

第五章 結論與建議

本章根據文獻探討、文件分析和第四章研究結果歸納出主要研究發現與結論，再依據主要研究發現與結論提出具體建議供參考。以下共分為三節，第一節為主要研究發現，第二節為結論，第三節為建議。

第一節 主要研究發現

本節依據文獻探討和相關文件分析，針對教育部和臺北縣實施「組織再造試辦方案」的實務情形，歸納出主要研究發現：

一、學校組織再造層面僅側重於結構和運作層面

學者提出「學校組織再造」的主要學理意涵十分廣泛，但是在實務上不論是教育部、臺北縣教育局和學校皆僅側重學校內部組織設置和運作的重組、調整，至於學校的組織管理、組織文化、權力結構、成員角色和價值觀念，甚至於教師教學運作的改變變動幅度並不大。學校組織再造除了落實學校結構和運作的改變外，其他層面也要有實務上的作法才能獲致更大效益。

二、人力規劃僅限於量的增加而未及於質的提升

本研究第二章第一節提及人力規劃的廣義意涵，除了包含「人力供需」的數量外，還兼具了「人力素質」的規劃層面-對於組織未來的發展需求要有長程有效的計畫，並積極提升成員的潛能和素質以達成組織和個人的目標。但經由文件分析發現：本試辦方案中央和地方在人力規劃的重點策略確實做到了重新調配人力和降低用人成本，但對於學校成員的訓練、培養和個人需求的滿足等人力素質的提昇層面皆未提及。

三、專任人力仍顯不足學校職員編制需合理增加

臺北縣目前國中教師每班員額編制為 2.0 人、國小 1.5 人，以現有的教師編制人力除了負擔所有教學外還要兼任學校多數的行政工作，尤其是國小各

校僅配置一名幹事，學校在專任行政人力的調度上確實不敷使用；而教育部「國民中小學教師需求及對教師施政之看法」問卷調查結果顯示：有三成以上的教師認為教學負擔重，但認為行政負擔重的教師比例卻高達五成以上，在本研究所提及的相關專案研究報告皆一致建議：應該減少教師行政工作並改善學校人力不足現象。

此外，在教育部的試辦方案也提出學校行政工作專責化的作法，期望將國小總務處各組以及教學支援之行政工作改由專任職員擔任，教師僅專職於教學、訓導和輔導的行政工作。然而，「組織再造試辦方案」僅授權學校在總員額管制下調整人力使用，此法僅能減輕教師部分的行政工作，並未能完全解除教師行政負擔，在未增加專任職員的編制前，欲將行政工作專業專責，達到教學、行政業務適度分工仍是遙不可及的理想。

四、臺北縣未充分授權學校人事經費的節流回用

教育部函發同意試辦學校：透過本組織再造方案所節省的經費，以不違反法令規定下，進行前、後年度經費之用比對再給予同等額的補助或支持，但臺北縣政府對於學校的作法僅及於人事經費的精實、節流，對於經費的回流使用尚未充分授權。

五、國民教育法第十、十二條修正案應儘速通過

擬修正之《國民教育法》第十條第二至五項和《國民教育法》第十二條，牽涉到國民中小學各處、室設置法規的鬆綁和員額設置的改變，此二條法令影響了學校組織結構的設置和員額設置基準的任用，目前雖有立委促成提案修法，但法令仍需早日通過修正，對於推動中小學組織再造和人力重整才具有合法性。

六、方案預期效益達成時仍應重視學生受教品質

臺北縣教育局對於「組織再造試辦方案」所預期達成目標，除了原先教育部所設定的落實學校本位管理、減輕教師行政負擔、落實績效責任制度外，還增訂了另一主要目標－減緩少子化趨勢衍生之教師超額衝擊。

由於近年來少子化趨勢，學校一減班教師則須面臨到超額調校的命運，臺北縣為舒緩超額教師員額，促使學校保留正式員額而改聘代課教師、兼課

教師或臨時人員等，原先學校留職停薪缺額再加上 5 % 的保留缺額，大型學校每學年需聘用高達一、二十位代課教師，另為精簡人事經費，臺北縣代理教師聘期自八月底至隔年七月初，在小型學校又常以代理教師兼任行政組長，故每年暑假將重演著行政人員接替的情形。

此法亦使得教師職一位難求，流浪教師的現象更是雪上加霜；對於學生受教權也恐大打折扣，每學年需不斷地更換導師和適應新老師的教學方法，不到一年後代理、兼課教師忙於教師甄選，無法專注於教學工作上，學校要提高教學效能和學生學習成就的目標恐難達成，此種現象也說明了九十二學臺北縣試辦學校對於本方案目標之一落實績效責任制度鮮少提及，和教育部對於提升教學品質的官方期待有落差性。

第二節 結論

本研究以方案理論和實施理論來進行臺北縣「組織再造試辦方案」的評鑑研究，以瞭解方案的實施情形、實施過程和實施成效，本節將依第四章研究結果整理出以下結論：

一、本評鑑研究所建立之「組織再造試辦方案」理論模式，可作為組織再造試辦方案評鑑的參考模式。

本評鑑研究在圖 2-3 建構出一個方案理論模式和圖 2-4、2-5、2-6 三個改變理論模式，「組織再造試辦方案」的方案理論模式共有三條路徑-學校組織結構再造、學校組織運作再造、人力規劃，循著這三條路徑以達成方案目標，在第二章第五節有提及，本研究以中介目標-「減輕教師行政負擔」而不以最終目標-「增進學生學習效果」來建構方案理論。方案理論之三條路徑各形成不同的機制反應，這些機制反應即是方案的中介過程，而每一中介過程經由方案的活動確實被實踐、運作以達成下一階段的中介目標，此種一連串「方案理論」和「實施理論」結合的發展進程，逐步達成「改變理論」的中介目標-減輕教師行政負擔，進而達到最終目標-增進學生學習效果。

本研究受限於時間和個人能力，僅運用到圖 2-3「組織再造試辦方案」方案理論和圖 2-4 學校組織結構再造的改變理論來發展評鑑指標和評鑑問

題；就方案理論指標而言，三個層面的實施成效良好；而實施理論指標（實施過程）對於「學校組織結構再造」層面的實施成效有四成以上的解釋力，故「事先評估需求」和「行政單位的增設、減併」來作為「組織再造試辦方案」的實施理論指標有不錯的預測力。

二、依據方案理論和實施理論，本評鑑研究共建構出六個評鑑問題、二個實施過程指標和三個層面方案理論指標。

本研究以「組織再造試辦方案」方案理論模式（詳圖 2-3）為基本架構而發展出六個主要評鑑問題（詳第二章第五節），第一個評鑑問題欲瞭解臺北縣「組織再造試辦方案」的實施情形-包含改變程度、主要考量因素、討論規劃程度、遭遇困難程度、教育局支持程度，第二個問題則考驗實施情形和不同基本變項的差異性；其餘三至六題由方案理論導引出，用以探討辦理「組織再造試辦方案」符合實施指標情形、實施成效、以及實施指標和實施成效的相關性。

本評鑑研究依據方案理論發展出方案理論指標，包含三個主要層面-學校組織結構再造、學校組織運作再造、人力規劃；而實施理論指標係由圖 2-4 學校組織結構再造層面衍生而來，共有「事先評估需求」和「行政單位的增設、減併」二個指標。

三、方案實施後的改變程度達到「中等」程度；在主要考量因素方面學校事前有進行多方考量；在討論規劃程度方面仍嫌不足有待加強；而方案遭遇困難程度大致為「中度」符合程度；至於教育局所提供之支持措施達到「中上」符合度令人滿意。

研究結果顯示：學校辦理「組織再造試辦方案」在組織結構調整、組織運作調整和人力資源整合方面達到中等改變程度；在主要考量因素上也能配合校內需求和整體教育環境來考量；教育局所提供學校的支持措施滿意度高，以上問卷結果都說明了臺北縣方案的實施情形大致上還算不錯。

調查結果也顯示：學校在事前討論規劃程度不足，此部分僅有「校長」和「教師兼主任」的認同度高於其他受試者；在問卷中方案實施所遭遇的九個難題符合程度皆達中等，多少會影響方案的實施成效。

四、臺北縣辦理「組織再造試辦方案」的實施情形，會因「擔任職務」、「性別」、「服務年資」、「學校性質」、「學校類型」、「學校位置」而有看法上的差異。

在方案的改變程度方面，「教師兼（副）組長」、「非行政教師」和「服務資淺者」所認知到的組織結構和組織運作調整度高，保留正式人員缺額改聘兼任人員則以「中學」、「12 班以下」和「偏遠學校」的改聘幅度高；對於實施方案的主要考量因素方面，以「校長」和「服務資深者」在許多考量因素上有較高的得分，但以上二者認為方案所遭遇的困難度卻相對較低；至於方案事前的討論規劃程度，在基本變項中以「擔任職務」和「學校性質」達到顯著差異水準，其中「校長」、「教師兼主任」和「國小」的認同符合程度較高；最後，對於教育局所提供的支持措施和基本變項的差異考驗，以「擔任職務」和「服務年資」有顯著差異性，其結果呈現「校長」、「教師兼主任」和「服務資深者」較肯定教育局所提供之支持措施。

五、臺北縣辦理「組織再造試辦方案」實施過程指標中以「事先評估需求」被實施的情形大致良好，而「行政單位的增設、減併」並未如預期中進行。

實施過程指標共有二大項指標，在「事先評估需求」指標總平均數為 3.37 分達到「中等以上」表現；但在「行政單位的增設、減併」其總平均數為 0.38（本項指標有重新編碼，答「是」為 1 分、「否」為 0 分），此項實施過程指標被實施的符合程度較低。以前述二項實施過程指標相較而言，臺北縣辦理「組織再造試辦方案」大致實踐了「事先評估需求」指標，但在「行政單位的增設、減併」指標上未如預期中進行。

六、臺北縣辦理「組織再造試辦方案」在各分層和整體層面的實施成效良好，其中以「人力規劃」層面最好。

臺北縣「組織再造試辦方案」不論在各分層面或整體成效均達「中等以上」符合程度，顯示方案的實施成效大致良好，而在「人力規劃」層面因多元人力的進用和人員的任用有更彈性的作法，促使本層面的得分最高。

七、臺北縣學校「組織再造試辦方案」的實施成效，會因「擔任職務」、「服務年資」、「學校性質」、「學校類型」而有看法上的差異。

整體而言，臺北縣學校對於「組織再造試辦方案」的實施成效看法，在各分層面和整體實施成效以「校長」高於其他受試者、「服務資深者」高於資淺者；「小學」在學校組織結構再造成效高於中學；學校組織結構再造、學校組織運作再造和整體成效上，則以大型學校高於中、小型學校。

八、實施指標「事先評估需求」、「整併學務處與輔導處業務」和「教學設備管理，整併至事務組或改由職員擔任管理員」與「學校組織結構再造」層面實施成效有顯著正向關係；而本研究所有的控制變項和實施指標對於「學校組織結構再造」層面的實施成效有 47.3%的預測力。

經由多元逐步迴歸分析得知，實施指標「事先評估需求」和「行政單位的增設、減併」之「整併學務處與輔導處業務」和「教學設備管理，整併至事務組或改由職員擔任管理員」，與「學校組織結構再造」層面實施成效有顯著正向關係；所有控制變項和實施指標合併起來共可解釋 47.3%的變化，在控制了控制變項後，實施指標對於學校組織結構再造實施成效仍有 43.9%的解釋力，故「組織再造試辦方案」愈符合「事先評估需求」、「整併學務處與輔導處業務」和「教學設備管理，整併至事務組或改由職員擔任管理員」的實施過程，則「學校組織結構再造」層面的成效愈好。

第三節 建議

壹、對學校的建議

一、擴大學校組織再造層面以提升組織變革的效能

學校組織再造不僅是在組織結構和運作層面技術的改革，應擴展到文化、制度和觀念等方面的改造，並從學校本位的觀點來進行全面的自我檢視和改善，以進一步地達到活化組織和提昇效能。

二、人力資源雖然增加也應同步重視人力素質提升

雖然多元人力和較便宜的人力投入校園，學校可使用的人力資源數量增

加，但問卷結果卻顯示：非專任人力缺乏誘因以激發其工作熱忱。如何針對學校內不同人力之間的個別差異，適才適所地妥善安排職務，並提昇人力素質和激發其工作熱忱，以達到人力的質、量並進，才能為學校組織再造獲得更大的助益。

三、創造各種成員對話機制以尋求目標和願景認同

研究結果發現：學校試辦方案前全體成員討論規劃程度普遍偏低，其實學校在推動各項方案、政策或是辦理活動前應事先廣為宣導，創造成員有充分對話的機制以尋求共同目標和願景的認同，否則容易產生行政人員一頭熱而基層教師則冷眼旁觀事不關己。因此，任何方案實施前先要有共識才能有共力地達成使命。

四、業務的調整和工作執掌的劃分應力求合理分配

由問卷結果得知，兼職行政教師和職工普遍認為實施組織在造試辦方案後，學校的行政業務仍然無法減少，工作轉移加重部份成員負擔且仍深感專任人力的不足。因此學校在進行組織結構調整前或是整併業務前，應先針對學校行政組織架構，全盤考量行政業務作細項分析，以減少模糊地帶並避免責任歸屬不清，合理的工作執掌和業務劃分才能避免勞逸不均的現象。

五、組織再造是動態歷程應配合階段任務進行調整

學校組織環境日益變遷，而學校組織變革是一動態的過程，並非一套公式則永久適用，學校實施組織再造須配合階段性任務須不斷地調整和發展其過程，以達成學校組織目標和使命。

六、學校可依據方案達成的目標，自行建構「組織再造試辦方案」的方案理論模式，來瞭解方案的實施成效和作為改善的依據

臺北縣實施「組織再造試辦方案」遭遇之困難程度，由問卷結果顯示：對於「難以進行效益評估，作為回饋和改進參考」方面達到中等符合度，如果各校可根據預期的方案目標來建構方案理論模式，導引出評鑑指標和評鑑問題，如此對於解釋方案的實施成效較有依據，也可作為持續回饋和改進的參考。

七、辦理「組織再造試辦方案」應落實「事先評估需求」，並可考慮「整併學務處和輔導處業務」和「教學設備管理，整併至事務組或改由職員擔任管理員」

本研究實施指標「事先評估需求」、「整併學務處和輔導處業務」和「教學設備管理，整併至事務組或改由職員擔任管理員」和「組織再造試辦方案」之學校組織結構再造成效有顯著正向關係，意即以上三項實施指標實施的愈徹底，則學校組織結構再造的實施成效愈好。因此，往後在本方案全面推動時，學校更要落實前述之實施指標，以促使方案的實施成效更為顯著。

貳、對教育主管機關的建議

一、考量由專任職員擔任組長的可行性以及合法化

減輕教師行政負擔雖是「組織再造試辦方案」的目標之一，教師部分行政工作雖減少，但仍無法有效減輕兼職行政教師之工作負擔。上級主管教育機關可考量總務處文書、出納、事務組及總務主任由職員專任，甚至註冊組、設備組等改為專任職的可行性並予以合法化，如此教師可專心致力於教學工作也不至因不諳法令而誤觸法網。

二、學校樽節之經費應可彈性使用以達實質上獎勵

目前臺北縣學校辦理「組織再造試辦方案」所樽節的經費仍須繳回公庫，但事實上教育部對於學校所樽節的費用，建議各縣市政府同意學校在次一年內，給予同等或適切的經費補助編列，並授權學校在不違反法令規定下來使用以提高辦理誘因，臺北縣應可開放樽節人事經費的回用，促使學校有更彈性的空間以作為實質的獎勵。

三、方案的推動應廣納不同層級的意見以尋求共識

我國的教育政策或教育方案向來採上而下的命令模式，使得在執行階段無法獲得基層教師的支持和認同。從問卷結果獲知：有多數試辦學校成員因對於方案目標與內容不清，以致主動配合情況較低，這也顯示出方案在事前的宣導仍嫌不足，而導致成員尚有許多模糊地帶和疑慮。雖然臺北縣教育局提供的各項支持措施頗令學校滿意，但相關的研習和會議大多指派校長和主

任出席，使得基層人員的心聲和意見無法下情上達，當然方案的實質內涵和目標也無法明確的獲知。或許上級在推動各項方案前能邀請教師、職工和家長代表參與，加強各層面的溝通宣導才能提升改革效能。

四、重視方案評鑑工作以求得實質效益和改善缺失

學校組織再造並非一蹴可幾，教育主管機關應該持續提供學校協助和建議，對於方案實施的改進才有助益。以方案評鑑來進行方案成效的考核，並且檢視方案的過程是否確實的執行，才能知道方案的成效為何？方案成效不佳的原因是什麼？以及為何造成如此？上級教育主管單位亦可以方案理論和方案實際來作為改進和修正方案的依據。

五、加強校際間、跨縣市間的心得分享以力求完善

上級教育主管機關應積極分享學校試辦成果，藉由研習或座談會彼此傳承試辦經驗，並以團隊合作學習方式達到互助互惠效果，甚至遴選績優學校來協助推廣和聯繫業務。

參、對未來評鑑研究的建議

一、從不同學校組織再造的面向來進行主題探討

本研究對於學校組織再造採狹義定義，故僅侷限聚焦在「學校組織結構再造」、「學校組織運作再造」和「人力規劃」為基礎研究，在本研究第二章探討學校組織再造的意涵尚廣及於「組織管理」、「組織文化」、「權力結構」、「成員角色」、「價值觀念」和「教學運作」等層面，故後續研究應可加深加廣探討主題。

二、國外組織再造的理論和實務可再進一步引用

本研究限於時間和能力，對於學校組織再造的意涵、理論及相關研究大多參酌國內文獻，事實上在國外學校組織再造的起步較國內更早，相關國外理論和實務上文獻的搜尋和引用，可再進一步努力充實。

三、對參與學校輔以座談和訪談以當面進行溝通

本研究以問卷調查法來進行結果分析，僅能從數據上獲知片面的結果，後續如能對具代表性的試辦學校進行訪談，或者參與各縣市及教育部跨縣、市座談會，和參與學校面對面溝通，更有助於深入瞭解學校實務運作的問題和造成個別差異的原因為何？

四、進行方案後續評鑑研究以建立完整實施指標

本研究只進行「學校組織結構再造」層面實施理論的評鑑研究，至於「學校組織運作再造」和「人力規劃」層面，礙於研究時間和個人精力尚未完成的部份，仍有待後續研究以建立完整的「組織再造試辦方案」實施過程指標，如此對於方案實施成效的判斷將更客觀，並更有助於解釋力的說明。