

第二章 文獻探討

本研究之文獻探討將從學校行政決定的意義開始，探討國民小學「參與式行政決定」之運作，與「學校決策效能」兩者間的關係。全章共分為四節，包括：第一節學校組織與行政決定，說明學校組織的特性及其行政決定的內涵；第二節參與式行政決定，說明與學校本位管理的關係及其意義、考量因素與內涵；第三節參與成員的角色知覺、參與程度與決策效能，說明彰權益能與參與式行政決定的關係及三者間的意義；第四節國民小學參與式行政決定的相關研究，說明國內外相關研究的結果及其對本研究的啟示。以下即分別闡述之。

第一節 學校組織與行政決定

壹、學校組織理論及其特性

組織是一群人為達成某種目的，所自然形成的團體(辛俊德，2001)。學者從組織的靜態、心態、動態及生態的觀點，探討組織的性質，認為組織有強調結構及權責分配；重視成員的人格、動機、需求；是組成份子間彼此交互作用、相互依賴、彼此影響所形成的一種系統；且組織內外環境會發生交互作用，其目的在求組織的變革與發展，俾使組織得以在社會環境中繼續生存與發展(張慶勳，1996；謝文全，2003)。王如哲(1998)指出組織為一社會實體、是目標導向的、具有精密結構的活動體系及可以指認的界限。由此可知，組織是一群人為達成共同目標而形成，透過成員、結構及權責分配，與環境交互調適以求生存與發展的有機團體。

教育行政組織是國家為實現其教育政策，所設立的管理機構，其功能包括計畫、領導、協調、執行與考核等。廣義的教育行政組織包括各級立法與行政部門(如國會與內閣)、學校、各教育專業團體、與教育行政主管機關(秦夢群，1998)。而學校是由教師、學生及行政人員(含職員、工友)等所組成的一種組織，學校組織內的所有成員都有他們各自的需求與所扮演的角色(張慶勳，1996)。依上述觀點來看，學校組織係由教育主管機關為達成教育的目標，依法成立的正式教育組織，由教育相關人員即教師、學生、行政人員所組成。以下先說明學校組織理論的發展，再論學校組織的特性如下。

一、學校組織理論的發展

學校組織理論的發展，有其一定的脈絡，從早期強調理性系統模式，學校行政運作多尊崇科學化的管理與效率觀念，教師的教學與學生的學習多被嚴密的教學計畫及績效標準所設定，「正式化」與「階層化」為學校組織的主要運作策略；到二次戰後，受人際關係學派的影響，逐漸重視員工的需求與組織氣氛的營造，「如何激勵士氣」以及「雙向溝通」成為教育行政的重要工作；開放系統理論則於七〇年代成為影響學校組織的重要概念，此時的組織強調環境變化與組織之間的交互關係，主張「權變的思維」，認為學校應視不同的情境來設計適當的權變策略以適應環境的變遷，維持組織的生存與發展；隨著科技的進步與知識經濟時代的膨脹發展，混沌理論於九〇年代開始盛行，認為組織是「混亂」與「非均衡」的有機體，學校應對環境的微小變化保持敏感度，以不斷的進行重組、改造來維持其生存與進步，避免為時代所淘汰。

從學校組織理論的脈絡發展，可以發現學校組織從「正式化」與「階層化」始，繼而重視「激勵士氣」以及「雙向溝通」，再而強調要以「權變的思維」面對不同的情境，最後更必須不斷的進行重組及改造，來克服科技更新與知識爆炸的混沌時代。從集中、封閉、專權走向多元、開放與分權的趨勢，也促使校園中「尊重專業」的呼聲越加高漲，教師身為學校組織的中間分子，其角色也面臨重大的轉變，從過去單純的教育工作的執行者，轉而成為兼負為學校作決定的決策者，在涉及教師權益問題時，又是與學校溝通協商的談判者。這樣多重角色的扮演，尤顯現教師專業素養的重要。

二、學校組織的特性

學校組織雖然依循傳統的正式體制而建立，然而，其組織特性卻與一般的商業組織或行政機構不同，同時兼具科層化與專業化的特徵，且兩者之間常存在著衝突與矛盾。Olsen、Cohen 與 Morch 於 1972 年提出「組織無政府狀態理論」(organized anarchies)，認為學校因為目標不確定與不清楚，達成目標的方法與科技未充分瞭解以及參與的流動性等因素，因此並不適用理性系統模式的行政理論(引自秦夢群，1998)。

此外，Weick 指出，學校是鬆散結合的系統(loosely coupled systems)，即學校對聯結事件雖然是彼此互相感應，但是每一事件卻又保有自己的獨立性，及某些物理的或邏輯的分離性。依此，學校組織具有目標不清楚、沒有明確技術、參與不穩固、活動未能互相配合、結構

鬆散以及成效微小之特徵(引自張慶勳, 1996)。

另外, Patterson、Purkey 與 Parker(1986)年提出學校環境已日趨多元化, 學校應依各種情況, 不斷呼應社會的變遷, 不能只是因循傳統的理性規則與不變的目標行事。三位學者將這種組織現象稱為「非理性」(nonrational)世界的學校系統, 其特徵在於:

1. 組織目標係多重且具競爭力的, 並經由磋商、妥協而訂立, 通常是曖昧不清的, 情境改變、目標亦隨之改變。
2. 權力是遍及所有組織的, 在教室內, 教師可控制教室外教育當局所要求事項的達成程度。
3. 受重視的問題通常是迫切極需解決的, 而決定的過程在於磋商與妥協, 最後的決定不一定是具教育性的最佳決定。
4. 組織的外在環境是不穩定、不可預測的, 會質疑組織的專業能力並干預組織決定的過程。
5. 教學上, 有各種不同的有效方法可以提昇學習, 但沒有一種最好的教學方法能明顯地達成組織的目標, 且教育政策的擬定未必能與教室中的教學有明顯的關係。

上述理論與 Weber 所提的當代科層體制(bureaucracy)明顯有別, Weber 認為科層組織是屬於完美無缺的理想型態(ideal type), 只要依此體制進行, 組織便能做最理性的決定, 並收到最高的效率。其具體特徵為依法行事、專業分工、用人唯才、保障任期、依年資或貢獻升遷、公正無私、層級節制、及建立書面檔案等(謝文全, 2003)。然而, 科層理論在教育組織上的應用, 經過多年印證, 卻未能產生如 Weber 所稱的最高效率, 而「組織無政府狀態理論」、「鬆散結合系統理論」以及「非理性學校系統理論」的提出即是對 Weber 科層體制的一種反動, 即使上述理論並非為推翻 Weber 的理論而為, 但其根據學校組織的特殊性加以深入的剖析, 為教育的各種政策及作為, 提供不同的思考空間與整全觀點, 可以避免教育行政決定落入單一窠臼之中。

事實上, 學校組織實兼具有科層組織與聯結鬆散的特性, 由 Meyer 與 Rowan 的研究指出, 由於學校係依法成立的教育機關, 其行政系統即依據科層組織而設計, 校長可以依其組織權限來影響教師的教學, 然在教育專業上, 則是呈現鬆散結合的系統特性, 學校中雖名有視導活動, 但實際上卻很少真正實施過(引自秦夢群, 1998), 校長的行政權力並不能踰越教師的專業權力。因此, 學校組織可以說是同屬於科層組織與聯結鬆散的雙重系統, 而努力調適學校組織中存在於科層化與專業化的矛盾與衝突, 是教育工作的重要課題。

Hoy 與 Miskel (1978)指出學校組織中存在於科層化與專業化的矛盾與衝突，可從改變組織結構及專業與科層相容並存著手。Parsons 認為提供教師參與討論的機會，可使之貢獻智慧，綜觀問題的全貌(引自張慶勳，1996)。因此，學校實施參與式行政決定的作法，首先必須調整學校組織結構，從首長制轉為合議制，同時促使一向只強調專業自主的教師捨棄孤立主義，走出個人王國一教室，認真地面對科層節制的行政體制，參與學校整體校務運作，共同負擔行政決定的施為與教育決策的責任；而學校行政人員過去依法行政不問教學現場的習慣同時必須作一番調整，使有關教學方面的決定，充分尊重教師的意見，從提高教師的專業精神來加強教育的服務性功能。

另外，家長過去對於學校內部行政運作的黑箱作業，多半沒有置喙餘地，如今透由參與決定的過程可以逐漸透視整個教育決策與教育作為，其對教育品質的要求形成決策過程的重要因素。然而學校又是參與流通極大的組織，學生、家長、甚至教師來了又去，難以維持一定局面的特性，是否能有有利於學校決策效能的提昇，是我們要加以研究的課題。

貳、學校行政決定的意義

作決定(decision making)是一種普遍存在的行為(張慶勳，1996)。任何個人或組織隨時隨地都需要在可供選擇的方案中作決定，例如到那裡用餐、購買什麼衣服，購買什麼材料，跟哪一家企業合作，如何分配有限的經費，把錢花在刀口上等等。

國內學者吳清基曾界定「作決定」乃指具有相對權責的個體或組織，在面臨問題解決或行為抉擇之際，依據一定的價值標準或目的期待，從許多不同的可行變通方案中，試圖去找尋一種最佳的或令人滿意的可行變通方案，以期獲致理想有效的問題解決的行動過程(吳清基，1987)。

謝文全(2004)指出：教育行政決定即教育人員為了解決教育上的問題，或達成既定的教育目標，依其權責研擬及選擇可行解決方案的歷程。張鈿富(1990)認為學校行政決定除了具有一般決定的連續性、複雜性之外，尚具有教育事實與價值判斷的特殊性；且包含了無法與學校其他過程分開；變動的環境；選擇介於分析與行動之間；並深受個人特質的影響。王如哲(1998)則將決策定義為：為了回應已經感受到的需要，所作有意的或反省性的選擇；其重要層面在「程序與技術的介入」、「問題的搜尋」、「問題的解決」、「問題的脈絡」、以及「合法化的過程」。

Sergiovanni 與 Carver 曾指出「作決定」是行政與教育活動的中心(引自張慶勳, 1996); 因此「作決定」可說是教育行政歷程的核心, 教育行政的本質即是對決定歷程的控制, 在可行的備選方案中, 找出可以獲致最大利益的改變(黃昆輝, 1996)。依前述幾位學者的看法, 研究者認為「教育行政決定」即以個別教育組織為單位, 為完成教育的目標, 達成教育工作之有效實施, 由教育組織相關成員, 依其權責做成各種關於教育之整體運作方式的決定而言。因此, 教育行政決定實為關係教育工作的成敗主因, 可以指引出行政工作的方向, 指示教育應該努力的目標, 而教育行政決定做得對, 等於教育工作成功了一半。

「學校行政決定」與上述教育行政決定實具有相同的內涵, 但在過去傳統學校教育中, 學校一向被視為執行教育決定的基本單位, 在「依法行政」的措施與「課程標準」、「統編教科書」的限制中, 學校習於例行性的工作, 教師習於照本宣科, 所謂行政決定通常端賴少數人甚或校長一人獨攬大權。然在教育改革風潮的影響下, 教師、家長以身為最接近學生、最瞭解學生需求的人而有了參與決定的必要, 近年在「學校本位管理」理念的基礎上, 強調權力分享的「參與式行政決定」更已在校園中展開, 有關「參與式行政決定」的意義將在下節加以探討。依前述幾位學者的看法, 研究者認為「學校行政決定」即以個別學校為單位, 為完成教育的目標, 達成校務工作之有效實施, 由學校相關成員, 依其權責做成各種關於學校整體運作方式的決定過程。而學校行政決定的範疇包含整體校務運作之教學與課程行政、學生訓導與管理、學生輔導與計劃、總務管理與規劃、人事管理與考評以及公共關係等業務。

參、決定與決策的關係

國內對於「decision making」的譯名各有不同解讀, 包括「決定」、「決策」、「作決定」、「行政決定」等, 很多學者在使用上採用不同的譯法, 但其基本內涵及實際精神, 其實都相當接近。吳清基曾將「決定」與「決策」兩者依照範圍、性質、與主體作了一個比較, 最後提出兩者的關係, 認為決策是決定的一部分, 兩者比較列表如表 2-1 所示。

表 2-1 決策與決定之比較表

項目 \ 名稱	決策	決定
範圍	小	大
性質	特定政策性	一般事務性
主體	階層較高	包括各階層
兩者關係	決策是決定的一部分	

資料來源：王政彥(1994)。團體式教育決策參與。頁：20。台北：五南。

誠如表 2-1 所示，「決策」與「決定」兩詞在範圍、性質、與決定主體上確實可以明顯加以區辨，然而，在實務使用上，不論是決策或決定都不容易產生混淆。如教科書開放審定版本後，各校必需成立「教科書評選小組」，就學校本位課程選擇教科書版本，我們可以說這是一項範圍大、屬於一般事務性、且包括學校各階層的決定，然而僅就一所學校而言，採用何種版本的教科書，來實施其學校本位課程，何嘗不能說成是該校一項重要的行政決策呢？因此也有學者並不刻意加以區分，因為決策與決定在實務使用上並不會造成太大的差別，端賴實務上情境不同而定。不過，研究者認為即使在實務上，決定或決策並不會造所謂的混淆，但在學術上，仍以採用較為大範圍、包括各階層的「決定」一詞較為適當。因此，本研究為求一致性，對於學校行政決定的歷程與運作，一律採用「決定」一詞，然對於作成決定之最後結果，考慮為文的流暢與優美感，則以「決策效能」稱之，針對國民小學「參與式行政決定」及其與「決策效能」的關係加以研究探討。

肆、學校行政決定的內涵

學校行政決定的要旨，在於謀求學校的發展與進步，解決學校運作上的困難與問題，因此學校成員，應依其權責做成決定。吳清基(1989)認為行政決定包含「抉擇」、「預測」、「參與」、與「效用」等特性。

黃昆輝(1996)則列舉行政決定的特性為設計教育行政組織結構的依據、乃是教育行政歷程的中心功能、整個教育行政組織所致力之事；是影響組織功能的發揮且是相當複雜且連續不斷的過程。謝文全(2004)認為行政決定與行政計畫的過程其實有很大的相似處，提出應有科學化、成員參與、一貫性、一致性、可行性、書面化、做好溝通宣導等多項原則。

有關學校行政的具體內涵，國內外專家學者有不同的分類，例如 Young 將國小的行政事務分為 15 項：1. 教師薪水。2. 人事政策。3. 課務指派。4. 教室分配。5. 新進教師甄選。6. 專科教室使用之登記。7. 各科教學進度之安排。8. 道護之輪值。9. 學生編班事宜。10. 教學方法之指定。11. 教學內容。12. 學校課程規劃與發展。13. 教師年度考績。14. 教學資料的供應。15. 學校預算的編製(引自顏火龍，1985)。

國內學者謝文全(1987)將學校行政內涵分為教務、訓導、總務、人事、公共關係五大類；吳清山(1998)則歸納分析學校行政運作內容，分為一般校務、教學、訓導、教師專業及家長參與五大類。國立編譯館(1983)

所編之《國民小學行政》則以學校重要會議來探討國小校務行政之內容，包括校務會議、教務會議、訓導會議、總務會議、各科教學研究會等。近年來，由於教育改革風潮影響學校組織產生些許變革，如推行「教、訓、輔三合一方案」、「學校組織再造」、「員額總量管制」等，致使國民小學組織結構與行政內涵可能因各校採行「學校本位管理」而有所差異，但總跳脫不出教、訓、總、輔的範圍，因此研究者參考《國民小學行政實務手冊》，並綜合學者看法將學校行政決定內涵歸納為六個向度，分別說明如下(吳清山，1998；秦夢群，1998；教育部，1997；謝文全，1987)：

- 一、課程與教學行政：包括教科書評選、師生學藝競賽、教師進修研習、課程研究與計劃、課務編配、學生編班與成績評量等。
- 二、學生訓導與管理：包括學生團體活動、學生生活指導與管教、學生申訴與評議、校慶活動、學生體衛與保健、教學參觀、導護輪值等。
- 三、學生輔導與計劃：包含親職教育、學生輔導與轉介、認輔制度、志工組織、補救教學、特殊教育等。
- 四、總務管理與規劃：包含校舍修繕工程、工友考核、事務採構、校園美化、總務會計等。
- 五、人事管理與考評：包括教職員聘任與考核、出差勤管理、優良教師推薦、休閒活動等。
- 六、公共關係：包括建立新聞發言人、親師聯絡組、社會資源引進、地方民意代表的溝通與經費支援等。

伍、影響學校行政決定的因素

學校行政決定的運作目的，不外乎為組織作出最佳的、或至少是滿意的決定，以達成學校的教育目標。但任何決定都是複雜且牽涉多元面向，且其角度應是相對而非絕對，因此，決定的合理性與否代表決策的效能，其影響因素亦值得加以探討。

吳清基(1987)認為影響學校行政決定的因素可分為決定者個人因素與組織因素。個人因素包括決定者的價值觀念、知識背景、直覺習慣、與人格特質；組織因素則包括組織資訊溝通系統、內部人際關係、外在壓力來源、與組織傳統作法等；根據吳清基(1987)年所作的實證研究結果顯示，組織的傳統作法為影響學校行政決定的主要因素，顯見學校組織傾向封閉與保守的作風。

謝文全(2004)認為做合理性決定的要點，至少要做到：1. 落實基本的教育行政決定的歷程。2. 容許有充足的時間作決定。3. 蒐集充足而適用的資料。4. 給予相關人員參與決定的機會。5. 充實決定者的相關學識與能力。6. 做好可能成效的評估。7. 歸零思考做好零基決定。而成功的決定者，應擁有四項必備的條件，包括 1. 瞭解決定的種類。2. 決定所需資料的性質與數量。3. 決定適當人員參與決策。4. 預測結果(秦夢群，1998)等。

Simon (1976)提出決定的合理性受組織沈澱成本、知識零碎不全、與預期困難等因素的影響而無法發揮決定的完全理性，因此提倡「滿意決定」的理論，認為教育行政人員在決定歷程中，應努力追求最佳的、至少是滿意的決定，並以絕對合理性的決定作為最終目標，才能經濟而有效的達成組織目標。

總括而言，影響學校行政決定的因素不外乎有權決定者個人的專業能力及組織所擁有的背景與所能提供的資源條件，當然學校領導者在當中仍應扮演著重要的角色，如果能從建立適當的決定機制與凝聚共識加以著手，自然能形成良好的決策與維持一定的決策效能。研究者綜合歸納影響學校行政決定的因素包括下列幾點：

一、學校領導者

學校領導者的個人特質、學識及能力，影響學校運作至為深遠，如果領導者本身開誠佈公，事先充分溝通，真誠尊重相關成員，則決定歷程必當順利，決策效能相對必然提高。

二、時間

作決定的時間是否充足，影響決定者作選擇時的判斷力，倉促的決定有時不如不要決定，可以避免往後可能花費更大力氣彌補的困擾。

三、資訊

學校在各項會議進行前，應儘量提供適當而充足的資訊給參與決定的有關人員，且資訊的提供亦應預留參與者參閱及查證的時間，避免資料過多來不及消化的情形。

四、經費與資源

經費的不足與資源的有限，常成為作決定的重要限制，在內、外在環境的壓力下，常使許多決定有不得不然的選擇，成為影響學校行政決定的重要因素。

五、組織的文化

學校組織文化中的人際網絡關係，以及是否擁有良好的對話溝通平台，對權力分享的觀念與習慣是正向或是負面，組織氣氛是積極或是消極都可能影響行政決定的運作與結果。

六、決策團體

決策團體的組成是否適宜而專業，相關人員是否都已適當的參與其中，而牽涉到決策利益的人，是否有進行必要的迴避，一樣會影響學校行政決定的合理性與決策的效能。

陸、學校行政決定的歷程

作決定除了是組織行政的中心外，也可以說貫通了學校一切運作的歷程。Simon 於 1947 年主張決定的歷程應包含三個活動：1. 搜集情報活動。2. 設計活動。3. 選擇活動。Simon 認為組織的決定歷程若配合著組織目標，依循理性、邏輯與條理，即能為組織作最佳的決定(秦夢群，1998)。其後 Simon 體認在現實環境中「全知理性」受到沈澱成本、知識零碎不全、以及預期困難等因素的限制而不可得，而於 1976 年又提出「有限理性」的觀念，因而有所謂「滿意決定理論」(satisfying decision-making theory)，認為行政人雖不是無限理性，但仍以企圖獲致「滿意的」或「夠好的」決定方案為目的(吳清基，1987；Simon，1976)。Hoy 與 Miskel 於 1978 提出「決定歷程的行動環」，即基於 Simon 「滿意決定理論」為基礎，依據六項基本假定而來，這六項基本假定分別為(Hoy & Miskel，1978)：

假定一：決定歷程是一種事件的循環，包含了對困難的辨識與診斷，反思計畫的發展以減低困難，實施計畫，並評鑑其成功與否。

假定二：行政就是組織結構中的個人或群體其決定歷程的績效表現。

假定三：決策的完全理性事實上是不可能的，因此，行政者在沒有足夠的知識、能力去最佳化決定歷程時，只能尋求滿意的決策而已。

假定四：無論從個人或組織的觀點上，行政的基本功能是提供每一位部屬一個能夠作合理性決定的內在環境。

假定五：在理性行政的主要功能與工作領域中，決定的歷程具有共同的行動類型。

假定六：在大部分複雜的組織中，決定的歷程實質上發生於相同的一般化型式。

Hoy 與 Miskel(1978)認為決定的歷程並非程序分明，各個程序都有可能同時進行或同時發生，兩位學者因此提出決定歷程的行動環，將行政決定分為五個階段，其歷程分別為：1. 辨識與定義問題。2. 分析現有情境中的困境。3. 建立問題解決的標準。4. 發展計畫或行動策略。5. 擬定與執行行動計畫。這五個歷程為一不斷循環的過程。

除此之外，Owens (1998)援引管理學大師 Peter Druker 對決定行為所界定的五個步驟，分別為：定義問題、分析問題、發展可行方案、決定最佳方案、轉化決定為效能行動，指出做決定必需伴隨著行動與執行，並且是一反覆的回饋歷程。

Napier 和 Gershenfeld(2004)在分析團體決定中，提出六階段的理性問題索解方式，分別為定義問題、診斷狀態、發展可行方案、選擇解決方案、執行以及評鑑與修正。圖 2-1 表示六階段決定歷程的關係。

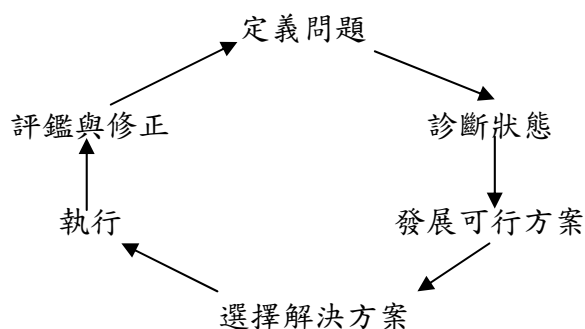


圖 2-1 決定歷程圖

資料來源：*Groups theory and experience*. (p.309). Napier, R. W. & Gershenfeld, M. K. (2004). Boston, MA: Houghton Mifflin.

謝文全(2004)則提出了認識問題界定目標、設定前提或判斷的標準、蒐集有關資料、研擬可行方案、選擇最佳方案、合法化、與實施並評鑑改進等七個程序。上述多位學者所提之決定歷程，可說非常詳盡，但研究者認為在現行教育組織中，決定者的選擇也是決定過程中不可或缺的一環，因為教育問題多元而複雜，依據問題的相關性、與專業性尋求有關的決策團體也是非常重要的工作。因此，綜合以上學者所提出的行政決定歷程，研究者認為教育行政決定的歷程至少應包含：1. 發現與定義問題。2. 設定問題解決的標準。3. 分析問題並蒐集有關資料。4. 組成決策團體。5. 研擬各種可行方案。6. 選擇最佳方案。7. 決定的合法化。8. 研擬計畫與執行。9. 評估結果等九個歷程。分別說明如下：

一、發現與定義問題

辨識系統中的困境與不協調之處是行政決定歷程中重要的開始。有效能的行政人員必需敏覺於組織行動與狀態中無法測量的現象，長期而言，組織的混沌不明是不可避免的。對問題的敏覺力影響著隨後而來的分析與問題解決。問題有可能透過整個正式組織與非正式組織，產生於環境脈絡之中。行政人員要避免過份快速與窄化的問題界定。問題要是太過於複雜，可以將其分為幾個部分來處理，或者是定義為幾個次級問題來做決定。

二、設定問題解決的標準

決策者必需決定可接受的解決問題的內涵，也就是可達成的最小目標為何？也就是必須如何(musts)、想要如何(wants)、怎樣算是完成(completely)，以達到滿意的問題解決。

三、分析問題並蒐集有關資料

分析的主要工作是將問題分類，也就是分析問題的解決與作決定的歷程是屬於何種類型。從問題的類型蒐集所需的資料，以明確的說明問題，從而瞭解問題的重要性、時間的限制、以及現有的程序與架構，問題愈大，所需蒐集的資料也就愈多。

四、組成決策團體

選擇參與決策的相關人員，依問題的權責、相關性、職務範圍、以及專業程度，邀請必要的人員組成決策團體，針對問題加以討論，以獲得更多的資訊與共識，以便作成最佳的決策。

五、研擬各種可行方案

發展計畫或研擬各種可行的行動策略是行政決定歷程的核心，其中包含了可行方案的規畫、預測可能的結果、深思熟慮、並選擇行動的途徑。其中各種可行方案的研擬，必需力求周詳，除了從問題的徵兆中去尋找外，現有的可行方案也是應加考慮的地方。

六、選擇最佳方案

考慮過所有可行方案，並仔細分析各種方案的利弊得失之後，即需要審慎的決定，當然有時作選擇是最困難的事，但是權衡之下，有時滿意的決策未必是最佳的決策，也是一種決定的途徑。

七、決定的合法化

決定之後的決策必須經過合法化的途徑，以便獲得組織成員的

認同與支持，同時也可為往後的政策執行建立合法的保障，以國民小學為例，重大的校務決定必需在校務會議中經過二分之一委員出席，三分之二出席委員的同意才能通過，而且最好還能將事關成員權益的部分，透過網路或書面正確的傳達給相關人士。

八、研擬計畫與執行

行動計畫的研擬是在作下決定後，使決定付諸行動的重要工作。而計畫的執行至少要經過設計、溝通、監督、與評估四個步驟。

九、評估結果

決定的執行結果，有賴整體評鑑的瞭解，而評鑑的目的不在於證明什麼，是為了要改善，因此，事後的評估是不能輕忽的工作。

柒、學校行政決定的模式

許多學者對於學校行政決定模式分別提出不同的分類，如 Lunenburg 和 Ornstein(1996)將其分為典型決定模式(classical decision-making model)、行為決定模式(behavioral decision-making model)、垃圾桶模式(garbage can model)、Vroom-Yetton 規範模式(normative model)；張慶勳(1996)提出理性決策模式、漸進決策模式、綜合決策模式、行政決策模式(滿意策略)、機關組織決策模式、團體決策模式、菁英決策模式(elite model)、競爭決策模式(game theory)、系統決策模式等九種模式。謝文全(2004)則綜合多位學者，將教育行政決定的模式，綜合歸納分為九種模式，分別為：滿意模式(satisfying model)、漸進模式(incremental model)、政治模式(political model)、垃圾桶模式(garbage can model)、參與模式(participatory model)、綜合掃描模式(mixed scanning model)、直覺模式(intuitive model)、與綜合評析與彈性綜合模式的運用。秦夢群(1998)認為教育組織有目標模糊、結構鬆散、與勞力密集三大特性，其決策過程與一般組織緊密的商業公司大相逕庭，學校每日面臨的問題五花八門，所需的決策類型也各有不同。歸納上述學者的看法，研究者認為教育行政決定的模式可以分為下列十一種，分別說明如下(張慶勳，1996；秦夢群，1998；謝文全，2003；Lunenburg & Ornstein，1996)：

- 一、理性模式(rational model)、：認為人是理性的動物，做決定時，會搜尋完整的資訊，考慮所有可能的方案，並對各方案的得失進行理性周詳的分析，再選擇出最佳的方案。
- 二、滿意模式(satisfying model)：認為人並不是純理性的，在做決定過程中，雖然意圖做到理性，但受到個人能力與環境條件

的限制，只能達到有限理性(bounded rationality)，因此只能做出滿意的決定。

- 三、漸進模式(incremental model)：認為決定是透過參與決定者的社會互動來做成的，在互動過程中必會顧慮到現實漸進的發展狀況，而相互調適與妥協彼此的觀點，結果自然難以達到完全理性的境界。
- 四、政治模式(political model)：認為決定是一種利益爭奪的過程，由各相關利益團體進行談判，經折衝後做出各方雖不滿意但可以接受的決定。
- 五、垃圾桶模式(garbage can model)：組織就像是一個由參與者、問題、解決方案與選擇機會四股動力交織而成的垃圾桶，決定的形成常係由某一群鬆散結合的決定參與者，在某一偶然的決定機會中，發現某一行動方案恰巧適合於某一問題解決，就做了決定，就好像從垃圾桶中隨便抽取出來，全憑機會決定，而不是理性邏輯分析的結果。
- 六、參與模式(participatory model)：係藉著成員的參與，以達成共識為手段做出決定，決定的目標與程序是由參與者共同決定的。
- 七、菁英決定模式(elite model)：係指大多數的民眾，受少數的統治者，也就是菁英份子所指揮與控制，教育決定所表現的為菁英的偏好與價值。
- 八、直覺模式(intuitive model)：係靠直覺來做決定，如時間緊迫、無相關資料時，由有權者依經驗法則做成快速的決定。
- 九、機關組織決定模式：指教育決定需經過政府機關的採納、執行與推展，而政府機關透過賦予政策的合法性、普遍性、與強制力，賜與教育決定特別的特質，因此對於教育決定的形成，有重大的影響力。
- 十、系統決定模式(systematic model)：強調教育系統是一相互關聯的結構與過程所形成的團體，環境中的壓力會影響教育的穩定投入，為社會從事權威性的價值分配，這些分配即構成了教育的決定。
- 十一、競爭決定模式：兩個或兩個以上的行為者彼此競爭爭取價值，在相互競爭時，各自推出自己的策略，來幫助自己在某一特殊的場合下，建構最佳的策略。

上列各種決定的模式，各有其適用時機，就學校行政決定而言，謝文全(2004)認為應以理性模式的嚴謹態度與程序來進行，但仍視時間或相關條件而定，而決策過程中若涉及人員利益衝突時，就需用到政治模

式的談判與妥協，同時應儘量讓相關的人員參與，以收集思廣益之效，也就是兼用到參與模式。

事實上，研究者認為教育行政決定模式也需要依賴一套完善的、具有共識的制度，能夠讓組織成員運用與遵守，雖然模式的應用必須依照問題的性質與當時的情境因地而制宜，但在一個教育組織中，如果每次的行政決定都沒有一定的規則可以遵循，那麼成員的反應與支持的程度可能會造成決定執行上的阻礙。因此，教育組織中的領導者或經營團隊是有必要在組織中建立合理性、且具普遍共識的決定機制，並且有效率的執行，也就是一套大家認同的「遊戲規則」，如此一來，才可能達到行政決定應有的效果。

在教師、家長、及民間教改團體紛紛提高其對教育的投入與參與程度，政府教育主管機關為呼應社會需求，在政策面亦擴大改革，將教育權紛紛下放至地方教育機關，同時推出所謂「學校本位管理」(school-based management)，進一步將實質的教育作為，交由基層學校單位自主經營與管理。近來提倡由組織中的成員共同參與做成決定，凝聚共識來實現學校的績效與目標，成為學校單位積極尋求行政決定運作的新模式，以下即就學校單位現行教育行政決定的參與意涵探討之。

第二節 參與式行政決定

壹、學校本位管理與參與式行政決定

學校本位管理(school-based management, SBM)又稱學校本位經營，或稱學校本位領導(school-based leadership)，或學校本位決策(school-based decision-making, SBD)，在紐、澳及歐美施行已超過二十年以上。最早係源自私人部門的研究，教育單位引進其將決定權下放到實際工作者的觀念，藉以改善中央集權決策方式無法有效處理教育問題與提高學生成就表現的困境(陳伯璋、許添明，2002)。

學者認為學校本位管理其實包涵三類核心事項，即課程、人事、與預算，而分別冠以學校本位課程(school-based curriculum)、學校本位人事(school-based personnel)、學校本位預算(school-based budgeting)(秦夢群，1996；張明輝；2002；謝文全、2003)。Caldwell與Spinks認為「學校本位管理」意即學校在政府規定的教育目標、政

策、標準、績效責任等範圍內，自主決定學校資源的分配，資源的決定就是學校自主經營的關鍵(張熒書譯，2002)。

謝文全(2004)認為，學校本位管理係指政府將學校的經營權下放給學校，讓學校實施自主管理及自我領導的一種管理方式，是一種讓學校人員高度參與的管理(high-involvement management)制度，其內涵包括：1. 將有關學校決定的權力下放到學校。2. 以學校情境的需要為基礎來發展出學校的決定。3. 學校決定權與績效由主要利害相關人員分享與分擔。4. 目的在追求學校的高表現與卓越。

Gurr 以美國數個研究專案為例，歸納出學校本位管理的幾項成功策略，包括 1. 建立數個由教師領導的決策團隊。2. 增進教師在課程與教學上的專業技能。3. 建立完整的學校資訊系統。4. 鼓勵教職員積極達成學校目標。5. 選出能夠促進、管理學校改革事務的校長。6. 幫助學校將力量集中在課程與教學方面的改革(引自張熒書譯，2002)。

學者潘慧玲(2002)指出學校本位管理在不同國家脈絡中各有其定義，同時會觸及可做決定或自主的事務範圍、層級、與程度三個面向。有關權力下放至學校後，究竟何人成為決策主體，根據美國學者 Murpghy 與 Beck 的研究，可分為三類模式(引自潘慧玲，2004)：

- 一、行政控制模式：校長在這類模式中掌控主要的決策權。
- 二、社區控制模式：父母與其他社區人士主導學校層級的決策團體，例如學校審議會(school council)。
- 三、專業控制模式：學校成員，尤其是教師，在決策上扮演最主要的角色。

值得注意的是，在國內推行學校本位管理中權力的下放，並不是只單純將中央決策權下放至學校單位，由學校的校長或行政人員獨享的行政控制模式，也沒有成立類似學校審議會的社區控制模式，而是偏向採用專業控制模式，將權力下放給學校的相關人員一同分享，包括學校行政人員、教師、以及家長代表與社區人士。由此可見，學校本位管理的重點，在於決策的參與，權利的分享，以達到學校成員共識的凝聚，完成學校的教育目標，同時藉由權利的分享與參與的過程，亦要求相關成員擔負起必要的績效責任。以下即繼續探討參與式行政決定的意義與內涵。

貳、參與式行政決定的意義

台灣地區的政治解嚴可說開啟了教育事務民主參與的契機，學校本位管理強調成員的參與、權力的分享與績效責任。參與(participate)的需求常隨著政治民主化程度的提高而日益增加，參與式民主(participatory democracy)主要目的是在尋求更公平的分配決策權。Owens(1998)定義所謂參與乃指一個人在團體情境中，心靈與情緒的一種涉入，鼓舞個人為了團體目標做出貢獻並分擔責任。Rousseau 即指出參與具有增加個人的自由與自主、使集體的決定容易被個人接受、加強成員對組織的認同、讓參與的成員學習民主教育等四項功能(引自王政彥，1994)。

「參與式行政決定」(participatory decision-making, PDM)又可稱為「團體決策」(group decision-making)，亦有稱之為「分享式決定」(shared decision-making, SDM)。雖然學者說法互異，但所持觀點都在強調組織應建立一種環境，促使每位員工對於團體目標的達成，均能貢獻其意見，分享決策的權力並鼓勵其分擔責任的行政歷程(辛俊德，2001；顏火龍，1985)。

Owens(1998)同時認為組織在強調穩定與維持績效的目標下，藉由增加參與的決定與對相關成員的賦權可以促使組織健全，同時激勵成員使其貢獻所知，這對於由知識工作者所組成的組織尤其特別與重要，例如學校組織。然而參與並不等於民主，Owens指出，民主是政治性的概念，往往依靠投票行為作成決策，但在參與式的決定中，所有組織成員都有被聽見的權力，他們的觀點會被考慮，情感得以表達，並且能接受知識與資訊的提供。

王如哲(1998)認為參與式決策模式將地位均等化與參與者之間的溝通，視為具有相當高的價值，其基本假定是基於參與者為了達成共同目標而形成的共識。Holbrook(1994)指出，在團體決定的歷程中，決策是人際間的決定程序與團體動態交互作用的產品。

Lunenburg 與 Ornstein(1996)亦指出學校行政者與教職員總是花費大量時間在參與各種決策委員會，監督者總是被選入教育董事會，校長也被選入委員會中，其成員包涵各種組織參與者如行政人員、學生、教師和社區人士；職工委員會可能要決定何種教科書該被採用，正式審查委員會經常要決定課程的調整，這些活動都是企圖將學校的參與者帶入組織的決定歷程之中。兩位學者同時認為分享式決定可以帶來增加決

策品質、決策創造力、決策接受度、決策理解度、決策判斷力、與決策正確性等六項利益，相關的議題，將在下一節有關決策效能的探討中加以詳細說明。

綜合上述多位學者的見解，研究者將「參與式行政決定」定義為：參與式行政決定係指學校整體校務運作中之各種學校行政決定，採由學校行政部門、教師代表與家長代表所組成的各項委員會，就學校事務進行會議討論而共同決策的過程。

參、參與式行政決定的考量因素

誠如前文對學校本位管理及參與式行政決定意義的探討，不難發現參與對學校行政決定的重要性，在學校組織運作的過程中，妥切將成員參與的機制融入決策的核心主軸，是實現參與式行政決定目標的重要工作，要設計適切的參與機制之前，首應對參與式行政決定有正確的考量，從五W的方向加以思考，不外乎何人參與決定(who)、參與何事的決定(what)、何時參與(when)、何地參與(when)、與如何參與決定(how)。就此，研究者即從參與的主體，包含參與者的選擇、參與決定的問題界定、增權益能(empowerment)；參與的方式，包括參與的程度與方式、委員會的設置與會議；參與的技術，包括腦力激盪術、名義團體技術、德懷術、缺點提證法與辨證法來加以探討。

一、參與的主體

(一)誰應該參與學校之行政決定

學校組織規模不同，決定學校相關成員人數的多寡，大型學校人數眾多，不可能所有會議都由全體成員參與，小型學校成員少，形成每會必到的困擾，因此，學校要進行參與式行政決定之運作，參與成員選擇必需有一定的準則，Owens (1998)指出參與者的資格應依其與問題的相關性、專業性、與所負權限來加以決定，Lunenburg 與 Ornstein(1996)則更進一步指出參與決定者可以依四項假定加以選擇：

1. 最接近學生者及執行者必能為學生的教育做最佳的決定。
2. 教師、家長、與學校職員對那些會影響學校與學生的政策與方案必定有話要說。
3. 落實決策的責任在決定中應有一定的聲音。
4. 決策歷程中的擁權者與最後執行的負責者。

綜合三位學者的看法，學校成員包括教師、家長、學校行政人員甚至社區專業人士都有參與學校行政決定的資格，但仍應依據成員與問題

的相關性、專業性與所負權限來決定其參與與否，簡單地說，參與決定者與決定的問題應該「名實相符」。如關於學校課程的規劃與實施，涉及教師之教學專業，參與決定的成員當然應以學校教師為主要成員；然對於學校營繕、修繕工程的規劃與監工，則應以行政及總務人員為主，學校教師多半缺乏這方面的專業知識，可以僅就與教學相關部分提供諮詢意見即可。

(二)參與決定問題的界定

問題界定是作決定的首要步驟，而誰有權決定問題解決應該尋求集體決定？在低團體涉入的組織中，行政者不僅決定了問題所在，並且決定了解決方案。然而在決定的歷程中，參與的自由度愈大，意謂著賦能的程度也愈多，因此，有權賦予參與者權力與責任者即為界定問題是否需要開放參與意見與決定解決策略的關鍵者。在高參與的組織中，定義問題與決定如何處理多半是由行政人員與參與者共同涉入與決定(Owens, 1998)。

學校組織由於係屬依法成立之正式組織，教育行政主管機關當然成為決定學校運作的控制者，在教改思維與學校本位管理制度的推波助瀾下，上級機關將權力下放至學校單位，同時也決定了權力分享的基礎與方式，於是各式委員會、小組與會議均應上級機關之法定要求相繼成立，教育主管機關實為主導學校參與式行政決定問題的控制者與界定者。在這樣的機制下，學校本位中的學校成員，不管是校長、行政人員、教師或家長，只能在既定的規劃中與法制架構下實施參與決定的運作，實際上都不是決策問題的界定者。有關學校實施「參與式行政決定」的法制規定，有些是由中央主管機關制定公佈，如國民教育法及其施行細則、教師法及其施行細則、教育基本法等，有些是授權地方主管機關制定，如各縣市政府所頒佈的「校務會議設置要點」、「教師評審委員會設置要點」、「學生成績評量委員會設置要點」等，然而這些參與式行政決定的會議設定在各級學校實務運作中是否恰當可行，存在著許多的爭議。舉「學生申訴評議委員會」為例，國民小學應設置學生申訴評議委員會，處理教師輔導與管教學生問題所可能產生的爭議，許多學校也依規定公佈設置辦法，但實際運作者卻少之少，這似乎顯示定義問題應該參與決定者與實務操作學校成員的認知存在著一定的落差，導致法制徒存，卻有難以運作之隱。

(三)彰權益能

彰權益能是學校改革的核心，因為政府可以推動學校本位管理，學校決策可以分權化，可是如果有一群不動如山的學校人員，不願發揮能

力改進教育，再怎麼「分權」或「本位」，學校革新仍然無法成真(王麗雲、潘慧玲，2002)。因此教師是否為權能兼備的教育人員，成為攸關學校決策與校務運作的成敗關鍵。學者 Irwin 認為所謂權能兼備的教育人員是一個相信自己與自己行動能力的人，能致力於改進社會上壓迫的措施，尊重他人的尊嚴，不論是獨自工作或是與人合作，都是堅定的、務實的，又不失熱情、致力於支持教室裏、學校中、社區中所有人的自我實現(引自王麗雲、潘慧玲，2002)。

舉例而言，黃乃熒(2002)即指出學校教評會的成立，具彰權益能的意義，旨在改善既有教育系統的權威結構，讓學校有獨立自主的辦學空間，也就是說學校經由授權他人的機制，讓學校成員有充分的權力，參與學校特色的規劃，並增加學校成員對於學校未來發展方向的承諾，以利共謀學校辦學狀態的改善。王麗雲與潘慧玲(2002)同時也指出教師權能的增長必然導致學校權力的重新分配，彰權益能所想表達的權力型式，不是權力的掌控(power over)，或是權力的運作或促發(power through)，而是強調權力的共享(power with)，權力的內發(power from within)，與權力的目的性(power to)；也就是所有參與者彼此間互動關係密切，不但有能力考慮自己的行動，也能顧及別人的利益；且權力來自內在，而不是外在賦予的，必須由行動者自發自覺；且要伴隨具體的行動，不只是紙上談兵。

參與式行政決定是一種行政者與他人(教師、學生、社區人士)權力與影響力交互作用的結果(Owens, 1998)。Mitchell 認為學校本位決策是一個團隊合作的過程，參與者主動且合法的參與決策，並為決策執行的結果負責(引自閻自安，2000)。Owens 同時指出參與式行政決定有兩項主要的潛在利益，即使組織獲得較好的決定，與強化組織參與者的成長與發展。Lunenburg 與 Ornstein(1996)認為權力能在分享中增加，校長在分享式決定的歷程中，同時強化了他們的角色權與人格權，並不會因為權力的分享而減少其實質的領導權力。閻自安更指出學校本位決策的特色能增加學校成員的決策權威與影響力，使學校利害關係人更為其表現負責。謝文全(2004)認為增權賦能是兼顧授權(to delegate)與增能(to enable)的領導行為，目的在透過成員的參與建立責任感、社區感與互助合作關係，上下合作完成組織任務。

綜上所述，參與式行政決定與彰權益能實為相生相惜的聯結關係，在參與過程中，成員自主與自律能力不但提昇，且能增加其專業知能與責任感，個人的成長與發展與組織目標的達成是相互影響與依存，而非僅享權力不承擔責任。由此觀之，不難理解在學校進行參與式行政決定的過程中，學校成員是否為權能兼備的教育人員實為學校決策成敗的關鍵。

二、參與決定的方式

(一)參與的程度與決策方式

參與決定的方式很多，其類型通常決定於參與程度，Arnsteon 從民眾對公共行政參與的角度，提出民眾參與階梯(a ladder of citizenship participation)如圖 2-1(引自王政彥，1994：71)：

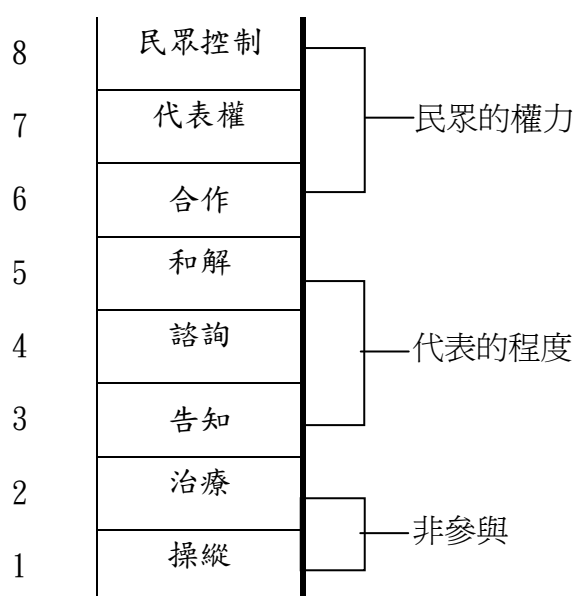


圖 2-1 民眾參與階梯

資料來源：*Participation, decentralization, and advocacy planning.* (p. 5).
Kasperson, R. E., & Breitbart, M. (1974). Washington D. C.:
Association of American Geographers.

圖 2-1 顯示民眾參與方式不同，參與的程度也有所差異，最下面的參與程度最低，而越高層次的參與程度越高，最上面層次可視為完全的參與。

謝文全(2004)認為教育行政計劃的研擬，實際上就是一連串作決定的歷程，必須透過成員參與，而參與的程度可因計畫的內容、時間、成員能力之不同而異，領導者可視情況給予諮詢式、設計式或共同決定式的參與決定；而參與決定的途徑可以分為會議、委員會、問卷調查、研討會或座談會、晤談、意見箱、以及建議制度等七種方式來參與決定。Yukl(1989)則將參與程度分為獨裁決定、諮詢、共同決定與授權四種。

Tannebaum 與 Schmidt 認為教師參與決定的方式，可由一人做決定擴展到由部屬共同做決定，包括七種參與方式：1. 主管做決定後宣布。

2. 主管做決定說服部屬。3. 主管做決定接受質疑。4. 主管做可改變之暫時決定。5. 主管提出問題徵求意見後做決定。6. 主管設定限制後，要求部屬做決定。7. 主管允許部屬在某範圍內做多種決定(引自秦夢群，1998)。辛俊德(2001)進一步將上述七種參與方式歸類為：1、自行決定。2、諮詢決定。3、共同決定，三種參與決定的類型。Tannebaum 與 Schmidt 兩位學者所提看法，顯示出校長身為學校組織之主管人員，教師參與行政決定的方式受校長左右至深，然以台灣地區學校行政生態而言，有時候教師參與的方式並非全由校長一人決定，廣義而言，決定學校成員參與行政決定的方式者，應指業務權責相關行政人員。

舉例而言，要決定學校教師職務之分配，學校校長與承辦業務之教務主任及教學組長，都有權決定授與學校成員參與決定的程度與方式，以避免決策結果使行政作業窒礙難行。此例中，執行實際業務的教學組長，對於問題的瞭解與資訊掌握最清楚，尤其攸關教師授課節數的精算，多一節少一節，其中的關聯，通常沒有人會詳細計較。因此，教學組長常成為影響該項業務最後決定的真正影響者。

根據上述，研究者綜合多位學者看法，將參與決定的程度與決策方式，分為獨裁決定、諮詢決定、共同決定、與授權決定四種：

1. 獨裁決定：指學校領導者或業務主管人員自行決定，不讓成員參與。
2. 諮詢決定：指學校成員對學校的行政決定可向領導者或業務主管人員提供意見，但領導者或業務主管人員擁有最終決定權。
3. 共同決定：指學校行政決定係由領導者或業務主管人員與學校成員經過會議方式充分討論之後，共同作成決定。
4. 授權決定：指學校領導者將行政決定的問題，交由業務主管人員或學校成員依其專業判斷，自行決定。

本研究探討國民小學參與式行政決定的運作現況，以及學校成員的角色知覺、參與程度及其決策效能的關係，係著眼於學校為求適應當前教育改革的民主思潮，以及法制規範的變遷，如「國民教育法」的修訂等環境因素的改變，經由組織重整推動參與式行政決定為研究目標。因此，本研究焦點將以國民小學成立的各種委員會，其會議決議方式對學校的校務運作以及其決策效能的影響為研究的主題。根據這個主題，國民小學學校行政決定的各項委員會議，其決策方式可以有以下四種方式：

1. 由會議主席主導決定。
2. 以參與會議者之共識決定。
3. 由參與會議者以表決方式決定。
4. 重大議題事先徵詢學校成員意見，再由參與會議者以表決方式決定。

上述學校行政決定會議之決策方式，第一項由會議主席主導決定者即為「獨裁決定」，在「共同決定」方面，由於研究者欲瞭解學校的行政決定會議，是否存在不動用舉手表決而以達成共識的方式作成決策的可能，因此將此向度分為共識決定與表決決定探究之。至於「諮詢決定」則聚焦於重要議題是否事先徵詢學校成員意見，再由參與會議者決定之。最後，「授權決定」由於並非學校行政決定委員會的範疇，因此將不在研究中加以探討。

在國民小學參與式行政決定成員的參與程度方面，由於本研究是聚焦於各項行政決定會議及委員會為主要的研究目標，因此研究者將以受試者參與學校行政決定會議的多寡作為參與程度之區分，以高度參與、中度參與、以及低度參與三種區間作為研究之變項，各變項之標準條列如下：

1. 高度參與：學校成員參與學校行政決定會議或委員會在 7 項以上者。
2. 中度參與：學校成員參與學校行政決定會議或委員會在 4-6 項之間。
3. 低度參與：學校成員參與學校行政決定會議或委員會在 3 項以下者。

(二)委員會的設置與會議

參與式行政決定的實施，有多種途徑，Swanson(1959)指出參與式決定可以利用三種途徑來作成決定：

1. 民主集權式的決定：領導者將問題告知其部屬，聽取其意見、建議、反應及想法，然後由領導作成決定，但領導者的最後決定會反應出部屬的參與感。
2. 委員會式的決定：以成立委員會的模式來參與決定，通常委員會由少數人組成，且多半是為解決特定問題而成立。組織成員可以經由推選或選舉方式成為委員，在會議中所有的委員，包括領導者都擁有相等的投票權。

3. 參與式的決定：團體需要達成完全的共識，以獲得適當的行動方案，所有成員都擁有相等的投票權。

謝文全(2004)提出以會議、委員會、問卷調查、研究會或座談會、晤談、意見箱、與建議制度等七種途徑來實施。我國行政組織有所謂首長制(department form or single head organization)及委員制(commission or board form)之別，依據《國民教育法》第十條規定：「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。」確立了國民中小學的行政組織由首長制走向委員制，由若干成員共同負責及決定學校重大事務，亦即 Swanson(1959)所謂的「委員會式的決定」。

再如國民中小學「教師評審委員會」依據《教師法》暨《高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法》設置，《教師法》第十一條規定：「高級中等以下學校教師之聘任，分初聘、續聘及長期聘任，除依師資培育法第十三條第二項或第二十條規定分發者外，應經教師評審委員會審查通過後由校長聘任之。前項教師評審委員會之組成，應包含教師代表、學校行政人員代表及家長會代表一人。其中未兼行政或董事之教師代表不得少於總額二分之一；其設置辦法，由教育部定之。」各校辦法須經學校校務會議通過實施，負責學校教師之聘任事宜，並且採取成員代表制，兼顧教師、行政、及家長的參與權。

上述「校務會議」及「教師評審委員會」只是學校實施學校本位管理其中的兩個例證，目前國民小學各式決定機制多半以會議、委員會或小組會議形式在運作，行政決定參與的程度應與未推行教育改革之前存有很大的差異。值得一提的是，國民小學各式行政決定會議非常的多，但依據本研究一開始對「參與式行政決定」的定義，參與式行政決定係指學校整體校務運作中之各種學校行政決定，採由學校行政部門、教師代表與家長代表所組成的各項委員會，就學校事務進行會議討論而共同決策的過程。因此，某些只有教師參與，沒有行政人員或家長代表參與的會議如學年會議、領域小組會議；以及只有行政人員參與的行政會議；或是沒有家長代表參與的教師早會；或是即使有家長列席，但卻未付予決定權等，並非本研究所指稱「參與式行政決定」的研究範圍。

以下試以國民小學學校行政中整體校務運作、教學與校務行政、學生訓導與管理、學生輔導與計劃、事務管理與規劃、人事管理與考評，列舉出現行參與式行政決定運作的相關會議及委員會。

1. 整體校務運作：校務會議。
2. 課程與教學行政：包括課程發展委員會、課務編配小組、學生編班委員會、教科書評選委員會、學生成績評量委員會、各學習領域教育推行委員會等。
3. 學生訓導與管理：學生申訴評議委員會、交通安全教育委員會、民主法治教育委員會、體適能教育推行委員會等。
4. 學生輔導與計劃：學生輔導委員會、性別平等教育推行委員會、特殊教育推行委員會等。
5. 總務管理與規劃：採購小組、校外教學評審委員會、午餐評審委員會等。
6. 人事管理與考評：教師評審委員會、教師與職工考核委員會、優良教師推選委員會等。

有關學校行政決定內涵中的「公共關係」一項，因為在我國國民小學的學校行政運作中，該項行政業務多半由校長親自負責或由校長指定某位主任協助，並未實施參與式的決定機制，因此，亦不列入本研究範圍。

研究者所條列的各項會議、委員會或小組等，可說幾乎擔負了目前國民小學校務運作絕大部分的行政決定內涵，可知在學校本位管理的參與意涵理念的推動下，國民小學參與式行政決定的含蓋層面廣度之深。然國民小學係國家教育體系中的基本單位，且學校規模常因地域性分佈而有很大的差異，有些迷你小學，全校學生人數經常不及百人，教職員工最多也只有十來位，要依照上述組織實施參與式行政決定，是否給人疊床架屋之感，如何落實學校本位管理中參與式的行政決定，實有進一步商榷之處。

至於學校行政決定會議的參與成員，其產生方式可能由相關成員互相推舉或公開選舉產生，但也有可能出於對學校行政決策的關心而自願參與，或是因擔任職務的關係，而有業務上的相關性不得不參與者，因此，研究者將學校行政決定會議參與成員的產生方式，歸納有以下四種方式：

1. 經由公開票選產生。
2. 經由團體推選產生。
3. 自願參與。
4. 因職務關係被指派。

三、參與決定的技術

Manktelow(2003) 針對有效能的決定提出八項技術，包括 Pareto 分析、兩兩比較分析、方格分析、決策樹分析、利弊權衡法(plus/minus/implications, PMI)、抗革區分析(force field analysis)、六頂思考帽、與成本效益分析等，這些技術皆強調系統性的分析對決策效能的重要，以建立問題的優先順序、評估不同方案的相對重要性、以及針對支持與反對的壓力分析等技術，協助有效能的決策的形成。

Lunenburg 與 Ornstein(1996)則提出腦力激盪術(brainstorming)、名義團體技術(nominal group technique)、德懷術(Delphi technique)、缺點提證法(devil's advocacy)、辯證法(dialectical inquiry)五項參與式決定的技術。Napier 和 Gershenfeld(2004)在分析團體決定中，尚提出有直覺式問題索解技術(intuitive problem solving)；利用資訊科技幫助決定的電腦互動團體技術(computer-interactive groups)；還有組成五人為主的小組利用意見卡相互激盪的 Round Robin 團體技術；以及強調創造力激發的最狂野想法(the wildest idea)等決策技術。

謝文全(2004)認為研擬計畫方案的技術，就類似作決定的技術，有腦力激盪術、名義團體技術、提案制度、創意資料庫、比較研究法、自我強迫法、人力教育需求計畫法等七項技術。以下僅就多數學者共同推薦的，與參與式行政決定有關的技術加以簡要說明(王政彥，1994；謝文全，2004；Lunenburg & Ornstein，1996)：

(一)腦力激盪術

腦力激盪術的主要規則有：摒絕批評、自由運轉、以量取勝、綜合與改進，強調團體成員在沒有批評的情況下，自由的思考、意見愈多愈好，並且可以綜合別人的觀念來改進自己意見。其優點在於 1. 能在短時間內產生大量的意見。2. 為部分人提供了激發性和自我滿足的環境。3. 滿足個人社會情感的需求。4. 包含意見評的成分。

(二)名義團體技術

名義團體技術源自 Delbecq 與 Van de Ven，意思是指團體成員雖然聚在一起，但不允許彼此有語言上的溝通，所以團體的存在只是名稱而已，基於成員創造階段的不同、平衡成員的參與、結合投票技術與團體判斷的總和而來，實施階段分為 1. 沈默的構思意見。2. 輪流記錄意見。3. 系列澄清討論。4. 初步投票決定。5. 對初步結果討論。6. 最後的投票決定。其優點在於成員參與的均等、兼顧成員社會情感及工作完成、書面呈現可增進對工作的承諾感。

(三)德懷術

德懷術是由 Dalkey 與 Helmer 於 1950 年在美國首創的決定技術，發展到後來分成多種類型：傳統的德懷術、真實的德懷術、模糊的德懷術與政策的德懷術，其實施階段有十項：1. 發展問題。2. 選擇並聯絡團體成員。3. 選擇團體大小。4. 發展與測試第一回合問卷。5. 分析第一回合問卷。6. 發展與測試第二回合問卷。7. 分析第二回合問卷。8. 發展與測試第三回合問卷。9. 分析第三回合問卷。10. 準備最後的報告。其優點在於：允許團體決策長距離的進行，突破空間限制，減少社會壓力與衝突、兼用意見評析及產生兩種方法，可獲得大量的意見，成員有充分思考的機會。

(四)缺點提證法

缺點提證法被視為破解團體迷思的解毒藥，即在決定作成之後，將決策計畫提供給更多的人或相關成員加以批判，藉以找出決策的缺點。

(五)辯證法

辯證法與缺點提證法有著異曲同工之妙。主要是將欲作決定的可能方案提出，經由座談會或研討會等方式，供正反雙方，就其立場與觀點提出辯論，在權衡得失後作成決定。

參與決定的技術在學校中的運用是否多元，尚待進一步的調查，例如「名義團體技術」、以及「德懷術」在國民小學似乎未見實施，一般會議討論還是以「腦力激盪法」、「缺點提證法」、以及「辯證法」為主，由參與會議者自由表達意見。綜觀國民小學之學校行政決定多半以公開會議方式運作，意見的表達與辯證，礙於教學事務繁忙，時間限制等等因素，也有難充分完善之議。是否國民小學的行政決定尚有部分是透過非正式管道，由相關權責人員事先於私下做了溝通與澄清，以徵詢學校成員的看法，再據以研擬可行方案，提供會議決議，作形式確認而已。然而國內對此研究文獻亦為數不多，實有進一步探討之必要。

肆、參與式行政決定的困難與限制

Hammond 與 Keeney 曾檢視企業的決定過程，提出八種可能影響企業決策的心理陷阱：1. 船錨陷阱，讓我們過度倚重最先取得的資訊。2. 現狀陷阱，讓我們即使有其他較好的方案，也傾向維持現狀。3. 沈入成本的陷阱，讓我們不斷重複過去的錯誤。4. 持性證據的陷阱，引導我們尋找支持現有偏見的資訊，而不重視相反的資訊。5. 問題範圍界定的陷

阱，讓我們錯誤的陳述問題、錯估整個決策過程。6. 過度自信的陷阱，讓我們高估自己預測的正確性。7. 過度謹慎的陷阱，讓我們在評估不確定事件時太過小心翼翼。8. 重大事件的陷阱，讓我們過度看重最近重大事件的影響(引自林麗冠譯，2002)。上述八種決策陷阱不僅是企業在決定過程中可能面臨的挑戰，在教育的場域中，也同樣會遭遇相同的問題，因此，為避免決策的效能受到不良的限制，「集思廣益」即成為避免決定過程犯下錯誤的解決妙方，參與式行政決定即應運而生。

然而，參與式行政決定並不是決策的萬靈丹，團體迷思(groupthink)即為問題之一。團體迷思係指參與成員在團體之中，常因非自願、道德良心、刻板印象、壓力、球員兼裁判、或心靈防禦等各種因素，而無法作下最佳的決定(Lunenburg & Ornstein, 1996)。常見的團體迷思現象如從眾行為、過度樂觀、尋求一致性而喪失個人主見等，都是典型的團體迷思問題。

另外，社會賦閒效果(social loafing)的假定是基於團體的規模越大，個體努力的程度會降低。一句俗話形容社會賦閒效果非常的貼切：即「三個和尚沒水喝！」當團體成員較多時，彼此都希望別人多盡力，自己卻不願付出心力，有時看別人不盡力時，自己也在所謂公平的原則下，降低自己努力的程度(張慶勳，1996)。

再者，團體極化(group polarization)是指團體做成的決策有比其成員最初的意見更加極端的傾向，會偏向冒險性和保守性兩種(王政彥，1994)。團體成員在責任分散的心理作用或對問題熟悉感的信心中，決定的方向有朝向兩極化靠攏的傾向，致使決策的合理性受到考驗。Lashway(1996)指出分享式決定的限制，有參與成員不夠專業、追逐權力不負責任、決策焦點常無關緊要、以及班級難以受決定所影響。

綜合以上敘述，研究者再結合國民小學參與式行政決定運作相關成員訪談意見，歸納目前國民小學參與式行政決定之困難與限制，有以下十二點：

- 一、決策過程緩慢費時。
- 二、最後的決定多半由少數人支配或操縱。
- 三、參與成員可能被施壓，常常只能沉默順從壓力。
- 四、參與成員的素質不一。
- 五、責任模糊，無人負責。
- 六、對參與的會議所獲得的資訊不足。
- 七、參與成員自主性不足，會過度依賴別人。

- 八、決定多半保守缺乏創新
- 九、決定的問題多半是無關緊要的問題。
- 十、會議太多，造成學校成員的負擔。
- 十一、時間不足，使決定過程無法充分討論。
- 十二、會議最後決定的內容，對於班級教室內的影響有限。

第三節 學校成員的角色知覺與決策效能

本研究主要探討者，在於瞭解學校成員於參與式行政決定的角色知覺、與決策效能之關係，茲說明於下：

壹、參與式行政決定過程中學校成員的角色知覺

知覺係指個人察覺和解釋其所處環境的歷程。Callahan 認為此歷程包括個人透過察覺外在環境的刺激，並加以選擇、組織和解釋，使成為有意義的資訊，最後呈現在個人的思考、概念、意見、活動和行為上(引自張慶勳，1996)。

學校組織是由個人所組成，因此學校成員中，個人的角色知覺對於參與決定的運作過程，必然產生重要影響。前已述及，教師權能的增長與學校權力的重新分配互為因果，在教育改革中，教師要適應權力下放與學校本位管理理念及措施，扮演學校行政決定的重要角色，教師是如何知覺其參與行政決定的權力與責任，對於學校行政決定決策效能之影響又是如何？

Tamburro 認為有效的參與必須有心理及外在兩個先決條件，心理條件方面，部屬必須有能力參與、必須有參與的意願、問題必需與部屬有所關聯、且部屬能適當表達個人的期望；外在條件則必須有充分的時間、合理的經濟條件、與組織內外的策略等(引自李淑芬，1996)。

Arnold 與 Feldman 提出影響組織中個人行為、表現和效能的決定因素有：1、動機包括個人態度、信念、價值觀、需求與目標。2、能力：包括才能及學習。3、知覺：包括對目標、人及情境的知覺。4、人格：包括特質與特性，如社會性、支配性、侵犯性、毅力等。5、組織制度和資源：包括領導、獎勵、設備及結構等(引自王政彥，1994)。

王麗雲、潘慧玲(2002)認為在學校中，學校的領導者必須要給與教師參與校務的機會，教師也要有能力參與決定，而教師的意願可以說最具關鍵因素，在能力與機會兼具下，如果教師不願意為學校改進而努力，真正的改革與教育進展是不會在學校中發生的。

基於此，研究者認為，學校成員(包括學校行政人員、教師、及家長)在參與式行政決定中的角色知覺，攸關參與式行政決定的決策效能。亦即學校透過組織的重整、及各項委員會的成立，使有權決定者遍及整個學校組織，將決定的權力真正下放給學校相關成員，此時的學校成員如何知覺自我角色的轉變，是否有相對的能力與意願來參與學校的行政決定呢？在這樣開放、多元的參與機會下，學校成員的心理因素重於外在因素，也就是學校成員之參與能力、及參與意願較之參與機會更為重要。因為外在因素可以透過制度的設計與建立加以強化，但教師與家長內在的權力知覺，則必需更進一步加以探討，方能有助於參與式行政決定的實施，真正達到提昇學校決策效能的目標。因此，本研究選擇了參與式行政決定成員的角色知覺，以「參與能力」與「參與意願」做為主要變項加以探討。茲定義為：「**參與式行政決定成員之角色知覺**」係指學校成員參與學校行政決定相關會議之參與意願以及參與能力等內在權力知覺而言，國民小學參與式行政決定之成員包括學校校長、行政人員、主任、組長、教師、及家長代表等。

貳、 決策效能的意涵與評量

一、 決策效能的意涵

Barnard 指稱作決定係為了達成某一目的，從兩個以上的待決方案中選擇一個方案的合理行為(引自張慶勳，1996)。可見作決定必定要能達成一定的目標，且涉及多種可行方案的抉擇，並且必須是一合理的行為。Barnard 同時認為作一個好的決定，主要的關鍵在於 1. 不為不適當的問題作決定。2. 不冒然作成決定。3. 不作沒有效能的決定。4. 不作其他人應作的決定(引自 Griffiths, 1956)。其中提到不作沒有效能的決定，可以視為決定過程的核心要旨。關於參與式行政決定的決策效能，學者提出多種觀點，茲闡述如下：

首先針對決定的合理性而言，Simon(1976)曾提出精闢的見解，其認為決定的合理性是評量行為結果的某一價值系統，根據這個價值系統，就數個可行的變通方案中，作出最佳的選擇。同時決定的合理性受到沈澱成本、知識不全、預期困難等因素的影響，而無法達到「全知的理性」，只有「有限的理性」。Simon(1976)即指出，若給予兩個人相同

的可行變通方案、相同的價值、相同的知識背景，那麼他們會很合理的作成唯一的、相同的決定。然而，在現實的環境限制下，作決定者都為獨立自主的個體，很難有價值系統一致的情形，若要根據個人現有的知識對決定的後果作完全正確的判斷，必定極為困難，因此所謂最佳的決定，其實是盡力尋求一種可接受的、較佳的、「滿意的決定」而已。

Owens(1998)認為 Simon 或是 Griffiths 等學者提倡的理性決定理論，強調使用邏輯數理上的方法可以達到決定的合理性、邏輯性、與系統化，必能獲得最佳的決定以解決教育上的問題，其實是忽略了環境的轉變。事實上，多數尖銳的教育問題具有模糊難辨、多元化與複雜性等特性，大量的資料很難以演繹方式得到最佳的決定，而參與式的決定反而較能在競爭中獲得決定的有效性。

再從參與式行政決定的功能來看，閻自安(2000)提出學校本位決策有下列幾項功能：1. 參與能做較佳的決定。2. 使教師對決定有較佳的了解。3. 能改善學校的氣氛，增進教師的滿足感。4. 增進教師對學校的認同感。5. 能促進教師的自我成長與發展。

謝文全(2004)綜合多位學者看法提出參與管理具有六項功能：1. 集思廣益及提高決定品質。2. 促進團體關係與凝聚力。3. 增進對決定結果的執行承諾。4. 促進成員成長與培養人才。5. 提昇成員的士氣與工作滿意。6. 提高組織績效。

秦夢群(1998)認為在民主潮流下，教育組織的各方成員參與決策之制定已勢不可擋，參與式的決策要求員工的「自我投入」(ego involvement)，員工將團體成敗當做自己的成敗，願意負擔更多的責任，進而協力制定團體的目標與政策。

Anthony(1978)歸納參與決策具有增長接納變遷的準備度，促進主管與部屬的融洽關係，增加對組織承諾，助長對管理的信任感，方便對部屬的管理、改進決策的品質，強化向上的溝通，增進團體工作等功能。

總括而言，學者多數認為參與式行政決定能提高決定的有效性與決定的品質，增進教師的認同與接受度，同時能集思廣益做成較佳的決定，對教師個人而言則能促進其成長與發展，以及增加教師個人的滿足感。因此，研究者將決策效能(decision effectiveness)定義為：「**決策效能**」係指學校整體校務運作中，所採行的行政決定達成學校組織目標的程度，所關心者應為決策的有效性與合理性，亦即決定能否達成組織目標、能否解決實際的教育問題。

二、決策效能的評量

決策效能的評量在國內的研究為數不多，研究者在「全國博碩士論文資訊網」以及各大學圖書館利用網際合作搜尋，發現參考文獻非常少，因此，研究者嘗試從文獻中可茲參考的理論，綜合歸納出評量決策效能的指標。評量決策效能，首先從前述參與式行政決定的決策效能之意涵加以分析。林曜聖(1997)認為要判斷決定的合理性，須視其是否為所知變通方案中最佳的決定，且能否達成組織預期的目標而定。在其《國民小學校長行政決定方式、溝通型式及其決定效能之研究》中，即以決定能達成學校預期目標的程度視為決定的合理性程度，因此將「決定的合理性程度」及「決定的被接受程度」視為決策效能的評量標準：

- (一)決定的合理性程度：決定能達成學校預期目標的程度。
- (二)決定的被接受程度：指學校同仁對決定的接受程度。

Vroom、Yetton 及 Jago 三位學者曾提出三個影響決定模式的選擇標準，包括決策的品質、決策的可接受性、以及決策的時效性(引自 Lunenburg & Ornstein, 1996)：

- (一)決策的品質：意指一個決定的有效性。
- (二)決策的可接受性：指決定能為要執行決定之部屬所接受的程度。
- (三)決策的時效性：指能使決定者作成決定的時間量，因為可利用時間的長短會影響決定者所使用的決定方式，而參與式決定是相當費時的。

Lunenburg 與 Ornstein(1996)更進一步指出分享式決定(shared decision making, SDM)可以帶來增加決策品質、決策創造力、決策接受度、決策理解度、決策判斷力、與決策正確性六項利益，分別說明如下：

- (一)決策品質：團體成員可以彌補其他人的資訊落差，群體的知識與資訊總合大於個別成員，且團體較為敏覺，可以產生更多的點子，較個人有更好的評估理念。
- (二)決策創造力：個人較易在思考時封閉其心靈，而群體可以提供大量的問題研究途徑，使團體成員以較為開放的心靈思考問題，越多的參與者可引導較多的創意性思考，獲得更多可行的問題解決方案，提昇績效。
- (三)決策接受度：參與式的決定可以增加決定或問題解決方案的接受度，這在高度集權的學區中是不可見的，但在地本位決定(site-based decision making)運動可為例證。
- (四)決策理解度：群體參與可增加決定的理解度，成員親自涉入決

定歷程中的發展階段，不需提供更深入的資訊即能理解整個決定的過程。

- (五)決策判斷力：藉由群體增加成員的知識與視野，可促進群體有效的建立目標，及對可行方案的辨別與評估。
- (六)決策正確性：由於群體成員能考量其他人的想法，避免主要錯誤、以及小毛病的發生，促使拙劣或不可行的方案的預防，因此能增進決策的正確性。

Hoy 與 Miskel(1978)認為參與式的決定有許多的正面的效果，如可以激發成員的士氣與熱誠、增進員工的滿意度等，但過多的參與亦可能招致負面的效果，因此，部屬對於上級長官的指示式決定的接受度，是考量什麼情況下需要部屬涉入決定的判準。以「接受區」(zone of acceptance)的概念而言，只有在教師對於學校領導者的指示是在「接受區」外時，參與式決定才能具有較高的效能。因此，Hoy 與 Miskel(1978)認為學校行政選擇讓學校成員參與決定的目的有二：

- (一)以開放的溝通獲得成員的支持。
- (二)從教師處獲得充分的訊息，以促進決策的品質。

Hughes 和 Ubben(1994)認為有權作決定者，在決定過程中應考慮兩個重要因素，以確保決定的效能，分別為：

- (一)決定的品質：好的決定應能達成組織的目標，並能維持控制，決定者選擇最好的變通方案時，即可能達成高品質的決定。
- (二)決定的接受程度：決定要能有效執行，必需得到部屬的認同，願意接受並覆行。

基於此，研究者根據上述學者對決策效能的見解，綜合前文所討論的參與式行政決定之功能，加以彙整歸納如表 2-2，找出評量決策效能的相關指標有決策品質、決策接受度、與決策創造力。分別闡釋如下：

- (一)決策品質：係指參與式行政決定能達成學校教育目標的有效程度。包括決定的滿意度與合理性，促進團體關係與凝聚力，增長接納變遷的準備度，強化組織的雙向的溝通，預防拙劣或不可行的方案，以及獲得充分的訊息等。
- (二)決策接受度：係指參與式行政決定能為執行決定之部屬所接受的程度。包含學校成員對決定結果的執行承諾與支持，並助長對管理的信任感。
- (三)決策創造力：係指學校參與式行政決定創新的程度，例如可引出較多的創意性思考，獲得更多可行的問題解決方案。

表 2-2 學者對決策效能相關指標的定義歸納表

年代	學者姓名	參與式行政決定的功能或規準	決策效能指標
1997	林曜聖	決定的合理性程度：決定能達成學校預期目標的程度；學校同仁對決定的接受程度。	決策品質 決策接受度
1998	秦夢群	協力制定團體的目標與政策；將團體成敗當做自己的成敗，願意負擔更多的責任。	決策品質 決策接受度
2000	閻自安	參與能做較佳的決定；使教師對決定有較佳的了解。	決策品質 決策接受度
2004	謝文全	提高決定品質、促進團體關係與凝聚力、提高組織績效；增進對決定結果的執行承諾；集思廣益，從各方面的觀點與立場來探討問題。	決策品質 決策接受度 決策創造力
1976	Simon	決定的合理性：滿意的決定或夠好的決定。	決策品質
1978	Hoy 與 Miskel	從教師處獲得充分的訊息，以促進決策的品質；以開放的溝通獲得成員的支持。	決策品質 決策接受度
1978	Anthony	增長接納變遷的準備度、促進主管與部屬的融洽關係、改進決策的品質，強化向上的溝通，增進團體工作；增加對組織承諾，助長對管理的信任感。	決策品質 決策接受度
1988	Vroom、Yetton 及 Jago	決策的品質：意指一個決定的有效性；決定能為要執行決定之部屬所接受的程度。	決策品質 決策接受度
1994	Hughes 與 Ubben	決定的品質：達成組織的目標，並能維持控制；決定要能有效執行，必需得到部屬的認同，願意接受並履行。	決策品質 決策接受度
1996	Lunenburg 與 Ornstein	決策品質：較個體有更好的評估理念。 決策理解度：成員親自涉入能理解決定的過程。 決策判斷力：促進群體有效的建立目標。 決策正確性：促使拙劣或不可行的方案的預防。 決策接受度：增加決定或問題解決方案的接受度。 決策創造力：越多的參與者可引導較多的創意性思考，獲得更多可行的問題解決方案	決策品質 決策接受度 決策創造力
2004	Napier 與 Gershenfeld	可提供不同觀點的正當性；增加參與者對於決策的理解與接受度；團體中開放與自由的討論，可以帶來前所未有的新想法，激發出創意的本質。	決策品質 決策接受度 決策創造力

資料來源：研究者自行整理

從表 2-2 可以看出「決策品質」與「決策接受度」是決策效能的重要評量標準，而「決策創造力」是一個較少為人所探討的問題，國民小學由於組織特徵偏向由政府法制所保護的組織，經常面臨過度保守、缺乏創新的批評，因此，研究者特別希望能在本研究中將其獨立出來，加以探討，借以了解國民小學在實施參與式行政決定的歷程中，是否有助於決策創造力的激發。

第四節 國民小學參與式行政決定的相關研究

國內外關於參與式行政決定的研究數量頗豐，茲先就國內有關國民中小學行政決定運作之相關研究概述如下：

壹、國內參與式行政決定的相關研究

一、特定委員會之參與式行政決定運作之研究

針對特定學校委員會之參與式決定的研究，可以看出目前國民中小學在教師評審委員會、校務會議、與課程發展委員會的運作上，多半肯定其民主方式的決定模式。

李正琳(2000)的研究指出教評會委員人選考量之方向，有助於教評會委員專業形象建立；在教師專業能地位上促使教師主動進修，促進教學專業能力提升，並提高教學品質；在教學自主上可落實民主化原則，讓教師專業判斷能力受尊重，藉此為學校聘用更合適之教師。在學校認同上讓教師更關心學校未來發展走向，並提升對學校凝聚力；整體主要成效為提升參與者的自我成長與發展，並提高決策品質；然而教師參與亦面臨意願不高，「關說」問題，教學工作繁重無暇參與等困境。

葉志倫(2003)的研究獲得校務會議組織運作現況大多依照法令規定來實施；團體氣氛或討論情況的改善、校長主持會議之方式以及改變校務會議的參與程度與決策方式來著手，成效較高；主要的困境是因為校務會議成員參與討論的意願不高、加上教師及家長參與新制校務會議有其限制存在。

李水勝(2003)針對國民中學學校教師評審委員會所做的研究發現：教師評審委員會之當然委員在「家長會代表」方面，九成以上是由家長會長擔任，小型學校行政人員當選委員之比例高於大型學校。最主要的任務是教師聘任的審查。教師參與教評會之意願不高與無法有效處

理不適任教師是教評會組織及運作最主要的問題。

范振倫(2003)的研究則指出教師對於參與學校課程決定的理想角色與實際角色的覺知，有很大的差距，教師實際角色是開會的代表與橡皮圖章，但基於現實的考量，雖然不滿意仍須去調適接受。

二、參與式行政決定與學校組織效能關係之研究

張輝雄(2001)針對台北市立國民小學教師參與校務決定與學校組織效能關係之調查研究發現：小學教師實際參與校務決定的情形屬於「低度」參與，但具有「高度」參與之期望。教師對於一般校務、教學行政、訓輔措施、總務事項、人事管理、公共關係等六個層面的期望參與程度，都高於目前之實際參與程度；不過教師參與決定之類型，不因學校有無教師會、學校班級數、建校歷史之不同而有顯著差異；目前台北市立國民小學整體學校組織效能屬於「高」效能程度；教師實際參與校務決定與組織效能各層面及整體組織效能之間，具有顯著的正相關；教師期望參與校務決定與組織健康、整體學校組織效能間，具有顯著的正相關；與工作滿意、組織產能則無顯著相關。

三、教師參與學校行政決定之研究

顏火龍(1985)針對台北市立國民小學教師參與學校行政決定意願調查研究發現：多數教師認為應對學校行政參與提供意見，且認為應對專業行政問題參與設計，一般行政問題則不應參與決定；對於個人權益問題，應該參與共同表決。冷漠型教師比較不接受權威，也較無自我實現及自尊等高層次需求，對行政工作有不願參與之現象。熱心型教師有較高層次的需求，也能認同學校的行政目標，有參與設計的傾向。中界型教師比較年輕、有自尊的需求，但不認同學校，也不接受權威、對行政工作不瞭解，有參與共同表決的傾向。問題屬於秘密性或學校慣例，校長傾向採用自行決定。問題非秘密性或上級交辦問題，校長有採裁示決定傾向，如校長與教師觀念一致，或問題與教師切身有關時，校長有採共同決定之傾向。

黃景良(1998)針對台灣地區國中教師的研究發現：國民中學教師參與管理目前發揮的功能十分有限；而教師參與管理的程度普遍偏低，有「剝奪參與」的情形，且國中在教師參與管理的成功條件上並不充分。

辛俊德(2002)針對中部五縣市國民小學教師參與行政決定與教師

工作滿意關係之研究發現：教師參與決定之現況屬於「良好」情形；國民小學教師之工作滿意度屬「中上」程度；且教師參與決定程度受到不同性別、不同學校規模、與不同地區的影響而有顯著差異。

蔡宏昇(2003)針對新竹地區小學教師進行的研究發現：在政治民主化下，立法保障校園自主之教育權下放的條款，實現教師參與校務的法定地位，然目前民主形式多於實質，且教師參與意識薄弱。

陳素蘭(2003)針對台北市國民小學教師參與決定與工作滿意度的調查研究發現：學校教師在參與學校行政決定之實際參與程度低於期望參與程度；運作方式，學校教師普遍期望較多「參與討論」「參與議決」「自行決定」的機會；教師在參與學校行政決定的需求是不夠的。不同背景教師在參與學校行政決定的類型與滿意度上有顯著差異；不同背景學校則無顯著差異；教師參與學校行政決定之程度與滿意度有顯著相關。

四、家長參與學校行政決定之研究

李淑芬(2002)針對臺北市國民小學學生家長參與學校行政決定之調查研究發現：臺北市國民小學學生家長對家長參與學校行政決定抱持正向積極之理念、且受個人背景之影響、態度不夠積極；對家長參與學校行政所能發揮的效能感到滿意；提供「家長如何參與學校行政決定的方法與指導」為促進家長參與學校行政決定之首要工作。

陳慕華(2002)針對國民中學家長參與校務和學校效能關係之研究發現：國民中學家長參與校務的程度有待提昇，而學校效能的現況大致尚佳；目前家長參與校務仍以庶務性或非專業性活動居多；國內家長參與校務的法源基礎仍不夠具體完備；國民中學家長與教師在家長參與校務的知覺上有顯著差異；家長參與校務的程度會影響學校效能；家長參與校務雖有許多正面影響，但亦會帶來不少的負面影響。

貳、國外參與式行政決定的相關研究

一、Best(1973)調查紐約州西部 187 名中小學教師發現：教師的參與情況有八成以上屬於剝奪參與；而教師的參與決定與學校士氣、及校長關係有顯著差異；過度參與者學校士氣較佳，剝奪參與者最低，適度參與則介於中間。

- 二、Conway(1976) 針對紐約州西部 11 所學校，220 位教師調查的研究發現：有高達八成以上的教師在參與行政決定的過程中，屬於剝奪參與的情形；而教師對學校與組織的認同感，在適度參與時最高，過多或過少的參與，都會影響教師的工作滿意度。
- 三、Duke、Showers 和 Imber(1980)利用訪談法訪問舊金山灣區 50 位教師的研究發現：教師認為參與學校決定可以獲得很多好處，除了要犧牲較多時間外也沒有什麼代價；雖然如此，大部分的教師卻不願意去參與，因為有六成的教師覺得他們的參與並沒有實質的影響力，校長和行政人員總是做最後的決定，教師的參與只是一種形式。
- 四、Freeman(1980)針對田納西州公立 2056 位學校教師、校長以及地區辦公室職員的研究發現：教師對參與式行政決定的角色知覺低於學校校長；在所有受訪者中，校長對參與式行政決定的滿意度最高，其它成員則只有中等程度的滿意度，而成員對參與決定的滿意度與議題的相關性有關；教師對參與決定有很高的意願。
- 五、Kladder(1982)研究教師參與決定與工作滿意度的關係時發現：教師適度參與的滿意度高於過度參與、剝奪參與、與極度剝奪的滿意度；教師在教學層面的參與高於人事層面的參與。
- 六、Musco(1992)調查紐約市 33 所中學教師的研究發現：教師參與的事項集中在教學、學校目標與班級方面等與教師具有較高相關的事項上；女性教師較男性教師有較高程度的參與；決定的重要性會影響教師參與的意願。
- 七、Beeson 和 Matthews(1993)以訪談方式研究 12 位校長與教師後發現：在參與決定的過程中，決定的品質與成員的接受度極為重要；教師在參與過程中的看法被重視時，能避免衝突。
- 八、Pol(1997)針對 9 所學校校長及 171 位教師的研究發現：捷克教師不應被一體視為只全心專注於他們教室的工作，他們對學校的議題表現出相當的參與興趣；但捷克教師在參與決策過程中對運作層面的參與多於對政策層面的參與；且教師參與決策層面的決定並不能保證學校會有更好的工作成效。

上述國內外相關研究結果整理歸納如表 2-3 所示。從表 2-3 可以發現參與式行政決定對學校效能、工作滿意度、及組織認同多半呈現顯著

相關，但究竟是適度參與或過度參與會有較高的滿意度卻有不同的結論，國內研究多認為適度參與較高，但國外如 Best 與 Conway 就提出不同的論點；在教師參與的事項上，以與教學相關的議題為最高；教師對參與式行政決定的信任感仍顯不足，認為教師覺得他們的參與並沒有實質的影響力，校長和行政人員總是做最後的決定，教師的參與只是一種形式，而影響教師參與的意願。

研究者亦發現，目前國內相關研究，多半是以學校組織中某一特定委員會(如教評會、校務會議、課發會)或以特定對象(如教師或家長)為單一調查標的，從未見將學校參與式行政決定的相關成員，包括校長、學校行政人員、家長、與教師一併調查的研究出現；而在參與式行政決定的研究變項上，看見部分研究者以「學校組織效能」或「教師工作滿意度」為研究變項，卻未見以「決策效能」為主要變項之研究，因此，本研究計畫針對台北縣國民小學學校成員參與行政決定可能影響之背景變項與學校環境變項分別進行意見調查，同時探討學校教師、家長與學校行政人員三方對學校教育行政決定內涵的角色知覺、參與程度及對學校決策效能之影響。

表 2-3 國內外參與式行政決定相關研究一覽表

年代	研究者	研究題目	研究方法與研究對象	主要研究發現
1985	顏火龍	台北市立國民小學教師參與學校行政決定意願之研究	調查研究法 台北市立國民小學教師	多數教師認為應對專業行政問題參與設計，一般行政問題則不應參與決定。冷漠型教師對行政工作有不願參與之現象；熱心型教師有參與設計的傾向；中界型教師有自尊的需求，但不認同學校。秘密性或學校慣例，校長傾向採用自行決定；非秘密性或上級交辦問題，校長有採裁示決定傾向；校長與教師觀念一致時，校長有採共同決定之傾向。
1998	黃景良	國民中學教師參與管理之研究	調查研究法 台灣地區國中教師	國民中學教師參與管理目前發揮的功能十分有限；而教師參與管理的程度普遍偏低，且國中在教師參與管理的成功條件上並不充分。不同背景教師的參與情形有顯著差異。
2000	李正琳	台北縣國民小學教師參與學校教評會聘任決策之研究	調查研究法 台北縣國小教師	教評會委員產生方式符合民主原則；教師參與聘任決策能促進學校認同，讓教師專業判斷能力受尊重；參與教評會之主要成效為提升參與者的自我成長與發展，並提高決策品質；教評會面臨的問題以關說最嚴重；且教師參與意願不高。

接下頁

表 2-3 (續)

年份	研究者	研究主題	研究方法與研究對象	主要研究發現
2001	張輝雄	台北市立國民小學教師參與校務決定與學校組織效能關係之研究	調查研究法 台北市國小校長及教師	小學教師參與校務決定屬於低度參與但具高度期望；對運作方式希望有更多參與討論和參與議決的機會。教師參與決定之類型，不因學校背景不同而有顯著差異，但學校整體效能、工作滿意、組織產能、組織健康層面都有顯著差異。不同背景的教師參與校務決定的情形有顯著差異。教師實際參與校務決定與組織效能具有顯著的正相關。
2002	李淑芬	臺北市國民小學學生家長參與學校行政決定之研究	調查研究法 臺北市國民小學 576 位學生家長	臺北市國小學生家長對家長參與學校行政決定抱持正向積極之理念，但態度不夠積極。缺乏家長參與指導方針、家長太忙、地方派系的介入是阻礙家長參與學校行政決定的三個主要因素。家長對參與學校行政所能發揮的效能感到滿意，效能滿意度受個人背景之影響。
2002	辛俊德	國民小學教師參與行政決定與教師工作滿意關係之研究	調查研究法 中部五縣市公立國民小學教師	國小教師參與學校行政決定與工作滿意度現況，整體而言屬「良好」情形，小學教師參與學校行政決定受到環境變項、背景變項之影響而有顯著差異，參與學校行政決定與教師工作滿意之間具關聯性，對教師工作滿意具有顯著之預測力。
2002	陳慕華	國民中學家長參與校務和學校效能關係之研究	調查研究法 國民中學教師及家長	國民中學家長參與校務的程度有待提昇，而學校效能的現況大致尚佳。對於與家長或學生關係較密切的校務內容，家長參與程度較高，且以庶務性或非專業性活動居多。法源基礎仍不夠具體完備。家長與教師在家長參與校務的知覺上有顯著差異。家長參與校務的程度會影響學校效能。各層面中，以社區營造與關係對學校效能最具有預測力。家長參與校務有許多正面影響亦有不少的負面。
2003	李水勝	高雄縣國民中學教師評審委員會組織與運作之研究	調查研究法 高雄縣國中校長、行政人員、教師、家長	教評會之當然委員，「家長會代表」九成以上是由家長會長擔任，小型學校行政人員當選委員之比例高於大型學校。最主要的任務是教師聘任的審查。教師參與教評會之意願不高與無法有效處理不適任教師是教評會組織及運作最主要的問題。

接下頁

表 2-3 (續)

年份	研究者	研究主題	研究方法與研究對象	主要研究發現
2003	范振倫	國小教師參與學校課程發展委員會決定的角色研究	個案研究法 一所國民小學教師	教師參與學校本位課程決定的理想角色為學校整體課程的規劃者角色；但參與課發會實際的角色是開會的代表與橡皮圖章的角色。在作討論決定的歷程中，傾向於學年或個人本位的思維。影響學校課程決定的參與之主要因素有：「時間的壓力」、「開會效率」與「行政人員課程領導的角色」。
2003	陳素蘭	台北市國民小學教師參與學校行政決定程度、類型及滿意度之研究	調查研究法 台北市公立國民小學教師	學校教師在參與學校行政決定之實際參與程度低於期望參與程度。運作方式，學校教師普遍期望較多「參與討論」「參與議決」「自行決定」的機會。參與學校行政決定的需求是不夠的。
2003	葉志倫	桃園縣國民小學新制校務會議組織運作之研究	調查研究法 桃園縣 75 所國民小學教師	桃園縣國民小學校務會議組織運作多依照法令規定來實施。校務會議討論主題應重新思考，改變對校務會議的參與程度與決策方式，成效較高。主要的困境是因為校務會議成員參與討論的意願不高、加上教師及家長參與新制校務會議有其限制存在。
2003	蔡宏昇	威權轉型後的我國小學校園民主發展與困境之研究---以新竹市教師參與學校公共事務為例	調查研究法 新竹市地區小學教師	小學校園在威權體制之下，飽受政治力的介入為特定意識型態服務，實現教師參與校務的法定地位，然目前民主形式多於實質。教師參與意識薄弱。建議：設計參與的輪替或任期制度。擬定明確的參與規準昇教師參與行政知能與技巧。強化學校法定會議與委員會的功能。發揮學校教師會組織的影響力，訂定校園選舉辦法增加教師員額編制，建立小學社群內部的自律性。設置校長或行政單位與教師有所爭議時的調和機制。

接下頁

表 2-3 (續)

年份	研究者	研究主題	研究方法與研究對象	主要研究發現
1973	Best	決策地位與教師士氣之研究	調查研究法 中小學教師	教師的參與情況有八成以上屬於剝奪參與；而教師的參與決定與學校士氣、及校長關係有顯著差異；過度參與者學校士氣較佳，剝奪參與者最低。
1976	Conway	教師參與決策及其角色知覺之研究	調查研究法 教師	高達八成以上的教師在參與行政決定的過程中，屬於剝奪參與的情形；而教師對學校與組織的認同感，在適度參與時最高，過多或過少的參與，都會影響教師的工作滿意度。
1980	Duke、Showers 和 Imber	教師參與決策之成本與利益	訪談法 教師	教師認為參與學校決定可以獲得很多好處，除了要犧牲較多時間外也沒有什麼代價；但大部分的教師卻不願意去參與，因為有六成的教師覺得他們的參與並沒有實質的影響力，校長和行政人員總是做最後的決定，教師的參與只是一種形式。
1980	Freeman	田納西州教師參與決定與工作滿意度之研究	調查研究法 教師、校長以及地區辦公室職員	教師對參與式行政決定的角色知覺低於學校校長；在所有受訪者中，校長對參與式行政決定的滿意度最高，其它成員則只有中等程度的滿意度，而成員對參與決定的滿意度與議題的相關性有關；教師對參與決定有很高的意願。
1982	Kladder	教師參與決定之職業發展與工作滿意度之研究	調查研究法 教師	教師適度參與的滿意度高於過度參與、剝奪參與、與極度剝奪的滿意度；教師在教學層面的參與高於人事層面的參與。
1992	Musco	紐約市高中教師參與決定之知覺與行為之研究	調查研究法 紐約市中學教師	教師參與的事項集中在教學、學校目標與班級方面等與教師具有較高相關的事項上；女性教師較男性教師有較高度的參與；決定的重要性會影響教師參與的意願。

接下頁

表 2-3 (續)

年份	研究者	研究主題	研究方法與 研究對象	主要研究發現
1993	Beeson 和 Matthews	校長與教師協同決策之研究	訪談法 教師與校長	在參與決定的過程中，決定的品質與成員的接受度極為重要；教師在參與過程中的看法被重視時，能避免衝突。
1997	Pol 和 Rabusicova	捷克學校教師參與管理之研究	訪談法 調查研究法 校長、教師	捷克教師對學校的議題表現出相當的參與興趣；但捷克教師在參與決策過程中對運作層面的參與多於對政策層面的參與；且教師參與決策層面的決定並不能保證學校會有更好的工作成效。

資料來源：研究者自行整理