

中華民國比較教育學會主編

教育行政比較研究

台灣書店印行

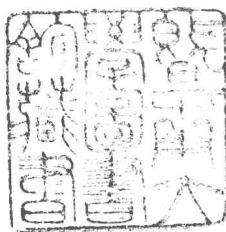


S 016064

G 46
885



S9002333



教
育
行
政
比
較
研
究

中華民國比較教育學會 主編

石 一 究



版權所有 翻印必究

教育行政比較研究

定價：新台幣二五〇元整

主編者：中華民國比較教育學會
出版者：台灣書店

發行人：蔡勇

地址：台北市忠孝東路一段一七二號

電話：三九二二八六一

郵撥掛號：七八二一五

印刷者：茂榮印刷事業有限公司

地址：三重市重新路五段六三二號

中華民國七十四年十二月

序

中華民國比較教育學會自從民國六十三年五月成立以來，會員們共同致力於世界各主要國家教育改革發展的比較研究。每年爲配合年會活動，均選擇一項專題，約請專家學者就各國教育制度之現況與改革動向撰文論述，並舉辦學術研討會，集思廣益，陸續整理編印出刊，計有「世界教育改革動向」、「世界高等教育改革動向」、「世界中等教育改革動向」、「世界初等教育改革動向」、「世界師範教育改革動向」、「世界技術職業教育改革動向」、「世界各國大學入學制度之改革動向」、「世界各國學制改革動向」、「學制改革政策與展望：學制改革比較研究研討會論文集」等書，分別由幼獅文化事業公司、華欣文化事業中心、文景書局出版，極具參考價值，頗受教育學術界人士之重視。

本會今年專輯主題爲「教育行政比較研究」，一共約請十二位對各國教育行政素有研究的教育學者，就我國及美、加、英、德、日、韓等國家的教育行政制度與有關問題加以探討，並作比較分析，內容充實，見解精闢，有助於讀者瞭解各國教育行政的現況及發展趨勢。此外，本會去年學術研討會發表的三篇論文，亦屬於教育行政範疇，故一併印行。全書凡三十萬字，皆作者悉心研究之成果。

本書之能如期出版，應歸功於本會總幹事謝文全教授之規劃、約稿與編輯，周恩文先生協助編校工作，備極辛勞，台灣書店經理蔡勇先生慨允承印，於此一併誌謝。

中華民國比較教育學會理事長 簡茂發 謹識

民國七十四年十二月

目 錄

序

一、我國教育行政決策過程之研究	吳清基	一
二、我國教育部課程行政的檢討與改進	黃政傑	一九
三、美國特殊教育行政體系及其運作	林寶山 李水源	三九
四、加拿大教育行政制度之研究	謝文全	七五
五、英國教育行政制度的現況與特色	陳奎熹	一二三
六、西德聯邦與邦之間的教育行政關係	詹棟樑	一四七
七、丹麥教育行政制度	許智偉	一六五

八、日本中小學校行政的特色·····	白龍芽·····	一八七
--------------------	----------	-----

九、韓國教育行政制度概況·····	崔榮杓·····	二〇三
-------------------	----------	-----

十、中日中央教育行政機關之比較·····	徐南號·····	二三一
----------------------	----------	-----

十一、中日學校教育人事制度之比較·····	王家通·····	二六七
-----------------------	----------	-----

十二、各國教育視導制度比較研究·····	林武·····	二九一
----------------------	---------	-----

十三、中共教育行政改革動向·····	周祝瑛·····	三二三
--------------------	----------	-----

附錄：民國七十三年本會學術研討會論文		
--------------------	--	--

一、主要國家教育行政的發展趨勢與特徵·····	王家通·····	三六三
-------------------------	----------	-----

二、領導的理論及其在教育行政上的運用·····	劉興漢·····	三八九
-------------------------	----------	-----

三、從各國趨勢談我國教育審議制度之改進·····	簡茂發 謝文全·····	四一一
--------------------------	-----------------	-----

我國教育行政決策過程之研究

吳清基

壹、前言

教育政策的決定，直接影響教育實施成效的品質，間接關係教育行政工作的運作過程，故一向是教育行政學者所關切的重要課題。事實上，決策行爲的探討，不僅在教育行政運作上受人重視，在一般公共行政和企業管理上，尤其備受推崇。新格登(John W. Singleton)曾指出「行政計劃的藝術，乃在於作決策的過程。因為決策本身具有聯結計劃過程和系統行政二者的關鍵性功能。」(註一)此外，李查士(Max D. Richards)和格林羅(Paul S. Greenlaw)則認為「決策已逐漸被認為是企業管理和一般行政研究的焦點。尤其，像賽蒙(Herbert A. Simon)般的行政學權威學者，則已進一步肯定決策和管理是同義詞。雖然，決策並無法包含所有管理的層面，但它已被證明對管理的分析和行政研究具有高度的貢獻。」(註二)弗利波(Edwin B. Flippo)對決策理論的研究，則給予更進一步層次的評估，他認為「在所有管理哲學中，決策理論將具有關鍵性的重要地位；事實上，科學方法論的成長，已致使決策的步驟成爲管理過程的中心。」(註三)由上述可見決策行爲的研究確是一般公共行政和企業管理的重點所在，教育行政乃一般公共行政的一環，因此，對教育行政決策問題做進一步

的探討，確有其必要性。尤其對教育行政決策過程的分析，確將有助教育行政決策合理性的提高，並可增進教育行政實施的績效。

由於教育行政乃公共行政的一環，因此，教育行政決策的過程，自然與民主政治的運作密切相關。尤其，處今政黨政治時代，任何教育行政決策的運作，常以執政黨的政策決定爲其主要依據，而一般民意的取向、輿情的反映、學者專家的意見、上級行政機關首長的指示……等等，亦皆是影響教育行政決策運作的主要因素來源，則誠有待加以探討的必要。而有關我國各級教育行政機關——中央教育部、省市教育廳局、縣市教育局之教育行政決策的運作過程爲何，亦有加以探析之必要。另外，在我國教育行政決策過程中，也常以三民主義、五權憲法爲依據，並以行政三聯制——計劃、執行、考核爲其參照架構，凡此均表現我國現行教育行政決策運作的特色，實亦有加以探討的必要。因此，本文將首先探討影響我國教育行政決策的主要因素來源；其次，析述我國各級教育行政機關決策運作的過程；最後，則綜述我國教育行政決策運作過程的特色。

貳、影響教育行政決策的來源分析

公共政策之制定，是一相當錯綜複雜的過程，尤其在民主法治社會中，由於人們政治知識的普遍提高，政治參與的興趣日濃，於是，導致影響公共政策的行爲者，日趨增多，已由過去的少數人變爲多數人，除了行政機關的行政官員及直接服務對象外，其他相關政府部門的官員，政黨、利益團體、

以及舉凡對政府決策感到興趣的公民，都可能對公共政策的制定產生影響。

因此，有關政策制定的探討，確是相當繁雜的過程。一般而言，決策制定可以從個別的 (individual) 過程或集體的 (collective) 過程來加以研究。若以個別的過程來研究決策制定，則研究的重點置於個人作抉擇的標準 (criteria) 上。若以集體的過程來研究決策過程，研究的重點則係置於多數建立 (majority building) 的過程上。(註四)

換句話說，影響教育行政決策的因素探討，一般均可從個人因素及組織因素二方面來加以析論，筆者在民國七十二——七十三年間，曾在教育部教育計劃小組之支持下，完成了「我國教育行政機關決策現況調查研究」專案，發現影響教育行政人員決策的因素，確可分為個人影響因素和組織影響因素，前者包括個人價值觀念、個人知識背景、個人直覺習慣和個人人格特質等，後者則包括組織資訊溝通系統、組織內部人際關係、組織外在壓力影響和組織傳統作法等(註五)。

上項研究顯示，教育行政決策的影響因素確實錯綜複雜，除了決策者個人之因素將影響政策的制定外，很多教育行政決策的來源，是與國家社會政策相結合的，因此，探討教育行政決策之問題，就必須注意導致國家重大政策制定的來源。一般說來，我們國家重要政策制定的來源可從下列幾方面來加以蒐集：

- (一)、國會對政策有基本的影響，所以立法委員所提出的質詢和法案是重要來源之一；
- (二)、監察院所提的各種對行政機關的意見，包括糾正案在內；
- (三)、行政院院會的決定和院長的指示；

(四)、行政院每年頒佈的施政方案與計劃；

(四)、執政黨的重大決議，包括歷次全會的決議及對特殊問題的意見；

(六)、輿情的反映；

(七)、學者專家的意見和其研究的結果；

(八)、各級民意機關所提的意見；

(九)、國建會學者所提的意見；

(十)、民意調查所反映的意見。

再者，國家元首的重大聲明，行政院長所做的決策性談話，和各單位首長在重大場合的演說及答覆新聞記者的言論，這些都是政策上的重要來源（註六）。

依此，可見一般教育行政機關在從事政策制定時，其主要的決策依據來源，可分下列七方面：

(一)上級行政機關的政策指示：教育行政決策的重要來源之一，乃是來自上級行政機關的決定或上級行政首長的指示，這是最能刺激行政機關採取積極與有效決策行動的一種力量來源。換句話說，教育行政機關除配合教育現況的實際需要外，也常必須遵行上級行政機關之命令，而有效採取決策行動，這是常見教育行政決策的重要驅力之一。

(二)下級行政機關的問題請示：教育行政機關在從事政策制定時，有時候是來自下級教育行政機關的請示。因為下級教育行政機關在遭遇問題急待解決，而又缺乏明確法規可供依循時，常會層轉請示。因此，教育行政機關決策的來源，有些是來自下級教育行政機關的請示所產生。

(三)行政機關本身的需要：行政機關所以從事政策制定，有部份是因為本身業務管理上的需要，主動發掘問題，為解決問題需要，而進行政策制定。一個教育行政機關若能主動認識環境、發掘問題，從而進行決策以解決問題，則此教育行政機關必是一個有為的行政機關。

(四)民意代表機構的意見：民主政治的社會，一切行政機構政策的制定，主要取決於民意，因此，強調代表民意的民意代表機構的意見，常對一般教育行政機關具有相當的影響壓力。如立法院立法委員的質詢意見，監察院監察委員的糾正意見，均對教育行政機關構成非常的壓力，常是一般教育行政機關在從事政策制定時，所不能不顧的。

(五)執政黨的政策性決定：執政黨的政策決定，雖然不會直接影響人民，但卻對直接影響人民的行政機關具絕對性之支配力，可見教育行政機關之政策制定，有許多是在配合推展執政黨政策的需要，「以黨領政」，這是大多數政黨政治國家的共同行政特徵。因此，執政黨中常會的任何有關教育措施的決議，常是教育部廳局在政策制定時所考慮的主要來源依據。

(六)輿情的反映：教育行政機關在制定政策時，也常受到輿情反映的影響。對於輿論強烈支持的教育措施，教育行政機關常會進一步去探討其真正的可行性；同樣地，對於輿論激烈反應的教育措施，教育行政機關也會慎重考慮。因為行政的運作必須遵重以民意為依歸，因此，重視輿情的反映，自乃成為教育行政機關制定政策時所應予考慮的。

(七)專家學者的研究與建議：教育行政機關在制定政策的過程中，除了主動邀請專家學者參與討論，聽取學術界的看法外，有時候教育行政機關也常被動地受到教育專家學者之研究與建議的影響。

句話說，教育專家學者所作的研究報告，所提的結論與建議，若被認為是深具價值，可供採行時，則教育行政機關也常會加以引用作為政策制定的參考。

叁、我國教育行政決策的運作過程

我國乃一民主法治的國家政體，故其教育行政的決策與運作，在充分反映以個人需求及國家目的兼顧的特性，亦處處在符應憲法均權制運作的要求。過去傳統教育行政的決策與運作，由於受到君主專制政體的限制，其決策常只是基於少數人的考慮與參與，甚至，只憑君主或司徒（國子監）之一道命令，決策過程至為簡單，富有獨裁之權威特質，其決策結果之運作亦不容有二致。然自民國肇造後，尤其自現行憲法頒行以來，我國教育行政之決策與運作，則已與昔時迥然大異。不僅強調民主的教育行政決策參與，且強調教育行政的專業性決策運作；不僅沿用傳統上習用的非計量性的決策方式，且開始兼採計量性的方法與技術，作為決策的工具，使教育行政在其決策與運作上，乃能更具有合理性的效率與結果（註七）。

事實上，教育行政機構的決策運作，與一般行政機構的決策運作是相似的，其目的皆在瞭解問題的癥結所在，進一步尋求可行的變通方案，並獲致最佳的行政決策。

有關決策過程的探討，各家說法雖不盡一致，但類多能圍繞在「作決定問題的認定→分析待作決定的問題→搜集作決定有關的資料→發展可行變通方案→執行變通方案」等中心領域中。如金氏（

L. T. King) 指出決策的過程有八個步驟：1. 確定需要；2. 規劃計劃；3. 彙集事實；4. 分析資料；5. 發展可行變通方案；6. 提出推薦方案；7. 提供執行協助；8. 評量結果（註八）。又如哥里斐斯（Daniel E. Griffiths）指出決策的過程可細分為六個步驟：1. 認識、界說並限定問題；2. 分析並評鑑問題；3. 建立標準，藉以評鑑解決方案是否適當可行；4. 蒐集有關資料；5. 發展並選擇變通方案；6. 將所選定的方案付諸實施，其中包括規劃解決方案、控制方案中的各種活動，以及評鑑實施的結果及過程（註九）。

依此而論，我國目前教育行政決策的步驟，可分下列四個階段：

一、問題探討及分析階段：亦即是教育行政問題認定與提出之階段，其重點在教育行政問題的發現、分析與確定。

二、方案研擬階段：亦即是發展及試提可行變通方案之階段，其乃依據對存在問題的確定，並參酌各種問題解決所蒐集的有關資料，與配合社會組織目標及個人需求價值，作成多種可行的變通問題解決方案，供作決策參考。

三、方案核定階段：亦即是選擇最佳決策方案之階段，乃在根據已經發展出來的幾種問題解決的可行變通方案，依主客觀的條件與需要，選擇其中一項最具可行性、最符社會及經濟效益、最令人滿意的變通方案，作成決策方案。

四、方案訂頒及實施階段：亦即是頒佈施行之階段，在將核定的決策方案、公佈週知，付予實施；有時並加以評鑑，以了解其實際施行成效，俾作進一步研究修正改進的參考（註十）。

目前，我國教育行政決策的運作，由於因應憲法「均權制」的特色，乃依其教育行政業務性質之不同，而劃分為「中央教育部——省市教育廳局——縣市教育局」三個不同的層級，亦即凡具有全國一致性質的教育學術文化行政事宜者，劃歸中央教育部辦理；其具有全省市一致性質的教育學術文化行政事宜者，劃歸省教育廳或院轄市教育局辦理；其有各縣市因地制宜之性質者，則劃歸縣市教育局辦理。儘管如此，但每一層級的決策過程則大同小異，茲析述如下：

一、教育部教育行政決策過程

以目前中央教育部有關教育政策的制定過程來看，可細分下列各個決策過程：

(一) **教育問題的提出**：在現行教育部的政策制定過程中，通常教育問題的提出，亦即教育行政決策的來源，有多方面的不同緣起：有部份是來自中央行政首長的交議研辦，如：總統指示或行政院院長交辦；有部份是來自基層省市教育行政機構的向上反應建議；有部份是教育部內部行政單位工作人員自行提出；有部份是來自民意代表機構的意見，如：立法院立法委員的教育質詢案、監察院監察委員的教育糾正案；有部份是來自執政黨中常會或全會的決議；有部份則來自社會一般輿論的反映；有部份則來自學術單位的研究建議；有部份則為教育學者個人研究心得的建言……等。政策的制定，係在以解決問題為目的，因此，教育問題的提出實為教育政策制定的第一步。

(二) **教育問題的商議座談**：經過確實認定的教育問題被提出後，教育部乃邀集有關專家學者及承辦行政業務有關人員，共同研議座談，俾求集思廣益之效。問題性質簡單的，也許經一次、二次的

座談研商，即可獲得一致結論性答案，但若問題性質較複雜的，則邀集研商的次數將增多，甚至，將指定專案小組長時間定期研討，或委託學術單位提事案研究報告建言。

(三) 教育政策研擬：經共同研究討論後的教育問題，在多方資料蒐集與探討分析過程後，將可獲致可行的問題解決變通方案。根據此一變通方案，教育行政機關乃進一步試作政策性的決議研擬方案，俾利送請法規會進行法規審議。

(四) 教育法規審議：經研擬完成的教育問題決策方案，若屬行政命令之功能性質者，則逕由擬辦單位簽呈教育部長核定公布實施；若涉及法律命令之功能性質者，則須送請教育部法規委員會審議，經法規委員會完成審議的政策制定方案，則由教育部送呈行政院提院務會議討論。惟在提院會審查討論前，一向援例先提行政院部會副首長會議審議討論，經副首長會議討論通過後再提行政院院會討論。

(五) 立法審議：經行政院院務會議通過的教育政策法案，尚須再送請立法院審議，以完成立法程序。通常，行政院送請立法院立法審議的教育政策法案，例先由立法院教育小組之立法委員召集會議進行審查，經教育小組審議通過後，再提立法院院會三讀通過後，方始完成立法程序。

(六) 公佈施行：經立法院三讀通過的教育決策法令，最後要咨請總統明令公布實施，至此教育政策之制定過程乃告完成。

二、教育廳教育行政決策過程

至於省教育廳有關教育政策的制定，其運作過程與教育部相類似。大致上來說，教育廳作決策的過程，可分下列各步驟：

(一) 教育問題的提出：省教育行政決策的來源，或是來自上級教育部的政策要求；或是來自省主席的交議；或是來自地方縣市教育局的請示與建議；或是來自省教育廳內部行政人員自行提出；或是來自省議會議員的質詢；或是來自報章雜誌輿情的反映；或是來自專家學者的研究發現與建議。目前，臺灣省教育廳因管轄幅員廣闊，各地教育發展素質不一，因此，所呈現的教育問題乃顯得複雜非常。

(二) 教育問題的研討座談：由教育廳承辦該業務之主管科室人員，負責召集各有關行政人員，並邀請專家學者共同參與研討，以分析了解問題，並試圖提出問題解決的可行變通方案，以作成決議。

(三) 廳務會報研議：經研討作成的決議方案，必須由主管業務單位提出教育廳「廳務會報」討論，經討論通過始為定案。

(四) 提請省政府委員會議審議：經教育廳「廳務會報」通過的教育決策，若屬法規性質功能者，須提省政府「委員會」審議通過，再呈報教育部備查後，方可公布實行；若屬一般性行政決策，則經省政府「首長會談」通過後，即可付諸施行。當然公佈實施的教育決策，亦可在施行有日之後，再根據輿論的反應酌予修正，使更臻於完善（註十二）。

三、縣市教育局教育行政決策過程

最後，有關縣市教育局決策運作的過程，則顯得比中央教育部、省市教育廳來得單純簡化，此乃主要在「均權制」的行政運作系統下，地方教育行政機關較偏重於賽蒙(Herbert A. Simon)所謂的「運作級」(operative level)的功能，其職責乃在貫徹中央教育部及省教育廳所訂頒之各種教育政策、計劃、方案或辦法的實施。不像中央教育部因屬於「行政級」(administrative level)，其職責偏重在決定全國教育行政組織的基本目標、政策及各種長中短教育計劃方案，因此，政策制定的功能很明顯；至於，省教育廳則因屬於「視導級」(supervisory level)，其任務重在將中央教育部決定的基本目標及政策，透過規劃程序予以具體化，並加以精細的設計，轉化為可行的細部計劃、方案或辦法，因而居承上啓下之角色，多少也有政策制定的任務。

一般而言，縣市教育局決策運作的過程中，政策性的決定機會較少，但是，事務性的決定機會則仍多，殆直接接觸基層教育人員，工作自較繁雜瑣碎，其決策過程如左：

(一) 教育問題的提出：縣市教育行政決策問題的提出，其主要來源，或是來自上級教育部廳主管行政機關的政策命令要求；或是來自局內教育行政人員的創發性看法；或是來自所管轄學校機關的意見反映；或是來自縣市議會議員的質詢；或是地方輿情的反映；或是專家學者的研究建議。此等問題的提出，偏重於事務性的行政決定，較少有關政策性的訂頒。

(二) 教育問題的研商解決：教育局主辦課行政人員在發現教育問題後，當即一方面請示單位主