

中国における民営高等教育政策の変遷

比較教育社会学コース 曹 燕

The Transition of the Privately-Run Higher Education Policy in China

Yan CAO

Since 1980s, Chinese higher education has been undergoing substantial changes through with the promotion of the strategies of the economic opening-up reform. These changes are mostly invoked by the policy reform of the higher education. In section 1, I will introduce the policy reform process in higher education and the details of the policy reform since 1980s. In section 2, I will investigate the situation of the “private college in public university”, which is a novel type of higher education institution evolving from the higher education reform. In section 3, I will review the evolution and the present progress of the privately-run higher education policy. Finally, in section 4, I will discuss the challenges and problems still left in the privately-run higher education policy. The transition and problems in the policy for Chinese privately-run higher education will be clarified through the sections.

目 次

第1節 高等教育政策の改革

- 1 法的整備
- 2 政策的展開
- 3 高等教育の発展と拡大

第2節 独立学院

- 1 独立学院の概念
- 2 登場背景
- 3 政策規定
- 4 発展現状

第3節 民営高等教育政策の展開

- 1 法的整備
- 2 政策的展開
- 3 発展状況

第4節 まとめと課題

80年代以降中国高等教育は、経済改革・開放政策の推進に伴って、大きな変容を遂げてきた。例えば、既存の公的高等教育機関とは異った私的な性格を持つ高等教育機関や独立学院が登場するようになった。この変化を起こした最も大きい要因は高等教育政策の改革であると言える。第1節は80年代以降の高等教育政策の改革プロセスと具体的な改革内容を整理する。第2節はこうした高等教育改革の中で生まれた新しいタ

イプの高等教育機関である「独立学院」の実態を考察する。また、第3節は高等教育政策改革の全体的な流れの中で、民営高等教育政策の展開と民営高等教育の発展現状をレビューする。そして、第4節は民営高等教育政策に残された課題を論じる。これらを通して、中国における民営高等教育政策の変遷と問題点を明らかにする。

第1節 高等教育政策の改革

80年代以降、中国の高等教育政策は一連の改革動きに出した。この改革の背景としては、まず70年代末に始まった経済体制改革・対外開放が挙げられる。そして、改革開放政策の実施によって、経済・社会の急速発展をもたらした。高度経済成長や産業構造の変化、多様な経済主体の登場及び国民生活水準の向上などに現れている。こうした経済・社会の変容は高等教育にも多大な影響を及ぼしていた。産業構造の変化や多様な経済主体の登場に伴って、高等教育には相応の新しい人材の養成が求められるようになる。また、高度経済成長がもたらした国民の家庭所得の増加により、国民の教育への需要が高まった。一方、「一人っ子政策」の推進や高学歴化の進行などと相まって、国民の教育需要、特に高等教育への需要は益々向上することになる。

これらの背景の下で、経済社会の発展で既存の高等教育は満足できず、改革が求められるようになる。高等教育では法的整備に伴い、改革的政策文書を次々に公布した。

1. 法的整備

80年代以降の高等教育に関する法的整備は、まず1982年12月全国人民代表大会第五次会議で可決した『中華人民共和国憲法』の中での教育に関する論述から始まった。この憲法の第19条は「国家は社会主義的教育事業を發展し、全国人民の科学文化水準を向上する」と規定している。

この憲法の精神に従って、高等教育の健全的發展を保証し、發展プロセスの中で直面しつつある問題を解決するために、一連の教育関係法を制定した。具体的には、1980年の「中華人民共和国学位条例」、1993年の「中華人民共和国教師法」、1995年の「中華人民共和国教育法」、1996年の「中華人民共和国職業教育法」と1998年の「中華人民共和国高等教育法」である。この「中華人民共和国高等教育法」は高等教育のために制定されたもので、高等教育機関に独立法人という資格を与えた。

2. 政策的展開

このように、中央政府は高等教育發展の法的環境を整備しつつあった。一方、80年代の中頃から一連の政策的改革文書も公布した。代表的なものは以下のようである。

(1) 1985年の『教育体制の改革に関する中共中央の決定』

「文化大革命」十年の災禍を終え、混乱をはずめて正常に戻すことによって、国家建設は正規の發展の道を歩み始めた。この影響の下で、十年間で重大な損害を受けた教育においても、1977年の高等教育入学試験制度の回復をシンボルとして、新たな發展が始まった。11期3中全会の召集で国家の建設の重点は階級闘争から経済建設を中心にすることを示し、教育の地位と役割が重要になってきた。

1982年9月に開かれた共産党の第12期代表大会で、教育が経済建設の戦略的な重点の一つとして確立された。これによって、教育は改革開放と現代化建設において重要な位置を占めることになった。1984年10月の共産党の12期3中全会で「公有制に基づく計画的商品経済」が確立され、農村からの改革は都市・工業に移された。その後、経済体制改革を継続的に推進するこ

とによって、所有制の構成、企業経営管理モデル、労働人事制度など社会的な広範な改革をもたらした。同時に、科技体制の改革も進められるようになり、1985年3月に中共中央は『科技体制の改革に関する決定』を示した。しかし、この一連の改革に直面するにあたっては、徐々に計画体制下の教育体制の様々な弊害が現れてきた。例えば、教育構造における構成の不合理、教育管理体制における管理の硬化、教育投資体制における投資主体の単一化、教育思想・内容・方法の時代背景との不一致などの問題がある。このような高度集中、閉鎖硬直な教育体制は、多元化する経済モデルに対応できず、解決を迫られることになる。そこで、1985年5月、改革開放後の第一次教育工作会议が北京で開かれ、同会議より『教育体制の改革に関する中共中央の決定』(以下『決定』と略称する)が公布された。『決定』は教育の体制改革を切り口として、教育の体系的な改革を發動させた綱領的な政策文書である。この『決定』は中国の80年代中後期、90年代初期の教育の改革と發展に大きな影響を与えた。更に、1987年の共産党第十三回代表大会で「百年の大計、教育は根本である」というスローガンが打ち出された。

『決定』の中で、高等教育に関する改革政策は主に以下の方面である。

- ・高等教育機関の学生募集計画と卒業生配分制度を改革する。
- ・高等教育機関の自主的な運営権を拡大する。同時に、国家及び教育管理部門は高等教育への巨視的な指導と管理を強化する。
- ・人民助学金制度を改革する。
- ・中央、省(自治区、直轄市)、中心都市の三級運営体制を行う。
- ・高等教育の構造は、経済建設、社会發展及び科学技術進歩の需要によって調整と改革を行う。高等教育学科、専科・本科のアンバランス状況を改革する。
- ・大学院生を養成する制度を改善し、かつ計画的に一群の重点学科、重点学科が比較的集中するよう学校を建設する。
- ・教授内容、教授方法、教授制度を改革し、教育の質を高める。
- ・教授の物質的な条件をできるだけ改善し、先進的な教授手段を増やし、実験室、図書館を充実する。
- ・高等教育機関の総務を社会化する。

(2) 1993年の『中国教育改革・發展要綱』

90年代に入り、特に92年の鄧小平の「南巡講話」以後、

中国の改革・開放と近代化の建設は新たな発展の段階を迎えた。共産党の第14回代表大会で「社会主義市場経済を建設する」という経済体制が正式に提起された。これによって、政治・経済・科技体制改革の歩みは加速され、農業社会から工業社会へ、伝統的な社会から近代的な社会への転換が強力に推進されるようになった。ところが、教育は経済・社会の発展に比べると依然として立ち遅れ、改革開放と近代化建設という新たな情勢の需要に応じきれない。特に、教育投入の不足、教師待遇の低下、学校運営条件の不備、教育体制とその運営システムは経済・政治・科技体制改革の需要に適応しないなどの問題を解決することが迫られる。それゆえに、中共中央と国務院は1993年2月に『中国教育改革・発展要綱』を公布した(以下『要綱』と略称する)。『要綱』では90年代、ひいては21世紀初期の教育改革と発展の指導的な大綱として、教育体制改革の具体的な目標と任務が提起された。そして、1994年6月に、『要綱』で規定された教育改革と任務を具体的に実現するために、第二次教育工作会議が行われた。この会議で『中国教育改革・発展要綱』の実施に関する意見(以下『要綱実施意見』と略称する)が通過した。この『要綱実施意見』は各地区、各部門が『要綱』を実施した上での経験と問題との総括であり、『要綱』を実施するための指導的な意見である。

高等教育に関する改革や発展は『中国教育改革・発展要綱』でこのように示された。

教育事業発展の目標・戦略・指導方針

- (5) 高等教育機関が養成する専門人材は経済、科学技術と社会発展の需要に適応する。一群の重点大学と重点学科の建設に力を集中する。高度な専門的人材の養成は基本的には国内に立脚点を置く。教育の質、科学技術水準及び運営の効果と利益を明確に向上させる。
- (6) 構造の選択においては、九年制義務教育を基礎として、基礎教育を大いに強化する。職業技術教育、成人教育及び高等教育を積極的に発展させる。
- (9) 高等教育の発展は、内包的な発展を主とする方法を堅持し、学校の運営効果と利益の向上に尽力しなければならない。

教育体制改革

- (16) 学校運営体制を改革する。政府が学校運営を引き受ける状況を改め、政府を主体として、社会各界が共同で運営する体制を次第に作り上げる。
- (18) 高等教育体制の改革を深める。高等教育体制の改

革は、主に政府と高等教育機関、中央と地方、国家教育委員会と中央各業務部門との間の関係を解決する。政府は巨視的な管理、学校は社会において自主的に運営する体制を次第に作り上げる。

- (19) 高等教育機関の学生募集と卒業生の就業制度を改革する。
- (20) 大学院生の養成と学位制度を整える。
- (21) 高等教育機関に対する経費配分メカニズムを改革する。
- (23) 人事制度と報酬分配制度の改革を中心としての学校内部管理体制改革を積極的に推進する。
- (24) 人事労働制度の改革を深め、教育体制の改革に相応する。

教育の質の向上

- (31) 教育思想を一層転換し、教育内容と教育方法を改革し、学校教育と経済建設、社会発展の需要の乖離といった現状を克服する。さらに、高等教育の専攻設置が細分化され過ぎる状況を改め、専攻の業務範囲を広める。実践的な教育と訓練を強化し、社会の実際業務部門との連合養成を展開し、教育・科学技術研究・生産という三者の結合を促進する。

進学と試験制度を徐々に改善していく。

- (32) 各段階各種類の教育の質的標準と評価指標体系を確立する。職業技術教育と高等教育に対して、行政指導者、専門家と雇用部門との結合の方法を用いて、多様な形式を通して質的評価と検査を行う。
- (33) 高等教育機関の教材は種類を積極的に拡大すると同時に、質も継続的に向上させる。理論と実践との結合を強化し、思想性と科学性との統一性を求める。

教師陣の建設

- (41) 高等教育機関の教師陣の養成と研修は国内に立脚点を置き、現職者を主にして、実践を強化し、多様な形式を並行して用いる原則を堅持する。

教育経費

- (47) 教育投資体制を整え、教育経費を増加する。国家財政配分を主として、教育税の徴収、非義務教育段階の学生の学費・雑費の徴収、学校運営企業の収入、社会の寄付金、融資金と教育基金の設立など多様な経路で教育経費の調達体制を徐々に確立していく。

- (3) 1998年の『21世紀に向けての教育振興行動計画』と1999年の『教育改革を深め、素質教育を全面的に推進する中共中央の決定』

20世紀の後期に入り、教育に関する改革の歩みは更に加速された。1997年、全国人民代表大会第8期4回会議で『国民経済と社会発展‘95’計画及び2010年長期

目標の要綱』(以下『経済・社会要綱』と略称する)が採択され、科学技術・教育興国が基本的な国策となった。1998年、9期人民代表大会第1回会議後、新一期の政府が成立した。科学技術・教育興国の戦略を実施することを任期内の最大な任務として初めて宣言し、かつ国務院総理朱鎔基を始めとする国家科学技術教育指導グループが成立した。そして、「科学技術・教育興国」の戦略を実行するために『21世紀に向けての教育振興行動計画』(以下『振興計画』と略す)が制定され、1999年1月に実施された。『振興計画』の中で、21世紀に向かって素質教育工程を実施することを提起し、国民の素質を高める具体的な目標を確定した。更に、中共中

央と国務院は1999年6月に第三次全国教育工作会議を開き、『教育改革を深め、素質教育を全面的に推進する中共中央の決定』(以下『素質教育』と略す)を公布した。この『素質教育』の決定は、教育改革を深め、素質教育を全面的に推進し、各レベル各類型の教育の発展を促進し、科学技術・教育興国の戦略を実施することを目的としている。

『振興計画』と『素質教育』は新世紀を迎えつつある90年代の末に公布された政策文書で、中国の教育にとって新世紀初期の発展構想であることを意味する。高等教育について、次のような内容が述べられる。

『振興計画』	『素質教育』
<p><u>目標</u> 2000年まで、高等教育を積極的に、着実に発展させ、高等教育の入学率を約11%に引き上げる。2010年まで、高等教育の規模をより大きく発展させ、入学率を15%に引き上げる。若干の高等教育機関と一群の重点学科を世界の一流水準に達するようにする。</p> <p><u>「高レベルの創造性人材工程」を実施し、高等教育機関の科学研究を強化させ、国家の新機軸を打ち出す体系の建設に対し積極的に参加する。(第三項)</u></p> <p><u>「211工程」の建設を継続的に速め、高等教育機関の新しい知識を創造する能力を大いに向上させる。(第四項)</u></p> <p><u>若干の世界の先進水準を備える一流大学と一群の一流学校を創立する。(第五項)</u></p> <p><u>「高等教育機関ハイテク産業化工程」を実施し、国家ハイテク産業の発展を推進し、新たに経済成長する分野の育成に貢献する。(第七項)</u></p> <p><u>『高等教育法』を貫徹し、高等教育を積極的に、着実に発展させ、高等教育の改革を加速させ、教育の質と運営の効果と利益を高める。</u></p> <p>(30) 高等教育機関の自主的運営権を拡大する。高等教育の機会と規模を拡大する。</p> <p>(31) 管理体制の改革を積極的に推進し、高等教育機関の分布を調整する。社会力量による学校設置・運営を奨励する。</p> <p>(32) 高等職業教育を積極的に発展させる。</p> <p>(33) 学生募集と卒業生の就業制度の改革を加速させ、高等教育の入学試験制度の改革を計画的、逐次推進する。</p>	<p><u>素質教育を全面的に推進し、21世紀の現代化建設の需要に適應する社会主義の新たな人材を養成する。(第一項)</u></p> <p>(4) 高等教育は大学生の創造的能力、実践的能力と創業的精神を養成することを重視しなければならず、大学生の人文教養と科学素質を普遍的に向上させる。</p> <p><u>教育改革を深め、素質教育を実施するための条件を創造する。(第二項)</u></p> <p>(9) 現有の教育システムの構造を調整し、高校段階の教育と高等教育段階の教育の規模を拡大し、人材養成の道を開き、進学を圧力を緩めさせる。多様な形式で高等教育を積極的に発展させ、2010までに、わが国適齢人口の高等教育の進学率を現在の9%から約15%まで高める。</p> <p>高等職業教育は高等教育の重要な構成であり、高等職業教育を大いに発展させる。</p> <p>(10) 異なる類型の教育が相互に流動するような教育体制を創立する。</p> <p>高等教育と中等職業教育は弾力的な学習制度を実施するための条件を創造しなければならない。先進の遠隔教育、職業資格證書教育とその他の継続教育を大いに発展させる。独学試験の制度を完備させる。</p> <p>(11) 今後の3年に、「共同建設、調整、合作、合弁」といった方式に基づいて、高等教育の管理体制と分布構成の調整を基本的に完成し、中央と省レベル人民政府の二級管理、省レベル人民政府の管理を主とするような新たな体制を形成し、合理的に教育資源を配分し、教育の質と運営効果・利益を向上させる。国務院から権限を授け、高等職業教育と大部分の高等専科教育を發展する権力及び責任を省レベル人民政府に渡し、省レベル人民政府は法律に基づいて職業技術学院(或は職業学院)と高等専科学校を管理する。</p>

- 経済的困難の大学生に、多様な資金援助を提供する。
- (34) 高等教育機関の教学改革を積極的に推進させ、教育思想、観念、内容と方法を改革する。
 - (35) 高等教育機関の内部管理体制の改革を大いに推進する。

学校設置・運営体制の改革を深め、各方面の教育事業を
発展する積極性を引き出す。(第十項)

- (39) 今後の3-5年に、政府による学校設置・運営を主体として、社会各界が共に参加し、公営学校と民営学校を共同的に発展させる体制を基本的に形成する。
社会的資金をひきつけて教育を行うための政策、及び民営学校の発展のための優遇政策を制定する。
- (40) 社会力量による学校設置・運営は法律に基づいて運営し、管理する軌道に乗せる。
- (41) 公営学校の設置・運営体制の改革は、政府教育行政部門の指導の下で試験的に行う。

教育経費の「三つの成長」を法律により保証し、教育の有
効的投入を着実に増加させる。(第十一项)

- (42) 国家財政予算の教育経費が国民総生産に占める割合を逐次増加させ、4%の目標の実現に全力を尽くす。

『中華人民共和国高等教育法』の規定に基づいて、高等教育機関の自主的運営権を着実に拡大し、地域経済社会の発展に適応する活力を増加させる。高等教育機関への監督と設置・運営の質への検査を強化し、学校の設置・運営行為と教育の質に対する社会監督システム及び評価体系を逐次形成し、高等教育機関の自己制約・自己管理システムを完備させる。機関の内部管理体制の改革を深める。

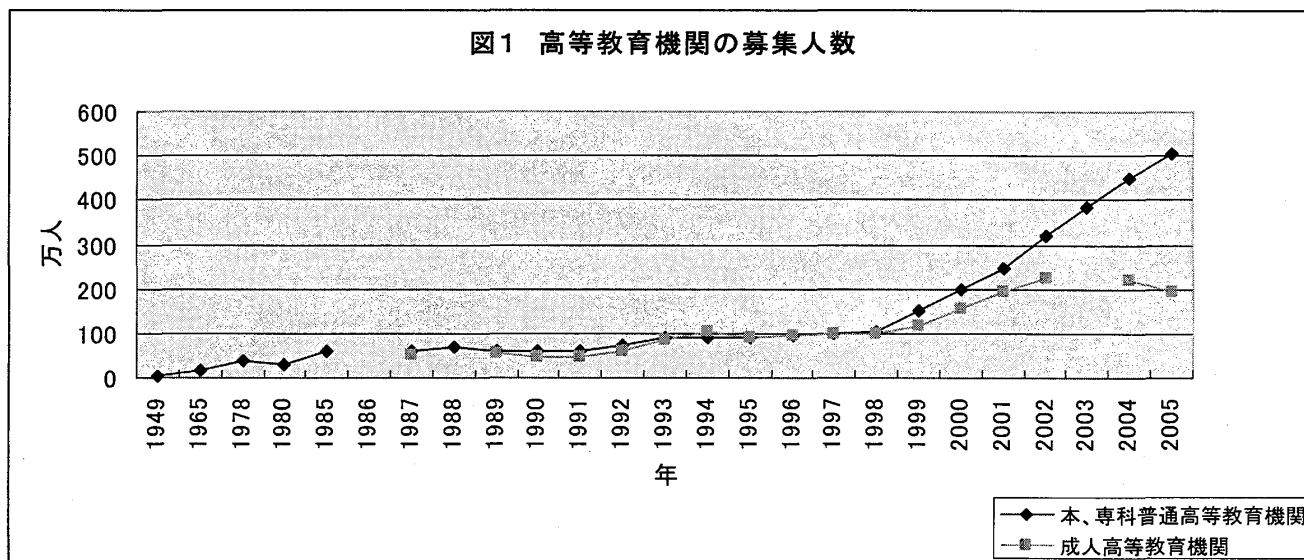
- (12) 思想を更に解放し、観念を変え、社会力量による多様な形式で学校設置・運営を積極的に奨励し支持する。益々高まる国民大衆の教育需要を満足し、政府による学校設置・運営を主として、公営学校と民営学校を共に発展させるような構造を形成する。
各級人民政府は民営教育への管理、指導と監督を強化する。国家は民営教育の立法をなるべく早く行い、民営教育の良好な発展を促進しなければならない。
- (13) 入学試験と評価制度の改革を加速し、「1次試験で一生を決める」という状況を改める。

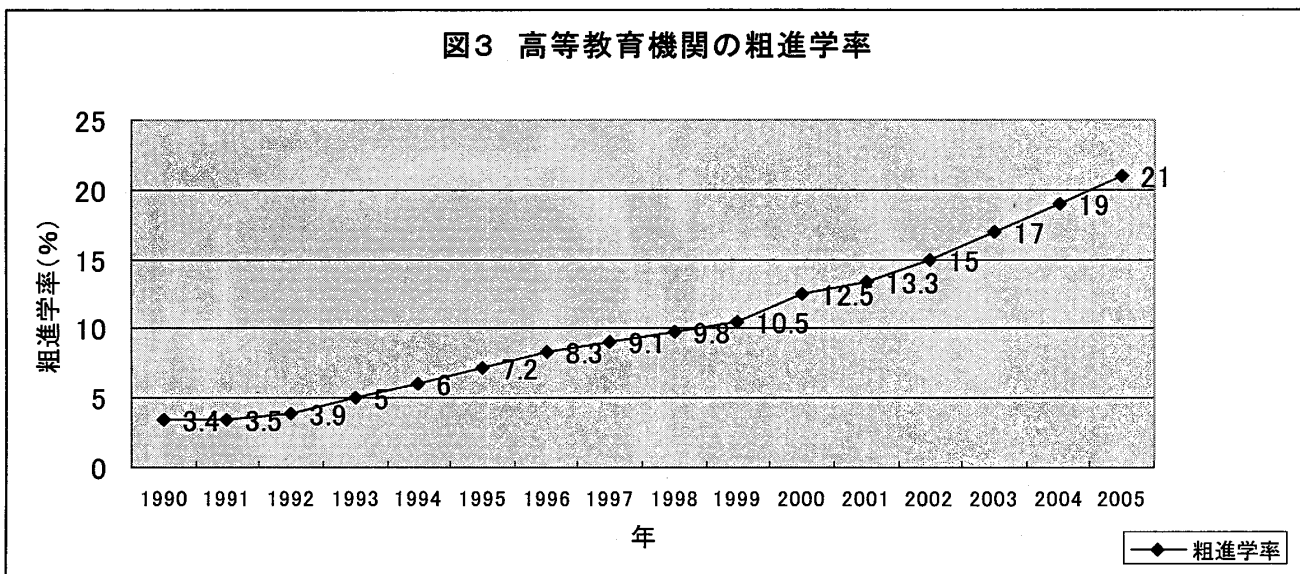
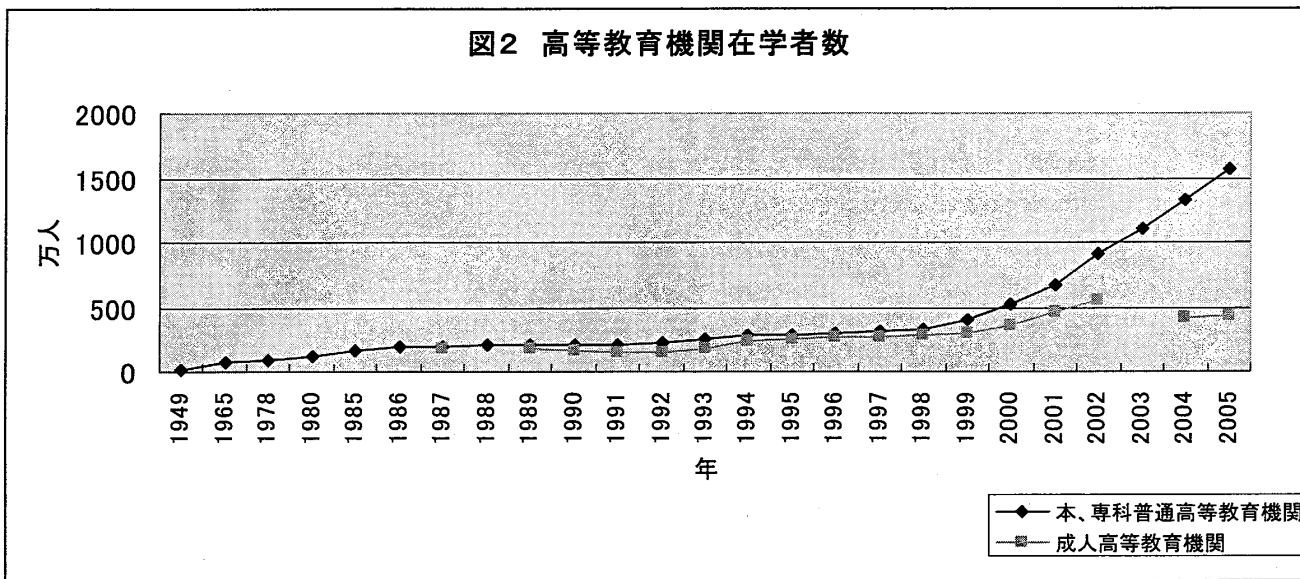
3. 高等教育の発展と拡大

こうして『振興計画』のなかで、高等教育の進学率が2010年までに15%という具体的目標を提出されたのは、高等教育の大衆化を達成しようとするものである。しかし、『振興計画』の発表とほぼ同時期の1999年に、高等教育を拡大軌道に乗せられるようになった。この大拡大の背景には、高等教育は高卒者の就職を遅らせる

一方で、短期的経済成長を刺激し、国内の消費需要を引き上げさせるものがあるといわれている。これによって、1998年の募集人数約105万人から1999年約152万人までに一気に拡大し、2005年には約504万人になった。また、高等教育の粗進学率は1990年の3.4%から2005年の21%までに達した。高等教育の具体的な拡大の様子は図1、図2と図3である(データの出所:「中国教

図1 高等教育機関の募集人数





育統計年鑑」1987年，89年～92年，98年～99年，2001年～02年。「中国教育事業統計年鑑」93年～97年，2000年。教育部「全国教育事業発展統計公報」2003年～05年）。

一方，高等教育の拡大に伴って，学校の既存の施設設備の不足や教育質の低下，大卒者の就職難などの問題も噴出し始めた。これらの大拡大をもたらした現実問題に対応するために，今後調整的政策段階に入ると思われる。

第2節 独立学院

高等教育市場化の進行につれて，「独立学院」と称する新しいタイプの高等教育機関が登場するようになった。この独立学院の登場は上述した高等教育の大拡大

と密接な関係をもっている。また，独立学院は公的性格と私的性格が混在し，高等教育システムの中では特有な存在である。ここで，独立学院は具体的にどのような機関であり，どのような背景下で登場したのか，そして独立学院に対する政策規定及びその発展現状を明らかにする。

1. 独立学院の概念

独立学院の旧称である二級学院には二つの設置形態，即ち，民営方式と公営方式があるが，本文の考察対象は民営方式の方である。2003年以降，この民営方式の二級学院が独立学院と称されるようになった。また，民営方式，公営方式を問わず，「二級学院」とは母体大学に対する言葉である。即ち，母体大学が組織上「一

級」であり、母体大学が設置主体とする民営方式の学院や、母体大学の中で専攻別に設けられた学院が「二級」と呼ばれる。

教育管理部門は独立学院に対して、「普通高等教育機関の新しい方式として試験的に設置した独立学院の管理を規範・強化することに関する諸意見」(原語:「关于規範并加強普通高校以新的機制和模式試办独立学院管理的若干意見」,以下「8号文件」と省略する)という文書の中で次のように定義した。すなわち、「独立学院は普通本科高等教育機関が新しい管理運営方式で設置した本科レベルの二級学院」であること。換言すれば、普通本科高等教育機関が民間資源を利用し、民営的管理運営方式で設置した八つの独立条件(独立のキャンパスと基本的な施設設備,相対的に独立した教育組織と管理,独立した学生募集,独立した学歴証書の発行,独立した財務計算,独立法人資格)を備える二級学院のことである。また、「公營的管理運営方式で設置した二級学院や分校等の類似の二級教育機関を含まない」ことである。

2. 登場背景

(1) 本科高等教育への需要の高まり

高度経済成長に伴い、国民の生活水準が高まりつつあり、また、一方、「一人っ子」政策で国民の子供に対する教育熱はますます高くなっている。中国の高等教育機関は「本科」(日本の学士課程に相当)と、「専科」(年限3年程度の短期高等教育課程)とに分かれる。2004年の募集機関数から見ると、本科の機関数は645所、約40%、専科の機関数は962所、約60%を占めている(中国科研和計算機網 <http://www.edu.cn>)。この中でとくに本科課程への進学需要が高まっている。ところが政府には財力の制限があり、これ以上に本科高等教育機関を作ることは現実的には無理である。一方民営(私立)大学は、それまでおもに専科課程の高等教育機関であって、しかも学校の教員や資源や管理などの制約で、本科への昇格は厳しく抑制されてきた。その結果、本科への進学需要と供給との間に大きなギャップが生じていた。これに既存の国立大学が、みずからの資源を利用して独立の本科課程を設置した。当初、それは大学内部の一つの組織であったが、次第に独立して独立学院となったのである。

(2) 中央政府の政策的コントロールの不在と地方政府の積極的推進

こうした動きは必ずしも中央政府の政策によって推進されたわけではない。前に述べたように、2003年ま

では、教育部は独立学院を新たな高等教育機関の設置形態として、その発展を黙認する姿勢をとっていた。一方、地方政府は独立学院の発展を積極的に支持する姿勢をとった。独立学院は、地域高等教育の規模を拡大し、教育財政経費の不足を解決する有効な手段として、省政府に認識されている。例えば、浙江省は2005年に高等教育の粗就学率を20%に達するという発展目標を出し、この目標実現のために、独立学院を發展させる方針をとった。このようにして、独立学院は省政府の支持を受け、浙江省、江蘇省をはじめとして全国に広がり、その発展は著しいものであった。

(3) 母体大学へのメリット

独立学院の設立は母体大学にとって主に三つのメリットがあると考えられる。第一に、所属する地域の高等教育大衆化の実現に貢献すると同時に、母体大学の質の低下を防ぐことができる。第二に独立学院の授業料は母体大学の授業料より遥かに高く、母体大学の財源を補うことができる。第三に、母体大学教員の待遇の改善に大きな役割を果たしている。

3. 政策規定

(1) 中央政府の管理強化

2003年まで独立学院の設置認可権限は省レベルの教育行政部門に属しており、中央政府の教育部は独立学院の発展を殆ど規制していなかった。しかし、「校中校」問題(母体大学が同じキャンパスの中で高額授業料を徴収する二級学院を設置すること)、独立学院の卒業証書が母体大学のものと混同する問題、母体大学との法人、財産権などの重大な法律関係が不明確である等の問題が現実的に存在した。独立学院の数が増えるに連れ、これらの問題も深刻になり、解決しなければならなくなった。そのため、2003年から、独立学院の設置認可権限を「高等教育法」により教育部に移管することになり、独立学院に対する規制を厳しくした。また、教育部は独立学院の発展に対して二つの規制措置を出した。一つは「高等教育機関の学歴証書の規範管理に関する教育部の通知」(原語:「教育部关于当前加強普通高等学校学歴証書規範管理的通知」,以下「通知」と省略する)であり、もう一つは上述の「8号文件」である。

「通知」は卒業証書の問題に対して、次のように制定した。普通高等教育機関の新しい管理運営方式で設置した分校や、独立学院で独立法人資格をもつ場合、発行する卒業証書は、「**大学**分校(二級学院)」という形式で書かなければならない。また、独立法人資

格を持たない場合は、母校大学の名義で卒業証書を発行しても、「**分校(二級学院)**専攻学習」という内容を含まなければならない。

また、「8号文件」は次のように定めた。

- ①独立学院の設置申請者は普通本科高等教育機関であること。
- ②独立学院は民営的管理運営方式を採用すること。
- ③独立学院は原則上申請者が所在する地域内に設置すること。
- ④設置基準と教育の質を確保すること。創設当初は以下の条件を満たさなければならない。すなわち、キャンパスの敷地面積は150ムー(1ムー≒166.7平方メートル)、計画敷地面積は300ムーを下回ってはならない。校舎の建築面積は4万平方メートル、教育の設備の価値は1000万元、図書は4万冊を下回ってはならない。招聘期間が一年以上、相対的に安定した専任教師は100人以上、そのうち副高級以上の資格を有する教師の割合は30%を下回ってはならない。学生を募集する際に、学生一人当たりの各設置条件は政府の設置基準を満たさなければならない。
- ⑤専攻設置は地域の社会と経済発展の需要を満たし、特に社会と労働市場による差し迫って必要な専攻を早く設けるべきである。

一方、既存の独立学院に関してはこうした条件を満足しているか否かを調査し、規定を満たさないものに対しては活動中止もしくは学生募集を停止させること

とした。

(2) 基本的な政策方針

2003年からの政策転換を経て、現段階において、中央政府の独立学院に対する基本原則は「積極発展、規範管理、改革創新」(積極的に発展し、管理を強化し、改革する)である。具体的な方針は以下のとおりである。

- ①現有の優良な高等教育資源を充分に利用し教育の質と条件がよい普通本科大学について、独立学院設置を優先的に支持する。それ以外の普通本科大学は、現段階の目標をまず教育の質と条件の向上とし、独立学院の設置は望まない。高等職業学院(専科)は独立学院としない。
- ②今後、政府は本科学生募集計画において独立学院を重要視する。教育の質や条件、管理運営などがよい独立学院に対しては、学生募集と規模拡大を積極的に支持する。
- ③西部地区及び大学が不足している地域での独立学院の設置を優先的に審査する。
- ④独立学院の設置運営と教育の質に対しての監督と評価を強化する。

4. 発展現状

こうした諸要因の下で、独立学院は著しい発展を遂げた。2006年独立学院は318校に達し、内モンゴルとチベットを除いての各地域で設立された。独立学院の具体的発展状況は図4(データの出所：中国科研和計

図4 2004年各地域高等教育課程募集機関数の割合

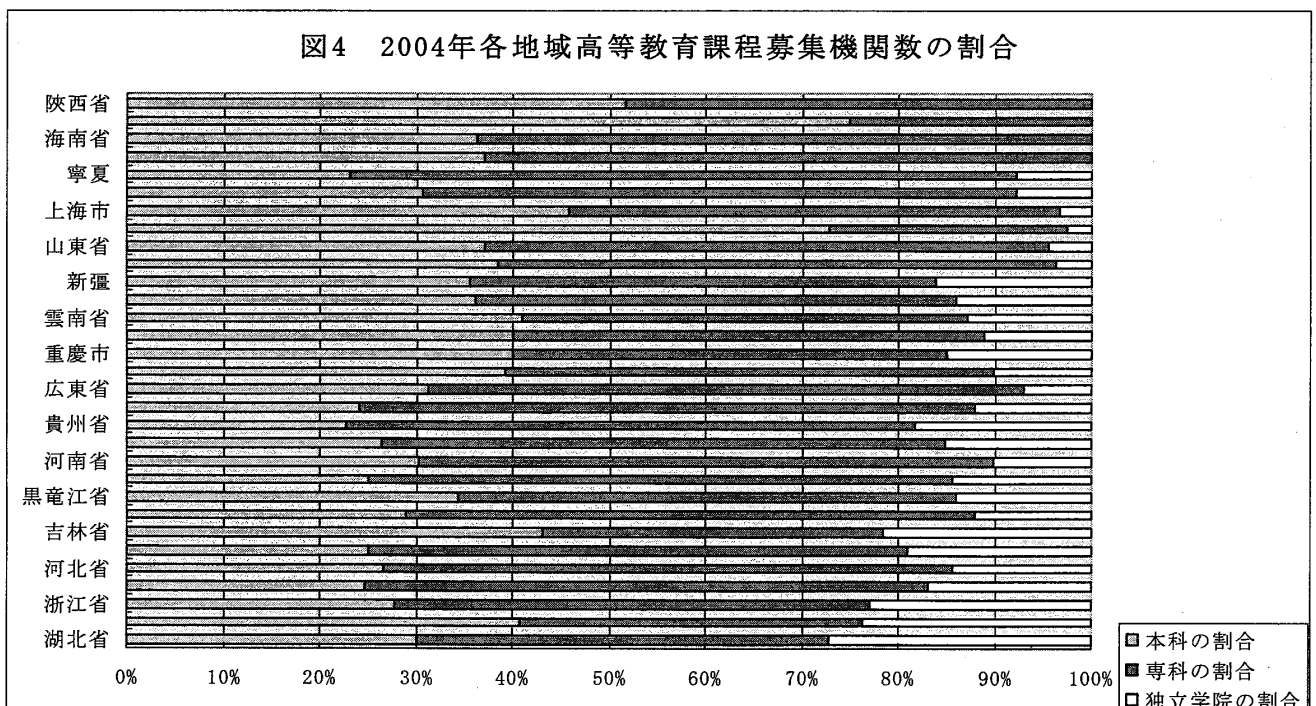
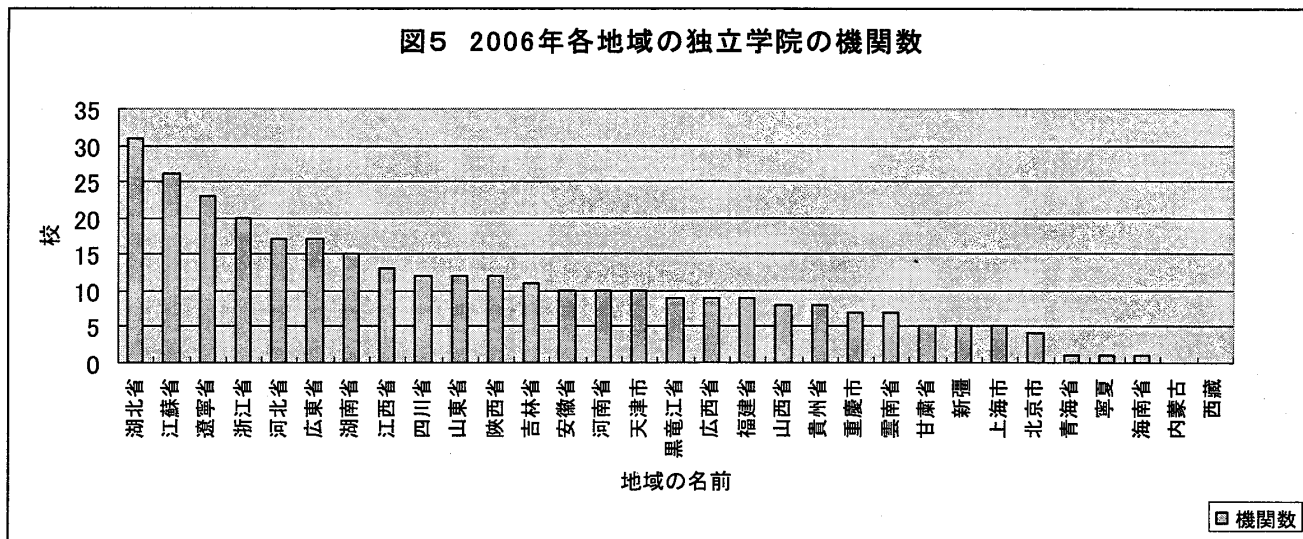


図5 2006年各地域の独立学院の機関数



算機網 <http://www.edu.cn>)と図5(データの出所: 中華人民共和国教育部 <http://www.moe.edu.cn>)である。

第3節 民営高等教育政策の展開

上述のように、政府は変容しつつある社会・経済など新しい環境に適応するために、一連の高等教育政策を公布した。それにより、民営高等教育の発展に対しても、徐々に関心を払っていた。

1. 法的整備

『中華人民共和国憲法』の第19条では「国家は集団経済組織、国家企業・事業組織及びその他の社会力量が法律の規定に基づいて各種の教育事業を行うことを奨励する」と明確に示されている。当時、全国人民代表大会常務委員会委員長彭真はこれについて更に次のように述べた:「国家は必ず十分な力で教育事業を行う。同時に、各種の社会力量を動員させ、集団経済組織、国家企業・事業組織、その他の社会力量及び国家の批准によって個人設置者を含み、多様な形式で広範な大衆を抛り所とし、教育事業を行う」。周知のように、憲法は一国の根本的な法であり、各種の法律や方針を制定する主要な根拠である。憲法でのこのような学校設置・運営方針の決定は、民営高等教育の法律上の地位を承認し、その後の政策の展開に確かな基盤を提供したことになる。

その後、政府は民営教育の発展を奨励し、民営教育の設置者や学校やそのほかの関係者の合法的な権益を保護するために、幾つかの関係法律や行政法規を公布した。その中で、1997年7月に国務院より公布された「社会力量による学校設置・運営条例」は民営教育の設

置運営に関する最初の総括的な法則である。この条例は8章60条からなり、民営教育の基本原則、民営学校の設立、教学と行政管理、財産財務管理、保障と扶助及び関係する法律責任などを明確に規定した。

しかし、民営教育の急速発展によりもたらされた新しい問題を、この条例は解決できなくなってきた。そこで民営教育の発展に関する法律の制定を民営教育関係者が呼びかけ、民営教育に関する第一部の法律である「中華人民共和国民営教育促進法」(以下「民営促進法」と称する)が登場した。この「民営促進法」は2002年12月28日に第9回全国人民代表大会常務委員会第31次会议で可決され、2003年9月1日に正式に実施された。よって、1997年の「条例」は廃止された。その後、『民営教育促進法実施条例』(以下「実施条例」と称する)も公布され、2004年4月1日に実施された。

「民営促進法」は10章68条からなり、具体的には総則、設立、学校の組織と活動、教育と教育を受ける者、学校資産と財務管理、管理と監督、扶助と奨励、変更と終止、法律責任及び附則である。この法律の内容はまだ議論する必要はあるが、民営教育の法的整備が更に前に進んだといえる。

2. 政策的展開

1982年の憲法の影響を受け、中国の特有の国情に基づいて、1985年『決定』では「国家は全党、全社会及び全国人民が教育体制改革に関心をもち支持することを動員・教育しなければならない。各民主党派、人民団体、社会組織、定年退職した幹部(原語: 離休退休幹部)及び知識人、集団経済組織及び個人は党と政府の方針・政策に基づいて、多様な形式と方法で教育の発展のため積極的に、そして自由に貢献することを奨励

する」と提起された。

そして、90年代に入り、1992年鄧小平の「南巡講話」及び中国共産党14期全国人民代表大会以後、中国社会の改革はこれまでの例にない活発さを示した。北京はこの「更なる改革・開放」という呼びかけに応じ、同年の10月に民営高等教育機関の校長の検討会を開いた。その会議で、「政府の教育行政部門の社会力量による学校設置・運営は管理が厳しすぎ、制約が多すぎるとい問題」について、「政府の学校設置・運営を引き受けるという状況を変え、民営高等教育を大いに発展させること」を中心的課題として議論し、かつ「六つの開放」を大胆に提起した。すなわち、「社会力量による学校設置・運営に対して、思想・地域・専攻設置・学習期限・経費・卒業証書を開放しなければならない」ということである。この検討会の影響は、北京にとどまらず、全国に及んだ。そして、政府は改革開放の進展と社会的な要請を配慮し、更に明確な方針を打ち出した。すなわち、中共中央、国務院が1993年2月に公布した『中国教育改革・発展要綱』の中で、「政府による学校設置・運営を引き受ける状況を改め、政府を主体として、社会各界が共同で学校設置・運営の体制を逐次整備していく。現段階、高等教育において中央、省（自治区、直轄市）両級政府による学校設置・運営を主とし、社会各界を参加させるような新たな構成を逐次形成する」とした。更に、「国家は社会团体と公民個人の法律に基づいた学校設置・運営について、積極的に奨励し、大いに支持し、正確に導き、管理を強化する方針を採用する。国家は香港・マカオ・台湾同胞、海外華僑と外国の友好人士が学校への寄付・助成することを歓迎する。国家の関係法律と法規の範囲の中で、国際的に合作し、学校運営を行う。国家により承認され、学歴証書資格を有する各種学校を設置するにあたっては、国家の関係規定による審査・批准の手続をとる」と初めて提起したのである。

この90年代前期の民営高等教育の発展への積極的な支持の背景の下で、1993年に「民営大学の設置に関する暫定規定」は制定され、学歴証書試験制度という特別な制度が実施されるようになった。

その後、各種の教育に関する法律と方針を制定する重要な根拠である『中華人民共和国教育法』（1995年）の中で、「国家は企業・事業組織、社会团体、その他の社会組織及び公民個人が法律に基づいて学校とその他の教育機関を設置・運営することを奨励する」と更に言明した。

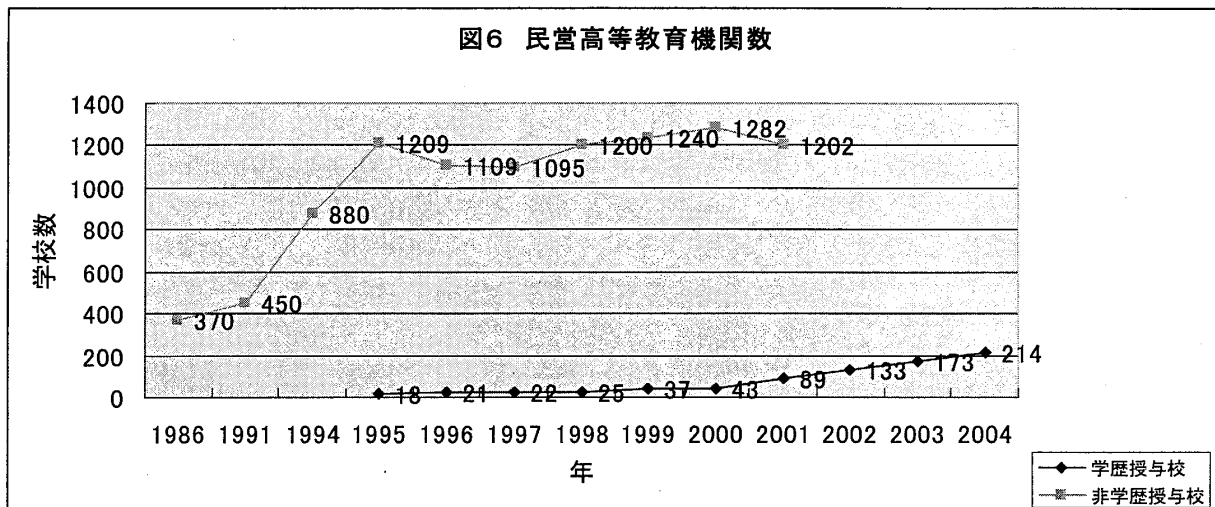
また、1998年に制定された『中華人民共和国高等教

育法』の中で「国家は企業・事業組織、社会团体、及びその他の社会組織と公民等社会力量が法律に基づいて高等教育を設置・運営することを奨励する。高等教育事業の改革と発展を参加・支持することを奨励する」といった方針を打ち出した。

21世紀の知識経済社会を迎えるために、中央政府は90年代の末に更に一連の改革を行い、教育の振興や素質教育を提唱した。『振興計画』の中では、「積極的に奨励し、大いに支持し、正確に導き、管理を強化する」といった方針を貫徹し、今後の3-5年に、政府による学校設置・運営を主体として、社会各界が共に参加し、公営学校と民営学校を共同で発展させる基本的な体制を整備する。社会的資金を確保して、教育を行うための政策、及び民営学校の発展のための優遇政策を制定する。社会力量による学校設置・運営を法律に基づいて運営・管理する軌道に乗せる」といった方針を表明した。また、『素質教育』の中では「思想を更に解放し、観念を改め、社会力量による多様な形式で学校設置・運営を積極的に奨励し支持する。益々高まる国民大衆の教育需要を満足し、政府による学校設置・運営を主として、公営学校と民営学校を共に発展させるような構造を形成する。国家の関係法律や法規と合致するすべての設置・運営形式は、大胆に試すことができる。民営高等教育の発展において、更なる一步を踏み出す。社会力量は各種方式で高校段階と高等職業教育を行うことを奨励する。国家教育行政部門の批准を得て、民営高等普通教育機関を設置することができる。地域にあわせて適当な優遇政策（例えば、土地の優遇使用、相応の費用の免除等）を制定させ、社会力量による学校設置・運営を支持する。各級人民政府は民営教育への管理、指導と監督を強化し、国家は民営教育の立法をなるべく早く行い、民営教育の良好な発展を促進しなければならない」という更に具体的な政策をとった。

このように、政府は改革・開放という総路線の下で、高等教育政策の展開の中での民営高等教育の発展が許容し、支持するようになった。上述した一連の政策・方針によって、政府が最初の曖昧で大まかな姿勢から徐々に明瞭で具体的な姿勢へ転換したことが窺える。

しかし、99年からの高等教育拡大、また独立学院の登場で民営高等教育の発展は厳しい環境に置かれるようになった。更に、93年に始まった学歴証書試験制度が2005年に廃止されることによって、民営高等教育機関の生存環境は今後より難しくなるだろう。



3. 発展状況

民営高等教育は20年あまりの発展によって、著しい量的拡大を達成した。民営高等教育機関には主に学歴授与権をもつ普通高等教育機関と学歴授与権を持たない非正規高等教育機関の二つのタイプがある。非正規高等教育機関は学歴授与権を持たないため、独立試験や学歴証書試験制度を利用して教育を行っている。

各類型の教育機関の発展状況は図6（データの出所：「中国教育統計年鑑」，「2002年中国民営教育緑皮書」，教育部HP）である。

第4節 まとめと課題

1999年の高等教育大拡大前まで、政府は民営高等教育機関の発展、特に職業教育分野の発展において、積極的な支持姿勢を見せていた。しかし、1999年を境として、普通高等教育機関の拡大と独立学院の発展に伴って、民営高等教育機関の発展は難しい状況に直面することになる。「民営教育促進法」の公布で民営高等教育機関の法的環境が保証されつつある一方で、学歴証書試験制度の廃止によって、民営高等教育政策の側面はむしろ規制がまた厳しくなるようにも思われる。こうした現状の下で、各民営高等教育機関の発展は自己責任となり、これから二極分化が更に進むと考えられる。

また、「民営教育促進法」の中で、今まで注目されてきた設立者の学校投資や利益配当などの問題にも触れた。たとえば、『民営促進法』第五十一条、『实施条例』第四条、第五条、四十四条～四十六条は次のように規定している。すなわち、「民営高等教育機関の設置者は資金、実物（固定資産）、土地使用権、知的財産権等を、学校設置に出資することができる。しかし、国家の援助、学費や借入金、寄贈されたものは設置者の財

産とはならない。また、出資者は民営学校が運営コスト、発展準備資金及び国の関連既定に照らして出された必要経費などを差し引いた後の運営剰余金から合理的な配当を得ることができる。その配当の比率は、学校の決定機構（理事会）が次の要因から確定する。①徴収した費用の項目と標準。②教育・教学活動と施設・設備等の改善のための支出額の割合。③設置・運営の水準と教育の質。そして、決定した比率は政府の審査管理部門へ15日以内に報告する。しかし、合理的な配当の比率の確定の前に、学校の設置・運営の水準と教育の質等に関連する資料や財務状況を、学校の決定機構は社会に公布しなければならない」である。

ところが、設置者には、学校を設立する際に投入する基本財産と運営資金の明確な規定はない。また、政府は民営学校の設立を奨励するために、設置者が運営剰余金から一定の合理的な配当を得られるようにした。しかし、どの程度が合理的な配当なのか、また設置者が一定の合理的な配当を得るならば、それを教育の公共性という視点から社会にどのように説明するかなどの課題が残されている。

これらの問題の解決には、日本の私立大学に関する法律や政策の経験を参考にすると考えられる。

（指導教官：矢野真和）

参考文献

1. 『2003年中国教育緑皮書』教育科学出版社
2. 周濟「促進高校独立学院持續健康快速發展」『教育發展研究』2003年8
3. 上海市教育科学院發展研究センター「独立学院：我国高等教育發展的創新模式」『教育發展研究』2003年8

4. 中華人民共和国教育部 <http://www.moe.edu.cn/>
5. 中国教育和科研計算機網 <http://www.edu.cn/>
6. 曹燕「中国における民営高等教育機関の創設者と創設過程」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第42巻
7. 曹燕「新しい私学セクター独立学院の拡大」『IDE 現代の高等教育』No.467