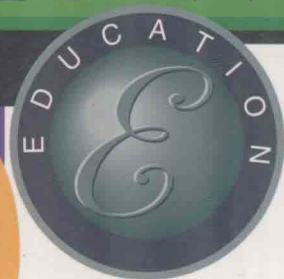


# 教育行政-理論部分

秦夢群◎著



EDUCATION

# 教 育 行 政

## 理 論 部 分

秦 夢 群 著

Univ. of Wisconsin-Madison教育行政哲學博士  
國立政治大學教育系(所)教授兼教育學院院長

五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

教育行政—理論部分／秦夢群 著．

一五版．一臺北市：五南，2006 [民 95]

面；公分．

含索引

ISBN-13: 978-957-11-4306-4 (平裝)

ISBN-10: 957-11-4306-5 (平裝)

1.教育-行政

526

95004915



11G6

## 教育行政—理論部分

作 者 — 秦夢群 (434.1)

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 王秀珍

主 編 — 陳念祖

出版者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106 台北市大安區和平東路二段 339 號 4 樓

電 話：(02)2705-5066 傳 真：(02)2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：[wunan@wunan.com.tw](mailto:wunan@wunan.com.tw)

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室 / 台中市市區中山路 6 號

電 話：(04)2223-0891 傳 真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室 / 高雄市新興區中山一路 290 號

電 話：(07)2358-702 傳 真：(07)2350-236

法律顧問 得力商務律師事務所 張澤平律師

出版日期 1997 年 5 月初版一刷

1998 年 3 月初版二刷

1998 年 7 月二版一刷

2003 年 3 月二版六刷

2004 年 4 月三版一刷

2005 年 9 月四版一刷

2006 年 4 月五版一刷

2006 年 9 月五版二刷

定 價 新臺幣 700 元

獻給 爸爸媽媽  
——為他們無盡的愛

## 青春作伴好還鄉——代序

車入科羅拉多州，落磯山脈就排山倒海般的撲來。蜿蜒山路的兩旁盡是野草閑花，眼前一下重巖疊嶂，一下水光粼粼。天空開始放晴，我們決定就地紮營。夕陽淡淡的射向湖心，倒映著成行成列的古木。微風過處，每棵樹都興奮的向上伸展，似乎想牽住天上的雲。

沿湖走向高地，初秋的輕寒已讓遠方的霜林染上醉意。落葉在腳邊窸窣作響，黃白相間的小花如織錦般的展開。我們穿過一片古松，坐在傾頹的枯樹上仰望山巔的白雪；暮色四起。

這風景是遙遠且陌生的。在這塊新大陸上，我的回憶仍在中西部的平原。在那兒，極目所及，盡是無邊無際的沃野。站在滿是玉米的田中，空氣裡充滿了泥土的慷慨與豐腴；乾草堆的落日，雪地上的星星，把歲月織成曲折的流水。年少輕狂的日子裡，與好友共同約定著遠遊的夢，彷彿這天地只屬於我們似的。

沒想到，這個夢在十年後才實現。畢業後，同學星散於北國；只有我，回到了多雨的台灣。

「國內教育，有你回去，總好一點了吧？」一位朋友出其不意的問。

貓頭鷹在遠處啼叫，隔著熊熊的營火，寂然中無言以對。該說什麼呢？我們都不再是在細雨中追逐的五陵年少，現實的鏡照早已破滅了虛情的浪漫。

我是抱著樂觀心情回國的。幾年來，台灣的教育表面上確實有了變化。各黨各派急呼教育鬆綁，人本團體創立森林小學，大學教授開始選舉校長，學生則走上街頭，要求學術中立；百音雜陳中，似乎一切明天會更好。

然而真是如此嗎？大家都認為自己是對的，但是文憑主義依舊屹立不搖，授課教師仍然奉行體罰；學生披星戴月的穿梭補習班，教授則假民主之

名，呼天搶地的在校務會議上爭奪私利。改革的背後，我們的教育依舊荒腔走板。

問題出在哪？就在國人的短視。頭痛醫頭，腳痛醫腳，完全忽視教育的基本精神。今後，如果我們不追求虔敬的求知態度，真正的改革仍是遙不可及。

不禁想起所教的一門課，內容是要學生研讀歷來教育的經典之作。開學没多久，學生就起了鬨：「老師，什麼時代了！讀這些老掉牙的東西有何用處？」

面對這批升學主義下的新新人類，心中無奈難以名之。在講究聲光的電腦時代，充斥著視聽的直接刺激，學生早已失去思想創造的能力。他們的觀念是能提供立即效益的就是好的。

殊不知，一個人若不放開了心胸，閱遍了經籍，就很難有創作的想像空間。讀大教育家的作品，並不僅停留在死板的文字，重要的是因之產生的思維。有了這個東西，才能在漆黑如夜的時代中，點化出柳暗花明的心境。

這個道理看起來很抽象。舉例來說，二十世紀初，美國出現了杜威與赫欽斯兩位大教育家。前者主張由做中學，依學生的興趣設計課程；後者則持精粹主義的觀點，要求學校把歷來的經典之作列為教材。赫欽斯的想法是唯有透過經典的洗禮，才能刺激學生對現世的創見。否則少了源頭，一切只是空中樓閣而已。

赫欽斯的堅持使芝加哥大學出類拔萃，但對一水之隔的台灣似乎使不上力。教書之初，還能與學生聊聊費里尼與張愛玲；到後來，連李約瑟是誰也要解釋個半天。學生的反應，有的瞠目結舌，有的呵欠連天，有的甚至閉目養神，準備課後打工賺錢去了。

要知道，實利的作風做生意或許可以，但治學問是行不通的。太史公廣閱金匱石書，方成風雨名山之作；畢卡索窮研古今畫風，終為一代之宗。歷史不斷告訴我們，大學問大思想的成形，必須究天人之際，通古今之變。任

何偷巧走捷徑者，其學說不過空疏寡實，彫琢曼辭而已。

我們不能怪學生的膚淺。看看這個社會，教師只注重考試會考的，學生紛紛擠向利多的醫學院，家長迫不及待的把子女送進才藝班，教授則以學而優則仕的遁辭，掩飾自我的苟安。所以，我們的大學以實用為號召，以培養有「錢」途的學生為傲，所求的盡是立竿見影之效。影響所及，人才不是出走，就是被壓死，他們呼吸不到一絲知識的芬芳。

不是嗎？走過海報看板，社團活動多是慶生晚會，連個像樣的學術演講也難尋。即使辦了，會場內也是門可羅雀。藝術電影展小貓兩三隻，歌星演唱會卻萬人空巷。不是說世俗流行的東西不好，只是分工愈細的社會，愈迫切需求涵渾百家、另闢蹊徑的領袖人才。我們在知識的堆積上已小有斬獲，但要從中迸出智慧的火花，卻非雕章琢句可成。不提倡發憤忘食的好奇求知精神，所培育的人才只能隨時代浮沈，而不能別出機杼。到頭來，炎黃子孫唯有在異邦才能得諾貝爾獎，我們只有乾瞪眼錦上添花的份！

這工程是龐大的，絕非一蹴可幾，然而總要有個開始。再黑的夜，只要出現一點火光，總令人興起希望。

看看近在香港的中文大學，一九七七年就成立「新亞學術講座」；以專款設立，每年邀請中外傑出學人做公開演講，為期兩週至一個月，年復一年，廣續無斷。首次邀請國學大師錢穆先生，講堂華采，聽眾為之傾倒。其後，分別邀請李約瑟、小川環樹、朱光潛等一時碩彥，與師生促膝長談，辯論義理，反應之熱烈極一時之盛。

如此講座，在漫長學術活動中不過滄海一粟，然其功能卻不可輕忽。大師一言，如醍醐灌頂，莘莘學子經此刺激，可生點石成金之效。講座代表一種對學問的好奇，對知識的尊重，其效益又豈能以金錢衡量之！

小時候讀《人間詞話》，印象最深的是王國維認為古今成大事業、大學問者，必須經過三種境界。一是「昨夜西風凋碧樹，獨上高樓，望盡天涯路」。再為「衣帶漸寬終不悔，為伊消得人憔悴」。最後是「眾裡尋他千百

度，驀然回首，那人卻在燈火闌珊處」。三者層次井然，環環相扣。少年求學貴乎立志，獨望天涯而勇往也。其後遁入學海，非有執著之心不能持久，所謂衣帶即使漸寬而終不悔。然而，求知的境界並不止於此。學海中浮沈多年，尋尋覓覓後終成一家之言。驀然回首，此種頓悟令人豁然驚喜，但絕非一朝一夕所能完成。

獨上高樓的雄心、衣帶漸寬的努力不難做到；然而在驀然回首的頓悟上，國內教育實略遜一籌，而這必須靠面壁十年的決心與統合諸家的智慧。你看看，牛頓是物理學巨擘，但其宇宙觀對組織理論的影響卻不可小覷；佛洛伊德的心理分析說，對文學藝術的衝擊可能更大。如果學校只短視的追求有賺頭的知識，管中窺月又怎能擁抱宇宙！

尋找生命中的另一片風景，是當年負笈來美的夢想。桃李春風，梧桐夜雨，年復一年，我們瞻望著故鄉的星雲，一步一趨的在書本與工作中打轉；有時悽愴，有時粲然。時空永遠是青春的掠奪者，生命的轉折將我們相隔於千山萬水，如今再聚，已是春夢無痕。

我說：「留下一些心情，以備來年回憶吧！」

沈吟許久，一位朋友淡淡的說：「蠻娘吟弄滿寒空，九山靜綠淚花紅。」旁邊的人接著連道：「二十餘年如一夢，此身雖在堪驚。」輪到最後一位，只見他神色凝重，一字一句的朗出：「回首向來蕭瑟處，也無風雨也無晴。」

然而真能如此嗎？在美國，我的朋友每日在鬧鐘的喧囂中甦醒，在地下鐵的人潮中迷失；然後打卡，教非我族類的學生，再趕回來看製作粗劣的華語電視。他們守著透天的大房子，聽雨看雪，種山東大白菜，最後在寂寥的鄉愁中了此一生。

這失落是無奈且無解的。在台灣，儘管學術依舊荒涼，我仍有機會播下種子；儘管學生刻意懈怠，我仍有立場施與關愛，因為我是學長、老師，並且流著同樣血脈。飛越中國大陸，看長江黃河滾滾東馳，那感覺正如在星空

下，穿過廣袤的嘉南平原時的激動。青春作伴好還鄉，是恨鐵不成鋼的心情讓我回歸故里，是月是故鄉明的眷戀令我執情不悔。我不禁想起那一羣羣笑得燦爛的政大學生。

離去時，天邊一抹殘霞，淡得像幅潑墨寫意。飛機緩緩滑入跑道，遠處塔台的燈火，在寒冷的空氣中泛出青色的光。突然想起，那正是初抵美國的情景。當時在芝加哥入境，孑然一身，有的只是滿袋的青春。閉上眼睛，我可以感到那時的落寞與不安。山水無恙，這些年來，經歷了人生的悲歡離合，錯過了這麼多，失去了這麼多；但仍不顧一切的去擁抱僅存的夢想，為的就是一份不甘與期盼。正如那塔台燈火的指引，冥冥中，這就是我的人生路。從今以後，我不再懼怕，不再遲疑；縱然命運如千軍萬馬般襲來，我也將無悔的奮力游去。

一九九七年於台北  
元宵節，萬燈齊放

## 致 讀 者

現代教育行政領域的範圍極廣，研究也是汗牛充棟。為力求完整，遂分為理論與實務兩部分出書。理論部分以影響教育行政組織的四個理論模式（理性、自然、開放、非均衡系統）為骨幹，並旁及動機、領導、溝通、決策、興革等理論；實務部分則以當今教育行政運作上的主要課題為敘述重點，其中包括學制之設計、人員之任用、分流制度、學校選擇權、危機處理等。盼望讀者在閱讀之後，能夠將理論與實務結合，如此才能創造最佳的效能與效率。

本書之敘述，希望達到言簡意賅與本土化的境界。因此所有內容，均經事先消化後，以本土的觀點加以分析陳述。初學者剛開始或許會覺得程度較深，但細細閱讀後，應很容易抓住作者的觀點。每章後之「建議活動」與「個案研究」，均針對專題所設計，以提供讀者思考的空間。個案研究均取材自國內，如經報章公開報導，則以真名示之；若無，則稍加改寫，以維護當事者隱私。讀者可在其中看到我國學校與教育行政體系中的眾生相。

寫作期間，深為剪裁內容所苦。此因理論眾多，實務部分又瞬息萬變。考慮再三，遂決定以理念的闡述為重點，細微蕪雜之行政規定則予以割愛。在此要強調的是：學習教育行政首在瞭解制度背後的精神，儘管機關部門之名稱時有變更，對大局也無甚影響。此外，由於篇幅所限，一些可成專書的主題如教育財政、教育評鑑等，均只能敘述重點，欲再深入的讀者請參考其他前輩學者的大作。

內文中之人名均以原文表示，書後之索引則附上中文，以供初學者參考，部分翻譯乃沿襲前輩學者的用法。所有引述研究均有附註，可供以教育行政為主修領域者參考之用。

校書期間，謝謝陳嘉成、賴文堅、黃增榮諸位先生的細心校稿。政大教

育四十學分班同學提供部分個案，併此誌謝。此外，書中涉及法文與德文的資料，多虧友人 Lamers 先生的協助。本書倉促付梓，謬陋謬誤之處，還請專家讀者予以指導，並祈正之。

本書歷時三年完成，一千多個寫作不輟的日子，辛苦之餘，卻品嚐到一絲知識的甜味。寫作地點自 Iowa City，芝加哥、費城、溫哥華，再回到台北，我有一種「俯仰之間已陳迹，暮窗歸了讀殘書」的心情。再訪海外舊友，年少輕狂早已灰飛煙滅，剩下的只是一份對人生的豁達。寫書之目的在見證這個時代，剛入教育行政領域的朋友千萬不要輕易灰心。如有指教，請寫到台北市文山區政治大學教育系聯絡。知音相見，品茗論學，當是人生一大樂事！

## -----教育行政目錄-----

致 謝

「青春作伴好還鄉－代序」

致讀者

個案研究目錄

## -----理 論 部 分-----

|                     |     |
|---------------------|-----|
| <b>第 1 章 導 論</b>    | 001 |
| 第一節 組織的定義與要素        | 004 |
| 第二節 教育行政的定義與任務      | 012 |
| 第三節 教育行政的研究典範       | 014 |
| 第四節 教育行政理論模式之演進     | 030 |
| 建議活動(一)             | 039 |
| 個案研究1 蘭雅國中手銬案       | 040 |
| 討論問題                | 045 |
| 註 釋                 | 046 |
| <b>第 2 章 理性系統模式</b> | 051 |
| 第一節 理性系統模式之基本主張     | 053 |
| 第二節 理性系統模式之代表學派     | 055 |
| 第三節 教育組織結構之特性與理論    | 076 |
| 建議活動(二)             | 090 |
| 個案研究2 少年有成的煩惱       | 091 |
| 討論問題                | 093 |
| 個案研究3 樹倒猢猻散         | 094 |

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 討論問題                 | 099 |
| 註 釋                  | 100 |
| <b>第 3 章 自然系統模式</b>  | 105 |
| 第一節 自然系統模式與理性系統模式之比較 | 107 |
| 第二節 自然系統模式之代表理論      | 111 |
| 第三節 社會系統理論           | 123 |
| 第四節 社會系統理論的文化層面      | 139 |
| 第五節 個人組織行為之類型        | 155 |
| 建議活動(三)              | 160 |
| 個案研究4 永剛與無忌          | 161 |
| 討論問題                 | 164 |
| 註 釋                  | 165 |
| <b>第 4 章 開放系統模式</b>  | 171 |
| 第一節 開放系統模式的架構與主張     | 173 |
| 第二節 開放系統模式之主要理論      | 190 |
| 第三節 開放系統模式之應用        | 198 |
| 建議活動(四)              | 206 |
| 個案研究5 清官誤國           | 207 |
| 討論問題                 | 210 |
| 註 釋                  | 211 |
| <b>第 5 章 非均衡系統模式</b> | 215 |
| 第一節 渾沌理論的基本主張與特性     | 218 |
| 第二節 渾沌理論在社會科學之應用     | 225 |
| 第三節 渾沌理論在教育行政之應用     | 228 |
| 第四節 渾沌理論應用之前瞻性       | 235 |

|                                |         |
|--------------------------------|---------|
| 建議活動(五).....                   | 238     |
| 個案研究6 屈尺國小學生罷課案.....           | 239     |
| 討論問題.....                      | 244     |
| 註 釋.....                       | 246     |
| <br><b>第 6 章 組織權力與衝突</b> ..... | <br>251 |
| 第一節 組織權力的形成與運作.....            | 254     |
| 第二節 組織衝突的類型與原因.....            | 262     |
| 第三節 角色衝突.....                  | 266     |
| 第四節 衝突處理方式.....                | 280     |
| 建議活動(六).....                   | 286     |
| 個案研究7 寒山的楓葉.....               | 288     |
| 討論問題.....                      | 291     |
| 註 釋.....                       | 293     |
| <br><b>第 7 章 組織氣候與文化</b> ..... | <br>299 |
| 第一節 非正式組織與團體.....              | 301     |
| 第二節 組織文化.....                  | 309     |
| 第三節 組織氣候.....                  | 318     |
| 第四節 組織氣候的測量.....               | 323     |
| 第五節 組織文化與氣候之相關教育研究.....        | 346     |
| 建議活動(七).....                   | 356     |
| 個案研究8 我是比較重要的.....             | 357     |
| 討論問題.....                      | 360     |
| 註 釋.....                       | 361     |
| <br><b>第 8 章 動機理論</b> .....    | <br>371 |
| 第一節 動機的測量與激發方法.....            | 374     |

|                    |            |
|--------------------|------------|
| 第二節 動機內容理論的研究      | 380        |
| 第三節 動機過程理論的研究      | 393        |
| 建議活動（八）            | 401        |
| 個案研究 9：零與壹的世界      | 403        |
| 討論問題               | 406        |
| 註 釋                | 408        |
| <b>第 9 章 領導理論</b>  | <b>413</b> |
| 第一節 特質論            | 416        |
| 第二節 行為論            | 423        |
| 第三節 權變論            | 433        |
| 第四節 領導的型態          | 458        |
| 第五節 領導的權力與階段       | 480        |
| 建議活動（九）            | 485        |
| 個案研究 10：鞭炮事件       | 486        |
| 討論問題               | 488        |
| 個案研究 11：考績風波       | 489        |
| 討論問題               | 491        |
| 註 釋                | 492        |
| <b>第 10 章 溝通理論</b> | <b>503</b> |
| 第一節 溝通的過程與模式       | 506        |
| 第二節 組織溝通           | 511        |
| 第三節 組織溝通的障礙        | 525        |
| 第四節 組織溝通之促動與改進     | 528        |
| 建議活動（十）            | 533        |
| 個案研究 12：為什麼厚此薄彼    | 535        |
| 討論問題               | 537        |

|                            |            |
|----------------------------|------------|
| 註釋 .....                   | 539        |
| <b>第 11 章 組織決策理論</b> ..... | <b>545</b> |
| 第一節 理性決策理論 .....           | 547        |
| 第二節 教育決策之類型 .....          | 557        |
| 第三節 參與式決策之原則與型式 .....      | 564        |
| 建議活動（十一） .....             | 567        |
| 個案研究 13：神經教師 .....         | 569        |
| 討論問題 .....                 | 571        |
| 個案研究 14：大直國中強暴未遂案 .....    | 572        |
| 討論問題 .....                 | 575        |
| 個案研究 15：跳樓事件 .....         | 576        |
| 討論問題 .....                 | 578        |
| 註釋 .....                   | 579        |
| <b>第 12 章 興革理論</b> .....   | <b>583</b> |
| 第一節 興革的定義 .....            | 586        |
| 第二節 興革的策略 .....            | 588        |
| 第三節 興革的模式 .....            | 592        |
| 第四節 影響興革的變數 .....          | 605        |
| 第五節 教育興革的步驟與個案分析 .....     | 617        |
| 建議活動（十二） .....             | 632        |
| 個案研究 16：所為何來 .....         | 633        |
| 討論問題 .....                 | 636        |
| 註釋 .....                   | 638        |
| <b>人名索引</b> .....          | <b>643</b> |
| <b>主題索引</b> .....          | <b>665</b> |

----- 實 務 部 分 -----

|                                    |         |
|------------------------------------|---------|
| <b>第 13 章 教育行政組織與制度</b>            | 001     |
| 第一節 影響教育行政組織的環境因素                  | 003     |
| 第二節 我國與中國大陸地區教育行政組織                | 007     |
| 第三節 美英法德四國之教育行政組織                  | 020     |
| 第四節 教育行政組織之類型                      | 037     |
| 第五節 教育行政組織發展趨勢                     | 048     |
| 建議活動(十三)                           | 052     |
| 個案研究17 秀朗國小校長調動糾紛案                 | 054     |
| 討論問題                               | 058     |
| 註 釋                                | 059     |
| <br><b>第 14 章 學校制度(一)：分流設計</b>     | <br>063 |
| 第一節 影響學制設計的重要因素                    | 065     |
| 第二節 分流類型：單軌制與雙軌制                   | 069     |
| 第三節 分流設計：各主要國家學制簡介                 | 072     |
| 第四節 分流機構：普通與職業教育體系                 | 099     |
| 第五節 分流時機：是否應廣設大學                   | 104     |
| 建議活動(十四)                           | 114     |
| 註 釋                                | 115     |
| <br><b>第 15 章 學校制度(二)：學校選擇權之爭議</b> | <br>119 |
| 第一節 爭議之內容與解決方案                     | 121     |
| 第二節 教育券計畫                          | 128     |
| 第三節 家長學校選擇權擴大之爭議                   | 133     |
| 第四節 結論：學制發展之趨勢                     | 135     |