

國小課後照顧班公私協力治理議題之探討

陳盈宏

摘要

本研究以桃園市國民小學課後照顧班為研究個案，進行公私協力治理之個案研究；本研究採取的研究方法為文件分析及焦點團體訪談；根據研究發現，學校及民間組織皆認同課後照顧班的確有助促進國小學生健康成長及使家長安心就業，所以，學校及民間組織皆願意協力推動課後照顧班；再者，學校及民間組織在課後照顧資源的互補作用及持續累積的成功協力經驗，也進一步強化學校及民間組織共同推動課後照顧班的協力動機；此外，在學校及民間組織的協力過程，可透過持續性的真誠性溝通及具彈性的課後照顧方案制度設計，並加上教育主管機關及校長的促進型領導，皆可有助於學校及民間組織化解彼此衝突、建立共識及累積彼此的信任資本；最後，本研究提出可供教育主管機關調整課後照顧政策的參考建議。

關鍵字：公私協力、協力治理、課後照顧

An Exploration of the Issue of After-School Care at Elementary Schools with Public-Private Partnership Schools

Chen, Ying-Hong

Abstract

This study takes the after-school program at elementary schools in Taoyuan City as the case to make a study of public-private partnership. The study adopts the method of document analysis and focus group interview to collect data. The study reveals schools and NGOs agree the after school care indeed contributes to improve students' all-round development, and reduce parents' burden. Further, the complementary of after school care resources and the accumulating experience in collaborative governance between schools and NGOs strengthen the consideration of promoting after school care with public-private partnership. In addition, during the process of collaboration, it could resolve the conflicts between schools and NGOs, reach a consensus and establish trust, though the persistent sincere communication, flexible after school care program and educational authorities' and principals' facilitative leadership. Based on the conclusion, some further suggestions are made for the educational authorities' information to adjust the policy direction of the after-school care.

Keywords: public - private partnership, collaborative governance, after-school care

壹、緒論

在教育政策場域中，由於政府財政能力逐年緊縮、教育問題複雜化及教育需求多元化等因素，公部門與私部門進行協力治理（public-private collaborative governance）已經成為教育政策規劃與執行的重要策略，並被視為進一步提升教育品質及促進教育公平之有效手段（張奕華、劉文章，2012；詹志禹、吳璧純，2015；Donahue & Zeckhauser, 2012；Scott & Thomas, 2017），例如：美國非營利組織「為美國而教」（Teach For America）於1990年成立，鼓勵及聘用大學畢業生投入教育不利區域的學校，提供高品質的授課師資，以有效解決教育不均等之現象（Teach For America, 2016）、我國教育部「Cool English 英語學習資源」和幫你優股份有限公司「PaGamO 線上遊戲學習平臺」進行簽約合作，希望能融入「補救教學科技化評量系統」的教學資源內容，以提升補救教學實施方案執行成效（教育部，2017）、教育部於「偏鄉教育創新發展方案」中，以資源媒合/社群互聯為四大發展策略之一，重視公部門（含學校）與民間組織的資源連結及合作（教育部，2015）。

觀之國內，隨著雙薪家庭的普遍及基於對弱勢學生的關懷，國小學童的課後照顧需求與日俱增，根據教育部統計資料，104學年度全國辦理課後照顧班的國小校數為1,718所（自辦校數為1,549所，委辦校數為169所），105學年度全國辦理課後照顧班的國小校數為1,856所（自辦校數為1,675所，委辦校數為181所），共增加138所（教育部，2016）；且在《兒童課後照顧服務班與中心設立及管理辦法》（最新修正日期為2015年7月22日）第4條亦規範公立國民小學得委託依法登記或立案之公、私立機構、法人、團體辦理公立課後照顧班，賦予學校（公部門）與民間組織（私部門）協力推動課後照顧班之法源依據，實際參與協力推動課後照顧班的民間組織也越趨多元，例如：臺灣兒童課後生活發展促進會、中華民國兒童課後照顧輔導協會、臺北市愛琳育幼協會等（教育部，2016）；所以，對於學校與民間組織協力推動課後照顧班之相關課題進行探討有其必要性，此為本研究之主要研究動機。

綜上所述，本研究以桃園市國民小學課後照顧班為研究個案，採用文件分析及焦點團體訪談為研究方法，聚焦於國小課後照顧班公私協力治理議題進行探討，據此，本研究之研究目的如下：

- 一、瞭解學校與民間組織推動課後照顧班的協力初始條件。
- 二、探討學校與民間組織推動課後照顧班的協力過程。
- 三、分析學校與民間組織推動課後照顧班的協力結果。
- 四、根據研究發現，提出可供教育主管機關調整現行課後照顧政策之參考建議。

貳、文獻探討

一、協力治理的意涵及特徵

「治理」在詞源學上，緣起於拉丁文和古希臘語，最初涵義為舵手，主要指涉與國家的公共事務有關的管理活動和政治活動（張源泉，2012；Pierre & Peters, 2000）；在教育政策場域中，「協力治理」係指公部門與民間組織（私部門及第三部門）共同處理教育公共事務的過程及行為，以提供教育公共服務，其包含五點特徵（朱鎮明，2005；陳恆鈞，2012；Ansell & Gash, 2007; Pierre & Peters, 2000 ; Noble, & Jones, 2006; Williamson, 2014）：

（一）兩個以上的行動者：

不同行動者願意共同參與教育公共事務治理，係為協力行動產生之前提。

（二）互信的夥伴關係：

不同行動者在協力行動過程，必須要建立互信的夥伴關係或達成某項共識，才能維持協力過程的運作。

（三）資源的互相分享：

在不同行動者的協力過程中，會依據彼此的共識內容交換資源或承擔義務，例如：經費、設備、人力、技能、知識等。

（四）責任的共同承擔：

不同行動者在協力過程進行或完成時，會共同承擔衍生的相關責任。

（五）效益的共享有：

不同行動者在達成協力目標後，會共同享有所產生的相關效益。

二、協力治理的主要效益

「協力治理」被視為解決政府失靈及市場失靈的政策工具之一，茲依據相關文獻說明協力治理的主要效益如下（曾冠球，2011；陳盈宏，2015；Agranoff, 2006; Agranoff & McGuire, 2003; Ansell & Gash, 2007 ; Hatcher, 2014; Hogan, 2016）：

（一）可實踐民主化的教育政策治理價值：

「協力治理」強調多元行動者的共同參與及自主互動，例如：政府、非政府部門、學校及公民社會等，所以，可以擴大教育政策的參與決策，進而落實民主化的教育政策治理精神。

（二）可發揮教育政策資源整合綜效：

「協力治理」強調各行動者擁有不同的治理資源，所以，可透過彼此的協力合作，進行治理資源互補及政策資訊交流，進而達成教育政策目標。

（三）可加強教育政策回應性：

「協力治理」重視各行動者間的相互溝通，所以，在進行教育政策規劃及執行時，更能夠站在不同行動者立場進行考量，且相關措施也更具靈活性，可迅速回應各種新的挑戰及解決教育問題。

（四）可發揮教育政策學習效果：

「協力治理」強調各行動者平等自主的互動，並進行彼此資源的互換互補，能創造出一種互相學習的情境條件，所以有助於精緻化教育政策內涵，進而促進教育政策創新的可能性。

三、協力治理的影響因素

「協力治理」並非教育政策治理的萬靈丹，會受到許多因素影響協力治理成效，例如：行動者初始條件、治理資源、治理權力、政策時效性等；茲依據相關文獻說明協力治理的影響因素如下（李柏諭，2005；陳盈宏，2015；陳敦源、張世杰，2010；Agranoff, 2006; Agranoff & McGuire, 2003; Ansell & Gash, 2007）：

（一）各行動者初始條件的影響：

「協力治理」強調多元行動者的共同參與及自主互動，但是，各行動者在對抗與合作的歷史、參與協力治理的動機等初始條件存在差異，會影響協力治理成效，例如：若各行動者間曾經有過衝突歷史，可能會產生懷疑、不信任與刻板印象的惡性循環；若各利害關係人間曾有過成功的合作歷史，則可能已經累積正向的社會資本及信任關係，可產生永續的協力行動。

（二）治理資源的影響：

在協力治理過程，各行動者所擁有的治理資源不均等會形成協力治理的運作障礙，導致出現相對弱勢及強勢的行動者，進而形成互不信任的協力治理關係，甚至導致協力行動的終結，例如：相對於學校，教育主管機關可能擁有公權力，並是主要的經費補助來源，將導致學校可能過度依賴教育主管機關的經費補助，進而妨礙學校自主性，形成協力治理的困境。

（三）治理權力的影響：

由於教育政策規劃及執行常涉及分權及集權課題，若各行動者間治理權力界線不明確，將會引發許多治理衝突，例如：教育政策需要中央及學校共同執行，但學校可能受到中央相關法規限制，導致其並無足夠的自主性去決定教育政策在學校場域的實踐，進而使教育政策的理念及實務產生落差。

（四）政策時效性的影響：

「政策時效性」對於教育政策的重要性在於如果能夠在最少的時間範圍內，達成一定的教育改革績效，將可有效減少教育政策資源浪費；然而，由於各行動者產生協力行動需要經過長時間互動及對話，所以，若受到政策時效性的影響，可能導致各行動者難以產生協力行動及建立互信關係。

四、課後照顧方案的推動困境及提升品質策略

依據國內外相關文獻，課後照顧方案的推動對於學生的學習表現及行為習慣都有正向效果（何俊青，2014；駐休士頓辦事處教育組，2017），但仍會面臨諸多困境，茲說明課後照顧方案推動困境及提升品質策略如下：

（一）推動困境

- 1、國內外推動課後照顧方案時，最常面臨的困境為「課後照顧經費不足」，當學校面臨課後照顧經費短缺時，便難以聘任足夠的課後照顧服務人員，也導致難以開設足夠的課後照顧班滿足家長及學生需求，以及課後照顧班生師比過高等問題（林佳宜，2012；孫扶志、林惠齡，2010；張家鈞，2012；陳貞錦，2016）。
- 2、再者，由於課後照顧班會招收到低收入戶學生、身心障礙學生、原住民學生及特殊境遇學生，學校推動課後照顧班時，常面臨課後照顧服務人員缺乏相關專業輔導知識的問題（張家鈞，2010；尉靜庵，2016）。
- 3、最後，學校推動課後照顧班所增加的行政作業，例如：課後照顧相關表單的填報、教育主管機關的課後照顧訪視等，皆讓學校相關人員的工作負荷量持續加重，進而影響學校相關人員的身心健康及學校組織氣氛（李燕如，2015；孫扶志、林惠齡，2010；張家鈞，2010；陳嘉彌，2005）。

（二）提升品質策略

- 1、讓學校教師及行政人員認同及願意支持課後照顧方案的實施：根據美國馬里蘭州羅伯特柯爾曼小學實施課後方案的成功經驗，最關鍵原因在於該校校長透過不斷的溝

通與提供課後方案有助學生的證據訊息，讓學校教師及行政人員認同及願意支持課後方案（Smith, 2016）。

- 2、給予參與課後照顧方案的學校教師及行政人員實質獎勵：瑞典教育部明確規定學校教師若擔任課後照顧方案師資，則必須給予學校教師加班費，每小時加班費約新臺幣 2 千元（駐瑞典代表處教育組，2016）。
- 3、鼓勵各校邀請曾受課後照顧方案助益的學生回校進行經驗分享：美國馬里蘭州羅伯特柯爾曼小學會邀請曾受課後方案助益的學生回校進行經驗分享，除了可以增強學校相關人員及家長對於該課後方案的信心及更多瞭解之外，亦可以讓這些返校的學生用自己真實故事去正向影響正參與該課後方案的學生（Smith, 2016）。
- 4、強調不同城市、機構、人員及方案間的協力合作：美國 21 世紀社區學習中心積極促進學校與更多機構間的合作，例如：博物館、圖書館等，以提供學生更完整的課後學習經驗（駐美國代表處教育組，2015）；另外，瑞典教育部每年亦提供約新臺幣 16 億元，讓提供學生課後輔導的學校及非營利組織可以共同申請，包括課後方案相關人員聘請及課後方案師資進修等用途（駐瑞典代表處教育組，2016）。

參、研究設計與實施

一、研究個案說明

本研究以桃園市國民小學課後照顧班為研究個案，研究者擬定題綱詢問桃園市教育局，以呈現桃園市國民小學課後照顧班現況。根據桃園市教育局 2016 年 4 月 22 日及 8 月 2 日的回覆內容，104 學年度國民小學課後照顧班現況如下，相關數據如表 1：

（一）桃園市國民小學課後照顧班開辦數及比率

- 1、桃園市國民小學總校數為 186 所，有辦理課後照顧班之學校數為 152 所（皆為公立），開辦率為 81.72%。
- 2、桃園市國民小學課後照顧班有引入民間資源的校數為 79 所，有引入民間資源的校數比例為 51.97%。（根據桃園市教育局提供資料，學校課後照顧班引入的民間資源包括王佳實業股份有限公司王國億清寒助學金、世界和平會、世通國際光電、多加幸福婚姻促進協會、江許筭文教基金會、佛教蓮社、宏善寺、長庚大學社會服務隊、宣愛社區關懷協會、生香文教關懷協會、財團法人中華民國兒童福利慈善基金會、財團法人世界和平會、財團法人桃園市有愛社會福利慈善基金會、財團法人富邦慈

善基金會、財團法人黃烈火社會福利基金會、教育志工聯盟、許潮音基金會、愛鄰舍協會、實踐禪心協會、銘傳大學微曦服務社、文華教會等。)

- 3、桃園市國民小學總學生人數為 128,444 人，參與學生總數為 18,124 人，參與率為 14.11%。

表 1

桃園市國民小學課後照顧班開辦數及比率

項目	總校數	開辦數	開辦率	引人民間資源校數	參與學生總數
數據	186	152	81.72%	79	18124

(二) 桃園市弱勢學生參與課後照顧班之人數及比率

依據《兒童課後照顧服務班與中心設立及管理辦法》相關規範，課後照顧班所關注的弱勢學生標的包括低收入學生、原住民學生及身心障礙學生；根據桃園市教育局所提供的相關數據，可得知桃園市各類弱勢學生參與課後照顧班之人數及比率如表 2，說明如下：

- 1、桃園市的低收入戶學生共有 2137 人，參與課後照顧班總人數為 1123 人，課後照顧班參與率為 52.55%。
- 2、桃園市的原住民學生有 5606 人，參與課後照顧班總人數為 2523 人，課後照顧班參與率為 45.01%。
- 3、身心障礙學生有 2536 人，參與課後照顧班總人數為 446 人，課後照顧班參與率為 17.59%。

表 2

桃園市弱勢學生參與課後照顧班之人數及比率

項目	低收入戶	原住民	身心障礙
弱勢學生參與課後照顧班總人數	1123	2523	446
弱勢學生總人數	2137	5606	2536
弱勢學生參與課後照顧班之比率	52.55%	45.01%	17.59%

註：弱勢學生參與課後照顧班之比率=弱勢學生參與課後照顧班總人數/弱勢學生總人數

二、焦點團體訪談

本研究以桃園市國民小學課後照顧班為例，進行公私協力治理之個案研究；基於研究目的，研究者立意抽樣四間桃園市國民小學校長及一間較具規模的民間組織（104 學年度與 22 所國民小學合作課後照顧班，105 學年度與 23 所國民小學合作課後照顧班，並選擇擔任不同職務的人員，以整合瞭解民間組織對課後照顧班公私治理相關議題的看法），進行兩個場

次的焦點團體訪談，焦點團體訪談對象如表 3，並從協力初始條件、協力過程及協力結果三個向度設計焦點團體訪談題綱如表 4。

(一) 本研究對國民小學之抽樣類型分類如下：

- 1、偏遠國小：依據 104 年度教育部統計處公告偏遠地區國民小學名錄中的桃園市國民小學，例如：桃園市復興區三光國民小學。
- 2、都會國小：非本研究所定義的偏遠國小之桃園市國民小學，例如：桃園市桃園區桃園國民小學。

表 3

焦點團體訪談對象一覽表

編碼	背景	訪談時間
P1, 20161213	桃園市偏遠國小校長	118 分鐘
P2, 20161213	桃園市偏遠國小校長	
P3, 20161213	桃園市都會國小校長	
P4, 20161213	桃園市都會國小校長	
N1, 20161202	桃園市課後照顧非營利組織執行長	157 分鐘
N2, 20161202	桃園市課後照顧非營利組織主任	
N3, 20161202	桃園市課後照顧非營利組織總督導	
N4, 20161202	桃園市課後照顧非營利組織志工	

表 4

焦點團體訪談題綱

分析向度	研究問題
協力初始條件	1.學校及民間組織協力推動課後照顧班的動機為何？ 2.學校及民間組織協力推動課後照顧班的媒合方式為何？
協力過程	1.學校及民間組織協力推動課後照顧班所產生的衝突為何？ 2.學校及民間組織協力推動課後照顧班的共同發現為何？
協力結果	1.學校及民間組織解決衝突的策略為何？ 2.學校及民間組織協力推動課後照顧班的結果為何？

肆、研究結果分析與討論

本研究從協力初始條件、協力過程及協力結果三個面向進行研究結果分析與討論。

一、協力初始條件

(一) 協力動機

學校及民間組織在協力推動課後照顧班時，彼此進行協力的動機有其相同之處，亦有相異之處；首先，學校及非營利組織願意協力推動課後照顧班的相同動機在於希望能為有課後照顧需求的學生提供更優質的課後照顧服務；然而，就學校而言，學校會特別尋找民間組織共同協力推動課後照顧班的出發點主要是由於課後照顧班推動資源不夠充足，例如：無法負擔所有學生的費用、課後照顧師資不足等，而民間組織會特別尋找學校共同協力推動課後照顧班的出發點主要是基於組織創辦人或組織的課後照顧理念：

為什麼想要引入民間資源辦理課後照顧班，當然原因就是資源不夠，還要去負擔弱勢學生的費用，尤其我們所在地區的城鄉落差很大（P1，20161213）。

本校辦理課後照顧班引入民間資源的動機分兩部份，一個是課後照顧經費的補充，另外一個是課後照顧人力的補足（P4，20161213）。

我們○○基金會和我們創辦人的主要理念是建立一個安全、溫暖、多元的社會，照顧弱勢家庭子女，透過課後照顧的推動，讓兒童都可以健康的成長（N1，20161202）。

另外，從學校角度，民間組織可以提供的課後照顧補充性功能十分多元，也是學校願意特別尋找民間組織共同協力推動課後照顧班的動機，包括：額外提供課後照顧經費及提供課後照顧人力（P1，20161213）、提供多元豐富的課後照顧活動內容及活化教學歷程（P2，20161213）、減輕家長負擔及補充課程指導功能（P2，20161213）、解決學生學習問題（P4，20161213）、預防學生犯罪及保護安全（P3，20161213）、關照非偏遠地區及都會區的學校學生（P3，20161213），舉例來說：

一般基金會可能補助學校費用，也可能補助學校開辦課後才藝課程課，例如：烏克蘭麗麗、吉他、繪畫、歌唱等（P1，20161213）。

因為我們不算很深山偏遠的地方，也不是位在市區，可是呢，在很多地方是相對弱勢，這時候就非常需要民間企業資源進來，因為就是人和錢不夠（P3，20161213）。

(二) 學校及民間組織進行協力的媒合方式

學校及民間組織協力推動課後照顧班的媒合方式，在學校方面，主要是依賴學校本身的社會網絡，包括：校長的人際網絡引薦（P2，20161213）、其他學校推薦的優良民間組織（P3，

20161213)等；在民間組織方面，民間組織主要採取公開性的說明會及公文等方式，主動向學校進行相關說明(N3, 20161202)，舉例來說：

那我們如何引進民間資源呢？我們是偏鄉的一個學校，我通常會透過朋友介紹熟識的民間資源來贊助學校，洽談順利的話，我們就會開課後照顧班(P2, 20161213)。

通常就是聽到哪個學校有哪一個企業很贊助，且真的是純粹出自於偏愛心來服務這些弱勢的孩子，我就會積極地去了解這個管道，積極地去寫計畫申請(P3, 20161213)。

我們都是主動拜訪學校，或公開說明會、或是發公文，說明我們今後想要合辦的課後班方式，讓學校可以進行申請(N3, 20161202)。

二、協力過程

(一) 學校及民間組織進行協力時的衝突

1、與民間組織協力對學校的困擾

學校及民間組織在協力推動課後照顧班時，對於學校而言，雖然民間組織所提供資源具有彈性多元的特性，但是，民間組織資源具有不確定性，造成學校行政運作的困擾，也難以建立永續的課後照顧支援系統，舉例來說：

我覺得蠻可惜的是，大部份大專社團或學生所提供的課後照顧服務屬於比較蜻蜓點水式，可能一學期只來個兩三次而已，很難持續(P4, 20161213)。

另外，學校引入民間組織資源時，由於民間組織可能會有需學校配合的附加條件，例如：課後才藝的成果發表或競賽等，反而可能造成學生或相關人員的壓力，並造成學校中止與民間組織協力推動課後照顧班，舉例來說：

目前比較困擾的是補助我們的基金會要求學校做成果發表，然後，常變成大張旗鼓的比賽，只要有加入他的基金會的都要去參加，學校無法拒絕，卻又造成參加課後照顧班學生及相關人員的壓力來源，學生練不到幾次，反而變成獻醜(P3, 20161213)。

2、與學校協力對民間組織的困擾

民間組織及學校在協力推動課後照顧班時，對於民間組織而言，學校可以提供民間組織課後照顧理念的實踐場域(N1, 20161202)，但是，由於民間組織及學校屬於不同的組織部門，可能因為組織制度、結構及文化的差異，例如：民間組織並非和學校同樣由教育局(處)主管，可能造成民間組織與學校之間的諸多衝突，並成為民間組織中止與學校協力推動課後照顧班之影響因素，舉例來說：

教育派來的督學又不是我的主管，我幹嘛要理他？你是官來核民，可是我真的是在做公益（N2，20161202）。

再者，依據《兒童課後照顧服務班與中心設立及管理辦法》相關規定，教育主管機關必須對學校課後照顧班進行訪視，但部分學校會認為課後照顧班的訪視資料應由民間組織提供及配合面對訪視委員的相關詢問，如果學校及民間組織沒有先進行順暢的雙向溝通及形成共識，便容易形成彼此不愉快的協力經驗，舉例來說：

課後照顧班訪視業務到底是學校要做，還是我們應該要做？有一些學校覺得說已經全部委辦出去，既然是課後照顧訪視，那應該我們學校找來的○○○家負責這個訪視業務，資料應該是我們這邊要去傳（N2，20161202）。

另外，從民間組織的角度，由教育主管機關進行的課後照顧班訪視未必能夠有效針對課後照顧成效進行評估，容易產生諸多問題，例如：只是書面資料的堆砌、評估結果受到質疑、官方給予的頒獎典禮只淪為形式等，舉例而言：

官方的課後照顧評估作業，常要求許多資料來瞭解課後照顧班的運作現況，但是，除了勞民傷財外，要提供給官方想看的資料實在是太簡單了（N2，20161202）。

比如說，教育主管機關評A校是優等，評B校是乙等，但就我們組織的內部評鑑，派去A校課後照顧老師整體而言不是最好的（N3，20161202）。

最後，從民間組織的角度，在與學校協力推動課後照顧班時，有時會受到學校部分教師的反對，原因包括：剝奪教師兼差機會（N3，20161202）、干擾教師原享有的教室空間（N2，20161202），舉例來說：

這是我聽到的，他們會覺得說因為你們只聘用自己的教師進行課後照顧，就剝奪原本校內教師的工作機會（N3，20161202）。

學校有些老師不理解你，所以才會出現被借用教室的老師很錯愕，所以他特地去買一張新椅子，宣告說因為我買了一張很新的椅子，我下午都要在這邊休息，所以不能給學校借用教室（N2，20161202）。

（二）學校及民間組織進行協力時的相同發現

1、補助身份應進行檢討

依據《兒童課後照顧服務班與中心設立及管理辦法》相關規範，課後照顧班所關注的弱勢學生標的包括低收入學生、原住民學生及身心障礙學生；根據桃園市教育局所提供的相關數據，可得知桃園市各類弱勢學生參與課後照顧班之人數及比率如表2；在低收入學生方面，學校及民間組織都認為其的確是課後照顧班可發揮功能的政

策標的對象，也是較無爭議的弱勢身份認定標準（P1，20161213；P2，20161213；N4，20161202），例如：

所謂弱勢認定的問題，我們學校老師和我比較支持純粹以經濟上的弱勢來做目的（P1，20161213）。

但是對於原住民學生而言，並非每個具備原住民身份的學生都需要課後照顧的關注，原住民學生需要課後照顧服務的原因可能在於家庭功能失能、生活困難等經濟弱勢情形（P4，20161213；N3，20161202），舉例來說：

其實我們每一年在辦理課後照顧時，都有老師提出反省，由教育部由上而下一致規範低收入戶、身心障礙及原住民學生都給予減免，比較持反對意見，事實上有一些平地原住民，他們的經濟條件有的真的很不錯（P4，20161213）。

在身心障礙學生方面，若學校課後照顧班有身心障礙學生參與，在實務運作方面，由於課後照顧班服務人員不具備足夠的特殊教育專業，所以，無法妥適因應身心障礙學生的需求，並可能間接影響其他學生的課後照顧品質（P2，20161213；N2，20161202），另外，尚有諸多困難，包括交通車接送問題（P1，20161213）、特教助理員工作時數與勞動基準法規範之衝突（P4，20161213），且身心障礙學生的家庭經濟情況也並非一定是需要課後照顧補助，舉例來說：

我們學校課後照顧班的身心障礙學生，有的家庭是開賓士接送他的孩子到學校來（P4，20161213）。

2、學校行政人員額外增加的工作負擔應予以重視

學校及民間組織在共同協力推動課後照顧班時，由於涉及校園安全及相關行政支援，往往需要學校行政人員加班處理，除了增加學校行政人員的額外工作負擔，對於學校行政人員的家庭生活亦可能產生不良影響，舉例來說：

因為偏鄉小學行政人員只有幾個而已，每個禮拜輪個幾天或晚下班快瘋掉了，平心而論是很大負荷，又沒有加班費，他們也是有家庭的（P3，20161213）。

3、課後照顧班與其他課後方案的互相干擾

學校及民間組織共同協力推動課後照顧班時，皆反應必須正視課後照顧班與其他教育政策的互相干擾現象；目前需要學校辦理課後方案相當多元，包括補救教學方案、夜光天使點燈計畫、課後照顧班等，當學校必須承擔的教育政策任務過多時，學校及民間組織會面臨不同課後方案資源的互相干擾，導致課後照顧班的推動受到阻礙，舉例來說：

學校從幸福早餐一直到這個午餐，然後又補救教學、課後照顧、夜光天使，行政人手不足之外，可能會造成學生無法完整參與某種課後方案，例如，可能要先去參加補救教學，就沒有辦法固定參加課後照顧（P4，20161213）。

我們跟學校合作課後照顧班時候，有些學生的出席率不高是因為被學校帶去參加補救教學或是其他課後社團（N3，20161202）。

三、協力結果

（一）學校及民間組織順利解決衝突或達成共識

學校及民間組織在協力推動課後照顧班時，會面臨許多衝突或難以達成共識的情況，例如：在課後照顧服務內容方面，學校部分教師會期望引入的民間組織資源能夠幫忙改學生作業，但民間組織卻認為改作業應是老師瞭解學生學習能力的機會（P1，20161213；N1，20161202）；在課後照顧服務人員資格方面，學校會希望具有主導權，但民間組織亦堅持本身要具備主導權，以維持其所提供的課後照顧服務完整性（P4，20161213；N3，20161202）；但是，基於為學生提供高品質的課後照顧服務，學校及民間組織透過彼此持續溝通的策略，也逐漸化解歧異，達成共識，舉例來說：

學校老師會覺得我們應該把小孩子功課都完成，然後都沒有錯誤的回去，但我們認為改作業是老師的責任，不能剝奪老師去了解學生學習能力的機會，每次碰到這問題就是要持續跟學校及老師溝通（N1，20161202）。

所以，學校及民間組織若要坚持協力推動課後照顧班，雙方必須對各項課後照顧課題進行持續多元的溝通，包括：課後照顧經費收支情形及運用結果、課後照顧服務內容及學生課後照顧成效等，並且列入具體紀錄建檔，以作為雙方辦理及改善相關事項之依據，舉例而言：

溝通啦，我都會溝通，我們會跟非營利組織簡報我們課後照顧的規劃方式，包括財務分析、學生收費收多少、上什麼課，並且列在契約裡（P2，20161213）。

每個學期末都有跟學校做溝通，問學校說，我們老師做得怎麼樣，我們有什麼可以改進的地方，然後，會把這些事情記錄下來（N1，20161202）。

另外，在解決雙方衝突或達成共識時，學校校長也扮演重要角色，例如，在解決課後照顧空間衝突時，校長除了居中與教師進行溝通，亦會尋找適合場地空間，讓民間組織進來推動課後照顧服務，舉例來說：

校長一直跟校內老師說明跟勸導，然後，也提供多功能教室讓我們進行課後照顧，這樣就不會跟校內老師產生借用教室的衝突（N3，20161202）。

最後，學校與民間組織的協力過程也會產生具建設性的結果，例如，學校及民間組織在協力推動課後照顧班時，會逐步完善相關協力機制，舉例來說：

剛開始我們跟學校合作的時候，跟學校之間沒有訂定合約，是後來在訪視時，經過督學建議才有的（N3，20161202）。

（二）協力終結

學校及民間組織在協力推動課後照顧班時，如果彼此衝突難以解決或難以達成共識，則會導致協力終結的結果，舉例來說：

○○國小當時因為堅持要掌控課後照顧班服務人員人選，我付薪水然後你來決定用誰，這不是很奇怪？那如果他對我來說不適任是你要叫他走路，還是我要叫他走路？這個部份沒有擺平，所以這個學校我們就停下來（N2，20161202）。

伍、結論與建議

本研究以桃園市國民小學課後照顧班為例，進行公私協力治理之個案研究，並據此提出可供教育主管機關調整現行課後照顧政策之參考建議。

一、結論

綜合前述文獻探討及研究發現，本研究之結論如下：

（一）協力初始條件

1、協力動機：

- （1）學校及民間組織協力推動課後照顧班的動機相同之處為希望能夠有課後照顧需求的學生提供更優質的課後照顧服務。
- （2）學校及民間組織協力推動課後照顧班的動機相異之處在於學校基於本身課後照顧資源不足，希望能尋求民間組織的協助，且民間組織能提供的課後照顧功能更為多元而民間組織則希望能尋求學校作為本身課後照顧理念的實踐場域。

2、學校及民間組織間的媒合方式：學校及民間組織多依靠本身管道尋找適合的協力對象，並未發現有教育主管機關的主動協助。

（二）協力過程

1、與民間組織協力對學校的困擾：

- (1) 由於民間組織資源具不確定性，造成學校難以建立永續性課後照顧支援系統。
- (2) 由於民間組織可能會有需學校配合的附加條件，例如：才藝成果表演等，反而可能造成學生或學校相關人員的額外壓力。

2、與學校協力對民間組織的困擾：

- (1) 由於民間組織及學校在組織制度及文化存在差異，所以民間組織難以適應教育主管機關的科層制度及文化。
- (2) 民間組織與學校協力推動課後照顧班時，會受到學校部分教師的反對。

3、學校及民間組織的共同發現：

- (1) 學校課後照顧班關注的弱勢群體學生補助資格條件應進行檢討。
- (2) 學校行政人員因為學校與民間組織協力推動課後照顧班額外增加的工作負擔應予以重視。
- (3) 課後照顧班與其他課後方案的互相干擾：學校及民間組織共同協力推動課後照顧班時，會受到其他教育政策的互相干擾，例如：學生因為參與補救教學實施方案，而無法定時出席課後照顧班，導致課後照顧班的推動受到阻礙。

(三) 協力結果

- 1、學校及民間組織協力推動課後照顧班時，如果彼此衝突難以解決，將會導致協力終結的結果。
- 2、若學校及民間組織可透過持續溝通，並加上教育主管機關及校長的促進型領導，將有助於學校及民間組織持續產生協力行動。

二、建議

根據上述結論，茲提出可供教育主管機關調整課後照顧政策的參考建議如下：

(一) 教育主管機關可鼓勵學校積極與民間組織共同協力推動課後照顧班

根據研究發現，學校與民間組織共同協力推動課後照顧班，可發揮課後照顧資源之互補綜效，例如：學校提供課後照顧空間及課後照顧理念實踐之場域，民間組織則提供課後照顧經費及具專業性的課後照顧服務人員，所以，本研究建議教育主管機關可積極鼓勵學校與民間組織共同協力推動課後照顧班，以提供家長及學生最佳的課後照顧服務品質。

(二) 教育主管機關可協助建置學校及民間組織協力媒合平台

根據研究發現，學校與民間組織在尋求彼此的協力合作時，常只是透過非正式管道進行單向接觸；所以，本研究建議教育主管機關可建置公開正式的學校及民間組織協力媒合平台，

並建置多功能的資料欄位，例如：學校的學生課後照顧需求、民間組織所能提供的課後照顧資源類型、各校與民間組織的協力經驗等，以促進學校及民間組織的協力品質。

（三）教育主管機關應回歸課後照顧政策目的，審慎討論補助對象的認定基準

根據研究發現，學校與民間組織在協力推動課後照顧班時，對於課後照顧班現行法規所規範的補助對象，多認為應該回歸課後照顧的生活照顧目的，再進行討論，例如，以經濟弱勢為補助標準，並給予學校更多的認定彈性，以關照更多家庭失能、家庭突遭變故及生活困難的弱勢群體學生；所以，本研究建議教育主管機關應回歸課後照顧政策目的，審慎討論補助對象的認定基準，以使教育政策資源的運用可以更具效率，進而真正發揮關照弱勢學生的政策功能。

（四）教育主管機關應轉型為促進型的政策領導者

根據研究發現，學校與民間組織在協力推動課後照顧班時，常會受到教育主管機關各類訪視指標及政策規定之過度約束，甚至成為學校與民間組織間衝突成因；所以，本研究建議教育主管機關不宜再囿於科層體制的行政慣性，而應轉型為促進型政策領導者，創造鼓勵學校及民間組織協力推動課後照顧班之政策誘因，另外，教育主管機關也不宜僅制訂行政管理取向的訪視指標，而應轉為僅訂定原則性規範，例如：課後照顧服務人員不能有犯罪紀錄等、給予學校及民間組織更多的自主空間來協力推動課後照顧班。

（五）教育主管機關可發展學生參與課後照顧班成效指標及建置相關資料庫

根據研究發現，學校與民間組織協力推動課後照顧班的共同動機在於希望學生可以得到最優質的課後照顧服務；基於政策成效評估觀點，本研究建議教育主管機關可發展學生參與課後照顧班成效指標及建置相關資料庫，並進行次級資料分析，據此具體掌握課後照顧政策執行成效。

最後，對於後續研究而言，本研究採用焦點團體座談訪談法為主要研究方法，雖有助廣泛瞭解教育現象，但難以進行因果推論，建議後續研究可以增加公部門及私部門的焦點團體訪談對象類型、人數及次數，此外，尚可以採用多元研究方法，包括：問卷調查、個別深度訪談等，以從更多面向分析國小課後照顧班公私協力治理議題。

參考文獻

- 朱鎮明（2005）。政策網絡關係中協力關係的成效：理論性的探討。**公共行政學報**，17，113-158。
- 何俊青（2014）。臺灣課後照顧的研究現況：期刊與學位論文的内容分析。**南台人文社會學報**，12，27-60。
- 李柏諭（2005）。公私協力與社區治理的理論與實務：我國社區大學與政府經驗，**公共行政學報**，16，59-106。
- 李燕如（2015）。國小級任教師兼任課後照顧教師之工作壓力、工作倦怠與幸福感之研究（未出版之碩士論文）。萬能科技大學經營管理研究所碩士論文，桃園市。
- 林佳宜（2012）。國民小學課後照顧經營之研究（未出版之碩士論文）。逢甲大學公共政策所，臺中市。
- 孫扶志、林惠齡（2010）。國小低年級學童參與學校課後照顧班家長滿意度之研究-以台中縣為例。**幼兒教育研究**，2，1-26。
- 尉靜庵（2016）。花蓮縣身心障礙學生課後照顧之研究-以太陽國小為例（未出版之碩士論文）。國立東華大學特殊教育學系，花蓮縣。
- 張奕華、劉文章（2012）。教育正義的實踐觀點與個案分析。**教育資料與研究**，106，1-22。
- 張家鈞（2010）。國小身心障礙學生課後照顧服務專班現況與所遇困境之研究-以臺北縣三鶯區為例（未出版之碩士論文）。臺北市立教育大學特殊教育學系身心障礙教育教學碩士學位班，臺北市。
- 張源泉（2012）。德國高等教育治理之改革動向。**教育研究集刊**，58（4），91-137。
- 教育部（2015）。教育部宣示擴大推動偏鄉教育創新發展。取自 http://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&sms=169B8E91BB75571F&s=60E511BECFA1EFCD
- 教育部（2016）。兒童課後照顧服務班之實際招收人數。取自 https://www.gender.ey.gov.tw/gecdb/Stat_Statistics_DetailData.aspx?sn=o7b87A7uTd%2fgJScHhluY%3d%3d&d=m9ww9odNZAz2Rc5Ooj%2fwIQ%3d%3d
- 教育部（2017）。教學資源與學習平臺簽約典禮暨記者會。取自 http://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=1B45227912120B1A
- 陳盈宏（2015）。從協力治理觀點探討國立大學自主治理試辦方案之執行。**教育研究與發展期刊**，11（3），31-54。

- 陳貞錦 (2016)。新
北市國小課後照顧之實施現況與任課教師滿意度-以板橋區為例 (未出版之碩士論文)。中華大學企業管理學系，新竹縣。
- 陳恒鈞 (2012)。治理互賴理論與實務。臺北市：五南。
- 陳敦源、張世杰 (2010)。公私協力夥伴關係的弔詭。文官制度季刊，2 (3)，17-71。
- 陳嘉彌 (2005)。課後照顧方案之評鑑。研習資訊，22 (5)，16-21。
- 曾冠球 (2011)。協力治理觀點下公共管理者的挑戰與能力建立。文官制度季刊，3 (1)，27-52。
- 詹志禹、吳璧純 (2015)。偏鄉教育創新發展。教育研究月刊，258，28-41。
- 駐美國代表處教育組 (2015)。美國聯邦機構合作提升科學、技術、工程和數學 (STEM) 課後教育機會。取自 http://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=72&content_no=3991
- 駐瑞典代表處教育組 (2016)。瑞典政府立法並撥款補助全義務教育學生課後輔導措施。取自 http://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=106&content_no=5582
- Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, 66 (1), 56-65.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: new strategies for local governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Ansell, C. & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Donahue, J.D. & Zeckhauser, R. J. (2012). *Collaborative governance: private roles for public goals in turbulent times*. Princeton, N.J. : Princeton University Press.
- Hatcher, R. (2014). Local authorities and the school system: the new authority - wide partnerships. *Educational Management Administration & Leadership*, 42(3), 355-371.
- Hogan, A. (2016). NAPLAN and the role of edu - business: new governance, new privatisations and new partnerships in Australian education policy. *Australian Educational Researcher*, 43(1), 93-110.
- Noble, G., & Jones, R. (2006). The role of boundary - spanning managers in the establishment of public-private partnerships. *Public Administration*, 84(4), 891-917.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. London: Macmillan Press.
- Scott, T. A. & Thomas, C. W. (2017). Unpacking the collaborative toolbox: why and when do public managers choose collaborative governance strategies. *Policy Studies Journal*, 45(1), 191-214.

- Smith, A. (2016). *Inside a student wellness after-school program*. Retrieved from <http://www.edweek.org/ew/articles/2016/12/14/inside-a-student-wellness-after-school-program.html>
- Teach For America(2016). *2015 Annual Report*. Retrieved from <https://www.teachforamerica.org/about-us/annual-report>
- Williamson, B. (2014). Mediating education policy: making up the anti - politics of third - sector participation in public education. *British Journal of Educational Studies*, 62(1), 37-55.