

第 15 章 中国高等教育財政の改革

丁曉浩（中国 北京大学）

本日は、中国高等教育財政の改革についてお話をいたします。

概況

本題に入る前に、中国の高等教育全体の概況について簡単に紹介したいと思います。

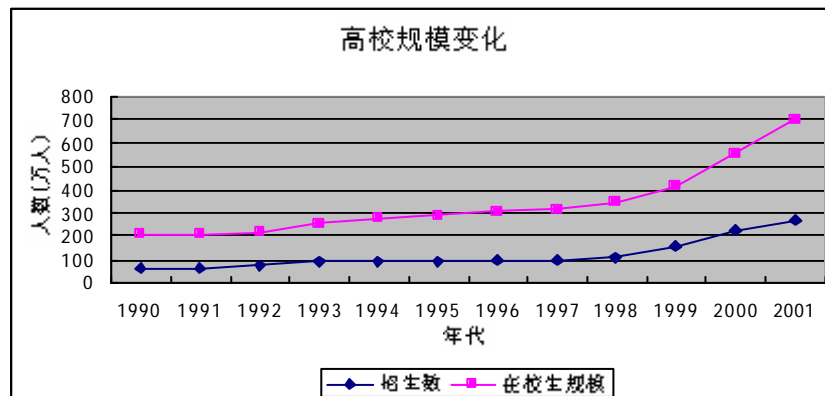
まず表 1 は、中国の公立高等教育の機関数を表しています。そこには 2 つのカテゴリーがありまして、1 つは普通高等教育機関で、もう 1 つは成人高等教育機関です。この 2 つのカテゴリーいずれも公立の高等教育機関です。普通高等教育機関は、2001 年の数を見ると 1225 校がありました。そのなかに教育部及び中央各省庁が所轄する高等教育機関数は、111 校がありました。そして、成人高等教育機関は 686 校ありまして、そのうち、中央の省庁に管轄されているのは 22 校でした。こうして、普通高等教育機関と成人高等教育機関の 2 つを合わせると、2001 年における中国の公立高等教育機関数は 1911 校となります。

表 1 中国の公立高等教育機関数

合計	普通高校		成人高校	
	小計	中央部委	小計	中央部委
1911	1225	111	686	22

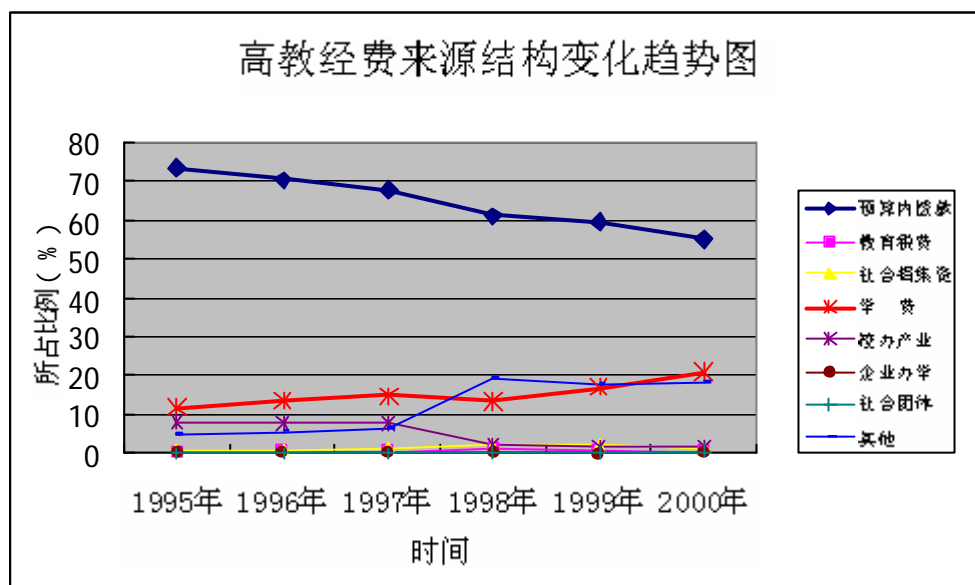
続いて図 1 は、1990 年から 2000 年にかけて、中国大学の進学者数及び在学者数の拡大趨勢を示すものです。それをみれば、1998 年まで、毎年の進学者数、そして在学者数とも上昇傾向が少しみられますけれども、大きな変化がほとんどないことがわかるでしょう。ただ、1999 年から進学者数は急拡大しまして、在学者数も急速に拡大してきました。1999 年までには、毎年の進学者数は 108 万台あたりで推移してきましたけれども、1999 年になると、それは 159 万以上に達し、50 万人以上も拡大しました。さらに 2001 年は、大学の進学者数は 268 万人までに拡大しました。したがって、1999 年以降、中国の高等教育が急速な拡大に転じているといえます。

図 1 中国の大学進学者数及び在学者数



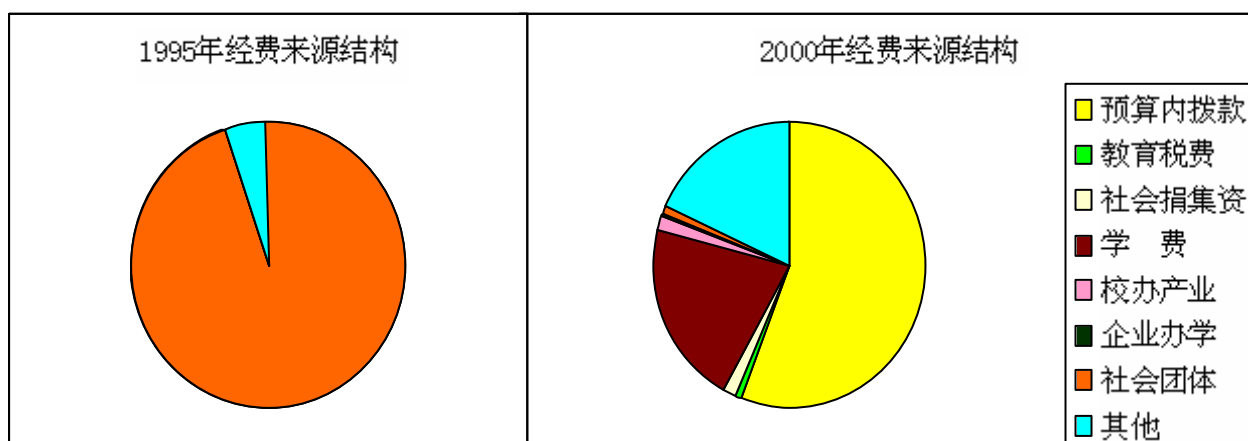
高等教育の経費調達構造における変化

図2は、1995年から2000年までの5年間に於ける高等教育経費の調達構造の変化を示しているものです。そこには、各年の政府の教育支出、教育税、社会から寄付金、そして学費がそれぞれ高等教育経費に占める割合が示されています。ここでは政府の教育に対する支出の比率が低下している傾向が明らかに見られます。具体的には7割台から5割台下降して、少なくなってきました。一方、授業料の方は上昇してきて、5年前の1995年の10%弱から22%までに拡大してきました。



次の円グラフ(図3)は、それぞれ1995年と2000年の高等教育経費の構造を表しています。この図から、近年の財政改革によって、民間あるいは個人から徴収した授業料がすでに拡大して、高等教育経費の第2位までに上がってきたことが明らかでしょう。

図3 高等教育経費の構造



以上の図表から、高等教育経費構造の変化における3つの特徴を見ることができます。第1は、高等教育経費における政府支出の比率が毎年減少してきていることです。しかもそれは毎年平均5%の比率で減少しております。第2の特徴は、学費は例年連続して上昇傾向にありまして、その上昇率は年間13%となっていることです。さらに第3は、大学が経営する企業の収入は明らかに減少していることです。

高等教育経費の配分体制

次に、中国の高等教育経費の配分体制について見ていただきたいと思います。

1980年以來、中国の大学の設置運営は中央、省、中心都市の3段階で行われまして、管理体制に関しては、中央と省の2段階で行われています。そして大学の資金調達に関しては、主に大学の設置主体が資金調達を行い、政府の大学への経費の配分を中央政府 地方政府という2段階に分けて行うという仕組みをとっています。

高等教育の経費を「事業型」経費と「基本建設型」経費という2つの類型に分類することができます。

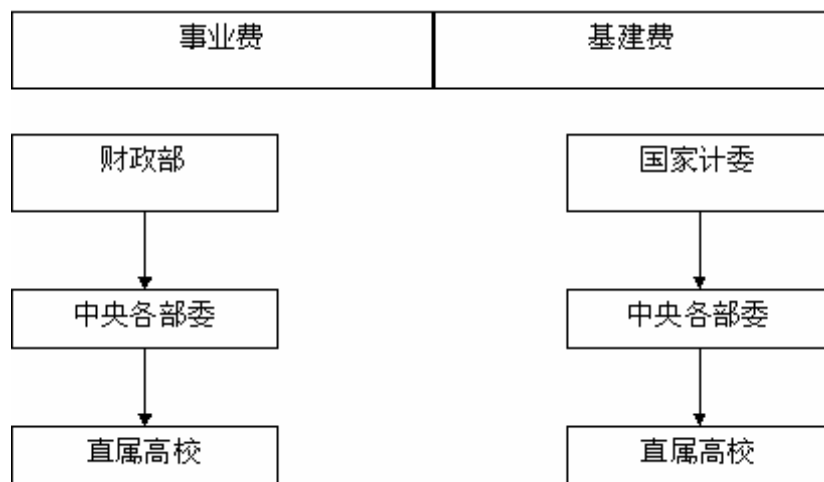
まず「事業型」経費に関しては、中国の財政部の中に、文教司というセクションがありまして、この文教司が、文化、教育、体育、計画などの事業費を管轄しております。文教司は予算をどのぐらいの予算を文化事業に、そして教育事業などに配分するのかを決定する権限を持っています。また前述のように、中国では大学の設置は教育部だけではなく、ほかの省庁も独自に大学を設置しているというシステムとなっています。したがって、教育経費の配分構造は、文教司を通して、各省庁の大学管轄部門に資金を配分し、さらにその各省庁の大学管轄部門を通して、各大学に資金を配分するという形をとっています。また、地方政府が管轄する大学もそれに類似した構造となっています。地方の各省の財政局にも文教部門というセクションがあって、財政部の文教司と同じ役割を果たしています。

以上に述べたのは、事業費の配分構造です。一方「基本建設型」経費は、それとは異なる配分ルートをとっています。この基本建設費に関しては財政部から配分するのではなく、国家計画委員会というセクションから基本建設費の配分を行っています。基本建設費の配分は、国家計画委員会から教育部を含め各中央省庁に配分します。そこで配分される基本建設費は一括配分で、具体的に各大学にどのぐらいの経費を配分するのかは、その管轄部門である中央省庁によって決められます。

これまでの話を図で示せばこのような流れとなります(図4)。事業費に関しては、財政部から中央の各省庁に配分し、さらにその省庁からまた自分が管轄する大学の方に配分していくとなっています。そして、基本建設費に関しては、国家計画委員会から中央各省庁に配分しまして、そしてその省庁からまた所管する大学に配分していくという流れとなっています。それに対して、地方政府が所轄する大学も類似した流れとなっていますが、唯一異なる点は、事業費は地方財政局の文教部門から、そして基本建設費は地方の計画委員

会から配分されるという仕組みとなっています。

図4 高等教育経費の配分体制



このような部門管理体制に相応する経費配分体制は、大学を所轄する各省庁にかなり大きな自主裁量権を与え、高等教育投資の増加に大きく寄与しています。しかしその反面には、多くの深刻な問題を抱えています。例えば、経費配分のプロセスにおける透明性、公平性、あるいは効率性の問題が存在しています。近年、学术界だけでなく、政府管理部門もこれらの問題を重要視し、より合理的な経費配分のあり方を模索しています。そして、いま教育界で頻繁に議論されていることは、国家予算の中での教育費の配分を第2次配分から第1次配分に昇格すべきだということです。つまり、国家予算の中で、教育費を文化事業や体育事業などの項目と一緒にまとめて配分するという財政的仕組みではなく、教育費を1つ単独の項目として扱い、予算配分を行うべきことです。

そのほかに、近年中国で行われている政府機関の改革も、大学の設置運営形態に大きな影響を及ぼしています。教育部に管轄されている大学、またその他の各省庁に管轄されている大学の数は急速に減少しています。その原因には、1998年に行われた中国の行政再編改革と関係性が考えられます。行政再編改革によって、中央省庁の9つの部門が統廃合されました。ここで、本来これらの省庁が所轄していた大学の中で、教育部に移管されたわずか一部の大学を除いて、そのほとんどは大学所在地の地方政府に移管され、あるいは、中央政府と地方政府の「共同設置運営(地方中心)」の形態をとっています。要するに、大学の設置はしだいに中央と地方の2段階で行われ、しかも省を中心とする形態へと転換しつつあります。そして、これらの移管された大学の予算配分については、転換期にあるがゆえ、従来の配分制度をそのまま継続しています。つまり、中央政府がそれらの大学に関する予算を各地方政府に配分するとともに、地方政府もそれらの大学に一定程度の補助金を与えるという仕組みとなっているのです。

予算の配分方式

以上は予算の配分体制についての紹介ですけれども、これからはその配分方式に関して説明したいと思います。

中国高等教育予算の配分方式の変化によって、2つの段階に分けることができると思います。第1段階は、1949年から1985年までです。この段階では、「基本数+発展」という方式での予算配分が行われていました。この「基本数+発展」では、まず、財政部門と大学の主管部門が、ある年度に大学の規模や日常の運営管理に必要なとされる経費に基づき、予算配分の「基本数」を設定します。次の財政年度になると、この前の年度の実績、つまりその基本数として設定されていた年度の大学の状況と比較します。そこで大学の規模がどのくらい拡大されたのか、どのような変化がみられたのか、その発展状況に応じて、さらに当時の中央政府や地方政府の財政状況に応じながら、追加的予算配分が行われます。

このような方式は漸進的発展式です。つまり、それは大学の合理的な財政行為の分析に基づくものではなく、単なるかつての財政支出の結果に基づくものに過ぎないのです。したがって、政府部門が個々の大学の予算配分を決定する際に、その唯一の基準となっているのが、これらの大学の基本年度(基本数として設定されていた財政年度)にかかる予算配分の金額です。当然のことながら、このような予算配分の方式はこれまでの不当な財政行為の改善には全く貢献していません。また、この方式のもう1つの問題点は、基本数の設定が大学と所轄部門との関係に大きく左右されるということです。実際に、研究者の間ではこの「基本数+発展」予算配分方式を「交渉型」予算配分と呼ばれています。もし大学と所轄部門との間の関係が良いものでなければ、経費が削減されやすい。一方、両者の関係が良好であれば、経費をたくさんもらえるようなことも生じうることになります。つまり、このような配分方式は、経費配分における公平性と透明性を損ない、大学間の平等な競争環境の構築には極めて不適切といえます。

第2段階は1986年以後です。この段階の経費配分方式は、「総合定額+専門項目の補助」となっています。そして、その資金使用については、「請負制」となっており、大学はこの金額を使用し、たとえ不足したとしても再配分はありません。一方、もし大学が節約して、剰余金があれば、それを次の年度に繰り越して使うということが認められています。

この「総合定額+専門項目の補助」に関してもう少し説明を付け加えます。総合定額は予算配分の中で大きな割合を占めています。それは維持経費と発展経費の2つに分かれています。維持経費は、学科によって異なる基準の配分経費を設定します。ここでは、政府が指定している重点学科に優遇的な経費配分が行われています。また、地域性を配慮して、優遇的な経費配分も行われています。例えば中国では、西部あるいは東北では、冬が寒いので電気などのエネルギーの使用量が多くなります。そのような地域の特殊性を配慮して出した特別の補助金も、維持経費と称します。

そして、発展経費において、大学院生の定額は、その維持経費に基づいて計算されます。一方、学部生と専科生の定額は、維持経費の半額を基準として計算されます。

続いて、専門項目の補助ですが、この部分は、前述の総合定額の補充となっています。それは大学の必要に応じて、財政部や大学の所轄部門が個別的に行う予算配分です。

この「総合定額+専門項目の補助」という方式は、かつての「基本数+発展」方式に対する改革です。つまりここでは学生の数基準として計算し、それによって高等教育の投資方向と投資額が決定されるのです。

現在、中国は高等教育の発展に資する、より合理的、公平的、かつ透明性のある財政配分の方式を模索しています。教育財政や教育経済の研究者の間では、もっと多くのパラメーターを使って、合理的、かつ効率的な予算配分の方式を作り出すべきだという主張、言い換えれば、単なる大学の応募者数によって予算の配分額を決めるだけではなく、その教育の質あるいは教育発展を考慮するようなパフォーマンスファンディングの方式の方向に改革していくべきだという提案がなされました。これに対して、教育部と財政部は非常に興味を示してしまして、1990年以降、一部の研究機関と連携してこれに関する研究プロジェクトを立ち上げ、積極的に研究を進めているところです。

高等教育機関の授業料制度における変化

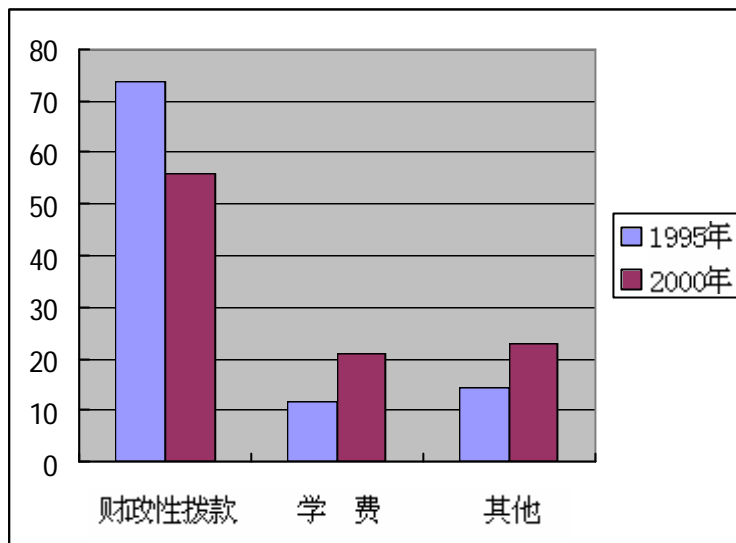
次に、現在の中国において、教育財政に占める学費の割合は増加の一途をたどっていることをふまえた上で、学費に関しての政策変化を見てみたいと思います。

1980年以前には、中国の大学生の学費は、全て国の財政が負担していました。また、学生は授業料を払う必要がない上に、国が学生に対して人民助学金という形で生活費の補助も行っていました。1985年に、1つの高等教育改革案が出され、この改革案の中では、大学の募集定員以外に、自費で少額の授業料を払う学生を少数程度、試行的に募集することが認められました。その結果、一部の大学はこの方法を導入し、大学入試の合格ラインに達しなかった学生、あるいは、得点の低い学生に対し、大学への入学を認める代わりに、授業料の一部を徴収するという試みを開始しました。1989年に、中央政府は、自費学生のみならず、国家計画内の学生に対しても、授業料と宿泊などの費用を徴収するという制度を正式に認めましたことによって、1985年から1992年までの8年間には、授業料を払う学生、つまり自費学生と、授業料を払わない公費学生の両方ともを募集するという「双軌型」募集制度をとっていましたこの政策が実施されている間には、自費学生が学生全体に占める割合と、そして自費学生、公費学生の、そのいずれもの学費水準は増加しつつありました。

1992年に教育部は、公費学生と自費学生を統一化する考えを打ち出しました。1993年から1997年までの「双規型」学生募集制度を統一化する試みを経て、1998年には「双軌型」の募集制度は全国で撤廃され、学生に学費を徴収する制度がスタートをしました。

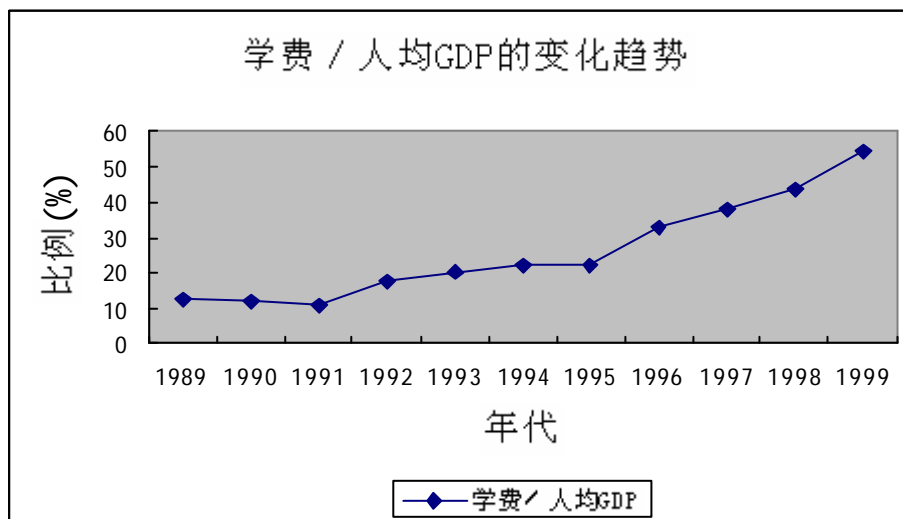
このヒストグラム(図5)は、1995年と2000年の政府予算と学費、そしてその他の財政費用を示しているものです。そこから1995年から2000年にかけて、政府予算が減少され、一方学費とその他の費用が増加していることがわかります。

図5 政府予算・学費・その他シェア



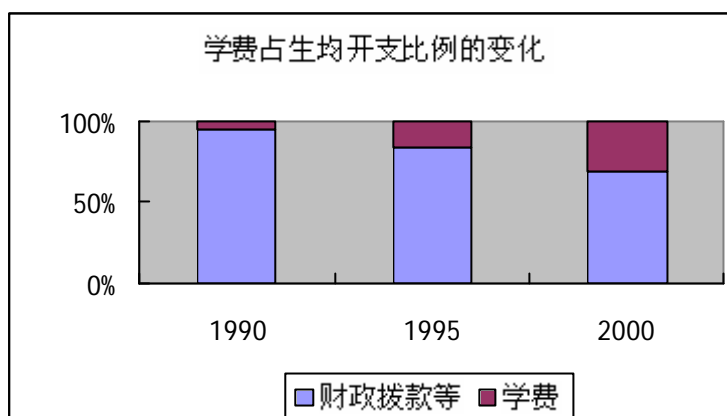
次の図6は、1人当たりのGDPに占める学費の割合の変遷を示すものです。この図は個人の学費負担可能性の変化を示唆しています。

図6 1人当たりのGDPに占める学費割合の変遷



次のヒストグラム（図7）は、政府予算と学費が学生1人当たりコストに占める割合を示しています。この図から、1990年、1995年、そして2000年において、学費の割合が連年増加していることがわかります。

図7 政府予算と学費が学生1人当たりコストに占める割合の変遷



現在、中国政府が高等教育機関の学費を決める際に、主に以下の判断基準を設定しています。1 つは、高等教育機関の日常運営に必要とされる費用です。つまり、高等教育機関の学生養成の直接コストです。2 つ目は、政府の財政能力です。つまり政府がどのぐらいの予算を高等教育に配分できるのかということです。3 つ目は、当該地域の経済的発展水準と個人の負担能力です。4 つ目は、学費の設定水準は、学生の1人当たり養成コストの25%程度を基準にするという政府の規定です。そして2000年以降、中央政府が学費を決定する権限を各地方政府へと委譲しました。

最後に、以下のことを指摘しておきます。本来は、師範系の大学、あるいは、地質学や航海などの特殊専門分野の専攻者には、授業料を徴収しない政策をとっていました。けれども、実際には、社会からの需要が非常に大きく、卒業生の就職率が高いため、これらの専攻の学生でも授業料が徴収されています。

以上の授業料をめぐる変動から、現在、いかに経済的に恵まれていない家庭の学生を援助し、高等教育の機会均等を実現することが現在中国高等教育における最も注目すべき問題であることをうかがえるでしょう。

高等教育ローンに関する新しい試み

最後に、学生のローンについては、重要なのでここで指摘したいと思います。1999年に、教育部と財政部が合同で、『国家助学贷款に関する管理規定(試行政策)』を公布しました。

2000年に、この政策が実行に移されましたがその主な貸与の方法というのは、次のようなものになっています。例えば、銀行がローンを組むときに、本金に責任を持ち、政府はその利息に対して50%を負担するというものがあります。つまり、学生がそのローンを組む場合は、利息は半分支払い、残り半分は、政府が払ってくれるということです。そして、学生は、卒業して4年以内に、本金、すなわち、借りたお金と利息を全額返還済みにしなければなりません。それで、もし学生がお金を返さないという場合、その返されないローンに対して政府は責任を持って支払うということになります。最後に付け足しになります

が、このローンを組むときに保証人は要らないので、学生の自己責任でローンを利用することができます。

一般的にこの制度は、割と寛大で学生にとっては使い易いローン制度というふうに思われていますけれども、実行状況を鑑みると、良いことばかりではありません。その問題点の1つには、銀行が積極的に融資しないということがあります。それはローンの回収に不安をもつと同時に、このローンに関する管理コストもきわめて高いからです。

そして、これからの学生援助システムについては、最近の2つの重要な動きをここで紹介したいと思います。1つは、今年の九月に政府が国家級奨学金を設けました。これは、経済的に恵まれないけれども、成績優秀あるいは人格の優れた学生に対して無償で奨学金を提供するというものです。国家財政から毎年2億元の予算が、この国家級奨学金に充てられています。1元は日本円で15円に相当しますので、この2億元というのは、在学者数の1%に当たる4万5000人の学生をカバーできると思われれます。しかもこの政策では、国家級奨学金を受けている学生に、授業料免除の優遇措置を与えています。したがって、この奨学金制度は経済的に恵まれない学生に、高等教育の学習機会を提供することに関しては非常に意義のあるものだと思います。

そして国家奨学金制度のほかに、学生援助システムに関して、最も重要なのは学生ローン制度の改善です。最近政府は「学歴登録 web-side」を作りました。そこでは学生個人の情報を管理し、さらに、セキュリティナンバーとなる番号を付与し、そこで身分証明書と社会保険の番号を各人統一するということが構想されています。それは信託システムの構築と改善には極めて重要な制度です。

もう1つ重要な動きですが、2001年に、教育部は天津市の幾つかの大学でこれまでの「総合定額+専門項目補助」の予算配分制度の改善を試みはじめました。そこでの改善とは、主に現行の単なる学生数で総合定額を決める方式を改善することで、例えば教職員の賃金の部分に関しては、学生の数ではなく、教育部が定めた各大学の合理的な教職員数によって決められます。そして賃金以外の費用に関しては、教育部が定めた各大学の学生定員数によって決められます。そうすると、たとえ大学が水増し入学を行っても、政府からの予算増加がなく、増加する支出については学校自ら資金を集めなければなりません。また同じく大学が採用している教職員が教育部が定めた水準を越えている場合、人員増加による支出は大学自ら負担しなければなりません。

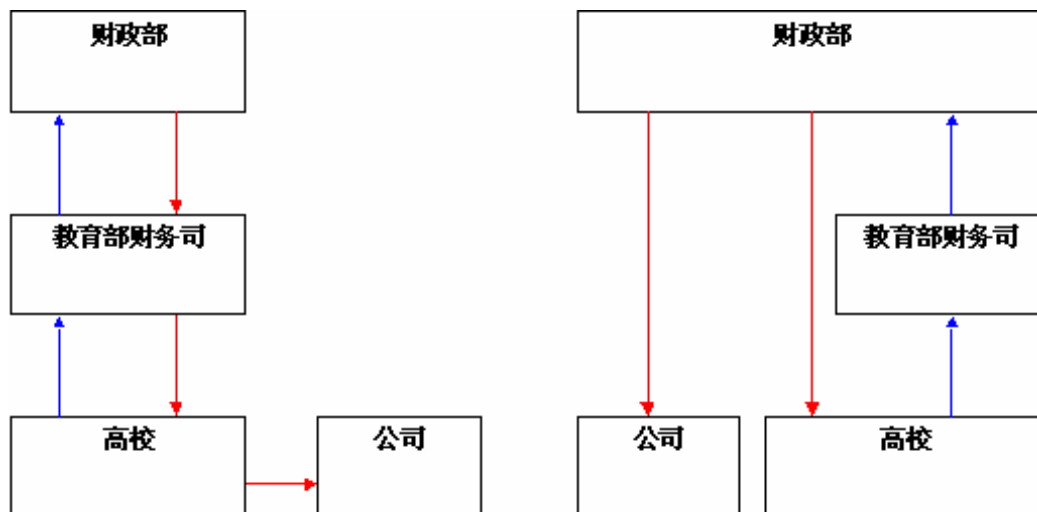
高等教育機関の設備購入に関する改革案

そして最近、注目されているもう1つの改革は、教育経費の配分や使用における不正行為を防ぐ改革です。

これまで、この問題は極めて深刻な状況にあります。次の図8は現行の高等教育機関の部品・設備の購入の流れを示しています。そこでは、まず大学が必要とする設備や、機材などを教育部の財政司に申請します。続いて教育部は財政部に予算申請を出します。そこ

で財政部がその申請を許可する場合には、資金はまず財政部から教育部に配分し、次に教育部の財政司から大学に配分して、最終的に大学が必要なものを購入するという流れになります。このような流れの中で、大学で部品の購入を担当する者が、業者からいろいろリベートをもらったり、あるいは大学がお金をもらって物資を購入する際に、担当者がリベートをたくさんもらえるため、購入物の質を問わずに購入することも生じ得ます。

図8 現行の高等教育機関の部品・設備の購入の流れ



これに対して、これからの改革案は、以下のようなものです。すなわち、大学が自校に必要なものの購入案を教育部の財政司に申請し、そしてそれを、教育部の財政司が財政部に申請するというものです。そして、財政部は、その申請の中で許可したものに対して、そのお金を大学に直接配分するか、あるいは財政部が直接そのお金で企業から必要設備を購入し、企業から設備を大学に渡すというようなプロセスを経ます。こうした財政部から直接に大学、財政部から直接に企業への関係構図は、不正行為を防ぐために極めて有効であると考えます。

この新たな改革案というのは、既に部分的に実行に移されています。財政部の予定では、新しい改革案を5年から7年の間に制度化して完成するということでした。しかしながら、朱鎔基総理はこの案を非常に重視しまして、時間をかけるのではなく、今年中にこの制度を完全に実行に移すという指示を出しました。しかし、この新しい改革案が果たして効果をあげるかどうか、現段階ではまだ判断できません。しかし、このような方式は慣例として世界各国で実施されているものです。

今日は、現在中国で行われるさまざまな高等教育財政の改革について紹介いたしました。しかし、現在の中国はまさに転換期の只中にあります。当然のことながら、これからは新しい挑戦及び課題に直面しなければなりません。それについて、隣国の日本のこれまでの

経験を学ぶことは、中国の今後の発展にとって極めて重要なことです。しかも近年両国が直面している多くの問題は共通しています。したがって、今後の日中両国の高等教育研究者間の交流は非常に重要だと思います。

(第11回 高等教育財政・財務研究会(2002.7.3)講演)

(上記は苑復傑氏による通訳分を国立学校財務センター研究部で取りまとめたものである)