

少子化下的高等教育轉型發展策略：日本經驗與啟示

劉秀曦

國家教育研究院教育制度及政策研究中心研究員

一、前言

教育部（2024）在報告中指出，410 教改至今（2024）已屆滿 30 年，在此期間，我國高等教育伴隨著社會變遷已歷經多次轉型與發展。尤其隨著少子化現象的加劇，私立大專校院陸續出現生源不足、經營不善、整併退場等問題。在面對國際競爭壓力及少子化危機等諸多挑戰時，大專院校亟需有更全面且靈活的策略來應對。

日本少子化問題較臺灣更早發生，2000 年以後肇因於招生不足或道德危機而發生的大學倒閉事件層出不窮，引起各界重視。有鑑於此，日本文部科學省（以下簡稱文科省，類似於我國教育部）於 2023 年 9 月曾就「高等教育面向未來社會應該如何發展」等主題進行多方諮詢，並於同年 11 月由文科省所轄之大學分科委員會組成「高等教育專案小組」負責研議相關措施。前揭組織於 2024 年 7 月 19 日召開期中檢討會議，8 月 8 日再據此提出期中報告，針對高等教育因應急遽少子化趨勢的有效對策提出說明（文部科學省，2024）。

他山之石可以攻玉，尤其因日本文化背景和教育體制與我國相仿，其少子化危機下的高等教育因應對策對我國應具有參考價值，爰本文整理前揭日本文科省期中報告中所揭櫫之高等教育創新轉型策略供各界參考。

二、日本高等教育發展現況

日本少子化問題由來已久，18 歲人口自 1966 年達到約 249 萬人之高峰以來，就開始大幅減少，至 2023 年已減至約 110 萬人，且預計這一數字未來仍將繼續下降。日本政府在 1994 年首次推出少子化綜合對策—「天使計畫」後，至今（2024 年）已屆滿 30 年，投入的相關預算累計超過 66 萬億日圓；但不可諱言地，成效十分有限。根據日本厚生勞動省公布的調查數據顯示，日本 2023 年總生育率又創歷史新低（日經中文網，2024）。

就少子化問題對高等教育發展的影響觀之，由於日本在高等教育階段亦是以私立學校占多數，在少子化的影響下私立大學早已出現嚴重的經營危機和困境。岩崎保道（2004、2005）指出，日本私立大學自 1990 年代中期以後，開始面臨嚴峻的經營壓力。就外部壓力而言，一方面來自於 18 歲學齡人口的減少，另一方面則是因文部科學省鬆綁大學設置政策，學校過度擴張的結果導致高等教育市場供需失衡。就內部壓力而言，日本部分私立學校內部管理結構相當脆弱，因為學

校經營者通常是家族成員世襲而來，並非是專業管理人員，加上不對外公開與經營狀況有關的資訊，所以很容易形成一個停滯不前的封閉組織；但整體而言，促使私校退場的最直接因素還是因少子化所衍生的生源不足問題。

圖 1 為日本 4 年制私立大學在 1995 年到 2024 年三十年間未招滿學生之學校數占全部學校數比例變化情形，其中標示百分比的折線代表註冊率未滿 100% 的私校占全部私校的比率。由圖中數字可知，在 1990 年代初期時，私立大學新生註冊率不足 100% 的學校占比約在 4% 左右，亦即有九成五以上的學校都能招滿學生。然而隨著時間過去，少子化效應漸次顯現，導致註冊率未達 100% 學校占比也不斷提高。

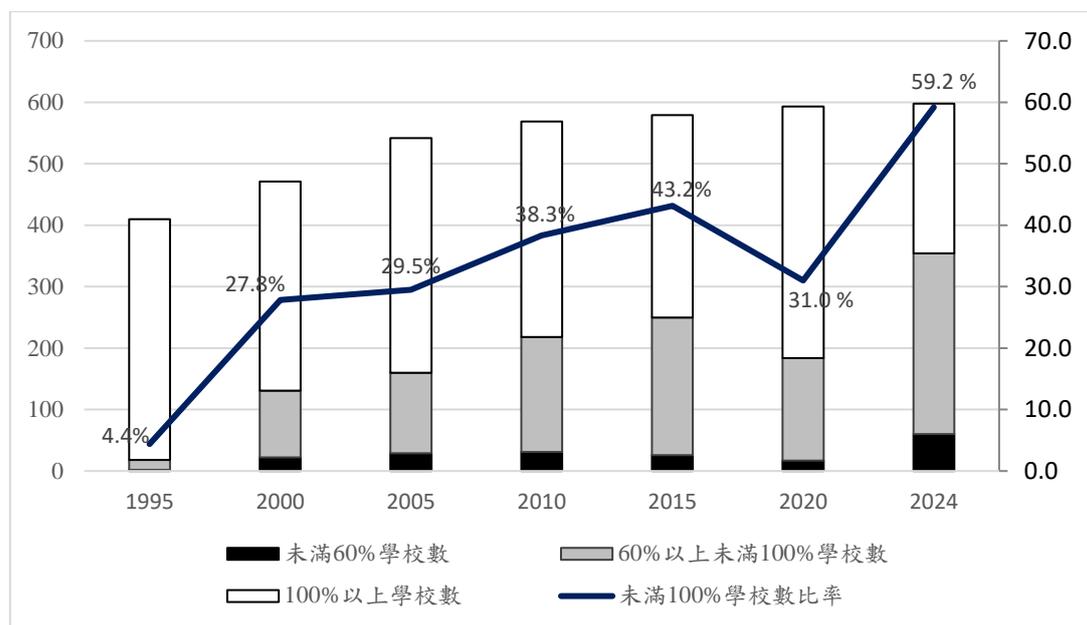


圖 1 近三十年日本四年制私立大學招生不足情形
資料來源：整理自私立學校振興・共濟事業團（2024，33）。

圖 1 中招生不佳的私校數量在兩個時段有明顯增加，第一次發生在 1995 年到 2000 年之間，係因 1990 年代日本政府放寬大學設立標準，許多私立短期大學藉此機會升格為四年制大學，遂讓註冊率未達 100% 的學校從 18 所暴增到 131 所，學校占比從 4.4% 上升到 27.8%，圖中這段期間的折線也因此形成一個陡坡。其後增幅雖然趨緩，整體而言仍是呈現逐年上升趨勢。在政府各項因應對策的推動下，在 2015 年至 2020 年間雖讓招生不足額學校占比短暫下降至 31.0%；但近四年因日本少子化問題加劇，故又出現第二個陡坡，招收不足額私校從 2020 年的 184 所（占 31.0%）又迅速增加至 2024 年的 354 所（占 59.2%），換言之，日本 4 年制私立大學目前已有將近六成的學校招生不足 100%。

三、日本高等教育因應策略

除了前述少子化問題之外，日本 1990 年代以來也歷經經濟泡沫化、人口高齡化與負成長、311 東日本大震災、COVID-19 疫情等重大社會問題，近年更面臨全球競爭力下滑和數位學習時代崛起等挑戰。為因應社會變遷帶來的各種問題與挑戰，日本政府歷年來多次推動高等教育改革，其過程和成果也受到其他國家的關注甚至仿效（楊武勳，2020）。本文就其高等教育專案小組於 2024 年 8 月所公布之期中報告內容重點分析如下。

（一）高等教育發展願景和政策目標

人力資源向來被視為是日本最重要的資產，但受到嚴重的少子化影響，日本全球競爭力排名逐年下滑，有鑑於此，日本政府呼籲各界必須致力於維持和提高全國的「知識總量」。因「知識總量=人數×能力」，在人口持續減少的情況下，透過教育來提升國民能力就成為未來唯一的選擇。尤其是高教機構身為人才培育和知識創新的重要場域，未來扮演的角色將更為重要（文部科学省，2024）。在前述發展願景的引領下，文部科学省（2024）進一步提出以下三個高教政策目標：

1. 提升教育和研究的品質：在知識社會中，必須盡可能地讓每個學生充分發揮潛能，除了透過跨域學習、嚴格的績效評估和畢業認證來確保教育品質之外；同時也藉由國際合作和資源挹注來推動具世界水準的研究，以及透過研究協助振興地方產業。
2. 優化高等教育整體規模：18 歲人口的急遽減少讓愈來愈多的學校因生源不足而逐漸經營惡化。除了持續擴大國際學生招生規模之外，也需透過大學重組、整併、縮編，以及退場等策略來維持適當規模。
3. 確保高等教育的入學機會：在規劃高等教育機構規模時，除了考慮國家整體發展需求外，也需將不同地區的情況納入考量，故應從「地區」和「社會經濟」兩個角度來確保國民接受高等教育的公平機會。尤其對偏遠地區來說，一所大學的消失不僅代表當地學生接受高等教育的機會減少，同時也阻礙了地方企業或地方政府的發展，甚至影響一個社區的存續與興衰。

（二）高等教育未來方向與具體策略

為能有效實踐前述政策目標並在三個目標之間取得平衡，實有賴更完善的制度規劃和資源配置。爰文部科学省（2024）分別針對三大目標綜整以下具體策略（如圖 2 所示），這些策略多數是推動中的政策方案，少部分仍在規劃階段。

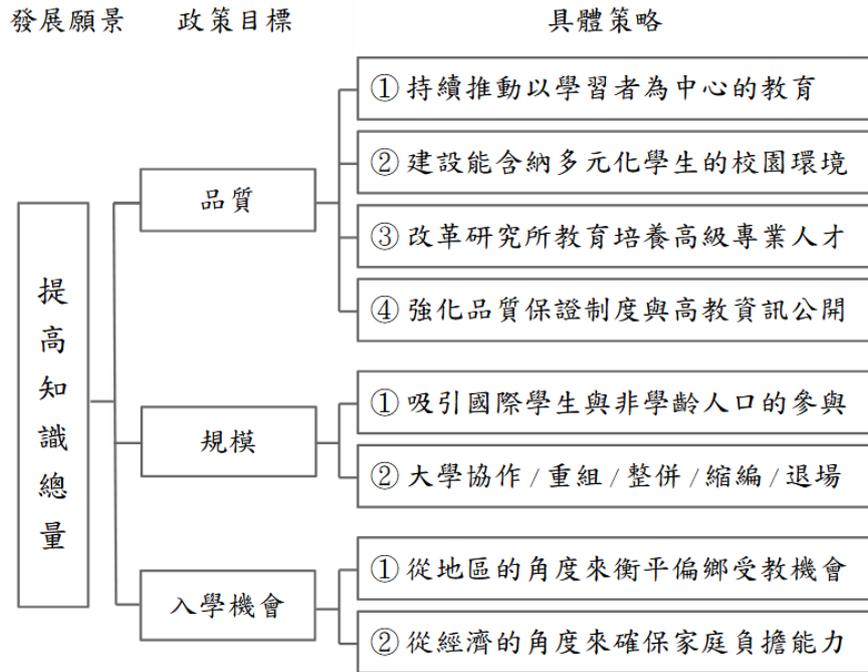


圖 2 日本高等教育發展願景、政策目標及具體策略

資料來源：整理自文部科学省（2024）。

1. 在提升教育和研究品質方面，建立以學習者為中心的高等教育新模式，為了讓學習者的潛能得以充分發揮，必須從老師教了什麼？轉向學生學到什麼？的方向發展。為因應少子化帶來的生源不足問題，大學校院必須擴大國際學生的招生人數並鼓勵勞動市場中的成人學生回到校園中繼續進修，同時運用遠距學習和線上課程來提高非傳統學齡人口學習機會，致力於創造一個讓來自不同背景的學生都能輕鬆學習的環境，同時也提供日本學生跨文化交流的機會，有助於培養具有全球視野的人力資源。此外，大學不僅是人才培育的重鎮，更是知識創新的堡壘，故需透過研究所教育品質的提升來提高每個人的能力、創造新的價值，進而解決人類面臨的種種問題，並支持地區和國家的永續發展。最後，為能讓社會大眾更掌握學生學習成就和各校教育品質，有必要參考其他國家經驗並從學生觀點來建構更完善的高等教育資訊公開管道。
2. 在優化高等教育整體規模方面，基於 18 歲人口逐年減少的現實狀況，各大學校院必須打破以傳統學齡人口為主的 18 歲中心主義，積極推動學生來源多樣化的改革策略，擴大國際生和在職生人數。在此同時，也要透過大學合作、重組、整併、縮編甚至退場來管控高等教育機構數量。機構經營者尤其應更有效地掌握學校特色、優勢和劣勢與外部環境的發展現狀，重新確認自身的使命，藉此區別國立/公立/私立學校，以及大學/短期大學/專門學校等不同類型學校的定位和功能。
3. 在確保高等教育的入學機會方面，在優化高等教育規模的同時，仍需保障不同地區高等教育機構的品質與學生入學機會，且應從地區和社會經濟兩個角

度來著手。對偏遠地區而言，大學早已超越了一般高等教育機構的角色，轉化為當地社區發展的核心，並與產業和地方政府等共同擔負地方創生和社區發展的重責大任。至於社會經濟角度，日本政府雖於 2020 年引進「新高等教育學習支持制度」，建置較為完備的學生學習支持系統，但不同階層家庭之間仍存在資訊不對稱情況，必須持續努力讓有需要的學生都能獲得必要支持。

四、日本高等教育改革策略對臺灣的啟示：代結語

由前述說明可知，日本文部科學省於 2024 年 8 月針對高等教育發展所提出的期中檢討報告與其說是一份全新的高等教育改革策略，不如說是對近年日本高等教育因應對策的綜整和提醒。內容係以 2018 年底公布的《2040 高等教育總體規劃》為基礎，再加上文部科學省於 2023 年 9 月至 2024 年 6 月之間意見蒐集與策略彙整的補充說明，並將其分為「提高知識總量」之發展願景、三項政策目標，以及八項具體策略，據此做為後續相關制度規劃與資源配置調整的基礎，並預計於 2024 年底提出最終報告。

另就臺灣情況觀之，教育部（2024）在《教改 30 年廣設大學及技專升格如今面臨整併退場之問題及對策》報告中指出，面對大環境的挑戰，政府已從六大對策著手因應，包括：(1)強化技職教育、(2)擴大招收國際生、(3)鼓勵大學合作整併、(4)拉近公私立大專學雜費差額、(5)管控招生總量，以及(6)執行退場條例相關機制。

比較日本 8 大策略與臺灣教育部 6 大對策後，可發現兩國在面臨少子化問題時所提出之高等教育因應對策確有許多相近之處；但也看到相較之下，臺灣所提出的策略中較缺少對於回流教育的強調和規劃。日本政府主張隨著醫療科技的進步和人類壽命的延長，人類生活不會再拘泥於「教育、工作、退休」三個階段的線性模式，而是轉化成在教育與學習之間來回穿梭的新型態。因此有必要跳脫以年齡來區分教育和工作的生涯發展階段，並讓業界體認到以在職進修/回流教育來提高員工專業知能的意義和重要性，透過產官學的合作重新形塑一個多樣化且靈活，可以滿足學習者終身學習需求的高等教育體制。此外，在大學整併與退場策略方面，日本政府在協助經營不善私校退場的同時，也強調地方型私立大學對於保障當地居民受教機會和促進地區發展的重要性。換言之，基於對私立學校的公共性的重視，政府應盡早完善私校退場機制，並透過各種救濟方案讓私校退場造成的損失降至最低。

總之，無論日本或臺灣，都面臨因少子化所衍生的高等教育發展問題，而日本政府向來都十分積極透過各項高等教育改革策略的推動作為因應。本文所分析的期中報告可說是日本政府近年高等教育政策方案的綜整，期能透過參考日本經

驗完善國內相關政策，並協助臺灣大專校院解決問題、克服挑戰，確保高等教育辦學品質和永續發展。

參考文獻

- 文部科学省（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/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/053/toushin/1411360_00001.html
- 日經中文網（2024）。日本 30 年花了 66 萬億，仍未改變少子化。取自 <https://zh.cn.nikkei.com/politicaeconomy/economic-policy/55810-2024-06-06-10-26-20.html>
- 私立学校振興・共済事業団（2024）。私立大学・短期大学等入学志願動向。取自 https://www.shigaku.go.jp/s_center_d_shigandoukou.htm
- 岩崎保道（2004）。私立大学における倒産処理策構築のための政策研究。同志社政策科学研究，6，155-171。
- 岩崎保道（2005）。大学法人の破綻処理策構築のための政策提言：文部科学省の対応方針及び危機意識調査の分析を中心として。同志社政策科学研究，7，155-174。
- 教育部（2024）。教改 30 年廣設大學及技專升格如今面臨整併退場之問題及對策。立法院第 11 屆第 1 會期教育及文化委員會第 8 次全體委員會議。取自 <https://ppg.ly.gov.tw/ppg/SittingAttachment/download/2024041099/42876001100184207002.pdf>
- 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」。雜學校校刊。取自 <https://vocus.cc/zashare/5f4320d8fd89780001c4d205>

