

第三節 學校行政組織

壹、學校領導體制的演變

中國共產黨一九四九年統治中國以來，中小學內部曾經實行過七種型態的領導體制，這七種是一九四九年至一九五二年的「校務委員會領導制」；一九五二年三月至一九五六年的「初步的校長責任制」；一九五七年至一九六一年的「黨支部領導下的校長負責制」；一九六一年至一九六五年的「當地黨委和教育行政部門領導下的校長負責制」；十年內亂期間（一九六六年至一九七六年）的「革命委員會制」；一九七八年九月中共「教育部」重新頒發中小學《暫行工作條例（試行草案）》後實行的「黨支部領導下的校長分工負責制」；以及一九八五年以後迄今推行的「校長負責制」（陳靜波，1991，頁281-288）。

重新實行「校長負責制」的歷史背景，是因一九七八年實行「黨支部領導下的校長分工負責制」以後，學校的一切重大問題，必須經過黨支部討論決定，造成外行領導內行，黨政不分的現象。吳振成（1988，頁293）指出：「實踐證明，領導體制不同，工作效率大不一樣。一九七八年九月提出的體制，在當時來說，對於撥亂反正，建立正常教學秩序起了一定的作用，但是隨著時間的推移，越來越暴露出它的弱點」。所以中共中央在一九八五年五月廿七日發布《決定》，

確定學校逐步實行「校長負責制」的原則。

大陸三十多年學校領導體制歷經七次的改革，有成功的經驗，也有失誤的教訓。陳靜波（1991，頁288-289）認為：「總的來說，三十幾年來學校的領導體制走了曲折的道路，存在著嚴重問題」。其主要原因是：「過份強調階級鬥爭，大搞政治運動，在“左”的思想指導下出現的問題」。這些問題包括以黨代政，領導人不必負責；不能實行群眾路線和民主管理，缺乏師生參與；領導人缺乏專業知識等。陳靜波認為這些問題的弊病，對學校的危害之久與遺毒之深是極其嚴重。也就是說，大陸是花了沉痛的代價，才「實踐經驗證明」要「黨政明確分工，實行校長負責制」。

貳、「校長負責制」的校務運作

「校長負責制」的具體作法按《中共中央體制改革的決定》中所規定的是：「學校逐步實行校長負責制，有條件的學校要設立由校長主持的、人數不多的、有威信的校務委員會，作為審議機構。要建立和健全以教師為主體的教職工代表大會制度，加強民主管理和民主監督。學校中的黨組織要從過去那種包攬一切的狀態中解脫出來，把自己的精力集中到加強黨的建設和加強思想政治工作上來；要團結廣大師生，大力支校長履行職權，保證和監督黨的各項方針政策的落實和國家教育計劃的實現」（張健，1986，頁1-8）

由於中國地域廣大，各地經濟文化發展不平衡，學校之間的條件

也大不一樣，因此，學校內部的領導體制雖由中央規定實行「校長負責制」，但各地方實施情形互不一致，基本上在這種體制之下，學校是在黨組織（黨支部）的指導下，把學校行政、教員、職員三者結合起來，以保證黨在學校中的領導地位。在這個制度之下，學校可以試行幹部任期制，責任制、聘任制、兼課制、考核制、獎懲制等制度。校長大部份均由教育局選任，可連選連任。上任後，應在一定期間內制訂出學校辦學規劃，報教育局批准後生效。任職期滿教育局根據每年對幹部的考察情況和三年規劃任務的完成情況，分別對每個幹部作出評價，提出提、留、調、降、免的使用意見。校長在任期內，對學校的中層幹部行使任免權，對教師行使聘任權（吳振成，1988，頁294-295）。

一般而言，在校長負責制下，校長有如下基本權力（瞿葆奎，1988，頁488-489）：

1. 提名副校長和聘任其他行政幹部的權力，
2. 教職工的人事管理權，
3. 教育，教學工作管理權，
4. 財務和校產管理權。

而校長的職責是（陳靜波，1991，頁296）：

1. 主持制定並組織實施學校事業發展規劃和年度工作計劃，使學校能主動適應社會主義現代化建設的需要。
2. 領導全校教師和職工不斷提高教學質量和科研水平，保證完成培養人才和科學研究等項任務。
3. 抓好學生的思想政治教育，推動教職工教書育人，管理育人，服務育人，使學生在德智體諸方面都得到發展。
4. 加強教職工隊伍建設，不斷提高他們的政治、業務素質。

5. 採取切實措施，逐步改善師生員工的工作、學習和生活條件。

校長負責制的校長人選是依照「革命化、年輕化、知識化、專業化」的方針由縣級教育行政機關進行遴選，具體的說，要「堅持四項基本原則」，並具備：忠誠於社會主義教育事業；有較強的領導才能和組織管理能力，有革命幹勁、革命事業心；具有大專學校以上文化程度等（張健，1984，頁90-91）。

大陸「全國學校管理研究會」副理事長蕭宗六曾用四句話來概括「校長負責制」，這就是：「上級機關領導，校長全面負責，支部保證監督，教工民主管理」（瞿葆奎，1988，頁466）。這也就是認為學校是校長，黨組織及教職工三位一體的領導體制，三位一體並不是三者平行，而是校長為全校主要領導人，最高責任者，對學校工作負全責。

校長負責制是大陸經由實驗得來的教訓，據陳靜波（1991，頁290-1）研究指出它的優點是：黨政分工明確，便於實行內行領導，便於實行民主管理，便於進行系統管理。因而這個制度目前已獲得中共各級政府一致的肯定和支持。

參、黨部與校務的關係

中共統治中國大陸以來，在教育行政的領導上，首先就把黨外知識分子的領導轉移到黨內知識分子的領導，從教育行政機關轉移到黨的領導，這是教育史上一個很大的轉變。王章陵（民66，頁116-7）指出：中共以黨領政的方式有三：一是經由學校內的「黨組」來執行，二是由黨、政聯合發布命令，三是由擔任黨的領導同志同時擔任行政部門領導工作，形成黨政一體。無論學校管理體制如何變更，黨權

牢牢抓住的原則總是不變的。

一九七八年至一九八五年期間，大陸的高中是實行黨支部領導下的校長分工負責制，這種制度之下，黨支部與校長是依照下述兩個基本原則來運行校務：一是黨支部是領導學校的核心，黨支部與校長是領導與被領導的關係，學校的一切重大問題，必須經過黨支部討論決定，然後交由校長分工辦理。二是明確劃分黨支部與校長的工作；黨支部負責領導和管理黨的路線，方針，政策等大事；校長負責學校全面工作，教導主任、總務主任協助校長，分別領導教育、教學及行政事務等工作（姚若冰，1984，頁185）。

這種黨支部領導下的校長分工負責制有很多缺點，蕭宗六（瞿葆奎，1988，頁464-5）指出下列五項弱點：

1. 文字上含義不清，可以作出多種解釋。
2. “領導”與“負責”分開，在實踐上是行不通。
3. 在校長上面加了一個管理層次，使校長很難發揮作用。
4. 會出現黨政不分，以黨代政。
5. 不利於上級教育行部門檢查和指導學校的工作。

由於有這些缺失，一九八五年五月中共中央發表《關於教育體制改革的決定》，決定對學校管理體制進行改革、逐步實行校長負責制。在這個指示中中共要求學校的黨支部要集中精力做好黨的工作、思想政治工作和組織工作，領導工會和共青團的工作，切實保證黨的路線、方針和政策的貫徹執行。學校黨支部，除對重大原則問題進行討論和作出決定外，支部和支部負責人不要包辦代替學校行政工作，要保證行政負責人能夠行使自己職權，充分發揮他們工作的積極性和主動性。校長根據教育方針和上級教育部門的指示，負責學校的行政工作和教育、教學工作，團結全校教職員工，遵循教育、教學規律，全

面完成學校的教育、教學任務。

明確的說，在「校長負責制」之下，黨支部的任務有兩個，一是保證，二是監督；「保證」每個共產黨員積極努力完成承擔的義務；「保證」學校行政負責人充分行使自己的職權，「監督」包括行政負責人在內的每個共產黨員思想作風、道德品質以及他們執行制度、遵守法紀、聯繫群眾等方面的情況。

這種黨與行政部門的複雜而矛盾的關係，中共有一套說法，常春元（1987，頁650~1）認為校長與黨支部書記間的關係是：「校長是學校行政負責人，黨支部書記是支部集體領導的班長，雖不是個人負責制，但對能否實現黨支部在學校中的任務與職責負有具體責任。因而同時產生兩個控制、指揮系統。看來這是矛盾的，然而在我們社會主義國家中，又是必需的，也有它的優越性，關鍵在於校長與支部書記之間的團結協作、諒解與支持，同時要有科學的分工。」

黨支部與學校要如何分工呢？常春元（1987，頁651-2）認為兩者應有如下的分工關係：

(1) 校長負責學校的行政業務工作，黨支部書記負責黨的建設與思想政治工作。

(2) 校長和黨支部書記都要做政治思想工作；黨支部書記主要對教師、學生宣傳社會主義優越性與維持社會主義方向，對師生進行共產主義理想教育。黨支部書記和校長在工作中，會有多種重合，但在重合之中，又應有所不同。

(3) 校長是校務工作的計劃設計者，黨支部書記則要從事醞釀與徵求群眾意見的工作。

(4) 校長和黨支部書記是不同角度共事，必然要多交流情況，多共同研究，互相商量，不能過於計較誰說了算，誰有權威。

如何搞好黨組織與學校之間的關係，一直是大陸學校管理的大問題，一方面想要提振校長辦學的積極性，一方面又不能放棄共產黨的各種堅持，原則和重點，所以骨子裡黨還是牢牢的抓住大方針大方向。王章陵（民66，頁120-7）認為學校實行「校長負責制」之後，黨支部仍然是最高的領導人，黨支部可經由組織領導和權力領導的方式來控制校務。因為校內的各種民主組織如教職工代表大會，工會等，大都經由「民主選舉」的方式產生，中共黨組織遍布學校，所以能被選出來的，當非黨員莫屬。黨領導黨員，黨員在各種組織的發言和舉行表決，又直接領導了各種組織，這是組織領導。

總而言之，在中共體制下，高中學校的行政組織雖然高唱校長負責制，但黨的領導在思想，政治和方針政策上，甚至於對幹部的選拔、分配、考核和監督，均有其無上的權威。

肆、學校內部的管理組織

大陸的學校領導體制雖然經歷了多次的變革，但學校內部的管理體制四十多年來則沒有多少的改變，惟因學校規模不一，學校所在地區的各方條件也不一致，所以校與校之間的管理組織可能稍有不同。謹依常春元（1987，頁646-649）及各方資料說明如下：

（一）學校行政組織

一般的情形大陸的高中設有教導處、總務處。規模較大的中學，另設辦公室。還有學校把教導處分為教務處與輔導處，或分為教育處與教學處。總務處有的學校取名為基建處。

1. 教導處：

是校長組織領導安排教導工作的機構，統籌全校教學、計畫及發展預測；負有領導各科教研組長、班主任、共青團、學生會等任務。教導處設教導主任二人及幹事若干人，正主任統籌教導工作的全局，側重掌管教學工作，所屬的工作部門包括圖書館、資料室、教研組、電教室等；副主任主持班級工作，亦即訓導工作，所屬的工作部門包括年級組、班主任、學生會、衛生室等。

教學方面的事務性工作大約可分成教學和教務兩個部門，教學部門包括制定學期工作計畫、分配教師任務、審核教師授課計畫、督促各教研組落實工作計畫；安排觀摩課、各種考試、分析教師教學質量、建立教師業務檔案、組織教師進修、畢業生輔導等。

教務部門的工作有招生、註冊、排課、教學進度、成績管理、作業檢查、學籍、教科書、管理專科教室、招生名額、畢業生分配工作、教師任課考勤等。

班級管理的事務性工作有組織學生活動，評估年級組和班主任的績效，掌握學生動態，召開家長會，維護生活紀律，組織清掃、勞動，檢查衛生、紀律，掌管教室日誌等

2. 總務處：

是有關財物使用、保管、供應，以及學校建設等方面的工作機構。設總務主任一人，下設幹事若干人，分掌現金會計、保管、採買、服務、收發等。總務處所屬的部門有校辦工廠、收發室、財務室、保管室、食堂、維修組、庶務組、行政組。中等規模的學校，總務處下設財會組（包括會計、出納）、事務組（包括總務幹事、保管員、食堂管理員、採

買員)、水暖工組(東北地區的學校水暖工人較多,可單獨成立水暖工人小組)、電工和水工組等。

3. 辦公室：

或稱校長辦公室，是校長對內、對外行政的辦公機構，協助校長處理校內外聯繫事務，設辦公室主任一人，下設幹事若干人，其例行工作有文書、印章、人事、保衛、節日值班、校醫、檔案、學校大事、打印、司機等工作。校長辦公室對學校各組織、機構具有溝通、協調作用，例如可主持校務委員會，可代表校長聯繫黨支部，教代會，團委，記者及友協單位；可辦理一些例外事件，幫助校長擺脫行政事務纏身之苦（常春元，1987，頁647）。

(二) 教育及教學組織

1. 教研組：

即各學科教學研究組織，設教研組長一至二人，多數學校將教研組作為一種基層小組，雖不是一級行政組織，但具有很多行政職能；除組織教學研究之外，還要組織本組的文化，政治與業務的學習。總之，教研組對本學科的教學質量負有掌握情況、反映情況、考核評價，以及研究提高的責任，有的學校還授予考勤的權力。

2. 學年組：

是一個學年班科任教師的集體組織，也是班級工作的研究組織。設學年組長一人。組織班科任之間聯繫，召開班科任聯席會，本年級班主任工作會議。有的學校把檢查本年級各班的工作如衛生，紀律，活動甚至於德智體發展質量都交給學年組，可以說是學年組代替了教研組行政職能作用。

3. 班級：

大陸高中實行班級授課制，所以班級是學校對學生進行教育、教學的基本單位，是學校的基層單位，班級工作是學校行政管理重心。每班成立班委會，有正副班長二人及學習、體育、生活、文娛等委員（常春元，1987，頁648）。每班由學校指派一位班主任，代表學校行使教育的與行政的職權；負責一個班學生的思想、學習、健康和生活等工作。班主任是班的領導者，管理者，組織者，教育者；也是一個班中全體任課教師教學與教育工作的協調者；對本班的團支部組織有指導的責任。而對班委會有領導責任（董純才，1985，頁12-13）。

（三）各種群眾組織

中共號稱靠群眾運動起家，因而非常重視群眾組織。中共認為這些組織要在校黨支部領導下，開展各種活動，保證學校各項工作任務的順利完成，發揮群眾監督的作用。茲將高中主要群眾組織說明如下：

1. 黨支部：

成立黨支部的目的在於發揮黨組織在學校的核心作用和保證監督作用，支部的領導人稱為書記，由上級黨部輔選產生。學校按時經由黨政聯席會議，互通黨政情況，討論重大問題並做出決策。

黨支部在學校中的職責是（常春元，1987，頁646）：

- （1）貫徹執行黨的方針政策，上級黨委的決議、指示。
- （2）搞好黨的思想建設、組織建設，改進工作作風，做好師生思想政治工作。

- (3) 通過黨員的模範作用，帶動黨外積極分子，以及通過黨支部的思想發動與群眾工作，保證學校各項工作任務完成。
- (4) 討論學校工作，並提出建議；研究與分析學校在貫徹黨的方針政策中的狀況。
- (5) 加強對學校中各群眾組織—工會、共青團、學生會的思想政治工作，做好群眾工作。

2. 教職工代表大會：

教職工代表大會是學校教職工行使民主權利和民主管理學校的重要組織形式，一九八〇年開始試行。代表由教職工直接選舉產生，教師代表一般占60%左右。

教職工代表大會是實行校長負責制的相對應的民主管理機構，它不是學校最高權力機關，既不能領導校長，也不能罷免校長，但是它有聽取和審議校長工作報告之權，有對校長批評、建議、監督之權，有評議幹部和推薦幹部之權，有在學校權限和上級規定的範圍內對教工切身利益問題作出決定之權，有審議學校發展規劃、經費預算、決算和重要規章制度之權（瞿葆奎，1988，頁479-450）。

3. 工會：

工會設工會委員，由選舉產生。工會是教職工代表大會的工作機構，於教代會閉會期間負責大會的籌備和會務工作，督促檢查大會決議及提案的落實情況，完成大會交給的其他有關事項（顧明遠，1990，頁297）。

4. 校務委員會：

中共一九八五年《決定》規定：符合條件的學校可設立校

長主持的、人數不多的、有威信的校務委員會，以協助校長決策。校務委員會是校長的諮詢審議機構，只對校長負責，不受行政會和教代會的制約。校務委員會設委員若干人，黨支部書記和校長辦公室主任為校務委員會當然委員，並由校長辦公室主任擔任召集人並主持會議，其他委員則由校長直接聘任。

校務委員會的職責為審議校長委託審議的方案、計劃、條例等，為校長決策提出參考意見；對校內發生的重大責任事件可提出處理意見；得經三分之二以上委員提議、以校務委員會名義向校長提出對校內事務的批評意見或對中層以上幹部的彈劾等。

5. 共青團：

是中國共產主義青年團的簡稱，是中共領導的先進青年學生的群眾組織，中共將之視為助手和後備軍，也是學校完成教育教學任務的助手。凡十四歲以上之高中生均可申請加入，該團在校內透過各種活動起模範帶頭作用，成為學生的核心

(董純才，1985，頁452)。

以上各種組織所構成的高中行政組織形式，可參見圖4.1 (郭笙，1989，頁473)。

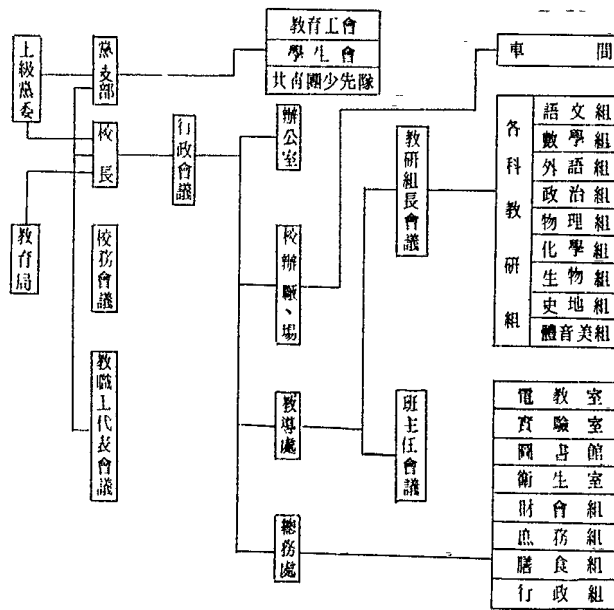


圖 4.1 大陸學校組織系統圖

第四節 學校行政管理的實務

吳振成（1988，頁177）認為現代中小學是一個多結構（如：處、室、團隊、工會、學生會等）、多層次（校長、主任、組長、教師、職工、學生等）和多系列（思想政治教育工作、教學工作、總務工作等）的複雜系統（頁177）；所以大陸高中學校行政管理的一些實務性做法，也有加以介紹的必要。

壹、學校中的教學管理制度

學校內部的教學管理隊伍是在校長領導下，由主管教學副校長、教導主任、教研組長和年級備課組所組成的。它的主要職能是：計劃、組織、指揮、控制、協調、檢查和總結教學工作。校長是教學指揮系統的中心，主要是決策與計劃。副校長是校長的助手，行使校長授予的教學指揮權。教導主任是執行計劃、組織實施，即根據校長（