

學校行政

秦夢群 朱子君 黃旭鈞 郭昭佑
何宣甫 湯志民 林偉人 葉連祺
濮世緯 陳錫珍 合著

秦夢群◎主編

EDUCATION



學校行政

秦夢群 朱子君 黃旭鈞 郭昭佑
何宣甫 湯志民 林偉人 葉連祺
濮世緯 陳錫珍 合著

秦夢群◎主編



五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

學校行政／秦夢群主編，——1版，——臺北
市：五南，2007.09

面：公分

含參考書目

ISBN 978-957-11-4855-7 (平裝)

1. 學校行政

526

96014773



115N

學校行政

主 編 — 秦夢群(434.1)

作 者 — 秦夢群 朱子君 黃旭鈞 郭昭佑 何宣甫
湯志民 林偉人 葉連祺 濮世緯 陳錫珍

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 龐君豪

主 編 — 陳念祖

責任編輯 — 李敏華

封面設計 — 童安安

出版者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02)2705-5066 傳 真：(02)2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市市中區中山路6號

電 話：(04)2223-0891 傳 真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話：(07)2358-702 傳 真：(07)2350-236

法律顧問 得力商務律師事務所 張澤平律師

出版日期 2007年9月初版一刷

定 價 新臺幣480元



主編序

20世紀電影巨擘英格瑪·柏格曼（Ingmar Bergman）在其名作「野草莓」中，敘述一位皓髮窮經的老教授，為接受榮譽博士學位而啟程他鄉。途中偶入一小城，街道上杳無人跡。遠處教堂大鐘靜止不動，驀然回首，一輛馬車迎面衝來。天旋地轉之際，老教授瞥見馬車中蹦出一具棺木，其中不是別人，正是自己。

此種超現實的映象，鏡照出老教授面對「夕陽無限好」的恐懼。生死大限，無人能敵。無奈，人孤獨於浮世間，面對紅塵俗體，雖有人群環繞身旁，焦慮帶來的虛無感始終未曾停止。即便身處繁華世界，最後參破鏡花水月的，還是只能靠自己。

近年再看「野草莓」，心中卻不由自主浮現學校校長的影子。在教育組織與權力重組的臺灣，學校行政者面對的是看似黝黑死寂的世界。上級朝令夕改，教師卻不動如山。然而渾沌校園中事事皆在質變，一旦有突發事件未及處理，即可能星火燎原，造成眾相指責的窘境。處於暴風中心的校長，不禁懷疑自己究竟該表達什麼。在暗長的甬道中，不斷吶喊，得到的只是瘖啞回音，只好咬牙匍匐前進。深怕孤立無援下，一旦誤判，即可能粉身碎骨。

這並非危言聳聽。近年來教育全球化，學校行政之運作大受衝擊。首是開放系統理論之興起，再是管理學派績效運動之捲土重來。前者打破學校自我封閉之象牙塔，導致各種利益團體之大舉入侵；後者則將學校市場化，堅持資源投入後應有令人滿意之績效，否則領導者即應被檢討。孰料公立學校之組織未若私人企業公司，好的構想橘逾淮而成枳，往往使不上力。因此外面各種教育改革喊得震天尬響，一入學校卻如四兩棉花般的飛散。夾在上級與基層之間，學校行政者之難為可想而知。

為使校長不被譏為只是「管家」，在撰寫此書時，內容即鎖定在「領導創新」的層次，鉅細瑣事之處理則非寫作重點。除了傳統之教務、訓導、總務與輔導之內涵，還加上校園規劃、公共關係、品質管理、與創新經營等新興理念。期盼學校行政者不只以校園平安無事自滿，還能隨著時代的浪潮更上層樓。

本書計有十位作者，人數不多卻各自奔忙，如期繳稿實在難能可貴。他們多為青壯年之教授，平日涉獵學校行政實務頗深，配合相關理論，寫來自是鞭辟入裏。章節後附有「參考案例」與「回答問題」，期盼讀者能參酌最新的教育理念加以探討。其目的不在求標準答案，乃希望藉研討之過程，建構相關隱性知識，以備風雨襲來時，能見機行事度過難關。

柏格曼在2007年撒手人寰。他一生恐懼死亡卻深刻描寫死亡。學校行政也是如此，即使再難為，也得勇敢面對。它需要一點點傻勁，一些些衝動，但最重要的，卻是捻花微笑的頓悟。這頓悟，絕非一朝一夕所能成，但願此書能盡棉薄之力。

秦夢群

2007年盛夏、臺北

目 錄

第一章	學校行政的基本議題 (秦夢群)	1
第一節	學校行政之定義與範圍	4
第二節	研究走向與學校組織行為	16
第三節	學校行政的原則與問題	24
第四節	學校行政的發展趨勢	31
第二章	學校領導與經營 (朱子君)	43
第一節	學校行政組織	44
第二節	學校領導	49
第三節	學校經營與管理	68
第三章	課程與教學 (黃旭鈞)	87
第一節	學校行政人員課程與教學的基本認識	88
第二節	學校行政人員的課程與教學領導	100
第三節	教學改進與教學輔導	114
第四章	學生事務與輔導 (郭昭佑)	125
第一節	學生事務與輔導的基本概念	126
第二節	多元學習活動的規劃與指導	132
第三節	生活輔導與學生自治	140
第四節	生理衛生與保健	150

第五節	心理輔導與諮商	153
第六節	學生危機管理	158
第七節	學生事務與輔導的核心準則	161

第五章 學校總務與財政（何宣甫） 167

第一節	學校總務與財政管理的理論基礎	169
第二節	學校總務業務	176
第三節	學校財政的主要工作	186
第四節	學校總務與財政管理的新趨勢	192

第六章 學校建築與校園規劃（湯志民） 203

第一節	學校建築與校園規劃的理念	206
第二節	學校建築與校園規劃的方法	214
第三節	學校建築與校園規劃的革新	227

第七章 人際溝通與公共關係（林偉人） 251

第一節	人際溝通的基本概念	253
第二節	人際溝通的要素	261
第三節	人際溝通的技巧	271
第四節	學校公共關係的基本概念	282
第五節	校內公共關係的建立	296
第六節	校外公共關係的推展	302

第八章	學校品質管理 （葉連祺）	319
第一節	品質管理之發展與趨勢	320
第二節	品質管理之意義和理論	322
第三節	學校品質管理之意涵和理論	330
第四節	學校品質管理方法和技術之應用	337
第五節	學校品質管理發展之議題	344
第九章	學校創新經營 （秦夢群、濮世緯）	351
第一節	組織創新與學校創新經營之意涵	353
第二節	組織創新與學校創新經營的理論基礎	355
第三節	學校創新經營層面	367
第四節	學校創新經營現況研究分析	373
第十章	學校知識管理與組織學習 （陳錫珍）	389
第一節	知識管理的意涵	390
第二節	知識管理的流程	394
第三節	知識管理應用於學校組織的具體策略	398
第四節	組織學習的意涵	402
第五節	學習型組織的意涵與特徵	406
第六節	建構學習型組織的理念與做法	412
第七節	學習型學校的意涵與建構	420

第

一章

學校行政的基本議題

· 秦夢群 ·

為了傳遞文化，人類自有文明以來，即以不同之型式進行各種教育活動。自一對一式的家教至動輒上萬學生之大學，學校組織已成為最普遍之正式教育處所。晚近雖有在家教育（home schooling）之主張，但學校目前仍是傳遞知識之主要場所。

「學校」一詞在中國出現甚早，但「學」與「校」兩者最初卻有不同之意義。前者係指中央國學，後者則多指地方鄉學，以教育小學生為主。東漢之後，「學校」一詞才漸成中央與地方教育機構之泛稱（高明士，1999）。自傳說中的唐虞分學校為上庠下庠，夏禹改東序西序，殷商名左學右學，西周分大學小學，乃至清光緒22年（1896）籌設京師大學堂為止，各代官辦和私立的小學、書館、社學和蒙館等都屬於初等教育機構，實施的多是大學和小學兩段制教育。即至1897年，盛宣懷創辦上海南洋公學，在外院（附屬小學）之上開辦上、中兩院，學校才開始有正式中學階段的組織。

歐洲各國之學校組織上承希臘、羅馬傳統，古希臘時已有中小學之分別設立。例如雅典在弦琴學校等小學之上，設有中學性質之修辭學校與文法學校。課程有文法、修辭、倫理學、幾何等科目。歐洲近代學校制度則創立於16世紀文藝復興時期，但仍以教會與私人創辦為主。及至19世紀，西方各國才開始興辦各種公立學校，師範學校和職業學校也逐漸得到發展。

學校雖已成現代社會不可或缺之一環，但其所扮演之角色與功能，學者歷來看法卻是不一。結構功能學派（structural-functionalism）之學者如Durkheim（涂爾幹）主張教育可將個體轉化為社會人，也可自學校中習得謀生的知識技能與群體生活的道德規範。此種價值的塑造需藉助教育的社會化（socialization）過程。Parsons（1959）也認為教育的選擇功能（selection function）可以培育出符合社會所需的人才，視教育為穩定社會運作與進步的力量。

在另一方面，衝突學派（conflict perspectives）與持新馬克思主義之學者，卻以衝突與宰制的觀點來探討學校在社會運作中扮演的角色，主張教育往往是統治階級控制底層勞動者的工具。學者如Bowles & Gintis（1976）認定教育只為資本家服務，資本家假借民主之名，卻行干涉教育內容與運作之實。學校常教導一些不切實際的觀念，且致力於培育順從的學生。影響所及，社會階級經由學校產生複製的結果，教育平等與社會流動只是假象（Althusser, 1993; Apple, 1990; Bourdieu, 1993）。激進學者如Illich（1971）甚而提出解構學校（deschooling）的想法。控訴統治階級控制下的學校課程往往只利於其下一代。因此，學校只是一種製造社會認可產物之機構，處於不利學習位置之勞動階級下一代，卻永無翻身之日。因此，Illich主張將學校解散，另藉由社會學習網（learning web）之建立，讓願意學習的人皆能分享到知識。

由以上之主張中，可以一窺學者對學校角色與功能看法之歧異。此雖為教育社會學探討之主題，但身為學校行政者，卻需瞭解社會潮流與脈動，如此才能使學校組織有所創新經營。先予敘明後，以下再分別就學校行政之定義、範圍、研究走向、原則、問題與發展趨勢加以分析敘述。

在家教育之爭議

長久以來，依據「強迫入學條例」的規定，臺灣的國民義務教育皆由國家提供，且具有強迫之性質。當父母不滿學校的品質時，即產生強烈改革要求。有人直接引進體制外的教育（如森林小學、華德福學校），也有人力促內部體制的鬆綁。在家教育即是後者一種對抗學校的另類教育型態。

根據在家教育倡導者的看法，所謂的義務教育是「國家有義務提供國民接受教育的機會」，而學校教育只是「其中」一種，絕非是「唯一」型態。他們認為現行學校教育的統一管理，把孩子塑造成木頭人，父母是最瞭解孩子的，絕對有能力可以教育子女。透過在家教育，因為充分瞭解孩子的需求，可提供孩子發展多元智慧適性教育的機會。此外，當孩子被帶回家後，政府也應不斷提供在家自行教育的資源，並指派老師定期給與協助，而非棄之不理。

反對者則認為學校教育向來是社會化重要的歷程，透過教師及同儕團體相互學習，孩子可以接受完整的社會化陶冶。雖然有意對孩子進行在家教育者，對自己的教學充滿信心，但是懂得不一定教得，而孩子在家學習，家長同時擔負了老師的角色，親子和師生角色如何釐清，上學與課後如何巧妙切割。另外在家學習缺乏同儕團體的互動，是否會造成孩子孤立的性格，是否會對孩子過度保護？一旦回歸體制有無適應的問題，凡此種種皆需事先慎重考慮。

為應付在家教育之要求，部分縣市政府已訂定相關法規，允許部分學童在家教育。例如臺北市教育局2002學年通過在家教育個案審查已達81件，顯示國人教育觀念的改變。

雖然義務教育不再限於學校，但講求互動及系統化教學的學校教育仍然無可取代，因此在家教育可能成為教育型態之一，但短期內仍無法衝垮學校的圍牆。然而從另一方面來看，在家教育的日漸盛行，使得學習衝破了學校的圍牆，學校行政者必須重新省思學校的定位與功能。

讀完上述內容後，你贊成在家教育嗎？理由何在？請思考看看！

第一節

學校行政之定義與範圍

一、定義

近年來，國內在學校行政領域業已發展成熟，有關學校行政之論著可謂汗牛充棟（如王淑俐，2001；任晟蓀，2000；何金針，2003；吳宗立，2005；吳清山，2004a；吳清山，2004b；吳清基，2001；吳煥烘，2004；林文律，2005；范熾文，2006；張明輝，2002；張添洲，2003；張鈿富，2006；張銀富，2002；陳木金，2002；陳義明，2005；陳寶山，2005；蔡進雄，2001；鄭彩鳳，2003）。專家學者對學校行政的意義多有所闡述，強調之層面也各有不同。基本上，學校事物經緯萬端，牽涉之內容甚廣，因此必須藉助有效之管理，方能創造理想之績效。表1-1中即列出2000年後，各專家學者對學校行政之定義，大同中卻有小異，可看出不同學者之關注點。基本上，不脫在學校組織中，處理相關之人、地、事、財、物等相關事項，以促進學校的進步。

表1-1 2000年後學者對學校行政之定義

代表學者	學校行政定義
任晟蓀（2000）	學校行政乃學校依據教育原則，運用各種有效的行政理論與科學的方法，將校內人、事、財、物等，做有效的領導與管理，使校務能順利運轉，從而達成學校的教育目標之歷程。
江文雄（2001）	學校行政是一所學校，依據教育原理及政令，有效經營管理學校各種事務，充分支援教學，提升教育績效，達成教育目標的一種歷程。

張瑞村 (2002)	學校行政是基於教育目的，在學校組織情境中，有效的應用行政理論與科學方法，妥善處理學校教務、訓導（學務）、總務、學生輔導、人事、會計、公共關係和研究發展等業務，並有效導引、支援及服務教師與學生之「教」「學」活動，以達成學校教育目標的歷程。
鄭彩鳳 (2003)	學校行政乃是學校依據教育之原理原則及有關法令規定，運用有效及經濟的方法，對於學校組織相關的人、事、物、財等要素，作系統化的經營管理，藉以促進教育進步，進而達成學校教育目標的一種歷程。
吳清山 (2004a)	學校行政乃是學校所處理的一切事務，舉凡人、事、財、物等各方面都包含在內；更嚴謹的說法，學校行政乃是學校機關依據教育原則，運用有效和科學的方法，對於學校內的人、事、財、物等業務，作最妥善而適當的處理，以促進教育進步，達成教育目標的一種歷程。內容包括學校教務、學務、總務、輔導、人事、會計和研究發展等業務。
陳寶山 (2005)	學校行政是處理有關人、事、物等一切學校教育資源的手段，是要整合校內各種寶貴的教學人力、物力資源，以及校外豐富的可開發不可依賴的社會資源，有計畫、有組織的投注到學習者一連串的學習活動中，達成學校教育目標。
謝文全 (2005)	學校行政乃是對學校教學以外的事務作系統化的管理，以求有效而經濟地達成教育目標。並且包含了四項內涵： 1.學校行政處理的是學校教學以外的事務。 2.學校行政的目的在達成教育目標。 3.學校行政應兼顧有效及經濟。 4.學校行政係對以上事務作系統化的管理。

何謂學校行政，歷來各家看法不一。筆者不揣淺陋，茲將其定義為：「學校行政係指依據教育目標與法令，對相關之學校事務，進行經營管理，以達到既定目標與績效的動態歷程。」

在以上定義中，有幾點必須加以說明：

（一）學校行政之推動必須稟承教育目標與依法行政之精神

時代改變，教育思潮即以主流之教育目標加以顯示。不管趨勢如何

更迭，行政工作總是要以達成教育目標為鵠的，諸項作為不容偏離教育目標。此外，教育法令之制訂內容也是教育思潮更具體之展現。依法行政乃是學校執行業務之底線，即使部分學校成員有所異議，也必須依法行事。舉例來說，體罰以往在校園中司空見慣，但卻是於法不合。因此即使理由再堂皇，對學生之體罰行為卻可能觸法而被法院判刑。從事學校行政者不得不慎。再者，學校行政參與者主要為校長、學校行政人員、教師與學生，甚而包括家長、教育專家與一般社會大眾。學校行政乃是系統性的運作，在此開放系統內，各個利害關係人（stakeholders）必須維持權力平衡以及相互尊重，系統才能順利運作。而其協調之依據端賴對教育目標之詮釋。

（二）學校行政係將行政與管理之理論運用於學校組織中，有其一定之專業性

以往學校行政之執行多憑前輩之經驗，而造成蕭規曹隨沒有新意之後果。二次大戰後，各種管理策略與技術傾巢而出，使得學校行政之面貌急遽改變。其中如轉型領導（transformational leadership）、全面品質管理（total quality management）和計畫評核術（program evaluation and review technique）等，均使行政運作更加理性與系統化。此外，學校行政目的在於「有效率」的促進學校運作，並以提升學生學習表現為其終極目標。在此過程當中，必有許多問題接踵而至；面對各種瑣碎繁雜的問題，行政當局必須在「效能」與「效率」、「穩定」與「改革」、「公平」與「卓越」之間作衡量，分寸拿捏考驗行政者的智慧。因此，現今之學校行政絕不能只跟著感覺走，而必須利用各種管理技術與方法，進行各項業務之推動，以往一成不變的時代已經過了。

（三）學校行政有其一定之既定目標，其績效必須接受評鑑

學校行政者不能只以將事情做完就可交差了事。在目前資源有限、家長社會需求日益多元化趨勢下，學校行政必須創造更高之績效。實務上執行各種業務有不同之作法，但哪一個較為適用？則是學校行政者必須好好思量的議題。換言之，現今從事學校行政工作，除了不出事，拿出好成績來也是必要之責任。

（四）學校行政並非只是片斷活動的組合，而是動態與連續的歷程

學校行政乃是連綿不斷的歷程，各活動之間有一定之相關與接續性。學校行政的運作首先必須通盤計畫，衡量目前經費狀況、人員編製以及目標需求等，再與相關參與者進行溝通與協調，決定策略後執行。此外，成果也需加以評鑑以做為下次運作的參考。以縱切面來看，計畫、組織、領導、溝通、決策、執行乃至評鑑皆環環相扣，不能予以分割。例如評鑑活動乃是評估學校績效的必要之舉，其結論應為下次計畫的重要參考。若是只做表面功夫，將評鑑報告束之高閣，則先前經驗即無法傳承，很難有所改進。再以橫斷面來看，各種活動之分類雖有不同，但皆必須相互合作。例如有的分為教務、訓導、總務、輔導，有的則分為人事、財務、學生事務、教師事務等，但不管如何，彼此必須相互聯繫配合。試想訓導與輔導各自為政，又怎能對學生的不當行為，發展適切的管教處置？因此，學校行政的歷程必須是動態且相互合作的，如此才能創建最大的績效。

二、學校行政的範圍

實務上，學校行政乃是教育行政之一部分，此在實施教育中央集權制的國家更為明顯。學校所制訂的重要規章與決定，均必須呈報上級主管教育行政機關核准。近年來學校本位管理（school-based management）運動興起，學校雖獲得更高的自治空間，但其權限仍受教育行政機關之約制。因此瞭解學校行政則必須先分析其上的教育行政運作，否則很難一窺全貌。

在界定學校行政的範圍時可採取不同的視角切入，對於學校行政範圍之界定也因而仁智互見。然而分析各家說明，仍是異中有同，可歸納出大致的看法。以下，先臚列學者對學校行政範圍之看法，再將其洞見加以統整分析，據以提出筆者對學校行政範圍之見解。

王如哲（1999）指出，根據學者的分析，學校行政大致上可區分為六項主要的任務：1.學校與社區關係、2.課程與教學、3.學生事務、4.教職員的人事事務、5.物質設施、6.財務與一般事務管理。

江文雄（2001）則認為學校行政所探討的範圍應包括以下各點：

1.學校行政的理論：包括學校行政的基本概念、學校行政的觀念發展、學校行政的發展趨勢等。

2.學校行政的組織：包括學校行政的組織理論、組織結構、組織動態及組織發展等。

3.學校行政的內容：包括教務行政、學生事務行政、總務行政、輔導行政、實習行政、公共關係等。

4.學校行政的人員：包括學校校長、主任、組長、教師、職員、學生等。

5.學校行政的歷程：包括決策、計畫、組織、領導、溝通、協調、評鑑等。

6.學校行政的資源：包括法規、經費、財物、科技、資訊、社會資源等。

7.學校行政的目的：包括學校效能、學校行政革新、學校行政發展。

鄭彩鳳（2003）提到學校行政的內涵若從管理學的觀點觀之，可分成四個方面：一是管理什麼，二是怎麼管理，三是誰來管理，四是為何管理。管理什麼，是管理內容的問題，包括教務、學生事務、總務、輔導與公共關係，亦包括人、事、時、地、物之管理。怎麼管理，是管理手段與策略的問題，包括計畫、組織、領導、溝通與評鑑。誰來管理，涉及人員，亦即領導者角色問題。至於為何管理，是管理目的之問題，主要在提升學校效能，達成學校之教育目標。

吳清山（2004a）述及學校行政所探討的主題可分為「理論」及「實務」部分。理論部分可包括：學校行政的基本概念、學校行政的理論基礎、學校行政的理論發展。而實務部分則包括：教務、訓導、總務、輔導、人事及會計等工作。

謝文全（2005）主張學校行政是對學校教學以外的事務作系統化的管理，以求有效而經濟地達成教育的目標。學校行政的事務可大約分為兩大類，一為教學，一為行政。行政是教學以外的其他工作或活動，旨在支援教學活動，故是間接達成教育目標的事務。學校教學以外的行政事務一般可分為五大項，即教務、訓導、總務、人事及公共關係。另外學校行政係指一種系統化的歷程，這一歷程各專家學者有大同小異的看法，一般可分為以下五項作為或步驟：計畫或決定、組織、溝通或協調、領導或激勵、評鑑與革新。

由上述可瞭解學者在分析學校行政範圍時，多採取不同的觀點或架