

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。

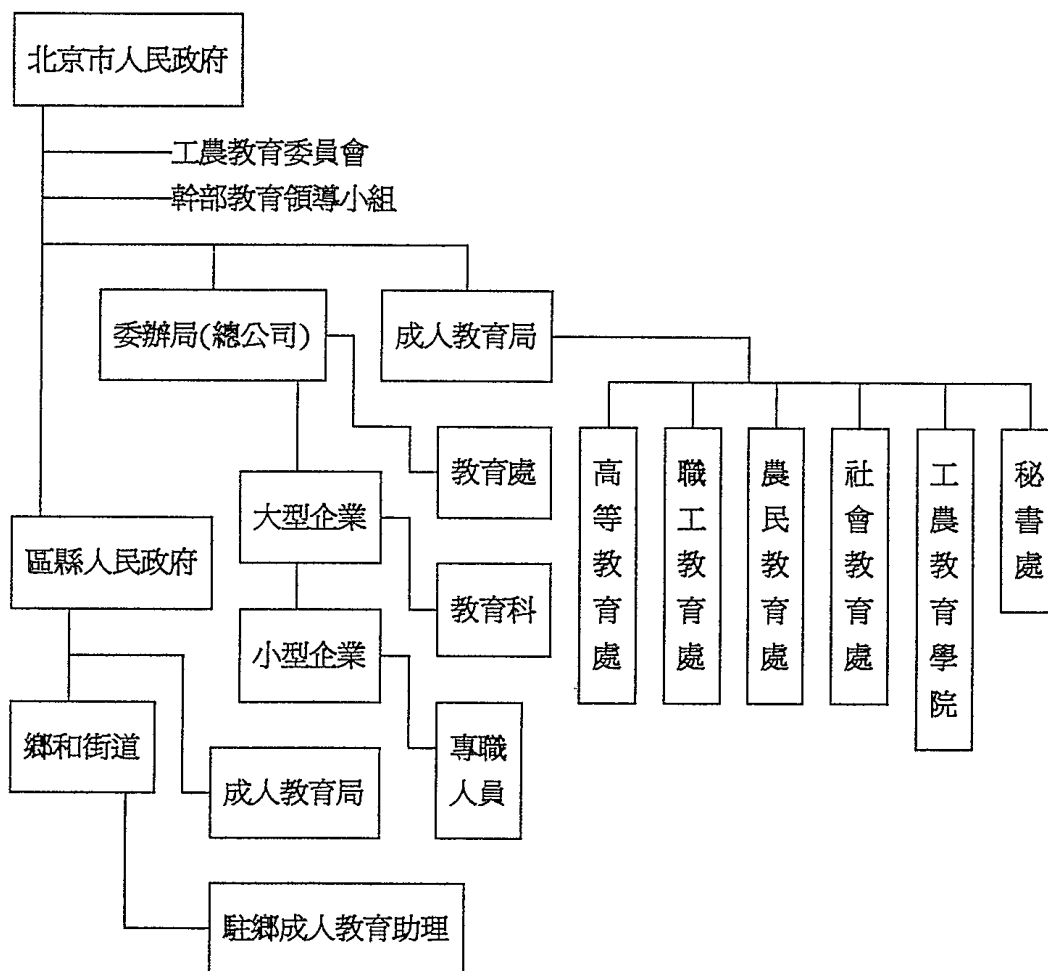


圖5.2-1 北京市成人教育局之組織圖

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：