

師苑教育叢書28

教育與行政

吳清基 著



師大書苑發行

教育與行政

吳 清 基 著

師大書苑有限公司印行

教 育 與 行 政

◀版權所有・翻印必究▶

著 者：吳 清 基
發 行 人：陳 淑 娟
負 責 人：白 文 正

出版・發行：師 大 書 苑 有 限 公 司
台 北 市 師 大 路 43 號 地 下 樓
電 話：(02) 3627111・3633405
郵 撥：0 1 3 8 6 1 6 - 8

經 銷：師 苑 (圖 書 出 版 部)
台 北 市 和 平 東 路 1 段 129-1 號
(師 大 綜 合 大 樓 壹 樓)
電 話：(02) 3927111・3941756
3913552

印 刷：淵 明 印 刷 有 限 公 司
永 和 市 成 功 路 1 段 43 巷 5 號
電 話：9 2 8 7 1 4 5

出版登記：新聞局局版台業字第2190號

初 版：中 華 民 國 78 年 9 月

二 版：中 華 民 國 79 年 6 月

定價：新台幣貳佰肆拾元正

自序

余自中學時代，即矢志教育，自期將來能成爲一個良好的校長。因此，進入大學教育系就讀時，自然而然地對教育專業科目深感興趣，尤其，對「教育行政」一門課程，更是愛不釋捨。在研究所就讀碩士課程及博士課程時，也毫不猶疑地，先後均以「教育行政」有關的主題，作爲學位研究的探討領域。

多年來，除了研究領域一直未曾離開「教育行政」的範疇外，工作領域也一直與行政有著密切關係。雖然一直在學校教書，但是，沒有一年能擺脫行政兼職的機會。對許多人來說，兼職行政是一種很大的負擔，也會影響教學研究的時間，因此，能推辭就儘可能推。可是或許自己所學是「教育行政」的緣故，也就一直難以順遂。不過，因爲所學是行政，兼職行政倒也增加理論與實務印證的機會，對原先所學的體會也就更深刻，對理論教學也相對地幫助不少。

最近因主持臺灣省國民學校教師研習會，面對一批一批的國小校長主任儲訓班研習員，常常有機會去思索學校行政的理論與實際問題，在一連串專題講演之後，乃思何不將此講稿與過去所陸續發表之文章，加以彙整成冊，以利有志學校教育行政工作者參考？經蒐集整理成文者有二十四篇文章，依其性質，共可分爲六部份，包括組織思想、組織結構、行政決定、行政領導、行政溝通和士氣激勵等，皆是探討教育行政理論的重要核心理念之所在。

本書全文除緒論和結論外，共分六篇：第一篇「組織思想」，在

探討當前教育行政組織思想的主流。

第二篇「組織結構」，在探討學校組織結構的性質、科層化特性及不證自明理論。

第三篇「行政決定」，在探討教育行政決定的概念分析、合理性運作、科學化決策及教育行政決策過程。

第四篇「行政領導」，在探討學校行政領導的理論與實際，及如何做一個成功的學校領導者。

第五篇「行政溝通」，在探討一般組織溝通的概念，及比較了解教育行政溝通與協調的關係。

第六篇「士氣激勵」，在探討學校組織結構與教師工作滿意的關係，及提出如何激勵教師服務士氣的可行策略。

本書之出版，因係文章之彙集，難免受限，無法對「教育行政」作一完整學術概念架構的闡述，因此，不敢以「教育行政」書名相稱，只以「教育與行政」聊表文匯主意；加上成文時間先後不一，恐怕思維有異，文筆難同，影響讀者之閱覽流暢，謹致歉意，並祈方家先進不吝賜正。

付梓在即，感謝臺灣省國民學校教師研習會顏秘書國樑、李輔導員俊湖、朱老師秀芳的協助整理文稿及幫助校對。此外對師大書苑負責人白文正先生之慨然允諾出版，一併誌謝。

吳清基謹識

民國七十八年六月

目 錄

自 序	1
目 錄	1
緒 論	1
壹、教育與行政整合研究的必要	3
一、有助工作效率的提昇	3
二、有效落實人的教導與管理	4
三、有利促進教育工作的科學化	5
貳、教育行政的核心理念	5
一、組織思想是決定教育行政運作的依據	6
二、作決定理論是教育行政的中心思想	7
三、領導理論在探討教育行政績效的提昇	8
四、溝通理論在增進教育行政組織的功能	9
第一篇 組織思想	11
壹、當前教育行政組織思想的主流	13
一、影響教育行政組織思想發展的因素	13
二、古典組織理論的興起（1910—1935）	17
三、人際關係運動的發展（1935—1950）	20
四、組織行為運動的盛行（1950—1975）	23

2 教育與行政

五、組織理論的最新發展（1975—現在）	25
六、教育行政組織思想研究的核心理念	30
貳、教育行政研究的新焦點——權變理論	33
一、權變理論的主要內涵	33
二、價值與限制	34
叁、現代化的教育行政行為	37
一、傳統與現代教育行政運作理念的劃分	37
二、傳統化教育行政運作的理念	38
三、現代化教育行政運作的理念	41
四、現代化教育行政行為的學理依據	43
五、現代化教育行政行為的歷程	45
六、現代化教育行政行為的特色	48
第二篇 組織結構	51
壹、學校組織結構的性質及其運作的測量	53
一、學校組織結構的性質	53
二、學校組織結構運作的測量	62
貳、學校組織科層化的特性	69
一、學校組織結構的意義	69
二、學校組織科層化的特性	75
叁、不證自明理論：有效組織結構運作的定律	81
一、不證自明理論的本質	82
二、不證自明理論的深入探討	88

三、不證自明理論的有關研究·····	93
四、不證自明理論對增進學生學習結果的啓示·····	106
肆、師範教育行政組織 ·····	113
一、師範教育行政組織的現況分析·····	113
二、師範教育行政組織功能探討·····	119
三、重建師範教育行政組織的急切性·····	121
第三篇 行政決定 ·····	123
壹、教育行政決定的概念分析 ·····	125
一、教育行政決定的重要性·····	125
二、教育行政決定的意義·····	128
三、教育行政決定的性質·····	146
貳、教育行政決定的合理性探討 ·····	157
一、教育行政決定合理性的意義·····	157
二、教育行政決定合理性的分類·····	163
三、教育行政決定合理性的限制·····	166
四、教育行政決定合理性的運作·····	170
參、教育行政決策科學化 ·····	177
一、教育行政決策的研究發展·····	177
二、教育行政決策的特性·····	178
三、科學化的教育行政決策方法·····	179
四、教育行政決策科學化與人文化的平衡·····	181

肆、我國教育行政決策過程的研究	183
一、影響教育行政決策的來源分析	184
二、我國教育行政決策的運作過程	188
三、我國教育行政決策運作過程的特色	194
伍、賽蒙行政決定理論在教育行政應用的評析	199
一、研究問題的背景分析	199
二、賽蒙行政決定理論的主要學說內容	202
三、賽蒙行政決定理論的評析	207
四、賽蒙行政決定理論在教育行政上的應用	208
五、賽蒙行政決定理論對我國教育行政的啓示	210
陸、英國政黨政治對教育行政決策運作的影響	215
一、英國政黨政治運作的情形	216
二、英國教育行政決策的現況	217
三、英國政黨政治與教育行政決策運作的關係	219
四、我國政黨政治與教育行政決策間的合理運作模式	220
第四篇 行政領導	223
壹、成功的學校行政領導	222
一、成功學校行政領導的意義	522
二、學校行政領導的六大原則	527
三、成功學校行政領導者應有的作法	230
貳、學校領導之理論與實際	235
一、教育行政組織思想的演進	235

二、領導與統御的概念澄清·····	239
三、領導的概念分析·····	239
四、有效行政領導的原則·····	242
五、成功領導者的行為取向·····	243
叁、校長如何獨當一面 ·····	245
一、校長獨當一面的必要性·····	245
二、校長獨當一面的前提·····	246
三、校長獨當一面的基本能力分析·····	247
四、改變形式即可提升品質·····	247
第五篇 行政溝通 ·····	249
壹、組織溝通的概念分析 ·····	251
一、溝通的意義和功能·····	251
二、正式和非正式的溝通·····	254
三、溝通的過程·····	256
四、有效溝通的障礙·····	258
貳、教育行政溝通與協調 ·····	263
一、動態行政歷程的重視·····	263
二、溝通與協調的關係·····	264
三、溝通的意義與必要性·····	265
四、溝通的種類·····	268
五、有效溝通的基本原則·····	270
六、協調的意義與目的·····	275
七、有效協調的一般原則·····	276

八、有效協調的方法.....	279
----------------	-----

第六篇 士氣激勵 283

壹、教師工作滿意的性質及其影響因素的測量...285

一、教師工作滿意的性質.....	285
------------------	-----

二、教師工作滿意影響因素的測量.....	293
----------------------	-----

貳、教師工作滿意度在教學心理學上的意義 ... 315

一、教師工作滿意度之意義.....	316
-------------------	-----

二、影響工作滿意度之因素分析.....	319
---------------------	-----

三、教師工作滿意度在教學心理學之意義.....	326
-------------------------	-----

叁、學校組織結構與教師工作滿意的關係..... 329

一、組織大小與工作滿意關係.....	330
--------------------	-----

二、組織階層與工作滿意的關係.....	332
---------------------	-----

三、組織型態與工作滿意的關係.....	333
---------------------	-----

四、組織專門化與工作滿意的關係.....	335
----------------------	-----

五、組織正式化、標準化與工作滿意的關係.....	336
--------------------------	-----

六、組織集中化、階層化與工作滿意的關係.....	337
--------------------------	-----

肆、激勵教師服務士氣的可行策略..... 341

一、激勵教師士氣的理論分析.....	341
--------------------	-----

二、激勵教師士氣的實務分析.....	343
--------------------	-----

三、激勵教師士氣的可行作法.....	345
--------------------	-----

四、人性化激勵原則.....	348
----------------	-----

結論——教育行政發展的趨勢	351
一、強調民主化的行政運作.....	353
二、重視科學化的計量技術.....	354
三、調適科層化的組織功能.....	355
四、追求精緻化的過程績效.....	357
五、加強專業化的行政發展.....	358
主要參考書目	361

緒論

本篇要目

* 教育與行政的整合研究

* 教育行政的核心理念

壹、教育與行政整合研究的必要

教育學的研究發展，到二十世紀後已日呈專業分化的趨勢。由於教育研究的風氣日盛，教育的內涵乃日趨充實，而教育的功能也相對受到肯定。當然，在社會對教育功能期待日益提昇之際，教育學的研究取向走上「科際整合」的發展，乃成為勢所必然。

其中，「教育行政學」(Educational Administration)的興起，即是「教育學」與「行政學」二門學科相互整合研究發展而形成的一門科學。事實上，此二種不相同的學術領域科學，所以能被相互整合而成一門新興科學，實乃因教育學有意借用行政學的方法與原則，來幫助教育工作推展，使能更有利達成預訂的教育目標。事實上，教育與行政整合有下列好處：

一、有助教育工作效率的提昇

行政學的主要功能，乃在有效處理組織業務，使組織工作推展能更順利，更有效率。事實上，效率(efficiency)和效能(effectiveness)是一體之兩面。前者強調將組織內人力、物力、財力和時間作最妥善分配。重視組織資源運用的投入與產出的比率，是導向個人目的。後者強調組織資源運用所達成目標的程度，重視實際產出與

期望產出的差距，是導向組織目的。一個圓熟的教育行政工作者，固然要重視組織目標的達成，也要重視個人需要的滿足。因此，任何教育工作者，若能具備有豐富的行政學專業知能，則對教育活動的推展，和教育工作績效的提昇，將大有助益。換句話說，教育工作若能整合了行政知能，則確實有助於教育工作方法的有效運用，和教育過程績效的有效提昇，其對教育活動實施結果將有正面的幫助。

二、有效落實人的教導與管理

教育活動的進行，通常具有價值規範的導向，是在幫助學生獲得更好的行為改變，此種幫助學生行為改變的歷程，必然是具有正面價值規範的。亦即只有幫助學生往好的方面發展或改變，才符合教育的價值性規準，若往壞的方面改變，則將不符合教育價值性規準的要求。可見，教育工作的本質是在幫助學生獲取更好的成長情境，以促進學生潛能的更有利開展，與更多自我實現的機會。

至於行政工作本身的推展，則強調組織業務實施的方法技巧，重視如何呈現的方式以求取更好的績效，亦即講求行政工作的過程績效問題，以獲取更好的組織管理效率，以更有效的達到組織目標。

由此可見，教育的本質是在幫助人類更有利的潛能開展，更好的行為改變和更多自我實現的機會。而行政的本質，則亦在幫助組織更有效的問題解決，更適切的事情處理和更有利地達成組織目標。基本上，教育與行政所追求的都是「更好」的現況改變，「更有利」的活動安排，和更符合意圖的目標實現。因此，教育和行政的工作整合，對促進教育活動的進行，和加強對人的教導與管理，將是可能的，也是有所必要的。

三、有利促進教育工作的科學化

由於行政學的目的，是在提昇組織工作的效率，因此，輓近行政學本身乃受到行為主義方法論和邏輯實證論的影響，逐漸走上科學化發展的趨勢。

事實上，行為主義的行政學，是以「科學原則」的建立為前提，強調對事實問題採取科學的方法加以探討，著重資料、重視證據；同時，透過科際的整合，以建構可驗證的理論。至於行政學受到邏輯實證論的影響，更是強調出於徹底的科學態度，和重視科學的統一化，並對於科學所使用的語言加以解析。

由此可見，今日行政學的發展，常以數理模式來模擬解決人類問題的存在，提倡使用電腦來幫助行政事務的管理，重視行政科學概念工具的創立，重視科學語言的分析運用。凡此種種皆顯示行政學科學化的發展趨勢，而在此科學化發展趨勢下的行政學之基礎上，教育與行政的整合結果，確實將可有助於教育工作的科學化發展。今天為使教育活動實施更有效率，借由行政學科學化數理模式的運用，確實有其必要。尤其，一般教育計畫的研擬，更常講求計量技術及電腦資訊的輔助，可見教育與行政的整合，確可有利促進教育工作的科學化發展。

貳、教育行政的核心理念

教育行政學是一門由教育學整合行政學發展而成的科學，是教育工作者企圖借用行政學領域中有關組織理論、決定理論、溝通理論