

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。諸如對辦學機構實營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。