

教育行政作為效率控制或是公義解放？ —R. Bates 的批判理論對教育行政之啟示

蘇鈺楠*

R. Bates 是當代重要的教育行政學家，但目前在臺灣的相關研究卻極為稀少，其獨特之處在於從社會學的觀點切入分析教育行政，並將批判理論與教育行政做結合，Bates 認為教育行政的目的在於解放，要達成此目的，行政過程中便不能讓管理主義操弄，在各種知識學習與行政手段上都需要注意有無違背此價值。這個思維論述或許可給予現今的臺灣在教育行政上一個新的觀點，並增添國內教育行政學對理論運動論述之辯證反思。本研究先行反思教育行政控制的源頭，發現地方自治改革運動、教育職業專業化和效率膜拜會加劇：(1)教育再製不平等；(2)知識成了學校體制再製下的產物；(3)形成說教式的教育文化；(4)失去公眾確信與社會關懷等四項問題。研究者並分析了管理主義和批判理論有三個本質差異，以此導出教育行政民主化、多元文化與公義化的三個教育行政上之啟示，期望藉由新的論述引入，增添教育行政領域中不同的觀點。

關鍵詞：批判理論、教育行政、教育行政典範

* 蘇鈺楠：國立東華大學教育行政與管理學系副教授
(通訊作者：foci@gms.ndhu.edu.tw)

Educational Administration as a Technology of Control? - A Study on the Educational Implications of R. Bates Critical Theory

Yu-Nan Su*

R. Bates is one of the most important educational administration scholars in modern time. However, there has been little research about Bates in Taiwan. The uniqueness of Bates's theory lies in the analysis of educational administration based on sociology, combining critical theory with educational administration practice. For Bates, the purpose of educational administration is liberation rather than control, which corresponds to the aim of needing to anti-control the administration process, bringing to the forefront the contrary of every means of learning knowledge and administration regulations. Based on this theory, a new direction of educational administration perspective may begin in Taiwan, with focus on reflecting what the significance of the theory movement is. This study begins with the reflection on the origin of administration control, revealing the municipal reform movement, occupational professionalization, and the cult of efficiency as a source, which leads to four major problems: (1) reinforcing social reproduction on education, (2) knowledge as a product of school reproduction, (3) producing a didactic pedagogy, and (4) lacking a fundamental commitment to the ideas of community and to the mutuality of social concerns. The researcher also analyzes the three differences of control theory and critical theory, and deduces the three implications of educational administration democratization, multiculturalism, and justice, with expectation to reach different perspectives in educational administration by means of a new voice.

Keywords: *Critical Theory, educational administration, paradigm of educational administration*

* Yu-Nan Su: Associate Professor, Educational Administration and Management, National Dong Hwa University (corresponding author: foci@gms.ndhu.edu.tw)

教育行政作為效率控制或是公義解放？ —R. Bates 的批判理論對教育行政之啟示

蘇鈺楠

壹、前言

教育行政領導比起一般的領導理論，明顯地更需要注重在教育理念的歷程和實踐上，然而教育作為一個「使人成為人」的心靈工程，本來就不是一個簡單得以界定的歷程，其中會牽涉到許多價值層面的追求。有追求自然伴隨有捨棄，在價值追求或建構的過程中，也當然會有其他價值排除與解構的並行，例如當一個組織主要存在目的是達成任務時，那對組織內成員想法的關照自然就會減少。在教育價值目的追求上，雖然可從許多層面來切入與論述，但大家都可同意的是，對學習者主體性的尊重和發展是歷程上不可或缺的前提，而在教育成果上，教師對學生應該要展現出影響力，朝其所欲學習的目標更為接近，形成一個「歷程—成果」的過程。雖然要達成的目的概念一致，但在實施手段上會有許多不同的樣態。

以前述的「歷程—成果」的過程來說，歷程會牽涉到價值層面，成果會牽涉到經驗層面，以教育行政的對象特性來分析，當我們將學校教育的學習界定在特定組織內發生，是為了產生知識、保存文化以及文化再製而進行；那麼教育行政在建構知識與社會時，就具有社會化的關鍵催化地位，因為其涉及到知識結構的管理以及結構性的控制，也是教育人員對於文化與社會的再製活動。然而這種社會化的活動在面對大的群體時，自然會出現管理主義，會偏向實用取向而傾向群體忽略個體，這是學科的特性也是其不得不面對的原罪。教育行政學者 Bates（1980a）便指出，教育行政在學術界的理論研究中並不算具有領導位置，原因是本學科屬於實踐上的活動，缺乏理論問題上的共同認定；另外研究方法論以量化為主，以及此領域的政治特性都助長此一情形之產生。對照臺灣，我們的教育行政研究可謂發展蓬勃，依據研究者於「全國博碩士論文資訊網」中進行查詢的結果，教育行政領域之研究多達九千六百多篇，再檢視

其中各式論文多以教育行政現場實務應用為研究主幹，研究方向為學者思想內涵或與具體理論有關之研究，僅剩十一篇論文。

統整國內文獻概況可瞭解，多數教育行政文獻皆以量化研究進行，許多數據是從資料庫或問卷分析而來，這些都是重要的研究資料，但在眾多數字背後，沒有脈絡與價值的分析將難以產生更深入的反思。臺灣目前對於教育行政中關乎事實、價值、理論、哲學等取向之思辨研究可謂為數不多，且教育行政類專書限於編撰之故，常缺乏各教育行政理論之深入探討，教育行政現場談實踐、教育行政研究談理論，兩者之間可謂互利共生之關係，唯相輔相成方能使教育行政領域之學門基礎更顯紮實，此亦是研究者進行本研究之緣由。

在西方教育社群的研究中，隨著教育行政領域中批判科學觀點的增加，領域內研究思維的轉變與位階上對理念的重視逐步提升，過去傳統教育行政理論忽略學校知識再製的霸權情形被強烈地抨擊，其中最系統性進行挑戰的當屬 R. Bates 的社會批判理論和 T. Greenfield 的主觀主義 (Park, 1999)。其中又以 Bates 對於知識管理和控制的分析上有獨到之處，值得被引介和討論。Bates 的批判理論被視為是教育行政領域中挑戰傳統價值中立概念的重要論述之一，其指出過去傳統理論裡充斥意識型態，主要關注在原有社會階級的鞏固，而非挑戰之，教育行政領導中的控制和追求成果面向或許是不得不然，然而即便在教育成果的願景中，也充斥許多價值信條的想望。在教育成果和歷程中其實一直和社會政治脈絡無法脫節，其中公眾對於教育領導所追求的關鍵價值便是階層流動和競爭力的追求，這兩個價值其實就是公平正義和批判解放的訴求，這兩點的詮釋，研究者在歷來教育行政學者身上看到論述最清楚和具代表性的便是 Bates，這也是本研究以其視角來切入研究此一議題之起點。

教育行政學者 Bates 是澳洲汀肯大學 (Deakin University) 的榮譽教授 (emeritus professor)，所屬的系所是 PVC 藝術與教育 (Office of the PVC Arts & Education)，他曾擔任所屬學院院長 (1986-2000)，在其他經歷上曾任澳洲教師教育協會主席 (President of the Australian Teacher Education Association)、澳洲教育研究者協會主席 (President of the Australian Association for Researchers in Education)，和澳洲教育行政與教師教育協會的會員 (Australian Council for Educational Administration and the Australian Teacher Education Association)。他是澳洲第一個榮獲終身教授 (personal chair) 一職的教育學者，以認可其在學術研究上優異、高水平的表現與研究領域中獨特的地位，此一任職在英國教育系統中表示獲職稱者具有相當高的學術成就，與領域

內的普遍通用性。除了汀肯大學，Bates 也曾在倫敦大學教育學院（London Institution of Education）和紐西蘭的梅西大學（Massey University）教授教育行政學。其在學術上的貢獻主要來自於由批判理論的觀點評析與發展出相較於傳統，不一樣的教育行政學觀點。

根據 ERIC 和 ProQuest Education Journals 資訊系統進行檢索，輔以汀肯大學的學校教職員發表文獻搜索系統做檢查，以 Richard Bates 為作者查詢，依其發表在教育領域方面文章的查詢結果，發現 Bates 所發表的文獻共有 61 篇，扣除掉同名者，文章總數為 51 篇。綜觀 Bates 的所有發表可發現，其研究偏向鉅觀的討論教育行政學議題，以社會學與哲學背景脈絡來進行反思，而其主要的學術論點如批判理論與知識論上的觀點在其生涯早期（2000 年以前）的發表中便已經呈現，探討教育行政學的批判理論，這部分的研究議題也與本研究有直接的關聯，在重要文本上，Bates 在 1983 年出版的書籍《Educational Administration and the Management of Knowledge》（Bates, 1983）被公認為其最重要的著作之一，本書凸顯了其對教育行政的觀點，他認為過去教育行政被視為是一種行政上的管理控制技術，此種思維忽視了社會與文化這兩個重要的教育脈絡。教育行政理論的發展應服膺到自由和正義兩個價值，而非與之相對的控制與不平等，因為控制與不平等會使得教育行政概念縮小到成為行為科學，更可能加劇原先社會與文化上的不公平；在其書中的摘要也建議搭配自己 1980 年在《Educational Administration Quarterly》發表的〈Educational Administration, the Sociology of Science, and the Management of Knowledge〉來進行閱讀（Bates, 1980a），也因此本文將以 1983 年的著作為最主要文本，搭配 1980 年的文章進行討論與詮釋。

當我們將效率控制或是公義解放放置在一起比較時，自然會產生一個互相制衡的緊張關係，若將此觀念應用至教育行政領導上，我們可發現過往許多教育行政領導理論是由商業管理理論而來，在內容追求上是偏向效率控制一面，如 Bates（1983）便指出教育行政是一種控制技術（educational administration is a technology of control），從對教育行政人員的訓練和教材皆可發現，如管理、組織、權威、動機、工作滿意度、領導、決策、實踐、溝通、監督、評鑑、效率追求等等字眼中皆可發現。知名理論如不證自明理論（axiomatic theory）、一般系統理論（general system theory）、科層體系（bureaucracy system）、順從理論（compliance theory）、權變理論（contingency theory）、雙因素理論（motivation-hygiene theory）、社會系統論（social system theory）、期望理論（expectancy theory）等等，從字面上即可知其和前述論點之符應。這種控制技術的

本身會以官僚制度做為最好的確保機制，當正式的權威無法確定控制的成效時，唯一有權威的領導便須結合職位的權威性，這樣才能進一步確保有效率的監督和在方向上的符應（Barnard, 1938；Hoy & Miskel, 1982）。在這種行政體系上，學校也自然被掌控在控制體系之下，校長、教師和學生在此體系上各司其職——校長的主要角色是權威、決策、領導以及處理教師關係；教師是工作激勵、工作滿意、工作動機、和行政端的工作分擔；學生在此體系下負責表現和被控制（Bates）。沒有掌控和分層管理的組織是閒散和一團亂的，因此從 1940 年代後期至 50 年代初期的「理論運動」（The Theory Movement）奠定教育行政學的管理實證基礎（Chapman, Sackney, & Aspin, 1999；Griffiths, 1999；Hoy, 1978；Murphy & Forsyth, 1999），但當組織的制度以掌控為主時，前述教育作為公義解放的教育目的則流失在制度的掌控之內，也因此在教育行政社群中飽受批評（Donmoyer, Imber, & Scheurich, 1995；Erickson, 1979；Evers & Lakomski, 1996；Greenfield, 1975；Hodgkinson, 1996；Willower, 1993），到 80 年代管理控制主義已漸漸消失，不再是國際教育行政學研究的主流思維，取而代之的是對教育行政的價值、信念與目的反思的多元典範。

當教育行政成為一種控制技術時，容易使組織目的凌駕於個人，成為反人性化的官僚體系（Bates, 1982, 1995），當注重控制而少反思教育行政的目的時，也容易流於量化實證的單一訓練模式（Bates, 1988），最終造成教育行政與教育理念分離的結果（Bates, 1983, 1995）。Bates 結合了現象學方法來處理與揭露過去教育行政中充斥效率控制的情形，並大力批判之，對其而言，教育行政的目的在於公義解放，教育行政的過程中必須有更多元化的思考與學校教授知識、教育行政主流知識來源的反思。以台灣現在的教育行政研究內容和領導模式來看，確實仍比較偏向控制和效率追求，然而兩者間的界線何在？如何和公義解放進行平衡？這些都需要從體系上的控制根源、問題和光譜兩邊的爭點進行討論，進而形成教育行政上的啟示。

在討論上由於 Bates 的論述繁多，本文將以其核心的教育行政作為效率控制或是公義解放兩點差異當主軸，先以引用文獻為主，解釋 Bates 觀點下教育行政體系控制之源頭和產生的問題，再來跳脫純文獻解釋的範疇，以研究者所閱讀理解下的兩者觀點對比來詮釋這兩點差異，用三個對比來讓讀者更好了解其觀點對比之差異，儘量不引用文獻而以行政決策使用上較好理解的信念價值來切入，最後以三個對比所延伸出的教育行政啟示作為實務參考依據，以達本研究之研究目的。

貳、教育行政體系控制之源頭和產生的問題

教育行政體系的控制結構其來有自，Bates 因為本身有具有社會學的背景，因此是以巨觀社會結構的方式進行切入（Bates, 1978, 1980b, 1987, 1993, 2006, 2008），這個背景模式也會讓我們比較好瞭解是什麼樣的結構造成此原因，在大結構下能進行什麼調整。從時間軸來看，自 20 世紀開始的三大社會運動造成現在教育行政的控制結構——地方自治改革運動、教育職業專業化、效率膜拜。雖然這是美國的運動發展，但其深刻地影響到世界各地的教育行政體系（Bates, 1983）：

一、地方自治改革運動（The municipal reform movement）

地方自治的目的是讓地方政府有更多裁量權和自主性，可以在面對地方事務時有更快的反應，同時也會結合在地的勢力進行行政事務，然而 Bates（1983）也指出這個地方自治改革運動基本上把地方商業和工程菁英團體合併入政府公共事業的模式中，造成原本小型公共學校擴大為官僚與中央導向的合作模式。也可說地方自治改革運動強化了私人商業菁英團體與政府公共事務的合作。

這種聯合體系的產生，固然可強化公共事務效率，但在少數菁英加入後，也容易以理性決策之名壟斷決策過程。所以 Bates（1983）認為真正的理性決策反倒是應排除這些少部分政治利益團體之利益。此一合作體系最終將來自專家和中產管理階級，然而專家是由高等教育機構來認可的，中產管理階級必須是要忠誠順服於此一體系的，這樣的合作體系充斥著男性主導的專業特質。

因此專家和中產階級的產業變成此一體系下的「理性民主決策」模式，但如果我們無法將高等教育機構中知識霸權的情形做改變，這裡的專家仍會成為理性管控模式的執行官；而中產管制者的集結，也會符合應和主動認同此一專家模式來運行組織，排除其他中下階層沒有權力者的利益。這種地方自治改革最終會成為另一個專家和階層化的組織，而在決策上並未落實民主決策，而是另一種中央集權式的決策。

二、教育職業專業化（Occupational professionalization）

教育職業的專業化是控制技術發展的中心，因為它是一個「分離」的好藉口。教育職業的專業化分離了在遠端的教育行政人員（男性偏多）和課堂內的教師（女性偏多）（Bledstein, 1976；Callahan, 1962；Larson, 1977）。在歷程上是通過了許多制度化結構，把教育行政專業化和教學專業化分離，這裡面包括了許多新設的相關專業機構、新設的大學課程、新設的基礎支持，許多類似建立的基礎網絡，都剝削了原先大學、基礎支援和學校方的資源來邁向所謂「教育信任」的目的（Bates, 1983；Tyack & Hansot, 1982）。

專業化需要建立一個被信任的過程，這十分重要且讓人類知識發展進步的必要過程，但在建立過程中自然隨著知識進步會逐步細分，很多時候在細分時便會造成與原先欲達成之理念分離間隙越來越大的情形，此時許多華麗且專業的詞彙無法協助原來的裂痕縮小，反而會有擴大的現象，研究者以為這個歷程即是 Bates（1983）和前述學者所觀察到的現象。「信任專業」是需建立在一次又一次執行、專業溝通和互動下建立的，但如果本末倒置，在溝通和互動前就追求「信任專業」，則成了純粹的控制技術，無法助益雙方達成價值上的共識，這時反而會將裂痕拉大，也就是造成教育職業的專業化成為控制技術發展的中心，形成分離的最佳切口。

三、效率膜拜（The cult of efficiency）

效率膜拜之來源便是以前述寡頭式菁英政府的方式來取代民主協議制，在此過程中也易造成在效率和控制效能的追求上，失卻了教育上的考量。Bates（1983）也引用 Callahan（1962）的觀點指出，這種效率追求也會造成三個大問題：(1)即便為了追求效率而把學校變成像工廠一樣，但眾所周知，教育的成效仍難以完全地測量出來；(2)對於學校教育的目標為何，是難以形成一個普世的共識的；(3)在教育整個輸入、歷程，和輸出的聯結上無疑是模糊的。技術的手段是無法達成民主的目的，而當計畫與執行分離、管理和實踐分離，一個民主的教育體制終將難以達成（Bates；Tyack & Hansot, 1982）。

教育的目標確實是模糊的，因為當牽涉到人和學習時，自然有許多非線性和混沌因素在內，這點在管理理論中也深為人知，當教育目標保有其不確定概念時，也才是教育的本質，其目標難以完全量化也難以完全固定下來。當我們今天討論到教育歷程

或目的時就會有價值議題在內，此種價值本來便難以用普世觀點來定於一尊，必須要視教學者、受教者、環境等等因素來考量；當我們今天討論到學習成果時，競爭力的概念也少有人會以單一的專業標準來做唯一衡量，這是社會上大家共同的確知，但當我們放在教育上時，常常都忘記了，追求效率充分凸顯出控制的本質，當然也以看似理性化的模式遠離教育理念了。

當教育行政體系成了一種控制技術，它便需要許多的分層控制系統和官僚體制來配合，這些體系看似協助我們更有行政效率地來處理教育事務，但其實也是一個「掩蓋大師」，讓我們忘卻了教育的本質。因為它會造四個大問題（Bates, 1983）：

（一）再製不平等

當這種宰制性的傳統教育行政理論與執行，是服膺於不具批判脈絡的組織和學校控制時，其實只是反射出更大社會結構的不平等，甚或是強化之。而這種不平等在前述少數菁英階層的宰制與加強，加上弱勢與勞工階層的被去政治化下，更強化不平等，而這種政治關係上的改變，也在官僚體系的運作下，離正義和平等的理念更遙遠。所以當學校是以大社會的不公義和不平等的方式來建構其控制技術時，更難達成 Rawls (1971) 在正義論中所謂的「不對等的平等」(undeserved inequalities) (Bates, 1983)。

在學校中，最常見的排除手段便是評量，也就是考試。一般的方法就是經由考試決定產生社會階級，這是一種排除的方法，作為第一步選擇未來生活時，教育所先做的排除；另一層意義則是排除特定的行業，也就是排除了社會地位，由於學校教授的知識是透過專業團體篩選出來決定的。教育知識管理者藉由分流、匯合、聚集，去影響課程機會以評估技術去決定使用知識的權力，內容包括：(1)設立某些門檻；(2)限制成功的比例；(3)管理管道的運用機制（Bates, 1980a）。從正向觀點來看，考試是獲取社會地位的方式之一，但問題在於學校知識的選擇上有很大部分是得以操弄的，這種知識的控制與意識形態注入，便可配合門檻的排除機制來再製不平等。

當然我們可以說不平等是任何時期都會有的現象，但這種結構因素是否能因為教育的過程而減少或反而增加呢？我們必須要思考在各個文化的考試評量體系中，得以操弄的上層社會菁英有哪些優勢？誰屬於絕對的弱勢？在過程中誰又被剝削了？除非教育所形塑的方式不改變，我們難以減少再製的產生，然而教育的模式卻是減少社會階層不平等重要的一環。

（二）知識成了學校體系中再製和結構化下的產物

Bates (1983) 強調知識在官僚體系下的學校內，其選擇、組織、轉變和評量之過程，已非來自知識論上的證成或是根基於社會。它們來自於官僚體系下便利性的要求，更有甚者，官僚式的學校會模仿外在的宰制脈絡，和順服於公司體系的掌控下，知識已經變成了正似在模擬階級團體統治的模式一般，形成結構化。技術知識也取代了文化知識過往在學校課堂中的中心地位。

批判理論認為知識是建立在機構組織內的，因此特定的知識是相對於某種特定團體，去主宰與控制知識運用與範圍。例如醫師與律師的專業化團體就是典型的例子，類似原則可擴展到許多不同的機構／團體，更重要的是政府以及跨國企業也是如此，其組織內需區分公共與私有的知識，這涉及到民眾／顧客有知道的權利，以對抗政府以及民間企業其中是否有秘密交易損及公家權利。

從前述定義上來看，學校販售公開的知識，學校組織遵循著公眾團體的監督，包括教育系所、諮詢團體、教會機構、課程研究團體、檢驗組織以及課本出版商，他們都在公共領域之內。然而，學校多數知識是結構化的組織，要先學會某一單元才能進到下一個階段，延續著公共知識與結構原則，其他學校組織內的知識和更廣泛的團體產生平行效果，例如被區分成為藝術、科學、社會等現象，有些學校在課程上是介於整合性的系統，有些學校則清楚劃清界線，有的是官僚結構的，把知識劃分階級與系統化來保持官僚系統的運作。所以從課程的編排、課本選用，師培過程都是一個結構化的過程，受到監督，此過程中政治與意識形態的運作可在一開始的結構中便產生影響。

（三）形成說教式的教育文化

當學校結構中充斥著官僚體系的規範和馴服時，自然會產生說教式的教育文化，這種教育是無自主方向和無理性原因的。在此結構下，行為管理的模式會取代理性的論述，抑制理性的發展和平等的追求 (Bates, 1983)。

當知識牽涉到社會地位的產生，其產生的輸送帶 (pipeline) 自然為有優勢的競爭者所重視，當然也會有少部分優勢競爭得利者進行反思，與弱勢小眾進行論述的結合，但與之對抗的是大結構模式下的行為管理主義，以更嚴密、更緊密結合的方式鞏固原先知識核心的地位。在教學現場上，就容易形成說教式的教育文化，因為上對下單一論述式的教學模式較好控管，也容易收到速效的好處。

這個論述隱含著與專業脈絡之結合，形成我擁有專業瞭解過程，而你不具專業，只得被動聽的過程，在公眾論述的場域中，是領導者鞏固權威的好手段；在教學現場則容易變成是說教，只具其形，未能產生實質正向的教育影響，把知識變成是概念的屍體與準則在教授，在實際應用上，也淪為說教式的過程，當下定義而進行被迫接受，當知識沒有應用之能時，知識已死。

（四）失去公眾確信和社會的共同關懷

Bates（1983）指出當學校的管理完全採用官僚體系的運作方式，則會逐步失去公眾確信力和在社會上的共同關懷。

這裡所指的公眾確信並非公領域專業團體的確信，因為控制手段正需結合專業團體的認定來促成其權威，但經過層層控制程序與官僚體系的運作後，教育行政在執行過程中的呈現上易失去公眾的確信，執行時又無專業團體的保護傘，就容易變成公眾抨擊的目標。官僚體系在內部的管理易傳達上對下的命令，也期待由分層負責來進行有效率的佈達，但缺點是對外在環境的不敏銳，常侷限在合法化的規範下，更容易忽略原來執行目標與公眾期待之距離越拉越遠。

原本社會關懷和教育關懷是一致的，但當社會環境轉變，不再是以工業革命時期的思維來看待教育時，教育行政端仍是沿用管理主義，因此兩者間目標和想法不一致，容易產生落差與衝突。行政管理者面對外在更大的壓力時，令人驚訝的是他們常常沒有注意到這樣控制過程的因果關係，大部分的行政人員滿足於自己的策略，而教育管理的學者關心管理的策略是否能夠運用在不同的情境中，如此的解釋權力衝突肇因於對環境因素的理解不足，而少數理論者認為管理者不需處理這些問題，但是在這樣的權力結構中去影響教育，會造成教育行政理論必然建立在知識與控制的考量上，也和做為公眾確信力與社會關懷的價值有所分離，最後變為不被信任。

參、教育行政管理主義與 Bates 批判理論的本質差異

經由前一部分 Bates 以社會學的大架構觀點分析教育行政體系控制之源頭，和因應產生的問題後，此一內容加上研究者詳細的解釋其觀點，可以很清楚的理解行政管理主義所產生的脈絡和問題。Bates 對教育行政理論採取批判性研究，歸納論述出其

本質為控制技術，進而在現今科層體系的加劇下，形成了教育行政的管理主義，必須以批判進行反覆省思與一再確認。然而 Bates 的批判理論比較偏向對管理主義的背景和本質進行批判反思，對讀者來說比較難以理解其理論的完整架構，因此研究者本節將梳理出教育行政管理主義與批判理論兩者間在特徵上的三大本質差異，此三大差異分別從評量、決策與價值端來敘寫，希望可給予讀者們較為清晰的概念，理解批判理論之觀點並在之後詮釋出對教育行政上的啟示。

一、在評量端：篩選的少數菁英與其餘的多數學生

從教育學的理念來看，我們和商業理論或管理理論有所不同，公共義務教育不得在市場區隔下放棄學生，但面對人數眾多的學生，管理主義就不得不出現，這是為了管理多數人而出現的。但由於教師人數的限制，甚或是我們對於個體理解上的隔閡與限制，管理主義下所謂受惠的大眾其實是受害的大眾，因為我們無法照顧到每一位學生的學習需求，在教育行政手段上的單一評量和「儘可能多元教學法」，便形成一個各個學生第一關要先去適應的排除機制，在這種機制下，由於篩選機制的單一化，受惠的人數比例永遠會是少數，也就形成「多數陪讀生」的現象。

管理主義的手段在一開始的參與過程中，不可避免地是會排除弱勢階級者的參與，改成所謂菁英或是專業團體來做決策，這些專業團體個人本身以往便習於從此種篩選機制中出線，決定的少數終將有利於其背景相近所被篩選的少數，此一過程將大多數人排除於外，是以少數菁英的模式來掌控，他們也是科層體制中的上位管理者。這個教育配合社會階層形成針對少數有利的學校輸送帶模式，在轉換為全體適用的規則後，便決定了競爭的最後結果，即便有些獨特案例，但無法否認此一長久結構性的問題。因此回到教育行政的理念上，為了符應多數「平庸的大眾」，是否會犧牲「菁英的小眾」呢？也就是追求平等而喪失競爭力的追求？以 Bates 批判理論的觀點來看，是不會的。因為在一開始所受惠的篩選的少數其實在一開始競爭的起跑點就不同，不但有較多外在資源的挹注，更重要的是，教育場域和行政端價值的符碼（code）都是其比較熟悉和認同的，這樣在輸送帶符應上會比較平順。其餘的多數則在比較少的資源下，對一切符碼要再熟悉起，個人即便有特殊的才能和興趣，也必須強制地依附在集體社群的管控旨趣下，此一集體社群的管控旨趣其實就國家而言，便是有興趣和需求的人才，這些才能的培育固然可說是競爭力的培養，但在規訓的過程中，許多人才便在一開始就失去競爭位置，或者失去以其創造力開創國家競爭力的機會，教育

的角色在此當然也是更為衰減了。

如果我們以此觀點來看過去的聯考制度和多元入學制度，很明顯地，前者會遭受到 Bates 批判理論較多的批評。固然我們可以說多元入學仍避免不了優勢菁英階級的手進入，甚至因為更多元，所以會需要花費更多；而聯考制度則是可以讓一些弱勢家庭的學生在不花費多餘資源的情況下進入更好的學校。其實多數弱勢階層兒童所熟悉的知識類型是不在聯考的評鑑之中，再加上優勢階層資源的投入，以致於聯考制度讓優勢階層的兒童在更多比例上加入名校行列，並未明顯改變輸送帶，而多元入學的繁星制度入學生則表現出比學測生更好的表現（張錦弘，2016 年 3 月 15 日；楊玉惠，2012），這顯示出弱勢生過去會因為資源匱乏而影響其學業成就的表現。此一考試或入學篩選的過程在一開始的制度決定階段即造成，所以我們需要從源頭進行輸送帶的改變。

二、在決策端：單向決策模式與民主領導模式

在管理主義的特點下，為了要有良好的規範與控制，會呈現單向的決策模式，在學者專家團體的助長下，此一單向決策模式的大傘會越撐越大，由於有經濟上的支持和專業團體的背書，造成一般公眾很難與之對抗。從典範的觀點來看，其會形成一個主流的共同理念來控制其領域內的規章和組織，在教育上具體而言從教材、師資培育、課程和學校評鑑等等皆可見，與單向度主流思維不同的案例、現象或聲音會被視為是特殊情境下的個案，並不會因此違背或改變主流現況。單向決策的優點是決策快、單一方向、有效率，在穩定性上也比雙向高。這種單向度決策的方式向上是商業和專家的結合，向下則是指向一般民眾，而且少有來回的雙向，因此其聚集特性高，但其組成份子較為單一。

與之相比，Bates 批判理論追求的則是民主的領導方式，雙向意見流動的情形較為常見且容易，參與決策份子的來源較為多元與分散。民主領導方式其實並不會在決策上比較雜亂，因為最後下的行政決定仍是單一的，但因為事前的溝通和討論範圍較大，在做出決策後出問題的機率比較小；執行中因為雙向溝通的管道多，對外在環境的反應和覺知也比較快，造成民怨的比例會較少；在事後檢討時因為已經有廣納多數聲音，也比較不會有反彈聲浪。另外此種雙向分散的決策方式以 Bates 的觀點來看也是一種公民教育，因為更多大眾納入決策圈，也因此更需要關注和瞭解議題和情境，這種公民化教育，Bates（1983）以為會出現在社會關係的民主化、知識的民主化、溝

通的民主化和文化關心的民主化等四個面向：(1)社會關係的民主化：強調社會參與的過程需符合民主精神，包括必須符合公平、正義和平等價值，確保過程的民主化與行政過程中符合公義價值；(2)知識的民主化：由於需要廣納大眾參與決策，因此更需要公民從學生時期開始就懂得自我蒐集知識，以利判斷，避免資訊不對等的情形；(3)溝通的民化：除了雙向的溝通機制外，在教學上教師要有意識地帶領學生批判虛假與意識型態扭曲的話語和決策，在過程中建構出自身的話語權；(4)文化關心的民主化：將前述批判辯證意識從話語深入到文化結構中，瞭解文化中潛藏的意識型態和固有價值，並且知道不只一套的文化體系，當多個文化體系碰撞時，可以產生普世價值與特殊對話的空間和情狀，在多元文化情境下產生共識與溝通。

三、在價值端：效率至上主義和增權賦能主義

效率是教育行政管理主義追求的一大重點，主要體現在明確的目標、分層服從、和績效追求等三大項目：(1)在目標上，一切以明確的目標為佳，經常進行量的評量，目標的達成以過去經驗法則執行，是最快速與有效的應對；(2)而對效率的膜拜可由官僚體系來發現其嚴密組織，分層負責與職代機制，可以快速找到負責的人，以最快方式分工與把工作單純化，將物件做有效能的處理與回應；(3)在組織內，經驗法則和普遍性律則是有效率的組織工作文化分享，人員間可以有溝通與協商管道，但一切以行政工作的處理完畢至上。在此種思維背後的知識觀是經驗性的與分析性的，人員的動機、氣氛與溝通也都很重要，但都是以配合組織目標至上所做的考量，放在課堂教學上，則是課程進度的掌控、班級秩序的追求和學習成果的驗收，都是可見的運作模式。

相較於明確的目標管理模式，Bates 批判理論所強調的民主化，在行政端目標則會比較不明顯，因為會有多個價值的考量，即便在目標訂定後，由於民主化的程序，也會有多次的修正。因此在行政端人員必須要有更多自主權與判斷能力，組織需給予其增權賦能。在行政程序上追求橫向溝通，在組織之中，雖然教師和其他的行政人員也需配合機構中許多政策的施行，但本質上並非直接對教育機構本身負責，而是屬於教育主管機關的受聘專業人員，且在價值觀點上，不同於前述組織員工般會被期待機械化的進行教學程序，而是較有本身的主體性，在被要求的程度上明顯較前述員工低，表面上每位教師／行政人員雖為學校／行政組織服務，但其實重點是在為學生提供教學／行政服務且實踐自己的教育／行政理念，可說是發揮教育理念的主導者，也

比較具有自身的增權賦能。

肆、Bates 批判理論對教育行政之啟示

上述可知，管理主義和批判理論在評量、決策和價值端上有其不同的差異。基此，研究者從批判理論觀點提出幾項有關教育行政工作價值概念的啟示。學者 Evers 和 Lakomski（1996）曾批評 Bates 的批判主義批判的論述雖多，但針對如何解決的策略與啟示論述較少，因此在對教育行政的啟示上，研究者將根據前文對 Bates 論述的詮釋，試著進一步自行鋪陳論述，以形成其實務上的概念啟示。當我們追求其餘的多數參與決策時，自然會要求教育行政的民主化，形成參與式管理；當我們進一步要達到民主領導的雙向互動時，便需要深入到文化層面來探求學生的需求；要確保教學賦能主義，便得從教育行政的公義化進入到教學知識反思的深層模式，並且深入到知識論的範疇，以反思教育行政工作者的知識價值體系。

一、教育行政民主化—參與式管理與批判教學

任何的行政決策總是希望廣納雅言、集思廣益，但最後發展下來結果往往會變成決策圈越來越小，思慮觀點也離公眾越來越遠。此種情形和專家、商業優勢團體之結合有密切關聯，如果我們採取物競天擇式的叢林法則，那麼這個管理方法或許便是一種人造的淘汰機制。然而從組織內部來看，這種因為資源和符碼優勢進到上層領導階層的菁英，真的是最合宜的領導人才嗎？其實因為家庭出身背景的資源不利，許多有競爭力的人才往往被埋沒，反之也不是在輸送帶上最符應符碼的菁英皆為菁英，而這種輸送帶式的管理主義思維也十分窄化，專注在行政控制，往往忽略了許多教育上重要的議題，如差異化、均等、公義、環境共生等等，從競爭化環境培育出來的人才，眼光自然也很容易受限，對整體人類發展並非好事；從組織外部來看，決策圈狹小，容易造成外在批判聲浪，因為許多結果會和外在需求不同，也沒有照顧到整體的需求。行政管理的目的在此時會和教育的目標會越來越背離，階層流動、學習權的完備與公平正義等理想都會在此過程中逐漸流失，也未遂行民主價值。

因此在教育行政管理上，應採用參與式管理，提供更多教師與家長參與之機會，這種民主式平台會花比較多時間，也可能造成無謂的對立，但如果一開始就摒棄民主

價值，採用單向上對下的模式，整個行政過程就是反民主。一些重大教育特色方案，也可以專案的方式進行政策研討思辨，許多有心但無法列出方向者，也可以直接用任務編組方式來執行。真正的民主理念不能只是口號，必須要在行政過程中真正符合民主的價值信念。這也正是 Bates 批判理論論述特別之處，因為其會牽連到實際權利與權力結構之討論，而不僅只有針對於組織中的人或文化進行理解，也就是在論述上需連結到行政端深層架構的解決方式（Evers & Lakomski, 1995）。至於在教學上，批判理論強調的是學習的主動性，由於民主社會需要和多種價值理念的人互動，所以課程中的概念不能只是成為概念的屍體，亦即從 Bates 所接受的現象學的觀點來看，定義是死的，必須要在不同情境來使用才有辦法理解，而非用單一的詞語做界定，所以教室如同一個小社會，本來就有許多不同理念的人身在其中，教師應引導學生做價值上的澄清與論辯。如果課程學習的過程只是在追求如何有效率的吸收知識，那教育在其中便失去其意義了。

教育行政的民主化本身就是一種實踐民主價值與信念的過程，當然在民主社會中，最常出現的窠臼就是相對主義，這部分由於 Bates 的理論脈絡很大一部分來自 Habermas，所以會強調以不斷的辯證和對意識型態的溝通來達成共識，這共識在民主社會中最後便是以法制為依歸，然而依據批判主義的想法，法制規定也是一種意識型態之組成，仍然有需要再批判以及改進之處，不是因為成了依歸，就無法變動和改變，所以是一種變動的理性觀。在教育行政端要遵守法治，但是有不合理處應該能有不斷改進與追求卓越永續發展的良好機制，同時在教學上，教師也應教導學生對法治觀念的尊重與反思批判。

二、教育行政多元文化—行政文化協商與多元文化教學

在行政管理主義上，由於對效率的追求，所以容易形成單一的一套理性觀，強調以此形成競爭力，然而單一理性觀的管理模式其實忽略了社會上有複雜與多種的文化發展情境，難以應對複雜的社會模式，轉化成為真正的競爭力。唯有對於文化體系的真正認識和瞭解，才能有效地推展教育學習，在行政上也才能找到真正的效率與效能，才是形成競爭力的本源。單一理性的官僚式管理，只有在針對單純事務、成員願景一致時有最大的績效，如果在面對複雜事務、成員動機和組織願景不同時，單一理性觀便難以推展，而要瞭解組織成員的各個內在動機時，必須要深入到其文化脈絡等情境因素中。

組織成員內有各式各樣的不同背景，所以有不同的文化因素是自然的，難以以單一理性管理模式來盡其功；以臺灣的教育行政文化來說，至少可發現有量化式的效率著重、尊崇西方模式、人治風格強烈和證照單一筆試標準等特色文化。嚴苛的量化式標準在國內各教育評鑑都會出現，重視文件的齊備與數量，在許多計畫執行的考核上都會要求量化滿意度、量化進步情形或是填答率等等；西方模式則是從評鑑方法到組成都會以模擬甚至直接移植西方的模式為主；饒是如此，在教育行政的文化中，評鑑委員的組成是人，人治風格在臺灣還是比原承襲的西方模式強烈，許多條件的規範不是因人設事就是難脫人治操作的陰影；另外在專業標準對證照的認定核發大都是以筆試為主，容易失之多元，宜採取更多元化的評量方式。

如果從 Bates 的批判理論切入前述現象，不能從加強控制的方向出發，而是要進行文化協商，試圖對臺灣行政文化中的現象、傳統、次文化、語言等進行分析，了解文化情形，分析文化情狀，再尋找適當的方法以為變革。Evers 和 Lakomski (1991) 曾批評 Bates 和 Habermas 的批判理論論證前提是主觀的，所以難以推導出客觀的結論，但 Habermas (1987) 其實是強調在客觀的、社會的、與互為主觀的世界中，所有參與者相互詮釋與合作，這點也為 Bates 所重視，因此在教學上 Bates (1987) 指出必須要對整個教學體系進行分析，再個別針對學生進行背景文化分析，最後則是兩者間的交互分析，得以形成一個文化上基本詮釋與合作的關係。

從對文化的分析開始，摒棄行政或教學理念的一元化，而是從多元文化的概念出發，當進行文化協商時，並從整體文化融合的觀點出發，自然就會考慮到文化弱勢者的融入與文化強勢者的影響，因此先承認差異、細部分析差異、努力讓差異共存，才能發展出文化互動溝通的技巧，當然在過程中最終目的是要整併文化知識到組織運行中，讓組織成為一個多元文化的互動體，而非只以一個單一主流文化價值將之消滅。由於文化是人類對生活意義的投射，經由文化的作為可以產生意義，也可以說是無意識到有意識的行為價值，所以對文化進行分析也就是深入地對整個社會組成的上位概念做分析，避免管理主義只是以單一的理性觀做行政協商之動作，而忽略了有許多社會上的價值與意義在運作，使得教育行政和學校變成是孤立於社會之外，也唯有從文化的觀點進行反思和實踐，其在行政端的作為才會真正深入社會脈動，並與之相結合。

三、教育行政的公義化—共同提升與知識反省

管理主義的效率控制雖然比較容易達成，但在過程中也失卻了教育意義，當然教育目的也是必須要有效率的達成國家所需的競爭力，但競爭力的達成不是只依靠管理主義便可盡其功，一個課堂中第一名和最後一名學生學力的差距一直是考量教育競爭力的重要指標，惟有把國家競爭力全體成員的實力整體提升，國家菁英的表現也才會更好。而且管理主義只是用控制技術的方式，卻忽略了學習者過往的文化背景，是只製造競爭的環境，卻沒有以公義的方法創造出能共同提升所有學生程度的平台。

要能夠以教育行政形塑出共同提升的平台，組織內的成員必須有更多教育的價值和信念提升，不能單純地服膺效率化與標準化的控制法則，必須思考組織的存在是為教育服務，當論及教育目的時，雖然不易有一個單一的答案，但是競爭力的達成需要學校內的學生有更多自主學習的能力，這些能力是無法透過標準化模式做出最大、最有功效的發展；除了競爭力此一教育目標，明顯地當在論及教育目的時，一定會談到道德的價值，此一價值中包含如何對人性尊嚴保障、如何進行階層流動、如何對資源做公義性地分配等等，都是要對現況進行不斷地理性思維，進而促進相關行動，因此教育行政需要能達成此一教育價值，形塑出共同提升的平台。

由於教育本為提供國家競爭力的重要手段，教育系統提供了人力與知識，並且方便了政府展現對於經濟的控制，特別是從人力培訓以及公私部門的花費調節方面；教育系統更經由合法的政治與經濟程序，進行對年輕人的鼓勵與承諾（Bates, 1984）。所以在教育系統的輸送帶上，則需要更為深入反思所傳遞的知識本身，因為知識和社會上具有權力的團體與利益是相關的，不同的團體認定的知識是不同的，而在學校裡的知識和教育系統的形式也是由社會權力利益者所決定。必須要思辯到以下幾個問題：什麼算是知識？知識如何組織？知識如何傳遞？知識如何決定？知識控制的過程？意識形態去證成怎樣的知識系統？這些對於知識問題的反思是必須的，凡是有人的地方就會有知識有理論，這是近代人類社會進步的重要關鍵，對於知識的後設認知也因此需要時時檢視與反省。在教育學中教學理論、學校效應、班級組織、以及學生成果等問題，其實都是能夠被涵攝在這些問題當中的。

除了從知識的本質進行分析討論，Park（1999）也指出 Bates（1983）前述對知識的相對主義觀點易受批判，可能會無法形成同一的標準和忽略社會架構因素，因此其在相對的論述後也特別重視 Marx（1964）結構因素的觀點來分析教育系統中的知識。

所以當我們認同知識是選擇的、組織的與傳遞的，我們更需要去注意批判詮釋教育與社會對知識本身所產生的影響，亦即知識的教育系統包含傳遞、證成與實踐的三項在過程中可能產生的問題。我們必須要時時思考知識的來源為何？知識的來源是專家、政府人員或者是商業人士？同時訊息產生的方法、儲存、傳遞與媒介與以往有所不同，例如電腦、衛星與手機，我們已經進入一個可自體創造與快速傳遞知識的年代。在教學理念中，我們期待學生成為一個更好的個體，而知識可能便是其中影響其意義與價值的關鍵因素，在公開販售知識的學校場合，更需要謹慎思及此一情狀，並帶頭反思，在學校的學生也應該是建構與解構的主體，唯有主體自身開始進行反思，教育的理想也才能真正被實踐。

四、教育行政學術論述的反思—教育行政哲學的參與

本文主要是在處理 Bates 的論點，其觀點確實添增了教育行政領域更豐富的思維，但從反面的角度也可深入了解 Bates 理論的不足之處，因此在最後一個啟示則是對其論述的批判與反思。國內學者林志忠（2004）曾提出 Bates 行政理論的缺失主要有四點，而這幾點和國際上主要批判討論 Bates 的學者 Evers 與 Lakomski（1991）的論述一致，研究者也贊同，因此以其論點為批判反思之起點：(1)Bates 雖然在問題的批判極為深入，但未建立足夠完整的理論與提出足夠的解決策略；(2)在問題的批判上雖指陳正確，但批判的視角可再予以擴大；(3)Bates 本人雖否認，但其實其思想淵源和 Habermas 有極高的連結；(4)Bates 對當前教育行政運作的建議，雖然提及民主參與和語言、儀式等重要性，但欠缺具體細緻的討論。

從前兩點來看，林志忠（2004）期待 Bates 能提出更多與豐富的解決策略，不然相對於其深入與精采的問題分析，是比較可惜，此點研究者也頗為認同。當然這樣的批判可能對 Bates 略為嚴苛，因為許多學者終其一生能深入探索論述一個有價值的問題就不容易，更遑論在問題解決上要有同樣圓滿完整的解答，不過這樣的期許放在學者研究上也可做為一個終極願景。在此也提出一個有趣的反思討論，就是「何謂教育行政的實踐策略？」Bates 的論述來自於社會學批判典範，在眾多學者批判過往的教育行政「理論運動」時，其中一個論點便是以單一傳統自然科學思維論述教育行政，剝離現實脈絡，難以形成真實有效的策略。當時「理論運動」的重要學者 Hoy（1978）便回應，其所作的教育行政研究是產生基本問題而比較不是去解決問題，研究工作的不同來自於問題本身，關注的是究竟的、基礎的，而不是立即的或實用的。依據 Hoy

的說法，研究與理論的目的，不是解決人類的問題，而是理解與解釋現象，而所謂的理解是指持續不斷地做進一步測試、驗證和探究，透過經驗科學確保著誠實非作假的探究，不會掉入到短暫特定文化被時間所消磨殆盡。在此研究者認為可能正是因為 Bates 的分析批判本身指涉到人的主觀性，而這些主觀意向所形成的結構被揭露本身，就是一種實踐過程。當然並不是說批判的典範都不需要著重解決策略的產出，而是在學術研究上確實比較著重前段的論理分析，後段的解決方法推論牽涉到更多結構問題，為求嚴謹而難以直接推導，研究者並且懷疑 Bates 認定批判本身即為實踐過程，並且特別重視人的主體在閱讀相關批判論述後，產生自身思維和行動上的力量做為實踐過程。

至於後兩點可分為兩個層面來談，首先閱讀 Bates 的文獻可發現其確實是 Habermas 主義者，尤其偏向於早期的 Habermas。而對於民主參與和語言、儀式等論述的不夠細緻，除了造成其無法再形足夠完整的系統理論之外，跟其服膺於 Habermas 也有關聯，雖然 Bates 一再強調要多進行民主參與，在多元的意見下形成共識，也因為多元論述的重要，所以需要分析學生使用語言背景後的文化脈絡，這部分的解決策略被批判不夠細膩，主要是其認同 Habermas 的真理共識論，試圖在民主機制下完成一個理想的言說情境，因此除了共識難以有一個判準進行決斷，造成理論的解決策略難以民主討論達成共識，而理論架構的難以建構和對概念共識的態度使得 Bates 似乎偏向一個唯心論者。另外其雖然進行了文化分析和不斷的批判反思，但真能以此隔絕特定利益和意識型態的介入嗎？雖然批判典範想藉由不斷的批判反思靠近真相、反思意識型態，但能否真正成功，也需要自然典範的幫忙來進行檢驗。

在臺灣的教育行政學領域，目前在研究上確實極度偏向自然科學的典範，但研究的結果仍需透過人的理解和價值判斷來做出分析，許多巨型論述或概念對比的批判與反思極度缺乏，也就是在教育行政目的再反思、價值的論辯與信念的反省上，需要有哲學層面的加入，配合原先發展悠久的量化分析，相信對於教育行政領域不論在研究主題的拓展，方法的多元與整個領域的整合都會有極大的幫助。

伍、結語

教育行政作為一種控制技術，與科學實證典範的強勢有密切的關連，然而也正如文中所言，此一理論思維沒有花太多心力在教育的價值本質上，比較注重組織效能，造成教育與行政的分離。臺灣的社會在解嚴時期是十分符合單項和聚集的特色，在教育改革前仍是如此，但隨著社會和外在競爭環境的變化，學習權的興起、另類學校的法制化、教與學的翻轉等在在都告訴我們「多元」漸漸取代「公平」的價值。相較於教學內容的改變，目前教育行政仍是以績效領導做為顯學，參照先進國家教育行政反理論化運動的思潮，目前正是引入新思維的絕佳契機。

經由探究教育行政效率控制的源頭，可發現外部結構的「地方自治改革運動」、內部追求的「教育職業專業化」、和組織信念的「效率膜拜」，漸漸把教育行政帶往控制與效率的方向，對於教育本質中的重要議題距離越來越遠，造成結構上「再製不平等」、學習的知識成了「學校體系中再製和結構化下的產物」、在教學時「形成說教式的教育文化」，結果便是中心價值逐漸「失去公眾確信和社會的共同關懷」。研究者也從教育行政管理主義和 Bates 的批判理論中推演出三大差異——從理論外形上「篩選的少數與其餘的多數」之異、領導決策中「單向聚集與雙向分散」之別、核心理念內「效率至上主義和教學賦能主義」的不同，以此三者為中心主軸，分別探討 Bates 批判理論對教育行政的啟示和方向。從教育行政民主化的觀點，探究在行政上宜採「參與式管理」、教學上宜使用「多元反思」方法來符應民化價值；從教育行政多元文化的觀點，在行政端應以「文化協商」取代「政治協商」，教學上宜以「文化分析」來深入瞭解學生背景；在教育行政的公義化方面，則是在行政上創造「共同提升」的價值，教學上需達成對「知識的反省」。

Bates 的批判理論在教育行政上的論述是追求教育行政在願景上需解構控制過程、回復教育主體價值：(1)在方法上以民主參與的方式達成教育行政民主化，此一民主精神符合現今臺灣教育改革鬆綁的趨勢，也符應現今教育行政的概念；(2)雖然行政和教學難免因為視角的不同而有不同的思維模式，但在行政決策上以文化協商取代政治協商，避免教育輸送帶上有利上層階層的情形加劇，對文化脈絡的分析是教育行政連結社會現象的重要參據；(3)在教育的公義解放上，聚焦於對知識本質和傳遞過程的

反思，將知識和教育行政公義相結合，是其獨特之處；(4)Bates 從整體社會結構的觀點來批判教育行政不夠重視公義解放，以教育行政哲學的觀點來碰撞傳統自然科學典範的教育行政領域，然而在解決策略上不夠詳盡，其論述與解決後續可以量化分析作檢驗，其理論也是對教育行政學術論述的反思。

然而需注意的是，批判理論因為強調民主參與，容易為人所詬病的是協商時間過長、難以達致結論，或是更為凸顯個體價值取向等等，雖然這是民主精神的彰顯，但其優點和缺點是一體兩面的。在這部分 Bates 以社會學分析的方式來弭平，唯有先揭露出相對主義，才不會使行政成為一言堂，在協商的過程中加入多元文化的分析，才能深入討論個體價值論點相對論的根源，所以文化分析是民主參與過程的重要分析層面。在這個決策和協商的過程不但是民主精神的展現，也是教育與社會的聯繫通道，教育行政作為的意義也才能更關照到個體，以遂行理論反思與實踐反思的結合。

總結而言，在社會與外在競爭環境的不斷改變下，教育也必須要不斷的回應與改變，教育行政作為新興的教育學領域，也逐步在複雜化其議題與領域疆界，經由本研究從 Bates 批判理論的視角切入，融合了教育社會學架構、教育哲學論辯與教育行政學概念之對話空間，在跨領域交接之處，可增添教育行政領域內多元的聲音，更為豐富教育行政領域內的知識與內容。

誌 謝

感謝匿名審查委員及編輯委員會提供之寶貴修正意見，匿名審查委員的建議讓本文的論點更精確，整體架構更顯清晰；編輯委員會對文稿的用心處理，與文字的協助校正讓本文更流暢易讀，同樣任職過期刊編輯單位，知道其中辛勞，特此致謝。

參考文獻

- 林志忠 (2004)。教育行政理論：哲學篇。台北：心理出版社。
- [Lin, J. -J. (2004). *Educational administrative theory: Philosophy chapter*. Taipei: Psychological Publishing Company.]

張錦弘 (2016 年 3 月 15 日)。清大：繁星入學表現勝申請、分發學生。聯合新聞網。

取自 <https://udn.com/news/story/6925/1563639>

[Chang, J. -H. (2016, March 15). *National tsing hua university: The academic performances of students enrolled by star plan are better than application and placement*. Retrieved from UDN News Web site:

<https://udn.com/news/story/6925/1563639>]

楊玉惠 (2012)。大學繁星計畫學生學業成績表現分析。《教育政策論壇》，15(4)，63-93。

[Yang, Y. -H. (2012). An analysis of the academic performance of the students admitted through the star plan in Taiwan's college entrance system. *Educational Policy Forum*, 15(4), 63-93.]

Barnard, C. J. (1938). *The function of an executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bates, R. J. (1978). The new sociology of education: Directions for theory and research. *New Zealand Journal of Educational Studies*, 13(1), 3-22.

Bates, R. J. (1980a). Educational administration, the sociology of science, and the management of knowledge. *Educational Administration Quarterly*, 16(2), 1-20.

Bates, R. J. (1980b). New developments in the new sociology of education. *British Journal of Sociology of Education*, 1(1), 67-79.

Bates, R. J. (1982). Bureaucracy, education and democracy: Towards a policy of participation. In L. R. Wood (Ed.), *Critical practice in educational administration* (pp. 34-47). Geelong, Australia: Deakin University.

Bates, R. J. (1983). *Educational administration and the management of knowledge*. Geelong, Australia: Deakin University.

Bates, R. J. (1984). Education, community and the crisis of the state. *Discourse*, 4(2), 59-81.

Bates, R. J. (1987). Corporate culture, schooling, and educational administration. *Educational Administration Quarterly*, 23(4), 79-115.

Bates, R. J. (1988). *Is there a new paradigm in educational administration?* Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association, New Orleans, LA.

Bates, R. J. (1993). On knowing: Cultural and critical approaches to educational administration. *Educational Management and Administration*, 21(3), 171-176.

- Bates, R. J. (1995). Critical theory of educational administration. In C. W. Evers & J. Chapman (Eds.), *Educational administration: An Australian perspective* (pp. 49-59). Sydney, Australia: Allen & Unwin.
- Bates, R. J. (2006). Culture and leadership in educational administration: A historical study of what was and what might have been. *Journal of Educational Administration and History*, 38(2), 155-168. doi:10.1080/00220620600583065
- Bates, R. J. (2008). Teacher education in a global context: Towards a defensible theory of teacher education. *Journal of Education for Teaching: International Research and Pedagogy*, 34(4), 277-293. doi:10.1080/02607470802401388
- Bledstein, B. (1976). *The culture of professionalism*. New York, NY: W. W. Norton & Company.
- Callahan, R. E. (1962). *Educational and the cult of efficiency*. Chicago, IL: University of Chicago Press, as cited in Bates (1983). *Educational administration and the management of knowledge*. Geelong, Australia: Deakin University.
- Chapman, J.D., Sackney, L.E., & Aspin, D.N. (1999). Internationalization in educational administration: Policy and practice, theory and research. In Murphy, J. & Louis, K. S. (1999) (Eds.), *Handbook of research on educational administration* (2nd ed., pp. 73-97). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Donmoyer, R., Imber, M., & Scheurich, J.J. (1995). *The knowledge base in educational administration: Multiple perspectives*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Erickson, D. A. (1979). Research on educational administration: The state of the art. *Educational Researcher*, 8(3), 9-14.
- Evers, C. W., & Lakomski, G. (1991). *Knowing educational administration: Contemporary methodological controversies in educational administration*. Oxford, UK: Pergamon.
- Evers, C. W., & Lakomski, G. (1995). Theory in educational administration. In C. W. Evers & J. D. Chapman (Eds.), *Educational administration: An Australia perspective* (pp. 1-17). Sydney, Australia: Allen and Unwin.
- Evers, C. W., & Lakomski, G. (1996). *Exploring educational administration: Coherentist applications and critical debates*. New York, NY: Pergamon.

- Greenfield, T. B. (1975). Theory about organization: A new perspective and its implications for schools. In M. C. Hughes (Ed.), *Administering education: International challenges* (pp. 1-17). London, UK: Athlone Press.
- Griffiths, D. E. (1999). Introduction. In J. Murphy & P. B. Forsyth (Eds.), *Educational administration: A decade of reform* (pp. xi-xix). Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- Habermas, J. (1987). *The theory of communicative action: The critique of functionalist reason*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Hodgkinson, C. (1996). *Administrative philosophy: Values and motivations in administrative life*. Tarrytown, NY: Pergamon.
- Hoy, W. K. (1978). Science research in educational administration. *Educational Administration Quarterly*, 14(3), 5.
- Hoy, W. K., & Miskel, C. G. (1982). *Educational administration: Theory, research and practice*. New York, NY: Random House.
- Larson, M. S. (1977). *The rise of professionalism*. Oakland, CA: University of California Press.
- Marx, K. (1964). *Economic and philosophic manuscripts of 1844*. New York, NY: International Publishers.
- Murphy, J., & Forsyth, P. B. (1999). A decade of changes: Analysis and comment. In J. Murphy & P. B. Forsyth (Eds.), *Educational administration: A decade of reform* (pp. 257- 278). Newbury Park, CA: Corwin Press.
- Park, S. H. (1999). The development of Richard Bates's critical theory in educational administration. *Journal of Educational Administration*, 37(4), 367-388.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Tyack, D., & Hansot, E. (1982). *Managers of virtue: Public school leadership in America, 1820-1980*. New York, NY: Basic Books.
- Willower, D. J. (1993). Explaining and improving educational administration. *Educational Management and Administration*, 21 (3), 153-160.

投稿收件日：2018 年 2 月 23 日

接受日：2018 年 11 月 8 日

