

## 第二章 文獻理論及現況探討

### 第一節 名詞釋義

#### 一 華僑、華人、華裔的意涵

據僑委會《92(2003)年僑務統計年報》所示，所謂華裔，係指華人及華僑之後裔。故華裔或因有中華民族之血統而稱之，或因其父祖亦有中國國籍而稱之。依據僑委會的定義，「華裔」乃泛指在海外出生的中國人後裔。(僑委會，2003：1)

所謂華人，依據孫中山先生對民族乙詞之定義，是客觀條件上，具有中華民族(概括：漢、壯、滿、蒙、回、藏……)之血統，而主觀意識上，具有中華民族之意識者。因此華人所指範圍不僅以傳統定居，遊牧中國領土之各民族均屬之，即今日僑居於各國，具有中華民族之血統，認同中華民族者，亦均屬之，並不以其居留之國界為限。依據僑委會的定義，「華人」包含「華僑」及歸化為外國國民的中國人。(僑委會，2003：1)

至於「華僑」一詞，依據僑委會的定義而言係指「僑居在海外的國民」。(僑委會，2003：1)但是歷來的華僑史專家都各有一番解釋，爭論始終存在，由於方言、僑鄉、職業、教育背景、財產、宗教、僑居地、政治認同學等差異，「華僑」一詞所指涉的，並非單一的群體，而是非常複雜的人群，無論爭議為何，對於華裔的定義總不脫於從法律、血統、民族主義意識的觀察。

### (一)法律的觀點

華僑之定義，依據中華民國憲法，為「僑居國外之國民」。應具備之條件有三：

- (1)僑居國外之國民(憲法第一百五十一條)。
- (2)具有中國人之血統(國籍法第一條)。
- (3)未經內政部許可喪失國籍者(國籍法第十條)。

因此從法律觀點觀察之，所謂之「華僑」係指僑居國外之國民，未經內政部許可喪失中華民國國籍者，均稱之為華僑。持此觀點之學者如下：

丘漢平認為：「凡中國中移殖或僑居外國領域，而尚未喪失中國籍者為華僑。」丘先生強調國籍為華僑之必要條件。(丘漢平, 1973:1-5)

戴國輝認為：「華僑」應是指擁有中國國籍而僑居國外的中國人。(戴國輝, 1991:11-26)

陳烈甫認為：「華僑」的範圍，有廣義和狹義兩種，狹義的定義是指保有中國國籍者，廣義的定義則包括華人和活裔。華人意指取得外國國籍者，華裔指華僑、華人在海外所生的子女。(陳烈甫, 1987: 11-20)

### (二)血統及民族意識的觀點

李光華認為：「華僑之所以為華僑，從情、理、法角度來看，因

血緣所維繫的情感問題，是屬於民族認同問題；因國籍所衍生的法律權益關係，是屬於國家認同問題。」(李光華，1991:138)

因此主張從血統及民族意識的考察的學者，大抵均認為單從純法律層次去建構華僑的定義是不完全的，而必須從「情、理、法」也就是「民族認同、國家認同、文化認同」層面，換言之從法律、血統及民族意識去了解及釐清華僑、華人、華裔彼此之間的關係。

吳主惠在所著《華僑本質分析》書中，對華僑所下的定義為：「凡移住國外的中國人，目前仍與本國保持有機性之聯繫者。」謂之「華僑」；並將「保持有機性之聯繫」一詞的含義及構成的條件，加以說明如次：(吳主惠，1983:17-19)

- (1)華僑以具有中國人身分之國外移住民為條件。以經濟性活動為目的的並專指漢民族系者而言，並非廣泛包括具有中國國籍的一切中國國民。
- (2)華僑以目前仍與本國保持法律上之聯繫為條件。以「中國人意識」為其實質上的條件才行。
- (3)華僑以目前仍與本國保持經濟上之聯繫為條件。
- (4)華僑以目前仍與本國保持社會之聯繫為條件。目前仍然透過華僑宗社(guild)或同鄉會等社團，而與本國保持之聯繫期間，仍亦可視為是華僑。對已喪失與本國間以血緣為內容之宗社(guild)聯繫者，自不得再稱為是華僑。

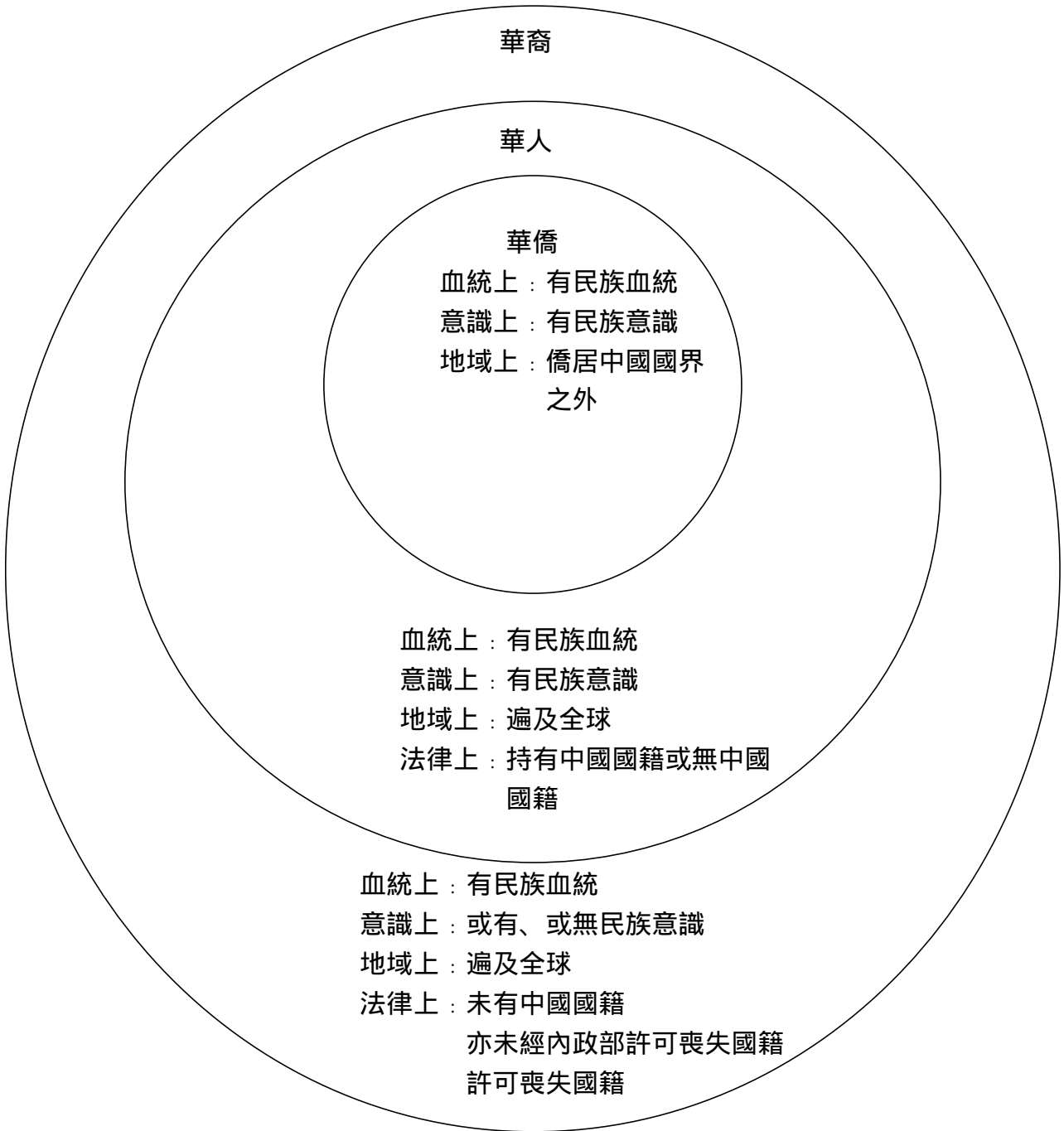
丘正歐認為：「凡屬中國血統的男女，定居外國領土，自謀工作生活，具有中國人意識，仍與中國文化、政治、法律、經濟、社會保

持相當聯繫者，均為華僑。」(丘正歐，1965：44)

毛松年認為：現時我們旅居海外的僑胞，因其處境不同，已發生很多變化，有些是華僑 - 凡旅居海外而未加入僑居地國籍者，自然是我們所稱的華僑。有些是華人 - 中國人在海外已取得僑居地國籍者，嚴格說來應該稱作華人。這些「華人」雖然取得外國國籍，但仍為我們的炎黃子孫，血緣關係仍然存在，而且他們的內心，對祖國仍然非常關切。有些是華裔的特點是多數都未受過中文教育、甚至有些連中國話不會說，中國文字不認識，毛松年先生認為中國傳統文化的優點是天下一家的倫理文化，他並以家庭關係比喻華僑、華人、華裔與祖國的關係。(毛松年，1966：32)

高信認為：現在的人將海外華僑，分為三種稱呼：(一)「華僑」，住在海外，未入外國籍者。(二)「華僑」，其父為華僑，本身已取得外國國籍者。(三)「華僑」，其父已為華人，他在海外出生，有外國國籍，比其父輩更遠一層，稱為華裔。我以廣義來說，這三種人，概可稱為華僑，因為他們其中雖或有人未入過國門，但他們的生活習慣、文化意識，都受中國文化影響，緊緊著精神紐帶。因此，我對華僑定義，主張認定從寬，以文化為主，我僑居海外國人，只要與祖國保持連繫，有充份的中國文化意識，均得視為華僑。(高信，1989：73)

但在實際的層次上，華僑、華人、華裔彼此之間有著更為複雜的關係，不但是涉及時間、空間的考量，亦是血統、意識與法律之別。在全考察各種分類的標準及可能下，本文認為「華裔、華人、華僑」的定義以學者李光華 (1991:6-7)的定義為佳。其主要關係圖參見【圖 2-1】。



【圖 2-1】華裔、華人、華僑

資料來源：李光華，1991：頁 6-7。

華裔：(1)血統上：有民族血統；(2)意識上：或有、或無民族意識；(3)地域上：遍及全球；(4)法律上：未有中國國籍，亦未經內政部許可喪失國籍。

華人：(1)血統上：有民族血統；(2)意識上：有民族意識；(3)地域上：遍及全球；(4)法律上：持有中國國籍，或無中國國籍。

華僑：(1)血統上：有民族血統；(2)意識上：有民族意識；(3)地域上：僑居中國國界之外。

## 二 中共各時期「統一戰線」的要旨

中共僑務政策與僑務工作是以其統一戰線為中心主軸。根據中共中央統一戰線工作部(以下簡稱「統戰部」)統戰歷史顯示(資料來源自中共中央統一戰線工作部網站/統戰歷史、<http://www.zytzb.org.cn/zytzbwz/index.htm>)，目前中共已進入第九個統戰階段。分別是(1)中國共產黨創立和第一次國內革命戰爭時期的統一戰線、(2)第二次國內革命戰爭時期的統一戰線、(3)抗日戰爭時期的統一戰線、(4)第三次國內革命時期的統一戰線、(5)新中國的建立和社會主義過渡階段的統一戰線、(6)開始大規模建設社會主義時期的統一戰線、(7)「文化大革命」對統一戰線的嚴重破壞、(8)新時期的統一戰線、(9)愛國統一戰線的進一步鞏固和擴大。

目前中共正處於第九階段的統一戰線時期。從毛澤東、鄧小平及江澤民以來，圍繞在統一戰線下中共對海外僑胞的統一戰線工作思想大致如下：

(一)毛澤東對海外僑胞的統一戰線工作的指示

- (1)僑胞們團結起來，擁護祖國的革命，改善自己的地位。(中央文獻出版社，1987：16頁)
- (2)中國政府一向鼓勵華僑要遵守所在國的法令，不要從事政治活動，並且鼓勵他們把他們的人力和財力為所在國的利益服務。……對華僑包括華僑商人的正當利益應該加以保護。(中央文獻出版社，1956：250)

(二)鄧小平對海外僑胞的統一戰線工作的指示

- (1)僑務工作要提到日程上來，要恢復過去的僑務機構。我們的政策還是那些，在國外生活的，鼓勵他們加入所在國的國籍，但不能強迫。加入外國國籍也可以為祖籍國服務，還有個更好的條件，可以加深兩國關係。不願意的也不勉強。祖國有責任保護他們的合法權益。僑務政策絕大部分要恢復起來，某些要改正，不完善的要完善起來，不妥當的要改進。(中央文獻出版社，1998b：44)
- (2)華僑事務的重要政策是鼓勵僑胞自願加入住在國國籍。考慮到亞洲國家，尤其是東南亞國家華僑比較多，住在國比較注意這個問題，鼓勵華僑自願加入住在國國籍，這對我們國家與住在國的關係有好處。但也總有人不願意加入住在國國籍，願意保留中國國籍，我們不能強迫。我們政策的另一面，就是保護僑胞的正當權利，鼓勵華僑與住在國人民搞好關係，

這是我國發展與住在國友好關係的重要一環。(中央文獻出版社，1998a：53-54)

(3)我們僑務政策的要點，第一條，就是鼓勵華僑自願選擇住在國的國籍。華僑多的國家對華僑很有戒心，我們瞭解這一點，所以把鼓勵華僑選擇當地國籍作為重要的僑務政策。加入了住在國國籍的人，就是住在國的人，應該對所在國盡到他們自己的責任。第二條，我們也不能強迫願意保留中國國籍的人加入住在國國籍。我們要求保留中國國籍的人要為住在國的發展和兩國友誼做出貢獻，遵守住在國的法律。理所當然的，中國要保護他們的合法權利，這也是國際慣例。第三條，我們歷來不贊成雙重國籍。這是中華人民共和國成立以來的一貫政策。(中央文獻出版社，1998c：60)

(4)我們歡迎海外的華僑、華人都回來走走。一是瞭解我們的國家，二是看看有什麼事情可以參與，可以盡力。我相信在國外的華僑、華人是會熱心支援我國的建設事業的。(人民出版社，1993a：162)

(5)我們要爭取整個中華民族的大團結。我們歡迎在海外的華僑、華人參與這個具有前景的事業。(中央文獻出版社，1998d：356)

(6)中國人要振作起來。大陸已經有相當的基礎。我們還有幾千萬愛國同胞在海外，他們希望中國興旺發達，這在世界上是獨一無二的。我們要利用機遇，把中國發展起來，少管別人的



事，也不怕制裁。中國反對霸權主義，自己也永遠不稱霸。  
下個世紀中國是很有希望的。(人民出版社，1993b：358)

(7)對於中國來說，大發展的機遇並不多。中國與世界各國不同，  
有著自己獨特的機遇。比如，我們有幾千萬愛國同胞在海外，  
他們對祖國作出了很多貢獻。(人民日報，1993年1月23日)

(8)目前國際國內形勢對實現祖國統一大業十分有利，我國政府已  
經明確宣佈了對臺灣歸回祖國的大政方針。人民政協應當積  
極開展工作，發展愛國統一戰線，促進臺灣早日歸回祖國，  
實現祖國統一大業。(人民出版社，1994b：187-188)

(9)各民主黨派和工商聯在臺灣同胞、港澳同胞和國外僑胞中有廣  
泛的聯繫和影響，希望你們在促進臺灣歸回祖國的事業中，  
積極貢獻力量。(人民出版社，1994a：206)

### (三)江澤民對海外僑胞的統一戰線工作的指示

(1)各級僑聯是黨和政府聯繫歸僑、僑眷和海外僑胞的橋樑和紐  
帶。建國以來，特別是黨的十一屆三中全會以來，各級僑聯  
組織克服了種種困難，做了許多積極有益的工作，在現代化  
建設事業中做出了貢獻。今後，黨和政府要一如既往，關心  
和重視僑聯的工作，加強對僑聯工作的領導，並給予切實  
的支持和幫助。各級僑聯要進一步密切聯繫和廣泛團結歸僑、  
僑眷和海外僑胞，維護他們的合法權益，及時反映他們的意  
見和要求，更好地為他們服務。要配合各級黨委和政府，根

據歸僑和僑眷的特點，運用生動活潑的形式，加強思想政治工作，鼓勵他們在各自的崗位上努力工作，多作貢獻。要繼續協同有關部門抓好僑鄉的精神文明建設。各級僑聯要積極組織和引導歸僑、僑眷參加社會主義民主和法制建設，發揮民主參與、民主監督作用，促進廉政建設。各級僑聯都要認真搞好自身的建設，面向基層，面向群眾，發揚民主，克服行政化的傾向，使僑聯成為充滿生機與活力的組織，真正成為「歸僑、僑眷之家」。(中共中央黨校出版社，1997a: 143-144)

- (2) 僑務工作的物件是生活在海外的華僑和已經加入外國籍的華人，直接涉及到我國與華僑華人所在國和地區的關係，具有很強的政策性。如果弄得不好，就會影響以至損害我國與有關國家和地區的關係。因此，我再次強調，開展僑務工作必須採取積極而又慎重的態度，十分注意政策，服從並服務於我國的對外政策。華人問題是一個尤其值得注意的問題。

為了改善我國與華僑華人所在國的關係，有利於華僑華人在當地的生存和發展，我國政府從五十年代起就嚴格區分華僑華人的國籍界限。三十多年來的實踐證明，這一政策是十分必要和完全正確的。一九八九年國務院僑務工作會議所確定的對外籍華人工作的基本方針，重申了這一政策，應該繼續貫徹執行。儘管近年來我與東南亞國家的關係有了較大改善，但是，華人問題仍然是我國同一些國家，特別是東南亞國家關係中，長期存在的比較敏感的問題。我們必須保持冷靜的頭腦，堅定不移地貫徹不搞雙重國籍的原則和既定的華人工作方針。

當然，嚴格掌握對華人的工作方針，絕不等於不講人情。在工作中，既要嚴格區別華人與華僑不同的國籍界限，又要注意以親戚、親情相待，不把他們等同於一般外國人，努力增進他們與我國的友好情誼和合作交流。(中共中央黨校出版社，1997b：459-460)

承前章(等一章)所述，意識型態的本質導致海峽兩岸對於主權的解釋、國家認同、利益分配、權力分配各自不同乃至衝突，這些衝突將內化於政治系統當中，而輸出成為僑務及僑教的重要主張。中共從建政以來迄今歷經九次「統一戰線」，而最近一次統一戰線的目標即是解放台灣，因此其外交、軍事、僑務、僑教...等整體作為即是環繞在此目標下發展而來的。在本論文以後章節，從歷史演變上回顧中共僑務演即可清楚看到此一趨勢，尤其是改革開放後，中共擺脫文革時期內部政治紛擾，在僑務方面全力向外拓展拉攏華僑，近年來更是以靈活、全方位、大戰略從事僑務，將其政治上的統一戰線，以經濟上的「引智引資」包裝，更是不可不慎。

### 三 僑務、僑教的意涵

顏國裕曾經以僑務法規內容為準將「僑務」界定為華僑組織工作、華僑文教工作、華僑經濟工作、華僑證照服務工作...等項。(顏國裕，1991：8-9)大體而言為當時僑委會工作重點內涵。本文從行政院僑委會歷次政府統計及報告的內容分析而論，「僑務」至少應該包括「僑社」、「僑經」與「僑教」。

所謂的「僑社」，係指海外華人社團的經營與聯繫。因此僑委會進行的各項「僑民及僑團聯繫與服務」，諸如海外僑團回國訪問、海外僑團志願服務事項、海外僑團各項重要會議...等等均屬之。

而所謂的「僑經」，係指華僑經濟事業之輔助。僑委會進行的鼓勵華僑回國投資、僑貸款信用保證基金、僑營事業發展...等等均屬之。「僑教」應有狹義與廣義之分，狹義的「僑教」係指「華文教育」而言，專指僑校(海外華文學校、中文班)發展與管理、開發中文教材...等；廣義的「僑教」，指華僑社會教育、僑函授教育、新聞傳播工作、僑生升學之輔導...等事項。

究其「僑務」工作內涵而論，本研究較偏向「僑務」中的「僑教」，而視情形有時兼而論及「僑社」與「僑經」。

## 第二節 文獻理論探討

### 一 文獻探討

目前國內對於華僑史、僑教的研究多年以來均呈現質量不足的情形，而在這些有限的中文、外文的著作中，其焦點多半集中在華工問題、華僑社會文化、中外有關華僑的交涉、華僑與辛亥革命的關係等方面，至於探討中國政府的華僑政策的著作，則如鳳毛麟角。(李盈慧，1997：2)而這些少數有關中國政府華僑政策的作品，多半是探討清朝政府的政策，如顏清滄(Yen Ching-Hwang)的《出國華工與清朝官員》和艾文博(Robert L.Irick)的《清朝的苦力貿易政策》及莊國土的《中國封建政府的華僑政策》。

#### (一)台灣僑務及僑教部分

管訓美(1982)在《現階段我國僑務政策之研究》中，以文獻分析法為主，選擇東南亞地區，研究我國僑務政策的內涵，希冀達成：(一)打破對中華民國僑務政策討論的沉寂；(二)澄清僑胞面臨的問題及僑務政策欲達成的目標；(三)建立我國僑務政策正確的認識；(四)藉此引發更多的關注與興趣，使我國僑務政策的分析研究成果變為有用的政策資訊...等研究目的。

陳文峰(1986)在《我國當前僑務政策與措施之研究》中，以僑學分析(analysis of overseas Chinese affairs)的眼光來探討我國當前的僑務政策。首先以萌芽、發展、轉變三個時期敘述我國歷代政府對於僑

務觀念所具有的基本態度與方針，以及中央政府在復員戡亂以前，與政府遷台以來的僑務工作重點，併含僑務機構(僑務政策執行機構)之沿革。並就當前僑務政策之制定與執行成效分別以政策之制定依據、努力之方向與目標來研究現階段僑務政策隻理論雞處與工作內涵。以期徹底了解華僑問題之真正所在。

顏國裕(1989)在《我國當前僑務工作之研究：民國六十年(1971)以後之發展分析》中，以政策分析角度，讓有志於僑務工作及僑務研究者，了解僑務問題的形成原因、規劃內容、執行情形及其評估，以便對於僑務工作有正確的認識與了解。文中探討僑務政策問題之形成，分述僑務問題形成的各種原因、認定即議程的建立；僑務工作的合法化；說明現階段僑務政策規劃內容及合法化情形；僑務政策之執行：透過政策執行目標、經費、資訊、人員素質與實行情形，來說明僑務政策之內涵。

王斯嫻(2002)在《1979 年以後台灣僑務政策初探》中，以台灣觀點出發定位台灣僑務工作中的華僑及華人，並且自 1970 年代以後台灣在國際及國內政經情勢變動來看僑務如何作為國家政策中的重要部份，該論文企圖回答僑務工作的對象，進行僑務工作中所面臨的國家認同問題，僑委會組織存廢問題，僑務工作的功能及成效...等等問題，並且具體將研究分成三個階段：(1)1979-1989 蔣經國時期、(2)1989-2000 李登輝時期、(3)2000 以後的陳水扁時期，觀察三個時期中決策者與僑務政策的關係及其轉變情形。

游凱全(2003)在《我國僑教變遷之研究：SWOT 觀點分析》中，以策略管理中 SWOT 的策略分析模式探討僑委會於僑教政策執行所

面臨到的優勢劣勢、機會與威脅，並於策略選擇，政策執行與政策變遷的情形，同時以個案僑教預算分配比例情形，海外僑校教材，經費運用...等就學理上及實務上做一探討。

李靜兒(2004)在《近半世紀的「華僑」教育(1950-2000)》中，將整個研究階段劃分為：(1)1950-1987 戒嚴時期的僑教，與(2)1987-2000 解嚴之後的僑教兩個階段，在第一階段中，從整體內萬環境中論述反共赴國的僑教方針與美援華僑教育計畫，在第二階段中著重僑生來台人數及反對僑教...等問題；該論文進而關注海外華校的經營問題(以東南亞為例)。

本研究在時間斷線劃分上選擇以下三個階段：(1)抗戰前僑務政策之演變；(2)抗戰及反共復國時期的僑務演變；(3)政黨輪替前的僑務政策演變；(4)政黨輪替後的僑務政策演變，而在各主要階段中，也盡量將各時期內重要轉折考慮進去。並且在政黨輪替前後的僑務轉變上也盡量補入新的資料，以彌補上述各篇研究上的不足。

## (二)中共僑務及僑教部分

王誠(1985)在《中共現階段僑務政策之研究》文中，以歷史法為經，歸納法和分析法為緯，對中共現階段(1978-1984 年)僑務政策作有系統的研究。

文中將中共 1949 年至 1977 年僑務政策區分為國內與國外兩個部分，分別敘述期演變過程。並且針對中共 1978 年以後的內部情勢及

其國際統戰外交，作一概略性的敘述，說明中共調整僑務政策的目的以及在僑務政策上的基本轉變。同時並先行敘述中共現階段僑務機構的調整與對僑生教育方面的措施。

就現階段中共對海外華僑的措施，區分為華僑國籍，放寬入境及進口物品的限制、爭取僑資、退房華僑房屋等方面，予以詳細的敘述與分析。在中共現階段對歸僑、僑眷的實際措施上，區分為政治上的安撫、生活上的「照顧」、僑匯的爭取以及拉攏知識份子等方面予以詳細的敘述。在結論部分係根據以上各章的論點，分為中共華僑、歸僑、僑眷的基本估點與態度，中共僑務政策的特質以及對中共現階段僑務政策的評估等三方面，提出個人研究的心得。

林國章(1987)在《中共四化政策對其僑務工作影響之研究》文中，針對中共自 1978 年「第十一屆三中全會」以來，以鄧小平為首的中共改革派，為致力四個現代化建設，推動經濟體制改革，同時藉由僑務工作以爭取僑外投資，擴大海外宣傳的做法加以探討。

其主要內容包括：(一)中共四化政策的內容：首先從中共經濟體制的流弊及經濟發展的困境，說明四化政策的衍生背景、演變過程及鄧小平所推動的搞活經濟、對開放的做法；(二)中共僑務工作的本質：就爭取華僑資金、對華僑之統戰及配合外交需要等三方面，說明其向來役用華僑的作法與目的；(三)中共四化政策與僑務方針：陳述中共因四化建設的需要，而促使其轉變僑務觀念，調整僑務機構，改進僑務措施；(四)四化政策下中共僑務工作的展望：就現況分析其對外開放與拓展僑務引注僑資的結果，左右其經濟發展，影響其對台統戰，並引起自由化意識的衝擊而轉化其內部統治。



研究結果顯示，中共將持續改革開放，並加速推動僑務工作。最近更以走國際大循環體系的經貿發展路線及海南省等做法擴大爭取僑外投資。雖然其目前的投資環境存著極大的弊端與風險，但確實製造了很大的聲勢，值得加以注意。因此研究建議：(一)加強僑生教育，拓展反共實力；(二)落實民主憲政，團結海外僑心；(三)調整產業結構，反制經濟統戰；(四)倡導僑學研究，帶動僑務革新。

小林伊織，在《中共改革開放後的僑務政策》文中，以伊斯頓「一般體系分析」模式進行國際情勢、台海關係及中共內部經濟、社會因素論述分析，集中對中共僑務組織--中央機關及地方性組織的分析，以及改革開放以來僑務法令的沿革及修改情形，並且點出華人(華僑)在改革開放後經濟上、政治上、文教方面的定位，最後透過觀察來評估與展望中共僑務未來可能的發展方向。

前述研究的產出時間多為 70 年代左右，對於中共最新對台僑務僑教政策付之缺無。由於中共資料一向難以取得，台灣目前可以取得的最新研究報告多是以台灣觀點分析中共對台的外交政策，對於中共對台的僑務僑教最新研究，不管是學術(位)論文，份量上極少。本研究盡可能取得中共在 2003 及 2004 年對台灣僑務工作的細節，但仍要以其他的資料相互對照(例如中共的統一戰線思維、眾共對台的外交策略...等)，以焦點合成法來一窺全貌。

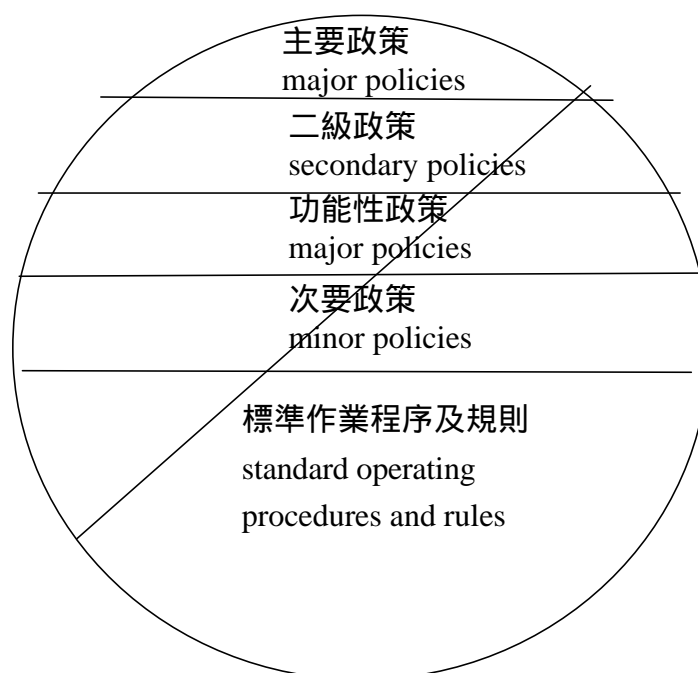
## 二、理論探討

### (一)公共政策理論

丘昌泰認為：公共政策從上至下，可以分為四種不同的層次，我們可以說丘昌泰教授這種分類方法，主要是從(政黨政治)的角度作為劃分的依據，茲將其分類方式分述如下：(丘昌泰，2000:10-11)

- 1.政治政策(political policy):政黨政策係指政黨對社會民眾所提的具有一般性、原則性、理想性色彩的公共政策。
- 2.政府政策(government policy)：國家政策，政取執政權後，所落實的政策。
- 3.首長政策(executive policy)：執行政策，機關首長在政府指示下，依據計劃的優先順序與預算配置而擬定的政策。
- 4.行政政策(administrative policy)：行動綱領，為了實踐政府與首長政策所擬定的一系列行動綱領。

唐恩(Dunn,1994：78)認為公共政策是由「層級性的公共行動」所構成，因此公共政策的總體政策結構，可以分為下列五個層次：

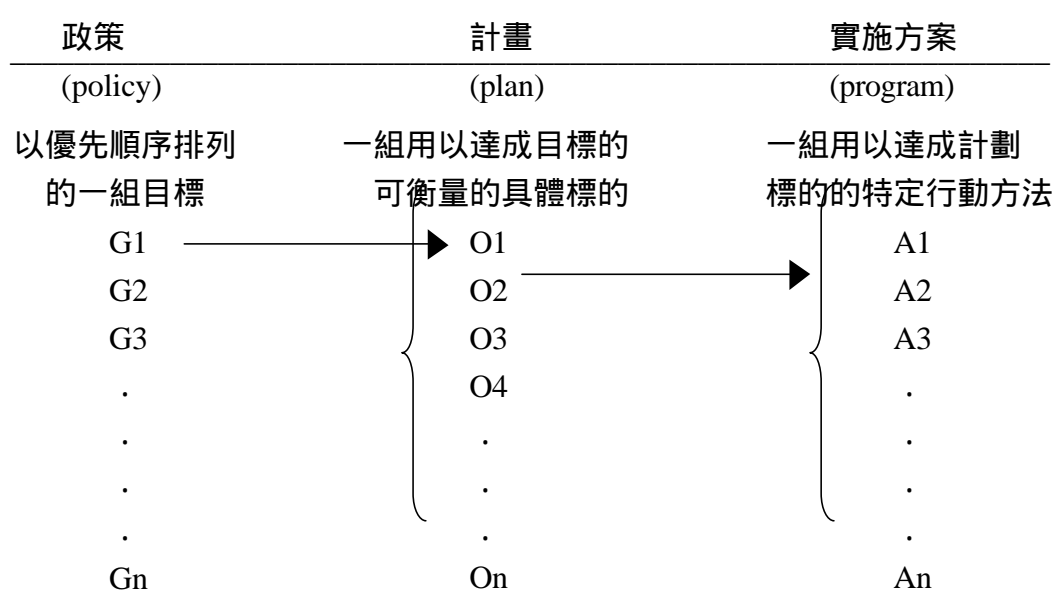


【圖 2-2】唐恩(Dunn)公共政策的結構

資料來源：Dunn, 1994:78.

- 1.主要政策(major policies)：代表政府、公共組織或數個公共組織的全面性目標，其包括對長期目標及社會未來可能發展之預測，並且指導各「次級」及「功能」政策之規劃、協調及組織評估。此種政策產生於政府部門中的最高階層，關係到特定政府部門的主要任務、性質及目的。
- 2.二級政策(secondary policies)：在主要政策下，根據主要政策而制定，指導功能性政策的計畫與制定，雖已較為具體，但仍屬全面而抽象。
- 3.功能性政策(functional policies)：包括按主要政策標定之政策目標，來設定具體的機構計畫，將主要政策化為可行的政策行動，其具體內容如標定標的團體(target groups)、界定利害相關人(stakeholders)：並安排各項計畫推動的優先次序等。
- 4.次要政策(minor policies)：指代表達成政策目標所需的各種專案(projects)。
- 5.標準作業程序及規則(standard operating procedures and rules)：指的是各運作單位的組織章程及運作準則。這些準則包括人事法規、標準作業工時等。

史達林(Grover Starling,1988:89)指出：「政策是目標或目的之一般性陳述，而計畫則是為達成政策目標的一種特定的方法。」因此，Starling 從政策(policy)、計畫(plan)、實施方案(program or project)連結關係著手，發展成為「公共政策連結性」概念。

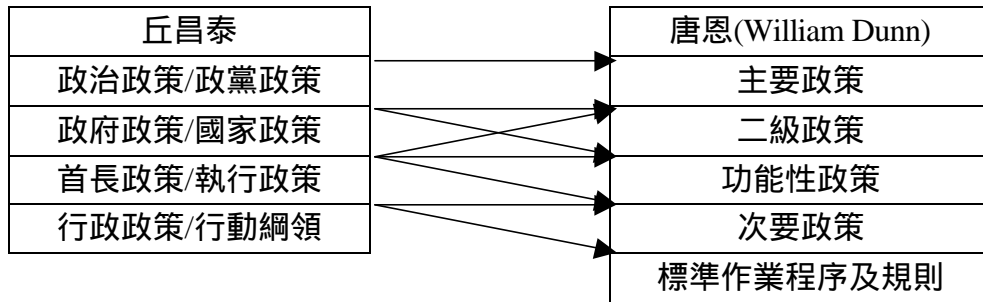


【圖 2-3】史達林(Starling)的公共政策連結性

資料來源：Starling, 1988:95.

圖解說明：上圖所表示的第一個層級—政策(policy)，是由一序列的政策目標(goal)按優先次序排列所組成(G1、G2、G3.....Gn)。而任何一個高一層次的政策目標，均會建構構成下一層次的計畫(plan)。而計畫亦是一連串可測量目標(objectives)所構成，用以達到上一層次的政策目標。而最下一層次方案(program)或專案(project)亦可分劃成幾有優先順序的政策行動(actions)，用以達成上一層次的計畫目標。

雖然，丘昌泰與唐恩(Dunn)分別從不同的角度析論公共政策的層次，其間理念或有相疊之處，疊合之處有如下圖所示。



【圖 2-4】丘昌泰與唐恩(William Dunn)公共政策層次概念疊合示意圖

資料來源：筆者自繪

說明：所謂政黨政策係指透過政黨正制的運作，執政黨將其黨的政策落實到國家政策的過程，因此在圖中將政黨政策置於國家政策之上。

本文認為有以下四個特點：

- 1.其中，丘昌泰的「政治政策/政黨政策」，係指一種抽象的概念、理想或是一種意識形態，主要為政黨的政綱、黨綱或是政黨政見訴求，這猶如唐恩所述之長期目標及社會未來可能發展之預測(主要政策)。
- 2.另者，丘昌泰所謂之「政府政策/國家政策」，係拍落實上一層次的而較為具體的政策；這在唐恩的分類中，主要為「二級政策」與「功能性政策」。
- 3.再者，丘昌泰的「首長政策/執行政策」，係指機關首長在政府政策指示下，依據計劃的優先順序與預算配置而擬定的攻策。這在唐恩的分類中，主要於「二級政策」、「功能性政策」與「次要政策」。

- 4.最後，丘昌泰的「首長政策/執行政策」，係指最細部及最底層的行動綱領；這在唐恩的分類中，主要是以「次要政策」或「標準作業程序及規則」的方式呈現。

本文所分析的政策是分散於丘昌泰或唐恩的各層政策層次當中，主要關心的面向是在面對政策環境時，政府如何從「政策」(policy) → 「計畫」(plan) → 「實施方案」(program)的政策連結性中，排政策的優先順序，並以一組用以達成目標的可衡量的具體標的及行動方法去解決政策問題。

## (二) 政治系統理論

系統理論係由(1)一般系統理論、(2)操縱學、(3)溝通理論發展而來，其主要將「系統」視為：一群個體間有規律的互動。而所謂的「系統」概念主要為：(1)有可區分的部分；(2)各部分有關聯，相互影響；(3)有可觀察的範圍(邊界)。而大衛 伊斯頓(David Easton)首先將系統理論的概念運用到政治學的分析當中。其政治系統論內容如後：(任德厚，1999：56-60)

- 1.政治系統的範圍為社會價值權威性分配有關的活動。
- 2.政治系統對環境是開放的，環境會不斷的影響政治系統，政治系統也會對環境產生反應。
- 3.政治過程是一種輸入？轉換？輸出？反饋的循環過程。

### (1)輸入

- ①意義：指進入決策機構的各種影響力。
- ②來源

- a. 外在環境的輸入。
- b. 內在環境的輸入。
- c. 決策機構的輸入。

③ 內容

- a. 需求：對決策機構提出作為或不作為的意見。
  - b. 支持：對政府的政策表現順服與認同。可分為：A. 分散的支持：對政治體系一種整體之支持，能給予政治系統某種程度的彈性。B. 特殊的支持：對特殊的政策因感到滿意而產生的支持。
- (2) 轉換過程：是指一個政治體系的政策從輸入轉變成輸出的經過情形與方式，一般稱之為決策過程，因其通常是複雜且常有「不為外人道也」的隱密，故稱此過程為黑箱作業（black box）。
- (3) 輸出：係指政府所產生的政策與執行結果。有些政策與行動攸關全國人民（如戰爭），有些僅及於一部分人而已（如租稅政策之於納稅人）。
- (4) 反饋：政策實施對社會產生影響後，又影響到社會對政治體系的輸入內容，對原有的政策表示支持或產生另一層次的需求。

以本研究而言，使用政治系統論可以清楚的「分析架構」去思考海峽兩岸當局在思考歷史的時空脈絡後、面對內外環境變項、自我政權合法存在的基礎、意識型態的本質...等輸入項後，進行政策的轉換後輸出僑務及僑教政策。這其中像 STOT 分析、政策環境分析、目標管理、資源管理...等，其實都是政治系統在接受環境資訊後，在政策轉換過程中的內在反應。

### (三) 政治功能理論

政治功能論為奧蒙（或譯阿蒙，阿爾蒙）G. Almond 及鮑威爾（G. B. Powell）所創，其起源為：(1)生物有機論、(2)帕森思（Parsons）的社會系統論、(3)大衛 伊斯頓(David Easton)的政治系統論。

G. Almond 在《開發中地區之政治》一書中，將所謂的「功能」定義為：對整體產生「維持」或「穩定」的作用。而將「結構」定義為：具有規律性的成型互動體制。其功能論的內容如後所述(轉引自任德厚，2001：61-64)

#### 1.系統功能：維持本身的存在與運作

- (1)政治社會化：經由學習使對政治系統發展出共同的信仰價值。
- (2)政治甄拔：選擇與決定系統中的地位與角色。
- (3)政治溝通：經由語言或符號相互傳遞意義、信息。

#### 2.過程功能：社會價值的權威性分配過程

- (1)利益主張：對系統提出的期盼或需求。
- (2)利益匯集：不同利益之間的協調、爭鬥。
- (3)政策做成。
- (4)爭議裁決。

#### 3.政策功能：權威配置的具體作用（產出）

- (1)汲取的：system 經由稅收、徵兵從內外環境取得人力、物力、財力等價值資源。
- (2)分配的：使群體各部分享有一定程度的社經福祉。
- (3)規約的：系統維持於一定秩序下。
- (4)符號的：使系統本身得到的正當或道德層面的支持與強化。



政治功能論就某程度而言，係從政治系統論的概念發展而來，但是比政治系統論更細緻而深入。因此本研究在採納了政治系統論的分析概念架構之後，政治功能論對研究的功能在於更能細緻的去考量政治系統轉換過程(過程功能)的諸項要素。

#### (四) 意識型態 ( ideology )

意識型態是一種較為穩定而持久的思想主張，有人逕以思想體系或政治思想體系視之。茲分述如下：(轉引自任德厚，2001：62-63)

##### 1. 由來

法國大革命時，由法哲戴培西 (Dertulte de Tracy, 1754-1836) 所創，原意用來指稱觀念學，其後拿破崙用來諷刺知識份子追求抽象真理，忽略史實的「抽象空想的激進思考」，始賦有政治意涵。

##### 2. 涵義

- (1) 政治學者克瑞尼克 (I. Kramnick) 與瓦特金 (F. M. Watkins)：政治意識型態 (political ideology) 是指一種信仰的型態。這些信仰把規範性的見解導入政治生活當中。
- (2) 政治學者華爾滋 (H. Waltzer)：意識型態 (ideology) 是指一個信仰體系，為既存或構想中的社會解釋，辯護人們喜好的政治秩序，且為這政治秩序的實現，提供過程、制度、計畫等策略。
- (3) 政治學者麥克瑞迪斯 (Roy C. Macridis)：意識型態即為一群人擁有的政治觀念成信仰。

總之，意識型態最通俗的意義應歸納為：意識型態包括了經驗性與原則性的因素，提供人們認識，了解與解釋世界的思維方式。意識型態是政治信仰的型態，這些信仰將規範性的見解導入政治生活中。這些關於理想秩序的見解，通常包括對於人性、個人與國家社會的關係、經濟與政治體的關係，以及政治目標等相當明確的態度。

### 3.本質

- (1)包容性：一個完整的意識型態必然包含許多非常重要的觀念，而這些觀念是環環相扣，形成完整的意識型態，而這些觀念可以做為組織的理論基礎並要徹底貫徹實現。
- (2)滲透性：意識型態深入人心，並對許多人的政治信念和行為發生影響。
- (3)馳張性：由於意識型態的包容和滲透，故可以說這一套觀念常由一大群人所持有，而在一個或更多國家的政治事務上扮演重要的角色。
- (4)內聚性：一套完整觀念組成的意識型態能激起其追隨者強烈的企圖心，並且明顯的影響他們的政治信仰與政治行動。

### 4.要素

- (1)價值觀：每個觀念都建立在人們堅信有些價值是比其他的價值來得重要，而最高的價值觀提供了評判其他觀念、信仰和行動的標準。
- (2)理想政體的遠見：每個意識型態都有它的理想，並且期望將此理想具體化，實現政治意念最具體化者就是政體，故

意識型態組成的動機成分就是每一個意念都受一個討論理想「政體」的遠見所啟示。

- (3)人性的觀念：所有意識型態都試圖解釋個人、社會和國家運作的道理，因此每個觀念環繞探索的都是涵蓋了有關人類、社會和政府為什麼如此作為的信仰，也就是對人性的體認加以探討。
- (4)行動策略：意識型態與政治哲學最大不同者，乃在於最終目的的期望獲得勝利，即獲得對現狀的改變，故每種意識型態的組成成份中，必然都包含了改變現狀、實現理想的基本方針，亦即實現理想政體的策略。
- (5)政治戰術：每一種意識型態既有其行動策略，不同的意識型態自然選擇不同的政治行動，以完成其目標。這些特定的政治行動，就是政治戰術，目的都為達到勝利。

## 5.特徵

- (1)革命性：自美法革命以來，政治意識型態一直以一個革命信念為基礎。這樣一種具體的革命哲學模式無疑地顯示其以革命信念為基礎，堅信經由人類的知識及努力，可以不斷創造更理想的社會環境。
- (2)全民性：當一種思想成為意識型態時，則由大眾可能對此觀念或信念，附有贊成或反對強烈的感情，終於導致強烈的社會政治改革。從政治哲學跨到意識型態的瞬間，讓人體認到意識型態與群眾之間的緊密性。
- (3)烏托邦式與幻想式：憧憬的是烏托邦式的前景，表現了一種浮誇不實的重建政治世界的構想。現代意識型態者，通常傾向於以斷然而樂觀的語氣，來界定他們的目標，

率信舊社會的一切溫暖，只要投入新秩序中，自然迅速消失。這種童駘式簡單的處世觀，塑造意識型態烏托邦或幻想式的特性。

(4)二分法論：烏托邦主義思考邏輯的表徵，便是簡化主客觀的論斷，將贊成與反對，習慣性看成朋友或敵人，好人與壞人，都屬於黑與白的問題。

由上所述，可知每一種意識型態都是一種思想上的堅持，各有其不同的涵意、由來、本質與特徵。正因為意識型態堅持，一旦固著強化為意識型態，也就難以改變。

綜前所述，海峽兩岸僑務僑教政策的比較，可以借助公共政策理論、政治系統理論、政治功能理論與意識型態等四個理論深入探討。由於著重點各有不同、看法各有殊異，從而乃能得到較為全面、客觀的瞭解。

### 第三節 現況描述

#### 一 人口分佈

我國位居亞洲大陸之東側，東臨海洋，由於歷史因素及地理環境關係，配合沿海居民之堅忍奮鬥精神，遂向海外發展，因此時至今日，全球各地均可見華人之足跡。海外華僑、華人人口，係由我國各地使領館、處及本會駐外人員所蒐集之最新資料，並參酌各國政府所公布之人口統計及普查資料估計而得。截至民國 92 年底止，約為 3751 萬人(不含香港、澳門)，較上一年增加 78 萬人左右，成長率約為 2.1%。(僑委會，2003:10)

#### (一) 海外華僑、華人人口分布(參見【表 2-1】)

根據僑委會調查顯示：亞洲各地區華人約計有 2,899 萬人，占全球華人人口數之 77.3 %；其中以印尼約 736 萬人最多，占全球華人之五分之一；其次為泰國 719 萬人及馬來西亞 604 萬人，分占第二、三位；新加坡居亞洲第四，約有 262 萬人；其餘越南、菲律賓、緬甸估計各有百萬人之譜。(僑委會，2003:10)

美洲約計有華人 662 萬人，占全球華人之 17.7 %；其中以美國約 319 萬人為最多，約占美洲五成，而華人多聚居於加州及紐約地區，占全美華人人數之半；其次為加拿大約 146 萬人。其餘中南美地區除早期秘魯移民較多以外，在巴西、巴拿馬等地亦各有十餘萬華人。

歐洲約計有華人 99 萬人，占全球華人人口數之 2.6 %，其中以英國約 27 萬人為最多，其次為法國 23 萬人、荷蘭 14 萬人。

【表 2-1】海外華僑、華人人口數

民國九十二年底			
地區別	人數	占總人數百分比	占各洲人數百分比
總計	37,505	100.0	
亞洲	28,985	77.3	100.0
印尼	7,362	19.6	25.4
泰國	7,193	19.2	24.8
馬來西亞	6,036	16.1	20.8
新加坡	2,621	7.0	9.0
越南	1,220	3.2	4.2
菲律賓	1,119	3.0	3.9
緬甸	1,079	2.9	3.7
日本	479	1.3	1.7
其他	1,876	5.0	6.5
美洲	6,615	17.7	100.0
美國	3,186	8.5	48.2
加拿大	1,458	3.9	22.0
其他	1,971	5.3	29.8
歐洲	987	2.6	100.0
英國	271	0.7	27.5
法國	229	0.6	23.2
荷蘭	143	0.4	14.5
其他	344	0.9	34.8
大洋洲	764	2.0	100.0
澳大利亞	585	1.6	76.6
紐西蘭	127	0.3	16.6
其他	52	0.1	6.8
非洲	154	0.4	100.0
南非	45	0.1	29.2
其他	109	0.3	70.8

資料來源：《92(2003)年僑務統計年報》，2003：11。

大洋洲地區約計有 76 萬華人，占全球華人之 2 %，其中以澳大利亞約 59 萬人最多，紐西蘭約 13 萬人居次。

非洲囿於各主、客觀因素影響，目前仍為華人最少的地區，約僅有 15 萬人，占 0.4 %；其中以南非約 4 萬 5 千人最多，模里西斯、馬達加斯加、留尼旺等地約各為 3 萬人左右。

## (二)、全美華人居住概況

從公元二千年華人在美國居留地之選擇觀察，發現華人聚居集中程度相當高，全美五十州華人最多之前八個州，就占八成。加州最多占 38.94%；另有 15.68%集中在紐約州，僅兩地就超過華人總數一半以上，與 1990 年比較，兩州華人所占比例分別減少 3.9 與 1.59 個百分點，顯示華人聚集趨勢已有減緩之勢。至於其他華人較多之地區依序為夏威夷州、德州、紐澤西州及麻州，分別占 5.9%、4.22%、3.83% 及 3.21%，所餘其他各州華人所占比例均不及 3%。(龍文彬、黃國楨，2001：12)

華人移居美國後，形成高度集中現象，不僅大部分定居在加州及紐約兩州。即使在該兩州內，分在也相當集中。加州有 5.5%，約 1,026,794 華人集中在全部個郡中的 9 個郡；而紐約有 84.58%，約 382,172 人集中在 62 郡中的 4 個郡。就全美華人計算，約近半數 48.89% 之華人，合計 1,408,966 人，集中居住在全美兩州十三個郡，充分反映華人集中居住的特性。(龍文彬、黃國楨，2001：16)

【表 2-2】美國華人居住分布概況

	一九九〇年		二〇〇〇年		變動	
	人數	百分比	人數	百分比	人數	成長率
合計	1,645,472	100.00	2,882,005	100.0	1,236,583	75.15
加州	704,830	42.54	1,122,187	38.94	417,337	59.21
紐約州	234,144	17.27	451,859	15.68	167,715	59.02
夏威夷州	58,804	4.18	170,803	5.93	101,999	48.25
麻州	53,792	3.27	52,380	3.21	38,588	71.74
紐澤西州	59,084	3.59	110,263	3.83	51,179	80.62
德州	53,232	3.84	121,588	4.22	58,359	92.29
伊利諾州	49,936	3.03	86,093	2.99	36,159	72.41
華盛頓州	33,962	2.06	75,884	2.63	41,922	23.44
其他	327,668	19.91	650,946	22.59	323,278	98.66

資料來源：龍文彬、黃國棟，2001：13。

## 二 僑校分布情形

僑校為在海外推展華文教育之重要據點。海外僑校之發展，以 1967 年為最高峰，當時僑校達 5,300 餘所，其後因國際形勢轉變，僑居國政經情勢的變動與限制，僑校數量日減，然自 1975 年以後，僑校數目一直保持 3,870 在所上下。由於 1997 年起港澳地區 1,084 所華文學校，不再列入統計，故減為 2,597 所。

為了確實瞭解海外僑校分佈情形，1998 年辦理僑校普查，部分僑校因規模小被合併、或早已停辦、或改為當地學校，海外僑校經重新統計再減為 1,911 所(僑委會，2003：24)。



【表 2-3】歷年海外華文學校數

民國八十至九十二年						
年 別	合計	亞洲	美洲	歐洲	大洋洲	非洲
八十年	3,888	3,732	91	13	16	36
八十一年	3,888	3,732	91	13	16	36
八十二年	3,888	3,732	91	13	16	36
八十三年	3,695	3,539	91	13	16	36
八十四年	3,681	3,525	91	13	16	36
八十五年	3,681	3,525	91	13	16	36
八十六年	2,597	2,441	91	13	16	36
八十七年	1,911	1,885	15	-	4	7
八十八年	1,927	1,921	-	-	2	4
八十九年	2,006	2,000	-	-	2	4
九十年	2,013	2,007	-	-	2	4
九十一年	1,995	1,984	5	-	2	4
九十二年	---	---	---	---	---	---

資料來源：《(2003)92年僑務統計年報》，2003：24。

資料說明：1.自1995年起不含大專院校。

2.自1997年起不含港澳地區華文學校數。

#### (一) 全球華文學校數計 1995 所，幾乎全數集中在亞洲地區

民國九十一年底(2004)海外華文學校計 1,995 所，其中除 5 所位於美洲，4 所位於非洲，2 所位於大洋洲外，其餘 1,984 所全部集中在亞洲地區，其中又以馬來西亞 1,423 所，占 71.7% 為最多，其餘依序為緬甸、泰國、菲律賓，各有 157、153、136 所。(僑委會，2003：25)

#### (二) 海外中文班計 1,148 所，絕大多數集中在歐美地區

海外中文班也是華僑學習中文之重要管道，特別是無華文學校之地區，中文班取代部分華僑學校功能，故全部中文班 1,148 所中有

829 所或 72.2% 集中在沒有華文學校之美洲，歐洲也有 193 所占 16.8% ，在華文學校最多之亞洲卻僅有 30 所占 2.6%。(僑委會，2003：26)

【表 2-4】亞洲地區華文學校數

民國九十一年底 單位：所

國家別	合計	華文學校			中文班
		小計	新興僑校	傳統僑校	
合計	2,014	1,984	157	1,827	30
日本	16	8	2	6	8
韓國	31	31	31	-	-
菲律賓	136	136	-	136	-
印尼	40	26	12	14	14
馬來西亞	1,423	1,423	2	1,421	-
汶萊	8	8	-	8	-
泰國	160	153	48	105	7
緬甸	157	157	29	128	-
越南	36	36	33	3	-
沙烏地阿拉伯	2	2	-	2	-
約旦	1	-	-	-	1
俄羅斯	4	4	-	4	-

資料來源：《93 年僑務統計年報》，2004：26

【表 2-5】海外華文學校、中文班數

民國九十一年底 單位：所

校別	合計	亞洲	美洲	歐洲	大洋洲	非洲
總計	3,143	2,014	834	193	87	15
華文學校	1,995	1,984	5	-	2	4
臺北學校	6	6	-	-	-	-
完全學校	104	104	-	-	-	-
初中	107	98	5	-	-	4
小學	1,778	1,776	-	-	2	-
中文班	1,148	30	829	193	85	11

資料來源：《93 年僑務統計年報》，2003：25

### 三 各地僑校概況

#### (一)僑校種類型態

海外中文學校的類型很多，有：正規學校、半正規學校、補習校、函授學校、遠距教學等等。如就學校層級來分，有：幼稚園、小學(多分初小、高小)、中學(僅指初中學)、高中、大學(如泰國曼谷的華僑崇聖大學)。僑務委員會前副委員長洪冬桂曾將海外中文學校依其性質分為：

- 1.正式學校：符合「華僑學校規程」之規定而向僑委立案者，如韓國、日本等地之中文學校。
- 2.補習學校：規模較小，利用週末假日上課，如美加、紐澳、歐洲等地之中文班。
- 3.當地學校：當地正式之公私立學校，上中文課之時數有限，如泰國、菲律賓、中南美洲之學校。
- 4.獨立學校：如馬來西亞之獨立中學，為當地政府核可之私立中文學校。
- 5.台北學校：限招收持有中華民國護照之台商子弟，如馬來西亞檳城台灣僑校、吉隆坡中華台北學校、印尼雅加達台北學校、泗水台北學校、泰國中華國際學校、越南胡志明市台北學校等等。

各地的華校有的剛剛開辦，有的具有百年以上的歷史，也有的已經停辦，更有的停辦之後又開辦。其原因多與移民人數的多寡，學生就讀人數的多寡，師資是否充足，經費是否寬裕、有無熱心人士倡導等息息相關。

其中，學生人數多寡是影響學校能否持續與建校歷史久暫較為關鍵的因素。有學生僅個位數字的中文學校，也有超過 5,000 人的中文學校。

## (二)學習概況

有些地區的華裔子弟是被父母強迫去讀中文學校的，他/她們對學習中的興趣不高是可以想見的；但有些地方華裔子弟之學習中文情形，令人感動。本人即深刻感受到緬北與泰北兩地華人子弟學習中文的苦況；在緬北與泰北清邁、清萊兩省難民村山區，位於海拔一千多公尺的山上，清晨四點多就有不畏寒霜，光著腳丫，背著書包，翻山越嶺的四、五歲幼童，趕到離家滿遠的中文學校，上早上五點半到七點的晨間華文課程。七點後，回家吃早飯，再趕到學校去上當地的正規緬文學校或泰文學校，有的地區還在上完當地的正規學校之後，吃過晚飯，再去中文學校上夜間課程。本人帶團到緬北與泰北去培訓華文師資時，親眼目睹華人子弟這種學習中文的勤苦實況，再回想國內家長以轎車接送子女上學的情形，心中受到極為強烈的震撼。

## (三)招收學生

以往中文學校以招收華裔子弟為主，近來則因受到某些因素的影響，有些中文學校已不再純粹以招收華裔子弟為限。這些因素如經濟的因素、華文逐漸受到各地的重視，只有近年設立的「台北學校」為協助遠赴海外經商或公幹的國人子弟，能在當地接受與國內學制相同而能銜接國內教育水準的教育，純粹招收有中華民國護照者之子弟就讀，而且只用中文教學(其實與國內相同，也有少量外語課程)。

#### (四)與當地政府關係

各地中文學校與當地政治或政治關係，因時地不同而有不同的情況，基本上可分成兩種；其一是與當地政府政治關係，因時地不同而有不同的情況，基本上可分為兩種：其一是與當地政府關係不佳，時常受到干涉、禁止，辦學極為辛苦，主事之僑領承受甚大之壓力與危險，甚至常被拘禁坐牢；其二是受到當地政府的支持或不加干涉，維持可以運作的關係。通常越是民主的國家對華校的支持度也越高。目前海峽兩岸都積極拓展僑教，形成另外一種新的政治角力問題，這在原本較為單純的中文學校裡開始產生某種程度的微妙變化。

自從大陸積極推展僑教之後，原本使用原體字(或稱正楷字、正體字、繁體字)的中文學校便產生教材選擇的困擾。大陸採用簡體字，一簡一繁的對比，學生學習簡體字較為簡單容易。同時因採用不同課本的關係，連帶也產生用注音符號學或用大陸所推展的漢字拼音教學的困擾。這兩種困擾正產生分興未艾，宜儘速請專家研究解決。

## 四 華文教育展望

至於華文教育，近來呈現令人振奮的曙光，對振興各地中文學校而言，可說是個難得的契機。

### (一)各國大學逐漸開設中文課程

一九八九年諾貝爾文學獎得主西班牙籍作家卡米洛 何西 塞拉(Camilo José Cela, 1916-2002)曾公開指出：未來世界通行四種語言，即英語、中文、西班牙文和阿拉伯文。大家從中國人口佔世界總人口

的五分之一就可以知道中文的優越性，更何況大家都認為：二十一世紀是中國人的世紀。因此，各國眼明手快的大學便逐漸開設中文課程，這對我們推展僑教絕對是利多消息。

## (二)多元文化政策普獲重視，中文華語更形蓬勃

民主社會，成為世界各國追求的目標。而民主社會的特徵之一，就是包容與尊重各個民族的文化。因此，多元化政策普獲各國政府的重視，而且形成風尚。原本壓抑中文教學的國家，亦有逐漸鬆綁的趨勢，推展中文華語的僑教，越來越有發展的空間。