

第二章 韓國高等教育的發展與現況

二次大戰以後，由於人口膨脹、教育民主化的趨勢、以及社會經濟發展對於人力資源的高度需求，打破了長久以來高等教育被視為菁英教育的理念，而形成世界各國努力迅速擴充高等教育機構共同趨勢。由於高等教育是一個國家發展的重要關鍵，故各國政府對於高等教育均十分的重視。然而，因各國不同的歷史背景與社會發展脈絡，以及執政者不同的教育哲學立場與觀點，對於高等教育事務介入的必要性及介入合理範圍也有不同的看法，因而影響其教育政策的制定。

本章主要在彙整韓國相關之文獻與資料，以探討有關韓國高等教育的發展與現況。共分為二節，第一節是韓國高等教育的發展脈絡，第二節將針對現行學制、高等教育數量及高等教育類型、經費來源進行探討，第三節為綜合分析韓國高等教育。

第一節 韓國高等教育的發展脈絡

根據韓國教育人力資源部(1998)所公布的《韓國高等教育 50 年史》，韓國高等教育發展分為四個階段：近代高等教育的推動與重建、高等教育的量的增加與整併、高等教育改革與實驗期、高等教育擴充與改革，茲析術如後：

壹、近代高等教育的推動與重建（1945—1960）

這時期主要有二項重點：高等教育體制的形成與高等教育機構數量的增加，說明如下：

一、高等教育體制的形成（1945—1949）

1945 年韓國從日本殖民地解放後，韓國高等教育受到自由民主化的影響、社會對教育的需求的增加、私學的振興之影響，促使傳統封閉與壓迫的教育政策轉向開放、自由放任的教育政策。

1948 年 8 月 15 日韓國成立大韓民國政府後，隔年 12 月制訂與宣佈教育法，韓國政府在弘益人間—教育理念之下，整備教育制度以及奠定了國民教育的基礎。

解放後，由朝鮮教育審議會對韓國高等教育進行整頓，將大學與專門學校一二元化的日式高等教育體制轉為於美國綜合大學模式。這時期，一方面韓國高等教育引進歐美大學制度，另一方面未能完全終止日本教育制度的殘餘，因而高等教育制度與管理方式上出現混合與折衷模式。

在 1946 年依據軍政法令 102 號所設立的是國立首爾綜合大學是韓國第一設立的大學。首爾大學是由日本殖民地時代的京城帝國大學與首爾附近的公立高等教育機構合併成立的，首爾大學有九個單科大學與大學院。

這時期政府的教育政策著重於初、中等教育發展，使得高等教育自然地依賴於私立學校，以滿足社會對高等教育的需求，因而至今韓國高等教育發展仍然高度地依賴於私立學校。

這時期，韓國高等教育機構已有 42 所，其中綜合大學為 4 所、單科大學為 23 所（國立 3 所、公立 4 所、私立 16 所）、私立初級大學為 4 所、相當於大學程度的各種學校為 11 所。

二、高等教育量的增加（1950—1960）

這時期由於韓國發生內戰，韓國的高等教育機構受到了嚴重破壞，但戰爭期間在國家各地出現了戰時聯合大學¹，使得高等教育未受到中斷。1953 年戰爭結束後，戰時聯合大學改制成國立的地區大學，釜山、慶北、全北等各地接踵設立了地方性大學，提高當地學生就讀高等教育的機會，並有助於創造與提升地區文化。另外，韓國高等教育裡出現了一個「大學風潮」，止到 1954 年，韓國高等教育機構已增加到 66 所，其中綜合大學為 13 所、單科大學為 31 所、初級大學為 7 所、專科大學為 15 所。隨著高等教育機構的不斷增加，韓國文教部於 1955 年制訂與頒佈了《大學設立基準令》，對部分大學進行整頓，且根據《教育公務員法》與《大學設立基準令》，對教職員進行資格審議，以及改善人事行政等措施。

1957 年首爾大學第一次開設了博士課程，且在 1959 年設立了行政大學院與保健大學院，使大學院制度轉為二元化²，形成現在的專門大學院。

貳、高等教育數量的增加與整併（1960 年代）

1961 年 5 月 16 日朴正熙軍人集團發動了軍事政變，建立了軍人政府，新政府對整個社會開始嚴格的管理與統一控制。因此，這時期高等教育也受到政府嚴格的監督與控制，茲說明如下：

一、大學開始進行整頓

朴正熙政權公布了一系列大學整頓方案與法令，開始對大學進行整頓。政府制訂了全國大學生總數為 7 萬人、使私立大學的法人財團支出經常費的 30%、制訂大學入學考試制度與教授研究成果基準等。對國公立

¹ 戰爭期間，離散的教授與學生在避難處持續研究與教育之高等教育機關。

² 大學院是相當於台灣的研究所。一般大學院偏重於學術研究。專門大學偏重於培養院在應用科學與專業技術領域的人才。

大學而言，一些單科大學融入於綜合大學，一個單科大學內的類似學科均統合起來。對私立大學而言，學生總數在 7 百名以下的學校必須關閉。而 1965 年頒佈《大學定員令》和《學位登記制》，則旨在限制學生與學校數量的膨脹，並減少對教育部不必要的資源浪費。

二、政府對私立大學的控制

從日本殖民地獨立後，私立大學不斷增加，1945 年私立大學佔所有高等教育的 53%，在 1957 年增加到高等教育的 71%。可是一些私立大學只追求個人的利益，導致學校經營面臨財政困難與校園糾紛等問題，而且國家社會意識到私立大學應該為實現教育機會的均等、以及貢獻於國家社會發展，因此政府在 1963 年制訂了《私立學校法》。雖然其目的在於謀求私立學校的自主性與公共性，卻受到私立學校與教育團體的反對。

三、振興高等教育

這時期，韓國體會到高等教育在開發經濟中的重要性，因此為配合社會經濟開發的需要，新設立了五年制實業高等專門學校，主要目的在培養產業技術人才。實業高等專門學校是以國中畢業或同等學歷者為對象，可說是高等學校與初級大學二者綜合起來的學校。1963 年有了 4 所工業高等專門學校，1964 年成立了 9 所各種專門學校，於 1969 年則增加到 23 所實業高等專門學校、學生數為 20741 名。

另外為了振興學術研究，文教部實施學術研究經費支援制度，對教授個人研究、團體研究、研究機構與學術會等開始以國庫經費之外補助。

參、高等教育改革與實驗期（1970 年代）

進入 1970 年代，韓國成功執行了第 3 個與第 4 個「經濟社會發展五年計劃」，經濟成長十分迅速，實現了第一次經濟繁榮。高等教育也逐漸控制膨脹發展，因而出現了改革的新局面。為了學術的發展、因應國內外的社會變化，以及兼顧高等教育的質量，韓國的高等教育開始推動從單一的政府控制轉為扶植與控制並行的教育改革。

韓國為了進一步發展高等教育，政府制訂了《長期綜合教育計畫》，同時制訂了《首爾大學綜合化方案》。1971 年 9 月在文教部內部增設了教育政策審議會和高等教育分科委員會。這個委員會為高等教育指導的主體。該委員會成立後採取了一系列措施：1. 宣佈 1972 年為「高等教育改革年」，決定召開兩種大型研討會，以期通過民主主義形式產出改革方案。一種是為制訂高等教育改革計畫的「地區研討會」，另一種是「國際學術研討會」；2. 1973 年起興辦「實驗大學」；3. 推行「大學特色化」；4. 整頓

短期高等教育機構。以下分為四大重點說明如下：

一、政府推動實驗大學

「實驗大學」政策是韓國 70 年代初所實施的大學改革政策。該政策是追求有彈性化、大學的自主化、逐漸的改革方式。政府在 1973 年首先選定 10 所實驗大學，1976 年增加到 29 大學，1979 年全國共 85 所大學，其中進行「實驗大學」改革的大學有 43 所。參加這項實驗的學生共有 6.81 萬名，佔全體學生總數的 58.4%。並到 1981 年基本上推廣到所有大學之中。

「實驗大學」改革方案要點如下（孫啟林，1995）：

- （一）減少畢業學分，即從原來的 160 個學分減到 140 個學分，調整課程的重複的內容，減少專業必修課程增加選修課程。
- （二）各大學根據系列學科或學部招生。學生在學習一至二年後，再根據自己的興趣、志向、適應性、要求等選擇自己的專業。
- （三）建立「副專業制」與「複數專業制」。「副專業制」即是如果在職業課之外，又選學一個專業的 21 個學分，就承認其為「副專業制」。「複數專業制」即是雙學士學位制。
- （四）建立季節學期制，導入根據申請學分交付註冊費方式。

二、政府推動大學特色化

這是此時期關於高等教育改革的另一項政策措施。這項政策措施的意圖是：第一，提高教育財政的利用率；第二，提高大學之間的相互作用；第三，培育地區大學；第四，促進產業合作。

韓國文教部自 1974 年起開始對 18 所大學、51 個專業實施大學特性化，主要對農工、水產、海洋等系列的大學重點專業，實施財政支援等方面的補助。為了重點培養重化工業需要的高級技術人才，韓國文教部自 1976 年起開始推行工科大學的特性化。

政府對於選定為特色化學科，給予研究費、獎學金等的資助，第一次 1974 年國家給每個學科資助 300 萬元，1976 年至 1979 年投入 139 億元經費。這項政策大大促進了學科建設，為國家和地區經濟發展有了促進作用。

三、整頓短期高等教育機構

韓國短期高等教育機構在 80 年代以前有多種辦學形式。在 1950 年有二年至初級大學，1963 年出現的五年制實業高等專門學校，以及 1970 年合併其他類學校改變的專門學校。70 年代中葉開始整頓短期教育機構，經過 1977 年修訂《教育法》，於 1979 年將短期高等教育機構統一改為專門大學，招收高中畢業生入學，學制為 2—3 年，全國總共有 127 所。由

於使短期高等機構一元化，乃加強入學資格的審查、使教育內容專門化、改善實驗實習的設備，以便提高教育質量。

四、設立放送通訊大學

相當於台灣空中大學，為了對學生提供繼續教育，韓國放送通訊大學是根據 1972 年 3 月公佈的《韓國放送通訊大學設置令》而開始招生的，當時開設 2 年制的初級大學課程，附設於首爾大學，1981 年改為四年制學士課程，1982 年從首爾大學獨立出來。當時僅開設 5 個專業學科，學生人數有 12000 人。

肆、高等教育擴充與改革（1980 年代~）

一、大學畢業定員制

韓國政府實施大學畢業定員制³的主要目的在於：打開就讀高等教育的門戶、確保大學畢業生質與量、取締過多的升學補習班、促進私立大學發展、儘早實現教育正常化、滿足多數青年旺盛的求知慾。可是韓國自從 1981 年實施大學畢業定員制以來，大學急速膨脹，高等教育人數也大幅增加，而教學及教育品質與數量下降。整個 70 年代高等教育學生數一直受到控制，到了 1981 年以後，每年則以 30% 的增加幅度向前發展，1973 年韓國大學人數為 178,050 名，1982 年為 661,125 名，1984 年約達到 120 萬人。

二、政府直屬機構的高等教育改革

為了推動系統性的改革政策，政府設立了總統直屬的教育改革機構。該教育改革機構是全斗煥總統的《教育改革審議會》與盧泰愚總統的《教育政策諮詢會議》。

教育改革審議會（1985—1987）在設立期間，首先設定 42 個政策課題，通過對於改革方案研究與審議，最後提出《10 大教育改革方案》。其中關於高等教育方面的改革內容如下（孫啟林，1995）：

- （一）大學個別實施入學考試
- （二）大學圖書館的擴充與現代化
- （三）師資培育教育的專業化、實施大學教授退休年齡制、廢止教授重
任制
- （四）擴充大學基礎科學研究體制
- （五）追求卓越大學教育—大學功能的分化與特色化、選定與養成大學
院中心大學、增強大學研究支援體制、增強地區研究專家教育

³ 大學招生的人數為畢業生加畢業生的一定人數

教育改革審議會所提出的高等教育改革方案中，直接反映於政策的是於大學評鑑認可制、導入大學教育退休年齡制、改善大學入學制度、學生學雜費的自由化等。

教育政策諮詢會議（1989—1993）在設立期間，持續進行教育改革審議會所提出的改革方案，並審議與報告 36 個教育政策課題。其中關於高等教育有關的內容如下：

- （一）在家自行教育方案—在家自行教育，通過國家認定的考試後，獲得學位證書；對在家自行教育者提供各種教育課程
- （二）初、中等教師綜合措施—校長推薦與其他綜合性的方法來選出教師、提高資師培育課程的專業化、實施公開考試任用制度、實施實習老師制度與在職進修、改善教師人事制度與提高福利制度、導入教員教育評鑑認可制度。
- （三）大學教育的改善—大學類型的多樣化與特色化、設立大學教育委員會、大學設立認可的合理化、大學生人數的自由化、大學入學制度的改善、導入大學評鑑認可制、促進大學的學術研究、擴充財政、國立大學法人化。
- （四）適當的配置高等教育機構之方案—一個生活地區裡設立至少一所大學與一所專門大學、增加開放大學的設立、調整高等教育機構數與學生數、控制國立大學的設立以及促進市、道立大學的設立、大學院中心大學的成立、推動在新產業地區設立高等教育機構。

教育政策諮詢會議所提出一系列的高等教育改革方案，因為財政、時間與人力資源的不足，無法實現所有的改革方案。可是可作為以後高等教育改革的參考。

三、韓國大學教育協議會

韓國大學教育協議會是由全國大學的校長所組成的大學之間的協議體，為了提高大學經營的自主性與大學的公共性，並透過大學之間的互相協調來追求大學教育的發展，1982 年全國 82 所的大學校長創立總會。為了提高大學的績效責任從 1982 年由韓國大學教育協議會開始對大學進行大學評鑑，其是大學首先透過自我評鑑，檢討大學運作，然後進行同僚評鑑的自願性的評鑑模式，對外並沒有公開。1987 年教育改革審議會提出加強大學評鑑制度的意見，1992 年起教育部把大學評鑑轉變成大學評鑑認可制。

四、追求高等教育的卓越化與多樣化

1990年代後高等教育受國際化、資訊化、知識社會的影響，高等教育走向自由化、卓越化與多樣化，更重視高等教育的競爭力。高等教育從供應者為中心的教育轉為受教者為中心的教育、從一致的政府管制的高等教育行政轉為自主與績效為主的高等教育行政、從一致的高等教育類型轉為多樣化的高等教育類型。

第二節 高等教育制度與現況

壹、韓國教育學制

韓國現行學制依循1998年修改的教育法，採行「6-3-3-4」的階梯式的學制，即小學六年、國中高中各為三年、大學四年另外，還有2-3年制的專科大學（Ministry of Education, 2002）。因此為了進一步瞭解韓國學制的最新發展情形，本研究根據，韓國教育人力資源部（2002）所公布的《韓國學校》（Study in Korea）之學制圖（見圖一）以及教育人力資源部（2005）《韓國教育》（Education in Korea 2005~2006）制度介紹，綜合整理如下：

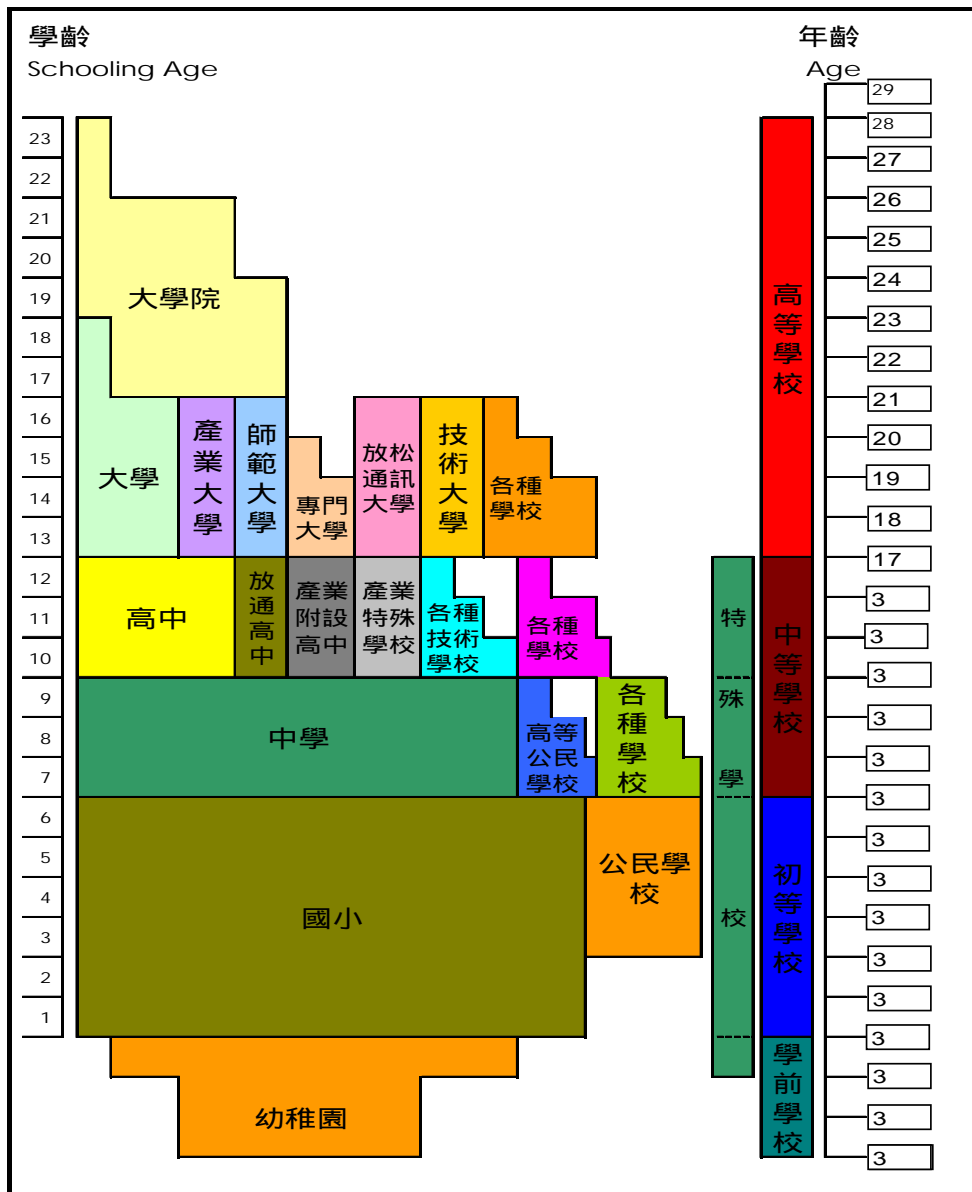


圖 2-1：韓國的學制圖
資料來源：教育人力資源部（2005）

一、學前教育

規定以滿三至五歲的兒童為對象。韓國幼稚園教育的主要目的是在適宜的環境中，透過既活潑、多元的活動來幫助幼兒能有「全人」的發展。幼稚園教育課程包含健康生活、社會生活、表現生活、語言生活、探求生活等五個領域。

二、初等教育

韓國初等教育係免費的義務教育。目前就學率達到99.9%的就學水準。韓國政府自1982年開始徵收新教育稅，以確保改善教育環境與教育待遇並增加學校資源；又採取適當措施緩和班級過密的現象，2004年每班平均學生人數已減為32.9名。初等教育從一年級到六年級，學校每一學年分為兩個學期，大約從二月中旬開始到十二月中。從1997年開始實施英文課程加入初等教育的正式課程中，三、四年級生為一週一個小時，五、六年級生為一週兩個小時。

三、中等教育

中學校目的乃於基於初等教育所接受的教育基礎，實施中等普通教育。中學免費義務教育制度自從1985年開始，學制為三年。

高等學校目的在基於中學校所接受的教育基礎上，實施高等普通教育與專門教育，修業年限三年，區分為一般高等學校、實業高等學校、藝術與體能高等學校、特殊目的高等學校。雖然平準化地區與非平準化地區多少有些差別，大致上實施選拔考試，以依照成績優先順序入學。

一般高等學校學生從二年級開始，應依據自己的希望與適性，由人文、社會、自然與職業課程中選擇一項，幾乎大部分著重在晉升大學的教育內容。

在大學入學方面，讀一般高等學校、實業高等學校、藝術與體能高等學校、特殊目的高等學校、或具有政府認定的高等學校畢業證書的人都可以申請大學入學考試。大學入學考試的考量主要是以高中成績、大學學力測驗及大學自訂測驗為依據。

四、高等教育

高等教育修業年限是四-六年。大部分的高等教育機構是從三月開學，到十二月學年結束，分為兩個學期。有些機構亦提供「暑期進修」與「寒期進修」課程。一個學期上課時間為十五週到十七週，750個小時左右。

韓國的大學多數是綜合大學，並由幾個單科大學組成，在單科大學之下則依專攻領域分設學科或學部。

過去韓國大學的教育組織單位是「學科」（相當於台灣的學系），以學科為主做大學行政與學士管理。可是這樣的情況導致學科的過度分化與學科量的膨脹。因此，自從於1995年政府發表《5.31教育改革案》以後，在大學學制改革上出現學部制⁴，各大學致力進行政策上與制度上統合與廢

⁴ 揚棄專攻為主的系所中心學士運作體制，統整與編排類似學術領域而以學院為主運用的學士管理體制

止科系（申鉉奭，2004）。透過1998年制訂的「高等教育法實施令」，政府規定學校應以學部與群的學科為單位招收學生，以及學生與教師都屬於學部組織。學部制的實施使既有的類似學科匯成學部，以及既有的學科都編成學部內的專攻。因此於1998年156所的四制大學中106所大學實行學部制。（Kim Pil-dong，2000）

可是政府強迫大學實施學部制，大學為了獲得教育部的行政上與財政上的支援而在事前沒有充分的研究與探討而實施學部制，而且其過程中無視學科的特性，而且相同學科一律統合與廢止，因而出現學生偏重某個特定專攻、不充實的專攻教育、缺乏學生的向心力等的問題，實際上大部分學部之下設立的專攻還作為過去學科的功能。

貳、高等教育機構的類型

根據《高等教育法》為實施高等教育，韓國有大學⁵、專門大學、教育大學、放送通信大學、技術大學、產業大學與各種大學。茲分析如下：

一、大學

大學之目的在於陶冶人格，教授、研究國家和人類社會發展所需之學術深奧理論與其應用方法，貢獻於國家與人類社會。（高等教育法第三章第二節第四十七條）大學是最具代表的高等教育機構，2004年全國有171所，學生為1,771,738名，學制為四年。

大學院相當於台灣的研究所，碩士學位課程與博士學位課程修業年限為兩年以上，分為一般大學院、專門大學院與特殊大學院。一般大學院是以研究學文的基礎理論與學術為目而設立；專門大學院是以培養專業職業領域人才所需的實踐性理論之運用與研究開發為目的而設立；特殊大學院是為職業人與一般成人的繼續教育而設立。

二、專門大學

為教授研究有關社會各領域的專門性知識與理論，訓練才能，培植國家社會發展所需的專門職業人之目的而設立的。（高等教育法第三章第四條第四十七條）在1963年改稱五年制實業高等學校，於1970年分成初級大學與高等專業學校而作為實業高等教育機關的角色，於1979年初級大學與高等專業學校改編成現在的專門大學。以高中畢業生極具有同等學歷者為對象實施兩、三年的教育。2004年全國有158所，學生為963,129名。

三、教育大學

以培養初等學校之教員為目的，由國家或地方自治團體設立之，修業

⁵ 包括大學院與大學院大學

年限由兩年改為四年。2004 年全國共有 11 所，學生為 20907 名。

四、 產業大學

產業大學是根據 1980 年 7.30 教育改革而設立的高等教育機關。當時名稱為開放大學，為了對國民實現終生教育的振興，以及對因大學定員制而無法就讀大學的人提供繼續教育的機會而設立。（韓國教育年鑑，1999:173）可是依據 1997 年 12 月制訂「高等教育法」，改成產業大學。依據現行高等教育法，產業大學目的在於對欲繼續接受為了研究與訓練產業社會所需之學術或專門性知識、技術之教育者，提供高等教育之機會，培養貢獻於國家與社會發展之產業人力。2004 年全國國立有 8 所、私立 10 所，總共有 18 所，學生為 170,622 名。

五、 技術大學

目的在於產業界勞工能夠於產業現場繼續接受為了研究、訓練專門知識與技術教育，培植均衡具備理論與實務能力之專門人才。2004 年全國僅有 1 所、100 名。

六、 其他大學

2004 年全國有 5 所、3761 名。

七、 放送通信大學

為了對學生透過遠距教學的方式提供繼續教育，以及建立開放的教育體制而設立的終身教育機構，開設 2 年的課程與 4 年的課程。

參、 高等教育的擴充

根據《韓國 2004 教育統計年報》最新的資料，2004 年高等教育總數 411 所，就性質而言，專門大學 158 所、教育大學 11 所、綜合大學 171 所、放送通訊大學 1 所、產業大學 18 所、技術大學 1 所、各種大學 5 所、企業內大學 1 所、開放大學⁶17 所、獨立大學院⁷28 所：就公私立別而言，國立學校有 51 所、公立學校有 10 所、私立學校有 350 所，總數來看是私立多於國、公立，私立大學在高等教育佔有 85%，韓國高等教育對私教育的依賴程度很高。

就近幾十年來，韓國高等教育數量的變化甚大，就專科大學而言，在七十年有 65 所，在 1980 年增加到 128 所。近十年內校數迅速增加的原因，是因為高等教育的需求增加，政府為了養成中間技術人才擴充專門大學。從 1981 年度至 1990 年度出現暫時減少的現象，但是 1991 年起，均年年有所增加，2004 年有 158 所。

⁶指係網路大學。韓國網路大學目前綜合大學 15 所、專科大學 2 所

⁷目前韓國大學內設立的研究所為 1002 所，不包含高等教育總數內

就大學而言，在一九七十年有 71 所，在 2000 年增加到 161 所。1980 年代與 1990 年代兩次出現校數急速增加的現象，因為 1980 年代政府推動高等教育門戶擴大的政策、以 1990 年代教育改革的之中政府採取大學設立準則主義⁸造成大學的增設。

就大學院而言，在一九七十年只有 64 所，從 1971 年起不斷迅速增加，1980 年為 121 所、1985 年為 201 所、1995 年為 427 所、2004 年增加到 1030 所。其原因是，因高等教育的普遍化與學歷主義而產生學歷競爭的現象，以及政府鼓勵研究所教育。

表 2-1：韓國專門大學、綜合大學校數發展情形 單位：所

學年度	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004
專門大學	65	101	128	120	117	145	158	158	158
大學	71	72	85	100	107	131	161	169	171
總計	136	173	213	220	224	276	319	327	329

資料來源：出自教育人的資源部、韓國教育開發院（各年度）教育統計報

表 2-2：韓國研究所校數發展情形 單位：所

學年度	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004
研究所	64	82	121	201	303	427	812	1010	1030

資料來源：出自教育人的資源部、韓國教育開發院（各年度）教育統計報

韓國 2004 年時全國人口約 4800 萬人，而 18-24 歲青年就讀高等教育人數 2004 年為 3577,447 人，就學率 1980 年的 10% 在 1985 為 30%、1995 年為 55%、2004 年上升至 87%，與近年資料相比有大幅增加的趨勢（韓國教育統計分析資料集，2004）。就學生的結構而言，主要是以大學的學生居多，共計有 1,836,649 人（2004 學年），專科學生則有 897,586 人，研究所學生則有 262,867 人。（表 2-3）。

若以國公立學校別來看，在韓國的大學之中，國公立學校學生有 397,352 人，私立學校學生有 1,439,297 人，私立學校學生數比國公立學

⁸設立最底限的設立準則，允許大學的設立，1995 年在法律制訂，1996 年開始大學設立自由化，一些專門大學升級四年大學了。

校學生多了近一百萬之多。在專科學校部份，私立比國公立學校學生多了50萬之多。在研究所的部份，私立學校學生數比國公立學校學生多了近十萬之多，由此可見，韓國的高等教育，以私立學校為大多數。（表三）

從高等教育男女結構來看，七十學年女學生有48,863人，平均每年均有增加，在2004年增加到1,391,551人。

表 2-3：韓國高等教育學生人數表

單位：人

	專門大學			大學			研究所		
	總計	國、公 立	私立	總計	國、公 立	私立	總計	國、公 立	私立
2004	897,586	36,747	858,842	1,836,649	397,352	1,439,297	262,867	83,454	188,877

資料來源：出自教育人的資源部、韓國教育開發院（各年度）教育統計年報

表 2-4：韓國高等教育學生人數表

單位：人

學年度		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2004
學生數	總計	201,436	318,683	647,505	1,451,297	1,691,933	2,343,894	3,363,549	3,500,560	3,577,447
	女	48,863	81,228	148,076	432,116	534,065	848,145	1,286,76	1,350,52	1,391,55

資料來源：出自教育人的資源部、韓國教育開發院（各年度）教育統計年報

肆、教師職級與組成

韓國高等教育機構教師的等級可細分為教授、副教授、講師、助教。2004年專任教員共45,106名，大學師生比為27.8名、專門大學師生比為48.1，其中私立大學師資比例高於國公立大學。依據OECD教育指標，

跟 OECD 平均師生比 16.5 名比起來，韓國高等教育學校師生比顯示相當高，不甚理想。

表 2-5：教師數與師生比

單位：名

	大學				專門大學			
	合計	國立	公立	私立	合計	國立	公立	私立
合計	45,106	11,391	508	33,207	11,822	367	356	11,099
教授	21,541	7,023	245	14,273	2,583	132	108	2,343
副教授	10,694	2,314	167	8,213	3,241	130	72	3,039
講師	8,513	1,528	71	6,914	3,790	54	158	3,578
助教	4,358	526	25	3,807	2,208	51	18	2,139
師生比	27.8	23.3	27.4	29.4	48.1	24.7	41.0	49.1

註：1. 大學包含產業大學、教育大學、廣播大學。

資料來源：出自韓國教育開發院（2004）。教育統計 database

伍、財政經費來源

韓國的教育預算佔國家政府經費預算的比率不斷增加，在 2001 年增加到 18%，教育部預算佔國內生產毛額(GDP)的 4.8%。高等教育的預算約佔教育部預算的 10.5%，美國為 40.2%（1987）、日本為 22.5%（1988）、台灣為 17.6%（1996），跟這些國家比起來較少。而且由表 2-6 可知近 5 年韓國政府對大學的財政補助只佔 GDP 的 0.41%—0.44%，不到 OECD 國家平均的一半（Jang su-young，2002）。

表 2-6 韓國大學經費佔教育部預算情形 (單位:億元)

	年度	1997	1998	1999	2000	2001
教育部	經常費補助	9,580	8,744	8,657	8,559	8,293
	特殊目的支援	1,679	1,670	3,424	3,700	3,225
	勞動費	7,317	6,999	6,780	7,972	8,718
	其他	1,064	1,007	2,065	2,242	3,444
	總計	19,640	18,420	20,926	22,513	23,680
	大學經費戰 教育部預算 比例	10.55	10.53	11.69	11.41	11.83
	大學經費佔 GDP 比例	0.44	0.42	0.44	0.44	0.41

資料來源：修改自 Jang su-young (2002)

韓國教育財政政策基本上採取受益者與設立者共同負擔原則。因此高等教育資源經費，基本上由受益者負擔，即學生自行負擔，所謂設立者負擔，是指國立大學由國家負擔、公立大學由地方政府負擔、而私立大學由學校法人負擔。因此國立學校教育資源的分配，都是由政府扮演主導的角色，關於學校支出與收入方面受到政府嚴格的管理。反觀私立學校主要依賴學生的學雜費，政府對私立學校的補助包含對學校經費上補助—一般目的的支援與根據政府教育政策的補助—特殊目的的支援兩種方式，但政府對私立大學補助的方式傾於後者，補助的經費也不多⁹。

國、私立學校之間，政府國庫補助差距仍頗大，表 5 為 2001 年四年制大學財政國庫支援規模，雖然私立大學學生數佔國私立大學學生總數的 74.2%，對四年制私立大學的政府國庫支援只有 3153 億元而已。(Kim Doo-jin, 2002)

⁹在 1980 年代只佔私立大學經營收入的 0.1%至 0.6%。然而，於 1990 年政府大幅增加對私立學校的補助，於 1992 年為 1.13%、1996 年上升於 5.8%，且補助的方式從一律與均等的分配方式轉向根據評鑑結果差等分配的方式。(Kim Hwa-jin, 1999)

表 2-7 2001 年四年制大學財政國庫支援 (單位：兆元)

GDP(A)	政府 預算	教育預算 (B)	大學支援			C/A	C/B
			國公立	私立	總計		
550.71	105.28	21.96	1.78	0.31	2.09	0.37%	9.5%

註解：2001 年預算

資料來源：出自 Kim Doo-jin (2002)。

國私立大學均可獲得來自政府的補助，此乃依據韓國《高等教育法》第 7 條第 1 項規定，國家與地方自治團體可就學校達成其目的方面支援、補助其所需財源。另《私立學校法》第 43 條 1 項規定，國家與地方自治團體認為私立學校貢獻於振興教育時，根據總統或地方自治團體的規定，對申請補助的學校法人或私學資源團體可給予補助金或資源。

韓國大學的教育經費來源包含政府補助金、學生支付之費用、法人傳入金與其他經費、與捐贈等 (Kim Doo-sik, 2002)。國立大學與私立大學的經費來源不一樣。根據表 6 國立與私立大學經費來源顯示，韓國國立大學經費來源，其主要經費來源仍多為國庫負擔，約佔其學校經費來源的 66.3%，其次為學生負擔，約佔 33.7%。學生負擔中，育成會¹⁰費佔為 27.6%，育成會費佔比重相當高。而韓國私立大學經費來源包含經營收入、資本與債務收入、轉前期資金，其中經營收入最多，約佔其學校經費來源的 89.1%。韓國私立大學經費來源，其主要經費來源則多為學生學雜費，約佔其學校經費來源的 63.3%，其次為捐贈與法人傳入金，約佔 8.5%、7.0%，國庫補助金只佔 3.9%。法人傳入金只佔其他學校經費的 7.0%顯示，學校法人不足作為大學設立者的角色。

韓國國私立大學經費來源最大差別在於國庫經費的多寡。國立大學的經費多半以上賴於政府補助，反觀私立大學的經費大部分依賴於學生的學雜費。(Kim Doo-sik, 2002)

¹⁰ 當初目的為加強教師或學校與家長的聯繫，解決教育經費不足的問題而設立的。家長根據自己的財力和能力對學校獻工獻料、捐款捐物、以使學校正常進行。可是目前學校受從學生成費，以補充學校經費的不足。

表 2-8 國立與私立大學經費來源

(單位：億元)

國立大學 (2001 年預算)			私立大學 (2000 年決算)			
項目	金額	所佔%	項目	金額	所佔%	
國庫負擔	17,831	66.3	經營收入	學雜費	51,415	63.3
學生負擔 (學雜費、 入學費) (育成會 費)	9,060	33.7		法人傳入金	5,727	7.0
	(1,628)	(6.1)		捐贈	6,941	8.5
	(7,432)	(27.6)		國庫補助金	3,153	3.9
				其他	5,128	6.4
				總計	72,364	89.1
			資本與債務收入	3,448	4.2	
			轉前期資金	5,425	6.7	
總計	26,891	100.0	總計	81,237	100.0	

資料來源：Kim Doo-jin (2002)。

第三節 韓國高等教育本身的問題

在教育改革機構所公布的報告書中均提及韓國高等教育本身所面臨的問題與挑戰，以及必須改革的原因，如教育改革委員會所公布的第一份《5.31 改革方案》就指出目前韓國高等教育面臨的問題包括（教育改革委員會，1995）：一、大學欠缺辦學理念；二、政府過度干涉大學行政；三、學科的過度分化；四、大學入學考試的弊端；五、大學之間缺乏競爭；六、國立、公立大學中心的政府經費分配方式，使國立、私立學校之間的資源有差距。Jung Young-seob 認為韓國高等教育的最大問題在於過度學校序列體系，其阻礙學校之間公平競爭與帶來中等教育的不相銜接、地方發展不均等之問題，另外韓國高等教育有高等教育的質量失衡、大學學術封閉等的種種問題。教育部在 1998 年 7 月至 10 月委託三星經濟研究所辦理對九所韓國最大國立大學的評鑑與診斷。根據其結果，韓國高等教育有七個問題，其包含學校之間序列體系、大城市與地方學校發展差距、政府對學校運營過度干涉、中央集權的官僚系統、各學校特色之缺乏、國立校院系統與私立校院系統之鼎立、高等教育跟國家發展目標和其他社會經濟的目標有差距。

綜合以上的敘述，韓國高等教育的問題為大學欠缺辦學理念與精神、政府過度干涉大學行政、學科的過度分化、大學入學考試的問題、大學之間缺乏競爭、國立、公立大學中心的政府經費分配方式、僵化的學校排名體系。以下就這些問題進一步說明：

一、大學欠缺辦學理念與精神

近幾十年來，韓國高等教育校院只著重數量擴充，短期內韓國高等教育機構數量大幅擴增，可是韓國高等教育校院並沒有學校發展個別的辦學理念與特色，因而各學校並沒有明確的發展目標。首爾大學舉辦的研討會《面對大學的危機》裡指出，韓國的大學只有組織機構，沒有辦學理想，亦沒有學校發展規劃的藍圖。首爾大學有 67.6% 的教授回應不知自己大學所追求的教育理念，教授不清楚教育理念，產生學生不讀、不寫、不思的三無主義現象，導致學生的價值觀不清（So Gwang-hee, 1993）。這是不僅首爾大學存在的問題，其他大學不具辦學理想的問題更嚴重，因此，教育改革委員會的第一份《5.31 改革方案》報告書強調韓國的大學為發展成世界水準的大學，首先需確立大學的辦學理念並擬定發展計畫，並依此計畫執行校務推動。

二、政府過度干涉大學行政

過去韓國高等教育幾乎完全由政府主導，系所設置和招生名額固然由政府決定，但連必修課程、學生學籍、學位授與、教師資格之認定，乃至學校組織、私立大學理事的聘任、行政運作等，也完全由政府規範，而政府所主導之各項規範，除適用於公立學校外，私立學校亦同樣受到限制。此由政府主導之一致的規範阻礙了各校發展各自的特色，導致韓國高等教育發展朝向同質化，同時使學校無法發揮自主運作能力。因此，韓國政府開始減少對大學的管制，對大學的運作賦予更大的自主空間，讓各校能夠逐漸建立自己的發展特色，以追求高等教育機構的多元化。

三、學科的過度分化

韓國大學有太多的學科，根據 1995 年教育部資料顯示，韓國 131 所大學內設立的學科約 557 系。學科過度分化的原因在於政府對大學行政與財政管制與補助單位是「學科」，大學亦以學科做大學行政與學士管理。此外，私立大學的經營相當仰賴學生的學費情況下，為得到學生增員的批准而在大學增設系所。政府亦對私立大學補助稀少以及為滿足國民就讀大學的需求，默許私立大學不合理增設系所。可是受到學術風氣與學科間的互動不足的影響，學科過度分化，使學生很難轉系，使教育課程運作封閉，限制學生課程選擇的範圍因而縮小學生的視野。而且各大學係所在別編排教育課程時，便無法避免產生所需要的設備重複的現象，造成經費的浪費，在教授之間或學生之間也出現領域主義的氣氛。

四、大學入學考試的弊端

大學招生的方式與理念，不但影響大學教育的品質，也可能引了導高

中教育，因此如何招收適合的學生進入大學就讀，便成為大學和國家共同關心的課題。1981年教育部將大學入學預備考試制度改為大學入學學力考試制與探討高中在校成績呈報制並行的方式。其原來的目的是提高大學品質、實現高中教育正常化與減少升學補習的氾濫。但這種單一的考試方式使得學生不考慮自己的興趣與志願，只選擇一流大學與熱門的科系，導致學生不適應大學生活與重考生的增加。而且大學入學學力考試忽視學生的綜合思考能力、判斷能力、探索研究能力等高品味的精神能力，使考試方式的分別度與信賴度受到質疑。

韓國大學入學考試制度根本的問題在於國家訂定的選拔標準嚴重地限制大學的招生選拔權和自律性、學生的大學選擇權。這種一致的選拔標準無法反映學生個人的特性、專長、志願，使高中的教育成為記憶式和以升學為主要的教育，跟大學所需的相距甚遠。(Lee Hyung-haeng, Sin Tae-jin, 1999)

五、大學之間缺乏競爭的經驗

根據韓國高等教育發展史，韓國高教之間並沒有存在競爭，其主要原因有二：第一是韓國國民的教育熱現象與求學意願很高，就讀高等教育的人數不斷增加，因此高校之間並沒有招生競爭的壓力；第二是政府減輕大學之間與教授之間的競爭，以及執行以教育供應者為主要的教育政策，相關高等教育規範偏向於教育供應者。可是這幾年韓國高等教育已達到普及化的程度，反而學齡人口的減少使高等教育機構將面對招生不易的困境。而且韓國加入WTO以後，自1997年政府開始開放國外高等教育機構來韓國設立分校，韓國高等教育機構未來不僅會面臨國內學校之間的競爭，而且也受到外國大學跨海外招生的威脅。

六、國立、公立大學中心的政府經費分配方式

韓國政府經費分配偏重國公立大學，國立、公立學校經費來源絕大部分依賴於政府國庫補助款，私立學校主要依賴學生的學雜費。因此公私立學校之間，學生負擔的學費及學生所能獲得的教育資源，差距頗大。就私立大學而言，政府的經費補助相對很少，因為校方財務困難，只好提高學生的學雜費，也使學生學雜費的負擔加重。而國、公立大學的經費運作與過程的不透明，政府對國公立大學經費補助的方式並沒有受到評估，並且國立、公立大學的行政組織不斷擴大，因而出現行政組織重疊、行政運作的彈性不足與無效率的問題，皆導致經費的浪費。因而政府對國公立大學經費一是同仁的政策受到檢討，開始走向依績效基礎的經費分配方式。

七、僵化的學校排名體系

韓國的大學體系有首爾大學為頂點的大學間垂直序列構造，以及人才

偏重於一流大學的壟斷結構。是否位於首都圈或地方與是否為國立或私立，是決定學校序列的主要因素。各個大學均認為以學生的考試分數根據大學排列選定學生是理所當然的。然而此僵化的學校排名體系不僅阻礙大學教育與中等教育正常發展，其阻礙大學之間有效與公平競爭而產生一流大學的壟斷，並且整個社會帶來負面影響。

上述這些問題不僅有礙於韓國高等教育的永續發展，其更無法因應韓國在政治、經濟、社會等變革後帶來的新的情勢。為了解決這些高等教育上的問題，韓國政府必須針對上述問題之解決，來推動高等教育改革，才能為韓國的高等教育創造新局。

第四節 小結

本章上述之探討結果可歸為下數幾點：

壹、 韓國高等教育走向大普及化

從日本殖民地解放後，韓國政府迄今半世紀間，政治、經濟方面均有重大的變革，國內高等教育的發展，也因社會開放、經濟繁榮、資訊快速累積等因素，得以快速擴增。韓國的高等教育機構由 42 所增加為 141 所，而學生人數亦自 8 千餘人增至 350 萬多人，高等教育發展和整個社會經濟的發展可說是亦步亦趨。韓國 1980 年代實施畢業定員制與設立終生教育機構，致力於擴大一般人受高等教育的機會，使高等教育邁入普及化。

貳、 韓國高等教育高度依賴私立學校，但政府補助著重於國立學校

政府的教育政策一向著重於初、中等教育發展，反觀高等教育政策而言，政府積極地鼓勵私人興學，使得高等教育自然地依賴於私立學校，以滿足社會對高等教育的需求，因而至今韓國高等教育發展仍然高度地依賴於私立學校。但政府對高等教育的補助著重於國立校院，國立大學的經費多半以上賴於政府補助，反觀私立大學的經費大部分依賴於學生的學雜費，私立學校因為校方財務困難，只好提高學生的學雜費，也使學生學雜費的負擔加重。

參、 韓國大學教育協議會的建立並促使高等教育的自主化、卓越化

於 1982 年為了提高大學經營的自主性，由大學校長組成而設立一種非政府機構——大學教育協議會，是在高等教育發展史重大的事件。大學教

育協議會不僅追求大學間的互相協調發展，且以實施大學評鑑，致力於提高大學的品質。大學評鑑不僅促使大學自行推動學校的教育改革，且於 90 年代評鑑指標著重於大學教育的競爭力，使得韓國大學檢討現在韓國大學的競爭力以及促成韓國高等教育改革。

肆、 短期成立的教育改革機構未能永續

雖然自從 1980 年代起政府設立教育改革機構而試圖使其機構對高等教育負責進行系統性的教育改革，可是其教育改革機構不成為持續性的機構，政府的任期結束時停止。且因為政府任期時間一定要完成提出的教育改革案，所以一些教育改革因財政、時間的不足，中途停止而無法完成。