

日本私立大学与我国独立学院政策法规的比较研究

汪明^{1,2}, 张存玉²

(1. 仰恩大学 大英部, 福建 泉州 362014; 2. 厦门大学 教育研究院, 福建 厦门 361005)

摘要:日本私立大学对日本高等教育大众化进程起到了关键性的作用,而且为日本经济腾飞、科技进步、国民素质的提高也做出了重要贡献。本文通过日本的私立大学与我国的独立学院在政策法律、经费筹措、产权制度等方面的比较分析,为同处亚洲和同属私立高等教育的我国独立学院发展提供一些借鉴。

关键词:独立学院;日本私立大学;法律政策;启示

中图分类号:G 649 文献标识码:A 文章编号:1004-8154(2008)05-0103-03

一、引言

我国的独立学院实质上是附属于公办高校的民办二级学院,一经成立就已获得了母体学校的学历教育招生资格,不需要经过评审,同时又享有民办高校收费较高和办学机制较活、生源质量又相对较好的优势,独立学院凭借着这些先天的优势发展速度很快。据不完全统计,我国独立学院在不足10年的时间里已发展到了300多所^[1]。

而日本称得上是以私立高等教育为主导的国家,自20世纪50年代中期以来,日本私立高校不论是数量上还是注册学生总数均超过国立、公立高校的相应数,在当今世界发达国家中,没有一个国家像日本那样,私立大学的学生数占高校在校生的近80%。2002年,日本的私立高校共有1227所,其中:686所大学(University)中有512所为私立大学,占74.6%;541所短期大学(Junior College)中有475所私立短期大学,占87.8%;全国在校学生数305.3118万人中,私立大学在校生数为229.0292万人,占日本在校大学生人数的75.01%;在278.60万名大学注册学生中,私立大学达204.78万人,占总数的73.5%;在26.70万名短期大学生中,私立高校拥有24.24万人,占总数的90.7%^[2]。

日本私立高校不仅为日本的经济、科技发展、国民素质的提升诸方面发挥了举足轻重的作用,而且也是推动日本高等教育实现大众化并向普及化迈进的主导力量,与此同时日本有很多私立高校是世界级的名校,享有很高的国际声誉,例如被称为私学双雄的早稻田大学和庆应义塾大学。在日本私立高等教育发展过程中,较为完善的法律体系起到了至关重要的作用。中国独立学院已成规模,

但是法律保障体系却成了发展的“短板”,对此日本私立高等教育法律体系是一个非常好的借鉴。

二、日本私立大学与我国独立学院政策法规的比较分析

1. 政策法律体系

在日本,政府对私立大学一直较为重视,在发展国立、公立大学的同时,积极扶持私立大学,努力提高私立大学的比重。日本通过制定一系列政策法规,为私立高等教育的发展创造了有利条件,提供了法律上的保障,使得日本私立大学迅速发展。一百多年来,日本已经形成较为完备的私立高等教育法律体系。1918年日本政府颁布新的《大学令》明确规定,高等教育除依靠国家办学以外,同时鼓励地方政府、社会团体和私人办学。二战以后,日本的私立高校法形成了金字塔状的法律体系:除了处于最上层起基本保障作用的《教育基本法》和《学校教育法》这两部大法之外,中间还有专门为私立高校设置的《私立学校法》。1949年日本文部省发布《私立学校法》,一方面确保了私立高校的高度自治,赋予私立高校真正的法律地位,使得私立大学获得更大的自主权;另一方面,明确了私立高校的性质——公益性。该法明确规定私立高校是公益事业,不以盈利为目的,可以经营以赢利为目的的事业,但同时规定事业收益应保持独立,从而保证私立学校的公共性。此后,又不断增加新的法律对现有的法律加以补充完善。如1970年颁布的《日本私学振兴财团法》、1971年颁布的《学校法人会计基准》以及1975年颁布的《日本私学振兴助成法》,不仅在法律上确定了国家援助私立学校的责任,而且对补助金的使用、补助金的限度及执行机构等都作出了

收稿日期:2008-07-15

作者简介:汪明(1973-),男,厦门大学教育研究院2006级在职硕士研究生,仰恩大学大英部助理研究员;张存玉(1982-),女,厦门大学教育研究院2006级硕士研究生。

基金项目:厦门大学“985工程”二期“中国特色高等教育体系”子课题(XK2007)

明确的规定,并且在《学校法人会计基准》里对私立高校的资金收支、消费收支及资金借贷等都从制度上作了详尽的规定,明确提出各私立高校的设置者必须按照这一规定处理会计事务,编制有关资产负债表、收支计算表及其它有关的财务报表,并按期定时地将这些账簿表格呈送主管部门,接受其审计监督,规范了私立高校的财政行为,有助于国家资助的执行。在金字塔的最底层还有文部省制定的省令,如《私立学校法施行规则》等。此外,还有各都道府县制定的地方性法规。这些法律自上而下,涉及私立高校的性质、登记注册手续、行政管理、财务管理等各个方面,并对学校法人的设立、管理、变更与解散,以及对学校的援助和监督等方面都作了规定,可谓是完备而严谨,使日本私立高校的发展有法可依,同时也成为日本政府资助、监督和管理私立大学的主要手段。

2006年,我国独立学院在校生已接近150万,独立学院的地位举足轻重。但由于发展历程不足10年,仍属新生事物,独立学院的立法远远落后于其发展,相关的政策法规亟待完善。从1982年至1994年,中共中央、国务院和原国家教育委员会先后颁布了10多个专项政策法规和10多个相关政策法规,如1987年颁布的《关于社会力量办学的若干暂行规定》、1993年颁布的《中国教育改革和发展纲要》和《私立高校设置暂行规定》、1999年实施的《中华人民共和国高等教育法》、《面向21世纪教育振兴行动计划》、《民办教育促进法》、《民办教育促进实施条例》等法规和相关政策,这些法律法规完善了中国民办教育法律体系,成为独立学院运行机制、办学模式的重要依据。2003年5月,国家教育部印发了《关于规范并加强普通高等学校以新的机制和模式试办独立学院管理的若干意见》,虽然对独立学院的办学模式、运行机制、财务管理等提出了明确的要求,但对于独立学院的办学思想、办学机构、办学制度、管理方式、教学条件、教学质量等方面仍缺乏有效的指导。可以说,当前缺乏系统性的政策已经成为阻碍我国独立学院健康发展的一大因素。

2. 经营与财务的相关政策法规

学费是日本私立学校最主要的经费来源,除此之外,日本政府也对私立学校给予经费支持。日本政府一般是通过两种方式对私立高等学校进行资助:一种是一般性补助,另一种是特别补助。为了缓解私立高校在发展中出现的财政危机,日本于1970年建立了对私立大学的经常费补助金制度。鉴于接受政府财政补助的私立高校应该具有更高的公共性,为了便于监督检查和取得国民的理解,落实国家补助政策,文部省在国家对私立大学经常费补助金制度出台的第二年(1971年),制定了与

之相配套的《学校法人会计基准》。另外社会团体、个人资助和捐赠是私立学校办学经费的重要来源。日本私立大学基本上都是由社会集团的捐资而创设的,而声望越高的私立大学越容易获得社会捐赠,且捐赠越多。与此同时,经营收入也是私立学校办学经费的重要补充。日本一些私立大学利用自身的人才、技术、设施等有利条件,积极对外服务,以增加学校的收入。这些收入主要有:科研经费(通过申请课题或签订研究合同获得经费)、技术转让、与企业合作等获得收入。此外,日本的相关政策法规允许私立大学经营旅馆、饭店、设备、场地出租等。这些经营所获得的收入约占其收入的11%~14%。总之,日本私立大学的经费来源是多元化的,虽然以学费为主,但却是多渠道的筹资助学,而不过分依赖于某一单独的来源,从而保证了私立高校有充足的办学经费来维持学校的发展。

目前,在我国独立学院经营发展中,学院的筹建经费一部分来自于合作者,但很大部分是来自于银行贷款。在办学过程中,学费构成办学经费的主要甚至是唯一来源,不仅被用于日常经营,同时也被用于归还银行贷款。经费来源渠道的单一,且很大一部分经费未能投入到教学中,导致独立学院提供的教育质量与学生的学费支出不相符合。但由于母体高校对独立学院的品牌效应,使得当前众多独立学院仍可以维持较高的学费标准。随着对独立学院管理的进一步深化,独立学院最终将走向真正的独立,母体高校对其影响将越来越小,要实现其可持续发展,需要高水准的教育质量吸引生源,而这就需要充沛的教育经费来源。因而日本私立高等教育经费来源的多样化就非常值得借鉴。

3. 产权

日本私立大学资产产权属于国家,具有公共性,资产不继承,营运期间投资者不享受分红。学校有一定收益,也只能用于学校教学、研究活动。在1949年颁布的《私立学校法》明确地体现了这一点,该法也称为学校法人法,对私立学校的属性、特点、注册、审批、监督、解散等方面进行了详尽的说明,规定了私立学校的特点,尊重其自主性,减少了政府对私立学校的行政干预,使私立大学从法律上获得了自主经营、自由发展的权力。在日本,创立私立学校必须设立学校法人,学校法人在设置私立学校时,必须根据有关法律规定的必备设施条件提供设立这些设施条件所需要的资金以及经营所需的必要财产。虽然学校法人设置私立学校之初投入了大量的资金在教育这种公益性事业中,但到其解散时的剩余财产,最终也要转交给私立教育事业使用³⁾。

投资办学是我国民办高等教育的基本特征,也是独立学院的特征,目前出现的独立学院的产权问

题,主要是由于没有搞清楚投资办学和捐资办学的区别。捐资办学有效确保私立学校的公益性,但是却忽略了基本事实,较为理想化。由于私立学校举办者只有对其投资的所有权,因此举办者自然拥有经营学校财产而获得的收益权,投资办学已成事实,既然如此,就应该针对这一事实进行法律法规的建设,进行有效的约束和规范。我国的捐资办学尚未发展成熟,独立学院的作者对教育的投入实属投资行为,但相关的法律却限定为捐资行为,因此这种矛盾导致独立学院的产权不清晰。

三、日本私立大学对我国独立学院发展的启示

1. 健全和完善独立学院的法律法规

对于高等教育,特别是私立高等教育来说,健全的法律法规是其健康发展的基石。日本私立高校的蓬勃发展,就是以完善的法律法规体系为基础的。近十年来,我国独立学院呈现蓬勃发展态势,但相应的法律法规却未见出台,尤其要制定可行的实施细则,而且独立学院的法律地位、产权制度、运营模式等方面的问题也有待进一步推敲。2003年5月颁布的《若干意见》,虽然提出独立学院规范发展的7个“独立”要求:独立的校园和基本办学设施、实施相对独立的教学组织和管理、独立进行招生、独立颁发学历证书、独立进行财务核算、独立法人资格和独立承担民事责任,但具体实施的保障措施并没有充分落实到位。从相对独立到完全独立应该是我我国独立学院发展的趋势,只有法律法规制度的不断完善才能实现真正意义上的独立学院。

2. 以政府资助为起点,逐步推进独立学院经费来源的多元化

经费多元化是当今世界各国高等教育发展的共同趋势,也是高等教育可持续发展的保障。目前我国独立学院经费来源基本上依靠个人所交学费,而学校创收、企业资助所占比例很小,基本没有。这

一是由于捐资办学的社会环境还没形成,二是由于学校多渠道创收机制还未形成,且没有相关政策法规的允许和支持。独立学院的经营发展过分地依赖学生学费,这必然会导致办学经费直接与招生情况相联系。当生源充足时,办学经费相对宽裕;一旦生源不足,独立学院就会因经费不足而举步维艰。独立学院也是为国、为民办学,政府有责任提供资助。这包括两方面:一是给独立学院提供财政援助,使其越办越好;二是提供奖学金、助学金及低息或无息贷款,让贫寒子弟也能享受良好教育。多样化的经费渠道,不仅可以保障独立学院的教育质量,而且满足了合作者对“合理回报”的追求,不至于将学院办成“学店”或“文凭工厂”。

3. 明晰产权

为了避免权益纠纷、保护独立学院举办者的合法权益、防止国有资产的流失,建立产权明晰、责权清楚的产权制度是至关重要的,这也将直接关系到独立学院未来的健康发展。对于目前以各种方式建立起来的独立学院,产权规范的意义更为重大。独立学院的申请者——普通高校在法律层面上是以提供教学资源、师资力量等无形资产参与办学,而合作者则以硬件设施参与办学,双方的产权如何界定明晰,如何既保障普通高校的权益、又保障合作者对“合理回报”的顺利获得,产权明晰是基础。而采取股份合作形式值得进一步探索。

参考文献:

- [1] 周满生. 独立学院产生的背景、发展与政策调控[J]. 国家教育行政学院学报, 2006, (7): 3-7.
- [2] 史秋衡, 闫飞龙. 日本私立高校面临倒闭危机[J]. 教育发展研究, 2008, (2): 72-75.
- [3] 黄复生. 日本私立大学振兴的产权优势探析[J]. 教育科学, 2003, (3): 56-58.

Comparison Analysis of the Policy and Law of Independent College between Japan and China in Japan to the Independent College of China

WANG Ming^{1,2}, ZHANG Cun-yu²

(1. Department of English Teaching, Yang-en University, Quanzhou 362014, China;

2. Institute of Education Research, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: Japanese private universities have played a key role in the mass higher education process of higher education in Japan, but also made important contributions for Japan's economic growth, scientific and technological development, improving the quality of the people. This paper is to provide some reference for Chinese independent colleges, which are located in the Asia and belong to private higher education by the comparative analysis with Japanese private universities and Chinese independent colleges on policies and laws, financing, property rights system.

Key words: Independent College; Private University of Japan; Policy; Reference

(责任编辑 周红)