

日本私立高等教育的特点及启示

夏艺, 刘伟

(湖南大学, 湖南省、长沙市, 410082)

摘要: 在日本的高等教育中, 私立高等教育在高等教育中占有重要地位, 为日本高等教育的发展作出了重要贡献。然而日本私立高等教育的也经过了曲折的过程, 政府最初对私立高等教育发展的限制, 到战后政府改变了对私立高等教育的理念, 认识到私立高等教育的公益性, 逐步对私立高等教育从立法保护、财政资助到教育评价体系的构建来保障日本高等教育的质量。目前我国的民办高等教育虽然有了较大的发展, 但我国民办高等教育无论是在办学层次、质量还是美誉度方面都处在一个初级阶段。因此, 借鉴日本私立高等教育的特点, 特别是其中有关私立高等教育的立法、私立高等教育的经济来源、私立高等教育的管理体制, 对促进我国的民办高等教育的发展, 提高我国民办高等的办学质量有着重要意义。

关键字: 日本私立高等教育; 启示; 中国民办高等教育

中图分类号: G4

文献标识码: A

目前诸多高等教育体制发达的国家中, 日本是私立高等教育比重最大的国家之一。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腾飞三个阶段。政府的干预措施也从零散转向系统。战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, 开始注入一定数量的资金, 并推行较全面的行政管理。本文拟以日本的私立高等教育为主要研究对象, 分析其发展及特点, 并探讨其对中国民办高等教育的启示。

一、私立高等教育政策及法律制度

私立高等教育政策及法律制度是日本私立高等教育的行政基础, 依法发展高等教育, 进行大学行政管理是日本高等教育的基本特征之一, 在私立高等教育的行政管理上显得尤为突出。教育法制的不断完善保障了日本私学的自主性和独立性, 从而使得私学能够迅速发展并且创建特色。但在享受自主权利的同时, 私立大学也必须受到规章制度的约束并履行一定社会责任。私立高等教育的法律、政策制度因国而异, 而其差异又对各国私立高等教育的历史及发展产生了极大的影响。

在日本, 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。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》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, 且没有严格地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》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。

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。日本政府接受美国的改革方案, 于 1947 年颁布了《教育基本法》和《学校教育法》。随后, 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》, 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》, 1949 年的《私立学校法》规定: 本法律考虑到私立学校的特性, 以尊重私立学校的自主性, 提高私立学校的公共性, 使私立学校得以健康发展为目的。1952 年制定了《日本私学振兴法》, 1956 年公布了《地方教育行政组织及运营法》, 1970 年《日本私学振兴财团

法》(1970年),1975年制定了《私立学校振兴扶助法》规定的“国家负有援助私立学校的责任”的条款,对私立学校提供了经费、贷款以及减少税收等方面的优惠政策。正是由于系统、健全的教育立法,日本私立教育行政管理才具有很强的规范性;也正是由于制定了《私立教育法》,规定了私立教育的行政管理机构,从而协调了私立教育的自主性和公共性。日本通过多部法律法规,构建了私立大学创立与发展的基本框架,从法律上确立了其与公立学校同等的地位。

二、私立高等教育机构的设立、运营、管理机制

在日本,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,成为了私立学校的唯一设立主体。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示。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。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。既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。随着私立学校扶助正规化后,政府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。

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,私立学校有关的事务均由各自的教育委员会的总务课、私立学校振兴课管理,形成了一元化行政管理形式。而公立学校各自属于都道府县(省/县/市)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,因此可以更加充分发挥教委的功能,达到公、私立学校间的资源、信息的最佳分配。有的地区积极推行设立及运营对公、私立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,把从私立学校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。

与公立学校相比,日本私立学校的行政归纳起来有以下几个特点:

第一,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度缩小,开始重视私立学校的自主性。

第二,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。

第三,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盈利。

第四,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。

第五、日本私立高等教育行政对中国的启示相对于日本私立高等教育的国家主义统制政策而言,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”。中国与日本公布改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。

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。在中国,由于政府没有对民办高等教育机构实行行政支援政策,所以一般是“自我资金滚动”的运营形式。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“私立学校振兴会”(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,即私立学校扶助金走向正规化。1975年7月制定的“私立学校振兴扶助法”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补助一部分的措施,且以法律形式固定了下来。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,与国家公立大学之间的差异也确实缩小了。为了提高私立学校经营的健全性,维持及改善私立学校的教育条件,对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,是政府对私立学校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,“私立学校振兴扶助法”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”。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”。虽然“私立学校振兴扶助法”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立学校的法律,但也可以说是对私立学校实行“支持与控制”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、对我国民办高等教育的启示

我国的民办高等教育经历了时代的演变,如今取得了长足的发展。但20世纪50年代初的“院系调整”后,民办大学的公立化中断了高等教育的发展。20世纪80年代,改革开放政策使得民办高等教育重新出现在历史舞台,并在数量和质量上逐步发展,尽管目前其所占比例还很小,但发展前景是良好的。如何改善我国民办高等教育行政管理中不合理因素,提高管理效率?这成为我国当前面临的一个重大课题,我们或许可以从日本的私立高等教育行政管理中找到一点有益的启示。

第一,应尽快制定私立学校法,完善有关私立教育的法规体系。只有制定了私立学校法,才能实现依法办学,依法治校。目前,由于缺乏必要的法律规定,我国民办学校的组织很大程度上听任办学者自行决定,或实行董事会领导下的校长负责制,或实行校长领导下的董事会参议制,前者以办学者为主组成董事会,聘任校长,董事会为实权机构,校长只负责具体的教学行政事务;后者以办学者任校长,聘社会贤仁组成董事会,董事会为虚设机构,具有高级幕僚性质,实为校长即办学者专权。而日本实行理事会、评议员会、监事会三权分立的横向负责体制,三方彼此牵制,是日本立法、执法、司法三权分立制在私立学校权力构成上的反映。国家通过将其法制化,目的在于形成学校内部民主化的自律机制。我国民办高校内部管理缺乏监督机制,容易趋向权力集中,容易引发教育主管行政部门的干预。日本私立学校内部组织相对复杂和完备,表面上看牵制因素较多,但可减少问题的发生,有助于保障自主权和公共性。

第二,应鼓励、扶持建立健全民办高校的自主自律机制,在国家宏观调控下,赋予各民办高校与其法人地位相适应的自主权利。在日本,私立高等教育内部建立了一整套较为完善的自主自律机制以确保其健康发展。我国《民办教育促进法》明确要求各民办高等学校要建立由投资者、教职工代表和社会各界参与的董事会制度。但实际上,多数院校的董事会中缺乏社会各界的代表,有相当一部分的院校董事会的集体决策制度和监督制度形同虚设,基本上是投资者个人说了算,这就难以保证学校的办学方向。然而,在竞争日益激烈的21世纪,国家的协调控制与民办高校的自律必将成为国家宏观调控下的以竞争原理为主导的自律性运营模式。这就要求政府特别是民办高校自身从战略高度认识到其内部真正建立自主自律机制的必要性和紧迫性。这是关系到能否让百姓放心、能否让政府放心、放权,关系到其生死存亡

的大问题,只有这样,政府才会逐步把自主考试招生权、收费标准权等核心自主权移交给各民办院校,各民办院校才能根据自己的校情办出特色和增强竞争力。

第三,应设立协调机构。我国民办高等教育是董事会领导下的校长负责制,与日本私立大学相比,在管理层面上缺少了一个监督机构——评议会。由于董事会中并不都是教育专家,他们所做的决定不仅涉及行政管理,也涉及到教育管理,当这些教育决定运用到实际教学中,难免会发生冲突。为了协调董事会与一线工作人员的冲突矛盾,不妨设立一个协调机构,其成员由各方专家组成,对董事会的决定予以评价、监督,以此加强评议会的决策咨询作用,保证学校各项工作顺利进行。理事必须向学校评议会报告学校运营情况,包括经费的筹集支出、人员的聘用、晋级、生源的录用、课程设置等等。

第四,政府应当资助民办高等教育。从日本的成功经验可以看出,政府的资助是保持民办高等教育具有生机和活力的重要因素。教育是公益性事业,民办高等教育增加了学生念大学的机会,满足了人民群众接受高等教育的愿望,为社会经济发展和财富积累培养的大批的人才,为社会主义现代化发展发挥了不可抹煞的巨大作用,民办高校的办学行为事实上是一种“公共”行为,是一种为政府分担责任的行为。政府有义务对民办高等教育进行资金和政策方面的支持,除了直接的经费划拨之外,还可以制定一些有利于民办高等教育发展的政策,如减免相关税收,向民办高校的学生提供助学贷款等措施,或者是在征用土地,基建配套,教师引进等方面制定相关的政策,为民办高等教育的健康发展营造宽松有利的环境。

第五,财务信息公开。公开的方式有:将财务报表和事业报告书利用网络公布,这样能保证学校收取的学费用于办学,不被挪用,以此杜绝不正之风。总之,随着高等教育市场化进程的加快,大学的服务功能日益凸现。中国的民办高校要想在公立学校的夹缝中求得生存、发展、壮大,必须改革自身的行政管理理念和内部管理制度,借鉴日本私立高等教育的民主、高效的行政管理体制。

第六,具备鲜明特色。日本私学的创办人认为:私学之所以存在的意义在于建校精神。因此,日本的私学非常重视形成、拥有、发展自己的特色。每一所私立院校都会强调自己与众不同的教育宗旨和培养目标,并以此吸引怀有不同理想的学生入学。以庆应义塾大学为例,它创立于1858年,主要是为满足当时中产阶级的利益需要。它重视中产阶级教养,并且传授以经济学为主体的“实学”,希望能够通过学校教育传承和发展中产阶级独有的文化与教养。今天的庆应义塾大学也以“实学”闻名于世,重视经济学教养,吸引了许多对经济对实业感兴趣的学生。

五、小结

日本的私立高等教育发展很快,在政府的援助下,办学规模和质量等方面都超越了公立高等教育,其经验对中国私立高等教育的发展是不无裨益的。本文以日本私立高等教育为研究对象,对其政策及法律制度,行政运营管理机制及财政政策的特点进行了解析,并结合当前我国民办高等教育的现状,提出了应尽快制定私立学校法,完善有关私立教育的法规体系;应鼓励、扶持建立健全民办高校的自律机制;在国家宏观调控下赋予各民办高校与其法人地位相适应的自主权利;应设立协调机构;政府应当资助民办高等教育;财务信息公开;具备鲜明特色六大启示,希望能对我国民办教育有所启发。

参考文献

- [1] 魏贻通等编.民办高等教育研究[M].厦门:厦门大学出版社,1991
- [2] 王鹏军编著.与民办大学面对面[M].北京:中国社会科学出版社,2003
- [3] 薛天祥.高等教育管理学[M].上海:华东师范大学出版社,2000
- [4] 吴忠魁著.私立学校比较研究——与国家关系角度的分析[M].北京:北京师范大学出版社,1999
- [5] 刘娜,耿金龙.战后日本私立高等教育的发展[J].日本问题研究,2001,(1)
- [6] 唐卫民.日本私立高等教育发展的路径、经验及问题[J].教育科学,2006,(5)
- [7] 刘孟州.战后日本私立高校迅速发展的原因及对我们的启示[J].日本问题研究,1996,(2)

The Features of Private Higher Education in Japan and Its Enlightenment on Private Higher Education in China

Xiayi , Liuwei

(College of Foreign languages,Hunan University,Changsha/Hunan 410082)

Abstract: As an important composition of Japan's higher education, private higher education has contributed a lot to the popularization of higher education but also gone through a tortuous process of development—from the original restrictions of the government, the post-war shift of ideology and recognition of private higher education as public welfare to the gradual establishment of protective legislation, the governmental financial aid and the construction of evaluating system so as to guarantee the quality of education. Much progress as private higher education in China has achieved at present, it is still on a preliminary stage both in quality and reputation. Therefore, it is important to draw lessons from Japan's private higher education, especially the related legislation the funding sources, the administration mechanism, which will help to promote the development and improve the quality of China's private higher education.

Keywords: Japan's private higher education, enlightenment, China's private higher Education

作者简介: 夏 艺:女, 汉族, 湖南长沙人, 湖南大学外国语与国际教育学院副教授, 研究生导师,
研究方向: 日语教育, 应用语言学。

刘 伟:女, 汉族, 湖南长沙人, 湖南大学外国语与国际教育学院日语系硕士研究生,
研究方向: 日语语言学。