

# 高等教育制度论:日本模式的摸索<sup>\*</sup>

[日] 天野郁夫著<sup>1</sup>, 陈武元译<sup>2</sup>

(1. 日本国立大学 财务经营中心; 2. 厦门大学 高等教育发展研究中心, 福建 厦门 361005)

[摘要] 从历史与比较研究的视角, 对日本高等教育制度结构为什么缺乏稳定性进行了系统的分析, 认为高等教育制度的等级性与僵硬性是导致缺乏稳定性的根本原因, 同时也是日本的独特性之所在。如何构建新的日本式制度结构, 仍然是日本高等教育难以回避的课题。

[关键词] 高等教育制度; 日本模式; 探索

[中图分类号] G649.22 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0717(2005)04-0027-10

## 一、问题的设定

### 1. 危机的性质

在追溯我国近代高等教育的发展过程时, 我们知道, 在发展过程中各种各样的改革构想不断出现, 也不断地被研究。在制度的产生时期, 围绕高等教育的应有形态进行争论是理所当然的事情。但是, 此后在5~10年这样短的时段内不停地对改革进行讨论的事实清楚地告诉我们, 在我国整个教育制度中, 高等教育处于不稳定的地位。这种不稳定性即使在经历一个多世纪历史的今天, 也基本没有改变。这一点只要想起1970年前后的“百家争鸣”式的大学改革讨论就再清楚不过了。

为什么我国高等教育制度结构这么缺乏稳定性呢? 仅就20世纪70年代以后的改革议论而言, 用马丁·特罗所说的“过渡时期”的理论来说明这个问题也不是不可能的<sup>[1]</sup>。这是因为, 根据特罗的“现代工业社会的高等教育结构(历史)理论”, 我国高等教育在这个时期正处于从精英阶段向大众化阶段过渡的发展中, 这与同样接近过渡“门槛”的其它高度工业社会一样, 视制度改革为亟待解决的课题。但是, 如果把象征制度不稳定性的不断的改革议论当作经历一个世纪的我国高等教育的特性, 那么仅靠“过渡时期”的理论能完全说明吗?

高度工业社会的高等教育现在共同的、在过渡时期所特有的改革课题, 毫无疑问就是面临危机。

用一位比较研究家的话说, “将来的历史学家在追溯20世纪50年代至70年代间高等教育的发展过程时, 他会发现这个发展过程有三大政策性课题: 规模扩大; 高等教育机构或制度的部分改革; 整个系统的改革<sup>[2]</sup>”。从20世纪50年代开始的高等教育规模的急剧扩大, 要求接收日益增多的学生即所谓“容器”的传统大学或高等教育制度要进行质的变革, 从这种要求导致激烈的“学生反叛”或大学学潮, 成为改革议论的导火索, 这是以特罗为代表的比较高等教育研究学者的一致见解。

这种全球发展阶段理论的观点, 的确成功地、鲜明地抓住了大的历史进程及其在这个进程中产生的过渡或转型的问题。但是, 它还不能直接说明在各个工业社会里, 大学或高等教育制度正在面临的具体课题和危机的特性。特罗关于从精英到大众、从大众到普及的这个“结构(历史)理论”, 作为分析的框架运用到个别具体社会或制度这样的层面, 显然过于宏观。

### 2. “遗传与环境”

构成高等教育制度核心的“大学”(university), 不言而喻, 是在中世纪欧洲的特定历史时期作为独特的社会制度产生并发展起来的。它在发现新大陆、进入东方、工业化发展等欧洲文明圈的扩大与影响力的增大过程中, 逐渐成为一种普遍的存在。现在, 可以说没有一个独立国家不拥有“大学”。但是, 不可忽视的是, “大学”从欧洲世界向非欧洲世界的移植与传播, 并不是完全照搬其形态和功能的范式。这是因为起源于欧洲的大学在非欧

\* [收稿日期] 2005-05-20

[作者简介] 天野郁夫(1936-), 男, 日本人, 厦门大学高教发展研究中心客座教授, 日本国立大学财务经营中心教授, 从事教育社会学、高等教育基本理论研究。

[译者简介] 陈武元(1963-), 男, 广东普宁人, 本科, 厦门大学副教授, 从事中日高等教育比较研究。

洲社会的新环境下,具有了与母国(欧洲)大学不同的形态和功能。E·阿什比用生态学的理论巧妙地说明了这种“大学”的移植与变化的问题。“与植物或动物一样,大学是遗传与环境的产物。例如,美国的大学从欧洲那儿继承了遗传性状,产出了英、德混血种。但是,美国的环境把它改变成了新种,而且这种新种的大学现在正在被移植到世界各地”<sup>[3]</sup>。

这样,如果大学是“遗传与环境的产物”,美国是“混血种”,又是“新种”的话,那么,日本是什么呢?它是“混血种”,还是“新种”?用阿什比的比喻来说,在大学“进化”历史过程中,从欧美各国移植过来的大学,尽管其基本性质由“遗传性状”决定,但在适应日本的“环境”过程中,形成了自己独特的形态和功能。全球发展阶段理论缺少的正是这种质疑和分析高等教育多样性的框架。弄清我国高等教育所存在的问题或不稳定性,需要的就是摸清这种高等教育的个性。

### 3. 等级性与僵硬性

昭和四十五年(1970年),正当大学学潮最盛时期,来日本的OECD教育调查团指出:“日本的大学危机既有与其它先进工业国家共同的经历,又有日本独特的原因。”<sup>[4]</sup>关于“日本独特的原因”,调查团认为,“它在于日本高等教育制度具有极其显著的等级性,又缺乏‘弹性’”。但是,现在在高等教育研究者中已形成共识的等级性与僵硬性这两个特性都不是我国高等教育所特有的东西。众所周知,特罗所说的欧洲各国的“精英型”大学制度,对于要求变革或改革的各种力量也是具有无法灵活应对的、僵硬的性质。还有等级结构,如我们从美国这个典型的案例中看到的,也是进入大众化阶段的高等教育所共同的东西。日本的独特性在什么地方呢?它可以说是在僵硬性与等级性并存于一个系统之中、两者密不可分地结合在一起的这种“结合方式”上。

我国的高等教育是由400多所大学和500多所短期大学构成的。这些大学在教师与学生的质量、设施设备、教育研究水平、社会威信等各种资源方面具有多样性,并与此相对应地形成具有极其尖小的顶点与宽大的底部之金字塔状的结构。独特性在于构成金字塔的大学之间上下缺乏流动性,而且,尽管规模急剧扩大以及不断进行制度改革,但是等级结构和形成这种结构的大学之间的排序在这一个世纪里基本没有改变。换句话说,我国在大众化阶段所特有的制度的等级结构,在近代高等教育产生时期以及在精英阶段就已经有了这样的“雏形”,

并在此后的高等教育发展过程中逐渐被强化和制度化。

因此,正如OECD调查团指出的那样,我国高等教育正在面临危机的最大根源之一在于僵硬性和等级性的制度结构,而且这个“雏形”在近代高等教育产生时期就形成了。如果是这样的话,为了弄清现在危机的基本性质,返回到制度的产生时期,探索阿什比提出的“遗传与环境”的问题是不可缺少的工作。这是因为,日本的大学也是从欧洲各国继承“遗传性状”建立起来的,而且它是在适应不同于欧洲的“环境”和发展过程中形成高等教育的所谓“日本独特性”的。

## 二、“雏形”的建立

### 1. 模式的移植

19世纪下半叶,我国开始建立近代高等教育。这个时期是欧洲统一世界已经崩溃、中世纪以来的传统“大学”正在适应民主国家的建立与工业化的发展这一新“环境”并逐渐分化成各种各样“变种”的时期。据阿什比称,仅在1850年,当时的英国就有5种大学模式<sup>[5]</sup>。高等教育制度的创建必须解答如下两个课题:一个是要从这种多样化的欧洲大学中选择适应日本“环境”的模式;另一个是要让这样的大学模式所孕育的欧洲“遗传性状”适应新的环境,形成独特的“变种”。

但是,从明治初年高等教育建立时期的情况来看,我们知道,这种大学模式的选择和移植绝不是经过充分比较研究后作为有计划的过程开始的。最根本的原因就是没有正确地理解作为西方制度的“大学”的理念。我国是在哪种模式能最有效率地培养对快速推进近代化所具有战略重要性的人才这个极为现实的观点指导下,在很有限的范围内,很有目的地从多样化的大学模式中进行选择的。东京大学的法、理、文三个学部是英美模式,医学部是德国模式。其它官立学校,如工部大学是欧洲的高等工业学校模式,札幌农学校的模式是美国的赠地学院,驹场农学校最早是英国模式,之后则变为德国模式;司法省法学校则按法国式进行法学教育。这种混乱的状况清楚地告诉我们,选择性移植是不含哪种“理念”的<sup>[6]</sup>。不仅如此,这个时期,政府对私立学校的设立采取自由放任的态度,“不论何种学校,人人皆可设立之”<sup>[7]</sup>,因而从美国式的学院或教会学校到以官立学校为模式的培养各种专门职业人才类型的私立学校,高等教育机构的形态真可谓“百花齐放”、多种多样。

这种混乱与尝试的阶段在明治十年末基本结束。以赴西方,特别是“近代大学”雏形的德国大学留学,直接学习西方“大学”理念的一代人为中心,建立起以欧洲大陆,更具体地说,以德国的大学为模式的“帝国大学”是明治十九年(1886年)的事情<sup>[8]</sup>。它尽管具有很强的西方“遗传性状”,但同时也是适应日本环境的、具有日本独特性的大学。虽然形成以“帝国大学”为顶点,一直持续到现代的高等教育的等级结构,但是,为了理解这个形成过程,必须先来看看尝试与探索时期的主要“环境”因素。

## 2. 环境因素

我国近代高等教育的建立得益于决定数量发展的两个条件:第一,正如上面所述,从快速推进近代化的需要出发,对学习西方学术的人才产生强烈的需求。第二,已经形成了左右入学者数量、有主动要求“接受良好教育、进一步提高教育水平”动机的社会阶层。尽管传统的社会阶层的形态和内容不同,但受过高水平教育的士族阶层和富裕的农民阶层当属这样的社会阶层。因此,我国高等教育从它建立的时候起就有对数量发展起推动作用的两个因素——作为拉力因素的人才需求与作为推力因素的升学要求。

但是,对以这两者为媒介整合起来的高等教育系统来说,可利用的资源是极少的。首先,在“大学”应该传授的西方学术研究的积累和传授它所需要的人才的储备,在国内事实上并没有。其次,虽然作为教育对象的学生在数量上是不缺的,但是学习西方学术所需的基本能力,特别是语言能力却是不足的。因此,高等教育不仅向欧美各国学习模式,而且不得不聘请欧美人,以欧美语言作为教学用语,在学生接受专业教育之前对他们实施长时间的预备教育(以语言为主),边着手进行。这就使教育成本变得很高,使本来就贫乏的资金变得更加紧张。

在这样的条件下,如果想要优先培养、供给对推进最重要的政策性课题——快速实现近代化(富国强兵、文明开化)——具有战略重要性的人才,那么,显然对各种资源进行倾斜性配置和投入是最有效率的选择。实际上,政府半有目的地通过几项政策使这些资源的倾斜性投入付诸实施。

第一,政府一方面对私立学校的设立采取自由放任的态度;另一方面创办少量的官立学校,并集中资金予以投入。在近代化的初期阶段,国家财力的总体储备水平很低。由于中央政府事实上是惟一的资金提供者,这意味着官立学校与私立学校之间,以资金为主的各种资源存在很大的差距。官立学校聘请欧美教师,公费向学生提供充分的基础教育,并以

欧美语言作为教学用语,进行高水平的专业教育,但这对大多数私立学校来说都是不可能做到的事情。正如我们从当时被认为是私立学校之首的庆应义塾要求政府提供资金遭到拒绝的事例中可以看出,政府对私立学校没有提供任何的财政资助。

第二,在官立学校系统内部,也进行资源的倾斜性配置。政府聘请欧美人担任教师、以欧美语言作为教学用语的课程成本太高,无法承受培养大量人才的需要,因而采取开设等从这些高水平课程毕业出来的学生,让他们担任教师,用日语授课的“速成”课程或学校的方针。例如,东京大学医学部开设的“别科医学”就是典型例子。此外,还对规定必须要有3名以上医学部正规课程毕业的“医学士”担任教师的府县立医学校,赋予其毕业生可免试获得医师资格证的权利。不久,对作为日本独特的高等教育机构类型发展起来的“专门学校”的雏形,就要求开设由日本教师用日语传授西方学术,并能够在短时间内培养大量人才的“速成”课程。几乎所有的私立学校也由官立学校毕业生担任教师进行教育,从这方面来看,具有与此相同的特点。

## 3. “帝国大学”的建立

这样产生的官立学校与私立学校,高水平、正规的课程与简易、速成的课程这种二元多层次的结构,和与此相应的资金、教师、学生等资源有重点和有倾斜性的分配,本来就是尝试与摸索的产物,并非没有转变为与此不同的制度结构的可能性。这是因为,除了官立学校、私立学校这种二元结构以外,用欧美语言传授高水平的课程与用日语传授简易的课程这种多层次的结构,还是有办法等毕业生培养出来后,缩小以至废除前者、扩大后者来统一成单一层次的结构。但是选择的结果却不是走单一层次化的路子,而是保留二元多层次结构,并使之制度化,而对此起决定性作用的是“帝国大学”的建立。

随着近代化的开始而产生的紧迫的人才培养要求暂告一个段落,政府开始感到超越培养这种人才的专门职业教育领域,建立新的综合性的、象征着国家威信的大学的重要性。这种新的大学就是在高水平的教养教育(基础教育)基础上进行专门教育,培养以高级行政官僚为主的精英的机构,同时又必须是能与西方大学并驾齐驱的具有高水平研究能力的“国家的大学”。明治十九年(1886年),把主要的官立学校合并起来建立的“帝国大学”,正是响应国家的这种强烈的期望、肩负着国家威信和命运的大学。

例如,正如法、医、工、文、理、农这样的学部设置告诉我们的那样,它虽然具有“日本特征”,但基本上可以看作是“德国种”的大学。在创办“国家的大学”

之际,政府是有目的地选择了德国模式的。但是,这种选择并不是把整个高等教育制度转变成同类型、同水平的“综合性大学”占主流,而是把各种“专门学校”作为补充的德国模式的。这是因为,在有限的资源情况下,几乎不可能设立众多的以德国大学为模式并具有与此毫不逊色的水平的大学。整个明治时期,帝国大学仅设立了4所。

帝国大学的教职员与教学用语的“本国化”在其建立时就已经基本完成了。但是,升入大学前的学生必须在作为大学预科的“高等学校”接受过以西方语言为主的高水平的教养教育。以前的“高水平课程”几乎原封不动地为“高等学校”帝国大学”这种新的培养特权精英的课程所继承,政府集中投入资源,努力扶植。

努力创办肩负国家威信的大学,在短时期内结出了果实。例如,在明治20年代中期,一位有关人士称,“日本的大学已达到与英美大学并驾齐驱的地位”<sup>[9]</sup>。即使有夸大评价之嫌,但基本上可以肯定,这个时期帝国大学已经逐渐巩固其作为国际性的大学共同体的一员之地位了。但是,帝国大学是国内惟一的一所“综合性大学”,在那里学习的学生数还占不到高等教育机构在校生总数的20%。从数量来看,占高等教育主流的是在质量方面与帝国大学处于隔绝水平的多样化的官、私立高等教育机构,这些曾经是简易、速成的课程或学校,被通称为“专门学校”的高等教育机构,适应了不断增大的升学要求与人才需求所带来的数量扩大的要求。

#### 4. “专门学校”的制度化

在创办帝国大学的同时,政府也努力改善这些直接接收中等学校毕业生的商业、工业、医学等单科性官立“专门学校”的办学条件。在这些学校中也包含了像以安特卫普(Antwerpen,比利时城市名)高等商业学校为模式的东京高等商业学校那样的欧美模式移植型学校。但是,许多是承袭以前简易、速成的课程,并不要求学生具有高水平的欧美语言能力,相对高等学校(帝国大学)这种六年制的课程来说,它是以3~4年的短期课程实施专门教育的机构。这些官立专门学校与帝国大学相比,虽然只获得有限资源中更小的份额,但设置数量十分有限,并逐步提高水平与地位,创造出在官立学校内部使“综合性大学”与“专门学校”并存的德国式结构。但是,与德国不同,日本在数量上占多数的是专门学校。

因此,政府一方面对官立学校提出明确的方针;另一方面对私立学校继续采取自由放任的政策。大多数私立学校与其说是依据特定的欧美大学模式,还不如说是以官立学校为模式,并主要受经营方面

的各种条件限制,逐渐形成独特的组织结构。其经营上的各种条件如下:

第一,除学生缴纳的学费以外,几乎没有其它的收入来源。这是因为,不仅没有政府的资助,而且也没有向私立学校提供资金的社会组织——宗教团体、企业家、慈善家、财团等,或者说即使有,也是极其微小的。

第二,在其它主要资源——有教师资格的教师和学生方面,私立学校也并不充足。帝国大学毕业的素质高的教师被官立学校吸收了,而资金缺乏、社会威信低的大多数私立学校仅能利用他们作为非常勤讲师(兼职教师)。此外,修完正规中等教育的毕业生几乎都进官立学校,私立学校只能接收除此以外的学习能力较差的学生,以谋求自己的生存与发展。

第三,私立学校只能享受到政府给官立学校各种各样特权的一部分。例如,免除征兵、各种国家考试的考试资格或免除考试等。但是,无条件给予官立学校的这些特权,只给一部分在附加严格条件后的私立学校。是否享有国家具有决定权的这些特权,对经营基础完全靠学生缴纳学费的私立学校来说,不仅左右着其发展的可能性,而且常常成为致命的条件。因此,私立学校一方面要努力争取这些特权;另一方面,除设置面向中等学校毕业生的正规课程外,还设置几乎不问入学资格的简易课程,以尽可能地多招学生,并全面依赖非常勤讲师,用低廉的成本来提供高等教育机会。

尽管这些私立学校也被称为“专门学校”,但与单科且以职业、技术教育为目的的官立“专门学校”不同,它们是进行法、经、文等文科类教育的多科性教育机构,在功能和形态方面接近于从19世纪中叶开始步入“大学”之路的美国“学院”,但却是日本独特的高等教育机构。

私立学校的特征在于质量的多样性。相对于均以已有的学校为模式不断增设同类型同水平的官立学校(不论帝国大学,还是官立专门学校)而言,私立学校各自以更高的水平为目标不断竞争来争取各项资源,并往更高层次的方向发展。在这个意义上说,私立学校表现出与美国式的、德国乃至欧洲式的官立学校完全不同的特点。用阿什比的说法,日本高等教育制度具有“德国与美国混血种”的结构。

### 三、等级结构的形成

#### 1. 二元双层结构

这样,在明治十九年(1886年)帝国大学建立的

时候,我国高等教育制度就具有了官立学校与私立学校、大学与专门学校这种二元双层结构。图1就是这种结构的形象图。官立学校直接与中等学校连接,但却分为专门学校与帝国大学双层,而私立学校全部是专门学校,而且与其说是接收中等学校毕业生的“本科”,不如说是不问入学资格的“别科”占在校生数的绝大多数。帝国大学、官立专门学校、私立专门学校之间,就按这样的顺序形成各自社会威信的排序,便是理所当然之事。大学与专门学校之间除了修学年限不同以外,在教师、学生、资金、特权等方面也存在着很大的差距,这种差距在官立学校与私立学校之间也是一样的。社会威信的排序是对应这种差距形成的。

正如上面所述,这种多层次结构在倾斜地分配有限的资源、满足日益增大的升学要求与人才需求方面是合适的,但同时又很明显地缺乏稳定性。

第一,被认为处于金字塔状的多层次结构的顶点、与“外国大学”同等水平的帝国大学,因为水平太高,反而遭到批评。“与其它高等教育机构处于隔绝地位的帝国大学的存在,是导致激烈的考试竞争以及整个教育制度的各种各样的扭曲或问题的原因”的批评,从明治二十年代初就已经有了。由此一而再再而三地提出废除帝国大学或把它升格为“大学院”,代之以专门学校升格为“大学”的构想。

第二,由于资源的限制和依靠学费收入的经营形态,使处于金字塔状的制度底部的私立学校与帝国大学、官立专门学校之间,在教育研究的质量方面存在巨大的落差。提高占高等教育人口近一半的私立学校的水平并缩小其与官立学校的差距,对政府来说,是一个重要的政策性课题。努力提高层次水平的私立学校也有强烈要求政府在法令上承认其作为“大学”的动向。

在整个战前时期,一直动摇我国高等教育并带来不稳定性的,基本上是这两股力量。近代化初期的“环境”因素产生了顶点与底部之间距离甚大的金字塔状的高等教育制度。而且这是一种适合称之为二元双层结构的,官立学校与私立学校、大学与专门学校各自处于相互隔绝状态的制度。这两股力量要求把这种隔绝的结构改变成更加连续的结构,缩小金字塔状的顶点与底部的距离或差距,使在数量上占多数的官立、私立专门学校真正成为日本式的“大学”。

## 2. 改革的动向

由这两股力量推动的改革与改革构想的主要内容如下:

(1) 明治二十六年(1893年),井上毅文部大臣为了应对人们对帝国大学的过分追求学术水平、导致入

学考试竞争激化或修业年限实质性延长的批评,提出把帝国大学从学校系统中独立出来升格为“大学院”,同时把作为大学预科的高等学校改组成专门教育机构,并以此形成新的“大学”的构想。但是,由于遭到帝国大学的强烈反对,这个构想并未付诸实施<sup>[10]</sup>。

(2) 明治三十六年(1903年),政府颁布了《专门学校令》。在此之前,没有任何有关私立高等教育机构的法律。在统计方面,被称为专门学校的学校内容包含了下至接近各种学校、上至称为大学的多样化形态。这个法律的目的除了制定专门学校的设置标准,谋求提高私立学校的水平以外,还在于控制私立学校日益高涨的升格运动。根据该法令,只有满足一定的最低标准的私立学校,才能被认可为“专门学校”。同时,对设有一年半程度预科的“大学部”之有实力的私立学校,允许其使用“大学名称”<sup>[11]</sup>。

(3) 但是,基本矛盾并不能完全解决。在明治四十年代至大正初年间高涨的学制改革争论下,高田早苗文部大臣于大正四年(1915年)提出了不问官、公、私立,把专门学校全部变成“大学”的“大学令案”。这个法案虽然与井上毅的构想不同,完全没有涉及到帝国大学的地位,但对已经增加到4所,并确立作为培养精英机构之社会地位的帝国大学,已经难以指望把它们废除或升格。想不动帝国大学,而把专门学校作为“低水平的大学”并在法令上承认的这个构想最终也未能付诸实施<sup>[12]</sup>。

(4) 经过这样的过程,大正七年(1918年)颁布的《大学令》承认帝国大学以外的官、公、私立大学的设立,这总算是一个能够付诸实施的解决办法。根据该法令,虽然仍然保留了多层次结构,但在私立专门学校中开辟了一条把那些增加各种资源积累、通过开设“大学部”来提高质量,并被允许使用“大学名称”的学校进一步选为正规“大学”的渠道。还有,在官立专门学校方面,也允许具有特别高水平的一部分学校升格为单科性“官立大学”。结果,制度的结构就变成了图1( )。

(5) 虽然进行了改革,但是多层次结构依然存在,在这点上仍有局限性。改革的结果,产生了10多所官立单科性大学和20多所私立大学,但并没有缩小金字塔的顶点与底部的距离,而是使金字塔内部的排序进一步复杂化。即金字塔使官立学校与私立学校处于上下的关系,在其内部使帝国大学—官立大学—专门学校、私立大学—私立大学专门部—专门学校分层的这种多层次结构进一步得到强化。

(6) 这样,尽管大正时期高等教育机构大量增设,但是在日益严重化的入学考试竞争的背景下,进入昭和时期后,再次导致改革争论。金字塔状的高

等教育制度作为考试地狱的元凶,成了受到强烈指责的对象。与上次相比,虽然提出改革的主体不同,改革构想更加多样化,但是多数改革方案均要求把分化的高等教育制度统一起来。阿部重孝等提出的教育改革同志会案<sup>[13]</sup>(昭和十一年)是其中的一个

代表,这个方案要求大学、高等学校、专门学部,全部调整、合并成与中等学校直接连接的3~5年制的“大学”。但是,这个学制改革议论未形成结论时,就遇上了第二次世界大战,问题的解决只好留到战后。

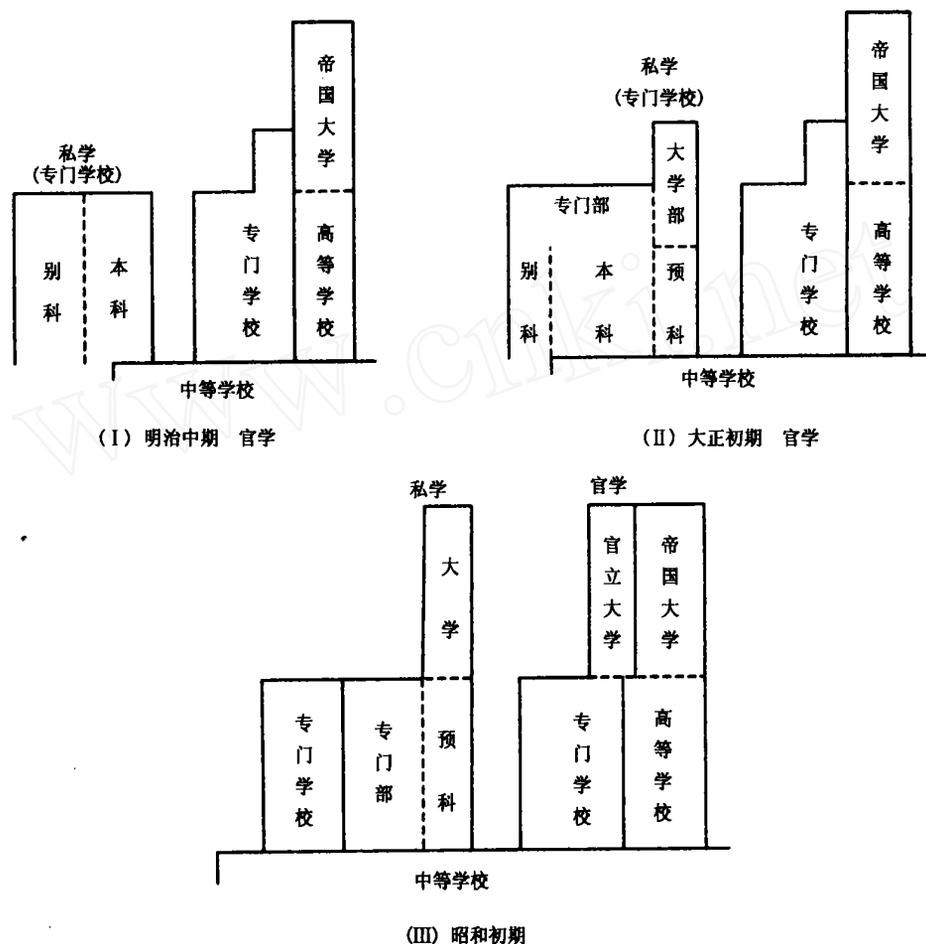


图1 高等教育系统的形象图

### 3. 资源分配结构

如此,反复提出的制度改革构想都未能付诸实施。这个事实告诉我们,要突破已经形成的制度结构有多么困难。在明治十九年(1886年),在帝国大学与专门学校、官立学校与私立学校的二元多层次结构下,政府力图通过有重点地分配资源来完成两件事:一个是建立与西方大学并驾齐驱的“大学”;另一个是要创造出满足强烈的升学要求与人才需求的“高等教育”系统。这个系统是极其有效率的,但同时也是极其不稳定的制度。它之所以不稳定,正如已经看到的那样,是因为在金字塔内部常常积存了要求向上发展或缩小上下距离的能量,以及高等教育的这种等级结构,产生以金字塔的顶点为目标的

激烈的考试竞争,给整个教育制度带来各种各样的扭曲。它之所以有效率,是因为等级性的人才培养结构很好地应对了以快速实现近代化为目标的社会对人才的需求。

但是,具有等级结构的金字塔状的高等教育制度未必总是必然的不稳定。这是因为,取得蓬勃发展的高等教育制度反而理所当然地具有等级结构,发展的动态性并不意味着制度的不稳定性。我国高等教育制度的不稳定性在于,等级结构是建立在围绕各种资源的有限制的竞争上。例如,在最重要的资源——资金方面,政府把它集中地投到官立学校,而且是帝国大学上,忽视了私立学校。当工业化的发展,民间财富的积累也随之发展时,政府以不断增设官立学校的创办费捐赠的形式攫取民间财富,不

允许私立学校把它作为资金来源。

在教师方面,政府给予官立学校的教师以“国家官僚”的优厚待遇,甚至把帝国大学的毕业生送往海外留学,努力确保官立学校的教师优秀。私立学校在困难的经营状况下,不仅无法用支付高工资吸引帝国大学毕业生前来任教,而且把本校毕业生送往海外来培养自己的教职员也必须全部依靠自己的资金。竞争在制度方面也被阻止。在大正七年之前,“大学”只限于帝国大学,不论专门学校有多么强的向上发展的愿望,也不论其已具备作为“大学”的实际条件,其升格为“大学”的路子还是被堵死。在国家大力支持和保护下,享有各种特权的帝国大学与专门学校、官立学校与私立学校之间,一种不完全的竞争状态被制度化了。

在这种状况下,具有很强能力和强烈出人头地欲望的学生,执着地追求进入官立学校、大学乃至帝国大学,就不觉得有什么奇怪的了。在二战以前,与帝国大学连接的高等学校或官立专门学校吸引了很多考生,也对他们进行了严格的选拔,而私立学校在选拔入学者时则几乎等于免试入学。作为资源的学生也是在这样不完全的竞争状态下被配置的。

#### 4. 等级结构的固定化

这种等级结构即使由于大正时期的改革——认可专门学校可升格为“大学”,也没有动摇过。这是因为,随着认可官、公、私立大学的设立,原来仅允许帝国大学享有的特权,尽管其它的大学也逐渐地开始享有,但是各种资源的分配结构基本上还是没有变化。

只有在“升格为大学”时,私立大学才能得到政府一部分创办经费的资助。但以官立学校,特别是以帝国大学为主的资金分配结构并未改变。大正时期,许多新办的官立学校几乎所有的创办经费全部依靠地方政府、慈善家或企业的捐赠,并与私立学校竞争。由于帝国大学毕业生的增加和私立学校本身办学实力的增强,私立大学和专门学校也终于有了专职的教职员,但与官立学校在质量上的差距依然很大。最主要表现在,学生以官立学校特别是帝国大学为奋斗目标的追求基本上没有发生变化。高等学校和名牌官立专门学校吸引了近10倍的报考者,而私立学校除几所大学和医学专门学校以外,事实上是不经考试选拔就把学生接收进来。

即使这些资源的配置发生若干的变化,但是,它并不能较大地改变“资源积累”(办学条件)的差距。“传统”这个无形的资源自不必说,在充实的设施设备、高水平的教职员、拥有权力或财富的校友集团等左右每个高等教育机构的社会威信或发展可能性的各种资源的积累方面,它们(官立学校与私立学校)

之间的巨大差距,仍被原封不动地保存下来。例如,社会精英产出率、教职员中拥有学位者数、图书馆的藏书量等办学水平的指标,均显示出官立学校与私立学校、大学与专门学校之间的巨大差距,这种资源积累的差距又左右下一轮的资源分配结构,使这种差距进一步扩大。

高等教育的这种等级结构还通过各个大学或专门学校毕业生的就业机会的等级结构从外部予以支撑。对帝国大学法学部的毕业生,无条件地保证了其高级官僚的地位,这种学历主义的官僚制组织,随着工业化的发展,也逐渐地波及到民间企业。与此同时,帝国大学毕业生也进入了以前专门学校或私立学校毕业生占多数的民间企业,并确立了以他们为最上层的学历主义的秩序。以大正时期某企业为例,该企业对文科毕业生初次任职的工资设计了一个绝妙的阶梯状,具体的方案是:帝国大学商科分科大学80日元,早大、庆大75日元,官立高商65~70日元,私立大学65~70日元,私立大学专门部50~60日元<sup>[14]</sup>。由于学校处于等级性的高等教育结构的不同位置,其毕业生的收入、社会地位、威信等报酬体系也存在很大的差距,不言而喻,这又会对左右以学生为主的各种资源的流向,并使之固定化或进一步扩大起作用。

## 四、二战以后的改革

### 1. 新制大学的建立

正如上面所述,在二战以前一再提出的高等教育制度改革构想中,比较一致的想法是废除大学与专门学校的多层次结构,创造出真正的日本式的大学。从二元多层次高等教育制度的“数量”结构来看,构成新的“日本种”的大学主体应该是“专门学校”。顺便说一下,专门学校占整个高等教育毕业生的比例在《大学令》施行前的大正四年(1915年)超过80%,施行后的昭和十年(1935年)是65%,也占到近三分之二。

由这种近代化初期阶段的“环境”因素所形成的二元多层次、以专门学校为主体的教育制度,在战败这样意外的事态下,作为依据占领军指示的学制改革的一环,在短时间内经历了根本性变革。在“六·三·三·四”这个新的学校体系下,原来已分化成帝国大学、官公私立大学、高等学校、专门学校、实业专门学校、高等师范学校、师范学校并各自形成独特的升学系统的高等教育机构全部被合并成新的四年制(一部分为二年制)“大学”。昭和二十一年(1946年)仅48所大学的数量,到昭和二十五年(1950年)

一下子膨胀到 201 所。

正如这一数字所显示的那样,构成“新制大学”主体的是以专门学校为主的占据多层次高等教育制度下层的多样化的学校群,在这个意义上可以说,二战以后的改革的确实现了二战以前改革构想想要实现的理想。但是,从二战以前的改革构想来看,不可否认的事实是,改革“走过了头”,以及过于整齐划一。在新制度建立后不到 5 年的时候,它又成为导致改革争论的最大原因。

但是,二战以后的改革更重要的一点是,几乎原封不动地继承并保存二战以前的僵硬的等级结构。在战败以后的国力凋敝与混乱时期,在没有充分准备就强制进行的这项改革,可以说是新瓶原封不动地装上旧酒。在这场改革中,变化最大的是官立学校。除了设有帝国大学的都道府县以外的 39 个县,在“一县一大学”原则的名义下,把同一县内的高等学校、实业专门学校、师范学校、官立大学等全部合并成单一型的国立大学<sup>[15]</sup>。但是,把包括官立学校在内的所有高等教育机构合并成新“大学”的过程,并不是在决定制度的等级结构之各项资源的再分配中进行的。新大学是在原封不动地继承前身校已有各种资源下建立起来的,而且,政府对缩小资源的倾斜性分配结构几乎没有采取积极的政策措施。

## 2. “遗产”的继承

首先来看看国立大学。昭和二十五年(1950年),70 所新国立大学大致分为两个群体:一个是以旧制帝国大学为主的战前时期的大学群体;另一个是把同一县内的官、公立学校合并成立的所谓“地方国立大学”。尽管这两个大学群体都是四年制国立大学,但是,不仅在继承来自战前时期的资源条件方面存在很大的差距,而且在特别重要的资源——资金分配上,依然是按照被制度化了的倾斜性分配结构来进行<sup>[16]</sup>。

在这个应是平等的新制度下,有无大学院是使资源分配的差距合法化的依据。大学院的设置,仅认可那些在战前时期就已经是大学的第一集团的国立大学。这一小批“大学院大学”,作为教育研究的基本单位采用“讲座制”,而“地方国立大学”则采用“学科目制”,两者相比,前者接受到极其有利的教师编制数和预算分配。在二战后财政困难的情况下,倾斜性地分配有限的资金或许是难以避免的。但是,结果却使得从战前时期继承下来的官立学校内部的等级结构原封不动地保存,并进一步扩大。而且,在战后近 30 年的今天,政府对学科目制大学“升格”为讲座制大学或大学院大学仍进行严格限制。二战以前的差距依然无法消除地保留了下来。

由于二战以后的改革,政府在制度上对私立大学的控制全部被撤除,在新制定的《大学设置基准》下,大学的设立是自由的,大多数私立专门学校很容易就实现了“升格”为大学。昭和二十一年(1946年),私立大学的数量为 27 所,但到昭和二十五年(1950年)就膨胀到 105 所。而且,私立大学也获得了围绕资源竞争的自由。

但是,这并没有从根本上动摇国立大学与私立大学相互之间资源分配的僵硬的等级结构。最主要表现在,国家的资金继续投入到国立大学,私立大学不仅无法得到,而且除学费收入以外的民间资金也无法指望。只有如下这一点给私立学校带来利好的状况:与二战以前不同,尽管希望入学者实实在在地增加了,但由于国立大学的新办以及接受能力的扩大受到很大的限制,因而私立学校能够获得更多的学生。吸引远远超过入学定编的考生的私立学校,不断地扩大规模,而且也新办起来了许多私立大学。

围绕这种日益增大的希望入学者而展开的扩大份额的竞争,可以说其结果有利于那些创办年份早、换句话说处于私立学校内部等级结构的上层之私立大学。这是因为,各种资源积累的水平、社会威信基本上与创办年份呈函数关系,创办年份越早的大学自然地就越能招收到更多的、更优秀的学生。在拥有学费收入以外的财源的私立学校中,短时间内能够在这个金字塔中向上提升的学校并不是没有,但这毕竟是极少数,大多数私立学校都是根据创办年份的次序处于金字塔的各层次,新办的私立学校常常必须从最底部开始。在私立学校方面,以旧制的私立大学为顶点、以战后派的私立学校为底部构成的金字塔结构也十分稳定<sup>[17]</sup>。

## 五、新制度的摸索

### 1. 改革争论的再次爆发

二战以后,把制度上多样化的高等教育机构合并成单一型的四年制大学,这项改革的目的在于把仅由新“大学”构成的制度改变成分权的、富有竞争的制度。在占领军的强有力指导下,通过以美国学校体系为模式进行的这个改革,期待高等教育制度也具有近似于美国的富有弹性的结构。虽然最终未能实现,但把国立大学下放府县的构想和标准判断制度的引进等,可以说是直截了当地表明了这种改革的理念。按理说,在分权的富有竞争的制度下,二战以前在高等教育机构之间被制度化了的“被迫的多样性”应该变成“选择性的多样性”。

但是,正如上面所述,制度改革的结果出现的

“现实”与这种“理念”之间存在很大的距离。改革的目的在于围绕以资金为主的各种资源的自由竞争所带来的大学之间的形态和功能的多样化。而结果却出现极有限的竞争与导致形态和功能的整齐划一化,以及深层次的教育研究的质量与水平的多样性,而且是有“差距”的多样性。这种理念与现实、形态、功能的整齐划一性与质量的多样性之间的距离,不久又再次爆发改革争论。

二战以后的制度改革争论的导火线是昭和二十六年(1951年)“政令改正咨询委员会”提出的教育制度改革案<sup>[18]</sup>。在新大学制度建立仅3年提出的这个改革方案,虽然原则上维持“六·三·三·四”新学制,但在高等教育方面提出把大学分成修业年限4年以上的“普通大学”与2~3年的“专修大学”,并按不同类别分别设立:“普通大学”分为以学术研究为主的大学;进行高水平的专门职业教育的大学。“专修大学”分为进行工、商、农等专门职业教育的大学;培养教师的大学。它基本上可以看作是旨在恢复成二战以前由不同形态和功能的、多样化的高等教育机构构成的系统。例如,就国立大学而言,这个改革方案提出把设施设备、教职员等办学条件难以达到应有水平的大学改为“专修大学”。

关于对由形态和功能截然有别的、双轨的学校类型构成的高等教育制度进行改革的构想,此后还多次被提出。例如,日本经营者团体联盟于昭和二十七年(1952年)发表“关于对新教育制度再探讨的要求”,批评了新大学制度,并以产业界“甚至认为大学、专门学校分别存在的旧制度更好”为由,要求进行根本性问题——排除现行大学制度的“不彻底的整齐划一性”,能够明确地“发挥各自特长”——的研究,此后还分别于昭和二十九年、三十一年、三十二年、三十五年多次提出对大学制度改革的要求<sup>[19]</sup>。

## 2. 对“多样性”的要求

产业界的这种改革构想,容易被看成是旨在恢复成二战以前的系统。但是,随着经济恢复以及随之而来的高速发展,大学入学率不断提高,高等教育临近从精英到大众化过渡阶段的“门槛”,改革争论也开始出现新目标。文部大臣的咨询机构——中央教育审议会于昭和三十八年(1963年)提交的咨询报告《大学教育之改善》可以看作是象征性地显示出这种目标的转变<sup>[19]</sup>。即经过战后15年,在以四年制大学为主体的新大学制度基本确立下来,大学教育的机会“从被选择的少数人到向能力、特性等多样化的广泛阶层开放”的现实中,如何保障适应这种变化的高等教育机构的形态与功能的多样性,是一个新出现的课题。

面对这种新的要求,“中教审”提出了所谓“种别

化”构想。这个构想的具体方案如下:现行的大学制度仍由大学院、大学、短期大学三种高等教育机构构成,但各自的性质和目的应明确,即大学院的目的是进行高水平的学术研究和培养研究人才;大学的目的是培养高级职业人才;短期大学是培养职业人才和实际生活所需技能的高等教育场所。同时,根据高等教育功能的不同,提出设立如下各类型高等教育机构:

在所有学部之上设博士课程的大学院大学;不设学部的大学院大学;仅设硕士课程的大学;仅有学部的大学;两年制短期大学;高等教育前期两年与高中3年相加的五年制高等专门学校;培养音乐、美术等专门人才的四年制艺术大学,等等。

此后,在昭和四十六年(1971年)的“中教审”咨询报告《关于综合扩充、完善今后学校教育的基本措施》<sup>[20]</sup>中被更详细展开的这个“种别化”构想,并不是大大背离高等教育的现实结构,而是在原有的构想框架下补充和完善。随着入学率的提高,学生的能力和需要以及社会的要求也日益多样化,以大学的形态和功能的整齐划一性为前提的现行制度已无法应对。现在,近400所大学在教育研究的质量和水平,以及形态和功能方面都显著地出现多样性,有鉴于此,应该让这种潜在的多样性在制度上有所体现,以谋求更有效率的制度运营和资源分配。这就是“中教审”咨询报告的基本思路。

但是,这个构想否定战后改革作为理念提出的,并作为自由的、主体性竞争的结果之“被选择的多样性”,肯定作为“差距”的“被迫的多样性”,并谋求制度上的固定化,因而难免会受到批评。在多数大学之间的确存在多样性。最主要表现在,本来教育研究应是同样的质量和水平的,但却出现有“差距”的多样性,而且形态和功能的多样性最终也在这种质量差距的基础上形成。这种差距体现在资源的非竞争性和倾斜性的分配结构。对“中教审”咨询报告持批评立场的、具有代表性的日本教职员工会(简称日教组)“教育制度研究委员会”,在其报告书《探讨日本的教育改革》中认为:不是通过制度的框架来谋求所谓的“从上”的多样性,而是先推进资源分配的平等化,然后在此基础上谋求有竞争性的、由主体选择的“从下”的大学形态和功能的多样化。同时报告中把这种以平等化为前提的多样化称之为“个性化”。

## 3. 三种改革构想

正如特罗指出的那样,进入大众化阶段的高等教育制度的特征是,高等教育机构的多样性。越过大众化阶段“门槛”的我国,不论是将高等教育多样性称为“种别化”,还是称为“个性化”,在希望推进高等教育多样化的这点上,大家的意见是一致的。

但是,在几种改革构想中存在意见尖锐对立的基本点是,如何改变这种多样性与大学之间的僵硬的等级结构密不可分,形态和功能的多样性与教育研究条件差距的多样性对应起来的状况。正如这些改革构想共同指出的那样,我国高等教育正在面临的危机,最主要的是二战以后的新制度继承了战前时期遗留下来的传统的等级结构之根深蒂固。为了改变这种状况,创造出使“选择性的多样化”成为可能的、开放的、富有弹性的制度结构,首先必须变革以经费为主的各种资源的分配结构。这个变革如何进行才有可能?意见在这点上是对立的。昭和四十六年(1971年)的“中教审”咨询报告,力图在大学“种别化”的这个框架内,通过国、公立大学的法人化,大学之间的自由转学,教师的任期制,加强国家对私立学校的资助,等等,谋求制度的弹性化和多样化。这可以看作是以“指导性的多样化”为目标。对此,“日教组”在其报告书中认为,“大学教育的个性化只有在所有的大学在教育研究方面处于对等平等的条件下才有意义”。同时在报告书中指出,为了实现把所有的大学建成“富有个性化的区域综合性大学”,必须取消“现存大学之间的种种差别,如讲座制与学科目制的差别,国、公立大学之间的差别,男女差别等”。“中教审”咨询报告认为,“在政府的指导下,逐步改变资源的分配结构,同时实现流动化与多样化”<sup>[21]</sup>,对此,“日教组”的改革构想是,如果各种资源没有进行完全平等的分配,就不可能有形态和功能的多样化或个性化。

与这两种改革构想基本上是一时期发表的OECD教育调查团报告书《日本的教育政策》<sup>[4]</sup>,与“中教审”咨询报告一样,在强调国、公立大学法人化的重要性的同时,认为资金分配结构的变革是突破高等教育金字塔的最重要的战略目标,在大幅度增加资金总额的同时,把竞争机制引入分配过程。用该书的译者深代惇郎的话说,在基于“古典的民主主义信条”的这个“理想主义”的改革构想中,可以看到二战后的大学改革再现作为理念的美国式的“竞争性的多样化”。

#### 4. 变革的可能性

在20世纪60年代末的世界性大学改革的风潮中出现的这些改革构想,没有一个是原封不动的形式能够实现的。尽管有部分付诸实施的改革,但都未能大大地动摇僵硬的高等教育的金字塔。在这个意义上说,我国的高等教育制度依然存在着不稳定性,隐藏着危机。

从一个世纪前开始移植“欧美种”的多样化的大学模式,在新的“环境”因素下,形成了二元多层次

的、独特的高等教育制度。这种僵硬的、等级性的高等教育制度,在资源有限的状况下,在作为能够极其适应快速实现近代化的制度这点上,的确可以说是日本式的“混血种”。但是,它作为制度又难免存在显著的不稳定性。由于基本上原封不动地继承二战以前的高等教育制度结构,这种不稳定性又延续到二战以后,而且,高等教育规模的急剧扩大——从精英阶段到大众化阶段的过渡,以要求对制度结构进行变革的形式,进一步扩大了这种不稳定性。

现在,我国高等教育正在面临的危机,基本上具有这样的性质。这个危机动摇了以前(大概到二战以后的某个时期为止)发挥过作用的高等教育的制度结构,不进行变革就不可能消除这个危机。以变革为目标的改革构想的主要内容就是我们上面所看到的这些。不论往哪个方向走,很清楚的一点是,对具有近一个世纪传统的、独特的制度结构进行变革时,都只是在局部的、改革力度小的、缓慢的过程中推进的。如何构建新的日本式制度结构,这依然是我国高等教育难以回避的课题。

#### [参考文献]

- [1] 马丁·特罗. 高学历社会的大学[M]. 天野郁夫,喜多村和之译. 东京: 东京大学出版社, 1976.
- [2] L. Cerych, D. Furth. The Search for a Global System - Unity and Diversity of Postsecondary Education[M]. The World Year Book of Education(1971 - 1972), 1971: 108.
- [3] E. Ashby. Ivory Towers in Tomorrow's World[J]. Journal of Higher Education vol. 28 - 8 Nov. 1967: 417 - 18.
- [4] OECD教育调查团. 日本教育政策[R]. 深代惇郎译. 东京: 朝日新闻社, 1976: 52.
- [5] E. Ashby. Universities, British, Indian, Africa, 1966: 19
- [6] 天野郁夫. 日本高等教育发展过程中的模式问题[J]. 大学史研究通讯, 1974, (8).
- [7] 《教育令》第八条(1879年).
- [8] 天野郁夫. 日本的学术职业[J]. 大学研究笔记(广岛大学大学教育研究中心), 1977, (30).
- [9] 伊泽修二选集[C]. 1958: 62.
- [10] 海后宗臣. 井上毅的教育政策[M]. 东京: 东京大学出版社, 1968.
- [11] 国立教育研究所. 日本近代教育百年史4(学校教育编(2)) [M]. 1974: 1325.
- [12] 明治以降教育制度发展史(第五卷) [M]: 1189 - 1191.
- [13] 文部省. 学制改革诸方案[R]. 1937: 133 - 148.
- [14] 前田一. 工薪阶层物语[Z]. 1928: 70 - 71.
- [15] 天野郁夫. 地方国立大学的建立与发展过程[A]. 清水义弘. 区域社会与国立大学[M]. 东京: 东京大学出版社, 1975.
- [16] 天野郁夫. 国立大学[A]. 清水义弘. 日本高等教育[M]. 东京: 第一法规, 1968: 198 - 203.
- [17] 天野郁夫. 高等教育大众化的过程与模式[A]. 清水义弘. 高等教育的大众化[M]. 东京: 第一法规, 1975.
- [18] 学校教育研究所. 新日本教育年记(第二卷) [M]. 1966: 297 - 300.
- [19] 财界的教育要求[A]. 现代教育研究所. 中教审与教育改革[M]. 东京: 三一书房, 1973.
- [20] 文部省. 教育改革的基本措施[R]. 1971.
- [21] 教育制度委员会. 梅根悟. 日本需要教育改革[M]. 东京: 颈草书房, 1974.