

地方縣市政府教育行政人員面臨的問題 與解決之道探究

葉子超
澎湖縣政府前教育處長

一、緒論

教育是立國的根本，國家進步發展的基礎，教育發展良劣，是國家興衰主要關鍵，國家教育能蓬勃發展，這個國家必定能興盛不已，可見教育對國家極其重要，絕不可輕忽。而教育發展成敗，教育行政人員及學校教育人員是重要因素，教育行政人員領導管理所有教育人員，影響力很大，是教育興衰主因，足見教育行政人員在教育上地位是很重要，其人員素質好壞，以及所面臨的多元問題與是否有適切的解決之道，影響到國家教育推動成敗，是當前教育很重要議題。

教育行政是處理教育人、事、物的職責與過程，目的在提升教育組織的效能與效率（林天祐，2003）。教育行政是教育各種人事物的處理、領導、溝通與協調，多元且複雜，需有高度教育專業知能與學養，積極有熱誠，以追求卓越教育績效，讓學生更適性發展與成長。

教育是很複雜的工作，牽涉到相當多的人，近年來由於大家較熱中於政治，政治又很詭譎多變，政治影響教育是越來越深，甚至凌駕於教育之上，所以教育行政人員及學校所面臨問題越來越多，而且複雜多元，這些問題一定需要去妥善因應解決，否則對教育發展會很不利。

教育行政人員可分成中央與地方教育行政人員，中央以大方針及政策為主，地方以執行及因地制宜為主，兩者相輔相成，一起為國家教育而努力，關係非常密切。本文主要在探究地方縣市教育行政人員所面臨之各式問題，其解決之道是什麼，如何因應，才能勝任其職，以順利落實教育行政工作，讓教育更進步，學生更適性發展，是本文探究重點。

二、當前地方縣市政府教育行政人員所面臨問題探討

當前地方縣市教育行政人員所面臨問題，分述如下：

（一）工作繁重之問題

教育局處是各地方縣市政府工作量最大的局處之一，而且是工作量數一數二的大。以筆者擔任教育處長之縣，107 年度縣政府 19 個局處公文量統計，每個月平均公文量，最多的局是大約三千多份，第二是教育處(含縣體育場)大約三千份左右，其它局處有些是兩千多份，有些是在一千五百份以下，也有些局處公文量是在一千份以下，甚至有些只有六百多份公文，所以教育處公文量是有些局處的兩到四倍，其公文量及工作量極大。

（二）面對學校及各方壓力大之問題

教育工作繁重，量大且有些事是不好處理，與其它局處人員相比，工作是既累又要面對各方壓力大之問題；經常要出差與加班，很多時候其它局處人員都下班了，教育局處人員還在加班處理業務，假日時也要經常辦活動與進修研習，尤其體育賽事最多，全縣市性、全國性及國際性體育賽事很多，再加上局處所辦其它活動，與學校假日所辦活動，真的非常的多，全年無休，疲於奔命苦不堪言。

當前中小學教育環境，出現行政弱化現象愈來愈嚴重，各縣市報考校長的甄試人數年年遞減，校長難為有責無權，想擔任校長意願已不像昔日那麼強烈（吳清山，2017：3；葉子超，2019：152）；筆者亦曾擔任基層校長 18 年多，加上有擔任過教育處長，深知現今校長的確難為有責無權；而學校與校長無法處理的棘手問題，最後會推向教育局處要去解決，因為局處本身業務與工作量已很大，再加上這些棘手問題，壓力會很大。

（三）內外部組織衝突問題

以組織學理論與實務而言，任何機關組織一定或多或少有其問題，而內外部組織都會有衝突問題產生。中等學校(含)以下大都是各地方縣市教育局處所領導管理，除國立高中職是教育部所管轄，學校多且人員複雜，而學校事更是複雜，各地方縣市教育局處之內外部組織衝突問題時有所聞。

各地方縣市教育局處之教育行政人員，跟其它各局處一樣，因每個人的思想、理念及個性不同，加上個人或派系競爭，繁雜的內外部氛圍，就會很容易產生教育局處之內外部組織衝突問題。

（四）部分人員缺乏教育專業知能與學養之問題

教育工作複雜而多元，所要接觸的層面又極廣，地方縣市教育行政人員應有豐富的教育專業知能與學養，才能勝任這多元且複雜的教育環境，避免因不具備教育專業知能與學養，被譏笑外行領導內行，無法領導各校推動教育，尤其教育局處主官管更需具備此高度專業知能與學養，因為要領導各校，除了行政領導外，還有很重要的教育學術與教學課程領導，沒有具備高度之教育專業知能與學養，是很難服眾的，不容易做好學術與教學課程領導工作。國中小學擁有碩士學位以上，有五成多以上，師資是博碩士很多，一定要具備高度之教育專業知能與學養，才不會產生領導問題。

（五）教育進修及研習機會不多之問題

教育行政人員工作繁忙，進修及研習機會不多，縱使有進修及研習機會，也因公務繁忙而無法參加；教育專業實務與理論日新月異，教育行政人員要有不斷進修學習心，才能跟上教育進步發展與改革腳步，否則，很容易跟不上時代腳步，

無法勝任教育推動。教育局處所辦的進修及研習，大都是針對學校與教師主任及校長們，極少是給教育局處行政人員，而如果有機會，繁重的工作壓力，他們也不敢參加。

(六) 督學科長無教育培訓養成機制之問題

督學科長是各地方縣市教育局處最重要的行政主管，是主要負責教育業務的主管，重要性極大；督學科長以往有教育培訓養成機制，有所謂的督學科長班之考選及儲訓培育，有點類似國中小學校長班之甄選與儲訓，當時甄選儲訓不少優秀傑出的督學科長，對於地方教育行政績效之提升，助益頗大；現今卻沒有教育培訓養成機制，因而產生一些問題，有部分主管缺少教育專業知能與學養，有些很資淺主管對教育業務並不熟悉，致使影響教育之進步與發展。

(七) 政治影響教育之問題

政治是極其複雜，詭譎多變，政治攻防變幻莫測；地方勢力介入教育，時有所聞，當前國家現況，政治往往凌駕一切，教育是政治附屬之一而已，要政治歸政治，教育歸教育，是不可能的事（葉子超，2005：22；楊惠芳，2005；蔡炳坤，2005：44）。所以各地方縣市教育局處行政人員要有熟悉政治運作能力，不被政治所杯葛，化阻力為助力，才能順利推動教育。

筆者從事教育工作 34 年，擔任國小教師、組長、總務主任、教導主任及 18 年多校長職務，以及擔任教育處長。擔任 18 年多校長職務，經營過大、中及小型學校，離島、偏鄉、郊區及市區學校都有經營過，14 年多前取得國立高師大教育學博士，擔任過縣教育會理事長，對縣教育研究多年，實際經營過各類型及地區學校，更曾領導過全縣教育，對縣教育受政治的影響了解頗深，親身體驗過，每個縣市都多少有政治影響其教育之狀況，教育行政人員一定會面對政治運作問題，而且壓力問題會極大。

三、地方縣市政府教育行政人員問題的解決之道

依據筆者多年擔任校長及教育處長實務經驗，加上經常聽取教育界與各界對於地方縣市政府教育行政人員問題解決之道的見解與看法，綜合探究出地方縣市政府教育行政人員問題的解決之道，分述如下：

(一) 減輕教育局處繁重工作量，適度擴大編制及人力，將教育處改為較獨立自主的府外獨立局：

教育局處工作量極大且複雜，是各地方縣市政府工作量最大的局處之一，所以宜減輕教育局處繁重工作量，適度擴大編制及人力，將教育處改為較獨立自主的府外獨立局。

將教育處改為較獨立自主的府外獨立局，非六都其他全國十六個縣市政府教育處，是縣市政府內之處，稱之為府內處；六都直轄市稱為獨立局，編制較大且人員充足，有正式編制的人事、政風及會計主任，可獨立行文，自主性又較高，運作起來較順暢無誤；而縣市政府內之處，稱之為府內處，教育處即是，工作量與業務量極大，府內處編制又較少，沒有正式人事、政風及會計主任，此方面相關業務又很重要，與教育處同位階的文化局，每月公文量不到教育處的一半，反而是府外獨立局，編制較多且獨立性較高。因此，將教育處改為較獨立自主的府外獨立局，是解決教育處工作量繁重，一定要做的事，而且是迫切需要改革的事，這對地方教育提升助益極大。

(二) 對處理學校及各方壓力大之問題，主官管要有優質領導能力，同仁們要積極勇於任事，並都要有良好溝通與協調能力：

要積極面對與處理各方壓力問題，主官管要有懷抱理想追求卓越之優質領導能力，教育局處所有同仁們要積極努力，不可爭功諉過，並都要有良好溝通與協調能力，洞燭機先，消弭問題於無形，讓教育更進步發展。

善用學校領導補教育行政領導不足處，以解決各方壓力問題。學校領導要多元參與，善用教師領導，幫助校長領導之不足處。增進教師領導效能之關鍵，在於校長對教師領導之了解與支持（Cruickshank, 2013；Ringler、O'Neal、Rawls & Cumiskey, 2013）。教師領導可增進教師專業，一同幫助改善學生學習成就（Helterbrann, 2010）。教師領導之發展，校長是重要關鍵人物（Jacobsen, 2011）。因此，發揮教師領導效能，可幫助校長領導，讓學校更有效能；而教師領導效能是否達成，校長是主要關鍵，要多了解與支持，讓學校更進步發展；以減少學校教育問題，更可減輕教育局處壓力。

(三) 勇敢面對教育局處之內外部組織衝突問題，積極妥善處理，發揮正向良性競爭，避免負面衝突對立發生：

適度處理與調解，抑制負面衝突，發揮正向衝突，增進良性競爭，以提升團隊效能與滿足個人需求。個人績效責任會影響組織成敗（Worrall, 2014）；以藉著績效責任，營造社群團體一起負責之氣氛（Green, 2017）。所以教育行政人員個人要多努力，並群體團結負責合作，齊心協力為教育努力作打拼，才能更加提升教育績效，讓學生更能適性發展與成長，受到人民的肯定與讚賞。

要善加運用 Kiel（1989）提出之非均衡系統理論，多元解決問題，化危機為轉機，使教育推行能更順利和諧；並靈活使用 Gleick（1987）所主張的渾沌理論，對地方教育行政問題，能洞察機先，防微杜漸，消弭問題於無形。發揮正向良性競爭，避免負面衝突對立發生；縣市政府教育行政人員在團結合作上，要拋棄科室本位主義，不可想當官不想做事，要大家坦誠相見，積極齊心協力，為教育團隊盡心盡力。

(四) 部分教育行政人員缺乏教育專業知能與學養，宜多加強此方面之學習與成長，不恥下問，努力學習，教育局處長更要多鼓勵與支持同仁他們：

教育局處行政一定要增進教育專業知能與學養；基層學校教育人員對有些教育專業與學養不足的教育局處人員，尤其是非教育體系畢業的人員，沒有在基層教育有過專業素養與實務經驗，沒當過教師、主任或校長；但卻要領導學校教育，經常被基層教育人員譏笑為外行領導內行，教育局處行政人員要有所警惕，要積極努力去充實教育專業知能與學養，才能服眾人。

要解決部分教育行政人員缺乏教育專業知能與學養之問題，可多充實教育哲學、教育行政與政策、學校行政、學校經營與管理、課程與教學、教育心理學、教育社會學、教育研究法、教育統計與測驗、現代教育思潮、教育法規…等等。加上有機會可去兼任基層教師，有教學實務經驗；還有如果能見習與學習，優秀傑出校長領導之經驗，更能服眾且勝任其職，而教育局處長更要多鼓勵與支持同仁他們此方面的進修與學習。

(五) 教育進修及研習機會多開放機會給局處同仁，並與學校結合，多支持與鼓勵進修和研習：

教育局處進修及研習，可開放給教育局處行政人員，讓他們有機會參與教育學習成長；局處也要適度減輕同仁的工作壓力，不會有回來局處內會累積更多公文及工作的負擔，讓他們不會有後顧之憂，如此，才能更提升他們的教育專業知能與學養。

地方縣市教育行政人員進修與學習的管道和方式很多，已經有教育專業科系畢業者，可再進修教育研究所以上之課程，而其它跟工作相關之知能也要多進修與學習；非教育專業科系畢業者，宜多加強進修教育系所之課程，更精進自己專業知能與學養，而其它跟本身工作有關之知能也要多學習，不可輕忽。

(六) 果斷處理督學科長無甄選教育培訓養成機制問題，積極建立前瞻可行機制，多鼓勵支持機制的建立，並確實落實：

督學科長是教育局處最重要的行政主管，局處之棟樑，重要性極大，所以可恢復督學科長以往有教育培訓養成機制，有所謂的督學科長班之考選及儲訓培育，並做適度的修正與改進，就像當前國中小學校長班之甄選與儲訓，機制與制度建立的相當好，甄選與培訓不少優秀傑出的校長，如能參考與改進，必能甄選儲訓不少優異傑出的督學科長，對於地方教育行政績效增進，定能大有助益；不會有少部分主管缺少教育專業知能與學養，更不會有很資淺主管對教育業務並不熟悉之弊病產生。

(七) 努力避免政治影響教育之問題產生，熟悉政治之運作，爭取政治正向的支持，化阻力為助力，讓教育推動更順暢且有成效：

教育局處行政人員要積極面對，多接觸與熟悉政治的運作，勿被政治所牽制束縛，化阻力為助力，方能大力發展教育活動。現今教育與政治關係極為密切，教育是政治的一部分，政治是凌駕於教育之上；教育局處長都是各縣市長所任用，大多數是政務官，隨縣市長共進退，所以政治影響教育極大，加上校長之遴選，最後名單還需縣市長勾選或核定；可見當前政治是可左右教育，影響教育的成敗。所以一定要熟悉與妥處政治上的運作，在依法行政原則下，處理好各方的意見與需求，有政治敏感度，通權達變，多方溝通與協調，讓各界共存共榮，共創多贏局面，如此教育的推動才能更順暢無阻，教育績效定能更加卓著。

四、結語

教育是百年樹人之神聖工作，更關乎國家之興衰存亡，教育工作是繁重且複雜的，地方縣市教育行政人員經常需面臨諸多的問題，宜審慎面對與處理，這對於教育是非常重要的，地方縣市政府教育行政人員問題的解決之道有：減輕教育局處繁重工作量，適度擴大編制及人力，將教育處改為較獨立自主的府外獨立局；積極面對與處理各方壓力大之問題，主官管要有優質的領導能力；勇敢面對教育局處之內外部組織衝突問題，積極妥善處理；部分教育行政人員缺乏教育專業知能與學養，宜多加強此方面之學習與成長；積極處理教育局處之教育進修及研習機會不多之問題，多開放機會給局處同仁，並與學校多結合；果斷處理督學科長無甄選教育培訓養成機制之問題，積極建立前瞻可行之機制；努力避免政治影響教育之問題產生，熟悉政治之運作，爭取政治正向的支持；這些問題解決之道，都是教育行政人員要積極勇敢面對與培養的，不斷地修正與省思以追求卓越，並努力去執行，肯犧牲奉獻於教育上，教育必定更進步與發展。

參考文獻

- 吳清山（2017）。臺灣教育未來發展優先課題。師友，597，3。
- 林天祐主編（2003）。教育行政。台北市：心理出版社。
- 張鈿富（2016）。教育行政如何面對未來發展的挑戰。教育研究月刊，270，30。
- 葉子超（2005）。地方勢力介入學校事務、校長因應策略與學校效能關係之研究（未出版博士論文）。國立高雄師範大學教育研究所，高雄市。
- 葉子超（2019）。澎湖縣國民小學教育問題與解決之道。學校行政雙月刊，120，152。

- 楊惠芳(2005)。校長不哭道盡常態編班的無奈，家長民代施壓怕升學率低，公視播出教育體制大問題。《國語日報》，2005年5月12日，第2版。
- Cruickshank,E.(2013) . *Perceptions of principals' support for teacher leadership : A qualitative study* (Unpublished doctoral dissertation). Northcentral University, Arizona, UA.
- Gleick (1987) . *Chaos:Making A New Science_* New York:Penguin.
- Green, R. L. (2017). *Practicing the art of leadership: A problem-based approach to implementing the professional standards for educational leaders*. Boston, MA: Pearson.
- Helterbrann, V.(2010) . Teacher leadership : Overcoming “I am just a teacher ” syndrome. *Education, 131*(2), 363-371.
- Jacobsen, S.(2011) . Leadership effects on student achievement and sustained school success. *International Journal of Educational Management, 25*(1), 33-44.
- Kiel, D. L. (1989) . Nonequilibrium Theory and It's Implication for Public Administration, *Public Administrative Review*, Nov-Dec.
- Ringler, M. C., O'Neal, D., Rawls, J., & Cumiskey, S.(2013) . The role of school leaders in teacher leadership development. *Rural Educator, 35*(1), 34-43.
- Worrall, D. (2014). *The personal accountability code: The step-by-step guide to a winning strategy that transforms your goals into reality with the new science of accountability*. Carlton, AU: The Accountability Codes.

