

从高等教育政策的视角看日本高等教育大众化

陈武元

(厦门大学高等教育科学研究所)

内容提要 高等教育大众化的实现是以扎实的初等、中等教育为基础的,是与经济发展水平相适应的。如果高等教育发展大大超过经济发展的需求和接纳程度,就会带来严重的负面影响。国家应通过高等教育政策来调控高等教育的发展。日本高等教育的发展和高等教育政策的调控过程为我们提供了启迪。

关键词 日本 高等教育 大众化 教育政策

尽管目前我国只有 5~6% 的适龄青年能够接受高等教育,高等教育仍处在精英教育阶段。但是,在我国的部分大中城市(如北京、上海、天津、南京、杭州等),高等教育大众化已悄然到来,在这些地方接受高等教育的适龄青年的比例已超过 15%。因此,探讨高等教育大众化这一课题具有现实意义。本文拟从高等教育政策的视角探讨日本高等教育大众化,以供我国有关决策者在制定政策时参考。

一、日本的高等教育政策与高等教育大众化

1. 促使高等教育大众化的主要政策

本世纪 60 年代至 70 年代中期,日本高等教育取得了令人瞩目的高速发展。从 1960 年至 1977 年间接受高等教育的学生数由 71 万人增加到 223 万人,膨胀了 3 倍以上。尤其是,60 年代后半期更以每年平均 13 万人的速度递增,5 年间由 98 万人增加到 163 万人,增长了 66.3% (见表 1)。1960 年大学、短大的入学率仅有 10.3%,而 1969 年却超过 20%,1976 年达 38.6%,膨胀了近 4 倍。为了接收日益增加的学生,从 1960 年至 1975 年间大学数由 245 所增加到 420 所,短大数由 280 所增加到 513 所,若加上高专数,那么日本高校数则由 525 所增加到 1007 所,增加了 482 所。这 15 年平均每年增设高校数达 32 所,同期

每校的学生数规模,大学由 2557 人增加到 4129 人,短大由 298 人增加到 690 人。这样,日益增加的学生是通过增设高校和扩大高校招生规模的途径来解决的。

表 1 高校数、学生数和教师数的变化情况
(1960~1991 年)

年度	高校数	学生数 (与上一年度之差)	教师数
1960	525	711618 (34584)	50828
1965	749	1090304 (106864)	68612
1970	930	1685284 (52769)	94915
1975	1007	2107074 (97897)	108978
1980	1025	2223599 (-14003)	123082
1985	1065	2237668 (-4888)	133779
1990	1162	2632459 (84192)	148330
1991	1169	2729678 (97219)	151439

资料来源:① 文部省《我国的高等教育——战后高等教育的发展历程》,1964 年,第 252~257 页和第 290~291 页。

② 文部省《日本的经济发展与教育》,1962 年第 181 页。

③ 文部省《文部统计要览》1992 年。

当时制定高等教育政策的主要领导人天城熊如是说，日本高等教育之所以能够高速发展是由以下各种因素相互作用产生的。即：(1) 由于经济发展和技术革新，需要更多的科技人员；(2) 人力资本理论、教育投资论盛行；(3) 二战后教育改革所形成的单一型学校制度；(4) 学历社会下，国民对高学历的追求；(5) 由于国民收入水平提高，其负担学费的能力也相应提高；(6) 放宽私立大学认可基准；(7) 私立大学追求扩大办学规模；(8) 学术的发展与专业的细分化；(9) 国民要求扩大高等教育的情绪与滞后的政

策；(10) 二战后人口高峰正好在 60年代后半期达到大学入学年龄。^①这 10个因素当中，(1)、(2)是产业界等的推动因素，(4)、(5)、(10)是要求接受高等教育者的推动因素，(7)、(8)是高校举办者的推动因素，当然，(3)、(6)、(9)的政策因素也不能忽视。日本文部省有关人员认为，“日本高等教育大众化主要是由于国家采取了两项政策，即在国民所得倍增计划期间提出的增加招收理工科学生的政策，以及为适应人口高峰的到来而提出的大学扩大招生的对策。这两项政策对高等教育大众化的进程起了推动作用。”^②

表 2 私立高校在校生数的变化情况 (1915~ 1990年)

年 度	高 校		大 学	
	私立高校 在校生数 (人)	占全体在校生 数的比例 (%)	私立大学 在校生数 (人)	占全体大学在校 生数的比例 (%)
1915	25816	45.5		
1920	45041	56.3	9891	45.1
1925	71880	53.7	26140	56.0
1930	108131	59.4	40777	58.6
1935	113034	60.4	41960	58.6
1940	150463	61.4	50278	61.3
1945	177876	45.2	51059	51.7
1950	231373	57.9	174670	55.8
1955	377437	61.9	314269	59.1
1960	469605	66.0	403886	64.3
1965	787556	72.2	660899	70.5
1970	1286116	76.3	1046823	74.4
1975	1650603	78.3	1325430	76.4
1980	1715043	77.1	1376586	75.0
1985	1678348	75.0	1344381	72.7
1990	1990027	75.6	1550613	72.7

注：1945~ 1960年度是旧制与新制的合算值。

资料来源：① 《新教育学大事典第 8卷》，1990年，第一法规。

② 文部省《学校基本调查报告书》各年度版。

③ 文部省《文部统计要览》1992年版。

也有人认为放宽大学设置基准是高等教育大发展的契机。1961年 3月科技厅厅长池田正之辅以科技厅设置法第 11条为由，要求文部大臣荒木万寿夫放宽大学设置基准的有关规定，文部省听从了这个建议。这个建议表面上的理由是，为了实现池田内阁提出的国民所得倍增计划，必

须增加培养所需的科技人员，但实际上却是新兴私立大学有关人员“希望大学设置基准能放宽一些”的要求。^③1960年至 1975年间，日本私立大学数由 140所增加到 305所，短大数由 214所增加到 434所，增加了 108.8%。而这期间国公立大学数由 105所增加到 115所，短大数由 66所增加到

71所,只增加了8%。其结果,私立高校在校生数的比例,大学由64.3%上升到76.4%,短大由78.7%上升到91.2%,日本高教依靠私立高教的机制更进一步加强了(见表2)。

2 政策对高等教育大众化的影响力

日本高等教育进入大众化阶段是60年代,但其征兆却在20年代便已显露出来。1918年《大学令》颁布之前仅有帝国大学,《大学令》颁布后,官立单科大学、公立大学、私立大学的设置开始获得认可。从1919年起,日本政府开始着手发展高等学校。从1919年至1929年间,大学由5所发展到46所,旧制高中由8所发展到32所,实业专门学校由24所发展到50所,专门学校由72所发展到106所。1919年仅有6.8万人的高校在校生数,1929年却增加到17.7万人,增长了1.6倍,其中,大学生数在1920年由上一年的1万多人一下子翻了一番,达2.2万人,到1929年实际增长了5.6倍,达6.7万人。特别是以私立创办的大学及专门学校居多数,1915年私立高校在校生数占全体在校生数的比例仅有45.5%,1930年则增加到59.4%(见表2),依靠私立高校之具有日本特色的高等教育结构已经形成。

在旧学校制度下,高校在校生数增加最快的是1940年至1945年间,从约24万人增加到39万人,增加了15万人。其主要原因是由于在战时体制下理工科和医科专门学校的发展,加上1943年师范学校和青年师范学校等升格所致。因此,可以说1920年前后是日本高等教育接近大众化阶段的第一步,战时体制时期是第二步。^①

尽管教育政策对高等教育大众化有很大的影响力,但是,教育系统外部的社会经济因素也在相当程度上左右了大众化的速度,所以教育政策不见得都是发挥效力的。例如,二战后美国占领军企图通过单一型新学制来扩大高等教育机会。但是,整个占领时期,学生数却意外地不见增长,高校在校生数几乎没有变化。这个时期由于经济萧条,国民生活窘迫,尽管有出征的学生军复归,但学生数却没有增加。

1950年中期,由于学制改革,旧制高中、专门学校转变成新制大学,结果大学数一下子增加了数倍,被喻为“地方新制大学”,在全日本各地随处可见。而且,暂时不能升格为新制大学的专

门学校也以短期大学的形式创办,这在促进高等教育大众化方面起了很大的作用。尽管高等教育大众化的准备工作已经就绪,但实际上高等教育大众化并非随之而来。50年代,日本经济重建政策渐渐取得了效果,但国民生活仍未有太大的改善。由于这样的客观原因,学生数只增加了一些,大学、短大的入学率在这个时期仅在10%左右,高等教育仍处在精英阶段。因此,这个时期的社会改革与教育改革,虽说是“促进高等教育大发展的新的前提条件”,但还不能说是“大众化的决定性步骤”。^②大学、短大的入学率急剧上升和高等教育由精英阶段走向大众化阶段,主要得益于60年代日本经济的高速发展。

3 限制政策的可能性

尽管日本高校在校生数曾暂时出现过没有增长,甚至还出现过减少的时期,高等教育大众化的确还存在着这样那样的问题,但是政府要控制这个发展势头却是很难的。虽说如此,但在政策上试图控制这种趋势的举动并非完全没有过。例如,在即将进入大众化阶段的1963年,中央教育审议会发表了《关于改善大学教育》的咨询报告。该报告主要见解如下,“接受高等教育者必须具备与之相适应的能力;在决定专业结构时,必须考虑社会对人才的需要和要求;必须确保一定的办学条件以维持高等教育的水平。所以对于扩大高等教育规模的限度问题应予以慎重地考虑。”

可是,这些建议在付诸实施之前,日本高等教育便进入了大众化阶段。尽管如此,70年代后期,日本高等教育政策实际上也采取过限制政策^③。这个时期,由于两次石油危机,经济发展速度减缓,社会对人才的需求也减少了。在这样的社会背景下,为了满足高中生进一步升学的要求,只好靠创办专修学校来解决,同时通过提供经常费资助的手段来抑制新办私立大学。增设地方国立大学也是旨在解决高等教育机会之地区间的不平衡和过分依赖私立大学的问题。结果,1978年至1985年间学生数停滞,特别是1979年至1982年间在校生数减少了51097人(见表1)。相反,不仅国公立大学在校生数的比例由1975年的23%增加到1985年的27%,而且,私立大学的师生比缩小了,学费上涨得到了控制,教育

条件得到了改善，学生的家庭负担减轻了。

但是，这种限制政策并没有持续多久，80年代后半期日本高等教育政策又转为发展方向。因为这个时期民间企业好转，家庭收入有一定程度的提高，人们要求接受高等教育的呼声又提高了，加上第二次人口高峰也达到了大学入学的年龄。另一方面，财政重建、行政改革是政府政策的基本方针，这个方针制约了政府对教育经费的投入，因此，政府新办国立大学极其困难，又不得不依赖私立大学的发展。结果，私立大学的比重进一步提高，但政府对私立大学的资助金没有增加，因而又加重了学生的家庭负担。

4. 从量的大众化到质的大众化

从短时间来看，高等教育大众化在相当程度上受到政策的左右，但是，从长远来看，高等教育大众化是高等教育发展的必然趋势，政策是无法阻止的。^①政策的作用只是加速或减缓其进程而已。日本的教育系统已从外部的控制迈入了困难的成熟阶段。特别是因为日本高等教育很大程度上依赖于私立大学，所以政策能控制的余地越来越小。私立大学在发展时期拼命发展，在压缩时期则努力维持其规模。这样，从总的来说，发展高等教育的政策容易实施，压缩政策只要不扩大经常费资助便难以实施。因此，日本高等教育的内在机制本身便隐含了大众化倾向。

新办大学热现在还未降温，最近地方公共团体正在大力发展公立大学，短大。尽管如此，由于泡沫经济崩溃，以及90年代后半期适龄青年人口急剧减少，日本高等教育终于迎来了“严冬的时代”。现在该到了给量的大众化刹车的时候了，但降低质量水平之意义上的大众化反而更加明显。这是因为，占绝大多数的私立大学为了维持其经费来源，确保学生数是其基本前提，为了争夺更多的学生，只好降低入学标准。如何在大众化阶段确保教育质量正是日本高等教育亟待解决的课题。

二、高等教育大众化的影响与对策

教育政策无法阻止高等教育大众化，但改变其发展速度，或选择其发展形式还是有可能的。因此，以什么样的速度或什么样的形式来进行高等教育大众化则是教育政策的一个课题。大众化

对高等教育的性质产生了很大的影响，如何减少由大众化带来的负面影响则是教育政策的另一个课题。

1. 多样化的教育要求如何满足

随着高等教育大众化的发展，人们的观念、意识正在发生变化，即认为“高等教育不是投资而是消费”的人越来越多。这样，即使由于财政紧缩而限制了政府对教育经费的投入，但在家庭能够支付起学费的范围内，报考人数仍有可能上升。在终身学习和教育机会均等的大背景下，很难不考虑人们的升学要求。诚然，升学率一提高，各种求学目的的人便涌入大学校门，这将给大学顺利进行教学、研究带来困难。其结果不得不需要多种类型的高等教育机构。

2. 增大的教育经费由谁来负担

日本国立大学的主要作用是培养国家所需的人才，而满足人们对高等教育的需要则主要依靠私立大学。因此，日本高等教育大众化是以私立大学为主的大众化，而且还是依靠学生的家庭负担的大众化，阻碍政府对私立大学增加资助金的主要原因是财政吃紧。但是，由于“大学的疗养地化”或“高等教育的消费成分日益提高”，使得那些主张扩大政府对私立大学的资助力度的说服力变弱。另外，由于培养医生、船员、教师和理工科人才的部门比重下降，使得国立大学日益趋向私立大学，其在财政方面受到特别待遇的理由也变得越来越不充分。近年来，国立大学的学费不断上涨就是一个例证。

3. 教育水平如何维持

随着学生数增加，教职工数当然也会随之增加。学生和教职工一多，多样化的问题便不可避免。尤其是在教育内容和学生需要日益多样化的情况下，评价标准也变得多样化。这样，要对高等教育的水平或质量进行评价将越来越困难。为了保护“消费者”的利益，应要求高等教育有一定的水平。然而，随着人们对高等教育价值的认识的多样化，评价高等教育的角度也不得不发生变化。高等教育的最低水平或适当规模，只有在明确了高等教育是什么才有意义。所以，随着高等教育概念的空洞化，明确地定出其标准将变得困难。

4. 培养人才的场所设在哪里

如何培养政府机构、企业等各领域的干部或

高水平技术人才的问题,通常有两种想法:一是积极创办以培养这类人才为目的的大学,二是在大学内部设立培养这类人才的部门。但来自社会各方面的阻力还是相当大的。在这种情况下,只能考虑在政府机构或企业内部设立培养机构,即在大学外部来培养。这种培养机构在日本确已存在,^⑥不过,目前仅限于特殊公务员(如警察、自卫队等)的领域且社会威信并不高。因此,如何将其扩大到更多的领域去,同时提高其社会地位或威信都是有待研究的课题

5. 学术研究在哪里进行

为了接纳日益增加的学生,就必须增加高校数或扩大大学的规模,于是便出现了没名气的、水平低的大众型大学与规模很大的巨型大学。随着大众文化浸透到大学校园里,高雅文化崩溃,学术气氛也逐渐消失。高等教育大众化需要很多高校和教师,因此,要求所有的高校都应有研究的功能和起培养研究者的作用是不现实的,对教师、学生也不能期望他们像以前那样的水平。在研究与教学的矛盾日益突出的情况下,教师为了适应大众化,不得不放弃研究,专心搞教学。

针对大众化给高等教育带来上述的影响,日本学者提出了以下3种对策。对策之一是在大学内部想办法,比如,设立所谓的研究型大学或以研究生院为主的大学;对策之二是在大学外部想办法,比如,大力发展科技厅等各省厅直属的研究所,或创设科学研究院,科学技术开发或学术振兴的法人,将各种研究所归其管理;对策之三是前两者的折中,即在大学内部设立大学附属研究所或全国共同利用研究所,把研究功能集中到这些研究所。

三、启示

从以上的论述中我们知道,高等教育大众化是高等教育发展的必然趋势,但教育政策可以起到加速或减缓其进程的作用。笔者认为,依目前我国的国情,不宜过快发展高等教育,其理由有三:

1. 在我国高教经费的大部分仍由国家负担,教育经费长期短缺的情况下,过快发展高等教育,将意味着要挤占初等、中等教育的经费,如果没有扎实的初等、中等教育为基础的话,高等教育的质量将很难保证,高等教育大众化将成为

“低质量”的代名词。

2 目前我国国有企业正处在转换经营机制的过程中,尚未从困境中摆脱出来,加上从中央到地方的各级行政机关正在进行机构改革,这些客观存在的原因决定了国有企业和机关单位在近几年内不可能大量吸纳大学毕业生,因而在一定程度上制约着我国高等教育的发展速度。如果盲目乐观地发展高等教育,培养出来的毕业生找不到工作的话,将会给国家增加不稳定的社会因素。

3 尽管我国自改革开放以来,经济取得了快速发展,人民生活也提高很快,但目前要由家庭来负担子女上大学的学费,对绝大多数家庭来说,仍是相当困难的。尤其是东西部地区的经济发展很不平衡,城市和农村在收入方面仍存在着较大的差距。

总之,在我国高等教育大众化的进程中,不宜采取全面快速发展的战略,而应采取类似经济发展战略的做法,实行梯度发展战略,即经济发达地区可以考虑适度超前发展高等教育,经济欠发达地区应重点抓初等、中等教育,并根据经济发展水平来发展高等教育。

注 释

① 天城熊编:《新大学观的创造》,1978年,サイマル出版会,第6~7页。

② 斋藤淳涛:《从文教行政中所看到的政策形成过程的研究》1984年,行政出版,第152页。

③ 黑羽亮一:《1960年代以降的大学政策》,《大学研究》(第10号)1992年,筑波大学大学研究中心。

④ 天野郁夫:《高等教育の日本の构造》1986年,玉川大学出版部,第145页。

⑤ 江原武一:《现代高等教育的构造》1984年,东京大学出版会,第17、273页。

⑥ 《高等教育恳谈会昭和50年度报告书》1976年3月。

⑦ 清水义弘编著:《高等教育の大众化》1975年,第一法规,同前文。

⑧ 市川昭午编:《关于省厅所管学校的现状与将来的综合研究》,《大学研究》(第6号)1990年,筑波大学大学研究中心。

(责任编辑 犁 锋)