

## 安內攘外的生涯挑戰：論校長遴選

陳幸仁

國立中正大學師資培育中心暨課程研究所副教授

臺灣自 1999 年政府修改相關法令，使得中小學校長遴選的制度正式起跑。本文先從教育改革全球化思潮來談校長遴選的源起，再論及校長如何安內攘外，以使生涯進程中的校長遴選得以順利過關。

從鉅觀教育政治觀點而言，在地學校制度的變革，不僅來自國家層級的法令實施，更可能源自於全球教育改革的浪潮所致，而國內校長遴選制度也是如此。九〇年代國內開始興起一波波的教育改革，主要乃借重英美先進國家的教育改革政策。以國內實施校長遴選制度而言，在某一方面有借鏡英美國家的制度。以英國為例，校長遴選已是行之有年，但學校的校長出缺率卻相當高，而英國教師荒也一直是教育界十分關注的議題（註一）。校長出缺率之所以無法降低，原因可能是現今在英國校長承受相當大的教改壓力所致，誠如 Troman 和 Woods（2001）在分析英國近年來的教育改革，也觀察到許多校長面臨到近來教育改革的壓力。一旦學校校長出缺，一般做法是由各校取得教育當局核備，自行登報徵人，欲應聘的候選人必須提供其擔任校長的適合條件，包含其教學與行政歷練的評估，再由各校的學校管理委員會（school governing body）來組織遴選委員會，最後決定人選（Hall, Mackay & Morgan, 1986）。遴選委員會中一定要有家長代表，其理由是家長代表係代表全體家長行使同意權，而當選之校

長也需在任期期間，適度地回應家長代表對辦學理念與方向，並體現在學生學習成果。

上述簡要地說明英國校長遴選制度，國內校長遴選制度便是透過政策借用與倣效而來的，而陳幸仁（2005）認為國內校長遴選制度，乃是教育改革全球化風潮下的產物。何謂教育改革全球化呢？簡單地說，教育改革政策的訊息在國際間的傳遞，由於借重今日科技發達之所賜，國際間教育改革比以往來得更快速，也導致各國在教育改革政策方面有許多相雷同的地方，這便是政策借用的體現（Alexander, 2000; Helsby, 1999）。然而，當前仍以英美為首下的國際競爭，自然而然地英美的制度與政策便成為各國競相倣效借鏡。因此，各國免不了透過政策借用的方式，引進英美國家的教育政策，而我國也是如此。本文所探討的校長遴選制度，乃在英美國家實施有年後引進國內實施。

### 教育改革全球化思潮之影響

然而，在教育改革全球化風潮下所推動校長遴選制度，對於校長的生涯發展產生了那些挑戰呢？首先，必須對於教育改革全球化風潮所帶來的那些思潮，一一加以釐清。van Zanten（2002）指出教育改革全球化有五種思潮，就是管理的去集中化（decentralization）、市場化（marketization）、管理主義

（managerialism）、專業化（professionalism）和講求績效（accountability）。上述此五種思潮，對於校長領導與經營學校，帶來相當大的影響，也影響了校長在面對遴選機制過程中，是否也能將此五種思潮化諸行動與策略，並體現於學校領導與經營的作為上。以下將上述五種思潮如何影響校長領導，以及對校長參與遴選有何效應，分析於後。

第一，校長領導過程時是否能具有去集中化的思維與行動策略。國內從九〇年代教改發端迄今，去集中化或相似的教改辭令，例如鬆綁、權力分享、參與決策等，乃是教改的最基本訴求，這股思潮也衝擊學校經營型態與校長領導作為。一為倡議學校本位經營，其二乃期盼校長能朝向民主授權的領導取向。就學校本位經營而言，Caldwell和Spink（1998）則以類似的專有名詞—自主經營學校（self-managing school）—來界定學校本位經營的概念：

「自主經營學校是指學校在教育體制內，教育當局將一定的權力和責任下放到各學校，允許各學校對於資源的分配，仍在政府規定的目標、政策、標準與績效責任範圍內來做決定。」（pp. 4-5）

除了上述減弱教育當局對在地學校的控制，而加重在地學校的權責外，學校本位經營的主要理念在於校內外的利害關係人（shareholders），皆有一定的權利與責任來辦好學校教育，使得成員關係成為伙伴關係。學校本位經營對校長領導，也產生了一

定的影響程度。校長領導校務發展，也必須著眼於學校本位經營型態，其中重視學校本位課程發展就成了近年來的學校領導與經營重點。

此外，去集中化的教改思潮乃期盼校長能朝向民主授權的領導取向。領導理論之發展從早期的特質論，歷經行為論、權變論，到近來所謂新領導論（Bryman, 1992）。簡單說來，新領導論的基本概念乃重視民主參與，強調對待利害關係人給予更多授權空間（蔡進雄，2003）。具體而言，校長領導若重視民主參與決策，則利害關係人（包含行政人員、教師與家長）能提升參與動機與能力，並促進批判與發聲的校園文化。

第二，市場化思潮對於當今學校經營與校長領導，也產生了前所未有的變革衝擊。一般認為教育乃非營利事業，公立教育更是在政府的支助下運作，基本上應沒有市場化的影子。然而，目前國內少子女化現象日益嚴重，直接衝擊到新生入學人數逐年遞減，更對於偏鄉小型學校產生裁併效應。為了吸引家長能將其子女就學，吸引家長選擇的現象逐漸在教育界醞釀。換言之，市場化思潮的基本假定，乃將家長視為消費者，將學校視為商品或品牌（林海清，2010）。學校為了要提升家長選擇的青睞，勢必要在師資、課程、學生素質等方面，獲得家長的認同，使得在消極面上減輕少子女化對於新生入學及在籍生人數的維持外，更在積極面上獲得更多家長的口碑。市場化思潮對於校長領導而言，一則需打造一個能贏得家長信譽

的學校品牌，致力於師資、課程、學生素質等方面的提升，一則需積極進行市場行銷策略，讓更多可能人士能知悉學校品牌（童鳳嬌、林志成，2007）。

第三，管理主義與專業化可以一併探討。管理主義改變了校長對教師專業自主的領導作為，進而影響了家校關係的改變。管理主義的基本意涵，主要受到公部門逐漸受到民意的壓力與需求，進而使得公共部門（包含公立學校），必須倣效私立機構的管理方式，迫使以往科層體制不再以行政中立原則（林鍾沂、張榮容，2000）。基於此，校長身為學校科層體制的首席，需引導科層體制必須積極回應家長的需求，進而要求教師對於課程與教學能更貼近家長的需要與期待。以往教師藉由專業自主權的保障，避免科層體制的介入與干涉，得以獲得充分的專業自主空間，這便是學者們（Hargreaves, 2001; Lasky, 2000）所宣稱的教師古典專業主義的心態—亦即教師即為教育權威，不容許受外力干涉其課程發展與教學內容。而今，一方需有效地回應家長的期待，一方又需回應科層體制的要求，使得以往教師抱持古典專業主義的心態，必須加以扭轉，朝向 Hargreaves 和 Goodson（1996）所稱的彈性專業主義—亦即抱持更開放、彈性的態度，面對家長的需求，甚至如何回應家長的不滿，以朝向家校合作（home-school collaboration）的伙伴關係。

第四，講求績效改變了以往學校保守封閉的經營型態，使得績效在市

場化風潮下，也改變了以往學校教育的內涵，使得校長領導下的辦學方向也需更弦。簡單說來，講求績效就是要求學生能盡最大的努力，有最佳的表現，而不能以學生能力高低或社經背景因素作為績效不良的藉口（張鈿富，2006）。如何衡鑑學校經營達到一定的績效呢？通常績效考核就與校長評鑑或校務評鑑有關。校長或儲備校長若要轉任或新任他校校長，需經由遴選機制來考評，甚至現在有些縣市在校長欲轉調之前，必須進行評鑑校長。近來，學校評鑑日益興盛，不少縣市開始著手辦理年度校務評鑑，以考核學校年度的校務發展。例如，筆者曾擔任中部某縣市的校務評鑑委員，評鑑指標包含了行政領導與績效管理、教師專業與課程教學等，其中更將成果展現與學校特色納入指標之一，使得績效考核與市場化做連結，亦即學校成果展現與辦學特色能吸引家長的選擇，並需滿足家長的喜好，使得學校擬似成商場，會朝向家長如同顧客的辦學方向，並致力於服務品質的提升（Henig, 1994）。

最後，教育改革全球化思潮對校長遴選制度的效應，主要反映在去集中化上，便是在遴選機制上，採取代表合議制，遴選委員包含了教育行政機關官員代表、教師代表、家長代表與學者代表等，避免僅由教育行政機關官員或教育人員主導（Morgan, Hall & Mackay, 1983, 1984）。另外，市場化思潮也加入在校長遴選制度內，體現在家長代表的席次。根據《國民教育法施行細則》明定，由縣市政府組成的校長遴選委員會中家長委員比例不

得少於五分之一。俗諺云：「有什麼樣的校長，就有什麼樣的學校」。校長領導往往影響著學校發展方向，而學校發展方向往往又是家長相當關切的。市場化思潮將學校—家長視為商家—消費者的對價關係，其中校長所領導的學校所產出的商品，是否就為身為消費者的家長所接受。以此邏輯，在遴選委員會中的家長代表，尤其是某些縣市規劃的浮動委員，便以消費者的姿態，評選出校長候選人的治校理念，是否為家長代表所認同。最後，績效此一項目往往成為校長遴選最是關鍵之處。要在相當短的時限內受到遴選委員的青睞與肯定，通常以校長歷年辦學績效一項最受矚目。因為校長辦學績效的呈現，較容易化為文字與量化數據，也成為校長為了延續其校長生涯，必須在平日辦學中積極達成績效的動機。

## 生涯挑戰

校長遴選過程也許只消一日時程，便可決定校長的生涯保衛戰是否成功，但其實校長在擔任新職之始，便是校長遴選的前奏了。俗諺云：「台下一分鐘，台下十年工。」同樣地，校長遴選過程所花時程，當然比不上平日治校時程。對於校長而言，每四年或八年的校長遴選，可謂校長生涯是否得以延續的重要人生戲碼。成者，校長生涯得以延續，敗者，回任教師的機率大增。Gronn（1999）在分析校長遴選制度對校長參選人知覺的研究中，受訪校長認為遴選過程好比是一場地位爭奪戰。換言之，成功者能繼續頂著校長頭銜，而失敗者多回

任教師。此外，對具備有校長資格者但從未擔任過校長者而言，這當然是生涯的升遷機會，通過遴選後其身分地位便與昔日不同。但對繼任者或者轉戰到他校而能繼續保持校長身分者來說，便是對生涯安全的維護，更是一場生涯保衛戰（Kearl & Hoag，1984）。

為了能順利在校長遴選中脫穎而出，Giddens（1984）提出的結構—行動理論，可以提供校長因應校長遴選所帶來生涯挑戰的參考。首先，Giddens認為人們往往會受到結構約制，進而影響人們日常的行動策略。以校長而言，校長遴選可視為一種結構約制，因為因應此種結構約制，校長便需在平日治校過程中累積成果（績效），便需發展種種辦學方向與治校策略（這便是行動策略）。

現今校長在平日辦學中，經常會遭遇到的結構約制，通常是面對三方利害關係人，亦即行政人員、家長、教師之間如何化解衝突歧見。吳清山（1999）曾以三頭馬車來比喻上述三方利害關係人權力互動關係，而校長就是那位車夫。如果車夫能駕馭得當，三頭馬車自是順利成行，並朝著車夫所領導的方向前進；反之，則三頭馬車互不相讓產生衝突，車夫更可能因而失足。陳幸仁（2008）的實徵研究顯示，教師會幹部提議交通導護請家長義工來協助擔任的案件，造成學務主任和部分家長認為教師規避義務而引發衝突，後雖經校長居中協商後由家長義工擔負交通導護職責，卻已造成三方利害關係人不小的間隙。

因而，個案校長記取教訓，日後經常透過非正式溝通，居中來協調三方利害關係人的意見，當三方意見趨於一致，才於正式會議中提案，並最終能得到沒有異議之通過。

九〇年代民間教改掀起波瀾，的確在近年反映於家長團體對校方造成不小的壓力，相關法令也允許家長團體推選代表進入決策機制，例如在校務會議、教師評審委員會、校長遴選委員會和課程發展委員會內，皆需有家長代表。Helsby (1999) 觀察家長代表進入決策機制後，是否會造成組織成員（教師或主任）的額外負擔，甚至造成教師和行政主管對於專業控制和專業管理的潛在威脅。又如，Russo (2004) 分析美國 Chicago 地區的學校組織變革中，提及家長不僅參與管理委員會相關決策，甚至擁有遴聘和解聘校長之權力。Russo 評論這種給予家長重大人事權而進行權力重組之學校組織變革運動，個案研究中的家長握住機會，呈現出「強力民主」(strong democracy) 的微觀政治觀察。然而，教改浪潮是不可回復的趨勢，是否也能透過相關管道，例如週三教師進修場合，來提醒教師們教育生態的改變，家長權利的提升是不可避免的趨勢。既然教改風潮不可抵擋，校長需鼓勵教師們要體認家長如同消費者的浪潮越見明顯，改變取而代之的觀念是與家長形成伙伴關係的經營理念 (MacBeath, 2002)。

綜上所述，校長面對著校園內部來自教師會或教師團體的壓力，以及校園外部家長團體壓力逐漸加大，這

二股勢力造成相當大的結構約制。校長的行動策略，必須主動積極地在非正式場合不斷地再三溝通，取得行政部門、教師會（教師團體）和家長會之間的共識後，領導方向和績效才能彰顯出來。倘若三方利害關係人之間無法取得共識，則校長領導猶如沒有基礎與支助一般，是無法看到領導效能的。

註一：在英國，教師待遇與地位並不是相當高，致使教師荒問題一直是教育當局相當頭痛的問題。東方國家例如臺灣、日本、新加坡等，對於教師地位之重視，可遠推至孔子被後人推崇為萬師之表，尤自漢朝獨尊儒家學說，更是影響幾千年來華人世界對教師地位之尊敬所致。

### 參考文獻

- 吳清山(1999)。三頭馬 車跑不動，三輪馬車跑得快—建立學校行政、教師會與家長會三者良性互動之探究。*現代教育論壇*，5，1-20。
- 林明地(2002)。從組織研究的象徵架構分析校長遴選。*教師天地*，118，28-34。
- 林海清(2010)。學校品牌特色與特色經營之探討。*教育研究月刊*，198，75-88。
- 林鍾沂、張榮容(2000)。管理主義及其省思。*T&D飛訊*，94，1-36。

- 張鈿富（2006）。績效責任與學校革新。載於張鈿富主編，**學校行政：理念與創新**（頁1-20）。台北：高等教育。
- 陳幸仁（2005）。從全球化教改風潮論校長的因應策略：Giddens「結構-行動」理論之觀點。**教育政策論壇**，8（2），143-174。
- 陳幸仁（2008）。學校教師會運作之微觀政治分析：一所小學之個案研究。**屏東教育大學學報-教育類**，30，23-56。
- 童鳳嬌、林志成（2007）。學校經營管理與品牌創新策略。**學校行政**，50，63-86。
- 蔡進雄（2003）。授權抑或授權賦能？論校長如何運用授權賦能領導。**人文及社會學科教學通訊**，13（5），62-79。
- Alexander, R. J. (2000). *Culture and pedagogy: International comparisons in primary education*. Oxford, England: Blackwell.
- Bryman, A. (1992). *Charisma and leadership in organizations*. London: Sage.
- Caldwell, B. J., & Spink, J. M. (1998). *Beyond the self-managing school*. London: Falmer Press.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Cambridge, England: Polity Press.
- Gronn, P. (1999). *The making of educational leaders*. London: Cassell.
- Hall, V., Mackay, H., & Morgan, C. (1986). *Headteachers at work*. Milton Keynes, England: Open University Press.
- Hargreaves, A. (2001). Emotional geographies of teaching. *Teachers College Record*, 103(6), 1056-1080.
- Hargreaves, A., & Goodson, I. (1996). Teachers' professional lives: Aspirations and actualities. In I. Goodson & A. Hargreaves (Eds.), *Teachers' professional lives* (pp. 1-28). London: Falmer Press.
- Helsby, G. (1999). *Changing teachers' work: The reform of secondary schooling*. Buckingham, England: Open University Press.
- Henig, J. R. (1994). *Rethinking school choice*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kearl, M. C., & Hoag, L. J. (1984). The social construction of the mid-life crisis: A case study in the temporalities of identity. *Sociological Inquiry*, 54(3), 279-300.
- Lasky, S. (2000). The cultural and emotional politics of teacher-parent

interactions. *Teaching and Teacher Education*, 16, 843–860.

■ MacBeath, J. (2002). Leadership, learning and the challenge to democracy: The cases of Hong Kong, the United Kingdom and the United States. In A. Walker & C. Dimmock (Eds.), *School leadership and administration: Adopting a cultural perspective* (pp. 103-122). London: RoutledgeFalmer.

■ Morgan, C., Hall, V., & Mackay, H. (1983). *The selection of secondary school headteachers*. Milton Keynes, England: Open University Press.

■ Morgan, C., Hall, V., & Mackay, H.

(1984). *A handbook on selecting senior staff for schools*. Milton Keynes, England: Open University Press.

■ Russo, A. (2004). *School reform in Chicago: Lessons in policy and practice*. Cambridge, MA: Harvard Educational.

■ Troman, G., & Woods, P. (2001). *Primary teachers' stress*. London: RoutledgeFalmer.

■ van Zanten, A. (2002). Educational change and new cleavage between headteachers, teachers and parents: Global and local perspectives on the French case. *Journal of Educational Policy*, 17(3), 289-304.

