日本「國立大學法人治理準則」解析

梁忠銘
國立臺東大學師範學院教育學系教授兼教務長
臺灣教育評論學會理事

一、前言

日本內閣府依據其在 2018 年 6 月 15 日決定的「綜合創新戰略」，在文部科學省以及國立大學等相關代表合作協力下，於 2020 年 3 月 30 日制定《國立大學法人治理準則《日文：國立大學法人ガバナンス・コード》（文部科學省，2020）。日本「文部科學省」捨棄以往慣用的法規用語，如「規範」、「規則」、「要點」等，而使用外來語「ガバナンス・コード」想必其概念應源自於歐美「Governance code」，本文權宜暫譯為「治理準則」，該「治理準則」主要是要求日本的各國立大學法人依據該準則項目，在其法人的網站上公佈其「國立大學法人治理準則狀況報告書」。同時，「文部科學省」已行文通知所有國立大學法人（85 法人），必須於 2021 年 3 月 28 日前，在其法人網頁上公布有關符合《國立大學法人治理準則》的狀況（文部科學省，2021）。也就是說，如果搜尋日本的任何一所國立大學法人的網站，現在都可以看得到相關資料。

雖然主管單位的日本「文部科學省」說明，該「治理準則」不具有法律約束力。但是其實施基於「不遵守須解釋」的原則。如有未依據本「治理準則」的各項基本規範須具體說明原因。也就是說，如有未符合各「國立大學法人」實施的項目，應充分說明「未實施原因」。基於此一原則，各國立大學法人須定期評鑑自我檢視，依據該「治理準則」的情況，聽取法人外部利益相關者的意見，並向社會公布。

同時，自 2021 年開始，國立大學必須將「國立大學法人治理規範」報告書，公布在各自大學的網站上和「日本國立大學協會網站」（日本國立大學協會網站，2021；文部科學省，2020），就網站的公布狀況，似乎所有的「國立大學法人」均已依據該準則，開設相關專屬網頁（日本國立大學協會網站，2021）。

本文針對日本《國立大學法人治理準則》的成立背景與其主要內涵綱要加以說明的同時，提出個人見解以供參考。

二、 日本大學法人的成立

日本在 1999 年 7 月通過了《獨立行政法人通則法》，以落實國家行政組織實施獨立行政法人化制度，此制度是為了達成國家行政機關業務的單純化、效率化等目標而設計的公法人制度。依據《獨立行政法人通則法》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目標（楊思偉，2005），透過國立大學法人化，以往任教於國立大學的編制內教師，將隨著法人化失去了國家教育公務人員（文部教官）的身分，成為大學法人所雇用的教師。換句話說，如果所屬的國立大學法人經營不善而解散，教職員就將面臨被解雇的結果。

日本「國立大學法人化」是依據以上《獨立行政法人通則法》所成立的一種獨立行政法人，其制度設計可以歸納為五點基本理念（文部科學省，2003）：(1)確保自律的營運自主性地運作。可以實現各自的特色及社會責任，進行更自主性的學校運作。(2)導入「民間的發想」之經營手法。在運作上有更多的激勵動機，更具柔軟靈活性，使大學的權限、責任及決策的過程可以更加明確。(3)「大學之外人士的參加企劃」將營運系統制度化。可將社會資源納入大學運作機制之中。(4)「非公務員型」的彈性人事制度的轉移，實現以能力主義為主的人事制度。使人事制度更有彈性。(5)導入「第三者評鑑」建立檢核機制。大學學術研究的成果，將讓專業的第三者評鑑機構進行評鑑，經費運作將更加透明化（梁忠銘，2000）。據此，日本文部科學省於 2001 年 6 月提出《大學構造改革的方針：營造具有豐富活力和國際競爭力的國公私立大學的一環》；又稱為遠山計畫（文部科學省，2001）。其中具體提及國立大學需導入民間經營方式、大學管理成員及組織經營聘用校外專家、經營責任的明確化，機動性和策略性經營大學、導入以能力和業績為主的新人事制度、分離及獨立國立大學的部分功能（導入獨立會計決算制度）等營運體制，並提議盡早推動「國立大學法人」制度。

為此，日本在 2003 年 7 月 14 日頒布《國立大學法人法》，10 月 1 日實施「國立大學法人法」。《國立大學法人法》第一條開宗明義的說明其目的指出：「此法目的是為了使日本的大學之教育研究，必須針對國民之期待加以回應，同時提升與均衡發展日本高等教育及學術研究水準，設置國立大學法人的組織及營運與大學共同利用機關，訂定有關提供大學共同利用機關法人的組織及營運相關事項」。並於 2004 年 4 月成立「國立大學法人」，將國立大學轉型法人化。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。讓國立大學有更大空間地進行組織的靈活運作，國立大學機能可以將其一部份加以分離或獨立，使其財政可以獨立結算，進而透過經由專家、民間人士的參與策劃，「大學評鑑、學位授與機構」導入第三者評鑑的系統，根據評鑑的結果，將資金做重點的分配。也可透過國、公、私立大學的整合，提升競爭的能力，同時篩選出國、公、私立的重要研究據點，蘊育出世界最高水準的研究機構。

為使大學之間的整併和經營更具彈性，讓複數的大學人力、物力資源有效果地共享，修正以往「一法人一大學」的國立大學法人方式，期望可以促進私立大學的學院和相關事業移轉的順利化，跨越國公私立的範疇，促進大學之間的合作和機能的分擔。考量已經招生不足和經營困難大學的救濟及大學之間的合作，整併的方法策略可以更順利進行。因此，檢討《國立大學法人法》的修訂，2019 年 5 月發布《改正國立大學法人法》，讓一所國立大學法人，可以擁有複數個大學的可能，促使今後的大學，不論國公、私立，國立大學、私立大學之間可以有更多整併的方式。

同時，配合日本文部科學省在國立大學法人「第三期中期目標（2016 年度～2021 年度）」對於國立大學法人運營費交付金（補助金），提出「三個重點支援的框架」。國立大學法人必須從「三個重點支援的框架」之中，選擇一個（文部科學省，2015、2018）：

1. 貢獻地方社區的大學：因應地方的需求培育人材和研究的發展（55 大學選擇）。
2. 特別強專門領域分野的大學：專門領域分野形成卓越優秀的教育研究據點網絡的建構（15 大學選擇）。
3. 進行世界卓越教育研究的大學：立足世界頂尖卓越大學發展教育研究（16 大學選擇）。

各「國立大學法人」配合國家發展需求，提出各種競爭型大型研究計畫的申請，透過跨校際與區域性的整編過程，創造出具有強力國際競爭力的重點大學，建構能培育出維持科學技術創造立國的人材，營造出對社會有積極的貢獻，確實達到高等教育整體再生與創新的發展方式。

三、治理準則內涵綱要

《國立大學法人治理準則》開宗明義的提及「國立大學法人必須保持高度的公開性，這是因為接受了國家各種類型的資金支持，所以要建立明確的治理體系。同時，並向各相關資金提供者說明。因此，由其文部科學省與內閣府負責，制定此『治理準則』。為使大學提高教育和研究質量，為社會做出貢獻，不斷發展壯大，將在組織內部建立適當的執法和監督制度，以及大學管理和管控的機制，重要的是要確保檢視機制的透明並對有關各方負責」。

今後，將以國立大學法人治理準則為基本原則，國立大學法人依該準則展開活動，根據各自的特點採取適當措施，強化管理職能，最大限度發揮教育、研究

和社會貢獻的功能，建構強大的治理體系。此外，應努力進一步提高管理透明度，履行對社會的責任，持續取得社會的信任和理解。

治理準則內涵綱要主要是以明確的四個「原則」與「內部管理資訊」的透明，簡述如下：基本原則 1：延續國立大學法人的使命，擬定可以實現的願景、目標戰略的建構。基本原則 2：法人代表的職責和任務等（(1)法人代表之職責和任務。(2)理事會之職責和任務。(3)補佐法人代表之理事及副校長等的功用）。基本原則 3：經營協議會、教育研究評議會、學長選考會議及監事的職責和任務與體制整備（(1)經營協議會。(2)教育研究評議會。(3)學長選考會議。(4)監事）。基本原則 4：與社會連結、協同合作與資訊的公開。

以上的基本原則就是針對國立大學法人的管理階層的管理職責以及其經營成效，是否有達成預設之目標，加以個別檢視。換句話說，換句話說，是評鑑管理階層的辦學成效與問責。促使日本國立大學法人，通過確保可檢視的治理成效和展示自主經營之能力，在整體上可維持高品質的狀態、持續且穩健的發展，發揮貢獻社會的作用，盡到國立大學法人應盡之職責任務，達成日本高品質和競爭力的高等教育。

四、討論

日本的學校教育系統，長久以來都是由其國家主管教育機關「文部科學省」，強力的主導和管理其學校教育系統的各種政策和教育內容。日本教育的特徵之一，基本上是為了發展國家經濟與維持國家的競爭力（五十嵐顯，1974；文部科學省，2013），所以教育體系同時也成為國家政治，統合或貫徹國民意志形成的重要工具。基於此點，日本文部科學省（2001 年以前稱文部省），透過巧妙的人事佈局與經費預算及補助的管控，強勢的主導整個日本的學校教育制度，保有其類似中央行政集權的功能。

但是在國際化和自由競爭與追求卓越的風潮下，日本在 2003 年 10 月 1 日實施國立大學法人制度，期望透過大學的市場自由競爭機制與鬆綁各項律法的約制，讓大學的營運作有靈活和更具彈性的機制去提升績效，以便在國際上發展出更具有競爭力和卓越的高等教育。直至 2020 年 3 月 30 日擬定了國立大學法人治理準則（私立學校更早 2018 年 10 月提出私立大學版治理準則）以來，雖然整合編併十餘所的國公立大學，在經費上減少了約 1 成的預算。但是，整體上看不出有明顯的成效，整體的學校數，實際上並沒有減少。國立大學法人的大部分的經費，還是由政府的預算支付，只是換個方式將國家發展重點，用競爭型計畫重點補助在具有競爭性之大學。日本的大學在世界上的高等教育所呈現的成果，似乎也沒有很具體的達到預期的成效。或許經過了約 20 年左右的經驗和摸索之後，

再度的具體要求日本國公、私、立大學，必須遵循「治理準則」，主要目的在於各國立大學法人依據各自公布之治理準則，最大限度地發揮其教育、研究和社會貢獻功能和責任，提高經營透明度，向社會明確說明法人營運的情況，取得社會上每個人的理解和信任。同時，公開管理層的人事安排和治理績效，希望透過「內部管理資訊」的透明，讓全國可以更了解和檢視日本高等教育的現況。

五、啟示

1980 年代後期興起的新自由主由，強調市場「自由競爭」機制與「追求卓越」的理念，促使日本高等教育在制度上發生了很大改變。最大的改變就是將大學法人化，同時將既有的國立大學編制內之教職員身分從「教育公務人員」變更為一般的法人的教職員。期望透過市場的自由競爭機制，導入民間企業經營管理的手法，來達到追求效率性和卓越性的目的。

但是日本在實施約 20 年的大學法人化，是否有達到當初預期的成效？實際上從來就沒有很正式的官方研究及調查來檢視其成果。在強調追求效率和卓越之下，大多是基於數據上的顯示，對於無法立即或短期無法顯現其成效之學門領域和研究，將會被檢討而導致整併或蕭條。日本在強調「科技立國」之際，如何在「始於人性」的原則上精準拿捏，似乎也無法有明確的方法。整體上今日的日本在世界競爭力上，並沒有因為導入市場的自由競爭和追求卓越而變得更強大和卓越，國家經濟與維持國家的競爭力整體上，無論是工業產品和和科技產業的表現，好像都呈現出日漸衰退的現象，1980 年代「日本第一」的榮耀似乎已日漸遠離。

日本與我國在制度上某些思維較相近，社會背景思維也較類似，或許值得借鏡，但畢竟是不同國度，有不同的傳統和管理體制及社會背景，如是重大的制度變革，應深入研究，審視其優缺，而非一味學習和跟進。從其 2020 年 3 月《國立大學法人治理準則》和 2018 年 10 月提出的私立大學版「治理準則」的實施，或許是從自由競爭的思維，調整其朝向「公開、透明、公平」的原則和加強高等教育的管控，修正因過度強調「自由競爭」和「效率追求」所造成的「學術假像」和「表面效度」應是值得我們更深入的探討。

參考文獻

■ 五十嵐顯等編著（1974）。**戰後教育の歷史**。日本：青木書店。

■ 日本國立大學協會網站（2021）。**國立大學法人ガバナンス・コード**。取自 https://www.janu.jp/univ/code/。

■ 文部科學省（2001）。**國立大學結構改革方針：建構富活力且具國際競爭力的國公私立大學之一環**。日本：文部科學省

■ 文部科學省（2003）。**國立大學等獨立行政法人化調查檢討會議**。日本：文部科學省。

■ 文部科學省（2013）。**少子女化に対応し教育再生の實現に向けて。**下村臨時委員提出資料。審議會的大學分科會。日本：文部科學省。

■ 文部科學省（2015）。**第 3 期中期目標（2016 年度～2021 年度）國立大學法人運營費交付金（補助金）**。日本：文部科學省。

■ 文部科學省（2018）。**2040 年に向けた高等教育のグランドデザイン**。日本：中央教育審議會。

■ 文部科學省（2020）。**國立大學法人ガバナンス・コード**。

■ 文部科學省（2021）。令和２年度「**國立大學法人ガバナンス・コード」への 適合狀況等の報告の確認について**。文部科學省高等教育局國立大學法人支援課法規係。

■ 梁忠銘（2020）。日本高等教育整併政策與展望。載於黃政傑、懿芳主編，**大學整併成效、問題與展望**（第 11 章）。五南出版。

■ 楊思偉（2005）。日本國立大學法人化政策之研究。**教育研究集刊，51**，1-30。

