

面對民代或家長會經費挹注 且關說學校採購相關事宜時， 校長要如何處理及因應， 讓學校在不違反法律規範情形下 獲得外部有效資源， 又能建構良善的公共關係？

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：

○○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」、「物件品質通人呵佬」，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 1500 元來說，預訂 80 套分送教職員、家長委員、義工...等成員，就要 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贊助，但也必須配合由「特定」的廠商來承包辦理。在「教育本由良心」的思考上來說，將來之不易的錢花在和民代有利益糾葛的採購上，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，拒絕利益糾葛，卻引起民代的強烈不滿，教職員、家長會無法體會並支持校長的辦學理念，或不願涉入「官場是非與風暴」當中而選擇作壁上觀，校長要如何處理？

貳、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、民代握有配合款贊助經費，但花費精神於和民代有利益糾葛的採購上，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？

參、問題分析

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」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 1」（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 2」（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，須請第三者有利人士與立委（議員）加以溝通協調，說明學校立場。

一、所謂限制性招標，依採購法第十八條之規定，是指「不經公告程序，邀請二家以上廠商比價或僅邀請一家廠商議價」中央機關未達公告金額採購招標辦法第二條：未達公告金額採購之招標，其金額逾公告金額十分之一者，得以下列方式之一辦理：

（一）符合本法第二十二條第一項第一款至第十五款所定情形之一者，得採限制性招標。

（二）符合本法第二十二條第一項第十六款所定情形，經需求、使用或承辦採購單位就個案敘明不採公告方式辦理及邀請指定廠商比價或議價之適當理由，簽報機關首長或其授權人員核准者，得採限制性招標，免報經主管機關認定。

（三）依本法第四十九條之規定，將公開徵求廠商提供書面報價或企劃書之公告，公開於主管機關之資訊網路或刊登於政府採購公報，以取得三家以上廠商之書面報價或企劃書，擇符合需要者辦理比價或議價。

上級機關對於機關依前項第二款規定辦理者，應加強查核監督，並得視需要訂定較嚴格之適用規定或授權條件。

第一項第三款規定情形，機關得於公告或招標文件中訂明開標時間地點，並於開標後當場審查，逕行辦理決標。

二、參考最有利標精神擇符合需要

採購法第五十六條：決標依第五十二條第一項第三款規定辦理者，應依招標文件所規定之評審標準，就廠商投標標的之技術、品質、功能、商業條款或價格等項目，作序位或計數之綜合評選，評定最有利標。價格或其與綜合評選項目評分之商數，得做為單獨評選之項目或決標之標準。未列入之項目，不得做為評選之參考。評選結果無法依機關首長或評選委員會過半數之決定，評定最有利標時，得採行協商措施，再作綜合評選，評定最有利標。評定應附理由。綜合評選不得逾三次。

應用系統思考，預防負循環圈出現：應用 Peter Senge 「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目前校已足夠，未來使用年限到時就可以申請或學校已有經費預算來源，但目前學校更需要○○，可請民代幫忙爭取補助。

（一）接受：

1. 以誠懇的態度且專業語氣向廠商表明，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。
2. 若可以，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。
3. 若民代推薦廠商，則告知民代盡量參考其提供規格，但執行採購需尊重學校總務單位與會計意見。

（二）不接受：

1. 以委婉的方式告訴民代及廠商，該項目本校剛採購完畢，或今年並不打算採購，因此目前沒有此項經費的需求。請民代將此配合款補助給學校，做其他項需求。過程中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。
2. 基於學校最大利益及學生學習需求，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，所以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。

肆、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（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，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款項目，以符合學校需求。
3. 數年後，市府採購稽查小組積極查核學校透過此廠商採購的綠美化植栽工程，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，說明將補助學校教學設備費，廠商報價明顯高於市價。並有爭議之虞。
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，婉轉說明：經調查後學校教師暫無此項需求，往後有需求再連絡。

伍、問題情境

※ 案例二

○○市○○國小為區域中心學校，社區文化政經關係錯綜且緊密，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「節能減碳」政策的推展，學校獲得市政府核定專款，補助新臺幣 30 萬元

改善學校照明設備。消息靈通的家長會長隨即帶著廠商蒞校拜訪，希望承做學校此次獲得補助的照明設備—T5 燈具更換、照明改善工程。

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 3」方式辦理，並委由家長會長所推薦之廠商承包是項工程。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：

- * 共同供應契約利潤低，希望學校可採招標方式辦理。
- * 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。
- * 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 折承作，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：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。法令確認後即在由校長跟廠商聯繫……。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！」……

陸、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？

柒、解決策略

- 一、請總務主任向廠商說明學校本於法律規範，須維護採購品質，請廠商限期改善照明不足問題，並請總務處依法辦理驗收。

註：「共同供應契約實施辦法」（第八條：適用機關利用本契約辦理採購之程序，應由訂約機關於本契約內訂明；其方式得為下列情形之一：

- 一、經由訂約機關為之。
- 二、逕與廠商為之，並副知訂約機關。
- 三、本契約規定之其他程序。

適用機關辦理驗收及付款事宜，以逕與廠商為之為原則。

第九條：本契約應明定訂約廠商於本契約有效期內，以更優惠之價格或條件供應本契約之標的於適用機關或他人者，訂約機關得與廠商協議變更本契約。廠商無合理事由而不減價者，訂約機關得終止契約。）

- 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：站在學校的學生最大權益，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及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。

捌、成功經驗

一、○○市○○國小燈具採購

- （一）環保局補助經費 200 萬，由學校辦理採購，進行營繕工程。
- （二）要求共同供應契約廠商蒞校簡報。
- （三）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）
- （四）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

- （一）○○○立委向教育部爭取教學設備改善經費 30 元，由學校辦理虛擬互動式電子白板採購。
- （二）學校在採購程序上選擇優良廠商做法：要求有意承攬學校此案的共同供應契約廠商蒞校簡報，由學校使用人員進行評比，找出優勝的廠商後，由總務處於共同供應契約電子採購網下單。
- （三）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，接著總務主任簽呈校長，校長指派資訊組長驗收。

玖、不成功經驗

一、○○市○○國小「穿廊展示空間及校友室整修工程」採購驗收

- (一) 經費來源由校長透過家長會替學校募款 100 萬元
- (二) 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，直接交給校長因先前工程認識的○○廠商施作。
- (三) 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。
- (四) 因沒有公開招標，又有嚴重偷工減料，沒人願意驗收。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。
- (五) 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。

拾、問題情境

※ 案例三

○○市○○國小，12 班規模，屬鄉村型的學校，十幾年來未辦理學生過夜之畢業旅行，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，也因家庭因素也不適合帶領學生旅行而在外過夜，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。

拾壹、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，而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？

拾貳、解決策略

- 一、以學生學習需要為主要考量，召開畢業旅行籌備委員會議，請學務處、家長會、六年級家長委員、六年級老師共同參加。
- 二、聯合附近小校共同辦理畢業旅行，確實依政府採購法辦理採購。
- 三、發問卷讓學生帶回勾選，詢問畢業班家長的意見（掌控現況）。
- 四、確認此次畢業旅行的目的及活動的主體是誰？若是以學生為中心，且是學校學習課程的延伸學習，則學校應主動配合辦理，至於採購事宜，則請家長信任學校依法辦理採購，而安全上則請家長或行政人員協助。

拾參、成功經驗

新北市某偏遠小學：

- 一、斟酌、分析教師與家長的意見，先辦理兩天一夜的畢旅程，待畢旅完畢之後評估其辦理效益，以做為下次辦理畢旅規劃參考。（折衷考量學生、家長與老師的期待）
- 二、聯合附近偏鄉小校（組成三、四校區域聯盟）進行策略聯盟，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。

拾肆、思考面向

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，改善設備或增購物質器物。...(績效、選票、利害關係人)

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、家長會的目的：支持而不把持，參與而不干預，讓學校校務運作更順暢。

拾伍、未解決問題

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，甚至造成二難困境。

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：

(1) 夫妻輪流選會長，避開連任一次的規定

(2) 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，不易溝通而獲諒解。

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」常是壓力製造來源，民代配合款的制度可讓其運用而固樁、建立問政口碑、交通人際網絡...，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，巧婦難為無米之炊，校長是否為經費不足而大傷腦筋，或為建設學校透過議員爭取補助款，但事後為了償還人情而需接受關說事宜。

拾陸、行動研究及討論

※ 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。

※ 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理的行政兩難困境。
- 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。

※ 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。

※ 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，參雜利益情事，有違社會期待與醜化原有觀感。

※ 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。

註：

1.關說：

依利益衝突迴避法施行細則規定，所謂關說是指，「其內容涉及機關業務具體事項的決定或執行，且因該事項的決定或執行致有不當影響特定權利義務之虞的行為」，一般言之，關說應不包括「公共政策」或抽象的「法案」。另外，根據相關法律，不當關說，通常含有「利益的圖取或交易」或「權力的不對等性」（利益衝突迴避法第八條、政府採購法第十六條及公務員服務法第十五條參照）。

參考資料

- 王叔楨（2004）。校長與民代的剪不斷糾葛關係。網路社會學通訊期刊，第43期，南華社會學研究所。
- 王鐵生譯（1993）。利益團體（原著 Graham K. Wilson, 1990）。台北市：五南。
- 王俊權（1989）。我國壓力團體與教育行政決策之關係（未出版之碩士論文）。國立臺灣師範大學，台北市。
- 孫志麟（1992）。利益團體對教育行政決策的影響。師友，302，30-34。
- 行政院公共工程委員會（2005）。政府採購法令彙編。台北市：工程會。
- 法務部廉政署彙編（2011）。校園誠信管理手冊。台北市：法務部廉政署。
- 林曜聖（2003）。權力運作與衝突處理中的學校政治行為—校園微觀政治之概念、分析架構與方法。學校行政雙月刊，25，65-76。
- 謝富榮（2007）。問題本位之國民小學校長專業發展方案設計與實施研究—以學校工程採購為例。國立嘉義大學國民教育研究學報，19，187-214。
- 地方中心連線報導（2004）。校長民代關係，剪不斷理還亂。中國時報，A2版。
- 郭怡君（2004）。地方民代魔手伸入校園。自由時報，台北，22版。