

教育研究集刊

第五十一輯第二期 2005 年 6 月 頁 1-30

日本國立大學法人化政策之研究

楊思偉

摘 要

本研究主要探討日本高等教育改革政策中的國立大學法人化政策。日本國立大學法人化自 1997 年開始規劃，2003 年 7 月法案通過立法，2004 年 4 月 1 日開始實施，對日本高等教育與國立大學的發展造成重大影響。本論文主要內容包含：一、日本國立大學法人化的理念與架構；二、法律制定過程與討論；三、法人化政策之架構、特色與問題；四、法人化政策與未來日本高等教育發展趨勢及啓示。

關鍵詞：日本教育、高等教育、國立大學、大學法人化

楊思偉，國立臺灣師範大學教育學系教授

電子郵件為：swyang@cc.ntnu.edu.tw

投稿日期：2004 年 12 月 30 日；修正日期：2005 年 4 月 10 日；採用日期：2005 年 5 月 22 日

Bulletin of Educational Research

June, 2005, Vol. 51 No. 2 pp. 1-30

A Study of the Incorporation Policy of Japan's National Universities

Szu-Wei Yang

Abstract

This article focuses on the “incorporation” policy of national universities in Japan. The idea of turning national universities into corporations was first conceived in 1997, and the Law of National University Incorporation was established in 2003. The policy was then implemented in 2004. This article: (1) describes the nature of Japanese national university corporations; (2) introduces the process by which the incorporation law was established; (3) discusses the problems of turning national universities into corporations; and (4) probes the trend toward incorporation of national universities in Japan. Implications for the future incorporation of national universities in Taiwan are suggested.

Keywords: Japanese education, higher education, national university
corporation

Szu-Wei Yang, Professor, Department of Education, National Taiwan Normal University

E-mail: swyang@cc.ntnu.edu.tw

Manuscript received: Dec. 30, 2004; Modified: Apr. 10, 2005; Accepted: May 22, 2005

壹、前言

日本有關高等教育的改革，從 1990 年代後就非常積極地進行，而在進入 21 世紀之際，相關的政策正在逐漸落實，國立大學的法人化政策就是其中最重要的部分。日本高等教育中的國立大學實施法人化政策，實與日本的社會變遷有很大的關係。由於日本自 1990 年代以後，整體社會趨向成熟，國民消費觀念改變，高等教育市場競爭的機制也逐漸成熟，因而對高等教育的整體發展產生重大影響。再者，日本自 1990 年代以後，經濟長期陷入低迷的狀態，雖然各種提振經濟法案與振興國家資本的政策持續推出，可是效果仍然不明顯。又因學齡人口數降低，預定到 2009 年時，高等教育的就學收容人口將與期望入學的人口達成交叉的情況，亦即預期想要進入高等教育就讀的人都可以進入高等教育機構就讀，但此種情況也表示，有些大學將面臨招生不足的問題，而有關門的危機。面對這樣的問題，日本政府在行政和財政方面，提出「緩和管制」與「結構改革」政策，以進行行政面、財政面、教育面的重大改革措施。

日本整體的教育改革基本上有一貫的脈絡可尋，在 1980 年代先有臨時教育審議會的各種教育改革建議，然後在 1997 年的施政「六大改革」中，將教育改革列為其中之一，並於 1997 年和 1998 年分別提出及修訂「教育改革計畫」，其中在大學部分，即提出「推動大學改革與研究之發展」政策，提出四點內容（文部省，1998；楊思偉，1999）：

- 一、規劃 21 世紀的大學理想藍圖。
- 二、實現彈性化的高等教育運作。
- 三、推動學術研究及科學技術研究的綜合發展。
- 四、藉由產學合作促進研究的活性化。

進而，2001 年 1 月發表「21 世紀教育新生計畫」，其中「整備大學競爭的環境」項下，提出三項內容（下村哲夫，2003）：

- 一、大學組織編制的彈性化。
- 二、檢討國立大學的獨立行政法人化政策。
- 三、導入大學教師的任期制及促進大學教員的流動。

4 教育研究集刊 第 51 輯 第 2 期

基於「結構改革」政策的推動，2001 年 6 月文部科學省大臣遠山敦子發表「大學（國立大學）的結構改革方針」（又稱「遠山計畫」），其副題為「做為建構富活力且具國際競爭力的國公私立大學的一環」，其具體內容有如下重點（文部科學省，2002；民主教育協會，2002）：

一、大力進行國立大學的整編與統合

(一)以各大學及各領域的現況為基礎進行整編與統合。

- 1.培養師資學系等規模的縮小與整編（或移給地方政府等）。
- 2.單科大學（醫科大學等）和其他大學的整併等。
- 3.跨越都道府縣的大學與學院間的整併等。

(二)朝向大幅減少國立大學的數量：重組與再建形成高等教育的活性化。

二、在國立大學導入民間經營的手法

(一)大學成員及經營組織聘用外部的專家。

(二)因經營責任的明確化，可機動性地和有策略性地經營大學。

(三)導入以能力和業績為主的新人事制度。

(四)分離及獨立國立大學的部分功能（導入獨立會計決算制度）。

- 1.從附屬學校及商業學校（business school）等開始檢討。
- 2.早日推動「國立大學法人」制度。

三、在大學導入第三者評鑑以引入競爭機制

(一)導入由專家和民間人士所參與的第三者評鑑體制：活用「大學評鑑學位授與機構」等。

(二)將評鑑結果向學生、企業及支援機構等社會大眾全面公開。

(三)參酌評鑑結果，重點分配補助經費。

(四)擴大國公私立大學分配競爭性補助金的幅度：培養國公私立「TOP 30」（COE 計畫），成為世界最高水準。

基於上述結構改革的基本主軸，有關大學的各種改革，按照既定時程逐步推動，而國立大學法人化是其很重要的政策之一。日本已經自 2004 年 4 月開始實施法人化政策，而與此項政策有關者包括國立大學（包括教育學部）的整併與大學評鑑的實施。此項政策之具體的內容是由「國立大學等獨立行政法人化調查檢討

會議」於 2002 年 3 月 26 日發表之「國立大學法人化圖像」最後報告書中所確定的，但有關此項報告書之草案其實早在 2001 年 9 月時，便已針對國立大學法人化的問題先行發表期中報告，以讓各界普遍地進行討論。

文部科學省（以下簡稱文科省）指出，日本國立大學法人化政策之主要目的，乃在提昇大學學術研究的高度化、個性化及活性化等目標，並期望透過具體政策的提出，提昇整體高等教育的品質，促使走向教育卓越發展的目標（文部科學省，2003e）。但是其政策制定之背景為何？政策形成中有哪些問題曾受非議？未來趨勢能否達成政策目標之提示？都很值得加以探討。本文即以此議題為主軸，探討日本國立大學法人化的政策發展背景、政策形成過程、政策內容、特色與問題，最後並提出對我國之啓示。

貳、日本高等教育現況與特色

日本高等教育在第二次世界大戰以後（以下稱戰後），隨著高度經濟成長，升學率由菁英化走向大眾化，發展速度可說很快，以下大致說明其高等教育現況（時事通信社，2002；文部科學省，2003e）。

一、高等教育機構

日本高等教育機構，主要包括四年制大學和二年制（或三年制）短期大學（以下稱短大）。以大學校數而言，戰後初期 180 校，至 2001 年有 669 校，2002 年則至 702 校，其中國立 99 校，公立 76 校，私立 526 校；而 2004 年共有 708 所，其中國立 87 所，公立 77 所，私立 544 所。而短大部分，在 1964 年成為正式學制後，1990 年代以後逐漸減少，2001 年 559 校，2002 年則為 525 校，2004 年則為 508 所，其比例如表 1 所示（文部科學省，2004）。而其中國立大學由 99 校合併成 87 校，是合併政策推動的具體成果。因整體升學率於 2002 學年的統計為 18 歲同年齡層的 48.6%（未包括專門學校），其中升四年制大學者為 39.9%，升短大為 8.6%（文部科學省，2003e），日本高等教育學者仍定位其發展狀況為美國高等教育學者 M. Trow 理論中的大眾化階段。

6 教育研究集刊 第 51 輯 第 2 期

表 1 高等教育機構數量 (2004 年 5 月)

單位：校，() 內為百分比

區分	合計	大學		短期大學	高等專門學校
		大學	內設研究所 之大學		
合計 (%)	1,279 (100.0)	708 (100.0)	545 (100.0)	508 (100.0)	63 (100.0)
國立 (%)	154 (12.0)	87 (12.3)	87 (16.0)	12 (2.4)	55 (87.3)
公立 (%)	127 (9.9)	77 (10.9)	66 (12.1)	45 (8.9)	5 (7.9)
私立 (%)	998 (78.0)	544 (76.8)	392 (71.9)	451 (88.8)	3 (4.8)

資料來源：文部科學省 (2004)。

二、發展特色

日本高等教育的大眾化發展，產生以「私立為主」、「大規模化」及「女學生多」的結構特色 (時事通信社，2002)。

以在學人數為指標分析，大學部學生中私立大學所占比例在 1995 年時超過 60%，2001 年為 77%；在短大部分，從最初開始至 2001 年，私立學校的學生數比例一直在 90% 以上。這種以私立教育為主的發展結果，主要原因之一是日本政府鼓勵設置私校所致；除此之外，增設新大學、在既有的大學中增設學院、大型學校的產生均是原因。據統計，1955 年超過一萬個學生的大學有 10 校，而 2001 年時則有 40 校。

其次，就男女學生成長比例而言，女學生的成長速度顯著是一大特色，短大中 90% 是女生，大學則從 1955 年的 12% 提昇至 2001 年的 38%，研究生也有 27% 是女生 (時事通信社，2002)。

另外，就入學人數來看，至 1975 年左右，大學及短大都還在增加，但其後的十年間，由於政府抑制之故，呈持平狀態，而至 1990 年代初期再急速增加。近年

來相對於大學的漸增傾向，短大則漸減，此狀況非常明顯，主要是因短大為招募學生都改制為四年制之故；此外，碩博士課程也有遞增現象。

整體而言，在有關大學和短大升學率方面，以 18 歲人口為基準，1955 年時是 10% 左右，1963 年超過到 15%，1970 年代進入 40%，2002 年約為 48% 左右，接近普及化階段。

參、政策改革的背景因素

有關日本國立大學法人化推動之背景因素可以分做幾點來說明：

一、整體政府行政革新之一環

日本政府自從 1997 年橋本內閣起，就打出行政及財政的大改革口號，其中特別提到財政重建計畫（楊思偉，1999），企圖削減 10% 的公務人員人數，在此行政改革政策下，提出國立大學的法人化、地方移管及民營化政策構想，雖然經當時文部省大臣有馬朗人反對與周旋，但是最後經由小淵內閣、小泉內閣不斷討論，在討論過程中雖然強調仍以尊重大學自主為原則，但最後仍抗衡不過整體改革方向的政策壓力，法人化政策也就在不得已的情況下逐步推動完成（文部科學省，2003e；日本科學者會議，2002）。

二、市場化機制的影響

市場化是歐美現今教育改革的主要改革理念，日本當然無法避免，不論是整體的行政層面或教育層面，受到市場化觀念的影響，開放與競爭成為至高無上的價值，高等教育同樣受到這種浪潮的影響，天野郁夫（1998）提到日本高等教育面臨「地殼變動」的時代，亦即受到「市場力量」的制約已經不可避免，所以「開放與競爭」已是日本高等教育改革的主軸。其次，日本政府整體從緩和管制與市場競爭機制兩方面著手，而在小泉內閣任內更加落實這種理念，也就是從中曾根康弘內閣時代開始引入的新自由主義的手法（楊思偉、溫明麗譯，1997），推動各種教育改革，有關國立大學的獨立行政法人化，也被迫逐步提出檢討。另外，在

8 教育研究集刊 第 51 輯 第 2 期

小泉內閣任內，更在財經界的壓力之下，將大學與財界的經濟發展戰略結合，以大學改革作為活化日本經濟的起點，提出有關大學結構改革的計畫，這就是上述的「遠山計畫」，其影響高等教育的整體發展非常重大（日本科學者會議，2002）。

三、財經界的要求

日本進入 1990 年代以後，由於經濟的泡沫化，導致財經界一直處於低迷狀態，為了使經濟起死回生，於是財經界強烈主張高等教育培育人才的目標與經濟復甦應充份結合，在此壓力下，文部科學省（2002）為回應其期盼，乃在遠山計畫中強調：

- （一）為了提昇國際競爭力，應把高等教育制度做根本的改革，且特別強調由上而下的官僚控管體系。
- （二）希望改造大學，使能夠對於活化日本經濟、開創新興產業有所貢獻。
- （三）經由合併減少國立大學的數量，推動競爭機制，將大學階層化。

上述這些政策提出都是與財經界的壓力有關，也許日本在教育發展過程中，本來就形成高等教育發展與人才需求的政策充份配合的機制（楊思偉，1999），所以財經界的團體常會提出有關教育改革的諮詢與建議書，對教育改革一直有很大影響。

四、高等教育結構改革

自從 1987 年大學審議會設置以來，至 2002 年改組併入中央教育審議會為止，提出各種改革建議，已經為高等教育的改革做了前置作業，因此如何塑造競爭的環境，創造各具特色的大學，並能為「科學技術創造立國」的政策有所幫助，成為大學至高無上的目標，雖然導致大學的自治與學術自由逐漸弱化，然而為了經濟的活化、景氣的復甦，似乎也成為無可避免的宿命，而國立大學法人化政策也成為整體改革政策之一環。

肆、國立大學法人化之理念與制度沿革

一、法人化基本概念

爲了實現大學學術與教育的卓越化與個性化，必須讓大學具有更多的自主性，則競爭的機制及競爭的環境條件等整體配套措施之建立，便成爲必要條件，國立大學法人化的理念，基本上即建構在這種目標之下。有關日本國立大學法人化的制度設計，扼要來說，可以整理成下列五點基本概念（文部科學省，2003a）：

（一）確保大學能自主性地運作

日本大學本來的定位是國家行政組織的一部分，所以有其預算及組織等各種規範，當成爲獨立的法人人格以後，將大幅縮小其原本的規範性，可以實現各自的特色以及社會責任，進行更自主性的學校運作。

（二）導入新的組織運作方法

在此原則下，大學的權限、責任及決策的過程可以更加明確，除了可從學校的觀點實現更具戰略性的運作，並可以在運作層面給予更多的激勵動機，促使各種可能的運作更加柔軟。

（三）校外有識人士參與學校運作機制將形成制度化

本政策有助於建立與改善校外人士對於校長遴選意見的反映機制，並能引入外部人士參與校務運作，可將社會資源納入大學運作機制之中。

（四）實現以能力主義爲主的人事制度

依照能力與績效給予相對應的薪給，對於兼職、兼業等規範加以鬆綁，以及正式導入任期制與對外招募制，將使人事制度更有彈性。

（五）進行第三者評鑑，建立檢覈機制

未來大學學術研究的成果，將讓專業的第三者評鑑機構評鑑，然後文科省再以獨立設置的評鑑委員會參考其評鑑結果，給予綜合的評價。而評鑑的結果將在經費預算分配具體顯現，如此，可將經費運作更加透明化。

二、政策制訂經緯——由獨立行政法人化至法人化

有關國立大學法人化之規劃，原則上是隨著其他行政機關法人化之獨立行政法人化政策同時進行，而直接運作是自 1999 年 4 月，日本「中央省廳等改革推進本部」以中央省廳等改革基本法為基礎，公布了「中央省廳等有關改革的推進方針」¹的決議內容，該決議針對日本的整體國家行政制度改革與國家組織的減量、效率化等相關事項有詳盡的規劃。其中獨立行政法人制度之建立為此項計畫的重點目標，主要目的乃在配合國家的經濟、政治所需，及應付國家財政赤字問題，進行經費縮減及公務員定員削減策略（小淵內閣宣布預定十年間減少 25% 的公務員數）。其次，日本在 1999 年 7 月通過了「獨立行政法人通則法」²（以下簡稱「通則法」），以落實國家行政組織預定實施的獨立行政法人化制度，此制度是為達成國家行政機關業務單純化、效率化等目標而設計的公法人制度。依據「通則法」內容之規定，主務省³對該獨立行政法人指示 3~5 年的中期目標，並依該法人所規劃之實施計畫支付全部或一部分的經費。實施期間結束時，由主務省所設置之評鑑委員會，依其專門標準來評鑑其目標達成進度後，再由總務省⁴之審議會進行一次整體的評鑑，以提出對該獨立行政法人化之存續、民營化、廢止等相關改善建議。

根據「通則法」的規定，各獨立行政法人可依個別的組織特性及需求另訂個別法，故通則法的制訂可謂獨立行政法人化具體落實的第一步。為達成國家機構之績效化、效率化等目標，文教、研究、醫療等相關之機構，因無法明確將其責任與職務定型化，且擁有大量的公務員名額，乃成為獨立行政法人化的首要推動

¹ 詳細內容可參考：<http://www.kantei.go.jp/jp/cyuo-syocho/990427honbu/housin.html>，檢索日期 2003 年 11 月 20 日。

² 此法是日本國家行政組織之獨立行政法人化改革的母法。

³ 意指該行政機關之主管部門，以國立大學為例，其主務省則為文部科學省。

⁴ 依總務省設置法第 4 條規定，總務省所管業務第 14 項為「負責獨立行政法人之新設、目的的變更，以及該獨立行政法人相關個別法所（獨立行政法人通則法第 1 條第 1 項規定之個別法。）制訂之制度的改正及廢止等相關審查」。

目標（小川正人等，2003）。

所謂獨立行政法人，依據「通則法」第2條的規定：「本法所稱之『獨立行政法人』，乃在國民生活及社會經濟安定等的公共觀點上，並在確實有必要實施之事務及事業，且無需由國家直接實施之必要者中，而其業務無法完全交由民間實施，或有必要由單一主體獨佔方能實施，能更有效率、有效果的執行爲目的，進而依據此法或個別法之設置而成立的法人即稱之。」此外，第2條第2項中提及的特定獨立行政法人，依通則法的規定：「特定獨立行政法人爲獨立行政法人中，其業務之停滯被認爲會對國民生活或社會經濟安定造成直接且顯著妨礙者，並在綜合考量該獨立行政法人之設立目的、業務的性質等後，認爲有賦予其役員⁵及職員國家公務員身分之必要，可以另訂個別法者行之。」

目前日本已經有若干國立機構完成獨立行政法人化，例如東京、京都、奈良三所國立博物館所整合成的「獨立行政法人國立博物館⁶」、水產大學校、大學入試中心等。綜而觀之，日本國立大學的法人化乃爲國家行政整體改造計畫的一環，所有相關之協議、討論皆在確立實施「獨立行政法人化」的前提下進行。

其次，關於日本國立大學的獨立行政法人化議題，首先在1997年由「日本中央省廳等行政改革推進本部」提出討論，但當時文部省認爲國立大學性質與一般文化機構不同，其負擔的社會責任亦有很大差異，乃極力反對，直至1999年1月，當時的有馬文部大臣被太田總務廳長官說服，文部省立場轉爲認同國立大學獨立行政法人化的發展方向。1999年4月小泉內閣決議「關於國立大學的獨立行政法人化，要尊重大學的自主性，作爲大學改革的一環進行討論，並於2003年之前要獲得結論。」的原則，文部省（1999）並於同年9月20日於官方網站正式公布「國立大學之獨立行政法人化之檢討方向」，正式確立國立大學走向法人化發展的方向。

⁵ 「役員」在日語中的意思為該組織中負有營運責任的人，相當於中文之董事或理事之職稱。

⁶ 獨立行政法人國立博物館於2001年（平成13年）4月1日開始合併，請參閱該單位網站：<http://www.natmus.jp/>，檢索日期2003年11月20日。

2000 年 7 月，文部省在經由收集各方意見後，認為雖必須在實施獨立行政法人化制度的基本考量下，以國立大學及大學共同利用機關的法人化為最後目的，但仍考量到大學組織的特性與需求，必須針對其制度的具體內容進行調查與討論，於是成立了「國立大學等獨立行政法人化調查檢討會議⁷」（以下簡稱「調查檢討會議」，相當於臺灣的調查檢討委員會之意）。而日本的國立大學協會⁸（以下簡稱國大協）在與其抵抗不如參與的心理之下，也在 2000 年 6 月中的定期總會中決議，在反對「通則法」進行國立大學獨立行政法人化的原則下派人參加「調查檢討會議」，有條件參與政策討論。

該「調查檢討會議」經過一年的討論後，於 2001 年 9 月 27 日發表期中報告——「關於新的『國立大學法人』面貌」，並公開收集各方評論意見。此項報告確認大學要實施與「獨立行政法人化」略有不同的「法人化」政策，而由於事關重大，收到了來自國大協、大學校長、理學系院長會議、農學系院長會議、各相關團體、大學學院、組織、個人等共 100 餘件的公開意見⁹，其中由於對大學面臨預算將遭刪減的恐懼，大學運作機制以及對「大學私立化」發展的擔心，引發了多項批評與爭論（小沢弘明，2003；辻下徹，2002）。

該「調查檢討會議」最後於 2002 年 3 月 26 日發表了「關於新『國立大學法人』圖像」的最後報告書。文科省以此報告書為主要依據，接著進入研擬法案的程序，隨後於 2003 年 1 月公布「國立大學法人法案的概要」；同年 2 月 28 日，「國立大學法人法」通過內閣會議決議，上呈至國會審議，同時送出的還有相關修正及配套法案共 6 項，全數於同年 7 月的延長會期中無異議¹⁰通過成立。

該法案從調查檢討會的討論階段開始，到 2002 年 3 月 26 日最後報告書公布，

⁷ 與會名單與會議記錄，http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/006/#meibo，檢索日期 2003 年 11 月 20 日。

⁸ 由國立大學共同組成的協會，為國立大學的代表組織。

⁹ 請參考：<http://ac-net.org/dgh/doc/tkk-report.html>

¹⁰ 國立大學法人法已於 2003 年 7 月 16 日正式公布，編號為平成 15 年 7 月 16 日法律第 112 號。可下載列印出處：http://www.ron.gr.jp/law/koku_dai.htm，檢索日期 2003 年 11 月 20 日。

2003年正式送國會審議的過程中，受到了不少的討論與批評。各方反對意見不斷提出，包括學者、大學教職員、學生等各界人士。日本國立大學協會一開始站在反對直接準用「通則法」作為同意國立大學法人化的基本立場，有條件派人參加「調查檢討會議」的討論，且成立「國立大學協會設置型態檢討特別委員會」，並於2001年5月發表「有關國立大學法人化之基本想法」（國立大學協會，2003b）。在運作過程中因為政府「調查檢討會議」的成立已是著手進行研擬法人化的具體步驟，國立大學部分學校也曾發起連署活動，要求國大協退出調查檢討會議，但國大協最後還是堅持參與到最後任務結束為止。而在法案正式通過後，國大協會長東京大學校長佐佐木毅也隨即向文科省發表一份題為「關於國立大學法人制度的適切推動」之請求聲明書（要請書），文中再度重申此次大學改革的重要性，強調國大協對於法案內容基本上雖然理解及接受，但法案內容本身依然留有懸而未決的問題，今後國大協將成立「國立大學法人化特別委員會」和「國立大學協會的定位檢討特別委員會」，並和政府建立溝通的管道，以督促與協助政府適切地推動法人化政策（國立大學協會，2003b）。

伍、日本「國立大學法人」制度

根據「國立大學法人法」（以下簡稱「法人法」）第1條的規定，本法制訂之目的是為回應國民對大學教育研究的需求，讓高等教育及學術研究的水準能提昇並均衡發展，以本法來規定有關國立大學法人和大學共同利用機關¹¹法人組織及業務的事項。

在國立大學法人法的規定下，國立大學法人「原則上」依循廣義的獨立行政法人制度，但國立大學不再是國家行政組織的一部分，而是獨立於國家行政組織之外，擁有獨自的法人人格。國立大學法人變成以校長和理事為中心的自主、自

¹¹ 大學共同利用機構為提供大學共同利用的機構，例如原有的國立遺傳學研究所、國立天文台、國立歷史民俗博物館等共15個機關18個研究所，法人後將整合成四大研究機構。

律之營運組織。因此，法案中規定各個國立大學法人應設置負責規劃及審議營運相關重要事項的「經營協議會」，以及負責規劃及審議教育（學）及學術研究之相關重要事項的「教育研究評議會」。另外，爲了將社會的聲音適當地反應給大學經營單位，並實現大學對社會應負的責任，經營協議會的成員必須有二分之一以上的校外人士，國立大學的教職員身分也改採非公務員型。國立大學法人的業務內容採用中期（程）目標、中期計畫的方式規劃進行，評鑑方面則是採取大學內部自我評鑑、大學評鑑・學位授與機構、文科省法人評鑑委員會，以及總務省政策評鑑等方式。

另外，國立大學法人發展任務的中期目標由文部科學省大臣（以下簡稱文科大臣）指示，各個國立大學法人再依據中期目標各自作成中期計畫，並獲得文科大臣的認可後執行。文科省在指示中期目標的同時，文科大臣也必須聽取大學方面的意見，並加以考量。當中期計畫執行期間結束，文科省的評鑑委員會、總務省的評鑑委員會、或其他第三者評鑑機構等組織，將會對此期間的營運實績進行評鑑。以下就文科省最後報告書，以及國立大學法人法所規定內容，針對國立大學法人制度具體內容進行分項說明如下（文部科學省，2003b，2003c）：

一、基本架構

依據日本國會通過之「國立大學法人法」及文科省公布有關「國立大學法人」制度的概要，本制度建立的基本理念爲：

（一）大學個別進行法人化，確保自主的營運：賦予各大學獨立的法人身分；對預算、組織等限制大幅縮小，由大學負責決定。

（二）導入「民間創意」的管理手法：導入理事會制度，以實現「上層管理」模式；設置「經營協議會」，從全校性觀點進行對資源最大運用的經營。

（三）藉由「校外人士的參與」使營運系統更加制度化：導入「校外理事制度」（聘請校外有識之士與專家等爲理事）；校外人士參與規劃及審議經營相關事項之「經營協議會」；校外人士可參與負責校長遴選的「校長選考會議」。

（四）轉型爲「非公務員型」的人事制度：各大學需負責導入以能力與業績爲依據的薪資系統；廢除兼職的限制，將其能力與成果透過產學合作等方式回饋社

會；包括對事務職員體系在內，實現校長的全校性人事任命權。

(五)導入「第三者評鑑」，轉型為事後檢核方式：大學的教學與研究成績由第三者機關評鑑及檢核；使第三者機關評鑑結果確實反映在大學資源分配上，並廣泛公開評鑑結果、財物內容、教育研究等資訊。

另外，實施大學法人化後，原有國立大學 99 所、大學共同利用機關 15 所，因整併而成為 87 所國立大學法人（將繼續整併）、4 所大學共同利用機關法人。此外，為配合其他相關機構進行法人化，文部科學省同時制訂了 6 項新的個別法，包括適用 55 所高等專門學校的「獨立行政法人國立高等專門學校機構法」、「獨立行政法人大學評鑑・學位授與機構」、「獨立行政法人國立大學財務・經營中心法」、「獨立行政法人媒體教育開發中心法」，以及「伴隨國立大學法人法等之實施需要之法律整備的相關法律」等（文部科學省，2003d）。

二、重要組織及業務

「法人法」基本上準用獨立行政法人通則法之規定，具體內容則由國立大學法人法規定，以下就國立大學法人法中對「國立大學法人」相關規定的部分加以說明（參見圖 1）。圖 1 將現行日本國立大學行政組織與運作方式和法人化以後的運作方式分別列出，簡言之，法人化後大學校長由包括校外人士組成的選考會議遴選，校長產生後組成包括外部人員（至少一位）的理事會，各大學理事會總人數由法律規定，負責決議重要事項，而另有文科大臣指派的「監事」兩名負責督導學校運作相關事項；另外，也包括校外人士（二分之一以上）的經營協議會，負責決策學校經營事項，而由校內人員組成教育研究評議會，負責決策及審議教學及學術研究方面事務，其詳細內容說明如下：

期刊徵稿：<http://www.edubook.com.tw/CallforPaper/BER/?f=oa>

高等教育出版：<http://www.edubook.com.tw/?f=oa>

高等教育知識庫：<http://www.ericdata.com/?f=oa>

(一)組織與人事

1.校長

校長代表國立大學法人，總理校務。依國立大學法人法第 12 條各項規定，校長經由校長選考會議選出，由文科大臣任命。校長選考會議之成員分別由經營協議會與教育研究評議會中分別推選代表，現任校長與理事亦可擔任委員，惟其人數不得超過總數三分之一。選出的校長需具備有高尚的人格，優秀的學識，擁有可能對大學教育研究活動做適切且具效果之營運能力。校長任期則以二年以上，不超過六年為限，由校長選考會議決定。

2.理事會

理事會由校長與理事組成，校長對文部科學省提出的中期目標意見內容，以及年度計畫相關事項，或是預算的編列與執行，和其他必須經過文科大臣認可的事項，都必須和理事會討論後決定之。

理事由校長選出及任命，人選所需具備條件與選考校長相同，當校長任命理事的同時，必須立即通知文科大臣，並將人選名單公開，而理事至少必須有一位校外人員。

3.經營協議會¹²

經營協議會是國立大學法人規劃及審議學校經營相關事項的重要組織，由校長、校長指定的理事、職員和校外人士所組成。校外委員人選方面需參考教育研究評議會的意見後由校長任命，其人數必須占經營協議會總人數二分之一以上。

本會負責審議的事項包括中期目標相關事項、學則、會計規程、薪資、預算、自我評鑑等內容。

4.教育研究評議會

本會負責規劃及審議有關國立大學教學與研究（即學術研究）之重要事項，組成人員為校長、校長所指定的理事、重要學部（學院）院、系、所之主管，以及由校長指定之職員。負責審議之事項包括中期目標相關事項、學則（經營部分除外）、教員人事、教學課程方針、對學生獎助事項、入學、學位授與、自我評鑑

¹² 協議會也可譯為委員會，負有審查及制訂相關計畫之意涵。

等事項。

(二) 關於中期目標、中期計畫及評鑑

「法人法」規定文科大臣應訂定國立大學要達成的業務營運之目標，為期 6 年，稱為中期目標。中期目標內容包括提昇教育研究品質的相關事項、業務營運改善及效率化等相關事項、財物內容改善之相關事項、校內自我評鑑等。文科大臣在訂定中期目標時，必須同時聽取校方與法人評鑑委員會的意見。校方在接到中期目標之後，應據以制訂具體執行中期目標的中期計畫（例如學校 6 年發展計畫、重要財產的讓渡或借貸事項），並獲得文科大臣認可。

1. 中期目標之制定

中期目標是各個大學法人為實現其基本理念及長期目標所定的階段性目標，原則上是六年的計畫。但要特別強調的是，此六年中期目標並非可完全自由訂定，其前提是必須參酌政府所訂定的高等教育和學術研究相關的具體構想及政策目標，進而要符合國家有關國立大學須負擔的功能與責任之相關提示才可。因此中期目標的制定程序，首先由國立大學法人向文科大臣提出構想原案，文科大臣聽取「國立大學法人評鑑委員會」的意見後，在尊重原案及考慮學校特性後制定之。而中期目標需包含下列事項（文部科學省，2003b；佐藤誠二，2003）：

- (1) 中期目標的期限。
- (2) 大學整體的基本目標。
- (3) 有關大學提昇教學及研究素質的目標。
- (4) 有關改善業務運作及效率化的目標。
- (5) 改善財務內容的目標。
- (6) 有關對社會提出「說明責任」（accountability）的目標。
- (7) 其他重要目標。

2. 中期計畫的制定

各大學之中期計畫是政府給予運作經費預算的主要依據，同時也是評鑑中期目標達成程度的具體檢核事項。在中期計畫中，會明載中期目標之所需預算，因此與預算有關的依據事項及法令規定的事項必須訂出外，為達成中期目標所需擬定的各種具體量化目標和達成期限都應具體記載之。中期計畫應包括以下內容：

- (1)有關提昇大學教學與研究品質的措施。
- (2)有關改善業務運作績效的措施。
- (3)有關改善財務內容的措施。
- (4)有關對社會提出「說明責任」的措施。
- (5)其他重要目標的措施。

另外，中期計畫亦需如同中期目標一樣，必須獲得文科大臣的認可，另外，亦須提各年度計畫，各年度計畫只需報備即可。

(三) 評鑑

相關業務績效的評鑑，分成每年和中期目標結束時兩種。而其中由於引入企業會計方式，因此「會計監察人」針對財務報表進行審查乃為例行事務，可見財務會計的成果評鑑亦是重要的（文部科學省，2003b；佐藤誠二，2003）。

1. 年度績效評鑑

此由文科省的「國立大學法人評鑑委員會」負責，由該會依據中期計畫等資料，進行綜合評定。

另外，每年度之財務報表、專業報告書和決算報告書，必須加上「監事」的意見後向文科大臣提出，在獲得認可後公布供人閱覽。

2. 中期目標結束時的評鑑

此種評鑑六年一次，其流程如下（文部科學省，2003b）：

(1)各國立大學法人運用外部機構和第三者機構有關中期目標達成度的評鑑結果，進行自我檢核與評鑑，並將成果向文科省「國立大學法人評鑑委員會」報告。

(2)「國立大學法人評鑑委員會」收到報告內容後，將有關教學與研究部分的評鑑，委由「大學評鑑・學位授與機構」負責評鑑。

(3)「大學評鑑・學位授與機構」從專業角度進行有關教學與研究的評鑑，然後向「國立大學法人評鑑委員會」報告。

(4)「國立大學法人評鑑委員會」再參酌「大學評鑑・學位授與機構」的評鑑結果，進行綜合的評鑑。

(5)「國立大學法人評鑑委員會」與「大學評鑑・學位授與機構」兩機構在決

定評鑑內容時，先向各大學法人說明，以給予申辯的機會。

(6)「國立大學法人評鑑委員會」與「大學評鑑·學位授與機構」公布評鑑結果。

然後，此六年一次的業務評鑑結果，必須反映在下一輪的中期計畫中。而此處最重要的是，評鑑結果是下一輪交付各大學運作經費的給付計算依據；另外，兩個機構的評鑑結果，亦可以要求各大學法人修訂有關教學與學術研究的計畫及內容。

國立大學法人的評鑑不僅在「國立大學法人評鑑委員會」、「監事」、「會計監察人」進行而已，與其他獨立行政法人一樣，在內閣的總務省所設置的評鑑委員會¹³，會計檢查院（審計部）也要再進行另一次評鑑。

2. 法人評鑑委員會（日文稱法人評價委員會）

依據法案第 9 條各項規定，文部科學省為處理國立大學法人等相關事務，須於文部科學省內設置「國立大學法人評鑑委員會」，主要負責國立大學等業務實績的評鑑，以及法條中規定所屬權限之事項，而詳細組織內容另行發布政令制訂之。

(四) 財物與會計

國立大學法人在財物及會計方面基本上準用獨立行政法人通則法，概略性地規定了有關公積金的處理、長期借入金和債券、償還計畫等相關事項。另外，「法人法」中還制訂了罰則，若國立大學法人等機構或人員有違反本法相關規定之情形，則可處以罰金等處罰。另外，有關財源籌措部分，「法人法」第 46 條提及，政府對於大學運作財源可提供法人化前之「全部」或「部分」經費，這樣的法條為大學需自籌經費留下伏筆。

(五) 業務範圍

依據大學法人法第 22 條規定，國立大學法人之業務範圍為：

1. 設置國立大學，並負責營運之。

¹³ 其主要業務在政策評鑑及對獨立行政法人進行評鑑，其組織架構可參考總務省網站之架構圖：<http://www.soumu.go.jp/hyouka/seisaku-hyoukaiinkai.htm>，檢索日期 2003 年 11 月 20 日。

- 2.對學生進行學習、進路指導、及身心健康相關之輔導和獎助的活動。
- 3.接受該國立大學法人以外者的委託，並與其共同進行各種研究；此外亦可與該國立大學法人以外者透過合作方式進行教育研究活動。
- 4.開設公開講座，並對他校學生提供學習機會。
- 5.普及該國立大學法人的研究成果，並促進其活用。
- 6.可向政令中所規定的促進相關研究成果活用之事業進行投資。
- 7.執行與上述業務相關之各項業務。

不過，各國立大學執行上述業務內容時，必須獲得文科大臣的認可。文科大臣在決定是否認可時，必須聽取評鑑委員會的意見。此外，國立大學及其附屬學校機構之學費和其他費用的相關規定，由文科省發布政令規定之。

(六) 職員身分轉換

包括教授和職員都由公務員變成「非公務員」。在過渡時期中，除了有優先彈性調動處理、醫療保險、年金不變外，另外教職員公務年資，由法人承繼聘用，其他另如新人聘用、敘薪、退職依法人規定，兼職亦彈性化，並可聘用外國人擔任校長及行政主管。

陸、問題與討論

有關法人化政策的運作機制，筆者認為有下列幾項值得討論，茲說明如下：

一、有關大學運作的方式

日本國立大學法人化的一項主要改變，即是引入外界「有識之士」參與校內運作機制，其中包括理事會必須至少有一位學校以外人士擔任，另外在「經營協議會」必須有半數以上的校外人員參加，然後在校長選考會議（校長遴選委員會）亦必須由「經營協議會」（包含校外人士）及「教育研究評議會」派代表組成。在這種架構下，一方面教學與經營分開規劃，一方面在理事會及經營協議會有校外人士「無限制」的參與下，因此包括「校長選舉辦法」之修訂與大學管理及營運，校內人員的意見表達與落實可能會有一些影響，且可能與校外人士有意見相

左之處，因此會影響大學自治的可能性。不過，就 2004 年 4 月間始運作的情況檢視，各校都在校外人事方面有所「控制」，如理事人數最多的東京大學，在七位理事中只有一位校外理事，因此此項憂慮暫時未明顯化，但校外人事「能否發揮」或「過份發揮」應有角色與功能，仍值得觀察。

二、有關校務中期目標的決定方式

有關大學永續發展的校務發展中期目標，必須由文科省指示後，再由大學提報中期計畫，再經核可後實施。其次，文科省並設有「國立大學法人評鑑委員會」，由包含社會、經濟及文化等廣泛領域的有識人士，以及對大學之學術研究與教學有相當見解的人士所組成，而其評鑑結果將作為下次中期目標有關政府補助經費之依據。因此有關經費決定流程，文科省的決定權限很大，筆者認為將有損大學的自主性與學術自由，另外評鑑機制方面，文科省所設置的「國立大學法人評鑑委員會」的公正性亦會受到質疑，何況評鑑結果與營運交付款（經常經費之撥付）連結，也可能嚴重影響大學的自主運作空間。

三、有關教職員身分問題

大學中教授及職員身分問題，一直是大學本身及重視學術自由精神學者捍衛的重點項目之一，其實在上述「調查檢討會議」提出有關「國立大學法人化圖像」期中報告時，主張仍然維持教職員的公務員身分，而俟最後報告時，才改成「非公務員」之身分定位。筆者認為這種身分改變會對教職員的聘用及身分保障造成不安定的結果，更會對學術自由及大學自治形成極大的威脅（日本教職員組合高等教育改革プロジェクト，2002；糟谷憲一，2002）。而與此同步進行有關教職員的聘用任期制，加強續聘時考核的做法也同樣造成教師身分保障及聘用的不安定感。此項政策的改變，並沒有具體的理由，一般推測只是為了減少公務員人數，減少國家負擔之目的，並且回應財經界的要求進行結構改造之目的而已（日本科學者會議，2002），而且對法人化之前具有公務人員身分者，並沒有保障至退休為止，直接在中途停止公務員資歷並執行身分轉換，其中醫療保險、年金、宿舍等制度可延續，退休金也不結算，仍由法人直接承續年資，此項政策也受到相當多

的批評，但日本政府仍然執行，顯現極大魄力。

四、多重評鑑與公平性的問題

法人化強調績效責任的追求，每年度及中期計畫結束時，必須接受多重及不同層級的評鑑，包括第三者機構的評鑑及與政府有關評鑑機構的評鑑，其多重性似乎意味著資源的浪費以及政府期望強力控制的心態，恐怕只會對國立大學造成更多的束縛。另外，文科省之「國立大學法人評鑑委員會」如何運作都尚不可知，由於其評鑑結果與政府補助經費多寡相結合，可能會受到批評，因此有關此一委員會將如何進行評鑑考核很值得關注。

五、校長權力過大問題

在法人化的架構下，文科省特意改變現行由原有「評議會」（類似國內校務會議）集體決策的方式，為求執行績效與給予權限，特別賦予校長充份的人事聘用權及政策決定權，且其權力比原有制度增大很多，是一種「Top down」（由上而下）的運作方式（小沢弘明，2003）。此種強調由校長至上而下的運作機制，與大學自治是不相容的，而且校長能否正確及具遠見地領導學校發展，恐會因人因校而異。雖然理事會與經營協議會在某種程度上可以幫助及協調校長運作大學校務，但能否對校長的權限課以相對的責任，且能充份發揮其角色功能，也是社會大眾討論的焦點。

六、運作經費籌措的問題

由於法人化實施以後，日本政府已宣布將逐年減少經費補助，所以國立大學必須逐步負擔自籌經費的重責，而自籌經費雖有其他方法，但最快之自籌方式當屬學費漲價，因此學費逐步上漲的可能性非常大，而這樣的上漲也會波及其他公私立大學，如此一來，必將對教育機會均等及清寒國民接受教育的權利造成損害，將來會是一個重大的問題。

七、其他問題

針對「國立大學法人圖像」之最後報告書與法人法之政策架構，可以提出有下列三點其他問題：

(一)將日本的高等教育視為國家戰略及為企業利益培養人才的機構，此種意圖充份顯露出來，但也會招致大學教育目的何在之爭論。

(二)有關國立大學的合併與重編，乃是放棄「一縣一大學」的原則，此項政策對於提供教育機會及有助於地區文化和產業的發展之目標，是很大的倒退做法，會導致區域不均衡等問題。

(三)「Top 30」構想將私立大學也包含在內，乃是將大學視為選拔和淘汰的對象，試圖重整大學的新版圖，此一企圖明顯將市場原理帶入高等教育中，對未來高等教育之發展影響重大。

柒、與我國制度之比較

我國公立大學行政法人化制度，目前仍是法案草案階段，具體架構尚未完全確定，由於篇幅所限，以表 2 比較如下：

表 2 中日兩國法人化大學制度比較表

國別 項目	日本	我國	相異點
形成框架	1.行政與財政制度改革。 2.政府為減少經費支出。 3.財經界的要求(與培育活化經濟人才相關)。	1.行政與財政制度改革。 2.政府為減少經費支出。	主要因素皆為行政與財政制度改革與政府為減少經費支出。
法律定位	《國立大學法人法》在「發展過程」中明顯為《獨立行政法人法》之特別法。	《大學法》藉由「法律適用規定」原則成為《行政法人法》之特別法。	法律具有「特別法」的性質，但其形成過程不同。

表 2 中日兩國法人化大學制度比較表（續）

國別 項目	日本	我國	相異點
法制化時間	1997 年的六大改革開始計算，政策法制化經歷 7 年完成。	1998 年「大學法修法專案小組」開始計畫，迄今 7 年，尙未完全定案。	兩國在大學法法人化的爭議皆很多，但我國對於爭議之處理無法取得共識。
法案獨立性	國立大學法人法單獨立法。	隸屬於大學法之中，訂有「行政法人國立大學」專章。	兩國因為大學的種類與推動模式不同，造成日本大學法人化法案具有獨立性。
推動模式	國立大學全面推動。	漸進雙軌制。	我國並非全面推動，可由學校自行選擇成爲一般大學或行政法人大學兩種類型。
大學法人地位	日本國立大學法人與其所設置的國立大學是分離的。	我國國立大學本身就是行政法人。	日本的分離設計讓大學與國家成爲間接關聯，而法人的經營地位將被突顯出來。
監督方式	國家以「國立大學法人評鑑委員會」依據法律評鑑「國立大學法人」，「間接」監督大學。	國家以外部的「董事會」依據法律「直接」監督行政法人國立大學。	若以國家監督的程度來看，我國較日本爲高，但若以大學本身來看，國家都是以「迂迴」方式來影響大學，日本是以國立大學法人評鑑委員會，而我國則是董事會。
政府內部的監督機制	日本「國立大學法人評鑑委員會」乃是以評鑑的功能爲主。	我國的「高等教育審議委員會」具有法人化大學之建立、合併與解散審議權，另有教育經費分配審議權。	我國目前尙未開始推動行政法人化，故有必要設置專責審議機構，但有關大學法人化的評鑑政策尙未制定。
校長產生方式	經營協議會與教育研究評議會組成的校長選考會議遴聘出來，報請文部科學省任命。	由董事會遴聘後，報請教育核定。	日本的校長選考會議委員與大學內部的關係較高，我國則與教育部遴聘出來的董事會有關。

表 2 中日兩國法人化大學制度比較表（續）

國別 項目	日本	我國	相異點
大學最高 權力單位	組織設計偏向於首 長制，校長之決策權 與行政權很大。	最高經營決策權屬於董 事會，組織設計偏向於合 議制，校長的決策權與行 政權相當有限。	日本法人化大學發展關鍵在 於是否能選任到優秀的校長 人才，而我國則是如何讓董事 會的發展健全。
大學決策 權單位	成員產生的主導權 在校長；日本的法人 化大學皆是一校一 大學法人，只有一個 理事會。	成員產生的主導權在教 育部；我國可依學校現 況、特色、地理環境、發 展潛力、歷史傳統與高等 教育資源有效運用等因 素，聯合數校合設董事 會。	日本理事會與我國董事會的 職權類似，但是日本理事會具 有首長制的強烈色彩，而我國 則是合議制；此外，我國可以 聯合數校合設董事會，日本則 是一校一會。
大學行政 權單位	行政經營權屬於經 營協議會，有一半以 上的「校外人士」參 與營運。	行政權乃是由大學內部 的校務會議與行政會議 組成。	日本大學法人化的理想，導入 「民間創意」的管理手法，故 邀請「校外人士」參與營運。
大學教學 及研究權 責單位	日本教育與研究之 重要事項，由教育研 究評議會所決定。	我國對於教育研究的決 定權分散在校務會議與 學術評議會。	日本教育研究評議會並無外 部人士參與，但我國的學術評 議會卻有外部人士參與，此舉 可能會造成干預學術自主的 影響。
監事制度	設有兩名監事，負責 監察大學法人之會 計運作，並提供建 言。	無。	此為我國未來可以增設的機 制。

資料來源：修改自楊思偉（2004）。

由上表所示，除了改革動機較類似外，其他包括制度設計、法人地位、推動模式、校長遴選、評鑑機制、校內運作機制、校內權責機制等都有很大差異，很值得我國做進一步政策思考之參考。

捌、趨勢與結語

一、未來趨勢

有關日本國立大學法人化的未來發展，金子元久在 2003 年 5 月日本高等教育學會中，提出三項結局預測（朝日新聞教育取材班，2003）：

（一）法人化政策的落定。國立大學從文部科學省獨立出來，正如法人化所設計的，在人事及預算的自由度增加。

（二）國家的支配力更強化。因大學目標的訂定和計畫的核可，以及依評鑑結果分配預算的機制，終將導致國家的控制力更強。

（三）走向民營化。由於國家的補助款減少，且不得不漲學費，因此會更走向類似私立大學。

上述看法可以描繪其未來之發展趨向。正如日本國大協會長東京大學校長佐佐木毅在「關於國立大學法人制度的適切運用」請求書中，針對「法人法」各項疑義向文部科學省提出請求，希望能在制訂政令的階段能針對問題缺失加以補強外，並希望文科省能盡全力充實財源，輔導各國立大學進行法人化（國立大學協會，2003a；國立大學協會，2003b）。值得注意的是，2004 年 12 月公布之 2005 年國立大學預算減少了 0.8%，但國大協精算後認為減少了 1.5% 強，同時文科省宣布各校必須控制學費漲幅在 10% 以內（國立大學協會，2004），可見，未來很多事項之落實仍有待繼續觀察。

二、結語

日本國立大學法人化制度在許多質疑中，於 2004 年 4 月開始起步，總括而言，其實施的主因乃是國家財政緊縮的需求，而大家所擔心的基本問題，就是法人化後文科省勢力將更加介入國立大學的營運，進而妨礙大學的自治，此外，政府補助經費大幅削減，以及大學是否因此能提昇學術研究成果等，也是眾所關切的問題。

上述的這些問題，同樣是目前臺灣國立大學法人化所要面對的問題。由臺日

兩國在大學法人制度的比較可知，雖然臺日兩國在最後促成推動大學法人化政策的因素，皆和行政與財政制度改革有關，但日本採全面推動模式，而我國則規劃以「漸進雙軌制」的方式，讓一般大學與行政法人大學同時併存，兩國對大學由國家控制轉為國家監督的過程中也有直接與間接之差別。其他如校長產生方式、決策權和行政權的權力歸屬、決策單位的組織設計模式、行政權與教育研究權之校外人士參與的有無、監事制度等，也都有設計上的差異。故在瞭解日本推動法人化大學的過程中，必須考量這些相異點所帶來政策執行影響為何，以作為我國未來推動行政法人大學之借鏡。

日本教育政策推動的特徵就是經過較長期規劃，一旦決策要進行改革，儘管有反彈也只是各單位協商的問題。國立大學法人化的法案通過，雖然是在國會延長會期期間通過，也有反對團體認為這根本是強行通過的粗糙行為，但是從制訂這項法案的過程來看，日本的做法確實有可取之處。因為整體規劃七年，其中除了經過四年的特別委員會討論，期間並提出一次期中報告，在接受過各方批評後，最後才提出總結報告，並據以做成法案草案。且在向國會提出法案的同時，也將所有的配套法案修訂並提出，並且全文上網公開。法案通過並據以實施後，也遭遇許多懸而未決、尚待釐清的問題，但是他們時程明確、配套訂定完整的改革做法卻相當值得學習。日本是一個教育行政偏向中央集權的國家，其國立大學法人化的推動仍然引起了許多抗議和反彈聲浪，更何況是在臺灣。臺灣正在進行公立大學行政法人化制度之立法階段，日本的改革做法有很多部分值得參考。

致謝：本文為國科會 92 學年度研究成果報告（計畫編號：NSC-92-2413-H-003-007），感謝國科會補助研究經費。

參考文獻

- 下村哲夫（2003）。**教育法規便覽**。東京都：學陽書房。
- 小川正人等（2003）。**解說教育六法（平成 15 年版）**。東京都：三省堂。
- 小沢弘明（2003）。**國立大學法人法案を巡る状況と今後の運動の方向について**。2004 年 12 月 24 日，取自 <http://ac-net.org/home/hu-net/doc/03221-ozawa.html>

- 文部省（1998）。平成 11 年度我が國の文教施策。東京都：作者。
- 文部省（1999）。国立大學の獨立行政法人化の検討の方向。2004 年 11 月 24 日，取自 http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/11/09/990902.htm
- 文部科學省（2002）。平成 14 年度文部科學白書。東京都：作者。
- 文部科學省（2003a）。新しい「国立大學法人」像について（最後報告）。2004 年 11 月 24 日，取自 http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houdou/index.htm
- 文部科學省（2003b）。国立大學法人法：平成 15 年 7 月 16 日法律第 112 號。2004 年 11 月 26 日，取自 http://www.ron.gr.jp/law/law/koku_dai.htm
- 文部科學省（2003c）。国立大學法人法案の概要。2004 年 11 月 26 日，取自 http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin.index.htm
- 文部科學省（2003d）。「国立大學法人法案」關係 6 法案の概要。2004 年 11 月 24 日，取自 http://www.mext.go.jp/a_menu/houdou/15/02/030222.htm
- 文部科學省（2003e）。平成 15 年度文部科學白書。東京都：作者。
- 文部科學省（2004）。文部科學省「平成 16 年度學校基本調査速報」。東京都：作者。
- 天野郁夫（1998）。高等教育の大衆化と構造變動。載於佐伯胖等（編），**変貌する高等教育**（頁 1-20）。東京都：岩波書店。
- 日本科學者會議（2002）。新しい「大學大學法人」像。東京都：青木書店。
- 日本教職員組合高等教育改革プロジェクト（2002）。国立大學再生への道。東京都：文久堂。
- 民主教育協會（2002）。大學（国立大學）の構造改革方針。IDE 現代の高等教育月刊，435，7。
- 辻下徹（2002）。中間報告「新しい『国立大學法人』像について」への 138 通の意見書の及い。2004 年 11 月 26 日，取自 <http://ac-net.org/dgh/doc/tkk-report.html>
- 佐藤誠二（2003）。**大学評価とアカウンタビリティ**。東京都：森山書店。
- 国立大學協會（2003a）。国立大學法人化の枠組。2004 年 12 月 26 日，取自 http://www.kokudaikyo.gr.jp/chosa/txt/h13_5_21a.html
- 国立大學協會（2003b）。国立大學法人制度の適切な運用について（要請）。2004 年 12 月 26 日，取自 http://www.kokudaikyo.gr.jp/iken/txt/h15_7_18.html
- 国立大學協會（2004）。国立大學授業料値上げ問題特集。2004 年 11 月 26 日，取自 <http://www.ac-net.org/dgh/blog/archives/000646.html>
- 時事通信社（2002）。**教育データブック**。東京都：時事通信社。
- 朝日新聞教育取材班（2003）。**大學激動**。東京都：朝日新聞社。

期刊徵稿：<http://www.edubook.com.tw/CallforPaper/BER/?f=oa>

高等教育出版：<http://www.edubook.com.tw/?f=oa>

高等教育知識庫：<http://www.ericdata.com/?f=oa>

30 教育研究集刊 第 51 輯 第 2 期

楊思偉、溫明麗（譯）（1997）。M. W. Apple, G. Whitty, 長尾彰夫（著）。課程、政治—現代教育改革與國定課程。臺北市：商鼎文化。

楊思偉（1999）。日本教育。臺北市：商鼎文化。

楊思偉（2004）。日本高等教育改革之研究（一）—國立大學法人化問題為主。行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告（NSC-92-2413-H-003-007）。臺北市：國立臺灣師範大學教育學系。

糟谷憲一（2002）。われわれが目指す 21 世紀の大学像構築のために。載於日本科學者會議（編），新しい「大學大學法人」像（頁 25-39）。東京都：青木書店。