

示範性方案對機構改進之影響

——學校範例之選介——

鄭慧瑩

作者簡介：文化學院畢業，現從事譯述工作。

譯自 READINGS IN COMMUNITY ORGANIZATION PRACTICE 中

Influencing Institutional Change Through A Demonstration Project:

The Case of The Schools 一文。

譯者按：學校是促進社區改進的基地，要改進社區，就要先從改進學校起，本文係以一對學校示範性之改進方案為經，諸項有助改進資源為緯，探討實施時之綜錯關係，雖是一鱗半瓜，亦已顯示了學校與社區之關係。

壹、前言

「倡導改進難免會遭到強烈反對，且時間、經濟方面所需甚多，均須策劃協調，在未竟全功前無法預卜成敗，可以預料到的困難已經不少，例如需要大量財力、時間、人力，長期友誼及團體間合作關係而其他沒法預料到的阻力及挫折，往往會使支持者灰心喪志而在行將達到目標前半途而廢，以致前功盡棄。」（註一）

這一段話，原是論及市政府的改進，但引用至教育制度亦頗合適，本文係根據「青年動員」（Mobilization for Youth）方案之活動經驗，探討影響都市學校制度改變之可能性及其問題。（註二）

試圖影響學校改進，能否成功端賴三項因素。第一、改變之內容，有些改進計畫違反被改變對象之堅定的信念或既定模式。有些情況下，改變團體（青年動員）和被改變對象（校方）具相同之基本目標。介於二者間之情況為改變團體和被改變對象主要目標相同，但對次要目標有不同的看法，或者，對於目標的看法基本上不同但差異甚小，改變計畫之範圍亦影響到所產生抵制力之大小。

第二個因素和改變團體可運用之資源有關（如金錢、聲望），資源對改變團體予被改變對象的影響力及改變之內容均有關係。

第三個因素改為變團體所採之策略：如——選擇方法之技巧，及以可運用資源針對改變對象之弱點。策略之選用受到改變計畫之型態、改變對象之反應，可利用資源等之影響。所以，上述三種改變之因素，顯而易見是相輔相成的。

貳、改變之內容

「青年動員」方案闡明於內容上有三方面需要改變以使公立學校能對低收入家庭之兒童提供適切之教導。

首先為教育技術方面，尤指對閱讀能力之指導。因為學校課程內容與言談大有關係，所以學業之成就直接和學生之閱讀能力、寫作能力、語言表達能力等有關。反之，學業之失敗主要是因對這些基本技術科目發生困難之故，在貧

民社區如紐約東低社區 (Lower East Side) 小學六年級學生閱讀有困難之平均率相當驚人，高達二分之一。

「青年動員」方案和校方合力發展出為數可觀之實驗計畫，其設計目的主要在改進閱讀教導方法，開始研究低收入兒童閱讀興趣，注意幼稚及學前教育之語文訓練，並訓練學生對讀物自行探求和自行修正，以便做個別化之指導。

在這些實驗計畫中校方和「青年動員」工作人員持有共同目標，如閱讀教導之改進。由於教師們不願冒革新教學方法失敗之危險，且他們對於工作之興趣高於研究及實驗，所以這項目標遭到反對。最重要的是改進閱讀教導方法必須之次目標，並非反對之主因。方向不同和組織的影響確仍存在，但對改變阻礙不甚顯著。

「青年動員」方案另一目標為減少存在於教育機構和低收入兒童間之差距，低收入家庭兒童引發問題常被歸因於他們能力不足所致。無疑的，低收入家庭之社會化過程使得兒童無法充分認識及適應環境。多數教師為中產階級，因此貧民社區學校教師與其工作環境每有格格不入，流動率極高，所以指導教師經驗較不足兼且教學時間較短。課程中反映出中產階級的特色。由研究中顯示，一般而言，教師們對低收入兒童之期望較低，甚至其學業表現出色時亦不表關心（註三）。此外低收入兒童被社會視為低階層時，他們就會表現出該階層之行爲方式，因為我們往往欲滿足社會對我們的期望。教育必須打破此種惡性循環。

校方對「青年動員」方案認為學校制度和低收入家庭兒童間存有差距看法不表同意，顯然他們不能對一致否認存在的問題共謀對策。校方認為低收入民衆為「能力不足」是失敗者。學校人員認為低收入家長們的非難很容易轉向批評者身上去。無庸置疑，「青年動員」方案意圖拉攏校方和低收入家庭從事改進遭到激烈之反對和辯駁。

充分教育機會之另一障礙為學校制度過於硬性，嚴格之階層體系，濃厚之官僚作風。例如：一位學校高階層人員，向督學保證：「我如同軍人般——只要告訴我您要我做些什麼，必定恪遵所囑立刻照辦。」同樣的，一位校長亦認為當地助理督學之意見是毋庸置疑的。教師們怨聲載道認為他們被當成兒童一

般，對學校反映體制僅為一種單向溝通。

學校制度之「解凍」工作，創造力之鼓舞，及各方面應具之變革等工作，縱是有一位最能體察人心之督學亦無法做到，當然此種工作對一外來團體如「青年動員」而言，顯見是超出其能力之外的。

總之，「青年動員」三大改變目標，一個引起教師之爭論，第二個不為校方所贊同，第三個被認為超出計畫範圍之外。就第一種情形來說，只要有能預先被接納之目標即可使「青年動員」開始一系列擴大性之活動以改變教學技巧。無論如何，這些活動是否足以祛除貧民社區低收入兒童之教育障礙仍是個問題。

叁、改變之資源

青年動員方案和其他類似活動方案所能運用資源分列於下以利分析。但顯然這些資源間具相互之關連性。

一、經費：

經費為一種有力之資源是無庸贅言的。如將經費視為改變資源之一，無論如何受領者必定十分迫切需要它，甚而，多少有些影響忽視捐助者的意向。

「青年動員」方案對於教育性質之活動一年提供超過一百二十五萬美元之經費，大部分經費由和「青年動員」方案簽約之學校人員花費於學校制度改進上，以一個改變資源而言，它們所發揮之效力很小。

在計劃階段及施行初期，這個方案須要公立學校之參與，以便爭取經費。

「青年動員」方案急於將這筆錢交予當地學校，這些學校亦急於取得這些經費。雙方完成建立經費授受關係之後，就不再將經費當作一約束的工具。

經費來源亦影響其效力，由於經費之提供和機構間之複雜性，使得「青年動員」方案很少能對其教育性活動自由表示支持與否。即使能自由表示意見，學校人員也不會予以重視。雖然他們希望避免輿論之抨擊，然而由「青年動員」付出之經費並不足以推展他們預期之改變，因為「青年動員」之經費較當地學校需要之支出少了五倍以上。

如前所述，運用金錢或其他資源，能否達到改變目標，部份係依被改變對

象反對改變之強度及經費的多寡而言。青年動員之經費因有微妙之「控制」作用，所以對於改變略有影響，當福特基金會對支持此一活動表示興趣時，學校方面不再反對教師們做家庭訪問。第二年，參加此次活動的教師有限，「青年動員」威嚇可能撤銷此項經費時，校方則急切的取消早期之禁令以鼓勵教師之參與。

二、聲望：

改變團體之聲望愈高，則受政策因素影響愈小，愈能直接採取行動，愈能承受反擊。如果被改變對象將聲望視為改變的方法，他們就不可能忽視改變團體的地位。

「青年動員」方案在美國全國頗受贊譽，它本身的聲望無疑的可減少來自學校的批評攻擊。

「青年動員」方案並未吸引有聲望的教育專業人員參與暨支持（美國首席檢察官支持此一計畫，但他並非專業組織的一員，聲望不夠）。所以校方對此計畫之建議並不很重視，認為缺乏教育專業的依據。在此情況下，教育專家支持之忽視可能基於缺乏實際教學經驗。

三、影響力：

以影響力作為改變資源之一是和聲望之運用有密切相關。具約束力地位之人物可對改變施予相當之壓力。「青年動員」方案和副市長辦公室之密切關係就是個好途徑。雖然學效行政體系的獨立並不能如預期中的須向市長及副市長負那樣大的責任。但是，由於副市長有其權限，有時雖然並不明確，但對於學校事務仍能有其聲望存在。

四、合法化和溝通：

改變團體及被改變對象間之關係，尤其當這種關係影響到改變團體角色合

法化時，可視為更進一步之資源。如果改變團體原屬學校制度之內，本身即具合法的地位，也許會受到學校制度之非難，但其地位可使其能以某些方法從事改變。反過來說，要是圈外人，那些反對他們的「專家」就會以懷疑的眼光視之了。「自由活動或運用經費」（Free wheeling）對圈外人較可能，而具合法地位之改變者則否。

克拉克指出一個預期之改變如「價值不確定」（Precarious Values）（註四）則不可能被接受採用，所謂價值不確定係指（一）價值的定義不明確；（二）提議者之地位未完全合法化，（三）當價值未能被改變對象所接受時。「青年動員」方案之改變目標和其他類似之活動相較其定義清楚明白。但對學校制度言，他們是體系外一團體，採用的標準並不能為被改善對象所接納。且因他們為圈外人，「青年動員」方案的工作人員在學校地位與教師永遠無法融合。學校和其中一些成員缺乏聯繫以致「青年動員」方案工作人員無法與之溝通。但經由訓練課程和其他服務「青年動員」和當地一千二百名教師中三、四百人已建立了交流之途徑。這種相互影響在學校制度內為重要之支持基礎，但其價值因「青年動員」方案工作人員的地位而受限制。當教師們批評學校政策時，他們的意見被認為是第一年之經驗而可獲採納，當青年動員方案工作者或其他專業人員提出類似的意見時，往往被認為是對實際缺乏了解而打折扣。專業之排拒性發展至某種程度來說是對其本身有害的。如教師們原先對其校長高高在上的地位不滿，但當一羣家長（外來者）要求他離職時，教師們却變成了校長的忠實擁護者。

五、社區機構及當地民衆支持：

在社區組織的體系中，一個機構和其他機構間須協調合作，故其他組織對改變團體之支持形成另一改變途徑。

如要對改變產生足夠動力，其他機構之支持應予公開，這一點不易做到，

因為多數機構均避免對有爭論之問題表示公開的立場。社區聯合理事會對此或可有幫助。基於社會義務、互相互益及各機構人員彼此間略作協調，使得一機構對另一機構公開的批評緩和了不少。在涉及無關組織本身的利益或地位的價值問題時，此種情況更為顯著。（所以一個國家民權領袖抨擊部分社工組織對民權之努力，雖然這些團體均視平等的權利為一重要的價值觀念，這些組織所以會「不够份量，不切實際」或即因他們未引起公開論戰），甚而，對一個改變問題：公立學校對它們低收入家庭的責任，學校和其他機構間較這些機構和「青年動員」或低收入民衆間較有一致的看法。

就「青年動員」方案已獲得私下同意，上述情形使「青年動員」方案發展聯合性組織進行改變的能力大受限制，也許這個計畫之最佳方法為不干涉其他機構之參與。

社區改變更有效之資源——特別對預期改變之內容方面——是為大多數當地居民所支持。學校人員對於批評十分敏感，且會盡其所能予以平息公共爭論，面對挑戰性活動，他們渴望能得到合作，並因此產生適應，也就佈下改變之種子。

在低收入民衆集中之地區，如東低社區，社區組織提供一個特具意義之資源，因決策者事先已確定低收入民衆的需要，故一定會盡力迎合他們的需要。

若無貧民區居民之參與，社區改變計畫充其量只不過是「專業化之移植作用」(Professional colonialism)而已。在未開發國家中推行社區發展除非有地方領袖（未必為正式的）積極參與改變，否則必定會失敗，可為一明證。

為利用這項資源，「青年動員」方案欲與重視低收入民衆問題的中收入階層居民建立關係。「青年動員」設法求取低收入民衆之支持，此計畫可有效的執行此項工作。在一次公民權利爭執中，社區欲積極採取行動的傾向極明顯。進而，改變的問題引起社區的重視，因為家長們普遍表示不滿。最後，透過

許多活動和其他各項資源之運用，「青年動員」已和低收入民衆取得廣泛之接觸。

六、知識：

知識幾乎不可算是一種改革的力量，亦不。單靠知識引起改變。但如與其他資源配合，知識則可成為一項有力之工具，改變團體因而具備能力以搜集資料，整理文件，提供分析，與其是否對重要人士具說服力或能否得社區普遍支持大有關係。

在這方面，青年動員方案處於國外地位十分有利。它在學校中的直接參與活動可使其對學校的效能及其政策、措施對低收入民衆的影響可自主地（獨立地）加以觀察。同時，它兼具客觀性及不受機構限制所影響。生動充實之文章及條理分明之資料對於「青年動員」人員中之教育者、社會科學家、研究者均有裨益。

七、宣傳：

利用新聞媒介為另一改變資源，具責任感、知識與能力雖有助提高聲望，但有效的公共關係計畫更能達到此目的，宣傳對改變團體言，不僅可使免於受到攻擊，而且尚可用為一有力武器，以正確指出機構的弊病及學校制度之缺失。

幸而，「青年動員」方案和許多記者、作家時有接觸，向他們提供資料，至少可以間接的對改變計畫有所幫助。但是却應避免與其有工作關係的學校體系成為資料來源。

總之，我們已指出「青年動員」方案試圖改變學校制度所能運用之七種資源，每一種對培養大家對低收入民衆公共責任感多少均有助益。預期實質改變中，最有效之資源為該地區多數居民，他們或可組織起來和改變團體結合以便共同行動。

肆、改變方法

推展改進所運用之方法，當然應針對預期改變之內容及改變團體可運用之資源加以考慮衡量。有人認為甘地以不合作主義作為一種改變的方法其部份原因為缺乏適當武器，在精神力量上對其實際方法可能有幫助，然而，不幸失敗亦可再激起精神力量。所以，一個團體方法之運用須依其具備之資源而定。

在此對於各種方法不可能詳加敘述，本文中他指出獲得改變之三種方法並約略加以說明。

一、示範方法：

示範方法是以範例作為表現之方式，我們使用這個方法是假定一種預期之改變實際上能以示範之方式確切地表達出來，且十分有效。進一步之假定是，一旦證明有效這種新的工作方式，在其他組織亦可予以採納、施行。

當然，這項方法對許多「青年動員」之活動十分重要。例如：課業輔導小組，將示範低收入之高中生如何有效的指導類似背景之小學生。

這方法所需之主要資源為知識和研究，但對於事先未能取得協調的事項却不適用此方法。例如，以西班牙文作為指導和閱讀之第二語文之建議，即不能加以示範，因為學校方面不同意。更進一步說，如一項示範活動效果極佳，除非有其他方法和資源可用，否則無法保證其適用性。

二、綜合的方法：

在綜合的方法中改變團體和被改變對象須共同努力以解決問題，教育訓練及協調商議均可交互採用，這是假定在雙方關係良好，高度溝通情況下才可運用此種方法以推動改變。

綜合的方法之可行性係以談到的改變內容而定。當目的一致，問題解決（

Problem solving) 就是一種綜合性的方法，研究可行的途徑以做一個雙方均能滿意的決定。當主要目標能一致但對次要目標具不同意見時，可運用教育訓練或說服之方式加以補救，歧見可因共同目標一致而消除。在雙方未具一致的基本目標時，則運用協調或交涉以作為綜合性的方法。例如，一個活動因對改變團體意義深重而被採納，亦由於改變團體同意採用其他對被改變對象有利的活動以為回報（註五）。

「青年動員」方案之教育技術方面之活動，係以綜合性的方法發展出來且不斷加以改進。

由於「青年動員」和校方一致支持改進閱讀教導方法此一目的，解決問題之方法已被採用，「青年動員」和學校人員共同研究所得資料並選擇可行的方法。用高中生以指導閱讀（課業輔導小組），由於基本方法之差異被校方所反對。因為目標一致，說服是可能的。同樣地，交涉在「青年動員」和校方之間亦占重要地位。由於校方很勉強的採行一項教師家庭訪問的計畫，「青年動員」因而擔負了提供指導及諮詢的一個大包，顯然他們對此計畫並不熱衷。協議常須經過一個連續性交涉之過程，因為協議是永遠無法確切達成，而條件亦難以確定。所以當「青年動員」方案努力確定指導的方向使之更為適切，校方則忙於打消家庭訪問計畫。

綜合的方法受到前述之改變型態所限制，這種方法不可能運用於改變其堅定的信念或既定模式上，因會引起極大自衛性之反應。

伍、政治或壓力法：

政治或壓力法是假定在一改變企圖中，團體間對於基本問題不能協調時所採用。不似討價還價般之交涉，這個方法意即滙集力量，運用權力。假定其他

策略過於缺乏效率或太過和緩而不能對現況導致有意義之轉變時採用，且「青年動員」無能力運用可用的資源時採用此方法。如 Nelson Polsky 所說，就政治方面來說改變並非「令人愉悅且容易完成的」需要「運用相當技巧及有效的影響力」（註六）。

校方強烈反對「青年動員」增加他們對低收入民衆責任感之改變目的，加之本計畫方法運用之限制，很明顯須採用壓力法，將聲望、影響力、確定性之資料，技巧性之宣傳，和其他機構之支持（或不干預）在運用壓力法時需適當地配合。

無論如何，最好的現象是低收入民衆渴求改變。但要組織他們難免會有衝突。使低收入民衆未經衝突即能直接注意到學校問題是不可能的——他們對事務的看法與中產階級之學校代表不同；他們對個人的身份地位受異議頗易觸怒；而社區居民的參與改變其對問題的看法更使其心生不快。組織民衆影響計畫作教學技巧的改變，其結果產生社區衝突，對青年動員而言是個矛盾的現象，對此計畫所具有的條件亦有不利之影響，因其基金本源如：社會團體，要避免公共之爭論。於執行此一方法時「青年動員」方案單純的處理方式無可避免的將受抨擊，在計畫擬定和其他方面，許多人員可能會犯錯誤就是個例子。即使毫無錯誤，此計畫執行工作採用方式亦會受到抨擊。當本質上不易受攻擊時，往往在過程中——事情如何完成——不能取得協調。

權衡之下，無論如何需冒險一試，足以告慰的是衝突的本身可擴大社區參與的範圍，反過來，即可增加改變之可能性。另一至今尚未提到之資源為「青年動員」方案雖屬暫時性之活動，可以採用永久性團體所將禁止的方法。一個暫時性計畫為了原則可冒被撤消之危險，且要達改變的目的其他方面還可做的努力。

附註：

(註一) Wallace Sayre and Herbert Kaufman, *Governing New York City* (New York: Russell Sage Foundation, 1960), pp. 716-17.

(註二) 「青年動員」方案為一範圍廣大之示範性計畫，以減少社會青年之不良行為為目標，經費大部份由政府基金支持，主要強調教育及青年就業方面之活動，亦提供社區組織活動，個人及家庭服務、團體服務。其社區組織活動著重於「對未能調適之問題的組織」如：低收入民衆和團體迄今未列入社區討論中之問題等。

(註三) Helen H. Davidson, and Gerhard Lang, "Children's Perception of Their Teachers' Feelings Toward Them Related to Self-Perception, School Achievement and Behavior" *Journal of Experimental Education* (Dec. 6, 1960), 107-18.

(註四) Burton R. Clark, "Organizational Adaption and precarious Values," in Amitai Etzioni(ed.), *Complex Organizations: A Sociological Reader* (New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1961) p. 160.

(註五) 這些策略係在一次針對「組織對於衝突之反應過程」討論所作建議，請參閱 James O. March and Herbert A. Simon, *Organizations*, (New York: John Wiley, 1958), pp. 129-31.

(註六) Nelson Polsky, *Community Power and Political Theory* (Yale University Press, 1963), P. 135.