

日本高教改革對我國高教轉型政策的啓示與借鏡

吳清山

國立暨南國際大學教育政策與行政學系榮譽講座教授

臺北市立大學教育行政與評鑑研究所名譽教授

林雍智

亞洲大學幼兒教育學系助理教授

一、前言

高等教育（以下簡稱高教）是培育人才的關鍵領域，對社會未來發展與國家建設至為重要。世界各國積極推動高教改革與創新，包括制度鬆綁、教育治理、課程與教學、學生評量、學術研究、國際合作、跨域合作、社會責任等方面，旨在提升高教品質與競爭力，確保在全球高教領域占有一席之地。

我國高教在人口少子化趨勢、全球高等教育激烈競爭及資訊科技高度發展的環境下，面臨比以往更為嚴峻的挑戰。加上大專院校數量供過於求，生源日益減少，招生愈加困難，許多學校已感受到生存危機，尤其以私立學校最為明顯。

而少子化對高教的衝擊，不僅學校知之甚深，政府當局也相當了解。早在 2014 年 9 月 24 日當時教育部長吳思華到立法院進行施政報告時，他認為臺灣的大學數量應該降到 100 所以下（林志成，2014）。有鑑於高教發展面臨危機，教育部（2015）提出「高等教育創新轉型方案」，該方案特別提到公立大專校院校數調整預計公立大學至 112 年推動合併 8-12 校、私立大專校院校數調整推估至 112 學年度約減少 20-40 校，然而該方案實施結果並未達成學校調整目標，以及實施結果仍有一些缺失，包括未訂定輔導目標及建立追蹤考核機制，輔導功能未能發揮等四項缺失（陳勝凱、陳美蓉，2018）。

依教育部（2024）教育統計資料，2023 學年度的大專校院總校數計 145 所，其中大學計 124 所，另包含 9 所學院及 12 所專科，如按學校設立別觀察，公立學校共計 47 所、私校 98 所。此項資料顯示，顯然未達當時吳部長的構想以及「高等教育創新轉型方案」預期目標，此亦可看出高教改革的難度，尤其私校幾乎是公校的兩倍多，更是困難重重。

隨後教育部認為高教之轉型，應該透過立法程序，才能發揮效果，乃依「高等教育創新轉型方案」規劃制定之《高等教育創新轉型條例》，但當中的「轉型條款」被高教工會質疑可能讓辦學不差、卻想從事更有利可圖事業的私校惡意倒閉；立法院遲遲未審議通過（王海咪，2021）。教育部基於「創新」與「轉型」立法意旨及急迫性不相同之考量，將「轉型」兩字刪除，提出僅鎖定「退場」、修正為研擬制定《私立大專校院轉型及退場條例》，2017 年 4 月 28 日將該條例草案報行政院審查後送立法院審議，成為立法院第 9 屆第 5 會期教育及文化

委員會審議的優先法案（立法院公報，2018），但遲遲未通過。後來教育部又將適用範圍擴大至高中職的《私立高級中等以上學校退場條例》草案，再度經行政院送立法院審議，終於在 2022 年 4 月 22 日立法院三讀通過，後經總統於 2022 年 5 月 11 日公布施行。

根據 2017 年制定《私立大專校院轉型及退場條例》草案，特別將「轉型」界定為：指私立大專校院透過改制、學校財團法人停辦所設私立大專校院後，設立其他教育階段學校或調整現行營運模式，繼續辦理學校教育。此項轉型定義，明確而言，就是大專校院可透過自我檢視辦學情形，改變原有招生對象，有效運用現有資源，調整現行經營模式，如改制或設立其他教育階段學校，另調整現行營運模式包括招收國際學生、拓展回流教育生源，透過結合地方產業特色，或引進企業資源，培養產業或企業所需專業人才，但學校法人仍存在者，得繼續辦理學校教育。雖然該轉型條例未經立法院三讀通過，但這些轉型思維仍為教育部之重要轉型政策之一。綜觀我國高教轉型政策，一路走來跌跌撞撞，轉來轉去，變來變去，效果有限。

有關高教轉型或退場政策，國內也有一些研究（馮于容、黃怡娟，2018；劉秀曦等人，2022），但都以國內的背景或脈絡為主，較少從他國經驗探究。鄰國日本高教體系在 1990 年代末期至 2000 年代初期開始，隨著就學人口數的減少，明顯感受到少子化危機，此顯然要比我國為早，而且私校所占比例亦相當高，他們很早就注意此一問題，積極從事於高教改革。俗語說：「他山之石，可以借鏡」。如果我們能夠從了解日本高教改革經驗，從中吸取一些經驗，深信對於我國未來高校轉型政策，必有一些參考學習的價值。

二、當前日本高教改革重點與特色

日本的高等教育隨著少子化、國際化與社會變遷的加乘發展，自 1990 年代起亦提出了系列改革政策。當代日本高教改革的啟始，可從 1991 年提出「大學設置基準的大綱化」算起。在該政策下，日本政府鬆綁大學的設置基準，讓大學依其設校理念和目的進行多元辦學（伊藤学司，2023）。接著，日本於 2002 年開始進行國立大學整編，2003 年制定《國立大學法人法》，並於 2024 年將國立大學法人化並導入外部評鑑；另外，還有 2005 年提出的高等教育未來圖像；2018 年的「邁向 2040 年的高等教育大計畫（中央教育審議會答詢報告）」等改革；進入 2020 年時，則針對少子化時代下學生的學習需求，發布「高等教育的修學支援新制度」（文部科学省，2024），這些都是近期日本推動的高教改革。至於最近的革新，則有於 2023 年開始限縮大學設置學院時之「生源確保審查基準」，以及縮減招生不足私校之補助等。

2024 年日本「中央教育審議會」大學分科會則提出「高等教育在少子化急速進行中的未來社會定位」期中報告，揭示了未來日本高等教育的發展藍圖和國家在推動高等教育政策上的方向性與具體政策（中央教育審議會大學分科會，2024）。直到今日，日本高教改革仍在持續進行中。整體而言，日本改革特色係從改革開始的「鬆綁」過渡到「政府透過政策」強制規範的特徵（田中秀明等人，2024）。然而，相較於臺灣著重的退場焦點，日本的特徵則以透過大學整併或是地方政府接受退場私校，轉型為公立大學的方向，一方面強化大學的國際競爭能力，一方面確保小型特色大學的生存空間。茲就當前日本高等教育的改革特色與重點扼要說明如下：

（一）改革重點

1. 推動高等教育全體規模的最適化

日本在本項改革上，推動兩項政策。第一項為：擴大招收 18 歲入學（日本人）以外的多元學生（留學生、社會人士）；第二項為對於高教全體規模的最適化提供支援，如實施嚴格的設置認可審查（相較於過去的鬆綁）、推動大學的整併（如公併私）、推動大學間的合作、與針對預警大學提供支援政策（如學校解散時的學生權益保障與財產歸屬）等政策。

2. 以競爭性的經費強化大學發展特色

在本項改革中，較具有重要的作法是文部科學省自 2016 年起，將國立大學定位為「研究型（世界水準的研究）」、「教學型」、「地域貢獻型」三類，先由各大學自行選擇，政府再依其成效分配經費。其次，對於國立大學部分實施「指定國立大學法人」制度，重點補助東京大學、京都大學、東北大學強化特定領域的研究、與社會合作和國際化政策；針對私校部分，則透過公私合作（在某一地區由公校帶頭、透過各種方案整合國立、公立、私立大學與地方政府）；再者，亦以政策補助私立大學透過與地方政府、地方產業結合，便於形成更具特色的學校（文部科學省，2018）。

3. 建立高等教育的未來發展圖像

日本政府針對高等教育的發展目標，提出了下列圖像：(1)大學目標在於維持與提升國家「知的總合」（註：係指關注的是知識的綜合提升，包括知識創新、資源整合、以及人力資本的增強）；(2)高等教育政策的目的是在於追求知的總合原則下，設定品質、規模、路徑（access）；(3)高等教育應重視教育研究的體制、強化支持高等教育的基礎、建立高等教育和其他機構單位的聯結（伊藤學司，2023）。例如透過文科理科連貫、文科理科融合的教育模式、培育能創造並帶動成長領域的人才、確保教師和學生的多元性和流動性、發展大學的多元性、推動高等教育

的國際化、強化國際競爭中的研究能力、充實對學生經濟能力的支援、推展數位化、確立高等教育機構的營運基礎、加強高教和初等中等教育的聯結、促進大學和社會的銜接和聯結與推動大學和地方的聯結。

（二）改革特色

當前日本高教系列改革，受到「社會變遷影響」與「高等教育環境改變」兩項影響甚鉅，具有下列三項重要特色：

1. 從「量」的限制轉往「質」的確保

日本的高教發展歷史，依「獨立行政法人大學改革支援及學位授予機構（2018）的區分，概可分為「精英教育、從精英到大眾、從大眾到普及、普及與全球化、品質轉換」五階段。目前所處的品質轉換階段，亦是受國際潮流的影響而於 2000 年代後展開。過去二十年來，日本陸續的針對大學的「量」（數量的限制）和「質」（品質的確保）進行各種相關改革。品質確保上，又分為包含教育、研究、治理（governance）、自我評鑑之內部品保，以及從「依大學設置基準取得設置認可」到辦學的「認證評鑑、第三者評鑑與國立大學法人評鑑」等外部品保。日本的高教改革思惟，過去聚焦在「計畫與規範」上，近期則從政策上提出高教的「未來圖像」，進行「政策誘導」來思考高教改革政策，期待高教改革能回應社會的期待，讓日本在少子化下的高教能扮演聯結地方、產業、國際社會的角色。

2. 因應急速少子化的大學統合整併

急速少子化的發展亦衝擊到日本公私立大學的招生在有形的整併上，國立大學在法人化後，日本持續透過建立某某地區的「大學網絡法人」來統整參與之國立大學的教學、研究，大學，以期強化大學和地方政府的關係，促進地區振興。此改革的具體展現，即為「一個國立大學法人下轄多數大學」的制度。例如將岐阜大學和名古屋大學的營運法人整併為一，並稱之為「國立大學法人東海國立大學機構」（2020 年實施）；以及將奈良教育大學與奈良女子大學的營運法人整併為「國立大學法人奈良國立大學機構」（2022 年實施）等。此整併措施，主要目的在於整合國立大學的經營與教育能力，使其能夠在資源妥善安排下提高競爭能力；在私立大學上，則出現私校將二年制短期大學部併入四年制大學部，以及由地方政府接手改制為「公立大學」的情形。當然，日本也有私立大學因經營不善、違反法令或招生不足而倒閉或遭政府強制解散的案例。此外，日本針對私校，亦有訂定專法成立「日本私立學校振興共濟事業團」，並投入千億日圓做為基金輔導與補助私校退場的工作（日本私立学校振興・共済事業団，2024）。截至 2024 年度，日本共有 354 所私校面臨招生不足之情形，占全部大學之 59.2%（島崎周，2024），足見未來日本的大學統合整併，仍會持續發展下去。

3. 學生本位大學教育的轉變

當社會進入 VUCA（volatility、uncertainty、complexity、Ambiguity，即易變性、不確定性、複雜性、模糊性）的時代與國際高等教育環境的改變，日本對高等教育人才培育圖像，也進行一些修正。包含人才培育政策從既有的知識理解轉向橫貫文科與理科的廣泛應用能力與以學生為本位，終身學習為目的的高教改革。期待高等教育在普及化下，能讓每位學生的學習成果「可視化」（知道要學什麼、知道有沒有習得）。其次，高等教育與社會的關係，受到 SGDs、Society5.0、第四次工業革命等國際潮流與地方創生等國內需求的影響，大學教育的成果更需要回饋社會經濟，配合聘雇、工作模式改革與產業界合作，以打造一個能尊重個人價值觀的社會。此項改革可以說是對過去人才培育政策的反省，特別是在少子化的今日，尊重個體權益的改革，方能促進每個越來越不可或缺的人力資本，產生願意貢獻社會的信念。

三、日本高教改革經驗對我國高教轉型政策的啟示與借鏡

日本近期的高教改革的經驗與未來政策方向，發現有幾項較有清楚輪廓的改革政策，可作為我國高教轉型的啟示與借鏡。在啟示方面，有以下四點值得關注：

（一）大學教育與中小學的核心素養課程連結

日本中教審（2024）認為在少子化下要維持國家的永續發展，人才培育上必須要讓大學扮演好支持未來超高齡社會需求、實現每個人皆可活躍並創造新價值的角色。基於上述目的，大學在教育品質上的最高目標乃在於提高每一位學生的能力。而要提高學生能力，需要與在現行學習指導要領（課程標準）下引領的中小學教育銜接，讓學生學習「核心素養」，進行「個別最適化」與「協作學習」，而高中畢業生到了大學後，亦可持續此一型態的學習模式，才能發揮每一位學生的核心素養與問題解決能力。

其次，有鑑於日本大學生每週的修課時數填滿了大部分時間，以致於留給其進行自主學習、獨立思考的時間所剩不多，為解決此問題所引進的「修學支援」政策，即帶有以學生本位取代過去的教師或課程本位的構想。此改革亦與少子化、多元化因素有緊密關係。

（二）高等教育的供給與大學特色、地方創生聯結

依據由首相擔任主席、由內閣府成立的「經濟財政諮詢會議」在 2023 年的提議，日本政府鑑於大學整體規模的持續縮小、升學率相對的提升以及知識經濟社會下終身學習的需求，提出對高等教育政策方針：(1)在高等教育的供給上，在

國立大學方面進行統合；(2)在私立大學方面，則出現短期制大學併入四年制大學，以及由地方政府接手退場私校，轉型為公立大學的案例。以改革的路徑來看，此是一種為透過檢核教育品質實現高等教育的機會均等、平衡學生在地理因素、經濟因素上不公平的改革政策。具體政策上，包含有：(1)讓大學可以聘外部人才進來擔任理事，以強化經營能力、建立特色；(2)提高理工學科女生的比率；(3)提供經費支持私立大學進行經營改革（含促進私校與地方政府、地方產業的聯繫，以及私校彼此的合作），促進私大將既有系所汰換至未來有成長動能的領域，以連結至地方創生需要的人才培育；(4)給予停招系所繼續進行研究活動的支援等（經濟財政諮問會議，2023）。

(三) 發展大學多元與彈性的教育體制

近期的日本高教改革，對大學的多元與彈性體制上，著重於學生與教師的多元性，以及課程結構的多元與彈性。在學生的多元性上，推動的是社會人士的回流教育、提高外國留學生的招生目標、推動國際上的雙聯學位與大學的國際化。在「教師」的多元性改革上，引進「實務家教員」制度，即具有實務經驗的大學教師，以及年輕、女性、外籍教師，使大學的教學與研究環境產生質性的改變。在課程的多元化上，則有整合文科與理科，進行跨學院、跨領域課程的計畫。然而，此系列的多元性政策，也由於衝擊到大學的既有生態，因此成效仍需持續檢視。

(四) 推動「高等教育修學支援」新制度

日本亦有補助大學生學費的政策。文部科學省自 2020 年起針對家庭收入未滿一定程度的學生以及「有高度意願升學的學生」提供學費減免加補助方式，以減輕家庭負擔（文部科學省，2024）。為了提高生育率，自 2025 年起，再針對有三人以上子女的家庭提出大學的入學金和免學費政策。這一系列補助政策，通稱為「高等教育無償化」政策，係著眼於解決日本兒童貧困率（2019 年度為 13.5%）（日本財團，無日期）、少子化問題、以及日本大學生借貸必須償還之獎學金（即為我國的學貸），造成畢業後負擔等問題，此為繼高中學費免費政策後再次的就學補助政策，除了中央政府之外，地方政府（如東京都、大阪府）亦有設定所轄之公立大學的免學費政策。對學生來說，隨著高額學費減免，亦有減少校外打工、可專心向學等優勢。然而，由於其不考慮大學教育的內容和學生學習的成效，學界對其亦有批判之聲（田中秀明等人，2024）。

綜上，日本高教改革的經驗可提供我國高教轉型政策的借鏡有：

（一）國立大學的整併可朝整併行政單位、但仍保留原有各校特色方向思考

由日本近期的國立大學整併案例來看，其是在先執行國立大學的法人化政策後再進行的統合，因此位處不同地區的兩所大學整併，只有經營與行政組織的整併，原有各校仍可保有特色，並兼顧校區所在地域的發展需求（例如名古屋大學與岐阜大學相距 80 公里，亦有許多相同學部，但獲得保留）。此方向與我國近期國公立大學整併的方式不同，可以提供我國整併上的借鏡。

（二）退場私校試辦地方政府承接、結合地方創生需求打造特色學校

日本私校的退場，係由「私立學校振興共濟事業團」處理，與臺灣由公權力直接介入的情形不同。日本近期也有多所私校在退場後由地方政府承接，改制為縣立大學。因此，雖然受少子化的衝擊，但大學總校數並無多大的起伏。過去，日本地方各縣的高中畢業生，如果要留在當地升學，通常在校方面，只有教育學院的各學科領域較適合就讀，否則則需付出更多學費就讀私校。未來，小型縣（市）立大學的存在，除可以提供當地學生就讀公校機會外，學術單位的設置亦可結合地方發展需求，在財政負擔許可的範圍下營運小型大學。由於我國地方政府財源不一，加上日本「縣」（prefecture）的層級與我國縣（county）的層級有所差異，可考慮採試辦方式，先從財政收入較佳的地方政府試辦起。

（三）透過多元化與強化規範提高大學的教育品質

日本的高教改革政策從一開始的鬆綁到轉向以政策規範方式提高整體的教育品質。而近期所提出的高等教育提升「知的總合」願景，可說是以「多元化」與「強化規範」兩政策並行的手段達成目的。在多元化上，日本的高等教育校數眾多，其中私校亦有 600 多所。因此日本政府容許每所學校的經營方向與經營策略各有不同，包含大學教師的薪資，亦可有更多彈性（例如著名私校的教授薪資約可達公校的 1.3 倍以上）。但同時，日本政府亦在政策上進行引導和規範。例如日本有許多富有文部科學省主導色彩的新設國立大學（相較於有傳統歷史的國立大學），如筑波大學、上越教育大學、兵庫教育大學等校，就常作為新政策執行的試點學校，對於私校則可要求辦學不善的私校改善、亦擁有命令其解散、解除理事職務、停止招生、要求學生轉學等政策工具。另在高教預算上，中央政府亦設定國家文教行政預算需以設定二階段的 KPI（輸入階段與成果階段的 KPI）和各項具體工程，讓各種工程結果指標連結至改善教育品質、加速國立大學改革、減少招生不利、教育品質不佳私校的補助等（經濟財政諮問會議，2023）。這些改革目的主要係為了提高教育品質，使日本的大學能具有國際競爭力，但田中秀明等人（2024）從政治經濟的觀點來看，仍落後於各國的改革幅度。不論如何，此項政策，亦可以提供我國教育部在研訂高教政策之借鏡。

四、結語

我國高等教育發展，與日本同樣面臨少子化與國際化的挑戰。而日本所採取的改革的因應策略亦比我國為早，即使是如此，近期内日本對於高教改革仍不遺餘力，展現多項的改革措施，旨在於提升教育品質、透過強化研究產生增強國際競爭力，並適應社會與經濟的變化，對應國家成長與地方創生的需求。

這些改革措施，包括建立高等教育的未來發展目標圖像、高教資源整合與規模最適化、教育體制多樣化發展、透過競爭性的經費推動強化大學發展特色、積極推動高教國際化、強化大學與中小學的鏈結等，對於我國高等教育轉型政策具有參考價值。

綜觀日本高教改革的經驗可提供我國高教轉型政策的借鏡，主要有下列三大項：(1)國立大學的整併可朝整併行政單位、但仍保留原有各校特色方向思考；(2)已退場私校可由地方政府承接，並讓新大學結合地方創生需求建立辦學特色；(3)透過多元化與強化規範提高大學的教育品質。

俗語說：「他山之石，可以攻錯」。我國推動高教轉型政策，不能閉門造車，必須向他國進行政策學習，尤其鄰近東亞國家，例如：日本和韓國，與我國教育環境背景和遭遇挑戰有些相類似，如果能夠借鏡於他們的經驗，相信對於我國研訂與推動高教轉型政策，更能發揮其效果。

參考文獻

- 立法院公報（2018）。立法院第 9 屆第 5 會期教育及文化委員會「私立大專校院轉型及退場條例」立法公聽會會議紀錄，第107卷第31期委員會紀錄。臺北市：立法院。
- 日本私立学校振興・共済事業団（2024）。令和6年度（2024年）私学事業団のご案内。取自https://www.shigaku.go.jp/files/g_goannai_r06.pdf
- 日本財団（無日期）。子どもの貧困対策。取自https://www.nippon-foundation.or.jp/what/projects/ending_child_poverty#:~:text=子どもの貧困率は、1980年代から上昇傾向,13.5%25となっています。
- 中央教育審議会大学分科会（2024）。急速な少子化が進行する中での将来社会を見据えた、高等教育の在り方について（中間まとめ）。取自https://www.mext.go.jp/content/20240808-mxt_koutou02-000037572_1.pdf

- 文部科学省（2018）。大学の機能別分化の進捗状況。取自 https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/042/siryo/_icsFiles/afieldfile/2018/01/26/1400706_02.pdf
- 文部科学省（2024）。高等教育の修学支援新制度。取自 https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/hutankeigen/index.htm
- 王海咪（2021）。草案更能保障師生 財產歸屬、轉型審查無共識 已拖四年 私校退場條例卡在兩爭點。今周刊。取自 <https://www.businesstoday.com.tw/article/category/183027/post/202112150032/>
- 田中秀明、大森不二雄、杉本和弘、大場淳（2024）。高等教育改革の政治経済学——なぜ日本の改革は成功しないのか。東京都：明石書店。
- 伊藤学司（2023）。急速な少子化が進行する中での将来社会を見据えた高等教育の在り方。取自 <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/wg7/20231102/shiryou2.pdf>
- 林志成（2014）。教長：大學數量應降至100所以下。中時新聞網。取自 <https://www.chinatimes.com/realtimenews/20140924003076-260405?chdtv>
- 独立行政法人大学改革支援学位授与機構（2018）。日本の高等教育政策小史：大学教育の質保証の視点から。取自 <https://niadqe.jp/wp/wp-content/uploads/2018/03/d001-151126-kensyu.pdf>
- 島崎周（2024，9月13日）。私立大の定員割れ、59.2%で過去最高に18歳人口が大幅減少。朝日新聞。取自 <https://www.asahi.com/articles/ASS9F1VKDS9FUTIL01ZM.html>
- 経済財政諮問会議（2023）。新経済・財政再生計画 改革工程表2023。取自 https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/report_231221_2.pdf
- 教育部（2015）。高等教育創新轉型方案。臺北市：作者。
- 教育部（2024）。教育統計。臺北市：作者。
- 陳勝凱、陳美蓉（2018）。高等教育創新轉型執行情形之審計。政府審計季刊，38(2)，47-61。

- 馮于容、黃怡娟（2018）。我國大專校院合併及轉型退場相關問題之探討。
國會季刊，9(4)，75-109。
- 劉秀曦、成群豪、高新建、黃政傑（2022）。我國私立大專校院退場政策之
問題與解決策略之研究。台灣教育研究期刊，3(1)，21-48。

