

教育行政 理論與模式

秦夢群 著



教育行政 理論與模式

秦夢群 著



五南圖書出版公司 印行

教育行政理論與模式／秦夢群著．——初版．

——臺北市：五南，2011.12

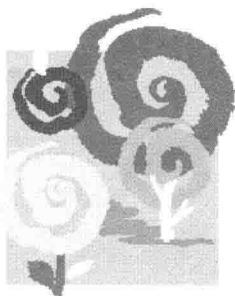
面；公分

ISBN 978-957-11-6519-6（平裝）

1. 教育行政

526

100026366



11WF

教育行政理論與模式

作 者— 秦夢群（434.1）

發行人— 楊榮川

總編輯— 龐君豪

主 編— 陳念祖

責 編— 李敏華

封面設計— 陳卿璋

出 版 者— 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02)2705-5066 傳 真：(02)2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市區中山路6號

電 話：(04)2223-0891 傳 真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話：(07)2358-702 傳 真：(07)2350-236

法律顧問 元貞聯合法律事務所 張澤平律師

出版日期 2011年12月初版一刷

定 價 新臺幣700元

獻給 父親

謝謝您無盡的愛

青春作伴好還鄉（代序）

車入科羅拉多州，落磯山脈就排山倒海般的撲來。蜿蜒山路的兩旁盡是野草閑花，眼前一下重巖疊嶂。一下水光粼粼。細雨過後，天空開始放晴，我們決定就地紮營。夕陽淡淡的射向湖心，倒映著成行成列的古木。微風過處，每棵樹都興奮的向上伸展，似乎想牽住天上的雲。

沿湖走向高地，初秋的輕寒已讓遠方的霜林染上醉意。落葉在腳邊窸窣作響，黃白相間的小花如織錦般的展開。我們穿過一片古松，坐在傾頹的枯樹上仰望山巔的白雪；暮色四起。

這風景是遙遠且陌生的。在這塊新大陸上，我的回憶仍在中西部的平原。在那兒，極目所及，盡是無邊無際的沃野。站在滿是玉米的田野中，空氣裡充滿了泥土的慷慨與豐腴。乾草堆的落日，雪地上的星星，把歲月織成曲折的流水。年少輕狂的日子，與好友共同約定遠遊的夢，彷彿這天地只屬於我們。

沒想到，這個夢在十多年後才實現。畢業後，同學星散於北國；只有我，回到多雨的台灣。

「台灣教育，有你回去，總好一點了吧？」一位朋友出其不意的問。

貓頭鷹在遠處啼叫，隔著熊熊的營火，寂然中無言以對。該說什麼呢？我們都不再是在細雨中追逐的五陵年少，現實的鏡照早已戳破了虛情的浪漫。

我是抱著樂觀心情回國的。這些年來，台灣教育表面上確實有了變化。各黨各派急呼教育鬆綁，民間團體創立另類小學，大學教授可以選舉校長，學生則走上街頭，要求學術中立；百家爭鳴中，似乎明天一切會更好。

然而真是如此嗎？大家都認為自己是對的，但是文憑主義依舊屹立不搖，授課教師仍然迷信體罰；學生披星戴月的穿梭補習班，教授

則假民主之名，呼天搶地的在校務會議上爭奪私利。改革的背後，台灣的教育依舊荒腔走板。

問題出在哪？就在人民的短視。頭痛醫頭，腳痛醫腳，完全忽視教育的基本精神。今後，如果我們不追求虔敬的求知態度，真正的改革仍是遙不可及。

不禁想起所教的一門課，內容是要學生研讀歷來教育的經典之作。開學沒多久，學生就起了閨：「教師，什麼時代了！讀這些老掉牙的東西有何用處？」

面對這批升學主義下的新新人類，心中無奈難以名之。在講究聲光的電腦時代，充斥著視聽的直接刺激，學生早已失去思想創造的能力。他們的觀念是能提供立即效益的就是好的。

殊不知，一個人若不放開了心胸，閱遍了經籍，就很難有創作的想像空間。讀大教育家的作品，並不僅停留在死板的文字，重要的是因之產生的思維。有了這個東西，才能在漆黑如夜的時代中，點化出柳暗花明的心境。

這個道理看起來很抽象。舉例來說，二十世紀初，美國出現了杜威與赫欽斯兩大教育家。前者主張由做中學，依學生的興趣設計課程；後者則持精粹主義的觀點，要求學校把歷來的經典之作列為教材。赫欽斯的想法是唯有透過經典的洗禮，才能刺激學生對現世的創見。否則少了源頭，一切只是空中樓閣而已。

赫欽斯的堅持使芝加哥大學出類拔萃，但對一水之隔的台灣似乎使不上力。教書之初，還能與學生聊聊費里尼與張愛玲；到後來，連蔡元培是誰也要解釋個半天。學生的反應，有的瞠目結舌，有的呵欠連天，有的甚至閉目養神，準備課後打工賺錢去了。

要知道，實利的作風做生意或許可以，但治學問是行不通的。太史公廣閱金匱石書，方成風雨名山之作；張大千窮研古今畫風，終為一代之宗。歷史不斷告訴我們，大學問大思想的成形，必須究天人之際，通古今之變。任何偷巧走捷徑者，其學說不過空疏寡實、雕琢曼

辭而已。

我們不能怪學生的膚淺。看看這個社會，教師只注重考試會考的，學生紛紛擠向利多的醫學院，家長迫不及待的把子女送進才藝班，教授則以學而優則仕的遁辭，掩飾自我的苟安。所以，我們的大學以實用為號召，以培養有「錢」途的學生為傲，所求的盡是立竿見影之效。影響所及，人才不是出走，就是被壓死，他們呼吸不到一絲知識的芬芳。

不是嗎？走過海報看板，社團活動多是慶生晚會，連個像樣的學術演講也難尋。即使辦了，會場內也是門可羅雀。藝術電影展小貓兩三隻，歌星演唱會卻萬人空巷。不是說世俗流行的東西不好，只是分工愈細的社會，愈迫切需求涵渾百家、另闢蹊徑的領袖人才。我們在知識的堆積上已小有斬獲，但要從中迸出智慧的火花，卻非雕章琢句可成。不提倡發憤忘食的好奇求知精神，所培育的人才只會隨時代浮沉，而不能別出機杼。到頭來，炎黃子孫唯有在異邦才能榮獲諾貝爾獎。我們只有乾瞪眼錦上添花的份！

這工程是龐大的，絕非一蹴可幾，然而總要有個開始。再黑的夜，只要出現一點火光，總令人興起希望。

看看近在香港的中文大學，1977年就成立「新亞學術講座」；以專款設立，每年邀請中外傑出學人做公開演講，為期兩週至一個月，年復一年，賡續無斷。首次邀請國學大師錢穆先生，講堂華采，聽眾為之傾倒。其後，分別邀請李約瑟、小川環樹、朱光潛等一時碩彥，與師生促膝長談，辯論義理，反應之熱烈極一時之盛。

如此講座，在漫長學術活動中不過滄海一粟，然其功能卻不可輕忽。大師一言，如醍醐灌頂，莘莘學子經此刺激，可生點石成金之效。講座代表一種對學問的好奇，對知識的尊重，其效益又豈能以金錢衡量之！

小時候讀《人間詞話》，印象最深的是王國維認為古今成大事業、大學問者，必須經過三種境界。一是「昨夜西風凋碧樹，獨上高樓，

望盡天涯路」，再為「衣帶漸寬終不悔，為伊消得人憔悴」，最後是「眾裡尋他千百度，驀然回首，那人卻在燈火闌珊處」。三者層次井然，環環相扣。少年求學貴乎立志，獨望天涯而勇往也。其後遁入學海，非有執著之心不能持久，所謂衣帶即使漸寬而終不悔。然而，求知的境界並不止於此。學海中浮沈多年，尋尋覓覓後終成一家之言。驀然回首，此種頓悟令人豁然驚喜，但絕非一朝一夕所能完成。

獨上高樓的雄心、衣帶漸寬的努力不難做到；然而在驀然回首的頓悟上，台灣教育實略遜一籌，而這必須靠面壁十年的決心與統合諸家的智慧。你看看，牛頓是物理學巨擘，但其宇宙觀對組織理論的影響卻不可小覷；佛洛依德的心理分析說，對文學藝術的衝擊可能更大。如果學校只短視追求有賺頭的知識，管中窺月又何能擁抱宇宙！

尋找生命中的另一片風景，是當年負笈來美的夢想。桃李春風，梧桐夜雨，年復一年，我們瞻望著故鄉的星雲，一步一趨在書本與工作中打轉；有時悽愴，有時粲然。時空永遠是青春的掠奪者，生命的轉折將我們相隔於千山萬水，如今再聚，已是春夢無痕。

我說：「留下一些心情，以備來年回憶吧！」

沉吟許久，一位朋友淡淡的說：「天若有情天亦老，且休教，少年知道。」旁邊的人接著連道：「二十餘年如一夢，此身雖在堪驚。」輪到最後一位，只見他神色凝重，一字一句的朗出：「回首向來蕭瑟處，也無風雨也無晴。」

然而真能如此嗎？在美國，我的朋友每日在鬧鐘的喧囂中甦醒，在地下鐵的人潮中迷失；然後打卡，教非我族類的學生，再趕回來看製作粗劣的華語電視。他們守著透天的大房子，聽雨看雪，種山東大白菜，最後在寂寥的鄉愁中了卻一生。

這失落是無奈且無解的。在台灣，儘管學術依舊荒蕪，我仍有機會播下種子；儘管學生刻意懈怠，我仍有立場施與關愛，因為我是學長、教師，並且流著同樣血脈。飛越中國大陸，看長江黃河滾滾東馳，那感覺正如在星空下，穿過廣袤嘉南平原時的悸動。青春作伴好

還鄉，是恨鐵不成鋼的心情讓我回歸故里，是月是故鄉明的眷戀令我執情不悔。回首前塵，不禁想起那一群群笑得燦爛的大學新鮮人。

離去時，天邊一抹殘霞，淡得像幅潑墨寫意。飛機緩緩滑入跑道，遠處塔台的燈火，在寒冽空氣中泛出青色的光。突然想起，那正是初抵美國的情景。當時在芝加哥入境，孑然一身，有的只是滿袋的青春。閉上眼睛，我可以感到當時的落寞與不安。山水無恙，這些年來，經歷了人生的悲歡離合，錯過了這麼多，失去了那麼多；但仍不顧一切去擁抱僅存的夢想，為的就是一份不甘與期盼。正如那塔台燈火的指引，冥冥中，這就是我的人生路。從今以後，我不再懼怕，不再遲疑；縱然命運如千軍萬馬般襲來，我也將無悔的奮力游去。

丁丑年、台北

元宵節、萬燈齊放

致讀者

當今教育行政領域範圍極廣，相關研究更是汗牛充棟，梳理撰述專書本非易事。為力求完整與提供全面性的觀點，本書即以影響教育行政研究的四個主要理論模式（理性、自然、開放、非均衡系統）為骨幹，再依次延伸至相關之教育組織權力、動機、領導、溝通、決策、與變革等理論。希望以學術論證的角度，幫助讀者系統性瞭解現今教育行政主要理論與模式。

本書之內容敘述，希望達到言簡意賅與本土化的目標。因此所有內容，均經作者消化分析後，再以本土角度與觀點加以呈現論述。初學者只要抓住本書脈絡，經細細閱讀後，應可容易明晰作者的觀點。各章後之「建議活動」與「個案研究」，均為針對主題所設計，以提供讀者思考分析的空間。個案研究均為本土教育行政事件，如經報章公開報導，則以真名示之；若無，則酌加改寫以維護當事者隱私。讀者可藉此瞭解教育與學校行政運作的眾生相。

為避免翻譯之歧異，本書所引之外國人名均以原文展現。部分翻譯名詞則沿襲前輩學者的用法，以與其他相關書籍有所連結。引述之研究均附有參考文獻，可供以教育行政為主修之研究者加以參考。

校書期間，煩勞政大教育行政與政策研究所的簡正一、洪秉彰、江志軒、吳毅然、陳遵行、劉家維、吳國男諸位先生細心校閱，特此致謝。政大教育四十學分班同學提供部分個案，併此致謝。本書倉促付梓，譌陋謬誤之處，還請專家讀者予以指導，並祈正之。

流年暗中偷換，千把個寫作日子飛逝，其中艱辛，實難以言詞形容。我常想，在這功利的時代，還有誰會焚膏繼晷，在書堆中虛擲青春。然而，也許就是那一份對家國的期盼鞭策著我。本書寫作地點多在海外，最後結集於台北。江山如畫，我有一絲「欲買桂花同載酒，終不似，少年遊」的心情。寫書之目的在見證這個時代，即使學術之路再艱險，也不能輕言放棄。主意既定，就讓我們揚帆啟程吧！



目

錄

Contents

青春作伴好還鄉（代序）

致讀者

第1章 導 論.....1

第一節 組織的定義與要素 3

第二節 教育行政的定義與任務 10

第三節 教育行政的研究典範 12

第四節 教育行政理論模式之演進 26

個案研究1.1 蘭雅國中手銬案 34

第2章 理性系統模式.....41

第一節 理性系統模式之基本主張 42

第二節 理性系統模式之代表學派 44

第三節 教育組織之特性與理論 59

個案研究2.1 少年有成的煩惱 76

個案研究2.2 樹倒猢猻散 79

第3章 自然系統模式.....87

第一節 自然與理性系統模式之比較 88

第二節 自然系統模式之代表理論 92

第三節	社會系統理論	102
第四節	社會系統理論的文化層面	115
個案研究3.1	永剛與無忌	134
個案研究3.2	跳樓事件	138

第4章 開放系統模式.....141

第一節	開放系統模式的架構與主張	142
第二節	開放系統模式之主要理論	159
第三節	開放系統模式之應用	166
個案研究4.1	清官誤國	173

第5章 非均衡系統模式.....179

第一節	混沌理論的基本主張與特性	181
第二節	混沌理論在社會科學之應用	188
第三節	混沌理論在教育行政之應用	190
第四節	複雜理論之主張與應用	198
個案研究5.1	屈尺國小學生罷課案	205

第6章 教育組織權力與衝突.....213

第一節	組織權力的形成與運作	214
第二節	組織衝突的類型與原因	223
第三節	角色衝突	227
第四節	衝突處理方式	239
個案研究6.1	寒山的楓葉	245

第7章 教育組織文化與氣候.....251

- 第一節 非正式組織與團體 252
- 第二節 學校組織文化 259
- 第三節 學校組織氣候 270
- 第四節 學校組織氣候的測量 273
- 第五節 相關教育研究 287
- 個案研究7.1 我是比較重要的 294

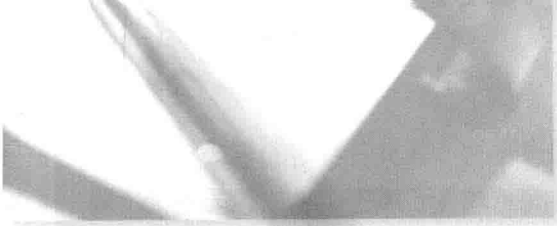
第8章 教育動機理論.....299

- 第一節 動機的測量與激發方法 301
- 第二節 動機內容理論的研究 306
- 第三節 動機過程理論的研究 318
- 個案研究8.1 0與1的世界 326

第9章 教育領導理論.....333

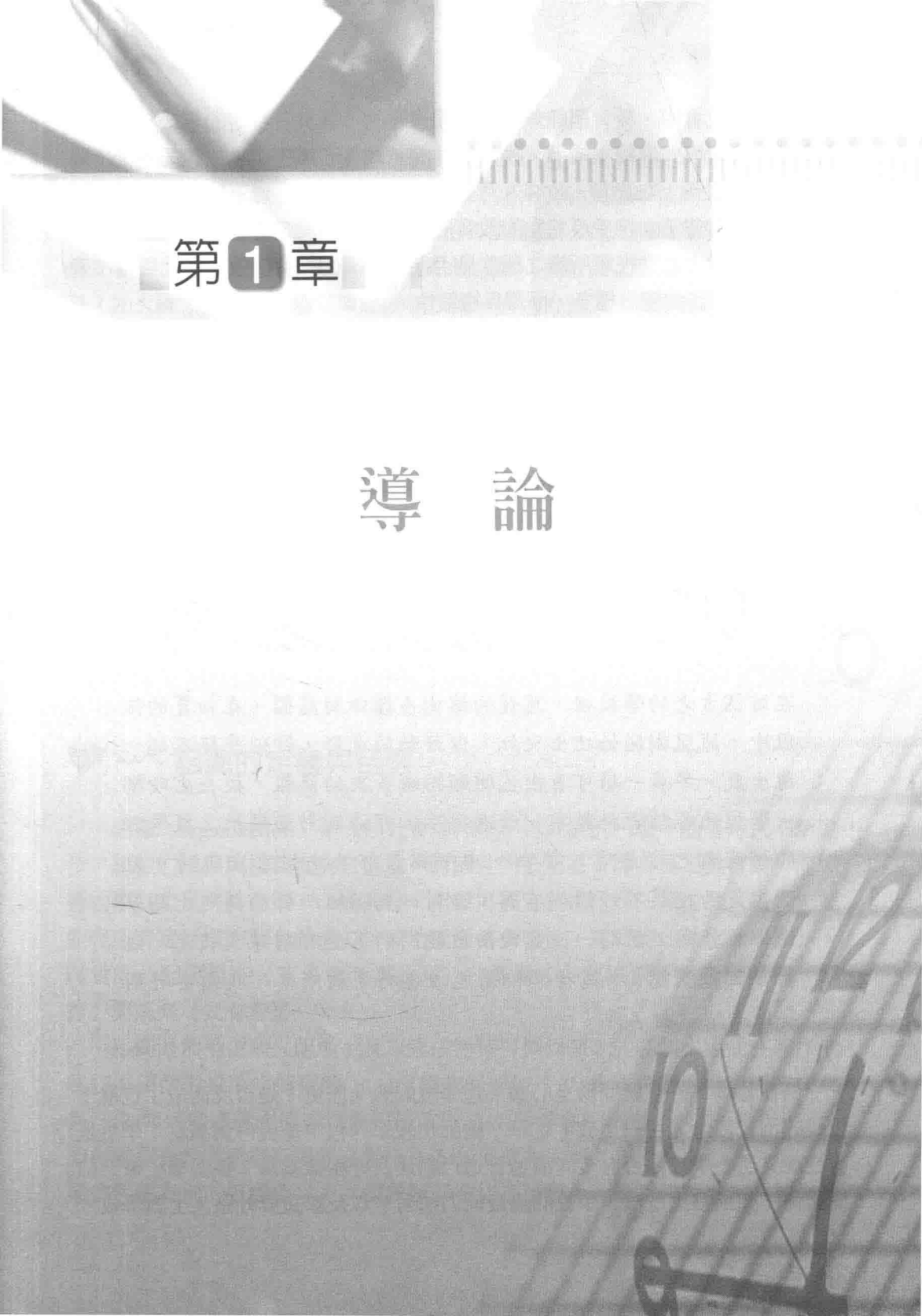
- 第一節 教育領導基本模式與走向 335
- 第二節 教育領導特質論 342
- 第三節 教育領導行為論 348
- 第四節 教育領導權變論 364
- 第五節 整合型教育領導理論 382
- 第六節 功能型教育領導理論 391
- 個案研究9.1 鞭炮事件 403
- 個案研究9.2 升學輔導誰來管 407

第10章	教育溝通理論.....	411
第一節	溝通的過程與模式	413
第二節	組織溝通	417
第三節	組織溝通的障礙	430
第四節	組織溝通之促動與改進	432
個案研究10.1	為什麼厚此薄彼	438
第11章	教育決策理論.....	443
第一節	理性決策理論	444
第二節	教育決策之類型	454
第三節	參與式決策之原則與形式	460
個案研究11.1	神經教師	463
個案研究11.2	患寡患均傷腦筋	466
第12章	教育變革理論.....	469
第一節	變革的定義	471
第二節	教育變革的策略	472
第三節	教育變革的模式	476
第四節	影響變革的變數	487
第五節	教育變革步驟與個案分析	497
個案研究12.1	所為何來	512
參考文獻.....		517



第1章

導 論



在人類社會中，教育組織無疑是極端複雜的，其具有特定的組成結構、輸入資源、管理模式與輸出成品。幾無例外的，教育組織運作也往往成為眾所矚目的焦點。家長、立法者、政客、乃至納稅的社會大眾，無不隨時投以關注的眼光。父母希望子女接受最適當的教育形式，立法者與政客藉教育組織累積政治資本，納稅大眾則在意所繳之稅款是否創造最高的教育績效；凡此種種，皆使教育組織牽涉的變數極多，而深具複雜性。

沒有教育組織就沒有教育行政，後者運作策略的制定必須植基於對前者的設計與理念。即以高等教育為例，英國之牛津和劍橋、美國之哈佛與耶魯，在結構與設計上與現代大學有霄壤之別，其行政運作模式自也迥然不同。因此研究教育行政，必須先對相關的教育組織理論有所瞭解，如此才能洞悉與分析表面呈現的教育現象（Hanson, 2002; Hoy & Miskel, 2007; Lunenburg & Ornstein, 2012; Murphy & Forsyth, 1999）。

數年前，在一次官方的評鑑活動中，曾造訪一所職業學校。這所以培養工科人才為主的機構，當時已有一甲子的歷史。觀察一整天後，得到如下的經驗：

在這個古老的學校裡，蔥龍的榕樹占據四周庭園。在初夏的微風中，鳳凰樹開始吐出火紅。但鮮豔的色彩，卻似乎提不起一絲生氣。早晨一場可看出已明顯排練多次的簡報，校長生硬擠出學校的各種資料數字。透過窗戶，可看到對面幾排上數學課的學生都已安然進入夢鄉。中午與教師共吃便當交流時，他們客氣的說菜不好招待不周，卻對評鑑小組所發的問題一語帶過。放學時，訪問一位亟欲衝出校門的男生有關課業狀況，他扮了個鬼臉說：「這種學校還能讀書嗎！別問了，我還要趕到餐廳去唱歌打工呢！」

愣在當場，許多疑問湧上心頭。這學校的悠久歷史，是否反而成了包袱？校長的治校理念是否只是放牛吃草？教師在教學過程中是否得到滿足？學生是否在混文憑？學校是否有雙向溝通管道以創建良好組織氣候？整個學校權力結構為何？如果發生危機，學校的應變能力如何？以及家長與社區人士對學校今

後發展又有何看法呢？

種種疑問，使我意識到短暫的走馬看花，絕無一窺堂奧的可能。要尋求以上問題的答案，必須先從基本的組織理論下手，方能解讀學校的表象行為。校長對組織的看法為何？是謹守古典理論的科層體制，還是服膺開放理論的權變模式？一念之差，往往使教育組織在結構設計（如校長之職權設定）、資源運用（如人員、預算）、經營策略（如決策、溝通方式）、與產出成果（如學生學習、教師工作滿足感）等向度表現上判若雲泥。

本章即以現代教育行政之源流與發展為敘述重點，先介紹組織的定義與要素，接著探討教育行政研究方法的三種典範，並回顧百年來教育行政的歷史，與影響其較深的四種組織模式。由於本書並非探討一般行政學的專書，故描述重點以與教育行政有密切相關者為主，其餘部分則只簡略描述，還請讀者諒察。

第一節 組織的定義與要素



一、組織的定義與目標

組織（organization）是人類社會運作中不可或缺的一環。隨著時代不斷進步，組織的規模與複雜度與日俱增，跨國性的公司甚可擁有員工數百萬，而經營的項目也是林林總總。一般而言，組織可被定義為是「一種由個人組成，並能完成特定目標的社會結構」；其功能極具多樣性，重要的如教化（學校）、財貨的分配與製造（工業與商業公司）、傳播（各種媒體）、金融服務（銀行）與娛樂（表演團體）等。

組織既然是由眾人組成，且以達成特定目標為職志的團體，因此在運作上往往必須面對以下六個課題：(1)目標如何擬定？(2)成員的選用與訓練方式為何？(3)如何創造誘因使成員為組織效命？(4)組織內的權力系統如何設計？(5)如何獲取資源與創造高績效之產出？(6)如何面對因應外界變化與影響？儘管組織的性質有別，但處理以上六個課題卻往往不可避免。即以學校為例，首先其