

運用教育治理解決常見教育行政問題

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

近年來，教育治理已蔚為各國政府首要致力改革的方向，然而教育體系的有效運作一則需要考量國家整體政策目標，一則應兼顧地方殊異多元的發展需求（Burns & Köster, 2016）。誠如吳清山（2020a）指出，在未來時代中，難以避免層出不窮的、無法預測的突發事件，都可能衝擊到人類的生存和教育發展。因此，置身詭譎多變的社會，教育作為需要更多的彈性，妥適因應各種局勢的變化，才能有效面對與解決遭遇的困境。

盱衡現況，教育的民主化、分權與自治的改革儼然已蔚為當代教育的主流方向，且受到新自由主義和後現代主義思想風潮影響下的教改，引領教育領域朝向公共利益的最大化邁進，肇致臺灣教育趨向學校本位管理，促使教育的實施更重視教師、家長、學生及社區的參與事務與決策（林雍智、吳清山，2018）。誠然，優質的教育治理是提升教育品質的關鍵，其核心是揉合集權和分權兩種方式，優化共治主體的權責關係，解決傳統教育管理中政府宏觀管理能力不足、社會參與不足以及學校經營自主權不夠等的問題。

二、教育管理與教育治理的區別

教育治理是在二十世紀末大量被提出的新概念，主要緣於許多先進國家為了提升行政效能和教育品質，著力於分權化（decentralization）與學校自治（school autonomy）政策（吳政達、張雅婷、謝瑞君、張攸萍，2018），跳脫長期科層體制拘限，讓教育漸次拓展參與的對象，藉以發揮多元互動與協同合作精神，打造高品質的教育。我們仔細審視，傳統的教育行政體制習於發號司令的「管理」思維，它是縱向的、垂直的，亦即是自上而下的系統性活動，通常是指透過計畫、組織、領導、協調、管控等手段來執行政策，驅動他人行動，藉以實現既定目標的活動過程。而現今全球的趨勢已朝向分權化，起而代之的是各式各樣的「治理」形式，其所謂的「治理」是多元的，可以從上而下、由下到上，抑或從中間向上、向下延伸，是共同參與互動朝向同一個目標進退，它著力於不同利益和衝突間的調和，藉此聯合行動致力於達成目標。茲將兩者的區別，臚列於下：

（一）參與主體容受的組合不同

傳統的管理主體指的是政府部門的統治和管理；而治理的主體包括各種非政府組織、社會團體、私人部門和個人的多元化民主的參與管理。這項變革意謂政

府不再只是治理的主體，已然轉變為多元的參與合作、協同共治與管理。

（二）權力賦予的來源不同

政府的管理權源自於法律和權力機關的賦予，縱然那是全民的授權，畢竟是間接的。而治理權是主體成員民主化的集中體現，是人民權力的直接行使，此即為所謂的自治、共治。

（三）運作模式的機制不同

傳統管理是承襲科層體制直線性、強制性、剛性的運作模式，因而管理行為常遭遇抨擊、質疑，延宕政策的執行。而治理的運作模式是包容的、多元的、協力的，其治理行為比較廣受到重視，增益執行的效率與效能。

承上，我們知悉管理與治理的區別，若教育行政的運作適切穩當，能讓不同政治色彩、不同的教育主張與訴求得以充分表達，也能讓教育決策得到應有的討論，自然能驅動教育的正向發展。長久以來，治理經常出現在經濟學和政治學等領域，後來運用到教育領域希冀對教育發揮更大的效能。而所謂的教育治理，吳清山（2020b）將其界定為「教育行政機關及學校運用其權力，從事各項教育政策或事務的規劃、執行和評估的過程，以有效管理教育經費、人力和其他資源，達成教育目標。」，可見教育治理最重要的目的，在於有效處理行政事務，讓行政運作順暢，達成教育目標。

三、臺灣當前教育行政常見問題

近年來，隨著科技運用的勃興，全球已然轉入變化迅捷的年代，許多社會組織部門已警覺到傳統的模式無法有效處理問題，轉而尋求各類的創新或改革方案，冀期促使組織能適應相互關聯且快速變遷之環境，朝更好的方向發展（林素卿、顧毓群、莊雅然，2018）。揆諸實際，政府在教育管理上的保守、僵化、踰越時遭詬病；而學校辦學活力不足，欠缺自主精神，以及社區利害關係人參與管理不足等，難以解決現存的教育問題。反觀，市場機制在發展和有效運用資源上，顯現出高度的效率與優越性，衍生磁吸效應，但也肇致市場壟斷、分配不公與權貴化等弊病。可見，傳統科層體制的積極干預，以及單純的市場手段，都難以實現教育資源的高效率分配與教育效能的發揮。值此變動的時空背景下，環境在變、科技在演進，沒有組織可以固守過去的做法，因此，教育管理革新勢在必行，政府教育行政職能亟待轉變，茲摘述其主要原因如下：

（一）財源籌措不足，窒礙各級教育的革新發展

近幾年，國內教育經費的增幅有限，111 年度「整體教育經費」占國內生產毛額（GDP）的比率，僅有 4.33%，是民國 70 年以來的最低點；同年度「公部門」教育經費占 GDP 的比率，亦是民國 69 年以來最低，僅有 3.4%（國政評論，2023）。因此，中央和地方政府習於將教育問題責任歸咎於財源不足，導致學校經費拮据，影響相關教育活動的推動與落實。再者，現今法令與政策規定，各縣市大多數都要有配合款，才能申請補助，不利財政拮据的縣市推動教育活動，以及進行修繕與設備採購，窒礙縣市教育的革新發展。

（二）教育業務龐雜，政府治理能量不足委由學校代辦

教育業務包羅萬象，而六都外的縣市教育處是府內處，需透過縣府縣長才能行文，徒生不少的限制與束縛；又源於編制員額較少，業務量大，經費執行又多，常需借調學校教師協助，且經常將業務委由基層學校承辦，例如國語文競賽、音樂比賽、舞蹈比賽、教師進修研習、教育志工表揚大會、科學展覽，以及各項體育競賽等不勝枚舉，徒增學校額外的工作負擔，耗費不少的人力資源與時間，影響學校教育品質的精進。因此，中央應讓縣教育處成為獨立局，增加編制，讓行政可以更靈活運作，減少束縛與牽制。

（三）學校教職員編制不利國小和偏鄉學校運作

現行高中職、國中和國小教職員工編制比例不同，尤以國小行政人力更顯不足，不少教師須兼任非教學專業之行政工作，比如午餐秘書每天需要檢視蔬菜、魚肉等的品質和重量，以及烹調處理的衛生，工作繁雜且壓力不小，影響辦學與教學。再者，現行國中、小員額編制對偏鄉及小型學校來說相對不利，面對一樣多的公文處理與繁瑣事務，卻只有少數人力承擔，加重教師的負荷；又由於行政人員的福利與級任教師相差不多，小校行政人才難覓，行政團隊不齊全，導致弱勢學校難以運作怎奢談翻身，不符公平正義原則。

（四）法令落差未能符應需求，不利學校組織再造

目前國中小學校行政人員除了主計和人事有專任人員外，其餘大多由教師兼任，而「國民中小學班級編制及教職員額編制準則」中，賦予各校的幹事、助理員、管理員及書記（包括各處室職員及圖書館、教具室、實驗室管理員等）也不敷需求，肇致教師兼任行政工作的狀況難以改善。再者，有些法令訂定忽略學校實務不易執行，比如，「身心障礙者權益保障法」其立法宗旨良善，但學校教職員之來源背景有其專業或需求特性，強制學校落實此法之結果，反令不少學校依

法遭到罰款（林斌，2012）。

（五）欠缺公允適切的評鑑機制，難以驅動教育效能

在重視智育掛帥和升學導向的社會氛圍下，我國教育政策依舊傾向投入面的政績表現，輕忽輸出面向的績效標準。尤其是針對教師專業知能的提升、教師工作條件的調控、學生學力與行為表現的把關等，欠缺完整具體的統計監測數據，而且囿於教師團體等的抗拒，未能建立完整的績效及目標導向管理機制，導致難以窺見教育部門的績效。揆諸實際，評鑑可以運用在各種領域，它是健全專業服務之基本要素，其目的在蒐集資料，從事價值判斷，以提供決策之參考（張德銳，2006），若能做好教育治理，匯集各方智慧與資源，建立公允適切的評鑑機制，就可藉此檢視教育行政與教學的品質，得以不斷的自我反省與修正，才能驅動教育效能，永續的成長精進。

四、匡正之道—從教育管理走向教育治理

管理的關鍵在控制，治理的鎖鑰在引領和驅動。揆諸實際，教育發展動力不足問題，錯綜複雜，而傳統管理機制的決策和執行可能遭遇一些認知的解讀落差、利益衝突等產生排斥抗拒等的阻礙，倘若能讓教育行政部門、社會團體、學校、老師和家長組成一個教育治理共同體，發揮各自的智慧、經驗與行動力，彼此協調互動朝向共同目標邁進，更能發揮效益。

（一）體認「管」的核心內涵，導正偏頗的認知

管理的「管」，不是監督控制，而是「責任」的含義，是要承擔風險，為自己和未能做到的事負起責任。管理的本質是協調、是激發善意，它建立在組織的信任上，倘若政府未能提供滿意的公共服務，就需要再委託其他部門為公眾提供更理想的服務。管理具有科學性和藝術性，科學性的表現在於透過有效的方法和步驟來分析問題、解決問題；管理的藝術性在於發揮創造性，能因人、因時、因地制宜採取適切措施，為有效管理創造條件。爰此，我們應正確體認「管」的核心內涵，重新界定政府與學校的關係，共同攜手發揮教育應有的效能。

（二）跳脫傳統行政體制，落實行政鬆綁和分權化

行政應跳脫傳統科層體制的框架，透過鬆綁分權激發行政的創意與活力。一般而言，從教育管理走向教育治理必然導致教育的鬆綁和分權，原本作為單一管理主體的中央政府，應該以前瞻的視野、宏觀的管理，對教育的發展走向起決定作用的決策引導，然後適切分權轉移給參與共同治理的多元主體，包括向地方政

府分權，賦予縣市政府教育自主權；其次，地方政府要下放權力給學校、社會和市場，擴大參與的格局，結合各方的資源與力量才能掌握複雜，在變局中創造高績效，共同致力於教育的興革。

（三）運用協調機制同心合作，活絡教育治理管道

威權式、獨斷式的教育行政，雖然可見到治理效率，但可能不利於治理的和諧性和民主性的協力合作，影響教育效能。盱衡實際，我國教育行政體制並非完全屬於中央集權制，其內涵具有均權制的精神，所以應朝向教育分權化的體制邁進，為教育權力的結構與治理方式帶來根本性的改變（陳榮政，2019），讓教育治理的概念得以開展，漸次向地方層級和學校鬆綁。因此，政府應建立溝通協調機制，形塑中央、地方和學校友善溝通的管道，不僅可使決策更加週延，亦可活絡教育治理通路（吳清山，2020b），裨益教育發展。

（四）建立發展性的評鑑機制，驅動教育的革新

評鑑是借助內省與外證，引領組織領導者自動自發、努力向上的經營動力。評鑑可以讓我們透過另一雙眼，發現行政與教學的優、缺點，協助領導者察覺行政經營的盲點，檢視教師教學的品質，藉由不斷的自我反省與滾動修正，才能永續的成長精進。發展性評鑑（developmental evaluation, DE）的概念，符合數據化潮流、多元複合利害關係人與立即回饋等特性，對於日趨繁雜的教育變革與創新方案，能有效發揮應有的評鑑功能（Rey, Tremblay & Brousselle, 2014），驅動教育的革新精進。

五、結語

教育貴在將資源轉化為成果、進而創造績效與價值。目前，我國教育部門潛藏許多問題，亟待我們審視關注，舉凡地方教育資源不足、法令落差影響學校組織再造、業務龐雜委諸基層學校代勞、教職員工編制比例不利國小和偏鄉學校，以及欠缺問責的適切評鑑機制，窒礙教育的革新發展。爰此，我們應深刻體認到政府並非萬能，不應該是至高無上的指揮中心，應該轉換思維重新配置公共權力，讓「教育管理」走向「教育治理」，掌握管理的核心精神，兼重管理的科學性與藝術性，透過相關法規的修訂與統整，跳脫傳統行政的框架，透過分權賦能，讓各縣市政府和學校能因時、因地制宜，活絡教育權力的結構與治理方式，提升行政的彈性與韌性，激發學校的創意與活力，再藉由建立發展性的評鑑機制，不斷自我審視修正，回應社會需求，打造高效能與高品質的教育。

參考文獻

- 吳政達、張雅婷、謝瑞君、張優萍（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*，290，19-33。
- 吳清山（2020a）。新冠疫情時代的未來教育發展。*教師天地*，214，1-09。
- 吳清山（2020b）。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。
- 林素卿、顧毓群、莊雅然（2018）。發展性評鑑初探。*評鑑*，75，29-33。
- 林斌（2012）。臺灣教育部門迫切需要「治理改革」。取自 <https://www.npf.org.tw/1/10230>
- 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。
- 財政部（1999）。財政收支劃分法。取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=G0320015>
- 國政評論（2023）。教育經費 GDP 占比跌破 40 年來新低，教育部應負起監督不周之責。取自 <https://www.npf.org.tw/1/25875>
- 張德銳（2006）。形成性教師評鑑系統的研發、推廣、研究與實施展望。*初等教育學刊*，23，1-26。
- 陳榮政（2019）。*教育行政與治理：新管理主義途徑*。臺北市：學富。
- Burns, T. & Köster, F. (2016). *Governing education in a complex world*. Retrieved from <https://doi.org/10.1787/9789264255364-en>
- Rey, L., Tremblay, M. C. & Brousselle, A. (2014). Managing tensions between evaluation and research: Illustrative cases of developmental evaluation in the context of research. *American Journal of Evaluation*, 35 (1), 45-60.

