



學校行政組織運作的探討

■ 吳清基

一、前言

學校行政組織理論的探討，有愈來愈受重視的趨勢，基本上，追求卓越（excellence）、效率（efficiency）和公平（equity）是八〇年代末一種教育行政組織思潮的發展趨勢。換句話說，如何透過行政組織的正確運作，以提昇教育活動的品質，提高教育行政的效率和讓大家接受更好更公平的教育，是今天教育行政工作者的職責所在，也是關心教育行政工作推展者所一致企盼的重要課題。

二、學校行政的目的

「行政是一種手段，教學才是目的。」這是一種律則，也是一種教育共識。換句話說，任何教育行政或學校行政辦得再好，皆是一種手段而已，其目的都是在提供一個好的教學環境，讓教師有好的教學支援系統，來作最有利的教學活動安排；讓學生也可得到最好的學習協助，以利最有效的學習活動進行。

由此可見，學校行政本身只是一種手段功能，其目的乃在提供師生最好的教學活動支援

系統，讓教師的教和學生的學都能得到最有效的活動進行。基於此種認識，學校行政人員絕對不可捨本逐末，或本末倒置，為行政而行政只是一種形式功能，為教學而行政才是一種實質功能。

因此，今天任何學校行政人員皆應該有此認識，學校行政是一種服務，一種協助。學校行政人員的職責是在提供服務的機會，為全校教師及學生的教學活動，提供最佳的服務安排；學校行政人員不是在當官管人家的，不是高高在上，讓師生來敬畏你的。學校行政人員是在協助全校教師和學生來解決教和學的問題的。可見，學校行政人員的地位應是從屬的，沒有教師和學生來做為服務的對象，就沒有學校行政人員存在的必要。

事實上，此種學校行政目的的釐清，將有助於學校行政人員角色的認定，若一般學校行政人員都能體認自己的角色地位，而認定「服務和協助」教學的角色，則校園民主化的措施自然容易推展。反之，學校行政人員，如果仍然將自己定位在「領導和管理」教學的角色，為行政而辦行政，不是為教學而辦行政，則校

園民主化的目標將永難實現。

三、學校行政組織形成的依據

學校行政的目的，既是在協助與支援教師的教學和學生的學習活動；因此，學校行政組織的形成，自然須以業務執行和支援的需要為前提。

一般說來，任何一個行政組織要求能有正常有效的行政運作，通常須有二種行政運作系統的存在，一種是業務系統（lines），一種是幕僚系統（staffs）。前者是為組織功能的發揮而設立，是為執行組織目標的需要而設立的直接性業務單位；後者則是為提昇組織本身行政效能而設立的支援系統，是間接性的後勤單位。

學校本身也是一個行政組織，其基本的目的既是在提供與協助師生有效的教學環境安排，則一切學校行政組織的設計的形式，自可依業務系統（lines）和幕僚系統（staffs）的形式來組成。

換句話說，從業務系統的組織設計來考慮，就是以「課程教學需要」來作學校行政組織形式設計的前提，則學校行政組織中自應有（一）教務單位；（二）訓導單位；（三）輔導單位的存在。

若從幕僚系統的組織設計來考慮，就是以「行政支援需要」來作學校行政組織形式設計的前提，則學校行政組織中自應有（一）總務單位；（二）人事單位；（三）會計單位。

今天任何學校行政組織的基本架構，都是以「課程教學需要」和「行政支援需要」二大目標，來作為學校行政組織設計的依據。因此，除目前一般教務、訓導和輔導的業務執行部門和一般總務、人事和會計的幕僚部門外，也會有一些依法設立的各種委員會，如：導師會

議、各科教學研究會、經費稽核委員會……等。大體上，前者是常設性機構組織，有編制人員、有固定經費預算；但後者則非常設性機構組織，並無編制人員經費，只是為應工作需要，而臨時組織或召集會議以解決問題為前提。

四、學校行政組織的形式

學校行政組織的存在，可依其形式區分為有形的正式組織和無形的非正式組織二種。二者的區分依據，則完全視其組織存在的法理依據，如果是依據法令規章而存在的組織，便是正式組織（formal organization），它是依法設置的組織，是常設性的，是有形的組織，有一定的編制人員，有固定的組織結構，有例行的職責與分工。

學校中的行政組織，絕大多數是有形的正式組織。如依據各級學校組織法所設立的學校行政組織，即是一種正式的組織。一般學校中有校長室，在校長室下設教務處、訓導處、總務處、輔導室、人事室、主計室（或會計室）等各處室，這是一種依學校組織法所設立的正式組織。各處室中再分組作業，各處室的業務皆有明確的分工，各種工作皆有專人負責，並且有固定預算編列來支援行政運作的需要。

如果組織的存在，並不是依據法令規章而設立，是由社會上各種地緣、血緣、語言、嗜好、興趣、學歷背景……等等各種社會因素而組成，則應屬非正式的組織。如：一群對打網球有興趣的老師，因喜歡打網球而組成校內網球俱樂部，或因常在一起打球，乃自然聚集成為一個小圈圈，此種因打球而形成的小團體，即是一種非正式組織。又如因在校內同是講客家話母語的老師，會常常在一起談天，彼此常相互關照，也會形成較親密的小圈圈，此種因

語言或血緣而存在的小團體，也是一種非正式的組織。非正式組織形成的因素很多，任何團體中都會自然形成小團體的存在，這是一種很自然的現象。

一般說來，學校行政組織的運作，主要是依據法令在辦事，因此，正式組織的運作功能，特別受到重視。換句話說，任何校務的推動，都必須依法實施，而執行的單位，則主要靠教務處、訓導處、輔導室、總務處、人事室、主計室（或會計室）等各個正式組織單位。

唯各級學校組織的業務推展，固然都必須靠各個正式組織的分工合作去加以推動，但是，若能結合非正式組織的協助配合，則其行政績效應可有效提昇。反之，若學校行政組織的行政運作，只偏重在正式組織的執行，而忽略了非正式組織的配合，則績效將易受影響，如果非正式組織採不合作或抵制的手段，則此正式組織的行政運作功能，不是被抵消，就是可能大打折扣。因此，有效的學校行政運作，是必須重視正式組織的執行功能，同時也要強調非正式組織的協助功能，任何一種形式組織的忽視，皆會影響學校行政組織的有效運作。

五、學校行政組織運作的理念

有關學校行政組織的運作，其理念依據可分傳統的和現代的二個階段來看。大體上，傳統和現代的劃分，是以一九四七年行政學者賽蒙（Herbert A. Simon）所著「行政行為」（Administrative Behavior）一書來作依據的，在此書出版前一切行政組織的運作，著重在「靜態組織結構」和「有效行政原則」的強調上，是屬傳統時期的行政組織運作理念；在一九四七年以後，組織行政運作的理念，在強調「動態行政歷程」和「組織行政行為」二

方面。

大體上說來，一般傳統學校行政組織的運作，均認為冀求學校行政運作有效率，只須強調「靜態組織結構」即可。換句話說，一般學校行政人員均認為只要學校組織結構適切，各職務皆有人員負責，各工作均有法令依據憑辦，各項計劃皆有經費預算支付，則一切行政運作，自可上軌道。同時，只要行政運作的時候，能強調一些主要行政原則：如專業分工原則、層級節制原則、功能專門化原則、依法行事原則、用人唯才原則、非人情性原則、人員專任原則、控制幅度原則、安全保障原則……等，則一切學校行政運作績效自可有效提昇。

然而，事實上並未盡然，當我們發現前後二任校長接掌同一學校時，為何前任校長在任時，全校同仁士氣低沈，校譽不彰，給人印象不佳；而後任校長接事時，全校同仁士氣受到激勵，校風大振，給人印象一新耳目。衡諸實情，後任校長到差時，並未帶任何一位自己的主任或老師，未增加任何學校員額的編制，學校經費預算也未有任何增加，學校的組織結構也未曾調整過，相關學校法令也沒有修訂過，何以前任校長不能，而後任校長能？其原因深值細思。可見「靜態組織結構」固是學校行政運作時所應予注意的必要條件，但是，並非絕對的主要條件。

換句話說，要做好學校組織行政運作，固然要有良好的學校「靜態組織結構」作為前提，但是，光憑學校「靜態組織結構」的重視，仍不足以做好有效的學校行政運作，仍需要有適切的「動態行政歷程」的強調，才可以成事。事實上，前後任校長之行政運作績效的不同，實乃因「動態行政歷程」之差異導致。

前任校長之所以會行政績效不彰，乃因不

重視「動態行政歷程」的重要性，後任校長則對行政運作歷程特別關心注意。如：前任校長在行政領導時，強調法職權的運用，重視權威主義的領導，因此，同仁望之也嚴，即之也厲，上下離心；後任校長則重視專家權及參與權的領導，對部屬以身作則，講求民主領導，因此，同仁皆樂意接受其領導，上下同心，一片和諧。在溝通的運作上，前任校長講求正式溝通，一板一眼，且只有單向溝通，沒有讓部屬表示意見的機會，因此，同仁皆陽奉陰違不易交心認同；而後任校長，則講求正式溝通與非正式溝通兼用，強調雙向溝通，讓同仁有表示意見的機會，因此，學校中上下意見易求得共識，士氣容易得到激勵。至於在作決定過程中，前任校長是剛愎自用，一切定於一尊，不容易接納別人意見，則同仁都感到不受重視，無心關注校務，當然，校長會疲累而無功；而後任校長則採參與式作決定，讓部屬有表示意見之機會，只要部屬的意見對團體好，校長都願意接納，則在此情境下，部屬們會因自己之意見被採納，而感到振奮，也因自己有參與感，會增進對團體的認同。

由此可見，在同一學校中，前後任之校長雖靜態組織結構不變，但是，因動態組織歷程之強調與否，結果全校之表現乃有不同，可見動態行政歷程有加以強調之必要。

其次，傳統化學校行政組織的運作，認為「追求效率」是教育行政組織的目標，而要追求組織行政效率，則必須講求有效的行政原則。渠認為在複雜的學校行政現象中，應著重系統研究，以建立原則普遍應用，他們認為只要依據他們所訂立的法則，去處理校務，則都可獲得成功。但是，現代行政學者則認為行政法則並不客觀，也並不存在，因此，研究組織行

政應重視組織成員的心理反應，及社會行為現象。（註一）

換句話說，傳統組織行政運作，太重視「歷史研究法」、「主觀研究法」及「制度研究法」，對於組織的行政行為不能加以重視。因此，現代組織行政運作，乃提出以「行政行為」來作為行政工作推動之訴求重點，認為重視學校行政組織中每一份子之實際行政行為結果之表現最重要，至於所謂的「行政原則」並不可靠，它是可以因時因地而不同的，過於強調行政原則的採用，而不重視行政行為結果之表現，是一種本末倒置的作法。

六、結語

學校行政運作的目的，乃在提供最好的行政支援，以協助全校師生作最有效率的教學活動進行。而此最好行政支援的提供，勢必要有良好的學校行政組織的存在作為依據。通常學校行政組織的形成，可依課程教學需要，設有教務部門、訓導部門和輔導部門，這些部門的設立，都是站在幫助學生成長的立場作為依據的。至於依行政支援需要的考慮，則將設有總務部門、人事部門和會計部門，是以提昇行政績效為著眼點的。一個良好的學校行政運作，應兼重適切的靜態組織結構和良好的動態行政歷程，不僅要講求有效的行政原則，更要強調組織行政行為的落實表現。

（本文另同時在台北市教師研習中心主編「教師天地」46期刊登）

附註

註一：吳清基：教育與行政·台北：師大書苑民國七十八年九月，頁三八～四三。

（作者：本會主任·本刊發行人）