

# 中国における民弁大学のガバナンスに関する研究課題

王 幡

## A Research on the Governance of Private Universities in China

Wang Fan

### はじめに

現在の中国では、民弁大学<sup>1</sup>や独立学院<sup>2</sup>をはじめ、様々な民弁高等教育機関が存在する。その多様さは、設置形態に限るものではない。財務状況の点でも、寄付資金によって創られた民弁大学もあれば、企業などの投資で設置・運営されている大学もある。また、管理運営のタイプもひとつではない、理事会の下で学長のリーダーシップにより管理運営されている大学から、中国共産党委員会が運営管理している民弁大学まで実に多様である。

こうした状況の中で民弁高等教育の質向上をどう進めるか、民弁大学の独自性をどう確保するか、そのためにガバナンスのあり方を探ることが求められている。本稿で、まず民弁高等教育の発展を改革開放政策の推進に伴う中国高等教育の発展過程の中で位置づけ、その上で民弁高等教育の発展過程における政策措置、民弁大学の設置形態・管理運営の実態を明らかにし、中国における民弁大学の管理運営の特質を明らかにする。これらを踏まえて、日中比較の視点から、中国における民弁大学のガバナンス研究の今後の課題を探りたい。

中国では、1970年代末期から改革開放政策の実施に伴い、文化大革命により荒廃された経済・文化などの復興に向けて、若者の進学要求は高くなり大学への進学が強く期待されるようになった。しかし、当時の就学率<sup>3</sup>は2%前後で、高等教育機関が十分に応えられなかったのは実情である。これを背景にして、個人や民間集団などが主体となった民弁大学が相次いで設置されてきている。1952年の「院系調整」により中国大陆でその姿を消した民弁大学（当時、私立大学といった）が、それ以降再び登場・発展してきた。さらに、1990

年代末頃からは、高等教育拡大政策の下で、国公立普通高等教育機関（以下、国公立大学とする）<sup>4</sup>と政府や企業などが設置する独立学院という新たな形態が見られるようになった。これら民弁大学および独立学院は、いずれも民弁高等教育機関として位置づけられている。しかし、同じ民弁高等教育機関として位置付けられながら、政府が民弁大学と独立学院を平等に扱ってこなかったことにより、両者の間に不公平・不平等が生じている。これは、学生獲得競争などにも影響を与え、両者の格差を生む温床となっていることから、これを改善すべきであるという指摘がされている<sup>5</sup>。

2011年に、民弁大学数は698校（そのうち、独立学院309校）となり、その新入生数と在学生数はそれぞれ153.73万人と505.07万人に達し、普通高等教育機関・成人高等教育機関全体2,762校で、その新入生数と在学生数はそれぞれ900.01万人と2,856.01万人（いずれも、専科と本科<sup>6</sup>）において相当数を占めている。また、他の民弁高等教育機関（高等教育学歴証書授与権を持たない、以下学歴証書授与権という）における学習者数は88.14万人で、高等教育独学試験<sup>7</sup>向けの学習者数などは26.00万人である<sup>8</sup>。

中国は、2011年現在で世界の中等後教育における最大の学生数3,167万人（就学率26.9%）を有している<sup>9</sup>。こうした著しい大衆化の進んだ高等教育制度の下で、高等教育機関の管理運営やシステム全体の動きなどは興味深い課題である。その中、1980年代前後に登場し始めた民弁高等教育は、最も関心を引くことになる。それは、高等教育の著しい拡張期において、民弁教育に関する法整備が進められ、民弁大学と同様に位置づけられている独立学院の出現、民弁大学の管理運営に関する政策措置の変遷などもあり、民弁高等教育が急速に変容したからである。また、中国特色のある高等教育システムの下で、高等教育改革・改善への貢献や量的拡大を図っていく上で無視できない存在となっている民弁高等教育の果たす役割は今後ますます大きくなると思われるが、その質の向上や民弁大学の独自性の確保が重要な政策課題として浮き上がってくることとなる。その意味では、民弁高等教育に関する制度や民弁大学のガバナンスの現状・課題を研究することが必要となると思われる。

なお、高等教育研究において、ガバナンスという言葉が示す内容は論者によって異なることも多く、また定義されずに使用されることも多い。本文では教育行政制度レベルと機関レベルの双方を含む民弁大学のガバナンスの特質と課題について扱う。

## 1. 民弁大学の発展過程における関連政策

1970年代末以降、中国の高等教育政策は、普通高等教育機関の学生収容定員を増加させ、成人高等教育機関及び高等教育独学試験制度などの整備によって、文化大革命により荒廃した高等教育の復活ならびに拡大を実現しようとしてきた。しかし、政府の財政能力には自ずと限界がある。それゆえ高等教育拡大への要求には充分に応えられなかった。そこで文化大革命終結後、改革開放政策実施初期には、数多くの民弁教育機関、民弁大学が新設された。

まさに中国における民弁大学設置ブームの時期であった。

### (1) 民弁大学の登場・発展初期にて — 1970 年代末～ 1991 年

文化大革命により荒廃した高等教育の復活のために、1977 年に全国統一試験が行われ、大学の学生募集は再び始まった。その試験を受けるために、学習支援が求められ、学習支援クラスが登場した。また、1981 年から高等教育独学試験の実施に伴い、この独学試験向けの学習支援活動も盛んになった。多くの学習支援クラスや学習支援活動が行われ、後に民弁高等教育機関や民弁大学になったケースが少なかった。

このような状況の下で、1982 年に修正された「中華人民共和国憲法」第 19 条は、「集団経済組織・企業・事業組織及び他の非政府組織<sup>10</sup>が法律に従って各レベルの教育事業を行うことを国が許可する」と定めている。こうした経緯から、民弁大学の設置が政府によって公認されるようになった。

1982 年には北京市に中華社会大学が、1984 年には福建省に仰恩大学、陝西省に培華女子大学などが、民弁大学として設置された<sup>11</sup>。1984 年に、北京市に設置された海淀走読大学（2003 年に本科レベル昇格、北京城市学院と改称、2011 年に修士課程教育資格取得）は、専科レベルの学歴証書授与権を持つ民弁大学として、教育部<sup>12</sup>により認可された<sup>13</sup>。

1980 年代後半まで、民弁大学に関する明確な政策措置などは制定されなかった。1987 年以降、教育部により「非政府組織による学校運営に関する若干暫定規定」が公布され、各レベルの人民政府ないし教育行政部門が民弁学校の教員採用、卒業生の学歴認定などについて管理強化を求めた。また、学校を設置する組織や個人は学校のすべてに責任を負い、本規定を真に遂行しなければならない、本規定に反する場合、その改善、閉鎖などが所在地の教育行政部門により命令されると明記した<sup>14</sup>。

このようにして、1990 年代初期までに民弁高等教育に関しては、各レベルの人民政府や教育行政部門、あるいは所在地の政府の管理が求められていたが、民弁大学の内部の管理運営に関する具体的な規定がなかった。発展初期における民弁大学の管理運営については、政府部門も民弁大学それ自体も明確なものを持たず、模索段階に置かれているといえる。<sup>15</sup> 実に、当時に民弁大学の管理運営において、学校を設置する組織や個人などが自然人（法人ではない）として、大学の意思決定や管理運営にあたることは一般的であった。

### (2) 民弁大学に関する規制政策 — 1992 ～ 1997 年

1992 年 10 月に開催された「中国共産党中央委員会第 14 回大会」では、「多種多様なルートで資金を調達し、民間が教育を行うことを許可し、国家のみ教育を行う状況を打破する」という決議がされた<sup>16</sup>。その決議に則り、教育部が開いた「全国成人高等教育工作会议」では、民弁高等教育に対して、「積極的に奨励し、大いに支持し、正確に指導し、管理を強化する」という方針が出された。また、翌年には国務院によって公布された「中国教育改革と発展綱要」は、さらにこの方針を固めた<sup>17</sup>。こうした民弁高等教育に関する政策方針は 1990 年代後半まで続いてきた。

1993年8月に教育部によって公布された「民弁大学の設置に関する暫定規定」では、学歴証書授与権を持つ民弁大学は教育部によって審査・承認され、学歴証書授与権を持たない民弁大学は省レベルの教育行政部門によって審査・承認されるということになった<sup>18</sup>。即ち、ここから中国では教育行政管理の最高部門である教育部は民弁大学の設置管理に関与することになった。また、「政府が専科レベルの民弁大学の設立を奨励する」ことが殊に明記されているのである<sup>19</sup>。さらに、民弁大学の内部の管理運営について、「民弁大学の管理運営組織の構成、その構成員、教員メンバーおよびその中核に関する情報書類を提出すること」(第17条)、「理事会を設ける民弁大学がその理事会の規約、理事長や理事の資格証明証などを提出すること」(第16条)などが規定されている<sup>20</sup>。

実に、この時期の中央政府のスタンスは、民弁高等教育機関の設立を許可しつつも、基本的には民弁高等教育の発展を制限するというものであった。例えば、1997年7月に国務院によって公布された「非政府組織による学校運営に関する条例」では、民弁学校は、職業教育、成人教育及び高級中等教育と幼児教育を中心に行うべきこと、民弁大学の設立については政府がこれを厳格に抑制することが規定されている<sup>21</sup>。また、この「条例」で、民弁大学は理事会を設置してもいいこと、理事会がその設置者あるいは代表者、教職員の代表、及び有識者から構成されることなどが規定されている<sup>22</sup>。そのため、一部の民弁大学においては、理事会が置かれているようになった。もちろん、理事会の設置が義務付けられていないため、理事会を設けない民弁大学もあることは当然であろう。依然として、自然人(法人ではない)が運営管理する民弁大学もあるし、校務委員会の下での学長リーダーシップ体制などもある<sup>23</sup>。

### (3) 高等教育拡大政策の下で — 1998～2005年

1990年代末になると、社会の需要もあって、政府は、高等教育の拡充を自らの重要課題と位置づける。具体的な実施手法として政府が採ったのは、規制緩和や設置形態の転換などであった。これは、財政の面で市場化や民弁化を促進するような措置でもあった。

1998年に制定された「中華人民共和国高等教育法」は、「企業・事業組織、社会团体及びその他の社会組織や公民等の非政府組織が、法に従って高等教育機関を設置し、高等教育事業の改革と発展に参画・支援することを政府が許可する」と規定した<sup>24</sup>。これは、1997年の「条例」に比べて、民弁大学の設置に対する積極的な姿勢を示したものであり、民弁大学の発展においては大きな前進であると言える。このように、民弁大学に関する政策が拡大路線に転じたのは、高等教育全体の拡大政策と歩調を合わせたことによる。

高等教育拡大政策が進む中で、政府は、民弁教育の更なる発展を促進しようとした。そして、民弁高等教育を含む全ての民弁教育の在り方に関する最初の民弁教育関係法令という「中華人民共和国民弁教育促進法」(以下、「促進法」とする)<sup>25</sup>は、2002年12月に全国人民代表大会常務委員会の第31回会議で採択され、2003年9月に施行された。同法には、政府の民弁教育方針とともに、民弁教育の量的発達と質の向上を目指した様々な規定が盛り込ま

れているのである。

しかしながら、この「促進法」は、民弁高等教育の発展を促進するという強い特徴を持っているが、民弁高等教育を取り巻く環境はより厳しくなり、民弁大学の多くが危機に迫られている。政府政策そのものは本来の民弁大学の発展を制限する要因の一つであると指摘されている<sup>26</sup>。その一つに、独立学院の出現が挙げられる。

20世紀末から登場した「独立学院」(当初、“二級学院”といった)は、1999年に始まった高等教育拡大政策の下で、急速に発展する。多くの国公立大学が独立学院の創設に踏み出したのである。とりわけ、湖北省、江蘇省等では、数多く創設されている<sup>27</sup>。

急速に発展した独立学院のうち、2003年までに設立されたものは、主に二つに分類される。即ち、キャンパス内に国公立大学の内部組織として設置されたものと、国公立大学により設置されるが独立のキャンパスを有するものである。これらの独立学院は、設置形態こそ異なっているが、学生募集や管理運営等において、母体である国公立大学に依存することが多かった。

その後、「独立学院」の定義も政府によって明確化される。2003年3月に、教育部が公布した「国公立大学の新たなモデルである独立学院の試験的設置に関する管理強化についての意見通知」(以下「2003年意見通知」)は、独立学院のあり方について規定している。これによると、「独立学院とは、本科レベルの国公立大学が新たなモデルとして試験的に設置した本科レベルの二級学院である」ことが強調された<sup>28</sup>。また「必要とする経費及びその他の関連支出は、すべて国公立大学以外の設置者が負担する、あるいは民弁体制を通して共同で調達する」と記されている<sup>29</sup>。つまり、独立学院の設置者である国公立大学は、教育や管理運営には関与するものの、資金提供は行わない、ということである<sup>30</sup>。この「2003年意見通知」より、独立学院とは、国公立大学などにより設置され、公的財源以外の資金で賄われる機関であるということになる。教育部は、独立学院制度を導入すると、高等教育分野への企業参入などが進み、公費をあまりかけずに、高等教育の供給量を効率よく増やすことができると考えたであろう。換言すれば、国公立大学の設置した独立学院は、民間資金による民弁高等教育機関として位置づけられている。

こうして、本科レベルの4年制大学として設置された独立学院は(民弁大学の多くは専科レベルである)、学生の修了証明などの面において措置優遇されるとともに、学生獲得競争などの面でも有利な立場に立つことができるようになった。これにより、それは大学数や学生数などの数字にも表れている。独立学院は、改革開放初期に設立され始めた本来の民弁大学に比べ、極めて速いスピードで成長している。

2003年に実施された「促進法」では、「民弁学校が理事会あるいは他の意思決定機関を設置すべきであること」(第19条)、「理事会はその設置者あるいは代表者、学長・校長、教職員代表などから構成されること」、「理事会が5人以上構成されること、理事長を一名とすること」「理事長や理事の名簿が記録に載せてもらうために審査機関に報告すること」(第20条)

などが規定されている<sup>31</sup>。

ここでは、民弁学校は理事会を設置すべきであることが明文化されているが、理事会以外の意思決定機関を設置してもいいという意味合いにも、注目すべきである。

また、「促進法」では、理事会の権限に関して、「学長・校長を任命・解任すること」、「学校の規約を修正し、学校の規則と制度を制定すること」、「発展計画を制定し、年次活動計画を採択すること」、「学校の経費を調達し、予算・決算を審査すること」、「教職員の定員編成・給料基準を決定すること（第21条）」などが記している<sup>32</sup>。つまり、学校の発展に関する重大事項は理事会が決定することが明確化されている。「学校の法人代表は理事長あるいは学長・校長が勤めること」（第22条）、「学校の教学や行政管理に関して、学長・校長が責任を負い、以下の権限を持つこと」、「理事会あるいは他の意思決定機関の決定を遂行すること」、「発展計画を実施し、年次活動計画・財務予算・学校の規則と制度を立てること」、「学校の教職員などを任命・解任し、賞罰すること」、「教学・研究活動を組織し、教学の質を確保すること」、「学校の日常的管理活動に責任を持つこと」（第24条）などが記している<sup>33</sup>。このように、理事会と学長・校長の権限がそれぞれ規定されている。

なお、民弁大学の発展とともに、民弁大学における共産党組織（以下、党組織という）の設置も2000年から本格化してきた。2000年6月、中国共産党中央組織部と教育部は共同で「非政府組織が設置・運営する学校における共産党組織の設置強化に関する意見の通知」を出した<sup>34</sup>。その中では、「民弁大学に対する共産党の指導を強化すること」、さらには「民弁大学の健全な発展を促進するために、民弁大学に党組織の設置を求めること」が明文化された。民弁大学などにおける党組織の主な職務としては、6点が挙げられている<sup>35</sup>。

これらを背景にして、多くの民弁大学は理事会を設置することになったが、理事会以外の意思決定機関を設置する民弁大学もある。例えば、共産党の委員会の下での学長リーダーシップ体制、校務委員会の下での学長リーダーシップ体制などである<sup>36</sup>。

#### **(4) 民弁大学における政府・党組織からの管理強化 — 2006年～現在**

以上述べてきたように、民弁大学における管理運営の整備が法律・政府政策の変化と密接に関係して進んできた。「促進法」の実施によって理事会を中核とする管理運営システムを確立するようになった。しかし、「促進法」の狙いは完全な学校法人制度の確立だけにあるとは言い難い、これが「民弁学校が理事会あるいは他の意思決定機関を設置すべきであること」（「促進法」第19条）による。つまり、理事会以外の意思決定機関の設置も認められている。

前述のように、2000年6月、「民弁大学に対する共産党の指導を強化すること」、「民弁大学に党組織の設置を求めること」などが行われている。一方、独立学院においても、前述した「2003年意見通知」の中で、党組織を設置し、「思想政治工作」を行うという記述が見られる<sup>37</sup>。これらにより、社会主義体制の下で、政府は民弁大学や独立学院の管理運営における党組織の役割を強化しようとしていることが伺われる。2006年以降民弁大学に対する党

組織の管理強化を一層進める姿勢が示されている。

2006年に国務院により「民弁大学に関する規範管理を強化し健全な発展を導く通知」が出された。この「通知は」では、「政府は法に基づき民弁大学を監督する制度を確立し、省レベルの教育行政部門が民弁大学に監督専員を派遣する」こと、「監督専員が法に基づき学校運営の方向と質を監督・指導し、政府の主管部門に業務提案をすると同時に、関連する党組織・行政部門の決める職務を負う」ことなどが記されている<sup>38</sup>。また、2006年に共産党の中央組織部と教育部が共同で出した「民弁大学における党組織の建設活動を強めることに関する若干意見」では、「民弁大学における党組織の指導グループ建設を強化する」こと、「党組織が学校の発展計画、人事配置、財務予算、基本的な建設、学生募集、費用徴収などの重大事項に意見・提案を提出し、研究・討論に参加する」こと、「業務の需要に基づき、教育行政部門の党委員会が人徳と才能を兼ね備え、教育活動を熟知する共産党員を選任し、民弁大学における党組織の責任者を勤めさせることをしてもいい」こと、「定年退職の幹部から共産党員を選任し、民弁大学における党組織の責任者を勤めさせることをしてもいい」こと、「党組織の責任者が政府の派遣する監督専員を兼任する」(三) ことなどが規定されている<sup>39</sup>。

さらに、2007年に教育部が出した「民弁大学の運営管理に関する若干規定」の中で、「民弁大学に対する監督制度を確立する」(第25条)ことが明確化されている。「監督専員の任期は原則として4年間とする」(第25条)こと、その権限に関して、「大学の関連する法律・法規・政策を貫き、遂行する事情を監督する」こと、「学校運営の方向と活動と質を監督・指導する」こと、「学校の発展計画、人事配置、財務財産管理、基本的な建設、学生募集、費用の徴収あるいはその払い戻しなどの重大事項の研究・討論に参加する」こと、「派遣される機関に学校運営の事情を報告し、意見・提案を提出する」こと(第26条)などが規定されている<sup>40</sup>。

こうして、中国的特徴を持ちつつも、民弁大学の管理運営面でも国公立大学のように政府や党組織の管理強化への道が拓かれようとしているが、法人としての基本的な制度設計が弱体化されていくといえよう。しかも、民弁大学に対して、政府・党組織からの管理はマクロレベルからミクロレベルへ移行していく傾向が見られる。このように新たな制度体系の設計に向けて、現在の民弁大学を国公立大学と同じ仕組みをしようとする点に、民弁大学に深刻な問題をもたらすと言わなければならない。即ち、このような状況を見れば、民弁大学の管理運営における国公立大学との同質化が生じることが容易に予測できるだろう。

## 2. 民弁大学における管理運営の特質と課題

上述のように、民弁大学における管理運営の変化が法律・政府政策と密接に関係している。ここでは、民弁大学における運営管理の現状を明らかにした上で、そこにある民弁大学管理運営の特質と課題を究明する。まず、民弁大学における管理運営の現状を挙げよう。

### (1) 民弁大学における管理運営の現状

第一に、タイプの多様化である。中国では、民弁大学のうち、今日までに設立されたものは、主に二つに分類されている。即ち、ともに法人の資格が付与される本来の民弁大学と独立学院である。設置・運営主体については、両者とも多様であることが明らかである。

民弁大学の場合、設置・運営形態別にみると、5つのタイプに分類できる。第一のタイプは「個人」により設置・運営されるもので、これは民弁大学においては最も一般的なものである。第二のタイプは非政府組織により設置・運営されるものであり、北京市華僑聯合会により設置・運営された燕京華僑職業学院などがこれに相当する。第三のタイプは企業により設置・運営されるもので、上海建橋投資有限会社により設置・運営された上海建橋職業技術学院などがこれに属する。第四のタイプは教育産業により設置・運営されるタイプであり、北京錫華未来教育実業株式有限会社により設置・運営された北京錫華国際経貿職業学院がこれに相当する。第五のタイプは、外国の個人や団体（華僑を含む）により設置・運営されるもので、仰恩大学（1987年に、福建省泉州市で在ビルマの華僑である呉慶星氏一族により設置）などがこれに含まれる。

独立学院の場合は、設置主体によって分類すると、6つのタイプがある。第一のタイプは国公立大学により設置されたもので、浙江工業大学により設置された浙江工業大学之江学院などがこれに当たる。第二のタイプは国公立大学が企業と共同で設置したもので、寧波大学と香港榮華紡織有限会社などの企業によって設置された寧波大学科学技術学院などがその例である。第三のタイプは国公立大学が地方政府と共同で設置するもので、北京師範大学と珠海市政府が設置した北京師範大学珠海分校などがこれに当たる。第四のタイプは国公立大学が地方政府と企業と共同で設置したもので、杭州市政府、浙江大学、浙江省電信実業集団会社の三者により設置された浙江大学城市学院などがこれに属する。さらに第五のタイプとして、国公立大学が外国セクターと共同で設置したもの、第六のタイプとして、国公立大学が民弁高等教育機関を吸収・統合して誕生したものなどがある<sup>41</sup>。

このように両者の設置主体はどちらもかなり多様であると言える。これに加えて、民弁大学の発展過程における関連政策は変わりつつあるが、民弁大学における管理運営のタイプも多様である。理事会の下で学長のリーダーシップにより管理運営されている大学から、共産党委員会が運営管理している民弁大学まで実に多様である。理事会が置かれている民弁大学においては、トップである理事長については、大学の設置者である組織のトップが理事長を兼任することが多い。

一方、理事会が置かれている独立学院には、理事会の構成員は、設置者である国公立大学の学長・副学長や役所の現役幹部が兼任することが多い。即ち、独立学院の場合は国公立大学が母体となっているが、その多くが、企業や地方政府によって設立されているところにも特徴を持つ。このような形で独立学院が設立された結果、独立学院を含む民弁大学と、国公立大学や地方政府や企業との繋がりがより密接になった。



このようにして、現在多くの民弁大学は理事会を設置することになったが、理事会以外の意思決定機構を設置し、共産党の委員会の下での学長リーダーシップ体制、校務委員会の下での学長リーダーシップ体制などもある。しかし、理事会が設置されるかどうかにもかかわらず、後述するように政府・党組織からの管理強化が進めてきたのは現状である。

第二に、政府や党組織からの管理強化である。すでに述べてきたように、民弁大学における大きな割合を占めている独立学院の管理運営において、民間企業のみならず国公立大学や地方政府など、公共セクターが共同で参加している。独立学院の設置・運営における国公立大学の関与について、教育部は、「既存の国公立大学の潜在力を掘り起こし、運営効率を高めることで、入学定員を増やし高等教育の規模を拡大する」方針を示している<sup>42</sup>。これをもって、独立学院の管理運営は、国公立大学の学長・副学長や地方政府の現役幹部らが、そのネームバリューと政・官・企業のネットワークが基盤になっている。同時にこうした組織構造の下では、独立学院の管理運営は設置者である地方政府や国公立大学や企業の意向に大いに左右されるというまでもない。即ち、中央政府は、高等教育を拡大し発展させるために、高等教育の新たなモデルを積極的に取り込もうとしてきたが、結局のところ、その方策を国公立大学や地方政府へと求めたのである<sup>43</sup>。このことはこれまでの民弁大学運営管理の経験を見れば、国公立大学や地方政府の権限の拡大を求めたことである。

また、民弁大学や独立学院における党組織の役割や、監督専員を通じた民弁大学に対する党組織の権限の拡大を強化した。つまり民弁大学の設置・運営を完全に民間の力に委ねるのではなく、必要に応じて政府や党組織は何らかの形で参入しているのである。こうした措置の整備を通して、民弁大学と国公立大学や地方政府などとの結びつきが強化されるようになった。そのことは、国公立大学と民弁大学の管理運営を混同したり、民弁大学の管理運営の独自性を無視したりすることで、政府の民弁大学支配の促進・国公立大学との同質化をするものであると言うべきであろう。だからこそ、国公立大学と異なる民弁大学の管理運営の独自性などがどうなるかと問われている。

第三に、国公立大学の新たな資金調達ルートとして独立学院を発展させることである。中国が進む高等教育改革の要点の一つは、財政である。その背景には、ガバナンスの変化がある。かつて中国では、高等教育機関として、教育部が直接管轄する大学のほかに、鉄道部や衛生部など、他の中央省庁（部）が設置する大学と、省など地方政府が所管する大学の三種類あった。20世紀末から大学の再編・統合が行われることにより、その受け皿は、教育部所管の大学だけではなく、地方政府所管の大学も含まれていたため、結果として、高等教育の一部において地方分権化が図られることとなった。それは、中央省庁が人材確保のために高等教育機関を直接運営する必要性が低下したことにもよる。また、国際的潮流として各国の高等教育制度に影響を与えている市場化も、中国の高等教育に大きな変化をもたらしている。とりわけ、高等教育における個人や企業・事業組織など民間の参入は、これを促進する政策とも相俟って、急速に拡大している。

これらの変化は、各高等教育機関の運営費の財源を多様化させるようになった。従来中国の高等教育予算は、中央政府と地方政府の支出により賄われてきた。しかし近年では、これら公的支出のみならず、授業料収入、企業からの収入、寄付金、科学研究成果により獲得した外部資金、銀行からの借入金なども、財源となっている。このような財務構造を持つに至った背景には、教育費における公的財政支出の停滞がある。教育費の負担は先進諸国で対GDPの5%~7%、中国と同レベルの発展途上国でも4%前後であるのに対して、中国では長い間2.5%程度であり、ようやく1999年から上昇傾向となり、2002年に約3.5%に達したにすぎない<sup>44</sup>。公的財政支出が伸び悩む中、運営費確保のための方策を模索する中で、国公立大学が新たな財源として獲得したのが、独立学院なのである。

実に、多くの国公立大学が、独立学院から学費収入の20~40%を管理費用などとして回収しているという現状がある。たとえば、大連理工大学城市学院は、学費収入を運営費に回した後、余剰金のうちの40%を大連理工大学に納めている。同学院の徐循常務副院長によると、大連理工大学城市学院が母体大学に払っている管理費は、他の独立学院に比べると少ないほうであるという<sup>45</sup>。これを見る限り、独立学院は収入源として、あるいは運営費を獲得する手段として、母体である国公立大学に利用されていると見ることができる。

このような状況に鑑みると、1999年から実施された高等教育の拡大政策とそれに伴う各機関に対する公的費用の相対数の不増加が、結果として中国における高等教育の市場化を急速に推し進めたといえる。そしてそれが尖鋭的に表れているのが、国公立大学の新たな資金調達ルートとして設置された独立学院の存在である。

独立学院の運営財源は、基本的にその徴収された学費に委ねられる。即ち、独立学院に対しては、自己責任の原則に基づく高い学費の徴収を軸としつつも、収入の多元化を図ることにより、財務構造を確立することが求められている。しかしながら、独立学院は財務においては、母体となる国公立大学に管理費が取られているという繋がりが深いことから、ともに高等教育の市場化の象徴とみられながらも、その自律性においては違いがあることが明らかになった。財務の自律性が限定的であることは、独立学院を含む民弁大学全体の存続・発展にとっては、大きな障害であるといえるだろう<sup>46</sup>。

こうした措置制度は、独立学院の設置・運営管理を通じて高等教育の「効率化」を図ろうとした点に、国公立大学・政府の財政責任を軽くし、それを独立学院の学生をはじめとする民間に転嫁するという政策意図が明らかであろう。

## (2) 民弁大学における管理運営の特質

次にこれまでの議論を踏まえ、近年中国における民弁大学の管理運営に関して、以下のような特質を見出すことができるだろう。

第一に、国公立大学との同質化である。1999年から高等教育拡大政策が進む中で、民弁大学の更なる発展の必要性が「中華人民共和国民弁教育促進法」により強調されているが、本来の民弁大学の運営はより厳しい状況に強いられて、独立学院が激増してきた。これは、

民弁大学に比べると、独立学院が極めて恵まれた状況にあることにもよる。

しかしながら、独立学院や民弁大学においては、設置形態から管理運営にわたって、地方政府や国公立大学、あるいは党組織からの関与、管理強化がますます表面化してきた。中国の社会に貢献してきた民弁大学を国公立大学と同じ仕組みとする新たな制度体系の設計に向けて、重要な一步が踏み出されたわけである。即ち、独立学院を含む民弁大学のガバナンスにおいては、国公立大学のように、民弁大学の管理運営を党委員会・党組織が統制・監督し、党委員会・党組織を政府が統制・監督するという仕組みを確立しようとしている。これは民間の力をしっかりと発揮すべきである民弁大学が管理運営の面で国公立大学と同質化されていくことと言えよう。

第二に、民弁大学の独自性の喪失である。すでに述べてきたように、近年民弁大学の管理運営に関しては、国公立大学の管理運営論をもとに推し進める傾向が強まってきた。独立学院における国公立大学や地方政府の権限の強化や、監督専員を通した民弁大学に対する党組織の権限の拡大・役割強化などがあって、民弁大学そのものの独自性を喪失させていくと懸念されている。このような措置制度を続けていけば、今日期待されている民弁大学の人材養成・質の向上を促進するどころか、民弁大学の発展により深刻な問題をもたらすことになると言わざるをえないだろう。

社会のニーズに応じて、民間の力に頼って発展してきた民弁大学は中国高等教育の改革・向上に貢献したことが高く評価されている。つまり学生募集や卒業生の就職、専攻設置などに独自の方法を活用しながら、試行錯誤を重ねてきた。それは、民弁大学が国公立大学の管理運営とは異なり、民間の力や英知を発揮できる独自性を持つことによる。民弁大学が管理運営の面で国公立大学と同質化されれば、その独自性を喪失させるのだけではなく、民弁大学そのものの存続・発展の底力までの喪失が懸念されている。

### (3) 民弁大学の管理運営の課題

中国では、すでに世界で最も巨大な高等教育規模を形成しており、その現象がますます拡大していくことは容易に予測できる。転換期にある民弁大学に対する行政の支援のあり方、あるいは政府・党組織の管理運営のあり方、管理部門の役割と専門性の内実なども新たな問い直しが求められるようになる。特に、上述のように、民弁大学を取り巻く措置制度の環境を、民弁大学にふさわしいものにしていくことは、喫緊の課題になるだろう。

第一に、民弁大学が国公立大学のように行政システムの中に包み込まれるべきではないことである。民弁大学は国公立大学と同じように公的な教育機関という役割を果たすべきであるが、民弁大学そのものの独自性・特質を確保するシステム設計が不可欠である。民弁大学の位置づけ・意義を明らかにし、また、国公立大学と異なる民弁大学の管理運営の特質を明らかにする必要がある。特に民弁大学は国公立大学のように行政システムの中に定められ行政部門が方針を決めて実施すべきものではない。

中国社会の諸機能を担ってきた行政セクターと政府・党組織セクターだけでなく、民間セ

クターの役割が明確に公共的に位置づけられるべきである。民弁大学は1970年代末期から一足早く高等教育機会拡大の要求を認識し、「計画経済体制」から高等教育改革の先頭に立って、「公弁」高等教育に対する「民弁」の思想を現実化する方途を探索し実践した実現者であった。「民弁」という言葉は、もともと「社会主義」に対する概念としてではなく、社会主義制度の下で「公弁」に対する概念として発生している。急激な社会の変化を経験しつつある民弁大学の経験や制度は、国公立大学と違った社会的な意義が明らかになっている現在、もっと積極的に再評価されるべきである。しかし残念ながら、今日こうした「民弁大学の経験や意義」を積極的に展開していこうという重要性は、行政関係者をはじめとする多くの人々に、認識されていない。ここで必要なことは、管理運営の独自性を持つ民弁大学的重要性や社会的な意義を論議する環境が作り出されることである。

第二に、民弁大学の管理運営における意思決定が合理的にできる制度を保障し、社会的存在としての存続のために是正する内部システム・自浄システムを確立し、法人としての基本的な制度を確保することである。民弁大学の管理運営や教育研究の実践には、民間の力・知恵を活用させながら、民弁大学が自発的に工夫努力しなければならない要素が沢山あると言うべきである。こうした民弁大学における独自性を生かした管理システム設計、教育の自由や大学の自治を保障するシステム設計が求められている。それにより、大学入試や学生募集、教育課程などの管理運営の問題に対して、自主的な意志決定を確保することになる。それよりも、民弁大学が今なすべきことは、これまでの社会的な意義を積極的にアピールしながら、社会の多様なニーズに応えるために、管理運営の改善を大胆に行い、一層の発展を進め、法人としての基本的な制度設計を求めることにあると考えられる。

### 3. 中国における民弁大学のガバナンス研究の課題 ― 日中比較の視点から

#### (1) 民弁大学の役割と発展の展望を示すこと

1978年以降、改革開放政策の推進は高等教育機会の拡大要求をもたらし、高等教育人口は拡張の一途をたどった。一方、急激な成長を続ける経済発展は、多様で高度な人材の供給を高等教育機関に強く求めるようになった。この良好な循環が、1980年代から学生募集や卒業生の就職などをはじめとする様々な改革を促したと言える。つまり、国家方針として、国公立大学における「国家計画一辺倒」の状態を見直し、社会の要望に対応し、高等教育改革に踏み切った。しかしながら、こうした基本的に政府主導であり、国家政策レベルで採用、実施への移行が固まる時期より民弁大学の実践が先行していたことは、興味深いことである。即ち、厳しい条件から立ち上がった民弁大学は、民間の力に頼り、学生募集や卒業生の就職などを含む管理運営における試行錯誤を重ねながら、様々な試練を乗り越え、その活況を呈したのである。このようにして民弁大学が働きかけ、最も早く先行した民弁大学それ自体が、政府の高等教育改革や国公立大学の動きに大きな影響を及ぼしたことは、疑う余地

がないだろう。換言すれば、民弁大学の実践が中国高等教育の変化をリードしてきた。そこにある学生募集や卒業生の就職、教育活動の社会即応などが挙げられる。だからこそ、民弁大学が高等教育機会の拡大に大きな役割を果たしたとともに、高等教育政策の改革に大きく貢献してきたことも事実であると言えよう<sup>47</sup>。

中国の社会や世界の直面する、貧困や環境・資源問題など多くの課題を考えると、今後より多くの大学を必要とする。言い換えれば、より多くの人々が大学で学ぶことは欠かせない課題となっている。情報通信技術のネットワークにより急速なグローバル化が進む中で、中国のあらゆる領域における多様化が一層多く生じることは、容易に想像がつく。こうした中で、上述のように国公立大学以上に活性化や生命力を持つ民弁大学の更なる発展や民弁大学しかできなかった役割・活躍などが強く期待されている。多くの民弁大学は有名な大学に追いつこうと努力してきたが、それだけでなくその社会的な意義・重要性をもっと積極的にアピールしながら、その活性化や生命力を発揮し進めていくべきであろう。

## (2) 民弁大学のガバナンス論の研究を進めること

これまでのべてきたように、中国社会を更なる発展させるためにも、世界の直面する様々な課題を解決するためにも、民弁大学の社会的な役割や重要性が明らかになっている。言うまでもなく、こうした民弁大学の更なる発展を確保できる健全な制度措置が求められている。そのために重要なことは、民弁大学関係者や研究者をはじめとする多くの人々が、社会の要望に応える実践や運動を重ねる上で、これまでの民弁大学の貢献や役割を明らかにしながら、国際的な視点から民弁大学における管理運営モデルの模索・検討を進めていくことにあると考えられる。

日本においては、その長い歴史を通して私立大学の管理運営にとって不可欠の学校法人制度やその仕組みが認められてきた。その私立大学の存続に必要な是正する内部システム・自浄システムや、学校法人の意思決定が合理的にできる制度保障が求められてきたのである<sup>48</sup>。日中両国の歴史の中で、特に近代以降の日本における高等教育のあり方及びその実践などは中国の高等教育にいろいろな影響を及ぼしたが、今日においても日本の高等教育・私立大学の法人制度などを研究することは参考になると思われる。特に、民弁大学の管理運営を考えると、日本における現在の学校法人制度から参考や示唆を得られるだろう。

## おわりに

現在の中国は社会の転換期であり、大きく変わろうとしている。情報社会化やグローバル化といった通信技術のネットワークを中心に知的社会が発達するにつれて、民弁大学や国公立大学もこの新しい時代へと突入していくことになった。

様々な課題を抱えるにもかかわらず、民弁大学は国公立大学以上に活性化や生命力を持ち、社会の調和を推進する点で、「現実の社会」から進んで「調和社会」を築く希望の担い手として期待

されるべきである。こうした弱い立場から立ち上がった民弁大学が様々な課題を解決し、学生や保護者をはじめとする社会各層から十分な支持を得るには、長い時間と相当な資源投入を要する。そのためにも、政府は公平・公正を担保できる政策的措置をとり、民弁大学の活力や競争力を真に高め、民弁大学の独立性・特質を保障できる基本制度を確保する条件を整える必要があると言えるだろう。

## 注

<sup>1</sup> 1993年に当時の国家教育委員会が公布した「民弁大学の設置に関する暫定規定」において、民弁大学は非政府組織や個人が自ら資金を調達して設置し、高等学歴教育を実施する教育機関とされた。この「民弁大学」に関して、筆者は「私立大学」「民営大学」と訳したことがあるが、諸外国の「私立大学」とは異なるため、本稿ではそのまま「民弁大学」とする。なお中国では、卒業生の学歴認定のルートによって、民弁高等教育機関は二分されることとなった。つまり高等教育学歴証書認定権を持つ民弁大学と持たない機関である。本稿では、民弁大学は高等教育学歴証書認定権を持つ機関を指す。

<sup>2</sup> 後述のように、国公立大学が主として設置したものであるが、政府に民弁大学と認められている。

<sup>3</sup> 1990年代後半以降、中国では、「高等教育毛入学率」という用語が使われてきた。本稿では便宜上、高等教育「毛入学率」を「就学率」と称する。なお、高等教育就学率を測定する際に、対象とされるのは、普通高等教育機関、成人高等教育機関、高等教育独学試験制度利用教育機関、高等教育学歴証書試験制度（筆者注：現在、なし）利用民弁教育機関、軍事高等教育機関、登録視聴生制度利用通信教育機関、という6つのタイプの高等教育機関に在籍している学生（大学院生を含む）である。

<sup>4</sup> 本稿では、国立普通高等教育機関とは教育部をはじめとする中央各省庁が設置・運営している高等教育機関を指し、国立大学ともいう。公立普通高等教育機関とは、省レベルの人民政府をはじめとする地方人民政府が設置・運営している高等教育機関であり、公立大学ともいう。

<sup>5</sup> 王幡「中国における高等教育の民営化の動向——民弁大学と独立学院との比較に着目して——」、中国研究所編集部『中国研究月報』、2008年第11号、15～27頁参照。

<sup>6</sup> 中国の高等教育において、学生の修了を証明するには高等教育学歴証書が必要である。この学歴証書は、三つのレベルに分けられており、それぞれ大学専科（3年制大学）、大学本科（4年制大学）、大学院と呼ばれている。

<sup>7</sup> 高等教育独学試験とは、年齢・学歴・身分を問わず、個人が自らの学習を通じて得た知識・技能を国が試験によって認定し、高等教育修了と同等の学歴を与える制度であり、1981年に開始された。

<sup>8</sup> 教育部<http://www.moe.edu.cn>（2012年9月24日アクセス）。

<sup>9</sup> 教育部<http://www.moe.edu.cn>（2012年9月24日アクセス）。

<sup>10</sup> 非政府組織とは、中国語の政府文書では「社会力量」という。

<sup>11</sup> 劉光主編『新中国高等教育大事記』東北師範大学出版社、1990年、399頁、446頁。

<sup>12</sup> 1985年に国家教育委員会として設置され、1998年に教育部と改称された。

<sup>13</sup> 高等教育学歴証書授与権とは、大学が卒業生に対し国家によって承認された学歴証書を授与する権限である。一方、学歴証書授与権を持たない大学は当然に卒業生に対し国家によって承認された学歴証書を授与できない。

<sup>14</sup> 「関与社会力量办学の若干暫定規定」など、何東昌（編集主幹）『中華人民共和国重要教育文献』（1949年～1997年）海南出版社、1998年、2637～2638、2808～2809頁。

<sup>15</sup> 中国教育年鑑編輯部『中国教育年鑑1990年』人民教育出版社、442～443頁。

<sup>16</sup> 郝維謙・龍正中編集主幹『高等教育史』海南出版社、2000年、527頁。

<sup>17</sup> 『国家教育委員会政報』（1993年）、52頁。

<sup>18</sup> 「民弁高等学校設置暫行規定」（第14条）、何東昌前掲書、3549頁。

<sup>19</sup> 「民弁高等学校設置暫行規定」（第13条）、何東昌前掲書、3549頁。

<sup>20</sup> 「民弁高等学校設置暫行規定」（第17条、第16条）、何東昌前掲書、3549～3550頁。

- <sup>21</sup> 「社会力量办学条例」(第5条)、何東昌前掲書、4247頁。
- <sup>22</sup> 「社会力量办学条例」(第21条)、何東昌前掲書、4247頁。
- <sup>23</sup> 董聖足、朱堅「我が国民弁大学における内外部管理の特徴」『現代教育管理』2010年第8期、第30頁。
- <sup>24</sup> 長谷川豊・南部広孝・吉村澄代「『中華人民共和国高等教育法』訳と解説(前編)」『季刊教育法』第118号、1998年12月、36～44頁、参照のこと。
- <sup>25</sup> 大塚豊「中国における民弁大学への政府の関与——「民弁教育促進法」制定の意義——」村田翼夫(研究代表者)『アジア諸国における中等・高等教育の民弁化に関する実証的比較研究——その特質と問題点に関する考察——』(平成13～14年度科学研究費補助金基盤研究((B)(1))(課題番号13410075)研究成果報告書、2003年、121～129頁、参照のこと。
- <sup>26</sup> 別敦榮・陳芸波「我国独立設置の民弁高等学校の現実困境与前景展望」浙江樹人大学学報編集部編『浙江樹人大学学報』2006増刊、55～58頁。
- <sup>27</sup> 来茂徳主編「独立学院：中国高等教育發展の新探索——以浙江大学的两个独立学院為案例」浙江大学出版社、2004年、48～50頁。『中国教育報』2006年4月26日。
- <sup>28</sup> 教育部「關於規範並加強普通高校以新的機制和模式試弁独立学院管理的若干意見」<http://www.edu.cn/20040212/3098888.shtml> (2005年3月23日アクセス)。
- <sup>29</sup> 前掲「關於規範並加強普通高校以新的機制和模式試弁独立学院管理的若干意見」。
- <sup>30</sup> 例えば、前掲来茂徳書(120頁)により、浙江大学城市学院の設置にあたり、杭州市人民政府と浙江省電信実業集団会社は、それぞれ6,000万元、5,000万元を初期資金として投入したが、浙江大学は資金そのものではなく、大学名称などの無形的資産を6,000万元に相当する価値あるものとして提供した。
- <sup>31</sup> [http://www.gov.cn/test/2005-07/28/content\\_17946.htm](http://www.gov.cn/test/2005-07/28/content_17946.htm) (2012年8月28日アクセス)。
- <sup>32</sup> [http://www.gov.cn/test/2005-07/28/content\\_17946.htm](http://www.gov.cn/test/2005-07/28/content_17946.htm) (2012年8月28日アクセス)。
- <sup>33</sup> [http://www.gov.cn/test/2005-07/28/content\\_17946.htm](http://www.gov.cn/test/2005-07/28/content_17946.htm) (2012年8月28日アクセス)。
- <sup>34</sup> 中国語では、「關於加強社会力量办学学校党的建設工作的意見」である。  
<http://www.moe.edu.cn> (2002年1月11日アクセス)。
- <sup>35</sup> 前掲論文、『中国研究月報』、2008年第11号、15～27頁参照。
- <sup>36</sup> 前掲論文、『現代教育管理』2010年第8期、第30～31頁参照。
- <sup>37</sup> 前掲「關於規範並加強普通高校以新的機制和模式試弁独立学院管理的若干意見」。
- <sup>38</sup> 中国語では「關於加強民弁高校規範管理引導民弁高等教育健康發展的通知」  
<http://www.gdhd.edu.cn/zmbxx/zcfg/n07.htm> (2012年8月28日アクセス)。
- <sup>39</sup> 中国語では「關於加強民弁高校党的建設工作的若干意見」  
<http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles> (2012年8月28日アクセス)。
- <sup>40</sup> 中国語では「民弁高等学校办学管理若干規定」  
<http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles> (2012年8月28日アクセス)。
- <sup>41</sup> 前掲論文、『中国研究月報』、2008年第11号、15～27頁参照。
- <sup>42</sup> 「教育部有關負責人就試弁独立学院答記者問」『人民日報』2003年5月15日。
- <sup>43</sup> 前掲論文、『中国研究月報』、2008年第11号、15～27頁参照。
- <sup>44</sup> 呂煒編著、成瀬龍夫監訳『大学財政——世界の経験と中国の選択』東信堂、2007年、219頁。
- <sup>45</sup> 同校の徐循副院長への訪問調査による(2006年9月20日、筆者実施)。
- <sup>46</sup> 前掲論文、『中国研究月報』、2008年第11号、15～27頁参照。
- <sup>47</sup> 王幡「中国における高等教育の市場化に関する一考察——国公立普通高等教育機関と民弁大学の比較を中心に——」高等教育研究会『大学創造第19号』、2007年、18～33頁参照。
- <sup>48</sup> 蔵原清人『経済同友会「私立大学におけるガバナンス改革」批判』、東京高等教育研究所『研究所ニュースレター』2012年7月31日、NO.61、12～18頁参照。

謝辞：

本論文をまとめるにあたり、蔵原清人教授に助言・指導をいただきました。お礼を申し上げます。

(わん ふあん 本学客員研究員)