

地方教育治理常見問題與解決策略

施喻璇

國立暨南國際大學教育政策與行政學系博士生

一、前言

面對資訊化、科技化以及教育改革風潮的衝擊，教育系統承受著巨大的轉型壓力。尤以置身全球化的時代，創造了教育潛在的發展空間，但也帶來了侷限，緣於教育議題往往交融著公共事務，內容益趨龐雜，衍生諸多棘手的行政運作難題，儼然成為燙手山芋。以 2020 年全球爆發的新冠肺炎為例，整個教育系統被迫大規模的停課，肇致政府決策機制、學校運作以及家長因應等的困境，也益加突顯教育治理面對不穩定、不確定性與急迫性時，如何展現適切的應變策略與協調能力，成為不能輕忽漠視的重要課題。

教育治理是在二十世紀末甫被大量提出的新概念（吳政達、張雅婷、謝瑞君、張攸萍，2018），也是國內教育行政界的重要新興議題。一般而言，教育治理係指在國家、地方以及學校層級中運作的教育決策與指令傳達系統（Cooper, Fusarelli, & Randall, 2004; Shin, 2010）。吳清山（2020a）將它界定為：教育行政機關及學校運用其權力，藉以進行教育政策或事務的規劃、執行以及評估的過程，裨益管理教育經費、人力和其他資源，冀期達成教育目標。

自《地方制度法》與《教育基本法》陸續公佈施行，將地方教育賦予縣市政府總其成，縣市首長擁有比以往更多的自治空間與支配資源，享有充分的決策權與裁量權，此種以縣市首長為中心的教育治理模式究竟有哪些利弊，相關的研究不多，所以有必要在這一課題上多瞭解。揆諸實際，在教育改革和發展過程中，潛藏著一些根深蒂固的觀念和作為，窒礙教育的脫胎換骨，這一切都彰顯教育治理體系不夠完善，教育治理能力亟待強化。有鑑於世界先進國家無不孜孜戮力於教育改革，臺灣教育若不能驅動「新陳代謝」的引擎，則無以促進翻轉的活力和生命力，勢必嚴重影響國家的發展。爰此，我們應正視國內教育治理潛藏的關鍵問題，並謀求妥適因應，積極推動教育治理制度現代化，才足以滿足創新時代人們對教育改革發展的期望。

二、教育治理的意涵

隨著資訊科技的躍升，互聯網的急速勃興，社會治理模式儼然已漸次從單向管理轉向雙向互動，從昔日的政府督導管控轉向社會協同治理。面對社會治理模式的轉變，面對數位科技對教育的衝擊，面對國際教育趨勢的挑戰，我們應積極正視教育治理的嚴肅課題。

教育是一個複雜的系統，教育的良窳繫於教育治理的優劣。在臺灣，廣義的教育治理層級涵括中央、地方和學校；狹義的教育治理層級僅限中央教育部和各縣市政府教育局（處）。教育治理層級不同，其權限亦有所差別，而其權力即為教育治理的基礎。教育治理的法律依據，源自於《教育基本法》、《教育部組織法》和《地方制度法》等。揆諸實際，教育的運作端賴政策的指引和實務的推動，因此，教育治理必然有其願景、任務和方向，並有效結合計畫、執行、評估與研發四要素構築完善的系統，才能引領團隊讓教育循序運作，進而達成其教育目標。再者，在教育治理的過程中，透過領導和管理作為，有效進行單位協調、人員編配、資源運用、民主參與、公開透明等作為，發揮組織的效率和效能，以達成教育目標。誠然，教育治理擁有一定的自治權力，也必須承擔應有的績效責任，才足以催化組織追求效率與效能（吳清山，2020a）。

三、地方教育治理常見問題

一般而言，傳統管理是由上而下進行的，是藉由行政權力的運用來實現社會控制的目的；而現代治理則是重視利害關係人的共同參與、多元互動、平等協商，構築和諧的社會關係與充分的共享機制。面對此一社會治理模式的丕變，面對數位科技挑戰的衝擊，我們應積極聚焦審視教育治理的嚴肅課題。

（一）委員會數量多，各自為政衍生行政負擔

縣市教育局處設立的各種委員會有些係根據不同的法源而來，有些是依實際推動需要所設立的，有些是經年累月，新舊堆疊起來的（薛春光等，2013），不一而足，種類繁多。參與的對象或僅限於教育局處人員和學校代表，或含括教育學者、校長、教師會與家長聯合會代表等，各縣市委員會數量多寡不一。由於委員會數量多，造成縣市教育局處或學校人員疲於奔命，有時討論時間冗長，見解分歧，肇致行政效率低落或功能不彰等問題，影響教育治理品質。

（二）法律多元、統整薄弱，阻礙相關教育的運作

各類委員會溯自不同法源，母法多元且缺乏連結，在各自為政下造成不同資源的耗費，也弱化整合協同的功效。再者，法律位階下欠缺明確的「辦法」，未能針對委員會的運作目的與權限作界定（林雍智，吳清山，2018），衍生逾越干涉等的困擾，嚴重影響教育決策的品質。另外，行政機關為了績效或爭取選票，要求學校成立某些委員會，造成學校行政負擔，影響正常的教育運作。

(三) 利害關係者的角色不明、權責不清

縣市長執政後教育是否成為施政重點，端視縣市首長的個人特質與動機決定，而且囿於中央教育部的涉入左右縣市的教育施政，如項目多又雜的統合視導就常遭人詬病。又縣市長雖需接受民意檢核，但選舉時，教育只是龐雜政務中的一環，設若其他政務有亮點、特色，教育上的缺失仍可能被漠視，爰此，教育經營的獨特性顯然消失了，遠離難以立竿見影又耗錢的教育改革，似乎是不少縣市長的選舉策略，卻對教育的發展產生不利的影響（王麗雲，2006）。

(四) 對教育治理概念的專業認知不足

各縣市政府設立的委員會名目繁多，事權不一，有些委員不具備該委員會統籌事務的專業認知，或受到某些團體的利害驅使，悖離了教育的本質影響教育的決策。其次，有些縣市政府教育局處首長仍無法跳脫傳統科層體制的窠臼，未能對教育民主化與分權化做出妥適的回應，衍生潛在的衝突與緊張關係（吳政達、張雅婷、謝瑞君、張攸萍，2018），這些很大因素是源於對教育治理的專業體認不清，亟需提供增能參與之活動，或審慎定位利害關係者的角色任務，才是改善之途。

(五) 學校抗壓性不足，自我放棄自主權

目前國內中小學擁有較多的教育專業自主權，可以自主構築更優質、更有效能的理想教育環境，但在實際運作中囿於行政人員的負擔加重，或忌憚民意代表與有力人士的施壓，放棄了教育自主權、放棄了專任教師的聘任權，無奈的委託地方教育行政機關代辦，只能任憑教育局處「介聘」處理教師任用事宜，無法依學校實際需要聘任到適切優質的教師，成為基層學校聊備一格的人事討論事項（林雍智，吳清山，2018），相對的也增加了教育局處的業務負擔。

四、未來可努力的方向

要解決縣市教育治理的困境，應針對目前潛藏的問題，抽絲剝繭就形成的因素、運作的現況等加以探討，提出因應改進的策略。茲簡要說明如下：

(一) 梳理教育治理相關法規，統整各種委員會功能

現今臺灣教育跟中小學相關的法規與命令相當繁雜，甚且中央和縣市教育行政機關動輒恣意授權，要求成立委員會進行共同決策，且又未明確界定權限的分野，衍生運作重疊權責混雜的困擾，也或多或少造成局處人員與利害關係者的工

作負荷，甚或影響決策的品質。因此，中央或縣市教育局處應通盤梳理相關法規與命令，統整或廢除非必要的委員會，並明確界定相關的權限與責任，減少行政程序的干擾與資源的浪費，以裨益縣市教育治理的順暢運作。

（二）掌握縣市教育治理的重要元素，裨益教育治理永續發展

臺灣教育體系在往昔官僚體制的職場文化規範與政治責任承擔框架下，長久被科層思維與作為所綁架，導致政府對管理邊界認知不夠明晰與精細，而學校、社會和家庭對彼此所擁有的教育權利、義務和責任分際也不夠清晰，種種因素窒礙教育治理的發展。因此，縣市教育治理相關成員應熟稔教育治理的理念、目的和實務運作的認知，能確切掌握多元參與、夥伴協作、共同決定與課責，藉由溝通協調、建立運作規範與程序正義等重要元素（林雍智，吳清山，2018）。此外，在遴選委員方面也要慎選具備專業認知的成員，才能攜手解決教育治理的困境，讓教育邁向更理想的境地。

（三）形塑協力文化，強化多元互動、合作、參與機制

在傳統科層體制長期的制約下，學校、家庭與社會儼然成為縣市政府的附屬；教育事務的旁觀者、局外人、游離者。教育領域相關主體之間缺乏互動、溝通、合作與制衡的正式機制與制度；對教育治理的認知、態度與行動方式仍舊停留在聽命上層管理的模式之下，自治性的行動及協力合作的環境氛圍依然不足。改善之道，首要在轉換縣市政府在教育治理中扮演的身份、角色，賦權增能提升學校、家庭等主體參與治理的積極性和能力，共同為教育治理效力。此外，應明確規範相關權責，強化上下溝通與橫向聯繫機制，充分運用科技媒體鮮活教育運作，冀期構築政府依法管理、家校協力辦學、社會共同參與的理想教育治理體系。

（四）善用科技媒體活化教育治理制度，發揮科技觸媒效應

新冠肺炎疫情爆發後，零接觸經濟、遠距工作與政府數位治理等，已成為新常態。各國面臨最大的挑戰，是如何加速推動數位轉型，以快速提供數位治理與服務。因此，縣市政府應建置具一致性、可互操作性和高彈性的數位治理基礎設施；建立雲端環境與整合平臺，導入視訊科技，強化人力資源、跨機構流程整合、簡化與優化行政作業，提升公務員遠距工作能量與效率（王可言、林蔚君，2021）。且縣市政府也應借助新科技的支撐，發揮科技觸媒效應，活化教育治理並改善學校教育治理結構，發展更方便、友善、有效適合於學生的網路學習（吳清山，2020b），讓教育治理跟得上時代的腳步。

（五）強化學校治理能力，匯聚民間資源協力發展

國內中小學的學校治理受到主、客觀環境，以及參與人員具備的教育理念與認知不同，秉持的態度有別，從而顯現不同程度的學校效能。由於學校治理的不彰，縣市政府教育局處需花費更多的人力與時間從旁輔導。改善之道是藉助網路治理有效提升學校的治理能力，如新北市成立了雲端智慧科技中心，透過蒐集及追蹤各校重要的辦學資料，經過梳理分析再據以提供具體經營建議，進一步提升教育品質（新北市政府，2022）。此外，縣市政府應尋求私部門與志願團體的支援，有效匯集民間各項資源發展網路治理關係，齊心協力提升教育治理績效。

五、結語

這一波的新冠肺炎疫情衝擊到人類的生存和教育發展，面對難以避免和無法預測的未來，教育作為需要更多的彈性，才能適時適切因應有效解決所遭遇的問題。過去，在《地方制度法》頒布施行以前，偏重中央主導的科層決定模式，需要檢討調整，賦予縣市更多的自主權，因時因地制宜，才能符應實際的需求，以發揮時效。面對教育治理的發展趨勢，縣市政府應秉持「共享權力」與「承擔責任」的理念，掌握縣市教育治理的重要元素，適切統整相關法規與各種委員會功能，確立權責分明的制度，靈活運用科技媒體提升學校治理成效，結合不同利害關係人與民間資源拓展網路治理關係，強化縣市相關治理人員的能力，攜手協力確保治理效果，冀期縣市教育的永續發展。

參考文獻

- 王可言、林蔚君（2021）。後疫情時代政府的數位治理。取自 <https://www.examt.gov.tw/NHRF/default.aspx?type=90F64A99047355A7>
- 王麗雲（2006）。市長控制模式的教育治理分析。《教育研究集刊》，52(2)，165-173。
- 吳政達、張雅婷、謝瑞君、張攸萍（2018）。教育治理研究熱點與前沿的文獻計量分析。《教育研究月刊》，290，19-34。
- 吳清山（2020a）。新冠肺炎疫情時代教育治理之探究。《教育行政與評鑑學刊》27，1-28。
- 吳清山（2020b）。新冠疫情時代的未來教育發展。《教師天地》，214，1-9。

- 林雍智，吳清山（2018）。中小學學校治理：運作機制、實施困境與改進策略。教育研究月刊，290，4-18。
- 新北市政府（2022）。新北市雲端智慧科技中心揭幕，啟動智慧教育加速器、校務評鑑數位轉型。取自 <https://wedid.ntpc.gov.tw/career/detail/0g4d6qqw25Db>
- 薛春光、張榮輝、李柏佳、方慶林、林逸松、林雍智、張乃文、劉文章、顏學復、蘇明俊（2013）。檢視國民教育法及相關法規以提升校長權責計畫。臺北市：教育部。
- Cooper, B. S., Fusarelli, L. D., & Randall, E. V. (2004). *Better policies, better schools: Theories and applications*. Boston, MA: Pearson.
- Shin, H. S. (2010). Exploring issues and tasks in conflicting educational governance. *The Journal of Educational Administration*, 28(4), 351-380.

