



# 教育行政

謝文全 著

文景出版社印行



G46

833(2)

S 017856

# 政 行 育 教

著 全 文 謝

歷簡者著

歷學



S9002765

士學育教學大範師灣臺立國。  
 業肄所究研育教學大範師灣臺立國。  
 士碩學政行育教學大立州俄亥俄國美。  
 士博學哲(學政行育教)學大華荷愛國美。

歷經

授教及授教副大師、師教學小中任曾。  
 授教系學育教學大範師灣臺立國任現。

行 印 社 版 出 景 文

中華民國七十四年一月初版  
中華民國七十四年七月修訂版  
中華民國七十五年四月修訂二版

教 育 行 政

版權所有  
翻印必究

特 價：新 臺 幣 參 佰 元 整  
著 者：謝 文 全  
出 版 者：文 景 出 版 社  
發 行 者：文 景 書 局  
地 址：臺北市和平東路一段一〇五號  
電 話：三 三 九 四 一 四 二 六 八 四 〇 六  
郵 撥：〇〇一五七九一——一  
登 記 證：局 版 臺 字 第 一 〇 一 五 號

## 自序

教育行政是對教育事務的管理，以求有效而經濟的達成教育目標。教育行政的良窳直接影響教育的成敗，故教育行政人員的責任可說十分重大。爲能善盡其職責，凡教育行政人員均須對教育行政的理論與實務有深入的研究。

作者對教育的重要性早就有所認識，故於初中畢業之後，即考入師範學校就讀，後來又升入師範大學攻讀教育。作者在任教中小學期間曾兼任學校行政工作，對教育行政工作的重要及艱難性有了更深一層的體驗，也奠下了我對教育行政學的研究興趣。民國六十一年，作者幸運地考取教育部舉辦的教育行政學門公費留學考試，得以赴美專攻教育行政學，乃有機會一窺這門學問之堂奧。留學回國之後作者即進入師大教育系服務，擔任教育行政、比較教育行政制度、及中等教育等課程之教學工作，並利用時間撰寫有關教育行政方面的文章，將研究心得披露出來，以就教於方家，並互相交換心得。本書是以我過去擔任中華電視臺空中教學大學科目「教育行政」一科的講義爲基礎，再加以擴充增訂而成的。由於作者才疏學淺，故本書若有錯誤不完善之處，敬請諸位先進不吝指正，則不勝感激。

趁此出版機會，作者要向教導過我的所有師長表示感恩之意，由於他（她）們的諄諄善誘，才使我

得以長大並完成此書。尤其在教育行政學方面，作者更要感謝雷國鼎、黃昆輝、海克、及藍恩等四位教授的啓發與指導。雷教授是我就讀師大時教我教育行政課的老師，黃教授是我攻讀師大教育研究所時教導我教育行政學的師長，海克教授 (Walter G. Hack) 是我在美國俄亥俄州立大學教育行政研究所攻讀碩士學位時的指導教授，而藍恩教授 (Willard R. Lane) 則是我在愛荷華大學教育行政研究所攻讀博士學位時的指導教授，他們對我教育行政學知識的啓蒙及深究均有極大的助益，我終身感謝他們及其他師長的教導。

最後我要感謝我的父母及妻子。由於父母的辛勤養育，使我長大並學會勤勞；由於妻子的協助與鼓勵，使我能順利完成本書，我真感謝他（她）們對我付出那麼多的心血。

謝文全 謹識

民國七十三年十一月二十二日  
於國立臺灣師範大學教育系

# 目錄

## 自序

|             |   |
|-------------|---|
| 第一章 教育行政的意義 | 一 |
|-------------|---|

|                     |    |
|---------------------|----|
| 第二章 教育組織之特性及行政理論之發展 | 一四 |
|---------------------|----|

|             |    |
|-------------|----|
| 第一節 教育組織的意義 | 一四 |
|-------------|----|

|             |    |
|-------------|----|
| 第二節 教育組織的特性 | 一九 |
|-------------|----|

|               |    |
|---------------|----|
| 第三節 教育行政理論的發展 | 三一 |
|---------------|----|

|                 |    |
|-----------------|----|
| 第三章 傳統時期之教育行政理論 | 三九 |
|-----------------|----|

|            |    |
|------------|----|
| 第一節 科學管理學派 | 三九 |
|------------|----|

|            |    |
|------------|----|
| 第二節 行政管理學派 | 四二 |
|------------|----|

|            |    |
|------------|----|
| 第三節 科層體制學派 | 四九 |
|------------|----|

|                      |    |
|----------------------|----|
| 第四節 傳統時期行政理論之共同要點與批判 | 五三 |
|----------------------|----|

第四章 過渡時期之教育行政理論……………七〇

第一節 霍桑實驗學派……………七一

第二節 動態管理學派……………七六

第三節 動態平衡學派……………八〇

第四節 需要層次論學派……………八三

第五節 激勵保健學派……………八八

第六節 XY理論學派……………九三

第七節 過渡時期行政理論之共同要點與批判……………九六

第五章 現代時期之教育行政理論……………一〇七

第一節 系統的意義……………一〇九

第二節 系統的特性及涵義……………一一一

第三節 社會系統理論……………一三六

第四節 席斯克的理論……………一四三

第五節 Z理論……………一四五

第六節 現代時期行政理論之共同要點與批判……………一四六

|     |        |     |
|-----|--------|-----|
| 第六章 | 教育行政領導 | 一六〇 |
|-----|--------|-----|

|     |       |     |
|-----|-------|-----|
| 第一節 | 領導的意義 | 一六〇 |
|-----|-------|-----|

|     |         |     |
|-----|---------|-----|
| 第二節 | 領導的研究方法 | 一六三 |
|-----|---------|-----|

|     |           |     |
|-----|-----------|-----|
| 第三節 | 教育行政領導的原則 | 一六五 |
|-----|-----------|-----|

|     |           |     |
|-----|-----------|-----|
| 第七章 | 教育行政組織的原理 | 一九二 |
|-----|-----------|-----|

|     |    |     |
|-----|----|-----|
| 第一節 | 概說 | 一九二 |
|-----|----|-----|

|     |           |     |
|-----|-----------|-----|
| 第二節 | 教育行政組織的原則 | 一九六 |
|-----|-----------|-----|

|     |            |     |
|-----|------------|-----|
| 第八章 | 我國各級教育行政組織 | 二五四 |
|-----|------------|-----|

|     |               |     |
|-----|---------------|-----|
| 第一節 | 中央教育行政機關——教育部 | 二五四 |
|-----|---------------|-----|

|     |                    |     |
|-----|--------------------|-----|
| 第二節 | 省（市）教育行政機關——教育廳（局） | 二八一 |
|-----|--------------------|-----|

|     |            |     |
|-----|------------|-----|
| 第三節 | 縣（市）教育行政機關 | 三〇二 |
|-----|------------|-----|

|     |      |     |
|-----|------|-----|
| 第九章 | 教育視導 | 三二〇 |
|-----|------|-----|

|     |         |     |
|-----|---------|-----|
| 第一節 | 教育視導的意義 | 三二〇 |
|-----|---------|-----|

|      |                    |     |
|------|--------------------|-----|
| 第二節  | 教育視導的任務·····       | 三二四 |
| 第三節  | 教育視導的原則·····       | 三二八 |
| 第四節  | 我國教育視導制度·····      | 三三四 |
| 第五節  | 我國教育視導制度之改進·····   | 三四四 |
| 第十章  | 教育人員·····          | 三五七 |
| 第一節  | 教育人員的專業化·····      | 三五七 |
| 第二節  | 教育人員之任用·····       | 三六九 |
| 第三節  | 教育人員的在職進修教育·····   | 三七九 |
| 第四節  | 教育人員抗拒革新的消除方法····· | 三九八 |
| 第十一章 | 教育行政的發展趨勢·····     | 四一二 |
| 參考書目 | ·····              | 四二〇 |

# 第一章 教育行政的意義

有關教育行政 (Educational Administration) 的定義眾說紛云，不盡一致。在此先引用若干專學者的看法，然後筆者再加以綜合歸納，提出自己的看法。

黃昆輝：「從程序的觀點來說，教育行政即是計畫、組織、溝通、協調及評鑑等繼續不斷的過程。如就其中心功能來說，則教育行政是以作決定為中心的過程，亦即是以訂定計畫為中心的歷程。如就社會系統來說，教育行政即是統整組織目的與個人需要的一種藝術科學；教育行政人員即是立於社會系統之機構空間與個人空間之間，一方面設法實踐組織的目標，另一方面又使個人的需要在實現機構目標中，得到相當的滿足。如就行政行為的立場來說，教育行政即是發散影響及接受影響的行為；教育行政人員有時是行動的發動者，有時卻是行動的接受者；引申言之，教育行政是教育行政人員為解決教育問題所表現出來的行為型式。」〔註一〕黃教授再進一步精簡的下定義說：「教育行政即是教育人員在上級、部屬的階層組織中，透過計畫、組織、溝通、協調與評鑑等科學歷程，貢獻智慧，羣策羣力，為圖教育的進步所表現的種種行為。」〔註二〕

雷國鼎：「所謂教育行政，係指中央及地方所設之教育行政機關，依其地位與權力，對於所屬之一

切教育活動，從事計畫、執行、及督導等工作，其目的在以經濟有效的方法，改進一切教育事業，實現國家教育目的，以謀全國各地人民教育程度之普遍提高。」〔註三〕

朱滙森：「簡單的解釋：教育行政就是國家對教育事業的行政。詳細的說：教育行政是政府對於教育負起計畫、執行、考核的責任，採用最經濟有效的方法，實現教育宗旨與政策，以達到建國的理想和目的。」〔註四〕

王廣亞：「教育行政就是國家對教育事業的行政設施，也即國家對於全國教育事業，負起計畫、執行、考核的責任，採用最經濟、有效的方法，實現教育宗旨與教育政策，以達到建國的理想。」〔註五〕

林文達：「教育行政是在教育情境及問題限定之下，透過計畫、組織、領導及評鑑等活動以完成教育目的的連續歷程。」〔註六〕

以上諸位專家學者對教育行政的定義，雖遣詞用字不盡相同，但內容實大同小異。謹綜合上述專家學者的看法及筆者個人的意見，為教育行政下一定義如下：教育行政是對教育事務的管理，以求有效而經濟的達成教育的目標。這一定義包括四項要點：(一)教育行政的管理對象是「教育事務」；(二)教育行政是對教育事務的「管理」；(三)教育行政的目的在「達成教育的目標」；(四)教育行政應「兼顧有效及經濟」；茲將這四項要點闡述如下。

### 壹、教育行政所管理的對象是教育事務

教育行政的管理對象是「教育事務」，此猶如企業行政所管理的對象是「企業事務」一樣，亦如軍事行政所管理的對象是「軍事事務」一般。

那麼教育事務的具體內容爲何呢，專家學者對此有不同的分類。譬如甘培爾等人 (Roald F. Campbell) 認爲應包括學校與社區關係 (School-Community Relationships)、課程和教學 (Curriculum and Instruction)、學生人事 (Pupil Personnel)、教育人員人事 (Staff Personnel)、物質設備 (Physical Facilities)、及財政和庶務管理 (Finance and Business Management) 等六項。〔註七〕克內滋維基 (Stephen J. Knezevich) 亦認爲包括學生人事、教育人員人事、課程與教學、財務及庶務、設備、及公共關係等六項；〔註八〕美國南部諸州教育行政聯合計畫委員會 (Southern States Cooperative Program in Educational Administration) 根據其研究結果，歸納出教育行政所處理的教育事務共有八項，即教學與課程發展、學生人事、社區與學校關係、教育人員人事、學校建築、組織和結構 (Organization and Structure)、經費及庶務管理、與交通 (Transportation) 等。〔註九〕至於國人則慣將教育事務分爲教務、訓導、總務、及人事等四類。

綜合專家學者的意見，我國分類的慣例及筆者個人的看法，教育事務應包括五類，即教務、訓導、總務、人事、及公共關係等。蓋教育的中心工作在「教學」，但教學的實施有賴「教育人員」及「學生」的參與及「經費設備」的支援，且教育組織又與「社會環境」有相輔相成的關係，茲將其關係繪示如左圖，以助了解。有關教學的事務屬教務，有關教育人員的事務屬人事，有關學生的事務屬訓導，有關經費及設備的事務屬總務，而有關社會環境的事務屬公共關係。爲更具體了解教育事務的內容，茲將前述五類教育事務的細目列舉如下：

(一) 教務：指教學方面的事務，主要包括①教育目標的擬定；②課程的設計編製；③學生的入學、轉

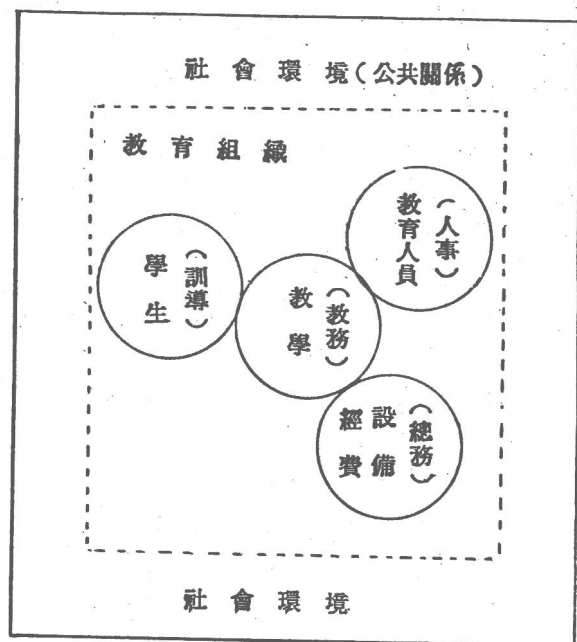


圖1-1 教育事務的內容

學、休學及復學；④學籍管理；⑤教學成績的考查；⑥學生的編班；⑦教學的研究發展等七項。

(二)訓導：指學生方面的事務，主要包括①學生行為之訓練管理與輔導；②學生身心之保健；③學生安全之維護；④學生行為之考查與獎懲；⑤學生自治活動、課外活動及校外生活之指導等五項。

(三)總務：指教育經費及設備方面的事務，主要包括①工程的營繕及維護；②財物的購置定置或變賣；③財物之管理；④文書之處理；⑤檔案之管理；⑥經費的籌措、出納與會計；⑦印信之典守等七項。

(四)人事：指教育人員方面的事務，主要包括①教育人員的養成；②教育人員的甄選、任免及遷調；③教育人員的俸給待遇；④教育人員的資遣、退休、撫卹、保險及互助等福利措施；⑤教育人員的考核及獎懲；及⑥教育人員的在職教育等六項。

(五)公共關係：指與社會環境方面有關的事務，主要包括①對社會環境的價值觀念及風俗習慣的了解；②對社會環境權力結構之認識；③與社會人士關係的建立；④社會資源的調查與利用；⑤社會服務之提供等五項。

## 貳、教育行政是對教育事務所做的管理

教育行政是對教育事務所做的管理，「管理」常被視為「行政」的同義字。那麼管理的內涵又是什麼呢，下面先提出一些專家學者的看法，然後再提出筆者的綜合意見。

費堯 (H. Fayol) 認為管理就是計畫 (Planning)、組織 (Organizing)、指揮 (Commanding)、協調 (Coordinating)、及控制 (Controlling) 的歷程。〔註十〕

葛立克 (L. Gulick) 和吳偉克 (L. Urwick) 兩人認為管理乃是計畫 (Planning)、組織 (Organizing)、用人 (Staffing)、指揮 (Directing)、協調 (Coordinating)、報告 (Reporting)、及預算 (Budgeting) 的歷程。〔註十一〕

紐曼 (W. H. Newman) 認為管理是計畫 (Planning)、組織 (Organizing)、籌集資源 (Assembling Resources)、指揮 (Directing)、及控制 (Controlling) 的歷程。〔註十一〕

席爾斯 (J. B. Sears) 認為管理是計畫 (Planning)、組織 (Organizing)、指揮 (Directing)、

協調 (Coordinating) 及控制 (Controlling) 的歷程。〔註十三〕

美國學校行政人員協會 (AASA) 認為管理是計畫 (Planning) 分配資源 (Allocating Resources) 激勵 (Stimulating) 協調 (Coordinating) 及評鑑 (Evaluating) 的過程。〔註十四〕

葛力哥 (R. T. Gregg) 認為管理是決定 (Decision-making) 計畫 (Planning) 組織 (Organizing) 溝通 (Communicating) 影響 (Influencing) 協調 (Coordinating) 和評鑑 (Evaluating) 的過程。〔註十五〕

甘培爾等人 (R. E. Campbell et al.) 認為管理是決定 (Decision making) 規畫 (Programming) 激勵 (Stimulating) 協調 (Coordinating) 及評鑑 (Appraising) 的歷程。〔註十六〕

紐曼 (W. H. Newman) 及孫墨南 (C. E. Sumner) 認為管理是計畫 (Planning) 組織 (Organizing) 領導 (Leading) 和評量控制 (Measuring and Controlling) 的歷程。〔註十七〕

詹森等人 (R. A. Johnson, et al.) 認為管理是計畫 (Planning) 組織 (Organizing) 溝通 (Communicating) 及控制 (Controlling) 的歷程。〔註十八〕

黃昆輝教授則認為管理是計畫、組織、溝通、協調、及評鑑的歷程。〔註十九〕

綜觀上述專家學者的看法，可知他們彼此雖不完全一致，但卻大同小異。為方便對照起見，謹將這些人的意見列如表一一供比較。參酌上述專家學者的看法，再加上筆者個人的意見，筆者認為管理是計畫（包括決定）、組織、溝通（包括協調）、領導（包括激勵）、及評鑑（包括革新）的歷程，茲分述如下：

表1-1 管理或行政的內涵

| 專家學者       | 管 理 或 行 政 的 內 涵         |
|------------|-------------------------|
| 費堯         | 計畫 組織 指揮 協調 控制          |
| 葛立克等       | 計畫 組織 用人 指揮 協調 報告 預算    |
| 紐曼         | 計畫 組織 籌集資源 指揮 控制        |
| 席爾斯        | 計畫 組織 指揮 協調 控制          |
| 美國學校行政人員協會 | 計畫 分配資源 激勵 協調 評鑑        |
| 葛力哥        | 計畫 決定 組織 影響 激勵 協調 溝通 評鑑 |
| 甘培爾等       | 計畫 決定 激勵 協調 評鑑          |
| 紐曼和孫墨南     | 計畫 組織 領導 激勵 協調 評量和控制    |
| 詹森         | 計畫 組織 溝通 控制             |
| 黃昆輝        | 計畫 組織 協調 溝通 評鑑          |

(一)計畫與決定：做任何教育行政工作，均須預為計謀（即計畫），方易成功，此為每位專家學者所承認。惟計畫的進行有賴「決定」，因計畫是一連串決定的組合，故計畫中即包含有「決定」在內，兩者為一體之兩面。職此之故，筆者乃將兩者合併在一起。

(二)組織：教育行政工作的執行，有賴組織的建立。所謂組織，乃是指機關和單位的設立及其權責關

係的配置。透過組織的運用，人力和物力才能充分發揮其功能。

(三)溝通與協調：教育組織是由多數人組合而成的，而人與人之間的思想彼此有歧異，爲使大家的行動一致，行政人員必須進行協調的工作，故協調爲教育行政不可缺少的一環。協調靠溝通，溝通的目的在協調，兩者是手段和目的的關係，爲一體之兩面。

(四)領導與激勵：教育行政工作之一爲領導。領導乃指引組織及成員的工作方向，並激勵成員的士氣，以糾合羣體的智慧與意志，共同實現教育組織目標的一種行爲。有了領導，才能使組織的成員知道何去何從，亦即知道目標何在。惟領導工作必須包括激勵在內，以激發成員的工作動機和士氣，成員方能努力去達成目標。

(五)評鑑與革新：教育行政工作經計畫及執行之後，即應進行評鑑，以了解其得失，做爲改進及革新的依據。教育行政工作惟有不不斷評鑑與革新之下，才能日新月異，不斷進步發展。

#### 參、教育行政的目的在達成教育目標

教育行政只是一種手段，它的目的是在達成教育的目標。換言之，就其工作內容來說，不管是教務、訓導、總務、人事、或公共關係，都旨在達成教育目標。同理，就其工作程序而言，不管是計劃、組織、溝通、領導、或評鑑，也都旨在達成教育目標。黃教授昆輝對此有明確的闡述，他說：「從本質上來說，教育行政本身不是目的，而祇是一種手段，如果說它有目的，也僅是一種中介的目的而已。亦即是說，藉着教育行政的力量，促進教育事業的健全發展，以謀國家建設的不斷進步……教育行政是服務教與學的，是支援教與學的，是導引教與學的。沒有教師的教學與學生的學習，教育行政就沒有存在的