

第一篇
緒論篇



第一章 緒論

Donald Willower指出，教育行政研究者基本任務在帶領學校走向期待的未來，要達成此任務，則需要反省熟慮與研究。

（秦夢群、黃貞裕，2001: 1）



第一節



批判教育行政研究的重要性

教育行政有其技術面，也有規範面，教育行政不是簡易經費分配或事務處理而已，由於教育行政是影響眾多學生福祉，必須要有深厚哲學素養，亦即要具備批判性的哲學思維。批判思考乃一種辯證與分析的過程，就學校而言，學校校長應帶領教師與行政人員共同成長，培養質疑、反省、解放與重建的能力（溫明麗，1998），才能成為優秀教育人員。茲就批判理論與教育行政研究的重要性，分析如下：

一 教育改革的推動需要反省實踐，才能回歸教育本質

當前世界重視的是國力的競爭，而國力的競爭重要的關鍵在於科技與人才的競爭。為了迎接知識經濟世紀來臨，究竟教育應扮演怎樣的角色？應發揮怎樣的功能？成為各先進國家教育改革的重要課題。各先進國家都在不斷地推動教育改革工作，各式各樣的改革方案如雨後春筍般呈現出來。在我國方面，1980年代後半以來，歷經劇烈的變遷，不論在政治、經濟、文化、教育等方面，均受到鉅大衝擊，而逐漸朝著民主化、自由化、多元化的方向邁進。但是近十餘年來教育改革，也引起諸多批評。黃宗顯（2002: 27-33）從文化習性觀點省思臺灣教育改革，他認為臺灣教育改革的推展，充滿市場導向與行政文化。整體形貌而言，大致呈現如下的文化習性圖景：優勢群體對於偏好的教育改革議題的觸動與方案制定、幫浦式的由上往下貫通推展、運用公權力和資源控管形塑推展的助力、學校教育人員、學生、家長順應性的面對與因應、以投入的儀式性作為和部分成品取代整全性的實質成效的評鑑。

此外，歐用生（1999）認為，教育改革有五大迷思。首先，行政人員未能掌握教育革新的目的，以致執行時產生偏差，例如師資培育多元化的改革，誤認多元化就是目的，忽略師資品質與卓越才是目的。廣設許多師資培育機構，培育過多師資，形成學非所用，造成人才浪費。當教育改革的目的

跟方向有沒有掌握？教育改革成效會變好嗎？第二是改革偏重技術層面，很多學校改革都從技術面著手，校長擔心的是上級的評鑑！主任擔心的是依期限完成，凡是以效率與成績為考量，改革會流於技術層面，因此評鑑就成為資料蒐集與檔案整理的工作。第三是改革的結構性，學校有很多既定結構，包含每日晨會與升旗典禮、或是銅像與司令臺布置等，都會規範成員行為，甚至反教育行為也習以為常。第四點是改革的非歷史性，以學校撰寫總體課程計畫為例，如果忽略學校本身歷史文化，結果各校的計畫都一模一樣，策略也一樣，教師成長計畫也一樣。最後是改革的保守性，保守性是說教師文化的保守性，一般而言，教師傾向安定與保持現狀，不願意走在教育改革的前端。

前些時候，公視播出教育專輯影片《魔鏡》，影片描述了某縣國民學校不遵守「常態編班」的規定，私自採取能力編班的種種教育歷程，雖然這個影片描寫過於尖銳，赤裸裸的批判國中教育生態；但也有某種程度反映出能力編班的盛行原因。學生家長、教育當局、學校行政與教育學者，呈現出不同觀點與意見。家長方面，為了自己兒女升學，極力堅持要實施能力編班，否則要遷戶籍轉校；教育部則強烈表示，要依法行政，要查辦能力編班學校；校長在法規與家長民意聲浪下，成了夾心餅。教育學者則認為，「常態編班」才有人性考量，符合教育原理；不過也承認，學生個別差異懸殊，學習能力差異頗大，還是要另外尋求分組教學彈性模式（范熾文、吳欣潔，2005）。政府官員該停下腳步好好的想一想到到底是哪裡出了問題？如何做修正？

當前中小學課程發展有很大的危機，就是欠缺願景發展與課程領導智能；教師們不瞭解課程改革的目的跟方向在哪裡；課程發展流為技術層面與表面功夫的競逐；教育行政機關仍以科層控制模式在推動課程改革（范熾文，2001）。整體而言，似乎工具理性的課程改革方式仍大行其道，甚至成為教育改革的主要模式。這課程改革根本沒有改革！反而形成一個非常大的危機，因為改革充滿許多政治陷阱與深層社會結構的固著，教育人員無法深思批判，造成目前許多改革僅在表面上下工夫，花大筆的錢，作華麗的檔案，容易掉入陷阱而不自知。

二 教育政策制定與執行要兼顧關懷與正義倫理

近幾年來，教育改革如火如荼地在進行，而各項教育政策，也不斷推陳出新，尤其全國最高教育行政機關，教育部首長更迭，更為頻繁，亦成為教育改革重要議題。從1996年成立教育改革審議委員會成立推動教改之後，短短七年內，就換了六位部長，這些部長有些來自師範體系；有些來自一般大學校長；有的則長期投入教改運動。每一位新任部長，總是會提出個人理念，並形成重要教改政策，要求全國各級學校執行。再從地方教育行政單位來看，教育局長更迭一樣頻繁，每一位教育局長除了要落實中央教育政策之外，同樣地，新人新政，也提出個人教育理念，要求所轄學校執行。目前的教改政策不明確，一直在改變，有一句話說：「教育政策如月亮，初一十五不一樣。」現在的孩子儼然成為教育改革的白老鼠。

行政學者Waldo指出，目前行政界所面臨的主要問題有：(1)如何在硬體價值及軟體價值之間做個取捨？(2)如何達到所需專業主義或專家的技術之調合？(3)如何處理公共部門的工會問題。(4)如何平衡集權與分權價值和機能的問題。(5)如何處理種族和性別平等的問題。(6)如何應對公共行政知識荒廢的問題。(7)如何處理官僚體制中政策制定的問題。(8)如何平衡目前及最近未來需要，與較長遠未來需要的問題。(9)如何設置、管理及控制新組織型的問題。(10)如何發展較少權威，及較少官僚的組織。(11)如何處理日益增加倫理的複雜性和混淆不清的觀念。(12)如何處理衝突和危機的問題。(13)如何應付成長的極限與資源稀少的問題。(14)如何在新的和困難的環境之下，解釋經濟、效能和效率（蕭武桐，1998：399）。新公共行政強調社會公道，提供更好的服務及維持高品質的服務。因此，行政人員要重視社會公道。社會公道所強調的是政府服務平等性，不能有差別歧視，重視行政決定及計畫執行之責任。

國父曾說：「圓顱方趾，同為社會之人，生於富貴之家，即能受教育，生於貧賤之家，即不能受教育，此不平之甚也。」一語道破教育機會均等的精義。教育機會均等強調人民無分性別、年齡、能力、地域、族群、宗教信仰、政治理念、社經地位及其他條件，接受教育之機會一律均等。教育機會均等牽涉到社會階層與經濟問題，教育政策制定要考量城鄉差距，注意弱勢

者教育，包含低收入家庭、身心障礙、原住民等。低收入戶家庭子女經濟條件已不足，在資訊取得、文化刺激就顯得薄弱。身心障礙兒童方面，要去滿足特殊學生之特別需求，辦理各類特殊教育，使每一特殊學生得到適性、適才、適所的教育，尤其是將來就業輔導與安置，更為重要。原住民的教育則往往因為地理偏遠、師資流動、文化差異等，導致在教育的過程中明顯產生差距。將來對於教育機會均等之實踐，不僅要強調立足點均等，也要著重教育過程均等，例如：推動「教育優先區」工作、普及學前幼兒教育機會、增加特殊教育學生就學機會、縮短城鄉教育差距、提升教師專業化、掌握每位學生學習品質等，使得文化不利或弱勢族群學生，也能夠得到同樣「質」與「量」的教育機會。

在學校領導方面，學校領導之倫理實踐，係強調主體之間相互依賴關係，由於相互依賴之關係，必須從主體理解立場開展，故本質上是一種關懷、憐憫行動，是一種愛的表現，更是服務他人之企圖（黃乃熒，2000），這種概念可謂是學校領導民主化之核心。Sergiovanni（1992）也強調，為避免造成學校成員被增權後，產生各自獨立的負面效果，所以要與學校所追求的教育目的結合，具備目的感（purposing），使其能全力對整個學校所追求的目的奉獻心力。課程實驗政策執行，是求公共之善（public good），是為落實社會正義，校長除了要關懷他者，感同身受之外，當整體政策執行時，仍要配合正義倫理，兼顧整體公共領域的教育發展，才能提升領導之民主特質。

③ 批判理論有助於行政人員實踐專業倫理

現在的社會，充斥著許多違反倫理的助人專業行為。從教師、社會工作者、諮商員、法官等專業人員，常因忽略了專業倫理，而危害到當事人的福祉與權益而不自知。在教育領域之中，也發生一些問題，引起各界注目。茲舉幾個案例說明：

案例一：彰化縣某國中吳姓教師，在公民科段考中，將社會上政黨意識型態的爭議問題，列入評量題目之中，引起各界討論。

案例二：臺北市某國中符姓教師，在上課的補充教材內，編印了幾則色

情笑話，以便引起學生上課興趣，結果引起家長不同意見。

案例三：臺北市某國小教師因情緒不穩，體罰學生過當使學生受傷，經醫師診斷後，由家長會出面處理。

案例四：某學院總務長與學校同仁在監獄之交誼廳中飲酒狂歡後，開車撞死學生，造成二個年輕生命慘死。

案例五：某國小女校長遭學校家長會指控，平日愛開黃腔，在男學生運動褲襠處和女學生運動服上簽名留念，引起家長關切。

上述的案例涉及到教師的教學評量、管教方式及行政人員道德操守等，這些與教師專業倫理，有密切的關係。這些教育問題，不僅傷害到學生的福祉，也危及到教師的專業形象與社會地位。所以，如何建構教師專業倫理內涵，訂定合宜倫理信條，是不容忽視的課題。事實上，隨著整個社會變遷快速，價值觀念混淆不清，致使原本極富倫理規範的校園環境，也受到政治、金錢或是暴力之侵蝕，而影響其應有的倫理教化功能。以目前我國臺灣地區而言，由農業社會走進工商業社會，到現在的資訊社會，變遷速度相當快。大眾傳播及電腦網路的盛行，讓學生求取知識來源多樣化，造成教師不再享有知識權威的獨占地位。學校組織趨向科層化之後，強調依法行政，標準化的教學及非人情化的行政運作，也影響師生關係，傳統「如師為父」的情感交流日漸疏淡。而教育功能過度擴張，也影響了家庭及社會應有的教育責任，每當有社會問題或犯罪案件發生，則全歸咎於學校教育不當，教師成了唯一擔負社會成敗之責任，也令教師感到倦怠和無力感。

受到整體政治與社會環境變遷的影響，我國中小學學校權力亦產生了重大的變革，包括：(1)學校教師會的成立：依據「教師法」第二十六條之規定，各級學校教師可以籌組「學校教師會」的組織；教師會在學校組織中，將扮演「學校行政制衡者」的角色，各級教師會依法令規定具有維護教師專業尊嚴及專業自主權；與各級機關協議教師聘約；派出代表參與教師聘任、申訴及其他與教師有關之法定組織的基本權利。教師會成立之後，傳統以校長及學校行政人員主導的學校行政運作勢將面臨改變，必須重視與教師組織間之溝通協調與互動關係；(2)教師評審委員會的設置：各校依據「教師法」第十一條所設置之「教師評審委員會」將改變學校的人事制度及其運作方式，特別是學校教師聘任之審核權已轉移至以教師成員為主的「教師評審委

員會」，增加了教師對學校行政的實質監督及制衡力量；(3)家長會功能的強化：隨著校園民主化的步調，學校家長會也表現出積極參與學校事務的態勢。而跨校性質的家長會組織也紛紛出現，並已逐漸形成對學校教育監督的影響力，未來也將是學校行政過程中不容忽視的一環（張明輝，1997）。

目前社會環境，是多元的、複雜的。身為行政人員，不僅要重視服務對象的需求，更要有社會責任，來解決多元環境所衍生的問題。尤其如何處理日益增加倫理的複雜性和混淆不清的觀念，涉及到行政倫理兩難的議題，亦在政策制定與執行過程時，要注意「倫理決定」（ethical decision making）的課題。在學校組織中，長久以來，受到官僚體制影響下，變得較形式化、無人情味，凡事講求效率，追求經濟目的，而行政人員也成了官僚者而非教育家，其思想長期受到工具理性之宰制，故遇到倫理兩難之問題，即以慣例、技術處理，使得學校問題重複發生，也令人感到校園秩序與和諧度不夠，文化與倫理猶待發揚。吳清基（1990）就認為，有效的行政運作，要有倫理規範，只求效率，而無倫理道德為指引，可能成為「強盜的行政」。近來，學校行政的倫理問題，開始受到國內外教育學者重視。學校行政工作，若沒有倫理考量，則可能產生很不利的影響，學生成為無辜受害者。因此，倫理成為行政工作中最重要的部分。所謂倫理決定指針對別人，會產生重大影響時所作的抉擇，而在抉擇的過程中，涉及價值的考慮，思考有那些規範及原則，提供決定者基本的指引。亦即透過倫理決定，兼顧公正、公平與人道的倫理原則，才能保障學生學習權利。

總之，當前教育環境日益複雜，教育改革訴求如火如荼，例如家長會、教師會、教師評審委員會、學校課程發展委員會等紛紛依法成立，也出現過去所沒有的新措施，包括校長遴選、校務會議法制化、教科書開放選購等，讓學校生態產生變化。此外，在外部環境上，高中職多元入學方案、國中基本學力測驗等，均致使學校性質與功能激烈轉變（李玉惠，2003）。倫理是學校中的社會規範，包含了校長與全體教職員、教師之間、學生同儕、教師與家長、師生之間等關係，這些關係形成了校園倫理的內涵。維護校園倫理不僅能確保校園安定和諧，更能促進教學效率，塑造良好學校文化。因此，透過民主的行政領導，建立良好師生關係，專業化的教學等途徑，自然能夠重振校園倫理。

四 學校組織運作需要反省能力，才能達成合理性目標

批判思考是反省判斷、獨立思考、推理、分析、辯證的能力，教育行政人員必須要有反省能力，才能透視教育現象背後的不當的信念，破除教育迷思。組織學者Morgan（1986）特別指出，組織有時如心靈牢籠（organization as psychic prison）一般，成為思想的陷阱。例如錯誤地假定、視為理所當然的信念、未經質疑的運作規範等，形成組織自以為是的既定世界。

在教育改革中總有許多迷思與陷阱，身為教師如不能透過反省與批判的過程，教育改革終將流為例行公事，再製課程改革的歷史事件。面對這麼多的教育政策，有些學校校長則高舉上級長官之命令，徹底奉行指令，要求全校教師完成使命。有些校長則依然故我，以傳統思維管理學校，教師們也非常溫順，在此組織當中，日復一日，進行千篇一律的教學生活。偶爾碰到不順心或不滿上級政策內容，也只能抱怨、順從，至多形成教師組織，表達一些聲音。尤其是九年一貫課程之實施，這個被喻為近來中小學最重要的「哥白尼式」課程改革，所帶來之衝擊影響，是前所未有的。

自從教育部公布實施九年一貫課程後，課程問題儼然成為中小學教育改革中最重要的項目。有些縣市由教育局主導，一聲令下，各校教師如火如荼地展開主題統整設計工作。有些學校為了貫徹課程改革政策執行，一切按章行事，即使全校僅有九位教職員，一樣依規定成立學校課程發展委員會、領域小組、教學群、學年會議、午餐會議，另外加上晨會、夕會時間，全校九年一貫課程就成為開會活動。一時之間，會議記錄、活動照片、檔案資料充斥在學校生活，全校籠罩在課程改革之氣氛（范熾文，2002）。

當前的學校組織，組織系統越來越龐大複雜，在這種情況之下，勢必要發展一些管理的組織結構，例如：主任、組長、人事、主計等階層職位，來管理學校，以達到有效率的目的。但是，在我們學校組織當中，也發現到過度嚴密的科層組織設計，使得行政人員緊守命令而欠缺變通能力，造成非人性化與欠缺適應力的情況。尤其是學校組織科層化與專業化間的衝突不斷，例如教師與行政人員，或者是業務單位與幕僚單位之間的衝突，不僅影響學校氣氛，也減低了學校行政效率。在官僚體制運作下，把學校看成機器，用

機械化的思維及官僚式的組織來經營學校或教學。不論是訓導、教學或輔導實務，都是透過機器隱喻來推動，以至於標準化、例行性、書面檔案等，充斥整個教育歷程，僵化了組織的彈性運作，使學校淪為機器人，一切聽從上級命令行事，欠缺獨立自主、靈活變通的能力。長久處在工具理性及追求效率的目的下，行政只講求一致與效率，會使行政人員習於官僚心態，教師的主體性逐漸失落，教學過程缺乏創意與生活意義，而教育的功能也會萎縮。

事實上，改革過程受到技術理性與機械化的思維模仿，至深且鉅。機器型學校組織當然有其優點，如同麥當勞漢堡連鎖店，在明確的任務要求下，每個商店都應生產完全相同的產品，前後一貫，高度制約。但以人性為主體的教育情境，這種方式適合嗎？每所學校組織文化不同，學生智能有差異，家長認知參與不一，可以靠模仿與複製的組織運作嗎？

學校行政乃學校教育之一環，從整體教育情境而言，學校行政本身沒有目的，其目的在於支援教與學。換言之，要為教師教學與學生學習，提供最佳服務品質。其次，從手段與目的而言，學校行政是手段，教學品質提升，才是目的。因為學校組織的存在，不是為了教師、家長，而是學生之學習。教學才是學校重心，學生才是教育主體。

⑤ 教育與政治、經濟間複雜關係，需要批判理論加以解析

教育體系是一個開放的系統，與外在的大政治、社會與經濟環境，有密切的關係。教育改革忽略了這些外在因素之配合，將無法有效達成目標。人都有作繭自縛的習慣，人們常受到既定的規範標準與思維禁錮。西方先哲柏拉圖老早就已提出「洞穴寓言」來說明表象、實體與知識間的關係。寓言敘述一群人長期居住在洞穴之中，不能移動，洞口則有一堆耀眼的火光正對他們。這群人所看到的便是由火光照映出在洞壁的人與東西的影子。久而久之，他們認為影子就是實體，所有知識、真象、實體都在此影子世界中。其中有個人獲准離開此洞穴，結果他把外在未見過的世界視為危險根源，與過去熟悉的洞內生活完全不同，於是選擇回到黑暗的洞穴生活，不願冒險接受新的知識。或許此一洞穴寓言過於戲劇化，但事實上，學校組織存在許多陰影，讓我們習慣於舊有認知模式，不願改變接受新的東西。