

## 第6章 中国の高等教育財政改革

苑 復 傑

1980年代から、中国の経済・社会は改革・開放政策の実施とともに、大きく変容をとげ、経済体制が集中統一の計画経済から、市場経済へと変貌しつつあります。市場経済の導入が、年率平均10%前後の経済成長を作りだし、民間資本と個人所得の上昇は、高等教育の拡大に対する社会的・家計的需要の増加をもたらしました。高等教育の拡大は高等教育経費の拡充を要求しますが、計画経済体制の下で形成されてきた高等教育経費の政府財政への単一依存及び経費の統一配分機構は、高等教育の発展要求には対応できず、高等教育管理体制の改革に伴って、一連の改革が試みられてきました。

本報告では、まず(1)中国の経済社会の変化と高等教育財政に関する改革政策の主な側面を紹介し、次に(2)現行の高等教育予算の配分機構をレビューし、そして(3)教育費及び高等教育経費の財源構造の変化、(4)大学における管理体制の改革と財源調達の改革実践を考察してみます。なお、ここでは、成人高等教育機関及び民弁大学の財政機構を考察の対象に致しません。

### 1. 中国の経済変化と高等教育財政の改革

#### (1) 経済変化と改革の背景

1980年代の末から経済発展を持続させ、国際経済で競争するためには、高等教育人材の養成は重要で、かつ緊急な課題となっていますが、他方、義務教育の普及、教育機会均等の実現も社会的、政策的課題となっています。しかし、初等、中等、高等教育の在学年齢人口を2億

人以上抱えている中国の教育事業には、膨大な教育財源を必要としますが、経済成長は民間部門によって主役を担われていたため、GNP総額が増えたにもかかわらず、政府財政収入のGNPに占める比率は下がってきています。また、公財政支出に対する教育費支出の比率が増加したにもかかわらず、GNPに占める公教育費の比率が下がってきています（図表1を参照）。このように、市場経済体制の下では、政府依存の高等教育財政は非常に困難な状況に直面しています。

図表1. 財政支出対GNP, 教育費支出対GNP, 公教育費支出対財政支出の比率

年	実額(単位:億元)				比率(%)		
	GNP	政府 財政支出	教育費 支出	公教育費 支出	財政支出 対GNP比	教育費支出 対GNP比	公教育支出 対財政支出比
1981	4473	1115.0	-	117.6	24.9	-	10.5
1982	5193	1153.3	-	133.2	22.2	-	11.5
1983	5809	1292.5	-	151.9	22.2	-	11.8
1984	6962	1546.4	-	179.8	22.2	-	11.6
1985	8557.6	1844.8	-	227.9	21.6	-	12.4
1986	9696.3	2330.8	-	270.4	24.0	-	11.6
1987	11301.0	2448.5	-	285.9	21.7	-	11.7
1988	14068.2	2706.6	-	340.7	19.2	-	12.6
1989	15993.3	3040.2	503.9	397.7	19.0	3.2	13.1
1990	17695.3	3452.2	548.7	433.9	19.5	3.1	12.6
1991	19854.6	3813.6	599.5	482.2	19.2	3.0	12.6
1992	26651.4	-	705.4	564.9	-	2.6	-
1993	34477.0	5287.4	867.8	644.4	15.3	2.5	12.2
1994	44918.0	5792.6	1174.7	884.0	12.9	2.6	15.3
1995	57227.0	6823.7	1411.5	1028.4	11.9	2.5	15.1

出所: 中華人民共和国国家教育委員会編『中国教育総合統計年鑑1996』高等教育出版社より作成。

1980年までの財政制度は、中央政府集権制の下で計画経済体制に対応して、統一調達、統一支出制を実施していました。地方政府部門の財政収入は統一に中央政府に納め、地方政府の支出は中央政府によって統一に配分されていました。

高等教育機関は、すべて政府によって、設置・管理され、高等教育経費は政府の単一財政負担と統一管理の下で運営されていました。即

ち、教育事業費（経常的支出）、教育基本建設費（資本的支出）の政府による全額支出、学生の学費・雑費、宿泊費が免除されるだけではなく、学生の家庭の経済状況によっては、政府から人民助学金（注1）も受給されていました。政府の財政支出が高等教育の唯一の財源でした。

しかし、1980年以降、中央と地方の財政収支に関しては、収支を分割し、段階別の請負制を実施しました。地方財政では、「収入に基づいて、支出を定め、資金の包括的な利用を行い、財政バランスを自ら求める」という改革が行われました。中央と地方の財政収支を規制するため、また、GNPに対する財政収入の比重と中央財政収入の比重を高めるために、1994年から分税制を導入しました。中央と地方政府がそれぞれの行政権に基づいて、財政支出を定め、中央と地方の収入を形成するために、税収入は中央税、地方税、中央と地方の共同税に分けました。

## （2）高等教育財政改革における政策

政府財政制度の改革に対応して、高等教育の管理運営に関しては、地方政府の権限、大学の自主権を拡大するための改革案が、まず「教育体制の改革に関する中共中央の決定(1985)」によって打ち出されました。この改革文書では、段階別所轄、段階別管理の体制を確立することを目標とし、高等教育については、中央、省、市政府の3段階所轄・管理を行い、経費も3段階政府財政が負担することとしました。改革方策としては、まず、教育財政の増額を行い、即ち「教育事業を発展させるためには、投資を増やさなければならない。今後、一定の期間に、中央政府と地方政府の教育支出の伸び率は財政の経常収入の伸び率を上回るべきで、在学生一人当たりの教育費を逐次増やしてい

くべきである」(「決定」p.19)。そして、人民助学金制度の改革、大学総務活動(注2)の社会化、国家計画による学生募集定員以外に企業の委託をうけての学生の育成、私費学生の養成などの改革方針が提案されました。また、経費の使用方法については、いままで、項目別に細かくその用途を規定していましたが、ここでは、政府財政支出の基本建設費(資本的支出)と教育事業費(経常的支出)を具体的に配分する権限を大学に与えることが提案されました。この改革政策に方向づけられ、「高等教育機関の学費・雑費、寄宿費の徴収に関する規定1989」、「普通高等教育機関の自費生募集に関する規定1990」などの規則が国家教育委員会によって、制定され、受益者負担制度の改革に踏み切りました。この時の自費生については、養成コストの30~80%の基準で学費を支払うこととし、その定員は学生募集計画に含まれますが、職業の配分が行われないこととしました。これに対して、国家計画によって募集される一般の学生に関しては、学費・雑費・寄宿費として、養成コストの3~8%の基準で徴収することとしました。このように、高等教育費の政府単一負担から、社会、個人との分担体制を導入しました。

経済改革が進み、経済体制への市場メカニズムの導入が教育財政の抜本的な改革をもたらしました。1993年に中共中央・国務院によって公表された「中国教育改革・発展要綱」では、政府のマクロ的管理と社会の要請に応える大学の管理運営の権限の拡大を目標とし、政策決定と管理権限に関する高等教育管理体制の改革が提案されました。ここでは、教育部及び中央各官庁所轄の大学の予算は政府財政部門によって配分され、省・市政府所轄の大学は、省、市政府の財政によって、予算が配分される改革を行いました。

教育費の財源確保の措置として、「国の財政支出による教育費(各段

階政府財政の教育に対する支出，都市と農村の教育費の附加，企業が小・中学校を運営するための経費，学校が経営する附属事業の税金免除の部分）の対G N P比率を次第に高め，今世紀末までに4%に到達させる。各級政府は『中共中央の教育体制の改革に関する決定』に規定された中央政府と地方政府の教育費支出の伸び率は，財政の経常収入の伸び率を上回らなければならない，また，在学者一人当たりの平均教育費は逐次増額しなければならない。さらに，教員の給与と学生一人当たりの平均公教育費の逐年増加を確実に保証する」（「要綱」48条）。このように教育費について，政府が主に支出する以外に，教育費調達が多様化政策が定められました。即ち「国家財政予算を主として，教育税・費の徴収，非義務教育段階の学生の学費・雑費の徴収，学校の経営する附属事業による収入，社会の寄付金・融資及び教育基金の設置などの多様な経路による教育費調達体制を次第に作り上げる」（「要綱」47条）。いわゆる「財，税，費，産，社，基」の6つのルートからの資金調達です。

高等教育費に関しては，「非義務教育段階の学生の学費水準を引き上げ，大学の経営する附属事業と社会サービスの発展，工場，鉱山企業，事業体，社会团体及び個人が，自らの希望と能力範囲内で，学校に対する寄付，学校を経営すること」（「要綱」48条）などが奨励・提唱されました。

ここで明記されている政府支出教育経費の三つの増加，すなわち①中央政府と地方政府の教育費支出の伸び率は，財政の経常収入の伸び率を上回ること，②在学者一人当たりの平均教育費は逐次増額すること，③教員の給与と学生一人当たりの平均公教育費逐年増加を保証すること。そして国の財政支出による教育費の対G N P比を次第に高めることなどの原則は，その後制定された「中華人民共和国教育法

1995(55条)」、**「中華人民共和國高等教育法1998(60-61条)」**及び教育部（注3）によって発表された**「21世紀教育振興行動計画1999(42条)」**などの法文書などにも盛り込まれていました。さらに、1999年6月に開かれた第3回全国教育工作會議で公表された**「教育改革を深化させ、素質教育を全面的に推進する中共中央・國務院の決定」**では、**「教育投資を増大し、政府財政支出による教育費の対G N P比の4%の目標を次第に実現すること、1998年から2002年までの5年間において、中央政府財政支出に占める教育費支出の比率を高め、毎年1%を増加すること、各省、自治区、直轄市政府は当該地域の状況に基づいて、各段階政府財政の教育費支出を増加すること、政府の教育支出は主に義務教育の普及と普通高等教育の大部分の経費を負担すること、非義務教育の段階において、養成コストに占める学費の比率を適切に高めること、財政、金融及び税収入政策を積極的に運用し、社会、個人、企業の学校運営と寄付・融資を引き続き奨励し、多様なルートによる教育経費調達体制をつくりあげること」**(24条)などが繰り返し強調されました。

このように、高等教育において、政府財政支出を主たる財源にしつつ、単一な政府支出から、積極的な民間資金の利用に転換し、個人の教育費負担、大学の経営する附属事業による収入、社会団体・個人の寄付金・融資、教育基金の成立などによる財源の多様化、大学の合弁・合併による効率的な運営、そして高等教育財源の効率的配分などの改革が試みられました。

## 2. 高等教育財政配分機構

### (1) 政府の教育費支出機構

政府の教育財政支出は各段階政府が、各段階の教育行政部門に対す

る支出と各教育行政部門の各段階・各類型の学校への支出を含みます。

政府予算は、「①類、②款、③項、④目」の4段階で編成され、①の「類」という段階において、第一次配分を行い、②「款」、③「項」、④「目」の各段階においては、逐次第二次、第三次、第四次配分が行われます。各段階人民代表大会（注4）によって審議されるのは第一次配分の「類」項目です。政府財政支出は6つの「類」から編成され、それは(1)経済建設費支出、(2)教育、科学、文化、衛生、体育事業発展費支出、(3)行政管理費支出、(4)国防費支出、(5)各種類手当て支出、(6)その他の支出となっています。

教育予算は上述のように、基本的に教育事業費（経常的支出）と教育基本建設費（資本的支出）からなり、教育事業費は「類」項目(2)の教育、科学、文化、衛生、体育事業発展費支出の中に入っており、教育基本建設費は「類」項目(1)の経済建設費支出の中の社会文化・教育費の「款」という項目に入っています。このように、教育費は「類」の第一次配分では独立に編成されず、文化・教育・衛生・体育事業発展費支出及び経済建設費支出の二つの「類」項目に含まれていることとなります。教育費は政府予算の第二次配分の「款」の項目として編成・分配・管理されるため、教育予算としての明確な予算額が示されず、人民代表大会の予算審議案にも盛り込まれることはありません。予算執行過程で、教育、科学、文化、衛生、体育事業発展支出の各項目の支出が明確になります。従って予算の執行は、最も重要なプロセスとなり、政策の制定・実施に関わる過程となっています。

予算編成についての改革課題として、以下のようなことが論議されています。第一に、「類」項目で別々に配分される教育事業費と教育基本建設費を合併し、第二次予算配分の「款」から、第一次予算配分の「類」に昇格させ、政府財政予算に単独な項目として組み込まれ、人

民代表大会の審議・認可をうけること、第二に、教育部門に教育予算の編成権限をあたえ、教育部門が予算要求額を提出し、財政部門、計画部門が財政能力に基づいて、教育経費の需要と供給に見合うように、供給を定めること、第三に、教育費の分配権限と管理権限を教育行政部門に帰し、人民代表大会によって審議・認可した政府教育予算額を財政部によって、教育部に配分すること、また教育行政部門が教育費を各段階、各類型の学校への配分、管理、監督を行うことなどです。

## (2) 教育費の大学への配分機構

高等教育機関への予算配分は教育事業費と教育基本建設費に分けられますが、教育事業費は人件費と公用経費を含め、大学の経常の運営に用いられます。基本建設費は大学の固定資産の形成となります。

経費の具体的な配分機構に関しては、教育事業費は財政部門の所轄にあり、教育基本建設費は計画部門の所轄にあります。教育部の所管する高等教育機関の教育事業費は財政部門によって教育部に支出され、教育部は配分されてきた経費を、さらに、所管の大学に配分していきます。その他の省庁が所管する高等教育機関の教育事業費は財政部門によって、非教育関係の政府職能部門に配分され、非教育関係の政府職能部門によって、その所管の大学に再分配されていきます。

基本建設費については学生一人当たりの各項目の固定資産（建築物の面積を含む）および高等教育基本建設の予算配分の総量によって配分額が決定されます。なお、一定の基準以上の大型プロジェクトについては基本建設費の管理手順に従い、教育部門と計画部門に申請し、認可を得てから、年度別に配分されることとなっています。

図表 2 は設置者別高等教育機関数と学生数の構成を示していますが、1997年には1020校中の35校は教育部によって設置された大学であり、



その経費はまず、中央財政から教育部へ配分され、次に財政部と教育部によって、大学に配分されます。310校の省庁所管の大学に関しては、中央財政部門が省庁の教育部門に予算を配分し、省庁の教育部門がさらに大学に配分します。675校の省、自治区、市政府が所轄する大学に関しては、その財源は省と市の財政から支出されます。このように、中央財政は34.1%の学生を養成し、地方財政は57.1%の学生を養成していることがわかります。

図表2. 中国高等教育の類型・規模(1997)

単位: 万人

普通大学	機関数	構成(%)	在学者	構成(%)
所管別(計)	1032	100.0	317.44	100.0
国家教委所管	35	3.4	28.19	8.9
他省庁所管	310	30.0	108.14	34.1
地方政府所管	675	65.4	181.10	57.1

出所:『中国教育事業統計年鑑1997』より作成。

1985年までの教育事業費の大学への配分方法は、大学の規模と各種日常経費支出によって基本的な額が定められます。そして、各財政年度経費支出は、前年度の経費の支出を基準とし、定員定額の方法で計算した上で、当該年度の新設学科と増加した学生数の予算を加えます。即ち、「基本人数を基準として、発展要素を加える(原語:基数加発展)」という方式を取っており、年度末に生じた予算の余剰額を政府に返還します。

その予算の内訳はa.維持経費、b.発展経費、c.特殊項目補助、d.一括補助の4項目から構成されます。

a.維持経費は前年度の在学者数とその専攻分野と教育段階によって定め、重点大学と地域差を考慮する上で配分します。

b. 発展経費は卒業者の数を控除した入学者数の増加分で加算します。大学院生に対しては維持経費の定額で計算しますが、学部生、短大生に対しては、その維持経費定額の半分で計算します。

c. 特殊項目補助は定年退職者については、その増加分を加算します。外国専門家に対しては、国家外国専門家局によって定めた計画人数によって計算します。

d. 一括補助は設備購入、建物の修繕など、財政能力によって年度初めの予算編成または予算執行過程に追加します。

この方式の予算配分では、公平性と透明性が欠けているばかりではなく、大学間の競争も妨げます。さらに大学は財政運営の自主権を持たないため、経費の効果的、効率的利用を実現しにくいのです。

1986年以降の教育事業費の大学への配分に関しては、「総合定額に特殊項目補助（原語：総合定額加専項補助）」の配分方法に改革しました。ここでは「総合定額」と「特殊項目補助」の二つの部分から構成されており、前者は絶対的な比重を占めています。

「総合定額」（1校に対する補助金を、項目を分けず、一括して分配する）は定員・定額を基本としていますが、定員は一定の学生数をもって、教職員の定員を編成します。定額は歴史データをもって、各項目の支出を定めることとなっています。項目は単項目と総合項目に分けられ、単項目は教職員の賃金、手当て、福祉厚生、学生奨・貸学金、行政公務費、教育業務費、設備購入費、修繕費などです。上記の単項目を総合して学生数で割って、学生一人当たりの総合経費とします。大学の種別、学生の専攻、教育段階、在住地域によって、支出経費（人員経費と公用経費）は異なりますが、学生の数に配分の基準となります。

「特出項目補助費」は、総合定額の補助額とし、一括に配分するものです。新設学科・専攻の設置費、重点学科・専攻・実験室の建設、

博士・修士学生・教員の国内外における研修費，外国人専門家経費，定年退職者経費，世界銀行借款設備維持費などの特殊項目補助は大学の状況に基づいて，主管部門によって決められます。

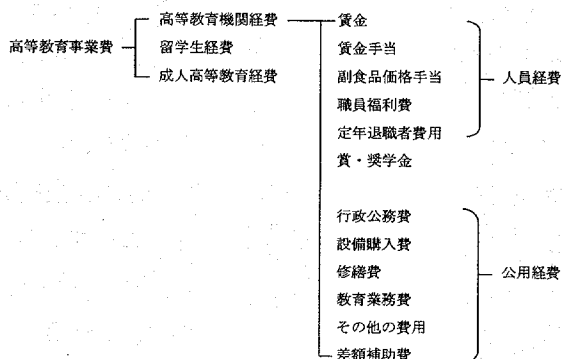
### (3) 大学での教育費配分機構

大学に配分してくる教育事業費は人員経費 (staff expenses) と学校公用経費 (non-staff expenses of school) からなり，人員経費は労働報酬，生活手当，福利等人員への支出であり，賃金，手当，福利費，退職者の費用，奨学金を含みます。公用経費は学校の運営条件を保証，改善するための公共支出です。行政公務費，設備購入費，修繕費，教育業務費などを含みます。

行政公務費は学校日常管理に関する費用の支出であり，弁公費 (事務費)，郵便費，水道，電気，暖房，行政旅費，維持費，宣伝費，衛生管理費を含みます。

図表 3 は教育事業費の概念的內訳となっています。

図表 3. 教育事業費の概念的內訳



大学の財務管理に関しては、「予算の包括支出・包括使用，余剰額の留保利用」の方針で行われています。各大学が配分された年度予算を一括に管理使用し，年度末の決算によって，余剰額の全部を次年度に繰越すことができます。この方法によって，大学の経費使用の権限が拡大され，大学の財源の効率的・効果的利用が促されました。

経費の使用方法は「経費包干，節余留用，超支不補，自求平衡」（経費は包括に支出し，節約による余剰額は留保し，赤字は補填せず，バランスを自ら求める）という原則をとっています。この原則の下で，個別大学では経費の統一配分，合理使用，重点優先，予備保有をはかろうとしています。公用経費の各項目に対して，学部，学科単位でさらに包括支出・包括使用の方法をとっており，各部門，各部署の経費の効率的・効果的な節約利用を促すことを目標としています。多くの大学では，教職員に対して，ノルマ制，ポスト責任制，奨励制度を設置し，コスト意識の強化，大学の管理運営の効率の向上に努めつつあります。

### 3. 教育費及び高等教育の財源構造

#### (1) 教育費支出構成

収入ベースの中国の教育費の構成を図表4にまとめました。

教育統計指標としてまず大項目に(1)財政支出教育経費，(2)社会团体と公民個人の学校経営経費，(3)社会寄付・融資による学校経費，(4)学費・雑費，(5)その他の教育経費の5つがあります。項目(1)の財政支出教育費を除けば，他の4項目は，民間セクターからの支出となっています。また，項目(1)の財政支出教育費の中には①予算内教育費(政府一般財政支出教育費)以外に，②各段階政府が徴収する教育税・費，③国营企業の学校経営経費，④大学が運営する企業，社会サービスな

どのによる収入、⑤その他政府財政関係教育費の5項目があります。②から⑤までの4項目は中央政府財政からの支出ではなく、地方政府や国営企業、学校の経営する企業による経費調達となっています。1997年の教育費総支出の中で、(1)財政支出教育費は73.9%を占めており、(2)社会団体と公民個人の学校経営経費は1.2%、(3)社会寄付・調達資金による学校経費は8.3%、(4)学費・雑費は11.5%、(5)その他の教育経費は5.1%という割合です。財政支出教育費は7割以上を占めており、その中で予算内教育費（一般財政支出教育費）は53.6%で、公教育費支出は主な割合を占めていますが、マクロな財政構造からみて中国の教育費の財源構造は政府予算の計画的・一元配分から教育費の多元化の方向に変わりつつあることがわかります。

図表4. 中国教育費の支出構成(1997)

	千円			比率(%)		
	計	中央	地方	割合(%)	中央(%)	地方(%)
合計(1)+(2)+(3)+(4)+(5)	226233935	24587150	201646785	100.0	100.0	100.0
(1)財政支出教育費	167170455	21037112	146133343	73.9	85.6	72.5
①予算内教育費(一般財政支出教育費)	121191336	14114788	107076548	53.6	57.4	53.1
A事業費と基本建設費	109249123	10388989	98860134	48.3	42.3	49.0
Bその他の部門の事業費	9694416	3528847	6165569	4.3	14.4	3.1
C予算内特別種目支出教育費	2247797	196952	2050845	1.0	0.8	1.0
②各段階政府が徴収する教育税・費	23966570	8295	23958275	10.6	0.0	11.9
A都市部教育費附加	7617078	8295	7608783	3.4	0.0	3.8
B農村部教育事業費附加	14740899	-	14740899	6.5	0.0	7.3
③国営企業の学校経営費	11559764	4782129	6777635	5.1	19.4	3.4
④校弁産業・社会サービスなどによる収入	8700279	1934362	6765917	3.8	7.9	3.4
⑤その他国家財政関係教育費	1752506	197538	1554968	0.8	0.8	0.8
(2)社会団体と公民個人の学校経営費	2619989	-	2619989	1.2	0.0	1.3
(3)社会寄付・融資による学校経費	18841895	276099	18565796	8.3	1.1	9.2
(4)学費・雑費	26103612	2223729	23879883	11.5	9.0	11.8
(5)その他の教育経費	11497984	1050210	10447774	5.1	4.3	5.2

出所: 国家教育委員会財務司『中国教育経費統計年鑑1997』より作成。

## (2) 学校段階別公教育費支出の構造

教育段階別の政府支出教育費の構成をみると(図表5)、高等教育の比率は1990年では24.0%であり、1996年では22.2%となり、減少傾向が見られますが、大きな変化はありません。初等教育の比率はほぼ変わりがなく、中等教育においては、比率の増加がみられますが、大きな起伏が見られません。

図表5. 教育段階別財政支出教育費の構成

年	比率(%)					合計
	高等教育	中等教育	初等教育	入学前教育	その他	
1990	24.0	24.2	23.4	21.3	5.8	100.0
1991	24.2	35.9	36.1	39.2	6.2	100.0
1992	23.4	36.1	32.3	32.4	6.0	100.0
1993	21.3	39.2	32.4	1.3	5.9	100.0
1996	22.2	39.1	32.1	1.5	5.2	100.0

出所：国家教育委員会財務司『中国教育経費年度発展報告1994』、『中国教育経費統計年鑑1997』より作成。

しかし、学校段階別の教育事業費(経常的支出)と基本建設費(資本的支出)の構成を見ると(図表6)、基本建設費の比率はどの教育段階でも、高くありません。高等教育では20%を占めており、中等専門教育では9%、普通中等教育3.3%、初等教育では1.4%となっています。高等教育段階では、資本投資の割合が比較的高くなっていますが、全体的には、教育に対する資本的投資が少ないことです。

次に教育事業費の中の人員経費と公用経費の内訳を見ると、教育事業費中の人員経費は教育段階が低い程、その比率が高くなります。高等教育に関しては、人件費は教育事業費の44.5%であります。中等教育では81.9%であり、小学校になると、90%にも達しています。教職員の給与を支払うための人件費の比率が非常に高く、教育・研究用の費用は微々たるものとなっています。

図表6. 教育段階別教育事業費支出構成

	基本建設費		教育事業費									
			人員経費						公用経費			
			教職員		定年退職	奨学金	その他		行政	設備	修繕費	その他
			小計	給与	者費用	貸与			小計	公務費	購入費	
高等教育	19.8	80.3	44.9	21.2	8.3	6.0	9.4	33.9	17.8	7.2	5.1	5.2
中等専門教育	8.8	91.3	56.3	30.6	8.2	7.9	9.7		15.5	6.8	7.1	5.6
普通中等教育	3.3	96.8	81.9	55.6	11.6	0.5	14.7	14.1	4.9	2.3	6.1	1.6
初等教育	1.4	98.5	89.5	58.6	16.0	0.1	14.8	8.4	3.3	1.2	3.3	1.3

出所：国家教育委員会財務司『中国教育経費統計年鑑1996』より作成。

### (3) 高等教育の財源構造の変化

高等教育の財源構造を図表7でみると、政府教育費からの支出の一貫した減少が見られ、1990年の87.9%から1996年の66.2%となっています。それに対して、予算外の財源の拡大、特に学費・雑費の増加が顕著であり、1990年の1.8%から1996年の13.6%となっています。1997年に学費の納入制度が実施され、授業料は学生養成費の20%程度で徴収していますが、この比率を21世紀の初頭に50~60%に増加させる指針も出されています（「第3回全国教育工作会議・教育改革を深化させ、素質教育を全面的に推進する中共中央・国務院の決定1999」）。経済民間資本の増加に伴って高等教育費の財源構造を私的セクターに移行しつつあり、個人負担の学費の大幅な増加が予測されています。

なお、高等教育の財源確保のために、大学が経営する企業の収入、勤工助学(注5)と社会サービスの収入、社会団体と個人の学校経営経費、社会寄付・融資による学校経費など様々な経営的努力が行われています。公財政支出以外に、予算外の資金収入は大幅に増加し、1990年の12.4%から1996年の33.9%に達しました。大学の管理運営者、または学部、学科の責任者は教育・研究に従事すると同時に、資金調達 の責務も重く課せられるのが現状です。

図表7. 高等教育費の財源構成

財源	年	比率 (%)					
		1990	1991	1992	1993	1995	1996
1 公財政支出教育費		87.9	86.9	85.7	78.1	73.3	66.2
① 教育事業費		64.9	65.3	61.9	-	-	46.4
② 基本建設費		22.8	21.6	23.8	-	-	19.8
2 予算外資金収入		12.4	13.1	14.3	21.9	-	33.9
① 勤工儉学等		10.5	11.4	12.8	(8.64)	8.3	-
(1) 学校基金収入		10.3	10.7	12.4	-	-	-
a 大学運営の企業		2.8	3.1	3.6	-	-	-
b 委託養成収入		2.1	1.9	2.2	-	-	-
c 教育サービス収入		1.0	0.9	1.0	-	-	-
d 科学技術サービス収入		1.0	1.2	1.2	-	-	-
e 庶務サービス収入		0.7	0.7	0.7	-	-	-
f その他		2.7	3.0	3.7	-	-	-
(2) 非基金収入		0.2	0.7	0.4	-	-	-
② 学費・雑費収入		1.8	3.0	1.5	(7.68)	11.9	13.6
③ その他		-	-	-	-	-	10.6
合計(1+2)		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出所：陳良昆「中国高等教育費の財源および現状と将来分析」表1，

国家教育委員会財務司『中国教育経費統計年鑑1996』，『中国教育経費年度発展報告』より作成。

## 4. 大学における管理体制の改革と財源調達

### (1) 大学の設置・管理形態の変化

図表8を見ると、学生数は毎年、増大してきています。普通大学に関しては、1985年には学生数は170.3万人でしたが、1990年では206.3万人となり、1995年には290.6万人、1997年には317.4万人に達しました。大学の規模が拡大しましたが、大学の数は減少してきています。1994年の1080校が1995年では、1054校、1997年では、1020校となりました。大学数の減少は高等教育管理体制の改革による大学の部門間共同建設、中央から地方への移管、合併と合弁によるものです。1998年



に行われ中央政府機構改革によって、中央官庁の改組、合併または事業化が進み、国务院の省庁が40部門中から11部門を削減しました。もと機械工業部、煤炭工業部、冶金工業部、化学工業部、国内貿易部、中国軽工業総会、中国紡績総会、国家建築工業局、中国有色金属工業総公司など9つの官庁の93校の高等教育機関中の10機関を教育部に移管し、残りの83校を中央政府と地方政府の共同建設・共同管理、または省・自治区・直轄市などの地方政府へ移管しました。これらの大学は地方の経済・社会発展に基づき、学科専攻の調整、教育内容、カリキュラムの開発、地域サービスを中心とする人材養成や大学の運営等が期待されています。このような改革による施設設備の共同利用、教員の人的資源の交流、人件費の削減による効率性の向上と多様なルートによる財源獲得がねらいです。

図表8. 中国高等教育の機関数と在学者数の推移

単位：万人

年	普通高等教育機関		成人高等教育機関		
	機関数(校)	大学生(人)	機関数(校)	在学者	
1949	206	629	11.65	1	0.01
1957	229	-	44.10	186	7.60
1958	791	-	66.00	383	15.00
1965	434	4546	67.40	964	41.13
1978	598	10934	85.63	10395	140.83
1980	675	21604	114.37	2682	155.41
1985	1016	87331	170.31	1216	172.50
1990	1075	93018	206.27	1321	166.64
1991	1075	88100	204.37	1256	147.60
1992	1075	94200	218.44	1198	147.87
1993	1065	106800	253.55	1183	186.29
1994	1080	127900	279.86	1172	235.18
1995	1054	145443	290.64	1156	257.01
1996	1032	162322	302.11	1138	265.57
1997	1020	176000	317.44	1107	272.42

出所：中華人民共和国教育部計画財務司編『中国教育成就1949-1983』  
人民教育出版社。中華人民共和国国家教育委員会計画建設司編  
『中国教育統計年鑑1990』、『中国教育統計年鑑1991-92』  
人民教育出版社。

1992年から1997年『中国教育事業統計年鑑』より作成。

## (2) 授業料の徴収

高等教育財政の重要な改革の一つは受益者負担原則の導入でした。1987年に、企業からの委託生の受け入れと自費生の募集を始めましたが、1989年から、一般の学生（政府計画によって募集する学生）の新入生に対して少額ではありますが、100～300元の授業料の徴収に踏み切りました。授業料の免除制度を廃止した代わりに、優秀学生奨学金、専攻分野奨学金、定向性学生（就職先が入学時に決められている学生）奨学金などの奨学金制度を導入しました。

養成費の取め方によって、国家任務学生、委託養成学生、自費生の3つのカテゴリにわけられ、委託養成学生と自費生は計画外募集となり、入学試験の得点は一般の計画内学生より、低く定められ、授業料は自己負担である。卒業後の職業もみずから探すことが前提となります。この種類の学生の割合は年々上昇し、同じキャンパスにいる学生の学力水準が異なるため、大学の教育、学生管理に問題を生じさせたばかりではなく、お金で、入学権利を買うという意味で、教育機会の均等、公正の視点からの社会的批判が強かったのです。1994年から一般学生と自費生の授業料の徴収額を同一基準にする修正政策が打ち出され、授業料基準は養成コストの25%以下に設定されました。

1996年末に、国家教育委員会、国家計画委員会、財政部によって「高等教育機関の授業料の徴収管理に関する暫定方法」が公布されました。授業料の徴収原則、徴収基準、管理権限、学生奨学金、その財源の使用について、主に次の5つの原則を制定しました。

①高等教育は非義務段階の教育であり、国家関係規定に基づいて、学生から授業料を徴収する。

②学費の基準は学生の平均年間養成費の一定の比例で徴収する。異なる地区、異なる専攻、異なるレベルの大学は異なる学費水準を設定

することができる。現段階では、学生養成コストの25%を超えてはならない。

③学費基準及びその調整に関する審議権は省レベルの人民政府にある。

④経済的に困難な学生には授業料割引制度を導入し、奨学金、貸与金、困難補助などの方法によって援助する。

⑤学費は大学の財源の一つであり、大学の財務に組み入れ、大学教育に用いる。

このように、高等教育の受益者負担制度が本格化され、1997年から自費生制度を廃止し、すべての入学者に授業料徴収制度を実施しました。いわゆる双軌道から単軌道に合併しました。

### (3) 大学の経営的努力

大学の経営する附属事業の収入、大学と企業の共同研究開発による収入、大学が企業のために行う研究開発による収入などは、大学の財源となり、政策上奨励され、期待もされています。しかし、大学人の企業経営は、教員をお金儲けに走らせ、教育・研究に障害を与えたという批判も強いのです。1993年の初期段階の大学の企業経営行動は、大学単位から研究室、個人レベルまでさまざまでした。頭脳、労力の投入に対する見返しが得られないケースも少なくありません。1996年から、経営のよい大学企業を伸ばして、赤字企業を合併・閉鎖し、大学レベルの企業経営を奨励し、大学の下部機構での企業経営を整理・整頓する方針が取られました。

附属企業の経営は大学によってばらつきがあり、工学系、研究能力の強い大学が一般的に利潤をあげてきている。附属企業の利潤収入は一般的に三つの部分に分けられ、一部分を大学、または学部に納め、

一部分が個人の所得となり、残りの部分は大学事業の発展基金として  
います。従って、大学が経営する企業の利潤が高いと、大学組織の運  
営経費にも、研究費にも、個人の給与となるボーナスなどにも、利益  
をもたらしています。

## まとめ

21世紀を迎えようとする世紀末に、第3回全国教育工作会议が開か  
れ、2002年までに、義務教育の普及と高等教育の大衆化（進学率15%）  
の二つの教育政策目標を達成する方針が打ち出されています。政策的  
には財政支出教育費を拡大する方針は明らかであり、GNPに占める  
教育費の比率は今世紀の末に4%にし、財政支出に対する教育支出を  
15%以上にし、さらに、1998年から2002年までの5年間において、中  
央政府財政支出に占める教育費支出の比率を、毎年1%を増加させる  
など、具体的な目標値が出されています。しかし、これらの目標を実  
現させる具体的な手順とその財政的裏付けの検討が必要であり、政策  
と財政状況との間に現実的なギャップが大きく見られ、この目標の達  
成と政策の具現化には、まだ大きな課題が残されています。

教育の拡大によって経済の持続成長をリードし、国民消費を教育投  
資に向かわせるという政策的狙いもありますが、授業料の増額、教育  
税の設立、教育銀行の発足など、大学の企業経営の奨励など、市場化  
メカニズムを利用して、資金調達ルートを多様化し、民間資金を動員  
するため、具体案が様々に検討されてきています。しかし、現在の教  
育規模と質を保証する上でも、教育費が絶対的に不足する中で、高等  
教育の大規模な拡大に伴う高等教育の地域格差の拡大、教育機会の均  
等と公平性、教育と研究の質の確保と向上などにおいて、大きな矛盾  
も残されていると思われています。

<注>

(1)家庭の経済的収入水準によって、支給される人民助学金がランクづけられ、最高ランクでは毎月19.5元支給されていた。この金額は当時（1985年代半ばまで）の高卒者の初任給より高く、学生がこの助学金で生活費を賄うことができた。

(2)「後勤工作」とは大学の教育、研究活動、教職員、学生生活に関わるサービスである。例えば、食堂の運営、建物・宿舎の修繕管理、大学構成員が利用する乗用車、バス、トラックなどの各種交通機関の運行、お店、病院などの管理・運営を含む。

(3)1986年に教育行政を強化するために、教育行政官庁は教育部という名称から、国家教育委員会に改称され、1998年の政府機構改革によって、また教育部という名称に復帰した。

(4)議会に当たる機関。

(5)「勤工助学」とはアルバイトも意味するのだが、労働に励みつつ、努力して勉強をするという意味である。実際には学生が働くことによって、得られる収入を勉強・生活にあてることである。他方、各段階の学校と教育部門が工場、農場と第三次産業などを経営して得られる収入を学校の経営と教職員の福利・ボーナスなどにあてることもある。

<参考文献>

王善迈「教育財政配置体制を改革し、教育資源配置効率を高める」『教育研究』1995.2。

魏新「關於我国教育投入若干問題思考」『教育研究』1997.6。

教育部計画建設司『中国教育事業統計年鑑1997』人民教育出版社、1998。

鐘宇平・陸根書「中国高等教育財政疇画」『高等教育研究』1997.6。

国家教育委員会「高等教育機関が学費・雑費、寄宿費の徴収に関する規定」

1989。

国家教育委員会「普通高等教育機関の自費生募集に関する規定」1990。

国家教育委員会，国家計画委員会，財政部「高等教育機関の授業料の徴収管理に関する暫定方法」『中華人民共和国重要教育文献』海南出版社，1996。

国家教育委員会『中国教育総合統計年鑑1995』高等教育出版社，1996。

国家教育委員会財務司・国家統計局社会与科技統計司『中国教育経費統計年鑑』1997。

張更華「わが国現行の大学経費配分制度とその改革目標」『中国高等教育』1996. 2。

張偉「開展教育金融，促進教育發展」中国教育報，1996. 10. 31。

陳良昆「わが国の高等教育における個人によるコスト補填の必然性」『教育研究』1996. 8。

閔維方「中国教育経費需求与投資体制改革」『教育研究』1994. 12。