

我國教育行政機關決策 現況調查研究

吳清基

(教育部中等教育司長兼
教育研究委員會執行秘書)

摘 要

本研究的主要目的，乃在探求當前我國各級教育行政機關人員行政決定運作的實際差異情形，採文獻分析和問卷調查法。本研究以自編「我國教育行政機關決策現況調查問卷」為研究工具，共取樣全國各級教育行政機關之行政人員398人為施測對象。研究發現影響教育行政決定運作的因素，可分為個人因素和組織因素，此等因素在不同背景教育行政人員的實際運作中存有不同的差異現象。研究建議十點：1. 建立正確的教育行政價值觀念；2. 鼓勵教育行政人員在職進修；3. 強化基層教育行政人員素質；4. 重視非主管職人員的教育行政功能；5. 肯定女性人員的教育行政功能；6. 強調主動敏捷的教育行政決定運作；7. 加強專業導向的教育行政決定運作；8. 確立有效教育行政決定資訊溝通系統；9. 重視電腦輔助教育行政決定的價值和應用；10. 提高教育行政決定的合理有效運作。

壹、研究動機與目的

教育行政決定(decision making in educational administration)是教育行政機關的中心功能，也是教育行政人員的主要任務，更是今日教育行政學術問題研究的焦點所在。因為教育行政決定的功能，不僅指著擬作決定(the making of decision)的過程本身而已，更須兼顧所作決定的執行(the implementing of decision)成效問題。因此，教育行政決定的探討，實際上涉及整個教育行政的運作活動，也貫串了整個教育行政的運作

歷程。換句話說，教育行政上任何決定作得合理與否，不僅將影響全部教育行政歷程的運作，也將關係著整個教育行政功能的發揮，至為重要（黃昆輝，民69）。

的確，教育行政運作的成敗，與作決定的適切性與否，具有密切相關存在。誠如賽蒙(Herbert A. Simon)所說，「作決定是行政的心臟」(Simon, 1976)。任何行政運作過程中，作決定歷程影響甚為深遠，往往失之毫釐，差之千里。難怪有人說，「錯誤的決策，比貪污更可怕」，可見作決定是馬虎不得；同時，作決定是行政機關行政運作的起點，也是關鍵，如能善於掌控，則有好的開始，將會是成功的一半。

大體說來，不僅教育行政機關會重視作決定的重要性，一般教育行政人員也更須重視作決定的重要功能。因為任何教育行政人員如能做好決定，則將有利行政工作之執行，易於提昇行政工作的績效；且教育行政人員如果有作決定權，則對教育行政工作之執行，將可直接負起成敗的權責，容易有工作成就感的滿足，可進一步提高工作士氣。

當然，作決定行為是貫串所有行政活動，支配整個行政歷程，影響行政運作成敗至深且鉅。因為在行政決定和行政執行過程中，皆有賴不斷作決定的抉擇行為，如：作好決定時，應如何溝通，應採何種方式溝通，應於何時何地進行溝通，皆有賴作決定行為的再抉擇決定；又如：在行政領導運作歷程中，應如何領導，應採何種方式領導，亦有再作審慎決定之必要。可見作決定行為研究在行政行為之研究上確為必要。著名教育行政學者哥里斐斯(Daniel E. Griffiths)即曾指出「作決定是任何教育行政組織的中心；教育行政的本質，就是在於控制作決定的歷程。」(Griffiths, 1959)哥里斐斯是第一位為教育行政決定工作豎立新標竿的學者，其讓吾人了解教育行政工作者之「作決定行為」的重要性，今天許多研究即深受其影響，如認為教育行政工作者必須要求自己建立一套明晰的作決定過程或程序，以利其行政行為能為部屬所接受(Owens, 1980)。可見作決定行為的研究，在教育行政運作上是迫切需要的。

的確，作決定是行政歷程的中心所在，作決定更是任何行政組織運作成敗的重要關鍵。惟國內有關教育行政決定理論之文獻研究，仍屬不多，對當前各級教育行政機關中行政決定問題之實證探討，尤其闕如。為期能對當前各級教育行政機關中作決定問題之現況有所進一步了解，俾利合理有效教育行政決定之改進，實有對當前國內各級教育行政機關作決定問題，作一實證調查研究之必要。

基於上述研究緣起，本研究之主要研究目的有下列數項：

- 一、了解我國各級教育行政機關行政決定運作之現況。
 1. 探討影響現行各級教育行政機關行政決定運作之因素；
 2. 分析現行教育行政機關行政決定運作之過程；
 3. 探討現行教育行政機關行政決定運作之技術。
- 二、探討提高現行教育行政機關行政決定運作效率之途徑。
 1. 建立合理性教育行政決定運作之概念；
 2. 提出增進教育行政決定運作效率之策略。
- 三、試提我國現行教育行政機關合理有效行政決定運作之模式。

貳、文獻探討

基於研究設計之架構概念及調查實施之分析需要，本文獻探討分四部份，首先，探討教育行政決定之意義與性質，作一開宗明義之確定內涵所在；其次，析論影響教育行政決定運作之因素，俾利研究設計之參考；再次，探究教育行政決定運作之合理性問題，期供現況分析及日後改進之參照；最後，分析教育行政決定運作之過程與方法，以利對現況運作情形之批判。

一、教育行政決定的意義與性質

(一)教育行政決定的意義

1. 作決定概念的一般看法

作決定 (decision-making) 的概念，在一般人的看法認為，「乃是在許多可行的變通方案中作一種有意識的抉擇。」(吳清基，民73) 亦有許多學者認為「作決定」並不應該僅限於在許多可行變通方案中的抉擇或挑選，應作更廣泛之定義。如：賽蒙即認為「作決定與管理同義，作決定不僅是可行變通方案中抉擇的最終行動，更是整個決定的過程。」(Simon, 1960) 李汾等人 (Lipham, et al., 1974) 亦指出，「作決定乃是一種對系統中問題狀態之知覺過程，受到資訊和價值的影響；同時，也根據系統結果狀態之了解，在各種可行的變通方案中，去作一種抉擇與執行。」由此可見，作決定是超越抉擇的觀點，它包括了整個管理功能的過程；可以說，作決定不僅包括了可行變通方案中抉擇的主要行動，它更是整個問題解決的過程。

依此分析，吾人可對「作決定」作一操作性之定義如下：

所謂「作決定」，乃指具有相對權責的個體或組織，在面臨問題解決或行為抉擇之際，依據一定的價值標準或目的期待，從許多不同的可行變通方案中，試圖去找尋一種最佳的或令人滿意可行變通方案，以期求獲致理想有效的問題解決結果的行動過程。

2. 作決定概念的學理分析

(1) 作決定概念的心理學分析

從心理學的觀點，談「作決定」的概念分析，一般人比較偏向於「抉擇」(choice)一字的用法。通常「抉擇」是建立在二個概念和二項原則之上。所謂「抉擇的二個概念」是指「效用」(utility)和「機率」(probability)而言。至於「作決定的二項原則」，則指「期待效用的極大化」(maximizing expected utility)和「貝斯法則」(Bayes' theorem)。可見作決定者在作任一行為抉擇時，無不期待能獲致最大的效用，以作為其抉擇的效標參照。當然，此一抉擇亦應考慮到「機率可能性」的價值前提，否則，縱使再大效用之方案，若不會出現期待結果，則將全是白費心神的作決定行為。

(2) 作決定概念的經濟學分析：

從經濟學的觀點，談「作決定」的概念分析，一般人較強調「以最小的成本去獲致最大的效益」之看法。事實上，傳統經濟學「作決定」的概念，乃是建立在「經濟人」(economic man)的「全知萬能」和「無限理性」的前提下，認為「作決定」乃在企求獲致最大的利潤和最大的期待價值與效用。

不過，賽蒙則駁斥此傳統「經濟人」無限理性的看法，他提出「行政人」(administrative man)的觀點，加以修正，認為人是「有限理性」的，只能追求「滿意利潤」，不可能獲得「最大利潤」。

(3) 作決定概念的政治學分析

從政治學的觀點，談「作決定」的概念分析，一般人較重視「社會歷程」(social process)的看法。辛德(Snyder, 1962)認為「作決定」乃是一種社會歷程，其目的乃在選取某一問題，以作決定或抉擇；同時，藉以導致某些限定的可行變通方案中，去選取某一特定的行為變通方案，以利執行和實施。換句話說，從政治學的現點來看，一般作決定的研究，較偏

重有關作決定的組織環境的探討，因為任何行政決定的抉擇，無不皆在組織環境中進行，所以，作決定者在作任何決定時，都必須考慮到組織中的規則、規範和群眾的期待與參與。

由此可見，從政治學觀點分析，「作決定」的進行，將離不開「組織」與「政策」。換句話說，作決定的抉擇，必須符合決定團體「政策」的需要；同時，亦應考慮組織環境的條件，重視決定的社會歷程與合理性，如此方能滿足作決定者所屬組織團體的權益需要。

3. 作決定與決策的區別

「作決定」與「決策」(policy making)二者之關係非常密切，但仍有其區別。李奇(John M. Rich)指出「作決定」和「決策」二者之關係，所以會如此複雜，主要乃是因為「決定理論」的發展，可作為「決策」的基礎。羅賓遜(James A. Robinson)則強調「作決定」和「決策」二者，固然有些地方相近，但亦有其區別處。他認為「作決定」的目的，乃在求取獲致某一行動方案的抉擇，其將涉及意識的行動，並受到賞罰原則所支配。「決策」則是一種交錯決定的綜合體，它並沒有固定作抉擇的單位，來替政黨作決定。可見「作決定」是人人都存在的行為抉擇現象，它可涉及一般性問題解決的歷程，而不一定與政策的決定有關；至於「決策」則明顯地較偏重政治上的作決定，或政黨政策的決定。

國內不少學者對「作決定」和「決策」(policy making)並未明顯加以區分，在企業管理和公共行政管理上常易混用。但亦有些學者會加以區別，大體上，就其範圍而言，「作決定」所涉及事務抉擇活動的範圍較為廣大，而「決策」所涉及政策抉擇活動的範圍則較為狹小，或可說後者只是包含於前者中的一部份抉擇活動而已。其次，就其性質而言，「作決定」的抉擇活動，較偏向一般事務性的決定；而「決策」的抉擇活動，則較偏向特定政策性的決定。最後，就其抉擇活動的主體而言，「作決定」抉擇活動的主體，其權責階層分佈較廣，高層、中層及基層的行政人員，皆有作決定的機會；但「決策」抉擇活動的主體，其權責階層分佈較偏高，通常高階層行政人員大多扮演決策的功能，而職級愈低，作「決策」之機會愈少，甚至不存在(華力進，民58；黃昆輝，民64；吳清基，民73)。

(一) 教育行政決定的性質

大體上來說，教育行政決定的特性，表現在下列四方面：

1. 抉擇性

教育行政決定乃是基於某些價值規範或目的標準，從數種不同的可行教育行動方案中，去抉擇某一項較為滿意的行動方案歷程。依此可見，教育行政決定實乃表現了其「抉擇」的首要特性。

2. 預測性

教育行政決定不僅要考慮過去的資料，以作符合現況需要的決定，更要考慮此決定在未來是否會形成什麼影響作用。教育行政決定之困難，亦在其必須設法超越時間性，去推估適合現在與未來需要的一種正確決定策略。

3. 參與性

教育行政決定需要有廣泛的參與，因為參與式的教育行政決定，可增加作決定的可接受性，可改進決定的品質，可減低決定改變的抵制力，可增進參與者的士氣，可創造更高的工作動機和工作滿意，當然，亦可激發決定人員的責任感。

4. 效用性

教育行政的目的在有效率解決教育問題，因此，教育行政決定的特性，亦去求適當有效地將現有教育問題，透過良好作決定歷程的行為抉擇，而加以解決。任何教育行政決定的運作，若無法將教育問題作有效解決，都不是好的作決定行為。

二、教育行政決定的影響因素

有關教育行政決定之影響因素的探討，可從個人因素及組織因素二方面加以分析：

(一)個人因素

影響個人作決定之因素的探討，可分下列四個因素：

1. 個人價值觀念

教育行政決定常受教育人員個人主觀價值觀念之影響，此乃不爭之事實。因為每位教育行政人員在作決定時，常會以本身或本單位之利益為前提，所以在教育行政決定過程中，自然無法完全做到客觀和理性的境地。從另一方面來看，價值觀念的前提，實際上乃存在於決定某種行為選項的主觀意圖或喜好上，如對某一可行變通方案的「應該如此」、「必須如此」、

「滿意的」、「比較好的」、或「最佳的」看法，或價值判斷，皆是建立在某些個人或當時社會上所公認的假設之上，凡此皆不是經驗的或科學分析的產物。

2. 個人知識背景

教育行政決定之達成，將受到個人知識背景之影響，在今日專業取向之社會中，已甚為明顯。事實上，知識對作決定之影響很具體可見。通常作決定者藉由知識可以認知問題，進一步形成解決問題的可行變通方案，及選擇最佳問題解決方案，均需要知識能力(Summer, Jr., 1956)。可見在作決定過程中，知識有其特殊地位，幾乎從問題了解開始，至問題解決完成，均有賴知識之必要。

3. 個人直覺習慣

在個人作決定過程中，有許多決定的達成，是深受個人對作決定情境問題之直覺判斷與習慣經驗之影響。尤其在傳統式的作決定過程中尤為常見。李查士(Max D. Richards)和格林羅(Paul S. Greenlaw)一致指出，個人在作決定過程中，最常用來選擇適當行動方向的方法，不是有賴於個人的識見、直覺、判斷和經驗。換句話說，在個人作決定過程中，個人的直覺習慣等因素，常影響個人作決定行動方案選擇之主要因素(Richards & Greenlaw, 1972)。

4. 個人人格特質

作決定者之個人人格特質，將影響作決定行為的達成，此乃漸為吾人所共同認定的事實。事實上，同樣的作決定情境，由於作決定者的人格特質的差異，其決定的運作與結果，自然將有所不同。歐克遜菲爾德(Alfred R. Oxenfeldt)指出，行政人員需要具有某些個人素質和行為，方能做好有效的決定。的確，個人素質和個人基本人格特質，將會強烈地影響一個行政人員在作決定情境中的行為。

(二) 組織因素

影響教育行政決定運作的組織因素，亦可從下列四個因素來加以探討：

1. 組織資訊溝通系統

任何教育行政決定之達成，若能有完備的組織資訊溝通系統，則將較可能作出合理正確的決定；反之，若作決定的組織資訊系統不暢達，則消息來源錯誤，下情無法上達，則將影響

1993.3

1 卷 2 期

教育研究資訊

雙月刊

作決定的正確性與適切性。

2. 組織內部人際關係

教育行政組織內部的人際關係，亦是影響教育行政決定的重要因素。一般說來，作決定者若能持有較良好的組織內部人際關係，則較易因獲得同仁支持而作成正確適當之決定；同時，該決定亦較易受到認同與支持執行。反之，若作決定者所處組織內部人際關係不良，則作決定之助力有時可能變為阻力，所作決定之執行，亦將受到消極影響。

3. 組織外在壓力影響

教育行政決定是一項公共政策決定，其作決定過程自然與社會組織具有密切關係，而其將受到組織外在壓力影響，自為必然現象。尤其處今民主政治與政黨政治運作下，民意代表機構、政黨、社會人士、新聞媒體、及利益團體……等，皆是直接或間接影響教育行政決定之組織外在壓力因素。

4. 組織內部傳統作法

教育行政決定的運作，常常會受到教育行政組織內部傳統作法所影響，此乃因公共政策之執行，常要受一定之原則與固定策略之支配；因此，其決策的運作，自乃表現其共同的一致特性。換句話說，任何教育行政決定的執行，常須因應政策之要求，而表現其應有之固定性，因此，教育行政之決定抉擇，乃有必要援用過去已有之慣例，或參酌原有的傳統作法，以求相互配合，並避免脫節或相互矛盾。

三、教育行政決定的合理性

「合理性的」(rational)教育行政決定運作，乃是今日教育行政決定者所共同努力追求的理想目標。合理性的意義在強調適用於獲致某一目標的一種型態或行為，所關心的是較好行為可行方案的選擇(Simon, 1976)。換句話說，一種行動若經正確地設計以獲致最大目標，則此行動乃是合理性的行動(Dahl & Lindblom, 1953)。

教育行政決定合理性，依其性質可分為「客觀上的合理性」(objectively rational)和「主觀上的合理性」(subjectively rational)；依其思慮過程可分「意識上的合理性」(consciously rational)和「慎思上的合理性」(deliberately rational)；依其目標導向可分為「組織上的合理性」(organizationally rational)和「個人上的合理性」(personally rational)。

教育行政決定的運作，固然要儘量求其「客觀上的合理性」，然而，實際上教育行政決定合理性確有其限制。就作決定「行爲本身」來看，其可能限制有三：1. 合理性需要完整的知識，但知識經常是零碎不全的；2. 作決定結果是未來的事，而未來時間常難逆料；3. 合理性需要在所有可能可行變通方案中作一選擇，但實際上只有少數的方案會被想到，疏忽難免。另就作決定者「個人本身」來看，其可能限制亦將有三：1. 作決定者易受到個人無意識的技術、習慣及反射行爲的限制；2. 作決定者常受到自己的價值觀念及對目的看法的限制；3. 作決定者易受到本身知識和消息獲致程度的限制(Simon, 1976)。

換句話說，教育行政決定的運作，由於易受到「沈澱成本」(sunk costs)、「知識零碎不全」、「預期困難」、及「個人行爲能力」的限制，因此，無法追求一種「全知合理性」(omniscient rationality)或「無限合理性」(unlimited rationality)的作決定運作，只能期望達成「有限理性」的滿意決定運作。唯吾人若能充分了解並有效運用影響作決定的因素，則將可以提高作決定的合理性(吳清基，民73)。

四、教育行政決定的過程與方法

作決定的運作過程得當與否，常會影響其作決定的合理性結果。一般說來，作決定過程雖然是很複雜的，但是，基本上它是邏輯的、循環的和合理性的。

有關作決定的過程，依賽蒙的看法，主要有三個主要步驟：其一為找尋作決定的機會；其二為發現可能的行動方案；其三為在各種行動方案中作一選擇。亦即賽蒙將行政決定的過程，分為三個階段；其中第一個階段乃在探求作決定上的需要的條件環境，即「情報活動」(intelligence activity)；第二個階段乃是可行行動方案的發現、發展和分析，即「設計活動」；第三個階段則是從可利用的行動方案中選擇某一特定的行動方案，即「抉擇活動」(choice activity)。在此三個階段中，「情報活動」先於「設計活動」，而「設計活動」又先於「抉擇活動」(Simon, 1976)。

此外，哥里斐斯(Daniel E. Griffiths)之看法則最具代表性。他將作決定過程細分為六個步驟：1. 認識、界說並限定問題；2. 分析並評鑑問題；3. 建立標準藉以評鑑解決方案是否適當可行；4. 蒐集有關資料；5. 發展並選擇變通方案；6. 將所選定的方案付諸實施，其中包括：(1) 規劃解決方案；(2) 控制方案中的各種活動；(3) 評鑑實施的結果及過程

(黃昆輝，民69)。大體上，一般人談及作決定過程步驟，雖看法未盡一致，但大多能圍繞在「作決定問題的認定→分析待作決定的問題→搜集作決定有關的資料→發展可行變通方案→執行變通方案。」

(吳清基，民73)

至於，教育行政決定的方法，或可分為非理性決定方法和理性決定方法二種。非理性決定方法，又可分為三種：其一是「求神問卜」(super-natural)；其二是「訴諸權威」；其三是「直覺判斷」。理性決定方法亦可分為三大類，其一是「常識判斷」；其二是「邏輯推理」；其三是「科學方法」，即採數學方法或電腦模擬來作決定(張潤書，民65)。

賽蒙則認為作決定的方法技術，將視作決定的需要，分為「程式化的決定」(programmed decision)和「非程式化的決定」(non-programmed decision)二種。大體說來，傳統程式化決定的方法技術有透過習慣、業務程序及組織結構來作決定；現代程式化決定的方法技術，則利用作業研究、數學分析模式、電子計算機模擬、電子資料處理方法來作決定。而傳統非程式化決定，則使用判斷力、直覺、創造力、經驗、行政人員之選拔與訓練；現代非程式化決定則利用啟發性問題解決技術，如：決策者訓練、啟發性電子計算程式之設計來作決定。

叁、研究設計與實施

一、研究工具的編製

本研究旨在探討當前我國各級教育行政機關實際行政決策情況，故研究工具乃以自編「我國教育行政機關決策現況調查問卷」為主。問卷內容共分四部份六十五題，第一部份包含一至四十題，主要在探討現行各級教育行政機關中影響一般行政人員作決策之因素，分個人因素和組織因素；前者包括個人價值觀念、個人知識背景、個人直覺習慣和個人人格特質等因素；後者包括組織資訊溝通系統、組織內部人際關係、組織外在壓力影響和組織傳統作法等因素。

第二部份包含四十一至五十八題，主要在探討現行各級教育行政機關中，一般行政人員作決定現況之分析，藉以了解一般教育行政決定之原則、方式、依據、作法、運作過程、時機……等問題。

第三部份包含五十九至六十四題，主要亦在探討現行各級教育行政機關中一般行政人員作決定現況。只是第三部份和第二部份的主要

區別，乃在後者係要求各填答之行政人員，依實際作決定的經驗，選擇一項最佳選項作為答案；而前者則在要求各填答之行政人員，依實際從可作決定的經驗，將各選項作一優先順序的排列。

第四部份僅六十五題，為一開放性問答題，主要目的乃在輔助本問卷結構式題目編製之不足，兼以廣徵一般行政人員對「合理有效」教育行政工作運作之意見，以供本研究之參考。

二、研究對象與樣本選取

(一)研究對象

本研究旨在探討我國現行教育行政機關行政決策問題，故研究的對象，僅以中央教育部、省市教育廳局、縣市教育局等各級教育行政機關之行政人員為主，並不包括學校機關之行政人員。

(二)樣本選取

有關樣本之選取，原則上中央教育部、台灣省教育廳，台北市教育局、高雄市教育局、台灣省二十一縣市教育局、福建省金門縣文教科及連江縣文教科等全國各級教育行政機關，皆是研究取樣的機關對象。至於填答個體樣本之選取，原則上各機關中七職等以上之主管職人員，採普查方式，因主管工作行政決定機會較多。非主管職人員則採隨機取樣方法，以求客觀化。共計取樣二十七個各級教育行政機關，問卷發出660份，收回398份，收回率僅有60.30%。

三、調查研究的實施

本研究採問卷調查方式實施，由教育部教育計劃小組以部函寄發全國各級教育行政機關，請各機關轉發給各有關行政人員，請其協助填答。原則上各機關取樣之人數是主管職行政人員與非主管職行政人員各一半。非主管職之取樣，請各機關儘可能考慮到填答者性別、年齡、學歷、服務機關、職別、職等及年資等因素之分配代表性。

四、調查資料的處理

本調查問卷資料的處理，係利用SPSS電腦計分並進行統計分析：

1. 以單因子變異數分析考驗不同背景（年齡、學歷、服務機關、職

- 等和年資)教育行政人員，在決策影響因素各層面之實際運作的差異情形。
2. 若各組差異達到顯著水準時，則進一步以夏氏檢定法(Scheffé Method)進行事後比較，以考驗各組相互間的差異情形。
 3. 以T考驗不同性別和職別教育行政人員，在決策影響因素各層面的實際運作的差異情形。
 4. 以百分比差異考驗(χ^2)不同資料背景教育行政人員之決策現況的實際運作的差異情形。
 5. 再以百分比呈現探求不同資料背景教育行政人員決策優先順序的實際運作情形。

肆、結論與建議

一、結論

根據本研究的調查發現，可得到下列三方面的結論：

(一)影響教育行政決定運作的因素，可分個人因素和組織因素。前者包括個人價值觀念、個人知識背景、個人直覺習慣和個人人格特質；後者則包括組織資訊溝通系統、組織內部人際關係、組織外在壓力影響和組織傳統習慣作法。但此等因素在不同背景教育行政人員的實際行政決定運作中存有不同的差異現象：

1. 不同年齡、機關和年資的教育行政人員作決定時所受個人因素的影響，達到顯著性差異；但組織因素則否。
2. 不同學歷和職別教育行政人員作決定時，所受個人價值觀念的影響，達到非常顯著性差異，但對其它因素則否。
3. 不同性別和職業教育行政人員作決定時，受到個人因素和組織因素影響，則均未達顯著性差異。

(二)不同背景教育行政人員作決定時，其實際現況之運作上存有顯著性差異：

1. 有關作決定機會問題，不同性別、學歷、機關和職別教育行政人員間存有顯著性差異，其中男性、較高學歷者、服務縣市教育局者和主管人員均有較多作決定機會。
2. 有關作決定的成就感問題，不同性別和年齡的教育行政人員間存有顯著性差異，其中以男性、41至55歲者較具有作決定機會。
3. 有關作決定參考依據問題，不同學歷教育行政人員間存有顯著

- 性差異，其中大多數人均強調以「主管人員意見」為依據。唯一般說來，學歷較高者另較偏於「承辦人員自己意見」，而學歷較低者則較偏於「多數民意反應」。
4. 有關作決定所考慮成本效益原則問題，不同服務機關和職等的教育行政人員間存有顯著性差異，其中大多數人均強調「以合理成本獲致滿意效益」為主。
 5. 有關行政決定的作法問題，不同性別、學歷的教育行政人員間存有顯著性差異，其中男性較偏重「創新與修正兼取」作法，女性較偏重於「逐漸修正」與「依循前例」。
 6. 有關作決定的方式問題，不同性別、學歷和機關的教育行政人員存有顯著性差異，其中大多數人均主張「從所有可行變通方案中，經分析比較，以選擇一種最合適可行方案」。
 7. 有關行政決定運作現象問題，不同機關教育行政人員間存有顯著性差異，其中服務教育部及縣市教育局較傾向於「先參酌承辦人員意見，再由機關首長自作決定」，而服務省市教育廳局者較傾向於「先依首長指示、提專案小組研究，再呈核裁決。」
 8. 有關對外界壓力之處理問題，不同性別和服務機關的教育行政人員間，存有顯著性差異。一般說來，大多數人皆能「就事論事，據理力爭」。
 9. 有關作決定時機問題，不同年齡、學歷和年資教育行政人員間存有顯著性差異，一般說來，年齡較大者、年資較深者、學歷較低者，均較會提前預作決定之準備，而較少等問題情勢演變到嚴重緊張時才作決定。
 10. 有關作決定主動性問題，不同年齡教育行政人員間存有顯著性差異；一般說來，年齡愈少者愈能主動作決定，愈少在等外界提出變更或修正現行政策建議後才作決定。
 11. 有關作決定情境問題，不同年齡教育行政人員間存有顯著性差異；一般說來，對於曖昧不明的作決定情境，大多數的教育行政人員均主張應「待進一步研究後，再作決定」。
 12. 有關例行性作決定問題，不同年齡教育行政人員間存有顯著性差異；一般說來，大多數教育行政人員均主張應。參酌前例，修正辦理。
 13. 有關偶發性作決定問題，不同學歷和服務機關教育行政人員間存有顯著性差異；一般說來，大多數教育行政人員均主張應「參考相關事例，修正辦理」。

1993.3

1 卷 2 期
教育研究資訊
雙月刊

14. 有關作決定時間性問題，不同年齡教育行政人員間存有顯著性差異；一般說來，大多數教育行政人員，均僅「偶而」和「很少」在時間緊迫時才會被迫逕作決定。
15. 有關研考單位提供作決定協助問題，不同性別、年齡和學歷教育行政人員間存有顯著性差異，一般說來，女性、年齡和高學歷者對現況較感不滿意。
16. 有關利用電腦協助作決定問題，不同性別、服務機關和職等教育行政人員間，均存有顯著性差異，一般說來，大多數教育行政人員均感到不滿意，其中男性、服務縣市教育局和低職等者，尤其感到不理想。
17. 有關對電腦輔助作決定之價值看法，不同職等教育行政人員存有顯著性差異，一般說來，大多數教育行政人員均感到深具價值，其中，職等愈少者愈感覺有價值。
18. 有關行政決定問題量化之看法，大多數教育行政人員均強調其大部份可以量化。

(三)至於有關行政決定現況之優先順序問題，可獲致下列諸結論：

1. 有關作決定目標的優先順序問題，一般說來，大多數教育行政人員在作決定時，均主張「以國家教育目標」為第一優先考慮；其次，「以地方教育需要」為第二優先考慮；再次，「以機關本身績效」為第三優先考慮；而「以個人教育看法」為最後考慮。
2. 有關作決定驅力抉擇的優先順序，一般說來，大多數教育行政人員均主張以「上級長官的權威指示」為第一優先，以「部屬的呈請裁決」為第二優先；以「自己本身的主動發現」為第三優先。
3. 有關作決定能力的優先順序，一般說來，大多數教育行政人員均主張以綜觀全局把握問題關鍵的「統觀能力」為第一優先；以深入瞭解問題重點或癥結所在的「洞察能力」為第二優先；以發展解決問題變通方案的「變通能力」為第三優先。
4. 有關作決定過程之優先順序，一般說來，大多數教育行政人員均主張以「情報活動」（認識界定、分析與評量問題）為第一優先；以「設計活動」（蒐集有關資料、建立評量規準）為第二優先；以「抉擇活動」（發展與抉擇變通方案，並付諸實施）為第三優先。
5. 有關作決定與否之理由的優先順序，一般說來，大多數教育行

政人員均以「問題不處理、學生將受到教育不利影響」為第一優先考慮；以「問題不處理，社會將受到教育不良的影響」為第二優先考慮；以「問題不處理，本機關將直接受到批評」為第三優先考慮；以「問題不處理，本人將直接受到批評」為最後考慮。

6. 有關作決定影響因素之優先順序，一般說來，大多數教育行政人員均認為以「受組織傳統作法之限制」影響最大；以「受個人價值觀念之限制」之影響次之；以「受組織外在壓力之限制」之影響第三；以「受個人知識能力之限制」影響第四；以「受組織資訊溝通系統之限制」影響第五；以「受組織人際關係之限制」影響第六；以「受個人人格特質之限制」影響第七；以「受個人直覺習慣之限制」影響最小。

二、建議

基於上述調查研究之結論，爰提數項建議，供作加強教育行政機關人員行政決定運作之參考：

1. 建立正確的教育行政價值觀念

由於教育行政人員在作決策時，受個人價值觀念的影響，達到顯著性差異水準，因此，建立良好正確的教育行政價值觀念確為急務。

2. 鼓勵教育行政人員在職進修

教育行政人員不斷在職進修，有助作決定專業知識能力的提昇，對建立正確教育行政價值觀念亦有幫助，亦可減少教育行政人員直覺反射作決定行為的誤用，和避免受不當人格特質的誤導。

3. 強化基層教育行政人員素質

由縣市教育行政人員直接面對地方教育及社會大眾，因地制宜的獨立作決定機會較多，加上渠等作決定時受個人影響因素之影響限制尤大，故強化素質有其必要。

4. 重視非主管職教育行政人員的教育行政功能

由於非主管職教育行政人員在作決定時，其所受個人價值觀念影響作用很大。而一般教育行政運作過程中，不少作決定的歷程常由非主管職行政人員掌控在先，因此有效重視和利導是有必要。

5. 肯定女性人員的教育行政功能

由於女性教育行政人員在作決定機會和作決定成就感上較偏低，在今日女性教育行政人員逐漸增多且學歷逐漸提高之際，其功能有必要優予肯定。

6. 強調主動敏捷的教育行政決定運作

由研究發現教育行政人員較重視「上級長官的權威指示」和「部屬的呈請裁決」，而較忽視依據「自己本身的主動發現」來作決定，因此，倡導主動敏捷教育行政決定運作是值得強調的。

7. 加強教育行政決定專業取向

專業化取向是世界各國教育行政運作的共同發展趨勢。而國內教育行政人員作決定時，則優先重視「主管意見」、「民意反應」，對「專業學者意見」則最不重視。此種現象確有逐漸扭轉之必要。

8. 確立有效教育行政決定資訊溝通系統

良好的教育行政組織資訊溝通系統的建立，對提供行政決定的有效運作協助很大。而目前國內教育行政機關中，提供協助行政決定的資訊溝通系統，則仍未能有效建立。

9. 重視電腦輔助行政決定的價值與應用

教育行政決定計量化漸受肯定，國內95.6%的教育行政人員也肯定電腦輔助行政的價值；惟現今各級教育行政機關中利用電腦輔助作決定的情形，則仍甚為不理想。因此，加強教育行政人員電腦相關知識技能的進修與訓練，誠有利今後教育行政決定運作計量化發展之趨勢需要。

10. 提高教育行政決定合理有效的運作

合理有效的教育行政決定運作，應以「國家目標」為優先，以「學生需要」為考慮。應對影響教育行政決定的個人因素和組織因素加以確切的了解和掌握；對教育行政決定運作的情境條件和歷程，應作合適的控制與維持。則欲求合理有效的教育行政決定運作，乃有可能。

伍、參考文獻

- 吳清基（民73），**教育行政決定理論與實際問題**。台北：文景。
吳清基（民75），**賽蒙行政決定理論與教育行政**。台北：五南。
吳清基（民79），**教育與行政**。台北：師大書苑。
黃昆輝（民69），**教育行政與教育問題**。台北：五南。

- 黃昆輝 (民 77) , 教育行政學。台北：三民。
- 張潤書 (民 65) , 行政學。台北：三民。
- 華力進 (民 58) , 賽蒙決策理論。東方雜誌, 3卷 12期, 頁 48 ~ 49。
- Bross, I., (1953). *Design for decision*. New York: MacMillan.
- Dahl, R. A., & Lindblom, C. E., (1953). *Politics, economics, and welfare*. New York: Harper & Brothers.
- Griffiths, D. E., (1959). *Administrative theory: Current problems in education*. New York: Appleton Century Crofts.
- Lipham, J. M., & Hoeh, J. A. Jr., (1974). *The principalship: Foundations and function*. New York: Harper and Row Publishers.
- Mann, D., (1975). *Policy decision-making in education*. New York: Teachers College Press.
- Owens, R. G., (1980). *Organizational behavior in education*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Rick, J. M., (1974). *New directions in educational policy*. Nebraska: Professional Educators Publication.
- Richards, M. D. & Greenlaw, P. S., (1972). *Management decisions and behavior*. Homewood Illinois: Richard D. Irwin.
- Salvory, S. C. W., (1981). Profitability analysis in the decision-making process. *Journal of Systems Management*.
- Simon, H. A., (1976). *Administrative behavior*. New York: The Free Press.
- Simon, H. A. (1960). *The New science of management decision*. New York: Harper & Row.
- Snyder, R. C., et al., (1962). *Foreign policy decision-making: an approach to the study of international politics*. New York: The Free Press.
- Summer, C. E. Jr., (1956). *Factors in effective administration*. New York: The Trustees of Columbia University.