

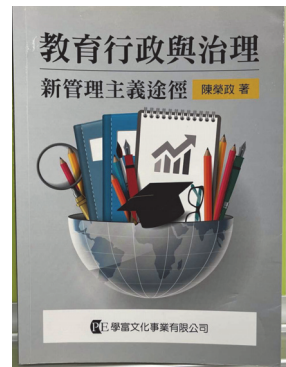
教育行政改革之精髓：評《教育行政與治理：新管理主義途徑》一書

洪 慧 瑄

國立臺北教育大學教育經營與管理學系博士候選人

壹、前言：新管理主義的風潮與價值

歸納近年國內外教育改革，發現皆對傳統的管理方式產生結構性的轉變，且加深私部門在政策制定與實施的參與。1970 年代石油危機爆發，各國陷入財務危機中，加以積極設置以各項公共福利機構，訂定福利政策，造成政府財政負擔，先進資本主義國家遂於 70 年代末，採用新自由主義框架，相信私部門優勢，強調服務分配時的市場競爭，1980 至 1990 年代新管理典範取代公共管理模式，Painter



(1998) 指出四個新管理主義的要點：（1）達到成果表現（outcome）越來越有效率（efficiency）與效能（effectiveness）；（2）給予管理者更大的授權（delegation），在幾乎不受約束的情況下，允許管理者彈性管理；（3）透過計畫與契約安排（contractual arrangements）以確認目標；（4）以近似於「真實市場」（market realities）的方式提供服務。本書作者陳榮政教授於 2019 年所撰之《教育行政與治理：新管理主義途徑》，歸納新管理主義的價值有七個面向：（1）政府管制與市場機能的結合。（2）重視績效責任與結果導向。（3）強調組織及專業管理的分權。（4）服務品質

的持續提升。(5) 公共服務的使用者/顧客導向。(6) 增加行政透明度。(7) 資源利用更加嚴格和簡約。有助於了解近年來教育改革與行政措施之背後思維，值得讀者仔細一讀。

貳、本書之重要性

Peters(2013)指出在過去二十幾年來，許多國家教育系統的關注重點，已從強調行政與政策，轉移至平台式合作的管理特性，也就是新管理主義(New Managerialism)的精神，亦稱為「新公共管理」(New Public Management)，此理論與模式已被英國、澳洲、加拿大、紐西蘭等國家，運用於國家教育官僚政策及教育機構的重新建構，以及公私部門之管理策略，並將「公共選擇理論」融進公共政策制定之過程中。

作者詳盡描述新管理主義的理論框架，再就近年來相關的教育趨勢進行闡述。教育行政強調理論與實務並重，本書具備系統性知識架構，除闡釋新管理主義在教育的實踐，並探討常與新管理主義相提並論的新公共管理相關理論的概念與推進過程，接著再分析容易與新管理主義混淆的新制度主義，最後探討關鍵性因素國家角色的轉變，以及與公共服務的互動關係，完整建構理論理解的框架，實為教育行政領域，增添脈絡性的研究基礎。

再者，除分析新管理主義在演進上的脈絡外，亦對相關之行政制度與政策議題進行深入探討，完整地研討及探究新管理主義對現今教育行政與治理的影響，引導讀者思考理論與實踐的關連與衝擊，也提供教育行政實務改革適切的方向。

本書理論完整並兼具實務現況分析，可做為研究當代行政措施與政策制定的依據。作者陳榮政教授對於政策社會學與各國與國際組織的教育實施有長期的觀察與研究，發現各國教育政策深受新管理主義影響。以下即就主要章節內容進行評述與分析。

參、本書內容評述與分析

本書一共分為四大部分，分別為理論篇、教育制度篇、教育政策篇、實務篇，共有十六個章節進行描述。從理論、政策到實務，脈絡清晰，敘述深入淺出；讀者可理解新管理主義的時代背景與價值，隨後並就制度面及政策面做出探討，最後一部分則以近年國內外學校經營改革與重要議題進行對話。

一、理論篇

本書前四章係關於相關理論的介紹，第一章探討新管理主義在教育之實踐；新管理主義典範理論紮根於 1980 年代（Aucoin, 1995; Dunleavy & Hood, 1994），引進公部門之後，政府行政體系受到增權賦能（empowerment）、對顧客服務（service to customers）、回應性（responsiveness）等觀念影響，並重視開源（earn）的需求，而非花費（spend），同時進行必要的轉移，從重視過程（process）到重視績效表現（performance）（Bakvis & Jarvis, 2012），上述改造也影響了教育領域，明確的提出新管理主義主張：第一，透過民營化外包將國家角色降低；第二，政府機制的改革必須透過政府再造與新組織的形成；第三，增能與促進公務人員的合作。

第二章進一步探討新公共管理興起的背景。學者 Hughes（2003）認為 1990 年代開始，新的公部門管理模式已出現在大部分先進國家中，雖新模式有不同的化名，但包含：管理主義（managerialism）、新公共管理（new public management）、市場導向的公共行政（market-based public administration）、後官僚典範（post-bureaucratic paradigm）、或企業型政府（entrepreneurial government），等描述同一現象的名稱，皆指出舊有客層體制之運作思維有其變革的需要。此外，本章總結新公共管理是將私部門的管理手段，應用與公部門上，並未改變公部門的主體性，而是以「公私合夥」的合作協力模式，強調以最高管理者的策略設計為焦點，透過選

擇性的應用「市場機制」手段，並非將公共服務完全市場化，新公共管理主張公共行政與政策履行兩者整合，這亦使政府的經營型態逐漸成為一個顧客導向的樣貌。

作者於第三章節針對新管理主義與新制度主義之異同進行比較分析，歸納出以下四點：一、兩者的源流不同，但研究領域的對象卻相似；二、對層級化官僚體制皆提出批判之見；三、皆對階層化的組織發展提出見解；四、發展年代相近，並同時為各自領域提出新的研究途徑。

第四章再論國家角色與公共服務的轉變，1995年時經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development [OECD]）就歸納了新管理主義的典範特色，包括：權力下放、具有彈性；確保績效責任；發展競爭和選擇；提供服務；改善人力資源管理；優化電子科技技術；提高品質管理；強化政府掌舵能力。藉由本章脈絡性的敘述，釐清國家的概念與角色，以厚實對於國家運作的政策分析基礎，並且探討新管理主義對國家角色與公共服務的影響，呈現國家轉型後所扮演的角色以及新工作服務的內涵。亦如孫本初（2005）所提，新公共服務的主要論點與備受肯定之處，就在於彼此能透過學習和對話，濡化出公民意識並能積極參與公共事務。

二、教育制度篇

本篇從新管理主義對中央與地方權限的影響，探討兩者間的互動，並明白指出新管理主義對十二年國教、實驗教育及多元教育的影響。第五章提到新管理主義對中央地方教育權限的影響。中央教育行政機關透過法律授權進行教育分權化，地方教育行政機關則制定相關準則進行教育治理，公民參與的程度提高，教育相關的決策也變得更有深度和廣度。蔡茂寅（2003）提出「地方優先上升分配」的原則，將完全不具地域性質，或是性質上為地方所不能不宜辦理的事務歸屬中央權責，不僅符合合理劃分權責的目標，更能符應新管理主義核心主張一授權，以滿足因地制宜的目標

和對「四E」：效率、效能、經濟與卓越的追求。

第六章說明新管理主義對十二年國教影響了高中職優質化教育資源均質化及學校資源分布調整等。十二年國教的執行者如何運用組織再造，使各教育單位能更有效率的執行政策以及構思政策方案，正是政府得善用新管理主義來提升實施效率之關鍵。

第七章新管理主義認為政府應提供多元選擇，要相信你能為自己做出最好的選擇（秦夢群、溫子欣，2015），因而呈現出教育市場化和教育民營化的共通特色（賀武華、李曉峰，2008），實驗教育的多元教育選擇權，體現了新管理主義的特色。在學校本位管理的原則下，行政管理與教學研究相輔相成，均衡並重，朝向小而美、小而能的組織目標（陳榮政，2016）。

第八章提到新管理主義對教育評鑑的影響與衝擊有以下幾點：一、全面品質管理（TQM）：包括客戶導向、修訂和改進、全面參與和社會責任，教育評鑑未來將朝向 TQM 模式，越發重視品質管理與提升顧客滿意度，並重視教育評鑑人員這個人力資本的培養。二、治理（governance）：101年訂頒「教育部示範認定大學校園自我評鑑結果審查作業原則」，希望將自我品保與持續改善的思維內化於大學組織文化中（財團法人高等教育評鑑中心基金會，2014）。三、績效責任與透明度：Ewalt（2001）提到透明度的四個要素：清晰性、可接觸性、統整性和邏輯性，各級學校單位的營運資訊皆應透明公開受到大眾監督。四、成效衡量與評鑑：評鑑和獎勵公職人員是更複雜的連續體，因為他們的滿意程度不同、內在和利他的工作動機和價值更高（Rinsum & Verbeeten, 2012）。

三、教育政策篇

本篇引領讀者思考目前各級學校對於校務治理在組織變革、課程重組以及國際化的需求。第九章中提到教育部（2006）發布「師資培育素質提升方案」，確立「教師專業標準本位」師資培育政策，落實「優質適量、保優汰劣」要求，建構師資培育機構、課程、教學及教育人員之專業標準

運作系統，確保師資專業化，已逐漸展現新管理主義的思維以改善我國師培政策之治理。

第十章中新管理主義開始進入到高等教育的治理當中，逐步連結新自由主義的理念，讓高等教育產生市場化的質變。爭取外部經費挹注、重視排名機制、高等教育法人化的崛起等，使得商業利益和學術價值如同天平的兩端。

第十一章探討課綱決策實質性的參與，係在 2016 年《高級中等教育法》的修訂之後，才真正落實。期間的課程政策的參與亦可看出新管理主義的影響，政府融合企業所強調的服務品質以提供高效率的公共服務，開始回應社會大眾的訴求，並將教育政策議題逐步下放給社會大眾參與，政府的角色則從中央集權轉變為輔佐與協調之角色。

第十二章釐清政府教育決策如何在眾多民意聲浪與需求中獲得妥適的結果。英國近來的教育行政組織，從地方教育行政機關開始，即是回應民眾對於廣泛教育服務的需求，除學校教育外，尚包括福利輸送與安全保障的需求，因此在組織的目標上，率先進行地方行政機關的整合，而成為現今運作的兒童服務部門，進而推廣至中央的教育部。

四、實務篇

本書的第十三至第十六章介紹在新管理主義的影響下，各國實務變革；英美政府漸漸認為教育公平其實已經不是公部門的責任，只要把經濟競爭力提升，自然就會產生一定的結構性改變，教育公平則可藉此落實。再者，一旦教育服務的執行責任逐漸由民間企業分擔，那麼民間企業對教育實施的內容，將直接影響到教育公平所影響的範圍，因為在經營效能至上的前提下，是否會犧牲少數社區或學生就學的權利，又將是另一個值得探討的議題。

第十四章則是提到實驗教育的精神即是容許跳脫現有教學體制，做出大幅實驗與創新的教育方式，課程與師資可以不受既有規範所限制。作者

認為學校型態實驗教育逐漸成為趨勢、學校型態實驗教育的實施必對傳統學校行政型態產生衝擊，以及地方教育治理與實驗學校行政的互動模式待建立。

第十五章探究混齡教學實驗教育在我國具備發展之可能性與前瞻性，原因如下：一、跳脫傳統教育價值與框架，有利於發展出幫助學生學習的新教學模式。二、開發學生的內在潛能，成績不再是唯一的評斷標準，可以發展學生在學科領域外的興趣，讓成績與升學不再是唯一的出路，尊重學生的選擇，並從旁給予指導。三、位於偏鄉的實驗學校可免於裁併校的危機，同時也不必與他校爭奪學生就學名額。

2014 年通過實驗教育三法後，相關小校便可透過混齡教學的彈性實施，從自主性的教法與課綱著手，規劃各種適合學生的課程內涵與學習教材，是正式我國未來解決偏鄉小校生存的可能圖像。

本書之末章，安排探討可呼應全球趨勢與變局的全球公民資質，一來做為與新管理主義制度改變之對照，二來作為探索更宏觀之國際視野之基礎。並在綜整相關國際組織對於全球公民資質的內涵與要求後，本章提出我國應該以知識理解力、表達合作力，以及適應行動力來作為我國對於此波全球公民素質期待下的回應，並以此思考落實新管理主義下人力素質應有的精進原則。

肆、結語：教育行政改革之精髓

近年來教育制度與政策上的改變，皆從中可見新管理主義之要義。本書從理論、制度、政策、現狀闡述，協助讀者在研究教育政策時有清晰的理解架構。

本書的另一項特色是對於新管理主義的深入介紹，及對近代教育行政與治理方式的演進上之透徹解析，論述既深且廣。

因此本文認為，讀者可透過本書之閱覽，了解新管理主義精神及影響，並理解在新管理主義的風潮下，各國在面對金融風暴危機、全球政治、外交地位的變動、全球化、著重國際競爭力以及對教育的重視下，所推動的教育改革。

我國近年來雖大力強調地方與中央的夥伴關係，但對於地方教育的經營與績效，較缺乏全面性之探討，尤其期待對高等教育有深入之規劃，如同本書第十二章提到英國近年來教育行政機構之變革，實可為我國有效提升人才培育之革新方向。此外，在新管理主義治理概念的影響下，第三部門以及家長團體參與中央與地方教育行政決策的機會漸增，但在政府部門內的橫向連結上，似乎不若英國過去這十幾年經驗來的具體。教育行政如何和其他部門進行體制內的資源連結和服務輸出？也在閱讀本書時，引人深思。

本書以專書形式對新管理主義的理論脈絡進行論述，完整地介紹及探究其對現今教育行政與治理的影響，實務篇所研討之變革均是當前教育極為熱衷之研究方向與議題，在在凸顯本書的價值。

參考文獻

- 孫本初（2013）。**新公共管理**（五版）。一品。
- 秦夢群、溫子欣（2015）。後教改的教育革新與發展。載於湯志民（主編），**後教改時代之教育趨勢議題**，1-30。學富文化。
- 財團法人高等教育評鑑中心基金會。（2014）。**103 年度教育部試辦認定大學校院自我評鑑結果審查實施計劃**。https://www.heeact.edu.tw/public/Attachment/441811242943.pdf
- 陳榮政（2016）。學校型態實驗教育之探悉與學校行政變革。**教育與多元文化研究**，14。157-181。
- 陳榮政（2019）。**教育行政與治理：新管理主義途徑**（初版）。學富文化。
- 教育部（2006）。**師資培育素質提升方案**。教育部。
- 賀武華、李曉峰（2008）。教育重構運動中的市場化、私營化問題探微。**當代**

教育論壇：學科教育研究，1，15-17。

- 蔡茂寅 (2003)。中央與地方權限劃分問題之研究。《中國地方自治》，56(8)，4-34。
[https://doi:10.6581 / lsgc.2003.56\(8\).02](https://doi.org/10.6581/lsgc.2003.56(8).02)
- Aucoin, P. (1995). *The new public management: Canada in comparative perspective*. McGill-Queen's University Press; 1st edition.
- Bakvis, H., & Jarvis, M. D. (2012). *From new public management to new political governance: Essays in honour of Peter C. Aucoin*. McGill-Queen's Press-MQUP.
- Dunleavy, P. & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, 14(3), 9-16.
- Ewait, Jop Ann G. (2001 3月22日). *Theories of governance and New Public Management: Links to understanding welfare policy implementation* [Paper presentation]. Annual Conference of the American Society for Public Administration.
- Hughes, O. E. (2003). *Public management and administration: An introduction*. Palgrave Macmillan.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (1995). *Public Management Reforms in OECD*. OECD.
- Painter, M. (1998). Public management fad or fallacy? *Australian Journal of Public Administration*, 47, 1-3.
- Peters, M. A. (2013). Managerialism and the neoliberal university: Prospects for new forms of “open management” in higher education. *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, 5(1), 11-26
- Rinsum, M. V., & Verbeeten, F. H. M. (2012). The impact of subjectivity in performance evaluation practices on public sector managers' motivation. *Accounting and Business Research*, 42(4), 377-396.

