

日本國立大學法人化考察心得

陳維昭

教育部執行五年五百億計畫，以大學法人化和規模化為兩大基本條件，唯大學對法人化仍存有諸多疑慮。

為提昇我國大學的國際競爭力，1999年行政院科技顧問會議曾建議政府應指定一所大學，給予足夠的經費及彈性，使其在20年內成為國際一流大學。要有足夠的彈性，法人化似乎是唯一的出路；因此本校在2000年即委託法律系許宗力、林子儀等教授進行並完成“台灣大學實施法人化可行性之研究”，同時研擬所謂“重點大學設置條例”。

唯國立大學法人化在大學法修正案中遭到各大學反對，所以在教育部提出的最後修正草案已決定刪除。換言之，大學實施法人迄今並無法源依據，法人後的內容到底是什麼並不得而知，這也是大學之所以有疑慮的原因。且大學與一般行政機關並不相同，因此諸如兩廳院之法人化規定，不一定適用於大學。

日前晉見游院長、杜部長等人時，游院長表示台大可自行訂定台大本身之法人法。從台大做起，未來或可做為全面實施之參考。

2004年10月維昭應日本交流協會邀請及安排，前往日本考察訪問一週。鑑於日本已於2004年4月實施國立大學法人化，故此行以日本國立大學法人化為考察重點，共拜訪了日本文部科學省、東京大學、北海道大學和九州大學。日本文部科學省由主管國立大學法人化之相關主管四位接見並做簡報。東大、北大及九大則均由校長、副校長及相關人員接待，主要在交換國立大學法人化實施後之相關問題。

日本現有89個國立大學法人，另有4個研究機構也以相同方式設立法人，故共有93個所謂的「國立大學法人」。茲就日本國立大學法人化之考察心得，整理如下：

實施過程

(一)1999年4月，日本內閣會議決定實施國立大學法人化，並訂定目標，在2003年之前完成檢討報告，提出結論。

(二)2002年3月，「國立大學法人」規劃及檢討報告，最後確定。

(三)2002年4月，內閣會議決定2004年開始實施國立大學法人化。

(四)2003年7月，「國立大學法人法」完成立法。

(五)2004年4月，國立大學法人化開始實施。

國立大學法人化之目標

法人化之目的是讓國立大學可以有較具彈性的運作體系，提高其競爭力，在激烈競爭的環境中，建立擁有活力、富有特色的大學。目標包括：

(一)提高大學經營之自主、自律及強化本身責任——每一大學各成一法人；

(二)讓各大學因經營考量能更機動的自我決定——民間機構的經營；

(三)對社會負責和開放的經營系統——可由校外人士參與經營；

(四)選任對教育研究具有良好見識同時有優秀經營能力者擔任校長——改善校長選任制度；



(五)依教職員之能力及業績建立彈性的人事制度——採「非公務員型」之人事制度；

(六)透過對社會更公開及評鑑系統提昇教育研究品質——資訊公開及徹底評鑑。

經營組織

日本國立大學法人組織(以東京大學為例)如下圖所示，日本國立大學法人由役員會、經營協議會和教育研究評議會組成。各司其職：

(一)校長選考會議負責校長選任，有校外有識人士之參與。

(二)役員會：共9名，理事長為校長，其他8名理事中至少有一名校外人士。

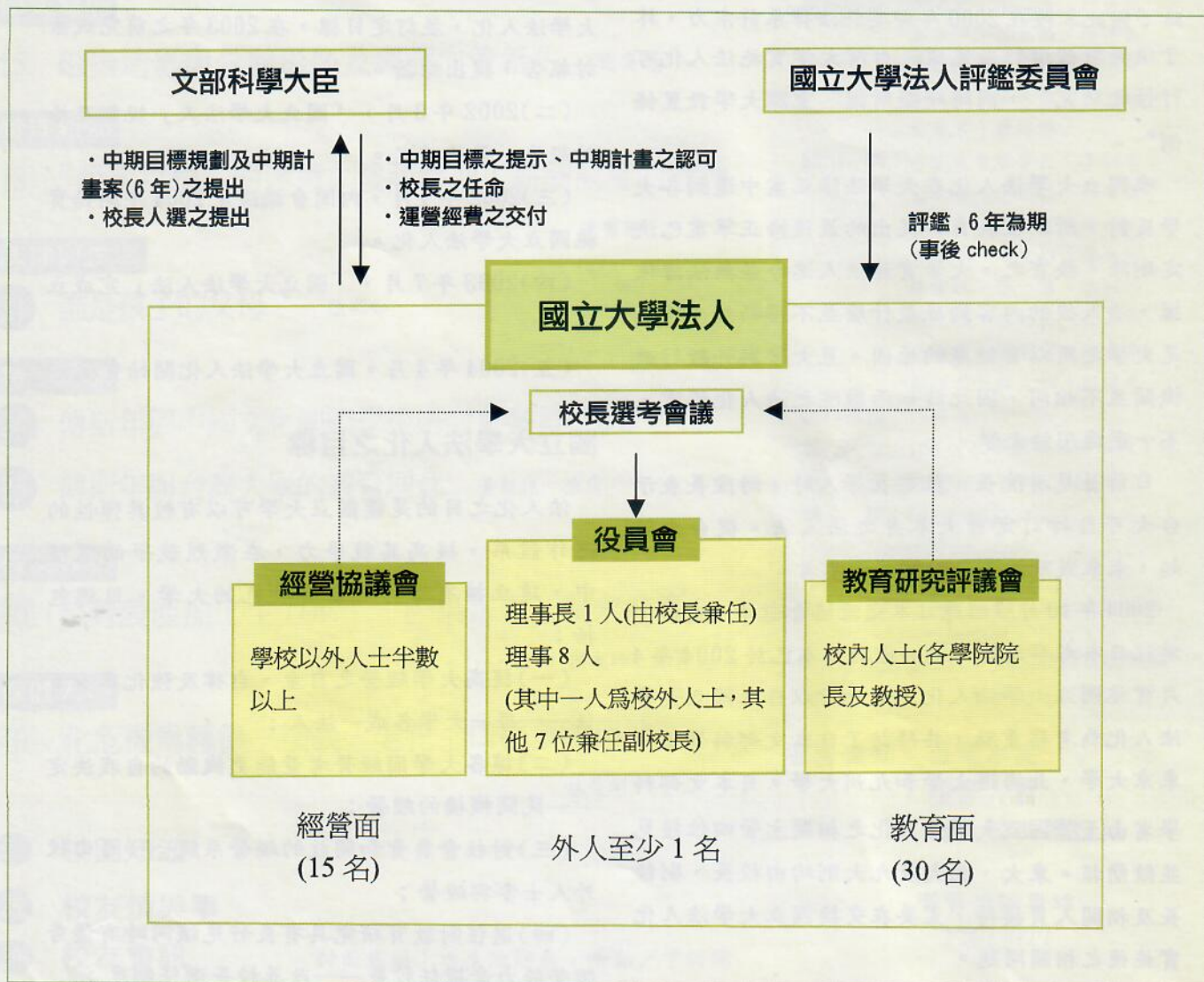
(三)重大人事及政策由役員會審議。

(四)經營事項由經營協議會審議，委員15名，半數以上為校外人士。

(五)教育研究相關事項，由教育研究評議會審議，委員30位，由各學院院長等校內人士組成。

中期目標與中期計畫

文部科學省(教育部)與國立大學法人之互動有三：中期目標與中期計畫、校長之任命，以及補助經費之撥付。為配合法人化，文部科學大臣會先訂定6年期的中期目標，各國立大學即根據此一中期目標，提出中期計畫，經文部科學省核定後，政府撥付補助經費。此外，政府另設一國立大學法人評鑑委員會，針對上述中期目標及中期



計畫之執行成效進行評鑑。

評鑑

評鑑之主要目的在透過第三者之評鑑，確保大學營運品質之提昇，及對社會說明之責任。評鑑工作由國立大學法人評鑑委員會執行，於每年及中期目標終了時，針對其原訂要達成事項進行評鑑。而在中期目標終了時之評鑑同時，也會尊重獨立行政法人大學評鑑、學位授予機構所做的教育研究評鑑，並確保國立大學法人陳述意見之機會。值得一提的是針對各校原訂要達成的事項進行評鑑，而各校所訂目標彼此不同，有的以6年後學生就業率達到某一百分比為目標，有的以建教合作經費成長多少為目標，各校較易於表現或發展特色，不似國內以同一標準來評量所有大學。

法人化之意義

(一)明治以來劃時代的大改革：日本的國立大學創始於明治維新(十九世紀中期)，當時係為建立現代化國家而生；二十一世紀初，則以建構世界最高水準大學為目標，並為加強國際競爭力而法人化。堪稱日本有史以來對其大學體系最大規模的改革。

(二)「知識時代」大學活性化之期待：面對知識經濟時代之來臨，重新定位國立大學之任務，以此自我驅策，包括：(1)推動高度的學術研究；(2)理工系人才養成之寄與；(3)對地域活化之貢獻；(4)對大學教育機會均等之貢獻。

(三)透過法人化之契機，展開多樣性、具特色之教育研究，包括：(1)教育研究機能強化；(2)地域貢獻、產學合作之促進；(3)機動性、戰略性經營體制之確立。

法人化之好處

對於法人化之好處，茲從領導、責任、彈性、效率及校長之選任等，歸納如下：

(一)領導

過去日本大學重要事項主要由教授會決定，日本為講座制，每一個科系只有一位教授，因此各單位自成一王國，教授權力甚大，重要事項均由教授會決定，校長僅具象徵性之意義，不易適應外在需要，靈活因應，重點發展，顯出特色。

新制權力集中於理事會(或稱役員會、執行委員會)，校長為主席(或理事長)，其他理事除一位為外部人士外，均為校內人士，並均兼任副校長。此外，如經營協議會、教育研究評議會也由校長主持，行政權集中，校長可以視環境、潮流、社會的需要做重點發展並配合資源需求做調整。校長權力擴大，可強化領導統御，當然責任也隨之加重。

(二)責任

大學本身負責較大的經營及財務責任，可以募款和通過產學合作、智財權轉移、校產經營等方式增加收益。此外，校內各單位的責任也增加，如經營效率不佳可能面臨被縮編或關閉的命運。

(三)彈性

彈性方面，一是人事改以非公務人員任用，敘薪較具彈性，有利延攬優秀人才。此外，非公務體系之組織調整也較容易，新機構成立較快速，可適時因應社會需求之變化。二是財務較為自主，經費給予採block funding，不像以前細分使用項目，可以較彈性運用並重點發展，至少6年預算固定，可做較長期之校務規劃。只是經費分配成為管理階層的一大負擔。

(四)效率

校外人士之參與經營、行政權集中、自負盈虧責任，以及人事與財務彈性等，將可導入企業經營理念，有助於經營效率之提昇。每年雖減少1%經常費，但另提出競爭性重點發展經費，由各大學爭取，從而激勵其提高營運效率。

(五)校長之選任

由校長遴選委員會遴選，其組成為研究及教育



委員會之代表及經營協議會代表，改變過去普選產生之方式。目前東北大學已開始採用新制度遴選校長中。

遭遇之問題

(一)權力太過集中，校長負荷過重

校長通常身兼役員會、經營協議會及教育研究評議會主席三職，權力集中，雖強化領導統御，責任也相對加重，肩負過大壓力。

(二)缺乏一般人對法人應有一監督機制之設計

日本法人之設置著眼於責任、彈性、效率與外界之參與，但並不減少大學本身之自主性，因此並沒有如美、英之董事會或德國之諮詢委員會。理事會或名役員會，似乎比較接近行政會議，其組成是由校長(理事長)、副校長(理事)以及一位外部人士(理事)組成。相較之下，日本缺乏對法人應有之監督機制設計。

(三)人事制度差異大，薪資彈性仍不足

由於舊有的公務人事制度與新採用之類似私人機關之人事制度差異，新制上路初期難免混亂。且日本文化講求齊頭式公平，若有特殊待遇易遭忌，因此彈性薪資實施不易，即使企業捐贈之講座，用於薪資部份仍甚微薄。

再者，雖說透過彈性薪資可吸引優秀人才，但如果財務困難，則可能適得其反。據了解，東大在試圖延攬國外人才方面仍有困難。

(四)經費自籌比重高，財務仍為最大問題

各大學都認為財務仍是最大的問題。主因在於政府以提高行政效率為由，每年減少1%(東大經爭取，降至0.8%)補助，將之轉為競爭性計畫的經費來源。實施新制反而減少資源，增加推行的困難度。又如東大附設醫院過去虧損都由政府補貼，法人化後需自行解決；學校承受極大的負擔和挑戰，尚未能感受到鬆綁後的好處。

(五)為重訂法規耗費時間與人力

改為法人後，校內相關法規全部需要重新修改或訂定，唯各校情況不盡相同，遭遇的困難不一，加上時間緊迫，為修訂校內法規需消耗相當的能量，成為學校一大負擔。許多大學都因來不及自訂而要求參考東大版本。

結語

日本自2004年4月起實施國立大學法人化，其目的就是要賦予大學更大的自主與彈性、更好的自律和更強的責任感去追求卓越的發展。雖說實施未及一年，成效如何尚待日後評估，許多作法也需要再做修正或調整。不過，在國內對美英之董事會制度是否適合應用於國內存有較大疑慮的情形下，日本國立大學法人化的作法或有其值得參考之處。