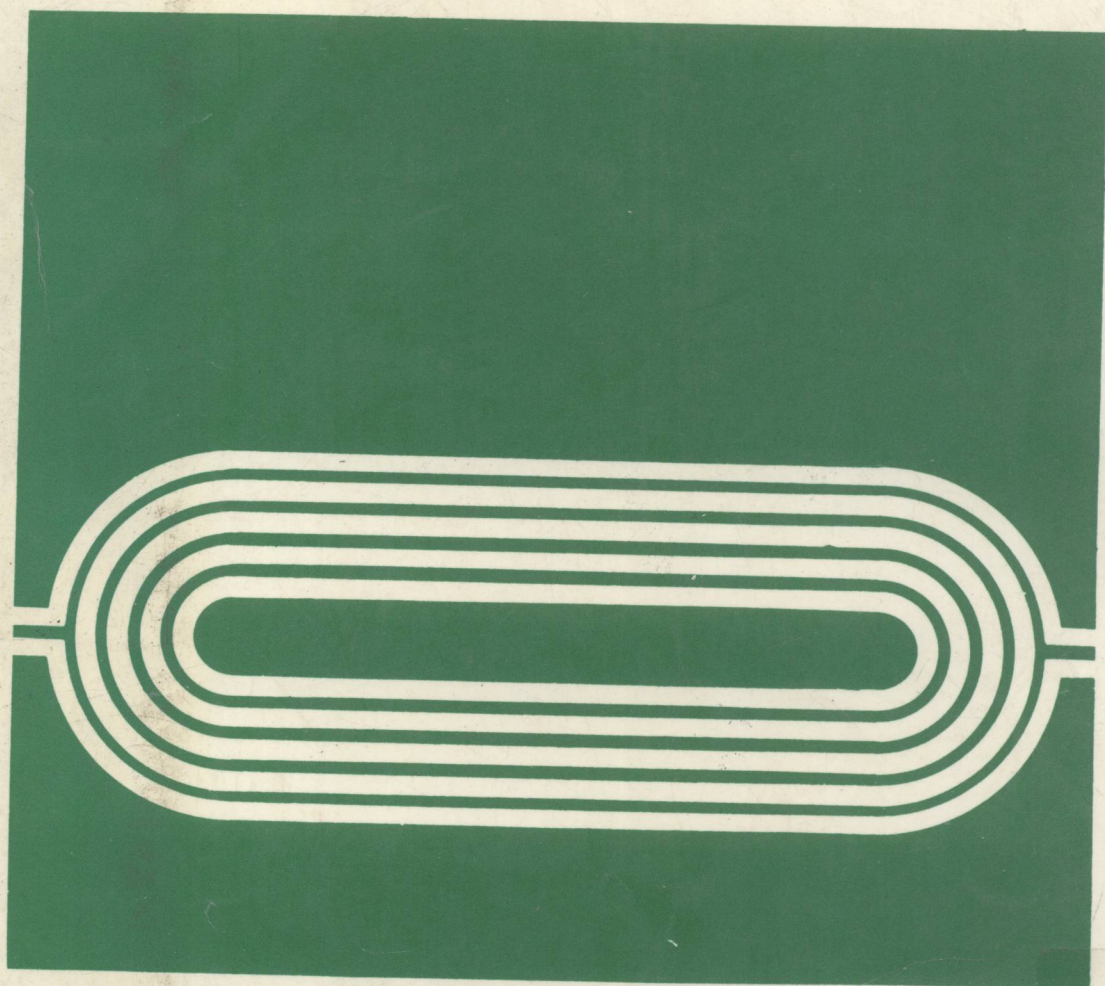


學 校 行 政 講 義

何 清 欽 編 著



復 文 圖 書 出 版 社



015292

G 472

881

何清欽

編著

學

校

行



政

講



S9003082

義

復文圖書出版社

學校行政講義

目 錄

第一章	學校經營組織理論之試探	一
第二章	教師參與學校經營論之探討	二七
第三章	校長的管理權與教師的教育權	六五
第四章	教務經營	七九
第五章	學校組織策略論	八九
第六章	學校領導論與探討	九七
第七章	今後我國學校經營之課題	一〇五
第八章	ORGANIZATION AND ADMINISTRATIVE THEORY	一
第九章	THE SYSTEMS APPROACH TO SCHOOL MANAGEMENT	三〇
第十章	THE SCHOOL ADMINISTRATOR	五九

第一章 學校經營組織理論之試探

何清欽

壹、前言

現在的社會可以說是組織的社會，社會之健全與否可以說是取決於其組織是否健全。而組織的一課題是如何藉組織的力量來實現個人無法實現之組織的共同目標。但有的組織體（團體）不僅不能有效地實現其共同之目標，而且無法滿足其成員之各別需要，結果導致組織的癱瘓。就學校這組織體來說，其物質方面的資源或許比較缺少，但人的資源可說相當豐富。但學校行政者所重視的往往是學校行政組織而不是學校組織，所重視的往往是學校行政單位和其主管之職責規定而不是每天與學生發生直接關係之教師職責規定，並且往往將校長與教師之關係視為命令系統之關係而不是教育關係。學校經營者若要有效地完成學校的共同目標並滿足成員之需要，是否應將學校視為實施教育之機構而不是教育行政機構，是否應將每天和學生保持直接關係之教師視為學校組織的重心而不是以行政單位為重心，這是值得探討的問題。

若要探討以上問題，作者認為有必要先探討一般的組織理論，然後再探討學校這組織體的特徵，而後針對其特徵引用一般的組織理論來建構符合學校特徵的組織理論，這也是本文的結構。探討之對象雖然是一般學校，但還是以中等學校為主要之對象。

本文只是學校經營組織理論的試探而已，目的是在拋磚引玉。若能因本文而引起學校行政人員和學者對這方面之關心，本文的目的可說已實現。

貳、組織理論

組織理論的涵義，若依狄士萊（Gary, Dessler）的解釋，是一種瞭解、說明、和預測組織效果之架構。①組織理論之種類甚多，若依時期來分，則大致上可分為（一）傳統時期的組織理論、（二）行為科學時期的組織理論、（三）當今的組織理論（系統或權變理論的組織理論）。

一、傳統時期的組織理論

傳統時期的組織理論有幾個主要派別，如以泰勒（F. Taylor）為主的科學管理學派（Scientific Management School）和以費堯（H. Fayol）為主的行政管理學派（Administrative Management School）及以韋伯（M. Weber）為代表的官僚模型學派（Bureaucratic Model School）等。這時期的組織理論比較偏重於組織的結構和法令、規章之研究，是以經濟及技術的觀點

來觀察組織。因此，後人將這期時的組織理論視為靜態的、封閉的組織理論。這期時的組織理論，據張潤書的看法，有以下六個要點：② 1 組織是一個分工的體系；2 組織是一個層級節制的體系；3 組織是一個權責分配的體系；4 組織是一個法令規章的體系；5 組織是目標指向的；6 組織是一個協調體系。賽蒙（H.A. Simon）在他的「管理行為（Administrative Behavior）」一書中指出，傳統的組織理論者認為欲設計有效的組織，則須遵守以下幾個組織原則來設計才能見效。③ 這幾個原則是：1 管理的效率，能藉群體中的工作之特殊化而提高——特殊化的原則（*Principle of specialization*）；2 管理的效率，能藉將各成員安置在一定的權力體系而提高——命令統一的原則（*Principle of unity of command*）；3 管理的效率，能藉將各管理階段之管理幅度的人數限定在少數人而提高——管理幅度的原則（*Principle of span of control*）；4 管理的效率，能藉將工作者按（1）目標別、（2）工程別、（3）顧客別、（4）場所別分類而提高——依目標、工程、顧客、場所組織的原則（*Principle of organization by purpose, process, clientele, place*）。賽蒙認為這些原則看起來雖是單純而明瞭，但若欲具體的應用到組織的實際問題，則會發現含糊不清，而各原則之間會發生相互矛盾的現象。賽蒙指出，一個地區的看護工作是由一個護士負全責較好，抑幾個地區的看護工作由幾個護士按其各自不同的專長負責較好，就難下決定，而這兩種方式都符合「特殊化的原則」。又「命令統一的原則」是指一個部屬不要有兩個不同的直屬主管，即不要接受兩個不同主管之命令。但這原則却與「特殊化的原則

「相互矛盾，即與泰勒所主張的「功能的組織（functional organization）」相矛盾，尤其下決定時更如此。換言之，執行「特殊化的原則」後，各人各司自己所長之工作而均成為專家，而部屬若欲作好工作則須向各不同的主管（專家）請益，這樣就違背了「命令統一的原則」。第三，「管理幅度的原則」是要將隸屬一個主管的部屬人數減少到五人至八人之間，這樣，管理的效率是會提高，但管理階層數却因此會增加，結果還會影響到管理效率。因此，「管理幅度的原則」是與「管理階層數縮減的原則」相矛盾。④一般人的看法是，認為這種組織理論偏重於組織的結構和法令規章，而又將人視為「經濟動物」，所以不能說明、預測組織的變遷，換言之，忽視了組織結構和法令規章背後之更重要的人的因素，且對人的假說亦犯了錯誤。諸如學校的組織結構與所規定的法令規章未變，而校長調動或校長之領導方式改變，則整個學校的氣氛可能會跟着改變。就這一點來說，這派的組織理論就難以說明和預測。

二、行為科學時期的組織理論

這時期的組織理論者是以動態的觀點來建立組織理論，是認為組織是一種「心理及社會的系統（psycho-social system）」。他們將結構、法令規章放置在次要的地位，而主要的是研究「順從（compliance）」，即研究如何確保雇員願意完成其所分配的工作。這派的代表學者很多，主要的以巴納德（Chester I. Barnard）、賽蒙和馬古（James G. March）等人為代表。

巴納德認為人是有自由意志，因此，有選擇的自由和下決定的能力。但人因受到物理的、生物的、

社會的諸因素之結合影響而其選擇的自由就受到限制。人雖然時常爲實現一定的目標而活動，但却有阻碍其目標實現之諸因素存在。限制人實現目標之主要因素有兩類，即(1)個人的生物上的才能或能力（the biological faculties or capacities of individuals）和(2)環境的物理因素（the physical factors of the environment）。人會感覺到實現目標之受到限制是由於以上兩類因素的結合結果。因此，從目標這觀點言之，限制是整個情境之函數。如果改變其中的一因素，整個情境會因而起變化，而限制亦會消失。例如一個人受到個人生物上的能力之限制而無法搬動大石頭時，就想打碎石頭後再搬動。這種情境是，個人把環境的物理條件當做限制因素，而把精力集中在消除環境的物理條件之限制上。但如果無法打碎大石頭或不准打碎大石頭時，就把個人的生物上的能力當做限制因素，而須藉別人的合作來搬動石頭。於是，確保別人的合作本身就成爲下一階段的限制因素。因此，當一個人需要別人來合作以達成共同目標時，組織就產生。所以巴納德說：「組織是二個或二個以上的人開始指向共同目標合作時就產生。」⑤

當組織的成員爲實現共同目標而合作時，彼此就有調整自己行動之必要。於是成員就失去個體的人格（individual personality）而成爲組織人格（organization personality）。換言之，合作體系（cooperative system）一成立，共同的目標就不再是個人或私人的目標而是社會化、客觀化的目標。這共同的目標就規範每一成員的行動，使每一成員爲實現共同目標而彼此非調整行動不可。所以

巴納德說：「組織乃是二個或二個以上的人之有意的調整活動體系。」⑥但如果共同目標實現以後，組織不將其成果分配給每一成員且其分配額若不能滿足成員之需要，成員是會離開組織而導致組織的癱瘓。所以組織是有「分配過程」的一面。但組織的成果由何處來？組織的成果是由成員的貢獻來，所以組織還有「生產過程」的一面。求「分配過程」和「生產過程」之平衡是主管的主要任務，這就是有名的平衡體系理論 Equilibrium System Theory）。巴納德將組織這樣分析以後，認為任何的組織均包括共同目標（a common purpose）、合作的意願（willingness to co-operate）和溝通（communication）等三個因素。

此外，巴納德認為組織欲生存和成長，是需要組織的效果（organization effectiveness）和組織的效率（organization efficiency）。巴納德心目中的「效果」是指達成組織目標之能力或程度，而「效率」是指為達成組織目標而必須確保和維持成員之貢獻的能力，這點和其他管理學家對效率之解釋不同。

由巴納德的組織理論知道，行為科學家將組織的結構和法令規章放在次要的地位，而主要的是研究成員間溝通的問題和如何確保成員願意貢獻的問題。但孔茲和俄頓奈爾（Harold Kootz and Cyril O'Donnell）認為巴納德對組織的界說之範圍過大，很少經理人採用它。第一，它將任何一種具有共同目的的群體活動均包括在內；第二，它超出了我們工作與權責觀念的範圍。⑦一般而言，行為科學派較

偏重於組織中成員行為之研究，甚至否定組織結構及法令規章的重要性。事實上，成員的行為與結構，法令規章對整個組織均有作用和影響，所以行為科學只能對傳統時期之組織理論作補充，不能作取代，這也是為何很多機關還重視傳統時期的組織理論之原因。

三、當今的組織理論

因前兩者的組織理論皆有所偏，所以自一九六〇年前後，就有一些學者主張採用兩者之長，而走向綜合之路。柏恩和史達克（Burns and Stalker）說：「我們想避免建議在所有的情況下，一個體系會優於另一個體系。事實上，在我們的經驗中，並沒有經驗證明在穩定的條件下機械論的體系（mechanistic systems）應該被有機的體系取代才妥當。管理上的智慧開始發覺到管理體系中，並沒有一個最適宜的體系。」⑧換言之，管理學者發覺到組織及其管理並沒有一套絕對的方法存在。當今的權變理論（Contingency Theory）就是持這種觀點。該派的精髓就是丟棄將一般的原則適用到所有情境。他們認為沒有最好的組織和管理方法。分權不一定比集權好；官僚制不是完全不好；民主式參與的領導方式可能不適合於特定情境；嚴厲的控制有時是合適。換言之，用何種組織和管理較好，是要看許多外在和內在的相互關係之變數。慣例的指南應該在說明之前，先要說：「如果條件是A，則行動X可能最有效；但如果條件是B，則行動Y可能較有效。」⑨那麼決定特定情境的變數是什麼？費德（Fielder）以「主管與部屬間的關係」、「工作的構造（性質）」、「主管在職位上的權力大小」等三

變數作爲情境之決定因素，而由此引出八個不同的情境，而每個情境有其特有的組織和管理方式。但有學者，如格蘭（G. Graen）和他的同事認爲費氏所列的三個變數仍然有問題。

不過當今的管理學者大致贊同目前還沒有一套絕對的放置於四海皆行得通的最好的組織和管理方法存在，而須視情境之不同來定。然而究竟是怎樣的因素決定情境？這點各學者的看法不一定相同。作者較偏重於工作性質與成員的人格特性。針對這兩因素，再運用傳統時期的組織理論與行爲科學時期的組織理論來建造學校的組織理論。

叁、學校組織體的特徵

學校組織體與其他各組織體相比，大致有以下幾個特徵。

一、學校組織體的目標模糊不清，而其效果不易衡量

任何組織體都有共同的目標，以作各種措施或活動之指引。巴納德視共同的目標爲組織不可缺少的三大因素之一，並認爲若無共同的目標則無成員間之合作，可見共同目標對組織之重要性。學校在表面上是有目標，但這些目標往往不能量化，因此亦難對其效果加以衡量，並且又缺少成員的共識，因此對彼此間之合作，其影響亦很大。如民國六十八年公布之「國民教育法」第一條，雖然規定國民教育以養成德智體群美五育均衡發展之健全國民爲宗旨，但怎樣的情況下才算爲均衡發展？一校之長的校長和從

事國民教育的教師可能很難答出來。同時在立法院審議國民教育宗旨的過程中，對是否列入美育而發生爭論。^⑩可知立法委員對健全國民之看法是不盡相同。民國七十二年公布的「國民中學課程標準」總綱，雖根據「國民教育法」第一條列舉九項的國民中學教育目標，而對德智體群美五育作進一步之註解，但仍難以量化而偏於抽象。如其第一條是：「陶冶民族意識、愛國情操，以及互助合作、服務社會的精神。」這是德育的註解，但每句都很抽象，很難使各人的解釋趨於一致。除國民中學的教育目標模糊不清外，其他各級學校的教育目標均是較模糊不清。

因學校的目標模糊不清，所以其效果亦難以衡量，而導致衡量一位學生之能否升級或畢業，是看其出席或在校的時間數有否符合法規所規定的日數，也因此導致教師對教育活動之不大負責。同時教師對共同目標缺少共識，所以彼此間的教育活動便缺少聯繫和協調。

二、學校組織體的成員比較屬於同質性 (homogeneous)

學校組織體由受教者集團的學生與授教者集團的教師所形成。若從學生集團言之，學生之入學年齡、知識、經驗等大致相等。如以高級中學生為例，高級中學規程第三條規定：學生在學年齡以十五足歲至十八足歲為原則；而高級中學法第二條規定：高級中學入學資格，須曾在公私立國民中學畢業，或具有同等學力經入學考試及格，修業年限為三年。國民教育法、職業學校法、職業學校規程均有類似之規定。可見學生在入學年齡、知識、經驗等方面都比其他組織體的成員來得同質。如果以運作學校經營之

主體的教師集團來說，其學歷、知識、技能、經驗等也比其他組織體的成員來得同質。由「中等學校教師登記及檢定辦法」知道，中等學校教師大半都具有大學以上畢業之學歷，可說都是知識分子，並且不是師範院校畢業之教師均須修習政府所規定之二十學分以上之教育科目，可說對教師這職業具有共同的職業知能。教學經驗雖因教學年資深淺之不同而不同，但其所從事的工作均是同樣的教育工作，所以經驗之差異不如其他組織體之成員來得大。

成員比較同質的組織體本來意志比較容易一致而協調比較容易，但因共同目標之模糊不清與排他性比較強的知識分子，往往使協調性與一致性減弱。杜拉克（Peter F. Drucker）說：「知識勞動者」的問題，通常不是經濟上的問題。：他心理上的要求與個人的價值，必須透過組織中的工作與地位才能獲得滿足。：知識勞動者並不是貧窮，但厭倦、挫折及沈默的失望都是他們的問題：用時髦的話來說，他是有被疏遠的危險。」^①這可能也是學校組織體與其他組織體在經營上所面臨的問題之不同地方。

三、學校教育是專業化的工作，其自主性較高

一般而言，學校教育具有傳遞文化和創造文化，並藉文化財滋養未成熟的學生，使其人格更趨向於完整之功能。學校階段愈高，其所負之創造功能便愈大，而創造這工作所包括的未確知因素也愈多，因此，須受長期專業教育的教師來擔任方能勝任。所以一般人認為高階段的學校教育是專業化的工作。但另一方面，學校階段愈屬於基礎，如基礎學校，其所負的傳遞文化的功能愈大，而傳遞這工作往往被視

爲將確知的傳統文化傳遞給下一代便完成，因此不須由受過長期專業教育的教師來擔任也能勝利，所以基礎學校之教育並不是專業的工作。但我們知道，學校階段愈屬於基礎，其教育對象愈有教育的可塑性，而愈須藉文化財來滋養，使其人格趨於健全。因未成熟的學生可塑性大，其潛在能力也大，而又有個別差異，所以其教育對象的未確知因素也多。對這樣的學生，如何藉教育的功能使其成爲健全之國民，這項工作是須受過長期專業教育的教師來擔任方能勝任，而並不是如一般人所想像那樣未受過長期專業教育的人也能勝任。我國將中等教育階段的師範學校提升到高等教育階段，並在教師登記及檢定辦法中規定，修習教育科目二十學分以上者才有登記資格之理由，是建築在以上的觀點，這也是世界師範教育之改革動向。

聯教科文組織（Unesco）已確定教師一職是屬於專業。該組織所發行的「關於教師地位之建議案」（Recommendation Concerning the Status of Teachers）中提到：「教職必須被視爲專業。教職是一種需要有嚴謹地與不斷地研究以獲得專門知識與特別技能，而提供的公共服務；教職並要求教師對於其所教導之學生的教育與福祉，負起個人與協同的責任感。」^⑫而討論專業的學者樂於引用的李伯曼（M. Liberman）在其「教育就是專業」一書中列舉專業的八項指標是：1 從事的工作是一種獨特、明確，而是社會所不可缺少之工作；2 高度智慧的運用重於體能技術；3 需要長期的專業教育；4 就個人或職業團體而言，均具有廣泛的自主權；5 在自主的範圍內，專業人員對於其行爲與判斷應負

直接的責任；6.服務的動機重於營利的動機；7.有綜合性的同業自治組織；8.具有明確的倫理信條。⑬如果拿目前我國教職的現況與該八項指標對照，雖仍有幾項待我們努力和加強外，大致上可以肯定我國的教職是專業。國內對這方面之研究，也肯定教職是一種專業。⑭

教職是一種專業，所以須有李伯曼所說那樣的廣泛的自主權。因為教師的工作，不分創造文化或培養學生的健全人格，均具有未確知性，所以教師對自己的行為和判斷要有廣泛的自主權。教師若失去其自主權或其自主權被削弱，教師就容易安於確知性高的工作，即日常的例行工作，於是學校就失去朝氣。

四、學校的組織型態是接近於直線和幕僚組織

根據國民教育法第九條規定：國民小學及國民中學各置校長一人，綜理校務，應專任，並採任期制。第十條規定：國民小學及國民中學，視規模大小，酌設教務處、訓導處、總務處或教導處、總務處，各置主任一人及職員若干人。主任由校長就專任教師中聘兼之。第十一條：國民小學教師，由直轄市或縣（市）主管教育行政機關派任；國民中學教師，由校長聘任，均應專任。由以上的規定知道，校長和教師均為專任，而教務、訓導、總務等處及輔導室主任均為兼任。質言之，教務、訓導、總務、輔導等處室主任均為兼任，而其專任是教師。有關高級中學和職業學校等各級學校的規定也如此，這是學校組織和其他組織不同的地方。若將學校的專任人員，除人事與主計主任等少數人員外，繪成命令系統，則

學校組織只由校長和教師這二階層所形成，這是學校組織的一特徵。

此外，我們探討組織時，會遇到各部門職權劃分的重要問題。因為職權關係不論其為上下或為平行關係，乃是使組織具有活力，推動各部門業務及調整個組織的因素，而這職權關係是直線和幕僚（Line and Staff）的關係。那麼何謂直線和幕僚？一項廣泛被人接受的直線和幕僚的觀念是：「直線職能是直接負責完成組織目標的職務」，換言之，是對成果負有直接責任者；而幕僚是指「組織中以協助直線部門有效達成組織體目標的其他職能」，換言之，是對成果負有間接責任者。^⑮由此看來，負學校成敗之直接責任者是校長，而負學生個人教育的成敗之直接責任者是教師，所以校長和教師是屬於直線系統，即命令、指示系統，而負間接責任的教務處、訓導處、總務處和其他單位是屬於幕僚系統，即建議系統。由這兩個系統所形成的學校組織型態是接近於「直線和幕僚組織（Line and Staff Organization）」，當然直線部門內有幕僚系統，而幕僚部門內有直線系統。

直線和幕僚組織雖然能避免泰勒所倡導的功能的組織（Functional Organization）之缺點，即避免一位部屬同時接受兩位意見相左之不同主管之毛病，並且行政主管又能由幕僚部門取得有利的充分情報以強化自己能力之優點，同時也能避免費堯所倡導的直線的組織（Line Organization）之缺點，即不能活用專家之專門知能的毛病，但其最大的缺點是容易造成行政人員與幕僚人員間的對立。為解決這種對立，在這樣的組織中就設置各種委員會或會議。如學校組織中設有校務會議、教務會議、訓導

會議、輔導工作推行委員會等，以緩衝兩者間的對立。

五、學校組織體的成員相互依賴性較低

學校組織的基本單位是班級，即教育活動通常是以班級為單位來進行，而其他單位是處於支援單位，因此往往將班級稱為班級王國。班級王國之意是指各班級各自獨立、自足，不受別班級或其他單位之支援也能進行教育活動，而各班級的教育成敗是由班級教師直接負責。小學是級任制而中學以上學校是科任制，而級任教師或科任教師通常在不接受其他班級或單位或其他教師之支援下進行教育工作，同時教師是專業知識分子，通常不願接受別人之支援。另一方面，教務處、訓導處、總務處、輔導室等單位的直接支援對象是班級，因此處間之協調往往被忽略。結果導致學校成員間的相互依賴性下降。

但學校教育的對象是學生整個的人（whole man），而不是學生的各部分。換言之，不是由國文教師教國文、數學教師教數學、體育教師教體育……就能養成健全之人格，而是應力求聯繫與分工合作方能養成健全之人格，因為各教師所教的對象是同一位學生。同時各行政單位所支援的對象是同一班級的教育或同一位學生的教育，所以理該強化各行政單位的聯繫與合作。

肆、學校經營組織

探討學校組織體的特徵後，再根據組織理論而針對其特徵來探討學校經營組織。