

# 日本高等教育財政政策之推動及其啟示

劉秀曦

國家教育研究院教育制度及政策研究中心副研究員

## 一、前言

交通大學前校長張懋中曾指出，臺灣高等教育最大的問題不在於生源不足，而是大學任務不清、沒有分類，要求每一所大學「上要做研究、下要與在地結合」，把所有的使命都扛在身上的結果，造成大學任務不清、使命不明，到頭來什麼都做不好（陳曼玲，2017）。但此種大學定位不明確的情況並非我國所獨有，隨著高等教育的迅速擴充，許多國家也出現高等教育發展同質化的困境。有鑑於此，在全球高等教育競爭脈絡下，協助大學進行功能分化開始被許多國家政府納入教育改革議程中（Altbach & Balan, 2007），此係因在高教擴張過程中，若能根據社會和市場需求將大學進行分類，被認為將有助於提升教育資源配置效率（Meek, Goedegebuure, & Huisman, 2000）。

以東亞的日本為例，日本政府發現，該國雖自 2004 年 4 月起推動國立大學法人化政策，期能藉此提高國立大學運作自主權與競爭力；但實施迄今，卻發現各校為爭取更多經費，幾乎皆以發展成為「小型東京大學」為目標，亦即力爭所有學門領域都能有優秀表現，導致學校辦學缺乏特色（駐日本代表處教育組，2016）。為改變此種高等教育同質化發展情況，日本政府在 2015 年 6 月時先以國立大學為改革對象，要求 86 所國立大學必須重新定義其學校使命與職能，並透過政府補助之非平衡分配制度（unbalanced allocation）來達成政策目標。所謂非平衡分配制度，係指日本政府除了依照學校規模來分配國立大學營運補助款之外，也會依各大學研究與教學評鑑之結果來增減金額（駐日本代表處教育組，2018）。

由於日本文化背景和教育體制與我國相仿，其高等教育政策的改革趨勢對我國具有參考價值。因此，本文藉由介紹日本政府對國立大學補助方式的改革內容，期能做為我國相關政策之借鏡。

## 二、日本國立大學法人化後之發展週期與政策重點

日本自 2004 年全面啟動國立大學法人化後，即以六年為一個發展週期來促進大學發展，由 2004 年至 2021 年共分為三個週期，各期政策重點如下。

第一個發展週期為體制變革期，期間為 2004 年至 2009 年，當時由於日本政府面臨巨額的財政赤字，為了精簡人事、提高效率 and 摺節經費，高等教育財政制度的改革也成為政府關注的重點項目之一。基於此，日本政府於 2004 年推動國

立大學法人化，可說是日本高等教育發展史上最重要的體制變革。在鬆綁對大學運作規定的同時，文部科學省也委託獨立的國立大學評鑑委員會，針對各學校法人之校務發展計畫執行成果進行評鑑，此評鑑結果將做為下一週期文部科學省決定各國立大學補助金額之參考（呂光洙、姜華、王蒙，2017）。

第二個週期為延續發展期，期間為 2010 年至 2015 年，係以第一週期的變革內容為基礎，持續強化績效本位政府經費分配原則的影響範圍。除了積極推出各項擇優獎助的大型競爭性計畫，企圖以鉅額經費挹注協助少數大學獲得更好的世界大學排名表現（駐日本代表處教育組，2014）之外，也開始調整傳統上以「規模優先」（亦即根據學生人數）為原則的基本需求經費補助方式，改以學生學習成效和教師研究成果等產出標準來取代投入指標（駐大阪辦事處，2009）。

第三個週期為轉型分類期，期間為 2016 年至 2021 年，則是因為有鑑於日本高等教育已出現同質化發展現象，日本政府期望各大學能自主性地調整其經營方向，藉由各國立大學功能定位選擇的差異，讓各大學能發展自我特色，呈現更多樣化的樣貌（駐日本代表處教育組，2016）。茲將日本國立大學三種類型之內容說明如表 1 所示：

表 1 日本國立大學分類說明

類型	層級	說明
世界卓越	國際層級	學校能創造卓越的學術研究成果，致力於與世界一流大學競爭，從事能夠揚名國際社會的卓越研究。
特色領域	國家層級	學校能建立具有學校發展特色之專門教學與研究領域，致力於全國性的教育研究。
地方貢獻	地方層級	學校能培養能夠解決地方產業課題、創造新型產業人才，致力於振興地方產業、為地方發展活力做出貢獻。

資料來源：整理自駐日本代表處教育組（2016）。

### 三、以政府補助為政策工具引導國立大學分類發展

日本國立大學法人化政策推動逾十年後，愈來愈多大學經營者發現，表面上學校法人在人事與財務運作方面確實獲得一定程度的鬆綁；但事實上，日本政府透過逐年降低運營費交付金的方式，將政府的財政壓力轉嫁到大學身上。就實際數字觀之，國立大學運營費交付金從 2004 年的 12,416 億日元降至 2016 年的 10,945 億日元，12 年間共計減少 1,470 億日元，每年減少約 1%。在此同時，競爭性研究計畫的補助則從 2004 年的 1,830 億日元增至 2017 年的 2,284 億日元，成長幅度約為 25%。此種補助方式的轉變對於地區性、非以研究為重點的大學辦學品質影響甚鉅（杜岩岩，2018；楊武勳，2020）。此外，在前述鉅額競爭性經費誘因的驅動下，日本大學普遍朝綜合型大學方向發展，導致高等教育出現專業

與學科同質化現象，不但讓政府經費配置重複且浪費，也對日本專業人才的培育造成負面影響。

有鑑於此，為協助高等教育機構提升品質，同時達成國立大學任務與功能分化之目標，日本政府進一步將目光焦點放在政府補助機制的改革上，引進國立大學營運費交付金之非平衡分配制度。所謂國立大學營運費交付金，即政府對於國立大學運作所提供的基本需求補助款，傳統上係按照學校規模（包括教職員生人數）來計算，透過統一的經費計算基準進行公平配置（駐日本代表處教育組，2018）。但自 2016 年之後，配合新的分類發展政策，文部科學省開始從分配給各國立大學的營運費中先扣除約 1%（約 100 億日圓）的金額，再就這筆資金進行重新分配。重分配標準係根據各大學評鑑結果而定，且不同類型大學具有不同的評鑑指標，再據此評估各校的辦學成效，並針對表現優異、能夠達成目標者分配較多的營運費交付金。文部科學省目前採用的分類評鑑指標主要可分為五大項目（表 2）：

表 2 日本國立大學分類評鑑指標

指標項目	說明
會計制度改善情形	各學院和研究生院的預算管理和收支結算情形、校園內預算分配利用率、財務資訊公開程度等。
每位教職員所獲得的外部補助金額	平均每位教職員之教學與研究計畫經費補助，以及未指定用途捐款。
青年教師人數比率	未滿 40 歲之年輕專任教師占全體專任教師的比率。
每筆營運費交付金產出的高品質文章數（僅世界卓越型大學使用此指標）	將 2016 年至 2018 年被引用次數最高（TOP10%）的論文數，除以營運費交付金，據此計算每筆營運費交付金所能產出的高品質論文數。
教師升等與設備管理改革	教師升等制度與薪資制度的改革：包括青年教師的調薪情形、年薪制的實施狀況，以及各種留才攬才制度的推動情形。 設備管理改革：設備的更新、維護與運用情形，校方是否致力於將學校建置成為一個永續發展的校園。

資料來源：整理自文部科學省（2020）。

評鑑後若重分配率為 100%，則表示該校可獲得與上一年度相同金額的補助金，反之則會被扣減經費。換言之，政府透過大學改革促進係數（即各校分類改革達標程度）來實施差異化的經費分配，此即為非平衡分配制度，藉此獎勵能在國立大學分類改革過程中設定具體目標、提出優秀改革方案，並積極採取行動達成預定目標的大學（駐日本代表處教育組，2018）。

就 2018 年度日本國立大學營運費支付金重分配結果觀之，如表 3 所示，2018

年度營運費支付金總額為 1 兆 9,714 億日圓，總計有 94 億日圓獲得重新分配。在 86 所國立大學中，除 1 所大學（鹿屋體育大學）分配率為 100%，補助金額未有更動之外，有 39 所大學（占 45.3%）分配率超過 100%，獲得補助金額高於 2017 年度；相對地，另有 46 所大學（占 53.5%）則為減額，獲得補助金額低於 2017 年度（駐日本代表處教育組，2018）。

表 3 日本國立大學營運費支付金重新分配後之結果（2018 年）

結果 類型	減額			不變	增額		小計
	未滿 80%	80%以上 未滿 90%	90%以 上未滿 100%	100%	100%以 上 未滿 110%	110%以 上	
世界卓越	-	-	9	-	7	-	16
特色領域	1	1	5	-	7	1	15
地域貢獻	2	7	21	1	17	7	55
總數	46 所 (53.5%)			1 所 (1.2%)	39 所 (45.3%)		86 (100.0%)

資料來源：整理自駐日本代表處教育組（2018）。

#### 四、日本高等教育政策帶給我們的啟示

引導大學適當分類向來也是我國高等教育政策關注重點之一，茲就日本經驗對臺灣的啟示說明如下：

##### （一）分配評鑑標準強調各校自我評估而非跨校比較

要解決大學定位不明與任務不清的問題，究竟應由政府以政策進行干預，還是由大學自然演化形成？不同學者各持己見。我國近年雖不斷透過各項高等教育競爭性計畫引導大學定位發展，但其實並沒有強制規範。反觀日本做法，則是透過半強迫的方式，強制大學必須先從三種發展類型中擇定一種，要求各校據此撰寫 6 年期校務發展計畫，同時訂定關鍵績效指標，政府每年再透過評鑑來檢視學校運作成果，最後根據評鑑結果來分配補助經費。

值得一提的是，日本大學分類評鑑之標準在於評估學校中程校務發展計畫自訂績效指標之目標達成度。此種將「中程校務發展計畫—關鍵績效指標—學校辦學表現—政府經費補助」等環節緊密連結的模式，一方面可協助大學從自己的角度出發，妥善規劃未來發展方向，另一方面也能避免由政府直接提出一筆鉅額經費供各大學自由競爭，最後造成各校為爭取更多經費而忽略自己定位與特色的弊端。

## （二）持續強化大學評鑑結果與政府經費補助的連結

日本從 2004 年實施國立大學法人化後，為確保高等教育品質也積極推動大學評鑑，同時不斷強化評鑑結果與政府補助的連結，具體表現在以下兩部分：其一，要求學校提出中程校務發展計畫，文部科學省再參考計畫執行之評鑑結果來分配下一期的運營費交付金。其二，要求國立大學必須先確定自己的發展類型，文部科學省則根據分類評鑑指標來評估學校的辦學表現，查核各校目標達成度後再依評鑑得分重新分配一小部份的運營費交付金（即基本需求補助）。

我國《大學法》中雖也曾規範政府得參考大學評鑑結果來分配補助經費，但後來因爭議不斷而取消。事實上，將評鑑結果與政府補助進行連結，在許多先進國家都是一種重要的政策工具，只是此種競爭性經費所占的比重需要審慎考量，以免對大學的自主性與穩定發展造成負面影響。日本此種以自我設定目標之達成度為評估標準，且僅是將基本需求補助的 1% 進行重新分配的做法，正可做為我國仍是以規模優先和歷史考量為原則之國立大學基本運作經費補助機制調整的參考。

## 五、結語

日本不但文化背景和教育體制和臺灣相近，其高等教育發展所面臨的擴張過速、同質性過高、生源不足，以及財務困窘等問題，也都與臺灣現況雷同，尤其 2004 年推動國立大學法人化政策時，更曾在國內引起廣泛且熱烈地討論。

日本政府配合法人化的推動，廢除了國立學校特別會計制度，允許學校學費收入和附屬醫院收入等自籌經費項目不需再上繳國庫，藉此提升國立大學經費籌措與運用的彈性。自 2016 年起，更進一步透過非平衡分配制度來引導國立大學轉型和分類發展，亦即將 1% 運營費交付金扣下來做為引導大學分類發展的獎勵金，另透過大學分類評鑑結果進行重分配。

由於政府補助向來都是國立大學最重要的經費來源，日本政府此種突破傳統規模優先原則，結合評鑑結果與政府補助，且是以自我設定目標之達成程度為判斷標準的方式，應可做為臺灣政府未來協助國內各大學尋找定位、推動大學分類發展政策的重要參考。

## 參考文獻

- 文部科學省（2020）。令和元年度成果を中心とした実績状況に基づく配分の仕組みについて。取自 [https://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/houjin/1417264](https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/1417264)

.htm

- 呂光洙、姜華、王蒙（2017）。日本大學治理改革—PDCA在國立大學法人評價中的應用。*現代教育管理*，12，113-118。
- 杜岩岩（2018）。日本國立大學運營費交付金制度的構成、影響及啟示。*教育科學*，34(4)，90-94。
- 陳曼玲（2017）。交大校長張懋中：推動國立大學分類和法人化。*評鑑雙月刊*，68。取自 <http://epaper.heeact.edu.tw/archive/2017/07/01/6778.aspx>
- 楊武勳（2020）。從大學法人化、學費無償化、私校退場看日本高教如何「收場」。取自 <https://vocus.cc/zashare/5f4320d8fd89780001c4d205>
- 駐大阪辦事處（2009）。日本大學預算經費分配 改採重視研究績效。*教育部電子報*，359。取自 [http://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows\\_sn=3385](http://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=3385)
- 駐日本代表處教育組（2014）。日本將投入77億 打造超級全球大學。*教育部電子報*，618。取自 [http://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows\\_sn=15436](http://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=15436)
- 駐日本代表處教育組（2016）。日本國立大學補助款將依學校特色競配。*教育部電子報*，708。取自 [https://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows\\_sn=18111](https://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=18111)
- 駐日本代表處教育組（2018）。日本國立大學補助金增減項目明顯化。*教育部電子報*，822。取自 [https://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows\\_sn=21304](https://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=21304)
- Altbach, P. G., & Balan, J. (2007). *World class worldwide: Transforming research universities in Asia and Latin America*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Meek, V. L., Goedegebuure, L., & Huisman, J. (2000). Understanding diversity and differentiation in higher education: An overview. *Higher Education Policy*, 13, 1-6.

