

學校

行政決策

立 著

G472
20062.2

港台書

學校行政決策

吳宗立／著



麗文文化事業股份有限公司

國家圖書館出版品預行編目資料

學校行政決策／吳宗立著．--二版．--高雄市：麗文文化，2005〔民94〕

面；公分

參考書目：面

ISBN 957-748-257-0（平裝）

1. 教育-行政 2. 行政決策

526

94010178

學校行政決策

二版一刷 2005/7

版權所有，請勿翻印

定價：300元

著者：吳宗立
發行人：楊曉華

本書如有破損，缺頁或倒裝，
請寄回更換。

出版者：麗文文化事業股份有限公司
地址：高雄市苓雅區泉州街5號
電話：（07）2261273
傳真：（07）2264697
郵撥：41423894
台北分公司：台北市大安區溫州街48巷5號1F
電話：（02）23695250・23695680
傳真：（02）83691393
裝訂：台灣高揚文化事業有限公司
電話：（07）6165206
發行：麗文文化事業機構

行政院新聞局出版事業登記證局版台業字第5692號

ISBN 957-748-257-0（平裝）

<http://www.liwen.com.tw>

E-mail: liwen@mail.liwen.com.tw

再 版 序

學校行政決策是學校經營管理的核心工作。在民主、開放、多元的社會，學校事務千頭萬緒，經緯萬端，尤其近些年來，教育改革已經是全球的趨勢，在此一潮流趨勢的催化下，學校決策環境更趨複雜，學校本位決策的興起，更帶給學校行政人員決策的挑戰。內部環境面對變革的衝突，外部環境則衍生決策壓力源，更加凸顯學校行政決策的重要性。

學校是一正式組織，決策是行政人員的主要責任，為校務的推動與發展，行政決策具有為學校組織「決定行動策略」的任務，因此，決策品質影響學校發展至深且遠。鑒於決策的重要性，在教學、決策理論探索和行政實務的歷練中，深切體會學校行政決策對教育的影響力，期盼學校決策理論之研究，能提升學校行政決策品質，成為學校競爭優勢的行動策略。

本書再版，仍依原書之體例架構，分十章論述，在各篇章中除了修飾文詞，訂正字句外，少部分內容也稍作了一些增修，期望使「學校行政決策」的風貌更加清晰、簡淺易讀，以提供修讀教育課程及從事學術研究之參考。再次感謝麗文文化事業的大力協助出版事宜，至於書中論述，疏漏之處恐難避免，敬請先進賢達不吝惠予指教！

吳 宗 立 謹識

2005.4

序

決策是行政的重要歷程，也是行政的核心工作，更有人將決策與管理相提並論，認為決策與管理具有相同的意義。事實上，當學校組織爲了達到教育理想與目標，就必須透過行政的運作運籌帷幄，針對組織現況分析優劣情勢，掌握機會以突破限制，並運用有限理性去構思策略方案，以形成決策行動，促使學校能面對問題，解決問題。

學校組織是一開放的社會動力系統，和外部環境相互依賴，其互動也密切頻繁。學校行政實無法在純淨的「真空」中運行。教務、訓導、總務、輔導、人事、主計等，不僅面對學生、老師；也必須面對學生家長、社區人士、上級長官、民意代表、機關團體等，學校事務複雜，也充滿了不確定性，隨時可能產生問題，而每天究竟會有什麼樣的問題發生，也很難確切掌握，決定學校組織的行動策略——決策，成爲教育行政人員重要的職責，決策也推動校務發展與進步的動力，決策品質更成爲學校永續經營的關鍵。

本書共分爲十章論述，第一章緒論，探討行政決策的意義、性質及重要性；第二章學校組織內部分析，描述SWOT分析，探討學校組織生態；第三章學校組織外部分析，探討學校外部環境；第四章學校行政決策原理，探討行政決策的合理性過程類型；第五章行政決策的理論模式，探討各種行政決策的理論模式；第六章分享式團體決策，探討分享式決策的內涵、理

論及優勢與限制；第七章行政決策管理，探討有效的行政決策管理，包括目標管理、時間管理、壓力管理，全面品質管理。第八章學校行政決策指標，係以學校效能為指標，探討其相關研究及因果徑路關係；第九章學校本位管理與決策，探討學校本位管理的決策運作；第十章學校行政決策的趨勢和展望。這些篇章，期望能勾繪出學校行政決策的風貌，提供修讀教育課程或研究之參考。

多年來，一直從事教育行政的工作，深感決策的重要性，也體會出其深遠的影響力，遂致力於行政決策理論的探索，結合理論與實務的研究心得，嘗試系統性的論述。隨著本書的出版，在教育學術研究領域中，或許能收拋磚引玉之效。本書的完成，感謝父母親、內人芳屏，他們以無盡的愛，給我最大的支持，尤其是照顧學齡中的育銘、育廷、育綺，使我得以在工作之餘，也能提筆寫作。麗文文化事業公司老闆楊麗源伉儷，推動教育學術發展不遺餘力，慨然惠予協助出版，謹致上誠摯的謝意。由於限於學識與經驗，謬誤疏漏之處恐難避免，尚祈教育先進不吝指教。

吳宗立 謹識

2000,6

學校行政決策

目 錄

序

第一章 緒 論.....	1
第一節 行政決策的意義.....	3
第二節 學校行政決策的性質.....	6
第三節 學校行政決策的重要性.....	10
第二章 學校組織內部分析.....	19
第一節 SWOT分析.....	21
第二節 學校組織的性質.....	25
第三節 學校組織生態.....	34
第四節 學校組織衝突理論分析.....	49
第三章 學校組織外部分析.....	71
第一節 學校外部環境.....	73
第二節 外部分析的過程.....	80
第三節 學校與社區關係.....	82
第四節 學校外在壓力理論分析.....	91

第四章 學校行政決策原理	113
第一節 行政決策的合理性	115
第二節 行政決策的類型	122
第三節 決策的過程	131
第四節 學校行政決策的影響因素	137
第五章 行政決策的理論模式	143
第一節 古典模式與行政模式	145
第二節 漸進模式和綜合掃描模式	151
第三節 政治模式和垃圾桶模式	157
第四節 行政決策模式的權變與整合	161
第六章 分享式團體決策	169
第一節 團體分享決策的內涵	172
第二節 分享式決策的理論	176
第三節 分享式決策的思考技術	183
第四節 分享決策的優勢與陷阱	191
第五節 分享式決策的應用原則	196
第七章 行政決策管理	201
第一節 目標管理	203
第二節 時間管理	210
第三節 壓力管理	218
第四節 全面品質管理	227

第八章 學校行政決策指標	241
第一節 學校效能的意義與發展.....	243
第二節 學校效能的理論模式.....	246
第三節 學校效能的指標與研究.....	251
第四節 行政決策與學校效能.....	253
第九章 學校本位管理與決策	269
第一節 學校本位管理的內涵.....	271
第二節 學校本位管理的行政運作.....	277
第三節 學校本位決策系統的建構.....	283
第四節 學校本位管理的優勢與限制.....	289
第十章 學校行政決策的趨勢與展望	293
第一節 行政決策的趨勢.....	295
第二節 展 望.....	305
參考書目	317

第 1 章

緒 論

第一節 行政決策的意義

第二節 學校行政決策的性質

第三節 學校行政決策的重要性

「決策」(decision making)，國內學者另譯為「作決定」。林水波和張世賢(民73)認為，決策和決定二詞在意義上並無絕對的差異。一般而言，企業管理、政治學或公共行政上大都使用決策一詞，但在教育行政上則較無一致的用法。有的譯為決策(王政彥，民83；秦夢群，民80，民86)，另也有譯為作決定(吳清基，民81；黃昆輝，民85；謝文全，民78)，並從範圍、性質、抉擇活動的主體加以區別、分析，認為決策是作決定的一部分。依H. A. Simon 的概念分析，決策是指實際作決定人的行為，包括決策程序中抉擇的活動，決定只是決策過程中的一個活動。由於決策和作決定是同一字源，僅是譯名的差異，就個人層面而言，決定較為具體的陳述個人的抉擇行為；就組織行為而論，決策則較能傳達組織的行動策略。由於個人是學校組織中不可或缺的重要成員，因此，「決策」與「決定」宜視為可以相互轉換或相互包含的語詞，本書並未特別將決策與決定予以刻意區分，並從學校組織行為的觀點，將「decision making」譯為決策，具有個人為組織「決定行動策略」的意涵。

第一節 行政決策的意義

Simon (1957, 1960) 認為，行政管理的過程，即是作決定的過程，其中包括三個主要的活動：(1)情報活動(intelligence activity)——蒐集決策所需的條件、環境、資訊，以認知問題性質；(2)設計活動(design activity)——運用蒐集的資訊，

分析、設計、發展可行的策略方案；(3)選擇活動 (choice activity) ——預測評估各種策略與方案的可能後果，從中選擇較佳的行動。

Robbins (1985, 1991, 1996) 認為，決策是行政人員計畫、組織、管制的方法，其本質即是抉擇 (choice)，從一些備選方案中抉擇的歷程。

Hitt, Middlemist & Mathis (1983) 認為，決策就是選擇，從一些可行的行動方案中選擇的行動過程，是行政管理的核心工作。

Hoy & Miskel (1996) 認為，決策是行政人員的主要責任，是將最好的意圖轉化為行動的一種決定。基本上，正式的組織就是決策的結構。

Lunenburg & Ornstein (1996) 認為決策是從一些可行的方案中選擇的歷程，在領導、溝通、組織變革中，抉擇的過程扮演重要的角色。

謝文全 (民78) 認為，決定是人在面臨問題時，從若干的解決方案中，作一最佳的抉擇，以解決問題，順利達成預定的目標 (p.121-122)。

吳清基 (民81) 認為，作決定乃指具有相對權責的個體或組織，在面臨問題解決或行為抉擇之際，依據一定的價值標準或目的期待，從許多不同的可行變通方案中，試圖去找尋一種最佳的或令人滿意的變通方案，以期求獲致理想有效的問題解決結果的行動過程 (p.13-14)。

張潤書 (民82) 認為，行政決定是一個機關為達成任務及解決問題時，就若干可能的行動與方法作最佳的抉擇過程 (p. 426)。

王政彥（民83）認為，決策是指個人或組織依據某些標準，從二種或二種以上的備選方案中作最佳選擇的活動過程，其目的在解決問題或達成組織的任務（p.19）。

黃昆輝（民85）認為，教育行政決定乃是教育（學校）行政人員為圖教育的發展與進步，對一個待決的問題，依其權責，透過正式組織的運作，研求若干變通方案或方法，並從而作較確當合理之裁決的一種過程（p.466）。

綜合論之，決策是學校組織決定行動策略以促使學校永續發展的歷程。學校行政決策乃是教育人員為達到學校教育目標或解決教育問題，個人或群體基於權責，從可行方案中決定執行策略的行動歷程，以促進教育的持續發展與進步。因此，學校行政決策的意義可從決策目的、決策內容、決策主體、決策歷程加以分析：

（一）決策目的

學校行政事務範圍廣泛，人、事、物的處理所衍生的教育問題也錯綜複雜，行政決策的目的乃在於發揮學校行政的效能，有效解決教育問題，全面提升教育品質，達成教育理想與目標，以促進教育的持續發展與進步。

（二）決策內容

為了達到學校教育目的，學校教育必需依據校務發展策略，統合教學、學生事務、總務、輔導等資源，提供良好的學習情境，協助學生學習成長，而行政決策的內容則在於抉擇達成學校教育目標的行動方案，有效的推展校務。

（三）決策主體

學校行政組織為了推動校務，各依其組織分工與編制，分層設置各層級人員，或依需要任務編組處理事務，而學校行政

人員則成為行政決策的重要結構。尤其在開放、民主、多元、專業的學校教育中，組織內外成員更是決策徵詢的對象，學校行政決策的主體是具有權責的個人或群體（小組），依分層負責及行政授權的理念作決策。

（四）決策歷程

學校行政決策的形成乃係透過行政的運作，蒐集相關的決策資訊，針對學校內外環境分析評估，再依學校實際的需求與狀態，擬定各種可行方案，而決策重要的歷程即在抉擇，決定有效的行動方案策略，轉化為具體的行動，以達成學校教育目標。

第二節 學校行政決策的性質

教育行政決定的特性在於抉擇性、預測性、參與性、效用性。就抉擇性言，為達組織目標發揮組織功效，基於一定的價值規範或目的標準，在兩個或兩個以上的行動方案中作最佳的抉擇；就預測性言，教育行政決定不僅要考慮過去的資料，以作符合現況需要的決定，更要考慮未來的風險性、效益性、影響性，以前瞻的視野作出適應現在、迎向未來、超越時空的決策；就參與性言，參與式的決定可幫助個人目標與組織目標的統整，可以增進參與者的士氣，增加決定的可接受性，減低決定改變的抵制力，創造更高的工作動機和工作滿意；就效用性言，這是一般教育行政決定所共同要求的適當有效的決定，是一位有能力的行政人員的標的（吳清基，民81，p.25-27）。

從組織結構與決定歷程的觀點，黃昆輝（民85）認為教育行政決定的特性為：

- 1.決定乃是設計教育行政組織結構的依據；
- 2.作決定係教育行政的中心功能；
- 3.作決定是整個教育行政組織所致力之事；
- 4.作決定的運行影響組織功能的發揮；
- 5.作決定是一種相當複雜且連續不斷之過程。

從科學理性或組織結構，或是決策歷程來探討，教育行政決策的特質非但強調計畫推理，兼顧質、量因素，及客觀分析與主觀判斷，同時更強調多元的選擇性、未來的可預測性、民主的參與性及適切的效用性。因此，一項完美的教育行政決定認為至少應具有下列八種特性（廖春文，民81，p.189—190）：

1.全含性

教育行政決定應具備一切必要之資料，因決策涉及整個教育生活世界，作決定時資訊必須儘量力求完備周延。

2.系統性

教育行政組織階層結構之概念，主要係根據作決定的性質而設計，各個階層雖具有隸屬關係，惟彼此相互連繫相互制約具有權責分明的系統性。

3.時空性

係針對教育上所產生的突發或偶發事件，能及時有效的作出決定。此外，任何教育行政決定均有一定的適用範圍。

4.可行性

一項教育政策在宣佈之前，必需經過充分的討論、溝通與辯論，使其具備較充足的實施條件，或採試探氣球的方式，或

採理性協商的技術，俾使決策具可行性。

5.延續性

教育是百年大計，任何一項教育政策的形成或決定，皆係建立在過去的政策基礎上，而非各自孤立，亦即教育行政的決定應具延續性。

6.吸引力

良好的教育行政決策，無論其所依據的理論、採用的方法或是其所產生的影響，即預期的結果，應對決策者執行者及對象等一切有關人員具有吸引力。

7.動態性

教育行政決定的動態性係指任何一項教育決策，宜適應國情及配合社會發展的客觀環境需求，亦即須具變化之彈性與適應之動態性。

8.辯証性

教育行政決定既是一種科學，也是一種藝術，它不僅要以理性的方式進行客觀的量化分析，以作為抉擇的根據，尤其在作決定時要透過哲學批判的途徑，再配合個人主觀的價值判斷進而使決策合情、合理、合法，且具體可行。易言之，教育行政決策並非線性思維的決策歷程，而是一種動態辯證發展的決策歷程。

綜合決策的特性分析，學校行政決策具有抉擇性、參與性、預測性、效用性、全含性、系統性、時空性、可行性、延續性、吸引力、動態性、辯證性，其主要的性質在於：決定組織發展的行動策略，重視分析評估的系統思維，強調動態複雜的連續歷程，促動學校行政的有效運作，達成學校組織的效率效能。