

## 壹、前言

1980年代後，各國財政窘困，英、美率先調整福利國家的制度，引進「新自由主義」的概念，企圖以「小而能」的政府取代「大有為」的政府，對於各種施政措施皆要求績效（accountability）的表現。在大學經營方面，為了提升研究、教育品質，除調升學費之外，政府也以評鑑等方式引導，逐漸將企業的經營手法引進大學的經營管理之中。1990年代，「新公共管理」（new public management, NPM）論述所主張的政府再造運動風潮也傳至東亞，在日本與我國體現者諸如鐵路、電信等國營企業的民營化等皆屬之。

1990年後，東亞的大學改革趨於多元，例如：將大學評鑑結果做為政府補助金分配的參考，大學重點化政策以「選擇」和「集中」的方式，利用競爭的方式來分配資源。例如：韓國的「BK21」（21世紀智慧韓國）、中國大陸的「221工程」與「985工程」、日本的「21世紀研究卓越中心」（COE of 21st Century）與我國的「五年五百億發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」等，都是國家企圖以鉅額的經費投資大學研究活動的最佳實例。另一個更值得重視的共同趨勢是，國立大學法人化被許多政府認為是可以提高大學教學、研究品質，同時也可解決當今財政問題的方法，因而極力推動。2004年，日本將國立大學以「一校一法人」的方式全部予以法人化，稱之為「國立大學法人」（national university corporation）。相對於此，我國在2002年《大學法》的修正草案中正式描繪出國立大學法人的藍圖；教育部更在2006年3月於教育部內邀請學者專家組成「國立大學法人化工作圈」，也在各種場合極力宣導法人化的優點，甚至要求獲得第一期「國際一流大學及頂尖研究中心計畫」的10所國立大學必須提出推動法人化相關的承諾與計畫（湯堯與成群豪，2008）。

日本在1980年代的經濟奇蹟隨著1990年代的泡沫經濟而幻滅，緊接而來的「失落的10年」，在歐盟、中國的崛起之下徹底動搖了日本在世界經濟上的領導地位。與此同時，少子化社會的來臨、財政困境、高等教育大眾化、市場化的趨勢、國際間競爭的加劇等，都讓日本體驗到其高等教育結構有必要進行大規模的調整，以解決目前的難題與因應未來的挑戰。因此，日本的高等教育在2000年前後進行了一連串的重大改革。2000年時，成立專責評鑑的官方機構「大學評價・學位授與機構」；2001年，提出「遠山計畫」與整併國立大學；2002年，遴選出「21世紀卓越

研究中心」；2003年，推動大學教學最佳實務（good practice, GP），做為重點式的資源分配手段等相關之措施，不但加速國立大學經營模式的變革，也將其他公私立大學納入競爭的行列。

其中，2004年國立大學法人化可說是這一波高等教育改革的頂點。然而，政府和教職員間之立場，其利害關係自然互異，彼此論述也有所衝突。從政府的立場而言，其意義列舉如下：一、「法人化」代表大學與國家間關係的重新定義，在強調大學自主的同時，也意味著政府角色與責任的轉換；二、國立大學的人事、行政權集中於校長，便於大學的經營管理；三、教職員身分的「去公務員化」讓國立大學在人事上享有更大的彈性，在刪減公務人員員額上有「立竿見影」的效果；四、國立大學法人化產生「骨牌效應」，造成公立大學在地方政府的主導下，接連朝向法人化之途（光本滋，2003）。從教職員的角度而言，這些論述相對產生下列的問題或質疑：一、政府藉著大學自主的名義，逐步擺脫對高等教育的責任；二、大學校長權力過於集中，有礙大學正常發展；三、在日本行政改革的前提下，國立大學12萬5,000名教職員成為政府民營化的對象，其勞動權保障為重要的議題；四、地方的公立大學法人化後，部分學校甚至不設置理事會，導致校長權力急遽擴增（日本科學者會議，2002；光本滋，2007）。

就現實而言，日本國立大學法人化至今（2014）正好10年，日本當地的相關研究從法人化前的大學論、大學法制、高等教育政策的研究出發，到目前經營管理體制的變革、國立大學整體的財務研究等已陸續出爐，法人化的實務與成效已逐漸成為新的重點。而目前台灣高等教育相關改革方向似乎有意大學效法日本，只可惜現有對於日本改革相關研究大都集中在校長、理事會、管理體制運作等巨觀的層面，缺乏財務管理或個案研究等微觀的部分。日本當前相關研究重點的擴大與轉移，不僅意味著國立大學法人改革的真正焦點所在，也透露出我國對於日本國立大學法人研究深度上的不足。因此，本研究以東京大學為個案，利用文獻分析法檢視其法人化前後的變革與成效，以期獲取日本高等教育改革的經驗。

## 貳、研究目的

日本國立大學法人化之相關論述從1997年橋本龍太郎內閣進行行政改革後，即大力展開。當時政府主張在10年內裁減10%的公務員員額（加計獨立行政法人的部分，共計減少20%），在此前提下，擁有12,500名教職員的國立大學遂成了眼前