

徐国兴 著

日本国家助学贷款制度的嬗变

THE EVOLUTION OF
THE NATIONAL
STUDENT LOAN SYSTEM
IN JAPAN(1943-2010)

1943-2010

上海三联书店

“日本国家助学贷款制度的嬗变：1943-2010”（项目编号：12YJA880136）研究成果

日本国家助学贷款制度的嬗变 1943-2010

徐国兴 / 著

上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

日本国家助学贷款制度的嬗变:1943—2010/徐国兴著.

—上海:上海三联书店,2016.

ISBN 978-7-5426-5743-5

I. ①日… II. ①徐… III. ①高等教育—贷款—研究—日本—1943—2010

IV. ①F833.134

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 262401 号

日本国家助学贷款制度的嬗变(1943—2010)

著 者 徐国兴

责任编辑 钱震华

装帧设计 汪要军

出版发行 上海三联书店

(201199)中国上海市都市路 4855 号

<http://www.sjpc1932.com>

E-mail: shsanlian@yahoo.com.cn

印 刷 江苏常熟东张印刷有限公司

版 次 2016 年 11 月第 1 版

印 次 2016 年 11 月第 1 次印刷

开 本 787×1092 1/16

字 数 162 千字

印 张 16.25

书 号 ISBN 978-7-5426-5743-5/F·751

定 价 42.00 元

目 录

第一章 序论	1
第一节 核心概念界定	1
一 日本	1
二 国家助学贷款制度	8
三 制度嬗变	12
第二节 用于分析的理论框架	15
第三节 现有研究的理论与方法概述	18
一 国家助学贷款的研究	18
二 日本国家助学贷款制度研究	21
第四节 研究的目的、基本内容·结构与	
方法论	22
一 研究目的	22
二 基本内容·结构	24
三 理论探索的主要原则	26

第二章 日本相关诸制度的主要特征	31
第一节 高等教育制度概况	32
一 高等教育规模	33
二 高等学校类型	36
三 高等教育学费制度	39
第二节 大学生资助制度概况	44
一 资助供求接近平衡	44
二 资助形式多元化	46
三 中央政府充分发挥主导作用	47
第三节 国家助学贷款制度概况	48
一 整体制度发展周期	49
二 相对稳定性和与时俱进性的有机结合	53
三 国家助学贷款制度成为大学生资助体系核心	54
四 内部结构的完善与均衡	55
第四节 小结:日本特征的世界性、东亚性和日本性	55
第三章 本金筹措:政府与市场的互补	61
第一节 本金的重要性和本金筹措的基本形式	62
一 本金的重要性	62
二 本金筹措的基本形式	63
三 三种资金的基本性质的比较	64
第二节 本金筹措形式的发展变化	70
一 政府财政贷款的设想、实现与突然夭折	70
二 作为临时措施的财政借款及其恒久化	73

三 政府财政贷款的重新导入	75
四 债券发行制度的确立和发展	76
第三节 资金来源构成变化	77
一 政府资金和市场资金的构成比例	77
二 市场资金和政府资金构成比例的变化趋势	78
三 市场资金的独特性及其变化	80
第四节 资金筹措机制形成和中央政府的功能	81
一 政府的主观努力是重要基础	82
二 保持政府的资金控制力度	84
三 政府在市场筹资过程中起主导作用	85
第五节 小结:政府的自我市场定位及其意义	86
 第四章 资金发放:公平与效率的博弈	91
第一节 资金性质及资助对象确定	93
一 资金的双重基本性质	93
二 家庭经济背景与能力之间的复杂关系	101
三 资助对象的实际确定	103
第二节 资金发放标准的历史变化	104
一 制度确立期:公平与效率的实质性统一	105
二 制度发展期:公平与效率对立的明显化	107
三 制度成熟期:公平与效率的有机统一	110
第三节 当前发放标准的基本特征	111
一 家庭收入标准的明确化	111
二 学习成绩标准的严格化	123

三 家庭收入标准和学习成绩标准的相互作用	125
第四节 小结:教育公平的效率条件性	130
第五章 资金回收:长期与短期的悖论	135
第一节 助学贷款回收的基本矛盾和解决策略	136
一 基本矛盾	136
二 解决策略	138
第二节 不成对立的对立	139
一 重长轻短的历史发展趋势	139
二 还款长期化的基本原则	141
第三节 按收入比例还款制度的确立与发展	143
一 应届毕业生还款延期	146
二 较长和多样化的还款周期	148
三 还款金额减半制度	149
四 一般还款延期	150
五 还款与收入完全联动制度	151
六 还款制度改革的影响要因	153
第四节 回收保障措施的发展	156
一 回收制度的合理化趋势	156
二 预防性措施	163
三 激励性措施	166
四 惩罚性措施	166
五 不断完善担保制度	168
第五节 还款豁免制度的发展	171

一	毕业生从教豁免	173
二	优秀硕士生还款豁免	176
三	优秀博士生候选人还款豁免资格	176
第六节	小结:不回收的回收保障	177
第六章	结论与镜鉴	181
第一节	理论框架的概括性回顾	182
第二节	资金筹措:简史、特征及借鉴	184
一	资金筹措的制度简史	184
二	资金筹措的当前特征	185
三	资金筹措的启发意义	187
第三节	资金发放:简史、特征及借鉴	188
一	资金发放的制度简史	188
二	资金发放的当前特征	189
三	资金发放的启发意义	191
第四节	资金回收:简史、特征及借鉴	193
一	资金回收的制度简史	193
二	资金回收的当前特征	194
三	资金回收的启发意义	194
第五节	整体制度:简史、特征及借鉴	196
一	整体制度简史	196
二	整体制度的当前特征	197
三	整体制度的启发意义	199
第六节	余论:借鉴可能性探索	202

一	中日国家助学贷款制度的同异性·····	202
二	中日文化的同源性和差异性·····	204
第七节	补论:助学贷款制度功能再评估·····	207
一	助学贷款制度的财政效率·····	208
二	助学贷款制度的资助效率·····	210
三	助学贷款制度的战略定位·····	214
参考文献·····		217
附录 日本国家助学贷款制度大事年表·····		231
后 记·····		241

表 目 录

表 2-1	日本高等教育学校的基本类型:2010	38
表 3-1	日本国家助学贷款各年新增资金 来源构成:1991—2010	79
表 3-2	日本国家助学贷款新增市场资金 来源构成:2001—2010	81
表 3-3	政府主观努力对日本国家助学贷款本金资金 增加的影响	84
表 4-1	2006 国家助学贷款的家庭收入上限 标准(万日元/年)	114
表 4-2	2010 国家助学贷款的家庭收入上限 标准(万日元/年)	117
表 4-3	自变量与因变量的操作化指标	120
表 4-4	预约申请的家庭收入标准的影响因素	120
表 4-5	在校申请的家庭收入标准的影响因素	122
表 4-6	国家助学贷款的学习成绩标准	124

表 5-1	日本国家助学贷款还款周期	142
表 5-2	日本国家助学贷款的还款拖欠率: 2004—2010	159
表 5-3	学业跟踪和辅导制度:2004—2010	165
表 6-1	制度整体与部分之间的历史分期比较	197

图 目 录

图 1-1	国家助学贷款制度的下位制度构成及其 关系的理论模型	9
图 1-2	国家助学贷款制度体系的构成环节·内部 矛盾·互动关系的理论模型	10
图 1-3	国家助学贷款制度体系的外部环境的 理论模型	11
图 1-4	日本国家助学贷款制度体系嬗变的综合理论 模型	16
图 3-1	三种资金来源的经济学性质比较的理论模型	69
图 3-2	三种资金的历史起源和发展路径的概念 归纳图	87
图 4-1	高等教育对个人社会上升流动经济功能的 理论模型	95

图 4-2	家庭经济对高等教育就学机会供求关系变化影响的理论模型	98
图 4-3	大学生家庭经济条件与学业成绩之间关系的理论模型	102
图 4-4	助学贷款发放标准之间的互动示意图	128
图 4-5	两个标准的互动关系的数量化示意图	129
图 4-6	两种发放标准之间关系的历史变化的概念归纳图	131
图 5-1	长期回收和短期回收之间关系的历史变化的概念归纳图	179
图 6-1	国家助学贷款制度的综合功能的维恩示意图	215

第一章 序 论

本章界定进一步分析所需要的核心概念,并在此基础上构筑相应的理论框架。同时,归纳有益于本研究开展的先行研究的主要结论。最后,设定今后研究的主要内容的基本结构。

第一节 核心概念界定

本节界定日本、国家助学贷款制度和制度嬗变三个基本概念。

一 日本

历史地看,日本在世界现代史上具有特殊地位。它是较早成功地进行现代化转型的落后国家之一。^① 现在,日本的

^① 阿尔伯特·克雷格,哈佛日本文明简史,世界图书出版公司,2014: 105—149.

经济与教育尤其是高等教育制度的发展水平都位居世界前列。其经济和教育制度的发展模式及内在特征半个多世纪以来一直为世界各国的研究者所关注。

现代国家是社会群体生活发展的高级阶段。历史和比较地看,它有以下几种主要形态,^①日本自然也不例外。人类社会的三种主要国家形态如下:第一,自然形态的国家,即 Country。这是一个空间概念。第二,文化形态的国家,即 Nation。也有研究者称之为民族国家。这是空间概念在时间上的延伸,当然,空间概念在历史延伸中,其自体的内涵与外延也会发生一些显著变化。第三,政治形态的国家,即 State。这是时空概念的国家的内部结构之间的互动以及与外部环境之间的互动的结果。^② 虽然从发生学上来看,三者依次出现,但是在现代社会里,三种国家形态之间互相影响和互为因果。本研究侧重于从政治国家的角度来解剖现代日本,同时尽力寻找政治国家的制度运行背后的文化因素。

从最广泛的意义上来说,现代国家的政治就是政府有意识地管理社会的活动。为了更好地管理社会事务,政府必然会创建各种社会制度,这就是广义的政治制度。道格拉斯·C. 诺斯认为,制度由正式规则、非正式规则和实施的形式与有效性三者组成。^③ 本研究则关注正式规则部

① 戴维·波普诺. 社会学(第十一版). 中国人民大学出版社, 2010. 520—549.

② 这是笔者在上述引文基础上,对自己对引文主旨理解的总结。原作者并没有明确指出这三种国家形态的历史存在。

③ 道格拉斯·C. 诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效. 格致出版社, 2008. 4—5.

分。^① 这个意义上的政治制度的内涵非常广泛,包括一般社会学理论中常说的政治制度、经济制度、家庭制度、宗教制度与教育制度等不同制度。因此,教育制度本质上是现代国家的政治制度的重要组成部分。不过,本书中以下使用的政治制度一词大多是在一般学术意义上使用的,即与教育制度同时作为整个社会制度的下位制度之一的狭义的政治制度;另一方面,现代国家的各种政治制度也不完全是政府主观意识支配的必然结果,也有该制度自发演进的偶发因素和不可控因素的影响在内。因此,历史地看,现代教育制度的形成过程可以说,就是政府介入与教育制度自我发展的双向互动过程。由于不同国家的政府对教育制度发展介入的范围、程度与方式明显不同,因而政府介入所产生的结果也会略有不同。

与现代国家的经济制度和政治制度相比,现代国家的教育制度的存在和发展带有更多侧面和更高程度的“人为(man-made)”色彩。在西方的国家教育制度之中,高等教育或者说大学制度的历史极为悠久,大都早在现代国家形成之前就已经出现、成型并高度繁荣。^② 即使如此,他们的现代高

① 道格拉斯·C·诺斯及其弟子非常关注非正式规则在制度演变中的重要作用。他们认为,在某些时空条件下,非正式规则甚至在制度变迁中起着决定性作用。在人类社会历史的大部分时间里,也许确实如此。然而,在第二次世界大战后的世界上的一些发达国家里,由国家主导的正式规则无疑发挥着越来越重要的决定性作用。制度经济学之所以在中国的影响远远超过了孕育理论的本土,可能主要就是因为它对历史的探索无意间契合了中国的制度现实,因此引起了中国学者的巨大共鸣。在正式规则和非正式规则的相对作用和重要性这一点上,作者并不完全认同道格拉斯的制度学派理论。限于篇幅,本文对此不做过多讨论。

② 海斯汀·拉斯达尔,《中世纪的欧洲大学(第一卷)》,重庆大学出版社2011:1—13。

等教育制度仍然是无比强大的国家形成后,国家机器对传统高等教育制度进行了大幅度改装后的有目的的产物。日本的高等教育制度更是如此。^①“人为性”教育制度具有极强的规则化的层次性(hierarchical)。现代教育制度由不同类型与层次的下位制度即更具体的制度按照一定人为规则组成体系。比如整个教育制度可以分为义务教育、中等和高等教育制度等。而高等教育制度又可以具体细分为很多下位制度,本课题的国家助学贷款制度就是高等教育制度的组成部分之一。同样的道理,如下所述,国家助学贷款制度本身也是由很多密切联系的下位制度组成的一个完整的现代教育制度的子体系之一。^②

① 天野郁夫,大学的诞生,南京大学出版社,2011:1—5.

② 如前所述,道格拉斯·C. 诺斯认为,制度由正式规则、非正式规则和实施的形式与有效性三者组成。如果详细考察道格拉斯·C. 诺斯在论文中所使用该词语的具体语境,不难发现其中的“正式规则”的核心内涵应该基本对应于中文中常用的“体制”一词的内涵,“实施的形式与有效性”的核心内涵应该基本对应于中文中常用的“机制”一词的内涵。如此一来,“正式规则”就是明确的法律·政策文本所表现的制度的“应然”状态,“实施的形式与有效性”就相当于制度的“实然”状态。本文一方面说,本研究重在分析“正式制度”即“正式规则”,另一方面又说,要从日本国家助学贷款制度的下位制度的角度进行分析研究。长期以来,我国法律对相关制度的规定一般较为简略。对此特征,不能简单视之为我国制度的简陋和原始,更应该从中文的语言特质和我国法律的历史文化传统的角度来进行多角度和多层次观察。这里,对此略而不论。简而言之,中日比较起来看,日本的国家助学贷款制度的有关法律·政策规定较为详细。因此,在日本的“正式规则”的相关法律政策文本中,也可以看到很多在国人看来应该属于“机制”的“正式规则”包含在里面。比如,在日本的国家助学贷款相关的法律政策中,竟然详细规定了不同贷款总额的贷款使用者在毕业后的不同的还款期限和年间还款金额。而且,美国联邦助学贷款制度的有关法律规定也是如此。因此,本课题从下位制度对日本国家助学贷款制度进行学术观察,换成中国式的学术话语,实质上重点无疑是聚焦于日本国家助学贷款制度的运行机制。至少可以如此说,本课题的研究对象为介于“正式规则”与“实施的形式与有效性”两者之间的某种制度运动中出现的实际形态。