

大陸地區學歷採認辦法立法沿革 及相關配套

楊玉惠* 宋雯倩**

摘要

兩岸自開放探親以來交流日趨頻繁，隨著持大陸地區學歷之陸籍配偶人數及赴大陸地區就讀人數增多，其學歷採認與否議題受到重視。為解決其所持學歷採認問題，教育部依據臺灣地區與大陸地區人民關係條例第22條規定研擬相關學歷採認辦法。惟因政府整體兩岸政策考量，教育部1997年所發布之大陸地區學歷檢覈及採認辦法，經監察院糾正後，相關認可名冊自始不予適用。隨著兩岸關係及政府整體大陸政策演變，大陸地區學歷採認至2008年政黨輪替後始有修正之轉機。隨著相關法案於2010年9月經立法院修法通過，教育部陸續發布開放陸生來臺及採認大陸地區學歷的相關法規。本文主要透過文獻分析瞭解大陸地區學歷採認政策之演變與相關辦法及配套修訂之沿革與立法精神。

關鍵字：大陸地區學歷、兩岸文教、學歷採認

* 教育部高等教育司副司長 (Deputy Director, Department of Higher Education Ministry of Education)

** 教育部高等教育司科員 (Officer, Department of Higher Education Ministry of Education)

The legislation and procedures of the degree recognition policy of the Mainland China area

Yu-Huei Yang Wen-Chien Sung

Abstract

The Mainland China degree recognition policy has been discussed from 1992. On 2011.9.19, the Act Governing Relations Between The People Of The Taiwan Area And The Mainland Area was passed after the legislators completed the second and third readings of the Legislative Procedure. The Ministry of Education follow the principles of “phaseal action, review and modification and complete supporting measures” to press recognition principles, recognition procedures and other subjects. This paper is aim to understand the legislative procedure and spirit of the Mainland China degree recognition policy.

Keywords: The Mainland China degree recognition policy

壹 緣起

自1992年9月18日臺灣地區與大陸地區人民關係條例制訂生效以來，其第22條條文明定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，教育部經5年多研訂，於1997年發布大陸地區學歷檢覈及採認辦法，並公告73所高等學校認可名冊，惟該辦法及認可名冊公告後旋遭監察院糾正並檢討後自始停止適用該名冊，爰迄2010年臺灣地區與大陸地區人民關係條例第22條修正前，對於大陸地區高等學校學歷教育部未曾辦理檢覈，亦未受理報備。

期間雖有許多民意陳情希望教育部開放採認大陸地區高等學歷，惟礙於政府施政一貫性及整體兩岸政策考量，教育部始終無法開放大陸高等教育學歷採認。2008年政黨輪替，政府整體兩岸政策放寬，教育部便積極針對開放大陸地區學歷及招收陸生進行規劃，並積極籌組相關規劃小組、研擬相關法規之修訂等事宜。經一年多朝野協商努力，教育部所規劃之臺灣地區與大陸地區人民關係條例第22條（行政院，2010.9.3）、大學法第25條、專科學校法第26條條

文修正案於2010年8月19日經立法院二、三讀通過（立法院，2010.8.20），上開三法案（俗稱陸生三法）並經行政院指定自2010年9月3日生效。據此教育部便於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及修正發布大陸地區學歷採認辦法（原大陸地區學歷檢覈及採認辦法），並於同年1月10日公告大陸地區高等學校認可名冊，作為後續採認大陸地區學歷及招收大陸地區學生之依據。

大陸地區學歷採認議題自兩岸1987年開放交流以來因持大陸地區學歷之陸籍配偶其就業問題及臺灣地區人民前往大陸地區經商、其子女面臨升學等問題而多次被提出，但1987年辦法發布以來因認可名冊停止適用，無法辦理檢覈或報備，直至2011年修正發布後始開放採認。為瞭解其政策演變之情形、影響因素及相關配套等，茲撰此文探討。

本文主要以文獻分析探討大陸地區學歷採認政策相關之研究報告、政府相關文獻、相關會議紀錄、媒體報導及民眾意見等資料，進行分析探討。

大陸地區學歷採認政策自1992年臺灣地區與大陸地區人民關係條例制訂生效以來，共經歷了毛高文（1987年7月～1993年2月）、郭為藩（1993年2月～1996年6月）、吳京（1996年6月～1998年2月）、林清江（1998年2月～1999年6月）、楊朝祥（1999年6月～2000年5月）、曾志朗（2000年5月～2002年1月）、黃榮村（2002年2月～2004年5月）、杜正勝（2004年6月至2008年5月）、鄭瑞城（2008年5月～2009年7月）及現任吳清基（2009年8月迄今）等10位部長，因其所處政治情勢、社會輿論、經濟環境等時代背景差異，對於大陸地區學歷採任也作了不同的決策（楊景堯、楊慧文、陳靜欣、楊蕙真，2005）。

（一）毛高文部長時期（1987年7月～1993年2月）

1987年政府解除戒嚴並公布「臺灣地區人民出境轉往大陸探親規定」，開放臺灣地區人民至大陸地區探親、觀光、投資及交流，開啟了兩岸相隔近40來的隔閡。自此便有許多臺商前往投資，其子女在大陸地區就讀之學歷回臺後面臨不被採認之問題；另兩岸交流以來，許多大陸籍配偶至臺灣地區定居，其學歷亦面臨不被採認之窘境。

1990年，政府成立國家統一委員會，並於1991年於行政院下成立大陸委員會統籌處理兩岸事務。同年2月民間團體財團法人海峽交流基金會（簡稱海基會）成立，為兩岸事務最高的交涉機構。1992年臺灣地區與大陸地區人民關係條例制訂生效，其第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。

惟因對大陸地區學校制度、學術評比及學校情形尚有許多不瞭解之處，且1989年大陸地區六四天安門事件後，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，爰規劃凡涉及函授、黨政之校系，不予採認。

此期重點著重在對大陸地區高等教育發展之瞭解與大陸地區學歷採認相關研擬工作，委託計畫有黃政傑等於1991年完成之「大陸重點高等學校現況調查研究」、「大陸地區高等教育制度之研究」等（楊景堯，1995）。

（二）郭為藩部長時期（1993年2月～1996年6月）

此期接續前期的政策方向，持續鼓勵兩岸文教交流，並持續瞭解大陸高等

教育現況。1993年「大陸地區科技人士來臺從事研究許可辦法」、「大陸地區專業人士及學生來臺從事文教活動許可辦法」接續發布，使大陸地區專業人士及學生得以來臺從事交流，此兩辦法之發布也促使兩岸地區學術交流越趨頻繁。

1994年第七次全國教育會議舉行，兩岸學術交流為重要議題之一。此期教育部持續委託學者（例如劉勝驥、劉瑞生、陳梅生、謝貴雄、陳舜田、楊深坑、王秀雄、劉水深等）針對大陸學制、課程及地區差異等進行分組專案研究調查，並赴大陸地區實地考察。

1995年李前總統登輝訪美，兩岸關係出現緊張態勢，大陸地區並於7、8月及隔年3月進行飛彈試射與軍事演習。同年教育部於1994年底提出之大陸認可高校名單採認原則遭到駁回，郭為藩部長考量兩岸關係不穩定等因素，暫不宜開放直接採認大陸地區學歷。

（三）吳京部長時期（1996年6月～1998年2月）

此期教育部委託許多研究案，包括劉勝驥、潘錫堂、許義雄、楊景堯等學者針對大陸各重點大學及學科進行訪查研究。1996年吳京部長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。後本部又依「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號公告73所大陸地區高等學校認可名冊（教育部，1998；楊景堯，2005）。

惟此期政府憂慮臺商對大陸地區投資可能造成國內產業空洞化危機，於1996年宣布戒急用忍政策，期望冷卻過熱投資現象（吳秀佩，2005）。加上1997年李前總統登輝於德國廣播電臺受訪時提出「特殊國與國關係」，兩岸關係趨於緊繃，整體國家對大陸的政策也隨之從開放轉向緊縮態度。

原本大陸地區學歷檢覈及採認辦法發布後預計自1998年開放學歷採認，惟因兩岸情勢已經改變，辦法及認可名冊公告後受到外界極大關注，引起社會大眾討論，國民黨文工會主任並召開記者會強烈反對，並有陳永興等40餘位朝野立委提案，要求行政院暫緩實施，

陳立委並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，1998年提出糾正報告，指出教育部開放範圍太大、未事先做周延研究、研究案尚未結束政策已先行（楊景堯、楊慧文、陳靜欣、楊蕙真，2005）等，大陸高等教育學歷採認暫緩實施。

（四）林清江部長時期（1998年2月～1999年6月）

1998年2月內閣改組，3月20日監察院調查結果出爐，針對教育部大陸地區學歷檢覈及採認辦法予以糾正，監察院報告中提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。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。教育部原本朝向縮小採認範圍及不追溯採認政策修正，為回應糾正案，教育部並停止適用認可名冊，至6月大陸地區學歷採認政策完全暫停。

此期完成的委託計畫有黃光雄等對大陸高等教育教育學類專案研究。

（五）楊朝祥部長時期（1999年6月～2000年5月）

雖大陸高等學歷無認可名冊可用，兩岸文教交流仍持續進行，在不涉及學分學歷採認原則下，1999年教育部公布「大陸地區專業人士來臺從事文教活動審查要點」，來臺從事文教活動的專業人士逐年增加，大陸學生也得依此要點所簽署之雙邊協議及大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法申請來臺從事短期交流。

另教育部仍持續瞭解大陸地區高等學校的動態，此期陸續完成之研究計畫包括1999年劉興漢等之「大陸高等學校招收臺生制度之相關研究」及2000年張光政等之「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」等（王瑞琦，2007）。

（六）曾志朗部長時期（2000年5月～2002年1月）

2000年政黨輪替，因大陸地區擔心臺灣地區未來走向，不時出現反分裂、心理戰喊話、軍事演習等文攻武嚇動作，兩岸關係呈現緊張狀態（黃清賢，2008）。

曾部長雖曾提出傾向同步開放大陸地區大學及研究所學歷，期間，大陸地區臺商、民意代表並多次陳情開放大陸地區學歷採認，為此教育部與行政院陸委會於2000年12月開會協商。最後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，應與陸委會再議，並依據臺灣地區與大陸地區人民關係條例第22條規定，應報請行政院核定後始

得發布。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，二者應分開考量。

2001年我國加入WTO，教育部亦曾針對大陸地區學歷採認政策草擬相關規劃，惟礙於當時政治情勢及兩岸關係，並無太大突破。此間凡民眾來函詢問有關大陸地區高等學校學歷採認事宜或申請辦理大陸地區高等學校學歷檢覈作業之個案，教育部均以正式公文函復我國現階段仍未開放採認大陸地區高等學校學歷之政策立場。

(七)黃榮村部長時期(2002年2月～2004年5月)

2002年臺灣正式成為WTO會員，服務業貿易總協定中所提教育貿易包括跨境交付、境外消費、設置商業據點及自然人流動等四大模式(姜麗娟，2004)。此期大陸地區學歷因兩岸關係不穩定，陳前總統水扁並宣示不予採認大陸地區學歷(楊景堯，2005：18，廖炳祺，2003)，因此大陸地區學歷政策並無太多進展。教育部僅能持續關切大陸地區高等教育現況發展，針對最近幾年來大陸地區大學整併等情勢變遷積極收集最新資料，並持續研修大陸地區學歷檢覈及採認辦法與大陸地區大學認可學校名冊草案，以及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(楊景堯，1995)。

(八)杜正勝部長時期(2004年6月至2008年5月)

2005年大陸地區動作頻頻，引發兩岸關係緊張，3月14日大陸地區通過並公布《反分裂國家法》，引發國內譁然，兩岸關係更為緊張；而同時大陸地區並宣布自當年秋季開始，正式實施在大陸地區讀書之臺灣學生與大陸地區學生同等收費政策(大陸地區自1985年起即進行對臺招生事宜，據統計，累計至1997年7月已有1,242名臺生前往就讀，學費與陸生不同(周祝瑛，1998)。為避免民眾對大陸地區學歷採認及陸方積極招生造成混淆，教育部於8月25日發布新聞稿陳明，大陸調降臺灣學生就學的費用與政府目前對於大陸地區高等學校學歷採認事宜，帶有強烈政治意圖的政策，我們不應隨之起舞。應從我國兩岸關係、國防、外交、經貿、財金、交通、航運等政策作整體評估，而不能僅就「教育」議題單獨考量，另對臺灣學生而言，亦應從教育品質、經濟負擔、以及生活適應與安全性等層面來看。教育部並再度呼籲全國的家長與學生，必須認清中國政府的真正目的，不要輕易嘗試到大陸就學。

同年9月4日，陳前總統水扁參加青年國是會議並表示在其任內不會開放採認大陸地區高等學校學歷(翁翠萍，2005)。2006年鑑於大陸地區學歷相關利害關係人對學歷採認政策之不同意見，教育部並於2006年5月8日以臺高(二)字第0950067866號重申原1997年10月24日臺(86)高(二)字第

86126218號公告之大陸地區高等學校認可學校名冊自始不予適用。

(九) 鄭瑞城部長時期(2008年5月～2009年7月)

2008年政黨輪替，兩岸關係趨於緩和。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，研擬修訂臺灣地區與大陸地區人民關係條例第22條、大學法及專科學校法修正條文案，以明定招收大陸學生來臺之法源。並積極蒐集各方建議、參考各國採認大陸地區學歷之經驗，除派員出國訪查，於國內各地舉辦多場公聽會、說明會，並發布相關說帖及新聞稿說明政策規劃方向(教育部，2010)。

(十) 吳清基部長時期(2009年9月迄今)

2009年9月內閣改組，接續前鄭部長時期大陸地區學歷採認規劃方向，教育部除擬定臺灣地區與大陸地區人民關係條例第22條、大學法第25條及

專科學校法第26條修正條文送立法院審議，並持續透過公聽會、法令說明會、民意信箱等蒐集各方建議，並印製相關說帖及製作宣傳影帶(教育部，2011)，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。

經立法院教育文化委員會審議通過後，2010年8月19日立法院二、三讀通過臺灣地區與大陸地區人民關係條例第22條、大學法第25條、專科學校法第26條等修正條文，該三法經同年9月1日馬總統英九修正公布後，並經行政院指定自2010年9月3日起施行。據此教育部將擬具之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並修正發布大陸地區學歷採認辦法、同年1月10日公告41所大陸高校認可名冊、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。受教育部委託辦理2011年度大陸地區高等教育學歷甄試之國立中興大學並於6月24日公告甄試簡章，正式受理學歷甄試事宜。

自2008年底以來，教育部積極規劃大陸地區學歷採認相關政策，除籌組專案小組研議，並透過公聽會、法令說明會、政令宣傳、民意調查、委託學者研究等各種管道蒐集相關意見，在政策規劃過程中，相關利害關係人的主張、院會與各部會的建議，以及臺灣地區與大陸地區人民關係條例等法源規定，是影響大陸地區學歷政策內容及相關配套最主要的因素，以下分別就利害關係人之主張及政策內涵分述如下：

一、利害關係人分析

大陸地區高等學歷採認政策，與其所涉及之利害關係人及利益團體有重大相關，因兩岸關係演變及利害關係人主張不同，因此更增添了政策推動與規劃的難度。不同利益關係人並利用不同管道（例如陳情函、記者會、投書、研究建議、透過民意代表陳情、媒體社論等）表達其對政策的建議，在蒐集、協調、綜整各方意見後，方形成目前之大陸地區學歷採認辦法、大陸地區高等教育學校認可名冊、大陸地區高等教育學歷甄試作業要點等各項配套措施。茲將下列利害關係人之主張略述如下：

（一）赴陸就讀之臺灣地區學生

此類利害關係人主要以1992年臺

灣地區與大陸地區人民關係條例第22條制訂生效後前往大陸地區就讀之臺灣學生為主，據統計資料，1985年至2007年期間累計有1萬4,907名臺灣地區學生赴大陸地區就讀大學，而2006年約有6,400名臺灣學生在大陸念大學（教育部，2010）。

此類赴陸就讀學生前往大陸就讀之因素不一，據學者研究其動機包括個人生涯發展、開拓人脈、爭取就業機會、對大陸地區部份學校學術水準及聲望及發展等（王瑞琦，2007b），多數前往大陸地區就讀中醫或相關科系。此類學生並自組臺生會等團體，主張其學歷皆可被採認，主張全面開放大陸地區學歷採認，不限學校、不限科系、不限學歷（從學士至博士同時採認），俾利學術與人才交流。

（二）持大陸地區學歷之經許可來臺團聚、依親居留之大陸地區人民

自開放探親以來，隨著持大陸地區學歷的大陸人士因婚姻關係、文教交流、或其他原因來臺人數日漸增加，其學歷面臨在臺灣無法採認的窘境，相對影響其就業與繼續進修的機會。又加上許多大陸籍配偶來臺後必須面臨挑起家庭重擔的責任，其學歷不被採認工作權受影響外，其後續進修、升學或受訓的

機會亦被受限，影響頗大。

(三)大陸臺商、其員工及子女

根據經濟部統計兩岸2007年貿易額達1,004億美元，1991年至2008年12月臺商對大陸投資總金額為755.60億美元。大陸臺商人數從數萬人迄今，推估已達80餘萬人(海基會兩岸經貿網，無日期)；根據大陸商務部發布的外資統計數據顯示臺商投資大陸的地區分布，根據經濟部統計數據顯示，1991~2005年三月底，廣東省、江蘇省、福建省是臺商投資大陸件數第一、二、三位的地區，若以金額而言，則以江蘇省為最高，次為廣東、福建、浙江、河北及山東，比重分別為43.63%、28.70%、8.32%、6.69%、4.40%及1.75%。(中華民國全國工業總會，無日期)。部分臺商在大陸除隻身前往者亦有攜家帶眷落地生根者，其子女之學歷及臺商或員工自身在大陸進修之學歷採認，隨著臺商企業的增加及地點分布，其對學歷採認之需求主要受所就讀之地區、學校所影響，隨著其人數之增加，亦形成一股政策壓力。

(四)國內大學校院

國內大學校院對於開放大陸地區學歷抱持兩種截然不同的看法，多數學校贊同開放採認大陸地區學歷，透過開放競爭吸引大陸地區學生來臺就讀，且開放交流有助於學術水準提升及吸引國際人才，且隨著國內出生人口減少，部分大學校院已有招生不足的窘境，開放

大陸地區學歷採認及招收陸生將有助生源的增加。另一方面，因歷來兩岸學術交流呈現不對等情形，加上大陸方面自1986年以來亦積極向我方招生，根據報導，1986年至1988年間因消息不通，臺生每年僅兩三人前往報考；1989年增至12名，1990年經媒體披露後激增至189名(劉勝驥，2010)。

但也因陸方積極向我方學生招手，遽然採認大陸地區學歷，將對本地學生產生磁吸效應，排擠國內大學校院之生存，因此亦有部分學校及學者反對開放大陸地區學歷採認。

(五)國內民眾

民意的傾向為大陸地區學歷採認與否重要的政策指標，為了解多數民意看法，歷來有許多調查研究針對大陸地區學歷採認開放與否進行調查。例如聯合報系民意調查中心於2002年3月發表「民眾對政府是否採認大陸學歷的看法」，發現53%民眾贊成政府承認大陸重點學校學歷，僅28%持反對意見，另有18%的人無意見。又例如行政院研考會2003年10月17日公布「民眾對兩岸關係相關議題的看法」，發表臺灣地區二十歲以上1083民眾的民意調查：61%的受訪者認為可以承認大陸地區學歷，但應嚴格認定(劉勝驥，2010)。

教育部民調發現，有61.5%的民眾認為應開放採認大陸地區學歷；另有77.2%的家長不會考慮讓孩子到大陸就

讀大學，主要是考量大陸治安、生活適應、大陸學術水準參差不一等問題，顯示開放大陸地區學歷採認與否，對國內學生赴陸就學的影響有限（教育部，2010）。

多數調查顯示，國內民眾多數贊成開放大陸地區學歷採認，但多數抱持有限度開放態度，例如限校、限系所或限學歷層級或限制陸生來臺數量等（劉勝驥，2010）。

（六）專業團體

除上開主張開放利害關係人以外，亦有持反對開放大陸地區學歷之利害關係人，例如民進黨、臺聯黨政綱政策仍然不接受大陸地區學歷，部分立法委員、學者、教授等並公開反對開放大陸地區學歷採認，認為採認大陸地區學歷後將導致更多民眾前往大陸地區就學，引發磁吸效應。另部分民間團體如中醫師公會和醫師公會，也堅決的拒斥大陸地區學歷（劉勝驥，2010）。

這些團體對大陸地區學歷的憂慮不僅止於學歷部分，還包括對大陸高等學校之學術專業水準、國內高等教育招生、國內就業市場、資訊情報安全、大陸共產主義意識形態課程等方面的疑慮，因此反對大陸地區學歷的採認。

（七）大陸人士、有意來臺就讀之大陸地區及海外居民

除國內民眾及相關團體對學歷採認有意見外，大陸人士對於臺灣地區不開放大陸地區學歷採認也頗有微詞，大陸

港澳臺辦副主任張棟曾表示，大陸自2006年起已承認臺灣全體公私立高等教育學歷，因此建議臺灣地區應開放兩岸互相全面承認學歷，良性互動。另大陸地區人民、持大陸地區學歷的外籍人士亦多次來信陳情其學歷應被採認。

二、政策內涵

因大陸地區學歷涉及層面非僅教育部分，因此在決策過程受到相當多單位、層面及部會的意見影響，經教育部歷年來對大陸高等教育的瞭解、調查國內民意、派員出國考察國外招收陸生與採認大陸地區學歷的經驗、多次召開跨部會會議、舉行政策說明會、公聽會與座談會、向行政院及總統報告，且製作相關短片宣導與公布修正草案蒐集民意等政策溝通過程，始確定最後學歷採認之方案。有關大陸地區學歷採認辦法及相關配套，茲說明如下：

（一）採認對象

自1992年臺灣地區與大陸地區人民關係條例授權以來，教育部規劃大陸地區學歷採認對象，因兩岸關係之演變，從最初「不開放」、「不宜開放」、「可能開放」、「積極開放」、「暫緩開放」到「逐步開放」，採認對象從臺灣地區人民、來臺陸配、招收陸生、港澳地區人民到外國人等，皆有人主張，在考量各利害關係人權益後，採認對象放寬為臺灣地區人民、來臺就讀之大陸地區人民、經許可來臺團聚、依親居留、

長期居留之大陸地區人民、外國人及港澳地區人民。

(二) 採認時點

因臺灣地區與大陸地區人民關係條例授權教育部訂定大陸地區學歷採認相關規定係1992年，教育部發布大陸地區學歷檢覈及採認辦法係1997年，又兩岸地區人民關係條例修正生效係2010年9月3日，教育部修正發布大陸地區學歷採認辦法係2010年1月6日，因此上述4個時點究竟何應為採認時點便有許多爭議，學歷是否追溯採認各界意見不一，在教育部舉辦的各場公聽會中，參與民眾主張歧異，有基於自身利益主張溯自1992年者，亦有主張公平正義自辦法修正發布者。

為此教育部透過各種管道蒐集各方意見，一方面邀集學者專家審慎研議，並依據法律程序、臺灣地區人民赴陸就學及就業機會、符合信賴保護原則及兩岸人民公平待遇等效標及相關利害關係人進行利弊分析；另一方面舉辦多場公聽會，提供民眾表達意見之機會。公聽會中多數與會者表示基於公平正義，建議不溯及既往為宜。

經彙整各方建議後，教育部朝學歷不追溯採認規劃，並於大陸地區學歷採認辦法中第3條明定，自2010年9月3日當學期或以後學期就讀者取得之學歷始得採認；於1992年9月18日至2010年9月3日前（臺灣地區與大陸地區人民關係條例制訂生效及修正生效日），

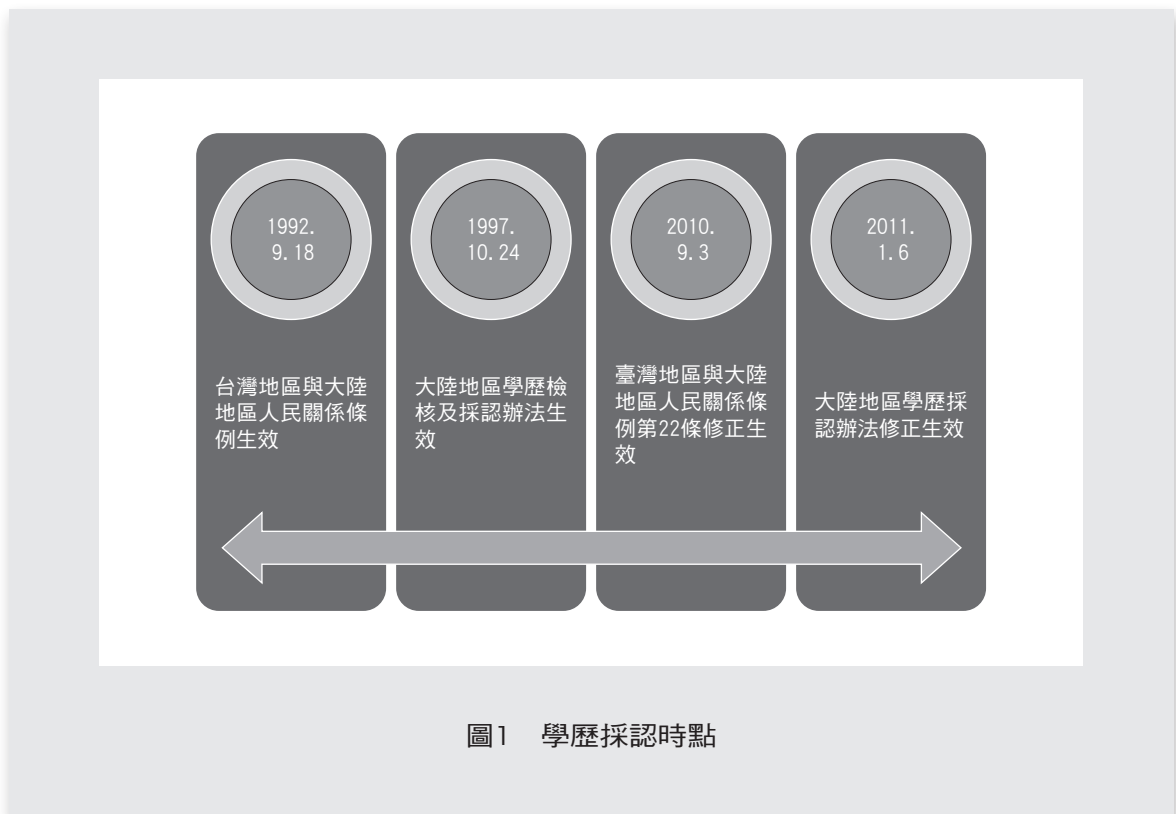


圖1 學歷採認時點

已於大陸地區高等學校或機構就讀，其所取得之學位，符合學歷採認辦法修業期限及相關規定者，得申請參加學歷甄試。經甄試通過者核發相當學歷證明。

(三)採認範圍

大陸地區高等學校自1987年兩岸交流以來，歷經多次變革，整併、升格、裁撤、重組等變化相當大，原本1997年規劃之73校，以及當時所委託研究調查大陸重點系所、學科之研究計畫，與後來大陸地區高等學校的發展及目前大陸地區重點高校985工程、211工程與56所研究生院等發展已有相當大的落差。

而且有關採認單位，不同的學者、研究報告及利益團體對於採認的範圍也有不同的看法。有些學者認為應以科系為採認單位，有些學者則認為應以學校為採認單位；有些主張小規模開放，有些則主張全面開放；有些學者認為應先採認研究所再逐步開放採認學士學歷，減緩大陸地區學歷帶來的衝擊，有些學者則持相反意見，認為應先採認學士學歷、再逐步開放研究所學歷，以避免就業市場的影響，亦有學者認為學士、研究所學歷應同時開放，以利同步招收陸生來臺。雖採認單位有所不同，但學者大致皆同意應逐步開放，檢討修正，不宜一次到位。

考量大陸地區高等學校近十年來已有相當大的變化，1997年所研議出的76所學校及相關系所研究，已有許多

整併、改名、改制等調整情形，為擬定大陸地區高等學校認可名冊，教育部自2008年起召開多場次公聽會及座談會廣徵各界意見，亦組成大陸高等學校認可名冊審議小組，邀集不同學門領域學者專家及相關部會召開多次會議研商認可基準及認可學校範圍等事項。經凝聚共識後，考量政策開放初期，採認範圍不宜過大，採有限度、小規模之原則開放認可學校範圍，並參酌大陸地區高等學校之辦學情形、世界大學評比等，以在不同學術領域各具特色的大陸高等學校作為採認基準，並採學士及研究所同時採認、以校為採認基準（除醫事學歷系所外），初步以985工程學校（扣除國防科學技術大學）及增加體育、藝術辦學卓著的大學共41校作為採認範圍，以確保臺灣地區人民赴大陸地區就讀高等學校的素質及修業品質。未來教育部亦將持續掌握兩岸高等教育質量發展狀況，並視招收陸生來臺就學及大陸地區學歷採認之實際辦理成效，定期檢討調整認可名冊之必要性，以使大陸地區學歷採認政策之推動更臻合理完善。

另因大學法及學位授予法規定，我國大學學士學位之修業期限，以4年為原則；碩士學位之修業期限為1至4年；博士學位之修業期限為2至7年。又教育部研訂「大學辦理國外學歷採認辦法」時，曾蒐集各國學制修業期限，多與我國相當，爰於大學辦理國外學歷採認辦法中訂定修習各學位所須最低限

度修業時間。又考量大陸地區高校之修業期限，亦與我國大致相當，衡酌兩岸高等教育學制之差異及衡平性，並參酌國內外修業期限之基準後，爰於大陸地區學歷採認辦法中訂定學士32個月、碩士8個月及博士16個月之基本修業期限。

(四)採認限制(醫事人員、教師資格)

有關大陸中醫、醫師學歷，因各界看法不一，行政院衛生署考量國內醫事人員養成涉及教、考、用三階段，以及各類醫事人員養成尚涉及實習場所醫院容額之限制，為避免資源稀釋及本國生受教權益受損、保障國民之健康安全等因素，爰建議不開放大陸地區高等教育醫事相關系所學歷之採認。2010年8月19日經朝野立委協商同意，立法院二、三讀通過臺灣地區與大陸地區人民關係條例第22條修正條文，明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；即大陸地區醫事人員高等學歷不得採認。依衛生署統計，醫療法中所稱醫師人員14大類26種執照中，17種執照與高等學歷相關，為使不予採認之學歷更為明確，教育部經與衛生署及考選部等相關部會研商討論確認後，並於2011年6月9日發布解釋令說明。

另考量目前國內高中以下師資充裕、國人生育率下降，應無師資短缺之情形，且兩岸意識型態差異，高中以下教育係屬基礎教育階段，爰大陸地區學

歷採認辦法第9條明定持大陸地區學歷者不得辦理師資職前教育課程審查及教師資格取得。

(五)學歷甄試

自臺灣地區與大陸地區人民關係條例1992年制定公布以來，即明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，其在大陸地區取得之學歷得予以檢覈及採認，惟因兩岸情勢考量及監察院糾正等緣由，教育部自大陸地區學歷採認辦法1997年訂定發布以來未曾採認高等學歷，亦未受理民眾赴大陸地區就讀之報備。衡酌原採認辦法規定並未排除於1992年後入學者學歷檢覈之機會，基於法令規範合理性及民眾權益，爰於修正發布之大陸地區學歷採認辦法第11條規定於1992年9月18日至2010年9月3日前赴陸就讀之人民，已於大陸地區認可名冊學校就讀者，其所取得之學位，符合修業期限與相關規定者，得申請參加學歷甄試；學歷甄試得以筆試、口試、論文審查或本部公告之方式辦理。不符合資格者不得參加學歷甄試，而參加學歷甄試未通過者其學歷仍不被採認。

為辦理學歷甄試事宜，教育部於2011年6月23日發布大陸地區高等教育學歷甄試作業要點，明定學歷甄試依學士、碩士以上學歷分別如下：

(一)學士：

以筆試方式進行。依修讀學門選考相關專業科目2科至3科，以100分為

滿分，每科均以60分以上為及格。全部考試科目均及格者，為通過。

(二) 碩士以上：

以筆試及學位論文審查方式進行。筆試部分，依修讀學門選考相關專業科目2科至3科，以100分為滿分，每科以70分以上為及格。全部考試科目均及格者，始進行學位論文審查。學位論文，依申請人報考時所選考之學門領域，一次送3位所屬領域專家學者審查，審查分數以70分以上為及格，審查結果，2位審查人給予及格者，為通過。

另考量部分民眾學歷僅作升學之用，爰規劃除上開學歷甄試方式外，申請人得以通過臺灣地區大學所舉辦碩、博士班入學考試之錄取證明，向教育部申請核發僅作當學年度該校升學用之相當學士或碩士學歷證明。

為辦理學歷甄試，教育部委託國立中興大學承辦2011年度大陸地區高

等教育學歷甄試試務工作，該校並於6月24日公告學歷甄試簡章辦理試務作業，預計通過甄試作業獲得相當學歷證明者，將可依相關法規參加後續求職應試之考試。

(六) 學歷查驗證機制

大陸地區仿冒風氣盛行，假學歷情形也相當嚴重，為防止假學歷情形，教育部除要求申請人須檢具相關證明文件(包括畢業證(明)書、學位證(明)書、歷年成績、論文、經大陸地區公證處公證屬實，並經海基會驗證等證明文件正本)，並建立嚴謹的查驗及查證機制，另參考大陸地區學歷查證系統，畢業證(明)書須經大陸地區「高校學生資訊諮詢與就業指導中心」認證、學位證(明)書須經大陸地區「學位與研究生教育發展中心」認證、成績單須經上開兩中心其一認證，以確保學歷真實性。

肆 未來展望

兩岸的政治分立及關係的演變，讓教育部在大陸地區學歷採認政策、開放陸生來臺、認可名冊的範圍等難以全面開放，大陸地區醫事相關學歷無法採認更是受到臺灣地區與大陸地區人民關係條例第22條限制使然。雖說大陸高等教育品質近年來快速提升，兩岸人民

互動交流日益頻繁，赴大陸地區就讀的學生人數亦逐年攀升；且隨著全球化趨勢，加入WTO後的教育市場競爭白熱化，鄰近國家均積極招收陸生，國內大學亦多次向表達對開放陸生來臺就學及採認大陸地區學歷之殷切期待，惟就國家整體兩岸政策、國家安全、國內高等

教育發展、國內就業市場及整體民意等方面考量，教育部在大陸地區學歷採認政策上仍須作多方協調與讓步，並持續基於「階段性、檢討修正、完整配套」及「三限六不」原則，以審慎、嚴謹的方式進行規劃。

後續教育部將持續掌握兩岸高等教

育質量的發展狀況，並持續追蹤兩岸高等教育的交流，檢視大陸地區高等教育學歷採認之政策執行成效，就相關問題檢討改進。期許未來兩岸關係持續和平發展、兩岸疑慮逐步化解後，大陸地區學歷採認能朝更開放的方向發展。

參考文獻

中華民國全國工業總會(無日期)。台商投資地區與產業結構之變化，大陸台商簡訊。2011年8月18日下載自<http://www.cnfi.org.tw/cnfi/ssnb/154-427-24.htm>

王瑞琦(2007a)。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(2007b)。兩岸高等教育發展與臺灣地區學生在大陸就學情形之研究，國立政治大學國際關係中心。臺北市，未公開。

立法院(2010.8.20)。立法院公報，第7屆第5會期第78期。

行政院(2010.9.3)。臺灣地區與大陸地區人民關係條例。

吳秀佩(2005)。政黨輪替後民進黨政府大陸政策之研究(2002年-2005年3月)，政治學研究所在職進修碩士班。臺北市，國立臺灣師範大學，未出版。

教育部(2010)。大陸地區學歷採認及陸生

就學問題公聽會資料。

教育部(2010)。開放採認大陸地區學歷說帖。

教育部(2011.1.6)。大陸地區學歷採認辦法。

教育部(2011.1.10)。大陸地區高等學校認可名冊。

教育部(2011.6.23)。大陸地區高等教育學歷甄試作業要點。

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。

周祝瑛(1998)。海峽兩岸教育比較研究。臺北市，師大書苑。

楊景堯(1995)。中國大陸文化大革命後之高等教育改革。高雄市，麗文文化。

楊景堯(2005)。中國大陸高等教育的歷史發展。陳伯璋主編，新世紀高等教育政策與行政，臺北市，高等教育文化。

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。

姜麗娟(2004)。WTO會員國教育市場開

放考量及國內高等教育WTO效應之研究。國立臺南師範學院南師學報，38(1)，頁69-94。

劉勝驥(2010)。大陸學歷採認與大陸生來臺就學之政策研究，政治大學國研中心第四所。2011/8/5下載自<http://tpsa.hcu.edu.tw/ezcatfiles/b083/img/img/1182/A3-1.pdf>

海基會兩岸經貿網(無日期)。台商服務中心成立目的。2011年8月15日下載自http://www.seftb.org/mhypage.exe?HYPAGE=/service/service_item.asp&cid=1

翁翠萍(2005.9.4)。陳水扁：任內絕不承認中國大陸學歷。中央社，2011年8月18日下載自<http://www.epoch-times.com/b5/5/9/4/n1041305.htm>

廖炳棋(2003.12.18)。陳水扁：任內不會承認大陸學歷。台灣立報。2011/8/18下載自<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-67995>