

教育事業的經營管理

——教育行政學概要

李聰明著

李聰明著

教育事業的經營管理

——教育行政學概要

幼獅文化事業公司印行



行政院新聞局核准登記證局版臺業字第二四號

著者：李聰明

出版者：幼獅文化事業公司

發行人：胡軌

臺北市重慶南路一段66之1號三樓

臺北市漢中街五十一號

郵政劃撥〇〇〇二七三七一三號

印刷者：崙進彩色印刷有限公司

板橋市中山路二段531巷35號

基本定價：二元二角九分

中華民國六十四年九月初版

中華民國七十四年十一月四版

51025

前言

曾任美國國防部長的麥納瑪拉（Robert. S. McNamara），於一九六七年在密西西比州克遜地方的密爾薩普（Millsaps）學院講演「差距論」指出：「本世紀以來國與國間的差距越來越大，國與國間的差距，來自科技與經濟的差距，而科技與經濟的差距，其實在的原因又發生在經營管理的差距；低水準的管理人才，如何能有效運用人力、物力，建立第一流國家……。」誠如麥納瑪拉所說，今日世界上國與國間之差距，實決定於管理技術之好壞，進步國家不但工商或行政方面講求管理，教育事業的舉辦，也是力求有效經營，故今日教育行政已晉入經營管理的時代。教育行政管理的良好，決定於教育的管理技術，教育行政人才必須具備相當水準的管理知能，才能從事教育事業的有效經營。本書原為教育行政學概要，不過內容方面著重於討論教育事業的經營管理方法，故以教育事業的經營管理為書名，也能給讀者直接理解現代教育行政學的重點，即是有關教育事業的經營管理論。

本書完全以效率原理討論教育行政管理問題，效率是今日管理哲學的中心思想，今日一切行政管理的方法論，也以效率為焦點，「有效」與「無效」之間的比較成為行政決策的關鍵，教育行政決策，只要把握效率的原理，則今日所存在的教育行政問題，都能迎刃而解。譬如縣市教育局應否獨立為外局，師範生應否自費培養，小學教師應否改為聘任制，留學制度應如何改進，聯考應如何改善……等問題，如能依據效率原理來處理，當可獲得有效的解決。反之，如果教育行政不講求效率，則類似

上列問題，可能將永遠存在。今日教育行政行為的特點是理論重於法規，方法重於內容，思想重於現實，實踐重於理想，此數項特點都是教育行政有效率的性格表現，有效經營的觀念，真是解決我國教育行政問題的一把金鑰，增進效率，也是革新教育行政的根本要求。本書因此不揣簡陋，公諸於世，併為我國教育行政學的發展，拋磚引玉。

本書在工作百忙中撰寫，倉促成書，舛誤難免，至祈先進大方，不吝惠賜指正。又本書多承好友陳義明先生之鼓勵，陳重美小姐及賴民雄先生在公務繁忙中賜予校正，得以付梓問世，一併申謝。

六十四年八月三日作者識於台北士林

目錄

第一章 現代教育行政思想的演進

第一節 宮廷學的教育行政思想	一
第二節 行政法學的教育行政思想	三
第三節 經營管理的教育行政思想	九
一 實證行政調查的影響	一〇
二 效率主義行政學的影響	一一
三 人群關係學派行政學的影響	一五
四 社會學派行政學的影響	一七
第四節 現代教育行政行為的特點	二〇
一 理論重於法規	二〇
二 方法重於內容	二一

三	思想重於現實	二二
四	實踐重於理想	二二

第二章 教育事業的經營計劃

第一節	計劃與經營效率	二五
-----	---------	----

第二節	計劃的擬定與實施	二六
-----	----------	----

一	計劃種類	二七
---	------	----

二	計劃準則	二八
---	------	----

三	計劃的內容和結構	三二
---	----------	----

四	擬定計劃的步驟	三三
---	---------	----

五	計劃的實行	三五
---	-------	----

第三節	如何利用計劃評核術擬定教育行政計劃	三七
-----	-------------------	----

一	何謂計劃評核術	三七
---	---------	----

二	如何利用計劃評核術擬定教育行政計劃	四一
---	-------------------	----

第三章 教育事業的經營組織

第一節 現代組織理論的演進……………六一

一 傳統的組織理論……………六二

二 人群關係的組織理論……………六四

三 統合的組織理論……………六六

第二節 教育經營的有效組織……………六八

一 妥適劃分各主管教育行政的業務單位……………六八

二 直線組織與幕僚組織的充分配合……………七三

三 確定各職位的權責……………八〇

四 各級教育行政機關應有妥善的分權制度……………八二

五 教育行政機關的溝通、領導與執行的現代化……………八五

第三節 教育事業經營組織的改善……………八七

一 改善教育事業經營組織的需要……………八七

二 改善方法——實施組織計劃……………九八

第四章 教育經營的人事策略

第一節 教育人事策略的基本觀念……………一〇五

一 效率觀念……………一〇五

二	公僕倫理與教師倫理觀念·····	一〇七
三	能力第一的觀念·····	一一〇
四	目標調和的觀念·····	一一二
第二節	教育行政機關人事策略的具體方法·····	一一四
一	建立完整的教育人事制度·····	一一四
二	實施職務分析與職位分類·····	一一五
三	培養有效的教育行政事務人才·····	一二〇
四	選拔有效的教育行政事務人才·····	一二二
五	任用與升遷·····	一二五
六	實施有效的考核·····	一二七
七	訓練·····	一三一
八	待遇與福利·····	一三三
第三節	教師的人事策略·····	一三四
一	學校經營與教師運用·····	一三五
二	教育經營與師資培養·····	一三七
三	教育經營與教師任用·····	一四一
四	教育經營與教師考核·····	一四五

五	教育經營與教師待遇	一五〇
六	教師的訓練與進修	一五二

第五章 教育財政

第一節	教育的經濟觀與理財	一五七
第二節	教育經費的籌措	一五九
一	教育事業的經費來源——租稅	一五九
二	教育事業的經費分配	一七〇
三	教育經費的獨立	一七一
第三節	教育經費的預算管理	一七一
一	預算管理的演進	一七二
二	教育經費的預算方法	一七六
三	健全教育經營的預算管制系統	一七九

第六章 教育行政的執行指揮與領導

第一節	教育行政的執行功能	一八七
一	執行的意義	一八七

二	執行的功能	一八八
第二節	管理哲學的改變	一九〇
第三節	激勵	一九五
一	激勵的意義	一九五
二	激勵的需要	一九五
三	激勵的方法	一九七
四	激勵的原則	一九九
五	激勵術的擴大應用	二〇一
第四節	溝通	二〇五
一	溝通的意義與目的	二〇五
二	溝通的方法	二〇七
三	溝通的改善	二一〇
第五節	領導	二一五
一	領導的意義	二一六
二	領導的方法	二一七
三	領導的原則	二二二

第七章 教育經營的控制考核

第一節 教育經營的有效控制	二三三
第二節 教育行政效率的管考與組織	二三四
第三節 教育視導的組織與行爲	二三九
一 教育視導與控制	二三九
二 我國教育視導與分析	二四一
三 教育視導的有效組織	二四六
四 教育視導行爲應注意事項	二五〇
第四節 學校經營的評價考核	二五八
一 學校評價的意義與由來	二五八
二 學校評價、學校考核與學校風評	二六〇
三 學校評價的原理與方法	二六二
第五節 教育成績的評價考核	二六九
一 教育行政與教育成績考查	二七〇
二 實施教育評價、確實控制教育目標與教育效果	二七七

第一章 現代教育行政思想的演進

第一節 宮庭學的教育行政思想

宮庭學（德文 *Kameralwissenschaft*；英文 *Cameralistics*）是十六世紀中葉至十八世紀末葉，德、奧等國專為帝王理財的一些財政和行政的改革家和學者所提出的管理帝王財政事務的種種學說。近代國家公共教育的行政，即發生在十七、八世紀的宮庭財臣，當時治理國王財政事務的宮庭財臣，曾經建立一套完整的行政學，並把教育併入普通行政內，由國家的行政機關主管教育事務。

依據宮庭學初期人物歐謝（*Melchior Von Osse*）與謝肯德夫（*Seckendorff*）等人的主張，以為宮庭財臣管理王室與管理國事是一樣的，人民是君主的臣民，國王即是國家，所以宮庭財臣為國王處理財政事務，也就是處理國家的財政事務，因此宮庭財臣就為國王負責管理國家行政。尤以後來尤斯地（*J. H. G. Justi*）、孫連飛（*J. V. Sonnenfels*）、布穀（*Gth, H. V. Berg*）等人更設計一套完整的行政制度以為開明專制鋪路，成為專制帝國的行政制度。●集宮庭學大成的史泰恩（*Lorenz Von Stein*）在其遺著行政學一書中，曾建議普魯士國王應如何改革內政、振興軍旅、建立警察治安、集中財權、拓植土地、保護工商；更主張國王應從教會手中收回教育權，倡言國民的教育應屬

國王的權力，國家是國民存在的基礎，國民必須絕對服從國王的意旨。爲使國民忠於君主，國王必須經管教育，并由國家建立教育制度、制訂法令、頒佈課程、訓練教師、設立學校、實施國民教育，以培養忠君愛國的國民。●

宮庭財臣的教育行政思想誠如上述主張國辦教育，這在今日世界之趨勢而言，固無可厚非，惟當時宮庭財臣之所以主張國辦教育的原因，實爲便利專制帝王統制教育的行政思想。蓋專制帝王君臨國家，需要假借教育之力量，製造忠君愛國的國民。宮庭財臣爲專制帝王訂定教育政策、推行教育行政、制訂教育法令、設立學校、頒佈課程、以公費培養師範生、推行國民教育，完全是爲便利專制帝國之需要。由於此一時代的教育行政，並非爲國民的福利着想，教育的目的祇是爲製造專制帝國有用的國民，因此教育行政的種種措施，即盡量避免增進人民幸福，或避免給予人民過多的知識。

宮庭財臣的教育行政思想，既然不是爲國民利益着想，君王派任的教育部長不是爲國辦教育，而是爲君主辦教育，教育行政的推行，亦即執行君王的意旨。教育部長派用教育廳長，教育廳長派用教育局長，教育局派用校長，校長派用教師，名義上被奉派的人都是效忠國王、爲君主效命，而實際上祇知忠於他的長官，下級機關的人員仰上級長官的鼻息，是故教室裏的學生要聽命於教師，教師要聽命於校長，校長要聽命於教育局長，校長爲他個人利害，往往抬出君王的牌旨來壓制教師，局長也會爲其個人利害，拿上級令箭來壓制校長，如此情形，教育行政走上虛僞、形式的人治主義，所以專制時代的教育行政制度，並未切實貫徹君王的命令，所實施的教育也不完全是君主的意旨。

宮庭財臣所推行的教育行政，與普通行政并不分開，當時一則教育行政尙未專業化，二則教育行

政的推行困難重重，必須由國王負責指揮財政行政等部門通力合作，才能順利推展，如令教育行政獨立，則缺乏整體力量，反有阻撓，弊多利少，這也就是當時宮庭財臣認為教育行政應併於普通行政的主要原因。

第二節 行政法學的教育行政思想

宮庭財臣的教育行政是把國家的教育事務併在普通行政之內，藉國家普通行政的配合力量，推行「國家管理教育」的政策，使教育行政在近代國家中露出頭角。不過宮庭財臣究竟是專制帝王的爪牙，他們努力推行國家行政管理國家教育，完全在為便利專制帝國的君權擴張，尤其教育的目的在製造忠君愛國的國民，教育行政的推行係為實現帝王的意旨，故教育行政的方法完全在尊重君主的意思，當時朕即國家，長官即政府，是一種人治思想的行政行為。行政人員隨上級長官的好惡而行為，毫無法令依據，如此情形，當然會遭受反對，必須有所改進，而改進的方向也就是行政法的訂定，行政法學因而產生。

行政法學的產生一方面是由自由主義者反抗專制政治而發生的一種新要求（運動），另一方面又是宮庭財臣努力建造制度規章的結果。史泰恩是集宮庭學大成的行政學家，史氏有行政組織論、行政作用論、以及行政訴訟論等大作遺留後世，他在行政學著作中曾以建立國家完整的行政系統為主旨，主張建立完善之制度，并予以法條之規定，俾有遵循統一的秩序，尤其在行政訴訟論中論及憲法應由行

政行爲予以執行，舉凡行政制度應有法律條文之規定，宮庭財臣違犯法條，致損害國權，破壞制度，或傷害人民，應准予採取行政訴訟，以維護制度的尊嚴，確保法治之文明。如此主張後世稱其爲開明之專制思想，也就是打開法治的新途徑。同時由於自由主義者不斷起來反抗專制的君權政治，自由主義者政治運動的目的也就是希望以憲法、法律明文規定的制度，保障人民生命財產的自由，因而產生了近代立憲政治。此一思想運動在歐洲重商主義國家尤其在宮庭財臣治理下的君主專制行政國家內不斷發展，迨至一九二〇年德國威瑪革命訂下威瑪憲法，可謂登峯造極。

行政法學又稱公法學或國家法學，公法學是應用私法學的方法，將一般行政有關的問題，予以嚴格的法律規定，以便於行政的執行或行政訴訟的判決有所依據。不過早期的行政法學是一種形式法律學，例如雷邦（P. Laband）的形式法學原理即是把行政領域的法律問題，以形式的法律原理予以適用，到了近代立憲政治，要求國家根本大法的制訂，而逐漸走上行政法的實證路線，使憲法的權威高於君主的權力，這也就是行政法學新發展的一種概念。隨着憲法實質保障的法學概念之發展，以及憲法實施上需要種種行政作用的擴大，於是法規的制訂範圍也隨之擴展，行政法學也必須走上實際應用與純粹化。主張行政法學實證化的可推維也納學派爲代表。另外一派學者的見解以爲實際行政法的制訂問題，受當時社會政治的影響極大，行政法學以及行政執行的觀念總難避免社會法則的左右，所以此派學者認爲行政法學應以政治學與社會學相配合，不宜以純粹法律處理。於是又有一派學者採折衷路線，認爲行政法學既不宜像私法學那麼純粹法律化、刻板化，也不宜過份偏袒政治需要或社會文化傳統需要，希望能夠有較爲彈性而統整的行政法出現。