

教育行政學

—理論、研究與實際—

王家通校訂
曾燦燈

教育叢書



復文圖書出版社

教育行政學

—理論、研究與實際—

王家通校訂
曾燦燈

復文圖書出版社

教育行政學

版權所有
——理論、研究與實際 翻印必究

方德隆 陳瓊森 顏素霞
譯者：蔡清華 簡明忠 張來平

楊寶琴 吳裕益 歐用生

校訂者：王家通·曾燦燈

出版者：復文圖書出版社

總經銷：復文書局

地址：高雄市同慶路106號

電話：(07)2014432 號

郵撥：0045658-1

登記證：局版台業字第1804號

基本定價：柒元伍角整

中華民國七十二年十一月初版

中華民國七十五年十月修訂再版

序 言

傳統上教育行政的著作大多偏重於法令的解釋及靜態制度的介紹，有時雖亦提供一些領導及做事的原則給行政人員參考，但大多屬於經驗之談、常識判斷或理想的陳述，及至第二次大戰之後，受了管理科學及其他行為科學的影響，教育行政的研究才產生前所未有的變化；制度的介紹與法令的解釋不再是教育行政研究的重心。今天教育行政，尤其教育行政「學」所探討的大多偏重於行政行為的分析；也就是探討如何用科學的方法闡明行政人員的實際行為，並進而建立理論。這種研究方向的特徵尤以美國學界最為顯著。最近這一方面的研究及著作已為數不少。

本書為霍伊（Wayne K. Hoy）及米斯格（Cecil G. Miskel）所著「教育行政學——理論、研究與實際」（Educational Administration: Theory, Research, and Practice, 1982）的譯本。全書內容以現代行為科學的成就及社會系統理論為基礎，分析教育行政行為。筆者認為這是一本代表上述美國最近教育行政研究發展趨勢的佳作。本書原著於一九七八年出版，共分十一章；繼於一九八二年經第一次修訂，而將內容稍加增刪，擴充為十三章。第一版與第二版的主要差異在於後者特別注意到一九八〇年左右的新觀念與新發現，同時也對於舊版做了部份的修訂。

本書原著為筆者近兩年來在國立高雄師範學院教育研究所擔任「教育行政學研究」一門課程的主要讀本；做為上課討論的依據，效果頗為良好。其內容常能啟發學習者的研究興趣，引導他們的研究方向。

綜合本書的特徵及優點，可以舉出下列四項：

第一、本書正如其書名的副標題所示，乃是理論、研究與實際並重的一本教育行政學。書中除了在第二章詳細說明理論、研究與實際的關係，糾正一般「理論與實際脫節」的謬誤觀念外，每一章的敘述亦均先以理論做基礎，然後引出有關的研究，最後再闡述其與實際的關係。作者不但蒐集了許多有關的研究實例，而且進一步提供以研究為基礎的實際應用的建議。因此一方面能啟發研究的興趣，同時也讓實際從事行政工作者不會有理論與實際脫節的感覺。

第二、本書範圍甚為廣泛，總共十三章，可說已包含今天教育行政學所有重要領域的理論與研究發現。

第三、一般美國出版的「教育行政」書籍，多會有幾章專門介紹美國的教育行政制度，從外國讀者的觀點而言，不免覺得累贅。但是本書完全沒有這一部份論述，因此很適合做為教育行政研究及實務的參考。

第四、本書雖不是一本入門書，但有關理論與研究的闡述却頗能深入淺出，不會像一般理論性書籍，艱澀難懂。

由於本書具有上述這些特徵與優點，幾位對於教育行政有興趣的本所研究生及年青的朋友，利用課餘之暇，花了將近一年時間，將其譯出。

本書翻譯原根據一九七八年版，後來由台灣省政府教育廳第三科江文雄科長處借得他赴美時帶回的一九八二年修訂版，才又重新根據新版修改譯稿。譯稿完成後，悉由筆者對照原文逐章校訂，並力求文詞之通暢易懂。惟因筆者才疏學淺，譯述失當之處在所難免，尚請方家指正。

茲將初稿譯者各人負責部份記明如下：

第一章：方德隆

第三章：陳瓊森

第二章：方德隆

第四章：陳瓊森

第五章：顏素霞

第六章：蔡清華

第七章：簡明忠

第八章：張來平

第九章：楊寶琴

第十章：吳裕益

第十一章：歐用生

第十二章：方德隆

第十三章：張來平

最後，應該在此感謝江文雄科長，提供原書的最新版本，同時感謝省立新竹師專歐用生教授撥冗協助翻譯一章，使譯稿得以早日完成。印刷期間張世平先生協助校對，並提供高見多處，一併在此致謝。

楊寶琴小姐負責全書體例之整理，譯名之統一，人名索引之編製以及其他瑣碎的整理工作，備極辛勞，尤應在此表示感謝之意。

王家通 謹識

民國七十二年臺灣光復節

於國立高雄師範學院教育研究所

第二版 譯序

本書譯本第一版出版以後，筆者即利用爲本所「教育行政學研究」一門課程的主要參考書籍，在閱讀及研討過程中，我們曾經發現部份內容漏翻或譯句欠當、意義不明之處。因此利用這次第二版譯本付梓之際，我們從頭做了一次檢查，把第一版的缺點盡量改正過來。

本版修訂過程係先請省立臺南師範專科學校曾燦燈博士從頭到尾對照原書加以修改，然後再由筆者校訂一遍。打字稿完成後，由本院教育系學生楊淑晴、吳孟儒及林惠卿同學負責校對；校對時遇到語意不明之處，再由筆者加以修改，務期初學者亦能容易瞭解。對於三位同學的仔細校對，並提出多項意見，在此表示謝意。

第一版出版時，由於倉卒付梓，未將原作者序言譯出，此次已將第一版及第二版原序同時譯出加入。譯文由曾燦燈博士執筆，並由筆者做了部份之修改。

本書雖經上述方式，審慎修訂，惟失誤之處仍所難免，尙請方家不吝指正。

王家通 謹識

民國七十五年雙十節

於國立高雄師範學院教育研究所

第一版 序言

「教育行政學」這本書是由於我們堅信，在教育行政上所出現的真實知識體系未能受到應有的重視而發展出來的。本書是供企圖使其行政工作更富科學性，而減少其藝術性的教育行政人員來用的。全書的體系係建立在古典的組織思想及人羣關係的分析上，而取自心理學、社會學、政治學等學科、以及企業組織、軍事、工業、及教育組織的文獻。因為在一本書中無法含蓋上述各學科的所有文獻，所以，我們的計畫是選擇那些對於瞭解及分析教育組織內的行為最有直接關係與最有用的理論及研究。為達此目的，本書乃將分析的焦點放在社會系統、科層體制、專業主義、工作動機、工作滿足、組織氣候、領導、決策與溝通上面。我們相信，本書足以反應當前教育行政的「科學的發展狀態」。

在撰寫本書時，許多人提供了很多有用的觀念與探討途徑。尤其要感謝我們的同事 Kenneth Carlson, Bryce Fogarty, Donald J. Willower, cal W. Downs, Howard Baumgartel, Richard Saxe, 及 James B. Appleberry。他（她）們均曾閱讀過本書的早期草稿並提出許多有用的批評與建議。我們的學生對本書內容的發展也貢獻很多，二位博士研究生 Patrick Forsyth 及 C. J. Tarter，至始即密切參與本書的撰寫計劃，他們不僅提供編輯方面的協助，而且對於本書的其他方面也提供了很多實質的貢獻。

霍伊 (Wayne K. Hoy)

米斯格 (Cecil G. Miskel)

第二版 序言

我們在第一版中反應了當前教育行政的「科學發展狀態」。本書的撰寫是源自於我們相信，教育組織雖然已有真正的知識體系，而且這些真實的知識體系確實能使實際的行政工作更具科學性，而減少藝術性的成分，但卻被教授們及實際的行政工作者所忽視。為達成這些目的，我們用社會系統的觀點來綜合教育組織的結構及其循環過程。

在這一版中，我們敘述了教育行政上的一些新的發展，包括一些新鮮的觀念及最近的研究發現。一些精緻的概念及實證研究的應用能夠幫助解決教育組織中的日常行為。艾齊厄尼 (Amitai Etzioni) 的順從理論 (compliance theory) 及蓋哲爾 (Jacob Getzels) 與顧巴 (Egon Guba) 的社會系統理論亦均有益於解決上述的問題。對於組織結構與目標達成過程之間的關係，所做的理性假設已受到提倡連結鬆散理論 (loose coupling theory) 者的挑戰。他們的見解對於教育組織的理論分析提供了有用的新觀點。在過去五年，主要的動機理論已有了重大的改變；期望理論，目標設定，以及行為主義等動機過程模式已經取代了動機的內容模式。最後，在新增的一章中，我們探討了複雜的組織效能問題。帕森思 (Talcott Parsons) 的社會系統的四個主要功能被用來統整兩個傳統的組織效能探討途徑——即目標模式及系統資源模式。

我們的同事及學生仍繼續提供觀念及建設性批評。我們誠摯地感謝 Patrick Forsyth, C. J. Tarter, Bryce Fogarty, Thomas Wiggins, Carl Schavio, Richard Hatley, George Crawford, Gene Ratsoy, Dennis Spuck, Ron

Davison, William Huckaby, Nicholas Deluca, William Kritek, Floyd Delons, Donald J. Willower, 及 Robert Feldman 等人。

最後，我們尚要感謝我們的學生，他們根據自己的經驗協助我們充實本書的說明與理論的基礎。

霍伊 (Wayne K. Hoy)

米斯格 (Cecil G. Miskel)

目 錄

第一章	緒論	1
第一節	傳統組織理論：科學及行政管理研究法.....	2
第二節	人羣關係研究法.....	6
第三節	行為科學研究法.....	11
第四節	教育行政的發展.....	13
第五節	促使行為科學研究法應用至教育行政的因素.....	15
第六節	摘要.....	18
第二章	理論、研究與實際	21
第一節	理論：某些一般性的錯誤觀念.....	22
第二節	理論：科學的概念.....	24
第三節	理論的要素.....	26
第四節	理論的功能.....	28
第五節	研究和理論.....	29
第六節	理論和實際.....	32
第七節	教育行政理論上的一些問題.....	34
第八節	摘要.....	34
第三章	觀念的架構	37
第一節	學校是組織型態的一種.....	37
第二節	順從理論.....	47
第三節	摘要.....	57

第四章	學校社會系統論	59
第一節	社會組織動力學	59
第二節	社會系統的定義	63
第三節	正式組織是一種社會系統	72
第四節	概念的推演和應用	77
第五節	摘要	86
第五章	科層體制與學校	89
第一節	權威的概念	89
第二節	韋柏模式的科層體制	94
第三節	韋柏科層體制模式的批評	96
第四節	忽視非正式組織	103
第五節	學校內的科層結構	106
第六節	學校是聯接鬆散的系統	119
第七節	摘要	122
第六章	學校科層體制中的專業人員	127
第一節	專業取向的特徵	127
第二節	專業人員與科層體制之間的衝突	129
第三節	學校中的專業取向及科層取向	136
第四節	學校中的權威關係	144
第五節	實際應用：校長的角色特質與教師的忠誠	147
第六節	摘要	153
第七章	動機	157

第一節	動機的意義	158
第二節	動機的一般模式	159
第三節	動機的內容研究法	160
第四節	動機理論的過程研究法	180
第五節	實際應用上的涵義：x 理論、y 理論，和目標管理	199
第六節	摘要	208
第八章	組織氣候	215
第一節	教師—校長的行為：從封閉到開放	216
第二節	各種管理制度：從剝削—權威型到參與型	226
第三節	學生管理的取向：由監視型到人道型	234
第四節	環境壓力：發展與控制	245
第五節	實際應用：改變學校氣候的臨床與成長中心的策略	251
第六節	摘要	254
第九章	領導	261
第一節	特質—情境的困境	262
第二節	領導的層面	265
第三節	早期的領導研究	268
第四節	權變研究法	278
第五節	對實際的啓示：得自訓練計畫的領導模式	295
第六節	摘要	306
第十章	決策	313
第一節	決策理論	314
第二節	決策的歷程：一種行動環	320
第三節	教育行政的決策	331

第四節	決策參與	333
第五節	對實際的啓示：學校內的決策參與	335
第六節	摘要	342
第十一章	溝通	347
第一節	溝通和行政問題	347
第二節	溝通的定義	348
第三節	溝通的社會心理學理論	350
第四節	正式—非正式組織的溝通理論	360
第五節	對實際的啓示—個人溝通和學校溝通的改進	370
第六節	摘要	374
第十二章	組織效能	379
第一節	組織效能的理論研究法	380
第二節	根據選定的效能標準所作的研究	388
第三節	對實際的啓示：學校中的計畫性策略改變	406
第四節	摘要	412
第十三章	綜合	419
第一節	綜合的模式	419
第二節	繼續存在的困境	431
第三節	摘要	434
人名索引		437
名詞索引		445

第一章 緒 論

「在當前已開發的社會中，領導的重責大任皆落在社會中主要機構的管理人員之上，有賴他們的知識、眼光及責任。在這樣的社會中，管理——包括其任務、責任及實際等——實已成為一切活動之核心：它不只是一種需要，一項基本貢獻，也是一門研究及知識的領域。」

杜拉克 (peter F. Drucker)
 管理學：任務、責任、實際 (*Management : Task, Responsibilities, Practices*)

教育行政學的歷史和現代學校的歷史一樣短；像美國早期在鄉間只有一間校舍的學校並不需要專門的行政人員。過去八十年來，行政學的發展經過了三個階段：(1)傳統組織理論期 (*Classical organization thought*, 一九〇〇年)，(2)人羣關係理論期 (*human relations approach*, 一九〇〇年) (譯註^①)，(3)行為科學理論期 (*behavioral science approach*, 一九五〇年)。如表 1-1 所示，這些階段並非截然分開，彼此之間實有互相重疊之處，而且至今仍在繼續發展。

表 1-1 行政學的發展

1900 年至今

開始年代	行政學的發展階段	代表人物
1900	傳統組織理論期	泰勒 (Taylor), 費堯 (Fayol) 古立克 (Gulick), 烏威克 (Urwick)

2 教育行政學

1930	人羣關係理論期	傅蕾特 (Follett), 梅堯 (Mayo) 羅李斯柏格 (Roethlisberger)
1950	行為科學理論期	巴納德 (Barnard), 賽蒙 (Simon)

第一節 傳統組織理論：科學及行政管理研究法

一、科學管理學派

科學管理運動之父泰勒 (Frederick Taylor, 1856~1915) 探討在工業組織中有效運用人力的各種方法。泰勒曾經做過工人、店員、機械技師、工廠領班、總製圖師、總工程師，由於這種經驗背景更使他深信，人力是可以經過規劃後像機器般加以有效運用的。因此，科學管理法其主要關鍵便是「人如同機器」的概念。

泰勒等人認為工人都是藉著經濟因素以維持其動機，同時受到生理上的限制，因此需要不斷的監督。一九一一年，泰勒出版了「科學管理的原則」(The Principles of Scientific Management) 一書，提出下列有關管理理論的主張：

1. 每日都有大量的工作——組織中的每一份子，不論其職位高低，每天都應有明確的工作量。這種周密劃分的工作，使員工必須花一整天的時間才能完成。
2. 標準的工作環境——每個工人都應有標準的工作環境及設備，以確保他們能夠完成工作。
3. 完成工作者給予高額報酬——如期完成工作者給予高額的薪資。
4. 失敗者扣薪——工作失敗時予以扣薪。
5. 大型組織中注重專業知識——當組織漸趨複雜時，工作難度須增加到使得只有一流工人才能勝任的程度。^①

泰勒和他的追隨者——那些所謂的人類工程師——集中注意於工人們使用體力的生產以及工作時間和動作方面的研究（time and motion studies），以探尋人類生理的極限，而說明完成某一項工作最迅捷的方法如下：

1. 兩手的動作應該同時開始，同時結束。
2. 手臂的動作應同時並以相反和對稱的方向行動。
3. 平穩而連續性的手部動作優於彎曲或直線的動作（包括突然間或急劇地改變方向等）。
4. 工具、材料及控制裝置應該靠近且放在操作者的前面。
5. 各種機器應儘可能加以合併組合。^②

儘管泰勒的研究著重於狹隘的生理因素，而忽略了心理的及社會的變項，不過他證明了許多工作可以更有效地完成。再者，根據杜拉克（Peter Drucker）的看法，泰勒幫助了不熟練工人增加生產，以提高他們的報酬至與熟練工人相近的程度。^③最後，最重要的或許是泰勒創造了工業工程師。

二、行政管理學派

傳統或古典組織理論常被稱為行政管理理論（administrative management theory），主要探討各種部門分工及協調等問題。泰勒的人類工程理論，注重基層的工人；而行政管理理論則注重行政主管由上往下的管理。他們的重點雖有不同，可是兩者則相輔相成。

費堯（Henri Fayol, 1841～1925）與泰勒一樣，將科學方法帶入行政管理中。他是位礦冶工程師及成功的行政人員，後來他也任教行政管理的課程。費堯認為行政行為包含下列五項功能：

1. 計畫（to plan）：其意是指研究未來並安排執行的計畫。