

第二章 文獻探討

本章旨在探討「學校組織再造」及「人力規劃」的理論分析及歸納國內相關的研究；以文件分析法進行教育部「國民中小學組織再造及人力規劃」方案的分析，並瞭解臺北縣試辦本方案的實施現況；接著說明方案理論評鑑的發展、意涵；最後則欲以方案理論及實施理論的觀點來設計評鑑問題和評鑑指標。

因此第一節在探討「學校組織再造」及「人力規劃」的意涵、理論與相關研究；第二節分析「國民中小學組織再造及人力規劃」方案的內涵及相關政策；第三節在瞭解臺北縣「國民中小學組織再造及人力規劃」試辦方案及實施現況；第四節探討方案理論評鑑；第五節評鑑的設計。

第一節 「學校組織再造」與「人力規劃」的意涵、理論與相關研究

教育部實施「學校組織再造及人力規劃方案」著眼於學校組織和人力的改革，故研究者在本節自行區分為「學校組織再造」與「人力規劃」兩個面向的理論論述，最後才彙整、歸納本方案的相關研究。

壹、學校組織再造

一、學校組織再造的意涵

近二十年來，我國整體社會、政治及經濟環境的變遷，教育組織產生若干的變革。除了校園民主化持續加速的邁進外，各級學校組織也出現「重組」(restructuring)或「再造」(reengineering)的呼聲(張明輝，2002)。

Murphy (1991) 歸納學校組織再造的改變主要包括：工作再設計 (work redesign)、組織的管理結構、核心技術 (core technology) 三方面，其中核心技術主要以教學為主。

Hallinan (1995) 則將一九九〇年代美國學校再造方案歸納為：組織與管理方式、學生編班方式、教學過程、就業準備機制等四個方向。

吳明清 (1997a) 指出學校再造的重點如僅著重學校組織結構的調整與運作方式的重建，這樣解釋，僅就學校教改的「表象」而言，聚焦於「組織」

(organization) 與「治理」(governance) 的變革。但學校再造的理念著眼於深層的「基本假設」(assumption) 與「價值」(value) 的根本改變。學校再造的基本精神在於概念的再概念化 (reconceptualization)、思考形式的改變 (paradigm shift)、以及兼含知覺、思考與行為的整體性轉型 (transformation)。故學校再造須先從精神層面著手，然後及於結構的形式與運作的程序。

張明輝 (1999b) 認為組織再造乃在改變學校組織架構及運作方式，以因應學校實際需要。

呂生源 (2000) 在進行國民小學行政組織再造之研究認為可以從作業流程、組織型態、管理結構、組織角色等向度去進行學校行政組織再造。

張德銳 (2000) 則認為學校組織再造係指在結構上重新改造學校組織與管理方式，尤其是教師所承擔的工作及教學的歷程，藉以重新改變學校傳統的運作方式，來大幅提昇學校教育的品質和績效。

羅文基 (2000) 認為學校組織再造的層面甚廣，除了「人」的再造之外，同時也包含組織結構的調整和組織運作的改變，故提出學校再造應涉及八個層面：(1) 校園物質環境的再造；(2) 學校組織結構的再造；(3) 學校運作機制的再造；(4) 教師教育專業的再造；(5) 學校教學機制的再造；(6) 學校學習文化的再造；(7) 學校整體文化的再造；(8) 學校教育生態的再造。

吳清山、林天祐 (2002) 認為學校組織再造是一種典範的改變，透過學校行政組織架構、運作方式、權力結構和觀念文化的重新設計與轉化，以及學校行政組織的自省能力、自我調適及回饋機制的運轉，促使學校經營能適應社會變遷，以提高營運效能並達成教育目標。

林海清 (2003) 指出學校組織再造即係指學校內部權力的重新分配，學校領導價值觀念、組織文化，課程與教學運作的改變，不僅突破傳統科層體制的束縛，還具有塑造學校成員新觀念、建立學校組織運作新機制，轉化學校經營新型態，以提高學校組織的適應力和提昇學校效能。

研究者就各學者對「學校組織再造」所下的定義，以「組織結構」、「組織運作」、「組織管理」、「組織文化」、「權力結構」、「成員角色」、「價值觀念」、「教學運作」、「其他層面」等為主要意涵，分析列於表 2-1。

表 2-1 分析各學者對「學校組織再造」主要意涵一覽表

主要意涵 學者	組織 結構	組織 運作	組織 管理	組織 文化	權力 結構	成員 角色	價值 觀念	教學 運作	其他
Murphy (1991)	V	V	V					V	
Hallinan (1995)	V		V					V	
吳明清 (1997a)									V
張明輝 (1999b)	V	V							
呂生源 (2000)	V	V	V			V			
張德銳 (2000)	V	V	V					V	
羅文基 (2000)	V	V		V			V	V	V
吳清山 林天祐 (2002)	V	V				V	V		
林海清 (2003)		V		V	V		V	V	

資料來源：研究者自行整理。

由以上歸納得知，多數學者將學校組織再造的主要意涵著眼於組織結構與組織運作，其次，著重在組織管理及教學運作，其他尚及於組織文化、權力結構、成員角色、價值觀念等層面。

綜合以上觀點，研究者將「學校組織再造」依學者提出涵蓋的內容分為狹義與廣義定義。

- (一) 狹義定義為：學校組織再造係有計劃性地改變學校舊有的組織結構及運作方式，以因應內、外在環境的需要。
- (二) 廣義定義為：學校組織再造係學校為增強對內、外在環境的適應力，不只對學校組織結構、運作方式進行重組與調整而已，並且漸及組織的管理及教學運作，甚至包含組織文化、權力結構、成員角色、價值觀念等各層面的改變，以期提昇學生的學習品質和教師的教學績效，進而達成教育的目標。

本研究採取前者「狹義」之定義，對於學校組織再造著力於「組織結構」與「組織運作」層面的探討。

二、學校組織再造目的

吳清山(1999b)認為學校組織再造不只是組織結構或權力結構的改變，同時涉及到深層意識型態的轉化。故學校組織結構的再造除了權力分享外；也包含學校成員心智模式的改變。學校組織「再造」只是一種手段，「再造」的目的仍需回歸到學習者及學校成員的主體上。吳清山也曾分析國外學者Whitaker 和 Moses 對學校組織再造的承諾有：(1) 學生表現的改進；(2) 學校將成為組織卓越的典範；(3) 優秀的人員願意加入教學行列；(4) 學校兼顧均等與卓越。是故，歸納學校組織再造的目的如下：

- (一) 增加教師與家長參與校務，強化學校經營體質：

學校組織再造涉及權力的分享，學校運作方式採參與式決定，由學校利害關係人(stakeholder)共同參與校務，以收到集思廣益之效。

- (二) 提昇學校教育效能，增進學生學習表現：

學校組織再造的訴求點之一在於確保學生的權益，提高學習者的學習成效，進而達成學校教育目標。故如何提昇學校教育效能，讓學生有卓越的學習表現，是學校組織再造核心目的之所在。

總之，學校組織再造是教育組織變革的手段之一，最主要的目的在於「提升教育品質，帶好每一位學生」(吳清山、林天祐，2002)。

張明輝(2002)就學校組織再造的內涵分析，再造的層面不僅限於學校

行政組織架構和運作程序的調整，尚有許多環節和學校教學層面密切相關；尤其是教學型態的改變，並強調以提升學生的學業成就為學校組織改造的目標。

魏錦堂（2002）從教育部的組織再造及人力規劃試辦方案，對國小行政組織再造新構想提出八項目的如下：1.簡化作業流程。2.減少教師負擔。3.促進教師專業成長。4.教師回歸教學本業。5.學校以教學為主體。6.發展學校本位課程。7.共同擬定課程計劃。8.創造有效率和優質的校園。

學校組織在面臨外在社會環境的變遷，必然會影響學校的教育目標，因而需要重新調整、改造、重組學校組織的內涵（如組織結構、組織運作、組織管理、教學運作、組織文化、權力結構、成員角色、價值觀念等層面）。學校組織再造看似有多元的目的，但不論其手段為何？其結果唯一不變的是，讓學生成為最大的受益者-增進學生的學習效果，才是學校組織再造的核心目的所在。

三、學校組織再造的可行策略

「學校組織再造」為「組織再造」的類型之一，由於教育組織較為穩定，不易產生如企業組織急遽變革的情形。然就學校組織變革之背景因素而言，教育組織受到整體外部環境的影響，必須採取若干因應措施，以維持一定的教育成效。因此，「學校組織再造」通常採取被動的因應策略者為多（張明輝，2002）。

在面對社會環境的變遷與教改壓力的衝擊下，追求卓越的教育成效為教改努力的目標。學校是知識的平台，需要不斷地自我調適以適應內、外在環境的變化。但傳統上學校教學與行政體系併存著鬆散的結構及科層體系，在此互相矛盾的體制上易造成教育生態的弊病，如教師專業發展不彰、教學與行政的衝突、組織的僵化、保守、缺乏彈性和創新、效能不彰等，使得諸多學者戮力提出「學校組織再造」之因應對策，以裨益學校運作功能正常發揮。以下分述各學者所提出「學校組織再造」的策略：

吳清山（1999a）對我國當前學校組織再造提出以下策略：1.重整行政組織。2.發展學校願景。3.重塑學校文化。4.建立學習團隊。5.提昇教師知能。

6.結合家長人力。

張德銳（2000：279）為因應學校組織再造的重大工程，提供學校行政人員下列策略供參酌：1.調整學校組織結構。2.發展學校願景。3.建立學校特色。4.塑造學校組織文化。5.採行轉型領導與促進型領導。6.採取高度參與的決定歷程。7.加強組織學習。8.善用資訊科技。9.結合家長人力資源。10.落實辦學績效責任。

吳明清（1997b）就推動學校再造的策略而言，應 1.建立目標共識。2.培養專業善意：即以善意來回應不同的教改建議。3.激發草根活力：推動「學校再造」時，揚棄傳統「由上而下」的法令規範與行政要求，改以「決策分享」（shared decision making）的模式，激發基層教育人員的草根性活力。4.提升教育品質：根據教育目標、達到教育標準、考量家長需求、發展學校特色，並力求進步，以提升學校教育品質。

林海清（2003：36）提出學校組織再造的策略內涵應包涵四個層面：1.教育法規的鬆綁與權力下放。2.家長教育選擇權的落實。3.教師專業自主的提升。4.校務決定權力分享。

張明輝（2002：75）提出學校組織再造的作法有：1.蒐集學校現行工作項目。2.檢視學校現行工作項目。3.增刪學校工作項目。4.重組學校工作項目。5.擬具學校組織架構。

鄭崇趁（2003）提出以下方式來進行學校組織再造：1.組織結構改變，訂定總員額法。2.調整運作方式：如落實學校本位管理、扁平化領導、家長參與校務。3.全面品質管理：考核教師教學品質。4.組織學校行動團隊：如讀書會、品管圈等。5.實施教師分級制。6.運用教訓輔三合一，經營人性化的校園。7.學習型社會的學校，全體教職員生都是學習者，組織再造以學校為大本營，未來學校就是學習型大社會。

羅文基（2000）以為一般組織再造並不容易，學校再造一樣會遭遇到困難和阻力。有效推展學校再造工程可以從以下六項著手：1.推展學校為學習型組織。2.鼓勵教師行動研究。3.重建教師教育專業角色。4.改善學校運作與教學機制。5.落實學校本位課程。6.重塑校園學習文化。

李新鄉（2001）從提升學校文化角度思索促進學校組織再造的可行策略如下：1.全體成員尋求學校再造願景。2.全校成員為學校的經營者。3.建構溫馨校園。4.掌握組織變革與再造的向度：組織的結構、過程技術、組織成員等三因素。

顏火龍（2003）就學校組織再造提出原則性、理念性的可行策略：1.作業流程的再造。2.組織規模適當化：學校的組織規模指標可分為班級數及各班學生數兩項。3.組織的網路型態化。4.跨組織（校）的再造。5.學校組織民營化：如使用者付費、委外經營、特許學校等。6.管理結構的再造。7.組織角色的再造。

黃哲彬（2003）提出在學校組織再造中學校行政的因應之道有：1.重塑學校組織結構。2.轉化學校行政領導。3.建立學校公共關係。

李克難（2002）為落實學校組織再造，提出以下可行策略：1.重訂學校組織目標。2.學校組織流程再造。3.學校管理模式更新。4.學校組織活動的統整。5.學校組織文化新生。

黃旭鈞（2002）綜合學者專家所提出的學校組織再造有效策略如下：1.重組行政組織。2.增加行政自主。3.增進校內外合作。4.發展教師專業自主。5.重視教學的歷程。6.擴大家長參與權。7.提供充裕的資源。

劉文輝（2003）以非營利組織 CORPS 模式在我國當前學校組織再造的應用提出以下策略：1.結合家長人力，協助校務推動。2.加強教師進修，提升教師知能。3.建立學校願景，發展學校特色。4.建立學習團隊，加速組織學習。5.加強學校行政對話：即避開自我中心、本位主義、操縱的典範，轉化為合作。6.學校的永續經營。

研究者前項分析各學者對「學校組織再造」的主要內涵，共計有「組織結構再造」、「組織運作再造」、「組織管理再造」、「組織文化再造」、「權力結構再造」、「成員角色再造」、「價值觀念再造」、「教學運作再造」、「資源利用再造」、「科技資訊再造」等十項層面，表 2-2 則歸納各學者在十種不同的再造層面下所提出的各種因應策略。

表 2-2 分析各學者對「學校組織再造」不同層面之策略一覽表

再造層面	再造的策略	提出學者
組織結構再造	<ul style="list-style-type: none"> * 組織結構重整、調整、改變 * 擬具學校組織架構 * 組織規模的適當化 	吳清山 (1999a).張德銳 (2000).鄭崇趁 (2003).顏火龍 (2003).黃哲彬 (2003) 張明輝 (2002).李新鄉 (2001) 顏火龍 (2003)
組織運作再造	<ul style="list-style-type: none"> * 調整運作方式 * 蒐集.檢視.刪減.重組工作項目 * 運用教訓輔三合一 * 作業流程的再造 * 跨組織 (校) 的再造 	鄭崇趁 (2003).羅文基 (2000) 張明輝 (2002) 鄭崇趁 (2003) 顏火龍 (2003) 顏火龍 (2003)
組織管理再造	<ul style="list-style-type: none"> * 績效管理, 全面品質管理 * 管理結構的再造 * 轉型領導與促進型領導 * 轉化學校行政領導 	張德銳 (2000).鄭崇趁 (2003) 顏火龍 (2003) 張德銳 (2000) 黃哲彬 (2003)
組織文化再造	<ul style="list-style-type: none"> * 重塑學校文化, 改變傳統觀念 * 把學校成爲學習型社會 * 發展學校願景和特色 * 建立目標共識 * 建立溫馨校園 	吳清山 (1999a).張德銳 (2000) 鄭崇趁 (2003).羅文基 (2000) 吳清山 (1999a).張德銳 (2000).李新鄉 (2001).劉文輝 (2003) 吳明清 (1997b).黃旭鈞 (2002) 李新鄉 (2001)
權力結構再造	<ul style="list-style-type: none"> * 共同參與決策 * 教育法規的鬆綁與權力下放 * 家長教育選擇權的落實 * 教師專業自主的提升 * 增加學校行政自主 	張德銳 (2000).吳明清 (1997b).林海清 (2003) 林海清 (2003) 林海清 (2003) 林海清 (2003).黃旭鈞 (2002) 黃旭鈞 (2002)
成員角色再造	<ul style="list-style-type: none"> * 教師從事行動研究 * 重建教師專業角色 * 調整傳統領導角色 * 組織角色的再造 	林海清 (2003) 羅文基 (2000) 李新鄉 (2001) 顏火龍 (2003)
價值觀念再造	<ul style="list-style-type: none"> * 建立學習團隊, 加速組織學習 * 培養專業善意 	吳清山 (1999a).張德銳 (2000).鄭崇趁 (2003).羅文基 (2000).劉文輝 (2003) 吳明清 (1997b)
教學運作再造	<ul style="list-style-type: none"> * 教師在職進修提升專業知能 * 改善教學機制 * 重視教與學的歷程 	吳清山 (1999a).劉文輝 (2003) 羅文基 (2000) 黃旭鈞 (2003)
資源利用再造	<ul style="list-style-type: none"> * 結合家長人力協助校務 * 建立學校公共關係 * 增進校內外合作 * 提供充裕的資源 	吳清山 (1999a).張德銳 (2000).劉文輝 (2003) 黃哲彬 (2003) 黃旭鈞 (2002) 黃旭鈞 (2002)
資訊科技再造	<ul style="list-style-type: none"> * 擅用資訊科技 * 組織的網路型態化 	張德銳 (2000) 顏火龍 (2003)

資料來源：研究者自行整理。

貳、人力規劃

一、人力規劃的意涵

許多研究人力資源規劃的學者，對於人力規劃（Manpower Planning）和人力資源規劃（Human Resource Planning，簡稱 HRP）這兩者常交互使用。黃英忠等學者認為一九六〇年代使用人力規劃，主要從事人力數量的預測，而自一九七〇年代後對於「人力」內容不斷地擴充，再加上「manpower」易造成性別歧視，而改稱人力資源規劃（鄭國煌，2002）。

「人力資源規劃」比「人力規劃」所包含的範疇更廣，以下說明「人力規劃」和「人力資源規劃」的差別：

（一）人力規劃（manpower planning）

著重於人力供需的分析及預測人力的數量，並據以擬定相關的人力計畫。換言之，人力規劃屬於「量」的規劃，其功能僅及於甄選員工、維持員工、減少員工等（李貞育，2002）。由此可見，人力規劃著重「人力供需」的層面。

（二）人力資源規劃（human resource planning,HRP）

除了上述人力規劃所作的之外，它還需要整合組織其他的人事管理活動，諸如績效管理、薪資管理等人力資源管理的整體性規劃。故人力資源規劃除了包含人力規劃的人力供需分析外，亦包含了人力「質」的規劃、人力資源發展計畫（即人力資源的培訓及生涯發展規劃等相關計畫），並與組織的經營策略相結合（李振成，2002；李貞育，2002；鄭國煌，2002）。人力資源規劃的意涵較廣於人力規劃，它所包含的層面尚及於「人力素質」的提昇。

總之，不論是「人力資源規劃」，或是「人力規劃」一詞，皆因時代的變遷導致人們價值觀念的轉變，故不論使用何種名詞，只要將其內涵界定清楚為人們所認同即可（范薏美，1992）。

表 2-3 列出各學者專家對人力（資源）規劃的界定，並以「人力供需」、「人力素質」分析其著重的層面，試圖提出本研究對「人力規劃」所下的定義：

表 2-3 不同學者對於「人力（資源）規劃」所下的定義

學者	定義	著重層面	引用出處
Sikula	決定人力需求的程序和為了配合實行組織的整體計畫，達成組織目標所需的方法。包括在適當的地方求出適當的數量、適當類別的員工和未來的人力預測。	人力供需	鄭國煌 (2002)
Cascio	確定組織未來的業務發展和環境要求，以配合上述狀況的人力需求。	人力供需	鄭國煌 (2002)
Vajda	人力規劃是把適當數量的人員安置在各種不同定義清楚的工作之一種安排活動。	人力供需	陳湘萍 (2000)
Russ	在特定時間內，為使人力供給與需求能夠相互配合之過程。	人力供需	李振成 (2002)
Gutteridge	人力規劃係針對組織在未來某段期間的人力需求與可用人力資源作預測，並藉擬定人事行動計畫，滿足人力需求，達成組織的人力目標。	人力供需	陳湘萍 (2000)
Jeffrey	指為達成既定目標而對人力資源進行調整與運用之策略過程。	人力供需	李振成 (2002)
Werther&Davis	一種為使組織可達成其目標，而分析及辨別可利用人力資源及需求之過程。	人力供需	鄭國煌 (2002)
Michael Harris	人力資源規劃是指決定未來人力資源需求（如受僱者需要何者才能）及評估組織未來所需人力資源能力（如受僱者必須真正具備何種技術）之過程，並在此發展人力資源的過程中，解決人力資源需求及人力資源能力兩者間之差異（如實施訓練計畫以避免能力不足之問題）。	人力供需& 人力素質	李貞育 (2002)
劉興岳、鍾國華 (1996)	人力規劃為決定人力供需的一種過程，亦為實現組織整體計畫，達成組織目標的一種方法。	人力供需	
張緯良 (1996)	人力資源規劃依據組織的目標及長期計畫，配合業務的需要，以組織過去及現在人力資料為基準，對組織未來的需求與供給所作的長程規劃。	人力供需	

表 2-3 (續)

學者	定義	著重層面	引用出處
黃英忠等 (1998)	人力規劃著重未來人力供需的分析，以決定人力資源的種類和數量，並依此擬定招募與培訓計畫。	人力供需	
林欽榮 (2002)	人力資源規劃係針對組織目前及未來業務的發展，運用科學統計方法，求出人力與工作負荷量的關係值，以期適時、適地、適質、適量地提供與調節人力；進而採取有效方法，提高員工素質並激發潛能，使所有的員工都能朝向組織目標而努力，以達成組織目標的一種過程。	人力供需& 人力素質	
廖勇凱、楊湘怡 (2004)	人力規劃不只尋求人力數量的滿足，還關注於人力素質上是否具備未來工作上的需要。	人力供需& 人力素質	

資料來源：整理自 1.陳湘萍（2000：12）；2.鄭國煌（2002：6）；3.李振成（2002：27）；4.李貞育（2002：9）；5.研究者自行整理。

依據中、外學者對「人力（規劃）資源規劃」所下的定義，可歸納出以下相似性的要素：

- （一）人力（規劃）資源規劃係針對組織目前及未來人力「供」、「需」的設計。
- （二）人力（規劃）資源規劃是一種動態的過程。
- （三）人力（規劃）資源規劃是為達成組織的目標。
- （四）人力（規劃）資源規劃包含兩個層面：一為需求預測，二為行動策略。

結合以上學者的定義，研究者將人力（規劃）資源規劃依其涵蓋的範圍區分為狹義和廣義兩大類。

- （一）狹義的人力規劃：僅包含「人力供需」的規劃層面，即針對組織人力的供給和需求作預測、分析，能適時、適地的進行調整和運用的策略過程，使其達成組織的目標。
- （二）廣義的人力資源規劃：兼具「人力供需」與「人力素質」的規劃層面，乃在深入地瞭解組織現有人力資源運用的狀況及對未來長程的發展，運用一連串的有效的計畫和策略，除達成組織人力供需的數量外，亦積極

地提升組織成員的素質和潛能，以兼具達成組織和個人目標的一種動態過程。

而本研究所以探討的人力規劃，採取前者「狹義」的定義。

二、人力規劃的目的

彭台臨（1989）認為人力規劃的目的在提高人力資源效率，也就是相同的「投入因素」較先前更多的產出。故人力規劃的重點在求得最適宜的勞動力。所謂最適宜的勞動力，是要使工作者以現有的資源，能產生最大、最好的財貨及勞務。由這個觀念導引出人力規劃目標，就是在謀求特定的時間與地點，使一切現有的資源有效的整合。

林欽榮（2002）提出人力資源規劃的目的如下：

- （一）規劃人力需求：人力發展包括人力的預測、培育、運用與訓練等。人力資源規劃為對現有人力的分析，以瞭解目前的人事狀況；並預估未來人力的需求，以對所需人力的增減有所調整，並作為擬定員工甄補和訓練之用。故人力規劃可作為人力發展的基礎。
- （二）合理分配人力：人力資源規劃可找出所有員工工作負荷情形，以窺究現有人力分配不均的現象，從而謀求合理的調配，並使人力資源獲得充分有效的運用。
- （三）適應業務需要：針對業務發展的需要，對所需各類人力預先規劃培養，一方面為謀求組織最大人力資源的發掘與運用，另一方面則維持員工工作的穩定和保障。
- （四）降低用人成本：人力規劃乃為組織人力資源的預估，以避免人力浪費的現象。就人力成本而言，它可避免不適任人力的現象。就積極的觀點而論，人力規劃乃對現有人力結構作分析與檢討，以找出人力有效運用的瓶頸，消除無效人力的運用，而降低了人力成本。
- （五）滿足員工需求：完善的人力規劃不僅可找出適任的人員，而且也能滿足人員個人發展。

表 2-4 分析不同人力規劃目的所著重層面

人力規劃的目的		著重層面	與本研究定義相符者
	規劃人力需求	人力素質	
最適宜的勞動力	合理分配人力	人力供需	V
	適應業務需要	人力素質	
	降低用人成本	人力供需	V
	滿足員工需求	人力素質	

資料來源：研究者自行整理。

經分析上述二位學者對於人力（資源）規劃的目的後，再比對本研究對於「人力規劃」所下的定義，發現林欽榮（2002）提出的規劃人力需求、適應業務需要、滿足員工需求較著重於「人力素質」的層面，係屬於本研究廣義「人力資源規劃」目的的範疇；而合理分配人力、降低用人成本著重於「人力供需」的層面，可歸為本研究狹義「人力規劃」目的的範圍；至於彭台臨（1989）所提最適宜的勞動力，與林欽榮（2000）的「合理分配人力」有異曲同工之處。

本研究對於人力規劃的目的採取「合理分配人力」、「降低用人成本」等二項。

參、組織再造及人力規劃的相關研究

自九十一學年度起教育部開始實施「國民中小學組織再造與人力規劃試辦方案」，從此，「學校組織再造」成為國民中小學最核心的組織改革政策之一。學校組織再造不僅影響學校行政實際運作，近年也帶動了國內相關學位論文之研究，至 2004 年 9 月 7 日止經查詢國家圖書館全國碩博士論文資訊網，以「組織再造」為論文名稱進行搜尋，共計有張嘉進（2003）等四十一篇，其中有關企業組織再造有五篇、政府及行政機關組織再造有二十四篇、學校組織再造有十二篇。

從研究時程可見，企業組織再造較優先於行政機關與學校組織再造的研究。另外，胡俊鱷（2001）之「臺北市職業學校組織結構再造之研究」與本研究主題有相關聯性故納入分析，歸納有關學校組織再造的研究自 1999 年有一篇、2001 年有六篇、2002 年有三篇、2003 年有三篇，以上共計十三篇，隨著企業再造的潮流及教育部實施「國民中小學組織再造與人力規劃試辦方案」，學校組織再造才成為

近年內新興的研究議題。

上述有關國內「學校組織再造」十三篇學位論文，依照「學位別」、「教育階段」、「主要研究方法」、「研究範圍」、「探討主題」整理於表 2-5。

表 2-5 國內「學校組織再造」學位論文研究概況彙整表

項 目	研 究 概 況
學 位 別	博士論文 0 篇 碩士論文 13 篇
教 育 階 段	高職 1 篇 高中 1 篇 國中小 2 篇 國中 2 篇 國小 7 篇
主要研究方法	訪談法 1 篇（國中小階段 1 篇） 問卷調查法 8 篇（國中小 1 篇、高中 1 篇、國中 1 篇、國小 5 篇） 德懷術 4 篇（高職 1 篇、國中 2 篇、國小 1 篇）
研 究 範 圍	縣市：基隆市 1 篇、臺北市 1 篇、臺南市 1 篇、高雄市 1 篇 區域：北部五縣市、中部地區四縣市 全國：6 篇（其中 3 篇為全國之試辦學校）
探 討 主 題	學校效能 2 篇 意見調查 2 篇（對於教育政策推動的助益、試辦現況、主要策略、 認知、態度、支持度調查等） 因應策略 2 篇 滿意度 1 篇 行政組織再造 2 篇 組織結構 1 篇 其他主題 3 篇

資料來源：研究者自行整理。

一、我國「學校組織再造」之相關研究

由表 2-5 看來，目前「學校組織再造」並未有博士論文，而碩士論文也僅十幾篇而已，自教育部實施「國民中小學組織再造與人力規劃試辦方案」後，才引起學者的注意和研究。

在教育階段方面，國小的七篇明顯高於其他教育階段，雖國中、小同屬國民教育階段，但國中、國小的組織員額及教師編制卻有顯著的差異，以現階段而言，國小的人力較國中吃緊且專任職員較少。此外，提醒未來研究者注意的是試辦期間與正式實施時，學校的參與意願、能力，應有明顯的不同。試辦方案的研究結果只能用以推估、改進，並不能一概而論。

主要研究方法方面，以調查法 8 篇居多，其中張嘉進（2003）之研究主題與簡淑彬（2002）皆扣緊學校效能為主，可互相比對。運用德懷術者則有四篇，扣除黃財源（2002）以知識管理運用在國民小學組織再造應用之研究外，其餘國中黃淑卿（2001）、高職胡俊鱷（2001）、國小呂生源（1999）皆以教育人員為主以進行德懷術調查，並各以單一縣市為研究對象，可進一步作不同教育階段的對照。另外，訪談法雖僅孫翠莉（2002）一篇，但此屬常見之研究方法，亦可與其他雖屬不同研究法但同屬於以試辦方案為研究的主題，藉以相互印證。

在研究範圍方面，已有個別縣市（基隆市、臺北市、臺南市、高雄市）、區域（北部及中部縣市）、全國性（但多以全國之試辦學校為對象），尚缺乏南部區域之調查。

在研究主題上，與學校效能有關者有二篇；而以意見調查為研究者計有張英裕（2003）、曾金美（2001）二篇，可將二者調查結果的差異性作對照。張瑞貞（2003）對於組織變革的因應策略與孫翠莉（2002）的組織結構再造策略，皆以組織再造試辦學校為調查對象。吳清鏞（2001）在高級中學行政組織再造過程中進行滿意度的研究；胡俊鱷（2001）的研究則以組織結構為重點；此外，黃淑卿（2001）與呂生源（1999）對於學校行政組織再造研究，雖未明訂研究主題，但仍不脫離以組織結構、運作、管理等層面切入。而黃財源（2002）在知識管理的應用、錢幼蘭（2001）的與校長領導行為關係及吳清男（2001）傅科權力關係觀等則列入其他研究主題。

前述十三篇學位論文對於學校組織再造的議題，皆未出現以“評鑑”進行研究者，故研究者嘗試以「方案理論評鑑」為研究主題，試圖探究有關教育部實施「國民中小學組織再造及人力規劃」方案的辦理成效。

二、主要研究結論

為免於篇幅過長及便於論證之需，研究者採摘錄式將論文按研究時間整理，另吳清山等（2002）「國民小學組織再造之研究」為國科會委託之專案研究計劃，因與本研究有相關故一併納入，茲表列於 2-6：

表 2-6 國內有關「學校組織再造」學位論文、專案研究結論一覽表

研究生	研究主題	主要結論
張嘉進 (2003)	國民中小學組織再造及人力規劃方案執行情形與學校效能之研究	1.《國民中小學組織再造及人力規劃方案》執行之現況良好，其中以「調整國民中小學組織與人力架構」之得分最高。 2.參與試辦方案學校的學校效能現況良好，其中以「教師教學效能」之得分最高。 3.《國民中小學組織再造及人力規劃方案》執行情形與學校效能呈正相關。
張英裕 (2003)	國民小學組織再造與人力規劃試辦方案之調查研究	1.學校組織再造與人力規劃試辦方案，對九年一貫課程之推動及教訓輔三合一輔導制度有助益。 2.教育人員對學校組織再造與人力規劃試辦方案試辦現況感到滿意，而其感受到之工作壓力在中等以上。 3.試辦學校組織再造，以行政組織的調整及職務重新劃分為主要之策略，教育替代役及教學支援人員是較廣泛的人力規劃及運用方式。
張瑞貞 (2003)	國民小學組織變革與因應策略之研究-以試辦組織再造學校為例	1.試辦學校中，近五成的教職員工認為有必要實施學校組織再造。 2.試辦學校中，超過五成的教職員工支持學校實施組織再造；並認為教育主管機關沒有提供完整的配套措施。 3.實施組織再造的整體滿意度會因學校規模、地區、校齡、實施時間有所差異。 4.現階段試辦學校實施組織再造的方法多屬組織設計層面，而在組織運作及資源開發層面則仍有待加強。 5.增進人力資源利用，卻無法有效的減輕教師的工作負擔。 6.校長積極參與是學校組織再造成功的重要關鍵因素。 7.「人員編制不足，工作負擔加重」是試辦學校最急需解決的問題。 8.現階段國民小學實施組織再造的策略以組織結構及經營管理層面為主要方向，未來則應強化組織文化層面及科技教學發展層面。
簡淑彬 (2002)	國民小學組織再造與組織效能關係之研究	1.國民小學教育人員在組織「再造緣由」整體上得到初步的認同，而校長與主任對「再造緣由」知覺之認知高於教師。 2.國民小學教育人員在組織「再造內涵」整體上得到高度的認同。 3.在國民小學組織效能的認知方面，整體知覺上得到初步的認同。 4.對組織再造緣由、內涵認同越高則組織效能得分就越高。
黃財源 (2002)	知識管理在國民小學組織再造應用之研究	1.組織再造以工作流程、組織結構與運作及組織文化的再造為其三大內涵。 2.提出知識管理在國民小學組織再造應用上的具體做法。

表 2-6 (續)

研究生	研究主題	主要結論
孫翠莉 (2002)	國民中小學組織結構再造策略之研究-以台灣北部五縣市試辦「國民中小學組織再造與人力規劃試辦方案」為例	<ol style="list-style-type: none"> 1.各校在組織結構的調整策略執行上，以業務相近及單一窗口設計為整併重點 2.小校受限於人力難以落實「教學行政分途」及辦理進修活動；大型學校可透過工作委外減輕行政負擔。 3.在人力重新配置策略執行上，各型學校普遍已針對幹事、工友部份訂立分層負責明細表；中大型學校可透過多元化運用人力及對職員及導師實施職務輪調，來提高組織人力素質。 4.學校間存在著人力編置不合理的現象及法令與相關配套措施的不足。 5.影響組織結構再造成效的因素包括內部因素(試辦的動機、學校對方案的認知、學校推動的方式、學校特質、校內檢討的機制、組織成員觀念)，外部因素(縣市主管教育行政機關對學校的輔導與支援、相關法令與配套措施的制定、誘因的設計…等)與採用的策略。
吳清鏞 (2001)	高級中學行政組織再造過程與滿意之研究	<ol style="list-style-type: none"> 1.高級中學行政組織再造過程的系統架構，大致分成：社會環境醞釀、法制化、校內運作、審核程序等四階段。 2.同類型高中受到學校規模大小的不同而有不同的組織架構；而同規模的學校，因設科類型的不同也發展出大同卻小異的組織結構。 3.受訪者對制定過程的民主參與程度均給予較高的正面評價。 4.多數受訪者認為透過『分層負責明細表』調整與安排分工來發展學校特色。
錢幼蘭 (2001)	國民中學組織再造與校長領導行為關係之研究	<ol style="list-style-type: none"> 1.行政人員在學校組織再造各層面得分高於導師及專任教師；資深教師在學校組織再造各層面中得分高於資淺教師；大型國中，有利於提出學校願景及創造近程績效。 2.學校組織再造與校長領導行為各層面及整體呈正相關。
黃淑卿 (2001)	國民中學行政組織再造	<ol style="list-style-type: none"> 1.現階段教育工作人員並不贊同將學校組織結構簡併為行政與教學兩處室。 2.學校再造的重點包括「學校本位管理」及「教學專業自主」。而「組織結構」的再造，必須同時配合「作業流程」、「職務重組」、「管理機制」的再造方能致效。 3.學校行政組織結構再造關鍵在於各處室之「組」間之裁撤、合併、職掌重組。 4.組織結構再造，必須同時考量學校組織權力重組、行政決策模式改變，推動時需透過廣納眾議，尋求共識。 5.組織結構再造時，必須顧及已全面推動之教改方案運作機制，包括九年一貫課程、教訓輔三合一整合實驗等。
曾金美 (2001)	國民小學教職員對學校組織再造意見之調查研究	<ol style="list-style-type: none"> 1.基層教育人員對推動學校組織再造方案之訊息不清楚，參與程度偏低。 2.國民小學教職員對學校組織再造方案之認知程度偏低：對於「總量管制及彈性設組」的政策內容最不清楚，其次為「變動式按班編制」。 3.國民小學教職員對學校組織再造方案的態度為中等：對政策效益的評價較高，對員工權益影響的評估較低。 4.國民小學教職員對學校組織再造方案支持度為中等偏高：以「勞務外包」、「教師員額配置」支持度最高，「調整學校行政組織」支持度較低。 5.在勞務外包方面，「水電、消防設備維護」的支持度最高，「健康中心衛生保健業務」最低。 6.在多餘人力安置方面，「現有人員原地升職或改任」的支持度最高，其次為「移撥」，最不支持「資遣或退休」的辦法。 7.在刪除現有人員編制方面，以反對刪除護士編制的比例最高。 8.在調整行政組織方面，「提高幹事的設置標準」的支持度七成最高，其次為「組長由職員專任」；「將四處室併為三處」及「僅定組數，彈性設組」的支持度僅三成多。 9.在教師員額配置方面，「減少導師授課時數」之支持度最高，有七成以上；其次為「增訂遴聘兼任、巡迴及共聘教師之規定」；「增置 10%課程輔導教師」之支持度不到五成。 10.國民小學教職員對現行處室行政組織架構應如何調整之意見，最支持「訓導處與輔導室合併為學生事務處」的方案。

表 2-6 (續)

研究生	研究主題	主要結論
		<p>11.現行國民小學行政組織中，最迫切由職員專任的前三位組長依序為：出納組、事務組、文書組，最不需要職員專任的組長是體育組、訓育組、生活教育組。</p> <p>12.國民小學教職員認為「副校長」之主要職責是校內各處室行政業務的協調及督導，其次為教學視導、課程領導與班級經營之輔導，而非處理對外的公共關係。</p> <p>13.不同職務及性別背景變項在認知、態度、支持度、意見呈現顯著差異。</p>
吳清男 (2001)	國民小學組織再造實施策略之研究-傅科權力關係觀	提出國民小學組織再造的四個實踐策略-「增權增能」、「授權增能」、「彰權益能」、「權能互用」。
胡俊鱷 (2001)	臺北市職業學校組織結構再造之研究	<p>1.職業學校組織結構在組織設計原則、組織編制、和組織職掌等方面，不僅有別於其他一般組織，和高級中學也有差異。</p> <p>2.有關組織再造內涵方面：學校管理階層是推動行政業務的樞紐，管理結構再造之具體方案就是學校本位管理。</p> <p>3.有關臺北市職業學校組織結構的現況方面：可從員額編制、層級節制、控制幅度等三個方面來探討。</p> <p>4.有關臺北市職業學校組織結構問題方面：包括有決策模式、專門化原則、建立學生輔導新體制及引進新的管理哲學等問題。</p> <p>5.有關臺北市職業學校組織結構之改進方面：可分為專門化、部門權責明確化、彈性適應、前瞻和可行等原則之改進意見。</p>
呂生源 (1999)	國民小學行政組織再造之研究	<p>1.組織再造是透過重新思考組織設計等基本原則以提昇組織效能。</p> <p>2.組織再造可以從作業流程、組織型態、管理結構與組織角色等向度去進行。</p> <p>3.我國國民小學行政組織之設計面臨專業化與專門化等相關問題。</p> <p>4.學校行政部門除應對教學部門提供後勤支援外並應負起專業領導之責。</p> <p>5.教育改革中之組織再造策略目前已獲致初步的成果。</p> <p>6.組織再造的推動應該透過廣納眾議與意見回饋來尋求共識。</p> <p>7.國民小學行政組織之再造需要中央政府與地方政府的配合推動。</p>
吳清山 等 (2002)	國民小學組織再造之研究	<p>1.現行國民小學行政組織架構，約有四分之三受試者贊成調整。</p> <p>2.現行國民小學行政組織中，有七成以上受試者贊成「教學組」和「生活教育組」之工作由教師兼任，事務組和出納組則是低於一成。</p> <p>3.現行國民小學行政組織及運作之缺失，高達八承受試者認為在於「教師兼任行政工作與專長不符」和「教師兼任行政工作意願不高」。</p> <p>4.現行國民小學行政組織改進途徑，七成受試者贊成擴大專任行政人員編制。</p> <p>5.現行國民小學行政組織架構調整，有四成六受試者贊成小幅度調整。</p>

資料來源：研究者自行整理。

綜合國內「學校組織再造」學位論文、專案研究之主要結論，可以歸納分述如下：

一、組織結構亟待調整

目前國民中小學組織結構皆依照各縣、市政府所訂定之標準來設置，不論學校地處都會、偏遠地區或是班級數多寡，皆依照統一的標準來設定處、室和組別，但因時代的轉變，各組業務勢必有消長，學校組織結構也應順勢

調整。

二、組織再造因校制宜

九年一貫課程強調學校本位課程的發展，為增進教師的行動研究、強化學校的特色，學校組織因校、因地、因時彈性的改變，才能發揮學校所欲達成的功能並落實學校本位管理。

三、再造內涵有待加深

我國在進行學校組織再造時，學校實施的方法多著重在「組織結構」和「組織運作」的改變，其他諸如組織文化、權力結構、成員角色、價值觀念等深層意識的轉化仍有待加強。

四、人力策略廣泛運用

教師為國民中、小學行政的主體，教師除了教學工作外尚需兼任行政事務，在多數學校人事、會計、出納、事務等專業性工作尚由教師兼辦，無形之中皆形成教師莫大的壓力。人力資源有效的運用不僅可促成教學與行政的分流，還可改善九年一貫課程多元師資不足的現象。

五、合理增加員額編制

現有國中教師員額編制為每班 2.0 人、國小每班 1.5 人（僅臺北市為 1.7 人），國小教師在人力上普遍較國中更為不足，人力吃緊行政負擔重為學校急需解決的問題，如何合理地提昇教師員額人數，為多數學校共同的期望。

六、提供完整配套措施

雖然多數受試者同意學校進行組織再造，但卻認為教育主管機關的配套措施普遍不足，上級單位對於提供試辦學校完整的法令和配套措施、輔導與和支援，以及政策效益的評估皆有待再加強。

七、民主參與支持度高

根據上述研究結論顯示：基層教師對於學校組織再造方案的訊息普遍不清楚、認知程度偏低，雖然本方案自九十一年度起已試辦多年，各縣、市學校也漸漸躍躍欲試，但如果方案係由上至下命令式的執行，則易形成上頭熱

而下頭冷的現象，方案的效果勢必大打折扣，加強方案的宣導和校內的民主參與，才能廣納眾議尋求共識。

八、運用分層負責明細

在實施學校組織再造時，可依照業務性質來劃分組別以和調整分工，此外，多數學校對於幹事、工友的工作，亦訂定分層負責明細表來進行人力的配置。

第二節 「國民中小學組織再造及人力規劃」方案的內涵及相關政策

在本節根據國內教改方向、相關專案研究以及教育法令的配合修正來論述「國民中小學組織再造及人力規劃」方案之緣起與演進，此外，以文件分析法來說明本方案的目標和實施原則，最後，歸納出教育部實施本方案所推出的相關政策。

壹、方案之緣起與演進

一、國內教改方向的企盼

(一) 行政院教育改革審議委員會諮議報告書

民國八十三年四月，民間發動四一〇教改大遊行後，當年九月成立「行政院教育改革審議委員會」（以下簡稱行政院教改會），積極推動國內教育改革事項，行政院教改會將我國教改重點彙整成「教育改革總諮議報告書」，其中與「學校組織再造」有關內容臚列於下：

民國八十五年六月提出第三期諮議報告書，第四節「調整學校經營方向」提及學校經營的方式需要彈性、開放並注意其結構性之問題，其中參、改革的建議（行政院教育改革審議委員會，1996a）提出以下方法：1.推動以學校為中心的管理。2.加強學校與社區結合。3.建立校長遴選制度。4.規劃縮小學校班級規模。5.積極規劃「降低班級學生人數計畫」。

第四期諮議報告書（行政院教改會，1996b），同時綜合八十四、五年第一至三期諮議報告書研議內容，另提出總諮議報告書。第四期諮議報告書的主旨則為：推動教育法制改革，改進教育經費之籌措與運用，重視原住民教育及高等教育卓越化。其中貳、改革建議 之七、教育體制改革相

關立法原則《學校教育法》：將《國民教育法》、《高級中學法》及《職業教育法》等三部法律重組，整合成一部以學生學習權為核心、規範中小學之教育法律。《學校教育法》的立法建議係載於第四期諮議報告書附錄 14（行政院教改會，1996c），它從學校的定位、學校的組織、學校的運作法則、學校內部的權力關係、學生人權與學習權的保障等方面去加以規範。

目前我國高級中等以下之學校教育，分別由《國民教育法》、《高級中學法》及《職業教育法》加以規範。這些法令從民國六 0 年代施行至今已不合時宜；另一方面為解決學校教育的環境問題，高級中等以下學校的體制含學校的組織及運作規範應予重整。尤其是應從法令體制上加以重整，以便維持適度的規範和建立一個有彈性以促進校園活力的新體制。

行政院教改會於第三次委員大會，確定「鬆綁」為重要的教改原則。在此原則下，委託學者成立「鬆綁研究小組」對於當前需要的興革建議從事半年期的研究，而鬆綁研究小組提出一份「鬆綁原則下的改革建議」，要求在教改會下設立「教育體制檢討小組」（以下簡稱體檢小組），對於束縛性的體制與政策作檢討。體檢小組對於學校體制改革的具體建議可參見《學校教育法草案》相關條文，對於「學校管理」及「組織設置」採自主及彈性原則（教育體制檢討小組，1996），相關內容整理如下：

- 1.專業自主原則：教育主管機關及各級教育行政機關對學校僅居於監督與協助的位置，學校的事務應由學校自行作主，這包括設定設校及學校編制的「最低」標準，而非「統一」標準；適法監督與評鑑、學校事務自主管理並自訂成績考察。
- 2.彈性組織原則：法令上僅需規定學校的最基本組成單位，其餘部分則允許學校在一定的經費員額編制範圍內，自行增、減調整，並允許學校基於節省資源的考慮，數校共同設置共同單位。這方向的具體主張條列於下：
 - （1）學校的最基本組成單位包括：校長、校務會議、教務處、行政處。
 - （2）自訂組織：學校校務會議得在預算範圍內自訂學校組織規程，自行設置、變更、撤銷上述最基本組成單位以外之學校單位。
 - （3）共同設置人員與設施：學校之間得共同設置行政組織及人員，共同使用管理設施及設備。

(二) 教育部林清江前部長「十項重大教育政策」

近年來我國持續推動教育改革方案，從民國八十三年教育部召開第一次全國教育會議，同年行政院成立教育改革審議委員會、八十四年公佈第一本教育白皮書，到八十五年行政院教育改革委員會提出教育改革總諮議報告書、八十六年行政院成立教育改革推動小組，最後於八十七年經行政院核定「教育改革行動方案」(毛連塏等，2000)。

八十七年二月，前教育部長林清江就任後，規劃推動十項重大教育政策並提出「教育改革行動方案」，決定自八十八學年度起斥資一千五百七十一億餘元經費，推動各項教育改革工作(張明輝，1999b)，其中在「健全國民教育方面」-以降低國民小學班級學生人數，提升小班教學效果；及「建立教學、訓導、輔導整合的輔導新體制」兩項皆與「學校組織再造」有關。

「建立教學、訓導、輔導三合一之學生輔導新體制」亦列於八十七年後半年，教育部對立法院教育委員會第三屆第六會期報告之重要施政十項措施之第七項，本項係教育部參酌行政院教改會總諮議報告「學校應行訓輔整合，建立學生輔導新體制」之建議，建立教學與訓導、輔導三合一學生輔導新體制，本實驗方案負有“彈性調整學校訓輔行政組織運作，為訓輔人員及一般教師規劃最佳互動模式與內涵”的任務(教育部，1998)。

為有效整合學校教學、訓導、輔導為一體，參與試辦的學校嘗試調整學校行政組織架構，如訓導處、輔導室整併為學生事務處，並引進專業輔導人員，設立諮商中心.....等，其實施成效良好，這為學校行政組織再造奠立實務基礎(曾金美，2002)。

(三) 二00一年教育改革檢討會議

「二00一年教育改革之檢討與改進會議」實施計劃(教育部，2001a)與「學校組織再造」有關部分，其中議題 A、整備教育環境—子題 A1、體制改革之討論提綱三、建構精緻而富彈性之學校組織，兼顧效率與效能之學校管理體制，其討論重點三.2 現行中小學行政組織應如何彈性調整以因應推展九年一貫課程之所需？指定地區特定中小學集中辦理鄰近學校行政業務之可行性如何？

(四) 教育部九十一年度及九十二、九十三施政方針

教育部九十一年度施政方針第五項提及「規劃合理的國民中小學人力調整方案，提升國民教育水準」，故起草研擬「國民中小學組織再造及人力規劃試辦方案」(草案)並舉辦公聽會。

而教育部九十二、九十三年度施政方針第五項「進行國民中小學組織再造及人力調整，提升國民教育水準」，自九十一學年度起教育部函發各縣、市自願試辦「國民中小學組織再造及人力規劃試辦方案」，並依照不同階段逐年擴大實施。

對於以上歷次教改政策，在國民中小學行政組織的設置與運作影響的層面，歸納於表 2-7：

表 2-7 歷次教改政策影響國民中小學學校行政組織的層面

教改政策	影響學校行政層面
行政院教改會諮議報告書	*學校本位管理 *規劃縮小學校班級規模 *行政組織的彈性鬆綁 *共設行政組織與人員
十項重大教育政策	*彈性調整學校行政組織
二〇〇一教育改革檢討會議	*彈性調整學校行政組織 *鄰近學校行政業務集中辦公
教育部九十一年度施政方針 教育部九十二、九十三年度施政方針	*規劃合理的人力調整 *進行組織再造及人力調整

資料來源：研究者自行整理。

檢視國內相關教改方向得知，自八十四年起行政院教改會諮議報告書即強調以「學校組織再造」為教改重點之一，它蘊含著「學校本位管理」的精神，並且落實「學校自主經營」的運作。八十七年度教育部實施之「建立教學、訓導、輔導三合一之學生輔導新體制」，它本諸預防重於治療的教育理念、配合學校行政組織架構的彈性調整，用以有效整合教學、訓導輔導的人力資源，其最終的目的在於柔性地增進教師教學效能以提升學生的學習品質；與現行教育部推動的「國民中小學組織再造及人力規劃試辦方案」，強調行政組織的鬆綁與彈性設置及人力策略的有效運用，以期使教育「質」、「量」的精進與提高，兩個教改方案對於學校組織結構與人力的調整運用有雷同之處。

二、「國民中小學組織再造及人力規劃方案」的相關研究

(一)「國民中小學教師編制及合理教學負荷」規劃專案研究

教育部(2001b)委託中華民國教育改革協會研究「國民中小學教師編制及合理教學負荷」,本研究主要在提供資料協助教育部、地方政府推動國民中小學人力重整與組織再造的行動,最核心的部分在於探討中小學應該配置多少教師,以及每位教師應該負擔多少工作。

在教育經費中,國中小人事費為主要支出,故中小學人力重整工作的成效,將直接影響中小學未來教育經費的營運及發展。教育部以中小學人力重整所結餘之教育資源投入兩大教育基本目標:一為教育效能,二為教育機會公平。也就是在教育經費「不增加」之原則下,去改變供需不平衡及加強教育弱勢的扶持,未來在人力重整的過程中,總量管制的實施原則係依照學校規模提供人力總量後,並不再明確規範。

以下節錄本專案報告研究小組提出對於當前中小學人力重整的主要方向(教育部,2001b):

1.總量管制的實行

「總量管制」是整個國中小人力重整的重要基礎。它可分為兩個內涵層次:第一個層次是行政院教育經費審議委員會在核定各縣基本需求時,採「總量管制原則」,縣的教育規模為大,所得基本需求為多,中央不再代縣、市規畫其人力如何編制及運用。縣、市必須負起善用人力之責,若因調度不良而衍生的人力無效率,導致教育經費不足,不能轉嫁到中央補助款上面。同時中央需協調各縣、市間之教師流動,以幫助各縣市達到最適當人力規模。

「總量管制」的第二層內涵是指縣、市對學校亦實行總量管制,依學校規模核定教育經費,同時放寬學校對其自身編制、組別的設計,允許學校在縣市的規範內使用多元人力。

2.合聘制度的實行

本研究調查結果顯示:國中小型學校對人力的浪費,影響層面較小,但國小卻已達不得不處理的地步。班級人數過少,也經常使班上因

為人才不足，致使許多教學活動難以進行。再者，以群育的觀點而言，適度整併小班、小校，達到合理人數，以提高教育經費使用效益。但歷來推動整併小型學校，一向遭到地方人士的抗爭，實難推行。故以溫和漸進方式推動數校合聘制度，或可暫緩人力浪費的問題。

3. 運用多元的人力

為發揚各類人力資源的優點和特色，在不同成本部份使用不同的人力。規畫國中小可使用公務員、專任教師、兼任教師、教師助理、聘僱人員、工讀人員或義工、委外人力、替代役等八種人力。其中最重要的部分是「非專任人力的運用」，尤以兼任教師的聘用。故未來將走向減少專任人員的任用，而改用較便宜的多元人力，除可精簡人事經費外還可增加國內中小學的教育支援人力。

4. 縣市人力的調節

影響我國國小生師比的主要因素是縣、市人口的流動，在人口流入區新增教室的費用，相較於長期的人事費成本是輕微的，故調節各縣市基本班級數需求的增減，透過跨縣、市教師介聘以促成教師的流動。

(二)「國民中小學學校組織再造」「國民中小學教職人力規劃研究計畫」專案研究報告

教育部委託臺北市立師範學院由吳清山等（2001）主持之「國民中小學學校組織再造」「國民中小學學校教職人力規劃研究計畫」專案研究報告，係有鑑於九年一貫課程及小班教學的需要，並依據國民教育法第十二條規定成立「國民中小學學校組織再造及人力規劃小組」，由該小組進行相關研究及全面檢討中小學教職員員額編制及計算基準。

本研究提供學校組織再造的趨勢與方向，在組織員額方面認為應採「彈性人力資源管理」的措施，一方面可以節約政府財政避免龐大的人事支出；另一方面則依學校特性適才適任。本研究小組經由召開公聽會、專家學者座談會，歸納出學校教職員人力規劃有以下主要內容：

1. 變動式的編制基準。
2. 教師任用採多元化，包括兼任、共聘、巡迴教師等。

3.組織員額總量管制。

4.落實九年一貫精神。

(三)「國民中小學教師需求及對教師施政之看法」問卷調查

教育部(2003a)進行「國中小學教師需求及對教育施政之看法」問卷調查結果發現，近八成教師認為自己能勝任目前工作，惟七成以上覺得有壓力或壓力很大，認為行政負擔非常重或重的比例亦達半數以上(52.6%)，教學負擔非常重或重的比例達三成以上。由以上數據顯示：多數的教師為學校的行政工作困擾，因此，教育部為減輕教師的行政負擔，而提出推動學校組織再造方案為因應策略。

由以上三個專案研究報告顯示，為在有限的教育人事經費下改善學校人力不足的現象，國民中小學學校組織及員額編制仍應有所革新變動；教師應減少行政工作量，用以增加行動研究時間並回歸教學專業；學校人力資源的彈性運用，以配合九年一貫多樣性的課程和各校的實際所需。

三、相關教育法令的配合修正

《國民教育法》於民國六十八年制定公佈，歷經二十年後，於民國八十八年才大幅修正及公佈，其中第十條明訂校長以下各處、室部門之員額編制，而第十二條則授權由教育部訂定「國民中、小學班級編制及教職員員額編制標準」。《國民教育法施行細則》於民國七十一年訂定發布，歷經七十八年、八十四年、八十八年等多次修正，其中第十七條原條文對於國民中小學各處、室下設各「組」的名稱有明確的規定。

直至民國九十年十一月二十一日發布《國民教育法施行細則》第十七條修正案-將國民中小學各處、室下設「組」的法規鬆綁；同時亦修正《國民教育法》第十一條-用以推動兼任教師的聘用。民國九十一年四月立法院第五屆會議上，多位立法委員提案修正國民教育法第十條及第十二條文草案，以利中小學組織再造及人力重整之推動。

以下說明自民國九十年以來，修正之《國民教育法》及《國民教育法施行細則》對於國民中小學行政組織之影響：

(一) 國民教育法施行細則第十七條修正案-將「組」法規鬆綁

《國民教育法施行細則》係依據《國民教育法》第二十一條規定訂定之，於國七十一年七月公佈，其中第十七條對於國民中小學各處、室下設「組」的名稱有明確的規定，該條文成爲學校行政組織架構-「各組」的法源依據。在歷經近二十年後，於民國九十年十月二十一日修正發布施行細則第十七條條文，爲符合學校本位管理的精神，將原本依班級數多寡而訂定的處室和組別數之條文刪除，改由各直轄市、縣(市)主管教育行政機關視需要於國民中、小學各處之下設「組」辦事，並自行訂定各組之分層明細表。

(二) 國民教育法第十一條修正案-推動兼任教師聘用

原《國民教育法》第十一條明訂「國民小學及國民中學教師應爲專任，但必要時得聘請兼任教師」，但爲落實九年一貫課程中專業課程〈包括鄉土語言、英語、藝術與人文等課程〉之實施及學校人力資源之調整，授權國民中小學得聘任具有各科、領域專長人員擔任教學支援工作，裨益推動國民教育改革政策〈立法院，2001〉。民國九十年十二月修正發布《國民教育法》第十一條條文爲「國民小學及國民中學教師應爲專任。但必要時，得依法聘請兼任教師，或聘請具有特定科目、領域專長人員，以部分時間擔任教學支援工作。」

兼任教師的開放聘用，可因應九年一貫課程所需的多元化師資，而兼任教師的聘用不限以傳統師資培育管道取得，亦可由教育行政機關檢核及培訓成績及格者或通過認證者，來擔任教學支援工作。

(三) 擬修正國民教育法第十條第二至五項-將「處」法規鬆綁

國民中小學固有處、室之編組，自民國六十八年公佈歷經二十年，始於民國八十八年翻修，但本次修法對於「教務、訓導、輔導、總務」處、室的組織編制，仍沿襲以往未有行政架構上的轉變。民國九十一年四月二日立法院第五屆第一會期第七次會議，立法委員曹啓鴻等三十二人，針對國民中小學原有處、室之編制，沿用數十年而未經檢討，認爲學校功能與任務需符應時代改變，國中小學校行政組織應進行調整，特提案修正《國民教育法》第十條及第十二條文草案，以利推動中小學組織再造及人力重

整。

擬修正之《國民教育法》第十條，將配合各校業務執掌及發展需求，設置一級單位與二級單位若干，賦予學校彈性調整的空間，以期人力資源作最有效的運用。另外，為配合九年一貫課程之實施，落實學校本位管理之課程設計，強化學校行政效能，發展學校特色，學校組織及人力資源應適度調整，爰整合原條文第三項有關處與室之設置，不再明定處室別之數量及名稱（立法院，2002）。

在進行國民中小學組織之調整時，必須把握兩個原則：其一、因地、因校制宜，賦予各校彈性調整。其二、基本功能與任務仍需達成，教育部僅規範學校「基本」業務；而學校「發展」業務，宜由地方教育主管機關自行規範。

〈四〉擬修正國民教育法第十二條-將員額設置標準改為設置基準

依地方制度法及教育基本法，國民教育係屬地方教育自治權責事項，有關國民中小學班級編制及員額設置，應考量地方特性及發展，中央僅訂定「基準」，各直轄市、縣（市）政府則依此基準，依據地方制度法及相關法規訂定其相關規定（立法院，2002）。

原「國民小學與國民中學班級編制及教職員工員額編制標準」之規定，對於員額數採高標準或低標準並未明確規定，為顧及部分縣市無法有足夠的編制採取高標準辦理，在經過相關的諮詢座談及公聽會之意見，一致認為採取員額編制的最低標準較為合理可行，爰將原條文「員額編制標準」修正為「員額設置基準」（吳清山等，2001）。

歸納彙整《國民教育法》暨《國民教育法施行細則》的修正，對於國民中小學行政的影響彙整於表 2-8：

表 2-8 不同教育法規對於國民中小學的影響層面

（擬）修正之教育法規	對於國民中小學行政的改變	影響層面
國民教育法施行細則第十七條	各處、室下設「組」的法規鬆綁	組織結構
國民教育法第十一條	推動兼任教師的聘用	人力規劃
國民教育法第十條	各「處、室」設置的法規鬆綁	組織結構
國民教育法第十二條	員額設置	人力規劃

資料來源：研究者自行整理。

貳、方案之目標

本方案根據《教育基本法》第十三條規定：「政府及民間得視需要進行教育實驗並應加強教育研究及評鑑工作，以提升教育品質、促進教育發展。」實施，而教育部（2003b）訂定本方案之目標有三：

一、因應九年一貫課程，呼應學校本位管理

傳統上，學校校務的運作及發展大多採中央集權方式並由學校外部來主導，但教育改革的落實必須濶錫於學校內部才能見效，所以自一九七〇年代以來，在國外學校本位管理的觀念與政策早就受到重視（林清強、鍾千惠，2003）。學校本位管理的理念影響教育「鬆綁」與「授權」的實施，它所強調的是一種學校教育從「他律」而「自主」，由「一致」發展到「多元」，故學校的經營理念和運作應有相當程度的改變。

張德銳（2000）指出學校本位管理係一種分權化的管理實務，各縣市教育局，可以把作決定的最主要權力和績效責任賦予各校。因此，我國教育行政的組織和治理型態（organization and governance）應逐漸揚棄傳統「以教育行政機關」為基礎的管理，而採用「以學校機構」為基礎的管理。

學校本位管理所及的範圍，諸如人事的任用權、課程與教學決定權、家長與教師的參與決策權等。而教育部九年一貫課程的實施，除了呼應學校本位管理的理念，它亦影響中小學教學內容的改變，此種教學生態的轉變，也成為學校組織再造的需求之一。

九年一貫課程強調課程、教材要為學生個別「量身定做」。要落實九年一貫課程，得告別以前那種只有一套教材的做法，設計很多套不同的教材（丁志仁，無日期）。老師除了扮演傳統教學、輔導、行政的角色外，尚需扮演研究者的角色以因應學校本位課程的實施。此外，人力配套的機制授權各校自行調整，用以滿足九年一貫課程的多元人力需求並落實學校本位管理。

二、減輕教師行政負擔，符應教師專業自主

基層教師是推動教育事務的核心，教師的權益與專業成長應受到重視。為改善教師兼任學校行政事務的負擔，教育部推動學校組織再造方案，促使

處室組整併，少聘專任人員改聘其他教育支援人員，由幹事兼任組長及採勞務外包等方式，藉以減輕教師行政工作負擔，以朝向教學專業發展。

三、建立總員額量管理，落實績效責任制度

學校「總員額量管制」之內涵，亦即在總員額人數不變情況下，給予學校彈性運用人力的空間，妥適運用專任、兼任、委外獲聘雇人員等，促使學校人力資源發揮進行有效合理的調整，以發揮全面品質管理功能並達成落實學校績效責任制度（教育部，無日期）。

張明輝（2002）指出提高學校績效責任進而提升學生基本學力及競爭力，一直是教育先進國家所共同追求的目標，我國社會大眾也普遍期望同時提升學校績效責任與學生成就。李柏佳（1999）也道出基層教育在各界引領企盼下，必須展現「有效能、有品質、有特色」的學校風貌，才足以為培育新世紀的好國民，尤其是教育鬆綁之後，重視學校本位管理、教育資源重新分配、教育支援人力增加、教育條件改善等有利情境之下，更必須落實學校績效責任制度。

藉由學校組織再造建立總員額量管制，是達成學校績效責任的手段之一。

參、方案之實施原則

教育部（2003b）推行「國民中小學組織再造及人力規劃方案」有以下實施原則：

一、配合「九年一貫課程」之實施

為因應九年一貫新課程實施後所需的發展，教師需要投入更多時間進行自編自選教材、教學創新、合作團隊教學，因此人力的配套機制需有所調整。

二、減輕教師行政業務負擔

與教學無關之行政工作盡量改由專職行政人員擔任。此外，減少教師每週授課時數以增加行動研究時間。

三、落實「總員額量管制」之內涵

為利學校本位管理與績效責任制度之建構，人力資源有效的整合以落實

全面品質管制。

- (一) 員額計算基準由中央規劃：地方政府與學校在實際運用員額額度時，可考量現況彈性調撥。
- (二) 總員額量因應政策雖有增減，但專任、兼任、委外與聘僱人力等，應適切訂定其比例，並可妥善運用合聘制度。

四、調整國民中小學組織與人力架構

適合趨勢與效能的組織應做必要之調整，包括修訂《國民教育法》第十條，將「處」的編制鬆綁，落實教訓輔合一制度的功能；另進一步修改《國民教育法施行細則》，將「組」的編制彈性設立，由各校依實際需要設置。

五、發揮教育經費使用效益

現階段社會對教育財政的要求應朝向「有效能」的方式建構，故在最小經費規模需求下，逐步調整教師工作內容，以呼應實際需要設置。

肆、方案之相關政策

根據相關教育法令的頒布修正暨教育部公布的試辦方案，研究者自行歸納出教育部對於本方案的相關政策如下：

(一) 中央推動相關措施

1. 推動「2688 專案」彈性運用人力

為配合九年一貫課程之實施，維護學生受教權益，教育部「國民中小學組織再造與人力規劃專案小組」參照政府組織員額方式訂定一基準，再賦予縣市政府彈性之處理空間。另優先改善國民小學人力負荷窘境，將以八十七年度教改行動方案所核定的人力配置所有剩餘員額，約 2688 人，悉數用於國小人力之調增，並一次補足（教育部，無日期）。

教育部合計各縣市或配置之員額總數係依九十學年度直轄市及縣市政府核定國民小學校數為基礎，以每校配置一名計算。總數核配後，各直轄市、縣市政府應秉持總量管制之精神，對所配置之員額作彈性之運用。

並充分考量各縣市因應九年一貫課程教學師資需求（如英語、鄉土語言、表演藝術、輔導團及研究規劃等）、偏遠地區小校之人力需求、及共聘兼任之可行性，賦予縣市究其地方特性秉持總量管制之精神，彈性運用事項增置教師員額及補助經費。爰以一位專任人事費粗估約得進用三位兼任教學人力，縣市政府得實際進用之教學人力將不只 2688 人（教育部，2002）。自九十學年度起，推動「2688 專案」，具體減輕教師工作負擔，三年來，教育部總計補助縣市政府 38.4 億，投入國民小學運用人力達九千餘人次（教育部，2003c）。

據教育部調查統計，各縣市政府進用 2688 人員之主要方式及類別臚列於下：

- (1) 補充小校人力：如國小六班（部分採九班、二十四班）以下學校優先補助。
- (2) 英語教學及鄉土語言人力。
- (3) 將增置之員額集中於各中心學校（依九年一貫課程需求，分設英語、表演、藝術、閩客原住民語言、及九年一貫課程各領域等），協助各校教材研發及課程輔助任務。

2. 運用教育替代役充實偏遠地區教師人力

學校可利用替代役男擔任校園警衛安全、教育行政工作、維護環境及與役男相當之工作等，將大幅節省政府公帑（孫翠莉，2002）並減輕教師行政負擔。

（二）學校組織設置方面

1. 校務規模的檢討

教育部請各縣市檢討各校規模與業務執掌，並商擬調整之方向與重點。

2. 處室編制的鬆綁

學校組織依實際需要設置，為符應時代趨勢與兼顧學校效能，組織有必要作彈性調整，修訂《國民教育法》第十條，將「處」的編製法規鬆綁，以發揮教學、訓導、輔導合一的功能。

3.各組的彈性設立

修改《國民教育法施行細則》第十七條，各處、室下「組」的編製，視需要彈性設立。

4.工作的重新設計

- (1) 簡化行政的流程-簡化不必要的行政程序，以提昇效率。
- (2) 工作項目的重組-對於相同的業務可以進行整併，例如：教務處的註冊組與輔導室的資料組，皆是掌管學生資料可合而為一；輔導室與學務處業務有競合之處，學校可視實際需要進行工作的重整。
- (3) 各組執掌的均衡-列出學校主要工作項目，重新訂定各組的業務執掌，工作及人員由各校自行彈性設置。

5.行政的專業專責

為減輕教師教學及行政負擔，將教學、行政業務適度分工使得行政工作專業專責。例如將目前國民小學非屬於教學行政之工作（總務處之事務、出納、文書）原由教師兼任，改由具一般行政專長之職員擔任；另外，（教務處之註冊、設備、圖書等）教學支援之行政工作，原由教師兼任之工作改由具教學行政專長之職員分工。教師則專職於教學、訓導與輔導的行政工作。原總務處各組組長改由職員專任，而其他處室之各組組長得由教師兼任或職員專任。

（三）學校人力配置方面

1.總量管制的施行

在本方案人力重整過程中，總量管制之最重要的實施原則，也就是政府在依學校規模，提供人力總量之後，並不再去規範其中行政的人力佔多少，教學的人力佔多少。亦即人力「總量」的表達，以經費為單位，不以人頭為單位。中央對各縣、市進行分配時的計算依據是「需求比例」；同樣縣市政府對學校進行分配時計算的還是「需求比例」。中央及縣市政府對各校人事經費的責任是「分配公平」，而各校的責任是「調度與滿足」(教育部，2001b)。

學校則應將其業務區分為「基本部分」與「發展部分」，基本部分仍

受國家之規範。發展部分則考量學生需求與可用社會資源，進行特色發展。國家對國中小基本業務之規範，揚棄過去「規定處、組如何設置」之規範方式，而採基本業務執掌表之規範。對學校內之工作，留其業務，不留其職缺頭銜（教育部，2001b）。

2. 多元人力的運用

目前國中小以專任教師及公務員為人力的主力，兩者的人力成本都在每月八萬元以上，即使修正退輔制度，也只能將人力成本降到五萬五千元左右。再是學校中的許多工作，其實只要使用每月成本兩至三萬元的人力即可（丁志仁，無日期），運用各類人力的分工合作達到最高的人力效益。故規劃國中小可使用公務員、專任教師、兼任教師、教師助理、聘僱人員、工讀人員或義工、委外人力、替代役等八種人力。

其適用的使用對象概述如下（教育部，2001b）：

- (1) 公務員：有公務員服務法適用之人員。
- (2) 專任教師：有教師法之適用。
- (3) 兼任教師：依國民教育法第十一條聘請兼任教師。
- (4) 助理教師：目前的教師實習制度如果繼續維持，應調其角色為教師助理，輔佐教師進行教學與輔導工作之進行。而有適當專長的家長，也可以擔任教師助理。
- (5) 聘僱人員：依僱傭契約僱入之人力。
- (6) 工讀人員或義工：應加以組織並注入調度人力，以調高及運用效率。
- (7) 委外人力：以維護合約將工作委外，如電腦維護委外、電工委外。
- (8) 替代役。

教育部實施「國民中小學組織再造及人力規劃」試辦方案措施，學校在人力運用上，除原編制之專任教師及職員外，透過調整，亦得在總員額編制之一定比例範圍內，進用兼任教師、具特殊專長之教學支援人員、替代役役男及工作檢討適時委外等方式，再造國民中小學組織新氣象（教育部，2003b）。

3. 合聘制度的推行

根據「國民中小學教師編制及合理教學負荷」規劃專案研究報告（教

育部，2001b) 顯示：台灣小型學校盛行，即使學生人數很少，仍得聘全套的老師來教這些小朋友，以致縣市張羅教師員額的壓力很大，且導致人力運用之無效率，此情形在國小部分極為嚴重，但在國中部份尚不嚴重。小型學校人力並未善盡其用，推行合聘制度用以解決人力浪費的問題。

推動合聘制度，首先應該由專長人員做起，如小學英語師資、鄉土語言師資、資訊人員、主計、人事人員，聘僱之專業人員等。合聘制度，除了有利中小學人力重整外，對於落實九年一貫課程包山包海的活動內容，學校亦可透過合聘制度解決多樣性師資的問題。

(四) 經費有效的運用

教育部(2003d) 函發各縣、市政府，同意試辦學校：國中對超支鐘點費的樽節，建議縣市政府再次一年度內，給予同等或適切的經費編列補助，以提高辦理誘因；國小行政處、組建置的簡〈減〉併，得授權學校來聘任兼任或教學支援教師。各主管教育行政機關對試辦學校，得透過本組織再造方案所節省的鐘點費，作前後年度經費支用的比較對照，在不違反法令規定下，給予同等額度的補助或支持。

第三節 臺北縣「國民中小學組織再造及人力規劃」試辦方案 及實施現況

研究者蒐集臺北縣政府及九十二學年度各試辦學校對於「國民中小學組織再造及人力規劃」方案的實施計畫，在本節以文件分析法進行縣層級和校層級的論述，最後對於臺北縣的實施現況作歸納結論。

壹、縣層級方面

一、推動小組的成立

臺北縣為辦理本試辦方案推動事宜，成立「國民中小學組織再造及人力規劃推動委員會」，各試辦學校則需成立「組織再造及人力規劃小組」(臺北縣政府，2004)。另外各校所提報之約聘(僱)人員之相關計畫，及所需雇工、臨時雇工之各預算科目數額，送縣府人事室彙整，提報臺北縣政府非編制內

員工審核小組（以下簡稱審核小組）審核後，簽報縣長核定，以為編列預算之依據。該審核小組由主任秘書、財政局局長、主計室主任、研究發展考核室主任、人事室主任組成之，並由主任秘書擔任召集人。

二、試辦學校的遴選

自願參與試辦學校提報計畫，經縣府同意核備後實施。

三、方案預期的效益

臺北縣試辦「國民中小學組織再造與人力規劃方案」，除了預期達成教育部原設定的目標外-落實學校本位管理、減輕教師負擔、落實總員額管制，另一主要目標在於減緩少子化趨勢衍生之教師超額衝擊。

讓試辦學校適度「保留」一至四名員額，各校自行視學校特性，聘用教學支援人員或行政助理人員等，可以衝緩「超額」教師員額，不至於學生數減少時，教師立即面臨會被超額、調校的命運（聯合報，2004）。

四、人力資源的規劃-總員額量的實施

臺北縣政府（2004）九十三學年度試辦方案實施內容，係在總員額不變，且不增（減）教師授課時數之原則下，國中四十班（含）以下得保留員額 1-4 人（含教師與職員）；四十班以上學校得保留員額 5%（無條件進位）；國小得保留員額 1-4 人（含教師與職員）。上開保留員額遇缺不補，所節省之經費得用以進用臨時人員協助行政（含人事主計集中辦公後學校需協助事項），或聘任兼（代）課教師、部分時間之教學支援人員及行政人員。

前項保留之專任編制員額（含教師、職員）薪資計算基準如下：職員每人每月 36,000 元；教師每人每月 40,000 元，一年以 13.5 個月計算。試辦本方案所進用之臨時人員，不得進用技工、工友、司機、清潔工等適用勞基法之人員。

有關臨時人員之進用，應參照「臺北縣政府非編制內員工管理要點」暨相關法令規定，得在不適用約聘僱人員相關人事法規前提下，另以勞動契約方式僱用，並須於契約內明定「不適用勞動基準法」、「本試辦方案所僱用之人員於停止試辦或契約屆滿，應即解職，不得以任何理由要求留用或任何救助」。

五、組織結構的調整

臺北縣學校得在不增加現行行政人員編制員額之前提下，自行規劃、合併、調整現行學校組織架構（含名稱、業務執掌、工作內容....等）。除有關教學、研究、生活輔導等需要教育專業之業務需由教師兼任外，餘均可由職員或進具專長之臨時人員擔任。

六、工作項目的配置

- （一）列出學校核心重點工作-為配合現代教育發展方向，列出「國民中小學學校核心重點工作」，所列重點工作包括-教學業務、研究發展、資料管理、資訊教育、班級經營、學生與社教活動、生活輔導、體育衛生、諮商輔導、特殊教育、事務工作、財務管理、文書管理、出納管理、人事管理、會計業務、其他教育興革業務等十七項供學校組織調整參考，並非預設處組單位，各校可依學校需求自行調整。
- （二）作業流程標準化-臺北縣九十二學年度起實施人事、會計集中辦公，為利於集中辦公的施行，臺北縣將學校部分行政流程標準化、制定公立學校流程圖，以及設計統一的表格。透過流程的編制與說明將各校流程標準化，並釐清學校、區中心、縣政府的權責。所制定的流程包括集中辦公收送件、人事業務表件、排配課、兼代課鐘點費審核、短期及外聘兼代課鐘點費審核、約聘僱人員進用、校長差勤管理、差勤管理、獎勵案件、一般出國案件、出差及補休案件、加班費、教師進修案件、教評會行政業務、教師報到及簽約、教職員離職、經營公有財務保證、健保異動等（孫翠莉，2003）。

七、多元人力的運用

依照臺北縣試辦方案實施原則二規定，各校在總員額量不變現況下，賦予學校彈性運用人力空間（如妥適運用專任員額、兼任、委外與聘僱人力等），以發揮組織應有功能。其中「委外」係指部份工時支援行政或教學之人力，而非以勞務委外方式處理，以免人事經費無法支應。

八、酬賞系統的施行

- （一）獎勵措施-臺北縣試辦學校及有功人員依臺北縣教育專業人員獎勵基準第四條「年度內辦理各項教育實驗、教育專題研究、執行專案研究計劃」相關

規定從優敘獎。

- (二) 主管加給-原教師領有主管加給之兼任職務改由幹事兼任，可比照專任組長依職等核發主管加給，提高專任職員兼任行政業務誘因。

九、制定相關的辦法

臺北縣制定「臺北縣政府非編制內員工管理辦法」、「臨時雇工及暫僱人員契約書範本」、「臺北縣政府暫僱人員支給報酬參考表」、「臺北縣臨時人員給假規定」，以提供學校進用非正式人員之依據。

十、人事經費的節流

臺北縣為實施國民中小學組織再造與人力規劃試辦方案，應業務需要訂定「臨時雇工契約」、「暫僱人員契約」範本，其第十二條各規定「本臨時雇工契約所聘人員不適用勞動基準法之規定，乙方於試辦方案停止或契約期滿，應即解聘，不得以任何理由要求留用或任何救助」、「暫僱人員不適用公務人員任用法、俸給法、考績法、退休法、撫卹法、保險法、勞動基準法、離職儲金辦法等法規之規定，於取得公務人員任用資格後，其依本契約暫僱用之年資，不予採計提敘俸級，亦不得併計為退休年資。」

臺北縣試辦學校保留編制內專任員額改聘臨時雇工及暫僱人員，其每月所支用之薪資、勞健保支出、年終獎金等人事費，在「總員額量管制」理念下，採收支對列不可高於保留專任員額薪資計算基準（職員每人每月 36,000 元；教師每人每月 40,000 元，一年以 13.5 個月計算），所聘用人員可等於或大於原保留員額。而依教育部（2001b）「國民中小學教師編制及合理教學負荷」專案報告指出，目前教師成本的標準計算為 5.5 萬*14.5 個月，再加上日後退休金的成本，教師的每月聘任成本高達 10.7 萬。

由以上的數據分析，非正式人員的運用每月可以節省一半以上的人事費，且在可使用人數上多於正式人員，另外政府不必再另籌退休金。可見以「多元人力」取代「正式人力」的使用，不僅可以達到人力運用上「量」的提昇，另外，更蘊含著「節省人力成本」的深層意義。政府減輕退休經費的支出，也才能真正將教育經費用於實質的教育建設上。

貳、校層級方面

臺北縣九十一學年度尚未正式實施試辦，九十二學年度共計二十八校申請試辦，其中國中計有光復、八里、竹圍、欽賢等四校；國小則有光華、永和、海山、錦和、五股、江翠、金龍、新和、德音、成州、瑞芳、正義、深坑、鄧公、思賢、忠義、彭福、頭前、金山、中信、大成、濂洞、建安、東山等二十四校。

以下就九十二學年度各校所提報臺北縣政府之計畫及摘要表，摘錄各校之實施重點策略，研究者並依照各校之計畫案，自行歸納出各校所預期達成目標列於表 2-9：

表 2-9 臺北縣九十二學年度「國民中小學組織再造及人力規劃」各試辦學校實施重點

校名	實施重點策略	預期達成方案目標
光復 國中	<ul style="list-style-type: none"> * 組織結構未變 * 人力規劃方面-保留 4 名教師改聘兼（代）課教師、教學支援人員、行政人員。 * 回饋機制建立-事先進行具體數據調查、事後進行滿意度調查 * 自訂評估指標-進行形成性、總結性評鑑。 	<ul style="list-style-type: none"> * 減緩超額教師衝擊 * 避免教師配課過多 * 減輕教師行政負擔
八里 國中	<ul style="list-style-type: none"> * 組織結構未變 * 人力規劃方面-保留教師 3 名、幹事 1 名改聘兼（代）課教師、教學支援人員、行政人員。 	<ul style="list-style-type: none"> * 減輕教師行政負擔
竹圍 國中	<ul style="list-style-type: none"> * 組織結構調整（工作項目重組） <ul style="list-style-type: none"> .教學組拆成「教學組」專責教學業務、「研究發展組」專責課程業務；原教務處註冊組改為「學生資料組」，整合和保管學生成績及輔導資料，本組並由幹事兼任。 .輔導室資料組改為「生涯發展組」，掌管原資料組主要業務及特教業務並擔任技藝班帶隊老師。 * 人力規劃方面-保留教師 2 名改聘兼（代）課教師、教學支援人員、行政人員。 	<ul style="list-style-type: none"> * 經費節餘 286,400 元 * 減輕教師行政負擔
欽賢 國中	<ul style="list-style-type: none"> * 組織結構調整（工作項目重組） <ul style="list-style-type: none"> .裁撤輔導室、廢輔導主任。特教組歸教務處、輔導組歸併學務處、資料組歸併教務處註冊組。 * 人力規劃方面-文書組長改為約聘職，兼任出納業務；另聘教學支援人員。 * 工作調整方面-衛生教育由護士擔任。 	<ul style="list-style-type: none"> * 減輕教師行政負擔
光華 國小	<ul style="list-style-type: none"> * 組織結構調整（工作項目重整） <ul style="list-style-type: none"> .教學組劃分為「教學規劃組」、「研究發展組」；資訊組更名為「資訊教育組」、註冊組更名為「學籍評量組」；原教務處設 	<ul style="list-style-type: none"> * 經費節餘 349,380 元 * 減輕教師行政負擔

表 2-9 (續)

校名	實施重點策略	預期達成方案目標
	<p>備組裁撤。</p> <p>.輔導處資料組承接家長會、班親會相關業務，更名為「親師組」。</p> <p>*人力規劃方面-保留教師 3 名改聘其他人員；總務處出納組改由幹事兼任；原午餐秘書、教具室管理及各處助理等由教師兼任之職務，由行政人員辦理。</p>	
永和國小	<p>*工作項目重整</p> <p>.調整四處名稱並將其功能重新定位，各為「教務處」、「學務處」、「輔導處」、「行政處」。</p> <p>.原設十四組數量不變，但隸屬處室重新調整，工作內容亦重新整併、刪除，教學組分成「教學組」、「研究發展組」，輔導處資料組與教務處註冊組整併為「資料管理組」，衛生組改名為「環境教育組」；原教務處設備組裁撤，而增設總務處「財務管理組」，並掌管總務處事務組財務管理業務。</p> <p>*人力規劃方面-保留 2 名教師改聘支援教師、行政人員用以協助人事主計業務。</p> <p>*自訂評估指標-以「成員滿意度」、「領導溝通協調」、「課程教學品質」、「學生學習表現」、「校園環境設備」、「學校文化氣氛」、「社區家長參與」、「學校公共關係」八個向度作問卷。</p>	*減輕教師行政負擔
海山國小	<p>*工作項目重整-</p> <p>.仍維持四處十三組，重新任務編組，教務處教學組分成「教學組」、「課程研究組」；註冊組與資料組合併為「學籍資料組」；設備組則併於事務組。</p> <p>.學務處體育組與衛生組組合併為「體育衛生組」。總務處更名為「行政事務處」。</p> <p>.輔導處資料組裁撤後，增設「特教組」及「規劃發展組」。</p> <p>*人力規劃方面-保留 4 名教師改聘鄉土教師、支援教師、行政人員，剩餘之金額支付勞務外包。</p>	*減輕教師行政負擔 *教學與行政專責化
錦和國小	<p>*工作項目重整-總務處更名為「行政事務處」、輔導室更名為「輔導中心」。維持原 14 組，教務處裁撤設備組增設「研發組」；行政事務處增設幹事員一名，掌管原設備組業務。</p> <p>*人力規劃方面-保留 2 名教師改聘兼任教師、行政人員協助人事主計業務；剩餘之金額支付勞務外包經費。</p>	*減輕教師行政負擔
五股國小	<p>*組織結構調整(工作項目重組)-一級單位仍維持四個，但「輔導室」改名為「輔導處」，未來將承接教評會、班親會及校內人事主計之協辦新增業務。</p> <p>二級單位仍維持十四個，教務處教學組劃分為「教學組」、「課務發展組」；資訊組修正為「資訊教育組」；設備組裁併，其相關業務由教務處各組依性質分別承接。輔導處原資料組更名為</p>	*減輕教師行政負擔 *經費節餘 7,890 元

表 2-9 (續)

校名	實施重點策略	預期達成方案目標
	「親師組」。 *人力規劃方面-保留 2 名教師改聘代課教師，及聘臨時雇工以協助行政及協辦人事業務；出納組長改由幹事兼任；教具、體育器材、圖書管理原由教師兼任之職務改由臨時雇工辦理。	
江翠國小	*組織結構調整(工作項目重組) .維持四處，但輔導室更名為「輔導處」。 .資料組併於註冊組，更名為「學生資料組」；裁撤體育組，與訓育組整併並更名為「學生活動組」。 *人力規劃方面-保留教師 2 名改聘其他人員。 *自訂評估指標-以「行政效率」、「組織氣氛」、「經費使用效率」、「公文處理效率」為評估項目。	*減輕教師行政負擔
金龍國小	*組織結構未變 *人力規劃方面-保留教師 2 名改聘 3-4 教學支援人員。 *自訂個人工作成效評估表。	*發展學校特色團隊
新和國小	*組織結構調整(工作項目重組) .將學校組織由四處十三組，重整為三處十二組，廢輔導室，訓導處與輔導室整併為「訓輔處」。 .裁資料組與教務處註冊組，改併為「學籍資料組」；輔導組歸為訓輔處兼辦特教業務，更名為「輔導特教組」。 *人力規劃方面--保留教師 2 名改聘其他人員。 *自訂評估指標-以「行政效率」、「行政專業」、「教學品質」、「組織機能」為評估項目。	*減輕教師行政負擔
德音國小	*組織結構調整(工作項目重組) .原四處十三組整併為三處十一組，廢輔導室併入訓導處更名為「訓育輔導處」；總務處更名為「行政事務處」；教務處更名為「教學事務處」。 .教學事務處裁設備組，增設「教務活動組」。訓育輔導處體育組、衛生組整併為「體育衛生組」；原生教組與訓育組整併為「生活訓育組」；原輔導處之「輔導組」、「特教組」歸入訓育輔導處。 *人力規劃方面-保留教師 2 名改聘教學支援人員。 *自訂評估指標-以「工作士氣」、「行政效率」、「組織氣氛」、「經費使用」、「公文效率」為評估項目。	*減輕教師行政負擔 *經費節餘 142,560 元
成州國小	*組織結構調整未變 *人力規劃方面-保留教師 2 名改聘其他特教、技藝、鄉土、英語支援教學人員、人事助理。 *自訂評估指標-自訂外聘教師教學績效評鑑表。	*減輕教師行政負擔 *運用專業人力資源
瑞芳國小	*組織結構未變-僅配合九年一貫課程實施，更改處、組名 *人力規劃方面-維持原編制，零星課務以聘兼任教師或教學支援工作人員。	*減輕教師行政負擔
正義國小	*工作項目重組-保持原處、組數。 .輔導處更名為「研輔處」，擴大功能除原有業務外，外加負責教與資料庫之建置及擔任北縣國小生命教育中心。	*發揮機制平衡效能 *研發學校本位課程

表 2-9 (續)

校名	實施重點策略	預期達成方案目標
	<p>教學資料庫之建置及擔任北縣國小生命教育中心。</p> <p>.資料組更名為「課研組」尚需負責課程、領域小組研討及教師行動研究、生命教育等事宜。</p> <p>*人力編制未變</p>	
深坑國小	<p>*工作項目重組-保持原處、組數。</p> <p>.教務處廢設備組，增「課程組」主辦課程研究；「註冊組」接辦圖書室管理。學務處衛生組更名為「環教組」。</p> <p>.輔導室之資料組更名為「親師組」，主管班級經營、家長志工事宜。</p> <p>*人力編制未變</p>	* 均衡各組業務份量
鄧公國小	<p>*組織結構調整（工作項目重組）</p> <p>.將原有四處十四組調整為四處十二組，併學務處、輔導處為「學生輔導處」，總務處更名為「行政事務處」，教務處更名為「教學事務處」，另增設「研究發展處」。</p> <p>.原輔導組與生教組整併為「生活輔導組」，原註冊組與資料組整併為「學籍資料組」，廢設備組併歸於事務組，「特殊教育組」編納於教學事務處，原衛生組更名為「環境教育組」。</p> <p>.新增之研究發展處下設「教育研究組」、「教育資源組」、「教育行銷組」。</p> <p>*人力規劃方面-保留教師四名改聘暫僱人員、代課教師、教學支援人員及人力外包。每一處下設一行政助理協助各處業務推展，一名行政幹事協辦人事業務。</p>	<p>* 落實學校本位發展</p> <p>* 落實教訓輔三合一</p> <p>* 均衡各組業務份量</p> <p>* 教學與行政專責化</p>
思賢國小	<p>*組織結構調整（工作項目重組）</p> <p>.原四處十三組減併為三處十組，廢輔導室，總務處更名為「行政處」。</p> <p>.教務處裁設備組，增設「課程研究組」；原輔導室之資料組與註冊組整併為「學籍資料組」；「特教組」納歸教務處。</p> <p>.學務處將原輔導室之輔導組與生教組整併為「生活輔導組」，廢「體育組」，衛生組更名為「環境教育組」。</p> <p>.行政處將原教務處之資訊組與文書組整併為「資訊管理組」。</p> <p>*人力規劃方面-保留教師 2 名改聘暫僱人員、支援教師。</p>	<p>* 發展學校特色課程</p> <p>* 教學與行政專責化</p> <p>* 減輕教師行政負擔</p>
忠義國小	<p>*組織結構調整（工作項目重組）</p> <p>.原四處十三組減併為四處十一組，訓導處更名為「學務處」。</p> <p>.教務處廢設備組，增設「研究組」。</p> <p>.學務處整併體育組、衛生組為「體育衛生組」。</p> <p>.輔導室資料組併入教務處註冊組，新增「社區活動組」辦理成教、親職教育、社區活動、家長會事宜等。</p> <p>*人力規劃方面-保留教師二名、職員一名改聘暫僱人員、支援教師。</p> <p>*自訂評估指標-以「提昇教師教學能力」、「改善教材教法」、「教學評量」、「營造學習情境」、「行政規劃與支援」、「應用社會資源」為評估項目。</p>	<p>* 提昇組織專業素質</p> <p>* 減輕教師行政負擔</p>

表 2-9 (續)

校名	實施重點策略	預期達成方案目標
彭福 國小	<p>*組織結構調整(工作項目重組)</p> <p>.原四處十四組調整為四處十一組。 .教務處教學組改為「課務活動組」,資訊組與設備組整併為「資訊設備組」,另增設「課程研發組」。 .訓導處之體育組與衛生組整併為「體育衛生組」。 .輔導處之資料組與原教務處註冊組整併為「學生資料組」。</p> <p>*人力規劃方面-文書組長由幹事兼辦。</p>	<p>*減輕教師行政負擔</p>
頭前 國小	<p>*組織結構調整(工作項目重組)-教師兼組長縮減一組,改由幹事兼任。</p> <p>*人力規劃方面-保留教師一名改聘臨時人員、教學支援教師。</p>	<p>*減輕教師行政負擔</p>
金山 國小	<p>*組織結構調整(工作項目重組)-教務處增設「研發組」,併註冊組更名為「資料組」;原教務處「設備組」移撥至總務處。</p> <p>*人力規劃方面-保留教師二名改聘約聘教師(擔任導師)、教學支援人員。文書組及出納組協辦人事、主計業務。</p>	<p>*發展學校特色課程</p> <p>*減輕教師行政負擔</p>
中信 國小	<p>*組織結構調整未變,但各處、室,及組別配合功能調整而更名。</p> <p>*人力規劃方面-保留教師、幹事各一名改聘代理教師、教學支援人員、暫僱人員。</p>	<p>*提供教師支援服務</p>
大成 國小	<p>*組織結構未變</p> <p>*人力規劃方面-因一名職缺等待考試分發,俟無人補缺時方可進一步作人力規劃。</p>	
濂洞 國小	<p>*組織結構未變-僅組別更名。</p> <p>*人力規劃方面-保留幹事一名改聘暫僱人員,負責文書、事務及協助行政業務。</p> <p>*工作調整方面-校護兼任出納業務、協辦主計業務。</p>	<p>*經費節餘 296,932 元</p> <p>*導師不兼行政業務</p>
建安 國小	<p>*組織結構調整(工作項目重組)-校長下設「教學事務處」、「生活輔導處」、「總務資源組」、「資訊發展組」,變更原有之教學組、訓導組,以簡化行政程序。</p> <p>*人力規劃方面-保留教師一名改聘支援教師、行政助理。</p>	<p>*簡化行政程序</p> <p>*彌補教師人力不足</p>
東山 國小	<p>*組織結構調整未變-配合教訓輔三合一精神,將教導處改為「學生事務處」,下設「教務組」、「輔導組」。</p> <p>*人力規劃方面-保留幹事一名改聘約僱人員、部分時間工作人員。</p>	<p>*增加可用人力資源</p> <p>*減輕教師行政負擔</p>

資料來源：研究者自行整理。

參、歸納臺北縣試辦情況

一、方案目標

經由表 2-9 可發現,在預期達成方案目標部分,臺北縣九十二學年度各試辦學校主要為減輕教師行政負擔,其次是發展學校特色(課程)和人事經費的節流,再其次依序為均衡各組業務份量(發揮機制平衡效能)、教學與行

政專責化等。減輕教師行政負擔原為教育部訂定的方案目標之一，而發展學校特色（課程）似可符應教育部實施九年一貫課程後，學校本位管理的落實；此外，教育部預定達成落實績效責任制度的方案目標，卻鮮少有學校提及。由此可見，臺北縣學校辦理本方案的當務之急在於減輕教師行政負擔，與教育部欲同時達成學校績效責任以提昇教育品質的期待，似乎有些許的落差。

二、方案策略

分析九十二學年度臺北縣學校進行本方案的實施重點策略，研究者自行歸納各校發展的重點趨勢如下：

（一）訓輔功能的合一

自教育部推行「教學、訓導、輔導三合一之學生輔導新體制」，自此學校開始嘗試整併訓導、輔導的功能，本次臺北縣試辦學校亦著手進行，如欽賢國中、新和國小、德音國小、鄧公國小、思賢國小廢輔導室，原輔導室大多整併至學務處。

（二）教學行政各專責

目前臺北縣國民中學總務處之組長由職員專任，幹事則依照班級數配置；但在國小部分不論班級數多寡僅配置一名幹事，行政組長多由教師兼任。實施組織再造試辦方案之學校，則可保留正式員額改聘多位的行政人員，用以分擔行政業務。此外，永和國小、海山國小、錦和國小、德音國小、鄧公國小、思賢國小、中信國小將總務處改名為「行政處」或「行政事務處」，試圖將不需教學專長之行政工作納歸於本處，以區別教學和行政工作的專責單位。

（三）課程研發的趨向

自九年一貫課程實施以後，開始著重教師的行動研究及自行研發課程教材，如由原教務處「教學組」再承接課程的業務勢必無法兼顧，故多數學校如竹圍國中、光華國小、永和國小、海山國小、錦和國小、五股國小、正義國小、深坑國小、鄧公國小、思賢國小、忠義國小、彭福國小、金山國小等增設『研究發展組』、『課程研究組』（各校名稱不一），以因應新課程發展所增加的業務。

(四) 學生資料的整合

傳統上學生的學籍及成績資料歸教務處「註冊組」管理，而學生的輔導資料由輔導室「資料組」掌管，如需調閱學生完整的資料，則需透過兩個處、室，故部分學校希望將學生的資料整合為一，而將教務處註冊組與輔導處資料組整併，如竹圍國中、欽賢國中、光華國小、永和國小、海山國小、江翠國小、新和國小、鄧公國小、思賢國小、忠義國小、彭福國小、金山國小等。

(五) 設備財產可共管

依台北縣國民中小學分層負責辦法規定，教務處「設備組」主管教學設備和教科書發放，但本次計有竹圍國中、光華國小、永和國小、海山國小、錦和國小、五股國小、德音國小、深坑國小、鄧公國小、思賢國小、忠義國小、彭福國小、金山國小等校廢「設備組」。上列學校多數將其教學設備管理移轉至「事務組」，或少數視業務性質由其他組別整併，或另聘行政助理擔任管理人員，可見教學設備管理可改由不需教學專長之行政人員來擔任。

(六) 環境議題的注意

自 1972 年召開聯合國人類環境會議(UN Conference on the Human and Environment)，促使人類開始關切教育環境的問題及研究，而後「世界環境與發展委員會」(WCED)發佈了「我們共同的未來」(Our Common Future)，及在 1992 年的地球高峰會(Earth Summit)提出了二十一世紀議程(Agenda 21)，使環境教育成為世界公民必備的通識，也是國際共負的責任 (TESEC 國教專業社群網，無日期)。故教育部推行九年一貫課程後，將「環境教育」融入七大學習領域與十大基本能力，自此環境教育需納入學校課程的目標及學生的學習能力指標。如永和國小、深坑國小、鄧公國小、思賢國小、中信國小將衛生組更名為「環境教育組」，擴大原衛生組的功能，尚辦理學校環境教育、綠化美化以及能源教育等。

(七) 資訊管理的建立

資訊的發展一日千里，在學校行政的推行上，必須藉助資訊網絡的建立才能更快速、便捷。尤其，近來政府推行電子公文強化行政效率，招標

作業、教師甄選、研習資訊等需上網公告以達公開透明化，也因此臺北縣要求各校需設置網管人員，來管理電子公文傳收、網路報表、網路公告等事宜；此外，學校也迫切地希望提昇師生資訊能力，以因應資訊科技時代的來臨。故光華國小、五股國小、思賢國小、建安國小擴大原「資訊組」的功能，而改名為「資訊教育（管理、發展）組」或兼辦文書組業務，除辦理全校行政電腦化的建置外，尚需肩負師生資訊教學的推動及學校網路、文書的管理。

（八）減少教師行政職

減輕教師行政負擔本為教育部推行「國民中小學組織再造及人力規劃」方案的目標之一，北縣多數學校基於總量管制的原則下，保留正式員額而改聘行政支援人員分擔學校行政工作，或部分學校精簡行政處、室及組別，減少教師兼任行政人數，使其專注於教學工作上進而提昇教學品質。

（九）職員為行政主體

前述臺北縣國民中學僅總務處組長由專職職員擔任，其餘在國中、小各處、室組長多由教師兼任，而各校依班級數設置一至數名專職幹事，以往職員大多居於協助行政的角色，但臺北縣試辦學校如竹圍國中、欽賢國中、光華國小、錦和國小、五股國小、彭福國小、頭前國小、濂洞國小等由幹事、護士或行政支援人員兼任行政組長或協助行政，前述人員從行政的配角轉為行政的主體，將學校行政工作回歸於專職行政人員身上，不僅可減低教師行政工作，亦可減少支付教師兼行政之減課鐘點費或主管加給。

（十）設立各項委員會

為因應九年一貫課程的實施，國民、中小學各校設立各領域教學研究會，透過領域會議的運作機制來增強教師的教學效能。此外，各校亦成立教師會、教師評審委員會、考績委員會、甄審委員會、家長會等，來協助學校校務的推展。

（十一）公共關係的重視

學校是一個開放性系統，在家長“教育參與權”的意識抬頭下，學校不僅重視師生關係，同時也注重親師、親師生的互動及社區的公共關係；

如光華國小、五股國小、深坑國小增設「親師組」，忠義國小設「社區活動組」以承接家長會、班級經營、家長志工、家長會、親職教育等事宜，建立完善的對外公共關係，以結合社區、家長人力提供充足的資源協助校務。

（十二）學校特色的發展

在學校本位管理的思潮下，學校自行研擬校務發展計畫以實現學校願景，臺北縣幅員廣大學校遍及數十鄉鎮市，若強以統一、制式的規格套用在型態百變不一的學校上，實在難以一體適用；況且學校本因地制宜發展地區特色，才能實踐“社區有教室”、“學校社區化”、“學校本位課程”的教育理念。上列多數試辦學校藉由聘用教學支援人員發展學校特色課程，以彌補學校人力專長不足的窘境。

（十三）人事經費的精實

臺北縣在人力資源規劃上，採取少聘正式人員而多聘其他較便宜的人力，如此學校在使用人力的數量上增多，但實質的人事費支出卻變少。只要學校少聘一名正式人員，縣政府就可少支付一名人員的退休金、各項補助費用（公保、各項生活津貼、旅遊補助、考績獎金等），對於當前的縣府財政預算，可節省不少人事費開銷，也可鬆緩未來籌措龐大退休金的壓力。

本章第一節歸納學者提出有關學校組織再造的相關策略（詳表 2-2），而在第二節及本節亦分別論述教育部、臺北縣政府和臺北縣試辦學校對於實施本方案的因應策略，研究者以學理上和實務上（部層級、縣層級、校層級）的文獻分析，對於「國民中小學組織再造及人力規劃」方案策略，分別以學校組織再造、人力規劃、經費使用、酬賞系統等四個層面歸納出不同的實施策略列於表 2-10。

表 2-10 「國民中小學組織再造及人力規劃」方案之學理策略與實務策略

策略 層面		學理策略	實 務 策 略		
			部層級	縣層級	校層級
學校 組織 再造	組織 結構 再造	<ul style="list-style-type: none"> * 組織結構重整改變 * 擬具學校組織架構 * 組織規模的適當化 	<ul style="list-style-type: none"> * 校務規模的檢討 * 處室編制的鬆綁 * 各組的彈性設立 * 各組執掌的均衡 	<ul style="list-style-type: none"> * 組織結構的調整 	<ul style="list-style-type: none"> * 處、室整併方面 <ul style="list-style-type: none"> ◎ 訓輔功能合一 * 各組彈性設立方面 <ul style="list-style-type: none"> ◎ 課程研發組的增設 ◎ 增設「親師組」或「社區活動組」 ◎ 註冊、資料組整併 ◎ 廢「設備組」，其業務改由職員兼管 ◎ 衛生組更名為「環境教育組」，擴大功能 * 各項委員會的成立
	組織 運作 再造	<ul style="list-style-type: none"> * 調整運作方式 * 蒐集、檢視、刪減、重組工作項目 * 運用教訓輔三合一 * 作業流程的再造 * 跨組織（校）的再造 	<ul style="list-style-type: none"> * 簡化行政的流程 * 工作項目的重組 * 行政工作的專責 	<ul style="list-style-type: none"> * 列出學校重點工作項目 * 學校作業流程標準化 	<ul style="list-style-type: none"> * 區分「教學」和「行政」的專責處、室 * 學校資訊管理的建立
人 力 規 劃	<ul style="list-style-type: none"> * 人力供需的分析、調整和運用 	<ul style="list-style-type: none"> * 推動「2688 專案」彈性運用人力 * 運用教育替代役充實偏遠地區教師人力 * 總量管制的施行 * 多元人力的運用（非專任人力運用、委外人力-勞務外包機制，及實習教師協助教學和輔導工作） * 合聘制度的推行 	<ul style="list-style-type: none"> * 總員額量的實施 * 減少專任人力改採多元人力的運用 	<ul style="list-style-type: none"> * 運用社區、家長人力協助校務 * 教學支援人員協助學校特色課程發展 * 減少教師兼任行政職務 * 專任職員兼任行政職務 	
經 費 使 用 效 益		<ul style="list-style-type: none"> * 經費有效的運用（當年度節流的經費於下年度使用） 	<ul style="list-style-type: none"> * 人事經費的節流 <ul style="list-style-type: none"> ◎ 非專任人力較專任人力成本低，且可少支退休金、考績獎金、各項補助費等 	<ul style="list-style-type: none"> * 人事經費精實 <ul style="list-style-type: none"> ◎ 少聘專任人力可多聘其他教學和行政支援人員 ◎ 教師少兼行政職務可減少兼課費支出 ◎ 學校減設處、組，可少支兼任主管加給 	
酬 賞 系 統 實 施			<ul style="list-style-type: none"> * 酬賞系統的實施 <ul style="list-style-type: none"> ◎ 有功人員的敘獎 ◎ 幹事兼組長核發主管加給，以提高兼職誘因 		

資料來源：研究者自行整理。

從表 2-10 得知，方案的實際運作上雖包含「經費使用效益」和「酬賞系統實施」，但研究者根據先前學理的理論分析，自行將『國民中小學組織再造及人力規劃』方案區分為「學校組織再造」與「人力規劃」兩項重點，而在「學校組織再造」層面，依照本研究所下的定義，僅著眼於「學校組織結構再造」和「學校組織運作再造」兩部分的探究。

學生為學校的主體，教育改革均以學生為依歸，前面歸納學校行政組織再造學理上的核心目的在於增進學生的學習效果，而教務部實施「國民中小學組織再造及人力規劃」方案，實務上希望可以呼應學校本位管理、減輕教師行政負擔、落實績效責任制度等三項目標。我們可視前三者為達成最終目標（增進學生的學習效果）之前的中介目標，先藉由中介目標的達到，才可促進核心目標的達成。況且，增進學生學習效果較為抽象也較難施測，本研究不打算以此當作是「國民中小學組織再造及人力規劃」方案成效的指標，而欲以前述之中介目標為增進學生學習效果之早期指標。此外，本研究的研究對象設定為臺北縣試辦學校人員，前段曾提及臺北縣多數試辦學校預期達成本方案主要目標為減輕教師行政負擔，故在後面章節有關方案理論模式，僅以減輕教師行政負擔此一中介目標的達成來建構方案的相關機制。

綜合上述，研究者設定「國民中小學組織再造及人力規劃」方案有三項運作機制：一、學校組織結構再造；二、學校組織運作再造；三、人力規劃，藉由此三項的功效，先達成方案的中介目標-減輕教師行政負擔、呼應學校本位管理、落實績效責任制度，接著再完成下一中介目標-提升教師教學效能、轉變學校教學生態、提高學校整體效能，最後達成方案的終極目標-增進學生的學習效果。「國民中小學組織再造及人力規劃」方案與增進學生學習效果的關係，可以圖 2-1 表示。

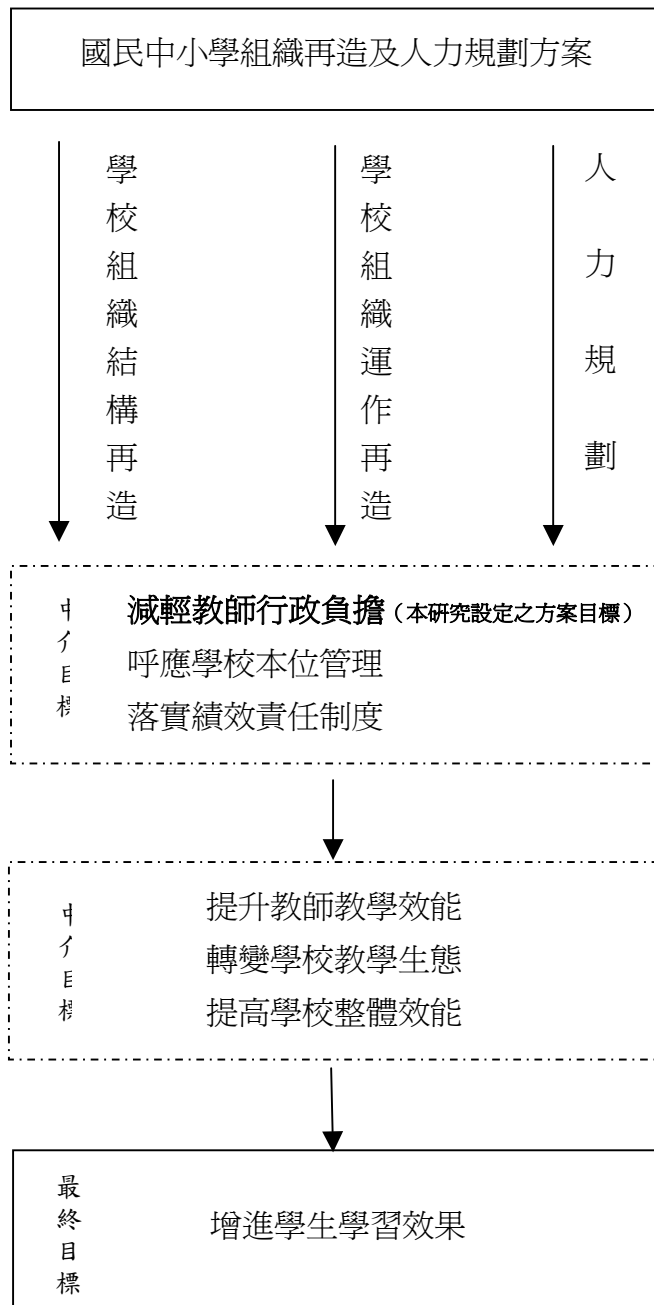


圖 2-1 「國民中小學組織再造及人力規劃」方案與增進學生學習效果之關係

第四節 方案理論評鑑

以理論為依據的評鑑 (theory-based evaluation, theory-driven evaluation) 運用方案理論來檢視和修正方案，本研究即採用此法來作為評鑑的方法。本節首先說明以方法為導向評鑑的焦點和問題；其次，說明以理論為趨向的評鑑發展以及方案理論和實施理論的意義；再來，概述方案理論的主要範疇、特性、功能；最後略述以路徑分析來發展和評鑑方案理論。

壹、以方法為導向評鑑的焦點和問題

方案評鑑在最初發展時，強調科學研究方法在評鑑活動上的運用，過度強調自然主義和實驗主義取向的質、量方法論會窄化它們的焦點，傾向任一方法的方案評鑑可能造成誇大某種方法論的長處和矇蔽它的缺點。此時，理論在方案評鑑的守則常被忽略 (Chen,1990)，這種缺乏理論和充斥著輸出/輸入模式的評鑑方式，使得學者 Wortman 和 Lipsey 等抨擊方案評鑑是一種無理論 (atheoretical) 的活動，而 Chen 和 Rossi 亦批評缺乏理論的方案評鑑猶如以食譜般來作評鑑，使用千遍一律機械式的步驟運用在多變化的評鑑上 (引自 Chen,1990)。

Wholey 堅持方案需在有理論的基礎下發展和實踐，否則無法被評鑑，也就是評鑑需要有清楚的方案目標、實驗性的假設以連結方案的成分、充分的資源和實施成果才能奏效 (引自 Chen,1990)。簡言之，方案理論需要明白的表達一個因果體系所意圖的結果 (Funnel,2000)，而以方法為導向的評鑑方法正缺乏因果機制的說明基礎。

Chen (1990)、Bickman 和 Peterson (1990) 則歸納出以方法為趨向的評鑑有以下缺點：沒有理論的評鑑係以原始的焦點遍及在全部的關係上，這種簡單的輸出/輸入和黑箱作業的評鑑僅提供粗略的評估，並缺乏傳輸的中介過程，強調方案的測量結果較忽視方案的測量品質，黑箱作業的評鑑對於政治或組織輸出/輸入的關聯性缺乏敏感度，對於介於傳送和計畫之間看待、官方目標，或者預期和非預期結果之間的問題常被忽視，而其所產生的評鑑結果也鮮少使人滿意，以黑箱作業模式為基礎的評鑑，對於政策決定者或是從業者而言是難以被拿來運用的。

貳、以理論為趨向的評鑑發展

一、發展

為矯正以方法為導向的評鑑缺失，可追溯自 1960 年代 Suchman 提出將方案理論運用在評鑑中，係經由一個清楚的理論來說明方案如何造成意圖的結果，如此以基礎評鑑導引出因果的關係以達成連串的目標，可謂方案理論評鑑的開先河概念（Rogers, Petrosino, Huebner & Hacsí, 2000）。

到了 1980 年代強調方案理論的重要性可由一些出版上獲得證明，如 1986 和 1987 Evaluation Studies Review Annual 以方案理論為重要主題，1987 年 Bickman 撰寫 Program theory in New Directions for Program Evaluation，在本書裡面描述一種連接方案理論融合方案評鑑的優點一覽表（Chen, 1990）。

美國評鑑協會（American Evaluation Association, AEA）自從出版 New Directions For Program Evaluation 期刊後，提供了方案理論評鑑許多概念和實踐上的問題，也擴展了評鑑的邊界和引領方案理論至較新的領域。方案理論評鑑不僅出現在評鑑期刊，而且而出現在分門別類（discipline-specific）的期刊上，如教育學、犯罪學、社會學（Rogers et al., 2000）。

二、意義

（一）理論的意涵

「理論」是一種關係架構它幫助人類去了解他們的世界和功能，理論不僅提供分析現象的指引而且有助於了解方案的研究發現；理論也闡明了一系列相互關聯的觀點並達成解釋和預測現象的目的，在理論未被重視時，理論在方案評鑑中的運用常被忽略，直到學者開始注意到理論在方案評鑑的重要性，理論才開始併入評鑑的過程中（Chen, 1990）。

理論是基本的，可能過於簡單化、部分的、甚至是完全錯誤的。評鑑者需注視社會科學，包含社會心理、經濟和組織研究以作更有效的系統陳述，並促使理論發展更為成熟，好的理論對於評鑑者猶如研究的骨幹，評鑑不僅要以理論為基礎而且促成累積理論基礎的知識（Weiss, 1997）。

一個方案的理論必須以意圖社會利益的概念為基礎，好的方案理論呈現知道如何（know-how）且需達到應有的結果，一個不好的方案理論即使

執行的很好也不能產生意圖的結果。如何評定一個好的方案理論，將視它是否能夠被適當明確的陳述和呈現一個正確可行的計畫以改善社會狀況。方案理論需說明方案為什麼做？做什麼？並且提供了理論為方案的基礎以期待方案的運作可以達成應有的結果（Chen,1990）。

（二）方案理論評鑑

方案理論評鑑是以理論為基礎的評鑑，學者對其定義不一，以下簡述學者們的看法：

Chen（1990）認為方案的設計牽引出社會科學理論。

Shadish, Thomas, Cook 和 Leviton（1991）認為方案評鑑需導引出社會科學方法論，並以理論基礎連結社會科學實質性的問題。而方案理論評鑑的基本目的是典型合理的實踐，評鑑者須就社會方案知識的價值來改善相關方案的社會問題。

Davidson（2000）指出以理論-基礎的評鑑意指使用方案理論或邏輯模式為一個價值定義架構。

Weiss（1997,2000）認為以理論為基礎的評鑑（theory-based evaluation，TBE）評鑑者須提供理論和假設基礎來計畫方案並期待導引的理論被運作，以理論為基礎的評鑑不僅說明方案的結果是什麼也說明了如何和為什麼，它也說明了方案藉由什麼樣的機制運作去影響參與者的行為，並能夠檢視理論假設是否能被實踐。

Berk 和 Rossi（1990）、Rogers 等人（2000）則認為方案理論評鑑（program theory evaluation，簡稱 PTE）有兩種基本成分，一種是概念的，一種是憑經驗得來的，也就是方案理論評鑑需經由一個清楚的理論或邏輯模式來說明如何達成意圖的目標。方案評鑑所導引出的社會方案應有可論證之利益和清楚之目標，這些目標的成功或失敗可藉由經驗來判斷。

歸納以上學者的看法，方案理論評鑑是以方案理論為基礎的評鑑，它是指方案設計者經由一個清楚的方案理論或邏輯模式來說明方案的作法如何能達成方案的預期目標，並據此來設計評鑑問題用以檢視對方案理論是否為真。

（三）方案理論與實施理論

方案理論應用在方案評鑑上，需將方案理論和實施理論二者的差別區分清楚（王麗雲、侯崇博，2004），而方案理論這個學術名詞學者在使用上有許多不同名稱，以下探討不同學者的使用方式及使用目的：

Funnel（2000）提出方案理論的使用目的是為測量和評鑑方案的內部邏輯和顯示發現。

Bickman（2000）認為方案理論有助於追蹤方案的活動至結果的連接，聚焦在活動和結果的連結是方案理論主要的延伸。

Weiss（1997）指出方案理論評鑑合併兩種不同成分的理論，即「實施理論（implementation theory）」和「方案理論（programmatic theory）」。「實施理論」聚焦在方案如何實踐，假設方案有著充足特性、強度和精確度去計畫，那麼方案的結果將是垂手可得的；而「方案理論」對於方案服務傳送和產生結果之間產生機制運作，它聚焦在參與者對於方案服務的反應，此種機制作用的改變並不是方案活動而是反應方案活動所產生的東西。例如，避孕藥（器）的諮詢方案用以降低懷孕率，這種機制運作不是諮詢，而是方案的過程，如參與者從諮詢者獲得知識，有助於克服文化上禁忌或是婦女對於性別上的肯定，這些情緒上或社會上的反應因機制運作而引領至預期的結果（達到避孕的效果）。

Weiss（1998）同時也清楚地區分「方案理論」（the program theory）和「實施理論」（the implementation theory），並將兩者合稱為「方案改變理論」（program's theory of change）。

Rogers 等人（2000）提出一個評鑑研究假設活動 A 將達到目標 B，這是因為活動 A 能夠影響過程 C 去達成產生目標 B，了解「方案」、「目標」、「中介過程」這三種要素為指導評鑑研究的基本要素。

如以本研究「組織再造試辦方案」為例，依此模式設計一個簡單的方案理論說明如圖 2-2：

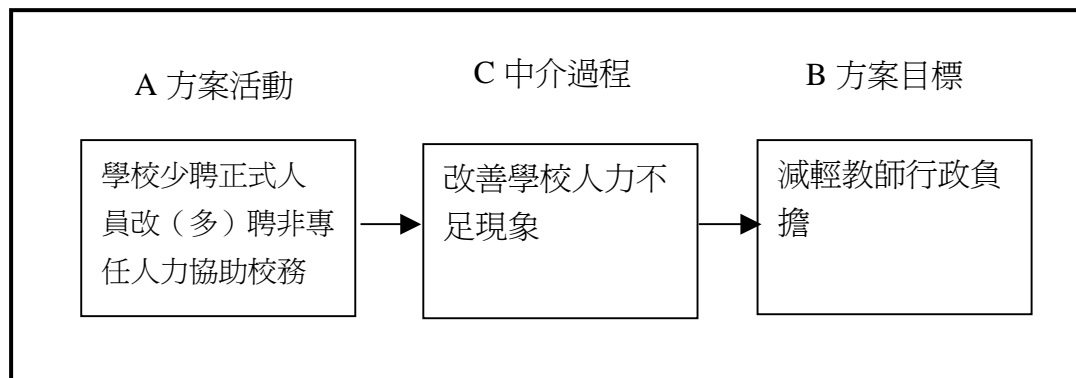


圖 2-2 一個簡單的方案理論-以「組織再造試辦方案」為例

圖 2-2 是以「組織再造試辦方案」導引出減輕教師行政負擔的方案理論模式，其中 A 方案活動為-學校少聘正式人員可改（多）聘非專任人力協助校務，C 中介過程為改善學校人力不足現象，此部分是方案所達到的機制作用，意即參與者欲從方案活動中產生獲得的東西，B 方案目標是減輕教師行政負擔，簡言之，A 方案活動經由 C 中介過程的機制反應，而產生所意圖的方案目標 B。

Rossi, Lipsey 和 Fre (2004) 認為方案理論需說明方案為什麼做？做什麼？並且提供了一個理論基礎，以期待方案的運作達成應有的結果和帶來意圖的社會利益，以社會科學理論觀點方案決策者須將方案理論（1）概念化（2）實踐它。

同時他們也認為一個方案需適切地去描述理論這將有助於理論結構和運作具體化，評鑑者須清楚地去描述理論以呈現行動和假設，方案理論的象徵描述產生藉由評鑑者提供資料去獲得回饋，這種理論的描述發展包含「影響理論（impact theory）」和「過程理論（process theory）」。影響理論意指意圖的社會利益結果，而過程理論係結合方案的組織計劃和服務利用如何去運作。

歸納上述學者們對於方案理論和實施理論的看法，Weiss 所提「方案理論」與「實施理論」二者合稱為「改變理論」似乎較能清楚的表達一個完整的方案，本研究於下一節將以此來導引出評鑑的基本架構；而 Rossi 等人所稱的「過程理論」近似 Weiss 的「實施理論」，表 2-11 整理學者對「方案理論」和「實施理論」的主要概念，有助於釐清兩者的差別。

表 2-11 「方案理論」和「實施理論」的主要概念

提出 學者 理論	Weiss (1997,1998)	Rogers 等人 (2000)	Rossi 等人 (2004)
方案理論	(1) 方案服務傳送和結果之間所產生的機制運作 (2) 方案服務的反應 (3) 方案活動所產生的情緒上/社會上的反應	(1) 方案的中介過程	
實施理論 (過程理論)	(1) 方案如何被實踐	(1) 方案活動 (政策上的配套措施)	(1) 如何實踐理論 (2) 方案組織計畫和服務利用如何去運作

資料來源：研者者自行整理。

由圖 2-11 得知，「方案理論」聚焦在方案服務傳送和結果之間所產生的機制運作，此種機制運作不是方案活動本身，而是方案活動所產生的情緒上或社會上的反應，意即參與者對於方案服務的反應，它是一種方案的中介過程。「實施理論」指的是方案的活動，它如同政策上的配套措施，著重在方案如何被實踐，以及方案是否依照組織的計畫和服務利用去進行。

總之，方案理論正確，再加上好的配套措施（實施理論成功），才能達成方案預期的改變。「方案理論」和「實施理論」在方案理論評鑑中，如同兩個重要的變項，此二者對於方案的成敗兼俱影響力，如果方案本身的理論是錯誤的，依照方案計畫實施的結果仍無法產生預期的效果；而如果方案理論正確卻執行不善，仍無法達成方案的目標，故方案理論和實施理論必須同時奏效才能達成方案預期的改變（王麗雲、侯崇博，2004），故學者 Conner（1981）認為檢視方案理論和實施理論，則有助於確認方案理論的失敗或是實施理論的失敗。表 2-12 則說明了方案理論與實施理論對於方案效果的影響。

表 2-12 「方案理論」與「實施理論」對方案效果的影響

	方案理論成功	方案理論失敗
實施理論成功	方案造成預期的改變	未能造成預期的改變
實施理論失敗	未能造成預期的改變	未能造成預期的改變

資料來源：出自王麗雲、侯崇博（2004：7）。

參、方案理論的主要範疇、特性及功能

一、方案理論的主要範疇

Chen（1990）提出方案理論有六個主要範疇：

（一）處遇（treatment）

處遇在社會方案中是不可或缺的基礎和要素，它可促成社會方案產生意圖的改變。在一個結構中設計處遇是重要的，這將允許一個系統化評鑑的處遇過程和結果。在很多方案中處遇的傳送是複雜和困難的過程，計畫性的處遇並不需要實際被實踐。這個範疇所處理的問題是方案處遇的概念化和設計。

（二）應用環境（implementation environment）

方案的處遇能夠被應用在不同的方法，如何運用方案將影響方案的過程和結果。而在應用環境的範疇下試圖去了解處遇應該在什麼樣的環境下被應用，應用環境所關心的類似問題例如：傳送和組織的協調模式是否適合？..等等，應用環境資訊的獲得以及應用過程的改善，有助於解釋評鑑的結果。

（三）結果（outcome）

方案的目的是為了提供服務或解決問題，而此目的可稱為目標或意圖的結果。方案努力去達成目標或意圖的結果，而方案的利害關係人具有二個決定性的因素。第一，利害關係人設定目標來指引活動和決定資源分配；第二，目標被設定為一種基準去評定方案效度。

方案可能產生預期和非預期的結果，此部分是結果範疇所關注的焦點，如果非預期結果被忽略的話，方案評鑑的影響將易被誤導或窄化。

(四) 影響 (impact)

影響係評鑑策略的輸出結果，也就是知道策略是否有效或者是什麼樣的方案指引實際在運作。方案的效度是難以被知道的，除非介於策略和結果之間是容易了解的。此範疇所關注的問題是評鑑一種因果推論的影響。

(五) 干預機制 (intervening mechanism)

此部分是連結策略至結果的因果過程，干預機制將提供資訊有助於判斷方案為什麼運作或不運作。

(六) 推論性 (generalization)

有時候評鑑的結果被用在未來特別的地區、背景或組織。也就是以現有的研究系統提供資訊在評鑑的結果上，可以遍及在未來的目標系統。

二、方案理論的特性

社會方案是有目的的去介入進行中的社會過程，用以解決社會問題或是提供一種服務。而理論雖然經常不明確或是無組織的，但它卻指引和說明了方案如何被運作 (Chen,1990)。理論根基於邏輯實證主義，著重在描述和說明一種現象的形式理論稱為描述理論 (descriptive theory)；規範理論 (prescriptive theory) 則建議應該如何去做某件事使其更好，即以推理的決定模式建議人類如何去做某件事使其實用性增至最大，John Dewey 長期提倡方案理論同時擁有描述理論 (descriptive theory) 和規範理論 (prescriptive theory) 二者的特性 (引自 Chen,1990)。

Bickman 闡述方案理論係以合理的模式促使方案去運作，Lipsey 強調方案理論需關注黑盒子中持續進行的輸出和輸入的轉換過程，而 Wholey 則認為方案理論需確認和說明一連串因果假設所連結的方案來源、活動、結果以及最終目的 (引自 Chen,1990)。

Chen (1990) 歸納出方案理論具有以下三項特性：

(一) 以行動為趨向

方案理論有具體的策略以達成一個目標或是解決社會問題，它也實踐

了社會現況的改善。

(二) 處遇模式和應用策略的概念化

方案理論的行動導向構成方案理論的一部分，方案理論行動的部分包含論述或處遇 (treatment) 的建構及運用，而此種論述或處遇因不同的構成要素和強度觀點被設計成不同適當型式的設計方案，方案理論則需完成論述或處遇的設計或應用過程的假設，以促成明確的調查和回饋資訊作為決策的目的。

(三) 不同的選擇標準影響不同的評鑑結果

不同學者對於方案理論有著不同的價值認定，也因此不同的偏好和輸入標準，影響了不同的評鑑問題和造成不同的評鑑結果。

三、方案理論的功能

使用方案理論去進行評鑑有以下優點：

(一) 了解方案為什麼成功或失敗

在方案理論評鑑中要去回應方案成功或失敗的問題是較難提供線索的，但我們可由一般執行狀況去思考方案的成功或失敗。Petrosino & Forthcoming 提出評鑑者通常使用事後模式 (post hoc manner) 對於觀察結果給予建議 (引自 Rogers et al.,2000)，但卻沒有資料顯示此種事後模式曾被測試過，況且在社會科學中也不可能重複出現同樣的狀況。

相對地，藉由創造一個微型步驟 (a model of the microsteps) 或者從方案中連結一個因果路徑，並使用實證主義去測驗它，將可從方案理論評鑑得知方案對於所達成的最終結果是成功或失敗的，在這種模式中也可知道缺少哪些重要的機制，而使得方案不能啟動或作用，這將促使方案進一步地作改進 (Rogers et al.,2000)。

(二) 方案結果的歸因

方案理論的使用是藉由評鑑者來發展較好的證據以作為結果歸因，有時結合傳統上實驗性和非實驗性設計伴隨著方案理論評鑑來作因果區分 (Rogers et al.,2000)。方案理論評鑑的因果歸因功能，可了解方案是否產生所觀察的結果 (王麗雲、侯崇博，2004)。

(三) 改進方案

許多宣稱方案理論評鑑的優點有直接或間接的能力去改進方案，並且能夠明白的表示方案理論能夠揭露缺點以及去思考為什麼方案可以運作。發展方案理論的過程本身是一個回饋的經驗，有助於成員了解方案運作及主要成分並維持達成方案的能力 (Rogers et al.,2000)。評鑑提供許多有價值的資訊，不僅知道方案的達成度也知道參與者的反應，注視方案的實施情況的最大貢獻在於改進方案 (Weiss,1997)。

再者，Weiss (1972) 指出評鑑的結果爲了改進而指引出一個清楚的路徑，而許多典型的資料將喚起去提供線索也是爲了改進，當方案並未達到應有的結果時，改革者可能轉換現有的路徑行動以改進現有模式的方案運作。

(四) 貢獻社會科學知識

如果方案的過程和測量的結果是有理論意義的，就如同 Bickman 所言，方案評鑑就能當作是社會科學理論嚴謹而有效的考驗(引自侯崇博，2003)，那麼方案評鑑對於社會科學將產生很大的貢獻。

(五) 協助決策者做決策

Bickman 指出一個明確的方案理論，有助於決策者瞭解方案的運作及預測方案的效果，對於未來方案的推動可以根據先前的經驗來做類推，即方案效果的類推能力 (generalizability)。如此，方案理論則有助於決策者釐清方案的因果關係，以決定資源的分配 (引自侯崇博，2003)。

(六) 區分理論失敗或實施失敗

Rogers 等人 (2000) 提出方案理論評鑑主要在說明理論和實踐的問題。Bickman 認爲在評鑑中詳述方案的基本理論，可以透露出方案的失敗是產生於理論的失敗或是實施的失敗，這樣可釐清方案是否在適當的情況下被實施，同時他也提出將方案理論融入評鑑，這樣不論是對方案的計畫、目標澄清、目標實施等方面，都有助於提升方案評鑑的敏感度(引自 Chen,1990)。

Conner (1981) 則認爲方案評鑑「過程」和「結果」不應該被前後縱排，同時也強調方案實施範圍的重要。欲知方案的結果需了解實施過程中的資訊，而當一個方案評定結果顯示未能產生意圖的結果，方案的過程能夠提供一個架構，這個架構能夠區分「理論」、「實施」或「方法」的失敗。

肆、以路徑分析發展和評鑑方案理論

自方案理論在評鑑的角色中引起注意後，方案理論在評鑑中已成為具有探索的意義，而路徑分析是一種有效的方法去測試方案理論，它是一種具有計畫性的邏輯測試和憑經驗基礎所產生的因果模式，有系統地陳述因果關係和任何有關的假定，並運用一種分析資料和使用模式去影響其他方面一連串的變化(Smith,1990)。

(一) 路徑分析的程序和利用

路徑分析第一個步驟是建立一個路徑圖，這個圖示是可替換的且影響另一個圖示，在路徑分析圖上可以呈現出種種階段的因果關係、交互的因果關係及直接、間接的影響。方案理論評鑑藉由適切地描述圖示化的因果關係，將可精確地呈現和測試觀察資料(Smith,1990)。

路徑分析是一種發展和測試方案理論的統計過程，路徑分析的技巧能夠使評鑑者在研究中去測試直接和非直接的方案影響，和論述可替換的方案理論。路徑設計的模式程序有利於設計合理的評鑑來評定方案效度。

(二) 路徑分析的優點

Smith&Murray 引述路徑分析對於評鑑發展和測試方案理論，其所包含的啟發性、邏輯性和統計層級的效用有以下優點(引自 Smith,1990)：

- 1.在方案評鑑中說明和釐清發展者的概念
- 2.構建一個反覆思考圖來反應方案理論
- 3.提供一個以方案為基礎的模式來決定評鑑設計
- 4.測試方案影響
- 5.測試方案過程
- 6.說明和測試方案的假定和理論
- 7.說明和測試可變換的方案理論

路徑分析提供一個獨特性意義的發展和測試方案理論的影響，但在指導路徑分析卻有實務上和技巧上的困難。無論如何，仍可將它視為啟發性和邏輯性的工具，路徑分析憑經驗得來的證據測試和重新發現方案理論，並達到有效發展和評鑑方案(Smith,1990)。

第五節 評鑑的設計

本節主要在說明「組織再造試辦方案」評鑑方法的設計。首先研擬本方案的方案理論（如圖 2-3），並試著發展出欲達成減輕教師行政負擔之方案目標的一些機制。

壹、分析臺北縣「組織再造試辦方案」之方案理論與實施理論

「組織再造試辦方案」的方案理論模式如圖 2-3，本方案欲藉由「學校組織結構再造」、「學校組織運作再造」、「人力規劃」三條路徑來達成意圖的假定結果-增進學生學習效果。在本章第三節有提到臺北縣多數試辦學校預期達成的方案目標為-減輕教師行政負擔，減輕教師行政負擔後才能進一步地提升教師教學效能，以致達成最終的方案目標「增進學生學習效果」，故此部分在圖 2-3 係以虛線呈現，基於前述理由本研究欲以「減輕教師行政負擔」中介目標的達成來建構方案理論。

圖 2-3 呈現出 Rogers 等人（2000）所謂的「方案中介過程」和 Weiss（1997）所稱的「方案所產生的機制運作」，這些機制是方案活動所呈現的一連串中程目標；至於透過什麼樣的「方案活動」（政策上的配套措施）可以達成這些目標，即 Weiss（1997）提出的以「實施理論」來實踐方案。在圖 2-4、2-5、2-6 假設每一階段的方案活動（實施理論）會使方案參與者產生適當的反應（方案理論），再逐步進行下一階段的方案活動，透過「方案理論」和「實施理論」的運作來產生預期的結果。如此一連串「方案理論」和「實施理論」結合成為方案的發展進程，則成為「方案的改變理論」。本研究依照前述的方案理論和實施理論的合併運作，可產生圖 2-4、2-5、2-6 三組的改變理論。

前述之方案理論和實施理論係研究者依據「學校組織再造」和「人力規劃」之相關理論、本試辦方案之相關文件及公函，和研究者個人參與方案之實務經驗所建立的政策行動邏輯，此種邏輯的評鑑模式非傳統需經由實證驗證和嚴謹的評鑑模式，而是如同學者 Berk 和 Rossi（1990）、Roger（2000）所稱可以只是一種憑經驗得來的評鑑模式，只要清楚的說明方案所本的理论邏輯，以及根據該理論如何達成方案的意圖目標，並據此設計評鑑問題來檢視理論的假設是否被實踐。而此種評鑑結果可能產生如 Chen（1990）所言，不同學者因對於方案理論有不同的價值認定而造成不同的評鑑結果。故本研究所分析之方案理論模式並非唯一正確、可行的模式，而只是行動者或評鑑者相信政策或方案能夠據以運作發揮預期政策或方案效果的模式。

國民中小學組織再造及人力規劃方案

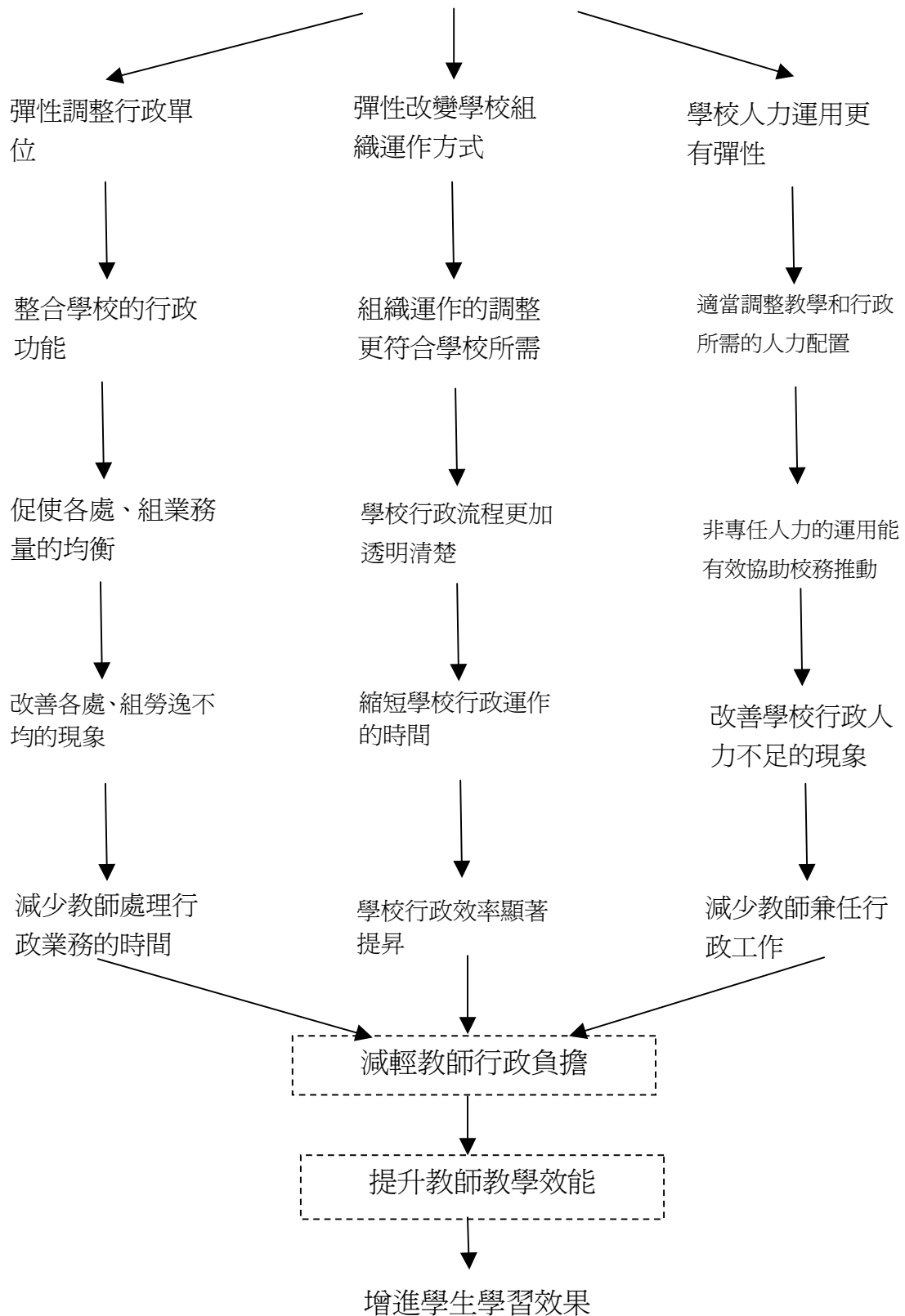


圖 2-3 「國民中小學組織再造及人力規劃方案」之方案理論

實施理論（方案活動）

方案理論（改變機制）

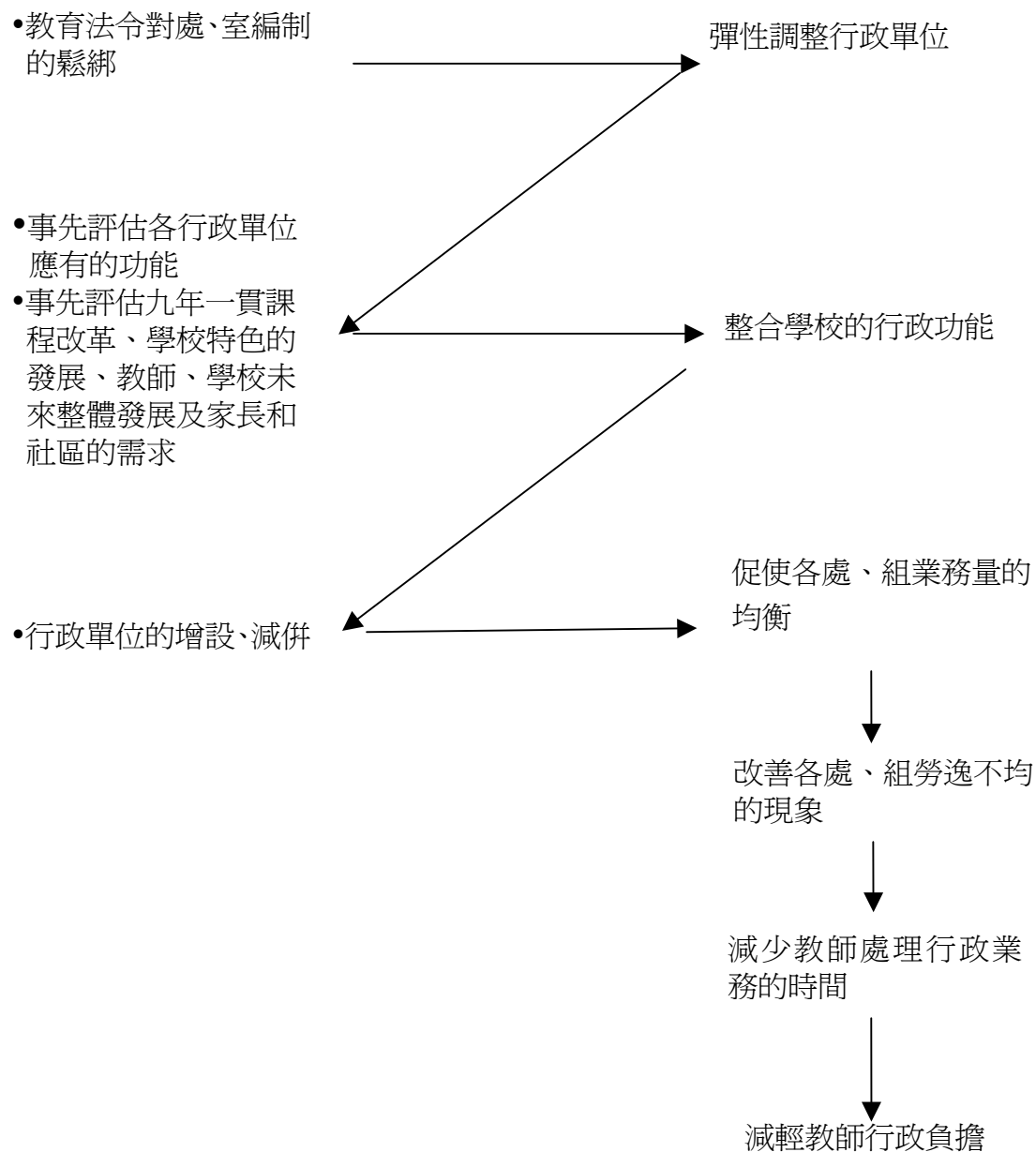


圖 2-4 改變理論（一）：國民中小學組織再造及人力規劃方案的實施理論與方案理論-以學校組織結構再造為例

實施理論（方案活動）

方案理論（改變機制）

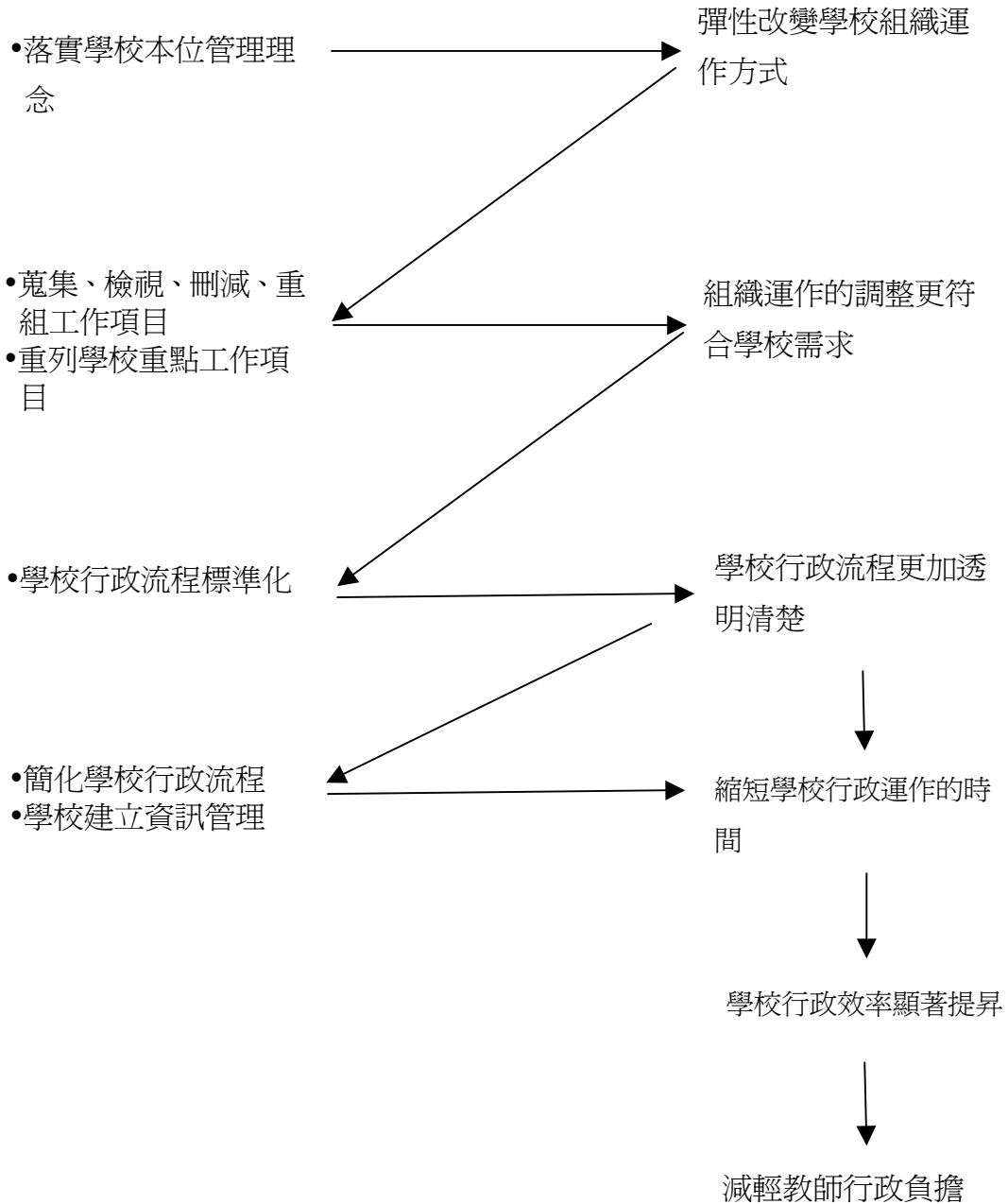


圖 2-5 改變理論（二）：國民中小學組織再造及人力規劃方案的實施理論與方案理論-以學校組織運作再造為例

實施理論（方案活動）

方案理論（改變機制）

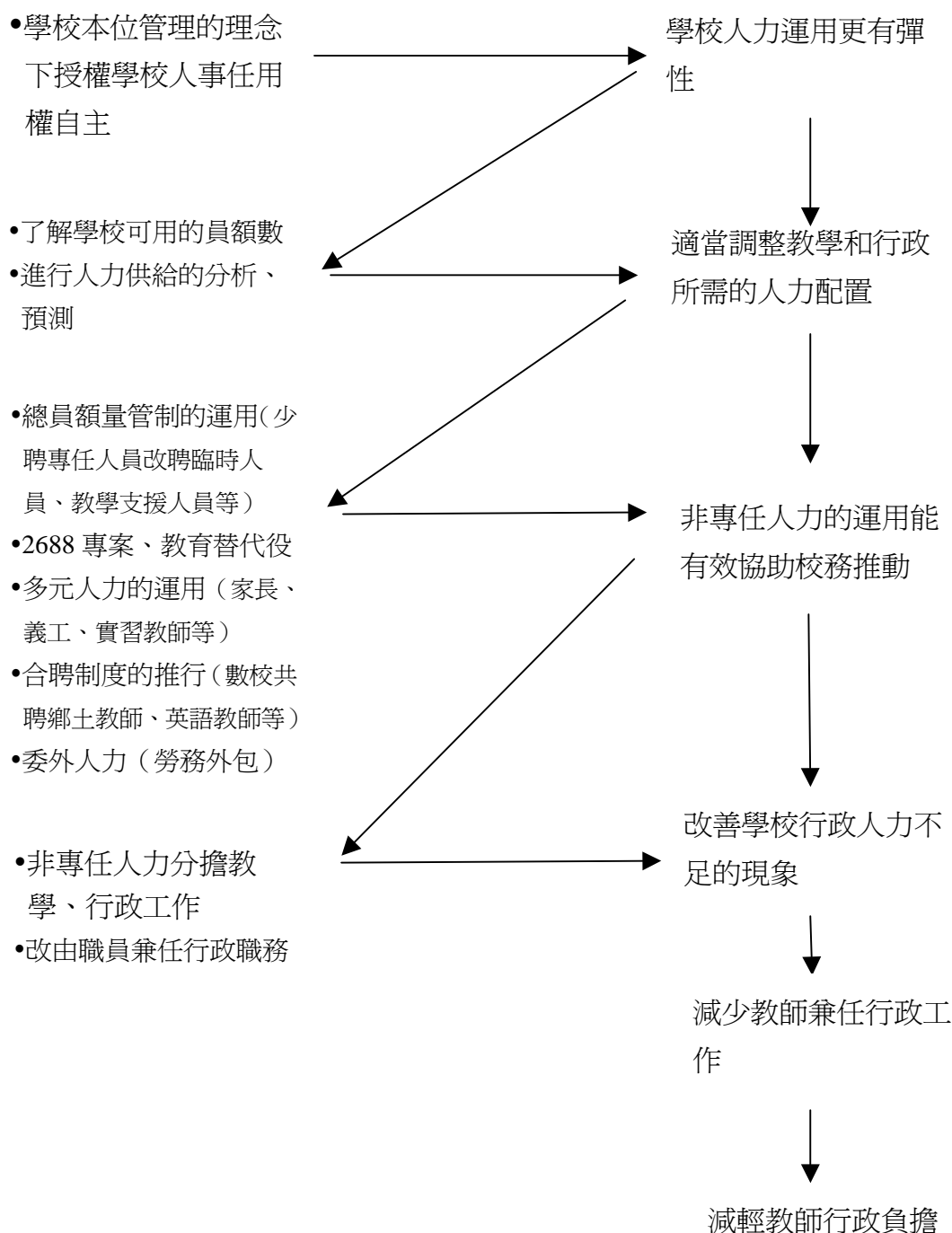


圖 2-6 改變理論（三）：國民中小學組織再造及人力規劃方案的實施理論與方案理論-以人力規劃為例

貳、評鑑問題與評鑑指標

本評鑑研究在於瞭解臺北縣「組織再造試辦方案」的實施情形、實施過程和實施成效。就實施過程則檢視方案活動是否如計畫般的被實施，否則很難確定減輕教師行政負擔是由於「組織再造試辦方案」的緣故，此部分係檢核「實施理論」被實踐的情形。在實施成效原主要在探究是否達成方案的核心目標-增進學生的學習效果（亦即達到「方案理論」所預期的目標），然而此一目標前述已說明非短期內所能達成，且以此來判斷本研究方案的成效較為困難，而僅檢測增進學生的學習效果之早期目標之一「減輕教師行政負擔」此一中介目標的達成度。另外，因恐問卷題目過長影響受試者填寫意願，以及考量研究者本身時間和能力因素，本研究僅以「學校組織結構再造」作為實施過程的重點。而圖 2-3 方案理論中的各項中介目標作為「組織再造試辦方案」的實施成效指標；而實施過程則以圖 2-4 探討本研究方案中「學校組織結構再造」之實施理論被實施的情況。

前述確定根據「方案理論」和「實施理論」所設定的問題之後，並依據本研究目的研擬出以下之評鑑問題：

- 一、臺北縣學校「組織再造試辦方案」的實施情形為何？
- 二、臺北縣學校不同基本變項的受試者，對於各項實施情形的看法有何差異不同？
- 三、臺北縣學校辦理「組織再造試辦方案」時，在學校組織結構再造層面上，是否符合相關的實施理論指標？（分為事先評估各項需求、行政單位的增設減併等二大類指標）
- 四、臺北縣學校「組織再造試辦方案」的實施成效為何？以學校組織結構再造、學校組織運作再造、人力規劃三個層面為探討重點。
- 五、臺北縣學校不同基本變項的受試者，對「組織再造試辦方案」實施成效的看法有何差別？
- 六、問題三之實施過程和「學校組織結構再造」實施成效的關係如何？

以上問題，第三個問題實施過程係在檢視「實施理論」指標，第四個問題實施成效屬於「方案理論」指標的檢核，而第六個問題在探討實施過程和實施成效的關聯性，根據評鑑問題建立了以下評鑑指標：

一、方案理論指標

(一) 學校組織結構再造

1. 彈性調整行政單位
2. 整合學校的行政功能
 - (1) 促進訓輔功能合一
 - (2) 足以因應九年一貫課程所增加的業務
 - (3) 提升學校對外公共關係
 - (4) 提升學生資料的管理與運用
 - (5) 設備和財產管理業務的整合
 - (6) 發揮環境教育的功能
3. 促使各處、組業務量的均衡
4. 改善各處、組勞逸不均的現象
5. 減少教師處理行政業務的時間

(二) 學校組織運作再造

1. 彈性改變學校組織運作方式
2. 組織運作的調整更符合學校所需
3. 學校行政流程更加透明清楚
4. 縮短學校行政運作的時間
5. 學校行政效率顯著提昇

(三) 人力規劃

1. 學校人力運用更有彈性
2. 適當調整教學和行政所需的人力配置
3. 非專任人力的運用有效協助校務推動
4. 改善學校行政人力不足的現象
5. 減少教師兼任行政工作

二、實施理論指標（以學校組織結構再造為例）

(一) 教育法令鬆綁【本項係教育部權限無涉學校作法，故不列入問卷】

1. 國民教育法第十條，對於學校「處、室」設置的法規鬆綁
2. 國民教育法施行細則第十七條，對於各處、室下設「組」的法規鬆綁

(二) 事先需求評估

1. 事先評估各行政單位應有的功能
2. 事先評估能夠符合九年一貫課程改革的趨勢
3. 事先評估學校特色的發展
4. 事先瞭解教師的需求
5. 事先評估學校未來整體發展
6. 事先評估家長和社區的需求

(三) 行政單位的增設、減併

1. 整併學務處和輔導處業務
2. 增設課程研發組或研究發展組
3. 增設親師組或社區活動組
4. 整併註冊組和資料組的業務
5. 教學設備管理，整併至事務組或改由職員（或行政助理）來擔任管理人員
6. 衛生組增加環境教育業務

