

國立臺灣大學公共政策與法律研究中心 101 年度研究計畫案

# 陸生來臺政策之評估

## 政策白皮書

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

# 目次

第一章 緒言 .....	1
第一節 陸生來台政策的沿革 .....	3
第二節 陸生來台政策的開放 .....	7
第三節 小結 .....	11
第二章 陸生來台政策的背景 .....	12
第一節 陸生來台政策的正反立場 .....	12
第二節 陸生來台政策的目標 .....	22
第三章 陸生來台政策的執行與檢討 .....	29
第一節 陸生來台政策的執行 .....	29
第二節 陸生來台政策的管理 .....	40
第四章 陸生來台政策的檢討與建議 .....	48
第一節 執行成效 .....	48
第二節 陸生來台政策的檢討 .....	59
第三節 陸生來台政策的調整建議 .....	67
第五章 結論 .....	70

# 第一章 緒言

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，歡迎陸生來臺的修法舉措，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），臺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。

陸生來臺政策雖已啓動，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，來臺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，在陸生來臺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，陸生來臺應該可以從技術面、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臺，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<sup>1</sup>。隨後不久，馬英九總統也在今（2012）年 4 月 28 日與來臺讀書陸生座談時表示，大陸學生赴臺有助兩岸和平進展，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<sup>2</sup>。

陸生來台政策從當初被期待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，在歷經了兩年的執行後，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。為此，台灣大學政法研究中心委託國家發展研究所吳秀玲教授，透過全面性的政策檢視，針對國內當前陸生來台政策發展之現況與問題、主要策略思考，以及未來政策發展方向等深入研究，並提出實際可行之政策建議，彙編成本「陸生來台政策白皮書」，希能供政府相關單位施政參考。

---

<sup>1</sup> 錢震宇，「陸生來臺限制多 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>。

<sup>2</sup> 李蜚鴻，「馬英九：放寬陸生來臺限制」（2012 年 4 月 29 日），2012 年 9 月 12 日下載，《旺報》，<http://tw.news.yahoo.com/馬英九-放寬陸生來臺限制-213000664.html>。

## 第一節 陸生來台政策的沿革

### 一、緣起

大陸學生來臺就學的提案，最早可追溯自李登輝總統執政時期。1990年5月，李登輝當選第八任總統，在就職演說中提出：「如果中共當局能推行民主政治及自由經濟，放棄在臺灣海峽使用武力，不阻擾我們在一個中國的前提下展開對外關係，則我們願以對等地位，建立雙向溝通管道，全面開放學術、文化、經貿與科技交流。」同年，在第六次「國家統一委員會」會議上指出：「文教交流應在兩岸交流中優先規劃。」此後，兩岸教育交流政策規劃於1991年正式列入政府公共政策的議程<sup>3</sup>。

當時，時任教育部長的毛高文，對於部分私校招募學生赴大陸進修，取得結業證書的現象，發出了「臺灣教育部不接受大陸學生來臺，也不承認學生赴大陸求學及其學歷」的聲明<sup>4</sup>。以當時兩岸關係的處境，的確難以對此議題保持開放的觀點，但此一論述，卻也成為臺灣官方首度針對「陸生來臺」立場的披露。

### 二、演進

相較於民進黨執政時期，陳水扁於2003年總統選舉前，發表「任內不會承認大陸學歷，一切以臺灣優先」的激情談話；2004年，馬英九於臺北市長任內公開表示，「承認大陸學歷就是一種愛臺灣的表

---

<sup>3</sup> 吳榮鎮，〈兩岸教育交流政策文化價值觀之評析〉，「新形勢下的兩岸關係」學術研討會論文集，2008年10月，頁181-182，摘錄自：

<http://ct100.chihlee.edu.tw/ezcatfiles/b012/img/img/107/a011.doc>。

<sup>4</sup> 陳碧華，〈大陸學歷 教部不承認 毛高文不鼓勵學生到對岸求學〉，聯合報，1991年3月29日，版6。

現。如果有一天陸委會主委是北京大學或中國人民大學畢業，大陸國臺辦主任是臺大或清華畢業，這有什麼不好？反而讓大家有更多的了解，有更多減少擦槍走火的機會<sup>5</sup>。」此說雖強調承認大陸學歷的重要性，但也透露出馬英九對於開放陸生來臺就學的理念。

次年(2005年)，連戰以國民黨黨主席的身分首次率團訪問大陸，並與中共領導人胡錦濤共同發表「兩岸和平發展共同願景」。胡錦濤並在「連胡會談」提出「新胡四點」<sup>6</sup>。尤其，在第四點中特別強調要加強兩岸人民的交往，增進了解。奠定兩岸日後在經貿文化方面積極交流的基礎<sup>7</sup>。

2006年，馬英九以國民黨主席身分赴美訪問，提出未來執政「五不五要」。其內涵基本上延續「連胡會談」簽訂的共同願景，並特別加入兩岸文教交流的新策。主張大幅擴大兩岸教育與文教交流，包括承認大陸學歷，並且讓大陸學生也能到臺灣來唸書<sup>8</sup>。隨後，在首屆兩岸經貿文化論壇上，大陸便發布了15項惠臺措施。其中，在兩岸教育交流方面，便是攸關眾多赴陸臺生權益的學歷問題，大陸發布「正式承認臺灣高等教育學歷」的聲明。

2007年，國共兩黨在北京舉行以「直航、教育、旅遊觀光」為主題的第三屆兩岸經貿文化論壇。閉幕式中，大陸教育部副部長袁貴仁宣布，歡迎臺灣大學校院赴陸招生，並願意提供必要協助。同時，積極開放赴陸臺生報考大陸專業技術執照，續留大陸，並再次呼籲臺

---

<sup>5</sup> 陳曉宜，〈馬英九：承認中國學歷 才是愛台灣〉，自由時報，2004年8月24日，<http://www.epochtimes.com/b5/4/8/21/n634617.htm>。

<sup>6</sup> 王銘義、邱慧君、羅如蘭、余雨霖，〈新胡四點：兩岸和平穩定〉，中國時報，2005年4月30日，版A1。

<sup>7</sup> 中國評論新聞網，〈專訪李建興：兩岸應共識研議 縮小文字差異〉，2010年2月20日，<http://www.zhongguo.com/crn-webapp/doc/docDetailCNML.jsp?coluid=93&kindid=2910&docid=101223504>。

<sup>8</sup> 崔慈悌，〈馬提五不五要 促三通〉，工商時報，2006年4月4日，版A3。

灣承認大陸學歷<sup>9</sup>。大陸官方前後兩次在兩岸經貿論壇上的聲明，頗有呼應馬英九主張「開放陸生來臺就學」的味道，這也就意味著雙方對此政策的具備了相當程度的共識。由此可見，馬英九對於兩岸文教交流的支持，已擺脫國民黨過去執政的僵硬，走出不同於李登輝時代的新路線，而獲得臺灣相對多數民意支持；加上，大陸官方的善意回應，營造出兩岸和解共生的氛圍，為日後馬英九執政時期的兩岸政策立下穩健的基礎。

### 三、 構想

2007年6月，馬英九宣布代表國民黨參加臺灣第十二屆總統選舉。在《教育政策白皮書》中，提出「擴大境外招生，促進國際交流」的政見。主張加強國際學術交流，擴大招收境外學生來臺就讀。除將推動「萬馬奔騰計畫」，促使外籍生人數倍增，加速實現高等教育國際化與全球化之外，亦將觸角伸向大陸學子，期藉由擴大兩岸學術及教育交流，為推動大陸學歷採認政策奠基<sup>10</sup>。「萬馬奔騰計畫」具體的圖像，是實現4年內開放2萬名境外學生到臺灣來念書；同時，提供1萬名臺灣學生去外國留學、遊學。實際上，馬英九的教育藍圖，融合了美國哈佛大學費正清研究中心主任柯偉林（Willaim Kirby）建言「藉由大陸學生來臺，以增加臺灣競爭力」的觀點。同時，希望藉由兩岸青年學生交往，產生兩岸未來和平助力，同時解決臺灣大學校院生源不足問題<sup>11</sup>。

---

<sup>9</sup> 柳曉力、張玉珂，〈教育部：歡迎台灣高校來大陸招生〉，人民網，2007年04月29日，<http://tw.people.com.cn/BIG5/14810/5687018.html>。

<sup>10</sup> 〈馬英九教育政策-對新世代的教育承諾〉，馬英九 蕭萬長 的全方位政策白皮書，<http://2008.ma19.net/policy4you/education>。

<sup>11</sup> 王力行，楊瑪利、林奇伯、黃浩榮，〈馬英九：抬頭樂幹，跟著我不會錯〉，遠見雜誌，第267期，2008年9月。

但總體而言，馬英九提出「開放陸生來臺就學」的思維，仍不脫其兩岸政策「先易後難，先經後政」的框架。除了解決臺灣教育資源過剩的現實考量，更希望能藉由較不具政治敏感性的教育議題，緩解兩岸的衝突對立。藉由時間的推移與雙方的互動，有效達成推進兩岸和平的願景。長遠而言，開放陸生來臺，對於馬英九著眼於兩岸和平的願景，希望以兩岸青年學生的交流，漸進影響中國大陸的新世代的政策實踐，可說是具有滴水穿石的效果。

## 第二節 陸生來台政策的開放

### 一、 政策研議與規劃

為實現馬英九總統的政見，2008 年隨馬政府上台的新教育部長鄭瑞城，就任後即積極研擬政策的規劃，其任翌日，即對採認大陸學歷做出「先嚴後寬」的政策宣示。初期採取較嚴格、審慎的標準，可考慮優先採認大陸卅六所頂尖大學的學歷，並期望半年內訂出採認辦法。但對於開放陸生來臺就學，表示教育部已組成專案小組，進行跨部會協調，實際開放尚需等待兩到三年的評估<sup>12</sup>。然而，自從開放陸生來臺政策宣布研議以來，因議題牽涉兩岸事務具有敏感性，立刻引起各方激烈討論，反對者有之，極力贊成者亦有之，使得甫上任不久的新政府決策飽受各界批評。2008 年 7 月 18 日，高層終於拍板定案，透過行政院宣布，為配合推動兩岸經貿開放，確定自 2009 年起推動大陸學歷認證<sup>13</sup>。此舉也意味著大陸學生來臺就學的規劃時程，已超乎教育部原先的預期，府院高層因兩岸關係的考量，最終定調提早啟動相關作業。

在政策方向確立之後，教育部便開始著手準備工作。首先，由於大陸學生來臺就學欠缺法源依據，教育部爰提出《大學法》及《專科學校法》修正案。在特種考生類別中，規劃增列港澳及大陸學生身分，將其入學方法及名額，比照外籍生及僑生，並將研擬大陸學生來臺就學辦法與配套方案。同時，擬定擴大兩岸學術交流計畫，包括限定名額開放陸生來臺就讀學位、以審慎漸進步調開放採認大陸學歷，以及開放國內大學赴大陸開設推廣教育及在職進修專班<sup>14</sup>。在來臺入學管

<sup>12</sup> 薛荷玉，〈陸生來臺 再等兩三年〉，聯合報，2008 年 5 月 30 日，版 A21。

<sup>13</sup> 韓國棟、江慧真，〈行政院大躍進明年起開放陸生來臺就學〉，中國時報，2008 年 7 月 18 日。

<sup>14</sup> 陳智華，〈最快明年 陸生來臺讀大學〉，聯合報，2008 年 9 月 21 日，

道方面，教育部長鄭瑞城表示，未來大陸高中生來臺，考慮不再另辦考試，可用學生在校成績，加上大陸高考成绩申請；如果相關配套都準備好，最快預計可能於 2010 學年度開放陸生來臺就學。整體規劃將朝向限額、不加分、不給獎學金、不能在臺考照及就業等方向<sup>15</sup>。在總量限額部分，初期每年核配給大學、研究所的陸生數約 1,000-2,000 人，占國內大學招生總名額百分之一，並需搭配「三限六不」原則。採認大陸學歷部分，初期只認可「聲望卓著」的頂尖大學；且兩年內不採認大陸地區的醫事學歷，包括西醫、中醫、牙醫、護理、助產、藥事、醫檢、醫事放射、物理治療、營養、心理、呼吸治療、語言治療等類科。

在政策規劃與形成的過程中，教育部公布了「甲案」、「乙案」與「丙案」等研擬方案，供學者專家討論。「甲案」，公立大學僅開放招收碩、博士等研究生，不能招大學生；私校則可同時招收大學生及研究生；「乙案」，公立大學部分僅頂尖計畫大學可招博碩士生，私立大學則可招博碩士、大專生；「丙案」則僅開放私立大學招博碩士、大專生，公立大學部分完全不開放。討論結果傾向採取標準較為寬鬆的「甲案」。依「甲案」規畫，預計開放總額的 2000 人中，來臺就讀公立大學研究所者可能不超過 100 人，其他陸生都將就讀私大 110。而此方案的選定，也預示著開放陸生來臺及大陸學歷採認政策即將成形。

---

<http://www.cooloud.org.tw/node/27267>。

<sup>15</sup> <江陳會前夕釋善意 教部研擬多項開放措施>，中央社，2008 年 11 月 2 日，  
[http://city.udn.com/51640/3085001?tpno=0&cate\\_no=75457](http://city.udn.com/51640/3085001?tpno=0&cate_no=75457)。

## 二、 政策提出與折衝

2009 年 9 月，行政院進行內閣改組，由吳清基接替鄭瑞城，擔任教育部長職務。新任教長將陸生來臺政策視為施政重點，基本上延續鄭瑞城的架構，但在優先順序上，朝向先開放技職校院及研究所。大體而言，鄭瑞城的政策方向較偏向高教、研究所，以吸引最優秀的學生為優先。吳清基則認為，教育專業問題應力求單純化，不要成為政治意識形態問題。臺灣的技職教育領先大陸，應利用此利基，在不影響臺灣主體下，積極推動陸生來臺。

2009 年 11 月 18 日，教育部公布「開放招收陸生及採認大陸學歷相關規劃說明」。其初步研擬方向如下：

1. **認可名冊**：教育部將衡酌大陸學校辦學情形以及世界大學評比指標，組成專案小組審議認可學校名冊，暫擬採認範圍以大陸較為績優之學校（約 41 校）作為採認基準，並視實際情形調整。
2. **採認追溯**：各界對於採認大陸學歷是否追溯看法不一，尚未定案。
3. **招生對象**：初擬公立大學招收研究生，私立大學則可招收專科以上學生。
4. **收費基準**：陸生學雜費以不低於私立學校收費基準為原則。
5. **招收名額**：招收陸生名額以全國大專校院總名額 1% 為限，經核准招收陸生之學校以不超過其名額 2% 為限。

基本上，陸生來臺政策的建構，係以上述規劃為藍圖，同時配合陸生三法（《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》、《大學法》及《專科學校法》）的修定。在爭議較大的部分（如：採認大陸學歷的標準）

仍未定案，以舉行公聽會的方式，廣徵意見，以作為未來政策研訂之重要參據<sup>16</sup>。

陸生三法修正審議期間，由於正反雙方主張差異過大，在立法院數度引發肢體衝突。民進黨立委堅持將「三限六不」納入《大學法》及《專科學校法》中。而教育部則力主不入法，認為政策應保持彈性，「三限六不」可訂在《陸生來臺就學辦法》中，日後由行政院同意修正即可。期間朝野多次協商，2010年8月，雙方終於取得共識，同意「一限二不」(限制承認醫事學歷，陸生不得報考國安機密相關系所、無中華民國國籍不得參加國家考試)入法，並另以附帶決議規範陸生來臺不得打工。至此，陸生來臺政策正式底定。首批陸生並於2011年9月來臺攻讀正式學位。

---

<sup>16</sup>廖高賢、朱俊彰，〈教育部針對開放招收陸生及採認大陸學歷相關規劃說明〉，教育部電子報，2009年11月18日，[http://epaper.edu.tw/news.aspx?news\\_sn=2567](http://epaper.edu.tw/news.aspx?news_sn=2567)。

### 第三節 小結

臺灣從研議此議題的開始，內部即衍生眾多爭議。在陸生三法通過後，爭議暫告落幕。教育部長吳清基隨後表示，陸生來臺有三大好處，「讓陸生回歸改變對臺灣不友善行爲，其次增加臺灣教育的競爭力，最後藉由兩岸學生交流，學習彼此的長處。<sup>17</sup>」從以上的觀點來看，臺灣對於陸生來臺的期待，已擺脫最初希望改善臺灣生源不足的困境，定調從改善兩岸關係的角度來詮釋這個議題。

**「政策的實施，不可能在第一時間就將所有的配套都擬妥，否則執行時將發生不合時宜的困擾；反而，應該在推動政策的過程中，加強各種務實的方法，隨著社會的進步進行檢討、調整，政策才不會流於理論。」<sup>18</sup>**已故教育部長吳京在卸任後有感而發的談話，如今看來猶如暮鼓晨鐘。由此觀之，政策的推動，一步到位的實現本就有其困難。而陸生來台政策正式開放屆滿兩年後，其實有著許多可以檢討改進之處，本白皮書就是在台灣大學政法中心所支持「陸生來台政策之分析」的研究計畫基礎上，綜整各方意見和專業評估，希望提出日後陸生來台政策循序漸進、逐步放寬的政策建言。

---

<sup>17</sup> 慶正、陳振信，〈吳清基：陸生來台有 3 好處 兩岸將建立完善學歷查核措施及防弊機制〉，旺報，2010 年 8 月 20 日，  
[http://www.ly.gov.tw/03\\_leg/0301\\_main/leg\\_news/newsView.action?id=78516&lgno=00088&stage=7](http://www.ly.gov.tw/03_leg/0301_main/leg_news/newsView.action?id=78516&lgno=00088&stage=7)。

<sup>18</sup> 吳京口述，楊蕙菁著，吳京教改心（臺北：天下遠見，1999），頁 40。

## 第二章 陸生來台政策的背景

### 第一節 陸生來台政策的正反立場

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<sup>19</sup>。

此外，自陸生來臺政策被提出後，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臺，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% 的人擔心臺灣人才流失，甚至被統戰洗腦，因此反對臺生前往大陸就讀；以 TVBS 在 2010 年所做的民調而言，贊成陸生來臺的比例為 51%，不贊成則為 47%；而遠見雜誌除了調查臺灣民眾意見外，更將調查範圍延伸至大陸家長的範圍，結果顯示臺灣 41.4% 贊

---

<sup>19</sup> 林聰明，「開放陸生來臺就學週年評議」（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>。

成，大陸則高達 90.7%贊成陸生來臺政策<sup>20</sup>。從上述數據顯示，臺灣目前對陸生來臺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。

事實上，開放大陸學生來臺就學，除臺灣本身已具備若干招收境外學生的條件與經驗之外，也受到內部教育結構改變的影響。且該政策的施行與否，更攸關部分利益團體的存廢。唯有在各項潮流匯集的時機點，政策方得以付諸實行。以下試就各方對於開放陸生來臺的認知，加以剖析。

## 一、 支持觀點

2007 年，兩岸經貿論壇中，大陸教育部宣布歡迎臺灣大學校院赴陸招生，引起臺灣正反兩方激烈的言詞交鋒。民意代表中，立法委員洪秀柱的觀點，具體而微呈現了國民黨的理念。支持陸生來臺，正面意義為彌補大學招生不足，挹注臺灣經濟，帶動兩岸學校競爭，帶來兩岸互動的良性發展等。在學術界，贊同開放陸生來臺就學聲浪中，色彩最鮮明的，首推臺灣大學校長李嗣涔。李嗣涔積極參與推動陸生來臺的各項活動。在擔任國立大學校院協會理事長期間，與私立大學校院協進會理事長李天任、私立技專校院協進會理事長陳振貴，共同連署，呼籲盡速通過「陸生來臺」、「採認大陸學歷」等法案。他表示，在該協會的調查中，8 成以上校長支持開放陸生來臺。主張對外開放，讓學生自由流動，才能在全球化的世界中生存。其次，開放陸生能增進國家社會利益<sup>21</sup>。從目前美國教育文化影響全球主要國

---

<sup>20</sup> 林奇伯，「兩岸留學生、家長、校長意見大調查」，*遠見雜誌*（臺北），第 285 期（2010 年 5 月 11 日）。

<sup>21</sup> <開放陸生 三大校長團體籲盡速修法>，中廣新聞網，2009 年 5 月 13 日，<http://giving.ntu.edu.tw/website/print.asp?postsn=277>。

家領導人的觀點來看，未來在臺灣就學的陸生，對臺灣、對畢業的母校也能有感情認同。另外，陸生來臺可促進多學術教學的多元化。而大陸學生積極認真，更有助於激勵臺灣學生的學習動機。

私立大學中，以世新大學校長賴鼎銘對於開放陸生來臺最為積極。主張私校「寧願戰死，也不要憋死」，更反駁外界對於招收陸生有助解決私校招生不足的觀點，強調私校不是要招收落榜生，而是要招收大陸高考上榜的優秀學生<sup>22</sup>。他認為，臺灣學生有創意，但缺乏學習動機與態度；大陸學生較積極，相對有助提升學習風氣。而完整的教育制度與自由開放的學風，加上與歐美國家比較，學費相對便宜的優勢，是臺灣大學校院吸引陸生的最大誘因<sup>23</sup>。

另一位指標性人物，前中央研究院院長李遠哲。起初抱持著觀望的態度，呼籲官方應做好配套，並未明顯表態<sup>24</sup>。2010年4月，首度正式對外表達支持陸生來臺就學的看法。表示教育界希望多元化的環境，讓各式各樣的人都能參與，其中當然包括大陸學生。臺灣在歷經民主化之後，民眾已相當成熟，應該對臺灣有信心，對此不必過度解讀或擔心<sup>25</sup>。李遠哲此番發言，對於積極推動陸生來臺的馬英九政府，確實產生相當程度的激勵作用。

在積極開放陸生來臺的聲浪中，前臺灣大學校長陳維昭提出另類思維。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，來取代招收陸生來臺的做法。他指出，許多人出國留學不是光為了念書而已，背後的發展更重要。臺灣企圖以開放陸生，來解決大專院校少子化的難題，絕非良策。臺灣許多教育政策沒有宏觀思

---

<sup>22</sup> 朱芳瑤，〈招陸生 私校寧戰死不願憋死〉，中國時報，2009年10月30日，版A22。

<sup>23</sup> 湯雅雯，〈沒獎學金 寧到美國？ 世新：不少陸生對台興趣高〉，聯合報，2009年12月15日，版AA4。

<sup>24</sup> 陳志華，〈開放陸生 學者：要有配套〉，聯合報，2008年9月24日，版C3。

<sup>25</sup> 邱祖胤、陳至中，〈多元教育 李遠哲支持陸生來台〉，中國時報，2010年4月25日，版A1。

考，用政治觀點限制高教發展，會產生很大問題。政府應該把目的說清楚，先訂好目標再訂有利政策，才能真正吸引到優秀的陸生<sup>26</sup>。

## 二、 反對觀點

反對者開放陸生來臺的聲浪，大部分來自在野的民進黨與臺聯等泛綠政黨。泛綠陣營的精神指標，前總統李登輝曾受訪表示「不同意」開放陸生來臺就讀。認為兩岸是國與國關係，陸生應比照外籍生用考試方式來臺<sup>27</sup>。其他觀點大致可歸納為五個面向：國家安全、國人就業、磁吸效應、排擠資源、長期效應。

### （一） 國家安全

臺灣大學國發所前任所長陳春生表示，中國大陸對臺灣的任何政策，都只有一個目的－「併吞臺灣」；在無法使用武力解決的問題上面，企圖用「柔性」手段達成目的。開放陸生來臺，將更混淆臺灣青年的「國家認同」<sup>28</sup>，影響國家安全。立法委員委林淑芬也指出，臺灣招生大陸研修生最多的義守大學，學務長孫述平曾在教育部舉辦的座談會中，談到大陸政府要求來臺陸生必須具備「共青團」的身分，並指示學生與本地的活動與社團合作，執行宣傳北京奧運，進行四川震災募款等任務<sup>29</sup>。這種現象顯示大陸對臺仍具有特定的政治目的，經過大陸官方事前審核挑選的特定職業學生來臺，進入校園將成為國安漏洞。

民進黨中央政策會執行長柯建銘則表示，「不能用單純的想法來

---

<sup>26</sup> 陳智華，〈陳維昭：招陸生 不如開放大學對岸開班〉，聯合報，2010年5月2日，版A4。

<sup>27</sup> 李欣芳、曾韋禎，〈中國學歷不設防 綠揚言連線抗議〉，自由時報，2008年10月7日，版A4。

<sup>28</sup> 紀姮姬，〈開放陸生來臺 正反交鋒〉。

<sup>29</sup> 朱芳瑤，〈共青團陸生 瘋台灣政治 愛社團〉，中國時報，2008年12月2日，版A8。

看中國大陸的戰略」。認為來臺求學的大陸人士，都已經通過一個月的思想訓練，這些學生將造成臺灣高等教育的劇烈質變。「教育」只是大陸統戰的一環，背後的操作，還包括金融、文化、軍事等一套策略，不能等閒視之<sup>30</sup>。

「國家安全」是反對者最常用以杯葛此項政策的理由。認為從國家利益的角度，審視大陸派出留學生的動機，將最能透視大陸對臺的統戰思想。認為只要不開放大陸學生來臺，就不會受到大陸統戰思想的影響，也不必時刻憂心有心人士藉機滲透，竊取國家機密、頂尖科技。

## （二）國人就業

2007 年，大陸宣布開放臺灣大學校院赴陸招生。具執政優勢的民進黨政府旋即發表不宜開放的聲明，並引用日本開放招收大陸學生造成的種種亂象，印證沒有配套就開放，是不置之舉。當時教育部大陸事務小組指出，日本開放大陸留學生，已多達 7 萬人次，但因日本薪資高，出現許多「假留學，真打工」的情形。許多學生到校註冊後就不見蹤影，實際上是以學生身分掩護在日本打工的真實目的，長期滯留日本之後，成為非法「黑戶」，增加查緝的難度，徒增政府行政資源的浪費<sup>31</sup>。

前中山大學校長張宗仁，也從排擠就業機會的角度，提出反對陸生來臺的觀點。他認為大陸學歷認證問題要有配套，不能「有勇無謀」。現在臺灣畢業生的失業率已居高不下，若採認大陸學歷，貿然開放大陸學生來臺念書，本地學生的就業問題就更加嚴重<sup>32</sup>。

<sup>30</sup> 朱真楷、陳文信，〈綠：需陸生才能刺激學習？〉，中國時報，2010 年 4 月 21 日，版 A4。

<sup>31</sup> 張錦弘，〈開放陸生 教部反對〉，聯合報，2007 年 5 月 1 日，版 A8。

<sup>32</sup> 陳智華，〈開放陸生 學者：要有配套〉，聯合報，2008 年 9 月 20 日，版 C6。

在評論影響臺灣就業機會的層面上，不僅是泛綠陣營人士疾呼，部分藍營立委，也曾發出質疑聲浪。2008 年，教育部及陸委會向立法院教育委員會專案報告後，民進黨立委管碧玲、林淑芬、陳亭妃和國民黨立委江義雄、黃志雄發起跨黨派連署，提出三項臨時提案，要求須先針對臺灣學生外流、工作機會排擠及大陸假學歷問題等相關配套、防弊機制提出報告，才能開放。國民黨立委趙麗雲則憂慮，臺灣人民真正怕的是民間企業會因為陸生「俗擱大碗、吃苦耐勞」，來搶臺灣人的飯碗。臺灣失業率，卅歲以下的人口已佔 56%。其中具大學以上學歷者佔三成以上，開放承認大陸學歷與陸生來臺後，大學生失業率恐將更惡化<sup>33</sup>。

由此可知，在就業層面的思考點上，不影響國人就業機會，是藍綠陣營在討論此項議題時少見出現的交集。其基本立論點，在於大陸學生廉價勞動力對於臺灣就業市場的衝擊。然而，在目前的人口結構與國內政策配套下，外籍與大陸配偶已佔據臺灣勞動市場的優勢，大陸學生的參與是否成為影響國內就業市場的關鍵因素，仍有待商榷。

### （三）磁吸效應

暨南大學教授翁松燃以香港招收陸生的經驗為例。認為香港大學為招收優秀陸生，提供 4 年全額獎學金，引發香港學生不公平的抗議聲浪，在他的觀察中，大陸學生以「自費」方式赴港求學的人仍在少數。質疑臺灣官方希望藉由開放政策吸引優秀陸生來臺的觀點。另一位學界代表，南華大學教授蘇峰山也認為，在大陸學位容易取得的情形下，大陸若釋出更多「善意」，採認大陸學歷之後，臺灣學生將大舉西進。大陸宣布招收臺灣學測頂標生的動作，就是搶臺灣學生的

---

<sup>33</sup> 林曉雲，〈立委提案 確保防弊陸生才能來〉，自由時報，2008 年 11 月 11 日，版 A2。

最佳證明。教育部若未能擬好對策，將來人才流出情形「高出低進」或「高出低不進」，都不是好事，是項政策應審慎考慮<sup>34</sup>。

此外，也有論者擔心，臺灣既有的大學教育水平，可能吸引不了陸生，但反而造成國內優秀學生被大陸吸走，若再加上大陸以重金利誘的方式，更將造成臺灣眾多優秀教授的「出走潮」。屆時，留在臺灣的優秀教授減少，又將何以吸引優秀大陸學生？而民進黨籍立委管碧玲表示，以廈門大學為例，其學歷為國際所承認，臺灣學生到廈門大學念書，一年學費將比淡江大學便宜 7 萬元，對於臺灣的私立大學校院將更具威脅。要求教育部專案處理歷年赴陸臺生的學歷問題，其他一律不開放<sup>35</sup>。

在磁吸效應的考量下，反對者認為與中國大陸相較，臺灣的教育環境已不具優勢。日後不管走向開放大陸學歷或大陸學生，都將嚴重影響臺灣本土的教育生態平衡。顯見反方對於大陸的教育仍具備一定程度的認同，但礙於某些現實需求，仍必須堅持反對陸生來臺。

#### （四）排擠教育資源

教育界出身的臺聯主席黃昆輝強調，招收陸生會稀釋臺灣教育資源，未來更將衝擊臺灣青年的就業，執政者要全盤思考如何因應臺灣大學的招生缺口，而非找大陸學生來解決問題<sup>36</sup>。臺灣無論公私立大學，都有政府資金的挹注，而大陸學生沒有繳稅，卻可享受臺灣政府提供的教育資源，欠缺公平性考量。目前公立大學投資在學生身上的成本，八成來自政府預算，即使私校學生亦享有兩成的政府資助，由於校數激增，平均每名學生可享受的教育資源本已逐漸減少，開放陸

<sup>34</sup> 張婕，〈中生來台怎放行 台灣關鍵的抉擇〉。

<sup>35</sup> 林曉雲，〈立委提案 確保防弊陸生才能來〉，自由時報，2008 年 11 月 11 日，版 A2。

<sup>36</sup> 張錦弘，〈開放陸生 教部反對〉。

生來臺，將瓜分更多的資源，無形中讓大家都受害。

立委管碧玲更進一步指出，學費收取原則應是「使用者付費」。陸生來臺唸書就該付出相當學費，不能拿臺灣人民納稅錢補貼，歐美有些國家採用「學費差別費率」，臺灣也應比照，否則對臺灣學生非常不公平<sup>37</sup>。在民進黨青年部反對陸生來臺的聲明中，表示臺灣的大學增加大陸學生的數量，卻沒有導入更多的教育資源，勢必導致資源更分散。學生數增加將加重教師的授課負擔，相對壓縮每位學生的時間；而校內各項設備也必須讓更多人使用，尤其是理工科系及醫學院，嚴重影響本地學生受教的權益，整體的教育素質也必然隨著下降<sup>38</sup>。

在排擠教育資源的思考下，反方最有利的論點，是就臺灣官方開放陸生的目的提出質疑。為了解決高等教育招生不足的困境，企求以開放招收陸生的方式來彌補，恐將是捨本逐末，全盤皆輸的決定。誠然，欲改善臺灣高教供過於求的現況，應從整體規劃著手；以招收境外陸生的方式，來挽救瀕臨斷炊的大學，其目的恐將有違社會共識。

## （五）未來影響

東華大學原住民民族學院院長施正鋒表示，開放陸生來臺，政府根本無力管控打工問題。更令人擔心的是，陸生以唸書名義來臺後，若與國人結婚，將會續留臺灣，不僅無法查明其婚姻真實性，甚或有刺探國安機密的可能。開放陸生來臺政策，是以整個國家社會成本，幫助若干招生不足的私校。若依市場機制，部分私校本該淘汰，藉助

---

<sup>37</sup> 林曉雲，〈立委提案 確保防弊陸生才能來〉。

<sup>38</sup> 民進黨政策會，〈民進黨青年部強力反對陸生來台與承認中國學歷〉，2009年4月23日，民主進步黨中央黨部青年發展部網站，[http://www.dpp.org.tw/upbad/news/20090423191427\\_link.doc](http://www.dpp.org.tw/upbad/news/20090423191427_link.doc)。

招收陸生以填補空缺，有強迫全民買單的意圖<sup>39</sup>。

另外，大陸大學程度參差不齊，學術程度令人擔心。一旦拿到大陸博士學位的臺生返臺任教，其國家認同和思想價值會不會受大陸影響？會不會直接「毒化」下一代，使臺灣喪失主體性，讓人擔憂。此外，臺灣社等九個本土社團也發表「不容毒學生輕易進口」的聲明。強調開放大陸學生來臺就讀的前奏必須承認大陸學歷，後續還會面臨大陸學生應考臺灣證照、參與臺灣公職考試等問題，臺灣將發生「質變」危機，連續性發展影響駁雜而深遠。馬政府已從最根本挑戰臺灣的國家安全和社會安定。呼籲民進黨必須在立法院以最高強度死守，應嚴防溫水煮青蛙的效應<sup>40</sup>。

歸納反方最後一項反對開放陸生的立場，可以看出反方除了對於相關單位執法能力與決心的質疑，也提出對於執政當局捍衛國家主體性的擔憂。由此可見，從臺灣人口結構到思想價值的維繫，皆是反對者積極捍衛的標的，也突顯出其意欲保持主場優勢的價值觀。

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。第四，陸生來臺係整體大陸政

---

<sup>39</sup>林曉雲、胡清暉，〈陸生禁打工？學者批政府無力控管〉，自由時報，2008年11月11日，[http://sec.ncu.edu.tw/news/press\\_content.php?P\\_ID=6341](http://sec.ncu.edu.tw/news/press_content.php?P_ID=6341)。

<sup>40</sup>陳詩婷、曾韋禎、陳曉宜、李欣芳，〈開放陸生 國內生：抗爭到底〉，自由時報，2008年9月25日，<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/sep/25/today-p1.htm>（檢索日期2011年10月12日）。

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。

## 第二節 陸生來台政策的目標

儘管如此，教育部在 2009 年發表的「開放大陸學歷採認與陸生來臺就學說明」中，明確主張臺灣開放陸生來臺將是對「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<sup>41</sup>：

1. 對國家社會利益而言，透過文教交流，不僅能促進彼此互信了解，有助於兩岸和平發展，更能藉此展現對於兩岸教育發展的主導性。
2. 對高等教育發展而言，與各國共同爭取陸生前來就學，不僅能宣揚臺灣高等教育的成就，更是提升國際競爭力的好機會；同時也促進國內大學招生來源多元化，增加學術及教學環境多樣性。
3. 對青年學子學習而言，透過與陸生的學習互動，不僅可以激勵國內學生的學習動機，更讓兩岸學子體認臺灣民主開放價值，展現教育的柔性國力

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，臺灣豈能落人之後？若能招收大陸優秀學生，不僅增加他們對臺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<sup>42</sup>。綜合來看，陸生來臺政策的開放，其目的

---

<sup>41</sup> 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>。

<sup>42</sup> 楊朝祥，「落實陸生來臺 兩岸平臺應更寬」（2012 年 7 月 4 日），2012 年 9 月 10 日下載，《旺報》，<http://news.chinatimes.com/forum/11051404/112012070400502.html>。

不外爭取大陸優秀人才、創造兩岸和平互動和解決臺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，以及衝擊臺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。

在公共政策的制定過程中，政府是最主要的政策企業家，制度或政治變遷並無法運用工具理性般透過「投入-產出」的思維理路予以解釋，結果取向的邏輯概念往往無法具體描繪出決策者的行動選擇。取而代之的，乃是一種「事後理性」。即決策者往往是在行動後，再尋求與界定真正的目的與偏好。而開放陸生來臺就學是馬英九在競選 2008 年總統期間，涉及兩岸教育交流的重大政策「牛肉」。在相關利益團體敦促兌現選舉支票的現實壓力下，政策推動勢在必行。政策規劃者除說明未來願景之外，亦逐步建立相關法制作業，並積極建構後續配套措施。意即，馬政府在推動陸生來臺政策的同時，也不斷的修正政策預期目標。大體而言，開路陸生來台就學政策的目標整體的大方向，還是可以區分為國家安全、社會公義、經濟利益與個人利益等四個層次。從教育部擬定的《開放陸生來臺就學與大陸學歷採認說帖》中，可以發現在政策目標設定上，施政者在各個層次的考慮及期望也有所不同。

## 一、國家安全層面

對於任何一個國家而言，追求國家安全，皆是首要的國家目標<sup>43</sup>。在討論中華民國國家安全議題時，海峽兩岸關係的重要性可謂居於關鍵地位。臺海兩岸目前處於「政治對抗、經濟合作」的複雜弔詭互動狀態，使臺灣在擬定大陸政策時，經常陷入「民間要求開放、官方必

---

<sup>43</sup> 翁明賢主編，跨世紀國家安全戰略（臺北：麥田，1998），頁 36。

須保守」的兩難困境。影響所及，不僅造成臺灣缺乏整體、前瞻性的大陸政策架構，更常陷入兩岸角力的被動局面<sup>44</sup>。而兩岸教育交流，看似屬於「低階政治」議題，實則隱含高度政治意涵。對於雙方政治角力戰場，將造成積極而關鍵的長期影響。

特別是對臺灣而言，開放陸生來臺，在國家安全的面向上，一方面可以深化兩岸交流，增進彼此互信，減少雙邊衝突，建構未來兩岸溝通的新途徑；另一方面，卻也可能帶來降低敵我意識，流失臺灣優秀人才，並面臨人民對於國家認同的危機。因此，藉由相關機制的運作，除能發揮建構兩岸積極和平的正面效應之外，也希望能降低負面衝擊，補足兩岸深化交流下隱藏的危機，以維護臺灣的國家安全。

## 二、經濟利益層面

從本項政策提案初期的背景探討，不難發現開放陸生來臺就學，最原始的初衷，即是要解決臺灣大學校院面臨生源日益短少的困境；但執政者在政策討論期間，面對各種反對聲浪的質疑之後，爲了彰顯該項政策的高度，不得不將真正的動機隱而不發，轉而訴求陸生來臺所能帶來的美好願景，是帶動兩岸和平發展、激勵臺灣學子努力向學，及提升臺灣國際競爭力。儘管執政者已建構出是項政策的美好願景，然而，本研究認爲陸生來臺就學政策的近程目標，仍必須回歸現實面---也就是解決臺灣「生源不足」的燃眉之急。

教育部統計處指出，以 1998 年爲例，因適逢虎年，新生兒出生人數比前一年驟減 5.5 萬人。在 1997 年以前，新生兒人數平均約 32 ~ 33 萬人，但 1998 年生的新生兒減至 27.1 萬人。18 年後，即 2016 年時，這批新生兒成爲大學招生的來源，在生源銳減之下，大學招生

---

<sup>44</sup> 翁明賢主編，跨世紀國家安全戰略，頁 86。

問題將雪上加霜。另一方面，在大學招生缺額擴大的同時，休、退學的學生人數卻也創歷年新高。據統計指出，2008 學年度大專辦理休、退學人數合計達 16 萬餘人，比 2007 年增加 8600 人。值得注意的是，在 7 萬多名退學大學生中，高達六成六是因為「志趣不合」而中途退學。這意味著臺灣的大學經營刻正面臨「學生不想來，來了不想讀」的問題。為此，教育部雖已擬訂大學退場機制，規定若大學連續三年的大一新生註冊率低於七成，將予以減招三成名額，從 2011 年起已有學校面臨減招處分。然而，大學減招的結果，除了影響學校正常營運之外，也將帶來另一波教師失業潮問題。根據教育部統計，2009 學年度大專校院招生缺額近 7 萬人，平均缺額率首度超過二成，創歷年新高。總計 2009 年，全年有 31 所大學、20 所學院、3 所專科學校，共 54 校的教師員額減少，減最多的前五校都是末段班學校，每校減少教師數為 32 人至 49 人。受影響族群為社會中高知識階層，人數約為 1700~2700 人之間。

因此，在上任教育部長吳清基於 2009 年就任後，立即宣示將「開放陸生來臺」政策列為教育部最優先推動法案。由此可知，在少子化現象及教師失業問題等面向的衝擊下，馬政府積極思考因應方案，而透過外籍與大陸學生等境外學生的擴大招募，除可為大學退場機制設下緩衝之外，更不失為緩和臺灣教師失業問題的另一種選項。

就 2011 學年度而言，臺灣核定的陸生招生名額為 2141 名。其中，可招收大陸學生修讀正式學位的學校，包含 67 所一般大學，共 1123 名學生，65 所技職校院體系共 877 名學生，合計 2000 名；以公立私立分，公立學校 477 名，私校 1523 名；以學制分，學士班 1361 名、碩士班 557 名、博士班 82 名。離島特許部分，金門大學可招收大陸學生 73 名（學士班 64 名、碩士班 9 名），澎湖科技大學可招收大陸學生 68 名（學士班 63 名、碩士班 5 名）。招收大陸學生名額最多的

是逢甲大學，共 74 名，其次是臺大 73 名；其中，公立大學僅臺大超過 50 名，成功大學居次，共 34 名；私立大學以逢甲大學、銘傳大學、中原大學和東海大學名額較多；科技校院以南台科技大學和嘉南藥理科技大學較多。

總而言之，從緩和教生源不足的角度，來定位本政策之近程目標，雖不免產生目光短淺、杯水車薪之疑慮，但對於求生若渴的大學教育產業而言，大陸學生的到來確實有如荒漠甘泉。其長期累積之效益，當然更具有高度期待值。尤其，首招來臺就學的陸生，將具有帶頭、試水溫作用，其對臺灣的感受直接影響其他同儕日後來臺就學的意願。妥善經營大陸學生的教育服務市場，將可發揮臺灣的教育優勢，造就更多「知臺派」青年的回歸。

### 三、社會公義層面

面對知識經濟時代的來臨，為達到國家經濟發展的目的，高等教育被視為人力資源提供的主要來源，因而帶動社會的繁榮與進步<sup>45</sup>。然而，在全球化的風潮中，各國面對著相似的高等教育發展趨勢，高等教育國際市場，已然成為現今國家重要的產業及財政收入來源<sup>46</sup>。

尤其，近年來，中國大陸的經濟實力大幅增長，當世界經濟呈現衰退的同時，大陸卻能維持每年 2 位數的經濟成長力道，維持大陸學生出國留學的成長動能。根據聯合國教科文組織公布的《2006 年世界教育數據匯編》顯示，2004 年，中國大陸已成為世界上出國留學生人數最多的國家，全世界幾乎每 7 個外國留學生中就有 1 個是大陸學生<sup>47</sup>。另根據大陸留學諮詢機構最新的統計結果，2011 年大陸出國

---

<sup>45</sup>石昱郁，我國大學向大陸招生可行性之調查分析（國立臺北教育大學教育學院教育政策與管理研究所碩士論文，2009 年 5 月，未出版），頁 1。

<sup>46</sup>石昱郁，我國大學向大陸招生可行性之調查分析，頁 18。

<sup>47</sup>嚴明，〈聯合國教科文組織：中國海外留學生人數全球之冠〉，新華網，2006 年 06 月 01 日，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/overseas/2006-06/01/content\\_4631904.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/overseas/2006-06/01/content_4631904.htm)（檢索日期 2011 年 12 月 10 日）。

留學人數，更高達 28.47 萬人，較 2010 年大增 24%。該統計報告指出，人民幣持續升值，將持續拉動中國大陸畢業生出國留學的意願，其出國留學人數向上成長趨勢將成定局<sup>48</sup>。

在國際人才流動的長期趨勢下，開放陸生來臺就學的目標，就社會公義而言，可使臺灣與各國共同爭取大陸學生，避免自外於世界最大留學生市場，以宣揚高等教育成就，提升臺灣教育國際競爭力。同時，也能促進國內大學招生來源多元化，增加學術及教學環境多樣性<sup>49</sup>。另一方面，避免教學資源的閒置與浪費，緩和大學教師面臨裁員、失業的問題，以爭取更多時間，調整大學退場機制所造成的社會衝擊。

然而，任何良善的政策方案，若悖離社會的期待或需要，最後終將走向失敗之途。因此，政策的規劃，在設定預期目標之時，尚應參酌國內社會發展、變遷及國外相關局勢變動的程度<sup>50</sup>。有鑑於國內民意對於陸生來臺，將造成排擠臺灣現有社會資源的價值導向，在政策執行面向上，也設下「三限六不」的門檻。此即，執政者企圖透過自我設限，排除因開放陸生來臺，導致教育資源分配不公、勞動市場結構失衡、社會福利支出增加等負面效應，減少政策推動時的阻力。

#### 四、個人利益層面

進入 21 世紀，社會的變遷與全球化的衝擊逐漸深化，其影響已廣及經濟、政治及文化等層面，迫使高等教育功能及角色必須隨之改變。臺灣高等教育機會的供給，便不再僅就社會整體利益價值為出發

---

<sup>48</sup>邱國強，〈人民幣升值 陸留學人數大增〉，中央社，2011 年 10 月 18 日，[http://www.taiwannews.com.tw/etn/news\\_content.php?id=1737302](http://www.taiwannews.com.tw/etn/news_content.php?id=1737302)（檢索日期 2011 年 12 月 10 日）。

<sup>49</sup>教育部，〈開放陸生來臺就學與大陸學歷採認說帖〉，2009 年 9 月 6 日，<http://www.cy21.net/thread-392-1-1.html>（檢索日期 2011 年 12 月 6 日）。

<sup>50</sup>張芳全，教育政策導論（臺北：五南，2001），頁 79。

點，更應使其成爲賦予個人權利的一部分<sup>51</sup>。

而教育的內容，除了在教導人民在所處生活環境或社會中，與人相處所必需共同遵守的規則外，其主要目的在協助自我實現，引導人民找尋自我在人生的定位，包括自我認識、自我決定、自我開展，並藉此取得適性的生存技能，以及學習在自我實現上應具備的能力<sup>52</sup>。

此外，開放陸生來台，也有助於雙方增進相互理解。在此面向上，開放陸生來臺就學，就個人利益而言，除可實現部分大陸學生渴望來臺就學的夢想之外；另一方面，更可以透過大陸學生與本地學生的互動，強化學習的動機。更重要的是，藉由體驗彼此文化背景與意識形態的差異，形塑雙方的善意與理解，突顯臺灣與大陸截然不同的民主核心價值，展現臺灣豐富多元的軟實力。

最後，開放陸生來臺就學所觸及的大陸學歷鬆綁問題，也直接造福了取得大陸學歷的大陸配偶及臺灣學生。在此之前，由於兩岸教育水準及學制均不同，對於在國內取得相同學歷的學生而言，採認大陸學歷有違平等權。因此，過去臺灣對於大陸學歷的採認始終未成氣候。然而，近年來，臺生到大陸求學者在數量、結構與求學動機上，已與過去產生顯著不同。考量大陸學歷採認問題與人民升學或就業關係密切，涉及個人教育與職業選擇權，對其人格形成與開展有重大的影響，其差別待遇的合理性應嚴格審查。且教育在本質上既無一定模式，亦無所謂國界，因此，國家應持多元中立的觀念，不可直接認同特定教育「目的」，使人民只在被限定的教育，擷取有限的資訊。可以說，開放陸生來臺，在個人利益方面，間接幫助了教育目的之具體實現。

---

<sup>51</sup>石昱郁，我國大學向大陸招生可行性之調查分析，頁 40。

<sup>52</sup>楊渡，〈從民眾觀點看兩岸關係的回顧與展望〉，行政院大陸委員會委託研究案，2010 年 7 月，頁 19。

# 第三章 陸生來台政策的執行與檢討

## 第一節 陸生來台政策的執行

### 一、開放大陸學歷認證的挑戰

為實現馬英九總統開放陸生來臺就學的競選承諾，2008年上台的教育部長鄭瑞城宣布規畫招收大陸學生來臺，並著手重啓大陸學歷採認<sup>53</sup>。因為臺灣對於大陸高等學歷的承認，是開放陸生來臺必須突破的第一道門檻。在政策規劃面上，陸生來臺就學與大陸學歷採認已視為同一議題，開放之路勢在必行。

事實上，開放採認大陸學歷的呼聲，向來未曾平息。因為受惠於採認大陸學歷的族群，非僅止於來臺就學的大陸學生；登陸就學的臺灣學生，以及來臺定居的大陸配偶，皆是其中利益相關者。而採認大陸學歷之所以爭議不斷，是由於牽涉到國家、社會、個人三層次的利益衝突。在國家層次方面，必須考量國家安全與兩岸關係、學術發展與分工、國家競爭力；社會層次方面，必須考量對臺灣大學校院與就業市場的衝擊；個人層次方面，則是對個人就學權益的影響<sup>54</sup>。

臺灣內部對於是否採認、如何採認，亦有不同看法。根據臺灣智庫2008年公布民調顯示，73%受訪者反對承認大陸學歷，67%受訪者憂心開放大量大陸民眾自由來臺，將形成治安隱憂；但在同年「木鐸學社」公布的問卷調查中，則呈現另一種結果。90%的大學校長贊成

<sup>53</sup> 林志成，〈嚴選36校大陸學歷採認有望〉，中國時報，2008年5月22日，版A5。

<sup>54</sup> 劉勝驥，〈大陸學歷採認與大陸生來臺之政策研究〉（臺北：2010年兩岸文教研究學術研討會論文集，2010），頁4。

大陸學生來臺讀書，78%贊成承認大陸學歷，66%贊成承認大陸重點大學學歷<sup>23</sup>。另外，2010年遠見雜誌公佈之調查報告也顯示，53%的臺灣學生家長贊成開放大陸學歷；47%同意只承認聲望好的大陸知名大學，甚至有高達45%的家長希望小孩在大陸取得博士學歷，增加就業競爭力<sup>55</sup>。

為回應大眾對於開放大陸學歷採認之需求，馬政府在確定國家整體政策方向後，經過教育部與陸委會的跨部會協商，決定由教育部提出草案，以「階段性、漸進開放、完整配套」為原則逐步推動<sup>56</sup>。依據鄭瑞城規劃，大陸學歷採認初期「從嚴」，從卅六所大陸學術聲望較佳的高校做起，再逐年擴大範圍。且為廣納各界意見，降低大眾疑慮，辦理公聽會及座談會，尋求社會共識；安排赴日、韓及大陸考察，與大陸官方及學校代表交換意見<sup>57</sup>；組成大陸高等學校認可名冊審議小組，邀集不同領域學者專家及相關部會召開多次會議，研商認可基準及認可學校範圍等事項，以制定政策方向。

2009年11月，教育部長吳清基公布首波採認大陸學歷的大學名單。初期採有限度、小範圍的原則，承認大陸「985工程」的39所大學，但扣除「中國人民解放軍國防科學技術大學」，另加入「北京體育大學」、「中央音樂學院」和「中央美術學院」等3所大學，共計採認41所大陸大學學歷<sup>58</sup>。

---

<sup>55</sup> <遠見調查 逾5成家長贊成開放大陸學歷>，聯合晚報，2010年2月25日，[http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f\\_ART\\_ID=236835](http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f_ART_ID=236835)。

<sup>56</sup> 李志德，〈採認大陸學歷 月內啓動作業〉，聯合報 2008年5月28日，版A14。

<sup>57</sup> <開放大陸學歷採認與陸生來臺就學政策規劃及配套措施專案報告〉，教育部，2008年12月，頁19。

<sup>58</sup> 教育部採認大陸學歷第一階段名單，共計41校，分別為：北京大學、清華大學、中國人民大學、北京理工大學、北京航空航天大學、北京師範大學、中國農業大學、中央民族大學、南開大學、天津大學、東北大學、大連理工大學、吉林大學、哈爾濱工業大學、同濟大學、上海交通大學、華東師範大學、復旦大學、南京大學、東南大學、浙江大學、中國科學技術大學、廈門大學、山東大學、中國海洋大學、武漢大學、華中科技大學、湖南大學、中南大學、中山大學、華南理工大學、四川大學、電子科技大學、重慶大學、西安交通大學、西北工業大學、西北農林科技大學、蘭州大學、北京體育大學、中央音樂學院、中央美術學院。

因應大陸學歷認證所衍生出的爭議，政府也做出了相應的政策設計。在政策規劃面向上，考量承認大陸學歷與開放陸生來臺，將不可避免對部分族群產生衝擊。為將衝擊減到最低，教育部長鄭瑞城又提出「三限六不」（限校、限量、限領域；不加分、不影響招生名額、不提供獎助學金、不允許校外打工、不可考照、不可續留臺灣就業，詳見下原則，作為政策指導綱領。

在行政體系的運作中，法制作業的完備是推動政策的第一要務。為消弭民眾疑慮，並審慎穩健跨出第一步，教育部與陸委會協商透過修法突破法律限制。但自從相關法規的提出後，朝野雙方對於原則性規定是否入法各持己見，多次在立法院引起肢體抗爭與抗議行動。歷經兩年的爭執，經過朝野協商，決定將限制承認醫事學歷，陸生不得報考國安機密相關系所，無中華民國國籍者不得參加國家考試等「一限二不」入法。2010年8月19日透過立法院三讀通過陸生三法（兩岸關係條例、大學法及專科學校法）修正案，代表著大陸學歷採認與開放陸生來臺就學的法制作業已臻完備。雖然大陸學歷採認政策的制定，事關來臺就學之大陸學生、來臺定居之大陸居民與配偶，及登陸就學之臺灣學生等三大族群；但觀察臺灣對於相關法規的訂定，卻是一視同仁、一體適用。其立意雖在防止大陸學歷在臺氾濫，影響臺灣教育產業與國人就業，有其衡平考量；但用防堵臺灣學生赴陸就學的標準，來審視大陸居民的學歷，卻是此項政策未來有待精進之處。總體而言，目前臺灣對於大陸學歷的採認，乃是立基於開放大陸學生來臺就學的考量，其他族群的訴求，自非現階段政策規劃所能滿足。

## 二、 法制規範的設計

政策工具是實現政策目標不可或缺的手段，政策執行人員可透過政策工具的使用，取得標的人口之順服，從而達成政策目標。本項政策首先藉由權威型工具，建立第一項機制。增訂大陸學生來臺就讀之法源，研修「兩岸關係條例」第 22 條、第 22 之 1，授權教育部訂定招收陸生來臺及大陸學歷採認相關辦法；並修正《大學法》第 25 條與《專科學校法》第 26 條，就陸生來臺就學之原則事項賦予法源。

### （一）增訂子法

為規範執行面細部作為，須先訂定相關子法以利遵循。由於三項母法係規範原則性事項，而涉及招收陸生來臺之實際執行面等事務性規範，有待相關授權子法律定，以建立配套措施<sup>59</sup>。教育部於 2011 年 1 月 6 日完成修定相關子法，包括《大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法》、《大陸地區學歷採認辦法》。

#### 1. 大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法

依據「兩岸關係條例」第 22 條第 2 項、《大學法》第 25 條及《專科學校法》第 26 條規定，大陸地區人民經許可得來臺就學，其適用對象、申請程序、許可條件、停留期間，與入學名額、方式、資格、辦理時程及其他應遵行事項之辦法，由教育部擬定，報請行政院核定。教育部爰訂定《大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法》，作為細部執行事項之規範。其內容摘要如下：

- A. 陸生定義：包括直接來臺就學、修讀雙聯學制或就讀境外專班之大陸地區人民。

---

<sup>59</sup> 劉素妙、張倩妮、陳周駿、陳郁萍、張奇文，〈開放大陸學生來臺就學之政策分析〉，國家文官學院 T&D 飛訊，第 129 期，2011 年 10 月 16 日，頁 15。

- B. 入學名額：採「外加」及「總量管制」方式辦理。學校招收大陸地區學生名額，最高以教育部當學年度核定該校相同學制班次招生名額之百分之二為限。但全國外加招生總額不得超過當學年度總額百分之一。離島地區學校得專案申請擴招名額，不受前述限制。
- C. 招生限制：涉及國家安全、機密或其他不得開放之院、系、所及學位課程，不得招收大陸學生。
- D. 招生方式：學校必須先擬定招生計畫報教育部核定；招收陸生以「聯合招生為原則，單獨招生為例外」；入學方式參考《外國學生來臺就學辦法》採「申請」方式辦理；最高學歷依《大陸地區學歷採認辦法》辦理。
- E. 入境程序：為避免陸生不定期進入臺灣，不利學校控管，明定於開學前一個月始得入境。其來臺程序須向入出國及移民署申請。並準用《大陸地區人民申請進入臺灣地區許可辦法》之規定。
- F. 停留期間：初次核發二年之入境停留許可，期限屆滿前視情形酌予延長，每次延長亦以二年為限。明定陸生入學或入境許可、撤銷或廢止情形。
- G. 就學規定：陸生學雜費收費基準，不得低於國內私立大專校院標準。就學期間不得申請轉入低於目前就讀年級之學制班次。
- H. 來臺目的：考量工作並非陸生來臺就學之目的，明定就學期間不得從事專職或兼職工作。如從事與許可目的不符之活動或工作，將依「兩岸關係條例」第 18 條規定強制出

境。

- I. 監督管理：陸生如發生休、退學或變更、喪失學生身分等情勢，學校應於三日內通報教育部、陸委會、移民署。學校違反辦法或相關規定者，將予以糾正、限期改善或停止其大陸學生招生名額。

## 2. 大陸地區學歷採認辦法

因應大陸高等教育品質快速提升，世界各國多已採認其著名大學之學歷，國人赴陸就學人數亦有成長。面對高等教育國際化、多元化的發展趨勢，以及兩岸交流情況之實際需要，制訂《大陸地區學歷採認辦法》，明訂放寬大陸高等學校學歷之採認對象等相關措施<sup>60</sup>。

- A. 適用對象：申請來臺灣地區就學、於臺灣地區大專校院依法開設之境外專班就讀、經許可在臺灣地區團聚、依親居留或長期居留之大陸地區人民。
- B. 不溯既往：明定自 2010 年 9 月 3 日兩岸關係條例修正生效後，於當學期或以後學期入學者，始得申請採認。無法逕予採認者，得申請學歷甄試，取得同等學歷證明。
- C. 採認範圍：限制採認認可名冊所列之大陸高等學校機構之學歷。
- D. 排除適用：明定不予認定情形：非經正式入學管道入學；採函授或遠距方式教學；經高等教育自學考試方式通過後入學；在分校就讀；大學下設獨立學院授予之學歷；非正

---

<sup>60</sup> <推動放寬採認大陸高等教育學歷>，行政院大陸委員會網站，  
<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?mp=1&Item=95048&CtNode=7159>。

規學制之高等學校；醫療法所稱醫事人員相關之學歷；未同時取得畢業證（明）書及學位證（明）書；其他經公告不予採認之情形。

- E. 學歷甄試：明定於 1992 年 9 月 18 日至 2010 年 9 月 3 日期間，已於大陸地區高等學校或機構就讀者，其所取得之學位，得申請參加學歷甄試；通過者，由教育部核發相當學歷證明。

## （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，可以發現臺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<sup>61</sup>。

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

---

<sup>61</sup> 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。

憑，讓學生在兩地修習一定時間或學分，拿到雙聯學位<sup>62</sup>。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，採認大陸學歷將成爲未來政策方向，可先藉雙聯學制或交換生的施行，作爲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<sup>63</sup>。

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<sup>64</sup>。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。而臺灣學生更因爲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」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<sup>65</sup>。

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。爲解決此一困境，教育部長吳清基表示，已擬妥兩岸教育備忘錄

---

<sup>62</sup> <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>。

<sup>63</sup> <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>。

<sup>64</sup>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。

<sup>65</sup> 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>。

(MOU)的提案送交行政院備查<sup>66</sup>。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<sup>67</sup>。

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，開啓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<sup>68</sup>，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

---

<sup>66</sup>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>。

<sup>67</sup>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>。

<sup>68</sup>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>。

立「境外碩士在職專班」，紛紛加入搶人大戰<sup>69</sup>。

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。

### （三）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。前立委李敖因子李勘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<sup>70</sup>，突顯出臺灣在大陸學歷採認政策上的盲點。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<sup>71</sup>。

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

<sup>69</sup> 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>。

<sup>70</sup> 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>。

<sup>71</sup> 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>。

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。

## 第二節 陸生來台政策的管理

### 一、三限六不的規範

呈上所述，面對陸生來台政策的開放，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，訂定陸生來臺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	<ol style="list-style-type: none"> <li>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。」</li> <li>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。」</li> </ol>
	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	<ol style="list-style-type: none"> <li>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</li> </ol>

	政策	內容說明	法源依據
		1000-2000 名) 為原則。	<p>育部擬訂，報請行政院核定外，其餘由教育部定之。」</p> <p>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。」</p>
	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	<p>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。」</p> <p>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。……」</p>
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。」
	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	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。」

	政策	內容說明	法源依據
		學機會。	
	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。」

## 二、 國安領域的認定

有鑑於各界對於陸生來臺涉及國家安全的爭議<sup>72</sup>，教育部參考國外透過招生程序或簽證核發程序，限制國際學生就讀涉及國安、機密之系所之機制，公告「陸生不得進入涉及國家安全、機密之院、系、所及學程學位修讀之認定基準及相關注意事項」。以公布關鍵領域，取代相關系所清單，防止有心人士依此名單進行情報蒐集，造成反效果。同時，明定除軍警校院外，凡涉及國防科技、光電、IC、能源科技、農業品種改良、醫學、生物等特定專業領域，並接受政府機關與民間機構委託、補助或進行產學合作，訂有保密條款者，不得招收陸生，並優先限制碩博士班招生<sup>73</sup>。而招收陸生就讀的學校，亦須訂定保密機制與計畫。但成功大學校長賴明詔則表示，國安機密領域廣泛，難以清楚界定，學校將面臨實際執行面的難題<sup>74</sup>。

## 三、 生活照顧與輔導

在臺灣現有的境外學生中，外籍生以越南籍最多，僑生則以澳門地區最為廣泛，可以想像，開放陸生來臺就學之後，未來大陸學生將成為臺灣境外學生的最大族群。儘管長線看好，且臺灣亦主打學費便宜、語言相近、技職強項等優勢招徠大陸學生來臺就讀，但在港、日、韓等地爭相祭出各類優惠吸引優秀學生的高度競爭，與自我設定三限六不的框架下，短期內，臺灣想要在大陸留學生市場上佔有一席之地，確實有其難度。在招生不易的情形下，首度來臺就讀陸生的就學經驗將成為日後大陸學子觀望的指標。因此如何安頓大陸學子，形塑

---

<sup>72</sup>〈禁陸生唸防救災 綠委：美國更嚴格〉，中央社，2010年11月2日，<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/BREAKINGNEWS1/5949462.shtml>。

<sup>73</sup>林世雯，〈國家安全機密系所 不得招收陸生〉，教育部全球資訊網，2011年1月11日，[http://www.edu.tw/news.aspx?news\\_sn=4206](http://www.edu.tw/news.aspx?news_sn=4206)。

<sup>74</sup>江昭倫，〈教育部：收陸生學校 需訂保密機制〉，中央廣播電臺網站，2011年1月11日，[http://news.rti.org.tw/index\\_newsContent.aspx?nid=275965](http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=275965)。

輔導機制，成爲各個學校與臺灣政府單位的首要任務。

有鑑於此，主責單位教育部開始積極統籌規劃招生學校的輔導機制。首先，將招生學校的學生輔導計畫納入審酌標準，妥適分配招收陸生的名額。透過審核各校招生計畫、學校資源與外生招收成效等項目，篩選條件較佳的學校，確定陸生在來臺就學時，能受到學校妥適照顧。其次，訂定《大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法》，明定招收陸生學校應指定專責單位或人員負責辦理陸生住宿、課業輔導、生活管理等事項。藉由專責單位的設立，期統一事權，將陸生輔導與督導權責畫歸於單一窗口，使來臺陸生減少政治、社會與文化的衝擊，盡快適應新環境。同時，辦理教育訓練提升輔導人員知能。舉辦陸生輔導人員說明會，並製發輔導人員手冊，藉由經驗分享，協助各校建立輔導機制。

依照教育部的規劃，陸生來臺的擔保必須由臺灣大學校院負責<sup>75</sup>。陸生照顧輔導的工作自然也歸責於學校，其輔導工作大致可區分爲生活輔導與就業輔導等面向。

### （一）生活輔導

在入出境方面，由於兩岸並無對等窗口可供申辦陸生來臺手續，首次來臺陸生必須備妥相關文件轉交錄取學校，代爲向入出國及移民署申請來臺單次入出境許可證；於入出境許可證核准後，再經由學校寄交學生，持憑向大陸當局申請「大陸居民往來臺灣通行證」，始得來臺。此外，來臺就讀學士班學生之父母，或就讀碩士班、博士班之父母、配偶或未成年子女，亦得由學校出具證明，申請陪同入學或來臺探視。家屬來臺停留有效期限爲 15 日，每學期以 1 次爲限。

---

<sup>75</sup> 簡立欣，〈陸生來台提醒事項 包山包海〉，旺報，2011 年 1 月 13 日，<http://news.chinatimes.com/mainland/50506001/112011011300098.html>。

在生活管理方面，教育部緊握招生名額，要求招生學校應重視衡平原則，考量臺生權益，避免引發社會輿論的抨擊，否則將予以減招處分。如遇與陸生相關的緊急危難或衝突事件，應即通報教育部，建立危機管理機制。尤其，首批陸生恰逢臺灣選舉年，若發表煽動性政治言論，或是成立政治性社團，已屬違規行爲。初期將給予警告，若情節重大，就可能遭到遣返<sup>76</sup>。陸生由於適用法令與外籍生、僑生不同，加上兩岸民情、生活習慣、意識形態也存在著差異，學校亦提醒陸生尊重臺灣的政治體制，避免參加選舉造勢、電視節目活動，以維護安全。

來臺陸生也多坦言，希望能放寬限制比照外籍生，提供獎學金和參加健保<sup>77</sup>。在健康保險方面，由於臺灣的「三限六不」原則，將在臺陸生定位爲「停留」身分，非屬「居留」，限制陸生不得參加全民健保。但亦要求陸生註冊時，應提供在學期間有效之醫療、傷害保險，並由學校辦理學生團體保險，以爲因應。面對此項規定，世新大學校長賴鼎銘感慨，外籍生來臺四個月便能加入健保，唯獨陸生被排除在外，有違公平原則，「臺灣社會應以開放的胸襟對待每個學生」。華梵大學校長朱建民則說，陸生只能投保商業醫療保險，教育部應主動邀集民間保險業者，對來臺就學的陸生提供相關保險方案<sup>78</sup>。顯見在社會資源的分配上，臺灣官方仍有許多的政治考量。

## （二）獎學金申領

在獎學金申領方面，儘管依據《大陸地區人民來臺就讀專科以上

---

<sup>76</sup>王維玲，〈校方輔導陸生 適應文化差異〉，聯合報，2011年4月3日，[http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f\\_ART\\_ID=310742](http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f_ART_ID=310742)。

<sup>77</sup>蔡沛琪，〈來台陸生盼獎學金及健保〉，中央社，2011年10月14日，[http://www.taiwannews.com.tw/etn/news\\_content.php?id=1735526](http://www.taiwannews.com.tw/etn/news_content.php?id=1735526)。

<sup>78</sup> 63 朱芳瑤、葉芷妘、林志成，〈陸生來台無健保 校長鳴不平〉，中國時報，2011年1月5日，<http://life.chinatimes.com/life/100316/112011010500073.html>。

《學校辦法》第 16 條規定，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。但在實務作為上，對於學校自行招募陸生獎學金，官方僅強調衡平原則，其餘不予干涉。尤其，私立大學與技職專校受制於大陸對「民辦學校」偏見的影響，自行籌措獎學金吸引陸生的情形相當普遍，如輔仁、元智、銘傳大學等校。不讓私校專美於前，公立學校如臺大、政大和成大都表示，會透過向企業募款成立陸生獎學金<sup>79</sup>。臺灣大學更商請聯發科、李長榮化工等企業提供連續兩年、每年近新臺幣 400 萬的獎學金給陸生<sup>80</sup>。離島的金門大學，則是臺生與陸生一視同仁，每學年補助就學津貼與交通補助費，共計一萬四千元<sup>81</sup>，是核發陸生獎助學金的大學校院中門檻最低、福利最為普及的學校。

### （三）就業輔導

由於高等教育屬於選擇性教育，而教育的目的最終就是替未來就業做準備。若不及早針對就學與就業結合做出規劃，臺灣招收陸生的競爭力將無法突顯。在現行陸生畢業後不得留臺就業的規範下，大學校院主要係透過臺商企業轉個彎替陸生找到解套。例如：大葉大學研議推出「契約耕作」方式，由臺商贊助獎學金，獎勵陸生畢業回流臺商工作<sup>82</sup>。文化大學校長吳萬益也表示，學校計畫和大陸臺商合作，請臺商提供獎助學金，由學校代為訓練，陸生畢業後就可到臺商公司

---

<sup>79</sup> 何明國，〈國立大學 將設陸生獎學金〉，旺報，2009 年 12 月 13 日

<sup>80</sup> 許秩維，〈台大陸生獎學金 年近 400 萬〉，中央社，2011 年 9 月 7 日，<http://www2.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?id=201109070247&q=%e5%ad%b8%e7%94%9f>。

<sup>81</sup> 李木隆，〈補助一萬四 金門縣長：台生陸生一樣〉，聯合報，2011 年 1 月 6 日，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MA11/6077613.shtml>。

<sup>82</sup> 李威儀，〈陸生獎學金教部不給 台商給〉，聯合報，2010 年 10 月 30 日，[http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f\\_ART\\_ID=280276#ixzz1Yt8sQ7Hp](http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f_ART_ID=280276#ixzz1Yt8sQ7Hp)。

實習或就業，等到名單確定後，將與學生所在地的臺商公司聯繫，方便陸生畢業後前往家鄉單位服務<sup>83</sup>。

近年來，面對大陸高校頻頻向臺灣優秀學生招手示好，及大陸經濟崛起的背景，臺生登陸就學日趨頻繁與常態化，已成不爭的事實。因此，大陸學歷的採認，不只是為大陸學生來臺就學解套，同時，更相對造福了在臺陸配與取得大陸學歷的臺灣學子，調適了臺灣過去無視於大陸高等教育進展的偏執。雖經教育部邀集相關部會、學校代表與法學學者研商，均認為學歷追溯採認與否係屬高度政治性議題，最後仍採保守認定。但相對於過去官方的無所做為，採認大陸 41 所高等學校學歷，亦不失為歷史性的突破。

而陸生來臺就學機制的建構，雖已有外籍生與僑生的運作模式可以參照；但畢竟兩岸歷經 60 年的隔閡，已形成雙邊政、經體制上的差異，與特殊的兩岸關係，在馬英九總統上任後，即便已恢復對話窗口與定期交流，惟諸多機制的建立，仍然沒有固定模式可以遵循。臺灣官方對於涉及大陸事務的操作上，可以說是「摸著石頭過河」，先求穩，再求好。而歷經了兩年的陸生來台政策，正是一個值得回顧、檢討、調整的時機。

---

<sup>83</sup>王維玲、鄭語謙，〈大學校長：請台商獎助、幫就業〉，聯合報，2011 年 1 月 5 日，[http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f\\_ART\\_ID=292426#ixzz1cYwwQruE](http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f_ART_ID=292426#ixzz1cYwwQruE)。

# 第四章 陸生來台政策的檢討與建議

## 第一節 執行成效

前述教育部所提出的「有助兩岸和平發展」、「提升臺灣國際競爭力」、「展現教育柔性國力」等三大目標，屬於政策面的長期願景，其概念性的宣示，難以實際加以評估其執行成效，儘管如此，本文以下仍從「經濟面」、「政治面」、「社會面」等三個面向，分析陸生來台政策實施兩年後的概況與成效。

### 一、經濟面

2011年4月18日，行政院經建會委員會議通過教育部「高等教育輸出—擴大招收境外學生行動計畫」提案。預計4年內，投入約新臺幣56.8億元。預定目標為2014年，在臺之境外學生人數由目前的4萬餘人，倍增為8.7萬人，同時創造新臺幣234億元的教育服務產值。「高等教育輸出」為政府推動的十大重點服務業之一，不僅可帶來可觀的經濟效益，透過境外學生來臺交流，也將促使國內高等教育邁向國際化，及強化與海外學術及文化面等連結效益。

根據教育部統計，2010年臺灣大專院校的境外學生(含學位生、交換生、華語生、僑生、海外青年技術班學生及陸生等)約4.5萬人，占總學生人數的3.33%，比美國、英國、法國、澳洲等先進國家為低，相較於鄰近亞洲國家(如：日本境外學生人數13.3萬人、新加坡9萬人、馬來西亞8萬人及韓國7.6萬人)，也還有成長空間。教育部希

望通過擴大招收境外學生行動計畫，達成華語生每年成長 20%、交換生和學位生每年成長 15%，以及大陸研修生每年成長 15%的目標，以成就「打造臺灣成爲東亞高等教育重鎮」的願景<sup>84</sup>。

此外，依據相關經濟效應的推算，若以每位境外學生粗估每年度在臺灣的學費爲 10 萬元，生活費爲 20 萬元的基本消費力來看，大陸學生留臺平均每年支出約爲新臺幣 30 萬。而開放每年 2,000 名大陸學生來臺就學時，教育帶動的相關產值將約爲每年新臺幣 6 億元<sup>85</sup>。此項數據僅係以來臺就讀的大陸學生，單獨在臺求學期間所產生基本消費來估算。在大陸一胎化政策下，所有的子女幾乎可以享受兩代家長的呵護，其相關親屬來臺探視所帶來的消費金額，尙未在此估算之列。

由此可知，開放大陸學生來臺就學，不僅帶動臺灣教育產業的活力，對其他內需產業也將產生一定貢獻。其中，各界對於陸生來臺帶動經濟效應的期待，尤以離島最爲明顯。以金門爲例，自施行戰地政務以來，金門的政經建設、教育文化等發展定位，往往必須兼顧國防安全的考量，導致在經濟發展基礎建設上，遠較臺灣落後，也造成當地人口大量外流。加上，兩岸三通之後，「金廈一日生活圈」的成形，更讓金門流失許多的商機與人潮，進一步造成青壯人力的外流。金門縣政府因而提出「走了軍人，來了學生」的「金門大學島」計畫，將希望寄託於來金就讀的陸生，以提振金門的經濟發展。

承辦「金門大學島」計畫的樹德科技大學藝文休閒處長洪春棋表示，「離島地區的金門，不受陸生招生名額百分比限制；從國家安全考量，金門隸屬福建省，是連接兩岸的臍帶，不可能被大陸接收，設

---

<sup>84</sup>〈境外招生 4 年倍增〉，台灣新經濟簡訊，第 124 期，2011 年 5 月 4 日，<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0015280&ex=2&ic=0000153>。

<sup>85</sup>相關數據概算，援引自陳清溪，〈招收境外學生解決國內大學招生危機〉，頁 93。

大學島招收陸生，是兩岸紅、綠、藍陣營都能接受的最大公約數，發展可期。」<sup>86</sup> 金門對於招收大陸學生的樂觀期待與願景，由此可見一斑。

在「兩岸交流教育園區」的規劃中，金門縣政府提供臺灣各大學設置分校，全區約能招收 10 至 16 萬名陸生，循小三通模式前往就學。現階段已有國立高雄大學、銘傳大學等多校表達赴金門設置分校意願。金門縣政府評估，金門大學島計畫如果實行，光出租各校土地租金，縣庫一年可進帳 18 億，每名陸生一年學費、生活費以 20 萬元計，招滿 16 萬人，即可創造 320 億經濟效益<sup>87</sup>。在此推估之下，金門人對於陸生赴金就讀所帶動的經濟效應，的確充滿想像空間。

然而，在陸生來臺政策正式上路後，教育部採總額管制，並依據各校的學生人數，分別訂出全國各校不超過百分之 2，離島大學不超過百分之 10 的招生計畫。在此規畫中，2011 年，金門大學總計可招收 73 位大陸生，其中 64 位為大學本科、9 位為碩士研究生。但實際的錄取人數，卻嚴重偏離了原來的預期。在碩、博士研究生方面，國內各大學研究所共可招收 653 名陸生。依陸生聯招會放榜結果，博士班共 12 校錄取 28 名陸生，15 校掛零。其中包括頂尖大學的陽明、臺師大、中興、成大、臺科大等校，皆出師不利。碩士班則有 39 校錄取 220 名陸生，41 校掛零。包括陽明等 20 校國立大學、10 校私立大學和 11 校科技大學。而離島的金門大學，更因缺乏行銷，無法提供足夠誘因，同樣名列「陪榜」名單。學士班陸生原核定名額 1,488 人，加計私立大學碩博士班缺額回流 125 人，使大學部可招收人數上升至 1613 人，放榜結果錄取 1015 人，錄取率 65%。在 87 所

---

<sup>86</sup>馬岳琳、吳挺鋒、陳一姍，〈軍人走了 陸生來了〉，天下雜誌，第 453 期，2010 年 8 月，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=41577>。

<sup>87</sup>王昭月，〈20 所院校 想赴金門招陸生〉，聯合報，2009 年 6 月 8 日，<http://tw.myblog.yahoo.com/dyu2103/photo?pid=0&prev=832&fid=9>。

可招生大學中，21 校績效掛零。總計普通大學錄取 770 人，科技大學錄取 245 人。錄取最多的學校依序為淡江大學（錄取 100 人）、輔仁大學（錄取 99 人）、中國文化大學（錄取 92 人）、銘傳大學（錄取 88 人）、中原大學（錄取 73 人）、東海大學（錄取 60 人）。唯一獲准招收大陸本科學生的公立大學，為離島地區的金大和澎科大。金門大學最後僅分發錄取 10 名，而國立澎湖科技大學則是從缺<sup>88</sup>，可如下表 2：

表 2：2011、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>。

由以上的招生結果來看，雖已顯示臺灣的大學對於首招陸生審核嚴格、寧缺勿濫的態度；但就經濟層面而言，實際錄取報到人數的多寡，才是衡量陸生來臺政策是否有效促進臺灣經濟活水的指標。若依國家教育研究院籌備處主任陳清溪，對於境外學生來臺經濟效應的推算，2011 年 1175 位首招陸生真正在臺灣產生的經濟產值，約為新臺幣 3.525 億元。

<sup>88</sup> <100 學年度大學校院招收大陸地區學生學士班招生放榜>，高教技職簡訊，第 55 期，2011 年 7 月 10 日，<http://120.96.85.10/news055/2011070704.asp?c=0400>。

另一方面，若欲評估開放陸生來臺後的外部經濟效應，檢視直接增加的就業機會，亦可成爲另一項指標。但除少數招生較佳的私立大學，如：淡江、輔仁、文化、銘傳、中原、東海等校，就業機會增加的可能性較高之外，以目前陸生零星分布在各大校園的實際情況而言，各校基於成本考量，用現有人力因應陸生就學輔導事宜，應是多數學校共同的選項。因此，陸生來臺所創造的就業機會，應可暫時忽略不計。

由此觀之，開放陸生來臺就學，在經濟層面上的影響，其總體效益雖不能小覷；但若以各校實際均攤的人數來檢視，首批陸生在臺灣經濟層面上的助益，確實難以使臺灣基層民眾對此政策產生明顯而立即的感受。也就是說，就現階段而言，開放陸生來臺就學，對於臺灣經濟面的影響，相對不明顯。但平心而

論，攸關經濟的政策沒有特效藥或萬靈丹，無法強求立竿見影，因爲政策的推展必然有其醞釀與發酵期，假以時日才能顯露成效。尤其，對於教育產業，更不能僅從經濟面向思考，應以更宏觀的角度來考量。

## 二、 社會面

開放陸生來臺，對社會層面的影響，可以由社會公義是否得以伸張來檢視。因爲社會的基本結構和制度，若由立約者依公平而正義的原則所設計，會增強社會的凝聚力而趨向於整合。社會公義不只是消極的約束個人行爲，更是積極的保障社會成員的基本權利與自由。實現社會公義的方式，就是容忍最大可能的差異所共同認可的公共原則，爲不同的生活方式，建立起共享的價值標準。

而臺灣本屬民主社會，容許多元意見表達。若能藉由公共政策的實現，取得社會多數的共識與價值，應是社會公義的具體表現。首先，開放採認大陸學歷，雖名為因應來臺陸生的就學問題，實則為取得大陸學歷的在臺大陸配偶與臺灣學生等族群尋求解套。其中，臺灣官方對於臺生大陸學歷的採認程度，相當程度構成了社會公義的議題。社會大眾普遍憂慮開放大陸學歷採認之後，一方面將加速大陸高等教育對臺的磁吸效應，另一方面，勢必也將加劇臺灣就業市場的激烈競爭。從政策利害關係人的角度來看，經常為大陸臺生發聲的臺生會副會長陳正騰，具體而微的呈現政策受益者的典型觀點。認為臺灣幾乎完全承認美國與菲律賓等國之大學學歷，卻僅承認大陸 41 所大學學歷，此舉對於開放之前赴大陸就學的臺灣學生而言，充滿歧視與不公<sup>89</sup>。甚至，批評大陸學歷甄試為「假甄試，真封殺」。只承認 41 校，並排除醫事相關學歷，已排除 9 成 5 的學生；而甄試作業時間過於匆促，考題範圍太廣，更不利於考生<sup>90</sup>。

而此議題之政策受害者，則以中醫、西醫和護理等醫事團體為代表，以影響就業市場分配的觀點，反對開放大陸學歷。醫師公會全聯會理事長李明濱認為，臺灣醫學生每年約畢業 1300 人，投入醫療市場，「人力剛剛好」。護理人員也憂心，護理人力並不短缺，但執業環境惡劣，開放大陸學歷將使護理人員處境雪上加霜。中醫師公會全聯會理事長林永農則表示，臺灣中醫師市場已飽和。中醫總額只占健保總額百分之四，在現行臺灣中醫師執照只有 5000 名，赴大陸讀中醫者卻約 3 萬人的情形下，如果開放，臺灣中醫界將形同破產<sup>91</sup>。

---

<sup>89</sup>林志成，〈大陸學歷甄試資格 限定 41 校〉，中國時報，2011 年 6 月 24 日，版 A22。

<sup>90</sup> 陳志華，〈「假甄試 真封殺」大陸學歷認證挨批〉，聯合報，2011 年 7 月 23 日，版 AA4。

<sup>91</sup> 施靜茹，〈醫界：反對開放大陸學歷〉，聯合報，2009 年 5 月 5 日，

[http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f\\_ART\\_ID=192768#ixzz1gZrIm1e](http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f_ART_ID=192768#ixzz1gZrIm1e)。

在各方不看好的情形下，2011 年首次舉行的大陸地區高等教育學歷甄試，61 名應試者中，經過筆試及論文審查，最後只有 10 人通過。其中，原已通過筆試進行論文審查的 12 位考生裡，2 位因博士論文成績未達標準，故未通過<sup>92</sup>。

若以 1992 年後，臺生赴大陸求學者累計約 2 萬人 的數目推估，大陸學歷首次獲得採認的比率約為千分之五，數量猶如鳳毛麟角，對於利害相關者而言，產生的作用微乎其微。而根據 2008 年臺灣智庫民調，73% 受訪者反對開放大陸學歷的結果看來，因應陸生來臺，有條件採認大陸學歷的政策，事實上符應了相對多數社會大眾的期待。

此外，臺灣官方及校方如何運作大陸學生的輔導機制，相關衡平考量也影響了社會價值與觀感。有鑒於此，全程參與政策規劃的教育部高教司司長何卓飛表示，陸生適用的法令與外籍生、僑生都不同，政治、社會文化觀念可能也有差異，呼籲獲准招生學校，做好陸生的輔導機制，要一視同仁，不能影響臺生就學權益，否則將刪減第二年招生名額。言下之意，透露出在臺灣大學自治的教育體制中，教育部對於招生學校的作為，只能善盡督導之責，實無指揮之權。而官方能形塑影響力的層面，僅在於下一年度招生名額的審核，至於大陸學生的實質輔導機制，端視各校自主決策。

實務上，各校處裡陸生輔導原則，可區分為兩種型態：有的主張物競天擇，順其自然，一切比照本地學生；有的則是小心呵護，特別謹慎，設立陸生專區。前者如輔仁大學，將陸生住宿問題比照南部學生，採臺生、陸生混住方式，讓學生自然適應環境。不特設陸生獎學金，而是與全校包括本地、港澳、外籍生競爭，以「獎優」為主。不為陸生開闢簡體字網頁。意識型態方面，傾向「順其自然」，不反對

---

<sup>92</sup> 施靜茹，〈醫界：反對開放大陸學歷〉，聯合報，2009 年 5 月 5 日，  
[http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f\\_ART\\_ID=192768#ixzz1gzz1m1e](http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f_ART_ID=192768#ixzz1gzz1m1e)。

也不阻止陸生參加政見發表會<sup>93</sup>。擁有 70 位陸生的文化大學也表示，陸生完全比照外籍生，以平常心看待，不會採取特別「照顧」的政策。認為學校不必介入大學生的私人生活，陸生來臺後，欲參與政見發表會或環島，皆屬個人自由的權利。相對的，陸生也沒有特別的獎學金，須跟其他學生一起競爭校內「華崗獎學金」；課程內容亦比照一般學生，必須用繁體字交報告<sup>94</sup>。

表現較為積極的學校，如：淡江大學。從校務編制著手，設立國際暨兩岸事務處，下設境外生輔導組、國際暨兩岸交流組。在陸生生活適應部分，採取「學伴」制，由同學協助生活輔導，並安排接待家庭。陸生全部住校，收費比照臺生。學業優秀者前 5 名可申請免學雜費。初期接受簡體字，但日後仍以繁體字為主。結合臺商校友提供就業輔導。就學期間安排社區服務和文化深度之旅，以加深對臺灣的認識。

世新大學的陸生，除平時由境外生辦公室給予輔導外，也與其他一年級新生共同納入「新鮮人守護神」照顧系統中，享受老師和助理的協助。此外，校方也提供就醫優惠，並轉發大陸富豪陳光標提供的 2 年 2,000 萬獎學金及急難救助金，提供優秀學生每學期 2.25 萬元獎勵。對於陸生參與臺灣的選舉活動，則希望老師多關心指導，期待學生體認「先學會尊重，才能享受自由」的精神<sup>95</sup>。

事實上，因為首度開放，各校招生經驗不足，最後只有 1125 名陸生來臺，加上生源分散在不同學校，本地生並沒有資源被排擠的明顯感受。也正因為陸生人數不多，及各校嚴陣以待的態度，使政策開

---

<sup>93</sup> 李蜚鴻、簡立欣，〈陸生來台 大學接待各顯特色〉，旺報，2011 年 7 月 27 日，<http://shufetwclub.com/modules/news/article.php?storyid=231>。

<sup>94</sup> 簡立欣，〈陸生輔導機制 各校鬆緊有別〉，旺報，2011 年 8 月 3 日，<http://www2.isu.edu.tw/upload/31/38/20110803/20110803-001.pd>。

<sup>95</sup> 李蜚鴻、簡立欣，〈陸生來台 大學接待各顯特色〉，旺報，2011 年 7 月 27 日，<http://shufetwclub.com/modules/news/article.php?storyid=231>。

放前各方所爭議的權益受損問題，迄今尙無明顯跡象。反而，有本地生表示，班上多了陸生，感覺還不錯<sup>96</sup>。這意味著開放陸生來臺，在影響本地資源的社會公義議題上，現階段並未發酵。而由陸生來臺後與同儕相處的模式看來，資源排擠等負面效果尙未浮現，但卻可能產生緩和族群對立的正面效益。

### 三、政治面

教育具有形塑思想與意識形態的作用，是大陸進行社會控制的有效工具。而實際上，教育為政治利益服務的價值一直存在。這也是臺灣部分反對者積極力阻持有大陸學歷者進入臺灣公職的原因。在政治面向上，兩岸領導階層都十分明白，未來只有贏得多數民意認同的一方，才得以穩定內部政治情勢，並進一步影響對方的政治結構。因此，開放陸生來臺就學對於臺灣政治層面上的影響，可以從大陸學生來臺，後對於臺灣民主價值與社會制度的認同來加以評估。根據義守大學公共政策與管理學系副教授王嘉州，關於「政治社會化對來臺陸生政府認同影響」之研究，針對來臺 16 週與初抵臺灣之大陸研修生分別進行的問卷調查。發現來臺 16 週者對比來臺 1 週的陸生，對中國大陸政府的認同程度上，顯著降低了 0.89。分析影響陸生政府認同的顯著因素，包括性別與臺灣老師政治討論頻率。其中，與臺灣老師討論兩岸關係議題頻率高者，接收中國大陸負面資訊越多，對臺灣民主自由的感受也越深，因而喜好大陸政府的程度就越低，對臺灣政府的喜好程度越高。也就是說，陸生來臺後對臺灣政府認同傾向有變高的趨勢。

---

<sup>96</sup>林曉慧、沈志明，〈陸生免修軍訓 學費一律比照私校〉，公視新聞，2011 年 9 月 29 日，[http://web.pts.org.tw/php/news/pts\\_news/detail.php?NEENO=192274](http://web.pts.org.tw/php/news/pts_news/detail.php?NEENO=192274)。

政治社會化，意指各種組織將政治規定、政治價值、政治行爲模式傳遞給所有政治成員的過程。其主要媒介爲家庭、學校、同儕團體與大眾傳播。因此，陸生來臺就學可視爲政治社會化的過程。在此過程中，有助於個人確立「政治定向」及「行爲模式」，並傳遞政治體系概略形象與社會價值。陸生來臺後除持續受到家人、大陸老師及大陸同儕的影響外，主要將受到臺灣學校、同儕團體與大眾傳播媒介的影響；而臺灣政治社會化媒介，除提供臺灣發展的資訊，也會提供大陸官方不願意讓基層民眾知曉的負面資訊，而逐漸轉變大陸青年學生對於大陸政府的整體認同<sup>97</sup>。

根據陸委會委託研究案，對臺生會副會長陳正騰的訪談中，也指出陸生來臺的政治影響，就是讓陸生瞭解臺灣的文化，藉由雙方互動後所產生的情感跟理解，以建立兩岸和解的基礎。在大陸的封閉環境下，網路上，隨處可見大陸年輕人「臺灣拒絕與中國統一，是影響中國統一大業叛亂集團」的刻板印象。但交流之後，大陸民眾已慢慢搞清楚臺灣的真實情形，明白臺灣不與大陸統一的原因。而陸生更是經由實際生活，體驗自由跟民主的珍貴，了解到兩岸價值觀的相異之處，進而產生對臺灣的土地和人民的認同。這才是兩岸未來和解最重要的工作。

整體而言，受到大陸政治思想教育的影響，大陸學生服膺於本身意識形態的建構，從負面觀點解讀臺灣的民主運作，的確有其脈絡可循。然而，從大陸學生來臺研習或攻讀學位之後，在思想衝擊之下產生的不同觀點，才是真正有價值之處。可以發現，大陸青年學生來臺後，言談所及已不再只是馬、列、毛等傳統思想，或鄧、江、胡等歷屆領導人，而是身兼國民黨主席的馬英九總統，甚至，一向被大

---

<sup>97</sup>王嘉州，〈政治社會化對來台陸生政府認同之影響〉，2010年11月25日，頁1，[http://www.isu.edu.tw/upload/82207/6/files/dept\\_6\\_lv\\_3\\_24608.pdf](http://www.isu.edu.tw/upload/82207/6/files/dept_6_lv_3_24608.pdf)。

陸官方歸類為臺獨主張者的民進黨主席蔡英文，也在世新大學的一次演講中，受到大陸交換學生的公開推崇。由此可見，臺灣的民主價值與社會制度，已逐漸在大陸學生中開花結果。

## 第二節 陸生來台政策的檢討

### 一、三限六不的檢討

「三限六不」政策的推出雖有效降低臺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，更讓臺灣各大學、陸生及媒體均對「三限六不」政策有所批評，「三限六不」政策已成為最大的問題爭點。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，吸引陸生來臺跟臺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，也讓人不禁思考臺灣對於大陸優秀學生的吸力為何<sup>98</sup>。而教育部長蔣偉寧也認為，開放陸生來臺，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，政府卻做了很多限制，其中是有矛盾<sup>99</sup>。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

<sup>98</sup> 林彥宏，「一廂情願抑或兩情相悅？陸生來臺政策之匯流與轉變」，*教育研究與發展期刊*（臺北），第6卷第2期（2010年6月），頁164。

<sup>99</sup> 錢震宇，「陸生來臺限制多 馬：應檢討開放」（2012年2月22日），《聯合新聞網》，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/6918749.shtml#ixzz1o7LzSCRL>。

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。

開放陸生來臺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，臺灣對於大陸的教育政策，皆會與臺灣總體的大陸政策有所關連。換言之，開放陸生來臺就學的政策議題，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臺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臺競爭之威脅，那實際上是封鎖了兩岸交流的大趨勢<sup>100</sup>。

### （一）三限之一--「限校」的檢討

「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<sup>101</sup>。

首先以「限校」來作分析，必須強調，之所以會有「限校」政策的出現，主因乃是在於「大陸學歷認證」政策的考量，主政者認為若大量開放承認中國大陸各大學的學歷，恐將造成臺灣學生大量轉赴大陸求學的「磁吸效應」，故教育部在「三限」以「限校」清楚規範大

---

<sup>100</sup> 洪婉郡、李明，「開放陸生來臺就學問題面面觀」，**教育趨勢導報**（臺北），第 11 期（2010 年 11 月），頁 38。

<sup>101</sup> 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。」

陸學歷採認的學校限制，僅以中國大陸「985 工程」選出的 39 所頂尖大學為主，扣除國防相關學校後外加北京體育大學、中央音樂學院、中央美術學院等 3 所，共計 41 所，以限縮臺灣學生赴陸就讀的趨力。

主張「限校」者主要認為，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（即臺灣過去的聯考），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，因此必須要透過「限校」的管制手段，才能夠真正吸收到優秀的陸生來臺就學。其立論理由在於，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。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，爲了要達到上述「吸引優秀學生」的目標，目前臺灣乃是以「985 工程」爲主的 41 所高校（38+3）作為招收研究生的採認限制，以確保來臺陸生的素質。

平心而論，除非我政府開放陸生來臺就學的政策目標，不再侷限於招收優秀陸生，也擴大至吸引大量陸生以解決臺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，另一有一套與國際接軌、可供認證的大學評鑑機制，否則「限校」政策實在有其必要。特別是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、提昇臺灣教育競爭力，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」的政策主張確實有其意義。但必須探討的，則是但究竟如要何「限校」？爲何僅採認「985 工程」、而不採認「211 工程」？「限校」採認的依據爲何？凡此種種，恐怕才是在「限校」政策立論上最大的挑戰。

## （二）三限之二--「限量」的檢討

有關「限量」的檢討與分析，主要也是著眼於大陸每年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。因此台灣要開放陸生來台，也必須要透過「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。

其核心理由自然在於，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，不會稀釋臺灣學生的教育資源。除非我政府開放陸生來臺就學的政策目標，不再侷限於招收優秀陸生，也擴大至吸引大量陸生以解決臺灣少子化導致的教育產業危機。而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、提昇臺灣教育競爭力，而非在解決教育產業問題，且臺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」的政策主張應可以繼續的維持。

## （三）三限之三--「限域」的檢討

「限域」主要是指限制醫事學歷採認，主要是著眼於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臺研讀或考取醫事執照躍躍欲試，因此必須要透過「限域」的管制

手段，確保國人的醫療安全。究其原因，主要是臺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，恐將衝臺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。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、藥事等相關系所）。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。但因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，短期內看來尚有其必要性。

#### （四）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，反對編列獎學金者認為，相對於臺生而言，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，會造成臺灣學生教育資源的稀釋，臺灣學生的權益將受到衝擊。因此主張不允許陸生領取政府預算編列之獎助學金，以確保臺灣學生的教育資源。此外，也有論者認為，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既有權益。

但回歸到開放陸生來台的政策本質，是希望吸引優秀的陸生。而根據教育部高教司 2009 年的調查報告顯示，臺灣提供多項獎學金給

外籍學生選擇來臺就讀最大吸引力，也是最重要經濟來源。當外籍生被詢問回國後是否願替臺灣行銷或再來留學，以臺灣提供獎學金為前提下，87%受訪學生願意回國替臺灣教育行銷，然而一但廢除獎學金，卻只有29%學生願意介紹親友來臺<sup>102</sup>。如果開放陸生來臺政策的核心價值是吸引優秀陸生來臺，則限制陸生領取獎助學金實不合理。除此之外，在臺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。而更重要的是，由於陸生來臺已受到「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，對於臺灣學生教育資源的稀釋極為有限。因此，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，開放陸生來台可以領取獎學金，應是「三限六不」中需要儘速思考調整的議題之一。

### （五）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。持支持論點者主要認為，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。因此主張陸生在臺就學期間，不得從事校內外的專職或兼職工作。

事實上，臺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，的確可能會使臺灣學生工作機會減少，經濟壓力雪上加霜，因此可以瞭解政府為保障臺灣學生工讀或工作機會優先的美意。但陸生若加入授課老師的實習與研究型課程，甚至是產學

---

<sup>102</sup> 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（臺北：教育部，2009）。

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、老師與臺灣同學將難以適從。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」。同時，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，且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臺灣社會。

總體來說，從「量」可能帶來的衝擊來看，陸生來臺其實已經受到「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，對於臺灣學生教育資源的稀釋極為有限。故從上述教育學習的需求、人權衡平的比較和衝擊程度的強弱等面向來看，開放陸生來台可以工讀，也是「三限六不」中需要儘速思考調整的議題之一。

### （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，此二項政策其實只是政策宣示，但是不是還需要用所謂「六不」的特殊字眼來加以強調，造成陸生的歧視之感，政府部門或許可以有更多不同的思考。

而對於「不會有在臺就業問題」和「不得報考公職」兩項，儘管政府特別在「六不」中提出強調，但事實上，依據臺灣在未開放陸生來臺之前的法律架構，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臺工作的明確規範，目前政府也未開放大陸人士來臺工作，陸生畢業後自然也不可能有「在臺工作」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臺灣地區設有戶籍者，始可參加公職考試，而陸生不可能在臺取得戶籍，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，而更涉及臺灣對陸法制的大幅調整鬆動，因此此「二不」實為虛假命題，實在沒有納入「六不」之必要。

### 第三節 陸生來台政策的調整建議

目前教育部政策上，採「三限六不」，以「限制和不可」加以規範，在前提上先予否定，給人歧視的感受，有不公平待遇之嫌，未戰先輸，可否調整為「正面表列」，以利政策之獲致支持，而可予積極推進<sup>103</sup>。總結上述分析，本研究認為「三限六不」政策目前可保留三限中的「限量」、「限域」，而對於「限校」的議題，宜配合「開放大陸學歷認證」的政策整體考量，但如著眼於吸引優秀陸生來台的政策目標，目前僅開放大陸「985」的 38 所高校加上 3 所特殊專業高校，實屬不足，應該審慎評估開放「211」高校的可能性。

而在「六不」當中，本研究認為沒有必要再冠以「六不」之名，造成不必要的歧視或誤解。首先「不會有在臺就業問題」和「不得報考公職」，在現有法制規範中即已明確，實不需要針對陸生在特別強調；其次，「不加分優待」和「不影響國內招生名額」兩項政策，外外籍生來台就學中本就如此，也無須特別放大；最後，對於「不編列獎助學金」、「不允許在學期間工作」等兩項，則是建議應儘速修法調整開放：

#### 一、 不編列獎助學金的修法建議

原本對於不編列陸生獎學金之政策，規範於大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法第 16 條第 3 項，屬於行政命令位階，可透過主管機關教育部的修法，即可達到調整本項政策的效果。對此，本白皮書建議，毋須在另修正法條文字，直接刪除該項條文即可。

---

<sup>103</sup> 李建興，放寬陸生來台就學辦法，國家政策研究基金會，2012 年 3 月 27 日，網址：<http://www.npf.org.tw/post/3/10529>。

## 「不編列獎助學金」建議修正條文對照表

原條文	建議修正條文
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。」	刪除

### 二、 不允許在學期間工作的修法建議

至於有關「不允許在學期間工作」的政策，則是規範於大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法第 19 條中，亦屬於行政命令位階，也是透過主管機關教育部的修法，即可達到調整本項政策的效果。但必須指出的是，該條文規範大陸地區學生在臺就學期間，不得工作的屬性，包括了「專職」或「兼職」的工作，而如上所述，大陸地區人民在台從事「專職」的工作，在兩岸關係最高位階的母法—兩岸人民關係條例第 11 條中已有規範，下位階的子法自然不可能違背母法，因此仍應保留大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法第 19 條中對於「不得從事專職工作」的限制。而本項政策真正爭議之處，其實是在於大陸學生來台得否校園內協助研究計畫或打工等，對此，本白皮書建議，可在上述辦法中另行修正文字，刪除「不得兼職工作」之規定，並節補充說明「得」擔任兼職工作，以資明確。

「不允許在學期間工作」建議修正條文對照表

原條文	建議修正條文
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。」	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，不得從事專職之工作，但可從事校園研究計畫協助或打工等兼職工作」。

## 第五章 結論

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，本白皮書認為「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抵觸，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。

但本白皮書還是要呼籲，「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

的推動更爲不利。大陸方面亦應從兩岸更長期和諧發展的觀點，規畫更積極、務實的善意作爲，而非以要求臺灣更大幅度承認大學學歷爲前提，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」議題啓動談判協商---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。