



高等教育国际视野丛书

INTERNATIONAL PERSPECTIVES OF HIGHER EDUCATION

主编 庄辉明 谢安邦 任友群

在效率与公平之间

——大学生资助体系中政府定位的中日比较



徐国兴/著

BETWEEN EFFICIENCY AND EQUITY
COMPARISON OF GOVERNMENT'S ROLE IN AIDING
COLLEGE STUDENT IN CHINA AND JAPAN

上海教育出版社



高等教育国际视野丛书

INTERNATIONAL PERSPECTIVES OF HIGHER EDUCATION

主编 庄辉明 谢安邦 任友群

在效率与公平之间

——大学生资助体系中政府定位的中日比较



徐国兴/著

BETWEEN EFFICIENCY AND EQUITY
COMPARISON OF GOVERNMENT'S ROLE IN AIDING
COLLEGE STUDENT IN CHINA AND JAPAN

上海教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

在效率与公平之间:大学生资助体系中政府定位的中
日比较 / 徐国兴著. —上海:上海教育出版社, 2009.6
(高等教育国际视野丛书)

ISBN 978-7-5444-2429-5

I.在… II.徐… III.高等学校—助学金—教育制度—
对比研究—中国、日本 IV.G649.22 G649.313.22

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第094524号

高等教育国际视野丛书

主编 庄辉明 谢安邦 任友群

在效率与公平之间

——大学生资助体系中政府定位的中日比较

徐国兴 著

上海世纪出版股份有限公司

上海教育出版社 出版发行

易文网: www.ewen.cc

(上海永福路123号 邮编: 200031)

各地新华书店经销 昆山市亭林印刷有限责任公司印刷

开本 787 × 1092 1/16 印张 16.5 插页 3

2009年6月第1版 2009年6月第1次印刷

印数 1-3,000本

ISBN 978-7-5444-2429-5/D · 0028 定价: 35.00元

(如发生质量问题,读者可向工厂调换)

《高等教育国际视野丛书》编委会

主 编

庄辉明 谢安邦 任友群

编 委

国内(按姓氏笔画顺序):

王英杰 北京师范大学 教授
冯大鸣 华东师范大学 副教授
任友群 华东师范大学 教授
庄辉明 华东师范大学 副校长 教授
杨德广 上海师范大学 教授
陈永明 上海师范大学 教授
荀 渊 华东师范大学 副教授
谢安邦 华东师范大学 教授

国外(按姓氏字母顺序):

Kasuhiko Arai(荒井克弘) 日本国立东北大学 教授
Mark Bray(马克·贝磊) 联合国教科文组织国际教育规划署主任
教授
Motohisa Kaneko(金子元久) 日本国立东京大学 教授
Atsushi Makino(牧野笃) 日本国立东京大学 教授
Jane Strachan(简·斯特罗恩) 新西兰怀卡托大学 教授

总 序

海纳百川,有容乃大。在相当长的一段时期内,中国曾一直以富庶、文明和广泛接纳来自世界各地的学者、商人而享有盛誉。但就在欧美各国历经几个世纪创造出现代工业文明形态,并在全球范围内掀起工业化浪潮的同时,中国却因为封闭而落后了,甚至在 1840 年后渐次沦为列强争相掠夺的对象。一百多年来,中国一直在努力尝试接纳工业文明,并使之与中国的传统建立恰当的联系,在传统经济形态与经济全球化之间寻找到一个恰当的平衡点。1978 年后,中国开始谨慎地尝试融入世界经济一体化进程,也恰逢其时赶上了“二战”后兴起的经济全球化浪潮。历经 30 年的高速增长,中国在亚太地区乃至全球经济发展中的影响力已经得到显著提升,成为世界政治、经济、社会发展中国不可或缺的重要力量。中国经济的持续高速增长与独特的发展道路,在近 10 年里已经成为世界经济、社会发展研究领域津津乐道的话题。

但是,迄今为止,就高等教育改革及其在世界高等教育发展中的地位与影响而言,就知识界、科技界对世界文化、科学、教育发展的贡献而言,中国仍显不足。

实际上,约 11 世纪出现的第一批欧洲中世纪大学,其作为一个统一的基督教欧洲城市化进程的自然产物,本身就是一个典型的跨国性机构:来自欧洲不同国家的师生,构成了中世纪大学独特的学术组织与结构。从 17 世纪开始,伴随着近代民族国家的建立与发展,以民族国家为主体建立起来的经济、社会和教育系统,使得大学开始走向相对的封闭。跨国学习不再是分享共同的知识与经验,而是寻求所选民族国家相对先进的观念和科学的成功经验。“二战”后,跨国学习则转变为一种基于服务贸易全球化的产业结构的组成部分。当然,高等教育全球化决不只是跨国学习这么简单。欧美国家在推销其工业化生产方式和民主、自由的政治模式时,丝毫不掩饰它们对自身高等教育模式的欣赏,在推广其知识与教学传统的过程中,也一再宣示它们的真实意图。在长达两三个世纪的西方中心主义主导下的学术体系中,“东方”、“中国”都是落后的代名词,需要西方

的“拯救”，需要欧美自由、民主文化的“滋养”。因为在它们看来，只有西方世界才遵从了上帝创造这个世界的意旨，才遵循了这个世界应有的理性原则。而要让这种理性原则惠及世界，一个重要的途径，就是在世界各地建立类似西方的大学，让它们成为拯救世界的精神驿站。我们看到的结果是，在全球范围内，以大学、学院和相应的学位、课程为关键词的高等教育体系不但被建立起来，而且确实成为发展中国家接受西方文化并逐步走向文明的一种象征。在这一历程中，中国也不例外，甚至表现得更为显著。

在 1978 年开始的改革开放历程中，中国怀着一种复杂的心态开始着手包括高等教育在内的教育领域的改革：既要学习西方，也要保持自身的传统。时至今日，努力汲取世界高等教育的共同经验，并实现中国式的转换与再造，仍是中国高等教育发展的显著特征，这一历程甚至还会在未来若干年继续。正是因为这个原因，在一个新的战略发展机遇面前，深入理解世界高等教育发展的趋势，认真思考全球化将给中国高等教育发展带来什么，将是关注、研究高等教育的学者的一项重要责任与使命。

同时，我们也必须清醒地认识到在高等教育全球化进程中，中国高等教育在世界高等教育格局中将置于何种地位的问题。自现代高等教育制度产生、形成、发展至今，尤其是近 30 年来，中国一直扮演着追赶者的角色。在全球化浪潮中，中国主要是以学习、借鉴发达国家高等教育的经验为主，鲜有高等教育理念与模式的输出；在对外交流上，也仍以吸纳西方文化、学术和向发达国家派遣留学人员为主，在主动展示自身文化和价值观的魅力以及吸纳外国学者与学生方面还不够自信。高等教育全球化进程，固然要求中国高等教育的改革置身于世界高等教育改革与发展的潮流之中，但与此同时，伴随着中国对国际经济、政治、文化格局影响力的显著提升，中国高等教育也必须尝试创造出能够成为世界高等教育共同财富的有益经验。中国高等教育必须学会走出去，向世界充分展示中国高等教育的学术成就和创造力，展示中国文化在传统与现代的结合上的美妙变奏和中国社会核心价值观的魅力所在！

是为序。

华东师范大学 副校长

庄辉明

2008 年 4 月

序 言

[日] 金子元久

本专著具有两大值得推荐的特色：第一，选择日本育英会奖学金制度作为研究的切入点，能够准确把握战后日本高等教育大众化和政策的变化轨迹；第二，选择国家助学体系作为比较对象，能够切中当前中国高等教育改革的一个焦点和本质问题。

“二战”后，日本高等教育发展的过程就是高等教育大众化的实现过程。高等教育大众化的最基本表现就是在校学生人数的不断扩大。毫无疑问，学生人数的急剧增长会使学生群体中的家庭经济困难学生大幅度增加。在高等教育大众化迅速出现的同时，又不可避免地伴随着生均政府高等教育财政支出的降低。一方面是需要国家财政资助的学生增加，另一方面却是国家财政支付能力的相对下降，客观上要求学生支付更多的高等教育成本，这成为日本高等教育大众化过程中政府在制定高等教育财政政策时不得不时刻面对的一对基本矛盾。那么，当时的日本政府是如何应对这个现实，尽管其间也有曲折和失误，但最终比较顺利地解决了这对矛盾呢？日本育英会奖学金制度的发展和完善充分体现了日本政府在解决这个问题上的战略决策。徐国兴博士在本书的第二部分对日本育英会奖学金制度作了详细的分析。

我对中国的教育尤其是高等教育进行研究已经持续了 20 余年，目睹了中国高等教育在短短十几年内从精英高等教育成功迈向大众化的巨变。这是世界高等教育发展史上的奇迹。在这个奇迹发生的过程中，中国高等教育出现了一个又一个以前不曾碰到的新问题，这些问题既具有中国特色，同时又带有世界高等教育发展的共性。其中，上述高等教育发展对国家助学体制建立的迫切需要和政府在这方面的财政投入相对缺乏就是明显的一例。这不仅是日本战后高等教

育发展过程中碰到的课题,也是其他国家在高等教育发展中面对过的或正在面对的课题。作为对共性问题的对应,如何在充分考虑本国国情的基础上,借鉴他国成功的经验和吸取其失败的教训,迅速完善本国制度,是中国政府在当前应该考虑的政策策略之一。从这个角度出发,徐国兴博士在本书的第三部分对中国国家助学制度进行了比较深刻的分析。

中国高等教育正处于大众化的初期阶段,和其他问题一样,解决家庭困难学生的学费和资助问题任重而道远。最后,衷心期望徐国兴博士的专著能够对中国当前高等教育决策的合理化有所启发和贡献。

2009年3月30日

于日本东京

目录

Contents

序言[日] 金子元久 1

绪论 1

第一节 建立国家助学体系的必要性 3

第二节 研究国家助学政策和制度的必要性 5

第三节 本研究的主要内容 7

第一部分 理论篇 效率、公平和国家大学生资助 11

第一章 高等教育的效率和公平 13

第一节 高等教育的效率 16

第二节 高等教育的公平 21

第三节 高等教育公平和效率的对立统一 26

第二章 大学生资助制度的基本特征和政府在其中的定位 31

第一节 多元资助体系中国家资助的主体地位 34

第二节 国家助学资助制度不同侧面之间的联系 44

第二部分 比较篇 日本国家助学体系的结构和特征 47

第三章 日本育英会奖学金的基本体系 49

第一节 以育英会奖学金为主导的日本国家大学生资助体系 51

第二节 育英会奖学金的基本类型 59

第四章 日本育英会奖学金的资金来源及其构成 67

第一节 育英会奖学金第一种贷款的资金来源 69

第二节	育英会奖学金第二种贷款的资金来源	73
第三节	资金来源的变化趋势	77
第五章	日本育英会奖学金的运营机构和申请程序	83
第一节	育英会奖学金的运营机构	85
第二节	育英会奖学金的申请程序	91
第三节	运营体制和申请程序中高校的地位和作用	96
第六章	日本育英会奖学金的选拔标准和方式	99
第一节	育英会奖学金的选拔标准	101
第二节	育英会奖学金的选拔方式	109
第七章	日本育英会奖学金的回收保障机制	115
第一节	国家助学贷款回收制度的设计	117
第二节	国家助学贷款的还款拖欠情况	121
第三节	国家学生贷款回收的促进措施	124
第四节	日本的经验和启示	128
第八章	日本育英会奖学金的资助效果	131
	——从人才培养和配置的导向功能出发	
第一节	育英会奖学金的固有弱点及其改善措施	134
第二节	国家助学贷款还款特别豁免制度及其功能	138
第三节	国家助学贷款还款特别豁免制度的变革及其时代因素	141

第四节 日本国家助学贷款还款特别豁免制度的经验及 启示	144
第三部分 反思篇 我国国家助学体系的评估	147
第九章 我国国家助学体系的建立和完善	149
第一节 日趋成熟的国家奖助学金体系	151
第二节 国家助学贷款的建立和发展	155
第三节 国家勤工助学制度的确立	158
第十章 我国国家奖助学金的制度设计	163
第一节 2007 年国家奖助学金的历史渊源和资助类型的 发展	166
第二节 国家奖助学金资助标准的变化	167
第三节 国家奖助学金资金来源的特征和制度的稳定性	172
第四节 国家奖助学金运营机构的非制度化和评选程序的 公平性	176
第五节 国家奖助学金资助高校范围的扩大	179
第六节 研究结论	180
第十一章 我国国家助学贷款的制度设计	183
第一节 国家助学贷款制度中的基本问题	185
第二节 国家助学贷款的回收保障机制	188
第三节 国家助学贷款制度中中央政府、商业银行和高等学校之间的 关系	195

第四节 解决国家助学贷款供求失衡的新思维	203
第五节 国家助学贷款制度的发展趋势	206

第十二章 我国国家助学的资助力度

209

第一节 数据来源、整理和分析方法	211
第二节 2006 年国家资助的资助力度	213
第三节 国家资助力度的变化趋势	217
第四节 结论和政策建议	221

结语

225

第一节 本研究的主要结果	227
第二节 结论和政策建议	232

附录一 日本国家大学生资助制度发展大事年表	237
-----------------------------	-----

附录二 我国国家大学生资助制度发展大事年表	243
-----------------------------	-----

主要参考文献

245

后记

250

绪 论

数年前,笔者曾在不同地区不同城市的多所公立幼儿园大班做过一个有趣的调查,其中一个是:“小朋友,请问你长大后准备干什么?”结果几乎全部的回答都是“上学”或“上大学”,可见现代学校制度深入人心。然而,历史仿佛不经意间开了一个莫大的玩笑,它告诉我们被视为当然的学校制度只不过是工业文明下的新生事物。而让一般大众送子女走进学校曾是一项艰巨任务,要完成这个任务,就需要现代国家的助学制度。随着历史的发展,国家助学制度的结构日益复杂化,功能也日趋多样化。上述调查让我感慨学校教育制度的魅力和奥妙,也萌生了探究现代学校发生发展的社会机制和制约因素的强烈愿望,而国家助学制度无疑是一个很好的切入口。

作为本研究的导言部分,绪论阐述本研究在理论和实践上的重要价值及基本内容。共分三节,分别说明三个方面的基本问题:第一,建立国家助学制度体系的必要性是什么?第二,为什么要对国家助学政策和制度进行深入研究?第三,本书的章节构成和主要内容。

第一节 建立国家助学体系的必要性

有一则寓言说,一个年轻人在沙漠里散步,突然空中传来一个声音:“捡一些石头放在口袋里吧,我保证明天你一觉醒来,会既高兴又后悔。”年轻人不相信会有什么事令人既高兴又后悔,就真的捡了许多鹅卵石放到口袋里。第二天,当他醒来,你猜他看到了什么?他的口袋里闪闪发光,那些普通的石头已经全部变成了宝石!他真是既高兴又后悔啊。高兴的是他真的拿了一些石头,而今它们全变成宝石了;后悔的是当初没有多拿一些。

这是我年轻时读到的一个流传很广的寓言,现在一般都用来告诫人们在青年时代要努力学习,因为这种奋斗最终都会有所回报。年轻时的奋斗岁月也像鹅卵石一样,起初看起来粗陋不堪,毫无价值,只有当走过那段岁月,开始收获辛勤的果实时,才明白努力并非没有意义,才后悔当初没有竭尽全力。这样理解这则寓言并没有错,但我读到这则寓言却是通过一个美国国会议员之口转述而来,而且他是在向其他议员论述教育的价值,敦促他们赞成增加教育投资法案时使用了这则寓言。这让作为教育研究者的我深深地记住了这则寓言。

教育何尝不是一块将来能够变成宝石的鹅卵石?这至少包含了四层含义:第一,教育如同宝石具有重大的价值;第二,这种重大价值仅仅在将来的某个时间才能具体化而体现出来;第三,教育现在形同鹅卵石,几乎没有什么价值;第四,教育从现在到将来,从鹅卵石变成价值连城的宝石还有一段漫长的等待岁月。等待需要付出巨大的代价,这个代价有诸多方面:一是等待时也需要衣食住行等消费去维系为等待而延续的生命存在;二是承担鹅卵石不能变成宝石的风险;三是在等待宝石价值实现的漫长过程中所承受的巨大心理压力。

如果说笔者所理解的上述寓言之意无误,也就是承认教育是一块将来能够变成宝石的鹅卵石,那么高等教育更是如此,因为高等教育是现代学校教育制度的最高层级,对个人来说,接受高等教育需要更大的消费和等待更长的时间。

高等教育是未来的“宝石”，但在一般民众中，有些人可能不明白这块宝石未来的价值。因此，首先必须让人们明白高等教育价值的这种特殊性，否则他们就不会投资和接受高等教育。可是让一般民众明白高等教育的价值并不像想象的那么简单。据历史研究，别说高等教育，即使是初等教育，由于接受教育会占用儿童大量的时间，这无疑夺走了家长进行生产劳动养家糊口的有力帮手。所以在一些国家，比如日本，在义务教育制度建立之初，一般民众并不欢迎学校教育，而是对学校教育持一种敌视的态度，还有不少地方出现了民众焚烧、捣毁政府建立的初等学校的事件。^① 在这种情况下，免费、资助和提供午餐等教育制度的配件部分就成了吸引学生入学的一个重要政策手段。但是，仅仅有上述各种政策并不够，因为这些政策只是一种临时的措施。和上述临时而短期的促进入学的政策措施相比，更关键的是要建立一个公平、有效的社会选拔制度，并把这种社会选拔制度和学校教育制度结合起来，让学校教育的毕业生在社会上获得比一般人更好的待遇，同时要根据学生的学业成绩进行分类，让学校教育的优秀毕业生在社会上得到各种比一般毕业生更好的优厚待遇。这是每一个国家在高等教育制度建立之初都会采取的政策，我国在建国之初和高考制度恢复后的一段时间内也是如此。对出生于20世纪80年代中后期，面对大学毕业生就业难问题的当代大学生来说，他们哪里会想到，仅仅20年前，社会曾经赋予他们父辈的大学生以“天之骄子”^②的称号呢？那个时候的优秀高校毕业生（大约5%以内）可以自由和优先选择政府所提供的职位，这一政策的存在也促使不少寒门学子在高考“跳龙门”之后仍然苦读不休。当然，在那个特殊的时期里，政府采取国家资助等形式吸引学生就学并不仅仅是从个人高等教育机会均等的角度考虑，更重要的是从人才强国的战略高度出发，换句话说，政府助学政策的核心是高等教育投资的效率。

高等教育既然是未来的“宝石”，那么随着时间的推移，在政府相关政策的促进下，正如热衷于人力资本理论的学者所想象的那样，人们早晚会理解它的真正价值，于是就有了似乎难以理解其原因的大学“升学热”和“文凭热”。对“升学热”和“文凭热”的研究与本研究没有太大关联，姑且不谈，最大的问题是，尽管现在大众明白了高等教育度对于个人的经济价值——且不说这种理解是否稍微迟

① 金子元久，小林雅之，教育の政治経済学[M]，日本东京：财团法人放送大学出版会，2000：38—42.

② 罗三桂，精英与大众化：大学毕业生就业特征比较分析[J]，清华大学教育研究，2005(4)：82—86.

了一点以及理解的程度和偏差,但是付不起高等教育高昂学费者大有人在。对贫困家庭来说,目前高昂的学费着实让他们苦不堪言——其实任何额度的学费,哪怕再低,对他们都是巨大的经济负担,所以笔者一般不愿意把学费和资助完全对等地联系起来,即便勉强能够负担起高校学费的学生,其家人的生活也大打折扣。要铲除进入高等教育学习的经济障碍,唯一的方法就是进行各种形式的国家大学生资助。从这一点出发的国家助学政策的主要意图是,促进高等教育公平。

从上述两方面的分析我们可以得出结论,无论是从促进高等教育的公平出发,还是从提高高等教育的效率出发,国家进行大学生资助都十分必要。当然,随着社会经济和高等教育的发展,国家助学政策的主要价值导向在不同历史阶段或时期会稍有不同。虽然从目前的价值导向来看,在世界各国的国家助学制度中,平等原则的地位远远高于效率原则,但在国家助学制度的发展历史上,效率原则先于公平原则产生。

第二节 研究国家助学政策和制度的必要性

如上所述,国家助学制度在促进高等教育投资的效率和公平上具有重大意义,但是这并不意味着就十分必要对国家助学进行理论上的研究。如果政府能够顺利地进行各项国家助学决策,并且已经建立了比较完善的国家助学制度,那么仅仅从实用价值上来说,对国家助学进行研究的价值就大打折扣。所以这里要问的关键问题就是,我国的国家助学政策和制度实际上如何呢?

上述的分析是从个人角度出发来分析高等教育价值的,分析时的前提假定是存在一个能够做出完善高等教育政策的政府。这个前提假定可以从两个侧面来考虑:一个前提假定是国家、政府和有关政策决定者非常明确地理解高等教育的价值,而一般民众对高等教育的价值理解不甚清晰,所以政府要做的就是采取