

日本如何透過補助制度的改變引導國立大學發展？

【教育制度及政策研究中心副研究員 劉秀曦】

壹、前言

近年來，隨著高等教育普及化，主要國家政府為提升大學競爭力，愈來愈偏好將績效因子納入經費分配制度中。以日本為例，日本自 2004 年全面推動國立大學法人化後，以學生人數為計算基礎的基本需求經費比重不斷降低；相對地，以學校教學和研究表現為撥款依據的競爭性經費比重則不斷提高。由於日本文化背景和教育體制與我國相仿，其高等教育政策的改革趨勢對我國具有參考價值。因此，本文歸納整理國際教育訊息中歷年來日本國立大學補助方式之相關報導，瞭解其改革趨勢、衍生問題與因應對策，進而作為我國相關政策之參考與借鏡。

貳、日本政府對國立大學的補助朝績效本位方向邁進

日本自 2004 年全面啟動國立大學法人化後，即以六年為一個發展週期來推動高等教育改革（駐日本代表處教育組，2015），自 2004 年迄 2015 年間，日本政府對國立大學治理的重點在於精簡人事、提高效率 and 摺節經費，藉此協助政府降低巨額的財政赤字。

配合國立大學法人化的推動，日本政府廢除了國立學校特別會計制度，允許學校學費收入和附屬醫院收入等自籌經費項目不須再上繳國庫。此外，在政府對國立大學的補助方式上，則是由文部科學省先核定各學校法人日常運作所需之基本需求經費，扣除各學校法人自籌經費之後，差額即為「運營費交付金」，最後以整筆補助方式撥給各國立大學法人（杜岩岩，2018）。

在此同時，日本政府也不斷強化績效本位經費分配方式的力道，積極推出各項擇優獎助的大型競爭性計畫，例如 2014 年推動的「超級全球大學創成計畫」，即是企圖透過鉅額經費挹注來協助少數大學爭取更高世界大學排名（駐日本代表處教育組，2014）。

參、日本政府績效本位補助方式對國立大學的負面影響

日本政府近十年的績效本位補助制度，衍生下列問題：

一、競爭性經費不利於地區性和非以研究為重點的大學

國立大學法人化推動逾十年後，愈來愈多大學經營者發現，表面上學校法人在人事與財務運作方面確實獲得一定程度的鬆綁；但事實上，日本政府透過逐年降低運營費交付金的方式，將政府的財政壓力轉嫁到大學身上。就實際數字觀之，國立大學運營費交付金從 2004 年的 12,416 億日圓降至 2016 年的 10,945 億日圓，12 年間共計減少 1,470

億日圓，每年減少約 1%。在此同時，競爭性研究計畫的補助則從 2004 年的 1,830 億日圓增至 2017 年的 2,284 億日圓，成長幅度約為 25%。此種補助方式的轉變對於地區性、非以研究為重點的大學辦學品質影響甚鉅（杜岩岩，2018；楊武勳，2020）。

二、國立大學出現專業與學科同質化現象

在前述鉅額競爭性經費誘因的驅動下，日本大學普遍朝綜合型大學方向發展，導致高等教育出現專業與學科同質化現象，不但讓政府經費配置重複且浪費，也對日本專業人才的培育造成負面影響。有鑑於此，日本政府開始呼籲各大學應自主調整經營方向，不應以成為「小東京大學」為學校發展目標，亦即希望各國立大學能建立自我特色領域，在功能定位上有所差異，藉此讓日本高等教育系統呈現多樣化的發展樣貌（駐日本代表處教育組，2016）。

肆、日本政府解決國立大學發展問題的因應策略

一、發揮中程校務發展計畫書的實質功能

從 2004 年起，日本政府就積極引進「規劃（Plan）→執行（Do）→檢核（Check）→行動（Action）」的 PDCA 管理模式，要求各國立大學必須提交 6 年中程校務發展計畫，報請文部科學省審核通過後再據以實施。計畫內容應包括：學校優化教學和研究品質的策略、提高經營效率的策略、改善不良財務狀況的策略，以及自我評估結果等。其後，文部科學省另委託獨立的國立大學評鑑委員會，針對各學校法人依據校務發展計畫執行成果進行評鑑，此評鑑結果將做為下一週期文部科學省決定運營費交付金數額之參考（呂光洙、姜華、王蒙，2017）。

換言之，日本各國立大學以六年為一週期的「中程校務發展計畫」並非僅是一種徒具形式的報告書，而被視為是大學評鑑時的重要評估對象，評鑑委員評鑑的重點為各校在中程校務發展計畫中所列出之各項關鍵績效指標的達成程度。此種將「中程校務發展計畫—關鍵績效指標—學校辦學表現—政府經費補助」緊密連結的模式，一方面可協助大學從自身永續發展的角度出發，妥善規劃未來發展方向，另一方面也能避免由政府直接提出一筆鉅額經費供各大學競爭，最後造成各校為爭取更多經費而忽略自己定位與特色的弊端。

二、要求國立大學從政府規劃的三種類型中擇一發展

為改善日本高等教育同質化現象，文部科學省在 2015 年 6 月時率先以國立大學為改革對象，要求 86 所國立大學在提出第三期（2016 年至 2021 年）校務發展計畫前，必須先「重新定義學校使命與職能」。亦即要求各校在審慎考量自身的優勢與特色後，從政府規劃的「世界卓越、專業領域、地域貢獻」三種類型中擇一發展（駐日本代表處

教育組，2016；臺北駐大阪經濟文化辦事處，2016)。茲就其重點說明如下：

(一) 大學分類的三種型態

三種發展類型包括：

- 1.世界卓越（國際層級）：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。
- 2.專業領域（國家層級）：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。
- 3.地域貢獻（地方層級）：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。

(二) 大學分類的評鑑指標

日本政府針對不同類型的大學設定了差異化的評鑑指標，再據此評估各校的辦學成效，並針對表現優異、能夠達成目標者分配較多的運營費交付金，期能透過此種「非平衡分配制度」來引導國立大學轉型和分類發展（駐日本代表處教育組，2015；駐日本代表處教育組，2018）。

目前文部科學省採用的分類評鑑指標主要分為五大項目：

表 1 日本國立大學分類評鑑指標

指標項目	內容說明
會計制度改善情形	各學院和研究生院的預算管理和收支結算情形、校園內預算分配利用率、財務資訊公開程度等。
每位教職員所獲得的外部補助金額	平均每位教職員之教學與研究計畫經費補助，以及未指定用途捐款。
青年教師人數比率	未滿 40 歲之年輕專任教師占全體專任教師的比率。
每筆運營費交付金產出的高品質文章數（僅世界卓越型大學使用此指標）	將 2016 年至 2018 年被引用次數最高（TOP10%）的論文數，除以運營費交付金，據此計算每筆運營費交付金所能產出的高品質論文數。
教師升等與設備管理改革	<ul style="list-style-type: none">• 教師升等制度與薪資制度的改革：包括青年教師的調薪情形、年薪制的實施狀況，以及各種留才攬才制度的推動情形。• 設備管理改革：設備的更新、維護與運用情形，校方是否致力於將學校建置成為一個永續發展的校園。

資料來源：文部科學省（2020）。

（三）獎勵大學分類之經費來源

文部科學省先從分配給各國立大學的運營費交付金中扣除約 1% 的數額，再就這筆資金進行重分配（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，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。透過大學轉型與分類發展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過程中設定具體目標、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，2015；駐日本代表處教育組，2018）。

根據最新公布結果，在 86 所國立大學中有 25 所（29%）學校得到增額、37 校（43%）減額、24 所（28%）維持原額，共計核配 250 億日圓（約新台幣 68 億元）（駐大阪辦事處，2020）。

伍、結語

日本政府非常重視國立大學所提出的中程校務發展計畫書，並將其視為是政府治理大學的重要工具之一，且其評鑑重點為各校自訂計畫之目標達成程度而非與他校競爭。此外，從日本的做法也發現，日本政府不斷強化評鑑結果與政府補助的連結，並具體表現在以下兩部分：其一，要求學校提出中程校務發展計畫和關鍵績效指標，委託專業機構針對計畫書執行成效進行評鑑，文部科學省再參考評鑑結果來分配下一週期運營費交付金（即基本需求補助）。其二，從 2016 年以後，進一步要求國立大學必須先確定自己的發展類型。文部科學省則根據分類評鑑指標來評估學校的辦學表現，查核各校目標達成率後再依評鑑得分重新分配一小部分的運營費交付金。

參考資料

文部科學省（2020）。令和元年度成果を中心とした実績状況に基づく配分の仕組みについて。取自 https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/1417264.htm

呂光洙、姜華、王蒙（2017）。日本大學治理改革—PDCA 在國立大學法人評價中的應用。現代教育管理，12，113-118。

杜岩岩（2018）。日本國立大學運營費交付金制度的構成、影響及啟示。教育科學，34（4），90-94。

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」。取自 <https://vocus.cc/zashare/5f4320d8fd89780001c4d205>

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。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1847523

駐大阪辦事處（2020）。日本文部科學省肯定多元化，增加 24 所國立大學補助款額度。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2053411

駐日本代表處教育組（2014）。日本將投入 77 億 打造超級全球大學。教育部電子報，618。取自 http://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=15436

駐日本代表處教育組（2015）。日本明確國立大學三大類型提升競爭。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1823433

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。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1846512

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。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2009865