# 從微觀政治視角看知識與權力在學校校務會議之決策影響

伍嘉琪
高雄市前鎮區鎮昌國小教師兼任總務主任
許沛祥
屏東縣政府教育局副處長

## 一、前言

近年，臺灣受到全球教改風潮的影響，為提升國家競爭力及符應國民未來生活需求，在教育制度方面做了許多變革，賦予教師、家長更多參與學校教育事務的權責，校務會議是學校最高層級決策會議，自然也成為權力衝突與角力平台（邱世杰，2015）。

在傳統的決策模式中，校長因具有法職權而享有學校事務的行政裁量權。1999 年修訂的國民教育法第 10 條，賦予校務會議議決校務重大事項的任務，教師、家長能共同參與決策而產生一個新的決策機制（劉嘉貞，2006）。然而，在學校的實務運作中，校長的行政裁量與校務會議合議制之間卻時常發生衝突與彼此牽制之情形，嚴重者將影響整個學校運作效率與組織文化氣氛的和諧（杜岐旺，2014）。

教師乃是專業自主的主體，教師法第 27 條明定教師組成各級教師會之權利及基本任務，教師對於學校教育政策、措施、制度等都有法定的合法權力，教師會得以遴派代表參與學校校務會議，進行決策的集體協商，而使教師亦成為學校組織的主體（許籐繼，2001）。

家長參與校務決策的實施，乃源自於教育基本法第 8 條及國民教育法第 10 條，各縣市國民中小學教育行政機關在制訂校務會議組織規程時，對於組成成員及其比例皆有規定（陳幸仁，2008）。然而，任一組織的合法性都存在問題，主要乃因利害關係人對組織經營的期望、價值與角色等立場不同使然（Ashforth & Gibbs, 1990）。

決策，是以問題為導向，對其未來行為的方向、目標、原則、過程、方法等做出分析、判斷和選擇。要使決策有效發生，須具備兩個要素：一是知識，二是進行決策的權力（王穎、秦江萍，2002），而權力的運作是透過知識的論述而產生的（Foucault, 1984），亦即在校務會議中，有許多權力關係的運作，都可透過知識力量的凝結滲透到議案討論，或經由知識的論述影響他人，進而影響了學校重要議案之決策。

## 二、知識與權力運作對組織的影響

教育鬆綁（educational deregulation）與去集中化（decentralization）的教改理念，使過去「由上而下」（top-down）的決策模式，逐漸轉型為「由下而上」（bottom-up）決策模式，學校本位管理（school-based management）建構了學校行政、教師會與家長會互動決策的基模（湯志民，2001）。而隨著學校參與決定主體的改變或涉入程度的不同，其實即意謂著權力與參與力的消長（劉嘉貞，2006）。

權力是無所不在（omnipresent）又看不見（invisible）的整體，它在每個實點和空間都發揮作用，權力不能被任一人擁有，它只是一種戰略關係，權力來自各種不平衡力量的總合，哪裡產生了權力，哪裡也會有抵制出現（Foucault, 1980）。而組織中出現的權力通常存有三個特性：一、權力必須與他人相關；二、權力的操弄必須視操弄者與被操弄者的關係而定，權力操弄者要達成目的，只須控制被操弄者所渴望與珍惜的資源；三、只要控制的資源為被操弄者所渴求，即可達成權力的行使（秦夢群，2005）。

而主體作為一個知識與求知的主體，是由於知識意志起了作用，有三個主要要素：一、有意願且能自我檢視，為自己產生知識；二、有意願對資料進行處理或加工，並運用許多行為或原理規則；三、有意願說明表達，為組織產生個體知識（Simola, Heikkinen & Silvonen, 1998: 67-68）。

而知識訊息的傳遞需透由論述，其由語言組成。Foucault 曾對論述下了定義：陳述（statement）是一組語言，經由系統組織而表達出具有意義的概念（Foucault, 1972）。多數人將語言視為一種媒介，以為透過語言陳述，便能將事物本質完整呈現，但 Foucault 卻不認同此種說法，他認為語言晦暝不明確，在語言傳達過程中，許多人為的操弄已無形中被加入；而論述是人類刻意將語言排序後的結果，論述所反映出的事物也是語言文字被排序後的結果，其中隱含著權力的運作。

權力產生了知識；權力和知識是直接的彼此包含的；權力關係是以相應的知識領域為前提的，與此同時任何知識都預定了並建構了權力關係（何璇，2015）。亦即，由於各種制度的理性化和功能化，權力與知識互為主客體關係，權力成了知識化的權力，知識則為權力化的知識。這也意味著各種制度形成是各種知識與權力相互作用的結果；而知識與權力總是無處不在，意即權力在任何時候都在產生，知識非獨立且客觀，權力與知識以某種形式緊密結合在一起。

「權力」的概念包括「權威」（authority），權威即指組織中心，其權力較少變化，「權力」的概念亦包括「影響力」（influence），係指更強而有力的社會權力。在學校校務運作的過程中，有許多個人與利益團體參與其中，在個人方面包括：校長、教師、個別家長及民意代表等；在組織與團體方面則包括：教師會、家長會、教評會、校務會議、社區人士，及校園中的各類派系團體與利益團體等；這些個人與團體組織共享校園權力，共構學校權力的結構（林曜聖，2003）。同時，這些個人與團體組織亦運用其握有之「權力」，在學校相關會議中以論述表達其所欲反映事項或觀點，企圖以權力建構出其知識，亦使其知識架構出其權力空間，而其最終目的皆是在運用其知識與權力，企圖影響組織或會議中關鍵決策，其影響組織未來深遠。

## 三、國小校務會議的組織現況

校務會議有其法定權責，是各級學校制訂學校目標、達成共識，以利學校校務發展與政策推動的機制，校務會議議題的討論與決定，關係著學校發展與運作（周水珍，2014），其重要性不言可喻。

國民教育法第 10 條明定：「國民小學與國民中學設校務會議，議決校務重大事項，由校長召集主持。校務會議以校長、全體專任教師或教師代表、家長會代表、職工代表組成之。其成員比例由設立學校之各級主管教育行政機關定之。」同法之施行細則第 12 條則規範了校務會議任務內容，包含議決校務發展計畫、學校各種重要章則、依法令規定應經校務會議議決之事項、校長交議事項等。

過去學校決策權主要攬於校長一人之手，然而現今家長會、教師會的存在對於學校行政系統，甚至整體校務會議運作都會產生重大影響，希望透過擴大參與以獲得共識，來提升決策的合理性與正當性（馮丰儀，2002）。然而，因校務決策參與者彼此利益與觀點不同，而導致集體共識無法產生，此時就會出現勸說、妥協、遷就等社會互動的過程；有時也會出現利害關係人專業知能不足，或是利益團體的權力角力之現象（許振家、翁福元，2014）。例如，當校務會議討論議題涉及教師權益時，行政人員與教師立場可能是對立的；從衝突理論的觀點，對立、衝突可以有效的促進組織的發展，而所謂「真理」是禁得起辯論，不過其前提是需要在參與會議者都存有理智，其討論才能成立，但是在校務會議現場，經常看到討論的結果，反而造成學校成員的對立與疏離，無法凝聚學校成員的共識與建立對學校的認同感（周水珍，2014）。學校校務會議之運作，影響學校長遠發展，若校務會議能展現大家的智慧，匯集大家與學校發展共識，必能開創學校新氣象與營造組織良好氛圍與文化。

## 四、參與決策者在校務會議的影響力

國民教育階段學校校務會議的組成人員與任務，於「國民教育法」第 10 條及同法之施行細則第 12 條有明確規範，全國的國民中小學皆須據以組成代表制或全員制的校務會議組織。而為使各縣市國民中小學對於校務會議採行代表制或全員制有更明確的法源依據，教育部以 2010 年函知各地方政府略以：「國民教育法第 10 條所訂校務會議…各級主管教育行政機關，僅就校務會議之成員比例訂定規範，至該校校務會議之成員中係全體專任教師或教師代表，則由學校依其校內民主程序討論後決定之。」以研究者所服務的縣市為例，高雄市政府教育局於 2011 年 10 月函訂「高雄市國民中小學校務會議實施要點」第四條第 1 項規定：「校務會議由校長、全體專任教師或教師代表、家長會代表、職工代表組成之。」同條第 2 項規定：「前項之成員中係全體專任教師或教師代表，則由學校依其校內民主程序討論後決定之。」即各校可自行依民主程序決定為代表或全員制。而不論採行代表制或全員制之學校，學校教職員工及家長人人都是校務參與者，人人擁有參與校務之權利（right），然而依據各校校務會議組織章程（代表制或全員制），於校務會議中，每位參與者皆有平等的發言權、投票權等權力（power）與義務（obligation）；校務會議參與者可透過論述等，影響校務會議各議案最後的決策，有關參與決策者在校務會議的影響力運作情形茲陳述如下：

### (一) 會前先行討論，凝聚參與者共識

在校務會議召開之前，會議主辦人員會先行公告會議提案，使參與者事先掌握會議題綱內容，通常參與者會先進行資料蒐集，而遇到有爭議性議題，其所屬團體會運用實體或網路線上通訊軟體召開會前會，運用空餘時間充分進行議案討論和溝通，其目的一方面在凝聚共識，促使議案決策能使各利益團體或個人皆能接受並有效執行，另一方面也提升會議效率。

### (二) 會中陳述論點，影響利害關係人意向

在校務會議中，若遇到重要或有爭議性議案，會議中各利益團體或個人的陳述觀點，即論述，如能將提案目的、動機說明清楚等，是影響決策的關鍵。如若參與決策者其所持觀點偏頗，受到一時語言的包裝影響，無法以學生受教權益為最大衡酌點，則做成之決策反不利於影響學校未來發展及學生學習。

(三) 不同利益團體或個人角力，影響決策結果

校務會議中之參與決定者，因所持立場、利益不同，因此校務會議常是各利益團體或個人權力角力的平台，只要是爭議性議題被提出討論時，有些團體就會於會前溝通或於會議中論述強而有力的論點，以尋求其他團體的支持認同，目的為於決議時獲得壓倒性的勝利，有益於其所屬團體。然而，校長是學校的掌舵者，其具有綜理校務的法職權，亦是影響學校發展的關鍵人物與領航者，對於校務會議中有爭議性提案，校長通常也具有高度敏銳度，在會議前的個人引導與論述或以私下個別晤談等策略，亦具有相當強度的影響力。

## 五、知識與權力在校務會議的互動關係

(一) 行政仍是握有權力者，深刻影響校務會議決策

校園中普通存在著雙重系統（dual system），包括教師所組成的教學專業系統，以及校長、主任、組長所形成的科層體制系統（楊振昇，2018）。因兼任行政工作者頻繁瀏覽、閱讀和簽辦公文或常有機會參加業務研習等，能先行掌握教育政策或脈動，而教師在學校主要工作內容多以課程設計與教學、班級經營與學生輔導為主，相形之下，擔任行政工作者所能獲知的知識、資訊其數量與速度會優於教師，在校務會議中，兼任行政者於陳述議案相關意見時，較能以多元角度論述議案的關鍵論點。

(二) 各團體間立場歧異，彼此存在合作或抵制關係

因不同利益團體或個人能掌握知識、資訊與立場等不同，進而影響其在解讀政策執行或議案討論時，所持角度、觀點也可能大相逕庭，通常行政會站在法令規範、以學生為中心、以學校發展的宏觀角度，但老師多半僅會站在其角度來看事情，而家長則多半以學生為中心。各利益團體或個人間，因其身分不同，思考方向也存有差異，然而其彼此之間卻存在合作或抵制關係，合作或抵制的關鍵通常在於決策是否以學生為中心或有利於學校發展等。

(三) 知識架構權力空間，權力形成知識論述

知識與權力在校務會議中之運作互為主客體關係，每一位參與決定者皆擁有相等的實質權力，造成權力不均的誤認，來自於每個人對於議案具有不同的相關知識，而其知識（論述）關係著其權力展現，知識架構出權力空間，參與者可以其具知識性、邏輯性等強而有力的論述說服每一位決策者，影響他們最終的想法。強而有力的論述（知識）雖能架構出權力空間，而具有實質權力者（如校長、

兼任行政教師等）亦能運用其知識形成論述，例如：行政團體的會議參與者多以法令、政策或為學生服務作為論述觀點，進而影響其他會議決策團體。

## 六、結語

綜合以上所述，可知知識與權力在校務會議中之互動與影響情形，而校務會議是學校最高決策會議機制，建議領導者正視校務會議運作良窳，以利學校領導與校務發展。

### (一) 凝聚學校發展共識，提供增能賦權機會

校務會議是不同利益團體或個人角力平台，而知識架構出權力空間，權力藉由權威可使知識論述形成，即便如此，各持不同觀點的團體或個人容易在校務會議中爭鋒相對；因此，建議學校領導者宜以多元管道努力，找出平衡觀點，凝聚學校各團體共識，同時，除了兼任行政者有較多機會參與研習，獲知教育新知外，宜落實增權賦能，提供教師團體、家長團體等參與決定者增能機會，使其權力能真正彰顯於會議中。

### (二) 落實例外管理策略，營造良好文化生態

例外管理係由泰勒（F. W. Taylor）提出，指領導者將例行性工作規範化（或稱標準化、程式化）並授權給管理人員處理，領導者僅做監督的管理工作，同時，領導者主責無法規範化的例外工作。學校領導者宜落實例外管理策略，騰出更多時間與空間，與不同利益團體或個人有更深入的對談機會，充分掌握各相關利害關係人之想法、觀點，並與之建立信任關係；同時思索學校未來發展遠景，宜在校務會議中，善用自己的法職權、專家權、資訊權等權力，強而有力地論述，擘劃學校發展願景與藍圖，平時營造良好校園文化生態，帶領各團隊協力向前。

### (三) 建置溝通交流平台，會前充分溝通討論

校務會議決議後的制度、法令規章影響一個學校未來發展深遠，如若議案未能充分做討論與溝通，而貿然投票並執行，其必定會招來許多不良影響，甚至影響組織氛圍，因此，學校行政宜建構溝通交流平台，例如一學期多次的學年會議（正式溝通管道）、即時通訊軟體（非正式溝通管道）等，並暢通校內外溝通管道，使行政、教師、家長、職員工得以藉由暢通的溝通管道發聲，並於校務會議前，針對爭議性議案，給予充分討論後再送進校務會議進行決議，如此議案能容易形成平衡的共識，有利於未來執行，同時亦能使校園生態平穩和諧。

參考文獻

■ 王穎、秦江萍（2002）。決策權的下沉與知識共享。**經濟論壇，15**，32-34。

■ 何　璿（2015）。從福柯的知識權力論來看學校教育。**赤峰學院學報，36**（4），239-240。

■ 杜岐旺（2014）。淺論校長行政裁量與校務會議合議制之衝突與調和。**教育評論月刊，3**（5），135-141。

■ 周水珍（2014）。校務會議運作的我思我見。 **臺灣教育評論月刊， 3**（2），36-38。

■ 林曜聖（2003）。權力運作與衝突處理中的學校政治行為─校園微觀政治之概念、分析架構與方法。**學校行政，25**，64-76。

■ 邱世杰（2015）。國民小學校務會議從代表制到全體制的轉變－一所個案學校的研究。**教育行政論壇，7**（1），56-73。

■ 秦夢群（2005）。**教育行政－理論部份**。臺北：五南。

■ 許振家、翁福元（2014）。校務會議：校長的另一戰場。**臺灣教育評論月刊，3**（2），43-47。

■ 許籐繼（2001）。**學校組織權力重建**。台北：五南。

■ 陳幸仁（2008）。家長參與校務決策之微觀政治分析。**國民教育研究學報，21**，91-114。

■ 湯志民（2001）。知識經濟與教育轉型。**現代教育論壇：知識經濟與教育**，33-39。臺北市：臺北市立師範學院。

■ 馮丰儀（2002）。學校組織決策多元參與之政治意涵分析。**學校行政，20**，78-89。

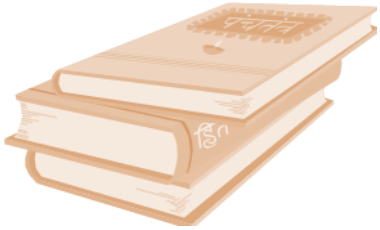
■ 楊振昇（2018）。我國中小學校長推動學校發展之挑戰與策略。**學校行政，113**，1-10。

■ 劉嘉貞（2006）。從中小學校務會議探討學校校務決策權力之重組。**學校行政雙月刊，46**，326-344。

■ Ashforth, B. E., & Gibbs, B. W. (1990). The double-edge of organizational legitimation. *Organization Science*, *1*(2), 177-194.

■ Foucault, M.(1972). *The archaeology of knowledge and the discourse in language*. New York: Pantheon Books.

■ Foucault, M. (1980). *Power/Knowledge*. New York: Panthen Books.

■ Foucault, M. (1984). *"Nietzsche, Genealogy, History." In The Foucault Reader, ed.PaulRabinow.*(pp. 76-100). New York: Pantheon Books.

■ Simola, H., Heikkinen, S., & Silvonen, J.(1998). "A Catalog of Possibilities: Foucaultian History of Truth and Education Research." In T. S.Popkewitz, &M.Brennan(Eds.), *Foucault's challenge: Discourse, knowledge and power in education*(pp.64-90). New York: Teachers College Press.