

第三章 1990 年代以來韓國高等教育改革的背景

與內容

國家現代化是已開發國家建設的必然趨勢，而提高國民生活素質，培養現代化的國民，則是促進國家現代化的重要途徑。所以，教育改革在國家現代化過程中，經常扮演相當重要的角色，不僅要培養各種專業的優秀人才從事各項國家建設、科技發展和學術研究，而且還要擔負提升社會風氣、建立良好社會規範的責任。高等教育係以培養高級人才為鵠的，亦為推動國家現代化的核心動力，因此在改革浪潮中總是被視為帶動教改的火車頭。近年來許多國家的高等教育改革正如火如荼的推動著，無論是先進國家或是發展中國家，都無法置身於這場知識創新與國家發展的無形戰爭之外。

誠如楊國賜（1997）所指出的：當前世界高等教育改革的趨勢，自一九五〇年後期以來，約有三項特徵：一、最初的教育改革特別著重確保人力資源數量的擴充；二、逐漸注重提高人力素質；三、最近則重視人格陶冶的重要課題。他也把世界教育改革概分為兩個方向：一是強化高等教育系統的內部效能，另一是兼顧高等教育的外在目的。前者旨在力謀於適應量之快速增加的同時，又能顧及到質的提高；後者則在設法使高等教育所造就的人才能夠配合科技、經濟及社會發展之需要，這種改革方向，不但改變了高等教育傳統的目的、結構及功能；並且也促成了教育內容、教學方法及研究體制的革新。

一般而言，高等教育改革對於國家整體教育改革推動具有相當大的影響力與重要性，無論是先進國家或是開發中國家，在推動教育改革時都會把高等教育改革視為首要之務，同時也會成立相關改革專責機構來負責推動或提供諮詢參考意見。不過，儘管高等教育改革已成為潮流，但是不同的政經社會文化背景，也會產生不同的因應對策與改革重點。因此，本章即透過韓國國內外情勢與其高等教育本身問題的探討、文獻分析與官方報告書的整理，嘗試去瞭解韓國高等教育的改革背景，以及每個政權時期推動的高等教育改革內容。

第一節 1990 年代以來韓國高等教育改革的背景

壹、國際潮流

自 1960 年代以來，先進國家高等教育改革及發展之方向，主要受國家危機論、教育民主及機會均等論、人力資本論、知識產業論以及市場機制論等思潮所主導，其中人力資本論左右了 1970 年代高等教育投資與經濟發展的關係與論爭，而市場化與民營化理論則是主導了八十年代高等教育改革的軸線。邁入二十世紀的九十年代以後，全球化、資訊化、大眾化與終生教育已成為新世紀人類無可抗拒的課題，知識的創新及應用成為國際社會的基礎、創造國際視野以及拓展學術領域的基礎，高等教育便成為學術國際化的重要指標，其發展對於國家的競爭力既深且遠。以下就 1990 年代後國際潮流說明如下：

一、 全球化

近幾年隨著電腦科技和資訊網路的蓬勃發展，不僅改變了全球經濟貿易、文化傳播及人際互動的型態，這種力量更進一步導致人類世界中時間和空間的濃縮、生產和決定步調的加速，以及國家或區或間疆界的跨越。這種為近世紀人類生活所帶給來之無法抗拒的改變力量，即所謂全球化浪潮。全球化對現今人類社會的影響是快速的且立即的，同時涵蓋經濟、政治、文化和教育等層面。

全球化對高等教育所帶來的衝擊很大，不僅全球化不僅使高等教育的產業性特別受到重視，學校的經營也需面對全球性的教育市場競爭。全球化促使各國間更密切地互動，正如於 1995 年 1 月 1 日世界貿易組織(WTO)成立後，成員國之間對服務貿易、智慧產權、貨品貿易做出世界貿易的規範。根據 WTO 的前身關稅貿易組織協定(The General Agreement on Tariffs and Trade, 簡稱 GATT)的分類，教育和商業服務、通訊、銷售、金融等 14 項並列為「服務部門」，是全球貿易中重要的服務性產品。就是世界貿易組織(WTO)將教育事業是為一種服務產業。教育服務有四種方式(引自郭為藩，2004)：

- (一) 跨境提供服務(Cross-border supply)：服務業者在其本國境內向其他會員國境內的消費者提供服務，例如透過遠距教學。
- (二) 國外消費(Consumption abroad)：消費者前往其他會員國接受教育服務，例如出國留學或接受專業訓練。
- (三) 商業呈現(Commercial presence)：服務供應者到其他會員國內境

內設立據點，提供服務，例如大學在國外設立分校。

- (四) 自然人呈現 (Presence of natural persons)：服務業者專人到其他地區服務，例如應聘擔任國外大學客座教授或聘請外國教授來國內任教。

韓國在1996年加入WTO的會員國，自然也受到服務貿易總協議的約束。不過教育服務業開放的規範須經貿易談判逐漸擴大。以韓國政府已承諾的部分，目前有 (Ju Sam-han, 2003)：

- (一) 開放外籍人士或外國高等教育機構在韓國設立與經營高中以上學校與教育機構，不過限制於非營利取向的教育機構，不包括放送通訊大學與網路大學。
- (二) 開放設立短期補習班
- (三) 開放國外留學與留學服務業
- (四) 不開放遠距教學服務

全球化是從經貿層面開始的，面對全球性的市場競爭，任何跨國企業無不關注其產品的國際競爭力問題。同樣的情形，全球化在高等教育方面也喚醒了大學經營層級「競爭力」(competitivity)的意識。當前大學的互相的競爭是全面性的，一方面是國際間的校際競爭，特別是研究型大學，無不以成為區域性一流學府或臻身世界大學名校排行榜前一百名內為目標；另一方面競爭力也表現於國內的校際競爭，甚至於與其他校院同醫學門的系所，或同領域的研究中心之間的競爭。這種力爭上游的風氣，主導了各國高等教育的政策，也反映於各大學的經營策略(郭為藩，2004)。

為了提升新加坡高等教育在國際間的競爭力，新加坡政府近年來積極推動國立新加坡大學和南洋理工大學與世界級大學建立聯盟，加強教學與研究方面的合作。和兩所新加坡大學有合作關係的海外學府包括：英國的帝國學院、美國的麻省理工學院、哈佛大學、康乃爾大學、普林斯頓大學、加州理工學院及加州大學柏克萊分校等，合作的項目包括學術研究、研究生教育和合辦學位課程等(陳英泰、李曉康，2001)。

日本透過對國立大學的改革來提高國家高等教育的競爭力，日本在1998年開始推動大學評鑑，要求各大學每年公開提出「整體狀況」報告，於2000年成立「大學評鑑、學位授予機構」以利所謂「第三者評鑑」。於2001年日本文部科學省制訂「大學結構改革方針」，研議進行國立大學的合併及法人化。至於2004年，日本國立大學由九十九所已整合成八十九所，並自2004年4月起所有大學一律改制為獨立行政法人，這種的改革正反應出為了提高競爭力，大學正開始向企業管理取經學習(郭為藩，2004)。

二、 資訊化

電子科技、網際網路以及整個資訊傳播科技(Information Communication Technology, ICT)的發展改變了人類的社會生活與產業型態。電腦的進步與普及使資訊的生產與更新日新月異，網路科技的應用更使資訊的傳輸與儲存快速又方便，成為人際溝通及資訊交換的新一代媒介，並為人類生活創造「數位空間(cyberspace)」與「虛擬環境(virtual environment)」。資訊技術的發展對大學教育的影響，一方面對教師的教學形成挑戰，另一方面師生的互動卻可透過網路而更為密集、更為迅速。大體而言，資訊科技對大學教育的影響可分三個層面來看，其一是教學媒介的改變對教學效果的影響，其二是網路資訊對教學內容的衝擊，其三則是資訊社會特質對教育帶來新挑戰。

三、 市場化

戴曉霞(2000)在《高等教育的大眾化與市場化》一書所言，市場導向是高等教育在21世紀之發展途徑，在市場化的刺激之下，高等教育不論在所處的環境與運作的方式上，都將呈現出不同於以往的新風貌。高等教育的市場化基本上可以分為下列三種方式來進行(戴曉霞, 2000)：

- (一) 解除管制(deregulation)——就是減少政府對公私立大學的財務、人事、課程等方面的管制，將決策權下放給學校，由其自行訂定收費標準、發展人事分類系統、規劃課程、協商各類合作契約等。簡言之，解除管制就是以市場力量取代政府干預，賦予高等教育機構更大的管理彈性，讓它們在面對變遷及競爭時能夠更積極的即時回應。
- (二) 消除壟斷(de-monopolization)——就是政府放鬆或取消那些禁止私立大學校院和公立大學競爭的規定，如收費標準、招生人數等。因此，消除壟斷之主要目的在於促使公立和私立大學校院能在一個更平等的基礎上，競爭政府的研究經費和政府補助的學生費用。
- (三) 私有化(privatization)——一詞初見於Peter Drucker所著的《不連續的年代》(The Age of Discontinuity, 1968)一書(Hirsch, 1991)。私有化在1970年代成為英國政府的主要政策工具，並在1980年代之後廣為各國政府採用。私有化可採取多種方式，包括出租或出售公有土地、基礎建設、國有企業即以契約、代用券、退費等方式代替以往由政府提供的公共服務等。根據R. L. Geiger的觀察，高等教育的私有化包括三種方式：增加私人部門在高等教育經費分擔上的比例；強化高等教育和經濟體系中私有部門的關係；提升私立高等教育機構所扮演的角色和份量(Geiger, 1991)。

而市場化對高等教育的影響則包括下列五方面(戴曉霞, 2000)：

- (一) 經費方面--在解除管制，給予高等教育更大的財務自主的同時，以往由政府提供的高等教育經費也隨著大幅度刪減，不足的部分大學必須以募款、推廣教育、建教合作等自籌方式來因應。在這種情況下，大學校長所發揮的功能迥異於過去單純的學術領導者的角色，而常常必須是個活躍的募款高手。
- (二) 學費方面--因為政府經費的刪減，大學校院必須提高學費以為挹注。原來分配給高等教育機構的經費，轉而以獎學金、學生貸款、教育券等方式直接補助學生。如同美國的高等教育一般，宣告著「高學費、高補助」時代的來臨。
- (三) 行政管理方面--競爭市場對生產效率的強調，導致大學校院的經營日趨企業化。根據G. Williams 的觀察，市場邏輯會使第三級教育機構在管理方面產生顯著的改變，如由委員會所做決策的數量急遽減少、所有活動都必須嚴格計算成本、開拓能增加收入的商業性活動與非核心業務外包。
- (四) 人事方面--在提升學術生產力及刺激學術人力市場競爭的大前提之下，高等教育機構的終生聘用制度受到空前的挑戰，美國式的「發表論文或走路」對研究成果的要求成為仿效的對象，此外，大學教師在教學和服務方面也將接受嚴格的評鑑。
- (五) 評鑑方面--完全競爭市場的特徵之一就是完全訊息，也就是供需雙方充分瞭解市場的供應情形及價格。為了提供高等教育消費者較為充分的訊息，各國政府要求大學校院進行評鑑，並將評鑑結果提供給社會大眾，做為學生及家長選擇高等教育機構的重要依據。

除了全球化、資訊化、市場化等國際趨勢影響外，A. Wagner(1998)也以OECD 觀察員的身份指出：入學率的擴增、就業市場機會的縮減以及政府補助與私人財源的爭取激烈等因素，都迫使各國高等教育政策面臨革新的壓力，甚至在以受教者為中心的教育理念盛行下，各類型高等教育機構皆需自我調整以滿足學生的需要，而政府的相關政策需要有所調整。隨著終身學習概念的推廣，高等教育的成長也使得隱含的就學人數難以估計，同時也影響到學校課程規劃與教學技術的發展，特別是遠距教學的盛行。而受到就業機會緊縮的影響，傳統的學分與學位認證的方式也產生變化，不再以學系為招生的單位，對於「畢業生」的定義也更加多元。

對此，韓國政府也提出一連串高等教育改革的政策或報告書：如為了增加高等教育機構的多樣化，韓國政府早期對於高等教育機構訂定一致的規準來管制的作法已經改變，現今已轉變為使機構具有更多的自由與彈性，而讓其訂定大學的發展規劃與特色。同時，韓國政府也著重於提昇

不同機構間的連結與學分之認可。而在全球化與知識經濟時代，加強韓國高等教育的國際競爭力與培養國家發展所需要的人才也是高等教育改革的動機之一。在此目的之下韓國教育部改稱「教育人力與資源部」，其任務著重於培養與管理人才。而教育部亦在1999年推動「Brain Korea 21」方案，以培養世界級的研究學者與研究所及再造韓國的高等教育體系。市場化也是韓國高等教育改革的重點之一，並在近年內不僅對高等教育解除管制與壟斷，促進高等教育機構之間的競爭與革新，同時也重視對大學的成效評鑑。

貳、國內情勢方面

一、政黨輪替

於1993年韓國第一個人民出身者當選總統，結束了長達32年的軍事獨裁政治，迎接文人民主政治的新時代。過去韓國在長期的軍事獨裁政治下形成的特權在社會各個領域大氾濫，這是韓國產生不正腐敗的根源地。而且在長期的軍人統治下施行的「政府主導型」市場經濟模式，雖然促進了經濟的快速發展，但也形成了金錢政治、濫用職權、官商勾結等的問題，這一些問題金泳三政府均指為「韓國病」。

金泳三主張通過果斷而堅決的改革，徹底治理和治癒韓國病，建立新韓國社會，並確定了改革方向。他在就任總統的演說中所指出的改革方向為：擺脫封閉和僵化，走向開放和富有活力的時代；擺脫糾紛和對立的局面，走向對話和合作的時代；用相互信賴的社會取代互不信任的社會；用共生同享的社會共同體取代只顧自己的極端自私的社會。同時，金總統提出三大改革任務：清除腐敗、振興經濟、匡正國家綱記。

為了樹立清廉和高效率的政府，金總統果斷地展開由上而下的自我改革運動，旨在根除從高層開始的不正腐敗，同時積極推修改有關政治的法律，全面實施地方自治制，清算軍事獨裁政權時代的殘餘等一系列的政治改革。新政府首先制訂和實施副部長級以上的中央政府高級官員及同及高級公務員工開財產的《公職人員倫理法改正案》，使政府官員公開申報個人財產成為制度化。而且政府也實施《金融實名制》，使政治、社會、文化、經濟領域活動中發生的資金來往變得透明。

隨著各方面改革的浪潮，教育界也要求大大改革，金泳三總統一向重視教育，將教育置於國家一切事物的首位。他甚至在競選總統時向國民保證，若自己當選總統就要做「教育總統」。他一直表示對教育改革的意圖，在任期內設立總統直屬的教育改革機構—《教育改革委員會》，進行對教育全面性的改革計畫。政府的教育改革主要目標是，要建成人人為了實現

自我、在任何時候、任何地方都能接受自己所需的教育和建立開放式的教育社會、終生學習的社會，以實現教育福利國家（金光根，1997）。

金大中總統在一九九八年二月上任時，是韓國政壇首次以反對黨人士的身分贏得大選。金大中在一九九七年韓國金融危機發生後、國際貨幣基金會前來「統治」韓國經濟期間，接下重擔，因而政府採取財政減縮政策。金大中總統基本上採取新自由主義理念治理國家（Seok Tae-jong，1999），新自由主義主張自由開放的市場，抨擊Keynes 經濟理論中強調大有為政府干預經濟活動，壟斷公共與社會服務，造成福利制度浪費資源的結果。因此新自由主義者的經濟主張乃在於提倡自由、競爭、強調私有以及「小而能」的政府。新自由主義的教育政策強調讓教育和經濟之間緊密連結，並將學校教育放入市場來討論。其具體政策便是從學校到就業（school-to-work）政策和職業教育的推動；將學校教育放在市場環境中進行討論，則教育政策便是重在教育券及教育選擇權的計畫。不過新自由主義並不是完全讓市場自由運作，新自由主義的核心理念是公平與正義，因此新自由主義的教育政策與社會政策本質上是有效率地、公平地依據成果來分配資源（Apple，2000）。金大中政府時期的主要政策是國營企業的民營化、緊縮公共福利、國家行政部門強調競爭原理等，在這時期，引進市場經濟機制與受教者中心的教育論理、重視績效與競爭作為高等教育改革的主軸（Seok Tae-jong，1999）。

二、經濟

韓國的經濟自 1960 年代起，推行快速成長政策，取得了長達 30 年的經濟成長的輝煌成就。國民生產毛額（Gross National Product，簡稱 GNP）在執行第一個經濟發展 5 年計畫的第一年—1962 年的 23 億美元，增長到 1995 年的 4559 億美元，增長近 200 倍；人均 GNP 從 1962 年的 82 美元增長到 1995 年的 10076 美元，增長 122.9 倍；對外貿易額從 1962 年的 5 億美元增長到 1995 年的 2601.8 億美元，增長 520 倍。韓國快速經濟發展的原因在於政府主導的出口導向政策與市場競爭機制、政府刻意培植大企業與國家資源搭配特定廠商等。尤其韓國的經濟由其國內幾家大型企業財團之撐，政府在這幾家財團背後給予資金的各項通融，讓其無後顧之憂的全力發展。不過這些正策同時，伴隨著經濟的高速成長，產生出一系列的問題諸如，政府介入經濟市場過深、扭曲市場經濟、不僅造成其高成本低效率的生產體制、成為亦日後韓國發生金融風暴的一項重要潛在因素。自 1996 年下半年韓國經濟已開始呈現下滑趨勢，韓國整體出口競爭力持續減弱，外債持續增加以及一些財務不健全的大企業陸陸續續倒閉。於 1997 年終於遭遇金融風暴與申請國際貨幣基金會（International

Moneytary Fund, 簡稱 IMF) (詹卓穎、張介宗、傅濟功, 2000)。

之後韓國政府對企業進行「企業重整 (Big Deal)」方案，針對過度與重複投資的事業，透過共同整頓的方式達成規模經濟。而且政府減少對經濟市場的干涉以及加強自由市場經濟機制 (詹卓穎、張介宗、傅濟功, 2000)。

IMF 管理體制亦影響到韓國高等教育市場，其一，韓國大學遭遇財政上的困境。在金融風暴後韓國的失業人口在 1998 年年底達 178 萬人，較金融風暴發生前 1997 年 10 月的 41.9 萬暴增了 4 倍。相對地，大學的實際價值降低，因而出現許多學生陸續休學與大學招生不足的現象，學費凍結與政府補助的減縮，使只靠學生的學雜費的私立大學遭遇財政上的困境。一些學校無法給職員薪水，不能增設學校與增加教師，甚至財務不健全的學校陷入學校倒閉的困境而由新的董事會來接管學校經營。其二，政府積極引導大學導入市場機制以及推動大學整頓的政策，政府由過去一致與均等的大學補助政策轉成競爭與差等分配政策。首先對大學進行評鑑，根據評鑑結果選定補助的大學或根據評鑑結果差等補助。而且政府透過大學整頓與大學之間的整併，達成大學的多元化與特色化政策 (Kim Weon-bae, 1999)。

第二節 1990 年代以來韓國政府之高等教育改革政策

從第一節改革背景的分析可知，韓國教育改革之背景因素可分為國際潮流、國內情勢與高等教育本身問題三方面。所以，第二節探討這三個背景因素對於韓國政府報告書的影響，以及政府的高等教育改革策略如何因應。

本研究將 1990 年代以來的高等教育改革，以政權更替分成文民政府、國民政府、參與政府時期，敘述各政府時期所設立的教育改革機構與其推動的高等教育改革政策。

壹、文民政府時期之高等教育改革政策

金永三總統一向重視教育，將教育置於國家一切事務的首位，甚至在競選總統時，向國民保證，若自己當選總統時就要做「教育總統」。他亦主張過去的教育改革是修補性的局部改革，未來他將推動改變教育的基本框架的改革。因此，總統實踐競選承諾的一環，於 1994 年 2 月設立總統直屬的教育改革委員會，由該委員會主導進行教育改革。本研究將教育改革委員會與其設立時期所提出

的一系列教育改革方案中，針對高等教育改革政策敘述如下：

一、教育改革委員會

(一) 目的與任務

其目的在於訂定21世紀韓國教育的基本方向，引導國民的參與和協議，以及提供總統關於教育改革的諮詢。該會是並非執行單位，對於教育改革或教育政策僅止於擬議、審議、建議韓國教育相關資訊的幕僚性機構(教育改革委員會，1998)。此委員會的任務範圍如下(教育改革委員會，1998)：

1. 擬定教育的基本政策與教育改革
2. 提出教育發展短期與長期計畫
3. 檢討與評鑑教育改革推動現況
4. 審議總統所論及的其他教育政策

(二) 組織架構

教育改革委員會的組織架構如下：

1. 教育改革委員會的組織架構包括由 26 位各界代表人士所組成的全體會議、由委員長團與小委員會的委員長組成的運營委員會、五個領域的小委員會、及 10 個專業人員組成的專業委員協議會。
2. 全體會議，其成員多為大學教授、專業研究員，其他為教育團體、媒體工作、學校、企業的代表人。
3. 5 個小委員會包括學制與法令領域、教育財政與師資培育領域、教育課程領域、大學與職業技術教育領域、社會教育領域。

(三) 制訂教育改革方案的過程

教育改革委員會，廣徵社會各界的意見，而制訂教育改革法案，並向總統報告其教育改革方案。制訂改革方案的過程茲說明如下(教育改革委員會，1998)：

1. 首先透過運營委員會與全體會議的協議，選定教育改革課題
2. 由各課題的專家組成的專門委員對教育改革課題進行調查研究後，向小委員會提出其研究草案
3. 透過小委員之間的意見交換，修正與彌補其研究草案
4. 全體會議上審議提案與決議後，確定最終的教育改革方案

其過程中為了廣徵各界的意見，邀請外部專家召開座談會、以及對社會上關注的重大議題召開政策討論會與公聽會，而且設立民意窗口、進行關於教育改革方面的民意調查研究、考察先進國家的教育制度，以作為改革方案的參考。該委員會跟教育部或相關機構進行政策與實務協商，以提高改革方案在執行上的可能性。(教育改革委員會，1998)

為了徹底地、全面地執行教育改革，提出第一次教育改革方案的時

候，即設立由國務總理為委員長與 12 部門首長參與的教育改革推進委員會，由相關部門的部長、室長組成的教育改革推進實務委員會，使得部門之間的協調與補助、以及直屬教育部部長的教育改革推進企畫團，使該部門執行教育改革。(如圖 3-1)

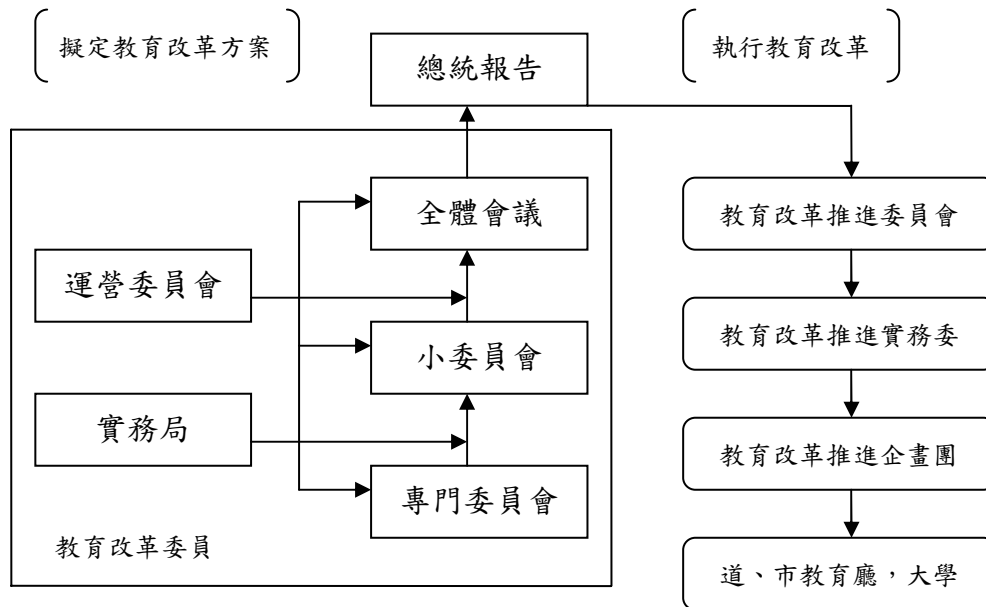


圖 3-1 推動教育改革方案之過程

資料來源：出自教育改革白皮書（1998:67）。

二、高等教育改革方案的內容

教育改革委員會在設立期間內，除 1995 年 5 月 3 日提出了第一次教育改革方案以外，1996 年 2 月 9 日的教育改革方案、1996 年 8 月 20 日的教育改革方案、1997 年 6 月 2 日的教育改革方案，總共提出了四次的報告書。《5.31 教育改革方案》提出了宏觀的與基本的改革方向，其他改革方案提出更具體與實踐取向的改革。

教育改革委員會在《5.31 教育改革方案》的前言中，認為現代社會的特色為全球化與資訊化，為了因應全球化與資訊化時代，韓國應該建立「新教育體制」，且最終目標在於，透過「新教育體制」政策，將建立任何時候、任何地方皆可接受已所欲的教育之社會—開放式教育的社會與終生學習的社會。此改革案裡所指出的新教育體制之特色包括（教育改革委員會，1995）：

- (一) 教育者（學校與教育行政機關）為中心的教育轉向受教育者為中心的教育。
- (二) 過去劃一的、序列的教育轉為多樣化的教育。
- (三) 自主與績效取向的學校管理。

- (四) 教育的自由與平等。
- (五) 教育的資訊化。
- (六) 優質教育。

為了能夠建立韓國新教育體制，韓國的高等教育應該走向受教者中心的高等教育、轉向開放體系的高等教育、自主與多元的高等教育，高等教育改革應該達成的目標如下(教育改革委員會，1998)：

- (一) 透過大學的自主化、研究環境的改善、大學型態的多樣化，使得大學作為產出世界水準的學術研究與科學技術之場所，以及培育社會各領域所需要的人才。
- (二) 為了提高學校教育的品質，設立世界級的學術資訊中心，加強學術研究補助，制訂財政支援體制(此教育經費的分配主要是根據大學評鑑結果之優劣而有所不同)。
- (三) 大學的多樣化，各大學招生數與學士管理的自由化，制訂大學設立準則主義，以及根據此準則主義設立大學。
- (四) 原則上各大學自行設定大學招生的方式與標準，但國立與公立大學應遵守政府的相關規定，以求初、中等教育的正常化與減少氾濫的升學補習。
- (五) 透過資訊科技之使用，對非在學學生提供受高等教育的課程之機會。
- (六) 設立單設專門大學院，培育全球化與資訊化時代的專業人才。
- (七) 獲得足夠的教育財政—GNP 中 5% 為教育財政。
- (八) 促進教育的資訊化，提供受教者選擇教育課程時所需要的資訊，隨著大學自由化，為了確保教育品質管理，建立綜合性的評鑑體制與教育資訊流通的管道。
- (九) 修正高等教育法令，同時減少對高等教育的各種管制，以及加強各學校的自主與責任，以便符合 21 世紀的高等教育發展。
- (十) 加強地方自治團體對教育的責任感與教育的專業性，以及國民對地方教育自治的參與。
- (十一) 具備資訊化時代適當的職業、技術教育體制。
- (十二) 高等教育並不是封閉的體制，而是跟社會有其他領域互相作用的體制，因此，應符合社會的變化與發展的要求。

從上述可知，將來韓國高等教育是因應全球化、資訊化時代的要求，追求高等教育的多樣化與特色化，加強對高等教育機構的評鑑，重視高等教育的自主與績效責任，受教育者為中心的教育。本研究將針對高等教育改革方向、高等教育改革目標、高等教育改革具體策略，茲歸納整理如表

3-1 :

表 3-1 教育改革委員會的教育改革報告書

	高等教育改革方向	高等教育改革目標	高等教育改革具體策略
第一次教育改革方案	1. 大學的多樣化與特色化	1. 發展多元類型的大學機構與各校特色	1. 為了培育社會所需求之學生，大學自己設定與區分大學類型。 2. 根據地方的特殊性，型塑大學的特色。
		2. 設立單設專門大學院	1. 培育國際化、資訊（外交、國際交易、科技等）方面專業人員之專門大學院，但大學單獨的課程。
		3. 大學的設立、學生總數、學士管理的自由化	1. 大學設立許可政策轉為大學設立準則主義政策。 2. 從 1997 年開始執行學生總數的自由化
		4. 世界級的學術研究	1. 支援與國外一流學校共同研究與發行學術論文 2. 設立尖端學術資訊中心 3. 加強大學研究之評鑑與聯繫財政補助體系
		5. 大學教育的國際化	1. 培育國際關係方面的專業人才 2. 改善外國學生政策—增加政府對於留學生的補助、改善韓國語教育課程 3. 支援韓國高等教育機構於國外設立 4. 在學校開設相關課程，以教育對韓國文化的認同以及推廣韓國文化
	2. 建立開放的教育社會與終生學習的社會	1. 建設制度上的基礎	1 學分銀行制度 ¹ （Credit Bank System） 2. 最少專業學分認可制

接下頁

¹ 允許經過認證或認可的高等教育機構所領發的學分，在類型相近與學科相同的條件下，可在其他學校合併採認。

表 3-1 (續)

	高等教育改革方向	高等教育改革目標	高等教育改革具體策略
第一次教育改革方案			2. 減少專業必修學分，使得學生讀一個以上的專業領域 3. 設立新大學 ²
		2. 建立技術上的基礎	1. 遠距教育系統 2. 設立國家多媒體教育支援中心
	3. 減輕國民痛苦的大學入學制度	1. 改善大學入學制度	1. 私立大學招生方式的自由化 2. 改善國立、公立大學學生選拔方式—廢止國語、英語、數學為主的考試方式
第二次教育改革方案	1. 建立開放的教育社會與終生學習的社會	1. 建立新職業體制	1. 加強專門大學、開放大學、技能大學的職業教育 2. 導入新大學體系 3. 制訂專門職業領域的學位制度
		2. 專門研究所制度	1. 醫學專門大學院 2. 培育聖職者的專門大學院 3. 法律專門大學院
		1. 高等教育法之修正	1. 規定高等教育機構的類別 2. 大學設立準則主義 3. 大學入學制度與教育課程改善方案 4. 專門大學院、單設大學院之規定
第三次教育改革方案		1. 師資培育政策之改革	1. 對師資培育機構與課程進行評鑑 2. 促使教育大學互動或整合綜合大學或師範大學 3. 培育大學院師資
	大學的多樣化與特色化	1. 提高私立學校的自主與責任	1. 設立私立大學糾紛仲裁委員會

接下頁

² 二至四年制的高等教育職業技術之機構，實務教育為主要的教育，透過學分銀行體系、網路教育等的方式可以受職業教育之開放教育體制。

表 3-1 (續)

	高等教育改革方向	高等教育改革目標	高等教育改革具體策略
第三次教育改革方案		2. 改善私立學校制度	1. 董事會組成之權力受給於學校法人 2. 私立大學應設立大學評議會 3. 私立大學校長、院長的任期保障 4. 私立大學的教員任用之准國立大學化
	教育資訊化	1. 制訂教育資訊化的藍圖與改革方案	1. 設立 21 世紀的尖端學校與假象大學
第四次教育改革方案	高等教育的卓越化與發展地方大學	1. 高等教育體制之改善	1. 針對大專院推動研究中心大學政策 2. 發展地方大學 3. 專門大學的特色化 4. 學期制的改編 5. 培養地方的人才
		2. 導入專門大學制度	1. 持續進行大學入學方式的多元化、特色化 2. 大學修學能力考試之改善 3. 緩和首爾與附近大學入學之過度競爭以及提高地方大學的競爭力

資料來源：整理自教育改革委員會(1997)。

從表 3-1 題示，教育改革委員會的高等教育改革主要目標，包含建立開放式教育體制、大學的多樣化與特色化、大學入學制度的改善、新職業教育體制的建設、高等教育的卓越化與發展地放大學。為了建立開放的教育體制，導入學分銀行制度與最少專業學分認可制、使得學生比較容易轉學而擴大大學轉學的機會。大學的多樣化與特色化方面，教育部推動專門大學院的設立、大學設立準則主義、大學人數與學士運作的自由化、學部制、大學評鑑基礎的政府補助方式等。為了改善大學入學制度，教育部廢止國語、英語、數學為主的考試方式，賦予大學擁有學生選拔權。建立新職業教育體制，制訂終生教育法與加強高等教育的職業教育。高等教育的卓越化與發展地方大學方面，雖然並沒有實行具體的方法，可是將國民政府以高等教育的卓越化與發展地方大學作為高等教育改革的目標，制訂一些具體政策 (Ban Sang-jin, 2003)。

為了促進高等教育政策之改革，教育部實施特殊目的支援政策的評鑑，其評鑑結果也決定政府對大學的財政補助款分配。具體而言，政府推動的主要特殊目的支援政策包含：工科大學重點支援、優質大學重點支援、國際專業人才培育支援、促進教育改革之優良大學支援、地方大學重點支援、理工科大學研究所裝備支援等（Bak Bu-guon，1998）。這些特殊目的支援政策是，上述表 3-1 的高等教育改革方案內的策略。

其中教育改革促進優良大學支援的評鑑指標包含：教育改革促進體制之建立、開放教育體制基礎之建立、大學招生方式、教育研究品質之提高、大學的特色化、大學的國際化、資訊化、大學行政、財政的合理化等七個項目。各大學所申請的教育改革計畫書，教育部依照相關評鑑指標評量後，選定政府財政補助的大學。其執行的第一年教育部針對七個項目進行綜合評鑑，可是此種一致、沒有彈性的評鑑方式受到各界批評，因而從 1998 年大幅改為根據評鑑目的或教育改革方向選定評鑑指標來進行評鑑。

教育部每年公開選拔教育改革優良之大學，或在研討會發表或專刊發行教育改革優良之大學實例，致力於提高與擴散高等教育改革的效果。（教育部，1997）

貳、國民政府時期

一、緣起

金大中總統在總統競選時，關於高等教育改革方面提出了常設教育改革機構之設立、教育預算為 GNP 的 6%、大學教育的自由化與特色化、保障私立學校的公共性與自主性等承諾與其實踐方案（教育資源總聯合會，1997）。不過國民政府在「新政府 100 個政策課題」中完全沒有提到高等教育相關的政策方向，且教育部部長並不是從教育工作者中選任。可是新的教育部部長在任期的第一年，每個禮拜開了教育政策討論會，以掌握教育事務以及作為決定重要的教育政策之手段。

1998 年 6 月以教育政策討論會的內容為基礎，以及回應國民對教育改革的要求，教育部設立總統教育諮詢機構—新教育共同體委員會其乃是，為了廣徵各界的意見而建立在家長、教師、市民團體等各界人事參與的新共同體，其目的在於持續推進教育改革，同時回應總統對國民的教育意識改革，檢視與評鑑教育改革的現況，宣傳教育改革的各種活動，使得市民團體參與各種教育改革活動³。其委員會之下有三個小委員會與大學委員會，不過只有大學委員會負責制訂與修正教育改革方案，其他

³ 「新教育共同體委員會之規定」（總統令 第 15815 號，1998.6.24）第一條與第二條。

小委員會則負責塑造與完成以往的教育改革。新教育共同體委員會的主要任務，在於持續推動與完成文民政府時期提出的教育改革方案（教育部，1999）。因此新教育共同體委員會著重於制訂實踐性的策略，並設立一些市民共同體，正如教育共同體市民團體、學校現場改革輔導團、教育實踐團、教育改革輔導委員會，以致力於更充分地實行教育改革。

政府為了回應知識資訊的社會，並開發與管理人才資源，新教育共同體委員會改組為教育人力資源政策委員會，而教育部改稱教育人力與資源部。該委員會不僅推動教育人力資源政策，而且檢討與評估教育人力資源相關的政策與現況。教育人力資源政策委員會，除了 22 位的教育與人力開發相關的專家以外，由教育人力資源部、科學技術部、文化觀光部、產業資源部、資訊傳播部、勞動部、女性部等的專家組成，透過政策討論會、專家協議會等，檢討各部門的人力資源開發政策的問題而現況。

這時期教育部亦主導執行高等教育改革，首先 1998 年召開政策討論會而重新檢討與分析以往的教育改革政策與其問題，設定教育改革方向與深入研究改革課題，根據其結果，在 1999 年提出了「教育發展 5 年計畫（1998-2002）」，在 2001 年提出了「Vision2005」(choegwang-man, 2001)。

二、 高等教育改革之內容

國民政府總共提出了八次的教育改革報告書，其包含：三次新教育共同體委員會的報告書、教育部的「教育發展 5 年計畫（1998-2002）」、三次教育人力與資源政策委員會的報告書、教育人力與資源部的「Vision2005」。

本研究將整理敘述國民政府時期的高等教育改革報告書整理敘述如下：

表 3-2 國民政府時期的教育改革報告書

	高等教育改革策略
新教育共同體委員會 第一次報告 (98.12.21)	1. 法學、醫學專業人力培育制度之改善 2. 發展研究中心大學與改善師資培育制度
教育部 教育發展 5 年計畫 (99.3.11)	1. 發展大學院中心大學 2. 資助優質的地方大學 3. 擴充學術研究的基礎建設與提高其質量 4. 提高大學的自主性與績效性 5. 透過評鑑結果作為政府補助經費的依據，以促進大學特色化政策之落實 6. 改善校長的遴選與教授的任用制度 7. 擴大學生福利與支持學生活動 8. 推動大學的整頓
新教育共同體委員會 第二次報告 (99.9.7)	1. 建立符合產業需求的終生職業教育體制 (1) 透過學校與終身教育機構，擴大受成人教育的機會 (2) 為終身職業能力發展，奠定法律與制度上的基礎 (3) 建立產業、學校、研究中心合作制度
新教育共同體委員會 綜合報告書 (2000.9.11)	1. 確立大學行政的自主性 (設立大學委員會) 2. 導入法學專門大學院制度 3. 建立終身職業教育體制
教育人力資源政策委員會 第一次報告書 (2001.6.29)	1. 透過高等教育改革，奠定大學知識產出的基礎 (1) 加強大學經營的自主與績效 (2) 提高大學的國際競爭力 (3) 核心領域的研究、開發與基礎學文的學術振興 (4) 發展地方大學 (5) 加強產業、學校、研究中心合作 (6) 擴大財政補助款 2. 培育國家發展重點領域的專業人才，重新奠定國家成長的基礎 (1) 建立專業人才培育體制 (2) 建立全國性的統計系統與職業未來發展系統 (展望長期、短期人力供求) (3) 加強大學重點領域的專業人才之培育 (4) 資助產業、學校、研究中心合作研究 (5) 組成職業高中、專門大學、產業大學的聯合系統

	高等教育改革策略
教育人力資源部 「願景 2005」 (2001.12.1)	1. 加強專門大學與大學的專業教育 (1) 研究中心大學的自治管理體制
	2. 國家重點領域的知識開發與人才培育 (1) 擴充重點領域的人力資源 (2) 發展基礎科學研究 (3) 加強教育課程的實務性 (4) 引進國外優秀人才
	3. 增加大學對研究的投入 (1) 發展世界水準的研究中心大學 (2) 改善相關制度 (3) 促進大學特色化
	4. 增加高等教育機會與促進國際化 (1) 促進大學學生數量的自由化 (2) 擴大地區國民受高等教育的機會 (3) 積極引進外國大學在國內設立高等教育機構
教育人力資源政策委員會 第二次報告書 (2002.4.3)	1. 促進大學圖書館的數位化
教育人力資源政策委員會 第三次報告書 (2002.11.14)	1. 重建國立大學經營系統，以實踐大學自治化 (1) 改編國立大學經營結構 (2) 改善國立大學校長遴選制度 (3) 確立多元與開放的人事制度 (4) 改編高等教育補助方式 (5) 制訂「國立大學設立與經營法」
	2. 大學教學、學習、研究達到卓越 (1) 改善大學教育與研究環境 (2) 反映社會需求的大學教育課程 (3) 提升大學教育的品質 (4) 增加對學術研究的政府國庫補助 (5) 增加地方大學研究的投入 (6) 大學教育與研究的國際交流
	3. 加強大學繼續教育的功能 (1) 4 年制大學加強在職業教育的功能 (2) 專門大學示範設立上層課程 (3) 承認職業訓練的學習價值，經檢定折抵學分 (4) 擴大中、高齡者受終身教育的機會

資料來源：出自 Ban Sang-jin (2003)

國民政府時期的高等教育改革基本上繼承文民政府時期的高等教育改革，其高等教育改革包含開放式的大學體制之設立、大學的多樣化與特色化、地方大學的發展。加上因應知識經濟時代的要求政府著重於提高高等教育的競爭力與加強產業需求的職業教育而開發人力資源。Ban Sang-jin (2003) 指出，國民政府新建立的高等教育改革概念為高等教育與國家人力資源開發之聯繫，推動大學院中心大學政策、國家重點領域的人才之培育、培育產業所需求的人才之高等教育。

而且高等教育受到 IMF 管理體制與其所引起的各界重整與整頓之影響，有關高等教育機構的整頓與整併成為高等教育改革的重大議題之一。教育部首先提出了以減縮國立大學的組織與人力為重點之《國立大學第一階段整頓方案》，以及促使各大學自行訂定長期發展計畫，同時執行行政組織之重整、財政補助之減縮、學士制度之改善等的改革政策（申鉉爽，2004）。尤其高等教育機構整頓政策的一環，教育部推動《促進教育改革之優良大學補助》政策，其評鑑指標選定於大學整頓，對申請政府補助的大學要求提出自己大學的整頓方案，使得大學自行進行大學整頓。大學整頓的評鑑項目包含自行訂定大學整頓計畫與推動意志力、類似學科的統合重整教育行政組織、提高大學法人與財政運作的透明與效率、提高學士運作的品質等(教育部，1998)。

另外，為了達成發展大學院中心大學、大學的整頓、培育國家重點發展的人才、發展地方大學等的高等教育改革，教育部在 1999 年提出了綜合性的《Brain Korea 21》政策，打算從 1999 年至 2005 年政府每年補助韓幣 2000 億元（相當於約台幣 62 億元），成為國民政府時期最代表的政策。

參、小結

本研究將韓國高等教育改革之背景因素主要分成國際潮流、國內情勢與高等教育本身問題三方面，而根據上述分析可知，這些背景因素對韓國高等教育改革策略的影響，則反應在諸多政府或研究部門的報告書之中。

這些國際潮流不斷地影響著韓國高等教育的改革策略與動向，如《5.31 教育改革方案》報告書中即指出韓國現今所面臨最新的挑戰是全球化、資訊化，為了因應全球化與資訊化時代，高等教育扮演使韓國符合這些挑戰並創造機會的重要角色。《教育發展 5 年計畫》報告書中亦指出韓國在全球化、資訊化、知識社會迫切的需要、人力市場的急遽變化之現代，為了成為世界主導國家而教育部訂定未來 5 年教育發展計畫。韓國的高等教育亦存在著大學缺乏辦學理念；政府過度管制大學行政；學科的過度分化；大學入學考試的避端；大學之間缺乏競爭；國立、公立大學中心的政

府經費分配方式等種種問題。因此韓國透過高等教育全面性的改革，不僅使得高等教育對韓國的發展做出更多貢獻，並能夠成為世界級的高等教育。其主要高等教育改革綜合歸納如下：

- 一、 以建立受教者為主的高等教育體制與開放式高等教育體制，成為教育福利國家。
- 二、 提高大學的自主性與自治、政府解除對大學教育體系的管制，追求大學的多樣化與特色化。
- 三、 發展地方大學，以某求大城市與其他地區的大學均等發展以及提高大學品質。
- 四、 大學入學的改善，以提高大學品質與減輕學生的痛苦
- 五、 發展大學院中心的研究中心大學，單設專門大學制度，提高高等教育的競爭力與培養國家人才。
- 六、 執行大學整頓、加強大學的績效，以追求高等教育的卓越化
- 七、 韓國高等教育的國際化

1990年代以後政府對韓國高等教育之改革引進新自由主義所主張的市場經濟概念，因此政府引起大學間的競爭，重視大學的績效責任，減輕對大學的管制，如大學人事制度、招生數、校長遴選等。尤其從政府對大學均等補助的方式轉為依據大學評鑑結果提供政府補助的政策可以最明顯看到。教育部執行高等教育改革的同時，實施特殊目的支援政策。其支援政策上的評鑑指標選定於高等教育改革的項目，評鑑結果決定政府對大學的財政補助款分配。此種方法引導大學之間的競爭、提高大學高等教育的品質與大學自生能力。

1990年代以來韓國政府的高等教育改革政策，在其脈絡上透過民主選舉的過程而誕生的政府之國內情況，知識經濟時代的到來與全球競爭的激烈之國外情況，為積極對應國內外情況而需要的措施，所以可以受到其改革方向與改革課題切合時代的要求之正面評價。然而對政府所推動的高等教育改革政策之評價亦有所不同。

首先，文民政府的高等教育改革所產生的變化，主要是從政府管制的一致的大學教育轉向多樣化、特色化、自由化。尤其以大學的多樣化與特色化為大學發展的目標而建立大學環境的基礎建設是被認為文民政府高等教育改革的最大成果。實際上大學評鑑使大學競爭相進行改革，並促進大學急速變化，而且像大學招生的自由化等大學自由化政策使大學大力開發多元化教學課程。

第二，政府建立開放大學體制的基礎建設之努力，不僅有助於高等教育機會的擴大，並為回應終生學習的社會而作為擴大終生學習機會的基礎。最後，政府對大學進行評鑑並根據其結果決定財政補助的政策，希望

透過大學間的競爭引導大學的變化與改革。

雖然文民政府的高等教育改革政策受到各界的好評，亦有一些問題。第一，文民政府所提到的高等教育改革極度宏觀、過度著重於上層架構的革新與改組。且其改革政策互相重複，各個政策之間互相連結不明確而導致改革方向與改革策略很模糊不清。

第二，政府同時推動太多政策，給大學沈重的負擔，文民政府任期內無法完整達成其改革政策的目的。其他包含對大學教育改革的偏見、部分改革方案與教育現場有差距、缺少國民對高等教育改革的重要性之共感、改革方案的建立與推動間不一致等的問題。

文民政府引進根據對大學的評鑑結果來財政補助之政策，雖促進大學自行提高改革力量，可是其過程當中，並未充分分析與反映大學的規模與特色等而出現的差異，以一貫的評鑑標準來進行評鑑，而導致阻礙發展大學的多樣化與自由化。

第四，《大學設立準則主意》制度是政府對於原本所管控之大學系所增設權力的鬆綁，藉此以達「配合國家整體建設及滿足社會就讀大學的需求」之高等教育目標與責任。然而在考量真正大學發展的情形，不難看出政府如此開放增設與改制大學院校的結果，是造成學校大量增設系所與大量招收學生導致教育品質的下降。此對韓國高等教育所造成的困境無疑是較以前更為嚴重。

最後，有一個問題可以說是國民對大學改革的重要性之理解、支持與關心不足。文民政府的高等教育改革是跟以往的比起來更革新的政策，難免在改革推動的過程中出現一些錯誤，因而造成對大學政策的不信任之氣氛、大學與組織的集體利己主意造成衝突之問題、且引出大學的參與過程與方法之不適當。

自從國民政府推動基於新自由主意的高等教育改革以來，大學相關者、國民與政府相關者對其改革理念的意見有所不同，對改革實踐策略與改革內容亦不斷引發爭議。然而國民政府繼承文民政府的高等教育改革，有一貫性地維持其改革的架子。實際上文民政府以來，高等教育改革的核心課題是開放的大學體制之建立、大學的多樣化與特色化、地方大學的發展。加上為使大學作為社會的變化所需要的尖端學文領域與技術的開發、優秀人才的培育，國民政府執行國立大學整併與運作體制的改革、BK21 政策、大學與勞動市場的連結體制的強化，受到最適切時代要求的政策之評價。

第二，文民政府以來政府持續推動《消費者為主的教育體制》，對其重要性與必要性的認識逐漸擴散在大學現場，隨著如此，大學加強大學多元化課程的開發與運作，並且致力於大學特色化。

第三，可判斷「研究所中心大學的發展、教育改革優秀大學政策、國

立大學整併與運作體制的改革」之高等教育改革政策，使得大學人員與教育部對大學間整併的必要性與大學發展的方向從全方位思考與謀求，隨著如此，在大學界形成教育的卓越化、大學競爭力提高的努力之氣氛。這是可判斷大學教育協議會、教育部、媒體對大學進行各種評鑑，因而透過大學間的競爭變化與改革之結果。尤其韓國大學的教育與研究尚未達到世界水準、因而韓國需要提高高等教育的競爭力與培育研究水準提升所需要的人才，自從1999年起推行的BK21政策可說是最合時宜的。

第四，為大學教育的均衡發展與符合地方均衡發展，政府推行「地方大學發展」政策，使得地方大學與地區發展甚為密切發展，應該視為國家長期的政策持續推行。

最後，國民政府造就與開發新范例—國家人力資源開發，加上以相關政策謀求大學與勞動市場的連結系統與加強大學教育為繼續教育的功能，這些政策是應該將繼續推動與發展的。另外，國民政府為推行人力資源開發政策，由相關部門的部長組成與運作人力資源開發會議，其協會具有互相協調功能與有效的運作體系受到好評。

雖然國民政府的高等教育改革政策因持續推行國民政府的高等教育改革政策，所以受到正面評價。然而在具體推行政策課題的過程上，還是無法徹底分析現場的問題而無法把新改革政策固定下來，且在發現問題時，缺乏及改善的努力。例如，BK21政策其目的與主旨很適當，但在推動過程當中，因評鑑標準、選定方法與過程、管理運作的非效率，所以沒有獲致所期待的結果。

