

日本高等教育的大眾化－從計劃到市場模式

天野郁夫

戰後日本高等教育發展模式的轉變，主要受到兩股勢力平衡與否的影響：一股勢力是「大眾化」（尤其是來自於私立學校系統部分）；另一股勢力是「控制」（尤其是來自於政府計劃者）。本文主要探討隨著社會環境轉變所造成的「擴張」與「聯合」（consolidation）循環，在這些社會因素中最重要的是供需的人口統計變異所帶來的影響。作者在本文中說明「政府的控制」是如何受到以下兩大重要因素衝擊所腐蝕，一為「第二代嬰兒潮」（second baby boom generation）；另一個因素是私立學校系統對於嬰兒潮所產生的即時反應，以及驟然對於私立學校的需求大增。於是，日本高等教育可以說是逐漸走向「市場導向模式」，高等教育機構如同市場導向下提供商品的機構，同時也逐漸留意到未來可能削減的高等教育數量，並尋求維持入學的標準（level）。本文也探討到日本高等教育制度中的一些轉變，這包含將焦點放在「維持教育品質」上，以上種種主要是回應 2000 年及其以後的環境轉變。

壹、政府的計劃和高等教育市場

在任何的工業民主國家中，高等教育的擴張似乎總是成爲一個政治議題，日本也不例外。早期日本受到美國佔領時期，就已經面臨到選擇高等教育大眾化發展方向的困難抉擇。

在這個過程中，工作職場裡有兩大勢力，一個方向是注重市場機制的大眾化；另一個方向是透過政府計劃的方式，來控制大眾化。這兩股勢力的平衡傾向於在不同的發展階段，而有不同的轉變，因此也造成「擴張」與「停滯」兩階段的循環。

「擴張導向」是開始於一個平等主義的社會，此時的收入水準和生活型態呈現一種標準化的型態，有 80% 的選民認為他們自己屬於中等階級。在這樣的環境中，高等教育的機會是開放給任何人的，並且完全根據某種智識的標準來公平選才。而這樣的「擴張導向」也受到企業家擁護，因為這意涵了企業可以以較低的薪水，來剝削訓練良好的勞工。

這樣的「擴張導向」也受到私立學校系統的支持，尤其是為數眾多的「學校法人」(School Corporations)。私立學制在日本扮演一個主要的角色，在 1999 年私立學校的就學人數，佔所有高中學生的 30%；佔四年制學院和大學的 73%；佔兩年制學院的 92%。一般而言，私立學校機構主要是由學校法人所建立和管理，一個學校法人可以開辦許多各種不同階段的學校，有時從幼稚園到大學以及研究所皆有，這些法人也為可以視為一種企業，並且一直是導向於發展與擴張。因此，我們如果不去了解這些學校法人的行為，是很難了解日本高等教育大眾化發展的本質。

「限制導向」的主張通常受到經濟領導者的擁護，這些經濟領導者通常懼怕過度擴張所造成負面的結果，也就是擔心大學畢業生的高失業率，所可能造成的社會和政治不穩定的結果，這樣的關注尤其是在戰後以及在 1960 年代初葉時為甚。然而，自從戰後經濟的快速成長，使這樣的爭論不再有價值，但是限制導向的趨向，仍然可以在高等教育的精英機構中發現。此時這些高等教育的精英機構警覺到自己的特權地位，正受到大眾的入侵，但是自從大多數高等教育的精英機構是國辦後，由於財政來源的安全與免於擴張的競爭壓力，使得這樣的想法不再成為公眾的議題。

縱而言之，「限制導向」的背後的主要力量是政府，尤其是日本教育部。一般傳統認為，整個日本教育制度是在中央政府強而有力的監督和控制之下，高等教育也是沒有例外，儘管在美國佔領時期，那時大量地削弱中央政府對於高等教育的直接控制，但是限制的導向卻傾向於更強，因為儘管不是政府的直接控制，控制的影響力依然照舊。也許有人會爭論社會需要教育部這樣做，也就是提供學校法人擴張的誘因，使不平衡的力量造成彼此間的競爭勢力。

教育部影響限制導向的主要政策策略，是來自於教育部具有特許（charter）創設大學和學院的權力，例如：建立新的機構、新的學院、以及其他有關入學人數的轉變等，這些設置主要須報請教育部，由教育部根據〈大學建立標準〉來核定，儘管這樣的任務是由「大學建立委員會」來作檢核，而「大學建立委員會」中的大多數成員也皆是學者，然而教育部卻得以運用自己做為委員會書記一職，透過對於這些規則的應用與界定，產生相當的影響力。

因此，「擴張」和「限制」導向的平衡，主要還是決定於「學校法人」和「教育部」的互動。

貳、戰後的擴張循環

1960年代以後日本高等教育大眾化「量」的擴張循環過程，摘要於本文的最後（p.16）中。在這個圖表中，顯示出以下三個時期裡，高等教育機構的學生數目和入學比率：

在1960年代以前，高等教育機構學生人數和入學比例一直維持穩定；第一個時期是1960年代和1970年代早期，高等教育機構的擴張；第二個時期是1970年代末期和1980年代早期，高等教育機構的停滯；第三個時期是1980年代後半期，高等教育機構的復甦與成長。

綜合上文，戰後日本發展包含四個階段：

- 一、1960年以前的停滯；
- 二、1960-1975年的擴張；
- 三、1975-1985的停滯；
- 四、1985年以後的擴張。

以下是作者透過對於擴張與限制導向兩者間的探討，也就是市場模式和計劃模式兩者間的分析，來檢視此四個時期，闡述兩股勢力間互相駕馭的情形。

一、第一個時期—1960年前的戰後改革

日本在戰後復甦時期，高等教育的規模一直維持穩定，有大約 170,000 的入學人數和大約 10% 的入學比例的水準，此時的社會和企業逐漸關注到大學畢業生生產過剩的潛藏問題，在此時許多學校法人急於重建戰爭被破壞的學院，雖然教育部並沒有詳密的規劃和或對未來的趨勢加以洞察，但是這些因素（大學畢業生生產過剩的疑慮）卻限制了入學的人數。

然而，在 1950 年代晚期，中等教育機構開始有了升學的企求，因此提高進入高等教育機構的競爭。1960 年代實際進入大學和學院的比例，佔全體申請人數的 57%，這也顯示出高等教育的社會壓力逐漸擴大。

二、第二個時期—1960 年至 1975 年

這個時期明顯以「快速擴張」為特徵，此時的日本高等教育系統轉向大眾教育的階段，此時期擴張的衝力是巨大的：大一新生成長為三倍，十八歲入學比例從 10.3% 到 38.4%，四年制的高等教育機構所數從 245 所到 420 所，二年制高等教育機構則從 280 所高漲到 513 所，這樣的擴張主要是由「私立學校系統」中的高等教育機構所達成的；國立高等教育機構的大一新生人數比例則是從 1960 年的 23.8%，到 1975 年的 14.8%。於是，我們想知道，到底國立高等教育機構入學學生人數驟降的因素是什麼呢？

如前文所提到的，1960 年代的 57% 的低入學比例，顯示 1960 年代早期進入大學和學院的競爭白熱化，這樣的瘋狂競爭也形成每年大量的中學畢業生，準備來年的高等教育入學考試。此外，此時期高中入學人數的比例也提昇，並逐漸提高高中畢業人數。在此同時，學生計劃進入大學和學院的比例也不斷增加，從 1960 年的 26% 提高至 1970 年的 35%，1975 年達到 47%，更進一步因為戰後的嬰兒潮也在此時達到進入大學的年紀，所有這些因素加劇了大學入學的競爭，逐漸轉移公眾的觀點，轉向偏好高等教育的擴張。

高等教育的擴張也受到日本經濟的歡迎，因為此時的日本經濟是從戰

後逐漸復甦，並逐漸轉向快速成長。商業領導者對於高等教育的擴張逐漸採樂觀的看法，人力資本的概念逐漸具有影響力，人力資本的概念也提高投資教育的價值，並視科學家和工程技術人員的訓練，是提高經濟成長的關鍵要素，這樣的轉變提供學校法人大量擴張的機會。

日本的學校法人和私立機構除了學生繳交的學費和入學費以外，並沒有穩定的收入來源。至於基金、附營企業（subsidiary business）或是捐款等，只佔私立學校機構收入的小部份，政府的補助金也只有在 1970 年以後才開始，而且也非常有限。因此私立學校機構無法不從提高學生方面的營收著手，不是提高學生入學人數，就是成立多樣型態的教育機構。爲了因應高等教育機會需求的逐漸增加，學校法人強力導向擴張，並透過自由民主黨對教育部產生強大的政治壓力。

雖然教育部也不是完全反對擴張，然而在 1962 年教育白皮書〈日本的成長與教育〉一書裡，對於教育投資的持續增加，以及以高等教育的擴張做爲加速經濟成長基礎的做法，有所爭論。同時，此報告書也強調限制高等教育擴張達成高品質畢業生的需求，並透過仔細的計劃來控制步伐，以維持社會和經濟需求的平衡，同時贊成建立水準（levels）和標準（standards）。這樣保守的觀點爲 1964 年之後的白皮書所陸續採用。

儘管如此，教育部卻既無法增強「計劃性擴張」，也無法維持「限制」的局面。早在 1960 年代時，教育部受到自由民主黨黨員強大的壓力，被迫允諾在採用〈大學建立標準〉時，必須採更彈性的方式，當然這些自由民主黨黨員是受到私立教育系統領導者們的督促下，對教育部施壓，於是政策便傾向於這樣的觀點，也就是以提供科學和工程技術的人力，來確保經濟的成長。這樣的結果也造成高等教育機構和其餘新成立機構建立標準的降低。在一位美國學者的觀察中指出，在 1966 年以前日本維持大學和學院數量的條件，幾乎是不存在的。

〈大學建立標準〉是一種用來界定一個機構成爲大學或學院資格的最低標準，在功能運作上是特許和認可的一種基礎。從我們的觀點而言，「大學建立標準」最重要的層面是規定關於設備、和根據入學人數所對應出

的教職員比例。嚴格的執行〈大學建立標準〉，意指必須對某種人數的入學學生付出更高的花費，這也是為什麼私立機構希望教育部對於〈大學建立標準〉採取較「彈性」的審核。

此時，日本教育部必須考慮到大學入學考試預期的白熱化競爭、高等教育機會公平性的減弱、以及戰後嬰兒潮已達到升大學的年紀等因素，然而，在受到這樣的社會和政治的壓力之下，教育部也是無能為力。雖然教育部認為需要採取的是一種「計劃性擴張」，但是在對高等教育機會需求的逐漸高漲的聲浪，以及學校法人蓬勃發展之下，教育部放棄它原先的觀點，而採取控制的「市場」機制。

這樣的政策結果造成高等教育機構數量史無前例的擴張。不僅私立高等教育機構在數量上的增加，超過原先數額的二倍以上，在既存機構學生入學規模上也大量增加。同時根據〈大學建立標準〉規定的空間標準，許多機構超收他們所應該招收的學生，超收學生的比例從 1955 年的 1.39 增加到 1960 年的 1.57，至 1975 年達到 1.84 的比例。

有時這樣的情形甚至超收到該學校教職員和設備所應有學生的兩倍，大部分私立機構在此時藉由這樣的管理，來賺取足夠基金，以因應自己未來的發展。對於教育部而言，此時期的擴張主要是由「私立學校系統」所達成，但是這樣的擴張已超越教育部的控制。

三、第三個時期— 1975 年至 1985 年

在 1970 年代，高等教育社群和社會對於未經檢視的擴張，採取小心翼翼的態度。在 1960 年末和 1970 年代早期學生的暴亂 (revolts)，被視為快速發展的大眾教育之負面結果，1973 年的石油危機使得高經濟成長時代結束，教育部由於警覺到社會經濟和政治轉變的浪潮，於是還原其原來「限制」者角色，並再度採取導向高等教育的「計劃」發展，並在〈高等教育計劃〉中實現，於是形成三個連續的次要時期：(一) 1976 年至 1980 年；(二) 1981 年至 1986 年；(三) 1986 年至 1992 年。

此階段最重要的是透過限制量的成長，來促使「質的改良」，這也意涵私立高等教育機構設置的條件必須有更大的改進，尤其是必須削減過量的入學名額。爲了加強這樣的政策，教育部實施兩項策略：首先，增強教育部限定這些特許高等教育機構最大入學員額的權力；第二，國家補助金的創立，以補助私立高等教育機構，彌補它們現階段部分的花費。

1976年至1986年以前，也就是兩個〈高等教育計劃〉所包含的時期中，我們可以看到中學畢業生在學生數目上維持穩定，這兩個〈高等教育計劃〉預設大學入學比例的目標，在1980年達到40%，在1986年達到37%，這些規劃可能是保守的，因爲在1975年已達成38.4%。但無論如何，在往後的連續幾年中，公佈的入學比例大約都在37%上下，這意指〈高等教育計劃〉的目標事實上已經實現。隨著中學入大學學生數量的穩定，大學和學院的入學比例仍然維持70%的水準。雖然，教育部是受經濟條件轉變的幫助，但是在限制高等教育機構學生數量上是成功的。

教育部指出兩個引人注目的社會需求，以肯定導向「限制」的轉變：一爲達成不同區域間高等教育機會的公平性；另一個爲改良高等教育。

事實上，日本高等教育的特徵之一是過度集中在一些大都會地區。1975年東京地區的高等教育入學比例，佔所有四年制高等教育入學的47%；然而其它七個大型都市才佔37.2%。在二年制高等教育機構部分，東京地區的高等教育入學比例，佔所有二年制高等教育入學的24.6%；其它七個大型都市則佔40.6%。爲了矯正這樣的不平衡，高等教育計劃在大都會地區入學人數上線上，並沒有增加。在這樣的政策下，建立新機構或是創立新學院，所造成的入學擴張，幾乎是不可能的，除非教育發現例外的環境轉變。

爲了改良高等教育的「素質」，〈高等教育計劃〉設定目標來降低超收的入學比例，於是，私立四年制的高等教育機構從1975年的1.84到1985年的1.3；私立二年制的高等教育機構則從1975年的1.7到1985年的1.3。爲了達成這樣的目標，私立學校被要求逐漸降低最高入學人數的上限，同時，教育部也開始對這些私立學校採取國家補助金政策。

「國家補助金」是 1985 年〈私立學校發展和補助法案〉中立法規定的，並預計能逐漸補助現階段一半的花費，然而，在政府財政逐漸短缺之下，實際政府的財源並無法達成這樣的目標。國家給予私立學校的補助金只佔私立機構全部花費的一小部份，在 1980 年只佔 29.5%；在 1991 年更逐漸削減為 13.3%。

然而事實證明，能確定一個新的、穩定的收入來源，有助於學校財政方面、教育和私立大學和學院的進展。此外，大都會地區的入學成長的限制，對私立學校產生了保護的作用，使其避免遭遇到新的競爭者的競爭。

在這樣的政策下，每年入學人數大概維持在 600,000 人左右，相對之下，1975 年入學人數達到 380,000 人，至 1979 年成長至 440,000 人。結果，超收入學的比例從 1975 年的 1.79 降低至 1980 年的 1.42，至 1983 則降到 1.36。此時，政府透過一些誘因和限制等政策策略的結合，形成高等教育入學人數穩定、或是最小成長的時代。

此時期另一個達成「限制政策」成功的重要因素是「特殊訓練學校」的創立，這些特殊訓練學校是透過〈學校教育法〉修法後，才正式整合至高等教育系統中。特殊訓練學校能夠滿足社經轉變的技能需求，並且涉獵許多訓練的領域，提供的訓練包括烹飪、打字、會計等等，或是提供相當於專業工作的準備，例如幼稚園老師或護士，並且吸引許多高中畢業生。

同時，教育部也會特許這類的合格學校為特殊訓練學校，並促使社會認同這類學校。透過這樣的方式，教育部在二年制和四年制大學和學院之後，創立後中等教育階段的第三個正式教育型態，並為高等教育需求壓力找到新的出路。日本在 1975 年有將近 8,000 所才藝學校，1976 年有 1,000 所，在 1985 年以前增加至 3,000 所，入學率佔全部高中畢業生的 12%。在大都會地區大學入學人數並沒有增加，持續增加的高中畢業生希望接受進一步教育者，則進入這類特殊訓練學校。於是，特殊訓練學校成為後中等教育階段的第三國道（第一、二國道是四年制和二年制大學或學院）。

四、第四個時期－1985年迄今

在1980年中期，高等教育再度面臨到增加入學人數的社會壓力，而且這樣的社會壓力逐漸高漲，此時嬰兒潮的第二代也到達就讀高等教育的年紀，十八歲人口的規模從1980年中期的1.6百萬人，增加至1992年的2百萬人。

這樣更大量的人口，隱含著有更大部分的學生希望接受高等教育，並且企求公平。如果沒有實質增加高等教育機構的入學人數，高等教育的競爭會傾向於更激烈，而且中學後繼續受教育的入學人數佔所有申請人數的比例，將降低至70%以下，那將很難維持先前的37%至38%的大學（包含四年制和兩年制的高等教育機構）入學比例。在這樣的環境下，高等教育的入學人數必須增加，另一方面也同時希望十八歲的人口規模，在達到一個1992年顛峰後能降低，這樣的情境迫使教育部必須做些困難的抉擇。

第三個「高等教育計劃」公佈於1984年，並於1986至1992年間實施此策略，該計劃談到，當十八歲的人口到達顛峰時，必須：

- (一) 1992年的大學入學比例（大學和學院）必須保持與1983年35.6%有相同的水準；
- (二) 必須增加的每年大學（大學和學院）入學人數從1983年的610,000人到730,000人；
- (三) 必須額外增加的大學（大學和學院）入學人數將提供給「常態性增加」的註冊人數（42,000人）和「暫時性增加」的註冊人數（44,000人），並且維持超收大學學生的比例在1.28的水準；
- (四) 在2000年以前，每年大學（大學和學院）入學人數必須降回到610,000人；
- (五) 當十八歲的人口縮小到1.51百萬人時，將透過去除「暫時性增加」和「超收入學」的大學入學人數，達成降低高等教育入學人數，2000年的計劃中的大學（大學和學院）入學比例將維持在40.6%的水準。

於是，教育部一方面允許註冊人數的暫時性增加；另一方面故意忽略

超收學生存在的事實，教育部的作法是盡量避免在大學（包含二年制和四年制教育機構）入學比例上有驟然的巨變，並且持續維持教育部「限制」的基本立場。

不同的學校法人掀起「限制政策」鬆綁的徵兆，當〈高等教育計劃〉公開，或是〈大學建立標準〉有暫時性的鬆懈時，便會興起一陣風潮，就是向教育部要求建立一個新的機構或是增設一個學院，學校法人這樣的反應是如此的快速，以致於在 1984 年至 1990 年間，整體入學人數增加至 126,000 人，其中包括有 76,000 人是屬於常態性增加的人數，並且持續地達到計劃性的目標。

然而，私立高等教育機構並不願意增加超收的比例—超收入學的比例從 1983 年的 1.36 到 1990 年的 1.26—儘管此時越來越多中學畢業生再度興起升學的念頭，這樣的情形使得白熱化的升學競爭再現，入學率從 1982 年 71% 的降至 1990 年的 63%。

面對這樣的情境，教育部被迫持續採取擴張的政策，甚至超過〈第三高等教育計劃〉的水準，並允許增加 75,000 個入學人數（其中的 60,000 人是屬於暫時性增加的入學名額）。在 1992 年時，全體學生進入二年制和四年制高等教育機構的比例已達到 810,000 人，這已超過計劃中的 730,000 人，810,000 人的入學人數已達到 39.4% 的入學比例。這一時期的限制政策，再次因為無法預期學校法人擴張的規模，可以說是完全地失敗。

由於第二代嬰兒潮所導致無法預期的高等教育擴張，於是教育部於 1991 年頒布一個長達七年的計劃，預計在 1993 年至 2000 年間實施。

這個〈第四高等教育計劃〉在預料人口可能會減少的狀況下，被寄望產生高等教育入學人數收縮的效果。前面所談到的〈第三高等教育計劃〉（1985 年至 1991 年），主要意圖是創造「暫時性增加」的入學人數，此時期人口縮減的同時，「暫時性增加」的入學人數會逐漸被去除。然而，學校法人非預期的反應所導致的常態性的增加，使得這樣的策略不具有效力，於是，教育部被迫放棄對於入學人數採計劃性的控制、或是採取限制的主張。

這樣基本立場的轉變，也就是放棄對於入學人數採計劃性、或是限制的主張，顯現在〈第四高等教育計劃〉中，在〈第四高等教育計劃〉中是透過訂定入學規模或是入學水準（level）的特定目標，來顯現其立場的轉變。除此之外，〈第四高等教育計劃〉也推算以三種入學比例變異情形為基礎的新入學人數規模，這顯示出儘管在 42.2% 的最高入學比例下，2000 年時的入學人數將只有 680,000 人，這個人數遠低於 1992 年的 810,000 人的水準。於是，如果維持 810,000 人的水準，這意指入學比例必須提高至 53.6% 的高水準，如果這個比例是不實際的，那入學規模必須降低，（甚至必須超越刪除暫時性增加的入學人數，也就是不僅僅刪除暫時性增加的入學人數而已），這可能說服學校法人去削減入學人數嗎？—尤其是這些學校法人主要是由就學學生給予經費來源！此時期是很難設定特定目標的，尤其是十八歲人口已由 1992 年的顛峰趨於減少，這樣的情形迫使入學人數收縮，造成預計入學的水準少於現階段實際入學的人數，每一個高等教育機構都預期面臨到殘酷的情境，它們將很難填滿它們的入學人數。隨著這些理所當然的預防性探討，〈第四高等教育計劃〉象徵著計劃時代的結束。

參、侵蝕政府的控制

隨著第二代嬰兒潮就讀高等教育的年紀來臨，伴隨著學校法人的快速反應，使得限制的政策結束，然而它們並不是唯一導致放棄計劃模式的因素，自從 1960 年代的高等教育機構的長期擴張歷程，已經隱含了一個因素，使得維持限制導向的政策更為困難。

在早期高等教育大眾化階段中，擴張和限制導向間的衝突是一個獨特的政治議題，一旦高等教育成長超越某一規模，教育部是很難維持著限制的政策，就算是在日本這樣的國家中，教育部被賦予一種中央集權控制的權力，結果也是如此。由於日本的私立機構有著強烈的企業經營特色，在入學人數上佔約 80%。

這樣使得高等教育的機會不再限制於少數的精英。有許多高等教育機構提供多樣性的功能、形式和學術標準，畢業生不僅從專業的工作、私人企業的管理部門、政府代理機構中找到就業機會，也可以找到許多在職和其他企業的工作機會。在這樣的環境下，限制導向的政策將失去其立場，針對整個教育制度設計綜合性計畫於是變得較具可行性，於是，高等教育中無可避免的「擴張」主要是由於「市場」的力量。

就高等教育的市場機制運作而言，每一個機構都是一個組織，能夠自由地為自己作決定是非常重要的，這需要政府和教育部放鬆控制。事實上在 1980 年代，我們可以看到一個非正式的、並且逐漸放鬆的過程，。

政府放鬆對於教育的控制，首先是出現在 1986 年的「國家教育委員會」的報告中，在「國家教育委員會」的報告中首先提到的是行政的改革，包括政府對高等教育控制的鬆綁。改革中的許多建議皆指向需對日本學制作基本性的重新建構，並且強調降低政府控制的需求。在強調這些高等教育改革策略的重要性之後，「國家教育委員會」報各書指出，改革的關鍵在於鬆綁政府各項的管制，尤其是〈大學建立標準〉，而且必須以增加高等教育機構的彈性和開放的觀點，來簡化〈大學建立標準〉。

〈大學建立標準〉的重要性已在前面所提到，是作為教育部控制高等教育的工具；〈大學建立標準〉決定日本大學和學院的型態、組織結構和課程，同時也維持了高等教育的品質。〈大學建立標準〉詳列了仔細且嚴格的規定，伴隨著官僚系統的強力管制，長期被批評為妨礙高等教育機構的創造性發展，以致於使高等教育系統形成單一的、缺乏彈性的學制。對於教育部傾向於計劃模式而言，〈大學建立標準〉象徵其最重要的政策策略，也意指高等教育任何的轉變都必須拒絕，然而這正是國家教育委員會所建議的部分，於是，教育部在 1991 年便修正〈大學建立標準〉。

〈大學建立標準〉的修正，有時可以被視為是一種「簡化」或是「自由化」，象徵希望對高等教育鬆綁。隨著大學入學比例達到 40%，大眾高等教育趨於成熟，以及此時期的十八歲人口的降低，教育部已經失去對於私立機構的的有效控制，轉變是無可避免的。

儘管改革使得高等教育機構得以脫離教育部的控制，這也隱含著失去教育部統治管理主義下的保護，私立高等教育機構面臨到機構間白熱化的競爭，換句話說，也就是私立大學和學院得以解放達成繁榮，但也必須面臨競爭的危機，高等教育機構必須吸引足夠的學生以確保自己的生存，這是日本高等教育的重要轉變。

肆、展望

自從教育部開始修正〈大學建立標準〉走向鬆綁，已有約十年的時間，十八歲人口到達巔峰也有七年的時間，因此很難預測在轉向市場模式後，高等教育系統會如何的轉變，然而無論如何，仍有一些未來趨勢的徵兆。

儘管十八歲人口的降低，但並沒有造成入學人數的消滅，逐漸是因為越來越多的高中畢業生希望進入高等教育，以及大學入學比例的增加所造成的。在 1999 年的大學入學人數達到 760,000 人，比前年的 810,000 人稍微降低 6%，這仍然意味著有些微的下降，儘管如此，在大學入學比例上仍有實質的增加，從 1994 年的 43.3% 增加至 1999 年的 49.1%。

高等教育人口已經明顯地進入收縮的階段，預料未來入學人口的收縮，學校法人已經做出多樣地努力以確保有足夠的入學人數，這些努力顯示出就學人口消滅的情況。然而，無論如何是很難長時間維持現階段的入學規模的，這可能因為預期的 18 歲人口的就學人口收縮，將導致各機構間的激烈競爭，結果導致相對之下，財力基礎較弱的一些機構便會關門。

鬆綁政策下的白熱化競爭，將可能促使高等教育機構更進一步地採取多元性 (diversity) 的方式，高等教育機構多元性的趨勢早已在 1980 年代時已經開始，以學生入學無須接受學業成就入學測驗的型態產生，隨著這樣的發展線，1991 年〈大學建立標準〉的修正，給予各機構在課程方面有實質性的自由，並且激起誘因促使機構產生重要的轉變，包括組織的改革。日本高等教育系統於是進入高等教育機構多樣化 (diversification) 的時

代，這是因為轉向市場模式的結果。

畢竟這是很難根據單一套的〈大學建立標準〉，對這樣巨大的高等教育系統作網綁，尤其是擁有超過 600 所四年制和幾近 600 所二年制的高等教育系統，有著近 3 百萬的學生，其中的 80% 進入到私立機構就讀。儘管在〈大學建立標準〉修正以前，雖然在組織和教育的安排上是隱而不見，但是高等教育機構仍有許多的變化，近日的改革使得這樣的趨勢更加明顯而公開，各機構現在開始開拓多元化機會，做為生存競爭中最有價值的工具。

在這裡必須提出的是，預期的競爭可能產生的現象不只是高等教育機構的多元化（diversification）而已，同時也造成教育品質的普遍低落，日本高等教育機構比起世界一些領導國家而言，品質低落的事實也不是秘密，相對下的低品質，尤其是私立機構，仍必須透過加強〈大學建立標準〉的最低要求來維持水準，〈大學建立標準〉並沒有完全的消失，品質控制的最終責任從原先的教育部轉向個別的高等教育機構。

有許多私立學校，尤其是必須依靠學費的歲收以維持它們的生存的學校，將會選擇降低入學標準和學業要求來增加入學人數，這樣的情形是可能的，而且已經有一些徵兆出現，同時教育部開始轉移先前的平等主義政策，也就是從以公平的基礎發放補助金，轉變為根據相對品質的高低來發放補助金。高等教育系統間的階級差異（class differentiation）將逐漸且穩定的進展。

也許我們太早下這樣的結論：「日本高等教育結構中的『限制導向』和『計劃模式』將被遺棄，接下來日本高等教育將轉向『自由化』和『市場模式』。」因為，這必須視學校法人在經歷過去教育部嚴格控管且養護之後，採取的是什麼樣的策略，以生存在日益白熱化的競爭中，無論高等教育機構採取的是什麼樣的策略，它們將毫無疑問地導致日本高等教育重大的結構轉變！（譯者：顏佩如 台灣師範大學教育所博士班學生）

參考書目

- Amano, I. (1980). Henkakuki no daigakuzo **The university in the period of transition** Tokyo: Recruit Publishing.
- Amano, I. (1986). Kotokyoiku no nihonteki kozo **The Japanese structure of higher education** Tokyo: Tamagawa University Press.
- Ichikawa, S. (ed.) (1983). Daigaku taishuka no kozo to daigakuyoiku no hen'yo ni kansuru kenkyuu **studies on structure of massification and transformation of higher education** Tokyo: National Institute for Educational Research.
- Kotokyoiku Kenkyuukai (ed.) (1991a). Daigaku no tayona hatten wo mezashite **Towards diversified development of universities and colleges** Vol. I.
- Kotokyoiku Kenkyuukai (ed.) (1991b). Daigaku no tayona hatten wo mezashite **Towards diversified development of universities and colleges** Vol. II. Tokyo.
- Kotokyoiku Kenkyuukai (ed.) (1992). Daigaku no tayona hatten wo mezashite **Towards diversified development of universities and colleges** Vol. III. Tokyo.
- Kotokyoiku R. (1993). Sengo daigakuseisaku no tenkan **Development of postwar higher education policy**. Tokyo: Tamagawa University Press.
- Monbusho (Ministry of Education) (1962). Nihon no seicho to kyoiku **Development and education in Japan**. Tokyo.
- Monbusho (Ministry of Education) (1964). Wagakuni no kotokyoiku **Higher education in Japan**. Tokyo.
- Monbusho (Ministry of Education) (1976). Koto kyoiku no keikaku taki seibi ni tsuite **A plan for the development of higher education, report of the 1975 Higher Education Taskforce**. Tokyo.
- Monbusho (Ministry of Education) (1979). Koto kyoiku no keikaku taki seibi ni tsuite **A plan for the development of higher education**. Tokyo.
- Monbusho (Ministry of Education) (1984). Showa 61 nen ikono koto kyoiku no keikaku teki seibi ni tsuite **A plan for the development of higher education for the period starting 1986**. Tokyo.
- Monbusho (Ministry of Education) (1991). Heisei 5 nendo ikono koto kyoiku no keikaku teki seibi ni tsuite **A plan for the development of higher education for the period starting 1993**. Tokyo.
- Monbusho (Ministry of Education) (1993). Wagakuni no bunkyoishisaku **Educational policies in Japan**. Tokyo.
- Rinji Kyoiku Shingikai, (National Educational Council) (1986). Kyoiku kaikaku ru kansuru dai 2ji toshin **Second report on educational reforms**. Tokyo.
- OECD (1971). **Reviews of National Policies of Education: Japan**. Paris: OECD.
- Pempel, T.J. (1973). "The politics of enrollment expansion in Japanese universities", **Journal of Asian Studies**, XXXIII No. 1, November.
- Trow, M. (1974). "Problems in the transition from elite to mass higher education", in OECD, **Policies for Higher Education**, Paris.

日本高等教育的大眾化—從計劃到市場模式

