

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

WTO 對大陸高等教育影響之研究—兼論台灣相關議題(1)

計畫類別：整合型計畫

計畫編號：NSC91-2413-H-004-012-FF

執行期間：91年08月01日至92年12月31日

執行單位：國立政治大學教育學系

計畫主持人：周祝瑛

報告類型：精簡報告

報告附件：赴大陸地區研究心得報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 93 年 2 月 3 日

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫

成果報告
期中進度報告

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 91 - 2413 - H - 004 - 012 - FF

執行期間： 91年8月1日至92年12月3日

計畫主持人：

共同主持人：

計畫參與人員：

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告 完整報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

赴國外出差或研習心得報告一份

赴大陸地區出差或研習心得報告一份

出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

國際合作研究計畫國外研究報告書一份

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計畫、列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年 二年後可公開查詢

執行單位：

中 華 民 國 年 月 日

壹、中文摘要

關鍵字：世界貿易組織 (WTO)、高等教育、中國大陸、台灣、高等教育市場

本研究主要著眼在隨著「全球化」(globalization)趨勢不斷地快速蔓延下，教育的腳步也跟著經貿的步伐，跨步向前；值此之際，海峽兩岸已於二〇〇二年初完成加入世界貿易組織(World Trade Organization; WTO)，成為正式會員，對於經濟、貿易等各方面勢將造成相當程度的影響，尤其在教育方面的影響亦頗為深遠，不論在高等教育的法令、規章、辦學體制及人才培養的方向，甚或開放高等教育市場上，皆產生相當的影響。

根據許多研究指出，WTO 在大陸高等教育產生的影響方面，包括：(1) 大學學費將上漲；(2) 高校教師待遇提高；(3) 跨國公司聯合辦學；(4) 智慧財產權受到保障；(5) 經濟人才需求量增加；(6) 促使大陸留學生回國潮等。而大陸的高等教育方面目前的因應措施則包括：(1) 適度開放大陸高等教育市場；(2) 政府機構轉換職能，改善教育環境；(3) 擴大高等教育辦學自主權，增強高等教育國際適應性；(4) 改革學校內部體制，提高教育服務品質；(5) 發展經貿教育，提昇經貿人才素質及(6) 修改大陸相關教育法規以符合加入 WTO 之承諾條文等。

有鑑於此，本研究主要在探討大陸加入 WTO 之後，對高等教育的影響

情形，包括：開放高校辦學的程度與種類；高教相關法規的訂定與修正；跨國辦學的模式、學歷認證的可能、以及留學方式改變的相關議題。

本研究將透過文獻分析法、調查法及比較法等方式進行資料蒐集，預期將達成以下目標：

- 1、瞭解及掌握九〇年代以來大陸高等教育在全球化、市場化及大眾化等趨勢下的改革政策與實際作法。
- 2、評估大陸加入 WTO 之後，其高等教育的開放及因應措施。
- 3、提供台灣加入 WTO 之後高教改革方向之建議。
- 4、為台灣今後的有關大陸教育政策(如：學歷採認政策)提供新的思維。
- 5、期望能重新建構未來兩岸教育交流之新模式。

貳、英文摘要

Keywords: World Trade Organization (WTO)、Higher Education Market Policy、Higher Education、ROC、PRC

The attempt of accession to the WTO has become very crucial among the PRC & ROC government policies since last decade. The whole process has accumulated a large body of literature on its impacts and influences on commercial trades and in services except in the education sector. The relationships between the accession to

the WTO and its impacts on higher education market have brought a great deal of societal concerns especially in the era of higher education reform. With the PRC and ROC's commitment after the accession to the WTO, issues such as how to open their education market, how to regulate their higher educational institutions and what impact the WTO treaties will have on education sectors for both sides of the Taiwan Strait require further investigation. The research project, therefore, will examine the PRC higher education opening policies and practices before and after accession to the WTO through extensive literature review and field study. It is hoped that through a comparative analysis between the PRC and ROC higher education reform since the 1990's and especially after accession to the WTO, the researcher will be able to propose some recommendations and implications for Taiwan's future adjustments and strategies on re-constructing her higher education system.

參、研究緣由與目的

(一) 一九九〇年代以來大陸高等教育之發展

根據世界銀行 (World Bank, 1998) 的統計指出, 中國大陸的經濟成長從一九七八年到一九九四年, 國內生產毛額 (GDP, Growth of Domestic Product) 的平均成長

為 9.8%, 從一九九五年到二〇〇一年的成長率是 8%, 二〇〇一年以後約 7-9%。換言之, 在未來二十五年當中, 中國大陸國內生產毛額將以 7% 左右的速度成長。到了二十一世紀初期, 其國民平均所得 (GNP) 將超過八百美元以上, 步入全世界中等收入國家之林。

因此, 在中國大陸社會發展過程中, 高等教育扮演了兩個重要的角色: (1) 首先是如何持續中國大陸快速的經濟成長率, 並加速中國大陸社會和環境等各方面發展所需要的相關附帶條件 (World Bank, 1998); (2) 其次, 是如何在促進社會主義市場經濟建立的同時, 仍能確保社會的公平性。就第一項角色而言, 高等教育如何在本世紀之末、下世紀之初, 繼續為中國大陸國內的公民營企業, 培育高科技專門及經理人才, 並且能夠透過研究發展的技術轉移, 增進中國大陸內部結構技術水準的提昇, 與世界的工業生產行列相接軌, 是高等教育所面臨的一個重要的挑戰。

一九七八年改革開放以來, 由於中國大陸急遽的轉變, 中共乃希望透過高等教育的改革, 將過去由政府計劃經濟下決定的發展, 轉為依據市場功能取向設計, 以符合國家現代化的需要。因此, 高等教育的改革可以分成三個時期 (Agelasto & Adamson, 1998): (1) 第一波的高等教育改革 (一九八〇年初期), 主要措施包括對外開始派遣留學生, 及增加中國大陸與世界各國文教交流; 並根據現有教育結構進行改革、加強高等學校責任制等。(2) 第二階段 (一九八〇年中期), 為鄧小平的教育改革階段,

以「三個面向」為主要重點，在面向現代化、面向世界、面向未來的同時強調政府對高教機構的權力下放，與大學生專長與就業市場的聯繫。(3) 第三階段（一九九一年以後），由於受到國際局勢的轉變（如：前蘇聯的垮台）與鄧小平的去世，中國大陸出現了新挑戰，例如：高校師生對政治熱潮降低，大學中教師與學生的態度與行為已有別於以往；高等學校在另一波全球化、市場化的影響下，逐漸轉向規模調整與學生人數擴充的腳步，加速朝向高等教育大眾化的目標。

正因為高等教育亟需在短期內迅速提昇，因此在一九八五年，中國大陸面對當時對外開放、對內從事經濟體制改革的情勢，提出了「中共中央關於教育體制改革的決定」，希望透過減少政府對高等教育的干預，釋放所需的教育資源，回歸到辦學單位的自主權上（薛光祖，民 85；龔放，2002）。到了一九九三年，大陸為加速向市場經濟的轉型，發布了「中國教育改革和發展綱要」，針對政府管制及機構自主性的部分作全面的規劃，進一步改革高校招生及畢業分配制度。到了一九九五年頒布的教育法及一九九八年公布的高等教育法中，更是將過去有關教育的領導談話內容及政策、宣言等，經由立法的程序訂出教育法規，對教育的改革，如：高校體制、招生、分配、用人制度、經費分配及政府與大學間的關係等問題上，都有了進一步的法令依據（周祝瑛，2002）。

其次，高等教育在中國大陸改革開放中的第二個角色，即是如何在促進市場經濟建立的同時，能夠確保社會的公平性。中國大陸在改革開放後，由於經濟體制的變化帶動了社會巨大的變遷，改變了原有的社會分層與資源分配，這些現象包括：由科層再分配與市場經濟為主的雙軌制，取代過去一元化的體制；在所有制上形成以公有制為主體、多重經濟形式並存的情況，打破以往計劃經濟的單一格局。

除了上述的發展外，一九九九年大陸當局又公布了兩項重要的教育政策文件，可說是為二十一世紀大陸教育的宏觀發展制訂了基本藍圖。一份是一九九九年一月十三日「教育部」制定的「面向二十一世紀教育振興行動計劃」（簡稱「行動計劃」）；另一份則是同年六月十三日所頒布的「中共中央、國務院關於深化教育改革全面推進素質教育的決定」（簡稱「決定」）。上述兩份文件為大陸提出了整體教育發展與結構調整目標，其規劃的年限為二一年前後各級教育的發展方向。其中，針對大陸高等教育的發展目標為三大部分：(1) 透過各種形式，積極發展高等教育，到二一年同年齡人口高校入學率需達到 15%；(2) 大力發展高等職業教育，培養一批能夠符合生產、建設、管理、服務與農村亟需的專門人才；(3) 在一、二十年內創辦一些重點學科與一流大學，符合世界一流水準（張力，2000，頁 4-5）。

綜觀大陸高教自一九九年代以來，在教育市場化、產業化的潮流下，從校辦企業、大學園區，到民辦高教、大學後勤現代化等一連串改革措施，

可謂成敗兼而有之，根據潘懋元、鄔大光（2001）的說法，現行大陸高教模式與市場經濟發生以下衝突：

第一，計畫經濟下的高等教育是由上而下、政府供給型的辦學模式，自成體系、封閉辦學，它與市場經濟的開放性表現出明顯的不協調。

第二，計畫經濟下的高等教育投資體制，主要是由國家（包括各級政府）直接出資辦學，近年來國家投資比例雖有所減少，但基本上仍以財政撥款為主。這種以政府投資為主的體制，與市場經濟發展的多元化情況明顯不協調。

第三，現行的高等教育模式與市場經濟的平等競爭出現明顯的不協調。這不僅發生在高等院校之間競爭的不平等上，也突顯一些高校內部競爭機制不夠健全。這種不平等的運行機制大大地限制了高等學校自我發展的積極性。

第四，現行的高等教育管理體制，高校實際上很少有辦學自主權，這與市場經濟的自主原則明顯不符。

第五，現行高等教育辦學模式的高度集中不符市場經濟的效益。高教辦學模式的集中，導致了政府對高等教育資源的壟斷，從而教育資源配置不當，造成極大的浪費。

儘管如此，近年世界各國高等教育的轉變，主要基於「經濟理性主義」（economic rationalism）及管理主義（managerialism）的觀點，「市場化」的浪潮正在對高等教育發展帶來不少的衝擊與挑戰。推動高等教育「市場化」者深信和政府干預性比起來，市場力量能迫使高等教育機構更

有成本概念、更注重管理、更積極回應經濟體系和社會的需求（戴曉霞，2000）。於是一九九二年鄧小平南巡之後，重新確認了市場經濟的六大方向，高等教育的改革主軸有所依據，以「市場化」和提高管理效益為訴求，將改革的觸角擴展至高的各個層面：從內部管理體制的調整、學費制度的建立、招生與分配制度，以至高校後勤制度的重整。Ka-ho Mok（1997）和Ying Qiping & Gordon White（1994）從西歐「市場化」和管理效益論（managerialism）的觀點，分析大陸高教經費的籌措和分配、學費制度的建立，和民辦教育的發展等，在肯定各項改革措施的同時，亦指出教育市場化在大陸只是推動教改的策略之一，與世界高教潮流仍有相當大的差距（Ying Qiping & Gordon White, 1994, 217-236；Ka Ho Mok, 1997, 547-567）。Daniel J. Julius（1997）從學術自由化的角度分析大陸自由市場經濟化對於大陸高校聯招（高考）教學、學術研究的衝擊，於結論中質疑自由市場經濟理論的引入，是否能給予大陸高校更多的自主空間。大陸學者葉之紅（2000，16）認為「教育市場化」的理念在教育界一直「未能贏得市場」，並且近年以為「教育產業化」的熱潮所取代。

回顧一九九〇年代，大陸高科技的快速發展導致就業市場呈現兩極化的走向：傳統產業的人力需求萎縮，高科技人才炙手可熱。發展人力資源，提升代表技術和能力的人力資本投資（human capital）效益，發展知識經濟、知識社會，提升國家競爭力，成為各國政府努力的標的

(Joop Harto, 1999, 37; Tom Healy, 1998, 31) Michael E. Porter(1990, 627~630) 認為一個國家的競爭優勢有個決定因素：教育和訓練。而一個健全的教育政策應具備七項條件，其中五項與高等教育有關：(1) 採開放式但高標準的的走向，(2) 提升教學人員的社會地位，(3) 引導教學配合產業實際需求，(4) 鼓勵產學合作，(5) 制定吸引專業人才歸化的移民政策。

到了一九九二年以後，大陸提出「211工程」，致力提升教學和學術研究品質。一九九四年，中國大陸加入瑞士洛桑國家競爭力的評比，爾後，嘗試推展學術研究，提升國家競爭力，成為二十一世紀大陸高教發展的方針。除了民辦高等教育和中心城市辦大學打破了過去長期以來政府壟斷辦學的情形外，到了一九九九年開始進行高等教育管理體制上的重大調整，兩次把原屬國家各行政部門所舉辦的兩百多所高校或劃轉為由教育部管理，或劃轉為地方的部門管理（周祝瑛，2000）。這在相當大的程度上打破了大陸長期形成的部門辦學的格局。只是總體上，仍然沒有跳出國家（政府）辦學的模式。

到了二〇〇〇年前後，高等教育的辦學模式又開始發生若干重大的變化，尤其是伴隨著高等教育的擴招而開始出現「賣方市場」現象，加上國外高等教育機構進入大陸高等教育市場，使高教辦學模式在新的社會因素的影響下，發生了以下新的變化（潘懋元、鄔大光，2001）：

（2）教育集團

在大陸，目前已出現了浙江萬里教育集團、黑龍江東業教育集團、北京南洋教育集團等，這些教育集團以「教育就是服務為辦學理念」，初步實現了從幼兒園到大學的「一條龍」式的辦學模式，它們把市場機制引入教育集團，逐步實現教育規模的集團化。

（3）大學城

高等教育規模自一九九八年以後急遽擴張，促使各級地方政府開始尋求新的發展模式。其中，大學城在各地興起，例如：正在規劃及已經啟動的有杭州大學城、寧波大學城、北京華北大學城、深圳大學城等。以深圳大學城為例，她將是容納國內外十餘所著名大學在內，以不同投資主體和辦學形式建立的「大學王國」。

二〇〇〇年九月，清華大學已率先在深圳大學城辦學。從目前的發展趨勢看，大學城的管理方式及運作方式不盡相同，有的以政府投入為主；有的是以進入大學城的學校投入為主。大學城的發展模式完全可以藉助各地經濟開發區的模式，政府是以管委會的形式管出現，充當的是管理者，而非投資者或辦學者，或者也可進入大學城內的各大學以教育投資股份公司的形式，來運作大學城。

（4）國有民營二級學院

公立大學內部舉辦民營二級學院，正在部分省市興起。浙江、江蘇、遼寧、山西、上海、四川等省市，先後創辦了民營二級學院多所。從二級學院產生的背景來看，主要是為了緩解擴招的壓力和教育經費的不足，作為一種應急的措施，但其發展趨勢被

許多人看好。縱觀民營二級學院，大致有以下幾種類型：1 公立大學獨立設置型；2 公立大學與企業合作設置型；3 公立大學與國外教育機構合作設置型；4 公立大學與國內私立大學合作設置型。從上述四種辦學類型來看，如何界定民營二級學院的性質，目前還存在著較大的爭議。

(1) 公立大學轉制

國有民營二級學院是附屬在公立大學內部的一個子系統，而公立大學的轉制（或稱之為民營化）則是一種全新的體制和獨特的模式。例如：浙江萬里學院就是公立大學轉制的一種嘗試，其前身為浙江農村技術師範專科學校，是浙江省有名的辦學困難高校之一。經「教育部」同意後，浙江省政府將浙江農技師專交由浙江萬里集團辦學，所有權與辦學權分離，學院的國有性質不變，但改變了投資主體，適度引進市場或民營機制，實行董事會領導下的院長負責制，如此一來，讓該校有了重新發展的契機（關友鈞，2002，周祝瑛，2002）。

二、研究目的

一九九二年鄧小平南巡之後，確立了中國大陸市場經濟的發展策略，尤其在一九九〇年代一連串發佈了各種教育改革的綱要、辦法，甚至法令。一九九八年的高等教育法，更是針對高校體制、招生、分配、用人制度、經費分配與政府關係等問題上，提出法律上的依據與規定。由於高等教育擔負著中國大陸高級人才培育的重任，高教改革的成敗，勢將關係（影響）到中國改革開放

政策的推動，以及現代化腳步的加速進行。因此，一九九〇年代中期以後，大陸高等教育面臨到重大的轉型與變化，無論在高教的質與量方面都出現了前所未有的提升與擴充，值得世人關注。而在海峽的另一端——台灣的高等教育也幾乎在同一時期發生了鉅大的改變，尤其自一九九四年大學法公布之後，展開一系列的大學擴充與素質提昇措施，也可說是對台灣未來的發展——尤其在知識經濟時代來臨及加入 WTO——全球化的影響下，高等教育的持續發展與改革，將是二十一世紀人才競爭的重要指標之一。有鑑於此，研究目的擬針對一九九〇年代以來大陸高等教育在全球化潮流中，如何針對加入 WTO 之後，高校內外的因應措施，包括高等教育相關法規的修正與調整等。

肆、研究結果與討論

首先僅將 WTO 與兩岸高等教育的關係敘述如下：

(一) 世界貿易組織 (WTO) 簡介

隨著經濟全球化 (globalization) 腳步的到來，所謂經貿無國界的現象正遍佈世界各大洲，為了提供各國公平的競爭環境，以利拓展全球貿易，世界貿易組織 (WTO) 於一九九五年一月一日正式成立，取代了原僅具協調性質的關稅和貿易總協定 (GATT)，成為規範世界貿易的最高權力組織，其成立宗旨主要是為了改變世界經濟被各個集團所劃分，形成區域內貿易互惠、區域外壁壘分明形勢，取代過去比較單一的貨物貿易方

式，結合貨物、資本、技術、知識、服務等全方位國際經貿內容，朝向世界經濟自由化腳步邁進。

WTO 的組織結構可分為部長會議 (Ministerial Conference)、大會 (General Council) 與秘書處 (Secretariat) 三大部門。其中部長會議由會員國代表組成，每兩年開會一次；大會則負責行政與常務工作，每年向部長會議工作報告，其下設三個理事會，包括：(1) 商品貿易、(2) 服務貿易及 (3) 貿易相關之智慧財產權三大理事會。至於秘書處則主要負責執行部長會議決議事項及日常行政工作。其中教育項目屬於前述「服務貿易理事會」的業務範圍。根據公元二千年 WTO 組織章程的界定，教育服務 (Education services) 包含以下五大領域：(1) 初等教育服務，(2) 中等教育服務，(3) 高等教育 (第三級教育) 服務，(4) 成人教育服務及 (5) 其他教育服務 (如：教育測驗機構、國際交換學生服務、留學服務等)。

從 WTO「服務業貿易總協定」(簡稱 GATS) 的規範內容來看，服務貿易方式包括提供以下服務：(1) 跨境交付 (跨國服務，如網路教育)，(2) 境外消費 (如留學生教育)，(3) 商業據點 (商業組織呈現，如：合作為學或設立分校)；(4) 自然人流動 (自然人身份呈現，如教師出國任教)。換言之，會員國之間的往返，將獲得以下優惠：(1) 最惠國待遇，(2) 作業公開化、透明化，(3) 視外國人為本國國民 (即國民待遇原則)，(4) 市場開放。

由於各國經貿發展程度不同，WTO 要求各國齊頭式開放各國市場 尤其是服務業市場 恐對一國經濟自主權產生重大影響。儘管如此，截至二〇〇一年十一月三十日為止，WTO 的會員國已有一百四十個，有三十二個國家被列為觀察對象，目前大陸已於二〇〇一年十一月入會，而台灣也完成相關手續，於二〇〇二年初加入 WTO。

(二) WTO 與教育的關係

在 WTO 中有關服務貿易的規範討論中，有較多涉及金融、保險與運輸等項目，至於教育服務項目則較少被提及，究其原因不明，可能是因教育事業與一般貿易服務不同，其間牽涉的範圍更廣，複雜性也較高緣故。因此，各國在有關教育的談判中多持保留態度。然而另一方面，隨著全球經濟的多樣性發展，世人對於教育的需求已不再只是冀望由各國政府所主導，其中有很大一部分已成為個人願意投資的消費財 (private consumption)。根據統計，每年全球教育總經費高達一兆美元，有十億以上的學生、家長及雇主等消費群；另外，隨著網路科技的發展，新的學習型態不再侷限於傳統的教育機構內，終身學習的時代已經到來，教育市場也成為眾人競逐的對象 (Robertson, 2000; Hirtt, 2000)。

儘管各國對教育市場龐大遠景相當樂觀，但無可否認直至今日，在現實的層面上，教育事業多少仍具有社會公共性的特質 (public consumption)，如同醫療服務一樣，教育服務無論對於國家或個人，都是影響社會財富、資源重新分配甚至生

存機會的重要手段(Labonte , 1999)。這也正說明為何在 WTO 一百四十多個國家中，資源豐厚的已開發國家大多對教育服務的開放採樂觀態度，反觀，一些開發中國家，則多視教育市場的開放是具有衝突與威脅的象徵(Robertson , 2000)。其中，教育中最被看好開放的應屬高等教育，許多國家為了保護本國中小學教育(畢竟此階段屬於各國義務的教育範圍，且公共投資比例也最高)，而願意開放高等教育作為談判籌碼。例如：在 WTO 中採積極開放教育市場的紐西蘭，預備完全開放私立教育(從初等到高等教育階段)市場。除了墨西哥、瑞典、拉索托及東南亞國家教育市場開放程度較高外，法國則始終將該國教育事業定位為「公共事務」(public service)，堅持不予開放(Hirtt , 2000)。而日本及美國在加入 WTO 之後，外國到該國設大學的並不多見，主要侷限在成人教育與技術教育等領域，反之其高教市場開放的影響相當有限，可能因牽涉該國的大學競爭力與學術自主性等問題(楊思偉，2001，頁 16)。至於加拿大則是採取中間路線，即以開放高等教育作為交換條件，使中小學免於開放，繼續受國家保護(Robertson , 2000)。

(三) WTO 與高等教育全球化、市場化與大眾化之關係

如前所述，高等教育受到全球化的影響下，一方面在政府財源緊縮，另一方面高教人口急遽擴張的情況下，高等教育面臨了前所未有的市場化與大眾化的轉型壓力，除了傳統的高教角色受到挑戰之外，在網路盛行的情

況下，教育方式發生重大改變；已開發與開發中國家的高教資源將拉大差距。尤其透過 WTO 這樣的全球貿易組織，重新規範高等教育遊戲規則。馮增俊(2001)等人研究指出：加入 WTO 之後，高等教育在培養人才上將做以下的調整：(1) 改變高教觀念：在強調人才競爭、國際交流更加密切的趨勢下，過去由政府主導高教的情形將逐漸朝向權力下放。(2) 革新高教型式：由於市場化的影響及國際辦學力量的加入，高教在辦學形式上，將由政府與私人、正規與非正規的傳統，轉為國際參與、網路與遠距教學盛行的發展方向。(3) 改變高教教學模式：各校的發展特色，如：在人才培養、科系設置、就業市場、產業結構等方面，皆須考量加入 WTO 的因素。在教學與研究內容上將更國際化，外語的重要性將益發重要。(4) 朝向大學的科學研究市場化：將更加強調知識的創新、傳播與轉化；智慧財產權將更受重視。大學與企業或研究機構的關係將更為密切，產學合作的速度將加速。(5) 拓展國際交流：在國際人才需求增加的情形下，各國一方面開放國外至本國設校，另一方面也招收外國學生，俾增加外匯收入。

(四) WTO 對大陸高教的影響

加入 WTO 將對兩岸整體的經濟、政治及社會各方面帶來重大衝擊，尤其是在傳統產業與農業方面；至於教育事業自無法排除在外，而將有相當程度的影響，例如：開放貿易將加速經濟全球化的趨勢，知識經濟時代提前到來，高科技與國際性人才將成為各方爭取的焦點。相對而言，傳統的

辦學觀念與管理措施勢必受到很大的挑戰(馮增俊, 2001; 薛天祥等, 2001)。

值得注意的是, 大陸在進入 WTO 之際, 坊間充滿了各種與 WTO 有關的出版物, 討論加入 WTO 之後能為大陸帶來那些機會? 其中的利弊得失又將如何? 無可否認, 加入 WTO 一方面可以享有多邊貿易組織的種種好處, 另一方面也須接受 WTO 的原則與規定, 做出許多自身的調整, 承擔相對的義務, 付出相應的代價。(經濟部, <http://www.moeaboft.gov.tw/>; 王良玉, 民 89; 黃立, 2000)。至於加入 WTO 將對高等教育帶來多大影響? 主要看各國在服務貿易協議下, 如何開放國際市場, 如何在國際辦學力量的衝擊下採取因應措施。由於大陸目前(二〇〇一年十二月)尚未公布在教育服務上的承諾條款, 僅知道在第三條款中的教育服務業, 包括初等、中等、高等、成人教育及其他教育項目, 總共涉及十四項領域, 對於職業教育培訓, 及民辦教育中國際合作辦學的項目將予以開放。

至於加入 WTO 將對兩岸高等教育產生什麼影響? 兩岸之間的高教互動又將出現何種局面? 根據研究指出, 加入 WTO 之後, 大陸高等教育將有以下的變化(羅曉軍, 2000, 頁 89-94; 李同明, 2000; 薛天祥等, 2001) :

1、大學學費將持續上漲

加入 WTO 之後, 高等教育市場化的情形勢必加速, 大陸高校每年學費標準一般為三千元人民

幣(約一萬二千元台幣), 占人均所得的 46.15%左右(每年人均約六千五百元人民幣), 目前的比例大部分家庭還能承受。至於台灣地區的大學學費每年也以百分之五到十的比例不斷調高, 一旦加入 WTO 之後, 高等教育的花費隨著外國學校進入等因素, 而有提高趨勢, 對於貧寒家庭而言, 可能是一項重大挑戰, 甚至有人懷疑日後高校將成為「富人俱樂部」(羅曉軍, 2000, 頁 91)。

2、高校教師待遇將提高, 但差距也會加大

大陸「教育部」最近發動一場「校園薪金革命」, 主要在改善高校教師的待遇問題。過去, 大陸高校教師的收入占全國十六個行業的中等程度, 最近一連串針對「211工程」等重點高校、學科獎勵措施下, 對北大、清大補助十八億, 對復旦大學、交通大學補助十二億人民幣。其中清大自一九九九年十一月起, 將全校教師分為九等級, 發放特殊津貼, 校內約有百名知名學者每年可領到五萬元人民幣的津貼(年收入共計七萬元); 上海交通大學學術大師級教授每年也可領到二十萬元額外津貼補助。在加入 WTO 之後, 隨著市場經濟對於人才需求的競爭下, 高校教師薪資的調漲速度將加大, 各不同領域教師之間的差別待遇也將更為明顯, 如: 冷、熱門科系, 沿海與內陸地區的高校教師收入將拉大距離。

3、國公司聯合辦學，將有助於紓緩高校升學壓力

加入 WTO 之後，大陸高教及職業教育的市場一直受到西方國家的矚目，主要原因乃是目前大陸高校招生有限。加入 WTO 之後，大陸有關單位與國外聯合辦學的情形將愈來愈普遍，尤其西方國家介入中國教育市場最主要的策略之一為開辦「教育培訓」(即員工在職進修，屬成人教育)，亦即透過向大陸官方申請職業培訓機構之註冊，卻實施正規的學歷教育，招收專科到研究生就讀。上述這些跨國機構收費往往超過大陸重點大學，卻仍吸引許多內地高中生前往就學。這種以經濟活動作為拓展教育空間，一方面規避開大陸相關法令之限制，彌補大陸高教供需不平衡的問題，但另一方面也有壟斷大陸高級人才(尤其是跨國公司所屬的行業)，這些狀況會隨著大陸加入 WTO 而日益突顯。

4、智慧財產權將受到更多的保障

WTO 除了推廣世界經濟一體化和自由貿易的發展之外，對於智慧財產權的規定與保護尤其重視。目前大陸第三產業(包括金融、資訊、科技、教育、服務業等)的所占比重較低(一九九七年占 32.1%)，研究與發展 (R&D)經費不足(僅占前項的 1.64%)，社會大眾缺乏智慧財產觀念。一旦入會後，有關知識產權及資訊技術

方面將獲得更多保護。如此一來對於在知識產業的生產者，如高教及科研機構的人員將較以往重視，大學中的研究與發展工作無疑更加有保障，對於知識經濟時代的提前來臨，可說是一大助力。

5、亟需對外交涉經濟人才(外向型人才)，其身價將隨著市場需求而水漲船高

WTO 的運作是強調以市場經濟為基礎，以公平競爭自由貿易為原則，因此各國皆需要精通外語(如：英語)，有豐富的專業知識，熟悉 WTO 國際規則與足以掌握國際經濟法律事務的專門人才，以應付日益繁雜的國際經貿活動。因此，大陸加入 WTO 之後，可預期的一方面大陸人才將持續外流 - 尤其在國外機構吸引人才的策略下 - ，另一方面也將吸引外國科技人才來大陸內地工作，人才交流市場不但更熱絡，競爭性也高。

6、將對目前以政府辦學為主的大陸高校有所挑戰，民眾教育與國際合作辦學將進一步獲得發展

目前大陸當局仍然嚴格控制私人辦學與和外資興學的方式，教育上的「計劃經濟」模式仍然普遍。隨著 WTO 的加入，上述公家辦學的情況恐將有所改變，尤其是中外合資辦學的情況將有所改變與提升，過去民辦高教所受的限制應將獲得解除，發展更加迅速。

7、促使大陸留學生「回國潮」

自一九七八年十二月大陸首次派遣七十五名留學生以來，出國人員已三十萬餘人，但每年返國人數不多(不到三分之一)，形成了人才外流現象。大陸加入 WTO 之後，將擴大中國與國際經濟接軌的範圍，社會上也將出現各種新與行業，如：金融、電訊諮詢、會計、法律及旅遊等第三產業，服務業市場將陸續拓展開來，對於精通外語、通曉國際慣例及中國國情的留學生，無疑提高了更多發展機會(羅曉軍，2000)。

8、加入 WTO 將更加突顯大陸發展知識經濟的困難，因此高校及科研機構將全力發展「知識創新」工作

一九九六年世界經濟合作與發展組織(OECD)提出了「知識經濟」的看法，認為二十一世紀的經濟將是建立在知識和資訊的生產、分配和使用上的經濟(方益波，2000，頁 67；李誠，民 90)。知識經濟時代的生產內容是以知識密集型產業(包括高科技產業、傳統娛樂、教育、諮詢、律師、服裝設計等高文化產業)與第三產業(服務業)為主，其發展基礎在於人力素質的良窳。以目前大陸人口中，人均教育年限僅八年(小學及文盲人口幾乎占五成，大專程度以上只占 2.9%)，工業化程度仍處初級階段，第三產業比例與先進國家差距甚遠，再加上科教投資嚴重不足(只占 GNP 的 2.49%，遠低於先進國家的

7~9%)，科技產業規模因素下，只有重點選擇、全力發展以知識創新為主的科研，配合整個高教體制，在教學、課程、師資各方面予以改革與提升，鼓勵師生的創新能力，建立以人為主的經濟和社會形態，才能夠順利向知識經濟時代轉型。

(五)WTO 對台灣高教的影響

至於台灣在加入 WTO 之後，教育服務業開放的項目包括：(1) 開放外國人來台設立高中以上學校(包括高中、高職、技術專科學校及大學)。(2) 開放遠距教學，同意外國學校依台灣學生需求開設高中職以上的遠距課程，如：函授、遠距教學，但學分最高不得超過畢業學分的三分之一。(3) 開放外國人來台設立短期補習班，外國人得依台灣公司法設立公司，或依商業登記法設立行號名義，登記經營短期補習班。(4) 開放外國人來台設立留學仲介公司。雖然加入 WTO 初期開放的僅有四項，但對國內高中職、大專校院、補習教育，都將產生嚴重的衝擊，尤其高等教育恰好首當其衝，所受之影響如下：(楊朝祥，2001；吳政達，2002；黃美珠，2002)

1、「外國人」來台設校的衝擊：台灣一旦加入世界貿易組織，允許國外大學來台招生，甚至設立分校，其衝擊是可以預見的。經多年努力，台灣大學院校雖已略具規模，但與國外學校相比，歷史仍嫌太短、規模仍嫌太小，水準也有待進一步提升。國外大學，尤其是世界知名的大學登陸之後，對學生必然會產生極大的吸引作用，國

內大學不僅將流失許多優秀的學生，甚至將面臨招生嚴重不足的問題。近期而言，恐將危及我國高等教育的營運，長遠而言，也許將嚴重影響國內大學的整體發展。

2、大陸學歷採認的問題：大陸的重點大學有一定的學術水準，且學費不高，加以沒有語言的障礙及生活適應的困難，一旦大陸學歷採認開放學生赴大陸求學，將趨之若鶩，其後果將遠超過國外大學的衝擊。

3、遠距教學的影響：新興的網路大學已為受時空限制而無法至大學就讀的學習者開啟了一條新的通道，學生可依自己方便的時間自由上網學習，對忙碌的現代人，尤其是已就業的人，這種無拘無束的學習，可能更符合其需求。國外大學挾著名校的旋風再加上沒有距離限制的遠距教學，將吸引許多上班族在國內留學，其衝擊是超乎想像的。

總之，加入 WTO 對國內的私立學校而言，將帶來一定程度的衝擊。在開放外國人來台設立學校的同時，若比照私立學校的補助辦理，勢必造成經費排擠現象。此外，為了因應 WTO 的衝擊，台灣將研擬開辦國際研究生課程，設立國際研究生院、研議採認大陸學歷、開放外人來台設立分校等。另一方面實施雙聯制，加強台灣學生與國際各大學的交流，協助外國學生來台修課及取得學位，如：開放已修畢兩年大學課程的外籍學生來台銜接大三、四課程，俾完成學業。但目前台灣學生還不適用此制度。至於在採認大陸學歷方面，由於尚有國

家安全及對大陸認可學校學術專業水準，入學資格、修業年限、內容等相關學制，以及台灣人力市場等考量因素，短期內恐難有具體做法。

(六)面對全球化及加入 WTO 台灣高等教育的因應策略

在因應全球化潮流，及加入 WTO 的衝擊下，各國和各地區莫不提出以發展知識經濟為主軸的教育改革方案，尤其仰賴大學為各國和各地區培養知識創新人才，加強一國或一地區之競爭力。回顧台灣一九九〇年代以來的大學教育發展過程，可看出歷經幾大轉變，如：從精英教育逐漸轉為大眾教育；從經濟建設主導教育目標逐漸轉為符合個人的需求；從就業導向轉成兼顧消費需求；由政府主導轉向配合教育的自主性；從一元的規範走向兼顧多元的需求；更從一次性的就學方式轉成終身教育體系的建立。

另外，為了因應新世紀的需求，自一九九九年起，國內推動了追求大學教育卓越計劃目標。二〇〇一年七月，教育部更公布了一份「大學教育政策白皮書」，針對目前台灣高等教育的發展現況加以分析，從大學教育質量失衡、資源的排擠、大學運作機制的調整、國際化程度不足、大學與社會互動不足及評鑒機制的有待建立等問題予以檢討，並據此擬訂台灣高等教育近程與中程具體做法及建議，期望在大學角色與功能的定位、資源的籌措與分配、大學運作法治化、人才培育計劃、提升競爭力、擴增成人回流高教的機會、追求大學卓越發展等方面，提出政策性的指示及改進措施(曾

志朗，2001)。

具體而言，國內推動高等教育改革方案，包括：大學學術追求卓越發展計劃、提昇大學基礎計劃、辦理大學校院評鑒計劃、大學總量發展審核等一連串振興高教補助措施。同時，在其他科技會議及知識經濟發展的重要會議中，教育主管當局更強調大學應注重高級人才的培育，取消各校齊頭式資源分配方式，重點輔導有潛力的大學積極發展，並以項目經費重點支持改善研究所博士班教學及研究設施，以進行跨校性、跨學門領域的學術整合工作，提升高等教育的品質與競爭力。

總之，為了因應全球化及加入 WTO 的影響，國內各界紛紛針對上述高教發展目標，提出具體建議，例如：除了加速大學法之修訂工作，並積極研擬如何更有效地整合資源，建構優勢的教育學術環境：鼓勵部分大學進行整併及學術合作，策略聯盟等工作，達成最有效的經營規模。另外，在提昇國際競爭力方面：如何加強外語訓練及網絡信息教育，提升大專學生英文能力，增加第二外語成績作為畢業門檻：並推荐七十四所海外大學提供短期語文進修參考；另外，更研議銀行開設大學生“海外學習計劃存款專戶”，提供優勢存款利息，協助學生為自己未來再進修儲蓄方案；公費留學考試制度的轉型；加強各大學的網絡學習，增加在職人員進修機會等措施，以提升高等教育的國際競爭力（周祝瑛，2001，2002）。

整體而言，台灣未來大學發展重點尚包括：大學的定位與建立特色問題；如（1）何追求學術研究的卓越化；（2）大學資源如何整併；（3）大學行政與教學績效如何提升；（4）大學國際競爭力如何加強等議題（曾志朗，2001）。此外，最近政府為了因應台灣加入 WTO 之衝擊，並回應國立大學法人化之強烈籲求，重新研擬修正我國「大學法」，其影響之深遠，有待進一步觀察。

（七）WTO 與兩岸高等教育

最後，加入 WTO 之後，兩岸高等教育交流預期將出現以下情況（馮增俊，2002；周祝瑛，2001）：

1、學生來源的競爭：

全球化經濟促成國際市場的快速成長，教育事業由公共事業成為有利可圖的產業，尤其高等教育面向市場化趨勢。國際教育貿易（international trade in education）將成為當代教育重要的發展之一，這其中包括兩岸高校未來將互相競爭學生來源，同時向國際開拓生源市場。

1、國際辦學市場的開放：

各國將其在文化、政治、經濟等方面的優勢輸出至他國，以吸引他國學生。兩岸辦學市場勢必有所競爭。

2、國際人才市場的建立：

二十一世紀可說是講求人才的世紀，各國莫不以招收一流人才為其重要目的。人才的流向不一，主要是開發中國家的人才流入已開發國家；然

而對兩岸而言，未來是否是台灣學生流向大陸，值得注意。

4、際科技市場的競逐：

科技研究為高等教育重要使命之一。對兩岸來說，加入 WTO 之後，一方面必須開放教育市場，另一方面亦須在國際上爭取教育市場，是合作抑競爭？都是兩岸交流的重要議題。

從大陸開放教育市場來說，首先由於大陸人口眾多，受教育程度偏低，據統計中國大陸目前有一半人口需要接受各種教育，包括終身教育。全國只受過小學教育及文盲佔人口一半以上，接受大專以上僅為 2.9%，平均受教年數為八年（張力，2000）。在此狀況之下，大陸各級教育有相當的發展空間。另外，由於大陸教育投資不足，教育需求量相當大。根據一九九八年的統計，全國有一千兩百所大學院校，在學學生數四百一十六萬，占當年十八到二十五歲同年齡人口的 5%。這與其他國家相比較之下，是相當低（張力，2000）。雖然近年高教迅速擴充，吸引許多家庭的投資，大學生人數也將達到適齡人口的 10%，但總體來說仍相當不足。換言之，中國大陸只用全世界 0.78% 的經費來培育佔全世界小學人口的 19.8% 的學生數，可見對教育的投資是相當不足的。其次是大陸家長對教育的需求將急遽地增加，尤其城市居民。因此只要有良好的教育環境，家長是很願意投資在小孩的教育上。至二一年中國大陸在人才上仍有一千四百萬人才的短絀，因此，其高等教育的發展空間頗被看好，兩岸高教交流

應有互補的可能性（陳彬，2001）。

加入 WTO 之後，國際上先進國家吸引大陸學生的動作將更加明顯，目前大陸每年約有兩萬五千人自費出國，共計四、五十萬留學生在外，預估每年約有四十億人民幣流向國外。因此許多國家已透過與大陸境內機構合作辦學方式，爭取大陸教育市場，目前已超過兩百所，預計加入 WTO 之後將更多此類學校。另外，在遠距教育亦是各國爭相爭取的大餅，例如美國的網上大學、歐洲的遠距教育網、英聯邦公開學習等都先後對大陸開展招生工作。相對的，大陸如何向國際爭取教育市場上，目前主要透過華語學習，中醫、工藝、及餐飲等方面，向國際爭取市場，以招徠外籍學生。另外，在大陸工作的外籍人士，其子女的教育也有許多形式，包括在大陸設立國際大學校等。上述的例子都是在兩岸高較交流中，值得台灣考慮投資之處。

當然，大陸開放教育市場之後也將面臨一連串的問題與挑戰，例如面臨：（1）資金、生員與人才外流問題；（2）教育市場被先進國家壟斷，辦學觀念的衝突、課程及證書的承認問題；（3）地方如何適應國際交流之下加速人才國際化，如何保護本土教育等一連串難題。

總之，WTO 對海峽兩岸的高等教育交流有其一定的促進作用，如大陸教育市場的開放，開啟台灣赴大陸辦學或留學之途。相對於大陸，將可能吸引大批台灣學生前往，增加各校收入。而對國外大學而言，更可至大陸內地以合作辦學形式設校。雖然目前兩岸

在體制和法令上的解套仍有一段距離，但是在 WTO 潮流之下，勢必為兩岸高等教育帶來極大的衝擊。整體來說，台灣加入 WTO 之後，兩岸高教交流中最大的衝擊之一應是未來大陸學歷採認的問題獲得解決。

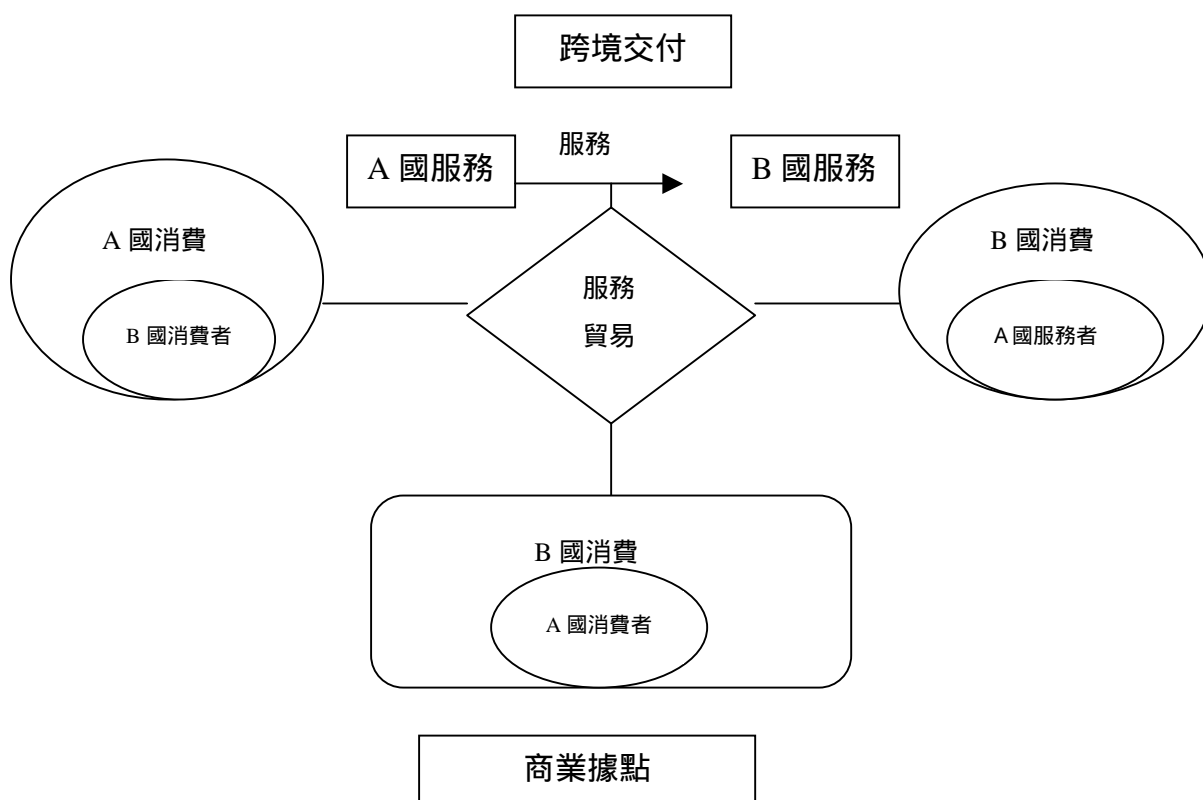
最後，對於兩岸高教交流方面的影響，配合 WTO 開放教育事業，大陸學歷認證問題告一段落之後，兩岸高等教育交流將全面進入正常化階段，如：兩岸可相互設校開班，兩岸人民可相互前往對岸就讀大學，台灣將建立各類大陸學歷認可名冊，加強雙方高教交流與服務諮詢工作等。

(八) WTO 四種服務貿易方式

服務貿易總協定(GATS)中規定了四種服務貿易的提供方式，包括：(1) 跨境交付(Cross-border supply)；(2) 境外消費(Consumption abroad)；(3) 商業據點(Commercial presence)；(4) 自然人流動(Presence of natural persons)。圖(一)中的境外消費、商業據點、自然人流動三種方式都必須從一會員國到另一會員國境內從事實際服務之交易，唯有跨境交付是不用透過自然人之間的實際交易行為而達成交易，如：A 國服務者不需實際到 B 國提供服務，就能讓 B 國消費者享受到 A 國的服務：

圖一 GATS 四種服務貿易關係圖

資料來源：修改自 WTO 基本規則與教育和培訓高級研修班(頁 56)，朱興德，2002，上海，上海市教科院(分部)



(九) 大陸「教育部」的準備工作

對加入 WTO 後的教育服務問題及其應對措施，大陸「教育部」採取了一些準備工作。大陸「教育部」陳至立部長明確提出(章新勝，2002)：要採取各種形式，主動出擊，積極引進、留住高層人才，特別是做好吸引海外留學生的工作；要進一步完善法律法規，認真研究加入 WTO 後，教育開放和國際合作的政策界限，也充分利用這一機遇，更加積極地參與國際教育交流。這些工作包括：

1. 對教育服務承諾及承諾的內涵及其影響進行深入的分析研究：教育服務貿易、市場開放、商業據點這些概念與以前的觀念差別很大，WTO 協議又以英文文本為準，因此如何做到既不影響加入 WTO 的大局又與 WTO 規則相銜接，就必須廣泛聽取專家意見。

2. 對教育承諾的文本進行翻譯：在翻譯上一方面要不失英文的原意，另一方面又要兼顧大陸國情。

3. 組織 WTO 專門研究小組：大陸進行了大量的深入且細緻的調查研究，在許多單位中都專門設置 WTO 研究小組，在各書局中亦可看到 WTO 相關專櫃。另成立了專門工作小組起草了「中外合作辦學條例」(草案)，即將公佈。並研究相關法規的修訂。

4. 採取特殊政策：加快新興學科及弱勢學科的發展，以利於採取主動地位，還批准了五十四個遠距教育學院，和試辦三十五個資訊軟體學院等相關措施。大陸教育服務將呈現逆差現象(章新勝，2002)。換言之，未來出國留學的

(十) 大陸教育開放承諾分析

在教育承諾表中所列的教育特定承諾不僅將有助於開拓大陸教育的視野，更可能為大陸帶來無限的商機，但是這其中也有許多潛伏的挑戰，需要審慎的加以面對。在此針對上述特定承諾內容加以分析：

1. **跨境交付**：大陸「教育部」副部長章新勝(2002)指出，大陸政府雖未承諾以跨境交付方式提供教育服務，但仍需要認真的對待。因為資訊技術的快速發展，使得以互聯網(inter-net)的遠程教育(遠距教育)成為教育一個新的發展趨勢。網路教育具有任何時間、任何地點、個性化(anytime, anywhere, personalized)的特點，很容易跨越國界，繞過現行管理體制，又有已開發國家之文憑、課程設置、教學內容、教法作為吸引力，即使比起面授教育有其侷限性，加之未做承諾，但也將對教育產生深刻的影響。

2. **境外消費**：境外消費提供的教育服務本身就呈快速增長的趨勢，承諾中未做限制，表示這一部份本來就是開放的政策。在國民待遇方面也是開放的，表示國外留學生來華留學也應該享受到與國民平等的待遇。主要的關鍵在於如何通過有利的政策措施的引導，使境外消費於大陸之經濟社會和教育發展中，滿足更多民眾日益增長的教育需求。入世後，大陸對國際化人才的需求將可能促進新的留學熱，留學呈現「內地化」、「多學科」、「低齡化」的趨勢；而外國學生來到大陸求學雖亦屬於境外消費的一部份，但總的來說，在相當長的時期內，

人數會超過來大陸留學的國外留學生人數，但後者人數也有明顯增加趨勢，因此，如何進一步吸引國外留學生將是一項急需努力的工作。

3. 商業據點：商業據點的方式可說對大陸教育的影響最大挑戰最高，但是機遇和潛能也很大。商業據點方面大陸承諾允許以中外合作辦學的方式開放市場，且外方可以控股(擁有超過半數的股權)。但是在國民待遇方面則未做承諾。根據中國大陸加入 WTO 對教育服務的部分承諾如下：在項目上不開放軍事、警察、政治與黨校等特殊領域的教育及義務教育，除此之外，大陸對初等、中等、高等、成人及其他教育服務等五個項目進行承諾，允許外方為大陸教育服務。在教育服務提供方式上，如前所述，對跨境交付的教育未作承諾，對境外消費未作承諾，允許商業存在及中外合作辦學，但不一定給予國民待遇。對自然人流動，對自然人承諾具有一定資格的境外個人服務提供者，可依中國大陸學校或具有機構聘用者邀請，至中國大陸提供教育服務。

因此在這樣的條文規定下，對中國大陸最直接的影響即是中外合作辦學一項。目前中外合作辦學項目在大陸仍具有爭議，贊成與反對的意見不少。其中，持贊成意見者認為加入 WTO 後有以下列優點：(一) 認為加入 WTO 之後透過中外辦學合作，能夠引進國外的知識，加強大陸與世界的接觸(二) 可以讓大陸高校專業課程與國際接軌，使在大陸修習的課程及學分獲得各國承認，提升大陸高校整體水平(三) 鼓勵大陸青年教師出國進修的意願，並透過中外合作項目，延攬外籍教師至大陸教

學，提升教學內容。(四) 可以舒緩大陸高校招生人數的限制，透過中外合作辦學，擴大民辦教育的規模，增加青年學子受教機會。(五) 從社會方面考量，減少大量高中畢業生無法就讀大學的問題。儘管有上述正面看法，持反面意見者則認為：(一) 中國大陸官方因擔心中外合作辦學有良莠不齊的現象，因此在官方發布文件中，並不承認學生從各種層次的合作辦學項目所發之文憑。(二) 教育界認為，中外合作辦學將會衝擊中國大陸高校的正常教學秩序，可能產生某些學校唯利是圖，不重視質量發展的情形。(三) 國家事業及許多用人單位並不願意錄用由中外合作辦學機構畢業之學生，對其能力持懷疑態度。(四) 中外合作辦學項目被視為非正規軍，並未受到與普通高校一般的重視，與一般高校差異甚大。(五) 有些學生為得到文憑而進入中外合作辦學機構，水平並未因此提升。在種種因素考量之下，目前中外辦學項目，依中國大陸的民辦教育促進法配合相關措施。

而實際上，中外合作辦學從一九九二、三年以來即有相關法令修正，如：一九九三年六月三十日發布，關於境外機構之個人來華合作辦學問題的通知中即明確指出多項中外交流及國際合作是大陸開放改革的重要部份。此外，在一九九三年下半年，國家開始擬定「中外合作辦學條例」，至一九九五年一月二十六日正式實施「中外合作辦學暫行規定」，內容針對中外合作辦學的意義、重要性、規範及程序等進行規定。因此從一九九五年至其後大陸加入 WTO 以來，全中國中外合作辦學機構已達到六百七十多個，大部分的省市都有

中外合作辦學的機會。其中合作的對象主要為美國、加拿大及歐盟等國，在辦學層次方面最多為大專院校，共七十三個、研究生部分五十九個、職業教育五十三個，主要學科為工商管理、外語、資訊、經濟、教育等專業。合作的類型主要是以獲得文憑的學歷教育（大學、專科）為主，佔三百一十六個，其餘為兩百四十六個；此外，在學習年限方面為一到四年不等，以三年最多。

整體而言，中外合作辦學對中國大陸產生相當大的影響，由於引進國外教育資金及設備，加上外籍師資及管理人員加入，促成大陸在辦學水平的提升及增加學生的外語能力。在中外合作辦學舉辦的專業當中，填補大陸在某些學科的不足，增加國際交流機會。不過由此也可發現一些問題，如：某些中國大陸學生至國外上語言學校而有受騙情形產生。另外，國外某些大學在大陸簽訂 MBA 合作項目，但其實力不佳，在國際知名度不高，有濫竽充數之現象。對於合作辦學學科項目、整體分部、結構及區域不平衡情況等，應是目前大陸需調整部分。

有鑑於此，中國大陸近年來積極提升中外合作辦學層次，與國外著名大學合作；對於如何提升外資數量，尤其是跨國公司介入非學歷教育比例及培訓高科技人才後，如何減少人才外流現象等，均是中國大陸積極運作之項目。對於少數沿海經濟發達地區提出建立國際大學城之建議，以吸引國外資金與人才，實施成效為何？拭目以待。網際網路使用及遠距教學，則為目前中外合作辦學的新型式。

總之，在大陸加入 WTO 之前後十

餘年，大陸已透過中外合作方式加強其教育體制，尤其配合民辦教育的擴展，在正規教育外異軍突起，值得注意。大陸「教育部」中學校長培訓中心主任陳玉琨認為境外教育機構的進入大陸辦學已是大勢所趨，目前中外合作辦學項目已基本上涉及各個教育層次，有些還填補了大陸教育的空白(文匯報, 2002.3.20)。到二二年大陸已有中外合作辦學機構六百五十七家，大陸學校到海外辦學也將受到世貿組織規則的保護。主要問題在於大陸的學校對於國際規則、標準、市場及所在國家政治、經濟、社會、的熟悉程度是否足夠，以及自身的國際競爭力的強弱(章新勝, 2002)。

陳玉琨(2002)還指出，教育行政部門應該在嚴格遵守 WTO 原則和大陸法律、法規的前提下加以規範，既為到大陸辦學的境外機構提供一個公平、公開的辦學環境，保護他們的正當利益，同時又必須維護在這類學校中就讀的大陸學生的合法權益。

在這一方面，他認為仍然有一些問題要注意：

(一)外方合作機構層次不高：截至二一年底，上海已有各類中外合作辦學機構一百零三家，其中高等學歷的機構三十一家，但累計在校生僅五千五百人，最少的一家僅有四十人，而與中方合作舉辦高等學歷教育的三十三家境外機構，基本上都是一些二三流大學，有些甚至層次更低。

(二)管理不嚴：儘管有關法規明文規定中外合作辦學必須向教育行政部門申領辦學許可證，但實際上到二

一年底為止，上海地區一百零三家已開始辦學的中外合作辦學機構中尚有十七家還屬於「無證經營」，其中非學歷教育的六十三家中有五家，高等學歷教育的三十一家中也有多家尚未取得辦學許可證。目前中外合作辦學的機構還沒有一個嚴格的評估、審核標準，這造成了中外合作辦學的無序狀態，從而將損害了大陸本身和就讀學生的利益。

(三)充斥各種虛假行為：有些中外合作辦學機構許諾將負責向某名牌大學推薦優秀學生，但到時這些機構是否真有推薦，被推薦之名牌大學是否認帳，都是一個未知數。又知一些中外合作辦學機構為了降低成本，所聘請的外籍教師初上講台時，學生還覺新鮮，但時間一長，這些外籍教師本身的興趣很快從教大陸學生學外語，轉為向大陸學生學漢語了。

因此，陳玉琨（文匯報，2002.3.20）認為，在教育合作領域引進「外智」比引進「外資」更為重要。為此，他建議大陸官方要鼓勵有關辦學機構與國外高水準的院校合作辦學，要採取各種措施，在大陸有關教育領域尤其是高校培養能力不足的領域開展對外合作。加快欠缺人才培養的步伐，同時教育行政部門要儘快完善並嚴格執行，外國獨資企業與中外合作教育機構在中國辦學的資格認證制度，要摒除不合格的辦學者，對不同類型的辦學者給予不同的辦學資格，以建立正常的辦學秩序。

另外，就整體的教育特定承諾表中來看，商業據點雖允許中外合作辦學，但是在國民待遇方面卻不作開放承諾，也就是對國外合作辦學的教育

機構，不一定給予國民待遇，顯然也是一種保守的做法。

四、自然人流動：在自然人流動方面是屬於有條件的開放，除了水平承諾中的規定外，不做承諾。關於境外教師的評定，在教育服務承諾表中規定：外國個人教育服務提供者在被大陸學校或其他教育機構邀請或僱用時，可以進入大陸提供個人教育服務。至於外籍教師的資格是至少在學士學位以上，具有適當的專業職稱或證書，並具有兩年的專業經驗。因此在這一方面的限定並不嚴格，也為外籍教師來華任教提供管道，只要有大陸學校或其他教育機構的邀請及聘僱即可。一般說來，商業據點方式的衝擊比以自然人流動的方式來大陸教學來得大。

（十一）加入 WTO 可能遇到的障礙

在大陸加入 WTO 後，四種服務貿易提供方式之中，還有許多執行上及技術上的困難，需要加以克服。這些障礙包括(朱興德，2002)：

（一）跨境交付障礙

包括：外匯管制、電子數據傳輸限制等。

（二）境外消費障礙

包括：簽證限制、外匯管制、境外學位的認可限制，如：學歷的採認問題、專業培訓標準、許可證的認可等。

（三）商業據點障礙

包括：取得當地發證資格、對外國直接投資的限制、本土化的要求、需求評估、外籍教師限制、政府壟斷、高額補貼、利潤轉移限制、國民待遇限制、法人資格限制、數量限制等。另外，可能與合作辦學相抵觸的法規是大陸的教育法第二十五條之規定：「任

何組織和個人不得以營利為目的舉辦學校及其他教育機構」(中華人民共和國教育法, 1995), 既是合作辦學, 必定有利益的獲得, 顯然與不以營利為目的相違背; 第三十條規定: 「學校及其他教育機構的校長或者主要行政負責人必須由具有中華人民共和國國籍、在中國境內定居、並具備國家規定任職條件的公民擔任, 其任免按照國家有關規定辦理。」在教育特定承諾表中允許中外合作辦學的外資擁有超過 50% 的股權, 也就是外方可以控股, 這一規定卻與教育法第三十條之規定及一九九五年公布的中外合資辦學條例相抵觸。這些問題必須靠大陸官方加快步伐修法以符合 WTO 精神。

(四) 自然人流動障礙

包括簽證限制、當地條件要求(如擔保等)、需求評估、資格認可、許可限制、國民待遇限制等。

以上這些障礙都會影響教育服務貿易順暢的進行, 為了達到教育服務貿易順利進行, 這些有關的障礙都需要一一加以解決及克服。

伍、研究成果自評

1、由於目前大陸初步承諾入世後除法律規定的領域外, 在高等教育服務業方面可實行中外合作辦學。對於中外合作辦學的具體內容及形式尚未公布, 因此在研究過程中可預期將遭遇若干困難。

2、各國對於入世談判大多視為高度之國家機密, 大陸更是如此, 因此在實地調查, 訪問中必須提高警覺, 尤其在與官方單位接觸過程, 如何取得對方之信任與配合將是一大挑戰。

3、台灣對於 WTO 之研究大多以經貿為主, 有關高等教育部分則文獻相當欠缺, 行政單位也面臨同樣的問題, 因此在資料蒐集上有一定之難度。兩岸國情不同, 入世承諾條款亦有所差異, 在從事入世後高等教育之比較對照時, 如何顧及雙方社會情境, 掌握重要因素及比較準則, 將會是第二年計畫的重大考驗。

參考文獻

中文

1. 中國大陸教育部 (2003)。中外合作辦學條例, 2003 年三月。
2. 中華人民共和國教育法, 1995。
3. 方益波編著(2000)。明天我們怎樣面對另類文化 WTO。上海: 世界。
4. 王良玉(民 89)。申請加入世界貿易組織 WTO 案之政治與法律分析。政大外交系碩士論文, 未出版(台北)。
5. 朱興德(2002)。WTO 基本規則與教育和培訓高級研修班講義。上海: 上海市教科院(分部)。
6. 李誠(民 90.5.31)。什麼是知識經濟。聯合報, 15 版。
7. 李同明(2000)。加入 WTO 對我國高等教育的挑戰與應對之策。中國高等教育, 13/14 期, 頁 30-31。
8. 周祝瑛 (2002)。留學大陸 *must know*: 台灣學生赴大陸求學之研究。台北: 正中。
9. 張力主編(2000)。2000 年中國教育綠皮書。北京: 國家教育發展中心, 頁 100。
10. 常志環(2002)。中國大陸加入 WTO 之後對高等教育影響之研究 以

- 上海為例。國立政治大學教育研究所，未出版
11. 章仁彪 (2001) 關於中外合作辦學之我見。中國高等教育期刊，2001(2)。
 12. 章新勝(2002)。加入世貿組織與我國高等教育。中國高等教育，2002(2)，頁 11-17。
 13. 黃建如 (2003) 加入世界貿易組織與中外合作辦學的挑戰與新機遇。發表於中華高等教育改革國際學術研討會，廈門大學 2003/12
 14. 黃立、李貴英、林彩瑜(2000)。WTO：國際貿易法論。台北：元照。
 15. 陳彬(2001)。大陸教育商機。台北：時報。
 16. 曾志朗 (2001)。大學教育政策白皮書。台北：教育部。
 17. 楊思偉(2001)。西進的國際化迷思，大學教育別盲從躁進。收於「教育西進，開創兩岸新局」公聽會實錄。台北：國家政策研究基金會。
 18. 謝海陽(2002年3月20日)。為境外教育機構劃定“跑道”。文匯報，第1版。
 19. 薛光祖(民85)。近十年來中國大陸教育改革的趨勢。台灣教育，541期，頁 24-30。
 20. 薛天祥、周海濤等(2001)。WTO與中國教育。北京：中國青年出版社。
 21. 馮增俊(2001)。WTO 框架下中國比較教育的歷史使命。全國比較教育研究會第十一屆年會論文。廣西師範大學(主編)。
 22. 羅曉軍(2000)。WTO 再造生活：解疑釋惑 110。海口：海南。

英文

1. Agelasto, Michael & Adamson, Bob (eds.) (1998). *Higher education in Post-Mao China*. HK: Hong Kong University Press.
2. Hirtt, Nico (2000). Will education go to market? The UNESCO Courier, 53(2), pp.14-16.
3. Robertson, Heather-Jane (2000). Teachers, trade, and taxes: A primer. *Phi Delta Kappan*, 81(5), pp. 412-413.
4. World Bank (1998). Executive summary of China: Higher education reform. A World Bank country study. In Agelasto, Michael & Adamson, Bob (eds.) (1998). *Higher education in Post-Mao China*. H.K.: Hong Kong University Press.

