

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：

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

表 1 日本國立大學分類說明

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。

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 (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 (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 (64.0%)

表 2 日本國立大學分類情形一覽

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）。

分配結果	減額			不變	增額	
	未滿 80%	80%以上 未滿 90%	90%以上 未滿 100%		100%	100%以上 未滿 110%
學校類型	-	-	9	-	7	-
世界卓越	1	1	5	-	7	1
特色領域	2	7	21	1	18	7
地域貢獻	46 所 (53.5%)			1 所	39 所 (45.3%)	
總校所						

表 3 日本國立大學營運費支付金重新分配後之結果（2018 年）

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

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

國家教育研究院電子報第 182 期 2019-04 出版

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

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

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