# 外部利益團體介入學校採購因應策略與公共關係維護的兩難困境之探討

輔導校長：陳翠娟校長、林明淵校長
組員：周志和、李敦仁、王勝輝、王朝賜、蕭慧吟、賴玉粉

## 壹、問題情境

案例一：民意代表挾其經費補助權力關說學校採購案件

○○市○○國小，每到學校重大節日前一個月左右，就開始有廠商帶著校慶運動會所需的衣服外套目錄，直闖校長室，並遞出某某民代的名片，表明是某某民代推薦，拿今年最新的 DM，供學校選購參考，以作為運動會當天教職員及家長會成員服裝。言談中並表示，民代有特別關心與指示，校長和他熟識、情誼深厚，過去水乳交融、感情融洽。這次推薦的廠商是自己「鬥陣換帖仔」，「做生意真實在」、「物件品質通人呵咾」，至於服裝的價錢還「可商量」，請校長「多照顧」，請問此時校長要如何處理？

若初步統計購買服飾要花費的金錢，來做評估與分析，以每套 1,500 元來說，預訂 80 套分送教職員、家長委員、義工…等成員，就要花費 12 萬元，這筆錢學校沒有預算可支用，通常會由民代以配合款的方式來補助，但也必須配合由「特定」的廠商來承包辦理。在教育良知與法律規範的思考上來說，將得之不易的經費花在和民代有利益關係的採購上，是不是值得？它若是一項傳統陋習，需不需要被改革？

若校長的改革立場堅定，拒絕不當關說，卻引起民代的強烈不滿，教職員、家長如果無法體會校長對學校行政的堅持，或不願涉入「是非與風暴」當中而選擇作壁上觀，校長要如何處理？

### 一、問題分析

（一）校長如何與廠商應對，並思考學校是否該受「有條件限制、須配合辦理採購核銷」的經費？

（二）該「指定項目」的經費是否符合學校需求？

（三）民代握有配合款補助經費，但是將這些經費用於和民代有利益關係的採購上，是否必要？

（四）民代向校長關說表示要爭取經費補助，學校如何在合乎情理法且無利益衝突的情況下，說服民代讓學校依需求及合法方式辦理採購？

（五）校長如何讓學校採購制度與採購方式透明化？

**二、解決策略分析**

熟悉採購法與採購程序：校長本身應了解與熟知「政府採購法」（行政院公共工程委員會，2012）作業規定與採購程序，並遵守規範，此案更需熟知「限制性招標」（採購法第 22 條，以及中央機關未達公告金額採購招標辦法第二條第一項第一款及第二款）、「參考最有利標精神擇符合需要」（採購法第 49 條及「中央機關未達公告金額採購招標辦法」第 2 條第 1 項第 3 款規定）等法規條文及其適切運用時機，確實依法行政，若採「參考最有利標精神擇符合需要」方式辦理招標，評審小組評審過程非校長能掌控，因此必要時，須央請有力人士與民代加以溝通協調，說明學校立場。

應用系統思考，預防負循環圈出現：可應用彼得．聖吉（ 2010）「第五項修鍊」中所提出的系統思考方式，進行多方資訊蒐集，及情境分析與研判，分析廠商代學校爭取議員經費的意圖、目的與可能的結果，若是「正循環圈」出現的機率比較大，在合情、合理、合法的原則下，考慮接受；若是「負循環圈」出現的機率比較大，則站在學校教育立場與需求，以柔和謙卑的態度婉轉說明其推薦品項目前學校無此需求，未來學校需要時再申請，但目前學校更需要○○，可請民代幫忙爭取補助。

1-1 接受：

（一）以誠懇的態度與專業立場向廠商說明，根據現有採購法第六條「機關辦理採購，應以維護公共利益及公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇。」之規定，採購必須符合公共利益及公平合理的平等原則，以提供其公平競爭的環境。學校若須辦理該事項採購，將依採購法規定程序，屆時亦歡迎廠商參與投標。

（二）盡量將學校所需設備規格提交給補助機關進行採購，再透過公開場合或儀式捐贈給學校，讓社區人士或家長了解民代對學校教育事務的關心。

（三）若民代推薦廠商，則盡量參考其所提供之規格，但執行採購需尊重學校總務單位與會計意見。

1-2 不接受：

（一）以委婉的方式告訴民代及廠商，學校目前沒有此項經費需求。請民代將此配合款補助給他校，或轉為其他需求項目。過程中可跟廠商分享校長很想為孩子盡量爭取各項資源，敘述他校的相似故事博取廠商的諒解。

（二）廠商代替學校爭取經費的目的只為自身利益考量，並不符合正向意圖與服務學校；因此，基於學校最大利益及學生學習需求，需明確給予婉轉拒絕，以避免讓民代透過廠商試探校長，並為讓民代知悉校長人格操守與界線，以免因為一時未考慮周詳答應，而衍生不法情事出現。

善用各種諮詢管道，堅守依法行政及公共利益原則。對於請託關說或其他「違反廉政倫理規範」事件等問題而無法解決時，可向各機關學校所屬縣市政府教育局（處）政風機構、教育部政風處或法務部廉政署諮詢，以尋求可行的解決策略。

**三、成功經驗**

（一）○○市○○國小兒童節禮物採購：

1. 市政府補助經費 18 萬。
2. 廠商頻送目錄供學校參考與選擇（其中不乏家長協會）。
3. 校長表示由業務單位依權責辦理（事先與學務處及總務處取得共識）。
4. 由老師及學生共同參與決定（合議制）。

（二）○○市○○國小綠美化植栽工程採購

1. 議員主動透過廠商，表示補助學校工程款 10 萬元，進行綠美化植栽工程。
2. 議員主動找廠商，希望學校配合工程款項使用方式，指定用於綠美化植栽工程，詢問總務主任意見後，學校發現該廠商在他校工程品質不佳且有非正向意圖，基於上述理由，向廠商誠懇表達學校無此需求，希望廠商可向議員爭取其他工程項目的配合款，以符合學校需求。
3. 數年後，市府採購稽查小組積極查核全市各級學校曾透過此廠商辦理的綠美化植栽工程，因該廠商施工品質不佳且有偷工減料的情事發生，涉及圖利該廠商或學校驗收不實。

（三）○○市○○國小教學設備採購：

1. 議員委託廠商到校，將補助學校教學設備費，廠商報價明顯高於市價，並有其他爭議。
2. 校長開內部會議時，提醒主任：議員的經費補助，在採購上若有爭議時，以「合法」性為優先考量。
3. 廠商到校時，校長請主任一同與會，說明教學設備需先向校內教師調查是否有需求。
4. 廠商再次到校時，婉轉拒絕與說明：經調查後學校教師暫無此項需求，往後若有需求時再請其幫忙。

## 貳、問題情境

案例二：民代或廠商企圖透過家長會勢力的介入，請託驗收放寬

○○市○○國小為區域中心學校，社區文化政經關係錯綜複雜，本屆家長會長是某議員的「重要樁腳」，在地方上極其活躍。平時亦「熱心」教育，對於學校事務積極關心，常挾其在社區、地方的豐沛人脈，介入學校事務，意圖影響校務運作。2010 年 3 月，因應政府「節能減碳」政策的推展，學校獲得市府核定專款，補助新臺幣 30 萬元改善照明設備。消息靈通的家

長會長隨即帶著廠商蒞校拜訪，希望承做這次的「照明設備」改善工程。

學校承辦單位（總務處）為簡化採購程序，以簽呈提請核予「共同供應契約」方式辦理，並委由家長會長所推薦之廠商承包此項工程。然總務主任檢視共同供應契約所列合約規範，敘明所購買的燈具數量如果超過 100 盞以上，可以跟廠商進行議價協商優惠回饋措施，總務主任跟校長報告後，以電話跟廠商聯繫，希望其能提供 9 折的採購優惠。廠商聞言，多所解釋：1. 共同供應契約利潤低，希望學校可採招標方式辦理。2. 此項工程施工較繁雜（黑板上方燈座需重新配線），成本亦較高。3. 在過去其承攬他縣市學校施作的經驗裡，並無如此規範。最後總務主任提出最少以 95 折承包施做，以符合共同供應契約超過一定數量廠商需提供優惠之規定，並結束與廠商之對話溝通。

隔日上班，校長請總務主任到校長室，校長說：昨天會長打電話請我過去○○○議員服務處，提到你跟廠商議價的過程，廠商跟會長說，他在其他學校或其他縣市承攬相關工程並無相關規範，然總務主任也拿出契約規範，並電洽台灣銀行採購部門再次確認相關細節，確認結果為「優惠並無一定的規範，只是提到超過 100 盞以上，必須跟廠商議價」。法令規範確認後再由校長跟廠商聯繫…。最後的回饋措施為燈管 20 支，防潮燈座 6 盞，燈具設施保固 1 年。

本工程要求利用假日施工（顧及學生上課安全），總務主任到場監工，某日下午黑板燈裝設完成，總務主任以照度計測量黑板的亮度，覺得流明數亮度不足，立即電召廠商負責人回到學校，（然而，會長已於中午時刻宴請廠商及議員），電話中主任隱約聽到：「又是什麼事情了？代誌那麼多？故意找麻煩哦！」…。

## 一、問題分析

（一）在學校行政上，依法辦理採購，在工程有瑕疵的情況下，是否要給予合格驗收？

（二）校長如何與家長會長進行良性的溝通，向議員表達學校立場？

（三）採購為總務單位權責，主任與廠商接洽採購遇到困難，校長是否需要

代總務主任與廠商接洽？如不代總務主任與廠商接洽，校長該以什麼策略或方式協助總務主任解決採購問題？

## 二、解決策略

（一）由總務主任向廠商說明學校礙於法令規定，為維護採購品質與公共利益，請廠商限期內改善照明不足問題，並由總務處依法辦理驗收。

（二）校長陪同會長及相關正向的關鍵人士，至議員服務處委婉說明學校驗收立場：站在學生利益的考量，希望議員理解學校的採購原則，並在學校校慶刊物文宣上或相關重要場合，公開向議員致意，感謝議員對學校教育所做的貢獻。

（三）邀請家長會成員列席，陪同驗收（讓議員知道還有很多家長也關心學校）。

（四）採購程序問題，總務主任可詢問校長解決問題方法或策略，校長儘量不要主動與廠商接洽，以避免讓總務採購人員對校長與廠商有利益關係的不當聯想，並在驗收上亦請總務主任依契約規定的驗收方式辦理驗收。

## 三、成功經驗

（一）○○市○○國小燈具採購

1. 環保局補助學校經費 200 萬，由學校辦理採購，進行營繕工程。
2. 要求共同供應契約廠商蒞校簡報。
3. 邀請家長會成員蒞校評比（讓會長知道很多家長也關心學校）。
4. 在公開場合感謝會長對學校工程品質的重視。

（二）○○市○○國小虛擬互動式電子白板採購

1. ○○○立委向教育部爭取教學設備改善經費 30 萬元，由學校辦理虛擬互動式電子白板採購。
2. 透過議價或比價的採購方式選擇優良廠商：要求有意承攬學校此案的共同供應契約廠商蒞校簡報，由學校組成評選小組進行廠商評選，以找出最有利於學校的優良廠商，再由總務處業務承辦人

於共同供應契約電子採購網下單。

3. 驗收方式：請使用單位先進行功能測試一星期，若有問題立即反應給總務處，最後由業務承辦人員簽呈校長指派驗收人員，進行電子白板驗收。

**四、不成功經驗**

（一）○○市○○國小「穿廊展示空間及校友室整修工程」驗收

1. 經費來源：由校長透過家長會替學校募款 100 萬元。
2. 校長未依採購法公開招標或比、議價，就用未稅價格 100 萬元，在沒有簽約下，直接指定給○○廠商施作。
3. 工程於 95 年 2 月完工，卻因有漏水和嚴重偷工減料，被該校會計室拒付尾款，未辦理決算。同年 5 月，校長要求承攬廠商補正，補簽工程合約書。
4. 因沒有公開招標，廠商又有嚴重偷工減料之情事，學校無人願意驗收。為了讓廠商請款，校長及總務主任在沒有驗收下，各自在工程經費動支請示單上的驗收或證明欄、校長欄、經手人及保管欄上蓋上自己的圖章，順利讓廠商請領款項。
5. 結果：該校校長被控圖利廠商，涉貪被起訴且下台；該校總務主任協助偽造工程驗收單，並違法支付廠商工程款，另案偵辦。

## 參、問題情境

**案例三：民代透過家長會以威脅撤銷既有協助資源方式，指定配合廠商採購案**

○○市○○國小，12 班規模，屬鄉村型的學校，近十幾年來未曾辦理過學生隔夜之畢業旅行，雖有家長以聯絡簿方式反應六年級學生心聲，但校長預定在一、二年內退休，心態保守，希望退休前學校不要有意外事件發生，以明哲保身；加上新任學務主任，認為校外教學是風險性最大的業務，也因其個人家庭因素不適合帶領學生在外過夜，因此不希望辦理；而畢業班老師也消極應對，原則上能不辦就不辦，將家長聯絡簿的反應、建議事項視為個人意見來處理。

某日家長會會長帶領六年級家長委員，到校長室找校長，給了一張六年級家長連署書，希望學校辦理三天二夜的畢業旅行，並表示有議員熟識的旅行社可承辦，參觀旅遊路線、食宿和車輛都已安排好了，請務必辦理。校長請了學務主任和家長們溝通，但由於對事件雙方各有堅持，導致毫無交集。最後，會長撂下狠話，如果學校不辦三天二夜的畢業旅行，表明不給議員面子，對家長會的建議也不尊重，後果要自行負責。同時，家長會此後也將在經費與人力資源方面消極處理，不再協助學校各項支援，因此，大家不歡而散。

**一、問題分析**

（一）學校成員與家長會成員認知有落差，應如何解決？若要辦理三天二夜的畢業旅行，技術面如何處理？

（二）校長如何帶領學校團隊與家長會進行良性的溝通，獲得共識，以繼續獲得外部資源及人力支援。

（三）學校是否會因個人因素（校長要退休、學務主任業務不熟、學年老師態度不積極）或安全理由，與家長意見產生衝突，這時校長該如何處理意見衝突以達成共識？

**二、解決策略**

利用邊界管理的策略，以維持良好的公共關係。邊界管理主要目的尋求外在資源，並維持獨立性與自主性，以促進教育目標的達成（蔡進雄，2011），其可用策略有：善用緩衝策略、採取吸納策略、可尋找組織邊界管理的代理人及適時應用談判策略。

（一）善用緩衝策略方面，當家長會長及六年級家長委員要求學校需辦理畢業旅行且由議員熟識的旅行社承包，此時校長可以先向家長說明學校會先開會討論並依行政程序辦理，以作為緩衝並降低家長對學校教學的直接影響。

（二）採取吸納策略方面，校長可將對畢業旅行有較多意見的家長委員及會長邀請加入學校畢業旅行籌備委員會，並賦予擔任要職等方式可以降低家長委員對學校的衝擊性。另外，對於畢業旅行承包旅行社，學校

可以組成評審小組（委員可包括學校畢業班老師及家長會長或六年級家長委員），就議員熟識的旅行所提供的企劃書及價格進行評審，透過評審方式，一方面給予議員熟識的旅行社有機會承包學校畢業旅行的機會，另一方面學校可以合法又公平公開找出優質旅行社承辦學校畢業旅行，而達成雙贏局面。

（三）尋找組織邊界管理的代理人方面，校長可請某位具組織邊界管理人特質的主任協助與家長會長或六年級家長委員進行溝通，特別是非正式管道的溝通，待有初步共識後，校長再邀請家長會長或六年級家長委員與六年級老師進行正式溝通。

（四）適時應用談判策略方面，校長可以先聽取校內教師的意見與看法後，再進一步與家長會長以及六年級家長委員溝通，並就雙方都同意部分先達成共識，至於有異議部分則留待後續再討論溝通，無法解決的部份，則以協商妥協的談判策略方式，達成大家都可以的接受方案。

善用溝通技巧，以有效化解衝突。有效處理衝突，校長必須做到主觀態度上坦誠、相互包容，客觀上依據一定的步驟來進行。一般而言，有效的溝通技巧有（汪明生，1999；林欽榮，2001）：（1）溝通協調一定要及時，（2）善於詢問與積極傾聽，努力地理解別人，（3）注重平時的溝通，且在和諧的情境下進行，（4）良好的回饋機制，（5）在負面情緒中不要協調溝通，尤其是不能夠做決定，（6）善用非正式溝通管道與機會，（7）容忍衝突，強調解決方案。

**三、成功經驗**

○○市某偏遠小學：

（一）斟酌、分析教師與家長的意見，先辦理兩天一夜的畢業旅行行程，待畢業旅行完畢之後評估其辦理效益，以做為下次辦理畢業旅行規劃參考。（折衷考量學生、家長與老師的期待）

（二）聯合附近偏鄉數所小進行策略聯盟，採合併辦理招標，並且每年輪流由不同學校辦理採購。（每校雖低於 10 萬元，但合併後超過 1/10 公告金額，應以公開招標方式辦理）

（三）邀請民代推薦的旅行社或廠商前來參與投標。

（四）行前感謝老師的辛苦及家長會的支持。

**四、思考面向**

綜合上述三個問題情境分析，我們可歸納出下列數個思考面向，以做為因應策略的參考：

（一）法治層面：

校長須恪遵採購規範，並依法行政，避免不知法而犯法。

（二）雙方需求層面：

1. 民代希望以配合款的方式，進行有形建設或物資採購（工程、書籍、服裝...），爭取地方民眾認同，增加選票來源。
2. 校長希望在合理合法的範圍內，獲取外部的資源，來增加辦學績效。

（三）雙方關係連結層面：

社區民眾家長，既希望學校營造優良環境，辦好教育提升教學品質，讓自己的子弟受益；又一方面希望民代為地方、學校多爭取一些經費，改善學校環境或增購教學設備。

（四）社會環境層面：

1. 學校為社區文化資源中心，必須承受來自社區的傳統風氣、習慣，但須把持原則，不受動搖，且盡可能移風易俗，端正民風。
2. 校長是風氣的標竿，有帶頭的作用，若與地方政治關係太密切，觀感不佳。

（五）家長會層面：

支持而不把持，參與而不干預，讓學校校務運作更順暢。

## 肆、未解決的問題

**一、學校教師看法與態度、家長背景與素質難齊一，整體觀念提昇確有困難。**

**二、家長、教師、行政間目標不同，易有衝突，甚至造成兩難困境。**

**三、部份法律規範未臻完善，造成學校現場產生矛盾問題。例如：**

（一）夫妻輪流選會長，避開連任一次的規定

（二）妻子代替先生（會長）參加委員會議，並行使相關權力，於法不符但廣為家長會成員所接受。

**四、採購法在實施現場，仍有許多漏洞和邊緣問題，無法根絕有心「趁機大賺一筆」的政商人物出手承包（攬）現象。**

**五、家長會與地方仕紳、政治生態的糾結太深太廣，常有「牽一髮而動全身」的情形，學校動則得咎，不易溝通而致誤解。**

**六、教學現場行政人員及教師表達不同立場和看法時，所面對的風險問題。**

**七、「權」與「錢」常是製造壓力的來源，民代配合款的制度可讓其運用而固樁、建立問政口碑、拓展人際網絡 ，但建設品質的粗劣、處理過程的「頤指氣使」都使基層學校整體士氣低落。**

**八、學校經費有限，巧婦難爲無米之炊，校長時常爲經費不足而大傷腦筋，或爲建設學校透過議員爭取補助款，但事後爲了償還人情而需接受關說事宜。**

## 伍、行動研究及討論

**一、行動研究**

（一）研析國民小學家長會之組織辦法、運作方式與功能。

（二）探究國民小學教師會、家長會與學校行政之運作現況與問題。

（三）校外教學實施方式、風險評估與管理與法律責任之研究。

（四）分析現行採購法面對配合款，各校在勞務、財務、工程採購實務面所遭遇的問題。

（五）歸納國民小學教師會、家長會與學校行政之互動模式做為參考。

（六）解民代、廠商等利益團體對教育體系裡行政決策的影響。

**二、對校長的建議**

（一）在快速變遷的社會潮流裡，教育環境與生態日益複雜，校長經常需要面對許多無法單純以理性或既定模式處裡的行政兩難困境。

（二）面對不同利害關係人的價值衝突與相互競爭的期望，校長必須具備處理之智慧。

（三）社會對校長的道德期望較高，因此不能容忍過於密切的官商關係。

（四）領導者必須培養良好的人際、政治、情緒與社會智慧，作為處理行政事務之資本。

（五）應強調多元參與決定的學校管理型態，以集思廣益來共謀學校發展。

（六）面對日益複雜的社會要有覺知和心理準備，今後面對的問題將充滿：不確定性、緊迫性及威脅性。

（七）校長宜建立正面的人際支援網絡，遇到民代、利益團體的問題困擾時，可尋求諮詢與參考。

**三、對學校行政單位的建議：**

（一）任何的舉措和計畫應有擴大參與的胸襟與識見，充分尊重教師會與家長會的意見。

（二）學校行政單位應有積極、主動負責的認知和行動來推動校務。

（三）學校行政單位應能適當的統合教師和家長會的意見，並導引其協助推動校務。

（四）校長在行政決定上要避免剛愎自用、獨行專斷，應於適當時機接納不同的聲音。

（五）積極訂定制度，採用獎勵措施，勸勉教師參與學校行政事務。

**四、對家長會的建議：**

（一）發揮新制家長會組織功能，讓更多的家長參與學校教育活動。

（二）鼓勵正面思考，避免不當干涉校務造成校內特權林立。

（三）家長會參與學校事務，需要配合正確的認知與能力，其功能應以公益服務為主，目的在協助學校營造優質溫馨校園，讓教師安心教學，學生能向上向善發展，而不是從中獲取不當利益。

**五、對民代的建議：**

（一）以爭取到的配合款營造自己的政商關係網絡，是負面社會形象的來源之一。

（二）讓環境、風氣單純的學校涉入複雜的利益糾葛，是不智之舉。對選票的獲得有負面影響，得不償失。

## 參考資料：

行政院公共工程委員會（2012）。**政府採購法令彙編（第26版）**。台北市：工程會。

彼得．聖吉著（2010）（郭進隆、齊若蘭譯）。**第五項修練－學習型組織的藝術與實務**。台北市：天下文化。

汪明生（1999）。**衝突管理**。台北：五南。

林欽榮（2001）。**人際關係與溝通**。台北：揚智文化。

蔡進雄（2011）。**從環境領導論校長的邊界管理。發表於國立臺南大學教育經營與管理研究所主辦：第十屆教育經營與管理學術研討會計劃－教育夥伴關係之檢視與發展**。台南市：國立臺南大學。