

第四章 大陸地區大學成人教育之行政管理 75-102

中國大陸大學成人教育由國家教委領導，積極規畫推動和輔導。國家教委設有成人教育司，另有電化教育司及高等教育自學考試辦公室，負責有關成人教育事宜。在地方上則有省、市、自治區教育委員會，下設成人教育處負責相關事宜。另外在各大學中設有成人教育學院負責大學成人教育函授、夜大學等工作。函授教育更有一體系完整的管理機構，如函授部、函授站、函授點分別管理函授教育。本章主要在探討中國大陸大學成人教育之組織管理，共分四節：第一節主要探討成人高等教育的行政管理；第二節探討大陸地區大學成人教育的組織管理；第三節則探討大學院校成人教育之經費管理；最後則在第四節進行問題分析。

第一節 大學成人教育之行政管理 75-85

本節探討大陸地區中央及地方之成人教育行政組織及各類成人高等學校的管理機構，以便對大陸地區的大學成人教育的管理能有全貌性的瞭解。就行政體系而言，分中央和地方兩級；就學校內部而言，性質不同的學校由不同的行政單位管理監督。

一九八五年中共發布《關於教育體制改革的決定》，並於同年成立「國家教育委員會」之後，大陸的教育行政組織與管理才步入較為穩健的階段。大陸成人高等教育在整個教育中佔有重要地位，其教育

行政組織管理受黨政二元領導影響，隸屬關係複雜。由於成人高等學校受中央和省、市管理，因此本節敘述中央和地方的成人高等教育行政組織及高等教育自學考試行政組織。

一、成人高等教育行政組織

欲了解大陸地區成人高等教育行政組織前，必須先了解中央和地方教育行政組織，現將其系統概述如下：

(一)中央教育行政組織

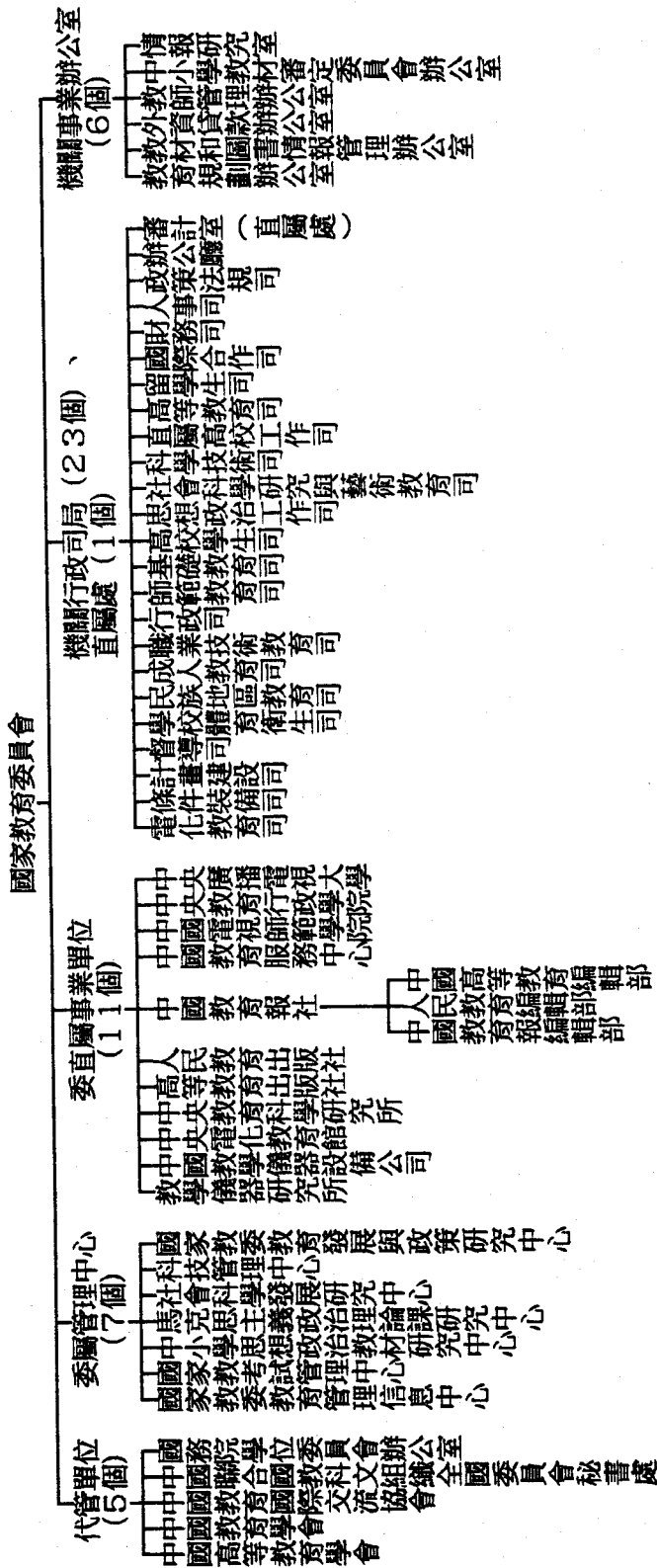
1.國務院

國務院是中共最高國家行政機關。國務院規定各部、各委員會的任務和職責，統一領導各部和各委員會的工作，編制和執行國民經濟建設和社會發展計畫和財政預算，領導和管理教育工作。

2.國家教育委員會

國家教育委員會是中共最高教育行政機構。國家教委正式取代一九七五年以來負責整個大陸教育工作的教育部。國家教委的主要任務是：「負責掌握教育的大政方針，統籌整個教育事業的發展，協調各部門有關教育工作，統一部署和指導教育體制的改革。」（人民日報，1985，5，29）。

國家教委實行主任負責制，設主任一人，主持委務會議，討論決定教委工作中重大問題，設副主任若干人。教委成立之初，設有五十六個部門，其中包括六個機關事業辦公室，一個直屬處，二十六個機關行政司，十一個國家教委直屬事業單位，七個委屬管理中心，以及五個代管單位（毛禮銳、沈灌群，1989）。然而，中共國家教委成立七年以來，其內部組織依然時有變易，其原有的二十六個行政司已減少為二十三個司，另增設藝術教育委員會及科技委員會等單位（國家機構編制委員會編，1990）。其組織詳見圖4.1-1。現將其相關分述如下：



資料來源：國家機構編制委員會辦公室編，1990，頁140-141

圖4·1-1 國家教育委員會組織系統圖

(1) 有關成人教育方面的職責

國家教委有關成人教育方面的主要職責是：貫徹黨中央國務院的方針、政策和法規，草擬有關法律和法令，制訂重要的規章，制定各級各類高教事業發展規劃和事業計畫，審核學校的設備、停辦和黨領導關係的改變；制訂教學的基本文件，掌握教材編訂工作，指導學校教學工作；規劃、組織和推動高校幹部編制和教師培養工作，審批教授職稱；配合國家計畫、財政、勞動人事部門，提出人才規劃、教育投資、招生計畫、畢業分配計畫等；並直接管理部屬成人高等教育機構等。

(2) 有關成人教育方面的組織機構

成人高等教育主要由成人教育司和電化教育司負責（李祖培，毛添玉，1988）。

①成人教育司

a. 組織機構

成人教育司下設辦公室、掃盲教育處、農村成人教育處、崗位培訓處、社會力量辦學處、成人高教處、成人中等學校處、繼續教育與函授夜大處、自學考試中專處。

b. 職責

成人教育司負責擬訂成人教育的方針、政策、法規和指導性文件；協調各部門有關成人教育的工作；指導、協調崗位培訓和成人中、高等專業證書教育，指導、推動掃盲和成人初、中等文化技術教育工作、指導社會教育；主管高教、中等專業教育自學考試和專業證書考試工作。

②電化教育司

a. 組織機構

電化教育司下設辦公室、技術裝備處、電教教材處、學

校教育管理處、及廣播電視教育處。

b. 職責

電化教育司擬訂電化教育工作的方針、政策、規定；制訂和協調實施電化教育的發展規劃；歸口管理教育系統的電視頻道和台站建設及條件保障；負責音像教材規畫、審查和出版工作。

(二) 地方教育行政組織

作為地方行政機關的省、市、自治區人民政府，依照法律規定的權限，管理本行政區域內的教育行政工作。各個省、自治區、直轄市可以根據自己的情況，具體劃分本地區省、市（地）、縣、鄉鎮分級管理的職責。

省、市、自治區人民政府在國家教委業務指導下，受國務院委託，領導管理本省、市、自治區的成人高等教育。

在省、市、自治區人民政府領導下，設置教育廳（局）或高教局，作為地方教育行政機關管理地方成人高等教育。目前，在省、市、自治區成人高等教育之行政機關，大體有三種形式（李祖培、毛添玉，1988）：

1. 省、市、自治區設置成人教育局，統一管理本地區內的成人高等教育。以北京市為例，北京市政府內設置北京市成人教育局，下設高等教育處、職工教育處、農民教育處、社會教育處、秘書處和工農教育學院，主管成人高等教育事業。
2. 省、市、自治區教育廳（局）、高教廳（局），在成人高等教育方面的主要職責是：貫徹執行黨中央、國務院、教委有關成人高等教育的方針、政策、法令、條例和規定。在省政府領導下，配合省有關業務部門擬訂成人高教事業的發展規畫、招生計畫、畢業生分配計畫和自學考試工作；組織學校幹部和教師的培養、提高工作；管理教師職稱評定工作；督促檢查教學和

教育質量工作；配合省有關業務部門管理地方成人高等學校。其中以遼寧省爲例，遼寧省人民政府設置高等教育局，協助治理和管理中央部委所屬成人高校和省屬學校。高教局設成人高等教育和省高教自學考試指導委員會辦公室，負責成人高等教育業務的指導工作。

3. 省、市、自治區設置職工教育辦公室，負責成人高等教育的管理。有的省、市、自治區將教育廳（局）、高教廳（局）與職工教育辦公室合署辦公，兩塊牌子，一套人馬，統一管理一省成人高等教育事業。

二、高等教育自學考試行政組織

由上所述，可因此得知大陸教育組織可分中央和地方教育行政組織兩個層次，現另再針對高等教育自學考試行政組織詳述。

高等教育自學考試機構設置，分中央和地方兩層次，分述如下：

（一）中央部分

全國考委、專業委員及考試研究委員會、高等教育自學考試辦公室之區分及關係宜在此作一簡要說明。

1. 全國高等教育自學考試指導委員會（簡稱「全國考委」）：該委員會在國家教育委員會領導下，負責全國高等教育自學考試工作。

（1）組成

全國考委由國務院教育、計畫、財政、勞動人事部門的負責人，軍隊和有關人民團體的負責人，以及部分高等學校的校（院）長、專家、學者組成。

（2）職責

全國考委主要負責根據國家的教育方針和有關政策、法規，制定高等教育自學考試的具體政策和業務規範；指導和協調各省、自治區、直轄市的高等教育自學考試工作；制定高等教育自學考試開考專

業的規劃，審批或委託有關省、自治區、直轄市的高等教育自學考試機構審批開考專業；制定和審定高等教育自學考試專業考試計畫、課程和自學考試大綱；根據本條例，對高等教育自學考試的有效性進行審查；組織高等教育自學考試的研究工作。

國家教育委員會設立高等教育自學考試工作管理機構，該機構同時作為全國考委的日常辦事機構。

2. 專業委員會：全國考委依據工作需要設立若干專業委員會。

(1) 組成

專業委員會設主任、副主任，經全國考委主任、副主任研究由全國考委分工負責的委員承擔，並聘請部分專家組成專業委員會。專業委員會設兼職秘書長一人，協助主任處理日常工作。秘書長由專業委員會主任所在學校選定（關世雄等，1989b）。

(2) 職責

全國考委根據工作需要設立若干專業委員會，負責擬訂專業考試計畫和自學考試內容綱要，組織編寫和推薦適合自學的高等教育教材，對本專業考試工作進行業務指導和質量評估。

3. 考試研究委員會：為加強高等教育自學考試的科學研究，全國考委成立考試研究委員會，係與各專業委員會平行的學術研究性組織。

(1) 組成

考試研究委員會由有關教育學、教育測量學、教育心理統計等學科的專家、教授和從事高等教育自學考試工作的人組成，設有秘書長協助主任、副主任處理日常工作。因工作的需要，可採取適當方式與有關部委、學術組織、全國考委各專業委員會及各省、自治區、直轄市高等教育自學考試委員會、主考學校進行業務聯系（關世雄等，1989b）。

(2) 職責

考試研究委員會以研究自學考試事業的發展與改革過程中的理論問題和現實問題為中心，以提高自學考試質量和科學文化水準為重點。並對國內外的考試理論與實際工作進行研究。

各省、自治區、直轄市也可以建立考試科學研究會（關世雄等，1989b）。

4. 高等教育自學考試辦公室：該委員會是高等教育自學考試的管理機構，同時為全國考委的日常辦事機構。辦公室內部設有綜合協調處、考試處、自學指導處、中專處等。

（二）地方部分

1. 省、自治區、直轄市高等教育自學考試委員會（簡稱「省考委」）：其主要係在省、自治區、直轄市人民政府領導和全國考委指導下進行工作。省委的組成，參照全國考委的組成辦理。

（1）組成

省、自治區、直轄市高等教育自學考試委員會由相應的政府教育、計畫、財政、勞動人事部門和主考學校的負責人、專家、教授組成，由政府主管教育的省（市）長擔任主任委員（關世雄等，1989b）。

（2）職責

省考委主要負責貫徹執行高等教育自學考試的方針、政策、法規和業務規範。在全國考委關於聯考專業的規劃和原則的指導下，擬定聯考專業，指定主考學校；組織本地區聯考專業的考試工作；負責本地區應考者的考籍管理，頒發單科合格證書和畢業證書；指導本地區的社會助學活動；根據國家教育委員會的委託，對已經批准建校招生的成人高等教育的教學質量，通過考試的方法進行檢查。

2. 省、自治區、直轄市高等教育自學考試辦公室：是省考委的辦事機構，由於各地高等教育自學考試事業發展狀況不同，因而各地高

等教育自學考試辦公室的內部結構也不盡一致。從發展考慮，自學考試辦公室可設教育測量研究室、理論研究室、報刊編輯室、考務處，成績管理處及秘書處等（關世雄等，1989b）。

（三）地區考試機構

高等教育自學考試地區考試機構由地區高等教育自學考試工作委員會（簡稱「地市考委」）及辦事機構——地市高等教育自學考試辦公室。辦理地市考委在地區行署或市（區）人民政府領導和省考委的指導下進行工作。

（1）組成

地市考委由政府主管教育的負責人和教育行政部門、施考學校、地市高等教育自學考試辦公室負責人組成，由政府主管教育的負責人擔任主任委員。地市高等教育自學考試辦公室主任由教育行政部門負責人兼任或由具有相同條件和能力的人擔任（關世雄等，1989b）。

（2）職責

地市考委主要負責本地區高等教育自學考試的組織工作；管理轄區內考生的考試成績，發放成績通知單和單科合格證，辦理地區間的轉考手續；負責自學考試畢業資格初審；指導本地區的社會助學活動；負責組織本地區高等教育自學考試畢業人員的思想品德鑑定工作（關世雄等，1989b）。

（四）主考學校

主考學校由省考委遴選專業師資力量較強的全日制普通高等學校擔任。主考學校在高等教育自學考試工作上接受省考委的領導，參與命題和評卷，負責有關學習指定導師指導考生選寫畢業論文、自學指導，環境的考核，在畢業證書上副署，辦理省考委交辦的其他有關工作。

主考學校應設立高等教育辦事機構，依據任務配備專職工作人員

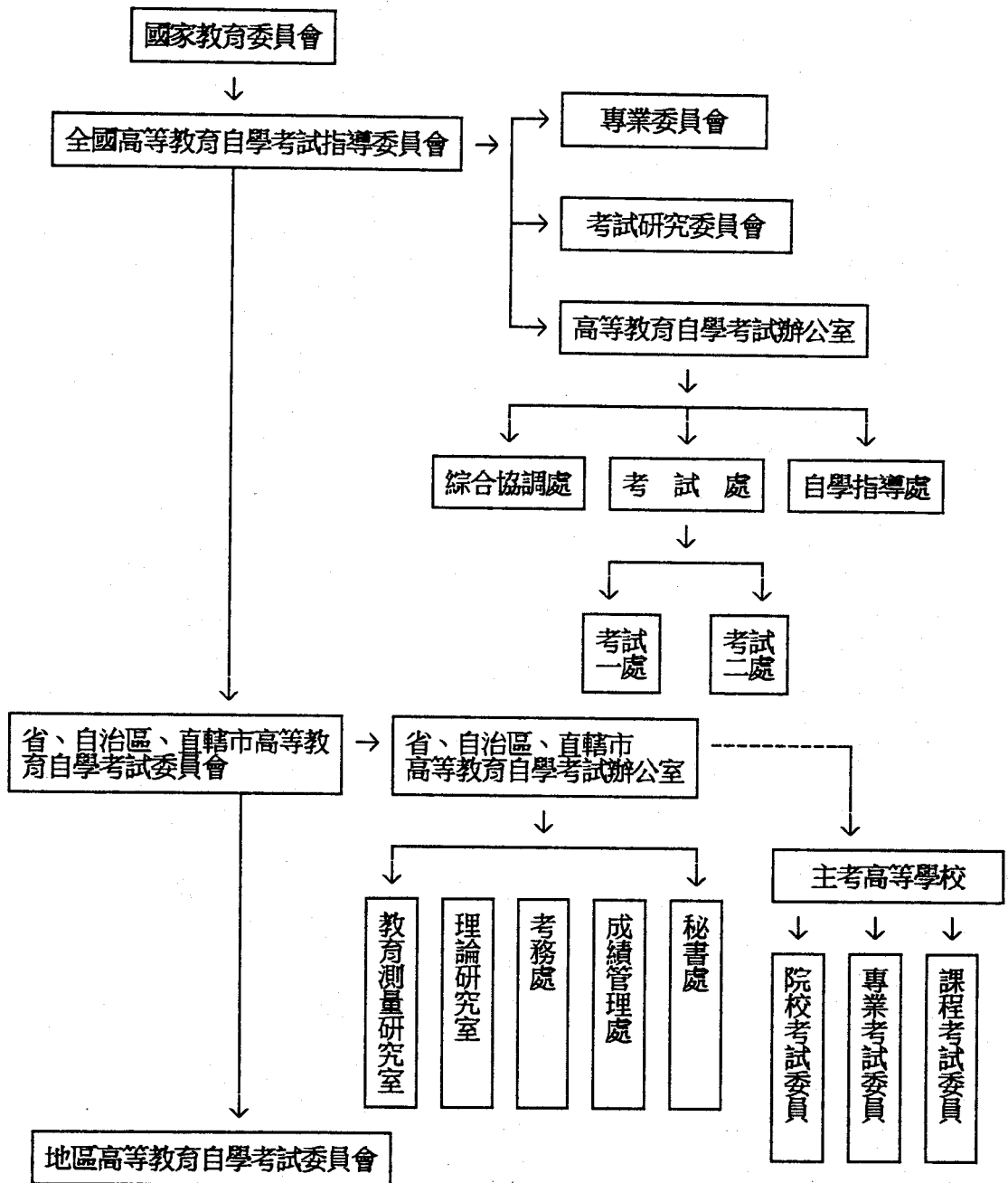


圖4.1-2 高等教育自學考試行政組織系統圖
 資料來源：參考高等教育自學考試暫行條例（1988年）編製。

，所需編制列入學校總編制數內，由學校主管部門解決。

主考學校的組織結構依其職責和工作範圍決定。主考學校設院校、專業、課程三級考試委員，茲分別探討如下（關世雄，1989b，1990）：

1. 院校考試委員：由高等學校有管理經驗、且擔負學校教務部門領導工作的幹部擔任，負責主考學校與考試機構之間的關係，安排主考任務等。

2. 專業考試委員：由承擔專業主考任務的系的負責人（一般是分管教學工作的系主任）擔任，負責研究、制定、修改高等教育自學考試專業計畫提出意見，安排各門課程考試的命題、評卷、考核工作等。

3. 課程考試委員：由承擔課程考試任務的副教授以上職務的教研室主任擔任，負責命題、考試及自學指導工作，受省、自治區、直轄市考試委員會委託編寫課程自學考試大綱及自學用書、自學指導書。

目前大陸地區二十九個省、市、自治區均成立了高等教育自學考試指導委員會，其行政組織系統詳見圖4.1-2。

第二節 大學成人教育之組織 管理

85-93

大陸大學成人教育實施方式及型態均呈多樣化。在辦學層次方面，有本科和專科；在管理方面，有接受委托辦學，有面向社會開設的；在辦理形式方面，有函授教學、夜大學等。普通高等學校舉辦的成人教育自五〇年代初創辦以來，已經過了四十年的發展歷程。成人教

育在中央「兩條腿走路」的教育發展方針指導下，與普通高等教育分途發展。由於大陸地區的廣闊，管理體系以提供教育服務為重要工作。各校設有成人教育學院、函授學院或成人教育處，其下設有「函授部」、「夜大學」、「培訓部」等單位，以進一步加強成人教育的組織管理，並逐步健全成人教育學院與函授部門之教育行政組織所建立的函授教育管理網絡。本節就函授教育與夜大學之行政組織管理分述之。

一、大學成人教育學院之組織管理

目前大陸地區普通大學為辦理成人教育，大多設有專責機構，其中招生規模大的學校，如規模在3000人以上，設成人教育學院、函授學院或繼續教育學院（陳皓，1990）；規模在300人以下者，設「科」級組織；規模在301至3000人之間者，設有「處」級組織（魏立真，1992）。不論設立何種機構，均設有一位校（院）長負責這項工作。

一般而言，每所大學成人教育的名稱、規模、辦學形式或有差異，但大學成人教育學院在大學內的地位，與其他各院、部、處是平行單位。普通大學成人教育學院行政組織系統，如圖4.2-1。

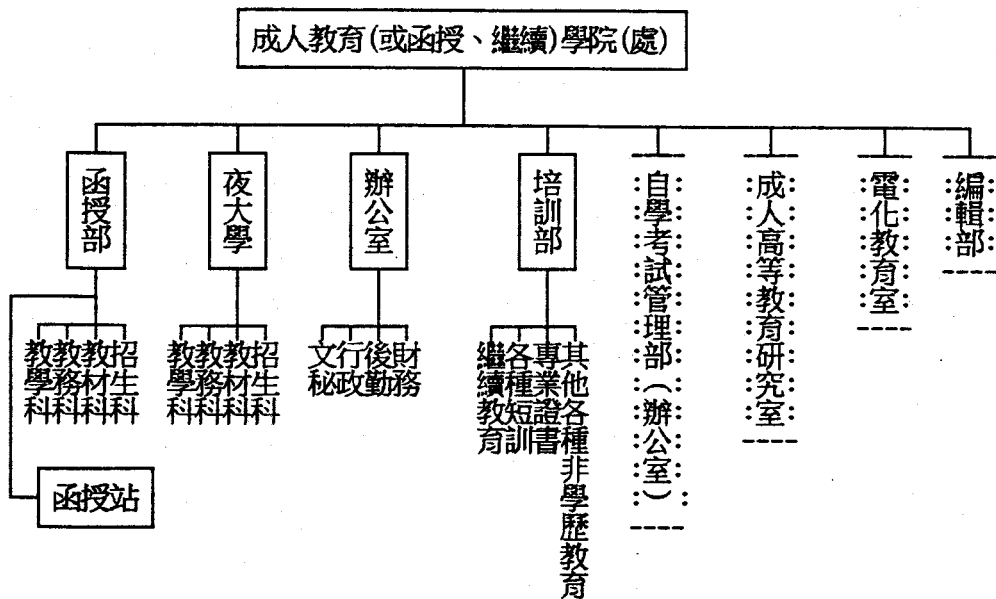


圖4.2-1 大學成人教育學院(處)組織系統圖
資料來源：參考中國人民大學、北京大學、華東師大等校成人教育學院簡介編製。

普通大學辦理的成人教育，由於規模與歷史各不相同，各校組織也不相同。由圖4.2-1可知，一般設有夜大學、函授部及培訓部。其中函授及夜大學這兩種單位，有的學校合併稱為「函授夜大學部」，下設四科；也有的學校把夜大學和函授分為兩個部，下面分別各設四科。辦公室下的文秘就是文書工作；行政是人事工作；後勤是服務工作。培訓部主要在負責繼續教育、各種培訓、專業證書及其他各類非學歷教育等。規模較大者尚設自學考試管理部（辦公室）、成人高等教育研究室、電化教育室及編輯部，其中電化教育室的主要任務在改進教學方法，還有電化設備，規模及人員大多不大，一般約在兩三人左右。

（一）函授教育

從國家教育委員會（1987）公布的「普通高等函授教育暫行工作條例」第三十二條可以看出，學校由名校（院）長主管函授教育工作，相關係的主任則負責該系的函授教學工作；各相關教研室亦有主任主管有關課程的教學工作；函授教師成立函授教研室或函授教學小組。函授教研室主任，應由有講師以上職務的教師擔任。

普通大學舉辦的函授教育一般都是兩級組織，除函授部外，尚設有函授站。

大陸地區普通大學辦理的函授教育，一般而言，每所大學的規模、辦學形式有差異。辦得好的學校，一般校、系兩級管理人員與管理機構都很上軌道。學校由一名院長主管全校的函授教育，各系有一名系主任主管各系的函授教育，各校設立成人教育學院或函授教育學院（成人教育處、科），對全校的函授教育實行統一管理。函授教育是一種面向社會的遠距離教育，主辦函授教育的高等學校，還必須依靠地方業務部門設立函授站作為實施函授教育的基層組織。總結中國大陸普通大學近四十年來辦理函授教育的情形，普通高校函授教育的管

理體制可以概括爲：在主管校長領導下，由成人教育管理部門統一，校內依靠各系，校外依靠地方業務部門（通過函授站）實行網路化的管理。大學辦理高等函授教育，爲中國大陸相當普遍的方式，目前全大陸地區的函授生，85%以上集中在這類學校（周簡叔，1991；賴春明1989）。

現將函授部、函授站及函授點的任務分述如下：

1. 函授部

大多數成人教育學院均設有函授部，負責函授教育各項事宜。函授部應承擔下列的主要職責（江文亮、盛御民、張光裕，1989；賴春明，1989）：

- (1) 會同有關部門及地區，進行人才預測，確定函授辦學規模，制定函授教育規畫（包括招生對象、來源、範圍、地區分布、專業設置、辦學規模等）。
- (2) 負責制訂審查各專業函授教育計畫、教學大綱、督促、檢查教學計畫及大綱執行情形。
- (3) 負責制定各專業函授教育輔導站、輔導點的建立、調整、撤銷，對分散的學習實行有效的管理。
- (4) 負責制訂函授教育經費概算，報上級批准後，落實並檢查執行情況。
- (5) 及時召開各種函授教育工作會議，組織教學活動，交流總結函授工作經驗，研究解決有關重大問題。
- (6) 定期檢查、分析函授教學質量，檢查教學計畫執行狀況。
- (7) 開展積極的政治思想工作，貫徹獎懲制度。
- (8) 會同院內有關部門負責進行函授教學、行政人員的工作調配、職稱評定、業務進修、晉級晉升等工作。
- (9) 負責函授生的學籍管理，頒發結業和畢業證書。

- (10)制定有關函授生的各項管理規章制度，並報請學校審批實施。
- (11)會同有關人員制定教材編寫計畫，組織做好教育的編寫工作。
- (12)研究、探索函授教育的規劃，不斷總結經驗，使函授事業不斷發展。

2. 函授輔導站（函授站）

函授站是函授教育的基層教學管理組織。函授站的設置、機構、管理，直接關係到教學品質，它是學校在各地對函授生實行有效組織的機構。

依國家教育委員會制定之「普通高等學校函授教育暫行工作條例」（1987）第六章第二十四條規定：「函授輔導站（以下簡稱函授站）是學校對函授生進行教學輔導、思想政治教育和行政管理的機構。」由此可知函授站是高等函授教育體制中的基層教學與行政管理的單位。

(1) 函授站的組織管理

根據「普通高等學校函授教育暫行工作條例」指出：辦理函授教育的高等學校，依函授教育的特點與地方的需要建立函授站。函授站的管理是主辦院校或地方業務主管部門的事。函授站在業務上接受主辦院校的領導，在行政上接受設站單位的領導。現將函授站的二個管理機構分述如下：

①主辦院校對函授站的管理：主辦院校將有關函授教育的方針政策與有關函授教育教學的條例印發給函授站，各校依函授教育的實際情況，提出教學實施要求，包括負責學員的自學、輔導答疑、作業及面授等。

②設站單位對函授站的管理：設站單位將函授站工作納入例行工作中，對函授教育專業的設置、教學內容等通過函授站向主辦院校反映，解決函授站的編制和管理人員的配置問題等。

函授站的管理係採取常設與非常設相結合的形式。常設機構是指設置函授辦公室，非常設機構是指面授期間，根據面授任務的需要設置的管理機構。兩者相輔相成，其內部組成分三部分（馮娟，1991；賴春明，1989）：

- ①領導機構：由校領導組成，並由校領導兼任站長。
- ②辦理機構：設辦公室，負責日常工作。這是函授站的常設辦事機構，並配有一名專職幹部。
- ③面授期間的管理機構：面授期間工作量比較大，工作面寬，任務比較集中，日常辦事機構難以單獨承擔這一任務。

函授站的設立有由地方教育部門直接設站，有由所屬學校設站，有由社會團體設站，普通大學設立的函授部其組織結構如圖4.2-2。

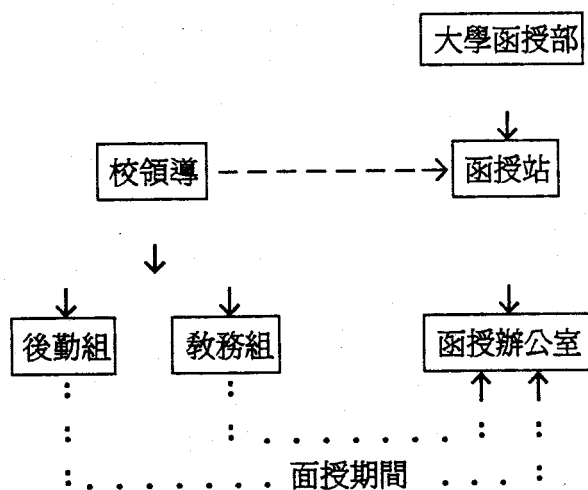


圖4.2-2 函授站組織圖

資料來源：參考賴春明，1990；馮娟，1991編製。

由圖4.2-2 可知，函授站由校領導組成，由校長兼站長，設有辦公室，面授期間則有非常設機構負責，並由後勤組及教務組支援。

函授教育有一個特點，就是一年要集中面試幾次，大約30天左右，平時學員分散自學，分散自學期間有一、二人負責教務管理。但在面授期間，很多學生和教師都要集中在函授站教學活動，也叫面授期

間的組織管理。面授期間的管理機構是由各方面的人所組成的，如後勤、教務、校長辦公室、函授辦公室等。

(2) 函授站的職責

目前函授站所負責的主要工作，可以歸納如下（北京師範大學成人教育處編，1988；李祖培、毛添玉，1988；唐超群，1988）：

- ①貫徹執行有關函授教育的方針政策。
- ②對學生進行學習目的、學風和思想政治教育等（各種教學、生活上的安排）。
- ③負責招生工作。
- ④負責教學行政管理，如面授期間的講課、實驗、答題、作業、考試等的組織管理。
- ⑤負責本站函授生的管理工作，如學籍管理、考核成績管理以及學習小組的管理等等。

(3) 人員編制

有關函授站的人員編制方面的法規，首見於一九八〇年的「關於大力發展高等學校函授教育和夜大學的意見」，該法規指出函授站的人員編制由設站單位解決。函授站設主任一人，由設站單位配備，但需經國家教委會審核同意。函授站還應配備一、二名專職管理幹部，並配備一定數量的專、兼職老師。一般而言，函授生人數100 人以上的函授站，應配專職幹部一人；300 人以上則配二人；500 人以上配三人（賴春明，1989），專職幹部大多具有大專以上教育水準。

3. 函授點

有些地區或部門，為要求完成一項專業，或一門課程的函授教學任務，設有函授點。函授點的組織管理工作，或設專人管理，或由相關人員兼管。教師仍然是由大學函授學院直接派出。

(二)夜大學

夜大學是指普通高等學校利用業餘時間培養高等專門人才的辦學形式。普通高等學校辦理夜大學，是培養專業人才的一種既經濟又快速的方式，目前也已成爲大陸地區成人高等教育的重要形式之一。夜大學通常的行政管理係由各大學院校的成人教育學院或成人教育處負責。

夜大學的行政組織，通常在成人教育學院內設置夜校部或夜大學部負責。有些學校則隸屬高等教育部或成人高等教育部。根據開設專業和辦學規模的實際需要，部內設正、副主任一至二人，並配備若干名具有大專畢業的管理幹部（李祖培、毛添玉，1988）。

夜大學的管理內容主要有以下（周大仁，方先銘，1990）：

- (1) 計畫管理：主要有三方面的工作，制定發展規劃和年度工作計畫，確定和調整專業設置、規定辦學層次和規格。
- (2) 教學管理：夜大學的教學管理工作有五個方向：
 - ①招生工作一九八二年由各省、市統考；從一九八六年開始實行全國統考。
 - ②修訂教學計畫，夜大學相對於普通高校，課程設置的門數要少一點；要本著少而精的原則適當減少輔導性的課程和環節。
 - ③教學大綱的制定和教材：各門課程都要有教學大綱，要編寫出適合成人業餘學習的教材。
 - ④辦好各教學環節：夜大學以面授爲主，重點在於教學、實驗、實習、考試、畢業論文。
 - ⑤質量管理：對開設的課程應加強經常性的檢查和定期質量評估，維持教學的質量。

夜大學的管理有兩項特性：一是夜大學生在校時間較少，除了課堂、考場管理好秩序之外，學校還要與學生所在的單位建立經常性的

連繫制度，並把了解到的情況作為考核的依據之一。另一特性則是夜大學的任課教師多分散在日校各系有關研究室內，相對而言，管理上有若干困難。是故夜大學應與任課教師所在系共同協商、制定有關規定。例如教研室內有三名以上的任課教師可組成夜大教學小組，有一名教研室副主任兼管夜大學的教學工作、聘請教師，以二、三年為期等（李祖培、毛添玉，1988）。

另有一種聯合型式的夜大學，像河北師範學院、河北財經學院、河北師範大學舉辦的夜大學，同有關部門或單位簽訂辦學合用，由部門或單位負責辦學經費，提供教學場所，及一般的行政管理和日常事務工作。有關高等院校的夜大學負責教學，以及學籍和教學管理。雙方共同負責夜大學生的思想政治工作。由於學生來自同一部門或同一單位，基本所需一致，有利於教學組織和管理。

第三節 大學成人教育之經費管理 93-98

中國大陸是社會主義國家，整體經濟建設是其努力重心，因之國家財政以支持經濟發展為前提，教育投資常成為次要性支出。隨著四化建設之需要，改革開放的步調，大學成人教育的投資乃漸受重視。檢視大陸大學成人教育經費，一九八〇年以前係以國家撥款為主，社會人士或企業捐贈及學生繳費為輔；一九八〇年以後逐漸朝向「自給自足」，唯其經費管理制度有待建立，使有限的教育經費作最有效的運用，是努力的方向。

大陸地區大學成人教育的經費來源可分四個方面：一為國家撥款；二為社會贊助；三為學生繳交學費；四為相關企、事業單位提供的經費。一九八〇年以後大學成人教育經費以自給自足方式，以學生收

費為主。凡參加大學成人教育的學歷課程，如夜大學和函授教育的成人學生須繳交學費。至於自學考試的經費來源則主要由國家財政撥款，直接在學校經費中列支。

非學歷教育的收費標準及經費運用辦法，按國家及學校所在省、自治區、直轄市、計畫單列市人民政府主管部門的規定執行（李鍵等，1992）。本節僅就收費標準、收費方法及經費支用與管理分述如下：

一、收費標準

中國大陸大學成人教育收費標準不一，直至一九八五年教育部、財政部發出「關於中央部分部屬高等學校舉辦函授和夜大學實行收費的通知」，至此函授和夜大學的收費制度方才建立。其收費情形以一九八五年的通知為例，詳見表4.3-1。

表4.3-1 一九八五年每生每學年的收費標準

(單位：人民幣)

類 別	函 授	夜 大 學
理工醫農類 (含體育)	170	340
文法財經類 (含外語、 藝術)	120	240

資料來源：尹鳳合，1989，頁134。

一九八五年中共關於「中央部門部屬高等學校舉辦函授和夜大學實行收費的通知」中尚規定，失業青年的學費僅為一般學生的二分之一；且凡為培訓中小學教師舉辦的函授和夜大學不收學費，由國家撥款。一九九〇年，由於中國大陸的經濟形勢發生了較大的變化。國家教委、國家物價局及財政部共同對收費作了調整，詳見表4.3-2。

表4.3-2 一九九〇年每生每學年的收費標準

(單位：人民幣)

類 別	函 授	夜 大 學
理工醫農類 (含體育)	200至300	300至350
文法財經類 (含外語、 藝術)	150至200	250至300

資料來源：參考國家教委、國家物價局、財政部的「1990」038號文件。

這一標準大約相當於當時全日制學生所繳學費的1/15至1/13（魏立真，1992）。可知，大學成人教育的收費標準相當的低。一九九二年，國家教委、物價局、財政部又發了文件，規定收費標準，各學校可根據自己的特點自行確定，呈報上級主管部的審核即可。所以，各學校的收費標準就不一樣了。

二、收費方法

目前中國大陸大學成人教育的收費方法大體可分為兩類（尹鳳合，1989）：

- (一) 凡經所在單位組織批准報名入學者，由其所在單位在職工教育經費中列支。
- (二) 凡師範院校專為培訓中小學師資招收的中小學教職工函授、夜大學班，其經費由國家撥給，不收費。

大學成人教育投資應採取多管道投資形式，是高等教育的組成部分；成人教育培養人才直接受益於各企業、事業單位，也受益於函授生本人——提高工作能力和學歷層次。因此，成人教育投資形式宜採用國家撥款、單位贊助、個人繳交學費以及接受社會贊助等多種投資模式。

魏立真（1992）曾建議，大陸大學成人教育的經費來源最好的比

例是：

1. 國家撥款是穩定的經費來源：國家（或地方政府）按成人學生實際人數以投資定額的40%為原則。
2. 成人學生所在的企業、事業單位，把成人學生學習納入本單位人員培訓計畫。企業、事業單位按投資定額的30%為原則。
3. 成人學生本人應有繳費的義務：函授繳費數額為投資定額的30%為原則。
4. 社會贊助的經費：唯一般數量不穩定，無法作為經費的主要來源。

大陸大學成人教育與普通大學教育一樣，都是高層次，主要任務都是為培養高級專門人才。因此，其投資性質及特點基本上是相同的。但是，由於大學成人教育與普通大學教育學生來源不同、教學形式的不同，因而，其投資又有自己的優勢。現將其特性說明如下：

(1) 大學成人教育投資管道多、來源廣

普通大學教育投資來源與大學成人教育投資來源相比，呈單一格局。普通大學教育投資一般分為二類：一類是教育基本建設經費，一類是教育事業費。教育基本建設費主要指建築校舍和購置大型教學、科研設備費用，屬於國家基本建設費用項目。教育事業費主要指人員經費和公用經費，屬於國家財政預算支出項目。兩者的投資管道基本上是統一由中央、地方財政撥款和業務主管部門投入，屬於國家投資性質。這種由國家財政統包教育投資的作法，使普通大學教育經費來源受到很大的限制，其結果阻礙了普通大學教育事業的發展。

與此相反，大學成人教育廣開了投資管道，增加了資金的投入。近十年來，大學成人教育突破了國家財政統一撥款的模式，投資來源由單一管道到多種管道，實現了國家財政以外的管道為主的投資來源，改變國家投資性質為非國家投資性質。大學成人教育實際上已經形

成以下多種管道來源：一是國家、地方和主管業務部門的投資；二是舉辦大學成人教育的企業從利潤中提取；三是學員所在單位和個人繳納；四是相關單位和個人集資、捐助的經費（陳順茂，1990）。第一種屬於國家投資性質，數量很少，後三種屬於非國家投資性質，這已經成為大學成人教育經費的主體。

(2) 大學成人教育投資的直接有效性

由於普通大學招收高中畢業生，經過四年的教育才投入生產機構；而大學成人教育係招收在崗職工接受教育，他們可以一邊生產一邊學習，畢業後可立即加入生產行列，因此其教育投資效益更直接有效。

(3) 從投資的經濟效果看

教育投資經濟效果，指教育投資的投入這一經濟活動的勞動消耗與所得成果之比，也就是教育投入與產出之比，而不涉及由此在社會和經濟各方面所引起的後果（陳順茂，1990）。

根據以上定義，成人高等教育培養達到普通大學同專業、同層次、相應水準的本、專科學生，其教學設施主要依靠社會已有的條件和發揮普通大學的優勢，而教育的基本建設費則遠小於普通大學，其教育事業費，成人與普通大學每生每年所需費用之比為五比一左右，即普通大學培養一名學生，成人高等教育就可以培養五名學生，如加上基本建設費即可培養七名學生。可見，成人高等教育投資的經濟效果極大。

總之，成人高等教育投資管道多、來源廣和直接有效的優勢，是成人高等教育賴以發展的條件。推動高等成人教育事業的發展，可以提高社會生產力和人力素質。

三、經費支用與管理

(一) 經費支用

經費的支用主要包括有以下幾個方面，分述如下（熊華浩，1987；關學豐等，1990）：

1. 公務費：包括教職員工的辦公費、差旅費、教學器具的維修費。
2. 業務費：包括教師教學實驗和購置講義、資料等所需費用。
3. 兼課酬金：指聘請兼職教師的酬金。
4. 實習研究費：學員在本單位生產實習和經批准到外單位實習研究，以及畢業論文所需費用。
5. 設備購置費：主要指購置一般器具、圖書等所需費用。
6. 委託外單位代培經費：指選送本單位到高等院校或上級主管部門和相關單位代為培訓，按國家規定支付的進修培訓費。
7. 其他經費開支：即其他零星開支。

一般而言，大陸大學成人教育經費支用以公務費、教學實驗實習費及設備費為主。為提升成人教育教學品質，有關經費支用應更朝向充實設備費方向努力。

（二）經費管理

經費要有專門財務會計管理，不能沒有人管。經費使用要合理，要用於成人教育事業上，不能挪作他用，不能貪污、浪費，必須有一套財務會計管理制度。

大陸大學成人教育財務會計係由全日制大學會計部門負責管理，沒有專任會計人員，影響夜大、函授教育推動，且成人教育工作應保有其彈性及特殊性，建立財務會計管理制度是當務之急。

第四節 綜合探討

98-102

中國大陸目前實行的管理體制在國家教委統一領導下，有關部門（行業系統）和地方教委雙執領導的管理體制。其中國家教委負責事業發展規劃（包括發展規模、專業結構、辦學層次、投資等）和制訂方針政策（包括辦學資格、編制標準、招生政策、專業資格等）；有關部門和地方教委負責執行國家教委的決策，結合各部門和當地實際情況制定具體規定。可見大陸大學辦理的成人教育行政組織與管理呈現中央集權現象，在社會主義思想統治下缺乏自主空間，且因缺乏立法作強力支持，也使大學成人教育發展缺乏保障。

另外，目前大陸大學成人教育經費上係採「自給自足」的方式，以學生的收費為主，只有師範大學的成人教育經費係由國家撥款補助，所以不收學費。

大陸地區的函授、夜大學學生的收費標準係自一九八五年起訂定，但標準頗低。一九九〇年起調整收費標準，一九九二年後由於改革開放政策的影響，各地區物價水準不一及個人經濟能力不同，所以不再做統一規定。各校依自己的辦學狀況與經濟能力水準來制定，並報經上級主管批准即可，所以每地區、每學校的收費標準不一，一般皆比原訂標準稍高。本節擬就行政管理與經費管理的問題分述之。

一、大陸教育行政組織係中央集權制，地方教育權受到限制影響教育均衡發展

大陸教育行政的主管機關，無論中央、省市、地市、縣市、鄉鎮等均設有教育委員會，但中央之國家教育委員會，擁有極大的權限，凡為政策之制定、法令之訂頒，均由中央教育委員會為主，地方負責執行之責。由於大陸地區地方遼闊，中央的命令並無法完全適應各地區之需要，無法做到因地制宜，對整體教育之發展不無影響。

二、大學成人教育間受到政治力量侵入，影響大學的自主權

大陸地區大學成人教育受社會主義思想影響，強調培養社會主義的現代化建設專門人才，但由於管理體系受黨的領導的控制，大學內普遍缺乏自主性，無法發揮各校特色。近年來由於民主化的要求，大學自主權呼聲愈來愈高，唯社會主義國家校園民主之風較封閉，與先進國家對大學管理傾向民主與自主有所不同。學術自由、教授治校目前是高等教育的發展趨勢，大學被視為有獨立人格的公法人，大學一切行政決策由大學自己來作，教育行政機關僅屬支援角色，非控制或管理。大陸封閉式的組織管理與當前世界大學的管理趨勢不符。

三、管理體系採黨政二元領導，造成衝突及行政上無所適從

大陸大學成人教育管理體系呈現黨政二元領導，包括行政系統和黨團系統。行政系統在中央為國家教委會，在地方為各省、市、縣教育委員會；黨團系統在中央為書記處、宣傳部，在地方為各省、市、縣黨委會。

國家教委會對地方實施中央集權式的管理，國家教委會常對省、市教委會發出許多教育方面的命令；但中共黨團系統也常對教育行政機關干預。例如國家教委會接受黨代表大會與人民代表大會的領導，大凡全國教育方針、教育政策的形成是由黨通過後，交國家教委會頒佈、執行，黨團系統並隨時對各項教育政策加以監督，形成對教育部門的雙重監督管理，增加行政的障礙，也常造成衝突，使學校無所事從。綜觀民主國家如美、英均採黨政分際，行政系統可獨立作為，不受黨的監控，可使行政機關依專業作決策，不似社會主義國家的雙重領導，無形中影響行政效率。

四、成人教育經費來源不穩定，經費不足影響大學成人教育的發展

目前大陸地區大學成人教育的經費籌措來源雖然管道包括政府撥

款、企業單位贊助、個人繳交學費及社會捐助，但經費仍有難以克服之處：經費多採「自給自足」，結果造成來源極不穩定，主要係因為單位繳納和同學員收費，既無標準，也不落實結果往往是國家撥了款，單位和個人就不再交費；單位繳納的，國家則不再撥款，個人也不繳納，個人繳款的，國家和單位都不管，造成經費缺乏。

另外造成成人教育經費不足的原因之一即是撥款或是收費標準均過低，其中即以普通大學舉辦的函授教育及夜大學為例，所繳的學費與全日制學生相比，僅及其百分之十三至十五（魏立真，1992）。

五、經費未能有效管理

經費的運用除「開源」外，「節流」也極為重要，因此若能有效且合理地運用經費，相信對於大陸大學成人教育的發展必大有助益。但目前大陸地區的經費因無一套有效的經費管理制度，造成成人教育經費上的浪費，如有的實驗室一個學期只開幾次實驗課，利用率很低，某些儀器設備多年閑置不用，形成積壓浪費。實驗室的工作人員多數不兼作其他工作，又造成人力的浪費。

另外一個值得討論的現象即是大學成人教育財務會計由全日制大學會計部門負責管理，沒有專任會計人員，影響夜大、函授教育推動，且成人教育工作應保有其彈性及特殊性，因此獨立的財務會計管理制度有待解決。

六、部分學校有偏重創造利潤，巧立名目收取過高費用之現象，影響教育品質

近來大陸大學成人教育盛行營利行爲，尤其在學歷教育方面，有些大學流行創造利潤之風氣，迎合社會上的「文憑熱」，出現了一些只顧創造利潤，不顧辦學規章制度和品質要求，「亂辦學、亂收費、亂發文憑」的三亂現象，嚴重造成一般社會人士對大學成人教育品質的不良印象。

另外在非學歷教育方面，由於收費過高，增加了企業和學員的負擔。許多大學辦理非學歷教育，多以賺錢為目的，且又無視國家在收費上的規定，就往往會隨心所欲地出現種種亂收費的現象。除了超過標準的高昂學費以外，還要巧立名目加收各種費用，結果加重了企業和學員的負擔，在社會上造成了不良的影響。