

日本高教公共化問題分析

楊思偉

南華大學幼兒教育學系講座教授

一、前言

有關「高教公共化」一直是國內備受關注的議題，包括政府機構、大學及法人團體都非常關心。教育部在推動高教深耕計畫中有一個主軸是有關高教公共化的內容，主要強調應提供給國內弱勢學生相關獎助學金等補助款，以讓弱勢家庭小孩能安心就讀，這是政府所強調的高教公共化內容。另外，審視蔡政府有關高教公共化的議題及其具體內容包括：(1)逐步調整公立及私立院校學生比例，長期達成公立院校學生數過半目標。(2)公立大學應提供一定名額及學費優惠或獎學金，優先招收在地高中職畢業生，讓學子不必離鄉背井求學。(3)因應少子化影響的私校退場趨勢，協助私立院校轉型、整併或退場，並於過程中確保學生及教師權益（民主進步黨政策會，2010）。

由此可見國內在談論高教公共化議題時，主要是期望調整公立私立院校學生比例、提供學費優惠或獎學金、協助私立大學轉型等，另外高等教育應以培育能夠服務國家社會之公民為目標，這也是高教公共化之內涵項目。目前由於少子化之問題嚴重，所以原則上無論公立或私立大學之學雜費都避免調漲，應該也是高教公共化政策措施之一。此外，因學生人數減少之故，許多排名在後端的私立大學學生招收不足，導致學校無法正常運作，面臨倒閉之危機，連帶地影響到校內教職員之薪資水準及工作保障，而這也成為高教團體關心的議題，這些都是臺灣高等教育特殊教育環境之現象。

鄰近的日本，同樣面臨少子化之危機，加上國內經濟長期不景氣，導致高教經費編列逐年遞減，並進行相關之改革政策。例如在國立和公立大學方面推動法人化政策，逐年減少政府撥付的經費，要求大學在經營治理方面，必須獲得更多的績效，因此帶給國立和公立大學校長及行政團隊許多壓力。至於私立大學（含各級私立學校）方面，依據私立學校法第一條之規範，其中強調兩項主軸，也就是自主性和公共性兩項受到保障（林雍智，2016）。自主性方面是強調給予大學辦學自主，希望能發展成更優質且具特色的私立大學，公共性議題方面，主要強調在教學面必須培育對社會有用的人才；另外在學校經營面，必須建立更具有制衡及辦學成效的組織運作機制，亦即強調高教的公共化，以避免大學淪為營利之機構，這是日本有關高教公共化議題之主要方向。本文首先將探討日本高教的環境脈絡，進而探討國立和私立大學面臨的公共化要求的具體議題，最後提出結語以作為國內大學的參考。

二、日本高教環境

日本的高教發展，自從第二次世界大戰戰敗後，受到美國佔領軍政府強力的主導，發展成新式的高教模式。在高等教育階段，模仿美式的發展模式，除了傳統第二次世界大戰以前的帝國大學外，也同意私人興學，一方面讓舊制的高等學校升格為專科或大學，也隨著時代變遷，同意私人或法人團體新設短期大學或四年制大學，因此也讓日本高等教育蓬勃發展，並形成了亞洲具有特色的高等教育模式，其具體內容包括：(1)以私立大學或短期大學為主的發展方式。(2)大學型態包含綜合大學或單科式科技、醫學、體育等大學，其類型分成大學、短期大學和專科學校等。而四年制大學就設立主體來看分為國立、公立和私立，國立是指由文部科學省（以下簡稱文科省），主要由中央政府提供辦學經費，其次是公立，主要由地方政府設立，此處是指都、道、府、縣（相當於省）和特別指定市（院轄市）政府出資辦理，前兩者自 2004 年後都改制成為法人機構。而私立大學則由學校法人為主辦理，經費來源主要由學雜費收入取得。依照 2022 年 5 月文科省統計速報（文部科學省，2022），日本四年制大學共 807 所、短期大學 309 所、專科 57 所，其中四年制大學，國立 86 所、公立 101 所、私立 620 所，校數仍在增減中。

日本全人口數約 1.25 億，一年齡層約 120 萬人，目前升入大學之比例約為 60%（依統計內涵不同數字有異），是高等教育「普及化」階段，展望未來，因其文化和社會背景不同，並不會如同臺灣一樣，幾乎所有的高中職生都以升大學為目標，日本進入高等教育的比率大致維持在百分之六十左右，這是日本高等教育發展的特殊現象。其次，原本國立大學是文科省的附屬機構，完全受上級的管理與監督，但自從 1990 年代以後，日本也以新自由主義作為教育改革之基本理念，又受財經界和輿論界提出要檢視日本國立大學的社會定位、功能以及績效等，故 2004 年國立大學被要求推動法人化，這是改革之最大一步（楊思偉、李宜麟，2022）。國立大學推動法人化後，其屬性乃產生重大變化，而公立大學也經由法人化政策，其屬性也如同國立大學改變，但共同的特徵是中央或地方政府透過法人化，加諸國立和公立大學許多行政上的壓力，包括要求大學自籌經費增加、研究能力增強、行政治理績效提升、強化教學成效等，以展現發揮國、公立大學的社會責任。

有關私立大學部分，因強調興學自由和以私校為主發展，因此目前私立大學招收學生總數約占所有大學生的 80%，另以大學校數來看，私立大學亦占 80%，可見私立大學的比例很高，這種情況和國內相似。

綜合上述高校環境，可見日本目前的教育政策，由於在新自由主義改革理念下，強調將市場機制導入教育環境中，一方面強調競爭，一方面要求辦學品質，

國立和公立大學被強烈要求具有績效和對社會負責任，私立大學也被強力要求更具有公共性，特別是在經營管理機制上，要更顯現公共性的意涵，這也是最近日本公私立大學面臨的重大挑戰。

三、國立大學公共化議題－補助經費減少與優質發展難以兼顧

日本大學分有國立大學和公立大學兩類公立學校，國立大學經費由中央政府核撥，因此由文科省直接管轄，是日本高等教育發展的主力，所以受到特別的關注。正如上述 2004 年以後國立大學推動法人化政策，政府及社會大眾要求國立大學法人更具有公共化的特質，自然不在話下。因為國立大學原為政府所設置，經費亦由政府補助大部分，本來就具有公共性，推動法人化政策，改變文科省直接全面管理的性質，將其改成監督的意涵，但對國立大學的監督壓力，並未有減少，反而以不同方式增加很多。

日本國立大學組成的「社團法人國立大學協會」，在 2008 年發表一份《自主行動宣言》（社團法人国立大学協會，2008）的文件，自我表達國立大學應該努力的方向，其中針對國立大學公共性，特別提出以下宣言，以期待政府能理解國立大學之用心，在經費上給予更多的支持，以讓國立大學能夠卓越發展。它強調的重點方向包含：發展具特色個性的大學、發展品質優良的大學教育，讓學位更具信賴性、設置國際中心和地區中心、推動經營治理改革等。在該宣言規劃五項具體策略，其中有關公共化性格的再確認和明確對社會的貢獻方面，提出三項策略九項行動方案，有關三項策略包括：(1)確認對社會整體具有貢獻，發揮公共性角色。(2)實現保障高等教育機會及對地區社會的貢獻，能達成公共性的價值。(3)能發揮有助於提升教育系統均衡發展的功能。該協會特別強調，目前已達成政府期待培育全國性視野的人才目標。協會強調在培育支持科學技術發展人才部分，國立大學在研究所階段之培育比率，理工方面的碩士約占七成、博士約占八成，都由國立大學培育，另外各種國際合作和交流，推動日本和其他國際社會外交政策的目標，也都由國立大學協助完成，因此讓國立大學繼續優質發展是非常必要的。

然而，因為法人化政策，國立大學獲得政府補助的運作經費，由於政府年度預算縮減之故，該項運作經費的額度也逐年減少，造成國立大學經費減縮，損及國立大學發揮上述功能的能量，所以該協會強烈期望日本政府有關高等教育的財政投資能夠增加。該協會也提出統計數字顯示，日本和美國相比較，在對大學捐款的文化方面，日本仍待開發，以 2004 年統計，美國對大學捐款總額達到 24.5 兆日幣，日本只有 0.7 兆日幣（社團法人国立大学協會，2008），所以如何強化相關激勵措施，也期望政府能夠有所作為，這是有關期待國立大學發揮公共化目標，目前最被該協會強調的內容。

四、私立大學公共化議題－尊重與管制間搖擺

正如上述，第二次大戰後，日本高等教育的發展，能讓升學人數急速增加，主要是靠私立大學來達成，可見日本私立大學的重要了。日本政府對於私校的經常費補助雖已經形成制度，但就其補助經費平均來看，也只占各私立大學年度經費的一成，私立大學年度經費必須靠學雜費收入，其比重占六成以上，所以私立大學論及績效說明責任時，可以說應該是以家長和學生為主，而不是以政府為主要對象。其原因是國立大學年度經費六成是由政府補助，私立大學使用國民所繳的稅金比例只是國立的六分之一，具有很大差異，這是日本私立大學主張的觀點（田中愛治，2022）。進而，2018年針對弱勢家庭推動「高教無償化」（近似有條件免學費政策），就讀國立大學弱勢學生可免繳學費，但就讀私立大學除抵掉政府補助學費外，仍須繳交 50 萬至 450 萬日幣，也嚴重影響私校辦學自主之原有理念（社團法人日本私立大學連盟，2018）。

日本私立大學在稅制上具有一些優惠，包括在法人稅、固定資產稅等具有一些減免，所以一般認為私立大學和國立大學一樣具有公共的責任，不應追求利潤，這也是合理的看法。但是私立大學的招生數也由文科省核准，至多只能招收到 1.05 倍的名額，超過該額度會受到減少補助款之懲罰，所以私立大學無法因為辦學優良而可招到更多的學生，以填補各項支出費用；另外日本的學雜費也受到政府的規範，學雜費增收額度受到限制，不像美國可以彈性調高學雜費，這也是日本針對私立大學推動公共性的約束之一。

日本在發展私立學校歷史中，一向強調私立學校具有自主性和公共性，前項自主性是尊重該學校的辦學精神，後項公共性是強調捐資興學的特性，這些規範都訂在私立學校法中，私立大學也受到這樣的規範，亦即日本私立大學一方面被強調具有辦學的自主性，一方面又被強調要具有辦學的公共性，所以除了培養對社會貢獻的人才外，也被強調不能以營利為目的，這是日本私立大學公共性的重要內涵。另外，日本在強調公共性方面，最近推動大學治理的改革，也就是涉及理事會（董事會）和校長之間如何經營學校的相關規範（兩角亞希子，2022）。日本大學治理的組織架構，如圖 1 所示（金子元久，2018）。

圖 1 中最上端虛線框（表示非正式組織）中的人員，成員包括官員、校友、校內教師和職員、校外公正人士等約 30 人左右（各校彈性決定）組成「評議委員會」，其下是理事會，就是國內的董事會，日本為了避免私校的個人財產化，所以有關理事人選和理事長的產生早有規範，而私校之「評議委員會」也有規範，雖做為理事會之上層組織，同時具有督導和諮詢機構性質，但是否具實質管理理事會之權限仍屬曖昧，也因不同大學之運作傳統而有不同情況。而前時因曾發生某大學理事長違法事件等，乃修法要將「評議委員會」權力擴大，使其向美國的

制度學習，可以強化管理大學理事會的運作，以對理事長和理事會有實質制衡作用（兩角亞希子，2022；金子元久，2022）。但若可以直接監督理事會，因涉及治理權力問題，牽涉複雜，故受到私立大學協會的強力反彈，導致該項政策又被迫重新檢討中。這項政策作為和國立大學強調治理改革似乎具有同樣意涵，但私立大學被要求受到更多管制，似乎違反私立大學辦學自主性的傳統特色，這是日本相關人士一直討論的議題。

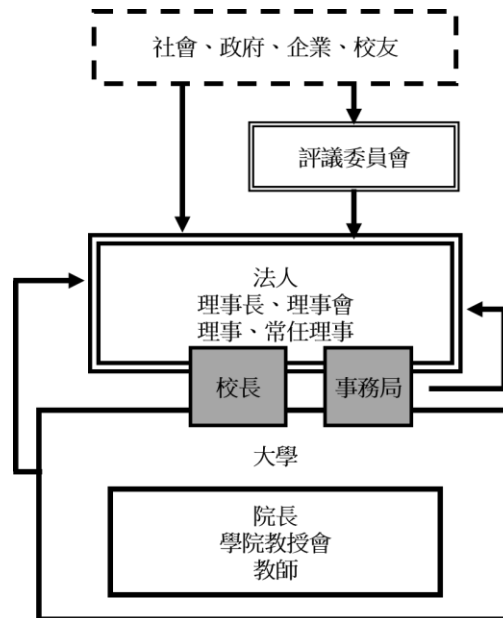


圖 1 日本私立大學治理結構

五、結論

本文討論日本大學的公共性議題，分成國立大學和私立大學兩項敘述，國立大學由於本身就具有公共性特質，所以公共性話題不在話下，也就是當然要追求公共性角色，但因為國立大學法人化政策，導致大學經費縮減，自籌經費增加，大學面臨強大壓力，對於公共性角色的發揮，已經產生重大不良之影響。

而私立大學部分，雖法律保障辦學的自主性和公共性，但最近的政策取向，雖然仍強調辦學自主，但卻又進行修法，欲賦予「評議委員會」更多實權，以加強大學經營治理方面的管制作為，這也形成綁手綁腳，導致造成公共性的危機，所以未來在私立大學經營方面，如何取得政策的均衡點，仍然有待觀察。

國內之國公立大學尚未法人化，直接受到教育部之監督管理，因此公共化特性可以發揮，但卻缺乏給予大學辦學自主空間；至於私立大學方面，因目前問題在於招生困難，所以如何經營和發揮公共化性質受到關注，目前私立大學在董事會中雖設有監察人一位，但是否能發揮監督和制衡之功能值得探討，關於此點日本相關制度之設計也許可供參考。

參考文獻

- 文部科学省（2022）。令和4年度学校基本調査（速報値）について公表します。取自 https://www.mext.go.jp/content/20220824-mxt_chousa01-000024177_001.pdf
- 民主進歩黨政策會（2010）。十年政綱：教育篇。取自 https://www.dpp.org.tw/content_print/media/3568
- 田中愛治（2022）。私大のガバナンス論議のあるべき方向性。IDE 現代の高等教育，2002(4)，19-23。
- 兩角亞希子（2022）。私大ガバナンスをどう考える。IDE 現代の高等教育，2002(4)，15-18。
- 林雍智（2016）。析論日本私立學校自主性與公共性。臺灣教育研究期刊，5(8)，1-7。
- 社団法人日本私立大学連盟（2008）。高等教育政策に対する私大学連の見解。取自 <https://www.shidairen.or.jp/files/user/4369.pdf>
- 社団法人国立大学協会（2008）。国立大学の目指すべき方向－自主行動の指針。取自 <https://www.janu.jp/wp/wp-content/uploads/2021/03/200803houkoku.pdf>
- 金子元久（2018）。私立大學のガバナンスー 日本的特質と課題。IDE 現代の高等教育，2018(12)，37-43。
- 金子元久（2022）。アメリカの私大のガバナンスが示すもの。IDE 現代の高等教育，2022(4)，47-51。
- 楊思偉、李宜麟（2022）。日本國立大學法人化政策推動成效及問題分析。臺灣教育研究期刊，3(1)，91-114。

