

日本高等教育政策与私立大学的大发展

陈武元*

50年代末至70年代中期是日本高等教育发展速度最快的时期,大学数(不含短大,下同)由1957年的231所增加到1975年的420所,增长了81.8%,其中公立大学数由1957年的107所增加到1975年的115所,只增长了7.5%,而私立大学数由1957年的124所增加到1975年的305所,增长了145.97%。^①可见,私立大学在日本高等教育大发展中占有极其重要的位置。本人在《日本高等教育在大发展时期的政策》一文中,由于受篇幅所限,对这一时期的私立大学的问题未做深入探讨,因此,本文着重分析这一时期私立大学对文部省的高等教育政策是如何做出反应并提出要求的。考虑到日本私立大学几乎都分别加入到不同的团体中去,而且对高等教育政策做出反应或提出要求又都以团体的形式进行的这一具体情况,所以论文的第一部分先简述战后私立大学团体的建立与发展情况,第二部分考察私立大学对1957年文部省的理工科扩充计划至1961年放宽大学设置标准期间的政策是如何做出反应并提出要求的,最后分析私立大学是如何大发展起来的。

一、私立大学各团体的建立与发展情况

“日本私立大学协会”(以下简称协会)创立于战后不久的1948年3月。最初由43所旧制大学组成,但是随着此后的学制改革加入到该协会的会员大学急剧增加,协会内部的意见要协调一致越来越困难。于是,1951年7月,庆应、早稻田、同志社等大学声明退出该协会,另外组成以它们为首的包括23所在日本有相当水平的大学在内的“日本私立大学联盟”(以下简称联盟)。还有,以学习院(安倍能成院长)为主的7所大学在协调协会与联盟的纠纷中,由于不能起到使双方和解的作用,结果从协会退出,成立“私立大学恳话会”(以下简称恳话会)。^②

这样,日本就有了3个私立大学团体。这3个团体的特性及对大学教育的看法大不相同。联盟以由多学部组成的旧制大学为核心,从创立起就提出重视“质量胜过数量”的方针,强调“同志式的结合”,对加入该团体的资格也规定得很严格。而协会的多数会员大学是从旧制专门学校升格的大学,特别是理工科单科大学和女子大学,委员也以管理大学的理事长为主,为了以数量的优势来抗衡联盟,因而积极地吸收1955年以后的新办大学加入到该协会。^③恳话会以学习院、武藏、成蹊、成城等旧制7年制高校为主体,确保中立立场,1986年解体,被联盟吸收为会员大学。

* 陈武元: 厦门大学高教所助理研究员、日本广岛大学教育研究中心外国人客座研究员 厦门

附带说一下,截止到1994年,协会拥有240个会员大学,联盟只拥有116个会员大学。1984年还新成立了“日本私立大学振兴协会”,昭和女子大学、武库川女子大学、福井工业大学、爱知医科大学等20所大学为其会员大学。几乎所有私立大学都分别加入到这3个团体中的一个。

考虑到恳话会团体的规模很小,且影响力也很小,而“日本私立大学振兴协会”不在本文的研究范围内,因此,在论述私立大学团体对50年代末的高等教育政策是如何做出反应的,以及对文部省提出什么样的要求时,主要考察协会和联盟这两个团体。

二、高等教育政策与私立大学

1. 振兴科学技术教育与私立大学

文部省预测到1962年度将缺少大量科学技术人员,于1957年11月5日发表了从1958年度起计划3年内增加培养8000名理工科学生,并要求私立大学(含短大)增招3000名学。接着,“中教审”于11月11日向文部大臣递交“振兴科学技术教育对策”的咨询报告,也建议增加科技类的大学毕业生。私立大学抓住这个计划,要求文部省对其设备、所需经费提供大量资助,作为协助文部省计划的条件,而且还撤消了私立大学3个团体的共同组织——“私立大学学术研究助成对策实行委员会”,重新成立“私立大学助成对策委员会”(古田重二良任委员长),“以利用此机会,谋求文部省大幅度增加对私立大学理工科教育的特别资助,振兴科学技术教育”。^④为此,私立大学3个团体很快于12月10日向文部省提出了“私立大学学术研究及振兴科学技术教育所需的经费概算书”,“为了谋求振兴我国的科学技术,国家在这个时候,……充分发挥私立大学的作用是最为合适的”,以此要求修改“与国家私立大学研究设备资助有关的法律”,把仅仅以研究设备为资助对象的“私立大学研究设备资助金”的资助范围扩大到设施等项目,并且把现行的资助比例由1/2提高到2/3;在“关于私立大学理科特别资助金”方面也同样要求增加资助额度。^⑤但是,文部省并没有给私立大学太多的好处,于是,以古田委员长为首的“私立大学助成对策委员会”到处奔走,找到一些特别理解振兴私立大学的议员的帮助,向有关方面施加压力。结果,1958年度国家对私立大学的预算比上一年度增加了近3倍,达到3亿9550万日元(理科资助金和研究设备资助金)。但是,这些资助对充实现有的私立大学只是杯水车薪,何况新设理工科学部学科或由文转理的经费只能由私立大学自己负担,因而每个委员都十分生气。^⑥

文部省的理工科扩充计划企图想轻易地利用私立大学,反而刺激了私立大学。私立大学3个团体于1958年2月撤消了“私立大学助成对策委员会”,重新成立“私立大学振兴政策委员会”,加强了对政府有关方面的压力。也就是说,私立大学3个团体以振兴政策委员会的名义,每年都公开发表包括要求增加理科资助金与研究设备资助金的周密的“国库助成要求额概算”,同时反复要求修改“与国家私立大学研究设备资助有关的法律”,旨在提高资助比例和扩大资助范围。

50年代中后期私立大学的动向有如下特征:^①这一时期,私立大学始终关心的是财政上的资助,即理科资助金和研究设备资助金。从未提及放宽大学设置标准之行政上的要求。

^②文部省、大藏省的文教政策是以国立大学为中心,所以私立大学在对文部省要求预算而得

不到解决的情况下,便通过对自民党等国会议员的院外活动来实现自己的要求。修改“与国家私立大学研究设备资助有关的法律”之事也是采取通过自民党文教部会作为议员立法向国会提出的策略。在院外活动中值得一提的是,日本大学会头(相当于理事长)古田重二良利用其广泛的人际关系,对私立大学的发展起了很大的作用。^⑦池田正之辅就是古田的老朋友^⑧。50年代的中后期,私立大学各团体的杂志主要登载与理工科有关的问题,这可以说是这一时期的特征。尽管说文科学学生培养过剩成了当时的社会问题,但私立大学却没有把这个问题当作是私立大学特有的问题^⑨。

2 “池正劝告”与私立大学

以古田等人为首的私立大学方面接触池田是从什么时候开始的并不太清楚。但是,池田正式于1961年2月21日邀请以古田为首的私立大学代表,召开了题为“私立大学培养科学技术人才计划”恳谈会。在座谈会上,池田说,“科技厅正在考虑国民收入倍增期间培养科技人员的10年计划,……我想私立大学方面也会有自己的想法,所以今天想请大家谈谈你们具体的想法”,私立大学对此阐述如下3点见解:①培养科学人员计划不应只考虑到国立大学,而应重点考虑私立大学。②1956年的大学设置标准本身有问题,这是从根本上冷淡对待私立大学的政策。这个设置标准在今天需要大量技术人员的情况下是不合时宜的,必须修改。③国家财政对私立大学的资助太少,所以文部省必须加大对私立大学的资助力度。^⑩3月11日,池田以“关于培养科技人员的劝告”,要求荒木文部大臣改变文部省的理工科扩充计划(1961年度的7年计划)和放宽大学设置标准。其理由是:文部省的计划连满足在国民收入倍增计划期间将缺少约17万名科技人员的半数都十分困难,因此,应进一步认识并发挥私立大学的作用。基于这一认识,文部省应修改规定教员资格、设施设备、校园面积等的大学设置标准以及大学设置审查之内部规章。由此可见,私立大学通过池田向文部省要求在以往的财政要求基础上进一步放宽大学设置标准的规定之事是千真万确的事实。但是,从池正劝告后连盟对此反应冷淡来看,难以认为这一要求完全代表私立大学方面的意见,而应看作是池田有着密切关系的古田的强烈要求更为妥当。^⑪正如当时有人怀疑“采取超编招生的所谓私下入学,实际上是打着培养科技人员的旗帜,让这种做法合法化,换句话说,就是让政府允许这种做法是其最大的目的之一”^⑫那样,大学设置标准对按学生定编数招生也做出了“私立大学不受学生定编数的限制”这样特殊的解释,说明放宽大学设置标准这一行政方面的要求明显地反映了古田的意志。^⑬

对“池正劝告”的反应,连盟和协会双方有着微妙的不同。连盟的《大学时报》在当年的6月、8月两期丝毫未提及“劝告”内容,到了10月的那期也只是提了一下新闻记者就劝告的内容举行的座谈会内容。正如连盟的一位理事所说“即使池田科技厅长官建议‘要更加充分重视私立大学,从本年度开始要增招私立大学理工科学生’,但是,要是私立大学无条件地接受这样的建议就麻烦了”^⑭的那样,说明连盟对劝告内容的反应并不积极,而是采取静观的态度。而协会的《教育学术新闻》却每期大登特登有关劝告内容的报道。可见,对池正劝告,不同的团体,其接受方法是不一样的。尽管如此,3个团体仍于3月27日以振兴政策委员会的名义向文部大臣提出了“关于培养政府经济发展10年计划所需要的科技人员,应充实私立理工科的研究生院、学部、短期大学的具体政策的要求”。^⑮该《要求》的内容由“行政措施”与“财政措施”两部分组成,除与以往一样重复提出了对财政方面的要求外,首次以公开的文

件形式表明了对行政方面的要求。要求文部省在1961年度以后预定增招16000名学生中,增加对私立大学的拨款,同时在行政方面应放宽大学设置标准的规定。3月31日,文部省以大学学术局长的名义,把“关于大学的认可申报事项等”下发给各大学。其内容明显地牵制了私立大学的这一动向。即,文部省把有关大学的事项大致分成4部分:①认可事项,②协议事项,③申报事项,④报告事项。大学(含学部)的设立或撤消列为“认可事项”;增设新学科(含专业)或变更现有的学部学科(含专业)和学生定编数列为“协议事项”;校长的任命或学费、经费等有关的事项列为“申报事项”。因此,重要的是,文部省在这时期就增设学科或增加学生定编数的事项,不是把它摆在“申报事项”上,而是把它摆在认可与申报之间的“协议事项”上。^⑤文部省的这一单方面的通知在4月25日的参议院文教委员会会议上引起了很大的争议。其中矢山委员质问道,“增加学生定编数不应列入协议事项”,大学课长村山对此回答道,“这个问题因为涉及到规模和大学的师资力量,所以要求须与文部大臣协商”,重述了3月31日的通知内容。对此矢山委员反驳说,“这个通知违反法律”。^⑥同一天,象是有意与参议院文教委员会的委员一唱一和似的,协会独自给各会员大学的理事长、校长寄去一份文件,在文件中表明了如下见解:3月31日的通知之法律效应不影响私立大学,那只不过是文部省单方面的见解。关于变更学生定编数及增设学科,根据学校教育法实施规则第2条的规定,应属于“申报事项”的范畴,而不属于“协议事项”的范畴,因此,今后增加学生定编数或增设学科只要各大学提出申报就可以了,不必回答文部大臣的质问或听从文部省有关官员的意见。^⑦但是,其他两个私立大学团体没有正式表明过自己的见解,并不象协会那样积极地从法律上对“申报制”做出解释。

文部省对3月27日振兴政策委员会提出的要求,直到5月22日才予以答复,但尽是“尽量”、“正在研究”等这样含糊其词的词句,态度十分暧昧,表明了文部省内部对增设学科或增加学生定编数的处理办法还没有形成明确的统一意见。^⑧5月30日,以日本大学为首的10所理工科大学联合发表了“私立10所理工科大学声明”。即,日本大学(连盟会员大学)、千叶工业大学、近畿大学、工学院大学、武藏工业大学、大阪工业大学、东京电机大学、东京理科大学(以上为协会会员大学)、甲南大学、东海大学(恳话会会员大学)等10所大学宣布,增设学科或增加学生定编数应由各大学自主进行。这10所大学并不都是协会会员大学,因而从某种意义上可以说此声明明显是4月25日协会声明的继续。

3. 放宽大学设置标准与私立大学

至此,文部省不得不对私立大学方面的压力攻势作出明确的表态。7月4日和8月21日文部省分别发表了“关于私立大学增设学科及变更学生定编数的规定”和“关于公私立大学增设学科等处理办法”,表明了自己的基本方针。但是这两个规定大大改变了以往对私立大学的限制政策。即,以往“文部省,……在关于增设学科及变更学生定编数方面,要求须与文部大臣协商后实施,这实质上与认可事项的处理办法是一样的”,但是现在“文部省,……取消了以往的条件限制,只要事先提出申报就可以了”。^⑨

对文部省这次重大的政策转变,协会与连盟的反应却是不一样的。协会在接近下年度提出申报期限的9月20日,召开紧急会议,邀请文部省的大学学术局长、大学课长、总务课长等,就有关增设学科及变更学生定编数等行政上的手续,请文部省方面做说明。其中,协会再三通过问题解答的形式,要求文部省对“申报制”做出承诺。首先,协会问,“提出申报时,文部

省行政当局是如何办理的?”，大学课长对此问题的回答是，“申报制就是提交申报材料就可以了”。接着针对学术局长提的问题是，“事前协议的情况与申报制对当局来说究竟在什么方面会产生差异呢?”，学术局长的回答是，“说到底，事前协议是我们提出申报，如果我们认为(申报材料)还不够充分的话，可以向你们提出，而申报制就没有这样的规定，或者说不能有这样的规定。换句话说，如果我们强迫你们要这样做，这在法律上是无效的”。对总务课长提的问题是，“如果申报内容合情合理，那么实际上是有效的，是吗?”，总务课长回答道，“是的，正如你们提出的问题那样，只要申报内容合情合理就有效，这样理解是对的”。这样，协会就申报制的问题取得文部省方面的许诺之后，便正式对增设学科及增加学生定编数做了准备。^⑧相反，连盟却曲解了文部省的真正意思。例如，在“私立大学与增设学科”座谈会上，有人说，“我认为申报制起不了作用的。……我们这些与私立大学有关的人要是认为增设学科只要申报就行，不需要认可，就象瘦狗追着一块肉那样摇着尾巴高兴的话，就不好办了”。也有人担心，“文部省不论采取何种方式，都必定会发挥其官僚精神，都会有一种非常消极的统一控制机制，我担心的就是这个问题”，另一个人接着这个人的话题继续说道，“文部官僚这么一说，我们就这么做了，他们的目光就会朝着我们这边来，还是不要这么随便做好。因为明摆的事是，如果这样做了，其结果多少会出现大学教育质量下降，文部省便会借此机会更加强其控制权”。^⑨

由此可见，协会和连盟对文部省放宽大学设置标准的反应大不相同。协会对扩大规模的热情很高，而连盟面对预想不到的改革却显得无所适从。就这一点而言，至少在1961年并不是所有的私立大学都热衷于扩大规模的。1962年的新年伊始，这两个团体几乎不在自己的杂志上刊载有关理工科扩充计划的报道。1962年至1963年间，私立大学主要关心的是，对围绕私学振兴会的财政投资是赞成还是反对，学校法人纷争法的对策。中教审1963年咨询报告之“大学的管理”与“大学入学考试”等问题的议论。对扩充政策再次大加报道的是1964年度报考大学人数急剧增加对策出台以后的事，与此同时，协会和连盟就新办大学的看法，意见相左更加明显。

三、私立大学的大发展

从以上论述中我们可以看到，在1957年度以后扩充理工科的过程中，私立大学对文部省做出了各种各样的反应，也提出了要求。但是，由于团体的特性不同，因而在扩充理工科的过程中，其实际扩大规模的效果却大不相同。图1~图3显示了全日本私立大学及协会、连盟两个团体之增加学生定编数与学生定编数增长率的变化情况。^⑩文部省从1958年度起的3年计划要求私立大学增招3000名学生(含短大)。但实际上私立大学只增招了2300名，即使把短大的增招部分约500名算进去(1958年度、1959年度)^⑪，也未达到计划的目标水平。“从大学方面来看，……连充实现有的水平都还做不到，所以首要的是解决这个问题，至于增设新学科或增加学生定编数则不是太感兴趣”，连盟会长在1959年如是说^⑫可见，这一时期，私立大学对理工科扩充政策并不是那么积极地响应的。

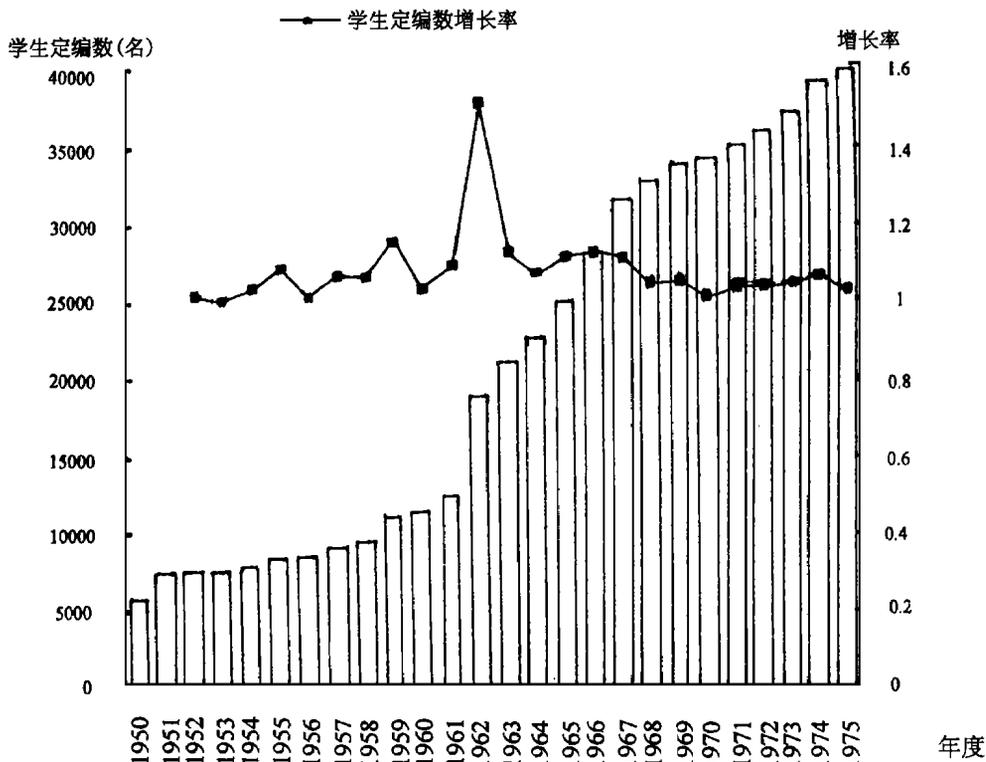


图 1 全日本私立大学之理工科学部学生定编数的变化

但是,1961年至1962年间,私立大学却发生了急剧增招学生的情况。从协会、连盟两个团体学生定编数增长率的变化情况来看(图2图3),协会一下子提高了约1.6倍,连盟(除日本大学外)的增长率也达到1.2倍(1963年度的增长率更高一些),日本大学的增长率近1.9倍,更显突出。这说明了日本大学和协会十分热衷于扩大规模,它们对池正劝告放宽大学设置标准敏锐地做出了反应,并以此为契机,一举扩大了规模,而对申报制持消极态度的连盟却一直在注视文部省的态度,对扩大规模之事犹豫不决。其主要原因是:协会的多数会员大学为理工科单科大学,且管理大学的理事长的创新精神也很强,所以协会对政策的反应较敏锐,1962年度便提前完成了增设学科及增加学生定编数的任务;而连盟的会员大学为综合性大学,综合性大学的文科学部未必都赞成扩充理工科学部,这样,不少大学要调整学科或增加学生定编数就相当费事,况且还有一些大学从建学理念出发对扩充理工科学部持否定态度,^⑥所以连盟对政策的反应较迟钝,增加学生定编数也受到抑制。

从以上的论述中我们可以看到,协会和连盟两个团体对扩大规模的态度与它们各自对政策的响应程度有着密切的关系。1958年至1964年间在扩充理工科的过程中起主要作用的是日本大学和协会,而看文部省脸色行事的连盟并不是没有扩大规模,而是扩大规模的幅度较小。

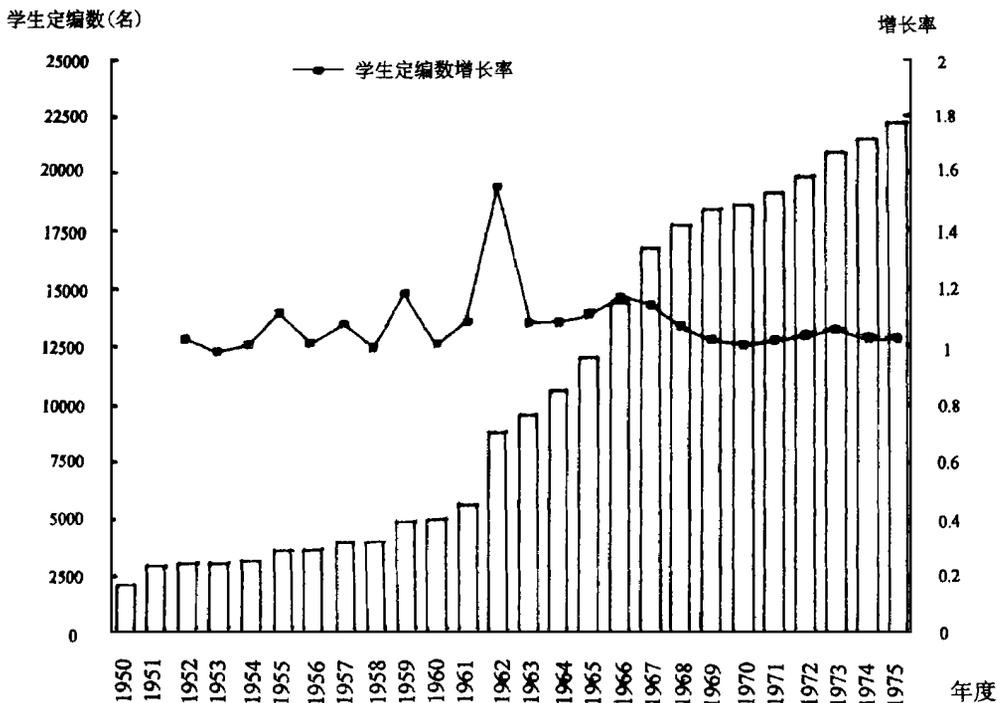


图 2 私立大学协会之理工科学部学生定编数的变化

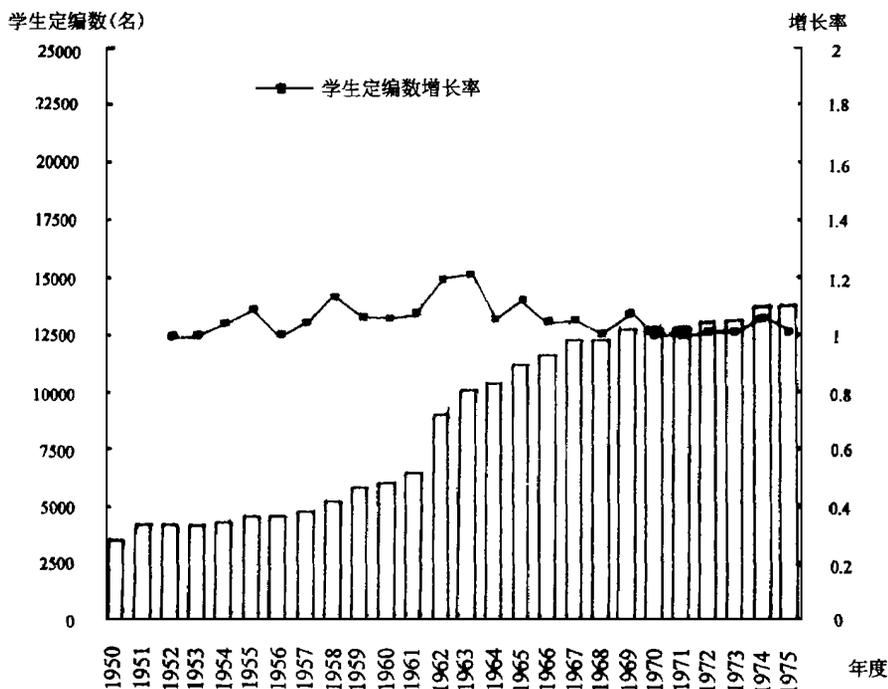


图 3 私立大学联盟之理工科学部学生定编数的变化