



學校行政的趨勢

—張清濱—

壹、引言

學校行政錯綜複雜，經緯萬端。學校行政人員尤其校長及各處室主任想要精心擘劃，運籌帷幄，就必須掌握當前學校行政的趨勢，推展校務。

學校行政的理論泰半來自國外企業管理及一般行政的理論。我國自古以來，即有許多良好的治國理念，至今仍有其應用的價值。學校行政乃是把行政的理論、方法和技術，運用到學校校務上，藉以改進「教」與「學」，達成教育目標，提升教育的品質。本文試從古今中外各家說法，歸納成十個趨勢，俾供學校行政人員參考。

貳、學校行政的趨勢

從學校行政的歷程言之，行政行為包括計畫、執行與考核。學校行政的趨勢也不例外，大致與行政行為頗相吻合。今依序臚列如次：

一、制度化—有法依法，無法立法

行政人員處理校務必須遵循的原則是依法行政。有些工作已經有明確的規定，有些工作則無明確的規定。有法令規定者，應依規定處理；無法令規定者，由主管裁量，亦可研擬辦法或計畫據以實施。

行政就是處理一系列問題的歷程。學

校必然會面臨許多困難的問題，行政人員自應設法解決。學校教職員工大都是知識份子，行政人員應該集思廣益，以智慧建立制度，以制度解決問題。

然而，學校行政人員究竟應如何建立更制度化的行政體制？這可從三個步驟進行：

(一)創新點子 (Initiation)：

就現行學校運作實況，提出改進意見或對學校未來的發展，提出具有前瞻性的看法。這些意見或看法如果言之有理且頗具可行性，即可予以採納。

(二)化為實際行動 (Implementation)：

學校有關單位應就點子擬訂成計畫或方案，試行一段時日，並就試行結果，提出改進，直到沒有任何重大缺失為止。

(三)成為一種制度 (Institutionalization)：新點子化為實際行動後不斷改進，成為學校行政運作的一種方式或習慣，持之以恆，即成為一種制度。許多制度都是經法定程序建立起來的。因此，制度化實即法制化。

二、統整化—才德兼備，外圓內方

行政人員要有統整的概念，也要有統整組織的能力。處理校務，要從全面看問題，始能從根本求解決。校內各單位不免有本位主義的立場，行政人員就要統整這

織及資源，切忌頭痛醫頭，腳痛醫腳。

統整化顯示在人品上就是才德兼備、外圓內方。行政人員要以才導人，以德服人，為人要圓融，處事要方正。行政人員處理校務也要分別輕重緩急，兼顧法理情，採取全方位品質管理（Total Quality Management，TQM），注重品質管制（quality control）及品質保證（quality assurance）的機制。

Murgatroyd & Morgan（1993）指出：全方位品質管理在實施過程中，要注意五個重點：遠見（vision）、策略（strategy）、目標（goals）、團隊（teams）及工具（tools）。同時，行政人員也要重視3C'S——校園文化（culture）、工作承諾（commitment）及意見溝通（communication）等層面。

三、民主化——共同參與，共同決定

民主化的特徵就是校務的運作，透過共同參與，集思廣益，作出合理的決定。民主社會是一個開放的社會，也是多元化的社會。學校行政人員處理校務，要有下列幾個做法：

（一）廣開言路（open-mouthed）：

敞開溝通的管道，讓員工知無不言，言無不盡，暢所欲言並提出建言以促進校務的發展。

（二）察納雅言（open-minded）：

員工提出的意見不一定均符合首長的口味，但對於善意的批評或具有建設性的意見，首長應有接納的雅量，所謂忠言逆耳。因此，行政人員要有開放的胸襟，聽取不同的聲音。

（三）一視同仁（open-doored）：

這是指校長不可關起門來辦教育。行政人員對待校內的教師、員工要一視同仁，不可有派系、門戶之見，要與教師員工及家長、社區人士打成一片。

（四）過程透明化（open-boxed）：

這是指校務運作的過程要透明化，沒有黑箱作業，舉凡營繕工程、財務採購、教科書選購、學校午餐、員生合作社及家長會費的運用等都有明確的交代。此外，學校人事的任、免、選、調、獎、懲等也要有明確的作業流程，以符人事公開的原則。

四、科學化——執簡御繁，一舉數得

科學的特徵就是具體、明確、客觀。科學管理的原則是工作細目化、系統化、標準化及責任分工。因此，行政人員首應擬訂具體、明確的校務發展計畫及各處室的細部計畫，以逐步實現計畫目標。

科學管理也要力求工作簡化，能併則併，能免則免，俾能執簡御繁，事半功倍，一舉數得。有些業務，可以量化表示，即可省去不必要的文字敘述，節省人力、物力。

科學技術的發明，一日千里，行政人員要懂得運用科技設備，以提高工作效率。辦公室應添置傳真機、影印機及其他科技設備，以替代人力之不足。

學校業務可運用電腦處理，檔案亦應建立有效的資訊系統以資運用。校務的推展走向電腦化、資訊化、自動化乃是必然的趨勢。

學校行政要走向科學化，行政主管宜採目標管理（Management by Objectives，MBO），先由員工設定工作目標，確定

員工的責任，然後提出達成目標的策略、方法、措施並執行工作計畫。行政主管要注意管制與考核員工執行的績效。

五、人性化—善解人意，彼此尊重

學校行政人員要以人性化的理念，塑造學校的凝聚力。人性化的理念，即要有人文（HUMANITY）的素養。行政人員處理校務，要遵循下列八個原則：

(一)誠實（Honesty）：

以誠為出發點，為人要坦誠，做事要踏實。西洋有句諺語：「誠為上策」，意即在此。

(二)瞭解（Understanding）：

要知己知彼，瞭解教職員工、學生及家長的願望與需求，減少誤會、糾紛與衝突。

(三)互相尊重（Mutual respect）：

行政人員與師生、家長之間均能互尊、互敬。人性化最重要的特質就在於尊重。

(四)善解人意（Awareness）：

對於師生的困難與需求，要能立即反應，並能給予適當的處理。

(五)互相磋商（Negotiability）：

許多問題，公說公有理，婆說婆有理，莫衷一是。行政人員面對此一情況應心平氣和，交換意見，尋求共識。

(六)設身處地（Identification）：

處理校務問題，要有同理心——人同此心，心同此理，不要處於敵對的立場。

(七)彼此信任（Trust）：

行政人員要信任同事，不要互相猜忌，勾心鬥角。行政主管尤應堅守信條——疑人勿用，用人勿疑。

(八)為人著想（"You"orientation）：

事事要為對方著想，不要只顧自己，不顧別人。

然而人性化絕非讓員工予取予求，為所欲為，仍然要謹守分寸，乃是有所為，有所不為。

六、社區化—內外兼顧，左右逢源

從開放系統（open system）的觀點來看，學校是一個社會系統。學校組織與其環境之間具有一種相互依存性（interdependence）。環境中不同的事象對於單一系統內的不同學校都會產生不同的效果（Campbell, et al. 1980）。行政人員處理校務要兼顧校內、外的環境，許多問題必須考慮學校及社區的環境，系統內外的要素都是相互影響。

學校與社區的關係至為密切。學校教育應與社區密切結合。因此，學校社區化，社區學校化乃為必然的趨勢。行政人員擬訂任何計畫，都應把社區的變項詳加考慮。譬如擬訂輔導計畫，就要把單親家庭及隔代教養問題、中途輟學、吸毒、飢餓、坐檯兼差等問題，提出防範及輔導措施。社區民眾也應扮演終身學習者的角色，參加學校所安排的社會教育活動。

學校資源有限，許多校務可運用社區資源，予以完成。社區資源包括人力資源、物力資源、組織資源及天然資源。譬如推展鄉土教育、民俗技藝可洽請社區權威人士協助；經費不足，亦可洽請地方士紳或企業鉅子捐獻。許多學校紛紛成立文教基金會，即是成功的例子。

七、專業化—知人善任，信賞必罰

學校教師都是專業人員。學校行政的分工也愈細，行政工作必趨向於專業化。依據美國教育學會（National Education Association, 1948）的研究，專業應具備下列八個規準：

- (一)應屬高度的心智活動。
- (二)應具特殊的知識技能。
- (三)要受過長期的專業訓練。
- (四)須不斷在職進修。
- (五)屬永久性職業。
- (六)以服務社會為目的。
- (七)有健全的專業組織。
- (八)能遵守專業倫理。

準此以觀，學校行政要邁向專業化的途徑，行政人員要先具備專業的規準。但這並不意味著行政人員皆須具備高學歷，而是說行政人員要具備應有的專業知能、專業精神及專業倫理。教師員工都有其專長，行政主管應依其專長，安排合適的職位，使其一展所長，貢獻於學校。表現績優者應予獎賞，違反專業倫理規範者，亦應施以懲罰，俾能獎優汰劣。

其次，行政人員要設法充實教師的專業知能，促進教師的專業成長。學校應鼓勵教師員工在職進修。進修係指「進」德「修」業，凡能增進專業精神，充實專業知能的活動均屬之。因此，進修應採廣義解釋，不宜僅指有形的學位、學分等進修，尚應包括無形的自我進修。學校應充分運用週三校內進修，安排教師最感需要的課程，譬如許多教師對於青少年問題，束手無策。學校可邀請對此問題有研究之學者、專家或有經驗之教師，現身說法，相互討論。學校如果規模小，資源有限，亦可協調鄰近學校，相互支援，辦理區域

進修。

再其次，行政人員要以專業的方法與態度，處理學校及師生問題。譬如體罰問題，見仁見智，仍有部分教師贊成體罰並樂於此道。行政人員就應予以導正，蓋因體罰絕非專業的方法。教師既是專業人員，就應以專業的方法如善用行為改變技術及人性化的輔導技術，取代體罰。

專業化最重要的信條之一就是遵守專業的倫理與規範。部分行政人員鮮能注意師生的隱私權、學生的受教權及財產權。以往有一所學校學生轉學，輔導主任未將該生輔導資料逕寄轉入之學校，而交由該生帶回家再轉交該生入學學校。詎料，該生攜回輔導資料被家長撞見，打開一看，詳細記載該生「家長失和，行為怪異」。家長頓時勃然大怒，興師問罪而欲興訟。此一案例顯示輔導主任未能尊重隱私權亦未遵守專業的倫理與規範。另有一案例，某校訓導主任巡堂時，發現學生不專心聽講，在聽耳機，即予沒收。但隔了數日，該生未見老師歸還，反而看到訓導主任的兒子使用被沒收的耳機。於是，該生就向教育行政機關投訴，指出訓導主任有侵佔罪之嫌。此一案例告訴我們，學校人員不可沒收學生財產。從教育的觀點言之，學生違規，理應受罰。訓導主任可告誡學生說：「你上課不專心聽講，只聽耳機，這是不對的。老師先暫時保管你的耳機，等你行為變好，成績有進步時，老師就會還給你耳機。」這樣，學生為了取回耳機，就會更加努力聽講了。

此外，行政人員也應提供專業的服務。譬如某校女生，父母離婚，該生監護權屬於父親。然該生父親不務正業、吃喝

嫖賭，該生度日如年。幸好該校輔導主任聞悉，詢問該生願否跟隨媽媽。該生表示她願與母親生活，不願跟隨父親，輔導主任旋即連絡該生母親請其向法院改判監護權於母親，終於挽救此一少女免於再遭受傷害的命運。

八、自主化—固本求實，創新致遠

省、縣市自治法公布實施後，各地方的自主性增強。加以教育改革的呼聲——教育鬆綁、權力下放，甚囂塵上。學校行政如何專業自主，有待深思。有識之士咸認為：教育要鬆，也要綁；要專業，也要自主。教育如果只有鬆，沒有綁，就好像任其發展，沒有規範，最後會導致無法無天，自生自滅。其次，自主必須以專業為前提，這就像醫生替病人開刀手術，必須具備充分的專業知能，病人才能任其「宰割」。教師如果專業知能不足或專業精神缺乏，又不遵守專業倫理規範，則教學工作不能任其自主。否則老師「放羊」，學生遭殃。

學校行政要自主，必須固本求實，創新致遠。若樹木之成長，未有根不實而枝葉茂盛者。教育為百年大計，校務必須固本以求實，創新以致遠。欲達此目標，學校應推展以學校為中心的管理（school-based management, SBM）。依據 Odden & Wohlstetter（1995）的研究，以學校為中心的管理強調績效管理、專業自主與改進校務。其主要作法為：

（一）逐級授權、分層負責：

採分權制度、權力下放到每一層級中，行政人員必須做好本身應盡的責任。

（二）加強專業成長：

推展以學校為中心的進修制度，讓教師自行擬訂進修計畫，充實自己所需要的專業知能。

（三）流通資訊：

編印校園簡訊，或透過各種資訊管道，讓全體師生員工分享各種訊息。

（四）慎選校長：

專業自主必須由優秀的校長全力支持與推動。因此，校長至為重要，行政機關或學校應遴選優秀校長主持校務。

（五）具有遠見：

行政人員要有遠大的眼光，既要瞻前，也要顧後，才不致顧此失彼。

（六）獎勵績優人員：

學校要訂定獎勵辦法，表揚績優教育人員，使其有成就感，激勵工作熱忱。

九、彈性化—審度情勢，適權達變

學校行政彈性化係指行政人員不可墨守成規，一成不變。很多校務必須視情形而定。因此，行政人員的領導風格，至關重要。

領導乃是影響團體成員達成目標的能力。事實上，領導就是一種影響力（influence）。特質論者認為領導人必定具有某些人格特質如智慧、領袖魅力、果斷、熱心、強而有力、勇敢、正直、自信等。此等論點顯然忽略被領導者的需求，也忽略情境的因素。因此，研究人員轉而注意領導者表現出來的行為型態。Ohio 州立大學的研究發現：高主動結構及高關懷的領導者比其他領導者更能使員工有較高的績效與工作滿足感（Kerr, 1974）。但是，此一領導風格並非都可導致正面的結果。如果能將情境因素一併考慮，則此一型態

應能擴大其解釋範圍。

情境因素的重視導致權變理論（contingency theory）的研究。Fiedler（1967）研究發現：團體績效係受領導者與其部屬的互動類型，與情境給領導者控制權或影響力的配合是否適當所影響。他認為領導成敗的主要因素是領導人的基本風格。情境的指標就是領導者與部屬的關係、工作結構、職權。領導者與部屬的關係越好，工作結構越明確，職權越大，則領導者的影響力與控制力也越大。

權變理論的各派模式得到一個結論：領導人要發揮其影響力必須視有利情境，採取必要的措施（工作取向或人際取向），因人、因事、因時、因地而制宜，才能導致最高的績效與滿足感。

十、精緻化—精益求精，止於至善

前述九個趨勢都屬於行政的過程，但行政工作也要重視結果，也就是行政的績效。如果只問耕耘，不問收穫，則恐徒勞無功，浪費行政資源。職是之故，行政人員要講求績效。

學校行政要邁向精緻化，行政人員要有下列幾個理念：

（一）卓越的觀念（Excellence）：

從行政理論演變的觀點言之，1900年代歐美企業界重視提高工作效率，增加生產，是著重效率（efficiency）的年代。1950年代注重公平（equity），要激勵士氣，發揮員工的潛能，不一定要把待遇提得很高，最重要的是公平、公正。1975年後，歐美企業界開始強調效能（effectiveness）。這三個E代表了廿世紀的重要行政理念（Manatt, 1992）。在

可預見的未來，卓越的觀念仍將是二十一世紀行政的重要理念。

從經濟學的觀點言之，效率乃是產出（output）與輸入（input）之比，其值愈大，效率也就愈高。換言之，效率是以最少的輸入，獲得最大的產出，也就是以最少的人力、物力資源，獲得最大的效益。準此以觀，要獲得較高的經濟效益，可從三方面著手。第一，降低輸入成本；第二，提高產出價值；第三，不僅降低輸入成本，也提高產出價值，其中以第三種情形，經濟效益最大。

效能通常指組織目標的完成度，譬如某校該年度計畫目標僅完成80%，其組織效能為百分之八十。又如某教師該科教學目標完成85%，其教學效能即為百分之八十五。

行政工作有效率未必有效能，其關鍵在於執行的策略與方法。譬如四所學校都有圖書經費10萬元，甲校於七、八月間先行調查師生的需求，九月間開學後統計，依輕重緩急，估算10萬元要買哪些書，簽報校長核可後，即買到所要的書。乙校亦採同樣的方法，先做需求評估，再估算如何買到最多、最有用的書，經盤算後發現總價需12萬元，尚不足2萬元，乃另尋經費來源湊足12萬元，但學校畢竟財源拮据，於是請求社區有力資源的協助，以12萬元買下師生所需要的書籍。丙校則未做需求評估，憑承辦人好惡，買下10萬元的書。丁校則於隔年六月會計年度即將結束，始發現該校10萬元圖書費原封不動，遂速向某出版社買了一套精裝百科全書，報銷了事。這四所學校以乙校經濟效益最高，確實以最最少的錢，買到最多、最有

用的書，因為九月間慶祝教師節，出版界大打折扣戰。此外，九月開學，師生就可看到新書。丁校最糟糕，隔了將近一年才買書，非但不合師生需求，而且漲價，花了大錢，又減少使用時間約一年。

(二)績效責任觀念 (Accountability)：

教育的績效責任觀念乃是教育人員——尤其是教師，要對教育的「產品」負責。Miller (1972) 即認為教育的績效責任係就「對特定學生的表現或成就，負個人或團體的責任。」Huber (1974) 則認為：新的 3R 教育——責任 (responsibility)、結果 (result) 和獎賞 (reward) 合併起來，就等於績效責任觀念。績效責任顯然是「既問耕耘，亦問收穫」的一種負責的態度。

績效責任觀念給我們一個啟示：學校行政的運作有賴全體成員負起責任，拿出具體的績效證明每一成員都很負責。行政主管也要獎勵績優的教師員工。學校不妨考慮從員生合作社盈餘或家長會費作為獎勵金，利用校慶、運動會、或教師節公開表揚。

(三)精緻教育的理念：

國內許多教育學者倡導精緻教育的理念，希望透過教育的改革，提升教育的品質。郭為藩 (民76) 是我國最早提出精緻教育理念的學者。他認為精緻教育有三個內涵規準：

1. 精緻教育講究教育產出的品質——不只是要求「擁有」，更要求「美好」。
2. 精緻教育強調教育發展過程的績效——重視教育內容附加價值的提高。

3. 精緻教育必須結合尖端科技的應用——主張借用高科技以改進教育的品質。

吳清基 (民79) 就精緻教育的內涵規準，指出精緻教育的特性：

1. 卓越性
 - 不僅要求擁有，更要求美好。
 - 不僅在求量的擴充，更在求質的提昇。
2. 績效性
 - 重視教育內容附加價值的提高。
 - 強調教育實施過程績效的提昇。
3. 科技性
 - 應用科技方法以改進教育品質。
 - 提供科技設備以利教育活動進行。

追求卓越，注重績效，提升品質已成為學校行政的趨勢。為確保學校教育的品質，學校行政方面，應該辦理校務評鑑。學校行政人員不妨採用 Stufflebeam 的背景、輸入、過程、結果模式 (Context, Input, Process, Product; CIPP Model) 檢驗學校行政運作的實況。Stufflebeam (1983) 指出：評鑑最重要的目的不是證明些什麼而是要改進些什麼 (not to prove but to improve)。行政人員可以背景評鑑來選定目標，以輸入評鑑來修正計畫，以過程評鑑來引導方案的實施，而以成果評鑑來提供考核決定的參考。

參、結 語

綜上以觀，要使校務順利推展，行政人員尤其是行政主管必須集合各家之大成。古代有一句話說：「政通人和」。學校行政通達順暢了，組織機關成員就會和

諧；但衡之目前多元化社會，顯然要倒轉為「人和政通」。員工和諧，行政工作才容易推動。

最後，謹以 Pryor (1987) 的行政理念，作為本文之結束。願全體學校行政人員共同勉勵：

要做一位成功的行政主管，他（她）必須具有下列幾個特質：

V-Vitality 有活力。

I-Interest 有興趣。

G-Goal-orientation 有目標。

O-Ownership 有所主。

R-Responsibility 有責任。

同時在行政的歷程中，他（她）也必須要有下列幾個作法：

D-Delegate 逐級授權。

I-Inner Custodian 方寸做起。

R-Risk 求新求行。

E-Empower 充實知能。

C-Celebrate 激勵士氣。

T-Test 勇於嘗試。

O-Optimize 止於至善。

R-Radical Presence 一馬當先。

參考文獻

- 吳清基（民79）。精緻教育的理念。台北：師大書苑。
- 郭為藩（民76）。精緻教育的概念規準。中國教育學術研討會講詞。
- Campbell, R. F. et al. (1980). The organization and control of American schools, Fourth edition, Columbus, Ohio: Charles E. Merrill Publishing Co.
- Fiedler, F. E. (1967). A theory of leadership effectiveness. New York: McGraw-Hill.
- Huber, J. (1974). Accepting accountability. The Clearing House, 48, 518.
- Kerr, C. A., Schriesheim, C. J., Murphy, and R. M. Stogdill (1974). Toward a contingency theory of leadership based upon the consideration and initiating structure literature. Organizational Behavior and Human Performance, 62-82.
- Manatt, R. P. (1992). 研討會論文。台中：台灣省中等學校教師研習會編印。
- Miller, W. (1972). Accountability demands improvement. Educational Leadership, 29.
- Murgatroyd, S. & Morgan, C. (1993). Total quality management and the school. Philadelphia: Open University Press.
- National Education Association (1948). The yardstick of a profession. Washington, D. C.: NEA.
- Odden, E.R. & Wohlstetter, P. (1995). Making schoolbased management work. Educational Leadership, Feb. 52(2), 32-36.
- Pryor, F. (1987). The enegetic manager.
- Stufflebeam, D.L. (1983). The CIPP model for program evaluation, In Evaluation Models, Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing. 17.

（作者：本會主任）