

【教育行政學（含法規）①～⑫】講義

一、學科內容

教育行政組織包括各級政府的教育行政組織、各級學校行政組織、社會教育行政組織。教育行政的歷程包括計畫、組織、溝通、領導及評鑑等步驟，從事任何行政工作都須按這些歷程進行，所以教育人員均應了解教育行政的歷程；以下分述不同理論：

1.計畫（Plan）

計畫是以審慎的態度和方法，預先籌謀並決定做何事及如何做，以求有效而經濟地達成預定目標。擬訂計畫時，要注意行動性及可行性，要為行動而計畫，為施行而計畫，為教育而計畫。所以教育行政人員在辦理活動或解決教育問題時，必須依照五項步驟來擬定計畫：

- (1)確認目標
- (2)蒐集資料以進行問題分析
- (3)擬定各種可行方案
- (4)選擇最佳的行動方案
- (5)付諸行動並進行追蹤評鑑

2.組織

組織是指建立正式的權威結構，以便經由此一結構來進行工作分類、界定與協調，並使計畫付諸實施。為了能使組織發揮最大的效能，組織設計必須掌握好幾項策略：

- (1)組織目標要為組織成員所週知
- (2)部門的畫分宜專業分工
- (3)層級的畫分宜統整與靈活
- (4)兼重組織的動態、心態與生態層面

3.溝通

教育行政溝通是交換訊息表達情感的歷程，其目的在獲得雙方的了解、促進教育組織的問題解決能力、並達成預定的教育目標，例如建立共識、協調統合行動、維持組織運作、謀求集思廣益、滿足成員的需求等是溝通所要達成的任務。著名的管理學者賽蒙（Simon）說：沒有溝通，就沒有組織，國內教育學者黃昆輝把組織的溝通比喻為人體的血液，血液不通，人體會癱瘓，組織缺乏溝通，則運作會陷入停頓狀態。

4.領導

教育行政的領導是教育行政人員指引組織方向目標，發揮其影響力，以糾合成員意志，利用團體智慧，及激發並導引成員心力，從而達成組織目標的行政行為。組織領導者其領導行為之巧拙影響組織的效能及發展，所以教育行政對領導的研究特別重視。領導要透過團體的力量來達成目標，但團體中的成員又人各有志、看法不盡相同，故領導是件困難的事，

教育行政人員除要了解領導理論外，也要遵守下列的原則：

- (1)要制定、了解、把握以及讓成員熟知學校的目標
- (2)依計畫、執行及考核的程序行事
- (3)藉有效的溝通來協調成員的行動
- (4)依法行事但以才德服人
- (5)兼顧組織及成員個人目標之達成或需要之滿足
- (6)善用非正式組織
- (7)以採用民主的領導方式原則而酌情權變
- (8)有科學化的研究發展精神

5. 評鑑

評鑑（evaluation）一詞含有評價之意，是正確而有效的價值判斷。各項教育行政工作經計畫執行之後，必須依據既定的目標、實施的進度及表現的品質水準進行客觀的評鑑。評鑑應用到教育工作即稱之為教育評鑑，其所包含的範圍極廣，舉凡教師教學情況、教學計畫，教學成果、考試制度、課程教材、教育計畫、教育目標、以及學生所有的學習活動，都可加以評鑑。為何要實施教育評鑑？評鑑的主要目的有三：

- (1)對於學校教育的現況加以了解，並診斷其缺失
- (2)根據所發現的缺失，督促學校加以改進
- (3)提高學校教育的水準與行政的效能

二、研究典範

壹、1930 以前：傳統理論時期（理性系統模式）

一、傳統理論時期的特色

- (一)偏重組織結構
- (二)重視組織目標
- (三)重視正式組織
- (四)偏重物質獎賞
- (五)視人性本惡
- (六)組織是封閉系統

二、傳統理論時期的代表理論

(一)泰勒（Taylor）：科學管理學派

1. 主要內容：

- (1)時間設定原則－計算時間

- (2)按件計酬原則－薪水
- (3)計畫與生產分離原則
- (4)科學方法原則－有效率的方法
- (5)經理人員控制原則－員工被動
- (6)功能管理原則－依專長分類

2.缺點：

- (1)將員工當機器使用，忽略人性尊嚴（只講效率）
- (2)封閉系統中打轉
- (3)對員工不信任（X 理論）

(二)費堯（Fayol）：行政理論學派

1.主要內容：

- (1)管理五要素：計畫、組織、命令、協調、控制
- (2)注重由上而下的管理
- (3)被稱為行政歷程之父

2.缺點：

- (1)將員工當機器使用，忽略人性尊嚴。（只講效率）
- (2)封閉系統中打轉
- (3)對員工不信任（X 理論）

(三)韋伯（Weber）：科層體制學派－主要內容：

- 1.職位分層－依專長分類（容易產生倦怠感）
- 2.權力階層－上對下指揮（溝通管道阻塞）
- 3.法定責任－依法行事（沒人負責）
- 4.建立紀錄檔－當標準
- 5.理性關係－公正無私（無人情味）
- 6.薪水制度（制度僵化）
- 7.權力的類型：魅力式的權威－精神領袖、傳統的權威－血統或世襲、法定的權威－科層體制中所指的
- 8.最大目的：求得團體的最大效率
最大缺點：忽略非正式組織

(四)賽蒙（Simon）：行政行為理論

1.主要內容：

賽蒙認為人並非是純理性的動物，而只是「意圖理性」而已，他嘗試達到理性的境界，但因受到個人能力及環境的限制，使他無法達到理性的境界，故人類理性為「有限理性」。「沒有溝通即無組織可言」，可見溝通對組織之重要性。

1950 年代提出「決策理論」，除區分目的與手段、價值與事實之外，他說明了決策制定過程的三個主要活動：1.情報蒐集活動，2.設計活動，3.抉擇活動，這三項活動必須

密切環環相扣，居間扮演重要角色的就是「溝通」。

(1)由上而下設定目標，形成「手段－結果」的相互關係（金字塔形式）。

(2)目標設定與決策行為要緊密配合。

(3)決策是理性的。

(4)決策是循序漸進。

2.缺點：過度簡化影響組織的變數，以致造成學用無法合一。

(五)海格（Hage）：不證自明理論

1.主要內容：四種組織手段

(1)組織的複雜化

(2)權力的集中化

(3)團體的正式化

(4)組織的階層化

2.四種組織的結果：

(1)適應性

(2)生產力

(3)效率

(4)工作滿意度

產生了(1)機械式組織；(2)機動式組織

貳、1930－1960：行為科學時代（自然系統模式）

一、行為科學時代的特色

(一)正式組織與非正式組織是相輔相成的。

(二)組織是由各社會系統組成的。

(三)重人與環境的交會關係。

(四)組織是封閉系統。

二、行為科學時代的代表理論

(一)梅堯（Mayo）人際關係理論・實驗學派（霍桑實驗）

1.最大特點：由社會和心理的角度來分析個人的組織行為。

2.注重成員的動機和滿足感（心理因素）。

3.重視非正式組織。

4.激發組織相關個人的研究層面。

(二)巴納德（Barnard）：合作系統理論（動態平衡論）

1.主張團體期望與個人需求彼此能平衡滿足。

2.組織是互動的成員組成，除有共同目標外，貢獻己力的動機不可少。

3.溝通可使正式與非正式組織達成協調。

4.除了物質滿足更要心理滿足。

5.效能代表團體；效率代表個人。

(三)帕森斯 (Parsons)：社會系統模式

主張組織的結構和功能是不可分開的。

(四)李慰特 (Leavitt)：社會科技系統理論

任務－結構－科技－人員彼此間呈現高度相關。互相牽引，一個動其餘都會跟著動。

參、1960以後：組織行為理論時代（開放系統模式）

一、組織行為理論時代的特色：

任何組織不能與世獨立，必須與所屬環境互相依賴彼此影響。注重團體實際上的運作。

- 1.動態的而非靜態的。
- 2.接受外在環境的衝突。
- 3.正式組織與非正式組織並重。
- 4.開放系統。

二、組織行為理論時代的代表理論：

(一)權變理論

1.假設：

- (1)沒有所謂的組織最佳策略。
- (2)兩個不同形式的組織方法不會造成相同的效率。
- (3)最好的組織策略必須依環境的特性而變動。

2.結論：內部特性能夠吻合環境需求者，其成果必然最大（注重外在環境）。

(二) Z 理論

- 1.制度與人兼顧
- 2.激勵與懲罰並重
- 3.生理與心理並重
- 4.靜態與心態並重

肆、1970以後：非均衡系統模式（渾沌理論）

一、非均衡系統模式的特色

渾沌在學術上是指雜亂無章的現象，一個確定的系統因隨機性產生複雜不規則的狀態，研究此一現象的方法就叫渾沌理論。混沌理論的本質：

- (一)非線性的。
- (二)複雜型態的。
- (三)耗散結構的。
- (四)循環對稱。
- (五)對初始狀態具高敏感度。
- (六)奇特吸引子。
- (七)蝴蝶效應。
- (八)回饋機制。

二、非均衡系統模式的代表理論

(一)耗散結構

- 1.能自外部環境中吸取能量（負熵效應）。
- 2.隨著內部能量的消長，必須隨時與外部交會而產生新型態（循環對稱）。
- 3.非線性的、不穩定的。
- 4.新型態可能更好，也可能變差。

(二)葛雷克（Gleick）：蝴蝶效應

- 1.所謂—巴西之蝴蝶展翅，德州就可能吹颶風。
- 2.細微之處可能有巨大影響。

(三)海斯（Hayles）：奇特吸引子

在渾沌系統中存在性質極不穩定，或簡單或複雜，難以捉摸的奇特吸引子，會產生巨大能量，左右系統（鐘擺理論）。

(四)回饋機能：

產生的結果會注入系統中，產生和原結構不同的新結構。具有不可逆性，沒有相同影響力的可能。

三、非均衡系統模式的研究重點

- (一)渾沌理論彰顯了細微與隨機事件的重要性。
- (二)渾沌理論對於現象之預測持保留態度。

(三)渾沌理論對於現象之類化持保留態度（異質性高）。

(四)渾沌系統對非線性的系統僅能有限掌握。

(五)渾沌理論提供對社會科學模式再思考的機會。

三、組織結構理論

◎組織：

為掌握組織的精義，對組織意義的探討應整合靜態、動態、心態、與生態的觀點。組織乃是指兩個人以上的成員，彼此間具有共同的目標，經由適當的分工與持續、不斷的交互作用，相互尊重人格、彼此滿足需求，並能有效因應週遭環境的變遷，為組織的發展貢獻心力、全力以赴，以期能達成共同的目標。

科層體制理論（The Theory of Bureaucracy）：

韋柏（Weber）所提的「科層體制理論」（The Theory of Bureaucracy），提供了有關組織結構的研究基礎。韋柏所關心的是社會統治的問題，亦即一群少數人是透過何種方式來統治一大群人。

(一)韋柏把權威區分三種：

- 1.精神感召的權威（charismatic authority）：這種社會統治力量是來自於領導者個人魅力與特有的吸引力，以引導大批的追隨者。此類以宗教家如佛陀，耶穌最為明顯。此權威最大缺點乃在「人在政存，人去政亡」。往往一位有強烈魅力的領袖逝去，組織多半面臨瓦解危險。
- 2.傳統的權威（traditional authority）：這種統治力量是來自於代代相傳的世襲地位，如帝國君王或部落首領等等。此權威最大的弊病即在不知隨時代的進步而開放，常墨守成規，不知改進。
- 3.法理的權威（legal authority）：這種統治方式是來自法律規章，並受到社會中適法機構的支持。其好處是不受傳統的束縛，只要有完備的法令，人去後制度仍舊存在。所以科層結構中之權威，主要係指法理的權威。

(二)層體制的優點

- 1.層級節制：組織係由上下各個不同職位編配而成，所有職位均作層級安排。每一較低職位均在一個較高職位的監督與控制，且每個職位皆有明確的職責，上下職務彼此間有明確的隸屬關係。
- 2.程序系統：科層體制下的成員處理業務，必須依循一定程序逐級而上。組織成員處理業務必須遵循既定的行政程序運作，不可造次，此即為程序系統的精神。
- 3.依法行事：組織執行業務需依既定的法規體系辦事。此種法規體系在人事有所更迭時，可確保組織運作的連續不斷。也就是說，法規條例可確保每一員工行動之一致性與穩定性。