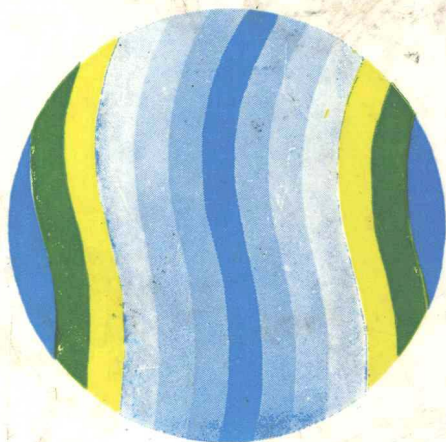


東華社會科學叢書

主編 張春興 楊國樞 文崇一

教育行政學

黃昆輝



教育行政學

黃 昆 輝

國立臺灣師範大學教育研究所教授

東華書局印行



版權所有・翻印必究

中華民國七十七年五月初版

大學
用書

教 育 行 政 學

定價 新臺幣伍佰元整

(外埠酌加運費滙費)

著 者	黃 昆 輝
發行人	卓 鑫 森
出版者	臺灣東華書局股份有限公司 臺北市博愛路一〇五號 郵政劃撥：00064813
印刷者	中 台 印 刷 廠 台中市公園路三十七號

行政院新聞局登記證 局版臺業字第零柒貳伍號
(77019)

東華社會科學叢書序

假如單從人類物質生活一個層面看，戰後三十年來自然科學與技術科學的貢獻是偉大的。但如從人類生活的整體看，科學技術提高了人類物質生活之後，却因而產生了更多難以解決的社會問題，以致形成物質生活富裕而精神生活貧乏的文化失調現象。我們雖不能認定物質文明為人類帶來了災害，但却可斷言單憑科學技術的進步，並不能保證獲得真正美好的生活；甚至科學技術愈進步，反而愈增加了人們對未來的失望與恐懼。文化發展失調是人類自己製造出來的問題，這問題只有靠人類對自身行為的研究始有獲得解決的可能。此類研究，狹義言之，是為行為科學，廣義言之，是為社會科學。

一個國家科學的發展，不但不能偏廢，而且必須生根。此一原則，用於社會科學較之用於自然科學更為適切。在文化差異與地域限制兩個基礎上，社會科學實不易做到自然科學那樣可以局部的或枝節的「借用」或「移植」。近十多年來，由於政府的提倡與社會的重視，國內大學在自然科學方面的教學與研究水準已大為提高；大學本科階段學生的程度，較之當世科學先進國家並無遜色。但無可諱言的，社會科學方面的發展則較為落後。從國內大學社會科學的教學方式及出版的中文書籍看，多年積留下來的幾種缺點一直未能革除：其一是內

容舊陳，跟不上世界學術的創新與進步；其二是忽視方法論方面的知識，以致學難致用；其三是僅限於國外資料的介紹，而缺乏與國情需要配合的研究成果。雖然目前影印技術進步，翻印外文書籍甚為方便，但因一般學生的外文能力不足，兼之外文書籍內容又未必與國內需要符合，故以外文書為大學社會科學各科教本的嘗試多未奏效。因此，以往國內社會科學的發展，縱使尾隨求齊已感不暇，遑論學術獨立生根及提高水準！

基於此等認識，在國內各大學擔任社會科學教學的朋友們，根據各自教學與研究的經驗，咸認有義務也有責任，經由科際合作的方式，共同從事社會科學叢書的撰寫，以期使社會科學在國內生根，為國內的社會建設略盡綿薄。誠然，撰寫大學教科書或參考書不足以代表社會科學在國內的高水準發展，但也不能否認，在期望達到我國社會科學學術獨立與高水準發展之前，普遍提高大學社會科學的教學水準是一項必要的教育工作。唯有如此，在本叢書撰寫之前，同仁等幾經研討，咸認各書之內容應力求與國內需要相配合，非但不宜囿於一家之言的傳述，尤須避免只根據某一外國名著的翻譯。因此，經議決，本叢書內容之取材將共同遵守以下兩個原則：

一、在內容上應概括該學科發展到目前為止的重要知識（如基本理論重要發現等）與基本研究方法，並須指出重要問題之研究方向及進修途徑，藉此對讀者產生啓發性的教育作用。

二、對重要問題之討論，務須顧到國內情況及實際的需要，並儘量採用國內學者與有關機構新近完成之研究成果，以期增加讀者的適切感與知識的實用性，並藉以引起社會對國內學術發展之重視。

因鑑於國內社會科學方法論方面書籍之闕如，本叢書諸作者除分擔撰寫各科專書外，特配合大學部及研究所課程之需要，就各人專

長，復採合作方式，撰寫社會及行為科學中各種重要的研究方法，集為另一專書，期能由此引起國內學者的研究興趣，從而提高社會科學的水準。

此外，本叢書內各書的撰寫體例也力求統一，舉凡章節編排、註解方式、參考資料引註、中英文索引編製等，均於事前確定統一格式，甚至排版字體、繪圖、製表、紙張、裝訂等，亦採用統一標準，務期做到形式與內容並重的地步。

本叢書之能順利出版，首應感謝各科著者的支持與合作。目前所列叢書範圍只是暫時的決定，以後將視情形逐漸擴大，增加各科專書。我們始終相信科學的發展是全面的，必須經由科際間的合作，始能達成既普及又提高的效果。因此，我們除了感謝已參與本叢書撰寫的學者之外，也竭誠希望海內外的學者先進給予鼓勵、支持與指正。

本叢書從最初的構想、設計以至出版，深得東華書局董事長卓鑫森先生與總經理馬之驢先生全力支持，併此致謝。

張春興 楊國樞 文崇一 謹識

中華民國六十四年九月於臺北

序

教育行政工作，旨在透過教育行政主管機關的組織運作，藉公權力的行使，採取合理有效的行政作為，以推展教育事業，培育健全優秀國民，從而導致國家全面的發展與進步。

惟教育事業的辦理，經緯萬端，錯綜複雜，其一面要適應變動不居的社會需要，一面又應配合瞬息多變的時代需求，同時尚須承啓源遠流長的文化傳統。尤以，晚近科技發展神速，民主思潮洶湧，經濟持續成長，社會變遷轉劇，價值觀念益趨分化。影響所及，教育行政功能亦愈趨複雜。欲有效處理教育行政業務，單憑個人的直覺與經驗，顯已不足，而須以理論指導行動，方能面對未來的挑戰。

教育行政的理論化，自本世紀初葉以還，隨着社會及行為科學的發展，業已獲致可觀的成就。綜觀其理論的建構，大致不出「組織結構」與「組織歷程」兩個基本的範疇。組織結構理論，係基於靜態的觀點，探討階層體系及權責分配的問題，旨在規範組織成員彼此間持續性的關係。至於組織歷程理論，則自動態、心態及生態的見地出發，研究如何增進成員相互間協調合作，激發其工作動機，並強化對環境的適應力。唯有兼顧「結構」與「歷程」，始能統合並掌握行政組織的整體運作。

在組織結構與組織歷程的理論架構內，如何進一步強化組織的運作，並提高其績效，向為教育行政學者所重視並致力研究之課題。此一課題主要牽涉到以下五個問題：

——如何發展有利的氣氛，以激發成員的心力？

——如何實施有效的領導，以增進組織的效能？

——如何慎作合理的決定，以達成組織的目標？

——如何從事確當的計劃，以擴大組織的績效？

——如何進行必要的溝通，以糾合成員的意志？

在這五個方面的理論建設，亦已獲得相當的進展。因此，目前教育行政學的研究，多以組織結構理論、組織歷程理論、組織氣氛理論、領導理論、決定理論、計劃理論、及溝通理論為其主要的內涵。

本書的主旨，即在提供有關這些理論的知識。

本書共分十二章敘述。首章分析教育行政的本質及研究方法；次章析述教育行政理論的演進；第三章探討組織結構理論，特別研析順從理論及科層體制理論；第四章析論組織歷程理論，分述一般系統理論及社會系統理論；第五章介紹組織氣氛理論，析述描述架構、社會力量架構、及管理系統架構；第六章為領導理論，闡述素質理論、行為理論、及權變理論；第七章深究決定理論，對決定的合理性、決定的三層面、及政策制定的策略皆予詳析；第八章探討計劃理論，扼述教育計劃的緣起、策略、及方法；第九章則研析溝通理論，注重社會—心理因素及原理策略之討論。第十至第十二章屬實際部分，先敘述我國教育行政制度，再比較外國教育行政制度，最後分析我國主要教育政策，俾使讀者不但獲得理論與實際的印證，而且亦可了解制度及政策的時間性及空間性。全書可謂結構謹嚴，系統井然。

為提高本書的可讀性，對每一個理論的探討，先是介紹其重要觀點，其次分析其基本構念，然後再析述其主要的命題。由近而遠，由淺及深，由具體到抽象，易使讀者得到系統的知識。此外，尚對理論作客觀的評論，並引申其對實際行政工作的主要啓示；每章之末，

另以條列方式，綜述內容要點，期能加深讀者之印象。

本書適用於初學者、研究者、及教育行政人員。初學者可吸收基礎知識，建立基本觀念；研究者可進而深悉各種有關研究的設計及發現，並可依據理論的命題或可疑的論點進行研究，以驗證或充實理論；至於教育行政工作者，則可藉以充實行政專業知識，強化工作能力，尚且可以體驗理論的效用性。另外，各章所論，亦常涉及學校及教學問題，對於教師，亦有助益。

本書之出版，幸得到多人的協助。沈六先生、吳清基先生、陳達郎先生、及張明輝先生的整理文稿，林孟真女士的編製索引，黃宗顯先生的幫助校對，均慨付心力，不辭辛勞，作者銘感五內，併此誌謝。

作者學識簡陋，經驗淺薄，加以倉促付梓，謬誤之處，恐不能免，尚祈方家先進有以正之。

黃 昆 輝 謹識

民國七十六年歲末

於師大教育研究所

目 次

東華社會科學叢書序

序

第一章 教育行政的本質與研究方法

第一節 教育行政的性質·····	3
第二節 教育行政的特徵·····	22
第三節 教育行政的相關知識·····	41
第四節 教育行政的探討途徑·····	45
第五節 教育行政的研究方法·····	50
本章結要·····	57

第二章 教育行政理論的演進

第一節 一般行政理論的演進·····	63
第二節 教育行政理論的發展·····	87
第三節 教育行政理論化問題·····	101
本章結要·····	113

第三章 組織結構理論

第一節 組織的性質·····	121
第二節 順從理論·····	134

第三節 科層體制理論·····	164
本章結要·····	202

第四章 組織歷程理論

第一節 一般系統理論·····	209
第二節 社會系統理論（上）·····	232
第三節 社會系統理論（下）·····	260
本章結要·····	283

第五章 組織氣氛理論

第一節 組織氣氛的性質·····	291
第二節 組織氣氛的描述架構·····	299
第三節 組織氣氛的社會力量架構·····	313
第四節 組織氣氛的管理系統架構·····	329
第五節 組織氣氛理論的主要啓示·····	343
本章結要·····	350

第六章 領導理論

第一節 領導的性質的功能·····	357
第二節 領導理論的歷史發展·····	365
第三節 領導素質理論·····	382
第四節 領導行爲理論·····	391
第五節 領導權變理論·····	423
第六節 本章總結·····	453
本章結要·····	455

第七章 決定理論

第一節 決定的性質·····	461
第二節 決定的類別·····	474
第三節 決定的合理性·····	487
第四節 決定的三層面·····	505
第五節 政策制定的策略·····	535
本章結要·····	548

第八章 計劃理論

第一節 教育計畫的性質及緣起·····	553
第二節 教育計畫的探討途徑·····	570
第三節 教育發展目標的訂定·····	589
第四節 教育發展趨勢的預測·····	600
第五節 教育發展策略的建立·····	601
本章結要·····	619

第九章 溝通理論

第一節 溝通的性質及類型·····	625
第二節 影響溝通的社會-心理因素 ·····	635
第三節 溝通原理與策略·····	653
第四節 溝通在組織中的運行·····	673
本章結要·····	688

第十章 我國教育行政制度

第一節 草創時期（清光緒二十四年～清宣統三年）·····	695
第二節 建立時期（民國元年～民國十六年）·····	701
第三節 試變時期（民國十六年～民國十七年）·····	708
第四節 改進時期（民國十七年～民國三十八年）·····	715
第五節 擴充時期（民國三十八年～民國七十六年）·····	724
第六節 回顧與前瞻·····	738
本章結要·····	742

第十一章 外國教育行政制度

第一節 美國教育行政制度·····	747
第二節 英國教育行政制度·····	760
第三節 法國教育行政制度·····	771
第四節 德國教育行政制度·····	787
第五節 日本教育行政制度·····	798
第六節 新加坡教育行政制度·····	812
第七節 蘇俄教育行政制度·····	821
本章結要·····	831

第十二章 我國主要教育政策

第一節 民國肇建時期之教育政策·····	836
第二節 北伐統一時期之教育政策·····	839
第三節 抗戰禦侮時期之教育政策·····	846
第四節 勝利復員時期之教育政策·····	854

第五節 中興復國時期之教育政策·····	860
本章結要·····	879

主要參考書目

中文部分·····	883~885
一、專書部分	
二、專論部分	
英文部分·····	886~892
一、專書部分	
二、期刊部分	

索引

中文索引·····	893~910
英文索引·····	911~924
一、人名部分	
二、主題部分	

第一章

教育行政的本質與研究方法

本 章 綱 要

第一節 教育行政的性質

- 一、教育行政的意義
- 二、教育行政的目的

第二節 教育行政的特徵

- 一、教育行政與其他行政的相同處
- 二、教育行政與其他行政的相異處

第三節 教育行政的相關知識

- 一、社會哲學
- 二、社會學
- 三、社會心理學
- 四、經濟學
- 五、政治學
- 六、教育學

第四節 教育行政的探討途徑

- 一、素質的探討
- 二、歷程的探討
- 三、角色的探討
- 四、行為的探討

第五節 教育行政的研究方法

- 一、分析的研究
- 二、敘述的研究
- 三、實驗的研究
- 四、行動的研究

本章結要

第一節 教育行政的性質

一、教育行政的意義

教育行政是什麼？教育行政究竟是為什麼？這是兩個彼此關連相互連鎖的問題，宜予一併討論，作一統合的闡述。

以往，對教育行政的界定，相當單純，僅從字義上加以詮釋，或就其必經程序予以分析而已。輒近，由於社會科學的發達，行為科學的崛起，其研究成果，斐然可觀，影響所及，對於教育行政的探討，乃自單層面的觀察邁入多層面的分析。目前，除了從歷程觀點出發，認為教育行政須經若干不可或缺的程序外，另有從社會系統及行政行為的見解加以剖析，使得對教育行政性質的探討，益趨周延貼切。

概括而言，要了解教育行政的義蘊，可以從下面行政程序、社會系統及行政行為等三個層面加以探討。

（一）從行政程序言

教育行政乃是一種繼續不斷的程序與步驟。我國的行政三聯制，認為行政即是計劃、執行、考核的歷程。這就是此種程序概念的代表。教育行政工作首先要訂定計畫，計畫一經確定就要貫徹執行，最後必須考核實施成效，未臻理想者，再作審慎的檢討，重訂計畫，並予有效執行……。如此循環不斷，教育行政的績效也就在這有如滾雪球愈滾愈大的連續過程中，不斷的擴大彰顯。