

研究論文

臺灣教育改革脈絡下國中、 小校長學校治理策略之研究

協力治理的觀點*

林顯明**

收稿日期：2025 年 5 月 6 日

接受日期：2025 年 11 月 10 日

* DOI:10.6164/JNDS.202512_25(1).0002

本文之研究成果為研究者執行國科會專題研究計畫「臺日鄉村學校之雙元轉型與永續發展協力治理模式探究」（計畫編號：114-2410-H-153-001-）的一部分。研究者特此感謝國科會對本研究的支持，並感謝匿名審查人所提供的寶貴建議。

** 國立屏東大學師資培育中心專任副教授。

E-mail: hsienming79@mail.nptu.edu.tw

摘要

臺灣自 1990 年代以來的教育改革，透過民主化、自由化及權力下放，深刻改變了學校治理環境，使校長在推動校務與組織發展時，須納入多元利害關係人並善用協力治理策略。然而，既有研究較少從整體觀點探討校長在協力治理中的實踐與挑戰。本研究運用協力治理的分析架構，透過半結構式訪談蒐集 12 位國中與國小校長的治理經驗進行分析，以呈現教育現場的治理圖像與策略模式。本文研究發現，教育改革與制度變遷帶來多重「驅力」，包括校長遴選制度、校內委員會設置、課綱與資源分配轉變，以及少子女化所引發的不確定性，皆迫使校長面對更複雜的治理環境。其次，校長的協力治理策略展現在三構面：(1) 有原則的接觸：透過非正式溝通、營造安全空間及情感支持以累積信任，促進交流與衝突調和；(2) 共享的動機：辨識關鍵行動者，並運用關係經營、專業知能轉譯及以身作則來提升承諾與認同，且都市與偏鄉學校在策略組合上呈現差異；(3) 共同行動能力：透過授權與中層領導者培育推動跨處室合作，並以小規模試驗與容錯文化降低阻力，在創新與穩定間取得平衡。此外，校內與校外利害關係人的行動品質亦不同。校內成員因互動頻繁，較易形成長期承諾；校外行動者多停留於短期、資源導向合作，難以深化制度化，但家長團體因子女就學需求展現持續參與，成為特殊行動者。而本研究的貢獻在於揭示臺灣中小學校長如何在多重驅力下，透過協力治理展現領導能動性，並凸顯協力治理是一種隨情境動態調整的實踐歷程。最後提出限制與未來方向，包括納入更多利害關係人觀點及跨層級比較研究，以深化對教育治理多樣性與動態性的理解。

關鍵詞：協力治理、校長領導、教育改革、學校行政、臺灣

壹、前言

本文的問題意識在於回答，臺灣教育環境（特別是和地方與社區有著緊密互動的公立中、小學）在經歷了近 30 年的教育改革後，校長在學校治理的經驗為何？而吾人又可以從什麼樣的理論來瞭解和詮釋校長之學校治理經驗呢？若將發生在 1994 年之教育改革大遊行視為是開啓當今臺灣教育改革濫觴的話，其距今已逾 30 年，回顧當時大遊行的背景，吾人不難發現，當年臺灣社會所引頸期盼的相關教育改革訴求多已逐漸達成，例如小班小校、升學率提高以及教育基本法的通過與施行等。然而上述教育環境的變遷，事實上，皆是依循著臺灣社會自 1990 年代後所經歷之一系列社會自由化與政治民主化的時代背景而來。如是的變遷，進一步地使得現今之校園環境愈來愈強調學校決策過程中，應納入不同利害關係人的觀點與立場，然而，不可否認的是，雖然校長與其他利害關係人皆是學校治理場域中其中的一個行動者，但基於法律規範與學校實際運作情況，校長依舊扮演著綜理學校工作並被期待發揮較多領導與治理知能的角色。因此，在校長學校治理與相關行政工作推動的過程中，校長時常需帶領校內團隊或代表學校與校外多元之利害關係人進行互動，而過程中說服與協調不同利害關係人對於學校組織願景的多元想像，並進一步促成利害關係人願意協同一致的追求學校組織發展的目標即是校長們進行學校治理時的重要工作（孫本初、鍾京佑，2005）。

然而，上述學校環境以及政治社會氛圍的改變，事實上都對校長治理學校產生了正面與負面的影響；其中，黃淑燕（2019）綜合了她擔任國小校長的經驗及受訪者訪談資料表示，校長在推動學校治理工作所面臨最大的困難即是要如何協調與統合多元利害關係人對於學校組織發展願景的不同立場與態度，而如此的挑戰，黃淑燕將其稱為校長的「協力難題」（collaborative dilemma）。另外，雖然目前多數的論

者與校長皆意識到，在追求學校組織發展時運用協力治理策略的重要性，但施喻璇（2023）的研究發現，許多在教學現場的教職人員和校長對於如何實際運用「協力治理」（collaborative governance）概念於行政工作推動及學校組織發展上，依舊存在著專業認知與實徵性研究成果不足的情形。而 Emerson 與 Ahn (2022) 認為協力治理是一個可以被廣泛運用的理論框架，他們的文章整理與回顧了運用協力治理概念的研究成果發現，協力治理不僅可以被運用在不同的公共治理層級（scales），例如全球治理、跨部門治理、國家治理、城市治理和地方治理等，亦可以被運用在多元的公共政策領域（domains）當中，包括環境治理、健康治理、氣候治理、能源治理以及公共教育和學校組織發展等。對此，Emerson 和 Ahn 的觀點提供了吾人運用協力治理概念探討學校治理與組織發展歷程和特徵的合理性。

另外，研究者欲進一步說明的是，雖然在當前臺灣教育法規與制度的設計下，中、小學校長並未在人事和預算上擁有完整的權力，但這並不代表校長在推動校務工作及學校發展的過程中，僅能聽命行事或僅受到整體結構的限制；相反的，無論是校長、老師或其他校內外教育行動者還是可以透過不同策略與因應方式的選擇，來回應教育體系因內外部環境變遷所帶來的影響與挑戰，並在過程中展現出不同的能動性（agency）。且在真實的學校現場，吾人可以看到，不同校長無論是對外拓展和擷取資源、募款能力及與社區公共關係經營之成效等面向差異甚大，而這也是校長們即便在沒有完全預算權的情況下，所展現出之能動性與治理多樣性的差異。對此，不同的行動者在教育環境中所展現出來的功能與角色類似陳幸仁（2008）所稱之行動者（agents）的概念，換句話說，每一位行動者在教育場域中所展現出來的能動性、因應策略與行動的多樣性等，不僅會進一步的形塑每一所學校不一樣的權力地景，且行動者們所採用之多樣的策略與行動模式也會進一步地對學校的組織發展產生不一樣的影響。而所謂的學校權

力地景所指的是以學校為發生場域，並在此場域內所存在的各種行動者權力互動樣態，以及不同樣態間所構築出來之學校整體的組織權力特徵 (Adolfsson & Alvunger, 2020)。

綜合上述討論可知，雖然校長面對著客觀內外環境的條件限制，但校長在帶領和經營學校的過程中依舊擁有一定程度的能動性與行動選擇空間，使得校長可以在推動校務工作與追求學校組織發展的過程中採取不一樣的治理策略與具體的協力行動。對此，在考量到目前運用協力治理觀點來探討校長治理學校經驗之實徵性研究不足的情況下，研究者所欲探討的研究問題如下：

1. 在教育改革脈絡下，校長對於學校治理環境變遷的觀察與看法為何？
2. 校長在學校治理的過程中與不同利害關係人之協力策略為何？
3. 校長在學校治理的過程中與不同利害關係人所達成的治理行動為何？

貳、文獻回顧

在談及協力治理時，Emerson、Nabatchi 與 Balogh (2012) 所提出的協力治理整合架構，在過去十餘年間，已成為分析多元利害關係人協力過程的重要理論基礎。該架構主張，協力治理係由治理環境中的驅力、協力策略與治理行動等三個主要構面所組成，並強調各構面間具有互動性與動態性的特徵。在理論應用方面，Ansell 與 Gash (2018) 的研究指出，治理環境中的驅力條件對於協力治理的初始建立具有深遠影響。該研究透過城市綠地政策的實踐案例指出治理環境中的制度設計若能納入透明、開放且促進參與的機制，將有助於降低不同利害關係人間的權力不對等，進而驅動並提高初始合作發生的可能性。此一發現，顯示了治理場域中之環境建構的重要性，亦即要如何在推動

協力治理的初始階段創造有利於開展協力工作之驅動力不僅牽涉到協力治理的起點，也對於後續能否成功推展協力工作產生重要的影響。另外，則進一步闡明了「中介者角色」於協力治理中的重要性。該研究發現，在公共事務的治理場域中，具有信任基礎與協調能力的中介者，能夠有效整合參與者間的認知差異，協助建立共同語言，並降低合作過程中可能產生的衝突與誤解。然而，Purdy (2012) 則批判性地指出，雖然 Emerson 架構試圖以環境、驅力、策略與行動等概念捕捉協力治理及多元利害關係人在不同公共議題中之合作過程的動態性，但這些構面在相關研究中卻往往難以清楚區辨或以量化呈現。該研究建議，研究者需輔以質性資料，如訪談、焦點團體或過程觀察，方能更全面理解參與者之間的互動邏輯與協商歷程。對此，本研究所採取之質性研究方法及所獲得的相關研究成果即適切的回應了 Purdy 的批判與建議。此外，有關治理成果的層次性與時間性方面，Emerson 和 Gerlak (2014) 在其公共治理評估研究中指出，協力治理所追求的目標應同時關注治理成果所呈現出來的層次性，亦即不同的治理行動所呈現出來的成果與樣態將會有所不同。而他們在研究中將治理行動的成果分成「程序性成果」與「實質性成果」兩大類，且這兩大類型之治理成果間會彼此運動與搭配，例如治理行動的成果可能會出現出程序成果良好但實質成果不佳或其他多種治理行動特徵的搭配組合。

進一步來看，Emerson 等人所提出來的分析架構在教育治理脈絡中的應用亦日益顯現其價值。Getha-Taylor 和 Morse (2013) 的研究指出地方教育官員與學校領導者若能共同參與制度設計與行動規劃，不僅能提升施政效能，也能促進不同治理層級間的垂直整合與信任建構。而 Getha-Taylor 和 Morse 也在研究中指出，Emerson 等人所提架構對於跨層級整合與協商機制之動態性的強調與關注恰好可以用來探討與分析教育系統中多層次及多行動者的互動關係，以及所呈現出來之多元的治理樣貌。然而，相較於非中文研究成果中運用 Emerson 等人

所提之整合性架構來對於多樣之公共治理議題所累積的豐富研究成果；相較下，當前運用協力治理概念乃至於 Emerson 等人所提之整合性架構來分析臺灣教育治理實踐經驗的研究文獻尚較為少見。對此，研究者以下將針對中文文獻中探討多元利害關係人的互動樣態對於學校治理與組織發展產生什麼樣的影響與意涵等議題進行梳理與討論。

第一類文獻主要在探討學校和地方或社區如何透過公、私部門的合作來共同經營學校之設施或場域，對此，由於此類之研究主要著重於探討公私協力經營與管理學校之硬體設施的經驗，因此，第一類型的研究成果對於公私協力過程中之利害關係人的互動情形和多元治理策略運用等面向的著墨較少（方麒筌等，2014）。第二類研究則著重於探討學校如何透過與社區或地方協力的方式來進行校本與特色課程的設計與實施等議題，這方面的研究成果豐碩，但重點大多放置在課程規劃、發展與實施的經驗及反思探討，且多是運用課程設計或教學原理等相關之理論觀點切入。對此，因為第二類型之研究主要關注於課程之研發與教學實踐經驗的探討，因此較少從學校整體的治理觀點來探討多元利害關係人在此過程中所扮演的角色及相關的協力行動策略運用即屬於此類研究的限制（江嘉杰，2017；何昕家等，2019；阮孝齊、翁瑞鴻，2019；阮孝齊，2022；劉姍佩，2019）。而第三類型的研究成果則著重於探討校長與學校教職員汲取社區和地方資源的經驗與過程及校長和教職員是否能夠建立對於社區、地方和學校組織的認同等議題。此類研究著重從社會心理學的角度來探討校長與教職員如何建立學校所在地的認同感、歸屬感與地方感等，而這些心理因素又會如何的影響到校長和學校教職員在與多元利害關係人進行互動時所採取的態度和行動（林志鈞等，2017；范信賢、尤淑慧，2009；葉志傑、謝傳崇，2013）。

從上述文獻梳理可知，當前運用協力治理概念在教育領域與學校行政工作方面的研究成果有其各自的著重點與侷限性，且少有從中、

小學校長之整體性及綜合性的經驗來探討他們在學校治理與追求學校組織發展目標時和不同利害關係人進行互動及相關具體之協力行動等議題所進行的探討（謝卓君，2022）。

有鑑於當前運用協力治理概念來針對臺灣教育現場歷經逾三十年之教育改革後的行動者互動關係、學校權力地景及校長如何推動學校組織發展等議題的研究成果依舊相當有限。因此，研究者在本文中透過協力治理理論與分析架構的運用，並以公立國民中、小學校長的觀點來探討他們在推動學校行政工作及追求學校組織發展時對於協力治理概念的看法及運用經驗和校長在進行學校治理工作過程中與不同利害關係人互動的情形。研究者欲進一步說明的是，為什麼在本文中，研究者著重於探討公立國中與國小校長的學校治理經驗呢？其原因在於不同層級的學校中，公立國中和國小的學生來源具有明確的學區特性，亦即公立中、小學之學生在大多數的情況下皆來自於鄰近學校的學區，對此，進一步的促使了國中和國小與所位處之村里、社區乃至於鄉鎮市的互動性與連結程度較高中和大學來得更為緊密，進而使得國中與國小校長在進行學校治理時需更大的程度的考量地方不同利害關係人對於學校發展願景之不同觀點與立場，並將他／她們的看法納入到校務推動的議程中進行思考（劉依萍，2016）。

爲了補足當前針對學校協力治理之實踐經驗的理解與研究上之不足，本文運用協力治理的理論概念，並從公立中、小校長學校治理的實際經驗出發，探討當前中、小學校長在面對一系列教育環境變遷下，如何運用不同之協力治理策略來整合多元利害關係人對學校發展的不同立場與看法，甚或進一步的促成不同行動者在實際的議題上採取步伐一致的共識與行動。基於上述既有之研究成果與文獻梳理，以下研究者將進一步的討論協力治理的理論概念，並據此發展出本文協力治理的分析框架。

參、協力治理理論觀點與本文分析架構

臺灣社會與教育環境在經歷了十數年因民主化與自由化所造成的影響，不僅改變了學校的權力地景，也在宏觀的層次上整體性的改變了國家與社會的互動關係 (state society relations)；從過往處於威權時期的統治概念，轉變到現今所強調治理 (from government to governance) 的方向轉變。而如是的轉變所體現出來的不僅是一種國家與社會互動關係的演進，更標示了政府各組織與部門在面對不同利害關係人 (stakeholders) 並針對不同議題進行決策時，已無法再像過往那樣維持著由科層體制所主導的行政領導模式 (executive-centered)；而必須要採用鑲嵌自主性 (embedded autonomy) 和強調公共事務權力多元流的觀點來探討公共事務的推動方式及決策流程。在鑲嵌自主性的觀點下，國家與政府部門在進行公共事務決策的過程中必須要認知到所有的公共事務都是地方政治 (local politics) 的議題，亦即所有的公共事務皆與民眾的日常生活和行動者互動所呈現出來的狀態與特徵有關。換句話說，多元之行動者在不同議題中所呈現出來的權力分布狀態與互動關係，將會很大程度的影響到特定公共事務和議題推動的方向及成效。綜合上述社會與政治環境變遷的影響，政府不再是公共事務和社會服務提供過程中唯一或至高的行動者；相反的，政府與公部門如何與存在於社會中之多元利害關係人就特定公共事務的立場及具體推動方式進行溝通與互動，方才是公共事務及社會服務在當今社會與政治脈絡下可以被順利推動的關鍵 (Ball, 2023; Lo & Gu, 2008)。

另外，由於中、小學不僅如上所述和地方與社區擁有高度的連結與互動關係，且亦是政府整體提供公共和社會服務的一環，在此情況下，學校在追求組織發展之目標與願景的同時，也必須回應整體環境往鑲嵌自主性方向發展的趨勢，致使得協力治理的概念在教育領域和學校場域愈來愈受到重視。也值得一提的是，不同於學校行政的概念

較強調維持學校運作之既定行政事務與工作的推動（吳清山，2021）；相較下，協力（collaboration）的概念則強調整合組織內部和外部不同行動者的資源與能力，並藉由緊密的互動、溝通、分享和協調來建立行動者們對於特定議題或公共事務的目標共識建立與達成（Ansell & Gash, 2008）。順此，當學校組織欲運用協力治理策略來追求和達成學校組織發展的願景與目標時，學校成員和領導者所需花費的時間、精力及各項成本，也將會比維持學校運作為主之學校行政工作來得大上許多（Hara & Choi, 2023）。

綜合上述討論，本文對於校長運用協力治理來推動學校組織發展的定義如下：校長為了推動校務工作及追求組織發展並達到對學生有利之教育目標，所從事之各項試圖協調與凝聚校內／外不同利害關係人對於學校發展的看法、立場與想像等各種作為，而這些行為的目的是為了尋求彼此間可以相互妥協、建立共識並進一步達成步調一致之行動的一連串多元化策略的運用與實踐過程（Himmelman, 2002; O'Flynn et al., 2014）。

然而，不同利害關係人之協調一致的協力行動並不會自然發生，對此，相關論者指出，以下數個和協力治理有關的議題需進一步被納入思考（阮孝齊、潘慧玲，2022）。其中，一組織之行動者會開始思考運用協力的策略來面對與解決組織所面臨到單一部門所無法解決之環境動力稱為「驅力」（drivers）。而驅力主要是受到組織所生存之宏觀與社會大環境系統的改變有關，這些驅力的因素可能是組織所處之大環境資源分配情形或政策架構的改變、先前組織的成功或失敗經驗的影響、組織內部權力關係的變遷、組織合作與衝突狀態的改變，以及整體組織所面對到之宏觀社會、文化、經濟與政治系統的變遷等，都有可能驅動組織採取或運用協力治理來作為追求組織永續發展及解決棘手問題的驅力。然而，需進一步強調的是，當運用協力治理架構中的驅力概念於教育治理的討論時，吾人所採用的視角就不能僅停留在

宏觀層次，其原因在於教育場域的治理環境與制度屬中觀層次（meso-level），因此當吾人欲運用 Emerson 等人（2012）所提之協力治理架構時，針對教育治理場域之驅力的探討就不能僅停留在針對宏觀社會或時代變遷的描述，而是必須要更深入的討論並探究在中觀層次的教育治理場域乃至於微觀層次的個別學校文化、氛圍及個別利害關係人的互動情形進行探討方才能更全面的瞭解到宏觀教育改革背景與時代脈絡下如何影響到中觀的教育治理實踐及微觀的學校經營和多元利害關係人的互動關係（Prosser, 2016; Thomson & Perry, 2006）。

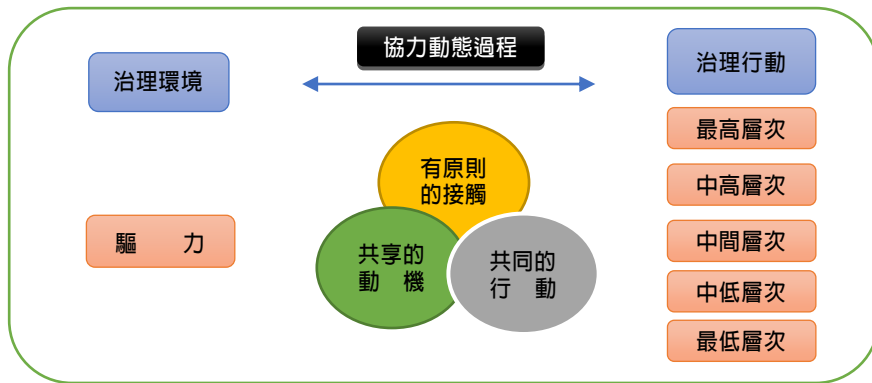


圖 1 本文協力治理之分析架構

資料來源：作者參照並結合 Emerson et al. (2012) 之架構及 Wanna (2008) 與 O'Flynn (2014) 所提的協力治理類型學概念繪製而成。

另外，雖然在協力治理的網絡中，校長並非唯一決策者，但往往是最能串聯校內外行動者的核心節點（node）。校長需在縱向（例如地方政府與民意代表）及橫向（學校同仁、家長與社區）等治理網絡間，建立穩定且互信的合作關係，以促進資源流動和資訊共享（Sullivan et al., 2012）。校長的領導力體現在促進信任、塑造共同願景及轉譯不同行動者對於學校組織發展的不同觀點與期待的語言和溝通能力。在此過程中，校長可透過分權與授權的策略，創造更多自我管理（self-

organization) 的空間，例如成立跨處室工作小組、支持教師專業學習社群、鼓勵家長會參與校園設施規劃等。這些作法不僅可分散決策壓力，也可進一步地提升組織內外對於學校事務與發展的參與感和歸屬感。對此，Getha-Taylor 與 Mors (2013) 指出，公共治理領域的領導者須善用授權 (empowerment) 來培養合作能力，校長在學校場域中的授權實踐不僅是協力治理精神的體現更是其多元領導力的展現。對此，從協力治理的觀點來看，校長的角色更多的是在設定方向、確保資源與維護公平性，而非對所有細節進行直接控制。且在協力治理中，決策並非一次性的事件，而是一系列持續的互動過程。Kinder 等人 (2021) 指出，有效的協力型領導需在決策過程中維護關係、促進共識，並在衝突中尋求平衡。對校長而言，這意味著既要回應外部政策壓力 (如課綱變革、資源分配)，也要顧及教師、學生與家長的需求與情感。這種情境下，校長必須透過定期會議、非正式交流、共同活動等方式，鞏固組織的社會資本例如信任、互惠與共享規則 (trust, reciprocity, shared norms) 等以確保合作基礎的穩定性。而當衝突出現時，校長需靈活運用情境領導力 (situational leadership) 及關係取向策略，化解分歧並維持合作動能，使治理過程得以延續。

綜合上述可見，協力治理的核心不僅在於多元利害關係人間參與協作，更在於如何透過有效的領導促進合作關係的形成與持續。校長在教育治理網絡中兼具制度領導者與跨界協調者的雙重角色，其領導力對協力治理過程的成效具有關鍵影響。因此，協力治理的過程並非與校長的領導行動分離，而是透過領導者的策略選擇與情境調適而被塑造與推進。校長領導力的展現，體現在其能否因應不同利害關係人的需求與動機，靈活調整治理策略，使合作關係在多變的教育情境中得以延續與深化。這也意味著，協力治理並非單一行動者的成果，而是一種依賴領導力驅動、並由多元參與者共同建構的動態過程。基於此理解，本文下一節將進一步探討具體的協力治理策略與治理行動概

念，並作為本文在進行質性資料分析時重要的參考架構。

一、協力動態過程 (Collaborative Dynamics)

此一面向所指的是，不同利害關係人從擁有協力治理的認知到實際投入協調一致的協力行動間還存在著許多需被進一步考量的議題。這些議題從 Emerson 等人 (2012) 的觀點來看，至少包含以下幾個面向：有原則的接觸 (principled engagement)、共享的動機 (shared motivation) 以及共同行動能力 (capacity for joint action)。所謂「有原則的接觸」係指在治理環境中不同利害關係人的互動品質，而會影響互動品質的因素包括接觸時間的長短以及在接觸過程中是否能夠針對問題的解決和衝突的化解進行有意義的溝通，乃至於透過頻繁的相互接觸，進而建立起不同利害關係人彼此間的信任感及願意一起行動的立場與態度。而「共享的動機」係指不同利害關係人對於治理目標或組織發展願景能否達成較為一致的看法與未來想像，對此，利害關係人彼此間是否擁有對於組織發展和未來願景一致性之共同承諾、互信關係與共享價值等都會進一步的影響到共享動機的建立以及後續共同行動之品質。最後則是「共同行動能力」，其係指利害關係人在面對待解決之問題或者在朝向組織發展目標前進時，彼此所能夠採取之共同行動能力的程度，而如是行動能力之展現亦會受到上述兩個面向所影響而呈現出不一樣的狀態。對此，共同行動能力的概念較適合以動態而非靜態的方式加以理解，而 Emerson 等人亦提醒吾人，這三個構面在實際之協力治理場域和案例中是一個持續相互影響的動態性過程，而上述三個構面的不同組合情形，也將會進一步的影響到最後協力治理所展現出來的型態與成果。

在協力治理的脈絡下，有原則的接觸、共享的動機與共同行動能力作為協力治理架構中所界定的三個協力動態構面，雖在概念層次上與「協力策略」有所區分，但在實務運作中卻對校長在學校治理過程

中的策略選擇與具體的行動決定產生重要的影響。因為，校長雖作為學校治理的核心領導者，其策略決策並非脫離情境獨立生成，而是深受其在不同構面中所處位置、互動品質及關係特徵的制約與啟發。由於不同利害關係人對於學校發展的目標以及教育想像有所不同，因此，組織領導者（校長）與不同利害關係人在協力動態過程的三個構面中會產生不同的感受並建構出不一樣的互動特徵與品質，而校長也會依著這三個協力動態過程之構面所呈現出來的互動特徵，進一步決定他們要和校內／外利害關係人採取什麼樣的互動策略與協力行動。對此，協力的動態過程與後續行動者所採取的互動策略及具體協力行動的選擇並非互不相干的分析概念，而是在現實情境中相互影響、循環運作的要素（謝卓君，2022；Gash, 2022; O'Flynn, 2014）。研究者欲進一步說明的是，在學校治理與組織發展的脈絡中，協力治理的成效不僅取決於後續的互動策略與行動模式，更關鍵的是前期合作對象的辨識與優先排序。Bryson (2004) 於公共治理領域中所提出的「利害關係人分析」(stakeholder analysis) 觀點，即強調在任何協作過程展開前，組織領導者必須先清楚界定「誰」是與特定議題有關的行動者，並評估其在資源掌握、影響力、關係網絡及合作意願等面向的條件。

在教育治理的情境下，國中、小校長在推動不同行政事務與組織發展計畫時，亦需依據議題性質、目標範疇及資源需求，做出相應的合作對象選擇。在日常的行政運作與短期性任務推動中，例如學校活動籌劃、硬體改善或一次性計畫執行，校長往往會優先考量那些能在短時間內提供具體資源或技術支持的對象。對於校內事務而言，這類合作對象多為熟悉行政流程且具有執行經驗的行政同仁與中階幹部；在校外，則可能是具備資源調度能力的家長會幹部、社區意見領袖或地方政府相關單位。由於短期任務的時效性與成果可見性較高，校長在這類議題上傾向選擇在過往互動中已建立信任基礎且能迅速動員的夥伴，以確保任務能按時完成並達到可觀察的績效。相較之下，當議

題涉及學校的中長期發展，例如課程改革、特色發展計畫或校園文化的重塑時，合作夥伴的選擇則更需著眼於理念契合度、持續投入的能力，及在組織內外建立共識的影響力。在此情境中，校長通常會透過觀察與互動，辨識出在教師群體中具備專業領導力、能夠凝聚同儕的「關鍵人物」(key influencers)，並將其納入核心推動團隊。這些人不僅是改革理念的傳遞者，也是推動變革過程中調節衝突、維繫團隊士氣的重要中介。同時，對於需要跨校或跨社區協作的長期計畫，校長則會尋找在外部網絡中擁有資源整合與政策倡議能力的合作對象，例如長期支持教育事務的非營利組織、專業協會或教育局專案窗口。值得注意的是，合作對象的辨識並非一次性的決策，而是伴隨議題推進與外部環境變化而不斷調整的動態過程。學校治理本身是一種多層次、多行動者交織的網絡互動，特定對象在某一階段可能是核心夥伴，但在議題轉向或目標調整後，其角色與影響力也可能發生變化。校長在這樣的動態情境中，需持續透過正式與非正式管道收集資訊，更新對利害關係人位置與功能的判斷，並根據合作對象在不同時期的相對重要性進行優先排序。

二、治理行動 (Governance Behaviors)

利害關係人在上述構面中所展現出來的互動樣態，會進一步使得利害關係人最終所採取的治理行動類型有所差異。對此，在 Wanna (2008) 與 O'Flynn (2014) 對治理行動的類型化論述中，所謂「依照程度的差異由低至高」進行區分，並非僅指涉表層的組織活動數量或形式，而是根據治理行動所牽涉的**制度深度**、**參與廣度**與**承諾強度**等多重維度加以界定，並且將其進一步區分為五個層級，由低至高依序為最低、中低、中間、中高與最高。

首先，最低層級的治理行動 (lowest level)，主要限縮於組織邊緣性的「操作性調整」(marginal operational adjustments)。此類行動不觸

及組織核心決策與長期發展方向，僅涉及短期性的任務執行或操作性配合，利害關係人只需提供意見或協助，所需承擔的風險與成本也相對較低。因此，雖然這類行動的變革幅度有限，但其價值在於能透過互動性諮商（consultative processes）獲得利益相關者的期待與回饋，並以漸進式調整（incremental adjustments）推動組織短期目標或次要議題的進展。此處所謂的「低」程度，並非否定其意義，而是反映其在中長期發展中的影響有限、承諾要求較低。進一步的，中低層級的治理行動（medium-low level）則屬於操作型的合作形式（operational forms of collaboration）。此類行動的重點在於「讓事情得以完成」（get jobs done），而非觸及組織的核心價值或願景。利害關係人會共同規劃活動、協調資源或設計回應性方案，行動目標具體且即時（timely），但仍未涉及組織的深層議程或結構性變革。換言之，中低層級的治理行動雖展現了協作的方向，但其承諾性質多半停留在短期解決問題，參與者對組織未來發展建立長期承諾的可能性仍有限。然而，當治理行動進展至中間層級（medium level）時，則開始涉及多方利害關係人對組織未來方向的「承諾性問題」（commitments to multiparty）。此時的行動不再僅是操作性合作，而是進一步透過共同設計行動策略、擬訂財務架構或建立制度性安排，來確保參與者對組織的中長期發展有明確的承諾。例如，可能包含簽署協議、擬定改革方案或制度化的協力規劃。判斷的關鍵不在於單純完成任務，而在於是否能「承諾未來」並建立持續性的多方合作基礎。

再往上至中高層級（medium-high level），治理行動進一步強調行動者之間的「規範性取向」（normative orientation）。不同於先前僅基於短期利益或具體計畫的合作，此層級的參與者會意識並接受自己在組織治理中的角色與責任，並以制度化的方式確保參與。例如，組織領導者（如校長）需正式將利害關係人納入決策框架，使其不再只是被動的參與者，而是能共同影響決策的「共同決策者」。因此，這一層

級的分類標準主要取決於權力分享的深度與決策參與的制度化程度。最後，最高層級的治理行動 (highest level) 則體現高度的共識建構 (consensus building) 與聯盟建立 (coalition building)。此時的合作往往跨越單一組織，延伸至跨組織、跨領域乃至跨部門的深度協作，並伴隨最強烈的資源投入、風險承擔與責任共享。在這個層級，利害關係人之間不僅有實質的互動 (substantive engagement)，更會形成長期而制度化的「共治」關係 (co-governance)。此類行動經常涉及宏觀或全國性議題，特別是需要政府部門 (government)、非政府部門 (non-government) 及跨部門利害關係人共同參與的跨界合作，因而展現最高程度的治理整合與永續性。總結而言，治理行動的五個層級從低到高，逐步展現了從邊緣性、短期性的操作調整，到制度化、多方承諾，再到跨域共治的發展脈絡。這一分類不僅呈現出不同層級行動在參與者投入、制度安排與責任承擔上的差異，也突顯了治理行動如何在不同層級中展現動態調整的可能性 (Wanna, 2008; O'Flynn, 2014)。

肆、研究方法與資料分析

爲了回答上述之研究問題，研究者在本文中採用了質性研究途徑之半結構式訪談法 (semi-structured interview) 來做爲本文主要之資料蒐集方法，研究者在相關理論概念的基礎上，於訪談前擬定好所欲詢問的訪談問題，並在訪談進行前先將訪談問題提供給有意接受訪問之對象進行參考和加以準備。本文第一位受訪者和後續訪談對象之介紹人爲一位任職於公立國中校長逾 30 年，且擁有小學教學、國中行政及擔任教育主管機關行政要職等相關經驗者。在完成與之訪談後，研究者即邀請第一位重要之受訪者介紹其他擁有任職於公立中、小學校長一職超過 10 年且對於臺灣教育改革議題有長期觀察之受訪者來參與本文後續的半結構式訪談和資料蒐集工作。對此，研究者在本文中

所採用之案例選擇與抽樣策略為滾雪球抽樣 (snowball-sampling)，亦及在完成每一位受訪者之訪談後，邀請受訪者推薦符合本文之樣本選擇條件者參與本研究 (Ruslin et al., 2022)。本文之受訪者除了擁有 10 年以上擔任公立中、小學校長之行政職經驗外，他 / 她們大多尚有 10 ~ 20 年不等之中、小學教學、行政和學生輔導經驗，且他 / 她們所任職的學校類型亦包括不同地理環境與屬性 (包括偏鄉、非山非市或都市型)。研究者欲進一步說明的是，本研究雖以校長為主要訪談對象，但在研究的訪談設計上採取的是人類學途徑的**全觀式 (holistic) 觀點**來邀請受訪校長分享他們在學校治理的過程中如何與多元之校 / 內外行動者互動及協力行動的經驗。對此，全觀式的訪談策略旨在將校長視為教育治理網絡中的一個核心節點 (central node)，透過其與多元利害關係人互動的經驗與體會來描繪整個治理系統的互動情形和治理的動態圖像。在訪談過程中，研究者並非單純詢問校長個人的領導和管理作為，而是引導受訪校長以回溯性的方式具體地描述其在學校治理的不同階段中，如何與校內 (如行政團隊、教師群、學生) 及校外 (如家長、社區組織、政府部門) 多元利害關係人進行互動、協商和協力的過程與經驗。對此，這樣的訪談設計有兩項重要意義：其一，它能夠突破單一行動者視角的侷限，將校長的經驗置於更廣闊的互動脈絡中，呈現教育治理中跨部門、跨層級的協作關係；其二，即便資料來源集中於校長的敘述，透過全觀式的引導，這些敘述已不再只是單一領導者的行動紀錄，而可進一步折射出多方行動者在特定教育情境下的互動樣態、權力協商及資源流動等情形。換言之，本研究的質性資料雖然由校長口述，但研究者期待其所承載的資訊具有反映多種觀點與訊息來源的性質，這樣的資料特性不僅與協力治理理論中所強調的跨界互動、共同決策與信任建立等核心概念契合，也使得本研究得以從校長的訪談內容出發，進一步地解析在當前臺灣教育環境的脈絡下，學校治理網絡的運作邏輯與協力策略的實踐經驗與模式 (Daher et

al., 2017)。

研究者在本文中，順利的訪談了 12 位任職於不同地區之中小學校長，其中 7 位為男性校長、5 位為女性校長。另外，其中 8 位為中學校長、4 位為小學校長，而所有受訪者皆有豐富的學校行政領導和相關之教學和學生輔導等經驗。另外，有關受訪者邀請之數量的判準方面，研究者在本文當中援引了質性研究和訪談法中常用之樣本飽和度 (data saturation) 的概念來做為基準，亦即研究受訪者的邀請與訪談工作止於受訪者在訪談過程中不再提供新觀點為止 (Browne, 2005)。訪談地點則在最大程度的配合受訪者的需求，包括校長室、咖啡廳以及學校公共空間等，但亦有 3 位校長因疫情及個人行程上的考量，因而採用了通訊軟體 LINE 進行了線上訪談，而相關的訪談時間約莫在 1 至 1.5 個小時之間。另外，由於本文所有受訪者皆為校長 (principal)，因此在訪談資料處理與標示上皆以 P 作為代表，而後續的數字則代表受訪者接受訪問的順序，例如 P1 即表示第一位接受訪問的受訪校長，以此類推；而 12 位受訪者之相關背景資料可詳見附件 1 所示。

訪談完畢後，研究者將 12 位受訪者之訪談錄音檔繕打成逐字稿，以供後續分析之用；而在資料分析的方面，本文採用質性研究資料分析中常用之不斷比較分析法 (constant comparative method) 來作為本文資料處理與後續分析之指引與依據，而其具體的執行方式如下：研究者先是針對繕打出來之 12 份逐字稿進行沉浸式的閱讀，藉以讓研究者能夠對於訪談資料中所顯現出來的輪廓有所理解和認識。在完成了沉浸式閱讀後，研究者再進一步的採用質性資料分析法之「編輯分析模式」(editing analysis style) 來進行資料分析之工作。編輯分析模式是一種由下而上 (bottom-up) 的質性資料分析模式，其是將研究者視為一位質性文字資料 (textual data) 的編輯者和分析者，在研究者多次的閱讀所蒐集來之文字資料的過程中，編輯、裁切、組織和再組織相關的文字資料，藉以讓所蒐集來的質性文字資料得以進一步的回應研究

問題與文章的核心關懷 (Grove, 1988)。而其具體的資料編輯和分析步驟可再大致可分成以下三大步驟：首先，研究者在閱讀質性訪談之文字資料的過程中，會依循本文的研究問題與主要的核心關懷作為指引，從所蒐集來的訪談逐字稿中尋找出可供回答本文研究問題的相關主題 (themes) 內容，這些主題內容可能分布在不同受訪者之不同受訪資料的段落中。對此，研究者經過了初步之主題尋找後會再次的進入到這些主題的受訪資料中進行再次的閱讀，並將類似或者可供回應研究問題之主題進行合併，藉以讓數個相同 / 似的主題內容得以形成一個範疇更大的研究類目 (categories)。其後，再繼續依循上述類似的資料歸納 (induction) 方式，將類目與類目之間相似或具關聯性的內容加以梳理並歸納出可供回應整體研究問題之完整的故事線 (storylines) 來作為本文說明與闡述相關研究問題與以及後續之理論討論時的資料分析依據 (張芬芬, 2010; Boeije, 2002)。

值得一提的是，研究者在本文資料分析以及文章撰寫的過程中，採用了質性研究中之同儕討論 (peer debriefing) 以及參與者意見反饋 (member check) 兩項三角檢定策略來確保和增進本文在資料分析以及理論詮釋上的準確性和信實度 (truthfulness)。在同儕討論方面，研究者邀請了另一位同樣任職於國立大學教育相關系所之教師與研究者共同討論資料的分析步驟、理論的詮釋觀點以及文章撰寫內容等面向是否合適等議題。另外，在參與者意見反饋方面，研究者在繕打完受訪者之逐字稿以及進行資料初步分析後，皆有將相關的文本以電子郵件的方式寄送給願意參與意見反饋之研究受訪者進行檢閱，藉以詢問他們是否同意研究者之逐字稿繕打內容以及資料詮釋方向。對此，研究者希望透過上述策略的運用，能在本文的書寫權力環境中建構一個研究者與研究參與者較為平等的對話環境 (Lub, 2015)。

伍、研究發現

一、治理環境變遷

在探討校長們如何運用不同之協力策略來推動學校組織發展願景與目標前，需先瞭解近年來校長們所身處的學校治理環境經歷了什麼樣的變遷與改變。此一段落所探討之治理環境的變遷，主要是從受訪者對於臺灣教育現場經歷逾三十年來的教育改革所對於學校組織發展產生的影響。這些影響會如何進一步的成為推動校長們選擇採用協力治理的策略來經營學校及達成相關校務工作的目標呢？此處所指的推動力與 Emerson 等人(2012)在協力治理架構中所提的「驅力」(drivers)概念相呼應；根據該框架，「驅力」主要是指能夠啟動並支撐協力治理的外部或內部因素，例如制度變遷、資源配置壓力、利益相關者的需求以及社會或政策環境產生重大變化等。而在臺灣教育改革的脈絡下，特別是課綱變革、校長遴選制度的推行與各項教育政策的轉向，在在都重新塑造了學校治理的結構，也成為校長必須正視與回應的治理壓力與發展推力(驅力)。換言之，教育改革所帶來的制度重組與多元利害關係人的參與，使校長在推動校務時，既要面對新政策與社會期待的挑戰，也要能運用這些變化才能創造改革與創新的契機。因此，這些制度與環境的變動，不僅是外在條件的改變，更構成了校長在策略選擇上採取協力治理模式的重要驅力與行動基礎。值得一提的是，大多數本文之受訪校長皆在中、小學教育現場服務超過 30 年，因此，他們的職涯歷程恰好成為了臺灣逾 30 年來教育改革最佳的觀察者與參與者。而在眾多宏觀大環境改變的脈絡中，多位校長提及了學校和教育現場權力結構的改變所帶來的衝擊與影響，致使得校長們無法再單純地運用過往較為權威或官僚行政的態度與方法來推動學校的組織發展和目標願景的追求。

有 7 位受訪者不約而同地提到，在他們推動校務工作和追求組織

發展的過程中，有愈來愈多之利害關係人參與其中，並導致了學校權力地景與校內微觀政治（micro-politics）互動關係的改變（陳幸仁，2008）。具體而言，本文受訪者指出，校長遴選制度、校內各項委員會設立，及多元之校內／外利害關係人之參與等，都對於校長在進行學校治理工作時產生影響和挑戰。

（一）校長遴選制度

曾擔任國小教師、也曾服務於縣市政府教育局（處），且擔任過公立國中校長超過 30 年年資的受訪者 P1，分享了他在教育界服務逾 40 年的觀察與經驗，受訪者 P1 說道：

……校長遴選制度的導入與實施，從正面的觀點來看，這樣的制度促使了想要擔任校長的候選人們需要用更民主與開放的態度去面對不同的利害關係人……但任何制度只要需要遴選或選舉，難免都會讓過程變得更加複雜，講簡單一點就是可以影響學校發展的人變多了，我們需要考量的因素也變多了……。（受訪者 P1，訪談資料）

臺灣中、小學校長的產生是經過一段變革的過程，早期中、小學校長多由地方政府教育行政機關直接派任（派任制），並不需要經過公開遴選程序，但這樣的制度不僅使得選派中、小學校長的權力高度集中在地方政府與教育主管機關上，也使得有部分論者認為過去的派任制並不能為學校尋找到最適合的校長，因此導致了僅是為了候任校長去找學校，而並非是為了學校去找合適的校長。除了上述的批評外，隨著臺灣社會與教育環境在 1990 年代後逐漸受到政治民主化及社會自由化的影響下，如何為中、小學找尋到適合的校長，並且讓有意擔任校長之候選人接受與學校相關之校內／外利害關係人的檢閱並獲取支持，因此，我國教育部於 1999 年修正國民教育法將中、小學校長由過去的派任制改為遴選制。但任何制度的創設皆有其正面與負面的影

響，從正面的觀點來看，中、小學校長透過遴選制度產生不僅可回應整體政治與社會往民主化與自由化方向發展的趨勢，也期待透過遴選制度的引進，讓有意擔任學校校長之候選人能夠更大程度的回應相關利害關係人對於學校組織發展的願景與想像（張慶勳，2020）。

然而，遴選制度雖然引入了民主參與的機制，但也可能對校長的專業治理造成壓力與挑戰。由於校長需每四年面臨一次遴選，過程中必須盡可能地爭取校內 / 外多方利害關係人的支持，包括教職員、家長會、社區領袖、地方政治人物等，使得校長在推動校務工作時，不可避免地須顧及各方對學校發展的觀點、想像與利益訴求，但這些訴求並不總是與教育專業和長期辦學理念一致，甚至可能出現短期化、地方化或迎合特定群體偏好的情況。當校長過度傾向於滿足特定利害關係人的期望以確保自身出線或取得連任機會，便可能弱化其在課程發展、教師專業成長與學生全人教育等面向上的專業判斷與決策自主性。長此以往，這種壓力可能導致學校治理出現「迎合政治」和「利益平衡」，而非專注於以學生學習和學校永續發展為核心作為思考的辦學方向（吳清山，2009）。且在面臨少子女化及校長在任期中期待發展出學校之亮點與追求辦學績效的情況下，迫使了中、小學校長要不斷的追求短期性與計畫性的補助經費及績效亮點的推廣來維持學校在社區和家長心目中的形象與位置，但這些計畫性、補助性及有時效性的教育計畫是否符合義務教育階段所追求的教育本真性，還是僅是造成了學校為了不斷爭取短期性的教育補助而疲於奔命並使得學校教職員與行政同仁產生心理耗盡（burnout）等負面影響，在在都是當前臺灣教育體系在經歷了逾 30 年的教育改革後吾人需持續關注的議題（陳清義，2024）。

事實上，除了受訪者 P1 外，其他 6 位受訪者，包括 P5、P6、P9、P10、P11 與 P12 也都提到類似的觀點，他們皆認為，校長遴選制度的引進，可謂是教育改革三十多年來對學校治理環境及校內互動關係所

帶來最直接和明顯的改變。對此，濮世緯（2012）的研究認為將具有選舉意涵之遴選制度引進學校校長之遴選過程，會使得有意參與遴選的候選人需考量的因素變得更加複雜，特別是在遴選委員會中，不僅校內教職員有權力參與和進行意見之表達，候選人還需要考量的因素包括家長團體的支持態度以及候選校長與學校所在之地方和社區的關係經營等，而這些動態性的因素都將進一步地影響到參與校長遴選之候選人獲得聘用的機會。對此，當前針對此一制度所帶來的影響有著正反不一的看法，從正面的角度來看，校長遴選制度的引進與執行落實了校園民主的精神，然而，亦有論者認為，校長遴選制度所可能帶來的負面衝擊是讓校長的角色從一位專業的學校領導者轉變成需要在更大程度上回應甚至有時候迎合不同利害關係人之需求的學校政治人物。對此，在這樣情況下，校長可能在出於現實考量或迫於希望能在遴選過程中勝出等多元的動機和需求下，不得不將原本所主張的辦學策略和教育理念與利害關係人多元之想像與期待進行妥協，致使得教育專業不得不摻雜了更多複雜的政治因素的考量（何美瑤、何俊青，2020）。

（二）校內各項委員會設立

另外，亦有受訪者提到校內所成立之各項委員會的運作對於校長在推動校務工作與追求組織發展目標時亦造成了影響。其中，在兩間國小擔任過校長時間超過 10 年的受訪者 P5 提到了校內各式委員會對於校長在學校治理與行政工作推動上所產生的影響，她表示：

……因為我們現在校內設立了各式各樣的合議制委員會，而在委員會裡面，雖然校長通常都是會議的主席，但校長也是一個人，所以很多議題身為校長也都是要尊重委員會的投票結果和決定……，因此校長們必須要開始學習如何與其他人一起共同做出決定，而不是自己想好了決定了就好，當然這

樣會帶來好處也會帶來負面影響，好處就是現在許多學校的決策都是由大家合議而來，但負面影響是，即便決策是由許多人共同所決定而成，但最終最大的責任還是要由校長來承擔，所以有的時候確實會讓人有一種有責無權的感覺……。

（受訪者 P5，訪談資料）

除了校長遴選制度外，為了回應學校民主化並納入更多利害關係人進入到學校組織發展的計畫擬定與決策討論過程當中，並在當前教育大環境的變革下，中、小學校在校內成立了為數眾多的合議制委員會，舉凡教師的聘任、評鑑、教科書的選用、學生的獎懲及和學校發展相關的事務等皆需經由委員會進行合議的決策，而校長雖可透過領導力的展現來讓合議制的會議結論朝向校長所欲達成的發展方向與目標。然而，過多的合議制委員會在中、小學校當中的設立確實也讓許多受訪校長認為目前校長在學校的決策位置常讓他們感到「有責無權」；而事實上，有論者統計，當前臺灣中、小學各式常設或任務型編組之合議制委員會數量最多可達 60 多個，如此眾多的合議制委員會的設立究竟是一個尋求學校良善治理的合理手段，還是會造成學校決策組織的疊床架屋，進而導致學校校務工作的推動陷入到「自舔冰淇淋甜筒」(self-licking ice cream cones) 的負面影響，進而使得學校面臨組織失靈的狀況，亦是教育改革脈絡下對於中、小學校治理所產生之明顯的影響（陳成宏，2021）。

（三）多元之校內 / 外利害關係人參與

如上討論所述，今日校長在進行學校治理與推動校務工作的過程中也不免必須要和校外多元之利害關係人進行交流與互動。對此，擔任過國小教師、主任，而目前擔任國小校長且在小學教育界服務超過 25 年的受訪者 P7 分享了她對於校長在面對多元利害關係人的經驗時表示：

……回想以前我還在當老師的時候，那時候的校長真的比較有權威，但現在因為鄭整體社會氛圍有了很大的改變，校長在推動學校工作時，也都必須要考量到不同的利害關係人……所以我們現在當校長，已經不太可能像以前一樣說一就一，推動工作時的方式也必須要改變……現在那種上對下的方式已不太被老師和家長們所接受，你必須要把他們當夥伴，那既然是夥伴的話，你的整個帶領與互動的方式也必須要有所改變……。(受訪者 P7，訪談資料)

綜合上述討論及研究者於訪談過程中所蒐集的資料顯示，經歷逾三十年之教育改革後的臺灣教育場域（特別是中、小學），所面臨到之不同層次的協力治理驅力來源可綜合歸納為以下數項：首先是制度性驅力：校長遴選制度與各類委員會之法制化，使校長必須在公開程序與多元審議中提出願景、回應需求並接受評鑑，治理邏輯由政府直接派任轉型為民主選拔。其次是互賴性驅力：家長會、社區團體、非營利組織與地方政府等利害關係人更深度的進場，使得學校治理不得不與多元之利害關係人間保持高度相互依存的关系，因此今日的校長在進行校務規畫與行政決策時就需要思考如何進行跨界協作以達成學校組織發展的目標。其三為不確定性驅力：課程綱要的修改、少子女化與資源重分配帶來目標、資源與未來不確定性的風險，使得校長在推動校務中、長期之發展時就需要更多的仰賴多元的協力與集體智慧的貢獻。最後則是誘因 / 問責驅力：在教育主管機關愈來愈常採用競爭型計畫及經費預算的補助來作為管考學校經營成效的政策工具後，中、小學校在面臨少子女化的情況下，愈加的強調將發展學校特色與資源競逐及關鍵績效指標的評核標準來衡量校長之辦學成效及學校經營特色等，此一情況不僅使得未採取協力治理來作為學校經營策略之學校與校長的機會成本增加，且亦有校長在與研究者交流與互動的過程中表示，過度的強調誘因 / 問責驅力及亮點和績效導向的辦學是否

真的符合國民義務教育及教育公平性的宗旨，以及其長期以後可能對於教育本質 / 品質可能會產生什麼樣的影響，亦值得吾人持續投入與觀察。

在上述驅力的綜合作用下，單一、由上而下的官僚式治理不再足以回應當前臺灣教育場域的現實情境；對此，校長們轉而透過運用協力治理概念中之有原則的接觸來建立對話場域、以共享的動機凝聚目標與信任，並強化共同行動能力（授權、流程再設計、跨處室協作）以推動校務與組織轉型。下文，研究者即依此三個面向進行分析與討論，藉以呈現本文受訪校長運用協力治理概念來經營學校的實踐經驗與圖像。

二、協力策略構面

以下受訪者的訪談內容則主要在回答本文第二個研究問題，亦即校長在面對不同利害關係人時所採用的協力策略有那些，以及校長在不同協力策略構面中，又會進一步的採用什麼的行動以及最終所展現出來的構面特徵又是什麼。

(一) 有原則的接觸

在有原則的接觸方面，如何讓多元的利害關係人可以在一個安全的空間 (safe space) 暢所欲言並講出真心話、促進彼此間的有效溝通、建立共識以及進一步達成共識等，皆是校長在和不同利害關係人進行有原則的接觸時所需要思考到的面向。其中，在建立安全空間來讓利害關係人表達他們真正的想法方面，在中學擔任校長逾 15 年時間的受訪者 P4 表示，比起正式的會議場合，非正式與私下的對話更能夠讓無論是校內的老師或校外的家長和行動者能更放心的說出自己真正的立場與想法。

……做了校長這麼多年，我發現每次在校務會議或行政等大型會議時，我問大家有沒有什麼問題或者建議，通常大家給我的回應都是安靜，或者是當有某一位老師或者家長發出支持或反對的意見後，後面整體的氛圍和方向都會被帶到同一個方向去……，所以基本上我覺得大型的會議比較沒有辦法促成有效的溝通……。(受訪者 P4，訪談資料)

對此，擁有超過 30 年學校行政和擔任校長工作資歷的受訪者 P7 進一步分享到他如何建立安全的空間和促進真正有效溝通的策略：

……我比較常用的策略是「眼神確認」與「各個擊破」的策略；所謂的眼神確認就是我會比較多人的會議時觀察有那些教職員對我提的構想有反應，例如點頭或者眼神專注，那我就會把他們記下來，然後在私下去拜訪他們……，另外，所謂的各個擊破的意思就是，當我要做一件事情的時候，我不會問全部人要不要，因為通常當全部人都在的場合裡面，不太會有人願意表態願意或不願意接受工作，所以我通常都是先一個一個拜訪或先打電話給他們進行溝通……但我必須說，雖然運用這兩個策略會比較花時間，但它們的成功機率比起在大會議裡面直接宣布或詢問來得有效……。(受訪者 P7，訪談資料)

當然，要在私下詢問或各個擊破的過程中得到學校教職員的支持就需仰賴校長平時和校內老師與職員們互動的過程中，是否有讓他們感受到校長是有將教職員所提的事情當成一回事，並且把他們視為是「自己人」的。然而，要讓行動者能夠有自己人的感受，則必須要校長透過在不同場合（特別是非正式的場合裡面）互動的過程中，能否提供校內和校外行動者在工作上和生活上的情感支持（emotional supports）。而這種較為自然、平等和富有情感支持的互動方式，也促進了校長和行動者們建立起「自己人」(ours) 的組織歸屬感和認同感。

對此，受訪者 P12 表示：

……如果一位校長想要好做事情的話，就像我們華人常常講的『有關係就是沒關係、沒關係就是有關係』，你要人家配合你校長的思想和規劃，那你就花時間和他們相處，傾聽和照顧他們的需求呀……，你要讓人家覺得你有把他們看成是自己人的歸屬感和認同感嘛……，把他們的事情當成是重要的事情嘛……，這樣他們才會願意和你站在一起、給你面子，跟你一起並肩作戰呀……。(受訪者 P12，訪談資料)

另外，擁有超過 30 年學校行政和擔任校長工作資歷的受訪者 P8 提到他和不同利害關係人建立自己人感受與情感支持的重要時間點，以及「從小事堆疊」和「從小地方做起」的策略：

……對於校內老師，我通常的習慣是，如果老師完成了某項工作，例如一個計畫、一場主持或者帶隊出去比賽，無論成績如何，我隔天一定會私下親自去找他，然後帶一杯咖啡或小蛋糕給他，並且肯定老師的辛苦與付出……，而對於家長，就是你只要遇到家長的時候，一定要先關心他們的孩子，並且用正向積極的語言和家長說孩子在學校好的一面……，一次兩次之後，慢慢的無論是校內的老師或者是家長，他們都會比較願意支持校長在學校所推動的工作……，這個過程都是需要從小事當中去堆疊和累積，一杯咖啡沒有多少錢、一句好聽的話也沒有幾個字，但一次又一次累積好的互動關係後的感受就會很不一樣……。(受訪者 P8，訪談資料)

在華人的文化與社會中，過往相關的文獻已指出「關係」(guanxi)的重要性，從「差序格局」概念可知，當行動者彼此間能在對方的差序格局中取得更接近內圈或核心的位置時，此一人際關係網絡的成員將會更傾向使用非正式而非正式性的人際互動策略來達成彼此所欲達成的目標或進一步從中取得所欲獲得的社會資本 (Hwang, 1987;

Lin, 2001)。相關研究也指出，校長若能善用「關係領導」(relational leadership) 的概念並與較緊密之利害關係人建立起「圈內人」或「內團體」的互動關係與團體歸屬感時，如是之領導模式不僅有助於校長推行相關之校務工作的進行，也會進一步的對學校之辦學績效提升有所助益。由此可知，「關係」品質的良莠在校長治理學校及追求學校組織發展中扮演著重要的功能與角色(謝傳崇、朱陳國智，2013)。

另外，校長在和校內與校外行動者進行互動上的感受與經驗還是存在著不同之處，對此，擔任國中校長超過 10 年的受訪者 P11 進一步分享他與校外利害關係人之互動經驗時說道：

……經營校內與校外的關係和策略是不一樣的，和社區的居民或者民意代表互動就很不一樣，因為我們大多數是沒有私人情誼的……對於社區的居民來講「他們」要看的就是學校的辦學成績……，至於民意代表的話，就比較像爲了達成某一個辦學目標爲導向的互動，例如爭取經費呀、建設呀、計畫呀這些比較正式的事情……，當事成之後，我們自然是很感謝他們的幫忙……，但整體互動起來就是會比較以「目標」和「利益」導向的感覺……。(受訪者 P11，訪談資料)

從上述受訪者的分享可知，校長們在經營學校組織內與組織外之互動關係時所採用的策略有所不同，會造成如是之不同，一方面是出自於學校組織內/外利害關係人在校長人際關係網絡中之親疏遠近有所差異所致。致使得校長對於學校組織內的成員除了可以賦予工作目標外，也因為彼此相處的時間較長且互動的機會較多，因此校長與學內成員的關係可以同時爲工作關係，但也可以是相互提供工作以外之情感支持的雙向互動關係。因此，校長們在經營學校組織內成員之關係時如何在工作要求及適時提供情感支持等兩個面向取得平衡是一個重要的課題。另外，除了受訪者 P6 外，其他包括 P1、P5 與 P10 等受訪者皆同意，校長與校外利害關係人所建立起來的互動關係則較類似

以工具導向和工作支持相關 (instrumental work-relevant supports) 的人際互動網絡類型，而如是的互動特徵特別又在和校長有著權力差距之利害關係人 (例如民意代表、政府長官等) 的互動關係中更為明顯的展現。在此情況下，校長與校外利害關係人所建立之互動關係大多是為了工作目標上的協助 (task assistance) 或提供職場建議 (career advice) 等以工作 (work relation) 達成為目的的人際互動，而較不是基於個人情誼或情感支持的友誼 (friendship) 互動關係上。

(二) 共享的動機

「共享的動機」從 Emerson 等人 (2012) 的觀點來看屬於具有串接「有原則的接觸」和「共同行動能力」的中間果效 (intermediate outcome)。而在此一議題方面，Emerson 等人 (2012) 提到以下數個與之有關的概念需進一步納入考量，包括程度不一的互信關係 (mutual trust)、相互理解 (mutual understanding) 以及共享承諾 (shared commitments) 之差異等。而在受到上述因素的影響下，成員彼此間所建立起來的內部合法性 (internal legitimacy) 品質也會有所不同。

但不可否認的，校長欲在學校推動任何校務工作或追求學校組織發展目標的前提就是校內的教職員和校長能夠建立起足夠的互信關係和信任感，然而信任感的建立卻是人們無論是在日常生活之人際關係互動或者工作組織中的同事 (儕) 互動過程中最不容易建立的一種心理感受。對此，受訪者 P3 分享了他如何透過在工作上表現上給予教職員空間發揮，並在過程中給予明確支持的方式來建立校內教職員和校長間的信任關係，P3 表示：

……身為校長，其實我一直都認為在帶領學校和教職員過程中最重要的並不是由上而下的「指導」，而是給予充分的空間與信任……，說真的，對於大多數的人而言，都希望自己在工作場合中的表現能夠被看見，也能夠被肯定……，若校長

在推動校務和執行相關工作的過程中能夠給予教職員們充分的空間、尊重和支持的話，慢慢的老師們就會感受到校長是信任他們的，而他們也會反過來信任校長，並認為校長會成為他們在工作上的夥伴與依靠……。(受訪者 P3，訪談資料)

而擁有學校行政和擔任校長職務逾 20 年的受訪者 P10 則進一步提到了在組織內找到重要關鍵人物對於推動學校校務發展與組織願景時的重要性，他表示：

……其實校長剛到一個學校不要急著推動新的工作和事務，而是要去觀察這個組織裡面有那一些小圈圈或者誰跟誰可能比較好等眉角……，因為這個很重要，其實很多時候，如果校長能夠發現一個學校組織和教職員人際網絡裡面的 key person，然後就從這個關鍵人物先下手的話，後面在透過這些關鍵人物的帶領，工作就會很好推動了……。(受訪者 P10，訪談資料)

事實上，在過往協力治理的研究成果中，論者們就發現了找到對的人 (right people) 的重要性 (Carlson, 2007)，也就是說一位組織的領導者當需要在組織當中推動新的工作或擘劃未來的願景和目標時，如何透過組織人際互動的觀察來找到對的人加入到工作議程並透過溝通與說服的方式來讓對的人扮演組織與工作目標的中間領導者是讓後續工作和組織發展目標能否順利推動的重要因素。

另外，在本研究的訪談歷程中，確實有數位校長明確指出，他們在推動學校治理及校務發展時，並非僅依賴於人際關係的經營或情感性支持，而是強調透過專業知能的展現與轉譯，來建立組織成員的信任感與共享動機。例如，有校長提到，他會依循教育專業與政策規範，將外部改革所要求的課程變革或評鑑指標，轉化為校內教師較易理解與操作的語言，並結合具體的教學方案加以落實。這種「專業知識的轉譯」(knowledge translation)，使教師不僅感受到校長的專業權威，

也能從中理解政策要求與學校發展目標之間的連結，進而提升了對組織願景的認同與承諾。換言之，校長的專業角色在此同時具有詮釋者與橋接者的功能。這些校長與研究者交流時分享指出，「以身作則」是激發共享動機的重要手段。當校長願意親自投入教學觀課、課程研發或校務計畫執行時，教師會感受到領導者並非單純發號施令，而是共同承擔責任的協力者。這樣的身體力行不僅展現了校長的專業自信，更形塑了一種可供仿效的專業典範，進而強化組織成員間的合作意願。這些行為亦可與「轉型領導」(transformative leadership) 的核心內涵相呼應。轉型領導者強調願景的建構、價值的灌輸與動機的激發，並透過理想化影響 (idealized influence)、啟發性激勵 (inspirational motivation)、智力激發 (intellectual stimulation) 與個別化關懷 (individualized consideration) 等面向，帶動組織成員追求更高層次的目標 (Krishnan, 2005)。在本研究的受訪者中，部分校長正是藉由專業的詮釋與以身作則的實踐，展現出轉型領導的特質，並在此過程中推動教師從被動服從轉向主動參與，形成共享動機的內在驅力。事實上，校長們所採取的策略往往是「關係」與「專業」的並重：關係經營提供了互信的基礎，而專業展現則賦予了治理的正當性與說服力。兩者相互交織，使共享動機得以在情感與專業雙重維度上被建構。

研究者欲進一步指出的是，在都市與偏鄉學校的比較上，本研究的受訪對象涵蓋不同地理區域，當中偏鄉校長在訪談中普遍強調，他們與社區之間的關係更為緊密，甚至常涉及社區發展或公共事務的協力過程。正如既有研究所指出 (何昕家等, 2019)，偏鄉學校往往扮演社區文化與發展的核心角色，校長在此脈絡下必須同時是教育領導者與社區公共資源的整合者。相較之下，都市學校因資源與人脈多元，校外利害關係人對學校的影響呈現分散化，校長經營關係的策略則更具選擇性與工具性。然而，無論是都市還是偏鄉，校長在治理策略上往往採取「關係經營」與「專業領導」的混合運用。都市校長較傾向

依賴專業知能來取得合法性，尤其在教師專業能力普遍較高的環境中，若校長缺乏顯著的專業優勢，其專業影響力相對有限，則維持良好的人際互動與組織氛圍即成爲了更務實的協力治理策略。相對地，偏鄉校長雖然在社區關係上有更多優勢與依賴，但在推動校務發展時，同樣需要透過專業詮釋與以身作則，來強化學校與社區的互信，並確保學校教育發展不僅停留於人情互動，而是具備專業支撐。對此，都市與偏鄉校長雖然在關係與專業領導的比重上有所差異，但兩者並非相斥，而是互補與交織。學校協力治理的效果，即是來自於校長能否根據不同脈絡動態地調整策略，並在關係與專業間找到最佳平衡點。

另外，受訪者 P5、P6 和 P11 在訪談的過程中則分享了，他們在進行學校治理與校務工作推動時體認到，要和校內與校外利害關係人建立起程度一致之共享動機和信任關係是有所困難的；且在大多數的情況下，校長與校外利害關係人在上述構面所構築出來的互動關係與共享動機的品質較校內利害關係人來得薄弱。因此，本文受訪校長與校內和校外利害關係人間構築出了不一樣的親疏遠近互動模式，而如此的差異也進一步的對校長在尋求推動學校組織發展和校務工作推動時之治理行動選擇產生不一樣的影響。對此，總體而言，校長較容易與校內利害關係人建立對於學校組織發展較長期之共享動機以及對於組織發展目標的內部合法性；相對下，校長要和校外利害關係人建立共享動機所面對的挑戰較大，且因爲彼此間的互動關係主要是建立在具體和具時間性的工作需求和目標導向上，因此較難建立出長期且高品質的共享動機，更遑論彼此對於學校組織長遠發展建立內部合法性 (Huxham & Vangen, 2005; Thomson & Perry, 2006)。另外，如同 Emerson 等人 (2012) 所述，共享動機是一個橋接有原則的接觸及共同行動能力的中介果效，因此校長與校內 / 外利害關係人在上述兩項重要互動構面中所建構出來之不一樣的關係內涵與互動品質，將會對於彼此在尋求共同行動能力之建構時產生不一樣影響。

(三) 共同行動能力

Himmelman (2002) 針對建立共同行動能力方面，他表示組織成員間的共同行動能力並不會自然發生，在共同行動能力建構的過程中，會進一步的受到組織內制度性安排 (institutional arrangements)、組織領導者的領導能力 (leadership) 以及組織所擁有的知識 (knowledge) 和資源 (resource) 多寡等因素所影響而產生不一樣的結果。對此，擁有超過數十年學校行政工作經驗的受訪者 P3 回想到他初任校長時欲推動校內課程架構改革的經驗以及校長所展現出來對於教職員進行工作嘗試的容忍度與韌性特質的重要性：

……前幾年我發現，都是我校長一個人在自 high，但在校務或行政會議結束後，回頭過來看，你會發現後面根本沒有支持你的人……，後來我就會開始一個一個私下去尋找願意一起成長與尋求改變的同仁，而其中主任、組長或學年主任等中層領導者就很重要……，我習慣把這些同仁稱為「種子團隊」……過程中我就會和這些種子團隊的成員有很多的互動、溝通和協調，然後再由這些種子團隊的成員去呼朋引伴，帶領其他學校的夥伴一起加入……事情就很好推動、很好做了…另外，就是你要讓你的學校團隊的同仁知道，即便努力嘗試過後做錯了或做的不夠完美，但校長不會怪他們，因為教育本來就是一個試錯求進步的過程，對孩子是這樣、對老師也是一樣，所以也就是說，校長所展現出來對於挫折和嘗試新事物的韌性是很重要的……。(受訪者 P3，訪談資料)

除了受訪者 P3 外，其他受訪者包括 P1、P7、P9、P10 和 P12 都不約而同的提到了在校務工作推動的過程中「中層領導」者 (middle leaders) 和校長之韌性特質與領導風格 (resilient leadership) 的重要性。若學校校務工作與組織發展目標的推動僅有校長一個人一頭熱的話是

無法讓事情完成的。因此，如何善用擔任學校中層領導位置之主任、組長或學年主任等組織幹部的力量，讓他們願意在組織內發揮帶領第一線教師和職員的能力，並願意共同為學校行政工作之推展以及組織願景的追求一同努力，即成為了校長能否順利推動改革與校務革新的重要影響因素。根據中層領導理論（Bennett et al., 2007; Bush, 2015），中層領導者位居學校領導層級的中間位置，一方面接受校長的政策方向與發展願景，另一方面又需將這些理念轉化為具體可行的計畫與行動，並透過與第一線教師的協作與溝通來落實。因此，中層領導者在組織結構中具有「承上啓下」的樞紐功能：向上，他們是校長決策與校務發展策略的重要諮詢對象與政策執行者；向下，他們是教師群體的領導者與支持者，協助解決教學現場所面臨到的問題，並從第一線的觀察中進一步獲得回饋並藉此調整決策。另外，在推動學校轉型與教育創新推動的過程中，中層領導者也扮演了重要的角色。Harris 與 Jones (2017) 的研究指出，學校轉型的成敗在於能否在宏觀願景與微觀實踐間建立有效的橋樑，而中層領導者正是這座橋樑的設計者與維護者。他們不僅負責將改革理念轉化為課程設計、教學策略或行政流程上的具體改變，還需在實施過程中協調不同利害關係人的立場，降低改革帶來的不確定性與阻力。主任、組長等作為中層領導者，常須在組織內部建立跨處室、跨年級的協作網絡，促進資源共享與專業對話，進而培養教師專業社群的凝聚力（賴志峰，2020；蔡進雄，2018）。

從協力治理的觀點來看，亦可見到學校主任、組長與學年組任等中層領導者在學校組織發展過程中所扮演的角色與重要性；首先，在「有原則的接觸」方面，主任往往是促進校內行政系統與教學現場間有效溝通的關鍵行動者，他們若能將校長的治理方向與學校組織發展目標，轉譯為教師較能理解與接受的語言和執行方案，即可避免命令式或斷裂式溝通所可能引發的反彈或誤解。其次，在「共享的動機」構面上，主任具備凝聚教師共識、鼓舞士氣與調節衝突的能力，特別

是在推動學校課程改革或行政變革時，若校長直接跳到第一線和老師們溝通的過程中若產生看法相左或意見衝突時往往會造成校長和第一線教師們之間的緊張關係。對此，本文多位受訪的校長都提到，主任在校內溝通的過程中所扮演之緩衝器和潤滑劑的角色，亦即透過主任作為中層領導者的功能與角色來回穿梭於校長和教師之間，藉此爭取彼此溝通、協調乃至於妥協的空間，也可避免在學校進行課程轉型或行政革新的過程中校長與第一線教師產生直接的衝突而造成尷尬的情形發生。第三，在「共同行動能力」方面，校長針對各處室的業務與內容不可能事必躬親，因此在凝聚各處室之行政同仁與教師之共識與共同行動方面就必須有賴主任的居中協調與溝通，確保各項校務在處室內運作順暢，並作為蒐集第一線教師針對具體之校務與行政工作推動與執行之心得與反饋和進一步回報給校長瞭解的重要角色，並在來回與校長和教師溝通的過程中確保學校同仁對於校務發展與學校轉型和永續發展能協同一致的行動。總結來說，主任作為中層領導，不只是校長行政意志的執行者，更是校內協力治理體系中的積極參與者與推動者，他們在連結校長宏觀治理視野與教師微觀教學實踐之間，發揮承上啓下的功能，也是學校各處室與教師們能協同一致的共同追求學校組織的發展願景與轉型永續發展策略時關鍵的中介角色。

三、治理行動選擇

此一段落中，研究者主要欲回答的是研究問題三，亦即在探討校長與校內、外不同利害關係人在選擇具體之治理行動時是否有所不同的議題進行探討，而本段所分析的治理行動類型是依循著治理行動五分類的架構來進行討論 (Wanna, 2008; O'Flynn, 2014)。在本段當中，受訪者 P2 和 P9 分別分享了他們的觀點，而從受訪者們所分享的經驗中，吾人會發現，由於校長和校內與校外利害關係人無論是在「有原則的接觸」以及「共享的動機」等面向上皆構築了品質和程度不一的

互動關係，因此，當校長爲了推行校務工作和追求學校組織發展目標時，校長和校內／外利害關係人彼此間所採取之具體的治理行動也會有所不同。其中，受訪者 P2 從他和校內與校外利害關係人互動的經驗進行分享，他表示：

……我們和校外的夥伴，通常學校會跟他們互動與接觸，大部分的時候要不就是缺錢、缺人或缺資源嘛，……那在校內就不一樣啦……，校內的夥伴對於學校的發展以及教育的知識通常比較能夠在同一個水平或頻道上來進行溝通……，彼此之間的關係就會比較平等……所以如果真的要對於學校組織的發展進行中長期的規劃或者較深入的改革的話，則校內夥伴一起努力達成組織發展目標或承諾的可能性比較大……。(受訪者 P2，訪談資料)

受訪者 P9 也以他曾經爲了學校學生要出國比賽缺乏經費而向社區和地方仕紳募款的經驗提出了他的觀察與分享，他說道：

……我跟你說啦，其實勸，我們當校長的，也不是喜歡說一直去外面跟人家募款或者募資源呀，因爲你每拜託人家一次，你就欠人家一次「人情」，那人情是要還的，所以當然每一次人家給我們學校幫助，我們都是心存感激，但你說要常常拜託別人，其實有時候還是會需要有比較多的考量……。(受訪者 P9，訪談資料)

從上述的訪談內容與討論可知，在協力治理的脈絡下，校長與校內外利害關係人在具體協力行動的選擇上亦呈現程度和類型的差異，其原因並非僅來自於互動頻率和關係緊密度的不同而已，更與前期的合作對象辨識及優先排序密切相關。校長在面對不同議題時，往往會先運用不同的判準進行篩選與排序，而此一前導性的策略選擇，會直接影響後續協力行動的層次與穩定性。對校內利害關係人而言，由於

其長期嵌入學校組織文化與日常運作中，校長對其專業能力、組織影響力及合作傾向的掌握相對充分，因此在合作對象辨識過程中，也較能精準地找到理念契合且具推動力的核心夥伴，如中層領導者、資深教師或課程發展團隊成員等。對此，這些人選不僅能在「有原則的接觸」中提供穩定的對話場域，也因為在「共享的動機」構面上已有較高的內部合法性與信任基礎，因此更容易進入到「中高層次」乃至於影響組織發展之核心目標擬定與治理行動類型的執行，例如共同規劃長期發展計畫、課程改革或評鑑機制等制度性的安排與調整。相較下，校如社區領袖、地方仕紳、教育局官員或非營利組織雖可能掌握重要資源並外利害關係人的角色與影響力在合作對象辨識中往往具有更高的不確定性。一方面，校外夥伴提供政策支持，但其合作意願與行動投入常受外部議程、政治考量或自身組織的利益或目標所限制；另一方面，在校長對其互動歷史與深層動機掌握有限的情況下，也將導致在初期合作對象篩選中，傾向將校外利害關係人定位為以任務導向或資源可得性作為主要評估的依據。此種選擇邏輯，使得與校外利害關係人的協力多集中在「最低層次」或「中低層次」的治理行動，如單一活動支援、經費贊助或特定計畫合作，而較少進入需要長期承諾與策略協同的「中高層次」行動。但值得注意的是，家長及家長會團體在合作對象辨識中的位置較為特殊。

對此，研究者欲進一步指出，在校外利害關係人中，家長（團體）所扮演的角色是動態且複雜的，雖然當前多數有關學校協力治理的文獻中，家長往往被歸類為校外利害關係人的身分，並在學校中多以扮演「協助學校活動」或「資源支援」的角色；但在實際的教育現場中，家長所扮演的角色遠比上述更為複雜且具能動性。具體而言，家長的參與不僅止於完成學校所交付的任務或支援學校行活動的辦理，在許多時候家長也會基於子女就學的需求或關切，主動地與學校進行對話和合作，甚至在學校資源匱乏時提供人力、物力乃至於經濟上等資源

的支持，藉以協助學校一臂之力來促進學校校務之推動與組織發展願景的達成。對此，在本文所探討的協力治理脈絡中，家長的參與展現出一種獨特的「混雜性」和「動態性」的樣貌；一方面，家長大多被視為是「校外」人士，參與學校治理往往有一定的限制與邊界；但另一方面，因子女在學校就讀的緣故，亦有些家長對學校教育品質、課程設計、師生互動乃至於整體發展等議題皆展現出高度的關注和參與的動機。在這樣的雙重角色下，家長不僅具有實質的能動性，也可能在學校發展的中、長期目標上與學校展開較深層次的協力行動，例如許多家長或家長會成員可能在孩子尚在就學階段（例如小學為 6 年、中學為 3 年）積極參與學校的運作，並願意和學校共同協力來追求組織發展目標，而這樣的合作時間長度與校長一任任期 4 年相比已算是一段相對較長的時間。因此，中、小學校長任職期間是否能夠尋求部分家長或家長會成員的支持，亦成為了校長能否和家長們建立協力治理網絡及共同協力推動學校校務工作的重要關鍵因素。舉例來說，有些家長積極參與學校相關委員會、志工組織的運作，甚至對學校的發展方向與願景提出建議和想法等，在在都超越了一般校外行動者在學校治理過程中大多僅扮演「把事情完成」之協力治理的層次與角色。因此，家長在協力治理中不應僅被視為資源的提供者或事件性的參與者，而應被理解為在特定條件與情境下，具備潛力與能力共同形塑學校發展路徑的重要夥伴。

另外，研究者在本文當中並不希望因為類型學的使用至使得造成人們認為校長與校內 / 外不同利害關係人的互動狀態及所呈現出來的特徵是靜態的。相反的，研究者認為在真實與複雜的學校組織運作及多元利害關係人互動的過程中，行動者們所展現出來的能動性和協力治理策略運用可能會超出上述五分類之類型學所定義的範疇。若回到協力治理的核心精神，即共同解決公共問題的目標上，則行動者之能動性本身即是協力治理得以運作的重要基礎，在此情況下，行動者不

僅是被制度、環境或權力結構所影響與制約的角色，也會在不同脈絡及組織發展的議題上積極尋求多元協力行動的可能性及對於事物影響的空間。在此情況下，校長們具體和真實之協力治理策略的選擇與行動實踐可能會比分析架構中所提出來之五分類的觀點更加多元、動態和混雜。

陸、結論與討論

綜合本研究的分析與討論，臺灣在經歷了近 30 年的教育改革後，學校治理環境發生了顯著的變化。具體而言，有愈來愈多的教育相關利害關係人參與到學校發展方向的討論與決策過程中。同時，學校內部眾多委員會的成立，使得決策權力更加動態且分散，致使校長不再能以個人意志主導學校組織的發展方向。相反地，具民主風格的學校治理模式更加受到青睞，校長需納入多元觀點，以促進教職員及校內／外多元行動者間的協作行動與共識建立。然而，由於協力治理理論主要源自公共行政領域，其在教育領域的應用尚需考量到兩者間的差異。其中，公共行政的協力治理強調政府、私部門和公民社會等多元利害關係人，透過開放、深度與頻繁的交流和溝通來建立共識或提供公共財與社會服務。相較下，教育領域的協力治理則更側重於學校內／外部利害關係人的協力與合作，以提升教育品質和學校效能。此外，協力治理在教育領域的應用也存在挑戰，例如，教師可能對協作治理持保留態度、擔心權力被分散或工作負荷增加等。另外，家長與社區成員的參與程度也可能因資訊不對稱或資源有限而受到限制。因此，教育領域的協力治理需進一步的關注教師、學生、家長及社區等多元行動者的互動關係，而校長在推動協力治理時，也必需要考量到各方的需求與資源限制等，方能採取適當協力策略以促進學校治理。

另外，本研究發現，校長與校內利害關係人間的協力關係品質普

遍優於校外利害關係人。這可能是因為校內成員間的接觸時間、頻率較高，且彼此間的情緒性支持程度亦較深。相對地，校長與校外利害關係人的互動多為一次性、工具性，且缺乏深度的情感連結，導致協力關係品質較低。但研究者也欲進一步提醒的是，雖然本文運用了協力治理的概念發現了校長和校內 / 外利害關係人對於學校組織的發展與校務的推動會有著協力合作程度上的差異，但類型學運用之目的並非是希望勾勒出一個協力治理的靜態圖像，相反的，吾人也要注意到校長們在真實的學校運作與協力治理策略的選擇和使用上所可能面對的問題與脈絡的複雜性及行動選擇的多元性和動態性等特徵。另一方面，與現有教育領域協力研究相比，本研究提供了新的視角與貢獻。過往研究多聚焦於協力治理的理論探討或學校個案研究，較少從校長視角系統性地探討協力治理的實踐經驗。本研究透過質性訪談，深入了解校長在協力治理中實際運用的策略、扮演的角色和面臨的挑戰，彌補了此領域研究之不足。

然而，本研究仍有若干限制需要進一步討論。首先，由於研究目的側重於從校長的觀點探討其協力治理經驗，因此受訪對象主要以校長為主，導致研究結果在推廣至其他利害關係人時可能受到限制。換言之，本研究的結果較適用於與本研究情境類似的國中與國小校長群體，而未必能夠適用於其他層級或類型的學校治理環境。因此，未來研究可進一步納入不同利害關係人的觀點，例如教師、行政人員、家長、地方政府官員等，藉此更完整地勾勒出學校治理場域的動態特徵和多樣性。其次，本研究主要關注公立中、小學的學校治理經驗，尚未涵蓋其他學校層級(如高中、大學)或不同類型的學校(如私立學校、非營利學校)的協力治理模式。因此，未來研究可進行跨層級、跨環境的比較研究，分析不同教育場域中協力治理是否存在異同。此外，未來研究亦可將不同學校治理領域(如學務、教務、總務、輔導等)納入考量，藉由比較分析，探討不同治理領域的協力治理策略與行動

模式。最後，由於本研究主要採用質性訪談資料，研究結果的可再現性 (replicability) 與推廣性 (generalizability) 仍有其侷限。因此，未來研究可考慮運用混合研究方法 (mixed-methods research)，結合量化數據與質性資料，以提升研究結果的可推廣性。此外，未來研究亦可進一步探討協力治理策略對學校效能、教師專業發展、學生學習成果等變項的長期影響，以深化對學校治理機制的理解。

附件 1
受訪者資訊列表

編號	性別	任職學校	學校區域	工作年資
P1	男	國中	南部	42
P2	男	國小	南部	29
P3	女	國中	南部	37
P4	女	國中	中部	31
P5	女	國小	南部	34
P6	男	國中	南部	30
P7	女	國小	南部	34
P8	男	國中	北部	35
P9	男	國中	南部	28
P10	男	國中	北部	27
P11	女	國中	南部	33
P12	男	小學	中部	27

資料來源：作者自行整理製作。

附件 2 訪談大綱

- 一、想請校長分享一下，就您的觀察與經驗會怎麼描述臺灣在經歷了逾 30 年的教育改革後對於學務推動和學校組織發展產生了什麼樣的影響呢？
- 二、想請校長分享一下，就您的觀察與經驗，在校務推動的過程當中，有那些行動者或利害關係人參與其中？而您又是如何與這些行動者和利害關係人進行互動的呢？
- 三、延續上一個問題，想請校長進一步分享一下，您在與這些行動者與利害關係人進行互動的過程中，是否有採取什麼樣具體的策略呢？
- 四、另外，也想請校長分享一下，當您在推動校務工作的時候是否有遇到過什麼樣的困難與挑戰呢？而您又會採取什麼樣的策略或作為來加以因應嗎？
- 五、想請校長分享一下，您會採取什麼樣的策略來和愈來愈多元之教育行動者和利害關係人建立信任關係，並促使他們能夠為起為學校的發展共同努力呢？是否可以請校長舉實際的例子呢？

參考文獻

一、中文部分

- 方麒筌、李國維、林育瑛、紀伯欣、林偉豪（2014）。〈公私協力經營學校游泳池之研究－以國立大里高中為例〉，《成大體育學刊》46(1)：49-66。
- 江嘉杰（2017）。〈偏鄉國小校本特色課程的在地實踐〉，《臺灣教育評論月刊》6(5)：90-95。
- 何昕家、林慧年、張子超（2019）。〈學校與社區的合作經驗之探討－以偏鄉國民中小學特色遊學為例〉，《台灣社區工作與社區研究學刊》9(1)：127-164。
- 何美瑤、何俊青（2020）。〈國民中小學校長遴選制度問題之我見〉，《臺灣教育評論月刊》9(4)：19-21。
- 吳清山（2009）。〈檢視中小學校長遴選的效能〉，《師友月刊》(510)：8-13。
- 吳清山（2021）。《學校行政（第八版）》。心理出版社。
- 阮孝齊、翁瑞鴻（2019）。〈從協作治理觀點探究地方課程推動之方向〉，《台灣教育》717：45-53。
- 阮孝齊（2022）。〈運用網絡協力思維推動課程輔導工作之策略：地方輔導團課程領導人的觀點〉，《台灣教育研究期刊》3(6)：325-345。
- 阮孝齊、潘慧玲（2022）。〈新公共治理的興起與網絡治理〉，潘慧玲、王麗雲（主編），《教育治理：理論與實務（第1版）》，頁54-68。元照出版社。
- 林志鈞、吳淑敏、李欣如（2017）。〈學校協力發展特色型態、社區意識、社區資源價值認知對教師社區參與之研究〉，《育達科大學報》44：173-204。
- 施喻琄（2023）。〈地方教育治理常見問題與解決策略〉，《臺灣教育評論月刊》12(5)：121-126。

- 范信賢、尤淑慧 (2009)。〈跨越藩籬－學校與社區協力連結的案例研究〉，《課程與教學》12(4)：89-111。
- 孫本初、鍾京佑 (2005)。〈治理理論之初探：政府、市場與社會治理架構〉，《公共行政學報》16：107-135。
- 張芬芬 (2010)。〈質性資料分析的五步驟：在抽象階梯上爬升〉，《初等教育學刊》35：87-120。
- 張慶勳 (2020)。〈校長遴選的聞見思〉，《臺灣教育評論月刊》9(4)：1-4。
- 陳成宏 (2021)。〈暗黑的行政：學校「行政黑洞」原因之探討〉，《教育政策與管理》6：103-131。
- 陳幸仁 (2008)。〈學校組織行為之微觀政治探究〉，《教育理論與實踐學刊》17：1-25。
- 陳清義 (2024)。〈行政快易通(三)從戴明淵博理論看自舔冰淇淋甜筒現象之建議〉，《師友雙月刊》(646)：108-111。
- 黃淑燕 (2019)。〈校長在學校經營中主體性之初探〉，《學校行政》124：21-31。
- 葉志傑、謝傳崇 (2013)。〈國民中學校長關係領導、協力治理與關係績效之研究〉，《新竹教育大學教育學報》30(2)：101-137。
- 劉依萍 (2016)。〈中小學校長的角色與職責－如何促進學校與社區、上級長官、民意代表的對話、溝通〉，《臺灣教育評論月刊》5(12)：41-47。
- 劉姍佩 (2019)。《國民小學推動食農教育協力夥伴關係之研究：以南投縣埔里鎮藍天國小為例》〔未出版之碩士論文〕。國立暨南國際大學公共行政與政策學研究所。
- 蔡進雄 (2018)。〈愈挫愈勇：國民中小學校長韌性之探究〉，《教育科學期刊》17(1)：85-111。
- 賴志峰 (2020)。〈中小學中層領導的理論與實踐〉，《教育研究月刊》318：32-46。
- 濮世緯 (2012)。〈攻守取捨之間－臺北市國中校長參與遴選經驗之研

究》，《臺北市立教育大學學報》43(1)：27-58。

謝卓君 (2022)。〈教育治理之跨域途徑與協力策略〉，《教育研究集刊》68(2)：39-79。

謝傳崇、朱陳國智 (2013)。〈校長關係領導對教師關係學習影響之研究－以學校創新網絡為中介變項〉，《屏東教育大學學報－教育類》40：273-308。

二、英文部分

Adolfsson, C. H., & Alvunger, D. (2020). Power dynamics and policy actions in the changing landscape of local school governance. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy* 6(2): 128-142.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4): 543-571.

Ansell, C., & Gash, A. (2018). Collaborative platforms as a governance strategy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 28(1): 16-32.

Ball, S. J. (2023). Education policy network analysis: The state of the art. *International Journal of Educational Research* 117.

Bennett, N., Woods, P., Wise, C., & Newton, W. (2007). Understandings of middle leadership in secondary schools: a review of empirical research. *School Leadership & Management* 27(5): 453-470.

Boeije, H. (2002). A purposeful approach to the constant comparative method in the analysis of qualitative interviews. *Quality & Quantity* 36(4): 391-409.

Browne, K. (2005). Snowball sampling: Using social networks to research non-heterosexual women. *International Journal of Social Research Methodology* 8(1): 47-60.

Bryson, J. M. (2004). What to do when Stakeholders matter: Stakeholder Identification and Analysis Techniques. *Public Management Review* 6(1): 21-53.

Bush, T. (2015). Organization theory in education – how does it inform

- school leadership? *Journal of Organizational Theory in Education* 1(1): 35-47.
- Carlson, C. (2007). *A practical guide to collaborative governance*. Policy Consensus Initiative.
- Daher, M., Carré, D., Jaramillo, A., Olivares, H., & Tomicic, A. (2017). Experience and meaning in qualitative research: A conceptual review and a methodological device proposal. *Forum: Qualitative Social Research* 18(3): Art. 9.
- Emerson, K., & Ahn, M. W. (2022). *Collaborative governance regimes: Informing practice through research*. In book: Collaborative Governance Regimes (pp. 62-81) Brookings Institution Press.
- Emerson, K., Gerlak, A. K. (2014). Adaptation in Collaborative Governance Regimes. *Environmental Management* 54: 768-781.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 22(1): 1-29.
- Gash, A. (2022). Collaborative governance. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Handbook on theories of governance* (pp. 454-467). Northampton, MA: Edward Elgar.
- Getha-Taylor, H., & Morse, R. S. (2013). Collaborative Leadership Development For Local Government Officials: Exploring Competencies And Program Impact.
- Grove, R. W. (1988). An analysis of the constant comparative method. *International Journal of Qualitative Studies in Education* 1(3): 273-279.
- Hara, Y., & Choi, Y. (2023). Vertical and horizontal governance in multiple-channel systems. *Journal of Business Research* 156.
- Harris, A., & Jones, M. (2017). Middle leaders matter: reflections, recognition, and renaissance. *School Leadership & Management* 37(3): 213-216.
- Himmelman, A. T. (2002). *Collaboration for a change: Definitions, decision-making models, roles, and collaboration process guide*. Illinois Project for Local Assessment Needs (IPLAN), <https://share.google/iXKmirz9Q91ThdjXV>

- Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. New York, NY: Routledge.
- Hwang, K. K. (1987). Face and favor: The Chinese power game. *The American Journal of Sociology* 92(4): 944-974.
- Kickert, W. J. M. (1997). Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American “managerialism”. *Public Administration* 75(4): 731-752.
- Kinder, T., Stenvall, J., Six, F., & Memon, A. (2021). Relational leadership in collaborative governance ecosystems. *Public Management Review* 23(11): 1612-1639.
- Krishnan, V. R. (2005). Transformational leadership and outcomes: Role of relationship duration. *Leadership & Organization Development Journal* 26(6): 442-457.
- Lin, N. (2001). Guanxi: A conceptual analysis. In A. Y. So, N. Lin, & D. Poston (Eds.), *The Chinese triangle of mainland China, Taiwan, and Hong Kong: Comparative institutional analyses* (pp. 153-166). Westport, CT: Greenwood Press.
- Lo, Y. W., & Gu, J. O. (2008). Reforming school governance in Taiwan and South Korea: Empowerment and autonomization in school-based management. *International Journal of Educational Management*. 22(6): 506-526.
- Lub, V. (2015). Validity in qualitative evaluation: Linking purposes, paradigms, and perspectives. *International Journal of Qualitative Methods* 14(5).
- O’Flynn, J. (2014). Crossing boundaries: The fundamental questions in public management and policy. In J. O’Flynn, D. Blackman, & J. Halligan (Eds.), *Crossing boundaries in public management and policy: The international experience* (pp. 11-44). New York, NY: Routledge.
- Prosser, H. (2016). *Education governance in macro-meso-micro level (Part 1): challenges and Accountability. Abstract from International Conference of the Australian Association for Research in Education 2016*. Melbourne, Victoria, Australia.
- Purdy, J. M. (2012). *A Framework for Assessing Power in Collaborative*

- Governance Processes. Public Administration Review* 72: 409-17.
- Ruslin, R., Mashuri, S., Rasak, M. S. A., Alhabsyi, F., & Syam, H. (2022). Semi-structured interview: A methodological reflection on the development of a qualitative research instrument in educational studies. *IOSR Journal of Research & Method in Education (IOSR-JRME)* 12(1): 22-29.
- Sullivan, H., Williams, P., & Jeffares, S. (2012). Leadership for Collaboration: Situated agency in practice. *Public Management Review* 14(1): 41-66.
- Thomson, A. M., & Perry, J. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review* 66: 20-32.
- Wanna, J. (2008). Collaborative government: Meanings, dimensions, drivers and outcomes. In J. O'Flynn, & J. Wanna (Eds.), *Collaborative governance: A new era of public policy in Australia* (pp. 3-12). Canberra, Australia: ANU ePress.

School Governance Strategies of Junior High and Elementary Principals in Taiwan's Educational Reform Context: A Collaborative Governance Perspective

*Hsien-Ming Lin**

Abstract

Since the 1990s, Taiwan's educational reforms driven by democratization, liberalization, and decentralization have reshaped the governance environment of schools. Principals must engage diverse stakeholders and adopt collaborative governance strategies, yet few studies examine their practices from a holistic perspective. Drawing from semi-structured interviews with 12 principals of primary and secondary schools, this study applies a collaborative governance framework and the constant comparative method to analyze data.

Findings show that institutional reforms and demographic change created multiple "drivers," including principal selection systems, school committees, curriculum reforms, resource redistribution, and declining birth rates. Moreover, strategies of the Collaborative Governance of the principals can be discussed along three domains: (1) principled engagement built trust via informal communication, safe spaces, and emotional support; (2) shared motivation mobilized key actors through relationship-building, knowledge translation, and role modeling, with

* Associate Professor, Center of Teacher Education, National Pingtung University.
E-mail: hsienming79@mail.nptu.edu.tw

urban and rural schools balancing relational and professional leadership differently; (3) joint capacity empowered middle leaders, fostered cross-departmental collaboration, and promoted experimentation and tolerance for mistakes to balance innovation and stability.

Internal stakeholders tended to sustain long-term commitments, while external actors often remained in short-term collaborations, except for the parent groups who showed dynamic, ongoing involvement. This study highlights how the principals exercise agency under multiple governance drivers and shows that collaborative governance is a dynamic, and context-dependent practice. Future research should integrate more stakeholder perspectives and cross-level comparisons to deepen the understanding of governance diversity.

Keywords: Collaborative Governance, Educational Reform, Principal Leadership, School Administration, Taiwan

