

日本国立大学法人化进程研究

姜晓平¹ 藤井穗高²

(1.河海大学 新闻宣传中心,江苏 南京 210098;2.东京学芸大学 教育学部,日本 东京 184-8501)

摘要:日本国立大学法人化旨在通过引进市场竞争机制和民间经营理念及模式,改革大学现有的僵化体制。这一过程包括组织结构、财务人事制度变迁及认证评价制度的实施,法人化的实现改变了国立大学与文部科学省的关系,凸显了与私立大学的挑战关系,也带来了国立大学自身的嬗变。值得注意的是,日本国立大学法人化取得显著成效的关键,是该过程始终是在法律的指导与监督下进行的,这一点值得借鉴。

关键词:行财政改革;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(2007)01-0054-07

上世纪末本世纪初,日本国立大学就陆续开始了以大学“合并重组”为重要手段的大学结构改革,随着这一改革的深入,加之国家行财政体制改革的助推器作用,国立大学法人化进程在经历了一系列的曲折之后,终于得以全面实施,并取得了成绩。法人化从发动到真正实施的过程是艰难的,日本国立大学毕竟已经历了130多年的历史,并且一直沿袭着这样一个僵化的大学体制,一朝就想彻底改变是不容易的。因此从“发动”到“实施”这一过程是非常重要的,研究这一过程对我国大学改革有一定的参考意义。

一、新自由主义思潮鼓动下的 国立大学法人化进程的发端

2004年4月,日本的87所国立大学一同迈进国立大学法人化的进程,开始了改写日本国立大学百多年历史的“新长征”^[1]¹⁴。

“国立大学法人化”问题绝非一个新课题,追溯日本高等教育史可以发现,早在明治初年就有过议论。明治政府曾考虑将当时的东京帝国大学“从政府内部独立出去,并且在法律上赋予个人的自治体资格”^①,即法人资格。二战结束后国立大学法人化的必要性也反复被提及。“1971年,中央教育审议会在其报告中提出,国立大学应该具有法人资格,在政府投入一定额度经费的援助下自主经营,自我负责,并建议为法人化作必要的法律准备。这一时期

来日考察的世界经合组织(OECD)教育调查团也提出,日本应该将国立大学改建成为具有独立法人资格的机构”^[1]¹⁰²。但是,发生于20世纪60年代后期的大学校园纷争使这次国立大学法人化改革的契机搁浅。1987年,临时教育审议会在其第三次报告中提到,国、公立大学要确立自主、自律的体制,追求与教育研究特质相适应的、有弹性、有活力的经营方式,对现有国立大学应具有的设置形式进行改革(暗喻法人化的设置形式),并留下了“国家和大学自身应该积极探讨”的伏笔。临时教育审议会在这次报告之后完成了其历史使命而宣布解散,也正是根据临时教育审议会这个报告的建议,大学审议会于1987年成立。“但是,大学审议会、文部省以及大学都没有按照临时教育审议会的建议‘积极’地探讨过这个问题”^[1]¹⁰³,国立大学法人化的问题又一次被搁置了。日本国立大学两次错失法人化改革良机,可见其机制的弊端,但其自身机制的怠惰,阻挡不了社会改革的步伐,最终,国立大学还是被推上了法人化改革的道路。

20世纪80年代,随着新自由主义思潮风靡欧美,欧洲各国保守党在大选中获胜,这种思潮也流传到亚洲,在其影响下,“1999年1月小渊政府的咨询机构‘经济战略会议’向总理府提交了咨询报告,报告提出了全面推行市场经济,以市场为主导的思想”^[2]。小渊政府认可了报告的主要思想,开始精简政府机构,积极推进中央省厅的改革。随之有84类

收稿日期:2006-10-10

作者简介:姜晓平(1951—),女,山东牟平人,副教授,硕士,从事高等教育理论与实践研究。

①东京大学百年史編集委員会編.东京大学百年史·通史一·全十卷[G].1984:830.

原国家行政机关从政府行政组织中分离出来,成为独立行政法人。在这次行政改革的大潮中,国立大学也被列入独立行政法人化的序列,但是,方案一经提出立刻遭到来自国立大学激烈的批判和坚决的抵抗。在此后的4年多里围绕国立大学法人化问题,论争不断,国立大学协会、日本科学者会议和许多大学教授会等组织及学者个人发表了各种意见和看法,个中反对意见为众。

1999年1月小渊政府确定了用10年时间削减25%公务员数量的目标。当时的国立大学共有12.5万教职员,都属国家公务员编制,因此,国立大学法人化问题理所当然地被提上了政府行政改革的议程。可见,国立大学法人化改革的直接动因并非来自高等教育自身的需要,而是日本政府推行行财政改革大棋盘上的一步棋。

根据1999年4月内阁会议决定,文部科学省(当时为文部省)开始着力于国立大学法人化改革的相关提案及政策的制定。1999年9月、2000年5月文部科学省曾先后两次召开国立大学校长会议,就有关国立大学法人化内容、组织、时间进程等作说明,并听取大学方面的意见。2000年7月,文部科学省成立了“国立大学独立行政法人化调查研讨会”,作为政府的咨询机构专门研究讨论国立大学法人化制度问题。并于2002年3月26日提出了题为《关于新“国立大学法人”形象》的最终报告^{[3][87]},报告提出,将国立大学从文部科学省的内部组织中“独立”出来,采用非公务员制度的建议。按照最终报告的提议,文部科学省在充分考虑大学教育研究特性的基础上,向国会提交了“国立大学法人法案”。几经讨论,最终国会于2003年7月9日通过了该法案,2003年7月16日《国立大学法人法》(法律第112号)正式公布,2004年4月1日《国立大学法人法》正式实施^[4]。

确立国立大学法人化这个方向并非一帆风顺,日本政府出于政治上的考虑,既容忍了大学的论争与抵抗,也采用强硬的行政手段,最终,在相互妥协的过程中将国立大学推上了法人化进程。这一举措推动了国立大学内部组织机构的重组,改革了日本高等教育现有结构及体制,使国立大学由政府管理下的“知识共同体”转化为具有高度自主性、自律性、在学术上具有高度国际化水准的独立的“知识经营体”。这将是日本高等教育发展的新的生长点。

二、国立大学法人化的具体实施

今天,日本国立大学实现法人化已经过去了3

年,法人的外形已经成立。组织、制度亦趋逐步完善。在过去的几年里,法人化过程给国立大学带来了以下变化。

1. 组织结构更趋开放性

这是相对于法人化前的国立大学组织结构而言的。法人化进程是日本政府对国立大学进行“结构和体制改革”的一次尝试。日本近代大学的结构和体制自1886年3月《帝国大学令》颁布以来,国立大学就是政府内部的所属机构,教职员是国家公务员身份,一直未有改变。这样的结构体制造成国立大学缺乏自主性,结构僵化,运作体制单一,而且,大学长期处于政府的“庇护”^{[1][104]}之下,衣食无忧,竞争意识淡薄,少有社会责任感,使大学果真成为依附于政府的专门机构。“国立大学法人化”,就是要改变这种状况,目的就是:赋予大学法人资格,使之转变为“个性丰富”、“具有魅力和社会责任”的大学^[5]。所以,国立大学法人化进程有别于以往任何一次大学改革,是摆脱迄今为止的大学运行方式,引进市场竞争机制和民间经营理念及模式,使大学向经营体制转移的一次脱胎换骨的改革。

2004年4月以来,按照《国立大学法人法》第二章第一节的有关规定,国立大学进行了组织机构的重组。重组后的大学具有法人资格,设法人组织,即董事会,学校的重要事项必须通过董事会讨论。从学校管理的角度考虑,设立教育研究评议会,专事审议有关教育研究的相关事项;设立经营协议会,审议学校每年的预决算和与学校经营有关的各种事项。校长具有“强有力的领导权”,是学校的最高领导,担任经营协议会的议长,领导教育研究评议会^{[6][279-281]}。国立大学法人依照《国立大学法人法》对法人组织的具体规定,确立符合本校经营特色的组织机构。在经营组织方面,各大学以“法人组织和大学组织的一体化”、“校外有识之士的参与”为前提,对学校的现有组织形式进行了重组(如图1所示)。

在组织机构重组过程中,有的学校废除了学校内部原有的机构,成立适应法人化的新组织机构。如,东京工业大学就废止了迄今为止以教师为主要的各种校内机构,成立了以教师和行政职员为一体的、具有战略经营功能的校内体制^[7]。东京学芸大学在其2004年编撰的《东京学芸大学学则及规则》的第一节“组织”中规定:“学校设置董事会、经营协议会及教育研究评议会”^[8]。学校的法人组织即董事会,由校长1人和监事2人以及若干董事组成,监事由文部科学省任命,董事人数按《国立大学法人

①参照东京大学、京都大学、东京学芸大学、东京工业大学现有法人组织制作,http://www.u-tokyo.ac.jp/www.kyoto-u.ac.jp/www.u-gakugei.ac.jp/www.titech.ac.jp.

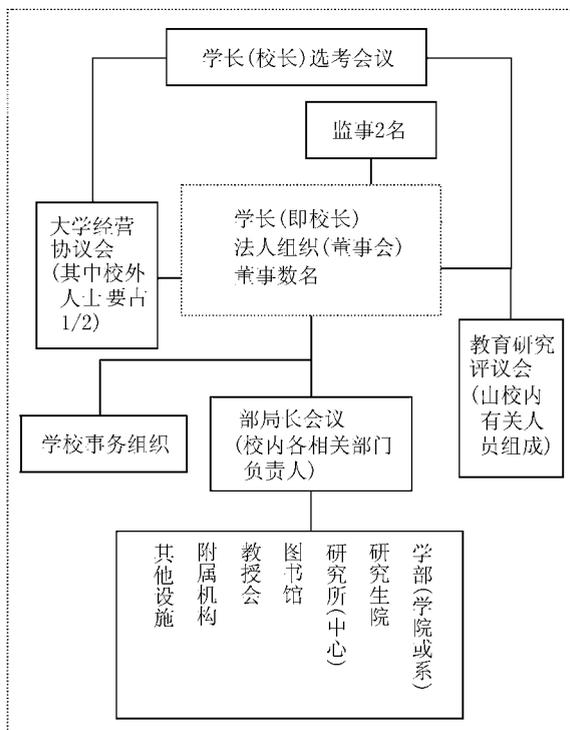


图1 国立大学法人的基本组织结构^①

法》附表1中的第4栏规定人数以内设置^{[6] 291-293}，视学校性质和规模董事会人数为2~8人不等。大学经营协议会由董事会成员、校内相关人员和校外人士组成，其中校外人士比例不得低于协议会人数的50%。各大学纷纷聘请社会名流、有识之士参与大学经营，譬如，三菱商事、住友、NEC、富士通等大公司的总经理、董事长，日本各大报社的社长、私立大学法人的财务顾问、知名大学相关领域的教授等，都成为各校聘请的对象，有的还聘请地方官员出任这一职务。经营协议会的主要职责是在国立大学实现中期目标的过程中，对经营中的有关事项作决定，包括学校财务的预决算及执行。教育研究评议会由校内成员组成，主要由校长、各学部（系科）部门负责人以及校长指定的有关人员参加，对学校教育研究中的有关问题进行审议和作决定。此外，大学经营协议会和教育研究评议会还要承担新任校长选考工作，通过评议向文部科学省推荐和提交下一任校长名单。学校设部局长会议，由校内各教学研究管理部门负责人组成，承担上情下达、上下沟通、协调等工作，并领导各教学研究单位及附属设施的日常运行。学校事务组织（局）类似我国大学中的后勤保障系统，但其规模、保障内容与我国大学后勤组织机构有很大区别，组织形式比较精炼，注重服务，服务内容相对单纯。

2. 使财务管理权限扩大，人事制度更加灵活

法人化带来国立大学各种管理制度的改革，其中最受瞩目的是财务制度的改革，其次是人事制度

的灵活性在改革中得以实施。

法人化以前，国立大学财务受文部科学省的严格统制。学校预决算纳入国家财政预决算之中，由文部科学省的派驻财政官员管理。政府下达的各项事业经费都是专款专用，设备配备费的余额要返还财务省。国家财政下达给学校的研究经费要按年度结算，结余的经费要求返还政府财政。学生缴纳的学费收入、附属医院和各种附属设施的收入要全数上缴国家财政进行二次分配，在财务上国立大学无自主权。教职员具有国家公务员身份，工资来源于国家财政预算。

法人化后，国立学校的特别会计制度被废止了^{[8] B5}，政府将原来用于学校的事业费改作运营费补助金，将设备配备所需经费改作设备费补助金交付给各法人。其中，运营费补助金还具体分为“标准运营费补助金”和“特定运营费补助金”，标准运营费补助金由学生数等客观指标为基准计算，特定运营费补助金则视特定的教育研究设施的运行或相关事项等予以支付。现在学生缴纳的学费和附属机构的收入不需上缴国库，而直接由法人管理支配，但学费标准由文部科学省确定，各法人可在标准额度的10%范围内进行调剂。在财务管理上，法人组织适用企业会计制度，政府放宽对国立大学法人的财政限制，旨在“让法人能够在这样机动且具弹性的财务管理制度下，依靠自主判断和经营，从法人的财务会计管理方面直接展示其经营的努力程度”^{[8] B6}。在新的财务制度下，合理灵活地使用各种资金成为法人们的新课题。

“非公务员身份”给国立大学创设全新、灵活的人事制度带来契机。法人可以建立有别于国家公务员的新的人事制度体系，工资制度和工作时间都更灵活、更有弹性，工资可与能力、业绩效率挂钩，对教职员个人也具有激励作用，新的人事制度体系有利于学校吸引各种优秀人才进入国立大学工作。总之，国立大学的12.5万教职员“丢掉铁饭碗”过渡到“雇员”的壮举推动了日本政府行政改革的进程，撼动了100多年来国立大学僵化的人事制度，为大学体制改革和日本社会进步作出了贡献，起到了巨大的表率作用。新的人事制度、灵活的财务制度和外部研究资金等的导入，还可强化产学官结合，促进研究成果进入社会，提高教职员的社会责任感，从而提升学校整体的竞争力。

3. 中期目标与中期计划的制定

法人化后，按照《国立大学法人法》第三章中的

①国立大学法人东京学芸大学. 东京学芸大学学则及び诸规则[G]. 东京: 国立大学法人东京学芸大学, 2004: 1.

规定,各大学法人每6年须向文部科学省提交一次中期目标,一年提交一次中期计划。中期目标中必须详细制定6年中教育研究业务运营目标,文部科学大臣在听取了国立大学法人评价委员会的意见之后,将各法人的中期目标以法令文书形式予以公布,并决定是否交付由中期目标所制定的财政预算(运营费补助金)等事宜。

《国立大学法人法》详细规定了中期目标的内容,即:“提高教育研究质量的目标”、“改善业务运营和提高学校效率的目标”、“改善财务制度及内容的目标”、“对教育、研究及组织、运营等状况进行自我检查、评价以及提供相关信息的目标”、“其他与业务运营相关的重要目标”^{[6] 282}等。为实现中期目标,各法人还要依照《国立大学法人法》的规定,制定本校每年度具体的中期计划,即实现中期目标的措施。计划内容要与中期目标内容一一对应,详细列出实现上述目标的实施细则,例如,对财务的要求,不仅要提出收支计划和资金计划,而且在预算中对人事费的预见也要逐一列出计划,短期借款的限额、重要财产的转让等,如果要提供抵押,连抵押计划也要详细规划,节余款项的使用计划也要事先提出。这个中期计划一经文部科学大臣认可,各国立大学法人必须立即公布不得延误^{[6] 283}。依据法律的要求,各法人充分运用各自裁量权,设定学校的中期目标,努力突出本校特色,竭力增强在新体制下的竞争力,100多年来,国立大学在新法人体制下第一次感到了自主和竞争的压力。

4. 创设认证评价制度

伴随着国立大学法人化,2004年起文部科学省启动了“认证评价制度”来评价国立大学法人的经营状况,这是以保持和提高大学通常的教育研究质量为目的而创设的^{[3] 181}。实际上,从1991年开始,当时的文部省就在国立大学中推行“大学自我检查和评价制度”,1999年起成为国立大学每年度一项不可或缺的常规工作,并使这一制度义务化。法人化后,国立大学拥有了更多的自主和自律的权利,虽是一个独立的经营实体,但是,国立大学法人仍然接受国家财政拨款,鉴于这一特殊性,其内部经营管理状况、财务收支等都应向社会公开,增加学校管理和办学的透明度,体现大学向社会负责的精神。因此,“评价”作为衡量大学实际经营水准的一种手段而凸显其重要性,因此,文部科学省不仅创设了“认证评价制度”,还成立了国立大学法人评价委员会,并设置了“大学评价·学位授予机构”,作为第三者评价机构参与对大学的评价,并将对大学的评价写进《国立大学法人法》,以法律形式确立了“评价”的严肃性及

地位。

具体而言,参照规定,各法人对照各自制定的中期目标,除每年对完成状况进行自我检查和评价外,还要义务向国立大学法人评价委员会、总务省政策评价·独立行政法人评价委员会提交各类财务报表、法人经营实绩报告书、中期计划的进展情况和经营状态等。6年结束时,国立大学法人评价委员会将对这些报告做出综合评价,其中有关教育研究的事项委托给大学评价·学位授予机构(即第三者评价机构),由该机构从专业的角度对这一部分内容进行评价,评价结果反馈给国立大学法人评价委员会。国立大学法人评价委员会在尊重和采纳第三者评价机构对法人的教育研究业绩所作的的评价的基础上,对包括学校经营管理、财务预决算等在内的中期目标进行全面评价,对该法人6年的业绩提出综合评价意见。综合评价结果报告文部科学省和总务省政策评价·独立行政法人评价委员会,文部科学省将评价意见通知相关国立大学法人,并提出整改意见,同时将评价结果向社会公布,接受监督。评价结果将作为下一个6年周期的资金资源分配数额的依据。此即“认证评价制度”的基本框架。

三、法人化带给国立大学的变化与挑战

国立大学法人化是继明治时代帝国大学创设、第二次世界大战后新制大学诞生后的第三次大学制度改革。经过近三年的建设,新国立大学法人外形已见其端倪。法人化的实现也给国立大学带来了各种变化、挑战和影响,与文部科学省关系的变化,法人化改变了国立大学与私立大学的关系,挑战的立场更加明显,法人化最终带来国立大学自身的嬗变。

1. 与文部科学省关系的变化

从“统制与庇护”到“协调与指导”。国立大学法人化进程改变了国立大学与文部科学省之间的关系。如前所述,从组织上,国立大学从文部科学省的内部机构中剥离出来,转变为具有独立法人资格的机构,具有自主、自律性的组织。新国立大学摆脱了日本百多年来国立大学的运行模式与传统,在挣脱了政府强力“统制”的同时,也告别了受政府无微不至“庇护”的特权,这是不论其意愿的“过渡”;^{[1] 121}到目前为止可以预见,这个“过渡”是不容易的且充满了困难。

从人际关系的角度看,教师都是国家公务员身份,在政府的“庇护”下,学校领导层与教职员之间没有直接的利害冲突。法人化后的新的知识经营体没有了“庇护”,学校领导层与教授会以及教职员间的利害冲突、由此衍生的意见分歧或纠纷,都直接摆在

了国立大学法人的面前,新的矛盾随时都可能发生在这个新的经营体中,都将增加前进的困难,同时也拷问新法人组织及其经营管理战略和能力。

从财务的角度看,国立大学法人化作为政府行政改革的一环,财务制度改革是法人化改革的重要一步。随着法人化进程的深入,政府拨给各国立大学法人的运营费补助金将以每年1%的比率递减,而投入高等教育的研究经费数额将大幅度增加,这笔经费作为政府资金的主体,通过各国、公、私立大学之间的竞争来进行分配。政府力图通过这种方式改革政府与国立大学间的财务关系;推动(国立大学)在资金分配(方法上)也要向‘竞争和市场(方式)过渡’^{[1]122}。国家预算拨给的运营费补助金是学校可以自由支配的资金,而研究经费则属专款专用的资金,随着运营费补助金的逐年递减,意味着国立大学法人对国家预算资金支配的裁量权逐年减小,可用于知识经营体自身建设的资金减少。

此外,创设‘认证评价制度’,设置第三者评价机构,从形式上看,文部科学省已经不再像以前那样将国立大学置于政府的‘庇护’之下,认证评价制度的出台,也可以看作是一个改变大学与政府间关系的信号。新国立大学法人一样要置于“认证评价制度”之下,接受评价。“评价”作为“媒介”正在重新构筑政府与新国立大学法人之间的关系,一种新的“协调”与“指导”的关系正在“悄然”建立,法人化最终将如何重新建立和规范政府与国立大学的关系,从而进一步推动日本高等教育的新进展,我们将拭目以待。

2. 与私立大学间凸显挑战关系

法人化加大了国、私立大学之间的差距,其中财源问题备受关注。私立大学认为,法人化带来的差距,不仅反映在‘全体国立大学向法人过渡时,从政府决算中直接获得9兆793亿日元的国有资产’^[9]所带来的新的差异,而且,新国立大学的运营费补助金仍被列入国家预算而得到保障,再加上引进市场经营理念和机制,导入外部资金,可以获得比以前更多的收入,这个“加法”使私立大学更加处于一种不利的地位。2005年国立大学法人运营费补助金和设备费补助金达12864亿日元(运营费补助金为12317亿日元,设备费补助金为547亿日元),2006年两项的总金额为12727亿日元,占文科省2006年度一般会计预算额的24.8%,而私立大学2006年在此盘子中获得的日常补助费为3313亿日元,仅占6.4%^①。这10年来国家财政拨给私立大学的日常补助费持续走低,基本上在12%上下变动,而国家

拨给国立大学的生均经费额度是私立大学的17倍^[9]。私立大学在100多年的历史中已经具有了丰富的“民业经营”经验,像庆应义塾、早稻田、立命馆等这些享誉世界的私立大学在教育研究、人才培养、科技创新等方面,依靠自己的努力成就斐然,这是私立大学的优势。在国立大学法人化的冲击之下,私立大学不仅要考虑资金来源,还要在民营化道路上应对国立大学的挑战,深感运营维艰。这也是私立大学对国立大学法人化持批判态度的理由。法人化前,国立大学作为文部科学省的内部机构享有国家政府机关的待遇,不参与民间经营活动,因此与私立大学之间不存在明显的竞争,虽有挑战,但是不可能“白刃化”。法人化使国立大学拥有更多的自主权,也因此而提高了自身的竞争能力;政府支持“加”民营化,使国立大学如虎添翼,这深深地冲击了私立大学,使之感受到“不公”和“危机”,因此,私立大学对国立大学法人化改革一般持批判态度。

面对法人化,私立大学明确对国立大学存在的意义提出质疑。日本高等教育经过100多年的发展,已经进入普及阶段,2004年大学入学率达到74.5%^{[3]203},随着大学教育的普及,根据日本“中央教育审议会测算,由于少子化的原因,明年(指2007年,笔者注)大学和大专的收容能力(入学者数÷志愿者数)将达到100%,即‘大学全入时代’已经到来。”^[11]因此,有一种声音认为,在“大学几乎全入”(指升学率)的今天,在高等教育领域再设“国立”似乎已没有存在的必要根据。翻阅日本教育百年史可以知道,日本私立大学与国立大学几乎是同时共生的,对日本高等教育的发展功不可没,在数量上亦占绝对优势。

因此,在法人化以后的相当一段时间里国立大学与私立大学之间的共存与挑战是必然的。私立大学在经历了100多年的辉煌后,在市场营销领域中迎来了新的挑战,多了一个“强悍”的对手,也一样会产生新的机遇。国立大学在资金方面的压力虽然逐年增大,但市场运营机制也给了国立大学新的机遇。国、私立大学间的新的挑战关系将会给日本高等教育的发展注入强心剂。

3. 国立大学自身的嬗变

法人化进程带来国立大学自身的变化。这一过程提高了国立大学自身经营管理的自主性和自律性,彻底摆脱了“护送船团方式”^{[10]16}的运作模式。

民间经营管理模式构想的引进,是法人化的一个特点。与过去国立大学一切听令于政府,学校无

①合田隆史.文部科学省予算の全体概観[R].文部科学教育通信.No.129.20-22,高等教育予算の概観[R].文科科学教育通信.No.130.21.

对其第一个6年的验收,我们翘首以待。

四、结 语

经过两年多的运作,法人化改革已经取得了成就。但是在这一过程中,国立大学是被动走上法人化改革之路的,法人化过程并非出于高等教育自身的需求,正因为如此,法人化过程中还存在着不足。如,大学间差距的衍生,不仅与私立大学之间有差距,国立大学法人间的差距也在拉大。

首先,物资的差距,学校获得资金上的差异尤为明显。如,来自国家运营费补助金以外的学校收入源,学费、附属医院诊疗费收入等,就足以使这个差距越来越大。像一些著名的综合性大学在法人化第一年中获得的外部资金就达269亿日元,而一些以文科为主的地方国立大学或教育类大学在第一年仅获得不到1亿日元的外部资金。差别之大令人瞠目。其次,人力资源的差距,法人化脱离了政府的“庇护”,也就不再受政府的“统管”,在人事制度上教职员成为雇员,定员制取消了,大学获得了人事权,人才流动成为事实。物资的差距也一定会带来人力资源的差距,优质人才总会选择具有优质资源的场所,如此循环,国立大学之间的差距还会继续拉开。虽然在实施法人化前,文部科学省就将原有的99所国立大学合并为89所,力图缩小学校间的差距,但是,学校原有的规模、所处的地域、学校的类型、历史、知名度等原因,使差距依然存在,并且还在加大。这是法人化进程中一个需要解决的问题,日本将会如何来应对这个问题呢?

但无论如何,日本国立大学毕竟还是迈开了高等教育机制改革的一大步,用一句我们中国人都能理解的比喻来说,日本国立大学体制由“计划经济时代”跨入了“市场经济时代”;“法人化”体制就是国立大学实现“市场经济”的开端体制。国立大学法人化为日本高等教育进一步改革预留了空间,为彻底改革日本国立大学百多年来的僵化体制打开了缺口。今后,国立大学法人面临的问题还很多,引进市场与竞争机制后与文部科学省的关系将如何维持、学校经营管理的自由与财政紧缩的可能性将会给学校发展带来怎样的影响、产学研联合与教育研究的高水准问题,这都是国立大学法人不得不面对的问题,在第一个6年结束时,答案也必须揭晓。

日本国立大学法人化进程实施时间不长,但是,从它的组织结构、运营机制、管理体系来看都较为健全,笔者认为这主要还是取决于它的法律制度健全。国立大学法人化进程从一开始就置于《国立大学法人法》的规范中,所有的过程都严格按照法律规定来

自主性已经截然不同。现在,校长是学校的最高负责人,作为国立大学法人代表,他不仅是学校学术水平的代表,还负有学校经营管理的责任,要对学校的经营战略负责。从这个意义上来说,一个优秀的学校法人,不仅是一名学者,也应该是一名优秀的CEO。由校长、理事组成的学校董事会是学校的最高权力机构,对学校的运行战略及重要事项作决定。

法人化要求各国立大学独立制定每6年为一周期、具有本校特色的大学运营基本战略,即中期目标,这六年的周期是国立大学法人与独立行政法人的不同之处。在行财政改革初期,政府原计划是将国立大学和隶属于政府的其他一些研究机构等一同从政府机构中剥离出来,成为“独立行政法人”,并按《独立行政法人法》及《独立行政法人通则法》的规定实施。在遭到国立大学的坚决抵制后,政府出台了专门针对国立大学的《国立大学法人法》,在法律规范上有别于独立行政法人。例如,独立行政法人每5年为一中期目标实施周期,而国立大学法人为六年一个周期;文部科学大臣在最终认可国立大学法人的中期目标时,事先要听取国立大学的意见,这一点不仅有别于独立行政法人,也充分体现政府对国立大学的关怀,反映国立大学在国家中的重要地位。

作为法人的国立大学要吸纳校外有识之士参与国立大学的经营和管理,这在国立大学百多年的历史尚属首次,这一点作为法律条文还写进了《国立大学法人法》。法人组织中至少有1名董事为校外人士,而大学经营协议会成员中至少要有半数以上的委员是校外人士。这充分体现法人化要求法人要充分听取校外人士对大学的意见,国立大学要走出“象牙塔”,置身于社会,做社会的一员,承担社会责任,向社会负责和为社会做贡献的初衷。

法人化改变了国立大学教职员的身份,由“公务员”过渡到“雇员”,使得人事管理的法律依据由“公务员法”过渡到“劳动法”^{[10] 347},教职员具有兼职、兼业的空间,人事管理制度更加具有弹性,在考察教职员能力、业绩的基础上,制定相关人事制度等方面更加灵活,有利于大学人力资源的流动。

根据国立大学法人评价委员会的提议,在导入第三者评价制度的同时,要求各国立大学做到情报公开,以利于评价工作的彻底实施。这一方面体现国立大学办学过程的透明度,另一方面也是政府对国立大学法人的要求,作为接受政府财政预算的法人机构有责任向纳税人说明经费的流向,接受社会的监督。近3年的法人经验使国立大学的嬗变日臻完善,法人化即将进入第四个年头,6年的时间很快就会过去,国立大学将会以怎样的姿态来接受政府

执行,其后相继颁布的《国立大学法人法施行令》、《国立大学法人法施行规则》更详尽地规定了执行细则,保证法人化进程的顺利实施。法律在改革中的作用是不容忽视的,日本高等教育改革过程中依法办事的经验应该值得我们借鉴。

参考文献:

[1] 天野郁夫. 大学改革の社会学[M]. 东京: 高等教育シリーズ136. 玉川大学出版社 2006.
 [2] 岩崎稔. 激震! 国立大学——独立行政法人化のゆくえ[M]. 东京: 未来社出版 2000 7-8.
 [3] 日本文部科学省. 文部科学白书·平成 16 年度[M]. 东京: 独立行政法人国立印刷局 2005.
 [4] 日本文部科学省. 国立大学法人化及び大学共同利用机关法人の 足にあたって. 文部科学大臣谈话[EB/OL].

[2004-04-01]. http://www.mext.go.jp.
 [5] 文部科学省. 新しい国立大学法人像[EB/OL]. [2003-10-09]. http://www.kantei.go.jp.
 [6] 市川须美子. 教育小六法 2006[M]. 东京: 学阳书房, 2006.
 [7] 相泽益男. 国立大学法人化一年の現状と課題[J]. IDE 現代の高等教育 2005(1) 6.
 [8] 文部科学省. 文部科学白书·平成 15 年[M]. 东京: 独立行政法人国立印刷局 2004.
 [9] 高祖敏明. 私学人から见国立大学の法人化[J]. DIE 現代の高等教育 2005(11) 38-39.
 [10] 清成忠男. 国立大学法人化の 击と私大の挑战[M]. 东京: エイデル研究所发行 2005 9.
 [11] 来春の入试见通し——河合塾に聞く[N]. 朝日新闻, 2006-08-17(13).

(上接第 41 页)

$$\sum_{i=1}^{n_1} F_i/E (n_1 = 6) = 168.10/0.6 = 280.17(\text{元})$$

此为 S 安置区 2004 年最低生活保障线的基准水平。

以三口正常移民户为例,即 $S_n = 1, r = 0$, 则

$$LLS = \left(\sum_{i=1}^n F_i/E \right) \times S_n \times (1 + r) = 280.17 \times 1 \times (1 + 0) = 280.17(\text{元})$$

同时,在不同的家庭规模和家庭类型的影响下,可以通过 S_n 和 r 来进行调整,比如人口数为 1 的移民户则:

$$LLS = \left(\sum_{i=1}^n F_i/E \right) \times S_n \times (1 + r) = 280.17 \times 1.13 \times (1 + 0) = 316.59(\text{元})$$

如果其再为残疾、单亲或重病患者家庭,则上浮 10% 或 20%, 即 $r = 0.1 \sim 0.2$, 这里取上限 0.2 则:

$$LLS = \left(\sum_{i=1}^n F_i/E \right) \times S_n \times (1 + r) = 280.17 \times 1.13 \times (1 + 0.2) = 379.91(\text{元})$$

3. 动态修正

设 2004 年为基准年且 S 安置区基准年物价指数为 100, 2005 年为目标年且 S 安置区目标年物价指数为 124.3, 则 $p = \text{安置区目标年物价指数} / \text{安置区基准年物价指数} = 124.3/100 = 1.243$ 。所以目标年的基准最低生活保障线为:

$$LLS' = LLS \times p = 280.17 \times 1.243 = 348.25(\text{元})$$

由于家庭规模和家庭类型而对最低生活保障线所作的调整同理可得。

4. 资金供给约束

根据 2004 年 S 安置区处于最低生活保障线下

水库移民家庭经济状况的统计数据,按照差额补足原则计算所需最低生活保障资金量,此时根据资金供给约束模型对最低生活保障线方案进行调整,如水库移民可以分享的水利水电工程效益、最低生活保障财政投入及其他资金之和大于所需资金量时,此最低生活保障线方案是可行的,否则应根据实际情况做相应调整。

六、结 语

按照可操作性、动态性、分享水利水电工程效益的原则来测算水库移民最低生活保障线是保障移民基本利益,减少其贫困风险的必要措施和手段。而要确定保障线不仅需要水库移民的经济状况和生活状况进行详细的社会经济调查,还必须考虑库区经济状况的动态发展,国家财政投入以及水利水电工程效益等其他修正性和约束性因素,总之水库移民最低生活保障线的测算与设计是一项系统工程,只有做到对水库移民需求、经济动态发展、保障资金供给等多方面和多维度的综合分析,才能制定出最合理可行的最低生活保障线。

参考文献:

[1] CERNEA M M. 风险、保障和重建:一种移民安置模型[J]. 河海大学学报·哲学社会科学版 2005(6) 3-17.
 [2] 张润森,陈绍军. 最低生活保障资金供求的系统模型[J]. 统计与决策 2005(10) 56-58.
 [3] 国家统计局城市调查总队. 中国城镇居民贫困的测量[J]. 中国统计,1997(3):13-16.
 [4] 洪大用. 如何规范城市居民最低生活保障标准的测算[J]. 学海 2003(2):122-127.