

高等教育品保制度與組織系列

韓國高等教育評鑑之改革

■ 文／黃月純・國立嘉義大學教育行政與政策發展研究所副教授

韓國天主教大學訪問學者

近20年來，韓國高等教育的發展由菁英主義邁向大眾化與普及化，如同臺灣的高等教育發展歷程，快速擴充的結果，衍生了家庭與社會問題，其嚴重性與急迫性倘若不靠政府的力量，似乎到了無法解決的程度。因此韓國政府在2011年成立了「大學結構改革委員會」，以超越評鑑機制的位階來調整高等教育機構的發展，2014年1月更進一步發布了大學結構改革計畫，企圖以更嚴格的「絕對評價」制度（교육부, 2014a），來誘導韓國高等教育機構調整、自動縮減規模或退出高教市場，以達成韓國高等教育更具競爭力的目的。本文首先介紹韓國高等教育規模與評鑑機制，以及大學結構改革委員會的發展與功能，及其最新大學結構改革方案內容，最後提出評析。

韓國高等教育的規模

韓國亦即國際社會熟知的南韓（South Korea），屢受同民族又是宿敵的朝鮮，亦即北韓的威脅。韓民族所具有的強烈民族性與自尊心，創造了漢江奇蹟與積極的建設及開發，加上廣受喜愛與流行的韓流（한류）席捲各國，國際社會所認識的南韓，早已非韓戰（1950～1953）結束後麥克阿瑟將軍所稱，需百年才能恢復的最窮國家之一。

2012年韓國進入了GDP達2萬美金、總人口達5千萬人的「20-50俱樂部」，是繼日本、美國、法國、義大利、德國、英國等六個已開發國家之後，名列第七個已開發國（楊芙宜，2012年5月29日）。此種進步與教育的發展息息相關，特別是高教人才的培育與高等教育發展。南韓總人口數5千萬，土地面積約為臺灣的2.5倍。從韓國教育部的資料顯示，2013年韓國四年制大學為200所，二年制專門大學（等同臺灣的專科）為140所，共計340所高等教育機構；學生數在四年制方面，總計2,214,173名，二年制方面總計757,721名（교육부, 2014b），亦即韓國高等教育人口總數約3百萬。

韓國高等教育的特徵

韓國早期因國家財政困難，故引進美國以私校為主的高等教育運作模式，發展迄今則成為一種以私部門為主的高等教育系統。南韓四年制大學與二年制學院中，有86.3%為私立大學與學院（Lee, 2012）。四年制大學中，有44萬名學生就讀國公立大學，占有學生21%，162萬名學生就讀私立大學，占有學生79%（교육통계서비스, 2012）。相較美國雖然有高達60%的私部門高等教育機構，卻只有不到30%的高教學生在私人興學的高等教育機構就讀（Lee, 2012），

韓國則有高達80%的高教學生在私部門高等教育機構就學，高等教育的特徵為相當高比例的依賴私人興學以培育國家未來人才。

另一特徵即因高比例私校規模的結果，韓國高教學費居高不下。韓國高等教育的學費有多高？號稱世界第一高也不為過。2007年朝鮮日報斗大的標題是「大學學費跨入一千萬韓元時代」，正式宣布韓國私立大學學費達到每年近30萬臺幣的程度（朝鮮日報中文網，2007年1月23日）。根據OECD報告，2011年南韓公立大學平均每生年繳5,395美元學費，私立大學則為9,383美元，當年度臺灣公立大學平均每生年繳1,914美元，私立大學則為3,583美元。相較於OECD國家，南韓學費標準僅次於美國，但由於美國國民所得（48,366美元）高於南韓（22,745美元），故實際上南韓家庭之學費負擔可說居於世界之冠（Department of Statistics, 2013; OECD, 2013）。且韓國大學每學期上課週數為15至16週，寒暑假假期長，學生校外學習、安排實習與國際遊學等活動興盛，也有人是為了學費與生活費而打工。

韓國高等教育評鑑機制

「韓國大學教育協議會」（한국대학교육협의회, Korean Council for University Education，簡稱KCUE）簡稱「大教協」，根據韓國大學教育協議法（第3727號）於1982年成立，為全國四年制大學所組成的機構，以進行大學綜合與學門領域的評鑑及認證（한국대학교육협의회, 2014），2014年會員大學共有202所。「韓國專門大學教育協議會」（한국전문대학교육협의회, Korea Council for College Education，簡稱KCCE）根據韓國專門大學教育協議法（第5070號）於1995年成立，為全國二年制專門大學所組成的

機構，進行專門大學學校經營方面的評價（한국전문대학교육협의회, 2014），2011年會員大學共有146所專門大學。

四年制大學所組成的大教協是主管大學評鑑與認證的主要機關，自1994年開始到2000年總計對46所國公立大學、127所私立大學進行第一週期的大學綜合評鑑，2001年至2006年為第二週期。之後，大教協、教育部與其他品質認證機構共同修改新的認證制度，且自2010年開始，所有評鑑單位必須先獲得教育部的評鑑機構認證，始能進行大學或學門評鑑與認證。自2011年開始實行的大學認證制度（Institutional Accreditation System），以五年為一循環進行大學評鑑與認證。大教協也鼓勵會員大學進行自我評鑑，自2009年開始受到政府規範，大學必須每二年進行一次自我評鑑，並納入新制大學認證制度的規定中。

2008年起，大教協也引進所謂的企業觀點評鑑（industry-perspective evaluations），目的是為了檢視大學能否為不同領域企業培育人才，以及企業所需與大學所培養的人才之間是否產生差距，以提供大學改進課程的平臺，促進企業與大學合作。此項評鑑機制採自願制，2008年一開始時僅有13個會員大學、32個學科與24所企業參與認證規劃，至2012學年度時，總計有7個不同領域的企業、41個會員大學與103個學科參與認證（교육부, 2013）。1992年至2008年大教協所進行的學門評鑑，以每年選定1至3個學門領域進行評鑑。特殊領域因不同學門由不同評鑑單位進行評鑑，例如護理學門由韓國護理教育認證委員會（Korean Accreditation Board of Nursing）負責，建築學門由韓國建築學教育評估委員會（Korea Architectural Accrediting Board）專責評鑑，商業教育方面由韓國商管教育認證

學會 (Korean Association of Business Education Accreditation) 評鑑，工程教育由韓國工程教育認證委員會 (Accreditation Board for Engineering Education of Korea) 評鑑。

無論評鑑結果如何，政府在大學行政與財政上的支援是不分等第的，大學評鑑是以改善與提升大學質量為目的，然而，一方面大學對評鑑結果作為改善的目的並不積極，因為評價結果與相應程度的獎勵、補助、優惠等並無相關（崔榮杓，2008）。另一方面，以私人興學為主的韓國大學自2000年開始，十年間學費漲幅高達57%，且屢屢出現辦學績效不彰、貪污舞弊等情事，因此，各界期許強化評鑑功能，以及以結果為中心的評鑑、連結評鑑結果的獎勵與懲罰等呼籲不斷，亦即依據評價結果來進行強硬的高等教育機構改革。

大學結構改革委員會的發展與功能

因此，李明博政府時代，為管理韓國高等

教育機構，以確立高等教育發展秩序，並為未來可能出現的不實（不良）大學，以及大學合併、廢除或退出等情形，採取高強度的結構改革手段，於2011年7月1日成立了「大學結構改革委員會」（대학구조개혁위원회, the University Structural Reform Committee），首任委員長係前仁荷大學校長洪承龍（홍승용），任期二年，結合法律、會計、產業經濟界與教育界等專家20名共同組成，包括與高等教育相關的各評價機構會長，如前述KCUE與KCCE的會長及國公立大學校長協議會會長等；其次是法律相關專家1名與會計相關專家2名、產業與經濟相關人士5名，以及學界7名代表，相關背景資料參見表一。其目的是在對私立大學進行結構調整，包括不實大學判定基準、判定程序、接受、合併與退出等審查與核定；再則，對國立大學先進化與統合、廢止與合併等議題作出決策，大學結構改革委員會係以正式的中央層次之角色來執行（교육과학기술부, 2011）。

表一 2011年成立之大學結構改革委員會委員背景

	背景
委員長	前仁荷大學校長
高教相關4名	韓國大學教育協議會 (Korean Council for University Education) 會長 (韓東大學校長)、全國國公立大學校長協議會會長 (全南大學校長)、韓國專門大學教育協議會 (Korean Council for College Education) 會長 (才能專門大學校長)、韓國大學法人協議會會長 (前暎園大學校長)
法律1名	法務法人代表律師 (私學紛爭調整委員會委員)
會計2名	Samil會計法人代表 (會計師，也是預金保險公社MOU審議委員)、Deloitte Anjin會計法人代表 (也是前監察院(The Board of Audit & Inspection)監察委員)
產業與經濟界5名	大韓首爾商工會議所會長 (CJ集團會長)、工學翰林院 (National Academy of Engineering) 副會長 (現代汽車研究開發綜合分部長)、三星經濟研究所研究委員 (韓國戰略經營諮詢／韓國生產(性)本部專門委員)、教育科學強國實踐聯合常任代表、韓國職業能力開發院資深研究員 (韓國教育開發院研究委員)
學界7名	成均館大學化學系教授 (前成均館大學教務處長)、中央大學企管系教授 (前教育部大學結構改革委員會實務委員)、西江大學法學系教授 (前知識經濟部貿易委員會委員)、漢陽大學教授 (前韓國開發研究院研究委員／韓國經濟學會理事)、韓國科學技術院產業及系統工程學系教授、濟州大學分子生命工程系教授、湖西大學風險專門研究院教授 (前國會預算政策處長)
共計20名	

資料來源：교육과학기술부, (2011). 새로운 대학 질서 확립을 위한 “대학구조개혁위원회” 출범. Retrieved from <http://www.moe.go.kr/web/45859/ko/board/view.do?bbsId=294&boardSeq=34582>



▲韓國慶熙大學。（圖片來源：維基共享資源）

自2011年7月1日設立的大學結構改革委員會，在不到三年間（至2013年）總共召開39次會議，處理約80個案件，其中，總計對21個經營不實大學給予限制政府財政支援與獎助學金限制的制裁，另有5所大學強制退場，其中4所勒令關閉，1所自動關門。

透過該委員會經營諮詢的建議，針對減少招生人數、廢止或合併學科等問題，在專門大學二年制學科部分共達159個學科，一般大學部分則有114個科系減少招生人數、104個學科廢止、教育環境改善投資約2,000億韓元，具體且實質的進行大刀闊斧的結構調整（교육과학기술부, 2013）。

第二期委員任期自2013年1月1日開始，保留了第1期中的13名委員，7名新任，並擴大專門大學和女性參與的人數。韓國教育部長徐南洙於2014年1月公布浦項工科大学（Pohang University of Science and Technology）前校長白聖基（백성기）為新任大學結構改革委員會委員長（교육부, 2014a），並正式開啟朴槿惠政

府的大學結構改革方案。

透過評鑑逐步縮減招生名額 促進大學結構改革

韓國教育部長徐南洙於2014年1月28日，公布了「為因應大學教育品質提高與學齡人口急遽減少的大學結構改革促進計畫」，未來韓國各高等教育大學將透過新的評價方式，逐步縮減招生名額，至2022年總計將減少16萬名大學入學名額。此無疑為韓國各大學提早投下震撼彈，也使他成為當日各大報的教育版頭條新聞人物（이종호, & 윤정길, 2014, January 28; 김봉출, 2014, January 28; 김성탁, & 천인성, 2014, January 29）。

根據表二，自2015學年度開始，第一週期的三學年將減少大學入學名額4萬名，第二週期自2018學年開始將減少5萬名大學新生名額，第三週期必須達到的減額目標是7萬名，總計三週期九學年中要減少16萬名大學入學名額。

根據韓國教育部的資料，2013年高中職畢業

表二 2015～2023學年度大學入學名額減少計畫

評價週期	▶第一週期	▶第二週期	▶第三週期
減額目標量	4萬名	5萬名	7萬名
減額時期	2015～2017學年度	2018～2020學年度	2021～2023學年度

生的數量尚有63萬1千名，2018年高中職畢業生將減至54萬9千名，少了8萬名，且是韓國政府預估高中職畢業生首次少於大學入學名額的年度。由此數據可以看出韓國少子化的趨勢，由2018年開始學生人數急遽下降，至2023年將僅有39萬7千名高中職畢業生（교육부, 2014c），與2018年相較少了15萬名，這樣的估計比表二需要減額的目標12萬名而言，2023年大學入學名額比當年度高中職畢業生還多了3萬名，且此種估計還未將高中職畢業不進入大學就讀的數量排除。

圖一則顯示大學入學名額減少的標準，依照大學絕對評鑑結果，「最優秀」大學將可以自行決定招生名額是否減少；其次「優秀」等級，大學入學名額部分減少；第三等級「普通」級的大學招生名額依平均水準減少。列入前三等級者，政府財政持續給予相關支援，不會減少或限制，甚至自行減少招生名額者，還給予獎勵。第四等級為「不及格」，減少的招生名額將大於平均水準，且政府財政支援將有所限制；最嚴重的是學生部分，無法申請國家獎學金II類，學生助學貸款亦有部分限制。第五等級為「非常不及格」，

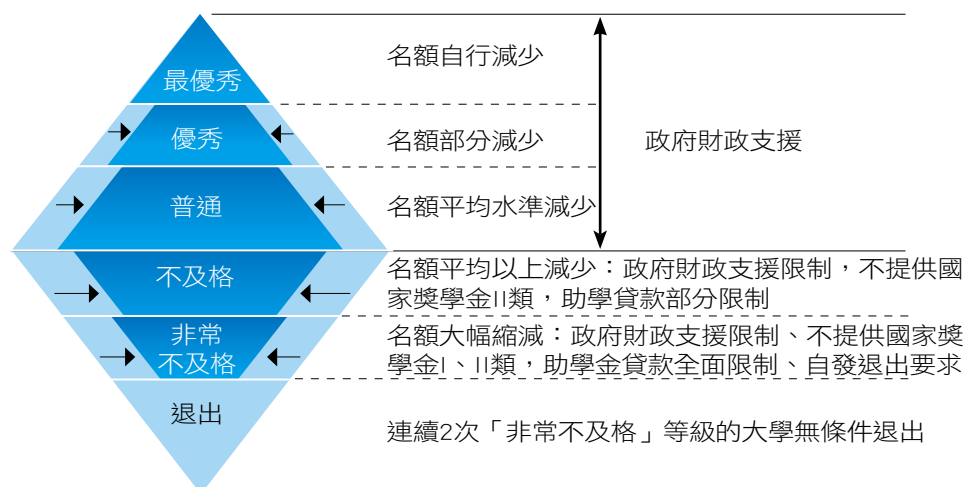
招生名額大幅縮減，除了政府財政支援有所限制外，影響最深的是學生也無法申請國家獎學金I類與II類，助學貸款更全面限制，並要求自發退出高教市場。至於連續兩次「非常不及格」評鑑結果者，則必須無條件退出高等教育市場。

評析：政府機制強力介入下的挑戰

韓國朴槿惠政府透過大學結構改革計畫，以大學評鑑為手段，對未來九年韓國高等教育進行大規模的調整與修正。該計畫有助於透過計畫性作為，配合少子化大學生源減少的趨勢，縮減各校招生規模並產生留優去劣之效應，但其挑戰在於政府的強力介入是否真能公正客觀反映出大學主流，對於公私立及規模不同，以及所在地區城鄉不同的大學，此一計畫是否公平，抑或讓處於不公平弱勢大學更進一步遭受不公平的對待。

相對於首都圈的大學，現在韓國一些地區型大學的教授與學生們，紛紛集結抗議當中（김봉철, 2014, January 28）。

此種強烈的政府介入，似乎是最直接有效的



圖一 2014~2022年大學結構改革計畫

資料來源：교육부(2014c), 대학 교육의 질 제고 및 학령인구 급감 대비를 위한 대학 구조개혁 추진계획. 교육부 대학지원실, 대한민국.

去改善學齡人口減少下，少子女化的學生來源問題，節省政府對不必要的機構和學生的財政支出，但是評比指標與評鑑結果是否公平與具有說服力，誰來評定不必要的機構與學生？韓國政府所堅持的是，完全由市場機制決定高等教育，將降低高等教育人力素質，故宜積極介入，政府機制應強過市場，使評鑑成為「絕對評價」篩選機

制。儘管如此，此大學結構改革方案尚有諸多挑戰，韓國政府向以中央集權化教育著稱，但是在以私校為主的韓國高等教育體系，政府的介入與市場機制的運作，以及高等教育機構三者的相互制衡之下，未來韓國高等教育的發展將會開展出何種面貌，值得持續觀察。

◎參考文獻

中英文部分

崔榮杓(2008)。韓國高等教育評鑑體系的過去與未來。*評鑑雙月刊*，11。57-61。

朝鮮日報中文網(2007年1月23日)。大學學費跨入一千萬韓元時代。*朝鮮日報中文網*。取自http://chinese.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2007/01/23/20070123000033.html

楊芙宜(2012年5月29日)。韓國躋身已開發國。*自由時報*。取自<http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/587605>

Department of Statistics. (2013). *International comparison of education statistical indicators* (p. 44). Taipei, Taiwan: MOE.

Lee, J. H. (2012). *Positive changes: The education, science & technology policies of Korea*. Seoul, Korea: Korea Economic Daily & Business Publications Inc.

OECD. (2013). *Education at a glance 2013: OECD indicators* (pp. 232-233). Paris, France: OECD Publishing.

韓文部分

교육과학기술부. (2011). 새로운 대학 질서 확립을 위한 “대학구조개혁위원회” 출범(為確立新的大學秩序「大學結構改革委員會」啟航). Retrieved from <http://www.moe.go.kr/web/45859/ko/board/view.do?bbsId=294&boardSeq=34582>

교육과학기술부. (2013). 제2기 대학구조개혁위원회 출범(第二期大學結構改革委員會啟航). Retrieved from <http://www.moe.go.kr/web/45859/ko/board/view.do?bbsId=294&boardSeq=41772>

교육부. (2013). 2012년 산업계 관점 대학평가 결과 발표(2012年企業界觀點大學評價結果公布). Retrieved from <http://www.moe.go.kr/web/100026/ko/board/view.do?bbsId=294&mode=view&boardSeq=44220>

교육부. (2014a). “제45차 대학구조개혁위원회 개최”(第45次大學結構改革委員會召開). Retrieved from <http://www.moe.go.kr/web/45859/ko/board/view.do?bbsId=294&boardSeq=52421>

교육부. (2014b). 교육통계(教育統計). Retrieved from http://www.moe.go.kr/web/100085/site/contents/ko/ko_0118.jsp?selectid=1085

교육부. (2014c). 대학 교육의 질 제고 및 학령인구 급감 대비를 위한 대학 구조개혁 추진계획(為因應大學教育質的提高與學齡人口急劇減少大學結構改革推進計畫). 교육부 대학지원실, 대한민국(教育部大學支援室，大韓民國).

교육통계서비스. (2012). 대학통계. Retrieved from <http://cesi.kedi.re.kr>.

김봉출. (2014, January 28). 2017년까지 대입정원 4만명 감축(2017年為止大學入學生名額將減少4萬名). *경상일보(慶尚日報)*. Retrieved from <http://www.ksilbo.co.kr/news/articlePrint.html?idxno=441460>

김성탁, & 천인성. (2014, January 29). 2회 연속 '낙제 대학' 무조건 퇴출(二次連續「落榜大學」無條件退出). *중앙일보(中央日報)*. Retrieved from <http://joongang.joins.com/article/065/13764065.html?ctg=>

이종호, & 윤정길. (2014, January 28). ‘고교졸업생<대학정원’ 위기감 작용…지역대학 “평가방식 바로잡아야”(「高中畢業生少於大學名額」危機感作用). *국제신문(國際新聞)*. Retrieved from http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/news_print.asp?code=0300&key=20140129.22003223850

한국대학교육협의회. (2014). 일반현황. Retrieved from <http://www.kcue.or.kr/index.htm>

한국전문대학교육협의회. (2014). 일반 현황. Retrieved from http://www.kcce.or.kr/introduce/introduce_law.jsp