

## 中国高等教育の量的拡大と民営大学の発展

楊 雲

### Abstract

Since the establishment of the People's Republic of China, great changes in China higher education have taken place. As a result of the socialism system establishment, private universities and colleges were merged or blocked. Since the adoption of market socialism in 1978, however, private universities and colleges which called "people-run" universities (colleges) or "society-run" universities (colleges) by the official China media have reemerged. And then they have made a rapid development in these years. At the same time, China center government has carried on the reform in financing of higher education. By the early twenty-first century, China central government wanted to rationalize the higher education system by increasing the scale of existing institution and amalgamating small-size institutions but did not encourage private universities and colleges to develop. From the early twenty-first century, the government changed its attitude to private universities and colleges so as to perform quantitative expansion of higher education. With the quantitative expansion of higher education, the problems of the difference between areas and income appeared, and high burden of the family budget ruins the equal educational opportunities. This paper analyses the quantitative expansion and development of private universities and colleges of China higher education, to consider that whether the development of private universities and colleges can contribute to equality of opportunity of higher education.

キーワード……高等教育の量的拡大 民営大学 高等教育政策 高等教育の有償化 機会均等性

### はじめに

中国高等教育の在学者数が1980年の114万人から2005年の2300万人に達し、高等教育の進学率は25年間に渡って1.3%から21%に達した。しかし、この量的な拡大は決して順調ではなかった。1980年代の末ごろまで、高等教育機関において授業料を徴収しておらず、高等教育へは政府の財政投入しか許されなかった。しかも、教育費対GNP比も低く、2000年でまだ2.44%に過ぎない。それに、社会主義の中国は、私立大学の存在を許さず、中国の私立高等教育機関

は一旦廃止され、1979年まで1校も存在しない状態であった。高等教育への進学率は1999年まで10%を超えなかった。

改革開放政策と社会主義市場化経済政策がとられて後、高等教育も有償化され、高等教育への投資ルートも多元化している。それに伴い、国公立大学の収容力も高くなったが、高等教育機会における地域間格差と所得間格差も拡大しつつある。一方、1980年代の初めに、民営大学は登場し、25年の紆余曲折を経て、民営大学による学歴証書授与数は高等教育全体の10分の1に近くなった。私立セクターの役割に焦点を当て、中国私立高等教育の発展を大いに予測する研究<sup>1)</sup>も出ているが、民営大学の発展は具体的にどのように中国の高等教育の量的拡大に寄与してきたかについてまとまった研究が少ない。世界各国において、私立高等教育の発展がダイナミックな時代になっている中、公的財政が教育経費を支払えない、あるいは支払わないことが世界的動向であろう。本論文では、中国における高等教育の有償化（私費負担の増大）および投資ルートの多元化を紹介するとともに、具体的なデータを用いて高等教育の量的拡大と民営大学の発展を明らかにし、高等教育における民営大学の役割を考察したい。

## 1. 高等教育の量的拡大における私費負担の増大

### （1）高等教育費の確保

#### 学費（授業料・雑費）の徴収

1978年、「中国共産党第11回3中全会の決議」は、中国共産党と国家の中心任務を経済発展とする政策を明らかにした。『中華人民共和国第6回国民経済・社会発展の5ヵ年計画』（1981-1985）や『経済体制改革に関する中共中央の決定』（1984年）など、経済発展に関する国の政策が一連的に出され、国民経済が大いなる発展を遂げた。国民1人当たりのGDPは1978年の319元から1988年の1355元まで上がった<sup>2)</sup>。一方では、高等教育の在学者数は1978年の85.6万人から1988年の206.6万人に上がったが、大学進学率はやはり2%に過ぎず、高等教育における年間平均募集定員がわずか52万人に過ぎなかったため、年間平均250万人を超える高卒生が大学に入れない状態であった<sup>3)</sup>。

1989年まで、中国の高等教育機関の運営に必要な費用はすべて国の財政によって負担されていたばかりではなく、学生の宿舎にかかわる費用も国の財政的教育費から出されていた。それに、食費補助など生活費用に用いられる相当部分の経費が「人民助学金」として学生に与えられていた。これらの学生生活面に用いられる費用は、高等教育機関の経常経費支出総額の20%を占めていた<sup>4)</sup>。国の財政に制限があるので、こうした体制は高等教育機会の拡大に不利であろう。1985年、『教育体制の改革に関する中国共産党中央委員会の決定』（以下『決定』と略す）が公布され、企業が学生の代わりに学費を支払う委託生制度や学生が自分で一部の学費を負担する自費生制度が規定された。この『決定』の方針に基づいて、1989年3月、国務院が『高等

教育機関における卒業生の就職制度を改革する国家教育委員会の報告を批准し、公布する通知』の中で初めて、授業料を100元～300元(1元=13円)に規定した。1989年8月、『高等教育機関授業料・雑費および宿泊費の徴収に関する決定』を公布し、1989年度から、本科・専科の学生から授業料・雑費を徴収し始め、一般地域では100元が基準となり、経済が発達するところには300元限度で徴収すると規定した。こうして、高等教育の私費負担制度は政策として確保された。

『決定』に決められた委託生と自費生の募集計画は「調整性」募集計画といわれる。『決定』が公布された後、この「調整性」募集計画の割合は上がる傾向を見せた。特に1992年、社会主義市場経済体制が実行された後、高等教育における「調整性」募集計画の割合が20%（自費生が5%未満）未満から1992年の30%、1994年の40%以上、さらに少数の沿海地域においては50%まで上がった<sup>5)</sup>。「調整性」募集計画は統一入試の大学合格ラインより20点まで低い者の中から募集することとなっていたが、その割合が高くなりすぎると、合格ラインより100点まで低い学生も入学できていた。同じクラスにいながら違う得点で違う授業料を支払う状況となっていた。それは教育の公平性を損なっていると見なされ、1994年から1997年まで授業料「一本化」の改革が行われていた<sup>6)</sup>。1997年全国範囲で大学の授業料が「一本化」されたことは、授業料徴収制度が全面的に実施され、高等教育の無償化の時代が終結したことを宣告した。

#### 投資ルートの多元化

『経済体制改革に関する中国共産党中央委員会の決定』(1984年)が公布され、「公有制を主体とし、多様な経済形態と多様な経営方式を積極的に発展する」といった方針が強調された。その後、私営経済と個人単独経営経済が大いなる発展を遂げた。それは投資ルートの多元化に可能性をもたらしてきた。

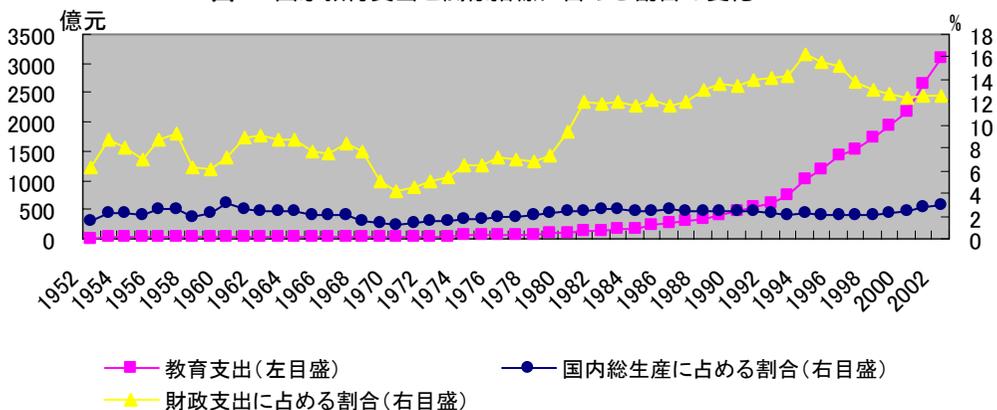
1980年から、中国において財政体制改革が行われ、国が財政収入および支出を統一的に管理することから中央と地方がそれぞれ財政収入と支出を管理することに変えた<sup>7)</sup>。したがって、高等教育の事業費は、中央政府の各部署の運営する大学に財政部から資金を割り当て、地方政府が運営する大学に地方政府から資金を割り当てることになった。このような体制は地方高等教育の財政の自主権を拡大し、地方政府の高等教育への投資の積極性を促した。1980年から1989年までの時期に、中国で新設された400校の高等教育機関のうち、地方が設置したものが300校あまりもあり、新設の高等教育機関の70%を超えた。1994年、中央政府の財政基盤を拡大し、政府のマクロコントロールを強めるために、「分税制」<sup>8)</sup>を実施した。しかし、国の財政収入に占める地方財政の割合が1993年の78%から2003年の45.4%に下がり、財政支出に占める地方財政の割合が1980年の45.7%から2003年の69.9%まで上がった<sup>9)</sup>。中央政府の財政的裁量権が縮小し、地方の自主権が拡大していることが分かる。これは、高等教育の量的拡大における地方の寄与につながるのであろう。

一方、図1が示すように、国家財政支出に占める教育支出の割合は増加してきたが、国内総

生産に占める教育支出の割合の波が上がり下がりしていたが、50年を経てもわずか0.5%しか増えていない。それに表1から見えるように、予算内高等教育経費はGNPに占める割合が1980年代から2000年までの20年間、ほとんど変わっていない。予算内教育総経費に占める割合が1980年代より下がっている。政府の政策は何であろうか。それは、むしろ国家財政以外のルートから資金源を掘り出すのであろう。

1993年公布された『中国教育改革と発展綱要』の中で、社会各界が共同し学校を運営する体制を設立するという方針を打ち出され、「国と地方政府の財政的予算経費以外、大学は法律に従って資金調達することができる」と規定した。その後、1995年9月から施行された『中華人民

図1 国家教育支出と関係指標に占める割合の変化



出所：中国財政年鑑編集委員会編『中国財政年鑑2003』中国雑誌社、2004年、p.256により作成。

表1 1980年以来財政予算内高等教育経費支出とその割合の変化

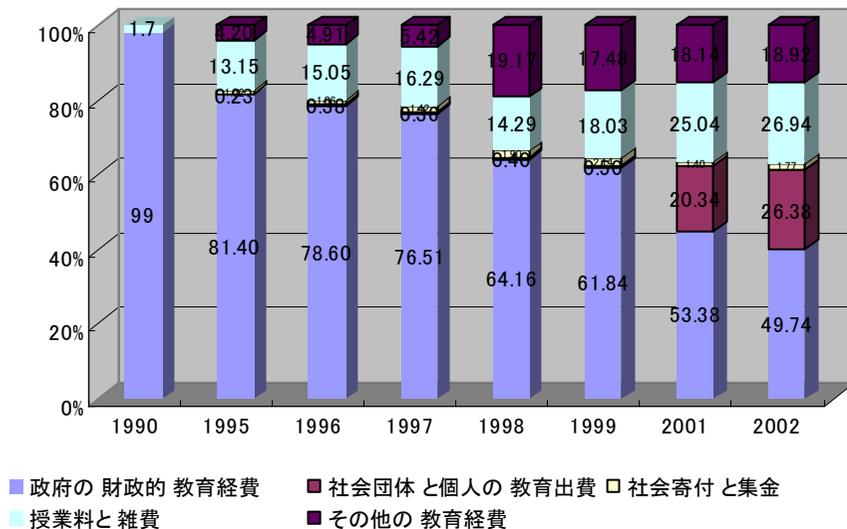
年度	国民 総生産 (億元)	国家 財政支出 (億元)	予算内 教育経費 (億元)	予算内高等教育経費割当額			
				計 (億元)	GNPに 占める%	財政支出 に占める%	予算内教育総 経費に占める%
1980	4517.8	1228.8	108.2	28.1	0.6	2.3	26.0
1985	8989.1	2004.3	227.9	66.8	0.7	3.3	29.3
1990	18598.4	3083.6	426.1	102.4	0.6	3.3	24.0
1995	57494.9	6823.7	1028.4	213.6	0.4	3.1	20.8
2000	88189.6	15886.5	1951.4	491.2	0.6	3.1	25.2

出所：国民総生産、国家財政支出のデータ：『中国統計年鑑2000』中国統計出版社、p.53、p.255、1980年教育経費データ：『中国教育成就1949-1983』人民教育出版社、1984年版、pp.371-372、1985年データ：『中国教育年鑑1985-1986』、1990年、1995年教育経費データ：『中国教育経費年度発展報告1996』高等教育出版社、2000年教育経費データ：『中国教育経費統計年鑑2001』、中国統計出版社、2002年。

共和国教育法』、1999年から施行された『中華人民共和国高等教育法』、1999年公布された『教育改革の深化・素質教育の全面的推進に関する中国共産党中央委員会の決定』などの一連の法律や規定の中に、資金調達ルート多元化に関する規定をした。例えば『中華人民共和国高等教育法』の第60条に、「国の財政支出を主とし、他の多様なルートでの高等教育資金調達を補助とする体制を確立し、高等教育の発展を経済的・社会的発展水準に適應させる。国务院と省・自治区・直轄市人民政府は教育法第53条の規定に従って、国が興した高等教育の経費を徐々に増やすことを保証する。国は企業や非営利組織、社会团体およびその他の社会組織と個人の高等教育への投資を奨励する」と規定した。こうして、高等教育における資金調達ルートの多様化は法律的に定められたのである。

高等教育が有償化されてから、高等教育の経費負担が多様化している。投資ルートによる高等教育経費の構成の割合を図2にまとめた。図が示すように、高等教育経費は主に、財政的教育経費、社会团体と個人の教育出資、授業料と雑費、社会寄付と集金およびその他の経費からなっている。1990年から2002年まで、国家財政性経費の割合が49.7%まで下がったのに対し、授業料と雑費の割合が1.7%から26.9%まで上がった。また、社会团体と個人の出資は1995年

図2 高等教育経費の財源別構成比



出所：『中国教育経費年度発展報告』（1996年）『中国統計年鑑』各年版により算出作成。

の0.23%から2002年の26.4%に上がった。その他の経費は1995年の4.2%から2002年の18.9%に上がった。近年、中国教育部財務司の長は中国高等教育の経費の基本ルートを「財」（財政性経費）「税」（教育に使う税の収入）「費」（授業料・雑費）「産」（学校運営の企業収入）「社」

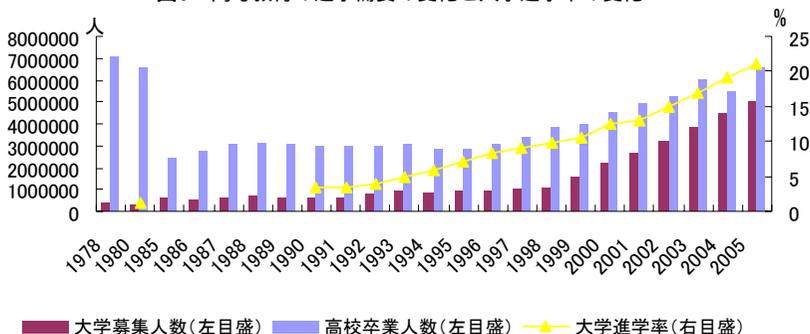
（社会寄付）、「基」（国内外の企業・会社・団体・個人などの資金を集めた指定か非指定の基金）、「科」（科学成果の特許収入や産官学連携の収入）、「貨」（金融機関からの借金など）、「息」（大学の資金を合法的に取り扱い、獲得した利息）といった九個の漢字で表し、分類していた<sup>10)</sup>が、その他の経費をそれに当てはめると「産」、「科」、「貨」、「息」となると考えられる。大学における学校運営の自主権の拡大や、高等教育の市場化により、大学が調達した資金（授業料以外）が多くなっていることも示された。それは、高等教育の量的拡大に寄与する要因の中で無視できないものであろう。

1993年『中国教育改革と発展綱要』の中に、「国家財政性教育経費の支出が国民総生産に占める割合を徐々に増やし、本世紀の末に4%まで達成させる。」と定めたが、2000年には2.44%であり、4%の目標が達成できなかった。遅れている高等教育に対し、中国政府はどのような高等教育政策を取るのだろうか。それは、高等教育の有償化と投資ルートの多元化をしたうえで私立大学の発展を通じて高等教育の量的拡大を遂げるのであろう。

## （2）高等教育の量的拡大における民営大学の寄与

改革開放政策が行われ経済発展し、社会に大きな変化が起こりつつあるが、高等教育の発展は追いつかなかった。なぜかという、高等教育の量的拡大のスピードは緩慢であり、社会が人材不足の状態に陥っていたことがひとつである。もうひとつは、高い学歴と高い収益とのつながりの関係で、国民の高等教育への進学要望に、当時の高等教育規模が応えられなかったことである。図3が示すように、1985年から約20年間に渡って、年間200万人以上の高校卒業生が大学に進学できない。1985年から1993年まで大学への進学率は1.3%から5%へと上がり、増加は緩慢であった。1993年に公布された『中国教育改革と発展綱要』の中に、「高等教育は、改革開放および現代化の建設を加速する需要に適應し、発展の新しい道を積極的に探索し、

図3 高等教育の進学需要の変化と大学進学率の変化



出所：『中国統計年鑑 2004』p.780、『中国教育統計年鑑 2000』p.17、中華人民共和國中央政府（中国教育事業發展狀況）<http://www.gov.cn/test/2005-09/07/cotent/>（閲覽日：2005年9月）により作成。

その規模を大いに発展させなければならない」と定めた。同時に、高等教育の発展において、

既存大学の拡充を主とする道を歩み続けるという方針が決められた。1994年から1999年まで、大学進学率は年間平均1%の速度で増加し、ようやく10%に達した。

『全国教育事業における「第9回5ヵ年計画」(1996年～2000年)および2010年発展企画』が1996年に公布され、5ヵ年計画における高等教育の目標は在学生在が650万人に達し、10万人当たりの高等教育在学者数を500人に増やし、18-21歳の学齢人口の大学進学率を8%に高めると定めた。また、1990年代に入って、中国の経済は厳しい消費不足に直面していた。高等教育の拡張を利用して国内の需要を強化するということもあるが、それに、既存大学の実際の規模レベルは、国民の高等教育に対する需要にはほとんど応えられないということも実証された<sup>11)</sup>。そこで、1999年から高等教育の大拡張政策が行われた。

2001年に公布された『国民経済と社会発展の第10回5ヵ年計画における科学教育発展の重点企画(教育発展企画)』の中で、「高等教育の発展規模拡大と速度の進行を強め、高等教育発展モデルの面で新機軸を打ち出すことを大いに推進し、社会が学校運営に対する積極性を引き出して大学城などの方式での発展モデルを奨励して支持し、多様なルートで高等教育の快速的な発展を維持する」というように規定した。図3から分かるように、普通大学の募集人数は1998年に100万人を超えたばかりだったが、1999年に159.7万人、2000年に220.6万人、2001年に268.3万人、2005年に505万人に上がった。したがって、大学への進学率も年間平均2%の増加率で上がってきて2005年に21%に達した。

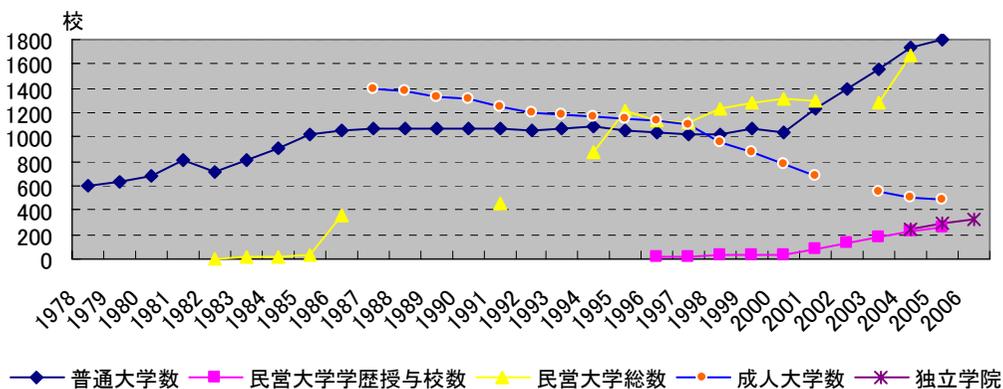
さて、高等教育の量的拡大において、民営大学がどのように寄与してきたかについて具体的なデータを用いて見て行く。その前に、高等教育の構造を簡単に紹介しておく。

1990年代に入ると、中国高等教育の構造は主に大学院(科学研究教育機関を含む)教育、普通高等教育機関(普通大学)、成人高等教育機関(成人大学)、独立学院、その他の民営高等教育機関、独学試験からなる。うち普通大学は、2001年までの官庁データから見ると、単に国公立普通大学のことを指していた。2001年まで、高等教育における官庁統計データにおいて、民営大学に関するものを加算されなかった。2001年以降になると、官庁データに民営普通大学、民営成人大学、そのほかの民営高等教育機関、独立学院という分類も使い始めた。それ以降、普通大学は、国公立普通大学、民営普通大学のことを指すのである。成人大学の設置主体は主に国公立であり、在職者や一部高校卒業生を受け入れ、全日制あるいは定時制の高等教育機関である。成人大学はラジオ・テレビ大学、職工大学、農民大学、管理幹部大学、教育学院、独立通信教育大学、普通大学が運営する通信教育部、夜間大学、成人一時休職クラスなどと分けることができる。民営大学について、第2章で詳しく紹介するが、ここで官庁データを分析する前に、簡単に紹介しておく。民営大学は1980年代の初めから登場し、2003年まで研究界では民営大学の学歴証書授与校(国承認の学歴証書を授与できる大学)、民営大学の非学歴証書授与校(国承認の学歴証書を授与できない大学)が分けられていた。独立学院について、2003年4月まで「二級学院」と呼ばれ、官庁データには明示されていなかった。2003年4月から独立学

院と使い始めた。独立試験制度とは、個人が自らの学習を通じて得た知識・技能を国家が試験によって認定し、高等教育終了の学歴証書を与える制度である。

図4が普通大学、民営大学および成人大学の学校数の変化を示すものである。図からわかるように、普通大学の学校数が1985年になって初めて1000校を超え、2000年まであまり増えていない。それに対し、民営大学の数は全体的に急激に増えていることが特徴である。民営大学

図4 普通大学、民営大学及び成人大学の学校数変化



出所：『中国統計年鑑2004』、『中国教育統計年鑑2003』、『2002年教育統計報告』

「中国民弁教育グリーンペーパー」中国教育部発展企画司『2002教育統計報告』第26期、

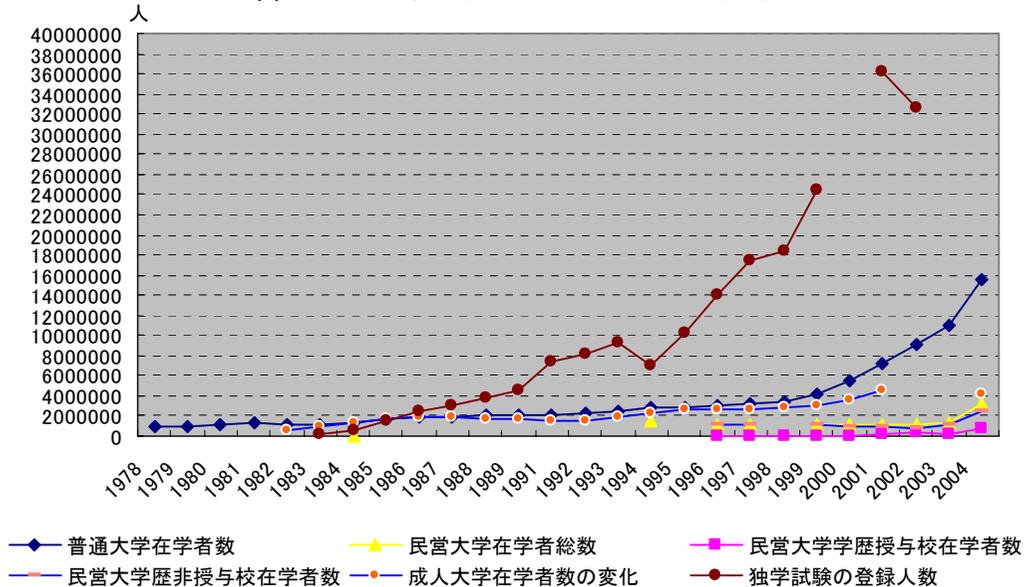
中華人民共和国中央政府 <http://www.gov.cn/test/2005-09/07/content> により算出作成。

の総数は1982年の8校から1986年の360校へと増加し、1995年に1209校に増え、2004年に普通大学の学校数に匹敵するほどの1664校まで増加した。しかし、民営大学学歴証書授与校の数は極めて少ない。1996年に21校、全体的に増える傾向が見えるが、2000年まで増え方が緩慢であった。2001年から大幅に増える傾向が示され、2005年に249校にあがった。普通大学と民営大学の学校数の増加に対し、成人大学の学校数が減る一方であり、1987年の1399校から2004年の505校へと減った。また、2004年に登場した独立学院の学校数が2006年まで249校から317校に増加した。単に、学校数の変化から国の高等教育政策を判断することが難しいので、高等教育の在学者数の変化と合わせてみることにしよう。

図5が高等教育の在学人数の変化を示すものである。図からわかるように高等教育の在学人数は全体的に増える傾向が見える。特に独学試験に登録する人数が大学の在学人数より多いし、2001年まで急激に増えてきた。1983年に9万9千人であったが、1985年に155万人へと増加し、2001年に3628万人まで増えてきた。普通大学の在学人数の増え方が1999年まで緩慢であったが、1999年から年間100万人以上が増加し、2004年に1562万人まで上がった。民営大学の在学人数総数が1996年に109万人であり、普通大学のほぼ3分の1になった。大拡張により、

普通大学の在学者数が急激に増えた後の2004年になっても、民営大学の在学者数総数は依然普通大学の15%をたもっている。民営大学の在学者総数の曲線が非学歴証書授与校の在学者数にほぼ重なっていることから、2002年まで、民営大学の在学者総数における学歴証書授与校の在学者数が低かったこと、2003年から、学歴証書授与校の在学者数の割合が急に上がったことが分かる。成人大学の在学者数について、1999年までの増加が緩慢であったが、1999年から急激に増加した。

図5 普通大学、民営大学および成人大学の在学者数の変化



出所：「中国民弁教育グリーンペーパー」中国教育部発展企画司『2002教育統計報告』第26期、

『中国統計年鑑2004』、『中国教育統計年鑑2003』、『2002年教育統計報告』、『中国教育事業統計年鑑2002』、中華人民共和國中央政府 <http://www.gov.cn/test/2005-09/07/content> により算出作成。

高等教育の機関数と在学者数を合わせてみると、普通大学の学校数の増加が緩慢なこと、成人大学の学校数が減ったこと、2001年まで民営大学の学歴証書授与校の学校数および在学者数の増え方が緩慢であったことは、中国の高等教育の量的拡大は主に「学校の規模を拡大し、資源利用の効率を高める」という既存大学の拡充政策が行われていたことがわかる。しかし、それは2002年から変わって、民営大学が量的拡大の重荷を与えられるようになってきた。そのメカニズムの解明は第2章で行うことにしよう。

## 2. 高等教育政策の展開

### （１） 民営大学に対する解釈

民営教育（学校）に対し、今まで、学界でよく使われているのは、「社会諸勢力が開設運営する学校」（原語「社会力量・学」）、「民営教育」（原語「民・教育」）および「私立教育」の三つの概念である。そのうち、「社会諸勢力が開設運営する学校」は20世紀の末ごろまでよく使われていたが、21世紀に入ると「民営教育」がもっとも使われるようになった。「私立教育」（私立大学）はあまり使われていない。政府の法律法規において、1982年憲法を始め、「社会諸勢力が開設運営する学校」が20世紀の末までよく使われていたが、21世紀に入るとあまり使われなくなっている。1993年に『民営高等教育機関の設置に関する規定』が公布され、「民営学校」が使われ始めたが、21世紀の初頭から法律法規や官庁データにおいて、もっとも使われるようになっている。10年間、文化大革命を体験した中国政府はその「私」字を避けて「民」にしたと考えられる。一方、普通の国民は「民営大学」と「私立大学」を区別なく使っている。実際に、「民営大学」と「私立大学」と同じ概念で理解してもいいと考えられる。学界にしても政府の管理実践部門にしても明確な区別がないからである。ただ、民営大学を主に政府が出資した国公立大学と区別すればいいと考えられる。

### （２） 民営大学の種別

#### 民営普通大学

民営普通大学は、学生募集が国の募集計画に組み込まれ、国・公立大学と同じようになっている<sup>12)</sup>。専攻設定のすべての科目を履修し、卒論が合格した人に学歴証書を授与する。この学歴証書が国公立の普通大学の学歴証書と同様に国に認められる。民営普通大学は主に専科であり、高等教育職業教育を行う。2000年ごろまで民営普通大学は民営大学の学歴証書授与校と呼ばれていたが、2001年になると、官庁データにも民営普通大学と使うようになったことにより、その呼び方がなくなっている。図4、図5、表2をあわせてみると、1996年から2004年

表2 2004年全国私立高等教育の基本状況

類型	大学数	卒業生数	募集人数	在学者数	教職員	専任教員
	(校)	(人)	(人)	(人)	(人)	(人)
一、普通高等教育		118961	625995	1396295	134864	81521
1.民営普通大学	226	87963	318907	709636	81651	46073
----- 本科大学	9	3266	21635	76420		
----- 専科大学	217	84697	297272	633216		
----- 2.独立学院	249	30998	307088	686659	53211	35448
二、成人大学	2	824	570	1220	240	131
三、その他の民 営高等教育機関	1187	698347		1053259	54941	26048

出所：新華ネット <http://news.xinhuanet.com/edu/2005-03/02/content>(2004年中国教育事業發展狀況統計公告)まで、民営普通大学の数が21校から226校に上がり、在学者数が1.2万人から約71万人に上がった。2005年に252校<sup>13)</sup>まで増加し、うち本科大学が2004年の9校から25校へと増加した。民営普通大学の学校数が8年間に渡って10倍以上増えたが、2004年まで本科へと昇進する大学は少なく、2001年に2校、2004年に9校、2005年6月に25校となる。

#### 独立学院

独立学院は、普通大学(国公立、本科)(申請者)と社会諸勢力(合作者)が協力して設置運営し、財源が授業料収入に依存し、市場メカニズムによって運営されている新たな民営高等教育機関であり、学生募集は国の募集計画の第3回目に行われる。主に本科教育を行う独立学院は、中国高等教育の量的拡大および教育体制の改革が行われた後に登場した新産物である。独立学院は、1990年代の半ばごろから登場し、国公立大学内にある「二級学院」であったが、2003年に教育部に規制され、独立学院となったのである。2003年以降、独立学院の規模が著しく拡大してきた。例えば、2004年に249校、在学者数が68.7万人、2005年に295校、在学者数が107万人、2006年に317校である<sup>14)</sup>。こうして、独立学院の規模は普通民営大学に匹敵するようになり、民営大学の規模を超える傾向が見えている。なぜ、独立学院が短時間のうちに急激な発展を遂げたのか、そのメカニズムを後の部分で説明することにしよう。

#### 民営成人大学

民営成人大学は在職者や一部の高校卒業生を受け入れる全日制あるいは定時制の民営高等教育機関である。表2が示すように、2004年民営成人大学は学校数が2校、在学者数が1220人である。民営普通大学や独立学院と比べると民営成人大学の比重が極めて低いことが分かる。

#### その他の民営高等教育機関

その他の民営高等教育機関は、学歴を授与できない高等教育機関(大学)か、「中外合作弁学」(原語中外合作・学)のことである。学歴を授与できない大学は主に独学試験受験指導、短期訓練、職業教育などを行うものである。その他の民営大学の存在は独学試験制度とかがわっている。独学試験制度は1981年に設けられ、1988年に國務院が「高等教育自己学習試験暫定条例」を公布した後、本格化された。独学試験は柔軟で低コストの教育形式として多くの人々に教育の機会を提供している。図5が示すように、その登録人数は2002年に3200万人であり、すでにあらゆる高等教育機関の在学者数を超えている。このように独学試験に膨大な登録人数があるため、学歴授与できない民営大学の存在価値があると考えられる。

「中外合作弁学」は、外国と中国の教育機関が協力し、中国の国民を主な募集対象として国内で教育(義務教育、特殊教育を除く)を実施する教育形態である。「中外合作弁学」は1980年代の後半から出始め、1990年代半ば以降、大きく発展した。2004年6月まで、外国学位と香港特別行政区学位の授与をできるものが166件と確認された。そのうち学士学位を授与する本科教育を行うものが67%であり、大学院教育を行うものが34%である<sup>15)</sup>。在学者数はほとんど

が数十人であり、百人に達するものは少ない。

### （3）民営大学の発展

#### 民営大学発展の模索期

中国において、私学の歴史は紀元前の春秋戦国時代の孔子の私学に遡ることができる。近代の私立大学は清末から開設され、外国教会が開設した教会大学と中国国民が開設した私立大学があった。中華民国が成立以降発展し、1912年から1949年までの間に私立高等教育機関の割合はほとんど30%を超える値を維持し、私立大学の在学者数の割合も1925年から1949年までの間にずっと30%以上の高い値を維持していた<sup>16)</sup>。近代私立大学は中国近代高等教育の機会拡大に大きな役割を果たしたともいえよう。

1949年中華人民共和国が成立し、政治体制が高度統一の中央集権制と定められ、経済体制は高度中央集権の計画体制と定められた。したがって、教育にも社会主義への改造が行われていた。当時、教育部の副部長・俊瑞は、1949年から1951年までの政府の私立学校に対する方針を、「積極的に維持し、徐々に改造し、重点的に補助する」と概括していた<sup>17)</sup>。1953年末ごろまで、私立大学がすべて公立大学に合併され、改造された。1953年から1979年まで、中国では私立大学が存在しなかった。

文化大革命の直後、中国政府は経済・社会の発展を中心とする戦略をとり、対外開放政策を実施するようになった。経済体制の改革に従い、私営企業、中外合併企業、個人経営の企業が発展してきた。1990年から1994年までの間に、私営企業の数も9万8千から43万2千へと増加し、そこでの就職人数も170万人から650万人に上がった<sup>18)</sup>。経済の高度な発展は専門人材への需要を高めつつある。一方、文化大革命のために、高等教育の人材育成がほとんど停止の状態であった。既存の国公立大学も体制の問題、数の制限および専攻設置上の原因で専門人材への需要を満たさない状態であった。文化大革命以降、大学入試が回復した直後の1978年から1980年までは630万人以上の高卒生が国公立大学に進学できなかった（図3）。民営大学はこうした背景の下に登場した。

民営大学の発展を萌芽期（1980年～1982年）、発足期（1983年～1986年）、見直し期（1987年～1991年）、飛躍的な発展期（1992年～1998年）、全面的な発展期（1999年～現在）という5段階に分ける研究がある<sup>19)</sup>。それは、民営大学の発展状況が政府の政策に導かれるところから主な法律法規の制定を区切りとし、分類したと考えられる。第1章で見てきたように、21世紀の初頭まで、高等教育の発展において、国は既存大学の拡大政策を取っていた。既存の国公立大学の規模拡大を通じて高等教育の量的拡大を行うと同時に、民営大学の発展を放任したり、規制したりしていた。1980年代の初めから、多様なルートで教育経費を調達するという投資ルートの多元化が強調されてきたが、「政府の学校運営を主体とし、徐々に社会各界が共に学校を運営する体制を打ち立てる」というような、政府の学校運営に対する独占状態を変えようとする動きは、1993年『中国教育改革と発展綱要』が公布された後であった。「今後3～5年の間に、

政府の学校運営を主体とし、社会各界がともに参画し、公立学校と民営学校がともに発展する学校運営体制を基本的に形成する」と明確に民営学校の発展を規定したのは、1999年『21世紀を目指す教育振興行動計画』の公布であった。図4、図5から分かるように、2000年頃まで民営大学の学校数も在学者数も伸びが小さかった。それまで、国は民営大学の発展に対し、慎重な態度をとり、あくまで試みとして位置づけていたのである。官庁データで民営大学の発展状況を公布しなかったこともひとつの証拠であろう。

この時期の民営大学の発展の特徴は下記のようにまとめることができると考えられる。

- 第一、 学歴授与校が少ない。図4から分かるように、民営大学が1980年代の初めから登場して、2000年まで、非学歴授与校数が1282校もあったが、学歴授与校は37校しかなく、民営大学の学校総数の2.8%に過ぎない。学歴授与校の在学者数が高等教育在学者数に占める割合がわずか0.5%しかなかった(図5)。これが国の政策につながっている。例えば、1996年から実行された『全国教育事業第9回5ヵ年計画(1996年~2000年)と2010年発展企画』において、「中等専門学校と高等専門学校(大学専科)の昇進または新校の増設を厳格にコントロールし…全国高等教育機関の総数を減らし、本科大学と高等専科大学における在学生の規模、ST比(学生数と本務教員数)をさらに引き上げる」と定めたのである。
- 第二、 民営高等教育に関する法律が不備である。1980年代初めから民営大学が登場した後、学生募集や教学活動などに問題が出るたびに、政府が応急対策として法規を出していた。民営大学の設立、学校の組織活動、学校の資産と財務管理および学校の変更と解散、教職員と受教育者などに関する系統的な強制力のある法律がなかった。
- 第三、 質が低く、質向上のための政策があまり行われていない。質が低いということの一番の要因は、経費不足であろう。しかも、この時期は国の民営大学に対する系統的な評価がなかった。非学歴授与校において、学歴証書試験校<sup>20)</sup>が存在していたが、国と大学がそれぞれ試験を行うことにより、試験の質管理に問題があったが、改善策が行われにくい。また、全国民営高等教育委員会委員陳宝瑜、李国・が行った調査によれば、この時期の民営大学が同時に独学試験所学、学歴教育、短期訓練、中等職業教育、学歴証書試験などを重ねて行うことも多かった<sup>21)</sup>。その中に、営利を目指すものも多かったと思われる。系統的な法律がない背景の下で、国はそれらの大学に対する評価基準もなく、質をあげるための政策も行いにくかった。
- 第四、 地域発展の不均衡性。民営大学は、上海、北京、広東などの地域経済の発展しているところに集中していた。1980年代に入ると、地域経済開発・教育投資などの政策の決定における地方政府の役割が大きくなったことにより、経済格差が高等教育費格差につながり、民営高等教育の地域間の不均衡をきたしている。また、利用可能な国立高等教育の資源(施設、教員、その他)は民営大学の発展に影響する要因

のひとつであると見なされる<sup>22)</sup>。国公立大学の立地分布の不均衡が民営大学の地域発展の不均衡性の要因のひとつである。

#### 新しい試み 独立学院の発展

中国政府は『国民経済と社会発展の第10回5ヵ年計画における科学教育発展の重点企画(教育発展企画)』の中で、「高等教育の発展は新しい段階に入った。多様な形態で高等教育の発展を加速し、在学人数を2000年の1100万人から1600万人に増加させ、高等教育の進学率を15%以上に達せさせる」と定めた。さらに、2010年の目標として、高等教育の在学者数を2300万人に達せさせ、高等教育の進学率を20%に達成させるという政策が打ち出された。一方、1990年代に提示した「財政的教育費が国民総生産に占める割合を4%に引き上げる」という目標はなかなか実現されない状態である。国公立普通大学の規模において、1校当たりの在学者数が7700人(2004年)を超え、教員1人当たりの生徒数が15人を超えている。単に国公立の規模を拡大しても、高等教育の量的拡大の目標が実現されない。こうした背景は、国が民営大学の発展を通じて高等教育の拡大を実現しようとすることに導いたのである。

この時期において、国が民営大学に対する政策を積極的に転じて、民営大学の量的拡大を奨励しながら、質向上の政策を取っていた。この時期の民営大学の発展を以下のようにまとめることができると考えられる。

第一、民営普通大学は大いなる発展を遂げ、民営大学に対する評価制度が打ち立てられた。

『国民経済と社会発展第10回5ヵ年計画における科学教育発展の重点企画(教育発展企画)』において、「教育の立法を加速し、教育の法律法規体系を完備し、法律の執行力度を強める。……教育の社会評価と監督体制を打ち立て、教育の質に対する監督を強化する。」と定めた。したがって、『中華人民共和国民営教育促進法』が2002年12月に第9期全国人民代表大会常務委員会第31回会議により制定通過し、2003年9月1日に執行された。『民営教育促進法』は民営学校の設立、組織と活動、教師と受教育者、学校の資産および財務管理、学校に対する支持および奨励、学校の解散などについて定め、民営学校に対する規範を強化すると同時に、奨励と支持策を明確に規定した。国が民営大学に対し、評価を行い始めた。2004年からハードとソフトの面で基準に達しない普通大学(普通民営大学を含む)を社会に公開し、学生募集を制限すると同時に、質あげの対策を求めようになっている<sup>23)</sup>。図4、図5が示すように、2005年まで民営普通大学の学校数が252校、在学者数が105万人を超えた。民営普通大学は量的にも質的にも大いに発展した。

第二、学歴証書試験校をなくした。前述したように、学歴証書試験に対する質の管理を行っていくため、国は2005年から学歴証書試験を取り消すこととした。学歴試験校の行方は市場メカニズムに委ねることとした。つまり、教学条件のよいものは普通民営大学に昇格し、実力のないものは他の民営大学に合併を求めると、非学歴教

育の訓練クラスになった。もともと管理上に問題があり、質低下や社会評価の悪いものは倒産した。

第三、独立学院が大いに発展した。20世紀の末まで、高等教育の量的拡大において、政府が既存大学の拡充政策を取っていた。21世紀に入って、量的拡大を提唱しながら質を上げる新しい発展モデルを探求し続けていた。専科大卒生の就職難の状況をも考慮に入れて主に本科教育を行う独立学院を選んだと考えられる。2003年に教育部は『普通高等教育機関が新たなメカニズムとモデルによって設置した独立学院の管理の規範と強化に関する若干意見』（教発「2003」8号）を公布し、「独立学院は独立したキャンパスと学校運営の基本施設を有し、相対的に独立した教学組織と管理を持ち、単独的に学生募集を行い、単独的に学歴証明を発行し、独立した財務計算を行い、独立した法人資格を有し、単独的に民事責任を負うことができる」と定めた。また教育部が『教発函「2003」247号』、『教高「2004」21号』、『教学「2005」3号』など、一連の通知を公布し、独立学院の設立運営、独立学院に対する評価、学生募集などについて定め、独立学院の管理運営体制の整備を進める同時に、その発展を支持する姿勢を示した。2005年、独立学院は295校であり、在学者数が107万人を超え、すでに民営普通大学の252校、105万人を上回っている。文東茂によれば政府が独立学院の発展を支持する要因は、政府が財政投入をしなくても高等教育の機会を拡大することができることと、地域の経済発展に寄与できることであるという<sup>24)</sup>。それ以外に申請側は国公立大学となり、国公立大学が独立学院の質管理の責任を負うことが質管理上の便利を図れるということもあると私は考える。独立学院の学費が年間1.6万元くらいであり、学費の20%~30%を申請側の国公立大学（母体大学）に「管理費」として提出することになっている。母体大学にとって、学校運営の経費を補うこと、母体大学の質を低下させずに量的拡大を達成できること、余っている人員を利用できること、教育資源が効率高く利用できることなどのメリットがある<sup>25)</sup>。独立学院は、母体大学がその質を管理し、学歴証書に母体大学の大学名も入っているため、普通民営大学と比較してより信頼性があるという点も、その発展に寄与しているであろう。

第四、民営大学の発展における市場化の寄与。1990年代末からの定員拡大により、大学の食堂や宿舍などの厚生施設の管理運営においても市場化が導入された。大学寮制はそのまま維持できなくなり、大学生がキャンパス外でアパートを借りることを許さざるを得なくなってきた。食堂なども今までの政府付属機関から企業化した。それにしても、厚生施設が拡大する高等教育の要望に応えられなくなっている。こうした背景の下で、1999年から大都市の郊外で民営大学か国公立大学の分校を収納する大学城（University city）が徐々に登場した。2002年に全国に50ヶ所あまり、21の

省・市・自治区に分布し、総投入 326 億元、用地 1437 平方メートル、収納大学 134 校、在学学生数が 60 万人まで発展している<sup>26)</sup>。大学城の登場は高等教育への進学機会を拡大した。特に、施設整備に投入する資金不足の状況に陥っていた民営大学にとって、短期のうちに学校運営を開始することを可能にした。国が、2006 年 1 月～2008 年 12 月 31 日までの間に、大学の学生アパートなどの厚生施設の管理運営に対し、税金の減免を行うことにした<sup>27)</sup>。それは、民営大学が学生向けの厚生サービスの改善を導き、学生募集にもプラス的な影響を与えていると考えられる。

## 終わりに

中国高等教育の量的拡大は、公的財政投入を拡大しない中で実現できている。それは、高等教育の私費負担制度や高等教育への投資ルートの多元化政策とかかわっているものであるが、民営大学の発展も大きな役割を果たしたといえよう。民営大学が登場して 25 年間、社会主義の国情に合わせながら、自分なりの道を歩んできた。概観すれば、民営大学の発展は、質低下の模索期を経て質的にも量的にも飛躍的に発展している時期に入っていると考えられる。民営大学の発展に対して国の「試行錯誤」もあったと指摘する研究<sup>28)</sup>もあるが、「一部の人を先に豊かにさせる」という国の経済発展に対する政策と同じように、高等教育に対しても、ある程度の量的拡大を達せさせてから質や機会均等の問題を考えるということが、国の政策であると考えられる。義務教育を無償にする法律法規<sup>29)</sup>が出ているが、高等教育への財政的投入の増加は短期間に実現できないであろう。独立学院を大いに発展させることや民営大学に対する評価を行うことなどの質あげ政策から、民営大学の発展を通じて高等教育の量的拡大を実現するという国の政策が伺える。

民営大学の発展は確かに中国高等教育の量的拡大に寄与してきて、これからも寄与し続けると予測できるが、機会均等の問題に寄与できないであろうか。筆者は 2005 年に高校生進学意識のアンケート調査（調査地は河北省と北京市、調査数 800、回収率 92.9%）を行ったが、98.4% の生徒が国公立大学を志望し、民営大学に進学したいのはわずか 0.4% しかない。国公立大学に落ちて民営大学に行かない理由について多重回答を求めたが、回答率の上位 4 つは「民営卒は就職に不利」（55.6%）、「民営についてぜんぜん分からない」（43.8%）、「家計が追いつかない」（40.3%）、「民営に行っても学歴がもらえるかどうか分からない」（34.8%）となっている。家計負担が民営大学に進学しない理由の大きな要因であろう。新設した民営大学に対する不信感の対策として、国は独立学院を発展させる政策を取っているが、それは機会均等の問題を拡大していると考えられる。独立学院の学費は年間平均 1.6 万元であるが、それは 2003 年農村 1 人当たり純収入の 5.6 倍、都市 1 人あたり純収入の 1.9 倍となっている<sup>30)</sup>。半分以上の家庭は高い授業料を支払えることができないと予測できる。2005 年に筆者は大学生に対

するアンケート調査（調査地北京市と河北省、調査数 977、回収率 81%）を行った。調査対象校の民営大学の学費年間額は、32.2%の学生が 1 万元以上、65.3%の学生が 5000～9999 元、2.5%の学生が 5 千元未満となっている。独立学院の授業料の年額よりずっと低いともいえる。それにしても、学生ローンをしている学生が 19.5%もあり、そのうち、授業料の半分以上を学生ローンに頼っている民営大学の在学者数が全体の 26.4%も占める。38%の民営大学生が親戚から援助をもらっている。学費を支払える人は就職に有利である独立学院の本科に入り、より質の高い教育を受けることができるが、支払えない人は普通大学の専科に入るしかないということが生じている。民営大学の発展は高等教育の量的拡大に寄与しているが、機会均等性の課題が残っている。

機会均等の問題を解決するには、民営大学の質を上げることが第一に肝心なことである。2003 年 9 月から施行の『中華人民共和国民営教育促進法』に定められた税制上の特惠政策（税金減免など）や銀行ローン制度などの民営教育に対する奨励方針を徹底的に実施することが必要である<sup>31)</sup>。また、民営大学の学生と国公立大学の学生と平等に取り扱うことが必要である。2005 年 7 月に財務部と教育部が公布した『国家助学・奨学金管理の方法』は、単に普通国公立大学の学生を対象となっている<sup>32)</sup>。筆者が 2005 年に北京市の民営大学の学生（調査数 400、回収率 82.2%）に行ったアンケート調査の結果、58%の学生が乗車券か公園の入場券を買うとき、学割の使用を拒否されたことがある。民営大学の学生と国公立大学の学生との法律的な地位が平等であるという『民営教育促進法』の第 27 条を徹底的に実施する必要がある。第 3 に、国は奨学金を充実させ、大学側は授業料免除制度などの学生支援制度を充実させることが欠かせない。古代の教育家孔子が創立した私学では、学費の納入に決まりがなく、食糧で学費を納入されるということもあった。今の民営大学は企業の参与が多いが、授業料納入困難の学生を企業でアルバイトさせ、授業料を減免することも考えられるであろう。

<注>

- 1) 馬越徹「アジアの経験 高等教育拡大と私立セクター」、日本高等教育学会編『高等教育研究 第 2 集』玉川大学出版部、1999 年、pp.105-125。
- 2) 国家統計局編『中国統計年鑑 2003』中国統計出版社、2004 年、P.55。
- 3) 国家統計局編『中国統計年鑑 2004』中国統計出版社、2005 年、p.780。
- 4) 北京大学高等教育研究所著、大塚豊訳『中国の高等教育改革』RIHE 広島大学大学教育研究センター、1995 年、p.28。
- 5) 姚启和「高等教育機関の募集と卒業生の就職制度を改革する」、『90 年代中国高等教育改革シリーズ 高等教育巻』北京師範大学出版社、2001 年、pp.88-99。
- 6) 「調整性」募集計画を取り消し、同じ大学、同じ専攻が同じ地域で募集する場合、トータルな募集計画により合格ラインを決めて学生募集を行い、同じ基準で授業料・雑費を徴収することである。
- 7) 「教育事業の経費管理」、中国年鑑編集部『中国教育年鑑（1949-1981）』、1984 年、pp.96-97。
- 8) 「分税制」は 1994 年 1 月から実施された。税は中央と地方の職種区分の状況、財政権と職種権一致の原則に基づき、中央収入、地方収入および共有収入に分けられてある。基本的には、国家権益を保護、マクロ・コントロールに必要な税種は中央固定収入（中央税：税関税、消費税）に、地方の管理が適当である税種は地方固定収入（地方税：営業税、地方企業所得税）に、経済発展に直接かかわる税種につ

## 中国高等教育の量的拡大と民弁大学の発展（楊）

- いては中央と地方の共有収入（共有税）に区分されている。
- 9) 国家統計局編『中国統計年鑑 2004』中国統計出版社、2004年、p.306.
  - 10) 楊周復（中国教育部財務司 司長）「改革開放後の高等教育財務管理改革」『鄭富芝・範文曜編『高等教育發展政策国別報告』教育科学出版社、2002年、p.27.
  - 11) 李文利・閔維方「中国普通高等教育の發展における潜在的規模に関する分析」閔維方 編『高等教育の運営メカニズムに関する研究』人民教育出版社、2002年、pp.102-108.
  - 12) 高等教育の学生募集は、繰上げの本科募集、第1回、第2回、第3回本科募集および高等教育專業学院・専科大学の募集と分けることができる。繰上げの本科募集は、軍事、警察、司法大学（専攻）国防生、芸術専攻、体育専攻、部分航海類大学などを含む。第1回目本科募集は、教育直属の大学、「211」（21世紀重点大学100校くらい）などを含む。第2回目本科募集は、一般的な本科大学を含む。第3回目本科募集は、民営普通大学の本科大学、独立学院の本科を含む。第4回目は、普通大学の専科専攻および本科大学の高等職業専科を含む。第5回目は、高等教育專業学院、民営普通大学の専科専攻を含む。
  - 13) 中華人民共和国教育部 <http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/info20732.htm>（閲覧日：2005年5月）
  - 14) 新華ネット [http://news.xinhuanet.com/edu/2005-03/02/content\(2004年中国教育事业發展狀況公告\)](http://news.xinhuanet.com/edu/2005-03/02/content(2004年中国教育事业發展狀況公告))（閲覧日：2005年3月2日）  
中華人民共和国教育部 <http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/info20732.htm>（閲覧日：2005年5月）
  - 15) 中国教育オンライン <http://www.chinaedunet.com/hzschool/index1.asp>（閲覧日：2005年9月）
  - 16) 熊明安『中華民国教育史』重慶出版社、1990年、pp.392-398. 蔡克勇『20世紀中国高等教育体制の変遷』、蔡克勇『20世紀の中国高等教育』高等教育出版社、2003年、p.51.
  - 17) 王炳照『中国私学・私立学校 民営教育研究』山東教育出版社、2002年、P517.
  - 18) 張厚義「1995-1996年中国私営企業主階層狀況」、江流・陸学芸・単天倫『社会藍皮書 1995-1996年中国社会形成分析と予測』中国社会科学出版社、1996年、p.323.
  - 19) 柯佑祥「中国私立（民営）大学百年」、潘永元『中国高等教育百年』広東高等教育出版社、2003年、p.249.
  - 20) 學歷証書試験は學歷証書を発行することができない民弁大学の学生に向けて行われた學歷認定試験である。国、省級教育部署、拠点機関（民弁大学）が行う試験に合格することによって、国が認める大学専科の學歷を授与された。學歷証書試験は1993年に北京で試行され、2004年では18省に及んでいたが、2005年に停止された。
  - 21) 柯佑祥『適度営利と民営高等教育の發展』、南京師範大学出版社、2003年、p.137.
  - 22) 鮑威「中国民営高等教育の成長とその要因」第7回日本高等教育学会レジュメ。
  - 23) 中国教育オンライン <http://www.eol.cn/article/20045026/3106524.shtml>（閲覧日：2006年7月）
  - 24) 文東茂「独立学院の形成と發展」、楊東平編『B教育藍皮書 2005年中国教育發展報告』社会科学文献出版社、中国ネット <http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/05jybg/1161719.htm>（閲覧日：2006年3月23日）
  - 25) 文東茂、前掲書、中国ネット <http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/05jybg/1161719.htm>（閲覧日：2006年3月23日）
  - 26) 中国教育と科学研究コンピュータネット <http://info.edu.hc360.com/2005/05/2922673525.shtml>（閲覧日：2005年5月29日）
  - 27) 中国教育報 <http://www.jyb.com.cn/xwzx/gdjy/sxkd/t20060831-33545.htm>（閲覧日：2006年8月31日）
  - 28) 王幡「中国における高等教育の民営化の動向」日本比較教育学会（第42回大会）レジュメ。
  - 29) 國務院が『中国全民教育国家報告』を公布し、2010年まで農村の義務教育の無償化を徹底するように努力すると定めた。それに、2006年9月1日から施行された『中華人民共和国義務教育法』において、義務教育段階の学費・雑費を徴収しないと定め、義務教育経費の負担について第44条で具体的に規定した。
  - 30) 国家統計局編『中国統計年鑑 2004』中国統計出版社、2004年より算出。
  - 31) 『中華人民共和国民営教育促進法』第46条～第50条。
  - 32) 中国教育報 <http://www.jyb.com.cn/gb/jybzt/2003/gongbao/q/gb2004f16.HTM>（閲覧日：2006年8月14日）

主指導教員（藤村正司教授）、副指導教員（藤井隆至教授・雲尾周助教授）