

壹、前言

一、研究動機與目的

眾所皆知，大學起源於中世紀歐洲的巴黎和波隆那，當時大學的教師和學生以「行會」（guild）的方式存在，其中有的團體接受教皇的敕許（charting），擁有免稅權等特權。中世紀的大學經過800年以上的演化，現今主要國家中高等教育機構雖然大都以「大學」的名稱存在，但在近代的歷史中，大學透過與國家不斷地互動，才有今日的樣貌。

湯堯（2008）將這個源流加以整理，明快地解釋主要國家中大學的發展體制。德國大學歷經中世紀的演變，於十七世紀成為國家機構的模式，在經過爭取大學自治的努力後，現以公法人的方式存續。法國在1808年拿破崙頒訂《帝國大學令》後，奠定國家中央集權的基礎。後來經過1968年的「五月學潮」與1984年《高等教育法》的成立，讓大學成為「特殊的公共法人」。大學在保持其財務自主權的條件下，必須和國家簽訂「契約」。英國大學以捐助學院的方式發展，公立大學依法或皇家敕許設立，以獨立法人（agency）的型態經營。美國大學則是先有私立大學，而後有州立大學，兩者皆是法律實體。由此不難發現，日本的大學制度在第二次世界大戰前學習德國，戰後又學習美國，除了國、私立大學並存外，國立大學自古由國家管理，依賴國家程度極深，導致推動法人化改革時困難重重。

大學為社會制度的一環，儘管各國的國、私立大學功能與所占比率不一，但在東亞國家之中，國立大學直接從政府獲得近半數的研究與教學資源，而且國立大學的科技研究成果也直接影響到國際競爭力，因此法人化的議題所涉及的改革層級相當高，一般都會經由「政策形成」與「立法」兩個階段加以解決。

以日本而言，1996年11月橋本龍太郎內閣強力實施行政改革後，小淵惠三內閣於1999年7月16日通過《獨立行政法人通則法》，給予國立大學法人化一個重要的方向。其後，文部省（2001年與「科學技術廳」合併後，改稱為「文部科學省」）原本反對法人化的立場轉向，並於和執政的自由民主黨、國立大學協會等

各方多次的折衝後，2003年5月22日國會通過《國立大學法人法案》，2004年4月1日以「一所國立大學一法人」的方式，將所有的國立大學法人化，稱之為「國立大學法人」（national university corporation）。

相對於此，臺灣在2002年《大學法》的修正草案描繪出國立大學法人的藍圖，教育部於2006年邀集學者專家組成「國立大學法人化工作圈」，同時向各界宣導法人化的優點，並要求獲得第一期「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的相關承諾（湯堯、成群豪，2008）。此後，以臺灣大學為首的數所國立大學也一直推動法人化。例如：2008年9月，12所獲得五年500億補助的大學組成「頂尖大學策略聯盟」召開「我國高等教育論壇」，討論「大學法人化」相關議題，並出版專書來推動法人化（國立臺灣大學研究發展處，2009）。臺灣大學與成功大學不僅都在校務會議中宣示推動法人化的決心，更個別組織「高等教育策進委員會」與「自主治理委員會」，以「保障現任教職員工權益」做為訴求來推動法人化（張丁財、湯堯、成群豪、王宗坤、江美蓉、康碧秋，2011）。政治大學也在網頁公告10項法人化原則（董保城，2008）。不過，高等教育產業工會、各校教職員、學生團體對於法人化可能帶來大學自治、委員會的結構與校長權限擴張、教育資源不公等問題有所質疑，顯示法人化仍有極大的討論空間。

有鑑於此，本文從政策形成過程的角度切入，探究日本執政黨（自由民主黨）、政府（文部科學省）與大學團體（國立大學協會）的訴求與變化，最後說明實現國立大學法人化的原因，以提供我國推動相關政策時的參考。

二、研究問題

我國政府積極推動國立大學法人化後，頓時成為法學、公共政策、教育學等跨領域的研究課題，特別是政府將日本的法人化視為圭臬後，相關研究大幅增加。大部分研究都是以我國推動國立大學行政法人化的問題做為研究目的後，進而將日本視為一個「模仿」的對象或「對照」的目標，研究重點大都側重於校長與理事會的職權或是員工的權益問題（許育典、李佳育，2014；楊思偉，2005）。

但日本國立大學法人化改革並不單純是高等教育體制的變化而已，嚴格說來