

社區大學責信與影響因素之研究

研究生：曾維莉

經考試合格特此證明

口試委員：鄭讚源

呂朝賢

鄭文輝

指導教授：鄭讚源

系主任(所長)：鄭文輝

口試日期：中華民國 101 年 6 月 25 日

## 謝辭

論文即將付印的此刻，心裡有許多反省。「學海無邊，書囊無底，世間書怎讀得盡」的意涵在這短短半年中有了深刻的體悟。原以為憑藉著實際工作經驗的熟稔度，可以對研究主題好好提出一番見解，結果卻是低估了複雜性還差點在學海中沒頂。

感謝鄭讚源老師這些年的指導，特有的辯論式教學法犀利中帶著慈悲，在摧毀的同時也會指引你方向。最後的兩個月因為時間緊迫，老師不分日夜、以每週 meeting 三次拼老命方式閱讀我的文稿指導撰寫。師道對學生寬廣無盡的包容將永遠銘記在心。

謝謝 Boss 陳慧如老師在工作與交通給予方便，以及游熙明醫師妙手回春守住我的健康和體力，讓我得以如預期完成論文撰寫。

謝謝台北爸媽買 sony viao13 吋筆電給我，期間全靠它完成學業與論文。

謝謝彰化爸媽幫我繳學費和不時的資助，讓我無憂無慮的完成碩士學業。

謝謝台南爸媽日常的關心與飲食照顧，紓解了我許多的壓力與疲憊。

謝謝清淵扮演永遠的支持黨，這段時間打理家裡、陪我熬夜，並次次幫我校稿。

還有系所師長、學長姐、同學們、學妹以及所有朋友，你們的關心鼓勵其實是我不敢放棄的最大動力！

2012. 06. 25

## 摘要

政府改革運動中，大幅引進民間的力量參與公共建設，許多服務也透過委託辦理運作，公私協力最終是為提高政府效能並改善服務品質，以打造優質的治理。但在授權範圍與責任歸屬界限模糊情形下，協力方式運作成果的績效檢視與責任的劃分變得複雜且困難，且在利害關係人的多元觀點下如何回應期待，也成為一大挑戰。社區大學從第一所文山社大設立至今已十多年，透過委託辦理的方式在各地提供終身學習與公民實踐的服務與管道，在政策的多變與政府推動自治的期待驅使下，未來即將面臨更大的經營挑戰與變數，故建構責信意涵進行自我檢視，對社區大學來說有其急迫性與必要性。本研究認為社區大學的責信包含績效與正當性兩大構面，而協力模式、承辦組織以及政府政策三個層面因素將影響其責信表現。透過文獻分析(Document Analysis)以及半結構式訪談 (semi-structured interviews)，結果發現績效構面意涵包含目標是否明確建立、指標與評估過程的公開、互動與溝通、以及適當的績效回饋機制；正當性意涵包括了規範正當性、實用正當性以及認知正當性。三個層面的影響因素對績效以及正當性的表現都有影響，協力模式中對彼此關係的認知因素影響最大；其次是政府政策的穩定性和與民意的一致性；而承辦組織因素影響最小，主要關鍵在於掌權者的理想性與責任心的表現強度，足以彌補經驗上的不足以及組織規模是否較小的情形。

關鍵字：責信、社區大學、正當性

## Abstract

During the government reform movement, because of the introduction of a folk strength to participate in public construction, many services implemented through commissioned operation so that public and private efforts can improve the government efficiency and enhance the service quality to create high quality management. But in the case of the blurring line of the mandate and responsibility, the third-way of operating results, performance view and the division of responsibility has become complex and difficult, and in the multiple perspectives of the interested party, how to respond to expectations, has also become a major challenge. Community College setted up more than 10 years from the first Wenshan Community to provide lifelong learning and civic practice services and pipeline through commissioned way. Driven by the policy of changing and the expectations of the Government to promote autonomy The future is about to face greater management challenges and variables, so construction for self-examination principal letter of community colleges are very urgent and necessary. This study suggests that the community college accountability includes the two dimensions: performance and legitimacy. While the undertaking organization mode level, the contractor organizational level as well as three levels of government policy factors will affect the performance of its accountability. Through the Document Analysis, as well as semi-structured interviews, the results showed that the meaning of the performance dimensions contains if the target is clearly established, the openness level of the indicators and evaluation process , interaction and communication, and appropriate performance feedback mechanisms; the legitimacy of implications, includes the normative legitimacy, the practical legitimacy and the cognitive legitimacy. Three levels of factors affect both the performance and legitimacy, the greatest impact is on the relationship between cognitive factors; followed by government policy stability and consistency of public opinion; the contractor organizational factors affect the minimum, the key lies in the ideals and sense of responsibility of the power-holders which good enough to compensate for the lack of experience, and whether the smaller size of the organization's situation.

Key word : Accountability 、 legitimacy 、 Community Colleges

## 目錄

第一章 .....	
緒論 .....	1
第一節 .....	
研究背景與動機 .....	1
第二節 .....	
研究目的與問題 .....	6
第三節 .....	
章節安排 .....	7
第二章 .....	
文獻探討 .....	9
第一節 .....	
社區大學設置與發展現況 .....	9
第二節 .....	
責信 .....	23
第三節 .....	
公私協力 .....	41
第四節 .....	
本章小結 .....	56
第三章 .....	
研究設計 .....	58
第一節 .....	
研究架構 .....	58
第二節 .....	
研究方法 .....	64
第三節 .....	
研究範圍 .....	65
第四節 .....	
資料蒐集與分析 .....	69

<b>第四章</b> .....	
研究結果與討論 .....	76
<b>第一節</b> .....	
社區大學績效意涵 .....	77
<b>第二節</b> .....	
社區大學正當信意涵 .....	84
<b>第三節</b> .....	
社區大學責信表現影響因素 .....	90
<b>第五章</b> .....	
結論與建議 .....	101
<b>第一節</b> .....	
研究發現與結論 .....	101
<b>第二節</b> .....	
研究結果相關管理與政策重要意涵 .....	110
<b>第三節</b> .....	
研究限制與未來建議 .....	112
參考文獻 .....	114
附件一 臺北市社區大學設置及管理辦法 .....	120
附件二 臺北市政府教育局委託民間辦理社區大學契約書 .....	123
附件三 臺北市社區大學評鑑及獎勵作業要點 .....	130
附件四 臺北市社區大學課程開設要點 .....	132
附件五 臺北市社區大學教學點設置要點 .....	134
附件六 臺北市社區大學收退費基準 .....	135
附件七 教育部補助及獎勵社區大學及其相關團體要點 .....	137
附件八 臺北市社區大學續約契約書內容應備文件 .....	141
附件九 臺北市社區大學 100 年度評鑑指標 .....	142
附件十 臺北市社區大學 99 年度評鑑指標 .....	146
附件十一 臺北市社區大學 98 年度評鑑指標 .....	150

## 表目次

表 2-1	全國社區大學發展現況 .....	19
表 2-2	教育部補助社區大學經費一覽表 .....	20
表 2-3	2009年~2011年台北市社區大學年度收入來源比例 .....	21
表 2-4	2009年~2011年台北市社區大學年度開課門數與學習人次 .....	21
表 2-5	四個治理層次的行政責信 .....	24
表 2-6	責信關係的類型 .....	29
表 2-7	責信的概念 .....	30
表 2-8	環境責信的四個面向 .....	31
表 2-9	責信類型、操作定義、關鍵元素彙整表 .....	33
表 2-10	責信關鍵元素彙整表 .....	34
表 2-11	規範正當性的四大面向與意涵 .....	39
表 2-12	政府與第三部門關係之模式 .....	47
表 2-13	公私協力夥伴關係 (PPPs) 的兩難困境 .....	49
表 2-14	社區大學責信表現影響因素與觀察要項 .....	55
表 3-1	社區大學責信構面、意涵與觀察項目 .....	61
表 3-2	台北市社區大學一覽表 .....	66
表 3-3	本研究受訪單位 .....	67
表 3-4	本研究受訪對象與代號 .....	68
表 3-5	逐字文稿編碼範例一 .....	69
表 3-6	逐字文稿編碼範例二 .....	70
表 3-7	調整類目與分類範例 .....	72
表 4-1	社區大學責信構面及其影響因素之意涵與觀察項目 .....	76

## 圖目次

圖 2-1	台北市社區大學委託民間團體办理流程與法規依據.....	14
圖 2-2	現行社區大學監督管理機制.....	18
圖 2-3	國家權力移轉路線與多層次公共治理.....	23
圖 2-4	責信系統之外部控制-自我控制光譜.....	30
圖 2-5	社區大學責信建構流程.....	40
圖 2-6	社區大學責信與影響因素建構流程.....	57
圖 3-1	本研究架構.....	63

# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景與動機

自 1980 年代起，在全球化的趨勢以及人民期待高漲的影響下，引發一連串由政府再造運動<sup>1</sup>，包含師法企業、導入強調績效、以顧客為導向等觀念，希望讓過去僵化、龐大的政府更具有彈性與應變創新的能力，朝向提高施政服務品質邁進，更具有競爭力以因應時代以及環境的巨大轉變（蔡忠翰，2003：302）。1998 年由行政院所頒佈的「政府再造綱領」<sup>2</sup>可說是我國政府再造運動的完整計畫書與執行綱領，部會機關的重新組合、業務彙整以及資源調整分配，都是為了更有效率的達成施政目標。而政府精簡之下，為提高運作效率，開始與民間建立夥伴關係引入資源，透過政府採購及促進民間參與法等大幅開放各種公私協力模式蓬勃運作。在改革過程中，審計部秉持「提升政府施政績效，促進政府廉能政治」<sup>3</sup>的宗旨對政府治理過程與績效進行監察；優質政府治理的推手「行政院研究發展考核委員會」<sup>4</sup>則從組織法規、決策流程、管制考核以及資訊透明化等層面進行協助與執行。

種種改革顯示出政府治理與運作已從過去的傳統父權、官僚主義，朝向促進公民參與、強調回應效率與資訊透明化等趨勢，也逐漸重視治理績效的優質化。聯合國亞太經濟社會理事會（United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UNESCAP）、經濟合作發展組織

---

<sup>1</sup> 「政府再造」指文官體系引進「競爭的市場機制」以及「有效的變遷策略」，促成行政組織的整體轉型，重新建構行政文化、公務能力、權責歸屬、獎懲制度以及目標任務等層面，以提高政府部門的整體治理能力（江岷欽，1999：2；蔡忠翰，2003：303）

<sup>2</sup> 行政院第 2560 次會議通過「政府再造綱領」方案，引進企業管理精神，強調建立創新、彈性、有應變能力的政府，以提升國家競爭力為目標；並將政府再造工作分為「組織再造」、「人力與服務再造」及「法制再造」等三大部分，分別由行政院研究發展考核委員會、行政院人事行政局與行政院經濟建設委員會擔任幕僚作業，以研擬具體推動指標、改革項目及計畫。資料來源 [http://theme.archives.gov.tw/govreform/guide\\_03-1.html](http://theme.archives.gov.tw/govreform/guide_03-1.html)

<sup>3</sup> 此為審計部明訂機關使命、願景及核心價值。

<sup>4</sup> 自許為「優質政府治理的推手」，四大任務分別與目標為「活化公共資訊與知識，提升政府策略思維能力」、「強化政策統合協調機制，進行政府一體的組織改造」、「促進政府透明化，協助民眾參與公共事務」、「精進結果導向的績效管理，落實政府對民眾的承諾」。

(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)、亞太經濟合作會議 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 及世界銀行 (World Bank) (宋餘俠、黃子華, 2009: 20) 等國際組織各自提出優質公共治理指標, 定期進行調查評分, 其中參與性、民意表態與責信<sup>5</sup>皆被視為優質公共治理特質指標之一。

行政院在民國 97 年 7 月內閣會議中, 就將「傾聽人民聲音」列為政府施政方向之一 (行政院新聞局, 2008), 且強調要依據部會的特殊性訂出最適合的執行方式。具體作為就包含民意調查、首長下鄉、公民會議、服務型政府、E化政府、首長信箱、市民熱線 1999<sup>6</sup>等具體措施以加強民意表現與參與的管道。從這些措施舉動也顯示政府責信跳脫傳統行政責信中, 只強調依行政流程對上層級職務負責的觀點, 而轉為整體公民社會負責。這些治理結構、組織型態以及公共服務提供型態的轉變, 對政府責信帶來挑戰, 讓責信表現的評估變得困難且複雜, 而完整的責信機制卻正是優質治理的基礎。

事實上責信並非只是政府的專用名詞, 諸多學者與研究也指出責信對非營利組織的發展、服務品質的供應、對利害關係人的權益保障以及組織正當性都有很強大的影響, 甚至影響其生存與聲譽, 如美國紅十字會 911 事件<sup>7</sup>以及台灣紅十字會八八風災善款事件<sup>8</sup>等。從組織公益使命以及公共財使用等各方面來看, 主動性的責信遠比外部監督機制對非營利組織來說更為重要。

---

<sup>5</sup> Accountability 一字國內普遍翻譯成責信或課責, 本文使用責信, 但為順文意語氣會交互使用。

<sup>6</sup> 各縣市政府窗口提供的服務項目與起始時間有所不同, 市民 1999 熱線原則是委由一群受過專業訓練的服務人員, 精通國、台、客、英、日等語言, 受理市政建議、問題求助解決、抱怨、與諮詢等, 各地名稱不同但服務大同小異。

<sup>7</sup> 美國紅十字會在 911 事件共獲得 5 億多美元捐款, 事後保留二億多美元轉移至該會一般急難救助的基金, 而未發送予受難者。此舉引發輿論讓紅十字會聲譽與公信力大受影響, 總裁 Dr. Healy 並因此下台, 也引起各界對非營利組織責信與捐款監督議題的討論。(李志宏, 2006: 111)

<sup>8</sup> 2009 年八八水災國內各界捐款總額高達近 200 億, 有媒體質疑事發時日已久, 有些非營利組織募得的款項未全數使用, 其中中華民國紅十字會更因此被揭露含日本 311 地震、汶川地震、南亞海嘯等善款在內都有餘款, 紅會雖澄清階段性運用原則以及專款專用故保留但仍引起爭議與關注。資料來源苦勞網 <http://www.cooloud.org.tw/node/50747>

許多公共建設與服務在政府再造運動下採委外辦理方式運作，從政府端轉移委託由私部門提供，協力的模式也從早期的契約委外競標的市場機制，逐漸轉變為強調信任與長遠承諾的夥伴關係。如社會福利服務、環境清潔服務、交通運輸服務等，以及各項社教學習服務等。社區大學是1987年由黃武雄教授等人所提出並促成設置，強調「知識解放、公民社會」兩大主軸，希望藉此開放學習窄門、並帶動社區民眾對公共事務的參與和關心。教育部於1998年公布「邁向學習社會」白皮書，並於2002年通過「終身學習法」，以推動終身學習、建構學習社會為目標。在終身學習法立法過程中，社區大學被編列成為政府轄下的終身學習機構，自此民間組織唯有透過招標作業才可能取得「社區大學」承辦權。

在採購法以及各縣市政府自訂的相關要點規範之下，政府對於社區大學承辦單位的評選標準、評選過程、以及契約內容，都有詳盡的規定；對於辦理現況與執行成效亦每年進行評鑑考核，檢視社區大學的辦理能力與成效以做為續約為依據。換句話說，這些監督檢視的機制是建立在「委託辦理」的關係前提下，倘若政府不再具所有權，社區大學勢必要發展出自我管理機制、透過建立整體形象以爭取到社會認同。

社區大學十多年來發展迅速，目前全省各縣市共有 83<sup>9</sup>所社區大學，累計全國每年在社區大學的學習人次超過 26 萬人，而教育部自 2003 年開始每年編列上億元獎勵補助預算，自 2012 年起已突破 2 億元。除了提供學習，社區大學與在地社區的生根深耕，帶領在地學發展、環境保護行動、文化傳承等，最重要的是推動對公共政策的認識與關心、培養公民素養不遺餘力並創下豐碩的成果，已是社區不可缺少的知識建構與生命實踐平台。

看似豐碩且備受肯定的辦學成果，在 2008 年「社區大學十年有成研討會」中，全國社區大學實務工作者、資深師生與學者專家共同進行了深刻的

---

<sup>9</sup> 2011 年全國經政府委託辦理的社區大學共有 83 所，另原住民族部落大學 14 所。

反省與對話，檢討十年來社區大學雖努力落實「尋求知識解放」、「催生公民社會」的使命，但這些努力距離終點仍非常遙遠，也自省社區大學是否淪為專為中產階級服務的學習機構。十年來在資源與空間的有限性、社會支持度相對不足、政策不穩定以及主流價值對社大的認知與社大本身的自我定位有巨大落差的情況下（黃武雄，2008）<sup>10</sup>，生存的困難影響著使命的前進，甚至讓部分社區大學幾乎背離初衷。各縣市政府也開始研擬「社區大學自治條例」，足見政策走向已朝讓社區大學獨立發展、自我治理的方式繼續運作，未來也許會面臨比現今更大的挑戰與變數，故檢討以後的再出發以及政策轉變的壓力，顯示社區大學必須即時因應並做準備。

目前有不少實證研究對社區大學進行探討，最主要偏重在成人教育教與學的議題，較無對其責信意涵與表現進行研究。部分研究在經營管理與監督機制議題上，無論從公部門委外辦理、採購法契約角度看機制的現況與改進建議，或從評鑑制度的角度著重於檢視承辦單位營運能力與辦學現況，這兩種觀點都是偏向從公私協力關係的某一方，未將協力下的社區大學組織視為協力所產生的實體作為觀察標的。事實上社區大學每年數千人次的學習規模、硬體空間的龐大、經費自籌比例與行政組織架構不亞於一個正規學校，不應以一般「方案委託」的方式視之，甚且以政府是否依法進行契約委託、以及被委託單位執行被評鑑績效作為其責信表現的唯二指標。

我國審計機關擔任監督角色，在落實審計服務過程希望達到提高政府績效以及促進廉能政治的使命與功能，而自1980年代以後，許多國家的審計工作也由偏重財務與合乎法律性轉為較明確的績效責信制度。不過諷刺的是台灣審計功能與角色卻一直有被邊緣化的現象（張四明，2009：48），也就是決算審核報告指出的意見與缺失並未受到立法與行政機關應有的重視，故改進意見將無法循回饋機制落實到執行問題面進行改善。去年媒體報導連續幾

---

<sup>10</sup> 引自文山社區大學部落格中，黃武雄老師在社大十年有成全國研討會的引言稿。資料來源 <http://www.wenshan.org.tw/wsc/modules/tinyd0/index.php?id=24>

年評鑑成績維持優等、特優的台北市萬華社區大學事件<sup>11</sup>，全案已進入司法程序但審查結果尚未出爐。教育局於一夕間立刻中止委託契約，改由萬華社大校本部所在地國中接手辦理。在風險管理、問題發現與解決能力以及社會觀感層面，所有社區大學公信力彷彿也在這一夕間跟著跌至谷底。由此案例可以看出，從整個政府委外辦理環境、到現行的契約監督機制與評鑑機制看似嚴謹的外部檢測網其實並不周全，故而未能在每年兩度的評鑑、每年續約流程中發現一個辦學經驗超過10年的績優社區大學發生重大問題；故政府是否依法委託以及被委託單位評鑑成績作為社區大學責信表現的唯二指標，有了重新檢視的必要，而政府粗糙的解約手法，也隱約可見社區大學的生存與自主，其實潛藏著無協商空間、受外在政策環境與各種因素影響至深，而這種顯然不屬於夥伴信任以及長遠承諾的公私合作關係對社區大學責信表現影響至深。

社區大學十多年來，在中央與地方補助合計佔不到三成收入比例之下努力求生存，並積極投入一切在社區耕耘，最後卻可能是自主性的喪失、創設目標的未能實現、以及承辦權一夕易主的下場，種種輝煌成果可能被解讀為不過是協助教育部與文建會推動政策有功的表現罷了。法律消極的規範有無法主動發現問題的弊端，外部政策頻頻改變導致的資源不確定性則造成生存壓力與永續發展的障礙，故由內而外建構社區大學的責信強化社會對組織的認同與肯定才是解決之道。

故責信機制是現今能讓政府、私部門以及第三部門在各種協力關係下達成目標與釐清權責角色的最佳選擇，對社區大學而言，也是解決現今困境的良方，以及面臨政策環境轉變壓力的因應之道。本研究將從社區大學的起源檢視其一路以來的發展脈絡，從其創設使命、組織特殊性以及利害關係人期待等建構責信表現的意涵與觀察要素，並從新公共治理觀點下，探討現今在

---

11指今年2月間萬華社區大學校長涉嫌將社大公款及學員繳費挪入個人帳戶，遭台北市政府一夕立即解除社大委託辦理契約。事後台北市12所社區大學和社大全國促進會發起300多人聯署聲援，並對台北市教育局粗暴解約過程提出公平透明的評鑑機制、續約正義等訴求。資料來源 <http://campaign.tw-npo.org/sign.php?id=201203120372800>

面臨組織結構層層改變、權力轉移以及民意期待高張之下，公私協力模式關係之下可能對責信表現所造成的影響。

## 第二節 研究目的與問題

自第一所文山社大創校以來，歷經草創期、試辦期以及正式期，社區大學的發展已有14年個年頭。期間社區大學與政府間的協力關係隨著政策不斷改變，但其落實公共政策的推行以及凝聚學習力、參與社區營造的成果表現是有目共睹的。致府委託辦理方式開放了公益性社團法人、財團法人以及正規學校進入這個場域，不同的組織特性、創設使命導致了對社大辦學認知的不同，促成了多元樣貌的產生；這樣多元發展的現象，究竟是滿足了社區民眾的期待？亦或是滿足了政策即將轉變的伏筆？社區大學在生態環境改變的情況下，面臨自治條例的推動，未來又該何去何從。如若果有一天契約已不再是也不足以代表生存與負責表現的依據，社區大學自律之下，自我認知對整體公民社會期待表現又是如何？

本研究首先將檢視社區大學十多年來在目標與成果上的表現，找出其在社會上所扮演的角色、存在價值，以及所受到的規範約束；從發展脈絡中觀察階段性利害關係人期待與認知上的轉變。接著從理論中依照社區大學的特殊性建構責信表現的構面與意涵，並與實務工作者觀點進行驗證。進一步從公私協力關係現況與政策轉變角度，探討公部門在面臨組織結構與權力資源改變等因素下是否影響社區大學責信表現。故本研究的目的主要有三：

1. 探討何為社區大學責信
2. 建構社區大學責信構面指標
3. 探討社區大學責信表現影響因素

### 第三節 章節安排

本研究共分為五章，第一章為緒論，主要說明研究背景與動機、以及研究目的和問題，並對本文章節安排加以說明。第二章為文獻探討，主要針對理論文獻進行檢視。首先說明社區大學的設置與發展現況，了解社區大學公私協力運作模式的起源與脈絡背景，以及現有規模與對社會造成的影響，並進一步彙整現行的契約以及評鑑等多管道管理制度，以瞭解不同管理者角度下社區大學所受到的外部監督網。其次探討責信的定義與類型，從不同的責信類型歸納出其共同關鍵因素、併責信環境的概念，以及有形法規條文和無形社會價值規範期待等觀點融合，建立社區大學責信包涵績效以及正當性兩大大面，績效的意涵為明確的目標建立、評估回饋機制以及指標過程的公開與溝通程度；正當性則包涵了規範正當性、實用正當性以及認知正當性作為本研究論述基礎。

而近年來因為公共政策委託民間辦理，公私協力的模式讓責任歸屬以及自主性的界線模糊，讓政府行政責信以及非營利組織責信都產生意涵上的改變，新公共管理後政府權力轉移、公民參與增加、治理透明化、績效定意重新思考界定等，探討影響公私協力下社區大學責信表現有哪些因素，分別從協力模式、承辦單位、政府部門三個觀點進行探討與觀察意涵建構。

第三章為研究設計，首先針對本研究架構進行說明，即社區大學責信的兩大構面、影響因素三大層面分別的意涵與觀察要項。主要使用的研究方法為文獻分析法(Document Analysis)以及半結構式訪談法 (semi-structured interviews)，陳述資料整理分析程序與步驟，並對研究對象、以及樣本範圍與選取邏輯、以及樣本限制加以說明。

第四章為研究結果與討論，主要將訪談所得資料進行檢視與分析，將所得發現運用本文建構的責信兩大構面：績效、正當性，以及三大影響因素：

承辦單位層面、政府政策層面、協力模式層面進行相關分析，並比較訪談結果與研究設計的差異。最後第五章為結論與建議，根據訪談者所提供資訊以及各及資料分析探討所得做出相關建議，作為未來社區大學在政策環境多變、與公部門夥伴關係不明朗的條件下，作為面對公民社會檢視其穩定展現成效以及社會公信力而能永續發展的參考依據。同時提出研究過程中所遭遇到的困難以及執行限制，以利其他研究者後續在探討社區大學責信研究的進行。

## 第二章 文獻探討

### 第一節 社區大學設置與發展現況

#### 壹、社區大學設置

##### 一、社區大學發展源起

社區大學的構想最早由台灣大學數學系黃武雄教授於1994年提出，並擬定「地方政府設置社區大學草案」，目的在活化社區、解放社會力、培育公民參與社會事務的能力（蔡傳暉等，2002：1）。一開始並沒有獲得迴響，至1997年黃武雄教授在中國時報發表「深化民主、發展新文化」專文，爾後在多位知識分子支持下召開社區大學籌備會議，並得到當時台北市政府的第一筆預備金1000萬元資助，台灣的第一所社區大學-文山社大於1998年9月28日由人本基金會承辦，正式於台北市的木柵國中啟動。黃武雄老師稱社區大學為「台灣社會的新生事物」，是一個全新的組織內涵，其立足精神、知識解放與公民社會兩大內涵是從未在台灣社會出現過的。

彼時取得高等教育學歷者仍在少數，解嚴後的社會運動正開始萌芽，社區大學以知識解放、公民社會為願景，希望提供成人再教育、終身學習的機會和管道，但課程設計以跳脫學院派的套裝知識，以開闊視野、強化公民與社會連結、積極參與公共事務的通識課程為訴求，正好與公民意識抬頭、公民參與社會所需相關素養與知識的變化一拍即合。與各國相比之下，我國設立社區大學的理念精神較為接近德國成人教育強調公民教育的傳統，認為成人教育的功能在於傳授知識、加深經驗以發展獨立自由思想與創造批判能力（黃富順，1988；蔡傳暉等，2002：2）。故雖名為社區大學，和美國社區學院（Community College）兩年制、可銜接大學學程的學制精神是全然不同的，是為非正規教育一屬。

第一所社區大學啟動後，各縣市也如雨後春筍般的運作起來，十四年間全國已有83所社區大學、13處原住民社區大學，分別採取縣市政府自辦自營、委託學校以及非營利組織辦理等方式設置。能迅速得到社會大眾的接受與各界的支持，主要受到政策環境與社會風氣的影響，原因有以下三點：「終身學習」的風潮、「知識社會」的建立、以及「社區總體營造」政策影響（黃富順，2002：106-107）。

終身學習的精神，同時包含長度的持續性、以及學習範圍寬廣的全面性兩種，聯合國早在1960年代就開始推廣。世界各國除了設置專門推廣中心、委員會等，也有將促進終身學習列入國家發展目標之一。我國行政院教改審議委員會則在1996年的「教育改革總諮議報告書」中提出「建立終身學習社會」的主張，從教育改革的角度提出對終身學習推廣的系統配置以及建立原則等政策，並於兩年後提出「邁向學習社會」白皮書，將1998年訂為終身學習年，具體證實建構學習型社會為我國教育改革之重要政策的主張之一。從終身學習到建構學習型社會，主要的精神除了從個人角度擴大到整個社會層次外，包含了打破學校藩籬，不限制學習只能在正規學校體制內、以及知識取材自社會的多元化全方位學習，認為學習素材與學習力都是呼應與回應社會脈動，這些特性恰恰與社區大學學程規劃與課程設計精神相符。

行政院文化建設委員會（以下簡稱文建會）於1994年提出「社區營造政策」，希望從透過社區意識的重建，凝聚民間群眾的整體共識。之後並配合行政院國家發展政策陸續提出「新故鄉社區營造計畫」、「地方文化生活圈」等一、二期計畫，以社區為操作主體、以自治為精神，初步藉由社區民眾的參與，發展在地文化傳統、空間環境與地方產業等讓社區發展出特有的地方魅力。更進一步是希望能激起民眾從對於家園的關懷，進而參與公共事務，達到營造人的目標。故社區總體營造計畫可以說是藉由社區特色的營造過程，達到營造公民參與實踐的目標，這與社區大學「活化社區、解放社會力、培育公民參與社會事務」等強調公民社會行動力的最終目標吻合。

總結而言，社區大學本身的創設精神與創設的時間點，加上整體民風走向改變與教育文化政策影響下，社區大學很自然的便被各界視作是可以共同滿足發展與實踐的場域，許多結合性的協力計畫、委託辦理專案更因此源源不絕的在社區大學展開。

## 一、 社區大學設置法源依據

### (一) 終身學習法：

終身學習法在2002年頒布實施，第一條開宗明義點出此法精神：「為鼓勵終身學習，推動終身教育，增進學習機會，提升國民素質，特制定本法」。其中與社區大學相關、也是唯一可說明社區大學法源依據的條文如下：

1. 第三條第五款：「社區大學：指在正規教育體制外，由直轄市、縣（市）主管機關自行或委託辦理，提供社區居民終身學習活動之教育機構。」
2. 第九條：「直轄市、縣（市）主管機關為推展終身學習，提供國民生活知能及人文素養，培育現代社會公民，得依規定設置社區大學或委託辦理之；其設置、組織、師資、課程、招生及其他相關事項，由各級政府自定之。」

故社區大學依法可以說是非正規教育體系中的一個終身學習機構，雖然終身學習法比社區大學的成立遠遠晚了四年。但在民法或其他法規上沒有真正的法源可將其視為正式的個體，而是政府自行辦理或委託辦理之下產生的組織，但因條文中對其設置架構以及執行事務上都有明確的要求與規定，而不是僅為民間單位在原有組織與人力架構下「兼辦」業務，故本研究將社區大學視為是公私協力關係下產生的獨立個體，事實上運作現況亦是如此。因是採地方政府委託或自行辦理的方式，所以教育部除設置了一個補助獎勵要點外，相關管理監督與補助機制則授權地方政府自行訂定之，自有差異和因

地制宜的法規面區隔。

(二) 各縣市政府社區大學設置及管理辦法：

以台北市為例，2007年府法三字第09631650300 號令發布「台北市政府社區大學設置及管理辦法」<sup>12</sup>延續終身學習法第九條而來，是由台北市政府於2007年訂定頒布的，主要目的為：「為提供十八歲以上社區居民終身學習機會、提升其人文素養與生活知能、培育社會健全公民及促進社區發展」，辦法內容從辦理方式、組織架構、場地運用、經費來源、課程規劃以及評鑑方式等共十五條條文，清楚訂出台北市辦理社大共有自行設置、委託辦理、以及直接委託學校機關三種辦理方式，並以評鑑機制為續約的準則：

第三條：社區大學由本府自行設置或採委託方式辦理。社區大學以委託方式辦理時，其受託對象以財團法人或公益社團法人為限，並以公開招標方式為之。必要時得直接委託臺北市轄區內之學校或機關（構）辦理。依前項規定辦理委託時，委託期間以三年為限。委託期滿經評鑑績效優良者，得予續約。

第十四條 教育局對社區大學得進行評鑑，作為改進或委託辦理續約之依據。前項評鑑實施要點，由教育局定之。

這三種方式所成立的社區大學，除了政府自行辦理模式不存在外，只有第二種委託財團法人或公益社團法人辦理的方式符合公私協力的關係定義，第三種直接委託學校辦理的方式為「選定辦理」，選定方式與考量有其特定意義，由台北市教育局另訂分開辦理，不在本研究探討範圍。

---

<sup>12</sup> 該管理辦法前身為 1999 年訂定的「台北市政府試辦社區大學實施要點」十一條條文修訂而來。資料來源 <http://www.ccwt.tp.edu.tw/files/11-1000-104.php>

## 二、 社區大學委託辦理

現行的台北市社區大學，都是依「台北市政府社區大學設置管理辦法」第三條條文所述而產生。其中委託財團法人或公益社團法人辦理時，依政府採購法公開招標方式辦理。其辦理規定由教育局訂定於「台北市社區大學委託辦理公開評選須知」中並公告，包含五大重點，其办理流程與法規依據可以下圖示之：

- (一) 委託辦理標的：台北市共有文山社大、士林社大、南港社大、萬華社大、大同社大、信義社大、松山社大、內湖社大、中正社大、北投社大、中山社大、大安社大共12所社區大學。
- (二) 委託辦理依據：依照「政府採購法」、「台北市政府社區大學設置及管理辦法」、「台北市社區大學委託辦理實施計畫」辦理。
- (三) 委託辦理事項：包含提供終身學習課程、配合市政發展開課、講師聘用與課程研發、營運人力提供與管理、營運設施設備管理維護與其他相關事項等。
- (四) 委託辦理期間：每次以三年原則，並以評鑑成績三年持續甲等以上才得以續約並僅續辦一次為限。
- (五) 委託辦理經費：包含定額經費、計畫性補助經費、其他經費三種經費的金額與一年兩次撥補原則。金額訂有上限，依照評鑑等地優劣而有高低不同。所以從經費的給予方式可以分為獎勵機制與補助機制。

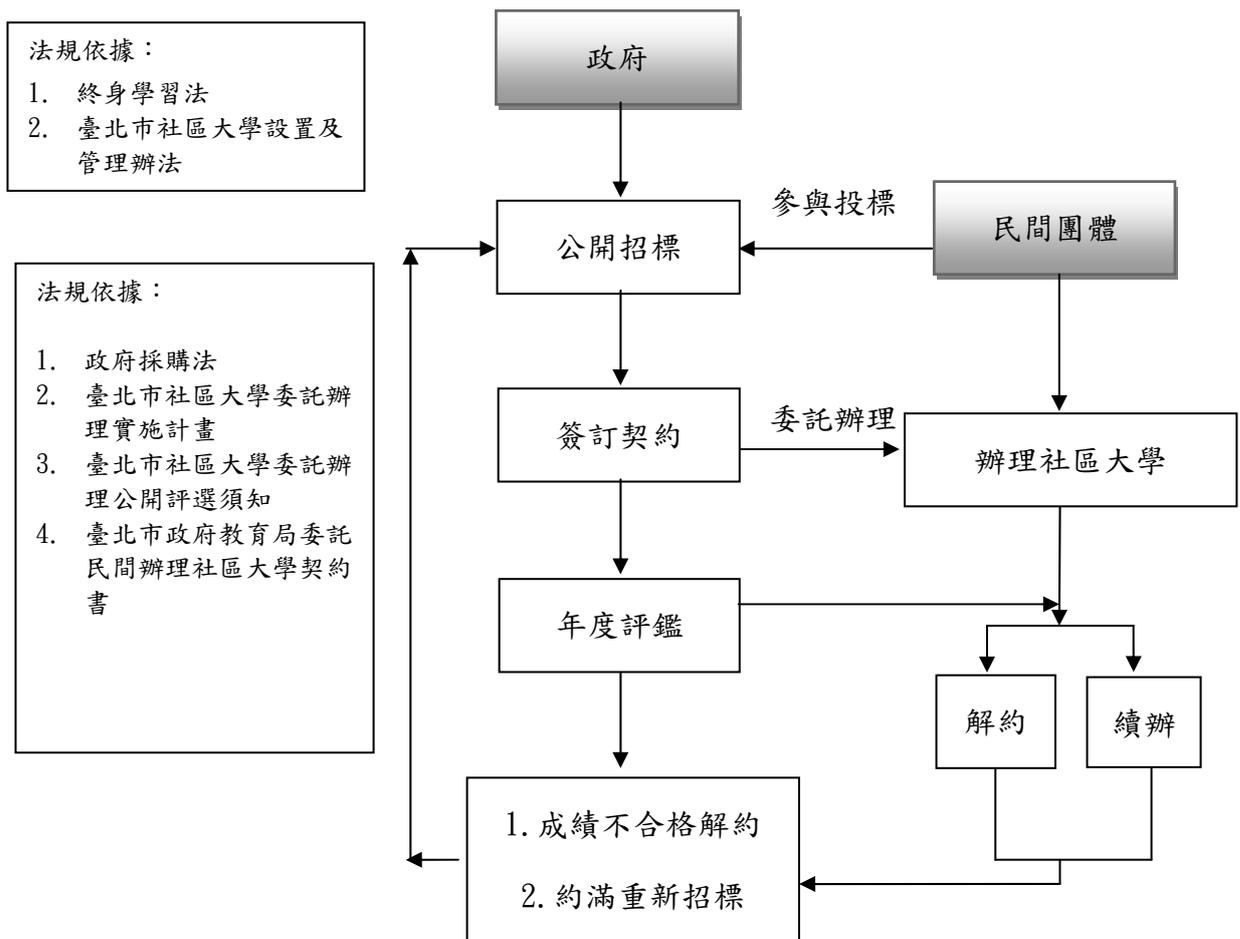


圖 2-1 台北市社區大學委託民間團體办理流程與法規依據

資料來源：本研究整理

### 三、社區大學運作與監督

社區大學的主管機關為台北市政府，執行機關為教育局。民間團體透過公開招標方式，「資格」與「經營計畫書」兩階段審查通過，取得標的物社區大學的經營權。其行政組織、設置地點、課程開設以及收費等等運作方式，都於相關辦法與契約中加以規範與明定。

- (一) 組織架構：社區大學置專任校長一人，綜理社區大學業務；置執行秘書一人，襄理校長辦理業務；並得依需要設教務、學生事務、總務、會計、社區服務等組；各組得置組長一人，組員若干人。

- (二) 設置地點：社區大學所需之教學及辦公場地，應由受委託辦理之機關自備，如有困難得請求教育局提供協助，且場地須符合公共安全之相關規定。若因地點所處交通不便或其他因素需求，在校本部以外地點設置教學點，必須依照「臺北市社區大學教學點設置要點」規範執行。
- (三) 營運經費：受委託辦理之社區大學，其所需經費應由受託機構自行籌措。教育局視其辦學績效及社區發展之需要酌予補助或獎勵，基準由教育局訂定。
- (四) 課程開設：社區大學課程分學術、社團及生活藝能等三類，內容並應配合市政及社區發展需要辦理相關課程及活動。契約中未能詳盡的部分，依照「臺北市社區大學課程開設要點」規範執行。
- (五) 辦理時間：社區大學以每年招生兩期，每期上課十八週為原則。有增加之需要時，報經教育局核准後才可進行。
- (六) 定期函報事項：經費概算、招生簡章、實際開設課程數、課程名稱、學員人數、選課人次、教職員工及學員名冊等相關資料都須依學期規定日期函送教育局備查。而每年應定期檢具的資料包含年度營運計畫、教職員工名冊、上年度營運成果報告、經會計師簽證之上年度決算等財務報表、補助款之核銷憑證等。
- (七) 收退費基準：社區大學應依教育局所定之基準辦理收退費，不得另立名目加收任何費用。雖然社區大學營運的經費須自行籌措，但依照「臺北市社區大學收退費基準」，教育局明訂一門課收費標準與上限，以及保障學員權益下得以依照意願現場試聽、享有優惠、以及退費等。
- (八) 監督輔導：教育局定期辦理評鑑作為改進或委託辦理續約之依據，定期或不定期監督與輔導社大之業務及財務狀況，主要的管理方式以社區

大學依照契約與各相關要點規範主動依時發函報備為主。教育局視評鑑結果情況可限期改善甚或立即終止契約。

#### 四、 評鑑管理

台北市自1989年第一所文山社區大學創設的草創時期即開始實施評鑑制度，隨著發展時期的轉變、教育部政策以及問題改善需求等，評鑑的面向自然在歷年間不斷進行修正。依據最新版的「台北市社區大學評鑑作業要點」來看，主要評鑑構面包含「行政管理與計畫執行」、「環境及財務設備管理」、「課程規劃與發展」、「師資與教學」、「學員服務與社區參與」共五大面向，評鑑進行方式亦於要點中詳細說明。

(一) 評鑑方式：採自我評鑑與委員評鑑兩種。自我評鑑指各社區大學依照評鑑要點所規定的指標進行自我評值，並填寫於規定的表格在委員訪視評鑑之前規定日期之前送交市政府。而後由市府已擇定的評鑑委員小組到校實地進行訪視。

(二) 評鑑項目：包含評鑑的五大構面，並依構面列舉評鑑項目、以及每個評鑑項目適合的評估指標，包含目標特色、行政管理、課程規劃、教學招生、社區參與、財務徵信、以及當年度重點工作等。

(三) 實施步驟：評鑑為契約內容所規定的要項之一，因為是續約權以及委辦經費金額的唯一裁定指標，故在辦理的流程與程序亦特別謹慎，可分為「公告評鑑內容」、「確定受評對象」、「籌組評鑑小組」、「實施自我評鑑」、「進行訪視評鑑」、「撰寫評鑑訪視總報告」、「公布成果」、以及對委員建議改善事項的「追蹤輔導」。

(四) 評鑑構面指標：根據台北市教育局所公布的評鑑要點來看，評鑑指標每年都會進行修改，以100年度評鑑指標來看，五大構面基本不變，

其下設有25評鑑項目，以及99條評鑑指標分別對應每個評鑑項目，以下羅列進行說明。

1. 行政管理與計畫執行：包含社大目標設置、組織架構管理制度、招生與規劃執行、行政資訊化及網站經營、以及政策配合執行情形等評鑑項目。主要在於檢視社區大學是否依法建立營運架構，其架構在行銷宣傳以及回應政府政策配合的健全性與執行實力。
2. 環境及財務設備管理：包含財務管理制度、環境與設備兩大評鑑項目，主要是檢視其收支是否符合會計原則、取得會計師簽證、屬於政府補助款項核銷符合主計法規要求，以及設備採購保管是否依法規進行管理。
3. 課程規劃與發展：包含課程規劃機制、課程之開設、新課程之研發以及專案性課程之辦理。主要檢視課程開設是否符合社大理念目標、符合法規三大類課程的規劃、回應民眾學習需求、代表社大精神的公民素養以及社區參與性課程比例以及配合公部門開設課程情形。
4. 師資與教學：評鑑項目包含對教師之聘用與進修、教學設備資源、教學成效以及教材研究開發等項目進行檢視。其中評鑑指標指出師資的規劃與應用應該與其社大發展與目標相配合，學校並有責任必須為教師提供學習與教學資源使其更符合成人教育以及該科目教學知能之所需；並鼓勵教師投入教材研發與相關研究。此構面指出了社區大學必須從教師層面進行把關、培訓、資源提供以及研發創新等努力，以提供優質的教學服務。
5. 學員服務與社區參與：包含學員服務措施、志工培訓經營、社區經營參與、社區關懷服務等項目。此構面旨在檢視校方對於學員學習過程中所提供的協助、學員溝通與意見申訴管道運作情形、公共性與自主性社團的經營扶植、以及是否積極與社區互動以落實社區議題的關注及參與，

並需盡到其對弱勢族群學習權保障的具體表現。

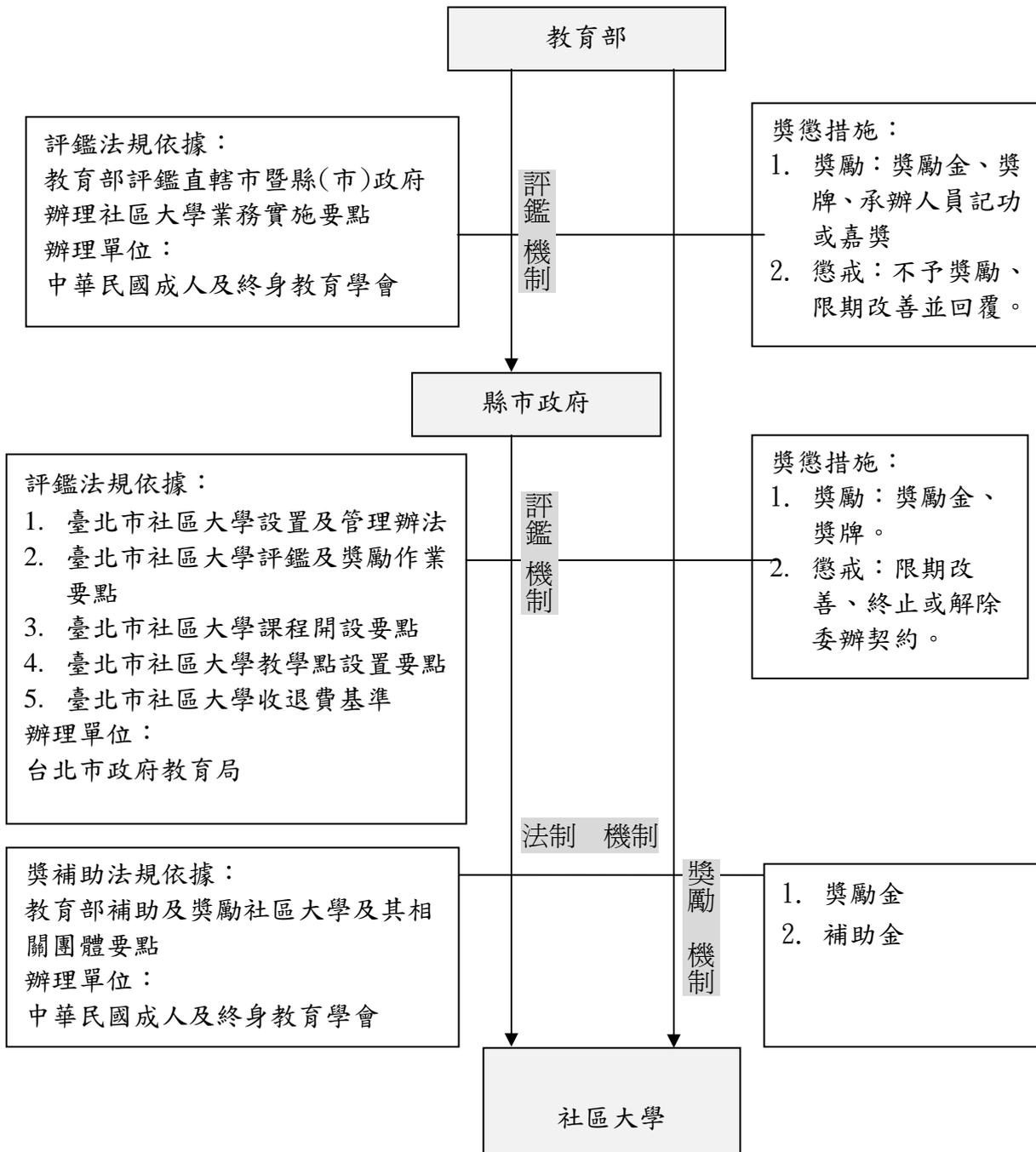


圖 2-2：現行社區大學監督管理機制

資料來源：本研究整理

## 貳、社區大學發展現況

社區大學歷經萌芽期後，因為委託辦理方式以及各項社會政策因素影響，在數量上迅速成長，從表 2-1 教育部的統計資料可以得知在 2002 年學校間數就突破 50 所、學習人次達 8 萬多人；至 2011 年止，全國共 97 所社區大學，學習人次 27 萬多人，年度收支經費將近 10 億元，其營運規模以及對在地社區已具有相當的實力與影響力。

表 2-1 全國社區大學發展現況

年(底)	社區大學校數(所)			學員數 (千人次)	社區大學經費收支	
	總計	一般社區 大學	原住民部 落大學		經費收入(千元)	經費支出(千元)
1998	1	1	-	3	...	...
1999	14	14	-	20	...	...
2000	25	25	-	40	...	...
2001	37	37	-	60	...	...
2002	57	48	9	84	...	...
2003	67	55	12	100	...	...
2004	77	61	16	140	...	...
2005	78	63	15	165	759,384	753,614
2006	78	66	12	205	851,476	846,859
2007	83	70	13	226	884,309	868,970
2008	92	78	14	230	926,677	912,835
2009	100	85	15	232	933,401	920,880
2010	97	82	15	235	939,318	938,355
2011	97	83	14	270	...	...

說明：1.自 2004 年起，統計對象僅限地方政府自辦或委辦之社區大學。  
2.學員數以各季班別招收人次合計計算。

資料來源：教育部社教司（下載日期 2012.06.16）

[http://www.edu.tw/statistics/content.aspx?site\\_content\\_sn=8869](http://www.edu.tw/statistics/content.aspx?site_content_sn=8869)

在學習人次的績效表現以外，更重要的從社區出發、參與公共事務積極性與行動，可從「社大十年成果豐收—開啟本土教育新版圖」一書中，看到行動參與的層面深入以及議題的多元性，如建構地方學、農村與農業發展、族群部落文化和語言、新移民與多元文化、千里步道運動、志工經營與培力、環境生態守護、公民培力與媒體素養、NPO 結盟等，這些豐富的、無法以數字計量描述的累累成果，是一點一滴從在地凝聚、思考、發聲而行動累積的公民力量運動的結果。

其中在辦學經費接受教育部補助與獎勵的額度，也在數量增加的同時提高補助總額。從表 2-2 教育部補助社區大學經費一覽表可以看出 2004 年開始總補助獎勵金額突破 1 億元，將同期社區大學校數以及學員人次併入一起觀察，發現逐年成長的情形下，其實教育部獎補助金額原則上能跟上調整腳步，只是增加幅度的不足也許會影響各校所分配金額反而降低，但單就從政策面來說可算是正面支持的。

表 2-2 教育部補助社區大學經費一覽表

年度	經費金額	社區大學校數 (所) 含原住民社大	學員數 (千人次)
2001	64,380,000 元	37	60
2002	92,048,000 元	57	84
2003	81,657,974 元	67	100
2004	119,100,000 元	77	140
2005	153,100,000 萬	78	165
2006	167,800,000 元	78	205
2007	169,850,000 元	83	226
2008	157,700,000 元	92	230
總計	100,5627,974 元	92	1210

資料來源：教育部官方網站電子報（下載日期 2012. 06. 16）

[http://epaper.edu.tw/e9617\\_epaper/topical.aspx?topical\\_sn=208](http://epaper.edu.tw/e9617_epaper/topical.aspx?topical_sn=208)

台北市社區大學是最早有社區大學成立的城市，每個行政區都有一所社大提供服務。從 2009~2011 近三年統計資料來看，開課門數逐年倍增，從 1 千多門課程增加到 3 千、學習人次三年就累計達 24 萬多人。其中所獲得的資源，依照來源的不同可以觀察到自籌經費的比例約占各校收入的七成，而教育部獎補助金、教育局委辦及獎勵金因受評鑑級等的影響各校有所差異，以及其他局處的單一委辦專案合併計算，平均都在 11-12% 之間(詳見下表)。

**表 2-3 2009 年~2011 年台北市社區大學年度收入來源比例**

經費來源	2011 年	2010 年	2009 年
教育部補助金額	\$32,400,000	\$35,950,000	\$34,700,000
比例	11%	13%	13%
教育局補助金額	\$32,850,000	\$32,560,000	\$33,580,563
比例	12%	11%	13%
自籌經費	\$218,132,700	\$218,726,201	\$199,964,036
比例	77%	76%	74%
總計	\$283,382,700	\$287,236,201	\$68,280,564

資料來源：台北市社區大學聯網「社大營運摘要」經本研究整理

<http://www.ccwt.tp.edu.tw/files/11-1000-101.php>

**表 2-4 2009 年~2011 年台北市社區大學年度開課門數與學習人次**

學習情形	2009 年	2010 年	2011 年	小計
開課門數	1,852	2,661	3,751	8,264
學習人數	64,778	76,587	70,721	212,086
學習人次	74,685	87,682	81,907	244,274

資料來源：台北市社區大學聯網「社大營運摘要」經本研究整理

<http://www.ccwt.tp.edu.tw/files/11-1000-101.php>

可惜的是，雖然社區大學十多年與公部門、與社區共同努力之下，發展出地方學、部落文化營造等許多亮眼的成績，但社區大學的定位仍遭到不少阻力與輿論的壓力，原因有二：

(一)創設使命的實踐差異：社區大學的催生是為了解放社會力，活潑公民參與公共事務的強度。當然在活化的過程，透用學習與課程規畫做為方法，也在大學窄門之下，提供成人再學習的管道與機會，但最終目的是公民自主性參與的實踐，以及對整體社會與公共政策的關注，換句話說，社區大學的目標應該包含學習與實踐兩大意涵。當社區大學只做到促進學習的目標而沒有創造培養公民的價值時，就與一般社教館、救國團以及成人才藝班的服務功能沒有差異，這種情形下就會受到其辦學正當性的質疑。

(二)政策與民意的期待差異：第一所社區大學創設在先，終身學習法在後，但這唯一的法源對社區大學定位的偏誤與簡略，讓執行面上有了縣市間的極大差異，以及政策上的隨意調整權。換句話說，縣市政府可以任意決定社區大學的辦理方式以及委託契約的擬定，甚至採取觀望的角度仿照辦理。其資源提供的穩定性、以及對彼此關係的認知程度與民間單位有著落差，社區大學淪為縣市政府局處轄下的政策執行單位，辦學目標計畫要依照市府年度政策執行，而民眾也誤認社區大學就是快樂學習就好。這種種因素間的不一致都讓社區大學舉步維艱、難以前進是社區大學至今最大的隱憂。

## 第二節 責信

近20年的政府改革風潮，從強調成果導向的新公共管理（**New Public Management, NPM**）運動開始，政府在組織的結構、資源的分配引進以及扮演的角色地位都有了巨大的改變，複雜性與多樣性的挑戰讓治理概念受到重視因而發展。Stoker（1998：38，吳度泓，2007）認為治理的基本定義指「公私部門與其他組織間的界線可以互相滲透的情況下，統治的行動、方式與系統」。1997年修憲將省虛級化後，地方自治法規設立，地方政府權限大幅提升的同時也代表國家權力移轉，治理結構已從層級節制邁向市場型態等多種不同結構（陳志瑋，2004）。依權力移轉路線不同可區分為上移（moving up）、下移（moving down）、外移（moving out）三種不同的路線（Pierre and Peters, 2003:83-91，劉坤億，2009：61-63），也帶來了異於傳統、多層次的新治理模式（如圖）：

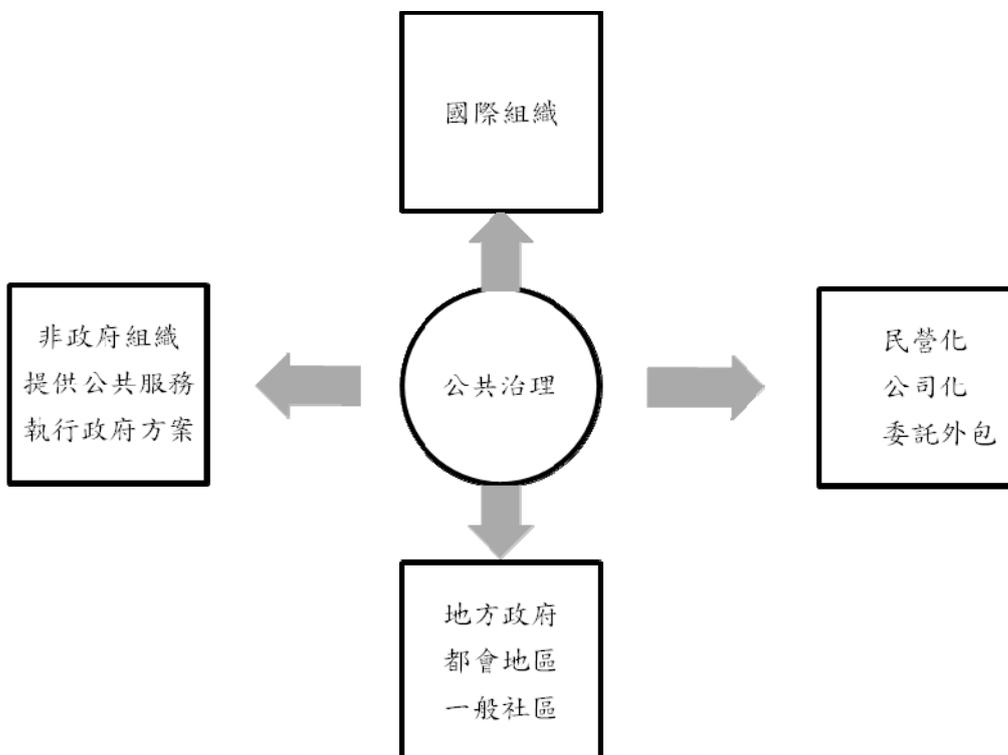


圖 2-3 國家權力移轉路線與多層次公共治理

資料來源：（劉坤億，2009：62）

多層化的治理結構，代表著不同層級權力的流向、與政府結構的重整，更因政策領域的不同又有所差異，而隨著各種公私協力模式的建立與發展，政府與私部門之間不再只是委託代理的契約化關係，僅僅擔任傳輸公共服務的角色，而是在於建立長遠的信任與承諾關係，以及共同執行後績效的管理與表現。這樣的現象從根本上動搖了政府的責信表現與定義。從地方政府的角度來看其行政責信，陳志瑋（2004：34）依據學者陳敦源於2001年所提出部際和府際、垂直和水平兩個面向探討了不同治理結構和層次下的責信，以及如何提升治理能力的策略，可以讓這錯綜複雜關係下的責信與治理能力關係有近一步的釐清：

表 2-5 四個治理層次的行政責信

治理層次	行政責信關係	責信重點	提升治理能力策略
垂直治理層次	1. 接受上級政府責信 2. 向下級政府責信	組織之間管理與行政程序規範	充分公開資訊 建立合夥關係 鼓勵溝通對話 衡量績效組織
水平治理層次	1. 依行政協定或契約決定責信關係 2. 接受立法機關責信	1. 組織之間管理與契約管理 2. 行政立法關係管理	建立合夥關係 鼓勵溝通對話 衡量績效組織 將強組織學習
外部治理層次	1. 依行政協定或民法決定責信關係 2. 接受人民責信	1. 契約管理 2. 行政程序規範；服務對象導向的管理	建立合夥關係 鼓勵溝通對話 導入社區參與 重視顧客服務
內部治理層次	根據指揮命令體系決定責信關係	組織管理；行政程序規範	訂定策略目標 充分公開資訊 衡量組織績效 加強組織學習

資料來源：陳志瑋（2004：40）

從上表來看，除出因職務上下級的責信關係外，其他類型的責信關係中，都是依法或依民意進行責信，可見法律依據在責信關係中的重要。陳志瑋並提出，過去的研究都著重內部層級下的行政責信關係，而忽略府際或合夥關係；事實上藉由不同層面的積極責信，除了可以增加組織成員的責任意識外，也會強化治理中的夥伴關係-無論是府際或公私間-，進而提升整體治理能力與績效表現。

政府所提供的新公共服務蓬勃發展，諸如政府再造以及新公共治理等，我國政府也提出各種方案，以科技與廣納民意等方法，意圖提升服務品質，並於96年7月23日行政院頒「政府服務創新精進方案」及「政府服務品質獎評獎實施計畫」，辦理「政府服務品質獎」，將中央各部會與地方政府在服務政策實務面的各項改革與成效，進行研究與評比，作為獎勵與激勵的平台。

政府再造成功與否的關鍵，就是如何進行責信，而現代的責信已不單純只講法律和行政程序的行政責信，而在策略上更包含績效管理、公民參與、資訊透明以及夥伴關係的建立等要素，以及回應民意期待等衡量指標的責信觀點。OECD公共治理委員會（2002；劉坤億，2009：66）就曾提出公共治理實體下現存的責信問題包含：(一) 缺乏人力與資金重新分配的策略管理能力、(二) 缺乏明確的績效目標和衡量指標、(三) 缺乏中長期預算、(四) 缺乏針對績效機構的管理責任制度、(五) 對量化數據分析能力不足，有必要採結果導向的管理責信制度等五個問題。

但即便許多研究都檢討過這個問題也提出建議，不過因為指標界定的困難、責任範圍劃分的困難、以及涉及層面複雜多元等因素，至今仍有諸多不同的意見。故要檢視新公共治理之下的公私協力機構責信表現，有必要從責

信的定義以及績效表現重新釐清與界定。

## 壹、 責信的定義

責信 (Accountability) 的意涵，學者及實務工作者一般指稱「為某人的行動或行為負責(answerability for one's actions or behavior)」(Dwivedi & Jabbra, 1988:5, 顏詩麗, 2005: 42)。狹義的解釋可以說是向高層權威當局負責、解釋個人行動的過程，且其處理的結果是有關監督和報告的機制 (Kearn, 1996; Mulgan, 2000; 張哲琛, 2009: 104)，屬於單指傳統行政責信的定義，只管「向誰」負責，而不在意負「甚麼」責。事實上責信並不是公共行政學界專用的詞，大概還可分為國際層級 (國際議題現況透明)、國內或地方政府 (民主政府透明責信)、以及企業對股東的透明責信 (Hood, 2006: 11-18; 陳敦源, 2009: 32) 等。

責信也是網絡治理裡重要的討論議題，意指「代理人」對「委託人」報告個人所為，並說明是否達成指示目標、過程是否合法，這個定義來自傳統官僚體制和代議政治的觀點。Agranoff 和 McGuire 認為這個觀點只在乎代理人有沒有接受監督與回報所為，也就是「對誰負責」；事實上應該改為強調「負甚麼責」(彭滄雯、巫偉倫, 2009: 94)。

責信常被拿來與職責 (responsibility) 相提並論，從過去到現在在定義上常引起爭論，Mulgan (2000: 557-558; 吳度泓, 2007: 2-6) 認為責信是外部的監督功能，如要求解釋、要求辯護與施加懲處等；而職責代表的是個人罪惡感、道德倫理與職業規範等較屬內部監督。

陳敦源 (陳敦源, 2009: 31) 引用學者 Romzek 與 Dubnick 的看法將責信定義歸納出三個重點：

一、 是一種關係：責信是至少包括「責信者」(accountabilityholder) 與「被

責信者」(accountability holdee)兩種角色的互動關係。

- 二、 授權與義務：因為被授權的關係，所以有義務「回答」責信權者關於授權行動表現的問題，而義務的設計包括資訊公開的法律義務，與資訊表達結構的「可理解性」。
- 三、 績效：責信者與被責信者之間的資訊焦點，是責信者所關心的「績效」問題，亦即被責信者受託所應完成事項的達成程度，而通常這績效資訊是不對稱地儲存在被責信者的身上。

責信議題的發展，除了傳統政府官僚體制強調的行政責信外，逐漸加入重視績效與倫理。學者Joyce (2000: 201-203) 就認為責信的目的旨在確保績效目標的達成，也確保在民主政治下不犧牲掉其回應性；Whitaker, Altman-Sauer與Henderson (2004:126；彭滄雯、巫偉倫，2009：94) 也提出「相互責信性」(mutual accountability) 的概念，認為政府和第三部門間應透過「充分而坦白的討論」共同訂出目標與裁量，跳脫代理委託而採互相負責(彭滄雯、巫偉倫，2009：95)。另一方面，近來亦興起對「非正式責信」意涵的探討，認為在民主政治裡，民眾對於政府政策的關注，不應只侷限於法律責信的層次，尤其在公共治理強調公民導向時，僅法律責信是無法完全滿足於民眾的期望，綜合而論，是從傳統的行政責信轉為公共責信的概念。英國學者M. Flinders認為公共責信的目標應包括以下七點(劉坤億，2011：80)：避免公權力濫用、腐化；確保公共資源依公共目的運用並發揮其公共價值；改善公共政策效率與效益；增加政府正當性與信任；避免重蹈覆轍；提供可達成、可改善的社會功能；在複雜的政策網絡中釐清錯誤。

綜合上述學者所言可以看出，無論是從哪個研究領域與觀察角度來看，跳脫委託機制完全以法律規範與契約監督機制的狹隘範圍，從公私協力治理

機制積極性、主動性的廣義角度來看責信，基本上可描述如：公私雙方不是代理委託關係，而是夥伴關係共同負責。責信是治理機構要對利害關係人回應、透過資訊透明過程建立與執行、在目標與指標清楚的情形下講求績效的一種表現。

## 貳、 責信關係與類型

Steven Smith 與Michael Lipsky (1993: 13) 曾說：「民主治理需要政府對任何執行公共政策的機構，進行有效的責信控制，不論他們是政府機關、企業、或是非營利組織」（陳敦源，2009：31）。Richard Mulgan (2003；劉坤億，2009：68) 則認為，所有的責信機制都必須回應這五個問題：由誰負責、對誰負責、負甚麼責、如何負責以及進行步驟；他並提出「選舉」、「立法監督」、「政策對話」、「媒體」、「司法審查」、「政府審計」、「調查與監控」、「民意反應」、「個人責信」八種政府責信評估機制，分別用以回應民意、議會、利害關係人、利益團體、審計單位以及社會大眾等多種不同責信者負責。由此可知，責信不僅僅是對公部門而言，而是在現今各種公私協力下產生的治理實體處於不同關係對應下，應該各有其所謂有效的控制機制來要求其責信表現。

Romzek & Dubnick (1987) 根據期望和（或）控制來源、以及自主程度兩個向度，將責信關係分為層級責信、專業責信、法律責信以及政治責信四個類型，可以說是責信最基本的四種類型。

一、 階層責信：當期望與控制來自組織內部、且被責信者自主性程度時，稱為階層關係的責信。通常指組織內透過階層職權對上位者服從的責信關係。

- 二、專業責信：強調對專業者的尊重並從實務規範取得績效的標準。這類型的責信關係中，被責信者因為專業能力而有高度的自主權，透過績效標準規範可避免自利行為的發生。
- 三、法律責信：法律責信可說是其他責信的最低指標，正因為強調依法要求執行，故自主性低，是典型的委託代理人關係。不過當面臨複雜而難以訂定清楚評估的情況時，會因為法規不清而導致法律責信失去功能。
- 四、政治責信：政治責信強調的是對重要利害關係人有所回應，而利害關係人可以藉由終止合約或行使權力終止關係。例如選民可以運用選票將民意代表淘汰出局。

表2-6 責信關係的類型

		(責信) 期待和/或控制來源	
		內部	外部
(被責信者) 自主程度	低	層級 (Hierarchical)	法律 (Legal)
	高	專業 (Professional)	政治 (Political)

資料來源：Romzek & Ingraham (2000 : 242)

Romzek 和 Dubnick兩位學者在1994年對此四種類型責信系統提出修正，新增了道德倫理 (Moral and ethical)，意指組織成員須秉持道德良知注意行為規範，並避免自利行為產生。這五種責信類型依照內部與外部控制來源強度可以繪製成系統光譜 (如圖)。道德倫理強調組織自我控制能力，光譜越偏左側的責信類型強調的是外部控制，越偏右側則顯示責信性自我控制

越強。從光譜的修正可以看出責任要求除出外部控制的影響外，越來越重視內部控制。



圖 2-4 責任系統之外部控制-自我控制光譜  
(cited by Dicke & Ott, 1999, 劉坤億, 2009: 70)

Koppell (2005) 依責任的概念提出五種面向：透明度指組織將其實際績效成果公開展露；義務則指當績效不佳時是否有勇氣面對與接受未能達成所應受的懲罰；控制能力建立在透明度與績效概念之上，核心概念指能被控制者就必須受其責任；責任感以法律規範層面來看組織必須受到的限制；回應性則強調顧客導向途徑，指被責任者須針對顧客或服務對象的需求作出回應。Koppell的五個責任概念可以簡化為績效、法規、回應三個關鍵要素，回應的對象包含顧客面以及政策領導者。

表2-7 責任的概念

責任的概念	關鍵要素
透明度 (Transparency)	組織是否能夠顯露出其績效的真實狀況？
義務 (Liability)	組織是否能夠面對其績效成果？
控制能力 (Controllability)	組織是否符合首長 (包含國會及總統) 的要求？
責任感 (Responsibility)	組織是否遵從法規？
回應性 (Responsiveness)	組織是否滿足顧客的需求？

資料來源：Koppell, (2005: 96)

Kearn (1996；吳度泓，2007：2-17) 提出責信環境 (Accountability environment) 的概念，認為缺乏明確的分析架構會使組織無法有效回應利害關係人的期待。故他提出了以責信評估標準明確或隱晦、組織回應為主動或消極兩個面向之下的四種不同責信環境類型：

- 一、**協商責信**：這種責信是在責信準則隱晦不清的背景下，又因為是法規尚未清楚制定、政治因素影響或社會價值觀正在形成等因素，而讓組織與環境間有空間可以進行協商。
- 二、**專業/裁量責信**：和協商責信有相同的外部標準隱晦的背景，但不同的是機構嘗試依據專業性與績效標準內部化，透過自我裁量的形式在事前積極地制定其責信的標準與定義。
- 三、**法律/順從責信**：在外部環境標準明確的情況下，組織服從於其績效要求與行政程序的行動被視為是被動消極反應，也就是組織或機構依照外部的監督機制進行責信評估，這是最狹義的責信，也是最常見的契約或合約義務的形式。
- 四、**預期/定位責信**：當外部環境標準明確，但組織仍主動積極地關心或監控標準的形塑與修訂，嘗試在最後定案之前參與其中並影響其訂定，稱之為預期責信或定位責信。

表 2-8 環境責信的四個面向

		責信評估標準	
		明確	隱晦
組織 回應	被動消極	順從/法律 (Compliance)	協商 (Negotiated)
	主動積極	預期/定位 (Anticipatory/Positioning)	專業/裁量 (Professional/Discretionary)

資料來源：Kearn (1996：67)，吳度泓 (2007：2-17)

這四種類型強調的是非營利組織責信建立方式，並不針對責信者與被責信者的特定關係，也不是責信標準的分析構面，而是指出建立過程中被責信者的積極性與環境所給予裁量空間的互動情形。這四種類型也指出，其實責信的標準不止是法律條文或行政程序如此明確的形式，也有可能是社會規範、價值與期待等深植人心卻隱晦的標準。

新公共管理下的政府變革再造，是希望透過權利授予以及資源引進獲得更好的成果與績效，也因此讓責信的界定與範圍相對複雜，故公共責信會關注在由誰負責、以及向誰負責兩個層面（張四明，2009），這個過程強調四個重點（Roth，1996：256-257）：發展明確的目標以及服務標準，以便衡量績效、重視績效指標的有用性而非精確性、建構一個可靠有用的資訊系統、提供具及時性與可被理解的報告，包含工作成果與品質、以及和組織規定吻合程度等。

而Lisa A. Dicke & J. Steven Ott（1999）則認為公共責信的道德面向非常重要（江明修等，2005：8）他們認為契約關係中的法律獎懲控制機制雖為必須，但若要在公共責信中維持連結與避免傷害，就不能忽略公共道德的面向。

綜合上述學者所提出的論述整理後可發現，在不同的面向界定與選擇下，也許會產生不同的責信類型名稱，但從其操作定義來看關鍵元素卻有諸多雷同之處，雖然可能因檢視面向不同而被界定在不同的責信類型，但其操作意義是相同的，整理製表如下：

表 2-9 責信類型、操作定義、關鍵元素彙整表

學者	面向/概念	責信關係類型	關鍵元素
Romzek & Dubnick (1987)	責信者期望和（或）控制來源 被責信者自主程度	層級責信、專業責信、法律責信、政治責信、道德倫理責信	服從、績效、法律、利害關係人回應、道德良知
Kearn (1996)	績效評估標準明確或隱晦 組織回應性主動或消極	協商責信、裁量責信、法律責信、預期責信	績效、裁量、契約法規、主動性
Koppell (2005)	透明度、義務、控制能力、責任感、回應性		績效、公開、法律、利害關係人回應
Romzek & Johnston (2005)	超越契約規範、目的明確的責信策略、績效評估明確	法律責信、專業責信、政治責信	法律、績效產出、利害關係人回應

資料來源：本研究整理

責信類型具有關鍵要素共通性、以及實際評估執行的複雜性，本研究認為責信的分析構面，是源自於其所選擇的影響因素為何而產生矩陣分類；而不管分為幾類，每一類責信都有其重要性以及對組織不同角度的影響，偏重某一類型責信都有可能造成表現偏頗，故責信的內涵建構與分析重點應該不在於有幾種分類類型，而是在每個責信構面的關鍵要素表現如何；也就是無論外部環境與內部組織因素如何影響責信的分類，責信的重點應該在於關鍵要素的實踐表現。故本研究認為，從上述學者對責信理論的整理分析，無論是何種組織的責信的表現，都應包含績效、法律、公開與利害關係人回應四大關鍵要素。

表 2-10 責信關鍵元素彙整表

	概念	構面
面向彙整	1. 責信者期望/控制來源 2. 法治與衡量標準明確性	外部構面
	1. 組織回應性 2. 組織自主性	內部構面
關鍵元素彙整	績效、法律、公開、利害關係人回應	

資料來源：本研究整理

### 參、責信的關鍵要素與構面

從責信的概念要素與類型來看，可以瞭解責信的定義、關係建立以及觀察面向，會依著治理結構、控制方向來源、組織回應的順序、責信者預留的裁量空間、以及被責信者自主性多種因素影響之下，而產生不同的責信類型；可見得責信的定義與衡量的複雜性有多高。組織不可能回應每一種責信類型，但也不能只偏重於其中某幾個面向。

美國曾針對挑戰者號事件進行檢討，發現當時因過份注重層級與政治責信，而影響到其專業性，導致技術把關的專業責信無法表現而釀成大禍。而在州政府管理下的醫療非營利組織，也因為管理單位過分重視層級責信與法律責信，使得醫護人員花去大部分時間與資源去完成書面報告以及準備相關文件，反而嚴重影響醫療服務品質與照護成效。學者Kim（吳度泓，2007：2-18）認為不宜這樣偏重於某些類型責信關係，而Koppel則稱這種現象為「多重責信紊亂(Multiple Accountability Disorder, MAD)」（吳度泓，2007：2-19）」，認為組織從責信定義不清而導致績效變差，而為了回應利害關係人的責信概念，想為每一種形式的責信負責的想法讓責信表現陷入更糟的局面。

於是有一派學者提出了責信環境（accountability environment）的概念，Kearn更明確指出責信是在多元環境下、由法制的、政治的、以及社會文化等影響力互相參與抑制彙集而成，讓組織在這股力量之下表現特定的活動與行為。換句話說，不是分別對法律、政治或社會文化負責，而是這些多元力量彼此影響下的混合產物。

從責信類型可以找出關鍵要素從內部與外部兩個層面來看包含績效、法律、公開與利害關係人回應四大要素，而從責信環境觀點可以得知社會的價值觀、道德、文化等影響力的重要性，本研究進一步將這兩個理論加以彙整這些關鍵要素歸納出責信包含了績效責信、正當性責信兩大構面（如圖）。

### 一、**績效（performance）：**

傳統的財務以及行政責信已不符合民意的期待，而政府改在的重要目的之一也是提升績效與效能。美國IBM政府事務中心（郭博文，2011：90-92）指出要達到績效責信有五大構成要素與六大基本實務。

#### **(一) 要素一：組織目標必須明確**

目標明確才能引導期效，而目標的重點在於明確、含特定性、具挑戰性以及社會成果導向的特徵。明確的目標不在多，而是能否清楚引導組織方向並依此建立階段性發展計畫，進而影響個人能努力工作、促進溝通以及強化責信表現。

#### **(二) 要素二：必須能進行績效衡量回饋機制**

回饋機制意指引導績效以及強化責信的四個特定衡量功能，包含激勵性、啟發性、個別選擇性以及傳達性。績效評量的結果，可以讓個人及組織了解其工作表現好壞而產生激勵，並藉以修正；而透過評量的過程發現

問題，可以讓個人與組織透過檢視問題而得到解決方法此為績效評量的啟發性。傳達性是指藉由揭露與資訊公開方式讓公眾了解施行現況與面臨的問題，達到與利害關係人溝通的效果。也透過傳達性讓利害關係人得以在有充分的資訊提供下，選擇與個人期待需求相符的服務選擇或政策支持，此即為個別選擇性功能。

### **(三) 要素三：提供個人口頭上的回饋**

此要素係指組織領導者若僅靠書面文字來進行溝通，將無法明確讓團隊了解目標達成與績效表現的重要性。因此領導者可以透過常與成員討論工作的進行，協助了解以達成目標、了解工作優先順序性、以及表達絕不能被組織接受的行為等，讓團隊體認到這些目標與績效是有價值的、且主管是認真的，並進而仿效與學習。

### **(四) 要素四：促進團體間的交流與回饋**

當管理者不以監督或控制的角色，而改以開放的心態促進公開的交流與討論時，更能達到激勵與回饋的效果。組織可以舉辦具備建設性、經常性、定期性以及專注於目標績效的非監督者的會議，將討論所需各項中長期計畫、資料都數字化以利進行衡量與分析，並不斷討論修正。

### **(五) 要素五：謹慎地使用外在激勵**

外在激勵包含獎、懲兩種機制，對績效表現會有一定的效果，但如果過度將獎懲繫於特定目標達成，將導致過於重視產出而忽略整體目標平衡與長遠的績效表現。故此要素強調使用獎懲機制的謹慎，莫使不當的消極懲戒機制抑制組織的發展，或過於重視激勵而過分追求。

如前所述，績效責信是在明確的目標建立下，透過溝通、互動、公開以促進對目標以及衡量指標間的連結與了解，並謹慎運用獎懲機制以回饋組織績效表現的達成表現。故責信的績效構面可以濃縮為1. 明確的目標建立、2. 指標建立過程溝通、互動、公開、3. 建立績效回饋機制三大關鍵要素意涵作為代表。

## 二、正當性 (legitimacy)：

正當性 (Legitimacy) 一詞源自 Legal，故也被稱為合法性，但卻不是指符合某一法律或規定合法的度而已，在政治學領域常用來指政府政策與制訂的法律被民眾所認可的程度，稱為法律正當性或政策正當性；Beetham 認為：「正當性對於取得雙方合作，達成政府政策目標有其不可輕忽的影響力」（1991：20；陳恒鈞等，2009：50）。也就是在自主性參與公共事務的公民積極關心、以及學者專家為解決問題所提供的專業兩個重要元素之下所建立的正當性，因為對利害關係人的意見充分了解，加以專業知能對症下藥解決問題，會影響政策目標達成。故無論是法律或政策，因為是為了維持社會秩序與社會整合而存在，都對受規範者具有強制力，所以制定的過程必須具備正當性才能使受規範者信服。

而從道德哲學觀點來看，正當性則是指個人判斷某事務的存在或達成是否合理適當，也就是個人主觀意識與認知所形成的道德約束力。擴展到組織的角度來看，可以說是「一個實體組織被公民社會所期待與認可的程度」。這個程度當然包含合乎法律性，法律與制度的約束下讓期待與認可有基本的共識與一致性，但卻不是唯一的要素。Suchman 就指出正當性「即實體的行動在規範、價值、信念與界限所建構的社會系統裡，被認為是合理、正確、適當的」（1995：574；馬祖鈞，2006：8）。換句話說，一個個體的行動表現正當性是動態的，可能受當時法律規定、個體的發展歷程、社會價值觀與

民意期待等等多方要素組成的系統建構而成，且無形的價值期待有時甚至會凌越法律條文的約束之上。

但在民主社會中，多元意見與期待要達成共識不是一件容易的事，尤其在全球化與世代環境急速變遷之下，雖然民主的程序強調了開放辯論以及多數決的精神，但是非主流意見將一次次的透過如此程序更趨薄弱，而失去社會正義。Habermas 提出道德和法律正當性為互補關係的觀點以因應多元化社會之下正當性基礎建立的困難（李俊增，2004：87）。他認為道德會加諸於個人認知、行為與良心上的約束，法律的存在正好解除這項約束；相反的，法律相對具體，能約束群體形成共同目標，故道德必須一開始就進入立法的程序中，兩者沒有階層關係且必須相容。這個觀點強調了正當性的基礎在於建立具道德內涵的法律，可以藉此減少多元社會下價值觀與民意期待形成的主流排擠效應。

Brinkerhoff（2005；馬祖鈞，2006：20-22）提出組織的正當性包含三個類型，包含規範的正當性（Normative of Legitimacy）、實用的正當性（Pragmatic of Legitimacy）與認知的正當性（Cognitive of Legitimacy）：

**（一）規範的正當性：**指組織本身表現出可被接受、具期望的各種標準與價值，而社會組成份子藉由其正確性與可取性進行組織評價。也被稱為道德正當性。而這些評價包含產出與結果、程序與技術、類型與結構、以及領導者與人員四個面向。產出與結果可說是績效中效益的表現，但不同於傳統定義把事情做對而已，還必須包含得到評價。程序與技術同時包含效率與專業性的意涵表現。而組織本身的屬性與社會中的分類領域，以及領導者和個人的身分地位所具有的特質或價值，也會形成規範正當性的差異。整體而言，規範的正當性指透過效率與效益表現、組織特性與價值、以及工作團隊的社會地位被認同評價而獲得。

表 2-11 規範正當性的四大面向與意涵

面向	意涵
產出與結果	做對的事，得到評價
程序與技術	把事情做對，夠過社會價值認定的方式取得正當性
類型與結構	指組織本身特性具備的價值
領導者與人員	具社會地位、名聲以致被認同

資料來源：（Brinkerhoff, 2005；馬祖鈞，2006：21）

(二) **實用的正當性**：組織能滿足並引起利害關係人、組成人員的參與意願。

是透過為利害關係人和組織間的互動而獲得正當性，建立於交易的觀念基礎上，例如提供服務或產品，組織得到支持，利害關係人得到參與與滿足。不過提供的服務或產品通常可以估算其價值，但利害關係人滿足後的產出通常難以估計。實用正當性點出組織設立的目的與存在的意義，是否吻合社會的需求並能滿足其對象，無論是以產品或服務。儘管參與者的滿足感難以測量，但參與的數量與持續程度可以代表利害關係人的意願，進而表現實用的正當性。

(三) **認知的正當性**：目標和活動能滿足一般社會認知的合理性、正當性和期望。

也就是組織所建立的目標與從事的活動是能夠被大眾認識、理解，且是適當、正派且令人滿意的。這代表兩個意涵，一是組織的目標和活動在社會文化架構下可以被理解、二是令大眾覺得理所當然，是滿意而無法取代的。前述理論定義了正當性被建構的動態性，因為時代背景下的社會文化與價值將有著差異，故認知的正當性強調的是，必須符合當代的社會大眾認知的合理性、正當性和期望，這也指出了組織回應環境的即時性以及立即性，不能存在著時間的誤差。

從責信理論的關鍵要素來看，其法律要素、政治要素、道德要素、社會價值規範等，都是組成組織正當性的必要元素，尤其是回應利害關係人的定義特徵，同時說明了組織在對社會期待的回應性、立即性效率層面上的意

義，；換句話說，正當性表達了組織責任在績效表現以外的關鍵要素，並強調了利害關係人期待滿足與社會價值影響的重要，故正當性為組織責任表現的必要構面之一，包含規範、實用與認知三種正當性的表現意涵。

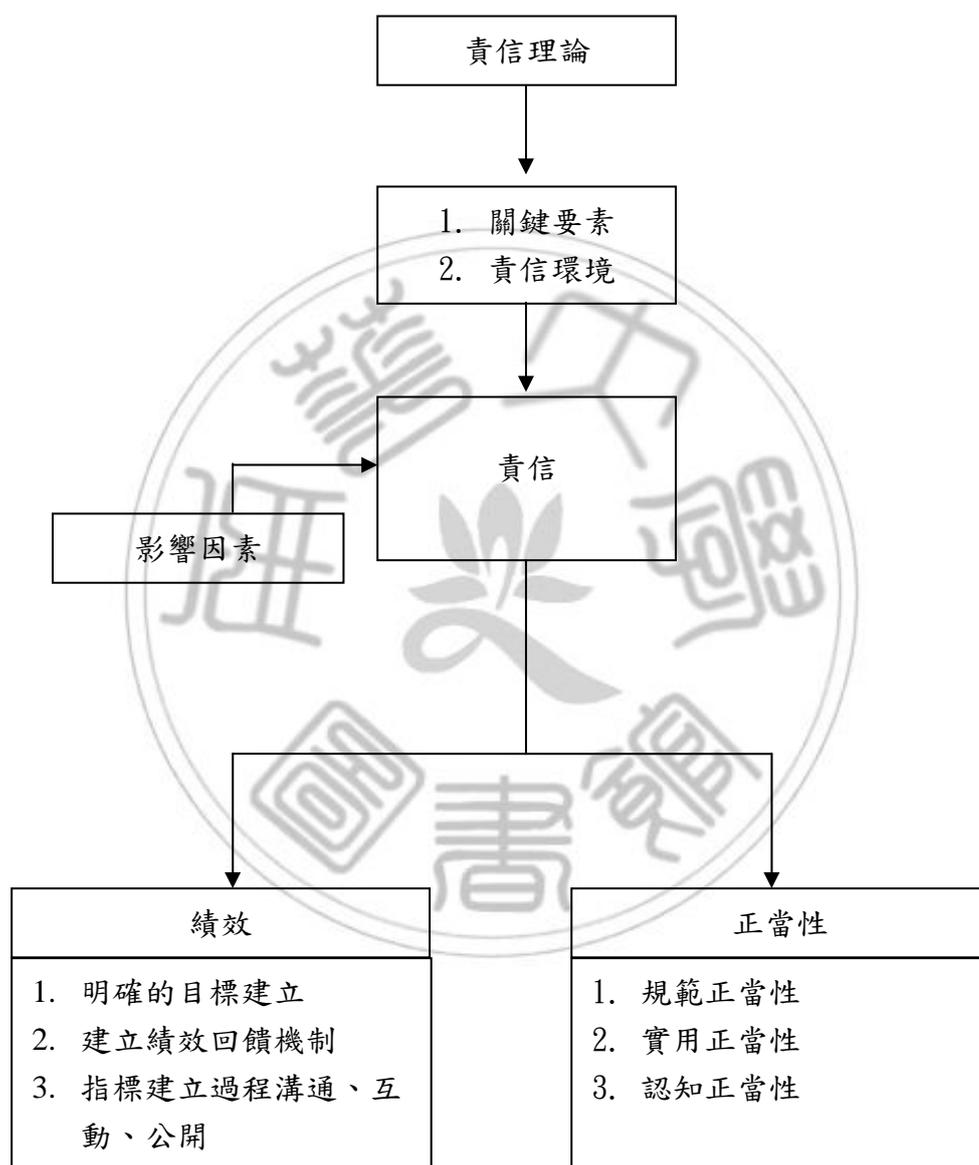


圖 2-5 社區大學責任建構流程

資料來源：本研究繪製

## 第三節 公私協力

### 壹、 新公共治理

1980年代以來，全球化以及政府面臨組織龐大僵化、預算赤字的壓力，改革者在公共政策領域引入自由市場競爭、企業式管理的觀念，在全球掀起一連串改革運動，(胡龍騰等，2010：24-25)如英國柴契爾夫人所帶領保守黨新右派所主張的「小而美的政府」(minimal state)、美國柯林頓政府成立的「全國績效評鑑委員會」(The National Performance Review, NPR)以企業型政府特質進行政府改革等，同時也引發學術界持續性的研究與探討。

其中1992年D .Osborne 與 T.Gaebler所著「新政府運動：如何將企業精神轉換至公務部門」(Reinventing Government)一書中即提出企業型政府如何運作的十項原則與設計策略(Osborne& Gaebler,1992；劉毓玲譯，1993)，其中導航式的政府即指可藉契約外包、特許制與稅收誘因等，達到以導航代替搖槳之轉型(呂添富，2006：14)，政府從過去重視組織結構、以方案為單位進行分析的模式，逐漸轉變為成果導向(outcome-oriented)、重視績效管理的模式，這股潮流被賦予不同的稱號，如新右派、新治理、管理主義、企業型政府、以市場為基礎的公共行政等，但卻可被統稱為「新公共管理」(New Public Management, NPM)。

其中政府所扮演的角色，也從操槳者轉為領航者，不再強調親自執行與單一目標的達成，轉而將市場機制納入公共事務運作，並將人民視為顧客，重視民眾滿意度以及需求滿足。但另一派的學者則認為，公眾利益不是商品，政府不應僅僅將民眾視為顧客滿足需求，而應透過長期的協力過程建立信任關係；換句話說，以代理理論與制度設計為理性假定基礎的NPM，所發展出來的契約式政府過度將公共服務市場機制化，也會將政府公權力過度外放。Denhardt夫婦於2000年提出「新公共服務」(New Public Service,NPS)(呂

添富，2006：11-13），以比較觀點區分傳統公共行政、新公共管理、新公共服務的異同，並指出新公共服務五項意涵：一、輔導代替引導；二、公共利益不是產品，應建構集體式長期公共利益；三、服務而不是討好人民；四透過長期協力與共享式領導的公共組織更能成功；五、公民主義與公共服務的價值放在企業家精神之上，公眾利益更能被提升。總而言之，新公共服務績效會受到公私協力關係的影響，而協力的模式應以具信任關係的長期共享式領導為優，政府的角色是輔導者而不是主導者。

故新公共服務除了涵蓋政府結構與運作的轉型、點出政府的角色改變外，強調與私部門間的網絡關係建立與協力，必須協調公民與社群利益共享價值的「服務」角色，在信任合作的基礎認知上，實現共同的目標。但隨著公私部門間的界限模糊，以及公權力外放衍生出來的各種委外弊端，除出契約的管理、夥伴信任關係的建立外，更應從正當性的角度，強調政府與私部門在這種協力運作之下，如何展現跨部門合作的績效管理、公民參與性、民意表態與政府責信，稱為新公共治理（New public governance）世代。

## 貳、 政府與私部門協力關係

政府在改革浪潮中展開一連串師法私部門的策略，包含組織精簡、促進民間參與公共工程（BOT）、契約外包（contracting out）等（陳定銘，2006：416），並訂定促進民間參與公共建設法（以下簡稱促參法）、政府採購法（以下簡稱採購法）等法規讓公私協力過程法制化與管理程序化。

### 一、 促參法

「促進民間參與公共建設法」在2000年2月9日經總統公布後施行，第一條開宗明義指出此法精神與目的：「為提升公共服務水準，加速社會經濟發展，促進民間參與公共建設特制定本法」。其中公共建設指提供公眾使用或促進公共利益之建設，民間機構參與方式依據第八條包含下列七種：

- (一) 由民間機構投資興建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府（Build-Operate-and-Transfer（BOT））。
- (二) 由民間機構投資新建完成後，政府無償取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府（Build- Transfer-and-Operate 無償（BTO））。
- (三) 由民間機構投資興建完成後，政府一次或分期給付建設經費以取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府（Build- Transfer-and-Operate 有償（BTO））。
- (四) 由政府委託民間機構，或由民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府（Rehabilitate-Operate-and-Transfer（ROT））。
- (五) 由政府投資新建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權政府。（Operate-and-Transfer（OT）方式）。
- (六) 為配合國家政策，由民間機構投資新建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運（Build-Own- and-Operate（BOO）方式）。

還有其他經主管機關核定之委託經營方式不在此限，但無論是哪一種形式，促參法最主要的精神是引進資金，讓民間參與設施建設的經營管理權操作，無論是否參與建築建設的部分，在委託過程民間組織擁有營運主權，故雖需承擔自負盈虧的風險，但也能獲利。

## 二、採購法

「政府採購法」於民國1998年5月27日經總統公布後一年開始施行，此法案的立法目的是為「建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質」所定，此處所指採購係指工程之訂作、財物之買受、定製、承租和勞務之委任或僱傭等。而所稱勞務，依據採購法第

七條條文解釋，指專業服務、技術服務、資訊服務、研究發展、營運管理、維修、訓練、勞力以及其他經主管機關認定稱之。法條內容包含了準備工作、招商公告、甄選評決以及契約四大流程的各項作業規定。

但僅是效法企業並不能完全滿足社會需求，1987年解嚴後第三部門蓬勃發展，各類型的非營利組織秉持著不同的使命紛紛設立，以實現社會使命運作著，在政府失靈、市場失靈導致需求與滿足的落差之下，政府亦轉向第三部門組織建立長期協力關係，透過各種法規機制與協力關係試圖讓公共服務更貼近社會需求。我國社會福利服務多年來即大量運用採購勞務方式委託民間非營利組織辦理，如失能者居家服務、手語翻譯、單親婦女服務、文康休閒巡迴服務、委託發放低收入兒童生活補助費、復康巴士交通服務、社區保母支持系統(社區保母支持站)等，教育勞務則如勞委會委託辦理的職業訓練課程屬之。社區大學是各縣市政府轄下的終身學習機構，就是透過採購法，將教育勞務委託民間法人，依據政府契約內容代理營運管理。

和促參法精神最大的不同，在於政府透過採購法委託辦理的過程中，經營管理主權仍是屬於政府，民間僅為代理角色，在承辦年限期間並無獨立自主，只是在契約金額之下代為經營該項勞務服務的提供。在履約管理、品質驗收、罰責以及爭議處理的詳細規定，都由政府擬訂契約中載明後執行。故由經營主權授予與否的不同可以看出，採購法之下的公私部門間是必須在契約期間以協力方式共同執行勞務服務的，故以下就公私協力的定義以及模式加以說明。協力的模式以及對彼此關係的認知，將會影響契約內容的擬定方式、以及裁量空間的大小，而對等關係的高低更將影響執行的互動過程。

### 三、公私協力的定義

在民營化( privatization )策略下，政府業務委外經營有許多不同的模式，依據委託標的、市場化趨勢、以及業務資產的差別來看又可分別有不同的稱呼，例如國有民營、公辦民營、民間承包、簽約經營等。在委託過程中，政

府為委託者，需考量業務委託方式、委託程序以及契約的設計與執行管理。民間私部門為受託者，經法規程序取得受委託辦理權後，依契約載明受託者所需盡之責任執行並確保服務水準，契約期間並需定期向委託者即政府盡回報相關進度與查核報告之義務。

但公共業務畢竟不能完全以市場機制去推動，以代理理論角度來看公私部門間的委託人-代理人互動，受資訊落差以及是否理性自利等影響，要考量契約的誘因設計和獎懲以避免可能產生的道德危機與逆向選擇等等相對純市場契約運作要複雜得多。故隨著新公共服務世代的改革，政府和私部門之間的關係與思維逐漸以公私協力（Public-Private Partnership）這個強調共同參與（co-operative）、協力同工（collaborative）的夥伴關係取代契約文化，相關學者提出定義如下：

- (一) 可定義為公私行動者之間的長期合作關係，在其中它們發展共同的產品與服務，並且共享風險、成本和利潤。這些都是建立在彼此共享附加價值的觀念基礎上。（Klijn & Teisman, 2003；陳敦源等，2010：27）
- (二) 需要至少兩個機構或多個機構至少存在一些共同利益或互賴性，其所形成的關係也應該包含某種程度的信任、公平與互惠，而不是一種單純的上下隸屬關係或市場形式的契約（Glendinning, Powell and Rummery, 2002：7-11；李宗勳2004：49）。
- (三) 公私協力強調的是一種基於相互認同的目標，建立在不同行動者之間的動態關係，而此動態關係包含自主、公平參與、明確責信、程序透明的相互鑲嵌（embedded）與認同允諾（identify and commit）的新相互關係（Brinkerhoff, 2002：20-25；李宗勳2004：42）。
- (四) 公私協力可說是從契約委外（contracting out）具體實踐過程中，所衍生出來的一個概念，指涉了公私部門之間透過正式契約或跨組織之間所建立的一種合作關係（Grimshaw, Vincent, & Willmott, 2002；陳敦

源等，2010：22）。

綜歸上述所言，本研究所定義的公私協力，意指公、私行動者之間一種共同承擔風險、明確責信、程序透明的長期承諾關係，以對等立場共同建立目標與契約以完成單獨行動所無法達成的公共服務稱之。

#### 四、政府與第三部門的協力模式與關係

政府與第三部門的互動夥伴關係最本研究所定義的公私協力，意指公、私行動者之間一種共同承擔風險、明確責信、程序透明的長期承諾關係，以對等立場共同建立目標與契約以完成單獨行動所無法達成的公共服務稱之。早可追溯到歐美國家在1970年代，因為社會福利支出龐大的壓力，為了運用民間資源開始協力的歷程。早期政府主導與影響決定關係的建立方式，隨著工業革命、社會運動等之後漸漸轉為透過互補性模式由第三部門代政府提供公共服務（Young，2000：151）。事實上三部門之間並沒有永久的關係，責任劃分也沒有絕對的答案，取決於當時代的需求與改變而必須作出調整（Bremner, 1991：216；Young，2000：158）。

政府透過互補模式運用這些資源，雖解決了社會福利龐大支出赤字的問題，同時卻也削弱了自己在公共服務所應盡到的責任，故公私互動合夥模式的適當性與否，除了可能妨礙了第三部門組織自主性的發展，甚至也會在政治面影響了新政權的選舉。這樣的夥伴關係除出從公共財理論以及第三者政府論兩派分別主張不同主導者所產生的大有為政府、小而美政府論述外（江明修、鄭勝分，2002），各學派之間從不同角度分析，亦有不同的詮釋：

（一）Wolman and Larry 提出「公有」（public ownership）、「管制」（regulation）、「誘導」（inducement）、「協力」（partnership）、「倡導」（promotion）、「民營化」（privatization）、「自由放任」（laissez-faire）等七種模式，

其中「協力」、「民營化」是將公私兩部門以平等互賴角度基礎建立關係的真正協力模式（李柏諭，2010：19）。

(二) Girdon 等依據經費提供、服務提供兩個構面是為何者提出，產生四種模式（Girdon and Kramer & Salamon, 1992；陳定銘，2006：420）。

1. 政府主導模式：政府為經費與服務提供者，此為一般所謂的福利國家模式。
2. 雙元模式：政府與第三部門各自提供福利服務的需求，兩者並無經費上的交集，而是處於平行競爭的範圍（各有其範疇），同時由政府 and 第三部門提供資金與傳送服務，但是各有其明確的範圍。
3. 合作模式：典型的合作模式是由政府提供資金，第三部門負責實際的服務傳送。但是相反的情形亦有可能，此種模型廣布於美國。
4. 第三部門主導模式：第三部門同時扮演資金提供與服務傳送的角色，且具有完全的主導能力。

表2-12 政府與第三部門關係之模式

功 能	政府主導	雙元模式(競爭)	合作模式	第三部門主導
經費提供者	政 府	政府與第三部門	政 府	第三部門
服務提供者	政 府	政府與第三部門	第三部門	第三部門

資料來源：Girdon, B., Kramer, Ralsh M. and Salamon, Lester M. (1992：18；陳定銘，2006：420)

Hodge和Greve等學者則認為公私協力過程，因涉及不同部門的混合運作，所以實務上會產生不同的至少5種類型（Hodge和Greve2007: 547，陳敦源等，2010：29）：1.因共同生產與風險共承而形成制度性的合作關係

(institutional cooperation for joint production and risk sharing)。2.長期基礎建設合約 (long-term infrastructure contracts)，根據長期且具法律性質的合約詳述產出的履約要件。3.公共政策網絡 (public policy networks)，強調在一些公共政策領域中利害關係人之間所形成的鬆散關係。4.公民社會與社區發展 (civil society and community development)，在其中夥伴關係乃是一種促進文化變革的象徵。5.都市更新與城鄉經濟發展 (urban renewal and downtown economic development)，譬如一些涉及到公私部門共同協商與合作的典型都市更新方案。

(三)施教裕 (1998) (林怡達, 2010: 12) 則認為依非營利組織來自政府財源的性質不同而會有四種不同的互動關係形態：

1. 獎助 (grant-in-aid)：政府以獎助者角色肯定或認同非營利組織的宗旨、角色功能及經營作法等，給予現金外並不過問經營方式、策略與結果等執行。
2. 補助 (subsidy)：政府會與被補助機構間有一些正式或非正式的合作協定，以在執行面與執行結果符合政府期待。依政府介入程度還可分為協助 (paron) 和夥伴 (partner) 兩種，前者以諮詢指導或行政支援為主，後者則指雙方在決策執行與資源投入上都是共享分擔與共同執行的。無論那一種類型，當執行成果不如預期時，政府有權要求退還部分補助款項或終止未來合作關係，但不具完全的強制力。
3. 委辦 (procurement)、購買 (purchase)：委辦和購買都是建立在具法律約束力的契約關係上，政府會將雙方權利義務與服務範圍、執行方式等明定於契約中，並強制要求履約與監督方式。在這種關係下，係將原本該由政府提供的公共服務轉移由民間提供，但服務品質與責任並不是完全轉由民間承擔，政府僅負監督之責。

在這些協力模式中，政府部門與第三部門參與深度的差異與合作關係的選擇結果，在執行面上各有其優缺之處，但總而言之，與私部門合作最大的不同是不再單純將民間單位視為「廠商」，合作的過程也不僅是「購買」，而是各多包涵民意期待與社會需求層面的意涵與重視。但在多年政府公共治理改革導致大幅促進民間參與公共事務的過程中，仍要冷靜思考公私協力夥伴關係並不是解決公共問題的萬靈丹（陳敦源、張世杰，2010）。協力過程中政府與第三部門建立關係所面臨的兩難困境，遠比第二部門企業間較單純的市場機制的競合夥伴關係更為複雜，其中尤以水平協調機制下管理者如何做到真正的公平互惠、以及如何區分雙方責任歸屬的層面，為執行面最大的問題。陳敦源等（2010：51）依據兩難困境、自我指涉、沒有管理者的管理、責任四個層面，分別說明夥伴關係協力過程的弔詭與兩難：

表2-13 公私協力夥伴關係（PPPs）的兩難困境

兩難困境的弔詭	互相衝突的價值選項或教條原則	解釋說明（從反動式修辭的角度來談）
協力夥伴的弔詭 Collaborator's Paradox	合作 vs. 競爭	PPPs強調協力夥伴之間平等合作與對等協商的過程。但在此過程中，有時會像男女談戀愛一般相互鬥智鬥趣，或像在商業合作或衝突協商過程中，所面臨到的類似「囚徒困境」中要選擇「合作」還是「不合作」的兩難困境。
自我指涉的弔詭 Self-referential Paradox	開放 vs. 封閉	協力式網絡結構的參與者為了強化內部的凝聚力，有時會形成區別異己或抵禦外辱的傾向。然而，若不擴展外界的支持與資源投入，也會有害於網絡結構的永續發展。
沒有管理者的管理弔詭 The Paradox of Managing without Manager	可治理性 vs. 彈性	網絡結構的概念一般強調水平式協調機制，而忽略了社會秩序的建構與維護有時不能建立在強調平等互惠的人性本善基礎上，因為有時人性是自私的，故也需要層級節制的輔助來維持秩序。此外，過於強調彈性將造成不確定

		性的增加，使得網絡關係難以治理。
責信弔詭 Accountability Pa-radox	責信 vs. 效率	公私協力期望創造附加價值，促進 3Es。然而，公私部門界線益加模糊，導致責信關係複雜，責任分派不清等問題。為釐清責任需求，也會徒增交易成本，使得效率等 3Es 價值無法完全獲致。

資料來源：陳敦源、張世杰（2010：51）

綜合以上論述，從公私協力的定義、協力關係與模式、以及協力之下的兩難，政府部門與第三部門參與深度的差異、合作關係的選擇結果，都將直接影響其資源分配、政策規劃、以及發展計畫的目標設定等。不再將民間單位視為「廠商」與「購買」，而是同時對民意期待與社會需求回應的重視，是雙方認知層面上最大的改變，但民間單位的組織健全性以及過去經驗，是否能跟上政府期待中應具備的高度與實力，也將影響組織勞務執行、組織正當性、社會觀感與績效成果，甚至會引發道德危機。

本研究所定義的公私協力，意指公、私行動者之間一種共同承擔風險、明確責信、程序透明的長期承諾關係，以對等立場共同建立目標與契約以完成單獨行動所無法達成的公共服務稱之，而協力的模式以及對彼此關係的認知，將會影響契約內容的擬定方式、以及裁量空間的大小，而對等關係的高低以及民間單位的實力與投入程度更將影響執行的互動過程與績效。故影響協力下組織的責信表現，應當包含公部門、私部門、與協力模式三大層面，下文將從這三方觀點進行探討。

### 參、社區大學責信表現的影響因素

#### 一、協力模式層面

Girdon (1992; 陳定銘, 2006: 420) 等依據經費提供、服務提供兩個構面是誰提出將協力分為四種模式，政府提供經費、第三部門提供服務是在合作利基上較為對等的模式，較無一方完全主導的爭議與關係極端不對等。以社區大學多年來的辦理方式來看，政府雖然每年會依照契約給予營運委託費，但金額僅佔社區大學收入的10%以下，其他要靠社區大學以更種手法自籌以達到營運經費的損益平衡，若有虧損則由承辦單位貼補。故社區大學的協力模式，照此來看比較屬於第三部門屬於同時扮演資金提供、與服務傳送的角色，應具有完全主導權的協力模式。

而依據施教裕 (1998; 林怡達, 2010: 12) 對非營利組織取得政府經費的分類來看，社區大學的經費屬於委辦 (procurement)、購買 (purchase)，雙方是建立在具法律約束力的契約關係上。在這種關係下，政府的認知自然將承辦單位視為廠商而不認為需要裁量空間與進行溝通；而承辦單位在參與也容易不自覺的放低身段，處處配合，以獲得下一次的承辦權。由政府單方面將雙方權利義務、服務範圍、執行方式等明定於契約中，並強制要求履約與監督方式，很有可能偏向對政府有利與保護的不平等條約，而這都源於雙方在採購委託過程中對彼此關係的認知程度。

而現行的契約與評鑑機制都是針對協力下的社區大學實體，並不包含政府以及承辦的民間單位，在這模糊的曖昧地帶，承辦人員的道德倫理操守相對非常重要。假藉辦理社區大學為承辦單位母體組織圖利、或是公部門利用評鑑要求社區大學代為執行個人政務，這些不正當行為可以很隱晦的躲藏在契約名義之下影響協力的品質與目標的達成。

故協力模式層面在對社大責信表現的影響包含三個意涵：協力關係模式、對夥伴關係的認知、以及個人道德倫理操守。

## 二、承辦組織層面

依據社區大學委託辦理實施計畫規定，可由公私立學校、公益性社團法人、財團法人三類組織辦理。這三類組織雖都是正規合乎法律的機構實體，但公私立學校有高中、大學和技術學院等級的不同，而社團法人與財團法人因設置基礎的不同，在規模與財務實力上本來就有差異。故組織的健全性，主要是指稱其決策階層的整體治理能力，如組織結構、社會聲望、生存能力、資源依賴、管理文化等。

無論是哪一類型的組織承辦社區大學，不可避免的必須先檢視社區大學發展目標是否與母體組織相符。對非營利組織而言，使命是前進的動力、熱情的來源、自然也影響資源投入程度以及實踐的決心。部分公益法人當初是為促成社區大學所設立，如承辦文山社區大學的「社團法人臺北市社區大學民間促進會」，其唯一使命就是促進社區大學的發展與落實。其它財團法人承辦單位各有其當初創設時的公益使命，辦理社區大學可能只是其中一項任務<sup>13</sup>，更遑論正規體系下的公私立學校在辦理非正規教育機構-社區大學在根本上的差異會有多大。雖然縣市政府透過營採購時提交的營運計劃書審查其辦理理念與發展目標，但在執行面上，當面臨資源的不足、優先順序的排列兩難時，如何抉擇仍不免受到承辦單位母體組織原始使命的牽絆，而影響社區大學的表現。

此外，承辦單位在承接社區大學之前，與公部門的互動經驗、承接專案的次數、以及專案屬性是否與社區大學業務領域相近，將會對社區大學責信表現造成影響。過去具備承接的經驗，優勢在於對公部門體制與運作流程的

---

<sup>13</sup> 公部門為了解決承辦的正當性，於 2010 修改補助獎勵要點，要求承辦單位需修正組織章程，將辦理社區大學列入其使命與發展業務之中以符合獎補助條件。

熟悉，在配合度以及目標設定的溝通過程相對順利，績效預期也許較易達成，也滿足公部門的期待；但反過來說，從資源依賴的角度來看，承辦單位大量承接政府專案，代表其收入來源的多元性不足，其外在環境對生存的威脅相對較高，對組織整體而言未必是好事。

故從承辦組織層面來看，其影響因素可能有組織健全性、使命專一程度以及過去承辦經驗三點。

### 三、政府政策層面

開放公民參與是公共治理觀點下優質表現的積極指標之一，但操作面上有其實際上的困難。基於民意的分散以及為顧及多數人之公共利益優先的考量，故有代議民主的產生，也就是透過選舉等方式選出民意代表、以及組成政府，代理公民處理眾人之事。在政府再造、官僚體制劇烈改變之下，以及解嚴後公民意識抬頭、公民運動積極參與公共事務與政策的情形下，政府必須將民意以及開放管道納為施政過程重要的一環，而產生審議民主（deliberative democracy）的概念。這個概念指稱「具有民主正當性的法律與政府政策，必須受到該立法與行政主張的公民們認定合理；而此認定須透過自由平等的公民之間之共同討論」。目前式審議式民主的公民參與模式約有一百多種，其中最常被運用的是公民諮詢委員會、公民陪審團、公民會議、焦點團體、公聽會以及民意調查等等，在現今如環保政策、社會福利政策乃至教育政策時常可見政府運用以上幾種方法管道開放公民參與，其重點在於參與之後，政府與民意之間是否對政策達到充分溝通與共識的建立。

而公民參與之前很重要的基礎是資訊的公開與透明。政府資訊公開法<sup>14</sup>第一條指出：「...保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴

---

<sup>14</sup> 政府資訊公開法民國 94 年 12 月 27 日公布實施。

及監督，並促進民主參與...」。所以主要精神除促進民眾對公共事務的瞭解外，政府也藉由「可被理解」的資訊公開方式，作為和民眾溝通，以瞭解其施政目標與民意期待的一致性。

從這個觀點來看社區大學的責信表現，首先可以發現縣市政府在辦理社區大學的目標期待是否與民意一致是非常重要的，是否透過公開的管道進行充分的溝通，抑或是辦理社區大學的政策僅是隨著年度預算的多寡來決定。而委託機制與評鑑辦法十多年來一直是社區大學委辦以及經營的規範依據，從一開始的試辦計畫至今，期間經過萌芽期、委託試辦期與正式期三階段，多次的修訂可以看出台北市政府對改變以及實際需求的回應性，但政策方向、精神與委辦金額等的改變，故政策的不穩定與不可預期性是否也會對社區大學表現造成影響是政府層面的第二個因素。

事實上資訊公開可說是現今民眾對所有部門的基本要求，並不只限於政府資訊。公開資訊對非營利組織責信來說同等重要，尤其是在回應利害關係人的期待上。公開的資訊必須包含幾個特性：1.可理解性：資訊的表達、形式與內容是以可以被閱讀者理解的、2.可取得性：公開的資訊必須是可以在閱讀者需要時可以找到並取得，強調在工具選擇的友善以及主動公開程度、3.時效性：資訊最重要的是即時性，以及隨時發展進行更新；而這些標準同樣適用於所有類型的組織。故資訊公開程度可說是責信表現的基本要素之一，若不具備公開透明的要素，利害關係人將無法檢視與衡量被責信者具體的實際表現。此為檢視責信的前提必然基本元素，故不在本研究探討範圍，將依協力模式層面、承辦組織層面以及政府政策層面進行研究探討。

表 2-14 社區大學責信表現影響因素與觀察要項

層面	觀察要項
協力模式層面	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 對彼此的認知</li> <li>2. 協力關係模式</li> <li>3. 道德倫理操守</li> </ol>
承辦組織層面	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 組織健全性</li> <li>2. 承辦經驗</li> <li>3. 使命專一程度</li> </ol>
政府政策層面	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政策穩定性</li> <li>2. 目標期待與民意一致性</li> </ol>

資料來源：本研究整理

## 第四節 本章小結

本章首先介紹社區大學強調知識解放公民社會的創設源起，以及其歷經草創期、委託期到穩定期的營運過程；在公私協力的運作模式下，受政策轉變與民意期待的影響，社區大學委託辦理逐漸朝向自治化的方向發展。故本研究嘗試從社區大學的自律角度，探討社區大學對公民社會負責的責信表現意涵及其影響因素。

1980年代後政府的種種改革顯示，治理結構與運作已從過去的傳統父權、官僚主義，朝向顧客導向、促進公民參與、強調回應效率與資訊透明化等趨勢，逐漸重視治理績效的優質化。但大幅開放民間參與、公私協力運作模式下，產生了公辦民營、半公半私等組織型態，授權之後的責任必須重新界定等變化，這些治理結構、組織型態以及公共服務提供型態的轉變，和多方利害關係人期待讓這些委外公共業務的績效衡量，以及辦理的公私部門責信表現定義以及評估都面臨挑戰，而有重新思考的必要。完整的責信機制正是優質治理的基礎，同時也是組織自律的表現。

從這些措施舉動也顯示政府責信跳脫傳統行政責信中，只強調依行政流程對上層級職務負責以及法制規範的觀點，而轉為整體公民社會負責。這並不代表法律的約束力轉弱，而是顯示出民意認知、文化價值以及道德觀感等所匯聚形成的社會規範的重要性，必須被納入責信意涵的要素之中考量。

社區大學是縣市政府委託下，由民間單位承辦後，進行招募，將相當人力組成專責社區大學的行政架構與工作團隊，以推動「社區居民終身學習機會、提升其人文素養與生活知能、培育社會健全公民及促進社區發展」為目標的組織，具有相當實體規模與業務範圍，故可說是在承辦單位與政府部門協力下的產物。以職屬角色關係來看，社區大學經營團隊第一必須向承辦單

位負責，確保執行社區大學與母體組織之使命與發展任務的一致與不違背性；第二必須向社區民眾負責，在確保提供終身學習與公共議題參與實踐的場域同時並滿足社區的期待與需求；第三方面必須向政府部門負責，針對政府契約委託的目標績效達成與否以及過程合法性負責。因此從公私協力的模式之下來看，社區大學責信內涵意指營運過程與結果是否落實目標績效的達成、以及其正當性兩大構面，而承辦單位的組織因素、公部門的政策因素、以及公私協力互動模式三方面將對社區大學的責信表現造成影響。

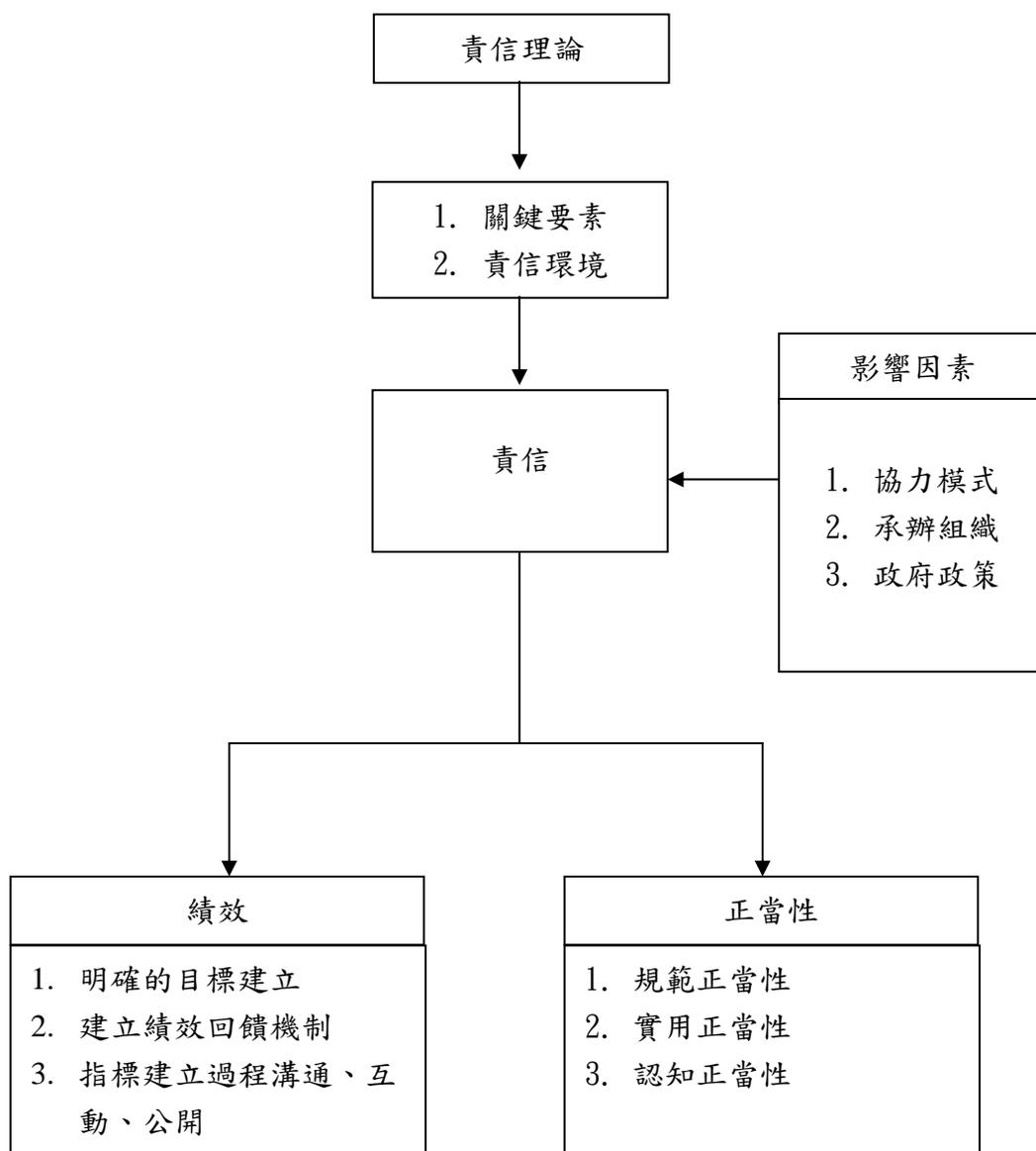


圖 2-6 社區大學責信與影響因素建構流程  
資料來源：本研究繪製

## 第三章 研究設計

### 第一節 研究架構

本研究欲探討台北市社區大學，在政府透過委託辦理的運作方式，歷經十多年的經營經驗後，對社區大學來說究竟認為責信意涵為何？以及哪些因素會影響社區大學的責信表現。透過第二章對責信理論論述的分析與歸納，本文認為責信的四大共通關鍵要素包含績效、法律、公開與利害關係人回應；以及責信環境理論的觀點指出責信應該是在多元環境下由多方力量等影響力互相參與抑制而產生，建立起公私協力關係下所辦理的社區大學責信，具有績效以及正當性兩大構面。以下就兩構面的意涵以及觀察項目加以說明並製表：

#### 壹、 績效 (performance) :

績效責信是在明確的目標建立與引導下，透過彼此溝通、互動、以及公開，促進對目標以及衡量指標間的連結與了解；並能謹慎運用獎懲機制以回饋組織績效表現的達成表現。故績效的三大關鍵要素意涵為：明確的目標建立、指標建立與評估過程溝通、互動、公開、以及建立績效和回饋機制。

一、 **明確的目標建立**：明確的目標是引導組織落實使命以及校準行動方向的隼，進一步並可影響個人工作動力以及強化責信表現。社區大學在黃武雄老師等多位學者促成下，以「活化社區、解放社會力、培育公民參與社會事務的能力」為創始目標，而正因為其名稱定位為「社區」的大學，在地社區的特性當然也必須展現在辦學的目標中，故社區大學目標是否明確必須同時包括創始目標以及特色目標。而自2003年起社區大學普遍以公辦民營方式委託非營利組織辦理之後，目標應該是在政府、承辦單位以及社區三方共同期待下所建立，並可從公開的資

訊、辦學年度短中長期計畫等處看出其目標落實程度，以做為其執行成果績效的指標。換句話說，領導者能在發展變革以及政策影響下，清楚界定社區大學的目標、並明確設立是責信中績效構面的第一要素。

二、 **指標建立與評估過程溝通、互動、公開**：績效的評估是透過檢視個人及組織，了解工作表現好壞而產生激勵或修正、以及發現問題，且衡量指標揭露與公開可以與利害關係人達到良好溝通，瞭解組織與個人期待驗證。正因為指標涉及個人與組織、以及利害關係人與組織彼此之間的多重關係，對目標、工作優先順序性、以及組織禁忌等認知的差異等影響，故其建立與評估方式必須經過充分討論與互動，並在公開的情形下建立，評量結果才能真正具有意義。故指標建立過程是責信績效表現的第二要素，社區大學是公私協力下的產物，其利害關係人包含社區、學員、教師、志工與行政團隊、以及公部門與承辦單位等，現行的績效衡量指標包含評鑑指標、契約規定等，可以從建立過程中擬訂方式利害關係人參與情況進行觀察。

三、 **建立績效回饋機制**：當管理者在進行績效評估之後，若沒有給予適當的獎勵與懲戒，將顯得評估過程毫無意義，白費力氣，進而影響個人士氣與表現。而過於強烈的獎懲亦會造成反效果，導致工作成效獎勵導向，以獎勵為努力誘因，故回饋機制雖為必要但方式的選擇必須謹慎。社區大學肩負社會使命，強調的是共同參與精神以及協力夥伴關係，故管理者適合以監督或控制的角色，以開放的心態促進公開的交流與討論時，可從定期舉辦聚建設性的交流會議，由協力雙方或社區大學夥伴間，專注於目標績效的檢視與成果檢討並進行修正，取代一次性具批判意味的獎懲。故合理的績效回饋是責信的績效構面第三要素，可以從現有的回饋機制進行觀察。

## 貳、 正當性 (legitimacy) :

正當性包含外界認可程度以及個人觀點判斷是否合理恰當兩個層面，擴展到組織的角度，可以說是「一個實體組織，被所有利害關係人所期待與認可的程度」。也就是說，一個實體組織的正當性，是被有形條文的合乎法律性、以及規範、價值、信念與界定等約定俗成的無形約束，所建構的社會系統下被認為是合理正確的。換句話說，個體的表現正當性是被當代社會所建構出來的，包含法律規定、個體的發展歷程、社會觀感、信任程度與利害關係人諸多期待等等多方要素所形成。本研究採用Brinkerhoff (2005) 提出組織的正當性包含三個類型，包含：規範的正當性 (Normative of Legitimacy)、實用的正當性 (Pragmatic of Legitimacy)、與認知的正當性 (Cognitive of Legitimacy)，以下分別以社區大學正當性表現觀察要項進行說明。

- 一、 **規範的正當性**：整體而言，規範的正當性指透過效率與效益表現、組織特性與價值、以及工作團隊的社會地位等層面被認同評價而獲得。社區大學之所以異於其他補教機構，正是因為其肩負促進終身學習與公民參與公共事務的使命，由此展現其存在的意義與對社會的價值影響，進而在執行面從學員人數、開課課程、社區參與、補助款與學分費收入的運用等多項效率與效益指標展現其正當性；半志工性質的工作團隊組合以及承辦單位領導者的公益使命形象，在取得大眾認同的同時，社會自然也依此對社區大學進行評價。
- 二、 **實用的正當性**：意指透過服務與產品的交易，利害關係人以及組成份子具有高度的參與意願，並在參與後得到期待滿足與價值感。社區大學提供課程選習服務，但更大比重的是喚起社區民眾的興趣與意願，投入對該社區公共議題的關注，包含文化史實的保存、自然環境的保護、弱勢族群的關注等，更進一步的是對整體國家政策以及社會問題

的敏銳覺察與理性思考，發揮公民監督的力量共同促進社會進步。可以觀察的面向包含課程門數與學習人次的一定水準、社區活躍強度與公開的成果紀錄等，觀察其帶動社區參與的時間深度與人數廣度。

三、**認知的正當性**：社區大學的目標與行動價值，能否被利害關係人認同、理解並且滿意到被認可是無法取代，是認知正當性表現的兩大意涵。這會牽涉到社區大學存在的意義與價值是否被大眾普遍認識或誤解的根本問題；如果在誤解的情況下，那麼社區大學的表現將無法滿足其期待，則認知上的正當性就無法展現。可以從社區大學被協力夥伴的依賴程度如委託計畫件數與多元性、志願服務性社團活躍與持續性作為觀察指標。

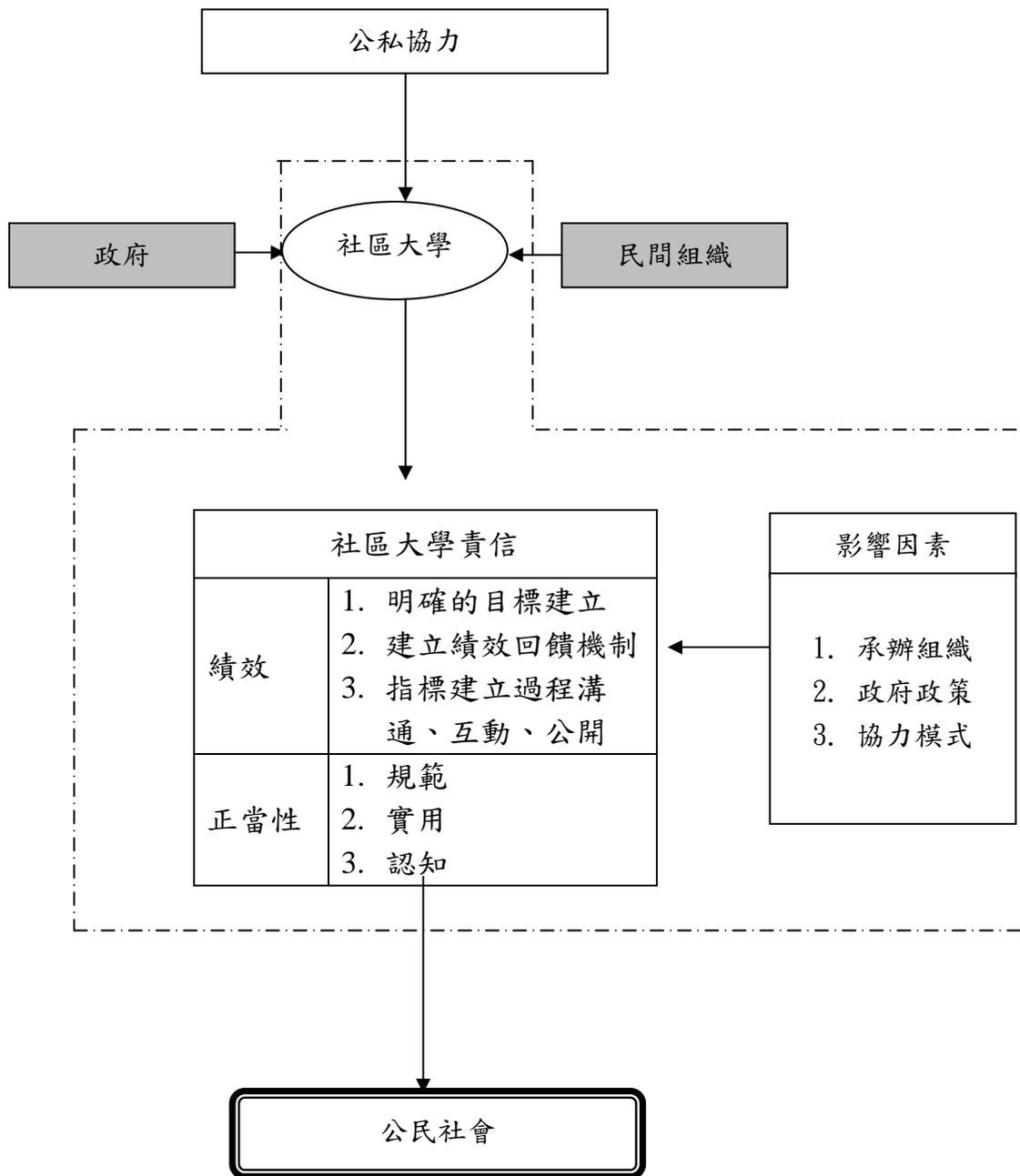
表 3-1 社區大學責信構面、意涵與觀察項目

構面	意涵	觀察項目
績效	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 明確的目標建立</li> <li>2. 指標建立與評估過程溝通、互動、公開</li> <li>3. 建立績效回饋機制</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 包括創始目標以及特色目標、三方共同期待下建立、公開落實情況。</li> <li>2. 開放溝通的管道、指標呈現協商軌跡</li> <li>3. 績效評估後回饋方式</li> </ol>
正當性	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 規範正當性</li> <li>2. 實用正當性</li> <li>3. 認知的正當性</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 收支效率、使命實踐、手段正當、社會影響力與公信力。</li> <li>2. 課程門數與學習人次的一定水準、社區活躍強度與公開的成果紀錄</li> <li>3. 伴依賴程度、委託件數與多元性、志願性社團活躍與持續性</li> </ol>

資料來源：本研究整理

### 參、社區大學責信表現的影響因素

影響責信表現的因素包含三個層面，分別是「協力模式層面」、「承辦組織層面」以及「政府政策層面」。協力關係層面意指對彼此的認知、協力關係模式以及個人道德倫理操守；承辦組織層面包含組織健全性、過去承辦經驗以及使命專一程度；政府政策層面則包含政策穩定性以及目標期待與民意的一致性等觀察要項。這三個層面會影響營運的主導權歸屬、投入資源多寡、溝通裁量空間、政策一致持續、以及回應利害關係人期待等，進而對社區大學辦學績效表現、使命實踐、以及服務品質、社會信任、參與程度等正當性表現。本研究的論述認為這些因素並非個別性的造成某責信構面的單一表現，而是在社區大學整體運作的執行過程，從目標、執行、到利害關係人期待下的責信表現息息相關。對工作實務者的過去經驗與認知而言是否認同此論述，亦是本文將透過研究後分析探討的目的之一。研究設計架構詳見圖 3-1。



----- 代表研究範圍

**圖 3-1 本研究架構**  
資料來源：本研究繪製

## 第二節 研究方法

本研究運用文獻分析法(Document Analysis)以及半結構式訪談法(semi-structured interviews)，進行資料的蒐集：

### 壹、 文獻分析法(Document Analysis)

本研究之次級資料，主要為各項對社區大學進行的實證研究結果、社區大學補助經費統計資料、年度營運成果摘要、以及第十屆全國社區大學研討會摘要報告等，來源自教育部電子報、社教司統計報表、台北市政府公報、教育局所屬之台北市社區大學聯網、各社區大學官方網站等公開網站。希望能從資料檢視過切入實務現象，以更能貼近台北市社區大學發展現況與整體政策環境的觀點。

### 貳、 半結構式訪談法 (semi-structured interviews)

半結構式訪談又稱為引導式訪談，本研究選擇的考量有二，首先本文目的在了解社區大學責信及其影響因素，因為該研究主題與用詞在社區大學實務界並不常見，為控制受訪者基本的偏誤故採取引導式的訪談，可隨時依實際發生狀況做彈性調整；另透過文獻的探討與思考，研究者已建立社區大學責信構面意涵與其個別觀察要項，除透過訪談者經驗分享、個人認知等因素瞭解對責信的定義看法，也希望透過訪談瞭解受訪者對本研究建構之責信意涵的想法。故本研究設計訪談大綱，以開放式問題進行訪談。

### 第三節 研究範圍

#### 壹、 研究對象

本研究以公私協力下委託辦理的台北市社區大學為觀察標的，探討社區大學的責信為何，以及影響其責信表現的影響因素。依法規定社區大學須設置專任校長與執行秘書各一名以處理社大經營之管理業務，因實際職稱與職責內容因校而會有所差異，故本研究雖以各社大校長為優先選擇訪談對象，但可由校長指派治理階層、實際參與校務營運之資深人員替代。

#### 貳、 樣本選取

全國第一所社區大學文山社大設置在台北市，爾後的 11 所社大也在五年間陸續成立，除歷經社區大學從萌芽期、試辦期與正式辦理期至今，一路以來的法規演變，與公部門建立關係時間長遠，經手承接委辦業務與招標作業過程相對熟練。而台北市設置 12 所社區大學的數量居全國各縣市之冠，顯示台北市政府在管理經營的經驗也相對會高出其他縣市；並考量同一市政府辦理之下，不會有地方政府設置社區大學法規與執行面上的差異而有跨縣市差異之變數影響。

目前台北市共有 12 所社區大學，依照台北市教育局社大聯網公告的設立日期排序如下表，因本研究的時間限制，無法對 12 所社大都進行訪談。故依設立時間將社區大學分為萌芽期（1998~1999 年）、試辦期（2000~2001 年）、正式辦理時期（2003 年）三個族群，各時期皆有不同的經驗與知識的凝聚。因為本研究欲透過參與社區大學經營管理的高階資深人員的看法，探索從經營團隊角度來看待公私協力的關係下，對社區大學責信的認知與期待，故先排除由正規學制學校、採選擇性招標承接辦理的中正社區大學、中山社區大學、大安社區大學三所社大。再依三個時期不同選出評鑑特優的三所社區大學作為樣本代表。

表 3-2 台北市社區大學一覽表

項次	名稱	設立時間	承辦單位
1	台北市文山社區大學	1998/9/28	社團法人臺北市社區大學民間促進會
2	台北市士林社區大學	1999/9/1	財團法人崇德文化教育基金會
3	台北市南港社區大學	2000/8/18	財團法人致福感恩文教基金會
4	台北市萬華社區大學	2000/9/9	財團法人九九文教基金會
5	台北市大同社區大學	2001/7/25	財團法人淨化社會文教基金會
6	台北市信義社區大學	2001/7/25	財團法人光寶文教基金會
7	台北市松山社區大學	2003/2/25	財團法人泛美國際文教基金會
8	台北市中山社區大學	2003/2/25	臺北市私立 稻江高級護理家事職業學校
9	台北市內湖社區大學	2003/2/27	財團法人愛心第二春文教基金會
10	台北市中正社區大學	2003/2/25	臺北市私立開南高級商工職業學校
11	台北市大安社區大學	2003/2/25	台北市私立金甌女子高級中學
12	台北市北投社區大學	2003/2/25	財團法人臺北市北投文化基金會

資料來源：台北市社區大學聯網

總結來說，本研究樣本選擇有以下幾點因素考量：

1. 避免縣市差異：選擇同一縣市社區大學，可避免跨縣市政府在管理法規與資源分配差異方面的變數，以及不同承辦人員因素影響。
2. 辦理經驗豐富、數量居冠：台北市 12 所社區大學在各縣市來看，數量居冠，政府與民間互動、以及民眾參與社區大學相對經驗豐富，有其探討的意義。
3. 領先意涵：台北市辦理的社區大學，具有都市化、現代化以及公民素養平均較高的特性，其相關辦法與措施，長久以來對其他縣市政府而言多少帶有仿效與帶動的意味存在，故值得對其營運經驗進行探討。
4. 穩定性高：

(1) 市局穩定：近年來未經歷過縣市升格、合併等變動，亦可避免政治因素影響樣本的基本共通性。

(2) 人員未異動：台北市教育局主要承辦楊專員被稱為是社大之母，十多年來未曾異動，儘管科長以上層級多次異動，但對話窗口與執行風格的穩定性亦可減少對樣本進行觀察的影響。

5. 基本一致性：評鑑是目前社區大學績效表現以及承辦權決定性影響的唯一工具，依等級分為特優、優等、甲等依序而下，故從中篩選出評鑑特優的三所社區大學作為訪談對象，在績效表現有基本的一致水準；而探討同屬公部門認可的頂尖社區大學對責信的意涵是否具有差異，亦是值得探討之處。故最後篩選出萌芽期創設的台北市文山社區大學、試辦期設立的南港社區大學、以及正式辦理時期設立的松山社區大學、以及全促會做為本研究的四個樣本。

表 3-3 本研究受訪單位

項次	名稱	設立時間	承辦單位
1	台北市文山社區大學	1998/9/28	社團法人臺北市社區大學民間促進會
2	台北市南港社區大學	2000/8/18	財團法人致福感恩文教基金會
3	台北市松山社區大學	2003/2/25	財團法人泛美國際文教基金會
4	全國社區大學促進會	1999/9/19	社團法人

資料來源：作者自行整理

治理高層則指主任秘書以上人員，包含主任、副校長、校長，以校長、副校長為優先訪談對象，或因應校方指派上述人選之一接受訪談。因受訪者皆為社區大學現職人員，雖依研究倫理事先說明錄音紀錄的必要以及逐字稿運用授權並取得書面同意，但為避免利害關係人針對受訪者個人言論內容引

發不必要的誤解、以及影響該校的外界觀感與夥伴關係，本研究以下將以代碼 A、B、C、D 來代表此四個受訪組織。

表 3-4 本研究受訪對象與代號

樣本代號	受訪者職稱	受訪者性別	訪談日期	訪談方式
A	校長	女	2012/5/22	面訪/錄音
B	主任	男	2012/5/18	面訪/錄音
C	副校長	男	2012/5/18	面訪/錄音
D	秘書長	女	2012/5/16	面訪/錄音

資料來源：研究者整理

## 第四節 資料蒐集與分析

本研究透過半結構式訪談蒐集初級資料，採用 Miller 和 Crabtree(1992；張芬芬，2010：92) 所提出資料分析四種模式之中的「模板式」進行整理分析。

模板式 (Template Analysis Style) 指研究者將預先建立的分類系統做為模板，以半開放方式對有意義文字進行分類，以詮釋方式解釋其關聯性，然後提出文字驗證做出結論報告 (張芬芬，2010：92)。故下文將首先對訪談逐字文稿進行檢視，篩選出有意義文字的進行初步分析單位解讀與概念性編碼；其次將概念編碼依據本研究建立的責信構面與影響因素三大層面作為模板調整類目與進行分類。並於第四章進行關聯詮釋與文字驗證的程序。

### 壹、從逐字文稿到辨識分析單位

表 3-5 逐字文稿編碼範例一

訪談編號 A	性別：女
訪談日期：2011/5/22	訪談地：台北市
訪談逐字稿	概念編碼
	分析單位
我同意，再同意不過了，因為我們其實社區大學我一直在提醒大家就是， <u>社區大學是教育改革運動的產物。</u>	(A1) 社區大學的起源 定位：教改運動
他是 410 教改之後，410 教改有廣設高中大學，那因為廣設大學對國家財政來講負擔大，然後他要花很多錢跟很多時間來運作，所以 410 教改人士，包括黃武雄教授他們才提出那廣設社區大學這樣子的一個，一個變通的作法，那就是一所大學，	(A2) 社區大學宗旨目

<p>就可以十所，二十所社區大學，是這樣的想法，所以<u>社區大學真正要的宗旨目標絕對是建構公民社會。</u></p>	<p>標是建構公民社會</p>
<p>有一些社區大學到後來<u>因為政府，或各方面的獎勵的關係</u>，所以他們就會說我們<u>社區大學為什麼一定要關心社會運動</u>...</p>	<p>(A3) 政府、獎勵等因素影響社區大學強調公民社會</p>
<p>我覺得這個<u>你被生下來就是因為社會運動的關係</u>，那當然就是說社區大學有<u>可以有多元的目標</u>，可是絕對不可能說不關心社會議題這樣，所以社區大學其實是在<u>協助人認識他的處境，認識他的問題</u>，然後繼而去他自己給他能力讓他自己去<u>改變他自己的</u>生活，那個人的問題常常是<u>共同問題下的一個個體</u>的表現而已，他並不表示說是這個人特有的問題，所以在這種普遍的個人的問題所呈現的社會問題就是公民社會要關注的，也就是我們相信以個人資歷他可以改變他個人或家庭的處境之外，其實有<u>更多的社會外力是我們需要共同改變的</u>，這就是個體跟群體之間的差異，或者是說公共性的差異。</p>	<p>(A4) 社區大學可以有多元的目標，但一定要關心社會議題</p>
	<p>(A5) 社大存在的意義包含個人、群體、環境、能力、改變、</p>

資料來源：研究者整理

表 3-6 逐字文稿編碼範例二

訪談編號 B	性別：男
訪談日期：2011/5/18	訪談地：台北市
訪談逐字稿	概念編碼
	分析單位
<p>如果說以(黃武雄)老師所喊出的第一個口號，<u>解放知識</u>的這樣子一個方向走的話，其實在社大開始之初。</p> <p>我已經在這個社大已經七年多了，在開始之初其</p>	<p>(A1) 社區大學創設目標是解放知識</p>

實它的方向可能還是沿著這樣的方向去走，那我想全促會也是很重要一個導引的，站在一個領導的方向，在這個方向做一個領導。但是對社大來講，我的感觸，7年多的一個感觸。如果你自己沒有辦法，生存下去的話，其實喊口號或者說朝那個方向走，其實變成就是說……。

只是一個口號，你可能做不到，而且慢慢的就是說這十年多的歷程來講的話，就可以看得到其實喊出來的有一些共同的口號並不多。能夠持久的也不多，那我認為是說辦學最重要，要有自己的風格，那至於是說朝哪個方向，大家是不是一致性，我想可能不是大家社大都有這樣的想法。

所以我認為，我們社大走的是自己的方向，當然我們不違背，或者說否定當時開始所喊出來的口號，我們不會。那只是說我們目前來講的話，其實我們的辦學的績效很好，我們從96年開始，去年到100為止，我們已經五年的評價特優了。當然這樣子一個績效是我們加入了很多一些的社區議題、社區活動。然後講我們的課程，不是像開始被人家垢病的說是補習班的課程，或者是說全都是藝能性的課程，那麼以商業導向為主的，那麼我們加進了這些議題課程之後，其實我們的課程就很豐富，當然來評鑑的這些委員都是具有專業性的這個身份背景的人，他們不是大學教授，然後就是曾經也許辦過社區大學的經營者，所以他們對於我們能夠拿到特優的成績，其實他們在各方面都有考慮。我是真的就是說，剛才回答您的問題的話，就是認為我們會朝著這個方向去走，可是我們不會把它當做唯一的一個最主要的經營的目標，而且是強調我們社大是要辦理出自己的特色出來。當然我們要配合政府的政策，政

(B2) 生存威脅會影響社大目標的改變

(B3) 目標最重要的是辦學有自己的風格，

(B4) 不必所有的社大目標一致，走自己的方向

(B5) 基本目標不違背創設目標

(B6) 績效包含社區議題

(B7) 績效經由專業者多方考量後評斷

(B8) 對社區大學的定義：知識解放、特色、

<p>府的政策在每一個年度當中可能有有一個主題主軸。我們當然很願意配合他們將我們的課程當中有納入這些主題性的這些議題議程。</p>	<p>政策配合</p> <p>(B9) 非常願意配合政策主軸調整社大發展目標</p>
---	--

資料來源：研究者整理

## 貳、調整類目到分類

透過半結構式訪談過程中主題的引導，依據意義單元所做的概念編碼屬性比較明顯，較清楚受訪者所要表達的意涵進而進行分類。分類後將相同分析屬性的概念編碼進行比較與歸納，則會發現部分概念編碼必須進行解構以釐清其類別歸屬，故不斷重複分類與比較完成分類，並將於第四章進行詮釋探究其關聯性與驗證。

表 3-7 調整類目與分類範例

概念編碼	分類/命題	層級
(A16)期待法規訂定層次是在教育部的高度 (B36)社區大學責信表現依法趨向 (C35)當初政府為了救一般大學而開放其經營社大 (D13)社區大學發展受政治因素的影響而有階段性的改變	政策穩定性	影響因素-政府政策層面
(A7)社區大學萌芽期公部門認知與心態是不習慣、害怕 (B51)法規應包含對社區大學的尊重與自由度 (C37)法規是評鑑以及監督的依據 (D17)民意代表會對政策與立法造成影響	目標期待與民意的一致性	

<p>(A13)對等，你根本不用去用一種好像人民是小朋友的態度去去安撫這些人</p> <p>(A21) 受個人視野、心態與位置影響，強迫接受，社區大學不堪其擾</p> <p>(C53)承辦人員對夥伴關係要當朋友不要當仇人</p> <p>(A41)現行法規對學公私協力的認知比較把社區大學當作是政府採購的一個計劃的廠商很不客氣</p>	<p>對夥伴關係的認知</p>	<p>影響因素-協力模式層面</p>
<p>(A19)評鑑制度檢查不到承辦單位的死角</p> <p>(C46)參與社大的人基本都有道德操守，氛圍會約束自己</p> <p>(C54) 承辦人員不能走政治，會錯誤評估社區需求</p> <p>(A33) 稍微這樣做一點偏差的行為，別人會開始懷疑你是不是其他也這樣</p> <p>(A34) 掌權者道德操守影響外界對社區大學的信任</p>	<p>個人道德倫理操守</p>	
<p>(A18)公私協力關係現況不對等、現行溝通協商空間差</p> <p>(A30) 有時候我們會跟公部門拉扯矛盾，那有時候我們會跟公部門合作</p> <p>(B6)社區大學結盟以落實政策與目標的實踐</p> <p>(D9)法源反而造成上下關係</p>	<p>協力關係模式</p>	
<p>(A19)評鑑制度檢查不到承辦單位的死角</p> <p>(B30)實體社大對社區大學營運的影響</p> <p>(C63)社區大學組織架構的健全會影響自律強度</p>	<p>組織健全性</p>	<p>影響因素-承辦組織層面</p>
<p>(A28)工作團隊的組成背景與經驗對績效表現的影響</p> <p>(C59)具備承接政府專案的能力才能展現社區大學的特色與永續</p> <p>(B21)承辦單位過去經驗不在篩檢條件</p>	<p>承辦經驗</p>	

<p>(A26)私校辦理社區大學的心態造成限制  (A27)法規對私校辦理社大績效表現的影響  (B37)承辦單位理念強度影響責信表現  (B22)承辦人員有理想的話就會帶的非常好  (B23)承辦單位理念態度會對社大績效表現的影響  (C2) 宗教使命、背後團體影響社區大學目標與執行</p>	<p>使命專一性</p>	
<p>(A37) 母法對於社大的公共性彰顯不清楚自然社區大學就難以落實  (C18)生根社區與發展社區特色造成市場區隔  (A3)社區大學宗旨目標是知識解放、建立公民社會，不可違背創設起源的定位  (A5)社區大學目標改變、知識解放之外公民社會變得更多元  (A24)社區大學績效定義包含社會改革、特色  (A40)法規明訂社區大學理念目標比較重公民社會的力量的重要性  (A14)台北市社區大學為多元目標</p>	<p>明確目標的建立</p>	
<p>(A39) 法裡面公私協力這個精神是很重要的、積極性公共性、參與性與學習結合，給一些鼓勵  (A43)應該要包含說雙方，協立雙方的權利義務，然後雙方都願意提供的資源，還有就是包括說他在這個過程中協商的管道跟空間  (B27)社區大學取得政府補助前提是應有良好績效  (B55)對公部門承辦人員個人需求配合度會列入評鑑評比。</p>	<p>建立績效回饋機制</p>	<p>績效</p>
<p>(D47)透過民主、討論過程  (A42)現行法規欠缺協力精神、一些尊重和對等關係，提供和協助，扮演好角色，一起來討論  (A43)法規是社區大學運作的依循，應該要包含協力雙方的權利義務，雙方都願意提供的資源、以及過程中協商的管道跟空間  (D16)立法過程的公開與參與程度</p>	<p>指標建立過程溝通、互動、公開</p>	

<p>(A2)社區大學責信對象是公民社會</p> <p>(A9)社區大學對社會的影響力是獨一無二的</p> <p>(A22)公部門對社大的認知與政策是希望框住這個洪水猛獸</p> <p>(A23)公部門受輿論影響認為快樂學習就好，並影響政策</p> <p>(A25)承辦單位使命對社大績效表現的影響</p> <p>(B15)社區大學表現兼具公益以及損益平衡</p> <p>B17)評鑑等地、專案執行力、電子報、刊物形容社大好壞</p> <p>(B25)社區大學回應社區在地需求</p>	<p>規範正當性</p>	
<p>(A12)社區大學績效包含人數、社區議題多少、志工等</p> <p>(A24)社區大學績效定義包含社會改革、特色</p> <p>(C10)公民培力與社區特色結合性</p> <p>(C11)課程回應社區特色</p> <p>(C61)必須具備帶領社區與公部門對話的能力</p>	<p>實用正當性</p>	<p>正當性</p>
<p>(A8)社區大學茁壯後面臨的價值評斷偏主流化市場化</p> <p>(A11)公部門對社區大學認知的吊詭</p> <p>(B19)學員對社區大學的認識與了解</p> <p>(C33)社區民眾以需求檢視社區大學</p> <p>(C47)學員的期待不只是消費課程，也包含情感的連結</p> <p>(A6)對社區大學定位的誤解為學習就好(A23)</p> <p>公部門受輿論影響認為快樂學習就好，並影響政策</p>	<p>認知正當性</p>	

資料來源：研究者整理

## 第四章 研究結果與討論

本研究認為責信關鍵要素包含績效、法律、公開與利害關係人回應、以及多元環境下由多方力量互相參與抑制而產生，建立起公私協力關係下所辦理的社區大學責信，具有績效以及正當性兩大構面。以下就表 4-1 兩構面的意涵與觀察項目進行檢視，探討資料間關聯性，並分析受訪者對於社區大學責信表現影響因素的看法，與研究架構設計之間的異同。

表 4-1 社區大學責信構面及其影響因素之意涵與觀察項目

構面	意涵	觀察項目
績效	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 明確的目標建立</li> <li>2. 指標建立與評估過程 溝通、互動、公開</li> <li>3. 建立績效回饋機制</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 包括創始目標以及特色目標、三方共同期待下建立、公開落實情況。</li> <li>2. 開訪溝通的管道、指標呈現協商軌跡</li> <li>3. 績效評估回饋方式</li> </ol>
正當性	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 規範正當性</li> <li>2. 實用正當性</li> <li>3. 認知的正當性</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 收支效率、使命實踐、手段正當、社會影響力與公信力。</li> <li>2. 課程門數與學習人次的一定水準、社區活躍強度與公開的成果紀錄</li> <li>3. 夥伴依賴程度、委託件數與多元性、志願性社團活躍與持續性</li> </ol>
協力模式層面	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 對彼此的認知</li> <li>2. 協力關係模式</li> <li>3. 道德倫理操守</li> </ol>	
承辦組織層面	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 組織健全性</li> <li>2. 承辦經驗</li> <li>3. 使命專一程度</li> </ol>	
政府政策層面	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. 政策穩定性</li> <li>4. 目標期待與民意一致性</li> </ol>	

資料來源：本研究整理

## 第一節 社區大學績效意涵

績效責信是在明確的目標建立與引導下，透過彼此溝通、互動、以及公開，促進對目標以及衡量指標間的連結與了解；並運用獎懲機制回饋績效達成表現。以下將從績效的三大關鍵要素意涵：明確的目標建立、指標建立與評估過程溝通、互動、公開、以及建立績效和回饋機制進行分析。

### 壹、明確的目標建立

社區大學在黃武雄老師以及多位學者促成下，以「活化社區、解放社會力、培育公民參與社會事務的能力」為創始目標，而正因為其名稱定位為「社區」的大學，在地社區的特性當然也必須展現在辦學的目標中，故社區大學目標是否明確必須同時包括創始目標以及特色目標。

社區大學是教育改革運動的產物…社區大學真正要的宗旨目標絕對是建構公民社會，那有一些社區大學到後來因為政府，或各方面的獎勵的關係，所以他們就會說我們社區大學為什麼一定要關心社會運動，我覺得這個你被生下來就是因為社會運動的關係，那當然就是說社區大學有可以有多元的目標，可是絕對不可能說不關心社會議題這樣。…是知識解放跟公民社會這個理念在同時並行，那不同的地方有不同的差異，例如說知識解放怎麼做，公民社會怎麼做有不同差異，可是就是說在其他的社大開始進來的時候，社區大學的目標的多元化就開始了，在這個多元化之下呢，倒不至於說大家會認為說公民社會不重要，而是大家會覺得說其他的成人學習、終身學習、樂在學習可能更重要，或者是說這個是比較容易達成的目標…（A1）

當然在（黃武雄）老師那邊，建立學術社團，那個東西是框在那邊的，可是他執行上面還會有不同的，那所以跟到每個人前面的辦學理念，推展到每個發展目標，社區大學它就是一個在地化的東西，你一定要生根那個地區的東西，所以你一定要跟在地產生的連結。我們就是要去做一個這個培養具有現代公民跟公民社會，這是我們的辦學理念，那從我們這個辦學理念，我去定我的目標，我的目標、短中長期的計劃…（C1）

我們會朝著這個方向（知識解放）去走，可是不會把它當做唯一的一個最主要的經營的目標，而且是強調我們社大是要辦理出自己的特色出來。…其實喊出來的有一些共同的口號並不多、能夠持久的也不多，那我認為是說辦學最重要，要有自己的風格，那至於是說朝哪個方向，大家是不是一致性，我想可能不是大家社大都有這樣的想法。我們現在走的是自己的方向，當然我們不違背，或者說否定當時開始所喊出來的口號，（B1）

當時設立社區大學的前提就是因為大學的門檻很高，如果現在對成人來說你去上一般的大學跟上社區大學的機會是一樣的時候，那社區大學需不需要在這個知識架構上面一定要去解放？我自己如果要去面對未來十年需要去面對的問題的時候…這真的不是一定的，這個界限就模糊了，怎麼樣能夠幫忙你去思考，其實有太多機會了，所以這個東西解放知識這件事情呢，有兩個意涵，一個就是說知識本身在這個社區大學裡面他所扮演的那個角色，我覺得那個最原始的，包括一個成人反思的能力，對這個社會進行反省的能力，以及要去催生公民社會的這個能力的方向，沒有人會去懷疑，而且這個本來在現在來說也是重要的。（D1）

你以為評審都傻了，不會啊，你是蜻蜓點水，跟你下去深耕，所長出來的苗是完全不一樣的，你透過那些，我會給你影片不會假，尤其影片。…所以社大要做這件事情，社大應該做這件事情，你要把一些，你要把這些東西，弄到，讓他們都知道…（C2）

綜合上述，社區大學的目標必須符合其教改之下社會運動的精神，朝向建立公民社會的方向是不可動搖的，因為這是與生俱來的使命。但在知識解放的必要性上，因為大學門檻的降低、知識取得普及性的影響下，有了對未來角色意義的反省。在創設目標之外，因為委託辦理方式開啟了多元化的發展，而在地化社區特色與成人快樂學習逐漸變成是現行社區大學最主要的經營目標。而目標目標是否明確被建立，可以從社大的短、中、長期發展計畫的方向性與永續性觀察，以及成果紀錄的公開以做為其績效成果的表現佐證。

## 貳、 指標建立與評估過程溝通、互動、公開

指標涉及個人與組織、以及利害關係人與組織彼此之間的多重關係，對目標、工作優先順序性、以及組織禁忌等認知的差異等影響，故其建立與評估方式是否充分討論、並在公開的情形下建立會影響評量結果的意義。自2003年起，台北市社區大學12所社區大學皆以公辦民營方式委託辦理，正因為社區大學是公私協力下的產物，在基於協力的夥伴關係精神、民間的公民參與蓬勃性之下，下文將探討社區大學辦學發展目標、績效衡量指標、契約規定等是否是在政府、承辦單位以及社區三方經充分溝通互動與共同協商下所建立。

台北市是一個管理辦法，(教育局)用這個管理辦法稍微修改一下幾個詞，然後就當作是自治條例，那個自治條例的精神跟層次太差，劣質…那就你簡單改一改最容易了，你要去從新檢討，反省，我今天公私部門之間的關係是什麼？…我們怎麼一起把這個另類學習的空間把他經營好，然後我提供，我怎麼樣協助你，然後呢你怎麼去扮演好你的角色，對，那或者說我們就一起來討論說，目前可能法規上自然能什麼部份我們怎麼樣去突破，因為法也是人訂的嘛，所以是我們怎麼去合理的解決他，我覺得是在這個精神面上來講看不到，這是一個缺憾啦！（A2）

比較對等的，願意去協商或溝通，跟瞭解以後再決定，其實並沒有這樣。…我是認為是說應該先有一個經過充分討論過的一個版本出來，你才能夠就是說在這個版本之下，我們經過討論過的，而且就是說這種討論過的並不是幾個人閉門造車，而且是說召集全國社區大學代表性的任務開過會，逐條列出來，符合大多數這個社區大學這種前提之下，把它記錄出來，都看過了，然後交由這些立法機構去做討論，然後把它公佈成爲大家一個示範的條文，那我覺得應該是在這樣的情況去做。…本身來講執行運作的人才是最懂得社大的人，那從某一些族群加入的話，可能它只會對於它自己的族群的一塊去做琢磨，很少會顧忌到實際的層面，缺乏實際性，那往往定出來的好像有點唱高調了，不符合實況，這樣不好。我認為是說由這些當家者大家集合起來，經過充分的討論之後，拿出來的版本應該是可行的。（B2）

你看一下終身學習法就會知道，那好啦，你就會發現縣市政府在這個時候突然收割，而且割的乾乾淨淨，就是縣市政府完全把民間那個東西切割乾淨，

而且也是縣市政府，或自辦或委辦，當然這個法怎麼出來呢，全促會跟社區大學完全有參與那個過程可是他有那個法源了。…各縣市他們有一個委員會去推動整個終身學習跟社區大學，那這個審議委員會裡面，各占三分之一，社區大學應該有三分之一，現在只有三分之一，另外三分之一就是那些學者專家，或者是 NPO 的代表(代表)有這些個組織來共同去為這個社區大學發展做規劃，因為這樣是比較合理的 (D2)

他(社區)監督的力量很大，他每天在這邊看。社區大學你也知道，最高的在校務會議，校務會議誰組成的，不是我的基金會成立，不是我的行政幹部，我只占 1/3。你有行政，你有這些教師代表，你有學員代表，你有志工代表，搞不好還有校務顧問，校務顧問都來自於社區。(C)

綜合上述，從社區大學管理辦法、自治條例以及社大業務推動等的制定過程可以看出，現行的要點規範的擬定以至於業務分配執行，協商的空間並不大，在溝通的充分性、互動的程度、以及擬定過程的公開性並沒有達到實務者的期待，從一開制訂終身學習法就是一種突兀的、不合理的切割方式制訂了法規對社區大學的定位解釋，公部門偏向以政府角度單方面的去執行規畫。這麼作會影響訂出來的法規要點指標實際性不足，而影響其評估的客觀性與可用性。實務者認為，協商過程必須由社區大學現任執行者代表的意見經過溝通、公告較為可行，而若透過社區大學、學者專家以及非營利組織三方代表所組成的委員會，進行社區大學自治管理將可滿足實務上專業性與合理性的需求。

### 參、 建立績效回饋機制

進行績效評估之後，適當的獎勵與懲戒，可提升與影響個人士氣與表現。但過於強烈的獎懲亦會造成反效果，社區大學肩負社會使命，強調的是共同參與精神以及協力夥伴關係，故適合以輔導協助的角色，從定期舉辦聚建設性的交流會議，由協力雙方或社區大學夥伴間，專注於目標績效的檢視

與成果檢討並進行修正，取代一次性具批判亦意味的獎懲措施。

如果不是社區需求，…開不起來就是指標，所以你的課程能不能開，我是透過一個機制去瞭解社區需求來開這個課，這個課存在就是社區需求。那開的課多寡就是一個評估指標…我就是不要，我也不告訴你原因的，那就看到這個課不見了，你會發現為什麼這幾個學校特優就是社區跟你學校互動的越緊密，你辦出的東西越多，他回饋的越多。(C3)

我(公部門)不給你補助，你(社大)還要幹嗎，我(社大)對我自己負責，我(社大)對我的社區民眾負責，因為你(公部門)都不給我，社區民眾還要監督我，你做得好不好他會 K 我的了…他來監督我，就等於公民監督一樣，所以你這個機制，當你的績效評估那樣的東西，把你的評鑑指標設定好，你的社大應該是什麼樣的社大的時候，他就成型了，那這個東西是居民所要的，他來評估的(C4)

目前的一個委託關係來講是不對等的，那個不對等在於，就是說那個契約，只要我們被認為辦不好，就隨時可以終止契約，而且就是要透過評鑑，透過評鑑的方式就可以，那個終止契約申訴的，就是申訴的空間也很小(A3)

一個教育局的承辦人員他就給你 E-mail 叫你第二天就要交資料，你交不交，以往正常的公文的處理常式就是說，要發文。它就必須要簽一個內稿。上面和電腦發正式的稿。所以說上面有蓋的主管的章對不對，現在的承辦人一個(E-mail)就發出去了。限定你該什麼時間就要交，它那些程序統統沒有，是不是這個職員的錯呢。它是不是說把他的業務本來早該發文的，結果他疏忽了，或者說某種因素。一直 Delay 到你所要求人家的前一天你才發。結果他可以不需要透過他的主管，他的主管也不知道他就可以把這個東西發出去，然後要求你社區大學把東西交給他。(如果沒有交)就列入評比裡面(評鑑)。…而且就是說你拿我的錢了就要做到，這樣的感受是非常不好的，就是說你政府部門他們的一些施政上要一些成果，其實很多東西都要透過我們的社區大學去做表現，去做呈現，他這個時候又想把我們統統召集起來，分配工作。(B3)

綜合上述，可發現績效回饋機制可以從兩個方向來解讀，首先是從供需的角度看社區直接給予社區大學的回饋。社區大學開設的課程，除了依據辦學目標的精神以外，最重要的是要符合社區民眾的需求。滿足社區需求直接的回饋就是課程的消費所帶來的學分費收入，而這佔了社區大學七成的經費

來源，故可說是影響社區大學生存的攸關因素。且社大就坐落於社區中，日夜不離，故社區監督是嚴苛的、貼近的、無所遁形的，社區需求滿足就會強化社大與在地的緊密性，更正向回饋了社區大學的生存穩定性。

第二是從政府的年度評鑑制度獎懲對契約委辦權的回饋影響。評鑑制度與評鑑委員小組召集皆由市教育局擬訂，雖然有自我評鑑的前提在，但評鑑制度整體來說在施行面上公部門有絕對的主導權。現行社區大學委託辦理權的兩大決標依據其一就是評鑑級等，也是提出第二依據-營運計劃書-的入門檻。而在評鑑制度中第一項構面「行政管理與計畫執行」中就有一條指標是「政府政策配合程度」。換句話說，「政府政策配合程度」影響了評鑑級等，再影響了社大經營權，以及委託經費的取得。故公部門承辦人員，可能因為個人工作上的需要或疏失，而以此回饋機制干擾了社區大學平時實務執行上的排列程序，而降低了社大的效率表現；更甚者則是將自己或部門的業務轉由社區大學代為執行，以締造部門的政績，而美其名為「配合政府政策」。

#### 肆、實務者對績效意涵的看法

大家會去談要自治條例，就是說，今天花同樣的錢，可以取得多大的效益，那這個效益是什麼？它絕對不會只是人數好不好，那當然人數差到一個程度，這個學校是經營有問題，可是呢我應該是在一個經營的面的基礎上…去達到這個什麼政策啦，或者是說社會議題，那這個或者是志工的經營，社區營造這個東西才是你拿錢不一定買得到。（A4）

我的想法，他是一個社區知識的交換平臺，這是我（對績效）的解讀，可以透過這個平臺，去講你要去講的東西，沒有人會去質疑你，你都可以發聲的，你今天有任何問題，透過這個地方，我會透過這個機制幫你轉，那轉回來給你，讓你瞭解它（公共事務）是什麼樣子的，我覺得社大應該有這樣的功能才對…第一個從課程上面就可以評估了，課程它一定是透過社區需求，它要進來。所以在社區大學課程是接受社區民眾的考驗，那個考驗就是績效（C5）

以簡單的一些形容或者是說來看哪一個社區大學辦得好與不好，其實我覺得

可以從幾個方面去看的。第一個就是說它受到評鑑層級的等第。可以看得出來，第二個就是說它對外參與的活動的能力跟執行力去看。其實我覺得我們是將我們做的事情都把它很明顯的陳列出來，因為我們每一次評鑑的時候，我們入列出來這些檔案冊的話真的也不下 100 冊，所以說幾乎你每一個指標對應的相當有一本檔案冊，那你檔案冊就是你記錄這個指標，這個指標之下你需要做的哪些事項。所以說真的都可以呈現得出來。我曉得很多學校它自己本身來講有製作電子報，還有一些他們自己本身所屬的刊物。其實他們都會講他們所辦理的活動把它貼到這些電子報，或者是他們的雜誌上面。所以說你從這些他們所報導的期刊當中去看的話，也可以看得出來這所大學辦的好與不好。(B4)

從我們那個認證的角度裡面，當然從社大的經營面包括你的行政，經營理念包括你的行政的人員然後學校決策的機制這些，然後學生學員的經營，經營這是一塊的(是)一個經營層的理念，當然就是那個牛肉嘛，(大家選擇)就是你的那個課程跟內容提供什麼東西，然後當然就是我們課程跟社團，社區的社團跟社會的議題的觀念是，這個大概會是三個面向(D4)

綜上所述，實務工作認為社區大學的績效表現應包含校務經營以及成果公開兩個層面。校務經營包含了行政結構與決策機制、課程規畫與學員經營、社團活動與社會議題參與程度以及活動執行力。觀察指標例如學員人數是否達一定數量、評鑑的級等、社區營造成果等。而校方製作的成果彙整與公開方式包含評鑑的書面資料、電子報、刊物、報導等，這些紀錄不僅呈現了聲碩的辦學成果，也是提醒辦學經營者應注意到的表現要素。

## 第二節 社區大學正當性意涵

正當性包含外界認可程度以及個人觀點判斷是否合理恰當兩個層面，故本文所要探討的社區大學正當性，是從受訪者經驗認知中，瞭解「被所有利害關係人所期待與認可的程度」。包含三個類型，包含：規範的正當性（Normative of Legitimacy）、實用的正當性（Pragmatic of Legitimacy）、與認知的正當性（Cognitive of Legitimacy），以下分別以社區大學正當性表現觀察要項進行說明。

### 壹、 規範的正當性：

指社會組成份子依照正確性與可取性對組織進行評價，包括做對的事情、把事情做對得到評價、組織使命展現價值、以及社會聲望四個意涵。社區大學肩負促進終身學習與公民參與公共事務的使命接受政府補助，故營運過程、手段都須在符合社會期待的情況下進行，並取得其社會地位、信任和資源。

這十四年下來，社區大學不可諱言的就是對於成人學習這樣的一個文化具有獨一無二的貢獻，…社區大學實際上透過行動直接到各個社區裡面，去鼓勵成人進來學習，這個面向就絕對是社區大學的貢獻…。他（政府）認為你辦社區大學就是要找很多學員，大部份的人會被這個市場性給影響，給誘惑了，社區大學你應該要招生要招得好，但是呢，既然你招生招得好，你就應該不需要我（政府）的錢，可是呢，我（政府）如果不給你錢，我就更不能要求你去做一些我認為應該要有社區大學的使命。…他們都會規定說，你如果承辦了我這個社區大學，拿了我這個錢，你每學期必須要收多少個學員，開多少個課程，如果沒有達到這樣的數據就要扣錢，按比例扣錢。（A5）

既然我們屬於這種社團法人，財團法人，當然我們有一些企業的責任，其實它也有一定程度的一個等於說公益傾向，希望就是說藉由社大能夠做一些公益性的事情來，來回饋這個社區。…那麼我們課程的開發還是受到教育局本身來講一個標準，它有學術性，有社團，有藝能課程，它百分比都很清楚。但是我們的分配比大致都脫離不了這個規定…你沒有辦法靠終身學習法。這

樣子一個法律條文你就得到多大的保障，這是沒有辦法的。…契約性責任轉變方向，我是認為是這樣子的，有好與不好啦，如果沒有公部門這樣子的協助辦理和規範的話，我們也怕社區大學是不是一隻脫韁之馬，甚至就是說你就是一個補習班。…沒有被規範的惡果，可能發展上就良莠不齊。不能講符合民心，因為有一些民心是比較盲目的，認為對他好一點就是跟隨。…契約內容沒有的，但是社大基於它本身的責任，還有在地性所顯現，認為有責任去把它去加以關懷，所以說就會積極的加入了。…辦這些教育上的事務，你現在都沒有人參加，你再嚷還是沒有人來參加，再給你再多的補助其實也是浪費。(B5)

這個東西就是因為完全在這麼空在立法裡面，任由縣市政府去發揮太大的行政裁量權，完全是由一個外行主導內行的一個亂源才會造成今天，就是你很痛苦明明就是自己腦袋的是社區大學的理想，知道社區大學要幹嘛，可是他（縣市政府）又告訴你我給你的指標就是這個，你就得要配合他，可是這是對社大來說痛苦的事（D5）

綜上所述，規範的存在有其必要性，可以避免社區大學表現良莠不齊，也讓使命的執行方向有所引導與約束，不至於完全偏向民意期待的顧客至上作法，因為有時候民心的期待是盲目的。社區大學的社會價值，以現況來說在於其達到了透過社區帶動整體成人學習風氣，這個貢獻是被肯定也無人取代的，其次是承辦單位本身公益使命透過社大對社區做出的具體回饋。

目前社區大學受到的規範包含法規的規範以及社會價值認定期望的約束。法規規範來自契約，也就是縣市政府的管理辦法，包含課程的開發類別、分配比例、學員人數、開課門數等不可脫離的規定；而更高一層的終身學習法被認為是內容空泛的，對於社區大學規範的不具體導致縣市政府過高的裁量空間，反而讓社區大學沒有保障，雖然社區大學最大的社會價值正在於其完全落實終身學習法的法源期待獨一無二的地位。而政府與民心從市場性出發的期待，帶著「出錢的人是老大」的意味，一個是補助經費，一方是出錢消費，都認為社區學理應滿足其期待，這種規範下就出現外行帶領內行的情形，這種社會價值的規範若違反創設目標將導致社區大學無所適從。

受訪者並未提及社區大學領導者、相關人員或是承辦單位創辦人個人名聲以及社會地位，對社區大學被認同的相關性或影響。

## 貳、實用的正當性

意指透過服務與產品的交易，利害關係人以及組成份子具有高度的參與意願，並在參與後得到期待滿足與價值感。社區大學提供的是課程選習服務，以及讓社區民眾參與公共議題的場域，觀察的面向包含課程門數與學習人次的一定水準、社區活躍強度與成果紀錄的佐證等。

依賴性越大，（信任）越大，（社區）對你的依賴越大，你就要找我（社大），要創造這個社區的依賴性，是社區一定要讓我來幫他發聲，都來找到我，根本不管外面情況怎麼變，我就生根，根下去，要有特色，你沒有特色跟其他一樣開課（像中山中正）大量開課遲早兩下就沒有…（C6）

社區大學其實是為成教界，為社教界開展了一片天空這樣子…學習文化，就是過去我們成人要學習很困難，大家開始意識到、愛學習、能夠學習…他在藝能上的增進，或者是說他在健康的增進，他一定會對於他自己的行動的認可，以及他行動的相關的議題會感興趣…當他今天能走出來，其實某種程度他就打開了這些局限這樣子（A6）

對於社區來講向外推行，那我們當然有配合的單位。像臺北護理健康大學、健康服務中心以及在地政府機構，當然我們要推行的事他們也都很樂意來協助我們來執行…計畫能夠確實的把它推行下去，需要靠的是在地的鄰里，我們跟里長這些東西都是配合的都把他納入進來，然後由大家（社區）一起去推。（B6）

綜上所述，社區大學辦學實用正當性的表現，可以從參與程度以及個人自我感受轉變程度兩個方面表現。參與程度從校內來看，包含了學員人數、開課門數，校外就是社區結盟範圍的寬廣，如里長、社區健康中心、區公所等，共同投入活動的推行，這種動員性也是參與程度的驗證。另外還可以從社區依賴程度來看參與性，換句話說，也就是社區透過社區大學交換、取得、

執行的事務越多，依賴程度越大，相對的參與的深度與廣度都是極大的。而參與過程對個人自我經驗所造成主觀變化與感受，例如健康改善、學習的樂趣、跨越自我設限、以及對參與感的滿足等等，亦會造成正向感受而有興趣繼續參與，故參與程度與參與後的滿足感受，基本上有著一定程度的相互回饋影響。

## 參、認知的正當性

社區大學的目標與行動價值，被利害關係人認可是無法取代，是認知正當性表現意涵，但目標認同和行動價值可能互為因果影響關係，換句話說，對目標不能認同，自然不會認為行動具有意義價值，這會牽涉到社區大學目標的意普遍認識或誤解的根本問題。可以從社區大學被協力夥伴的依賴程度如委託計畫件數與多元性、志願服務性社團活躍與持續性分別作為公部門以及民眾認同程度的觀察指標。

你不管你是衛生局，社會局。當他對外發出標案的時候，他們很希望社區大學人去標。所以其實我們社區大學在年度當中也有幾個特定的標案，我們都是配合政府在依他們的政策在做事。因為這些標案對外都是說，譬如說你是一個法人機構，或者是說你是哪些機構，你符合它的資格的統統都可以參與，一個政策並不把它局限在社區大學來推動。當然我們社區大學看到這些標案的時候我們也樂意去承攬，然後它配合政策的希望達到的就由我們的規劃把它展現出來（B7）

實際上就是（萌芽期）人民（對社區大學）還不習慣，人民還不習慣就跟公務員還不習慣，就是人民還不習慣，公務員一定更不習慣，因為公務員相對來講他比較是屬於主流和未主流地位的一個比較保守的，公務員他們其實是害怕我們這一群人，所以他們非常積極的去物色不同的團體來承辦社區大學。現在台北市的公民非常清楚就是說，大家有多元價值，多元目標，然後有不同的努力去做，這個是大家可以接受的（A7）

我覺得這在於社區大學的學員，長期以來，他們其實沒有那個意識，都誤以為社區大學就是縣市政府辦的，所以我是在享受縣市政府給我的福利，

他們從來也不會想到這個東西是會消失的，或者說如果說我們不在一定時間、出來對一些公共政策，尤其是關乎社區大學的政策講話的話，那社區大學很可能慢慢的發展就會變成更邊緣，或者很可能回到最早的官方的想法，弄成是一個有教室的里的單位在活動中心（D6）

因為連教育部連縣市政府都不曉得社區大學是什麼東西，一個在教育體制上的人來說很不容易去適應，教育體系的公務人員，他們大部分的出身來至於叫做師範體系的，不論是當官或者是當老師，他們是師範體系的人，或者是正規體制，都是這一些體系長出來這個腦袋、所產出的這些人，所以有一個叫社區大學這個怪物或者這種野花，因為教育部叫我們在地地野花（D7）

綜上所述，在現今台北市的文化架構下，公民對於現行的多元目標、多元價值以及行動表現都是理解的，也認同的；對學習空間以及課程服務品質也感到滿意與理所當然。但這樣的認知雖然是符合文化價值得期待，但是不是正確，卻持了保留與懷疑的態度。

公部門對社區大學目標的認知與期望是終身學習機構，將其定位為公共政策傳播擴散、引導認識以及進一步落實的轉運站。也因為社區大學落實成效取得公部門信任，以致於當有計畫需要推行時也會期待社區大學主動爭取辦理。但創設使命的公共性與公民社會其實是帶著批判與監督性質的；換句話說，社區大學引導民眾對政策有了正確的瞭解後，下一步帶領民眾進行客觀理性的檢視的公民實踐力量才是其重要使命，而不是一味的協助傳授與盲目接受。

社會大眾的認知則認為社區大學是政府的社會福利政策之一，對於優質的學習環境以及豐富的知識提供感到滿意也認為理所當然，自然沒有動機想檢視政策的是否適當性，以及加入公共議題的監督行列，因為也許這意味著反對政府，更不會意識到這樣認知錯誤的情況下社區大學有一天將會消失。這般與社區大學創設目標有著本質上差異的社會文化價值，源自於萌芽時前

公部門對社區大學的認知是視為洪水猛獸以及害怕的，因而影響後續一連串政策與立法行動下導致的結果。

### 第三節 社區大學責信表現影響因素

本研究的論述認為社區大學責信表現的影響因素，並不是個別地去干擾單一表現，而是在社區大學整體運作的執行過程，從目標、執行、到利害關係人期待下的責信表現可能有交互影響的現象。工作實務者的過去經驗與認知是否認同此論述，亦是本文將透過研究後分析探討的目的之一。

#### 壹、 協力模式層面

##### 一、 對彼此關係的認知

他（公部門承辦人員）很能夠幫社區大學，但是來自於他對社教的認識跟視野，所以他很容易就把社區大學框架成社教體系那樣的東西…但是他的理念跟我們的理念是不一樣的，而且他做為公務員來講，他要承受他的長官各方面的政黨的壓力，所以他會自動的去找出比較能生存的空間，把社區大學安置進去。某種程度來講，如果他沒有那麼厲害，就必須要多跟我們談、討論，形成出來的東西是不是就比較多社區大學的參與的意見。（A8）

公部門案子標出去，你標到這些專案首先你就要符合契約內容，所以說說活潑性會不會太僵化，其實你拿到標案就沒有什麼自主性了，因為它在你的標案當中已經寫好了你一些必須遵守的一些事項，所以說你必須要朝著那方面走，因為你拿的是錢嗎，所以說它就有監督機制…給我們的經費，根本不到我們總收入的5%，根本不到，你怎麼可能要求我們，或者是說我們就沒有自主性向要去做哪些事情，當然你就沒辦法要求到我。我只要符合你大前提標準之下的這些課程，我們運作上都符合，都沒有問題。當然我就有可能在我自己能夠掌握的方向去做。…從一些活動的參與度上面，一剛開始是蠻支持的後來每況愈下，其實我覺得是他的尊重度和自知的能力。（B8）

你跟他協調，你能怎麼樣，覺得要相互，你要雙贏，不要把它當仇人一樣，你要把它當一個朋友去看，你用這樣的付出的心態（C7）

（社大）需要像是一個惡房客要看（協辦學校）臉色一樣，要去交涉、要去什麼的要不然你就倒楣（D8）

對彼此關係的認知，可以從三個不同的基礎面來分析，包括從公部門承辦人員的認知、社大承辦人員的認知、以及從契約關係角度的認知來分析。

### (一) 公部門角度

台北市政府教育局的承辦人員本身具備豐富的社教學識以及熱忱，在積極性面上是足夠的，也努力在整個是政府科層官僚體制下，依其職權努力為社區大學的資源與生存空間進行維護。但是因為對社區大學的理念目標並不具備正確的認識與了解，以至於所做的努力與安排，對社區大學而言並不一定造成正面的影響；換句話說，公部門承辦人員因為對自身能力的自信，影響其探詢社區大學意見與溝通的意願低下，而導致他認為對發展目標已有共識，並已經依職務之權為彼此的協力關係爭取最大的資源。再加上對社區大學眾是支持度的每況愈下，承辦人員漸少出席評鑑與社區活動等重要場合，這諸多因素綜合起來，公部門承辦人員認知對社區大學造成的影響，源於對自身能力的自信，導致低估彼此間溝通的必要性，其次在官僚體制下也未能堅持捍衛雙方的協力目標與價值，反而變成是以市政需求導入社區大學的存在位置，而重視程度的低落、未出席社區大學正式活動場合，也將影響士氣表現以及整體社會觀感，以及對未來的期待。

### (二) 契約角度

社區大學透過採購取得經營權，或是透過專案申請方式取得政府委託案。在接受承辦的同時、契約成立的同時，社區大學的自主性就已經不存在了。無論透過哪一種方式取得承辦，都必須經過書面計畫書的申請，內容的書寫與預期目標都是依照公部門的規定與明文期待下所撰寫，不遵守就不可能獲得委辦。而公部門資源的取得，就必須接受構項運用監督機制，以滿足其合乎法律性。在這樣委辦前後的階段性雙重規範下，社區大學認為願意走入這個遊戲規則，就不要期待彼此的關係是夥伴了。這樣的認知透露著消極

的意味，認為在不可控制的範圍就不必要費神討論是否信任、溝通、對等，而是在社區大學可控權力範圍內去盡情發揮，大原則不違反規定就好。

### (三) 社區大學角度

台北市社區大學的契約明訂由市府提供校舍建築以供課程使用，稱為協辦單位，通常是市區國高中校舍設施。雖然是由市府指定授權准許運用，但校內主權畢竟是屬於校長所有，日夜相處之下，對彼此關係的認知影響有時更勝與教育局之間，而且會直接影響課程與活動的進行。可以採取一種先付出、互享、對待朋友的想法，儘量去協調，這樣的關係有時雖是建立在利益基礎上，但要盡量做到雙贏。這是一種強調從自己帶領，去建立自己期待的關係模式的積極認知，認為關係是可以被建立的，只要自己先把對方當成夥伴。

綜合上述三個不同基礎面對，承辦人員對彼此關係的認知，可能會直接對社區大學營運過程的溝通、互動與公開協調的意願，進而對社區大學的發展與執行都都有不當的影響，而這個影響的苦果，會是社區大學全盤吸收，包括來自契約的認知、公部門的認知或是協辦學校的認知。

## 二、 協力關係模式

目前的一個委託關係來講是不對等的，那個不對等在於，就是說那個契約，其實這一所學校是不被認為是一所學校，它比較像是一個計劃而已。(A9)

別的（公部門轄下機關）單位沒辦法配合，那社區大學你就得配合，也就是說每當我們在開會的過程當中，這個單位提出他們有事，那個單位有事，我還要回去爭取我們長官的同意等等，講出一大堆理由。他們就做的東西就少了，我們還是要負責的。那像這樣子的一個情形我是非常、非常不同意的，他並沒有把我們當夥伴來看，他就是把你看成它的下級單位。另外一方面，就是說打電話或者是要求的一些口氣，其實並不是說一個站在夥伴關係的口

吻上跟我們講，就是說他把我們看作是廠商關係…我想這就是本身人的態度問題了（B9）

讓大家快樂學習嘛，讓人民快樂有什麼好擋的這樣子，那他們（議員）就說讓人民快樂沒有問題啊，可是你不應該花那麼多錢，他說好啊錢沒關係，錢沒有問題我就退嘛，所以我們的錢就一年一年的減少，我們一開始（一年）一千萬，一千二百萬，一千一百多萬，現在是二百萬<sup>15</sup>（A10）

理論上它是應該跟縣市政府跟公私協力裡面的一個夥伴，在腦袋上裡他是…。2003 以前沒有終身學習法以前的社區大學，這樣就是為理念的草創期的這種的社區大學，苦哈哈的就是充滿了理念，他的位置是比較高的喔。…覺得那個你們的縣市政府跟你們是夥伴的關係請舉手，宜蘭（社大）真的他就舉手了。台南市的社區大學自治條例是台南市政府跟台南社大一起坐下來寫出來的，而且那個版本還是台南社大寫的（D9）

協力模式可以從資源提供、經費由誰提供作為主導權不同歸屬的協力模式分類。從第二張文獻分析已經得知，因為委託經費僅佔社大營運費用的10%左右，餘者全需自籌，且服務完全由社區大學提供，故社區大學的公私協力模式，屬於第三部門同時扮演經費與服務提供者的第三部門主導模式。

綜上所述，社區大學與公部門間的協力關係與理論分析結果有著極大的差異。現行關係的不對等，可以從學校主權矮化、工作分配上的強制、如同接洽廠商般的溝通口吻與態度等處得到觀察，而觀察結果不只是公部門高、社區大學低的位置不對等而已，甚至不被視為是一個實體組織主體，指是一個隨時可以移轉的計畫。

社區大學的辦理方式雖是透過採購法，不過在教育勞務採購上，「廠商」必須具備相當程度的專業與執行能力，才能得標。但以資料分析結果來看，專業的審查只是過程，採購後「廠商」的專業是否能夠自主的發揮，也許就不在考慮的範圍了，取而代之的是積極的配合度，在契約指示下完成委辦業務。

---

<sup>15</sup> 200 萬指台北市政府年度委託經費，契約中明訂 100 萬需付給協辦學校做為水電場地費。

市府在社區大學協力關係中的主導強勢性，並不因委辦經費逐漸減少而隨之遞減。而在民意代表與議會質疑社大補助經費使用效益時，市府各部門亦未為社大所帶來的社會價值與影響辯護，反而隨勢遞減。但並不是所有縣市政府都以同樣的模式和社大協力，如宜蘭縣政府，除了以平等民主的態度互動外，在相對貧窮的稅收下仍給予高度經費支持；台南市政府則是以社大自行擬訂的自治條例作為依據，雙方一起討論修訂的方式，去落實彼此關係夥伴協力的意義。這代表公私雙方協力辦理社區大學，夥伴模式是可以做到的，也是民間單位所期待的，取決於政府端的認知與意願。理想的協力模式可以有規範、有限制，但是鼓勵性的；政府應維持社大基本生存代為掃除障礙，讓社大得以從民間彙集力量生根茁壯，開花結果，並在彼此間不斷的交流串連，互相學習成長。

我認為就是說適當的，當然還是有所管制牽制，另外就是說真的對社區大學是應該有鼓勵性，讓它有一個朝著自己榮譽心的方向去發展，大家都希望自己好，大家都希望是說能夠有自己的特色，裡鼓勵它朝著自己的特色去走。當然我們政府部門應該要做的是說克服它限制它，幫它解除那個障礙，幫它不利的因素儘量把它掃除，那讓社區大學能夠很好的辦學。(B10)

社大跟社大之間常常有串聯交流非常多的學習，不斷的串連溝通跟互相學習。沒有任何一本教科書告訴你說社區大學怎麼辦，所以我們只好互相交流，互相學習，透過這種方式去形成發展社區大學的一個方式，這個本來就是現在教育局公務人員他們過去沒學過的東西這個是現實阿。大家都是摸著石頭過河啊都只好手牽手啊，然後互相你碰到什麼困難提出來，或者說是讓那個跨區域之間的一個互相學習(D)

### 三、個人道德倫理操守

政府部門委託你來辦社區大學，可是這個學校一些董監事，他私底下做什麼事，這個是平常評鑑這個學校辦看不到的，因為違法的事情，其實是可以很隱晦的，我們的評鑑內容不會管到那麼細啊，你可能要已經起疑了才會去做詳細的調查。…監督的問題在於如果多少聽到有一些財務上的出入，才會運用一些方法去查。(A11)

在社大運動裡面，其實我們在談的都是策略跟目標的問題，沒有什麼好討論的，不可以不擇手段，因為手段會讓你的目標變質，會永遠走不到對的方向，個前提就是你不可以違法。我們的錢都是學員的錢或政府的錢，你不可以這樣子用，那是沒有任何正當性的我覺得這樣子我們的信任度會出現信任危機這樣（A12）

就是弄那個契約書的時候啊，那時候採購法才剛出來，承辦人員真的是嚇壞了，所以他全部重研，因為他很怕在他手上有任何的瑕疵出現。現在有一些變通都知道了，反而不會像以前那樣嚇死了，然後什麼（辦法）都重研，現在都知道像那個採購課，他們也都說你這個沒有需要這樣訂啊這樣（A13）

壞人不會來的，基本上就是說社大它本身不適合功利的所在的位置，它是一個自願服務的一種東西在裡面。所以它整個道德層面上，從法制來講，應該直接他自己約束自己，會這樣的氛圍，如果法把你框死在這邊，這樣的氛圍會限制你做壞了。（C8）

這個吃力不討好的工作原則上會進來的都是比較從善的一群人。那是不是真心辦學，或者是說你的理想性看得出來。這樣想一想的確沒有什麼道德危機，不符合規定的一些課程大概會被剔除掉，違反道德行的可能性就很低了。那社區大學在參與社區活動不會是說去斂財，募款，藉由很大的民意去募款，所以說在這方面好像可操作性也不大。（B11）

個人倫理操守，看似探究的是法律規範之外，主觀性的個人自律程度，但另一方面卻也也可能是受外在環境的規範瑕疵，讓個人在自律程度上隨之彈性縮放。綜上所述，社區大學是一個帶著公益使命所成立的組織，其創辦人、工作團隊組成成員都帶著程度不等的公益性格特質，為社區大學營造了一個良善的氛圍。而願意加入、主動學習與參與社區活動的學員、老師與民眾，因為無權勢與財富的利益之爭，是帶著志願服務與公共性服務的動機的。所以以社區大學內部環境而言，是一個由帶著理想目標與熱忱、願意吃苦的族群，形成的良善領域。這個部份是由所在社區進行不分日夜的監督，也就是社區大學的一舉一動，是透過活動與課程攤開在陽光之下被社區所檢視，無所遁形的。所以這個族群是難以在道德上對社區大學的運作有所影響。

從公部門角度來看，因為採購法本身法規的稽查結構與操作程序嚴謹度，讓

承辦人員戒慎恐懼，再加上公務員人員法本身對道德操守表現的規範，讓承辦人員更是謹慎再三，寧願對社區大學的管理辦法訂得比採購法管得還嚴苛，也不要自己經手的過程有道德瑕疵。

但是學校最高掌權者，以及背後的承辦單位，也許就不在上述的氛圍族群之中。現行的評鑑機制針對社區大學檢視，對高層治理以及背後的母體組織是無法也無轄介入，除非有明確的違法證據。對於補助款以及學分費收入的運用，雖然有契約與評鑑等機制層層限制，但以技術層面來說，還是有可操作的空間，這個推論可以從市場機制下財務報表可信度的相關研究，輕易得到支持。換句話說，取得會計師財務簽證並不等同道德檢視的合格表現，掌權者可以透過公私協力關係吸取公共資源，轉到個人或背後的母體組織。但這牽涉到掌權者個人的操作手段，如果不擇手段，除了違法也將使辦學目標偏離，萬不可行。

## 貳、 承辦組織層面

### 一、 過去承辦經驗

在台灣社會來講，如果你沒有（承接公部門專案）這方面的經驗的話，我覺得根本那個組織是很 week 的，或者是剛成立的，所以他本身來講是沒有，可是應該相關的成員應該要有豐富的經歷。…如果我們跟公部門的經驗，合作經驗比較多一點的話，那麼我們自然知道就是遇到什麼樣的需求，挑戰的時候，我們如何跟公部門合作或者是拉扯，其實是要有一定的經驗，可以構足到那個視野，然後呢你才有辦法有效的去執行，去完成，去達成你的目標（A14）

沒有錯，跟公部門承辦的案子越多，績效越好。因為他是透過跟社區民眾產生關係，在這個場子裡執行。我們案子有時候跟社區互動連接好像不夠明確，公部門感覺不出來你跟社區有互動，他就被幹掉了（C10）

你拿到經營權，當然你會找校長，會找一個承辦團隊，當然你就要開辦這個學校了，符合教育局所規定的，那你統統都要去做，這就是說你的理想要從那一方面去做，就沒有曾經跟公務部門合作的經驗。我認為不是必要的。它只要是說在前提之下要符合教育局所要求的，然後在基於它本身理

想性。它本身的責任心，它要求它的所屬的同仁就朝著每一方面去，甚至配合政府的施政這方面去。那這樣子來講的話，就是只是朝著這方面去執行做就好了，至於是說它有沒有那方面的經驗我覺得不是很重要了。(B12)

綜上所述，承接政府專案的經驗，是否會影響社大的責信表現，有兩派不同的看法。有的實務工作者認為，承接的經驗政府專案是現今在社會生存的基本能力。因為政府委託專案的程序與公文流程相對繁複瑣碎，卻又非常嚴謹不具彈性空間，在承接單位基本盤能力面上有相對的門檻高度。其次是專案的性質，專業術語與公共議題的複雜、公共性的強度、牽涉的攸關人多元等，也有相當的執行難度挑戰。故承接專案的經驗多寡，除了正向影響績效表現以外，也是現今組織生存的基本能力。

另一派的觀點則認為，正因為政府專案的規定與限制非常詳盡，所以關鍵在於社區大學工作團隊的領導者，只要依照政府規定，在秉持著自身的理想性與責任心，有沒有經驗都可以把事情做好。所以過去有無承辦公部門專案的經驗，在這個觀點下對社區大學責信表現是沒有影響的，關鍵在於社區大學工作團隊領導人的理想性與責任心。

## 二、 使命專一程度

社區大學的特色其實跟它的理想很重要，因為它的像校長，或者說後面支撐他的基金會，他本身想要去做什麼樣的...。他是不是使命之一跟唯一沒有絕對關係，而是說跟主事者的心態有關係。很多的宗旨寫的很好。洋洋灑灑的，但是不見得是說他都能夠做得到，我覺得他們的使命感和責任心我覺得是比較強烈的 (B13)

你後面的背後團體是怎麼樣的，他出來的東西他都會，會跟在那邊，當然我們一直想說，希望那個色彩不要太濃厚，(C11)

部分一個社區大學後面就是符合這個大學成立的基金會嘛(是)，在這樣的情況之下腦袋不會不一樣(是)，可是在那一種基金會大，社大小的時候會變成

社大他的那個位置受到那個後面變動的影響(是)，我們比較希望的是以社會大學為主體成立的基金會 (D10)

台北市社區大學的承辦單位，除了私校以外還分為兩種。一個是為社區大學成立的社團法人，一類是在 2003 年被市府開放參與投標的公益性財團法人組織。使命專一程度是想探討在實務者的經驗中，究竟這兩類社區大學在營運的實踐面，是否會因此而影響其責信表現。

綜上所述，承辦單位的使命精神確實會影響社區大學在很多面向的表現，例如辦學風格、組織文化、資源選擇的優先順序等，社區也會受承辦組織本身使命所針對的族群與議題而影響社區活動參與的面向，但並不會影響社區大學的績效表現，而是受其掌權者的理想性與責任心的執行強度。使命對社區大學的影響，是實務者不樂見的，認為社區大學應該中立於公部門與民間單位協力之下的空間去運作，創設使命的色彩不宜太濃厚，甚至發生基金會大、社區大學小的情形，影響社區大學在認知上的正當性表現。換句話說，創設使命的影響過於強烈時，將導致社區大學錯誤認知自己只是承辦單位與社會互動的踏板。

## 參、 政府政策層面

### 一、 政策穩定性

他是爲了讓其他，讓長官讓其他部門安心，讓大家快樂學習嘛，讓人民快樂有什麼好擋的這樣子，那他們就說讓人民快樂沒有問題啊，可是你不應該花那麼多錢，他說好啊錢沒關係，錢沒有問題我就退嘛，所以我們的錢就一年一年的減少，我們一開始一千萬，一千二百萬，一千一百多萬，現在是二百萬 (A15)

老實說我覺得開放得不夠，現在社區大學真是面臨到一個十字路口，如果說在社區大學全促會跟社區大學不做點什麼事的話，那我們看到最大的危

機，一方面是縣市政府現在的態度，對社區大學長期並不是真的重視，他並不是在政策上面表示支持（D11）

蓬勃發展期，就是 2003 年的終身學習法成立之後，大家是因為看了這個法又由縣市政府辦，所以又由縣市政府呢公開招標，那就開始了蓬勃發展。因為每個縣市政府都可以辦社區大學嘛，可是從這個開始以後，社區大學的位置就往下降，就這個以後辦的社區大學就是這個位置就在縣市政府的架構下面（D12）

政策的穩定性，可以從政府委辦的開放程度、以及補助經費變化情形得到重視與支持度的觀察。在萌芽期間，因為社區大學數量少，而且是各縣市政府以單一個案的方式進行嘗試性的互動，沒有統一的標準，補助款金額也不定；但社區大學的自主性極高，完全依著創設使命與理想中的方式運作。

2003 年開始，終身學通過，正式以採購法進行招標委辦，開放讓民間公益性法人加入承辦，於契約中明定委辦金額，教育部也開始以獎勵補助方式挹注社區大學的運行，從此決定了社區大學的歸屬是縣市政府，民間只是取得經營權的過客，定位了上下不對等的關係位置，以及社區大學委辦經費遞減的情形。接著台北市政府更開放正規學校承辦社區大學，且獨立辦理招標作業。這看似多元化的經營，似乎造成了堅持創設使命的社區大學生存的空間，因為只看重學習成效、而不追求公民實踐活動的辦學並並不是社區大學的精神，但因為政策的一再轉變的關係，多元目標發展之下，數量引導主流化，產生本質與品質上的變化。

## 二、 目標期待與民意的一致性

對這個事情就是老實說嘛就是有一點對社大的發展來說我們覺得是辛苦的，所以我們才希望在立法上面解決這件事(去解決這件事)這個清楚的，我們覺得所有的亂源是在終身學習法，不清楚那他就，他就任由這個縣市政府就是亂上下其手，他想怎麼訂就怎麼訂，或者是抄來抄去的，第一個訂那個社區大學設置辦法，就是台北市政府…大概只有台南和宜蘭不是抄的（D13）

終身學習的那個，提供的那個社會的力量其實是比較弱的，我覺得社區大學是比較重視的是那個公民社會的力量，(A15)

在所謂的負責任的對象的層面來看，還是覺得最主要還是依法趨向，當初立法讓我們可以去辦社大的這個單位去負責。就是您的看法，最主要啊會是這個。(B14)

在第一節的討論中已得知社區大學、社區民眾以及公部門三方的目標與期待有著差異，社區大學真正做到掛羊頭賣狗肉，就是在多方期待衝突之下產生的結果。民間希望社區大學作為一個可及性高的快樂學習機構，也滿足社區的需求；政府除了順從民意以外，也期待並要求社大應擔任協助落實年度政策的宣導與執行的平台。這樣的目標期待與社區大學本質目標的未能一致性，讓社區大學感到無所適從，也無力去反抗，因為契約的限制、無法源可據理力爭。

在這樣的衝突下，社區大學期待中央政府可以從法源上作根本的修正，也就是責信表現應該依法趨向。終身學習法過於籠統的定義，僅將社區大學定位在學習的功能表現，而未提及創設目標以及在地社區議題結合的實踐。從教育部的高度定位明確指出社區大學的範圍，讓地方政府有法可遵循，避免「上下其手」、以及府際間互相觀望這種令人搖頭的公辦民營政策態度，嚴重影響社區大學目標實踐以及社會價值正當性的表現。

## 第五章 結論與建議

### 第一節 研究發現與結論

#### 壹、社區大學責信的意涵

從文獻的檢視中得知，政府優質治理之下的責信，已從傳統強調對職務從屬以及法律約束的行政責信轉變，增加了民意認知、主流文化價值、以及個人道德操守表現等無形的社會規範等意涵，以及對於執行的成果，是否令人滿意、服務品質是否優質；也就是說，責信包含了績效表現、合乎法律性、公開性以及利害關係人回應等關鍵元素，經本研究歸納整理為績效與正當性兩大構面意涵。而負責的對象，也從對主管機關轉變為公民社會，代表公共事務的執行過程與結果，要能夠禁得起諸多利害關係人不同層面期待下的檢視。

研究發現，社區大學認為公私協力下的責信，在眾多利害關係人中，最主要必須考量與滿足的依序為社區、政府與承辦單位。儘管三方對社區大學的期待分別有著不同的意涵，但重點在於目標設定之前的充分溝通，以及執行後對社會的影響以及激發更多的參與；除了法規的約束外，最主要的是的評估來自社區嚴苛的檢視。

上述發現符合了文獻中對於責信表現轉變的描述，點出責信的定義之所以困難正起因於不同利害關係人的不同期待；檢視評估也從契約轉變為社區，讓責信表現的意涵從對法規負責，擴大到對社會所提供的價值與影響力。故本研究定義社區大學責信的意涵是指：「在三方利害關係人的期待下，透過公開充分的討論過程，訂立明確的發展目標並執行，所表現的一切行動與價值，激發社區的參與動員，且能承受公民社會的檢視，並發揮對社會的影響。」以下將從績效與正當性表現的意涵與其影響因素的研究發現與結論進行說明並回顧文獻吻合程度與差異。

## 貳、社區大學績效表現意涵

### 一、目標必須明確：包含創設目標與特色目標

績效責信的第一個要素就是組織目標必須明確，此外並引導建立工作計畫以及激勵個人表現。黃武雄老師提出「知識解放、公民社會」的創始目標，社區大學皆認為朝向建立公民社會的方向是不可動搖的，但也同意這麼多年來在種種因素下社區大學的辦學並不一定符合創設目標。而其名稱定位為「社區」的大學，又因為委託辦理方式開啟了多元化的發展，故社區特色與學習也必須展現在辦學的目標中。

雖然創始目標以及特色目標的比重，是各有見解而未有統一的定論，但重點在於社區大學本身都非常清楚、都堅持目標的明確的必要性，無怪乎可以成為台北市12所社大中評鑑等地特優的學校。這也呼應了文獻中目標對績效表現的重要性，也確實可以從社大的短、中、長期發展計畫、以及公開成果紀錄做為其目標的明確性佐證。

### 二、績效衡量指標擬定與執行：應透過公開、充分溝通的過程交流學習

績效必須衡量，衡量的果也必須有回饋作用，衡量才有意義。社區大學認為，績效的衡量指標應該透過充分討論的過程擬訂，除了滿足利害關係人彼此之間的多重關係與認知所帶來的差異外，也因為願意溝通是將彼此視為夥伴的具體表現。這符合黃武雄老師於萌芽期在台北縣社區大學籌備委員會上的發言：「社區大學是台灣社會的新生事物」論調，他提出面對一個全新的事物，應該以累積經驗與互相分享學習的方式逐步成長。正因為社區大學的具體執行面並沒有範本可循，故不宜以一次性的評鑑考核作為社區大學績效的評定方式，且排名是不恰當的，因為衡量的重點在於了解個別辦學的成果、問題的檢視與修正，而不是各校間的差異，因為社區大學本就應該有著

差異而不是趨於同質化。

雖然實際執行的現況，仍是在政府權威式主導、以及有限開放的情況下制訂了所有的法令規定，更甚者是承辦人員直接抄襲其他縣市版本略做修正而用，但社區大學在歷經多年的辦學經驗後，卻仍秉持著最初草創時的謙卑與開放的態度，並不因經驗的累積而高傲或自居專業，還是認為這些指標擬訂過程應該在一個公開的環境下，透過充分的觀摩、交流、互相檢視的方式進行績效表現的衡量，讓社區大學之間透過互相學習找到自己的修正方向，這也符合了績效衡量應具備激勵性、啟發性、個別選擇性以及傳達性的論述。

### 三、回饋機制：謹慎運用的重要

現存的績效回饋機制可以從兩個方向來解讀。滿足社區需求直接的回饋就是課程的消費所帶來的學分費收入，而這佔了社區大學七成的經費來源，故可說是影響社區大學生存的攸關因素，且社區監督是嚴苛的、貼近的、無所遁形的。第二種是從政府的年度評鑑對契約委辦權的回饋，但受到「政府政策配合程度」指標評分的影響，干擾了回饋的正當性，讓社區大學落入是否應該為了取得承辦權，而將配合度放在目標實踐之上的困境。這個現象完全符合了文獻中認為不當激勵回饋會對目標平衡與長遠績效影響的預測，但社區大學也認為這不代表評鑑制度以及將績效納入委託考量的必要性，而是公部門同時為政策執行者卻也是評鑑者的雙重身分，會將社區大學是否協助推動的主觀認知在評鑑時做出評比，換句話說，推動政策時是夥伴，評鑑時轉變是上對下關係這樣的回饋路線並不合理。社區大學肩負社會使命，強調的是共同參與精神以及協力夥伴關係，故政府適合以輔導協助的角色，從定期舉辦聚建設性的交流會議，由協力雙方或社區大學夥伴間，專注於目標績效的檢視與成果檢討並進行修正，取代一次性具批判意味的獎懲措施，或是球員兼裁判的多重角色混淆回饋路線。

## 參、社區大學正當性

### 一、規範正當性讓使命的執行方向有所引導與約束：

規範的正當性意指社區大學是否表現出可設會被接受、具備期望的規範、標準與價值。社區大學完全認同整體表現與發展，應該受此規範的約束，並從效率與效益、專業程度等面向去表現其正當性。因為正當性的表現讓使命的發展與執行方向有所引導，而不至於妄所欲為，最終從外界評價與社會價值影響力檢視其規範正當性的表現，如同受訪者不斷強調社區大學日夜接受社區監督與檢視的經驗，一致同意社區大學規範的正當性是其責信表現要素之一。

但現存的狀況，終身學習法規範的不具體導致縣市政府過高的裁量空間，反而讓社區大學沒有保障。雖然在目標明確的章節討論過社區大學認為對主要利害關係人負責依序為社區、政府與承辦單位，但政府因為擁有法令與公權力，用「出錢的人是老大」、或「我是老闆」的心態認為應優先滿足其期待，而影響社區大學的初衷。弔詭的是社區大學現今最大的社會價值正在於其完全落實終身學習法的法源期待，以及公共政策協助推動，且成果無人能取代。這個現象也許是起源於終身學習法最初將社區大學名稱納入的立法過程，並沒有開放社區大學提出者與實際運作者的充份參與，讓這項法令的正當性並不充足，以致於現今落入規範期望的不合理，也驗證了文獻所指法律政策是為了維持社會秩序與社會整合而存在，因具有強制力，所以制定的過程必須具備正當性才能使受規範者信服的論點，也再次點出了規範的正當性，必須建立在充分的資訊公開與溝通，才能促進規範期望的合理性與適切性。

### 二、實用正當性可以從參與程度以及個人自我感受轉變表現：

研究結果發現，參與程度從校內來看，包含了學員人數、開課門數，校外就是社區結盟範圍的寬廣，共同投入活動的動員性也是參與程度的驗證。而社區透過社區大學交換、取得、執行的事務越多，依賴程度越大，也是參與的深度與廣度表現。故參與過程對個人自我經驗所造成主觀變化與感受，亦會造成正向感受與參與持續性，而這些都是外界用以審視社區大學辦學正當性的觀察面向，也是社區大學自認應該具備的行為特徵，這符合了實用的正當性透過交易基礎讓利害關係人獲得滿足與參與意願的定義論述，也最符合社區大學促進公民參與的目標實踐。

### 三、認知雖符合文化價值期待，但是不符合創設目標：

從研究中發現，社區大學認為現今台北市的文化架構下，公民對於現行的多元目標與價值和行動表現都是理解認同的；對學習服務品質也感到滿意與不可取代性。但這樣的認知期待違背了社區大學創設目標，在這樣的情況下，認知正當性是否為社區大學責信表現的意涵之一有了爭議，因為認知的錯誤，可能評價社區大學的責信表現不佳。目前認知正當性的差異有以下兩點：

- (一) 政策推行與政策監督：社區大學的公共參與精神是在引導政策批判與檢視的公民監督，進而發起公民運動倡議與影響政策，而不是一味的協助推行，這跟政府期待協助推動政策的心態本質完全不同。
- (二) 社會福利與公民社會：大眾的認知則認為社區大學是政府的社會福利政策之一，對於優質的學習環境以及豐富的知識提供感到滿意的情形下，自然沒有動機想檢視「服務提供者」-政府有無政策上的缺失與不當。

從這個角度來分析，在因應社會問題下組織所堅持的公益使命本身，可能就具備了其不被主流文化理解與認同的可能性，這也是非營利組織在政府失靈、市場失靈下崛起，其設立與運作有其「沒有市場」、「不被政府歡迎」

的特性但不減其存在重要性，例如福利型非營利組織、倡議型非營利組織等。如果勉強組織為滿足利害關係人的認知而運作，不可避免的是有一天社區大學的精神使命終將消失。但認知的正當性是否就完全不重要，本研究認為，應可透過資訊的公開與可及性，加強與社會的溝通互動，增加了解以導正認知期待的正確性，雖不是容易的事，但社區大學有促進大眾了解的責任。

#### 肆、社區大學責信表現的影響因素

社區大學實務者對於責信的看法，以及所要負責的主要對象，其實並沒有完全統一的共識，癥結在於對社區大學目標的定義與解讀不同。一種觀點認為，社區大學源自於教改與社會運動的創設目標被實踐，才是其責信表現，故負責對象是全體公民社會。另一派則認為創設目標方向不變，但在市場消費以及政府補助兩種收入來源之下生存與互賴，故接受了市場競爭與契約法規雙重檢視監督必須優先向其負責，這是實際執行面的解讀與責信表現依歸情形。

透過上述績效表現的討論與分析，已知明確的目標建立會是責信表現的首要關鍵要素與基礎，但會受公私協力模式、承辦組織使命、以及政府政策的影響，會導致創設目標逐漸偏離其方向，屈服於市場與社會認知的期待而不得不修正。換句話說，三個層面的因素都會對社區大學責信造成影響，進而讓表現大打折扣。以下從影響結果與文獻探討相符性進行比較，並嘗試找出解決之道。

##### 一、協力模式層面：公部門認知下的非競爭也非合作的關係模式

台北市社區大學是政府委託辦理、由民間單位主要籌措資金以及擔任服務提供者的民間主導協力模式。從研究發現，現今的協力關係中，存在著溝通協商空間狹小、承辦人員自信而引起的傲慢、關係的不對等包含學校主權矮化、政策分配上的強制、如同接洽廠商般的溝通口吻態度等現象，嚴重干

擾互動關係與業務的執行，進而影響社區大學責信的表現。主要癥結在於雙方對彼此的認知為主要影響協力關係建立的因素，同時影響了責信的績效與正當性表現。

從政府改造引進民間資源開始，民間力量透過促參法、採購法加入公共事務運作所產生的影響力以及貢獻都不容小覷。其中政府的角色，從操槳者轉為領航者，再從引導者轉為輔導者，顯示新公共治理的時代，不僅是組織結構的改變、權力關係的改變、強調服務品質的改變，更重要的是公私部門間網絡關係的改變，強調長遠的互信承諾關係，最終在共同提升公眾利益的滿足。而從促參法主權歸屬的精神，更可以看出契約的目的是在呈現公私雙方共同執行勞務服務與共同承擔的約定，而不是做為單方面指使另一方的依據。

故從新公共治理以及採購法的論述來看，協力關係的基本尊重與互信承諾在台北市社區大學現況是不被查覺的。換句話說，台北市社區大學運作並沒有跟上政府改革後和民間建立關係模式的改變，儘管已有了十多年的協商磨合經驗，現存的關係仍是以契約之下的廠商關係視之，完全符合 Kearn (1996) 提出的責信環境中法律/順從責信的類型，在契約條文下組織只能消極回應。宜蘭社區大學與台南市社區大學都曾在公開場合表明與地方政府的夥伴關係，除羨煞旁人外，更可以證明公司協力間建立夥伴關係並非不可行，而這源自於個人對彼此關係認知的因素導致行動上的表現意願。

## 二、 承辦組織層面：掌權者的理想性與責任性影響最深

從理論論述來看，承辦單位對責信的影響，可能包含了組織的健全、使命的專一程度以及過去是否有承接政府專案的經驗。研究結果發現，組織確實可能會因為這些因素，影響社區大學組織文化、辦學風格、投入的資源分配以及選擇的優先順序等。社區也會受承辦組織本身使命所針對的族群與議題而影響社區活動參與的面向，但結果是並不會影響社區大學的責信表現，

而是受其掌權者個人的理想性與責任心的執行強度，甚至可以彌補過去承接專案經驗的不足，以及組織規模大小的差異。所以論述中所預期的原始使命牽絆、經驗導致的溝通順暢以及組織穩定性與否對社區大學責信的影響由此來看並不明顯，強調的反而是承辦單位掌權者個人的理想性與責任心。

## 二、 政府政策層面：法律與政策制定過程缺乏正當性

開放公民參與是公共治理觀點下優質表現的積極指標之一，但因為民意的分散以及為顧及多數人之公共利益優先的考量而有操作面上的困難。政府運用多種方法管道開放公民參與，其重點在於參與之後，政府與民意之間是否對政策達到充分溝通與共識的建立。當然公民參與之前很重要的基礎是資訊的公開與透明，作為和民眾溝通，以瞭解其施政目標與民意期待的一致性程度。而從法規多次的修訂，亦可以看出台北市政府對社區大學營運改變以及實際需求的回應性，但政策方向、精神與委辦金額等的改變，政策的不穩定與不可預期性，也很可能會對社區大學責信表現造成影響。

從這個論述觀點來看社區大學的責信表現，結果可以發現政策穩定與民意符合一致性確實影響社區大學責信表現，尤其在正當性的面向。市政府在辦理社區大學的目標期待與民意的一致性是極高的，都期待社區大學作為一個可及性高的快樂學習機構，滿足社區需求的同時，也要求社大應擔任協助落實年度政策的宣導與執行的平台。這讓社區大學掛著創設目標的「羊頭」，卻賣起了政府與民意期待的「狗肉」，就是在期待衝突之下產生的結果。這樣的目標期待與社區大學本質目標的未能一致性，讓社區大學發展掣肘、辛苦的在拉扯中生存。而政策看似開放與導向多元化的經營，威脅了堅持創設使命的社區大學生存的空間，因為只看重學習成效、而不追求公民實踐活動的辦學並不是社區大學的宗旨，但因為政策的一再轉變的關係，多元目標發展之下，數量引導主流化，產生本質與品質上的變化，而政策制定的過程究竟是經過充分的溝通與思考，抑或是辦理社區大學的政策僅是隨著年度預算

的多寡來決定。

研究發現認為，終身學習法對社區大學的描述，雖然只有短短的兩條條文，卻層層影響社區大學甚深，故應該從法源上作根本的解套，重建法律的正當性。終身學習法的單薄無力未能點出社區大學公民力量的特性是主要癥結所在，故可以從這裡重新出發，但這個法的高度應維持在教育部中央法規，因為這個修法的目的期待不是為了限制社區大學，是為限制縣市政府在沒有母法約束的情形下未能自律，以一種保留的態度在府際間相互觀望的陋習，反而影響社區大學的正當性。

## 第二節 研究結果相關管理與政策重要意涵

綜合上述文獻與訪談資料分析，本研究對社區大學所面臨的困境提以下對管理政策的建議做為參考，以促進社區大學在績效與正當性的責信表現，並減少現今公私之間未能協力的情形對責信表現的負影響：

### 壹、自治條例建立對社區大學的必要性

社區大學的目標不明確、規範不正當以及認知的錯誤期待，都是法源正當性不足所造成，也源於終身學習法的單薄無力以及未能點出社區大學公民力量的特性之故，而面臨定位不明以及名稱專利的問題，也都是源自唯一法源的不清不楚。在縣市政府願意與轄區內社區大學進行充分的協商的前提下，社區大學自治條例的擬定與執行可說是現階段能否擺脫束縛、展現正當性與績效責信表現的解套良方；倘若縣市政府的態度並不友善，其實要擔心自治條例將成為社區大學的另一道枷鎖。在台南市社區大學成功的案例<sup>16</sup>下，其他社區大學也對自治條例的制定、開放利害關係人參與以及自律的精神充滿想法與期待，並可藉此將設置條例、現今面臨的困境、以及公私雙方權力義務重新檢視協商議定。

### 貳、設置社大發展審議委員會-由學界、實務界、社會代表組成

既有的法規存在著無法改變的限制，而修法的可能性也遙遙無期，在這個情況下，唯有在法律之外，增加規範的正當性做為社區大學管理約束力的正當來源與依據，也才能服眾。社區大學是公私協力下的實體組織，也具備著強烈的公共特質，應組成公共性的團體共同治理與引導社區大學的發展。台南市社區大學自治條例中亦明訂了委員會審議制度，包含評選、評鑑制度

---

<sup>16</sup>台南市趕在市議會審議「台南市社區大學發展自治條例」前夕，由南市七所社大代表、議員和教育局三方針對條例內容溝通與意見交換，並取得資源佔預算一定比例、5年僅續約一次的限制鬆綁等共識。該條例為全國首創，更是台南市政府與社大合作研擬的成果，讓社區大學能永續發展，也展現大台南城市公共治理的決心。資料來源台南市社區大學官網：  
<http://163.26.52.246/modules/tadnews/index.php?nsn=1817>

及各項政策的協商與審議都由委員會統籌負責。透過社區大學實務工作者、學者專家以及非營利組織三方代表所組成的委員會，進行社區大學自治管理，將可滿足實務上專業性與合理性的需求，並更貼近利害關係人的期待也讓社區大學身為非營利組織的自律特性得以展現。

### 參、委辦法源的正當性

協力關係中的種種影響因素，不少來自公部門將承辦單位視為廠商以及侍從關係的不對等、不尊重引發不滿，以及過度的政策配合干擾校務進行。社區大學現行的運作模式，是由縣市政府提供閒置校舍做為營運場地，每年雖有委託經費但約佔總收入一成，但盈虧自負，自籌比例高達八成多。終身學習法僅規定了社區大學設置的權力屬於縣市政府，並無規定委託方式採用何種法規，是到了縣市政府對社區大學的管理辦法才訂定採公開招標的方式。事實上採購法與促參法最大的差異在於契約期間營運主權的移轉，採購法僅採購勞務但政府保有主權，以社區大學盈虧自負以及高比例自籌款的現況，顯然是負了營運的責，卻採用了沒有主權移轉的法。

本研究不認為社區大學改採促參法（如 OT）進行委辦會比現行採購法更能改善彼此的關係，以及對社區大學自主權的提升，事實上社區大學實務者也曾針對「獨立」經營的可能性進行過深刻的討論。龐大的校舍維護以及教學設備等固定成本，多數私立正規大學在教育部補助、高額學費下尚且無力承擔且經營艱苦，又如何能要求社區大學這個民間非營利組織能夠完全代替政府，執行辦理終身學習機構這應盡的責任。且縣市政府在學分費收入計算上的層層限制，並無法讓校方管理者即時反應十多年來物價上漲以及成本增加。本研究建議重新回到政府委託法源與政策正當性不足的問題，建議公部門改善。換句話說，要以盈虧自負的方式辦理社區大學，就不能以其他方案委託方式辦理，矮化社區大學實體性的主權；而若採主權完全移轉的方式，就必須將對營運權限制層層鬆綁。

### 第三節 研究限制與未來建議

本研究在樣本的選擇與數量、研究變項的定義與全面性等有所限制，以下將說明限制原因，並提出未來研究方向以提供後續對社區大學責信相關研究之參考。

#### 壹、樣本的限制

本研究在諸多因素考量下，選擇台北市 12 所社區大學作為樣本群，本應全面部進行探討，以獲得針對城市型社區大學的責信看法。但因時間限制，僅能從中篩選三所特優社區大學作為本研究樣本，雖然三所社區大分別代表三個不同設置時期的經驗與意見，但數量的不足容易造成偏頗，也未能代表非城市型社區大學的看法。未來研究建議仍以縣市為單位，選擇幾個全國具代表性的縣市，如城市型、農村型等，進行樣本群全面性的探討。這樣可以避免跨縣市樣本在政府因素的變數干擾，又達到增加樣本數、以及樣本群多元代表性的比較目的。

#### 貳、研究變項的限制

責信的意涵與分類的論述繁多，且各派學者未能有統一的定義與表現衡量指標，如何定義責信表現的關鍵要素，要從責信者與被責信者的關係來看，換句話說，關鍵要素會受觀察角度以及觀察單位領域特殊性的影響。為降低探討的複雜性，本研究刻意排除契約與評鑑指標的內涵，僅就社區大學組織特殊性、實際運作模式、與研究者過去於社區大學的實際經驗下，從社大管理者的角度進行意涵的驗證。而影響因素亦聚焦在政府再造運動後是否以優質治理的夥伴模式與社區大學進行協力探討，爾後研究者可依其觀察角

度以及組織特殊性的不同探討是否具有差異，並增加不同面向的影響因素如是否法制化、資源依賴程度等探討其如何影響責信表現。

### 參、研究方法的限制

本研究受限於研究問題的複雜性與責信意涵的不確定性，採半結構式訪談進行分析討論，僅能針對受訪者的觀點與經驗分享取得資料，可能會受限於主觀期待與個人經驗感受，以及從承辦者的單一角度觀察造成偏頗，如對責信的個人看法與認知也許會影響對題意的理解。本研究建議除增加訪談樣本數外，若結合問卷，調查教師、學員、社區代表、公部門承辦人員以及承辦單位的看法，更可以瞭解整體利害關係人對社區大學責信表現的看法與期待。

## 參考書目

### 壹、中文部分

#### 一、專書 論文

陳志瑋 (2010)。公務員協力能力的建立及策略契合。載於林水波 (編)。公共治理-能力、民主與行銷 (103-130 頁)。台北：考試院。

#### 二、期刊論文

江明修、鄭勝分 (2010)。政府與第三部門協力關係之關鍵議題：公共課責與自主性之探究。**研習論壇**，第 116 期，頁 11-24。

李俊增 (2004) 多元分歧與正當性：對 Habermas 程序主義法理論之檢驗。**政治與社會哲學評論**，第 11 期，頁 83-127。

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革工程。**公共行政學報**，第 12 期，頁 41-77。

李志宏 (2006)。從組織治理談非政府組織的責信度。**非政府組織學刊**，創刊號，頁 103-126。

李柏諭 (2010)。跨域公共事務的管理邏輯：治理演化的類型分析。**文官制度季刊**。第 2 卷第 4 期，頁 1-39。

宋餘俠、黃子華 (2009)。優質公共治理與提升政府效能。**研考雙月刊**，第 33 卷第 5 期，頁 18-28。

邵建民 (2009)。完全委外型政府之績效評量。**公共行政學報**，第 31 期，頁 227-233。

周琮怡、許哲源 (2010)。施政績效管理之審計。**研考雙月刊**，第 33 卷 3 期，頁 121-126。

孫本初 (2001)。公部門課責問題之探究。**人事月刊**，第 33 卷 3 期，頁 10-21。

施偉仁 (2009)。邁向「危機治理」模式--建構自我管理之課責網絡。**行政試訊**，第 31 期，頁 2-9。

胡龍騰、張國璋 (2010)。美國績效管理改革作法。**研考會雙月刊**，第 34 卷第 3 期，頁 24-36。

張美伶 (2005)。現行政府資訊公開法制及其落實。**研考雙月刊**，第 29 卷 3 期，

- 頁 20-29。
- 張四明 (2009)。行政院施政績效評估制度之運作經驗與改革方向。**研考雙月刊**，第 33 卷第 5 期，頁 45-58。
- 張世杰 (2009)。公共部門的多元課責關係困境：臺灣全民健康保險制度的個案分析。**法政學報**，第 22 期，頁 107-142。
- 張芬芬 (2010)。質性資料分析的五步驟：在抽象階梯上爬升。**初等教育學刊**，第 35 期，頁 87-120。
- 張哲琛 (2009)。從公務倫理觀點重建廉能政府。**文官制度季刊**，第 1 期，頁 97-113。
- 張瓊玲 (2009)。探討非營利組織與政府互動的課責機制：以托育服務為例。**競爭力評論**，第 13 期，頁 27-74。
- 郭博文 (2011)。績效課責：五大構成要素與六項基本實務。**政府審計季刊**，第 31 卷第 2 期，頁 89-94。
- 陳敦源、張世杰 (2010)。公私協力夥伴關係的弔詭。**文官制度季刊**，第 2 卷第 3 期，頁 17-71。
- 陳志瑋 (2004)。行政課責與地方治理能力的提昇。**政策研究學報**，第 4 期，頁 23-46。
- 陳志瑋 (2005)。邁向民主課責：透明化機制運用之分析。**國家菁英**，第 1 卷 4 期，頁 131-147。
- 陳定銘 (2006)。政府與第三部門協力關係探討。**研習論壇**，頁 411-427。
- 陳敦源、蕭乃沂、王千文、黃東益 (2007)。金魚缸中的服務：全民督工的個案討論。**研考雙月刊**，第 31 卷第 4 期，頁 88-101。
- 陳恆鈞 (2008)。協力網絡治理之優點與罣門。**研習論壇**，第 92 卷，頁 40-54。
- 陳恆鈞、洪健哲 (2009)。台北市立國中教師執行零體罰教育政策之探討：正當性觀點。**公共行政學報**，第 33 期，頁 45-81。
- 陳敦源 (2009)。透明之下的課責：台灣民主制理中官民信任關係的重建基礎。**文官制度季刊**，第 1 卷第 2 期，頁 21-55。
- 陳重安 (2011)。政府契約委外的再檢視：目標、理論應用、績效衡量、與知識論基礎。**公共行政學報**，第 40 期，頁 111-143。
- 陳立剛、王輝煌、陳朝建 (2012)。行政院與地方政府在組織改造後業務窗口對應之研析。**研考雙月刊**，第 36 卷第 2 期，頁 53-66。
- 黃富順 (2002)。台灣地區社區大學的發展與省思。**成人教育**，第 69 期，頁 105-125。

- 黃東益、蕭乃沂、陳敦源(2006)。政策民意調查:公共政策過程中的公共諮詢。 **研考雙月刊**，第 30 卷第 4 期。
- 黃東益、李仲彬(2010)。電子治理與民眾對政府信任：台灣的個案分析。 **行政暨政策學報**，第 51 期，頁 77-124。
- 彭滄雯、巫偉倫(2010)。非營利組織參與治理的代表性與課責-以出版品分級評議為例。 **台灣民主季刊**，第 6 卷第 3 期，頁 87-123。
- 曾冠球、黃偉誠(2011)。公共管理者對於公私合作風險的認知：調查與反思。 **公共行政學報**，第 41 期，頁 1-36。
- 詹益龍(2007)。從資訊公開與課責管理觀點探討公務機關廉政與防弊機制之建構。 **考銓季刊**，第 52 期，頁 137-158。
- 劉坤億(2008)。效率、課責、政治與法人治理：建置行政法人制度的四項思考。 **考銓季刊**，第 53 期，頁 50-62。
- 劉坤億(2009)。政府課責性與公共治理之探討。 **研考雙月刊**，第 33 卷第 5 期，頁 59-72。
- 劉坤億(2011)。公法人與公共課責：從審計機關角色功能分析。 **政府審計季刊**，第 32 卷第 1 期，頁 78-91。
- 蔡忠翰(2003)。我國政府再造公務人力資源之策略與應用。 **社區發展季刊**，第 102 期，頁 302-320。
- 鄭惠觀、翁琪涵(2010)。成人終身學習的社區大學。 **台灣教育**，頁 26-31。
- 蘇偉業、李榮昌、黃雅萍(2011)。民眾回應性、課責交待機制、績效管理設計：臺北市健康服務中心與戶政事務所之個案比較。 **策略評論**，第 15 期，頁 7-18。

### 三、研討會論文

- 張晉芬、張恆豪(2003)。非營利組織的公信力-社會學的觀點。發表於：台灣社會學會年會研討會，政治大學主辦，台北。
- 蔡傳暉、鄭秀娟(2002)。社區大學評鑑制度之規劃。發表於：社區大學全國促進會，教育部主辦，台北。
- 唐光華、鄭秀娟(2008)。從啟蒙到參與—臺北市文山社區大學十年的成就與困境。臺北市社區大學十年回顧與前瞻。臺北市教育局。
- 楊碧雲(2008)。臺北市社區大學十年回顧與前瞻。臺北市社區大學十年回顧與前

瞻。臺北市政府教育局。

#### 四、研究計畫

江明修 (2005)。公私協力關係中台灣非營利組織公共課責與自主性之探究：理論辯證與制度設計。行政院國家科學委員會專題研究計畫，出版商：國立政治大學第三部門研究中心。

江明修 (2009)。我國公共服務滿意度調查之研究。行政院研究發展考核委員會。

劉憶如 (2002)。政府事務及公共事業委外機制之檢討。行政院財政改革委員會。

#### 五、學位論文

呂添富 (2006)。新公共服務理論之探討-公共性與倫理之途徑。國立政治大學公共行政學系碩士論文。

吳度泓 (2007)。從公私合夥觀點探討我國地方公車服務之課責議題。國立成功大學都市計畫研究所碩士學位論文。

宋永俊 (2010)。非營利組織參與公私協力之監督機制研究-以苗栗地區多元就業開發案(經濟型)為例。東海大學公共事務碩士在職專班碩士學位論文。

李柏諭 (2008)。跨域問題中的公私協力研究：以社區大學為例。國立中正大學政治學研究所博士學位論文。

林怡達 (2010)。政府與非營利組織合作課責架構之初探—以嘉義縣市社區保母系統為例。非營利事業管理學系碩士論文。

郭怡立 (2010)。臺北市社區大學績效評估之研究。國立臺灣師範大學教育學系研究所碩士學位論文。

馬祖鈞 (2006)。我國公營交響樂團發展現況研究。國立中山大學藝術館理研究所碩士學位論。

徐翠玉 (2011)。社會福利服務契約委託外包之課責與運作—以台北市老人居家服務為例。國立台北大學公共行政暨政策學系碩士學位論文。

陳怡凱 (2006)。同質性與異質性：Carl Schmitt 的正當性概念析論。國立台灣大學法律研究所碩士學位論文。

陳靜子 (2006)。台北市社區大學經營管理問題之研究：政府業務委外監督機制建立之觀點。玄奘大學公共事務管理學系碩士學位論文。

- 陸敏清 (2010)。國家擔保責任於長期照護之實現。國立台北大學法律研究所博士學位論文。
- 程盈迪 (2000)。台北市社區大學評鑑機制之初探。國立台北大學公共行政暨政策學系碩士學位論文。
- 程盈迪 (2009)。台北市社區大學評鑑機制之初探。國立台北大學公共行政暨政策學研界研究所碩士學位論文。
- 黃贊瑾 (2003)。臺北市社區大學與協辦學校互動問題之研究。臺北市立師範學院國民教育研究所碩士學位論文。
- 顏詩麗 (2005)。委外提供福利服務課責意涵之研究：以台北市公設民營機構為例。東海大學公共行政研究所碩士學位論文。

## 六、網路等電子化資料

- 台北市政府教育局。社大營運摘要，2012年5月15日取自台北市社區大學聯網，網址：<http://www.cwt.tp.edu.tw/files/11-1000-101.php>
- 行政院 (2001)。促進民間參與公共建設法，2012年5月12日取自全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?pcode=D0070062>
- 行政院 (2011)。政府採購法，2012年5月12日取自全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=A0030057>
- 行政院。優質政府治理推手，2012年5月2日取自行政院研究發展考核委員會。網址：<http://www.rdec.gov.tw/np.asp?ctNode=11949&mp=100>
- 行政院研究發展考核委員會。政府再造綱領及推動組織，2012年5月12日取自行政院組織改造檔案，網址[http://theme.archives.gov.tw/govreform/guide\\_03-1.html](http://theme.archives.gov.tw/govreform/guide_03-1.html)
- 教育部社教司。社區大學學校數、學員數與經費收支統計，2012年5月12日取自教育部全球資訊網統計處。網址：[http://www.edu.tw/statistics/content.aspx?site\\_content\\_sn=8869](http://www.edu.tw/statistics/content.aspx?site_content_sn=8869)
- 教育部社教司。教育部補助社大歷年經費，2012年5月12日取自電子報313期。網址：[http://epaper.edu.tw/e9617\\_epaper/topical.aspx?topical\\_sn=208](http://epaper.edu.tw/e9617_epaper/topical.aspx?topical_sn=208)
- 審計部。審計年報，2012年5月2日取自審計部全球資訊網。網址：

貳、西文部分

Barbara S. Romzek & Patricia Wallace Ingraham (2000). Cross Pressures of Accountability : Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash. *Public Administration Review*, 60(3) : 240-253.

Dennis R. Young ( 2000 ) . Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29 ( 1 ) : 148-172.

Jennifer M. Brinkerhoff (2002). Government–Nonprofit partnership: A Defining Framework. *Public Administration and Development*, 22(4) : 19–30.

Jonathan G.S. Koppell (2005). Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. *Public Administration Review a January*, 65(1) : 94-108.

附件一

## 臺北市社區大學設置及管理辦法

中華民國 96 年 8 月 21 日臺北市政府  
(96)府法三字第 09631650300 號令訂定發布

- 第 一 條 臺北市政府（以下簡稱本府）為提供十八歲以上社區居民終身學習機會、提升其人文素養與生活知能、培育社會健全公民及促進社區發展，特依終身學習法第九條規定，訂定本辦法。
- 第 二 條 本辦法之主管機關為本府，並委任本府教育局（以下簡稱教育局）執行之。
- 第 三 條 社區大學由本府自行設置或採委託方式辦理。  
社區大學以委託方式辦理時，其受託對象以財團法人或公益社團法人為限，並以公開招標方式為之。必要時得直接委託臺北市轄區內之學校或機關（構）辦理。依前項規定辦理委託時，委託期間以三年為限。委託期滿經評鑑績效優良者，得予續約。
- 第 四 條 受委託辦理之社區大學置專任校長一人，綜理社區大學業務；置執行秘書一人，襄理校長辦理業務；並得依需要設教務、學生事務、總務、會計、社區服務等組，分組辦事；各組得置組長一人，組員若干人。本府設置之社區大學，其員額編制由教育局定之。
- 第 五 條 辦理社區大學所需之教學及辦公場地，除有教育局指定場地之情形外，應由受委託辦理之機關（構）（以下簡稱受託機構）於核准開辦之行政區內自備。自備場地如有困難，得請求教育局提供協助。  
前項自備之場地須符合公共安全之相關規定，並報經教育局同意後始得使用。如該場地之使用須經其他機關之許可者，並應檢附該機關許可使用之證明文件。
- 第 六 條 社區大學得視居民學習需要，經報請教育局核准後，於同一行政區內設立教學點。前項教學點設置要點，由教育局定之。

- 第七條 受委託辦理之社區大學，其所需經費應由受託機構自行籌措。但教育局得視其辦學績效及社區發展之需要酌予經費補助或獎勵。
- 前項補助或獎勵基準，由教育局定之。
- 第八條 社區大學課程分學術、社團及生活藝能等三類，並應配合市政及社區發展需要辦理現代公民課程及活動。前項課程開設要點，由教育局定之。
- 第九條 社區大學以每年招生兩期，每期上課十八週為原則。招生期別有增加之需要時，於報經教育局核准後始得為之。社區大學應於每期招生三十日前，檢具經費概算及招生簡章報請教育局核准；並應於每期開課後三十日內，將實際開設課程數、課程名稱、學員人數、選課人次及教職員工及學員名冊等相關資料送教育局備查。
- 前項招生簡章，應包含課程名稱、課程綱要、上課日期、上課時間、師資簡介及收退費規定等事項。
- 第十條 社區大學應依教育局所定之基準辦理收退費，不得另立名目加收任何費用。但經教育局專案核准者不在此限。
- 前項收退費基準，由教育局定之。
- 第十一條 社區大學不授予學位。社區大學學員每期修業期滿，缺席未逾該課程總時數五分之一者，由社區大學發給課程修習證明書。
- 第十二條 社區大學每年應定期檢具下列資料報教育局備查：
- 一 年度營運計畫。
  - 二 教職員工名冊。
  - 三 上年度營運成果報告。
  - 四 經會計師簽證之上年度決算等財務報表。
  - 五 教育局撥付補助款之核銷憑證。
- 第十三條 教育局得定期或不定期監督與輔導社區大學之業務及財務狀況，其辦理不善者，得限期改善；逾期仍未改善者，得視其情節停止或減少補助，或終止契約。
- 第十四條 教育局對社區大學得進行評鑑，作為改進或委託辦理續約之依據。

前項評鑑實施要點，由教育局定之。

第十五條 本辦法自發布日施行。

## 附件二

# 臺北市政府教育局委託民間辦理社區大學 契約書

臺北市政府教育局（以下簡稱甲方）為委託○○○○○○○○○○○○○○○○（以下簡稱乙方）辦理臺北市○○社區大學有關事宜，經雙方同意依政府採購法（以下簡稱採購法）及其主管機關訂定之規定訂定本契約，共同遵守，其條款如下：

### 第一條 契約文件及效力

一、契約包括下列文件：

- （一）招標文件及其變更或補充。
- （二）投標文件及其變更或補充。
- （三）決標文件及其變更或補充。
- （四）契約本文、附件及其變更或補充。
- （五）依契約所提出之履約文件或資料。

二、契約所含各種文件之內容如有不一致之處，除另有規定外，依下列原則處理：

- （一）契約條款優於招標文件內之其他文件所附記之條款。但附記之條款有特別聲明者，不在此限。
- （二）招標文件之內容優於投標文件之內容。但投標文件之內容經甲方審定優於招標文件之內容者，不在此限。招標文件如允許乙方於投標文件內特別聲明，並經甲方於審標時接受者，以投標文件之內容為準。
- （三）文件經甲方審定之日期較新者優於審定日期較舊者。
- （四）決標紀錄之內容優於開標或議價紀錄之內容。

三、契約文件之一切規定得互為補充，如仍有不明確之處，以甲方解釋為準。如有爭議，依採購法之規定處理。

四、除另有規定外，契約以甲方簽約之日為簽約日，並溯及自甲方決標之日起生效。

五、契約所定事項如有違反法令或無法執行之部分，該部分無效。但除去該部分，契約亦可成立者，不影響其他部分之有效性。該無效之部分，甲方及乙方必要時得依契約原定目的變更之。

六、契約正本 2 份，甲方及乙方各執 1 份，並由雙方各依規定貼用印花稅票。副本 4 份，由甲方及乙方分別執用。副本如有誤繕，以正本為準。

**第二條** 甲方提供坐落於本市○○區○○段○○小段○○地號之臺北市立○○○○（以下簡稱協辦學校）之部分場地做為社區大學所需之教學、辦公場所及設施設備（由協辦學校列冊管理），交由乙方作為辦理本契約指定業務之使用。

**第三條** 委託辦理期間自民國 101 年 2 月 1 日起至民國 104 年 1 月 31 日止。

**第四條** 乙方接受甲方委託辦理之業務，其服務對象為 18 歲以上之民眾。委託辦理事項內容：

- 一、開設提升人文素養與生活知能、培育社會健全公民之終身學習課程。
- 二、配合市政及社區發展需要辦理現代公民課程及社區學習服務中心相關事項。
- 三、社區大學招生授課；講師之聘用與課程之研發。
- 四、社區大學營運人力之提供與管理。
- 五、社區大學營運設施與設備之管理與維護。
- 六、其他社區大學教務行政相關事項。

**第五條** 委託辦理經費：

- 一、一般性經費（固定經費）：每年得提供新臺幣 200 萬元整（其中 100 萬元支付協辦學校水電費、設備維護費等費用）。若受託者未達到每期實際開設 80 門課程或學員選課人數 1,200 人次之營運規模，甲方得分別按課程及學員選課人次（各佔一般性經費之百分之五十）未達之比率扣款。
- 二、專案性經費：配合甲方政策所開設之專案性課程及相關性活動，每年至多得申請新臺幣 20 萬元整。
- 三、獎勵性經費：每年經甲方評鑑，成績為甲等者，可獲獎勵性經費至多新臺幣 20 萬元整；成績為優等者，可獲獎勵性經費至多新臺幣 50 萬元整；成績為特優者，可獲獎勵性經費至多新臺幣 80 萬元整。

上開經費應在年度法定預算經本市議會審議通過後始得撥付，一般性經費於每年 3 月及 9 月分兩期辦理，但受託者有違規或違約情事時，不在此限。

- 第六條** 社區大學為正規教育體制外之終身學習機構。乙方辦理社區大學應置專任校長一人，綜理社區大學業務；置執行秘書一人，襄理校長辦理業務；並得依需要設教務、學生事務、總務、會計、社區服務等組，分組辦事；各組得置組長一人，組員若干人。
- 前項校長之選聘，應經乙方之董事會議決通過，並於簽約後一個月內報甲方備查。
- 社區大學之組織章程、教職員工聘用辦法，由乙方定之，並經甲方核定後實施。
- 第七條** 社區大學以每年招生兩期，每期上課 18 週為原則。招生期別有增加之需要時，於報經教育局核准後始得為之。
- 社區大學應於每期招生 30 日前，檢具經費概算及招生簡章報請甲方核定；並應於每期開課後 30 日內，將實際開設課程數、課程名稱、學員人數、選課人次及教職員工及學員名冊等相關資料送甲方備查。
- 前項招生簡章，應包含課程名稱、課程綱要、上課日期、上課時間、師資簡介及收退費規定等事項。
- 第八條** 乙方依本契約所提供之服務，除經核定之收費標準外，非經甲方專案核定，不得另立名目加收任何費用。有關經費之收支，乙方應按一般會計公認原則及稅法規定獨立設帳，並製作資產負債表、收支餘絀表、財產目錄、開立專戶，專款專用並專帳管理，接受甲方之查核不得拒絕，甲方於必要時得影印會計表冊、帳簿或其他有關資料。
- 乙方財務應經會計師查核簽證「臺北市○○社區大學」之財務報表，其委任契約應約定「政府審計人員得調閱其與委任或補助計畫有關之查核工作底稿，並得諮詢之」。甲方平常得因業務需要，須乙方提供前項帳冊、會計表冊、帳簿或其他有關資料，乙方不得拒絕。
- 第九條** 乙方自簽約生效日之翌年度起，申請第一期之一般性經費時，須繳交上年度之營運報告書、資產負債表、收支餘絀表、財產目錄及經會計師簽證「臺北市○○社區大學」之財務報表各 1 式 2 份。
- 第十條** 乙方於委託期間由甲方或透過甲方提供之經費，應依甲方會計程序有關規定，於每年 6 月底及 12 月底，分兩次將原始憑證及收支明細表，送甲方辦理經費核銷手續。

- 第十一條** 甲方對乙方每年得進行評鑑，做為改進或委託辦理續約之依據。
- 第十二條** 甲方提供之建築物及設施設備，乙方應盡善良管理人之注意義務，除因天災、事變或其他不可抗力之事故致毀損、滅失者外，乙方應即回復原狀，並負損害賠償責任。
- 第十三條** 乙方應依政府法令規定，就辦理場所及校外教學投保公共意外責任險及旅遊平安險，所需保險費包含於甲方提供於一般性經費之內，如未依規定辦理保險、保險範圍不足或未能自保險人獲得足額理賠者，其損失或損害賠償，概由乙方負擔。
- 第十四條** 乙方對於參加活動之學員，應善盡保護之責任，並以學員之最佳利益為考量。
- 第十五條** 辦理期間發生重大事故時，乙方應立即主動通知甲方，並作妥善之危機處理；如因乙方之故意或過失，致使第三人遭受損害（包括但不限於生命、身體、財產等），乙方應負全部賠償責任，並使甲方免於第三人之追索求償；如因此致甲方遭受損害（包括但不限於國家賠償責任），應對甲方負賠償責任。
- 第十六條** 除本契約所約定之事項外，乙方同意遵守投標時所提出之「臺北市○○社區大學委託民間辦理營運計畫書」及「臺北市社區大學設置及管理辦法」、「臺北市社區大學課程開設要點」、「臺北市社區大學評鑑及獎勵作業要點」、「臺北市社區大學教學點設置要點」、「臺北市社區大學收退費基準」及「臺北市○○社區大學辦理單位與協辦學校合作專案備忘錄」等各項規定。  
如相關法令變更時，乙方應遵守變更後之法令。
- 第十七條** 乙方違反甲方所訂定委辦社區大學之相關規定時，經甲方通知限期改善，逾期仍未改善時，甲方得依違規情節輕重，減少一般性經費至多百分之二十並得取消獎勵性經費。
- 第十八條** 乙方如欲變更營運計畫書內容，應報經甲方核定後，始得變更。有下列情形之一，致影響契約之履行者，甲方得於情事發生後30日內，以書面提出變更契約。  
一、相關政策或法令有變更者。  
二、委託執行內容經評估有變更必要者。  
三、因不可抗力之相關因素，而有變更必要者。  
乙方應於30日內以書面答覆，逾期未答覆者，甲方得終止契約。
- 第十九條** 乙方有下列情形之一者，經甲方通知限期改善，逾期仍未改善

時，甲方得終止或解除契約，並得請求損害賠償。

- 一、不履行本契約應行辦理事項者。
- 二、不配合市政發展需要開設現代公民課程及社區學習服務中心相關事項。
- 三、擅自將營運之業務或建築物及甲方提供之設施設備等，全部或部分移轉、出租、出借或以其他方式讓與第三人者。
- 四、擅自從事營運計畫書以外之業務者。
- 五、規避、妨礙、拖延或拒絕甲方之查核、評鑑或對業務、財務、評鑑等內容為不實之陳報者。
- 六、經甲方年度評鑑為辦理績效不良者。
- 七、招生嚴重不足者。
- 八、違反專業倫理，致侵害學生之權益者。
- 九、所屬員工有「臺北市政府性騷擾事件處理要點」所稱性騷擾情事，經評議成立者。
- 十、其他違反本契約之約定者。
- 十一、違反相關法令者。

**第二十條** 乙方為保證確實按照所提營運計畫書之事項，保持良好之營運水準與服務品質，應於簽約時依規定繳交履約保證金新臺幣 30 萬元整。乙方於契約期滿，無違約情事及將甲方提供之財產及委託辦理期間增加之所有財產及相關資料文件，返還及點交甲方，無息退還履約保證金。

乙方於契約期滿、終止、解除契約或因其他事由致契約消滅者，其所聘僱之教職員工，應自行負責遣散。

**第二十一條** 乙方於契約期滿、終止、解除契約或因其他事由致契約消滅者，乙方應於事由發生日起 30 日內，將甲方提供之財產及受委託辦理期間增加之所有財產及相關資料文件返還及點交甲方接管；如有毀損、滅失或變更，乙方應於甲方規定期限內回復原狀，並負損害賠償責任，且不得向甲方要求任何補償或異議。乙方設置之工作物或添置或遺留之物品，經甲方通知到達後 30 日內未搬遷，或因地址不明而無法通知者，視同廢棄物，由甲方逕行處理，其所生費用由乙方負擔，乙方不得提出異議。處理費用得由履約保證金中扣除，不足部分得依法追償。

**第二十二條** 委託契約期限屆滿時，乙方如符合「臺北市社區大學設置及管

理辦法」第3條規定且有意續約，應於契約期限屆滿前90日提出前兩年績效證明、前兩年營運成果報告書及未來3年營運計畫書等各乙份送交甲方審核，經甲方審核通過後，始得續約，但以一次為限。

續約時必須檢附連續3年甲等以上之績效證明。

### 第二十三條 爭議處理

- 一、甲方與乙方因履約而生爭議者，應依法令及契約規定，考量公共利益及公平合理，本誠信和諧，盡力協調解決之。其未能達成協議者，得依採購法第85條之1規定向本府採購申訴審議委員會申請調解。
- 二、依採購法規定受理調解或申訴之機關名稱：臺北市政府採購申訴審議委員會；地址：臺北市市府路1號9樓東北區；電話：1999(外縣市02-2720-8889)轉1058。
- 三、履約爭議發生後，履約事項之處理原則如下：
  - (一)與爭議無關或不受影響之部分應繼續履約。但經甲方同意無須履約者不在此限。
  - (二)乙方因爭議而暫停履約，其經爭議處理結果被認定無理由者，不得就暫停履約之部分要求延長履約期限或免除契約責任。
- 四、本契約以中華民國法律為準據法，並以甲方所在地之地方法院為第一審管轄法院。

**第二十四條** 除本契約另有約定外，應送達本契約當事人之通知、文件或資料，均應以中文書面信函為之，並於送達對方時生效。除經事前通知地址變更者外，雙方之地址應以下列者為準。

- 一、甲方地址：○○市○○路○○號。
- 二、乙方地址：○○市○○路○○號。
- 三、按原址寄送，其送達日以掛號函件執據、快遞執據或收執聯所載之日期，視為送達。
- 四、當事人之任何一方變更地址時，應於變更前依前項規定以書面通知對方，否則他方如按原址，並依當時法律規定之任何一種送達方式辦理時，視為業已送達對方。

### 第二十五條 其他

乙方應以接受委託辦理之法人名義（非以社區大學名義）至

內政部優先採購網路資訊平台 (<http://ptp.moi.gov.tw/>) 登錄並優先採購身心障礙福利機構或團體、庇護工場，所生產之物品及其提供之服務，並達一定比率（百分之五）。至內政部優先採購網路資訊平台登錄時，其中上級機關請輸入臺北市政府教育局（機關代號 379040000E），俾利以甲方依「優先採購身心障礙福利機構團體或庇護工場生產物品及服務辦法」第 8 條第 2 項規定於期限內彙送中央主管機關公告。

甲方：臺北市政府教育局  
代表人：丁亞雯

乙方：○○○○○○○○○○  
代表人：○○○

中華民國      年      月      日

附件三

## 臺北市社區大學評鑑及獎勵作業要點

中華民國 95 年 8 月 2 日臺北市府教育局  
北市教社字第 09535882500 號函訂定  
中華民國 97 年 10 月 30 日臺北市府教育局  
北市教社字第 09739722900 號函修正

- 一、依據：臺北市社區大學設置及管理辦法第七條及第十四條。
- 二、目的：
  - (一) 瞭解社區大學辦理成效，俾供規劃社區大學政策之參考。
  - (二) 發掘問題，輔導改進，協助社區大學解決問題。
  - (三) 提升社區大學之品質，促進社區大學永續發展。
  - (四) 獎勵社區大學之優質辦學，激勵受託團隊之經營成效。
- 三、受評對象：臺北市府教育局（以下簡稱本局）委託辦理之社區大學。
- 四、實施期程：每年十月至十二月。
- 五、實施方式：
  - (一) 評鑑項目：行政、課程、教學、社區參與、財務、特色等，視當年度工作重點而定。
  - (二) 評鑑方式：分自我評鑑及訪視評鑑二部分。
  - (三) 實施步驟：
    1. 公告評鑑內容。
    2. 確定受評對象。
    3. 籌組評鑑小組。
    4. 實施自我評鑑。
    5. 進行訪視評鑑。
    6. 撰寫訪視評鑑總報告。
    7. 公布結果。
    8. 追蹤輔導。
- 六、評鑑結果
  - (一) 評鑑分特優、優等、甲等、乙等、丙等五等第。
  - (二) 評鑑結果列特優、優等、甲等者，頒發獎勵金及獎牌乙面；獲乙等

- 者，經本局通知限期改善，逾期仍未改善時，或改善後未符合本局要求時，本局得終止或解除契約；獲丙等者，應即終止或解除契約。
- (三) 本局得視年度預算，依評鑑結果之等第擇優發給獎補助金；特優者至多發給新臺幣八十萬元整；優等者至多發給新臺幣五十萬元整；甲等者至多發給新臺幣二十萬元整。
- (四) 受評者所提供之自評資料，經查證有不實者，本局得依違規情節之輕重，減少或取消當年度之評鑑獎勵金，並命受評者返還獎牌。
- 七、前項獎勵金限用於辦理社區大學人才培訓、教學研討及教師、志工與校務行政人員國內外相關業務之觀摩研習、學員社團活動、學藝競賽活動等，經費使用情形列入下年度評鑑項目。
- 八、本局對於受評單位得予追蹤輔導，必要時得進行後續評鑑。
- 九、本要點所需經費，由本局相關預算項下支應。
- 十、本要點所需書表另定之。
- 十一、本要點修正條文自中華民國九十八年二月一日實施。

#### 附件四

## 臺北市社區大學課程開設要點

中華民國 95 年 12 月 28 日臺北市政府教育局

北市教社字第 09540169600 號函訂定

中華民國 97 年 10 月 30 日臺北市政府教育局

北市教社字第 09739722900 號函修正

- 一、 臺北市政府教育局（以下簡稱本局）為促進社區大學課程發展，提供民眾社區學習需要，特依臺北市社區大學設置及管理辦法第八條訂定本要點。
- 二、 社區大學課程分一般性課程及專案性課程。
- 三、 一般性課程分下列三類：
  - (一)學術課程：旨在提升民眾學術涵養，拓展知識廣度，培養思考分析與理性判斷的能力，包括人文、社會、自然等課程。
  - (二)社團課程：旨在促進民眾參與社區服務，培養民主素養，發揮社會關懷，凝聚團體意識，包括社區參與及社團服務等課程。
  - (三)生活藝能課程：旨在充實民眾生活實用知能與藝術素養，提供正當休閒與提升生活品質，包括自我發展、人際溝通、身心保健及休閒運動等課程。
- 四、 專案性課程，旨在配合市政宣導，培養民眾公民素養之課程。本課程限於學術與社團課程，包括公民素養、環境生態、多元文化、弱勢關懷、社區發展、市政建設等相關議題之課程。
- 五、 社區大學一般性課程開設原則如下：
  - (一)符合社區大學精神及社區文化特色。
  - (二)符應普世價值。
  - (三)符合科學原理。
  - (四)符合公民倫理道德。
  - (五)符合相關法令規定。
  - (六)學術、社團及生活藝能課程之開設，應有適當比例。
  - (七)每門課上課時間以十八週為原則。

六、社區大學專案性課程開設原則如下：

- (一)依本局設定之年度重點議題申請辦理。
- (二)每門課上課時間依本局年度專案性課程開設規定辦理。
- (三)每班學員人數不少於十五人。

七、課程開設報核規定如下：

(一)一般性課程：

- 1. 報核時間：第一期（春季班）於上年度十二月一日，第二期（秋季班）於每年六月一日。
- 2. 檢具資料：前期開設課程概況、成果與檢討、一般性課程總表、分類表、每門課程資料（含課程名稱、目標、課程大綱、上課日期及時數、上課地點、師資簡介、學員資格、收費規定等）。

(二)專案性課程：

- 1. 報核時間：依本局規定之申請時限內完成。
- 2. 檢具資料：課程資料（含課程名稱、目標、課程大綱、上課日期及時數、師資簡介、預期效益等）及各項費用明細表。

八、一般性及專案性課程審核作業，由本局邀請學者專家審議之。

九、經本局審查通過之專案性課程，得酌予經費補助，每年至多以新臺幣二十萬元為原則。

十、本要點修正條文自中華民國九十八年二月一日施行。

附件五

## 臺北市社區大學教學點設置要點

臺北市政府教育局 97 年 10 月 30 日  
北市教社字第 09739722900 號函發布

- 一、臺北市政府教育局（以下簡稱本局）為便利社區民眾就近參與學習，特訂定本要點。
- 二、本要點所稱社區大學教學點，指社區大學在合約書所訂地點外，於該行政區內增加之教學場地。
- 三、社區大學教學點之設置以一處為原則，如有特殊需求，報經本局同意後酌增。教學點可自有或租借，均應符合教學使用需求及建築、消防等公共安全之規定。
- 四、社區大學申請設置教學點，應符合下列各項條件：
  - （一）最近一年評鑑獲優等以上。
  - （二）前期開辦學術及社團課程至少達所開課程數百分之五十。
  - （三）前期實際開課門數占該期核定招生課程數百分之七十以上。
- 五、社區大學申請設置教學點，應檢具下列資料：
  - （一）教學點社區民眾需求分析。
  - （二）符合設置條件項目說明。
  - （三）開設課程規劃。
  - （四）場地規劃（含借用場地主管機關同意證明書、公共安全證明及其他相關資料）。
  - （五）管理規劃（含行政運作與管理、危機處理等）。
  - （六）經費規劃（含收支預估規劃及備用方案）。
- 六、各申請案由本局邀請學者專家開會審議之。
- 七、受託機構辦理教學點成效，列入社區大學年度評鑑項目。
- 八、如當地民眾無設置需求或違反規定、辦理不善，經本局函請改善，仍未具體改善者，教學點應自次一期起停設。
- 九、本要點修正條文自中華民國九十八年二月一日施行

## 附件六

# 臺北市社區大學收退費基準

中華民國 95 年 12 月 28 日臺北市政府教育局

北市教社字第 09540169600 號函訂定

- 一、 臺北市政府教育局（以下簡稱本局）為便於社區大學營運管理，保障學員權益，特訂定本基準。
- 二、 社區大學得向學員收取下列費用：
  - （一） 報名費。
  - （二） 課業費。
  - （三） 雜費。
  - （四） 代收代辦費。
  - （五） 保證金。
- 三、 報名費：每期（每次）新臺幣二百元。
- 四、 課業費基準如下：
  - （一） 每期十八週，每週三節（每節五十分鐘）：每門課新臺幣三千元。
  - （二） 於課程實施中第四週（含）起入學者，參照前款基準上課比率收取費用。
  - （三） 旁聽費：每門每次新臺幣二百五十元。
- 五、 雜費：
  - （一） 製證費：每次新臺幣一百元。
  - （二） 游泳課游泳池使用費：
    1. 每期十八週，每週一次者，新臺幣八百元。
    2. 每期十八週，每週二次者，新臺幣一千六百元。
  - （三） 電腦課程電腦維護費：每期十八週，每週三小時者，每門課新臺幣一千元。

(四) 烹飪課程瓦斯電氣費：每期十八週，每週三小時者，每門課新臺幣四百元。

(五) 陶藝課燒窯費：每期十八週，每週三小時者，每門課新臺幣八百元。

(六) 冷氣費：每期十八週，每週三小時者，每門課新臺幣二百元。

前項雜費未使用者不得收費。

#### 六、代收代辦費

(一) 材料費：按實際使用費收取費用。

(二) 書籍費：按實際使用費收取費用。

七、各社區大學收費內容，均應詳列於招生簡章或選課手冊等公告周知，並報本局備查。

八、社區大學得針對修習課程之弱勢及特殊族群學員，提供優惠減免方案，其項目及額度，由各社區大學訂定之。

九、社區大學因故未能開課者，應於原定開課日前通知學員，並全額退還學員已繳納之費用。

十、各項費用退費基準如下：

(一) 報名費不退費。

(二) 課業費及雜費：學員開學二週內辦理加退選課程，申請退選者全額退費；加退選後申請退費者，第三週內退還七成，第四週(含)起原則不退費。

(三) 雜費：除製證費不退費外，其餘項目準用前項規定辦理退費。

十一、各項收退費應開立收據或保存證明，以備查核。

附件七

## 教育部補助及獎勵社區大學及其相關團體要點

教育部 令

中華民國 99 年 1 月 8 日

台社（一）字第 0980225386C 號

### 一、目的：

教育部(以下簡稱本部)為執行終身學習法第四條規定，健全社區大學體質，推廣其功能，提升國民人文素養與生活知能，培育社區人才及現代化公民，特訂定本要點。

### 二、補助及獎勵對象：

#### (一)補助對象：

- 1、直轄市、縣(市)政府(以下簡稱各縣市政府)自行辦理之社區大學。但不包括鄉(鎮、市)公所辦理者。
- 2、各縣市政府委託依法登記之財團法人或公益社團法人或大專校院辦理之社區大學。
- 3、以推動社區大學相關業務為設置目的，並依法登記之財團法人或公益社團法人，且未辦理社區大學者。

(二)獎勵對象：以前款第一目及第二目規定之社區大學為限。

### 三、補助及獎勵資格：

有下列情形之一者，本部不予補助及獎勵：

- (一)受託辦理社區大學之財團法人或公益社團法人未於章程內明載以辦理社區大學為目的。
- (二)依法登記之財團法人、公益社團法人或大專校院與各縣市政府所簽訂之委託契約中，每次委託辦理期間少於三年。但情況確屬特殊者不在此限。
- (三)社區大學開辦未滿一年。
- (四)各縣市政府前一年度挹注各社區大學經費未達本部前一年度撥付補助款之百分之三十。
- (五)委託二法人以上共同辦理同一社區大學。
- (六)社區大學之年度結餘，未為該社區大學所專用者。

(七)社區大學年度決算等財務報表未經會計師簽證。但不包括縣市政府自行辦理社區大學者。

#### 四、補助基準：

本部以年度預算有關補助推展社區大學項目總額之百分之五十至百分之六十，依下列要件審核補助之：

##### (一)社區大學年度計畫：

- 1、辦學理念及執行成效。
- 2、整體發展計畫及年度發展重點。
- 3、課程開設預期成效及檢討。
- 4、師資規劃。
- 5、社區經營及服務。
- 6、人力培訓及研究發展之規劃。
- 7、社團及志工經營。
- 8、校務行政及學員服務。
- 9、財務責信及經費概算。
- 10、城鄉差距之考量。
- 11、弱勢關懷及其推動措施之規劃。
- 12、上一年度補助計畫執行情形檢討。

##### (二)全國性或區域性議題之社區大學相關計畫：

- 1、健全發展及深化研討會。
- 2、師資培訓或種子人才培訓。
- 3、從業人員工作坊或研習。
- 4、發展議題研究及宣導推廣計畫。
- 5、其他促進社區大學整體發展之專案計畫。
- 6、上一年度補助計畫執行情形檢討。

第二點第一款第一目、第二目所定補助對象得就前項第一款及第二款所定要件合併提出申請計畫。第二點第一款第三目所定補助對象僅得就前項第二款所定要件提出申請。

#### 五、獎勵基準：

本部以年度預算有關補助推展社區大學項目總額之百分之四十至百分之五十，依下列要件審核獎勵之：

(一)推動相關優良課程著有績效：

1、現代公民素養課程：人權法治教育、環境永續教育、媒體素養教育、公共衛生教育、國防安全教育、生命教育、多元文化教育、弱勢關懷教育、性別平等教育、社區總體營造等，每年可界定重點課程辦理。

2、人文類學術性課程：哲學、文學、史學、藝術、族群文化等類。

3、自然類學術性課程：地球科學、天文學、物理學、農學、醫學、化學、生物學等類。

4、社會科學類學術性課程：法律學、政治學、社會學、非營利組織、社會政策等類。

(二)辦理社區大學活動，帶動社區營造及社團發展課程，著有績效。

(三)積極推動各項教學相關研究，開發教材，增進教學效能，有顯著成績。

(四)積極推動關懷弱勢相關措施：偏遠地區開設分班、低收入、身心障礙、特殊境遇、失業學員學費減免等，有具體事蹟。

(五)積極配合本部相關政策，安排學習課程及活動，著有績效。

(六)各縣市政府評鑑其所屬社區大學成績。

(七)上一年度申請補助計畫顯著事蹟及創新事項。

六、申請及審核作業：

(一)申請作業：各補助對象依地方特性及實際需求，並考量自身之各種人力、物力資源，於每年一月三十一日前，依下列程式提出申請：

1、各縣市政府自行或委託辦理之社區大學申請補助或獎勵者，依當年度計畫研提補助申請表、上年度顯著事蹟獎勵申請表、各縣市政府上年度評鑑報告及各縣市政府當年度社區大學經費預算書，逕向各縣市政府申請，並由各縣市政府彙整後核轉本部辦理。

2、推動社區大學相關業務為目的並依法設立之財團法人或公益社團法人申請補助者，依當年度計畫研提補助申請表逕向本部提出申請。

3、前二目相關表件依本部規定辦理。

(二)審核作業：

各申請案先由本部業務司進行初審後，再提送本部召開之專案審核小組會議進行審查，審查完竣並簽陳核定後函知受補助及獎勵單位。

七、經費請撥與核銷：

(一)經費請撥

#### 1、縣市政府：

經本部同意補助、獎勵之第二點第一款第一目或第二目所定之社區大學，本部將函請所屬各縣市政府檢附領據（由機關首長、主辦會計及出納署名蓋章始生效力），並納入該政府預算，送本部請款撥付，如為部分補助請在收據註明係部分補助字樣。

#### 2、民間團體：

經本部同意補助之第二點第一款第三目所定財團法人或公益社團法人，於收到本部通知函後，檢附領據（由負責人、主辦會計及出納署名蓋章始生效力）送本部請款撥付，如為部分補助請在收據註明係部分補助字樣。

#### (二)經費核銷

##### 1、縣市政府：

凡受有本部補助之社區大學，應於活動結束後一個月內將成果報告表、教育部經費收支結算表、結餘款（依教育部補助及委辦經費核撥結報作業要點辦理）送本部核結，原始支出憑證及學員名冊留縣市政府保管備查。

##### 2、民間團體：

受本部部分補助之非營利組織，應於活動結束一個月內將成果報告表、本部經費收支結算表、結餘款（依本部補助及委辦經費核撥結報作業要點規定辦理）送本部核結。但受本部全額補助者，應加附原始支出憑證送本部核銷。

八、受補助單位未依計畫期限辦理、計畫提報不實、未提成果報告表或成果績效不彰者，列為下年度不予補助對象。

#### 九、補助成效考核：

各縣市政府應定期於每年四月五日、七月五日、十月五日及十二月三十日，將每季執行情形（包括計畫進度、經費支用狀況等）報本部。

各縣市政府辦理社區大學評鑑時，本部得派員會同參與，實地瞭解其運作及本部補助經費運用情形，作為以後年度補助經費增減之參考。

辦理績優之受補助單位，得由各該主管機關依權責敘獎或依有關規定辦理表揚。

十、原住民部落社區大學之補助，得依本部與行政院原住民族委員會及各縣市政府之協議辦理。

附件八

臺北市社區大學續約契約書內容應備文件

※契約書（正本 2 份、副本 4 份）繳交日： 年 月 日前

※契約書全名：臺北市政府教育局委託○○○○○○○○○○辦理臺北市○○  
社區大學契約書

※契約書日期：中華民國 101 年 2 月 1 日

【契約書內容應備文件】

- (一)臺北市政府教育局委託民間（私立學校）辦理社區大學契約書
- (二)承辦單位與協辦學校合作專案備忘錄
- (三)承辦單位與既有教學點協辦單位合作專案備忘錄、核定設置公函
- (四)未來 3 年可續約證明（教育局公告續約之公函、附件相關要點）
- (五)連續 3 年績效證明（98、99、100 年評鑑成績公告之公函）
- (六)未來 3 年營運計畫審查建議補正資料及補正對照表、本局核備公函  
（依本局 100 年 12 月 22 日北市教社字第 10042304700 號函審查通過  
之社大免付）
- (七)承辦單位／法人登記證書影本、主管機關核備公函
- (八)承辦單位／捐助(組織)章程、主管機關核備公函
- (九)承辦單位／董(理)監事決議續辦臺北市社區大學之會議紀錄、主管機關  
核備公函
- (十)承辦單位／董(理)監事名冊、現職人員名冊
- (十一)申請臺北市○○社區大學委託民間（私立學校）辦理營運計畫書

## 臺北市社區大學 100 年度評鑑指標

08.10 修正版.

一、行政管理與計畫執行 15 分	
評鑑項目	評鑑指標
1-1 社區大學目標與特色	1.訂定年度及中長程發展計畫及執行情形 2.社大發展特色與社區結合情形 3.辦學目標能符合社會發展及需求 4.辦學績效與社會聲望情形
1-2 行政管理制度	1.行政管理作業法制化、制度化建置情形 2.相關會議之召開與決議執行情形 3.與協辦學校互動情形 4.行政人員之專業性、員額配置及聘用制度建置情形 5.校長是否專任及實際負責校務情形 6.辦理行政人員培訓 7.危機處理機制建置情形 8.教學點之設置是否依規定報核
1-3 招生規劃與執行	1.招生宣傳方式與成效 2.對特殊族群優惠辦法與執行情形
1-4 行政資訊化及網站經營	1.校務行政資訊化情形 2.社大網頁建置及網站維護情形 3.網站提供線上學習及師生使用情形
1-5 政策配合與執行	1.行政規定事項之函報及執行情形 2.配合市府各局處政策之推動情形 3.與學校、機關、終身學習機構、民間單位策略聯盟情形 4.參與非正規教育課程認證情形 5.其他行政配合事項
1-6 特色優點自評	1.上年度評鑑缺失及建議事項改進情形 2.其他特色與優點

二、財務及環境設備管理 15 分	
評鑑項目	評鑑指標
2-1 財務管理制度	1.經費收支管理、運用及經費支出的合理性情形 2.專設帳戶專款專用情形 3.按月編製會計報表及預決算編製情形 4.經費賸餘或不足之處理 5.聘請會計師查核簽證情形 6.教育部及教育局補助經費核銷情形
2-2 環境與設備	1.教學及辦公環境之規劃與運用 2.教學及辦公環境之維護與管理 3.軟硬體設備規劃與運用 4.軟硬體設備維護與登錄管理 5.設備採購程序 6.財產使用管理情形 7.與協辦學校對教學設備及校園環境整潔共同維護情形
2-3 特色優點自評	1.上年度評鑑缺失及建議事項改進情形 2.經費自籌比例（學費收入佔總收入的比率） 3.其他特色與優點
三、課程規劃與發展 20 分	
評鑑項目	評鑑指標
3-1 課程規劃機制	1.課程規劃之理念與目標 2.課程規劃與社區民眾需求之配合 3.課程規劃與開設之機制
3-2 課程之開設	1.三類課程開設及比例配當情形 2.課程符合地在地特色發展之情形 3.社大特色或重點課程發展之情形
3-3 新課程之研發	1.新課程的需求來源 2.新課程的發展機制 3.新課程的開設情形
3-4 專案性	1.專案性課程規劃情形

課程之辦理	2.配合各公部門課程開設情形 3.特殊族群課程規劃情形 4.公民素養週主題設定及開設情形
3-5 特色優點自評	1.上年度評鑑缺失及建議事項改進情形 2.其他特色與優點
<b>四、師資與教學 25 分</b>	
評鑑項目	評鑑指標
4-1 師資之聘用	1.師資規劃與社大發展之配合情形 2.師資來源及聘任程序完整 3.教師學經歷與專業資格、證照具備情形 4.教師任教科目與其專業符合情形 5.教師具成人教育專業知能情形
4-2 教師之進修	1.辦理教師進修情形 2.教學分享、經驗傳承或研討之辦理情形 3.教師參與校內外成人教育進修情形 4.鼓勵教師參與任教科目專業知能進修
4-3 教學資源與設備	1.教學設施與設備之提供情形 2.編製教師手冊及使用情形 3.行政支援教學情形 4.課程及教學相關出版品製作情形
4-4 教學成效	1.教師教學督導及處理情形 2.教師教學成果之評量及處理情形 3.教師對學員中輟之了解及處理情形 4.教師參與社區營造情形 5.課程博覽會及成果發表辦理情形 6.研習證書發放機制
4-5 教學研究與教材開發	1.教師從事教學研究情形 2.教師從事教材開發情形 3.教師從事數位教材與數位學習開發情形 4.課程與教學資源 E 化情形

4-6 特色優點自評	1.上年度評鑑缺失及建議事項改進情形 2.其他特色與優點
<b>五、學員服務與社區參與 25分</b>	
評鑑項目	評鑑指標
5-1 學員服務措施	1.學員相關服務提供之情形 2.學習困難學員或中輟學員之輔導與因應情形 3.學習問卷之辦理、分析與改善情形 4.學員申訴案件之處理情形 5.班務傳達機制之規劃辦理情形 6.學員學習記錄電子護照登錄之情形
5-2 志工培訓與經營	1.志工招募、培訓及運用情形 2.志工社團經營及社區服務成效 3.公共性社團的經營與扶植
5-3 社區經營與參與	1.課程落實社區公共議題、社區發展與社區互動情形 2.規劃辦理社區活動之情形 3.社區公共議題之參與情形 4.社區學習服務中心辦理績效 5.社區參與人才培訓情形 6.社會資源運用情形
5-4 社區關懷與服務	1.弱勢族群之扶助與關懷 2.對高齡市民學習的規劃與經營
5-5 特色優點自評	1.上年度評鑑缺失及建議事項改進情形 2.其他特色與優點

## 臺北市社區大學 99 年度評鑑指標

一、行政管理與計畫執行 15 分	
評鑑項目	評鑑指標
1-1 社區大學目標與特色	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.訂定年度及中長程發展計畫及執行情形</li> <li>2.社大發展特色與社區結合情形</li> <li>3.辦學目標能符合社會發展及需求</li> <li>4.辦學績效與社會聲望情形</li> <li>5.其他</li> </ol>
1-2 行政管理制度	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.行政管理作業法制化、制度化建置情形</li> <li>2.相關會議之召開與決議執行情形</li> <li>3.與協辦學校及社區民眾互動情形</li> <li>4.行政人員之專業性、員額配置之合理性及聘用制度建置情形</li> <li>5.校長是否專任及實際負責校務情形</li> <li>6.危機處理機制建置情形</li> <li>7.教學點之設置是否依規定報核</li> </ol>
1-3 招生規劃與執行	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.招生宣傳方式與成效</li> <li>2.對特殊族群優惠辦法與執行情形</li> <li>3.參與學習人口佔所在行政區人口百分比</li> <li>4.其他</li> </ol>
1-4 行政資訊化及網站經營	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.校務行政資訊化及教職員工生使用情形</li> <li>2.社大網頁建置及網站維護情形</li> <li>3.網站提供線上學習及師生使用情形</li> <li>4.其他</li> </ol>

1-5 政策配合與執行	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.行政規定事項之函報及執行情形</li> <li>2.配合市府各局處政策之推動情形</li> <li>3.與學校、機關、終身學習機構、民間單位策略聯盟情形</li> <li>4.參與非正規教育課程認證情形</li> <li>5.其他行政配合事項</li> </ol>
1-6 特色優點自評	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.上年度評鑑缺失及建議事項改進情形</li> <li>2.其他特色與優點</li> </ol>
<p><b>二、財務及環境設備管理      15 分</b></p>	
評鑑項目	評鑑指標
2-1 財務管理制度	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.經費收支管理、運用及經費支出的合理性情形</li> <li>2.專設帳戶專款專用情形</li> <li>3.按月編製會計報表及預決算編製情形</li> <li>4.經費賸餘或不足之處理</li> <li>5.聘請會計師查核簽證情形</li> <li>6.教育部及教育局補助經費核銷情形</li> <li>7.財產使用管理情形</li> <li>8.社區大學回饋金機制的建立及實施情形</li> <li>9.其他</li> </ol>
2-2 環境與設備	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.教學及辦公環境之規劃與運用</li> <li>2.教學及辦公環境之維護與管理</li> <li>3.軟硬體設備規劃與運用</li> <li>4.軟硬體設備維護與登錄管理</li> <li>5.設備採購程序</li> <li>6.與協辦學校對教學設備及校園環境整潔共同維護情形</li> <li>7.其他</li> </ol>
2-3 特色優點自評	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.上年度評鑑缺失及建議事項改進情形</li> <li>2.經費自籌比例</li> <li>3.其他特色與優點</li> </ol>
<p><b>三、課程規劃與發展      20 分</b></p>	

評鑑項目	評鑑指標
3-1 課程規劃機制	1. 課程規劃之理念與目標 2. 課程規劃與社區民眾需求之配合 3. 課程規劃與開設之程序 4. 其他
3-2 課程之開設	1. 三類課程開設及比例配當情形 2. 課程符合地在地特色發展之情形 3. 社大特色或重點課程發展之情形 4. 其他
3-3 新課程之研發	1. 新課程的需求來源 2. 新課程的發展機制 3. 新課程的開設情形 4. 其他
3-4 專案性課程之辦理	1. 專案性課程規劃情形 2. 配合各公部門課程開設情形 3. 特殊族群課程規劃情形 4. 公民素養週開設情形 5. 其他
3-5 特色優點自評	1. 上年度評鑑缺失及建議事項改進情形 2. 其他特色與優點
<b>四、師資與教學 25 分</b>	
評鑑項目	評鑑指標
4-1 師資之聘用	1. 師資規劃與社大發展之配合情形 2. 師資來源及聘任程序完整 3. 教師學經歷與專業資格、證照具備情形 4. 教師任教科目與其專業符合情形 5. 教師具成人教育專業知能情形 6. 其他
4-2 教師之進修	1. 辦理教師進修情形 2. 教學分享、經驗傳承或研討之辦理情形 3. 教師參與校內外成人教育進修情形 4. 鼓勵教師參與任教科目專業知能進修 5. 其他

4-3 教學資源與設備	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.教學設施與設備之提供情形</li> <li>2.編印教師手冊及使用情形</li> <li>3.行政支援教學情形</li> <li>4.課程及教學相關出版品印製情形</li> <li>5.其他</li> </ol>
4-4 教學成效	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.教師教學督導及處理情形</li> <li>2.教師教學成果之評量及處理情形</li> <li>3.教師對學員中輟之了解及處理情形</li> <li>4.課程博覽會及成果發表辦理情形</li> <li>5.研習證書發放機制</li> <li>6.其他</li> </ol>
4-5 教學研究與教材開發	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.教師從事教學研究情形</li> <li>2.教師從事教材開發情形</li> <li>3.教師從事數位教材與數位學習開發情形</li> <li>4.課程與教學資源E化情形</li> <li>5.其他</li> </ol>
4-6 特色優點自評	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.上年度評鑑缺失及建議事項改進情形</li> <li>2.其他特色與優點</li> </ol>
<b>五、學員服務與社區參與 25分</b>	
評鑑項目	評鑑指標
5-1 學員服務措施	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.對學員相關服務之提供情形</li> <li>2.對學習困難學員或中輟學員之輔導與因應情形</li> <li>3.學習問卷之辦理、分析與改善情形</li> <li>4.學員申訴案件之處理情形</li> <li>5.班務傳達機制之規劃辦理情形</li> <li>6.其他</li> </ol>
5-2 志工培訓與經營	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.志工招募、培訓及運用情形</li> <li>2.志工社團經營及社區服務成效</li> <li>3.公共性社團的經營與扶植</li> <li>4.其他</li> </ol>
5-3 社區經營與參與	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.課程落實社區公共議題、社區發展與社區互動情形</li> <li>2.規劃辦理社區活動之情形</li> <li>3.社區公共議題之參與情形</li> <li>4.社區參與人才培訓情形</li> <li>5.社會資源運用情形</li> <li>6.其他</li> </ol>
5-4 社區關	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.弱勢族群之扶助與關懷</li> </ol>

懷與服務	2.對高齡市民學習的規劃與經營 3.其他
5-5 特色優點自評	1.上年度評鑑缺失及建議事項改進情形 2.其他特色與優點

附件十一

## 臺北市社區大學 98 年度評鑑指標

一、行政管理與計畫執行 20 分	
評鑑項目	評鑑指標
1-1 社區大學目標與特色	1.訂定年度及中長程發展計畫及執行情形 2.社大發展特色與社區結合情形 3.辦學目標能符合社會發展及需求 4.辦學績效與社會聲望情形 5.其他
1-2 行政管理制度	1.行政管理作業法制化、制度化建置情形 2.相關會議之召開與決議執行情形 3.與協辦學校及社區民眾互動情形 4.行政人員之專業性、員額配置之合理性及聘用制度建置情形 5.校長是否專任及實際負責校務情形 6.危機處理機制建置情形 7.上年度評鑑缺失及建議事項改進情形 8.教學點之設置是否依規定報核
1-3 行政資訊化及網站經營	1.校務行政資訊化及教職員工生使用情形 2.課程與教學資源 E 化情形 3.社大網頁建置及網站維護情形 4.網站提供線上學習及師生使用情形 5.其他

1-4 政策配合與執行	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.行政規定事項之函報及執行情形</li> <li>2.配合市府各局處政策之推動情形</li> <li>3.與學校、機關、終身學習機構、民間單位策略聯盟情形</li> <li>4.參與非正規教育課程認證情形</li> <li>5.其他行政配合事項</li> </ol>
1-5 特色優點自評	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.97 年度投標時所提營運計畫書 98 年度實際執行情形</li> <li>2.其他特色與優點</li> </ol>
<b>二、財務及環境設備管理      15 分</b>	
評鑑項目	評鑑指標
2-1 財務管理制度	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.經費收支管理及運用情形</li> <li>2.專設帳戶專款專用情形</li> <li>3.按月編製會計報表及預決算編製情形</li> <li>4.經費賸餘或不足之處理</li> <li>5.聘請會計師查核簽證情形</li> <li>6.教育部及教育局補助經費核銷情形</li> <li>7.財產使用管理情形</li> <li>8.社區大學回饋金機制的建立及實施情形</li> </ol>
2-2 環境與設備	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.教學及辦公環境之規劃與運用</li> <li>2.教學及辦公環境之維護與管理</li> <li>3.設備規劃與運用</li> <li>4.設備維護與登錄管理</li> <li>5.設備採購情形</li> <li>6.與協辦學校對教學設備及校園環境整潔共同維護情形</li> </ol>
2-3 特色優點自評	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.97 年度投標時所提營運計畫書 98 年度實際執行情形</li> <li>2.其他特色與優點</li> </ol>
<b>三、課程規劃與發展      20 分</b>	
評鑑項目	評鑑指標

3-1 課程規劃機制	5. 課程規劃之理念與目標 6. 課程規劃與社區民眾需求之配合 7. 課程規劃與開設之程序 8. 其他
3-2 課程之開設	1. 三類課程開設及比例配當情形 2. 課程符合地區發展特色情形 3. 社大特色或重點課程之發展情形 4. 如期繳交課程審查資料
3-3 新課程之研發	1. 新課程發展之機制 2. 新課程之開設情形 3. 其他
3-4 專案性課程之辦理	1. 專案性課程規劃情形 2. 配合各公部門課程開設情形 3. 特殊族群課程規劃情形 4. 公民素養週開設情形 5. 其他
3-5 特色優點自評	1. 97 年度投標時所提營運計畫書 98 年度實際執行情形 2. 其他特色與優點
<b>四、師資與教學 20 分</b>	
評鑑項目	評鑑指標
4-1 師資之聘用	1. 師資規劃與社大發展之配合情形 2. 師資來源及聘任程序完整 3. 教師學經歷與專業資格、證照具備情形 4. 教師任教科目與其專業符合情形 5. 教師參與成人教育知能培訓情形 6. 其他
4-2 教師之進修	6. 辦理教師進修情形 7. 教學分享、經驗傳承或研討之辦理情形 8. 教師參與校內外成人教育進修情形 9. 教師具成人教育專業知能情形 10. 其他
4-3 教學資	1. 教學設施與設備之提供情形

源與設備	2.編印教師手冊及使用情形 3.行政支援教學情形 4.課程及教學相關出版品印製情形 5.其他
4-4 教學成效	1.教師教學督導及處理情形 2.教師教學成果之評量及處理情形 3.學員中輟之了解及處理情形 4.課程博覽會及成果發表辦理情形 5.研習證書發放機制 6.其他
4-5 特色優點自評	1.97 年度投標時所提營運計畫書 98 年度實際執行情形 2.其他特色與優點
<b>五、學員服務與社區參與 25 分</b>	
評鑑項目	評鑑指標
5-1 招生規劃與執行	1.招生宣傳方式與成效 2.對特殊族群優惠辦法與執行情形 3.參與學習人口佔所在行政區人口百分比 4.其他
5-2 學員服務措施	1.對學員相關服務之提供情形 2.對學習困難或中輟之輔導與因應情形 3.學習問卷之辦理、分析與改善情形 4.學員申訴案件之處理情形 5.班務傳達機制之規劃辦理情形 6.其他
5-3 志工培訓與經營	1.志工招募、培訓及運用情形 2.志工社團經營及社區服務成效 3.公共性社團的經營與扶植 4.其他
5-4 社區關懷及參與	1.課程落實社區公共議題、社區發展與社區互動情形 2.規劃辦理社區活動之情形 3.社區公共議題之參與情形 4.社區參與人才培訓情形 5.社會資源運用情形 6.弱勢族群之扶助與關懷

	<p>7.對高齡市民學習的規劃與經營</p> <p>8.其他</p>
<p>5-5 特色優點自評</p>	<p>1.97 年度投標時所提營運計畫書 98 年度實際執行情形</p> <p>2.其他特色與優點</p>