

教育行政——理論與實務

謝文全 著

文景出版社



教 育 行 政 理 論 與 實 務

謝 文 全 著

學 經 歷 簡 介

• 國立臺灣師範大學教育學士
• 國立臺灣師範大學教育研究所肄業
• 美國俄亥俄州立大學教育行政學碩士
• 美國愛荷華大學華裔教育行政哲學博士
• 曾任中小學教學師及副教授
• 現任國立臺灣師範大學教育系教授

主 要 著 作

• 中等教育
• 教育行政論集
• 教育行政之理論與實務
• 教育行政制度之比較研究

文 景 出 版 社 印 行

中華民國七十四年一月初版
中華民國七十六年七月增訂一版
中華民國七十七年三月增訂二版

教育行政——理論與實務

版權所有
翻印必究

特價：新臺幣叁佰伍拾元整
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 一一四六 二八四〇
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

教育是樹人的百年大計，爲社會生存發展的動力。教育行政即是對教育事務所作的管理，行政工作做得好，教育目標才能有效達成，國家才能享有高度的創新發展，國民的生活才得以幸福快樂。因此，教育行政人員的責任，可說十分重大。在社會日益複雜及知識日新月異的今天，教育行政人員必須不斷進修，吸收教育行政理論與實務上的新知，才能對工作駕輕就熟，始終能善盡其職責。

教育行政就其歷程來說，包括計畫、組織、溝通、領導、及評鑑等五項工作；就其工作內容來說，包括教務、訓導、總務、人事、及公共關係等五種。換句話說，行政人員於從事教務、訓導、總務、人事及公共關係中的任何一項工作，均須經過計畫、組織、溝通、領導及評鑑的步驟，才能經濟而有效地完成其預定目標。因此，行政人員不只要知道教務、訓導、總務、人事及公共關係的內容，也需要知道如何做好計畫、組織、溝通、領導、與評鑑的工作。其於此一認識，本書乃首先介紹教育行政的意義，接着說明行政理論的發展，以奠定讀者對教育行政的基礎認知，然後就分章討論計畫、組織、溝通、領導、評鑑、教務、訓導、總務、及人事行政；因資料及時間的限制，公共關係一項未予介紹，冀望日後修訂時，再予補齊。

有關計畫、組織、溝通、領導、評鑑、教務、訓導、總務、及人事的內容繁多，學者專家的看法也不盡一致，因受到篇幅的限制，筆者只好加以選擇，僅就其中較重要或較有直接關係者，加以介紹。

；掛一漏萬的現象，因之不能避免，敬請鑒諒。讀者如有興趣作更廣泛而深入的研究，請自行參閱本書附註及參考書目中所列書籍，或其他有關的書刊。以從本書所學到的教育行政知識為基礎，再做其他廣泛而深入的閱讀，應是一件值得鼓勵的事。趁此一出版機會，筆者要向教導過我的所有師長們，表示感恩之意。由於他（她）們的諄諄教誨，才使我有能力生存，並完成此書。在啓導我的教育行政知能方面，作者特別要感謝雷國鼎、黃昆輝、海克、及藍恩四位教授。雷教授是我就讀師大教育系時，教我教育行政課的老師；黃教授是我在師大教育研究所就讀時，指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就讀時，擔任我的碩士學位指導教授；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時，當我的博士學位指導教授。他們均以誨人不倦的精神，教導學生，對我教育行政學知識的啓蒙與研究，有極大的助益。我終生感謝他們，當然也同樣感謝其他的師長。

接着要感謝的，是我的父親謝養、母親謝李藝、及內子緝德。父母親的辛勤養育與示範，使我長大並學會勤勞；內子不斷給我鼓勵及協助，都極有助於本書的完成，我真感謝他（她）們對我付出那麼多的心血！

作者雖以謹慎的態度，撰寫本書；但因學識譾陋，謬誤之處恐不能免，敬請大家鑒諒，並請惠賜指正。

謝文全 謹識

民國七十六年七月十二日

於木柵中山村文德軒

第三章 教育行政計畫與決定……………一一九

第一節 計畫與決定的意義……………一一九

第二節 計畫與決定的程序……………一二五

第三節 教育行政計畫和決定的原則……………一三三

第四節 計畫評核術的應用……………一三九

第四章 教育行政組織……………一七三

第一節 組織的意義和類型……………一七三

第二節 組織理論的演進……………一七九

第三節 教育行政組織的原則……………一八四

第五章 教育行政溝通……………二四七

第一節 溝通的重要性與意義……………二四七

第二節 溝通的流程與要素……………二五一

第三節 教育行政溝通的原則……………二五五

第六章 教育行政領導……………二八九

第一節 領導的意義……………二八九

第二節 領導的研究方法……………二九二

第三節 教育行政領導的原則……………二九四

第七章 教育行政評鑑與視導……………三五七

第一節 評鑑的意義和過程……………三五七

第二節 教育行政評鑑的原則……………三六五

第三節 教育視導的意義和任務……………三六九

第四節 教育視導的原則……………三七六

第五節 我國教育視導制度及其改進……………三八〇

第八章 我國教育行政的運作及組織……………三九六

第一節 教育行政的運作……………三九六

第二節 各級教育行政機關的職權和組織……………四〇三

第三節 教育行政改革的展望……………四三一

第九章 教務行政實務

四四二

第一節 課程設計

四四四

第二節 課表編排

四五〇

第三節 學級編制（學生編班）

四五六

第四節 學籍管理

四六四

第五節 成績考查

四七一

第六節 教學進度之編訂與考查

四七九

第七節 圖書管理

四八二

第八節 教學研究會及教學觀摩

四九七

第十章 訓導行政實務

五〇三

第一節 新生訓練

五〇六

第二節 導護工作

五〇八

第三節 學生自治活動

五一〇

第四節 聯課活動

五一五

第五節 輔導工作

五二〇

第六節 學生獎懲

五二七

第十一章 總務行政實務

五三三

第一節 文書管理

五三四

第二節 檔案管理

五五四

第三節 出納管理

五五四

第四節 會計管理

五五九

第五節 營繕工程

五六六

第六節 財物購置

五七〇

第七節 財物管理

五七三

第十二章 人事行政實務

五八一

第一節 教育人員專業化的標準

五八一

第二節 教育人員的任用

五九〇

第三節 教育人員的考核

五九九

第四節 教育人員的在職教育

六〇七

參考書目

六三〇

一、中文部份·····	六三〇
二、英文部份·····	六三五

第一章 緒論

第一節 教育行政的意義

有關教育行政 (Educational Administration) 的定義眾說紛紜，不儘一致。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。」〔註二〕

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。

一、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為何呢，專家學者對此有不同的分類。譬如甘培爾等人 (Roald F. Campbell) 認為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) 亦認為包括學生人事、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為教務、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。為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

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。

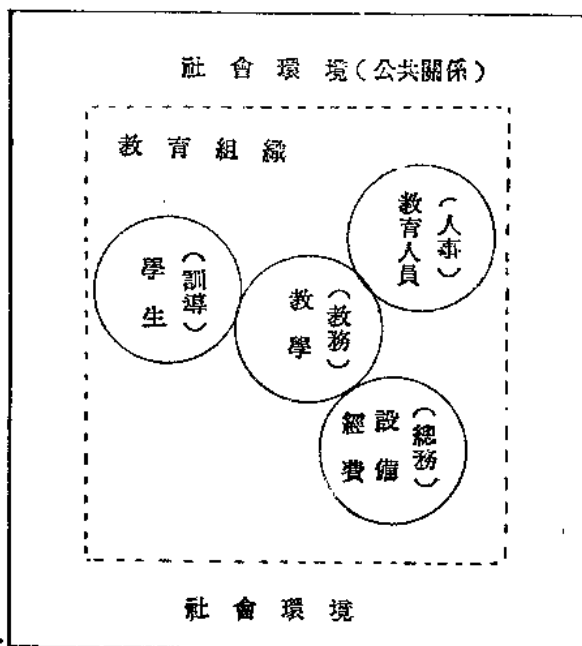


圖1-1 教育事務的內容

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。

二、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。〔註十二〕

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〕

莫力哥 (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：