

由組織興革觀點談活化組織的策略



秦夢群

現職：政治大學教育學院院長

學歷：

政治大學教育學系畢業

美國愛荷華大學(Univ.ofIowa)教育碩士

威斯康辛大學麥迪遜校區 Ph.D(主修教育行政)

經歷：政治大學教育學系主任

學術專長：教育行政、教育評鑑等

主要著作：

『教育行政：理論部分』(1997)

『教育行政：實務部分』(1998)

『教育行政方法論』(2001)

『美國教育法與判例』(2004)

與多篇學術論文

由組織興革觀點談活化組織的策略

秦夢群

國立政治大學教育學院院長

壹、前言

學校組織運作無時無刻不在進行，而其興革總隨著時代的浪潮而起舞。近年來，台灣地區隨著許多新思潮的飛舞，學校也興起一股興革熱潮。國內學者分別從一些新觀點進行討論，期能為長久以來平靜如湖面的教育界注入活水，這些新觀點犖犖大者包括全面品質管理、學習型組織、知識管理等等。然而，教育之興革絕非一時興起的叫嚷，而是需要有周詳的計畫與策略，在瞭解環境的特性與限制下對症下藥，如此才能畢竟全功。本文即在討論學校組織進行興革之可行策略，透過興革理論(theory of change)之觀點，瞭解當前學校組織興革過程中所面臨的問題及變數，期作為未來學校在進行興革過程的參考。

貳、組織興革的概念

興革之英文原文為 change，這個字中文翻譯種類繁多，最普遍之譯法為「改變」，也有做變革、變遷、變化等之解釋。而學校組織所關注的，是如何經由有計畫的設計來促進效率。Miles(1964)將其定義為「一種深思熟慮的、新奇的、特定的改變，其實施將使組織更有效率達成目標」

(p.14)。

依組織行為學的觀點，視組織為具有生命的有機體，不僅會成長，也會死亡。以一個企業組織為例，由草創時期的弱不禁風，一旦領導者決策能力夠強，同時組織之走向符合了消費者之口味而得以在資本市場中不斷壯大。然而，消費者消費型態的轉變極可能使公司中之大量庫存產品或服務商品短時間內變得毫無價值，組織可能在短時期內面臨虧損之窘境。故一個組織為了在社會大環境中求生存，必須因應外在環境的改變，不斷進行局部或整體的調整。此即為組織興革的過程。

組織興革與組織變革(organizational innovation)的意義相當接近。組織變革是一個由「穩定狀態」變成「不穩定狀態」再轉為「穩定狀態」的過程。當學校內部或外部之相關利益團體（如教師會、家長會）對組織的現狀產生不滿時，便會對組織形成一股推或拉的力量，造成組織內部的緊張與不穩定，當緊張或不穩定的狀況超過某一限度之後，將造成組織的瓦解。為了消除過度緊張與不穩定的狀態，組織本身必須進行調整，直到緊張或不穩定的狀況得到舒緩為止（林清山、林天祐，1997）。然而，許多組織興革的推動或講求形式、或過於急躁、或效果不彰，並沒有達到實質的變革目的，最後落得不了了之的下場。因此，在興革之前必須瞭解興革理論所具有三種特性，才不致於白忙一場：

- 一、其是有計畫且有特定之目標的：任何自然或隨機的變遷皆不屬興革的部分。興革之目標必須明

確，可能是提高學校行政效率，或是使學生的學業成就提昇。但無論如何，興革的發生必須是有計畫而非臨時起意。

二、其包含一套特定執程序：在計畫中，首先擬定時間表，然後設計各種執行行動。例如：在何時、由何人、在何處進行計畫中的行動，以期達到最終目標。

三、具有新的理念或是科技以能達成目標：新理念或新科技即是在符合當前大環境變遷的需要所產生的。例如知識管理或資料搜尋能力等即可包含於興革的目標之中。這些新理念或新科技可來自於組織外部，也可來自自我更新的要求，或由組織內部成員發展出來。

學校組織屬社會組織，因此也會隨著大環境的變遷而不斷進行調整；甚至有計畫的進行興革，以引領學校趕上時代的步伐。然而在學校複雜的團體中，幾乎人人叫嚷要求興革，可是其訴求卻有所差異。不同利益團體的教師，其立場亦不相同，故計畫式興革(planned change)顯得相當重要。雖然計畫式的興革並非如孫悟空的金箍棒，能在短期時間達成效果，讓一切醜陋化為美好，然而其卻能步步為營，事先設計，避免實施時之挫敗。一般而言，推行計畫式的興革，必須注意三個要素：1.興革的策略與模式；2.影響興革的環境數與可能之限制；與 3.推動興革的步驟。

參、學校興革的策略與模式

組織進行興革之策略基於不同的因素而有不同。Getzels(1972)依興革誘因之不同，認為組織中之興革可分為強迫式興革(enforced change)、權宜式的興革(expedient change)、與本質上的興革(essential change)。強迫式興革之誘因來自外界。雖然興革的實施也是事先規劃，但往往卻非十分情願。例如：教育部推行九年一貫課程，教師在不得已的情況只好依法辦理，然而九年一貫所強調之課程統整卻非一時非一人而得以完成，九年一貫之課程實施後學生學習狀況更為低劣。然而各校即使不願改變，也必須做某種程度的改變，此因外界的誘因多半來自各利益團體或上級政府的壓力，使學校不得不改變其現狀。

權宜式興革在興革幅度上較為輕微，它是為應付外界或內部壓力所做的暫時反應。換句話說，權宜式的興革多半是做樣子而已。更明確些，它是為逃避做全面性的改變而做的興革。此種情況經常發生在一窩蜂追求時髦的活動上。例如：幾年前一些家長認為電腦教學是最新教育趨勢，因而強迫校方實施。為因應此壓力，校長表面上欣然接受家長會的電腦贈與，也闢建教室予以存取，但卻不設計新的課程與之配合。至於那些未受多少訓練的教師，裝模作樣上了幾堂電課教學課後，就宣稱學生學習動機不強而放棄。到最後，電腦教室餵了蚊子，而校長又去應付另一個時髦需求了。

本質上的興革則不同，它的動力來自內部，基於專業知識與環境的需求。教育人員希望改變目前組織的弊病，並因而達成自我實現的目的。換句話說，興革之實施是自願而非應付，屬一種自我檢討後的行動。例如：一群山地國小的教師，為提高學生學習動機，因而製作教具、設計課程，甚而晚上實施家教伴讀制度。

Miles(1993)對美國一九五〇年代以來學校所採用的興革策略，自最早的團體動力訓練(training in group dynamics)，歷經四〇年至九〇年代的學校重建(school restructuring)策略，共計有十種之多。其中有關組織自我更新(organization self-renewal)二策略與上述所提及的本質上的興革極為相似。由此可知，興革的策略視環境的限制與特性而有所不同，主要依興革者在推動計畫時心態與理想作法而有不同。其中，以 Chin 與 Benne(1967)對於興革策略的分類，最受教育行政學者所推崇。在檢視美國歷年來之興革誘因與方式後，他們將之歸納為以下三類：

一、實證理性策略(empirical-rational strategies)

此種策略的實施是假設團體中的成員具有理性，在提供實證資料後，會因而對組織效率不彰或過於封閉的部分進行興革。基本上，此種策略與古典行政理論、科學運動時期的論點相當接近。認為如需勸誘組織之成員進行興革，就必須提出令其信服的證據，以通過其理性判斷後而產生動機進行興革。此種策略在自然與工程學門中最常被應用，為一種研究者與實行者互相聯結的策略。以教育環

境為例，教育當局若認為某種興革勢在必行（如國小英語之自然發音法對英文學習較為有幫助），則必須先提出驗證之結果，如此才能得到教師的支持。驗證之成功與否，即是興革成敗之關鍵。

二、權力強制策略(power-coercive strategies)

此種策略自古有之，即以強制權使對方接受興革。實施之初易遭逢抗拒，因而「制裁」(sanction)之採用就不可避免。至於制裁之方式可大可小，有正式也有非正式。例如：規定學校不可進行體罰，違規者則會相當程度的懲戒，這是正式可見的。然而，實施此種策略則必須先擁有權力，以學校校長為例，即可運用其法職權，造成被興革者「不改則利益盡失」的印象。在標準的傳統學校體制中，權力強制策略最易被濫用。然而實施極為方便，且在某些情況中還頗為有效。

三、規範再教策略(normative-reeducative strategies)

實證理性策略與權力強制策略的擁護者，多半假定興革之力量必須來自團體之外，組織只能被動接受。規範再教策略則不同，認為興革最後會成功，必須透過再教育的過程，形成組織成員共同的規範與文化，如此才能真心誠意完成興革。組織中的成員雖然擁有理性，但卻不足以完成興革。在眾多的計畫中，即使投入再多人力物力，可是在上有政策、下有對策的情況下，其結果也是可想而知的。唯有透過再教育的方法，使組織中自我產生興革的動機，

影響才能深遠。面對興革，學校不再只是被動的反應，而是主動的發起。

相較其他組織而言，學校之興革效果總是效率不彰。在提倡自我更新的理念下，學校總給人鬆散的印象。以電腦化而言，商業公司講求效率，一年甚至半年內即可完成，學校則可能要拖上三年還未完成。至於物品之採購則更不用說了。這其中的道理，依筆者之觀察不外乎有以下因素：

- (一)**極度的中央集權**：由於興革之發動者為教育部或上級主管教育機關，學校之校長縱有決心進行興革，也因牽涉體制而未能大幅度政變。尤有甚者，萬一興革失敗又必須扛責任而受懲戒。如此一來，學校多一事不如少一事，若上級不交代，則一切援引前例。
- (二)**研究發展能力缺乏**：學校每日忙於日常事務，對於興革所需的新科技與新知識皆無暇顧及。在缺乏適當刺激的情況下，興革之動機自然小。
- (三)**組織發展趨於靜態**：一般而言，公立中小學幾乎為寡占市場，學生之招生不成問題，不若民營企業不發展就可能滅亡。公立學校的教師與職員均被保護，無論學生成就多差，也影響不到其薪水的調升。既不具競爭性，興革之風氣自然無法成形。
- (四)**組織型態趨於鬆散**：學校之目標模糊，充滿了哲學化的句子，且難以測量與評鑑。行政者之官僚體系與教師之專業體系相互對抗、造成協調上的困難。

爲因應學校組織之特性，學者們分別提出了 R-D-D-A 模式、撥款補助模式、與組織發展模式三種興革模式。R-D-D-A 模式是由四個英文字首組合而成。實際上，其代表四個步驟。分別爲研究(research)、發展(development)、傳播(diffusion)、與採用(adoption)。此種模式實施的主要目的在接近理論與實務的距離，將好的理念或方法推廣到教育之領域。基本上，它頗符合西方近代的科學精神，先在實驗室中研究試用，如果成功再推廣到外界。教育學者所以主張採用 R-D-D-A 模式於學校，其原因之一即在學校研究發展能力與動機不如其他組織。即以商業公司爲例，其研究發展之目的主要在賺錢，而且市場競爭激烈，沒有新產品就可能因而賠錢淘汰出局。學校則不同，校長不需營利，只要蕭規曹隨不出問題就好。在此情況下，學校無法進行自我研究更新，倒不如借用外力來發展，然後再把成品交給學校，如此省錢省力，應有良好的效果。撥款補助模式則是應用在地方分權制之國家，教育當局掌握經費發放權，學校必須發動興革以申請經費，由於與國情不符，此處不多加贅述。組織發展模式則重視組織內部自我興革力量的發展，其與前述之規範再教策略之理念極爲相近。此模式認爲最成功的興革來自組織內部。然而人有百態，各次級系統或因利益不同或溝通缺乏，平常之傾軋爭鬥在所難免。爲改變其行爲，勢必透過再教育。

肆、組織興革之變數

學校組織相當複雜，在興革過程中極易遭受利益團體

互相對抗，而各次級系統更是交錯其間。行政講求實效，學校行政工作者絕不能困坐書房枉做理想家。一位校長希望能有所作為，除了擁有正確理念，也必須瞭解整個大環境。一些看似美好但卻未能成功的興革，其原因即在未能通盤考量，以致一步走錯全盤皆輸。故在進行興革之前，必須先瞭解分析影響興革的變數（參見表 1）。概言之，主要影響興革的變數有以下四項：

- (一)**利益團體之立場**：興革產生時，必須影響部分團體之權益，故反對興革之力量必定興起。故欲興革前，必須先瞭解兩股勢力的分配與範圍，方能初步探測各變項對興革的影響。
- (二)**任務變數**：即興革任務本身的特性變數，包括危機性（是否為了應付當前的危機）、時效性（興革時間是否恰當）、產生之動力來源（興革之發起動力為何）、時髦性（興革之目標是否符合當前潮流）、牽涉之組織層次（是否學校之各級人員皆需參與）。
- (三)**結構變數**：即興革組織的結構特性，包括權力系統（中央集權或地方分權）、經費來源、溝通管道、科層體制等。
- (四)**科技變數**：即興革之作法是否考慮當前科技發展之配合（如軟硬體系統），若沒有得到適當支援，則效率將不理想。

伍、結語

學校組織與社會之一般企業組織有著不同的特性。企業組織在面臨重大危機時得以減資、合併、重整、或策略聯盟，以尋求組織再造，浴火重生。然而，教育組織其對象為學生，其受教育有時間之急迫性，故學校較不適合進行巨大變革的策略，採取興革理論的觀點較為適合。由於興革理論重視有計畫且有特定目標，興革過程重視特定執程序，強調以新理念或是新科技來加以輔助以達成目標，故在講求績效責任的新趨勢下，興革理論將是學校組織在改革與發展較為有利的方向。

（限於篇幅，以下參考資料從略，請參考網頁版所列）

表 1：影響興革變數摘要表

人	事	地	物
成員	任務	結構	科技
（參與興革成員的特性）	（興革之內容）	（興革發生之地的特性）	（興革所需之方法技術）
1. 既得利益團體	1. 危機性 2. 適時性	1. 科層結構 2. 市場特性	1. 複雜性 2. 可行性
2. 成員組成之特性	3. 動力來源 4. 時髦性		
3. 興革代理人	5. 牽涉之組織層次		

資料來源：秦夢群，2000，p.614。