

监督与制衡：日本《私立学校法》 修订的新动态及其争议

覃红霞, 张金丹, 张 斌

(厦门大学教育研究院, 福建 厦门 361005)

摘要: 适龄入学人口的减少导致日本私立大学面临生源和破产危机, 私立学校丑闻频发也暴露了家族式学校治理的缺陷, 私立学校的公益性有待加强。因此, 日本文部科学省围绕“积极性治理”和“防御性治理”对《私立学校法》进行修订, 包括制定修改规章制度, 澄清学校法人权责、细化各方职能, 加强信息公开、提高管理透明度等。但《私立学校法》仍存在争议, 争议的焦点在于: 如何确定理事会和评议会的权责; 如何处理学校管理权与教学权, 形成权力制衡格局; 如何保障监事会的公正性与专业性, 避免家族式私立学校监督乏力; 如何处理学校法人自主治理和政府责任关系。《私立学校法》修订与争议的实质在于日本私立大学权力的监督与制衡。

关键词: 《私立学校法》; 法人治理; 监督与制衡; 权力

Supervision and Power Balances: New Developments and Controversies in the Revision of the Private School Law in Japan

QIN Hongxia, ZHANG Jindan, ZHANG Bin

(Institute of Education, Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian, China)

Abstract: Private universities in Japan are currently facing a range of difficulties, including a declining school-age population that is leading to a crisis of enrollment and bankruptcy, the occurrence of school scandals that reveal deficiencies in the family-type corporate governance of schools, and need to strengthen the public welfare of private schools. In response, the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) has focused on "positive governance" and "defensive governance" to revise the Private Schools Act. The revision includes formulating and modifying school rules and regulations to clarify the rights and responsibilities of the school corporation, realizing its functions, and enhancing information disclosure and transparency in management. However, the Private Schools Act is still under discussion after the revision is completed. The focus of the dispute is how to determine the powers and responsibilities of the board of directors and the board of review, how to deal with the school management and teaching rights to form a pattern of power balances, how to ensure the impartiality and professionalism of the board of supervisors to avoid the lack of supervision of family public schools, and how to deal with the relationship between independent governance of school corporation and government responsibility. The essence of the reform and controversy of the Private Schools Act lies in the supervision and power balances of private universities.

Keywords: Private Schools Act; corporate governance; supervise and balances; power

改革开放四十余年来,我国民办高等教育迅速发展,民办高等教育已成为高等教育事业的重要组成部分。但是长期以来,我国民办高校受自身生存及家族办学等因素影响,存在着“举办者控制”“家族制治理”等特征,“一言堂”“家长式”决策导致民办高校共治性弱化。因民办高校法人权力失衡而产生的腐败案件时有发生,在一定程度上削弱了民办高校的公益性。民办高校分权监督制衡机制不健全^[1]、董事会成员构成不规范^[2]、举办者控制权力失衡^[3]、治理结构大多形同虚设^[4]等问题束缚了我国民办高校的高质量发展。完善我国民办高校法人治理结构,形成分权制衡格局或成为破解民办高校高质量发展难题的关键。

私立大学在日本高等教育体系中占据主体地位^[5]。截至2019年日本有私立大学607所,占大学总数的77.2%,其大学生数占在校大学生总数的73.8%^[6]。这除了受20世纪日本经济高速发展和高等教育需求扩增的影响,也受益于日本私立教育政策法规和其独特的学校法人制度^[7]。日本《私立学校法》专门规定了私立学校法人设立及其运营,理事会、评议会和监事会三者之间的权力监督和制衡机制是法人制度的基本框架。近年来,三者权力失衡导致的丑闻事件时有发生。2019年,日本文部科学省重新修订了《私立学校法》。这被日本教育界认为是15年来最大幅度的一次修订,其核心在于提升私立学校法人治理能力,强化私立学校法人监督与制衡机制。但《私立学校法》修订出台后立即引发了日本各界激烈讨论与质疑。我国民办高校在法人治理模式与权力监督管理上与日本私立大学具有相似性,且同样面临着生源、市场竞争以及法人治理的困境^[8],日本《私立学校法》修订的动因、内容及争议对我国完善民办高校法人治理具有重要镜鉴意义。

一、日本《私立学校法》修订的现实动因

近年来,日本私立大学面临生源危机、丑闻事件和公益法人制度改革等问题,这成为推动日本《私立学校法》修订的现实动因。

(一)私立大学面临生源和破产危机,急需修订法律以激发大学治理活力

自20世纪90年代开始,日本面临经济停滞和低生育率的困扰,逐渐步入“少子化”社会。日本18岁人口在1992年达到205万人的峰值后开始下降,2009年下降至121万人。这一时期,正值日本高等教育由大众化迈入普及化阶段,大学入学率从1992年的27%上

升到2009年的50%^[9]。大学生入学率的提高一定程度上抵消了适龄人口下降带来的冲击。然而,从2018年开始,18岁适龄入学人数大幅度下降,预计2031年将降至100万以下。这被称为“2018年问题”^[10]。受此影响,大学逐渐出现生源和破产危机。2000年以来日本已有14所大学破产,多所大学重组^[11],有46%的私立大学处于生源不足状态^[12]。同时,随着日本高等教育进入普及化,学生基于学校声誉、区位条件等择优入学的趋势愈发明显,大学之间的竞争环境日趋严峻。办学历史时间短、教学质量不高和区位条件不佳的私立大学处于经营困难的境地。此外,从办学经费看,日本私立大学收入来源比较单一。近年来日本政府财政收紧,对私立大学的财政补助仅占私立大学收入的9%左右,私立大学约70%的收入需要依靠学生支付的学费^[13]。学生入学人数的减少直接导致了日本私立大学经费困难。根据《私立学校振兴资助法》规定,日本私立学校的财政补贴额度与学校招生人数相挂钩,这进一步加剧了私立大学的经费紧张。生源危机和经费锐减对日本私立大学造成重创,急需通过修订法律激发其办学活力。

(二)私立大学丑闻事件频出,暴露了家族式私立学校治理的缺陷

21世纪以来,日本私立大学内部法人治理不完善和监督机制薄弱导致丑闻事件不断发生,如帝京大学不正当入学考试事件和酒田短期大学留学生事件等。丑闻事件也成为日本私立大学法人治理长期存在的“顽疾”。为规范学校法人内部治理,日本文部科学省分别于2004年和2014年对《私立学校法》进行修订,但是两次修订均未从根本上解决私立学校法人治理存在的问题。

2004年修订的《私立学校法》改进了理事会管理制度,完善了评议会、监事会的咨询和监督制度,在法令上明确了理事会是私立学校法人业务的最终决策机构,评议会是私立学校法人的咨询机构。但这一规定被部分私立大学认为是在法律上强化理事会权限。随后,部分私立大学掀起了强化理事长、理事会权力运动。如东洋大学废除校长选举制度,改为由理事会提名,使理事会权力不断扩大^[14]。遗憾的是,2004年修订的《私立学校法》并未澄清理事会的权责,导致日本家族式私立大学仍旧存在法人机构管理不规范、理事长和校长同属一人、理事长干预校长教学和人事安排、理事违规领取补贴、理事违规投资高风险金融产品等问题^[15]。2014年修订《私立学校法》肇始于堀越

学园多次违规,但教育行政部门受监管权限限制无法对其进行有效干预。因此,2014年修订《私立学校法》旨在加强教育主管部门对私立学校的管理,增加政府监管的行政权限,使教育行政部门能够采取措施加强干预,甚至解聘董事。但2014年修订《私立学校法》只强调了行政部门的权限,评议会、监事会和教授会监督职能缺失等问题并没有得到实质解决,日本私立大学理事会监管和制衡机制依然薄弱。在日本私立大学中“家族统治”与理事长“一人专制”的现象屡见不鲜。2018年发生的东京医科大学招生舞弊案^[16]、东京社会福祉大学留学生非法移民案^[17]等事件再一次暴露出日本私立大学法人治理存在的问题。这一问题已经严重影响了私立大学尤其是家族式私立大学的公益性和公众形象。

(三)公益法人制度改革持续推进,私立学校公益性有待加强

日本《私立学校法》的制定一方面依据《教育基本法》和《学校教育法》,另一方面也参照《日本民法典》和《一般社团法人及一般财团法人相关法律》(简称一般法人法)等公益法人制度。21世纪以来,日本政府对公益法人制度进行了系列改革,例如重新修订民法典,颁布一般法人法、公益法人认定法^[18],对公益法人内部治理做出新规定,增加了理事的赔偿责任、加强社会信息公开力度、向公众披露官员名单和薪酬等。随后,社会福利、医疗等公益法人根据新出台的公益法人制度进行了多次修改和完善,保障了其公益性^[19]。但遗憾的是,公益法人制度改革的目标并没有在《私立学校法》中体现。相较于社会福利法人和医疗法人等公益法人,私立学校法人制度改革明显滞后,私立学校法人的公益性有待加强。2019年6月日本内阁会议通过《2019年经济财政运营与改革的基本方法》,规定“为了使私立学校法人制度发挥与公司法人、社会福利法人同等治理功能,应该迅速对学校法人制度进行改革”^[20]。自民党改革推进委员会也发布了《公益法人治理改革研究小组建议》,指出学校法人存在监督干部业务执行机制不健全等问题,并提出加强学校法人评议会职责、明确理事权限、加强审计监督制度建设等改革建议^[21]。根据内阁会议要求,日本文部科学省成立了学校法人治理专家委员会,开始对学校法人制度修正进行研究和讨论,推动《私立学校法》重新修订。

二、日本《私立学校法》修订的主要内容

此次《私立学校法》修订目标在于从“积极性治

理”和“防御性治理”等方面明确私立学校法人职责与公益性,攻克家族式私立大学的治理难题,使理事会、监事会、评议会相互制衡。

(一)为激活治理活力,敦促私立大学制定、修改规章

日本私立学校的背景、学校规模和学校章程各不相同,因此其法人治理类型具有多样性和复杂性。日本私立大学按照校长任命方式大致可以分为三类:一是理事长与校长兼任类,占比约为20%;二是理事会任命校长类,占比约为40%;三是校长由教授会选举类,占比约为40%^[22]。私立学校法人类型的多样化带来了治理方式的复杂化和特殊性,这也是《私立学校法》修订过程中一直面临的难题。据此,学校法人制度改善讨论专门小组建议私立学校制定专属于私立学校的治理守则,将其作为《私立学校法》的完善以及指导学校治理的行为准则。日本私立大学协会根据倡议制定了私立大学联合会“宪章”——《私立大学治理守则》。《私立大学治理守则》从确保私立学校自主性、公共性、稳定性和连续性四个方面对基本原则、遵守原则、重点事项和实施项目进行了详细阐述^[23],并要求加入私立大学联合会的私立学校根据建校精神和办学特色制定本校的治理守则。尽管治理守则并非强制性的,但其遵循着“不遵守即解释”原则,即如果不遵守就要解释原因,从而实现了“硬法”和“软法”的有效互补。

日本文部科学省早在国立大学改革时就要求其制定6年中期发展规划,并由国立大学法人评估委员会进行评估,但这项制度未能在私立学校得到执行。很多私立学校缺乏中长期发展规划,导致学校发展具有一定盲目性。鉴于当前私立大学发展环境逼仄,学校法人制度改善讨论专门小组一致认为,“实施中期战略规划是私立大学优化管理的有力工具”^[19]。因此,新修订的《私立学校法》要求由文部科学大臣管辖的私立学校法人必须制定中期发展规划,中期规划需要包括学校教学、人力资源等内容。中期规划时间原则上至少为5年,具体内容和期限可由学校根据其实际情况等做出适当调整。法律明确私立学校在制定中期计划时应基于数据和证据,中长期战略规划的制定不仅是理事会、评议会、监事会等机构的职责,教授会和教职工也需要“沉浸式”参与PDCA质量管理和持续改进。中期战略规划一经确认,在没有充分理由和未经过正当程序的情况下即使是最高管理层也难以更改。由此,制定中期战略规划由学校自愿行为变成了一项法定义务,能够实现“以人治校”向“以规划治校”的转变^[24]。

此外,鉴于《私立学校法》修订条款较多,日本文部科学省要求学校根据新修订的《私立学校法》对学校章程进行相应调整。学校章程的变更需要学校在听取评议会的意见后在理事会上做出正式决议,报主管当局批准并向社会公开。这能够敦促私立学校根据其建校精神重新思考其办学定位、发展规划和治理结构,并使其学校章程更加符合时代的新变化。

(二) 针对权力失衡问题,明确学校法人权责与细化各方职能

2014年修改的《私立学校法》只明确了“理事会作为最高决策机构”,但并未明确其具体职责,导致理事会运行相对混乱。此次《私立学校法》修订对学校法人的职责进行了澄清,第24条指出,“学校法人应自主加强办学基础,努力提高教育质量,并确保其管理的透明度”,从而加强了学校法人统筹学校整体发展和应对外部竞争和环境恶化的责任意识。同时,2019年《私立学校法》修订新增了禁止提供特别利益条款——“学校法人不得给予理事、监事、评议员等有关人员特殊利益”,并进一步指出“特殊利益”包括无偿出租土地和建筑物、提供不合理报酬等^[25],明确规定私立学校提供特别利益条款属于违法行为。

以往的《私立学校法》未细化理事的具体职责,这既导致理事参与私立学校治理的责任意识和积极性不高,也诱致理事长“大权独揽”。本次修订明确了理事的职能,限制理事进行竞业及利益冲突交易,主要包括:“理事会议与理事有特别利害关系时理事不得参与表决”;“理事拟进行竞业及利益冲突交易时,应向理事会披露有关交易的重要事实,并经理事会批准”;“理事由于‘玩忽职守’造成损失时应向学校法人承担损害赔偿责任”。同时,为避免理事会权力过大,本次修订加强了监事和评议会的监督和制衡作用。在监事职责方面,修订后的法律扩大了监事监督的范围,监事有权对学校法人执业情况、教学管理情况进行监督。如《私立学校法》修订案第37条、第40条分别指出:“理事有向监事会报告执业情况的义务”;“监事有权要求理事长召开理事会会议,特殊情况下监事可自行召集理事会会议”。在评议会职责方面,法律规定评议会需要对学校章程、学校的预算和业务计划等设置中期规划,并规定理事薪酬等,从而进一步强化了评议会对理事的监督,以防止理事会权力集中和泛滥。

(三) 为强化私立学校公益性,促进信息公开“可视化”

随着社会各界对公益法人监督力度的加强,信息

公开成为公益法人接受社会问责的重要方式。缺乏社会监督也被认为是导致私立学校丑闻发生的重要因素。修订之前的《私立学校法》仅规定学校需要编制与备存业务报告并向主管部门提供资产清单以供查阅。为维护私立学校的公益性,增强社会信任和支持,确保学校管理透明度,此次修订的法律明确要求私立学校不仅要向主管部门提供信息,还要向社会进行信息公开,从而接受利益相关者问责。为此,《私立学校法》规定学校捐赠清单、财产清单、资产负债表、收支表、业务报告、审计报告以及理事名单和薪酬标准等信息应以可下载的形式在网站上公布,以实现信息公开的“可视化”。本次修订加强了私立学校信息公开的数量、范围和程度,重要信息公开也实现了由主管部门向社会公众的转向。

此外,法律还明确了学校法人破产处理程序,加强对学生权益的保护。近年来,私立学校经营环境恶化,私立大学合并、重组和破产问题增多,但按照之前《私立学校法》的规定,学校破产一般由学校法人担任清算人。这可能导致学校法人以“信息不公开”为由,优先考虑自身利益,进而损害学生的权益^[19]。因此《私立学校法》修订案第50条规定,“主管机关可应利害关系人的请求或依职权委任适合的清算人”。这既确保了破产清算程序公正性与公开化,也强化了政府对私立学校的信息监管责任。

三、日本《私立学校法》修订的核心争议

本次《私立学校法》修订的本质是为了解决私立大学权力失衡,强化私立大学公益性,因此得到了教育界认可和好评,但也存在一些质疑的声音。如日本私立大学教职员联合会认为本次《私立学校法》修订并未优化学校法人治理,国会附带决议中也明确规定:“应迅速研究更有实效性的措施,以避免学校法人因社会变化产生不良行为”^[26]。随后,日本文部科学省对是否再次修改《私立学校法》进行了讨论,并于2021年3月发布了《学校法人治理未来努力的基本方向》治理报告。但遗憾的是,该治理报告仍未使得日本《私立学校法》修订的争议平息。争议的焦点主要集中于以下几方面。

(一) 如何确定理事会、评议会的权责与人员构成,形成权力制衡格局

在私立学校法人治理中最高决策权是最为关键和根本的问题,也是本次争论的核心问题。争论的焦点集中于究竟是理事会还是评议会拥有最高决策权,

即理事会和评议会的权责如何重新划分,以实现权力制衡。

为尊重私立学校办学自主权,《私立学校法》规定学校可根据各自办学精神和办学特色自行决定由理事会或评议会担任最高决策机构。但2004年修订的《私立学校法》则确立理事会作为学校法人业务的最终决策机构,评议会作为咨询机构,理事会在预算、业务计划、学校章程变更等重要事项有义务听取评议会的意见。尽管2019年修订的《私立学校法》增加了理事会需咨询评议会的事项数量和范围,实现了评议会权限的扩大,但并未触及学校法人制度的根本。现有私立学校的理事会多拥有最高决策权力,形成由理事长选任理事和批准同意评议员选任的机制^[27]。为了对标公益法人,限制理事会权力,日本文部科学省在《学校法人治理未来努力的基本方向》中指出:“从进一步加强对理事会运作检查和监督职能的角度出发,评议会应成为一个负责任免理事、监事和审计会计等重要事项的表决机构。”^[28]日本私立大学教职员联合会则更为“激进”,其认为私立学校法人应该完全对标公益法人制度,使评议会成为学校重要事项的最终表决机构,由评议会决定理事与监事的选任、理事的薪酬标准和学校章程的变更等。但日本私立学校协会对此则提出反对意见,其认为“如果由教师和校外人士组成的评议会对学校法人的重要事项进行表决,可能会引发学校法人新的主导权之争,造成学校决策进程缓慢,加剧学校运营和教学之间的矛盾。”^[29]也有研究者指出:“与公益性法人相比,学校法人的治理结构具有特殊性。评议会中教师代表数量较多,如果赋予评议会过多表决权,可能导致学校法人内部权力失衡,加剧学校法人和教师之间的矛盾。”^[30]

此外,理事会和评议会的人员构成也需进一步讨论。现有《私立学校法》并未禁止理事兼任评议员。实际上,日本不少私立学校法人的理事全部或多数兼任评议员,存在“被检查的理事兼任检查的评议员”和“被检查的人选任检查的人”的情况。这是《私立学校法》的一大缺陷^[28],易诱发理事长和理事会缺乏有效监督和制衡。但也有观点认为日本私立大学是多样的,如若施行统一的管理模式,禁止理事会任命评议员则会抑制日本私立大学的办学活力^[31]。同时,社会各界也对是否需要在理事会和评议会中增加外部人员的比重展开争论,争论本质是“外行治理”与“内行治理”的博弈。2022年3月日本文部科学省召开的第五次学校法人制度改革特别委员会会议提出,从反映

利益相关者诉求和优化监督功能来看,需要将理事会中校外人员数由最低1人改为2人以上,使得“外行治理”能够牵制理事会和评议会的权力,以便社会各界更好地监督学校法人治理。但日本私立大学教职员联合会则认为在理事会和评议会中增加外部人员比重可能会威胁其他利益者权益,导致校内人员(如教职工)比重降低,不利于保障教师参与学校治理的权力^[27]。

(二)如何处理管理权与教学权的关系,实现权力的平衡

日本私立学校法人制度建立了学校管理和教学相互分离的制度体系,即学校法人依据《私立学校法》设立与管理,而教学和科研等按照《学校教育法》由教授会自治。这种双轨发展的制度既尊重了私立学校法人的管理权,也保障了私立学校的教授治校与学术自由。尽管学校管理和教学在组织上相互独立,但通过校长担任理事长或理事实现了学校法人管理与学术发展之间的联系,促进了管理和教学的一体化运行,两者之间微妙的紧张合作关系构成了私立学校的基础。但新修订的《私立学校法》把提高教学质量作为学校法人的新职责,强化了学校法人的教学管理权限,这可能会打破二者原有的平衡,诱发理事会对学校教学权的干预和控制。如日本私立大学教职员联合会认为:“如若将提高教育质量作为学校法人的职责则会强化学校法人理事会对教师教学权力的干预,加剧学校法人和教职工之间的冲突。”^[32]此外,修订后的《私立学校法》要求学校法人根据认证评估结果制定中期业务计划,此举也可能导致学校法人以“认证评价结果”为借口,对大学教学活动进行介入和干预。如何保持学校法人管理权与教师教学自主权之间的张力和合作也成为改革争议焦点问题。

(三)如何保障监事会的公正性与专业性,避免家族式私立学校的监督阙如

监事是私立学校审查监督和内部控制的守门人,发挥着监督审查职能。增强监事公正性与专业性也是私立学校法人治理中的关键性问题。2004年《私立学校法》规定,监事经评议会同意,由理事会选举产生,监事会由2名以上人员组成,其中1名监事必须来自学校外部。监事不得兼任学校理事和评议员,其主要职责是对学校法人的业务和财产状况、董事业务执行状况等进行审计,并编制年度审计报告提交理事会和评议会审议。2019年修订的《私立学校法》只增加了监事审查权限和范围,如监事有权制止理事违法行

为,但关于监事的选任权、监事的人员组成和选任资格等方面并未调整。这可能导致监事的公正性与专业性存在问题。

在监事选任权和人员组成方面,新修订的《私立学校法》并未禁止理事长任命监事,这使得监事人员的选任存在“漏洞”,对家族式私立学校的亲属委任尤为有利。日本私立大学教职员联合会认为任命监事虽然以“评议会的同意”为必要条件,但其大多是由理事会或理事长任命,存在着“受审计者任命审计者”问题,监事的公正性缺乏保障,这是《私立学校法》的一大缺陷。有调查显示,在54所私立大学的学校章程中,有22所大学规定监事由理事会直接任命,32所大学规定监事需在评议会同意下由理事会任命^[15]。批评者认为如果理事长或理事会拥有监事选任权这一制度不改变,则无论法律如何强化监事的“制衡功能”都无法保证监事能有效履行其职责^[30]。文部科学省学校法人治理专家委员会也提出:“今后为确保监事的第三方性质和有效性,应完善由评议员会负责选举和解聘监事的相关制度,禁止理事亲属和特殊关系人担任监事。”^[27]此外,现有法律禁止学校教职工担任监事也存在争议。持反对意见者认为学校教职工作为了解学校发展的群体,能够通过日常工作发现学校法人存在的问题,起到监督作用,因此私立学校法应取消教职工禁止担任监事的规定。

质疑者们也对监事的专业性和专业会计制度提出疑问。监事的专业性要求监事除了具备会计和商业审计知识外,还要了解学校法人和教育研究部门的运作特点。而现有《私立学校法》并未对监事成员的资质进行明确规定,也没有要求监事成员需要统一按照注册会计师制度接受监察,存在监事成员标准不统一^[15]、监事成员往往由理事亲属担任等问题。

(四)如何处理学校法人自主治理和政府责任的关系,坚守私立学校的公益性

本次《私立学校法》修订首次对私立学校法人的职责进行澄清和明确,强化了学校法人统领学校整体发展的责任。学校法人制度改善讨论专门小组认为,在私立学校面临内外交困的背景下,提升学校法人的责任意识,加强学校法人对学校的管理具有重要的现实意义。在私立学校经营困难的情况下,强化学校法人自主治理权力无可厚非,但质疑者们认为,单纯强化学校自主治理可能会弱化政府在振兴私立学校中的责任,进而导致私立学校在办学经费紧张局面下出现非营利性行为偏差。当前日本私立大学办学经费

主要依靠学生的学费,“以生养校”特征明显,政府经费投入、社会捐赠占私立学校办学经费比例较低。而“强化学校自主管理和运行可能会使政府弱化改善私立大学办学条件的责任,使政府削减私立大学经费补助正当化,而这与振兴私立学校基本理念相违背”^[28]。持此类观点者呼吁政府在强化私立学校法人职责的同时也加强政府责任,只有这样才能规避私立学校的利己行为,并以政策扶持强化私立学校公益性。但也有研究者指出私立学校享有自主权,政府的行政介入应该控制在最小限度^[33]。政府不应采取一刀切的方式来变更学校法人治理结构,而是应该根据私立学校的实际情况具体分析,频繁修订《私立学校法》可能导致私立学校治理混乱。

四、结语与反思

此次《私立学校法》修订既是日本私立大学面临内外交困背景下抑制丑闻发生的求变之举,也是激发私立大学治理活力的求新之策。通过透视此次日本《私立学校法》修订背景、改革动态及后续争议不难发现,日本各界始终围绕私立大学法人权力的监督与制衡展开,问题的实质在于私立大学权力的拉扯与平衡。在监督方面表现为外部与内部、内部自身的权力争夺。随着私立学校社会责任的增加、社会问责方式的变化以及社会捐赠的影响,增加外部社会人士参与监督变得越来越必要,修订的《私立学校法》要求在评议会和监事中增加外部社会人员的参与和比重,以加强私立学校监督的客观性。但是日本私立大学具有明显的“家族办学”特征,如若完全效仿公益法人制度进行“外行治理”改革可能并不适合日本私立学校的发展现状。同时,尽管长期以来理事会内部的“自我监督”并未发挥实质性监督作用,但若加强监事和评议会的监督职能,可能会从根本上改变日本私立学校法人治理结构;而在权力制衡方面,近年来在新公共管理主义施政理念下,私立学校的监管趋势由分权治理走向集权治理。但是值得警觉的是,权力的集中也给民主治理带来风险,部分学校理事长和理事会成员对权力的滥用会严重影响私立大学的公益性质。虽然囿于日本私立大学法人治理的积重难返,本次《私立学校法》修订并未彻底改变日本大学法人治理权力格局,触及其根本,诚如日本私立大学教职员联合会所指出,本次《私立学校法》修订更多是在原有治理体系基础上进行修补和完善;但是,目前法律、社会舆论、学术力量已然对日本私立大学法人权力形成了一

股撼动力量,表达了社会对于日本私立大学法人权力的不满与关切。为平息争议,2022年5月日本文部科学省发布《私立学校法修正案大纲》,明确提出根据私立学校的特点建立“建设性协作和相互牵制”格局,明确决策、执行、监督权限^[34]。可以看出,日本私立大学法人治理逐渐形成分权治理与集权治理统一、监与管实质分离、外行治理与内行治理协同的权力监督制衡雏形。

日本《私立学校法》修订的动态与争议给我国民办高校发展带来了启示。尽管《中华人民共和国民办教育促进法》明确了我国民办高校理事会、董事会及其他形式决策机构的权力,表达了国家对民办教育规范办学的决心,但是在目前新法新政实施中,我国民办高校面临着“营非”转设、分类管理的问题,如何坚守民办高校的公益性成为亟待解决的问题。在这个过程中明确各方权力至关重要。同时,我国家族式民办高校也存在决策、执行、监督权力失衡的顽疾,董(理)事会或出资者把控了教育教学、师资选拔、遴选委任等诸多事宜,加之校长更迭频繁、民办高校教师流动性高、部分民办高校监督机构虚置等问题,进一步弱化了权力的监督与制衡。董(理)事长甚至可以通过权力寻租、资产过户、财产使用等方式将办学收益转变为私人资产,以谋求个人利益最大化。值得注意的是,随着《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》(2021年修订)等扶持政策的实施,我国民办高校将挤入资本市场中。而我民办高校财政审计信息的不透明、权力结构的不明确等会诱发控制性权力的萌生,影响民办高校的社会公信力与公益性,遏制民间出资、融资办学的可能性。而这无疑与改革初衷相悖。可以说,这些问题在某种程度上都源于我国民办高校的监督阙如与权力失衡,与日本私立大学的现实困境存在相通之处。

《中华人民共和国民办教育促进法》(2018年修订)明确指出,“民办教育事业属于公益性事业,是社会主义教育事业的组成部分”,点明了我国民办高校的性质。而民办高校内部只有实现各种权力的平衡,达到相互的平衡与制约,才能有效保障学校法人独立性^[35]。通过强制性法律及学校章程双重制约能够对民办高校各方权力形成监管与制衡,有效廓清民办高校董事、校长、教师等主体的权力边界,遏制某一方权力的过度膨胀。具体可从以下几方面着力:一是在民办高校面临“营非”选择的当下,明确教师、监督机构等机构的权力,并通过学校章程正式确认,实现决策、

执行、监督、运行四位一体的权利格局,使民办高校治理主体根据自己的能力和职责共同参与决策,避免民办高校行为失范与执行偏差,保持高校的学术性、公正性、公益性、专业性;二是强化政府监督与社会监督,通过政策与法律导向鼓励家族式民办高校董(理)事会、监督机构积极吸纳社会力量,扩大社会代表数量,有效消解家族式管理的顽疾,避免出资者因过度索取经济利益而挤压学术共同体生存空间;三是在民间资本不断涌入民办高校的过程中,民办高校通过定期向社会公示民办学校章程、监督机构成员构成、财政管理、工作报告、教育教学、人力资源等信息,促进政府监督、中国民办教育协会行业监督、新闻媒体与普通民众监督,从而构建内部治理与外部治理良性耦合联动、同频共振的格局。这既能避免资本裹挟教育,也能在一定程度上通过社会监督规避经营风险,为激发民办教育办学活力、拓展民办高校发展空间提供了动力支持。值得注意的是,从日本《私立学校法》修订进程可以发现,完善民办高校权力是一个循序渐进的长期过程,需要综合考量各方利益,不可能短期内一蹴而成。我国民办高校改革之路依旧任重道远,需要砥砺前行、持续改进。

参考文献

- [1]黄勇升.民办高校法人治理结构的反思与重构[J].江苏高教,2021(2):64-70.
- [2]王艺静,肖德法.我国民办高校的法人治理结构及优化路径[J].黑龙江高教研究,2019,37(8):98-101.
- [3]石猛.民办高校董事会制度的治理价值及其实现[J].复旦教育论坛,2019,17(2):15-20.
- [4]杨炜长.完善民办高校法人治理结构的现实思考[J].高等教育研究,2005,26(8):51-56.
- [5]郭大光.日本高等教育有何“过人之处”[J].复旦教育论坛,2022,20(5):89-95.
- [6]文部科学省.統計情報[EB/OL].(2019-08-08)[2022-01-08].https://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_jicsFiles/afieldfile/2019/08/08/1419592_1.pdf.
- [7]天野郁夫.日本高等教育改革:现实与课题[M].陈武元,等译.厦门:厦门大学出版社,2014:4-5.
- [8]张玲,蒋家琼,丁文瑾.21世纪日本私立高等教育结构的调整优化及对我国的启示[J].大学教育科学,2022(5):85-94.
- [9]日本の人事部.2018年問題[EB/OL].(2016-07-25)[2022-01-18].<https://jinjibu.jp/keyword/detl/802/>.
- [10]张国娟.“2018年问题”与日本私立大学发展困境[J].日本研究,2017(4):80-88.
- [11]松野弘.忍び寄る「大学倒産」危機2000年以降すでに14校が倒産している[EB/OL].(2018-12-03)[2022-01-18].<https://www.>

- newsweekjapan.jp/stories/business/2018/12/200014.php.
- [12] Japan Today. New enrollments at 46% of private Japanese universities not filled in 2021[EB/OL]. (2021-09-29)[2022-01-18]. <https://japantoday.com/category/national/places-at-46-of-private-japanese-universities-not-filled-in-2021>.
- [13] 文部科学省. 私学行政の現状と課題等について[EB/OL]. (2019-08-30)[2022-01-23]. https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2019/10/02/1421582_01.pdf.
- [14] しんぶん赤旗. 学長選復活求める 東洋大教職員組合がシンボ[EB/OL]. (2018-11-03)[2022-01-23]. https://www.jcp.or.jp/akahata/aik18/2018-11-03/2018110304_02_1.html.
- [15] 日本私大教連中央執行委員会.《日本私大教連の私立学校法改正案(第4版・2020版)》[EB/OL]. (2021-01-27)[2022-01-23]. https://www.mext.go.jp/content/20210126-mxt_sigakugy-mext_00015_4.pdf.
- [16] 医学部偏差値比較ランキング. 医学部裏口入学の実態! 試験なしで合格できる? 不正入試との違いは? [EB/OL]. (2019-10-12)[2022-01-18]. <https://xn--ekry3qey0c.jp/kiso/backdoor.php>.
- [17] 文部科学省. 留学生1600人不明東京福祉大に受け入れ停止指導[EB/OL]. (2019-06-11)[2022-01-15]. <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO45931730R10C19A6MM0000/>.
- [18] 沈皎皎. 日本公益法人制度及其对我国的启示[J]. 时代法学, 2018, 16(1): 116-121.
- [19] 文部科学省学校法人制度改善検討小委員会. 学校法人制度の改善方策[EB/OL]. (2019-01-07)[2022-01-18]. https://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2019/03/12/1412262_002.pdf.
- [20] 日本内閣府. 経済財政運営と改革の基本方針2019[EB/OL]. [2019-6-21][2022-03-21]. https://www.koeki-info.go.jp/regulation/pdf/gov00_houshin2019.pdf.
- [21] 自由民主党行政改革推進本部. 公益法人等のガバナンス改革検討チームの提言とりまとめ[EB/OL]. (2019-06-28)[2022-03-21]. https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/policy_topics/gyoukaku/governance.pdf.
- [22] 篠田道夫. 組織・制度改革からマネジメント改革へー改革推進にふさわしい運営システムを如何に作るか[EB/OL]. (2015-05-01)[2022-02-09]. http://souken.shingakunet.com/college_m/2015/05/post-a525.html.
- [23] 一般社団法人日本私立大学連盟. 日本私立大学連盟 私立大学ガバナンス・コード(第1版)[EB/OL]. (2019-06-25)[2022-01-18]. https://www.shidaiaren.or.jp/files/user/shidaiaren_governance_code.pdf.
- [24] 西畑一哉. 中期計画策定のポイント体制・項目の基本的考え方と戦略的対応[EB/OL]. (2020-01-29)[2022-01-18]. <http://between.shinken-ad.co.jp/univ/2020/01/chukikeikaku1.html>.
- [25] 文部科学省. 改正私立学校法説明資料[EB/OL]. (2019-10-07)[2022-02-10]. https://www.mext.go.jp/content/1422184_01.pdf.
- [26] 日本衆議院. 学校教育法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議[EB/OL]. (2006-04-25)[2022-01-18]. https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/monka0C6115630142FA66492583DA00068935.htm.
- [27] 文部科学省. 学校法人のガバナンスの発揮に向けた今後の取組の基本的な方向性について[EB/OL]. (2021-03-19)[2022-02-09]. https://www.mext.go.jp/content/20210319-mxt_sigakugy-mext_00024_2.pdf.
- [28] 山賀徹. 私立大学制度と私立学校法改正の課題[EB/OL]. (2019-03-30)[2022-02-09]. https://zendaikyoo.or.jp/?action=cabinet_action_main_download&block_id=809&room_id=1&cabinet_id=17&file_id=6942&upload_id=20265.
- [29] 日本私立大学連盟. 私立大学のガバナンス改革に関する意見と提案[EB/OL]. (2021-10-05)[2022-02-09]. <https://www.shidaiaren.or.jp/files/user/20211005governance.pdf>.
- [30] 西井泰彦, 坂下景子. 学校法人ガバナンス有識者会議とりまとめへの危惧・留意点について[EB/OL]. (2021-06-09)[2022-02-09]. <https://www.shidaikyoo.or.jp/riihe/research/698.html>.
- [31] 西井泰彦, 坂下景子. 多様なガバナンスの実情「私立大学のガバナンスに関する研究調査」結果より[EB/OL]. (2021-12-17)[2022-02-09]. <https://www.shidaikyoo.or.jp/riihe/research/713.html>.
- [32] 日本私大教連中央執行委員会. 「私立学校法改正案」についての見解[EB/OL]. (2019-03-27)[2022-02-09]. https://jfpu.org/wp-content/uploads/2019/03/20190326NS_kenkai_shigakuhokaiseian.pdf.
- [33] 文部科学省. 学校法人ガバナンス改革に関する主な論点に対する私学団体からの意見[EB/OL]. (2022-02-09)[2022-03-17]. https://www.mext.go.jp/kaigisiryoo/content/20220208-mxt_sigakugy-000020484-04.pdf.
- [34] 文部科学省. 私立学校法改正法案骨子について[EB/OL]. (2022-05-20)[2023-02-27]. https://www.mext.go.jp/content/20220519-mxt_sigakugy-000022775_01.pdf.
- [35] 黄洪兰. 规制举办者权益: 非营利性民办高校法人财产权的保障策略[J]. 教育与经济, 2022, 38(3): 67-72.

收稿日期: 2022-10-26

基金项目: 全国教育科学规划“十三五”规划2020年度国家一般项目“‘一带一路’国家来华留学生期望与就读体验”(B1A200185)。

作者简介: 覃红霞, 1977年生, 女, 湖北鹤峰人, 厦门大学教育研究院副院长, 高等教育发展研究中心教授, 教育学博士, 从事高等教育基本理论研究; 张金丹, 1995年生, 女, 江西上饶人, 厦门大学教育研究院博士生, 主要从事高等教育管理研究; 张斌(通信作者), 1989年生, 男, 河北邢台人, 厦门大学教育研究院博士生, 从事高等教育基本理论研究。