

# 簡析日本國立大學行政法人化改革

台北駐大阪辦事處提供

## 壹、前言

日本為加速與國際接軌及培養所需人才，各國立大學由明(二〇〇四)年四月一日起將改制為獨立行政法人，此將係二次大戰後半個多世紀以來，最重大的高等教育體制改革。其主要目的在於提升各國立大學之自主性，冀望所培養之學子，更能符合現代化國家及社會之需要。

目前，日本計有國立大學九十九所、大學共同利用機關十五所，多年來，其基本經費由政府撥款補助，校方依據政府所擬訂年度政策、方針從事教學及學術研究工作，因此校方所有計畫、經營、預算、人事等皆由政府機關掌控，學校自主性低。今後各國立大學將成為獨立法人，當能積極改進其組織，提升其自主性並充分發揮法人的優點。

## 貳、源起

日本文部科學省早於一九九九年九月即已發表將國立大學改革為獨立行政法人之相關構想，繼於二〇〇一年七月，政府在召開「國勢綜合研討會」中，提出教改之議題，文科省大臣遠山敦子遵照小泉總理的指示，研議對日本大學教育改革新方案。本(二〇〇三)年二月二十八日經內閣會議同意提出「國立大學法人化法案」，嗣於七月九日由國會通過決定二〇〇四年度開始實施。

## 參、改革方案內容概要

目前，有關獨立法人化相關法案尚在審議中，未明確之處尚多，惟改革重點在於行政效率化、限制鬆綁、資訊公開、拓展對外雙向交流、接受第三者評鑑、納入社會服務及競爭意識，促進產學合作及營造具特色各校等，內容概要如下：

### (一) 名稱、法人單位與業務範圍

學校及大學共同利用機關名稱以往均冠以國立，今後則尊重沿革及發展特色，由各校自行研定命名；各國立大學由文科省直屬機關。改制為獨立法人，並將縮編為八十九所國立大學法人、四所大學共同利用機關法人。

大學主要任務包含教學、科研及社會服務等三項，校方經費將運用在此三大範圍內；至於招生人數多寡，將據學校所能負擔教學能力而定，條件改善就可擴大招生，反之則縮減淘汰。

#### (二) 學校組織及人員編制：

學校設校長一人，副校長數名及總監若干名(乙名由校內人士擔任，餘由校外人士擔任)；其他職員則據學校規模與相關法規編制。

法人最高決策機關為「理事會」，由校長及各理事議決重大決策。另依據相關法規籌組其他各會，在經營方面有「經營協議會」、在教研方面有「教育研究評議會」等，為學校實行自主性及自律性的執行機關。隨著加強校長之權限與決策力，將仿照企業 CEO 領導企業之方式經營法人。各學校可自行選擇相關成員，亦可招聘半數以上校外人士與副校長、資深教授、事務局長組成經營協議會，協助輔佐校長。

#### (三) 發展目標、年度計畫：

以往由文科省監督各大學制訂三至五年的發展目標及施政計畫，今後將由各大學自行規劃長期發展目標並研提六年中期施政計畫，該目標及計畫由學校提出後，須經「大學評鑑委員會」、「學位授與機構」等專門機構認可，再向文科省核備。

#### (四) 學校評鑑

歷來對各大學之評鑑工作，係在每學年結束或中期計畫結束之際，由文科省辦理成果評鑑；今後將透由「大學評鑑委員會」或「學位授與機構」等機關之評鑑優劣，政府事後參據評鑑，提訂相關輔導協助工作，以期促成發展為世界級之大學。

#### (五) 人事任免及權責

日本國立大學改制為獨立行政法人後，將近有十三萬名教職員工將改編為「非公務員」身分，尚有各校中科長以上行政人員約二千餘人係文科省派遣人員；今後由國家公務員成為法人職員，其任命權是否由校長決定等種種問題，勢須研議配套措施(如：職務昇遷、人事、待遇等)。另在校長之權限內，由各校承擔人事及薪給制度，並參據辦學成果評鑑及政府公務員薪給標準，適度調給薪給或獎勵、允許教職員兼職等，有利於發揮個人專長。

校長任期兩年以上、不得超過六年，校長改選由「教育研究評議會」之代表及「經營協議會」所屬校外人士之代表組成「校長選考會議」負責作業，嗣任命需經「大學評鑑委員會」考評後，將適當人選層報文科省同意；校長若有失職或辦學不善，由理事會解任。

## （六）財政來源

以往學校經費均由政府編列預算全部或部分補助，其他收入如：捐款、委託承接科研工作及學生所繳學雜費等各項經費均需列入政府會計作業併同校方年度總收支處理，俟中期計畫結束後，將結餘經費繳回國庫。改制後，由政府提供「營運補助金」並擴大各校運用裁量權，校方可留用年度結餘經費並將實施會計委派制及融入民間經營會計作業方式，以強化學校財政彈性。另為促進產學合作、技術轉移等目的，將允許發行「大學債券」，以期能週轉校外資金。

## 肆、實施目標

文科省表示，國立大學的營運將遵照各校教研特性，尊重自主辦學精神及自律性要求，使權、責一體化，期望在經獨立行政法人化改革後，能達成世界級之教學水準，實施目標如下：

- （一）為更利於大學開展教研相關活動，將確保大學在發展規劃、人事及財務等諸方面的獨立自主及自律性，並逐步擴大各校權限。
- （二）對於直接參與大學教研工作之教師群，將積極緩和以往種種規制並賦予更多的權限，以促使成為各校研發的主體。
- （三）學校教研成果評鑑允許校內教師參與，並配合納入相關行業的專家學者參加評鑑，以落實監督效果。
- （四）政府盡力支援各校從事教科研方面經費，輔助各校達成計畫及目標。

## 伍、改革之比較

日本政府對於改革後之獨立行政法人制度，將擺脫以往傳統式事前強制控管，而著重於事後辦學績效成果驗收，亦將減少介入財務收支等繁瑣之種種行政干預。

文科省僅對各校中期(六年發展規劃)目標提示建議，而對各位中期工作計畫，則予相當彈性；亦即，文科省僅對各大學發展為獨立行政法人化之大方向提示意見，其餘由各大學自行對種種改革進行研討並提具體可行方案。

日本文科省為積極發展高等教育，將減少對大學限制，改由大學評鑑委員會對學校實施監督，並將大學營運狀況及教研成果向社會大

眾公布，除接受社會監管機制外亦促進入社會良性競爭，以期在競爭中發展茁壯。

謹就日本國立大學改革為獨立行政法人前後之制度、營運、會計及人事等各項，列表比較如次：

比較項目	改革前	改革後
◎組織	文科省所屬機關	獨立為行政法人
◎營運制度	以教授會為中心	以校長為中心
◎校長選考	由學校學部長等 所組評議會選考	由包含校外人士在內 之選考會議選考
◎財務會計	文科省編制預算	可自行運用政府提供之營 運補助金
◎營運方針	無	由文科省提示目標之大方 向
◎評鑑	無	由法人評鑑委員會評鑑
◎人事	國家公務員	各法人職員
◎學費	政府規定	政府定收費標準及範圍， 各校自行決定金額

#### 陸、結語

我國現行大學法自民國八十三年一月公布以來，大學之營運已難因應全球化競爭之衝擊，為因應培養新世紀人才之需要，並配合政府組織改造，本年六月中旬所公佈我大學法修正草案中增列「行政法人國立大學」專章，作為國立大學法人化之依據，並將有關校長及學術主管之遴選、大學組織之彈性、學術與行政分工、學制彈性化等具共識性之議題，列入重要修正條文。惟我國係採取雙軌漸進之改革方式，授權各國立大學自行選擇改制為獨立行政法人與否，並非如日本般，在大學法修正通過後，全數即行實施。

綜觀日本國立大學改制行政法人案，其精神雖為提升學術自主，

提供大學更彈性、更自主、更有利卓越發展之選擇並尊重學校意願等多方面考量，其立意甚佳，惟由另一角度論，由明年四月起，各大學強迫性全面一次改革為行政法人，難免招致各大學驟面臨改革之混亂，諸如：校長之選考、學生學費繳納標準、人事經費、每六年一度中期目標設定，大學特性與自主權，國立大學法人與一般所謂獨立行政法人之框架不同，政府與大學法人關係混淆等種種問題。二十一世紀確係「知識創新」與「人力資源」的競技場，而大學競爭力即為國家競爭力之表徵，但日本欲一蹴而幾所面臨之問題與難關堆積如山，成效如何，尚未可知，有待密切觀察，以作為我借鏡。