

教育行政論文集



謝文全 著

文景出版社印行

G46-53
882

S

教育行政論文集

謝文全 著

文景出版社印行

作者：謝 文 全

學歷：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

美國愛荷華大學教育行政學哲學博士

現職：國立臺灣師範大學教育學系教授

主要著作：教育行政制度比較研究（高雄復文）

中等教育（臺北文景）

教育行政（臺北文景）

教育行政原理（合譯，臺北三民）

自序

筆者曾獲公費留美，專攻教育行政學，因之對教育行政問題有研究的興趣與熱忱。自民國六十五年回國後，除在師大擔任教育行政基本原理及比較教育行政制度等科目的教學外，並撰寫有關教育行政方面的論文，發表於教育書刊雜誌上，一則可供教育界同仁參考，二則可就教於方家，藉其批評指導來修正自己的觀點，以求自我的進步。筆者深信：只有肯虛心接受批評，才會不斷進步。

多年來筆者所發表的論文頗多，為避免其散失並方便日後查考起見，乃從中選出較主要的二十二篇，彙編成本書出版。因其中大多數的論文均與教育行政有關，故將書名取為「教育行政論文集」。上述二十二篇論文共分為三大部分，第一部分的論文均與教育行政的原理原則有關；第二部分與教育行政及教育制度的研究或比較有關；第三部分則與教育行政問題的改進有關。另外有若干篇論文與教育行政較無直接關係，但有間接關係存在，故一併收入本書，統稱之為「其他」，並併入第三部分內。

筆者才疏學淺，書中必有不盡正確完善之處，敬請諸君惠予斧正，則不勝感激。

謝文全 謹識

於木柵中山村文德園

民國七十四年十月十日

目 次

自 序

第一篇 教育行政的原理原則	3
一、把目標管理帶進教育	5
二、教育組織之特性及其對教育人員之啓示	20
三、系統的特性與其對教育人員的啓示	41
四、員工的工作態度——激勵保健理論	75
五、員工的動機——期望理論	101
六、教育行政領導的原則	137
七、計畫評核術在教育行政上的應用	161
第二篇 教育行政及教育制度之研究比較	214
八、教育行政問題的比較分析	215
九、各國教育行政制度的共同趨勢	240
十、美國教育行政人員的專業化制度	248
十一、美國師範教育的特徵及趨勢	267
十二、美國教師專業組織	309
十三、美國高等教育的管理與經費來源	340
十四、各國教師在職進修教育之現況及趨勢	347
第三篇 教育行政問題之改進及其他	365

2 教育行政論文集

十五、我國教育行政的展望	367
十六、從各國審議制度之趨勢論我國審議制度之改進	374
十七、中小學校行政領導的缺失及改進	383
十八、大學的目標及政府與大學的關係	391
十九、我國補習教育之問題及改進	419
二十、論教師流動	422
二一、得懷術在教育研究上的應用	447
二二、我國留美教育	456

第一篇 教育行政的原理 原則

一、把目標管理帶進教育

壹、前言

目標管理 (Management By Objectives) 是一門新興的管理哲學與技術，自一九五四年朱拉喀 (Peter F. Drucker) 首先提出此一觀念之後，很快就受到工商企業界的歡迎與採行。〔註一〕在美國如通用汽車公司 (General Motors)、杜邦公司 (Du Pont)、標準石油公司 (Standard Oil)、及美國無線電公司 (Radio Corporation of America) 等等，均先後採行目標管理，效果顯著。〔註二〕在我國如交通部、經濟部、聯勤總部、及臺灣省屏東農田水利會等機構，亦先後自民國五十七或五十九年起，積極推行目標管理，成效亦頗可觀。〔註三〕教育界之採行目標管理則較其他各界為遲，約至一九七〇年左右，美國之教育機構才陸續加以推行，現如馬利蘭州的巴爾帝摩公立學校 (Baltimore Public Schools, Maryland)、加州的奧克蘭公立學校 (Oakland Public Schools, California)、及依利諾州的文納特卡公立學校 (Winnetak Public Schools, Illinois) 等，均已實施目標管理。〔註四〕至於國內的教育機構，則鮮有採行者。本文旨在對目標管理做一簡略介紹，俾供教育界同仁參考，並期望教育機構對此一管理制度能參酌採行。

貳、目標管理的涵義與特性

對目標管理下定義的人很多，謹援數例，以資說明：

一、朱拉喀 (P. F. Drucker)：目標管理是「以更確實有效的內在控制代替外在監督，激使員工因瞭解本身工作之客觀需要而努力，而非因他人之指示與說服才工作。目標管理是建立在人性活動、人性行為、與人性動機的觀念上。它適用於各行各業的管理。它把客觀的需求變為個人的目標，以確保績效的獲得。」〔註五〕

二、歐迪納 (G.S. Odiorne)：「目標管理是一種程序，由組織上下兩級人員一起確立共同目標及各成員的分目標與職責，並藉此預定目標來指導組織之運作及評估個人之貢獻。」〔註六〕

三、路易斯 (James Lewis, Jr)：「目標管理是一種哲學方法，一種有關經營學校的思維方式。它是一種程序，由所有學校人員來訂立共同的或個別的目標，做為擬定評量成果之標準的依據，並藉以評估各教育人員工作之效果與學校運作之績效。」〔註七〕

四、美國學校行政人員協會 (American Association of School Administrators)：目標管理是「一種作業程序，使組織和其成員能訂立並準確地邁向目標，同時能更有效地管理以完成預定的理想成果。」〔註八〕

綜上所述，吾人可得一定義如下：目標管理是一種有系統的目標導向管理，藉組織成員之參與，以訂立組織之整體目標及各單位各成員之分目標，使彼此之目標相互配合，行動一致；並激發成員自發自律努力工作之動機，以便有效地達成組織的任務，並充分發展成員的潛能。據此定義，目標管理具有下列特性：

一、目標管理是目標或成果導向的管理 (Objective or result oriented management)：目標管理之首要工作，在訂立一個明確的目標，做為組織一切活動的指標。而所謂「目標」，即在一定期間內所要達到的「成果」。這個「預期的成果」一經確立，組織及其

成員之一切活動即以達成此一「成果」爲中心。當活動完成後，亦以此一「預期成果」之達成程度做爲評鑑的依據。目標管理既重視目標之訂立，復重視目標之達成或實際「成果」之獲得，故又稱「成果管理」(Management by results)或「目標和成果管理」(Management by objectives and results)。「註九」

二、目標管理是藉組織成員參與之方式來確立目標的管理：目標管理之首要工作，在訂立明確的目標，已如前述。而目標之訂定，並非由首長一人獨自爲之，而是由有關人員來參與，共同設定，故又叫「參與管理」(Management by Participation)。譬如可利用建言制度 (suggestion system)，鼓勵成員對組織業務與環境提出建議；或利用諮詢管理 (consultive management)，對於有關成員之問題，在做成決定之前，先徵詢其意見，俾使下情上達，上下之間坦誠的交換意見，以激發成員之工作興趣，滿足其參與感，進而提高其工作效率。「註一〇」

三、目標管理是自我指導與自我控制的管理：目標管理是植基於麥克葛立克 (Douglas M. McGregor) 之Y理論 (Theory Y.) 上的管理，「註一一」認爲人有「自我實現的需求」，不但願意接受而且會主動追求擔負責任，對自己所承諾的目標，會自我努力和控制在完成之。「註一二」是以在目標管理制度之下，組織及個人的目標既經共同參與確定之後，每個成員即獲得適當的授權，可根據既定的目標，擬定達成目標的方法，並作自我指導和自我控制，朝向目標前進。首長則本著「例外管理」原理 (management by exception)，在成員需要協助時給予適當的輔助。如此，首長既可從瑣事及例行工作中得到解放，俾有較多時間考慮重大問題，以謀求組織之革新與發展；而成員亦得有充分之自由，發揮本身的潛能與智慧。

四、目標管理是人與事、個人與團體相結合的管理：目標管理藉著參與制度與對人性的尊重，打破了組織與個人之間的隔閡，使成員視組織的目標為自己的目標，視組織的工作為自己的工作，視組織的成就為自己的成就，融合組織目標與個人目標於一體，如此既可將組織的事辦好，又可將個人的潛能做最大的發揮，故目標管理又稱「整合管理」(management by integration)，是人與事、個人與組織的整合。〔註一三〕

叁、目標管理的發展

管理理論的發展，通常被劃分為三個時期：(一)傳統時期 (Traditional Era, 1900-1930)，以科學管理及科層體制兩理論為代表，偏重組織的靜態結構層次之研究，主張權威式的領導；(二)行為科學時期 (Behavioral Sciences Era, 1930-1950)，以人羣關係學派為代表，偏重組織人員的社會及心理層次之研究，主張民主式的領導；及(三)系統理論時期 (Systems Theory Era, 1950-)，係融合前兩期的觀點，提出整體研究的概念。目標管理是第三時期的產物，它是綜合了這三時期的理論發展而成的，一方面避免科學管理及科層體制理論的缺失，一方面採用了人羣關係學派的人性假設與參與制度，再加上系統理論的「整體」及「回饋」概念融合而成的。

泰勒 (F. W. Taylor, 1856-1915) 之科學管理 (Scientific Management) 與韋柏 (Max Weber, 1864-1920) 之科層體制 (Bureaucracy) 理論，均強調計劃與執行分離、命令與服從對立的原則。此可由泰勒所提出之「計劃與執行分離原則」(Separation-of-planning-from-performance principle) 〔註一四〕及韋柏之「層級節制原則」(principle of Hierarchy) 〔註一五〕窺出一般。在此種理

論之下，組織之上級人員有絕對的命令權力，而下級人員有絕對服從的義務。舉凡組織計劃之擬定、目標之設立、手段之選擇，皆由上級人員獨自爲之，下級人員只有奉令行事，不得參與。此種專制式的領導產生了下列缺點：

一、所有決策均由上級人員訂定，下屬沒有參與的權利，結果下屬不是對組織目標未能認識清楚，就是對它產生反感，不能視爲自己的目標，也就缺乏努力完成目標的動機。

二、因事事均需由上級人員決定或由法規規定，故個人在執行工作時，缺乏自主性，既不能適應繁雜多變的工作業務，也不能充分發揮自己的潛能。

三、因受上級人員的專制領導，個人乃變得被動、消極、和依賴，進而產生挫折與失敗感，終導至阿吉利斯 (Chris Argyris) 所說的病態：諸如退縮、白日夢、或冷漠。〔註一六〕

爲避免以上的缺失，目標管理乃採用參與和授權的方式，使成員有參與決策的機會，同時有相當的自由做自我指導與控制，完成擔負的任務，並發揮自己的長處。

一九二三年後，哈佛大學教授梅堯 (Elton Mayo) 及羅斯麗柏格 (F. J. Roethlisberger) 等人，開始在美國西方電氣公司 (Western Electric Company) 之霍桑廠 (Hawthorne plant) 研究工人的行爲，發現影響工作效率的主要因素是心理的及社會的因素，而參與制度及民主式的領導，是激勵人員工作動機的有效手段。〔註一七〕這些發現使過去管理上的假設發生動搖，而導致了人羣關係學派 (Human Relations School) 的發展，開始行爲科學在管理方面的應用。麥克葛立克 (D. M. McGregor) 之 Y 理論亦爲此一時期理論的代表。Y 理論 (Theory Y) 對人性的基本假設是：

一、人用心智和體力工作，就如用心智與體力遊戲一樣自然。人不是天生就討厭工作的。人對工作的喜惡，端視工作之情況對他是滿足亦或是痛苦而定。

二、人對自己所承諾的目標，能作自我控制與努力以達成之。外力的控制與處罰，不是使人努力達成組織目標的良法。

三、人具有自我滿足與自我實現的需求，只要這些需求能獲得滿足，人類便能為達成組織任務而努力。

四、大多數的人，不但有主動追求擔負責任的意願，並且都具有相當高程度的想像力與創造力，用以自動解決工作上所面臨的問題。
〔註一八〕

基於這些假設，管理者的主要責任，乃在安排良好的組織環境，運用適當的方法，使人們能從組織目標的達成中獲致個人目標的滿足，使人們在致力於達成自己目標的同時，也自動努力朝向組織的目標前進。為著實現Y理論的理想，麥氏認為組織應實施(一)分權制度並擴大授權；(二)工作擴展計劃 (Job enlargement)；(三)參與及諮詢管理 (Participative and consultative management) 及(四)績效考核 (Performance appraisal)。〔註一九〕亦即給予成員參與決策的機會，以激發其努力達成組織目標的意願，並授予完成其任務所需的權力，使他能在工作時自我控制，自我考核，充分發揮其潛能。以上這些原則均是「目標管理」的基礎。

科學管理、科層體制、及人羣關係學派的理論，各有長短，不能普遍適用於各種組織之管理上。是以一九五〇年以後，有學者如伯特蘭菲 (L. Von Bertalanffy)、卡斯特 (F. E. Kast) 及羅森威 (J.E. Rosenzweig) 等，開始用系統的觀念來研究管理的問題，建立了所謂的系統理論 (Systems Theory)，認為系統 (System) 或組織

是「一羣交互作用的因素所組成的整合總體，藉以達成預定的目標」。
 〔註二〇〕 他們注重組織構成分子間交互影響與相互依賴的關係，認為只有各份子的目標能相互配合，行動一致，組織的總體目標才能有效地達成。同時認為組織除具有「目標導向」(goal-oriented) 一特性外，它既是一個結構和技術系統 (Structural and technical system) ——此為科學管理及科層體制的研究重點；也是一個社會心理系統 (Social-psycho system) ——此為人羣關係學派研究的重點。
 〔註二一〕 是故系統理論主張組織目標之達成及成員需求之滿足，均應同時兼顧，組織才能持續發展，此種看法，可說整合了前述兩種理論的對立。系統理論的學者又認為組織為維持其動態平衡 (dynamic equilibrium)，須有反饋作用 (feedback) 存在，不斷從組織的內外輸入訊息，以便調整組織內各單位間之關係，並適應外在環境之變化，這種「整合」及「反饋」概念，是目標管理的另一基石，因為目標管理主張成員的參與，來擬定目標，使各個人、各部門、及組織的目標相互配合，形成一整體，並使個人的目標與組織的目標相一致，是為整合概念的應用。而目標管理的注重成員參與，使上下意見能交互溝通，並隨時考核實施的成效，做為改進的依據，是為「反饋」概念的應用。

總之，目標管理是綜合過去各種管理原則與技術而成的，〔註二二〕取長去短，避免了傳統管理理論（科學管理及科層體制理論）的缺點，發揚了人羣關係學派的人性假設與參與管理制度，並融合了系統理論的「整合」及「反饋」概念，可說立論完善。

肆、目標管理的步驟

關於實施目標管理的步驟為何，各家分法不同。筆者擬依據行政

三聯制的原則，將它劃分為四個步驟：(一)設定目標；(二)擬定達成目標的行動方案；(三)執行；(四)評鑑或考核。第一及第二兩個步驟是屬於行政三聯制中的「計劃」階段。

一、設定目標：實施目標管理的第一個步驟，即在設立明確的目標，做為組織一切活動的指標。在設定目標之前，應先從事「需要評估」(needs assessment)工作，以瞭解組織當前的優劣點及未來的需要，做為設立目標的依據。

目標管理既然是參與管理，則目標之訂定應由有關人員共同參與。任一人員在組織內通常具有三種身份：就工作崗位言，他是「工作員」，上有主管，下有部屬；就其主管言，他是「部屬」；就其部屬言，他是「上司」。此種三位一體的關係，李卡特 (R. Likert) 稱為「聯繫栓」(linking pins)。藉著此種關係，再加上參與制度的應用，即可建立組織目標連鎖體系。上級主管和「工作員」本身共同訂立「工作員」的工作目標，授予完成其目標所需的權力，並協助解決其執行目標時所遭遇的困難，同時「工作員」本身又與其部屬共同訂立部屬的工作目標，並給予必要的權力與協助。「工作員」本身要隨時自我考核，將情形回報主管，同時也接受部屬的回報與反應。如此由總目標產生分目標，依組織的層級發展下去，直到基層，層層相扣，每一成員均能認清自己的目標及其與組織目標的關係。〔註二三〕以教育部為例，部的總體目標應由部長及其上級主管共同確定。根據總體目標，部長再與各司訂立各司的目標。根據司的目標，各司司長再與屬下各科訂立各科的目標。根據科的目標，各科科長再與科員確立各科員的目標，如此各級目標層層相配合，上下一貫，左右關連，構成一個整體，組織的運行自會順利，目標自易達成。此外，目標的設定尚須符合下列原則：

(一)目標須明確而具體。

(二)設定目標前，要先考慮影響達成目標的有關因素，如法律的限制、成員的能力、組織的財力等。

(三)目標要具有挑戰性，使達成該目標所需的能力，比承擔人員之現有能耐稍高，以使成員努力發揮潛能，達成使命。〔註二四〕

(四)目標要富有彈性，以便能適應環境的變遷。同時目標宜依其輕重緩急，賦予優先順序。〔註二五〕

二、擬定達成目標的行動方案：目標既經設定，緊接著是擬定達成目標的行動方案(plan of action for achieving objectives)。所謂行動方案，乃是「一連串有效達成目標的行動步驟」。〔註二六〕這些細步化、具體化的步驟若能一一完成，目標亦即達成。良好的行動方案應符合下列四個條件：(一)要明確具體，確實可行；(二)要書面化；(三)要指出各步驟預定完成的日期；(四)要確定各項工作的執行或負責人。謹舉一例以資說明：假設今天是六十五年三月二十日，某高中決定在七月二十日前辦完本年度新生招生工作，為完成這一目標，此校可有下列行動方案（見表）。

這一方案完全符合了上述四個條件，明確具體。行動方案擬定以後，可應用計劃評核術(Program Evaluation and Review Technique)繪製網狀圖，〔註二七〕做必要的修正，以便執行時易於追蹤管制。

三、執行：目標暨達成目標的行動方案均已確定之後，就要付諸實施，以求目標的實際達成。在執行中，執行人員要依既定的目標及行動方案作自我控制，隨時檢查活動是否按既定目標及方案進行，上級人員則只本著「例外管理」的原則，在必要時給予適當的啟發、暗示、或指導。執行時還要利用反饋系統，隨時蒐集組織內外的情報資