

## 日本國立大學分類政策

【教育制度及政策研究中心副研究員 劉秀曦】

### 壹、前言

為提高國立大學運作自主權與國際競爭力，日本自 2004 年 4 月起推動國立大學法人化政策。然實施迄今，各國立大學幾乎皆以發展成為「小型東京大學」為目標，力爭所有學門領域都能有平衡且優秀的表現，導致學校辦學缺乏特色。為改變此種狀況，日本文部科學省要求各國立大學自 2016 年起，必須衡酌自身優勢與特色後從政府所設定的「地域/特色/世界」三種大學類型中自行擇定一種做為發展方向，政府再依據各校表現來調整經費補助，期能藉此引導國立大學轉型和分類。日本國立大學三種功能分類模式雖仍存在一些爭議與質疑，但由於日本文部科學省的強力推動，此項改革計劃目前已經進入實施階段。

就我國而言，交通大學校長張懋中亦指出，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。過去是要求每一所科技大學都要做研究，現在則是研究型大學都要做科技與產學，亦即每一所大學「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，導致大學任務不清、使命沒有區分，到頭來什麼都做不好（陳曼玲，2017）。

承上，大學分類無論在日本或我國都是備受關注的議題，且因日本文化背景和教育體制與我國相仿，故其高等教育政策之創新和變革對我國具有借鏡參考價值。爰本文以日本「國立大學分類政策」為對象，就其政策目標與工具及其對我國的啟示進行分析。

### 貳、日本國立大學分類政策之政策目標與工具

#### 一、政策目標：擺脫高教同質化現象，促進大學多樣化發展

首先就政策目標而言，日本自 2004 年啟動國立大學法人化政策後，即以六年為一個發展週期來推動高等教育改革。2015 年 6 月，日本文部科學省在 86 所

國立大學提出第三期（2016 年至 2021 年）中期發展計畫前，宣布各校必須「重新定義學校使命與職能」，並在衡酌自身優勢與特色後，從政府預先規劃的「世界卓越、特色領域、地域貢獻」三種類型中擇一發展，文部科學省不會干涉學校選擇，但大學所選擇的類型及其後續之辦學績效表現，將會影響該校未來所能獲得的政府資源多寡（駐日本代表處教育組，2014）。

日本政府期望各大學能自主調整大學經營方向，不再以成為「小東京大學」作為學校發展目標。藉由各國立大學功能定位選擇的差異，讓各大學均能夠發展自我特色，相互競合，在政府和大學的共同努力下，期能讓日本各大學之辦學目標、特色領域與發展路徑早日擺脫同質化現象，進而呈現多樣化的發展樣貌（駐日本代表處教育組，2016；臺北駐大阪經濟文化辦事處，2016）。

其次就分類型態觀之，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

| 層級   | 類型    | 內容說明  |
|------|-------|---|
| 國際層級 | 世界卓越型 | 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    |
| 國家層級 | 特色領域型 | 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            |
| 地方層級 | 地域貢獻型 | 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、為地域發展活力做出貢獻 |

資料來源：整理自駐日本代表處教育組（2016）、臺北駐大阪經濟文化辦事處（2016）。

最後就分類結果而論，根據前述日本政府國立大學分類要求，以東京大學為首的 16 所大學（18.6%）選擇發展成為世界一流的卓越型大學；另筑波技術大學等 15 所大學（17.4%）決定利用其專業優勢來建設富有發展特色的特色領域大學；

最後岩手大學等 55 所大學（64.0%）則希望能為地區發展做出貢獻。日本 86 所國立大學分類結果詳如表 2 所示。

表 2

日本國立大學分類情形一覽

| 類型     | 校名  | 數量              |
|--------|---|-----------------|
| 世界卓越大學 | 東京大學、京都大學、大阪大學、九州大學、東北大學、北海道大學、名古屋大學、筑波大學、一橋大學、東京工業大學、東京農工大學、千葉大學、金澤大學、神戶大學、廣島大學和岡山大學等。 | 16 所<br>(18.6%) |
| 特色領域大學 | 筑波技術大學、東京醫科齒科大學、東京外國語大學、東京學藝大學、東京藝術大學、東京海洋大學、御茶水女子大學、電氣通信大學和奈良女子大學等。                    | 15 所<br>(17.4%) |
| 地域貢獻大學 | 岩手大學、秋田大學、山形大學、福島大學、茨城大學、宇都宮大學、群馬大學、埼玉大學、橫濱國立大學、新潟大學、富山大學和福井大學等。                        | 55 所<br>(64.0%) |

資料來源：整理自駐日本代表處教育組（2016）、臺北駐大阪經濟文化辦事處（2016）。

## 二、政策工具：引進「非均衡經費分配制度」做為獎勵誘因

為有效達成國立大學任務與功能分類之目標，日本政府要求各國立大學在確定學校未來發展型態後，必須依其辦學目標進一步設定關鍵績效指標（KPI），政府再據以評估其辦學成效，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」（駐日本代表處教育組，2014）。

前述做法稱之為「國立大學營運費交付金」之「非平衡分配制度」(unbalanced allocation) (駐日本代表處教育組, 2018)。所謂「國立大學營運費交付金」, 即政府對於大學運作所提供的基本需求補助款, 為大學總預算扣除學校自籌經費後由政府補助的數額, 約占日本國立大學總收入的 3 成至 4 成左右。傳統上, 學校營運費係依照學校規模 (包括教職員生人數) 來計算, 透過統一的經費計算基準進行平等資源配置。但自 2016 年以後, 為引導大學分類發展, 文部科學省先從分配給各國立大學的營運費中扣除約 1% (約 100 億日圓, 折合新台幣約 27 億元) 的數額, 再就這筆資金進行重新分配。換言之, 日本政府目前雖仍依據國立大學規模來分配營運補助款, 但是也會依各大學在研究及教育上的評鑑予以增減 (駐日本代表處教育組, 2014; 駐日本代表處教育組, 2018)。

重分配標準係根據各大學評鑑結果來決定, 且不同類型大學具有不同的評鑑指標, 評鑑後重分配率若為 100%, 則表示該校可獲得與提出金額相同的補助金。其目的在於修改依據學校規模等制式分配補助方式, 採明確化各大學特色, 促進良性競爭關係。例如選擇「世界一流」類型的大學, 傾向於採用論文引用次數與外籍教授人數等評鑑指標。最後透過大學改革促進係數 (即各校分類改革達標程度) 來實施差異化經費分配, 藉此獎勵能在國立大學分類改革過程設定具體目標、提出優秀改革方案, 並積極採取行動的大學 (駐日本代表處教育組, 2014; 駐日本代表處教育組, 2018)。

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 (駐日本代表處教育組, 2018)。表 3 為營運費支付金重分配結果, 在 86 所國立大學中, 除鹿屋體育大學分配率為 100%, 補助金額未有改變之外, 有 39 所大學 (45.3%) 分配率超過 100%, 獲得補助金額較 2017 年更多的經費補助; 相對地, 另有 46 所大學 (53.5%) 則為減額 (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)

| 分配<br>結果<br>學校<br>類型 | 減額           |                    |                     | 不變<br>100% | 增額                   |            |
|----------------------|--------------|--------------------|---------------------|------------|----------------------|------------|
|                      | 未滿<br>80%    | 80%以<br>上未滿<br>90% | 90%以<br>上未滿<br>100% |            | 100%以<br>上未滿<br>110% | 110%<br>以上 |
| 世界卓越                 | -            | -                  | 9                   | -          | 7                    | -          |
| 特色領域                 | 1            | 1                  | 5                   | -          | 7                    | 1          |
| 地域貢獻                 | 2            | 7                  | 21                  | 1          | 18                   | 7          |
| 總校數                  | 46 所 (53.5%) |                    |                     | 1 所        | 39 所 (45.3%)         |            |

資料來源：整理自駐日本代表處教育組 (2018)。

## 參考文獻

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>

臺北駐大阪經濟文化辦事處 (2016)。日本國立大學營運交付金 100 億，以競爭特色決定分配額，其評價標準分為 3 種類。國家教育研究院國際教育訊息電子報，97。取自

[https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm\\_no=97&content\\_no=5223](https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=97&content_no=5223)

駐日本代表處教育組 (2014)。日本明確國立大學三大類型提升競爭。國家教育研究院國際教育訊息電子報，69。取自

[https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm\\_no=69&content\\_no=3795](https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=69&content_no=3795)

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。國家教育研究院國際教育訊息電子報，97。取自

[https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm\\_no=97&content\\_no=5222](https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=97&content_no=5222)

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。國家教育研究院國際教育訊息電子報，151。取自

[https://fepaper.naer.edu.tw/paper\\_view.php?edm\\_no=151&content\\_no=7129](https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=151&content_no=7129)

Altbach, P. G., & Balan, J. (2007). *World class worldwide: Transforming research universities in Asia and Latin America*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.