

日本国立大学法人化改革及启示

杨素萍,朱勇见

(广西师范学院 教育科学学院,广西 南宁 530023)

摘要:自2004年日本国立大学法人化改革方案出台以来,社会各界对此次改革既有赞成的,也有反对的,这些赞同和反对意见与高等教育发展史上两股重要的哲学思潮,即高等教育的认识论和政治论有着千丝万缕的联系。持续争论的实质是双方想要通过三角关系的调整获取更多的权益。然而根据三角协调理论,仅有政府与大学双方的争论是毫无意义的,引入市场机制才是法人化改革的初衷。只有发挥各方职能,即政府的调控与监督、市场的适当竞争与调节、大学有限的自治和学术自由,通过三方协作方能达到高等教育的完美平衡。日本国立大学法人化改革的这一重要经验对推动我国高等教育健康、持续、协调发展具有重要的借鉴意义。

关键词:日本国立大学;法人化改革;三角协调理论;政府监督;市场调节;学术自由

中图分类号:G531.313 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2018)04-0112-06

20世纪90年代,受日本经济持续低迷、适龄入学人口持续减少等因素的影响,日本政府开始了近代教育制度建立以来的第三次教育改革。其中,2004年开始的国立大学法人化无疑将此次改革推向了高潮。然而改革之路并不平坦,改革过程中始终伴随着反对者(主要包括国立大学协会和教职工人员)和赞成者(主要包括政治家和经济界人士)的声音,双方各执己见,争论不断。仔细分析这些反对和赞成意见,会发现它们与高等教育史上两股重要的哲学思潮,即高等教育的认识论和政治论有着密切的关系^[1]。究竟为什么日本政府不顾那么多人的反对坚持改革?为什么大部分反对改革的人最终选择了妥协?运用伯顿·克拉克(Burton R. Clark)三角协调理论来分析此次改革,能帮助我们深入理解改革实施的历史必然性,也更能理解“改革进程中存在反对声音的逻辑必然性”^[1]。此次法人化改革被称为“日本国立大学130余年历史进程中的最大变革”^[2],其中的许多经验和措施对我国公立大学的改革有重要的借鉴意义。

一、日本国立大学法人化改革进程

20世纪末期,日本由于私立大学的异军突起,国立大学陷入困境,甚至出现生存危机,不得不进行改革。

(一)改革的背景

从外部环境来看,日本国立大学面临重重危机。自上世纪80年代开始,日本便进入了“少子化”阶段,从2000年到2010年,高等教育适龄人口从150万人降低至60.4万人^[3]。在这样的背景下,大学之间发生激烈的竞争不可避免。加之日本这一时期的经济走向低迷,国家无力独自承担国立大学的巨额费用,迫使国立大学另谋出路。另外,20世纪80年代,美、英等西方各国掀起了改革公立高校的浪潮,以韦伯创立的科层制为基础的行政体制已经不适应经济的发展,促使这些国家不

得不推行旨在提高公共行政管理效率的改革,而公立大学作为国家教育体系的重要组成部分,首先面临挑战。到了20世纪末期,这一改革趋势波及亚洲地区,日本、新加坡等国也开始接受改革国立大学的思潮。

从内部环境来看,日本国立大学自身也存在诸多问题。国立大学的设立本质上就是国家自上而下地整合有限资源、推动高等教育发展的一种政府行为,因此从一开始就是国家计划指导下的产物,而政府对国立大学的过多干预以及太强的计划性导致其丧失了自己的个性和自主性。与此同时,日本私立大学的蓬勃发展严重限制了国立大学的发展空间。1999年,日本私立大学数量占全国大学总数的73.5%,在校学生数量占全国大学生总数的73.3%^[3],在这种情况下,国立大学必须改革以保障自身的发展。再者,国立大学要进行法人化改革,与其自身创收不高也有很大关系。私立高校之所以能快速发展,丰富的创收资金是很重要的因素,有了资金才能更好地投入科研、教学等工作。由于国立大学不具备法人资格,其学费、社会捐赠等各项收入都收归国有,无法带来直接收益。这从客观上促使国立大学进行法人化改革。

(二)改革的实施

早在1987年,日本文部省就提出了高等教育改革须围绕高等教育的个性化、研究水平的提升和组织运营的灵活性来展开。1997年,时任内阁首相桥本龙太郎提出“独立行政法人制度的构想”,法人化改革再度成为热点。2003年,日本国会审议通过了《国立大学法人法》,标志着法人化改革正式拉开序幕。2004年,国立大学法人化改革正式实施,政府成立了“主务省”(主务省),主务大臣在听取各国立大学和评价委员会的意见之后,为独立法人制定5年左右必须达到的业务运营目标,也称“中期目标”。法人化改革的核心就在于使国立大学建立自主经营的法人体制,交还大学自主运营的权力,大学可依据市场需求建立灵活的经营机制,如在教师聘用、教职工待遇、课程设置等方面具有更大的灵活性。

然而,日本许多学者认为,此次国立大学法人化改革有着过度市场化的特征,大学终归不是企业,大学有自己独特的精神和坚守。于是,关于法人化改革的争论一直持续至今。

二、改革进程中两种哲学思潮的交锋

在日本国立大学法人化改革的进程中,争论声从未间歇,认识论和政治论两种思潮在国立大学是否应该进行法人化改革、自治管理以及注重学术自由等方面进行了激烈交锋。

(一)国立大学是否应该实施法人化改革

强调认识论的学者认为在大学里探究知识应始于个人兴趣或“闲逸的好奇心”,探讨深奥的知识是学术事业不证自明的目的。正如赫钦斯(Robert Hutchins)所说,任何社会都需要大学,目的是对最令人困扰的社会问题进行尽可能深刻的思考,甚至思考那些无法想象的问题。大学本该是“象牙塔”,不能沾染上政治的“俗气”,否则学术将失去自身的独特气质,从而贬值。而强调政治论的学者则认为,探究深奥的知识不仅是出于学者的好奇心,还因为这些知识对国家和社会有着深远影响,有政治上的合法性。大学能够帮助我们解决和理解社会上更为复杂的问题,过去,很多问题(如政府管理、疾病、生产、国际问题等)通过经验就可以解决,然而社会的日益复杂使得现在需要更深的知识才行。而获得解决这些问题所需要的人才和知识的最好场所便是高等学府。当大学卷入日常生活的时候,必然会出现如何确定目标和如何行使权力来实现这些目标的争论,而这些争论是具有政治性的。几乎所有伟大的教育哲学家都把教育作为政治的分支来看待,如柏拉图的《理想国》、亚里士多德的《政治学》、杜威的《民主主义与教育》等都是如此^{[4]15-16}。

正是由于两种思潮对大学的功用和对知识研究的不同目的的理解差异,才导致人们对该不该进行法人化改革产生如此大的争议。持认识论观点的学者认为此次法人化改革实乃政府鼠目寸光,为满足当前服务经济和社会发展的短期需要,而忽略了大学的本质,否定了大学的特殊性。如为了片面追求经济效益,纷纷投入大量资金发展金融学、生物科学、环境科学,却忽视一些难以用金

钱来计量或无法立即产生经济效益的学科,导致哲学、考古学、民俗学等学科受到严重的影响,因而不利于大学和社会的健康发展。相反,持政治论观点的学者却认为,大学应该服务于社会发展的需要,而当下日本国立大学已经无法满足社会政治经济的需要,教师研究仅凭个人兴趣,完全与社会需求脱节,因此国立大学必须改革才能避免在新的全球化竞争中处于被动地位。

(二)国立大学是否应该实行自治管理

认识论认为,大学本是学者的天堂,自治是其最悠久的传统之一。大学是探索高深学问的场所,大学教师最有资格决定开设哪些课程以及如何讲授,也应该由大学教师决定谁最有资格学习高深知识(即大学的招生问题)、谁已经掌握了相关知识(考试)并应该获得学位(毕业要求)^{[4]31}。持政治论观点的学者则认为,大学的自治也可能衍生出许多弊端,如教师自行其是、偏于保守、排斥改革,因此,在19世纪很多国家不得不采用立法的强制手段要求大学开设新的课程。甚至有学者指出:“现在的大学与社会的关系越来越密切,我们就越来越需要用政治论的观点来对待它,正如一场至关重要的战役不能全由将军们来决定一样,高等教育不能全由教授们来决定。”^{[4]32}相信随着高等教育普及化程度越来越高,公众也会对大学进行更多的干预。

在法人化改革之前,国立大学都是由日本文部科学省管辖,基本没有太大的决策权。因此,支持改革的学者认为,对大学进行法人化改革,便于大学在管理中能够广泛地听取社会意见,校外人士能够从不同的视角为大学出言献策,使大学的管理更加灵活,也使得大学能够主动地思考自身如何寻找出路和新的发展方向^[5]。然而反对派却认为,法人化改革非但没有促进大学的自治,反而使政府对大学的控制更加严格了。文部科学省每六年一次的中期评审,形成了由“中期计划、中期目标、年度计划实施、年度计划的业务评价、中期目标的业务评价”构成的评价体系,条目十分繁琐,政府控制力十足^[6]。以大学对社会的贡献和研究成果来评判大学的好坏,确定资源分配的多寡,其科学性本身就有待商榷。大学为获取更多的资源和资金不得不作出妥协,这样一来,政府对大学的控制便加强了。

(三)国立大学是否应该注重学术自由

强调认识论的学者认为,对真理探求的首要条件就是学术自由,在真理的探索过程中,不能受到政治、社会、经济利益的影响,学者应该服从于真理,也只有这样才能更靠近真理。同时,学术自由是与大学的学术属性紧密相连的,“正是学术自由这一属性才使得大学作为一种历史悠久的社会组织而流传下来,并逐渐成为社会的轴心机构”^{[7]105}。然而坚持政治论观点的学者却认为,现在的大学早已不是脱离社会的“象牙塔”,大学与社会的关系日益复杂,因此学术自由肯定会受到社会、国家的影响,其自由也必须有一定的限度。诚然,学术自由是科学探索、追求真理的需要,但科学认识和探求真理是为了服务社会、造福人类,而社会、人类并不是抽象的,都必须与国家政治发生关系^{[8]156}。

三、两种观点争论的实质

美国著名学者伯顿·克拉克的三角协调理论认为,影响高等教育系统的主要有政府、市场和学术权威三个方面,只有促进三者之间达到平衡的状态,高等教育方能健康发展^{[8]34}。对于日本国立大学来说,改革不能仅仅依靠政府与大学,更应该尊重市场的意见,三者协调方为上策。

(一)政治论与认识论争论的实质:促使三角关系重心向自身偏移

对于政府来说,由于日本经济自20世纪90年代以来,一直处于低迷状态,经济的不景气导致资金的严重不足,为节约资本,日本政府不得不将一些公共事业推向市场,其中便包括国立大学。随着知识经济时代的来临,日本政府也意识到,要想振兴日本经济,就必须重视“知识产业”,必须重视教育改革,尤其是与社会经济发展十分密切的大学。但是,不难发现,日本政府为了片面追求社会经济的发展,使日本能够在全球化竞争中不掉队,以对社会经济发展贡献的大小和科研成果作为评判国立大学的主要标准,没有考虑到大学的本质,只是单方面将国立大学的改革作为经济增长的

手段,显然是不合理的^[9]。

对于大学来说,接受法人化改革就意味着接受政府财政资金的减少,接受市场的竞争,这对于习惯了在“温室”中成长的国立大学来说,无疑是一个巨大的挑战。没人愿意离开自己舒适的环境而去迎接未知而陌生的残酷世界,国立大学也不例外。由于法人化改革触及很多教师的利益,这也是教师团体一直反对改革的重要原因之一。在日本,教师团体属于公务员系统,享受《公共教职员特殊法》(《教育公務員特例法》)的保护。该法案在学术研究自由和岗位福利保障等方面赋予了国立大学教职员一些特权,保障了他们的利益和地位。然而改革之后,教师不再是公务人员,不再受到特殊法的保护,当他们稳定的身份和地位以及工作环境的安全将无法得到保障时,教师们便不能自由地从事学术研究,大学的学术自由将受到威胁^{[7]107}。基于此,大学同样想得到更多的特权,在三角关系中处于相对重要的位置,从而在教育决策以及国家教育大政方针上拥有更多的话语权,以提高自身的地位和获得更多资金上的支持。

(二)高等教育的本质:政治论与认识论并无根本性对立

从表面来看,认识论与政治论彼此之间相互排斥。其矛盾之处在于,探讨高深学问的认识论想方设法摆脱价值影响,而政治论则必须考虑价值问题。许多学者认为追求真理和追求权力是不能共存的。虽然两者表面上水火不相容,但事实并非如此。认识论始终无法摆脱价值的影响,因为知识是一定历史阶段的产物,研究知识的人也是社会的人,必定受到社会的干扰和影响,学术与现实之间并没有明显的界线,所以,认识论与政治论是可以融合、协调的^{[4]18}。正如布鲁贝克(John Seiler Brubacher)所说,“现实主义的认识论必须用行动和思维相结合的实用主义作补充”,因为行动与思维是连续的,知识与实践总是紧密相连的^{[4]24}。

(三)法人化改革的初衷:引入市场机制促进三角关系协调发展

伯顿·克拉克在他的三角协调理论中指出,在政府、市场和学术权威中任何单一的权力统治高等教育系统都是不合理的,最好的高等教育系统应该是三者之间达到一个“完美的平衡”,当然这个平衡并不是三者间的绝对平衡,而是从每个国家的实际出发,协调各方的利益,发挥各方职能,共同使得这个系统达到完美状态的一种平衡。

对于日本国立大学来讲,由于缺乏私立大学那样的市场机制,仅仅只是政府和大学之间的博弈,毫无意义可言。正如前面谈到的,无论高等教育规模大小如何,是分权式还是集权化的,随着数目的增加和任务的增多,市场调节的作用也会越来越大。所以最终不管谁取得胜利,法人化改革就是要将国立大学推向市场,接受市场检验,直面市场竞争。完善的市场机制是构成三角协调关系的重要一环,在找寻三角关系的平衡时,市场机制是不可或缺的。

四、启 示

2004年开始实施的法人化改革被称为日本国立大学130余年发展进程中的最大变革,如今已经走过了14个年头,取得的成效大家有目共睹,如很好地解决了政府教育资金不足、国立大学缺乏活力等问题,并且重点探讨了政府、国立大学和市场三者之间的关系。我国的公立大学跟日本国立大学有较多相似之处,因此,它的许多经验对我国公立大学的改革有重要的借鉴意义。

(一)政府:做好调控与监督

日本国立大学法人化改革政策的成功实施首先得益于日本政府制定的管理运营制度、财务制度、评价制度等方面的政策,为改革的实施奠定了基础。然而回顾日本国立大学发展的历史,随着国家逐渐成为大学的主要举办者和管理者,大学自主与政府干预之间的冲突,成为影响日本高等教育发展的重要因素。本次日本国立大学的法人化改革,使得学校成为独立的行政法人,不再直接受文部科学省的管辖,在经费、招生条件、招聘教师等方面取得较大的自主权。但是国立大学也不可能完全脱离政府,学术自由的实现也必然需要获得政府的支持,政府也期望通过大学达到它所要求的为政治、社会、公众服务的目标,文部科学省每六年一次的中期评审,除了对改革中的错误进行纠

正以外,还要对各个大学进行监督。可见大学绝不可能脱离政府独立存在,必须接受来自政府的控制与监督。政府和高校各自的权力边界在哪里?日本国立大学法人化改革对这个问题作了比较好的诠释。

与日本国立大学不同,中国高校目前运行的管理体制是具有中国特色的党委领导下的校长负责制。因此,中国现代大学的构建既需要落实和扩大高校办学自主权,又需要政府基于社会公众的利益,监督大学的办学状况,充分发挥大学对社会主义现代化建设的促进作用。2017年1月,我国国务院印发的《国家教育事业发展规划“十三五”规划》更是明确提出:到2020年基本实现“管”“办”“评”分离,形成政府依法治理、学校自主办学、社会各界依法参与和监督的格局,教育治理体系和治理能力现代化水平明显提升^[10]。为此,国家应在听取利益相关者意见的基础上,结合我国国情与发展现状,制定合乎实际的法律法规,使得高校真正成为办学主体,政府成为真正的引导者和规划者。

(二)市场:适当竞争与调节

大学从社会的边缘走向社会的中心,逐渐成为社会的轴心机构,不可避免地受到社会越来越多的影响。在市场经济的冲击下,竞争机制为大学的发展提供了新的思维方式,如何在激烈的竞争中寻求发展,如何发挥办学的主动性满足社会的需求,是市场经济背景下大学需要思考的问题。社会有关劳动力的需求促使高等教育的扩招和教师的增长,促使大学就如何提高经济效益、降低办学成本等问题进行思考和探索。日本的国立大学没有私立大学那样的竞争环境,久而久之便无法适应社会的需求,再加上大学本身所固有的排外性,使得国立大学犹如一潭死水,缺乏活力,因此,引进市场竞争就变得尤为重要。适当的竞争有助于提高大学的积极性,而来自社会的第三方评价机构则能很好地对大学进行调节。它能够独立于大学和政府之外,站在公正的立场上对大学的办学水平、人才培养质量、科学研究等实施评估,其评价结果为政府的拨款和教育政策的制定提供一定的依据。市场作为三角关系中不可或缺的一角,在促进大学竞争、焕发大学的活力和作出公正评价方面有着不可替代的作用。

相比之下,目前我国高校评价机制仍旧是政府评价占主导地位,由此带来的后果就是:一方面,由于高校长期处于政府管辖与评估之下,容易产生对政府的畏惧从而丧失高校应有的独立精神;另一方面,容易导致民众对来自市场的第三方评价机构评估的真实性产生质疑,认可度不高。在“管”“办”“评”分离政策实施过程中,应该逐渐健全独立于政府和高校存在的第三方评价机制。由于我国目前对第三方评价机构的设立要求、标准等问题仍处于无定论状态,第三方评价机构的设立在我国处于空白与探索状态。对此,国家应在借鉴其他国家成熟经验的基础上确立第三方评价机构的法律地位,同时明确第三方评价机构的设立要求、评价标准等问题,并加强对第三方评价机构的监督,实现“政府督学、高校办学、社会评学”的良好格局,为我国“双一流”建设奠定良好的基础。

(三)大学:有限自治与学术自由

纵观全球优秀的大学,尊重其办学规律和自治理念无疑是确保大学得以健康发展和充分发挥职能的基本条件。法人化改革后,日本国立大学内部成立“运营协会”来负责大学的运营,其成员由校内外各界人士组成。成立理事会来讨论重大事项,成立评议会来负责评价教育事务,使校级的管理权力比以前大为增加,促进了大学行政权力与学术权力的协调^[11],这是积极的一面。但回归现实,在当今时代,大学与社会其他组织联系密切,与政府的关系也错综复杂,大学自身其实早已无法独立于它们之外而存在,那么如何在与它们交往的过程中坚守有限的学术自治和学术自由,就显得尤为重要。倘若坚守不住,社会和政治的功利性便会将其吞没;倘若完全与它们隔绝,便无法获得赖以生存的资源,最终走向灭亡。大学不得不在各种博弈中不断寻找平衡,在坚守中不断改变,以适应新时代大学的发展需要。虽然法人化改革之后日本国立大学拥有了一定的自治权,但非常有限,学校的自治与学术自由仍然受到较大限制。法人化改革之后,教师之间、专业之间甚至于校长之间都形成了各自的同盟,以便于更好地保障学校的自治与学术自由。我国高校也应积极探索大学治理模式,在保持相对独立的前提下,一方面要协调好学校内部治理体系,明确各方的职责权利,

加强与社会和企业的交流,促进产学研的合作发展,真正落实大学服务社会的重要职能。另一方面,要加强建立监督制约机制,有效监督内部权力机构的运营,确保管理透明化、有效化,促进治理与监督的良性循环。

综上,大学、政府与市场是高等教育系统缺一不可的三大要素,日本的国立大学法人化改革更是说明了这一点。日本国立大学由于其独特的历史背景,始终缺少市场这一要素,而脱离市场的大学已无法适应全球化的竞争,因此必须进行改革。对比之下,我国的公立大学目前存在着政府权力过大、对学术干预过多、市场调节环节较为薄弱等问题^[12]。为了更有效地解决这些问题,我们可以从日本国立大学法人化改革中吸取经验。

参考文献:

- [1] 田爱丽. 日本国立大学法人化改革的哲学探析[J]. 复旦教育论坛, 2008(6): 80-84.
- [2] 天野郁夫. 国立大学・法人化の行方: 自立と格差のはざままで[M]. 東京: 東信堂, 2008: 127.
- [3] 文部科学省. 学校基本調査年次統計・統計表一覧[EB/OL]. [2017-12-23]. http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa01/kihon/1267995.htm.
- [4] 约翰·布鲁贝克. 高等教育哲学[M]. 王承绪, 译. 杭州: 浙江教育出版社, 1998.
- [5] 金子元久. 国立大学の活路[J]. 現代の高等教育, 2015(10): 33-34.
- [6] 伊藤昇. 認証評価制度と国立大学法人評価制度における大学の改善[J]. 研究ノート, 2009(3): 196-198.
- [7] 田爱丽. 日本国立大学法人制度研究及启示[D]. 上海: 华东师范大学博士学位论文, 2006.
- [8] 伯顿·克拉克. 高等教育系统—学术组织的跨国研究[M]. 王承绪, 译. 杭州: 杭州大学出版社, 1994.
- [9] 日本国立大学法人化反対グループがユネスコの呼びかけに反対する[EB/OL]. [2017-12-23]. <http://www003.upp.so-net.ne.jp/znet/znet/appealtounesco.html>.
- [10] 国务院关于印发国家教育事业发展“十三五”规划的通知(国发〔2017〕4号)[EB/OL]. (2017-01-19)[2017-12-23]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/19/content_5161341.htm.
- [11] 胡弼成, 彭珊. 日本国立大学法人化制度设计及其启示[J]. 中国高教研究, 2011(3): 64-67.
- [12] 查永军. 中国大学“行政化”的文化背景分析[J]. 高等教育研究, 2011(7): 51-55.

Corporate Reform and Enlightenment in Japanese National Universities

YANG Suping, ZHU Yongjian

(School of Education Science, Guangxi Teachers Education University, Nanning Guangxi, 530001, China)

Abstract: Since the program of corporate reform in Japanese national universities in 2004, there have always been pros and cons of the reform from different social communities. It is complicated association between the positive and negative opinions and two important philosophical thoughts—epistemology and politics—in the higher education development. The essence of the continuing debates is that both sides want to gain more power and benefit through the bias of the triangle relationship between the government and universities. However, based on triangle-coordination theory, it is meaningless to debate between the government and universities. Therefore, the introduction of market mechanism is the purpose of the corporate reform. It can give a play to all functions, namely the three-party cooperation, the regulation and supervision of the government, the appropriate competition and adjustment of the market, the limited autonomy and academic freedom of universities so as to achieve a balanced higher education and promote a healthy, sustainable and coordinating development of higher education in China.

Key words: Japanese national universities; corporate reform; triangle coordination theory; government supervision; market regulation; academic freedom

责任编辑 秦 俭