

從中小學校長角色任務分析談校長評鑑取向

蘇進榮/國立教育研究院籌備處助理研究員

社會系統理論認為機構是由角色構成，角色有角色期望；個人由人格構成，人格有人格需求，角色與人格不斷交互作用，便形成個人在組織中的行為(Owens, 1981)。學校是一個社會系統，校長是學校組織裡的一個重要角色，有其法定的角色任務，也有其組織內外任的角色期望。不同的人，由於人格需求互異，擔任相同的校長角色，常會有不同的組織行為，而導引出不同的學校效能。

實施中小學校長評鑑，須對校長角色任務與職責有明確認知，也要瞭解學校內外人員對校長的角色期望，方能確知該從哪些層面評鑑校長。質此之故，本文擬從中小學的內外環境、校長角色任務進行分析，進而提出校長評鑑的可能取向。

一、中小學的內外環境

(一) 校內的組織特性

國民中小學是正式的教育組織，具有法定的組織結構，配置有各種行政與教學專業角色行使職權、履行義務並負起責任，其行政結構大抵呈現科層體制的組織形態。

韋伯(M. Weber)的科層體制理論將組織當作是一部大機器，組織內的各元素猶如大機器內的螺絲釘，上下相扣，左右關聯。彼認為科層體制具有專業分工、層層節制、用人唯才、人員適任、保障任期、書面檔案、依法辦事等特徵(Blau, 1956)。學校組織的特性，雖略具科層體制的雛型，卻與典型的科層體制不同。Weik(1978)經研究後認為學校是一「鬆散結合系統」(Loosely Coupled Systems)，其內部組織雖具有上下金字塔的組織型態，但教師專業團體仍保有相當的自主性，校長雖具有監督管理權，但教師並不是



校長的幕僚，低年級教師並不隸屬於高年級教師，彼此間在教學研究的專業表現上並無法令上的服從關係。故呈現一種有別於科層體制嚴密控制的鬆散結構型態。梅爾和羅恩(R. W. Meyer & T. Rowan)更進一步研究指出學校中的教師團體，確實具有鬆散結構型態，但同時在行政部門卻存在著典型的科層體制特質，因之，彼等針對研究結果提出學校組織結構的雙重系統理論(秦夢群,民 77)。行政人員是一個系統，教師團體又是另一個系統，此與近年來國內中小學依教師法普遍設立的教師會與學校行政組織分屬不同權利義務系統，頗為吻合。

(二) 校外的生態環境

學校是一個社會系統，與外在環境密切相關。系統由其環境獲得資源投入，以維持本身之活動及生存，並藉轉化的歷程，將投入變為產出，再將產出投入社會，服務社會，以換取新的投入，如此循環不已，系統與環境相互依賴，一起獲得生存發展，兩者相依為命，休戚與共(謝文全，民 74)。

學校系統運作的主要推動者是校長，系統的投入、產出便與校長密切相關。校長辦學績效的優劣，除部分來自系統內組織成員的評價，亦來自系統外有關人員的

肯定，因此，有必要對系統外的組織生態環境作深入的分析。

根據開放系統理論，學校系統並不能獨立自存，須與外在其他系統密切配合，彼此共同形成一個動態平衡的系統網(Balance-systems web)(Blau,1956)。若學校系統的主要負責人發生更動，往往牽一髮而動全身，整個結構必須重新調整適應，才能再度維持另一種型態的平衡，例如：甲校長在某校任期屆滿，由乙校長接替，兩位校長的作風不同，甲校長較熱中足球運動，把大部分可用經費花在足球推動上，每年均託議員幫忙，向教育行政機關、鎮公所及家長會爭取經費投注在足球的集訓和比賽，此時，校長便與足球協會發生密切關係，亦有求於家長會，或地方有力人士，同時，必須遊說被選為足球隊員之家長，使其不反對子女參加足球訓練。乙校長接任該校後，看到學校建築設備陳舊不堪，校園風沙滾滾，影響教師教學情緒及學生的學習心情至鉅，便不再推行足球運動，而以整頓校園環境為第一優先，首先向有關單位爭取預算，拆除舊校舍，重新改建；其次，加強校園的綠化美化，提高環境品質。惟因大興土木，學生無處上課，必須向臨近學校暫借教室使用，造成附近學校的不便，家長亦因子女換校上

課，時有怨言，民意代表亦極力的推薦廠商承包工程，整個校外的生態環境因校長的更換而產生變動，必須經過一段時間的調適，方能維持另一種形勢的動態平衡。前例即明顯說明學校組織與外在環境密不可分的關係，而校長在其中扮演著樞紐的角色。

國民中小學校長是學校的領導者，對外代表學校，與校外的組織成員關係密切。若仔細分析，與校長有關的校外人員，大致可分為組織中的人和非隸屬特定組織的民眾，前者的言行舉止，須受組織的規範，表現出機關的角色，後者的言行較受個別需求所左右，表現出滿足個人欲望的行為。職此之故，與國民中小學校長有關的生態環境，可歸納如下：

1. 主管教育行政機關:如教育部、省市教育廳局、縣市教育局。校長必須直接、間接承受其合法、合理、合情的指示，推動各項教育活動。
2. 其他政府機關:如學校的校地，與中央、地方政府的地政單位有關;學校的工程，與中央、地方政府的工務單位有關;學校人事，與中央、地方政府的人事單位有關;學校的經費亦同樣與中央、地方政府的會計、主

計和審計部門有關。當然、其關係有直接和間接的差別。

3. 學術團體:學術團體所從事的研究，其中有一部分須校長的配合;所提的建言，其中有一部分，校長應加採納;所辦的活動，其中有一部分，校長應該參與。
4. 民間組織:如獅子會、體育會、教育會、婦女會、青商會等，經常要求校長在有關活動上加以配合。
5. 民意機關:如學校經費必須議會機關的審核。校長須面對議員的質詢，並考慮議員的要求。
6. 家長會:校長必須考慮家長的期許，接納家長所提出的建設性意見，澄清家長對學校的誤解。
7. 其他學校:如校與校之間的聯誼、溝通、及各種活動的參與、協助與支持，均與校長有關。
8. 社區人士:學校與社區間的糾紛，校長要設法解決。社區的問題，影響到學校的正常運作，必要時，校長要出面協調。

二、中小學校長的角色任務

瞭解校長在學校組織環境所處的地位角色，接著探討校長在學校組織實際運作

的工作情形。一般而言，校長常被視為組織的管理者，負責整個學校的經營管理，其角色為何？茲分別就行政歷程、法令規範、環境變遷及實務工作等幾個角度進行探究。

（一）從行政歷程探討校長的角色任務

所謂行政歷程是指校長處理有關學校教育事務時，所扮演的動態、連續不斷的行爲歷程，茲列舉有關研究說明之。

Bargman(1970)分析自 1960 年以來，有關研究小學校長角色的文獻中歸納小學校長的角色爲協商者(Coordinator)、評鑑者(Evaluator)、革新者(Innovator)和解釋者(Interpreter)，同時也是一個策略者(Stragist)，須運用學校和社區的特定人力、物力，結合成一個具有教育功能的單位，而且小學校長隨著組織革新、科技的進步，逐漸改變其角色地位，必須扮演談判者的角色。

孫邦正(民 55)認為國民小學校長的職務爲：(1)計畫與組織；(2)執行與管理；(3)研究與指導；(4)對外聯絡。

鄭進丁(民 65)研究指出：國小校長被期望同時履行行政者與視導者的雙重角色；(2)目前國民小學校長扮演的行政角色比視導角色還多。

許勝雄(民 73)歸納一般中學校長可能

從事的工作領域計有十項：方向導引、關懷、校務推動、制度創新、營運維持、公共關係、工作視察、領導、事物管理與教學訓導。

可見，從行政歷程觀之，校長必須扮演計劃、組織、溝通、協調、領導、評鑑與任務推動等多方面的角色。

（二）從法令規範探討校長的角色任務

我國的教育法令，與國民中小學校長角色有關者，計有「國民教育法」、「私立學校法」、「公立學校校長成績考核辦法」，其中「國民教育法」第九條規定校長角色爲：「國民小學及國民中學各置校長一人，綜理校務，應爲專任，並採任期制」，「私立學校法」第五十一條規定校長角色爲：「校（院）長依據法令綜理校（院）務，執行董事會之決議，並受主管教育行政機關之監督」。上述兩法對校長角色之規定均較籠統，且對校長應執行的工作並無明確的列舉。但在「公立學校校長成績考核辦法」第四條，對校長職務則有較詳細規定，該條明定中小學校長的考評項目爲：1、忠於國家，執行教育政策及法令之效用；2、辦理行政事務之效果；3、領導教職員改進教學之能力；4、言行操守及對人處事之態度；5、專業精神之表現；6、其他個案應列入

考慮之項目等六項，已明確指出校長的職責表現應包含行政、法令、教學、甚至本身操性言行等。準此而論，我國中小學校長不僅應具備行政與法令的專業素養，更應具備教師教學經驗，以及本身言行足為師生表率。

（三）從教育生態環境的變遷探討校長角色調適

在快速變遷的國內教育環境中，校長的角色任務與組織內外成員的角色期望也會跟著改變。許志賢(民 91)認為我國校長的角色任務隨著教師法、高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法、教育人員任用條例及國民教育法的頒訂與修正，校長的角色應隨著教育生態環境變遷做以下的調整：1、校務決策的角色應調整為教育專業的領航者；2、要以靈活的溝通及不斷的協調取代單向的行政裁量；3、學校行政由人治轉變為制度運作；4、校務經營要參考教師意見。張振成(民 86)指出，教育型態民主多元化後，校長應朝以下方向努力：1、協調教師、家長、行政人員建立彼此間的良性互動，維護受教者權益；2、扮演「首席教師」的角色、發揮教育專業的影響力，帶動教師省思教學，設計教學，提升教學品質；3、強化學校教育相關人員參與管理能力，校務決定採合議制。4、應

依地區特性、師資專長、學校設備等條件，把握國民教育本質，經營學校的特色。

換言之，國內由於教師法等相關法令的公佈，使得學校行政、教師會與家長會呈現三足鼎立狀態，任何一足不夠健全，致鼎傾圮，造成學校動盪不安，都是校長的責任(何福田，民 91)。因此，今日的校長必須具備民主法治素養，任何學校制度規範的建立或涉及教職員工權益之決定，應透過民主運作機制完成，讓組織內的人員有充分溝通討論的機會。

（四）從學校實務工作探討校長角色任務

校長對外代表學校，對內必須綜理校務，達成學校預定的目標。一般說來，校長在公文上的批示，具有行政法令上的效用，也應負起相對的行政責任，此為法治國家依法行政原則。分析校長的角色，可從到底哪些學校行政或教學上的公文事務必須經校長批示決行來進行分析，雖然，學校一般都依教育行政機關分層負責實施要項之規定，訂有分層負責明細表，依事務之重要性，授權由各層級主管或人員執行授權事項，但比較重要的校務，仍必須由校長決定負責，而授權由各級主管代決之事項，校長亦應直接、間接負起監督之責，因此，在實務工作上，瞭解哪些公文

該由校長來批示決定，是分析校長角色任務非常重要的步驟。

張有森在其所著「中學校長職責之研究」中，認為校長的工作有：

- (1)行政上的工作:a、對內:決定學校的行政組織，因事擇人，分配工作，擬定計畫，修訂章程章則，負責督導，進行考核。b、對外:承上級機關之旨意，推行教育宗旨，實施課程標準，審定訓育方針，進行建設計畫，接受法令交辦事項，辦理例行公事。
- (2)教務上的工作:a、聘請各科教師;b、聘請教務處職員;c、參加教務會議;d、輔導教學，改進教材教法;e、擬定教師進修計畫。
- (3)訓導上的工作:a、決定訓導工作人員與聘請導師;b、解決訓導上的困擾問題;c、處理偶發的重大事故;d、學生獎懲的裁決;e、參加訓導會議。
- (4)事務上的工作:a、訂定校舍建築及設備的擴充計畫;b、教職員的福利措施;c、經費預算、決算與管理運用;d、全校之安全措施;e、改善環境衛生及美化環境。
- (5)對社會的職責:a、學校公開與社會資源的利用;b、開放學校;c、推廣教育;

d、各種運動與集會;e、學校與家庭之聯繫。

上述事項都與中小學校長有關，但在訂有分層負責及明確分工的學校，這些校務並不是完全由校長決定，很多例行性或較不重要的工作常授權由各處室主任或承辦人員代決，因此，若仔細加以分析，以下事項應是目前我國中小學校長必須決行與負責的：

- (1)有關學校教職員工之人事權益等相關事項。
- (2)有關學校組織編制、權責劃分、工作分配等事宜。
- (3)有關學校歲入、歲出經費預算編列、執行、核銷事項。
- (4)有關學校營養午餐、合作社及其他營運管理之經費收支事宜。
- (5)重要會議之舉辦與召開。
- (6)學校各處室年度計劃之核定與實施。
- (7)推動學校各項教育事務之分工合作，分層負責事宜。
- (8)一定金額以上學校營繕興建工程、採購、修繕及勞務採購等事項。
- (9)學校重要財產管理之相關事宜。
- (10)有關學校重要教育活動之推動事宜。
- (11)其他有關校務方面之重要事項。



以上分別從學校行政歷程、教育法令、教育生態環境變遷及實務工作內容等四方面探討校長的角色任務。從行政歷程的角度，校長扮演決定者、管理者、督導者、評鑑者、溝通者、協調者、計畫者、領導者，引導者與任務推動者角色。從法令規定的角度，校長的角色應包括行政、法令、教學、甚至本身操性言行等方面表現。從教育生態環境變遷的角度，校長必須因應時代變遷及法令的修訂，適時調整角色任務。從實務工作內容的角度，校長的角色，包括校內和校外兩方面，校內必須處理重要之教務、訓導、總務、輔導、會計與人事等方面之公文；校外必須扮演人際協調、社會服務及承上啓下的角色。

三、中小學校長評鑑的取向

（一）評鑑的途徑

瞭解校長的角色任務後，該如何進行校長的評鑑？從整個教育行政系統的角度分析，學校系統是隸屬於教育行政機關這個上位系統之下，因此評鑑可來自主管教育行政機關，也就是一般所謂的教育視導；評鑑也可以來自學校的教師、職員、學生和家長，因為這些成員，幾乎是天天和校長接觸，受校長影響最深；評鑑也可

以來自校長本身的自我省察，亦即校長的自我評鑑；評鑑也可以來自其他同儕間的校長，因為他們的組織位階相同，接觸頻繁；評鑑也可以來自校長每天處理的公文檔案資料，因為這些都代表著校長辦學理念、決定與作為。

不管採取何種評鑑方式，都有其限制。由上層系統進行評鑑，因為距離較遠，評鑑人員或督學又無法經常駐校視導，僅定時或偶而到學校一趟，看到的常是點狀而非全面；由教職員工評鑑校長，由於學校教職員工及家長眾多，不見得每個人都對校長角色或校務有充分瞭解，評鑑問卷的填寫往往憑感覺、或個人偏見，不見得客觀公正；由同儕校長擔任評鑑，常常因為相互掩護或互相競爭，評鑑結果並不可靠；由校長自我評鑑，有時會因個別間自我要求的寬嚴，而失公平客觀；評鑑公文檔案資料，往往因為部分公文檔案不便公開，或因時間的限制，或因資料不完整，而無法做正確的判斷。

因此理想的情形下，最好是有個公平客觀的評鑑小組，對校長應扮演的角色，做經常性、長期性的觀察輔導，適時提供回饋建議，以作為校長辦學改進的參考。

（二）評鑑的層面與項目

由以上中小學校長角色任務的分析，考量當前台灣社會教育環境變遷，建議可從以下層面與項目，進行中小學校長評鑑的量表設計：

1. 品德操守與民主法治素養層面：應包括：言行舉止是否合宜，足為師生表率？學校經費是否依法合理運用？學校工程、午餐、合作社、校外教學、教科書選購、其他採購招標事項，是否依法辦理？是否適時召開會議，廣納意見，有效主持會議？學校各項人事是否依法令規定任用？是否依法運作與行使職權，發揮應有功能？
2. 人際領導能力層面：應包括：是否具有好的溝通協調能力，維護師生應有權益？是否支持、鼓勵、協助教師解決困難？是否重視學生意見，關心學生權益？與行政機關、家長會、社區互動是否良好，能為學校爭取校外資源與支持？是否能塑造學校和諧氣氛，妥善處理學校人員的衝突與糾紛？
3. 行政領導能力層面：應包括：是否具有教育熱誠，積極推動校務？是否能領導協調各處室，積極扮演教學支援的角色？學校內各種制度是

否健全？教師職務工作分配是否公平合理？是否知人善任，並積極督導行政各處室發揮功能？是否能凝聚共識，推動各項適當的校務計劃？是否能妥善運用校內外資源，支援學校各項教育活動？

4. 教育專業領導能力層面：應包括：是否能不斷充實教育專業知識，具有良好的教育理念？學校承辦、舉辦或參與活動，是否既能拓展學生學習，又不致於影響正常教學？是否能適時引導教師，在教學輔導與管教措施上，不違背教育的原理原則？是否能協同教師從事進修與教學研究工作，增進教師專業能力？是否能激發教師教學熱誠，並能適當處理教師工作上受爭議的問題？
5. 學校組織績效層面：應包括：各項教育事務是否能如期完成？學生學習表現是否能普遍獲得家長認可？學校是否具有特色？是否有與校長有關且違害校譽的重大事故發生？

四、結語

評鑑令人神經緊張，最好的情況是人人都能扮演好各自的角色，那就不需要評

鑑。但是從行政管理的觀點，既然中小學校長有考績的規定，且又不可能人人年年考績甲等，必須依成績考核的優劣做為甲等或獎金分配的依據，在此情形下，評鑑便有其需要性。

校長評鑑不能以同樣的標準來檢視每所學校的每位校長，因為，各校先天的基礎不盡相同，應考量學校的先天條件，進而衡量校長在任期內各年度的表現，方能

使校長的評鑑公平合理。

評鑑不是目的，回饋訊息，提供中小學校長改進辦學才是目的。教育環境不斷地變遷，法令規定亦經常修訂，學校內外的組織成員或團體對校長的角色期望也會跟著改變，藉由評鑑機制的建立，可以隨時提供校長辦學的參考，對整體國民教育素質的提昇應有正面的助益。

參考文獻

- 何福田(民 91)，教育的春風秋雨，台北：心理出版社。
- 秦夢群(民 77)，教育行政理論與應用，台北：五南圖書出版公司。
- 孫邦正(民 55)，教育視導大綱，台北：台灣商務出版社。
- 謝文全(民 74)，教育行政，台北：文景出版社。
- 許勝雄(民 73)，國中校長的基本職務與領導方式之調查分析，台北：國立台灣師範大學教育研究所碩士論文。
- 許志賢(民 91)，從人事法治的變遷談校長角色的調適。民國 91 年 11 月 12 日，取自 <http://www.nioerar.edu.tw/basis3/29/a3.htm>
- 張有森(民 56)，中學校長職責之研究，台北市：嘉新水泥公司文化基金會印行。
- 張振成(民 86)，教育改革聲中，校長之角色與作為。民國 91 年 11 月 12 日，取自 <http://www.nioerar.edu.tw/basis3/29/a4.htm>
- Bargman, L.K.(1970), The Role of the Elementary School Principal: an Analysis of the Literature and Research since 1960, Dissertation Abstracts International, Vol.31, No.4.
- Blau, P.M.(1956), Bureaucracy in Modern Society, New York: Random House.
- Mintzberg, H.(1973), The Nature of Managerial Work, New York: Harper & Row.
- Owens, R.G.(1981), Organizational Behavior in Education, New Jersey: Englewood Cliffs, Pren-

tice-Hall, Inc.

- Weick, K.E. (1978), Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, Administrative Science Quarterly, 23.



專
論