

## 第五章 成人高等教育的行政組織 與管理

隨著大陸地區政治體制改革和政府職能的轉變，行政管理學的理論與實務也隨著大陸豐富的行政變革經驗日漸開展。而成人高等教育本身的複雜性、多元性、以及所牽涉到環境的多變性，使得成人高等教育的行政體系更形複雜。

「教育行政組織」一詞在中國教育行政管理大詞典中解釋做：國家為實施對教育事業的組織、領導和管理而設置的教育行政機關或部門（王一秀，1991：1）。其主要任務為：貫徹教育方針，推行教育法令，擬定教育規章，編製教育計畫，審核教育經費，任用教育人員，視察及指導、考核所屬行政單位和學校的工作，處理各項教育工作中的問題。

大陸的教育行政組織，一般採取國家辦學、集體經濟組織辦學、國家企事業辦學、社會團體辦學等方式推行。成人高等教育也不離此一模式。既有代表國家各級政府領導和管理教育事業的教育行政組織，也有代表企事業部門領導和管理本系統教育事業的教育行政部門組織。前者是國家或地區的教育主管部門，後者僅屬於一個系統或部門的領導教育行政工作單位，在本系統或本部門的領導下，負責領導和管理所屬各類教育工作，但同時也接受政府教育行政部門的業務指導。這在成人高等學校組織中的情形尤為明顯，據一九八九年六月的資料（尹鳳合，1989：340～343）顯示，大陸地區共有成人高等學校一千三百五十七所，其中歸其他中央部門所屬學校便有三百一十

五所，分別隸屬於機械電子工業部、中央黨校、中國科學院、中國銀行等等的共產黨、政府系統的中央部門所有。各系統各部門舉辦的各類學校，要由政府教育行政部門收歸教育事業計畫。社會團體所舉辦的學校，也需經由政府教育行政部門核准，自行負責管理財務、人事、教務等一切工作，並接受政府對教育行政部門的檢查和監督（王一秀，1991：1）。而教育主管部門對社會團體辦學也於一九八七、一九八八年制定了三個規章，對社會力量辦學的審批、招生、學歷文憑、財務管理等方面進行規範。

所謂教育管理，係指「國家為貫徹教育方針、實現培養目標，而對教育系統所進行的計畫、組織、控制等一系列有目的連續活動」（李冀，1991：6~7）。一般而言可分為兩大類，一是教育行政管理，一是學校行政管理。而成人高等教育的行政管理因涉及各系統、各部門個別的教育工作，以及大陸「共產主義計畫經濟體系」下所特有的勞動人事制度、工資制度，以及整個經濟結構的改革情勢，益發顯得複雜。

其實大陸地區成人教育的發展是歷經數番波折才有今天的局面。其領導體制的變革，如同其教育體制的變革一樣，也是伴隨著政治鬥爭運動的起落而也有很大的起伏。

## 第一節 行政管理體制的演變

由於大陸政權仍是一個極度中央集權的政權，其教育組織行政體制的管理尤為重視由上而下的領導，是故觀察成人高等

教育行政體制的變革，更可以為了解大陸地區的成人高等教育行政。然而由於「成人高等教育」一詞係由工農業餘教育中的高等程度以及高等教育中的成人教育中漸漸獨立出來，而且又涵蓋不同的職工教育、幹部教育、大學成人教育、廣播電視教育、師資培訓等性質殊異、起源不一的教育活動，是故對其歷史分期亦有多種分法，而未如一般正規教育體制單純。以下將管理高等教育的行政領導體制的演變歷程，分述如下。

### 一、一九五〇年後的統一領導期

一九五〇年七月二十八日，由政務會議通過了本決定，決定中指出：全國高等學校以由中央人民政府教育部統一領導為原則。據此原則決定：中央教育部對全國高等校（軍事學校除外）均負有領導責任，各大行政區高等學校的責任；決定只與某一業務部門有關或主要與某一業務部門有關的高等學校，其日常行政、教師調整配備、經費管理、設備及參觀部門應增設教育管理人員或機構，負責執行上述領導的任務。自此確立了中共人民政府教育部對國立大學實行統一領導。中共政權成立初期，在地方教育行政部門的領導下，工礦企業便開始興辦一批成人高等校。其中，撫順礦務局於一九五一年一月創辦的撫順礦山專科夜校，便是全國第一所正規的職工業餘大學。

一九五二年中央人民政府成立了高等教育部。一九五三年十月十一日公布了政務院通過的〔關於修訂高等學校領導關係的決定〕。其內容是：中央高等教育部根據國家的教育方針、政策與學制，對全國高等學校（軍事院校除外）實施統一領導；為某一業務部門或主要為某一業務部門培養幹部的單科性高

等學校，可以委託中央有關部門負責管理；管理高等學校的中央業務部門和地方政府，應按政務院及中央高等教育部有關規定，管理所屬院校，並向中央教育部提出建議和報告；並應設專管機構，與高教育部經常密切聯繫，其指導下進行管理工作。至於高等學校應執行中央頒布之全國高等教育建設計畫（包括高等學校的設置、停辦、院系及專業設置、招生任務、基本建設等）、財務計畫和制度、人事制度、教學大綱、教學計畫、生產實習規程以及其他重要法規、指示或命令。

該決定對於高等學校的隸屬關係，按學校性質和任務作如下的規定：第一、中央高等教育部直接管理綜合性大學和與幾個業務部門有關的多科性工業學校；第二為某一業務部門或主要為某一業務部門培養幹部的單科性高等學校，可由高等教育部委託中央有關業務部門負責管理；第三，對過去由地方人民政府直接管理的學校，得視可能條件，逐步改由中央高等教育部和中央有關部門直接領導。

隨著國家政權機構的調整變動，高等教育領導體制也緊跟著進行調整。一九五四年六月十九日中央撤消大區一級行政機構，原大區管理的院校分別有中央高等教育部和有關業務部門管理。某些地方特點較強的專業院校逐步改由地方政府領導。但是第一個五年計畫後，發現中央太過集中，也發生不少問題。一九五六年教育部部長楊秀峰在第一屆人民代表大會第三次會議上報告便指出：「現有高等學校的事業體制、計畫體制、財政體制、領導關係等，過多的強調了集中統一，影響和限制了各業務部門和地方上辦理高等教育事業的積極性，應當加以改革。」次年後，高等教育部便逐漸將所主管的高等學校，逐

步下放到各地方政府，在二百二十九所高等學校中，有一百二十九所高等學校由地方領導和管理。

## 二、一九五八年後的權力下放時期

一九五八年至六〇年是大陸地區的大躍進時期。由於極欲結合黨的教育方針、走自己的路、高速發展高等教育事業，一九五八年便嘗試下放高等教育領導管理體制。中共中央於一九五八年四月四日發出〔關於高等學校和中等技術學校下放問題的意見〕。意見中指出：爲了加強高等教育的領導，使培養的人才更適合社會主義建設的需要，除少數院校由教育部或中央有關業務部門領導外，其他高等學校和中等技術學校都下放由省、市、自治區領導。此次高教管理體制改革的主要重點是權力下放，強調地方政府對教育事業的領導。但是，由於缺乏統一規畫和地方管理高等教育的經驗不足，各大行政區都要建立完整的教育體系，出現盲目發展的情況。

一九五八年以後，成人高等教育也都下放到地方教育行政部門領導。有些城市於此時創辦了廣播電視大學，出現了一些地區性的職工大學；並一度大力興辦紅專大學，不久就進行了調整。

爲了改變高等教育管理上的「條條爲母，集中過多」（「條條」字見程介明，民82）的情形，因而將教育事業管理權下放。但是由於對地方教育部門沒有管理的政策和法規，加上地方管理教育的領導對辦學的條件與品質不重視，僅三年期間，全大陸地區高等學校便由二百二十九所增由至一千二百八十九所，許多是假工農教育之名，但是粗製濫造的教學條件，對正規教育或成人教育系統而言是一大斷傷。

### 三、一九六三年後的「統一領導，分級管理」時期

一九六三年由中共中央、國務院頒發了〔關於加強高等學校統一領導分級管理的決定〕草案，其中規定：爲了加強對高等學校的領導與管理決定對高等學校實行中央統一領導，中央和省、市、自治區兩級管理的制度。各地區各部門、各學校都要貫徹中央統一的方針、政策；要遵守中央統一規定的規章制度；要按照統一規劃和計畫辦事。同時，對教育部、中央業務部門、各省、市、自治區管理學校的職責分工作了重重嚴密的規定。

一九六三以後，成人高等教育也貫徹執行了「統一領導、分級管理」的領導體制。次年，在中央統一領導下，全面地實行「兩種教育制度」，在高等教育中形成了全日制、半工（農）半讀和業餘函授三種基本形式。

一九六六年七月，高等教育部與教育部合併爲教育部。

一九六九年頒發〔關於高等學校下放問題的通知〕。在文化大革命期間，一九六九年十月中央又發出〔關於高等學校下放問題的通知〕，規定：國務院各部門所屬的高等學校（包括半工半讀、夜大學、函授教育），設在北京的仍由各有關部門領導；搬到外地的交由其他省、市、自治區革委會領導；教育部所屬的高等學校（包括夜大學、函授教育），全部交由所在省、市、自治區革委會領導。

一九七九年也頒發了〔關於建議重新頒發『關於加強高等學校統一領導分級管理的決定』的報告〕。在審判四人幫之後，一九七八年六月教育部在南京召開國務院各部委所屬高等學校改變領導體制的交接工作會議。根據中共中央、國務院〔關

於辦好一批重點高等學校的指示〕，一部分重點高等學校和非重點高等學校改爲國務院有關部委和省、市、自治區雙重領導，以部委爲主。

一九七九年九月八日中央批准教育部黨組〔關於建議重新頒發「關於加強高等學校統一領導，分級管理的決定」的報告〕中指出，一九六三年五月二十一日日的〔中共中央、國務院關於加強高等學校統一領導，分級管理的決定〕（試行草案）的試行效果良好，除少數個案需加以修改外，其基本精神仍然適用。

#### 四、一九八一年後的「統一管理，分工合作，通力協作」時期

由中共中央、國務院於一九八一年二月發出。其中，要求加強對職工教育的領導，建立和健全專職機構，決定了各級黨委、政府、工會、共青團、婦聯和科協等要共同努力；並以「加強領導、統一管理、分工負責、通力協作」爲原則來改變領導管理體制。根據此一原則，成人高等教育是在中央和國務院的統一領導下，由中央和地方、業務部門和教育部門的領導，對成人高等教育實行統一領導、分級管理、按系統歸口的領導管理體制。各類本科成人高校建校由國務院委託教育部審批，其他類的成人高校則由中央各業務部、委或省、市、自治區人民政府審批，並報教育委員會備案。在發布此一決定之前一年（1980年四月）便已成立全國職工教育委員會，（關世雄，1990：193），配合討論國家國務院指導全國職工教育工作的機關，其任務是：討論制定職工教育的重大方針、政策，統一

規畫，並檢查執行情況，協調各方面的工作。是由國家計委、國家經委、教育部、國家勞動總局、中華全國總工會等十四個單位負責人組成，並設有負責日常工作的專職人員，辦公室設在國家經濟委員會。一九八八年二月國務院決定撤銷全國職工教育管理委員會，綜合管理全國職工教育的工作統一收歸國家教育委員會（關世雄，1990：193；李祖培、毛添玉，1988：84）。該委員會如今已遭撤銷，壽命僅八年，由此亦可看出大陸地區行政機構裁設之反覆，常設機關之不定。而該委員會亦顯示出彼時加強中央行政領導政策的階段性使命。

在此項由國家經濟委員會制定的法規中，規定國家教育委員會的職責是「綜合指導職工學校的教育行政和教學業務工作，制定有關的政策、編審教材、培訓師資、辦好有關電視、函授、業餘大學、職工進修班及地區性的職工學校。」等於限定其工作權限為地區性、綜合性、各部門所主管以外的雜項成人教育活動。而國務院其他部門（包括工交、基建、財貿、軍工、農林、文教、衛生、科研、政法、外事等）主管本系統的職工教育工作，包括教育計畫、健全組織等事項；另外還有全國總工會、勞動總局、共青團、其他部門和團體亦主管各自負責的教育活動。在如此多頭馬車的領導之下，令大陸地區成人高等教育面臨多方面的難題。

## 五、一九八五年後的擴大學術自主權時期

在一九八五年，中共頒佈了「中共中央關於教育體制改革的決定」旨在於建設具有中國特色的社會主義教育體系。明言要改革政府統得過死的弊病，使學校缺乏辦學應有的活力，而政府該管之事又未管好，故應勵行簡政放權，擴大學校的辦學



自主權。五月二十七日該決定頒布，六月十八日國家教育委員會成立，負責掌管全大陸地區的教育方針，統籌整個教育事業的發展。

一九八六年〔高等教育管理職責暫行規定〕係由國務院頒布，旨在加強對高等教育的宏觀指導與管理，擴大高等學校的管理權限。主要內容為：（1）加強國家教育委員會的職責；（2）明訂國務院有關部門在國家教育委員會指導下管理直屬高等學校的職責；（3）擴大地方管理高等學校的權限，而擴大高等學校的辦學自主權，包括辦學、財務、基本建設、人事、教育職務審定與聘任、教學、科學研究、對外學術交流等方面的規定。

## 六、一九八七年後的管理權統籌時期

在一九八五年〔中共中央關於教育體制改革的決定〕（以下簡稱「中共中央決定」）指定由國家教育委員會制訂。在國教委這項決定中，也同樣明訂要下放權力，予地方和基層充份的主動權，中央進行宏觀調控，以克服政出多門、行政干預的弊端；同時並指出由國家教育委員會負責並會同有關部門制定成人教育工作的方針政策和法規，協調國務院各部門有關成人教育的工作，掌管國家認定的各類學歷規格標準，審批成人高等學校的設置等等，在眾多教育管理部门中，強調教育行政機構的統籌權力；但是原則上中央行政權力實則逐漸下放至地方基層。次年，由國家經濟委員會所負責的職工教育委員會正式撤銷，應是代表多頭馬車的成人高等教育事業之統籌職權，從此名義上少了一頭馬，但是多頭馬車的弊病仍待克服。

八九年民運之後，下放的權力似有收回的趨勢，但近年隨

著經濟改革熱潮的強烈需要，不得不又重新漸漸下放。

從以上的分析可以看得出來，大陸地區成人高等教育的領導體制，雖然幾經變革，但從中共統有大陸以後，基本上是實行「統一領導，分級管理」的原則。由中央教育部門統一領導，由教育部門和中央業務部門、省、市、自治區人民地方政府分級管理，和企事業單位管理，並會同工會、共青團、科協等單位共同合作辦理成人高等教育。

## 第二節 現行成人高等教育行政管理體系

現行的成人高等教育行政管理體制是依據一九八七年國家教育委員會〔關於改革與發展成人教育的決定〕（關世雄，1990：221；中華人民共和國國家教育委員會，1992：365～366；尹鳳合，1989：25～34；瞿葆奎，1991：839～840），但是原學校體系隸屬關係仍在，重要的教育計畫項目仍規屬國家教育委員會。以下分別述之。

成人高等學校按照隸屬關係，分為國務院部屬學校和地方學校。部屬成人高等學校也有關部委直接領導；或由部委與省、市、自治區雙重領導，以部委為主；或由部委與直屬一級企業、事業單位分工負責管理。省、市、自治區所屬成人高等學校，由省、市、自治區有關業務部門主管；至於省屬市（地）的成人高等學校，則由省和市（地）分工負責管理，以市（地）為主，或由市（地）有關業務部門同市（地）屬一級企業、事業單位分工管理。

至於成人高等學校的管理體制則與學校所在單位的行政管理系統相同。凡是由普通高等學校所舉辦的成人高等教育，如夜大學、函授教育及各種幹部專修科、培訓班，與主辦學校所屬的領導管理系統相同，同時亦接受上級成人教育行政管理部門的職能管理。一九八一年中共中央「職工教育決定」中規定：凡由中央業務部門直屬的場礦企業單位主辦的職工大學，由所屬單位直接管理；由人民團體及民主黨派或其他社會力量主辦的成人高等學校的管理體制與辦學單位的管理系統相同。

根據以上管理體制，各省、市、自治區內地方教育行政機關與成人高等學校的管理關係大體上有三種情況：

1. 是由教育部和中央業務門直接管理、設在本地區內的成人高等學校，地方教育行政機構負有協助管理的責任；
2. 是本省、市、自治區一個業務系統各部門直屬的成人高等學校，由本省、市、自治區所屬業務廳（局）主管，省教育廳（局）或高教廳（局）負有指導業務管理的責任；
3. 是由省、市、自治區所屬市（地）辦的成人高等教育，由所屬市（地）業務部門直接主管，省、市、自治區教育部門負有指導業務管理的責任。

一九八七年國家教委「改革決定」頒訂之後，雖然上述各類學校名義上收歸由國家教育委員會統籌規劃，然而對國務院其他單位所辦理的成人高等教育活動國家教育委員會仍只負責協調之責。其最根本的問題可能是各類學校接受所屬單位的人、財、事編制，便也受限於各該單位校的管理。國家教育委員會只是名義上的負責單位，難真正對各類學校有管理之權。

大陸地區的成人高等教育的管理機構，除了以上隸屬關係之外，從整體來看，可以分為中央和地方兩級；從微觀來說，則不同性質學校的管理機構也不相同。

## 一、中央教育行政組織

中央成人高等教育行政組織主要是由最高行政機關國務院所領導的國家教育委員會負責，其他部委亦設有相關的成人教育機構。在國務院領導下國教委會同其他部門，進行成人高等教育工作。

### (一) 國務院

根據大陸憲法，國務院是最高國家行政機關，行使領導和管理教育的職能，所以國務院是大陸政權最高教育行政機關（賈湛、彭劍鋒，1991：401）。其法定職權與成人高等教育相關者有下列數端：

1. 規定各部委的的任務和職責，統一領導各部和各委員會的工作；
2. 統一領導全國地方各級國家行政機關的工作，規定中央和省、自治區、直轄市的國家行政機關的職權的具體劃分；
3. 編制和執行國民經濟和社會發展計畫和國家預算；
4. 領導和管理教育工作；
5. 改變或者撤銷各部委發布之不適當命令、指示及規章；
6. 審定行政機構的編制，依照法律規定任免、培訓、考核和獎懲行政人員。

是以其有權根據憲法和法律制定有關成人高等教育的

行政法規，審定發展規畫和財政預算，批准成立大學，並領導各部委進行重大成人教育工作（李祖培、毛添玉，1998：82～86；關世雄，1991：47）。

## (二)國家教育委員會

這是國務院領導下的教育事業的最高教育行政管理機關，其職權與組織分述如下：

### 1. 角色

根據法律和國務院的行政法規、決定、命令，教育委員會原先只能在本部門內發布命令、指示和規章，實施對成人高等教育的管理。

### 2. 行政組織

教委實施主任負責制，設主任一人，主持委務會議，討論決定教委工作中的重大問題；設副主任若干人，協助主任分管有關的業務工作。

教委內部的組織機構設施實行委、司（局、室）、處三級制。成人高等教育主要成人教育司（三司）、全國高等教育自學考試指導委員會辦公室和廣播電視大學（李祖培、毛添玉，1988：88～96；關世雄，1991：47）、及其他相關業務部門管理。以下分別簡述：

#### (1)成人教育司

下設有辦公室、掃盲教育處、農村成人教育處、崗位培訓處、社會力量辦學處、成人高等教育處、成人中等學校處、繼續教育與函授夜大處、及自學考試中專處。成人教育司負責擬訂成人教育的方針、政策、法規和指導性教學文件；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、推動掃盲和成人出、中等文化技術教育工作；指導社會教育；主管高等教育、中等專業教育自學考試和其他專業證書考試工作（教育部，民81：199～203）。

### (2)全國高等教育自學考試指導委員會

自學考試指導委員會辦公室，由國務院教育、計畫、財政、勞動人事等部門的負責人、部份省、市、自治區教育行政部門負責人以及部份的高等學校的校（院）長組成。在委員會主任領導下進行工作。其主要職責是：對各省、市、自治區高等教育自學考試指導委員會的工作進行指導。下設高等教育自學考試辦公室處理日常工作。而各省自治區、直轄市在全大陸地區高等教育自學考試委員會成立後，也相應建立了同類的機構，在業務上接受自學考試指導委員會的指導（李祖培、毛添玉，1987：84；關世雄，1990：193）。

### (3)廣播電視大學

廣播電視大學早期包括中央廣播電視大學（簡稱中央電大）、各省、自治區、直轄市廣播電視大學及其分校或工作站；如今已形成由中央電大、省級電大、地區級電大（分校、工作站）、縣級管理站（教學輔導站）和基層教學班五級所構成的體系。中央廣播電視大學是國家教育委員會十一個委直屬事業單位之一，主要任務為：舉辦高等專科學歷教育，同時為高

等自學考試、職業技術教育、崗位培訓、專業培訓和繼續教育提供教學服務。而中央廣播電視大學於一九七九年二月於北京成立，主要任務為組織廣播電視教育之教學、教學管理和教學研究，對地方廣播電視大學進行教學業務指導。其職責為（關世雄，1990：33～34；教育部，民81：197）：

- ①舉辦國家委員會批准設置的全國統一的專業門類，制定相應的教學計畫統開課程之教學大綱；
  - ②負責統開的課程印刷教材的編寫、出版和視聽教材的製作、播送；
  - ③負責統開課程的考試；
  - ④開展遠距離高等教育和教學工作研究，培訓教師。
- (4)國家教育委員會管理成人高等教育的其他相關業務部門、幕僚及研究部門（教育部，民81）：
- ①電化教育司：其下設有廣播電視教育處，歸口管理教育系統的電視頻道和台站建設及條件保障；負責音像教材規劃、審查和出版工作；
  - ②師範教育處：設有師資培訓處，規劃指導中小學教師培訓工作；
  - ③高等教育司：負責規劃、指導高等教師培訓工作。
  - ④此外還有處理行政事項關係之綜合行政單位（包括幕僚單位和部份業務單位），如：
    - a. 辦公廳：為作協調、會議；
    - b. 政策法規司：擬定有關成人高等教育的方針政策、行政法規草案；

- c. 人事司：主管成人高等教育教師和行政幹部建設及專業職務評任和工資敘薪；
- d. 計畫建設司：擬定教育計畫管理方針政策，及編制中、長程規畫（成人教育於一九八六年正式納入全大陸社會經濟發展計畫中），審批成人高等學校的設置、撤銷和調整，編制直屬和委屬事業單位的基建投資計畫及投資專款，主管教育統計及信息工作；
- e. 財務司：擬訂成人高等教育多渠道籌措教育經費來源的方針、政策及管理辦法，管理成人高等教育經費補助專款、贈款及貸款；
- f. 國際合作司：擬訂外事工作方針、政策和規定，發展同外國及港澳台地區的成人高等教育交流與合作，及對外宣傳工作；
- g. 思想政治工作司：主管成人高等學校學生和教師的思想政治工作，擬訂改進和加強思想政治工作之方針、政策、規定，並推動實施，規劃、指導高等學校思想政治工作隊伍建設工作；
- h. 條件裝備司：負責教材圖書資料、教學科研等條件保障工作，管理包括成人高等教育的高等教育行政後勤工作；
- i. 行政司：負責機關財務管理、房產管理、固定資產管理、行政事務管理和生活後勤服務公司；
- j. 中央教育科學研究所：設教育情報研究室，其下分設有成人教育情報交流網，針對成人教育改革



、成人教育決策、成人教學工作、成人教育科研提供信息。

#### (5) 成人教育協調指導工作會議

此外，國家教育委員會之下還有協調全大陸地區成人教育工作的專門機構。在國教委領導下，對各部委、有關部門和省、自治區直轄市的成人教育工作起指導和協調作用。一九八六年二月於北平成立。由國家教育委員會、國家計劃委員會、國家經濟委員會、國家科學技術委員會、財政部、勞動人事部、農牧漁業部、廣播電影電視部、中共中央組織部、中共中央宣傳部、中華全國總工會、中國共產主義青年團中央、中華全國婦女聯合會、全國職工教育管理委員會和中國科學技術協會等部門的有關負責人組成（顧明遠，1991b：464）。

### 3. 黨政運作

教委設黨組，由黨組書記、副書記和若干成員組成。黨組是教委的領導核心，有關教委的重大問題，都必須由黨組決定。教委黨組接受中共中央領導，經常性的工作向中共中央宣傳部請示報告。

### 4. 職責

國家教委有關成人高等教育方面的主要職責是（李祖培、毛添玉，1988：82～86）：

- (1) 貫徹黨中央國務院的方針、政策和法令，草擬有關法律和法令，制定重要的規章制度；
- (2) 編制各級各類高教事業發展規畫和事業計畫，審核學校

的設備、停辦和領導關係的改變；

- (3)制定教學的基本文件，掌握教材建設工作，指導學校教學工作，規劃、組織和推動高校幹部及教師培養工作，審批教授職稱；
- (4)配合國家計畫、財政、勞動人事部門，提出人才規畫、教育投資、招生計畫、畢業分配計畫；
- (5)直接管理部屬成人高等教育機構。

在國教委一九八七年的決定中則自訂其成人高等教育職權為：在國務院領導下，負責並會同有關部門制定成人教育工作的方針政策和法規，協調國務院各部委有關成人教育的工作，掌管國家認定的類學歷規格標準，審批成人高等學校的設置（李祖培、毛添玉，1988：82～86）。可以見到國家教育委員會除了對成人高等教育事務有統籌管理的功能之外，亦負有對其他部委的協調功能。而成人高等教育的多渠道特性，亦使得其協調的功能益愈突顯。

### (三)國務院其他部門

八一年「職工教育決定」中規定國務院其他部門所主辦的國務院工交、基建、財貿、軍工、農銀、文教、衛生和科研、政法、外事等各業務部門受國務院委託，主管所屬成人高等學校的各項工作。

其所負責的主要職責是：

1. 貫徹黨的方針政策；
2. 負責學校的規畫、專業設置、招生計畫、畢業生分配健全職工教育機構人員編制、人事工作、勞動工資計畫、經費、基本建設、教材、物資和儀器設備等；

3. 管理思想政治工作、教學工作和其他各項工作；
4. 決定學校的實習和科研計畫，安排實習場所和校辦工廠或農場的產、供、銷、供應所需的原材料；
5. 批准所屬學校和專業的開設、調整、撤銷、必須報國家計委、教委備案，並徵得學校所在省、市、自治區政府的同意。

國務院各部委對本系統地方所屬成人高等學校負責業務指導，協同省、市、自治區做好本系統成人高等教育事業的協作規畫、學校布局、專業設置，組織省、市、自治區間的協作分工，檢查督促，總結教學經驗，管理教學計畫、確立教學大綱和教材，組織師資培訓等（李祖培、毛添玉，1988：82～86）。顯然不僅教育的事權旁落，而且有可能部份教育工作由非相關人員主導，難以控制品質。並由此似可窺出其一前提假設：即教育事業人人可辦，只要初具各行各業知識即可。教育非為一專業，教育事業的地位不受尊重的情形甚為明顯。

而在八七年在中共中央的授權之下，「國教委決定」中將國家教育委員會職權訂為「管理各自職能範圍內的成人教育工作，制定培訓要求、編寫教材、培訓師資、交流經驗、提供信息等各項服務。」顯然這項決定較「職工教育決定」中各部門的職責釐清許多，原則上維護教育主管單位的事權，不致於讓太草率的不相關單位干涉太多。

#### ④其他單位

大陸地區有關成人高等教育的其他單位，主要有「全國高等教育自學考試指導委員會」（李祖培、毛添玉，

1988：82～86）及其他的單位，還有曾經存在過的「全國職工教育委員會」。以下分別述之。

### 1. 全國職工教育委員會

如今已遭撤銷，於1980年四月成立（關世雄，1990：193），乃為國務院指導全國職工教育工作的機關，其任務是：討論制定職工教育的重大方針、政策，統一規畫，並檢查執行情況，協調各方面的工作。是由國家計委、國家經委、教育部、國家勞動總局、中華全國總工會等十四個單位負責人組成，並設有負責日常工作的專職人員，辦公室設在國家經委。一九八八年二月國務院決定撤銷全國職工教育管理委員會，綜合管理全國職工教育的工作統一收歸國家教育委員會（關世雄，1990：193；李祖培、毛添玉，1988：84）。該委員會壽命僅八年，由此亦可看出大陸地區行政機構裁設之反覆，常設機關之不定。

### 2. 經濟管理幹部國家培訓考試指導委員會

此委員會前身是一九八三年十月成立的經濟管理幹部國家考試指導委員會，一九八六年十一月改現名，是培訓大陸地區培訓考試經濟管理幹部的專門機構。由原國家經濟委員會、中共中央組織部、全國總工會等三十個部、委、會及中國社會科學院、中國人民大學的負責人組成。主要職責在於：研究解決經濟管理幹部培訓、考試的重大政策問題統一規劃，和組織大中習企業黨委書記、廠長、經理、工程師、經濟師等領導崗位職務的培訓、統考、總結交流經驗，頒發合格證書（顧明遠，

1991 b : 464) 。

### 3. 工會組織

號稱工農起家的共黨一向最重視工會，工會組織原先名義上負責是主持職工教育工作的，但在一九八七年「國家教委決定」中已明確改變其角色為積極參與職工教育的有關管理工作，維護職工的權力和相應的待遇，工會辦理成人高等教育的主要工作便是辦好工會系統的職工學校。於一九八七年全國總工會成立中國職工電化教育中心。始自八三年，在遼寧、吉林、雲南、廣東、湖南、四川、陝西、天津、重慶等九省市先後配置各種電化教育設備，開展宣傳教育活動（顧明遠，1991 b : 465）。

### 4. 其他共青團、婦聯、科協等學術團體

這些團體都要在其職能範圍內，繼續積極辦理成人高等教育，並鼓勵各黨派、社會組織、集體經濟單位和知識份子、離退休幹部依照規定辦理。

## (五) 國務院以外的單位

### 1. 中央幹部教育工作領導小組

為協助中共中央統一領導全大陸地區幹部教育工作的機構。一九八四年十二月成立，由中共中央組織部、宣傳部中共中央書記處、農村政策研究室、國家經濟委員會、教育部、勞動人事部等十三個部委負責人組成。辦公室設在中共中央組織部。其任務為：（1）、擬定有關幹部教育工作方針、政策和措施；（2）制定和檢查落實全大陸地區幹部教育規劃；（3）重點管理黨政

、群眾思想工作；（4）強調各地區各部門幹部教育的分工與合作；（5）批轉幹部教育工作經驗（顧明遠，1991b：464）。

## 二、地方成人教育行政組織

### （一）省、市、自治區級教育行政組織

地方的國家行政機關的省、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。因此，省、市、自治區人民政府也是地方教育行政機關。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；協助管理有關部、委設在本省、市自治區內的成人高等學校；檢查、督促本地區內所有成人高校貫徹執行黨的方針、政策和規章制度；審批本省、市、自治區成人高等學校，發展規畫和學校布局，並報國家教育委員會備案。

#### 1. 省行政組織演變

在省、市、自治區人民政府領導下，設置教育廳（局）或高等教育廳（局），作為地方教育行政管理機關協助省、市、自治區人民政府管理成人高等教育。

而就省級成人教育機構的而言，歷經變動，茲以遼寧省為例，說明如下（教育部，民81：220～224；）：

民國三十七年，教育廳下設社會教育科。

而民國三十八年共黨統有大陸後，教育組織雖幾經整合，但「社會教育」一詞仍沿用至一九五四年為止，該年改設工農教育處，處下設幹部、工礦、農村三個科

一九五五年初，幹部文化工作和掃除文盲工作均收歸教育廳；下半年縮編後設幹部文化教育科、工農業餘教育科、教師進修辦公室。

一九五六年二月，省人民委員會發布「關於加強與充實各級業餘教育機構的通知」，將幹部文化教育科和工農業餘教育科改為工農業餘教育處，處下設工礦教育、農村教育幹部教育三個科和教材編審委員會。同年六月，省人民委員會發布「關於設置各級掃盲機構及其人員編制的通知」，決定成立掃盲協會，與教育廳工農業餘教育處合署辦公。六月，教師進修辦公室改為師資培訓科，成立教育行政幹部學校，直屬教育廳，以提高中小學領導及後備幹部的政治和業務水平。廳內並增設「吉林掃盲報」編輯部。

一九五八年七月，為貫徹中央精簡機構、緊縮編制的指示，撤銷掃盲編輯部，其業務合併到「吉林教育」編輯部；撤銷工農業餘教育處所屬的三個科，緊縮後教育廳有關成人教育的機構為工農教育兩個處。同年該廳設高等教育局，下設辦公室、高等教育科、中等技術教育科。一九六一年高等教育局下不設科。一九六五年一月，省人委轉國務院之批示，將教育廳內的高等教育局劃出，另立吉林省高等教育局，直屬於人民委員會之下。省高等教育局內設辦公室、高等教育處、半工半讀教育處，另有直屬函授學院。

一九六八年文化大革命，省教育廳及其所屬單位、

省高等教育局及其所屬單位都停止業務活動而將業務歸併到「省各命委員會」生產指揮部的「文教組」。

一九七二年四月，省革命委員會通知成立「吉林省教育局」，隸屬省革命委員會政治部的一個二級單位，局內設辦事組、大學組。一九七五年八月，文化大革命結束，省教育局改設高等教育處、工農教育組。一九七六年七月，省教育局內撤銷工農教育組。一九七八年三月，省教育局內設工農教育處、高等教育處。一九八〇年九月，依據省人民政府的決定，省教育局恢復名稱爲「省教育廳」，廳內並有黨委辦公室。一九八一年二月，省教育廳之下設高等教育處、工農教育處。一九八三年四月，經省委批准，成立省「高等教育局」，原省教育廳內的高等教育處等三處劃歸高等教育局。一九八三年四月，根據國務院批准的省人民政府工作部內設置，教育廳內設有師範教育處、工農教育處、職業教育等處。十一月，高等教育局內設辦公室、高教育處、幹部教育處、工農高教處。一九八四年三月，高等教育局內部改設大學處、成人處。

## 2. 目前吉林省政府組織

一九八五年九月，省委、省人民政府決定設立吉林省教育委員會，撤銷原教育廳和高等教育局。省教育委員會是省人民政府主管教育工作的綜合部門，設有辦公室（含外事辦公室、後勤辦公室）、人事處（含評定職稱辦公室）、計劃財務處、初教處、中教處、師範處、職業教育處、中專處、大學處、體育衛生處、工農教育



處、成人教育處、民族教育處、紀律檢查組、機關黨組，行政編制一百一十人（教育部，民81：224）。其中有關成人高等教育的業務單位應為工農教育處、大學處、成人教育處、師範教育處。其中工農教育處為該省歷年來傳統之部門，唯其與成人教育處之職權功能之區分方面，係為：依據一九七八年十一月國務院頒發的〔關於掃除文盲的指示〕中要求，省、市、自治區要在黨委的統一領導下，恢復和健全工農教育委員會，在各部門間起協調、配合、統籌、安排的作用（顧明遠主編，1991b：462），可能頗多待酌之處。

至於目前，大陸地區一般省、市、自治區領導成人高等教育機構設置大體有幾種形式（李祖培、毛添玉，1988：84～96）：

(1)省、市、自治區教育廳（局）或高教廳（局）管理成人高等教育

以遼寧省為例。遼寧省人民政府設置高等教育局協助省政府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司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指導工作。

高教局的直屬單位有省廣播電視大學等，省電視大學負責對各市（地）電視大學的業務指導工作。

(2)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

採用此種形式的有北京市、新疆維吾爾自治區、廣州、南京、烏魯木齊等市成人教育局。其職能為：

在國家教育委員會和地方政府領導下，貫徹成人教育方針、政策，制定本地區有關成人教育的法規，編制事業計畫、審核經費、任用人員、組織師資培訓、對所屬各級各類成人學校實施具體指導和監督。茲以北京市為例，北京市人民政府設置成人教育局，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（李祖培、毛添玉，1988：84；關世雄，1990：151），而北京市所屬各區、縣人民政府也設有成人教育局（顧明遠，1991b：426）。參見圖5.2-1。

(3)省、市、自治區設置職工教育辦公室，在省、市、自治區領導下，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）同職工教育辦公室合署辦公，兩塊牌子、一套人馬，統一管理本省的成人教育事業。

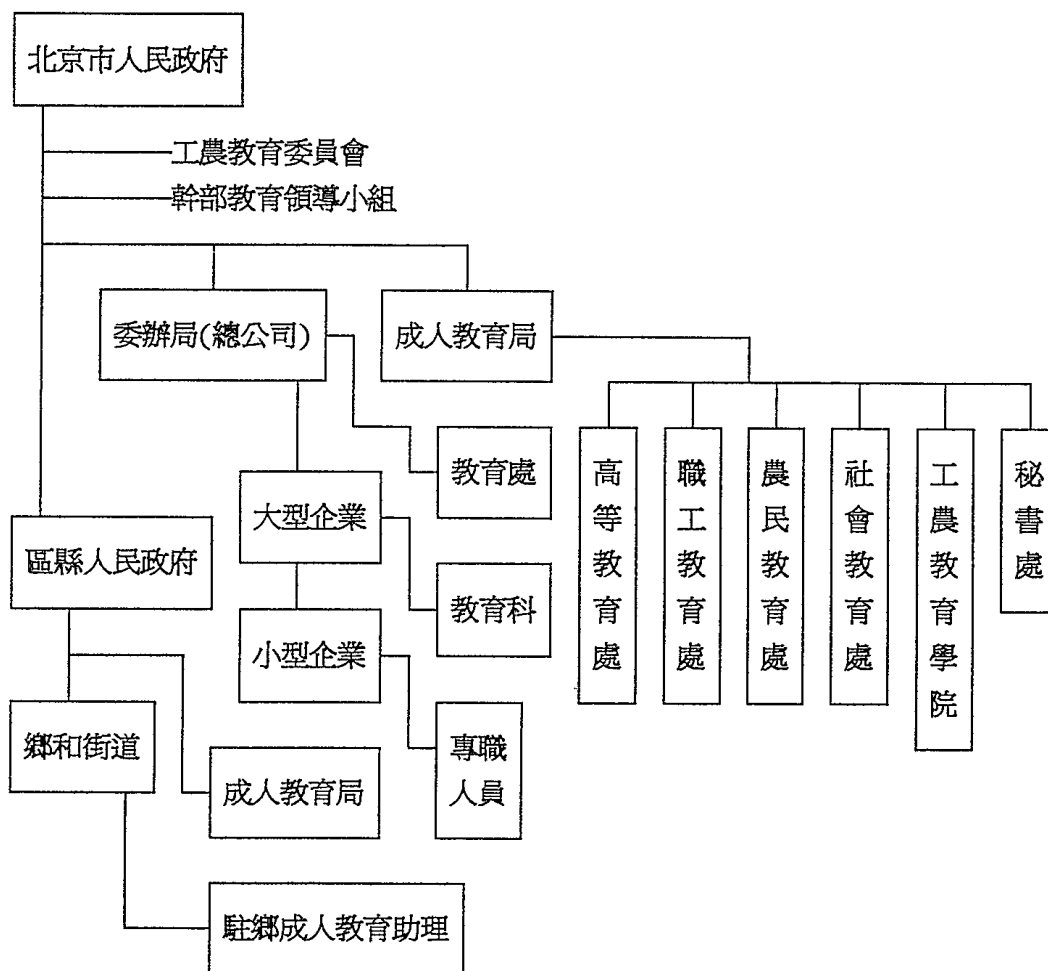


圖5.2-1 北京市成人教育局之組織圖

資料來源：整理自：  
 1. 李祖培、毛添玉，1988：84~96；  
 2. 何祥生，1988。

(4) 天津市、大連市第二教育局

此外，尚有沿襲劉少奇倡議半工半讀學校所設的第二教育局而設立。自一九五八年實行兩種勞動制度

、兩種教育制度，天津市人民政府便成立第二教育局，主管成人教育，同時亦負責管理普通中等專業學校教育。至於大連市第二教育局則專管成人教育（顧明遠，1991b：462）。

此外，根據中央要求，省、市、自治區人民政府建立了省、市、自治區職工教育委員會和高等教育自學考試指導委員會。而廣播電視大學系統除中央電大外，各省、市、自治區亦均設有省級電大，下再分設地區級電大（分校、工作站）、縣級管理站（教學輔導站）和基層教學班等共五級體系。

又根據省、市、自治區人民政府的授權，有的省職工教育委員會，不負責成人高等學校的指導工作。

省、市、自治區教育廳（局）、高等教育廳（局）在成人高等教育方面的主要職責是（李祖培、毛添玉，1988：84）：

①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；

②在省人民政府領導下，配合省有關業務部門擬定成人高等教育事業的發展規畫、招生計畫、畢業生分配計畫並組織實施；

③組織招生和自學考試工作；

④檢查教學和質量工作；

⑤配合省有關業務部門管理地方成人高等學校。

可見各地的成人教育管理機構差異非常大，有的設有專職機構，有的則無，或併於（高等）教育廳（委員會）

、或歸職工教育辦公室管轄。即便是如北平、天津市組織了獨立的成人教育的專職機構（成人教育局、第二教育局），但是其職責仍著重於教育業務的協調功能，這也是由於成人教育的特性所決定的。

例如北平市成人高等學校就多達九十多所，涉及數十個中央和市的單位，市成人教育局也難以包辦（何祥生，1988）。故成人教育局對成人高等教育的主要功能則為協調各不同單位的成人高等教育工作。

### （三）縣級行政組織

其實省轄市所屬的成人高等學校，如廣播電視大學、職工大學、幹部管理學院、教育學院等，實由省人民政府委託市、地人民政府實施管理。市屬高等學校較多的市、地，在市人民政府內設置高等教育局，作為自己的行政管理機構。例如：遼寧省瀋陽市人民政府所設置的高等教育局統一管理市屬高等學校，包括成人高等學校。

加上隨著鄉鎮企業和農村多種商品規模經營的發展，成人高等教育縣以下地方辦學的需求將愈來愈多。例如根據對蘇北的調查統計（李兆江、劉必明，1991），縣一級部門便有職工教育辦公室、自學考試辦公室、教育局成人教育科、勞動局職工培訓中心、電大分校、黨校等近十個頭；鄉鎮一級還普遍建立了成人教育中心，企事業單位自辦常年的職工培訓班，僅僅盤城市郊區一地便設有一百二十多家。可以稱為多頭無序狀態。而由於缺乏統一管理、集中協調，教學單位之間師資、學生來源、設備等難以互通有無，優劣不易平衡，產生的實效與所投注的投資不成

比例。

於是就縣級政府的情形，有幾方面的問題：

### 1. 各地差異大，發展不均

到八八年爲止，尚有地方縣一級沒有廣播電視大學、高等學校函授輔導站和自學考試工作機構（肖恕，1987）。

### 2. 仰賴地方領導重視，人治重於法治

由於法令中規定，設校與開設專業的權力在於地方政府，成人高等教育能否創造良好的效益，實又難予保證。故就實際而言，其能否爲地方領導幹部體認到有實際利益有很大的關係。

譬如就電大系統來看，電大管理體制所確定的原則是：十省（市）、地（市）、縣級電大的人、財、物屬地方管理，是地方的高等教育機構。因而各地電大的辦學情形受到以下二種因素影響：（1）地方人才需求及財政狀況，（2）地方領導人對電大的重視情形。第一點來看，目前大陸地區各地對大、中專層次的人才需求都很殷切，而各地的財政狀況多有能力辦相應級別的電大；而經濟愈落後的地方，愈是沒有能力興辦別種形式的學校，電大常是其最省錢的選擇之一。是以，影響地方電大發展的則多半取決於地方領導的認識，進而影響投資方向（肖恕，1987）。引導辦學方向的是地方領導對成人高等教育的觀念，而非明確的政策法令。

### 3. 地方領導系統混亂

目前成人教育的機構和辦學單位不只管理多頭、更

呈無序的狀態，形成互不相干的「小而全」格局。由於缺乏統一管理協調，成人高等教育管理方面產生的問題甚多，主要為以下三點（李兆江，1991）：

- (1)人才培養失控，
- (2)領導重視不一，缺乏統一管理與統一監督，
- (3)人力財力浪費。

可見地方級之由多頭設立的機構，容易造成管理人員重複配置，人浮於事，不只是無法良好的管理與控制，更形成很大的浪費。而多頭管理的問題愈到基層愈嚴重。

國家教育委員會並非不知悉此種情形，在國家教委正式文件中〔關於促進成人高等教育聯合辦學的意見〕亦承認尚效率不彰，強調必需因地制宜加以調整（尹鳳合，1989：85～88；關世雄，1989：188～91；1990：231）。而中央建議的辦法即為「聯合辦學」，有關縣級地方政府教育部門的業務則為：

#### (1)地方教育機構的統合

由縣一級地方和企事業單位將廣播電視大學、高等學校函授、自學考試等類聯合設立機構，實行統一管理，發揮多功能作用，對與已經建立的各類辦學輔導站或辦學班應予以調整和合併。

#### (2)加強領導

各級政府加強對成人高等教育的領導。指出應宏觀指導，多試點。其中仍由省級政府或國務院有關部門統一進行。

### (3)原則上一般事項授權地區或部門進行

涉及比較複雜的學校隸屬關係時，如經費、人事、管理、及固定資產的規屬之變動則由學校主管自行決定，國家教育委員會並不作統一規定。唯對於成人高等學校的設置與撤銷時，則仍需先徵得有關地方教育行政部門的同意。

然而國家教育委員會則具體的指示，希望電大上基礎課，職大上專業課，以便各類學校發揮所長。

可見「聯合辦學」為國教委針對目前大陸成人高等教育的管理混亂情形所嘗試的一劑藥方，除了指出大方針外，對許多實際問題仍未能提出具體解決辦法。整個行政體系積弊已久的問題，仍非僅以簡單的一紙意見即可解決，一方面國教委的「意見」層級不高，法律效力不強，難以對非國教委管轄的單位生效，僅為一參考意見而已；而實際實踐方面亦有多方面的困難，如何面對種種障礙，目前只得有待實踐中繼續摸索。

## 第三節 成人高等教育的學校管理體制

「學校管理」的意義，可以視為「透過計畫、組織、協調、執行、與管制等活動之功能，有效結合人力、物力、財力和其他的資源，以達成學校教育目標的歷程」（吳清山，民82：



21)。學校完成計畫、組織、領導、協調、作決定、溝通等方面的功能，則能提高行政效率。

在大陸，「高等學校領導和管理」一般指學校領導者如何管理好學校的教學，科研（科學研究）、總務等方面工作，管理好教職工和學生（鄭啓明、薛天祥，1988：353）。「成人高等教育管理」則是以成人高等教育為對象的一種管理活動，也就是管理者運用一定的手段和方法，利用校內外各種有利條件，組織和領導學校全體成員，協調一致地有效實現預定的學校工作目標的一種有秩序的活動過程（葉忠海、高本義，1989：284）。一般認為，成人高等教育管理內容主要有人、財、物、信息、時間等方面，具體而言，則為學員管理、教師管理、管理人員管理、財產管理、教材管理、檔案管理、計畫管理等方面。而這些相對於普通高等教育而言，都是相當困難和複雜的。然而也正因為成人高等教育的複雜性，因此其品質管理上也更加重要。若按照學校行政工作內容分類，則包括學校行政領導、溝通、教務、訓導輔導、總務、人事、會計、與評鑑。本節先探討學校管理體制的沿革，進而探討學校管理體制的現況，最後並分析學校管理體制的問題。

## 一、成人高等學校領導與管理體制的沿革

成人高等學校的領導與管理體制歷經多次的變革調整，歸納分析起來則可分為下列五個階段（王亞朴，1992：201；顧明遠，1990c：295～297）：

（一）校（院）長負責制（1950～1956）

一九五〇年四月，中央人民政府部規定「高等學校一律實行校長負責制」（顧明遠，1990c：295）。而在同年的八月十四日教育部公布經政務院批准的「高等學校暫行規定」，這是中共政權成立後擬定的第一個高等學校工作條例，明定採取「校（院）長負責制，在校（院）長領導下設校（院）務委員會（楊之嶺、林冰、蘇渭昌，1988：267）

#### (二)黨委領導下的校（院）務委員會負責制（1956～1961）

一九五六年中國共產黨「第八次全國代表大會」通過的黨章規定：「在企業、農村、學校和部隊中黨的基層組織，應當領導和監督本單位的行政機構和群眾組織，積極地實現上級黨組織和上級國家機關的決議，不斷改進自己的工作。」根據此一規定，高等學校實行黨委領導下的校（院）務委員會負責制。學校工作中的重大問題由黨委決定，經校務委員會討論通過，交予校長、副校長組織實施。一九五八年九月，「中共中央、國務院關於教育工作的指示」規定：「一切學校應受黨委領導」，「在一切高等學校中，應當實行學校黨委領導下的校務委員會負責制。」進一步確定了此一領導體制。

同時在系一級也實行黨總支（分黨委）領導下的系務委員會，貫徹國家的教育方針和各項政策、法令，學校中的重大問題由黨委提出方案，經校務委員會討論通過，交校長或副校長組織實施。

到了一九五八年九月，「中共中央、國務院關於教育工作的指示」規定：「一切學校應受黨委領導」，「在一

切高等學校中，應當實行學校黨委領導下的校務委員會負責制。

(三)黨委領導下的（院）長為首的校（院）委員會負責制（1966～78）

此種領導方式又稱為黨的一元化領導和革命委員會制。一九六一年九月，教育部頒布「部直屬高等學校暫行工作條例（草案）」，（簡稱「高教六十條」）規定：「高等學校的領導體制，是黨委領導下的以校長為首的校務委員會負責制。

校長是國家任命的學校行政負責人，對外代表學校，對內主持學校的經常工作。」「學校的教學、科學研究、後勤工作中的重大問題，一定要經過黨委討論。黨委作出決定後，由校長負責組織執行。」校長可召集副校長、教務長、總務長、系主任、行政辦事機構負責人和其他有關人員參加校務會議，討論和處理日常行政工作中的重大問題，並在黨委領導下定期舉行師生員工代表大會，聽取校領導的工作報告，討論學校有關重大問題，對學校的工作提出批評、建議，對學校的領導幹部進行監督。「學校黨委要支持以校長為首的全校統一的行政指揮系統行使職權，並監督檢查他們的工作。」同時在系一級實行「系總支委員會（或分黨委）領導下的系主任分工負責制。到了一九六六年至一九六七年開始「文革」後，原來的領導體制不復存在。

(四)黨委領導下的校（院）長分工負責制（1978～1984）

一九七八年教育部重新修訂了「高等學校的領導體制」，是黨委領導下的校長分工負責制。同時指出：「學校黨委會要支持以校長為首的全校行政指揮系統行使職權，並督促和檢查其工作。」

#### (五)校長負責制（1985～迄今）

最主要的文件便是一九八五年五月的「中共中央關教育體制改革的決定」中指出：學校應實行校長負責制。

## 二、成人高等學校管理體制的現況

### (一)校長負責制

目前大陸地區成人高等學校採行的是一九八四年以來推廣的「校長負責制」，但仍有學校採行的「黨委領導下的校（院）長分工負責制」，至一九八七年底已有一百〇三所高校試行「校長負責制」的領導體制（范利民，民80），而「七五」期間，北平市88所成人高等學校中（1989年左右統計數字，尹鳳合，1989：338），先後有16所試行了校長負責制，市化工局職工大學和市西城區職工大學等成人高等學校還試行了校內優化勞動組合和校內結構工資制的管理體制。

「校長負責制」其內涵包括上級領導、校長負責、黨支不保證監督、教職工民主管理四個組成部份，有以下特色：

#### 1. 黨組織的角色和職責

黨組織仍是學校政治領導的核心，是學校行政運作的指導、支持和監督者，設各種群眾組織的領導者。

其工作項目包括：

- (1)負責人參與學校重大工作（如確定辦學方向、主要的發展規畫以及重要的幹部任免）的決策，在複雜問題上協助行政領導組織聽與各方面的意見；
- (2)支持校長和行政部門行使職權和履行職責；
- (3)對幹部和群眾展開工作，了解其對黨的和行政工作的意見，了解其思想政治狀況；
- (4)做好統戰工作；
- (5)組織和領導教代會、共青團、工會、學生會的工作，進行政治領導；
- (6)切實做好黨員教育和黨組織發展工作；
- (7)監督校長和學校行政部、貫徹執行黨的路線、方針政策的情況，對問題提出建議，並與校長共同保證各項任務的完成。

## 2. 校長的角色和職責

校長是學校行政的最高負責人，是學校的法人代表，對外代表學校，對內全面領導教育、教學、科學研究和行政管理工作，包括全面貫徹國家教育方針、政策，負責制定和組織實施學校的發展規畫和年度工作計畫、掌管學校的人事工作，加強教職員工的思想政治教育和隊伍建設，合理安排教職工的工作等。

校長對學校工作有決策和指揮權；以校長為首的校務委員會是審議機構，協助校長進行決策；學校黨委對行政工作保證監督，學校教職工代表大會對學校工作進行民主管理和民主監督。

由上述可知，「校長負責制」的內涵包括上級領導、校長負責、黨支部保證監督、教職工民主管理四個組成部份。一般認為如此方能稱為以校長負責為核心內容的完整領導體制。其目的在建立統一、強而有力、高效率的行政指揮管理系統，發揮校長統一指揮、黨支部保證監督、教職工民主管理的三位一體管理功能（宋永剛、費廣洪，19990：307～20）。也就是說在學校領導作決定的時候，必須三者相互協調運作。

然而葉忠海、高本義（1989：302）則認為，在實行校長負責制的情況下，其主要決策者應是校長，副校長作為校長的副手協助工作。

此外，另有學者提出「校長任期目標責任制」和「校長全面負責制」的名詞。前者是將校長的任期制和目標責任制聯繫起來，任期內目標明確、責任清楚、獎懲兌現的管理制度，以達成目標否決定去留。後者則強調三個內涵：首先是校長為全校最高負責人的明確職位；其次有為了履行職務所必要的權力，包括決策、指揮、人事、財務四權；此外必須具備應有的責任，學校若辦得不好、質量過低、開支不當，都可追究校長的責任（宋永剛、費永洪，1990：36～38）。在「校長全面負責制」的情況下，才是由校長為全校最高的決定機構。

可見一般對「校長負責制」仍有很多爭議。若依陳孝彬所引全名稱作「黨委領導下的校（院）長分工負責制」則似乎更能釐清目前所推行的制度。但是否即完全由校長全權進行決策？黨支部在監督的過程中應扮演如

何的角色？黨政權力運作關係如何協調進行？由於大陸地區教育制度欠缺法律基礎，針對現況問題所提出的改革政策，在施行上容易發生疑議，各人對政策所提出的名詞的解釋並不盡一致。而這些現象也正反應出，大陸教育欠缺明確的法律用語，對專有名詞的定義不夠清楚。

由上述分析可以瞭解，「校長負責制」的內涵不能完全以字面解釋，若和另一名詞「校長全面負責制」對照則可更明顯了解其特色。

#### (二) 廠長、經理負責制

在大陸多種多樣的成人高等教育校院當中，由於隸屬關係複雜，在國務院國家教育委員會以外的部委所屬的成人高等學校、或是地方政府廠礦企業所辦的成人高等學校，學校最重要的人事權、財政權皆受制於主辦單位，然而一般直屬單位又未充份授權，故有的學校領導體制轉而成爲「廠長、經理負責制」。學校校長在無錢、無人的情形下，很難將職、權、責區分清楚，明確發揮辦學理念。

### 三、成人高等學校管理體制的問題分析

綜觀四十餘年來大陸地區成人高等學校管理體制的變動，事實上歸納分析起來是圍繞以下的問題所展開的，茲分述如下：

#### (一)黨政二元領導的問題

黨的領導是大陸政權最權威的意識型態，加諸於所有次體系的組織目標，以及組織運作時進行監督的工作。黨的領導是不容懷疑的，在發揮組織效能時，稍微削弱黨組織權責的作為，仍會引起不尊崇共黨領導、動搖共黨政權的疑慮。所以國家教委會接受黨代表大會和人民代表大會的領導，舉凡全國教育方針、教育政策的形成由黨通過後，交國家教委會頒佈、執行，黨團系統也會隨時對各項教育政策加以監督，形成對地方教育單位的雙重監督管理，增加行政的障礙，也常造成衝突，使地方教育單位無所適從，嚴重影響行政效率。

#### (二)個人負責和集體負責的問題

學校管理體制的變革，無論是一九五〇年或八五年後推廣的個人領導「校長負責制」、或是黨委領導下的「校務委員會負責制」、「以校（院）為首的校（院）務委員會負責制」、「校（院）長分工負責制」，事實上分析起來始終未離開「個人負責」和「集體負責」的問題。根據吳清山（民82：94）的整理發現此二種制度各有其優缺點，如表5.3-1。



表5.3-1 個人負責制與集體負責制之比較

	個人負責制（首長制）	集體負責制（委員制）
優點	1. 事權集中，責任明確，不易產生衝突 2. 處理事務迅速果斷 3. 容易保守機密。	1. 集思廣益，獲大家支持，不易衝突。 2. 有周詳考慮，決策品質較佳。 3. 互相牽制監督，不易結黨營私。
缺點	1. 易獨斷專行。 2. 決策無法周詳，難免草率，決策品質不佳 3. 缺乏監督，易結黨營私。	1. 處理事務費時，影響效率。 2. 事權不一，易爭功諉過 3. 事務機密容易洩漏。

資料來源：吳清山，民82：94

由上表得知，每一種制度確實均有其優缺點，必須在適合的時機採用適當的制度，才能發揮最大功效。歷年來採行的數種制度在功能性質上似乎多屬於模糊的情形，是否均能發揮退好效能，頗值得深究。因此，可以說歷年來大陸地區成人高校一直在謀求兼備首長制和集體領導制兩種制度的優點，以及改進兩種制度的缺點。

#### (三) 職責和權力的關係問題

由於職、責、權、利之間難以統一，教育管理始終圍繞著有職者是否有權，有權者是否有責，有責者是否有職的問題，在體制番番更替中似乎一直在尋求解決之道。

#### (四) 領導者和被領導者的關係問題

在共黨民主集中制下，廣大教職工一直被尊稱為「主人」。然而其是否能積極參與管理，還是隱匿於黨的領導之下，成為政治領導核心的邊緣，和淹沒於廣大群眾圖像之中？仍是個值得深思之處。

## 第四節 綜合探討

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。

大陸成人高等教育是一個複雜的多元化系統，其特色與問題探討如下：

### 一、特色

#### （一）設有專責機構推動成人高等教育

大陸地區在推動成人高等教育工作上，最顯著的一項特色即是：「設有專責機構」，不僅在中央的國家教育委員會設有「成人教育司」，同時省、市、自治區設有「成人教育局」，此外在各級學校內也設置專責的行政單位以資辦理。如在大學門設有成人教育學院（處）或函授教育學院（處）、繼續教育學院（處）掌理大學內所有成人教

育工作。基於成人高等教育的功能日益擴大，有關事務推展日漸龐雜，及其教育對象—「成人」不同的心理和學習需求，設置專責機構來推動，不僅可全力專注實施推展，以完成成人教育的目標；同時，更可彰顯出成人高等教育之重要性與功能。因此，大陸地區設置專責機構推動成人高等教育，應為其一大特色。

(二)國家教委內有關成人教育之職掌分工明確，各有所司，有助於業務的推展

大陸國家教委內有關成人教育之業務，計有成人教育司、高等教育自學考試指導委員會、廣播電視大學、電化教育司等行政單位，各有所司，不但充分發揮分工合作之效，更有助各相關業務的推展。

其中成人教育司內有掃盲教育處、崗位培訓處、成人高校處、繼續教育與函授夜大學處、自學考試中專處等部門，負責成人教育事務之管理。由於大陸地區成人高等教育機構中有獨立的成人高等學校，有大學附設之成人教育，也有廣播電視大學，學校數量1200餘所，約與全日制大學相當，從業務之類別、數量及控制幅度等來考量，分由不同之單位掌理，確有其必要性，也有助於成人教育之推展。

## 二、問題分析

大陸地區成人高等教育行政組織管理的問題，可以從下列幾方面來分析。

(一)條條塊塊，形成割據狀況

大陸地區的行政組織有「條條塊塊」之分的說法，「條條」意謂為中央部門直接辦學，而省的各個部門分別自省政府轄下辦學，稱作「塊塊」。條條塊塊之間，甚少聞問。因此容易出現許多院校或者專業重複設置的現象。例如在遼寧省內，在治理整頓以前，便有二十四個國家和省級的政府部門管理三十九所院校，其他市級政府有二十個市級部門則管理二十三所，一個省內，共有四十四個不同的各級政府部門都在辦學（程介明，1989）。一些院校和專業，由於本部門或本地方需要有限而又不能發揮應有的作用，而另一些部門或地方又根據自己的需要投資新建同樣的院校和專業，不僅造成人力、財力、物力的浪費，而且辦學質量也難於保證（郝克明、汪永銓，1987）。這種「條塊分割」的現象，解決之法便是推動「聯合辦學」，即鼓勵部門之間、地方之間、部門與地方之間的聯合辦學。然而目前可以見到的僅有少數地方政府的某些單位正在試辦，例如較大者如上海市便有廣播電視大學、自學考試制度、普通高等學校舉辦的函授和夜大學有進行「三朵花」的聯合辦學，以減輕辦學之間的重複、浪費、不協調之處。在大陸的官僚體系下，這樣的試辦制度本身仍有許多的問題。

#### (二) 缺少最高層次的統一管理實體機構

由於成人高等教育涉及面極為廣泛，種類繁多，有職工高等教育、農業成人高等教育、幹部成人高等教育、師範成人高等教育等；辦理的單位有中央政府、團體、甚至於集體。而所辦理的類科也有理、工、醫、農、文、財、

商、法、管理等，各自有各自的體系，但又互相滲透聯繫。在學制、形式、規格上也各不相同。

這些都要成人高等教育在管理方面有統一的要求和法規。但是在現存的體制當中來看，是顯然不夠的。儘管各級人民政府都設置了成人高等高等教育的執行、協調、驗收使用的單位部門，但是這樣的體系，仍難適應新情勢的發展需要。在日常的工作中，常常有政出多門、掣肘太多。而各級政府仍然缺少一個專門統一管理、綜合監督協調的高層次的實體組織，因而形成了各有各的章規、各有各的制度。即使是在相同的專業、一致的大綱要求下，學員也不能相互轉學、轉系、復學、免修，以致影響成人接受教育的方便性，浪費時間和費用。

因此，在財政經費、人員編制與配備、基建設備、保證成人的學習和使用等方面，都缺乏統一的明確規定，即使有了某些規定，也未能落實，這些對成人高等教育的發展，有負面的影響。

由於缺乏統一管理協調，教學單位之間的師資、生源、設備等方面難以互補，優劣不易平衡，所產生的實際效益又與所投資的心力財物相去甚遠。主要可以表現於（李兆江，1991）：

#### 1. 人才培養失控

由於缺乏整體規畫，許多單位僅依據部門工作暫時之需要以及目前有限條件，選定科目自行辦班。導致理工科人才奇缺，文史、經濟類過剩，不同專業人才積壓和空缺的情形同時存在。尤其是具有開發性的技術專

業，由於缺乏預估研究，很難適應經濟發展的客觀要求。同時，人才培養的失控，也帶來就業困難和專業不對口的問題，使得人們對成人教育失去興趣。

## 2. 領導重視不一，缺乏統一管理，失卻統一監督

幾乎在所有的討論成人高等教育者強調的首要工作便是「加強領導重視」，可見其嚴重性。於是成人高等教育之興衰全繫於主管之主觀意志，致使有的領導不重視成人高等教育，變成名存實亡。有調查發現甚至有的單位以辦學為名，建樓置物，搞起了商業經營。而各部門、行業、企業之間推展的程度也不平衡。

## 3. 人力財力浪費。

多頭設立機構，形成互不相干的「小而全」格局，管理人員重複配置，人浮於事，且形成浪費。

### (三) 計畫管理不能落實

計畫管理是中央政府用來組織、指導、監督、調節各有關事業、企業部門的經營活動的手段。而教育計畫的管理，就在於把整體建設發展的人才需要，列入長期的教育規畫之中，作為教育工作的行動目標。在現行成人高等教育的計畫管理有如下的問題：一是計畫不夠落實。目前成人高等教育實施的是匯集性計畫，各校根據當地的需要，上報給主管部門，主管部門批覆後即是實施計畫。但是目前卻是上報無批覆，無論年度招生計畫還是較長遠的工作發展規畫，都有此類問題。這意味著：計畫執行也可（未批覆是默認），不執行也可（沒有批准的答覆），任其學校選擇。其次，學校對於當地需要所採取的態度積極與

否也影響甚大。有的學校爲了自己的編制和「創收」，造成未開設社會急需的專業，反而對其他的專業大量招生。目前雖然成人高等教育的計畫管理，在理論上是納入國家教育計畫的，但是其實是「愛辦就辦，不辦就散，招多少即多少，畢業多少算多少」的情形。既然沒有嚴格的指標，又缺乏認真的核算，有無完成計畫也無什差別。既無指令性計畫，也無指導性計畫，而匯集性計畫也不落實，以致於實務工作難以真正落實。

#### (四)人員編制未作合理分配

至於人員編制的問題方面，據各級有關人員的反應，夜大學教職工和學生比例爲1:25。函授教育則爲1:50。亦未區分出文、理、工的科別，甚至需要小班上課的外語專業也不例外。而且就連如此的編制標準，在基層也難以落實於具體的工作（有編制卻無勞動指標，因而分配不到人員）。是以大陸地區成人高等教育幾十年來，還是沒有大家公認品質優良教科書，這是成人高等教育人員編制標準不能適應、不落實之故（高儀，1985）。

#### (五)政府領導人缺乏正確的認識

影響地方電大發展的則多半取決於地方領導的認識，進而影響投資方向（肖恕，1987）。

就以湖北省某市爲例，一九七九年即成立市級電大，至一九八七年，市電大在校學生已達 715人，而市電大卻仍存在著無基地、無專職領導、無專職教師的「三無」狀況。但是該市在另興建一所傳統方式的成人學校，卻爲之

投資管理人員和教育師二百餘人，投資金額達五百多萬元，相當於同期投入市電大的金額總數的四十多倍。一九八六年，省電大檢查組到該市檢查電大辦學條件，決定停辦該電大後，才使得該市領導迅速將市電大建設列入議事日程，並趕忙改善「三無」狀況。在此次的檢查中，雖然還沒有發展出綜合的評估指標，但因具有視導評估的性質，促使全省各縣級電大積極改善辦學的條件（肖恕，1987）。

#### (六) 法令規定與執行結果不一致

從發展中國家的情形來看，目前大陸地區的成人教育不是沒有政策支持，而是名義上的規則與實際執行上的規則並不一致，實際執行的規則是不明確的、多變的、一連串含意不明的法律雖然使政府可以作靈活的解釋，但是卻使得辦學者與成人學習者感到經濟權與教育權利沒有獲得真正確切的保障。法律應具有的穩定性，抵擋不住政策的多變，這自然會降低成人學習者和辦學者的信心，辦學者不願主動做出本地區長期整體的成人高等教育活動的規畫，所進行的調查、規畫、執行、評估，一切等政策變時再說。

例如教學品質的管理弊端方面，例如：主管電大實驗課的教師由教學處管理，而考試歸教務處，成績管理則歸學生處負責。如果沒有很好的協調措施和進行實驗考核的法定程序，很容易發生漏洞，沒有一個部門能真正做好（單應祖、潘中英，1987）。

#### (七) 成人高等學校黨政二元領導，政出多門，影響行政效率



大陸成人高等教育管理體制呈現黨政二元領導。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；黨國系統在中央為書記處、宣傳部，在地方為各省、市、縣黨委會。其中黨團系統的領導是大陸政權最權威的意識型態，它可對教育行政系統加以監督干涉，因此，地方教育單位不僅接受來自中央的國家教委領導，亦需接受來自黨團系統的監督管理，因此而形成黨政不分及黨政二元領導的方式，使得政出多門，增加行政的障礙和影響行政效率。

因此綜合上述所言，大陸地區的成人高等教育體系，雖號稱靈活多樣，除了如同其他的初等教育、中等教育、普通高等教育、職業技術教育一樣，充滿著效率非常低的行政官僚體系之外，亦存在著更為嚴重的行政管理混亂、多頭馬車的問題。而這種情形除非整個政府運作能從根本改革，否則光是苛求上層結構的教育體系的變革是沒有用的。

雖然成人高等教育行政效率不彰、管理分歧、循私謀利之缺點非常嚴重，但在許多成人教育機構中，政府也採用高度的行政手段來管理成人高等教育。諸如對辦學機構實管全面的指令性招生計畫、教學計畫等，加上人權與財權的統一，最終形成政府包辦，而非教育辦學，是以成人高等學校難以根據經濟的實際需求安排課程、改進教學方法、改善管理，而只是盲目的追求成長速度、完成指標，忽視社會和經濟效益。

因此，對於成人教育教育管理方面的問題，大陸學者

、實際工作人員、領導幹部的意見咸爲：加強領導、全民對成人高等教育之認識，尤以領導幹部的認識更是重要。由此可見大陸對教育事業的改革，仍著重於政府的行政力量自上而下強制的解決方式。