

论 20 世纪 90 年代以来的日本大学改革

赵秀侠

(河海大学 外国语学院 江苏 南京 210098)

摘 要 20 世纪 90 年代以来,日本高等教育已经进入了普及化阶段,为了解决高等教育普及化所带来的问题,日本进行了一系列大学改革。其中最引人关注的是国立大学法人化、大学结构改革、重点发展研究生教育。分析日本大学改革的成因、内容,探讨改革中遇到的困难,总结出改革的特征,以期对我国大学的改革有所启示。

关键词 :日本;大学改革;国立大学;法人化

中图分类号 :G531.31

文献标识码 :A

文章编号 :1671-4970(2006)01-0084-04

20 世纪 90 年代以来,日本高等教育已经进入普及化阶段,1998 年日本高等教育的毛入学率已经达到 68.3%^①。高等教育的普及使得学生的背景和需求呈现多元化,这就要求日本的高等教育需满足学生日益多样化的学习需求;同时,随着产业结构的不断分化与升级,要求高等学校培养更多的适应这种变化需求的既具有深厚的知识、技术基础,又具有广阔的视野和高度创造性的人才,这就向传统的学校培养目标提出了挑战;而大学为了在市场上争夺更多的资源,面对新兴产业的发展,使自己成为独具特色的研究开发者又成为 20 世纪 90 年代以来大学发展的重要课题。这一切向日本大学的改革提出了强烈的需求和动力。为此,日本进行了一系列大学改革。对国立大学实施独立行政法人化,制定相关法规鼓励国立大学提高教育质量,改革大学结构,重组合并国立大学,建立“21 世纪 COE 计划”(COE 意为重点建设项目或卓越研究据点),根据社会需要寻求高等教育的发展重点,将高等教育的重心从以高中毕业生为教育对象的本科教育,提升到以培养高层次学术研究人员为目的的研究生教育。

一、日本大学改革的成因

1. 政府政策的变化

自 20 世纪 90 年代泡沫经济崩溃以来,日本政府在经济领域实施了一系列放宽控制的政策。1996 年、1997 年中央教育审议会提出了关于 21 世纪教育展望的咨询报告,1996 年和 1998 年大学审议会又分别提出了关于“大学教员任期制”和“21 世纪的大学像”等咨询报告。在这一系列咨询报告的基础上,

1997 年,文部省制定了“教育改革计划”,提出了近期的教育改革策略。同时也认识到教育和研究作为提高活力和结构变革手段的重要性,并认为教育和研究领域也应该引入市场竞争原理。于是日本政府相继制定了“科学技术创造立国”政策、《科学技术基本法》以及《关于促进大学等机构的技术研究成果向民间企、事业单位(个人)转移的法律》。2000 年 5 月 28 日文部科学省提出《根据特例法实施法人化》。2001 年 6 月文部科学省又提出了“大学(国立大学)构造改革的方针”。

2. 经济结构的变化

日本经济主要靠制造业来支撑,日本企业过去利用其独特的在职岗位培训制度培训员工,企业的技术改造也依靠其自身来完成。但由于受世界经济全球化和知识社会化的影响,这种经营模式,已经无法适应当今以 IT 产业为中心的产业结构转换。自 20 世纪 90 年代以来,经济团体联合会、经济同友会、日本商工会议所等经济团体,都竞相发表了关于大学改革的构想。在关于大学改革的构想中镶嵌了许多“自立性”、“创造性”、“独创性”之类的名词,一致认为,大学在培养勤奋而又遵守集体规范、对组织十分忠诚、具有集体主义特征的劳动力方面发挥了重要作用,但现在需要转变人才培养的基本理念,要求培养具有适宜信息化和全球化时代能力的新型人才。为了促进大学适应经济的发展,甚至企业系统还根据自己的标准作出了关于大学社会声誉的排行榜,并向社会予以公布,给大学也造成了相当的压力,从而促进了 20 世纪 90 年代以来各大学自身的改革。

收稿日期 2005-05-12

作者简介 赵秀侠(1966—),女,江苏铜山人,讲师,硕士研究生,从事日语教学与日本教育研究。

①日本文部科学省,《从数据看日本教育》,东京国立印刷局,2005.70.

3. 人口结构的变化

日本社会已进入少子化时代。从 1992 年以来,日本 18 岁人口数量下降了 50 多万,预计到 2010 年,这个数字还会再减少 30 万。作为传统意义上的接受高等教育适龄人口,2000 年为 150 万人左右,预测 2010 年进入大学的人数只有 60.4 万人,比 2000 年将减少 13.7 万人。如此大的人口变动趋势已对日本的私立高等教育体系带来了极大的冲击,目前 60% 左右的私立短期大学、30% 左右的私立大学处于生源不足的状态^[1]。这样,综合实力与竞争力不强的大学极有可能发生严重的生源危机,并最终导致倒闭。在这种情形下,作为高教系统重要组成部分的私立大学和短期大学之间为了生存而展开的竞争不可避免,国立、公立高等教育机构也不例外。

二、日本大学改革的主要内容

1. 国立大学独立行政法人化

20 世纪 90 年代日本推行国家行政体制改革以来,高等教育的行政体制改革也被提上议事日程。即从 1996 年桥本内阁把教育改革纳入国家“六大改革”计划中开始,教育改革就成为国家整体改革的重要组成部分,1997 年日本文部省制定了具体的改革计划。小渊内阁上台后,积极推进中央省厅的改革,精简政府机构,并在 1999 年 4 月 27 日的内阁会议上通过了《关于推进中央省厅等改革的方针》,决定将 84 种机关从国家行政组织中分离出来,使之成为独立的行政法人。1999 年 7 月,国会通过《独立行政法人通则法》,国立大学被列入独立行政法人化的行列。同时政府还决定从 2001 年开始,实行 1 府 12 省厅制,文部省和科学技术厅合并为文部科学省,相应的原文部省所属的 17 个审议会,除中央教育审议会等 5 个审议会予以保留以外,其他均予废止。以此为契机,揭开了国立大学向独立法人化方向改革的序幕。从 2004 年 4 月 1 日起,89 所日本国立大学已开始实施了法人化。所谓国立大学的法人化就是使国立大学从国家行政组织中脱离出来,赋予国立大学在运营与管理上具有高度的自主、自律性权利并强化其自身面向社会服务的责任,给予国立大学独立的法人资格,成为如同自然人一样具有自身权利和义务的独立主体,减少国家行政部门的干预与统治,营造大学间相互竞争的环境,形成个性化的大学。

首先,各所国立大学由文部科学省的直属机构转变为具有独立法人资格的办学实体,政府大幅度地放宽了有关预算、组织等方面的限制,有关决策的权力和责任下放给大学。各大学要制定中期目标和计划,报文部科学大臣认可,由文部科学大臣作为法令公布。国立大学法人运营的必要经费,由各校自己的学费等收入和国家下拨的运营费交付金等组成。其次,国立大学引进了“董事会”制度,建立和完善了最高决策机构,实行自上而下的管理。国立大

学校长为国立大学法人,另设副校长、监事等若干。校内分别成立主要负责审议经营事务的“经营协议会”和主要负责审议教学事务的“教育研究评议会”,其中经营协议会将最大限度地利用全校资源进行战略性经营。再次,《国立大学法人法》规定,各大学的董事会、运营协议会及“校长遴选考评会议”等的构成中必须有校外人士。另外,教师的聘用将采用公开招聘制和任期制,并放宽对教师兼职、兼业的限制。各大学还可自行制定基于能力和业绩的工资体系。最后,有关各大学教育和研究业绩的检查和评价,将请独立于政府和大学的第三方评价机构“大学评价和学位授予机构”来做,对于其评价结果最后由文部科学省设立的由第三方有识之士组成的“国立大学评价委员会”进行认可并综合。这种评价结果将和政府拨款直接挂钩^[2]。

但是,在国立大学独立法人化进程中,始终存在着赞成与反对两种完全对立的声音,甚至可以说这种争论目前仍然存在。赞成方的行政改革派认为,国立大学独立法人化可以引进市场竞争机制,促进国立大学提高效率。他们认为,在高等教育的入学率已经达到普及化的今天,国立大学的精英教育理念与实践已无法满足国民的需要。而以国立大学协会、日本科学者会议为代表的文教界人士则坚决反对国立大学“独立法人化”。反对派人士认为,国立大学“独立法人化”完全是为了让教育从属于经济,这将从根本上否定大学教育与研究的特殊性。两者的争论虽然仍在继续,但最终已达成重大妥协。反对派之所以能够妥协,也是因为他们不得不承认现行的国立大学受政府干涉过多,他们所要求的大学自治与学术自由在预算管理的方式下早被政府抹煞了不少。他们也无法回避国立大学的确存在着效率低下的缺点。

2. 大学结构改革

日本国立大学的重组合并主要有两个动因。首先,大学要生存及发展,必须提高规模效益。如前文所述的人口结构变化的原因,规模小、综合实力弱的院校将面临严重的生源危机,难以参与激烈的生源竞争。据统计,日本 99 所国立大学中,约 60% 的大学仅有 3 个以下的学部,超过半数以上大学在校生规模低于 5 000 人,有 30 所规模不到 2 000 人。其次,是推进学科专业的复合交叉,扩大学科专业领域。各大学机能的相互补充、强化,以求作出新的创造,对学术方向进行再编,开拓新的研究领域,强化学术研究,强化大学为地域和社会的发展作出贡献的机能,充分有效地用活各大学现有的人力和物力资源,确保共同教育研究组织以及事务部门的精简与合理化。于是,在 2001 年 6 月,日本文部科学省提出了《大学(国立大学)结构改革的方针》。具体内容为:大胆推进国立大学的重组、合并;在国立大学中引进民间的经营手法;在大学中引进由第三者评

价带来的竞争原理^[3]。

根据这个文件,日本各大学开始了新一轮的结构改革,“大胆推进国立大学的重组合并”的方针已经启动。即将师范院校、医科大学等院校与其他大学合并、重组或移交地方管理,对跨地域的县域大学的学部进行重组合并等。如山梨大学与山梨医科大学的合并、重组,山梨大学只有工学和教育人类科学两个部分,山梨医科大学仅有一个医学学部。两校合并重组成山梨综合大学后,不仅原有学科实现互补,还可发展医疗工学等新学科。目前涉及重组、合并的大学详见表 1^[4]。

表 1 日本国立大学重组合并状况

年度	重组、合并所涉及大学		新大学名称
2002	筑波大学	图书馆情报大学	筑波大学
2002	山梨大学	山梨医科大学	山梨综合大学
2003	东京商船大学	东京水产大学	东京海洋大学
2003	福井大学	福井医科大学	福井新大学
2003	神户大学	神户商船大学	神户大学
2003	岛根大学	岛根医科大学	岛根新大学
2003	香川大学	香川医科大学	香川新大学
2003	高知大学	高知医科大学	高知新大学
2003	九州大学	九州艺术工科大学	九州大学
2003	佐贺大学	佐贺医科大学	佐贺新大学
2003	大分大学	大分医科大学	大分新大学
2003	宫崎大学	宫崎医科大学	宫崎新大学

尽管有的合并重组源于自身生存发展的自推动力,但最终均依赖于日本政府的支持和推动行为。不过,也有的合并、重组虽然政府有意推动,但因学校的强烈反对而最终终止或延迟决策。前者如山梨大学与山梨医科大学的合并、重组。两校自 1998 年 11 月,已开始酝酿教学、科研领域的合作,然后经文部科学省协调,最终于 2002 年 10 月 1 日起正式实施合并、重组。后者如 1999 年末,日本政府曾有意推动一桥大学、东京工业大学、东京外国语大学、东京医科齿科大学、东京艺术大学等 5 所国立大学的重组、合并,但由于遭到相关高校的强烈反对,合并、重组的动议才改为“联合”,其中东京艺术大学后来还正式宣布退出。

此外,日本为提高高等教育质量,把大学办成开

放性、国际化、具有特色的高等教育机构,聘请专家和民间人士对大学进行评估,将评估结果向全社会公布。根据评估结果,对排名在前 30 名的国、公、私立大学给予重点经费资助,并推动 30 所大学加快发展,努力办成世界一流大学。2002 年,“重点支持建立具有世界水平的教育、研究基地——21 世纪 COE(Center of Excellence)计划”正式启动。其内容就是“重点支持在大学的各学术领域内形成具有世界最高水平的教育、研究基地,以提高研究水平,培养处于世界领先地位的创造型人才,推进具有国际竞争力、凸现个性色彩的大学的建设^[5]”。COE 的建设计划一般为五年,研究经费按年度下拨。立项两年后进行中期评估,评估结果作为后三年下拨研究经费的参考依据,五年后实施结果评估。至 2004 年 7 月 21 日此计划已开始实施 3 年,具体实施情况如表 2^[4]。

3. 研究生教育改革

根据大学审议会提出的《关于 21 世纪的大学与今后的改革方针》,日本政府已采取了一系列的改革政策,将高等教育的重心,从以高中毕业生为教育对象的本科教育阶段,提升到以培养高层次学术研究人员为目的的传统研究生教育阶段,或者是开展职业技术人才培养、训练“职业研究生”。具体措施有:①改革研究生招生制度,具体为放宽对研究生入学资格的要求;②改革研究生教育形式,发展非全日制的研究生教育;③改革研究生教育年限,放宽对研究生学习年限的规定;④改革研究生教育机构,设立独立于学部之外的专事研究生教育的机构(独立研究科)和没有本科教育的研究生院大学。据统计,1990 年硕士生与博士生的招生数分别为 30 733 人、7 813 人,2002 年两者分别增加到 73 636 人、17 234 人,增长了 139%、120%;1990 年硕士研究生与博士研究生在校数分别为 61 684 人、28 354 人,2002 年两者分别增加到 155 267 人、68 245 人,增长了 152%、141%^[6]。

研究生教育的改革还反映在研究生院重点化方面。所谓“研究生院重点化”的主要含义是指重点投资建设一批作为高水平教育与研究基地的研究生

表 2 21 世纪 COE 计划实施状况一览(2002~2004)

年 度	学术领域	大学区分	申请项目数	选定项目数	预算费/亿日元
2002	①生命科学,②化学、材料科学,③信息、电气电子,④人文科学,⑤跨学科、综合学科、新领域。	国立大学	283	84	182
		公立大学	38	4	
		私立大学	143	25	
2003	①医学,②数学、物理学、地球科学,③机械、土木、建筑、其他工学,④社会科学,⑤跨学科、综合学科、新领域	国立大学	337	97	364
		公立大学	55	5	
		私立大学	219	31	
2004	革新性学术领域	国立大学	156	23	367
		公立大学	34	1	
		私立大学	130	4	

院。具体内容包括以下几方面:①研究生院实施重点化后,教师由过去隶属于本科教育组织——学部改为隶属于研究生教育组织——研究科,传统的研究科附属于学部的体制也转为学部附属于研究科;②隶属关系的改变导致教师工作重心的转移,研究生教育、学术研究被置于更加重要的地位;③研究生院重点化之后,政府按照研究科计算、下拨经费可增加25%左右。研究生院重点化的改革始于20世纪90年代中期,实施这一改革的主要是处于国立大学上位的少数几所大学。到2000年左右,东京大学、京都大学、东北大学、北海道大学、名古屋大学、大阪大学、九州大学、东京工业大学、东京医科齿科大学、一桥大学等10所大学实现了完全的研究生院重点化,广岛大学和神户大学实现了部分研究生院重点化^[7]。

三、日本大学改革的特征

1. 自主化

所谓自主化,是国家放宽对大学的严格控制,淡化大学发展中僵化的计划性,使各大学能够及时适应市场变化并参与市场竞争,主动灵活地适应社会对大学的要求。日本政府在市场化理念下,通过国立大学法人化和大学结构改革,放宽对大学的限制正是大学“自主化”的体现。实施国立大学法人化政策、国立大学的重组、合并,扩大了大学办学的自主权,促进人才流动和大学的个性化,激发教育、研究的活力,促进大学之间和教职员之间的竞争,促进产学合作,改善办学条件,开拓新的学科领域,提高办学质量和效率,增强国际竞争力,适应社会和经济的发展需要。日本国立大学将学科专业的重组调整作为重点发展方向,在校区、土地、校舍等资源重组完成后,进行重点实施学科专业的融合、复合、交叉、创新。

2. 个性化

国立大学在取得独立法人资格后,在接受政府拨款和承担政府任务之外,可以根据社会的需求进行学校机构、专业和课程的设置与调整,发挥学校各自的办学优势和教学特长。各大学可结合自身特色及所处地域的特点进行专业学科的设置。如札幌国际大学为促进北海道的旅游业发展和环境保护而设立了“观光学部”。北海道大学的前身是札幌农学院,其兽医学、经济学与地方经济联系紧密。大阪大学除了为社会培养了医学、药学专业大批人才以外,它还曾培养了许多著名手工艺人等。通过国立大学的重组、合并,利用实施自主办学的契机,在大学招生、学科专业设置及研究生的培养等方面,增强了大学办学活力和个性化。21世纪COE计划的实施更

加突出出了各大学改革的个性化。

3. 高层次化

研究生院作为所有学术领域基础研究的中心在推进学术研究的同时,担负着培养研究者和具有高度专门能力人才的任务,因此,研究生院在提高我国学术研究水平与发展社会经济、文化方面承担着极为重要的使命。高层次化是指提高研究生教育在大学中的比例,主要体现为加强研究生教育的发展与提高研究生教育的质量。研究生教育的改革主要体现在研究生教育机构的多样化和研究生院重点化方面。

四、结 语

进入21世纪,为了迎接国际化、信息化、高科技化社会的挑战,为了适应国民对教育多样化的需求,日本在高等教育的管理体制、运行机制、办学模式及人才培养方式和目标等多方面进行了改革,使高等教育从政府管理型向自主型发展,从单一化向个性化、多样化发展,重点由本科普及化向研究生高层次化发展,为日本高等教育提供了转换机制的机遇以及焕发活力和获得更大发展的契机。普及化的高等教育同样面临着公平与效益、数量与质量等问题,高等教育的普及化向日本的高等教育系统在质量的提高、类型多元化方面提出了更高的要求,区域的平衡发展也是日本高等教育今后要面临的课题。目前,我国也在进行高等教育体制改革,由于我国高等教育的主体主要是国立大学,如何通过改革发挥国立大学的积极性,提高高等教育的质量,从比较、借鉴的角度来说,日本大学的这种改革值得中国教育界关注。

参考文献:

- [1] 赵永东.日本国立大学结构改革的原因简析[J].现代教育科学,2004(5):28-30.
- [2] 文部科学省高等教育局.国立大学等の法人化について[R/OL]. 2004-12-09. http://www.mext.go.jp/b_menu/koudou/houjin/houjin.html.
- [3] 文部科学省高等教育局.关于大学(国立大学)结构改革的方针[R/OL]. 2002-01-30. <http://www.tokushima-u.ac.jp/Message/gakuho13.6/13.6gakuho.html>.
- [4] 吕可红.日本新一代大学启动[J].外国教育研究,2004(9):8-9.
- [5] 21世纪COE计划日本学术振兴会.「21世纪COEプログラム」审查要項[R/OL]. 2005-01-10. http://www.jsps.go.jp/j-21coe/03_saitaku/ichiran_1601.htm.
- [6] 胡建华.“科学技术创造立国”政策下的日本大学改革[J].北京大学教育评论,2004(2):101.
- [7] 有本章.大学改革の现在[M].东京:东信堂,2003:247.