

從全面品質管理觀點 探索學校行政領導的革新作為

劉仲成／南投縣政府教育局副局長

壹、前言

世界先進國家為提昇教育品質，並促進教育之發展與進步，無不致力於教育改革工作。而這幾年來，受到工商業發展的需求，在行政管理哲學方面，許多擷自工商業管理的理念和技術，如學習型組織（learning organization）、目標管理（Management by Objectives, MBO）、全面品質管理（Total Quality Management, TQM）等，在企業界已經執行一段時間，其成效極佳，成為管理學的新寵兒，引進教育界後，已成為學校行政革新時的重要管理原則。事實上，TQM所揭示的品質觀念，現已成為推動教育改革國家所共同關注的焦點，國內近年來也有這方面的學術論述多篇發表，顯現該理念已有漸受重視之趨勢。

全面品質管理係由美國管理大師W. E. Deming、J. M. Juran、P. B. Crosby等人經過不斷的修正、創新與推廣，目前廣受工商業界的青睞，成為一股創造競爭力的動力。然「教育品質」的良窳係攸關學校未來的發展潛能與競爭力，教育部於民國84年發表的「中華民國教育報告書：邁向21世紀的教育發展願景」，及由教育改革審議

委員會於民國85年提出的教育改革五大方向（教育鬆綁、帶好每位學生、暢通升學管道、提昇教育品質、建立終身學習社會），其中提昇教育品質已列為國家未來重要的努力方向之一。而為推動全方位的教育，各先進國家已將「全面品質管理」引進學校系統，以提昇教育品質，期盼建立全面品質的教育。因此，學校領導者在學校行政領導上，應用全面品質管理理念與技術，以提升學校辦學的績效，將是學校革新的新契機。

貳、全面品質管理的概念

一、全面品質管理的意義

全面品質管理是起始於工商業界，從相關文獻中可發現許多名詞，諸如：全面品質控制（Total Quality Control）、全面品質服務（Total Quality Service）、持續改善（Continuous Improvement）、策略品質管理（Strategic Quality）、系統化改善（Systematic Improvement）、品質第一（Quality First）、品質領先（Quality Initiatives）、服務品質（Service Quality）等（Sallis, 1993），均是用來描述品質的概念，在這些名詞中，近來最常被使用的是



全面品質管理。全面品質管理的意義，可從下列學者的界定而了解其梗概：吳清山、林天祐（民83）指出「全面品質管理既非事後篩檢，也非將品質交給少數人掌控，而是透過事先審慎安排與設計，使所有部門、人員無時無刻致力於品質的改進，以持續滿足消費者之需求。全面品質管理的『全面』係指所有單位、所有人員均參與品質改進，且為品質負責；『品質』係指活動過程、結果與服務均能符合標準及消費者的需求；『管理』係指有效達成品質目標的手段與方法。」；美國國防部對全面品質管理所下的定義如下：「全面品質管理是一種理性的思考方式與一組指導原則，作為持續改進組織的基礎，它利用數量方法與人力資源，以改進所獲得的產品與服務的品質，及組織內的所有作業過程，以符合顧客現在與未來的要求。它是以規則的方法，整合基本的管理技術，現有的改進努力以及技術工具，集中全力於品質改進的工作上，」（引自林公孚，民81）；Sallis（1993）認為「全面品質管理是一持續改進的哲學，可以提供任何教育機構一系列的實用工具，以滿足並超越現在與未來顧客的需求與期望。」；溫明麗（民89）認為：「全面品質管理乃是一個組織達成目標的過程，在此過程中，每個人均應相當清楚自己的責任以及所需要的能力，並在達成目的的過程中全力以赴，以

求全面改善成品的品質，並確立達成目標的必要性與保證高品質的產品。」

綜上所述，研究者以為「全面品質管理係促使組織中每個人能承諾追求持續改善與永續經營的領導哲學，強調全員參與，重視顧客需求和期望，運用統計分析的技術與方法，以團隊合作達成具高品質的產品與服務，進而創造最佳的競爭力。」

二、全面品質管理的哲學基礎

全面品質管理的哲學基礎可說即是戴明的管理哲學（吳清山、黃旭鈞，民84）。戴明博士對「人道」的尊重是其他品管大師所無法比擬的，且其一直深信，人內心自發的改善心願大於一切外在誘因，一個企業的壯大可藉合作雙贏來達成（林文政，民83）；其次，亦強調要建立合作信任的氣氛，去除人與人之間及部門與部門之間的障礙，要去除恐懼及使成員失去工作榮譽感的障礙等措施（Horine, 1993）。由上述可知，全面品質管理的哲學基礎可說是深富人本主義的，而戴明的管理哲學則以其在「遠離危機」（out of the crisis）一書中所提出的14點管理原則為代表，此理念是戴明累積四十多年的品質管理經驗之後，而統整提出的管理理念，此理念頗受工商企業界及行政與教育學界的廣泛採用，而其後許多學者提出的「全面品質管理」理念均將戴明的十四點原則奉為圭

桌。戴明的十四點原則包括(1)建立持續長遠的目標；(2)採取嶄新的哲學；(3)停止仰賴大量檢驗來獲得品質；(4)停止實施以價格依據的交易行為；(5)持續改善每一系統；(6)實施在職訓練；(7)實施領導；(8)排除恐懼；(9)排除各部門間的阻礙；(10)排除標語、口號及訓誡；(11)排除數據目標與工作配額；(12)排除剝奪員工自尊的障礙；(13)建立堅強的教育與自我改善方案；(14)採取行動完成革新。

戴明與裘蘭(Juran)、克勞斯比(Crosby)等均為美國最具代表性的品管大師，如再進一步歸結三位大師的哲理，可發現均強調「高層管理的參與及領導」、「重視教育訓練」、「持續改善」等原則。戴明的14點原則，後來廣被企業公司或行政與教育機構列為全面品質管理的指導原則，而在全面品質組織上，其目標係以追求品質第一、顧客至上，以及滿足現在及未來顧客的需求，組織管理者並應採取人性化領導，建立合作信任而沒有恐懼的工作氣氛，及尊重員工需求，才能創造更高的品質。

三、全面品質管理的基本概念

(一) 顧客導向

顧客至上、以客為尊是全面品質管理的首要任務。由於品質的良窳，顧客最容

易感受到，因此，顧客應是品質的最後決定者，亦即組織必須致力於滿足並超越顧客的需求和期望，不斷地加強與顧客進行溝通與聯繫，主動蒐集資訊以瞭解顧客實際需求，並將有關意見轉化成產品的詳細特徵。而此處所謂之顧客係指教育服務的接受者，包括內部顧客（如教師、學生、家長）和外部顧客（社區人士、工商企業界等）。組織在以顧客為導向的原則下，應持續提供符合顧客需求的服務和產品，也唯有顧客滿意，如此的產品和服務才有品質可言。

(二) 事先預防

全面品質管理重視「事前預防」，而非「事後檢測」，認為品質應是可管理出來的，對於產品製造過程中可能發生變異的關鍵點均須加以列管、控制，要求組織的各部門對各項事務的實施程序，都應有清楚的認定，使變異尚未發生之前，即能早期發現，並儘速予以改善調整，而非一味地事後檢測缺失，以有效提昇產品品質，並可避免產生瑕疵品或錯誤，而在重做或延誤過程中增加製造成本。因此，全面品質管理強調「每一次、第一次就把事情做對」，以事先預防為前提，不以事後補救來彌補。學校組織應採取「錯誤可事先設計予以消除」之態度，經由嚴格控管學校組織運作的每個環節而把失誤減到最低，並主動積極探索影響教育歷程和成果的不良



因素，以達到品質保證的要求。

（三）全面參與

全面品質管理強調品質不單僅是品管部門的責任，而是需要組織成員及部門全面參與品質的改進與提昇，全員都負有品管的責任。因此，品質的提昇須靠團體的合作，而非個人英雄式色彩的競爭行為，唯有在全員通力合作，彼此信賴負責的前提下，以小組合作式的參與，才能創造更高並符合需求的品質。而在全面參與之團隊合作取向下，學校組織應重視內、外部的溝通與協調，並整合各項有利資源（人力、物力等），建立教育「夥伴關係」（partnership），促使全員均有追求高品質的共識。

（四）教育訓練

教育訓練是採用人事心理學的觀點，強調在組織中要發展個人潛能，重視員工的在職進修與訓練。全面品質管理非常重視組織成員的在職訓練，Deming（1986）指出，必須訓練成員，否則再好的機器設備，也無法達到預期的效果，反而是一種浪費。因此，教育訓練是激勵組織邁向全面品質管理的重要因素，必須安排各種教育訓練計畫，讓成員持續地接受在職訓練，以提昇成員的專業知識與技術，協助瞭解組織任務、目標與發展方向，並增進問題解決與工作執行能力。學校應鼓勵教師不斷自我學習與創新，支持教師研究新

教育理念和方法，並提供一套完整的進修計畫，提昇教師專業能力與知識。

（五）持續改進

顧客對於所使用的產品往往有喜新厭舊的傾向，對品質的期望亦會隨時變動，因此，為掌握顧客長期的需求，對於產品必須不斷地創新求變，推陳出新，才能獲得顧客的欣賞與符合顧客的期待。Deming（1986）曾強調：不斷地改進生產與服務系統，進而改善品質與生產力，如此才能不斷地降低成本。因此，全面品質管理強調的是「過程導向」，而非「產品導向」，組織必須不斷地改進缺失，突破現狀，採創新且永不休止改進的手段，在產品上革新求進步，才能提昇產品與服務的品質。學校必須永無止境地改進缺失，才能維持教育品質於不墜，並應檢視教育過程中有哪些作法是不完善的，以及追蹤各項工作執行進度，以研訂改進措施，確實做好每一項教育過程的品質保證。

（六）事實管理

掌握社會脈動是全面品質管理的特徵，因此，組織對於品質的改進，必須隨時掌控最新及可靠的訊息和資料（包括組織內部成員各項工作反應、表現與外部顧客的需求、期待），才能持續滿足顧客的需求。因此，全面品質管理重視事實管理（management by fact），組織必須蒐集有關事實資料，予以統計分析及研判，了解其

變異情形，並分項進行處理，及尋找缺失原因加以改善，此種以事實為決策基礎，重視科學的方法，將可增加品質提昇及決策過程的正確性及客觀性。學校行政工作應建立明確的處理程序，採量化和質性的管理策略，並對有關資料進行分析，找出缺點造成的原因，據以消除障礙。

（七）品質承諾

全面品質管理強調「品質文化」的建立，組織系統中的所有人員均應對品質有所意識，由上而下對品質有所承諾，而在系統中形成品質的文化。Deming (1986) 認為低品質意味成本高，因為產品或服務的品質不佳，則會造成瑕疵品、重做或延誤，而這些無形當中都會造成浪費，增加許多不必要的成本。因此，全面品質強調要有好的品質，成員必須具有追求高品質的責任感，承諾品質第一。學校組織必須營造追求高教育品質的氣氛，讓所有人員瞭解全面品質管理系統下的管理責任，校長本身必須先認同並全面推動品管工作，以促使行政人員、教師、家長等一齊對提昇教育品質共同承諾。

參、當前學校行政領導的困境與發展趨勢

從開放系統 (open system) 的觀點來看，學校是一個社會系統，不可避免地會

受到社會變遷、政治發展、經濟發展、科技發展等客觀環境變革的影響，且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。而近年來，由於自由、民主、開放的社會發展趨勢，學校領導者所面臨的挑戰正與日俱增，所肩負的責任更是有增無減，因此，學校行政領導的作為也必須妥為調整與因應，除需兼顧校內外環境的變化，並應重視學校每位成員的存在價值，以及有效結合社會資源以促進校務正常發展。

然而面對複雜多變、價值多元及意識自主的校園環境，當前學校行政領導的功能卻是越來越難發揮，茲就當前所面臨的困境作檢討分析如下：

一、當前學校行政領導面臨的困境

（一）學校文化抗拒變革

自1994年開始，我國的中小學教育可以說展開了一連串前所未有的教育改革。此一期間陸續修正公佈了師資培育法、教師法、國民教育法、教育基本法等影響體制的法令，並執行小班小校、基本學力測驗、多元入學方案等多項教育政策，尤其，國中小九年一貫課程即將於90學年度實施，勢將改變教師原有的教學方式，使得學校組織面臨新一波的衝擊。然而，在



變革的過程中，由於學校文化原即較趨於保守，較不易接受改革，加上諸多因素的影響，多少會引起成員的抗拒變革（resistance to change）。因此，領導者必須及早籌措因應策略減少抗拒，使得成員願意承諾接受，應是學校行政領導的重要課題。

（二）學校面臨市場驅力

黃乃熒（民89）指出：「把學校系統視為市場機制，主要意涵是：透過學校間的競爭促進學校辦學品質的改善。具體而言，人們有選擇專業服務的權利，而且專業提供者也會對顧客有所篩選。」至學校所面臨的市場驅力，張鈿富（民89）認為：「包括教學相關科技的發展、學校入學人口的改變、消費者的力量、提供者的力量、政府法規的改變、以及新的教育提供者加入等」。而在教育改革潮流中，所謂「市場機制」、「顧客導向」的概念，是在教育系統中導入經濟學的「選擇」與「競爭」理論，以對學校教育進行根本性改革，期能提昇教育品質，此亦已促使學校行政領導面臨市場驅力的衝擊。

（三）校園生態日漸轉變

我國中小學教育受到教育改革政策的影響，師資培育已朝多元化，來自各大學具不同文化背景的教師，進入校園後，促使校園文化及氣氛改變；校園生態日漸民

主化，學校教師會等次級團體陸續成立，使得學校行政單位、家長會及教師會成為鼎足而三的組織架構；校務會議趨向法制化，成員採比例代表制，為學校最高決策單位，諸如上述之變革，使得中小學的行政運作產生極大的改變，亦造成學校行政領導的諸多困境。

（四）學校本位經營管理

近年來，我國教育改革亦有強調去集中化（decentralization）與分享式作決定（shared decision-making）趨向，同時重視由下而上的改革模式。以目前正推動的學校本位管理而言，教育行政機關已授權學校許多自主項目，諸如教科書之選用與採購、教師之選聘、以及九年一貫課程之安排運作等，學校均可因應地區特性自行決定，未來學校行政領導如何有效溝通、協調，整合組織成員不同意見，發揮學校行政自主決定功能，實為今後努力之重要方向。

其次，學校行政組織係社會組織的一環，當整個社會環境發生變遷時，學校行政組織亦將受到波及。Naisbitt & Aburdence（1990）在公元2000年大趨勢（Megatrends 2000）中即指出，從工業社會進入資訊社會中，將從集權體制轉為分權體制，從代議式民主走向參與式民主，從科層組織轉變為網路系統，從非此即彼變

成多元選擇。廖春文（民89）認為新世紀學校行政領導理念發展趨勢為：學校行政領導原則人性化趨勢、概念數位化趨勢、視野全球化趨勢、發展知識化趨勢、典範創新化趨勢、模式整合化趨勢、過程民主化趨勢。吳清山（民85）則指出有效的學校行政領導途徑為：增進領導者的素質及修養、建立人性化領導、採用適宜的領導情境理論、實施分層負責方式、實施用人唯才原則。

綜合上述，考量目前學校行政領導可實際進行運作的層面，在不違反現有行政體制及組織架構下，茲將學校行政領導的發展趨勢分析如下：

二、學校行政領導的發展趨勢

（一）人性化領導

為有效推展校務，達成學校教育目標，學校行政領導宜採人性化原則，藉以改變領導者傳統威權形象，並能符應校園民主潮流。人性化領導就是多關懷成員的生活與工作情形，與其保持密切關係，尊重其需求並協助解決問題。

（二）轉型領導

轉型領導（transformational leadership）強調領導者應具有遠見、重視革新、鼓勵部屬提昇其工作動機至較高層級，以共同完成既定目標的領導訴求（秦夢群，民

89）。因此，學校領導者應激發成員才智，提昇成員的道德動機與層次，使所作所為均能充分配合學校行政任務的達成。

（三）促進型領導

促進型領導（facilitative leadership）強調共同合作（collaborating）和授權（empowering）的領導方式，重視協調整合組織內外的人力、物力資源，共同解決問題，達成教育目標。因此，學校領導者應注重溝通協調，營造良好的合作關係，激發成員充分發揮解決問題的能力。

（四）教學領導

教學領導係指學校領導者為提昇教學效能，增進學生學習效果，提供指導、資源，同時支援教師與學生在「教」與「學」上所採取之有效相關措施與作為（張碧娟，民88）。學校領導者為協助教師改進教學，提昇學生學習成效，達成學校教育目標，必須重視教學領導工作，並將自身定位為「為教學而行政」、「以專業職能權威取代法定職位權威」的領導者。

肆、落實全面品質管理的學校行政領導策略

一、以扁平化領導取代科層式管理



學校原是一種結合鬆散結構與科層結構的組織，惟目前受到自由、民主的衝擊，學校教育已從封閉系統轉變為開放系統，學校領導者的角色亦必須隨之做適度的調整。在學校校務的處理上，為求成效，應稟持全面品質管理的「全面參與」理念，以扁平化領導來取代科層式管理。因此學校領導者，如要做最好的決策、最好的經營措施，應以類似「變形蟲」的形態，有多元管道與學生、教師直接接觸，聽取意見，再參酌家長、專家學者、社區代表、行政人員之多方參與意見而成（鄭崇趁，民89）；其次，學校領導者應放下身段，尊重成員並積極與成員建立分工合作關係，增加彼此的互動空間。

二、採用革新型的領導方式凝聚組織成員共識與承諾

教育改革促使領導者「由上而下」的決策模式，改變為重視「由下而上」的改革模式，因此，學校行政領導應採用轉型領導及促進型領導等革新型領導方式，強調學校內部之專業分工與授權，以工作團隊為執行基礎，導向正向的革新，促使成員有全面品質管理的品質共識和承諾，並激發成員才智，提昇成員自我挑戰的動機。

三、以學習型學校為基礎建構知識創新型學校

全面品質管理的學校，強調「教育訓練」、「持續改善」的理念，因此，建構學校為學習型組織，其功能、結構與文化才能繼續的創新與成長，並有助於成員潛能的開發。為求組織能創新求變並永續經營，未來學校應進一步建構為知識創新型組織，提供成員知識管理訓練，使其具有知識轉化、知識創新、知識運用、持續學習、團隊學習、獨立思考、問題解決的能力等，以促進個人成長，加速組織發展。

四、以學校本位評鑑落實辦學績效責任

教育基本法於88年6月23日公布施行後，已提供家長教育選擇機會，此種教育選擇權允許家長為其子女選擇教育的方式與內容，教育的市場導向已成為教育發展的重要課題。因此，學校教育開始重視顧客的需求和期望，為能符合教育的市場導向，學校領導者必須建立學校本位評鑑機制，隨時檢視學校辦學，了解學校運作過程的每個環節，以便提供學校反省與改進，並且事先預防而把失誤減到最低。

五、從事行動研究提昇決策品質

行動研究是研究者參與真實事件的運

作過程中，有系統地思考問題，收集資料，分析問題，提出改革方案，加以實施之後，再仔細評估改革方案的成效（歐用生，民85）。這種在研究中採取改革行動，在行動中實施研究，非常適合學校成員所使用，而為促進學校之全面品質管理，領導者應引導成員應用科學的方法，對平日教學或行政上所遭遇之問題，深入了解及進行資訊蒐集，再經由系統分析，藉以發現事實作為決策基礎，並可適時發掘問題加以改善，將有助於品質的提昇及增加決策之客觀性。

六、建立學校共同願景營造全面品質校園文化

建立共同願景的修鍊，從組織目標著眼，強調願景的形成，必須由組織成員共同策訂，其策訂的過程必須由下而上，使組織成員的個人價值觀及其對於組織的關切與期望均有表達的機會，彼此互動，共同參與，逐層凝聚共識，既是組織的崇高目標，同時也是每個成員的共同願景，因為它是發自每位成員內心的意願，所以能

夠孕育組織無限的創造力與驅動力（鄭崇鈺，民86）。邁向卓越的學校行政領導，必須塑建共同願景以凝聚成員的品質共識與承諾，營造全面品質校園文化，並以團隊合作，持續改進之企業精神，建構有績效、重倫理的校園品質文化。

伍、結語

二十一世紀是一個知識經濟的世紀，在面對此一具高度競爭與挑戰的新世紀，世界各教育先進國家為取得競爭優勢，莫不致力於教育改革與人力資源的開發，以提昇國民素質，促進社會進步，進而提高國家競爭力。而我國目前正積極推動「教育改革行動方案」，基於品質「始於教育，終於教育」的信念，「追求卓越教育品質」已列為我國重要的努力目標，因而為有效提昇教育品質，追求更有績效的教育，領導者應將全面品質管理引進我國的教育組織系統中，此亦可為國內學校行政領導帶來新契機。因此，期望透過本文的闡述，促使學校領導者能瞭解如何將全面品質管理落實於學校行政領導之中。

參考書目

- Ciampa, D. (1992). *Total quality: A user's guide for implementation*. New York: Addison-Wesley Publishing Co.
- Deming, W. E. (1986). *Out of the crisis*. Melbourne Sydney: Cambridge University Press.



- Horine, J. E. (1993). Improving the educational system through Deming's system theory. *The educational forum*, 58, 30-35.
- Sallis, E. (1993). *Total quality management in education*. London: Kogan Page.
- 吳清山、林天祐（民83）。全面品質管理及其在教育上的應用。《初等教育學刊》，3，1-28。
- 吳清山（民85）。全面品質管理在教育上的應用—專訪市立師院初等教育研究所所長吳清山教授【何文蒂採訪】。《教育研究雙月刊》，48，7-10。
- 林文政（民83）。獨步古今的大師—紀念戴明博士。《品質管制月刊》，30(4)，24-27。
- 林公孚（民85）。TQM之標準與模式。台北：中華民國品質管制學會。
- 秦夢群（民89）。《教育行政—理論部分》。台北：五南。
- 張鈿富（民89）。思考 921 重建區學校改造策略。《南投文教》，13，10-11。
- 張碧娟（民88）。《國民中學校長教學領導、學校教學氣氛與教師教學效能關係之研究》。國立政治大學教育研究所博士論文，台北，未出版。
- 徐大偉（民86）。全面品質管理在學校經營與管理上的應用。《教育資料文摘》，228，139-158。
- 黃乃熒（民89）。父母選擇的教育改革意義。載於楊思偉主編《家長學校選擇權》。台北：商鼎文化。
- 溫明麗（民89）。《教育理念與實踐 Q&A》。台北：師大書苑。
- 廖春文（民89）。新世紀學校行政領導的理念與實踐。《國教輔導雙月刊》，39（5），34-39。
- 歐用生（民85）。《教師專業成長》。台北：師大書苑。
- 鄭崇趁（民86）。學習型組織理論對於教育行政的啟示。《學生輔導》，50，10-17。
- 戴久永（民83）。《全面品質經營》。台北：中華民國品質管制學會。

