

当前台湾对大陆 高校学历认可政策分析

◎张宝蓉

2008年5月以来,两岸关系迎来了和平发展的全新契机,两岸民众、高校、学生及各类民间团体等对扩大交流与合作的诉求进一步提升,加之受国际或区域性跨境高等教育发展趋势及两岸高等教育内部改革与发展的影响,两岸高等教育相互开放的程度、范围、领域、层次等明显放大,两岸高等教育交流与合作随之持续升温,进入了半个多世纪以来最快速、最热烈、最紧密的时期。在这样的大背景下,两岸学历互认、相互招生等深刻影响未来两岸高等教育相互开放走向及交流与合作活动往纵深领域发展的根本性问题,再次成为两岸社会各界关注的热点。

在两岸关系及两岸高等教育发展的历史进程中,两岸高校学历互认问题既是个“新问题”,也是个“老问题”。自20世纪80年代中、后期两岸相互开放探亲以来,伴随着中断已久的两岸教育文化交流与合作的恢复、改善和发展,以及两岸相继加入WTO的客观现实,人们对于两岸高等教育相互开放、学历互认、相互招生等议题的期盼与讨论从未间断过。但是,由于各种历史机缘、两岸特殊的行政区划及敏感的政治生态,使得学历互认问题不可避免地受到牵制与影响。与世界其他国家或地区之间的学历互认发展状况相比较,两岸之间的学历互认问题承载了更多的“外在符合”和“政治意向”,因而,显得更加复杂与多变,长期而艰巨,有时甚至陷入迂回、

停滞、反复的困境,进而导致两岸高等教育交流与合作缺乏稳定的发展环境和政策根基,两岸高等教育相互开放的空间受到严重的挤压和冲击。

在两岸高校学历互认问题上,大陆始终采取积极主动、开放包容的态度,努力为两岸学历互认及高等教育相互开放创设各种有利条件。2006年4月,在首届两岸经贸文化论坛上,大陆单方面宣布承认台湾教育行政部门核准的台湾高等学校的学历。因而,我们现在所谈的两岸高校学历互认问题,其实就是指台湾地区对大陆高校学历的认可问题。

2008年,国民党竞选台湾地区领导人的《政策白皮书》明确指出:“将藉由扩大两岸学术及教育交流,展布新局,凝聚共识,为将来推动大陆学历承认政策奠基”。2008年5月20日,马英九先生在其就职演说中再次重申:“两岸走向双赢的起点,是经贸往来与文化交流的全面正常化”。此外,马英九先生及当局高层领导人曾多次在媒体等公开场合强调进一步推动两岸文化交流合作、扩大两岸接触面的愿望。这些举措表明,台湾当局及国民党对大陆的高等教育政策正有意朝向松绑、开放的方向推进。

2008年9月20日,台湾教育主管部门公布《大学法》与《专科学校法》条文修正案,决定将大陆地区与港澳地区学生,比照侨生、蒙藏学生与外籍生,增列为“特种考生”,未来台湾高等院校将可以援引此法源,以外加名额方式招收大

陆学生。12月4日,台湾行政主管部门通过《两岸人民关系条例》第22条及22条之1的条文修正草案,决定“放宽在大陆地区接受教育的学历得予采认之对象范围,并授权订定其适用对象、采认原则、认定程序及其他应遵行事项之办法,且增列大陆地区人民经许可得来台就学的规定。”同时,《大学法》第25条与《专科学校法》第26条的修正草案也获得通过。这标志着台湾地区高校开放大陆学生赴台就读及承认大陆学历自此正式进入立法程序。该修正草案一旦获台湾立法部门审议通过,台湾高等教育向大陆开放的政策即可迈入合法化的阶段。

与此同时,台湾教育当局还进一步延长大陆学生赴台进修年限,放宽高校境外办学限制,以加强两岸学生的交流互动。可见,台湾政坛实现第二次政党轮替之后,彼此释放出的互信逐渐替代了原先紧张的对峙气氛,为进一步实现两岸高等教育全方面、多层次、宽领域的合作交流提供了广阔的空间和可能。

但是,还没等这些政策正式出台,台湾地区社会各界对这一问题的评论已是蛙声鹊起,赞成者有之,批评者亦有之。因此,台湾当局在拟承认大陆高校学历的同时还表示,要采取“三限六不”原则,渐进式推动这一政策。所谓“三限六不”原则是指:限制承认大陆高校校数,限制赴台的大陆学生总量,限制医事学历的承认,大陆学生赴台考试不加分,不向大陆学生提供奖学金,不允许

大陆学生到校外打工或兼职,在台大陆学生不享有健康保险,不可考专业证照,毕业后不可续留台湾就业。2009年5月,台湾教育当局再次表示,“未来承认大陆学历,将不溯及既往。”其理由是:

“从法的有效性看,过去‘教育部’无法有效计算在大陆念大学的台湾学生数,因而必须在‘行政院’公布政策实施之后入学的学生才有效。”教育当局还强调,台湾对大陆学历的认证将实行“双证制”,即必须同时具备大陆高校颁发的毕业证及教育部颁发的学位证,方可获得认可,对于各类“未经正式入学渠道、函授或远程教学、自学考试取得的学历或成人自学、分校或独立学院、文革期间取得的学历、医事人员或师资培育相关学历、在职进修或兼读取得的学历”等不予承认。这意味着一万多名已在大陆取得高校正式学籍和学历、学位证书的台生及众多在大陆高校就读的在职进修生、非全日制台湾学生的教育权益将直接受到损害。

可以看出,当前台湾对大陆学历的认可及向大陆招生的政策中潜藏着各种相互博弈的矛盾关系,这些矛盾关系的相互作用以及当局力图在动荡、争议中寻求最佳平衡点的决心致使台湾高等教育对大陆开放政策的制订一直处于摇摆不定的状态之中。这些矛盾关系主要体现为:

其一,开放与限制的关系。表面上,台湾高等教育对大陆开放政策已有较大松动,但很明显,其开放程度依然限制重重、审慎慢行,始终坚持“开放与限制并存”原则,在两岸高等教育交流与合作中人为地设置种种“差别化”待遇。

其二,整体与局部的关系。台湾高等教育对大陆开放政策作为整体大陆政策的一个重要组成部分,深受台湾整体大陆政策进程的影响,除考虑防务、对外交往、经贸、财金、交通、航运等政策外,还考虑到台湾目前乃至以后各领

域高等教育人力的配置状况。从台湾高等教育这一社会子系统的内部发展来看,台湾高等教育对大陆开放的程度还要受岛内高等教育发展特点、优势与不足等因素的制约。

其三,传统与创新的关系。一方面,台湾当局为了寻找两岸高校学历互认、相互招生等政策的全新突破口,正紧锣密鼓地召开各种内部协调会议,开展各种民意调查活动,成立“两岸高校学历互认专案小组”等。但另一方面,从当前台湾当局出台的各种政策来看,带有明显的“路径依存”现象,其制度安排的路径和既定方向,大多以旧政策做基础,即因循着1997年颁布的《大陆地区学历检核及采认办法》的固有思维逻辑。在某种程度上,台湾当局对大陆高校学历认可及相互招生的限制似乎有逐步提高之意。

其四,规划与市场的关系。近十几年来,台湾高等教育自治精神备受强调与提倡,高等教育治理结构发生了很大改变,台湾当局更加强调和倡导教育服务的“去中心化”(Decentralization)和多样化(Diversification),高等教育市场力量日渐强大。但很明显,两岸高等教育相互开放却依然属于台湾当局严格控制的领域,尤其在学历认证与相互招生上,个人或高校等认证主体仍然存在着严重的主体性缺失问题,有关两岸高等教育交流与合作的定位和发展长期受台湾当局强力主导,台湾民众、高校完全处于被动参与的局面。这种控制形态显然违背了台湾社会及高等教育发展进程中对拥有自主权的强烈诉求。

基于对台湾当局“有限制”、“渐进式”的“大陆学历采认”政策及“台湾高校向大陆招生”政策的分析,我们又该如何客观评价?笔者认为,时隔十年之后,台湾当局能够顺应两岸社会发展的客观形势,重启“两岸学历互认”的议题,以更加务实的态度承诺对大陆部分开放高等教育领域,在促进两岸关系和

平发展深层次结构的重建上无疑具有重大的历史意义。但由于限制太多,这些政策的出台与实施依然无法改变当前两岸高等教育单向流动的局面,这样既阻碍两岸高等教育相互开放的进程,不利于两岸高等教育交流合作正常发展,更不利于台湾地区高等教育的发展。台湾当局如果始终把高等教育的发展置于“政府的保护伞”之下,对大陆高等教育一再采取消极、防御的态度,只会使台湾高等教育发展中面临的危机感和紧迫感不断增强。

那么,新形势下,台湾该如何把握机遇,在立足两岸现有高等教育交流与合作的现实基础上,突破传统的“两岸高校学历互认及相互招生”的政策思维及合作模式,以一种更加宽广的视野去思考两岸高等教育相互开放的结构变革、政策创新和制度安排呢?笔者认为,积极转变台湾主管部门的职能、放宽大陆学历限制、促进两岸学生双向流动、构建“两岸四地区域高等教育市场”,既是当前乃至今后两岸高等教育充分利用彼此优势、共同谋求发展的内在诉求和理性选择,也是两岸关系常态化发展、两岸制度性经济一体化及中华文化整合与创新的客观需求。

为此,笔者建议:两岸学历互认不管是在目标设定、适用范围、保障措施,还是在实现路径等方面,都应该有所调整和突破。在目标设定上,两岸学历互认应先着眼于以满足学生继续接受教育为出发点;在适用范围上,应以两岸教育主管部门各自认可的高校学历、学位为互认范畴,而非有限制、有选择的认可;在保障措施上,允许两岸高校在相互招生过程中,资助、奖学金、自费、教育服务贸易等多种教育成本分担形式并存。同时,两岸应建立互信、互利的双边学历互认政策协商机制,签署两岸高等教育交流与合作协议;设立两岸共同认可的高校学术评审服务组织或质量认证体系。

(作者单位:厦门大学)