



Title	中国における民弁教育奨励助成政策に関する分析と評価
Author(s)	李, 建民
Citation	北海道大学大学院教育学研究院紀要, 130, 69-84
Issue Date	2018-03-30
DOI	https://doi.org/10.14943/b.edu.130.69
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/68852
Type	departmental bulletin paper
File Information	040-1882-1669-130.pdf



中国民办教育奖励扶持政策评析

李 建 民*

【摘要】改革开放以来中国民办教育焕发勃勃生机，在整个国民教育体系中的地位和作用日渐提升。《民办教育促进法》及其实施条例中明确提出对民办学校进行奖励与扶持，各省地方性民办教育法规中也有所规定。其中，民办教育发展专项资金的设立问题最为引人注目，在资助对象，内容，方式等方面呈现多样化的状态，反映出地方民办教育政策价值取向的多样化。

【关键词】民办教育，奖励扶持，民办教育发展专项资金

中国民办教育在改革开放后重新焕发生机，各级各类民办学校纷纷涌现，满足了新时期社会对各级各类教育的过度需求和差异化需求。伴随民办教育不断发展壮大，其合法地位逐渐得到提升，1982年《宪法》修订后第一次明确了民办教育的合法地位，继而1984年《关于教育体制改革的决定》进一步将民办教育确立为中国教育事业的一部分，1987年《关于社会力量办学的若干暂行规定》将民办教育定位为“国家办学的补充”，1997年出台的《社会力量办学条例》则促使民办教育进入了“依法管理”的相对规范发展时期。2002年《民办教育促进法》和2004年《民办教育促进法实施条例》的颁布，将中国民办教育发展带入了法制化发展时期，民办教育在教育体系中的地位得到提升。与民办教育在改革开放后的发展历程相应，民办教育对政府的奖励和扶持政策需求日益增加，同时，《社会力量办学条例》、《民办教育促进法》及其实施条例等重要政策文本也给予了回应。可以说，在全国性政策层面上，民办教育得到了一定的保障，但在实际执行过程中，《民办教育促进法》及其实施条例所规定的奖励扶持措施和办法在很多地区停留在政策文本上，难以得到真正落实。

一、民办教育奖励扶持政策的提出

关于民办教育奖励扶持政策，最早见诸于1987年《关于社会力量办学的若干暂行规定》，即“各级人民政府及教育行政部门应鼓励和支持社会力量举办各种教育事业，维护学校正当权益，保护办学积极性，在条件允许的情况下，尽力帮助解决办学中存在的困难，对办学成绩卓著者给予表彰和奖励。”《规定》对各级政府如何对待社会力量办学，保障民办学校权益及民办教育的扶持作出原则性的规定，初步显现了“扶弱助强”的基本价值取向。然而，这种“扶弱助强”是建立在现实条件允许的前提之下，没有强制性和具体可操作的依据，从而也决定了民办教育奖励扶持政策只能停留在文本层面。

经过多年酝酿，《社会力量办学条例》于1997年颁布，成为新中国第一个规范民办教育的行政法规，标志着中国民办教育进入了一个有章可循的相对规范时期。¹《条例》专辟一章共五条，

* 作者简介:李建民(1983年生),中国教育科学研究院基础教育研究所,助理研究员,主要关注普通高中教育,民办教育等。

1 王文源.中国民办教育——在理想与现实之间[M].北京:北京出版社,2007,p11.
DOI: 10.14943/b.edu.130.69

就民办教育的保障和扶持做出规定,要求各级地方政府按照规定“对社会力量给予扶持”,同时指出民办学校、教职工、在校生享受与公办学校教职工和在校生同等的合法权益。与1987年的《规定》相比,10年后出台的《条例》在奖励和扶持民办教育的问题上,取得了突破性进展,将各级地方政府对民办教育的扶持责任上升为应然责任,对扶持和奖励的具体内容进行区分和细化,明确了受众分别为民办学校、教职工和在校生的保障性措施,为民办教育奖励和扶持政策的进一步完善奠定了基础。

以《民办教育促进法》颁行为起点,民办教育进入法制化发展阶段,对民办教育的奖励和扶持政策的法律保障水平有所提升。《民促法》同样专辟一章,将“保障与扶持”变更为“扶持与奖励”,将民办学校、教职工、学生合法权益及同等待遇的保障问题与民办教育的奖励扶持政策区别对待,更为具体化。《民促法》及其实施条例突破了此前民校无缘获取财政性经费资助的藩篱,在一定程度上下放民办教育管理权,变地方政府的“应然责任”为可选择的自主性的责任。例如,《民促法》规定“县级以上各级人民政府可以设立专项资金,用于资助民办学校的发展,奖励和表彰有突出贡献的集体和个人”,将设置民办教育发展专项资金的自主权下放给各级地方政府。此外,还对国有资产转让、税费优惠、教育用及校舍建设、民办教育融资以及合理回报问题等进行了专项规定,构成了民办教育政府奖励扶持政策措施体系。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020)》延续了对民办教育鼓励扶持的政策取向,提出“大力发展民办教育”,在民办教育机制体制创新、平等待遇保障及健全公共财政扶持政策三个方面提出要求。2012年教育部出台《教育部关于鼓励和引导民间资金进入教育领域促进民办教育健康发展的实施意见》,其中也涉及了多项民办教育奖励扶持措施。

总的来看,民办教育奖励扶持政策从无到有、从粗线条到具体化经历一个不断螺旋上升的过程,充分体现了民办教育发展水平的提升和民办学校外部治理环境的改善。然而,政策的出台只是政策过程的第一步,不能代表在执行过程中政策能够得到充分、有效的落实。

二、民办教育奖励扶持的内容多样

当前民办学校所能享受到的奖励和扶持措施主要是依据国家层面的《民办教育促进法》及其实施条例、省级民办教育条例以及地市级民办教育管理条例等相关政策。根据《民办教育促进法》及其实施条例的相关规定,对民办教育的奖励扶持政策主要体现在设立专项资金、闲置国有资产使用、税收优惠、土地优惠、公共服务费用同等待遇²、融资扶持、奖励捐资办学、委托义务教育经费(政府购买服务)、保障教师同等待遇、保障学生同等待遇、保障教师合理流动等11个方面,大致可以划分为三个类别,即公共财政奖励和扶持、公民办平等待遇的保障、扶持性发展环境的营造。通过对全国30个省市(除西藏外)民办教育相关政策的收集、整理和分析后发现,各省在具体的扶持政策内容上同中有异。

2 主要是指民办学校用水、用电、用气、采暖、通信等公共服务价格,应当与公办学校执行统一标准。

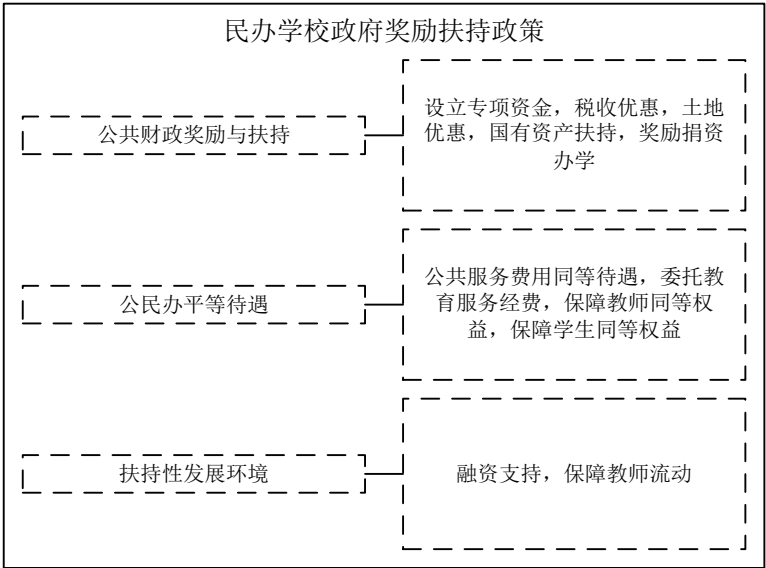


图1 民办学奖励扶持政策内容

从各省民办教育奖励扶持政策内容来看，保证公民办平等待遇的相关政策相对健全，尤其是在保障民办学校教师和学生同等权益方面，26个已经出台新政的省份均有所规定。其次，公共财政奖励与扶持类别中设立专项资金、税收优惠、用地优惠等内容也得到各省政策的认可，列入扶持政策范畴。但是，比较而言，在将闲置国有资产以合理方式给民办学校使用的问题上，多数省份的政策较为保守，仅有8个省作出明确规定。例如，山西省在《山西省实施〈中华人民共和国民办教育促进法〉办法》中规定“县级以上人民政府可以依法将公办学校闲置的教育教学设施设备国有资产优先出租、转让给民办学校。”在是否奖励捐资办学等先进组织和个人的问题上各省政策存在较大差异，13个省份明确规定进行奖励，但部分省份则将“捐资办学”作为享受税收等优惠政策的前提条件，例如天津市。

另外，值得注意的是很多省份在民办教育相关政策上明确规定促进和保障公民办学校、民办学校之间教师流动。这一扶持措施对于民办学校来说无疑是利好的，有助于民办学校吸引优秀师资，构建包括民办学校在内的教师流动制度，进一步刺激教育改革，提高教育质量。例如，广东省在《广东省实施〈中华人民共和国民办教育促进法〉办法》中明确规定“教育主管部门应当会同有关部门建立，完善有关制度，保证教师在公办学校和民办学校之间的合理流动，鼓励公办学校选派教师到有需要的民办学校帮教扶教。民办学校教师的教龄和工龄计算享有与公办学校教师同等的权利。教师在民办学校和公办学校之间流动的，其在民办学校的教龄和工龄与其在公办学校的教龄和工龄合并计算。”在保证教师流动问题上，“工龄连续计算”成为关键点，实际上反映了教育改革的深度以及各地民办教育的发展水平。

表1 各省奖励扶持政策内容分析表

省份	设立专项资金	税收优惠	土地优惠	公共服务费用同等对待	融资支持	国有资产扶持	奖励捐资办学等	委托义教/培训经费	保障教师同等权益	保障教师流动	保障学生同等权益
北京	○	○	○	○	○		○	○	○		○
天津	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○
河北		○	○	○	○				○	○	○
辽宁	○	○	○	○	○		○		○	○	○
上海	○						○	○	○		○
江苏	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○
浙江	○		○		○		○		○	○	○
福建	○	○	○						○	○	○
山东	○	○	○		○				○	○	○
广东	○	○	○	○			○	○	○	○	○
山西	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
吉林		○			○				○		○
黑龙江	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○
江西	○	○	○	○	○		○		○	○	○
河南	○	○	○		○			○	○	○	○
湖南	○	○	○	○	○			○	○	○	○
四川	○	○		○	○	○	○	○	○		○
贵州	○	○	○		○	○		○	○	○	○
重庆	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○
云南	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○
陕西	○	○	○		○	○		○	○	○	○
青海		○	○	○	○	○		○	○		○
宁夏	○	○	○	○	○			○	○	○	○
新疆	○	○	○	○				○	○	○	○
广西	○	○	○	○	○			○	○	○	○
内蒙古	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○
合计	23	24	23	18	22	8	13	16	26	20	26

资料来源：根据各省相关政策文本编制。

总的来看，当前我国民办教育奖励扶持政策所涵盖的内容较为多样，既涉及制度性内容，也涉及教育经费问题。然而，无论是当前哪一种形式的奖励扶持，都基本没有涉及民办学校办学最为核心的日常性教育经费和人事经费，换句话说，民办学校的运行依旧主要依靠学校自身来保障。

三、民办教育发展专项资金重点扶持

(一) 专项资金设立责任认定多样

《民办教育促进法》及其实施条例的规定“县级以上各级人民政府可以设立专项资金”，各省的民办教育条例或办法中对此也有所反映。当前，全国已有23个省市对县级以上政府设立民办教育发展专项资金做出明确规定，但各省对此的态度并不一致。从下表可以看到，在认定民办教育发展专项资金设立的责任上，大致存在三种方式：第一，设立专项资金是各级政府的应然责任；第二，设立专项资金是授权性质的，是否设置的最终裁量权在各级地方政府；第三，设立专项资金是各级政府的必然责任。大部分省份采取第一种和第二种方式，而采取第三种方式的省份基本是将地方政府按照省和市，县级政府划分，分别进行规定。目前，已经有上海、浙江、宁夏，新疆四个省市将设立民办教育发展专项资金视为省（市）级政府的必然责任，这些地方规定与民促法相比显然是突破性进步。

表2 各省对设立民办教育发展专项资金的规定

责任属性	省份
应然责任	北京, 天津, 广东, 山西, 黑龙江（省政府）, 河南, 四川, 贵州, 重庆, 内蒙古, 新疆（市、县政府）
授权性责任	辽宁, 上海（区政府）, 江苏, 山东, 黑龙江（市、县政府）, 江西, 湖南, 陕西, 广西, 福建（市、县政府）
必然责任	上海（市政府）, 浙江, 福建（省政府）, 宁夏, 新疆（自治区政府）

部分省份先行设立民办教育专项资金，但针对专项资金的管理办法出台滞后。例如，云南省2010年已经开始设立民办教育专项资金³，但管理办法2011年才出台。目前，已经有11个省市制定出台民办教育发展专项资金管理办法⁴，对专项资金的用途等进行详细规定。这些省市中，上海、广东、河南、云南、内蒙古、湖南、浙江覆盖所有学段，北京和陕西只针对民办高等教育阶段；浙江和陕西采取公式拨款的方式，但浙江旨在激励地方政府增加投入，而陕西则更强调民办高校的整体办学效应；九个省市中仅有湖南采取“以奖代补”的形式。

(二) 专项资金重点关注设备、课程与师资

通过对其中九省市的民办教育发展专项资金管理办法进行比较分析，发现民办教育发展专项资金多实行项目制，主要采取政府补贴的办法，对民办学校的教学设施与设备、课程与学科建设、师资队伍建设等几个方面进行重点扶持。可以说，民办教育发展专项资金的目的明确，进一步提高了民办教育奖励与扶持政策的可操作性，尤其是浙江省和陕西省。

同时发现，对于民办高中的资助，省级政府专项资金覆盖范围有限，且将进一步具体资

3 2010年云南省政府已经出台《云南省财政厅 云南省教育厅关于下达2010年度民办教育发展专项资金的通知》(云财教〔2010〕382号)，下拨专项资金。
4 11个省市中除江西、黑龙江、云南外，均向社会公布管理办法。

助的责任大多转移或授权给市级政府。⁵这使得对民办高中奖励与扶持政策落实缺乏稳定性，地区差异较大。

表3 九省市民办教育发展专项资金比较

省份	期限	对象	资助内容					资助方式				拨款方式	
			设备	课程	师资	校舍	奖励	补贴	贴息	奖励	资助	项目	公式
上海	无	各级各类民办学校（民办高校，中小学）						○	○	○		○	
广东	无	各级各类民办学校（高校，中职，中小学，幼儿园）	○		○		○	○				○	
北京	无	民办高等学校，独立学院及民办非学历高等教育机构	○	○			○	○				○	
浙江	无	市，县（市）各类民办教育						○		○			○
河南	无	各级各类民办学校（民办普通高校，民办中小学，民办职业学校和民办幼儿园等）	○	○	○		○	○		○	○	○	
湖南	无	各级教育行政部门审批设置的民办学校和民办教育发展有突出贡献奖的集体	○				○					○	
云南	无	各级各类民办学校（含民办非学历培训机构）	○	○	○	○		○				○	
陕西	有	实施高等学历教育的全日制非营利性民办普通本科高等学校，高等职业学校（以下简称“民办高校”），不包括独立学院和民办非学历高等教育机构	○	○	○		○	○					○
内蒙古	无	民办普通高等学校，民办普通中小学校，民办中等职业学校，民办非学历教育机构和民办教育培训机构	○	○	○		○	○				○	

资料来源：根据九省市相关政策文本编制。

四、民办教育奖励扶持政策的落实及其难点

（一）落实状况

中国民办学校奖励与扶持政策落实经历了三个发展阶段，即准备性阶段（民促法以前）、制度性落实阶段（民促法到2010年《教育发展纲要》出台）、实质性落实阶段（《教育发展纲要》颁布实施至今）。各个发展阶段奖励扶持政策所呈现出的特点不同，第一阶段主要是零散的、“人情式”、不定期的资助，缺乏保障和稳定性；第二阶段主要是外围性的资助，很少涉及长效的财政性资助，以落实民办学校“公民待遇”为主；第三阶段进入了财政经费资助的阶段，建立民办教育发展专项资金，以项目式资助为主，尚未上升到民办学校日常经费和人事经费资助的高度。

从各类奖励扶持政策的落实来看，税收优惠、公共服务同等待遇、教师同等权益、学生同等权益、委托义务教育（或培训）的经费等内容较为容易落实，而在专项资金、国有资产使用、

5 民办高中的设置审批权在市级政府而非县级政府，因此，在奖励与扶持方面市级政府承担主要责任。

公民办教师流动几个涉及到民办学校办学经费和资产的方面,出台奖励扶持措施的省市仍然是少数,即便当前相关政策中有所规定,是否能够真正落到民办高中仍然是个问题。

从民办教育发展专项资金的情况看,进入2014年以来,全国陆续有16个省级政府在工作报告汇总表示鼓励,支持和引导社会力量办学,⁶然而,在实际落实中,多数省市以民办高校和学前教育为主,对民办中小学的奖励扶持力度偏低。例如,北京、山西的民办教育发展专项资金仅针对民办高校开放。专项资金总额呈现逐年增大的趋势,大多实行项目拨款方式,缺乏较为明确、稳定的分配依据。

(二) 难点所在

在当前政策环境下,民办高中奖励扶持政策的落实仍然面临不小的阻碍,这种阻碍来自于两个方面,一是制度不健全,二是民办高中公共性不明朗。正是存在内外两方面的问题,在体制机制建设尚不健全的情况下,民办学校自身不能满足问责要求,使得奖励与扶持政策难以真正落实,政府对民办高中的奖励扶持最为薄弱。

制度性原因主要是指民办学校属性不明确。关于民办学校的营利性问题,早在民办教育促进法制定过程中已经引起的广泛了争论,然而,《民促法》及其实施条例并未明确规定民办学校的法人类型,且在认定民办学校为非营利机构的同时允许其要求“合理回报”,民办学校营利性问题的争论暂时平息。实际上,“合理回报”制度并未得到有关行政部门的认可,财政部、国家税务总局的《关于教育税收政策的通知》(财税[2004]39号)中以学历教育和非学历教育区分,未涉及合理回报问题。⁷

奖励扶持政策真正落实的难点在于打通民办学校分类管理,明确民办学校的非营利属性,并理顺相关政策。其中,民办学校会计制度和社会监督与评价机制亟需完善。目前,我国民办学校尚无统一的会计制度,或参照民办非营利组织会计制度,或由地方相关主管部门出台财务管理方法。这使得对民办学校的社会监督缺乏统一的标准,不利于社会对民办学校的认知。

参考文献:

王文源.民办教育顶层制度设计:争论与讨论[J].民办教育新观察,2014(4):37-44.

王文源.中国民办教育——在理想与现实之间[M].北京:北京出版社,2007.

吴霓等著.中国民办教育发展报告2012[M].北京:教育科学出版社,2013.

胡卫、丁笑炯主编.聚焦民办教育立法[M].北京:教育科学出版社,2001

(说明:本文写作期间《民办教育促进法》正处于新一轮的修改过程中,因此本文所呈现的内容为法律修订之前的状况。新修改的《民办教育促进法》从2017年9月1日起施行,但各省的地方法令和配套政策尚未完成相应的修改和制定。法律修改后的民办教育奖励扶持政策有待进一步跟踪和分析。)

6 2014年,云南提出要大力发展民办教育。新疆要扶持民办教育。海南将推动民间资本进入基础设施、基础产业、金融服务和教育、文化、医疗卫生、养老、健康等领域、进一步激发民间投资活力,并鼓励社会力量兴办教育,创办高水平大学。内蒙古也鼓励民间资本参与教育、文化、医疗等社会事业发展。湖南则鼓励和引导民间资金进入教育领域,积极引进境内外优质教育资源。宁夏将以政府购买服务的方式,鼓励社会力量兴办教育。河南要落实好促进民办教育发展的政策,吸引社会资本投资教育事业。贵州将推动民办教育发展的改革措施。广东要探索分类管理,促进民办教育规范特色发展。河北、江苏、江西、重庆鼓励社会力量兴办教育。陕西、山西、上海鼓励、支持和引导,规范社会力量办学。

7 王文源.民办教育顶层制度设计:争论与讨论[J].民办教育新观察,2014(4):37-44.

中国における民弁教育奨励助成政策に関する 分析と評価

李 建 民*

【概要】 改革開放以来、中国における民弁教育は生気に満ち溢れ、国民教育システムにおける地位も役割も高まっている。「民弁教育促進法」及びその実施条例は、明確に民弁学校を奨励して助成することを定めた。また、民弁教育に関する各省の地方性法規の中でも、同様の規定がある。そのような中で、民弁教育発展特別資金（原語は民弁教育発展専門資金）の設置による助成対象、内容や方式等の多様化は、地域における民弁教育政策の多様化の傾向を反映するものとして注目される。

【キーワード】 民弁教育、奨励助成、民弁教育発展特別資金

改革開放以来、中国では各種類の民弁学校が次々と設立され、新しい時代における国民の教育に対する膨大かつ多様な需要を満たしていった。民弁教育の発展に伴って、その法的地位も高まっている。1982年に改定された憲法では、民弁教育の法的な地位がはじめて明確にされた。1984年の「教育体制改革に関する決定」ではさらに、民弁教育は中国の教育事業の一部であるとされた。1987年の「社会的諸勢力による学校経営に関する若干の暫定規定」では、民弁教育は「国家弁学の補完」として位置づけられた。1997年の「社会的諸勢力による学校運営に関する条例」によって、民弁教育は「法律に基づいて管理された」（原語は「依法管理」）相対的で規範的な段階に入った。2002年の「民弁教育促進法」（以下、「民促法」と略す）や2004年の「民弁教育促進法実施条例」により、民弁教育は法制化の段階に入り、教育システムにおける民弁教育の地位は向上した。改革開放以来の民弁教育の発展に伴って、政府の奨励助成政策に対する要求も次第に高まった。また、「社会的諸勢力による学校運営に関する条例」「民弁教育促進法」及びその実施条例等の重要な政策は、その要求に対する対応策となった。これらにより、全国的な政策としては、民弁大学はある程度保障されてきたと言える。しかし、実際の施行の状況を見ると、多くの地域において『民弁教育促進法』及びその実施条例により規定された奨励助成政策は文面上にとどまっており、実現は難しい。

一、民弁教育の奨励助成政策

民弁教育の奨励支援政策は、1987年の「社会的諸勢力による学校運営に関する若干の暫定規定」により、はじめて示された。そこでは、「各レベルの人民政府と教育行政部門は社会の力で教育事業を行うことを提唱し、学校の正当な権益を守り、弁学の積極性を保護し、条件の許す限り助成して、拔群の人を奨励すべき。」と規定された。「暫定規定」では、各レベルの

* 中国教育科学研究院基礎教育研究所 研究員

政府はいかに社会的諸勢力による学校運営に対処するか、民弁学校の権益の保障と民弁学校に助成するかについて、原則的な規定を設け、「弱いものを助成し、強いものを助ける」（原語は「扶弱助強」）という基本的な価値観を示した。しかし、このような「扶弱助強」は実状の許可を前提として展開され、強制力と具体的な操作性を持っていないので、民弁教育の奨励支援政策は文字にとどまった。

1997年に公布された「社会的諸勢力による学校運営に関する条例」では、初めて民弁教育の規範が規定され、民弁教育は相対的に規範的な時期に入った。この「条例」では、民弁教育に対する保障と支援についての規定が設けられ、各レベルの政府は規定に則って社会の力を助成することが要求され、民弁学校及びその教職員や学生は公立学校及びその教職員や学生と同様な合法的な権益を持つと規定された。1987年の「暫定規定」と比べて、「社会的諸勢力による学校運営に関する条例」では、民弁教育に対する奨励支援は各レベルの政府の負わなければならない責任として認められている。奨励と助成の内容が区別されて具体的になり、民弁学校、教職員や学生に対する保障施策も区別されて明確になった。

「民促法」の公布を起点として、民弁教育は法制化の段階に入り、民弁教育における奨励支援政策の法的保障も整備されてきた。「民促法」では、「保障と助成」が「助成と奨励」に変更され、民弁学校、教職員や学生の合法的な権益及び同等待遇の保障に関する問題が民弁教育の奨励支援政策から区別され、さらに具体的になった。「民促法」及びその実施条例は、民弁学校の財政的資金助成を得ない局面を破って、ある程度の民弁教育の管理権を地方政府に移転し、地方政府の「やるべき責任」を、選択的で自主的な責任に転換させた。例えば、「民促法」は、「県及びそれ以上の人民政府は、民弁学校の発展を支援し、優れた貢献をした集団や個人を奨励するために、特別資金を設立することができる。」と規定し、民弁教育特別資金の設置した自主権を地方政府に移転した。また、国有資産の譲渡、税収の優待、教育用校舎の建設、民弁教育の融資及び合理的な報酬（原語は「合理回報」）に関する特定の規定が設けられ、民弁教育における政府奨励助成政策システムが構築されてきた。

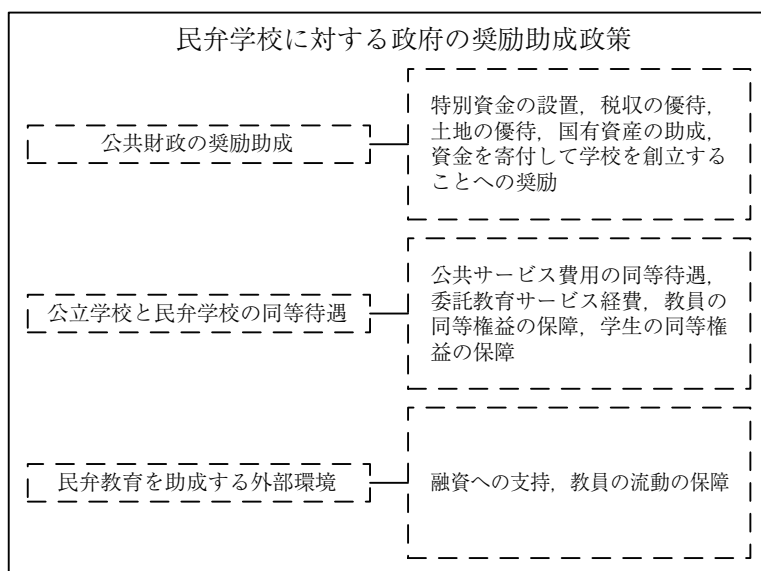
「国家中長期教育改革と発展計画概要（2010-2020）」では、民弁教育を強力に発展させるとして、民弁教育体制の革新、平等待遇の保障及び公共財政助成政策の整備という三つの方面により、民弁教育に対する激励助成の政策傾向を続けていくとした。2012年に、教育部によって「教育部の民間資金を教育領域に誘導し民弁教育の順調な発展を促進することに関する実施意見」（原語は「教育部关于鼓励和引导民间资本进入教育领域促进民办教育健康发展的实施意见」）が公布された。この中でも民弁教育奨励支援政策に関する内容が提起された。

総じて言えば、民弁教育奨励支援政策が無から有になり、粗雑から具体的になる螺旋状の発展過程は、民弁教育の発展水準の上昇と学校外部における統制環境の改善を十分に現している。しかし、実際の施行に関しては、これらの政策が十分に効果的に実現されているとは言えない。

二、民弁教育奨励支援政策の内容の多様化

今日、主に「民弁教育促進法」及びその実施条例、省級の民弁教育条例及び地級市の民弁教育管理条例によって、民弁学校に関する奨励助成の施策が規定されている。「民弁教育促進法」及びその実施条例では、民弁教育への奨励支援は主に、特別資金の設置、遊休国有資産の

使用, 税収の優待, 土地使用の優待, 公共サービス費用の同等待遇¹, 融資の助成, 資金を寄付して学校を創立することへの奨励, 委託教育経費 (政府購買サービス), 教員の同等待遇の保障, 学生の同等待遇の保障, 教員の合理的な流動の保障等11の側面が規定された。その内容は大きく三つに分けられる。すなわち, 奨励と助成, 公立と民弁学校の同等待遇の保障, 民弁教育を助成する外部環境の構築である。全国における30の省市 (チベットを除く) の民弁教育に関する政策の情報の収集, 整理と分析を通じて, 各省の具体的な助成政策には, 共通点と相違点があることがわかる。



各省の民弁教育助成政策の内容を見ると, 公立学校と民弁学校の同等待遇の保障に関する政策は比較的整っているといえる, 特に民弁学校の教員や学生の同等権益を保障することが, 26省の新しい政令で規定されている。そして, 公共財政の奨励助成の中の特別資金の設置, 税収の優待や土地使用の優待等の内容も各省により認可される助成政策の範疇に入っている。しかし, 民弁学校が合理的な方式で遊休国有資産を使用することを明確に許可しているのは8省に過ぎない。例えば, 山西省の「山西省実施『中華人民共和国民弁教育促進法』弁法」では, 「県級以上の人民政府は法により公立学校に属した遊休の教育施設等の国有資産を民弁学校に優先して譲渡することができる。」と規定した。資金を寄付して学校を創立した団体と個人を奨励するかどうかの問題については, 大きな差異がある。13の省は奨励すると明確に規定したが, 一部の省, 例えば天津市は税収の優待に恵まれるために, 「資金を寄付して学校を創立」しなければならないと規定した。

このほか注意すべきなのは, 公立学校と民弁学校の間の教員の流動を促進して保障することを明確にした省が多いことである。この施策は民弁学校に対して有利で, 優秀教員の引き

1 主に民弁学校の水道料金, 電気料金, ガス料金, 暖房料金や通信費等の公共サービスの価格を, 公立学校と同一の基準とすることを指す。

付け、民弁学校も含んでいた教員流動制度の構築、教育改革や教育質の向上を促進した。例えば、広東省は「広東省実施『中華人民共和国民弁教育促進法』弁法」により、「教育主管部門は関係部門と協力して関連の制度を建立・整備し、公立学校と民弁学校の間の合理的な教員流動を保障し、公立学校が教員を選抜して民弁学校に派遣し助成することを奨励する。民弁学校の教員の教学年数や勤続年数の計算方法は公立学校と同じである。公立学校と民弁学校の間で流動した教員は、民弁学校での教学年数や勤続年数と公立学校での年数を合わせて計算する。」と規定した。教員流動の保障に関する要となる「勤続年数の連続計算」（原語は「工龄連続計算」）は、実質的な教育改革の深さ及び各地方における民弁教育の発展水準を反映している。

表1 各省の奨励助成政策の内容分析表

省	資金の設立 特定項目	税収の優遇	土地の優遇	公共サービス 費用の同等優遇	融資の支持	国有資産助成	寄付弁学の 奨励等	委託義務教育 研修の経費	教員の同等 権益の保障	教員の流動 の保障	学生の同等 権益の保障
北京	○	○	○	○	○		○	○	○		○
天津	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○
河北		○	○	○	○				○	○	○
遼寧	○	○	○	○	○		○		○	○	○
上海	○						○	○	○		○
江蘇	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○
浙江	○		○		○		○		○	○	○
福建	○	○	○						○	○	○
山東	○	○	○		○				○	○	○
広東	○	○	○	○			○	○	○	○	○
山西	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
吉林		○			○				○		○
黒竜江	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○
江西	○	○	○	○	○		○		○	○	○
河南	○	○	○		○			○	○	○	○
湖南	○	○	○	○	○			○	○	○	○
四川	○	○		○	○	○	○	○	○		○
貴州	○	○	○		○	○		○	○	○	○
重慶	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○
雲南	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○
陝西	○	○	○		○	○		○	○	○	○
青海		○	○	○	○	○		○	○		○
寧夏	○	○	○	○	○			○	○	○	○
新疆	○	○	○	○				○	○	○	○

広西	○	○	○	○	○			○	○	○	○
内モン ゴル	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○
合計	23	24	23	18	22	8	13	16	26	20	26

総体的に言えば、現在、中国の民弁教育に関する助成政策は、制度内容や教育経費問題など幅広く多様な内容を含んでいる。しかし、どんな奨励助成政策にしても、民弁学校の中核である経常的な教育経費と人件費を含んでいない。言い換えれば、民弁学校の運営は、相変わらず学校自身に頼っている。

三、民弁教育の発展のための特定項目資金による重点助成

（一）特定項目資金の設立責任認定の多様化

「民弁教育促進法」及び実施条例によって、「県級以上の各県人民政府は特定項目の資金を設立できる」とされており、各省の民弁教育条例や暫定規則もそれに触れている。現在、全国23省市において、既に県以上の人民政府が教育特定項目資金を設立することを明確に規定している。しかし、それに対する各省の態度は同じではない。表2のように、民弁教育の発展のために特定項目資金を設立する責任に関しては、大きく三つの方式が存在している。第一は、特定項目資金の設立は、各級政府の応然責任（応ずることが望ましい）であるというものである。第二は、特定項目資金の設立は、政府に権限を与える性質であるため、各級地方政府は、設置するかどうかの最終的な裁量権を持っているというものである。第三は、特定項目資金の設立は、各級政府が必ず行わなければならない責任だとするものである。多くの省は、第一または第二の方式を採用した。第三の方式を採用した省では、主に各地方政府が、省、市、県ごとに、それぞれ規定している。現在、上海、浙江、寧夏と新疆の四つ省市では、民弁教育発展への特定項目資金の設立を、各級政府の必然責任として規定している。このような規定が設けられたことは、「民促法」に比べ、著しい進歩だといえる。

表2 各省の民弁教育発展への特定項目資金の設立に対する規定

責任の属性	省
応然責任	北京、天津、広東、山西、黒竜江省（省政府）、河南、四川、貴州、重慶、内蒙古、新疆（市、县政府）
権限の 授与性責任	遼寧、上海（区政府）、江蘇、山東、黒竜江省（市、县政府）、江西、湖南、陝西、广西、福建（市、县政府）
必然責任	上海（市政府）、浙江、福建（省政府）、寧夏、新疆（自治区政府）

ある省では、民弁教育発展のための特定項目資金は早期に設立されたけれども、特定項目資金の管理方法の実施は遅れた。例えば、雲南省では2010年に民弁教育発展のための特定項

目資金を設立したものの、管理方法は2011年によりやく公布された²。現在、11省において、民弁教育発展のための特定項目資金の管理方法を公布し、特定項目資金の用途を詳しく規定している³。これらの省の中で、上海市、広東省、河南省、雲南省、内モンゴル、湖南省、浙江省では、すべての学校段階を含んでいる。北京市と陝西省は、高等教育段階だけを対象としている。浙江省と陝西省では、公式には政府から配分する方式を採用した。しかし、浙江省は、地方政府を激励して、投入を増加することを目的としている。陝西省では、民弁高校の全体的な効果を強調している。9つ省の中で、湖南省だけは、「助成の代わりに奨励する」方式を採用した。

(二) 特定項目資金の重点である設備、課程と教員の質

9つの省市の民弁教育発展のための特定項目資金の管理方法の比較分析によれば、特定項目資金は、多くの場合に項目制を採用し、主に政府からの補助により行われている。また、民弁学校の施設と設備、課程と学科の開設、教員組織の形成などのいくつかの方面に重点的に助成していることが明らかになる。特に、浙江省と陝西省では、民弁教育発展のための特定項目資金の目的は明確であるため、さらに民弁教育に対する奨励と助成の実施可能性を高めている。

省級政府は、民弁高校に対する扶助の範囲をそれほど広げておらず、さらに具体的な助成の責任を主に市級政府に移したり、授与したりしている⁴。このため、民弁高校に対する奨励と助成の政策の実施は、安定しておらず、地方の差異が比較的大きい。

表3 九省市の民弁教育発展への特定項目資金の比較

省	期限	対象	資金扶助内容					資金扶助方式				配分方式	
			設備	課程	教員	校舎	奨励	扶助	利息	奨励	資助	項目	公式
上海	無し	各級各種類民弁学校（民弁高等教育、小中学校）						○	○	○		○	
広東	無し	各級各種類民弁学校（高等教育、中等職業学校、小中学校、幼稚園）	○		○		○	○				○	
北京	無し	民弁高等学校、独立学院及民弁非学歴高等教育機関	○	○			○	○				○	
浙江	無し	市、県（市）種類民弁教育						○		○			○
河南	無し	各級各種類民弁学校（民弁普通高等教育、民弁小中学校、民弁職業学校、民弁幼稚園等）	○	○	○		○	○		○	○	○	
湖南	無し	各級教育行政部門の認可による民弁学校と民弁教育発展への貢献の団体の設置	○				○					○	

2 2010年、雲南省政府は、「民弁教育発展のための特定項目資金の通知」（雲財教〔2010〕382号）を公布し、特定項目資金を配分している。

3 11省市の中のうち、江西、黒竜江、雲南以外では、管理方法を公布している。

4 民弁高校の設置認可の権限は、県政府ではなく、市政府にある。したがって、奨励と助成について、主な責任を持つのは市政府である。

雲南	無し	各級各種類民弁学校（含民弁非学歴研修機構）	○	○	○	○		○					○	
陝西	無し	高等学歴教育の全日制非営利性民弁普通本科高等学校、高等職業学校（略称“民弁高校”）の実施。独立学院及び民弁非学歴高等教育機構は含まない	○	○	○		○	○						○
内モンゴル	無し	民弁普通高等学校、民弁普通中小学校、民弁中等職業学校、民弁非学歴教育機構と民弁教育研修機構	○	○	○		○	○					○	

四、民弁教育への奨励と扶助の政策の実行と難点

（一）実施状況

中国の民弁学校への奨励と助成の政策の実施は、準備段階（民促法の以前）、制度の公布（民促法から2010年の「教育發展綱要」まで）、実質的な実行段階（「教育發展綱要」から現在まで）という三つ發展段階に分かれる。各發展段階の奨励と助成の政策は、異なる特徴を持っている。第一段階は、ばらつきが大きく、情実に左右されたり、不定期な助成であり、保障と安定性が乏しかった。第二段階は、主に外まわりの助成のため、長期的な財政の助成が少なく、民弁学校の「公民待遇」の地位を重点としていた。第三段階は、財政経費助成の段階に入り、民弁教育發展のための特定項目資金を設立し、主な項目を助成している。だが、いまだに民弁学校の経常経費と人事経費の助成は対象に含んでいない。

各種の奨励と扶助の政策の実施から見れば、税収の優遇、公共サービス事業と同等の待遇、教師の同等の權益、学生の同等の權益、委託義務教育（または研修）の経費などの内容は、容易に実施される。しかし、特定項目資金、国有資産使用、公立学校と民弁学校の間の教員、運営経費と資産の流動などについては、奨励と助成を実施している省はいまだに少ない。また、たとえ政策で規定されたとしても、実際に行われるかどうか問題視されている。

民弁教育の特定項目資金の状況を見れば、2014年以降、全国の16の省レベルの政府は、総合的な報告として、社会の力で学校を作ることを奨励し、支持し、先導すると発表している⁵。しかし、実際に実施するときには、多くの省、市の民弁教育への補助は、主に高等教育と学齢前の教育に集中するが、民弁小中学校に対する補助は少ない。例えば、北京、山西省の民弁教育發展への特定項目資金は、民弁の高等教育のみへの特定項目である。この特定項目資金

5 2014年に、雲南省は、民弁教育を強力に發展させると発表した。新疆は、民弁教育を助成している。海南省は、民間資本の基礎施設、基礎産業、金融サービス事業と教育、文化、医療環境、健康への投入を推進している。国民の投資の活力を呼び起こし、社会的な力で教育を創立し、高水準の大学を創設することを励ますものである。内モンゴルにも国民の資本が教育、文化、医療などの社会公共事業の發展に参加している。湖南省は、国民の資金が教育の領域に入ることを奨励し、先導し、国内外の教育の優れた資源を積極的に輸入している。寧夏は、政府がサービスを購入する方式で、社会的な力で教育を創立することを励ましている。河南省は、民弁教育の發展を促進する政策を確実に実行し、社会資本の教育事業への投入を引き付けている。貴州は、民弁教育の發展のための改革策を促進している。

広東は、分類管理のあり方を探索し、民弁教育の規範の特色の發展を促進している。河北、江蘇、江西と重慶は、社会的な力で教育を創立することを励ましている。陝西、山西と上海は社会の力で教育を設立することを奨励し、先導し、支持している。

の総額は、年々増加しているにもかかわらず、主に項目による配分の方式が採用されており、明確な、安定な配分根拠はない。

（二）難点の所在

今日の政策の下に、民弁高校への奨励支持政策の実現は、未だに大きな困難に直面している。この困難は主に2点である。第一に、制度が不正常であることによる困難である。第二に、民弁高校の公共性が不明確であることによる困難である。このような内外の問題点があるため、体制がいまだ不正常な状況において、民弁学校の権利と責任は対等ではない。それゆえに、民弁学校への奨励助成政策は、本格的な実施が難しい。特に、民弁高校への奨励助成政策は最も薄弱である。

制度的な理由は、主に民弁学校の属性が不明確だということである。民弁学校の営利性の問題については、民弁教育促進法の制定時に広く議論された。しかし、民促法とその実施条例の中では、民弁学校の法人類型を明確に定めていない。さらに、民弁学校は、非営利機構と規定されていると同時に、合理的な報酬を認められた。そのため、民弁学校の営利性の問題は一時的に静まった。実際には、「合理的な報酬」制度は、関連部門の認可を得ていない。財政部、国家税務総局の「教育税金収入に関する通知」（財税2004, 39号）の中では、学歴教育と非学歴教育の形で区分しており、合理の報酬については論じていない⁶。

奨励扶助政策を本格的に実施する上での難点は、民弁学校の分類管理を完成し、民弁学校の非営利性を明確にし、その関連政策を正常にすることである。その中でも、民弁学校の会計制度と社会監督評価制度を緊急に正常化しなければならない。現在、中国の民弁学校には、まだ統一的な会計制度がない。他の民弁機構の会計制度を参照する民弁学校があり、地域の関連管理部門で作った財務管理方法を使う民弁学校もある。このような状態では、民弁学校に対する統一的な監督標準が欠けてしまう。社会が民弁学校への理解を深めるためにも不利である。

（王 偉霞，戦 絵如 訳）

6 王文源． 民办教育顶层制度设计：争论与讨论 [J]． 民办教育新观察 2014（4）：37-44.

On Subsidization and Support for Non-government Education Policy in China

Jianmin LI

Key words

non-government education, subsidization and support, financial aid for non-government education development

Abstract

Since the reform and opening-up policy, non-government education in China revived across the whole country and nowadays playing irreplaceable roles in national education system. The Non-state Education Promotion Law of the People's Republic of China and its regulations have declared that the government shall provide various support for non-government schools, so do local government. Among various supportive measures, financial aid for non-government education development is most controversial one. Its supporting subject, contents and ways vary among different province, reflecting their different value-orientation.