

緒論

教育是施教者秉持著善意，通過內在啟發和外在陶冶的方式，進行各種教導與學習的活動，引導受教者朝向正向價值，使其產生「自我創化」，以獲得知識、情意和技能，並且形成健全人格的歷程（梁福鎮，2006：57）。教育具有下述幾項獨特的性質（王如哲，1998：5）：第一、教育是人力密集的事業，也許介於學校與大部分其他組織之間，最具關鍵性的差別在於學校工作具有人力密集的特徵，與大部分組織依賴於機器與技術不同，學校是人力密集的，教師是最主要的人力投入，教育資源有很高的比例用於人事費用。第二、教育的輸入、過程及輸出相互密切關聯。學校是人文的組織，因為它的成品是人，而且它的過程需要將人予以社會化。因此，在教育的歷程中輸入、過程及結果有極為密切的關係，很難明確的予以分隔區分。第三、教育的成本與效益不易直接測量，而且測量的結果亦無法達到非常精確。教育的成效是一長期性效果，短期內不易顯現，教育的投入成本亦不易估算，因為公共經費的投入之外，私人的捐助以及受教者付出的機會成本均不易精確予以推算。第四、教育是價值高度涉入的事業，教育科學必須處理價值的問題，教育科學的規範性濃厚，無法也不宜完全保持價值中立的立場。因此，科學重視價值中立的客觀立場，以及排除價值成分的要求，在教育行政領域問題的探討上，並不易達到這種要求。

教育是樹人的百年大計，為社會生存發展的動力。教育行政即是對教育事務所做的管理，行政工作做的好，教育目標才能有效達成，國家才能享有高度的創新發展，國民的生活才得以幸福快樂。因此，教育行

政人員的責任，可說十分重大。在社會日益複雜及知識日新月異的今天，教育行政人員必須不斷進修，吸收教育行政理論與實務上的新知，才能對工作駕輕就熟，始終能善盡其職責。教育行政就其歷程來說，包括計畫、組織、溝通、領導及評鑑等五項工作；就其工作內容來說，包括教務、訓導、總務、人事及公共關係等五種。換句話說，行政人員於從事教務、訓導、總務、人事及公共關係中的任何一項工作，均須經過計畫、組織、溝通、領導及評鑑的步驟，才能經濟而有效地完成其預定目標。因此，行政人員不只要知道教務、訓導、總務、人事及公共關係的內容，也需要知道如何做好計畫、組織、溝通、領導與評鑑的工作（謝文全，1987）。

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，培育健全優秀的國民，從而導致國家全面的發展愈進步。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拘的社會需要，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（黃昆輝，1996）。因此，教育行政學的研究就相當重要。茲詳細說明教育行政學的意義、演變、基礎和研究如下：

第一節



教育行政學的意義

「教育行政」（Educational Administration）即是教育人員在上級一部屬的階層組織中，透過計畫、組織、溝通、協調及評鑑等歷程，貢獻智慧、群策群力，為圖教育的進步所表現的種種行為（黃昆輝，1996：20）。而且，教育行政乃是利用有限資源，在教育參與者的互動下，經由計畫、協調、執行、評鑑等步驟，以管理教育事業，並達成有效解決教育問題為目標的連續過程（秦夢群，2006：12）。教育行政是國家公共行政的一環，本身是一種手段，其目的在支援教學，以利學生身心的有效發展與成長。教育行政常被視為是達成國家教育任務的一種行政制

度，也是對教育事務管理的一種社會制度；此外，教育行政除為達成教育目標的一種手段性行政行為外，更是強調其有效達成教育目標的動態行政歷程特質；當然，教育行政本身是一種行政科學，也是一種行政藝術，要能達成組織目標，也要能兼顧個人心理需求的滿足。至於，視教育行政為存在於教育組織內上級與部屬間的相互影響作用，亦能為人所接受（吳清基，2000：3）。教育行政是政府公共行政的一環，教育人員可透過教育組織的運作，有效整合教育資源，解決各種教育問題，以達成教育目標。教育行政最主要的目的在支援教師教學，提升學生的學習效果。雖然教育行政本身是手段，而不是一種目的，但是如果沒有教育行政的種種行為運作，則無法增進教師的教學效率，將會影響學生學習的效果（顏國樑，2001：30）。當前在教育改革的壓力下，教育行政追求的績效責任不只是一要改變學生的學業成就，而且還要扮演關鍵的機制，確保學校與社區的關係。此一機制包含社區與學校的支持、期望與要求體系，新世紀教育行政績效的建構將是我們面對的新挑戰（張鈺富，2000：17）。

教育行政的功能主要有下列四種（黃昆輝，1996：21）：其一、洞悉並影響教育目標與政策的發展。其二、引導並增進教育計畫的實施，以實現教育目標與政策。其三、建立並協調組織，以有效訂定並執行教育發展計畫。其四、爭取並運用資源、經費及物質，以支援組織及其發展計畫。教育行政是服務教與學的，是支援教與學的，是引導教與學的。沒有教師的教學與學生的學習，教育行政就沒有存在的必要。它本身是一種手段，教與學的改進才是目的。依此而論，教育行政的中介目的可以歸結成微觀和鉅觀兩方面：從微觀而言，教育行政即在協調並結合人力、物力，以增進教與學的效果。從鉅觀而言，教育行政旨在藉支援並提升教與學的績效，以實現國家教育政策，促進教育事業的不斷發展，從而培育健全的國民（黃昆輝，1996：21）。

教育行政與其他行政相同之處如下（黃昆輝，1996：22-28）：(一)同具科層體制的色彩；(二)均兼顧非正式組織的功能；(三)均重視溝通歷程的運用；(四)均注重決定歷程的作用；(五)皆利用科學方法與技術；(六)均強調領導功能的發揮。當然，教育行政與其他行政也有不同之處（黃昆輝，1996：29-40）：(一)教育對社會具有重要性；(二)大眾對教育的注目與敏感；(三)教育功能比較具有複雜性；(四)教育與其他部門關係的密切性；(五)

教育專業化程度的提高；(六)教育評鑑的困難程度較高。因此，無法完全將教育行政等同於一般行政。也因為如此，教育行政人員需要學習教育行政學，無法將一般行政的作法，直接類推運用到教育行政的事務上。

教育行政學是行政學的一種應用科學，故其發展自始即受到行政學的影響。和其他社會科學相比，行政學是一門發展較遲的學問。在二十世紀以前，行政學的內容率皆併入政治學中討論，直到1887年，美國威爾遜（Woodrow Wilson）發表了「行政的研究」（The Study of Administration）一文後，行政學才逐漸成為一門獨立的學問。教育行政學的發展則略遲於行政學，它真正成為一門獨立的研究學科，約始於二十世紀初，例如：柏克萊（Ellwood P. Cubberley）於1916年出版了《公共學校行政》一書；惟教育行政學真正趨於成熟，則要到二十世紀中葉以後。在第二次世界大戰結束後，教育的功能備受重視，教育行政學的研究也隨著日受注意。在「美國學校行政人員協會」（American Association of School Administrators, AASA）、「全美教育行政教授聯合會」（National Conference of Professors of Educational Administration, NCPEA）及「教育行政大學委員會」（University Council for Educational Administration, UCEA）等三個專業組織的推動下，教育行政學的發展，可說是一日千里（謝文全，1987：23）。

觀察教育行政學的發展，我們可以發現兩項重要的事實：一是教育行政學確實有相當大的程度仰賴於企業組織與公共行政有關的學術見解、理論與實務；但是另一方面，教育行政與其他公共事務組織的管理，以及企業組織的管理之間，在很多方面存在著極為明顯的差異。影響所及，若將其他領域的管理實務應用於學校時，必須非常審慎並且瞭解這種差異性。因此，將教育行政學視為一門獨特應用科學是有用的。此一應用科學高度仰賴來自於不同科學的概念、學術見解和實務，以及一般性行政與組織的研究發現，但是對於這些理念必須予以評鑑，以便契合教育組織的獨特價值結構，使學校管理獲得最大的利益。一門應用科學必須同時關注於途徑與目標，並且專注於過程品質與達成的品質。教育行政學基本上是一門倫理的科學，關心於良好或較佳的過程、途徑及目標，因此我們可以說教育行政學是完全沉浸於價值、偏好、理念、抱負與希望之中的一門獨特的應用科學（王如哲，1998：3-5）。

第二節



教育行政學的演變

綜觀教育行政學的演變可以劃分為科學管理、人際關係和行為科學、系統理論和多元論述等五個時期，茲詳細說明如下（黃昆輝，1996：88-93）：

壹、科學管理時期

隨著科學管理運動的推展，教育行政學的理论化深受其影響，並與之平行發展。雖然不如科學管理學派頗具活力，但教育行政學早期研究者相當看重職務分析的優越性，並以之分析教育行政機關或學校的組織行為。一般而言，他們採取直接觀察法，以探討教育行政主管所履行的職務，並且具體分析其職務所由組成的工作成分，同時研析完成工作的有效方法，從而據以提出增進組織效能的有關建議。柯拉漢（Raymond E. Callahan）曾分析1910至1930年間的學校組織及當時所謂的「效率狂」（The cult of efficiency），結果發現其頗受科學管理理念的影響。科學管理學派的基本原理，首先經由巴比特（F. Bobbitt）領銜研究其在教育行政上應用的可行性。其認為欲提高教育行政效能，務需利用科學管理的經濟、秩序、服從、及一致性等原則，以確立學校「產出」的理想標準，明訂學校「生產」的方法，訂定教師（生產者）必具的資格條件，並且提供教師明細的工作準則，包括應完成的工作、應達到的標準及其應採行的方法。教師的唯一主要任務，即在利用標準的方法，以產出標準的結果（黃昆輝，1996：88）。

當時美國地方教育局長普遍而迅速地接受工商企業界有關科學管理的價值及其作法。他們特別注重效率原則，盡力降低單位成本；他們亦強調一致的工作程序，要求教師遵循細密而標準化的作業程序以利用每日的時間；他們更要求實施詳細的會計程序。儘管當時部分教育行政人員對此種作法頗多懷疑，但多數均視為時尚而搶搭工商管理的快車，向工商管理人員學習。就連當時美國名聞遐邇的教育學術領導者柏克萊，在其劃時代的著作《公共學校行政》中，亦提出類似的觀念，認為學校即是利用原料塑造定型產品的工廠，以滿足社會各界的人才需求。

可見，其時教育行政學深受影響。這種觀念自一次大戰後開始盛行，以迄第二次大戰爆發前為止。在此期間，有關教育行政學的科學管理研究有如雨後春筍，到處可見。尤其大學教育行政學教授熱中描述並分析地方教育局長在職務上所從事的工作，俾作為養成教育開設課程的依據。同時，他們亦注重研究有關如何降低建築及設備維護的成本，並且探討提高事務管理的效能，供為地方教育局未來訓練學校行政管理人員的參照。另外，教育行政人員對科學管理學派有關組織的概念亦頗注意學習，而以能熟稔古典科學管理學者所提的組織概念為已足（黃昆輝，1996：88-89）。

貳、人際關係時期

迨至1940年代，由於受到「霍桑研究」的影響，在教育行政學方面，有關「民主的行政」的論文甚多。未經確切界定的名詞，例如：「民主的行政」、「民主的領導」、「民主的視導」、「民主的決定」及「民主的教學」等，已然成為教育行政的口號。此種對人際關係及民主實施的強調，意指教育行政人員應表現合乎民主概念的行為。就影響的程度而言，人際關係學派對教育行政學的衝擊力遠不如科學管理學運動，絕大多數的地方教育局長仍繼續重視科學管理的觀念。不過，比較而言，視導人員則較接受人際關係的論見，重視團體的凝聚力、合作的成果及非正式組織的動力。從美國較具代表性的教育學術團體，例如：「美國學校行政協會」（American Association of School Administration, AASA）、「全美教育行政教授聯合會」（National Conference of Professors of Educational Administration, NCPEA）及「視導與課程發展協會」（The Association for Supervision and Curriculum Development, ASCD）等所出版的刊物論文中，可以發現：凡是自認扮演教育行政人員角色者，多注重預算、政治、控制及權威的使用；而凡自認其職務關係教學與課程者，確較強調參與與溝通，而較不注重地位—權力關係。可見，其時人際關係學派的影響並不普遍（黃昆輝，1996：89-90）。

行政理論的發展雖然對教育行政學的理論化產生了實質的影響，但直至1940年代，教育行政學仍未被當作一門學術加以研究。其時，美國一般大學對教育行政學的教學，多未以學術思想及研究主流做為內容，即使頗負盛名的大學，其教育行政學系未與行為科學學系或商學系接觸

聯繫者為數頗多。教育行政學的教學，傳統上向由曾任地方教育行政工作而富於實際經驗的教育局長擔任，故其教學的內容係以實際問題的處理方法為主，而這種實務的知識係來自地方教育行政人員所累積的經驗，並非經過實證的系統知識。雖然他們現身說法，提出許多民主行政的原理原則，充其量亦不過是成功行政人員的觀察或體會的心得，或是僅止於教育行政學教授的民主意識而已，真正屬於系統性的實證研究，真是難得一見（黃昆輝，1996：90-91）。

參、行為科學時期

嗣至1950年代，已有新的發展。行為科學的研究途徑已漸被應用，教育行政學領域中已出現了實證性研究。這乃是受到行為科學學派的影響，惟其研究的範圍，則僅囿於當時現狀問題的描述，且亦有不少的研究只停留在資料蒐集的階段，至於從事理論的命題或假定的驗證者，則尚付闕如。實際上，行為科學家所發展的理論或研究方法，尚未予以系統地應用。不過，到了1950年代中期，教育行政學的研究又有了新的進展。一種新的組織概念漸被接受，肯定組織的結構特徵與個人的人格特徵兩者間具有動態的交互關係。研究者設法從組織結構與組織成員的動態交互關係，尋求瞭解工作中人們的行為。根據這種見解，研究者開始對組織加以概念化，把它看作是一種社會系統，學校系統或學校即是一種社會系統。從教育行政學理論化的進程上看來，這顯然是一種顯著的進展。後來，教育行政學的研究便進而注意探討：(一)組織的結構特徵；(二)組織成員個人人格；(三)組織成員的職務行為等三者之間的關係。在1950及1960年代所完成的許多領導者行為的研究幾乎全都同意一點，那就是：領導者行為如要有效，則須兼顧「倡導」與「關懷」這兩個層面。易言之，組織的要求與個人的需要均應顧及。這也是要把學校或行政機關當作一個社會系統的基本觀點，並經過實證性的研究加以驗證。這為往後教育行政學的科學研究，打開了一條明晰而寬廣的道路（黃昆輝，1996：91-92）。

從1955至1970年間，教育行政學上進行了大量的研究與理論化工作，主要在探討社會系統概念如何應用在公共學校系統或學校之上。早在1960年代初期，即有十四個研究，利用社會系統的概念以探討教育行政學的問題，經過綜合歸納，認為這些研究對於教育行政工作者提

供了一個系統研析的架構，使得行政概念更為清楚而精確。另外，最值得重視的是，哥里斐斯（Daniel E. Griffiths）於1959年發表了他的名著《行政理論》（*Administrative Theory*），探討教育行政的作決定問題，引起教育人員注意作決定的重要，為教育行政學的研究樹立了一個新的里程碑。再者，葛佐爾斯（Jacob W. Getzels）、黎普漢姆（James M. Lippman）及堪布（Roald F. Campbell）等三人於1968年合力完成《教育行政即社會歷程》（*Educational Administration as a Social Process*）一書，把教育行政看作社會系統中的社會歷程，從社會科學及行為科學的觀點，認為被期望的行政行為，乃是組織成員交互作用彼此影響，在兼顧機構目的與個人需求的情況下所作的表現。此書的出版，為教育行政建立了社會系統的理論模式，使教育行政學的理論化又向前邁進了一大步。大體而言，自1970年起以迄於今，教育行政學的行為科學研究雖然已放慢了腳步，但是仍然以其為主流。除上述主要著作外，在大學裡教育行政人員的養成教育課程亦明顯反映其受社會及行為科學的影響。不少學科採取較新的行為科學觀點作為內容，諸如領導、動機、作決定、組織氣氛、衝突管理及組織改變等，多從行為科學的見地以透視行政人員的行為。許多教授在其研究或諮詢的活動中亦都利用行為科學的新觀念以分析實際的問題，並用以設計在職教育的活動（黃昆輝，1996：92-93）。

肆、系統理論時期

系統理論時期約在1970年至1990年之間，採用整合典範的作法，融合了科學實證和行為科學兩個時期的行政理論，再加上本身的創見綜合而成。因此系統理論有守舊的成分，亦有創新的成分。綜觀本時期的主要代表理論，可以發現其主要論點如下（謝文全，2006：22-23）：

- 一、視人為複雜人，人性善惡難定，因人因時而異。因此領導不能只限於專制或民主一種方式了，而應採因人因時制宜的權變領導。
- 二、視組織為開放系統，與外界環境有交互作用，既自環境輸入「投入」，亦向環境輸出「產出」，故重視人類與環境的互動合作與相互調適。
- 三、認為成員目標與組織目標不盡相同，因此主張兩者兼顧，使組

織目標與個人目標均能達成，組織才能有效生存與發展。

四、認為結構與人員對組織的運作同等重要，必須兼顧這兩個層面，才能將組織的功能發揮得淋漓盡致。

五、認為人既然有生理及心理需要，則物質與精神獎懲並用自是合理的，不可偏廢。

系統理論時期的主要理論有一般系統理論、Z理論和權變理論，茲詳細說明如下（謝文全，2006：23-24）：

★ 一、一般系統理論 (General System Theory)

主要代表人物為伯塔蘭非 (L. V. Bertalanffy)，強調系統的理念，認為組成系統的元素必須要相互依賴和相輔相成，形成一緊密的整體。系統又有封閉與開放之分，封閉系統不與環境交互作用，開放系統則與環境有交互作用。因教育組織屬開放系統，故系統理論所討論以開放系統為主。系統理論取法乎開放系統的特性，主張下列論述：必須具有整體性的想法，投入、轉化與產生三者並重，把努力的重心放在未來，重視計畫，成果導向，講求權變等。

★ 二、Z理論 (Theory Z)

由麥哥里 (John E. Megley) 針對X理論和Y理論的偏失所提出，主張兼容並蓄與權變因應，認為制度與人員、激勵與懲罰、生理與心理、靜態與動態、組織和生態都要兼顧。總之，Z理論綜合X理論與Y理論，注重整體性、系統性、生態性和權變性的觀點。

★ 三、權變理論 (Contingency Theory)

由費德勒 (F. E. Fiedler) 所提出，認為領導是否有效端視領導型式與情境是否配合而定。不同的組織情境需配以不同的領導型式，才能產生良好的組織績效。費德勒將領導型式分為工作和關係導向兩種；關係導向的領導較重視人際關係、成員的需要與感受及其滿足；工作導向的領導較關心組織任務的完成，對工作績效的要求嚴格，對人際關係則較輕忽。

伍、多元論述時期

在1990年之後為多元論述時期，這個時期的名稱是筆者自創的，因係處於多種理論論述的情況之下，故如此稱呼。此時期相當於前述學者所提到的未來理論、後現代主義、非均衡系統理論，或新興理論等所涵蓋的時期。這個時期的理論尚未完整成形，因此缺乏完整的論述。不過筆者認為本時期的論點仍不脫系統理論時期的觀點，只是對系統理論所提到的一些論點加以批判、補充和深化而已。

多元論述時期強調的論點包括：批判反省、知識並無通則、解決問題的無唯一最佳途徑、個別差異的多元性。這些主張與系統理論的一些論點是一致的，系統理論即認為系統具有與環境相輔相成的脈絡性、有衰亡或耗散的趨勢、具有殊途同歸性等（謝文全，2006：25）。本時期的主要代表理論如下：

★一、批判理論 (Critical Theory)

批判理論主張秉持批判的精神，對有關理論進行批判並提出改善論點，以達成合理性與社會正義。批判理論帶來了對既有的方法論或論點的反省，如對技術性的宰制、社會霸權的複製、教育機會的不平等、領導權力的專制、男性主義等等的批判，進而提出道德倫理、社會正義、授權賦能、女性主義等新興議題（Foster, 1986; Hodgkinson, 1991; Greenfield & Ribbins, 1993）。基本上，批判主義並非完全否定過去，而是對過去有所揚棄與有所補充（謝文全，2006：25）。

★二、後現代主義 (Postmodernism)

後現代主義是對現代主義 (modernism) 的一種反思，認為知識並無通則、解決問題無唯一的最佳途徑，應重視個別差異與強調多元，視情境脈絡之不同而採取不同作法。反決定論、反權威，而主張解構 (deconstruction)、多元 (pluralism) 與差異 (difference) 等等，乃是後現代主義的口號（黃乃榮，2000；Derrida, 1978; Foucault, 1980; Lyotard, 1984）。