

建立我國校長專業制度之三重視野

陳 益 興

現職：教育部中教司司長

學歷：國立台灣師範大學學士、碩士、博士

經歷：

國小教師、主任

教育部科長、專門委員

國立台灣藝術教育館館長

台北市政府教育局副局長

著作：「我國社會教育析論」等

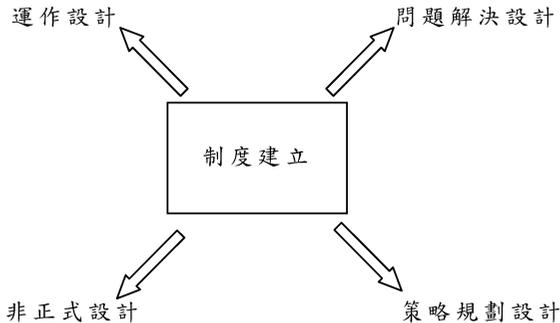
建立我國校長專業制度之三重視野

從校長證照制度與校長專業發展談我國校長專業制度之建立

陳益興

教育部中等教育司司長

校長專業成長與其證照制度的建立，基本上即是一種社會制度的建構與施行。一般而言，制度建立含括了四個層面：策略規劃設計、問題解決設計、非正式設計及運作設計。茲以下圖示之——



圖一 制度建立的基本架構

本文擬根據前揭制度建立基本架構為研討依歸，從遠見導引、專業規劃及理想熱情三個角度析述。遠見導引部分係以本（八十九）年三月二十九日至四月九日赴新加坡、美國相關機構、學校之參訪見聞為借鏡、加以歸結綜

述；專業規劃部分則依國內外學者關於制度建立施行之論見，加上筆者之看法而擬提十項原則俾供參酌；理想熱情部分乃為理念本源，夢想為方向之綜合論述。

壹、遠見導引：新加坡、美國參訪感悟——

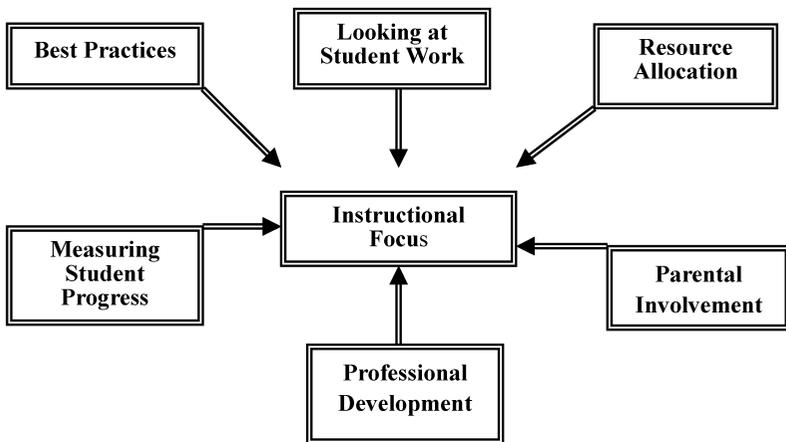
- ……其實生命的欠缺定因為我們一直向人要自己才能給的東西。(華航 89 年 3 月 29 日 661 班次，往新加坡航程上所閱讀刊物載述今我最為深心感觸的一句話)
- ……校長之職能促進與領導者之挑戰因應，是新加坡 PEC 創立之宗旨。(89 年 3 月 29 日南華技術學院 PEC)
- ……教育決定孩子的未來，孩子決定新加坡的未來。
- ……公眾是教育的伙伴。
- ……人們所以能補足天生所缺的，滿足成長所需的，都是教育的恩賜(盧梭)(以上為華南小學簡報所呈現)
- ……以教育形塑國家的未來。
- ……Thinking School & Learning Society 是其教育政策的軸心。(以上拜訪新加坡 MOE 所見)
- ……如影隨形的校長見習制度。
(三月三十一日，拜訪新加坡小學校長協會於聖英小學之見聞)
- ……Man's Genius and the hand of God are in perfect harmony(4 月 2 日上午 Luray Caverns 洞中解說牌

所記)

- ……Freedom is not free (4月2日下午華府韓戰雕像紀念公園石碑語)
- ……回歸教育的核心在於「教」與「學」，而非人事與預算。
- ……校長沒有證照是「很可怕」的事。
(以上4月3日於華盛頓 D.C.CCSSO 見聞之一：
Council of chief State School officer)
- ……紮實的將學校實務進行嚴謹的學術研究。
- ……學術研究成果實用性極高且合乎教學者需要。
- ……推廣工作普及且能及時推廣注重創新。
(ASCD 成功之道，4月3日所見聞之二)
- ……所有學生都是重要的；教與學都是重要的。
(ASCD 主管 Don Ernst 之語，4月3日所見聞之三)
- ……評選全美藍帶學校，並由總統在白宮頒獎評選全美傑出校長，每州一位連同海外學校等，每年選拔五十六位，傑出校長事蹟推廣至全美。
- ……設有教育行政學門之大學，若無校長導入方案者，將被淘汰。
(4月3日於 NAESP：National Association of Elementary School principals 之所見聞)
- ……校長必須完全瞭解且實踐：Essentials for whole school change
- ……促進教學績效是校長首務，校長並且能在一日之內，予有協助需求之教師有效回饋。

……教育專業與智慧和教育改革熱情與意志，兩者須緊密相連，而前者尤重於後者。

(以上記述波士頓 William Blackstone 小學校長 Mildred Ruiz-Allen 及波士頓教育局副局長 Dr. Bak Fun Wong 之語，4 月 5 日見聞之一)



Engaging in the Process of Whole-School Chang for Academic Improvement

(4 月 4 日上午於 Boston 昆西小學)

……昔日教師教學重視獨立自主，今日教育愈重合作協力；麻省亦特別注重 Shadow 式之校長見習。(4 月 5 日於麻省教育廳之所聞)

……學校須承擔學生成長之績效重任，此為加州首重之教育工作核心。

- ……校長職能具有「五年時鐘」的定限。
- ……教育行政取材要專業技術與一般知能並重，加州 L.A. 選才即兼顧並分三階段辦理，極為慎重。
- ……學校行政要時時省思二大面向。

Get invoiced in Policy Making Process (State Level+Local Level)

Take Leadership in Designing and Monitoring data-driven quality programs that enhance student achievement.

(4月6日於 L.A.. county office of Education 之見聞)

- ……校長們思索「領導」本質及作為時，即是他們需要專業成長的時刻。
- ……專業成長可以引動校長們生命活力，可以消除其職業倦怠，可以澄清其工作價值。
- ……或者十天、或者四天的校長專業成長工作坊可採行之進程為：專業閱讀→專家導引→自我思索相關問題→聯誼交流→領導人綜合討論。
- ……校務評鑑的五大層面是：學生成就、學校組織氣氛、學校文化家長參與、學校安全。

(4月7日於 Association of California School Administrators ACSA 之見聞)

總結前述參訪見聞，一個核心遠見貫通其間，並發揮其引導，開創及實踐的角色與功能，這個核心遠見是——「校長培訓任用及專業發展制度必須建立」，因為：

培訓任用及專業發展制度，影響校長素質與心念；
校長素養心念影響學校營運績效；
學校營運績效影響教育良莠；
教育良莠影響學生未來；
學生未來影響國家及人類發展。

貳、專業規劃：制度建立的十項原則

筆者參考國內外相關學者(彭堅汶，民國 76 年；張潤書，民國 82 年；C.B. Brinton, 1963；L. Rosen, 1963；I. L. Horowitz, 1966；A. Maslow, 1970；M.M. Tumin, 1973；R.D. Putnam, 1974；E. Ostron, 1975；G.F. Grant, 1979；K.S. Sherrill & D.J. Vogler, 1982；J.J. Ropuseau；E.C. Eptein, 1984)的論見，歸納制度建構與運作的十個原則如下列：一、價值共識原則；二、人性需求原則；三、法制保障原則；四、公共利益原則；五、多元參與原則；六、環境適應原則；七、漸進發展原則；八、專業組織原則；九、系統秩序原則；十、持續調適原則。茲逐一析述如次：

一、價值共識原則

價值是經由人的判斷作用對外界事務產生評價而來，這種判斷分屬對事務認識的判斷，而是一種「喜好」的判斷(Preferable judgement)。據陳伯璋教授的研究(民國七十四年)，「結構——功能」論者的觀點，維護整個社會體系運作的「價值規範」之所以能為眾人所接受，乃是

本身表現出一種「社會需要」(social need)，大多數人可以因遵守此規範而獲得某些利益。價值規範是社會需要合法化的結果，它具有普遍性和強制性，以確立社會秩序的穩定性。

依「現象——詮釋」學者的看法，「社會事實」是一種充滿意義的整體結構。在社會現象或行動中，所謂社會事實，無不與價值有關連，諸種社會事實的理論和實踐是受價值內在要求的影響。另外「社會批判理論」學者的觀點，基本上贊同「現象——詮釋」學者所認定的：社會事實是一充滿價值和意義的結構、社會行為是價值觀念作為相互主體溝通的可能性條件亦即社會現象是不同價值體系的互動關係所構成。

綜合而言，任何社會制度的存立，均有其意識型態的理論基礎，並因之形成社會成員的價值共識，使大眾得有一認知結構、規範準據、整合工具和行為行動力。制度建構及其運作是否穩妥順暢與社會成員對其價值共識的程度成正比，制度的價值系統與人民的價值系統愈符應，此一制度愈為人民所接受、實踐及承續發展。

二、人性需求原則

學者 Edgar F. Huse 和 James L. Bowditch(1977)認為，人與制度間互動的關係，主要是發生在靜態滿足(Static-content)和動態的期望(Dynamic-Expectancy)等一系列人性需求的動機上，假如制度沒有提供需求滿足的機會，則人與制度之間就難以產生所謂「相互的義務感」

(Sense of Mutual of Obligation)，而制度的運作能力也自然無法表現出來。

人與制度間存在著靜態滿足與動態期望的互動關聯，一則人因為制度的建立而在身心安頓上有著憑依，從制度中人在其生理、安全等方面的需求，獲得了滿足；另則人亦因為制度的存續，且本身成為制度的一份子，而期待制度與其本身，成為共存共榮的生命共同體，即制度實現了他的抱負、期望等人生目標，而制度亦因他的努力參與，而更形健全、發展。以家庭制度為例，人因家庭的存在而有所歸屬、身心獲致安頓；另由家庭成員的向心、奮發，家庭在文化素養、物質條件及社會地位方面亦有所成就昇進。這是人類與制度存有「相互的義務感」的明證，而家庭制度亦成為人類社會不可或缺的重要制度之一。

另依人本主義心理學者馬斯洛(A.H. Maslow, 1970)廣為認許的人類需求層次理論(hierarchy of needs theory)從最低層的生理的需求到最頂層的超越需求，亦可瞭解人與制度間相因相生的密切關係。

三、法制保障原則

「大自然有因果律，人的行為有目的律」，德國學者耶林(Rudolf Von Ihering, 1818~1892)在渠之名著「法律目的論」(Der Zweck in Recht, 1968 重印本)如是說過。人的行為目的何在？在過有價值、安定豐足的生活也。而這種種端賴有秩序的社會生活方可達成。社會秩序所以形成，在維持社會生活，實現人類生存價值；而社會秩序的形

成，乃因風俗習慣、道德、禮儀、宗教及法律等種種社會規範，因應人類生存利益的需要，所形成的行為定則，而賴以發揮其制約力量也。

法律係屬一種社會規範，其存立，依日本法學家美濃部達吉所著「法之本質」（轉引自林紀東譯，民國五十七年）論述係：權威、事實和正義三者之結合體。其存立植基於法之強制力、社會心理力（眾所公認的意義）及社會生活的需要。另依學者楊奕華的研究（民國八十二年）指出，法律規範的價值有三：其一為實踐價值；其二為理念價值，即一般人所共知共信，盛行於社會生活中的諸理念，如公平、正義、平等、自由、人格、民主等；其三為生存價值，即人類生存利益的價值。綜而言之，法律規範乃在於傳承維繫闡揚人類價值理念，以形成社會生活秩序，實現人類生存期望。其目的以形成社會新秩序及維持社會舊秩序，一以實現人類生存利益的社會價值。其存立乃社會各種制度賴以發揮功能之根本要素之一也。

因此，制度的建構與運作必須有法令的基礎與效力，其規範或目標方面有具體實踐的可能。法令具規範性，可避免各制度間的競合衝突；另一方面法律之前人人平等，亦可因此一法律的平等性，實踐社會正義機制。

四、公共利益原則

制度具公共的性質，因此公共利益的創造、保障及分配成為制度建構的重點。

美國學者布坎南(J. M. Buchanan,1968)在其「公共利益

的需求和供給」著作中指述：公共利益具有兩個特點，即不可分性和公共性。社會各種制度中，基於不可分的程度和相應的公共性規模，存在著各種各樣的公共利益。當代思想大師羅爾斯(J. Rawls,1971)在渠名著「正義論」(A Theory of Justice)中，即論述到平等自由的原則和機會公平的原則是正義的兩個原則，而這兩個原則亦是公共利益分配及保障所應充分貫徹的。

教育制度是一種公共制度，對於公共利益的創造、保障及分配，應充分踐履社會正義原則斯為正途。我國憲法對於教育制度的規範，是充分反映正義原則的，一以教育機會，再以教育均衡發展兩大機制，保障並體現了教育制度的公共利益特質。憲法第一百五十九條規定：「國民受教育之機會一律平等」，這是機會公平的保障；憲法第一百六十三條規定：「國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育」，這是教育均衡發展的宣示。由是觀之，我國教育制度確係根據公共利益的原則而建構，舉凡平等精神的學制、均等的入學機會、公平的教育過程、適性發展的教育措施、繼續進修教育的擴展等方面，咸可佐證我國教育制度富含公平正義、謀求公共利益的優越特質。

校長證照及專業發展亦屬我國教育制度之一環，其建構規劃，亦應秉持公共利益原則，以為其規劃目的歸依。

五、多元參與原則

多元參與是民主社會的特徵之一：開放社會是多元參與的民主國度。

楊國賜教授(民國七十九年)指出：開放社會的制度，是基於自由、民主、理性三個概念，來架構開放社會的基礎。這三個概念在基本上，是一脈相承、息息相關、相輔相成。現代社會是一個開放社會，它是由理性具足的終身學習者共同組合的自由民主社會。這樣的社會表現著：

- (一)學習機會開放且處處存在，學習型組織普遍設置、人人終身學習、學習成就多元化。
- (二)社會流動頻繁、意見表達公開、社會價值多元化、社會權力平衡化、公共決策合理化。
- (三)各種社會制度隨社會變遷需要而迅速革新，惟重視公意（public opinion）原則、民主參與原則。

再者，現代化教育行政決策的特性有四，即：方法科學化，方式多元化、過程民主化、人員專業化（吳清基，民國七十九年），亦彰顯多元參與的開放社會特質。因之，制度建構前的意見表達，建構中的參與設計規劃、建構後的密切互動，皆須注重多元參與，制度才有生機、成長及健全運作的可能。

六、環境適應原則

制度是表現在社會體系的時空結構中，是反應時代背景的重要指標。時空背景不同，制度體系亦隨之而異，這就是制度所具存的時空性質。

就我國社會的環境而言，二十一世紀的社會是資訊化、科技化、國際化、多元化及終生學習的社會。就我國

社會的環境而言，現階段及未來的社會環境，除具備前述新世紀的特徵外，另外尚有著本身獨特的環境發展，舉要述之原則是：(一)政治環境——民主化、多元化；(二)經濟環境——自由化與國際化；(三)社會環境——開放化與多元化；(四)文化環境——普及化與精緻化。

政策的制定，應充分掌握時空的特性，方能使規劃出的制度或方案計畫符合國家社會發展的需要，蔡培村教授（民國七十九年）認為：就時間因素而言，政策制定要掌握：1.變動社會中「不變」的因素，2.變遷社會中「動」的契機，3.變動社會中「引導」的特性；就空間因素而言，政策制定要掌握：1.開放社會中的「多重民意」的基礎，2.開放社會中「科技整合」的特性，3.開放社會中「全面發展」的導向。

綜言之，制度系統必須與其環境相配合，才可能互為依存、互相適應進而互求導進。

七、漸進發展原則

筆者行政歷練的體悟是：一項良好的行政措施是依理念定位→規準釐清→專業籌劃→方案訂定→依序推動→績效檢討等六個步驟，而在數目字管理（效率）與目標性運作（效能）兼籌並顧下據以達成預期理想鵠的。

筆者公務生涯的指標是：由奉公守法而有守有為而創業垂統。奉公守法的階段，表現貞定的心志與認份的操持；有守有為的階段，則不以傳承機構優良傳統為滿足，而是孜孜不怠、勇於創新，使機構日新月進；創業垂統的

階段，則期許一方面能實現自我的價值理想，一方面協成大我的和諧進展。這是個人層面的人生體悟與生涯指標，是以漸進發展的原則，歷鍊凝思力行而得的經驗。

國家社會制度的建構，其規劃策略乃是以能夠達到既定的目標而去做種種風險較低而效率（能）最高的設計。制度建構在「有秩序、有步驟的變遷」下較能成功，古今中外相當多的例證可為殷鑑。因為依循漸進發展的策略規劃設計，社會成員的認知成熟度、對於制度規範的接受度，制度本身的穩當性，都可因漸進的推展，而能兼顧及安定與變遷的社會需求；進而言之，制度本身因漸進推展而成了社會大眾不可或缺的價值規範，且業經法制化過程予以貫徹實施的制度，必然可暢行無礙，充分發揮其功能與影響。

八、專業組織原則

國外學者 Banks(1968)、Greenwood(1973)、Larson(1977)、Howsam(1980)、Hoy & Miskel(1982)、Raelin(1986)等人及全美教育協會(NEA,1984)曾就專業的規準進行探討研析，據何福田、羅瑞玉兩位學者（民國八十五年）的歸結指出，專業的規準有七方面：一、具有系統的學理基礎，二、具有高度的知識構成，三、必須經由長期（通常四至五年）的訓練培養，四、擁有一套服務、客觀、公正無私的行事規範，五、有同事取向(Colleague-oriented)的參照團體，六、擁有高度專業自治，七、依據專業知識和標準而訂立的行規倫理。

國內學者如林清江（民國六十一年）、方炎明（民國六十七年）、黃昆輝（民國六十七年）、陳奎熹（民國六十九年）、王家通（民國七十年）、謝文全（民國七十六年）分別提出有關專業規準的卓見，何福田、羅瑞玉（民國八十五年）亦經予以歸納為七項專業指標：專業知能、專業訓練、專業組織、專業倫理、專業自主、專業服務和專業成長。

總結前述，中外學者對專業規準的看法頗為一致，引據渠等的觀點，吾人可以界定校長證照及其專業成長由具備專業知能、受過專業訓練、信守專業倫理、保持專業成長、參與專業組織、秉守專業自主而從事教育專業服務的成員結合之組織系統，及此一系統的價值體系。此一原則亦充分彰顯著：制度建構主要標的在於解決問題，而其成功關鍵在於專業組織的制度化及所擁有專業人才的知識能力與倫理信念。

九、系統秩序原則

系統理論(System theory)認為一切事務都是由一組相互關聯的部分所組成、具有特定功能的整體。此種結合是有著規律化的交互作用或相互依存的關係，並以達成共同目的為宗旨。羅根(Logan,1982)依據系統的體系與其內在交互作用的歷程，將系統的特性析分為四方面：一、系統各元素會遭受環境方面的一些限制。朱湘吉（民國八十三年）綜合相關學者(Bertalanffy,1950；Berien,1992)的論見，歸納系統的特色為四，包括集合性、關聯性、環境依存性及目

的性。朱氏的見解與羅根頗相一致。系統的任一因素或環節發生問題時，系統就會分崩離析而降低或喪失功能（謝文全等，民國八十四年）。

系統理論除對系統本身的系統意涵解釋外，另並衍生「一種有系統的並注意關係的思考方式」（楊國賜，民國七十四年）。系統的「存在體」與其「思考方式」是吾人必須關注的重點。

制度的運作欲使之發揮效率與效能，應注意系統秩序的原則。此一原則在避免各種制度之間的衝突和競爭，增強各制度間的功能一致性。據米希拉(R. Mishra,1982)的研究發現，假如制度的安排在垂直上能依據某些客觀的指標產生「階層化的秩序」(Hierarchical Order)，在水平上亦能增強制度間相互整合的關係，則制度脫節、不協調、重疊、不平等的問題，必會相對的減少。由此可見系統秩序原則在制度建構方面的重要性。

十、持續調適原則

制度具有時空性、問題性、公共性、規範性、結構性、制裁性、預測性、人文性等特性(彭堅汶，民國七十六年)，制度的內、外部環境有所變遷，制度亦要有所調適，故而良佳的制度，顯示著持續調適的特徵，而這亦是制度建構的重要原則。時空環境有變、問題種種不同、公共利益迥異、規範價值增減、結構體系重組、制裁效益萎頓、預測量累進及人文思想變遷等因素，都會造成制度本身的合理性、促進制度運作的有效性，以爭取社會大眾的認同與支

持。因此，以科學化的客觀方法對制度進行目標分析、時空性分析、合法性分析、適應性分析、策略性分析及效能性分析等，是需持續進行的；惟有如此，才能提升制度的運作能力，使制度具有前瞻性、積極性、整體性、公正性和可行性。

參、夢想熱情：觀想歷史動線以創造教育新頁

縱觀二十世紀：

1990—弗洛伊德「夢的解析」：揭開潛意識之謎「我若不能讓天上的神明低頭，也要使地獄之魔鬼讓路」。

1913—亨利·福特組設了世界第一條生產裝配線「不停運轉之機器（量產的來臨）」。

1920—29「阿拉伯的勞倫斯」電影開始說話。「大眾文化」誕生。

1932—39「踢正步的國家」，極權主義的時代。

1940—49 總體戰爭，平民死五千萬人，兵士一億五千萬人，人力總動員，所有平民被列入軍事打擊目標。

1950—59 登陸月球；1957.10.4 史潑尼克人造衛星（蘇俄），太空時代之黎明。

1960—69 純真年代：對兒童之歌頌。

1970—79 環保主義已絕對必要，「捕捉一隻無所不在的狼（人）」。

1980—89 資訊超載——電子革命。1981 年 IBM 推出售價二、六六五美元，擁有 64K 記憶體的个人電腦。十億分之一秒開始出現。

1990—94 自由冉冉升起。戈巴契夫 1989 北京之行，引發天安門二十五萬民主示威者，四個月後柏林圍牆倒塌。1992 歷史狂潮淹沒蘇聯本身；另外做了二十七年之曼德拉當選南非總統。

1999—2000 台灣：向下沉淪與向上提升之深刻省思，引致普遍迴響。

一夫發念，其烈若此！