

教育研究集刊

第六十一輯第一期 2015年3月 頁35-67

# 日本國立大學法人化政策形成分析： 以政策倡導聯盟架構為例

楊武勳

摘要



本研究的目的主要是透過「政策倡導聯盟架構」(advocacy coalition framework, ACF)理論，利用文獻分析法來探討1996至2003年間日本國立大學法人化的政策形成過程。研究發現，藉由分析架構內外部系統的因素與次級政策系統(policy subsystem)的結構，可獲知在1990年代泡沫經濟、刪除公務員的輿論、首相主導改革的權力擴增與財經部會的壓力背景之下，原本反對法人化的文部科學省和國立大學協會兩個聯盟為鞏固其政策核心信念而放棄次級觀點，並透過政策導向學習(policy-oriented learning)，改變政策信念(policy belief)，最後立場轉向贊成法人化。研究亦發現，國立大學法人化並非新的議題，在日本開闢的政策系統下，相關的議題獲得一定程度的討論，並在經過多方的折衝後實現政策。最後，若以日本漫長的倡導過程來看，筆者認為在臺灣推動法人化的背景因素和日本並不相同。近十幾年間在政黨輪替、教職員對於法人化後「非公務員」身分的抗拒與公立大學合併等的新舊改革議題交疊中，短時間內不容易見到法人化的具體進展。

關鍵詞：日本、政策倡導聯盟架構、政策變遷、高等教育、國立大學法人化

---

楊武勳，國立暨南國際大學國際文教與比較教育學系副教授

電子郵件：[whyang@ncnu.edu.tw](mailto:whyang@ncnu.edu.tw)

投稿日期：2014年06月20日；修改日期：2015年01月02日；採用日期：2015年01月19日

*Bulletin of Educational Research*  
March, 2015, Vol. 61 No. 1 pp. 35-67

# **Analysis of the Policy Formation of National University Corporatization in Japan: A Study Based on Advocacy Coalition Framework**

Wu-Hsun Yang

## **Abstract**

The main purpose of this study is to use Advocacy Coalition Framework (ACF) and document analysis method in order to explore the process of policy formation of national university corporatization in Japan from 1996 to 2003. It is concluded that in the background of economy bubble collapse in 1990s, strong public opinion for reducing numbers of public servants, increasing power of prime minister and economy-related authorities, Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) and the Japan Association of National Universities (JANU) changed their policy believes through giving up second aspects and policy-oriented learning. Also, the author concluded that national university corporatization, as an old issue, had been discussed for a long time in Japan's open political system and carried out through a plenty of compromises in this policy process. At last, due to regime changes in the

---

Wu-Hsun Yang, Associate Professor, Department of International and Comparative Education,  
National Chi Nan University

Email: whyang@ncnu.edu.tw

Manuscript received: Jun. 20, 2014; Modified: Jan. 02, 2015; Accepted: Jan. 19, 2015.

last decade, faculty's resistance to change of personnel matters, and new agenda about university merge, the author concludes that it will take time if the Taiwanese government insists on pushing the same policy.

**Keywords: Japan, advocacy coalition framework, policy change, higher education, national university corporatization**

## 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(chartering)，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行政改後，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

是整個行政改革的一環，牽涉到的層面廣泛，涵蓋教育、經濟、科學發展等。國立大學法人化堪稱是明治時代創立近代大學制度百年來最重要的高等教育政策改革。如上所述，日本國立大學法人化政策形成過程似乎比臺灣來得順遂，但特別的是在2000年左右的政策形成脈絡中，各「參與者」（actor）的主張、利益與立場轉變等無法單純地只利用「由上而下」（top-down）或「由下而上」（bottom-up）的二分法來解釋政策形成的過程。

因此，本研究嘗試從政策形成的層面，以Sabatier（1988, 1993, 1999）所提出的「政策倡導聯盟架構」（advocacy coalition framework, ACF）理論為基礎，佐以文獻分析法來分析日本國立大學法人化的政策過程，研究目的如下：

（一）分析「政策倡導聯盟架構」的理論內涵。

（二）分析自民黨、文部科學省與國立大學協會三種利害關係人在國立大學法人化過程的政策信念的內涵與變遷。

## 貳、從「政策網絡論」到「政策倡導聯盟架構」

### 一、「政策網絡論」與「立法學」

現代社會中，政策形成的要素相當複雜，「政策過程」指的是政策的形成、決定與實施的過程。在政治學領域中，「特定或某種議題相關的利益表現、支持與對抗、替代方案的提出、調整、操作、一直到政策決定、執行與回饋」的一連串的過程」稱為「政治過程」（西岡晉，2010）。在解釋「政治過程」研究方法中，Easton（1965）提出「政治系統論」說明國民對於政治系統給予支持與要求，政治系統本身對於這種「輸入」（inputs）做出反應，決定政策與執行，做為「輸出」（outputs），但系統同時也產生「權威」（authority）與強制力（stress）再加諸於國民，產生「回饋」（feedback），形成一種循環。具體而言，在「輸入」與「輸出」的過程中，以及在政治人物、政黨、官僚組織與利益團體等操作下，政策得以立案、形成及決定。不過，一般民眾對於此一過程不見得瞭解，因此「政治過程論」目的之一即是揭開政治系統如何運作的研究方法（西岡晉，2010）。

在政治過程中，「參與者」（選民、政治人物、官僚、企業家、利益團體等）、「制度」（選舉、法令、規定等）與「理念」（對於政策的想法、願景）為基本的要素。以日本而言，從1980年代起政治過程的研究多偏向於「參與者」，例如：政黨、代表某一利益團體的「族議員」、官僚與利益團體等，每個參與者皆從本身的利益出發，保障自身存在感，形成各自的身分認同（西岡晋，2010）。

在政策的實施上，「參與者」都不是獨立活動，彼此會產生相互依賴，形成「政策網絡」（policy network）。Marsh與Rhodes（1992）以依賴資源的觀點出發，指出政策網絡可區分為「政策社群」（policy community）和「議題網絡」（issue network），用於解釋參與者在政策形成過程中不同的動機和相對的利害關係。該理論界定政策社群的參與者是因為權威或專業知識而結合，議題網絡的參與者則是因為追求某些物質利益，因此各具不同的特徵。

前者參加者為特定社群，因權威或專業知識而結合，彼此間具有頻繁且高度的相互作用，其價值與政策結果是長期且持續的，因此參加者具有共同的基本價值觀。後者參加的人數眾多，牽涉不同社群的利益，成員彼此流動頻繁，接觸的頻率和強度是變動的，且會產生經常性的對立（參照表1）。

前者的實例中，「文部科學省—都道府縣教育委員會—市町村教育委員會—學校」的結構即是政策社群，這些行政機關和各縣市的中、小學校長協會等團體即在封閉的體系下進行決定與推動政策（西岡晋，2010；村上祐介，2010）。同理，日本國立大學法人化的政策過程的參與者是由權威（國會、內閣、文部科學省）與專業知識相關人士（國立大學教職員）所構成，符合上述政策社群的定義。

藤村正司（2008）則以經濟學的「主人—代理人理論」（principal-agent relationship，中文亦有翻譯成「本人—代理人理論」者）說明國立大學法人化制度的問題，即「員工」（大學）最大利益並不見得和「企業」（政府）相同，但若只能由員工評論自己的績效，則上下利害關係可能會「逆轉」。在這種矛盾下，由於「權限的讓渡」，在下位者（員工）可以掌握資訊，善用自己的優勢，使上、下位者利害關係趨於一致。若將這種論點帶入日本國立大學法人中，便形成「政府>國立大學法人>學院>教師」複雜的階層性連鎖。

表1

「政策社群」和「議題網絡」的異同

	政策社群	議題網絡
參加人數	極度有限	多數
利益種類	經濟和（或）具支配性的專家利益取向	廣泛包含受影響的利益
相互作用	頻繁、有高度相互作用	接觸的頻率和強度是變動的
持續性	成員、價值、政策結果是長期持續的	加入成員方式靈活、流動性
共識	全部參加者具有共同的基本價值觀	明顯的經常性對立

註：「教育改革的政治過程」，村上祐介，2010，載於岡田浩、松田忠憲（主編），現代日本の政治—政治過程の理論と實際（頁250），京都府：ミネルヴァ書房。

最後，從立法的角度來看，2003年日本國會通過《國立大學法人法》和其他法律條文一樣，在立法過程中具備許多要素的支撐。中島誠（2014）將日本的立法學體系分析區分如下：

（一）立法過程論：政策的立案、法律案的做成與國會審議的過程中，相關部會、內閣、國會等制度面（靜態）與官僚、政治人物、政黨、利益團體、大眾媒體等認知與行動的變化（動態）之研究。

（二）立法政策論：利用經濟學、哲學和社會學的研究方法，對於符合時勢所需的政策方向、相關社會經濟情勢分析、各種制度的關係等進行研究。

（三）立法技術論：對於政策予以條文化，確保憲法、相關法令與該法令體系上的整合。

若將《國立大學法人法》成立的過程加以套用，「立法過程論」重視的是立法過程中制度（靜態）與參與者（動態）的行動；「立法政策論」重視法人化後的大學經營管理、大學自治與學術社群的變化；「立法技術論」則重視法人化與其他教育法令與勞工法令的相關修正與整合。

國立大學法人化的過程可以從上述理論擇一來探討，不過，架構上會顯得狹隘而靜態，故本研究採用兼具「政策網絡論」、「立法過程論」與「立法政策論」色彩的「政策倡導聯盟架構」來加以分析。

## 二、政策倡導聯盟架構

如上所述，研究日本《國立大學法人法》的立法過程應該兼顧制度（靜態）與參與者（動態）行動的變化和外在環境的條件與變化，因此本文以「政策倡導聯盟架構」嘗試進行更為周延的分析。

「政策倡導聯盟架構」是「政策網絡論」的一種，主要由Sabatier在1980年代所提出。他回顧美國1970至1980年代的聯邦政府的空氣汙染防治相關法律的研究中，政治學家太過著重於「參議院環境委員會」、「眾議院商務委員會」、「環境保護局」以及相關利益團體所構成的「鐵三角」（iron triangles），以致在研究橫跨數十年政策變遷時遭遇到極大的困難。同時政策過程中每個參與者的行為與關鍵議題的辯論也經常被忽略，因此他將政策社群或「政策次級系統」（policy subsystem）內成員的互動以及外部環境加以分析，並同時加入次級系統內部成員在面對政策時會產生「政策導向學習」（policy-oriented learning），改變其「政策信念」（policy belief），做為分析政策變遷（policy change）的工具，此一分析方式稱為「政策倡導聯盟架構」（Sabatier, 1988, 1993; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999）。

「政策倡導聯盟架構」至少建立在四個假設之下：（一）瞭解政策變遷時，政策的形成需有10年或數十年的時間，因為它需要有政策導向的學習。（二）需觀察政策次級系統內不同成員在該政策領域間的互動。（三）政策次級系統應該包含政府內相關各層級單位。（四）公共政策需被歸納成信念體系（價值體系）與因果假設，以便於讓人瞭解（Sabatier, 1993）。

如圖1所示，政策倡導聯盟架構中有三大區塊，左側是「相對穩定的變項」（包含）與「外部（系統）事件」，皆屬於外在因素但有可能相互影響，成為促成政策變遷的主因。內在的結構即是政策次級系統，因政策信念或資源分配的不同而產生兩個（或以上）不同的聯盟，這些聯盟皆試圖運用其策略來影響政策走向，其中並有政治掮客居中斡旋，使聯盟共同決定而形成政策。政策再由主權者的決定而實施，形成政策產出並產生影響，最後反饋至聯盟的政策信念與資源和外在系統的動態變項，形成一種循環（Sabatier, 1993）。

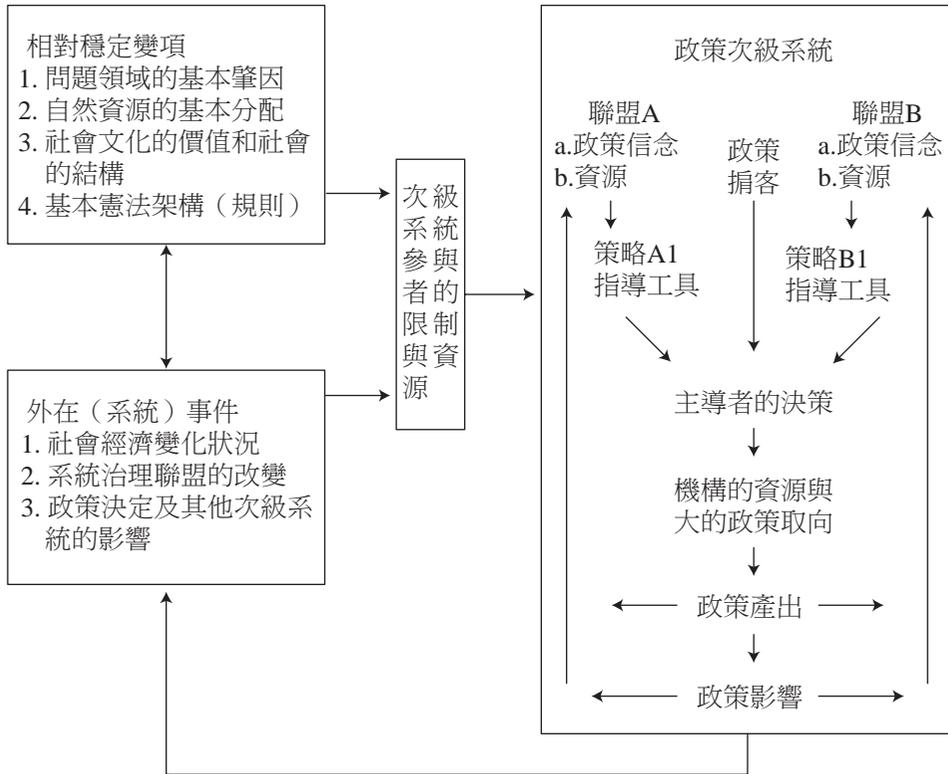


圖1 政策變遷的政策倡導聯盟架構（一）

資料來源：Theories of the Policy Process (p. 18), by P. A. Sabatier, 1999, Boulder, CO: Westview Press.

政策倡導聯盟架構的動態循環中，政策菁英的信念體系是一個關鍵因素，包含（一）深度核心（deep core）或規範核心（normative core）、（二）政策核心（policy core）或接近核心（near core）及（三）次級觀點（second aspects）等三個層次，其中最難改變的是深度核心，次為政策核心，再其次為次級觀點（Sabatier, 1993, 1999）。

此外，建立在上述四個假設（Sabatier, 1993）上，Sabatier與Jenkins-Smith（1999）將假設擴增為三大項目（九個假設）。其中，（一）「倡導聯盟架構」項目的假設有三。假設一：當政策信念核心遇到抗爭，贊成與反對的陣營常會穩

定存在達10年或更久；假設二：聯盟中的參與者會表現出堅毅的共識，鞏固政策核心；假設三：聯盟或參與者在放棄政策核心信念前，會先放棄次級觀點。

（二）「倡導聯盟政策變遷」項目的假設有二：假設一：在特定官僚體系內的政策方案不易修正，除非聯盟在官僚體系內擁有較大的決策權；假設二：官僚體系內的政策方案可能改變政策核心，原因來自於社經狀況的改變、輿論、跨系統的聯盟與其他次級系統的政策產出等。（三）「倡導聯盟政策學習」項目則有四個假設。假設一：政策導向學習來自於兩個聯盟的衝突，且彼此有技術上的資源得以進行競爭，另外，個別的信仰體系都包含各自核心要素與次級觀點；假設二：具有量化證據或理論的問題較有益於政策導向學習；假設三：和自然環境體系相關的問題比社會和政治體系較有益於政策導向學習；假設四：政策導向學習較容易發生在有足夠魅力的議題，能吸引不同聯盟內的專家參與，並為專業規範所支配。

1999年後，「政策倡導聯盟架構」的架構進行了三個修正。其一，架構內新增「長期聯盟機會架構」，涵蓋「輿論對於主要政策改變的需要程度」與「政治系統開闊程度」。換言之，輿論與政治系統的開放程度皆是影響聯盟架構的因素。其二，聯盟「資源」的定義是多元的，例如：政策決定的合法權力、輿論、資訊、可移動的人力、財政資源與技巧性的領導。其三，兩個政策變遷的兩個主要途徑為「內部發生的衝擊」與「妥協」（參照圖2）（Sabatier & Weible, 2007）。此三個修正對整個理論並無太大的影響，更有助於解釋細部的因素。

### 三、理論架構之運用

如上所述，截至目前為止，日本國立大學法人化的研究大都立足與「立法政策論」，即透過經濟學、哲學、社會學或跨領域的研究方法，對於大學自治、教職員與學生權利，大學經營等變遷等進行研究。有別於此，本文主要以「立法過程論」探究內外部諸多因素與參與者的立場改變，而影響法人化政策形成的過程。

在日本教育政策網絡的研究中，Pempel（1978/2004）的研究指出，第二次世界大戰後，日本高等教育政策的形成有三種型態，即（一）「因陣營爭鬥產生的政策形成」；（二）「漸進主義式的政策形成」；（三）「因壓力團體產

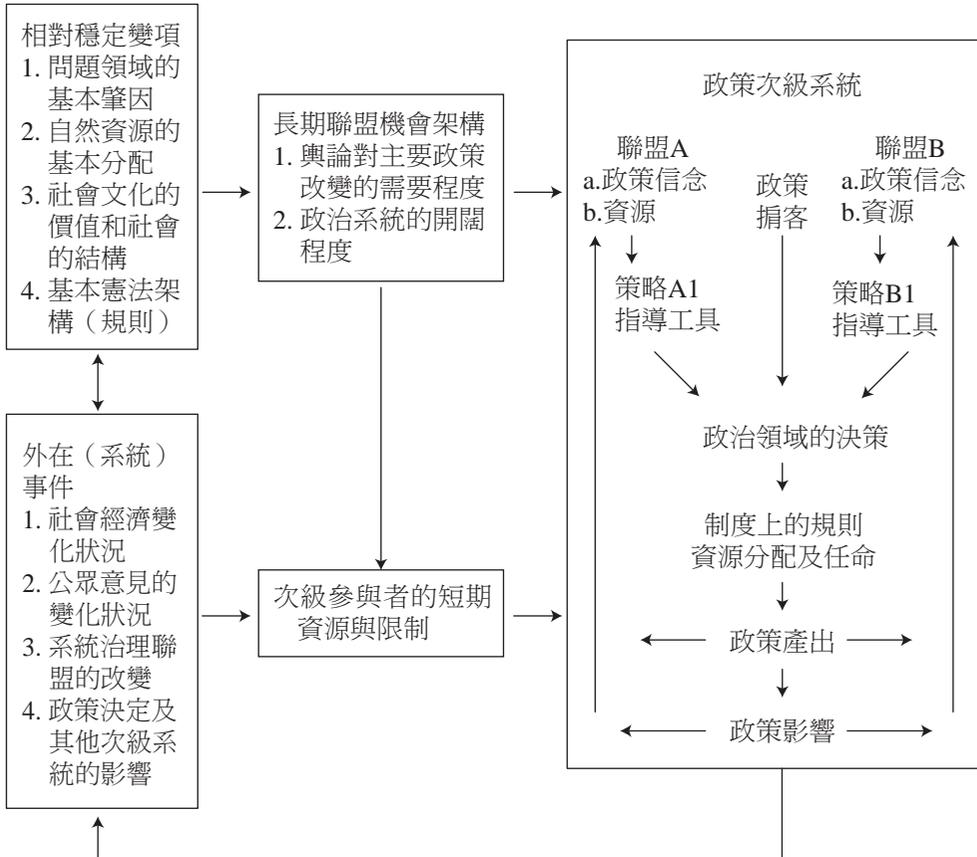


圖2 政策變遷的倡導聯盟架構（二）

資料來源：Theories of the Policy Process (p. 149), by P. A. Sabatier, 1999, Boulder, CO: Westview Press.

生的政策形成」，三者的形成其最大的背景分別是「學生運動」、「大學人口增加」與「高等教育的多元化和多樣化」。事實上，直到1980年代後政策網絡論才逐漸在日本的政治學領域上被視為重要的研究方法，因此Pempel運用此研究方法在當時堪稱新穎，但沒有廣受矚目。另外，此研究偏向於歷史研究法，對於「參與者」也只採取「靜態」分析。

Schoppa (1991/2005) 指出1970年代日本的政治由官僚、企業界、自由民主

黨的「菁英」三人組主導一切，幾乎所有的政治議題都在這三者間順利解決（參照表2）。他更進一步指出政策的提案通過率最高者，通常是獲得官僚、自民黨、企業界的共識者。

表2  
日本教育政策形成的壓力團體

內部	外部
官僚（文部省）	企業界、地方行政官員
自由民主黨	利益團體（日教組等）

註：研究者修正繪製。

近年來，日本的政治學和公共行政學領域中重視政策網絡論的研究，且有相當一部分在處理相關理論原理與分類（中島誠，2014；西岡晋，2004，2010；岡田浩、松田忠憲，2010；松浦正浩，2010；新谷浩史，2004）。對於一般教育政策的形成網絡相關研究，除了原理分析與分類外（村上祐介，2010；韓相俊，2004），有關高等教育政策過程相關研究也相繼出現（橋本鉦市，2005；橋野晶寬，2006）。另一方面，國立大學法人化於2004年實施，相關研究逐漸問世，例如：有法人化歷史的論述（天野郁夫，2008），也有「記述」政策過程者（大崎仁，2011；中井浩一，2004，2008；國立大學協會事務局，2007；細井克彥，2014），亦有「分析」政策過程者（丸山和昭、田中弥生，2012；川北泰伸，2011；Goldfinch, 2006），這些提供了本文研究分析上的重要根據。在臺灣，研究日本教育政策網絡或政策形成的論文相當罕見，僅有林斌（2009）的〈臺日教師組織政策參與機制之比較研究：政策網絡的觀點〉一文可做為參考。

如上所言，「政策倡導聯盟架構」是屬於政策網絡論的一種，1988年Sabatier提出後，即有眾多的學者使用該架構來分析不同國家的各種政策。例如：Sabatier與Weible（2007）列舉出1998至2006年的49個個案，包含空氣污染、水資源、財稅、交通運輸、森林政策等，研究對象包含美國、歐洲、澳洲與亞洲地區。其中，日本的相關研究僅有Sato（1999）的〈日本煙害防治政策〉一文。2014年5月31日，研究者以「advocacy coalition framework」為關鍵字，搜尋「EBSCO HOST」（含ERIC）電子資料庫，獲得250篇相關論文的統計；若將範

圍縮小為「education」一詞，則獲得22篇論文的統計，顯見利用該理論分析教育政策的論文尚稱少數。此外，中國大陸學者吳越（2009）雖然曾以「政策倡導聯盟框架」分析日本國立大學法人化的過程，但主要還是以靜態的觀點分析支持者（自民黨、政府部門、企業界）與反對者（國立大學協會、教職員）的觀點，而缺乏動態性的分析（特別是文部科學省與國立大學協會政策信念的改變與影響）。因此，本文以最新的政策倡導聯盟架構，逐項來分析日本國立大學法人化的政策形成過程，增補前述研究的不足。

## 參、國立大學法人化政策形成分析

本文運用1999年後修正的政策倡導聯盟架構，首先說明架構中各區塊的要素後，再分析日本國立大學法人化過程（即1996年橋本內閣的行政改革至2003年《國立大學法人法》完成立法）中次級系統的反應與行動（參照圖3）。

### 一、倡導聯盟架構各項區塊的要素分析

#### （一）相對穩定變項

根據Sabatier（1993）所主張，相對穩定因素可能存在於外部或政策次級系統內，要改變這些因素相當困難，所以政策參與者通常不會將它們當作策略目標。但他們可以限制變動性方案的範圍，或影響次級系統內參與者的行動或資源。研究者根據此定義，將實際的相對穩定變項歸納如下：

##### 1. 問題領域的基本肇因

即不同時間階段法人化的論述與日本社會對於國立大學的認同感。國立大學肇始於明治時代的東京帝國大學成為培養國家菁英的搖籃，其後，除以該大學為模式增建國立大學外，第二次世界大戰後因應人口增加與社會需要又增設了許多大學。不過，對於大學設置型態的問題，明治時代即出現「法人化論」，第二次世界大戰後國立大學仍一直受到國家的「統治」與「庇護」，在法理上依舊維持了「國家機關」（公有營造物）的性格（天野郁夫，2008）。第二次世界大戰後的20年內，政府支持法人化相關論述皆因大學堅守「大學自治」或大學設置型態的不同主張而告中斷。甚至也曾在1973年制定《筑波大學法》做為法人化

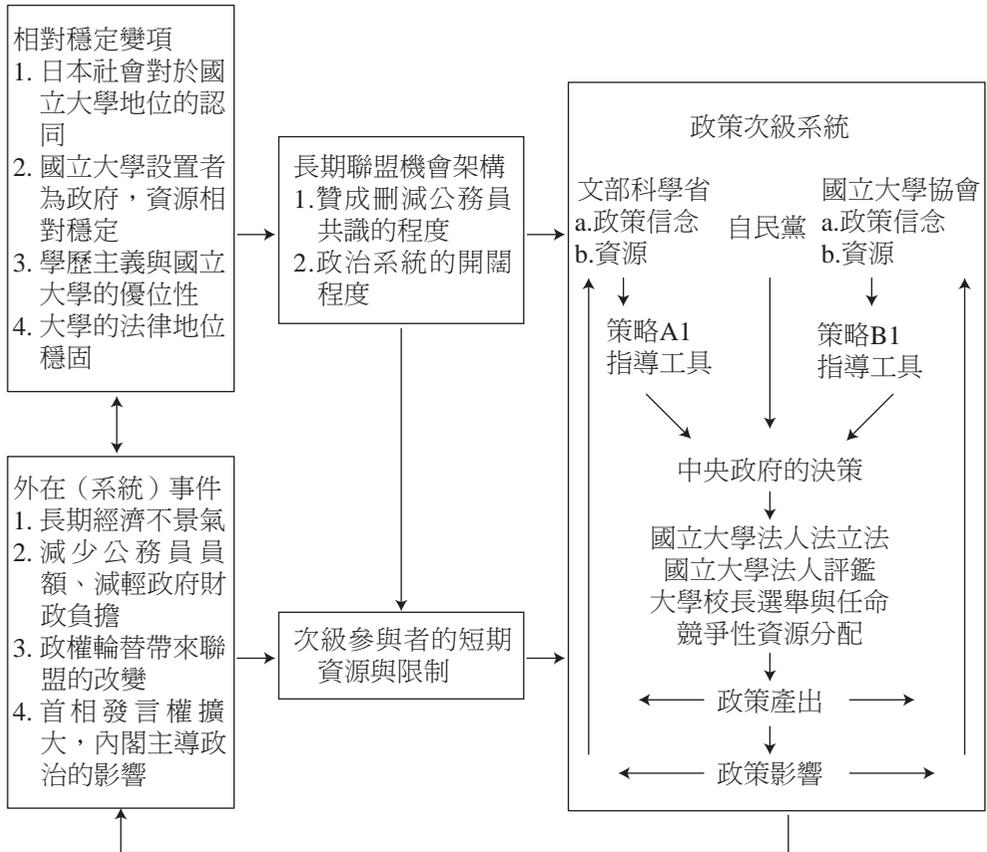


圖3 倡導聯盟架構分析日本國立大學法人化過程

資料來源：研究者自行繪製。

的樣版，但仍被國立大學反對，顯示日本社會對於國立大學的認同度高（中井浩一，2004）。

## 2. 自然資源的基本分配

國立大學設置者為政府，資源相對穩定。根據《學校教育法》（1947年制訂）第5條：「國家基於設置者負擔主義及其他法令與基準，必須對於國立大學提供絕大多數的資源」。換言之，法人化前，國立大學的預算以「國立學校特別會計」計算，所有的人事費、硬體建設費皆由國家負擔；國立大學教授為公務員

（正式稱為「教官」），按照領域不同，擁有基本的研究費，資源比起私立大學相對穩定。

### 3. 社會文化的價值與社會結構

學歷主義與國立大學的優位性。日本是學歷主義的社會，從明治時代起，獲得大學學歷代表社經地位的保障與提升，特別是以舊帝國大學為首的國立大學學歷更是為人所追求。第二次世界大戰前，大學數量隨著國家和社會的需求增加，大戰結束後大學數量持續擴增。其中相較於私立大學，國立大學增加的速度較慢，從1960年代的72所，增加到2000年的99所，法人化之前因大學整併，減少為87所，2003年法人化前夕國立大學校數只占全體的12.8%，比例相當低。但除了慶應、早稻田等私立名校外，一般人在入學時，多會將國立大學列入優先考慮，使得國立大學擁有學歷價值上的優位性。

### 4. 基本憲法架構（規則）

大學的法律地位穩固。法人化之前，關於國立大學的法律，除了《日本國憲法》第26條保障人民的學習權，第23條保障「學問的自由」外，尚有《教育基本法》、《學校教育法》、《國立學校設置法》、《教育公務員特例法》、《科學技術基本法》等，用以支撐與規範國立大學的運作，另有《私立學校法》等規範私立大學，使得大學的法律地位相當穩固，因此在討論法人化的議題上，正、反雙方皆有一定的依據。

## 二、外在（系統）事件

外在（系統）事件在短短幾年或10年內可能發生極大的變化，足以改變政治參與者所遇到的限制和機會，因此成為影響政策變遷的重要因素。而對於次級系統參與者而言，持續帶來挑戰，則迫使參與者學會預測變化，做出符合聯盟的基本的信念和利益行為（Sabatier, 1993）。

### （一）社會經濟變化狀況

長期經濟不景氣。1981年內閣召開第二次臨時行政調查會，以「不增稅的前提下進行財政改革」為目標後，教育的公共支出占國民生產總額的5%之合適與否被提出來討論，其後，直屬首相的諮詢機構「臨時教育審議會」（1984至1987年）也繼承此一主張，強調重視教育品質。當時主張此一思維的自民黨行財政調

查會長橋本龍太郎在1996年擔任首相後，也持續堅持以此方向進行行政改革。

## （二）公眾意見的變化狀況

減少公務員員額，減輕政府財政負擔。1960至1970年代間，日本GDP年成長率曾有12%的驚人紀錄。1980年代進入景氣循環後，完全失業率仍維持1%至2%，但進入1990年代的泡沫經濟期後，失業率在1998年高達4%，2002年創下歷史新高的5.4%（厚生勞動省，2011）。在此背景下，輿論對於公務員的工作態度與刪減員額的要求日益增高，例如：1987年6月內閣府的調查中，認為公務員「缺乏服務精神者」占42.4%；「缺乏工作熱忱者」占34.8%（內閣府政府広報室，2007）。1990年代日本經濟泡沫化後，加上少子化、高齡化造成社會福利支出大幅增加，自民黨政府改以內閣主導的方式進行行政改革。在符合輿論與行政改革的基本方向中，以法人化做為行政改革與大學改革的下位政策成為改革的合理訴求。

## （三）系統治理聯盟的改變

政權輪替帶來聯盟的改變。日本在1955年「自由黨」與「民主黨」合併為「自民黨」，之後一直維持一黨獨大的地位，此謂「五五年體制」。1994至1996年間，以日本社會黨為首的聯合政權雖曾一時獲得政權，隨後又讓自民黨、公明等保守黨在大選中獲勝，讓執政權回到自民黨手上，此舉強化了自民黨的維持政權決心。至橋本龍太郎擔任首相，大刀闊斧地推動行政改革，可謂法人化的前奏（吳越，2009）。

## （四）政策決定與其他次級系統的影響

首相發言權擴大，內閣主導政治的影響。橋本龍太郎在1996年擔任首相後，新自由主義思維成為行政改革的根據，之後的小淵和小泉兩內閣皆以「經濟成長」做為出發點，強勢主導改革，例如：設置「經濟財政諮詢會議」，以市場原理主導行政與教育改革（細井克彥，2014）。此外，在內閣試圖將國立大學獨立行政法人化過程中，總務省主導的獨立行政法人化也有推波助瀾的效果，對於最後的法人化結果產生一定的影響。

### 三、長期聯盟機會架構

#### (一) 贊成刪減公務員員額的共識程度

如上所述，隨著1990年代經濟的不景氣，贊成刪減公務員員額是自民黨、內閣、產業界與一般民眾的共識，且日益提升。其所存在的問題是，由誰決定哪一的部門應該刪減多少員額。

#### (二) 政治系統的開闊程度

日本政治屬於民主多黨制，政治系統的開闊程度開放，而上述贊成刪減公務員員額的共識程度也高，因此國立大學法人化的長期聯盟機會架構算是「多元」(pluralist)，而非社團主義式(corporatist)的封閉狀態。

### 四、次級參與者短期的資源與限制

政策倡導策略聯盟的資源與限制是多樣化的。例如：自民黨做為執政黨，具有政策決定的合法權力，並有輿論做為後盾；文部科學省具有傳達資訊的功能，也掌握高等教育的財政資源；國立大學協會做為國立大學的代表，有其領導地位並具有動員國立大學的能力，但這些資源與能力在體制下都有一定的限制。

### 五、政策次級系統

如前所述，國立大學法人化並非是新的論述，1990年代前，外部系統沒有決定性的因素迫使實施法人化，而支持或反對法人化的聯盟組織也不夠嚴謹，但由於1996年自民黨重新獲得政權後大力推動行政改革，將法人化置於改革的架構中，使得政策次級系統快速運作。在此一系統內，文部科學省做為國立大學的主管機關；國立大學協會理事由國立大學校長組成，為國立大學代表性利益團體；自民黨則做為執政黨，代表民意且主導立法。因此，本節以1996年橋本內閣的行政改革至2003年《國立大學法人法》成立的時間點，探討文部科學省、國立大學協會與自民黨三個聯盟的政策信念主張與變遷及與實現法人化的關聯性。

#### (一) 橋本內閣的行政改革與「國立大學獨立行政法人化」的論述

1996年11月橋本內閣成立「行政改革會議」，1997年10月提案由東京、京都

兩大學先行「獨立行政法人化」，自民黨行政改革推進本部也提出國立大學民營化或獨立行政法人化的改革方向。但此案立即遭到兩大學的反對，同年11月國立大學協會也決議反對，當時的町村信孝文部大臣也陳述反對的立場（丸山和昭、田中弥生，2012；國立大學協會事務局，2007）。文部省反對的理由有三：1. 大學的教學研究長期上具有多樣性，獨立行政法人本質上與此不合；2. 獨立行政法人的原理在於有效率地推動業務，並以三到五年的期間評估業務繼續的必要性與機關的設置型態，此舉可能會妨礙大學的自主性，招致大學教學研究品質低落，讓大學喪失特色，與現行追求大學特色的政策不合；3. 在嚴峻的財政下進行獨立行政法人化，讓國立大學的研究費、人事費無法獲得保障，進而造成教學研究品質低落，有違科技立國的發展初衷（福家俊朗、浜川清、晴山一穂，2000）。

1998年7月繼任首相的小淵惠三隔年設置「中央省廳等改革推進本部」，原本是反對獨立行政法人化的有馬朗人行政改革委員此時就任文部科學大臣，在1998年12月至1999年1月間和太田誠一總務省長官（兼行政改革推進本部副本部長）三次會談中，遭遇太田的強力遊說。有馬說明茲事體大，需等20年；太田則表明政治家對於此案無法等待超過三年。1999年1月《中央省廳等改革相關大綱》中言明「（國立大學的獨法化）在尊重大學的自主性下，做為大學改革的一環，在2003年前需得到結論」（丸山和昭、田中弥生，2012；大崎仁，2011；川北泰伸，2011）。

推動獨立行政法人化背後的因素，在於當時中央政府設定2000年之後的10年間，公務員人數要減少25%。當時公務員人數有50萬名，國立大學的教職員合計有125,000名，遂成為精簡的主要目標之一。

由此可見，在1999年1月之前，內閣和自民黨極力推動減少公務員人數，也是行政改革的至上命題，但對於「尊重大學自主性」的部分並沒有充分討論。然此項對文部省和國立大學協會而言，卻是政策信念核心，因此在國立大學的獨立行政法人化被提出時，兩個聯盟幾乎在第一時間即表明反對的立場。

## （二）從「國立大學獨立行政法人化」到「國立大學法人化」的論述

1999年1月「中央省廳等改革相關大綱」決定精簡行政組織的方向後，7月成立《獨立行政法人通則法》。文部省隨即召開五次「今後國立大學等應有的作

法相關懇談會」（8~9月）和「國立大學校長、大學共同利用機構所長等會議」（9月20日），並公告「國立大學獨立行政法人化檢討方向」資料，提示獨立行政法人化應該順從大學教學研究的特性，研擬「特別措施」，具體而言，包含法人格的取得、自主性的擴大與特色化等。值得注意的是，在文部省提出的資料中已將通則法、檢討方向與現行國立大學的制度進行細緻的比較，可見此時文部省反對的立場已有所鬆動（國立大學協會事務局，2007）。

國立大學協會在1998年12月有馬朗人就任文部大臣時，曾要求與其會面，並召開記者會表示反對獨立行政法人化的立場。1999年6月8日，名古屋大學校長松尾稔提出「國立大學獨立行政法人化問題檢討結果整理」（簡稱為「松尾報告」），考慮制定「國立大學獨立行政法人特例法」和三種不同經營自治的模式（國立大學協會事務局，2007）。1999年12月，國立大學協會會長蓮實重彥（時任東京大學校長）和文部大臣中曾根弘文見面後，中曾根大臣表示三點，即1. 贊成《通則法》不適用於國立大學；2. 獨立行政法人化檢討方向應包含「特別措施」；3. 政府對於高等教育的投資確實不足。此舉看得出國立大學協會認為獨立行政法人化若是行政改革下不可避免的，文部省也贊成此一方向。在此時間點，可以觀察到國立大學欲守住「大學自主性」的核心信仰與利益，逐漸放棄「反對法人化」的次級觀點。

此時，外部反對獨立行政法人化的聲浪逐漸提升，例如：「全國大學高專教職員組合」、「日本科學者會議」、「反對獨立行政法人首都圈串連網」皆以專書、論文、廣告與投書等表達反對的意見（川北泰伸，2011；日本科學者會議，2002；全國大學高專教職員組合，2001）。

不過，自民黨對於文部省和國立大學協會的立場表示不滿。自民黨議員麻生太郎在2000年3月文教部會與文教制度調查會提出「今後國立大學應有的作法」（即「麻生報告書」），5月11日更做為自民黨政務調查會正式政策提案報告書，該報告主張獨立行政法人化的問題層級應為「行政改革」，而非「大學改革」；應賦予大學法人格，就大學的特性另定「特例法」等，政府應該召集有識人士共同參與，在2001年度規劃具體的法人內容，盡早實施國立大學法人制度（丸山和昭、田中弥生，2012；國立大學協會事務局，2007）。2000年7月，文部省內設置「國立大學等獨立行政法人化相關調查檢討會議」，正式檢討法人化

的相關事宜。

### （三）小泉純一郎首相的「國立大學民營化論」與文部科學省的「遠山計畫」

2001年1月，中央政府從「一府21省廳」精簡為「一府12省廳」，文部省也和科學技術廳合併為「文部科學省」，同時首相為了發揮在財經政策的領導力，設置「經濟財政諮詢會議」。同年4月26日，小泉純一郎繼任首相，在5月11日參議院的諮詢中，提出「國立大學民營化」與「委讓給地方政府」的可能性（國立大學協會事務局，2007）。對此，文部科學大臣遠山敦子曾直赴首相官邸說明國立大學的功能與意義，但小泉首相卻嚴厲批評國立大學，並要求縮減國立大學校數（大崎仁，2011）。6月11日，遠山敦子在第10回的「經濟財政諮詢會議」中，以A4大小的紙張，簡潔地提出「大學（國立大學）的結構改革方針」（即所謂的「遠山計畫」），具體內容為：1. 大膽推動國立大學的合併與整合；2. 將民間企業經營手法引進國立大學；3. 以第三者評鑑方式，導入競爭原理到大學之中，遴選出30所優秀的大學，以提升國際競爭力（國立大學協會事務局，2007）。6月21日，「經濟財政諮詢會議」提出「骨太方針」（經濟社會結構改革的政策綱領），隨即由內閣決議通過，其中也包含「決議建構具有國際競爭力的大學，所以要引進民間經營手法到國立大學」（大崎仁，2011）。

由上可知，在「經濟財政諮詢會議」中有關獨立行政法人「特別措施」並沒有被當作議題討論，小泉首相的「國立大學民營化論」似乎也是曇花一現。另外，從橋本、小淵首相以來，日本推動政治的中央化，到小泉首相時更發揮到極致。他透過中央政府的精簡、經濟財政諮詢會議的成立等以「內閣主導」的方式來運作政治，政策形成過程中，部分法案甚至不在自民黨中討論，只透過內閣決議，就直接送交國會審議，因此被稱為「強勢的首相」（中島誠，2014）。

在國立大學協會方面，「遠山計畫」的提出造成相當大的震撼。因為在1997年時，該協會以獨立行政法人化不符合大學的特性而加以反對；1999年《獨立行政法人通則法》通過時，主張以另訂「特例法」來因應，而「遠山計畫」與「骨太方針」提示的「大幅縮減大學校數」，讓國立大學協會驚覺對手不單是文部省，而是背後推動改革的經濟財政諮詢會議、總務省、經濟產業省等部門（國立大學協會事務局，2007）。就現實而言，雖然對於獨立行政法人不符合國立大學

辦學特質的相關論述不少，但對大學而言，真正重點在於獨立行政法人化後，預算分配與中期計畫、目標的設定，即大學能否繼續維持其自律性與自主性（丸山和昭、田中弥生，2012），另外一個重點是教職員的身分是否維持「公務員」，即所有反對派所持的最大理由都是反對「非公務員化」（大崎仁，2011）。

#### （四）《國立大學法人法》的立法

2000年7月，文部省設置「國立大學等獨立行政法人化相關調查檢討會議」，在2001年9月27日提出期中報告書，在2002年3月提出「新的國立大學法人圖像」最終報告書，前後歷經約一年八個月的討論。最終報告書提出三個觀點：1. 創造富有特色的大學，並開展具有國際競爭力的教學研究；2. 重視對國民、社會的說明責任，引進競爭原理；3. 將經營責任明確化，實現機動性、策略性的大學經營。此三觀點和兩年前文部省提出的「國立大學獨立行政法人化檢討方向」和自民黨的「麻生報告書」大異其趣，顯然受到內閣「骨太方針」和「遠山計畫」的影響（大崎仁，2011）。

國立大學協會為因應該報告書的結果，在2002年4月19日召開臨時總會，由長尾真會長提案，經過討論後，以舉手方式決議通過（國立大學協會事務局，2007）。據說，這是國立大學協會首次以多數決強行通過議案，可見該協會在這個時間點正式表示進入法人化的準備期（丸山和昭、田中弥生，2012；細井克彥，2014）。

根據當時鹿兒島大學校長田中弘允表示，當時有四所大學認為有違國立大學本質，兩所大學認為會加大舊帝國大學與其他大學的差距，而表示反對，最後仍以「強行表決」方式無奈收場。他個人認為，國立大學協會的立場沒有正當理由從反對法人化轉換為贊成。在教職員是否維持公務員身分的主張上，包含前文部大臣有馬朗人都主張維持公務員身分，但在「國立大學等獨立行政法人化相關調查檢討會議」的「聯絡調整委員會」上卻沒有和其他委員會溝通，直接定位為「非公務員」（大崎仁，2011）。

文部科學省以「新的國立大學法人圖像」最終報告書為據，於2003年1月公布《國立大學法人法案概要》，同年2月28日，內閣會議決議通過《國立大學法人法案》。7月9日在國會156回會期進行審議，以民主黨為首的在野黨都投反對票，但最終眾議院以10項、參議院以23項附帶決議，連同其他相關六條法律修正

後通過，法案正式成立（大崎仁，2011）。

### （五）小結

Sabatier與Jenkins-Smith（1999）認為，政策形成過程中，政策聯盟架構來自不同的人共享一個特定的信念系統。政策次級系統內成員有不同的政策核心信念而形成聯盟，而政策變遷的主要原因是透過政策取向學習而改變聯盟的政策信念來實現。

在法人化的過程中，於1997年左右以行政改革為前提之下的大學改革相關議題上，自民黨、企業界早已形成共識，雖然初期文部省官員持反對意見，但終究仍因不敵自民黨和上級（內閣）的壓力而妥協。另外，「遠山計畫」是在2001年6月11日第10回的經濟財政諮詢會議上，以「大學（國立大學）的結構改革方針」的名稱所提出。由此可見，在內閣強力主導的行政改革之下，文部科學省處於弱勢的立場，內閣才真正握有主導權。

國立大學法人化從構想、設計到法案成立，在社會上並沒有遭受特別的阻礙，反而在尚稱「和諧」的狀況下完成。特別是「國立大學等獨立行政法人化相關調查檢討會議」的設立到法案通過的時間異常短暫，此可歸納成兩個原因：1. 大學改革被設定為行政改革的一環，行政改革成功，大學改革自然水到渠成。反對派聲浪雖然在大學社群間擴大（如日本科學者會議），但卻無法真正擴及社會一般大眾，獲得更大的共鳴。2. 文部科學省與國立大學協會透過政策導向學習，其政策信念由反對轉為贊成，在法案成立上成為一種助力。國立大學協會在阻擋筑波大學式的「新構想大學」推動上扮演了重要的角色，但如今立場隨著時空轉變，對法人化卻採取了「無為」的作法（中井浩一，2004）。國立大學協會《国立大学法人化の経緯と国立大学協会の対応資料集》（國立大學法人化的經緯與國際大學協會對應資料集）記載該協會在法人化過程中的相關會議紀錄，為本研究之重要參考，可是，細井克彥（2008）認為該內容未提及反對論者與經濟產業省的觀點，忽視大學的反對聲音，有可能是「舊帝國大學」等主流派為自己辯護而留下的紀錄。

以政策倡導聯盟架構來分析，實現法人化的主要因素如下：1. 反對派的文部科學省、國立大學協會在主張尊重大學自主與增加高等教育預算的前提下逐漸改變立場（政策取向學習）；2. 支持派的自民黨也另外制定《國立大學法人法》而

非實施「獨立行政法人化」來因應；3. 最後，「國立大學等獨立行政法人化相關調查檢討會議」的設立建立了教育當局、大學、學術界等各種組織的溝通平臺，使得法人化的政策走向轉為一致。

## 伍、結論與啟示

### 一、結論

#### （一）政策倡導聯盟架構可適切說明法人化的政策形成過程

國立大學法人化政策形成過程包含獨立行政法人化的政策移轉、文部科學省、國立大學協會與政黨、內閣、國會等利害關係人間的利益調整。雖然其他的政策形成理論也可用以解釋相關內容，但政策倡導聯盟架構以動態的方式從內、外部的因素與政策次級系統，解釋法人化的政策形成過程趨於完整，稱得上是一種實用的研究工具。

#### （二）各時代有不同的國立大學法人化論述

明治時代東京帝國大學創建後，法人化論述隨即出現。不僅如此，在第二次世界大戰後60年內，贊成派的相關論述雖然時而出現，甚至政府也在1973年制定《筑波大學法》，試圖推動「新構想大學」做為法人化的樣版，但反對派皆以有違「大學自治」的歷史傳統加以抵制。1980年新自由主義的興起與1990年代泡沫經濟帶來財政困難等外部因素，為贊成派聯盟（自民黨政府）帶來實施法人化正當理由，更讓其他聯盟成員（文部科學省與國立大學協會）政策信念變遷，在2000年左右完成法人化的準備。

#### （三）外部因素是推動實現法人化的重要因素

首先，經濟危機和刪減公務員的輿論讓日本政府飽受壓力，進而引進新自由主義的思維，因此，「行政改革>大學改革>國立大學法人化」的邏輯在自民黨與內閣間形成重要共識。此外，橋本內閣推動行政改革後，改革的實質推動者由行政部門轉向內閣（首相），特別是小泉純一郎「內閣主導」的強勢作為，對於法人化的方向產生決定性的影響。而在內閣的政策形成過程中，文部科學省也屬於相對弱勢，容易受到自民黨與經濟部會的影響而改變政策信念。

#### (四) 政策信念不同與政策導向學習也是實現法人化的重要因素

政策參與者的政策信念與政策導向學習是實現法人化的重要因素。如表3所示，各參與者的深度核心、政策核心與次級觀點截然不同。自民黨的深度核心是維持政權，因此，在政權一度失而復得的狀態下，勵精圖治，進行行政改革。對於文部科學省與國立大學協會堅持「大學自主」的政策核心，放棄「堅持國立大學完全適用《獨立行政法人通則法》」的次級觀點，自民黨改以制定《國立大學法人法》來因應。文部科學省的政策核心是「維持國立大學運作、主導預算分配」，在內閣相對弱勢的環境下，只得放棄國立大學教職員保有「公務員」身分的次級觀點。國立大學協會的深度核心在於維護國立大學的利益，也始終以「維持大學自主、自律」為政策核心，但「新的國立大學法人圖像」最終報告書提出後，宣告進入法人化準備期，此舉意味著放棄國立大學的法律地位應為「公有營造物」一貫堅持。換言之，在堅守深度核心與政策核心的前提下，三個參與者皆放棄部分的「次級觀點」，以保護自身最大利益。上述的過程亦清楚說明文部科學省和國立大學協會透過政策導向學習，轉而支持法人化。

表3

國立大學法人化過程中參與者的政策核心的內容

政策參與者	深度核心	政策核心	次級觀點
自由民主黨	維持政權	維持立法主導權	堅持國立大學完全適用《獨立行政法人通則法》
文部科學省	掌握教育事務主導權	維護國立大學運作， 主導預算分配	堅持國立大學教職員保有 「公務員」身分
國立大學協會	維護國立大學利益	維持大學自主、自律	堅持國立大學法律地位為 「公有營造物」

註：研究者自行整理繪製。

## 二、啟示

### (一) 重大教育政策改變需要時間醞釀與不同參與者加入

如Sabatier所言，重大政策需要有10年、甚至數十年的形成過程，才有可能具體分析其過程。日本國立大學法人化真正的決定期在2000年左右，但第二次世

界大戰後實際上已經過幾十年的醞釀。在過程中，不同參與者的立場涇渭分明，也有時間各自表達立場，可見其政治系統有一定的開闊程度。

## （二）參與者的政策信念依時空背景不同而改變

支持法人化的自民黨政府從未改變其主張，絕大部分的教職員也堅守反對的立場。1990年代後，經濟危機、政黨輪替的經驗、刪減公務員的輿論壓力、首相主導行政改革等外部因素等，都迫使政策倡導聯盟對法人化的政策信念產生轉變，特別是文部科學省與國立大學協會的立場轉變是政策變遷的重要因素。另外，代表國立大學的利益團體的國立大學協會在此過程所扮演的角色已不吃重，此與1970年代時的影響力不可同日而語。

## （三）國立大學法人化後續挑戰值得關注

國立大學法人化後，包含國立大學法人評鑑制度的成立、國立大學校長的選舉與任命和加重競爭性資源分配比率等新政策，對於日本高等教育已造成重大的影響。2004至2009年國立大學完成了第一週期的評鑑，現今進入第二週期。不過，改革的方向與速度遠超過國立大學協會和反對派的預期，例如：在法人化前夕的2003年10月財務省和文部科學省突然共同決定政府補助金以「大學經費每年遞減1%」與「醫院經費每年遞減2%」方式計算，使法人化後的經營面臨更大的挑戰，而此舉也再次顯示財務省等經濟部門在政策決定上相對強勢。

## （四）以政策循環方式來檢視後續發展

在政策倡導聯盟架構中，立法實施後會帶來「政策產出」與「政策影響」。除了教職員非公務員化、國立大學法人評鑑、國立大學校長選舉與競爭性資源分配外，也造成地方政府公立大學陸續法人化、私立大學更積極爭取競爭性資源、調整大學學費等「政策影響」。這些政策產出與影響再度回饋到社會內，成為外在事件的因素之一。換言之，後續發展應該以長期的政策循環的方式不斷檢視與改進，以求永續經營上的進步。

以日本為例，支持派長久以來的倡議、1970年代筑波大學的成立與2000年左右內閣強力主導改革等外部條件的成熟，固然是法人化成功的主因，但法人化後，法人評鑑與競爭性資源的分配問題等所同時衍生出政府與大學在教育與研究上責任劃分的問題，依舊考驗著兩者的智慧。

### （五）臺灣實施國立大學法人化的時機為何

教育部正式倡導法人化已經超過10年，符合Sabatier所言的第一要件。然筆者認為在主、客觀條件上尚未有完全合宜的時機。首先，外部環境上，法人化的議題正式提出正值政黨輪替的時期，在臺灣特有的政治氛圍下，政黨易受民意影響，不容易和教育部形成倡導聯盟。其次，從大學內部來看，1997年國立大學校務基金制度實施後，只能說是完成了法人化的一半工程，但之後教職員的人事制度就無法再進一步往「非公務員」的方向推進。換言之，基於保護教職員工作權的反對聲浪在大學內部已根深蒂固。最後，在少子化的危機下，國立（公立）大學的合併或許可能成為政策選項，但若與法人化一起實施，其所遭受的阻力可能會更大，因為現今的合併議題也包含了私立大學間的合併。易言之，公私立大學教職員可能聯合起來成為「反合併的倡導聯盟」，連帶抵制法人化的推動。總而言之，「如果」政府推動法人化的方向不變，以現今的條件而言，只有「倡導」（磨合）的時間延長一途。

致謝：感謝兩位匿名審查委員的指導與建議。本論文為科技部補助專題研究計畫之部分研究成果（計畫編號：NSC98-2410-H-260-029-MY2）。

DOI: 10.3966/102887082015036101002

## 參考文獻

- 吳越（2009）。日本國立大學法人化的政策變遷研究—基於支持聯盟框架的分析。復旦教育論壇，7（4），58-62。
- [Wu, Y. (2009). A study on national university corporation in Japan: An analysis based on the advocacy coalition framework. *Fudan Education Forum*, 7(4), 58-62.]
- 林斌（2009）。臺日教師組織政策參與機制之比較研究：政策網絡的觀點。當代教育研究，17（4），103-146。
- [Lin, B. (2009). The study of policy participation mechanism for teachers' organizations in Japan and Taiwan: A comparative study from the view of policy network. *Contemporary Educational Research Quarterly*, 17(4), 103-146.]
- 國立臺灣大學研究發展處（2009）。大學法人化。臺北市：作者。

[National Taiwan University, Office of Research and Development. (2009). *Corporatization of university*. Taipei, Taiwan: Author.]

張丁財、湯堯、成群豪、王宗坤、江美蓉、康碧秋（2011）。國立成功大學法人化一員工權益保障之研究。取自<http://udd.ord.ncku.edu.tw/ezfiles/78/1078/img/483/20110414.PDF.pdf>

[Chang, T.-S., Cheng, T.-Y., Wang, C.-K., Chiang, M.-Z., & Kang, B.-S. (2011). *Corporatization of National Cheng Kung University: A study of staff right protection*. Retrieved from <http://udd.ord.ncku.edu.tw/ezfiles/78/1078/img/483/20110414.PDF.pdf>

許育典、李佳育（2014）。從大學的法律地位探討大學自治的落實：以大學法人化為核心。《當代教育研究》，22（1），169-209。

[Hsu, Y.-D., & Li, J.-Y. (2014). A review of the implementation of university autonomy from the perspective of the legal status of universities: Focusing on the legal personalization of universities. *Contemporary Educational Research Quarterly*, 22(1), 169-209.]

湯堯（2008）。世界主要國家高等教育體制改革分析與省思。《研習資訊雙月刊》，25（6），69-76。

[Tang, Y. (2008). The analysis and reflection of higher education reform system in world major countries. *Inservice Education Bulletin*, 25(6), 69-76.]

湯堯、成群豪（2008）。國立成功大學法人化相關問題研究。臺南市：國立成功大學。

[Tang, Y., & Cheng, C.-H. (2008). *A study of corporatization of National Cheng Kung University*. Tainan, Taiwan: National Cheng Kung University.]

楊思偉（2005）。日本國立大學法人政策之研究。《教育研究集刊》，51（2），1-30。

[Yang, S.-W. (2005). A study of the incorporation policy of Japan's national universities. *Bulletin of Education Research*, 51(2), 1-30.]

董保城（2008）。政大法人化原則與方向。取自<http://pcl.nccu.edu.tw/doc6.html>

[Tung, P.-C. (2008). *The principle and direction of corporatization in National Cheng Chi University*. Retrieved from <http://pcl.nccu.edu.tw/doc6.html>

丸山和昭、田中弥生（2012）。国立大学法人化の政策過程。載於北原和夫（主編），大学における教育研究活動の評価に関する調査研究（頁141-166）。東京都：文部科学省。

[Maruyama, K., & Tanaka, Y. (2012). The policy process of national university corporatization. In K. Kitahara (Ed.), *Investigation of evaluation of university education and research activities* (pp. 141-166). Tokyo, Japan: Science and Technology.]

大崎仁（2011）。国立大学法人の形成。東京都：東信堂。

[Osaki, H. (2011). *The formation of national university corporation*. Tokyo, Japan: Toshido.]

川北泰伸（2011）。国立大学法人化の考察。同志社政策科学研究，12（2），131-143。

[Kawakita, Y. (2011). Some considerations about reorganizations of the national universities as corporations. *Doshisha Policy and Management Review*, 12(2), 131-143.]

中井浩一（2004）。徹底検証 大学法人化。東京都：中公新書。

[Nakai, K. (2004). *Verify thoroughly university*. Tokyo, Japan: Chuokuron-Shinsya.]

中井浩一（2008）。大学「法人化」以後一競争激化と格差の拡大。東京都：中公新書。

[Nakai, K. (2008). *After university "corporatization": Competition intensification and gap enlargement*. Tokyo, Japan: Chuokuron-Shinsya.]

中島誠（2014）。立法学序論・立法過程論（第三版）。東京都：法律文化社。

[Nakajima, M. (2014). *Nomology: Introduction and process of policy-making* (3th ed.). Tokyo, Japan: Horitsu Bunka Sha.]

内閣府政府広報室（2007）。「国家公務員制度改革に関する特別世論調査」の概要。

取自<http://www8.cao.go.jp/survey/tokubetu/h21/h21-komuin.pdf>

[Cabinet Office, Public Relation Office. (2007). *Abstract of "special survey for national governmental servants reform"*. Retrieved from <http://www8.cao.go.jp/survey/tokubetu/h21/h21-komuin.pdf>]

天野郁夫（2008）。国立大学・法人化の行方—自立と格差のはざままで。東京都：東信堂。

[Amano, I. (2008). *The future of national universities and corporation: Between independence and disparity*. Tokyo, Japan: Toshido.]

日本科學者會議（編）（2002）。異議あり！新しい「国立大学法人」像。東京都：青木書店。

[Japan Scientists' Association. (Ed.). (2002). *Objection! The new picture of "national university corporation"*. Tokyo, Japan: Aoki Shoten.]

全國大學高專教職員組合（編）（2001）。国立大学の改革と展望。東京都：日本評論社。

[Faculty and Staff Union of Japanese Universities. (Ed.). (2001). *The reform and outlook of national universities*. Tokyo, Japan: Nippon Hyoron Sha.]

西岡晋（2004）。福祉国家再編のメゾ・レベル分析に向けて—政策ネットワーク論からのアプローチ—。早稲田政治公法研究，75，199-235。

[Nishioka, S. (2004). Towards a study on welfare state restructuring: Perspective on policy network approach. *The Waseda Study of Politics and Public Law*, 75, 199-235.]

西岡晋（2010）。政治過程分析のアプローチ。載於岡田浩、松田忠憲（主編），現代日本の政治—政治過程の理論と実際（頁1-22）。京都府：ミネルヴァ書房。

[Nishioka, S. (2010). Approach of political process analysis. In H. Okada & N. Matsuda (Eds.), *Modern Japanese politics: Theory and practice of policy-making* (pp. 1-22). Kyoto, Japan: Minerva Shobo.]

村上祐介（2010）。教育改革の政治過程。載於岡田浩、松田忠憲（主編），現代日本の政治—政治過程の理論と実際（頁240-255）。京都府：ミネルヴァ書房。

[Murakami, Y. (2010). Political process of educational reform. In H. Okada & N. Matsuda (Eds.), *Modern Japanese politics: Theory and practice of policy-making* (pp. 240-255). Kyoto, Japan: Minerva Shobo.]

岡田浩、松田忠憲（2010）。現代日本の政治—政治過程の理論と実際—。京都府：ミネルヴァ書房。

[Okada, H., & Matsuda, N. (2010). *Modern Japanese politics: Theory and practice of policy-making*. Kyoto, Japan: Minerva Shobo.]

松浦正浩（2010）。政策形成技法としての政策移転ガイドライン：既往研究からの知見。社会技術研究論文集，7，171-181。

[Matsuura, M. (2010). Policy transfer guideline as policy-making tool: A review. *Sociotechnica*, 7, 171-181.]

厚生労働省（2011）。平成23年版労働経済の分析。取自<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/roudou/11/dl/02-1-1.pdf>

[Ministry of Health, Labour and Welfare. (2011). *FY2011 analysis on labour economy*. Retrieved from <http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/roudou/11/dl/02-1-1.pdf>]

國立大學協會事務局（編）（2007）。国立大学法人化の経緯と国立大学協会の対応資料集：第一部。東京：作者。

[The Japan Association of National Universities. (2007). *The process of national university corporatization and the measures of The Japan Association of National Universities: Part I*. Tokyo, Japan: Author.]

細井克彦（2008）。国立大学法人化の経緯と国立大学協会の対応——資料集[社団法人

国立大学協会事務局編]を読んで。大学創造，20，56-63。

[Hosoi, K. (2008). Reading “the process of national university corporatization and the measures of The Japan Association of National Universities” edited by The Japan Association of National Universities. *University Innovation*, 20, 56-63.]

細井克彦（2014）。新自由主義と国立大学法人。載於細井克彦、石井拓児、光本滋（主編），新自由主義大学改革—国際機関と各国の動向（頁208-227）。東京都：東信堂。

[Hosoi, K. (2014). Neo-liberalism and national university corporation. In K. Hosoi, T. Ishii, & S. Mitsumoto (Eds.), *University reform under neo-liberalism: The trends of international institutes and other countries* (pp. 208-227). Tokyo, Japan: Toshido.]

新谷浩史（2004）。ネットワーク管理論の射程。年報行政研究，39，167-178。

[Shintani, H. (2004). The range of network management theory. *The Annals of the Japanese Society for Public Administration*, 39, 167-178.]

福家俊朗、浜川清、晴山一穂（2000）。独立行政法人化—その概要と問題点。東京都：日本評論社。

[Fuke, T., Hamakawa, K., & Haruyama, K. (2000). *The incorporated administrative agency system: The outline and problems*. Tokyo, Japan: Nippon Hyoron Sha.]

橋本鉦市（2005）。高等教育の政策過程分析—その理論的前提と方法論的枠組—。東北大学大学院教育学研究科研究年報，53（2），51-74。

[Hashimoto, K. (2005). Analysis of the policymaking process of higher education: Theoretical premise and the methodological framework. *Bulletin of the Graduate School of Education, Tohoku University*, 53(2), 51-74.]

橋野晶寛（2006）。教育政策過程分析における「比較」の理論と方法。東京大学大学院教育学研究科紀要，46，431-440。

[Hashino, A. (2006). Comparative theories and methods on the studies of the educational policy process. *Bulletin of the Graduate School of Education, the University of Tokyo*, 46, 431-440.]

韓相俊（2004）。教育政策過程研究における「政策ネットワーク」論の可能性—政策ネットワークモデルの検討—。東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要，23，37-49。

[Han, S.-J. (2004). A study of policy networks in educational policy process analysis: Discussion about policy network models. *Bulletin of Educational Administration Course, Graduate*

*School of Education, the University of Tokyo, 23, 37-49.]*

藤村正司（2008）。主人・代理人論からみた高等教育システム—自律と依存のパラドクス—。大学論集・39，185-203。

[Fujimura, M. (2008). Seeing higher education system from principal-agent relationship: The paradox between autonomy and independence. *Daigaku Ronshu Research in Higher Education, 39*, 185-203.]

Easton, D. (1965). *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Goldfinch, S. (2006). Rituals of reform, policy transfer, and the national university corporation reforms of Japan. *Governance, 19*(4), 585-604.

Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (1992). Policy communities and issues networks: Beyond typology. In D. Marsh & R. A. W. Rhodes (Eds.), *Policy networks in British government* (pp. 249-268). Oxford, England: Clarendon Press.

Pempel, T. J. (2004). 日本の高等教育政策（橋本鉦市・譯）。東京都：玉川大学。（原著出版於1978）

[Pempel, T. J. (2004). *Patterns of Japanese policymaking: Experience from higher education* (K. Hashimoto, Trans.). Tokyo, Japan: Tamagawa Academy University. (Original work published 1978)]

Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition model of policy change and the role of policy orientated learning therein. *Policy Sciences, 21*, 129-168.

Sabatier, P. A. (1993). Policy change over a decade or more. In P. A. Sabatier & H. C. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy change and learning: An advocacy coalition approach* (pp. 13-39). Boulder, CO: Westview Press.

Sabatier, P. A. (1999). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press.

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The advocacy coalition framework: An assessment. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 117-166). Boulder, CO: Westview Press.

Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd ed., pp. 189-220). Boulder, CO: Westview Press.

Sato, H. (1999). The advocacy coalition framework and the policy process analysis: The case of smoking control in Japan. *Policy Studies Journal, 27*(1), 28-44.

Schoppa, L. J. (2005). 日本の教育政策過程—1970～1980年代教育改革の政治システム—

期刊徵稿：<http://www.edubook.com.tw/CallforPaper/BER/?f=oa>

高等教育出版：<http://www.edubook.com.tw/?f=oa>

高等教育知識庫：<http://www.ericdata.com/?f=oa>

（小川正人，譯）。東京都：三省堂。（原著出版於1991）

[Schoppa, L. J. (2005). *Educational reform in Japan* (M. Ogawa, Trans.). Tokyo, Japan: Web Dictionary. (Original work published 1991)]

期刊徵稿：<http://www.edubook.com.tw/CallforPaper/BER/?f=oa>

高等教育出版：<http://www.edubook.com.tw/?f=oa>

高等教育知識庫：<http://www.ericdata.com/?f=oa>