

# 第一章 緒論

本章共分為四節，首先論述研究動機與目的，其次提出待答問題與名詞釋義，接著敘述研究方法與研究步驟，最後就研究範圍與研究限制加以說明。

## 第一節 研究動機與目的

本研究主要以方案理論來評鑑臺北縣學校辦理「國民中小學組織再造與人力規劃試辦方案」的實施成效，其研究動機與目的敘述如下：

### 壹、研究動機

學校組織再造的推動，在國外的發展要比國內要早。美國自 1980 年代從事公立學校的教育改革，目的在增加家長和教師的參與權力，以及將教育控制權轉至地方學區，以提高辦學績效。所以，教育改革著重在於家長的教育選擇權、教師增權賦能 (empowerment for teachers)、學校本位管理、教學歷程的改變 (changes in the learning-teaching process) 等方面 (Murphy & Fallinger, 1993；引自吳清山, 1999b)，目前美國仍繼續從事這些改革，尤其學校本位管理及家長教育選擇權這兩項議題，可說是方興未艾。其他國家諸如英、荷蘭、澳和紐等國，也積極推地動學校組織再造 (吳清山, 1999b)。

國內自 1990 年後才開始倡導學校組織再造，由於受到世界教改潮流及國內教改團體的努力，和相關法令相繼公布下，使得教育界開始正視學校組織變革，學校組織再造遂成爲學校組織變革的重要課題之一 (吳清山, 1999b)。教育部自九十一學年度起著手辦理「國民中小學組織再造與人力規劃試辦方案」，與國外同樣地都在追求教育績效，在本方案進行試辦之際，研究者欲著手本方案之評鑑研究動機有三：

#### 一、第三波再造潮流

張明輝 (1999a) 指出從一九七 0 年代起，企業界出現了「組織重建」、「組織重組」、「組織再造」等組織的變革，對於提升企業組織的競爭力已有具體的成效。

企業組織再造的理念衝擊著其他組織的變革，政府希望企業經營績效的成功經驗運用至公部門上，我國行政院第二五八二次院會通過「政府再造推動計畫」，本計畫包括組織再造、人力及服務再造、法制再造等三項工程，其目的在提高服務效能與國家整體競爭性。蕭萬長院長在行政院第二五九〇次會議上表示，行政院提出「政府再造」，是想從根本上謀求組織的調整與層級的精簡。以國內的情況而言，政府及民間企業為提昇競爭力，均積極推展組織再造運動，並已有了初步的成效。

組織再造運用的浪潮，在教育行政體系及學校組織上亦不能免除在外，我國九十年三月十九日「立法院教育發展委員會第四屆第三會期報告書」上曾提及，現值政府組織再造，亦期早日完成「調整教育行政組織架構，強化地方自治之功能」。可見政府組織再造是繼企業再造之後，而學校組織再造係隨政府組織再造而後推行，故林海清（2003）將學校組織再造稱為是第三波的改造。

目前，學校組織再造實施的歷程中，雖效仿企業再造的精神與內涵，但學校組織的性質與功能畢竟不同於企業組織，學校同時存在著行政的層級節制及教學的獨立自主之雙重系統，且各個學校的組織規模、內外部環境亦各有差異，在追求教育績效的前提下仍受到教育法令的箝制，故教育部實施「國民中小學組織再造與人力規劃」試辦方案，在法令的規範、限制之下，學校如何因校制宜？同時又可擁有多少自創、自生的彈性空間？此為研究動機之一。

## 二、學校組織變革的策略

當前學校所面臨的競爭壓力較往昔有過之而無不及，尤其在教育資源有限及家長教育參與權擴張下，學校若存著「以不變應萬變」的心態來經營，將為時代所淘汰。正值政府如火如荼推動教改之際，首當其衝的是學校，舉凡九年一貫課程、學校組織再造、教訓輔三合一輔導新體制，都可以稱上學校組織變革的一環（吳清山，2003）。

吳明清（1997b）盱衡當前國民小學的社會環境與組織特性，提出學校變革的策略可著重：（1）重建社群觀念；（2）加強組織學習；（3）推動學校再造；（4）發展學校特色（5）營造專業文化。張德銳（2000）則預測我國中小

學組織變革的四個方向為「學校本位管理」、「教師授權」、「家長選擇權」以及「學校本位課程」，爲了因應此一變局，學校行政人員可採取「調整學校組織結構」爲策略之一。

面對學校教育環境日益變遷，學校傳統的經營模式都應有所調整與改變，爲因應社會的需求及展現新的氣象，找尋新的途徑與策略將爲大勢所趨，而「學校組織再造」、「調整學校組織結構」等新興議題，正是以務實的作法來面對學校新的變局，研究者身爲教育行政人員對此一變革的理念與策略應有所涉略與了解，並具有更前瞻的眼光不斷地協助學校辦學績效的提昇，此爲研究動機之二。

### 三、嘗試以方案理論來進行方案評鑑

從教育政策研究角度來看，目前所推出的教育政策或方案不勝枚舉，諸如教訓輔三合一方案、攜手計畫、深耕計畫、社區有教室等，但教育主管者在檢視方案時，比較關心是否達成預期效果，對於方案如何達到預期效果則較不關心。故一般對於學校進行的評鑑，似乎只知道結果爲何（what）？比較重視方案受評鑑者（學校）的績效責任以作爲獎懲或經費分配之依據；而方案規劃者或評鑑者（如政府、教育主管機關）卻不知道結果爲何會如此（why）？亦即較少關心爲何受評鑑者有這樣的表現？或是什麼原因讓政策或方案的成效不佳（王麗雲、侯崇博，2004）？

對於方案研究者而言，除了關心方案目標是否達成？也應該關心方案的過程是否確實地執行？和關心方案本身的假設或理性基礎是否正確？而政府、或教育主管機關則應該關心如何由過去施政或作爲累積經驗，來修正政策或方案的規劃。以方案理論爲依據的評鑑（program theory evaluation）提供了讓方案規劃者學習和累積經驗的方法，亦即透過檢視方案理論和方案實際來作爲修正方案或政策的依據（王麗雲、侯崇博，2004）。

目前，這類的評鑑在國內較少見，而且有關方案理論評鑑的書籍或論文研究也不多，本研究嘗試以方案理論爲基礎來進行臺北縣「組織再造試辦方案」的評鑑，在研究過程中雖會面臨到合理和具有共識的方案理論不易建立，但仍保持開放的態度，儘可能地以研究者自身的實務經驗和蒐集相關資料，來分析和發展本研究方案的方案理論邏輯，欲藉由此種評鑑方法來瞭解「組

織再造試辦方案」的實施情形、實施過程和實施成效，並期望能藉由評鑑結果來作為方案的改進參考，此為研究動機之三。

## 貳、研究目的

- 一、分析臺北縣學校辦理「組織再造試辦方案」的方案理論邏輯。
- 二、透過以方案理論為基礎的評鑑，評鑑臺北縣學校辦理「組織再造試辦方案」的實施情形、實施過程和實施成效。
- 三、探討臺北縣學校辦理「組織再造試辦方案」實施過程和實施成效的關係。
- 四、根據研究發現提出結論與建議供有關單位及人員參考。

## 第二節 待答問題與名詞釋義

### 壹、待答問題

- 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過程指標？（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、上述實施過程和「學校組織結構再造」實施成效的關係如何？

## 貳、名詞釋義

### 一、學校組織再造

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。

本研究所指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、人力（資源）規劃

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。

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。

本研究所探討的人力規劃係採後者「狹義」的定義。

### 三、國民中小學組織再造及人力規劃試辦方案

本研究所指「國民中小學組織再造及人力規劃試辦方案」（以下簡稱組織再造試辦方案），係臺北縣政府依據《教育基本法》第十三條規定辦理。為因應九年一貫課程之實施，呼應學校本位管理以及減輕教師行政負擔，臺北縣參與試辦學校運用本方案之彈性、自主精神，就學校本身特性及需求，朝最有力方向規劃各校之試辦計畫。

臺北縣學校依照學校類型及條件進行的主要方案措施臚列於下：

- (一) 學校組織彈性設置：將「處」的編製鬆綁，並將「組」的編製彈性化，各校依實際需要設置。

(二) 落實總員額量管制：得少聘專任教職員用以改聘兼任、代課教師及聘僱人力，但應訂定適切比例。

(三) 人力資源有效規劃：職員得兼任組長或相當之職務，用以減少教師兼任行政工作。

#### 四、方案評鑑

對於「方案」一詞，潘慧玲（2002，2003）曾解釋為是一種涵蓋人員、組織、管理與資源的集合體，提供持續性的教育活動以達成既定的目標，方案有別於例行性的基礎活動，而國內的校務評鑑即針對例行性的基礎性活動所作的評鑑；至於針對特定教育需求或是特定教育問題，試圖謀求發展或是改進的教育活動，有別於例行性的基礎活動所作的評鑑，如小班教學、兩性教育等評鑑則屬於方案評鑑。

本研究即針對臺北縣學校辦理「組織再造試辦方案」進行方案評鑑，試圖瞭解方案的實施成效和提供方案的改進意見。

#### 五、方案理論

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。以本研究而言，「組織再造試辦方案」可透過「學校組織結構再造」、「學校組織運作再造」、「人力規劃」三條路徑所產生的機制運作，逐一達成一連串的中介目標，最終達到方案設定的目標-減輕教師行政負擔，依此角度所設定的方案理論可詳圖 2-3。

#### 六、實施理論

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。在本研究中，透過什麼樣的方案活動（政策上的配套措施）的實踐，可以達成前述方案理論的中介目標，可詳圖 2-4、2-5、2-6，藉由每一階段的方案活動的實施促使方案參與者產生情緒上或社會上的反應，再逐步進行下一階段的方案活動。

## 七、方案理論評鑑

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。

## 第三節 研究方法與步驟

### 壹、研究方法

本研究採用的方法包括「文件分析法」及「問卷調查法」，各分述如下：

#### 一、文件分析法

而在文件分析方面，主要蒐集教育部對於本試辦方案的計畫、公函、會議記錄、新聞稿，以及臺北縣政府對本方案的相關措施和規定、公函、實施計劃，以及分析臺北縣學校試辦「國民中小學組織再造及人力規劃方案」的實施計畫、試辦現況等，以助於建構本方案的評鑑指標。

#### 二、問卷調查法

研究者以文獻分析和文件分析自編之「臺北縣試辦國民中小學組織再造及人力規劃方案調查問卷」，對於臺北縣學校辦理「組織再造試辦方案」進行方案的理論評鑑和實施評鑑，來探究方案的實施成效。

### 貳、研究步驟

本研究所進行的步驟臚列於下：

#### 一、設定研究主題

搜尋閱讀教育改革相關論文及專案研究報告，並依據研究者個人學、經歷背景，從教育改革的探討中去索尋研究主題。

#### 二、擬定研究計畫

根據研究目的來草擬研究計畫，經由指導教授指正後，進一步確定研究題目並修正、擬定研究計畫。

### 三、進行文獻探討

蒐集本研究相關之官方文件、教育法令、正式之研究報告及重要文獻等，以作為本研究的理論基礎。

### 四、設計發展問卷

依據本研究之目的及文獻探討之理論來進行問卷編製，經由學者專家預試後修正問卷，期使問卷內容能更清晰並契合研究目的。

### 五、進行問卷調查

以臺北縣九十三學年度一〇九所試辦學校進行問卷調查，請抽樣學校依問卷發放說明請校長、行政教師、非行政教師及職員工友填寫問卷，以確切反應不同基本變項成員的看法及意見。

### 六、資料統計分析

將問卷調查結果進行整理、並以 SPSS 套裝軟體進行統計分析，以歸納出結果。

### 七、研究發現及結論

將問卷調查所獲得之資料，加以分類、彙整以提出研究發現及結論。

### 八、提出研究建議

以調查研究所得結果為根據，提出研究建議以供相關單位和人員作為參考。

## 第四節 研究範圍與限制

### 壹、研究範圍

本研究以時、空、人來說明評鑑的研究範圍：

#### 一、研究的時間

本研究以九十三學年度臺北縣所實施之國民中小學組織再造及人力規劃試辦方案進行評鑑，時間點自九十三年八月至九十四年七月止。

#### 二、研究的空間

本評鑑研究空間限定在九十三學年度臺北縣試辦學校，共計一〇九校（其



中完全中學四校、國中二十九校、國小七十六校)，至於其他縣、市之試辦學校則不在本研究範圍內。

### 三、研究的人員

本研究所調查的對象為臺北縣試辦學校的校長、教師兼主任、教師兼組長或副組長、教師兼導師、專任教師、職工（含專任組長、人事主管、幹事、校護、工友）等。

## 貳、研究限制

### 一、研究時程上的限制

「組織再造試辦方案」自九十一學年度起小量試辦，於九十二及九十三年學年度中量推廣，至九十四、九十五年學年度大量實施並完成試辦計畫，在研究時程上尚未完成整個試辦方案，僅能以中期階段作評估判斷，並未能提供整個試辦過程完整的說明。

### 二、研究資料上的限制

「組織再造試辦方案」為近年實施的教育政策，因尚屬試辦階段，僅有少數幾篇相關的正式研究報告，且教育主管行政機關之相關內部文件難以蒐集完備，在資料分析上難免有所偏頗而不夠周全。

### 三、研究範圍上的限制

本研究因限於人力，在研究對象限於臺北縣 109 校的教職員工。依此所實施的方案評鑑可能僅適合評估臺北縣，對於全國其他縣、市實施現象的推估，因研究範圍的侷限會不盡客觀。

### 四、研究方法上的限制

本研究欲以實徵性的問卷調查法，來評鑑方案是否達成預定的目標，量化研究雖易以統計上的顯著水準來說明某些現象，但未透過訪談蒐集質性資料，來瞭解方案的過程和實施成效的相關資訊，較無法對於差異現象來進行深入的瞭解。

### 五、方案理論評鑑的限制

本評鑑研究係以方案理論為基礎的評鑑，此種評鑑的特色在於研究者提

供一個方案理論、假設基礎或是邏輯模式來進行方案的評鑑，然而受限於研究者的不同背景知識和經驗，對於相同的方案可能發展出不同的方案理論，不同的價值認定影響了不同的輸入標準，也形成了不同的評鑑問題和造成不同的評鑑結果。研究者雖儘可能廣泛蒐集資料，並藉由文件分析和探討相關的研究，來分析「組織再造試辦方案」的方案理論和實施理論，然而，仍難以避免研究者以主觀的觀點來建立方案理論模式，此種方案理論的建立可視為一種暫時性的假設，隨時需接受新的對立假設的挑戰。