

公共政策與法律研究中心

101 年度研究計畫案期末報告

計畫名稱：陸生來台政策之評估

主持人：吳秀玲

協同主持人：王智盛

研究助理：蔡健智、任柏融

撰寫日期：2013 年 2 月 28 日

目 錄

壹、 計畫背景	2
一、 計畫內容	2
(一) 主要問題	2
(二) 研究方法	11
(三) 計畫目標	12
二、 相關文獻探討	13
(一) 相關研究	13
(二) 相關制度	15
三、 研究結果	19
四、 立法建議與結論	21
(一) 立法建議	21
(二) 衝擊與效益分析	24
(三) 結論	27
貳、 計畫工作項目及期中成果	28
一、 會議與出版品摘要	28
(一) 研討會	28
會議名稱：	28
(二) 座談會	29
(三) 政策白皮書	30
書籍名稱：	30
二、 計畫績效指標及人力投入	31
(一) 績效指標說明	31
(二) 參與人力簡歷	32
參、 附件	33
一、 研究報告	33
二、 政策白皮書	33
三、 活動照片集	33
四、 投稿論文	37

壹、計畫背景

一、計畫內容

經過多年討論折衝，立法院終於 2010 年 8 月 19 日通過大學法、專科學校法及兩岸人民關係條例等陸生三法。這項承認大陸學歷，歡迎陸生來台的修法舉措，歷經十五年八位教育部長，終於有了突破性的進展。然而，隔年（2011）正式招生時陸生卻只來了 933 人，使得陸生來台相關政策遭不同方向支持者的同聲詬病。例如贊成開放的世新大學校長賴鼎銘，於全國大專校院校長會議中指出，因三不六限和沿海四十一校限制，造成陸生來台人數比預期短少許多；而反對開放者則堆於台灣教育資源排擠、就業競爭、國家安全等的疑慮，仍然不支持給予陸生更多的優惠政策。

「陸生來台政策」開放初衷，乃是因為期待促成提昇台灣高教水平、甚而挽救多數受少子化所苦，導致招生不足危機的多重功能政策，但執行後卻因為學生素質及招生人數的不如預期，贊否兩邊同聲不滿，自然需要重新省視，以考量如何能夠滿足最大多數人的利益和整體政策的所欲目標。甚至連馬英九總統都在 2012 年 2 月初，也針對「陸生來台政策」提出，招收陸生是要吸取好學生，但「三限六不」限制太多，好學生反而不會來，無法達到當初開放的目的，應進一步檢討開放可能性。

有鑑於此，本計畫預計將針對國內當前陸生來台政策發展之現況與問題、國內外環境分析、主要策略，以及未來政策發展方向及列舉待修法條，提出實際可行之政策建議，俾作為政府政策研修之參據。

(一)主要問題

首批陸生已於 2011 年 9 月來台就學，而陸生來台政策之主要問題，可從政策面、政治面和法律面觀之。

1．政策面：

在推動陸生來台就學時，首先必須修改我國三項法律才能順利推動此政策；而在政策討論及制定當時，政府與教育界人士紛紛發表對該議題的看法，以下先從陸生來台政策修訂參與者的角度出發：

(1) 總統

馬英九在 2008 年競選總統時，提出的教育政策包括了十二項具體主張，其中之一即是「擴招境外學生，促進國際交流」；且在其教育政策白皮書中提及：「將藉由擴大兩岸學術及教育交流，展布新局，凝聚共識，為將來推動大陸學歷採認政策奠基。」由此可見，總統對於兩岸的教育政策採取相對開放的態度，樂見台生和陸生能有更多的交流與互動。

(2) 行政部門

與此政策最直接相關的部門當屬教育部（教育部高教司），政策推動的過程歷經鄭瑞城、吳清基兩位教育部部長，因其屬於政務官身份，故和總統及執政黨站在相同立場，支持開放陸生到台灣就讀大學，強

調增加學生來源的多元性、刺激台生增加競爭力，並指示教育部相關所屬部門進行政策的推動規劃。然而，面對民眾及立法委員的質疑，教育部雖擬定「開放」的政策方向，但為讓法案的修改能儘速通過，因而提出「三限六不」的配套規範，並召開多次的政策公聽會，緩和各方對此政策的疑慮。¹

(3) 立法委員

立法委員起初在對於開放陸生來台政策的態度可分為兩類，民進黨立委皆抱持許多質疑、反對的立場；而國民黨立委則強調需謹慎推行。該政策可從陸委會副主委劉德勳在立法院的內政委員會會議中提出：「大陸學歷適度採認及開放陸生來台就學」開始；當時的民進黨立委邱議瑩即認為開放陸生來台會稀釋國家的教育經費、黃偉哲認為可能產生「國格」與「國家認同」的問題、賴清德則是認為此政策會剝奪台灣學生進入「好學校」以及產生排擠獎學金等教育資源的副作用，亦無法解決國內部份大專院校招生不足之問題（立法院公報處，2008a：146、169、195、197-198）。而時任教育部部長鄭瑞城在赴立法院教育文化委員會報告時，民進黨立委陳亭妃與管碧玲針對中國學歷造假、陸生身份（《大學法》第二十五條）、是否加分、考取證照、承認大陸學歷……等問題提出質疑；而國民黨立委鄭金玲則是要求教育部需辦理公聽會、民意調查，並研擬相關配套措施再推行此政策（立法院公報處，2008b：5-14）。而後，因為教育部初步採取陸生的高中學業成績、高考成绩做為來台就學依據，但國民黨的丁守中委員認為大陸地區各地教育品質良莠不齊，因此要求教育部訂定審核標準或以聯合考試方式招收陸生來台就學（立法院公報處，2008c：409）；國民

¹ 相關資料可參見《開放大陸學歷採認與陸生來台就學規劃及配套措施公聽會會議手冊》，內有教育部針對外界質疑提出的相關回應（教育部，2009）。

黨李復興、王進士委員也認為開放陸生來台會引發資源排擠、衝擊國內就業與國安問題，需有健全的配套措施與限制（立法院公報處，2008c：417、2008d：73-74）。

然而，就行政部門的立場觀之，推動陸生來台就學已是一項既定政策，因此教育部針對陸生來台的配套措施（「三限六不」）提出說明，但民進黨立委仍認為「三限六不」並沒有法源依據，因此仍堅持反對的立場（立法院公報處，2008e：94-101），於是國民黨籍立委轉而加緊腳步想讓相關法案的修改能儘速通過。而關於教育部提出的「限量」原則，金門縣選區無黨籍立委陳福海則提出：「金門地區學校不受當年招生總額之限制」一案，在國民黨立委的連署下，院會通過函請行政院研處之決議（2009a：127-128）。而後，配合陸生來台政策需修改的法案，國民黨立委臨時將《大學法》與《專科學校法》修正草案排入審查議程中，因此遭到民進黨立委的抗議與技術性拖延而散會（立法院公報處，2009b：249-257、2009c：310-311）。此外，教育部起初提出開放陸生來台可以緩和私校招生不足之理由，開始遭到國、民兩黨立委的質疑，認為招收陸生並不是解決私校招生問題的長久之計，尤其對於陸生來台持開放態度的國民黨立委洪秀柱更直指教育部的諸多限制只會讓陸生不想來台就讀（立法院公報處，2009d：290-291、298、309），而後教育部亦修改說法，說明因為「限量」原則，所以開放陸生來台就學的主要目的，並非在於解決國內學校招生不足之問題（立法院公報處，2009e：69）。²此時，雖然國民黨的江義雄立委基本上亦採取開放態度，但對教育部提出：「若調高陸生來台學費，或許可減少來台留學意願」之說法（立法院公報處，2009f：339-340）。

但因為民進黨對於陸生來台政策的強烈反對，因此法案遲遲無法進行審議，致使原訂在2010年2月第一次開放陸生來台延至當年9月。

² 但在吳清基部長時期，又說陸生來台可以減緩私校的招生問題（立法院公報處，2009h：264）。

³而在吳清基擔任教育部長後，民進黨的態度仍一如往常，且認為所謂的「三限六不」只是行政命令，若要開放大陸學生來台修讀學位，「三限六不」一定要入法，否則行政機關可隨意逕行修改行政命令，台灣學生的就學權益會遭受損害；但教育部認為「三限六不」若入法，對於未來政策產生執行問題時，將造成無法機動調整或停止辦理；而國民黨籍立委則不要求「三限六不」一定要入法，僅提出兩項附帶決議（立法院公報處，2010b：351、353、422-423）。⁴在立法院為了陸生來台修改法案意見紛擾之際，國民黨與民進黨所提《大學法》與《專科學校法》之修正草案、附帶決議決定全部先經由黨團協商後再行處理，而《台灣地區與大陸地區人民關係條例》修正草案亦交由黨團協商後處理。

是此，因為國、民兩黨立委的意見分歧，因此依據黨團協商後的結論，三讀通過《台灣地區與大陸地區人民關係條例》第二十二條的修正案、刪除第二十二條之一，以及表決通過「陸生需適用《台灣地區與大陸地區人民關係條例》第十條第二項：『不得從事與許可目的不符活動』規定」之附帶決議，並開始進行國、民兩黨分別提出的附帶決議表決。結果民進黨黨團柯建銘、管碧玲、潘孟安立委提出：「要求各學校對陸生學雜費之收費應為國內私立大專院校學雜費之兩倍」、「行政院五年內不得就其餘未入法之『陸生來台就學限制』與『停留辦法、學歷採認辦法』進行修改」之附帶決議並未通過；只通過國民黨黨團林鴻池立委提出：「學分費應以私立學分費之1.5倍收取，其學費收取應不低於國內私立大學最低收費之標準」、⁵「教育部需定期就陸生來台政策向立法院提出專案檢討報告」之附帶決議；隨後，《專科學

³ 最後又再次延期至2011年9月才有第一批陸生來台就學。

⁴ 第一，「三項六不」需訂定相關實施辦法，且辦法變更前應向立法院教育及文化委員會提出專案報告，並經審查同意後，始得發布生效；其次，教育部應定期檢討陸生來台政策，並向立法院教育及文化委員會提出檢討報告備查。

⁵ 例如陸生在台大就讀博士班一學期的學雜費大約50,000餘元。

校法》與《大學法》亦在黨團協商後，依據協商結論三讀通過修正條文（立法院公報處，2010a：382-395）。因此，民進黨原本堅持「三限六不」皆需入法的主張，最後只有「中國醫事學歷不予承認、涉及國家安全機密的學系不予開放、不影響台灣學生就學權益、陸生來台不可打工、非取得國籍不得報考國考與專業證照」入法（或表決通過附帶決議）。

（4）其他參與者

面對陸生來台的影响和衝擊，首當其衝莫非是國內的大專院校。因此，許多大學校長皆在政策修法時表達各自的看法與立場，包括台灣大學、政治大學、成功大學、世新大學等多校校長都公開表達支持陸生來台就學。其中最常被提及的理由是可藉由陸生的積極學習態度來激勵台灣學生，並可藉由陸生來台瞭解民主和自由的氛圍，讓大陸學生更進一步瞭解台灣（曾蕙蘋，2010）。此外，前中央研究院院長李遠哲也曾公開發表支持此政策，他認為多元文化是最佳的教育環境，因此陸生來台能夠讓台灣學生接受不同的文化刺激，在學習上會有更佳的效果（邱祖胤、陳至中，2010）。

雖然並不是所有的大學校長皆公開表達支持立場，但是上述這些具有指標性的大學校長與知名學者的「樂觀其成」，使得執政黨在制定、推動政策時也就更可順水推舟，藉此獲得更多民眾的支持。

2．政治面：

若將開放陸生來台政策視為一個解決問題的對策，使得行政和立法部門認知到必須去面對及解決；那麼，該政策欲解決什麼問題呢？

又有哪些指標凸顯該問題呢？

首先，與亞洲鄰國相較，陸生在日本的外國學生中佔了六成以上的比例，韓國則有七成以上的外國學生是陸生（教育部，2009：17）。⁶而台灣在外國學生的來源中缺少「陸生」這項元素，不僅缺少多元性，也使得我國無法以高等教育的品質來展現國際競爭力。

其次，由於台灣的少子化現象，致使大學入學人數逐年下降；然而，大學院校數量卻不斷增加，從 2002 年至 2011 年的 55 所增至 116 所，各校招生缺額日漸嚴重，成為我國高等教育發展中的一個長期存在且重要的問題。針對此問題，教育部除了針對招生狀況不佳與大學評鑑不合格的大專院校建立退場機制、推動大學院校合併計畫之外，並積極至各國招生宣傳，期待藉由廣招外國學生來台就讀以達「開源」之效果；而相較於其他各國學生，過去不被允許來台就學的「陸生」因為在語言、生活習慣上與我國較無隔閡，因此成為教育部在國際招生的重點突破對象。

無論是承認大陸學歷或是開放陸生來台，都可視為是兩岸走向「開放」的政策。而將時間往前推至 2008 年的總統大選，國民黨的馬英九不僅以懸殊的票數獲勝，更結束民進黨的 8 年執政，達成二次政黨輪替。當時許多國內外媒體認為這項選舉結果，代表台灣的政治氣候正在改變，民眾及政府願意在兩岸的諸多政策上朝向更加開放的態度。若更聚焦於教育方面的政策，在招收陸生來台就學之前，有諸多事件引起民眾對於大陸學歷是否採認或是對於大陸學生的看法提出討論，亦產生了不同的政治氣氛；例如：台灣在相關法令修改前並不承認大陸學歷，然而，大陸的重點學校在許多世界知名的大學排行榜中卻超越台灣的頂尖大學，⁷因此引起輿論：「為什麼全世界都承認的好學校，

⁶ 根據《開放大陸學歷採認與陸生來台就學規劃及配套措施公聽會會議手冊》所述，截至 2008 年為止，日、韓兩國的陸生人數分別為 71,277 人以及 44,746 人（教育部，2009：17）。

⁷ 例如在 2009 年泰晤士高等教育-QS 世界大學排名中，中國大陸的北京大學和清華大學分別是第 47 名和第 54 名，而台灣最好的台灣大學排名為第 94 名。

唯獨台灣不承認？」亦或是根據大陸國家統計局資料，台灣從 1985 年至 2007 年間共有 14,907 人至大陸就讀大學；又依據大陸教育部統計，截至 2006 年正在大陸念大學的台灣學生約有 6,400 人(教育部，2009：17)。

此外，在 2009 年 7 月的兩岸經貿文化論壇（國民黨與中國共產黨代表參加）中，達成其中一項建議即為：「促進兩岸教育交流與合作，提升兩岸教育品質」，而時任大陸教育部副部長袁貴仁更表示台灣學生在該年 8 月就可憑學測成績申請進入大陸的大學；⁸而大陸的國務院台灣事務辦公室於 2010 年更在新聞發布會中宣佈：「凡在台灣參加學測考試，成績達頂標級的台灣高中畢業生可直接向大陸 123 所高校申請就讀，經面試合格後即可錄取」之消息，⁹最後錄取台灣學生 83 名，¹⁰而當時的台灣媒體也紛紛報導此消息。面對中國大陸大幅放寬申請規定、張開雙手歡迎台灣菁英學子的態度，更凸顯台灣對於兩岸的教育政策因為政治因素略顯封閉；尤其當越來越多學生選擇到大陸就讀，更顯示大陸重點大學的品質早已受到學生和家長的肯定。而這股來自於媒體、學生、家長、甚至是企業界的政治之流，已明顯表達兩岸教育政策應更趨於開放之態度。

而在 2008 年後，台灣與大陸在兩岸關係的發展上邁入一個前所未有的境界，簽署多項兩岸事務性協議；但大陸地區廣招台灣優秀學生進入大陸大學就讀的政策，卻造成兩岸大學生交流出現失衡的現象。因此，大陸學歷採認與開放陸生來台就讀成為了不得不為的政策。然而，當政府在推動修法開放之際，在野黨、媒體、民眾亦開始擔心此政策對我國高等教育可能產生的副作用，例如：台灣學生的權益保障、

⁸ 國務院台灣事務辦公室（2009 年 7 月 13 日）。大陸四部門公佈促進兩岸文化教育交流的政策措施。取自 http://big5.gwytb.gov.cn/speech/bmldjh/201101/t20110123_1725099.htm。但因大陸方面招生作業不及，後來僅有一位台灣學生以個案方式進入上海復旦大學。

⁹ 國務院台灣事務辦公室（2010 年 4 月 14 日）。國台辦新聞發布會輯錄。取自 http://www.gwytb.gov.cn/xwfbh/201101/t20110106_1679321.htm。

¹⁰ 2011 年則錄取 252 位台灣學生。

國防安全……等等；是此，教育部在推動修法的過程中，為平緩諸多質疑，援以「三限六不」做為開放陸生來台的配套措施給予回應。

2．法律面：

馬英九在競選 2008 年總統的教育政見中提及：「擴大兩岸學術及教育交流，展布新局，凝聚共識，為將來推動大陸學歷採認政策奠基。」

¹¹馬英九當選總統後，教育部即針對我國招收陸生來台就讀大專院校與採認大陸學歷進行相關規劃；而後在 2010 年 8 月 19 日經立法院三讀通過修改與陸生來台就讀大專院校的三個相關法律：《大學法》、《專科學校法》與《台灣地區與大陸地區人民關係條例》。此外，配合陸生來台政策與我國學生前往大陸地區就讀大專院校的學歷承認問題，後於 2011 年 1 月 6 日配合修改《大陸地區學歷檢覈及採認辦法》為《大陸地區學歷採認辦法》，¹²據以辦理大陸學歷採認相關業務，教育部並在當年 6 月公布「大陸地區高等教育學歷甄試作業要點」。¹³

是此，我國於 2011 年 9 月（100 學年度）開始招收大陸學生來台就讀學士、碩士與博士學位。在當初修法過程中的「三限六不」與「陸生戶籍」的規範下，原本預計招收 2,000 名陸生，報名者有 1,904 名、錄取 1,265 人，最後來台註冊就讀的大陸學生僅有 928 人。然而，陸生來台政策對於我國不論是在高等教育或政治層面來說，皆是一個重大的政策改變；因此，本研究報告首先敘明和高等教育息息相關的《大學法》與其修法重點，而後針對陸生來台政策的背景、制定過程、政策參與者與制定結果進行討論。

¹¹ 馬英九（2007 年）。教育政見（競選 2008 年總統）。取自 <http://2008.ma19.net/policy4you/education>。

¹² 高等教育司（2011 年 1 月 4 日）。大陸地區高等學歷採認 100 年正式啟動。取自 http://epaper.edu.tw/news.aspx?news_sn=3869。

¹³ 高等教育司（2011 年 6 月 23 日）。發布大陸地區高等教育學歷甄試作業要點，預計 6 月下旬公告甄試簡章。取自 http://www.edu.tw/news.aspx?news_sn=4605&pages=0。

（二）研究方法

由於台海兩岸長期以來緊張、複雜的關係，政府對於彼此在政治、經濟、文化等相關事務性交流總是小心翼翼地進行；雖然有改善、強化兩岸間的關係，並建立更密切互動之理想，但實際的政策推動仍無法太過於急躁的推動或進行。¹⁴在這樣的背景下，許多兩岸關係的相關政策較適合以「漸進主義」模型來進行分析，而非以理性主義或菁英主義那樣清楚、一次性的分析方式，而陸生來台政策的制定過程亦顯示漸進主義強調的各種論點。

漸進主義模型是由政治、經濟學者 Lindblom(1959) 在批判傳統理性途徑 (rational approach) 的基礎上所提出。其主張在現實的政治環境中，不可能向理性模型能窮盡所有的可能方案並計算其成本效益，公共政策皆是過去政策的邊際修正、每次進行小幅度的調整；且由於政策可能牽涉的利益衝突、政府對資訊的掌握程度與希望維持社會的穩定性，因此政策的微幅調整不但較好預測結果，也是降低衝突、爭取各方支持的方式。而此模型的主要特色即為任何一個問題都沒有單一的最佳解決方法，而決策者對其所面對的問題必須常常重新審視、界定，且著重於當前現況的改善，並不急於快速的達到未來的社會目標，而這亦可從陸生來台政策的制定過程檢視。

¹⁴ 例如我國在蔣經國執政時期以「不接觸、不談判、不妥協」做為大陸政策的指導原則，直至解嚴後，便開放國人至大陸探親；而在李登輝執政時期，藉由海基會與海協會的會談，解決兩岸在互動上的事務性問題；或至馬英九在 2008 年當選總統後，兩岸雙方舉行七次「江陳會談」，僅先就兩岸經貿等不涉及政治敏感性的議題進行談判、簽署協議。

(三) 計畫目標

首先，由於「陸生來台」政策開放至今，僅招一屆，執行時間尚短，以上文獻多數觀點較從實務出發，缺少理論依循與深、廣度討論。簡言之，反對開放者認為陸生來台議題至少牽涉國安、社會及教育三方面，但支持開放者則較著重高教問題的解決。本計畫目的即在於在實務思考之外，希能兼顧學術理論深度及議題廣度，為陸生來台政策奠下堅實的說理基礎。

此外，除了反對開放觀點外，支持開放者認為「三限六不」政策應作修正已是基本共識。然在「三限六不」的框架之下，目前的「陸生來台政策」與法制，顯然無法滿足政府所設定的政策目標和需求，未來政策方向該何去何從？現行法制有多少法條應該隨之修正？而修正調整的方向內內容應該如何規畫？不僅是政府迫在眉睫的重要議題，同時也本計畫第二個思考重點。

至本計畫之具體工作項目分述如下：

1. 透過廣泛而深入的文獻分析，蒐集掌握「陸生來台政策」理論與實務，俾釐清政府總體政策需求與目前政策實踐之落差。
2. 根據上述分析，擬定焦點議題，規劃政策利害關係人（包括產、官、學）的焦點座談活動。
3. 以「論壇」形式舉辦焦點座談活動，並在凝聚更多共識方向的基礎上，擴大舉辦研討會，以廣泛吸納各種討論及審議意見。
4. 綜整上述工作成果，出版「政策白皮書」，據以提出政策及未來修法方向之建議。

二、相關文獻探討

(一) 相關研究

最近幾年來，受到全球化趨勢的影響，教育部一直不斷的推廣招收外國學生的計畫。藉著提供各式獎學金及英語化的課程來吸引外國學生，同時也希望能夠改變 80% 以上的外國學生都是來學習中文的狀況，進行更多樣化的招生。台灣在招生外國學生時具有幾個優勢：學費相較於歐美國家來的低廉、自由民主、對外國人士友善、經濟繁榮、高科技產業及高等教育近年來發展快速等等。相對的，台灣的弱勢在於：我國大專院校的國際知名度不高、整體國際化環境仍有待提升、大多數學校招收外國學生動機不強、絕大多數課程以非英語授課等等。有鑒於此，教育部在 2002 年即推動「提升大學國際競爭力計畫」，以其提升整體國際化環境。而在 2004 年，更將「擴大招收外國學生來台留學」列入「國家發展重點計劃」。透過獎學金、各項補助計畫及配套措施，希望能夠吸引更多的外國學生來台就讀。在這些措施下，近幾年外國學生來台人數呈現了顯著性的成長。

過去幾年來，OECD 國家間的國際留學生人數已將近 150 萬人，大約成長了兩倍之多。如此巨大的增加速率，甚至比其國內的高等教育學生的成長率還要高。在全世界的國際留學生中，約有 85% 的學生選擇到 OECD 國家進行留學，也使得這些國家的高等教育機構吸納了絕大多數的國際留學生。不過，進一步分析可發現，約有 57% 的國際留學生來自於非 OECD 國家。也就是說大部分的 OECD 國家是屬於高等教育的輸出國。美國、英國、德國、法國、澳洲與日本，這六個國家就佔了到 OECD 國家留學的國際學生人數的四分之三。前三名的美英德，人數皆有十萬以上，但到了第四名的法國，人數即驟降到將近五萬人。有此

可更進一步的了解，在高等教育國際化的過程中，學生呈現高度集中化的趨勢。目前，美國是世界上最受歡迎的留學國家，約佔了全球國際留學生全部的 22%，第二名的英國則佔了 11%。澳洲雖然並不在前三名，但卻是近幾年來積極招收，且頗有斬獲的國家之一，約佔 7%。而且澳洲在國際學生佔全國學生人數的比例上更是遠高於其他國。

1990 年來，美英法德和澳洲相繼取消對海外留學生學費優惠措施，使國際交流由援助轉向以營利為目的。世界貿易組織條約已要求各加盟國開放教育市場。由於招收外國學生不只具有短期的經濟效益，更有利於長期政治、經貿關係的耕耘和國家競爭力的提升，各工業先進國家和區域組織如歐盟，都將之視為既是高等教育，也是政治和經濟的重要策略。由於工業新進國家多是高等教育的「輸出國」，龐大的外國學生市場使其每年得以獲取可觀貿易順差，因此透過世界貿易組織的運作，以降低輸入國對此一市場的管制。依世界貿易組織中之規定，教育被歸類為可進行國際貿易的服務業。由於教育服務中的貿易自由化議題，引起公眾輿論，許多國家迄今仍不願意為教育服務進行貿易自由化的談判，因此目前在 144 個會員國中僅有 44 個國家已對教育服務貿易做出承諾，其中只有 21 個國家將高等教育納入其中。

世界各國高等教育追求品質、卓越、以提升大學的世界排名及國家競爭力外，也因此得以吸引各國留學生，增加其人才和資金利益。歸納各國的政策取向，可分為四類：(1)互相理解取向：藉由國際間留學生的來往，學生們可以藉由在當地的生活，與該國人民之互動，體驗當地之風土民情，加深兩國之互相了解，使兩國之邦交更為穩固。(2)創造收益取向：教育機構藉由收取外國學生全額學費以增進額外收益，並增加國家的外匯收入。此舉也鼓舞了企業家進入國際教育市場，澳洲、紐聯與英國高等教育政策及採取此種模式。(3)技術移民取向：

在全球化知識經濟的趨勢中，產生對技術人才的需求。因此，有些國家著重招收理工科的外國學生，並吸引有能力的外國學生於學成後繼續留在該國從事知識經濟工作，以增進國家競爭力。(4)人才培植取向：先進國家積極招授外籍學生，政策傾向「創造收益取向」與「技術移民取向」之國際化策略，新興國家則傾向培育本國人才，以增進國家產能。這些國家鼓勵國民出國留學，或鼓勵外國學術機構到國內開設課程，目的希望藉由學生學歸國，或國外高等教育機構的引進，可增進國內高等教育國際化的競爭力。

我國長期以來所實行之政策屬於人才培植取向，鼓勵學生出國留學以學習國外新進技術。近年來，政府為推動台灣高等教育國際化，以吸收外國學生，所投注的資金大於收益，如設置「台灣獎學金」，即是我國在中南美洲的重要外交政策之一。此外，各大學院校的國際交流與外國學生來台的體驗，不但可促使我國知識經濟的進步，透過國際學生的國民外交，有助於穩定台灣在國際上之政治地位。而以陸生政策來說，目前法規的限制，包括所謂三限六不等，基本上是限制多於開放。由於在限制中的「須在畢業後一個月內離境」，使得現階段技術移民取向有其不可實現性，而相互理解取向應還是占主流。

(二) 相關制度

為凝聚社會共識，陸生來臺政策採取漸進方式推動。除先行放寬大陸研修生來臺期限、大學赴境外（含大陸地區）辦理推廣教育之限制外；檢視《大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法》對於大陸學生的定義，可以發現台灣所欲吸納之大陸地區學生，除直接來臺就學者外，尚包含雙聯學制或就讀境外專班之大陸學生。

1．推廣雙聯學制

為加強國際學術交流，教育部自 2004 年起推動跨國雙聯學制。鼓勵各大學與國外學校簽約合作，招收外國學生來臺，也送臺灣學生出國體驗，同時取得國內外學位。各校的雙聯學位有不同運作模式，目前計有 1+2+1 學士、2+2 學士、1+1 碩士、與 3+2 學碩士、博士等¹⁵。

推動雙聯學制最積極者，首推前教育部長郭為藩。認為開放陸生來臺就學，需要許多評估與配套。多次建議兩岸大學可仿效歐盟國家，優先推動品質較佳的「雙聯學制」。透過相互承認畢業學分及文憑，讓學生在兩地修習一定時間或學分，拿到雙聯學位¹⁶。此觀點受到國內大學校長的呼應。政治大學校長吳思華建議，在兩岸關係逐漸和緩的同時，採認大陸學歷將成為未來政策方向，可先藉雙聯學制或交換生的施行，作為第一階段的過渡性措施，以爭取對於大陸學歷認證的緩衝時間¹⁷。

實際上，兩岸雙聯學制的設立，在相繼加入 WTO 後，已有許多討論。前教長黃榮村任職期間，儘管未開放承認大陸學歷，但對於遵循 WTO 模式，談判兩岸互設高中、大學的雙聯學位，卻持開放態度¹⁸。各大學亦樂見其成，積極規畫與外國學校或企業的策略聯盟。但 2008 年以前，受限於臺灣對於大陸學歷尚未開放採認，雙聯學制的結盟對象僅止於歐美地區的外國學校。而臺灣學生更因為外語能力與經濟條件的限制，使雙聯學制的成效非常有限。

在開放陸生來臺政策定案後，臺灣的大學對於「兩岸雙聯學制」

¹⁵ 李文儀，〈大學熱雙聯制 學生反應冷〉，自由時報，2008 年 4 月 27 日，版 12。

¹⁶ 〈國立政治大學公共政策論壇「高等教育系列：跨國雙聯學制的推動與評鑑」〉，中央通訊社，2008 年 5 月 2 日，<http://www.cna.com.tw/postwrite/cvpread.aspx?ID=16874>。

¹⁷ 〈國立政治大學公共政策論壇「高等教育系列：跨國雙聯學制的推動與評鑑」〉，中央通訊社，2008 年 5 月 2 日，<http://www.cna.com.tw/postwrite/cvpread.aspx?ID=16874>。

¹⁸ 李義，〈明年起 小三開始學英語 包括大陸在內的外國 學位或學籍獲雙方承認 取得雙聯學位〉，中國時報，2004 年 2 月 4 日，版 A9。

賦予諸多期待。但囿於臺灣推出「三限六不」的不友善措施，與大陸免試招收臺灣學測前標生的優惠，形成強烈對比。有感於此，各大學多希望利用兩岸語言與文化相近的利基，藉由爭議最少的雙聯學制突破重圍，以吸引大陸優秀學生，保持臺灣教育市場優勢¹⁹。

實際運作後，卻發現礙於兩岸學位授予、畢業學分數的差異，臺生將可能面臨拿不到大陸學位的窘境，雙聯學制的推動上有其實質困難。為解決此一困境，教育部長吳清基表示，已擬妥兩岸教育備忘錄（MOU）的提案送交行政院備查²⁰。在確定首批陸生將於2011年9月來臺的時程後，教育部表示將對兩岸雙聯學制學生進行總量管制，初期以1,000人為上限。在雙聯制學生的學位問題方面，由於雙聯制學生未參加大陸入學考試，不會有畢業證，教育部將會認可大陸核發之學位證，以做為解套；惟臺生赴陸升學，或大陸學位生來臺，仍維持雙證制²¹。

整體而言，兩岸雙聯學制的合作，從原先樂觀的預估，到學歷問題的折衷，經歷了許多波折，最終仍在各界殷殷期盼下，開啟了兩岸學術交流的另一種可能，使陸生來臺與臺生赴陸就學的形式更加多元化。

2．開放境外專班

雖然《大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法》中，明定「陸生」包含就讀臺灣大學校院開設境外專班之學生；但在實際操作面向

¹⁹ 林志成，〈吸引優秀陸生 雙聯開出一條路〉，中國時報，2010年10月18日，<http://www.ncu.edu.tw/ch/clip/8955>。

²⁰ 顏若瑾，〈兩岸雙聯學制 MOU 最快年底前簽署〉，自由電子報，2010年10月19日，<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/oct/19/today-life8.htm>。

²¹ 簡立欣，〈雙聯學制 初步規畫名額1000人〉，旺報，2011年1月13日，<http://www.epochtimes.com/b5/11/1/12/n3140589p.htm>。

上，教育部僅鼓勵技專校院擴大招收「外籍學生」，故放寬境外專班設置規定時，並未納入大陸學生。換言之，臺灣大學校院於大陸地區開設之專班只能招收外籍生、臺生及港澳生，不能收陸生。然而，境外專班的招生，已有前教長郭為藩與前臺大校長陳維昭的倡議。建議開放臺灣大學校院登陸興學開班，直接招收當地陸生修讀臺灣學位。在現行法令不允許境外專班招收陸生情形下，學校亦有變通之道。「臺大-復旦 EMBA 專班」將臺灣學生帶到上海復旦與大陸學生合班上課²²，成功繞過法令的限制，成為教育部承認的「合法」境外專班。在臺大首開先例之後，世新、中興、中山、中央、暨南與輔大亦相繼成立「境外碩士在職專班」，紛紛加入搶人大戰²³。

可以預見，未來「臺大模式」將可能成為陸生「合法」參與臺灣境外專班的另類活路。雖然目前官方基於若干理由，雖然目前官方基於若干理由，尚未正式開放臺灣的大學招收陸生就讀境外專班，但在「臺大模式」成功取得教育部的背書之後，確實為境外專班的可行性，增添了幾分想像空間。

3．衡平考量

開放承認大陸學歷，除可為大陸學生來臺問題提供解套，另一方面，亦需將赴陸就學臺生權益納入考量。陸生三法通過後，臺灣已經承認 41 所大陸高等學校學歷，但攸關國人權益的相關配套仍未臻健全。前立委李敖因子李勣於服役前赴大陸北京大學就讀，無法返臺，於 2011 年 5 月間，向立法院陳情²⁴，突顯出臺灣在大陸學歷採認政策

²² 嚴文廷，〈遊走灰色地帶？教部沒轍！〉，聯合晚報，2011 年 10 月 2 日，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/6626741.shtml>。

²³ 嚴文廷，〈有兩岸血統的 EMBA 班 紅透半邊天〉，聯合晚報，2011 年 10 月 2 日，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/6626739.shtml>。

²⁴ 劉肇育，〈兵役問題李戡卡陸回不來 李敖：父子會很淒慘〉，今日新聞網，<http://www.nownews.com/2011/05/11/301-2711556.htm#ixzz1bUnWdfGc>。

上的盲點。在民意的敦促之下，立法院於 2011 年 6 月 14 日三讀通過《兵役法施行法》第 48 條修正案，內政部亦於 2011 年 7 月 30 日配合修正「役男出境處理辦法」。放寬 2010 年 9 月 1 日後赴大陸唸書的臺灣役男，可返國辦理緩徵。過去役齡學生於赴陸就學期間返臺，必須先服完兵役，才能出境。新制實施後，役男在教育部承認的大陸 41 所高等學校就讀，可望比照國外留學者，於返國後持憑大學入學許可或在學證明，向入出國及移民署申請核准，即可再出境²⁵。

由於大陸學歷採認之主責單位為教育部，使官方一切行政作為皆圍繞在教育部權責範圍內的相關議題。雖然政府宣布開放大陸學歷的採認，乃是基於大陸高等教育品質的提升、國人赴陸就學現象、兩岸交流的趨勢等面向，但由相關配套以觀，如何改善國人赴陸就學的窘境，仍非第一優先考量。未來在衡平原則方面，如何達到「對外從嚴，對內從寬」的目標，仍值得思考。

三、研究結果

鑑於先進國家往往將高等教育國際化，視為國家政治與經濟的重要戰略，因此，針對臺灣招收陸生與兩岸高校交流合作，對臺灣教育產業、人才培養與競爭力、兩岸關係互動發展等皆影響十分深遠，必須提高到國家發展戰略思考層次，政府必須擬定一套長遠的戰略佈局，提出相應且可行的政策方針，以及務實合理的配套措施。而依據開放陸生來台的「目的」和「手段」的比對分析，本研究認為「三不六限」中的「三不」，確有其合理性，而可以繼續維持。但「六不」中除了「不加分優待」、「不影響國內招生名額」尚稱合理外，「不能領取

²⁵ 李順德，〈去年 9 月後赴陸讀書台生 可辦緩徵〉，聯合報，2011 年 8 月 2 日，[http://www.xiachao.org.tw/ Grad/?ID=161](http://www.xiachao.org.tw/Grad/?ID=161)。

獎助學金」、「不能在校外打工」等兩項政策，不僅和原先陸生來臺政策開放的目的有所牴觸，也有違反國際慣例與進步潮流的問題，應給予合理放寬；至於「不會有就業問題」、「不得報考公職人員」等兩項，則是原先的法制架構下即有所限制，實無刻意再提出之必要，因此建議直接廢除「六不」之名。

本研究認為，「三限六不」屬於陸生來臺政策「操之在我」的部分，政府確有隨時檢視調整的責任。然而陸生來臺政策之落實，不是臺灣單方面的努力可以奏效，例如大陸方面因臺灣僅承認以「985 工程」為主的 41 所高校且對陸生有「三限六不」的限制，就對應的規範來臺學生僅限於大陸北京、上海、江蘇、浙江、福建及廣東等 6 省市，研究生需臺灣採認的 41 所大陸高校畢業，大學生成績必須達大陸高考成绩於設籍省市本科二批分數（俗稱「二本線」，其成績可錄取省、市的次重點大學）者方能報考，也導致陸生來臺政策的推動更為不利。大陸方面亦應從兩岸更長期和諧發展的觀點，規畫更積極、務實的善意作為，而非以要求臺灣更大幅度承認大學學歷為前提，動輒增加限制以對臺施壓，或要求臺灣必須釋放出更多的善意，方才有對應的措施。

但質言之，陸生來臺政策要能夠制度化的運作，我政府除了要積極檢討「三不六限」不合時宜之處外，更重要的是要儘速檢視兩岸教育合作中涉及到雙方公權力的相關議題，例如台灣的大專院校都非常關心的赴陸招生問題、未來雙聯學位的認定問題等等，並且可就「特定」議題啟動談判協商——而非巨型的兩岸教育文化協議——才是確保兩岸教育交流制度化的真正保障。

四、立法建議與結論

在政府主導、各方意見的折衝下，陸生來台政策的制定結果展現在以下幾個方面：

(一)立法建議

配合陸生來台政策的實施，立法院在 2010 年 8 月 19 日三讀通過《大學法》、《專科學校法》與《台灣地區與大陸地區人民關係條例》之修訂，修改內容如下所述：

1．大學法

此次修改《大學法》第二十五條與第四十二條。首先，第二十五條原規定「特種考生」的身份類別與不受「一般生」招生之限制，而「特種考生」的身份類別原包含：「重大災害地區學生、政府派赴國外工作人員子女、參加國際性學科或術科競賽成績優良學生、運動成績優良學生、退伍軍人、僑生、蒙藏學生及外國學生」(「大學法」，2010)，而後在特種考生的身份類別中增加「大陸地區學生」(「大學法」，2011)。

且由於兩岸特殊的政治關係之緣故，故增列該條第二項，規定不開放大陸地區學生來台就讀涉及國家安全與機密的院、系、所、及學位學程(「大學法」，2011)。而該條第三項則是將大陸地區學生的招生名額、方式、資格、辦理時程等相關事項辦法，授權由教育部擬訂，另報請行政院核定(其餘特種考生的招生相關事務則由教育部定之)。

²⁶另外，因為有關大陸地區學生來台就讀規定的施行日期是由行政院定之，所以在第四十二條第二項增訂：「本法中華民國九十九年八月十九日修正之第二十五條，其施行日期，由行政院定之」（「大學法」，2011）。

2．專科學校法

《專科學校法》則是修改第二十六條與第四十條，該法第二十六條原規定內容與《大學法》第二十五條原規定相同，皆是規定「特種考生」的身份類別與不受「一般生」招生原則之限制。因此，在此次修法中，如同《大學法》的修改，增列「大陸地區學生」於特種考生的身份類別中，並限制大陸地區學生不可就讀涉及國家安全、機密之科系；其餘有關大陸地區學生的招生事務與此修正條文施行日期皆和《大學法》的修改相同（「專科學校法」，2010）。

3．台灣地區與大陸地區人民關係條例

《台灣地區與大陸地區人民關係條例》為配合憲法增修條文所制定之法律，²⁷以規範台灣與大陸地區人民之間的相關事務。為配合陸生來台政策，此次主要修改第二十二條，²⁸原條文規定：「台灣地區人民與經許可在台灣地區定居之大陸地區人民，在大陸地區接受教育之學歷檢覈及採認辦法，由教育部擬訂，報請行政院核定之。」而在此次修法，將該條文修改為三項，如下所述（「台灣地區與大陸地區人民關

²⁶ 例如：2011年1月6日教育部訂定發布的「大陸地區人民來台就讀專科以上學校辦法」、2011年1月11日教育部訂定發布的「教育部審查專科以上學校招收大陸地區人民來台就學招生計畫作業要點」。

²⁷ 立法院法律系統（1991年4月22日）。中國民國憲法增修條文修正沿革。取自 [http://lis.ly.gov.tw/lcgci/glaw?@67:1804289383:f:NO%3DE04105*%200R%20N0%3DB04105\\$11\\$PD%2BNO](http://lis.ly.gov.tw/lcgci/glaw?@67:1804289383:f:NO%3DE04105*%200R%20N0%3DB04105$11$PD%2BNO)。

²⁸ 並同時刪除第二十二條之一，因原為台商學校的相關規定，但已納入《私立學校法》第八十六條規定，故刪除。

係條例」，2010)：

第一項：「在大陸地區接受教育之學歷，除屬醫療法所稱醫事人員相關之高等學校學歷外，得予採認；其適用對象、採認原則、認定程序及其他應遵行事項之辦法，由教育部擬訂，報請行政院核定之。」

第二項：「大陸地區人民非經許可在台灣地區設有戶籍者，不得參加公務人員考試、專門職業及技術人員考試之資格。」

第三項：「大陸地區人民經許可得來台就學，其適用對象、申請程序、許可條件、停留期間及其他應遵行事項之辦法，由教育部擬定，報請行政院核定之。」

首先，在適用對象方面，由於開放陸生來台就讀大專院校，所以原條文中：「經許可在台灣地區定居之大陸地區人民」所指稱對象已不足涵蓋，故修改為「在大陸地區接受教育之學歷……」；其次，原有的「檢覈」僅為「採認」學歷之前端所需程序，因此修改為與其他國外學歷採認辦法之相同用語。

而為避免台灣學生受教權益受損與保障我國人民的健康安全等因素，因此在第一項增訂不開放採認大陸相關醫事類科的學歷。且由於兩岸政治上的互動與為保障我國人民的就業權，在該條文第二項增訂未在台灣地區設有戶籍之大陸地區人民，不能參加公務人員考試、專門職業及技術人員考試。

最後的第三項則是增列有關陸生來台就讀大專院校的適用對象、申請程序、許可條件及停留等相關事項規定，授權由教育部擬定，報請行政院核定之。

(二) 衝擊與效益分析

由於開放陸生來台政策牽涉到我國高等教育的發展，以及仍有兼顧國家安全之考量，因此教育部在政策籌劃期間即針對陸生來台政策提出「三限六不」原則（謝鎔鮮，2008），成為現今陸生來台的配套規範。所謂的「三限六不」原則如下所述：²⁹

1．三限

- (1)限校：限制高等學校的採認，僅認可學術聲望卓著、辦學品質績優之大陸地區高等學校。
- (2)限量：限制來台陸生總量，由每年招生的大專生、研究生總額擬訂百分比；願意招收陸生學校的每個系所名額也有上限。
- (3)限域：限制醫事領域的學歷採認，不得就讀涉及國家安全與機密的系所。

2．六不

- (1)不加分優待：陸生來台就讀或考試均不給予加分優待。
- (2)不影響台灣學生就學權益：陸生來台就讀的管道採外加名額。
- (3)不編列獎助學金：政府不編列預算做為陸生獎助學金，但各大學或社會團體提供的獎助學金不在此限。
- (4)不允許工作：陸生必須符合來台就學目的，不得於校外打工或兼職。

²⁹ 財團法人國家政策研究基金會（2010年11月17日）。陸生三法 Q&A。取自 <http://www.npf.org.tw/post/13/8392>。

(5)不會有就業問題：陸生停止修業或畢業後不得留在台灣。

(6)不得報考公職人員考試：陸生若未具中華民國國民身份且無中華民國國民身份證者，依法不能報考我國「公務人員考試」及「專門職業及技術考試」。若陸生經許可進入台灣地區定居設籍且具中華民國國民身份，則依相關法律規定准予報考，但縱然經考試及格，仍有任用上的限制。

關於「限校」的法源依據為 2011 年 1 月 6 日教育部修正發布的《大陸地區學歷採認辦法》，依據辦法第二條第五款³⁰規定教育部應公告採認大陸地區高等學校認可名冊（「大陸地區學歷採認辦法」，2011）。於是在 2011 年 1 月 11 日，教育部公告第一次所採認大陸地區高等學校認可之名冊，共計有 41 所學校，³¹這 41 所學校也成為在招收陸生來台就讀碩士班與博士班之報考規定。³²而「限量」規定於《大陸地區人民來台就讀專科以上學校辦法》（2011）第四條規定；³³至於「限域」則可見前述《大學法》（2011）第二十五條第二項、《專科學校法》（2010）第二十六條第二項，以及《台灣地區與大陸地區人民關係條例》（2010）第二十二條第一項之修改條文。

「六不」的相關規定可見《大陸地區人民來台就讀專科以上學校辦法》（2011）第四條、³⁴《大學法》（2010）第二十五條與《專科學校法》（2010）第二十六條規定（陸生來台就讀名額採外加方式辦理、不

³⁰ 第二條第五款：「五、認可名冊：指教育部（以下簡稱本部）就大陸地區高等學校或機構之研究及教學品質進行認可後，收錄其名稱、地址所彙集並公告之名冊」。

³¹ 高等教育司（2011 年 1 月 11 日）。教育部公告大陸地區高等學校認可名冊。取自 http://www.edu.tw/news.aspx?news_sn=4203。

³² 相關資料可見「2012 年大學校院碩士班博士班聯合招收大陸地區學生簡章」；大學校院招收大陸地區學生聯合招生委員會（2012 年 1 月 16 日）。2012 年大學校院碩士班博士班聯合招收大陸地區學生簡章。取自 <http://rusen.stut.edu.tw/cpx/2012-DM/2012-Brochure-DM.pdf>。而這 41 所大學幾乎為大陸 985 工程的學校。

³³ 第四條第一項：「學校招收大陸地區人民之名額，採外加方式辦理，全國各校外加招生總名額，不得超過本部當學年度核定招生總名額百分之一」；第四條第二項：「學校申請招生名額時，以本部當學年度核定該校相同學制班次招生名額百分之二為原則」。

³⁴ 同前註。

加分優待)，以及《大陸地區人民來台就讀專科以上學校辦法》第十六條規定(不編列獎助學金)、³⁵第十九條規定(不允許校外打工或兼職)、³⁶第二十一條規定(停止修業或畢業後不得續留台灣)，³⁷與《台灣地區與大陸地區人民關係條例》(2010)第二十二條第二項之修改條文(不得報考公職人員與專門職業及技術考試)。

關於報考陸生的戶籍限制³⁸可見於「大學校院招收大陸地區學生聯合招生規定」(2011)，其中針對報考博士班與碩士班的陸生，除了需具備台灣目前認可的 41 所碩士或學士學位之外，並規定「應屆畢業生當年參加普通高等學校招生統一考試時之戶籍所在地、非應屆畢業生之現在戶籍所在地，為大陸北京、上海、江蘇、浙江、福建及廣東六省市之大陸地區人民」，才具備報考博士班或碩士班的「門檻資格」。³⁹其次，針對陸生來台就讀學士班的門檻資格，亦同樣限制：「現於大陸北京、上海、江蘇、浙江、福建及廣東六省市設有戶籍之大陸地區人民」才得以報考。

³⁵ 第十六條第三項：「中央機關及其所屬各機關(構)不得編列預算，提供大陸地區學生獎助學金。學校不得以中央政府補助款作為大陸地區學生獎助學金」。

³⁶ 第十九條第一項：「大陸地區學生在台就學期間，不得從事專職或兼職之工作」、第二項：「違反前項規定者，應依本條例第十八條規定辦理強制出境」。

³⁷ 第二十一條第一項：「大陸地區學生有休學、退學、變更或喪失學生身份等情事，應於生效之翌日起十日內離境，屆期末離境者，視為逾期停留，列入未來入境申請資格之考量。但應屆畢業學生得於畢業後一個月內離境」、第四項：「學校遇有第一項情形，應以書面通知學生依限離境，並於事實發生之日起三個工作日內通報本部、行政院大陸委員會及入出國移民署；未依限離境者，學校應負協尋責任」。

³⁸ 戶籍限制為大陸方面所提出，後由台灣放入「大學校院招收大陸地區學生聯合招生規定」中。

³⁹ 惟在 2012 年的招生簡章中，放寬至「應屆畢業生入學學士班/碩士班時的戶籍所在地」。

(三) 結論

在確定開放陸生來台就讀大專院校後，依照《大陸地區人民來台就讀專科以上學校辦法》(2011)第六條與「大學校院招收大陸地區學生聯合招生規定」(2011)第二點規定，需組成「大學校院招收大陸地區學生聯合招生委員會」⁴⁰辦理陸生招收事宜、擬定招生規定與招生簡章，並處理有關陸生來台就學的相關事宜。

而招收陸生來台就讀邁入第二年，在學士班的招生系所中，除了金門大學與澎湖科技大學兩所學校為公立之外，其餘皆為私立大學(亦即除了離島地區的公立大學之外，並不開放陸生來台就讀本島的公立大學學士班)；⁴¹而在研究所(碩士班、博士班)的招生系所中，則不限公立或私立大學(「大陸地區人民來台就讀專科以上學校辦法」，2011)。⁴²另外，為求能招收到品質較好的學士班學生，在2012年大學校院學士班聯合招收大陸地區學生簡章(2012)中特別增訂：「高考成績未達該省市本科二批分數線者，各招生學校不予審查」之規定。⁴³

⁴⁰ 該委員會網址：<http://rusen.stut.edu.tw/cpx/index.html>。

⁴¹ 可參閱大學校院招收大陸地區學生聯合招生委員會(2011年4月6日)。2011年學士班招生系組。取自<http://rusen.stut.edu.tw/cpx/Data/RD-B.pdf>。以及大學校院招收大陸地區學生聯合招生委員會(2012年5月2日)。2012年學士班招生系組。取自<http://rusen.stut.edu.tw/cpx/2012-B/2012-RD-B.pdf>。

⁴² 詳情可參閱大學校院招收大陸地區學生聯合招生委員會(2011年4月6日)。2011年碩士班招生系所、2011年博士班招生系所。取自<http://rusen.stut.edu.tw/cpx/Data/RD-M.pdf>、<http://rusen.stut.edu.tw/cpx/Data/RD-D.pdf>。以及大學校院招收大陸地區學生聯合招生委員會(2012年1月16日)。2012年碩士班招生系所、2012年博士班招生系所。取自<http://rusen.stut.edu.tw/cpx/2012-DM/2012-R-M.pdf>、<http://rusen.stut.edu.tw/cpx/2012-DM/2012-R-D.pdf>。

⁴³ 大陸將大學分為三批(等級)，第一批為985工程的重點學校，而211工程或省(市)立大學為第二批，第三批則是由技術學院升格的大學。

貳、計畫工作項目及期中成果

一、會議與出版品摘要

與中共研究雜誌社和展望與探索雜誌社於 2012 年 9 月共同辦理「黃金 10 年兩岸關係的展望」學術研討會，計劃主持人和協同主持人共同發表〈陸生來臺政策之研究－「三限六不」的管制分析與政策論證〉。

(一) 研討會

會議名稱：黃金 10 年兩岸關係的展望

1．辦理目的：2011 年 9 月 29 日馬總統在總統府主持「黃金十年」系列首場記者會時強調，將在確保中華民國主權的獨立與完整、確保台灣的安全與繁榮、確保族群和諧與兩岸和平、確保永續環境與公義社會「四個確保」基礎上，透過「活力經濟」、「公義社會」、「廉能政府」、「優質文教」、「永續環境」、「全面建設」、「和平兩岸」、「友善國際」等八項國家願景打造國家黃金十年。為使各界充分瞭解黃金十年與兩岸關係的未來，特別辦理本次學術研討會。

2．辦理時間：2012 年 9 月 21 日

3．參與人員：吳敦義副總統、台大趙永茂副校長、陸委會張顯耀副主委暨學者專家等約 70 人。

4．重要結論：面對國際全球化趨勢潮流及國內高等教育相關的問題下，台灣目前最重要的教育政策之一，就是對大陸開放招生，吸引更多的優秀人才來台。但陸生來台政策雖已啟動，但落實推動的過程仍是一波三折，連續兩年陸生來臺就讀的招生成果，均不如預期。對此現象，外界普遍認為，「三不六

限」的政策管制，是主要原因。本文研究發現「三不六限」中的「三不」，確有其合理性。但「六不」中除了「不加分優待」、「不影響國內招生名額」尚稱合理外，「不能領取獎助學金」、「不能在校外打工」等兩項政策，和原先陸生來臺政策開放的目的有所牴觸，應予調整；至於「不會有就業問題」、「不得報考公職人員」等兩項，則是原先的法制架構下即有所限制，實無刻意再提出之必要。但陸生來臺政策要能夠制度化的運作，我政府除了要積極檢討「三不六限」不足之處外，更重要的是要儘速檢視兩岸教育合作中涉及到雙方公權力的相關議題，並啟動談判協商，才是確保兩岸教育交流制度化的真正保障。

(二)座談會

面對國際全球化趨勢潮流及國內高等教育相關的問題下，台灣目前最重要的教育政策之一，就是對中國大陸開放招生，吸引更多的優秀人才來台。但陸生來台政策雖已啟動，但落實推動的過程仍是一波三折，連續兩年陸生來臺就讀的招生成果，均不如預期。對此現象，外界普遍認為，「三不六限」的政策管制，是主要原因。面對「三限六不」政策的爭議不斷，應該要有持平的學術探討，並評估是否需要檢討修正。

台大「公共政策與法律研究中心」旨在整合教學與研究資源，針對當前國家發展重要議題進行長期性、系統性、廣泛性研究，爰委託本所吳秀玲教授、金門大學王智盛教授就「陸生來台政策檢視」議題進行專案研究。研究團隊除蒐集文獻、設計調查問卷、廣徵各界人士意見，並擬邀請學者專家辦理焦點座談。謹將此次焦點座談有關事項條陳如下：

- 1．主題：陸生來台政策的檢視
- 2．時間：2012年10月8日（一）10:30~12:30
- 3．地點：台大國發所300室
- 4．主持人：吳秀玲教授

5・與談人：(依姓氏筆畫排列)

吳清基教授、張五岳教授、邱垂正教授、劉勝驥教授、趙建民教授

6・討論題綱：

(1)您認為開放陸生來台的核心政策目標為何？

(2)整體而言，您認為現階段的陸生來台政策，是否有達到上述政策目標？若無，您認為主要的問題障礙在於？

(3)您認為現階段對於陸生來台「三限六不」各項政策，是否妥當？若不妥適，未來應該如何調整？（若妥適，理由為何？）

(4)您認為未來陸生來台政策是否應該朝向更為鬆綁開放？目前是否還有其他應該具體調整改進之政策或措施（例如陸生納保）？

(5)您認為未來是否需要開放專技陸生來台？若是，則具體之政策開放建議為何？若否，理由為何？

7・座談紀錄：詳《陸生來臺政策之評估研究報告》第 142-188 頁。

(三)政策白皮書

書籍名稱：《陸生來臺政策之評估政策白皮書》

1・出版時間：2012 年 12 月 25 日

2・分送單位：立法院、行政院大陸委員會、研考會、教育部高教司、各大專校院(北一區大專校院 38 所、北二區大專校院 16 所、中區大專校院 21 所、南區大專校院 35 所)。

二、計畫績效指標及人力投入

(一)績效指標說明

■量化成效			
指標構面與項目		篇數	說明或附件別
著作成果	論文總計		
	國內（研討會或期刊）	1 篇	影印於「黃金 10 年：兩岸關係的展望」學術研討會發表之論文(題目：陸生來臺政策之研究－「三限六不」的管制分析與政策論證)乙篇供參。
	國外		
	研究報告（指書籍裝訂成冊者）	1 本	附《陸生來臺政策之評估研究報告》乙冊供參。
	出版品（指經政府出版品管理辦法而發行者；ex.年鑑/白皮書等）	1 本	附《陸生來臺政策之評估政策白皮書》乙冊供參。
會議	座談會（含論壇）	1 場次(20 人次)	2012 年 10 月 8 日 10:30~12:30 於台大國家發展研究所三樓會議室舉辦。
	研討會	1 場(70 人次)	2012 年 9 月 21 日於台大法律學院舉辦。
	說明會（含發表會、展覽活動）	6 場次(450 人次)	於 2012 年 10 月 28 日、11 月 17 日、11 月 23 日、12 月 1 日、12 月 7 日、12 月 14 日共舉辦 6 場次的政策模擬公聽會與說明會。
	其他		
■其他效益說明（上表無法呈現之預期成果，請填列於下表。）			
其他績效指標		成果	

(二)參與人力簡歷

編號	姓名	職稱	最高學歷	聘任期間	總支用經費 新台幣/元
1	吳秀玲	計畫主持人	台大國發所博士	2012.5.01 至 2012.9.30	25,000 元
2	王智盛	協同主持人	台大國發所博士	2012.5.01 至 2012.9.30	25,000 元
3	蔡健智	研究助理	台大國發所碩士生	2012.5.01 至 2012.9.30	25,000 元
4	李瑞清	研究助理	台大國發所博士生	2012.5.01 至 2012.9.30	25,000 元
5	任柏融	臨時薪資 (工讀金)	台大國發所碩士生	2012.5.01 至 2012.9.30	25,200 元
6	吳嘉欣	臨時薪資 (工讀金)	台大國發所碩士生	2012.5.01 至 2012.9.30	25,200 元

參、附件

- 一、《陸生來臺政策之評估研究報告》乙冊(如附件)。
- 二、《陸生來臺政策之評估政策白皮書》乙冊(如附件)。
- 三、活動照片集



↑ 2012 年 10 月 28 日計畫主持人舉辦大陸政策研習營活動，說明大陸發展現況、陸生來臺政策與臺灣軟實力。



↑ 2012 年 10 月 29 日，舉辦「政策模擬公聽會」，參與學員針對陸生來臺政策共同討論可行且有創意的方案。



↑ 2012 年 11 月 17 日，邀請海基會馬副祕書長紹章先生於台大國發所會議室說明兩岸制度性協商與陸生來臺政策。



↑ 2012 年 11 月 19 日，舉辦「政策模擬公聽會」，進行投票選出最吸引人且具可行性的陸生來臺政策。



↑ 2012 年 12 月 14 日，舉辦「現階段政府大陸政策」說明會，邀請行政院陸委會張副主委顯耀先生蒞臨指導。



↑ 2012 年 12 月 14 日，邀請政治大學外交系朱新民教授專題講授兩岸關係下的活路外交、青年交流與陸生來臺政策之評估。



↑ 2012 年 12 月 15 日，計劃主持人舉辦大陸政策研習營活動，說明兩岸青年交流實況與陸生來臺政策的問題和因應之道。

四、投稿論文

陸生來臺政策之研究--

「三限六不」的管制分析與政策論證

王智盛

國立金門大學海洋與邊境管理學系助理教授

吳秀玲

國立臺灣大學國家發展研究所助理教授

摘 要

面對國際全球化趨勢潮流及國內高等教育相關的問題下，台灣目前最重要的教育政策之一，就是對大陸開放招生，吸引更多的優秀人才來台。但陸生來台政策雖已啟動，但落實推動的過程仍是一波三折，連續兩年陸生來臺就讀的招生成果，均不如預期。對此現象，外界普遍認為，「三不六限」的政策管制，是主要原因。面對「三限六不」政策的爭議不斷，如何以一個政策研究的學術觀點，持平的分析「三限六不」政策的良窳，並評估是否需要檢討修正，也就成為本文探討的核心關懷。

本文先從管制理論的分析，梳理「三不六限」政策的管制背景、管制目的和管制手段，發現其管制手段和吸引優秀人才來台的管制目的確有所矛盾。而進一步在政策論證的檢討下，本文則發現「三不六限」中的「三不」，確有其合理性。但「六不」中除了「不加分優待」、「不影響國內招生名額」尚稱合理外，「不能領取獎助學金」、「不能在校外打工」等兩項政策，和原先陸生來臺政策開放的目的有所牴觸，應予調整；至於「不會有就業問題」、「不得報考公職人員」等兩項，則是原先的法制架構下即有所限制，實無刻意再提出之必要。但陸生來臺政策要能夠制度化的運作，我政府除了要積極檢討「三不六限」不足之處外，更重要的是要儘速檢視兩岸教育合作中涉及到雙方公權力的相關議題，並啟動談判協商，才是確保兩岸教育交流制度化的真正保障。

關鍵字：陸生來臺、三限六不、大陸政策

一、前言

經過多年討論折衝，立法院終於 2010 年 8 月 19 日通過大學法、專科學校法及兩岸人民關係條例等俗稱的「陸生三法」。這項承認大陸學歷，歡迎陸生來台的修法舉措，歷經 15 年 8 位教育部長，終於有了突破性的進展。隨著政策的開放，100 學年度（2011 年），台灣各大學開始招收陸生就讀學士、碩士或博士學位；同年 9 月，首批大陸學生來臺修讀高等教育學位，正式開啓兩岸高等教育交流的里程碑。

陸生來台政策雖已啓動，但落實推動的過程，仍是一波三折。去（2011）年教育部核定了 2141 位名額，最後僅有 928 位陸生註冊入學就讀，報到率僅為 43.34%。今年（2012）也只有 987 正式入學，來台人數仍維持在與去年相差不遠的水準。連續兩年陸生來臺就讀的招生成果，顯然不如預期。

由於陸生來臺政策由於涉及兩岸政策，尺度拿捏必須十分微妙，才能尋求社會各界的最大公約數。在首批來臺陸生在臺灣已度過第一個年頭、第二批陸生也接踵而來的此時，重新檢視這項政策的原委及相關措施的合理性，實有其必要。事實上，在陸生來台政策正式上路實施半年之時，當時履新不久的教育部長蔣偉寧於國民黨中常會「教育建設與發展」的報告即指出，陸生來台應該可以從技術面、政策面兩方向思考檢討，技術面包括是否調整招生名額、報名時程；至於在政策面，則考慮開放更多省市陸生來台，簡化大陸學歷採認程序等。而馬英九總統當下也立即回應指出，招收陸生是要吸取好學生，但「三限六不」限制太多，好學生反而不會來，無法達到當初開放的目的，教育部應檢討開放可能性⁴⁴。隨後不久，馬英九總統也在今（2012）年 4 月 28 日與來台讀書陸生座談時表示，大陸學生赴台有助兩岸和平進展，教育部將全面檢討「三限六不」政策，盼在各界有共識的情況，能進一步放寬限制⁴⁵。

事實上，有關陸生來台問題，受到外界關切的焦點極多，例如民進黨立委吳秉叡在今年 8 月 12 日突然提議，希望未來讓大陸學生，能比照外籍生納入台灣的健保制度，不僅引起了民進黨內茶壺裡的風暴，也讓執政黨順水推舟地展開對於「陸生納保」的修法工作⁴⁶。此外，有鑑於台灣「少子化」問題日趨嚴重，許多台灣技職院校都很希望開放大陸專科畢

⁴⁴ 錢震宇，「陸生來台限制多 馬：應檢討開放」（2012 年 2 月 22 日），2012 年 9 月 10 日下載，《聯合新聞網》，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/6918749.shtml#ixzz1o7LzSCRL>。

⁴⁵ 李蜚鴻，「馬英九：放寬陸生來台限制」（2012 年 4 月 29 日），2012 年 9 月 12 日下載，《旺報》，<http://tw.news.yahoo.com/馬英九-放寬陸生來台限制-213000664.html>。

⁴⁶ 有關陸生是否納入健保議題，行政院跨部會議日前邀衛生署、陸委會、教育部、法務部會商達成共識，未來將修正兩岸人民關係條例第 22 條，讓陸生比照陸配，來台「停留期間」改為「居留期間」，未來只要陸生來台居留滿 4 個月，就可參加健保，納入健保體系。參見：李順德，「行政院將修正兩岸人民關係條例，陸生居留滿四個月擬納健保」（2012 年 9 月 7 日），2012 年 9 月 12 日下載，《聯合報》，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/7347068.shtml>。

業生到台灣讀大學，因為大陸三專畢業生很少有機會升本科（大學）⁴⁷。但陸生來臺政策中，真正最受到社會關注和激辯的，還是陸生三法對大陸學生來台設下重重限制，例如規定陸生不得進入涉及國家安全機密的院系所就讀，不採認大陸醫事相關學歷和不得參加公務人員考試，更明定每年招收陸生總數以 2 千人為上限；另外陸生不能在校內外打工、不能領取獎學金、畢業後部在臺工作等議題，也就是所謂的「三限六不」。

必須承認，面對國際全球化趨勢潮流及國內高等教育相關的問題下，台灣目前最重要的教育政策之一，就是對大陸開放招生，吸引更多的優秀人才來台。但面對「三限六不」政策的爭議不斷，如何以一個政策研究的學術觀點，持平的分析「三限六不」政策的良窳，並評估是否需要檢討修正，也就成為本文探討的核心關懷。

二、「三限六不」政策的管制分析

開放大陸學歷採認與陸生來台是馬英九總統競選主要政見之一，如今在政府的漸進推動之下，也漸漸有了些許具體的成果。但誠如長期關注兩岸教育議題的楊景堯所言，開放大陸學歷採認與陸生來台的政策，無庸置疑絕對是一個高度政治性的決定，而且是一條不歸路—因為開放就無法再回頭，所以謹慎是必要的⁴⁸。因此，要檢視陸生來臺的「三限六不」政策，也應該要有嚴謹的學理分析，才能夠真正地提出切合台灣教育發展需求的政策建言。因此，本文先選擇了「管制理論」（regulatory theory）⁴⁹作為探討「三限六不」法制的分析架構。

（一）管制分析的立論

所謂「管制」，其實擁有多重意涵，從法律或政策的觀點而言，管制的意義為「由一公共機構（public agency）維持且集中焦點地控制由社群所看重的活動。⁵⁰」換言之，管制理論並不完全等同於行政法，也不只是傳統所謂的「公法」，而是涉及到了政策分析與制度分析。也由於管制理論同時觸及了法律規範的執行與政策制度的設計等面向，其思考步驟和模式必須要考慮：根據什麼價值理念進行干預、以什麼管制工具進行干預、由誰在什麼時機進行干預、決策流程該如何設計、如何執行等問題⁵¹，因此可視為是法律政治分析的新嘗

⁴⁷ 李蜚鴻，「陸生來台，專升本教育部研議」（2012 年 5 月 30 日），2012 年 9 月 12 日下載，〈旺報〉，<http://news.chinatimes.com/mainland/11050504/112012053000207.html>。

⁴⁸ 楊景堯，「開放大陸學歷採認是對歷史負責」，聯合報，2009 年 4 月 2 日，民意論壇 A11 版。
。【新聞群組】。取自 <http://blog.yam.com/yangchingyao/article/20496574> 2009/04/02

⁴⁹ 葉俊榮，行政法案例分析與研究方法（台北：三民書局，2000 年），頁 34~40。

⁵⁰ ANTHONY OGUS, *REGULATION: LEGAL FORM AND ECONOMIC THEORY*(Oxford: Clarendon Press; New York: Oxford University Press, 1994), p1.

⁵¹ 葉俊榮，行政法案例分析與研究方法，頁 41。

試。事實上，藉由管制理論的分析工具，將可進一步從管制背景的分析下，詳細討論思考管制的目的，設計相關的管制手段，亦即針對各種可能的影響來進行設計制度對策。

（二）「三不六限」政策的管制背景

要分析一項管制政策，應從該政策的管制背景談起。就「三限六不」政策而言，主要的管制背景，就在於台灣民眾對於陸生來臺政策的風險認知和正反立場相當分歧。

自陸生來台政策被提出後，國內相關報章媒體皆對社會大眾進行抽樣以調查是否贊成陸生來台，以中國時報而言，統計顯示 47% 的受訪者認為應尊重學生的教育選擇權，並覺得沒有道理阻止。相對的，34% 的人擔心台灣人才流失，甚至被統戰洗腦，因此反對台生前往大陸就讀；以 TVBS2010 年的民調而言，贊成陸生來台的比例為 51%，不贊成則為 47%；而遠見雜誌除了調查台灣民眾意見外，更將調查範圍延伸至大陸家長的範圍，結果顯示台灣 41.4% 贊成，大陸則高達 90.7% 贊成陸生來台政策⁵²。從上述數據顯示，台灣目前對陸生來台的正反意見仍相當分歧，要達成共識仍有待政府相關單位如何有效說服社會大眾。

由以上多次的民調顯示，對陸生來臺這個具有高度政治性的議題來說，其支持者與反對者永遠是立場鮮明且不可相容的。支持陸生來台的理由，一般認為在消極面上開放陸生來台可以解決國內大學招生不足的問題，而在積極面上可以促使兩岸學生交流、提升學生競爭力，增進我國高等教育的發展，並進而達成兩岸和訂交往的結果。不過反對開放陸生來台就學者，其理由則多半認為即使開放陸生可以達成上述支持者所言的這些優點，但是在開放陸生來台就學時，其也同時衍生了相當多的問題：第一個反對的理由自然是與國家安全和社會治安有關；再來是談到陸生來台就學將會稀釋台灣的高等教育資源，無形中將造成我國學生權益受損；最後是談到陸生來台若有工讀、就業的權利，將可能會直接排擠台灣學子的就業機會。因此基本上在反對開放陸生來台的人眼中看來，開放陸生來台基本上是「弊大於利」的。

（三）「三限六不」政策的管制目的

陸生政策的複雜性，在於兩岸的內部情勢與外在環境存在諸多的問題。首先，朝野政黨難有共識，社會對政策期待不一，意見紛歧；針對同一項措施，有人認為太過開放，有人卻認為過度保守。第二，兩岸學歷採認與招收學位生，臺灣顯得較為保守，而大陸卻積極推動。第三，兩岸高等教育交流如果產生磁吸效應，造成負面的影響應如何解決。與國際高等教育交流相較，目前兩岸高教交流存在著更多的審查與限制；陸生與外國學生、僑生、港澳生等境外生的措施，因為法源不同，也存在著不相同的對待。第四，陸生來臺係

⁵² 林奇伯，「兩岸留學生、家長、校長意見大調查」，遠見雜誌（台北），第 285 期（2010 年 5 月 11 日）。

整體大陸政策之一環，涉及大陸事務、國家安全、入出境、勞工法規等層面；又其議題涉及兩岸協商，包括招生宣傳、招生區域等，不確定因素甚多，需要持續與各部會商議，並會同相關單位與大陸進行溝通⁵³。

儘管如此，教育部在（2009）「開放大陸學歷採認與陸生來臺就學說明」中，仍明確主張台灣開放陸生來台將是對「國家社會利益」、「高等教育發展」、以及「青年學子學習」的「三贏」策略：首先，是可藉此促進兩岸彼此相互瞭解，並展現主導性；其次，是能宣揚台灣高教成就、提昇國際競爭力，以及增加學生多元化及學術環境多樣性；最後，則是可以激勵學生學習動機，展現教育的柔性國力⁵⁴。而前教育部部長楊朝祥也認為，「國際化」已成世界學術潮流，各國都努力爭取優秀學生，台灣豈能落人之後？若能招收大陸優秀學生，不僅增加他們對台灣歷史文化的認識與了解，且有助於奠定兩岸和平永續發展的基礎；另當少子化浪潮卻演越烈之時，也可以解決部分大學招生不足的問題⁵⁵。綜合來看，陸生來臺政策的開放，其目的不外爭取大陸優秀人才、創造兩岸和平互動和解決台灣教育產業少子化壓力等三個面向；但由於開放陸生來臺涉及到國家安全的潛在風險，以及衝擊台灣學生教育資源及就業市場的可能性，也連帶推導出了從國家安全和社會安全層次進行的政策管制，也就是我們所稱的「三限六不」政策。

（四）「三限六不」政策的管制手段

在上述管制背景和管制目的的思考下，教育部爰以「漸進開放」為原則，配合《兩岸人民關係條例》、《大學法》、《專科學校法》的修正，訂定陸生來台就學及大陸學歷採認相關辦法，規劃後續陸生來臺就學及大陸學歷採認相關配套措施，而形成了大家耳熟能詳的「三限六不」政策，其內容及法源依據彙整如下表 1：

表 1：「三限六不」政策及法制說明表

	政策	內容說明	法源依據
三限	限制採認的高等學校	僅認可學術聲望卓著、辦學品質績優的大陸地區高等學校	1. 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 22 條第 1 項：「在大陸地區接受教育之學歷，除屬醫療法所稱醫事人員相關之高等學校學歷外，得予採認；其適用對象、採認原則、認定程序及其他應遵行

⁵³ 林聰明，「開放陸生來台就學週年評議」（2012 年 9 月 8 日），2012 年 9 月 10 日下載，〈新華澳報〉，<http://www.waou.com.mo/detail.asp?id=63652>。

⁵⁴ 教育部，「開放大陸學歷採認與陸生來臺就學說明」（2009 年 6 月 10 日），2012 年 9 月 10 日下載，〈高教技職簡訊〉：<http://120.96.85.10/news030/2009060802.asp?c=0400&vers=030>。

⁵⁵ 楊朝祥，「落實陸生來台 兩岸平台應更寬」（2012 年 7 月 4 日），2012 年 9 月 10 日下載，〈旺報〉，<http://news.chinatimes.com/forum/11051404/112012070400502.html>。

	政策	內容說明	法源依據
六不			事項之辦法，由教育部擬訂，報請行政院核定之。 2. 大陸地區學歷採認辦法第 2 條第 6 款：「認可名冊：指教育部（以下簡稱本部）就大陸地區高等學校或機構之研究及教學品質進行認可後，收錄其名稱、地址所彙集並公告之名冊。」
	限制來臺陸生總量	全國招收大陸地區學生總數將有所限制，以全國招生總量的 0.5-1%（約 1000-2000 名）為原則。	1. 大學法第 25 條第 3 項及專科學校法第 26 條第 3 項：「第一項學生進入……之名額、方式、資格、辦理時程、招生委員會組成方式、錄取原則及其他有關考生權利義務事項之辦法，除大陸地區學生部分由教育部擬訂，報請行政院核定外，其餘由教育部定之。」 2. 大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法第 4 條：「(第一項)學校招收大陸地區人民之名額，採外加方式辦理，全國各校外加招生總名額，不得超過本部當學年度核定招生總名額百分之一。(第二項)學校申請招生名額時，以本部當學年度核定該校相同學制班次招生名額百分之二為原則。」
	限制醫事學歷採認	限制大陸地區所有涉及我國醫事人員證照考試的學歷採認	1. 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 22 條第 1 項：「在大陸地區接受教育之學歷，除屬醫療法所稱醫事人員相關之高等學校學歷外，得予採認；其適用對象、採認原則、認定程序及其他應遵行事項之辦法，由教育部擬訂，報請行政院核定之。」 2. 大陸地區學歷採認辦法第 8 條：「大陸地區高等學校或機構學歷之採認，應以認可名冊內所列者為限；其有下列情形之一者，不予採認：……七、醫療法所稱醫事人員相關之學歷。……」
六不	不加分優待	陸生來臺就學或考試，不給予加分優待。	大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法第 20 條第 2 項：「大陸地區學生以就學許可目的以外之身分在臺停留或居留期間，其入學方式與國內一般學生相同。」

	政策	內容說明	法源依據
	不會影響國內招生名額	陸生來臺就學的管道將與國內學生有所區隔,採外加名額方式辦理,不影響國內學生升學機會。	大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法第 4 條第 1 項:「學校招收大陸地區人民之名額,採外加方式辦理,全國各校外加招生總名額,不得超過本部當學年度核定招生總名額百分之一。」
	不編列獎助學金	政府不編列預算作為陸生獎助學金	大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法第 16 條第 3 項:「中央機關及其所屬各機關(構)不得編列預算,提供大陸地區學生獎助學金。學校不得以中央政府補助款作為大陸地區學生獎助學金。」
	不允許在學期間工作	陸生必須符合來臺就學目的,在學期間不得從事專職或兼職的工作。	大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法第 19 條:「大陸地區學生在臺就學期間,不得從事專職或兼職之工作。」
	不會有在臺就業問題	陸生停止修業或畢業後不得續留臺灣。	大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法第 21 條第 1 項:「大陸地區學生有休學、退學、變更或喪失學生身分等情事,應於生效之翌日起十日內離境,屆期未離境者,視為逾期停留,列入未來入境申請資格之考量。但應屆畢業學生得於畢業後一個月內離境。」
	不得報考公職人員考試	大陸地區人民依法不得報考我國「公務人員考試」與「專門職業及技術人員考試」。	臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 22 條第 2 項:「大陸地區人民非經許可在臺灣地區設有戶籍者,不得參加公務人員考試、專門職業及技術人員考試之資格。」

三、「三限六不」政策的問題爭點

在上述管制結構的脈絡下，「三限六不」政策的推出雖有效降低台灣社會對於陸生來臺在國家安全和社會安全層面上的疑慮，惟亦影響陸生來臺意願，特別是 2011、2012 年連續兩學年度招生不足額情況，更讓台灣各大學、陸生及媒體均對「三限六不」政策有所批評，顯見「招生人數」已成為「三限六不」政策最大的問題爭點：

表二：2011、2012 年陸生來臺人數比較表

學年	博士班		碩士班		學士班		總計	
	招 生 名額	註 冊 人數	招 生 名額	註 冊 人數	招 生 名額	註 冊 人數	招 生 名額	註 冊 人數
2011	82	23	571	181	1488	724	2141	928
2012	67	28	508	282	1566	677	2141	987

資料來源：大學院校招收大陸地區學生聯合招生委員會：<http://rusen.stut.edu.tw/cpx/index.html>。

進一步從管制目的和管制手段比對分析，政府以此「三限六不」政策，期待可以造就「國家社會利益」、「高等教育發展」與「青年學子學習」三贏的政策目標，假使政府認為國家社會利益即是兩岸暢通的溝通管道，或許還有機會達成。然而，就後兩者高等教育發展與青年學子學習而言，「三限六不」的框架則大大限制了該政策的可能性：論者即認為，就高等教育發展來說，吸引陸生來臺跟台灣高等教育國際競爭力是否有必然的因果關係無從得知，除了不提供獎學金，政府最新的配套措施也提及大學生僅限私立大學，而碩博士生才能申請國立大學，以此標準希冀招收大陸的優秀學生，也讓人不禁思考台灣對於大陸優秀學生的吸力為何⁵⁶。而教育部長蔣偉寧也認為，開放陸生來台，政府應思考是否要從全世界去找最好的學生，如果是要從全世界找最好的學生，提升高教的競爭力，政府卻做

⁵⁶ 林彥宏，「一廂情願抑或兩情相悅？陸生來台政策之匯流與轉變」，**教育研究與發展期刊**（台北），第 6 卷第 2 期（2010 年 6 月），頁 164。

了很多限制，其中是有矛盾⁵⁷。換言之，從陸生來臺的政策目的評估，當前世界各國均積極招收國際學生，期能促進全球視野，帶動學校及國家整體競爭力的提升，並不認為國際學生會排擠國內學生資源。而「三限六不」政策的提出，不僅降低陸生來臺意願，無法達到國際化、兩岸交流以及吸引優秀人才的原意，更令外界對臺灣的民主自由形象有所折扣。

四、「三限六不」政策的政策論證

開放陸生來台就學之政策是屬於教育範疇的議題，原不該如此帶有政治性的眼光來處理。不過由於事涉中國大陸的緣故，因此政府在面對兩岸之間的議題時總會特別的謹慎與小心。就此而言我們可以發現，台灣對於大陸的教育政策，皆會與台灣總體的大陸政策有所關連。換言之，開放陸生來台就學的政策議題，只是我國對大陸整體兩岸政策的其中一環而已。這是我們在面對開放陸生來台就學政策的議題時所不能不注意的事。如果說政府採取限制政策，只是為了保護國內學子免於受到陸生來台競爭之威脅，那實際上是封鎖了兩岸交流的大趨勢⁵⁸。

但「三限六不」的管制手段，是否真的與政府陸生來台政策的爭取大陸優秀人才、創造兩岸和平互動和解決台灣教育產業少子化壓力三面相政策目標無關？又是否真的無助於降低政府在開放陸生來臺政策時，所面對的國家安全潛在風險和以及衝擊台灣學生教育資源及就業市場的社會風險？則需要更進一步的分析，對此，本文以下則是嘗試從「政策論證」（policy argument）的分析架構，就「三限六不」政策逐一進行檢視。

（一）政策論證的分析架構

政策論證是指導公共政策議題討論的主要工具，其足以反映出一個社會中，利害關係人對於政策備選方案，為何有著不同的意見與爭議。W.Dunn 所提出政策論證分析包括有六項要素，其分別為：

1. **政策相關資訊（policy relevant information）**：可經由各種不同的方式蒐集而得，包括政策問題、政策未來（備選方案）、政策行動、政策結果、以及政策績效的資訊等，依情況的需要，以不同的方式，將之表達出來。
2. **政策主張（policy claim）**：政策論證之結論，也是方案設計的指導方向：換言之，即資訊經由「論證建構」過程，所得的綜合觀點。

⁵⁷ 錢震宇，「陸生來台限制多 馬：應檢討開放」（2012年2月22日），2012年9月10日下載，《聯合新聞網》，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MA11/6918749.shtml#ixzz1o7LzSCRL>。

⁵⁸ 洪婉郡、李明，「開放陸生來台就學問題面面觀」，《教育趨勢導報》（台北），第11期（2010年11月），頁38。

3. **立論理由 (warrant)**：一項政策論證所根據之假定，而經由此種假定，政策分析者，可以由政策相關資訊轉成政策主張。立論理由可以包含數種不同的假定，如權威、統計、類別、直覺、分析、解釋、實用、價值判斷。
4. **立論依據或支持 (backing)**：支持可用來證明前述假定之依據，這些支持的資訊常由科學的法則、專家的權威或倫理與道德的原則中獲得。
5. **駁斥理由或反證 (rebuttal)**：反證是另一種結論、假定或論證，說明為何原案不能被接受的理由，而這種反證可以幫助分析人員在政策方案設計時，預測出政策未來可能遭到的反對理由，並分析批評者可能採用的假定及依據。
6. **信賴度 (qualifier)**：政策分析者對政策主張確信之程度，通常用可能性來表示（如可能、非常可能）。

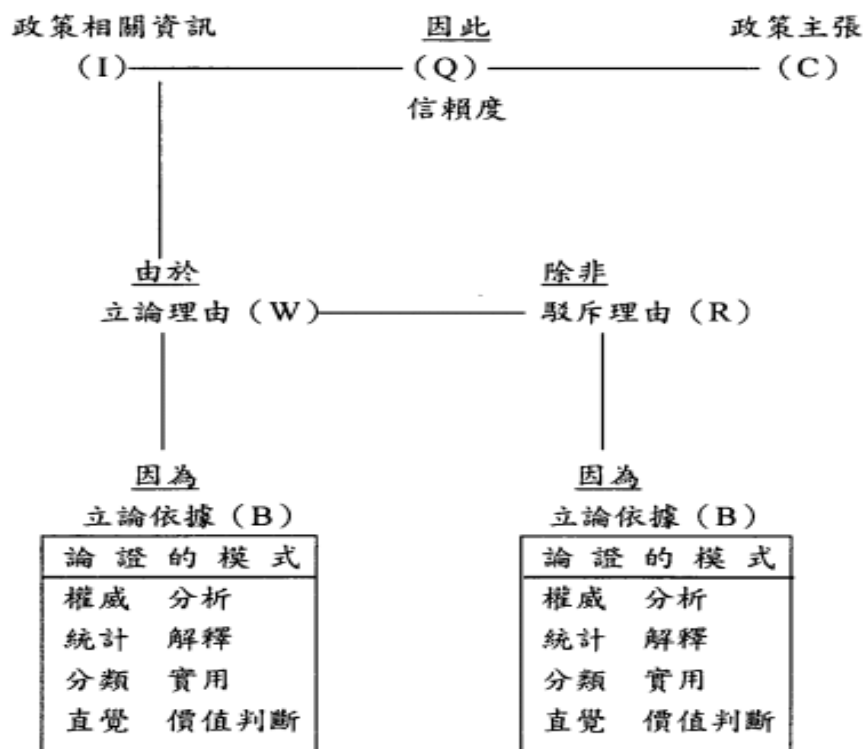


圖 1-1：政策論證結構

（二）三限之一--「限校」的政策論證分析

「三限」指的是「限校」、「限量」、「限域」，也就是限制採認的高等學校、限制來臺陸生總量和限制醫事學歷採認。事實上，除了「三限」之外，我政府也規定經政府機關認定涉及國家安全、機密或其他不得開放的院、系（科、班）、所及學位學程，不得招收陸生⁵⁹。至於「限校」的政策論證分析，可為：

1. **政策相關資訊（I）**：中國大陸目前有 2000 餘所大學，每年有大約 1000 萬學生參加高考（即台灣過去的聯考），但其大學並無一套完整嚴謹的評鑑標準，學術水準參差不齊。
2. **政策主張（C）**：必須要透過「限校」的管制手段，才能夠真正吸收到優秀的陸生來臺就學。
3. **立論理由（W）**：開放陸生來臺的核心目標之一，是希望吸引優秀陸生來臺，因此必須要先有篩選機制，確定申請來臺的陸生，符合上述目標。
4. **立論依據或支持（B）**：目前中國大陸除了「985 工程」和「211 工程」外，缺乏其他可作為參考判準的依據，因此目前台灣乃是以「985 工程」為主的 41 所高校（38+3）作為招收研究生的採認限制，以確保來台陸生的素質。
5. **駁斥理由或反證（R）**：除非我政府開放陸生來台就學的政策目標，不再侷限於招收優秀陸生，也擴大至吸引大量陸生以解決台灣少子化導致的教育產業危機。抑或中國大陸除了「985 工程」和「211 工程」外，另有一套與國際接軌、可供認證的大學評鑑機制。
6. **信賴度（Q）**：由於馬總統已多次揭示，目前政府開放陸生來臺，乃是著眼於吸引優秀陸生來臺、提昇台灣教育競爭力，而非在解決教育產業問題，復以中國大陸目前仍然是以「985 工程」和「211 工程」作為最重要的高校評鑑機制，故「限校」的政策主張，在立論上可被視為「非常可能」。

（二）三限之二--「限量」的政策論證分析

有關「限量」的政策論證分析，則為：

1. **政策相關資訊（I）**：大陸高考報名人數高達約 1000 萬名，預計招生名額為 600 萬人，其中普通本科生 300 萬人，高等職業教育生 300 萬人，想考上名牌好大學

⁵⁹ 根據大學法第 25 條第 2 項：「前項大陸地區學生，不得進入經教育部會商各有關機關認定公告涉及國家安全、機密之院、系、所及學位學程修讀。」及專科學校法第 26 條第 2 項：「前項大陸地區學生，不得進入經教育部會商各有關機關認定公告涉及國家安全、機密之科修讀。」

競爭激烈，有將近 500 多萬人落榜，加上大陸目前每個年齡層約有 2000 萬人口，顯示每年有近 1500 萬人無法進高校就讀，人數極為龐大。

2. **政策主張（C）**：必須要透過「限量」的管制手段，才能夠篩選出中國大陸最頂尖的學生，並且兼顧國內教育產業的量能，不致造成國內學生教育資源的稀釋。
3. **立論理由（W）**：開放陸生來臺除了要吸引優秀陸生來臺之外，在管制面上則是希望不會衝擊到台灣學生的受教資源，因此「限量」有其必要。
4. **立論依據或支持（B）**：開放招收陸生來臺就學的主要目的，並非是解決國內學校招生不足的問題。依政府目前規劃每年招收陸生的總額以全國招生總量 0.5-1%（1,000-2,000 名）來看，相較於目前日本有 71,277 名陸生，韓國有 44,746 名陸生，人數偏低。同時，陸生分散到各校就學後，平均起來每個學校最多不會超過 30 名，不會稀釋台灣學生的教育資源。
5. **駁斥理由或反證（R）**：除非我政府開放陸生來台就學的政策目標，不再侷限於招收優秀陸生，也擴大至吸引大量陸生以解決台灣少子化導致的教育產業危機。
6. **信賴度（Q）**：由於馬總統已多次揭示，目前政府開放陸生來臺，乃是著眼於吸引優秀陸生來臺、提昇台灣教育競爭力，而非在解決教育產業問題，且台灣教育產業資源有限，必須控管教育資源被稀釋的風險，因此「限量」的政策主張，在立論上可被視為「非常可能」。

（三）三限之三--「限域」的政策論證分析

「限域」主要是指限制醫事學歷採認，其政策論證分析如下：

1. **政策相關資訊（I）**：國人有不少赴陸就讀醫事相關科系，且中國大陸也有不少醫事相關科系學生對於來台研讀或考取醫事執照躍躍欲試。
2. **政策主張（C）**：必須要透過「限域」的管制手段，確保國人的醫療安全。
3. **立論理由（W）**：台灣和大陸的醫事養成教育截然不同，貿然開放大陸醫事學歷採認，恐將衝台灣的醫療產業和國人的健康安全。基於維護國人健康安全的基本立場，自不應開放大陸醫事學歷認證。
4. **立論依據或支持（B）**：依據衛生署說明，鑑於國內醫事人員養成涉及教、考、用三階段，以及各類醫事人員養成尚涉及實習場所醫院容額之限制，為避免資源稀釋及本國生受教權益受損、保障國民之健康安全，爰現階尚不開放大陸地區高等教育醫事學歷之採認（包含西醫、中醫、牙醫、護理、醫事檢驗、醫事放射、

物理治療、職能治療、營養、心理、呼吸治療、語言治療、助產、藥事等相關場所）。

5. **駁斥理由或反證（R）**：在醫事學歷認證部分，除非兩岸的醫事教育和醫療水平已經相當，且具有相互認證的制度化機制，才能確保醫事學歷承認後的醫療品質和健康安全。
6. **信賴度（Q）**：目前兩岸的醫事教育和認證並無對接，因此「限域」的政策主張，在立論上可被視為「非常可能」。

（三）六不之一--「不編列獎助學金」

「編列獎助學金」，可說是陸生來臺政策迄今爭議不斷的重要議題之一，其政策論證分析如下：

1. **政策相關資訊（I）**：陸生來臺領取獎助學金，會造成台灣學生教育資源的稀釋。
2. **政策主張（C）**：不允許陸生領取政府預算編列之獎助學金，以確保台灣學生的教育資源。
3. **立論理由（W）**：相對於台生而言，陸生比較用功，爭取到獎助學金的機會也比較高，如果允許陸生領取獎助學金，台灣學生的權益將受到衝擊。
4. **立論依據或支持（B）**：陸生沒有納稅，不應該享有申請政府獎助學金的權力，且陸生本就是額外名額，在獎助學金的資源分配也不應該影響臺生計有權益。
5. **駁斥理由或反證（R）**：
 - （1）根據教育部高教司 2009 年的調查報告顯示，台灣提供多項獎學金給外籍學生選擇來台就讀最大吸引力，也是最重要經濟來源。當外籍生被詢問回國後是否願替台灣行銷或再來留學，以台灣提供獎學金為前提下，87%受訪學生願意回國替台灣教育行銷，然而一但廢除獎學金，卻只有 29%學生願意介紹親友來台⁶⁰。如果開放陸生來臺政策的核心價值是吸引優秀陸生來台，則限制陸生領取獎助學金實不合理。
 - （2）在台就學的外國學生均有機會申領，從國際潮流與兩岸互惠的角度，片面對大陸生進行限制，實有歧視對待之感。
 - （3）不少學校為吸引與鼓勵優秀陸生，各校也是變項對外募款來支應，此外，政府不編列預算作為陸生獎助學金，但民間捐款不限，所謂「政府」？是否也包括

⁶⁰ 教育部高教司，大專校院招收境外學生問卷調查與實地訪視（台北：教育部，2009）。

財力不錯且鼓勵興學的地方政府，如金門縣陸生分

(4) 陸生來臺已受到「限量」規範，散到各校就學後，平均起來每個學校最多不會超過 30 名，對於台灣學生教育資源的稀釋極為有限。

6. **信賴度 (Q)**：從政策核心價值、國際潮流比較、以及衝擊影響強弱等面向評估，本項政策立論應屬「不太可能」，而宜儘速思考調整。

(四) 六不之二--「不允許在學期間工作」

「不允許陸生在學期間工作」，包括了校內外的專職或兼職工作，亦為受到外界抨擊較力的政策之一，其政策論證分析如下：

1. **政策相關資訊 (I)**：如果予許陸生來臺就學可以打工，將會壓縮到台灣學生打工的空間。
2. **政策主張 (C)**：陸生在台就學期間，不得從事校內外的專職或兼職工作。
3. **立論理由 (W)**：由於陸生要求的薪資較低，而且可能比較任勞任怨，會造成專學生在校外打工機會的流失；此外，若開放陸生擔任校內工讀和研究助理工作，也可能剝奪臺生工讀的機會。
4. **立論依據或支持 (B)**：台灣學生大多需要依靠工讀賺取學費及生活費，開放陸生可以專、兼職工作，將會使台灣學生工作機會減少，經濟壓力雪上加霜。
5. **駁斥理由或反證 (R)**：

(1) 可以瞭解政府為保障台灣學生工讀機會優先的美意，但陸生若加入授課老師的實習與研究型態課程，甚至是產學合作，往往會出現「報酬」現象，如何處理這個自然的「報酬現象」，若無清楚界定，相關學校、老師與台灣同學將難以適從。例如，學習與實習樣態常與工讀型態難以區別，實難以界定是否為合理的實習與課程學習之需，或是認定為「兼職打工」。

(2) 校內工讀或研究助理往往是學校服務和教育的一環，開放兼職將可使陸生更融入台灣社會。

(3) 外國學生兼職或兼任助理，往往是其海外留學的重要收入和動力，不應對陸生有歧視性的限制。

(4) 陸生來臺已受到「限量」規範，散到各校就學後，平均起來每個學校最多不會超過 30 名，對於台灣學生教育資源的稀釋極為有限。

6. **信賴度（Q）**：從教育學習的需求、人權衡平的比較和衝擊程度的強弱來看，本項政策立論應屬「不太可能」，而宜儘速思考調整。

（五）六不之三--其他

在「六不」的政策上，「不加分優待」和「不影響國內招生名額」兩項政策，原本就和外國學生的規範相類似，即外國學生亦未享有任何考試加分優待，也未佔據國內學生的招生員額，因此，此二項政策限於篇幅，茲不贅述分析。

而對於「不會有在台就業問題」和「不得報考公職」兩項，儘管政府特別提出強調，但事實上，依據台灣在未開放陸生臺之前的法律架構，就已經嚴密限縮了此二項的可能性：對於前者的就業問題而言，在兩岸條例第 11 條本就有針對大陸地區人民在台工作的明確規範，目前政府也未開放大陸人士來台工作，陸生畢業後自然也不可能有「在台工作」的空間；至於後者的報考公職而言，兩岸條例第 22 條也明確規範，大陸地區人民必須在台灣地區設有戶籍者，始可參加公職考試，而陸生不可能在台取得戶籍，自然也就沒有報考公職的可能性。因此，若陸生能夠突破上述兩項政策，影響層面之廣絕非陸生而已，而更涉及台灣對陸法制的大幅調整鬆動，因此此「二不」實為虛假命題，爰不予分析。

五、結語

鑑於先進國家往往將高等教育國際化，視為國家政治與經濟的重要戰略，因此，針對台灣招收陸生與兩岸高校交流合作，對台灣教育產業、人才培養與競爭力、兩岸關係互動發展等皆影響十分深遠，必須提高到國家發展戰略思考層次，政府必須擬定一套長遠的戰略佈局，提出相應且可行的政策方針，以及務實合理的配套措施。而依據上述管制理論的「目的」和「手段」的比對，以及政策論證的分析，本文認為「三不六限」中的「三不」，確有其合理性。但「六不」中除了「不加分優待」、「不影響國內招生名額」尚稱合理外，「不能領取獎助學金」、「不能在校外打工」等兩項政策，不僅和原先陸生來臺政策開放的目的有所牴觸，也有違反國際慣例與進步潮流的問題，應給予合理放寬；至於「不會有就業問題」、「不得報考公職人員」等兩項，則是原先的法制架構下即有所限制，實無刻意再提出之必要。

但本文必須指出，「三限六不」屬於陸生臺政策「操之在我」的部分，政府確有隨時檢視調整的責任。然而陸生來台政策之落實，不是台灣單方面的努力可以奏效，例如大陸方面因台灣僅承認以「985 工程」為主的 41 所高校且對陸生有「三限六不」的限制，就對應的規範來台學生僅限於大陸北京、上海、江蘇、浙江、福建及廣東等 6 省市，研究生需台灣採認的 41 所大陸高校畢業，大學生成績必須達大陸高考成绩於設籍省市本科二批分數

（俗稱「二本線」，其成績可錄取省、市的次重點大學）者方能報考，也導致陸生來臺政策的推動更為不利。大陸方面亦應從兩岸更長期和諧發展的觀點，規畫更積極、務實的善意作為，而非以要求台灣更大幅度承認大學學歷為前提，動輒增加限制以對台施壓，或要求台灣必須釋放出更多的善意，方才有對應的措施。

但質言之，陸生來臺政策要能夠制度化的運作，我政府除了要積極檢討「三不六限」不足之處外，更重要的是要儘速檢視兩岸教育合作中涉及到雙方公權力的相關議題，並且可就特定議題啟動談判協商（而不是非得要巨型的「文化教育協議」不可），才是確保兩岸教育交流制度化的真正保障。