

日本的学费和奖学金制度的概述

王帅(东京大学)

【摘要】高等教育制度的发展与教育资源的财政分配密不可分。日本高等教育的学费负担虽然沉重，但是通过改革学费制度和奖学金制度，寻求兼顾效率和教育机会平等的教育资源分配体系。本稿通过对日本高校的学费和奖学金制度的整理和阐述，试图捕捉日本高等教育发展的特点，以及财政分配发展的方向。

【关键词】 学费制度；奖学金制度；高等教育

一 问题的提出

高等教育制度的发展与教育资源的财政分配密不可分。就日本而言，国立大学和私立大学，研究型大学和非研究型大学的双重高等教育财政分配结构，为日本高等教育的发展提供了保证。但是在财政紧缩和分配制度多元化的社会背景下，日本也在寻求效率和公平兼顾的教育财政分配体系，并且为此设立了国立学校特别会计制度、私立学校振兴补助法、奖学金制度和科学技术振兴补助金制度等一系列的财政制度。通过对教育财政分配大刀阔斧的改革，逐步形成了质量优先·兼顾公平的发展战略。

日本高额的教育费用和家庭负担在 OECD 各国中尤其突出。为了缓解家庭和个人的教育费负担，奖学金制度日渐完备，利用人数也逐年增加。日本的高等教育如何在财政短缺的情况下平衡教育供给和需求，为实现教育机会平等进行了哪些政策上的改革。在本稿中，通过对日本高校的学费和奖学金制度的整理和阐述，试图捕捉日本高等教育发展的特点，以及财政分配发展的方向。

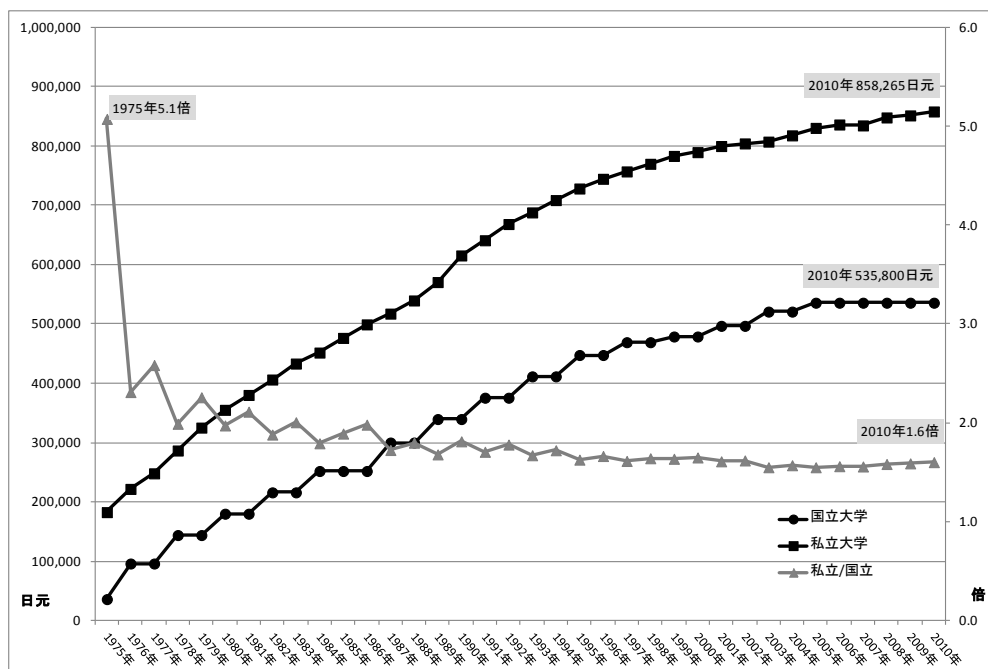
二 日本的国私立大学学费制度的变迁

在战前资源短缺和人才短缺的情况下，国立大学担负起培养优秀和急需人才的重任。日本政府尽可能地负担国立大学运营的全部费用，低学费政策吸引了更多学生接受高等教育，实现了国家主导的英才教育。与政府全面资助的国立大学不同，私立大学意在开展职业教育，培养民间企业家和开展从商人士。在财政紧缩的情况下政府虽然不给予私立大学财政上的补给，但是高额的学费在支撑私立大学存在和发展的同时，也满足了不断膨胀的教育需求。

战后的教育发展，继承了战前国立大学和私立大学职能分工的格局。伴随着战后经

济的发展，高等教育的重要性也越发突显。但是国立大学并没有实施大学的扩张，相反相对宽松的政策环境造就了私立大学的自由发展和扩张。私立大学满足了战后突增的教育需求，但是私立大学本身的财政基础薄弱，再加上国家不给予财政支持，私立大学只能依靠不断提高学费水平维持日常的运营。一味追求数量的私立大学扩张模式，势必引起人均教育费降低和教育质量低下等问题。

图1 学费水平的变迁



出自：作者根据各年度『高等教育統計データ集』数据整理

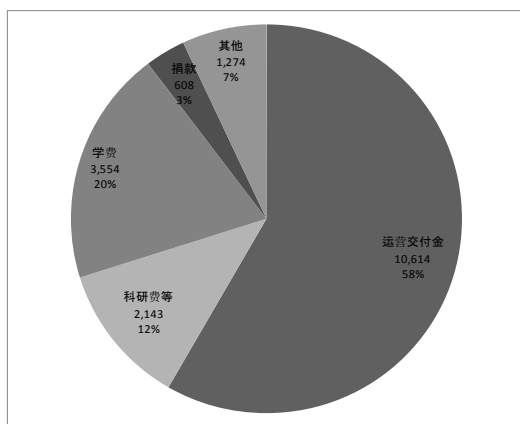
不断高涨的学费冲击着家庭收入的底线，从60年代开始反对学费上涨的呼声越来越高，以反对学费上涨而引发的学生运动此起彼伏，私立大学的经营也陷入了困境。为了帮助私立大学度过经营危机，日本政府从70年代开始对私立大学实施补助政策。而后，在私立大学经营逐步摆脱经营困境的80年代，政府采取限制在大中城市新建大学的政策，这再一次促成了教育供求关系的不平衡。在教育需求增长，并且大学之间竞争相对缓和的情况下，私立大学提高学费水平的阻力越来越小。私学补助非但没有遏制学费的增加，反而造成了与政策意图相悖的结果。如图1所示，在私学补助开始的初始阶段，1975年

的私立大学学费水平是国立大学学费水平的 5.1 倍。随着私学补助的展开，私立大学学费水平依旧保持增长的势头，并没有因为私学补助的增加而下降。

教育机会均等是战后提倡的教育理念之一。国立大学的低学费政策，保证了经济困难学生接受教育的机会，为培养优秀人才提供了经济上的保障。但是国立大学和私立大学，无论在财政基础还是教育质量方面差距不断拉大。为了缩小差距，国立大学也从 70 年代开始逐渐提高学费水平。如图 1 所示，从 70 年代开始国立大学的学费水平呈现层进式提高，虽然不及私立大学的增长速度，但是国立大学的学费水平呈整体上升趋势。私立大学和国立大学的学费水平比例，从 1975 年的 5.1 倍缩减到了 80 年代约 2 倍的水平。

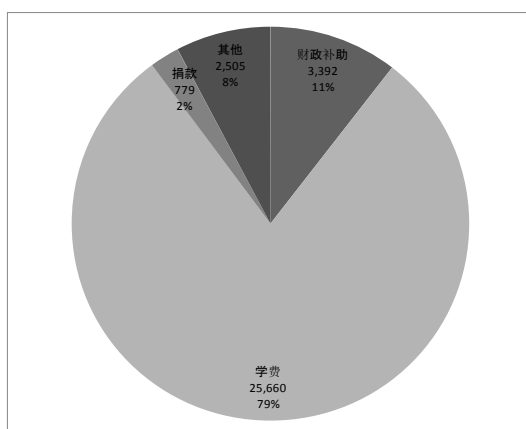
2004 年国立大学法人化改革的实施，从根本上变革了国立大学的财政和运营方式。学费从法人化前的上缴国家，到法人化后的归属大学收入，法人化的变化赋予了国立大学自由支配学费收入的权利，为国立大学学费水平的提高提供了可能。日本政府规定法人化后的国立大学的学费水平，在不超过国家规定标准额 10% 的范围内自行决定。实际上如图 1 所示，法人化改革后国立大学的学费水平基本维持在一定的水平，私立大学和国立大学的学费水平差距已经由 80 年代的 2 倍，缩小到了 2010 年的 1.6 倍。

图 2 2007 年国立大学收入（单位：亿日元）



出自：『学生に対する経済的支援の現状』（2009.9）文部科学省 P16

图3 2007年私立大学收入（单位：亿日元）



出自：『学生に対する経済的支援の現状』（2009.9）文部科学省P16

尽管国立大学和私立大学的学费水平差距不断缩小，学费收入成为了国立大学自主支配的财政来源，但是学费收入在国立大学和私立大学的财政收入中有着不同的比例和职能。图2和图3分别显示了2007年国立大学和私立大学的收入构成。国立大学的收入中（图2），运营交付金占58%，体现了国家仍然作为国立大学财政支持的主体。其次，学费收入占国立大学总收入的20%，委托科研费占12%，外界捐款等共占10%。

与国立大学相比，私立大学的主要财源（图3）来自学费，学费收入占总收入的比例高达79%。来自政府的补助金只占11%，外界捐款等收入约占10%。由此可见，私立大学与国家为主导的国立大学不同，财政基础薄弱，学费收入支撑着大学整体的运营。在国家财政补助日益减少的情况下，提高学费必然成为私立大学寻求稳定财源的手段。

三 日本的奖学金制度

日本的奖学金制度，是由独立行政法人日本学生支援机构发行，无息助学贷款和有息助学贷款构成的奖学金制度。中国的奖学金泛指不需偿还的给与型的助学资金，但是日本的奖学金泛指助学贷款，不需偿还的助学资金仅限于各大学的奖学金和企业财团资助的奖学金。本稿中的“奖学金”泛指助学贷款。

日本奖学金的主要发行部门日本学生支援机构，于2004年4月在日本育英会、日本国际教育协会、内外学生中心、国际学友会和关西国际学友会合并的基础上成立。其主要负责助学贷款的相关事务，留学支援以及外国留学生的就学援助，隶属于文部科学省

高等教育局。奖学金的发行和管理是日本学生支援机构的主要业务，其前身日本育英会早在1943年起即对成绩优秀但家境贫困的学生进行贷款资助。早期的资助对象主要针对理科学生，这充分体现了国家的教育理念和奖学金的政策意图，并且初期的助学贷款不需交纳贷款利息。

随着1984年日本育英法的全面改革，奖学金分为第一种奖学金（无利息）和第二种奖学金（有利息）。第二种有息奖学金的设立，扩大了奖学金的利用范围。2000年第二种有息奖学金一度被称作「希望21计划」，利用人数增加，基本达到了有需即贷的水平。

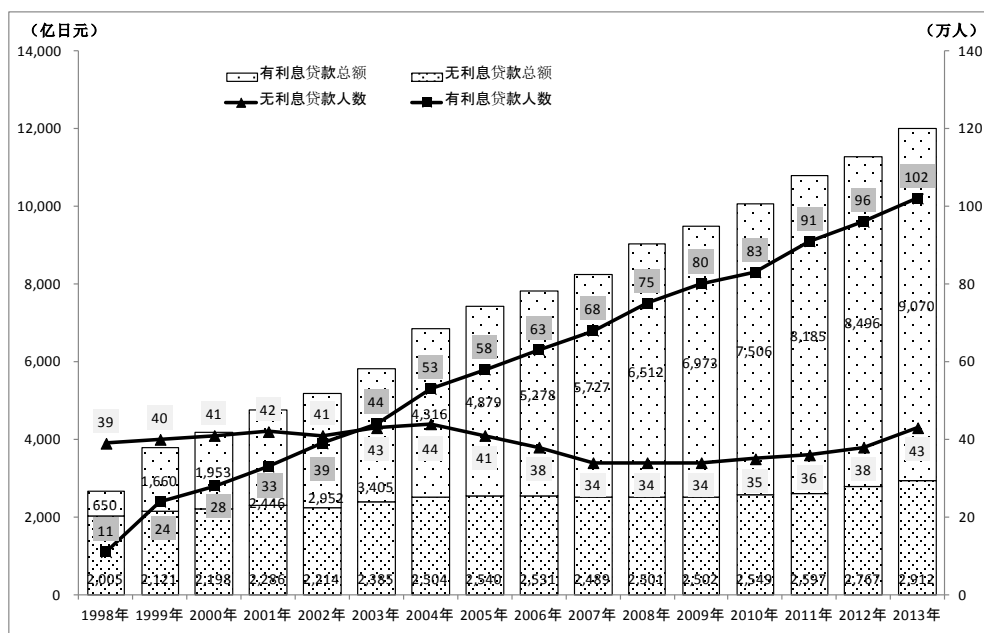
日本学生支援机构奖学金的借款人为学生本人，毕业后也由学生本人还贷。奖学金可以在大学入学前通过高中提出预约申请，也可在大学入学后经大学统一申请。贷款形式中的第一种无息奖学金，主要针对成绩特别优异且家庭经济困难的学生。借贷标准为成绩系数在3.5以上，家庭的年收入在846万日元以下。第二种有利奖学金主要针对成绩优良且家庭经济困难的学生。借贷标准为学习成绩需在所在学校平均水平以上，学习态度端正，学业努力，能够正常完成学业，家庭的年收入在1,171万日元以下。大学在学期间免息，大学毕业后需付本金和利息。利息标准也有两种，一种为固定利率形式，另一种为浮动利率形式。浮动利率会随着经济和金融形式的变动，但是浮动空间不会超过法律规定的3%，而且浮动利率的变更周期为5年一次。2013年1月的利率水平为，固定利率1.08%，浮动利率0.20%（日本学生支援機構 2013）。

对于贷款金额，第一种奖学金的贷款金额根据所在大学的种类（国立还是私立）和居住地点（住在父母家还是租房住）不同。国立大学且在父母家居住的学生可贷金额较低，私立大学且租房居住的学生可以贷到较高金额的奖学金。第二种奖学金的贷款金额按照大学的种类（国立还是私立）和专业有所不同，而且在规定的贷款月額标准中可以自由选择借贷标准。另外针对就学费用较高的私立大学医药等专业的学生可以有适当的增额。

贷款金额按月发放，还款也是按月偿还。毕业后的第6个月开始进入还款期，还款的最长期限为20年。对身体疾患或成绩特别优异的学生实行还款减免的政策。如果毕业后不能及时还款，通过申请可以展期，期限为一年。对于逾期未还的处理，采取电话督促和罚款等措施。对于情节严重，恶意逾期不还的情况，将会采取法律措施。若违约3个月以上，个人的违约记录将会被记入个人信用档案，这对个人今后的借贷行为会造成影响（日本学生支援機構 2012）。

违约人数的扩大和逾期不还个例的增加同样阻碍着日本奖学金政策的展开。特别是日本奖学金的财源之一为学生的还款。因此违约金额的增加会直接影响下一年度贷款发放的规模。一系列的违约惩罚原则，使日本奖学金违约率的增加得到了有效控制，违约率从2003年的10.0%下降到了2011年的6.3%。

图 4 奖学金的利用情况



出自：『大学生等の経済的支援について』文部科学省 P7

90年代受财政紧缩的影响，政府对高等教育的财政支出所占 GDP 的比例，由 0.5% 下降到了 0.4%。学生数在 90 年代以前有所增加，90 年代以后受 18 岁人口减少的影响，学生数量没有多大增长。但是私立大学学费水平从 80 年代开始持续上升，国立大学学费水平也随之增加。因此沉重的学费负担，使家庭的学费支出所占 GDP 的比例，也从 90 年代以前的 0.4% 上升到 90 年代以后的 0.6%。家庭支出占 GDP 的比例超过了政府支出占 GDP 的比例。

经济的低迷造成了家庭收入增长的减缓，特别是对中低收入家庭来说影响尤为严重。在这种情况下，利用助学贷款上大学的人数扩大，贷款的利用率和额度也随之增加。如图 4 所示，无利息助学贷款的利用总额从 1998 年到 2013 年基本维持在 2,000 亿日元的水平，利用人数由 1998 年的 39 万人下降到了 2007 年的 34 万人，2013 年的利用人数虽然回升到了 43 万人，但是整体来看无利息助学贷款的利用人数没有较大幅度的变化。与无利息助学贷款相比，有利息助学贷款的利用金额逐年上升，由 1998 年的 650 亿日元上升到 2013 年的 9,070 亿日元，利用人数也由 1998 年的 11 万人，增加到 2013 年的 102

万人。由此可见，日本奖学金在 2002 年之前以无利息助学贷款为主的奖学金资助模式，从 2002 年开始有利息助学贷款的利用人数超过了无利息助学贷款的利用人数，并且其利用人数逐年扩大。

综上所述，以有息贷款为主的奖学金政策，暂时解决了由于学生经济困难而无法上大学的问题。奖学金政策的充实和利用人数的扩大，体现了国家在机会均等的教育原则上所做的努力。但是就业市场的不景气，助学贷款的还款拖延同样构成了一大社会问题。沉重的还款压力，非但不能减轻学生上学的经济负担，反而会扩大学生之间的经济差距，进而阻碍教育机会均等的实现。

四 小结

在日本的高等教育体系中，私立大学数量占 77.0%，私立大学的学生数高达 73.3%（2009 年）。日本高等教育的高额费用通过转嫁给个人，实现了量的扩大。私立大学的高额学费以及日益增长的国立大学学费，使高等教育生均学费负担的个人比重高于公共投入，并且奖学金等个人补助方式也主要为助学贷款。

高额的学费收入，为大学提供了必要的财政保证。同时通过奖学金政策的实施，一定程度上缓解了沉重的家庭经济压力，兼顾了大众的教育需求，体现了教育机会公平。但是在经济低迷，家庭收入增长速度放缓的当今社会，高额的学费负担挑战着家庭经济的底线。当教育需求遇到现实的经济困难时，若不及时提供相应的经济援助，将会引起教育机会的缺失。另外，老龄化社会的来临和适龄儿童人口的减少，使得高等教育市场出现供大于求的现象。大学新生生源不足的私立大学数量有逐年增长趋势。以 2013 年为例，生源不足的私立大学占私立大学全体的 40%（河合塾 2013）。适龄人口的减少，对以学费收入为大学运营基本收入的私立大学来说，将会带来沉重打击。除此之外，奖学金制度虽然不仅仅限于助学贷款，各大学也在积极筹备不需偿还的奖学金制度，加大支援学生经济的力度。在助学贷款的还款方式方面，按照收入比例还款型学生贷款的运作模式已于 2014 年设立，但其具体的运作方式以及效果还有待考察。

参考文献

- 広島大学高等教育研究開発センター『高等教育統計データ集』各年度。
- 河合塾「私立大の定員割れやや改善、4割に戻す」2013-8。
- 金子元久「高等教育財政のパラダイム転換」国立大学財務・経営センター『大学財務経営研究』2-28頁 2010。
- 日本学生支援機構『返還のてびき 2012』 2012。
- 日本学生支援機構『奨学金ガイドブック 2013』 2013。
- 天野郁夫『国立大学・法人化の行方ー自立と格差のはざままで』東信堂 2008。
- 丸山文裕『私立大学の財務と進学者』東信堂 1999。
- 文部科学省『高等教育局主要事項予算』各年度。
- 文部科学省高等教育局『学生に対する経済的支援の現』2009-9。
- 文部科学省『21世紀COEプログラムの概要』2008-9。
- 文部科学省『国公立大学の財政の状況』2010。
- 文部科学省『大学生等の経済的支援について』2013-4。