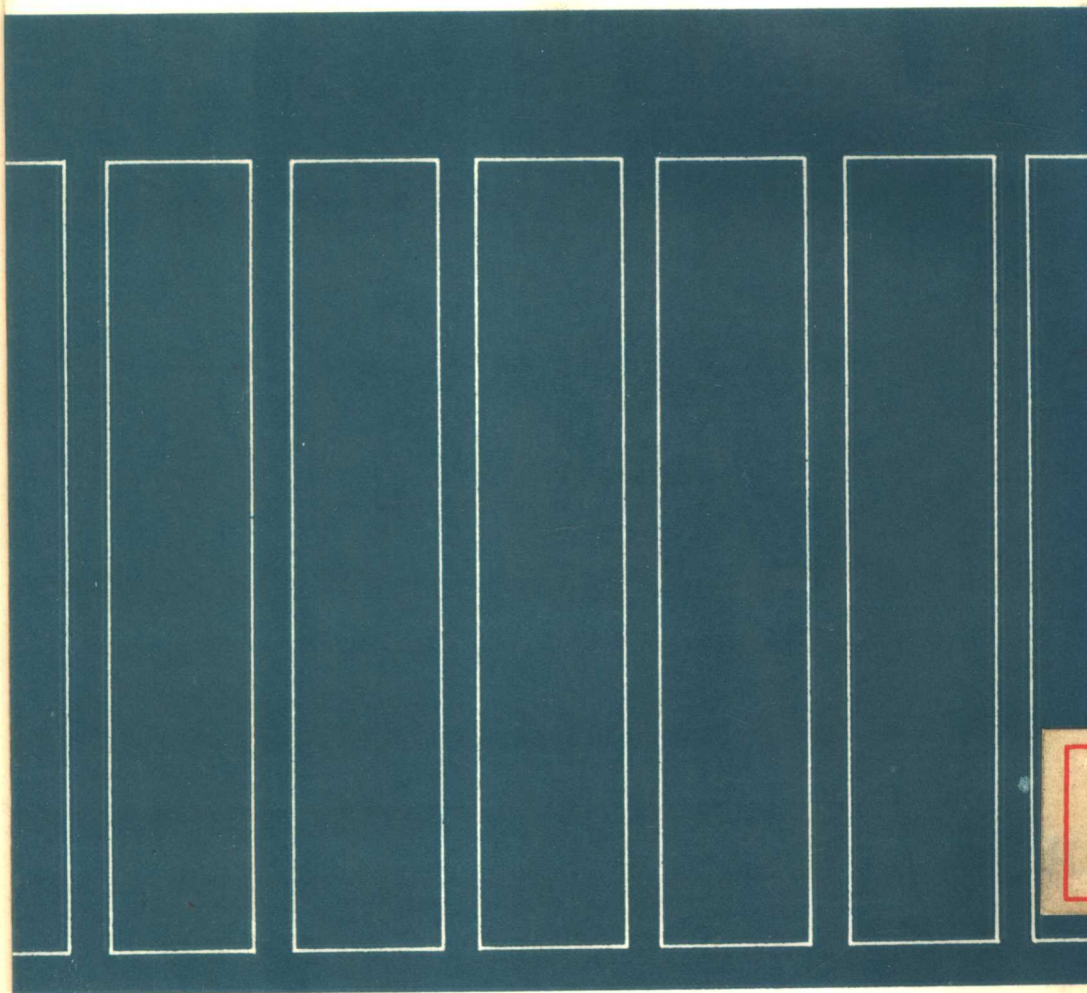


政 行 育 教

著編所究研育教學大範師灣台立國



國立台灣師範大學教育研究所編著

教育行政

偉文圖書出版社有限公司
印行

版權所有/ 不准翻印

教育行政

主 編：國立台灣師範大學教育研究所編輯小組

發行人：洪 濟 泉

臺北市承德路五〇九巷六號二樓

電 話：五九一三五—七

發行所：偉文圖書出版社有限公司

臺北市新生北路三段六十一號

信 箱：臺北第六八—九八一號

電 話：五九四—一一六—八號

郵 撥：第一〇四〇四三號

印刷所：九九印刷公司

地 址：臺北市武昌街一一三號

電 話：三八一五七四六

基本定價 精裝伍圓
平裝肆圓貳角

行政院新聞局核准登記登記證局版台業字第〇五三號

中華民國六十八年六月初版

Published By Wei-Wen Books & Publishing Co., Ltd.

P. O. Box 68-981 Taipei, Taiwan, R. O. C.

Tel: 5941116 8

序

教育為立國之大本，而教育學術研究則為教育設施之南針。本所於民國四十四年創立之初，即本「研究」和「教育」的雙重任務，一方面教導一般研究生，使他們對於「教育事實」、「教育現象」、「教育問題」的發現或發生，有一種正確的瞭解或看法，藉以養成獨立從事教育研究工作的能力；另一方面致力於教育問題的探討以及教育學術的研究，期能在理論上推陳出新，有所建樹。由於本所教授治學嚴謹，授業者循循善誘，學子因而好學不倦，研習不懈。故自創所以還，歷經二十四寒暑，尚有成果，舉凡教育思想、教育心理學、教育行政、與乎教育社會學諸領域，論著皆多。加以本所向本「學術服務社會」之宗旨，迭承行政院有關單位暨各級教育行政機關之贊助或委託，進行各項教育專題研究，以協助解決教育實際問題，乃使本所對教育實際有貢獻之機會。

本所師生之研究成果，除接受行政機關贊助或委託，提交行政機關印送有關單位參考者外，其餘無論為教授之專論或研究生之學位論文，概皆散見於本所各輯集刊，或由作者自行刊印收藏，是以外界人士參閱十分不便。本所有鑑於此，早有出版專輯之議，惟碍於經費短絀，故遲未付諸實現。偉文圖書公司有意貢獻於國家文化建設，斥資出版，以期有助於教育學術之發展，乃由本所師生組成編輯小組，將歷年之論著，按其性質，分門別類加以整理。在編輯過程中，偉文圖書公司須顧及發行之因

難，不得不縮節篇幅，經選錄論著共七十八篇，都二百八十三萬言，輯為八冊，名為「教育研究專輯」，然終難免遺珠之憾。

教育研究專輯內含教育原理、中國教育思想、西洋教育思想、教育心理學、教育社會學、教育行政、高等教育及特殊教育八冊，各冊皆有其獨特之內容與意義。「教育原理」一冊在析論教育的本質、教育學的研究方法、以及各種教育理論，如人性論、價值論、自我論等，值得教育工作者參考。「中國教育思想」一冊在論述歷代中國賢哲之教育思想，上溯孟荀，下迄蔡元培、梁啟超，共十大家，而以「學庸」中所見之教育準則和情懷貫串思想之脈絡。「西洋教育思想」一冊在分述西洋的主要教育思潮，包涵人文主義之教育思想、西歐活動學校之教育思潮、及柯門紐斯（J. A. Comenius）、福祿貝爾（F. W. A. Froebel）等教育家之主張，並將當代美國進步主義與精神主義教育思潮作詳盡之比較。因所論均本諸原著，並參考有關詳論，故不僅內容豐富，而且客觀確切。「教育心理學」一冊係以當代教育心理學內涵之闡述及其應用為主，舉凡自我理論、角色理論、人格結構、認知型式、以及學習動機等，皆有所探討，並以實驗性之研究結果，說明理論的實用意義，可供教學的參考。「教育社會學」一冊在闡述此一學科之主要內容，並提出我國教育社會學研究應有的方向，同時論列在社會變遷中，教育的政策、形式、內容、組織、方法宜如何作有效的調適，以發揮教育的功能等。「教育行政」一冊兼重理論之闡述與實際之應用，故凡領導理論、決定理論、投資理論、教育計劃等，皆可供教育行政人員參考應用。「高等教育」一冊係針對我國高等教育之種種問題，藉社會學之

分析，並參酌英法兩國大學教育之發展現況，提出改革因應的途徑，所論皆有學理依據，可作為探討高等教育之參考資料。「特殊教育」一冊包涵才賦優異及智能不足兒童之教育理論及技術，不僅詳述教育治療之策略及學習問題之診斷方法，同時對於特殊兒童之心理特質，亦作調查分析，有助於特殊教育之研究發展。

教育研究不是閉門造車的過程，教育研究的成果亦非象牙塔裏的珍藏。「教育研究專輯」的出版，將使社會大眾分享本所師生平日研究的心得，本所亦可藉之獲得社會的鞭策與鼓勵，從事更多的教育研究，提供更多的學術服務。值茲專輯付梓之際，除向偉文圖書公司暨專輯之作者深致敬意與謝忱外，謹將編輯之緣起與內容，作簡略之說明。

國立台灣師範大學教育研究所編輯小組

六十八年二月二十日

目 錄

教育行政的意義·····	黃昆輝·····	一
教育行政領導原理·····	黃昆輝·····	二七
教育行政決定理論·····	黃昆輝·····	七五
教育計劃的社會基礎·····	黃昆輝·····	一二七
計劃評核術在教育行政上的應用·····	謝文全·····	一三一
國中校長的基本職務與領導方式·····	許勝雄·····	二八九
國中校長領導方式與學校氣氛之關係·····	呂木琳·····	三四九
國中教師參與決定與學校氣氛之關係·····	張銀富·····	三八九

教育行政的意義

黃昆輝

壹、前言

教育行政的意義，由於探討角度的歧異，而有不同的看法。部分學者純就字義來解釋教育行政；部分則自歷程的見地加以析述；有的則自行爲的立場來界定；另有人更從社會系統的論點來觀察，可謂見解繽紛，美不勝收。教育行政是一種現象，欲描述這種現象，宜自各種不同的角度來觀察，較能周全。譬如說，要描寫阿里的景色，如單就東方觀之，則西方的壯麗便無法映入眼簾，故須從各個方面予以描繪，才能窺其全貌。基於此一認識，各家對於教育行政的看法雖不盡相同，但並不致於給人一種雜亂的印象，反而更能增進我們對教育行政的瞭解。

在探討各家觀點之前，宜先從字義來說明教育行政的意義。依據紐門（William H. Newman）的看法，所謂行政，即是輔導、領導並控制由個人所組織之團體的努力，以獲致某一共同目的。在他看來，良好的教育行政人員應使他的團體能以最少的開支，利用最經濟的方法，在不干預其他有價

值活動的情形下，達到共同的目的。●李特爾（Emmert Ritter）的觀點與紐門相若，認為「教育行政就是服務，管理及導引。要維持社會，須有組織，組織需要行政人員；沒有行政人員，即無組織可言；爲了導引組織的活動，教育行政人員必須認清組織的目的；一種組織的成就是高是低，應以其是否獲致組織的目的爲其評價的標準。」●從這兩位學者的見解看來，在本質上，教育行政是一種服務；在行爲上，教育行政即是一種導引；在作用上，教育行政是在糾合成員意志，以達成共同的目的。不過，這種從字義的析述實不足以廓清教育行政的意義。

貳、從程序概念看教育行政

部分學者認爲教育行政是一種繼續不斷的歷程。斐郁（Henri Fayol）早在一九一六年時，即認爲行政是由計劃（Planning）組織（organizing）、指揮（commanding）、協調（coordinating）以及控制（controlling）所構成之歷程●。在斐氏的觀念裏，任何工作的實施，要先訂定計畫；爲了實現計畫，必須建立組織，不但要有適當的職位及其權責，同時也要有居於各個不同職位的人員；組織既經建立，即須命令指揮組織中的成員分別進行，並隨時協調人力物力，集中意志，進而控制努力的方向與工作的水準，以達成組織的目標。

賈里克（Luther Gulick）於一九三七年提出 POSDCORB 的歷程主張。他認爲行政是計畫、

組織、用人、導引、協調、報告及預算的過程。賈氏的看法與斐氏頗為相近，不過他將「組織」分成兩部分來談，即：一是組織結構的本身；二是組織中的人，較為清楚。斐氏的最後一個步驟是「控制」，而賈氏却代之以「報告」與「預算」。賈氏認為各部門的工作既經協調之後，其進度情形如何？有無困難？是否朝向組織目的之獲致？凡此等等均須隨時向有關機構及民衆或主管報告，以增進其對教育活動或措施之瞭解，並使長官能隨時掌握行政組織中各部門之工作情況，而隨時以經費支援達成之。

紐門(William H. Newman)於一九五〇年亦提出歷程的看法，認為行政即是「計畫」、「組織」、「分配資源」、「導引」及「控制」的歷程。④這種歷程的階段跟斐郁的主張幾乎一模一樣。其在組織之後，列「分配資源」一個步驟，很有意義。所謂資源，不僅是指人力而言，而且亦包括物力在內。事實上，這一個步驟可以包含在「組織」之中。錫爾茲(Jesse B. Sears)也就在同一年進一步將一般行政歷程的見解，首度應用到教育行政之上。易言之，錫氏是將公共行政應用到教育行政的第一人。錫氏認為教育行政的歷程是一個包括計畫、組織、導引、協調及控制的過程。⑤錫氏祇是將斐氏的見解作了一個小小的改變而已。至於賈里克的任用人員(staffing)、報告(reporting)及預算(budgeting)等三個步驟，亦統整在錫爾茲所提出之其他活動當中。由此看來，不論是斐郁、賈里克、紐門、或是錫爾茲，對於教育行政歷程的論述，相當接近，僅是部分的不同而已；或者更確切的說，祇是歷程上各步驟的劃分程度有粗細的不同而已。

另外，美國學校行政人員協會（The American Association of School Administration, AASA）認為教育行政即是與人共事的一種方式，以獲致機構的目的，其歷程主要包括底下五種活動：

- （一）訂定計畫：對於未來可能採取的行動之種種可能的結果，作審慎的預估，俾作各種決定，以控制未來達成理想目標的方向。
- （二）籌配資源：爲了執行既定計畫，達成組織的目標，必須設法籌措並有效分配人力及物質資源。
- （三）激發熱誠：亦即爲了獲致彰著的成效，須激發組織成員的服務精神，強化其工作動機，使人人具有積極的工作態度。

（四）協調：將各部門的人員協和一致，集中意志，投向獲致目標的統整型態之中。

（五）評鑑：不斷檢查各種活動所產生的影響。^⑥

以上五種活動，亦與斐郁、賈里克及錫爾茲的大同小異。不過，此一學會提出「激發熱誠」（stimulating）以代替斐氏的「命令」（commanding）以及賈氏的「導引」，是別具意義的。激發團體的行動，對於團體目標之達成，很有關係。這種看重組織成員的心理動力，可謂是一種進步的觀念。

格雷（Russell T. Gregg）亦是一位將公共行政歷程應用到教育行政領域的學者。依他看來，教育行政係由七個成份所構成，那就是：作決定、計畫、組織、溝通、影響、協調、以及評鑑等步

驟。至於它們之間的區別，格氏也說得很清楚，認為「作決定」有別於並先於「計畫」。「作決定」乃是對於機構應依循何種方向，應訂定何種目標，應否採取行動，應採取何種行動等等問題，作一原則性的決定，一俟決定作成之後，再訂定執行此項決定之具體實施計畫。至於「溝通」及「影響」兩個步驟，則注重動員團體分子對獲致機構目的之必要。格雷在這七個步驟中，一再強調組織成員積極參與的重要，因為這是有效行政歷程所不可少的步驟。

哥里斐斯（Daniel E. Griffiths）承繼並發揚賽蒙之思想，認為作決定的歷程是教育行政的中心歷程，並進一步主張：導引並控制作決定的歷程，是教育行政的中心功能。氏認為作決定的過程包括下列六個步驟：

第一、認識、界說並限定問題。

第二、分析並評鑑問題。

第三、建立標準，據以評鑑解決方案是否妥適可行。

第四、蒐集有關資料。

第五、發展並選擇變通方案。

第六、將所選定的方案付諸實施。其中包括：

（一）規劃解決問題的方案。

（二）控制方案中的各種活動。

(三) 評鑑實施的結果及過程。●

哥氏認為「作決定」並不是單爲決定而作決定，而是須要考慮到決定作成之後，能否有效加以執行。因此，「作決定」雖是教育行政的中心歷程，可是却貫串了整個教育行政的歷程。

美國名教育行政學者堪布 (R.F. Campbell)、柯布利 (J.E. Corbally, Jr.) 及拉姆塞爾 (Chon A. Ramseyer) 亦提出他們的看法。其於一九五八年所出版的「教育行政導論」一書中便指出：教育行政的過程是沒有兩端的，是循環不已的，共包括作決定 (decision making)、規劃 (programming)、激發 (stimulating)、協調 (coordinating)、以及評鑑 (appraising) 等五個步驟。依他們的觀念，教育行政歷程是一個組織作決定並採取行動以獲致目標的途徑。他們的看法，亦增強了「作決定是教育行政的中心功能」之見解。紐門 (W.H. Newman) 和森尼爾 (C.E. Sumner) 亦曾提出教育行政係由四個原素所構成，那就是：計畫、組織、領導 (Leading) 以及評量與控制。●紐門和森尼爾特別提出「領導」一詞，來代替前述各個論者所提出之「影響」、「激發」、「引導」及「命令」等詞。雖然「領導」與它們之間的意義頗爲相近，可是比較積極，又較能涵蓋前述各詞。因爲「領導」者不但需要以權威來下達「命令」，而且還要靠個人聲望的「影響」。同時，在策略上，能把握部屬的心理狀態及動機，並充分予以利用。至於評價 (measuring) 則與堪布所提之「評鑑」(appraising) 意義相同，皆在檢討行政實施的成效，以明優劣，俾作今後改進之參考。最後詹森 (R.A. Johnson)、卡斯特 (F.E. Kast) 和羅森威 (G.

3. Rosengweig) 於一九六七年亦認為教育行政是一種歷程，由計畫、組織、溝通、以及控制等四個步驟所構成。

從上面各家所提出見解來看，可知教育行政歷程是教育或學校行政組織藉作決定並採取行動，以獲得其目標之途徑。不過，在這途徑中，到底須要經過何種歷程，或更確切的說，究竟須經過何種步驟，表面上看來，似乎是言人人殊，看法不一。可是仔細加以分析，各家的主張在實質上並無多大的差異，祇是在應用的詞彙上，或是在步驟劃分細密的程度上，有所不同而已。

依筆者看來，教育行政的歷程共包括計畫、組織、溝通、協調、及評鑑等五種原素。茲分別說明如下：

(一) 計劃 (Planning)

「計畫」是教育行政的第一個成分，實質上，它就是「作決定」的意思。這裏所說的計畫，包括三個層次：第一是對於教育應行採取的措施作一原則性的決定，這叫做計畫 (Planning)；第二、爲了執行這種決定，必須規劃執行這種決定的具體方案，不但有了實施的時間表，也有了經費的配合，這叫做規劃 (Programming)；第三、有時還可以將實施方案，更進一步加以發展，使之轉化爲具體的行動設計 (designing for action)。這三個是由大到小，自一般到特殊逐層包容的概念。至於「計畫」訂得好不好？「決定」作得合理不合理？這要看作決定的當時情境，作決定的歷程以及作決定的人等三度空間而定。特別是以作決定的人是否具有統觀的能力，洞察的能力，以及變通的能

力以爲斷。

(二) 組織 (organizing)

爲了實現計畫，必須要有組織，始能結合人力，運用物力。「組織」的階段，包括四部分的工作：第一是建立組織的結構；第二是明訂各個職位的權責；第三是依據職責任任用合適人員 (staffing)；第四是分配物質資源 (allocating resources)。在前述各家的討論中，有關資源分配、任用人員等等，均統整在這一個階段之中。

(三) 溝通 (communicating)

一俟組織有效建立起來之後，教育行政人員須與部屬針對計畫的要旨及執行措施，進行溝通。這一階段的作用，主要在三個方面：一是依權威 (authority) 下達執行的命令，使部屬接受命令；二是以個人聲望的影響力，激發部屬或成員努力執行工作；三是藉著溝通，使得組織外部的有關資料不斷流入，同時，使得上情下達，下情上達，以活潑組織的功能。由此看來，溝通之於組織，即等於血液之於人體；沒有適當的溝通，教育行政組織即告癱瘓。歸結起來，「溝通」這一階段，共包括了命令 (commanding)、導引 (directing)、激發 (stimulating)、及影響 (influencing) 等等步驟在內。

(四) 協調 (coordinating)

在各單位及其成員執行工作之後，在消極方面，須隨時注意避免他們之間各種力量的相互抵消；

在積極方面，應使得他們，密切配合，彼此合作。是則所有成員的意志始能結合，力量也才能集中，目標的達成也才容易。

協調的工作，主要分為兩種：一是程序的協調（Procedural coordination），另一是實質的協調（substantial coordination）。前者旨在建立命令指揮的系統及線路，亦即在確立「由何人向何人報告」、「何事由何人決定」之線路，以行使權力，以明權責；後者則在劃分各部門各單位各成員彼此之間的工作任務，以及他們須要共同致力完成的部分。因此之故，「程序協調」是屬於縱的貫通，而「實質協調」則屬於橫的連繫。另外，協調還有化除衝突，促進合作的功能。

（五）評鑑（evaluating）

教育行政歷程的最後一步驟即是評鑑。評鑑旨在根據既定的目標以及表現水準，對於教育行政措施或教學活動進行評量，以了解實施的成效，一方面作為將來改進之參考，另一方面亦可作為考核部屬工作成績的參照。評鑑的工作，約有四種目的，以下列四種問題表示之：

第一、組織所追求的目標與組織所採取獲致目標的程序或步驟，彼此之間是否經常一致？

第二、所採取的程序是否一如按原來設想進行的？

第三、獲得組織目標的程度如何？是否很順利的獲得這種程度的目標？

第四、維持組織穩定的程度如何？是否很順利的維持了這種穩定？

從這四點看來，此一步驟強調一個事實，那就是，教育行政機構或學校之存在，是在於獲得某種

目的。如以學校而言，其目的在於知識的增進，批判思考能力的培養，體格的鍛鍊以及情操的陶冶，故其教學的評鑑，即須以這四種作為評鑑的項目。

不過，從長遠的觀點來看，一個教育行政組織除了注意其目前所獲得的目標外，尚須重視組織穩定的維持，倘能繼續獲致進一步的目的。機構內部如在相當不安定的情況下，欲獲得高一層次的目標，實不太可能。在此有一點必須一提的是：除非組織成員的才能繼續成長時，組織是無法面對變動社會中之種種挑戰而作充分適應的。易言之，組織在這種情況下，實不易維持穩定的。

經過評鑑之後，如果發現若干尚未完全解決的問題，或是在新情境中所產生的新問題時，宜再回到重新計畫、組織、……乃至於評鑑。如此繼續不斷，循環不已，猶如滾雪球，愈滾愈大，教育的不斷發展，即在這種問題解決的歷程中獲得的。

參、從社會系統看教育行政

上述是從程序的觀點看教育行政。本節換另一個角度予以析述，亦即從社會系統（social system）的立場出發，認為教育行政機構或是學校本身就是一種社會系統，而在這個系統中的行政工作，即是一種社會的歷程（social process）。這可說是純粹是一種理論導向的討論，主要由葛佐爾（Jacob W. Getzels）及顧田（Egon G. Guba）發展而成。葛佐爾基於社會系統的觀點，分別