

學校行政官僚體制與教師專業自主關係之探討——以學校教師會為例

高義展

本研究主要在於針對學校組織因時代潮流的變革與衝擊，再加上教師法的公佈施行，學校教師亦可以合法組織學校教師會，使得學校行政官僚體制與教師專業自主之間面臨新關係的衝突與調適。職是之故，本研究透過相關文獻之調查與分析，以完成下列之研究目的：(一)了解學校官僚體制及教師專業自主的概念。(二)探討學校官僚體制及教師專業自主之間的關係。(三)分析學校官僚體制與教師專業自主的交互影響。(四)透過研究結果提出建議，以做為促進學校行政與教學和諧發展的參考。

關鍵字：官僚體制、專業自主、學校教師會

Keywords: Bureaucratic Organization, Professional Autonomy, School Teachers Association

壹、緒論

一、研究動機與目的

學校是一複雜的組織，表面看來，它有階層式的結構，由校長、學校行政人員、老師、學生與其他相關人員組成。彼此之間因為從屬關係，存在不同的權力型態。過去威權體制之下，行政制度採用中央集權制。而學校行政制度，也是跟著當時的中央集權制，一切以上級——校長的命令為依歸，校長總攬全校事務，所有權力一把抓。以往許多人嚮往校長的職位，認為不但清高且威風。他們被鄉里敬重，在學校有絕對的權力，老師縱有不滿也不敢隨便開口。然而時代變遷，使得校長的角色也有所更易。人事法規的建立，教師人權的觀念的興起、以至學生家長開始干預學校行政等因素皆造成校長的工作不再具有以往的魅力，而整個學校行政組織的型態與以往有很大的改變。

近年來由於教師人權高漲，明訂教師權利與義務的「教師法」應運而生，過去教師一直被社會大眾以公務人員的身份看待，然而不管基於教師的工作性質，或是以傳統的社會價值觀念來分析，教師與公務人員是不能同等對待的。教師的主要工作是教導學生，對學生負有傳道、授業、解惑的使命，與一般處理行政事務的公務

人員，在工作性質上有所差別；而教師的地位在傳統的觀念裡與「天、地、君、親」並列，「尊師重道」也是不斷提倡的民德，所以在社會價值觀念上，教師在社會地位明顯高於一般公務人員。因此，規範公務人員的各項法規不適用於教師身上，而一般行政組織的層級節制與法規取向，也不能在學校行政組織完全顯現，再加上社會開放與民權的伸張，使得規範教師權利與義務的「教師法」受時代潮流的影響而催生，讓教師從公務人員的身份抽離出來。換句話說，教師已不再是一般的公務人員。

學校除了是一個教育機構之外，也是推動教育的行政機關，因為學校的一切教育措施，必須以行政來達到教育的目的，如學校的教務處安排教學事宜，訓導處處理學生的生活事宜，總務處掌管學校的庶務及財產管理等。因此，學校必然有一功能性的行政組織，來完成學校的各種與教育相關的各種事務，以使得學校能順利達到教育學生的目的，也就是形成「行政支援教學」的情況。不過，這種合理情況卻沒有完全實現在每一個學校，經常在報章雜誌上看到的案例是「行政干預教學」或是「行政人員與教師發生衝突」等異常情況，行政人員的行事風格，時常與代表教學的教師在目標上有所出入。學校的行政組織與一般的行政組織相差不多，是屬於「官僚體制」也就是「科層體制」，至於為何是「官僚體制」容後說明。而教師在學校的主要工作是教學，教師在教學上擁有適度的自主權，例如使用何種教學方法、教學工具、如何班級經營等。同樣在一所學校中，行政官僚所欲達到的行政目標為何會與擁有教學自主的教師產生衝突，這是本研究的動機所在。

本研究有下列目的：

- (一)了解學校官僚體制及教師專業自主的概念。
- (二)探討學校官僚體制及教師專業自主之間的關係。
- (三)分析學校官僚體制與教師專業自主的交互影響。
- (四)透過研究結果提出建議，以做為促進學校行政與教師專業自主和諧發展的參考。

二、研究方法

本研究採用文獻調查法(Literature Survey)，蒐集學校官僚體制及教師專業自主的相關書籍、中英文期刊、雜誌、學報、論文各重要文獻，加以整理分析，以獲得基本概念，並探討官僚體制及學校官僚體制的意義、來源及特性、教師專業自主的意義與特性、學校官僚體制與教師專業自主的相互關係、及調適二者間的衝突，以提出學校行政與教師專業自主和諧發展的建議。

貳、學校官僚體制的探討

一、官僚體制的定義與特徵

(一) 官僚體制的定義

「官僚」(bureaucrat)一詞，依我國字義，處理國事者曰「官」，如易經繫辭：「百官以治」；同官則為「僚」，如書皋陶謨「百僚師師」；可以知道也是指官吏的意思。再深入探討「官」之本義乃「官」也，為古時候保管祭肉之人，因國之大事在祀與戎，職司之重可具見之。而清朝段玉裁在「說文解字注」中「官」訓其義者乃吏事君也，蓋阜猶衆也，引伸義即為治衆之謂。是以官之本義可解為對上事君對下治衆之吏也。僚通寮，同官者、朋也。而官僚試訓其義，包含了「文案治權」、「科員治權」、「科員集團」諸意義（楊正寬，民81，頁291213）。

西文對於「官僚」一詞之探源頗有爭議。有謂"Buro"（英文Bureau，西班牙文 bujo，義大利文 burro）一詞源自拉丁文"burrus"（意為火紅、猩紅）或是羅馬文"birus"，大體意指"辦公處所"，供官署內處理文書、公私企業處理行政業務之場所，及一些特定的公共集會場所。官僚"Burokratie"之字根 krateie 源自傳統希臘文關於統型態之類別，諸如 Monarchie、Aristokratie 及 Demokratie 等，故此字根通於「權威」、「統治政權」(Herrschaft)等義（朱愛群，民76，頁496）。

以下以胡夢鯨（民77）從各種字典及百科全書對「官僚體制」一詞的定義所整理的資料如下：

1. 依據1970年版的Webster's Third New International Dictionary指出，官僚體制的核心概念在於行政組織、功能特殊化、客觀資格、規則、以及權威層級。
2. 依據1974年版的Encyclopedia Britannica指出，官僚體制的核心概念在於官員、層級體系、非人情化、統一規則、以及程序。
3. 依據1974年版的Encyclopedia Americana指出，官僚體制的核心概念在於官場作風、公共服務、大規模組織、正式規則、程序、行動決定、以及理性功能。
4. 依據1981年版的The Grolier International Dictionary指出，官僚體制的核心概念在於非民選官員、政府組織、權威、以及固定規則。
5. 依據1981年版的Collier's Encyclopedia指出，官僚體制的核心概念在於組織結構、行為類型、以及雙重涵意。

綜上所述，所謂「官僚體制」，是指由非民選官員所組成的一個層級分明的分工體系，官員的任用必須具備客觀的資格，官員依其職務而行使權威，並依正式的

規則與統一的程序而運作；每一個組織部門均有其特殊功能，功能的發揮是爲了達成組織的目標。

(二) 官僚體制的特徵

談到官僚組織，聖西蒙 (Saint Simon) 認爲組織的管理權威係來自實證知識和科學技術；他奠定組織設計理論的理性傳統。而韋柏 (Max Weber) 集大成，使這個傳統在行政管理學術中佔有舉足輕重的地位。韋柏檢視社會控制的情況，建構所謂的「理想型」(Ideal Type) 的官僚機構。他認爲任何一個權威系統，都必須建立確保其在組織成員心目中的合法性權威 (廖永靜，民 78)。他提出三種令人心甘情願接受服從的權威類型 (秦夢群，民 84；王家通，民 81)：

1. 魅力式權威 (Charismatic Authority)：

此種權威的產生多半是領導者的人格感召所致。所謂天下豪傑或人中龍鳳，他們都具有某些吸引群衆的魅力與特質，在日常生活中，所謂「精神領袖」、團體組織創辦人、或是宗教家均是此類型的權威，例如學生因爲老師個人的精神魅力而遵守規定。此種權威的最大缺點在於「人在政在，人去政亡」，往往一位具有強烈魅力的領袖離去，組織多半面臨瓦解的危險。

2. 傳統的權威 (Traditional Authority)：

此種權威是基於過去已建立的權威地位的信念。服從傳統承認的權威地位，及根據過去習俗所繼承權威地位的個人。例如在學校裡的學生接受地位權威和教師權威，乃是因爲其父母和祖父母都是如此做的。此類權威最大的弊病即在於不知隨時代的進步而開放，常常墨守成規，不知改進。

3. 法定的權威 (Legal Authority)：

此種權威係以經過制定並可依正式及正確的程序修改的法律爲基礎。此時服從的不是個人或地位，而是「法律」。例如民選的公職人員乃至學校的行政人員皆因立法的程序，有其一定的權利與義務，其手下人員也因之對其所發的命令予以服從。此種權威不講人情，不受傳統的束縛，只要有完備的法令，人去後制度仍舊存在。例如學校校長離職，學校依然能夠正常運作不受影響。所以在官僚體制所論的權威，主要係指法定的權威。

基於上述的權威基礎，導致以下的官僚體制的特徵 (秦夢群，民 84；王家通，民 81)：

(1) 分工與專門化：

依韋柏的解釋，分工與專門化是指官僚管理結構爲達成其目的，以特定的方式分配其職務的各種規則性活動。由於組織過於龐大，一個人無法獨撐。因之必須要由各種專門技能的人來分層負責。如此才能夠學有專用，而

組織中也可提供適當的在職訓練以提升其知識技能。例如在學校分工主要是基於教學目的，目前分為各級學校，學校中又以教師的專長學門來任教，以增進教學的效率。分工與專門化使得學校人事有較高的專門知識水準。

(2)非個人取向：

韋柏認為官僚體制的工作氣氛應該提供「正式化的非個人精神」。沒有憎恨，不含情感和熱絡。行政人員以及教師以非個人原則保證公平處理問題，表現理性的行為。

(3)權威的層級節制：

在官僚體制中依層級安排職位，下屬人員受上級人員的控制及監督，例如學校組織中，最上層是校長，其次為主任、組長、教師、以及學生。

(4)法令與規章：

韋柏認為，每一個官僚體制都有一套法規系統，此系統包括每一職位固有的權利與義務，同時也支持層級制度中的整合。人事變動時，也可維持其連續性。其功能在於促進組織成員行動的一致性和穩定性。

(5)終身事業取向：

韋柏認為，在官僚體制的組織裡，成員係根據專門技術的資格而任用，其晉級制度是根據年資、成就，或是二者並用。因此，擁有特殊技術的個人必須獲得保障，避免被任意免職或拒絕晉升。官僚體制也透過文官制度及長期任用，而使其保障制度化。

(6)建立書面檔案：

官僚體制中，一切的活動事宜，均須建立書面檔案資料，由文書部門負責管理。

(7)支薪用人：

官僚體制中，視導監督及行政管理人員，均為全時制的支薪工作者，全靠組織賺取所得。

二、學校官僚體制的事實

由於知識激增的結果，社會形成分殊化的局面，同時也促進學校專業化的起用專才、保障任期與專業分工；在行政管理上，從原來注重「人治」的管理型態，漸漸走向管理制度化的「法治」型態；在經濟因素上，由於推廣教育績效責任制度，講求學校活動事宜的建檔考核工作；在政治上，政府欲透過教育行政系統，來貫徹執行教育政策，形成學校行政的的層級指揮與節制要求（黃文樹，民82）。

學校組織在上述各種因素的影響下，也有官僚體制的型態表現，以下是目前學校與官僚體制相符合的實例（蔡培村，民84，頁76；黃文樹，民81，頁51）：

(一)學校均實施「專業分工」：

例如學校分設教務、訓導、總務、輔導、人事、會計等處室；課程也分爲國文、英文、數學等科，每科由學有專長的專任教師教導。

(二)學校中具有「層級節制」：

例如在學校行政系統上，校長爲決策層級，處室主任屬於管理層級，由教師所兼任的各組組長爲技術層級。

(三)學校無不「依法行事」：

學校組織、人員的訓練與任用，敘薪、考核等皆有法規詳細規定，組織成員必須遵行規定。

(四)學校教職員「用人唯才」：

教職員必須受過專業訓練並合乎法定資格後方能任用。

(五)學校「人員專用」：

教職人員以專任爲主，譬如職業學校法和第十一條及中學法第九條規定教師由校長聘任，「應爲專任」。

(六)學校人員的工作均「依法受保障」：

如憲法第一六五條即規定：「國家應保障教育工作者之生活」。教師法第十四條也規定，經聘任之教師若沒有違反該條下的八款事項，不得予以停聘、解聘或是不續聘。

(七)學校均「建立書面檔案」：

學校設有文書組，其相關的行政人員，依規定必須對學校的各項活動記錄，以及公文資料予以整理歸檔，建立書面檔案資料。

三、學校官僚體制的限制

依目前實際的學校行政組織生態，學校組織結構不盡適用官僚化體制，其理由如下（林生傳，民82，頁197；馬信行，民80，頁140）：

(一)學校組織目標的主要功能是實施教育，其目標固然相同，都在國家教育宗旨的綜合性及長期性目標之下，各個學校組織的具體性或操作目標，不如工商企業組織或一般行政組織的目標那麼明確，導致教育效果不易評量，且到底應優先那一目標，並無一致看法。

(二)學校組織的工學歷程 (technological process) 並不完全清楚，也不完全能予正確客

觀的評價。將行政事務制為規章程序，使全體行政人員照章行事有可能，但要將教學工作完全制為程序，使全體教學人員完全照章行事於工作情境諒無可能，勉強為之也不能收到很好的效果。

- (三)教育工作重在全人教育目的的達成，因此師生的互動關係也應該維持智、情、意等全面的關係。官僚化體制本來是侷限於理知的基礎之上，學校倘貫徹此種體制，將有礙全人教育理想的完成。
- (四)「一日為師，終身為父」，學校之中以教師為主要角色，行政人員只是提供服務與支援；倘依官僚化體制，教師將完全受制於行政人員的約束之下，所謂師道尊嚴將難以存在，故官僚化體制用在學校組織與我國文化傳統相違背。
- (五)官僚化體制用在規模大的組織之中，如都市學校規模較大者，或許有可能；但部分鄉村規模甚小，以官僚化體制來分析其組織結構並不合適。
- (六)若是過度強調官僚化體制，行政人員一切照章行事將徒增繁文褥節，迂腐不化的反效果，在學校組織中若是如此進行，將降低教育效果，增加教學人員的困擾。
- (七)學校裡的次級單位有較少的相互關係，學校教室內由於師生關係形成獨立的單位，其實施的結果，對其他班級較少直接影響，班級活動亦不如工廠各部門之間有密切的關聯，形成活動未能相互配合，教師與教材、行政人員與班級、程序與結果、教師與教師、家長與教師、甚至教師與學生之間的聯結是鬆散的。
- (八)學校的生存受到保護，學校的經費不致因為表現的好壞而影響到經費的來源；而學校人事也因經由制度化的方式選派或聘任，一旦進入學校後不易更動，而教師法更明定教師停聘、解聘、及不續聘的標準，因此教師的生存受到法律明文規定的保障。

參、教師專業自主的探討

一、教師專業自主的定義

對於教師專業自主權的定義，以下舉出學者的看法：

林彩岫（民76）認為教師專業自主是教師基於專業知識、技能來從事與教學有關的工作時，能自由的處理其工作不受他人的干擾，在心理上感到非常的獨立自由。

羅文基（民78）認為教師專業自主是基於教師是一種專業，因此教師在教學上所作的各種決定，諸如教材的選擇、教學法的運用、教學進度的安排及對學生學習成效的評量等，均應受到尊重，尤其不能以政治或其他外力加以干擾。

卯靜儒（民80）認為教師專業自主權是指教師能在教室教學中，不受外在人事物所控制的一種獨力自主的自我導向的感受程度，以及教師在教學專業上受學校尊重的程度。

郭秋勳（民83）認為教師的專業自主具有超然獨立與自我信賴的特質，教師在處理班級事務，如教學過程、學生動機、學生管理及教學評量，能夠在依其專業知能執行任務或作專業決定時，不會受外來干擾，此種權威能夠確保教師從事教學工作時之自由、獨立與尊嚴。

吳宗立（民85）認為教師專業自主權是教師有獨立行使教育專業決定(Profession decision)的權力，使專業化的教師依其專業知能，在教育的歷程中遵守專業倫理規範，在從事專業服務時，有權進行專業判斷與決定，而不受外力的干預。

陳美玉（民86）認為教師專業自主，其涵義應是二方面的，一是教師「有能力」理解教學情境，並作成明智而理性的專業決定，展現實踐智慧；二是教師「有機會」運用專業能力，表現於課程、教學、學生與自身專業方面等方面有關的決定上。

綜合言之，教師專業自主權是指教師在專業知能及不受任何外力干擾的條件下，能夠合情合理的對於教學與輔導等相關問題作專業的判斷與決定。

二、教師專業自主的事實與限制

教師是否為專業人員？教職是否為專業工作？以下分項探討：

(一)教師專業自主的事實情況

聯合國教科文組織(UNESCO)曾在「關於教師地位之建議案」(Recommendation concerning the status of teachers)中提及：「教職必須被視為專業。教職是一種需要有教師嚴謹地與不斷地研究以獲得專門知識與特別技能，而提供的公共服務；教職並要求教師對於其所教導之學生的教育與福祉，負起個人與協同的責任感。」（程為山，民74，頁10）。國內林清江於民國六十八年的「教師職業聲望與專業形象之調查研究」，發現無論就全體樣本、台北市樣本，或是台灣省樣本的資料分析，認為教師是一專業工作者，均達到百分之八十以上（Ibid，頁11）。

就法律規定而言，教師專業自主權源於以下各項條文：

1. 憲法第十一條：人民有講學的自由。
2. 教師法第十六條第六款：教師之教學及對學生之輔導，依法令及學校章則享有專業自主權。
3. 教師法第二十七條第一款：各級教師組織有維護教師專業尊嚴與專業自主權的

基本任務。

就內涵而言，從國內外文獻歸納教師專業自主權，包括個人及組織二方面的三個層次，一為教室層級，其次為學校層級，三為教師團體層級，以下分項說明（王為國，民84，頁22-26；劉春榮，民85，頁42-43）：

1. 就教室層級而言，教師專業自主權包括訂立教學目標、編選教材、採用教學方法、輔導或管教學生、及進行評量。
2. 就學校層級而言，教師專業自主權包括參加教師進修、參與學校決策、發展學校課程特色、及參加教師組織。
3. 就教師團體層級而言，教師專業自主權包括其所參加的教師組織，能參與建立教師聘任資格與聘約、訂立教師倫理規範、改善教師工作條件與待遇、維護教師專業尊嚴、以及形成壓力團體等項目。

(二)教師專業自主的限制

社會學者 Etzini(1969) 等人曾將教師、護士、以及社會工作者三種人員歸類為「半專業」(Semi-profession)，而視醫師、律師、工程師、建築師等為典型的專業人員。如此的分類意味著教師、護士、以及社會工作者，三類人員的專業性尚不及醫師、律師、工程師等，而不能達到「完全」專業(full-profession)的水準（陳奎熹，民69，頁276）。Jackson 在「教室生活」(life in classroom) 的研究中曾發現：教師在教室中從事教學時，經常訴諸於他們的常識判斷，而非他們的專業知識（林生傳，民82，頁252），而國內林生傳認為，在我國一般認為教師是專業人員，但是如果欲達到真正的學術專業，衡諸專業的要件及社會對教師的看法，仍待努力(Ibid)。

再就內涵而言，在教室層級、學校層級、以及教師團體層級三方面來分述其專業自主的限制現況（劉春榮，民85，頁42-43）：

1. 就教室層級而言，我們一向認為教師可以主宰教室所有的學習項目，其實不然。以目前的中小學的情形來看，僅採用教學法一項，有較完整的自主權而已，其他如教學目標，雖然可以彈性增減，但主要取決於所頒課程標準；教材的選用上，幾乎全校統一，教師不能完全依學生的個別差異，選擇適當教材；輔導管教學生，受到法令、學校再三叮嚀與規定；學習評量則需遵守定期考查的規定，並且多採紙筆方式。
2. 就學校層級而言，教師專業自主權在這方面，只是涉獵皮毛，受到不少的限制。教師參加進修在教師法中列為權利亦屬義務，但經常因為經費不足與進修課程的吸引力受到限制，功能並未能有效發揮；教師雖然可參加學校內的各項會議，但很少能影響真正的決策；發展學校課程特色，則因現有課程繁重，常需趕進度，少有時間貢獻，難有成就；參與學校組織也只限於非正式組織，聯

誼的性質成份很大。

- 3.就教師團體層級而言，由於真正的教師團體組織尚未發展成熟，原有教育會功能不彰，並未能發揮教師組織作用。教師法施行後，目前已有教師會的籌備，如果能獲得教師們的認同與熱烈參與，或者能對之加以期待。

綜上所述，教師在學校中擁有的自主權，僅限於在教學上。特別是運用何種教學方法實施教學，教師幾乎能夠完全的掌控。因此，以目前的情形來看，嚴格的說，教師只擁有教學自主權。其他方面專業權威的建立，仍有待加強與努力。

肆、學校行政官僚體制與教師專業自主關係的探討

專業與官僚組織的結合，是指專業人員受僱於官僚組織，在官僚體制的架構之內提供專業性的知識或服務。然而專業人員進入官僚組織有其必然性與必要性，在結構分化、功能專門化的今日，任何高品質的專業活動之進行，需要各種不同型態的資源與大規模組織的運作與管理。相對的，為了有效因應變遷中社會的各種錯綜複雜的需要與問題，組織需要延攬大量的專業人員投入其中。因此，專業人員與組織之間的互動是雙向依賴的（卯靜儒，民80，頁39；劉淑瓊，民72，頁34）。

一、官僚體制對教師專業自主的正面影響

依上述可知，學校亦是一官僚體制的組織，官僚體制在學校中仍有不可或缺的功能存在，而教師專業自主行為亦深受學校官僚體制的行政運作影響，學校行政的運作，不僅能推動學校的行政工作，更能引導教師凝聚共識，形成學校的教育目標，協助安排課程與教材，協助提供教學資源，協助推動教學活動與輔導活動，協助教師專業發展活動（饒見維，民84，頁69）。另外，由於學校具有以下的官僚體制特色，使得教師專業自主有其發展的空間：

- (一)有助於現代教育系統內的分工。例如：行政與教學的分工，以及行政人員的層級分工、教師的教學專業分工，均能具體明確地加以區分界定，有助於教師的專業知能的發揮與增進。
- (二)「不講人情」以執行法規、實施獎懲，且不受其他無關因素的干擾，使教師能在一定的範圍下，自主的執行專業行為，如此可以提升教師專業水準，維護教師專業的尊嚴與形象。
- (三)人事制度合理的建立，使教師聘用、升遷、敘薪、考績的評鑑標準，依照教師的教學、輔導、以及兼辦行政工作等專業行為表現的優劣來判斷，如此一來，可以激勵教師增進專業知能。

四學校資料的建檔，使學校能保存一切的活動的文書記錄，可做為檢討、反省，或是做為未來活動設計與執行的參考，有助於教師對專業行為的改進與水準的提升。

總之，學校官僚體制的行政運作，對教師專業自主行為的發展，仍然具有一定範圍的正面影響。

二、官僚體制與教師專業自主的衝突

有關於官僚體制與專業自主衝突關係的理論基礎，是來自於比較官僚體制的本質與專業特質之後，所突顯出來不相稱的地方。

Scott 在其專業社會學的經典著作「專業化」(professionalization)一書中指出，專業人員在官僚組織結構裡，產生四方面的角色衝突(role conflict)：

- (一)對官僚規則(bureaucratic rules)的抵制。
- (二)對官僚標準(bureaucratic standards)的排斥。
- (三)對官僚監督(bureaucratic supervision)的拒斥。
- (四)對官僚體制有條件的忠誠(conditional loyalty)。

他進一步說明產生這些抵制與排斥的原因是：官僚權威和規則侵犯專業人員根據其專業判斷與專業信念，運用專業知識與技術的自由(Scott, 1966, pp. 265-275；卯靜儒，民80，頁40)。

Corwin(1965)曾製作一份五分量表來測量一校的官僚與專業取向，問卷分為二部分，第一部分測量官僚導向的程度，其中分為六方面：對行政者的忠誠(Loyalty to the Administration)、對組織的忠誠(Loyalty to the Organization)、教學經驗決定於經驗(Teaching Competence is Based on Experience)、人事的交換性(Personnel Interchangeable)、標準化的重視(Emphasis on Standardization)、對大眾的忠誠(Loyalty to the Public)；第二部分測量專業導向，其中分為四方面：學生導向(Orientation of Students)、專業同僚導向(Orientation of Professional Colleagues)、教學能力決定於知識的高低(Competence is Based on Knowledge)、教學應有決策權力(Teachers Should Have Decisionmaking Authority)。

Corwin的研究發現學校中的衝突，有半數導源於官僚與專家集團的對立，如果學校教師專業化程度愈高，衝突次數即會增加，主要原因在於行政人員與教師對於「專業」(professionalism)一詞的定義有別，行政人員藉「專業」一詞要教師服從命令，未提及教師應享有的自治權力；教師則認為不能凡事聽命，主張課程安排與教材教法應由教師決定，而造成「專業知識自治對抗官僚權威控制」的衝突情況(秦夢群，民86，頁87-88)。

Sergiovanni 和 Carver(1980)依 Corwin 的論點指出，官僚與專家集團衝突的發生

不是因為組織內個人反對標準化、專門化、權威化，而是因為這些特徵隱含的官僚期望和專業期望有所差異的緣故（參表一）。

表一 官僚期望與專業期望之比較

| 組織特徵 | 官僚期望 | 專業期望 |
|------|--|---|
| 標準化 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 強調顧客問題的一致性。 2. 強調記錄和檔案。 3. 法規的敘述是普遍性和特殊殊性。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 強調顧客問題的獨特性。 2. 強調研究和變化。 3. 法規的敘述是有選擇性和散佈性。 |
| 專門化 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 強調技術—工作取向的效能。 2. 技能基於練習。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 強調目標—顧客成就取向。 2. 技能基於知識的專利。 |
| 權威 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 決定的結果與例行問題的法規有關。 2. 法規由公眾認可。 3. 對組織和長官忠誠。 4. 權威來自職位。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 決定之結果與政策的專業事件和獨特問題有關。 2. 法規由專業認可。 3. 對專業協會和顧客忠誠。 4. 權威來自個人資格能力。 |

資料來源：Thomas J. Sergiovanni & Fred D. Carver. *The New School Executive: A Theory Administration.*(2nd ed.) (N.Y: Harper Row,1980) pp.176. (轉引自張慶勳民85)：學校組織行為學，頁185)

Hoy 和 Miskel 則從學校內的官僚人員和專業人員均有服務學生的共同目標之觀點，認為官僚化與專業化二者最基本的衝突來源是官僚體制和專業人員所採用的社會控制系統，也就是「官僚體制的紀律與控制」及「專業技能與自主權」二者間的衝突所導致（Hoy & Miskel, 1987, pp.151；王家通，民81，頁130）。因之，專業人員在官僚組織中其最大衝突來源是自主性受到限制。官僚體制所要求的是在紀律的服從與控制下，對學生進行計劃性的服務；而代表專業人員的教師則希望在專業技能發揮的自主掌控下，對學生進行專業化的服務。由於社會控制系統的不同，而引起官僚體制和教師專業自主的衝突。

綜上所述，學校雖具有官僚組織的架構，但因其特殊傳授知識功能，形成行政人員所代表的官僚集團與教師所代表的專業集團。前者重體制，在辦事上完全以法規為主，重視上對下絕對權力，以及對組織的完全服從；後者要求適度的自主，認為自己有能力決定其份內業務，因之在作決定時可依團體中的共識為準，認為如果上級錯誤或是知識不夠，就不應受其控制，而有所平反。二者由於上述的不同看

法，在學校的運作中因對立而產生衝突。

三、學校教師會對學校官僚體制的影響

教師法第二十七條對各級教師組織的基本任務有以下六款的規定：

- (一)維護教師專業尊嚴與專業自主權。
- (二)與各級機關協議教師聘約及聘約準則。
- (三)研究並協助解決各項教育問題。
- (四)監督離職給付儲金機構之管理、營運、給付等事宜。
- (五)派出代表參與教師聘任、申訴及其他與教師有關之法定組織。
- (六)制定教師自律公約。

從以上的規定，可以看出學校教師會對學校官僚體制將會有不少的影響。過去的教育決策都是由上而下，從主管教育行政機關到學校，再由學校行政人員到教師，教師是決策的接受者，一切依主管教育行政機關以及學校行政人員的規定行事，教師真正自主空間不大，實際參與校務決策機會並不多。然而教師法公布施行後，教師的角色認知將有所改變，將由以往「權力服從關係」的角色認知，轉而要求專業自主，發揮自律精神，主動參與校務決策，減少行政干預；過去教師爭取權益經常是單打獨鬥，不僅力量薄弱，效果也微乎其微，無法有效的為自己爭取應有之權利，而今教師有權參加學校教師會，教師可以透過學校教師會團體的力量，為自己爭取權益。

上述校園民主化與自由化的趨勢，對原來學校官僚化的行政部門，將造成不小的影響。其中包括正面與負面的影響，以下分述之（吳清山，民85，頁4）：

(一)正面影響：

1. 學校決策民主化與透明化：一般教師常常詬病學校行政採黑箱作業，經費、人事之各種決定都未能透明化，傳言猜測不斷。而今依教師法規定，學校教師會有權派代表出席學校各種會議，如此可避免學校行政人員獨斷獨行，促進學校行政公開化及透明化，增加教師對學校的支持。
2. 學校不良風氣可望改善：學校不良風氣時有所聞，例如經費不當挪用、人事獎懲不公、收受各種回扣、教師不當補習等，對教育發展不利的影響。此時，學校教師會可要求教師潔身自愛，亦可監督行政人員的行事，減少學校不純淨的環境，增加純淨的學生學習及教師教學的良好空間，對於校務有積極的發展。
3. 行政人員較能尊重教師意見：少數校長或行政人員存有「做官」心態，對於教師的意見故意不理或是敷衍了事。教師常有犬吠汽車之感，無法受到應有的尊

重，容易造成學校的惡性循環。學校教師會是一個團體，教師可透過學校教師會的力量反應，以爭取合理的尊重，其效果較為顯著，相信行政人員不會再輕忽教師的意見。

(二)負面影響：

- 1.教師兼任行政工作的意願減低：一般在中小學，有些行政工作是由教師兼任。處理行政工作經常會佔去教師的大半時間，使很多教師不願兼任行政工作。再加上學校教師會對學校行政有所批評，在「不做不錯」的逃避心態下，更容易使教師不願兼任行政工作，對校務的推展有很大的阻礙。
- 2.增加學校行政人員的負擔：學校教師會是學校中的一個重要單位，其所提的意見，雖然無正式合法的權力來干涉學校行政的執行與決定，不過，其意見若不被學校行政單位重視及採納，而且沒有作好溝通，使得學校行政單位與學校教師會意見不合而起衝突，使學校行政運作不順暢；若是學校行政單位採納學校教師會的意見，那就會增加行政人員更多的工作負擔。

綜上所述，代表教師的專業團體—學校教師會，基於教學專業自主的立場，在追求理念與目標的同時，經常和由校長領銜的行政人員所組成，重視上下絕對權力節制，具有層級緊密結合特性的行政官僚體系相異而衝突。因之，如何使得學校行政官僚與學校教師會的關係得到調適，促進學校組織效能，提升教師工作滿意度，這將是學校行政官僚體系與教師會共同努力的方向。

伍、學校行政官僚體制與教師專業自主調適的探討

綜合以上所探討的主題，學校行政官僚體制與教師專業自主的調適，以現在的情形來診斷未來，將是學校行政官僚體制與學校教師會之間關係的演變與發展，以下提出幾項調適的方式：

一、提高教師的專業知能

到目前為止，學校教師會已經可以合法成立，代表著教師專業形象的表現。事實上，教師是否是為一專業人員？教職是否是一專業工作？仍然是大家討論的焦點，證明教師的專業水準受到質疑與不信賴。因此，學校教師會在忙於替教師爭取權益之餘，不要忘了要提出方法來提高教師的專業知能。

在提高教師的專業知能上，首先要加強師資培育教育，嚴格篩選合格教師；強制在職教師針對教學及輔導知能，做有計劃及實務性的進修與出國考察，並且定期及不定期的提出各種形式的教學研究報告，增進教學研究風氣；教師會也要出版專業刊物，促進教師的專業成長，以提升教師的專業知能；設置教師績效晉級制度，

讓表現優秀的教師能免除年資的限制，依其教學及輔導的表現來晉級加薪及其他的獎勵措施，以激勵教師向上的動機。另外，教師會必須嚴格執行「自清自律」，秉持專業良知與道德勇氣，要求教師信守教育人員信條，獎勵優秀教師，罷除不適任教師，以維持專業形象。

二、確定「組織性行爲」與「專業自主性行爲」的分際

一般在學校組織中，發生行政單位的行事與教師專業行爲衝突的原因，常常是因為沒有將什麼是「組織性行爲」，什麼是「專業性行爲」分別清楚。例如教師在教室中的一切教學活動，教師擁有教學的專業知能，可以完全自主的教學，這是學校行政體制無法也不能干涉的，這就是屬於教師專業自主的範圍；然而，有關學校的人事制度如上班的時間、開會的時間及程序，這是組織性的行爲，並不是教師專業自主的權限範圍之內，教師就不能去加以干涉，要不然教師都要自定上班時間，學校就不能正常運作，而造成混亂無序的情況，無法達成學校教育的目標。

總之，要釐清什麼是「組織性的行爲」，什麼是「專業自主性的行爲」，每一個學校中的組成分子都嚴守分際，明瞭自己的權利與義務，如此將可避免學校行政官僚體制與教師專業自主之間的衝突。

三、堅持「行政支援教學」的運作理念

學校各部門運作的目的是達成學校教育的目標，一切的教學與行政事項都是爲了教育學生而存在。而「教學」是達成學校教育目標的主要工作，應該放在學校運作的第一優先考量。

然而現今造成學校中行政人員與教師之間的衝突原因之一，就是發生「行政干預教學」的不合理情況，行政人員爲了履行上級所交辦的工作，較爲不恰當的情形是爲了如期完成使命，寧願犧牲教師教學與學生學習的權利，要求教師與學生利用上課時間，來執行行政交辦事項，結果事情完成了，而教師的上課進度與學生的學習情緒卻受到嚴重的影響，失去了「學校是教育園地」的意義。因此，每一個教育人員應該明瞭，學校的主要任務是教學，行政的運作只是用來支援教學，而不是學校的主要工作。行政人員與教師之間要有「行政支援教學」的共識，如此將可避免衝突的產生，使學校行政官僚體制與教師專業自主得到調適。

四、加強學校行政人員與教師組織的溝通與協調

溝通與協調是學校運作的基礎，想要使學校運作和協順暢，學校行政人員與學校教師會必須作充分且真誠的溝通與協調。因此，應該要彼此捐棄主觀的成見，以客觀的態度面對問題，設身處地站在另一方來反觀問題，開闢多元化的溝通管道，

要精熟溝通與談判的技巧，秉持教育的良心做最真誠的溝通，並且要勇於面對溝通。

在民主意識高漲的今天，學校教師會的合法成立，教師的專業自主已普遍獲得保障，學校行政人員要去除過去威權體制下，獨斷獨行的心態，真誠的與學校教師會溝通協調，透過團體合作、集思廣益、共商決策，如此將有助於學校運作的改善與效能的提升。

五、增進情緒控制能力

在學校中，教師與行政人員發生衝突的原因，經常是因為彼此各持己見互不相讓，卻沒有尋求解決的方法，使衝突愈演愈烈，每個人情緒異常激動，使得學校的組織氣氛陷入嚴重的緊張狀態，影響了工作士氣。事實上衝突是可以避免的，時下流行的EQ教育正可以應用在學校組織中。

基本上可循以下的步驟來增進情緒控制能力：第一步，認識衝突；第二步，學習「暫停、思考、行動」的衝突解決模式；第三步，使用上述模式選擇最適當的行為；第四步，訂定共同的規則。若是學校教師能夠彼此相互增進情緒控制能力，加強與他人相處的能力，學校教師與行政人員的相處必然更加的融恰，減少衝突的發生，使學校氣氛更為和諧。

六、建立學校的「共同願景」

所謂「共同願景」是指一種共同的願望、理想、遠景或目標。在學校中，教師和行政人員是否具有大家想要為自己的學校創造出一個什麼樣的理想境界，影響到學校中每一個成員間的凝聚力。一個缺少全體衷心共有的目標、價值觀與使命的學校，必定無法營造一個和諧的組織氣氛，也無法使校務蒸蒸日上。

學校若是有了衷心渴望實現的目標，大家會努力學習、追求卓越，不是因為學校中成員被要求這樣做，而是衷心想要如此。教師與行政人員彼此若是能夠分享個別的願景，以求得大家的共同願景，如此會將大家緊緊的結合起來，創造出衆人一體的感覺，並遍布到學校全面的活動，而使各種不同的活動融匯起來。

職是之故，學校的每一位成員必須建立共同的願景，使得「我願中有你，你願中有我」，凝聚大家的共識，為創造學校美麗的理想目標而投入奉獻。所以，建立共同的願景是當前學校組織增進效能，達到學校教育功能的重要工作。

陸、結論

綜上所述，學校行政官僚體制與教師專業自主在學校中是一體的兩面，應該朝

向相輔相成的方向前進。韋柏所提的理想型官僚體制，描繪出一個高官僚化與高專業化的理想組織結構，雖然有很多實徵研究試圖推翻韋柏的理論，認為官僚與專業之間存在著無可避免的衝突，似乎述說著高官僚化與高專業化是無法並容於一個組織中。不過這種理想型的官僚體制，仍然是大家努力追求的理想模式，也為當前的學校官僚體制與教師專業自主之間，做為關係發展的「理想國」。

近年來民主意識高漲，學校教師也可以合法的組織學校教師會，為教師來爭取權益，並提升教師的專業形象與專業水準。過去教師因為權益受損而單打獨鬥的時代已過去，繼之而起的是學校教師會的組織性團體來為教師謀福利，使教師的權益更有保障。但是學校教師會發展的結果，或多或少對還未調整心態的行政官僚體制，帶來學校行政決策的透明化與民主化、教師意見的受到尊重及改善不良教育風氣等正面的影響；也帶來教師兼任行政工作的意願不高、行政人員工作負擔增加、影響學校校務的推展等的負面影響。

因此，在未來學校行政官僚體制與教師專業自主關係的調適與發展，應該從提高教師的教學與輔導的專業知能，釐清「組織性行為」與「專業自主行為」的分際，學校行政人員與教師之間應該要有「行政支援教學」的共識，加強彼此間的溝通與協調，增進情緒控制能力，以及建立彼此的共同遠景，使觀念與行動趨於一致。相信在學校行政官僚體系與教師專業自主得到調適後，必然朝著建設性的方向發展，共同為達成教育目標而攜手努力。

參考書目

- 王為國（民84），**國小教師專業自主——一所國小之個案研究**。國立臺中師範學院初等教育研究所碩士論文。
- 王家通、曾燦燈校訂（民81），**教育行政學—理論、實務與研究**。高雄：復文。
- 卯靜儒（民80），**學校科層化及教師專業自主與專業自棄關係之研究**。國立高雄師範大學教育研究所碩士論文。
- 朱愛群（民76），**官僚體系：行政社會學導論篇**。**警政學報**，第11期，頁491-507。
- 吳宗立（民85），**中小學教師專業自主權之探討**。**教育資料與研究**，第10期，頁71-75。
- 吳清山（民85），**教師組織的定位與展望**。**教育資料與研究**，第8期，頁2-8。
- 林生傳（民82），**教育社會學**。高雄：復文。
- 林清江（民66），**教育社會學**。台北：台灣書店。
- 林彩岫（民76），**國民中學教師專業自主性之研究**。國立台灣師範大學教育研究所碩士論文。
- 馬信行（民80），**教育社會學**。台北：桂冠。
- 胡夢鯨（民77），**科層體制理論及其對現代教育的意義**。**東方雜誌**，第21卷，第10期，頁43-50。
- 秦夢群（民84），**教育行政理論與應用**。台北：五南。
- 秦夢群（民86），**教育行政—理論部分**。台北：五南。

- 郭秋勳(民83)，教育專業的發展。輯於葉學志主編：教育概論，頁465-486。
- 陳奎熹(民69)，教育社會學。台北：三民。
- 陳美玉(民86)，教師專業—教學理念與實踐。高雄：麗文文化。
- 張慶勳(民85)，學校組織行為學。台北：五南。
- 黃文樹(民81)，科層體制與專業組織—以學校為例。高市鐸聲，第3卷，第1期，頁50-52。
- 程為山(民74)，國中教師專業領導現況的探討。高雄：復文。
- 楊正寬(民81)，基層官僚之研究。人事管理，第29卷，第12期，頁12-18。
- 楊國賜(民81)，提升教師的專業知能與地位。現代教育，第26期，頁15-21。
- 廖永靜(民78)，官僚機構的人性面。人事月刊，第9卷，第1期，頁15-25。
- 蔡培村(民74)，國民中小學校長的領導特質、權力基礎、學校組織結構及組織氣氛與教師工作滿足關係之比較。國立政治大學教育研究所博士論文。
- 劉春榮(民85)，教師專業自主權與學生受教權之關聯。教育資料與研究。第10期，頁42-44。
- 劉淑瓊(民72)，社會工作人員在科層組織內的衝突與適應之研究。國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 羅文基(民78)，教育權價值取向及其相關因素之研究—理論建構與實證分析。國立政治大學教育研究所博士論文。
- 饒見維(民84)，教師專業發展—理論與實務。台北：五南。
- Corwin R. G.(1965). Professional Persons in Public Organization, *Educational Administration Quarterly*, (1), p.4.
- Engel, G.V. (1970). Professional Autonomy and Bureaucratic Organization. *Administrative Science Organization*, 15(1), pp.12-21.
- Etzioni, A. (1969). *The Active Society*. New York: The Free Press. A Division of Macmillan Publishing.
- Hendley, H.H. (1983). *Perceived Teacher Autonomy and Situational Characteristics of School Organization Level and Principals' Managerial Philosophy*. PH. D. Dissertation, University of Georgia.
- Hoy, W.K. & Miskel, C.G. (1987). *Education Administration : Theory, Research and Practice*. N.Y. : Random House.
- Parsons, Roth Jane (1985). *Faculty's Perception of Autonomy in the Workplace*. PH. D. Dissertation, The University of Denver.
- Sergiovanni, Thomas J. & Craver, Fred D. (1980). *The New School Executive: A Theory of Administration* (2nd ed.). New York: Harper & Row.
- Scott, W.R. (1966). Professionals in Bureaucracies—Area of Conflict. In H.M. Vollmer & D.L. Mills (Eds.). *Professionalization*. Englewood cliffs, N. J. : Prentice-Hall.
- Stinnet, T.M. (1968). *Professional Problems of Teachers*. New York : The Macmillan Company.
- Webster's third New International Dictionary (1971). *Springfield, Massachusetts: G. and C. Merriam Company, Publishers*.

高義展，現任高雄市立漢民國小學校教師