

教育行政與教育問題

黃 昆 輝 著

三南圖書出版公司印行

教育行政與教育問題

黃 昆 輝 著

國立臺灣師範大學教育研究所教授
前臺北市政府教育局長
前臺灣省教育廳廳長

五南圖書出版公司印行

教育行政與教育問題

中華民國 69 年 8 月初版
中華民國 71 年 6 月再版
中華民國 72 年 7 月三版
中華民國 73 年 11 月四版

著作者 黃 昆 輝
發行人 楊 榮 川
發行所 五南圖書出版公司

局版臺業字第 0598 號
臺北市銅山街 1 號
電話：3 9 1 6 5 4 2
郵政劃撥：0 1 0 6 8 9 5-3
印刷所 茂榮印刷事業有限公司
臺北縣三重市重新路五段 632 號
電話：9711628 • 9713227

基本定價： 11.34 元

(本書如有缺頁或倒裝，本公司負責換新)

自序

教育行政本身是一種手段，促成教育事業的發展與進步才是它的真正目的。透過有效的行政作為，國家教育的實施，始能達成育才強國的任務。因此之故，教育行政的研究，便逐漸受到重視，而教育行政研究的成果，自然也就愈加豐碩。

教育行政不僅是一門科學，而且也是一種藝術。就前者來說，舉凡教育實際問題的研析、教育改進措施的決定、教育發展計畫的執行，乃至教育實施成效的評鑑，均須利用科學的原理與方法，才能收到「致廣大而盡精微」的效果，從而也才能達到綜觀、洞見、客觀的行事要求。唯有如此，要提高教育行政機關的效能，也才有可能。

1 序 自

就後者來說，欲增進教育行政的效率，追根究底，最主要的還是在於人。教育任務的達成，需有健全的行政組織，而健全的行政組織，更需要良好的行政人員。倘行政人員沒有高度的成就動機，行政主管沒有優異的領導

技巧，行政機構中未能孕育向上發展的工作氣氛，甚至行政人員間未能建立動態和諧的人際關係，則集體的智慧無法發揮，成員的觀念未能溝通，彼此的意志難以集中，影響所及，機構的進步動力便無由產生。可是，發展良好的工作氣氛，建立和諧的人際關係，却是一種高度的藝術。

由此看來，要充分發揮教育行政的功能，即須兼攝科學與藝術兩種性質，並予統合運用，始能獲致。因而今日對於教育行政本質的研究，類多集中於這兩個方面。至於對教育行政現象的探討，則因研究者所站的角度互異，而有不同的觀察途徑。有的從程序的觀點出發，認為教育行政是計劃、組織、溝通、協調及評鑑的過程。有的却持社會系統的見地，認為教育行政乃是教育行政機關之機構層面與個人層面的協調、統整與仲裁。有的另從行政行為着眼，認為教育行政是行政人員所表現之行為。但無論持何種看法，事實上却是殊途同歸，皆以探討並解決教育問題，促成教育進步為鵠的。所以有人說，教育行政的終極目的就是在解決教育問題。

本書共分兩篇。第一篇所論各題，不論是教育行政的特徵、決定理論、

領導原理，或是教育計劃、視導策略，無一不是涉及教育行政之統合科學與藝術的基本性質。而第二篇各文，多為當前重要教育行政問題，諸如教育機會均等、校長任期制、入學考試辦法、師資需求的預估、教育實施的成效及教育計劃的改進等等，都是屬於「教育行政即解決教育問題」的範疇。基於此一考慮，本書乃名之為「教育行政與教育問題」。

本書首篇各文均為作者平日的研究心得，經先後發表而散見於報章雜誌期刊。次篇多為專案研究，由筆者負責主持完成。每一專題的研究，悉採科學實證的方法，以調查研究為經，旁徵廣引為緯，費時至少一年。且均得力於師大數位同事的協力參與及多位研究生的協助校對，始得完成，謹此併謝。作者學識謫陋，經驗淺薄，各篇所言，卑之無高論，加以倉卒付梓，錯誤之處，恐不能免，懇請方家先進賜予指正。

黃 昆 輝 謹識

民國六十九年八月一日

教育行政與教育問題 目錄

第一篇 教育行政

現代教育行政的新觀念	一
現代教育行政的特徵	一七
教育行政學的發展趨勢	四〇
教育行政決定理論述要	六五
教育行政領導型式	一一三
學校行政領導原理	一二七
發展才賦的學校行政任務	一四二
學校建築與設備之心理學基礎	一五六
教育計劃的意義	一六五
教育計劃的新趨勢	一六八
教育計劃的方法	二〇七

論教育與經濟之結合·····	二八九
教育經費運用的原則·····	三〇五
視導工作的新趨勢·····	三二一
教育視導的基本策略·····	三三八

第二篇 教育問題

提高大專學生素質的策略·····	三四八
我國大學入學考試是否合乎教育機會均等的精神·····	三五五
我國師範教育之檢討與策進·····	四〇六
弘揚孔子的教育愛·····	四二四
臺灣省立高級中等學校校長任期制之調查研究·····	四三四
臺灣省高中入學考試之檢討與改進研究·····	四五九
中學課程內容與組織之改革動向·····	四八八
國民中學教育實施成效的檢討·····	五一一

臺灣省國中校長任免遷調權歸屬問題之調查研究	五七三
國中數理學科教師需求量推估研究	六二七
國民教育的精神動力	六六六
國民小學國語文教學績效之調查研究	六七四
臺灣省未來六年國小教師需求量之推估研究	七〇一
五十年來中國教育政策的演進	七二六
我國當前教育發展應循的主要方向	七七七
如何改進我國當前教育計劃工作	七九八
我國教育機會均等政策的實施成效	八二〇

第一篇 教育行政

現代教育行政的新觀念

前言

教育事業的辦理，實在是經緯萬端，非常複雜，一方面須適應變動不居的社會需求，一方面又須配合瞬息萬變時代的需要，另外還要根據教育的原理。這個任務能否圓滿達成，與教育行政人員的工作績效關係最爲密切。換句話說，要看教育行政人員能否有效結合教育行政組織內外的人力、物力以爲定。如果教育行政人員對現代教育行政新觀念有所認識，那麼，對於將來推動教育行政工作或許會有所幫助。

過去常有人將「教育行政」與狹義的「公共關係」相提並論，認爲教育行政的要竅就是在於能否

做好「推拉」的工作。換句話說，做好行政工作的兩個基本原則就是：第一、拉好「人事關係」；第二、遇到麻煩事就設法「推」卸。事實上，這種看法是不正確的。今天教育行政學和社會科學，已經提出了足夠的證據，予以澄清。

過去處理教育行政工作，往往僅依個人的經驗，凡是有關教育計劃的訂定，教育行政的決策，都是基於個人的經驗和直覺來下判斷，而非應用教育行政科學的原理予以解決。

根據上述理由，探討「教育行政的新觀念」似乎很有必要。以下分成五部分加以討論：第一、探討教育行政概念的歷史源流，俾便瞭解教育行政概念的演進，以及現今探討教育行政所站之角度；第二、討論教育行政的本質，從各種不同的角度，來瞭解教育行政到底是什麼，並且分析教育行政的目的，也就是討論教育行政到底是爲了什麼，它的任務又是什麼；第三、是爲完成教育行政的任務，教育行政人員在作決定時應依循那些原理原則；第四、討論教育行政人員行爲表現所應有的參照，最後提出教育行政人員應有的專業修養，作爲結論。

壹、教育行政概念的歷史源流

教育行政概念的發展，源遠流長，已有七十多年的歷史，大體說來，可分成三個階段：第一個階段是注重工作分析 (*job analysis*)；第二個階段是強調建立人際關係 (*human relations*)；第三個階段則重視社會科學原理之應用。

一、注重工作分析的階段

大體說來，約自一九一〇年至一九三〇年。在這個階段裏，教育行政的中心概念即是科學管理。以泰勒（*Frederick Taylor*）和費郁（*Henri Fayol*）兩位大師所提倡的理論為基礎。他們認為一般的公共行政，或者是一般的企業管理，想要提高它的工作效率，最主要的是在於能夠利用科學管理和科學方法。換句話說，一個組織要想提高其工作效能到最大的限度，必須要能善用科學管理的原理與方法，同時將教育行政機構的功能，以及教育行政人員的任務，作一科學的分析，以為分工執行之依據。例如葛里克（*A. Guilick*）就認為行政就是計劃、組織、任用人員、指引、協調、報告、以及預算之歷程。利用科學的方法，可將教育行政分析成以上七種合理的功能，欲提高行政效率，最重要的就是要利用科學方法，以充分發揮這些功能。繼這兩位大師提倡科學管理和科學方法應用的原理原則之後，巴比特（*F. Bobbit*）就將他們的概念應用到教育行政方面，認為教育行政須利用科學管理之經濟、秩序、服務及一致等原則，以確立學校生產的理想標準，規定教師的必具資格，以及提供教師明細的工作準則。教師的任務，即在利用標準的方法與資源，以產生標準的結果。此種觀點係站在機構的立場，強調團體目標的實現，注重組織效能的提高，同時他們所用的是科學方法，是科學的原理原則。此派比較注重科學方法的應用，而較少重視人與人的關係，只是重視機構的目的，而比較少重視在機構中每個人本身的抱負。這些就是科學管理派的基本主張。

二、注重人際關係的階段

到了一九三〇年，出現了人際關係的論點，代表人物是福立特（*Mary P. Follet*）和梅郁（*Elton Mayo*）。他們認為要提高教育行政的工作效率，並不能單站在組織的觀點來設想，也無法完

全從科學方法的應用來獲得。提高教育行政效率的首要途徑，即在建立組織之動態的、和諧的人際關係。因為組織效率的提高，並非經由科學的方法或嚴密的組織而獲得，組織成員的動機，和他本身所懷的價值觀念至為重要。過去一般人認為工作效率的提高，無非是從改善工作人員的待遇和環境入手，除此之外，好像是別無他途可循。但他們的研究結果適得其反。提高工作的待遇和改善工作的環境，仍不一定能增進工作效率，最重要的，可能還是在使組織成員興起強烈的工作慾望和動機，認識自己之價值及其對機構之貢獻，而樂於在這個機構服務。這一派的理論提出之後，使得行政學的研究，邁入了另一個里程碑，亦即由過去單純的重視組織本身和科學方法，轉移到注意組織成員的心理的傾向和價值的觀念，教育行政研究的範圍也因而更加擴大。當然無可諱言的，這一派注重人際關係，對科學方法的應用自然較為忽略。是以行政一方面要顧及到組織的本身，另一方面還要考慮到組織成員所懷的價值觀念，以及作業的程序和方法。這兩個概念從一九一〇年到一九五〇年彼此對立，壁壘分明。

三、重視應用社會科學原理的階段

迨一九五〇年之後，社會科學的見地繼之而起，主要代表人物是巴納德(Chester I. Barnard)和賽蒙(Herbert A. Simon)。此派認為要提高教育行政的效率，應強調兩個概念：即效能(effectiveness)與效率(efficiency)。他們認為「效能」是導向機構目的的，而效率則是導向個人目的的。換一句話說，要提高教育行政的效率，不但要重視組織的目的，同時還要重視組織成員個人的目的，最好能將個人與組織的目的統整為一，但是這種美好的結果不多。如果我們只強調組織的目的，而忽視組織成員本身的目的和價值的話，則無法充分洩導組織成員的精力，組織的目標一樣沒

有辦法達成。所以，我們應該一方面站在機構空間，考慮到組織的目的，另一方面也要立於個人空間，兼顧成員本身的發展。將個人的目的和機構的目的融合爲一體，是爲上上之策。從巴納德所持的主張可得到一個啓示：卽教育行政乃是旨在協調並結合教育行政機構中的人力和物力，以達成教育目標之一種科學與藝術。換句話說，教育行政不僅是一種科學，而且也是一種藝術。教育行政人員，不管從事計劃、決定、執行、評量，都應該用科學的方法，以提高工作效能。同時，組織是由人所構成的，要結合力量必須要靠組織中間人與人之良好關係，除非有良好的關係，否則目的是很難達到的。因此，將教育行政看作是一種科學，也是一種藝術，頗爲貼切。

以上從一九一〇年至一九五〇年前後，大致上有了這三個派別，教育行政的理論發展，自科學管理的階段，邁入到人際關係的時期，最後以抵於社會科學的見地，將人際關係與科學管理加以統合，不但重視個人的目的，也重視組織的目的；不但重視團體的目標，也重視個人的價值；不但重視科學的應用，也重視人際關係的建立。至此教育行政概念的發展，就在社會科學兼重個人和組織，科學與藝術的基礎上繼續發展。

貳、教育行政的意義與目的

在上面所說的新基礎之上，對於教育行政的意義，採取了兩種新的探討角度：一種是將教育行政看作是一種過程。我們要辦一件事情，要推行一項工作，要解決一個問題，都須要經過一個過程；另一種是站在行爲的觀點，教育行政實際上是教育行政人員所表現出來的行爲型式。

教育行政到底是什麼？根據第一種看法，教育行政可以說是一種以作決定為中心的歷程。採取歷程觀點的學者，認為教育行政應該是一種繼續的、系統的、及科學的歷程。葛里克（*Auther Gulick*）的見解很有代表性。他認為教育行政是計劃、組織、任用人員、導引、協調、報告、及預算之繼續不斷的過程，前略述及。譬如我們要籌劃實施九年國民教育，先要有一個計劃，為了推動這個計劃，應成立各種組織，如九年國民教育推行委員會，中央和地方均分別設立，在組織中須置若干適當人員，行政領導者須作導引，使各單位分工合作，並隨時協調聯繫，使其步伐相互配合，各單位須知道彼此的工作進度，亦須向領導者報告，然後在預算方面予以支援。此外，美國學校行政人員協會也持類似的主張，認為教育行政是一種繼續不斷的過程，即先有計劃，繼之分配人力與資源，然後進一步激發成員的工作熱忱，在工作過程中隨時協調與配合實施完成時，最後給予客觀的評量。依此看來，他們認為教育行政就是計劃、分配人力物力、激勵、協調和評量之過程。

以上是將教育行政看作是一個過程。事實上，教育行政在這個過程中是有其中心工作的。哥里斐斯（*Daniel E. Griffith*）就是持此一主張的代表者，認為教育行政的中心歷程就是「作決定」（*decision making*）。不管教育行政的過程如何，其焦點應集中在「作決定」這個階段上。換句話說，教育行政即是「作決定」，以及採取行動，將決定付諸實施的一種過程。因此，我們探討教育行政就要涉及教育行政的過程應該怎麼樣去安排，才能使得教育行政工作比較容易推動，教育行政工作的效率才能提高。

另一個探討的角度，即是從教育行政人員出發，如前略及，教育行政即是教育行政人員的一種行

爲型式。因此，教育行政人員被認爲是一個視導者，是個仲裁者，也是一個問題解決者。從教育行政人員所扮演的角色來看，譬如做一個校長，爲提高教學效率，須視導各班級教師的教學，協助教師解決教學問題，評量教師的教學效果，從行爲的觀點來看，校長確實扮演了「視導者」的角色。但是從另一方面來看，一個機構裏面有組織的目的，也有個人的需要，但這兩者常常相互衝突，彼此對立。似此情形，教育行政人員應設法居中協調，統整這兩個力量，覓尋一個合理的解決，乃有仲裁者之稱。校長每日在學校多多少少都在解決問題，因而也可稱作是一個問題的解決者。基於這個看法，教育行政即是教育行政人員所表現的一種行爲型式。

其次，談到教育行政的目的。教育行政的目的究竟是什麼？嚴格的說，教育行政本身不是目的，而是一種手段。它的目的，是在增進教學效率。教育行政的一切措施都是趨向於提高教學的效率，以改善國民的素質，增進學生的品德，絕不是爲行政而辦行政。行政是手段，行政是服務。教學是主體，學生是中心。教育行政的目的，即在協調結合教育行政組織的人力與物力，導向於教學效果的提高。爲了達成提高教學效率之目的，教育行政的主要任務可歸納爲下列五項：

- 一、建立良好的教學情境。
- 二、提供學生以良好的服務。
- 三、提供教師以良好的服務，使老師能專心教學。
- 四、發展並維持學校與社區間動態的與和諧的關係，使家長瞭解學校的教育活動，從而相信學校，支持學校。

五、爲達成這些任務，教育行政人員應該善於利用學校的經費與資源，以充實學校的設備，支援教學。

叁、教育行政決定的基本原理

教育行政是以作決定爲中心的過程，教育行政也是教育行政人員表現行爲的型式，前面都已經討論過了。那麼，行政決定的基本原理是什麼？教育行政人員行爲取向的原則又是什麼？確實是兩個很值得探討的問題。

當你從事教育行政工作時，每天都須作大大小小的不同決定，不過作決定有沒有一些程序和原則呢？先就「作決定」的步驟來說：

一、在作決定時必須先要發現問題、界定問題，將問題弄清楚，以瞭解問題的癥結所在，以及涉範圍的廣狹。

二、進一步分析問題，以瞭解問題的性質，如果這個問題不加解決，將來可能有什麼不好的後果，其影響又如何；問題存在的原因在那裏？如果要來解決這個問題，應從那幾個地方着手？

三、將問題作一個客觀縝密的分析之後，再建立解決問題的標準，將來問題是否獲得解決，悉依此標準作爲衡量的根據。譬如某校某班數學成績特別差，須迅謀改善之道。當你發現了這個問題之後，首先須加以分析，是老師教學不認真？是老師的素質太低？或是教材過於艱深？經過一番分析之後，須訂定一個解決問題的客觀標準。換句話說，該班數學成績要達到某一水準才合乎要求，這個標