

教育行政

壹、教育行政定義

1. 程序的觀點：教育行政是對教育事物的管理，管理是計畫、組織、溝通、領導、評鑑等繼續不斷的歷程。
2. 中心功能觀點：以作決定為中心的過程，亦即以訂定計畫為中心的歷程。
3. 社會系統觀點：是統整組織目的與個人需要的機構空間與個人空間之間，一方面設法達成組織目標，一方面滿足個人的需要。
4. 行政行為觀點：是教育行政人員為解決問題所表現出來的行為模式。教育行政是發揮影響及接受影響的行為，及教育行政人員有時是行動的發動者，有時卻是行動的接受者。

貳、教育行政理論時期演進(科學實証→行為科學→系統途徑→非均衡系統)

一、科學實証時期(1887~1930)-科學管理時期

又叫**傳統(古典)理論時期(Traditional Theory)**，此期呈現理性典範的特徵，視人性為惡，抱持**封閉系統觀**，在教育行政研究方面偏重**靜態結構**層面；注重於探討組織結構而忽視組織成員的行為。此期特點為重視組織結構探討，認為人性偏惡（類似 X 理論），主張嚴格監督，而忽略組織成員行為及人性的尊嚴。

偏重物質性或生理上的獎懲，而忽略精神或心理的獎懲；偏重組織目標的達成，而忽略成員需求的滿足；偏重正式組織的研究，忽視非正式組織的探討；將組織視為封閉系統，未能察覺組織與環境的密切關係。理論有：

1. **政治行政二分理論**：威爾遜(Wilson)(行政學之父)提倡，**行政學之母學為政治學**，主張政治與行政二分理論，行政學的源起為 1887 年威爾遜 Wilson 發表<行政的研究>一文。
2. **科學管理派(Scientific Management Theory)**：泰勒(Taylor)**科學管理之父**，主張以科學的方法來管理，找出最佳的工作方法、定出客觀的績效標準，才能提高行政效果與成員的工作效率。重視由下往上，注重基層人員工作方法的研究。尋求客觀的績效標準，提高組織成員的工作效率。

提供標準化的工作環境和設備，採用科學方法管理、訓練人員。管理員與工作員要適度分工，去除權責不清的弊病，前者負責計畫；後者負責執行。將複雜的工作分析為數項簡單、明確的工作，將工作程序科學化，再分別交由不同人員擔任，員工只需要照章行事。

✧ 行政理論六原則：

- | | |
|--------------|----------------|
| (1) 科學化工作原則。 | (4) 計畫與執行分離原則。 |
| (2) 時間研究原則。 | (5) 功能管理原則。 |
| (3) 案件計酬原則。 | (6) 管理人員專業化原則。 |
3. **行政歷程學派(行政管理理論)(Administrative Management Theory)**：費堯(Fayol)**行政歷程之父**，重視由上往下的歷程，偏重管理人員管理方法研究，主張行政為計畫、組織、指揮、協調、控制之歷程，理論有(1)、(2)。葛力克(L. Gulick)擴充 Fayol 學說，修改(2)



為(3)。

整體理論要點為：重視行政歷程的進行，實施部門分工，分工時應注意人事、權責相符合。實施層級節制，並注意控制幅度的適當與命令統一，每位成員只接受一位上司的命令，設置幕僚人員輔助業務人員。組織利益應先於個人利益，保障成員任期，給予適當報酬。

- (1) **行政管理十四原則**：分工合作、權責相稱、紀律嚴明、命令統一、目標統一、組織至上、報酬合理、適度極權、層級節制、人事相適、公正無私、任期安定、自動自發、團隊精神。
 - (2) **五項行政歷程(POCCC)**：計畫、組織、指揮、協調、控制。
 - (3) **POSDCORB 歷程**：Gulick 主張行政主管工作為 P-計畫、O-組織、S-用人、D-指揮、CO-協調、R-報告、B-預算的歷程。
 - (4) **學校行政三聯制**為：計畫、執行、考核，屬於**目標管理**。
4. **科層體制學派(Bureaucratic Model Theory)**：韋伯(Weber)主張**科層體制**是最完美的理想型態，特徵為一系列特定**官僚**所形成。只要依此理論，組織便能做最合理的決定，收到最高的效率，充分達成目標。
- (1) 特徵：依法行事，不講人情、專業分工，用人唯才、保障任期，依年資(貢獻)升遷、公正無私、層級節制、依照貢獻或年資，給予薪資上的獎勵、建立書面檔案。
 - (2) **權威可分為**：依歷史的進化來分類權力的演變。
 - A. 傳統權威。
 - B. 法定權威：最理想，科層體制之基礎。
 - C. 超人(魅力)權威。
 - (3) **組織三要素**：韋伯認為人、檔案、設備為構成組織三大要素。

二、行為科學時期(Behavior Science)(1930~1950)-人際關係時期

此期為自然典範的特徵，視人性為善，在教育行政研究方面重視組織的動態行為層面，盛於 1930 至 1960 間，是對古典理論時期的反動。重視成員行為及心理研究，不強調正式組織結構的探討。重視非正式組織的影響及研究，忽略正式組織。

強調精神或心理上的獎勵或懲罰，忽略物質或生理獎懲。認為人性偏善，強調民主式領導。強調滿足成員需求，較少研究如何達成組織目標。未注意到組織與環境的關係，將組織視為封閉系統。理論有：

1. **人際關係論[霍桑實驗學派(Hawthorne Experiments)](Human Relation Theory)**：梅堯(Mayo)、狄克遜(Dickson)、羅斯伯格(Roethlisberger)，主張**心理因素**乃是影響組織工作績效的最重要因素，比組織的靜態結構還重要。**心理因素**為：尊榮感、成就感的滿足、人格受尊重、自我成長、人際關係、團隊精神。內容：
 - (1) 人是決定生產力的重要因素；而社會與心理因素，則是影響組織工作效能最重要的關鍵。
 - (2) 提高薪資並不是唯一有意義的獎勵，社會性的獎懲，會限制薪資提高產生的效果。
 - (3) 專門化並不一定能創造最具效能的工作團體，員工是主動的個體，而非生產的工具。
 - (4) 非正式組織會影響成員行為，員工會藉由非正式組織保護自己。
 - (5) 非正式組織會與管理階層相互作用，非正式領導者往往與正式領導者同樣重要。

- (6) 管理人員的人際關係將影響領導成效，較小的控制幅度並不是有效視導的條件。
2. **需求層次學派(Need Hierarchy Theory)**：馬斯洛(Maslow)需求層次理論、馬斯洛的 Z 理論。內容有：
- (1) 人除了生理需求之外，還有社會及心理的需求，因此，要激勵士氣，必須兼顧生理和心理。
 - (2) 瞭解成員需求層次的滿足情形，滿足成員尚未滿足的需求，激勵方式應該因人而異。
 - (3) 尊重與自我實現很難完全滿足，這兩種需求可同時運用。
3. **激勵保健學派(Motivators-Hygiene Factors Theory)**：赫茲伯格(Herzberg)提倡，又叫**雙因素工作滿足論**。要提高成員的滿足感，需從激勵因素下手；要消除成員的不滿足感，需改善保健因素，若兩者能同時進行，則一方面能感到滿足，又能消除不滿足感。
- (1) **激勵因素**(滿意因素、內在因素)：與工作本身有關，成就感、受賞識感、工作本身、責任感、升遷發展等。因素若存在，能使人們感到滿足，若不存在，並不一定會使人們感到不滿足。
 - (2) **保健因素**(不滿意因素、外在因素)：與外在環境有關，組織政策及管理、視導技術、薪資、人際關係、工作環境等。這些因素若不存在，會讓人們感到工作不滿意；若這因素良好的話，雖然不能造成滿意感，但卻有助於身心保健，因此又稱為保健因素。
4. **XY 理論學派**：麥里格(McGregor)提出，以人性的觀點來建構發展。
- (1) **X 理論**：傳統式的嚴格控制管理，對人性持性惡、偏惡的假設。[一般人都比較不喜歡工作，管理必須注重控制，員工不需要有成就感]；[一般人自私、自我中心、抗拒變革、缺壯志，不願承擔責任]
 - 1). 人性假設：生性懶惰，自私自利，喜歡安定，愚笨無知，容易受人煽動。
 - 2). 管理方式：嚴格專制，不讓成員有參與的機會，強調獎懲和控制。
 - (2) **Y 理論**：對人性採取正面之假設，代表民主管理的理論。[一般人願意享受工作，主動承擔責任，追求自我實現]；對成員管理要以協助代替指揮、鼓舞代替控制、參與代替獨裁、自律代替他律、雙向溝通代替單向溝通。
 - 1). 人性假設：人並非天生不愛工作，只要能提供快樂的工作環境即可；且人能自律完成應承擔的任務，也會主動尋求更多責任，並能運用智慧解決組織的問題，但現在一般人並沒有充分利用自己所具備的潛在能力。
 - 2). 管理方式：民主式的管理，將權力下放給成員，讓成員擔負較大責任並參與決策過程，並讓成員設定自我工作目標，並考核自我工作績效。
5. **動態管理學派**：傅麗德(Follett)提倡，為人類心理學家，著重於人類行為的心理因素以及團體工作時所產生的情感反應作用，為少數注意行政的心理因素的學者之一。學說中心理念為任何組織系統，都應被視為一個整體，應該透過溝通及協調，建立良好的人際關係，並創造和諧組織氣氛，使成員能發揮工作的最大潛能。內容：
- (1) **額外價值論**：團體影響心理與行為。
 - (2) **衝突與調和**：團體的衝突與調和，整合方式、尋求解決。
 - (3) **協調的原則**：直接、早期、互惠、連續交涉(組織原理的四項原則)。
 - 1). 透過有關負責人員的直接接觸而進行協調。
 - 2). 協調要儘早開始。

- 3). 協調是工作情境中，所有元素的交互關係。
- 4). 協調是一種持續不斷的過程。
- (4) 情勢法則(權威觀)：人類是很敏感的，只有在情勢的需要，才會有所行動，並非是由於命令所產生的，情勢需要原則、最後權威論。
6. 動態平衡學派(Dynamic Balance Theory)代表學者：巴納德(C. Barnard)、賽蒙(H. A. Simon)，理論內容：
 - (1) 主管人員必須兼顧效能與效率，前者指組織共同目標的達成，後者指成員的工作動機。
 - (2) 組織由互動成員所形成，非正式組織會隨著正式組織的成立而存在。
 - (3) 行政應該兼顧組織目標的達成及成員需求的滿足。
 - (4) 精神獎勵對於成員的鼓勵力量，大於物質上的獎勵。
 - (5) 想使成員發揮團體合作的力量，應建立正式組織與非正式組織間的溝通管道。
 - (6) 命令是否有效，決定於受命令者的接受程度。
 - (7) 責任感的形成決定於成員內心，不是外在制裁能完全決定。

三、 系統途徑時期(1950~1990)-系統理論時期(System Theory)

期望能捨棄古典理論太重視組織，而行爲科學理論又太重視個人的缺點，又兼顧兩理論的優點，並開始將組織視為開放系統，重視組織與外在環境的交互作用。此期呈現批判與整合典範的特徵，視人性有善有惡，抱持開放系統觀，在教育行政研究方面同時兼重組織的靜態與動態兩個層面。

對組織結構及成員行爲同樣重視，對正式組織與非正式組織同樣重視。主張權變式領導，對成員的激勵與懲罰，物質與精神並重。兼顧組織目標的達成與成員需求的滿足。理論有：

1. 社會系統理論(Social System Theor)：代表學者：蓋哲(J. W. Getzels)、林發姆(J. M. Lipham)、康培爾(R. F. Campbell)，理論內容：
 - (1) 組織包括制度與個人，都應重視並研究，組織與環境相互影響，應注意兩者間的調適。
 - (2) 組織應同時兼顧組織目標的達成與成員需求的滿足，重視成員的生理及心理需求。
 - (3) 領導者應兼顧法定權威及其他專業權威，權變型領導是最好的領導方式。
 - (4) 要妥善解決組織中的衝突。
2. Z 理論(Z Theory)：麥哥里(Megley)提出，針對 XY 理論之偏失所提出現代化管理的觀念，認為 X 理論與 Y 理論可併行且不互相違背，注重整體性、系統性、生態性、權變性。理論內容：
 - (1) 行政管理要制度與人要兼顧。
 - (2) 依當下情形，決定激勵與懲罰，激勵與懲罰要兼用。
 - (3) 應兼顧成員生理及心理需求，生理心理並重。
 - (4) 靜態組織與成員心態應兼顧，靜態動態與生態組織並重。
3. 權變理論(Contingency Theory)：費德勒(Fiedler)認為領導是否有效，要看領導者的領導形式是否與情境相配合而定。基本假設為認為團體的表現或組織的績效(領導者的成效)乃是領導方式與情境有利程度交互作用的結果，越能配合效能越高。理論內容：
 - (1) 最好的領導策略必須依照環境特性而調整，領導型式可分為工作導向與關係導向。
 - (2) 領導情境主要因素：領導者與成員關係、工作結構、職權。
 - (3) 控制程度愈高對領導者領導愈有利，調整幹部時，應注意領導型式與情境的配合。



- (4) 領導情境是動態的，領導者應留意其變化，做必要調整。

領導者的行為以領導者的心理動機做為界定依據，不是關係取向就是工作取向，領導者的人格特質或動機決定了他的領導方式。高度控制和低度控制情境中，工作導向之領導者較具效能；而中度控制情境中，關係導向領導者較具效能。認為領導者的效能取決於完成工作的多寡而定，越多效能越大。

領導形式	工作導向		關係導向
領導情境	高度控制	中度控制	低度控制
可控制程度	與成員關係	工作結構	職權

4. **[途徑—目標]理論(Path-Goal)**：豪斯(House)所提倡，領導是否有效，視領導者的領導方式是否能提高部屬的動機、對他的接納與滿意程度而定。注重領導者如何影響部屬之工作目標、個人目標、達成目標的途徑等方面的知覺。

屬於**權變理論**一支。理論所主張的四種領導行為並未從領導者的心理特質加以界定，認為領導者的效能以部屬的心理狀態為衡量依據，部屬越能接納，且工作越感到滿足，效能越大。

- (1) **領導行為**：指揮性的、成就取向的、支持性的、參與性的。
- (2) **情境因素**：部屬的特性、環境的壓力與需求。
- (3) **領導者效能**：部屬的工作滿足、部屬對領導者的接納、部屬的動機。

5. **批判理論**：哈伯瑪斯(Habermas)，從對教育環境中，進行**質疑、反省、批判**再重新解構，旨在建立更加美好的教育體系。如果太過強調批判引起的衝突，就會對教育有不利的影響，而批判主義因為旨在建構更美好的環境，所以也會忽略對文化及傳遞優良傳統貢獻的保存。影響到的階層為**資本社會階層**，批判理論主要就是在反對資本社會的**文化霸權、社會再製**的現象。

6. **後現代主義**：反基礎主義、反後設論述、反決定論、反權威，參考教哲筆記。

四、非均衡系統理論時期(1990~)

1. **混沌理論[非線性典範](Chaos Theory)**：葛烈克(Gieick)，唯一**非均衡之系統**，對現象預測、現象類化保持預留之態度。系統本身混亂無規則，組織是非線性、非均衡，充滿許多未可預知的事件，非線性造成每個系統均為獨特，異質性很高。基於渾沌本質，微小事件可能引起軒然大波，導致系統崩潰。此一動態過程會持續進行，透過**重組**而構成另外新的組織型態。系統本身非機械式的封閉關係，而是自發、充滿能量之有機體。特徵有：

- (1) **耗散結構**：開放性系統，隨著內部能量消長、系統外的隨機波動，進行組織重組與解體的工作，隨時與外部交會而產生新型態。是一種穩定>崩潰>重組的更新過程，非線性、不穩定的；拋棄既有結構，在決定性的分歧點上蛻化而成結構難以捉摸的新系統。
- (2) **蝴蝶效應**：對於**起始狀態**極為敏感，可能會產生極大影響，會造成教育測驗上失效的現象(前測分數相同，但是後測結果差異大，或者是前後相反)
- (3) **奇特吸引子**：性質有可能簡單也有可能複雜、皆非為明顯，難以捉摸，為軌道中的一點，卻能產生巨大能量左右系統，吸引系統朝其而去。系統突然轉向，可知有新的吸引子出現，或久藏其中以往並無顯著影響的東西正在作用。

- (4) **回饋的機能**：系統的產出，可經由回饋機制，再度成為新的輸入，因而產生波動激發出下一波新結構產生，具不可逆性，而新的輸入並無法控制或預測。
- (5) **教育上**：皮亞捷的**認知發展論**與非線性渾沌系統模式關係密切，認知發展各階段中看似平穩無甚改變，階段與階段間差異卻很大。

2. **全面品質管理理論**(Total Quality Management, TQM)：代表學者戴明(Deming)、朱蘭(Juran)、柯洛斯比(Crosby)，理論內容：

- (1) 事先預防：以主動的事先防範，取代消極的事後補救。
- (2) 持續性的改善：不斷在產品上持續改進。
- (3) 顧客至上：產品的輸出必須尊重消費者的反應與需求。
- (4) 品質保證：必須建立高品質的形象，以獲取消費者的信任。
- (5) 全面性改善：每位組織成員必須參與品質提升的過程，並全力投入。

參、 領導

解釋為在團體情境裡，藉著響力來引導成員努力的方向，使其同心協力共赴目標之歷程。領導理論可分為三期，依序為：特質論、行為論、情境論。

領導的研究方法：心理學研究(人格素質研究法)、社會學研究(情境研究法)、權變研究法(素質—情境研究法)

1. **領導行為**：哈爾品(Halpin)界定領導行為有兩大類，可互相組合，經研究證實最有效能的領導方式為高倡導高關懷。
 - (1) 領導類型：
 - I. **倡導行為**：描述領導者與部屬間的關係、描繪努力建立組織明確的類型、溝通的頻道、程序的方法皆屬之。
 - II. **關懷行為**：表示領導者與部屬兩者間的友誼、互信、互敬、溫暖等關係皆是。
 - (2) 領導方式：高倡導高關懷、高倡導低關懷、低倡導高關懷、低倡導低關懷
2. **三面領域理論**：徐定(Reddin)，領導者行為層面有工作、關係、效能三層面。
3. **轉型領導**：出自柏恩斯(Burns)領導一書，領導人以其影響力，轉化成員的觀念、態度，使其願意為組織付出心力追求組織的轉型與革新。此種領導能力與風格是建立在三個基礎之上：
 - (1) 洞察力：可指出未來方向。
 - (2) 親和力：可集結組織成員的力量。
 - (3) 持續力：可維繫眾人追求成功的動力。
4. **互易領導**：出自柏恩斯(Burns)領導一書，領導人透過折衝、協商的過程，讓成員需求獲得滿足，使其願意為組織效力，發揮團隊力量達到組織目標，但只能促進成員被動工作。
 - (1) 透過獎賞、消弱等價值互換過程來取得向心力，標準是互相協商而來。
 - (2) 依協議達成目標者獎賞，反之給負面回饋。
 - (3) 領導者以滿足部屬需求換取效命意願，部屬以獲得滿足高低，決定是否賣力。
5. **主動的例外管理**：領導者在部屬行為過程中，預見與注意其錯誤，隨時伺機加以懲戒。
6. **權力**：一種使人接受控制、影響的力量，不管接受者是否願意。行政人員須有權力，才能控制或影響成員的行為，以實施計畫，達成目標。權力類型：
 - (1) 艾桑尼(Etzioni)：以順從(Compliance)的概念作為組織分類的基礎，又稱為順從理論。把順從看作是在組織中上司對部屬使用各種權力與其所導致的部屬參與情況這二者的關係。



- I. 權力：一個人影響他人的能力
 - 1、 強制權：運用生理壓力做為控制的工具。
 - 2、 利誘權：以物質資源作為控制的工具。
 - 3、 性徵權：以象徵性工具的獎贈為控制的工具。
- II. 參與：部屬面對權力所抱持的心態
 - 1、 疏遠型：懷有消極或敵意的情感。
 - 2、 計利型：旨在獲取利益。
 - 3、 道德型：崇尚組織所追求之價值，自願獻心獻力。
- (2) 富連基(French)&芮文(Ravon)：提出五種社會權力的基礎
 - 1、 獎賞權(Reward)：領導者藉由獎賞鼓勵而獲取權力影響他人。
 - 2、 強制權(Coercive)：領導者藉由威脅懲罰而影響他人。
 - 3、 法職權(Legitimate)：領導者經由社會及法定的系統所賦予的合法性權力而影響他人。
 - 4、 專家權(Expert)：領導者藉其在某些特定事件上所具有的專門知識影響他人。
 - 5、 參照權(Referent)：領導者以其人格而受他人的認同與讚賞。
- (3) 韋伯：傳統權力、法定權力、超人權力；認為法定權力最理想，以此建構其科層體制理論。
7. **學校本位管理(SBM School-based management)**：由學校成員、家長組成委員會，對原本屬於教育當局的學校課程、教學、人事預算等決策權力，變成委員會自主決定的權力，並承擔後果。
特徵：
 - (1) 學校自治，減少政府法令限制，學校成員、家長共同分享決定的權力，並賦予績效責任。
 - (2) 學校是問題解決者，教育當局是支持者、指導者，教師是決策者、發展者、執行者。**限制：**法令問題，未能充分授權、學校相關人員缺乏做決策的專業知能、被動缺乏自主意識。
8. **全面品質管理(TQM Total Quality Management)**：系統中的人員全面參與，強調**事先預防**，在產品製造的過程中及對品質有所管理。建立**品質文化**，對品質承諾，透過所有人的集體參與，不斷改進，借由滿足或符合顧客的需求，以達成組織目標。**基本理念：**永續改進、全面參與、品質第一。
在教育中重視教育對象的服務需求，學校系統應不斷改進，重視形成性評量；學校要塑造品質文化，讓學校人員產生品質意識，行政及師生表現才有高品質。
9. **目標管理(MBO Manage By Object)**：杜拉克所提倡，即參與管理，以激勵及參與決定為基礎，以完成實現機關組織的總目標為目的。特點在於使機關組織的業務目標與成員個人目標相連，同時在目標達成的過程中充分滿足成員的關心與願望。由各級主管員工，參與決定機關的各部門目標，並授權各層級主管及成員，以自我指導及自我控制的方式，有效達成預定目標。
10. **SWOT 情境分析**：為本身的優點(Strengths)、弱點(Weaknesses)；外在的機會(Opportunities)、威脅(Threats)分析，讓組織得以發展出符合組織本身能力及外在客觀環境需求的策略。步驟：
 - (1) 選定分析主題。
 - (2) 回故相關的願景。
 - (3) 確認相關的目標。
 - (4) 選定目標。
 - (5) 找出與目標相關的重要因素。
 - (6) 進行分析。

(7) 選定其他目標重複進行以上三步驟，直到 全部目標分析完為止。

11. **計畫評核術(PERT Program Evaluation and Review Technique)**：傅連基(Finch)&Crinklton 提出，一種由計畫、評估、查核等技術而來的**管理技術**，強調時間。運用科學的方法，擬定完整計畫，安排作業起訖時間，並在工作過程中去追蹤查證及管制工作進度，使工作預期完成。[提出達成目標所須經歷的工作項目和活動，用圖示方法將工作項目順序表示出來，來註明預定完成的時間，並據以分配個人工作]。

優點為對目標管理的實施很有助益，能清楚顯示計畫中各作業間的關係，迫使行政人員做實際性計畫，方便工作進度追蹤與管制，與偵測整個計畫瓶頸所在，確知關鍵作業；簡單易用，一種良好的檔案資料。

步驟：

- | | |
|---------------------|------------------|
| (1) 決定工作及目的。 | (5) 估計作業時間。 |
| (2) 分析並確定完成工作所需的作業。 | (6) 計算時間並確定關鍵路徑。 |
| (3) 決定各作業間的相互依賴關係。 | (7) 編制行事曆。 |
| (4) 繪製網狀圖。 | (8) 實施與反饋。 |

12. **決定合理性**：教育行政人員在做決定時，應追求客觀上、慎思上、組織上的合理。

(1) 依決定結果正確性分：

- A. 客觀上的合理：所做的決定在客觀條件限制下，能獲得最大的目標。
- B. 主觀上的合理：所作之決定在決定人員本身的所有知識範圍內，判定能獲得最大的目標。

(2) 依決定過程來分：

- A. 意識上的合理：所作之決定確實是經過意識歷程，而非無意識或潛意識。
- B. 慎思上的合理：所作之決定確實經過深思熟慮後所做的。

(3) 依決定的目標導向來看：

- A. 組織上的合理：所作之決定從組織的觀點來看，能達成組織目標。
- B. 個人上的合理：所作之決定從個人觀點來看，能達成個人目標。

肆、組織

組織是具有目標性的體系，由**人員**、**結構**兩種基本元素構成，是由構成元素交互作用所成的整體，在與環境的交互調適過程中求生存發展。行政組織要能生存與發展，須兼顧**效果與效率**；效果為組織目標的達成、效率為成員個人需要的滿足。學校亦屬於科層體制組織、受養護性組織、雙重系統組織、聯結鬆散組織。

1. 組織意義：

- (1) 靜態觀點：是一種職務配置、權責分配(職位、單位、層級、任務、責任、權力)的體系或結構。
- (2) 心態觀點：一群具有需要、意願、情感思想、人格的人，所組成的精神體系，以達成共同目標。
- (3) 動態觀點：一群為完成共同目標的人們，所進行交互活動的體系。
- (4) 生態觀點：一種不斷適應環境、不斷生長的有機體，藉以完成某些特定目標。

2. 組織類型：

(1) 社會組織次級系統：派深思(Parsons)，其將社會組織分為三個次級系統。

- I. 策略次級系統：於組織的最前鋒，與環境直接接觸，任務為調適組織和環境之間的關

係，並設計整體性和綜合性的行政制度與計畫。如教育部部長、教育廳廳長、教育局局長、學校校長。

- II. 協調次級系統：處於策略、操作兩系統間，任務再將策略系統提出的整體計畫，轉化為具體可行的方案步驟，並協調統合上下層及各部門之間的活動。如司長、科長、課長、學校主任。
- III. 操作次級系統：組織的最基層，任務為實際執行組織的工作，以有效達成組織的目標。如科員、辦事員、課員、學校的教師。

(2) 社會功能分：派深思(Parsons)。

- I. 生產的組織：企業公司、農產公司。
- II. 政治的組織：行政院、縣市政府。
- III. 整合的組織：法院、公會。
- IV. 維持模式的組織：學校、教會。

(3) 主要受益者分：布勞(Blau)&史考特(Scott)

- I. 互利組織：工會、政黨、教師會。
- II. 企業組織：工廠、商店、銀行。
- III. 公益組織：消防機關、警察機關。
- IV. 服務組織：學校、醫院、社會工作機構。

(4) 權力運用方式分：愛其妮(Etzioni)

- I. 強制性組織：監獄、拘留所。
- II. 功利性組織：保險公司、農會、工廠。
- III. 規範性組織：學校、教會。

3. 組織氣氛：組織內部環境相當持久的特質，能被成員所體會，並能影響成員行為，同時也能以組織特性的價值加以描述。雖然抽象，但可以體驗。

(1) 理論：哈爾品(Halpin)&克羅夫(Craft)兩人提出，發展問卷對學校氣氛做客觀評量，認為學校組織氣氛是由校長與教師兩類的行為交互作用而成。

(2) 校長行為：

- I. 疏遠：校長與教師經常保持某種程度之心理與生理距離而言。
- II. 強調成果：校長為達成學校教育目標、學校組織任務，而主動督導教職員的程度。
- III. 以身作則：校長以身示範，努力工作的程度。
- IV. 關懷：校長關懷體恤教師的程度。

(3) 教師行為：

- I. 阻礙：教師在與其他教學無關之文書、行政瑣務上負責的程度。
- II. 隔閡：教師彼此間及對學校所保持的心理與生理的距離。
- III. 工作精神：教師士氣、精神、活力之高低程度而言。
- IV. 同事情誼：教師彼此密切交往、相互信賴的動而言。

(4) 學校組織氣氛類型：

- I. 開放型氣氛：教師具有高度工作精神，少有離心情形，沒有過量作業負擔、爭端、怨言，共同為學校任務合作；校長具有高度活力、關懷同仁、不過份強調成果、樂意協助教師促進學校進步。
- II. 自主型氣氛：校長給予教師極大自由、可自尋期滿足社會需求之方式；校長雖然很努



力，但是與教師保持適當距離，以企業方式照章處理校務；教師士氣高，疏遠性、阻礙性少。

- III. 控制型氣氛：犧牲個人社會性需求的滿足，以爭取工作績效；教師盡職、工作負擔重、人際關係交往情形少。
- IV. 親密型氣氛：個人社會性需求高度滿足，而較少致力達成組織目標；教師對工作的意見甚多，同事間人際關係甚多；校長關懷教師、相處融洽，不強調工作績效、監督教師。
- V. 管教型氣氛：校長既無法使教師達到工作上之要求，也無法滿足教師社會性需求；教師額外工作負擔少，但不能協同合作。
- VI. 封閉型氣氛：教師在工作成就、社會性需求都無法獲得滿足，組織成員彼此有疏遠感、教師負擔重、士氣低落、校長與教師間距離大。

4. 成員士氣：有三個層面構成。

- (1) 組織認同：成員能以作為組織一份子為榮，將組織目標內化，願為組織發展盡心盡力。
- (2) 團體凝聚力：成員彼此具有人際吸引力，價值觀一致，表現出友善和諧的互助態度。
- (3) 工作投入：成員能關心組織工作努力工作，將組織工作績效視為自己成長發展、自我肯定來源。

5. **非正式組織**：在正式組織中的成員，由於工作、興趣、利益、情誼(同學、同鄉、同宗、同事)自動形成的組織，而非依法令規章設立，彼此發生互動、產生感情與認同，而自然結合成的團體。

(1) 正功能：

- I. 提供情緒發洩管道，可促進成員身心健康：在正式中無法表達，可在非正式中發洩，經由成員撫慰可保其身心健康。
- II. 對正式組織產生制衡作用，使正式組織做為不致偏差：非正式有的立場與見解和正式組織不同，可對正式發生監督作用，使正式不敢胡作非為、徇私舞弊。
- III. 滿足成員從正式組織所無法獲得滿足的需要：可以提高成員士氣、對正式之向心力。
- IV. 可協助正式組織的應變適應能力：非正式法令規章少、彈性大、成員互相重疊，接觸頻繁、溝通速度快，可補充正式的應變及適應能力。

(2) 負功能：

- I. 造成人員角色衝突，降低工作效率：在正式與非正式的角色衝突，欲達成正式的要求，會遭非正式排斥；想達成非正式的要求，會妨礙正式組織目標的達成。
- II. 易造播謠言，破化正式組織凝聚力：非正式溝通頻繁、主觀性強，訊息傳遞中容易發誤，變成謠言，在正式與非正式對立的情況下更常發生。
- III. 互相掩護徇私，腐蝕正式組織運作的合理性：非正式成員感情密切、主觀性強、易流於情緒化，容易遭受心術不正者利用。
- IV. 抵制正式組織的革新，降低其應變適應力：正式為適應環境變遷須有所革新，可能會威脅到非正式成員之習慣、利益，所以會引起抗具阻礙正式格新發展。
- V. 抹殺成員創造力，減少其對正式組織的貢獻：非正式具有社會控制功能，成員為了順應非正式規範，壓抑自己的獨特性與創造性，使正式發展受到不良影響。

(3) 如何運用非正式組織：

- I. 對於非正式組織領導者予以尊重，多接觸並在做決定前以意見調查徵詢其意見。



- II. 盡量考慮讓非正式組織參與正式組織決定，如讓非正式以代表參與開會。
 - III. 透過非正式協助處理正式難以解決的某些問題。
6. **學習型組織**：彼得聖吉(Peter Senge)的第五項修練書中所提的企業組織改造方法，指一個組織能夠不斷學習，運用系統思考從事不同的實驗與問題解決，進而強化、擴充個人知識經驗，改變整個組織行為，增強組織適應與革新的能力。
- (1) 五項修練為：
- I. 系統思考：一套思考架構，可幫助認清整個變化型態、確認問題背後真正的形成，使有效的掌握變化、解釋複雜的情境。
 - II. 自我超越：個人強烈追求真理的承諾，提供個人創作和超越的能力，能不斷實現個人內心深處最理想實現的願望，因個人不斷精進、強烈的使命感、責任感，促使整個組織成長與發展。
 - III. 改善心智模式：心智模式常根深蒂固，影響到我們如何去理解世界、如何採取行動的許多假設、成見、心象、印象。為了改善心智模式，需時時反省，宣照內心世界，透視內心感受。
 - IV. 建立共同願景：一種共同的願望理想、遠景、目標，可使組織成員積極投入，努力達成共同目標，保有組織績效。
 - V. 團隊學習：現代組織中，學習基本單位為團隊而非個人，團隊學習，組織才能學習，團隊的學習，為一個團隊所有成員，提出心中的假設，一起思考的能力。
- (2) 3 個 M：哈佛企業學院葛文(Garvin)提出，認為學習型組織需具備：意義(Meaning)、管理(Management)、評估方法(Measurement)。
- (3) 雙環學習：以組織的學習層次而言，重新評估既定目標及所根據的價值與信念。
7. **教導型組織**：提奇(Tichy)&柯翰(Cohen)所倡導，主張組織的領導者應扮演師傅的角色，將個人學習與經驗心得交給組織成員，培養各階層的領導人，以激發組織強大活力，並強化組織的永續發展。
8. **組織部門劃分**：
- 依程序：
- A. 優點：分工精細，較易專業化，不會造成各部門重複，所需部門主管為專才，較易羅致；俱制衡作用，不易徇私舞弊。
 - B. 缺點：高階主管責任大，各部門協調合作較難、責任與績效不易界定評估，另以訓練通才的主管人員，各部門缺乏自主性，減少其適應及創新能力。
9. **人才生命循環論**：組織的成員從進入組織到退休，可分為引入、成長、成熟、飽和、衰落五階段。成熟階段貢獻度最高。
10. **人體器官比喻學校組織**：
- (1) 頭昏腦脹、意識不清－學校目標不明確、無願景特色。
 - (2) 血管阻塞、血路不通－組織溝通不良。
 - (3) 末梢神經麻痺－政策執行力不佳。
11. **角色衝突**：蓋哲(Getzels)將衝突分為：
- (1) 角色間衝突：當同一個人要同時扮演若干角色，而各角色間角色期望互相矛盾時引起。
 - (2) 參照團體間衝突：不同參照團體對同一角色的期望不同時，所引起的衝突。
 - (3) 參照團體內衝突：同一個參照團體對同一角色有不同期望實，所造成衝突現象。



(4) 角色人格間衝突：當組織角色的期望與個人人格特性相矛盾時，所產生的衝突。

伍、制度：

1. **中央集權**：由中央政府直接管理全國各級教育行政，以法國為代表。
 - (1) 缺點：地方教育受中央控制，無法自由發展，易陷於呆版；民眾對教育沒有決策的機會，不易引起對教育的重視；教育易受政經、政潮的影響，而遭阻礙。
 - (2) 優點：國家教育政策、政治理想易實現，可根據國家需要，訂定教育計畫然後實施；可使全國教育步調統一、目標統一、建立教育標準、平均發展、達同一水準、保障國民教育機會均等；可調劑教育人員經費，在非常時期，迅速改變各地教育設施，配合政策。
2. **地方分權**：由地方政府各自管理所屬區域以內的教育行政事務，以美國為代表。
 - (1) 缺點：國家教育政策理想較不易實現，無法依據全國需要訂定整體教育計畫；權力歸屬地方，中央榮易輕忽教育責任；各地標準不一，全國無法均衡發展；經費有限，無法保障教育機會均等；不適合於非常時期之運用。
 - (2) 優點：各項教育設施可以因地制宜，地方便於監督管理，教育行政效率提高；易引起地方人士對教育的興趣，各地有自由實驗研究和互相競爭的機會，可促教育進步，地方教育事業不受政潮影響。
3. **首長制**：獨任制，以首長為中心組成，由首長單獨負責政策成敗責任，如教育部由部長為中心，獨負成敗責任。
 - (1) 優點：權責分明，高度的統一性，可爭取時效、擴大事功。
 - (2) 缺點：處理教育事物易偏重個人興趣、成見，獨斷獨行，首長因政治背景可能會黨同伐異，難保客觀公評立場。
4. **議會制**：委員制，由兩人以上多數人組成，其責任由多數共同負責，如英美的學區教育委員會。
 - (1) 優點：事務經由團體討論才決定，意見公平客觀，委員如適當分配，可代表各黨派與人民團體及教師組織意見，可促進有關方面合作關係。
 - (2) 缺點：凡事須經議會才能決定，無法隨機應變，不能迅速推行政務；人數多意見難統一。行政責任不易確定。
5. **訓育輔三合一**：強調發展重於預防，預防重於治療，有效配合學校行政的彈性調整，要一般教師全面參與輔導學生工作。結合社區資源，建構學校輔導網路。
 - (1) 輔導工作：
 - 一、初級預防：針對一般學生及適應困難學生進行一般輔導。
 - 二、二級預防：針對瀕臨偏差行為邊緣知學生進行較專業之輔導諮商。
 - 三、三級預防：針對偏差行為及嚴重適應困難學生進行專業諮商矯治和身心復健。
 - (2) 學校輔導策略：
 - 一、初級預防：改善教育環境(軟硬體)；輔導在安排一種學習環境，使學生發揮潛能。
 - 二、初級的預防：心理衛生計畫；在學生早期學校生活就開始，目的在預防問題發生。
 - 三、次級預防：鑑別與選定學生之諮商；對學生的問題加以鑑定及選擇學生進行提供輔導，再問題未發生前及早處理。
 - 四、次級的預防：教師諮詢；幫助教師關切早期學生的問題，輔導人員提供教師所需的訊息和技術，協助發現有行為問題的學生。



五、診斷與治療：讓問題學生安置在特殊的安排與計畫下，接受專家諮商、輔導、協助，使其能在一般學習環境中達到最好的水準。

六、診斷與心理治療：透過輔導專業技術，對少數嚴重困擾的學生進行個別諮商及團隊技術，主在幫助無法適應一般學習情境的學生。

6. **教育部組織**：教育部有指揮監督地方教育行政機關之職責。1997 年 7 月起教育行政體系由原來的[中央、省(市)、縣(市)三級制]改為[中央、縣(市)二級制，直轄市維持]。

- (1) 高等教育司：掌理有關大學、研究所教育，學位授予之審核、學術機關之指導及其他高等教育事項。
- (2) 技術及職業教育司：掌理有關技術學院及專科教育、職業教育、職業訓練、建教合作、其他職業與技術教育事項。
- (3) 中等教育司：掌理高級中學教育、師範教育、省是教育行政機關之設立變更與監督及其他事項。
- (4) 國民教育司：掌理國民小學與國民中學教育、失學民眾教育、學前教育、縣市教育行政機關之設立。
- (5) 社會教育司：掌理特殊教育、補習教育、家庭教育、學校辦理之社會教育、視聽教育、社教書刊編易、藝術教育、文藝活動獎助、文化團體之輔導、社教機構、古物與民俗技藝之保存、維護、宣揚等事項。
- (6) 體育司：掌理學校體育之推行督導、國民體育之策劃及推行、國際體育活動及其他體育事項。

7. **縣(市)教育局組織**：

- (1) 學務管理課：管理學校教務、訓導、人事等行政事宜。人事方面包括教育人員遴選、任免、遷調、介聘、獎懲、初審擬辦。
- (2) 國民教育課：掌理增班設校、修建設備、學校總務、學區劃分、教育經費等事宜。
- (3) 社會教育課：掌理社會教育、補習教育、藝術教育等有關事宜。
- (4) 體育保健課：掌理體育、衛生、保健、福利等事宜。學校午餐事項(雲林縣)
- (5) 人事課：掌理教育人員安全業務、保防教育等事宜。
- (6) 教育局：各縣市主管及執行特殊教育的行政機關。

8. **學校行政組織**：學校行政內含有多項，最主要是支援師生教學。

- (1) 教務：處理教學有關的事物、教育目標的決定、課程的設計發展、學生的入學、學生的編班、學籍管理、教學成績的考察、教學的研究發展。
- (2) 訓導：處理有關學生的事物、學生訓育與輔導、學生身心保健、學生安全維護、學生自治及課外活動指導、學生行為之考察、獎懲。
- (3) 總務：處理有關經費、建築物設備的事物，包括工程的營繕、財務的購置變賣、財務管理及維修、文書處理、檔案管理、經費籌措、出納、會計。
- (4) 人事：處理有關教育人員事務、教育人員養成、甄選、任免、遷調、待遇、福利(資遣、保險、互助、退撫)、考核獎懲、進修等。
- (5) 公共關係：處理有關社會環境的事物，包括對社會環境特性的瞭解與社會人士關係之建立、社會資源調查與利用、社會服務知提供。
- (6) 依法規定，學校採購金額超過 100 萬須公開招標。
- (7) 各級學校會計年度起訖為：每年 1/1 至同年 12/31；國民小學學年度的起訖為：每年 8/1 至



翌年 7/31。

9. 學生編班分類方式：

- (1) 單式學級：將同一年級、同一程度的學生編為班級者。
- (2) 複式學級：將二個、二個以上年級的學生編在一個班級者。
- (3) 單級編制：將全校所有各年級學生編成一班者。
- (4) 二部學級：師資、設備不足時，將全部學生分成二梯次上下學者，即是二部學級教學。

陸、教育行政評鑑

一、評鑑類別：

1. 教育評鑑：教育評鑑是發現、判斷與提升教育價值的過程。廣泛的說：評鑑範圍大的話可以到國家、區域等，也可以小到縣市、學校、教育等。
模式：Tyler 式評鑑、反應式評鑑、差距式評鑑、CIPP 評鑑、方案邏輯模式、以利用為焦點的評鑑、賦權增能評鑑、學校評鑑模式、認可制度、四層次訓練評鑑模式、投資報酬評鑑模式
2. 校務評鑑(school evaluation)：校務評鑑是教育主管當局對學校辦學作評鑑，評鑑的項目包含各處室行政業務、各科教學、學校與社區的互動、教師會的互動等。評鑑委員由教育局商聘教授、專家、家長代表等來作評鑑，過程中有審閱資料、座談時間等，其結果包含有對學校的建議、優缺點的評析等，以提供修正政策之參考。
3. 教師評鑑(teacher evaluation)：主要是教師針對自己的專業能力進行評鑑，其中包含研習積極程度，教學的準備及實施程度，班級經營的技巧，教學成果的檢核等等。目前已有許多學校在試辦中。
4. CIPP 評鑑模式：史塔佛濱(Stufflebeam)提倡，認為評鑑的意圖在於改善。[教育評鑑旨在力求改進而不再證明什麼]。實施教育行政評鑑時，需注意七項原則，才能達成評鑑的目標。評鑑即是蒐集資料對人事物進行效能或價值的判斷。
 - (1) 模式內容：
 - (一) 背景評鑑(Context)：瞭解被評鑑者資料、一個機構、計畫、一群人所處的地位和環境。
 - (二) 輸入評鑑(Input)：審度需投入的人力、物力、財力是否能配合，評鑑者需分析擁有的資源，調配應用。
 - (三) 過程評鑑(Process)：提供評鑑者有關實施的進度，資源利用情形，視實際需要修改內容、調整計畫實施的步驟。
 - (四) 成果評鑑(Product)：比較評鑑成果和目標間的差異，告之評鑑者結果，並決定應否繼續另一評鑑活動。
 - (2) 評鑑原則：
 1. 方法要科學化。才能使結果客觀正確。
 2. 過程要民主化。
 3. 兼顧歷程與結果評鑑。是否都有達成目標。
 4. 兼做形成性評鑑與總結性評鑑。可以讓工作者隨時獲得回饋與瞭解目標達成程度。
 5. 內部評鑑和外部評鑑兼用。內評可養成自我檢討與自動自治精神，外評結果較為客觀公正。
 6. 應注意評鑑項目的綜合性及整體性。以瞭解教育行政工作全貌，引導各部門互相配合。
 7. 注意評鑑後的追蹤改進。研擬計畫並執行，以求工作進步與發展。



(3) 目標導向評鑑(例)：依據評鑑表上的檢核項目逐一評分。

二、 視導類別：

1. 教育視導：較具專業性，一般區分為行政視導與教學視導，對學校辦學與教育品質的提升有一定的作用。為教育行政一環，基於服務觀點有計畫的運用團體合作歷程，藉視察、輔導來改進被視導者之行爲，以提高工作效能，進而增進受教者學習效果。
2. 行政視導：依賴科層體制運作，屬上下隸屬關係，考核才有一定之作用。
3. 臨床視導(clinical supervision)：經由觀察教師教學行爲，瞭解教師教學情形並加以分析，以改進教師的教學行爲，而在這些活動中，教師和視導者需要面對面的交互作用。臨床視導的目的在於產生立即回饋的訊息，以供教師能適當適時地改進教學。
4. 教學視導(instructional supervision)：或同僚視導，利用教師同僚的專長，以合作的方式結合二位或二位以上的教師，藉互相觀察彼此的教學活動，提供回饋批評的方法，達成教師專業成長的目標。其特點是同僚視導無主從之分，彼此分擔視導的工作，彼此合作改進教學。
5. 發展視導：依據教師專業發展的程度，而採取適當的視導方式，教師的專業發展程度決定於投入的程度與抽象思考能力兩個向度，並分成四種類型，即半途而廢的教師、無重點工作人員、具分析能力觀察者、專業人員；此四種教師分別給予不同的視導方式，即分別採取指導式、合作式但多提供意見、合作式並、教師多協議、非指導式等各種視導方式。此種以教師專業發展來決定視導方式與風格者，即為發展視導。
6. 學校本位視導：以學校為中心，由校內成員組成教學視導小組進行教學視導的模式。即依據學校的社區環境、辦學目標與特色、資源、組織成員、師資專業及學生狀況考量，訂定視導的考量，行政機關對學校則是居於督導協助的地位。
7. 自我視導：教師本身依自我的專業發展需要，自我訂定目標，經由與校長或其他校內同事研商後進行教學；過程中記錄教學行爲資料，最後再參照事先設定的目標，而提出改進建議，促進教師改進教學，促進教師專業發展。
8. 督學視導方式：有分科視導、分級視導、分類視導、分區視導。我國目前採分區視導。

三、 教育行政決策

1. 教育決策模式：同時考量決策者角色參與及決策結果兩因素。
 - (1) 參與式：適合成員素質高的組織，成員共同參與目標制定、共同決定。
 - (2) 理性式：持 X 理論的人性論，決策由少數精英的管理階層制定並爭取最大利益，其他成員參與少，如一般企業對組織未來發展之決策。
 - (3) 政治式：組織成員因利益經由談判、協商做成決策，參語意願高，管理階層為避免爭議參與情形不高，具有高度利益取向。如各級政府組織投票選舉都代表著決策參與者潛在利益分配。
 - (4) 無政府式：組織成員參與低，使的決策歷程可用資訊、時間、技術很少，組織目標模糊，組織結構鬆散。常見決策技術加抽籤，決策過程粗糙，偶然的機會中恰發現一方式可解決問題，被稱為**垃圾桶模式**；[決策歷程與從垃圾桶中撿起一張錦囊妙計無異]。優點是省時、方便；缺點是治標不治本，決策越做越多，往往讓問題更嚴重。
 - (5) 古典模式：以目標為決策導向，所有方案均能掌握，偏好順序是固定的，選擇獲益最大的結果。
 - (6) 漸進模式：林布隆(Lindblom)提出，強調只需選擇符合現況條件的少數備選方案進行持續的



比較，直到共同決定者對行動路線達成共識。

- (7) 綜合掃描模式(Mixed Scanning)：艾齊厄尼(Etzioni)綜合理性模式、漸進模式之優點所提出，又稱為簡化的決定或適應性決定。以理性的方式決定組織的基本任務和政策，然後再把握既定的目標和方向的原則下，做成無數小幅的各別累增的決策。
 - (8) 沉澱成本：係指教育行政人員在作決定時，常常難以完全放棄已投入的資源與心血，亦即難以達到零基思考。
 - (9) 零基決定：決策實放棄遷就慣例和現實，歸零重新思考而做決定。
2. 行政決定理論：賽蒙(Simon)提出，行政決策的**有限理性說**。
- (1) 決定的合理性是有限度：行政決定本身有先天性的限制，決定應是一種客觀、慎思的和組織的合理性運作，只能尋求滿意效益的有限理性，傳統上追求最大利益的無限理性只是種理想。
 - (2) 強調行政決定的心理環境因素：個人行政決定行為是一種目的行為，行政決定運作應重視個人心理認知因素和社會環境因素，組織應提供足夠的誘因來激勵成員士氣。
 - (3) 作決定的過程：
 - I. 情報活動：尋找做決定的機會。
 - II. 設計活動：發現可能行動的方案。
 - III. 抉擇活動：在各種方案中做一選擇。
 - (4) 重視現代決定技術：借由作業研究、電子資料處理；而現代非程式化決定技術，著重啟發式的問題解決技術運用，如加強作決定者的人文化訓練。

