

國立臺灣師範大學教育學系博士論文

指導教授：吳清基 博士

潘慧玲 博士

大陸地區高等教育學歷採認政策歷程之
研究

研究生：宋雯倩 撰

中華民國一〇二年七月

摘要

本研究以文件分析研究大陸地區高等教育學歷採認政策制定歷程中政策的演進、決策脈絡、意涵及發展，並藉由 Kingdon 多元流程理論、Sabatier 倡議聯盟理論、Fairclough 與 Foucault 的論述分析概念，瞭解進入學歷採認政策文本中的各方利益競逐之爭議點與影響決策的策略、決策因素與其決策模式、支持反對政策開放各方論述與政府決策之脈絡考量，並根據上述研究結果提供後續政策發展方向供相關單位參考。

研究結果發現：

- 一、學歷採認政策歷經三位總統任期，政策之窗於馬總統時期開啟。
- 二、學歷採認決策爭議點中國家整體利益優先於其他利害關係人利益。
- 三、利害關係人利用各種管道影響政策。
- 四、保護主義與反保護主義的論述影響大陸高等學歷採認。

針對本研究結果，後續建議：

- 一、陸委會在規劃整體方向、綜整各部會意見應提供適時的溝通與裁示，提供主要負責部會應有的支持與協助，並成立一中立、穩定且長期的研究單位。
- 二、教育部針對實施情況應定期檢討修正，逐步放寬採認範圍、逐漸放鬆不予採認規定，讓各大學校院得以依自身特色招收適合的學生與教師，以發展自身學校的特色。另外不論在學術合作或招生經營等各面向上，皆必須全盤考量因應，不能再侷限於重點大學或少數學校上。
- 三、未來研究可持續關注大陸高校發展或其他階段各級教育，或運用其他研究取徑與方向進行研究，以更完善大陸高等教育學歷採認政策之面貌。

關鍵字：大陸地區高等教育、學歷採認、政策歷程

Abstract

This research conducted with document analysis was to understand the progression, decision context, connotation and development of the policy process regarding recognition of Mainland China's higher education in Taiwan. Using framework of Kingdon's multi-stream theory, Sabtier's advocacy coalition theory, concept of Fairclough's and Foucault's discourse analysis, the researcher tried to pinpoint (1) the controversial issue raised by interest groups, (2) the influential decision-making strategies, factors and models, (3) the discourses for/against the opening-up policy. Additionally, these research results served as references for further studies and as suggestions of revisions in the agenda, formulation and implementation of policy. There are four research results:

- 1.The policy had been formulated and adopted during three presidents' terms, but not until when President Ma starts his office is it implemented.
- 2.The controversial issues revealed that the national interest is prior to other interest groups.
- 3.The interest groups affected policy decision by all means
- 4.The discourses of protectionism and anti-protectionism affected the policy process.

Based on these results, the suggestions are as below:

- 1.Mainland Affairs Council is advised to provide communication platform and timely instruction with necessary supports and assistance while planning a comprehensive cross-strait plan and integrating suggestions among Ministries. It is also advised to set a neutral, stable and research institution with long-term development.
- 2.Ministry of Education is advised to regularly review and revise whether implementation is proceeding well, then to ease restrictions to allow universities to recruit talents in accordance with their features. Furthermore, MOE should carry out a comprehensive plan when dealing with academic cooperation or recruiting, but not merely focusing on key universities.
- 3.Further studies are advised to concentrate on the development of higher or other levels of education in Mainland China, or to apply alternative theory frameworks in order to study and complete this policy.

Keywords: higher education of Mainland China, recognition of education, policy process

謝誌

六年的博士生生涯，終於告一段落，回想這些辛苦走過的日子，有太多必須感謝。

兩年半的修課在臺北市龍山國小度過，一邊工作一邊讀書的日子，還好有教務處的信宏主任、鴻德、千慧、保煌、淑媛等工作夥伴們一起撐過，許多活動與業務因為彼此扶持一路過關斬將；而林校長興兆、陳校長榮富、訓導處俊賢主任、婷瑛、戈凱、彰嶸、金昇、總務處聖美主任、明義，與各學年的老師們給我的支持與鼓勵，更是我能順利將學分修完、考完資格考的動力。

意外考上高考後，龍山同仁們包容的接納我離開分發到教育部，在高教業務歷練下，對大陸高教學歷採認政策有更進一步的瞭解，也因為接觸各界不同的聲音，對於政策內涵與形成過程有更深的體悟。這三年半邊工作邊寫論文的歲月，感謝何司長的提拔與楊副座的體諒，並感謝王科長、廖科長與倪科長，在政策規劃與執行的過程中，讓我獲益匪淺。更感謝高教司二科的靜宜、心韻、五科的詩欣、國立中興大學招生組的德昌、一菁與業務相關的同仁們，在我對業務不熟悉的時候盡心盡力的教導我、協助我，讓我得以再一次在工作與學業中取得平衡。

而在背後默默持續支持我的家人、思翔，以及一路在學業上協助我的盈宏、尹彥、宏達、馨梅、俊名學長、郁仁學長、榕曼學姐、建華學長等，感謝您們在我低潮與試圖想放棄時，不斷的給我鼓勵與協助；除陪我走過每一道關卡、熬過一次又一次的考驗，更不忘照顧我的健康、給我家庭與友情的溫暖。

而最後最該感謝的是我的指導教授潘慧玲老師與吳清基老師，感謝您們包容學生的驚鈍，在百忙中不斷要抽空修改我的論文，還必須一再的接受學生笨拙的文筆。在您們耐心、溫和與不放棄的指導下，催生了這本論文的誕生。另外還要感謝口試委員楊國賜老師、王瑞琦老師、王麗雲老師與張鈿富老師，您們除了在論文寫作指導我外，在我的工作與學術進展上，也提供了相當多的幫助與建議，沒有您們的辛勞，這本論文不知何時才能完成。

在師大的學習歷程中，體會到了老師溫和的教導與對學生的關懷，學習過程中每位老師給我的教誨與知識的薰陶，是我難以忘懷的點滴，雖然有些老師已經逝世或離開，但課堂中老師諄諄教誨的身影，是學生心中永遠難忘的感激。

目次

| | | |
|------|----------------------|----------|
| 中文摘要 | | i |
| 英文摘要 | | iii |
| 謝誌 | | v |
| 表次 | | ix |
| 圖次 | | xi |
| 第一章 | 緒論 | 1 |
| 第一節 | 研究動機 | 1 |
| 第二節 | 研究目的 | 4 |
| 第三節 | 研究範圍與名詞釋義 | 4 |
| 第四節 | 研究限制 | 6 |
| 第二章 | 學歷採認政策與大陸重點高校及學位制度發展 | 9 |
| 第一節 | 大陸地區學歷採認方式之規劃與演變 | 9 |
| 第二節 | 大陸重點高校與學位制度發展 | 16 |
| 第三章 | 大陸學歷採認政策分析之取徑 | 25 |
| 第一節 | 理性決策模式及其應用 | 25 |
| 第二節 | 系統理論決策模式及其應用 | 29 |
| 第三節 | 政策論證決策模式及其應用 | 31 |
| 第四節 | 多元流程決策模式及其應用 | 32 |
| 第五節 | 其他決策模式及其應用 | 36 |
| 第六節 | 論述分析的理論及其應用 | 41 |
| 第七節 | 小結 | 48 |
| 第四章 | 研究設計 | 51 |
| 第一節 | 研究方法 | 52 |
| 第二節 | 研究分析內容與編碼 | 53 |
| 第三節 | 研究信實度 | 54 |
| 第四節 | 研究者自省 | 54 |
| 第五章 | 政策決策脈絡與影響因素 | 55 |
| 第一節 | 政策之窗開啟之關鍵 | 55 |

| | | |
|------|-----------------------------------|-----|
| 第二節 | 學歷採認政策爭議點之利益分析 | 79 |
| 第三節 | 學歷採認政策爭議點之利害關係人策略應用 | 102 |
| 第四節 | 學歷採認政策制定之模式 | 114 |
| 第六章 | 學歷採認政策開放與否之論述分析 | 117 |
| 第一節 | 開放與不開放間之論述解釋 | 117 |
| 第二節 | 社會脈絡下的文本解釋 | 132 |
| 第七章 | 研究結論與建議 | 139 |
| 第一節 | 研究結論 | 139 |
| 第二節 | 研究建議 | 141 |
| 參考文獻 | | 145 |
| 附表 1 | 大陸簽定的國家間相互承認學位、學歷和文憑的雙邊協定清單 | 161 |
| 附表 2 | 大陸地區 985 工程學校名單 | 163 |

表次

| | |
|------------------------------------------------------------|----|
| 表 2.1 檢覈辦法中臺灣人民與定居之大陸人民學歷採認差異 | 12 |
| 表 2.2 檢覈辦法中臺灣人民與定居之大陸人民學歷採認差異（續） | 13 |
| 表 2.3 大陸教育學校（機構）與學生數（2011 年） | 17 |
| 表 4.4 利害關係人之角色與代表之主要利益 | 53 |
| 表 4.5 研究資料代碼 | 53 |
| 表 5.6 兩岸條例修正送聯席審查版本比較 | 56 |
| 表 5.7 《淪陷區辦法》與《檢覈辦法》對（經許可在台灣地區定區之）大陸地區 人民之採認比較 | 58 |
| 表 5.8 《淪陷區辦法》與《檢覈辦法》對（經許可在台灣地區定區之）大陸地區 人民之採認比較（續） | 59 |
| 表 5.9 2002 年到 2008 年於大陸學歷採認的民調變化 | 64 |
| 表 5.10 我國高等教育 SWOT 分析 | 72 |
| 表 5.11 大陸高等教育開放與否正負面影響表 | 80 |
| 表 5.12 政策開放後各利害關係人受益情形分析表 | 81 |
| 表 5.13 兩岸條例修正送聯席審查版本比較 | 91 |
| 表 5.14 第二屆立委黨籍分布 | 92 |

圖次

| | | |
|--------|-------------------------------------|-----|
| 圖 3.1 | 系統決策概念圖 | 30 |
| 圖 3.2 | 政策論證概念圖 | 31 |
| 圖 3.3 | 多元流程概念圖 | 35 |
| 圖 3.4 | Sabatier1998 年倡議聯盟框架圖 | 38 |
| 圖 3.5 | 倡議聯盟模式架構下之政策變遷過程 | 39 |
| 圖 3.6 | 論述分析的四個類別 | 42 |
| 圖 3.7 | 論述分析架構圖 | 45 |
| 圖 5.8 | 李前總統時期多元流程情形 | 63 |
| 圖 5.9 | 陳前總統時期多元流程情形 | 69 |
| 圖 5.10 | 一般大學學士、碩士與博士的成長情形 (2000-2009) | 71 |
| 圖 5.11 | 技專校院學士、碩士與博士的成長情形 (2000-2009) | 71 |
| 圖 5.12 | 馬總統時期多元流程情形 | 75 |
| 圖 5.13 | 大陸地區高等學歷採認政策歷程模式圖 | 115 |

第一章 緒論

本章旨在陳述本研究的理念與架構，包括研究動機、研究目的與待答問題、研究範圍與名詞釋義、研究方法與步驟等，共分為四節分別說明。

第一節 研究動機

進入 21 世紀在知識經濟、全球化競爭下，人才是國家發展最重要的資源，而高等教育是培養人才最重要的搖籃，世界各國無不積極發展一流大學、培育卓越人才，甚而用高薪或各種優惠吸引世界人才駐當地服務發展。在這樣競合的發展下，國際間學術交流的趨勢越來越普遍。歐洲國家更形成歐洲高等教育區，推動學術交流專案、學分轉換制度、快速通關服務、科技整合、產學合作方案，共同培養人才，透過培育跨語言、跨文化、具世界觀的國際公民。

反觀位處亞洲的我國，在國際學術交流上，出國傾向往美國、歐洲地區，招徠的外國學生主要來自邦交國家，來臺學習的歐美學生主要以學習華語為多，國際化的程度相當不足。而鄰近的日本、韓國、新加坡，近年主要的留學生來源為大陸地區，約佔 7 成左右（教育部，2010），大陸留學生對對日、韓、新加坡等國當地經濟、高等教育的發展、國際化交流有許多幫助。

立法院 2010 年通過《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》（以下簡稱**兩岸條例**）修正案，開放大陸地區學生來臺，2011 年招收首批大陸地區學生來臺就學，對於其他（如來臺定居之大陸地區人民、港澳地區人民等）持有大陸地區高等學歷的學生也首次開放採認。

招收大陸地區學生固然與兩岸關係發展有密不可分的淵源，但國內持有大陸地區高等教育學歷的民眾自開放探親（1987）以來人數便逐年增加，且赴大陸地區就讀的臺灣學生人數亦逐年成長。教育部曾在 1997 年試圖推動相關學歷檢覈及採認作業，但最後仍被擱置，至 2010 年始開放採認。為何大陸高等教育學歷政策 1997 年會突然喊卡，當年度公告之 73 所學校名冊為何未曾適用，¹其政策演變為何、決策過程為何、需採認受影響的主要有哪些人、政策改變的主要原因及後續影響又為何，值得探討。另在 2010 年開放大陸學歷採認與招收陸生時，教育部依循三限六不原則，²並於《大陸地區學歷採認辦法》條文中限制許多不予採認的規定，相關政策內容的主要考量、決策過程、相關利害關係人看法、與決策後的影響等，都與外國學歷或港澳學歷差異頗大，且政策停滯約 20 年，教育部努力突破卻又三限六不方案遭致各方批評、招收大陸地區學生亦受限，何以教育部訂出一套如此兩面不討好的政策，其政策制定有其探討的必要性。

¹ 此 73 校乃教育部於 1997 年 10 月 24 日公告，包含北京大學、清華大學等大陸地區重點高校。

² 三限六不指限制採認的高等學校、限制來臺陸生總量、限制醫事學歷採認、不加分優待、不會影響國內招生名額、不編列獎助學金、不允許在學期間工作、不會有在臺就業問題、不得報考公職人員考試。

壹、爭議不斷的大陸學歷採認有分析其脈絡與發展的必要性

兩岸分治前沒有學歷採認的問題，1949年分治後至1987年開放探親期間，一直處在軍事敵對的狀態中，因人民互不往來，甚少有學歷採認之需求，即便有也多屬向義來歸之軍人，為此對其學歷訂定《淪陷區來歸學生學歷審核暨輔導就學辦法》（以下簡稱**淪陷區辦法**），以便輔導向義來歸學生或人民繼續升學或就業之用。

在1987年開放探親後，隨著兩岸通婚數量增多，陸續有持大陸地區學歷的陸籍配偶前來臺灣生活，並有民眾前往大陸地區就讀。為因應兩岸往來漸趨頻繁事務的管轄，1992年9月《兩岸條例》發布施行，其第22條授權教育部訂定大陸學歷採認相關辦法。據此教育部著手研擬，並於1997年10月發布《大陸地區學歷檢覈及採認辦法》（以下簡稱**檢覈辦法**）、公告73所大陸地區高等學校認可名單（以下簡稱**73校名單**），但辦法與名冊一出，旋遭立法院與監察院糾正，在多方壓力下，最後政策遭停滯，認可名冊未曾適用，惟大陸地區高中以下學歷依前開檢覈辦法得於中部辦公室及直轄市政府辦理採認事宜。³而持有大陸高等學歷之人民只能不斷呼籲政府早日開放。

我國於2002年加入WTO後，因簽署高等教育服務貿易規章，大陸學歷政策受到多方關注，許多學者並以WTO框架及GATS協議內容來檢視大陸學歷採認政策開放之必要性（宋經華，2004a；徐佩淑，2005；劉永健，2002；鞠友梅，2002；顧美玲，2003），但政策並無相關修正（陳怡樺，2004）。

至2008年，二次政黨輪替後，兩岸關係明顯改變，開放大陸地區學歷與陸生來臺政策被納入國家重要推動政策內容，在立法院會內多次交涉下，於2010年8月19日通過《兩岸條例》第22條修正案，正式開放招收陸生及採認大陸地區高等教育學歷。教育部並繼而在2011年1月6日發布《大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法》（以下簡稱**來臺就讀辦法**）及修正發布《大陸地區學歷採認辦法》（以下簡稱**採認辦法**），明定學歷不溯及既往，並於2011年1月10日公告「大陸地區高等學校認可名冊」等主要為大陸985工程學校之41校採認名單（以下簡稱**41校名單**），同年6月9日又公布大陸地區有關醫療法所稱醫事人員相關高等學歷不予採認名單（以下簡稱**醫事名單**），以及同年6月23日發布《大陸地區高等教育學歷甄試作業要點》（以下簡稱**作業要點**），委託國立中興大學承辦大陸地區高等教育學歷甄試試務工作及查證作業。另一方面招收大陸地區學生之大學校院成立「大學校院招收大陸地區學生聯合招生委員會」（以下簡稱**陸生聯招會**）後，教育部於2011年起開始招收大陸地區6省市（北京、上海、江蘇、浙江、廣東、福建等）學校學生，開放首批陸生來臺就讀學位。

從1992年至2011年，大陸地區學歷採認政策歷經20年的政策發展，期間國內贊成與反對聲浪從未間斷，並成為歷屆教育部長眼中的「地雷」（徐佩淑，2005），不願觸碰，因其政策的特殊性與制定過程的豐富性，有深入探討之必要性。

³ 教育部中部辦公室於2013年組織改造後併入教育部國民及學前教育署。

貳、瞭解利害關係人的爭議點有助於政策的推動與落實

雖歷經千辛萬苦，大陸學歷採認政策（包括採認辦法、41 校名單、不予採認之醫事名單、作業要點等）千呼萬喚始出來，但公布後，各界仍看法不一，部分利害關係人認為開放幅度太小、校數太少、限制太多（如限制醫事學歷採認）、規定太嚴苛（2010 年 9 月 3 日當學期以後就讀者始採認），亦有民眾認為適度管制、逐步漸進才是正確，更有民眾持相反意見，認為政府根本不應開放大陸學歷採認，社會各界對於此項議題始終難有一致的看法與共識。而教育部秉持在立法院所承諾之「三限六不」原則（限制醫事學歷、限制採認學校、限制國安系所、限制招生數量、不加分、不編獎學金、不得工作打工、不得在臺工作、不影響臺生名額、不得報考公職）所發布的《來臺就讀辦法》及《學歷採認辦法》內容，更遭致持大陸學歷者（包括臺生或陸生）抗議其有受歧視、決策不當等反彈（臺生會，2011），顯示贊成與不贊成開放者都對此政策均非相當滿意。

有云政策是眾人協商妥協的結果，政策利害關係人對同一政策往往因自身立場而擁有不同看法，其對政策抱持支持或質疑時，在政策制定過程中，各利害關係人或隱或顯將其觀點傳達給他人，試圖影響政策的發展；但不同利害關係人涉及、影響不同，相對的其對政策的影響程度亦不同。而在政策文本中，因不同利害關係人語言背後蘊含著不同的權力運作，因此政策亦是政治價值、利益、衝突等權力的語言安排（Ball，1990），故在大陸地區學歷採認政策裡，透過瞭解不同政策利害關係人對該政策內涵的制定與影響，釐清其所爭議的焦點，將有助於凝聚共識、促進後續政策的推動與落實。

參、歷來缺乏以跨理論架構探究大陸學歷採認之研究

檢視過往關於大陸地區學歷採認之研究，大致可分為四類，第一類是針對大陸高等教育的招生、管理、教學、課程及政策等制度作相關趨勢探討及介紹，例如黃政傑（1991）、王瑞琦（1990）、劉勝驥（1993）等學者之研究。

第二類是以文獻分析、訪談、調查焦點團體討論等方法，或針對臺生前往大陸求學的緣由、就學情況、取得學歷類別、畢業規劃等作研究，包括劉勝驥、楊宗川、游騰穎等。

第三類著重在招收大陸地區學生來臺就學的可能性、來臺意願及兩岸高教制度、學歷制度比較等，包括王麗卿（2007）、石昱郁（2009）、吳欣穎（2003）、李春杉（2009）、李逸雲（2011）、顧美玲（2003）、簡瑞榮（2011）等。

第四類則針對大陸地區學歷採認之立法情形以歷史分析、調查分析、訪談或政策論證（policy argument）等方式進行研究，包括宋經華（2004）、吳炯隸（1999）、徐佩淑（2005）、陳怡樺（2004）、楊蕙真（2005）、林彥宏（2010）、蘇黃亮（2011）等。這些研究主要將焦點放在政策因果、處方取向，關注制度演變、政府作為與利害關係人的主張，對於大環境多屬事件性的介紹，對於情境脈絡對學歷採認的影響多為事實性的介紹，缺乏對情境脈絡與論述間的互動關係。

透過過往之研究，我們得一窺大陸學歷採認政策中大陸高等教育的演變史與臺生赴大陸就讀之原因，並從中分析與大陸學歷採認政策相關的利害關係人類別，但是利害關係人所持的衝突觀點何以部分被納入法制作業，部分卻被忽略，其政策制定的取捨及政策決策過程影響因素缺乏相關分析。其中徐佩淑（2005）與蘇黃亮（2011）雖試圖以政策論證方式進行可信度分析，但對於決策背後所持的意識型態或影響因素等並未有太多的探討；另外陳怡樺（2004）以新制度主義與系統論研究途徑，發現政策肇因於社會利益團體的反對，渠等立場不一致也未具備左右決策的力量，相關政策拖延至今，主要因內環境的政府決策機構深受外在兩岸對立影響，刻意壓抑冷卻兩岸交流，因而延宕。但其研究對於政府或利益團體所持之政策主張及背後之意識型態分析有所不足，尤其在民調支持開放大陸學歷採認比率超過 6 成以上的民意基礎（教育部，2010），政府卻仍不敢推動此項政策，顯見其背後之意識型態與利害關係仍有待深究。因此，本研究認為以跨理論架構（研究取徑）之方式對大陸學歷採認政策進行探討，可彌補上述政策分析取向的欠缺，並檢討在政策制定過程中不同利害關係人論述間的交互關係，尋找被消除的聲音，提供不同閱讀與詮釋的可能性（Gee，2006），是為本研究的研究動機之三。

第二節 研究目的

基於上述研究動機，本研究試圖透過跨理論架構分析方式瞭解大陸地區學歷採認政策之演變，探析政策制定過程中不同利害關係人所持之立場、爭議問題與對政策的影響、不同利益間的衝突及其權力運作情形、影響政策制定最主要的利益考量或意識形態，藉由瞭解政策制訂的主要考量，以建立政策制訂模式，進而找出消弭政策爭議的策略，以作為後續政策修正之參考，研究目的如下：

- 一、瞭解大陸學歷採認政策的主要演進、決策脈絡、意涵及發展。
- 二、瞭解進入學歷採認政策文本中的各方利益競逐之爭議點與影響決策策略。
- 三、探究影響大陸學歷採認政策最主要的決策因素與其決策模式。
- 四、探究支持反對政策開放各方論述與政府決策之脈絡考量。
- 五、根據上述研究結果提供後續政策發展方向供相關單位參考。

第三節 研究範圍與名詞釋義

壹、研究範圍

一、研究時期

自 1949 年至 1987 年，一方面是因為軍事對峙、戒嚴時期並無任何教育交流之情形，持大陸學歷來臺者主為向義來歸的軍人或淪陷區來歸的人民，數量相當少；另一方面大陸 1966 年至 1976 年文化大革命期間幾乎將民初以來所建置的高

等教育規模全部抹煞殆盡，自 1970 年代末大陸高等教育才開始發展，受大陸高等教育的民眾人數不多外，此期尚有淪陷區辦法辦理相關學歷採認、輔導其升學就業等法源依據，因此大陸高等學歷採認議題在此期並無爭議。

在 1987 年開放探親後，陸續有持大陸地區學歷之人民來臺，其身份定義上已非向義來歸人民，且為制定兩岸條例，立法院對於大陸學歷採認之適用對象有不同版本、產生爭議（陳怡樺，2004），最後 1992 年兩岸條例發布生效之第 22 條條文明定適用對象包括臺灣地區人民與經許可在臺定居之大陸地區人民，據此教育部依法著手研商相關學歷採認規定與方式，以解決日益增多的在臺定居之大陸地區人民（大多數為陸籍配偶或其子女）學歷採認問題。

教育部 1997 年發布檢覈採認並公告 73 校名單後，旋即遭部分立委反對、監察院糾正，並停止適用該名冊。之後臺商、赴陸就讀臺生、部分學者等陸續向政府陳情建議開放大陸地區學歷採認，惟至 2010 年 8 月 19 日兩岸條例第 22 條修正後，大陸地區高等教育學歷始正式開放採認，而採認辦法與相關配套（含 41 校名單、醫事名單與作業要點）於 2012 年 6 月完成法制作業。因此 1992 年至 2011 年 6 月間，是本研究的研究範圍。

二、研究資料

本研究所使用之資料包括大陸學歷採認政策的法令、法令草案、立院質詢、相關研究報告、研究論文、期刊文獻、專書、媒體報導等。

法令資料包括《兩岸條例》、《大陸地區學歷檢覈及採認辦法》、《大陸地區學歷採認辦法》及草案、《大陸地區高等教育學歷甄試作業要點》、認可名冊及大陸地區有關醫療法所稱醫事學歷不予採認之名單等。至於立院質詢資料主要以立法院各會期中與大陸學歷採認相關之立法院公報（1992、1997、2002、2010 年）為主。

貳、名詞釋義

一、兩岸關係

中華民國於 1912 年建國，二次大戰後因國共（國民黨與共產黨）兩黨爭戰，1945 年國民黨遷臺，從此兩岸呈現分治狀態。1986 年政府解嚴，民主進步黨（以下簡稱民進黨）成立，為國內主要政黨之一。因兩岸分治期間歷經軍事對抗、解嚴探親、合作交流等階段，關係時而緊張、時而合作，也因為民進黨內部主張臺獨（或獨臺）等立場，因此共產黨對於國內政治情勢發展相當重視。國內在 1996 年第一次大選總統、2000 年第一次政黨輪替等時點，兩岸間皆有緊張情勢；也因為大陸始終維持共產黨一黨獨大的政治體制，因此奉行民主制度的臺灣對兩岸交流始終保持戰戰兢兢，努力在支持統一與支持獨立兩派不同立場人民中（即對臺灣地區未來發展具有不同意識型態）尋求可接受的發展方向。

目前兩岸事務法源依據為憲法增修條文第 11 條與兩岸條例，依憲法增修條文與兩岸條例規定，現兩岸事務主要由行政院大陸委員會統籌。

二、大陸地區高等教育學歷

本研究所稱之高等教育指大陸地區高等學校或機構所頒發的學歷，因大陸地區高中以下學歷自兩岸分治以來依淪陷區辦法、檢覈辦法或採認辦法均可申請採認，並無相關爭議，而其中爭議最大者為大學之學歷，因此本研究內容主要為大陸地區高等學歷中大學學歷之採認（含學士、碩士與博士等學歷）。

大陸地區高等院校自兩岸分治以來歷經多次變革，與當初政府遷臺前的規劃及校數已有相當差異，目前 2012 年大陸地區有 2,138 所高等院校，其中普通高校有 844 所，另包括民辦高校、成人高校等機構；其中普通高校隸屬於大陸地區中央部會或教育主管單位，可以頒授正式學位或學歷，其學歷受到大陸地區承認，其招生名額由中央統一管控，其學歷由大陸地區認證中心受理認證。

三、學歷採認

本研究中所指學歷採認（Recognition of Education）係指一主權國家對於其他地區或國家所頒授之學歷證件進行公權力的認可過程，私人企業或無涉國家公權力認可之學歷承認行為（如報名私人補習班、在私人企業就職等）則非屬本研究之討論範疇。

因各國各地區學制不盡然相同，授課內容、教學方式、學位授予標準、評量標準等皆不同，為使持非國內學歷之人民得以繼續銜接下一階段學歷或將境外學歷在國內使用，因此各國教育主管部門針對境外所持學歷之入學方式、授課內容、修業期限、學位品質等進行評估，認定其與國內同級同類學校相當之學歷，是為學歷採認。

本研究主要探討大陸地區高等教育學歷採認之相關政策，因為大陸地區高中以下學歷採認自兩岸分治以來一直都有相關法源為依據，民眾得依不同時期之法令規定向政府申請學歷採認事宜，僅有大陸地區高等教育學歷採認在近 20 年中遭遇無法採認之情形，是本研究的重點所在。

四、政策歷程

公共政策可說是政府部門為解決公共問題或滿足公眾需求所決定做為或不作為之各項規劃、命令、規章、承諾、實施方法、結果及評估等綜合體。因公共政策包括問題的形成、議程設定、政策方案的訂定、政策合法化、政策執行與政策評估等面向，而大陸學歷採認業完成政策合法化過程，因此本研究主要針對政策合法化之前的各階段進行研究，本文所稱政策歷程主要包括政策問題的界定、政策方案的規劃及定案的法令內容，目的在於政策形成歷程之分析，而未包括政策的實施、結果及評估。

第四節 研究限制

本研究題目因涉及兩岸，政治敏感性高，因此部分政策形成過程之資料無法取得。另因時間、身分等限制，無法實際參與政策形成之會議（包括法令說明會、

公聽會)或蒐羅未公開之資料。

檢視過往研究，除部分研究論文(如：宋經華，2004；游騰穎，2001；楊宗川，1998；楊蕙真，2005)以問卷或訪談方式對相關利害關係人或民眾進行調查研究外，另教育部(2010)、業界或傳播媒體，例如遠見雜誌(林奇伯，2010)、1111人力銀行(1111人力銀行，2010；鄭喻心，2009)等亦透過問卷調查等方式進行意見蒐集。考量研究對象可能因重複接受問卷調查產生困擾，且不同受訪者可能因政治因素、主辦單位、個人情感因素、資訊取得或時空改變等因素而對大陸學歷採認政策抱持前後時期不同看法之情形，其對採認與否態度亦恐因時空改變等各項因素而改變，在研究推論上有其時空落差，故本研究不採問卷調查方式進行。

此外，考量研究者工作業務(身份)緣故，以及部分研究者(如徐佩淑，2005；蘇黃亮，2011；李博文，2011)曾透過訪談進行資料蒐集與研究，且部分政策參與者可能不願意受訪，或受訪時有些議題可能不願詳談，亦有部分參與者已過世(如前教育部長吳京)，加上距離決策時間已有一段時日，透過回憶難免在表達或記憶上有所誤差，甚至有可能因回憶的時空錯置造成資料蒐集的錯誤，或因開放前後的改變造成態度的改變，現今進行訪談恐無法真確掌握當時對政策的立場，因此本研究僅參考歷來研究者的訪談紀錄瞭解當時決策的過程，並以法規內容及立法院公報為分析文件。

第二章 學歷採認政策與大陸重點高校及學位制度發展

本章主要探討大陸地區學歷採認政策之發展與現行政策內容，以對大陸地區高等教育學歷有更深入瞭解，本章分三節敘述如下。

第一節 大陸地區學歷採認方式之規劃與演變

在 1992 年兩岸條例授權教育部訂定大陸學歷採認相關辦法前，政府針對來臺之大陸地區人民所持之學歷，業有相關之檢覈作業。因當時處於軍事對峙，來臺投誠之大陸人民人數少且需政府照顧，爰教育部當時已有一套針對大陸學歷檢覈與採認的方式，而此辦法對後續大陸學歷採認政策演變也扮演重要角色。茲就歷來教育部對大陸學歷採認之相關法規分別說明如下：

壹、淪陷區辦法

政府 1949 年遷臺，因動員戡亂時期軍事敵對，兩岸人民無法自由往來，向義來歸人民來臺時，面臨繼續升學、就業或考試等須採認學歷之需求，為此政府於 1959 年以教育部臺參字第 10196 號令訂定發布淪陷區辦法，並依實際執行修正該辦法，計歷經（1968、1970、1972、1977、1980、1988 年等）多次修正，以處理淪陷區來歸學生之學歷檢覈及輔導就學等事宜。

淪陷區辦法規定，淪陷區來歸學生，係指大陸淪陷後曾在偽各級各類學校畢業及肄業向義來歸之學生而言（第 2 條），原籍貫在臺灣之民眾不適用；且申請學生檢覈或輔導就學，一律須參加入學前輔導教育，入學前輔導教育由有關機關負責辦理（第 3 條）。顯示政府並不承認大陸地區共產黨統治下所授予之學歷，而將其視為「偽」學歷進行檢覈、輔導，從寬辦理，並加強學業、品德、生活等輔導措施，以協助持大陸地區學歷之大陸地區人民繼續升學、就業（劉勝驥，1994）。

有關辦理學歷檢覈的單位，依淪陷區辦法第 4 條規定，小學部分係向戶籍所在地之鄉鎮市區公所，申請核介學區國民小學或其他小學、甄試編級入學。至於其他學歷階段學生則應向中國大陸災胞救濟總會等有關機關申請核轉教育部審查，審查合格後，中等學歷學生按其原肄業學校性質、類別等，分別核介國民中學、高級中學及職業學校或其他相當學校，甄試編級入學。高等學歷學生，肄業者，按其肄業系科（專業）性質，核介相當學校依其學力編入相當之年級，所修課程並得經學校甄試及格後核給學分。至於高等學力畢業者，需參加教育部辦理之檢覈通過始得繼續升學（報考各校研究所）。

至於非升學之各級學校畢業生者，亦得經審查或檢覈合格後，給予相當之學歷（力）證明。其中專科以上學校畢業生之檢覈，教育部並組織檢覈委員會，自 1981 年起每年定期辦理檢覈作業。依淪陷區辦法第 4、8、10 條規定，申請人需檢

具學力證件、身份證明、淪陷區來歸之證明書與相關表件等向中國大陸災胞救濟總會申請學力檢覈，教育部檢覈方式包括面試、筆試與口試等，其中已在大專院校或學術研究單位研究者得以面試進行，其餘則需進行共同科目（國父思想）、與專業科目（2科）之筆試以及口試（一般常識，主要針對其來臺背景、目的、未來展望等，醫事部分另加考專業常識），檢覈之命題、閱卷、口試委員等則由教育部聘請或指派。至於及格標準則由檢覈委員會研商後決定，通過檢覈者得獲得相當學歷（力）證明。

貳、檢覈辦法

自1987年開放探親後，陸續有持大陸地區學歷的陸籍配偶前來臺灣生活，並有民眾前往大陸地區就讀，教育部淪陷區辦法僅針對大陸地區人民之學歷，臺灣地區人民不適用，因此在兩岸條例制定（立法院公報，81（51））時，行政院原版本僅規劃針對大陸地區人民所持大陸學歷採認部分進行檢覈或審查（林玉花，1992），並無處理臺灣地區人民赴大陸地區就讀學歷採認的規範（陳怡樺，2004；鄭棋瑋，2006），惟國會審議過程中，立委所提有關大陸地區學歷採認條文加註「臺灣地區人民」之版本獲得較多支持，行政院雖試圖翻案，但最後還是依照立法委員加註臺灣地區人民之條文三讀通過（鄭棋瑋，2006），是為1992年9月18日施行的兩岸條例第22條，規定臺灣地區人民與經許可在臺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。

據此，教育部著手修訂大陸地區學歷檢覈及採認辦法，對象依兩岸條例第22條規定放寬為臺灣地區人民與經許可在臺灣地區定居之人民，原向義來歸人民因兩岸關係的演變、兩岸條例的施行，已無適用之情形。惟在檢覈辦法尚未完成法制作業前，中國大陸災胞救濟總會依淪陷區辦法仍持續受理大陸地區人民學歷採認之申請，不過考區陸續從香港國內兩地簡化為僅在國內辦理。

因大陸地區高等教育情形已與遷臺前之發展有相當差異，且歷經文革後，許多學校遭到破壞，因此若要採認臺灣地區人民自開放探親後赴大陸地區取得之學歷，需對大陸地區高等教育之發展做深入瞭解。因此教育部委託學者前往大陸地區針對大陸地區高等學校，包括學制、課程與內容、教學方式、學校評比、學校管理等制度面向進行探討，例如黃政傑「大陸重點高等學校現況調查研究」主要以文獻蒐集、問卷調查瞭解大陸高校現況、各行政區重點高校情形；「大陸地區高等教育制度之研究」以文獻分析、實地訪查、專家座談，瞭解大陸高校發展、管制、行政組織管理、師資、課程教學、研究生教育與學位授予制度等（黃政傑，1991、1993、1996）。政治大學國際關係中心學者，例如王瑞琦對大陸政治思想控制教育（王瑞琦，1987）、對大陸高等教育政策的演變（王瑞琦，1989）、大陸高教招生入學改革（王瑞琦，1990）、專業學位的成立、師資聘任制度的修正及一流大學建置計畫、招生、畢業分配制度的變革的介紹（王瑞琦，1992、1993；劉勝驥，1993）等；以及范利民對大陸高教人才培育（范利民，1989）、高教行政組織、

高校制度與管理的解析（范利民，1991、1995、1996）等。另外劉勝驥亦對大陸留學臺生的分布情形作研究（劉勝驥，1993、1995、1996），發現此期臺生赴陸多集中沿海地區城市，經費主要來自親友、以就讀中醫為多，其赴陸就讀以文憑為主，心理仍認同政府，不滿大陸的統治方式，學成後返臺者居多。

另因 1989 年大陸地區發生六四天安門事件後，大陸地區高等學校加強政治思想教育，此亦影響我國大陸地區學歷採認之規劃，造成政府對大陸學歷的態度傾向保守、不鼓勵，草案規劃凡涉及函授、黨政之校系，不予採認（立法院公報，85（60））。

大陸 1993 年起提出《中國教育改革和發展綱要》及《關於〈中國教育改革和發展綱要〉的實施意見》提出在 21 世紀培養約 100 所重點大學的規劃，1990 年代中期大陸高校開始新一波改革，學校與相關學科變動，國內因應此變革有許多相關之研究，包括劉勝驥（1993）、許義雄（1998）、楊景堯（1995）等學者針對大陸各重點大學及學科進行訪查研究。另外還包括王瑞琦（1997，1998a，1998b）、范利民（1998）、劉勝驥（1998）、楊宗川（1998）等針對兩岸學費的比較、教師聘用制度、211 重點大學的介紹及陸生來臺就學的評估等，學界對於大陸學歷以及後續政策的走向，都積極提供相關建議。劉勝驥（1998）研究並發現對開放陸生來臺修讀研究所學位立場，兩岸政府持反對、兩岸民意持贊成，反對理由包括意識型態污染、政治敵對、打工兼差、滯留不歸；民間贊成理由包括兩岸學術教育交流、兩岸教育面向世界、化解雙方政府敵意等。

吳京部長 1996 年 6 月上任後，持續推動檢覈辦法草案之修法作業，並指派楊朝祥政務次長帶領學者專家前往大陸重點大學考察；8 月副總統兼行政院長連戰同意教育部提案，擬承認大陸地區學歷，並開放大陸地區學生及留學生來臺研習研究所課程（吳秀佩，2005），教育部並於 1997 年 6 月 27 日將《大陸地區學歷檢覈及採認辦法（草案）》報請行政院核定，經行政院陸委會第 78 次委員會議審議通過，並以行政院 1997 年 10 月 14 日臺 86 教字第 39194 號函准予核定，請教育部發布施行，旋教育部於 1997 年 10 月 22 日以臺（86）參字第 86121725 號令發布。該辦法採「不追溯採認、從嚴、須報備」等三項原則進行學歷採認，凡涉及意識型態、函授、遠距教學、自學考試、分校等均不列入採認範圍。後教育部又依《大陸地區學歷檢覈及採認辦法》第 17 條規定，於 1997 年 10 月 24 日以臺（86）高（二）字第 86126218 號令公告 73 所大陸地區高等學校認可名冊（楊景堯，2005）。

檢覈辦法規定大陸地區各級各類學校其入學資格、修業年限、修習課程應與臺灣地區同級同類學校相當，並依大陸地區人民與臺灣地區人民兩種身份而區分採認方式，相異處比較如表 2.1。

表 2.1 檢覈辦法中臺灣人民與定居之大陸人民學歷採認差異

| 身份 | 經許可在台灣地區定區之大陸地區人民 | 臺灣地區人民 |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 適用時點 | 39 年 1 月 1 日後取得者 | 兩岸條例公布施行後 |
| 屬認可名冊內學校 | 學歷屬認可名冊內學校者，檢具相關文件辦理檢覈 | 就讀前應報備，未報備者不予檢覈；男性需具退伍證明或無常備、補充兵役義務證明。 |
| 非認可名冊內學校 | 學歷屬未經認可之學校者，經書面審查後得參加學歷甄試，以 2 次為限 | 不予採認 |
| 檢覈辦法公布前的學歷採認 | 適用淪陷區辦法 | 在兩岸條例公布施行後，檢覈辦法施行前依大陸地區高等學校正式入學考試錄取救學者，其取得之學歷檢覈須通過學歷甄試合格，始發給相當學歷證明。未獲學位之學歷不予檢覈。學歷甄試以 2 次為限。 |
| 醫牙學歷 | 醫學、牙醫、中醫學專科及學位之學歷者，經書面審查及學歷甄試通過，始予採認。學歷甄試以 2 次為限。 | 向教育部報備取得之醫學、牙醫學、中醫學學位應經書面審查及學歷甄試通過，始予採認 |
| 檢覈應檢具文件 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 經公證之學歷證件、歷年成績與公證書 2. 前開公證書經海基會驗證之證明 3. 國民身份證 4. 定居證明 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 經公證之學歷證件、歷年成績與公證書 2. 前開公證書經海基會驗證之證明 3. 國民身份證 4. 入出境記錄 5. 許可至大陸之文件 6. 報備備案之文件 |

表 2.2 檢覈辦法中臺灣人民與定居之大陸人民學歷採認差異（續）

| 身份 | 經許可在台灣地區定區之大陸地區人民 | 臺灣地區人民 |
|----------------------|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 不予採認之差異 ⁴ | 文革期間取得之學歷不予採認 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 兩岸條例公布施行前赴大陸地區就學取得者 2. 在未經教育部認可之學校就讀取得者 3. 未具醫學、牙醫學或中醫學學士學位而逕修醫學、牙醫學或中醫學碩士、博士學位者 |

資料來源：研究者依法規內容自行整理。

原本檢覈辦法發布後，教育部預計自 1998 年辦理學歷甄試事宜，惟辦法及認可名冊公告後國民黨文工會主任蔡璧煌不斷批評大陸學歷採認政策（鄭棋瑋，2006），並有陳永興等 40 餘位朝野立委提案，要求行政院暫緩實施，甚希望經由正式提案修改臺灣地區與大陸地區人民關係條例，完全刪除採認大陸地區學歷之依據（劉勝驥，2010）。經各部會協商討論，行政院指示教育部：「大陸地區學歷採認不僅是教育層面的問題，而應從整個大陸政策來看，希望教育部審慎研議後續的作業要點，送請陸委會委員會議充分討論獲致結論後，再提報院會」。監察院並就政策擬定過程提出專案調查，於 1998 年提出糾正報告，指出臺灣人民赴大陸就讀中醫及西醫之人數偏多，恐有國內醫師人力過剩及素質不佳等問題，部分研究專案尚未完成辦法卻已先行，教育部開放範圍太大、未事先做周延研究（楊景堯等人，2005），又大陸地區學歷涉及國家安全問題，教育部應配合整體大陸政策，大陸高等教育學歷採認暫緩實施。之後教育部配合監察院與行政院意見，多次修正檢覈辦法與認可名冊範圍，但政策過程不斷有政治力量介入，在政策擬訂上，經常出現退回修改的情形（陳怡樺，2004；鄭棋瑋，2006）。最後至 1988 年 6 月，大陸地區學歷採認政策完全暫停。

但檢視政策研擬過程，期間並無違反行政程序之情形，且相關草案經過相關部會討論決議，亦曾獲得上層同意支持（宋經華，2004：頁 22-24），對於涉及意識型態或非正式學歷部分，始終抱持不予採認原則，另外對於醫事學歷部分也十分審慎研擬（陳怡樺，2004）。顯見教育部在大陸學歷採認的自主性上是較低的，而立法委員的自主性高於行政機關，是大陸學歷採認的主導者（鄭棋瑋，2006）。當時立法院內部意見相當分歧，主張積極開放大陸學歷的有國民黨籍周荃、高揚昇立委、及民進黨籍盧修一、陳水扁等委員，提出符應民眾需求、加強兩岸關係、

⁴ 依檢覈辦法規定，不論經許可在台灣地區定居之大陸地區人民或臺灣地區人民，所持學歷如有下列情形者，皆不予檢覈：採函授或遠距教學方式者、經高等教育自學考試方式通過者、在大陸以外地區設立之分校就讀者、持名（榮譽）博士學位者、共產主義意識型態之校院系所者、非正規學制之高等學校者、以兼讀或走讀方式取得者、其他經主管教育行政機關公告不予檢覈者。

反對意識型態掛帥等看法；反對開放的包括國民黨籍徐少萍、民進黨顏錦福、洪奇昌等委員，對於大陸敵對心態、學校品質不齊、對國內大學排擠效應、假學歷感到憂心（陳怡樺，2004）。

自此至 2010 年間，因檢覈辦法所公告之認可名冊無法適用，教育部亦無法辦理學歷檢覈與甄試事宜，或受理民眾赴陸就讀之報備，學界或持大陸地區高等學歷者多次向教育部陳情建議，尤其加入 WTO 簽署教育貿易協定後，基於平等互惠等原則，更多大陸地區臺商、陸籍配偶、民意代表陳情開放大陸地區學歷採認。歷屆教育部長（如楊朝祥部長、曾志朗部長）雖持開放態度規劃，惟法令仍遲遲無法突破。

參、採認辦法

政策於 2008 年政黨輪替後出現轉機；兩岸關係因馬總統對兩岸關係的主張趨於緩和，在政府推動兩岸包機直航與開放大陸觀光客來臺政策發展下，內政部修正《大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法》，同時教育部並積極規劃開放大陸地區學歷採認及招收陸生修法事宜。

首先教育部先修正《各級學校與大陸地區學校締結聯盟或為書面約定之合作行為審查要點》及《大陸地區文教專業人士及學生來臺從事文教活動審查要點》，放寬大陸學生來臺研修期限從 4 個月延長為 1 年。另籌組專案小組規劃，研擬修訂兩岸條例第 22 條、《大學法》第 25 條、《專科學校法》第 26 條等修正條文（俗稱陸生三法）案，以明定招收大陸地區學生來臺之法源。另並積極蒐集各方建議、參考各國採認大陸地區學歷之經驗，除派員至日本、韓國訪查，並於國內各地舉辦多場公聽會、法令說明會、印製相關說帖及製作宣傳影帶（教育部，2011）、發布相關說帖及新聞稿說明政策規劃方向（教育部，2010），利用各種管道與民眾溝通大陸地區學歷採認之規劃，積極推動大陸地區學歷採認政策。

因應教育部的積極作為，學界開始針對招收陸生與陸生學歷採認部分進行研究調查，包括李春杉（2009）⁵、石昱郁（2009）⁶、蕭伊婷（2009）等，⁷以提供後續政策規劃之參考。

經過一番朝野協商，2010 年 8 月 19 日立法院二、三讀通過陸生三法修正案，該三法規經同年 9 月 1 日總統修正公布後，並經行政院指定自 2010 年 9 月 3 日起施行。其中兩岸條例第 22 條規定，⁸大陸地區有關醫療法所稱醫事人員相關之高等學歷不予採認。據此教育部擬具《大陸地區學歷檢覈及採認辦法》修正草案及《大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法》草案送行政院，並經行政院於 2010 年 12

⁵抽樣調查臺灣高等院校教育人員 1,304 人對陸生來臺的看法。

⁶以問卷調查中央部會 12 個機關行政人員共 520 人對招收陸生的看法。

⁷以問卷調查隨機抽樣北部 29 所大學日間部大學生約 1000 人對陸生來臺的預期壓力。

⁸該條文第 1 項規定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。

月 30 日核定。教育部旋於 2011 年 1 月 6 日發布《大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法》(來臺就讀辦法)並修正發布《大陸地區學歷採認辦法》(採認辦法)、同年 1 月 10 日公告 41 所「大陸地區高等學校認可名冊」、6 月 9 日發布不予採認之醫療法所稱醫事人員相關之大陸地區高等學校或機構學歷解釋令、6 月 23 日發布《大陸地區高等教育學歷甄試作業要點》及核定甄試簡章。

依來臺就讀辦法規定，大陸地區來臺就讀之學生其學歷得予採認，又依採認辦法規定，臺灣地區人民、經許可來臺灣地區團聚、依親居留、長期居留、定居之大陸地區人民、外國人及港澳地區人民其所持大陸地區學歷得予採認。惟高等學歷係自兩岸條例 99 年 9 月 3 日修正生效當學期或以後學期於認可名冊內就讀者始予採認，於 81 年 9 月 18 日至 99 年 9 月 3 日前於認可名冊內就讀者，須參加學歷甄試通過，始獲發相當學歷證明，否則學歷仍不予採認。

甄試作業要點規範，學士學歷以筆試方式進行，以所選考之學門選考專業科目 2 至 3 門，碩士以上，除進行筆試外，並須將學位論文送 3 位委員審查，2 位及格者，始為通過。另申請人得以通過國內大學所舉辦碩、博士班入學考試之錄取證明，申請核發僅限升學用之相當學士或碩士學歷證明。教育部並自 100 年度起開辦大陸學歷甄試，正式招收大陸地區學生與受理民眾申請大陸地區高等教育學歷採認事宜。

肆、小結

從上述大陸地區學歷採認政策的發展中，發現政府對於大陸學歷採認一開始設定於大陸地區人民所持有的非自由選擇所受教育的學歷採認事宜。且因為軍事對峙階段已結束，以偽學歷稱呼對岸學歷已不合時宜，因此必須正視對岸高教發展與學歷採認議題。自 1992 年《兩岸條例》第 22 條規定施行後，教育部依照規定研擬相關採認措施，受限於大陸資料取得不易、兩岸關係變化、立法院、行政相關主管等影響，雖然經過 5 年的蒐集資料與研擬而推出《採認辦法》及 73 校認可名冊，但旋遭立法院委員反彈、監察院委員糾正，最後名冊不予適用，原先擬定的檢覈、報備制度也無法施行。而在 2001 年簽署 WTO 教育貿易協議下，國內對於大陸學歷採認興起了一絲希望，赴大陸就讀的臺灣學生也積極遊說，但在政府政策的考量下，即使當時曾志朗部長有意推動，最後仍無疾而終。自此之後教育部在面對此政策的態度顯得相當戒慎，在兩岸關係尚未有進一步修正或總統不支持的狀況下，不敢貿然推動相關法制作業，深怕一不小心便誤踩政治地雷（陳怡樺，2004）。

2008 年政黨輪替後因大陸學歷是重要施政計畫，因此教育部積極規劃相關草案，並積極召開相關研商會議、蒐集各方建議，與各界互動溝通，期使相關法案修正能順利通過。2010 年 8 月 19 日立法院通過《兩岸條例》第 22 條修正案後，大陸高等教育學歷開放採認，教育部依該條修正條文於 2011 年 1 月 6 日發布《來臺就讀辦法》及修正發布《採認辦法》，並公告 41 校認可名冊，辦理大陸地區學歷採認相關事宜。是以該政策與國內情勢、兩岸關係及我國加入 WTO 組織有密不

可分的關係。

第二節 大陸重點高校與學位制度發展

大陸地區高等教育之發展與大陸地區高等學歷制度或採認學校範圍有密不可分的關係，因大陸地區學制仿效前蘇聯，並歷經文化大革命等破壞，其培養人才的方式與內涵與國內迥異，因此有關其發展、演變與現狀，有探討之必要，茲說明如下：

壹、歷史演變與現況

自政府遷臺以來，民國初年所設計規劃的大陸地區高等教育被共黨積極向前蘇聯模式學習的趨勢大幅度修正，歷經蘇化（1949-1957）、大躍進（1958-1960）、劉少奇時期（1961-1965）、文革（1966-1976）、撥亂反正（1977-1984）、體制改革（1985-1989）、整頓（1989-1992）及開放（1992-）等時期（楊景堯，2003）。

大陸地區高等教育目前高等學校共 2,138 所（大陸教育部網頁，2013），其中具有培養本科與研究生資格者佔 844 所，其他為專科校院、民辦高校與成人高校等，2011 年研究所授予學位 426,778 人，大學部授予學位 2,707,934 人（詳表 2.3），堪稱全球規模第一大，大約是臺灣學生總數的 5 倍以上，且大陸的留學生人數也超過 14 萬，可看出其在高教國際化的努力。但從大陸憲法及所頒布之教育法、高等教育法規來看，其「教育為無產階級服務、教育與生產勞動相結合」至「教育為社會主義現代化建設服務、教育與生產勞動相結合」，始終都堅持一貫的辦學理念（顏慶祥，2004），即教育乃為社會主義、無產階級、奉行馬列主義及共產黨所服務。

表 2.3 大陸教育學校（機構）與學生數（2011 年）

| | 畢（結）業 生數 | 授予學 位數 | 招生數 | | | | 在校 生 數 | 預計畢業 生數 |
|----------------|-------------|------------------|-----------|-----------|----------|-----------|-------------------|------------|
| | | | 合計 | 其中 | | | | |
| | | | | 應屆生 | 春季招 生 | 預科生轉 入 | | |
| 研究生 | 429,994 | 426,778 | 560,168 | 367,115 | | | 1,645,845 | 595,688 |
| 博士 | 50,289 | 48,551 | 65,559 | 25,911 | | | 271,261 | 132,384 |
| 碩士 | 379,705 | 378,227 | 494,609 | 341,204 | | | 1,374,584 | 463,304 |
| 普通本專科 | 6,081,565 | 2,707,934 | 6,815,009 | 6,240,674 | 49,965 | 30,836 | 23,085,078 | 6,361,179 |
| 本科 | 2,796,229 | 2,707,934 | 3,566,411 | 3,129,096 | 23,488 | 28,693 | 13,496,577 | 3,113,087 |
| 專科 | 3,285,336 | | 3,248,598 | 3,111,578 | 26,477 | 2,143 | 9,588,501 | 3,248,092 |
| 成人本專科 | 1,906,640 | 99,984 | 2,185,141 | | | | 5,474,962 | 2,020,679 |
| 本科 | 755,402 | 99,984 | 897,241 | | | | 2,336,132 | 814,937 |
| 專科 | 1,151,238 | | 1,287,900 | | | | 3,138,830 | 1,205,742 |
| 網路本專科生 | 1,299,253 | 30,979 | 1,871,519 | | 933,173 | | 4,924,833 | |
| 本科 | 460,149 | 30,979 | 643,993 | | 319,887 | | 1,754,760 | |
| 專科 | 839,104 | | 1,227,526 | | 613,286 | | 3,170,073 | |
| 在職人員攻讀 碩士學位 | | 107,304 | 134,061 | | | | 461,693 | |
| 自考助學班 | 242,067 | | | | | | 470,423 | |
| 普通預科生 | | | | | | | 32,274 | |
| 研究生課程進 修班 | 48,873 | | | | | | 67,112 | |
| 進修及培訓 | 6,480,856 | | | | | | 3,481,616 | |
| 留學生 | 73,693 | 15,197 | 94,692 | | 26,149 | | 147,549 | |

資料來源：大陸教育部（2013）。

貳、高校重點大學發展

政府遷臺前重點大學多集中沿海地區，遷臺後因中共發展工業類專門學院，將綜合大學以大行政區為單位進行院系調整，打破原有高校內部結構、進行重組和新建，並打破原有高校區域分布，加強華北、西北和華中區域的高教發展，對各類學校明確分工（張應強，2009；蔣純焦，2004），大學學科綜合性特色被放棄，削弱了文科、強化了工科（雷曉雲，2007）。1954 年大陸公布第一批重點大學名單，共有中國人民大學、北京大學、清華大學、哈爾濱工業大學、北京農業大學、北京醫學院等 6 所，主要任務在貫徹中央政策決定，學習蘇聯經驗作為其他學校典範（楊景堯，2003）。

隨着高校數由 1957 年的 229 所猛增至 1960 年的 1,289 所，1959 年 3 月 22 日，

中共中央發布《關於在高等學校中指定一批重點學校的決定》，將全國重點高校數由原來的 6 所擴大為 16 所。⁹ 1960 年，經國務院批准，又增加 4 所全國重點大學（王孫禹，2009；張應強，2009）。¹⁰ 同年 10 月發布《關於增加全國重點高等學校的決定》將重點高校從 20 所基礎上，增加吉林大學等 44 校至 64 所，其中北京、上海兩地高校就占全國二分之一，華北地區和東部地區在重點高校分佈上佔明顯優勢（蔣純焦，2004）。1961 年針對快速擴張的高教進行調整、鞏固、充實、提高等修正，並轉發《教育部直屬高等學校暫行工作條例（草案）》（簡稱高教六十條）規範高校教學與管理。

1966 至 1976 文化大革命期間大陸高校受到嚴重破壞，高校數量從 1965 年的 434 所減到 1971 年的 328 所（范利民，1996），被撤銷的學校其校舍被挪作他用、圖書散失、學校幹部和教師被鬥臭死亡或調走改行，許多學校「房子沒蓋，門窗沒扇，桌子沒面，凳子兩半，儀器設備破爛（汪學文，1986）。1977 年鄧小平上台後提出「關於科學和教育工作的幾點意見」，一改文革對學校的破壞，強調要尊重教師，強調教育與知識的重要性，並恢復學校入學考試制度，採分段擇優錄取（第一批錄取全國重點大學，第二批錄取一般校院），巧妙的將重視科學和教育工作的意見化成探求通往四個現代化（實現農業、工業、國防和科學技術的現代化）的途徑。

1980 年代以後大陸在高校招生、入學考試、學生畢業就業等制度，有相當大的改革，如開辦收費走讀班、¹¹ 畢業後不包分配、¹² 各區自行命題、¹³ 合同制培養、¹⁴ 會考制度、¹⁵ 3+1 考科等（周愚文、黃烈修、高建民，1999）。¹⁶

為快速發展四個現代化，大陸大量學習先進國家科技，1984 年大陸國務院批准《關於在部分全國重點高等院校試辦研究生院的請示報告》，決定率先在北京大學等 22 所高等學校試辦研究生院，¹⁷ 開啓高等教育新制度。

⁹16 所重點大學即中國人民大學、北京大學、清華大學、哈爾濱工業大學、華東師範大學、復旦大學、天津大學、上海交通大學、西安交通大學、北京工業學院（現北京理工大學）、北京航空學院（現北京航空航天大學）、中國科學技術大學、上海第一醫學院、北京醫學院、北京農業大學、北京師範大學。

¹⁰新增 4 所重點大學為協和醫科大學（第 2 次復校，由中國醫學科學院開辦）、哈爾濱軍事工程學院（現國防科學技術大學及哈爾濱工程大學）、第四軍醫大學、軍事通訊工程學院（現西安電子科技大學）。

¹¹1980 年上海部分高校試行收費走讀大專班。

¹²突破過去五包制（包學費、包學習、包醫療、包住宿、包分配），畢業後不包分配。

¹³ 1981 年自治區自行命題，不參加全國統一考試，且實施優先錄取制度。

¹⁴ 1983 年實行定向招生、定向分配、打開人才通網農村的通道，採取合同制培養人才辦法。

¹⁵ 1985 年國家教委首先批准上海市進行高中畢業會考及會考後高考的改革實驗，通過會考者，高考時可減少應考科目。

¹⁶ 1987 年起，以三加一方式（語文、數學、外語為必考，文史類於政治、歷史、地理選一科；理工類於物理、化學、生物選一科）進行招生考試。

¹⁷ 這 22 所試辦研究生院學校包括北京大學、中國人民大學、清華大學、北京航空學院（現北京航空航天大學）、北京工業學院（現北京理工大學）、北京鋼鐵學院（現北京科技大學）、北京師範大學、北京農業大學（現中國農業大學）、北京醫學院（現北京大學醫學部）、南開大學、天津大學、吉林大學、哈爾濱工業大學、復旦大學、上海交通大學、上海第一醫學院（現復旦大學醫學部）、南京大學、浙江大學、武漢大學、華中工學院（現華中科技大學）、國防科技大學、西安交通大學。

重點大學的發展上，1978年2月《關於恢復和辦好全國重點高等學校的報告》恢復文革前68所全國重點高等學校，並增加20所高校為重點大學，重新確定88所全國重點高等學校。由於一些院校合併、調整，至1981年底，全國重點高校為96所。除了中央確定的全國重點高校外，各省、市、自治區及各部委也相繼確定了「省重點」、「市重點」和「部重點」高校，基本形成了一個「全國性」和「省、市、部」級重點高等學校的多層結構（王孫禹，2009）。

之後為加強科教興國，1984年9月和1985年1月，大陸國務院批准5所院校為國家重點建設項目，18納入年度計畫和「七五」計畫，並所高校中選擇一批國家急需的、擔負著重大任務、學術水準較高、處於領先地位的學科和專業，有步驟地支援其發展，也列入國家重點建設項目。另外，「八五」期間，國家重點建設亦包含14所重點高校（王孫禹，2009）。¹⁹

總計1987年和1988年，大陸共評選了416個高等學校重點學科點，涉及107所高等學校，利用1億美元的世界銀行貸款和其他管道的經費，進行了重點建設投資和補助，重點大學建設工程持續發展（王孫禹，2009）。

延續「七五」、「八五」的發展計畫，大陸頒布1992年《全國教育事業十年規劃和八五計劃要點》、1993年《中國教育改革和發展綱要》、1995年科教興國、批准211工程建設，²⁰並列入《九五計畫》實施；1996年《發展規劃》、1998年《高等教育法》等陸續確立了以科教興國、培植一流大學、放寬辦學體制、鼓勵留學教育、放寬高教管理等政策。

但在短期同時要扶持一百所左右的大學達世界一流水準並不容易達成，因此在策略上決定以分期分批、重點區別方式進行（周愚文、黃烈修、高建民，1999）。1998年5月江澤民於北京大學校慶時宣示「為實現現代化，要有若干所具有世界先進水平的一流大學」（此方案亦被稱為「985工程」）。²¹第一期985工程共有34所大學列入（《2003-2007年教育振興行動計畫》決定繼續實施985工程，乃第二期985工程計畫，持續推動創建世界一流大學與一批國際知名高水準研究型大學的目標）。第一期重點在整體建設和重點學科建設、第二期則在鞏固第一期成果並加強發展一流學科。目前985重點大學共39所，主要分布在沿海都市。1999年《面向二十一世紀教育振興行動計畫》、2001年《全國教育事業第十個五年計畫》（簡稱十五計畫）發布等，持續推動高校發展國家重點人才之規劃。

在科學研究成果上，從1995至2005年，211工程學校承擔國家自然科學基金

¹⁸ 此5所大學為哈爾濱工業大學、中國國防科技大學、北京航空航太大學、北京理工大學和西北工業大學。

¹⁹ 此重點高校即北京大學、清華大學、復旦大學、西安交通大學、上海交通大學、中國科技大學、北京醫科大學、中國人民大學、北京師範大學、北京農業大學、北京理工大學、哈爾濱工業大學、西北工業大學、北京航空航太大學、國防科學技術大學。

²⁰ 211工程起初核定校數僅86所，截止2009年1月5日，共有各類高校112所，其中普通院校109所，軍事院校3所。

²¹ 大陸於1999年以先建設2所（北大和清華）重點高校，使其教學研究人才培育水準接近先進國家水準，另提高和改善27所，加強重點學科建設，至今共有39所學校入列，為大陸重點發展、投入資源最多的大學。

項目和 973 項目的二分之一、22 863 項目的三分之一；²² 另爲了推動 211 工程建設，大陸先後推動了「長江學者獎勵計畫」、「長江學者和創新團隊發展計畫」、「新世紀優秀人才支持計畫」和「青年骨幹教師培養計畫」等（張應強，2009）。總計 211 工程推動以來，大陸不斷加大投入金額，第一期約 27.55 億、第 2 期 60 多億、第 3 期 100 億，計 1995-2005 年約投入 368.26 億元人民幣，以發展重點學科建設、培養高層次人才。211 工程推動以來，優化了師資、促進人才流動，累計栽培大學畢業生 242 萬人、碩士生 50 萬人、博士 12 萬人、留學生 11 萬人（張應強，2009：49、70）。

985 工程投入比 211 工程幅度更大，第一期投入 255 億、第 2 期投入 426 億，三期投入約 200 億，總計約 881 億元人民幣。總觀 211 工程、985 工程，雖僅佔大陸高校的 6%，卻承擔了大陸 4/5 的博士生、2/3 的碩士生、1/2 留學生與 1/3 大學生的培養任務，其發展大陸一流學科、人才培養之責，可爲重中之重（張應強，2009：67-71）。

參、學歷制度

一、學歷與學位

大陸高校雖文革結束後快速擴張，但數量仍無法應付多數高中生畢業求學的問題，因此 1980 年代起，大陸除積極擴張高校數量，並從多樣化、多層次的方式去解決文革以來多數民眾求學的需求；包括開辦廣播電視大學、發展函授大學或夜間大學、建立高教自學考試制度、發展專科短期職業大學等制度（張應強，2009），學歷制度也因爲各項辦學體制之差異而應運而生。學歷證書頒發對象包括研究生、大學生（本科生）、專科生、第二學士學位班學生、電視大學、函授大學、夜大學普通專科班學生等，因此高等學歷證書大致可分爲普通高等教育畢業（結業）證書、成人高等教育畢業（結業）證書與高等教育自學考試畢業（結業）證書等三大類。

相關法制部分，1993 年 12 月 29 日大陸發布《普通高等教育學歷證書管理暫行規定》以規定學歷證書的管理，明定學歷證書的性質（指普通高校及承擔研究生教育的其他機構發給學生受教育程度的憑證書）、類別（分爲畢業證書、結業證書、肄業證書三種）、應備內容、取得資格（須按規定招收、入學取得學籍、完成某一階段學業、根據考查結果取得相應的學歷證）、頒發方式與程序（畢業與結業證書由中央統一製作，學校填寫後頒發，肄業證由學校自行印製並頒發）與管理單位（三級管理）等規定。

依大陸體制，惟有經教育主管部門批准有舉辦學歷教育資格的普通高等學校

²² 1997 年實施《國家重點基礎研究發展規劃》（亦稱 973 計畫）以實施「科教興國」和「可持續發展戰略」，加強基礎研究和科技工作。重點在發展 2010 年至 21 世紀中葉經濟、科技和社會發展的目標、提高科技持續創新能力。

²³ 1986 年在「關於跟蹤研究外國戰略性高技術發展的建議」基礎上，發展高技術研究發展計畫，簡稱 863 計畫。重點在發展戰略性、前瞻性、國家安全等高技術上，提高自主創新能力之高科技爲主。

(含培養研究生的科研單位)、成人高等學校、民辦學歷學校所頒發的學歷證書，才予承認；另通過自學考試、由自學考試委員會授權各省(自治區、直轄市)自學考試委員會頒發的自學考試畢業證書，經教育主管部門批准在黨校、成人高校、軍事院校設立的全日制普通班就讀的學生所取得的畢業證書、學歷文憑考試學校頒發的畢業證書、普通高校以遠距教學模式舉辦的高等教育所頒發的畢業證書，予以承認。

因受左派思想影響，學位制度有「階級思想」，文革前不容於當時社會，1954年至1956年期間建立的研究生與學位制度被迫中斷。1978年後各大學才恢復招收研究生，僅授予學歷，但不授予學位。直至1980年大陸通過《中華人民共和國學位條例》(以下簡稱學位條例)草案(1981年1月1日起施行)才開始授予學位。

1981年大陸陸續頒布《國務院學位委員會關於審定學位授予單位的原則和方法》、《中華人民共和國學位條例暫行實施辦法》(張應強，2009)以實施學位制度，建立「學士、碩士、博士」三級學位制度。學位是指被授予者的學術水平達到標準，學士學位由高等學校授予、碩博士學位由高等學校和科研機構授予。學位授予單位並應設立學位評定委員會，組織有關學科的學位論文答辯委員會。委員會組成人員名單由學位授予單位確定，並需報相關部門與中央學位委員會備案。學位評定委員會負責審查學士學位通過者名單；論文答辯委員會則報請碩士或博士學位的決議，做出批准的決定，通過者名單並需報中央學位委員會備案。學位由學位評定委員會決議後發給。另非學位授予單位應屆畢業的研究生可由原單位推薦向附近學位授予單位申請學位(同等學力人員學位課程考試)，經學位授予單位審查同意，通過論文答辯，授予相應的學位(《學位條例》，1981)。

學位不等同學歷，獲得學位證書而未取得學歷證書者仍為原學歷；取得碩士或博士學位證書者卻不一定能夠獲得碩士或博士研究生畢業證書，取得本科畢業證書的卻不一定能夠獲得學士學位證書。獲得學位只表明在學術上已達到該學位的學術水平，具有該同等學力，不涉及學歷。

學位制度實施後，研究生教育開始快速成長，1981年博士學位授予點有151個、學科專業點812個、碩士學位授予單位358個、學科專業點3185個，1982年並開始招收博士生，各學位授予點並對學位授權進行審核工作。學位制度與研究生教育制度緊密結合，開展了學位授予單位和學科點的建設、形成教學與科研相結合的專業研究生模式，並建立研究生院制度。²⁴至今，研究生院與學位點是大陸高等教育重要培育人才的重要來源。

依《中華人民共和國學位條例暫行實施辦法》規定，學位分哲學、經濟學、法學、教育學、文學、歷史學、理學、工學、農學、醫學等學科門類授予。大陸並頒發《普通高等學校本科專業目錄》，分設哲學、經濟學、法學、教育學、文學、歷史學、理學、工學、農學、醫學、管理學、藝術學等12個學科門類，以規範各院校設置科系或專業的類別。

綜上，因學位證(具有學術能力)與畢業證(具有正式學籍)的分開，也形

²⁴ 1984年先後在北京大學等22所高等學校試辦研究生院。

成今日大陸高等教育特殊的兩張證書特色。學生除畢業證書（校長署名，證明學生學習成績及格）外，如學習期間無做出不榮譽的事項（如作弊、違反馬列主義等），經學位評定委員會同意，可獲得同級的學位證書（楊景堯，1995、2005；張應強，2009）。此與國內學位、畢業資格合一的制度有明顯的差異。

二、學歷辨識機制

因大陸學歷造假、販賣等情形時有所聞，為統一管理，2000 年大陸於教育主管單位下設教育部學位與研究生教育發展中心，專責學位證的認證，2001 年指定教育主管單位下之「全國高等學校學生信息諮詢與就業指導中心」（以下簡稱學信網）專責學歷電子註冊制度，提供民眾網路查詢、認證服務，專責畢業證等學歷認證工作（學信網，2004）。

目前許多國家皆與中國大陸簽署有關相互承認學位、學歷或文憑的協議，包括英國、法國、德國、澳大利亞、紐西蘭與韓國等。其中英美日韓等皆由各大學自行認定大陸高教學歷，自行決定招生對象與標準；部分國家尚未承認大陸的大專學歷證書或成人教育機構頒發的證書。

大陸目前並與世界多個國家（包括斯里蘭卡、保加利亞、阿爾及利亞、秘魯、羅馬尼亞、俄羅斯、埃及、匈牙利、烏克蘭、德、英、法、澳大利亞、紐西蘭、韓國等）簽訂相互承認學位、學歷和文憑的雙邊協定。而大陸所設置專責學位證認證的學位與研究生教育發展中心，也與多國合作，提供雙方學生交流的認證機制。²⁵

至於對國內各大學校院學歷採認部分，1980 年起廣州暨南大學與福建華僑大學陸續恢復招收國內學生，大陸《關於華僑青年回國和港澳台灣青年回內地報考大學問題的通知》規定，對華僑青年回國、港、澳、台灣青年回內地報考實施提前單獨命題、考試和錄取。1985 年大陸開放北大、清大、人大、南京、復旦、武漢、中山等 7 所大學招收港澳臺生（周祝瑛，2002：12-13），大陸並基於招收臺生之需求，對國內高校學歷進行實際採認。並於 2006 年 3 月，公開宣布承認國內教育部核准的所有高等學校學歷（大陸教育部，2012）。

肆、小結

近年來大陸高等教育快速發展，其在學校規模、學生人數上有大幅增長，而且積極與各國高等教育合作，除推動重點大學、重點學科，並積極招收各國（包括我國）學生、派留學生出國學習、重金延攬知名教授，其培養人才、充實國力、大力發展高教產業的企圖明顯可見。另大陸積極與各國所簽訂的教育合作協議（詳附表 1），以方便彼此間學歷互認與師生流動。

據統計，2010 年大陸留學生已占全世界留學生 14%，其留美學生為世界第一（大紀元，2012），為方便學生出國留學與保證所發學歷之真實性，大陸設置學信

²⁵ 包括英美法德、西班牙、土耳其、澳大利亞、加拿大、義大利、紐西蘭、日本、俄羅斯、荷蘭、新加坡、烏克蘭、墨西哥等。

網、學位中心、留學輔導中心等單位，以數位驗證方式取締假學歷，並設置各項配套方便學生交流，其對國際高等教育的著墨與發展，對高教影響相當深遠；另依目前高教排名，大陸北京大學、清華大學等知名高校也是百大行列，其高教水準不容我國高教小覷。

第三章 大陸學歷採認政策分析之取徑

教育政策是公共政策的一環，政策本身是一個不斷調適、互動、協商的動態歷程，充斥著社會不同意識型態、政治利益與價值（吳定，2000；張芳全，2006；廖翊君，2007）。大陸學歷採認政策係屬公共政策的一種，係以公共問題為基礎，由政府組織部門或政治系統的權威者所規劃、執行、評估後，以一種原則、宏觀、前瞻方式呈現，具有目標、價值和實行的方案或宣示（張芳全，2006；陳恆鈞譯，2001）。

早期科學主義影響，政策被認定係屬線性、漸進、理性方式發展，研究內容一般包括問題形成、政策規劃、政策合法化、政策執行及政策評估等五大階段（吳定，2000；丘昌泰，1995；張明貴，1998）。隨著後續系統理論環境、投入、轉換、產出、回饋等因素的加入，便有學者認為政策是在環境系統中不斷旋環發展的方案演變 90 年代起迄今，受到後實證主義影響，學者開始批評量化方法而倡議以更多質性研究技術，以混合的方法了解更多政策面向，並重視公共政策倫理及管理面向。不同科學觀念導致不同解釋的面向以及研究途徑，不過這些乃是學者試圖以不同研究模型來解釋複雜的政策面向，在大陸學歷採認自 1992 年《兩岸條例》制定生效以來，便授權教育部訂定相關法規，歷經約 20 年的研擬，其相關研究數量頗豐，其間的研究依其研究取徑，可分類如下：

第一節 理性決策模式及其應用

早期有關大陸學歷採認的研究主要以實證主義的有限理性決策模式或漸進主義模式進行分析，包括為了瞭解大陸地區高等教育學歷授予相關的教育制度、課程規劃、學位授予，以及赴大陸地區就讀臺生的原因、適應狀況與後續追蹤等，皆可歸屬為階段論政策分析的一環，尤其陸委會、教育部及其他單位所委託的研究專案等。另外如媒體或學術機構調查民眾對大陸學歷採認與否的統計數據，皆屬於此類。

壹、有限理性決策

早期政策分析深受美國實用主義與工具主義影響，主張將科學知識應用於解決社會問題上，政策研究發展為一門應用性的科學（丘昌泰，1995）。1950-60 年代，政策研究焦點集中於政策規劃問題，學者分析政策規劃的主體與形成的原因，包括理性模型、漸進模型等，多採用個案研究方式；政策被認定係屬線性、漸進、理性方式發展，研究內容一般包括問題形成、政策規劃、政策合法化、政策執行及政策評估等五大階段（吳定，2000）。理性決策理論中，Zeckhauser 假設有一集體公共利益為目標，人們會依據所掌握的資源與立場，在衡酌不同成本考量後進行選擇，意謂著政策產出是最中立、最理性的選擇。但理性主義忽略了個體間的彼此差異及所在位置的差異，且大部分時候國家所提出的政策都過於客觀、抽象與模糊，難以得到民眾的理解與支持，因此完全理性的模式是難以達成的。因此

H. A. Simon 提出了理性決策修正模式，為有限理性決策（又稱滿意決策模式），認為人僅能達到意圖理性程度，決策者只能找尋滿意的決策，即雖強調理性應用，但事實上卻因決策過程諸多因素影響只能使議程合乎較多數人利益，在組織平衡理論考量下，雖非最佳決策卻是最為恰當的有限理性選擇（吳清基，1986；陳恆鈞譯，2001；翁興利、施能傑、官有垣、鄭麗嬌，1999；吳定，2000；丘昌泰，1995），而滿意標準主要依據客觀環境及實際需要而定。

但仍有學者對於階段性的政策發展有所疑義，例如 Lindblom（1991）認為政策制定是沒有開始或結束的複雜互動過程。Palumbo（1987）認為政策階段無法涵蓋所有問題層面，政策制定過程本身太過邏輯、分立、連續，但現實生活中往往是相互重疊沒有次續而出現。Anderson（1990）指出政策制定過程是觀點與利益的相互競爭與衝突，而非中立、客觀的為政策問題找尋答案。Heineman 等人並指出政策過程是決策者面對資訊過度負荷，政策分析常遷就政治現實考量、泛政治化等情況下所做的決策（引自丘昌泰，1995），爰政策過程理論興起。尤以漸進主義和垃圾桶模式為代表。

貳、漸進理性決策

Lindblom（1991）是漸進決策理論代表人，其主張時間、智能、成本的限制以及訊息的複雜及不完整性，我們會藉由限制分析任何具深思或思考性的選擇策略去簡化複雜的問題，以過去政策為基礎，僅做小規模的修正並降低新政策可能帶來的衝突，新的政策不過是過去行動的延續。翁興利、施能傑、官有垣、鄭麗嬌（1999）認為我國政府在議程設定上確實呈現漸進主義特質，因為政策制定者為避免議程範疇太明確影響政策產出，導致標的團體的反彈，在議程上多採模糊不確定的議程，另外加上政治環境不確定性，考量時間人力經費，往往利用過往政策為參考，進行調整修正。加上任何議程、政策皆是政黨及各團體協商妥協的產物，已有先前共識，因此採漸進模式有助於緩和各團體的爭議與反彈。

漸進模式意謂決策者必須保留對以往政策的承諾，也不必過多分析與評估新的備選方案，較不關心基礎的改革而在於問題的解決，在面對社會問題的不同解決方案時，著重減少現行政策的缺陷改革，是種保守補救措施（張金馬主編，2004：126-129）。

但此政策也遭到批評，包括定義上的歧異與模糊（陳文玉，1997），不能解釋重大政策的改變，也不能解釋政府長期規劃上的努力（陳恆鈞譯，2001）、政治與規劃中心的分離、欠缺價值共識、缺乏共同目標、特定手段是救濟性、機會主義或含糊的功能理性等（丘昌泰，1995），因此產生更多修正模式。

參、歷來相關研究

一、高教制度

有關大陸高等教育制度的研究相當豐富，如黃政傑、周愚文（1991）、王瑞琦（1989，1990）、范利民（1996，1998）、劉勝驥（1993）、劉瑞生（1993）、陳梅

生、謝貴雄（1993）、陳舜田（1995）、楊深坑（1996）、王秀雄（1996）、劉水深（1996）、許義雄（1998）、楊景堯（1995，2005）等學者，針對大陸高等教育的行政制度、學制規劃、學位授予、課程、教學、教師素質、學生入學機制、學生畢業後發展、學校整併、排名分類、各區域發展等作分析，因為大陸高等教育自兩岸分治以來有相當大的變化，尤其文化大革命、六四天安門等事件對於大陸高等教育的發展有許多衝擊，加上大陸政治對高等教育的影響，造成大陸高等教育在 1985 年代以前歷經相當大的改變，不論在學制、學校劃分、科系發展、教師與學生類型等，都有極端的改變，尤其大陸高等教育課程明顯為共產黨思想所控制，因此造成大陸學歷採認規劃的困難。研究發現大陸地區高等教育在文化革命後受到相當大的破壞，自鄧小平開放發展後，高等教育成為大陸地區人才發展的重要項目亦是大陸科教興國的重要依託。

二、比較研究

有關兩岸高等教育的學生比較、重點高校的發展、課程的比較等，也屬於此類研究。如吳欣穎（2003）以問卷調查 363 位兩岸大學生，發現兩岸大學生在消費價值與文化價值觀皆有顯著差異。楊瑩（2005）則針對兩岸重點高校進行比較。張裕華（2005）以內容分析法、問卷調查法比較兩岸（北京大學、人民大學、中山大學及政大、東吳、成大等 6 所大學）大學生在高中課程所學習政治學習內容，發現兩岸教育都在強化政治知識和政治策略，但本質有所差異，大陸教科書對意識型態的強調與堅持比臺灣更甚。

還有包括研究審查標準或採認基準等以協助認可名冊的選擇，如吳炯隸（1999）以文獻分析、參訪與座談方式探討 6 所大學的行政管理專業，各項評比皆達到標準，顯示大陸部分大學的品質並不差，研究建議對大陸行政管理專業科系應予加強學術評鑑後，應採認其學歷之研究，亦是以階段政策理論觀點所做的研究。

三、民眾贊成與否的調查統計

此類研究包含對國內民眾或至大陸地區調查臺商、臺生等對大陸地區學歷採認的看法與意見，多以問卷調查或樣本訪問等方式進行，早期如劉勝驥 1998 研究發現對開放陸生來臺修讀研究所學位立場，發現兩岸政府持反對、兩岸民意持贊成，反對理由包括意識型態污染、政治敵對、打工兼差、滯留不歸；民間贊成理由包括兩岸學術教育交流、兩岸教育面向世界、化解雙方政府敵意。

加入 WTO 後，贊成開放大陸學生來臺的比率增高，楊蕙真（2005）調查空大學生對於大陸學歷採認的態度，發現超過 62% 受試者主張應開放採認，高達 5 成以上認為至少應部分採認；5 成 4 以上學生表示開放採認有助改善兩岸關係；近 7 成認為開放同時應開放大陸學生來臺留學。

四、臺灣學生及臺商子女赴陸就讀的追蹤

此類研究亦主要以有限理性決策模式為基礎，部分學者更長期追蹤，期望透過提供具體的事實與現況，作為政策決定者決策時的參考，例如劉勝驥於 1993、

1995、1996、2001、2002 年、楊宗川（1998）、劉興漢、周祝瑛等（2000）、游騰穎（2001）、劉勝驥、楊慧文（2002）對大陸留學臺生即大陸臺商子女就學的分布情形、赴大陸動機、背景等作研究，主要以文件分析、問卷調查、訪談等方式進行研究，發現臺生赴陸多集中沿海地區城市，經費、資訊主要來自親友，早期以就讀中醫專業為多，前往就讀者以文憑為主，心理仍認同政府，不滿大陸的統治方式，學成後返臺者居多。加入 WTO 後，發現前往大陸就讀法律和商學人數增多，中醫藥減少，就學動機主要以未來就業、深造為主，大陸的學費低廉、生活適應容易是吸引臺灣學生赴陸的主因。面對其所就讀的學歷不被採認，部分臺生與臺商父母表示無奈，但事實已經形成，仍要繼續求生存，且臺生主張學歷採認應從嚴，其生涯規劃並深受大陸學歷採認政策的影響。楊宗川（1998）研究顯示 7 成 5 以上學生擔心兩岸關係惡化會影響學生赴陸求學，但大部分受試者皆表示臺灣學生赴大陸求學不應全面被禁止，受訪學生近 6 成支持開放大陸學歷，並希望政府應提供學生大陸高校相關資訊。臺生更強調並無所謂被洗腦的問題，本科生、研究生年紀漸長獨立性較強，判斷力較穩定，價值觀不易受到外人左右，因此國家安全不會造成影響。但對於其學歷不被採認與政策的拖延，73%認為是政治考量，對於政治介入導致政策延宕損害基本權益有相當抱怨。

此類研究不同於制度的單純介紹，還有部分詮釋學派的成分在內，除了以研究數據表現臺生在大陸的分布、就讀原因、生活適應等情形，更有逐漸轉向詮釋性反映赴大陸就讀臺生的心聲，除了事實的描述外，更加入了作者的價值觀，對於大陸學歷不予採認造成當事人的權益損害，有許多的描述，並且在研究結果中亦反映臺生赴大陸就讀並無政治洗腦的問題，以更多元的方式呈現相關資料作為政策決定者決策時的理性參考依據，但很明顯的，這樣的研究訴求並沒有太大的影響。

再者，即使提出利害關係人數的提升，基於人道考量應予採認等訴求，例如隨著赴陸臺生逐漸增加，「臺灣留學大陸青年發展協會」（簡稱臺生會）會員於 2004 年已超過 3 千人（陳怡樺，2004：124），大陸籍配偶人數已達 20 萬等，皆無法有效突破。

五、大陸招收臺生政策與招收陸生來臺之分析

有關開放大陸生來臺採認其學歷部份，WTO 簽署之前國內對此並無太大關注，亦有學者及立委基於國家安全考量不主張開放（劉勝驥，1994）。為了提供相關政策數據與各利害關係人的看法及建議，多位學者以問卷、訪談或跨國就讀的推拉理論作為依據，進行陸生來臺就學的可能性，藉以推動大陸學歷採認政策的開放，例如王麗卿（2007）以（曾）在大陸就讀高等教育的學生為對象，採取問卷調查並輔以訪談法佐證問卷調查的結果對 147 份問卷以及 6 名受訪者的分析做出學力評估；建議政府可以嘗試區域策略聯盟的方式造就雙贏結局。另外在政黨輪替後，政府喊出招收陸生政策後，李春杉（2009）、²⁶ 石昱郁（2009）、²⁷ 蕭伊

²⁶李以推拉理論，抽樣調查臺灣高等院校教育人員 1304 人對陸生來臺的看法。

婷（2009）、李逸雲（2011）、陳來添（2011）、簡瑞榮（2011）等，主要以問卷調查、訪問方式進行研究，探討開放陸生來臺及其學歷採認問題，提供相關後續政策參考之建議。

此派研究雖提供許多理性的數據、具體的資料，並作為教育部在擬定採認辦法時重要的參考依據，但以實證方式呈現的研究數據，有強烈的時效性，目的在於提供決策單位作為決策的理性依據。但研究建議所顯示超過半數以上民眾支持大陸學歷採認開放、提供辦學績優或與臺灣學科相輔助的科系或與臺灣學位授予課程等相關的學系等資料，亦或發現赴大陸就讀後的臺生及臺裔子女其政治認同仍心向臺灣、無政治洗腦等問題，且臺生亦明白表示不輕易受到大陸政治課程的影響，還有赴陸臺生逐年增長、國內持有大陸高等學歷的大陸籍配偶人數逐年增加，與此政策議題利害相關的人數逐年增長等，但這些數據建議與實證性的研究結果，並未被更高層的決策者及立法院所接納，且研究亦無法解釋為何政策制定後緊急喊停、辛苦擬定的認可名冊亦不予適用，即便要開放採認了卻仍以三限六不等重重關卡限制開放，甚或使民眾感覺備受歧視等政策決定。顯示大陸學歷採認不僅是理性決策或有限理性決策模式可以解決的議題，更不是學者主張漸進採認、逐步開放就可以解決的議題，因此系統理論決策模式研究出現。

第二節 系統理論決策模式及其應用

有鑒於有限理性決策模式與漸進決策模式無法解釋大陸學歷採認的政策制定，國內研究學者開始以系統決策理論模式探析在大陸學歷採認政策中，有哪些內環境與外環境之影響因子，導致政策的中斷。

壹、系統理論決策模式

系統理論引用生物學的概念，將政策環境納入考量，Easton（1965）所提出的政治系統觀點，將決策的社會內部環境（或內部系統，包括政治、社會、經濟等）、外部環境（或外部系統，包括國際政治、社會局勢、經濟環境等）納入，政策的投入（input）、轉換（political system）、產出（output）及回饋均受環境的影響。Almond 與 Powell 於 1978 年修正 Easton 的概念，提出結構功能與理論分析架構，在系統層次中，政策社會化、政策人才與政策溝通將會影響下一階段過程層次的變化，在過程層次中利益的表達、意見的匯集將影響政策的制定與決策規範，形塑後續政策產出與執行結果，最後回饋至政策形成的每一階段中（Almond & Powell, 1978），如下圖 3.1。

²⁷石以問卷調查中央部會 12 個機關行政人員共 520 人對招收陸生的看法。

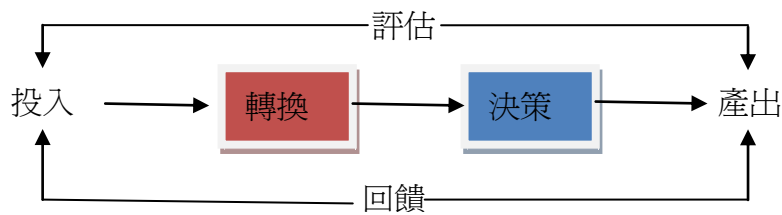


圖 3.1 系統決策概念圖

資料來源：研究者依理論繪製

系統理論雖將政策決定的內外環境均納入考量，但困難的是，我們往往很難確實區分政治系統的範圍與界線（汪正洋，2010）。也因此，在研究上，常有變項不知歸類為內環境或外環境的困擾。

貳、相關研究

此派理論影響，研究者開始關注兩岸間影響大陸學歷採認的相關因素，例如張光正等（2000）以文獻分析、座談會、實地訪查等多元觀點進行分析；馬麗卿（2002）以文獻分析、比較分析與歷史分析法進行，WTO 簽署後，更加入了 WTO 框架影響的議題；以及劉永健（2002）、顧美玲（2003）、宋經華（2004）²⁸及陳怡樺（2004）²⁹等皆以系統理論決策模式分析大陸學歷採認的議題，甚或加入動力理論（馬麗卿，2002）作為資料解釋的依據。此派理論以系統輸入、輸出及內部、外部系統等面向來解釋大陸學歷的政策演變，將政策結果視為一種輸出的產物，情境因素與系統本身的變化是造成大陸學歷採認與否及政策內容的原因。

此等研究發現大陸學歷採認的內部因素包括國內高等教育數量過多、少子化造成招生不足、大學發展質量失衡、經費排擠、國際化不足、對大陸高等教育的缺乏完整了解、採認後可能引發人口外流、造成就業市場衝擊、國內安全問題、醫事團體的反對等；外環境包括大陸高校積極招收臺生、WTO 所帶來的國際衝擊、兩岸關係不穩定等，內外系統的互動及上開因素的輸入，造成國內產官學各界對於大陸學歷採認政策始終無法形成共識，研究尤其發現在大陸學歷採認立場上，政府行政部門與民間團體主要站在贊成的立場上，立法當局、醫藥團體及部分學者則站在反對的立場，WTO 的簽署對於大陸學歷採認並沒有直接的關係，因為一來兩岸關係非屬國與國的關係，二來教育部並非 WTO 簽署的主導單位（劉永健，2002），三則由於兩岸高教開放速度及承諾開放的範圍不同，WTO 對於兩岸的影響不一，兩岸學歷互認較易造成我方學生赴大陸就學。但 SWOT 分析的結果，我國高教未來的機會與競爭都來自中國大陸（顧美玲，2003）。

系統理論決策模式研究更顯示政治因素是影響大陸學歷採認的最主要因素（宋經華，2004；馬麗卿，2002；陳怡樺 2004；劉勝驥，2002a，2002b；鞠友梅，

²⁸宋以 Rosenbloom 理論為分析的依據。

²⁹陳以新制度主義與系統論為分析依據。

2002)，不管臺生赴陸與大陸招臺生等，這些學歷的採認與否，乃兩岸政策的一環，亦是統戰策略的一種。其他如高教發展因素、產業衝擊、民間團體的建議等，都只是政策考量的次要原因。是否推動仍須視兩岸關係良窳而定，學歷採認政策屬國家高度自主，民間團體無法左右政府相關決策（陳怡樺，2004）。學者也呼籲，政府能放下意識形態與政治考量，將大陸學歷議題回歸為單純的教育議題，別再受到政治因素的阻撓（宋經華，2004；馬麗卿，2002；陳怡樺 2004）。

此派研究將大陸學歷政策視為一政策系統，將其內外部影響因素作深入的分析，並因應當時 WTO 的簽署，提出國際化對大陸學歷採認的衝擊與支持開放的理由，但最終研究發現政策依然受到政治主導的影響最深，顯示政策決定者依然有其自身的考量，尤其兩岸關係的良窳（兩岸當時處於敵對無協商的狀態）而影響。

第三節 政策論證決策模式及其應用

隨著研究典範的轉移，早期實證論到詮釋學派的觀點似不足以分析大陸學歷採認政策的內部歧異性與外部解釋的弔詭，因此質性研究中的政策論證理論興起，國內學者亦引用 Dunn（1994）政策論證（argument）理論作為分析大陸學歷採認政策議題爭議點的分析模式。

壹、政策論證決策模式

政策論證決策模式以修辭學的三段論辯方式，Dunn（1994）改良 Toulmin 六段式論證結構，提出「政策資訊」、「立論依據」、「支持理由」、「語氣修飾條件」、「駁斥理由」及「主張」等六種要素所構成的論證結構歷程做為分析架構，其分析歷程結構如下：

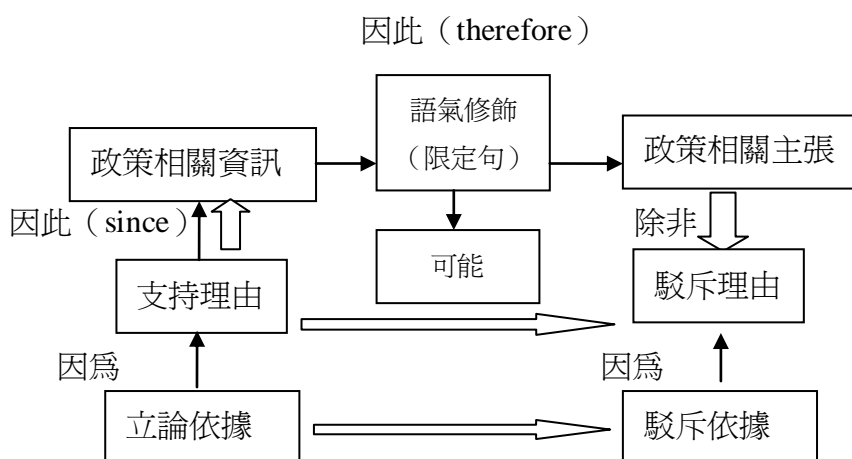


圖 3.2 政策論證概念圖

資料來源：張世賢（2005：101）；蘇黃亮（2011：16）

貳、相關研究

近期研究者運用政策論證決策模式，分別探討大陸學歷採認與招收陸生來臺政策的政策論辯合理性，以助於政策行銷及合法化。

大陸學歷採認部份，徐佩淑（2005）以文獻分析與深度訪談，並以政策論證中分析中心模式、解釋模式與實證模式探討我國加入 WTO 後與大陸學歷認證的關連性與重要性。李博文（2011）亦引用 Dunn（1994）的政策論證架構，以歷史研究、半結構訪談方式探討政黨輪替對大陸學歷採認政策的演變，研究發現教育部並無法主導大陸學歷採認，只有擬定辦法的權限，大陸學歷採認政策非單純教育問題而是泛政治化的公共議題，且是由執政黨領導者對內對外大陸政策決定所引導，因此政策如要有所突破，應讓學歷政策回歸教育與市場機制，並尊重各方意見制定完備法令規章，不能再只侷限在兩岸關係，應兼顧國際規則與高教發展，並建議遵循 WTO 規則重新思考，亦可成立跨部會小組研商，並呼籲臺灣是民主國家公共決策應注重黨團協商與重視人民感受。

陸生來臺部份，蘇黃亮（2011）以半結構訪談、內容分析，並以政策論證與 Lincoln 與 Dunn（1994）的語言論述，針對立法委員、政府機關人員、專家學者、來臺研修陸生、公私立大專校院教師、學生與行政人員等政策參與者對開放陸生來臺政策進行論證之可信度與合理性研究，發現政策參與者在政策規劃與合法化階段對政策中「三限四不」內容較關注，各界對於政策內容仍有許多爭議，而主要爭議點在於三限六不。

此類研究顯示，大陸學歷採認政策非單純的教育政策，政治力量其深刻影響力，而且不論在大陸學歷採認或陸生來臺政策，其不論是開放採認或不開放採認的政策論辯中，皆有部分可信、部分存疑、部分駁斥的情形，顯見大陸學歷採認政策的論辯上依然無法完整地有一貫之理由可以解釋其論辯中自相矛盾之處，這造成政策不易推動、持續爭議及行銷困難等問題。

第四節 多元流程決策模式及其應用

壹、多元流程決策模式

因理性決策、漸進主義、系統理論等無法解釋大陸學歷採認政策呈現斷裂性的特質，研究亦發現該政策深切受到政治因素的影響，因此便有學者轉以 Kingdon（1984）多元政策流程模式或前已提到的 Dunn（1994）政策論證等模式來探究此政策決策過程，以試圖分析論證過程中的矛盾之處。

多元流程模式係 Kingdon（1984）師承 Ralph K. Huitt 與 John D. Lewis，在透過訪談等方式深入研究瞭解美國聯邦政府政策形成個案後，針對政策制定過程改良 Cohen March Olsen（1972）的垃圾桶模式（garbage can model），提出多元流程模式（問題流、政治流及政策流），Kingdon 將參與者與過程區分，並認為在政策流程中總統、民選官員及國會對議程的影響相較於官僚體制中的專業人員對議程

的影響更大（Kingdon, 1984, 2011）。其主要概念如下。

一、重要參與者

在議程設定過程中，影響或參與議程設定的主要人物可分為官方人員與非官方人員，其中官方人員包括：總統、文官（官僚體系人員）、立法人員（例國會議員）、政治任命官（政務官）；非官方人員包括：利益團體、專家學者、媒體、大眾輿論等。

二、多元流程

（一）**問題流**的形成中，問題的產生可來自於指標、焦點事件、危機、或回饋。同問題因人員立場、察覺狀態、問題解釋及界定而有所不同，問題的界定涉及利害關係，政策中的受益者與受害者也因問題界定的不同而有差異，而問題的界定與價值觀、對比、分類有關。不同類型的問題也會產生不同的政策方案，其界定後的分類往往也影響了人們對該問題的知覺（Kingdon, 1984）。

（二）**政策流**中，研究人員、國會辦事人員、政府官員、預算辦公室人員、學者、利益團體的分析人員等，皆可能提出備選方案和政策建議。不同參與者及倡議聯盟具不同特性，其共享的核心價值與共同理念，促使其具有共同視野、取向和思維方式。當核心價值轉變或分裂，則可能造成政策不連貫的、缺乏共同取向及議程的不穩定。在政策形成過程中，Kingdon（1984）發現許多政策建議是漸進形成的，人們常常將一些熟悉的元素重新組成唯一種新結構或新政策建議，政策企業家不僅試圖遊說、發起討論、透過不斷宣導，逐漸軟化大眾其對該政策的接受度。³⁰當機會到來時，政策建議被提上議案並被接納機率就提高。進行軟化、鋪路的方式很多元，包括聽證會、演講、拜會、發表研究結果、試探輿論的報導等。而政策的被接受度取決於其技術可行性（包括預算、技術、共同價值接受性、可承受費用、預期公眾默認及接受度等）和價值可接受性（包括了效率、公平等概念）。

（三）**政治流**由國民情緒、壓力團體的競爭、選舉結果、政黨或意識形態在國會中的分布狀況，及政府的變動（尤其關鍵人事的調整、主要參與者或管理權限的變更等）等因素構成。政治流中的共識是透過一種討價還價而非說服的方式來達成，聯盟透過妥協以換取支持而建立。當議程懸而未決，倡議者與反對者各自提出自己的政策建議，這樣的參與有時會造成議程急劇的變化，而各種利益集團的利益考量參與突然性，更使得政治流具有種普遍動態特性。政治流對議程的狀態有明顯的促進或抑制作用。重要參與者都要判斷政治流中各種力量的平衡是

³⁰對於積極使問題引起公眾或政府關注而投入大量時間與精力的人，Kingdon 稱之為政策企業家，他們透過書信、新聞發布、聽證會證詞、演講、拜訪決策者、抗議活動等各種方式來影響問題的關注，以換取他們贊成的未來政策。

否有利於行動，他們還要判斷公眾對菁英追求方向的默許程度，或計算不同壓力的優勢情形，尤其國民情緒與選舉結合對政策議程造成的影響力，以決定是否適合推動該議程。

三、政策之窗與政治企業家

議程建議的產生類似生物自然選擇的過程，它們在一盆政策原湯中四處漂浮，而專家則在政策原湯中以各種方式（例如提出議案、演講、辯證、提論文、會談等）驗證他們的想法。Kingdon（2011）認為政策之窗開啓機會少，原因在於行政體系中所能負載能力的瓶頸，因為擔任重要職位或決議議程的參與者時間、資源、專業及處理項目數量皆有限，因此在通過這些瓶頸時，一些較不符合上述流程特徵的問題或方案便被忽略。政策之窗開啓時，政策建議倡導者就會利用這個機會提出議程。有時反對者會使議程超載（如同包裹法案一般），使政策窗口容量無法負荷，以挫敗所有的行動。

Kingdon（2011）理論中的政治企業家，如同 Baumgartner 與 Jones（1993）的政治企業家或 Sabatier（1999）的政治捐客，具有與議程相關之專長或發言權等權威，並具有政治人脈或溝通技能，透過其努力使議案順利進入議程階段。他們不僅行銷其政策建議並暗自等待政策之窗的開啓。在議程的設定與政策方案的內容上，政治企業家扮演著重要的角色。

當問題、政策和政治這些分流在某關鍵因素匯集在一起，解決辦法與問題連接起來（陳恆鈞，2001），三流交會且政策之窗開啓時，便是政策被提出且改革之時，Kingdon（1984）主張三流相互獨立且各有特性，其並強調每個人都不能決定政策之發展，每種思想皆有其可能，充分表達出政策形成過程之多元因素影響及複雜性（Kingdon, 1984, 2011），多元流程之概念可如圖 3.3 所示。

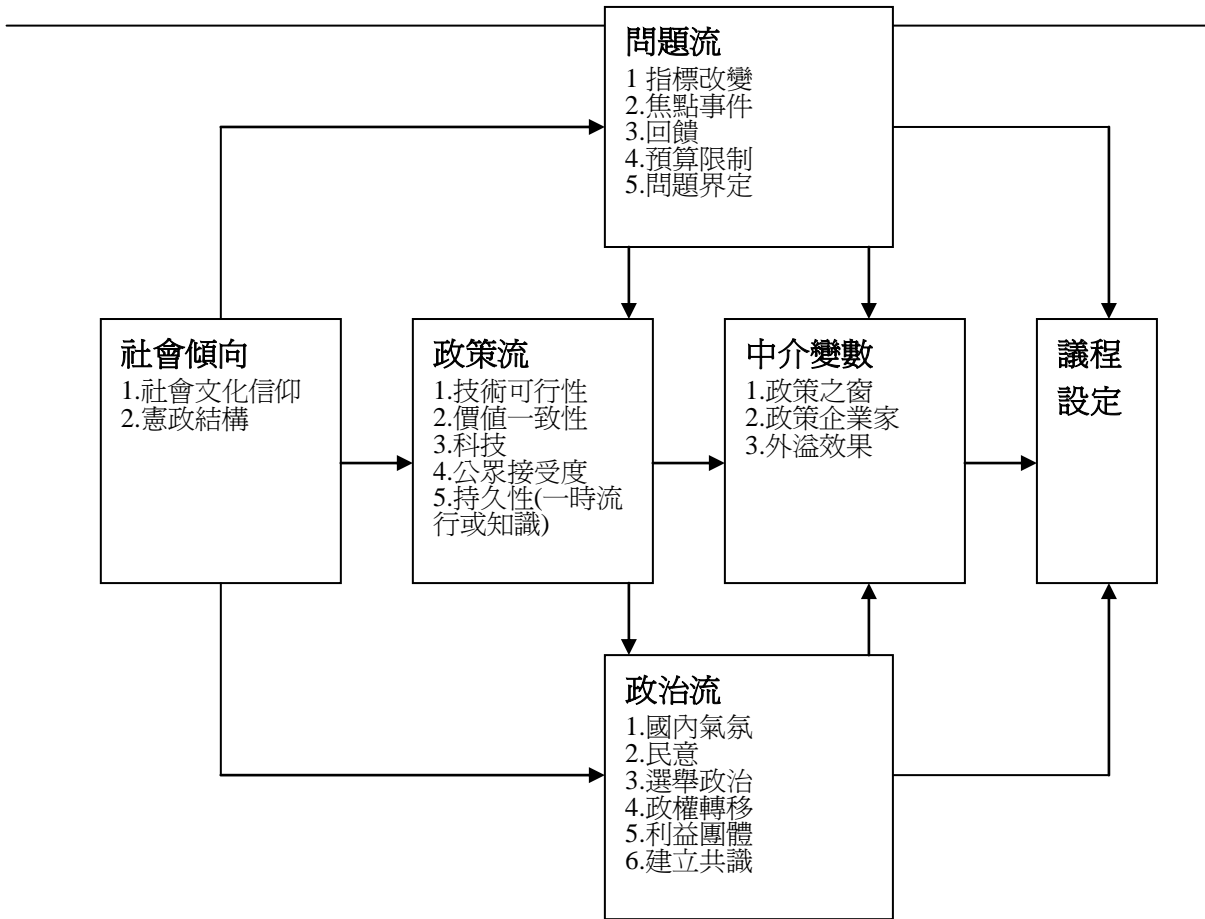
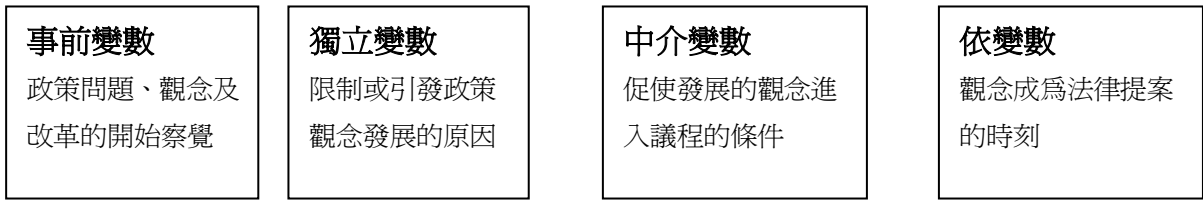


圖 3.3 多元流程概念圖

資料來源：陳恆鈞（譯）（2001:77）。

有關 Kingdon (1984) 主張三流程的獨立性，經國內外學者研究顯示，三流程並非全然獨立 (程韻舫, 2004; 劉劭祥, 2005; 魯炳炎, 2009; 張硯凱, 2010; Zahariadis, 1999), 三流之間會彼此干涉、影響。而 Kingdon 研究顯示：總統在議程建立過程相較於其他參與者，因其在行政組織上擁有較他人更高優勢，能決定議程的重要與迫切性，此點與系統理論分析研究相符。宋經華 (2004) 與陳怡樺 (2004) 在研究資料上皆顯示總統在大陸學歷採認上的發言與方向具有相當的影響力，亦是造成政策延宕的內在因素之一。Kingdon 研究架構所提到的三流程及涉及政策的參與者 (總統、國會代表、利益團體) 對政策形成的影響，在其他研究中也可以得到相似的看法。

貳、相關研究

林彥宏 (2010) 應用 Kingdon 多元流程模式分析陸生來臺政策，研究發現大陸學歷採認政策與陸生來臺政策非非單一的教育政策，而已逐漸淪為政治操作的工具或籌碼，從立法院針對陸生來臺的答辯過程中則可清楚看見，往往都是在野黨與政府二元對立的論述機制。但其研究主要著重在陸生來臺與大陸學歷採認的三限六不原則上，可說是一種斷面性的研究，對於過往的大陸學歷採認並沒有連貫性的分析，只對政黨輪替以來教育部所規劃的三限六不政策、立法院公報、《大陸地區人民來臺就讀專科以上辦法》及《大陸地區學歷採認辦法》等作議程設定與政策規劃方案的了解，無法解釋過往大陸學歷採認發展至今間斷性的特質以及開放後仍須限制重重的原因，更無法與早期實證研究下所提供的臺生無被政治洗腦的研究結果，以及系統理論中國內高等學校招生不足的內環境理由相解釋。

第五節 其他決策模式及其應用

壹、統獨議題、倡議聯盟與政治舞台

因大陸學歷涉及兩岸議題，因此也有學者利用統獨概念或運作來分析此議題，尤以政治學研究為多，例如鄭棋瑋 (2006) 研究大陸學歷認證與陸生來台之政策，以統獨議題切入，研究顯示在公眾論述中最多的都是政治框架，其次是教育，第三是市場框架，另詹火生 (2002)、王淑英、孫嫚薇 (2003) 研究也顯示政黨意識型態如何干預與左右國家政策發展的歷程，這顯示出在政策的討論過程中，政治考量是最重要的因素。

至於倡議聯盟與政治舞台模式，目前雖無大陸學歷相關應用研究，但其分析理念仍可作為其他模式的補充。倡議聯盟模式由 Sabatier 和 Jenkins-Smith (1993) 所提出 (張硯凱, 2010; 魯炳炎、張永明, 2006)，意在尋找階段啟發法的替代方案，並試圖綜合公共政策執行中由上而下和自下而上兩種方法的特徵，傳統政策分析主要將利益作為產生的趨力，Sabatier 與 Jenkins-Smith (1993) 為此種觀點有

所偏頗，應以理念為政策選擇的主因搭配，並使技術性訊息在我們理解政策過程中發揮更為重要的作用。對於 Kingdon (1984) 的多元流程理論，Sabatier (1999) 認為其理論過於模糊、分析單元過於相近，因此在應用上，可能會產生不同的結果，而三流程間彼此是否獨立，除了整體國家的議題上，其他地區性議題是否適用...等，因此 Sabatier 主張，在議程設定過程中，多重的府際部門與聯盟策略將影響政策的內容。這些子系統中的倡議聯盟都由不同行動者組成，³¹每個聯盟有其共同的核心信念，為了各自不同的理念而互動，各聯盟中理念不同時，會出現協商者進行調停，而當子系統中核心理念變更時，就會導致政策變遷。倡議聯盟成員來自各式各樣團體，不侷限於單一來源或機構，致力於追求有利於己的政策目標，並尋求制定政策過程中對政府機關發生影響力的決策人員或團體組織等的支援，其或通過聽證會、捐款或各種方式影響在任者，或透過傳媒、交換信息、公共輿論、示威或聯合抵制等方式，試圖影響、改變行動者的認知與政策實施的內涵；倡議聯盟組織團結程度與其共同追求目標有密切相關。

Sabatier 以信念來區分不同的倡議聯盟，信念系統在多數組織中是維持穩定的 (Roberto, 2007: 9) 且不易改變的，不同聯盟因為以不同核心信仰與視角來看世界，因此以不同方式來解讀特定跡象。此理論的優點在於可以解釋系統內的互動外，更考量系統外的環境變遷，不僅整合了政治資源與價值體系等觀點，更有助於瞭解政策學習如何改變信念系統及學習後對政策產生的影響。對於倡議聯盟的框架，1998 年 Sabatier 修正其框架圖如圖 3.4：

³¹ 倡議聯盟係指政策次級體系內一組由公司部門行動者所組成的團體 (陳恒鈞，2009：5)。

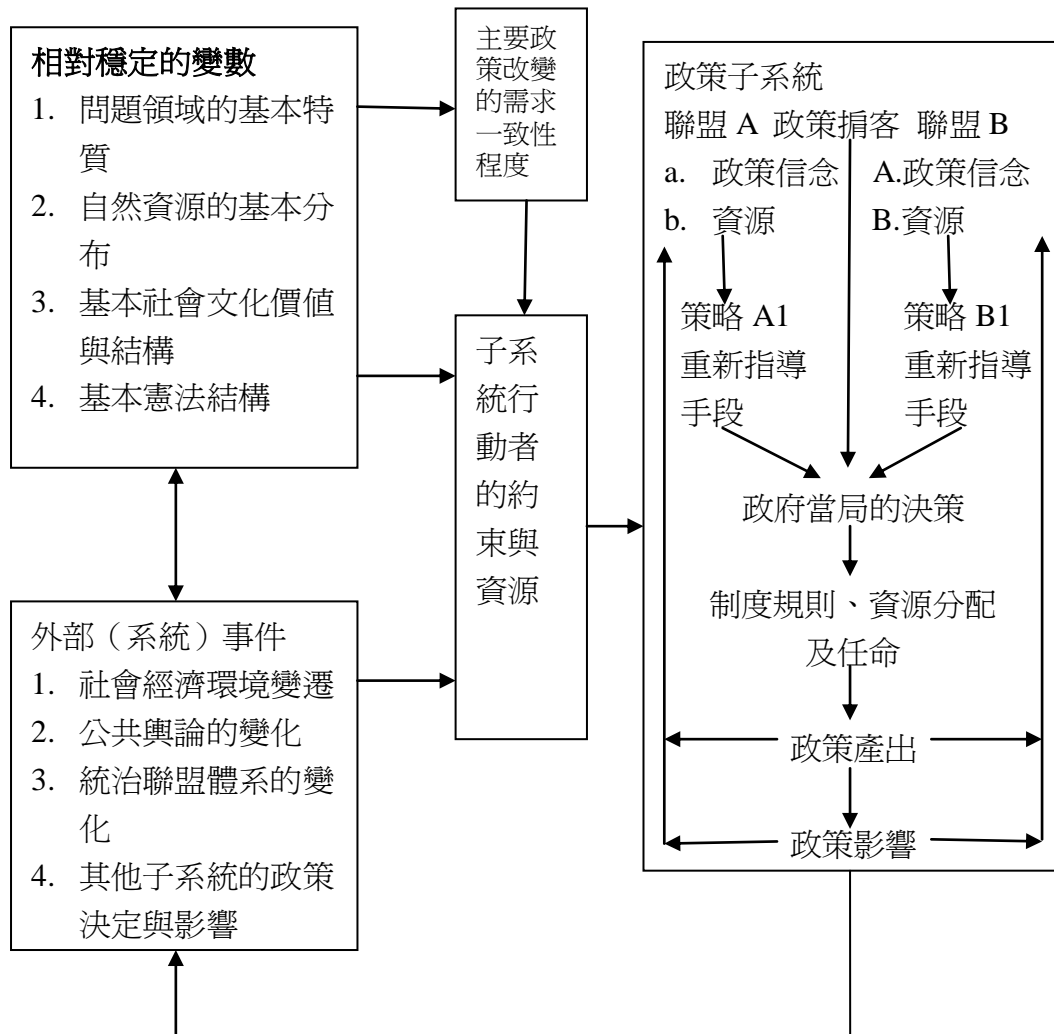


圖 3.4 Sabatier1998 年倡議聯盟框架圖

資料來源：Sabatier (1999：149)

有關倡議聯盟的理論應用，以 Dearing 與 Rogers (1996) 研究為例，其將影響政策議程設定的來源分為媒體議程、公共議程與政策議程三大類，指出媒體透過重大事件的報導、總統或重要媒體（如紐約時報）對新聞事件的操作，所造成的影響與重大議程的設定關連（例如酒駕、愛滋病等），媒體是議程設定不可忽視的勢力之一。

另 Roberto (2007) 以個案研究與次級分析方式，研究倡議聯盟架構（天主教會團體）對羅斯福總統新政中社會福利政策的影響，這種次級團體對政府政策的影響，其背後信念（保護主義、資本主義、經濟理念、宗教等差異）與當時社會環境的變化，使得新政一度產生危機，甚至瀕臨停擺的地步。

雖說倡議聯盟的提出有助於政策議程設定的研究，但聯盟的實際運作及部份用語仍有許多待釐清之處（張硯凱，2010；陳恒鈞，2009）。目前國內已有學者利用倡議聯盟模式進行研究，如方凱弘、梁綰琪（2009）研究桃園縣政府開徵地方稅之各倡議聯盟的影響，並畫出政策變遷的概念圖如下，不過目前國內應用上仍多傾向政策變遷部分。³²

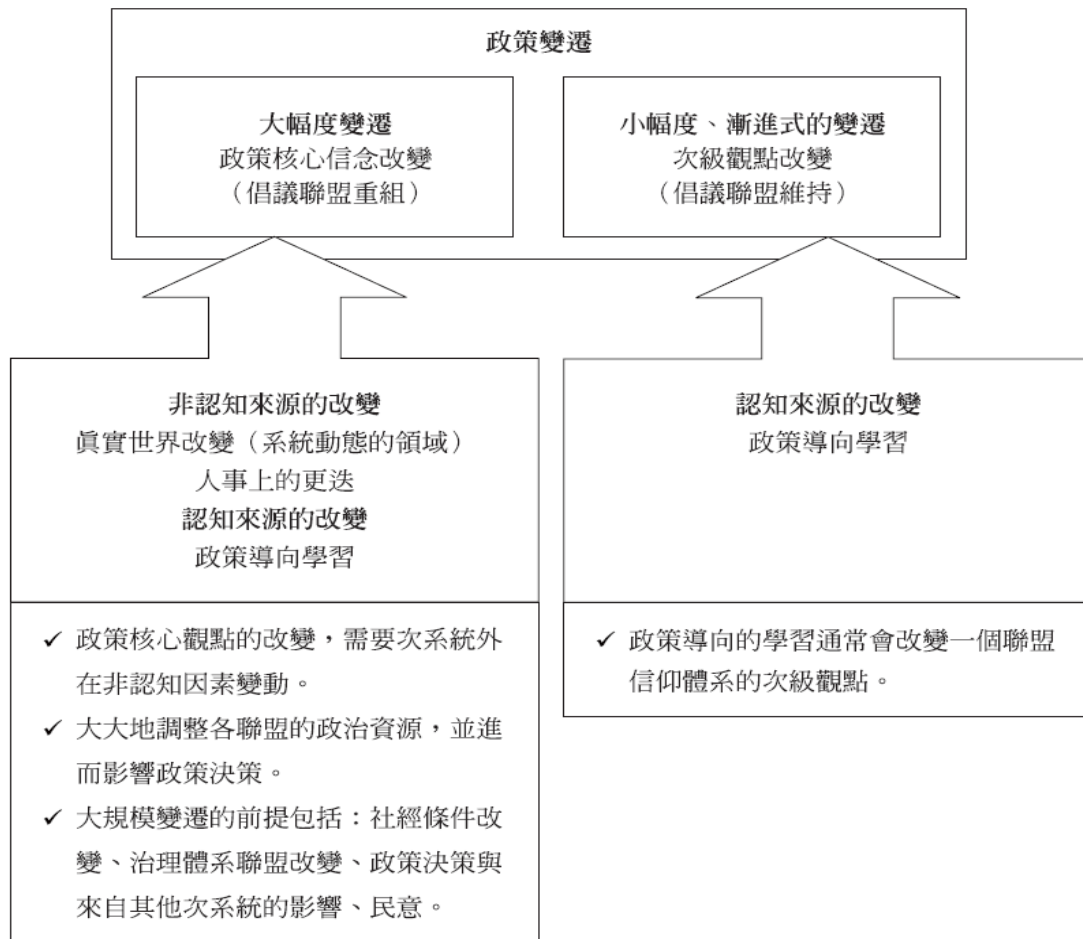


圖 3.5 倡議聯盟模式架構下之政策變遷過程

資料來源：方凱弘、梁綰琪（2009：134）。

有關政治舞台模式部分，則為 Malen（2006）引用 Bardach（1977）的概念，將政策過程視為政治遊戲，在政策形成中各參與者有其扮演之「角色」，透過資源、策略等，在政策生成的環境中影響其形成的規則。

在政治舞台中，每一個參與者扮演著不同的角色，這些角色包括了具有制定該政策法職權的政府人員、負責監督或通過政策的法制人員（或民意代表或媒介）、對政策有利害相關的參與者等，在 Kingdon（1984）的理論中這些角色可分

³²例如魯炳炎、張永明（2006）。政策倡導聯盟架構之研究：以國道五號蘇花段高速公路為例；陳恒鈞（2009）。我國高速公路電子收費系統政策變遷之分析：整合型分析模式。

為顯見與隱藏的參與者。

角色的利益是由價值、觀點、取向、性格、偏愛、信念等各項因素所交織形塑成該角色對公共問題的解決策略所持觀點。一般而言，角色試圖促進和保護他們的物質和意識形態的既得利益，追求確保私人利益與促進公眾利益的多元觀念為先，所持的政策觀體現了其價值，角色在政策發展中，利用各種策略發揮其影響力，使政策導向有利於自身利益之方向。

Malen (2006) 主張，政策是在國家與社會文化脈絡交互作用展開，並深受其影響，這些網狀脈絡影響角色如何行動、思考 (引自 Rowan & Miskel, 1999: 359)。在角色對政策影響的策略中，政策資源常見的有團體中的地位、個人貢獻、社會聯繫 (人際脈絡)、專業網絡與聲望地位。至於這些政策資源形式，則包括了財務的、資訊的、社會與文化的資本。

政策也許夾帶著意念、管制與財務的資源，角色在議程的發展中，利用文化與法制支持去扭轉或減少對他們意圖的反對；物質與意向流就像是角色相關影響政策發展影響的附加指南，始終伴隨著政策，但除非角色有其能力且意願投入，否則這些資源對政策的影響有限。而當角色願意投入政策影響時，其常見的策略包括了直接策略：遊說、爭訟、阻撓議事、論證與協商；至於常見的間接策略，則包括了：定義問題、框架議題、修正決定前提或假設、規範參與及控制資訊。

在政治舞台理論中，重點在於觀察哪些角色的利益被重視、被譽為是在特定的領域有影響力的特定集群角色、他們影響程度是否與歸因權力的決策和相關的發展構成了合理的解釋、以及演員爭奪影響力的情形。

貳、相關研究

除了教育學在研究大陸學歷採認政策，在政治學的研究上，鄭棋瑋 (2006) 以統獨議題作為政策研究主軸，分析大陸學歷採認政策的相關研究，以框架理論、政治互動理論將政治統獨議題做為分析大陸學歷採認政策最主要的分析重點，發現大陸學歷認證與陸生來臺之政策，在公眾論述中最多的都是政治框架，其次是教育，第三是市場框架，這顯示出在政策的討論過程中，政治考量是最重要的因素。尤其立法院具有主導因素，教育部在此政策中並無太大的主動權。

此將統獨議題做為分析大陸地區學歷採認的主軸縱然點出了大陸學歷採認深受政治考量及黨派統獨主張差異的影響，但除了兩岸關係與統獨議題考量外，並無法完整解釋在大陸學歷採認過程中許多政策論辯的自相矛盾，尤其國內民眾與教育部是站在支持開放的角度上，而立法院卻站在反對的立場。相關研究顯示 (吳秀佩, 2005; 教育部, 2010; 楊蕙真, 2005) 有高度的民意調查支持學歷開放採認，我國既是民主國家，何以立法院能如此違背民意，總統一人的支持或反對真能造成政策的完全翻轉？且教育部何以在開放學歷採認時設下重重限制，政策開放後不僅被臺灣赴大陸學生埋怨，亦被大陸欲來臺的學生抱怨受歧視，在整個政策的制定上必然有著尚未被揭露的原因，且上開研究取徑尚未能解釋政策間斷不連續的情形，在 20 年來政策的發展過程中必然有著尚未被揭露的緣由與意涵，使

得政策過程充滿矛盾。

第六節 論述分析的理論及其應用

政策發展歷程是各利益團體爭取利益的場域，Lindblom 與 Kingdon (2011) 更指出權力對政策制定的影響。因政策內容係各利益團體權力角逐的產物，政策過程中權力、利益與價值的衝突與妥協的過程造就了政策文本的內涵，因此政策文本是政治角力的結果，也是論述政治下的產物 (Foucault, 1972; Carabine, 2001)。因論述、權力與知識是相伴而生的關係，本研究著重研究在教育政策的歷程發展，因此有必要針對論述分析作一探討。

壹、論述分析的意涵

論述原本是符號學及語言學的概念，衍生為論理、推論的過程，關鍵在於人們透過言談針對某主題達成溝通、推論，所呈現的具體內容 (蘇峰山, 2004)。早期在語言學上論述主要指語言的使用形式，重點在語言的使用如何影響溝通及信念 (陳俊湘, 2007)。

Foucault 的《知識考古學》推出後，其結合了考古學、系譜學、心理分析等基礎，推翻傳統歷史中強調連貫、統一、總體的觀點，論證斷裂、偶發與矛盾的特徵 (王德威, 1993; Foucault, 1972)，將論述作為再現歷史時期知識的系統，強調論述的歷史條件、產生的客體與論述體系中知識與權力的關係 (呂美慧, 2008)。在 Foucault 的觀點中，知識、真實沒有固定的發展方向，而是在特殊的歷史情境脈絡中形成。權力無所不在，如毛細孔般密布與滲透的社會與個人生活中，透過論述展現，形塑知識 (事實) 和主體認同。Foucault 的論述的發展不具中心性，亦即非掌握在特定權威者的身上，而是一群人協定、拉扯與互動共同形塑而成，並且可能產生完全未預料的活動結構 (王雅玄, 2008; Foucault, 1973)。

政策本身是語言的產物，政策文本亦是論述的一種，將論述分析應用在政策分析上，便指對政策形成的脈絡、歷程與內容作有深度的考察 (夏春祥, 1997)，以求在政策分析上做完整的探索，揭示事物全面的可能性。而大陸地區學歷在制定過程中，充斥著太多利害關係人與語言，甚至有些利害關係人被再現為「他者」，無發聲的機會也無優勢的發言位置，透過論述分析得以揭露此一政策生產的權力關連，並揭露語言、社會、經濟或資源分配的不平等 (倪炎元, 2005)。而透過論述分析探究政策形成的脈絡、歷程與內容，亦可瞭解在文本語言的運用上，有哪些訊息被透露、哪些訊息被忽略、哪些訊息刻意被刪除，訊息的篩選與過濾的權力作用為何，以求瞭解爭議的開端及尋求未來化解爭議的方法。

因論述分析，是將我們所習以為常、視為理所當然的觀念或概念，其如何被產出並協商達成的觀念，進而影響我們知識與行動的歷程作研究的方式。論述分析著重於語言如何被使用，焦點在於何種語言被用來描述某事，所產生的樣貌或意義，當以此種方式 (而非另種方式) 描述此事時，所獲致與排除的係為何 (張可婷, 2010: 3)。根據 Foucault、Fairclough 的觀點，人的認識範疇反應了社會的

結構，透過論述對文本的分析，了解權力、環境對語言的運用與陳述關係(Fairclough, 1992)。論述包括了特定時空脈絡下語言符號的運用規則、組成結構，論述反映了社會權利認同關係與知識形式，是一種動態的歷程（洪慧玲，2008）。因為知識、真實沒有固定的發展方向，而是在特殊的歷史情境脈絡中形成（王雅玄，2008；Carabine, 2001），因此透過論述分析可以幫助瞭解政策的意義，探究議題如何受到權力運作語意識型態的影響。

論述對政策的重要性在於，權力涉入於論述中，話語實踐產生，維持或發揮出權力關係。權力與知識是一體的兩面，知識無法反映權力關係，但它內含其中。而論述是關於說了、思考了什麼，以及誰說、何時說、如何說、以及用什麼樣的權力說，論述能體現共同構成主體和權力關係的意義與社會關係（Ball, 1990: 3-18）。

貳、論述分析的理論與方法

在使用論述分析的相關學科領域上，包括了語言學、社會語言學、社會心理學、社會學、文化研究、傳播研究、文學批評、哲學、政治科學與教育學分析(Pedersen, 2009)。論述分析的重要理論來自言說行動論、互動社會語言學、溝通民族誌、俗民方法學、結構主義與後結構主義、女性主義及文化研究等(卯靜儒, 2011)。Phillips 與 Hardy 試圖將論述分析分為四大類，分別是社會語言分析、互動結構論、批判語言分析、與批判論述分析四類（引自 Jansen, 2008），如下圖。

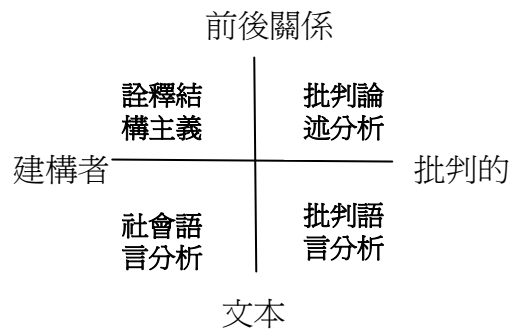


圖 3.6 論述分析的四個類別

資料來源：出自 Jansen (2008: 108)。

除了上述分類以外，一般而言，論述分析理論發展有幾個主要的傳統，即言說行動理論與語用學、交談分析、論述心理學、溝通民族誌、互動社會語言學、敘事分析及批判的論述分析等（蘇峰山，2004）。亦有學者分為交談分析、言說俗民誌、互動社會語言學、論述心理學、批判語言學、批判論述分析、Bakhtin 與 Foucault 式研究等（陳俊湘，2007）。不論上述何種傳統，論述分析的社會面均是不可忽略的因素。就大陸學歷採認政策相關的理論應用來看，茲將相關的語用學、言說俗民誌、論述心理學、批判論述分析及 Foucault 等傳統說明如下。

一、語用學

在西方的哲學中對於語言、事物、存在與思想的關連有許多的探究，語言不能向我們表明大部分給予的事物，亦非事物本質（徐友漁、周国平、陳嘉映、尙杰，1996：4-5）。

英國語言學如 G. E. Moore、Sacks、Jefferson 與 Sclegloff（1974）發展的交談分析（conversation analysis）成了論述的另一個重要理論來源。Harris（1952）

《Discourse analysis》提出分析應含括文本與社會情境，其後 Hymes（1964）以社會學和社會語言學的觀點、Austin、Searle 與 Grice 提出言說行動理論（speech-act theory），將語言視為社會行動加以研究，論述與社會脈絡的關係獲得更進一步的發展（蘇峰山，2004）。

Saussure（1966）的語言學重點首先找出語言背後存在之共時性深層結構，其次找出潛存在語言共同體意識中，作為彼此瞭解溝通的規則，最後分析語言符號與符號的差異；Halliday 的語言觀則主要為三個緊密相連的概念功能、人際功能與文本功能，以整體系統觀念分析特定語句，透過瞭解語言的變異瞭解社會的改變（倪炎元，2005；Halliday, 1978）。van Dijk 受認知心理學的影響，認為論述是語言與宏觀情境連結下的生產，包括了話語使用、思想傳遞與社會情景的複合物，其將論述分為文本、認知與社會文化三層面，重視總體結構與微觀層次，透過語句間關連的檢視、功能的檢視與意識型態的覺察，亦有學者將其分類為批判論述學者，Van Dijk 主要研究種族主義與種族偏見的議題（Van Dijk, 1977）。

此派在語言的分析上雖有較清晰的研究步驟，但其缺點在於對於結構層次的部分，例如權力、意識型態的因素較無相關探討。

若將此派理論應用於大陸地區學歷政策，則可著重於微觀的利害關係人語言使用的方式，其語詞、用句、表達方式與內容。

二、言說俗民誌

在俗民方法的研究中，此派學者不只分析文本，也分析會話交談，以瞭解社會結構如何具體運作，將社會行動者在互動的溝通過程，及達成的共識，這些日常規則及認知，以探究社會組織的運作及結構。Hymes（1964）以社會學和社會語言學的觀點將語言探究擴充到溝通能力與內容的分析，探究情境脈絡、文化與語言使用的關係（陳俊湘，2007：50-51）

言說俗民誌的論述不只著重行為者本身的言談，更在意結構及社會行為的再製。論述是在社會互動、制度結構與社會組織脈絡中進行；此派著重在談話的分析與情境的寫實，不過其僅在意當下的社會結構，卻忽略了文化與歷史脈絡的研究。

應用在大陸學歷採認政策上，研究焦點將著重在政策利害關係人與其他成員的對話，及背後隱含的意識型態等，藉由分析文本的語言使用，瞭解在何種時空狀態、社會情境下，各利害關係人為何表達如此的聲音，以及溝通、互動與達成共識的過程，其所表達的語言代表著背後所主導的社會結構、制度與組織脈絡，在語言的使用上，不同利害關係人可能會因為其所處的角色而有固定的表達方式

或內容，其背後所潛藏的社會組織結構，是值得觀察深究的。

三、社會心理學

Whorf 和 Sapir 認為語言並非只是客觀地反應世界，事物的面貌是經由所使用的語言而建構形成，每個人所認知到的世界觀並不相同。我們所使用的語言決定了我們對事物與世界的觀感，我們的認知架構受到語言的形塑，語言也影響了人們的態度和行為模式，更決定了所覺知的「真實」（引自 Chandler, 2011）。

另外，Hymes (1996) 將論述分析應用在敘事研究上，研究的對象為一個語言社群中的言說規則，包含了語言社群中的三個向度，即言說情境 (speech situations)，言說事件 (speech events) 與言說行動。在此理論中論述分析著重對互動脈絡，歷史與社會因素的分析，強調分析面對面的社會互動，以及其交談模式 (蘇峰山, 2004; Hymes, 1996)。受到建構心理學的影響，應用心理學的論述資料以傳媒陳述 (包含語言、態度與事件情況的描述) 為主，以促進自我及主體的重新思考 (陳俊湘, 2007)。

此派發現任何人的母語結構會強烈的影響他的世界觀。透過母語的結構與差異特性，我們可以發現不同語言在詮釋同一件事物上有著不同的觀點或形容，語言在應用上反映著使用者 (言說者) 的情境、事件的影響及後續行動。不過語言上的差異雖可能誘發非語言的認知差異，但不是如此絕對，在適當的情境狀態中，普遍的認知過程不會如此輕易復原 (Kay & Kempton, 1984)。

在大陸學歷採認政策上，我們可以觀察不同的利害關係人使用語言的一致性，其所處的言說情境、所說的事件及後續的言說行動有著什麼樣的關連影響，受過大陸影響的人群與未接觸大陸地區的人們其觀念、語言的使用上是否有所差異，其語言及世界觀是否有所差異，或有前後不一致的情形，而在大陸學歷的觀感上，接受者與未接受者的認知差異、敘事內容其背後的脈絡分析。

四、敘事分析

Propp 與 Greimas 將同樣的結構，讓我們看到不同的故事與功能。故事的方式除了口語或書寫文字表達，還可以用影像、圖畫、音樂、廣告、傳媒等方式。在溝通類型上，人們常藉著敘事模式來建構認同、人際互動與社會關係，透過論述分析的模式，可以了解人們如何理解這個世界，並以何種方式呈現 (引自 Jaworski & Coupland, 1999)。

在大陸學歷採認政策研究應用部分，我們可以根據利害關係人的語言察覺其如何理解這個政策，並以何種方式呈現之。

五、批判論述分析

批判的典範起源於對實證主義及詮釋主義的反動，對於社會現象的不平等與制約有自我反省及實踐的可能。批判論述目的在於解構社會不平等制約個體的可能後，以社會實踐方式與自我理解尋求更平等的社會秩序。批判論述主義拒絕盲目接受各種文本宣稱，讓批判的論述分析成為人文社會科學的重要課題 (Toolan, 2002: xxi)。在 1979 年，Fowler (1991) 受到 Halliday 的功能語言學 (functional

linguistics) 及 Chomsky 的轉換生成語法 (transformational-generative grammar) 中的理論影響提出批判語言學 (critical linguistics) 的概念, Fowler 提示了幾種批判語言學策略。透過被動轉換使得責任歸屬也巧妙的轉移了, 而社會在溝通時將詞彙透過對立、互補、包含及對等方式加以排比、類別化, 一旦固定後成為社會穩定的必要, 逐漸成為共識與秩序, 甚至偽裝成一種自然、抽象的客觀 (倪炎元, 2005; Fowler, 1991)。

批判學者認為語言是意識型態再製的重要機置, 而批判則是意謂著對於意識型態的扭曲加以反省, 對於再現系統 (system representation) 的運作進行分析。批判理論論述強調社會實踐, 是一種針對公開的論述背後的符碼形式、意識型態及在社會形構的脈絡中檢視論述的運作。透過語言運用, 關心權力、歷史與意識型態等概念, 意圖將潛藏在語言內部的權力、主宰、控制等意識型態揭露, 以追求更為平等、自由的社會, 將語言視為一種社會實踐 (蘇峰山, 2004; Fairclough, 2003)。

Fairclough (1995) 以社會學觀點分析文本、論述實踐與社會實踐。Fairclough 認為論述不僅是溝通的行動, 亦是社會實踐的一環 (Fairclough, 1995; Pedersen, 2009), 論述與社會結構是辯證的關係, 論述是由權力關係與權力鬥爭所形成, 並成為一種意識型態。他指出論述與社會之間的關係具有某種不透明性, 論述、意識型態與權力三者間彼此相互間影響, 透過批判論述可以幫助我們揭示視為理所當然的事物與意識型態, 幫助我們了解社會變遷的過程。Fairclough 指出, 論述有三個層次, 即文本、互動與脈絡。分析也有三層次的工作, 即描述 (description), 詮釋 (interpretation) 與解釋 (explanation) (蘇峰山, 2004; Fairclough, 1992)。批判論述分析的進行, Fairclough (1995) 提出研究架構如下:

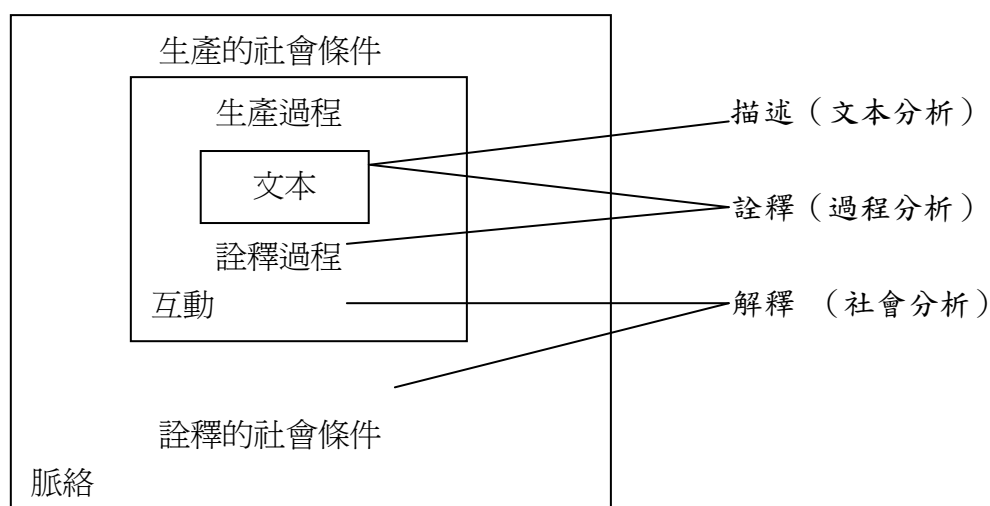


圖 3.7 論述分析架構圖

資料來源：出自蘇峰山 (2004: 28) 與 Fairclough (1995:98)。

Fairclough (1995) 以三階段分別針對文本、文本產生過程、文本產生的社會條件進行描述、詮釋與解釋, 以全面性的掌握文本與社會權力關係的互動, 揭露

意識型態與權力的運作，以探究理解社會的限制。

在大陸地區學歷採認政策分析上，批判論述分析使我們關注權力與控制的面向，在文本與脈絡描述、詮釋與解釋的過程中，探究有無被視為理所當然、察而不覺的意識型態及權力分配，關注弱勢的利害關係人，並透過文本、互動與脈絡的論述層次，進而達到社會實踐的效果。

六、傅科的考古學與譜系學

在結構主義觀念裡，話語稍縱即逝，語言具時間性，攜帶訊息有現時性，Foucault 卻認為這種穩定的結構不存在，在 Foucault 的《事物的類別》一書中提到，事物是沒有類別秩序，一切意義都是人類附加的，沒有放諸四海皆準的真理 (Foucault, 1973a)。話語具有脫離心理意向的傾向，意義不是經驗，經驗是個人但意義是公共、跨越主體的，個人心理意識無法交流 (徐友漁等人, 1996; Foucault, 1973a)。語言所造成的分類、相異、或再現事物的觀念，一旦離開了文本 (text) 便失去了意義。對 Foucault 而言，知識是非整體、不連續、不穩定，知識的傳遞中，發話者與受話者存在著權力的運作，知識是透過權力在其中相互較量、相互影響而形成累積的 (Foucault, 1977a; Hook, 2001)，且在其《知識考古學》中強調西方近代知識建構與權力間的關連，使西方國家的文化霸權與知識霸權有進一步的解釋 (李英明, 2001: 67); 因為權力運作其中，因此知識形成遵循著一套規則、標準與程序，隱含著不平等的支配關係，部分聲音被邊緣化、被排斥；而所有知識的獲取、思維與行動皆有軌跡可循，以此產生一特殊的文化與認知體系。

Foucault 在其《瘋狂與文明》中提到，每個社會或文化都有駕馭其成員思考、行動與組織的規範，而傳遞表達的語言是組織社會的綿密網絡，使所有社會成員活動皆受其定義與限制 (刘北成、杨远嬰, 2007; Foucault, 1973b)。Foucault 所稱的權力並不是單向的控制，更不限於法令規章，而是一種運作的策略關係，是複雜的關係脈絡，所有參與者都影響其中且不斷變遷，權力不僅是上而下，亦是由下而上的策略，權力是從人們的關係中產生的，通過臣服者的傳遞而非強加，權力關係是一種支配與反支配、壓制與反壓制的循環，從不集中在一個點，是一種動態的生產，是組成社會文化架構必要且具生產力的條件 (王德威, 1993; 林翰, 2007: 206; Foucault, 1973b, 1975)。

Foucault 認為我們應該認清話語的可逆性 (reversibility)、斷續性 (discontinuity)、特殊性 (specificity) 及外延性 (exterioricity)，在不同論述形式中，分析組成知識的陳述及其背後規則與權力 (Foucault, 1977b)。另政策制定過程中含括政策參與者、政策受益者及政策受害者，利害關係人因立場、地位、身份背景、意識形態等不同，其在政策制定過程中擁有不同的發聲權力及影響力，而後結構取向中的論述分析，正是強調彰顯埋沒在社會結構與文化產物下隱默的互動關係與權力影響，透過論述分析研究，將可瞭解不同利害關係人在大陸地區學歷採認政策制定過程中努力製作意義與競爭的過程，亦可探究影響政策的社會、經濟與文化等的脈絡，以更完整了解政策制定過程中複雜的動態歷程 (Fairclough, 2001; McHoul, 1993)。

此理論的研究步驟，在 Kendall 與 Wickham 研究 Foucault 的理論後提出如下研究步驟：首先針對論述加以描述，重點放在權力上；其次透過當下歷史的視角將權力作用引申出來，將隱藏在後不足為外人道的起源與功能揭露出來；再將陳述視為進行中的過程加以描述，最後透過考掘解答當下關懷的焦點（Kendall & Wickham, 1999: 29-34）。

將 Foucault 的理論應用在大陸學歷採認政策中，我們可以探究在歷史演變、情境脈絡與文本內容中權力的運作與改變，在參與者間，權力較薄弱的一方臣服於權力運作較強的一方，其論述內容、表達意涵中所未說、隱而不說的意義為何，有哪些利害關係人的聲音被消除、在歷史的演進中，有哪些利害關係人的權力被放大，在知識的傳遞上，誰具有主導的地位，其傳遞的又是什麼樣的知識，以大陸學歷政策文本為例，在文本分析中，引用 Foucault 論述分析的理念，強調並不存在所謂的階段性的進步或真理的逼近，也沒有所謂基本或固定的原則做為轉變的依據，將大陸學歷採認政策相關的歷史演變、兩岸關係的變化、利害關係人所持的論點與意識型態做一相互對應比較，尤其不同政黨立法委員的前後立場、主張，如不一致，原因為何，並試圖分析行政官員規劃政策或立法委員在質詢相關政策規劃時，其所代表的利益團體或利害關係人為何，其除了透過行政官員、立法人員影響政策文本外，還利用什麼管道來影響政策內容；另外透過立法委員的質詢內容，分析有哪些利害關係人的聲音是被忽略或甚少提及的，其原因為何，這些被忽視的團體是否還透過其他管道發聲；又透過文本的語言分析，可以與整體歷史脈絡、兩岸關係相結合，瞭解語言所表示的意涵及背後權力運作。

因為論述分析關注權力在特定關係或在日常生活中的流動與實踐，所以進行論述分析時必須從整體兩岸政策與大陸學歷採認母法《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》制定相關的文本整體來分析。

參、其他領域的相關研究及貢獻

檢視目前國內與論述分析相關之研究，發現論述分析目前在文史與社會科學研究上應用相當廣泛。舉例而言，歷史部分，以郭譽孚（2010）應以史實更正教科書的相關論述為例，內容針對吳濁水先生於日治時期之著作被改寫為例，以比教原著及日本編修版本分析臺灣史實被改寫、變造的情形，進一步描述國人在統治下被壓抑、禁止的心聲；新聞學部分，夏春祥（1997）先生以文本探析考察傳播的未來發展，透過文本的文學與社會性範疇的論述，對傳播學的未來發展提供建言；金融部分，曲皓瑋（2006）以論述分析研究經濟日報與工商時報兩種媒體對國內金融改革議題的觀點及立場。

教育研究部分，應用相當廣泛，政策研究部分例如陳盛賢（2008）與黃筱君（2008）以論述研究探討 12 年國教政策的演變與當前政策的內涵、馬向青（2008）以論述分析研究 90 年代後多元入學方案的形成與內部角力、洪慧玲（2008）以論述分析研究性別平等教育法形成背後之知識與權力觀點、戴一凡（2004）以論述分析研究我國國立大學法人化之法案規劃、趙素貞（2010）以批判論述分析研究

臺灣原住民族語教育政策的意識型態與權力關係；

教科書部分包括陳琮仁（2004）以論述分析研究九年一貫課程之變革、黃書祥（2007）以批判論述分析國小社會科課本之家庭概念與背後之意識型態與價值觀、詹美華（2008）以論述分析探討教科書市場化政策之爭議與解決方式、李博緯（2008）以論述分析研究教育改革前國小課程標準的政治涉入情形、梁祐菴（2011）以論述分析研究高中歷史課綱本土化之內涵等；

教師專業部分，包括蔡青好（2004）以論述分析研究在教師專業概念與圖像的形成過程中政府與全國教師會的權力參與情形、林雅婷（2006）以政策論證與論述分析國中小退休人員所得（18%）之合理性、陳姿潔（2008）以論述分析研究教師在職進修背後之特定知識優越意識型態與身份認同，

學生研究部分，包括葉川榮（2001）以論述分析研究都市中原住民國中學生的學校適應生活、林淑敏（2008）以論述分析研究人本基金會的管教理念對教育現場的影響等，顯示論述分析應用相當廣泛，且自 2000 年代以來逐漸增加。研究議題涉及各項教育政策、教科書、教學現場、非營利組織等與教育相關的議題等，皆有論述分析的應用，且透過論述分析的研究，讓該項政策或議題能夠深入當下的歷史脈絡、重要關係人與背後的價值觀念等，透過論述分析探討，可以反思該項教育主張的合宜性，並據以之檢討。

第七節 小結

壹、過往研究貢獻

從歷來研究中可發現以下幾個重點：

一、在政策的研究上有典範轉移的情形

從早期理性分析、實證性研究以文獻分析、問卷調查、參訪報告研究大陸的高等教育變化及臺生赴大陸的原因為主要的研究範疇，其研究結果與內容具強烈時效性，會因國內外局勢而有相當差距。後期的研究逐漸轉向以政策辯證、系統決策理論或政策多元流程取向模式，對於政府遲未開放大陸學歷採認表達越來越多的不滿與呼籲。

二、大陸學歷採認政策受到國內外環境變更的影響

透過文獻的分析，在外部環境的因素包括國際高等教育的競爭、大陸高教的發展，例如高等教育國際化、市場化、各國競相爭取國外學生等潮流；大陸方面大陸高等教育的提升、大陸招收我方學生、大陸經貿的發展與大陸學費、生活容易適應，是造成臺灣學生前往就讀的影響因素，而隨著持有大陸地區學歷人數的增加，大陸學歷採認與否成了政府不得不面對的政策難題。

國內環境部分，包括國內人口少子化、高等教育的發展、政策的延宕、立法院或總統的公開表態支持或反對、各界對此政策的支持或反對等各項主張變化，歷來研究分析發現，民間普遍支持開放大陸地區學歷（皆有 5 成以上的支持者），

贊成透過學術的交流有助於兩岸的瞭解與互動，但中央政府卻一直處於反對或延宕的立場，教育部雖有心想解決大陸學歷採認的問題，所擬的方案卻遲遲無法通過立法院及行政首長的門檻；學者更指出在大陸學歷採認政策的演變中，大陸學歷採認政策受政治框架影響深遠，已非單純教育政策，而是政治操作的工具或籌碼，尤其以立法院及總統的影響最大，教育部並無太大主動權；兩岸在教學課程上亦發現政治課程的運作，顯示政策決策過程中內部環境與外部環境占有一定影響力。

三、議程的設定與非政府團體贊成與否無明顯關連

研究發現，民間主張贊成開放的聲音並無法影響政策議程的設定，不論是理性分析、漸進理性分析或各種數據的分析，各種支持開放的研究以及相關學術交流對於政策方案能否被提上議程討論，並不具決定性的影響（例如陳怡樺，2004）。充其量只能有引起事件、大眾關注的效力。例如我國加入 WTO 時，學界或民間相關研究顯示有開放採認大陸學歷之必要性，民意調查亦有超過半數民眾贊成開放大陸高等教育學歷，但這些研究調查報告及媒體報導、呼籲等，以及當時國內環境具有高度民主、充分言論自由，但主張並無法適時將此政策進入表決的議程，就如同 Kingdon 理論所言，尚未到達「政策窗開啓」的關鍵點。

四、此政策有明確的倡議聯盟組織

研究發現民間團體及利害關係人對於此政策的影響性雖有限，但利益團體中以中醫團體及臺生會為最主要參與大陸地區高等學歷採認政策的利益團體，在大陸留學的臺生自行組成了臺生會等組織，除彼此照顧在大陸就讀的同學、學弟妹，更聯繫已經畢業有類似經驗的學長姐們組成一社群，透過其自身聯絡管道或人際關係，不斷關切大陸地區高等學歷採認政策。另外醫師團體也對此政策相當關切。至於其他利害關係人的聲音在相關報導或論壇上鮮少被提及。

五、政策決策中不同利害關係人各自扮演不同角色

在 Sabatier (1991) 和 Jenkins-Smith、Kingdon (1984)、Malen (2006)、Bardach (1977) 的理論中，皆提到政策決定過程中人的影響力。而參與者的影響多寡，Kingdon 主要將之分為顯見與隱藏的參與者、政府體系與非政府體系的參與者，Malen 則主要將之區分為政府部門、立法監控與潛在參與者等，對於積極參與影響政策的參與人員，團體以 Sabatier 的倡議聯盟為之代表、個人部分 Kingdon 則將之做更細緻的區分（包括總統、立法委員與其助理、行政首長、行政人員、媒體、民眾、企業財團、利害關係人等），在文獻討討發現，總統、立法院、陸委會、教育部、大學、專家學者、臺生、醫師團體等角色多次被提及。

因此從過往研究可得出，影響此政策的重要因素包括：政治架構、兩岸關係、總統與立法院、醫師團體及臺生會等利害關係人，至於教育部則屬政策研擬的角色，對於開放與否並無決定權。

貳、研究不足處

雖然過往研究點出政治等因素對大陸學歷採認政策的影響，以及兩岸關係演變是造成大陸學歷採認政策延宕的主要原因，但對於政策論辯中所使用的論述及背後的意識形態卻鮮少進行批判，尤其在陳怡樺（2004：96-97）研究中顯示，吳京部長時期主張積極開放的陳水扁立委，至自身當上總統時，卻居於完全相反的立場，遽然反對開放大陸地區學歷採認政策。而 1987 年主張開放的民進黨後來（2010 年）卻成爲反對開放的主要來源，這樣的立場轉換似乎來的太過弔詭；而且在政策發展過程中，歷來研究雖指出兩岸關係的變化是最主要的政策考量，即使 WTO 的簽署、全球化的衝擊依然無法改變當時大陸學歷不被採認的情況，但是卻無法解釋爲何當眾多學者、眾多民調都顯示國內民眾願意開放大陸地區學歷採認時，政府單位與立法單位卻可以忽視這樣的研究數據與民意，這似乎有違我民主代表的機制。大陸學歷採認政策的演變中，必然有著未明說、未被說或權力控制的語言潛規則，亦即政策文本後包含權力運作與意識型態在其中，造成政策演變過程中如此多的矛盾、斷裂與不合理。

爲了更瞭解大陸學歷採認政策內容及過程中，這些政策文本中所隱含的意義，且因透過文獻分析瞭解大陸學歷採認受到政治框架、兩岸關係及政府主導的影響，一般民眾雖多數贊成開放，但其影響政策制定的過程策略爲何，何以在各界不斷呼籲教育與政治切割的情況下，立法院與行政院會仍達成多年不採認大陸學歷的政治決定，尤其在政策論述上政府是如何說服民眾與自身行政部門。因此本研究計畫以跨理論研究方式對於政策文本、脈絡與互動進行研究。

首先，針對政策之窗的開啓，透過 Kingdon（2011）多元流程架構，探討在政策制定過程中，對大陸學歷採認政策影響最深的立法部門與行政部門，其問題流、政策流與政治流的變化，另外借用 Sabatier（1999）的倡議聯盟概念，分析在政策制定過程中各利害關係人對大陸學歷政策主張的差異、利益爭取或表達、影響政策制定的方式與策略；最後並以 Foucault（1972）等論述分析之概念，探討在政策文本中，背後的論述意涵、影響因素及論述轉變情形，以瞭解在社會背景、情境脈絡與政策論述間如何使大陸學歷採認政策延宕多年，於 2010 年又是如何突破這些爭議點。

第四章 研究設計

本研究旨在瞭解大陸學歷高等教育採認政策制定過程中影響之因素，而在政策制定過程研究中，丘昌泰(1995)、吳定(2000)、陳恆鈞(2001)、Charles E. Lindblom (1991)與 Kingdon (1984, 2011)等人已提出政策與權力密不可分。權力對政策方案、議程設定、政策合法化及政策實施等面向皆有影響(吳定, 2000; 張芳全, 2006; 廖翊君, 2007)，教育政策的改革推動，也是在意識形態和權力配置相配合的狀況下產生。Taylor (1997)亦指出，政策的制訂歷程乃是價值權威性的分配，且從來就不是價值中立，權力與控制更是政策過程的核心。Foucault 亦主張論述、權力與知識是相伴而生的關係，政策文本是政治角力的結果，也是論述政治下的產物(引自 Carabine, 2001)。國內林彥宏(2010)針對大陸高等學歷採認政策，亦認為所論述的目標與內涵具有其政治目的，使用讓政策合法化的語言或具體策略建構某些特定意義，讓我們以為政策能真正回應多方需求並增進公眾利益。

考量大陸高等學歷採認政策的發展特色，多數研究皆指出大陸地區高等教育學歷採認政策受政治影響甚深，如採理性決策或漸進理性決策取徑研究，將難以表現其受政治力影響之面向，另系統理論因僅界定內環境與外環境，對於政治力之界定與研究較不深入，在此研究中雖可探析國內外環境之影響，但對政策歷程之發展，在研究架構上有其限制。而政策論證決策取徑，主要探討決策理由的支持、駁斥等面向，偏向橫斷面研究，對於本研究欲探討的歷史演進亦有限制，因此本研究借用來探究大陸高等學歷採認政策中政策之窗開啓原因、中斷因素、各利益間的角力及政策開放理由的論述。

此乃因大陸地區高等學歷採認政策曾有法令修正發布、名冊公告卻嘎然停止之情形，Kingdon 的多元流程理論強調問題流、政策流與政治流三者同時匯流時，政策之窗方能開啓，因此借用 Kingdon 的政策之窗理論來解釋大陸地區高等學歷採認政策開啓的關鍵，應是不錯的框架。

另因大陸地區高等學歷採認政策涉及多方利害關係人的利益角逐，Sabatier (1999)的倡議聯盟架構中，提到的倡議聯盟與政策間的關係，及背後利益的展現，對於大陸地區高等學歷採認政策利害關係人間，信念、利益與策略展現等的表達提供很好的理論框架。

此外，在大陸高等學歷採認政策的開放與否論述中，歷來正反兩極相對的看法延燒不斷，因其所持立場、地位、身份背景、意識形態等不同，其在政策制定過程中擁有不同的發聲權力及影響力。其以何種語言說服閱聽者，導致大陸地區高等學歷採認政策開開關關、歷經約 20 年研議才開始執行，透過 Fairclough 的論述分析架構與 Foucault 的歷史論述分析，可以了解不同利害關係人在大陸地區高等學歷採認政策制定過程中努力製作意義與競爭的過程，亦可探究影響政策的社會、經濟與文化等的脈絡，以更完整了解大陸學歷採認政策制定過程中複雜的動態歷程(Fairclough, 2001; McHoul, 1993)，因此借用兩位學者論述分析之概念來探究這些論述背後真正未被表達與欲傳達的信念。

透過前兩章文獻分析，瞭解大陸地區高等學歷採認政策在制定過程中，前人研究業點出總統與立法院（陳怡樺，2004）對政策的演變占有重要的影響，Kingdon（2011）的多元流程理論中亦提到政治流中重要的政治人物更替或其主張，往往會使政策的發展與議程被提出的機率增高，所以在本研究中，總統與立法院的國會議事內容，其透過政策白皮書或問政內容所表達的意念，是本研究分析的重點。

第一節 研究方法

本研究採用 Kingdon 多元流程理論、Sabatier 倡議聯盟架構，以及論述分析進行研究在政策實施的關鍵點上以政策之窗架構進行分析；有關各利害關係人的利益角逐，以倡議聯盟架構方式呈現；至於正反方所持理由之內涵，則以論述分析進行。

經檢視過往研究與立法院議事記錄，大陸地區高等學歷採認政策在 1996 至 1998、2001 至 2002、2009 至 2010 年間被積極提出討論。另外在採認方式上，教育部分別在 1996、2010 年分別提出相關草案或專案報告，媒體亦於此時有較多的報導，因此為探討大陸地區高等學歷採認政策過程中各利害關係人的立場、背後所代表的利益、透過何種管道發聲，是否透過立法院發聲等，研究時點主要著重在 1996-1998、2002、2009-2010 等年代，並視實際資料蒐集而參酌其他年代資料。

考量政策發展約 20 年來，部分參與大陸地區高等學歷採認政策之制定者已經過世（如毛高文、吳京部長），或因身份關係而不便進行訪談（如總統），復查文獻探討中部分研究者業以訪談方式進行研究，如劉勝驥（2001）、宋經華（2004）、徐佩淑（2005）等，加上研究時間與政策研擬、轉折、開放時間點有時日之隔，部分受訪者對同一事件恐已有不同看法或記憶混淆之情形，因此本研究不以訪談方式進行。

此外，歷來研究多以民意調查方式針對民眾贊成與否進行瞭解，除辦理單位多（民間公司、教育部委託或陸委會等）、次數亦多，加上時間點已有所不同，民眾當下看法或許現已有所不同，因此本研究不再以民意調查方式進行資料蒐集，而以分析文件與次級資料（非一手資料）之方式，針對當時前人訪談內容、新聞採訪內容、對外公開談話、法規內容、說帖、調查研究數據等資料，進行文件分析。

至於相關探討的學術文章、期刊報導資料、教育部為研議相關採認方式與相關配套法令委託之研究報告，監察院糾正與立法院議事錄、立法院公報等，相關研究文獻逐年漸增（陳盈宏，2011），亦是本研究的重要分析之文件來源。還有許多利益團體透過不同管道表達意見，包括專屬網站或司法救濟等公開訴求，亦是文件資料的來源之一。在資料蒐集後，研究者就取得資料之內容相互檢核驗證，並參考大陸地區相關網站以為佐證校驗。

經蒐集各項資料來源，有關大陸地區高等學歷採認政策涉及的各利益團體，主要包括多次被提及的總統、立法院、陸委會、教育部、大學校院、專家學者、陸配、臺生、醫師團體等，其代表利益主要區分如表 4.4 所示。

表 4.4 利害關係人之角色與代表之主要利益

| 職位/角色/利益團體 | 主要利益 | 備註/說明 |
|-------------------|-------------------|------------------|
| 總統 | 兩岸關係、國際地位與政權 | 行政主導權 |
| 立法委員 | 黨派利益與選票利益 | 立法與監督權 |
| 行政院陸委會 | 兩岸關係中政府利益 | 主管大陸事務 |
| 教育部 | 國內高教發展 | 主管教育事務 |
| 衛生署 | 國內醫藥衛生 | 主管國內醫藥衛生、醫事人員等業務 |
| 國內大學校院 | 招生與學校營運 | |
| 專家學者 | 學術發展 | |
| 臺商與其子女、赴陸就讀之臺灣學生 | 個人利益（求職、升學、應國家考試） | 以臺生會最有組織 |
| 經許可來臺之大陸籍配偶及其依親子女 | 個人利益（求職、升學、應國家考試） | |
| 醫師團體 | 行會與個人工作利益 | 例如中醫師公會 |

資料來源：研究者依蒐集內容與文獻探討結果整理。

第二節 研究分析內容與編碼

本研究分析資料包括法規內容（如採認辦法、認可名冊、甄試作業要點等相關配套等）、教育部說帖、公聽會資料、總統政策白皮書、重大新聞事件（同時至少 3 家媒體報導者）、立法院公報、相關研究論文、專書與期刊發表、利益團體公開對外聲明等，總計蒐集 1992 年至 2011 年間與大陸學歷採認相關之立法院公報共 62 篇，新聞報導 80 篇，研究論文 20 篇、期刊文章 100 篇，為分析之材料。部分研究資料係期刊文章或研究報告，在分析文件上以「文-」標註，以和文獻引註進行區分，本研究之代碼如表 4.5。

表 4.5 研究資料代碼

| 分析內容 | 代碼 | 舉例 |
|-----------|----------------|-----------------------|
| 相關法規與配套 | 法規名稱或簡稱 | 採認辦法、認可名冊 |
| 立法院公報 | 公報（卷期）：頁碼 | 立法院公報，100（49）：15。 |
| 總統政策 | 政策白皮書名稱 | 黃金十年白皮書 |
| 重要新聞稿 | 文-APA 格式 | 文-（陳曼玲，1995） |
| 重要民意論壇 | 文-發表人（年） | 文-國家政策研究基金會（2011） |
| 利益團體宣言或聲明 | 文-該利益團體簡稱（年月日） | 文-臺生會（2010，10 月 14 日） |
| 陸方重要宣示 | 文-APA 新聞格式 | 文-大紀元（2012） |
| 研究期刊與論文 | 文-APA 格式 | 文-范利民（1989） |

第三節 研究信實度

本研究之文件內容，如有同一事件報導，各家媒體部分或有立場之差異，不過事實的部分（如數據、年代等）較少出入，因此將參酌各家報導（3家同時報導者始收錄），確認當時事件內容。

另因政策內涵涉及各利害關係人之權益，因此在敘述上會有文字之區別，亦是分析的重點；此外因大陸地區高等學歷採認政策最重要的影響者為立法院與總統，其資料來源主要為立法院公報及政策白皮書。其中立法院公報乃立法委員問政與行政院答覆之正式官方文書，其往來之間皆有正式公文書記載，議事紀錄也是逐字稿記載，因此可信度高；而政策白皮書則是總統府推動全國性政策時的重要官方文書，對短期整體國家發展有重要宣示意涵。

另有關利害關係人之立場表達，因取自其公開聲明，屬於團體本身代表正式的發言，可信度高（如臺生會、醫師公會等），至於訪談資料，因採前人研究資料，受過論文口試、期刊審議或委託單位確認的過程，資料穩定性較高，為本研究分析之次級資料。而論述分析的其中一項優點在於，本身即各方立場（尤其是對立兩立場）之表達，因此同一事件如有爭議，將在本研究中表達雙方立場，作為後續論述分析之文本。

第四節 研究者自省

有關本研究之分析，因研究者親自參與政策制定，為政策制定之一員，對於各方意見均有接觸。但因研究限制，無法納入政策研議過程之相關會議資料，或無法詳載各方陳情之內容，但透過倡議聯盟與立法院公報等資訊，大概可窺得政策制定過程中重要影響因素之情形。每當政策被各界批判時，便是大陸地區高等學歷採認政策後續修正反思之處，考量政策之敏感性與研究者身份之特性，因此選擇文件分析與次級資料分析，是較為妥適之研究方式。

第五章 政策決策脈絡與影響因素

本章第一節以 Kingdon (2011) 多元流程理論之架構分析大陸地區高等學歷探認政策之窗開啓關鍵與影響因素；第二節以 Sabatier (1999) 倡議聯盟架構分析各利害關係人之利益糾葛與倡議聯盟之運作。因從文獻分析中可以得知總統與立法院對大陸地區高等學歷探認政策的影響重大，教育部無決定開放與否的權力，僅是政策內涵的規劃工具，因此在政策之窗的分析中，著重總統與立法院的角色；至於第二節涉及各利害關係人與倡議聯盟之運作，將納入各利害關係人之觀點與策略之應用。

第一節 政策之窗開啓之關鍵

Kingdon (2011) 的多元流程將政策之窗開啓分為問題流、政策流與政治流三面向來討論，唯有三流匯集時，政策之窗方能開啓、政策才能推動。在 1992 年兩岸條例發布生效授權教育部訂定大陸學歷探認辦法至 2011 年教育部正式採認大陸地區高等教育學歷期間，國內與國際上經歷許多重要事件，兩岸關係也經過許多曲折演變，在大陸學歷探認政策的大環境中，不論在國際高等教育、大陸高等教育發展、兩岸關係發展上，或國內政治人物、經濟環境與高教發展上，都有重大的改變。顯示在問題流、政策流與政治流上都有明顯之改變。因總統對大陸地區高等學歷探認政策具有重要影響，因此以下茲以總統任期分述大陸學歷政策之多元流程變化：

壹、李前總統登輝時期

一、問題流

(一)《兩岸條例》明定大陸學歷依教育部所定辦法進行探認

在 1992 年以前，向義來歸之大陸地區人民所持之大陸地區學歷因《淪陷區辦法》得以檢覈採認，其學歷採認並不是問題；1992 年《兩岸條例》第 22 條於立法院審議時，因立法委員考量因應兩岸之雙向留學、專門技術人員之交流，其學歷及執業資格之檢覈，對象不應只限於臺灣地區定居之大陸地區人民（立法院公報，81 (51) : 69），將教育部原先擬定的條文草案-僅規範經許可來臺居留之大陸地區人民之內容（詳表 5.6），經聯審決議，臺灣地區人民在大陸地區接受教育之學歷無從被採認殊為不當、但大陸地區學制及課程內容與臺灣地區迥異，若皆予採認亦非允當，因此修正為臺灣地區人民與經許可在台灣地區接受教育之學歷檢覈及採認辦法，由教育部擬訂，報請行政院核定後發布（立法院公報，81 (51) : 74）。

表 5.6 兩岸條例修正送聯席審查版本比較

| 聯席審查修正案條文 | 行政院版本 | 陳癸淼版本 | 丁守中版本案 | 趙少康、邱連輝 |
|--------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|--------|-------------------------------------------------------------|---------|
| <u>臺灣地區人民與經許可在臺灣地區定居之大陸地區人民</u> ，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，報請行政院核定後發布之。 | 經許可在臺灣地區定居之大陸地區人民，其在大陸地區接受教育之學歷採認辦法，由教育部擬訂，報請行政院核定後發布之。 | 同行政院版本 | <u>臺灣地區人民與大陸地區人民</u> ，與在大陸地區接受教育之學歷採認辦法，由教育部擬定，報請行政院核定後發布之。 | 無 |

資料來源：立法院公報，81（51）：111-112。

增列臺灣地區人民後，法規有了鼓勵臺灣地區人民前往大陸地區求學的啓示（立法院公報，81（51）），因此採認方法、採認範圍就成了問題所在。《兩岸條例》1992年9月18日制定生效後，教育部依法必須制定相關檢覈及採認辦法。

（二）大陸高教快速變化，一時掌握不易

因大陸地區高等教育自政府撤退來臺後業有大幅變化，尤其文革過後多數高教從被破壞中重建，並有多數校院進行整併、合作與重整，加上大陸發展重點大學，各校之師資質量、課程內容、辦學品質、學生素質、教學成效等，都必須加以研究瞭解。因此教育部自1993年起陸續委託學者專家進行研究、考察（即文獻探討中理性模式研究時期之研究報告等），除了瞭解臺生赴陸目的、偏好，並擔心開放後學生有被洗腦、大舉赴陸的問題，因此劉勝驥等（1995）投入研究國人赴陸就讀的原因；另為瞭解大陸課程內涵與國內之差異，委託黃政傑等（1993）針對大陸辦學較為績優的校院進行一系列的課程、師資、體制與品質之研究。

（三）採認辦法遲無法公布

教育部除委託學界針對大陸課程師資等進行研究分析（9個研究案）、並赴陸實地考察。期間因資料蒐集、雙邊往來多有阻力，採認辦法遲未公布，教育部並遭立委質疑行政效率低落：

兩岸條例於81年9月18日開始施行，而教育部係於81年12月將學歷採認辦法報行政院，時隔四年至今卻仍未通過，問題何在？...你不認為行政效率太低落？（立法院公報，85（60）：68-69）

其實教育部所研訂的辦法，「曾兩度將研擬辦法送行政院陸委會審議，陸委會的討論過程中認為這個問題必須經過更嚴謹、更深入的審慎研究後才能決定。(立法院公報，84(3):194-195)」

另加上

兩岸關係經常變動，或許訂出的辦法在當時是適合的，但經過一段時日兩岸關係又有轉變，此時該辦法就不見得適用。...相關文化措施其主要問題並不在我方，而是在於對方。(立法院公報，84(3):194-195)

在立法委員的質詢催促與各界期盼下，教育部面臨辦法發布的時程壓力，並承諾將於「1997年6月30日前送出」(立法院公報，85(60):68-69)。但因高等教育主要涉及到白領階級工作與國家考試等職務，而高中以下教育主要仍以升學或從事勞動性工作，因此政府特別審慎，陸委會在審議教育部所送規定時並多次提出建議，要求修正。教育部並依行政院陸委會之要求，不斷修正。

(四) 國內外高教擴張與自由化趨勢

自1980年代以來，歐美、澳洲、日本等先進國家之高等教育快速擴增，招生數量與學校數量呈現急速上升，美國、英國與澳洲等並積極招攬外國學生，以賺取外國學生繳交的學費及所帶來的經濟效益。教育被視為「服務業之一環」，高教擴增與國際化成了各國競相爭逐的策略。其中，大陸與印度因人口數量大，以及當地高等教育較不發達，成了各國積極爭取的目標市場(戴曉霞，2006:118-126)。

此期國內高等教育隨著憲法修正放寬學術自由與人民言論自由，以及教改團體大力推動教育自由化、主張大學招生由大學自主，並針對聯考制度造成的弊病大力改革趨勢下，大學教育在體制、數量、法規與發展方向上，有許多重大的改變。

以大學法源而言，大學法修正條文於1989年送立法院審查，學生因條文疑義進行928大遊行；1994年1月大學法修正條文通過，明定大學自主、學術自由、校務會議地位與組成、教師評審、學生申訴等大學自治規定(周志宏，2005)。新法實施亦代表以往由教育部掌控的大學校院院系、招生名額、預算編列、課程安排及學位授予等，大學均擁有自主權，具體措施包括取消大學共同必修課程，大學在課程、教學及行政管理上的自主權，使得各高等校院得以發展各自特色、聘用大學發展所需之教師、編列預算規劃等，積極發展各自特色。

以大學數量與分布而言，因教改團體積極推動廣設大學校院，以減輕學生升學痛苦，加上政治運作與各方利益考量，1995年《中華民國教育報告書》中提出限制公立學校增設並調整學校規模之規劃，而《教育改革總諮議報告書》為因應410教育改革之訴求，以擴增高等教育容量為後續發展基本方向。於是教育部著手在特定地區設立國立大學，如國立中正大學(嘉義縣)、國立東華大學(花蓮縣)、國立暨南國際大學(南投縣)等。另亦將原有學院升格為大學、專科學校改制為學院或科技大學，使高等校院數量突增，學生數量亦大幅增加(陳德華，2007)。

二、政策流

有關此期政策研擬，歷經毛高文、郭為藩、吳京、林清江與楊朝祥等教育部長。於毛高文部長時期，雖贊成兩岸學生交流，但並不鼓勵學生到對岸求學（陳碧華，1991）。為此當時擔任立委的陳水扁痛批教育部「駝鳥心態」，既不正視此問題，也不未雨綢繆（立法院公報法律案專輯，1992：382-394；夏敏華，1980）。

經研議後，教育部擬定《檢覈辦法》草案以為因應，一開始規劃大陸地區中小學學歷以審查方式直接採認、大專以上學歷以考試（如論文審查或口試等）方式進行（林玉花，1992；王台珠，1992），辦法草案並於1993年初通過教育部主管會報，送行政院核定（教部擬定大陸學歷認定辦法，1993）。與此同時，大陸方面並對開放採認表達有助兩岸學術交流之意（王世永，1993）。辦法規劃如下：

（一）增列採認對象

根據1992年制定生效的《兩岸條例》，因新增臺灣地區人民為採認對象，為配合法令與民眾需求，因此教育部以漸進理性決策模式，參考現有《淪陷區辦法》，引用《淪陷區辦法》中對大陸地區人民之學歷採認方式（包含應檢具文件、受理單位、採認與檢覈流程、檢覈之方式等）擬定條文，惟《淪陷區辦法》發布以來時空背景業有差異，因此教育部參考《淪陷區辦法》進行條文修正時，除漸進修正，並配合臺灣地區人民之情形與兩岸現況略作修正，包括不再以「偽學歷」稱之、無災胞救濟協會、兩岸簽訂文書查驗證協議之公驗證程序，並因認可名冊之差異，而多了未在名冊內者需甄試之規定。簡單來說，從《淪陷區辦法》到《檢覈辦法》，經許可在台灣地區之大陸地區人民之學歷採認規範變得較為嚴格。茲比較如表5.7。

表5.7《淪陷區辦法》與《檢覈辦法》對（經許可在台灣地區定區之）大陸地區人民之採認比較

| 身份 | 淪陷區辦法 | 檢覈辦法 | 比較 |
|--------------|------------------|---------------------------------|--------|
| 適用時點 | 大陸淪陷後（39年1月1日後） | 39年1月1日後取得者 | 相同 |
| 屬認可名冊內 | 偽各級各類學校皆可，無認可名冊。 | 學歷屬認可名冊內學校者，檢具相關文件辦理檢覈 | 多了名冊限制 |
| 非認可名冊內學校 | | 學歷屬未經認可之學校者，經書面審查後得參加學歷甄試，以2次為限 | |
| 檢覈辦法公布前的學歷採認 | 無追溯採認問題 | 適用淪陷區辦法 | 相同 |

表 5.8 《淪陷區辦法》與《檢覈辦法》對（經許可在台灣地區定區之）大陸地區人民之採認比較（續）

| 身份 | 淪陷區辦法 | 檢覈辦法 | 比較 |
|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| 醫牙學歷 | 專科以上學歷檢覈每年舉行一次。申請人在大專院校或學術性研究機構從事教學或研究者其檢覈得以面試行之，面試委員由教育部聘請。其他以筆試行之，檢覈科目分共同科目 1 科（國父思想）、專業科目 2 科及一般常識口試。其命題、閱卷及口試委員皆由教育聘請。（無特定不予採認之科目） | 醫學、牙醫、中醫學專科及學位之學歷者，經書面審查及學歷甄試通過，始予採認。學歷甄試以 2 次為限。 | 範圍變窄 |
| 檢覈應檢具文件 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 登記表二份。 2. 自傳一份。 3. 照片二張。 4. 肄業或畢業證明或有關機關出具之學力證明。 5. 身分證明影本一份。 6. 有關機關出具確係由淪陷區來歸之證明書。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 經公證之學歷證件、歷年成績與公證書 2. 前開公證書經海基會驗證之證明 3. 國民身份證 4. 定居證明 | 增加公驗證文件，免去自傳 |
| 加分規定 | 向中國大陸災胞救濟總會等有關機關申請核轉、審查合格後，一律須參加入學前輔導教育。經核介甄試入學者（不包括研究所）由學校酌予從寬錄取。享加分優待。 | 無 | 災胞救濟總會消失 |
| 不予採認之差異 ³³ | 偽專科以上學校畢業生經本部檢覈及格者，由本部發給相當學校畢業資格證明書。檢覈不及格者得再申請檢覈二次，或按其程度准予入適當學校之相當年級肄業。 | 文革期間取得之學歷不予採認。 | 增加文革期間學歷不採認之規定 |

資料來源：研究者依法規內容整理。

³³ 依檢覈辦法規定，不論經許可在台灣地區定居之大陸地區人民或臺灣地區人民，所持學歷如有下列情形者，皆不予檢覈：採函授或遠距教學方式者、經高等教育自學考試方式通過者、在大陸以外地區設立之分校就讀者、持名（榮）譽博士學位者、共產主義意識型態之校院系所者、非正規學制之高等學校者、以兼讀或走讀方式取得者、其他經主管教育行政機關公告不予檢覈者。

（二）臺生學歷不追溯

因經許可來臺之大陸地區人民並無選擇非大陸地區以外大學的自由，無未獲政府同意下（前往）就讀的問題，且基於人道考量，其學歷如不獲採認，在求學、就業上皆會遭遇困難，因此並無學歷追溯採認問題。但新增之臺灣地區人民，因涉及到赴陸就讀時間、就讀學校與就讀品質等議題，因此無法引《淪陷區辦法》規定，在採認時點上，追溯與否變成了關注的焦點。為此教育部針對採認對象的差異，分別訂定不同的採認規範。

因政府始終採取不鼓勵之態度，對於臺灣地區人民在辦法發布前前往大陸地區就讀者，教育部曾多次呼籲將不追溯採認（胡蕙文，1994；陳曼玲，1996a）。一開始政策考量國人就業公平性，擬暫不予採認（蘇晴郎，1996），但因臺商及其子女求學就業等需求考量，後來提出將採許可制（均應事前向教育部申請，事後向教育部報備者均不採認）、不溯及既往、嚴格把關、每年舉辦一次學歷甄試等草案（羅如蘭、張志清，1996；楊蕙菁，1996；陳曼玲，1997）。另為避免取得該學歷之臺灣地區人民有被政治洗腦、對國家不認同之情形，檢覈辦法中提出涉及到政治思想之科系不採認、文革時期學歷不採認等因應措施。

（三）採認校數與範圍

有關採認的校數、科系、課程與學校辦學品質等，是採認學歷後品質關注的重點。一開始教育部規劃採認大陸重點高校，並依行政院陸委會建議，「臺灣地區人民部分以不溯及既往、從嚴、須報備為原則，採認高校請教育部評估，採認學校有涉及意識型態之學科仍不予檢覈或採認」（立法院公報，85（60），61-67），當教育部針對不同採認對象區分不同採認時點、不同採認範圍（大陸地區人民無法自由選擇，考不上一流大學也得讀）、不同採認方式等，規劃不同採認辦法條文，並送行政院核定時，教育部突然提出「雖採認已做出完整規劃，但目前仍不宜採認，應視國統綱領進度與大陸善意回應而定」（王世永，1993）。教育部並邀集陸委會與海基會等代表修正原擬定方案，修正規劃將臺灣地區人民與來臺之大陸地區人民之採認時程分開，採認校數並有 30 多校（有 30 校、36、38 等 3 種版本）重點大學（張翠芬，1993；1994；曹逸雯，1996；郭晴郎，1996）與 95 校之版本（林淑美，1994；羅如蘭，1996）。最後因大陸重點高校數量之整併、變化，與教育部赴陸考察等結果（陳曼玲，1996b），公告 73 校之名單（陳曼玲，1997；檢覈辦法，1997）。

修正後之辦法草案送行政院後，經行政院駁回再修正（陳曼玲，1995），並於 1996 年達成共識，採「認校認系並重」方式進行採認（曹逸雯，1996）。

從擬定的版本之多與對外說明內涵多次變化來看，顯示教育部在開放採認規劃上多次修正，而且辦法送至行政院後並依其建議修正再多次修正。因國內對於赴陸之臺灣地區人民所取得之大陸地區學歷採認辦法意見紛歧，故在採認方式與範圍上各界始終看法不一。

三、政治流

(一) 兩岸互動頻繁開啓協商，相互友好

因 1987 年開放探親後，兩岸人民互動頻繁，探親、定居、締結婚姻、觀光與赴大陸投資之臺商逐漸增加，所衍生的問題也層出不窮，政府爲此訂定兩岸條例，並展開兩岸對話，財團法人海峽交流基金會並應運而生，第一次陳唐會談（1991 年 4 月 28 日至 5 月 4 日）便爲了解決兩岸共同防制海上犯罪等問題。

於 1992 年，我方與陸方在擱置政治爭議，先行處理民眾利益問題共識下（九二共識），雙方開始進行會談。在 1992 年 11 月至 1999 年 6 月間，兩岸共進行了 27 次的兩岸協商，分別就文書驗證、非法入境、漁船事件、劫機犯、共同打擊犯罪等問題協商，並簽訂相關協議（海基會歷次會商總覽，2013）。

與此同時，隨著赴陸定居或死亡之臺灣地區人民增多，相關之遺產與親屬關係也變得複雜（立法院公報，85（37）；另外隨著大陸籍配偶數量增多，其居留時間與配額問題（立法院公報，85（68）：332-333、86（09）：51），亦受到人權團體的關注與修法。

此外，有關是否開放大陸籍勞工（立法院公報，84（03））、開放後之管制（立法院公報，85（63））、偷渡來臺、違法來臺工作（立法院公報，85（33）：377-379、85（68）：341-345、86（09））等議題，也在立法院引起多次爭論。加上兩岸事務變化快速，此期兩岸條例多次修正。

(二) 大陸積極對台招生、招商

早期大陸當局對臺灣人民多有禮遇，並自 1980 年起招收臺灣地區學生，給予入學、學費與畢業之相關優待（周祝瑛，2002），爲此教育部曾公開表示不鼓勵民眾前往大陸地區就讀（陳碧華，1991）。

1994 年政府提出建立亞太營運中心，積極發展兩岸經貿的概念，在此期間，部分臺商已進入大陸地區投資，但因相關法制未全，且多數臺商投資後出現失利情形（立法院公報，83（81）：416-439），導致政府對於台商投資相當憂慮。

(三) 千島湖事件-大陸處理不當

台灣旅客 1994 年 3 月 24 名在大陸千島湖風景區旅遊時，發生被謀財害命之慘案，因大陸當局處理手法不當（一連串隱瞞事實、焚屍、態度不佳等），讓台灣家屬與媒體透過此事件瞭解兩岸現況差異，在對大陸的認同上也大幅下降（立法院公報，86（9）：52-53），加上大陸當局對媒體的掌控與事件處理的不公開，造成臺灣各界對其喪失信心，兩岸文教交流、組團到大陸旅遊、兩岸會談和投資經貿活動暫時凍結（立法院公報，86（46）：156-157）。

(四) 台海飛彈危機

在 1995 年，中華民國憲法第七次修憲，確定總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉，爲建立兩岸正常關係，李前總統並發表 6 項主張（俗稱李

六條)，³⁴ 強調未來兩岸朝和平發展、追求港澳繁榮、追求統一等目標；同年 7 月至 11 月，以及 1996 年 3 月間，大陸因擔心台灣總統選舉出現其所不欲見之結果，以及李前總統將前往美國康乃爾大學受訪之國際影響，唯恐臺灣走向獨立及影響大陸政權發展，所以在福建沿海進行海陸空軍事演習活動，並部署對台飛彈，與此同時，美國並派航空母艦協防，雙方形勢劍拔弩張，戰爭一觸即發（黃瑞弘，2006）。李前總統 1996 年 5 月就任，為中華民國「第一位民選總統，同年 9 月在全國經營者大會上，因傳出臺商在陸投資遭到不平等待遇，對於多數臺商積極向大陸佈局投資，李前總統公開呼籲大陸政策要「戒急用忍」，以免臺灣喪失研發優勢以及資金過度失血，因此臺商赴陸投資之熱潮遭政府因國家安全考量暫緩（立法院公報，90（14）：385-388），同時以大陸為腹地，建設亞太營運中心論調受到檢討，三通、轉運、投資等議題被擱置，政治意識型態強力的介入兩岸經貿關係發展（陳毓鈞，2010：190）。以台塑企業為例，其對漳州電廠之投資因政府政策遭到暫緩，但台塑私下透過美國企業至大陸談妥後，大陸的變掛更造成各界對大陸的不信任（立法院公報，91（49）：57）。

（五）一國兩制壓力

香港 1997 年回歸大陸，大陸對香港實施的「一國兩制」制度對國內政府而言，造成不少壓力。同年 10 月底教育部研議 5 年的採認辦法發布，政策隨即喊停，並遭監察院糾正。立法院 1997 年舉辦學歷採認公聽會，反對者公開批評此政策危害國家安全、「以學逼政」（陳邦鈺，1997：7-8；立法院公報，86（50）：22-23、26-28）。同年立法院 12 月通過張旭成等立委之提案，建議行政院立即撤銷教育部採認大陸學歷之政策；提案指出，採認大陸學歷將加深對大陸的文化依賴，對我國文化、社會、經貿等發生嚴重衝擊（屈文仁，1997；立法院公報，86（51）：72）。為此吳京部長向高層反映希望在國家安全前提下，兩岸文教不必採戒急用忍原則，讓政策可以依既定時程辦理（張志清，1997）。

隔年（1998 年）2 月內閣改組，教育部長吳京下台，由林清江部長接任。依《檢覈辦法》學歷甄試之規定，教育部為研議甄試要點，召集陸委會與海基會等相關單位進行研商，因應行政院態度轉變及立法院之要求，教育部朝縮減採認範圍修正（黃以敬，1998；陳曼玲，1998a），加上戒急用忍政策與監察院糾正，教育部並往分階段方式修正緊縮（陳曼玲，1998b），校數大減為 30 校（楊蕙芳，1998），實施日期也一延再延，最後以不宜定時間表、需凝聚各界共識等，草草喊停（廖敏如，1998）。

（六）特殊國與國關係，兩岸協商凍結

李前總統 1999 年 7 月接受德國之聲訪問時提出兩岸關係「特殊兩國論」，³⁵ 引

³⁴ 此六項主張包括在兩岸分治的現實上追求中國統一、中華文化為基礎加強兩岸交流、增進兩岸經貿往來，發展互利互補關係、兩岸平等參與國際組織，雙方領導人藉此自然見面、兩岸均堅持以和平方式解決一切爭端，以及兩岸共同維護港澳繁榮，促進港澳民主等。

³⁵ 被問道在並非實際可行的「宣佈台灣獨立」與不被大多數台灣人民接受的「一國兩制」之間，是否有折衷的方案？李前總統答：「中華民國從 1912 年建立以來，一直都是主權獨立的國家，又在

起國民黨內動盪，大陸當局對此也強烈反應，直接批評李前總統，並取消海協會會長汪道涵的訪台計劃，同時到 2000 年 3 月台灣總統大選前，不但停止海協、海基兩會交流對話機制，也決定台辦官員暫停赴台，兩岸對話機制完全停擺。之後自 2000 年至 2007 年間，兩岸協商暫停，至 2008 年 5 月政黨輪替後當年度 6 月，始恢復兩岸協商（海基會歷次會商總覽，2013）。

四、小結

綜上，李前總統時期，有關三流的匯聚，在開放採認初期，兩岸呈現友好，探親、通婚、觀光與貿易興盛，惟當時因政策流尚未確定採認之範圍與方式，因此政策之窗並未開啓；當政策流於 1996 年初步確定採認方式與辦法草案時，政治流卻因特殊國與國關係突然中斷，兩岸關係趨於惡化、對峙，除有飛彈危機，外交上並多次被大陸打壓，因此造成兩會協商凍結的情形。所以綜觀此時期，三流並沒有匯流之時點，其中政治流前期呈現流動，頗有支持政策發展之樣態，惟後期出現轉變，政治流受到兩岸關係緊張而呈現內縮、停滯之情形，造成政策之窗沒有開啓的機會，茲將流程圖繪製如圖 5.8。

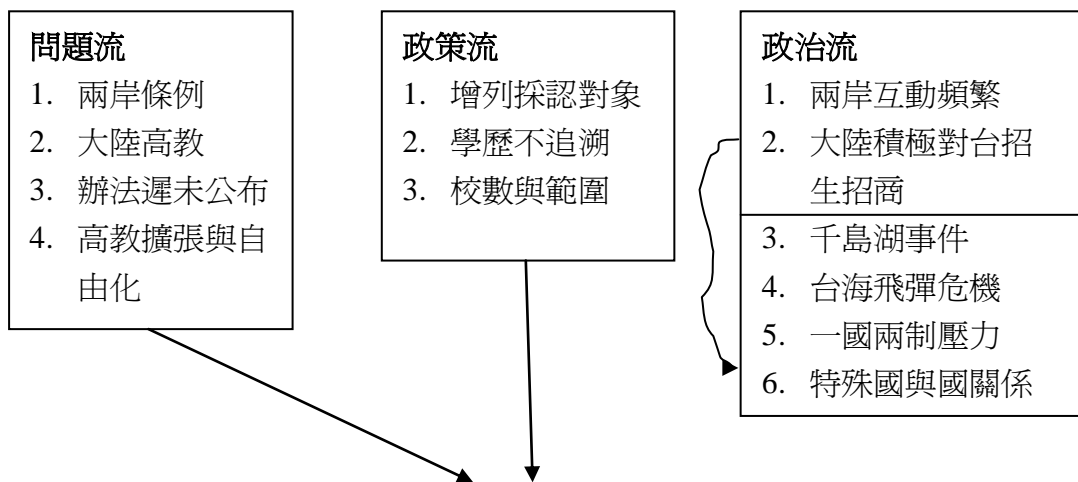


圖 5.8 李前總統時期多元流程情形

資料來源：研究者依研究結果繪製

貳、陳前總統水扁時期

總統 2000 年任期屆滿大選後，政黨輪替，民進黨候選人陳水扁當選為中華民國第 2 位民選總統，依 Kingdon (2011) 理論，重要人物的更替往往對政策有不同的影響。有關大陸學歷採認，在陳任職 8 年內，此問題亦不斷被提起。

一、問題流

(一) 持大陸學歷者日益增多，民調傾向開放

隨著赴陸經商的臺商與子女人數、參加港澳臺聯招的臺生也逐年增加，取得

1991 年的修憲後，兩岸關係定位在特殊的國與國關係，所以並沒有再宣佈台灣獨立的必要。」(行政院大陸委員會，1999)。

大陸地區高等學歷的人也不斷向上攀升，加上大陸經濟起飛、市場蓬勃發展，民眾贊成政府開放大陸高教學歷採認的呼聲也越來越高（立法院公報，95（31）：482-484，490-492，516-518）。

依劉勝驥（2008）彙整 2002 年至 2008 年間有關民眾對開放大陸學歷之民調（表 5.9），研究顯示歷來皆有 6 成以上民眾皆贊成政府開放大陸學歷採認。

表 5.9 2002 年到 2008 年於大陸學歷採認的民調變化

| 年代 | 對象 | 調查結果 | 百分比 |
|------|---------------|------------|-----|
| 2002 | 民眾 | 贊成 | 65% |
| | | 不贊成 | 23% |
| | 企業 | 贊成 | 47% |
| | | 不贊成 | 38% |
| 2003 | 民眾 | 可以承認但應嚴格認定 | 61% |
| | | 可以承認但應寬鬆認定 | 10% |
| | | 完全不承認 | 7% |
| | | 完全承認 | 1% |
| 2004 | 17 到 30 歲在學學生 | 贊成（全面或部分） | 65% |
| | | 反對 | 15% |
| 2005 | 民眾 | 贊成 | 61% |
| | | 不贊成 | 39% |
| 2008 | 民眾 | 贊成 | 27% |
| | | 不贊成 | 73% |

資料來源：劉勝驥（2008：13-14）。

Ps.2008 年數據為智庫作的研究，劉指出非常可疑。

（二）遲無法獲採認，狀告教育部

經許可來臺定居的陸配，因為其高等學歷遲無法被採認（此時期《淪陷區辦法》業廢止），無法獲得更多工作機會，在升學上亦受阻，因此大陸籍配偶鄭君在 2004 年向教育部申請學歷採認被拒絕後，狀告教育部，一審並獲判勝訴；為此教育部大為震驚，立委並要求應重新檢視現況進行檢討採認（立法院公報，95（31）：486-518，95（32）：91-92；陳康宜、楊昭瑾，2006；闕靜君，2006），教育部並提起上訴。

（三）WTO 開放互惠原則

我國於 1990 年向 GATT 秘書處提出入會申請，在 2001 年完成各項雙邊與多邊入會經貿諮商（中華經濟研究院，無日期）。因即將入會，且 WTO 組織強調會員國間互惠、對等原則，因大陸亦申請加入 WTO 組織，有關我國不採認大陸地區學歷一事，便有違反 WTO 入會精神之可能。為免遭 WTO 組織提及我因不採認大陸學歷違反入會規定之情形，2001 年立法院再次舉辦學歷採認說明會，公開呼籲

應盡快進行大陸高教學歷採認，以因應 WTO 全球高教市場的衝擊（國家政策研究基金會，2001），立法委員並透過質詢機會，多次建議教育部盡快開放（立法院公報，90（28）：120、95（27）：252-253，95（31），95（37））。國內學者專家亦紛紛呼籲政府應該正視大陸地區高等教育學歷採認事宜（宋經華，2004；徐佩淑，2005）。

我國於 2002 年正式成為 WTO 會員國，在服務業貿易總協定約文中，我國承諾開放高中職以上海外留學仲介服務業、開放外國人來臺設立高中職以上私立學校、開放外國教育機構可跨國提供教學服務方式與設立短期補習班等事項，國內高教正式進入全球高教競爭市場中。

（四）全球高教市場化、國內高教供過於求之衝擊

各國加入 WTO 後，面臨著「全球化、市場化、自由化、競爭化」的經濟與生活體系中，產業結構轉變、終身學習概念與專業人才的培育，是各國積極面臨的衝擊與壓力。因我國加入 WTO 承諾開放中跨國服務、國外消費服務、商業據點呈現與自然人呈現等 4 大類貿易形式，在教育類中呈現的包括了留學服務、國外學校來臺設校、設立短期補習班等方式。學者並積極提出在 WTO 架構下國內高教的因應措施，例如吳明烈（2002）提出檢視相關法令、發展學校特色、加強民眾外語能力、建構因應的技職教育體系、建立策略聯盟、擴展國際交流合作、開拓全球教育市場、積極推動終身學習等。

另一方面世界各國積極爭取國際學生，日、韓、新加坡等也與大陸合作，據統計，「截至 2008 年為止，在日本之外國學生中，陸生人數已達 71,277 人，占其國際學生數 60.2%；韓國則有 44,746 名陸生，占其外國學生比率 70%」。（立法院公報，98（29），296-297）

反觀國內，高等學校數量自 1998 年廣設高校以來，已超過 150 所，「招生人數自 1998 年的 108 萬人急遽升至 2004 年 420 萬人，呈現供過於求的趨勢」（立法院公報，95（31）：475-478），私校數量大增，占總體高教比重越來越高、研究所成長比率大於大學部（陳怡樺，2004：132），因高校數量增加造成資源間的排擠，加上辦學特色不彰、國際化不足、大陸積極招收我國內學生等因素，教育部在考量兩岸較無語言隔閡、地理位置近的情況下，開放大陸學歷採認恐將造成私立學校招生不足、壓縮其發展空間，且出生人口下降恐衝擊國內高教發展、影響大專校院生源與經營等情形下，認為採認大陸高校學歷政策尚須通盤考量評估，並配合整體大陸政策審慎研議（立法院公報，95（31），95（32），95（37））。

（五）少子化趨勢

根據經建會新世紀人力發展方案評估報告（2001-2004），國內生育水準持續下降，影響長期人口結構，至 2011 年學齡人口國小部分將減少 13%、國高中將減少 17%、大專校院則減少 10.9%，另隨著老年人口增將，恐形成倒三角的人口型態，教育資源應配合調整，著重質的提升（經建會，2001）。

另根據第二期評估報告（2005-2008），高教擴增學齡人口減少，93 學年度已

增至 159 所，研究所數增至 2,455 所，但學齡人口國中小人口所佔比率，已從 1991 年 17.2% 降至 2004 年 12.7%，同期間，高中（15-17 歲）人口所佔比從 5.4% 降至 4.2%，大學（18-21 歲）青年所佔比率由 7.2% 降至 6.2%，學校將面臨招生不足之困境（經建會，2005）。

二、政策流

（一）嘗試修正，縮減範圍

自 1998 年教育部所提之 73 校認可名冊不予適用、監察院糾正後，教育部雖試曾修正認可名冊範圍（廖敏如，1998；宋經華，2004：27-31），但至李前總統任期結束，大陸地區高等學歷採認政策始終未實施。新政黨上任後，任用曾志朗擔任教育部長（任期 2000 年 5 月至 2002 年 1 月），他曾公開表示大陸地區高等學歷採認政策相當急迫，應積極面對，並以 1997 年規劃修改之草案，提出「逐件審查」、「逐校審查」，或採「特定領域開放」等 3 種方式來考量，將採認範圍從嚴，縮減至 40 所或頂多 73 所的方案（陳曼玲，2001），惟經提跨部會研議後，行政院表示開放時程經行政院指示必須配合政府整體大陸政策（宋經華，2004：41）。

教育部不放棄，持續研擬修正版採認辦法與認可名冊（楊景堯，2005），並與行政院陸委會於 2000 年 12 月開會協商。會上陸委會曾表態戒急用忍政策鬆綁，但最後仍未決議新修正大陸地區學歷檢覈及採認辦法之公布施行時機，即大陸地區學歷採認政策相關配套措施研議規劃時程與實施時程分開。

黃榮村部長（任期 2002 年 2 月至 2004 年 5 月）上任後，對此政策亦主張應正面積極面對，且政策制定須與 WTO 精神相容、提高大學競爭力（文-楊惠芳，2003a，2003b）。因已正式加入 WTO，民眾、立委、學界及會員國的壓力紛湧而來，立委陳學聖、王昱婷並持民眾支持開放大陸地區學歷採認之民調資料，呼籲政府開放大陸地區學歷採認（劉勝驥，2010），強調教育應回歸基本面考量，並藉由大陸學子的刺激，提昇我國高教的水準，並有立委批評因教育部不採認大陸學歷，造成假學歷、非法仲介等問題頻傳（立法院公報，91（20）：392）。

為回應各界呼籲，教育部曾蒐集大陸高校整併與辦學資料、研修《檢覈辦法》與大陸地區高等學校認可名冊草案，並研擬「臺灣地區人民就讀大陸地區高等學校報備作業要點」草案（立法院公報，95（29）：114-115），但即便規劃修正配套，政策始終無法突破。

（二）上級指示，配合整體大陸政策

因行政院遲未表示得以採認大陸高教學歷之政策方向，教育部擬定的方案未能通過行政院，在對於立院質詢、民眾或透過陳情或或訴諸法律程序，教育部一再以監察院糾正、國家安全、大陸資訊不透明、高教品質參差與國內高教衝擊等原因延宕學歷採認之開放時程（立法院公報，90（14）202-226，90（44）：368-369，91（75）：25-28，92（59）：114-115，95（31）：475-478，95（37）136-413）。

（三）南進政策

因應國內高教擴張與少子化趨勢，2004 年起教育部、外交部、經濟部與國科

會等設置跨部會「臺灣獎學金」，提供外國學生每月 2 萬 5 千至 3 萬元不等，由我駐外館處遴選受獎人申請至我大學校院就學；教育部並鼓勵各大學校院積極推展雙聯學制，與東南亞國家（如馬來西亞、越南等）簽署協議，薦送學生來臺，積極將我國高等教育輸出。

另為推動獎勵大學校院擴大招收外國學生，教育部於 2004 年發布「獎勵大學校院擴大招收外國學生補助計畫要點」，引導各校招收國外學生。並成立外國學生專班，2005 年訂定「大學校院設置產業研發碩士外國學生專班推動實施要點」，配合產業需求並以英文授課，積極拓展高教海外市場（林聰明，2012）。

三、政治流

（一）政黨更替，總統言論受大陸關注

總統 2000 年大選後，民進黨候選人陳水扁、呂秀蓮當選，首屆政黨輪替，在民主、對等、和平等原則下，陳前總統所提出的兩岸表述-四不一沒有，³⁶ 其多以負面表列、模糊措辭、保留空間等方式呈現（邵宗海，2003），大陸抱著「聽其言、觀其行」方式處理。陳前總統並以「鬆綁戒急用忍、以積極開放，有效管理」方式因應加入 WTO 貿易之後續經貿關係。

（二）大陸經貿快速發展，兩岸小三通

大陸於 2001 年正式加入 WTO 組織，因江澤民強調通過市場力量來發展與實現工業化，各國積極至大陸投資發展。臺灣受限於政治因素，與世界經濟體作為相較，顯得消極而負面。有關兩岸直航等有利於經濟發展之議題遲無進展，台商在大陸的投資總額及排名不斷下降，反觀大陸，其消費者購買力、能源消費等，逐步追過英日德等先進國家，成為全球第二，僅次於美國，並從世界工廠發展為世界市場，六成世界五百強企業紛紛在大陸設有代表處或研發中心（中華經濟研究院，2005：37）。

2002 年 7 月，北京申請主辦 2008 年奧運成功，兩岸並實施「小三通」，兩岸經貿、文教、城市間仍持續交流，政府並研議開放直航、三通與開放大陸人民來台觀光等議題，惟陳前總統所拋出的恢復兩岸會談、兩岸領導人互訪、建立兩岸軍事互信機制等建議，並未受到大陸正面之回應（邵宗海，2003）。

（三）一邊一國 VS 反分裂國家法

陳前總統水扁於 2002 年 8 月提出「一邊一國論」引發兩岸關係緊張（張五岳、張仕賢，2003），³⁷ 大陸對陳前總統說詞之前後不一致產生高度不信任。11 月，大陸十六屆全國代表大會選出胡錦濤擔任總書記，隔年胡當選大陸國家主席，為鞏

³⁶ 四不一沒有是陳前總統於就職演說時，表示當格尊憲法、維護國家主權、安全與尊嚴，只要中共無意對台動武，其在任期內，不會宣布獨立、不會更改國號、不會推動兩國論入憲、不會推動改變現狀的統獨公投，也沒有廢除國統綱領與國統會的問題（張五岳、張仕賢，2003）。

³⁷ 陳前總統指出「臺灣與對岸中國是一邊一國...如果有需要，臺灣現況的改變要公民投票」，其談話挑起大陸對「台獨」之敏感神經（邵宗海，2003：109）。

固領導，對兩岸關係提出四點申明，並邀請國民黨領導人赴大陸交流。³⁸

大陸方面，針對一邊一國論，於 2005 年 3 月發布《反分裂國家法》，首次明確提出了在三種情況下中國大陸可使用非和平方式達到國家統一，兩岸關係陷入僵局，但兩岸交流（包括學術與文教交流）仍持續進行。此間作為更凸顯大陸對台領導人無信心，「寄希望於臺灣人民」、「維持兩岸現狀、遏制法理台獨」的對台工作方針。

（四）公開表示不採認大陸學歷

總統任期於 2004 年到期，當年大選期間，因陳前總統政見表示不會採認大陸學歷，臺生會等團體擬以選票換取其訴求（華夏經緯網，2003），但陳前總統連任成功，加上兩岸經貿無進一步突破，陳以「南進政策」取代「西進政策」；海基海協兩會對談機制停擺，對於大陸學歷採認政策堅持「在兩岸相互瞭解之前提」下進行規劃（立法院公報，95（32）：91-92），政策延宕不前。

此期間對於人力銀行（1111，2005）、立委、學者等多次主張開放大陸學歷採認事宜，陳除堅持立場外，並於 2005 年青年國事會議（韓國棟，2005）與挺扁支持會等公開場合，宣示其任內決不可能開放大陸地區高等學歷採認。

（五）弊案纏身，下台危機

陳前總統所屬之民進黨管轄之高雄捷運 2005 年爆發弊案、之後陸續傳出總統女婿涉及內線交易、總統夫人被控收受金改企業的不當款項，介入公司營運經營權之爭，並爆發炒作股票、國務機要費等弊案，陳前總統聲望不斷下跌，領導出現危機，更有同黨人士要求陳自動辭職下台。2006 年 8 月施明德等政治人物呼籲全國反貪腐，民眾走上街頭倒扁，紅衫軍遊行活動一時國內外沸騰，但倒扁與挺扁民眾零星爆發衝突（林雅麗、張國政、黃旭磊、黃建華，2006），部分立委並提出總統罷免案，最後雖未過法定門檻（立法院公報，95（36）：1-8），但在國際失利、國內政令不行、弊案纏身、官司不斷的狀態下，陳的領導威信已蕩然無存。

總計因兩岸政治關係、國內經濟成長停滯不前、政治混亂等因素，陳執政期間，台灣經濟明顯停滯，相較韓國、新加坡等，經濟發展指標逐漸落後，有學者稱之為「臺灣失落的十年」（陳毓鈞，2010：188-198）。

四、小結

陳前總統時期，問題流加入了國際因素，事件變得更加複雜。在政策流上，曾志朗部長對於開放議題相當積極，並研擬修正方案送行政院討論，但陸委會之立場仍不開放；黃榮村部長時期轉趨保守，對外已經較少說明政策的規劃方向，顯示政策流也有趨緩停滯之情形。而在政策傾向不西進的狀況下，教育規劃配合經濟南進政策，規劃一系列招收國外學生、臺灣獎學金、與東南亞國家雙聯及設置境外專班等招收國外學生的政策，以減緩國內高教擴張與少子化造成的招生不足壓力。

³⁸ 此四點又俗稱胡四點，包括堅持一個中國原則絕不動搖、爭取和平統一的努力絕不放棄、貫徹寄希望於臺灣人民的方針絕不改變與反對台獨活動絕不妥協。

政治流部分，陳前總統上任時兩岸呈現彼此觀望之情形，在經貿上並有小三通之進行，但隨著「一邊一國」言論之出現，以及 2004 年起陳前總統公開宣布其任內不會開放大陸學歷採認事宜，大陸地區高等學歷採認政策之政治流宣告停止，後續隨著大陸《反分裂國家法》、貪污弊案、倒扁等事件的發生，國內注意力轉向其他面向，在政治一片混亂、領導權力不穩固的狀況下，更遑論討論採認大陸高教學歷政策。因此此期政治流一開始從雙邊觀望轉向彼此不信任，政策從西進無望走向南進政策，以解決國內高教招生壓力等，政治流的不支持、政策流的轉向等，皆造成此期政策之窗無法開啓、政治流甚至中斷等情形，茲將此時期之多元流程情形繪製如圖 5.9。其中因政策流轉向南進政策（放棄西進），因此以錯綜複雜之線條表現，另外政治流部分至陳前總統公開宣布時，可謂完全中斷，因此線條與箭頭停留在該部分，以凸顯流程終止之時點：

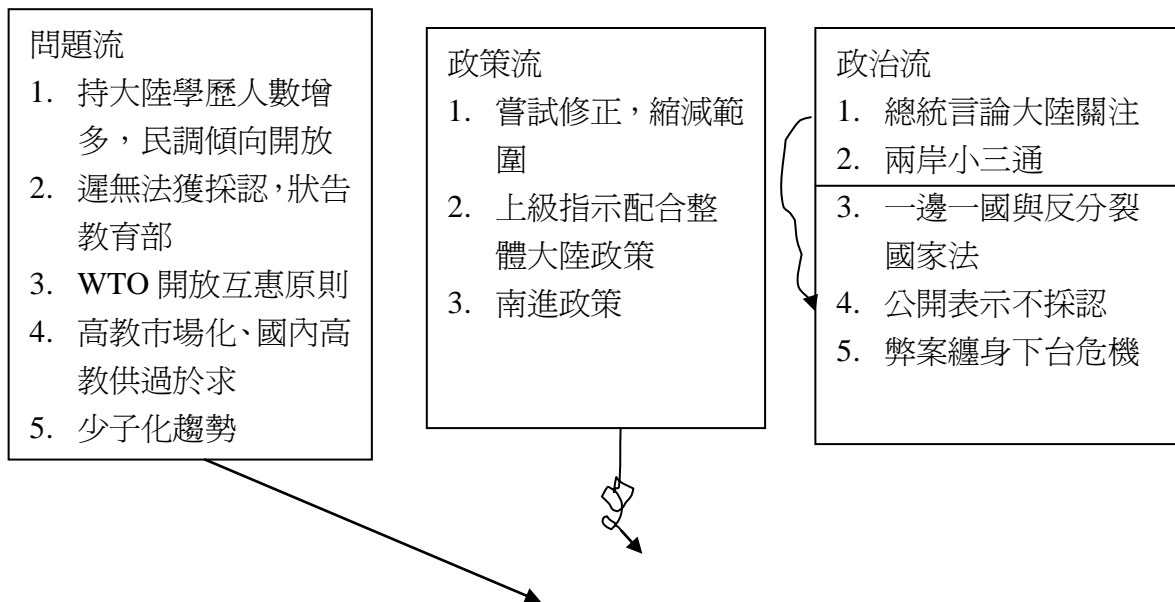


圖 5.9 陳前總統時期多元流程情形

資料來源：研究者依研究結果繪製

參、馬總統英九時期

於 2008 年，政黨再次輪替，國民黨再次主政，馬總統於選前宣示將在兩岸事務上有所突破，並將大陸地區學歷採認列為其政策白皮書之一環（立法院公報，98（25）：185-186），因此其上任後積極推動這些政見。

一、問題流

（一）持大陸學歷者之採認問題遲未解決

選前，部分利益團體透過網路、電話串連自掏腰包回台投票給支持開放學歷採認之候選人（黃惠玟，2012），另加上大陸籍配偶與教育部之官司尚未定案（立法院公報，95（31，32）），立法院、赴大陸就讀之臺灣學生與國內民眾皆相當關心大陸地區高等學歷採認政策的發展。有關開放與否、如何開放採認大陸高教學

歷等問題，大家的期望都落在執政的團隊身上。

教育部次長：大陸學歷採認的政策到目前為止還沒有改變，但是這幾年也陸續在規劃，對於將來如果我們採認大陸學歷時，要承認幾所、如何承認等，...都有持續委託蒐集資料...這個部分，要看未來新政府、新任部長的態度，教育部的同仁會配合新政府的政策去執行。(立法院公報，97(26):325)

(二) 兩岸交流不對等

歷來雖不採認大陸地區高等學歷，但兩岸學術交流持續進行，因學歷不被採認，「所以學位、學分都不予承認」(立法院公報，97(26):325)。對於更深入的雙聯學制、招收大陸地區學生來臺就讀等議題，也都遲遲無法推動。

據統計，「我國赴大陸就讀之學生人數亦逐年攀升，據大陸國家統計局統計，在 1985 年至 2007 年期間，赴大陸就讀大學以上且具正式學籍之臺灣學生人數總計 14,907 人」(立法院公報，98(29):296-297)，但因不開放大陸學歷採認，大陸來臺就讀學位之陸生為 0，兩岸高教人才流動呈現去多來少之情形。

(三) 國際高教激烈競爭，積極搶陸生

隨全球化、高教產業與高教排名之熱潮，世界先進國家(如英國、美國、日本、德國等)紛紛投入重點大學發展，大陸並有 985 與 211 工程等重點大學發展；鄰近日本除大力推動大學法人化，並提出創設 30 所國際一流大學(或研究領域)之目標(立法院公報，98(70):110)。

各國除重金投入發展大學外，並重金挖角知名教授，另並積極招收各國學生。據統計，

2010 年大陸留美學生已超過印度，成為美國留學生第一大生源國。2011 年中國出國留學人數比上年增長 19.32% 左右，留學人數達 33.97 萬人；從 1978 年到 2011 年底，中國共送出了 224.51 萬留學生，為全球最大留學生輸出國。根據聯合國教科文組織統計資料顯示，中國出國留學人數佔全球總數 14%。(大紀元，2012)

因大陸地區境內學生人數多、對於繼續升學有強烈需求，我鄰近國家亦積極招收陸生，根據教育部考察報告，「截至 2008 年為止，在日本之外國學生中，陸生已達 60.2% (71,277 人)；韓國則有高達 70% 之外國學生是陸生 (44,746 人)」(立法院公報，98(29):296-297)，大陸為方便學生出國留學與保證所發學歷之真實性，並設置學信網、學位中心、留學輔導中心等單位，此對供過於求的我國高教而言，是莫大之招生吸引對象，因此國內大學多次向政府表達對開放陸生來臺就學之殷切期待。

(四) 我國高教擴增過快，資源稀釋影響國際競爭力

因前期教育改革，高教快速擴增，不論在校數與招生數上，皆呈現大幅成長，根據統計，98 學年度計有大學校數(含一般大學、科技大學及技術學院) 149 所，

專科學校 15 所（不含 9 所軍警校院及 2 所空中大學）。從 2000 年至 2009 年這 10 年間，大專校院之學士、碩士及博士班學生數皆呈現成長趨勢，其中增加速度最快者為碩士班學生；而技專校院修讀副學士學位學生人數則大幅減少，減幅約為 3.77 倍（立法院公報，98（55）：482-484）。

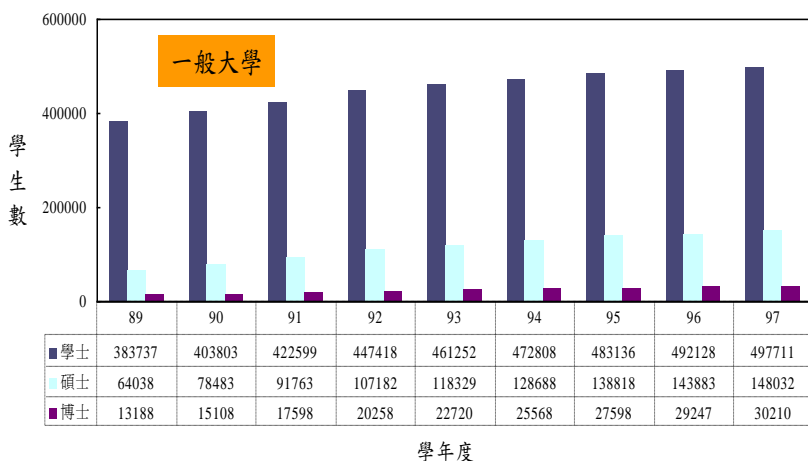


圖 5.10 一般大學學士、碩士與博士的成長情形（2000-2009）
資料來源：立法院公報，98（55）：497-499。

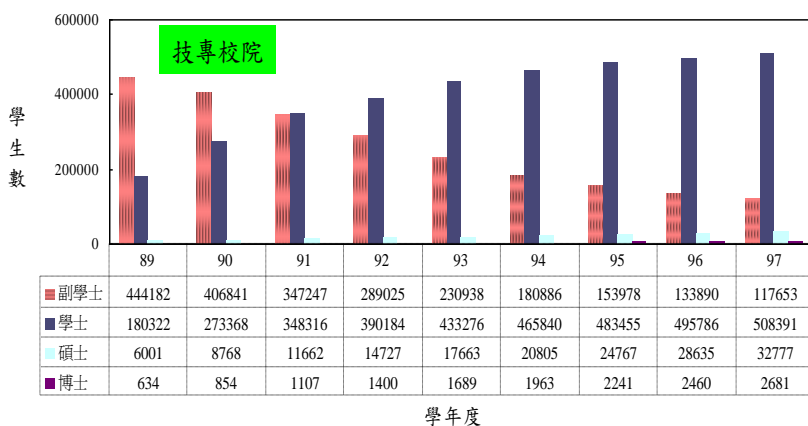


圖 5.11 技專校院學士、碩士與博士的成長情形（2000-2009）
資料來源：立法院公報，98（55）：497-499。

為因應國內少子化與國際高教市場化與全球化趨勢，國內提出邁向國際一流大學及頂尖研究中心計畫、獎勵大學教學卓越計畫、產學連結、國際化、高教評鑑、各項助學等措施，以協助國內大學能順應變化、與國際競爭，但與國際相較，其投入資源仍過少。為此國內學者相當憂心，吳清山教授（立法院公報，98（55）：497-499）並就我國高等教育整體所面臨之內憂外患進行 SWOT 分析，認為中國、香港大學之威脅日增，詳表 5.10。

表 5.10 我國高等教育 SWOT 分析

| 優勢 | 劣勢 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> * 大學師資素質日益提高 * 高等教育評鑑走向法制化 * 學校重視提昇教育品質 * 政府專款補助發展國際一流大學 * 政府專款補助教學卓越大學 * 政府及學校重視產學合作 | <ul style="list-style-type: none"> * 大學校數過量化：達 149 所 * 資源稀釋化：資源愈來愈不足 * 素質差異化：城鄉差距持續擴大 * 錄取率超高：高達九成六 * 退學率偏低：不到一成 * 每生使用教育經費偏低：遠比 OECD 國家為低 * 國際化程度仍然不足 |
| 機會 | 威脅 |
| <ul style="list-style-type: none"> * 外籍學生來台人數增加 * 華語文市場需求日增 * 國際學術交流熱絡 | <ul style="list-style-type: none"> * 人口少子化—已經低於 20 萬人 * 新加坡、香港、大陸挖走台灣教師 * 兩岸三地競爭激烈 * 國際學術論文排名仍待提升 |

資料來源：立法院公報，98（55）：497-499。

在兩岸高教交流不對等、各國分搶陸生、高教全球市場化的競爭壓力之下，大陸學歷採認與陸生來臺政策成了政府不得不面對的難題。

二、政策流

（一）蒐集各界意見

因馬總統政策白皮書中，明確指出境外學生來台學習人數五年內欲成長至 10 萬人，十年內成長至 13 萬人（文-國家政策研究基金會，2011）。有關開放大陸地區高等學歷採認政策及招收陸生來臺政策勢在必行，教育部為回應各界對此政策的不同看法，以及立法院要求（立法院公報，97（53）：13-14），自 2008 年 12 月起舉行多場公聽會、座談會與說明會，並委託學者進行民意調查（立法院 98（25）：176-177），蒐集各界對採認大陸高教學歷政策的看法。

（二）階段性、漸進開放

為避免外界對於開放採認與招收陸生來臺後，相關名額、就學權益、工作機會、國家安全、非法打工或工作、假學歷、磁吸效應等疑義，教育部於 2009 年提出漸進開放學歷採認、逐步推動招收陸生的措施（立法院公報，98（10）：87-88），以降低直接開放大陸高等學歷所帶來的衝擊。

第一階段推動「延長陸生來臺研修期限」及「大學赴大陸及金門馬祖辦理推廣教育」兩項方案；第二階段規劃開放國內大學赴大陸開設在職進修專班、限額開放大陸學生來臺修讀學位及適度開放大陸學歷之採認。

「延長陸生來臺研修期限」指國內大專校院依書面合作協定，得延長大陸學生來臺研修時間從 4 個月至 1 年，且其期限逾 6 個月時，需提出相關研修計畫報部；教育部並建立審核機制，確保研修目的、研修國家安全或敏感科技領域之特別審查、總量管控（每 1 學年以 1,000 人為限）及違反規定之相關處理機制。

「開放國內大學赴大陸開設推廣教育與在職進修專班」係教育部取消境外（含大陸地區）推廣教育教學師資比例，以及學員修讀條件之限制，不限於在東南亞與東北亞設置，以及刪除招生對象只能為持我國護照之人民等規定，以擴大各校在境外設置專班之地點與招生來源。

（三）招收陸生三限六不原則

有關限定名額開放陸生來臺修讀學位與適度開放大陸學歷部分，在蒐集各方意見後，教育部提出「三限六不」原則（立法院公報，98（10）：88），以限定名額、漸進開放之方式，以保障本國學生權益之措施，其內涵包括（立法院公報 98（10）：88，；教育部，2010）：

- （1）不加分優待：陸生來臺就讀或考試均不給予加分優待，不會影響台灣學生就學權益。
- （2）陸生來臺就讀之管道不同於臺灣學生。
- （3）不編列獎助學金：政府不編列預算作為陸生獎助學金。
- （4）不允許校外打工或兼職：陸生必須符合來臺就學目的，不得於校外打工或兼職。
- （5）不會有就業問題：陸生停止修業或畢業後不得續留臺灣。
- （6）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」。
- （7）限制採認之高等學校：僅認可學術聲望卓著、辦學品質績優之大陸地區高等學校。
- （8）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。
- （9）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之學歷採認。

（四）修法與相關配套

三限六不原則確認後，教育部並召開跨部會會議，研提兩岸條例第 22 條、大學法第 25 條、專科學校法第 26 條等修正草案送行政院核定（立法院公報，97（51），前開三法經立法院於 2010 年 8 月 19 日三讀通過（立法院公報，99（50））、總統 9 月 1 日公布、行政院 9 月 3 日修正生效後，教育部並據以修正發布《採認辦法》與發布《來臺就讀辦法》，自 2011 年正式招收陸生來臺修讀學位與採認大陸高教學歷。

實施 1 年後，教育部並逐步修正三限六不與擴大採認大陸高教學歷，目前採認範圍業從 985 工程等 41 校擴大為 211 工程之 111 校，並開放大陸高等教育專科學歷與公布 191 所專科學校名單（教育部，2013）。

三、政治流

(一) 完全執政

政黨輪替後，國民黨重新執政，且國會取得過半席次，為完全執政。馬總統上台以來，兩岸關係呈現互信穩定發展狀態，兩岸並陸續簽署直航、ECFA 等協議。雖北京認為馬政府的戰略格局是「政治繼現、經濟用中、安全依美」，大陸對台工作仍著重先經濟後政治（陳毓鈞，2010）。

(二) 兩會恢復協商

大陸方面衝著國民黨重新執政，兩岸重啓兩會對談機制。因十多年來時空條件變化大，兩岸在 1992 年辜汪會談一個中國共識下（高層次的政治對話），進行多次的事務性協商（陳毓鈞，2010：117）。包括：

1. 2008 年 6 月，江陳會就「兩岸包機」及「大陸人民來台觀光」兩項議題進行協商；10 月與 11 月協商兩岸空運、海運、郵政及食品安全四項議題；
2. 2009 年 4 月磋商兩岸共同打擊犯罪及司法互助、金融合作、定期航班及陸資來台投資四項議題、12 月磋商兩岸「農產品檢疫檢驗」、「避免雙重課稅及加強稅務合作」、「漁船船員勞務合作」、「標準計量檢驗認證合作」四項議題；
3. 2010 年 6 月磋商兩岸「經濟合作架構（ECFA）」、「智慧財產權保護合作」兩項議題；12 月磋商兩岸「醫藥衛生合作」、「投資保障」兩項議題；
4. 2011 年協商兩岸「核電安全合作」、「投資保障」及「產業合作」三項議題；
5. 2012 年協商兩岸「投資保障」及「海關合作」兩項議題（海基會歷次會談總覽，2013）；

(三) 兩岸經貿競合

大陸於 2002 年與東協正式簽署《東協－中國 CECA 經濟合作架構協定》，且 2005 年於吉隆坡舉辦的第 9 屆東協加三高峰會中，大陸、日本、韓國及東協會員國等各國領袖簽署《吉隆坡宣言》（東協加三），同意每年東協高峰會時，併行召開東協加三高峰會（台灣東南亞國家協會研究中心，2013），惟目前我國尚未加入東協組織，相關貿易關稅對未來經濟發展頗為不利。

另自 2010 年起，大陸總體經濟貿易超越日本，成為全球第二大經濟體（新華網，2011），大陸的經濟發展已到了臺灣不可忽視的地步。且隨著臺商投入金額日趨成長，兩岸經貿密切往來，呈現相互依賴、發展的情形，全球化競合狀態下，兩岸產業深受國際分工的影響；大陸對於過去鎖國經驗的錯誤，已不可能走回頭路，兩岸經濟也不可能回到過去不往來的狀態，隨著經濟全球制約化的結果，唯有建立雙邊合作機制，兩岸方能和平發展（李英明，2001）。

大陸領導部分，2012 年由習近平接班（中國十八屆一中全會），陸方對於政治和平穩定以鞏固政權之需求較國內更為強大，因此雖然目前大陸挾著強大形勢（經濟力為全球第二、國防、能源與軍事實力），且歐洲面臨經濟風暴、美日經濟衰落與各國經濟大量倚重大陸等形勢，大陸並無取代美國成為強權國家之立即打算，

因此目前兩岸仍維持穩定和平。

(四) 社會各界過半支持

根據教育部委託民調，高達 6 成民眾贊成開放大陸學歷採認，更有 6 成 5 贊成招收陸生來臺(何卓飛, 2012)，相較從 2002 年以來的民調數據(劉勝驥, 2008)，贊成開放的民意大約維持在 6 成左右，且多主張應嚴格認定，顯示民眾對於大陸高教學歷並非反對開放，而是主張有限制的開放，以促進兩岸學術交流。

四、小結

在馬總統任期，問題流部分牽涉到國際層面更廣，而且高教競爭更趨白熱化，而陸配與臺生之學歷問題遲無法解決，選民用選票來表達訴求之意涵相當清楚，問題流部分始終活躍；政策流上，教育部積極蒐集各方意見資料，並提出階段開放、三限六不原則等政策規劃，以逐步漸進的方式，開放學歷與招收陸生，減少國內的衝擊與反彈，政策流部分積極流動。在政治流上，此期兩岸關係恢復兩會協商，並簽訂了許多事務性協議，兩岸交流有更進一步的突破，政治流亦支持此政策，因此在三流匯聚之下(如圖 5.12)，政策之窗於 2010 年開啓。

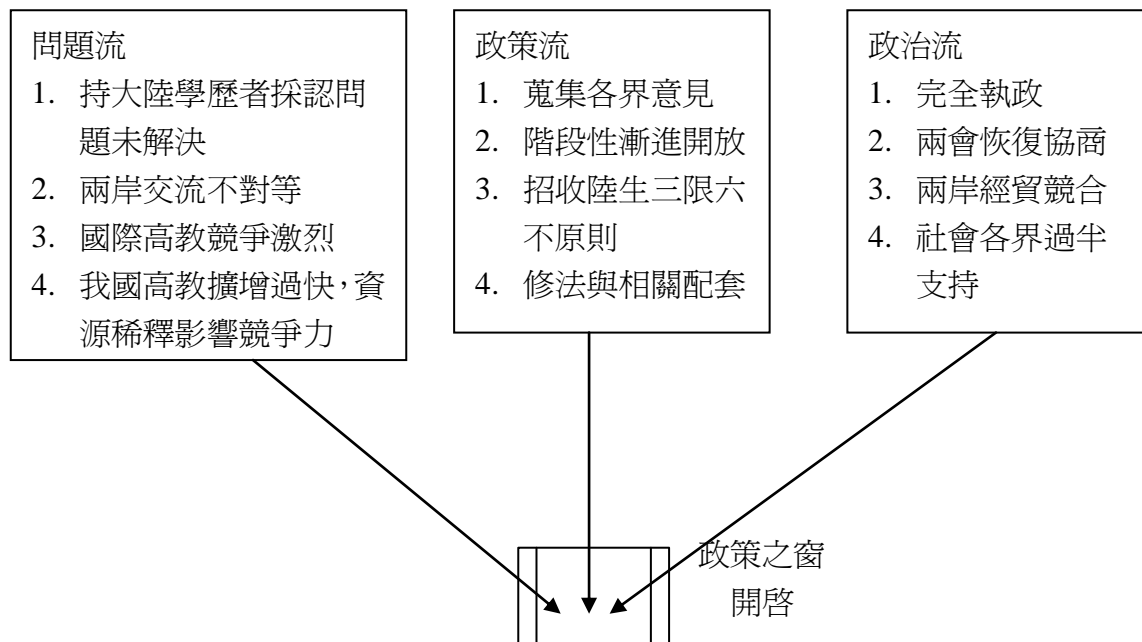


圖 5.12 馬總統時期多元流程情形

資料來源：研究者依研究結果繪製

肆、本節小結

從歷任總統的多元流程分析，可以發現以下特點：

一、問題流始終存在

從三位總統所遇到的問題流來看，問題流部分始終持續流動，大陸地區高等教育學歷採認始終被認為是要面對的問題。不論是《兩岸條例》的規定、大陸籍

配偶的升學或就業需求、我國人民前往大陸地區取得之學歷後續升學與就業等重大事件或問題、加入 WTO 後的服務業市場開放、各國高教競爭、兩岸交流不對等、各國積極搶陸生等問題與重大事件，問題流除越演越烈外，涉及層面包括法令、人民升學就業權益、大專校院招生經營、高教擴張與市場化、國際高教競爭、兩岸交流不對等等各面向問題，且影響層面也從國內擴展到國外，問題涉及人數越來越多，影響面向也越來越廣，更凸顯問題亟待解決的重要性。從歷來問題流的分析，可以發現問題流始終存在，並且牽動著歷屆總統對大陸政策的關注，但是問題流本身並無法影響政策之窗的開啓。

二、政策流時流時停

至於政策流，從李前總統以來，教育部的歷任部長皆對於此政策有相關表示或研議：不論是李前總統時期毛高文部長、郭為藩部長、吳京部長、林清江部長、楊朝祥部長等，皆依法規研議、籌劃、研擬相關配套，包括採認對象、採認範圍與採認方式等，或委託學者研究、或赴陸訪察、或進行法制作業公布相關法規與名冊；陳前總統時期，曾志朗部長曾公開呼籲應積極面對大陸學歷問題，並積極規劃，研擬修正，但礙於兩岸彼此不信任之狀況，陳前總統公開宣示不會開放採認，有關大陸地區高等教育學歷採認之政策研議趨於停滯，而大專校院所遭遇的招生困境轉向以南進策略方式解決；馬總統時期，重新思考招收陸生與採認大陸學歷之政策規劃，鄭瑞城部長積極研議、蒐集民意與境外考察，提出階段開放、三限六不等原則；吳清基部長則積極推動陸生三法修法、召開多場公聽會、說明會，修正發布《採認辦法》與公告認可名冊等；蔣偉寧部長則持續修正大陸地區高等學歷採認政策之內涵。

總觀三位總統任期內的教育部長，或多或少都針對此政策進行研議、分析、草擬方案，包括採認對象、採認校數與範圍、是否溯及既往、兩岸交流是否對等、西進不成時進行南進策略、三限六不、漸進開放等各式各樣解決大專校院招生經營等問題之政策方案，只是不管政策流如何規劃、推動，在李前總統與陳前總統任內，政策修正規劃再多，仍無法使政策付諸執行（如檢覈辦法與 73 校名冊，公布後旋遭糾正檢討），直至馬總統任內政策之窗開啓後，政策方能進行實施，這也顯示，在政策流上，教育部擔任政策規劃研議的重要角色，但是政策能否實施，教育部仍須受命於行政院、總統等上層指示，並依其兩岸政策方向進行修訂或暫緩，這也符應了文獻探討中，諸多學者指出教育部在大陸地區高等學歷採認政策中的工具性角色，其對政策推行與否無決定性之影響。而政策流在歷任總統中，或有流動、或有暫緩，但都無法決定政策之窗的開啓，這也顯示，政策流與問題流的結合，並無法影響政策的施行與否。

三、政治流與政策之窗密不可分

政治流在三位總統期間深受兩岸關係影響：在李前總統時期，政治流曾有一度開啓，兩岸處於和平信任大幅合作之態，但因為當時政策流尚未完成，加上 1994 年千島湖事件與 1996 年飛彈事件的影響，兩岸走向互不信任，雙方因台獨議題與

加入聯合國等議題終於暫停所有雙邊正式對話，當時政策之窗原本有機會開啓（檢覈辦法已發布、73 校名冊業公告），但因為政治流的關閉，使得大陸地區高等學歷採認政策緊急喊卡，從立法院的反彈、監察院的糾正與行政院大陸委員會的指示，³⁹ 皆顯示政治流的轉向與兩岸政治關係的斷裂性。這也可以解釋，監察院的糾正報告與教育部的說法有前後差異之情形。⁴⁰

陳前總統時期，大陸地區高等學歷採認政策之政治流完全不利政策開放，兩岸關係呈現政治互不信任、雙邊會談停擺的狀態，且陳前總統提出之「一邊一國」與積極加入聯合國等政策造成大陸不滿，加上《反分裂國家法》與陳前總統公開宣示任內不會採認大陸高等學歷的作為，更造成政治流的中斷，大陸學歷採認政策呈現內外夾攻（陸配告教育部，教育部卻無法開放的窘境），卻無法歸咎於政治的自相矛盾論述中（立法院公報，95（31））。

馬總統時期，因雙邊在九二共識下重啓兩會對談，政治流開啓，雙邊在兩岸直航簽署後，彼此互信程度提升，大陸學歷採認與招收陸生政策在教育部所規劃的三限六不措施下雖不盡如人意，也遭到陸方學生表示有歧視之意味（立法院公報，100（49）：2338-2339；楊景堯，2013），但因政治流的支持與社會各界過半希望開放大陸學歷採認，終能通過立院投票，通過相關法案，終至三流匯集、政策之窗開啓，大陸地區高等教育學歷開始獲得國內公部門採認。

從歷來政治流發展來看，兩岸關係的良窳是影響政治流是否支持的重要因素，當兩岸關係緊張時，對於大陸高教學歷採認政策便傾向反對；當兩岸關係平和互信時，便傾向開放，而與當時執政黨團、立法委員黨派人數多寡等較無相關。其中海基海協兩會的雙邊協商進行與否，是觀測兩岸關係是否互信的一項重要指標，也是大陸學歷政策是否採認的一個重要政治影響因素。

四、以三流發展看監察院糾正報告的矛盾

以上述三流的發展來看 1988 年監察院對教育部的糾正內容，便可以發現許多的矛盾處。

首先，監察院指出（1）臺灣人民赴大陸就讀中醫及西醫之人數偏多，返臺後政府之檢覈甄試宜嚴加把關，以避免國內醫師人力過剩及素質不佳等問題。但教育部在《檢覈辦法》中業針對醫事學歷需通過甄試做出規劃，並非無把關；

另監察院指出（2）宜重視國家安全問題，未來教育部於研訂後續之相關作業要點時，尤需更加審慎，並配合整體大陸政策。檢視教育部制定檢覈辦法與認可名冊過程，均依行政程序進行報院等程序；

再者，監察院糾正（3）教育部公告「大陸地區高等學校認可名冊」未事前正

³⁹行政院 86 年 11 月 13 日 2553 次院會提示：「大陸地區學歷採認不僅是教育層面問題，而是應從整體大陸地區政策來看，希教育部審慎研議後續作業要點，送請陸委會委員會議充分討論獲致結論後再提報院會」（立法院公報，95（31）：475）。

⁴⁰監察院 87 年 3 月 20 日（87）院台教字第 872400094 號函行政院有關教育部採認大陸學歷的調查報告（立法院公報，95（31）：475-478）。

式知會陸委會，兩部會之協調，顯然不足。惟辦法與名冊均報院審議，並以陸委會之會議決議修改政策內涵，何以以未特別知會陸委會作為糾正理由？教育部並曾在立法院公開表示：

當兩部會協商時，我們都有達到共識。例如對於 95 所重點學校，當初在陸委會已有初步決定，而教育部就是認為要審慎研議，所以才會舉出 95 所重點學校的規範...陸委會擬出一具體方向後，教育部才會根據這個方向擬定。(立法院公報，85(60):70)

檢視這些紀錄，就可發現監察院糾正理由的不正確性。監察院以此理由糾正，就連立法委員都覺得不甚合理：

曹委員爾忠：其實監察院 87 年對此提出的糾正案是錯誤的，因為監察院認為教育部沒有事先會知陸委會，但這份公文是經行政院同意才發出的...所以每每回想到這一段，就會讓人覺得這一段對吳京部長是多麼的不公平，其實這哪是教育部單方面的意見呢？事實上，兩岸人民關係條例已經規定好了，教育部在提出案子前也會知陸委會了，而且這個案子也經過行政院會的通過，如果這樣的程序不算是通知陸委會，則行政院會中陸委會為何沒有表示反對意見呢？...本席認為，監察委員是在揣摩上意，只是希望符合李登輝前總統的意圖而已...(立法院公報，97，66：135-136)

另監察院提出《檢覈辦法》第十四條條文，對於辦法公布前已赴大陸就學者進行追溯性救濟，易產生負面影響。教育部自草案規劃以來，對外皆主張臺生赴陸取得之學歷不追溯採認，有關學歷甄試之設計係依兩岸條例自 1992 年以來制定所造成之民眾赴陸情形之處理，政府如全然不採認 1992 年至 1997 年此段民眾赴大陸就讀之學歷，必然也會造成抗議與法規相違背之情形；況且在採認校數上，教育部業進行多項委託研究、實地考察等規劃，監察院糾正教育部對於大陸高等學校現況，尚有多項類科未提出研究報告，即倉促公告認可名冊，實欠周延。但省思其研議過程，除立委洪秀柱提到：

相關的研究是從 81 年就開始了，81 年下半年就開始擬定相關的草案，送行政院核定，歷經郝柏村、連戰、蕭萬長 3 內閣，而且這個草案曾被行政院連續退回，大幅翻修，而且還經過陸委會一再討論、一再研議，所以這一點都不草率。...次長領著一群學者、專家、官員到大陸，一個一個學校去考察，最後認定...標準。...結果李登輝總統有不同的看法。(立法院公報，99(38)388-389)

另依憲法增修條文第 11 條之精神，監察院對於行政機關政策面向進行細節之糾正，實有妨礙行政與教育專業考量之嫌。

另一方面，教育部研議歷經 5 年有餘，卻遲未發布採認辦法，立法委員尚且提案質詢，要求教育部提早公布相關辦法進行採認事宜(立法院公報，85(60):68-69)，在立法、行政、監察與總統府等各方壓力下，顯見採認時程之拿捏，除依法行政外，實非教育部可自行決定。

至於監察院所提《檢覈辦法》公布前取得之學歷檢覈，不限其是否為公告認可之學校，而於辦法公布後取得之學歷，僅檢覈公告認可之 73 校，其「前寬後嚴」之雙重標準，違反公平原則。這樣的理由與監察院前開「辦法公布前已赴大陸就學者進行追溯性救濟，易產生負面影響」的理由，實將學歷檢覈與學歷甄試之作法放在同一天平比較，並將臺灣地區人民與經許可在台灣地區居留之大陸地區人民之作法混合比較（見表 2.1）、缺乏人道考量，與前後矛盾之嫌。

綜上，監察院係以政策流面向，糾正教育部的規劃不利，卻未能指出此政策之喊停係因為政治流的中斷所造成，糾正內容未針對政治流的內容，反而將政治流的問題以政策流來剖析，使得糾正內容與實際情形有所矛盾之外，對於後續教育部在解釋不開放或欲開放時，所持理由顯得前後矛盾。檢視其中最大的問題點，便是政治流的不支持，而監察院所提的政策面理由，不過是要將所有學歷採認政策喊停的責任請教育部全然扛起罷了。也因當時政治流的中斷，因此李前總統時期政治之窗無法開啓，而監察院這以政策流內容欲圖阻止政策之窗開啓之矛盾，也在多年後回顧顯得更為突兀。

第二節 學歷採認政策爭議點之利益分析

從上節分析，可以得知政策無法開啓主要決定於政治流，而政治流中何以反對開放的言論得以在民意、學者專家甚或教育部長等積極鼓勵開放與規劃下，仍得以勝出或阻止政策推動的原因，其背後的利益糾葛的影響不容小覷。

檢視歷來有關大陸高教學歷採認之爭議，大致著重在開放與否、採認對象、採認時點、採認範圍與採認方式等項目。姑且不論教育部內支持與反對的看法與立場（因依文獻分析與前節討論，其本身主要為政策規劃工具，並無實質決定權），但既然教育部是聽命於中央，其所代表的官方立場亦足以顯示當時總統或主要決策人員的重要決策利益。

本節因主要涉及政策制定之利益分析，因此採 Sabatier（1999）的倡議聯盟架構，分析各利害關係人之利益表達與倡議聯盟之運作，以探究大陸地區高等學歷採認政策中各利益間的角逐與策略。

壹、開放與否

有關大陸學歷的採認爭議，張光正（摘自劉勝驥，2010）曾舉出開放與否對各層次（利害關係人）的正、負面影響（如表 5.12）。表 5.11 提到國家、大學校院、臺商與其子女、臺生、國內民眾與學生等利益之影響，以國家層面而言，不管開放或不開放，皆有正面或負面的影響；而在組織團體間，如果開放，明顯臺商與其子女、以及前往大陸就讀的臺灣人民個人是受惠的，不過本地生則受到衝擊；至於大學校院與研究機構，張光正將其放在開放後負面影響中（招生衝擊），但在不開放間，又有負面的人才無法利用等問題，難道開放對大學校院或研究機構都沒有正面效益？值得再思考。另外在個人部分，張光正認為不採認負面影響是大

法官釋憲訴願，這樣的分析似乎有點奇怪，訴願本身是一種利益的爭取，為何列入個人的負面影響？而從表 5.11 中，雖可看到開放與否對各層面的正、負面影響，但此分析結果並無法完全解釋為何政府立場於不同時期有不同主張，以及部分民意代表不同時期主張之差異。

表 5.11 大陸高等教育開放與否正負面影響表

| 層次 | 開放大陸學歷認證 | | 不開放大陸學歷認證 | |
|----|----------|--------|-----------|---------|
| | 正面影響 | 負面影響 | 正面影響 | 負面影響 |
| 國家 | 促進兩岸學術 | 降低敵我意識 | 堅定政治立場 | 未行開放條例 |
| | 鼓勵臺生留陸 | 流失優秀人才 | 避免優秀人才 | 阻礙學術交流 |
| | 臺民認識大陸 | 大陸思想統戰 | 降低統戰風險 | 喪失大陸市場 |
| | | 國家安全威脅 | | 違反受教權利 |
| 組織 | 臺商子女就學 | 衝擊大學招生 | 免競爭得保障 | 無法用大陸人才 |
| | 臺商得用臺生 | 影響研究機構 | 免競爭得保障 | 大陸學歷混亂 |
| | 導入市場機制 | | | 媒體誤導民眾 |
| 個人 | 紓解升學壓力 | 臺灣升學競爭 | 保障本地生就業 | 損害大陸臺生 |
| | 多元發展管道 | 外匯流失 | | 大法官釋憲訴願 |

資料來源：張光正（2000）。大陸高等學校（機構）重點學科課程資料庫之建置及分析研究。臺北市：教育部委託：7-2。

歷來研究顯示，每項政策實施必然造成政策受益者與政策受害者，在採認大陸地區高等教育學歷上之利害關係人，從文獻分析來看，大致包括臺生（又可分為留台臺生、赴陸臺生）、大陸籍配偶、臺灣地區人民（又可分為在陸臺商與國內競爭公職者）、大陸地區人民（來臺陸生、陸配依親子女）、國內大專校院、醫師公會等（石昱郁，2009；吳炯隸，1999；宋經華，2004；李春杉，2009；李逸雲，2011；林曉雲、胡清暉，2011；教育部，2010；楊景堯等，2005；臺生會，2011）。

政策開放與否如依其受影響程度來分析，大致上可再細分如表 5.12，其中政策開放後，學歷將可獲採認，對於後續升學求職等將更便利者，將之列為政策受益方（相較自身政策受益情形而言），主要包括赴陸臺生、大陸籍配偶、在陸臺商、在臺陸生、陸配依親子女等，此乃因其學歷在尚未採認前，升學管道受阻、必須以較低（如高中）學歷進行求職與升學，開放採認後，將可以大陸大學學歷進行升學與求職，預期可獲得較高的生活水準與薪資，因此將其列為政策受益者。另外政府開放大陸學歷採認後，大專校院在招生部分將有更多招生來源，不論是陸生、陸配或赴陸臺生繼續升學，都將成為國內大專校院的生員來源，在學生人數與素質篩選上將有更多的選擇，因此將國內大專校院也納為政策受益方。

而政策如果開放，部分利害關係人原本權益可能遭受排擠或流失，其與自身原本權益相比，顯為非政策受益之一方，雖不致全面受害，但以相對關係來比較，可能會受害的包括留台臺生、國內競爭公職者、醫師公會等。此乃因留台的臺灣學生，因為開放大陸學歷採認後，與其競爭求學機會之競爭者增多，教育資源（如

師資、設備等) 也被稀釋, 因此損失較多, 但其亦可從學術交流中受益, 因此在分類上著實難以全面將其納入非政策受益方; 另國內競爭公職者因為開放大陸高教學歷採認後, 陸配與赴陸臺生其學歷被採認後將可取得報考公職之機會, 競爭公職之人數變多、錄取機率降低, 因此納為非政策受益方; 而醫師公會係因如果開放採認大陸醫事學歷, 國內醫師考照、執業等制度將受影響, 而且兩岸醫師培育制度不同, 如大陸短期受訓即可回臺考照, 對於國內修讀與受訓時間較長之醫師培訓單位與醫療資源等分配將受影響, 因此將其列入非政策受益方。

惟因同一團體內不同成員可能因身兼多重角色而感受有所不同, 政策受益或非政策受益無法斷然區分, 且時間拉長後政策受益或非受益者可能亦有所改變, 因此本研究主要針對開放當下對不同利害關係人自身立即之感受來區分。

表 5.12 政策開放後各利害關係人受益情形分析表

| 開放大陸高等學歷採認 | 政策受益者 | 非政策受益者 |
|------------|-------|--------|
| 留台臺生 | | ✓ |
| 赴陸臺生 | ✓ | |
| 大陸籍配偶 | ✓ | |
| 在陸臺商 | ✓ | |
| 國內競爭公職者 | | ✓ |
| 來臺陸生 | ✓ | |
| 陸配依親子女 | ✓ | |
| 國內大專校院 | ✓ | |
| 醫師公會 | | ✓ |

依利害關係人的自身權益, 其所持立場與贊成或反對的立場也不同。依 Kingdon (2011) 所提, 不同政黨、個人背景與職位, 所考量與所持立場將有所不同, 另 Sabatier (1999) 提到, 次系統中不同主張之團體或倡議聯盟, 會透過各種策略管道將其信念傳達給主政單位 (如教育部或行政院), 或可以影響政策內容之立法人員 (如立法委員), 因此各利害關係人間是否組成倡議聯盟, 其又透過何種方式介入政策內容, 是本節討論的重點。從上一節多元流程的觀點分析, 可以發現不同總統時期對於學歷採認開放與否持有不同的看法, 因此以下就以總統任期, 分別探討各時期何方利益被優先考量, 何方利益被隱沒。

一、李前總統時期：戒急用忍，政治去中國化、教育臺灣化

(一) 為依法行政，規劃開放事宜

李前總統時期, 教育部開教學歷採認之理由主要有四, 一為《兩岸條例》明定; 二來

海峽兩岸交流頻繁密切、聯考制度下部分臺生無法順利入大學, 或認為大陸高校部分學科專業具有相當水準特色因而轉往大陸求學; 且臺商赴大陸者眾, 為便就

近照顧子女便在當地學校就學，或因業務所需再鄰近高校進修學位；再者大陸配偶累積數量越來越多，渠等學歷能否被採認而產生問題。（立法院公報，85（60）：64-65）

因當時國內升學壓力大，雖然教育部公開表示不鼓勵學生赴大陸就讀，「仍有學生陸續前往...而且選擇中醫、文史哲、藝術等科系的學生非常多」（立法院公報，85（60）：71），此乃因「國人對受高等教育的期盼，以及當時大學錄取率（今年）雖高達50%，仍有一半落榜」（立法院公報，85（60）：71）影響所致。

從其開放理由，以及《兩岸條例》的規定，顯示此期政府主要考量為法律對經許可留台的大陸籍人民與臺灣地區人民赴陸取得學歷採認權益之保障，及其後續求學、就業等人權問題的解決，且從教育部政策規劃方向來分析（見李前總統時期的政策流），政策規劃以經許可來臺之大陸地區人民之學歷採認為主軸，臺商與赴陸臺生等之學歷因爭議太多，修正草案時一度甚至考慮暫不採認。

但辦法與名冊草案經過教育部與相關部會多次研議後，最終經行政院核定的版本，確定了前開兩種人民依法規同時採認。

此期相關研究與報導的資料多顯示政府部門本身的看法，甚少有大陸配偶或是臺生自己對外發言，且臺生會此期尚未成立，醫師團體對此政策，亦未發表相關說明。

（二）彈劾糾正背後代表反對傾中團體之利益

前開法案一公布，立法院立即提案撤銷採認辦法，監察院並予以糾正，教育部急踩煞車；當被問及不予採認之理由，林清江部長提到是部內提出的12項意見尚待研究，包括開放採認對國內高教的影響、赴陸臺生的實際困難與生活情況、兩岸政治狀態、高等人力供需規劃、是否等對岸平衡雙向的承認等（廖敏如，1998）。因《檢覈辦法》業發布，學歷採認無法再以經許可留台之大陸地區人民與臺灣地區人民等2種對象進行採認時點之區分，甄試乃針對整體法律規範者一體適用，在保障前者的同時，教育部並需考慮後者採認對國內私校的發展與其可能衍生的問題，在行政院不支持政策繼續推動的情況下，政策只能擱置避免爭議。

在這樣的立場下，政府的立場從「依法行政」走向「上層指示」，以多元流程之分析，此為政治力的干預。但從政治流與政策流的內涵來分析，總統職權在此發揮到極大，即使法案通過當時副總統連戰的同意，也依法發布，但李前總統與支持他的人馬輪番透過立法院質詢，包括張旭成、陳永興、蔡煌瑯等，舉出採認帶來的衝擊影響。

陳永興：教育部積極推動承認大陸學歷，難道承認大陸學歷如此重要？...既然教育部不鼓勵學生前往大陸就讀，應對全臺學生講明...本席以為除非中國改變對臺灣的態度，否則不必考慮承不承認的問題...（立法院公報，85（60）：76）

蔡煌瑯：在中國、臺灣尚非對等國家，中國甚至視臺灣為地方政府的情形下，承認大陸學籍無意引狼入室！...是為中國統一引路，若在15年前可視為匪諜！...本席認為承認大陸學籍將造成人才嚴重失血、國家認同顛倒、敵我意識破除及國內

學校體系破產等問題，將有造成亡國之虞，不可不慎。(立法院公報，85(60):76-77)

前開立委並連署提案行政院應撤銷採認大陸學歷的法源，理由包括：

- 1.國內教育發展資源及專業人力供需失衡：大陸學費低廉恐造成一波中國熱，年輕學生紛紛赴大陸就學；長此以往國內教育面臨空洞化威脅。
- 2.本土學術發展層次無法提升：近年赴美留學人數減少，開放赴大陸留學對學術本土化毫無幫助。
- 3.台灣社會、政治生態面臨質變：開放後形成教育市場替代性效果，如同外籍勞工驅逐本國勞工之就業機會般，而使受大陸教育學生在臺灣高等人才中佔一定比例，不單是文教交流而是文化依賴。
- 4.阻礙臺灣國際化進程：深化臺灣對中國的教育與文化依賴，臺灣中國化無助臺灣國際化，反而是國際化的阻力。
- 5.侵蝕臺灣經貿競爭力：臺商赴陸投資增加，大陸培養出來的高等教育人才受臺商雇用，人才與資金在大陸進一步結合與外流，使臺灣在經濟競爭更不利。(屈文仁，1997)

另黃爾璇等以批評吳京忽視行政倫理、決策草率、蒙混過關等，實則協助李前總統更換教育理念與之不合的部長：

黃爾璇：教育部草率公布採認中國學歷之政策後，雖然引發李總統和社會各界的強烈質疑，但吳京等教育部相關官員卻仍企圖強渡關山，不僅無視行政院之暫緩指示，甚至毫無承認政策錯誤之悔意。此事發展迄今，業已暴露出行政系統內部決策過程草率、忽視行政倫理，以及行政官員法制認知過於薄弱等重大疏失，尤其教育部之中國學歷採認辦法屢遭連內閣退回，即顯示該案亟需審慎研議，然教育部長吳京卻不此之圖，竟趁蕭院長尚未熟稔政院事務之際，貿然提出該案，其欲蒙混過關的偷渡心態甚為顯然。其實蕭院長初任閣揆，國人尚不致過於苛責，但對於此攸關人民權益之重大事項，政府當局絕不應任由毫無國家安全觀念的若干官員予取予求，徒然造成人民權益的損失和敵我心防的瓦解。因此本席強烈要求行政院在中國尚未減輕其敵意前，不宜貿然承認中國學歷，以免引發國人留學中國的熱潮；此外，政府在縣市長大選後進行內閣改組時，首應撤換極度不適任的教育部長，以負起政策失當之責任。(立法院公報，86(51):57)

這樣的批評口吻就實際法制面來看，明顯與事實不符，而冠以「強渡關山」、「忽視行政倫理」等罪名，更是淪為人身攻擊，在其批評的最末，其實重點在於大陸尚未減輕其敵意，目前兩岸交流應依戒急用忍政策緩一緩，雖李前總統對大陸學歷暫不開放的立場雖從未說出口，但從國民黨立委（蔡璧煌-時任國民黨文工會主委）與民進黨立委（黃爾璇-台獨聯盟副主席、黃天福-前民進黨中央執委、張旭成-民進黨僑選立委）等反對之聲浪及其與李前總統的關係來看，不難想像李前總統對此政策的看法。

此等主張反傾中立場的立法委員，跨及國民黨、民進黨、台聯黨等黨派，其對大陸學歷採認的立場都是認為開放有害於國內思想與人才培育，會造成敵我意識消除、國家認同顛倒，害怕民眾對於大陸有過多好感，造成國內資源被淘空、教育體系混亂，甚而造成國家統治不利的亂象。

（三）主張修正開放之聲音被忽視

雖黃爾璇、蔡璧煌、黃天福（立法院公報，86（51）：26）等立委大力批評開放學歷採認政策，亦有立委持不同看法，主張開放學歷採認與傾中無涉，開放學歷採認政策只是符應世界自由民主的趨勢：

（蕭金蘭）該案依據兩岸條例研擬並有學者專家參與，在一片自由化、國際化的呼聲中，此案符合社會開放及尊重個人選擇潮流，政府應給教育文化較大空間（立法院公報，86（51）：23）；此政策（賴來焜）因遭逢包括民進黨以及國民黨黨務系統反對而可能有所變動，...現在世界上大多數國家均認同大陸地區之學歷，我國不應自外於世界各國潮流之外而一味抱殘守缺，不願面對現實；至於國家安全之考量，唯恐臺灣學生會遭洗腦而危及國家安全，當今大陸正戮力於開放改革，中共對大陸本土學生之思想控制尚力有未逮，更遑論接受多元之民主教育以達近20年之臺灣學生。即便留美之留學生亦曾發生為美國中央情報局吸收而代美工作之情事，我國亦不曾因此阻絕留美之管道，故安全實不應為阻擋學術自由化之藉口。且近日又有國民黨發言人身份之立法委員對此政策大加撻伐，並表示李總統亦反對此案，然從國家體制言之，行政院教育部方為國家制定執行教育政策之機關，李總統實無從置喙之餘地。建議此政策不應因外利之介入而有所改變，應堅持初衷繼續推動。（立法院公報，86（51）：34）

更有立委批評部分立委的逢中必反：

（曹爾忠）立法院有一奇特政治現象，就是不論討論到什麼問題都會牽涉到統獨問題。臺灣與大陸在教育方面的聯繫是無可避免的，不論臺商子女在大陸就學或臺生到大陸深造，都與到其他國家一致。...本席立場是反對陰謀論，...反對洗腦、影響國家認定的說法。...部分委員滲透的說法，本席認為是無的放矢且阻礙兩岸間的文化交流。（立法院公報，85（60）：79）

對於國民黨內支持李前總統以「戒急用忍」暫緩學歷採認政策者，反對的立委也大力砲轟，

（周伯倫）國民黨文工會主任蔡璧煌...批評教育部的作法太過草率，決策過程有問題等等，似乎國民黨的蔡璧煌、李登輝一句話，隨時可推翻中央行政機關已施行之政策。

此種以黨領政、不遵守立法機關所立法規的作為，倒是民主國家少見，而這樣「以黨干政蠻橫作風或是行政院、總統府，甚至立法院之政治人物將自己的想像加諸於教育政策上，都是非常不道德的事情」。（立法院公報，86（51）：52）

立委朱惠良提到赴陸臺生的權益保障問題，認為問題爭執點應該不在是否開放，而應在如何幫助這些學生：

既然是既定的政策，也是兩岸關係條例推動的方向，就不要再任意因為個人或所謂戒急用忍政策而做大幅度轉彎...最重要關鍵，我們去大陸的學生，...他們遇到問題時，要怎麼幫助他們？（立法院公報，87（8）：124）

政策演變到後來，可以發現，主張採認大陸學歷乃時勢所趨、世界各國皆已採納大陸學歷、採認有助兩岸學術交流與彼此瞭解、建議教育部應進行修正、完整配套後繼續推動的聲音（立法院公報，86（51）：56）被忽視了，而認為開放政策臺生將被洗腦影響國家安全、造成我國高教空洞化、無助國際化的聲音被行政高層採納，而在監察院的糾正與媒體的報導宣傳下，教育部的所作所為歸類為「草率行事」，吳京部長下台，政策並自此延宕。

（四）政權穩固利益勝出

從上述主張開放或反對開放之兩邊陣營來看，不論總統本身立場是否表明，但從 1997 年國內政治流分析，兩岸正處於極度不信任、大陸以飛彈威脅的情況，加上當時國內高教處於正在擴張、積極擴大高教學生數量，以及其積極推動「教育臺灣化」（立法院公報，87（26））的作為，或許黃爾璇等立委所提到「俟中共當局表現誠意，以和平對等態度待我，共同協商逐步解決兩岸待決之事務性問題之後，再行考慮該項開放學歷採認政策」（立法院公報，86（51）：24），以及吳京部長（陳光復-民進黨、建國黨）「中國情懷極深而疏離臺灣本土，若卻根本化解臺灣教育問題，應請蕭內閣改組，撤換吳京，任用具有臺灣情懷與本土認同的人擔任教育部長」（立法院公報，86（51）：45）。這樣的省籍情結及吳京部長無助於李前總統推動「政治與教育臺灣化」的原因，才是吳京下台與政策踩煞車的最主要原因。

在大陸無對等、和平的對待下，李前總統選擇以「戒急用忍」暫緩兩岸交流，從前開立委激烈爭辯中，可以看出民進黨立委並非全然反對，此期贊成或反對大陸學歷者，難以黨派區分（例如蕭金蘭（國民黨）、周伯倫（民進黨）、朱惠良（新黨）、賴來焜（新黨）、曹爾忠（國民黨）持贊成開放，而蔡璧煌（國民黨）、黃爾璇（民進黨）、張旭成（民進黨）、陳光復（民進黨）則反對學歷採認），且環顧當時針對大陸經貿，民進黨更喊出「強本西進」之作法，「主張非管制領域（如教育、文化等）應採取開放的態度，避免泛政治化的自我退縮或自我窄化」（田麗虹，2003：90），因此，在大陸地區高等學歷採認政策的開放與否立場上，應以是否屬李前總統一派人馬來區別較為明顯，包括蔡璧煌、黃爾璇、張旭成、陳光復等皆來自不同黨派，但其政治主張甚為明顯；

從政策緊急喊卡也可看出，此期以總統政策與領導權力為優先考量，至於個別民眾（大陸籍配偶、赴陸臺生與臺商等）、高教國際競爭、與國際接軌等因素，並非主要之考量利益；有關教育部所提暫緩推動的理由，顯然只是為鞏固政治權力、落實自身政權穩定的冠冕堂皇理由，在李前總統積極推動教育去中國化、教育本土化的措施下，背地裡的省籍情結與「臺灣人執政」理念，正一步一步落實。

二、陳前總統時期：全面去中國化，陸生陸配權益擱置

（一）主張開放之聲音被中央忽視

陳前總統時期，教育部歷屆部長對此政策意見不一，主張開放者（例如曾志朗部長）提出「因應國際化、屬必然趨勢」（陳洛薇，2000）等，但最後都因整體國家兩岸政策而無實施；後期面對外界質詢，教育部所提出的反對理由包括涉及國安與各項因素、大陸學生素質與學校品質良莠不齊、恐對國內高等教育有負面影響、干擾國內就業市場、大陸政治課程與國內秉持中立原則的學術理念不合等（立法院公報，95（37）：276-277、293、412-413），但立委直批此為駝鳥心態、與國際趨勢不符（闕靜君，2006）。

（李慶安）目前約有將近四千名台生在大陸高等學校求學，並以每年將近一千人的數量增加中，同時已有將近四萬台生擁有大陸學歷，認證大陸高等學歷已成為勢不可當的趨勢；教育部應依法行政，依照大陸地區學歷檢覈及認證辦法，主動進行大陸高等學力的採認作業，同時檢討目前「一國兩制」的大陸學歷認證政策，避免影響人民的教育選擇權及受教、工作的權利。（立法院公報，95（31）：519-520）

（雷倩）勿讓政治意識形態凌駕於專業考量和實際需求之上，立即著手進行「大陸地區學歷檢覈及採認辦法」之辦法並儘速公佈之。（立法院公報，95（31）：519）

並有立委主張不應繼續鎖國，「主張鼓勵國內大學校院赴中國大陸招生」（立法院公報，92（59）：114-115；94（73）：365-366），吸納其學生來臺接受教育，但這些建議並未獲得執政團隊的採納。

（二）鞏固在臺民眾權益

檢視此期教育部所主張的反對理由，與林清江部長時期被擱置之理由相似，撇開什麼大陸學術品質、政治課程、無法互設駐外管處等理由，其實教育部主要受限於政治考量，目的之一在於保護在臺臺生之公職考試、就業權利以及私校招生等利益。

至於臺商及其子女、大陸籍配偶等，因其高中學歷得依《檢覈辦法》進行採認，即便大學學歷不採認，也得從高中畢業作為起點繼續升學，是以不影響國內高等教育畢業人數及高等人才就業市場，降低衝擊影響為當時執政者最大考量。

從文件分析中可以看出，政府不開放的最重要理由在於雙邊交流的不對等。在我國積極規劃採認大陸學歷的同時，大陸透過各種優惠方式積極招收臺生前往大陸就讀，其政治企圖讓國內憂心；且兩會會談處於凍結的狀態（見李前總統時期政治流），在對方無善意回應的狀態下，就如前教育部呂次長木琳所言：「...如果要承認，其實還是要兩個政府坐下來談清楚」。（立法院公報，95（31）：509-511）

（三）政權穩固利益為主要考量

從各項文件分析，此期以陳水扁為首反對開放學歷採認政策者，其理由包括保障國內學校招生、保護國家安全、保障國民就業等，但實際上，根據當時劉勝驥（2001）研究分析，許多前往大陸就學者主要以經濟、個人興趣或家庭因素考

量，政府開放採認與否都無法影響那些自願前往的民眾選擇；另外國家安全部份，政府已同時開放陸配、大陸勞工等，對於其他國家的學歷或學生也沒有這樣的要求，國家安全跟學歷綁在一起似乎說服力不高；而國民就業係屬經濟就業問題，私人企業聘用並不受國家管制，因此這樣的反對理由，相較於李前總統時期曾主張開放大陸高等學歷採認之情況來看，略顯相互矛盾。

進一步深究政府反對的理由，除了兩岸兩會不協商、大陸無善意外，最重要的是，「中華民國 1949 年來到台灣，後來台灣化成中華民國在台灣；政黨輪替後，中華民國就是台灣，秋海棠或老母雞都已變成了蕃薯仔」（韓國棟，2005），這樣爲了避免臺灣人民傾向中國的去中國化，因此極力與大陸切割、阻撓大陸學歷及推動民眾「臺灣化」等作爲，其實目的在自身政權鞏固，而這種以政權穩固爲優先考量之利益因素，正解釋了爲何陳前總統何以在任職立委期間，曾公開表示應符應國際趨勢，無須對大陸學歷特別設限，在自由競爭市場下，政府應拋棄敵對主義與文憑主義，適度開放（立法院公報法律案專輯，1992：382-394），但其當上總統後，卻堅決反對開放大陸學歷的反差。此乃因其角色不同、立場不同，無法再以臺北市第一選區當選立委之身分，爲選區選民政策辯護，而轉換爲中華民國總統身份，以國家政治與政治穩定等利益辯護，因此在以政權穩定、鞏固票倉等考量下，陳前總統以「臺灣主權」穩定爲優先考慮，在兩岸政治關係緊張的情勢下，任何開放恐影響其支持率者，都被其視爲「政治地雷」，而面對國內經濟與高教招生問題上，其選擇放棄西進轉以南進方式，擴展其他（尤其是東南亞）市場方式，招收國際學生、設置境外專班、積極國際化等，減少受制於大陸的可能，一方面解決國內（含高教）市場問題，一方面鞏固自身政權，再加上後期因身邊貪污案官司，倒扁聲浪不斷，與其開放學歷採認後得罪深綠選民，倒不如繼續謹守李前總統以來不開放大陸學歷採認之政策，將可能投自己反對票的選民阻擋在外。

三、馬總統時期：九二共識，積極務實處理事務性問題

（一）九二共識下，兩岸事務優先處理

馬總統時期，兩岸恢復兩會會談，在兩岸簽訂直航與司法互助協議後，大陸高等學歷採認政策亦積極推動。另外因大陸方面已有善面回應，開放學歷採認的同時，陸方同意我招收大陸學生來臺就學，因此在政策上不同於前期，學歷採認與招收陸生一併推動，國內大專校院也樂見招收大陸優秀學生來臺，以深化行之已久的兩岸高教學術交流。

爲說服社會各界及反對黨立委，此期教育部所提開放之理由，除積極回應國際趨勢、大陸高教發展外，更重要的在於解決延宕已久，人數越來越多的大陸籍配偶、臺商及其子女與赴陸臺生等之升學、回臺與招收大陸學生來臺等問題。

（二）反對開放理由轉爲三限六不原則規範

反對開放的立法委員，舉出的反對理由，與陳前總統時期政府反對開放的理由有異曲同工之妙，包括：

1. 影響國內高教體制：主張開放學歷採認將造成我國學生大批前往大陸地

區就讀，國內大專校院將招不到學生，因為大陸生活費、學費都比我們低廉，加上大陸招生制度亂、學歷取得容易、假學歷又多，因此開放後除了學生被磁吸外，其所持的學歷將造成國內就業市場與高等教育招生制度的混亂，更會造成學歷的貶值：

這種磁吸作用會愈來愈深。因為現在去中國，第一是花費少，學費便宜。第二、要取得學位很簡單，若要在臺灣，則是讀得要死才能取得這些學位。(立法院公報，99(04):284) 兩國高等教育成本差異很大(立法院公報，99(50):374)。少子化已經讓學校招不到學生了，大家還拚命跑到大陸唸書，...這樣做只會讓台灣的學校提早消滅(立法院公報，97(53):40)，對私立大專院校衝擊太大(立法院公報，97(66):138；98(78):368-370；98(32):464-465)。這些好學生被大陸挖走...人才外流、連根拔起(立法院公報，98(55):506)，這樣我們整個大專校院、高等教育、產業文化會崩盤，包括編印教科書業者、文具行、便當業及租賃業，即整個大專院校及教育產業會被中國大陸磁吸走(立法院公報，99(38):165)，對台灣學歷所造成的衝擊和貶值(立法院公報，99(38):162)，大學有倒閉的問題...(立法院公報，98(4):224-225)

2. 品質參差不齊：主張大陸學校入學容易、取得學位容易，假學歷也多，一旦開放，國內考用制度與就業制度將會混亂，更造成就業競爭更為激烈。

大陸學制很混亂，在這種情形下，怎麼保證品質？中國有很多學歷亂七八糟，聽說有 50 萬人拿假學歷。我在台灣讀醫科、牙科、藥科，書很難讀又考不上，考不上我就到大陸，因為大陸學校不但好考，有的還可以用買的。政策一實施，教考用制度就會整個亂掉，而且品質會有問題(立法院公報，97(53):74-75；97(66):126-127)。臺商子弟、聯考失意的學生，跑到大陸考港澳臺聯招...當初為了吸引臺生甚至降低標準(立法院公報，98(4):225-227)

3. 影響國家安全：主張開放後學生被洗腦，會有職業學生來臺蒐集情報資料，造成國家安全危機。

有國安、思想滲透、職業與未來就業的問題(立法院公報，98(4):224-225) 萬一有職業學生來台製造動亂那就麻煩了(立法院公報，97(53):74-75)

4. 課程內容不同，會被洗腦、意識型態：主張對國家認同的差異，如果開放學歷採認，民眾前往就讀後被洗腦，認同台灣非主權國家、是大陸的一省，那中華民國就危險了。

中國的大學都設有政治必修課(立法院公報，98(32):424)，思想競爭是目前我們和對岸競爭僅剩的防線，思想競爭就是認同的競爭，...我上大學後，課堂上老師教導我們思考的方式之後，讓我有很大改變，甚至加入民主進步黨成為黨員之一。...如果他們赴中國讀書，我們非常擔心他們在中國的潛移默化下，對台灣

的認同一定會受到影響；中國的大學就以北大來說，他們對政治與思想課程的安排，包括毛澤東思想、社會主義革命史及共產主義等，學生至少得修 12 個學分方能畢業，這是中國所有大學中最少的，其次，清大必須修 13 個學分才能畢業，其他一般大學則必須滿 18 個學分以上。中國的大學都不承認有中華民國的存在，政府開放我們的孩子們可以到中國讀書時，他們在大學參加考試時，都必須寫下一個答案，即是：「台灣是中國的一部分」、「中華民國現在是由中華人民共和國來代表」，試想他們所受的竟是這種教育！兩岸的心防，中國要的不就是這個嗎？...他們千方百計要的就是台灣學生到中國接受他們的教育，在潛移默化中逐漸對中國產生認同，殊不知中國的教育是不承認中華民國的體制，透過教育要求台灣的學生接受（立法院公報，99（38）：171-173、188-191。），把台灣學生洗腦...回到台灣之後會造成台灣的混亂（立法院公報，99（38）：163），承認中國學歷是亡國的做法。（立法院公報，99（09）：343）

但是政治課程真的能夠鎖住一個人嗎？謝長廷先生當年好像是三民主義巡迴教官，...好像陳水扁等好幾個統統是。在座這麼多民進黨委員，當年都唸過三民主義與國父思想，結果到今天怎麼一回事啊！澈底洗腦失敗...大陸這樣弄就會來洗我們的腦？...現在我們有很多教授被北大、清大挖角去教書，他們怎麼膽子這麼大，把我們的教授請去那裡教書，難道不怕我們的教授去洗他們的腦嗎？...你們自己人去唸書，就叫做知己知彼，而我們採認他們的學歷就是傾中賣台，這根本就是太兩套標準了。（立法院公報，99（38）：200）

5. 衝擊就業市場與國內民眾權益：主張開放大陸學歷採認後，持同文同種的高等學歷文憑者將會增加，造成白領階級就業市場競爭，讓國內弱勢團體生存更為艱難。

面對全台灣現在高學歷及高失業率的問題，中國學歷會衝擊到台灣人民的工作權，台灣大學生失業創新高，承認中國學歷將更惡化...來臺灣取代這些技術人員，搶走白領工作機會...高學歷者變為派遣工（立法院公報，97（66）：141-142；98（73）：281-283；99（04）：285；99（38）：163）...回台灣之後，便要求以大陸學歷參加考試...將侵蝕本地人的權益（立法院公報，97（66）：126-127）。民眾都把開放大陸學生來台就學及開放採認大陸學歷與民進黨當初競選總統時常講的順口溜「查某找嚟尅，查甫找嚟工」掛在一起。擔心他們來台考照、執業、搶台灣民眾的工作。（立法院公報，97（66）：136-137）

以上這些反對的理由，經檢視與先前政府（李前總統末期與陳前總統時期）不開放學歷採認的官方說法相似，不同的地方主要是因為招收陸生政策緣故，包括認為會稀釋國內教育資源、擔心陸生打工、兼職、來臺滲透等，主要還是國安與資源等問題。正所謂「以子之矛，攻子之盾」，教育部曾經提出反對開放的理由，在此時期成了立法委員與反對民眾質疑的理由，教育部在研擬開放策略時，不得以提出「三限六不」措施，以 1997 年開放規劃來看，當時也有這些國安、政治課

程等問題，但當時在大陸尚未如此開化時，政府便不擔心這些因素，何以目前大陸留學生已居世界之冠時，還需要擔心政治洗腦等問題呢；教育部幫李前總統緩頰在前，幫陳前總統擋掉希望開放的民意在後，當面臨馬總統希望開放時，前述這些反對的理由反而成了攻擊自身政策最主要的理由，相信教育部必然是啞巴吃黃蓮，有苦說不出。

其實這些擔憂在歷來學者研究中業已明確表達，赴陸臺生並無被洗腦的問題（游騰穎，2001；劉勝驥，1995，1996），國內自由民主的風氣仍是台灣學生嚮往之所在，且回顧國內留學教育，亦不少是留俄、留德的學生，他們接受馬克思、列寧主義機會不是更高，顯然這些意識型態、課程或是國安等議題，不過各利害關係人爲了反對政策開放而提出的各種理由。

爲了平息各方意見，以及順利推動政策實施，在上開反對理由中，教育部皆以階段、漸進與三限六不等原則逐一處理，雖犧牲部分民眾權益（如持醫事學歷之臺生或陸配等），但政策的推行爲首要任務。

四、小結：國家整體兩岸利益優先

從歷來開放與否之爭議分析，學歷採認問題自始至終皆與經濟、社會、工作等因素密不可分，少子化與私校招生是國內一直都存在著問題、雙方也從未設過派駐單位、大陸入學與招生人數自始皆非我方能夠控制，且大陸高教一直都依其法規進行社會主義之教育，並受馬克思與列寧主義之影響，其意識型態與課程內容，皆非我能控制，我國對假學歷之恐懼，亦非僅針對大陸地區，以之作爲反對開放之理由，放諸我國對其他國家之學歷採認規定，實有點牽強。

政府反對開放的時期，其他希望開放的理由（如依兩岸條例規定、符應國際潮流、促進兩岸交流瞭解、保障赴陸臺生與陸配等人民之升學就業權益、高教國際化、吸引優秀人才等）則未納入考量，顯示國家整體兩岸利益、政治穩定等利益考量，明顯優先於個別群體之利益。因此某些人可以換了位置換了腦袋，有些人主張兩岸學術交流卻不支持學歷開放採認，因爲他們反對國內學生赴大陸學習後，其政治立場與對臺灣的認同將有所不同，在未來投票或國家走向上，將與其立場不一，在「國家政權鞏固」的優先利益下，透過「教育臺灣化」與「戒急用忍」手段，不開放大陸學歷採認只是「戒急用忍」的一步棋，而前述「影響國安、衝擊國內高教、影響工作機會」等似爲臺灣民眾與學生著想的理由，不過是堂而皇之的政治窗紗。

也因爲「政權穩固」的利益優先，對於利害關係人的利益考量及需求，政府則暫不處理，也因此，部分民眾（如臺生會等幹部）選擇用選票來期待政黨輪替後的政策推動性。至此，更呼應了歷來研究所指大陸學歷採認高度涉及政治性、工具性濃厚，從前述分析來看，大陸學歷採認政策不過是個國家領導人與大陸談判的一個籌碼，只要對岸能和平對待、互惠提供陸生來臺，政策開放只是一念間。至於國內學校、民眾、赴陸臺生與臺裔子女等的權益，不過是大利益確認下，得以透過開放手段（如辦法、採認範圍與方式）進行調整與分配的小利益。

貳、採認對象

在確認政策得以開放下，採認範圍與方式便是立法委員積極為其選票爭取的利益範疇，有關歷來學歷採認對象，主要經過兩次變化。

一、原方案僅採認大陸地區人民

首先，大陸學歷採認係為解決從淪陷區之大陸地區人民來臺之升學、就業或考試等相關需要而制定（《淪陷區辦法》，1997），在1992年兩岸條例制定時，政府單位延續這樣的思維，本僅規劃針對大陸地區人民持大陸地區學歷採認事宜進行採認事宜，並針對其在大陸之專業執照或技術進行檢覈，使來臺之大陸地區人民得以順利來臺後繼續升學、就業、生活（立法院公報，81（51）：60）。此種政策思維模式符合漸進決策模式之理論，以現有制度小幅度修正以銜接兩岸條例之制定。

二、基於公平性，臺灣地區人民被納入

原本僅打算採認大陸地區人民學歷的規劃草案在立法院審議時受到轉向，於立法院審議該條文時，考量因應兩岸之雙向留學、專門技術人員之交流，其學歷及執業資格之檢覈，對象不應只限於臺灣地區定居之大陸地區人民（立法院公報，81（51）：69），經聯審決議（詳表5.13），修正為臺灣地區人民與經許可在臺灣地區接受教育之學歷檢覈及採認辦法，由教育部擬訂，報請行政院核定後發布（立法院公報，81（51）：74）；至於有關專業執照之檢覈因涉及大陸生活、政治、制度等與國內差異，不宜遽然開放，因此相關條文不被審查會接納（立法院公報，81（51）：111-113）。

表 5.13 兩岸條例修正送聯席審查版本比較

| 聯席審查修正案條文 | 行政院版本 | 陳癸淼版本 | 丁守中版本案 | 趙少康、邱連輝 |
|--------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|--------|-------------------------------------------------------------|---------|
| <u>臺灣地區人民與經許可在臺灣地區定居之大陸地區人民</u> ，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，報請行政院核定後發布之。 | 經許可在臺灣地區定居之大陸地區人民，其在大陸地區接受教育之學歷採認辦法，由教育部擬訂，報請行政院核定後發布之。 | 同行政院版本 | <u>臺灣地區人民與大陸地區人民</u> ，與在大陸地區接受教育之學歷採認辦法，由教育部擬定，報請行政院核定後發布之。 | 無 |

資料來源：立法院公報，81（51）：111-112。

由兩岸條例的審定可以看出臺灣地區人民赴大陸地區就讀取得之學歷被納入得以採認之範圍，與當時國民黨為多數的國會生態不無關係（詳表 5.14），此條文結果雖與當時行政團隊原先預定方向不同，但可看出當時鼓勵兩岸交流的氛圍。

表 5.14 第二屆立委黨籍分布

| 黨籍 | 男性 | 女性 | 合計 | 比率 |
|--------|----|----|----|-------|
| 中國國民黨 | 44 | 20 | 64 | 56.6% |
| 台灣團結聯盟 | 1 | 2 | 3 | 2.7% |
| 民主進步黨 | 26 | 14 | 40 | 35.4% |
| 無黨團結聯盟 | 1 | 1 | 2 | 1.8% |
| 無黨籍 | 1 | 0 | 1 | 0.9% |
| 親民黨 | 2 | 1 | 3 | 2.7% |

資料來源：立法院（無日期）。

有關臺灣地區人民被納入採認對象，可以想見當時立法委員業預見將有臺灣地區人民前往大陸地區取得大陸學歷之情形，除基於與經許可來臺灣地區定居之大陸地區人民之採認公平性外，兩岸條例中以臺灣地區人民權益優先之立法精神（立法院公報，80（63）），亦納入其中。

三、為招陸生，納入法源

政府於 2008 起，為推動招收大陸學生來臺與大陸學歷採認政策，教育部與陸委會等單位積極規劃相關修法作業，因相關法規中並無納入大陸地區學生之學歷得以採認的法源依據，因此教育部經與陸委會等單位討論後，加入大陸地區學生來臺之法源，並納入來金門馬祖就讀的大陸地區學生之學歷亦得採認，研議修正《兩岸條例》第 22 條，但反對開放的立委提出相反看法，認為以同等學力即可招收陸生，無須將陸生也納入學歷採認範疇：

你們要不要也朝切割的方向，對中國來台學生承認他們的同等學力...和採認中國學歷要脫鉤，你們不應該採認他們的中國學歷，他們可以用同等學歷來台灣做交流學生，過去一直都是這樣。（行政院公報，99（38）：185、227）

但如果要與大陸高校進行雙聯學制合作，則勢必面臨學歷採認的問題：

例如和中國大陸合作 2+2 的話，在台灣唸 2 年、在中國大陸唸 2 年，等於承認中國大陸那 2 年的學分了，所以這當然牽涉到學歷採認的問題。（立法院公報，97，26：314-315）

如不採認大陸學歷，這些政策將無法推動，這在陳前總統時期便有立委提出進行雙聯學制合作的看法，但因須採認大陸學歷，因此當時政府並無下一步鼓勵措施。

因為招收陸生與開放學歷採認乃馬總統選舉政見，因此勢必推動，兩者實為一體兩面。

四、小結

此爭議點中，可以看出原先教育部僅規劃經許可來臺之大陸地區人民，後因立法院要求納入臺灣地區人民；2008年為招收陸生政策，基於政策推動之需要，納入可能招收的大陸地區學生（包括本島、離島、境外等）為採認範圍。另外教育部基於人道考量與現行事實需求，於《採認辦法》增列經許可來臺依親居留、短期居留、長期居留之大陸地區人民，並考量目前大陸高教業已招收不少國外學生、港澳地區學生，因此一併納入港澳地區人民與外國人，其所持之大陸地區學歷採認辦法亦可依該法進行採認（《採認辦法》，2010）。

從時間變化上來看，臺灣地區人民被納入實非教育部原先所規劃和鼓勵的對象，但《兩岸條例》中強調兩岸人民權益平等、甚至以臺灣地區人民利益為優先的理念不斷被強化，在立委質詢過程或法案制定上，都可以看到這樣的利益考量充分被重視。

參、採認校數

一、以教育部規劃為主軸

《兩岸條例》於1992年訂定後，教育部便著手針對採認校數與大陸高教演變進行委託研究，因此從文獻分析結果，1992-1998年間是政府委託研究最密集、數量也最多的時候。因大陸高校文革後大幅改革（見第二章第二節），因此1996年，教育部楊朝祥次長率團對大陸重點高校進行考察，初步以大陸重點高校為採認範疇，

大陸分重點學校與重點學科兩種狀況，最近則有211工程一百多個重點學校，經逐年評估後，目前只有95所，其中涉及意識型態無法接受。基本上對這95所學校將直接認定，而其他學校則需經過檢覈才予認定。（立法院公報，85（60）：74）

此期採認校數出現不少版本（見本章第一節），有95校、38校等，但因國內民眾對大陸地區最新變化並不瞭解，因此有關採認範圍資訊主要來自官方研究與考察報告。至於行政院與立法院等，主要也來自教育部或陸委會的專案研究資料；新聞媒體則主要是報導教育部等相關單位對外釋放之消息，此期並沒有民眾、立委或是個別團體進行推薦學校。至於後來教育部被糾正採認範圍過大時，也是從73校去刪減分階段，並無重點大學以外的學校出現。

二、各界建議聲音暫未被採納

2009年政策重新規劃時，由於大陸地區大學已與1997年時有所出入，當時的

名冊已無法適用：

有關大陸地區高等學校名冊部分，因大陸地區近年高校情況變動甚大，而大陸教育部業將原屬各部會、地方管理之重點高等學校，整併改屬教育部直屬，且大陸地區於八十七年開始之二一一工程（五年高等教育改善計劃），共有九十六所高等院校參與，本部原 86 年 10 月 22 日公告之認可名冊，實已與大陸地區高等學校現況已有相當差距。（立法院公報，90（14）：202-226）

因此教育部需重新調查研究，但因此期業有不少臺生與臺裔子女在大陸地區就讀，其皆希望所就讀之學校為採認的範圍之內，因此不少透過立法委員或網路媒體發聲，希望政府能夠採納其學校為認可範圍。

以教育部來說，赴大陸、日本、韓國考察後，主要以大陸重點高校為採認對象規劃：

江澤民在 1998 年 5 月提出 985 工程中大陸頂尖學校有 39 所，扣掉一所國防科技大學是軍校，所以我方不承認。另外考量這三十幾所大學中沒有體育、音樂及美術的學校，所以再加入北京體育大學、中央音樂學院及中央美術學院，總共是 41 所，已經可以列出名單。（立法院公報，99（04）：287）

因為各利害關係人對於採認名單有分歧看法（多以對自身有利之校院為建議名單），為避免政策又胎死腹中，因此對於立委的建議與質詢，包括：

標準到底是如何設定而來？...本席很確定杭州美院在全世界的排名是在中央美院的前面，所以在此處應該要有所訴求。（立法院公報，99（04）：288），

或「73 所學校是偏少的，甚至還可以局部開放福建醫科大學、福建師範大學、閩江大學及集美大學」等離國內距離近的學校之建議，教育部仍堅持第一波僅開放 41 校為名單：

本部秉持「階段性、檢討修正、完整配套」原則，以密切掌握兩岸高等教育質量發展狀況，持續追蹤兩岸學生交流動態，檢視政策執行成效，並就相關問題檢討改進、適時調整之原則。（立法院公報 99（77）：192）

另有關立委質疑開放學歷採認係為方便私立學校招收陸生，解決生源不足的問題，以及私立學校代表希望教育部可以開放幅度擴大，以落實招收大陸地區學生政策的訴求，教育部堅持開放招收陸生來臺就學的政策目的，並不是為了解決私校招生不足、解救瀕臨倒閉的學校等問題：

馬總統已經講得很清楚，教育部對於這個觀念也非常的確定，就是絕對不會為了私校的退場考量而去招收大陸的學生。我們不會將陸生來台和私校退場連在一起，...我們很早就向私立大專院校講過，請他們千萬不要這樣想，因為教育部不可能開放那麼多陸生來台。（立法院公報，97，53：33-40、71）

三、後續修正仍以重點高校為主

政策實施 2 年後，教育部於 2013 年 3 月 12 日擴大採認大陸 211 工程等 111 校名冊，即原先 41 校名單增加 70 所大學，並於同年 4 月底修正《採認辦法》放寬採認大陸地區高等專科學歷，並隨即於 5 月 2 日公告大陸地區高等學校認可名冊-專科部分 191 校，開放範圍擴增，但實際檢視這些新擴增的校院，111 校中，除了 41 校中已含括的中央美術學院外，其餘 110 所皆為大陸重點高校 211 工程所列的校院；至於專科學校部分，191 校分別為大陸地區示範高等專科學校（被稱為大陸專科 211 工程之示範高校與骨幹高校）第一期與第二期校院，顯示教育部在開放校院時，仍以大陸地區重點高校校院為主，至於其他較地方性或民辦高校等，目前尚未納入採認名單中。可見大陸地區重點高校發展與名單範圍與大陸地區學歷採認範圍息息相關。

而以採認校數言，這些校數實不到大陸高校的 10%（大陸有 2,138 所高校），如果陸配或是臺裔子女考不到這些重點高校，那其學歷還是無法被採認，顯見國家採認學歷的優劣品質利益，明顯優於臺裔子女與陸配的教育權。

四、小結

綜觀開放校數的規劃，主要由教育部進行瞭解、規劃，並由中央政府統一決定，雖然過程中有利益團體建議納入自己就讀的學校（如赴陸臺生、大陸籍配偶），或是納入自己友好的學校（如立委針對自己選區有利的學校提出建議），也有立委點出知名校院（如北京、清華），還有學者提出研究結果，建議政府以重點大學為考量，這些意見在最後都由教育部規劃草案後，送由中央統一決定，而且名冊皆以大陸重點大學為範疇，顯示大陸對自身高等教育的評比、排名、投入資源等，是我方納入認可與否重要的考量。

從政府堅持重點大學的學歷範圍來看，可以看出其小規模、逐步漸進開放的堅持。在採認範圍中，以政府擇優開放之原則決定，其他利害關係人影響有限。

肆、採認時點（是否追溯）

一、臺生學歷不追溯

因兩岸條例生效後，便有臺灣地區人民前往大陸地區就讀，有關其學歷是否（追溯）採認，衍生了許多爭議。臺生自己對於學歷不被追溯採認，感到備受歧視：

臺生會：採認台生的大陸學歷，應始自兩岸正式開放交流之日。首先，台灣對外國學歷的採認，是無條件溯及既往，對大陸學歷卻有嚴苛的年限，請問，為什麼？其次，大陸人民、外國人所持有的大陸學歷，沒有 1992 年的限制，為何唯有台灣學子的大陸學歷，在 1992 年之前都不採認？這種「特意歧視本國人民」的作法，可謂世所罕見的惡劣政策，台生會也將透過釋憲程序來捍衛台生的基本人權。（臺生會聲明稿，2010）

部分立委也認為以時間點作為學歷採認之區隔，與國際常理不合，也是邏輯不通的事：

對某校學歷認定是承認與否的問題，不能以年代為取捨標準，因為學校教材、水準是固定的...欲打破文憑主義，應採檢覈認證方式（立法院公報，85（60）：74），而且若不溯及既往，那麼...學生會不會抗議？...如以年代來作為區隔，將造成學歷一國三制，民國 38 年前的大陸學歷被承認，民國 39 年到民國 98 年前的大陸學歷不被承認，但民國 98 年以後的大陸學歷又會被承認，最倒楣的就是民國 97 年兩岸開放之後赴大陸讀書的人，卡在中間不上不下，一個學歷三種處境，叫人如何信服？假設現在有一個人取得大陸學歷，也在大陸 985 工程名單的大學任教，如果教育部不溯及既往的話，是否還要考核其大陸學歷？按照這樣的思維、邏輯，他回到台灣來，要他去考試，可能他曾教過的很多學生學歷都可以被承認，但當老師的學歷卻無法被承認，還是由學生考他。請問部長，這種結果是不是很荒謬？（立法院公報，98（32）：437、448）

二、不追溯採認主張勝出

主張學歷不追溯採認者認為：

1. 在未開放前即赴陸就讀之學歷，因為大陸對於這些臺生入學管道是五花八門的，如要追溯可能以往就讀取得學歷的認定造成不公平的現象...
2. 況且監察院在 87 年糾正...對於溯及既往的部分，監察院認為應該要重新檢討...監察院認為如果溯及既往，因為以往的法律訂得比較寬鬆，現在訂定的法律比較嚴格，在這種情況下去溯及既往，法律會變得又鬆又寬，所以提出糾正（立法院公報，98（32）：443）
3. 加上...陸生的條件不能優於台生，台生、陸生一視同仁，甚至台生的條件應該優於陸生（立法院公報，98（78）：359-360）之要求，因此教育部必須在陸生臺生作法上取得一致性、公平性。

但是陸生與陸配並沒有追溯採認的問題（其並無法自由選擇是否就讀大陸地區的學校），因此對其強加學歷甄試或檢覈，恐將造成反彈或是陸生不願意來臺的情況，教育部為此召開 39 場公聽會，蒐集民眾對於大陸學歷是否追溯採認的看法，會上多數民眾表示基於公平、正義，表達反對追溯採認之意，部分立委更強烈反映：

1. 對於中國學歷不可以溯及既往，也不能採同等學歷考試或審查補救措施，本席絕對不同意教育部「開後門」讓這些偷跑者的學歷就地合法（立法院公報，98（32）：464-465）
2. 畢竟早期政府並不允許學生到大陸就學，他們就讀的學校也不被政府承認，完全是學生自己的決定，不能因為現在決定承認大陸學歷就追溯承認早期的大陸學歷，...這部分必須非常慎重。（立法院公報，99（38）：392）

因贊成與反對追溯兩派立場明顯對立，想要勸退一方或是融合兩方實有困

難，為順利推動開放大陸學歷採認政策，此燙手山芋教育部還是得想辦法處理，既要讓陸生能來臺就讀、陸配權益得以保障，又要讓國人與反對立委得以接受，還有台灣人民的作法要與大陸地區人民至少相當，秉持《檢覈辦法》修正時所採臺灣地區人民學歷不溯及既往的原則（立法院公報，85（60）：66）與廣大民意期望不溯及既往的公平性原則，因此《採認辦法》第3與第11條訂定學歷不追溯採認之規範，以2010（99年）9月3日《兩岸條例》修正生效之日為區隔點，政策開放前赴陸就讀者學歷需參加甄試（甄試筆試無次數限制、碩士以上需論文審查，升學者得以各校錄取證明作為甄試之取代）；開放之後就讀者得經查驗證採認，是為經各方妥協下之產物。雖不盡如各方意見，但努力取得平衡。

三、陸配權益被犧牲

但從大陸籍配偶的角度來看，其權益在此並未獲得保障，原本《淪陷區辦法》中，大陸籍配偶自政府淪陷以來至1997年間之學歷皆可經由檢覈考試獲得被採認的機會；即使無法進行高等學歷採認的《檢覈辦法》中，也規範其高等學歷無溯及既往問題（除文革期間不被採認外）；但基於陸生、臺生、兩岸人民待遇一致性之公平要求原則下，《採認辦法》修正發布後，陸配1992年以前的大陸高等學歷則沒有被採認的機會。

伍、排除原則

一、國安考量：排除意識型態學科

從資料顯示，有關不予採認之排除原則，主要以教育部根據大陸辦學品質之規劃為主，包括排除涉及國家安全、意識型態、品質不一者等，依立法院公報（85（60）：66）會議紀錄，教育部原研擬之《檢覈辦法》草案，曾於1992年12月及1995年3月分別報行政院，陸委會並於1996年9月7日召開委員會議，希望教育部朝「被納入檢覈或採認之學校涉有意識型態之學科，仍不予檢覈或採認」之方向辦理。教育部於發布《檢覈辦法》時，並公開宣布以不追溯採認、從嚴、須報備為採認原則。

有關國安、意識型態學科部分的爭議並不多，顯示此方面取得的共識較高。

二、醫事學歷

至於其他排除原則，其中最有爭議者，主要是醫事相關學歷。因為根據研究統計（劉勝驥，1995），多數臺灣地區人民「就讀學生中，中醫、中藥比例占最多數...教育部是否有認定此學歷？」原先教育部擬採「比照世界各國醫學系及牙醫學系所採用的檢覈辦法」（立法院公報，85（60）：68-69）方式辦理，並於《檢覈辦法》中規範得甄試2次的規定，但隨即遭監察院糾正。後來因政策延宕，因此這部分討論遭擱置。

（一）學生入學素質與辦學品質遭質疑

從教育部的訪察報告中，曾有立委質疑赴陸就讀臺生素質問題，如果學生都是國內考不上才去大陸就讀，為何要採認這樣的學歷：

報告中提及，東方工商、南臺工商、屏東農專、金甌商職、泰北高中畢業的學生前往大陸四川、南京、西安、福建等中醫大學就讀。這些學生在臺灣根本考不上相關的醫學科系，教育部承認大陸學籍，勢必造成學生回台後參加中醫檢覈考試，對國內醫藥界生態造成衝突...（立法院公報，85（60）：81、84）教育部回應這只是我們訪問到一些學生所得的訊息而已，應將之刪除。（立法院公報，85（60）：81）

此時赴大陸地區就讀醫科的學生素質即遭到國內醫師團體的關注，也為後來開放學歷採認時醫師公會反對大陸學歷採認開放埋下伏筆。

（二）是否排除醫事學歷之兩方立場不一

2008年起教育部為修正採認辦法，於公聽會中蒐集各方意見，有關大陸醫事學歷部分，部分立委持開放態度：

（江委員義雄）：1.為何要限制醫事學歷的採認？現在很多臺灣民眾到中國大陸學中醫，我的親戚也到北京學中醫，就是希望學成後可到各地行醫，他們回臺後要取得醫師資格仍須經過國家考試，並非回來後就可直接當醫師。2.到波蘭或其他國家攻讀醫學院的臺灣學生，回臺後還需經過臨床實習，要通過醫師考試並不容易，請問為何要對大陸的醫事學位特別限制？3.請問法律學位為何不限制？到大陸就讀法學的學生回國後也可以考法官，如果比照醫事學歷的待遇，法學學歷也該受限制。（立法院公報 98（38）：391-392）

亦有立委（林滄敏）建議 1.醫療體系採取學歷放寬，證照制度採取總額控管的話，才能找到更好、更高級的醫療人才...2.難道目前開放國外醫學學歷甄試，就不會衝擊台灣高等醫學教育嗎？（立法院公報，97（66）：138-140）。（郭榮宗）要承認中國學歷，乾脆開放這些名額，何必要設總額管制？（立法院公報，99（38）：164）

臺生代表部分則主張不應有任何排除的情形：

政治因素的介入使得大陸學歷採認政策延宕多時，已損害台生的基本權益。（游騰穎，2001）

大陸學歷的採認是個標準用政治來打壓教育的動作。（宋經華，2004：附錄四臺生會代表採訪稿）

但更多的是立委與團體反對開放採認大陸地區醫事學歷：

（涂醒哲）我前一陣子曾經針對大陸學歷的認證問題舉辦過公聽會，在公聽會上，幾乎所有的醫學院、醫師公會和牙醫師公會的代表都非常強烈的表示反對。目前教、考、用的制度是非常清楚的，更何況還有一個醫教會在做規劃。可是現在突然亂掉。不論是中國的人要來台從事衛生醫療相關工作，或是台灣人要去那邊上課再回來，都將會弄亂現行的教、考、用制度。健康是最重要的，絕對不容許受這樣的屈服...有很多在臺灣考不上的學生被父母送到大陸唸書，學費又便宜，而

且坦白講，又有一點浮濫...到時候怎麼辦？（立法院公報，97（66）：123-125）。中醫師協會指證歷歷，說光是去學中醫的就有 3 萬人。（立法院公報，97（66）：147-148）

（三）衛生署採不開放立場

自討論開放大陸學歷採認以來，教育部與衛生署便接獲許多醫事團體的意見（孫茂峰，2002；陳恆光，2003；陳揚盛，2001；詹建富，2005），認為：兩岸醫學教育用語不同、大陸醫學學制不一、修業期限不同、辦學品質參差、對臺生標準不一、良莠不齊的教學與實習，如採認將造成國內醫學教育的混亂與醫病關係的糾紛。

為此衛生署與教育部多次召集會議討論，基於醫療品質、國內醫事人力之控制等理由，衛生署在

專案小組討論時，已對此做出明確的建議，事實上，本部也已透過各種管道，徵詢過衛生醫療相關方面的人員，得到的訊息也是如此。因此，在初期開放的政策中，已經很明確的排除開放醫事領域這部分。（立法院公報，97（66）：123-125）

為瞭解各界意見，教育部於擬定開放大陸學歷政策上，召開 30 多場公聽會，蒐集各方意見，多數民眾認為人命關天，實不宜開放大陸地區醫事相關學歷：

...我們到各縣市去的時候，都有邀請當地的民意代表及各團體代表，完全是公開而沒有預設來參加的人選。對此有意見的人，也都會把他們的意見反映進來...像他們要求要追溯，但這是沒有辦法的事情，所以我們無法接受這些少數的意見...國內多數人認為人命關天，所以醫科不能開放...有聲音我們就要去重視，有些問題是個人的堅持，這是很難被說服的。（立法院公報，99（38）：404）

因多數民眾表達對醫事學歷開放後醫療品質的擔憂，加上近來各國流行傳染病不斷更新、國內醫療糾紛頻傳，因此醫事人員的品質，多數人看到醫師團體大力反對的情況下，多不贊成開放。之後，教育部與衛生署達成共識，在有關大陸地區醫事人員相關學歷上，對外都一致表達不開放的立場：

考量國內醫事人員養成涉及教、考、用 3 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等因素，爰目前規劃尚不開放大陸地區高等教育醫事相關系所學歷之採認。（立法院公報，99（10）：269-270）

（四）入法規範

另因反對黨立委堅持此排除原則入法，因此在 2010 年審定兩岸條例第 22 條時，經黨團協商後，將排除醫事學歷部分納入前開辦法第 22 條第一項規定（立法院公報，99（50）：382）。顯示教育部與衛生署即便實施後想要修正放寬，也須經過立法院這一關。

從上開政策決定，可以看到主張開放醫事學歷之聲浪被反對開放者掩沒，尤

其開放公平競爭、延攬國外醫事人才的聲音，並未被納入政府政策考量中，一方面是國內醫師團體（醫學院、醫師公會和牙醫師公會）的反對，二方面是因為行政院衛生署對於國內醫事人才的教、考、用制度的控制，第三方面是涉及到國內健保、醫療糾紛等問題，再加上醫藥衛生等屬於衛生署專業管轄範疇，如果衛生署立場傾向保守，教育部過度開放恐引起行政團隊的意見紛歧，因此在開放初期，教育部選擇小規模開放，以避免政策胎死腹中的慘案再次發生。

三、小結

有關排除原則的部分，國安機密部分，國內有較高共識，爭議性小。原本 1997 年規劃排除的意識型態學科，隨著大陸高等教育的改革與大陸政治的逐步開放，加上其高等教育法規範馬列主義為必修，因此 2009 年規劃時，似無特別排除之需要，而未再將馬列主義或是政治類科等納入排除的範圍。

在醫事學歷部分，因為早期自行前往大陸地區就讀者多數為修讀醫事學歷（劉勝驥，1995），如果將該等學歷排除，對這些持有大陸醫事學歷的臺生而言，政策等同沒開放，對其影響甚鉅，因此在權益上，勢必努力爭取，在公聽會或陳情上，持醫事學歷之臺生多次表達其意見，並且於臺生會網站等公開表達其學歷被排除的不滿（臺生會，2010）。

陸、利益分析小結

透過上開各爭議點的利益分析，可以發現部分利害關係人的意見，是被政府忽略的，而部分團體則可以影響政策的制定。在利益的角逐中，可以看到以下幾個特點：

一、倡議團體的出現

其中，在反對開放立場上，跨黨派的立委可謂形成了一個「維護台灣主權聯盟」，其在堅持主權力場上，有共同一致之傾向，對於李前總統或陳前總統主張的不開放採認大陸地區高等學歷採認政策一節，其提出共同的觀點包括意識型態、國家安全、對國內大學校院衝擊等，都是秉持國家主權的核心概念上，並批評開放所帶來的影響。這個倡議聯盟的特點，就像是曹爾忠立委所說的，「不論討論到什麼問題都會牽涉到統獨問題」（立法院公報，85（60）：79），其以滲透、洗腦、國家安全等語言，激烈的反對開放大陸地區高等學歷採認政策。

另外在醫事學歷部分，可以從公報中看到醫師、牙醫師、中醫師或醫院等團體，其對大陸學歷採認政策抱持較為一致不開放的態度，或許因為這些團體本身就成立有職業工會，立場與信念較為一致，另外因工作職場重疊，對於醫事人員開放帶來的衝擊有較為一致的看法，其在多數臺生前往大陸就讀中醫等相關科系的入學素質就有負面的看法（可能因為國內考不上才去大陸讀），再加上大陸醫事教育的參差不齊、體制不一等，因此不論在公聽會或專業論述上，都持反對開放的立場。

至於在開放立場中，以臺生會維護與倡議開放學歷採認最為明顯，其主要訴

求包括《兩岸條例》第 22 條與自身權益外，並引用學者（如吳京）或支持學者（如楊景堯）之看法等，主張世界各國都採認大陸學歷，面對國際趨勢，採認為不可擋的趨勢，甚至引用陸配打官司的案例，作為爭取自身權益的要件之一。

值得注意的是，在教育部的說帖中提到各公私立大專校院多次向政府表達欲開放招收陸生的建議，但在立法院公報或相關訊息上，似乎較少看到這樣的文宣，頂多看到零星委員陳述部分校長的建議，這有可能是因為各大專校院直接向主管單位-教育部反映，而沒有透過立法院；亦或者是，大專校院知道這是政治力決定影響，因此在立場表達上，不敢過於明顯。這個部分倒是可以作為後續研究的方向。

二、政策演變中，陸配權益受損

在政策決定中，可以看到「國家政權利益」為李前總統與陳前總統時期最主要的考量因素，至於民眾或大專校院等利益，則是較為次要的考量。而在歷來政策演變過程中，可以看到陸配的權益從《兩岸條例》制定生效後，有關學歷採認的權益逐漸被犧牲，其採認方式、採認時點、採認範圍與排除原則等，皆因為台灣人民被納入《兩岸條例》的關係，而逐漸縮減、不利，甚至到最後，其學歷也一樣被牽連不被追溯（其實根本沒有追溯與否的問題），採認校數也縮減，甚至延宕近 20 年學歷無法採認，可說是大陸地區高等學歷採認政策中最不利的一群。

第三節 學歷採認政策爭議點之利害關係人策略應用

依前開分析，各利益關係人在採認議題爭議點上各有不同見解，但部分利益關係人的聲音被接納，部分則被忽略；在意見的反映上，各利益團體也利用不同策略表達其立場，以國會議事會場為例，部分立法委員便透過議程杯葛等方式來進行立場的表達，亦有民眾透過司法救濟管道來表達，茲分析如下。

壹、透過立委質詢

一、選民服務

立委本身在議會質詢問政時，有時會表達自身選區立場意見，或是選民期望其表達的看法，例如：

（親民黨金門縣）陳福海：離島地區（包括澎湖、金門及連江縣），考量其地理位置特殊性，本部業規劃該等地區學校得專案申請擴增招生名額，不受招生名額2%之限制。（立法院公報，98（46）：73）

（國民黨連江縣）曹爾忠：福建省是最適合我們前往唸書的環境。不但交通方便，人文風俗也都很好。甚至還可以局部開放福建醫科大學、福建師範大學、閩江大學及集美大學，本席認為這些學校未來都可以納入考量的範圍內。（立法院公報，97（66）：135-136）

（國民黨台中）蔡委員錦隆：未獲承認的學校學生權益何保障？（立法院公報，97（66）：145。）

（國民黨）羅淑蕾：我國學生雖於大陸地區就學，惟仍為我國國民，其所應享有之公民權益，不宜有差別待遇，應與於其他國家獲得學位之國人一視同仁。（立法院公報，98（46）：195-196）

這些委員都是代表自身選區與選民立場表達政策內對己最有利的意見，因此立委所在地的選民立場往往有明顯的區分。

以大陸學歷採認政策來說，金門、馬祖、澎湖等離島與大陸地區親近區域等選區的立委，普遍贊成開放，且幅度越大越好；但對大陸地區有敵意或是主張臺灣獨立選區的政黨或選區，立委所持立場則相反。

二、個人意識型態

以民進黨立委林淑芬、管碧玲、陳亭妃為例，其自身對大陸學歷立場相當鮮明，除了批評開放大陸學歷政策，亦批評國民黨的任何執政：「其實是意識形態作祟，承認中國學歷是為了與中國接軌，只是一貫的中國的概念而已。第二個盲點，也是國民黨一貫的本質，即是為教育產業財團護航、量身訂作...」（立法院公報，97，66：127-128。）其立場鮮明的為「臺灣地區人民或學生」服務（立法院公報，97（66）：98-100）。

另外對政策的看法，並非某一黨派就絕對支持或反對，以親民黨龐建國為例，

便「主張政府應及早正視大陸學歷認證問題，解決民眾困擾」(立法院公報，91(75):25-26)；另國民黨黃志雄亦主張：

焦點不僅要放在保障國內學生的權益，對於赴中就讀的學生更應該制定相關的配套措施，讓兩岸大學生的交流，不但能使得兩岸高等教育交流趨於正常化，也可以提供台灣學生另一項升學選擇。對台商子女在大陸就學，應該設立產官學學位認證專責單位，優先給予學籍上的認證。任何一位國民出國之後，隨行的子女在任何國家都有受教育的權利，這是憲法所保障的，不能因為大陸地區的政治因素，而犧牲掉人民的權益。(立法院公報，95(31):498-499，98(10):103)

有關贊成或反對與否，與其黨籍無直接關連，以民進黨王塗發為例，對於臺生赴陸便有所關切(立法院公報，94(73):350-351)，另民進黨藍美津，其對於臺生赴陸就讀的原因分析相當清楚，包括：

1.家庭因素、2.台灣大學設立浮濫，學生素質日益低落、3.看中大陸發展的潛力：為進軍大中華市場，預先前往大陸熟悉環境，畢業後直接留在大陸工作 4.沒有語言的障礙。5.有機會就讀知名大學、學習到大陸法令，建立大陸的人脈。6.到大陸留學享有比其他國家更多的優惠：中國大陸 2005 年起設立台灣學生獎學金，每年提供 700 萬元人民幣供 20% 台灣學生申請；並且實行與大陸學生同等的收費標準(包括學費、住宿費等等)；就是因為這些誘因，近 20 年來雖然政府不承認大陸學歷，但是登陸求學的意願卻並未受到影響...所以人力業者調查，大陸已超越英國成為台灣人最想留學的第二順位國家，僅次於美國。既然有那麼多學生、家長都希望政府開放大陸學歷採證，尤其日前大陸方面又宣布十五項對臺有利措施；其中「承認臺灣教育主管部門核准的高等學校(大學)學歷」，並質疑教育部為什麼不著手辦理，理由何在？(立法院公報，95(31):516-518)

因此有關部分研究直言「民進黨反對大陸學歷採認」，其以政黨直接與學歷採認政策贊成或反對與否直接劃上等號，實有所偏頗。

三、為特定團體發聲

多數的立法委員主要為留臺的人民喉舌，例如「私校學生來自弱勢家庭，他們更渴望國家能釋出更多教育資源」(立法院公報，97(67):72)，亦有大學校長或大專院校透過立委發聲，期望政府快快通過大陸學歷採認與招收陸生政策，因為招生考量，招收陸生將能快速提高生源：

少子化後，私立大學或私立學院對於學生來源很急迫；本席曾跟部長到彰化建國科技大學參與私校的董事會議，瞭解他們一致的心聲就是趕快實施陸生來台政策，部長的腳步是否能夠快一點？(立法院公報，98(25):181-182)

不過，大專校院內部立場也不同，以私立技專校院來說，其目前最大的問題

便是招生，因此「在全國技專院校校長會議時，各技專院校校長聯合要求，未來開放大學生來台就讀時，技職院校能夠分配到一半的名額」。(立法院公報，98(10):103)

除前開各利益團體透過立委政治發聲外，部分立委也為選區內大陸配偶及其家人表達立場，例如：

開放陸配工作權的同時，必須要同步的考慮到陸配學歷的認定問題...如果因為學歷認證上的落差，只能在台灣擔任勞力工作而喪失他原來的尊嚴恐怕也不太好(立法院公報，97，53:458)，且陸配來到台灣很多年了，若不溯及既往，這些陸配的學歷就可以一直不被承認嗎?...她們認同台灣人的制度與生活，當然就是台灣的一份子，居然在找工作時要受到這種不平等待遇的折磨，這實在沒有人性。(立法院公報，98(32):448)

以政策決策的角度分析，立委與選民的關係，就如同 Kingdon (2011) 理論所述，民意代表必須為民喉舌，其立場如果與選區多數選民相同，其後續連任的機率較高，其在國會的問政，也可表現在其對選區的績效上，因此立委如果在國會問政上明確替選區立委爭取權益，即便或許政策不如預期般的規劃，但是從大陸學歷政策的立委問政來看，很明顯分為贊成開放派（主張與大陸密切交流）與反對派（避免與大陸接觸互動）兩種，至於理性問政，希望政策依法行政、教育回歸教育的，其實相當有限。

貳、阻撓議程進行

因為國民黨委員占院會席次過半數，因此當委員會提案到立法院後，完全執政的黨派對於政策將有表決多數的優勢，為此，反對黨的委員利用各項杯葛方式進行阻撓，有關陸生三法的修正案，在立法院討論近2年，從政策確認推動，國會便上演了一幕又一幕的議事干擾戲碼，包括阻撓議事進行（關門不讓開會）、一再要求召開公聽會拖延、強佔發言臺、打架等各種杯葛手段，都記載在立法院議事記錄中：

一、阻撓開會

民進黨連日來以非理性的行為升高議事對立，在立法院演出「自囚」的戲碼，杯葛政府鬆綁陸生來台及承認大陸學歷政策，為了抵制陸生來臺，反鎖教育委員會大門，不讓該會委員入內開會，導致議事空轉，賠上國家形象，民進黨應為此一議會亂象負起責任。民進黨撐到下午已無招數，每個委員撐到6點就奪門而出急往如廁...事後竟還沾沾自喜，宣稱已達成階段性目標，實令人啼笑皆非。(立法院公報，98(28):227-236)

因確知開會後人數明顯低於另一黨派，因此關起門來不讓開會，避免表決或議程進行的方式，歷來常見但效用有限，因為畢竟無法天天躲著，也無法讓議事繼續空轉，況且擋的了一時，擋不了一世，因此，立委們尚有其他杯葛的手法。

二、拖延戰術

即便知道法案已經審議多次（大學法與專科學校法自 2008 年底修正草案業送立法院內政、教育及文化兩委員會審議），立委們明知法案不是新送進來的法案，「大學法及專科學校法是第四次審查，歷經 18 個月」（立法院公報，99（35）：257-258），但反對政策的委員仍然要求

這麼重大的案子，不應該只排一次的委員會，...應該要在委員會裡面充分進行朝野協商，而不是急著送出去，然後把它推到院會上，用多數表決的方式，這是非常不負責任的。本席要求，立法院內政、教育委員會要就承認中國學歷召開公聽會。（立法院公報，99（38））

但事實上，「民主進步黨在上星期舉辦一場公聽會，廣邀醫界、建築界、律師界、土木技師界、獸醫界在內的社會各界領導人物參加」（立法院公報，99（38）），教育部在當天審查前也召開了 39 場的公聽會，其中還有 3 場是在立法院所舉行的公聽會，部分立委也有參與其中，「...聽了三十幾場公聽會下來，所有的公私立學校校長，一致咬定這是國家的生路，高等教育方面我們需要多元的開放競爭，以爭取一流的人才」。（立法院公報，99（38））

針對教育部與陸委會認為法案審議過久（歷經 18 個月），期望立法院能夠加快審議以推動政策，反對政策的委員相當有意見，認為政策影響太大，不能倉促使其進入表決階段：

延宕 4 個會期，在此期間，我們也沒看到教育部提出任何入法動作，只看到更加催促立法時間，甚至是對外放話，使教育部變成教育委員會的頂頭上司...教育部更發動大學校長到教育委員會對所有委員施壓...再次向主席提出建議，希望今天能夠暫緩進入逐條，等到陸生來台所有配套都完成，甚至入法之後，...再來討論...我們進入表決根本就沒有用，即使我們把手與腳都舉起來，我們還是輸給你們。（立法院公報，99（35）：255-258）

因雙方缺乏共識，即便教育部針對各項質問提出三限六不的配套，也針對立委的質詢逐一回復，但議程仍無法順利審議表決，因此雙方爆發口角衝突，最後演變成打架事件。

另外在審議過程中，反對派甚至提出法案通過後要一年後才能實施的主張，不過這樣的立法要求，當然被政策支持者否決：

整個國家、教育界都在關心。包括國立大學校院協會、私立大學校院協進會、私立技專校院協進會都認為「三限六不」是階段性的作法，法律沒有必要訂死，而且「三限六不」應該屬於行政規則的層級（立法院公報，99（35）：277）...在野黨的提議在修正公布 1 年後才能實施無法及時解決現在教育的問題，我們現在要馬上實施，而且對社會衝擊要減到最低。（立法院公報，99（38）：181）

這樣以拖待變的方式，常出現在複雜的法案審議中，因為社會爭議仍未弭平，且涉及太多意識型態的爭議，因此就如教育部吳部長清基所說：「有些問題是個人的堅持，這是很難被說服的」。(立法院公報，99(38)：404)

三、霸佔主席台、打架

前兩項杯葛手法都無效時，有些立法委員便動手搶主席麥克風、強烈肢體動作、散播謠言或打架等，做出不理智的行為，企圖達到使政策不過關的目的：

本週三本院教育及文化委員會在民進黨採取不理性、蠻橫的手段霸占主席台，並扯斷麥克風，...大動作、肢體衝突之下，捂住趙委員的嘴巴，不讓她發言，用她的絲巾勒住她的喉嚨，造成她缺氧，頭還撞到牆，管委員為什麼抱住趙委員歇斯底里的喊：「臺灣要完蛋了、陸生不能來！」使得召委趙麗雲委員因感到缺氧而送醫，這是非常不好的示範。尤其民進黨再度地以霸占發言台的方式杯葛議事，...一個暴力政黨根本沒有公開理性辯論的空間！民進黨所扮演的角色卻是逢中必反，看到「大陸」兩個字就瘋狂地反對，就好像看到猛獸洪水一樣。...這種恐懼正是造成台灣退化的原兇。民進黨甚至還散布一些不實的謠言，對台灣的民眾洗腦。...這種鎖國的政策，為反對而反對，不顧民生的利益而消費群眾，浪費台灣社會成本的行為...甚至「打人喊救人」，企圖為自己可恥的行為尋找脫罪的理由。...今天是論壇的時間，他們集體退席，無所不用其極的來阻礙法案的審查。(立法院公報，99(29)：337-340)

為了阻撓法案繼續進行，各種杯葛手法紛紛出爐，自身行為依舊有其背後合理理由：

管碧玲：民進黨之所以打，是因為只要開始審，最快一個月，最慢一個半月，就一定會過。我們阻擋法案，不讓它進入審查程序，無非就是希望整個程序不要進行得那麼快。(立法院公報，99(35)：254)

因為不理智措施與打架等杯葛行為畢竟是社會不良示範，因此立委們對於欲杯葛的法案，仍須以其他方式表達自身意見或阻撓其進行，其中，質疑法案進行的正當性就是一個常用的作法。

四、質疑會議正當性、合法性

打架過程中許多議事程序草草結束，其所作的決議是否符合程序、人數是否過半、表決是否通過等，便成了反對者杯葛的手法之一：

...委員陳明文、邱議瑩、賴清德、陳明文、陳亭妃等針對第一次聯席會議議事錄提出四點質疑，經主席裁示當場調閱本院多媒體隨選視訊系統檢視，並經與會委員充分發言後主席宣告：「各位委員，我想在國會錄音錄影的問題，當天現場很亂，所以有時候錄音會受影響，有時候錄影會受影響，客觀事實不受影響。不論現場人數是 21 人或是 17 人，實際上都不影響表決的結果，所以這個議事錄是確定的。」

(立法院公報，99 (50)：377)

只要程序上不符法令規定，反對者將可以持該會議之不具合法性作為拖延議事進度的理由，並且將議案送回檢討，但是從這些作法來看，可以得知採認大陸學歷與開放陸生政策已是箭在弦上，實施只是早晚的事。

參、以政策衍生疑義質詢

有關學歷開放採認後，可能衍生的各項疑義，都是立委質疑的面向，不管是否與開放學歷採認政策有直接相關，或是是否屬教育部主管，只要是政策開放後可能遭遇的衝擊、影響，都是立委諸公重要的質詢議題：

委員們所關心的問題主要是就業的問題，學歷當然跟就業是沒辦法分開的（立法院公報，85 (60)：82-83）。這就是冷水煮台灣人的青蛙—先欺騙然後慢慢地煮，直到有一天人民發現了、想跳也跳不出來。今天有危機的不只是勞動階級，不只是藍領階級，還威脅到白領階級，今天可能是工人，明天就是護士、醫師、與老師了。（立法院公報，97，53：27-30）

但是若將開放學歷採認衍生的各項可能疑義過度解讀或衍生，則政策將無法有效推動，加諸反思其他國家的作法，將衍生疑義作為阻擋開放的理由，便有不同的看法提出論辯：

請問承認大陸學歷和允許有大陸學歷的人能否在台灣就業，有什麼必然的因果關係嗎？就如**我們也承認很多外國學歷**的有效性，但並不表示他們就可以在我們的就業市場自由就業，所以教育部不承認大陸學歷，目的是怕影響就業市場，你不覺得這很曲解法令嗎？**勞工法令自然可以解決這個問題**...教育部是代人受罪。（立法院公報，95 (31)：509-511）

台灣學生就讀福建或其他地方的衛生學校等等，回來以後可不可以考護理人員、會計人員或記帳人員？考選部的答案都是：可以。這個部分未必跟教育部有關係，因為目前教育部沒有承認這些學校的學歷...跟今天的修法沒有關係，而是整個考試院、考選部在橫生枝節...（立法院公報，99 (38)：193）

這樣的質詢與意見，反映了政策上陸委會缺乏整體考量規劃。大陸學歷採認政策既然必須納入整體兩岸政策考量，但規劃或回應時，卻又回歸各部會自行應對，而相關會議或研商，係由教育部自己籌劃，在面對開放與不開放時，教育部卻要面對各界壓力與擬出正反兩套不同的論述。其實教育部從主張開放、暫緩、不開放，到開放這些過程的變化，所抱持主張開放與不開放的外在環境與國內環境大致相當，國外積極招收各國留學生、高等教育擴張的趨勢自李前總統時期即開始，當時主張要開放學歷採認的理由，至馬總統時期依然適用，但唯一改變的是執政團隊的政治流，在 2010 年主張開放陸生與大陸學歷的政策辯護中，教育部因在 2006 年配合國家整體政策，對外說明不採認的理由包含國家安全、維護國民

利益、擔心國內高教體制受影響等，造成再次主張開放時無法以上開立場來辯駁自己主張開放的理由，因此多由贊成開放的委員為其發聲，而為了開放陸生所提的「三限六不」，又是為了贊成與反對雙方勢力下所妥協下的產物，自然無法明確的說服外界與反對派。因此在整個政策辯論過程中，其實一開始本來教育部可以很名正言順的說出一套「符應國際趨勢、提升國內高教競爭力」、「法制規定、維護民眾學歷採認權益」等一貫性的說詞，卻因為 20 年來對大陸學歷採認政策前後立場之不一，顯得自身立場前後矛盾，無法為主管政策推動有效辯護，此更凸顯教育部在此政策上的工具性價值。

肆、對政策不信任

這個杯葛方式就是不論教育部或行政團隊擬出什麼方案，一律不信任，一路持自己的意見反對到底，最明顯的就是以醫事學歷來反對大陸學歷開放的立委，因為教育部自 2008 年規劃開放起，便對外聲明將不開放大陸醫事學歷採認，但仍有立委多次以不能開放醫事學歷來作為阻撓政策的論點：

何必去承認大陸學歷，...大陸人就會被允許來台灣考證照，包括中醫師、藥師等，這將直接衝擊台灣醫學界，不但搶了台灣醫師的飯碗，而且影響醫學品質（立法院公報，97（53）：72）

另外有關大陸地區人民無法來臺報考公職的規定，業已在公務人員服務法中明定，仍有立委持續擔心這樣的限制是不足的：

由於我們現在沒有任何配套措施，所以這種情形第一個犧牲的就是台灣公務人員的權利，因為他們勢必要面對這樣的威脅。舉例來說，現在我們針對各大學校的醫學系採總額管制，所以就讀的學生大概不會超過 3 萬人，可是目前到中國就讀醫學系的學生超過 1 萬人，他們回來也可以考照，尤其是去唸中醫系的學生，比台灣現在執業的人還多，一旦承認，他們一回來.....（立法院公報，99（35）：379）

遇到這樣的立委，教育部只能一再解釋、一再說明，一再溝通協調。不過這樣的困境，部分委員建議教育部意識型態難以一日改變，爭取中間立場立委支持比較重要：

對於修正本條文不信任的委員，你們再怎麼解釋，他們還是不相信；相反地，相信的委員，不用再多說明，他們都會相信。顯然贊成的委員就會贊成，不贊成的委員再怎麼解釋溝通，我看都很難贊成。然而，你們打算如何讓多數站在中間立場的委員能夠相信，這才是重點。（立法院公報，99（38）：204）

伍、人身攻擊

爲了要阻止大陸學歷被採認，立委甚至不惜在議會上直接人身攻擊，這些杯葛的手法，著實讓人眼花撩亂：

一、質疑傾中

這項手段主要把支持這項政策的政務人員、行政官員通通打成是跟大陸勾結或有利益的輸送：

國民黨和共產黨勾結，打算承認中國學歷，傷害臺灣年輕學子權益一事進行一些抗爭的動作（立法院公報，99（31）：344）

不能說的秘密是什麼？從陸配一年配額 6,000 名的開放，到承認學歷、陸生來臺、鼓勵通婚、開放服務業讓大陸人士變相來臺工作，到最後，其實就是大量的中國移民……（立法院公報，99（38）：395）

甚至是質疑對方已被大陸洗腦，有傾中意向。例如部長因院會慣例，請次長出席委員會，就被反對派立委說成是已經被大陸洗腦、只顧著陸生，卻不管國內民眾權益：

爲什麼部長不來？我不知道他是不是忙著去歡迎陸生來臺？媒體上看到他洋洋得意，他忙著在歡迎陸生，法案都沒有通過，法律都沒有通過，他就在歡迎了，你夠格當中華民國的教育部長嗎？你現在為了陸生來台而極盡所能，已經荒廢了所有教育部該做的事，甚至所有相關的教育預算被刪了也悶不吭聲，...而在中國的壓力下，要讓 9 月份去中國唸書的臺灣學生之學歷可以受到承認，你現在就是在做這個動作。我已經死心了，因為這個部長已經死了、已經被中國收買了，他是中國的部長、不是臺灣的部長；...服務業是 ECFA 的早收清單，所以高等教育一定要開放，證照才能開放，服務業早收清單在簽訂 ECFA 以後才能開放，所以你們根本就是 ECFA 的早收清單嘛！...你怎麼會這樣的聽信中國政府？今天臺灣學生的權益都被你踩在腳底下...你說要由中國學生來刺激臺灣學生，你知道臺灣學生有你這樣的教育部長，他們的心都在滴血嗎？你知道今天這個假學歷已經充斥了整個中國嗎？你知道每個車站都可以拿到這種假的畢業證書嗎（立法院公報，99（38））？

二、無數據的假設與推測

問政過程中常可以發現委員以無數據之方式進行假設或推測政策可能造成的後果，假想未來可能或未必會發生的事情，藉以使當事者做出非理性判斷的行爲，在這樣的問政過程中，言說者表達的通常是沒有事實根據或是沒有數據證明的推測結果，並將所有政治責任通通壓在推動者身上，讓推行政策的人感到恐懼、害怕，進而退讓。在 2010 年陸生三法送立法院審議的過程中，可以看到在最後一次

委員會審議上，因為反對派已經用過阻撓議事進行、拖延、搶佔主席臺、打架等手段，至此必須面對法案即將送院會決議的過程，因此大量的使用了此種手法：

最近很多公務體系當中的公務人員向本席投訴，說他們面對這樣的威脅。在場的各位官員，以後從中國回來的人都可以跟你們競爭了！（立法院公報，99（35）：379）這個大門一開就會沒完沒了，將致使台灣的教育產業崩盤，這是非常嚴重的問題。...當台灣的學生被中國的大學吸走之後，台灣的大學將得不償失...一旦開放承認中國學歷，將會有很多以中國學歷報名參加國內專業證照的考試，到時候應考人必然驟增，錄取率當然相對降低，可以預見的是，未來國內學生面對職場的競爭是莫大的。我們都知道，一些具有中國學歷者，當初就是考不上台灣學校的專業科系，只好跑到中國的學校就讀，學成後再以中國學歷回台報考專業證照，屆時參加考試的人一定很多，錄取率必然隨之下降，久而久之，政府還是會開放任何學歷都可以報考，到時候國內莘莘學子將和所有持中國學歷者一起競爭。今天所有臺灣學生的就業權，可能因為你沒有堅持，而葬送在部長的手裡。...我們相信，中國大學畢業生來台讀碩士班或博士班的過程中打工，一定是擔任正式的職務，而不是做 part-time 的工作，到時候我們的孩子們將會和所有來台就讀碩士班或博士班的中國大學畢業生一起競爭白領階級的職務，台灣的莘莘學子們真是何辜啊。...陸生可以藉來台讀研究所 12 年的機會，與我們的大學畢業生在台一起競爭白領階級的工作，我們相信，屆時台灣年輕人 29 歲至 39 歲的失業率勢必再升高，所以，我們反對這項開放政策。（立法院公報，99（38））

從上開論述中其實可以找到許多盲點與不合理之處，例如開放學歷與招生陸生同步，學生並不會如其所說被吸走，而且根據民調顯示有 7 成以上民眾沒有赴大陸就讀的意願；另外在打工部分，教育部三限六不已經規劃陸生不得在臺打工；就業部分，民眾從事一般工作並無學歷採認的困難，企業行號在學歷採認上屬自行認定，學歷採認與否主要影響在公職人員、升學進修等機會上，因此如果深究質詢內容，並以數據加以判定，可以看出內部許多不一致之處，但是這樣的干預手法在立院質詢中常常可見。此種手法不僅有助挑起民眾恐慌，更有助於延宕政策進行速度。

三、言語攻擊

衝突拉到最高點時，一些人身攻擊的話語就會脫口而出，因為民意代表問政時有言論免責權，因此對於這樣的內容也不算是公然侮辱，但是對於被質詢者，往往相當受傷：

在行政院各部會首長中，最大牌的部長就是教育部長...我們大學畢業生的待遇淪為與外勞接近的情況下，難道部長不覺得可恥，不為他們煩惱嗎？...一個台灣大學畢業生工作三個月只領到五萬元，部長現在還一副事不關己的樣子，根本就是無恥。...你很白目...（立法院公報，99（38）：159-177）

台灣學生有你這樣的教育部長真是丟臉啊！你根本沒有捍衛台灣學生的權益。遮掩、遮掩、騙、騙、騙！說一半、講一半、做一半，到時候再回過頭修行政命令，...你的口頭禪就是，你講的不是事實，你自己捏造的！...事實就是一個不負責任的總統帶領著不負責任的內閣，還有一個不要臉的部長。(立法院公報，99(38):395-396)

檢視這些人身攻擊，與政策內涵的關連，其實一點也不相關，但是透過語言的攻擊與表達，在爭取支持群眾或撤換執行者上，或許有其影響力。以人身攻擊方式進行論述，只是想要將推動者污名化，藉以將其推動政策也污名化，以達政策延宕的效果。

陸、投書、媒體、陳情

除上開表達政策看法的策略手法外，因為有關大陸學歷採認政策各界看法分歧，利害關係人學者或大學校院代表等除透過立法委員發聲外，亦有透過媒體投書等方式進行表達意見：

舉例而言，淡江大學張五岳教授指出兩岸文教交流不應受政治情勢干擾，但中共並未有善意回應是困難的重要因素；政治大學李英明教授也分析，臺灣遲不採認大陸學歷主要因擔心變相鼓勵臺生赴陸就學與中共積極吸收臺生就讀有政治意圖(王世永，1993)。師範大學蓋浙生教授透過社論(蓋浙生，1995)針對大陸學歷便主張教育部應再求周延等。

亦有學者透過新聞媒體宣傳研究成果，表達自身對大陸地區高等學歷採認政策的看法，如楊景堯副教授發表「臺灣青年學生對大陸高等教育的認知」民調結果，顯示有65%學生贊成採認大陸學歷，且學生學歷、家長學歷背景越高者比例越高、就讀北部學校者比就讀中南部者高(劉偉瑩，2004)。

另外倡議聯盟亦透過媒體表達對政策的看法，尤其受訪時，該聯盟反對或支持政策的立場就相當明確，以醫事團體為例：

另外醫事團體對於教育部1997年同意持大陸醫事學歷者可回臺甄試，透過媒體表達憂心，雖衛生署公開表示不至於影響國內醫療水準，但部分中醫界人士仍認為將造成人力過度飽和，影響國內中醫系學生。(洪淑菁，1997)

民眾個人亦透過社論投書表達意見，舉例而言，在戒急用忍政策急轉彎的時候，民眾對於吳京部長下台、林清江部長上任時，便投書表達其認為大陸學歷採認政策將造成受大陸教育者進入公務體系、誤國誤民，以同等學力鑑定考試即可應付持大陸學歷者求學需求，希望新部長上任可以停止推動該政策(教育部不要一錯再錯誤國誤民：教育部不宜再放寬大陸學歷採認，1998)。

學生部分也有透過媒體表達國內自由風氣佳，認為大陸限制多，不考慮前往就讀者(江昭青、林志成，2005)；亦有赴陸臺生表達赴陸經驗與國際承認對自己比較重要，並呼籲國內應採認大陸學歷，不要「自我封閉」(大陸學歷臺灣迄不承認，全球都承認學生不擔心出路，2004)者。

除此之外，遭到外界批評的前吳京部長也有話要說（林淑美，1998），其透過媒體公開呼籲，政策研擬乃依法行政，經 4 任部長方向早確定，亦抱持審慎態度進行，非監察院糾正報告所述草率行事。

另外，亦有透過向政府陳情或公聽會等管道表達意見的方式，例如：

比較大的意見團體要屬臺生會了，這幾年來政府官員也有在個公聽會中與他溝通...外界反對聲音最厲害的要算是中醫學界了，因為他們擔心市場會太過飽和而影響自身現有的權益，而且大陸教授中醫的品質良莠不齊...（宋經華，2004：附錄四訪談稿）；

柒、司法救濟

另有一名大陸籍配偶，因所持大陸高等學歷始終等不到教育部採認，經嘗試向教育部申請採納被拒絕後，憤而提起行政訴訟，並引起社會與立法院的高度注意：

從吉林嫁到台灣的鄭旭智...2004 年 8 月 27 日順利取得在台灣定居許可，同年 9 月向台灣“教育部”申請採認她的大陸學歷，但“教育部”卻以“現階段大陸地區高等學歷尚未開放採認，也未受理報備”為由拒絕。她提起訴願，又被駁回後，決定力爭到底，和“教育部”打行政訴訟，也成為第一個為學歷檢覈和“教育部”打官司的大陸配偶。鄭旭智說，為了爭取學歷認證提起行政訴訟，是希望不要泛政治化，理性、循序的走上法院，是希望台灣政府正視來台定居的大陸人權益。（黃惠玟，2010）

有關本案，於法官第一次審判時，判教育部敗訴，為此立委與教育部相當關切：「近期因某案例，法官判決教育部敗訴，同時認為教育部如果拒絕大陸高等學歷，未來國內將損失許多人才」。（立法院公報，95（27）：252-253）

當時曾擔心會引起大陸籍配偶競相以司法途徑爭取學歷被採認的權益，雖然這個個案後來在最高行政法院被駁回，教育部獲得勝訴，但對當時整個大陸學歷採認政策仍造成不少影響與衝擊，尤其陳前總統時期一再堅持不採認大陸學歷的立場，已經由經許可在台灣地區定居的大陸籍配偶親自挑戰。而這起訴訟，也挑起了行政立法與司法的關係，更讓人省思當時不採認大陸學歷理由的合法性與正當性。

捌、小結

一、立委與媒體是各利害關係人或倡議團體發聲的重要管道

檢視本節策略之應用，可以看出立委的質詢對於政策的內涵有相當重要的影響，從立法院公報分析，民眾與利益團體或透過個別向立委陳情、透過選票表達立場，或在公聽會、報章雜誌投書表達己見，並有學者專家利用研究報告（如民調結果）的發布，表達自身對大陸學歷採認的立場。

從問政過程中，不難發現立法委員多引用報章媒體報導、相關聽聞或是部會所提供的數據資料，例如採用人力銀行的數據：

...有 6 成 3 的受訪者認為，不論政府是否承認大陸學歷，都不會改變登陸求學的意願，...1111 人力銀行公布的資料，台灣的上班族想到大陸求學取得學歷的原因，第一名是...（立法院公報，95（31）：482-484，490-492）

或是立委來自個人人際網路或親身經驗（如親友、認識的專家學者選民服務）等消息，例如朋友們的看法，或是所見的廣告：

原台大醫院副院長提供一個很好的建議，我簡單陳述一下。（立法院公報，97，53：23）、校長們指證鑿鑿（立法院公報，98（55）：508-509）或昨天在高速公路的 T 霸上，看到仲介到中國大陸求學的廣告（立法院公報，99（04）：281）

另外媒體報導與專欄，除了是各利害關係人的發聲管道外，亦是立委取得社會各界看法，以之質詢教育等行政單位研擬措施的重要根據。例如：

這期的天下雜誌有一篇「18 歲的選擇」（立法院公報，98（55）：528-529）...昨天中時有一篇社論，...其標題是：「承認大陸學歷只是扭轉封閉民粹的開始」。（立法院公報，98（78）：384-385）

當然，其他資訊，只要與立委心中那把尺相當，都可以拿來佐證問政或是作為質詢的依據。

二、政策制定過程中，為維護自身利益，各種杯葛策略通通運用

從研究發現，當教育部提出大陸地區高等學歷採認政策相關法案，反對黨得知人數較少，不利表決議案時，有關鎖門、霸佔主席臺、搶麥克風、打架、惡言相向、阻撓議事進行、或一再要求開公聽會等各式各樣杯葛與延宕議事進度策略，通通都運用上，不論理性或非理性，為達政策目的，各種不理性、瘋狂的舉動，都曾經出現在大陸地區高等學歷採認政策的利益爭奪中。這也凸顯大陸地區高等學歷採認政策的推動，所遭遇到的意識型態爭議、各界不同看法與國內支持反對的力度，也呼應了何以此政策歷經約 20 年才得以實施之難度。

三、以法律途徑尋求救濟

在本節中比較特殊的是，陸配因為遲遲等不到學歷被採認，因此透過司法救濟管道要求自身權益，而且第一審還勝訴，這不僅是行政與司法間的矛盾，更是對於當時教育部不開放採認的一項重大警訊。這項救濟管道也凸顯了《兩岸條例》第 22 條規定與整體國家政策間的矛盾。

從以上這些策略應用，可以看出各利害關係人透過不同管道表達自己的聲音，雖然教育部最後仍以行政指導之利益為優先考量，但是各界利益的表達與策略的應用，也凸顯了大陸地區高等學歷採認政策的多樣面貌與複雜性。

第四節 學歷採認政策制定之模式

透過本章多元流程與倡議聯盟等利益分析，可以發現大陸地區高等學歷採認政策受到政治流影響甚大，其中政府中央（總統府）的決策，尤其基於兩岸關係、政權穩固等利益因素，政府決定是否開放大陸地區高等學歷採認政策。雖然政治流中影響因素甚多，但兩岸關係良窳、兩會是否正常協商，對於兩岸互信程度有很大的關連，而政治流不支持時，三流無法匯集，政策之窗則無法開啓。

政策流中，教育部依《兩岸條例》第 22 條規定、與各方研議討論，除向行政院（含陸委會）報告取得同意外，並與各部會及民眾溝通、向立法院報告，以取得修法、政策合理性等依據，並與相關部會（衛生署等）進行草案研商、討論，以規劃研擬各項政策內涵，進而說服民眾與社會各界。而利害關係人透過各式各樣管道將訊息傳達給教育部時，或多或少將對政策內涵（如採認幅度、校數、是否追溯等）進行影響，其各方利益或被納入政策參考，或被忽視，但主要可看到立法院與媒體是主要的策略應用方式。研究發現，政治流不支持時，政策流即便提出方案，也胎死腹中；而政治流支持時，政策流與問題流將可進而推動政策之窗之開啓。

從本章研究發現，問題流包羅萬象且面向廣泛，問題始終存在；但因利害關係人的影響策略應用，部分利害關係人的建議是被納入政策考量的。從其與政府部門的互動中，研究者試圖以箭頭表達雙邊的彼此互動，並表示期間的策略應用關係。

另因各大學校在大陸高教學歷採認政策中，其招生經營與發展等體制問題，是政府考量開放採認或不採認時重要的評估因素，且其在政策推動上，亦扮演重要的關鍵角色；因此宜將其特別標示。

另因政治流與政策流曾有一度中斷之情形，而問題流始終存在，因此前兩者以虛線方式表現、問題流以實線方式表現，唯有三流支持之下，政策之窗方能開啓，政策才得以開放實施。茲將學歷採認之制定決策因素與影響變化描繪如圖 5.13：

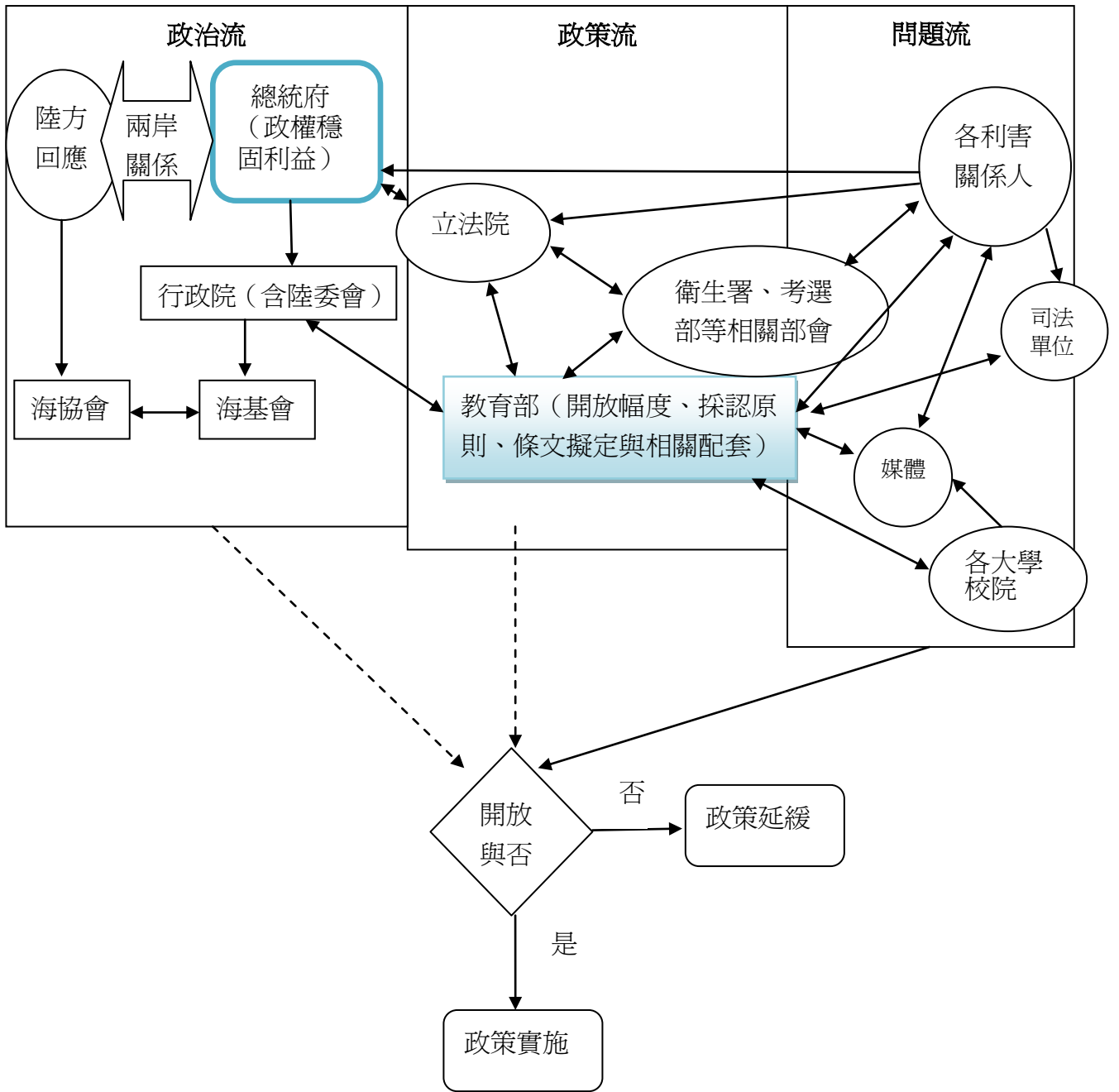


圖 5.13 大陸地區高等學歷採認政策歷程模式圖

第六章 學歷採認政策開放與否之論述分析

本章以論述分析探究大陸地區學歷採認政策內涵之各方論述內涵，以文本分析、論述詮釋、社會解釋逐級分析敘寫。論述背後隱含的意義，是歷來研究未曾明確點出之處。尤其前一章研究可以發現，當臺生會等利益團體不惜放話將以選票來改變政策開放時，執政團隊依然得以說服民眾暫不開放政策施行，顯示在其論述上必然有一定之強度。

本研究將總統及立法院與政策內容間定位為彼此影響推動的動態關係，即總統的意念及立法委員的問政內涵造成學歷採認政策文本的轉變，並對後續之實踐造成影響。因透過前一章研究瞭解總統與立法院對大陸地區高等學歷採認政策開放與否具有決定性之因素，因此在大陸地區高等學歷採認政策的開放與否論述上，其論述之內涵、理由與說服民眾之理由，是本章研究重點。

教育部在政策上雖只是工具性質，但在政策內涵中卻是文本的主要撰寫者，其不同時期提出不同的贊成開放或反對開放的論述，主要受到上級（行政院或總統府）指示，因此其對外正式提出贊成或反對的看法（以立法院專案報告及公文回函內容為主，而非部長的個人意見），多少可以反映中央（總統府與行政院）對大陸地區高等學歷採認政策的立場與論述。康瀚文（2011）指出，論述的手法永遠存在著兩面併存；對論述而言，正不正確、合不合乎事實不是重點，能否打動人心才是重點，因此，以下就爭議點部分，著重在雙邊論述的內涵與策略的應用上。

第一節 開放與不開放間之論述解釋

檢視立法院公報，有關教育部針對大陸地區學歷採認，至立法院提出的專案報告，主要有三次，第一次是 1996 年當時的楊朝祥次長帶領團隊赴大陸考察後有關政策的規劃報告，第二次是 2006 年總統對外說明其任內不會開放採認大陸學歷後，教育部所提的專案報告，第 3 次則是 2009 年有關開放陸生與採認學歷所提的專案報告。

這三份專案報告中，教育部的立場從開放學歷採認、不開放學歷採認，到開放學歷採認暨招收陸生來臺，期間的變化相當耐人尋味（從 1996 年主張開放到 2006 年反對開放，2008 年以後又主張開放，如此截然不同的立場皆呈現在教育部的專案報告中），何以教育部的立場在不同年代有如此大的變化，在三個專案報告文本中，究竟歷經了哪些論述，導致政府在近 20 年間，從審慎評估、不予開放，到開放陸生與大陸高等學歷等劇烈變動。大陸高等學歷採認這個爭議性政策歷經成形、終止到形成推動，過程中不同立場的人們如何彼此說服、如何建立共識，本節主要討論不同論述間的相互影響與關係。

壹、法令規定與人民需求

一、主張開放之論述

(一) 法有明訂，應依法行政

《兩岸條例》於 1992 年制定生效時，其第 22 條條文業已明定，臺灣地區人民與經許可在臺灣地區居留之大陸地區人民所持之大陸地區學歷，由教育部制定辦法據以採認之，政府依法行政應制定相關採認辦法，據以辦理民眾所持之大陸地區學歷。

(二) 民眾問題，政府應予解決

另外，政府業已得知開放探親後，前往大陸地區經商、求學者日益增加，因此為解決渠等人民學歷採認之問題，在 1996 年與 2009 年的專案報告中，皆提到臺灣地區人民、臺商與其子女、來臺定居之大陸地區人民等，皆有學歷採認之需求，且其學歷採認將影響其升學就業等後續問題，代表其問題如不解決，政府一來未依法行政，二來未解決民眾需求，其論述如下：

自民國 76 年政府開放人民赴大陸探親以來，海峽兩岸民間之交流就越趨頻繁與密切。除經貿往來異常熱絡之外，文化、教育的辦法也一直是重點之一，在非常競爭的聯考制度下部分臺灣學生無法順利進入大學就讀，或認為大陸高校部分學科專業具有相當之水準特色，因而轉往大陸求學；其次是臺商赴大陸經商者眾，為便於就近照顧子女，而攜其同行，便在當地學校就學，甚至部分臺商因業務所需就在鄰近高校進修攻讀學位；再者，政府核准國人之大陸配偶來台定居，所累積者越來越多，前述人等回臺之後升學就業，勢必因其學歷能否被採認而產生問題。81 年 9 月政府公布臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 22 條及明訂大陸學歷之檢覈與採認辦法由教育部訂定之。(立法院公報，85 (60): 61-64)

近來兩岸人民互動交流日益頻繁，我國赴大陸就讀之學生人數亦逐年攀升，據大陸國家統計局統計，在 1985 年至 2007 年期間，赴大陸就讀大學以上且具正式學籍之臺灣學生人數總計 14,907 人，爰採認大陸高等教育學歷與否，將影響諸多大陸配偶及赴大陸求學之我國民眾。(立法院公報，98 (29): 296-297)

(三) 如不依法執行，恐有失職之嫌

另外，《檢覈辦法》發布後，政府僅採認大陸高中以下學歷，因認可名冊無法適用，遲遲不採認大陸高等學歷，為此，大陸籍配偶認為自身權益受損，認為教育部未依法令辦理大陸地區高等教育學歷採認事宜，有失職之嫌，一狀告到行政院：

依兩岸人民關係條例第 22 條規定，應予採認其大陸地區高等學校學歷，被上訴人既於 86 年 10 月 22 日報經行政院核頒檢覈及採認辦法，該辦法第 7 條第 1 項明文規定系爭認可名冊可由被上訴人逕行公告，上訴人檢齊該條所列 4 款之文件，被

上訴人自應依法行政予以採認其大陸地區高等學校學歷；且行政院 86 年 11 月 13 日第 2553 次院會蕭院長所指示者係針對臺灣人赴大陸求學向被上訴人報備之受理辦法為指示，與本件大陸學歷採認無關，亦未撤銷被上訴人 86 年 10 月 24 日公告之意思。又被上訴人於 86 年 10 月 24 日公告 73 所大陸地區高等學校認可之名冊係在原審於 95 年 5 月 4 日判決上訴人勝訴之後，始在 95 年 5 月 8 日公告自始不予適用，因系爭認可名冊已對外公告，自非僅係被上訴人內部之行政規則，而係職權命令或行政命令甚明，故本件上訴人在申請被上訴人採認大陸學歷時既在合法施行之期限內，被上訴人自應依法予以採認等語，求為判決撤銷訴願決定及原處分，並命被上訴人應依大陸地區學歷檢覈及採認辦法就上訴人大陸地區之高等學校學歷予以採認。(文-最高行政法院判決，2010)

二、反對開放之論述

(一) 實施尚有爭議，不宜貿然開放

前開鄭姓陸配自 2004 年設籍臺北市後，便向教育部申請學歷檢覈及採認，但教育部礙於行政院 86 年 11 月 13 日第 2553 次院會指示，對於大陸學歷採認政策已經對外喊卡，當時林清江部長並對外聲明：

大陸學歷政策喊停，林清江：文教交流不受影響-強調學歷採認過程不宜訂時間表，應由專案小組先釐清問題，再凝聚各界共識。

林清江表示...週三部務會議臨時提案討論學歷採認辦法時，會中提出十二項意見待研究...，大致包括開放大陸學歷對國內高等教育的影響、已到大陸求學學生的實際困難與生活情況、兩岸政治狀態、高等人力供需規劃、是否等對岸平衡雙向的承認等。他表示，留學生自行出國時遇到問題，都有當地代表處、大使館提供協助，但學生到大陸求學是經過教育部核准，若出問題是否有適當的協助機制也值得考慮...。(文-廖敏如，1998)

加上當時總統並對外宣布，在其任內絕不會開放大陸學歷採認：

陳總統強調，只要他當總統一天，就絕不可能承認大陸學歷，「這不是為阿扁，而是為了台灣、為了台灣的學校和年輕朋友」。陳總統說，如果開放法令承認中國大陸學歷，就不只是幾千、幾萬人會去中國大陸求學，那台灣一百六十多所大學會就會招生不足，台灣的教育怎麼辦？對於兩岸「三通直航」，陳總統也重申要戒慎恐懼和小心，他強調，唯有在民主、和平、對等的前提下，兩岸才可能協商、對談和談判兩岸三通直航的問題。有人主張兩岸立即三通，陳總統指出，並非政府不能做，而是有許多問題必須掌握，這是非常嚴肅的課題，否則一旦開放，台灣什麼都沒有，包括會被矮化、邊緣化；雖然有經濟的利益，但還是要從國家安全和台灣最大的利益去考量。(文-翁翠萍，2005)

（二）國內民眾與國家整體利益考量

教育部受命暫停學歷採認規劃，因此整體兩岸政策尚未同意採認大陸學歷前，教育部對於民眾申請，始終無法受理採認，公告的名冊也自始不適用。對外界主張不應以政治力干預教育事務時，教育部將政策應納入整體國家兩岸政策考量，目前尚須審慎研議，對民眾需求而言，則著重在尚未赴陸就讀之民眾身上：

大陸政府為提升國力，培育高等教育人才，自 1998 年起廣設高等學校，其入學標準寬嚴不一，高等學校的招生人數自 1998 年的 108 萬人急遽上升至 2004 年的 420 萬人，目前已呈現供過於求之趨勢，因此，大陸地區高等教育市場刻正面臨學生素質低落、學校盲目招生等失序問題，再加上大陸各大學的課程內容及授課方式，亦與臺灣民主開放的討論方式不同，其教育品質良莠不齊，到大陸地區就讀高等學校並不能享有更高的教育品質。...有關大陸地區高等學校學歷之檢覈及採認，仍需秉持臺灣主體性及維護國家最大利益之前提下，視政府整體大陸政策開放時程審慎研議。（立法院公報，95（31）：475-478）

（三）大陸高中以下學歷業開放採認

但是既然政策指示不開放，那為什麼不把法令廢止或刪除呢？對此不止民眾覺得奇怪，連立委也砲轟：

林委員鴻池：也許你會認為這是民國 86 年的事，也就是前朝的事，問題是現在你們執政了，倘若你們知道之前的人錯了，為什麼你們不改？如果這樣的話，那政黨輪替要做什麼？...人家是依照公諸全國的法律規定來辦理的，你們怎麼可以任意予以撤銷？...問題是人民都不知道！行政院係國家最高行政機關，所有做為都應該依法行事，而對於你們所公布的法律，行政院曾表示內部要再進行檢討，我們對此並無意見，因為這是可以修改的，問題是你們公布之後並未做修正，現在卻一概推翻、一概否認，這還是一個法治國家嗎？...你可以上網站查查看，這個法律還是生效的，結果你現在還說你們從來就沒有承認過，...其實你們可以去檢討，如果你們認為以前的開放是不對的，以前也沒有廢止的話，那就趕快予以廢止，也可以基於安全等理由來做，這些都有論辯的空間。（立法院公報，95，31：499-502）

但是也有立委站出來緩頰：

民國 86 年 10 月 22 日教育部發布「大陸地區學歷檢覈即採認辦法」，並依據這項辦法在 10 月 24 日公告「七十三所大陸地區高等學校認可名冊」。但不到一個月的時間，這一辦法就被當時的行政院長蕭萬長打回票，也就是說，雖然名冊經過公告程序，但基於上命下從原則，這一大陸地區高等學校認可名冊自始就無法適用。民國 86 年當時的執政黨國民黨當時覺得不可行，現在國民黨卻要求執政的民進黨一定要予以採認，這未免太說不過去。（立法院公報，95（31）：516-518）

爲此，對於《檢覈辦法》未被廢止的理由，教育部的解釋是此法是高中以下學歷採認之法源，既然高中以下學歷採認係依該法進行採認，不能輕易廢止：

因為那個辦法還涉及中小學（立法院公報，95（31）：490-492），我國對大陸地區高中職以下學校學歷檢覈及採認之現況，依「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第二十二條及「大陸地區學歷檢覈及採認辦法」第二、七、十九條規定，臺灣地區人民或大陸地區人民在臺定居者，其所持大陸地區高中職學校學歷證件，經大陸公證處公證，並向財團法人海岸交流基金會申請驗證後，得至本部中部辦公室或戶籍所在地之主管教育行政機關辦理（台北市、高雄市）換發同等學力證明書。國中、小學歷之採認則依前揭程序向逕向戶籍所在地之主管教育行政機關辦理。（立法院公報，95（31）：476）

也就是說，這個辦法從 1997 年發布以來對於高中以下學歷是有效力的，民眾也依據這個辦法進行高中以下的學歷採認，但是因爲認可名冊不適用，因此大學的學歷並無法採認。也因爲在這樣的論述下，教育部認爲其自身並無違反依法行政之原則，因爲依法已經頒布《檢覈辦法》，並開放採認大陸地區高中以下學歷，並無違背《兩岸條例》第 22 條之規定，另外臺裔子女、前往大陸就學之民眾部分與大陸配偶等需求部分，也保障至高中以下學歷，使其得以繼續升學、就業，並非全然不採，至於大陸地區大學以上學歷，基於政策考量，並無立即開放之必要性。也因此，在法令與民眾需求上，教育部在支持開放與不開放間，以教育階段作爲區隔，1997 年《檢覈辦法》制定後，大陸高中以下學歷便得以採認，至於爭議最大的大陸地區高等學歷，則選擇視整體兩岸政策再做規劃。但爲何高中以下教育在採認規範上較爲寬鬆，一方面可能是因爲高中以下教育依地方自治規範，屬於地方管轄之範疇，中央不便加以干涉：

中小學學歷採認可從寬，由省市廳局自訂相關辦法辦理之。（立法院公報，85（60）：66-67）

另一方面可能是因爲高中以下教育屬於國民基本教育，如不採認將造成受教權受損；還有一部分可能因爲高中以下學歷與國內高等教育人力的規劃不影響，對於就業機會的爭奪影響較低，因此開放高中以下學歷國內反彈有限。

慮及國內各領域高等教育人力的配置狀況，...對於已人才濟濟的領域，如再引進大陸人力資源，恐將肇致市場過度競爭，影響國內人民的就業機會。（立法院公報，95（31）：475-478）

貳、國家安全之考量

對於開放大陸地區高等學歷，是否會造成國家安全、民眾被大陸共產黨洗腦、或是造成這些人民回臺滲透等問題，國內始終爭論不休：

一、反對開放者之憂慮

(一) 受大陸思想影響

反對開放大陸地區高等教育學歷者，憂心這些持有大陸高等學歷者，因為受過大陸共產黨教育，對於後續回臺後的就業與升遷等，將有整體的影響，政府應把關避免大陸共產思想的箝制：

大陸地區高等學校學歷之採認，非僅為單純教育問題，因事涉國家高等教育人力之永續發展及配置，應考量各部會整體大陸政策步調之一致性及兩岸關係之敏感性，並須就以下因素審慎為之：...就國家安全及民眾需求等重大因素綜合考量...大陸地區高等學校學歷檢覈及採認需就目前我國兩岸關係、國防、外交、經費、財金、交通、航運等政策整體評估，配合政府兩岸政策採穩健漸進原則辦理...鑑於中國大陸高等教育學歷的採認亦與就業、人力結構分配、企業經營等經濟、社會政策息息相關，政府確有扮演把關之角色之需。(立法院公報，95(31):475-478)

高等教育是培育國內人才的重要養成階段，故高等教育之教育內涵甚為重要，尤其現行「中華人民共和國教育法」於中華人民共和國境內之各級各類教育均有其適用，該法第3條規定：「國家堅持以馬克思列寧主義、毛澤東思想和建設有中國特色社會主義理論為指導，遵循憲法確定的基本原則，發展社會主義的教育事業」，此為大陸地區發展教育事業的最高指導原則。另查「中華人民共和國學位條例暫行實施辦法」第7條規定，略以：「碩士學位的考試課程要求：1.馬克斯主義理論課。要求掌握馬克思主義的基本理論」。準此，政治思想教育乃大陸地區各級教育重要的一環，即便是高度專業屬性的碩士課程，亦要求修習馬克思主義並參加考試，政治思想有介入學術研究之虞，此與我國教育基本法第6條揭櫫之「中立原則」即明顯扞格不入。(立法院公報，95(31):475-478)

(二) 大陸招生意圖不單純

另外學者研究亦點出大陸積極招收陸生的政治意圖：

中共把招收臺生工作從屬於對台工作策略之下，中共認為做好對台招生，影響年輕一代、密切兩岸關係，培養和平統一共識有積極意義。中共希望臺生自大陸高校畢業後（尤其是得碩士學位者）返回臺灣...我教育部一直不公布《檢覈辦法》，最大的擔心是怕鼓勵了臺灣學生到大陸就讀高校。又因為中共在招收臺生問題上有明顯政治意圖，這更使台灣方面在辦法公布上裹足不前。(文-劉勝驥，1994：73-74)

當時某些新聞報導，對於大陸的學制、積極招收臺生的企圖與回臺後的應用等，也提醒民眾應留意：

大陸學制五花八門，跨海求學宜三思-教部採認大陸學歷擬以少數重點學校為主，現階段也不鼓勵到大陸求學

大陸的大學和研究所不斷向臺灣學生招手，由於大陸學制與臺灣不同，不少學校

推出的招生項目五花八門，性質近似於國內大學推出的推廣教育班，想赴大陸取得正式學位的學生，事前必須先認清實情，以免失望而返...（文-張翠芬，1994）

大陸積極向臺灣學生招手，卻不准臺生留在當地工作，提供的學位亦非正式學位，加上其課程內容、辦學理念又與我方有極大的差異，部分學校並提供高額的獎學金、優惠等，如不是政治籠絡，那麼意圖為何？另外政府開放學歷採認的重點在於政府承認後，國家考試、公職與專業執照的取得，私人企業部分即便政府不開放採認，也不受影響得自由聘用，那麼在招收我方學生前往就學，並透過人數增多後對政府產生不論是開放學歷採認或是工作上的影響力，大陸是否另有用心？尤其在大陸留學後，容易對大陸有好感，如在公部門服務，在政策決定或資源利用上，可能都會傾向大陸，進而造成國家安全的危機，或回臺滲透，將國內重要機密透露給大陸，如此國家安全將大受影響：

在中國、臺灣尚非對等國家，中國甚至視臺灣為地方政府的情形下，承認大陸學籍無意引狼入室！...是為中國統一引路，若在 15 年前可視為匪諜！...本席認為承認大陸學籍將造成人才嚴重失血、國家認同顛倒、敵我意識破除及國內學校體系破產等問題，將有造成亡國之虞，不可不慎。（立法院公報，85（60）：76-77）

中國的大學都不承認有中華民國的存在，政府開放我們的孩子們可以到中國讀書時，他們在大學參加考試時，都必須寫下一個答案，即是：「台灣是中國的一部分」、「中華民國現在是由中華人民共和國來代表」，試想他們所受的竟是這種教育！兩岸的心防，中國要的不就是這個嗎？...他們千方百計要的就是台灣學生到中國接受他們的教育，在潛移默化中逐漸對中國產生認同，殊不知中國的教育是不承認中華民國的體制，透過教育要求台灣的學生接受（立法院公報，99（38）：171-173、188-191。），把台灣學生洗腦...回到台灣之後會造成台灣的混亂（立法院公報，99（38）：163），承認中國學歷是亡國的作法。（立法院公報，99（09）：343）

大陸對我方學生的統戰，不必上毛澤東思想等課程...進入到那個環境中，自然就會對那裡產生認同和好感...能不能改善兩岸關係要看兩方有沒有善意，如果有許多臺生跑去大陸念，變成投降主義的人，這種改善關係是好的嗎？...開放採認大陸學歷對於國家安全方面的負面影響是可以預期的，也是我們比較關注的地方，這麼多臺生畢業回國後，若是投入到公權力部門裡工作的話，處理公務時難保不會受到大陸社會主義制度的教育思想所左右...（文-宋經華，2004：附錄四訪談稿）

（三）同文同種難分辨

最重要的在於，大陸人語言、皮膚、樣貌等與國人相當，如果發生問題時，相當難以掌握，也難以判別，造成國內秩序、社會安全的動亂：

它就在我們隔壁，他們的人數又多，而且他們對我們有敵意，況和我們又是同文同種，他們混在我們當中根本很難區分。如果說美國人來台人數是 1 萬人，他們一看就知道不是台灣人，其他如生活習慣和語言也都不一樣，所以我們很容易做

區別。但中國學生來台混在我們當中，和我們生活在一起，語言相同，臉和皮膚都一樣，唯一不同的就是思想，這就是我們要做限制的原因。(立法院公報，99(38):228)

二、主張開放者之論述

(一) 思想統戰難防

與大陸統戰、別有用心派持相反看法的人提出不同論點，認為即便再怎麼嚴格防堵，也無濟於事，先以當時的媒體報導來看：

臺灣學子不斷赴大陸就學：無法禁絕，教部宜三思

雖然教育主管單位目前仍不採認大陸學歷，但這些學生畢業後，只要前往美國獲其他國家的大學(教育部承認其學位者)，再花兩年左右的時間，讀個碩士學位返台，其碩士學歷即可獲得承認。因此，在與其禁絕不了學生赴大陸求學之下，教育部不如如有條件採認大陸學歷...。(文-陳曼玲，1996)

立法院也有立委反對洗腦論的看法，認為大陸已在改革，連自己人民的思想都無法控制了，如何控制只是去短期讀書的學生；而且過往也有美國吸收我留學生的情況，也未見停止留學該國的政策發生：

當今大陸正戮力於開放改革，中共對大陸本土學生之思想控制尚力有未逮，更遑論接受多元之民主教育以達近20年之臺灣學生。即便留美之留學生亦曾發生為美國中央情報局吸收而代美工作之情事，我國亦不曾因此阻絕留美之管道，故安全實不應為阻擋學術自由化之藉口。且近日又有國民黨發言人身份之立法委員對此政策大加撻伐，並表示李總統亦反對此案，然從國家體制言之，行政院教育部方為國家制定執行教育政策之機關，李總統實無從置喙之餘地。建議此政策不應因外利之介入而有所改變，應堅持初衷繼續推動。(立法院公報，86(51):34)

(二) 大陸招募我方師資

況且，在現在民主多元的社會中，意識型態、洗腦，真的能產生國家操作的目的嗎？那為何大陸又聘用我國的教師去教授他們的學生呢？以國家安全、洗腦滲透這樣的觀點來阻止學歷採認似乎有點說不過去：

政治課程真的能夠鎖住一個人嗎？謝長廷先生當年好像是三民主義巡迴教官，...好像陳水扁等好幾個統統是。在座這麼多民進黨委員，當年都唸過三民主義與國父思想，結果到今天怎麼一回事啊！澈底洗腦失敗...大陸這樣弄就會來洗我們的腦？...現在我們有很多教授被北大、清大挖角去教書，他們怎麼膽子這麼大，把我們的教授請去那裡教書，難道不怕我們的教授去洗他們的腦嗎？...你們自己去唸書，就叫做知己知彼，而我們採認他們的學歷就是傾中賣台，這根本就是太兩套標準了。(立法院公報，99(38):200)

（三）研究發現赴陸臺生價值觀不易受影響

而且國內學者研究赴大陸就讀臺生的政治傾向，亦發現臺生求學大陸後，價值觀不易受影響：

臺生在心態認同方面，即使大陸對臺生進行「統戰」，但大多數的臺生也採取「低調」的生存之道。由於本科生、研究生的年紀漸長，獨立性較強、判斷力較穩定，他們的價值觀不易受到外人的左右，強加「洗腦」也不容易得逞。雖然臺生大多不表明自己的政治傾向，但並不表示臺生全部都不喜歡政治活動，有的臺生返台後投身政治活動，也有多位台灣的政治人物本人本人或子女到大陸接受高等教育。（文-劉勝驥、楊慧文，2002）

（四）開放為必然趨勢

對於以國家安全反對開放學歷採認的論述，學者認為唯有開放、民主，才是吸引人才、正視問題與長治久安的解決之道，如果一直擔心憂慮別人滲透，倒不如吸引優秀人才為自身服務，提升國家的競爭力，方能和諧共生：

由於兩岸學術、文化交流日益頻繁，對大陸地區學歷應否予以採認是必須面臨抉擇的課題。...基於事實的發展與避免日後可能產生的困擾，對於此一措施有重新加以考量的必要...（文-蓋浙生，1995）

兩岸應虛心檢討兩岸教育交流的問題，提出一套完善的因應策略，有效解決教育交流的一些障礙，擴大兩岸教育合作，提供多元化的教育服務。...隨著知識經濟社會的來臨，兩岸教育界深切的體認人才開發與培養，已成為加強發展競爭力的核心。因此，我們期待兩岸以和諧共生的胸襟，提出完善的因應策略，積極擴大人才交流，加強兩岸的學術合作，相互承認學歷以及策略聯盟合作辦學等，共同提升兩岸教育品質，追求教育的卓越發展，提升兩岸教育在國際上的競爭力。（文-楊國賜，2007）

吳京強調：包括兩岸交流在內的國際學術交流，應符合日漸開放的趨勢，文教政策走向國際化也是不可擋的作法。（文-林淑美，1998）

大陸學者亦認為採認大陸學歷將促進兩岸學術交流：

北京中國政法大學教授...表示，有關大陸學歷的採認問題，他建議台灣當局宜逐漸加以採認，他說目前大陸對臺灣的學歷一律承認，如果台灣逐漸承認大陸學歷，他相信更有助於兩岸的學術交流。（文-王世永，2003）

三、小結

從支持與反對開放的論述中可以看出，大陸地區大學學歷採認最大的問題在於反對者憂慮持有大陸學歷的臺灣地區人民，回臺將可能進入政府部門就業或升遷，如此一來對於兩岸政權目前的分治上將有所影響或改變，如果這些受過大陸思想的臺灣地區人民有傾中的傾向，那麼臺灣的政權將會不穩定，甚至被大陸當

局所打擊，這便是最嚴重的國安問題；但是一昧的防堵並無法阻止臺灣地區人民前往大陸當地就讀，尤其上有政策下有對策，民眾如果再到其他國家就讀，其更高的學歷仍有獲採認的機會，如此一來思想永遠無法控制，也不可能控制；再加上如果害怕大陸的共產思想，那雙邊的學術交流卻從未斷絕過，大陸來臺研修的人數逐年增加，學生交流過程中不免也有意識型態的接觸，一昧的以不採認大陸高等學歷來作為阻擋臺灣學生前往大陸地區就讀的手法，在論述上，似乎遭遇到挫折比支持多。

參、對國內高教與就業市場之影響

在開放與否的爭議中，因高等教育學歷涉及到白領階級的工作與國內大專校院的生存發展，因此在大陸學歷採認與否的論述中，高等教育的招生問題與後續就業一直是兩方爭執不休的觀點：

一、反對開放者之憂慮

(一) 人力資源供需失衡

學歷一開放將立即影響後續的求職、就業、執照與國內高教發展問題，因此不少立委提出開放學歷採認將造成國內人力資源的混亂：

- 1.國內教育發展資源及專業人力供需失衡：大陸學費低廉恐造成一波中國熱，年輕學生紛紛赴大陸就學；長此以往國內教育面臨空洞化威脅。
- 2.本土學術發展層次無法提升：近年赴美留學人數減少，開放赴大陸留學對學術本土化毫無幫助。
- 3.台灣社會、政治生態面臨質變：開放後形成教育市場替代性效果，如同外籍勞工驅逐本國勞工之就業機會般，而使受大陸教育學生在臺灣高等人才中佔一定比例，不單是文教交流而是文化依賴。
- 4.阻礙臺灣國際化進程：深化臺灣對中國的教育與文化依賴，臺灣中國化無助臺灣國際化，反而是國際化的阻力。
- 5.侵蝕臺灣經貿競爭力：臺商赴陸投資增加，大陸培養出來的高等教育人才受臺商雇用，人才與資金在大陸進一步結合與外流，使臺灣在經濟競爭更不利。(文-屈文仁，1997)
- 6.這種磁吸作用會愈來愈深：因為現在去中國，第一是花費少，學費便宜。第二、要取得學位很簡單，若要在臺灣，則是讀得要死才能取得這些學位。(立法院公報，99(04):284)兩國高等教育成本差異很大。(立法院公報，99(50):374) 少子化已經讓學校招不到學生了，大家還拚命跑到大陸唸書...這樣做只會讓台灣的學校提早消滅，對私立大專院校衝擊太大(立法院公報，97(53):40;97(66):138;98(4):224-225;98(78):368-370;98(32):464-465)。這樣我們整個大專校院、高等教育、產業文化會崩盤，包括編印教科書業者、文具行、便當業及租賃業，即整個大專院校及教育產業會被中國大陸磁吸走(立法

院公報，99（38）：162-165）

- 7.這些好學生被大陸挖走...人才外流、連根拔起。(立法院公報，98（55）：506)
- 8.中國學歷會衝擊到台灣人民的工作權，台灣大學生失業創新高，承認中國學歷將更惡化...來臺灣取代這些技術人員，搶走白領工作機會...高學歷者變為派遣工（立法院公報，97（66）：141-142；98（73）：281-283；99（04）：285；99（38）：163）...回台灣之後，便要求以大陸學歷參加考試...將侵蝕本地人的權益。(立法院公報，97（66）：126-127)

（二）就業競爭壓力增大

另外民調顯示亦發現，有 6 成左右的上班族反對開放學歷採認：

人力銀行最新調查顯示，逾六成上班族不支持教育部開放承認中國學歷，因為擔心「威脅到本國人工作機會」，但也有約三成上班族表示會提升取得中國學歷的意願。

1111 人力銀行調查顯示，61.9%上班族不支持教育部開放承認中國學歷；複選原因發現，其中 70.7%是擔心「威脅到本國人工作機會」，61.7%是擔心假學歷和買學位問題氾濫，也有 25.5%的人擔心大陸學校人才素質不一。但也有 31%上班族表示，教育部的政策會提升個人取得中國學歷的意願，其餘 69%無意取得中國學歷者，主要是「顧慮家人都在台灣」、「沒有到大陸謀職的打算」及「對薪水提升沒有實質幫助」。(文-六成上班族反對採認中國學歷，2009)

（三）磁吸導致高教招生困難

而在 2006 年教育部的專案報告中，也可以看出教育部擔心開放後學生恐一窩蜂前往大陸地區就讀，進而影響國內私校招生與經營，甚至後續白領工作激烈競爭的情形：

大陸政府...自 1998 年起廣設高等學校，其入學標準寬嚴不一...目前已呈現供過於求之趨勢，因此，大陸地區高等教育市場刻正面臨學生素質低落、學校盲目招生等失序問題，...由於臺灣地區人民赴大陸就讀與其他國家相較無語言隔閡，正面衝擊者，即私立學校招生不足、壓縮私校發展空間的問題。目前我國私立大專校院數量已達 154 所（含軍警校院 7 所與空大 2 所），在出生人口成長率逐年降低之情形下，未來勢將面臨招生不足之問題，如貿然開放大陸地區高等學歷檢覈及採認，恐將造成台灣學生赴大陸求學之浪潮，進而衝擊國內高等教育發展的長遠規劃，影響國內大專校院之生源與經營。...目前國內各科系人才需求不一，如全盤開放採認，致中國大陸人力湧進台灣市場，對於已人才濟濟的領域，如再引進大陸人力資源，恐將肇致市場過度競爭，影響國內人民的就業機會。(立法院公報，95（31）：475-478)

站在國家人才配置與管控的觀點，教育部擔心國內私立大專校院的發展無可厚非，但是就業機會與政府管控並非劃上等號，私人企業的用人權，教育部並無法干涉，因此以就業機會作為不採認的理由，教育部未點明的是「公部門」的就

業機會，而非私人企業的就業機會。不開放大陸地區高等學歷採認，意在保護持該等學歷者，不得報考公職或參加國家考試，以保障國內政府部門與專業技術人力不受大陸學歷的影響，否則這項政策將與部分行業（如漁業、建築業）開放大陸勞工政策相抵觸。

二、主張開放者之論述

（一）開放才能吸引人才

與反對開放者持不同觀點者認為，全球都採認，不怕沒有工作機會，況且自我封閉的結果，臺灣將流失更多人才：

全球都承認 學生不擔心出路

政府遲遲不開放大陸學歷認證，多少阻擋了部分國內學生前往大陸求學意願，不過，前往大陸求學的台生或者是未來想要到大陸就讀的學生們則認為，全球都承認大陸學歷，只有台灣不承認，並不擔心未來找不到工作或者出路。台生梁忠指出，台灣不承認大陸學歷「就算了」，未來他留在大陸的機會比較大...王治國說，有這段經歷就可以了...孟蓉華強調，全世界都承認大陸學歷，只有台灣不承認「很可笑」，...唐漢青說，國際承認比較重要...台灣應該要承認大陸學歷，大陸在國際間有影響力，台灣不承認是「自我封閉」...殷英說，反正其他國家都承認，學成後如果要回台灣，擁有大陸學歷，私人企業反而會加分。港龍航空經理戴子超表示，大陸著名學府畢業生擁有一定實力，港龍航空不會因為台灣不承認大陸學歷，就「拒絕」大陸畢業生。（文-蘇秀慧，2004）

（二）學歷開放採認與就業競爭無必然關連

學者亦指出，影響國內工作機會與就業市場的因素眾多，開放大陸地區學歷採認與工作機會並無直接關連：

我國就業市場不景氣因素甚多，但取得大陸學歷者是否會返回國內就業，此屬未定之數。因我國處於長期經濟不景氣已有相當時日，目前就業市場本即相當緊張...而取得大陸學歷者，更是由於所取得者係大陸學位，在國內就業條件不比大陸優渥之情形下，留在大陸就業機會反比返回國內為多。因大陸現在是全球最大的高速發展市場，就業機會遠比我國多上甚多，取得大陸學歷者，並無回國就業之必要，留在大陸機會反而更多！（國家政策研究基金會，1997）

而且僅限制大陸地區高等學歷而不限制其他地區的學歷或是勞工，這在就業市場的競爭上，並不公平外，將所有的就業競爭壓力全歸於大陸學歷採認，似乎也相當不公平：

如果他們參加國家考試高考錄取，就表示他們有這個實力...結果人家考上了，你們卻不錄用、不讓人家就業。...如果你們擔心就業市場受影響，那麼，你們為什麼要錄用外籍英文老師？難道這不會衝擊本國英文老師市場？還要用外勞？政府應該禁止使用外勞，這才是對國內市場產生衝擊的理由。（立法院公報，95（31）：

486-488)

(三) 政府部門人員私下前往就讀，防堵意義何在

另外在不開放政策下，仍有公部門的人員或是立法委員及助理等私自前往就讀，那這樣防止的意義還在嗎？

立法委員的程度不夠到北大去唸書，人家還照收，這是人家的統戰。就算是這樣混到一張北大的文憑回來，你們又能如何...這根本沒有用。(立法院公報，95(31): 486-488)

最近這幾年，有多位立法委員同仁及助理群到大陸讀書，教育部是否該予以禁止？(立法院公報，95(31): 515-516)

雖然政府尚未開放承認大陸地區高等學歷，但已有立法委員或公部門人員前往大陸地區就讀，先不論其原因為何，但是如果害怕政府開放採認後會鼓勵民眾前往大陸地區就讀，那麼這些立法委員自行前往，難道就沒有鼓勵的性質？這與部分立法委員在議會上的主張明顯自相矛盾外，亦可看出國內「禁不住」國人前往大陸地區就讀的趨向。

(四) 高校招生不足與學歷採認政策無必然關係

對於那些主張開放將造成國內私立大專校院將招生不足、面臨倒閉的論述，反對者提出相反的看法，認為招生不足與開放學歷採認並無直接關係，國內長期以來對於國外學歷皆予以採認，也不會以招生不足作為阻擋學歷採認的理由，而開放學歷採認與否，對於競爭力弱的學校，其實並沒有太大的影響，因為體質弱的學校，即便以不開放採認大陸學歷作為保護，久了仍會面臨倒閉危機，而國內少子化與高校數量的快速擴增，才是招生不足最主要的原因：

本席認為台灣不採認大陸的學歷是不是對於保證台灣現有的一百六十所高校的生存就有幫助呢？這是一個很大的問號。如果開放，一定會有相當大的衝擊，就算不開放，台灣現有的一百六十所高校，最好的依然不受開不開放學歷的影響，依然很容易招得到學生。四、五流的大學就算不開放採認大陸學歷，不足三、兩年，也會有生存的困難，甚至於倒閉。與其封閉保護我們後段的學校，不如協助學校轉型發展特色比較重要。(立法院公報，95(31): 516-518)

我國高等教育學校招生員額不足問題與大陸學歷承認與否並無絕對直接關係...我國目前已面臨少子化之時期，出生率降低本即會引致學校招生員額不足問題。而民進黨執政後短期內大量增加 100 多所高等教育學府，在粥少僧多之情形下，當然會讓本即因少子化原因而招生員額不足之學校，更是雪上加霜地必須面臨更多學校搶招學生的惡夢。而這純係因我國高等教育政策未適當規畫所產生的問題，而與是否承認大陸學歷無必然關係!因首先我國長期以來即承認世界各國之絕大多數高等教育學歷，而數十年來也未曾有人提出會因此造成國內學校招生員額不足問題。

再者，若我國在承認大陸學歷採開放政策，則亦可招收大陸學生來台就學。因大陸高等教育競爭極為激烈，我國開放高等教育適可讓有意來台就學之大陸學生前來就讀，洽可為我國高等教育學府招生員額不足問題找到解決之道。因此，承認大陸學歷並藉機開放我國高等教育讓大陸學生來台，係屬雙贏兩利之事，而非如前述會造成我國高等學府招生員額不足之現象。縱使我國現在確實存在高等教育招生員額不足問題，但如前述此係屬少子化及短期內暴增 100 多所高等教育學府所致。今若開放大陸學歷承認，此現象亦不致因而更形惡化，反而有可能獲得一定程度之改善。(文-國家政策研究基金會，2007)

檢視國內各大學校院的體質，教育部提到國內大學校院在師資、圖儀等皆還有招生之餘裕：

政府為確保各大學教育品質，針對與學生受教權益息息相關的師資質量、圖儀設備、校舍建築面積等嚴予把關。以目前各大學的教學資源來看，絕大多數不僅符合上述標準，更有餘裕再增加招生名額，但為因應少子女化趨勢，各大學目前只能維持既有招生規模。(立法院公報，99 (10)：405)

既然大學招生名額上尚有餘裕，資源亦充足，國內學風比大陸地區高校自由，我國技職校院發展又比大陸地區先進，在擔心磁吸的憂慮中，為何不開放大陸學歷並招收陸生呢？

部分立委主張不應繼續鎖國，「主張鼓勵國內大學校院赴中國大陸招生」(立法院公報，92 (59)：114-115；94 (73)：365-366)，吸納其學生來臺接受教育，前教育部長吳京並提到國內大學需敞開大門跟全世界搶人才，如果國內學校無法接受挑戰、競爭，則更不應關起門來誤人子弟：

我想大陸學歷認證分為三個階段，剛開始就是反共義士，後來是為了臺商子弟，第三個階段是我們要跟大陸搶人才，你要搶人家的人才不承認人家的學歷不是開玩笑嗎？不承認是自己把自己的門路斷掉、自廢武功...任何一個國家開始關門，一定會影響到發展...現在國內的學校必須要競爭了，如果我們國內的學校不能接受挑戰、不能接受競爭，是不會進步的，那我們就關起門來讓這些學校誤人子弟嗎？...保護是永遠不能進步的(徐佩淑，2005：附錄二訪談稿)

而馬政府主張開放的原因也在於提升國家競爭力，吸引各界人才：

採認大陸高等教育學歷將有助於下列政策目的之達成：因應大陸高等教育品質快速提升，以及世界各國多予採認趨勢，進而與國際接軌...有利於國內大學吸引優秀大陸學生來臺就讀...提升國內大學的競爭力，刺激我國大學與研究機構之進步...增加企業、大學與研究機構聘用具大陸學歷優秀國人之機會。(立法院公報，98 (29)：296-297)

三、小結

從上述意見，顯見國內工作機會及高等教育的發展與大陸學歷採認，在論述上，支持開放者認為兩者間並無直接關係，開放與否對於國內就業市場並無直接影響，而且私人企業用人並不受到國家是否採認大陸學歷政策的影響；至於高校招生並不應怪罪於大陸學歷採認上，而是因國內少子化、高教快速擴充所造成的影響；至於反對開放者，則主張開放採認後將造成大量學子前往大陸就讀，產生磁吸效應，加速國內高教的倒閉，並且將造成國內白領市場就業機會的高度競爭，對於弱勢族群將更為不利。

從兩方論述中可以看出，反對開放者站在保護的立場，唯恐開放後弱勢競爭者競爭不利，因此選擇保護主義不開放；至於主張開放者則強調全球競爭的趨勢，認為唯有開放才能提升競爭力、吸引更多國際人才，提升國內高等教育的水準，並且留住更多的人才。也因為兩方所顧慮的面向不同、強調的立論點不同，因此主張競爭與主張保護者，始終難以達到共識。

肆、小結

從以上論述中可以看出，在反對開放與支持開放兩派對於法令規定、人民需求、國家安全、國內高教發展與就業市場上，有截然不同的論述觀點。

反對開放者認為基於整理國家利益、兩岸關係，並無開放採認大陸高等學歷的必要，以免開放採認後，持該等學歷的民眾進入公部門服務，進而影響國家安全；況且這些非接受國內高等教育的臺灣地區人民，其所受的大陸學歷科系與國內不同，除將造成國內高教招生不足、經營受影響，其畢業後回臺搶工作，造成白領工作競爭更為激烈，弊多於利，況且為保護國內未前往大陸地區就學之民眾權益及國內高等教育，因此實無開放之必要，偏向於保護主義之思維。

主張開放者認為開放有利兩岸相互瞭解，國安問題不應由教育的洗腦問題來考量，況且洗腦也不一定成功，在無法禁止人民前往大陸地區就讀的情況下，開放可吸引更多優秀人才為國服務，而且可以解決持有該等學歷之大陸籍配偶、臺生與臺生子女等繼續深造、就業等問題，不應只考慮留在國內民眾的需求。而在大專校院與工作機會上，主張開放者認為要提升大專校院的國際競爭力，招收更多優秀學子，才能與國際接軌，不應只是一昧保護國內大專校院，而且就算不與大陸高校競爭，仍須與世界各國的大學校院競爭，開放有利國內高等教育提升競爭力，以提升整體國家競爭力。就業機會與競爭上，唯有開放才能爭取更多人才，過度保護只會流失人才，造成國力下降。由此可看出，主張開放者傾向強者競爭生存、反對保護主義。

從兩派的論點中，可以看出反對開放者著重在未前往大陸地區就讀的國內學生與競爭力較弱的私立校院上，以保護的立場協助其在大環境中能繼續保有優勢；支持開放者則著重在國際競爭與持該等學歷民眾的問題解決上，兩者的關切點不同，因此在論述上也呈現完全不同面貌。

第二節 社會脈絡下的文本解釋

在討論完政府對於大陸高等學歷採認政策開放過程中所形成的論述後，本節重點在找尋論述生產與互動的規則，從而將之與社會脈絡做連結，瞭解論述所處的社會脈絡與原因，以及論述牽涉到的社會情境認同。

壹、兩岸關係

從政府選擇保護主義論述的時點上，明顯落在 1998 年與 2006 年之間，此期開放恐危國家安全、保護大專院校發展與保障民眾就業機會等論述勝出，政府選擇不開放；至於 1996 年與 2009 年間，政府主張開放大陸學歷採認，強調應與國際接軌、爭取優秀人才、提升大學競爭力等反保護主義的論述勝出，此與兩岸關係的發展是否有關，值得一探究竟。

政府開放探親（1987 年）後，民眾赴大陸者日益增多，因解除戒嚴與大陸進行事務性協商，並成立海基會作為與大陸（海協會）協商之窗口，一開始兩會相當熟絡，因此在 1992《兩岸條例》中，第 22 條通過時，兩岸人民互動相當熟絡，立委們也預測將有民眾前往大陸地區經商、求學等需求，因而在法令上予以明訂。

但 1995 年起，兩岸關係開始發生變化，從第三次焦唐會無法達成共識後，當年度 1 月 30 日江澤民發表八項主張（俗稱江八點），堅持「一個中國」、「一國兩制」框架，但這項主張並不獲得李前總統府內所認同，因此雙方開始提出不同的觀感，同年 4 月李前總統於國統會發表「建立兩岸正常關係，塑造統一有利形勢」談話，並提出建立現階段兩岸正常關係六點主張（俗稱李六條），雙邊對於一國兩制仍沒有共識。

李總統接受華盛頓時報訪問時指出：希望香港主權移歸後，能繼續繁榮發展，期望港臺雙方加強交流合作，但反對以香港模式解決中國統一的問題。（行政院大陸委員會兩岸大事記，無日期）

當年六月的辜汪會談大陸主動推遲，並表示會在適當時機與我方聯繫。在行政院提出希望維持對話的立場下，七月錢其琛就一九九七年後處理臺灣與香港關係提出七項原則。雙方仍無取得共識下，七月大陸地對地飛彈發射演習、飛彈將射入東海公海，以軍事威脅我方（行政院大陸委員會兩岸大事記，無日期）。

隔年（1996 年）教育部前往大陸考察，研議學歷採認細節與《檢覈辦法》，政策走到 1997 年發布，剛好也是香港回歸，大陸試行一國兩制的時點，在兩岸官方互動冷，大陸積極矮化我為地方政府的情況下，大陸學歷採認政策受到「戒急用忍」原則的牽制，開放採認恐造成國家安全危機的論述便隨之產生。

（蔡煌瑯）：在中國、臺灣尚非對等國家，中國甚至視臺灣為地方政府的情形下，承認大陸學籍無意引狼入室！...是為中國統一引路，若在 15 年前可視為匪諜！...本席認為承認大陸學籍將造成人才嚴重失血、國家認同顛倒、敵我意識破除及國內學校體系破產等問題，將有造成亡國之虞，不可不慎。（立法院公報，

與第五章李前總統時期多元流程的狀況來看，當時主要受到政治流的影響，此期因為兩岸關係趨於緊張，文本上出現「以學逼政」、兩岸政治狀態影響、國家安全等論述，也著實不意外。

今年總統大選期間，中共終止兩岸溝通管道，文攻武嚇企圖影響選舉，未能得逞。如今又採取「冷處理」的手法，「以民逼官」、「以商圍政」對我政府施壓，企圖提升我社會各界的焦慮感。針對這種情勢，我們更必須秉持「戒急用忍」的大原則，來因應當前的兩岸關係。(文-田麗虹，1999：78)

以李前總統任內來看，兩岸關係是影響學歷採認開放與否與政策論述轉向重要的關鍵點，一開始政策著重在法令規定與人民需求論述上，著重在處理赴陸臺生與大陸籍配偶的學歷採認問題上，直到兩岸關係趨於緊張後，國家安全論述勝過法令與人民需求論述，但因法令已經發布，因此大陸地區高中以下學歷獲得採認，高等學歷部分則暫緩，以因應法令規定與兩岸關係緊張的情形。顯示兩岸關係緊張時，國內保護主義的論述便明顯居於上風，被中央採納，原先解決民眾學歷採認問題的訴求等論述則置於次位。

政黨輪替，2000年陳前總統就任後，一開始兩會本有恢復協商之可能，但大陸對於民進黨的領導人仍抱持繼續觀察的謹慎態度：

(2000.7.13) 海協會會長汪道涵與新黨訪問團會面時稱「臺灣新領導人過去的臺灣獨立場，已經有所調整，但仍要繼續觀察」，並重申臺灣當局應該回到九二年各自口頭表達「一個中國」共識，「這是兩岸談判的基礎」。

但是因為我國在加入聯合國上受到中共打壓：

(2000.7.13) 中共外交部發言人朱邦造在例行記者會上稱，聯合國是一個政府間的國際組織，臺灣是中國的一個省，不能以任何名義加入或參與聯合國所屬的機構。

加上在「九二共識」上有各自解讀，大陸堅持回到一個中國共識下才能談判：

(2000.8.4) 海協會官員稱，除非臺灣公開宣布不搞「兩國論」、回到九二年兩會「一個中國」共識，否則兩岸兩會展開辜汪會談的預備性磋商、恢復兩岸副秘書長層級會談等議題不可能實現。(行政院大陸委員會兩岸大事記，無日期)

而我方堅持沒有九二共識，只有九二精神，我方並未接受一個中國的主張，兩方立場明顯不同，大陸擔心我方走向台獨，堅持不恢復兩會協商：

(2000.10.7) 陸委會主委蔡英文表示，政府兩岸政策以總統陳水扁五二〇就職演說中的「九二精神」為主軸，希望能加強交流，擱置爭議。目前我方雖未接受大

陸「一個中國」的主張，但也不會刻意去挑戰其「一個中國」主張。(行政院大陸委員會兩岸大事記，無日期)

因此至陳前總統任內，雙方因為無法達成共識，對於兩岸關係的定位各說各話，因此兩會都無法進行會談，兩岸制度性協商機制不行。而此同時，即使加入了 WTO，但因為兩岸的特殊關係，即使我方不採認大陸學歷，大陸也不會依 WTO 的框架或條約來進行報復：

我國在 WTO 教育服務業中所承諾的事項與大陸學歷採認政策是沒有相關性的，因為目前兩岸不管經濟貿易、文化學術等交流或者規範原則都不是依據 WTO 的架構來達成的，兩岸間所發生的問題實際上也不是依照 WTO 規章來處理的。(詳見宋經華，2004：附錄四訪談稿)

因此在此期，雖然國內多數學者專家與持大陸地區學歷的臺生、陸配等紛紛要求政府開放大陸學歷採認，但是因為礙於兩岸關係緊張，國家安全論述明顯優先於人民需求這一項：

林委員德福：由於時空環境已經不一樣了，從 86 年到 95 年，大陸這幾年的經濟發展我們都看在眼裡，如果我們不三通、直航，我們可能會被邊緣化，我們也沒有路可以走了，今天只是為了讓人民好過一點，而不是要在意識形態上來對抗。(立法院公報，95 (31)：485-486)

陸委會也曾想解決透過招收陸生解決國內高等教育招生不足的情形，但因為兩岸關係陷入僵局，兩會不協商的情況下，單方面開放大陸學歷採認，一方面無法確認學歷的真實性，也無法保障人民在大陸所遭遇的困境處理：

...如果要承認，其實還是要兩個政府坐下來談清楚。(立法院公報，95(31):509-511)

留學生自行出國時遇到問題，都有當地代表處、大使館提供協助，但學生到大陸求學是經過教育部核准，若出問題是否有適當的協助機制也值得考慮... (文-廖敏如，1998)

無法在大陸地區設代表處或協助機構的背後，隱含著兩岸關係存在一種尚未真正互助合作的氣息，如果遭遇了假學歷或留學生的問題，可能大陸方面也無法提供適時的協助，兩岸關係的緊張，以及兩會間會談的終止，代表了如果民眾經教育部核准前往大陸地區就讀遭遇了問題，政府卻無法處理這樣的困境，政府的威信以及人民的生命安全將再次受到威脅，彷彿千島湖事件翻版一般，民眾將哭訴無門，而我方政府即便再多抗議，恐怕也無力回天。因此在兩岸政府關係緊張下，全盤整體而言，單方面開放學歷採認對於國內弊多於利，而如果要招收陸生，必須面臨學歷採認的問題，而雙邊政府會談機制的暫停，是大陸地區高等學歷採認政策遲無法繼續前進的重要原因。

檢視當時政策的論述，2006年教育部提出不開放採認的專案報告中，明確的點出「大陸地區高等學歷採認政策非僅為單純教育問題」，而須就整體大陸政策步調一致性及兩岸關係之敏感性審慎為之，其中國家安全被列為考量的第一項，便可知當時兩岸關係對於學歷採認政策的影響性。也因此，在2006年的專案報告中，法令規定與人民需求的論述不見蹤影，而著重在國家安全及採認後可能衍生的國內問題加強論述，是以兩岸關係對大陸地區高等學歷採認政策佔重要關鍵影響。

對此，大陸方面於2006年公開宣示全面採認我方高等教育學歷（雖然大陸方面從來沒有不採認我方任何一所學歷），一方面表達善意，另一方面也是持續招收我方學生赴大陸地區就讀，港澳台招生人數部分也逐漸成長；但雙邊政府關係仍未融冰。而在政府間彼此不信任的狀態下，保護主義的論述明顯壓過支持開放的反保護主義論述，也因此，即便當時民意超過六成支持開放大陸高等學歷採認，但因兩岸政府間互不信任，保護主義仍受到中央決策者採納。

馬總統就任後，意識到如果繼續在意識型態上做堅持，對於國家整體經濟、文化與教育等發展並無好處，尤其國內持大陸學歷者對政策開放的需求、國內招收陸生的需求越來越大，如果一再陷入意識型態之爭，兩岸關係持續原地踏步，我將被邊緣化外，在國際競爭上將更不利，因此政府選擇先行處理事務性問題，先擱置爭議，在兩岸國際地位上選擇避免與大陸衝突，而先針對10多年來兩岸衍生的問題進行事務性的協商與調解：

（2009.1.18）馬英九總統出席「2009年世界自由日慶祝大會暨世界自由民主聯盟中華民國總會第53次會員代表大會」致詞時表示，上任之後，恢復與大陸中斷10年的協商，逐步減低海峽兩岸的緊張，真正用和解消除對抗、用談判取代對立。如果海峽兩岸沒有戰爭，充滿和平與繁榮，相信兩岸的政府都會有更大的勇氣推動自由民主。（行政院大陸委員會兩岸大事記，無日期）

在兩岸以九二共識基礎為前提下，雙方開始進行兩會協商，陸續簽訂了兩岸包機直航、ECFA、司法互助協議。有關大陸學歷採認與開放陸生來臺部分，也積極推動：

吳部長清基：我們台灣可能會成立聯合招生策進委員會，也就是招策會，然後跟大陸進行招生事項的協調。（立法院公報，99（38）：186）

此期的論述著重在人民需求、國內高教市場發展與國際競爭力上，強調與國際接軌、吸引優秀人才，而國家安全的論述則未在教育部的專案報告中（2009）出現，顯見兩岸關係的良窳，著實影響論述的採納，兩岸關係緊張時，國家安全將受影響等保護主義論述勝出；兩岸關係穩定時，持該等學歷之人民需求與提高國內高教競爭力等反保護主義論述勝出，顯見大陸高等學歷採認論述之取捨與兩岸關係息息相關，這也呼應了第五章研究結果中，政治流影響大陸地區高等學歷採認政策的看法，也符應了歷來研究顯示凸顯大陸地區高等學歷採認政策深受政治影響的發現。

貳、國內高教發展

有關政府採用保護主義或反保護主義的論述，其中 1996 年的報告並沒有提到國內高教發展的問題，而是從 2006 與 2009 年的報告中，一份強調要保護國內高教發展、一份主張要提升國內高教競爭力，此間的不同是否受國內高教發展的影響，值得探討。

檢視大陸地區高等學歷採認政策發展以來國內的高教發展，從 410 教改、《教育改革總諮議報告書》提出，1998 年開始擴增高教容量以來，國內高等教育校院與學生人數不斷增高，2004 年大專校院超過 150 所，招生人數自 1998 年的 108 萬人急遽上升至 2004 年的 420 萬人，呈現供過於求的趨勢（立法院公報，95（31）：475-478），高等教育資源呈現排擠現象，而國內出生人口卻逐漸下降趨勢（2009 年出生人口已低於 20 萬人，詳見第五章各節問題流）。為此學界與各大專校院相當憂心，並擔心大學倒閉。

另一方面國際各大專校院皆有擴招、高教市場化積極搶學生的趨勢，因此國內高等教育面臨轉型與國際競爭的壓力，尤其加入 WTO 後，教育被視為服務產業，面臨各國知名學府的競爭，各大專校院無不感知極大壓力。

檢視大陸高等學歷之論述，1996 年主張開放採認時，國內升學競爭仍高，因此採認需求上還提到民眾因升學不利前往大陸地區就讀的情形，但 2006 年反對開放時，便提到為避免影響國內私立大專校院的招生與經營，主張不開放大陸高等學歷，此乃因大學擴張潮自 1998 年起，1996 年制定政策時尚無這些考量；2004 年時高教擴張明顯成了各界關切的焦點，加上當時部分大學浮濫招生，造成文憑貶值，部分學校亦面臨招生難題，因此國內高教生存的論述在此期被應用。政府為解決大學快速擴張所衍生的問題、發展各大專辦學特色，陸續提出獎勵性補助措施（教學卓越計畫於 2005 年提出、邁向頂尖大學計畫（原發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫）自 2005 年公布名單、2006 年起實施）、退場機制、國際化與招收陸生等政策因應，但因招收陸生政策面臨學歷採認問題，因此在兩岸未恢復兩會協商機制下，並無法開放，也因此，磁吸效應的論述在 2000 年後便被陸續提出，並可在 2006 年專案報告中看到其影響。

與此同時，因兩岸關係彼此不信任，無法招收陸生且總統宣布不採認大陸高教學歷的狀況下，政府積極以教育南向政策因應國內高教招生困境，除提供台灣獎學金、鼓勵大專校院至東南亞簽署雙聯學制合作、境外設置專班招生，並將國內高教資源積極輸出，以突破國內高教問題與無法西進的困境。

政黨輪替後，雖然仍擔心開放大陸地區高等學歷採認政策將造成磁吸效應影響，但同步招收陸生、吸引人才來臺的論述降低了對國內高教的衝擊影響，也因此，國內高校的發展對於開放學歷採認的影響主要是從高教擴張後所衍生的問題所開始。

至於政府採取保護或反保護主義，主要受制於兩岸間互信關係影響，在國內高校部分，當然擔心學生大量外流至大陸就讀（1996 年專案報告中可見其憂慮），

但一昧的保護除無法招收陸生外，對於國內高教的國際競爭優勢並不利，因此政府以招收陸生政策作為開放大陸學歷採認的附加條件，兩者一體，對於國內高教既是受益，也是受害，競爭力強者受益多、競爭力弱者可能受害多，不過總體而言，馬政府時期對於國內高等教育主張開放大陸高等教育採認，主要採反保護主義的論述。

參、小結

從兩岸關係變化與學歷採認的論述，可以得知兩岸定位的論述與兩岸關係的互信情形，深刻的影響大陸學歷採認政策的推動，當兩岸政府關係處於互信、和平對等狀態時，持有大陸高等學歷人民被採認的需求、提升國家競爭力等反保護主義論述便被提出；當兩岸政府關係不穩定，例如我國政府怕被大陸以一國兩制的框架矮化、對於一個中國代表性沒有共識，怕雙邊不對等的考量下，開放學歷採認恐危及國家安全、恐造成國內高校倒閉等保護主義論述便會勝出。因此兩岸關係的發展對於大陸地區高等學歷採認政策的論述取決占有重要的關鍵影響。

至於國內高等教育的發展，因擴增以來招生問題無法解決，而招收陸生又受限於兩岸關係的良窳，因此唯有同步解決國內高教招生問題，大陸地區高等學歷採認政策方能進行。而採取保護主義論述時，學歷無法採認，自然無法招收陸生，兩者時一體兩面；而當政府採取反保護主義論述時，開放學歷採認、招收陸生、吸引人才、提升競爭力等論述則出現，這都反映了決策者當時的社會脈絡需求。

另外從研究中亦可看出，反對開放（保護主義）者的論述，著重在國內弱勢族群的保護上，當兩岸關係不穩定，大陸地區敵意明顯時，國內保護主義便盛行，政府明顯採該派論述，強調國家安全、降低對國內高教衝擊與保護未出國就學等民眾的就學就業權益等；而當兩岸關係穩定時，部分民眾的需求與開放競爭的論述便被政府採納，著重在提升競爭力與國際的趨勢上，至於保護派的主張，則非政府首選。

綜上，可以看出環境脈絡對政策論述的演變與政府取舍論述的影響。而在論述過程中，兩岸關係的互信與否深深影響政府採納保護主義論述或反保護主義論述。

第七章 研究結論與建議

本章重點在闡述本研究的研究結果與對後續研究的建議，第一章依據前開論述分析，摘要研究結論並提出決策制定的模式；第二章為研究建議。

第一節 研究結論

壹、學歷採認政策歷經三位總統任期，政策之窗於馬總統時期開啟

從歷來研究與第五章多元流程分析中可以看出，大陸高等教育學歷採認政策在李前總統時期，曾積極研議並考慮開放，但因政治力干擾造成暫緩，而陳前總統時期主要持不開放、暫緩的態度，即便各界建議下，基於整體國家利益考量，仍採不開放的原則。直至馬總統任內，兩岸關係改變，才與招收陸生政策一併開放。此約經歷 20 年的變化，可謂琢磨多時。

從研究中可以看到，在決策脈絡發展上，李前總統時期，本有政策之窗開啓之機會，問題流與政策流皆相當明確，但政治流因為兩岸關係的轉變，兩會停止會談、飛彈威脅、大陸逼迫我方接受一國兩制的緊張氣氛，兩岸政府不斷公開放話，宣示各方立場，在沒有共識的狀況下，兩岸會談停止了十多年；因此《檢覈辦法》發布與 73 校名冊公告時，適逢政治流關閉之時期，造成政策之窗關閉。

陳前總統時期，問題流加入國內高教擴張以來面臨招生、學校經營等問題，WTO 國際因素與陸配狀告教育部，顯得更為複雜；政策流一開始在曾志朗部長時相當積極，但因陸委會不支持，因此政策流後來停滯；政治流部分一開始兩岸還有小三通的互信情況，但因一個中國主張雙邊無法達成共識，雙邊領導人言論越行激烈，政治流嘎然停止，政策之窗無法開啓。

馬總統時期，問題流越顯嚴重，持有大陸高等學歷的臺灣人民也越來越多；政策流部分教育部積極研議，對於招收陸生與開放學歷政策一併處理，並提出立法與相關配套措施；政治流上，雖國內仍有少部分反對聲浪，但兩岸重拾九二共識，積極處理兩岸事務性問題，兩岸關係互信穩定、經濟競合關係更深，簽訂雙邊直航、ECFA 等協議之互信氣氛下，三流匯集之下，政策之窗開啓，相關法案於 2010 年 8 月 19 日於立法院通過。

貳、學歷採認決策爭議點中國家整體利益優先於其他利害關係人利益

從第五章學歷採認爭議點分析中可以得知，大陸地區高等教育學歷採認政策主要爭議點有五：一為開放與否、二為採認對象、三為採認校數、四為採認時點、五為排除原則。

其中開放與否決定了整個政策的推動與否，這項爭議最主要的考量點，經研究「國家政權穩固」的利益優先於其他各利害關係人的利益，不論是臺生、臺商、醫師團體、大陸籍配偶、大專校院團體等各方利益，在領導人「國家政權穩固」利益考量下，都顯得不足輕重，此一理由也解釋了為何即便已經超過半數以上民

眾支持政策開放，但是政策仍堅持不開放的原因。因為在政權穩固、國家整體兩岸利益優先為第一的領導人心中，部分群體民眾需求與權益並非首要考量。這也凸顯出，何以理性分析、漸進修正、環境決策模式、政策論辯模式等研究方式皆無法完整解釋政策斷裂與政策內部各項因素的矛盾性，因為這些決策模式強調的都是政策流內部的邏輯性，但對於大陸學歷採認的高度政治性，即便贊成的立委與專家學者及臺生會等赴陸臺生人數再多，形成了倡議聯盟齊聲呼籲，也無法在李前總統或陳前總統任內推動這項政策。

因為害怕民眾過度傾中，影響國內政權的穩定，因此領導人決定避免與大陸進行深度、長期的交流，因此李前總統與陳前總統時期，一方面大力推動「教育臺灣化」、「認同本土化」等概念，一方面鼓勵雙方學子交流，也希望陸生得以來台交流學習，甚至提出可以跟大陸進行雙聯學制合作的措施，但前提是不鼓勵臺生赴陸就讀。這種經濟上「戒急用忍」、「南進政策」的立場，以及「鼓勵陸生來交流」、「反對臺生赴陸」的政權穩固利益優先心態，恰巧也解釋了大陸學歷採認政策推動中許多看似不合邏輯、不連貫的各項措施。這是因為領導者懼怕開放後民眾可能會過度接受大陸的思考方式，怕民眾傾中不認同臺灣這片土地、怕民眾赴陸後心向大陸、當情勢所迫須以一國兩制這樣的矮化方式面對大陸，這些憂慮的心態，造成大陸學歷採認政策嘎然而止、延宕近 20 年，且陸續推動教育臺灣化、語言本土化等各項愛臺措施、本土意識教育政策，另寧可優先發展較遠的國際教育市場（南進政策）、拓展東南亞高教市場，也不願意先開放較鄰近、同文同種的大陸市場，這些未明說的深層利益糾葛，讓整個大陸高等教育學歷採認政策因為兩岸關係的動盪與兩邊政治互動的不對等，延遲了近 20 年才實施，而不論教育部開放或不開放，都脫離不了工具性的角色。

至於採認對象、採認校數部分，從研究過程中可以發現，早期對來臺之大陸地區人民學歷採認，並不限其就讀學校、科系、時間點或用途，但是隨著臺灣地區人民的入法，學歷採認政策的演變對於來臺之大陸地區人民學歷採認方式越來越限縮，尤其在面對臺灣地區人民與大陸地區人民之作法上，均要求平等，甚至臺灣地區人民優先的原則，不論在採認時點（一律不追溯採認）、採認校數（同一套認可名冊）、排除原則（醫事人員學歷、非正規學制等）等，各項採認規範與流程，皆屬相同，此對大陸地區人民而言是否公平雖有待商榷，但是在學歷採認政策中可以看到國內政策擬定時，一旦提到兩岸，《兩岸條例》中臺灣地區人民優先、保護臺灣地區人民利益之議事馬上抬頭，此也突顯出台灣地區與大陸地區在地域上、人口數的懸殊比例，造成台灣地區人民不得不積極捍衛自身權益。只是在國內大陸籍配偶的權益，明顯的在大陸學歷採認政策中是被忽略與犧牲的。而從各方利益的表達與最後政府決策的內涵中，可以看出採認對象與校數決策上，主要由中央統一決定，利害關係人本身並無法干涉。

而採認時點部分，主要考量公平、台灣利益優先，陸配權益被剝奪；排除原則中，倡議團體的主張與衛生署的考量一致，影響政策的規劃。

綜上，在各爭議點中，政府著重利益點或有不一，最後勝出的利益也有所差

異，但維持整體國家利益與穩定是政策推動最主要的考量。

參、利害關係人利用各種管道影響政策

研究發現，利害關係人或透過立委質詢、或阻撓議程進行、或利用不理性之方式、或以投書、陳情、公聽會、透過媒體發聲、或以司法救濟方式表達自身立場，各種管道都是利害關係人表達自身立場之方式。也因此，立法委員取得資料的來源相當多元，倡議團體也透過立委及媒體等方式表達自身對政策的看法。雖然最後部分利害關係人的聲音被採納列入政策規劃中，例如醫師公會反對開放大陸醫事人員相關學歷的主張；部分則沒有，例如建議全面開放採認大陸所有高校學歷的臺商，但可以清楚的是，在大陸高等學歷採認政策制定中，爲了維護自身利益，各種杯葛的方式都被運用到，不論是理性、非理性、學術或非學術等，甚至法律途徑等（例如鄭姓陸配狀告教育部）都被採納，策略之應用可謂相當豐富。

肆、保護主義與反保護主義的論述影響大陸高等學歷採認

從第六章論述分析的脈絡中，也可看出保護主義與反保護主義對大陸高等學歷採認政策的影響，在社會脈絡支持保護主義時（兩岸衝突緊張、國內高校招生不足問題百出等），大陸高等學歷採認便被與恐危及國家安全、開放將影響國內高教體制、危及國內民眾就業機會等論述劃上等號，而傾向不開放；而當國內社會脈絡傾向開放競爭時（兩岸和平穩定互信、國內高教無大量流失生源困擾時），大陸學歷採認政策便與提升高校國際競爭力、招收優秀人才、解決持該等學歷民眾需求等積極競爭、反保護主義論述相牽連，傾向開放。

社會脈絡中，尤其以兩岸關係的互動影響最大，在兩岸缺乏共識、兩會無協商狀況下，學歷採認政策以保護主義論述爲主軸；至於兩岸和平共處、兩會積極協商時，持該等學歷人民需求與吸引優秀人才、提升國家高教競爭力等反保護主義論述則明顯勝出。

第二節 研究建議

壹、對陸委會的建議

一、應加強整體規劃與跨部會協調

從上述研究中，得以發現在整體兩岸事務上，缺乏一整體規劃或全面性思考的制度或方向，因此在 1992 年《兩岸條例》第 22 條制定生效至 2010 年大陸學歷採認政策開放，衍生出如此多的爭議與矛盾，如果當時政府能有一套完整的兩岸論述或是明確的教育交流規劃，相信這個議題與政策也不會演變至此。

另外從教育部的論述中也可發現，在反對者支持或贊成大陸學歷採認政策上，教育部往往無法、也無權責去應付其他部門所衍生的問題（如就業、考試、

健保等)，因此陸委會的角色更顯重要，在規劃整體方向、綜整各部會意見應提供適時的溝通與裁示，提供主要負責部會應有的支持與協助，以免造成單一部會被立法委員批評政策規劃不當、未與陸委會有適當溝通等質疑，更造成政策的延宕與民意的反彈。

二、宜設立長期、中立研究單位

研究發現陸委會與相關部會等，皆曾針對大陸地區進行各項的研究與調查，但這些資源似乎缺乏整體的規劃與分享，有關陸委會的角色、任務，以及對各部會的綜整等，應再做全盤的思考。

從立法院質詢或是媒體報導的資訊中可以得知，國內對於大陸的相關研究是缺乏全面性、整體性的規劃，民意代表所得到的資訊往往是不真確、片面，或是未經證實的數據，而只要一有相關研究數據或民調出現，就會爭相成爲各界引用與論辯的工具，而政府所委託的研究報告，又多被反對者所漠視，因此國內對於大陸高等教育的相關研究，實有必要成立一中立、穩定且長期的研究單位。

貳、對教育部的建議

一、政策之窗開啟後相關疑慮的排除

歷經 20 年終於實施的學歷採認政策，政策之窗一旦開啓後，將不易再緊縮或關閉，除非兩岸關係面臨緊張，有關政策內容中與國際慣例或是與國外採認不同之處，宜逐步檢討後，適度修正，俾利陸生來臺與學歷採認政策的落實與推廣。至於在政策闖關過程中反對方立委們所提出的憂慮與衝擊影響，教育部應持續關注並追蹤，以防不肖商人或是不理解政策之人誤闖地雷，造成政策實施成效不彰，抑或有假學歷之情形發生。

二、深化交流、延攬優秀學子、提高我國高教品質

有關學歷採認，雙邊政權的友善與否占有重要的影響，尤其從研究中可以得知，兩岸關係的良窳，深刻的影響了學歷採認政策的開放與否。在學歷驗證、查證的過程中，有許多需要信任對方、與對方聯繫溝通或相關合作之處，隨著兩岸學術交流的深化與學歷（學位）採認的採認，後續兩岸高校將進行更多的學術合作、雙聯學制、共同研究與研究生交流等課題，而彼此的互信與友善，是不可或缺的元素。有關遇到學歷採認的疑義、困境或是招收學生的學歷查驗證等，都需要雙方的互信合作。希望未來兩岸政府在這一方面能透過各種管道，或是開放學校得以成立交流平台，快速查詢與提高速率，以便進行更深入的交流。

開放大陸地區高教學歷，代表兩岸高教不但是競合關係，更是招生市場的開放。雖然目前我國高等教育仍占民主開放之趨勢，但是隨著大陸對高等教育的投入與積極發展，我國高教除應提升教學品質、學校能見度外，更應藉由大陸高校拓展國際市場、開展學生視野，爲培養下一代優秀人才努力。開放學歷採認雖有

利有弊，但開放有助於國家培育更多人才、招募與延攬更多優秀國際人才，因此在這開放無回頭路的全球競爭市場中，我們不再有「學歷採認」的保護傘，更應提升學校辦學品質，積極迎戰全球高教競爭市場。

有關後續學歷採認的發展，建議教育部能針對實施情況定期檢討修正，逐步放寬採認範圍、逐漸放鬆不予採認規定，讓各大學校院得以依自身特色招收適合的學生與教師，以發展自身學校的特色。學歷採認校數越多，代表人才來源機會更多，制度的鬆綁與適當的輔導機制，將有助於我國高等教育在大陸地區發展。

三、整體規劃兩岸高教未來發展

政策之窗開啓後，未來兩岸高教勢必走向更為密切的合作，既然大陸高等教育學歷採認政策已有所突破，後續除該政策的相關修正外，政府應更積極針對整體大陸高等教育的發展預作因應，有關國內高教的發展應針對整個大陸地區與國際 WTO 高教市場的變化整體規劃因應，後續不論在學術合作或招生經營等各面向上，必須全盤考量因應，不能再侷限於重點大學或少數學校上，因為不論我們願意與否，後續大陸整體教育制度都對國內高教有所影響，甚至其他階段教育也應預作因應。

參、對未來研究的建議

一、研究主題

檢視歷來研究，目前已經從大陸學歷採認政策轉向招收陸生政策的研究，不過大陸學歷採認部分，因為大陸高校變化快速，且並無一公正之評鑑單位，其高校品質發展仍須長期觀察研究，且目前採認校數著重在大陸重點高校，未來如須擴大採認、進一步放寬，勢必仍須有評鑑或品質確保之機制，在大陸官方尚未成立之前，國內對於大陸高等學校之發展，甚至高中以下教育的發展，仍須持續研究觀察，以作為未來政策放寬或深化交流之參考依據。

二、研究理論與方法

歷來研究中應用了理性分析、系統理論、政策論證等研究取徑分析大陸高等教育學歷採認之政策，本研究雖試圖以 Kingdon 多元流程架構與論述分析方式探析政策制定之過程，但是此項政策歷經 20 年才開放，開放前與開放後各方利害關係人的影響情形、支持與反對者主張之後續追蹤等，都可以敘事分析或長期追蹤傳記等方式加以研究，以完善在此政策中各利害關係人的意見表達與後續政策修正之參考。

本研究因篇幅與著重面向在政策歷程分析，因此主採多元流程、倡議聯盟與論述分析等取徑進行，惟根據何卓飛（2012）所述，吳清基前教育部長認為此政策偏向於倫理抉擇模式，又採取了 John Forester 的批判理性學派，認為此政策推動實際有其理想的價值色彩，因此本議題除包含價值命題，後續研究者亦可從理性

批判、漸進理性、政策論辯、政策評鑑等取徑方向進行研究，以更完善大陸高等教育學歷採認政策之面貌。

參考文獻

壹、法令規章

- 大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法（2011）。
- 大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法（2013）。
- 大陸地區文教專業人士及學生來臺從事文教活動審查要點（2008）。
- 大陸地區有關醫事學歷不予採認之名單（2011）。
- 大陸地區科技人士來臺從事研究許可辦法（1998）。（已廢止）
- 大陸地區高等學校及學位授予機構學歷審查及檢覈作業要點草案（1987）。
- 大陸地區高等學校認可名冊41校（2011）。
- 大陸地區高等學校認可名單73校（1997）。
- 大陸地區高等學校認可名冊-大學部份111校（2013）。
- 大陸地區高等學校認可名冊-專科學校部份191校（2013）。
- 大陸地區高等教育學歷甄試作業要點（2011）。
- 大陸地區專業人士及學生來臺從事文教活動許可辦法（2008）。
- 大陸地區學歷採認辦法（2011）。
- 大陸地區學歷採認辦法（2013）。
- 大陸地區學歷檢覈及採認辦法（1987）。
- 不予採認之醫療法所稱醫事人員相關之大陸地區高等學歷名單（2011、2013）。
- 中國教育改革和發展綱要（1993）。
- 反分裂國家法（2005）。
- 各級學校與大陸地區學校締結聯盟或為書面約定之合作行為審查要點（2008）。
- 淪陷區來歸學生學歷審核暨輔導就學辦法
- 淪陷區來歸學生學歷審核暨輔導就學辦法（1997）。
- 臺灣地區人民就讀大陸地區高等學校報備作業要點草案（1987）。
- 臺灣地區與大陸地區人民關係條例（1992）。
- 臺灣地區與大陸地區人民關係條例（2010）。
- 關於<中國教育改革和發展綱要>的實施意見（1993）。

貳、立法院公報

- 立法院公報，80（63）。
- 立法院公報，81（51）。
- 立法院公報，83（81）。
- 立法院公報，84（03）。
- 立法院公報，84（43）。
- 立法院公報，84（46）。
- 立法院公報，85（33）。

立法院公報，85（37）。
立法院公報，85（38）。
立法院公報，85（60）。
立法院公報，85（63）。
立法院公報，85（68）。
立法院公報，86（09）。
立法院公報，86（47）。
立法院公報，86（50）。
立法院公報，86（51）。
立法院公報，87（5）。
立法院公報，90（14）。
立法院公報，90（28）。
立法院公報，90（30）。
立法院公報，90（44）。
立法院公報，91（75）。
立法院公報，92（59）。
立法院公報，94（73）。
立法院公報，95（27）。
立法院公報，95（31）。
立法院公報，95（32）。
立法院公報，95（37）。
立法院公報，97（26）。
立法院公報，97（51）。
立法院公報，97（53）。
立法院公報，97（65）。
立法院公報，97（66）。
立法院公報，97（67）。
立法院公報，97（69）。
立法院公報，98（4）。
立法院公報，98（5）。
立法院公報，98（8）。
立法院公報，98（10）。
立法院公報，98（25）。
立法院公報，98（28）。
立法院公報，98（29）。
立法院公報，98（32）。
立法院公報，98（46）。
立法院公報，98（55）。

立法院公報，98（70）。
立法院公報，98（71）。
立法院公報，98（73）。
立法院公報，98（78）。
立法院公報，99（04）。
立法院公報，99（05）。
立法院公報，99（09）。
立法院公報，99（10）。
立法院公報，99（29）。
立法院公報，99（31）。
立法院公報，99（36）。
立法院公報，99（38）。
立法院公報，99（46）。
立法院公報，99（50）。
立法院公報，99（80）。
立法院公報，100（11）。
立法院公報，100（20）。

參、其他中文文獻

1111（2005，5月21日）。大陸學籍 認定無期？7成上班族「贊同」 教育部應承認大陸學歷。2013年5月20日下載自
<http://winner.1111.com.tw/zone/pr/headline.asp?autono=1247>

1111（2010）。新鮮人西進大陸意願調查。2011年11月10日，取自
<http://hr.1111.com.tw/knowledgeDetail.asp?kind=1&lno=758>

大紀元（2012，9月19日）。中國成世界最大留學生源國 自費超九成。2013年5月20日下載自 <http://www.epochtimes.com/b5/12/9/19/n3686046.htm>

大陸教育部（2013）。2011年大陸教育學校（機構）與學生數。2013年5月20日下載自
<http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7255/201303/149856.html>

大陸學歷臺灣迄不承認，全球都承認學生不擔心出路（2004，12月21日）。民生報，A3版。

中央社（2013，1月14日）。陸委會：將擴大採認陸大專學歷。2013年6月4日下載自 http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=400711

中華救助總會（2010）。大陸配偶生活資源手冊。臺北市：中華救助總會。

中華經濟研究院（2005）。僑外投資事業、國外投資事業及赴中國大陸投資事業營運狀況調查整合分析。

六成上班族反對採認中國學歷（2009，12月1日）。臺灣時報，2013年6月8日

- 下載自 <http://www.twtimes.com.tw/index.php?page=news&nid=64658>
- 方凱弘、梁綰琪（2009）。政策為何變遷？以桃園縣開徵地方稅為例。**臺灣民主季刊**，6（3），134。
- 王世永（1993，11月3日）。逐步採認大陸學歷有助兩岸交流：海峽兩岸高等教育學術研討歡迎晚宴彼岸學者紛提建言。**中華日報**，第8版。
- 王世永（1993，11月5日）。大陸學歷現仍不宜採認：高教司長指須視國統綱領進度及大陸善意回應而定。**中華日報**，第12版。
- 王台珠（1992，7月17日）。教育部：文教交流須訂定子法「大陸學歷採認」部分尚在研議中。**臺灣日報**，第2版。
- 王玉民、顧淑芳（2003）。大陸高等教育之未來。**展望與探索**，1（1），82-97。
- 王秀雄主持（1996）。大陸地區高等美術教育現況之研究。教育部委託專案報告。臺北市：國立臺灣師範大學美術系研究。
- 王雅玄（2008）。CDA 方法論的教科書應用：兼論其解構與重建角色。國立高雄師範大學教育學系教育學刊，30，61-100。
- 王瑞琦（1987）。當前中共大學思想政治教育之研析。**中國大陸研究**，30（4），49-57。
- 王瑞琦（1989）。四十年來中共普通高等教育政策的變革。**中國大陸研究**，32（4），54-61。
- 王瑞琦（1990）。九0年代中國大陸高等教育發展之研析。**中國大陸研究**，43（4），59-79。
- 王瑞琦（1992）。大陸大學招生計畫的變革-1978至1989年。**中國大陸研究**，35（1），72-90。
- 王瑞琦（1993）。大陸普通高校入學考試制度的變革。**中國大陸研究**，36（2），81-93。
- 王瑞琦（1997）。臺海兩岸大學學費政策之研究。**中國大陸研究**，40（8），48-70。
- 王瑞琦（1998a）。大陸高校教師聘任制度之研析。**中國大陸研究**，41（12），59-95。
- 王瑞琦（1998b）。論文革後大陸人才資源配置。**中國大陸研究**，41（6），81-105。
- 王瑞琦（1999）。論九0年代大陸考研熱與研究生教育之走向。**中國大陸研究**，42（5），85-105。
- 王瑞琦（2004）。中國大陸高等教育的追求卓越與金字塔發展模式的形成：從菁英大學的轉型與發展論之。**中國大陸研究**，47（2），57-92。
- 王瑞琦（2007）。百年來中國現代高等教育：國家、學術、市場之三角演變。臺北市：國立政治大學中國大陸研究中心。
- 王瑞琦（2008）。全球化之下中國大陸研究生教育的發展與轉型。**中國大陸研究**，51（1），67-102。
- 王德威（譯）（1993）。M. Foucault 著。**知識的考掘**。臺北市：麥田。
- 王麗卿（2007）。大陸高等教育對臺招生政策之研究。逢甲大學公共政策研究所碩士論文，未出版，臺中市。
- 丘昌泰（1995）。**公共政策：當代政策科學理論之研究**。臺北市：巨流圖書。
- 卯靜儒（2011，11月）。CDA& FDA 論述分析取徑之比較與應用。載於國立臺灣

- 師範大學教育系主辦之「教科書研究分析方法工作坊—以和平教育為例」研討會，臺北市。
- 台生會挺藍將動員回台投票，對扁任內不會認證大陸學歷表遺憾，決持續推動（2004，2月1日）。**中華日報**，第3版。
- 台灣東南亞國家協會研究中心（2013）。**東協介紹**。2013年5月20日下載自 <http://www.aseancenter.org.tw/ASEAN3.aspx>
- 田麗虹（2003）。**兩岸關係的決策分析-解析行政立法關係下的大陸政策**。新北市：新文京開發。
- 石昱郁（2009）。**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，未出版，臺北市。
- 立法院（無日期）。**歷屆委員查詢**。2013年6月24日下載自 http://www.ly.gov.tw/03_leg/0301_main/legList.action
- 立法院公報法律案專輯（1992）。2011年8月10日下載自 <http://npl.ly.gov.tw/do/www/homePage>
- 曲皓瑋（2006）。**金融改革政策議題的文本論述分析：以2001~2006年《經濟日報》與《工商時報》社論為基礎**。東吳大學政治學系碩士論文，未出版，臺北市。
- 朱鎮明（1996）。**制度、官僚與政策過程—分析政府運作的概念性架構**。台北市：洪葉文化。
- 江昭青、林志成（2005，4月1日）。教部提醒，我未採認大陸學歷：多數學生表示不會受獎學金誘惑，大學則認為提升自己競爭力較重要。**中國時報**，A3版。
- 行政院大陸委員會兩岸大事記（無日期）。2013年6月8日下載自 <http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=64693&ctNode=6501&mp=1>
- 何卓飛（2012）。展現教育軟實力—陸生來臺就學政策。載於吳清基（主編）**開創教育新境界：教育政策與願景**（頁241-288）。臺北市：師友月刊雜誌。
- 吳秀佩（2005）。**政黨輪替後民進黨政府大陸政策之研究（二000年—二00五年三月）**。國立臺灣師範大學政治學研究所在職進修碩士班碩士論文，未出版，臺北市。
- 吳定（2000）。**公共政策（全）**。臺北市：中華電視股份有限公司。
- 吳明烈（2002）。WTO體系中的教育變革與發展：全民終身學習的觀點。**成人教育雙月刊**，66。
- 吳欣穎（2003）。**文化價值、消費價值與消費者行爲-以兩岸大學生手機購買決策為例**。國立中興大學行銷學系碩士論文，未出版，臺中市。
- 吳炯隸（1999）。**大陸學歷採認政策之研究-大學行政管理學系探討**。國立中興大學公共政策研究所碩士論文，未出版，臺中市。
- 呂育誠、陳恆鈞、許立一（譯）（2002）。R. S. K. David H. Rosenbloom 著。**行政學：管理、政治、法律的觀點**。臺北市：學富文化。
- 呂美慧（2008）M. Foucault 與 D. E. Smith 論述分析之比較及其對教育研究之啓示。**臺北市立教育大學學報**，39（2），71-104。

- 宋經華 (2004)。我國加入 WTO 對於高等教育政策影響之研究-以大陸學歷採認政策為例。世新大學行政管理研究所系碩士論文，未出版，臺北市。
- 李人岳 (2010, 4 月 15 日)。大陸爭頂標生，綠委批：將榨乾台灣教育。大紀元，2013 年 6 月 3 日下載自 <http://www.epochtimes.com/b5/10/4/15/n2877899.htm>
- 李春杉 (2009)。臺灣地區高等教育機構向大陸招生推拉因素之調查研究。國立臺北教育大學政策與管理研究所碩士論文，未出版，臺北市。
- 李英明 (2001)。全球化時代下的臺灣和兩岸關係。臺北市：生智。
- 李博文 (2011)。我國政黨輪替對政治變遷之影響—以大陸學歷認定為例。國立中山大學政治研究所碩士在職專班。未出版，高雄市。
- 李博緯 (2008)。臺灣 1952-1993 年小學課程標準之論述分析。臺北市立教育大學國民教育研究所碩士論文，未出版，臺北市。
- 李逸雲 (2011)。大陸學生來臺就學動機、生活適應及對相關政策看法之研究。臺北市立教育大學人文藝術學院社會學習領域教學碩士學位班碩士論文，未出版，臺北市。
- 周祝瑛 (1998)。海峽兩岸教育比較研究。臺北市：師大書苑。
- 屈文仁 (1997, 12 月 3 日)。立委建請撤銷大陸學歷認證：張旭成等指將加深我對中國文化依賴，衝擊我競爭力。民眾日報，第 3 版。
- 林水波 (1990)。公共政策論衡。臺北市：永望文化。
- 林水波 (2001)。公共政策新論。臺北市：智勝文化。
- 林玉花 (1992, 5 月 15 日)。教育部提出採證辦法草案：大陸學歷將採審查或考試認證。中央日報，5 版。
- 林奇伯 (2010)。兩岸父母對子女留學對岸調查 53.6% 台灣家長贊成開放大陸學歷。遠見雜誌，285。2011 年 11 月 10 日，取自 http://www.gvm.com.tw/Boardcontent_15863.html
- 林彥宏 (2010)。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，6 (2)，145-180。
- 林俶敏 (2008)。人本教育基金會管教論述之探究。國立臺灣師範大學教育學系碩士論文，臺北市，未出版。
- 林淑美 (1994, 7 月 30 日)。教部擬認可大陸學歷，但僅適用大陸來臺人民：臺灣地區人民取得大陸學歷，仍暫不採認。中央日報，第 5 版。
- 林淑美 (1998, 6 月 14 日)。大陸學歷政策，吳京有話說：歷經四任教育部長，方向早已訂定。國語日報，第 1 版。
- 林雅婷 (2006) 政策論證與政策論述之研究—以國中小教育人員退休所得合理化方案為例。國立東華大學公共行政研究所碩士論文，未出版，花蓮縣。
- 林雅麗、張國政、黃旭磊、黃建華 (2006, 9 月 19 日)。倒扁挺扁叫陣 爆發衝突。2013 年 5 月 20 日下載自 <http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/sep/19/today-p7.htm>
- 林曉雲、胡清暉 (2011)。偷跑解套·對守法的學生不公平／通過甄試 就承認中

- 國學歷**。自由時報電子報，2013年6月4日下載自
<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/jun/24/today-life2.htm>
- 林翰（譯）（2007）。B. Patrick 著。二十世紀社會理論導讀。臺北市：風雲論壇。
- 林聰明（2012）。打造東亞高教重鎮。載於吳清基（主編）**開創教育新境界：教育政策與願景**（頁241-288）。臺北市：師友月刊雜誌。
- 姜麗娟（2004）。從全球化與比較高等教育談其對臺灣高等教育研究之啓示。**比較教育**，56，1-39。
- 洪淑菁（1997，10月23日）中醫界憂心人力過度飽和：衛生署認考照嚴格把關，應不致影響醫療水準。**中央日報**，第16版。
- 洪慧玲（2008）。**性別平等教育法形成之論述分析**。國立臺灣師範大學教育學系碩士論文，未出版，臺北市。
- 胡蕙文（1994，11月29日）。教部重申：現階段仍不採認大陸學歷：未來也不會追溯承認目前赴大陸取得的學歷。**臺灣新聞**，第7版。
- 范利民（1989）。十年來中國大陸人才結構的變遷。**東亞季刊**，20（4），103-116。
- 范利民（1991）。中國大陸高等教育的行政組織。**中國大陸研究**，34（10），70-85。
- 范利民（1995）。大陸高等教育管理體制的再調整。**中國大陸研究**，38（10），22-38。
- 范利民（1996）。**中共高等教育體制之取向**。臺北市：桂冠。
- 范利民（1998）。大陸高等教育211工程之研析。**中國大陸研究**，41（8），31-78。
- 倪炎元（2005）。**再現的政治：臺灣報紙媒體對「他者」建構的論述分析**。新北市：韋伯文化。
- 夏春祥（1997）。文本分析與傳播研究。**新聞學研究**，54，141-166。
- 夏敏華（1980，4月10日）。大陸學歷不正視也不未雨綢繆：立委指教部駝鳥作風。**臺灣新聞**，第14版。
- 孫茂峰（2002）。大陸地區中醫學歷採認相關研究（一）大陸地區中醫高等教育之研究。行政院衛生署委託研究，CCMP 91-RD-202。
- 徐友漁、周國平、陳嘉映、尚杰（1996）。**語言與哲學：當代英美與德法傳統比較研究**。北京市：生活讀書新知三聯書店。
- 徐佩淑（2005）。**全球治理與兩岸 WTO 教育服務業的承諾-兼論我國對大陸高等教育學歷認證之研究**。中國文化大學政治學研究所碩士論文，未出版，臺北市。
- 翁翠萍（2005，9月4日）。陳水扁：任內絕不承認中國大陸學歷。中央社。2011年11月10日，取自 <http://tw.epochtimes.com/b5/5/9/4/n1041305.htm>
- 馬向青（2008）。**台灣一九九〇年代以後國民中學升學制度改革之批判論述分析**。國立高雄師範大學教育學系博士論文，未出版，高雄市。
- 馬麗卿（2002）。**我國大陸政策變遷對兩岸互動之影響-從「兩國論」至「縣市長/立委選舉」**。中國文化大學政治研究所碩士論文，未出版，臺北市。
- 國家政策研究基金會（2007）**大陸學歷承認的檢討與利弊**。憲政（研）096-015號，2013年6月8日下載自 <http://www.npf.org.tw/post/2/2303>
- 國家政策研究基金會（2011）。**黃金十年教育革新之研析**。教文（析）100-018號，

- 2013年6月8日下載自 <http://www.npf.org.tw/post/3/9807>
- 張五岳、張仕賢（2003）。中華民國的大陸政策。載於邵宗海（主編），**兩岸關係研究**（頁57-96）。新北市：新文京開發。
- 張可婷（譯）（2010）。Tim Rapley 著。**對話、論述研究法與文件分析**（Doing Conversation, Discourse and Document Analysis）。新北市：韋伯文化。
- 張光正、林震岩、呂鴻德（2000）。**大陸高等學校（機構）重點學科課程資料庫之建置及分析研究**。教育部88年委託專案報告。臺北市。
- 張志清（1997，12月9日）。採認大陸學歷時程不變：吳京透露已獲高層共識，明年可合法赴對岸就學。**中國時報**，第7版。
- 張明貴（譯）（2005）。Gerston, Larry N.著。**公共政策的制定—過程與原則**（Public policy making: process and principles）。臺北市：五南出版。
- 張芳全（2006）。**教育政策規劃**。臺北市：心理出版社。
- 張翠芬（1993，12月26日）。教部將階段性開放承認大陸學歷：已成立大陸事務委員會，將明確規範大陸專業人士、學生來臺從事文教活動。**中國時報**，第1版。
- 張翠芬（1994，12月12日）。大陸學制五花八門，跨海求學宜三思：教部採認大陸學歷擬以少數重點學校為主，現階段也不鼓勵到大陸求學。**中國時報**，第7版。
- 張應強（2009）。**菁英與大眾—中國高等教育60年**。杭州：浙江大學出版社。
- 教育部（2000）。**大陸高等學校（機構）重點學科課程資料庫之建制及分析研究**。教育部高教司委託。
- 教育部（2010）。**開放採認大陸學歷說帖**。
- 教育部（2011）大學自主及國際與兩岸高等教育的競合。**高教技職簡訊**，49，2-5。
- 教育部不要一錯再錯誤國誤民：教育部不宜再放寬大陸學歷採認（1998，3月10日）。**自立早報**，第3版。
- 教部擬定大陸學歷認定辦法（1993，1月18日）。**國語日報**，第1版。
- 曹逸雯（1996年，7月17日）。陸委會與教育部達成共識：採認大陸學歷，認校認系並重。**中央日報**，第7版。
- 梁祐菘（2011）。**高級中學歷史科課程綱要之論述分析**。國立東華大學課程設計與潛能開發學系碩士論文，未出版，花蓮縣。
- 許義雄主持（1998）。**中國大陸高等學校體育科教育現況之研究報告書**。教育部高教司委託專案報告。臺北市：國立臺灣師範大學體育學系。
- 郭譽孚（2010）。**應以史實更正教科書的相關論述**。臺北市：海峽學術出版。
- 陳來添（2011）。**大陸地區學生來金就讀高校意願之研究**。國立金門大學中國大陸研究所碩士論文，未出版，金門縣。
- 陳怡樺（2004）。**大陸學歷採認政策的環境與延宕因素之研究**。銘傳大學社會科學院國家發展與兩岸關係碩士在職專班碩士論文，未出版，臺北市。
- 陳俊湘（2007）。**我國教育政策與教育體系圖書館發展之批判論述分析（1945—**

- 2007)。國立臺灣師範大學社會教育學系博士論文，未出版，臺北市。
- 陳姿潔（2008）**教師在職進修研究之批判論述分析**。南華大學教育社會學研究所碩士論文，未出版，嘉義縣。
- 陳恆光（2003）。大陸學歷認定 台中醫師強烈反對。**臺灣立報**，2013年5月20日下載自 <http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-60703>
- 陳恆鈞（2001）。我國高速公路電子收費系統政策變遷之分析：整合型分析模式。**政治科學論叢**，39，1-54。
- 陳恆鈞、王崇斌、李珊瑩（1998）（譯）。C. E. Lindblom, E. J. Woodhouse 著。**政策制定的過程**（The policy-making process, 3rd, ed.）。台北市：韋伯。
- 陳恆鈞（譯）（2001）。J. P. Lester & J. Jr. Stewart 著。**公共政策：演進研究途徑**（Public policy: An evolutionary approach）。台北市：學富。
- 陳洛薇（2000，5月25日）。大陸學歷採認政策現轉機：曾志朗認為是必然趨勢，教部正研議開放可行性及教育交流。**中央日報**，第18版。
- 陳盈宏（2011）。我國在兩岸高等教育研究的回顧與前瞻。載於國立臺灣師範大學主辦「**新世代的大學定位與價值國際學術研討會**」，臺北市。
- 陳康宜、楊昭瑾（2006，5月6日）。拒採大陸學歷教部敗訴：考慮後續效應教部擬上訴，法官：政策不能凌駕法律。**國語日報**，第2版。
- 陳曼玲（1995，9月16日）。採認大陸學歷有轉機：教部修正暫行辦法，盼年底前報院核定。**中央日報**，第7版。
- 陳曼玲（1996a，4月3日）。大陸學歷教部尚未承認：未來即使開放採認，亦不溯及既往。**中央日報**，第7版。
- 陳曼玲（1996b，11月2日）。採認大陸學歷，擇校擇系為原則。**中央日報**，第7版。
- 陳曼玲（1997，10月23日）。大陸學歷甄試，每年舉辦一次：醫學與牙醫學位下月報名，12月甄試，中醫及一般學位明年初舉行。**中央日報**，第6版。
- 陳曼玲（1998a，3月26日）。大陸學歷採認立委要求緊縮：蔡壁煌：建議參考陸委會29所大學名單；林清江：施行辦法正與各部會密切磋商。**中央日報**，第10版。
- 陳曼玲（1998b，4月14日）。大陸學歷採認緊縮研究所先行，中醫將排除：分階段辦理，第一階段今年以北大、清大等校為主，確定排除大學學歷，視開放成效再決定下階段作業。**中央日報**，第10版。
- 陳曼玲（2001，11月8日）。戒急用忍鬆綁：大陸學歷採認將有條件鬆綁：曾志朗表示目前考量「逐件審查」、「逐校審查」及「現特定領域開放」三種方式保障學生受教權。**中央日報**，第13版。
- 陳盛賢（2008）。十二年國民教育之政策論述。國立臺灣師範大學教育學系博士論文，未出版，臺北市。
- 陳揚盛（2001）。中醫師聯合公會提前車之鑑。**臺灣立報**，2013年5月20日下載自 <http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-55500>

- 陳琮仁（2004）。九年一貫課程之教育論述分析。南華大學教育社會學研究所碩士論文，未出版，嘉義縣。
- 陳毓鈞（2010）。馬英九的變與兩岸大勢。臺北市：博揚文化。
- 陳碧華（1991，3月29日）。大陸學歷，教部不承認：毛高文不鼓勵學生到對岸求學。中央日報，第6版。
- 陸愛華（譯）（2006）。Brennan J. & Shah T 著。高等教育質量管理-一個關於高等院校評估和改革的國際性觀點（Managing quality in higher education: An international perspective on institutional assessment and change）。上海：華東師範大學。
- 曾嘉（2004）。臺灣學生苦求採認大陸學歷。兩岸關係，80，50。
- 最高行政法院判決（2010）。99年度判字第1049號。102年6月8日下載自法源資料檢索系統 <http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>
- 游騰穎（2001）。臺灣地區學生赴北京高等院校就學現況之研究。淡江大學大陸研究所碩士論文，未出版，新北市。
- 華夏經緯網（2003，12月19日）。扁說任內不承認大陸學歷，大陸臺生要用選票反扁。2013年5月20日下載自 <http://news.sina.com.cn/c/2003-12-19/09451381001s.shtml>
- 黃以敬（1998，3月5日）。教部擬縮減大陸學歷採認範圍。自由時報，第8版。
- 黃政傑（1996）。大陸學歷檢覈及採認問題之研析。兩岸文教交流簡訊，2，5-10。
- 黃政傑主持（1991）。大陸地區高等教育制度之研究。教育部委託專案報告。臺北市：國立臺灣師範大學教育研究中心研究。
- 黃政傑主持（1993）。大陸重點高等學校現況調查研究。教育部委託專案報告。臺北市：國立臺灣師範大學教育研究中心。
- 黃書祥（2007）。國小社會教科書家庭概念之批判論述分析—以K版第一冊第一單元為例。國立臺北教育大學課程與教學研究所碩士論文，未出版，臺北市。
- 黃清賢（2008）中國大陸意識形態：全球化與在地化的辨證。新北市：新文京開發。
- 黃惠玟（2010，4月22日）。大陸配偶鄭旭智：為學歷狀告台當局。中國評論新聞網，2013年5月20日下載自 <http://www.chinareviewnews.com/doc/1012/9/6/1/101296191.html?coluid=93&kindid=3310&docid=101296191&mdate=0422003244>
- 黃瑞弘（2006，3月8日）。九六台海危機後 李登輝：中國在台扶植代理人。中央社，2013年5月20日下載自 <http://www.epochtimes.com/b5/6/3/8/n1248219.htm>
- 黃筱君（2008）。十二年國民基本教育政策的批判論述分析~以立法院公報為例。國立東華大學教育研究所碩士論文，未出版，花蓮縣。
- 新華網（2011，2月，14日）。中國正式超過日本成全球第二大經濟體。2013年5月20日下載自 <http://www.hkcna.hk/content/2011/0214/87391.shtml>
- 楊宗川（1998）。大學生赴大陸求學態度暨相關問題調查之研究。淡江大學大陸研

- 究所碩士論文，未出版，新北市。
- 楊國賜（2007，4月）。**兩岸教育交流理想、問題與展望**。第三屆兩岸經貿文化論壇專題演講，北京市。
- 楊國賜（2009）。**兩岸高等教育發展與合作**。第五屆兩岸經貿文化論壇兩岸高等教育發展與合作（演講稿）。
- 楊深坑主持（1996）。**大陸地區高等院校學位暨畢業證授予制度研究**。教育部委託專案報告。臺北市：暨南國際大學比較教研所。
- 楊惠芳（2003a，9月18日）。黃榮村：從教育面思考大陸學歷：規劃大學長期發展應著重與產業結合。**國語日報**，第2版。
- 楊惠芳（2003b，11月25日）。教部指須在世貿組織架構下討論才能開放：經費全刪，明年採認大陸學歷無望。**國語日報**，第2版。
- 楊景堯（1995）。**中國大陸文化大革命後之高等教育改革**。高雄市：麗文。
- 楊景堯（2012）。**大陸學生臺灣夢**。臺北市：中華文化基金會。
- 楊景堯（主編）（2005）。**中國大陸高等教育的歷史發展**。臺北市：高等教育。
- 楊景堯、楊慧文、陳靜欣、楊蕙真（2005）。**大陸學歷採認政策實證研究**。臺北縣：中華民國兩岸文教研究學會。
- 楊朝祥、徐明珠（2006）。**從國際比較之觀點論大陸學歷採認政策**。財團法人國家政策研究基金會，國政研究，教文研 095-012 號（從國際排名看採認校數）。
- 楊瑩（2005）。在追求卓越發展下，臺海兩岸高等教育政策之檢視。**教育政策論壇**，8（1），43-64。
- 楊蕙芳（1998年，5月25日）。大陸學歷採認政策，後天定案：校數擬減為30所，下月底可望公布實施。**國語日報**，第1版。
- 楊蕙真（2005）。**國立空中大學學生對大陸學歷採認問題看法之研究**。淡江大學中國大陸研究所碩士在職專班碩士論文，未出版，新北市。
- 楊蕙菁（1996，12月26日）。大陸學歷採認將從嚴，不追溯須報備：教部完成草案，涉及意識型態的系所不予採認，81年後取得學歷將辦理兩次甄試。**聯合報**，第6版。
- 經建會（2005）。**新世紀第二期人力發展計畫-民國94至97年**。行政院經濟建設委員會。2013年6月25日下載自 <http://www.cepd.gov.tw/ml.aspx?sNo=0000454>
- 葉川榮（2001）。**都市原住民國中生學校適應之殖民論述研究**。國立臺灣師範大學教育學系碩士論文，未出版，臺北市。
- 詹建富（2005）。台生大陸習醫，恐成密醫來源？**民生報**，2013年5月20日下載自 http://mag.udn.com/mag/edu/printpage.jsp?f_ART_ID=18670。
- 廖炳棋（2003）。**陳水扁：任內不會承認大陸學歷**。2011年11月11日，取自 <http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-67995>
- 廖敏如（1998年6月3日）。大陸學歷採認喊停，林清江：文教交流不受影響：強調學歷採認過程不宜訂時間表，應由專案小組先釐清問題，再凝聚各界共識。**聯合報**，第13版。

- 廖翊君 (2007)。教育政策發展之論述分析—以九五高中新課程為例。國立臺灣師範大學教育學系碩士論文，未出版，臺北市。
- 臺生會 (2011)。歧視性的陸生三法 讓兩岸交流埋下陰影。2011 年 12 月 16 日，取自 <http://www.cy21.net/thread-2898-1-1.html>
- 臺生會聲明稿 (2010，10 月 14 日)。關於今日教育部長吳清基對大陸學歷政策的發言。2013 年 6 月 8 日下載自 <http://www.cy21.net/thread-3334-1-1.html>
- 蓋浙生 (1995，4 月 22 日)。審議大陸學歷應再求周延。中央日報，第 9 版。
- 趙素貞 (2010)。台灣原住民族語教育政策之分析。國立屏東教育大學教育行政研究所博士論文，未出版，屏東市。
- 劉水深、潘振雄等主持 (1996)。大陸地區重點高等學校商學教育現況研究。教育部專題研究計畫成果報告。彰化縣：私立大業工學院。
- 劉北成、楊遠嬰 (譯) (2007)。M. Foucault 著。瘋癲與文明。北京市：生活讀書新知三聯書店。
- 劉永健 (2002)。世界貿易組織 (WTO) 對臺灣與大陸高等教育市場的影響：兩岸學者看法之比較研究。國立暨南國際大學比較教育研究所碩士論文，未出版，南投縣。
- 劉偉瑩 (2004，5 月 12 日)。六五成學生贊成採認大陸學歷：學歷越高支持度越高，近五成認為可改善兩岸關係。國語日報，第 2 版。
- 劉勝驥 (1993)。大陸高等教育之改革。中國大陸研究，36 (11)，31-56。
- 劉勝驥 (1994)。中國大陸各級學校學歷採證問題。中國大陸研究，37 (8)，69-84。
- 劉勝驥 (1995)。臺灣地區學生赴大陸地區就學現況之研究。行政院大陸委員會報告。臺北市：國立臺灣師範大學。
- 劉勝驥 (1996)。臺灣學生赴大陸就學之問題。中國大陸研究，39 (12)，80-103。
- 劉勝驥 (1998)。大學學生來臺修讀研究所學士可行性之評估。教育部高教司委託專案報告。臺北市：國立政治大學國際關係中心。
- 劉勝驥 (2001)。臺灣子弟在中國受教育現況之研究。國科會專案報告。臺北市：國立政治大學國際關係中心。
- 劉勝驥 (2002a)。中共招徠臺灣學生政策之分析。共黨問題研究，28 (9)，57-69。
- 劉勝驥 (2002b)。臺灣學生留學大陸之現況研究。中國大陸研究，45 (6)，49-79。
- 劉勝驥 (2006)。大陸高等教育課程及教學內容之分析及探討。教育部高教司委託專案報告。臺北市：國立政治大學國際關係中心。
- 劉勝驥 (2008，11 月)。總統換屆後對大陸學歷採認政策應有的作為。載於國立暨南國際大學公共行政與政策學系舉辦之「TPSA2008 台灣政治學會年會暨研討會」論文集 (頁 1-35)，南投縣。
- 劉勝驥 (2010)。大陸學歷採認與大陸生來臺就學之政策研究。2011 年 1 月 6 日，取自 <http://tpsa.hcu.edu.tw/ezcatfiles/b083/img/img/1182/A3-1.pdf>
- 劉勝驥、陳英杰、楊慧文 (2002)。臺灣學生在中國。高雄市：復文。
- 劉勝驥、楊慧文 (2002)。臺灣學生留學大陸之現況研究。中國大陸研究，45 (6)，

49-79。

- 劉勝驥主持(1997)。**大陸地區高等財經教育之研究**。教育部委託研究。臺北市：國立政治大學國際關係研究中心。
- 劉興漢、周祝瑛等(2000)。**大陸高等學校招收臺生制度之相關研究**。教育部委託專案報告。臺北市：國立政治大學。
- 蔡青妤(2004)。**教育改革中教師專業論述分析—以政府與全國教師會四各溝通場域為例**。國立臺灣師範大學教育學系碩士論文，未出版，臺北市。
- 蔡麗秋(2000)。**中國大陸研究生教育制度之研究**。淡江大學中國大陸研究所文化教育組碩士論文，未出版，新北市。
- 鄭喻心(2009)。**62%上班族反對承認大陸學歷**。2011年12月8日，取自 <http://news.epochtimes.com.tw/9/12/1/127328.htm>
- 鄭棋瑋(2006)。**我國教育政策制定過程之比較分析**。國立政治大學政治學系碩士論文，未出版，臺北市。
- 蕭伊婷(2009)。**我國大學生預期陸生來臺就學之生活壓力調查研究**。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，未出版，臺北市。
- 戴一凡(2004)。**我國國立大學行政法人化之論述分析**。國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文，未出版，南投縣。
- 謝卓君(2004)。**我國師資培育法之政策文本分析**。**教育政策論壇**，7(2)，1-28。
- 鞠友梅(2002)。**加入 WTO 對臺灣成人教育的影響及其因應之研究**。國立中正大學成人及繼續教育研究所碩士論文，未出版，嘉義縣。
- 韓國棟(2005，9月5日)扁：只要在位不承認大陸學歷。**中國時報**。第 A2 版。
- 簡瑞榮(2011)。**影響陸生來臺就學意願因素之研究-以廈門地區中學學生為例**。國立高雄大學國際高階經營管理碩士在職專班碩士論文，未出版，高雄市。
- 闕靜君(2006，5月19日)。**教部拒採認大陸學歷：教長立院提案報告**，林德福：政府應正視當前環境已不同。**中央日報**，第 14 版。
- 羅印冲(2011，6月11日)。**陸委會某諮委：陸生來台多了會親台愛台**。聯合新聞網，2013年6月8日下載自 www.haixiainfo.com.tw/print150636.html
- 羅如蘭(1996年，9月8日)。**陸委會通過大陸學歷採認原則：95所重點大學獲認可**。**中國時報**，第十一版。
- 羅如蘭、張志清(1996，9月8日)。**大陸學歷我將重點採認：包括95所重點大學及107項學科**，教部將明定辦法，最快明年9月起實施。**中國時報**，第十一版。
- 蘇秀慧(2004，12月21日)。**大陸學歷 台灣迄不承認 全球都承認 學生不擔心出路**。**民生報**，A3 版
- 蘇峰山(2004)。**論述分析導論**。**教育社會學通訊**，54，18-31。
- 蘇晴郎(1996年，9月4日)。**兩岸學生將可互修學分：教部採認大陸學歷，交流由清大交大開始；臺灣學生赴大陸留學，學歷暫不予以承認**。**臺灣時報**，第 7 版。

- 蘇黃亮 (2011)。開放陸生來臺就學政策之研究-以政策論證為基礎。臺北市立教育大學教育行政與評鑑研究所碩士論文，未出版，臺北市。
- 顧美玲 (2003)。臺灣高等教育改革與實施成效研究：1994 年教改政策與 WTO 效應之分析。國立中正大學政治學研究所碩士論文，未出版，嘉義縣。

肆、外文部分

- Almond, G. A. & Powell, G. B. Jr. (1978). *Comparative politics: System process and policy*. Boston: Little, Brown.
- Anderson, J. E.(1990). *Public policymaking: An introduction*. Boston: Houghton Mifflin.
- Ball, S. J. (1990). *Politics and policy making in education: explorations in policy sociology*. NY: Routledge
- Bardach,E.(1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*.MA:MIT.
- Baumgartner, F.R.& Jones, B.D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago:University of Chicago Press.
- Carabine, J. (2001). Unmarried motherhood 1830-1990: a genealogical analysis. In M. Wetherall, S. Taylor, and S. J. Yates (Eds.), *Discourse as data: A guide for Analysis* (pp. 267–310). London: Sage.
- Chandler, D.(2011). *The Sapir- Whorf hypothesis*. Retrieved December 12,2011, from <http://www.aber.ac.uk/media/Document/short/whorf.html>
- Cohen, M. D., J. G. March & J. P. Olsen. 1972. *A garbage can model of organizational choice*. *Administrative Science Quarterly* 17(1): 1-25.
- Dearing,J.W.& Rogers, E.M.(1996). *Communication concepts 6: Agenda setting*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Dunn, W. N. (1994). *Public policy analysis : An introduction(2nd ed.)*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Easton, D. (1965). *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs, NY: Prentice-Hall.
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Fairclough, N. (1995). *Critical discourse analysis : The critical study of language*. New York: Longman.
- Fairclough, N. (2001). The discourse of new labor: Critical discourse analysis. In M. Wetherell, S. Taylor and S. Yates (eds.), *Discourse as data: A guide for analysis* (pp. 229-266). London: The Open University.
- Fairclough, N. (2003). *Analyzing discourse: Textual analysis for social research*. London, New York: Routledge.
- Foucault, M. (1972). *The Archaeology of Knowledge*. (Smith, S. Trans.) London:

Tavistock.

- Foucault, M. (1973a). *The order of things: An archaeology of the Human sciences* (Howard, R. Trans.). New York: Vintage Books.
- Foucault, M. (1973b). *Madness and civilization: a history of insanity in the Age of Reason* (Howard, R. Trans.). New York: Vintage Books.
- Foucault, M. (1975). *The birth of the clinic: An archaeology of medical perception.* (Sheridan, S. Trans.). New York: Vintage Books.
- Foucault, M. (1977a). *Discipline and punish: the birth of the prison.* (Sheridan, A. Trans.). New York: Vintage Books.
- Foucault, M. (1977b). *Language, counter-memory, practice: selected essays and interviews.* (Bouchard, D. F. ed.). New York: Cornell.
- Fowler, R. (1991). *Language in the News: Discourse and ideology in the press.* London: Routledge.
- Gee, J. P. (2006). *An introduction to discourse analysis: Theory and method.* London: Routledge.
- Graham, L. J. (2005). *Discourse analysis and the critical use of Foucault.* Paper presented at the Australian Association for Research in Education 2005 Annual Conference, Sydney.
- Halliday, M. A. K. (1978). *Language as social semiotic.* London: Edward Arnold.
- Harris, Z. S. (1952). *Discourse analysis.* Language 28: 1-30.
- Hook, D. (2001). *Discourse, knowledge, materiality, history: Foucault and discourse analysis.* Retrieved December 12, 2011, from <http://eprints.lse.ac.uk/archive/956>
- Hymes, D. (1964). *Language in culture and society.* New York: Harper and Row.
- Hymes, D. (1996). *Ethnography, linguistics, narrative inequality: Toward an understanding of voice.* London: Taylor & Francis.
- Jasen, I. (2008). Discourse analysis and Foucault's "Archaeology of knowlsege". *International journal of caring sciences*, 1(3), 107-111.
- Jaworski, A. & Coupland, N. (Ed.) (1999). *The discourse reader.* New York : Routledge
- Kay P. & Kempton, W. (1984). What is the Sapir-Whorf hypothesis?. *American anthropologist*, 86, 65-79.
- Kendall, G. and Wickham, G. M. (1999). *Using Foucault's methods.* London: Sage.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies.* Boston: Little, Brown.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, Alternatives, and Public policies (Update Edition, with an Epilogue on Health Care (2nd Edition),* Glenview: Longman Classics in Political Science.
- Lindblom, E. J., & Woodhouse, E. J. (1993). *The policy-making process (3rd ed.).*

Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

- Malen, B. (2006). Revisiting policy implementation as a political phenomenon. *In New directions in education policy implementation: Confronting complexity*(pp.83-104).Albany, New York: State University of New York Press.
- McHoul, A. & Grace, W. (1993). *A Foucault primer : Discourse, power and the subject*. Oxon: Routledge.
- Palumbo, D. J. (1987).*The Politics of Program Evaluation*. London: Sage.
- Pedersen, O. K. (2009). *Discourse analysis*. Retrieved 11th December, 2011, from <http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/7792/WP%20CBP%202009-65.pdf?sequence=1>
- Roberto, M.I. (2007). *Advocacy Coalition and welfare policy: Analyzing coalition consensus*. Lanham, Maryland: University press of America.
- Rowan, B. & Miskel, C. G. (1999). Institutional theory and the study of educational organizations. In *Handbook of research in Educational Administration*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Sabatier, P. A. (1999). *Theories of the policy process*. Boulder, Colorado: Westview press.
- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sacks, H., Schegloff, E. A., & Jefferson, G. (1974). A simplest systematics for the organization of turn-taking for conversation. *Language*, 50, 696-735.
- Saussure, F.(1966). *Course in general linguistics*. New York: McGraw-Hill.
- Toolan, M. J. (2002). *Critical discourse analysis: Critical concepts in linguistics*. London: Routledge.
- Van Dijk, T. (1977). *Text and context*. London: Longman.

附表 1 大陸簽定的國家間相互承認學位、學歷和文憑的雙邊協定清單

| 年份 | 協定簽署國別 | 協議名稱 |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1983 | 亞美尼亞、阿塞拜疆、澳大利亞、北韓、梵蒂岡、印度、印度尼西亞、哈薩克斯坦、吉爾吉斯斯坦、柬埔寨、馬爾地夫、蒙古、尼泊爾、菲律賓、韓國、俄羅斯、斯里蘭卡、塔吉克斯坦、土耳其、土庫曼斯坦（20） | 亞洲和太平洋地區承認高等教育學歷、文憑和學位的地區公約 |
| 1988 | 斯里蘭卡 | 中華人民共和國和斯里蘭卡民主社會主義共和國互相承認學位及其他教育證書相當的協定書 |
| 1990 | 保加利亞 | 中華人民共和國國家教育委員會和保加利亞人民共和國科學和高等教育部關於相互承認文憑、學位和證書的協議 |
| 1991 | 阿爾及利亞 | 中華人民共和國政府和阿爾及利亞民主人民共和國政府關於相互承認證書、學位和職稱的協議 |
| | 秘魯 | 中華人民共和國政府與秘魯共和國政府關於互相承認高等學校的學位和學歷證書的協定 |
| 1992 | 毛里求斯 | 中華人民共和國政府和毛里求斯共和國政府關於相互承認證書、學位和職稱的協議 |
| 1993 | 烏茲別克斯坦 | 中華人民共和國國家教育委員會與烏茲別克斯坦共和國高等和中等專業教育部關於相互承認中華人民共和國和烏茲別克斯坦共和國高等院校及其科研機構頒發的高等教育學歷證書（文憑）及學位的協議 |
| 1994 | 喀麥隆 | 中華人民共和國政府和喀麥隆共和國政府關於相互承認文憑、職稱和學位證書的協議 |
| 1995 | 羅馬尼亞 | 中華人民共和國國家教育委員會和羅馬尼亞教育部關於相互承認高等教育學歷、文憑和學位證書的協議 |
| | 俄羅斯 | 中華人民共和國政府和俄羅斯聯邦政府關於相互承認學歷、學位證書的協議 |
| 1997 | 埃及 | 中華人民共和國國家教育委員會和阿拉伯埃及共和國高教部關於相互承認學歷、學位證書的協議 |
| | 匈牙利 | 中華人民共和國政府和匈牙利共和國政府關於相互承認學歷、學位證書的協議 |
| 1998 | 白俄羅斯 | 中華人民共和國政府和白俄羅斯共和國政府關於相互承認學歷證書的協議 |
| 1998 | 烏克蘭 | 中華人民共和國政府和烏克蘭政府關於相互承認學歷、 |

| | | |
|------|------|-------------------------------------------------|
| | | 學位證書的協議 |
| | 蒙古 | 中華人民共和國政府和蒙古國政府關於相互承認學歷、學位證書的協議 |
| 2000 | 白俄羅斯 | 中華人民共和國政府和白俄羅斯共和國政府關於互相承認學位證書的協議 |
| 2001 | 愛爾蘭 | 中華人民共和國政府與愛爾蘭政府關於相互承認高等教育學位學歷證書的協議 |
| 2002 | 吉爾吉斯 | 中華人民共和國政府和吉爾吉斯共和國政府關於相互承認學歷、學位證書的協議 |
| 2002 | 德國 | 中華人民共和國政府和德意志聯邦共和國政府關於互相承認高等教育等值的協議 |
| 2003 | 英國 | 中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府及託管政府關於相互承認高等教育學位證書的協議 |
| 2003 | 法國 | 中華人民共和國教育部與法國高等教育和科技部關於高等教育學位和文憑互認方式的行政協議 |
| 2003 | 澳大利亞 | 中華人民共和國政府和澳大利亞政府關於相互承認高等教育學歷和學位的協議 |
| 2003 | 新西蘭 | 中華人民共和國政府和新西蘭教育部關於在高等教育領域內相互承認學歷和學位的協議 |
| 2004 | 香港 | 內地與香港關於相互承認高等教育學位證書的備忘錄 |
| 2008 | 韓國 | 中華人民共和國教育部與大韓民國教育科學技術部關於高等教育領域學歷學位互認諒解備忘錄 |
| 2008 | 古巴 | 中華人民共和國政府和古巴共和國政府關於高等教育學歷、文憑、證書的互認協議 |
| 2009 | 越南 | 中華人民共和國教育部與越南社會主義共和國教育培訓部關於相互承認高等教育學歷和學位的規定 |
| 2009 | 菲律賓 | 中華人民共和國政府和菲律賓共和國政府關於相互承認高等教育學歷和學位的協議 |
| 2010 | 墨西哥 | 中華人民共和國政府和墨西哥合眾國關於為學生繼續學習而相互承認學歷、文憑、學位的協議 |
| 2010 | 拉脫維亞 | 中華人民共和國政府教育部和拉脫維亞共和國教育和科學部關於互相承認高等教育學歷和學位的協議 |
| 2011 | 馬來西亞 | 學歷學位互認協議 |

資料來源：大陸教育涉外監管信息網
<http://www.jsj.edu.cn/index.php/default/news/index/143>

附表 2 大陸地區 985 工程學校名單

| 名稱 | 簽約時間 | 簽約金額 | 所在城市 | 所屬部門 | 所在省份 |
|---------------------|---------------------|-----------------------------------------------------------|------|---------|---------------|
| 北京大學 | | 教育部撥款 18 億元人民幣 | 北京市 | 教育部 | 北京市共 8 所 |
| 清華大學 | | 教育部撥款 18 億元人民幣 | 北京市 | 教育部 | |
| 中國人民大學 | | 未有公開渠道信息 | 北京市 | 教育部 | |
| 北京理工大學 | 2000 年 9 月 23 日 | 教育部撥款 3 億元人民幣+ 工業和信息化部撥款 3 億 元人民幣+北京市撥款 4 億 元人民幣 | 北京市 | 工業和信息化部 | |
| 北京航空航天 大學 | 2001 年 9 月 23 日 | 教育部撥款 3 億元人民幣+ 工業和信息化部撥款 3 億 元人民幣+北京市撥款 3 億 元人民幣 | 北京市 | 工業和信息化部 | |
| 北京師範大學 | 2002 年 8 月 24 日 | 教育部撥款 6 億元人民幣+ 北京市撥款 6 億元人民幣 | 北京市 | 教育部 | |
| 中國農業大學 ² | | | 北京市 | 教育部 | |
| 中央民族大學 ² | 2004 年 | | 北京市 | 國家民委 | |
| 南開大學 | 2000 年 12 月 25 日 | 南開大學、天津大學兩校共 獲 14 億元人民幣撥款 | 天津市 | 教育部 | 天津市共 2 所 |
| 天津大學 | 2000 年 12 月 25 日 | | 天津市 | 教育部 | |
| 東北大學 | 2002 年 1 月 23 日 | 教育部撥款 2 億元人民幣+ 遼寧省撥款 1 億元人民幣+ 瀋陽市撥款 1 億元人民幣 | 瀋陽市 | 教育部 | 遼寧省共 2 所 |
| 大連理工大學 | 2001 年 8 月 8 日 | 教育部撥款 2 億元人民幣+ 遼寧省撥款 1 億元人民幣+ 大連市撥款 1 億元人民幣 | 大連市 | 教育部 | |
| 吉林大學 | 2001 年 2 月 22 日 | 教育部撥款 4 億元人民幣+ 吉林省撥款 3 億元人民幣 人民幣 | 長春市 | 教育部 | 吉林省共 1 所 |
| 哈爾濱工業大 學 | 1999 年 11 月 14 日 | 教育部撥款 3 億元人民幣+ 國防科工委撥款 3 億元人 | 哈爾濱市 | 工業和信息化部 | 黑龍江省 共 1 所 |

| | | | | | |
|-----------------------|-----------------|-----------------------------------------------|-----|-------|-------------|
| | | 民幣+黑龍江省撥款 4 億元人民幣 | | | |
| 同濟大學 | 2002 年 6 月 26 日 | 教育部撥款 3 億元人民幣+上海市撥款 3 億元人民幣 | 上海市 | 教育部 | 上海市共 4 所 |
| 上海交通大學 | 1999 年 7 月 27 日 | 教育部撥款 6 億元人民幣+上海市撥款 6 億元人民幣 | 上海市 | 教育部 | |
| 華東師範大學 ² | 2006 年 9 月 1 日 | 教育部撥款 1 億元人民幣+上海市撥款 5 億元人民幣 | 上海市 | 教育部 | |
| ¹ 復旦大學 | 1999 年 7 月 27 日 | 教育部撥款 6 億元人民幣+上海市撥款 6 億元人民幣 | 上海市 | 教育部 | |
| ¹ 南京大學 | 1999 年 7 月 26 日 | 教育部撥款 6 億元人民幣+江蘇省撥款 6 億元人民幣 | 南京市 | 教育部 | 江蘇省共 2 所 |
| 東南大學 | 2001 年 2 月 12 日 | 教育部撥款 3 億元人民幣+江蘇省撥款 3 億元人民幣 | 南京市 | 教育部 | |
| ¹ 浙江大學 | 1999 年 11 月 8 日 | 教育部撥款 7 億元人民幣+浙江省撥款 7 億元人民幣 | 杭州市 | 教育部 | 浙江省共 1 所 |
| ¹ 中國科學技術大學 | 1999 年 7 月 25 日 | 教育部撥款 3 億元人民幣+中科院撥款 3 億元人民幣+安徽省撥款 3 億元人民幣 | 合肥市 | 中國科學院 | 安徽省共 1 所 |
| 廈門大學 | 2001 年 2 月 22 日 | 教育部撥款 3 億元人民幣+福建省撥款 1.5 億元人民幣+廈門市撥款 1.5 億元人民幣 | 廈門市 | 教育部 | 福建省共 1 所 |
| 山東大學 | 2001 年 2 月 26 日 | 教育部撥款 3 億元人民幣+山東省撥款 5 億元人民幣 | 濟南市 | 教育部 | 山東省共 2 所 |
| 中國海洋大學 | 2001 年 2 月 27 日 | 教育部、山東省、中國海洋局、青島市總撥款額 3 億元人民幣 | 青島市 | 教育部 | |
| 武漢大學 | 2001 年 2 月 13 日 | 教育部撥款 4 億元人民幣+湖北省撥款 4 億元人民幣 | 武漢市 | 教育部 | 湖北省共 2 所 |
| 華中科技大學 | 2001 年 2 月 13 日 | 教育部撥款 3 億元人民幣+湖北省、武漢市以資金、項目等形式 3 億元人民幣 | 武漢市 | 教育部 | |
| 湖南大學 | 2001 年 2 月 | 教育部撥款 2 億元人民幣+ | 長沙市 | 教育部 | 湖南省共 |

| | | | | | |
|---------------------------|---------------------|-------------------------------------------------------------------|-----|---------|-------------|
| | 27 日 | 湖南省撥款 2 億元人民幣 | | | 3 所 |
| 中南大學 | 2001 年 2 月 27 日 | 教育部撥款 2 億元人民幣+ 湖南省撥款 2 億元人民幣 | 長沙市 | 教育部 | |
| 國防科學技術 大學 ² | | | 長沙市 | 中央軍委 | |
| 中山大學 | 2001 年 10 月 26 日 | 教育部撥款 3 億元人民幣+ 廣東省撥款 6 億元人民幣 | 廣州市 | 教育部 | 廣東省共 |
| 華南理工大學 | 2001 年 10 月 26 日 | 教育部撥款 2 億元人民幣+ 廣東省撥款 4 億元人民幣 | 廣州市 | 教育部 | 2 所 |
| 四川大學 | 2001 年 9 月 29 日 | 教育部撥款 4 億元人民幣+ 四川省撥款 3.2 億元人民幣 | 成都市 | 教育部 | 四川省共 |
| 電子科技大學 | 2001 年 9 月 29 日 | 教育部撥款 2 億元人民幣+ 四川省撥款 1.6 億元人民幣 | 成都市 | 教育部 | 2 所 |
| 重慶大學 | 2001 年 9 月 28 日 | 教育部撥款 3 億元人民幣+ 重慶市撥款 2.4 億元人民幣 | 重慶市 | 教育部 | 重慶市共 1 所 |
| ¹ 西安交通大學 | 1999 年 9 月 11 日 | 教育部撥款 6 億元人民幣+ 陝西省撥款 3 億元人民幣 | 西安市 | 教育部 | |
| 西北工業大學 | 2002 年 1 月 22 日 | 教育部撥款 3 億元人民幣+ 國防科工委撥款 3 億元人 民幣+陝西省撥款 3 億元人 民幣+西安市以土地等形式 | 西安市 | 工業和信息化部 | 陝西省共 3 所 |
| 西北農林科技 大學 ² | | | 咸陽市 | 教育部 | |
| 蘭州大學 | 2001 年 12 月 9 日 | 教育部撥款 3 億元人民幣+ 省撥款 1.5 億元人民幣+土 地 | 蘭州市 | 教育部 | 甘肅省共 1 所 |

資料來源：維基百科 2011/8/7 下載自 <http://zh.wikipedia.org/wiki/985%E5%B7%A5%E7%A8%8B>