

參與管理在學校行政領導之運用

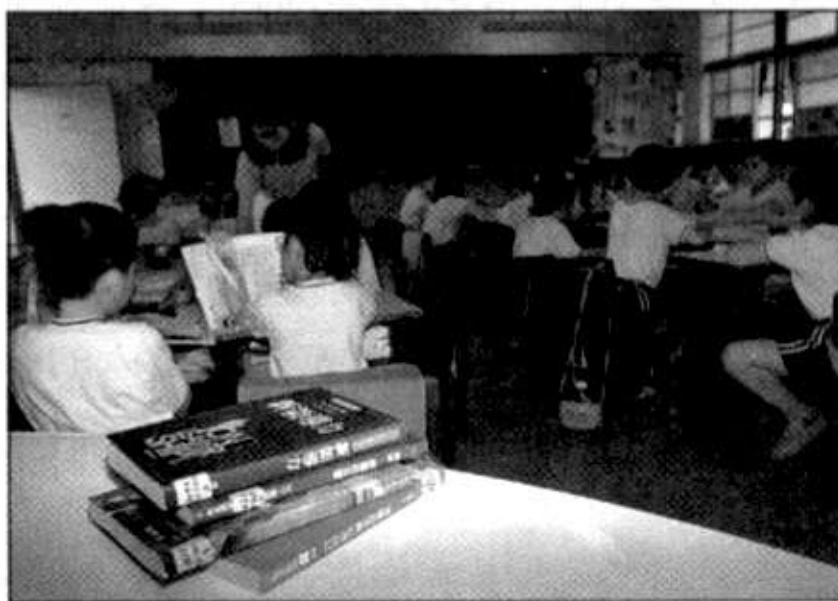
柯進雄／監察院第五組主任

現代行政領導重視「人」的因素，於是參與管理（Management by Participation）乃應運而生。其目的旨為講求人群關係、激發工作意願、集中眾人智慧、運用眾人力量，以便有效達成工作目標。著名的人群關係學者戴維斯（K. Davis）在其所著「工作中的人群關係」（Human Relations at Work）一書中認為，所謂參與是指一個人將精神與感情灌注於工作環境中，為達成群體的目標而貢獻才智，並分擔責任。（註一）因此，參與管理乃是一種採取民主領導及激勵方式的管理制度，其主要目的在於使機關組織之成員有機會參與機關決策、以激發其責任心、榮譽感，並使之為達成機關目標而奉獻。析言之，學校行政領導者實施參與管理應有三個重要觀念：

第一，參與是員工精神與感情的投注，不僅是身體的參加活動而已。

第二，參與是激勵員工對工作環境的貢獻，允許員工有表現其創造的能力。

第三，參與是鼓勵員工在其工作團體中勇於擔負責任。



參與管理乃是一種採取民主領導及激勵方式的管理制度

壹、參與管理的基礎

學校領導採行參與管理是以下列各點為基礎：

一、民主領導

傳統的領導者在管理員工時有五種不同的工具：一是壓力；二是畏懼；三是權威；四是說服；五是獎勵。領導者可以利用「壓迫」于部屬的畏懼心理；也可以依組織中「階級」與「職位」所賦予的「權威」；或對部屬設法說服；亦可經由獎勵辦法而分享成果，但多不如理想的有效。僅保持最低的績效水準，無法發揮高度的效率。因此，現代的領導強調民主領導，使用鼓勵和教導，讓大家瞭解如何工作，發揮部屬的潛力。參與管理就是在民主式的領導下，使學校員工貢獻智慧、發揮潛能，共同為完成學校教育目標而全力以赴。

二、支持合作

參與管理是領導者與部屬在相互支持的關係下，坦誠合作，共赴事功。柏克曼（H. Perkman）說「即使是最能幹、最有訓練的主管或經理，亦不能成功的完成其任務，除非得到部屬的支持與合作。」（註二）學校領導者要讓員工瞭解，他們須依賴學校以滿足個人的需要，同時亦讓員工知道學校需要他們，因而使他們感到在學校服務是光榮與滿足的，而樂於負擔責任達成學校教育目標。

三、激勵理論

參與管理係依據激勵理論（Theory of Motivation）中有關人類之心理需求，認為每個人具有獲得地位、尊榮以及自我實現的慾望，在適當的環境及條件下

都會自動自發去工作，並且願意發揮最大的潛能貢獻給組織。因此，參與管理即依據激勵理論提供學校員工發表意見、貢獻智慧的機會。

四、團體決策

參與管理即組織的決策應由組織成員集思廣益、共同參與作成，如此，決策才能臻於完善，並且在執行的過程中才能獲得員工一致的支持，因為教職員工對學校的各項決策或措施均能參與貢獻心智，自然樂見其成。

貳、參與管理的途徑

學校推行參與管理，主要可經由下列幾種途徑：

一、團體決策

團體決策係指一個學校的教育目標、教育政策、教育措施以及重要教育問題之解決，均經由學校教職員工共同參與討論後，做成決定並執行的一種辦法。實施此一方法時應注意以下幾點：

- (一)討論前應有充分準備：如討論議題之研擬、參考資料之提供等，使參加討論人員都能言之有物。
- (二)適當挑選參與人員：參加討論人員必須與該事項有相當關係，並對該事項有相當程度的瞭解，否則便無法提出具有建設性的意見。
- (三)討論問題時應注重效果：不可流於會而不議、議而不決，徒然浪費大家的寶貴時間。

(四)研討要在自由、平等、融洽的氣氛下進行：使參加者均能知無不言、言無不盡，決不可有操縱或把持的情事。

(五)團體決策要避免發生團體盲思（groupthink）的情況，勿使不同意見者，被盲目的「團結力」壓抑下去。

二、資訊流通

無論是政策決定或解決問題，都不能憑空構想或暗中摸索，應使參與人員持客觀態度，冷靜頭腦，本實事求是的精神，根據足夠的資料，針對事實真相與癥結，做正確的判斷與抉擇。因此，學校領導者應將一切事實資料，包括學校的歷史背景與成就、目前的狀況、以及將來的遠景、展望等資訊提供出來，使學校員工對學校之整體情勢，具有全盤的瞭解與充分的把握，這樣才能做出較正確而富有前瞻性的決策。

三、諮詢制度

學校校長或單位主管對某一問題、政策或事務在作決定之前，主動地向員工徵詢意見，以作為抉擇之參考，這就是「諮詢制度」（consultative system）徵詢的方式，不必重視形式和程序，才能促進員工的意見溝通，增進主管與部屬的良好關係。因此，諮詢制度是一種非正式的參與管理途徑。一般而言，諮詢可運用下列幾種方式：

(一)個別諮詢：

即主管私下與部屬做面對面的晤

談，如此較有親切感與機密性，彼此可以暢所欲言。

(二)集體諮詢：

即主管召集若干員工一起談論，這種方式效果較差，因為彼此會有所顧忌而不敢坦誠交換意見。

(三)員工推派代表向主管進言：

此一方法較具有代表性，且能節省時間。

(四)設置諮詢委員會：

由主管指定或員工推舉若干適當人員組織諮詢委員會以備隨時諮詢，可以說是一種制度化的諮詢方式。

(五)舉行意見調查：

即就待解的問題或事務，製成調查表格，讓有關人員提供意見。

惟諮詢制度要能夠成功，其重要條件靠主管與部屬雙方都能真正具有坦誠的態度、開放的心胸，部屬所言均出自肺腑而主管也要有廣納忠言的誠意，才能達到預訂的效果。

參、參與管理的功能

學校實施參與管理可有下列功能：

一、增進行政效果：

實施參與管理的學校就會發現由於教職員工的參與，使員工之間合作精神較佳，彼此更能互動，在此種情況下學校行政領導人員自然不能像過去對部屬那樣頤指氣使，因而教職員工也不會像傳統那樣畏縮不前，能主動積極參與校務，提升學

校行政效果。

二、運用員工經驗：

參與管理的推行可讓有能力、有經驗的教職員工樂於貢獻智慧與經驗，集思廣益，對於學校教育目標的達成必有相當幫助。

三、減少主管瑣碎事務：

參與管理可以幫助學校主管免除瑣碎工作，而把注意力集中於領導和監督上面。因為組織裡大家利害一致，休戚相關，主管的工作績效為員工所關切，自不願再以瑣碎事務而讓主管增加麻煩。

四、獲得協調：

當教職員工集合在一起討論到其他部門的問題時，也增加他們的興趣和關切。由此發現到自己的措施，在那些地方阻礙了他人的措施，而設法避免，同時也可知道如何獲得協調，如何幫助他人。

綜上所述，參與管理的實施可以產生下列效果：

- 一、培養員工責任心與榮譽感。
- 二、提供員工創新作法的機會。
- 三、增進員工對於工作的興趣。
- 四、發展員工每一個人的潛能。
- 五、促進員工安全感與隸屬感。
- 六、提昇員工士氣與團隊精神。
- 七、給予員工心理上的滿足感。

肆、參與的方式

學校實施參與管理的方式有以下幾種：

一、正式參與和非正式參與

此乃依據有無法令規定之標準而做的分類。前者係指依法令規定而實施之參與活動。如學校依法舉行之校務會議及各種業務會報、檢討會議等，在這些會中，參加者均能發表自己的意見以供決策參考。而在無法令規定依據之情況下，校長或主管亦能徵詢員工之看法、意見，此即為非正式參與。

二、直接參與和間接參與

教職員工親自參加各種會議發表意見，或親自向長官提出報告或陳述意見，以供決策參考，謂之直接參與。教職員工透過代表向教育決策機關或長官表達意見，以影響決策或決策者，稱為間接參與。

三、個人參與和集體參與

教職員工以個人身分表達意見、提供建議、參加決策制定，稱為個人參與。由若干人組成代表團或小組，以統一的或共同的建議立場以影響政策或決定者，稱為集體參與。個人參與較自由而無拘束，集體參與則程序較煩瑣，但較具權威性。

四、經常參與和臨時參與

經常參與是指教職員工定期參加會議或諮詢機構以發表意見。如參加學校每學期舉行之校務會議或訓導會議等均屬之。學校因偶發的、臨時的、特殊的或意外的事件，需要集思廣益，共謀對策而召集有關人員舉行特別會談、會議以徵求意見，

謂之臨時參與。

五、全體參與和部份參與

學校為研討全盤性、整體性的政策、措施或問題，召集全體教職員工集會，共同交換意見，謂之全體參與。為了研討個別性或部份性問題，由有關的部份人員參加討論，發表意見，稱為部份參與。

六、合法性參與和抗議性參與

凡依法令規定或機關首長與主管的意思，員工所為之參與活動，均屬合法性參與。反之，員工未依規定或未經許可而作抗拒性的意見表達，或威脅性的要求，均可稱為抗議性參與。學校對教職員工之抗議性參與不能一味加以壓制，而應視情況予以疏導，以免事態擴大而造成傷害。

伍、實施參與管理的限制

學校在推行參與管理時應考慮以下幾項限制與問題：

一、某些緊急事件的處理，因無充份的時間可以討論，就不能使用參與管理。如學校偶發事件，主管必需緊急處理，若由員工討論解決方法，將曠日費時，貽誤處理時機。

二、參與之員工彼此必須可以充分溝通，所使用的語言彼此均能瞭解，同時對於所持之立場亦均清楚，如此才能發揮參與的實際功效。

三、參與管理的實施不能影響任何人的地位和權力；參與人員所討論的對象應為「事」，不得為「人」，如參與之實

施，影響主管或部屬的地位，則應即放棄，否則勉強實施，必產生不良後果。

四、參與管理的實施應考慮成本問題：即如果在時間上、金錢上的花費遠超出其可能得到的價值時，即不宜採行，否則就得不償失，徒然浪費人力及物力而已。

五、參與管理所討論的問題，須在員工的權責範圍內，如超出其權責範圍，則必招致侵權或越權之情事。且員工的參與不得違反學校教育的目標，即員工不能做與學校教育目標相衝突的任何決定，否則參與權便形成了對學校目標的一種威脅。

六、非機密性的事務，始能實施參與管理：因為實施參與管理大多是經過公開的方式，故機密性的事務，不宜付諸討論，否則極易產生洩密情事，危害學校的安全。

七、學校領導者應有虛懷若谷的胸襟，才能使員工樂於說真話、提供有益於學校的建設性意見，而達到參與管理的目的。

註一：Keith Davis, Human Relations at Work : The Dynamics of Organizational Behavior, 3rd.ed; Taiwan, 1967, p.128-130.

註二：張金鑑（民71）行政學新論。台北：三民書局。第510頁。