

(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	<ol style="list-style-type: none"> 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。 	<ol style="list-style-type: none"> 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	<ol style="list-style-type: none"> 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。 	<ol style="list-style-type: none"> 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