



中华人民共和国

中外合作办学条例实施手册

本书编委会 编

清华同方电子出版社

中华人民共和国 中外合作办学条例实施手册

主编 ○ 彭志源

清华同方电子出版社

第二章 中外合作办学机构的组织

第一节 组织制度

一、学校领导体制

(一) 学校领导体制的含义

体制即体系和制度,领导体制就一般意义上说,是指关于国家机关、企事业单位的机构设置和领导权限划分及其隶属关系的体系和制度的总称。就组织制度而言,领导体制是维系组织存在和运转的根本制度。它包括:领导的组织原则、领导结构及其隶属关系、领导权限及其责任的划分、干部制度等内容。

学校领导体制是指学校内部的机构设置、领导权限划分和隶属关系的组织体系及其制度的总称。

领导体制是以领导权限的划分为中心内容的。因此,学校领导体制主要是学校内部如何科学划分领导权限的问题。权属及其相互关系不同,领导体制也不一样。

学校领导体制是学校组织得以运转的根本组织制度。

(二) 学校领导体制的作用

领导体制在领导活动中的作用,邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》一文中,提到我们过去发生的各种错误时指出:这“固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。”“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”

可见,领导体制对于组织的作用比领导人更重要。学校领导体制的好坏对于办学效益

的优劣或高低具有决定作用。科学合理的领导体制首先可以让好人得以充分做好事,使坏人无法任意横行;其次,可以不断提高领导活动的科学化水平,一是形成科学的管理系统和合理的领导工作程序,以保证学校组织成为循序有效运行的有机实体,为完成社会和国家赋予的育人任务提供前提。二是形成决策、执行、监督、咨询等健全的领导力量结构和完善的领导活动运行机制,以保证组织合力或育人整体效应的充分发挥。

(三)我国中小学领导体制的建设

1. 我国中小学领导体制的历史变革

我国中小学内部的领导体制,建国以来,曾几经变革,先后实行过多种领导体制,各见利弊,为中小学领导体制建设提供了可贵的经验和教训。

(1)校务委员会制

解放初期为尽快恢复和建立正常的教学秩序,由推选的先进教师代表组成校务委员会,实行集体负责,民主管理原则。这种体制当时对维护学校秩序,发扬民主,对学校进行初步改造起了一定作用。但由于缺乏必要的集中,容易产生极端民主和无人负责的现象。

(2)校长责任制

1952年3月,经国务院批准,教育部分别颁发了中小学《暂行规程(草案)》,规定中小学实行“校长责任制,设校长一人,负责领导全校工作”。校长由政府任命,直接对政府负责,校长对学校一切问题有最后决定权。这一体制强化了领导者个人的权利和责任,克服了无人负责的现象,但由于缺乏监督、保证和群众民主参与的机制,容易导致个人专断。

(3)党支部领导下的校长负责制

这是50年代中后期实行的领导体制。1957年以后,中小学普遍建立了党支部。在中央“党领导一切”的号令下,学校党支部领导一切,校长要贯彻执行党支部的决议并对学校的工作负责。其结果造成了校长的权责分离,党政不分,以党代政。既削弱了党的领导,也使行政领导的作用难以充分发挥。影响了教育质量的提高。

(4)当地党委和主管教育行政部门领导下的校长负责制

1963年3月,中央教育部基于以前的经验教训,分别制定颁布了中小学《暂行工作条例(草案)》,规定“校长是学校行政负责人,在当地党委和主管的教育行政部门领导下,负责领导全校的工作。”“学校党支部对学校行政工作负有保证和监督的责任。”这种体制,明确区分了党政职责,突出了校长作为行政领导者的作用,体现了以教学为中心的思想。学校的教学秩序和质量曾一度较好。但实行不久,就被“文革”的极左思潮冲掉了。

(5)“革命委员会”制

1966年5月“文革”开始以后,经过一段时间夺权斗争的混乱之后,全国各级都成立了“革命委员会”,出现特定历史条件下的一种学校领导体制;随着“文革”的结束,这种体制也随即終了。

(6)党支部领导下的校长分工负责制

1978年,原教育部经修订重新颁布了中小学《暂行工作条例(试行草案)》,规定全日制中小学“实行党支部领导下校长分工负责制,学校的一切重大问题,必须经党支部讨论决定。”这种体制对于恢复被“文革”搞乱了的学校教育秩序起了积极作用,但它实质上是“党支部领导下的校长负责制”的翻版,除了重复弊端,由于加了“分工”二字,反而造成了人们理解上的混乱,因此,导致领导关系和行为上的不协调,引发更多的矛盾。

(7) 校长负责制

1985年5月29日中央颁布了《中共中央关于教育体制改革的决定》,指出“学校逐步实行校长负责制”,中共中央国务院1993年2月13日发布的《中国教育改革和发展纲要》中又明确指出。中等及中等以下各类学校实行校长负责制”。这是现今我国中小学实行的学校领导体制。

中小学领导体制的历史变革的事实,引发我们如下的思考:

一是学校的领导体制取决于什么?二是中小学应建构什么样的领导体制才是合理的?三是怎样才能建设一个科学合理的领导体制?这就需要研究中小学领导体制建设的依据和原则问题了。

2. 学校领导体制建设的依据和原则

建国以来,我国中小学领导体制变革的历史说明:学校的领导体制受制于国家一定时期的政治形势的影响。因此,国家一定时期制定颁布的关于教育的政策、法规是学校领导体制改革和建设的首要依据。它从宏观上体现了马克思主义关于上层建筑一定要适应经济基础发展的原理,是学校领导体制改革和建设必须落实的基本方针。也是社会主义学校领导体制一定要体现社会主义国家领导体制基本特征的必然要求。

我国中小学内部领导体制的历史变革还说明:中小学领导体制的变革始终是围绕着党、政、群三方面的权属关系进行的。这个事实揭示着我国中小学内部领导体制建设长期曲折探索社会主义学校办学规律的过程。因此,社会主义中小学的办学规律,即科学合理地处理党、政、群三方面的权属及其辩证关系,提高办学效益,是学校内部领导体制建设的根本依据。这将是一个在改革中探索,在探索中逐步建设的漫长过程。

我国中小学要通过不断地改革,使学校内部领导体制建设尽可能地符合社会主义办学规律,实现领导体制的科学化,为此必须遵循以下原则:

(1) 权力分配的科学性,使权力所属有利于人才培养,并提高办学效益;其权力关系要有利于形成最佳的合力结构。

(2) 机构设置的合理性。机构设置要体现“精简、统一、效能、节约和反对官僚主义”的原则要求,使党政职能分清,有利于改善和加强党的领导;明确党、政、工、团、队等各自的职责、权限及其相互沟通、联系的方式,使决策、执行、监督、咨询、反馈等部门健全,并完善工作程序,形成协调有序的机构体系。

(3) 工作制度的健全性与责任制的严格性。领导体制的科学化除了权力分配的恰当和

机构设置的合理以外,还必须有健全合理的规章制度,这是提高领导工作效率的保证,其核心是以职权、责任、利益相统一为原则的领导工作责任制。只有做到职能划分清楚、权力范围和层次明确,责任奖罚严明,才能进行有效的领导。

(4)自我调节的灵活性。领导体制建设本身就是一个动态的发展变化过程。对于动态的领导行为来说,不但需要凭借领导体制充分发挥领导者的积极性和创造性,而且还必须根据工作任务、客观情况的发展,不断对领导体制进行改革,以适应变化了的客观形势。科学的领导体制的一个重要特点,就是要根据形势和任务的变化,适时调整自己,具有很强的应变能力和自我调节能力。

二、校长负责制

(一)校长负责制的含义

校长负责制是指学校工作由校长统一领导和全面负责,党支部(或总支)在学校的核心地位和监督保证,教代会民主参与管理的学校内部的根本组织制度。

校长负责制作为学校内部的领导体制,在职权划分上明确规定:校长是学校的法人代表,对政府主管部门承担学校管理的部分责任,对学校教育、教学、人事、财物等实行统一领导、全面负责,以学校行政核心和最高领导人的地位,行使决策指挥权;学校党组织对学校行政的重大决策有参与权,以其政治核心地位,行使监督保证权;教代会作为全体教职工的群众性代表,在学校党组织的领导下,以其主人翁地位参与学校管理,行使民主管理和民主监督权。

在彼此关系上,是以校长为中心,党、政、群相互支持、相互协调、相互制约,形成三位一体,互依互存,相辅相成,缺一不可的有机整体。因此,校长负责制是一个整体的结构概念。

(二)校长负责制的意义和特点

我国中小学现行的校长负责制是建国以来学校领导体制变革的经验总结。

从我国中小学已经实行过的几种领导体制的比较中,亦即实践经验证明:校长负责制优于其它几种领导体制,有其新的特点。

1. 统一领导全面负责

校长负责制突出了校长在学校实行统一领导,全面负责的核心地位,使校长的职、责、权统一起来,利于专家、内行领导的积极性、创造性的充分发挥,利于使办学合乎规律,提高办学效益;同时,为防止个人专制和弥补个人能力的不足,又十分重视党组织和教代会的监督保证和民主管理的作用,要求有条件的学校设立由校长主持的、人数不多的、有威望的校务委员会,作为审议机构。以在某种程度上完善或影响校长的决策。

这样,校长负责制在组织制度上就成为具有保证和制约条件的、适合我国国情的一种领导体制。

2. 加强党的领导和思想政治工作

可以改善和加强党的领导和思想政治工作,更好地贯彻落实党的路线、方针、政策,保证社会主义办学方向。在总目标一致的前提下,学校党政职能分开,使政管政事,党管党务,各司其职,各负其责。这就避免了过去曾出现过的党政不分,以党代政的种种弊端。学校党组织就可以集中力量管好党,认真抓好党的思想建设和组织建设,切实发挥好监督、保证作用。使党的领导落在实处,使思想政治工作收到实效。

3. 保证教职工的民主权利

为教职工参与学校管理的民主权利,从组织制度上提供了保证。教代会制度成为实行校长负责制的必要组成部分。这就为教职工行使学校管理的民主权利提供了组织保证和合法的地位。这一方面有利于调动教职工的积极性和创造性,另一方面,也为校长决策指挥的科学化、民主化创造了有利条件。

总之,校长负责制在党、政、群三者的权力定位明确,责任范围清楚的前提下,组成一个统一的整体;在工作中使决策与指挥统一,执行与监督分离,形成互相协调、互相制约的运行机制,以有效提高工作效率。

(三) 校长负责制的实施条件和要求

校长负责制与其它体制相对比较是个好体制;但要有效实施,既需一定的条件,也对实施者提出了一定的要求。

1. 要政府主管部门放权

政府主管部门要简政放权,改变管理手段,避免统得过死,注意充分发挥校长管理学校的主体作用,给校长以全面贯彻国家的教育方针和政策、依靠教职员办好学校的必要的自主权。当然,校长必须接受上级机关的领导,执行上级主管部门的部署。但这必须有一个能够充分发挥校长办好学校的主动性和创造性的环境条件。总之,校长负责制的实施与政府主管部门的职能转变应该相互促进。

2. 要有法可依、有规可循

校长负责制的实施,会遇到一系列具体问题需要明确解决,否则,校长负责制将难以落到实处或难以被正确有效地推行。因此,在试行的基础上,国家或政府部门应及时总结经验教训,针对一些具体问题做出具体规定或实施细则,让实施者有所遵循,有的可以教育立法的方式,颁布实行。应尽量避免那种有名无实“大校长(局长)”指挥“小校长(校长)”或“校长个人说了算,上下谁也奈何不了”的局面出现。

有法可依,有章可循是校长负责制得以正确有效实施的基本保证。

3. 要有合格的校长

科学合理的领导体制,首先需要合乎体制运行要求的学校校长。

首先,领导机关要按照国家有关干部选任的法规,把好选任关,以保证校长人选的合格,防止用人决策的失误。

其次,校长在“三位一体”的领导体制中,要保证决策指挥的正确,减少失误,办好学校,必须正确处理好与上级领导、校内党、政、群等多方面的关系。对上必须接受领导并主动争取对学校工作的支持;对内要主动争取党组织的保证、监督、依靠教职工,充分发挥教代会的作用,贯彻民主集中制的原则,要科学决策、民主决策,发挥合力作用和整体效应。这一切都取决于学校领导干部自身的素质。

因此,实行校长负责制的同时,努力建设一支合格的学校领导干部(主要是校长和书记)队伍必须提上日程。有针对性有计划地组织培训便是重要措施之一。

三、学校规章制度

(一)学校规章制度概述

1. 学校规章制度的含义

学校规章制度是学校成员在贯彻教育方针,实现教育目的过程中所必须遵循的行为规范或准则。它多以简明的文字条规或正式文件的形式由权力部门公之于众,成为相关人群共同遵守的规定、法则等。

2. 学校规章制度的作用

学校规章制度作为维系学校组织有序运转的具体制度或管理机制而与作为维系学校组织机构合理构成和有序运转的学校领导体制这一根本制度或领导机制相区别。具体而言,学校规章制度对于保证学校正常的教学秩序,培养学校师生良好的行为习惯,建设优良的校风,有效实现学校教育目的,完善学校常规管理等都有重大作用。

3. 学校规章制度的种类

学校规章制度涉及到学校工作的方方面面,从不同角度或以不同标准可以将其划分为诸多不同的种类。

就制发主体和适用范围来分,大体有以下三类:一类是中央或国家制发,适用于全国的;二类是地方教育行政部门制发,适用于本地区的;三类是学校制发,适用于本学校的。

就工作方面来分,有行政管理方面的;教学业务方面的;思想政治教育方面的;人事工作方面的;财务工作方面的等。

就内容性质来分,有学校常规管理制度;学校会议制度;学校科研制度;学校目标管理制度;学校财产设备管理制度等。

学校规章制度的种类划分有助于管理者更自觉地以规章制度来规范实施管理行为,更好地健全和完善学校规章制度,实现学校管理的制度化、规范化以及体制本身的系统化、体系化。

(二)学校规章制度的制订

学校制度建设是学校组织整体建设的有机组成部分,是学校管理机制的基本内容。因此,制订学校规章制度既是学校领导者和管理者实现办学目的的重要手段,也是学校建设的

重要任务。

学校规章制度的制订,首先要明确其依据。

1. 法规、政策依据

学校规章制度在某种程度上说也就是学校内部自行制订、实行的法规、政策。它应是国家和地方政府相应的法规、政策在学校内部管理中的具体化。要有其特殊性,但其基本精神必须是一致的,任何违背国家现行的法规、政策的学校规章制度都是违法的,也是行不通的。因此,学校规章制度的制订必须以国家现行的法规、政策为依据。

2. 科学理论依据

学校的规章制度应是教育科学、管理科学原理、原则在学校管理、教育教学实践中的具体体现(包括运用、丰富和发展)。因此,它应符合科学的教育教学原理、原则,符合一般教育规律和管理规律。诸如,青少年身心发展规律、品德形成规律、教师劳动和心理特点等等。只有符合规律的规章制度,见之实行,才能收到成效;否则,非但难以执行,而且会伤害师生工作、学习积极性,产生相反的效果。因此,学校规章制度的制订离不开教育科学和学校管理理论的指导。

3. 现实基础依据

学校的现实基础是规章制度制订的出发点和归宿。某一项规章制度的提出总是针对着一定状况和问题。基于相应群体的某种需要的,决非某个领导或管理者的主观所为,此其一;其二,规章制度具体内容的规范要求必须适合相应群体可接受的程度,即要适度,过低或过高都不利于有效管理,甚至会产生负效应。因此,学校规章制度的制订,需要领导去正确分析和把握学校相应群体的现实基础,任何脱离现实基础的规章制度都可能导致失败。其三,还要注意以下要求:

(1)取得群众认同,要经过群众酝酿、讨论,使其认识到制订某项规章制度的必要性及其意义,使之成为群众的自觉要求,执行起来,就会成为群众的自觉行动。要避免用那种简单的行政命令方式。

(2)执行要坚决。规章制度一经公布,务必严肃认真执行,不可随意灵活、变通;要保持制度的严肃性,一丝不苟,对事不对人。只有如此,才好使制度变成人们的自觉行动,及至逐步形成习惯。

(3)保持规章制度的严密性,防止漏洞;注意制度之间的统一性,避免出现矛盾。

(4)既要保持相对稳定,不要朝令夕改;又要注意在实践的检验中及时修订,使之不断健全完善。

(5)文字表述要准确、简明扼要;切忌引发歧义,让人有多种理解。

第二节 组织机构

一、学校组织机构的概念

(一)学校组织机构的含义和作用

组织一词具有名词和动词双重词性。作为动词,组织是管理的一种职能,是指在管理活动中要合理地分配任务和妥善地安排人力、物力和财力。作为名词,广义的理解是指事物特定的结构形式;狭义的理解是指按照一定目的加以安排的人与人之间有秩序和统属关系的编排形式。上述解释都说明,作为名词词性的组织是由若干不同部分适当组合而构成的整体。

因此,学校组织是指学校全体教职员工的集合体。组织的基本作用是人力的汇集作用和人力的放大作用。

机构则是组织的载体。在规模较大的组织中,为了便于分工协作,它们又被分为承担管理和办事任务的若干部门和单位,形成人群集合体分工协作的具体组织系统。因此,机构的基本作用是将人员按职务和岗位进行合理分工组合;按层次进行授权、监督和协调,以发挥管理的职能作用。

组织是机构的表现形式,凡机构都是一定组织的机构。因此;人们常常把组织与机构联系在一起称为组织机构。其含义就是指按一定管理目标和任务要求,将职务、岗位、人员进行科学组合,形成权责清楚、层次恰当、结构严密的有机整体。学校管理组织机构的含义也是如此。

在实际工作中,学校组织机构有广义和狭义的区别。广义的学校组织机构是指一切正式的行政、业务、政治、群众等组织机构的整体。狭义的学校组织机构是指学校行政和业务系统的组织机构,也可统称为学校管理机构,它们有比较完整的组织结构,以适应繁杂的行政与业务管理。

学校组织机构是学校管理实体存在的外在形式,是进行管理的前提和基础。它一方面反映了学校管理技术系统的工作关系;同时也反映了社会系统的人际关系。其实质是反映了学校管理的任务结构和权力结构,体现了明确的目的性、整体性和协同性。

因此,学校组织机构是把学校的各个构成部分结合为一个整体,成为实现学校管理目标的基本条件。

学校组织机构的具体作用是:授权——通过组织机构,把上级拥有的部分权力授予下

级,使其在一定的职责范围内自主地工作。监督——通过组织机构,对下级进行考核、指导、激励和督促。协调——通过组织机构,促进个人和部门之间的沟通交流,达到相互的了解,形成共识,更好合作。

(二)学校组织机构的结构类型

学校组织机构的结构是指组织内部各构成要素的组合形态与关系形式,可简称为组织结构(下同)。各种类型的结构都是在实践中形成和发展的。

学校组织结构类型是一般组织结构类型在学校组织机构中的具体运用。学校规模不等,分工授权不同,选用的类型也不一样。

(1)直线型结构

直线型结构如(图3-2-1)。这种结构,只分两个层次,一个是领导和管理层,一个是执行层。其特点是一切组织管理职能基本上都由校长承担,实行纵向分层直线式领导和管理(只有个别职能人员协助校长工作)。它的优点是机构简略。命令统一、指挥及时、职权责分明。缺点是校长要通晓学校的一切,亲自处理各种校务,在较大规模的学校难以适应。因此,一般在较小的学校可行。

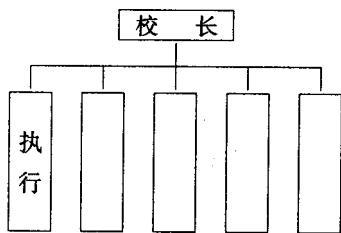


图 3-2-1 直线型结构

(2)职能型结构

职能制结构如(图3-2-2)。在规模较大的学校,管理就比较复杂,校长一个人无法应付各方面的工作,于是需要在校长的统一领导下,设立相应的职能部门。校长将具体专业性的指挥和管理委托给不同职能部门去做。职能部门协助校长(主管副校长)工作。其特点是职能部门在自己的职能范围内,有权向下级下达命令和指示,下级必须服从,是一种领导与被领导的隶属关系。

图中的职能部门就是学校的管理层,即教导处、总务处等。这种结构把学校的行政与业务系统分为领导、管理、执行三个层次。其优点是可以减轻校长管理工作的负担,集中主要精力于研究和思考学校的重大问题,全力抓学校的大事,比较超脱。缺点是由于各职能部门在自己的职能范围内都有指挥权,对下级容易形成多头领导,容易发生命令不统一,不利于互相协调,也容易使学校领导架空,脱离实际。因此采用这种结构要慎重,一般学校并不适

宜。在特殊情况下,才有这种设置的必要性。

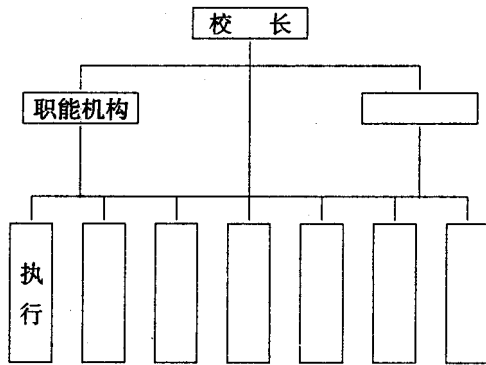


图 3-2-2 职能型结构

(3) 直线职能型结构

直线职能结构如(图 3-2-3)这是直线型结构与职能型结构的结合。从图上看直线职能型与职能型的结构很相似,区别主要在于职能部门与执行层的联系前者是直线,后者为虚线。用虚线连接的直线职能型结构的特点是校长保留了集中统一的领导和指挥权,职能部门在职能范围内只充当学校领导的参谋助手,对下级只起业务指导和协助校长进行具体管理,不能对下级直接下达命令和指示。这种结构的优点是,既能发挥职能部门的专业管理作用,又能使领导权力集中,避免发生对下级的多头指挥。但由于职能界限不易划清,业务分工往往有交叉重复,若协调不好容易产生推诿扯皮,影响工作效率。

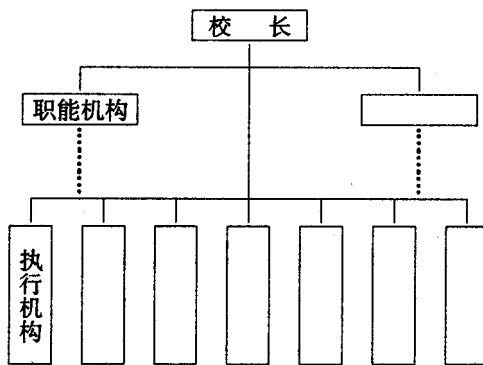


图 3-2-3 直线职能型结构

在直线职能型结构里,学校行政管理人员的性质分为两类,一类是直线的行政指挥人员,对下级指挥和下达命令,对学校工作全面负责,如校长和副校长;另一类是专业的管理人员

员,他们是各级直线指挥人员的参谋助手,为领导提供信息、建议和办法,并协助他们组织实施,在职能范围内负责具体的管理和指导。

(4)矩阵型结构

矩阵型结构,如(图3-2-4)。这是在保持职能型结构或直线职能型结构基础上建立起的横向专业领导、管理或指导系统的一种结构。图中横向的专业机构一般不安排专职人员,其成员是由原不同层次的职能部门或单位的人员兼任的,但拥有某项专业职权。图中的专业机构分为两层:上层是代表校级的,具有全局性;下层是代表执行层的,具有局部性。管理层次的职能机构与执行层次,以及上层专业机构与下层专业机构和两层专业机构与执行层的关系都可用直线或虚线连接,以表明不同的职权性质。现图只用一种直线表示,只是为了使(图3-2-4)简明一些。作为专业机构各校可因工作需要而定。需要几个专业机构,是什么职能,学校都是可以自己决定的。

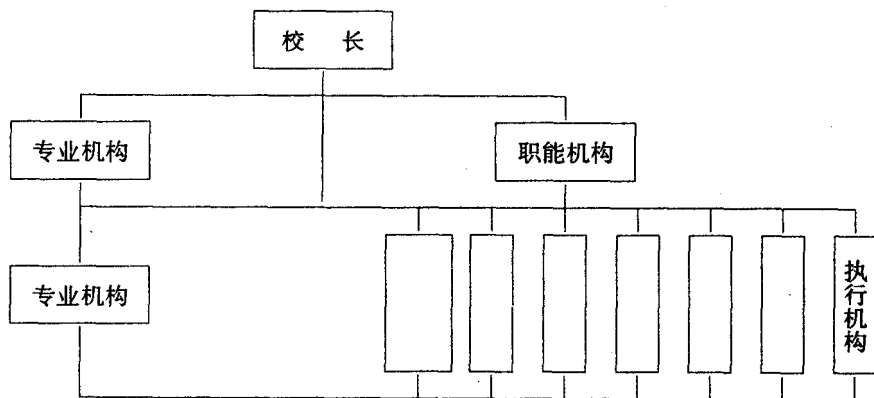


图3-2-4 矩阵型结构

矩阵型结构既有利于直线行政指挥人员和职能部门的统一领导和具体的管理;又有利于加强横向的专业研究、指导、交流和监督管理。

以上四种结构类型,都属于传统的“金字塔”式结构,容易出现人浮于事等“官场病”。信息技术的发展及其在管理系统中的运用,可以使组织大大缩减管理层空间,导致今天组织机构普遍出现扁平化发展趋势。

二、学校组织机构的设置

(一)学校组织机构设置的依据

学校组织机构的设置不是随意的,它取决于学校自身一定时期的目标、规模、社会环境。

首先取决于学校的管理目标。学校的性质任务不同,它的要求和管理目标也不相同。组织机构是为实现目标,完成任务服务的,因此,机构设置应服从于目标的有利实现,目标改

变,机构往往也要作相应的调整。

其次取决于学校的规模。即使有些学校性质任务相同,但由于规模不同,其任务的大小和管理的复杂程度也不一样,因此,对机构的设置,要求也不相同。

第三,学校组织机构的设置也取决于一定的社会环境。它包括一定社会政治制度的要求和政策法规的限制。在不同的社会政治制度下,存在着不同的政治性和群众性组织,这些组织向基层学校延伸是执政者所允许或支持的。因此,学校中存在某些政治性和群众性组织也是必然的。另外,国家和地方各级政府办学,在办学的方针、目标、教学计划以及学制和学校编制等方面也是由国家及有关地方政府确定的,他们常常以政策、法规、行政措施等形式颁布,也是学校组织机构设置的重要依据。

(二)学校组织机构设置的原则

学校组织机构的设置除了明确依据,还必须遵循一些重要原则。

1. 精干效率原则

所谓精干效率原则是指学校组织机构的设置要精简实用,人员精干,有利于提高工作效率和社会效益。工作效率是指耗费的时间与获得绩效的比值。在相同时间内完成的工作量大,或完成同等的工作任务耗费的时间少,则工作效率高。但效率高并不等于给社会带来的好处多。社会效益是指国家投人的各种物质资源获得的绩效,给社会带来的好处大,价值高,那么他的工作社会效益就高。如果学校的组织机构设置科学,工作的方向目标正确,那么工作的效率和效益才能成正比。

贯彻这一原则的要求是:

(1)机构要精简。每一个机构都有其职责任务,是办实事的机构,缺一不可。如果因人设事,虚设机构,就会造成机构臃肿,人浮于事,易导致内耗丛生,管理混乱,效益低下。因此要借助于信息技术,尽量减少组织机构层次和人员,使之趋向扁平化结构。

(2)职能要分开。党、政、群不同性质的机构职责任务和功能作用要分开,充分发挥组织机构的整体作用;同类性质的组织机构要有明确分工,同一性质的工作,应由一个部门承担,以避免相互扯皮和推卸责任,也可以避免有的工作无人管。但职能分工与精简效能要统一起来,既便于分工负责,又便于统一和合作;既有效,又精简。因此,适当的“合署办公”也是必要的。在职能分开的精神指导下,视实际需要适当考虑“合署办公”有利于精简、有利于合作、有利于统一,也就更有效。

(3)人员要精干。组织机构是靠组织人员去操作运转的。组织机构的有效运转就是通过组织机构的具体人员在实际的管理活动中能有效地领导、组织、指挥、协调和实施。这一切,机构设置是重要基础,而人员素质则是决定因素。因此,各组织机构的人员要敬业、乐业、专业,忠诚于教育事业,有较高的工作能力。

2. 统一指挥原则

所谓统一指挥原则是指在一个组织机构内要建立一个统一的行政领导和指挥系统,下

级只接受一个上级的直接指挥,不能有多重指挥或多头领导。

但集中领导和统一指挥只是管理的一个方面,如果无限制盲目地集中和统一,就会削弱下级人员的主动性。滋长依赖和消极等待情绪。因此,集中领导和统一指挥必须与分级管理结合起来,每个上级领导对下级都有一个分权和授权的问题。分权和授权的大小和多少则应视组织的实际情况而定。

贯彻这一原则的要求是:

- (1)要把统一指挥和分级管理结合起来,要充分调动下级的积极性和主动性。
- (2)不允许上级越过直属下级进行指挥,也不允许下级越过直属上级接受更高一级的指令。
- (3)同级职能部门之间不存在指挥与服从的关系,但要相互提供信息和建议,起参谋顾问的作用,进行良好的合作。

3. 管理幅度原则

所谓管理幅度原则是指一个组织或领导人员直接管辖的下级组织或人员数量或范围要适当合理。幅度过宽,则力不从心;这是人们在管理实践活动中总结出来的一条规律。

影响管理幅度的因素包括领导或管理人员自身的素质水平,下属人员的工作能力及技术手段,下属工作的性质和难易程度等多种因素。

由于管理幅度的限制,一个较大规模的组织机构,就会产生横向和纵向的职能分工,即产生纵向的管理层次和横向的部门分工。管理幅度和层次关系成反比,形成两种组织结构模式。如果执行较窄的管理幅度,那么组织就要分为较多的层次,组织结构就像一座金字塔,称之为纵深式的结构。如果执行较宽的管理幅度,那么管理层次就可以减少,组织结构看起来象是一个长方形,称之为扁平式结构。

管理幅度和层次是否恰当,直接影响管理的效率。层次过多,工作运行周期长,运转速度就慢;层次过少,管理幅度就大,工作过于集中,超过正常的承受能力,也会影响管理效率。

贯彻这一原则的要求是:

- (1)要根据制约因素的实际情况,明确管理幅度。
- (2)要形成明确的纵向管理层次和横向职能分工。
- (3)要在职能分工基础上,做到沟通信息,良好合作。

4. 职权责统一原则

所谓职权责统一原则是指一定的组织机构和相应的岗位职务必须承担一定的职责,并授予相应的职权,使职责和职权保持统一,既避免有责无权,也避免有权无责,保证每一个职位能有人在其位谋其政,行其权,尽其责。

职权是指人们在一定职位上完成任务所必须拥有的权力;职责是指一定职位应承担的义务和应尽的责任。根据职权责统一的原则,上级对下级不仅要委派职责,而且应授予相应的权利。有多大的权力就应承担多大的责任;有多大的责任,就需要有多大的权力。上级不

宜包办代替下级的工作；下级也不应有超越自己职责范围的权力；平行机构之间不应争权，也不应相互推诿。权责分离必然造成滥用职权或无人负责。

但权力并不意味着都是职权。权力可以来自职位所赋予的职权，权力更来自于个人的品质和实际才能。权力是产生影响力的因素，但来自职权的影响力只是组织赋予的影响力，工作的成功更要取决于领导本身的自然影响力。因此用人要讲“能级对应”。

贯彻这一原则的要求是：

(1) 职权责统一的有效措施是岗位责任制。要明确规定不同管理层次和部门的职责范围、岗位责任和权力界限，使每个成员各司其职，各行其是。要避免因人设职，防止产生人浮于事，职权不清，责任不明的现象。

(2) 要做到能级对应，以保证权力的有效性。

(3) 责任的后果要封闭，要对履行职责的情况进行评价，并实施相应的奖惩。

(4) 实行统一领导，分级分工管理，做好分权和授权。

5. 系统平衡原则

所谓系统平衡原则是指学校组织机构设置要从整体出发，形成一个整体协调统一，功能健全，具有良好的自我调节能力的有机系统。

它作为学校组织的实体要成为整个社会组织系统的一个有机的子系统。首先应使自身组织成为一个相对独立的系统，根据社会的需要或目标实现的要求，使之充分发挥整体功能，并在动态中，不断调整自己，保持平衡；同时，现代科学管理要求组织机构的功能必须健全，否则，难以使整体功能得到充分有效地发挥。

学校组织机构不只是一个决策指挥系统，还要具有执行、监控、反馈等健全的功能，形成一个具有信息系统功能的连续封闭回路。这样在与外部环境的交换中，才能保证组织活动的协调一致，产生一种新的放大的组织合力。

贯彻这一原则的要求是：

(1) 要有统一的决策指挥系统，并明确各部门之间的权责关系，这是贯彻系统平衡原则的首要条件。

(2) 要加强信息交流与沟通，健全各部门之间的沟通联系制度，形成管理的封闭，这是贯彻系统平衡原则的重要基础。

(3) 要有全局观念和基本的组织纪律，这是贯彻系统平衡原则的重要组织保证。

三、学校组织机构种类及其地位作用

学校组织机构的形成受到社会制度、社会活动以及自身需要的制约，因此，存在着不同性质、不同活动内容和活动方式的区分。它们作为学校组织机构的整体，分别发挥决策指挥、监督保证、贯彻执行、综合协调、咨询审议、研究指导等功能作用，使学校组织机构的功能组合更加科学合理。

（一）学校的政治性组织机构

1. 党的基层组织

中国共产党在学校的支部或总支部是学校的政治性基层组织,在实行校长负责制学校里处于政治核心地位,起监督保证作用。

2. 民主党派组织

民主党派在学校的基层组织除了它的上级领导外,要在学校党支部领导下,积极参与学校管理。对学校的重大决策提出合理化建议,对学校干部和各方面工作进行监督。各民主党派要教育自己的成员,做好本职工作,成为学校的骨干力量,同时还要加强自身的思想建设和组织建设。

（二）学校的群众性组织机构

学校的群众组织很广泛,学校中的各类人员都可以成为不同群众组织的成员。各类群众组织各自联系着一部分群众,能够反映来自各方面的意见和要求,能够从各自的特点出发,围绕学校工作目标开展多种形式的活动。群众组织是学校党政组织联系群众的纽带和桥梁。充分发挥群众组织的作用,有利于推动学校各方面的工作。

1. 共青团组织

共青团是党领导的先进青年群众组织。学校共青团组织接受上级团委和学校党组织的领导,也接受以校长为首的学校行政组织的指导。团组织是学校党和行政组织的有力助手,发挥团结教育学校广大青年的核心作用。

2. 少先队组织

少先队是我国少年儿童的群众组织,也是少年儿童的教育组织。学校少先队要在学校共青团组织的领导和帮助下,开展各种教育活动,团结教育少年儿童,听党的话,努力学习,锻炼身体,爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱护公共财物,做诚实、勇敢、活泼、团结的新一代,立志为建设社会主义现代化强国贡献力量,做共产主义的接班人。

3. 学生会组织

学生会是团结全体学生的群众性组织。要在学校党政组织领导下进行工作。要协助和配合学校团组织开展各项活动,协助班主任领导各班委会,促进和带动全体学生全面发展,学会自己教育自己,自己管理自己。尤其在开展群众性的文体活动、节日庆典活动、管理食堂的用餐秩序、管理宿舍和环境卫生等方面,学生会应该发挥支持和促进的作用。

学校党政组织要关心和指导学生会干部的选拔和培养,对他们的工作要支持而不包办,放手而不放任。

4. 教育工会和教代会组织

教育工会是广大教职工的群众组织。教育工会接受上级工会的领导,同时直接地在学校党组织的领导和行政组织的指导下开展活动。它的任务主要是协助党组织和行政组织做好教职工的政治、文化、业务学习,做好团结工作和生活福利工作,在民主管理中,发挥积极