

## رابطه دانشگاه و دولت در ژاپن پس از جنگ جهانی دوم

### "Universities and Government in Post-War Japan"

شینچی یاماموتو<sup>۱</sup> (دانشگاه تسوکوبا)<sup>۲</sup>،

منتشر شده در The Canadian Journal of Higher Education، جلد ۳۴، شماره ۳، صفحات ۱۲۶-۱۰۵، سال ۲۰۰۴

#### ۱. چکیده اجرایی

مقاله شینچی یاماموتو به بررسی تحول رابطه دانشگاه‌ها با دولت در ژاپن از دوره میجی<sup>۳</sup> تا اصلاحات دهه ۱۹۹۰ می‌پردازد. یافته کلیدی مقاله حاکی از آن است که نظام آموزش عالی ژاپن که عمدتاً مبتنی بر دانشگاه‌های خصوصی است، در دهه ۱۹۹۰ دستخوش اصلاحات بنیادینی شد. هدف اصلی این اصلاحات، رهاسازی دانشگاه‌های ملی از کنترل شدید دولت مرکزی و اعطای استقلال بیشتر به آنها بود. در پاسخ به تغییرات جمعیتی (کاهش شدید جمعیت ۱۸ ساله) و عدم کاربرد پژوهش‌های دانشگاهی برای صنعت ژاپن، مدل مدیریت دانشگاه از کنترل دولتی به سمت استقلال، رقابت و مدیریت بخش خصوصی سوق یافت. در مقابل، مکانیسم‌های جدیدی برای تضمین پاسخگویی دانشگاه‌های با اختیارات بیشتر طراحی شد. این گزارش نشان می‌دهد که رابطه تاریخی "عدم کنترل، اما حمایت" در دانشگاه‌های ملی، جای خود را به مدل "حمایت و کنترل" در دانشگاه‌های خصوصی و نهایتاً مدل شرکت‌سازی با پاسخگویی سختگیرانه داده است.

#### ۲. مقدمه: چشم‌انداز تاریخی نظام آموزش عالی ژاپن

نظام آموزش عالی ژاپن، که از نظر تعداد مؤسسات و دانشجویان و همچنین محبوبیت، قابل رقابت با آمریکای شمالی و اروپاست، و ریشه در تحولات ۱۲۵ ساله دارد. بر اساس تحلیل یاماموتو، اولین دانشگاه مدرن ژاپن، دانشگاه توکیو، در سال ۱۸۷۷ تأسیس شد و در سال ۱۸۸۶ به عنوان اولین دانشگاه امپراتوری<sup>۴</sup> معرفی گردید. تا سال ۱۹۳۹، مجموعاً هفت دانشگاه امپراتوری در ژاپن ایجاد شدند. مأموریت اصلی این دانشگاه‌ها تربیت نخبگان و انتقال علوم غربی به جامعه ژاپن بود. ویژگی بارز این نظام، گنجاندن آموزش مهندسی در دانشگاه‌ها بود، در حالی که در غرب این آموزش عمدتاً خارج از دانشگاه‌ها ارائه می‌شد.

در کنار دانشگاه‌های دولتی، مؤسسات آموزش عالی خصوصی مانند کیو<sup>۵</sup> (تأسیس ۱۸۵۸) و واسدا<sup>۶</sup> (تأسیس ۱۸۸۲) به عنوان مکمل شکل گرفتند و نقش مراکز آموزش عملی و فنی پیشرفته را ایفا کردند. با این حال، حتی معتبرترین مؤسسات خصوصی تا سال

<sup>۱</sup>Shinichi Yamamoto

<sup>۲</sup> University of Tsukuba

<sup>۳</sup> دورانی چهل و پنج ساله از تاریخ ژاپن را در بر می‌گیرد که در آن امپراتور می‌جی، بیست‌وسوم اکتبر ۱۸۶۸ تا سی‌ام ژوئیه ۱۹۱۲، قدرت را در دست داشت.

<sup>۴</sup> Imperial university

<sup>۵</sup> Keio

<sup>۶</sup> Waseda

۱۹۱۸ اجازه نداشتند خود را "دانشگاه" بنامند. هرچند پس از جنگ جهانی دوم، برابری قانونی میان انواع مؤسسات آموزش عالی ایجاد شد، اما سلسله‌مراتب نهادی همچنان در ژاپن پایدار ماند. دانشگاه‌هایی مانند توکیو و کیوتو همواره دانشجویان و دانش‌آموختگان برتر را جذب کرده، بودجه دولتی بیشتری دریافت نموده و در جذب منابع پژوهشی رقابتی موفق‌تر بوده‌اند.

### ۳. پدیده "جهنم کنکور" و نقش سلسله‌مراتب دانشگاهی

یاماموتو به درستی به ریشه‌های فرهنگی فشار رقابتی در ژاپن اشاره می‌کند. از اوایل دوره میجی (حدود ۱۹۰۰)، این باور در طبقات متوسط و بالای جامعه شکل گرفت که تحصیلات گرانقیمت دانشگاهی، به ویژه در دانشگاه‌های امپراتوری، ضامن مشاغل معتبر و جایگاه اجتماعی بالاست. در نتیجه، یک نظام تقریباً جهانی آزمون‌های ورودی در کل نظام مدرسه و پس‌آموزش عالی توسعه یافت.

نکته مهم آنکه وضعیت دانش‌آموختگان نه به عملکرد واقعی تحصیلی آنها در دانشگاه، بلکه صرفاً به نام دانشگاه محل تحصیل بستگی داشت. این پدیده که تا به امروز کم و بیش تداوم یافته، علت اصلی آن چیزی است که در ژاپن "جهنم کنکور" نامیده می‌شود. پس از جنگ، با اجباری شدن آموزش متوسطه اول و افزایش نرخ پیشرفت به دبیرستان به بیش از ۹۵ درصد، رقابت برای ورود به دانشگاه‌های برتر به اوج خود رسید.

### ۴. دوره پس از جنگ: گسترش انبوه و نقش دولت (۱۹۷۵-۱۹۵۰)

پس از جنگ جهانی دوم و تحت تأثیر نیروهای اشغالگر آمریکایی، ژاپن نظام آموزشی "یک‌مسیره" به سبک آمریکایی را پذیرفت. در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، رشد اقتصادی انفجاری ژاپن محرک اصلی افزایش سریع ثبت‌نام در آموزش عالی بود. نرخ مشارکت ۱۸ ساله‌ها از ۱۰ درصد در سال ۱۹۶۰ به ۴۰ درصد در سال ۱۹۷۵ جهش یافت. تأکید یاماموتو بر این نکته حائز اهمیت است که این گسترش عمدتاً از طریق توسعه بخش خصوصی صورت گرفت، به طوری که تعداد دانشگاه‌ها و کالج‌های خصوصی (از جمله کالج‌های دو ساله) از ۵۲۵ مؤسسه در ۱۹۶۰ به ۹۳۳ در ۱۹۷۵ افزایش یافت، در حالی که تعداد دانشگاه‌های ملی تنها از ۷۲ به ۸۱ رسید.

گزارش شورای مرکزی آموزش در سال ۱۹۶۳ هشدار داد که مشکلات ناشی از همگانی‌شدن<sup>۷</sup> تنها از طریق تنوع‌بخشی در نظام آموزش عالی قابل حل است. با این حال، در آن زمان بسیاری از بازیگران نظام آموزشی به مدل سنتی دانشگاه ایمان داشتند. امروزه، بیش از ۱۲۰۰ دانشگاه و کالج (شامل ۵۴۱ کالج دو ساله) پذیرای حدود ۳ میلیون دانشجو هستند. بخش خصوصی حدود سه‌چهارم مؤسسات را تشکیل می‌دهد، اما بیش از نیمی (۵۴ درصد) از تحصیلات تکمیلی در ۹۹ دانشگاه ملی متمرکز است که عمده پژوهش‌های دانشگاهی نیز در آنها انجام می‌شود.

### ۵. بحران جمعیتی و تغییر بازار کار دانش‌آموختگان

یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی آموزش عالی ژاپن، کاهش شدید جمعیت ۱۸ ساله است. این جمعیت از بیش از ۲ میلیون نفر در اوایل دهه ۱۹۹۰ به ۱.۲ میلیون نفر در سال ۲۰۱۰ و ۸۰۰,۰۰۰ نفر تا ۲۰۵۰ پیش‌بینی شده بود. پیامد این تغییر بنیادین در توازن عرضه و تقاضا، کسری ثبت‌نام در بیش از نیمی از کالج‌های دو ساله و یک‌چهارم دانشگاه‌های خصوصی است.

<sup>۷</sup> Massification

از سوی دیگر، بازار کار دانش‌آموختگان دستخوش تحول عمده‌ای شده است. در سال ۱۹۶۰، بیش از ۸۰ درصد از مشاغل دفتری (گام اول حیاتی برای حرفه در کسب‌وکار و مدیریت دولتی) توسط دانش‌آموختگان دبیرستان تصاحب می‌شد. اما در سال ۲۰۰۰، بیش از ۶۰ درصد این مشاغل در اختیار فارغ‌التحصیلان دانشگاهی قرار گرفت. این جابه‌جایی صعودی نیازمندی‌های آموزشی، واقعیت جدید تقاضا برای آموزش عالی را نشان می‌دهد و ضرورت اصلاح دانشگاه از نظر استانداردهای آموزشی را آشکار می‌سازد.

## ۶. تحلیل رابطه دانشگاه و دولت: از "عدم کنترل، اما حمایت" تا "حمایت و کنترل"

بخش مرکزی تحلیل یاماموتو به رابطه پیچیده میان دانشگاه‌ها و دولت اختصاص دارد. بلافاصله پس از جنگ، نظام جدید دانشگاهی شامل برنامه‌های چهارساله کارشناسی با آموزش عمومی و موضوعات تخصصی و نیز برنامه‌های تحصیلات تکمیلی (کارشناسی ارشد و دکتری) شد - ویژگی‌هایی که در نظام قبل از جنگ وجود نداشت. مأموریت مشترک پژوهش و آموزش برای همه دانشگاه‌ها تحت قانون آموزش مدرسه تعیین شد.

### الف) دانشگاه‌های ملی: "عدم کنترل، اما حمایت"

یاماموتو رابطه دانشگاه‌های ملی با دولت را با اصل "عدم کنترل، اما حمایت" توصیف می‌کند. دولت بودجه عمومی دانشگاه<sup>۸</sup> را بر اساس فرمولی مشخص (تعداد کرسی‌ها، دانشجویان و غیره) تأمین می‌کرد، نه بر اساس پروپوزال‌های رقابتی. تصمیمات آموزشی بخش‌ها و اعضای هیئت علمی توسط قانون از دخالت دولت محافظت می‌شد و دانشگاه‌ها از استقلال قابل توجهی برخوردار بودند.

### ب) دانشگاه‌های خصوصی: "عدم کنترل، عدم حمایت"

در مقابل، رابطه میان دانشگاه‌های خصوصی و دولت تا اواسط دهه ۱۹۷۰ به عنوان "عدم کنترل، عدم حمایت" توصیف می‌شود. قانون مدارس خصوصی پس از جنگ، دخالت دولت در مؤسسات خصوصی را به شدت محدود کرد. افزون بر آن، ماده ۸۷ قانون اساسی ژاپن هزینه‌کرد پول عمومی برای مؤسسات آموزشی را جز در چارچوب کنترل شدید دولتی دشوار ساخته بود.

### ج) تغییر پارادایم با برنامه جامع آموزش عالی (۱۹۷۶)

با افزایش نرخ مشارکت به ۴۰ درصد در سال ۱۹۷۵، سه مشکل عمده ظهور کرد: عدم توازن مکانی (تمرکز دانشگاه‌های خصوصی در توکیو و کیوتو)، افت کیفیت آموزش به دلیل تأسیس سریع مؤسسات، و پرسش اساسی درباره نیاز ژاپن به آموزش عالی بیشتر. در پاسخ، دولت برنامه جامع آموزش عالی را اجرا کرد. مهم‌ترین تغییر، الزام دانشگاه‌های خصوصی و محلی به دریافت تأیید وزیر آموزش برای تأسیس بخش جدید یا افزایش ظرفیت پذیرش بود. از آن پس، رابطه دولت و آموزش عالی خصوصی وارد مرحله جدیدی تحت عنوان "حمایت و کنترل" شد.

## ۷. دهه ۱۹۹۰: دهه اصلاحات بنیادین

به گفته یاماموتو، اگرچه اصلاحات در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ دشوار بود، اما در دهه ۱۹۹۰ به دلایل زیر امکان‌پذیر شد:

---

<sup>۸</sup> General university funds

۱. تغییر گفتمان عمومی: مفهوم "استقلال دانشگاهی" جای خود را به "پاسخگویی نهادهای عمومی" داد. عموم مردم به این باور رسیدند که دانشگاه‌ها با پول عمومی حمایت می‌شوند و بنابراین باید در برابر مردم پاسخگو باشند.
۲. تغییر تقاضای صنعت: نظام اشتغال ژاپن از تأکید صرف بر "غریب‌الگری" (نام و اعتبار دانشگاه) به سمت دانش و مهارت‌های عملی تغییر جهت داد. صنعت از دانشگاه‌ها خواستار آموزش کاربردی شد.
۳. فشار جمعیتی: کاهش جمعیت ۱۸ ساله، رابطه عرضه و تقاضا را به نفع دانشجویان تغییر داد. مدیران دانشگاه‌های خصوصی دریافتند برای بقا باید به نیازهای دانشجویان و جامعه پاسخ دهند.

مهم‌ترین اقدامات اصلاحی دهه ۱۹۹۰ عبارت بودند از:

#### الف) ارزیابی:

دولت در سال ۱۹۹۱ خودارزیابی (self-evaluation) را اجباری کرد. تا پایان ۱۹۹۷، بیش از ۸۰ درصد دانشگاه‌ها خودارزیابی و حدود ۷۰ درصد نتایج را منتشر کردند. در سال ۲۰۰۰، نهاد ملی برای درجات تحصیلی و ارزیابی دانشگاه‌ها (NIAD) تأسیس شد و ارزیابی بیرونی (external evaluation) آغاز گردید.

#### ب) رقابت:

بودجه دانشگاهی از مدل سنتی (بودجه عمومی مبتنی بر فرمول) به سمت بودجه رقابتی سوق یافت. کمک‌های مالی برای پژوهش علمی از اواسط دهه ۱۹۹۰ به شدت افزایش یافت، در حالی که رشد بودجه عمومی محدود ماند. دولت سیاست "تمرکز ویژه" را برای تأمین مالی برنامه‌های دکتری منتخب دانشگاه‌های ملی (عمدتاً دانشگاه‌های سابق امپراتوری) به اجرا گذاشت که رقابت میان مؤسسات ملی را تشدید کرد.

#### ج) همکاری با صنعت:

وزارت آموزش، دانشگاه‌ها را به گسترش و تقویت پیوند با صنعت تشویق کرد. طرح پنج ساله علم و فناوری دولت در سال ۱۹۹۶ (و تجدید در ۲۰۰۱) به شدت از همکاری رو به رشد دانشگاه و صنعت حمایت نمود.

#### د) شرکت‌سازی دانشگاه‌های ملی (National University Corporations):

عمیق‌ترین اصلاحات در آوریل ۲۰۰۴ اجرا شد: تبدیل دانشگاه‌های ملی به "شرکت‌های دانشگاهی ملی"، بر اساس قانون عمومی شرکت‌های اداری (۱۹۹۹)، هر دانشگاه موظف به ارائه برنامه عمل شش ساله (شامل بهبود کیفیت آموزش، کاهش تعداد کارکنان و غیره) برای تأیید وزیر آموزش شد. مدیران خارج از دانشگاه (غیرآکادمیک) باید در مدیریت حضور داشته باشند. تصمیم‌گیری از کنترل جلسات هیئت علمی به رئیس دانشگاه واگذار شد. بودجه دولت بر اساس نتایج ارزیابی وزارتخانه تعیین می‌شود.

## ۸. تحلیل علل تغییر رفتار دانشگاهیان و دولت

یاماموتو سه دلیل اصلی برای کاهش مقاومت دانشگاهیان در برابر اصلاحات و تغییر رابطه دانشگاه و دولت ارائه می‌دهد:

### دلیل اول: گران‌تر شدن پژوهش و وابستگی مالی دانشگاهیان

در گذشته، بودجه عمومی دانشگاه برای تأمین هزینه‌های پژوهش، به ویژه در علوم انسانی و اجتماعی، کافی بود. اما از اوایل دهه ۱۹۹۰، با پیچیده‌تر شدن روش‌های پژوهش، هزینه‌ها افزایش یافت و دانشگاهیان بیش از پیش به بودجه‌های دولتی وابسته شدند. در مقابل، پژوهش در علوم پزشکی و مهندسی می‌توانستند از صنعت و سایر منابع دولتی تأمین مالی شوند. اما علوم پایه شدیداً به بودجه وزارت آموزش وابسته ماند.

### دلیل دوم: تغییر نسل و از دست رفتن حافظه تاریخی

نسلی که شاهد مداخلات دولت قبل از جنگ و دهه ۱۹۶۰ بود و در برابر تهدیدات استقلال دانشگاهی مقاومت می‌کرد، اکنون مسن‌تر و کم‌انرژی‌تر شده است. اکثر اعضای هیئت علمی فعلی تجربه مستقیم آن دوره‌ها را ندارند و تنها به پژوهش و تدریس خود علاقه‌مند هستند. از دیدگاه آنها، دولت منبع تأمین مالی است، نه قدرتی که در تضاد با استقلال دانشگاهی باشد.

### دلیل سوم: تغییر کارکنان وزارت آموزش

در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، بیشتر کارکنان وزارت آموزش از دانشکده حقوق دانشگاه توکیو دانش‌آموخته نشده بودند (چرا که وزارت آموزش در مقایسه با وزارت دارایی و صنعت مقصد کم‌طرفدارتری بود). اما در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، تعداد دانش‌آموختگان دانشکده حقوق این دانشگاه در وزارت آموزش به سرعت افزایش یافت. این افراد که مسیر نخبگی بوروکراسی دولتی را طی کرده‌اند، خود را مدیر و کنترل‌کننده می‌دانند تا دبیرخانه دانشگاه‌ها و کالج‌ها. این تغییر در نگرش بوروکراسی، زمینه‌ساز سرعت گرفتن اصلاحات شده است.

## ۹. نتیجه‌گیری

تحلیل یاماموتو حاوی پیام‌های مهمی است:

### نخست: ضرورت بازتعریف رابطه دانشگاه و دولت

مدل سنتی "استقلال مطلق" دیگر پاسخگوی نیازهای جامعه دانش‌بنیان نیست. همان‌طور که مدل ژاپنی از "عدم کنترل، اما حمایت" به "حمایت و کنترل" و نهایتاً "شرکت‌سازی با پاسخگویی" تحول یافت، مدیران باید انتظار افزایش فشار برای پاسخگویی و اثبات کارایی را داشته باشند. استقلال بدون پاسخگویی یک مدل پایدار نخواهد بود.

## دوم: تنوع‌بخشی به منابع درآمدی

وابستگی صرف به بودجه عمومی (چه مبتنی بر فرمول و چه رقابتی) دانشگاه را در برابر تغییرات اولویت‌های دولت آسیب‌پذیر می‌کند. تجربه ژاپن نشان می‌دهد که دانشگاه‌هایی که قادر به جذب منابع از صنعت، قراردادهای پژوهشی و کمک‌های خصوصی هستند، انعطاف‌پذیری بیشتری دارند.

## سوم: بازنگری در فرآیندهای ارزیابی

ارزیابی (خودارزیابی و ارزیابی بیرونی) دیگر یک گزینه نیست، بلکه یک ضرورت راهبردی است. تجربه ژاپن نشان می‌دهد که شروع با خودارزیابی (که به دلیل حفظ حس استقلال با مقاومت کمتری مواجه می‌شود) می‌تواند مسیر را برای پذیرش تدریجی ارزیابی بیرونی هموار سازد. ایجاد نهادهای مستقل ارزیابی (مانند NIAD) اعتبار فرآیند را افزایش می‌دهد.

## چهارم: توجه به پیامدهای ناخواسته اصلاحات

یاماموتو هشدار می‌دهد که صرف زمان بیش از حد اعضای هیئت علمی برای بحث‌های اصلاحی، به قیمت افت خروجی‌های پژوهش و تدریس تمام می‌شود. توصیه او این است که مدیران باید به دقت میزان زمان و انرژی صرف شده برای اصلاحات را مدیریت کرده و امور مدیریتی را تا حد امکان به مدیران حرفه‌ای واگذار کنند تا اساتید بتوانند بر مأموریت اصلی خود یعنی پژوهش و تدریس متمرکز بمانند.

## پنجم: آمادگی برای تغییر الگوی استخدام

با کاهش جمعیت دانشجویی و افزایش رقابت، دانشگاه‌ها باید انتظار ورشکستگی برخی مؤسسات خصوصی را داشته باشند. همان‌طور که در ژاپن، دانشگاه‌های خصوصی برای بقا به سمت پاسخگویی به نیازهای بازار و دانشجویان سوق یافته‌اند، باید برای سناریوهایی مانند پذیرش بیشتر دانشجویان بزرگسال، افزایش دانشجویان خارجی و بازتعریف ارزش پیشنهادی دانشگاه، برنامه مشخص داشت.

در این مقاله یاماموتو تصویری دقیق و چندلایه از تحول بنیادین رابطه دانشگاه و دولت در ژاپن ارائه می‌دهد. مهم‌ترین یافته این است که استقلال دانشگاهی و پاسخگویی عمومی لزوماً در تضاد با یکدیگر نیستند، بلکه باید در چارچوبی جدید و با مشارکت هر سه ذی‌نفع اصلی (دانشگاه، دولت و بازار/عموم) بازتعریف شوند. شرکت‌سازی دانشگاه‌های ملی ژاپن در سال ۲۰۰۴، نمونه‌ای عینی از این بازتعریف است که در آن، استقلال عملیاتی با مکانیسم‌های سختگیرانه پاسخگویی، ارزیابی مبتنی بر نتیجه و حضور مدیران حرفه‌ای ترکیب شده است. موفقیت یا شکست این مدل، به گفته یاماموتو، کاملاً به توانایی بازیگران در غلبه بر ترس از تغییر و پذیرش مسئولیت‌های جدید وابسته است.

## کارشناس: فرما توسلیان