

日本私立（民办）高等教育行政

夏 艺(湖南大学)

[摘要] 日本的私立高等教育的发展经过了一个较长的过程。战前（第一次世界大战之前），日本政府对私立高等教育机构采取了不资助但仍施行行政管理政策。战后（第一次世界大战之后），日本政府逐步调整对私立高等教育机构的政策，开始注入一定规模的资金，并推行较全面的行政管理。在政府资金的援助下，日本的私立高等教育发展很快，在办学规模和质量等方面都超越了公立高等教育²。其经验对中国的私立高等教育的发展是不无裨益的。

[关键词] 私学行政；学校法人；私立学校振兴扶助法；二元政策

日本的私立高等教育从无到有并发展成可观规模，经历了战前和战后以及经济高速起飞时期3个阶段。政府的干预措施也从零散转向系统。本文拟以日本的私立高等教育为主要研究对象，分析其不断获得发展的原因，并通过中日对比，探讨其行政特点。

一 私立高等教育政策及法律制度

私立高等教育的法律、政策制度因国而异，而其差异又对各国的私立高等教育的历史及发展产生了极大的影响。一般来说，日本对于私立学校有官僚主义的抑制政策³和国家主义的统制政策⁴两种。

在日本，明治元年（1868年）设立了私塾——福泽塾（庆应义塾）。1870年开始公布私塾统制的太政官布告。随着私学的增设，1873年发布了：《私塾开业须知的布告》，1879年制定了《有关私学认定的三原则》，1899年颁布了《私立学校令》对私学的设置条件和认可基准有了一定的规定，初步创立了私学行政统制制度。

² 2003年の統計によると、私立短期大学は88.2%、私立大学は74.8%の約日本大学の四分の三割合を占めている。

³ 指对民办教育机构一概不进行财政援助、行政管理，国家禁止或严格限制民办教育机构的设立。

⁴ 指对民营教育实行财政补助，国家通过财政政策对民营教育机构进行统制。

19世纪后半叶,日本开始出现大学与其他高等教育机构并存的高等教育体系。在一段历史时期,在日本高等教育体系中起支撑作用的不是“大学”而是专门(专修)学校,且主要是私立专门学校。在私学领域中,高等教育机构的设立认可在1903年《专门学校令》⁵颁布之前,很长一段时间都属于地方长官的权限,对设立认可条件没有明确规定,且没有严格的实行设立认可的基本标准。而在《专门学校令》颁布之后,认可审查权限归口文部科学省(当时为文部省)。后来,这种私立专门学校逐渐发展成私立大学,但与传统的以培养精英人才为目标的“大学”有着本质上的区别。它是以培养大众化的人才为主要目标的高等教育机构。

1918年《大学令》⁶公布之后,日本政府对私立学校开始实行国家主义的统制政策。当时的明治宪法下的私立学校是国、公立大学的辅助机构,处于国家的严格监督下。

战后,随着美国教育使节团访日和“教育委员会制度”的实行,日本教育行政制度发生了很大的变化。在美国教育使节团的指导和影响下,1948年日本开始制定和实行新的“教育委员会制度”⁷,否定了战前的国家统制制度,对教育制度进行了民主改革。

之后,负责指导教育制度民主改革的“教育刷新委员会”提出了为了保证私立学校的公共性和自主性,私立学校的设立者—团体、个人等民法中的法人应改为具有设置和经营私立学校权限的特别法人即学校法人。文部科学省根据此建议,加快了立法的程序,于1949年正式制定和发布了《私立学校法》,该法把私立学校定位于与国、公立学校起相同作用的公共教育机构。其内容与特征有①限制作为教育行政主体的所辖厅的权限,取而代之的是设立私立学校审议会对私立学校的教育行政进行统制;②作为私立大学的经营主体,设立组织为学校法人,并设立理事会运营的民主组织—评议会(由毕业生等构成);③确立了对私立大学的扶助金制度。

1956年公布了《地方教育行政组织及运营法》,其后,1975年制定了《私学振兴扶助法》。就这样,日本的私立大学从“私立专门学校”升格为“私立大学”,无论是数量还是质量都占据了很重要的位置。根据1999年的统计,大学生的73.3%、大专学生的91.7%在私立大学就读。

⁵ 1903年1月日本文部省发令,对专门学校在组织编制、教员、设施等设置基准进行了明确的规定和要求。

⁶ 1918年10月日本文部省发令,对大学在组织编制、教员、设施等设置基准进行了明确的规定和要求。

⁷ 随着1948年教育委员会法的制定,教育委员会制度开始实行,教育委员由公选产生。1956年改为任命制。

在日本，可以说是以国家主义的私学统制政策来展开私学行政的。现在通过既支持也控制的行政制度，对私学起着“指导、建议、监督”的作用。私学的管辖机构（教育委员会或文部科学省）（1）对教育课程、学生指导、教师进修、人事交流等方面进行指导；（2）对学校定位、发展规划和开设专业等方面应私学要求提出建议；（3）在给予一定的扶助金（一般补助办学经费的 30%）融资贷款等前提下，在学校经营状况、财政收支、教学质量等方面进行监督。

日本通过对私学在财政上的实质性的支持，而达到了其宏观控制的目的，对私学起着“指导、建议、监督”的作用。虽然，有人认为这样对私学的自主性有一定影响。但可以说，在引导私学健康顺利发展，保障私学经营上的健全性和受教育者的利益，有效使用教育资源等方面起到了实效性的作用。

一般认为私学之所以这么发展，最大的原因是政府有意识地采取了扶助政策。理由之一是、虽不像对小、中学那样大力投入资金，但还是政府投入了一定的资金并给予一定的预算拨款。第二、设立标准较低，而且标准实行的弹性较大。因此，私立学校的设立较容易，特别是在 1960 年代教育人口激增时期，没达到设立标准的学校也都被简单地认可。第三、各私立学校可通过私学振兴会或私学振兴财团向政府贷款或通过银行等的债务保证低息贷款。贷款便捷且优惠。

笔者认为，日本的私学政策的着重点是：通过简化设置认可条件，支持私立学校有所盈利，而促使更多地设立私立学校，以此来回避与消费性教育需求相应的公费支出的增大。另外，对于经营困难或发展阶段的私立学校通过政府辅助和贷款的发放，促使私立学校经营健全化，同时对私立学校进行统制和监督。

二 私立高等教育机构的设立、运营、管理

1946 年 12 月 27 日教育刷新委员会提出了“为了打好私立学校的基础、扶助学校经营主体的健全发展、赋予其公共的·民主性特征，希望能把它作为一个特别的法人，与民法法人区别对待。为此，要制定学校法人法，紧急考虑私立学校法的制定”⁸，根据 1949 年制定的《私立学校法》，学校法人取代了民法上的财团法人，成为私立学校的唯一设立主体。

⁸ 日本教育学会教育制度研究委员会、私学制度小委员会。《私学制度相关资料第 1 集—1946 年 12 月 27 日教育刷新委员会第 1 次建议事项 P1-1》1969 年 9 月。

在现行的法律制度上，私立学校由学校法人（组织包括理事会、监督、评议委员会，共同负责法人意思表决。决定执行具体重大事项的理事会是重要的机构）设立与管理。

在教育刷新委员会第4次特别委员会上，为了发给私立学校扶助金，强调了学校法人制度的必要性，即在法律上明确表示私立学校是公共事业，在私立学校教职员工的待遇问题上，制定保障教师地位的法律基础。

私学因为有其独立的建学精神及教育理念，适合社会受教育者的要求，对国民教育有益，这是其存在的理由。因此，尊重和保证私立学校的自主性——限制主管厅的权限，将有利于私立学校的发展。在日本主管部门行使教育行政的权限时，有义务向私立学校审议会、大学设置·学校法人审议会咨询，如果审议会反对的话，不能强行行使权力。

另外，为确保私立学校的公共性，《私立学校法》明示了必须设置有教职员工、毕业生参加的评议会、对学校解散后学校剩余资产的归属人限定等制定有一系列规定。

私立学校与学校法人的管辖机构因大学的种类而异。一般来说，大学（包括大专与高等专科学校）及其学校法人，归文部科学大臣管辖，其他的学校及其学校法人，归都道府县知事管辖。管辖机构有权认可学校的设立、私立学校的设立及废除等。对私立学校，可以要求其提交教育调查、统计及其他相关、必要的报告书，可以涉及到学校经营相关的收支状况或学校法人的运营状况等。

笔者认为，教育行政机构与学校法人之间保持一元化的隶属关系是最妥当的。而私立学校的学校法人制度，很好地界定了介于非营利事业单位和营利企业单位之间的私立学校的性质。即突出了私立学校的公共性，又保护了它的自主性。

私立学校法最初实施时，明确了学校法人与盈利企业的不同：①没必要精确计算得失；②由于全面免税的原因，没有严格要求会计处理的明确化。但随着私学扶助正规化后，开始要求学校法人会计处理的正确性，并制定了学校法人的会计标准。对私立学校的运营采取了监督的态势。

三 私立高等教育的财政政策

日本私立高等教育的财政政策主要是通过《私立学校振兴扶助法》来实现的。

美国的私立学校以捐款为主，但日本的私立学校主要从银行贷款。在日本的私立学校陷入金融危机的 60 年代，之所以能够高额贷款，是因为政府通过对私学振兴会及银行进行行政指导，采取了积极的贷款政策。此前都是通过设立大专等小规模的学校，或在大学设立不需太多设施、设备的人文、社会方面的学院、学科等方法，从小规模的劳动集约企业形式出发，内部保留日常收入差额并逐渐扩大规模-最一般的私立学校的经营手法。

在中国，由于政府没有对民办高等教育机构实行财政支援政策，所以一般是“自我资金滚动”的运营形式。而这种经营手法是现阶段私立高等教育机构主要采用的手法。

战后，日本很多私立学校陷入经营困难，强烈要求公费援助。1946 年日本政府开始推行私立学校建筑战灾修复贷款制度。其实施与当时从文部省形式上独立出来的资金贷款机构“私学振兴会（1952 年）”相连，由于私立学校具有公共性质，日本政府打开了面向“私学扶助”的绿色通道。进入 70 年代后，私立学校的存在方式发生了很大变化。即私学扶助金走向正规化。根据 1975 年 7 月制定的“私立学校振兴助成法”，明确了对私立大学，高等专科学院的经费的二分之一内进行补助，对私立高中以下也通过都·道/府/县（省/县/市）补助一部分的措施，且以法律形式固定了下来。

私学扶助的主要内容有：①扶助金（私立学校及私立学校团体）；②贷款、利息补助⁹、损失补偿¹⁰等。¹¹

在日本，“根据政府积极的贷款和扶助政策，‘私立学校的收入总额中，一般收入占 69.2%，其中学费最多为 57.3%，捐款 6.1%，扶助金 2.1%。一般收入以外的收入中，贷款有 24.3%（有贷款制度），其他的附属事业收入为 5.6%等。高等教育阶段学校的贷款比例较高，高等专科学校 41.9%，大专 35.8%，大学 27.1%，均超过平均比例。”

政府对私学进行经费支助的目的为：①提高和改善教育条件；②减轻学生家庭负担；③促进私立学校经营的健全化。由于来自政府的扶助力度加大，私立学校发展迅速，“其质量水平确实提高了，与国、公立大学之间的差异也确实缩小了。”¹²

为了达到提高私立学校经营的健全性，维持及提高私学的教育条件，对

⁹ 利息补助指为了缓和私立学校从市金融机构高息贷款引起的经营压力，把高息贷款利息的一部分补助给私立学校。

¹⁰ 损失补偿指私立学校从市金融机构贷的外部资金无力偿还时，都道府县代替偿还、以债务保证进行债务负担行为的形式。

¹¹ 《日本私学制度史资料》，日本教育学会教育制度研究委员会，1969 年 9 月，P5-13。

¹² 市川昭午，《教育体系的日式特征—外国人眼中的日本教育》，1988 年 9 月，*Ibid.*，P227。

学校法人进行国家及地方财政补助的重要意义不容否定。

但另一方面，与扶助相伴的便是政府对私学的教育行政监督的强化。“根据私立学校振兴扶助法，对于接受扶助的学校法人，规定了‘在被认为有必要扶助的情况下，该学校法人须报告业务或会计状况。政府有权向该校员工提问有关学校法人的问题，或检查帐簿、文件等其他物品’。也可以说，《私立学校振兴助成法》是愿接受财政援助的私立学校与欲加强对私立学校统制的政府之间的妥协的产物。即只有在公共控制、会计监督下，才有可能支出补助金。”¹³

因此，日本“对私立学校的教育财政扶助政策也是在切实把握这些私立学校的财政状况及其经济行动的方法后，为了社会整体的利益，考虑需要如何的公共扶助后才决定的。”¹⁴

虽然《私立学校振兴扶助法》可以说是从私立学校及学校法人的自主性及公共性出发的监督私学的法律，可以说是对私学实行“资助与控制”的财政政策的结果。在这一点上，有担心会影响私学的自律性等等的议论，也有少数私学经营者反对。但可以肯定的是在一定意义上它将有利于私立学校的健康稳定的发展。

四 日本私立学校行政的特点

根据日本学校教育法第2条规定，日本的私立学校是指由学校法人设置的学校，公立学校是由地方公共团体设置的学校。

战后，随着教育委员会制度的建立，高等教育以下的公立学校由教育委员会管辖。据有关地方教育行政的组织及运营法第32条规定，公立大学由地方公共团体长官—都·道/府/县知事管理，东京大学等几所国立重点大学由文部科学省直接管辖外，私立大学也由地方公共团体长官—都道府县知事管理。

特别值得一提的是，日本的私立大学并不全是属于文部科学省管辖。地方不同，管辖部署也有差异。如在青森、岐阜县，私学有关的事务均由各自的教育委员会的总务课、私学振兴课管理。形成一元化行政管理形式。而公立学校各自属于都·道/府/县和教育委员会管辖的二元行政制度。因公立和私立学校同时隶属教育委员会管辖，可以更加充分发挥教委的功能，达到公

¹³ 白石裕编，《教育经营—新·教职教养系列第10卷》，协同出版，1993年3月，P96。

¹⁴ 小川正人编著，《教育财政的政策与法律制度—教育财政入门》，エイデル研究所，P158。

私学校间的资源、信息的最佳分配。

有的地区，积极推行设立及运营对公私学校进行联络和调整的机构——“公私立高校协议会”。应私立学校要求，教委对教育课程设置、教师进修、人事等方面进行指导、援助。

日本对公立和私立学校在行政管理上很重视考虑统一和协调。考虑到私立学校的公共性，教育委员会积极地向私学提供信息，把从私学经营的实践中得到的经验活用到公立学校的管理中，把教育具有的专门功能应用到私立学校中去，等等。而这些都是私学行政所涉及的有关方面提出的要求。

与公立学校相比，日本的私立学校的行政归纳起来有以下几个特点¹⁵：

(1)由于教育基本法、学校教育法、私立学校法的制定，管辖单位对私立学校的权限大幅缩小，开始重视私立学校的自主性。

(2)限定了设立者原则上是学校法人，在组织、运营等方面补充了对民法法人规定的不完善的地方，给予学校公共主体相应的公共性特征，以求提高私立学校的公共性。

(3)明确了国家、地方公共团体对私立学校教育可以进行相关的、必要的扶助之公共扶助的法律（私立学校振兴扶助法），明确认可了学校法人为了帮助强化私立学校的财政基础而开展的收益事业。

(4)对私立高等教育机构采取的是“支持与控制”的国家主义统制政策。

五 日本私立高等教育行政对中国的启示

相对日本的私立高等教育的国家主义统制政策而言，可以说中国采取的是政府的抑制政策和市场经济下的放任政策相结合的“二元政策”。

中国与日本公布修正私立学校令前的情况类似，除了个人法人外，还认可社团法人或财团法人作为设立者。而且，因设立团体与存在形式没有统一性、规范性，所以不易进行行政管理，也很难把握现状，处于不能进行实质性控制的状态。另外，由于缺乏相关制约、预防、救济和保护措施，没有“学校法人制度”，也没设置外部监督功能的大学审议会与内部监督功能的评议会。所以，较难避免中国的私立学校“校长携款逃亡”等不正行为的发生以及防止因经营不善而使教师学生利益受到损害等现象的出现。这与学校经营都是在设立者指导的学校运营委员会（理事会/校务委员会）的运营管理下

¹⁵ 参照文部省。“适应社会变化的初中等教育”。《我国的文教措施》，平成元年P300。

进行，经营责任也归设立者个人承担等设立，运营方式有关。

但可以说中国民办高等教育政策的着重点与日本基本一致。特别是，随着经济的高度增长对教育需求的急剧增加，没达到设立标准的私立专修学校也很容易被认可。但与日本不同的是，从私立专门学校（专科）高等教育机构升格为私立大学（本科），却比较艰难。

这点在 1997 年国务院令第 226 号的《社会力量办学条例》中明确规定的“严格限制民办高等教育机构（本科）的设立”中得以确定。从其后事实，可见其政策重点在于设立、发展专科高等职业学校。2000 年国务院下达了“除了有学历授予权的民办高等教育机构（本科），包括专科高等职业学院在内的其他高等教育机构全部归地方教育行政机构管辖”的通知，与此同时，也公布了《高等职业学院设立标准》。

另外，中国的民办高等教育没有实施或没有正确实施“教育立法的法律主义”原理和“法律对行政权的控制”原理（《法律行政》¹⁶）下的行政，可以证明实施的是“人治行政”而不是“法律行政”。现阶段对民办高等教育机构在行政上采取的是“指导且控制”的政府的抑制政策。因此，对私立学校的行政管理，虽然有相关的法律法规，但更直接的是依靠推进和实行法律法规的地方政府机关、教育行政机构的负责人而采取的行政管理手段。

现在中国的教育法没有采用国家独占教育的体制，承认民间团体、个人兴办的私立教育机构，也在试图使公私教育共存。然而，在现阶段，虽然有多数私立学校面临财政困难，而且有很多学校表达了在一定的条件下希望得到公费援助的愿望，但从现实来看，中国的私学暂时还与公费援助无缘。其原因有二：一是国家的财政状况不允许，二是受目前采取的私学抑制政策的影响。

可见，当前中国对民办高等教育机构在财政上采取的是“不资助不干涉”的“放任政策”。这类似于日本战后到 1970 年经费补助开始之前的“不资助不控制”的财政政策。

由于中国还没确立日本那样的“贷款和补助金制度”，因此“租赁形式¹⁷”的民办高等教育机构很多，在校址校舍不充分的条件下设立的民办学校很常见。一小部分的学校贷款超过界限，采取了 1994 年被禁止的“建校费”方式，陷入了无力还债的境地，造成了重大的社会问题。

综上所述，可以指出中国私立（民办）高等教育的财政政策的特征是“不

¹⁶ 西本肇. “《学校标准方案》的性格及其制度形态的检讨”. 北海道大学教育学部纪要第 36 号. 这里指对国家教育行政机构的法律的限制及对民营高等教育机构的法律的限制。

¹⁷ 以租赁学校设施的形式运营学校。

资助与不干涉”，但这是对现阶段主要的“完全民营型”民办高等教育机构的财政政策。但对“公私混合型（国有民办）”的民办高等教育机构实施的是“支持与控制”的财政政策，即与日本现今的私立高等教育财政政策相同。但是，值得一提的是，2009年开始，各省市根据具体情况，开始对部分优秀民办高等教育机构采取了颁发奖励金的措施，以支持学校发展。对于独立二级学院等采取了严格管理和控制政策。可以说，将来有可能逐步考虑给予优秀民办高等教育机构部分财政资助。

从长远考虑的话，中国要达成民办高等教育行政的目标，可以参考和借鉴日本的经验：①私立学校设立前的申请与审查（学校法人制度、设立认可等）；②设立后作为鼓励私立学校自身努力确保质量的扶助政策的扩充；③为了私立学校的稳定化与健全化而加强对学校法人会计或资金贷款等方面的监督；④制定与实施自己独自的高等教育政策与法律制度。方可形成与创造出公正、民主、高效的民办高等教育行政管理体制，使中国的民办高等教育得到健全的发展。

[作者简介] 夏艺, 女, 湖南长沙人, 湖南大学外国语学院副教授, 研究方向: 教育学, 应用语言学等。

联系方式: 13974839667 (中国) 08065766756 (日本) /
xiayi01732007@yahoo. co. jp