

近年日本高等教育機構之人才培育政策[#]

楊武勳*

全球化的現今社會中，「人才」(talent)是提升國家競爭力的重要因素之一，此已成為各國的普遍認知。人才的培育(training)、獲得(brain gain)與流失(brain drain)亦成為各國重視的問題，並依照其需要來調整相關政策。人才培育政策牽涉的層面廣而深，同時與國家競爭力、經濟發展、產業結構、就業問題，乃至於教育政策(初、中等教育的教育政策、大學課程設計、學生學習成果)與個人生涯規劃產生密不可分的關係外，彼此也形成一個循環。一般普遍認為「人才」為國家的資本，特別是科技人才的獲得與流失為各國利害關係的主要考量，雖然經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)認為過去的研究集中在資金與人才的流動，但從人才的回流與人脈網絡的建立等現象來看，全世界都因此而受益。即使如此，各國產業結構與利害關係互異，人才的流動方式不一，因此人才的「培育」與「移動」的引導被廣泛納為國家政策重點(OECD 編著、門田清譯，2009)。

從單一國家而言，人才培育固然立基於初等、中等教育，但高等教育大眾化的今日，高等教育階段是進入社會的「最後一哩」，往往在此才能驗收個人接受教育所產生的成果。換言之，初等、中等教育乃是培養基礎能力，但隨著中等教育的義務化或半義務化(高中學費減免等)、經濟社會的需求與高等教育的大眾化等因素，高等教育對於職業上「分流」與「選擇」的功能日益重要，人才培育自然成為各國的重要政策。本文以日本為例，介紹近年日本高等教育機構人才培育政策發展的背景與「全球人才」培育的相關政策。

從外部環境來看，國際競爭力是判別一個國家進步與否的重要參考。世界著名的瑞士洛桑「國際管理學院」(International Institute for management Development, IMD)與「世界經濟論壇」(World Economic Forum, WEF)兩項排名調查可代表全

[#] 本文內容改寫自「日本高等教育人才培育政策與實踐之研究」(MOST 103-2410-H-260-032-MY2)，科技部補助專題研究計畫期末報告。

* 國立暨南國際大學國際文教與比較教育學系教授

球競爭力高低，其每年的排名項目與參加國家不盡相同。在「競爭力」的定義上，前者偏重於「保持企業競爭力的環境」；後者為「決定生產性的要素」。以2013年為例，參加IMD排名的國家達60國，日本為第24名；同年度WEF的排名有148國參加，日本為第10名（小針泰介，2013；文部科學省，2013；World Economic Forum, 2014）。

2013年日本在IMD排名上，經濟狀況、政府效率、商業效率與公共建設排名偏低，但「科學建設」達第2名，「雇用」（第12名）與「教育」（第28名）有待努力。另一方面，2013年度的WEF排名上，「創新與精煉要素」達第3名，其中「創新能力」（第6名）、「研究者、技術者的人才確保」（第4名），但「高等教育及職業訓練」僅21名。顯見日本在「人才確保」有較高的順位，而「初等教育與中等教育」為第10名。相對於此，「高等教育」相關項目的表現的確不盡理想（World Economic Forum, 2014）。日本政府將此結果（含2012年度的統計）列入2013年的文部科學白皮書中，顯然對於其國際競爭力提升的問題感到相當的壓力（文部科學省，2013）。

從國家政策統計來看，日本政府部門在政策施行上每年都實施細緻的「定期性」統計，以利政策的形成，就業與人力規劃亦無例外。除了總務省統計局的一般統計外，各部會也將業務相關統計集結。在人力規劃上如文部科學省、經濟產業省外，厚生勞動省與獨立行政法人勞動政策研究・研修機構每年也會進行勞力供需的調查。另外，科學技術基本計畫、經濟計畫與各部會的白皮書也提供前瞻性的參考（文部科學省，2013；厚生勞動省，2013a, 2013b）。

在科技政策方面，日本在1995年制訂《科學技術基本法》，此後每五年實施一期科學技術基本計畫，以連結科技政策與人才培育的措施。在第四期的科學技術基本計畫（2011-2016）中首先檢視第一至三期科學技術基本計畫的實施，提出其問題如下：（1）研究成果沒有社會課題相連結；（2）論文被引用度過低；（3）政府投資無法增加；（4）大學青年研究者工作機會減少、設備老舊；（5）科學技術發展無法獲得民眾理解等問題。相對於此，第四期的理念在於（1）實現國民生活安全，建構將科技視為文化的國家；（2）今後的科學技術政策方針為「開展科學技術創新政策」、「重視人才與其支撐的組織」、「實現與社會創新的政策」。對於人才培育的相關政策為（1）強化大學院（研究所）的教育（產學合作對話平臺、建構大學院教育振興措施要綱）；（2）支援博士課程與生涯多樣化；（3）技術人員的培養與能力開發；（4）培養具有獨創性的優秀學者（透明且公正的評價制度、研究人才的生涯規劃、促進女性研究人員的活躍）；（5）培養下一代的人才（內閣府，2011）。由此可見，第四期科學技術基本計畫對於人才的培育不

但提供工作機會，也出現人才的生涯規劃；而在人才分類上也細分大學研究所、博士課程學生、女性研究人才等。

在經濟政策方面，機動性的人力規劃或調整主要是內閣因應景氣、災害機動地提出大方向性的人力規劃，例如近幾年的「未來開拓策略」(2009)、「新成長戰略」(2010)、「日本再生戰略」(2012/7)、「日本再興戰略」(2013)等，此種規劃通常會立刻實施或直接納入白皮書作為施政的方針。近幾年在人才的培育政策上往往基於「經濟發展」的需要，先以內閣的方針（如前述各種經濟計畫）為首，結合現有的政策或新設政策加以推動。因此，以政策策劃過程參與者的層級或預算編列的方式來歸類可以瞭解其合作模式。比較 2009-2013 年之間，日本經歷了兩次政黨輪替（2009, 2012），期間經上述訂定四個國家戰略，表面上政策更替頻繁，但比對之後可知這些策略彼此有極高的關聯性，例如以提升景氣為主要目標、GDP 的設定，甚至大方向的措施都一致（除了安倍經濟政策讓日幣貶值的措施除外）。其中，「人才培養」一直都納入各個策略中，並持續推動，可見其政策形成與推動上具備高度穩定性與持續性（楊武勳、林思敏，2016）。

此外，內閣各部會與產業界對於大學教育的期望反映在畢業生的能力指標上。例如，經濟產業省（2007）提出「社會人基礎力」、文部科學省中央教育審議會（2008）提出「學士力」、日本經濟團體連合會（經團連）和內閣所組成的「全球人才育成推進會議」（2011）也提出對於「全球人才」能力的要求（參照表一）。政府部會與企業界的看法大致相同，這些能力指標偏重大學畢業生應有的相關能力，也間接指出日本大學教育的不足。

表一：從各種「能力觀」看「人才」的要件

發布年度	提出單位	名稱	內容
2007	經濟產業省	社會人基礎力	(1) 往前邁進的能力；(2) 徹底思考能力；(3) 團隊合作能力等三大能力與 12 項能力要素
2008	文部科學省中央教育審議會	學士力	(1) 知識、理解（對於文化、社會、自然等）；(2) 泛用的技能（溝通技巧、數理能力、問題解決能力等）；(3) 態度與志向（自我管理能力的、團隊合作、倫理觀、社會責任等）
2011	日本經濟團體連合會	經團連全球人才育成相關建議	(1) 挑戰精神；(2) 外語溝通能力；(3) 對外國文化、價值觀保持興趣與柔軟態度
2011	全球人才育成推進會議	全球人才育成戰略	(1) 言語能力、溝通能力；(2) 主體性、積極性、接受挑戰性、協調性、柔軟性、責任感、使命感；(3) 公共性、倫理觀、媒體運用能力

資料來源：中央教育審議會（2008）；經濟產業省編、河合塾制作調查（2010）；日本經濟團體連合會（2011）；グローバル人材育成推進會議（2012）；筆者自行繪製。

自由民主黨於 2012 年 12 月重新獲得政權後，隔年 1 月 15 日召開的「教育再生實行會議」(成員為首相、重要閣員、產官學界委員)，對於「校園霸凌問題」、「教育委員會制度」、「今後大學教育制度」分別提出三次不同的建言，具體描繪出近期日本的教育改革方向。2013 年 5 月 28 日的「今後大學教育制度」建言中，重申培育人才的重要性，要點有五：(1) 建構因應全球化的教育環境；(2) 創造可帶領社會的創新教育與研究環境；(3) 強化大學訓練學生及送出社會的教育功能；(4) 強化大學中在職進修的功能；(5) 從大學治理改革與確立財政根基，強化經營基礎。其中，「建構因應全球化的教育環境」涵蓋五個重點：(1) 澈底實施國際化，建構與世界接軌競爭的大學教育環境；(2) 讓有意願與能力的學生可以留學，達到日本學生出國留學人次達 12 萬人、外國留學生達 30 萬人；(3) 從初等、中等學校起充實可因應全球化的教育；(4) 增進日本的身分認同，向世界宣揚日本文化；(5) 透過活用特區等制度，確切因應國際化(教育再生實行會議，2013)。

從高等教育人才培育政策來看，2000 年以後，在財政困難的狀況下，除了國立大學法人化之外，教育預算上也減少一般性的補助，轉而提升「競爭性的經費」，以「選擇和集中」支援大學推動相關措施。文部科學省主導的競爭性計畫可分為「21 世紀世界一流研究中心」(21st Century COE Program)、「教學卓越計畫」(Good Practice)、大學國際化、專業人才培育、產學合作人才培育等不同方案，實施時程也不一。經過約十年的實施，日本政府將這些措施的政策目標加以歸納為「培育引領世界的人才」、「國際卓越教育研究據點的形成」、「提升教育品質的支援」、「重視全球化之支援」、「以培育高度專門職業人才等為重點之支援」等五項(中央教育審議會大學分科會，2013)。

對於日本而言，依照人才的「國籍」與「居住地」不同，再區分為「日本籍學生」、「海外日僑」、「外國留學生」與「外國高階專業人才」等種類。若從「國際化」與「人才」的交疊角度來看，2011 年內閣召開「全球人材育成推進會議」可謂是新的里程碑。該會議是在日本首相與內閣閣員召開「新成長戰略實現會議」後，隨即召開，其下的幹事會也是內閣副部長、政務官組成。「全球人材育成推進會議」經過四次會議與七次幹事會議才形成報告書。對於企業與大學國際化的指標卻是由經濟產業省建構，可見其重要性，跨部會的層級也較高(グローバル人材育成推進會議，2012)。「全球人材育成推進事業」的主要目的是強化年輕世代的國際競爭力以及強化國與國之間的關係，並培育能活躍於全球舞臺的人才。計畫補助對象的大學共分為「全校推動型」與「特色型」兩類。錄取大學獲得補助期間最多為五年。前者金額為一年 1 億 4 千萬至 2 億 6 千萬日圓；後

者一年 1 億 2 千萬日圓。2013 年申請件數有 152 件（129 所大學），獲得通過有 42 件（42 所大學）（獨立行政法人日本學術振興會，2013）。「全球人才育成推進事業」的政策目標實際上是擴大全英語學習環境、提升教師的教學能力、推動日本學生至海外研習與提升學生外語能力為主。隔年，「全球人才育成推進事業」改名為「帶動經濟社會發展的全球人才育成支援計畫」並繼續實施（文部科學省，2016a）。

「全球大學創成支援計畫」的目的在於以十年為期，積極推動「大學改革」與「國際化」，以實現提升大學國際競爭力，充實培育人才的環境基礎。計畫分為兩類：(1) 全球型：具備進入全球百大潛力的大學，獲得通過計 13 校；(2) 全球化帶動型：立足於現有基礎，能挑戰新的作為，能帶動日本邁向全球化的大學，獲得通過計 24 校。該計畫 2016 年度預算達 70 億日圓、2017 年度為 63 億日圓。最大的特色為設定下列三大指標：(1)「國際化」項目（外國人與獲得外國大學學位專任教師的比率、外國留學生的比率、日本學生中具交換留學並獲得學分經驗者的比率、根據與外國大學協議，選送日本學生出國人數的比率、以外語授課的比率、單以外語授課能畢業的學生比率、通過外語檢定學生的比率、課程大綱英語化的比率、和外籍生共住宿舍日本學生人數比率、大學學期制的彈性化等）；(2)「大學管理」項目（教師年俸制的比率、教師終身制的比率、職員專業的高度化）；(3)「教育改革」項目（課程大綱編號系統化的比率、TOEFL 等成績並併入大學入學考試成績計算的比率、實施教學意見調查科目的比率）（文部科學省，2017）。

同年，日本政府推動「官民合作海外留學支援制度～飛翔吧！留學 Japan ～日本代表計畫」（簡稱「飛翔吧！留學 Japan 計畫」），其政策目的乃是培育「以企業界為主幹，符合社會需求的人才」與「能活躍於世界」的日本人才，具體的構想乃是透過推動學生海外留學的方式，支援各種領域中可發揮領導能力的人才，而提升海外留學的機會。同時期望日本人能活躍於聯合國等國際機關中，以提升日本在世界的重要性與影響力。具體的目標是在 2020 年前累計派遣大學生 12 萬名、高中生 6 萬名作為日本代表到海外學習，並由民間企業捐贈 200 億日圓作為留學資金的後盾。最終的目的期能形成「培養全球人才的社群」。計畫現分為「自然科學、複合領域、跨領域人才組」、「新興國家組」、「世界一流大學組」、「多樣性人才組」、「區域人才組」、「未來科技人才組」等組別，選送的世界地區人數多寡依序為歐洲、亞洲、非洲、中南美洲、中東（文部科學省，2016b）。該計畫的主要特色如下：(1) 選送大學和高中不同階段學生出國；(2) 企業出資贊助，並符應區域需求；(3) 顧慮學生家庭經濟因素給予不同的支持；(4) 重視政

策宣傳與學生社群網絡的建立(楊武勳, 2016; 楊武勳、林思敏, 2017)。

以推動大學國際化的角度來看, 2009 至 2013 年間實施的「全球 30 計畫」(Global 30) 側重於招收更多的外國留學生赴日就讀; 「全球人才育成推進事業」與「帶動經濟社會發展的全球人才育成支援計畫」的政策目標則是進一步擴大全英語學習環境, 並積極推動日本學生至海外研習; 「飛翔吧! 留學 Japan」計畫作為提升日本國際競爭力的方式, 此計畫兼顧培育大學生全球移動力與就業力, 並符應區域與企業的需求, 所以能讓企業主動樂意出資贊助。

綜上所述, 日本內閣的各部會與企業界在 2007 年後明確列出「人才」的具體能力指標, 2011 年後「全球人才」的培育更成為施政的重點。在此同時, 國際競爭力的評比中, 日本高等教育機構在「人才培養」上表現不佳成為改革的動力之一。回顧近年國際化人才培育計畫, 可發現其有三項特色, 即(1)強化「選擇與集中」的競爭(獲得補助者多數集中在已具有國際化基礎的大學); (2)滾動式的政策修正(項目名稱的改變、指標的擴大與細緻化、補助時間為五年至十年不等)與(3)經費籌措方式的多元化(從單一的政府預算到鼓勵企業出資贊助)。人才的定義與需求相當的多元, 不僅外國留學生, 日本的各種科技人才培養、博士課程學生出路、女性研究人才、專門職大學院等議題與發展亦值得關注。

參考文獻

- OECD 編著、門田清譯(2009)。《科学技術人材の国際流動性グローバル人材競争と知識の創造・普及》, 東京: 明石書店。
- World Economic Forum (2014). WEF Global Competitiveness Report: 2013-14. Retrieved from http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf
- グローバル人材育成推進会議(2012)。グローバル人材育成戦略(グローバル人材育成推進会議審議まとめ)。取自 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/global/1206011matome.pdf>
- 小針泰介(2013)。国際競争力ランキングから見た我が国と主要国の強みと弱み。レファレンス, 744, 頁 109-132。
- 中央教育審議会(2008)。大学の機能別分化の促進と大学間ネットワークの構築について。取自 http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/gijiroku/08121809/002.pdf#search=%E5%A4%A7%E5%AD%A6%E6%A9%9F%E8%83%BD+%E5%88%86%E9%A1%9E
- 中央教育審議会大学分科会(2013)。中央教育審議会大学分科会のこれまでの主な論点について。取自 http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2011/09/30/1311557.pdf
- 内閣府(2011)。科学基本計画。取自 <http://www8.cao.go.jp/cstp/kihonkeikaku/4honbun.pdf>
- 文部科學省(2013)。科学技術白書, 東京: 作者。
- 文部科學省(2016a)。経済社会の発展を牽引(けんいん)するグローバル人材育成支援。取自 http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/kaikaku/sekaitenkai/_icsFiles/afieldfile/2016/09/08/1361067_01.pdf

- 文部科學省 (2016b)。トビタテ！留学 JAPAN 日本代表プログラム。取自 <http://www.tobitate.mext.go.jp/sp/program/>
- 文部科學省 (2017)。スーパーグローバル大学創成支援事業。取自 http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/kaikaku/sekaitenkai/_icsFiles/afieldfile/2017/05/11/1360288_03.pdf
- 日本經濟団体連合会 (2011)。グローバル人材の育成に向けた提言。取自 <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2011/062/honbun.pdf>
- 厚生労働省 (2013a)。労働經濟白書，東京：作者。
- 厚生労働省 (2013b)。厚生労働白書，東京：作者。
- 独立行政法人日本學術振興會 (2013)。平成 24 年度グローバル人材育成推進事業審査結果。2013 年 12 月 20 日，取自 http://www.jsps.go.jp/j-gjinzai/data/shinsa/h24/H24_gjinzai_kekka.pdf
- 教育再生実行會議 (2013)。これからの大 教育等の在り方について (第三次提言)。2013 年 12 月 20 日，取自 http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaisei/pdf/dai3_1.pdf
- 經濟産業省編、河合塾制作調査 (2010)。社会人基礎力一育成の手引き，東京：朝日新聞出版。
- 楊武勳 (2016)。〈日本提升全球移動力之探討——以「飛翔吧！留學 Japan」計畫為例〉，《教育研究月刊》，第 271 期，頁 53-69。
- 楊武勳、林思敏 (2016)。「日本高等教育人才培育政策與實踐之研究」(MOST 103-2410-H-260-032-MY2)，科技部補助專題研究計畫成果期中報告。
- 楊武勳、林思敏 (2017)。「日本高等教育人才培育政策與實踐之研究」(MOST 103-2410-H-260-032-MY2)，科技部補助專題研究計畫成果期中末報告。