



從社會系統的觀點論學校組織再造

吳勁甫／國立中興大學教師專業發展研究所助理教授

一、前言

近年來，教育改革在國內風起雲湧般展開，教育生態環境不變。為因應少子化、高齡化、M型化、新移民等社會變遷及挑戰，在教育上，諸多變革舉措紛紛出籠，而在其中，學校組織再造往往被視為教育變革中不可或缺的一環。以教育部為因應社會變遷，擘劃未來教育發展之藍圖，而於2010年召開之第八次全國教育會議為例，在此次會議中，學校組織再造即為重要的討論議題之一（教育部，2010）。然而，何謂學校組織再造？此一問題之答案可謂眾說紛紜，仁智互見。

「橫看成嶺側成峰，遠近高低各不同。不識廬山真面目，只緣身在此山中」，此為宋朝蘇軾所作之《題西林寺壁》，這首詩恰可說明吾人對學校組織再造見解之多元化。易言之，從不同的視角切入，所論述之學校組織再造，即呈現出不同的圖像，而須深思的是，應如何拓寬視野，勿令觀點失之片面。若能使眼界更為開闊，從更加整體及系統化的角度來審視學校組織再造，則對此概念的掌握將更為全面。

在教育行政理論當中，社會系統之觀點對教育行政及組織行為運作之解釋，是相當有用的分析架構，其有助吾人以更為整全及系統化的視角去觀看教育組織。事實上，學校組織再造所涉及之面向相當廣泛。因之，行政論者主張在論述學校組織變革或再造時，應採取系統及全方位之思維，考量多元的構面或分析架構（蔡進雄，2006；陳成宏，2005；Bolman & Deal, 2008；Fullan, 2007）。据此，本文擬採取社會系統的觀點來剖析學校組織再造。

觀諸文獻可知悉，諸多學者將社會系統之觀點應用在教育組織上，藉以解釋行政運作之情狀（秦夢群，2006；黃崑輝，1988；蔡文杰、陳木金，2004；謝文全，2007；Getzels, Lipham, & Campbell, 1968；Hoy & Miskel, 2007；Owens & Valesky, 2011）。在其中，由Hoy與Miskel（2007）所提出之「學校即社會系統」（The School as a Social System）之觀點，廣受眾人矚目及引用，彼等所著之《教育行政：理論、研究及實際》一書是國際上知名的教育行政專著，全書即採此一觀點來論述教育行政，對於行政及組織行為的詮釋可謂鞭辟入裡，其看法值得參照，作為探討學校組織再造之分析架構。

二、學校社會系統之觀點

Hoy與Miskel（2007）將學校視為開放性的社會系統，以此分析學校在投入、轉化過程，以及產出之動態互動的關係。要言之，在學校社會系統中，所包括的要素為：投入、結構、個人、文化、政治、技術核心（教學及學習）、環境、產出，以及內外回饋。如圖1所示，學校會從外界獲取投入（如人力、物力、經費等），透過轉化的歷程，把投入轉化為有價值之產出（如學生成就、學校效能、成員之工作滿意等），再將其置回到環境中。就轉化過程或是系統內部之元素而言，主要包括結構、個人、文化和政治等四個重要的元素或次級系統，正式組織中之行為不但受結構及個人因素，且亦為文化和政治因素所影響。析而言之，結構是依正式科層體制的期望來界定，此乃為實現組織之目的而加以設計和組織。個人以需求、目的、信念，以及對工作角色認知之理解來加



以看待，個人也提供達成組織目的之能量和能力。文化是參與者共享的工作導向，其給予組織特定之認同。政治是用以抵抗其他系統控制的權力關係系統。

根據Hoy與Miskel (2007)之看法，作為社會系統之正式組織（如學校）若要獲致生存和發展，便須解決適應、目的達成、整合和維持等基本問題。學校社會系統具目的導向，其經常擁有多元的目的，學生之學習或者為學生的成人角色做準備可謂核心之目的。組織皆有其技術核心，就學校而言，教學—學習歷程正是組織之核心，與此基本任務相較，其他活動則顯次要。學校社會系統因具開放性，故學校受諸多外在環境因素（如社會、歷史、法律、經濟、人口結構、技術等廣泛因素，或者較具體而言，如家長、立法者、利益團體等利害關係者）之影響。質言之，系統內所有元素及互動皆受到技術核心（教學及學習）和環境的力量所影響或限制。再者，藉由內、外部之回饋機制，系統內部及外部之人員及團體，即可了解期望與實際表現之差距為何。一般而言，在其他條件相同時，系統要素間之一致或調和的程度愈高，系統之效能亦愈高。舉例而言，非正

式規範與正式之期望愈一致，組織更可能達成其正式之目標。又例如，個人之動機和科層的期望愈適配時，表現之成效愈佳。

就學校社會系統的角度而言，為達成教育目的，在轉化的過程中，即要有行政來支援教學及學習，而領導、溝通、決定及激勵等為學校行政中之關鍵作為。在教學及學習的脈絡中欲分析行政作為，便應與系統中之元素有所連結。行政者須為學校效能、學生學習和教學之品質負責，其一方面須回應回饋圈所傳達之期望及訊息，另一方面則須維持或提升教師、學生及其他成員的目標導向行為。行政不僅須提供並配置資源，更要統整組織基本之面向（結構、文化、個人、政治）。組織、領導、決定、激勵或教學等，並不存在一種最佳的方法，達成目標之方法其實是依繫於諸多因素，這些包括情境中之社區、複雜性、文化，以及機會和限制等因素。行政過程具複雜性，此要求慎思以及持續對變化的情況加以關注。而正因學校之複雜性及彼此的聯結性，系統思維便十分重要—認知整體之重要性，而非僅著重於部分。質言之，學校為社會系統，在其中，整體總是大於部分之總和（Hoy & Miskel, 2007）。

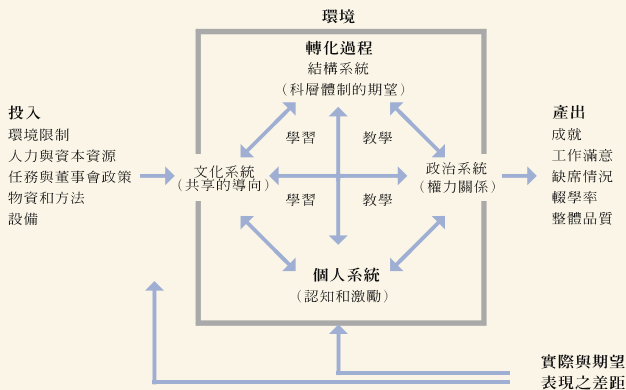


圖1 學校社會系統模式

資料來源：Educational administration: Theory, research, and practice. (p.32). by W. K. Hoy & C. G. Miskel, 2007. New York: McGraw-Hill.

三、從社會系統之觀點探討學校組織再造

以下，茲先說明學校組織再造之意涵，之後採取學校社會系統的觀點，對學校組織再造運作涉及之面向加以剖析。

(一) 學校組織再造之意涵

近年來，企業組織為因應整體經濟環境的變化，結合資訊科技的發展，以提升企業的競爭力，紛紛進行組織的變革與再造。從1970年代開始，企業即率先實施組織再造運動，並出現「組織重建」、「組織重組」、「組織再造」等有關組織再造的相關名詞（張明輝，2006）。由於組織再造工程應用在企業界成效斐然，因而旋即被引入政府部門。縱觀文獻可知悉，再造工程之概念最早見於Hammer 1990年在《哈佛商業評論》中所

發表的「再造工作」一文。而組織再造工程最常為人所引述之定義，乃是學者Hammer與Champy於1993年所著《改造企業》一書所做的界定：再造工程為根本重新思考，徹底翻新作業流程，以便在衡量績效的關鍵上，如成本、品質、服務和速度等，獲得巨大的改善（引自孫本初，2009，2010）。

由於學校組織之特性與企業組織有所不同，例如學校具有鬆散結合、雙重系統、基層官僚、勞力密集等明顯特性（秦夢群，2010），使得企業管理理論不能直接套用或移植至學校上，若無轉化的過程，企業理論在學校上之應用往往窒礙難行。以下，茲引述教育行政學者對學校組織再造之看法，此有助於明瞭組織再造之概念在學校組織上該如何應用。



吳清山、林天祐（2005）認為，學校組織再造係指學校內部權力的重新分配，不受過去傳統科層體制的束縛，強化教師和家長參與校務決定權力，塑造學校成員新觀念，建立組織運作新機制，轉化新的經營型態，以提高組織的適應力和效能。組織再造不是只有組織或權力結構的改變，它也涉及到深層意識型態的轉化。所以，組織再造除了權力分享外，亦包括成員心智模式的改變。學校組織再造，絕不是為解構而解構，「再造」只是一種手段，「再造」的目的仍須回到學習者及學校成員的主體上。學校組織再造的目的，主要包括兩方面：1、增加教師與家長的校務參與，強化學校經營體質。2、增進學校教育效能，提昇學生學習表現。而學校組織再造的重要層面則包括下列四大項：1、教育鬆綁與權力下放：增加學校自我管理與適應變遷能力。2、家長教育選擇權：提供家長有多元機會為其子女選擇合宜的教育。3、教師專業自主：提供教師自我決定教材、教法 and 評量方式的權力。4、校務決定權力分享：提供家長和教師參與學校校務運作的權力。

鄭崇趁（2005）表示，組織再造有廣、狹兩義，狹義的組織再造指組織結構的調整，牽扯到員額編制的改變，是人力結構的重新配置。廣義的組織再造則包括組織運作方式的改變，領導者調整領導行為，有效激勵員工，形成優質的組織文化等。從狹義到廣義的組織再造，均與十數年來的教育改革關係密切，學校狹義的組織再造本即教育改革行政體制改革的一部分，廣義組織文化的形塑更是教育改革的主要動能之一。就學校實務運作的介面而言，組織再造之訴求可分成兩方面：組織結構之調整，以及組織運作之改變。多數人只體認到結構的調整，而少觸及運作的改變。組織結構的調整是組織再造的基礎，然而組織結構能否任由學校自行調整，則有賴政府法令（如總員額法）之實施

，相關法令實施後，行政單位的組織調整始有法源基礎。在法令尚未頒行之前，學校推動的組織再造，在組織結構方面，僅能以實驗性質作有限度的調配與試行。

從上述學者對組織再造的看法中可知悉，學校組織再道具目的導向，且含括組織運作中之多元面向。再者，學校組織與其他組織之特性及運作有所出入。因之，欲分析學校組織再造，採學校運作之角度切入實有其適用性。就此而言，學校社會系統之觀點應可資應用，藉此來探析學校組織再造在運作上之面貌。

（二）學校組織再造運作之分析

1、目的

組織再造只是手段，有效達成組織目標才是目的，學校在進行組織再造的規劃前，必須先深入了解組織再造所要達成之目的為何，在有目標意識的情況下，進行再造，才能避免沒有效率之忙碌（鄭新輝，2003）。換言之，組織再造只是教育組織變革的一種手段，千萬別把手段當成目的，為再造而再造，否則將無法收到學校組織再造的效果（吳清山、林天祐，2005）。學校組織再造主要目的在促進學生之學習，使教育品質、效能或績效有所改善或提升，此是從事組織再造工作時應努力達致之目的，組織成員須時刻牢記。

2、投入

所謂：「巧婦難為無米之炊」，從事組織再造往往須設法獲取相關的人力、物力及財力資源。教育行政當局在資源的供給及相關配套措施（如政策、制度、法令等）的支持便相當重要。此外，學校亦應主動向校內及外界取得資源及協助。投入之多寡或良窳雖不見得與目的之達成有必然的關係，但投入往往可能會對後續轉化之過程及產出造成影響。職此，學校、行政機構及其他利害關係者須想方設法，使投入的資源在數量上更加充足、品質上更為精良，同時使相關配套



之措施更為周全，以利組織再造工作之推展。

（三）轉化過程

1、結構

組織結構面向主要反應科層體制之期望，學校組織之成員及單位皆有其權責。易言之，科層期望、角色、辦公之階層、職位編制及規範等都反應出結構的特性。若依學校雙重系統的概念來區分，教學專業及行政科層是兩個重要的結構，兩者的特性又有所不同，此為學校結構較為特殊之處。再者，近年來，家長在結構中亦扮演要角，因而，學校呈現行政、教師及家長三足鼎立的結構特性。在學校組織再造的面向中，組織結構的變革受到較多的重視，教育部先前試辦推行之國民中小學組織再造及人力規劃方案，主要即針對結構進行再造工作。例如，試辦學校可從事：維持或略減一級與二級單位數量，並調整各一級單位所屬之組數；重新檢討並分配各處組的業務執掌；重新賦予一級與二級單位處組的名稱（鄭新輝，2003）。由於學校與企業組織之特性不同，學校組織結構的再造往往要有相關教育政策、法規作為依據，故而企業適用的結構再造策略（如縮編、裁員等），不見得可直接適用在學校上。

2、個人

組織之成員有其目的、需求、信念以及對於工作之認知，為適應變遷，成員須在認知、觀念或心智模式上有所改變或更新。學校組織再造之推動是否能兼顧成員之需求及激發成員的熱情投入，是組織再造成敗的重要因素（蔡進雄，2006）。組織成員之自我效能、成就動機及專業自主等之提升，本身亦是組織再造應當著力之處，其對於教育品質及效能之影響，實具舉足輕重之影響力。在學校中，行政及教學雙軌並行之職涯及專業發展制度的建立及推動，係組織再造的重點工作，其有助成員動機之激發及需求之滿

足。

3、政治

學校的政治層面牽涉到各聯盟與利益團體之政治行為與權力之操弄，在權力及資源分配之競逐中，爭執、衝突時有所見。利害關係人往往利用正式及非正式權力，藉由協商、聯盟、對抗、控制等政治手段來達成其目的（秦夢群，2010；Ball, 1987）。組織再造涉及學校中權力及資源之分配，現狀的改變常引發衝突或對抗，若要推動學校組織再造，組織領導者及其他成員對於政治之面向皆應有所關注。為達成教育目的，提高政治敏感度及善用政治策略實屬必要，此乃組織成員都應該學習的課題。

4、文化

在學理上，組織文化係指共享之基本假定、規範、價值或信念，其可使組織團結且讓組織具有獨特之身分，對於成員之知覺、思考及感受，更具形塑及影響之作用（Hoy & Miskel, 2007; Schein, 2004）。諸多學者主張，組織之變革或再造，不能僅停留在表層，須深入組織文化（張慶勳，2011；楊振昇，2006；Fullan, 2007），進而達成深刻的變革或再造，讓組織再造之價值得以彰顯，為成員所肯認。故而，型塑開放、優質、學習型之學校組織文化來引領學校組織之再造及發展乃有其必要。

5、教學及學習

在學校組織中，教學及學習為工作之核心，行政作為旨在為教學及學習提供服務。教學及學習一般會受到教學及學習理論的進展、資訊科技的發達、課程改革之推動、升學考試制度的變革等因素影響，為因應變化，學校中的成員，無論是行政人員、教師、學生及家長，其實皆須不斷的學習。就此而言，教師及行政人員之專業發展、家長參與學校教育事務，以及親職教育等即應受重視，教師、行政人員及家長若能持續的學習及成長，充實相關教育知能，此將有神於學生



之學習。

6、行政作為

在學校組織中，領導、激勵、決定和溝通等是關鍵的行政作為，此為達成教育目的，提升教育效能之必要作為。究實而論，組織變革及再造的影響或促發因素亦與上述行政作為有關，例如領導不當、激勵機制不存、決策不佳及溝通不良等，即表示學校在轉化過程中出現嚴重的問題，此亦反應出變革或再造之必要（Lunenburg & Ornstein, 2004）。因而，組織再造亦應聚焦於行政作為之上，如果發現有哪些行政運作環節或流程出現問題，學校成員就應該設法去改善。此外，為順利推動組織再造，校長及教師之領導、參與式決定、成員間意見之溝通，以及成員之激勵等行政作為，更具非凡的重要性，若無相關行政作為，欲從事組織再造，無異是緣木求魚。

（四）產出

在學校的產出或成果上，教育之效能、品質或績效的良窳備受關切。藉由回饋機制之建立及運作，應有助於問題之診斷。若實際與期望之表現有所落差，便須提出相關學校組織再造策略或方案來加以改進。而當組織再造進行之後，亦須對其從事評鑑工作。經由評鑑，開啓組織成員之專業對話及省思回饋（陳美蓉，2007），以了解學校組織再造之成效或得失狀況為何。就現實而言，在現今講求績效責任的教育環境中，任何教育舉措不光僅是推行即可，後續更須清楚呈現其成果，學校組織再造自不例外。故而，著重成果之再造，才得以回應教育績效責任之要求。

（五）環境

學校為開放之系統，其無時無刻受政治、經濟、人口結構、教育制度、政策及法令等諸多因素影響，家長、社區、行政機構、利益團體、民意代表、媒體等利害關係人對於學校教育皆相當關注，為合乎相關要求及

期待，學校常須變革以爲因應。以教育政策對學校組織變革之影響為例，歷年來所推動之政策如九年一貫課程、建立學生輔導新體制—教學、訓導、輔導三合一整合實驗方案、國民中小學組織再造及人力規劃方案（文超順，2006；林威志，2004），以及2010年所召開之第八次全國教育會議（教育部，2010）和據此所提出之教育政策白皮書，再再皆要求學校須從事組織再造。職是之故，組織再造是學校無從規避、應行配合之工作。事實上，學校因具開放系統之特性，故亦可主動影響環境，提出組織再造之訴求，要求政府制定或修改相關法令規章，獲取資源從事再造工作，使學校有更好的發展。

四、結語

為因應環境之變遷，教育變革的推動勢在必行，學校組織再造係教育變革中至關重要的一環。任何的變革、再造本身是手段而非目的，若忽略教育目的，一切只是為改變而改變，此顯然有所偏差。基此，學校組織再造首重目的之澄清及確立，在目的之引領下，審慎考慮每個環節，透過周詳之計劃、妥善之執行，以及全程之考核，才可望使組織再造展現功效，達到所設定之目的。

學校組織再造非僅是單純的與組織結構之再造有關，其涉及組織運作中之多元面向。再造工作經緯萬端，若無理論引導，易使人如墜五里迷霧，不知方向為何。學校社會系統之觀點有助吾人洞悉組織運作的機制，在探討學校組織再造時，即可藉此觀照學校在投入、轉化過程（結構、個人、文化、政治、教學及學習、行政作為等）、產出、環境及回饋等要素間動態互動之關係，以更為系統及全面性的思維來剖析學校組織再造。在學校組織運作中，諸多要素可謂緊密聯結、環環相扣，改變其一亦可能牽動其他部分，系統內外相關要素之相互搭配堪稱組織再造運作之精義。因之，在從事學校組織再造



時，實須採系統思維，通盤審視再造工作之推展。期盼本文所提供的觀點在學校組織再

造上具參照價值，能有裨於再造工作之實施。

參考文獻

- 文超順（2006）。宜蘭縣國民中小學實施組織再造之研究。*學校行政雙月刊*，41，137-164。
- 吳清山、林天祐（2005）。*教育新辭書*。台北市：高等教育。
- 林威志（2004）。國民中小學組織再造政策述評。2011年2月27日，取自<http://192.192.169.101/93/930811/04.pdf>。
- 孫本初（2009）。*新公共管理（修訂二版）*。台北市：一品。
- 孫本初（2010）。*公共管理（第五版）*。台北市：智勝。
- 秦夢群（2006）。*教育行政—理論部分（第五版）*。台北市：五南。
- 秦夢群（2010）。*教育領導：理論與應用*。台北市：五南。
- 張明輝（2006）。教育組織變革。載於謝文全（主編），*教育行政學：理論與案例*（頁251-285）。台北市：五南。
- 張慶勳（2011）。校長領導與優質學校組織文化之型塑。*教育研究月刊*，202，14-22。
- 教育部（2010）。第八次全國教育會議中心議題貳—教育體制與教育資源：子議題二：學校組織再造與人力運用。2011年2月27日，取自http://www.edu.tw/files/site_content/B0010/教改-十大議題02.pdf。
- 陳成宏（2005）。學校變革與校長領導理論的整合性觀點：Bolman和Deal之多元架構領導途徑分析。*教育研究與發展期刊*，1(2)，155-176。
- 陳美蓉（2007）。組織再造理論對國小學生事務處再造運作之啓示。*學校行政雙月刊*，50，255-268。
- 黃昆輝（1988）。*教育行政學（第二版）*。台北市：東華。
- 楊振昇（2006）。*教育組織變革與學校發展研究*。台北市：五南。
- 蔡文杰、陳木金（2004）。社會系統理論及其在學校行政之應用分析。*學校行政雙月刊*，31，97-118。
- 蔡進雄（2006）。從組織多元分析架構論學校組織再造。*研習資訊*，23(2)，83-88。
- 鄭崇趁（2005）。從學校組織再造的需求探討教訓輔三合一方案在教育改革中的角色功能。*國立臺北教育大學學報*，18(2)，75-100。
- 鄭新輝（2003）。再造學校組織與人力資源—期待新瓶與新酒。*國教之友*，55(1)，3-20。
- 謝文全（2007）。*教育行政學（第三版）*。台北市：高等教育。
- Ball, S. J. (1987). *The micro-politics of the school: Toward a theory of school organization*. New York: Routledge.
- Bolman, L. G., & Deal, T. E. (2008). *Reframing organizations: Artistry, choice, and leadership* (4th ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Fullan, M. (2007). *The new meaning of educational change* (4th ed.). New York: Teachers College Press.
- Getzels, J. W., Lipham, J. M., & Campbell, R. F. (1968). *Educational administration as a social process: Theory, research, practice*. New York: Harper and Rows.



- Hoy, W. K., & Miskel, C. G. (2007). *Educational administration : Theory, research, and practice* (8th ed.). New York: McGraw-Hill.
- Lunenburg, F. C., & Ornstein, A. C. (2004). *Education administration : Concepts and practices* (4th ed.). Belmont, CA: Wadsworth.
- Owens, R. G., & Valesky, T. C. (2011). *Organizational behavior in education: Leadership and school reform* (10th ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Schein, E. H. (2004). *Organizational culture and leadership* (3rd ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.