

# 日本高等教育大发展时期的政策

陈 武 元

**提 要** 50年代后期至70年代中期是日本高等教育大发展时期。文章探讨了这一时期日本出台的有关政策,主要有颇具影响的理工科扩充政策和政府针对报考大学者急剧增加所采取的对策。并介绍了日本各界在这些政策的制定过程中所持的各种见解。

**关键词** 日本 高等教育 教育政策

**作 者** 陈武元,厦门大学高等教育科学研究所助理研究员

日本在1960年前后至1975年间大力发展高等教育,满足了经济和社会发展的需要,促进了经济的高速发展。我国学术界对此研究的成果不少。然而,对日本这一时期出台的有关政策,以及日本各界在这些政策的制定和颁布过程中所持的各种观点的研究却很少。本文拟对这一时期的有关政策(主要围绕理工科扩充政策和政府对报考大学者急剧增加所采取的对策)、以及日本各界在这些政策的制定过程中扮演何种角色作较为全面的探讨,以期引起更深入的研究。

## 一、理工科扩充政策

### 1. 扩充科技人员培养计划

日本的理工科扩充政策是1957年11月提出来的。它属于同期制定的国家经济计划——《新长期五年计划》的配套政策。《新长期五年计划》根据当时大学的培养规模,预测到该计划的最终年度(1962年度)将缺少8000名科技人员,因此要求从1958年度至1960年度分3年有计划地增招理工科学生(表1)。

表1 增招8000名理工科学生的计划(1957-1960年) 单位:人

	总 计			国 立			公 立			私 立		
	小计	大学	短大	小计	大学	短大	小计	大学	短大	小计	大学	短大
拟增招学生数	8000	...	...	4000	...	...	1000	...	...	3000	...	...
实际招收学生数	7961	6971	990	4456	3996	460	125	5	120	3380	2970	410

[资料来源]:①《文部广报》1957年11月13日。②文部省《日本高等教育》第101页。

\* 大学和短大增招学生的计划数不详。

该政策出台的背景是:1952年,旧制高等教育机构的整编升格告一段落,从1955年开始,文部省原则上不批准新办大学,而是采取充实现有大学的方针。其主要原因是,产业界、政界以及舆论界强烈要求振兴科技教育。最先行动的是产业界。1956年11月,日经连发表了“关于适应新时代要求的技术

教育的意见”的报告。该报告列举了苏联、英国、美国等国家制定的培养科学家和技术人员的计划,反映了日本落后于这些国家的强烈的危机感,主张有计划地培养科技人员和扩充理工科大学。政府根据垄断资本集团的要求,于1957年4月向中央教育审议会咨询“有关振兴科技教育的对策”,同年11月中央

教育审议会向政府提交了研究报告。该研究报告要求“确立坚定不移的产业振兴政策,根据这一政策制定培养科技人才的年度计划,并采取必要的措施以贯彻执行这一计划”。“扩充科技人员培养计划”正是这一背景下的产物。此外,对推行理工科扩充政策的促进因素还有:一是经济因素。从1955年开始,日本经济进入高速发展时期,虽然1957年下半年到1958年上半年暂时出现经济低潮,但总的来说日本经济是快速发展的。这一时期的经济增长率一直保持在8.8%(1955年)、7.3%(1956年)、7.5%(1957年)的水平上。这种情况也在企业雇佣大学毕业生的情况上得到反映。二战后,长时间的大学毕业生就业难从1957年开始出现好转,尤其是理工科毕业生的就业情况极好。二是高考落第生问题。高考落第生占大学入学者的比例从1955年开始提高,特别是1955年至1957年2年间,约提高了近10%。三是地方对文部省的限制政策不满。从1956年开始,地方多次提出在现有的国立大学中设立新学部、设立国立短期大学、以及公立大学转为国立大学等要求,这

些要求通过执政党的实权人物向文部省施加压力的情况屡见不鲜。因此,地方对理工科扩充政策理所当然地是持欢迎态度的。

尽管如此,这一时期主张扩充理工科的政策,并不意味着要全面扩充高等教育,因为对文科学生过剩的议论仍很多。这些议论主要来自产业界和政界,也来自于专家对扩充高等教育所持谨慎的态度。这些观点在政府的政策中也得到某种程度的反映,例如,在理工科扩充计划公布之前,文部省对学校法人认定标准进行了修改,对设立私立大学或私立大学增设学部的资产总额和现金储备的认定标准约提高了一倍,对收支预算的审核等更加严格。可见,文部省对扩大高等教育、特别是扩大私立大学并不积极。

这一时期高等教育规模的变化,从整体发展上看,新制大学成立后不久的学生数在50年代中后期较为平稳,以后便缓慢上升,1958年前后,理工科扩充政策开始实施时则出现较大的转机(图1)。理工科扩充政策正是此后教育大发展时期的起点。

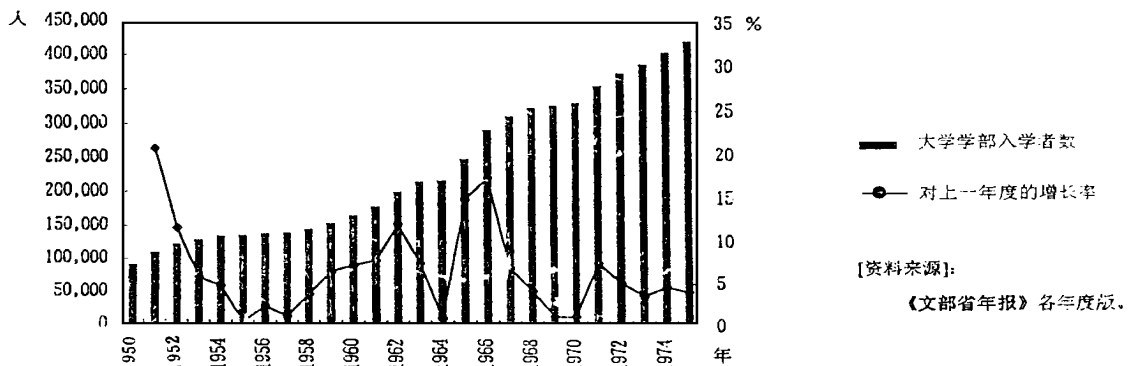


图1 大学学部入学者数的变化与对上一年度增长率的变化曲线

需要说明的是,1958年至1961年间理工科学生数增加的情况。从四年制大学的一年级在校生人数看,国立约占70%,私立约占20%。但同期增加的学生数(同样仅限于四年制大学的一年级学生),国立只增加了2900人,而私立却增加了28000人。可见,这一时期高等教育扩大的大部分是在私立大学,这与政府的扩充计划毫无关系。

## 2. 扩充理工科的第二次计划与“池正劝告”

“扩充科技人员培养计划”于1960年结束,紧接着文部省又制定了从1961年度之后继续增招理工科学生的第二次扩充计划,以求与政府的经济计划步调一致。即,该计划是以《国民收入倍增计划》

(1960年12月)中对科技人员的需求量为依据制定的。文部省预测,在倍增计划期间(以1970年为最终年度),科技人员将缺少17万人,其中估计需要理工科本科毕业生7万人,为实现这一目标,文部省提出了每年需增招理工科学生16000人的议案。

但是,在即将实施该计划时的1961年3月11日,科技厅厅长池田正之辅向文部大臣荒木万寿夫提出了“关于培养科技人员的劝告”(简称“池正劝告”),对文部省的理工科扩充政策提出了质疑。他认为,文部省的方案连满足《国民收入倍增计划》所预计的科技人员数的一半都很困难,它将严重阻碍经济发展,因此要求重新制定增招幅度更大的计划,同

时特别强调必须重新认识“私立大学的作用”。他说,必须对大学设置标准的有关条款(如对年度计划的处理、教授资格条件、校园面积标准等)进行修改,以及对私立大学的设施设备提供财政资助,来促进私立大学增招理工科学生。

“池正劝告”是依据科学技术厅的有关条款拟定的,正是从这时起,科技厅开始行使自己手中的权力。使得科技厅和文部省之间产生了矛盾。但舆论对“池正劝告”的内容却颇有微词,如认为,“池正劝告”的内容招致了大部分私下已经入学的学生合法化”、“教室挤得满满的,降低了教育质量”、“科技人员培养计划注定会露出破绽”等。“池正劝告”的内容虽几经波折,但还是变为现实。首先,文部省的理工科扩充计划不仅扩大了规模,即计划内容改为1961—1964年每年增招2万人,仅用3年便完成了这个

计划,时间也缩短了(表2)。其次,文部省对公立大学的设置认定政策进行了部分修改。最主要的是增设学科或增招学生由以前的“须经认可方可进行”改为“只需报备”。此后,公私立大学只要事先申报,便可增设学科或变更学生数。而且,在关于大学设置标准上,降低了新设大学和学部时的教师组织、设施设备的年度计划标准,以及校园面积标准。第三,关于私学助成政策。文部大臣于1961年8月30日向学校法人运营调查会咨询“有关学校法人的经营与资助对策”,同年12月该调查会向文部大臣提交了研究报告。这份研究报告建议,要进一步研究实施私学助成制度,目前应增加对现有私立大学资助的额度,改善有关制度,扩大私立学校振兴会的融资额度,完善、扩大捐赠的减免税措施。这些建议也基本上得到实现。

表2 增招20000名理工科学生的计划(1961—1964年) 单位:人

	总计				国立				公立				私立			
	小计	大学	短大	高专	小计	大学	短大	高专	小计	大学	短大	高专	小计	大学	短大	高专
拟增招学生数	20600	...	...	...	11440	6000	520	4920	760	...	...	...	8400	6000	800	1600
实际招收学生数	20663	14523	1990	4150	7140	3940	560	2640	743	353	30	360	12780	10230	140	1150

[资料来源]:①《文部省年报》1961年度版,第17页。②文部省《日本高等教育》第102—103页。

\* 公立的大学、短大和高专增招学生的计划数不详。

由于“池正劝告”的影响,1961年至1962年间,学生数急剧增加。特别是私立大学在理工科扩充政策时期增加的学生数十分突出。即,在计划期间,国立只完成62.4%,公立完成97.8%,私立则大大超出计划,达152.1%(表2)。1961年至1964年间,国立大学增招的学生中,理工科学生占6成,说明国立大学主要还是增招理工科学生,私立大学主要增招的是以社会科学为主的学生。由于私立大学加速扩大规模,理工科扩充计划比原定计划提早1年完成。此后,1963年至1964年间,学生数的增长速度暂时缓慢下来。

## 二、政府针对报考大学者急剧增加所采取的对策

### 1. 针对报考大学者急剧增加所采取的对策

1963年,文部省拟制定从1964年度起继续增招理工科学生的新计划。但是,在拟定新计划时碰到即将到来的由于人口高峰(1947—1949年出生)要求接受高等教育的问题。同年2月,文部大臣荒木万

寿夫在众议院文教委员会上的发言中说道,“关于大学生急剧增加的问题已在文部省内进行研究,积极对策的方针、确保扩大规模所需的财源以及私学运营在税法上的优惠政策等问题都正在考虑。”4月在文部省内设立高等教育研究会,5月该研究会召开第一次会议,就高等教育机构的扩充与适当配置、大学生急剧增加的对策、教师培养制度等问题进行协商。这样,1963年以后,扩充政策的重点在如何适应报考大学者急剧增加的对策上。从1964年的预算中可以看到,重视理工科的方针有所减弱,理工科热也降温了许多。尽管如此,重视理工科的论调并没有完全消失。

1964年4月,高等教育研究会拟出一份“关于报考大学者急剧增加的对策”(以下简称“对策”)的草案。该草案的思路是这样的,假定1963年的大学入学人数为27.7万人,1968年增加到46.1万人,以后逐渐减少,1973年为38.5万人左右,此后则稳定在这个水平上,那么,未来稳定时期的入学人数与现状之差为10万人,计划从1964年度至1966年度3年间由四年制大学增招7万人(国立1万人,

公私立 6 万人), 由短期大学增招 3 万人来解决这个问题。

该草案发给自民党、国大协、公大协以及各私立团体, 广泛征求他们的意见。其中, 国大协对文部省的增招计划比较配合, 而公立、私立的大学团体则采取有条件地予以合作的态度。公大协要求在地方税收中另设一个专项, 并要求国家财政资助其设备费和研究费等, 作为配合“对策”的交换条件。态度最为强硬的是私立大学。私立大学团体的合作条件是必须根本改革并扩大对私立大学的经常费资助等。同时, 私大连、私大协、私大恳、私短大协等团体联名向文部省递交一份建议书, 表明了如下的见解: 要实现文部省提出的草案即增招 10 万人有困难, 从 1965 年起达到 5 年内增招 5 万人这个规模需要国库提供大量的资助。自民党在接到该草案后在文教调查会设立“扩大接收大学生小委员会”和“提高大学质量水平小委员会”。在审议过程中, 文教调查会认为数量扩大将导致大学教育质量下降, 强烈批评文部省

的这个草案。

同年 8 月, 文部省在综合了私立大学和自民党的意见以后, 发表了“关于在报考大学者急剧增加时期扩充大学的计划”, 即“报考大学者急剧增加的对策”。该计划要求, 各大学应根据自身的情况进行规划, 并决定 1965 年至 1966 年间国、公、私立大学只增招 67500 名学生。这个计划比原先的草案缩减了 1/3 的规模(表 3)。但是, 该计划发表后不久, 9 月 1 日, 劳动省对文部省的计划又提出了“文科学生过剩, 工科学生不足”的异议, 要求增招工科学生。对此, 9 月 3 日, 文部省在题为“关于理工科毕业生与文法科毕业生的平衡”的文件中提出反驳, 认为“文法科也存在供应不足”。但是, 尽管如此, 劳动省大臣石田博英仍对池田首相提出“反对扩充文科”的建议。首相的批复是, “扩充文科也需要经费预算, 还是尽量重点放在发展理工科”, 这个问题就此了结。其结果, 至少在国立大学的扩大招生方面采取了重点发展理工科为主的方针。

表 3 报考大学者急剧增加的对策(1965- 1966 年) 单位: 人

	总 计	国 立			公 立			私 立		
		小计	大学	短大	小计	大学	短大	小计	大学	短大
1965 年度	27000	4400	4000	400	1600	1200	400	21000	10500	10500
1966 年度	40500	6600	6000	600	2400	1800	600	31500	31500	
小 计	67500	11000	10000	1000	4000	3000	1000	52500	31500	

[资料来源]: “报考大学者急剧增加对策”, 《敦学资料》第 29 期, 1968 年。

以上情况表明, 不少人担心“对策”将带来大学毫无节制地扩大数量。劳动省大臣石田博英关于“大学教育过度偏向文科, 仅仅给予教育之不必要的自尊心, 反而会导致缩小就业的结果”的见解在社会上引起很大反响。但是, 也有人支持扩大数量, 持这种见解的人认为, “应尽量给更多的人提供接受高等教育的机会”, “既然社会需要很多大学毕业生, 而且报考人数也很多, 那么就应该尽早从根本上改革目前的这种状况。”由于报考人数急剧增加而大量的落第生的出现, 更由于大学毕业生就业的顺利, 给持“扩大数量”见解的人以强有力的支持。日本从 50 年代末逐渐上升的大学毕业生的就业率在 1961 年超过了 90%, 而且整个 60 年代都未曾低于这个水平。

实际上, 文部省内部在 1963 年起草计划时, 就如何解决高中生急剧增加与大学生急剧增加的问题时也存在两种不同的观点。即, 一方认为“大学是六

三三四制”的顶端, 必须用解决高中生急剧增加问题的方法来解决大学生急剧增加的问题”, 另一方则认为“某种程度上扩大接收大学生的容量是必要的, 但没有必要像对待高中生那样实行‘准义务制’; 况且师资培养也有困难。(扩大招生)恐怕大学水平会明显下降。”文部省采取的政策是这两种观点的折中。这样, 一方面有人担心数量扩大会导致大学教育质量下降, 另一方面却又有人主张要更积极地提供高等教育的机会。加上私立大学要求政府资助的压力也很大, 所以, “对策”是在不安与期待中启动的。

## 2. 报考大学者急剧增加对策的修订

“报考大学者急剧增加对策”实施的第一年度(1965 年度), 完成的招生数大大低于计划数。即, 计划的完成率分别为国立 51%、公立 22%、私立 72%, 总平均只达 66%(表 4)。计划从第一年度开始就出现了很大的偏差。其原因是: 在国立大学方面,

大藏省大大地削减了文部省的计划招生数;在公立大学方面,自治省担心地方财政恶化,消极地对待新办大学;在私立大学方面,由于办学者想看看政府究竟能提供多大的资助,因而采取谨慎的态度,但实际上其实际招生数却大大超过计划数。

基于上述情况,文部省对1966年以后的计划重新进行了修订,并于1965年8月发表了“在报考大学者急剧增加期间扩充大学的计划”。即,从1965年度至1968年度4年间,拟增招新生174420人(表5)。

表4 1965年度计划招生数与实际招生数比较 单位:人

	国立	公立	私立		总计	
			计划招生数	实际招生数	计划招生数	实际招生数
计划招生数	4400	1600	21000	—	27000	—
实际招生数	2234	350	15110	47274	17694	49858

[资料来源:“报考大学者急剧增加对策”,《伙学资料》第29期,1968年。]

表5 报考大学者急剧增加的对策(1965-1968年) 单位:人

	总数		国立	公立	私立	
	计划增招学生数 (A+B+C)	估计实际招生数 (A+B+D)	计划增招学生数 (A)	计划增招学生数 (B)	计划增招学生数 (C)	估计实际招生数 (D)
1965年度	18900	50200	3400	400	15100	46400
1966年度	39000	58220	6000	2000	31000	50220
1967年度	25300	37700	4000	1300	20000	32400
1968年度	19000	28300	3000	1000	15000	24300
小计	102200	174420	16400	4700	81100	153320

[资料来源:“报考大学者急剧增加对策”,《伙学资料》第29期,1968年。]

表6 报考大学者急剧增加对策期间实际招生数 单位:人

	总数		国立	公立	私立	
	完成计划招生数 (A+B+C)	实际招生数 (A+B+D)	完成计划招生数 (A)	完成计划招生数 (B)	完成计划招生数 (C)	实际招生数 (D)
1965年度	17694	49858	2234	350	15110	47274
1966年度	33833	69547	4972	1705	27156	62870
1967年度	24240	33590	3985	460	19795	29145
1968年度	18600	22479	2701	390	15509	19388
小计	94367	175474	13892	2905	77570	158677

[资料来源:“报考大学者急剧增加对策”,《伙学资料》第29期,1968年。]

这个计划与以前的理工科扩充政策和“对策”有一个很大的不同点,就是把私立大学的计划招生数与实际招生数之差(超出计划招生数的比例)也考虑进去了。即,以1965年超出率为1.62倍来推测大学生急剧增加期间的增长比例。为了确保与预测的入学人数相应的接收容量,计划增招学生数估计国立、公立、私立合计约为10万人,但实际招生数可能会增加到约17万人。可见,这种计算方式带有依赖私立大学虚报入学的特性,同时表明了私立大学在这一时期扮演了接收大部分学生的重要角色。有人批

评文部省的这个计划“公开认可私立大学的虚报入学,必将出现大批量生产的弊端”。从计划付诸实施到计划最终年度的1968年度,完成计划的招生数虽比原先少,但实际招生数却超过原先的计划(表6)。从1967年开始,入学者的增长速度才稍微缓慢下来,1968年,随着人口高峰的退潮,报考大学人数开始减少,至此,“对策”也便完成其历史使命。

必须指出的是,这一时期高等教育的数量扩大与质量下降的问题常常受到批评。问题的焦点在私立大学。“毫无节制地增办私立大学”,导致“经济变

化 办学难 学费上涨 大量生产 扩充设施 需要增大 增加借款 学费上涨”的“恶性循环”。还有,文部省担心大学人口高峰到来将出现大量落第生,因而在制定计划时不得不依靠“私立大学的虚报入学”,这个计划也受到了强烈的批评。甚至于1966年至1967年间发展到爆发“学生运动”,“学潮”反映了学生对大学教育现状的不满。

面对这种情况,文部省立即采取对策。1967年6月,大学设置审议会和私学设置审议会决定对新办大学进行调整,并着手检查大学设立后的情况。在此基础上,文部省修改了大学认定标准,严格审查年度计划,严格限制理事和评议员的资格,提高新办学校时的个人资金的标准。但是,问题不仅仅在私立大学办学难和教育环境的恶化上。由于大学报考人数的急剧增加,入学考试的竞争激烈,出现大量落第生的问题也是一个严峻的社会问题。解决的唯一办法是扩大国家财政对私立大学资助的力度。尽管早些时

候私立学校就曾要求过政府扩大资助的力度,但文部省对此却采取谨慎的态度。主要原因在于,决策者认为,“从投入的公款的正确使用和增进公益事业的角度来衡量私立大学的有效性,依其目前的状况看未必能得到充分的保证。”但是,文部省的“对策”又离不开私立大学的合作。于是,1965年4月设立了临时私立学校振兴政策调查会。1966年8月,该调查会发表了“关于当前需要改善的私立学校振兴政策”的中间报告,报告建议扩大私学振兴会的融资金额、改善融资条件、扩大资助的金额及范围、扩大免税措施以及扩大对私学捐款的优惠条件。1967年6月调查会在最终报告中要求政府对私立大学实施经常费资助。文部省接受了这个建议,设立了“私立大学教育研究费补助金”,从1968年度开始实施。此举与1970年创立私学振兴财团和开始实施经常费资助有关。

#### • 高等教育学科研究生论文提要 •

### 大学的学院制管理

华中理工大学硕士生:曾令初 导师:姚启和 吴福光  
研究方向:高等教育管理  
答辩时间:1996年11月

本文根据我国国情,借鉴国外大学实行校、院、系管理的经验,应用现代管理理论和高等学校管理学的基本理论,探讨大学学院制管理的可行性及理论依据。提出在大学建立学院制应遵循的几条原则及在大学实行学院制管理后,校、院、系相互的关系和主要功能设想。

笔者认为,高效率的现代化行政管理系统,精明能干的行政管理队伍,是在大学里成功推行学院制的必要条件。一个充满活力的高效的大学管理系统,特别是实行校、院、系三级管理的大学,应由决策中心(大学)、管理中心(学院)、质量中心(系、所)、监督机构和反馈机构组成。

### 蔡元培美育思想研究

华中理工大学研究生:王列盈 导师:姚启和  
研究方向:高等教育管理  
答辩时间:1997年5月

本文从考察蔡元培美育思想的发展过程出发,根据蔡元培美育思想在中国近代历史上不同时期的理论表现形式和

实践特点,将其发展过程分为融合中西美学思想阶段、美育理论转化为美育实践阶段、反思总结阶段,并分析了每一阶段的主要特点。文章对蔡元培美育思想的主要内容进行了概括综述,并从其美育思想与改造国民性的关系、与传统的儒家思想和西方人道主义的关系等方面进行了分析评价。文章还探讨了蔡元培的美育思想对我们今天美育工作的启示,提出要重视美育对德育和智育的积极推动作用,要把美育扩展到整个社会的范围等。

### 关于文科人才培养的研究

华中理工大学硕士生:黄循伟 导师:姚启和  
研究方向:高等教育管理  
答辩时间:1997年11月

本文运用系统分析的方法,从历史发展与时代特征的高度出发,对文科人才的培养进行了较全面系统的分析和研究。围绕科技发展和市场经济的需要,全面分析了现代文科人才的特性。指出文科人才既有一般特性,又有时代特点。一般特性是思想道德品质的要求上更为突出,知识结构上强调更宽广的知识面,思维方式上更强调辩证的、抽象的思维能力,一般能力的要求上强调具有处理人际关系能力。时代特点是具有文理兼容的理论知识,较强的适应性,良好的沟通、协调能力,善于把握方法论的思维。最后,在以上分析的基础上,提出今后文科人才培养的对策。