

教育研究集刊

第五十輯第二期 2004年6月 頁53-84

高等教育的國際化： 亞太國家外國學生政策之比較分析

戴曉霞

摘 要

高等教育的國際化主要可以分由學生、教師、課程及研究四個方向來進行。由於國際學生的流動人數龐大，其消費構成價值數百億美元的市場，因此招收外國學生不只有利於長期政治、經貿關係的耕耘、國家競爭力的提昇，更是重要的外銷服務性產品，故工業先進／新興國家無不將之視為既是高等教育、也是政治和經濟的重要策略。本文由高等教育國際化的歷史發展、高等教育國際市場的類型與規模切入，並分析我國和亞太地區吸引最多外國學生的澳洲、日本和馬來西亞的外國學生政策。透過比較研究，本文指出高等教育國際化具有多重目標，爲了完成高等教育國際化的特定目標，各國必須選擇相對應的策略。值得注意的是，高等教育國際化固然有其重要性，但是過度重視招收外國學生也可能帶來負面影響。本文也發現，亞太地區外國學生有高度區域化和集中的情形。高等教育的國際化就這個角度而言，區域化的程度更勝全球化。

關鍵詞：高教教育國際化、外國學生、澳洲、日本、馬來西亞、臺灣

戴曉霞，國立交通大學教育研究所教授

電子郵件為：hhtai@mail.nctu.edu.tw

投稿日期：2004年1月27日；修正日期：2004年5月7日；採用日期：2004年5月21日

Bulletin of Educational Research
June, 2004, Vol. 50 No. 2 pp. 53-84

The Internationalization of Higher Education: A Comparative Study of Asian-Pacific Countries' Foreign Student Policies

Hsiou-Hsia Tai

Abstract

The internationalization of higher education can be carried out through the internationalization of students, teachers, curriculum, and research. Due to the magnitude of the political and economic benefits countries can reap from the international exchange of tertiary students, policies to increase the intake of foreign students have gained considerable attention. Through a historical analysis of the policy implications of the international flow of students at different periods and a comparative study of the policies adopted by Taiwan and the top three Asian-Pacific countries in attracting foreign students—Australia, Japan and Malaysia, this article suggests that foreign student policy has to take into account the country's specific purposes. It also points out that despite its potential economic and political contributions, over-emphasis on the intake of foreign students may have a negative impact on the host countries, both culturally and academically. Finally the author argues that, according to the Asian-Pacific experience and at least for this region, the internationalization of higher education tends more toward regionalization than toward globalization.

Keywords: internationalization of higher education, foreign students,
Australia, Japan, Malaysia, Taiwan

Hsiou-Hsia Tai, Professor, Institute of Education, National Chiao Tung University
E-mail: hhtai@mail.nctu.edu.tw

Manuscript received: Jan. 27, 2004; Modified: May 7, 2004; Accepted: May 21, 2004

壹、前 言

國際化是近年來各國高等教育政策和研究最主要的議題之一。高等教育的國際化主要可以由以下四個方向來進行：

一、學生的國際化：招收外國學生或本國學生前往他國就讀，包括長期和短期停留，前者多爲了取得學位／證書，後者多屬於交換或遊學性質，主要在獲得文化經驗和語言能力。

二、教師的國際化：包括教師的短期訪問和外籍教師的徵聘。

三、課程／教學的國際化：可能的做法包括：(1)擴大課程的國際視野，例如將全球化及相關問題作爲課程探討的主題；(2)開設關於其他文化和語言的課程；(3)透過遠距或網路修習外國大學所開設的課程；(4)以外語（如英語）授課。

四、研究的國際化：透過研討會、期刊及書籍等交換和推廣研究成果。

從大學發展的歷史來看，上述的四種國際化，除了研究的國際化是較晚近的現象之外，歐洲地區學生、教師和課程的國際化從 12 世紀就已經存在，舉例來說，中世紀大學的學生來自四面八方；教師擁有「教授通行證」（*ius ubique docendi*），原則上可到任何大學任教；大學多設有文、神、法、醫四個學院，以拉丁語教學。總的來說，國際化可以說是大學之所以爲大學的主要特色。即便如此，和今日高等教育的國際化的深度和廣度比較起來，特別是從學生的國際流動來看，大學最早的國際化可說是略具雛形而已。

根據「經濟合作與發展組織」（*Organization for Economic Co-operation and Development, OECD*）的統計，2001 年全球約有 164 萬學生在他國就讀，他們的學雜費、生活費和旅費構成一個價值數百億美元的大市場（*OECD, 2003*），是吸引最多外國學生的美、英、法、德和澳洲等國重要的外銷產品。由於招收外國學生不只具有短期的經濟效益，更有利於長期政治、經貿關係的耕耘、學生「全球性能力」的培養和國家競爭力的提昇，工業先進國家和區域性組織（如歐盟）無不將之視爲既是高等教育，也是政治和經濟的重要策略。

外國學生市場因爲涉及龐大商機，且工業先進國家多爲高等教育的「輸出

國」，每年獲取可觀的貿易順差，因此亟思促成此一市場的進一步開放，降低輸入國對此一市場的管制，最明顯的做法是透過此一「世界貿易組織」(World Trade Organization, WTO)的運作。世界貿易組織及其前身〈關稅暨貿易總協定〉(The General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)在製造業和農業等傳統的貿易產品之外，將保險、金融、運輸、建築及教育等十四項服務業也納入國際貿易的項目，並在 1994 年完成〈服務業貿易總協定〉(General Agreement on Trade in Services, GATS)，希望藉由透明化和漸進自由化原則建立多邊性架構(國貿局，2002)。

由於教育也被視為服務業，並納入〈服務業貿易總協定〉，會員國必須依其承諾開放教育市場，並給予其他會員國最惠國待遇。此一國際協議除了強化教育的產業和商品特質，更引發新一波國際教育市場的競爭。工業先進國家固然想進一步提昇其在此一市場占有率，工業新興國家也嚴陣以待，以提昇高等教育的競爭力及各種吸引外國學生的策略，企圖扮演更積極、更主動的角色，以便在國際高等教育市場體系中能由邊陲位置移往核心位置。舉例來說，馬來西亞就透過邀請外國大學設立分校及和外國大學合辦雙聯學位的方式，希望到 2020 年該國高等教育的輸出值能超過輸入值，成為高等教育主要的輸出國之一。

高等教育國際化也是我國近年來相當受到關注的政策議題。例如 2001 年公布的《大學教育政策白皮書》，在〈我國大學教育問題分析〉一章中就以「大學教育國際化程度不足」為六大問題之一，並認為應以英語授課及提昇我國大學教育水準，以使「我國大學所授的學位具備國際競爭力」(教育部，2001a：27)。高等教育國際化的相關問題，在我國於 2002 年 1 月正式加入世界貿易組織，成為第 144 個會員國之後更為急迫。教育部在 2003 年 8 月 26 日行政院首次召開的「教改跨部會協調會報」中，提出「宏觀高等教育方案」，討論提昇我國大學競爭力及吸引外國學生的策略。根據該方案，教育部規劃未來五年以 500 億的預算，大幅提昇我國大學在亞洲及世界的排名；該方案也計畫擴大招收外國學生，希望外國學生人數五年後能增加為 29,400 人(何榮幸，2003)。此外，教育部草擬並在 2003 年 9 月 23 日公布的「大學評鑑指標」中，亦將「外籍生比率」列為 17 項「量的指標」之一，鼓勵大學多招收外國學生。

雖然就高等教育的長期發展來看，提昇大學的水準和競爭力無疑是想在國際

高等教育中占有一席之地的根本策略，但是就我國吸引外國學生的短、中程政策而言，學術水準以外的配套措施應該也是不容忽視的政策要素。由於全球吸引最多外國學生的美、英、德等國，在吸引外國學生方面的優勢並非我國在短期能仿效的，因此本文由高等教育國際化的歷史發展、高等教育國際市場的類型與規模切入，並針對我國和亞太地區吸引最多外國學生的澳洲、日本和馬來西亞進行比較研究，以找出這些國家能為我國借鏡的相關政策。

貳、高等教育國際化的歷史發展

一、12 世紀到 19 世紀末

從大學發展的歷史來看，「國際化」是大學之所以有別於其他學校的主要特色¹。自最早的大學於 12 世紀在法國巴黎、義大利波隆那等地成立以來，一直到 18 世紀民族國家興起之前，歐洲大學不受地域性束縛的特色非常顯著，這可由大學的興起和最早的名稱得到佐證。11 世紀中期，法國各地不少教堂設有附屬學校，教授七藝和聖經。到了 12 世紀，當由阿拉伯文翻譯而來的古希臘哲學大行其道之時，巴黎的教會附設學校，特別是聖母院（Notre Dame Cathedral），因為名師 Peter Abelard 的吸引力成為歐洲各地學者的聚集地，並逐漸由學校（studium）轉變為大學（studium generale），意指能夠吸引各地學生前來就讀的學校。相對的，那些只能吸引當地學生的則稱為 studium particulare（Cobban, 1992: 34-35）。雖然大學在 1208 年取得「教師與學生行會」（universitas magistrorum et scholarium）的資格之後，universitas 逐漸取代 studium generale 成為機構的名稱，這也是大學在英文稱為 university 的由來（Perkin, 1991）。儘管 studium generale 不再是大學的名稱，但是由於大學以拉丁語授課、擁有相同教學內容和考試制度、學位在歐洲各地都被認可的傳統，大學近悅遠來、跨越疆域的特色還是隨著大學在各地設立發展了

¹ 有些研究者，例如 P. Scott 及 G. Neave 並不贊成強調大學的國際面向，認為既然當時「國家」並未形成，自然也就沒有所謂的「國際」，因此大學的「國際性」只是一種「國際大學的神話」。

數百年，直到 16 世紀大學的數量增加和民族國家興起之後，才有了顯著的轉變（戴曉霞，2000）。

經過三百年的發展，大學的數量逐漸增加，由 1300 年的 16 所、1400 年的 38 所，增加到 1500 年的 72 所。隨著大學的設立，學生遊走各地的情形大為減少，到了中世紀末期，約有四分之三的學生能就近入學。離鄉背井的學生主要嚮往國際知名大學，或學習其大學沒有的領域（De Ridder-Symoens, 1996）。除了大學的數量之外，另一個造成大學「地方化」的主要因素當推國家的興起。

16 世紀的宗教革命導致了基督教世界的分崩離析，近代意義上的民族國家逐漸成形。和忙於打擊異端的教會比較起來，國家勢力的抬頭，對於大學的影響更立即而直接。在 16 和 17 世紀設立的大學，不論在設置目標和課程方面，都呈現出較濃厚的地方色彩，更加注重民族國家和地方的利益與需求，有些地區甚至禁止學生到外地大學就讀，認為那些大學乃是「宗教和政治污染之源」（De Ridder-Symoens, 1996: 419）。此外，學生的外流也被認為有損當地經濟的發展，因此並不鼓勵學生到外地大學就讀。學生的跨國流動到了 17 和 18 世紀，隨著「大旅行」（grand tour）的盛行，歐洲文化之旅成為大學教育不可或缺的一部分之後，才又活躍了起來。一直到 20 世紀，美國、加拿大、澳洲學生流向歐洲也都屬於「大旅行」的傳統。

隨著歐洲帝國主義的擴張，大學也被帶到殖民地。舉例來說，英國先後將大學模式推廣到美國、印度、非洲和東南亞。許多殖民宗主國紛紛在其殖民地設立大學，例如法國在越南和西非、西班牙和葡萄牙在整個拉丁美洲、荷蘭在印尼、美國在菲律賓等。日本雖然從來沒有被殖民過，但在體認科學及工業能力的重要性之後，於 1868 年放棄了傳統的學術機構並轉向西方大學的傳統，由德國、美國及其他國家輸入大學的理念和模式。其他未被殖民的國家，例如中國和泰國也陸續引進西方大學模式（戴曉霞譯，2003a）。

二、20 世紀初到 1980 年代

對於高等教育的國際化而言，20 世紀可說是一個分水嶺。在這之前，雖然國家利益已經逐漸取代學術交流成為主導的力量，但是不論是大學模式的外移或研

究／學生的交流都屬於片段、個人而非組織和策略性的。進入 20 世紀之後，國際局勢的詭譎和兩次世界大戰的爆發，賦予高等教育國際化促進國際間的相互瞭解和鞏固國家安全的新任務。

一次大戰之後，爲了促進國際交流以加強和平和瞭解，國際聯盟（League of Nations）成立了「國際學術合作委員會」（International Committee on Intellectual Co-operation）；美國的「國際教育研究院」（Institute of International Education, IIE）在 1919 年成立；國際學生聯盟（Confederation Internationale des Etudiants）在法國成立，協助學生旅行和訪問；德國在 1925 年成立了「德國學術交流總署」（Deutscher Akademischer Austauschdienst, DAAD）；英國則在 1934 年成立「英國交流協會」（British Council）。雖然這些官方組織和一些基金會的努力對於第二次世界大戰的防堵並未發揮明顯的作用，但是這些機構讓教育的國際流動成爲有組織的活動，也使其獲得前所未有的政策性地位。

二次大戰期間，爲了對抗軸心國家在拉丁美洲進行的反美宣傳及其提供拉丁美洲學生留學德國、義大利獎學金的策略，美國國務院於 1941 和 1943 年間委託國際教育研究院安排一千多名拉丁美洲學生留學美國。二次大戰之後，西歐國家一方面受到戰爭的重創，另一方面也由於大量學術界人士或死於戰爭或移民他國（主要是美國、加拿大和澳洲），美國乃取代歐洲，一躍而爲國際學術的中心。在參議員 William Fulbright 的大力推動下，國會通過了「傅爾布萊特計畫」，由國際教育研究院來執行各類學術交流。由於有來自政府的穩定經費，美國的國際教育交流更是如虎添翼（Institute of International Education, 2003）。

綜言之，雖然和平與相互瞭解仍是二次大戰之後國際學術交流的主要訴求，但是，很顯然的，國家安全和外交政策的需要才是擴大國際教育的主要動力。對美國而言，爲了鞏固民主陣營的領導地位及防堵共產主義的滲透，歐洲國家（特別是左派知識份子）需要進行再教育。隨著美國勢力的擴張和維持世界秩序的需求，教育交換的對象不再侷限於歐洲，而廣及所有非共產集團國家。事實上，不論美國或蘇聯這兩大集團，爲了擴張自身的影響力，高等教育的交流與合作和對外援助、文化交流都成爲外交政策工具，由政府提供經費和進行控管（De Wit, 2002）。

1960 年代之後，一方面來自教育機會均等的呼聲，另一方面由於人力資本論

強調高等教育提昇人力的經濟功能，歐美國家和新近擺脫殖民地地位的第三世界國家大力擴張高等教育。爲了爭取對第三世界的影響，除了美國和蘇聯，此時經濟已蓬勃發展的德、法、英等國都大力投入，開發中國家遂成爲高等教育國際化的新戰場。美蘇集團的大學教授前往亞洲、拉丁美洲、非洲協助教學、發展課程、贈送圖書和設備，並贊助教師的交流和學生的留學。此一時期國際化的主要目的在於政治和經濟關係的強化，基本上是爲國家的利益服務，因此推動單位是國家機構，而非大學本身，高等教育國際化的強烈政治動機非常明顯（Wallerstein, 1997）。

三、1980 年代以降

1980 年代以後，隨著資訊科技的快速發展，服務業在全球市場中的重要性越來越顯著。根據世界貿易組織及其前身〈關稅及貿易總協定〉的分類，教育和商業服務、通訊、銷售、金融等 14 項並列爲「服務部門」（service sector），是全球貿易中重要的服務性產品。對於美國、英國、澳洲、加拿大等主要留學地主國而言，高等教育成爲一項重要產業。外國學生帶來收入、填補學生不足的科系、提供廉價的助教、研究助理等。此外，在國外開設分校或授權國外學校教授課程及頒授學位，不但可以增加收入，更可藉以提高大學的國際知名度和國家的影響力（Altbach, 1998）。

爲了賺取外國學生所繳交的全額學費及其所帶來的經濟效益，英國、澳洲等國在 1980 年代取消了原本給予外國學生的補助，並鼓勵大學招收外國學生，允許其自定收費標準，也可配合外國學生之需求，開設特別之學位及訓練課程。近年來，英、澳兩國都積極派遣代表到開發中國家招募學生，甚至設立海外分校。

除了著眼於外國學生所帶來的立即性經濟效益之外，面對競爭越來越激烈的國際市場，及資金、人力的全球性流動，工業先進國家的高等教育國際化政策也不敢忽略藉由招收外國學生以深耕政經關係、擴大國際影響力的機會。舉例來說，日本政府在 1983 年制訂鼓勵外國學生的政策，希望到 2000 年，前往日本的留學生能達到 10 萬人。歐盟也於 1980 年代中期開始推動多項歐洲國家之間大型的教育交流計畫，希望統整強化歐洲各國的競爭能力。即使 1950 年代以來就雄霸國際高等教育市場的美國，在 1990 年代以後對於國際高等教育在政治和經濟的雙重意

涵也更加注重。

自從世界貿易組織和其前身〈關稅及貿易總協定〉在 1994 年烏拉圭回合談判達成〈服務業貿易總協定〉，將服務業貿易納入世界貿易組織規範項目，並將教育納入服務業貿易項目之後，原本肩負國家認同塑造、文化傳遞的教育領域被迫依據各國的承諾，向國際市場開放。深恐工業先進國挾其高等教育優勢長驅直入，許多新興工業國家無不嚴陣以待，一方面力圖強化本國高等教育的競爭力，另一方面則化被動為主動，積極規劃各種吸引外國學生的策略。

參、國際高等教育市場的類型和規模

根據世界貿易組織〈服務業貿易總協定〉的分類，教育服務分為初等、中等、高等、成人和其他教育五種，提供的模式（mode of supply）和其他服務業一樣可分為四類：「跨境服務」（cross border supply）、「境外消費」（consumption abroad）、「境內商業據點服務」（commercial presence）和「境內自然人服務」（presence of natural person）（國貿局，2002）。就高等教育的國際化而言，四種提供的模式及其特性、類型和規模可分列如表 1：

表 1 高等教育貿易的四種提供模式

模式	特點	類型	規模
跨境服務	服務本身跨境，提供者和消費者都無須跨境	<ul style="list-style-type: none"> •遠距教育 •網路教育 •虛擬大學 	目前規模相對而言還不大，但隨著通訊技術和網路的普及，發展可期
境外消費	消費者到他國接受服務	<ul style="list-style-type: none"> •傳統的留學 	是目前高等教育國際市場中最主要的部分，且繼續成長
境內商業據點服務	服務提供者到服務消費地建立據點以提供服務	<ul style="list-style-type: none"> •分校 •雙聯學位課程（twinning programs） •授權（franchising arrangements） 	澳洲和英國在中國、香港及東南亞國家最常採取的方式，是僅次於傳統留學的主要市場
境內自然人服務	個人前往消費者所在地，提供短期性的服務	<ul style="list-style-type: none"> •教師及研究者應聘國外 	除了歐盟的交換方案外，目前多屬小規模或個人性活動

資料來源：OECD (2002a: 92)。

由表 1 可以看出，就目前高等教育的國際化而言，傳統的留學，亦即學生前往他國就學仍是最主要的方式。表 2 呈現 1980 到 2001 年間十個吸引最多留學生的地主國 (host country)，從表 2 可以發現：

表 2 全球十大留學生地主國之留學生人數及其占全球留學生之比率 (1980-2001 年)

1980			1985			1990			1995			2001		
人數	%		人數	%		人數	%		人數	%		人數	%	
美國	121,362	28.3	美國	311,882	33.8	美國	407,529	34.9	英國	453,787	28.2	美國	475,169	28.9
法國	36,500	8.5	法國	110,762	12.0	法國	136,015	11.6	美國	197,188	12.2	英國	225,722	13.7
德國	26,783	6.2	蘇聯	62,942	6.8	德國	91,926	7.9	法國	170,574	10.6	德國	199,132	12.1
黎巴嫩	18,811	4.4	德國	61,841	6.7	英國	70,717	6.1	德國	159,894	9.9	法國	147,402	9.0
加拿大	17,404	4.1	英國	56,003	6.1	蘇聯	66,806	5.7	俄國	73,172	4.5	澳洲	120,987	7.4
英國	16,154	3.8	黎巴嫩	31,018	3.4	加拿大	35,187	3.0	澳洲	69,819	4.3	俄國	64,103	3.9
蘇聯	16,100	3.8	加拿大	28,443	3.1	澳洲	28,993	2.5	日本	53,847	3.3	日本	63,637	3.9
埃及	14,008	3.3	義大利	27,784	3.0	日本	23,816	2.0	加拿大*	35,451	2.2	西班牙	39,944	2.4
阿根廷	7,103	1.7	埃及	21,751	2.4	瑞士	22,621	1.9	比利時*	34,966	2.2	比利時	38,150	2.3
義大利	7,103	1.7	羅馬尼亞	15,888	1.8	義大利	21,416	1.8	奧地利	26,883	1.7	奧地利	31,682	1.9
臺灣	3,720			3,769			5,900			5,197			6,380	

資料來源：Cummings (1991:111); OECD (2003); UNESCO (1992: 391-413, 1993: 341-363); Welch (2002: 442); 教育部 (2002: 50)。

*加拿大為 1993-1994，比利時為 1994-1995 統計數字。

1.留學生前往的國家相當集中，以 2001 年為例，十大地主國的前三國 (美、英、德) 吸引全球 54.7% 的留學生，前五國 (美、英、德、法和澳洲) 吸引 71.1% 的留學生。

2.就地主國的語言來看，2001 年的前十大中有三個英語國家，共吸引了全球 50% 的留學生。

3.就地主國的所屬洲別來看，2001 年的前十大中有六個為歐盟國家，共吸引全球 39.1% 的留學生；亞太地區計有澳洲和日本兩國進入前十大，共吸引全球 12.3% 的留學生。

4.在 1980 年代持續出現的黎巴嫩和埃及，到了 1990 年代已不再出現在前十大名單中，而由異軍突起、持續竄升的澳洲和日本取代。

5.和 1980 年代比較起來，雖然美國在全球留學生市場的占有率於 1990 年代顯著下降，但依然是最吸引外國學生的國家。

6.我國吸引的外國學生數明顯偏低。

表 3 呈現 1980 到 2001 年間留學生的主要母國 (country of origin)，從表 3 可以發現：

表 3 主要留學生母國及人數 (1980-2001 年)

	1980		1985		1990		1995		2001
伊朗	58,204	中國	53,378	中國	93,347	中國	121,371	中國	131,138
馬來西亞	32,850	馬來西亞	38,980	日本	39,258	日本	64,284	南韓	70,925
希臘	30,597	伊朗	37,054	摩洛哥	36,595	希臘	54,072	印度	62,018
中國	27,055	希臘	34,267	德國	34,850	德國	49,876	德國	54,644
奈及利亞	23,715	摩洛哥	29,683	南韓	32,986	馬來西亞	49,413	日本	55,499
摩洛哥	20,981	南韓	25,978	印度	32,972	土耳其	41,901	希臘	55,076
美國	19,692	約旦	24,410	希臘	32,184	義大利	40,663	法國	47,722
香港	19,646	香港	24,293	馬來西亞	31,497	印度	40,448	土耳其	44,254
西德	16,894	西德	23,114	伊朗	30,555	法國	39,152	摩洛哥	43,671
約旦	15,833	美國	20,614	香港	28,954	香港	36,481	義大利	41,518
		印度	20,389	義大利	25,647	摩洛哥	36,595	馬來西亞	32,929
		日本	17,926	美國	24,174	美國	36,181	印尼	32,130
		加拿大	17,205	土耳其	21,460	加拿大	29,643	美國	31,558
臺灣	5933		5,979		19,291		24,751		32,162

資料來源：Cummings (1991:111); OECD (2003); UNESCO (1992: 391-413, 1998: 396-422)；教育部 (2001: 60, 2002: 61)。

1.自 1985 年以來，中國一直是最主要的留學生母國，馬來西亞、希臘、摩洛哥和印度也長居母國的前十大。

2.美國、德國和日本不只是主要的地主國，也是主要的母國。

3.我國前往他國的留學生之人數在 2001 年位居全球第十二名，和馬來西亞、印尼相近。

根據 K. Larsen 等人的研究，外國學生的市場價值在 1998 年就超過 300 億美元，約占全球服務出口值的 3% (引自 OECD, 2002a)。從表 4 可以看出，以四大

吸引外國學生的英語國家為例，來自外國學生的收入成爲相當重要的服務出口項目。外國學生對澳洲尤其重要，其收入占高居澳洲服務出口的第三位，以及全國出口項目的第十四位（引自 CECD, 2002a）。

表 4 來自外國學生的收入及其占服務出口總額之比率

	1989		1997		2000	
	收入 (百萬美元)	占服務出口 總額%	收入 (百萬美元)	占服務出口 總額%	收入 (百萬美元)	占服務出口 總額%
澳洲	584	6.6	2,190	11.8	2,155	11.8
加拿大	530	3.0	595	1.9	796	2.1
英國	2,214	4.5	4,080	4.3	3,758	3.2
美國	4,575	4.4	8,346	3.5	12,280	3.5

資料來源：OECD (2002a: 99)。

雖然學生至他國就學還是高等教育國際化最主要的方式，但是開辦分校、雙聯學位的「在地留學」(offshore education) 及以遠距／網路等進行的跨國學習可說是潛力不可限量的新潮流。澳洲和英國是開拓各種「在地留學」課程最積極的國家。在 1994 和 2001 年間，「在地留學」學生占澳洲外國學生的比率由 19.3% 增加爲 33.2%，在澳洲註冊的新加坡、香港和中國大陸學生約有 50% 參與「在地留學」課程 (OECD, 2002a: 104)。英國在 1990 年代初期由多元技術學院升格而來的新大學，在開辦「在地留學」課程方面非常積極。根據 P. Bennel 與 T. Pearce 兩人 1997 年的調查，英國各大學校院所開設的「在地留學」課程中，約有 65% 是由新大學開辦的，牛津、劍橋、愛丁堡等老牌大學則完全不開設此類課程。這類課程目前多集中在香港、馬來西亞和新加坡，中國和印度則被視爲未來最有開發潛力的新市場 (Bennel & Pearce, 2002)。

肆、亞太國家外國學生政策

亞洲向來是全球留學生的主要來源地。從表 3 可以看出，以 2001 年爲例，在十四個留學生母國中，有一半爲亞洲國家。中、韓、印度等七個國家共有近 42

萬學生在外國就讀，占全球的四分之一。此外，亞太國家近年來也吸引不少學生前往就讀。由表 5 可以發現，包括臺灣在內的六個國家，共吸引近 23 萬外國學生，占全球的 14%，主要前往澳洲和日本，其次是馬來西亞、紐西蘭，我國則為居第六。

表 5 亞太地區國家外國學生數（2001 年）

國家	澳洲	日本	馬來西亞	紐西蘭	印度	臺灣	南韓	泰國	菲律賓
人數	120,987	63,637	18,892	11,609	6,988	6,380	3,850	2,508	2,323

資料來源：OECD (2003)；教育部 (2002)。

一、澳洲

從 1880 年代開始，為維持種族的優越性，澳洲採取「白澳政策」(White Australia Policy)，更在 1901 年通過「聯邦移居限制法案」，排斥非歐洲的移民並同化原住民(范盛保，2002)。為了緩和國際間對於白澳政策的批評及與鄰近國家建立友好關係，澳洲在 1951 年開始推動「可倫波計畫」(Colombo Plan)。該計畫是澳洲和東亞及東南亞國家之間的協議，分為發展計畫和技術合作兩個方案。前者主要在參與公共投資，後者則在技術和設備的協助及提供獎學金培訓人才。因此 1950 年之後，大多數前往澳洲的外國學生都是由可倫波計畫提供經費，只有少數為自費學生。自費外國學生要到 1966 年自由黨和國家黨聯盟有效地終止了「白澳政策」，放寬非歐洲裔人士移民澳洲的相關規定之後，才逐漸增加。1974 年由 G. Whitlam 總理領導的勞工黨政府宣布取消大學生原本需要繳交的學費，由聯邦政府來負責所有的高等教育經費。因此在 1974 年之後，外國學生和本國學生一樣，都不必繳交學費，惟聯邦政府也訂定了外國學生總數不得超過一萬人的上限。因為此一做法受到一些批評，特別是有人認為外國學生可能藉留學之名，行移民之實，因此聯邦政府在 1979 年訂定「海外學生收費辦法」(Overseas Student Charge)，由「海外學生辦公室」向外國學生收取全額三分之一的學費。由於大學並不能因為招收外國學生而獲得額外經費，因而並不特別熱衷招收外國學生(Dobson & Holtta, 2001)。

受到英國在 1980 年代初期向外國學生收取全額學費政策的影響，澳洲的外國學生政策也引起廣大的討論。1984 年 Goldring 與 Jackson 委員會分別提出立場迥異的報告書：前者繼續將國際教育視為一種對外援助，後者則主張國際教育是一種貿易。Jackson 委員會的論點占了上風，確立了澳洲政府將國際教育作為一種外銷商品的立場。在 1988 年公布的教育白皮書《高等教育：政策聲明》(Higher education: A policy statement) 中，澳洲政府強調，有鑑於外在經濟環境、政策及行政環境的改變，澳洲與其繼續贊助開發中國家之教育及訓練需求，不如擔任夥伴的角色，以追求個人及國家的共同利益。因此，從 1990 年開始，所有外國學生必須繳付全額費用。此外，澳洲政府解除了外國學生市場的管制，允許各校直接招收外國學生，可自訂並保留外國學生所繳的學雜費，同時也不會因此影響各大學原先享有的政府經費。外國學生市場的開放造成高等教育機構之間的激烈競爭，幾乎所有大學都定期派代表到海外招募學生。

為了加強國際高等教育市場的競爭力，澳洲將外國學生當作產業來經營，和美、英及加拿大等英語國家競爭吸引亞洲學生。為了和美、英等國的留學生市場有所區隔，澳洲以東南亞國家和香港為主要的目標市場。為了降低學生的經濟負擔、增加澳洲大學的吸引力，澳洲特別在該地區推動「在地留學」(offshore education)。以設立分校、和當地校院合辦雙聯學位、遠距教學等方式讓學生能就近修完前兩年(或三年)大學教育，之後再赴澳洲大學校區完成課程、獲取學位。由於靈活運用市場區隔、目標市場和產品定位等行銷理念和策略，澳洲大學提供的「產品服務組合」(product-service mix) 頗能配合「顧客期望組合」(customer-prospect mix)，「在地留學」的成長非常顯著。由表 6 可以看出，1994 和 2001 年間，「在地留學」外國學生的比率占澳洲外國學生總數的比率逐年上升。

由表 7 可以看出，自費學生在 1989 年占澳洲境內全部外國學生的 37.4%，到了 1996 年之後，此一比率一直維持在 95% 左右。外國學生所繳交的學費約占大學總收入的 8%，有些大學對於外國學生仰賴尤甚，例如南昆士蘭 (Southern Queensland) 大學的非政府經費中有 50% 來自國際教育的收入 (Turpin Iredale & Crinnion, 2002)。從表 7 也可以看出，外國學生占澳洲高等教育學生總數的比率，也節節高升，由 1989 年的 4.8% 上升到 2000 年的 13.7%，成為澳洲高等教育學生

中不可忽視的一環。進一步分析可以發現，澳洲的外國學生主要來自亞洲國家，特別是新加坡、印尼、香港和馬來西亞。由表 8 可以看出，來自這四個地區和國家的學生在 1999 年共占澳洲外國學生總數的 44.6%。

表 6 澳洲「在地留學」外國學生人數及其占澳洲留學生總數之比率

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
在地留學人數	8,431	11,026	12,563	16,309	22,538	29,481	34,905	42,802
外國學生總數	43,721	50,711	59,336	69,206	79,348	90,395	107,622	129,071
占澳洲外國學生%	19.3	21.7	21.2	23.6	28.4	32.6	32.4	33.2

資料來源：Australian Education International (2003)。

表 7 澳洲高等教育外國學生人數及其占澳洲高等教育學生總數之比率 (1999-2000 年)

年度	外國學生	外國自費生	外國自費生占 外國學生之%	澳洲學生總數	外國學生占 澳洲學生總數之%
1989	21,112	7,902	37.4	438,297	4.8
1990	24,998	14,664	58.7	481,947	5.2
1991	29,630	21,202	71.6	530,704	5.6
1992	34,076	27,230	79.9	553,773	6.2
1993	37,152	27,939	75.2	575,616	6.5
1994	4,049	33,667	83.1	579,085	7.0
1995	46,187	38,872	84.2	598,220	7.7
1996	53,188	51,250	96.4	627,873	8.5
1997	62,996	60,487	96.0	687,805	9.2
1998	72,183	68,342	94.7	702,787	10.3
1999	83,111	78,072	93.9	710,623	11.7
2000	95,607	--	--	695,485	13.7

資料來源：Turpin, Iredale, & Crinnion (2002: 332)。

爲了強化澳洲大學在國際高等教育市場的競爭力，澳洲聯邦政府在其「教育、科學與訓練部」(Department of Education, Science and Training) 之下設有「澳洲國際教育處」(Australian Education International, AEI)，協助澳洲各大學招收外國

學生。爲了開發和鞏固亞洲市場，澳洲國際教育處在印尼、馬來西亞、臺灣、日本、韓國、中國、印度、泰國和越南等地都設有辦事處。除了亞洲市場，澳洲國際教育處也在中東、南美等地開發新的外國學生市場，提供大學相關資訊、制訂行銷策略、舉辦博覽會等（Australian Education International, 2003）。

表 8 澳洲高等教育外國學生主要來源及比率

	1994		1999	
	學生數	占澳洲外國學生數之%	學生數	占澳洲外國學生數之%
香港	4,323	14.3	17,727	11.2
印尼	10,964	11.1	18,748	11.9
馬來西亞	10,447	10.5	15,887	10.1
南韓	9,862	9.9	9,547	6.0
日本	9,682	9.7	9,825	6.2
新加坡	7,894	7.9	17,972	11.4
臺灣	6,194	6.2	5,885	3.7
中國	5,533	5.5	8,717	5.5
泰國	5,038	5.0	6,569	4.2
印度	1,501	1.5	9,362	5.9

資料來源：Western Australian Technology & Industry Advisory Council (2003)。

除了澳洲國際教育處，「澳洲教育方案」（IDP Education Australia, IDP）在澳洲國際教育市場的擴展上，也扮演了相當重要的角色。澳洲教育方案的前身是 1969 年成立的「澳亞大學合作方案」（Australian-Asian Universities' Cooperation Scheme, AAUCS），其宗旨在協助印尼、菲律賓和泰國等國家大學之教學與研究的發展，屬於援外組織，經費來自澳洲政府，政策則由澳洲大學校長委員會主導。爲了將援外活動擴展至亞洲國家以外的地區（例如南太平洋），澳洲大學合作方案在 1981 年改稱「澳洲大學國際發展方案」（Australian Universities International Development Program），之後又於 1984 年改名爲「澳洲大學及學院國際發展方案」（International Development Program of Australian Universities and Colleges），以便涵蓋大學以外的高等教育學院（colleges of advanced education）。有鑑於高等教育學院已於 1990 年代初期合併，或被大學兼併，此一組織於是再度改名，成爲 IDP Education Australia。

由於澳洲高等教育政策的改變，到了 1980 年代中期，澳洲大學合作方案逐漸褪去對外援助的色彩，轉而成爲澳洲各大學招募外國學生的跨校組織。除了提供教育諮詢、出版刊物、舉辦教育博覽會及英語測驗之外，澳洲教育方案在 1987 年在新加坡成立第一個外國學生招募辦公室之後，至今已在全球成立 63 處辦公室。澳洲教育方案目前已經轉型爲獨立的非營利組織，在促進澳洲高等教育國際化方面，扮演了重要角色（IDP Education Australia, 2003）。

二、日本

對日本高等教育的國際化而言，1980 到 1990 年代可說是最蓬勃發展的時期。1980 年代之前，由於日本社會封閉的特性，日本在高等教育的國際化方面所扮演的角色相當有限。在 1980 年代之前，不論是作爲留學生的母國或地主國，日本都排不上全球前十名（請參見表 2 及表 3）。1980 年代之後，隨著日本經濟在國際市場上的卓越表現，國際化開始成爲日本高等教育的重要議題。和之前較爲傳統的國際學術交換比較起來，1980 年代日本高等教育的國際化有兩股和以往不相同的發展：其一是外國（特別是美國）在日本設立分校，其二則是日本政府大力招募外國學生。

由於當時日圓在國際外匯市場上的強勢表現，日本學生出國留學相對變得較爲低廉。爲了吸引日本學生前去就讀，在其他數個國家已經設立分校的美國 Temple 大學也在日本設立分校，提供美國式課程，主要以英語授課，頒授學士和碩士學位，是第一個成功在日本設立分校的美國大學。到了 1990 年代初期，共有三十六所美國大學在日本設立分校。這些分校的日本學生通常先在日本完成英文和通識課程，然後再赴美國母校就讀二至三年，以完成學士學位（Umakoshi, 1997）。雖然美國大學在日本招生的行動因爲經濟大環境的改變而受挫折，但是日本留學海外的學生數卻逐漸增加，至今已成爲最主要的留學生母國之一。

除了有越來越多的日本學生留學國外，外國學生前往日本的人數也有顯著增加。爲了吸引更多學生到日本來留學，文部省在 1983 年發表「面對 21 世紀的外國學生政策宣言」（The Declaration Concerning Foreign Students Policy towards the 21st Century），並推出了「到 2000 年招收 10 萬個國際學生計畫」（100,000 by 2000

plan)，希望藉此促進日本和其他國家之間的瞭解與友誼、強化日本在全球社會的力量、協助日本經濟和社會的國際化。此一計畫分兩期實施，第一期（1983-1992 年）預估每年外國學生的增加率為 16.1%，第二期（1993-2000 年）每年的增加率則預估為 12.1%。

為了完成「到 2000 年招收 10 萬個國際學生計畫」的目標，日本政府和各大學所提供的配套措施主要包括以下四點（Horie, 2002）：

1. 提昇大學教育和研究品質，落實外國學生在課程及教學方面的需求；
2. 改善學位頒授的規定和辦法，例如縮短獲得博士學位所需的時間；
3. 提供外國學生財務方面的協助，例如增加獎學金的名額（由 1983 年的 2,000 名增加為 2000 年的 10,000 名）和協助安排平價住宿；
4. 提供語言訓練，以使外國學生能順利適應並有效學習。

此一計畫第一期相當成功，在 1983-1992 年間，外國學生每年增加率平均為 20.1%，超過預估的 16.1%。由表 9 可以看出，到了計畫的第二期，特別是在 1995 年之後，外國學生人數的增加開始停滯，甚至出現不增反減的現象。文部省在 1997 年發表該計畫的第四份報告書時，對於要在 2000 年達到 10 萬外國學生的目標表示悲觀的看法。「到 2000 年招收 10 萬個國際學生計畫」無法順利完成的主要原因，在於日本經濟從 1992 年之後開始衰退。日本經濟在這之前的蓬勃發展和活力是吸引外國學生，特別是亞洲學生前來就讀的主要原因。另一個原因是外國學生不易融入日本社會，產生文化適應上的困難。因此儘管日本政府自 1980 年以來，大量提供獎學金（平均每年約有 15% 的外國學生獲得日本政府獎學金），依然無法完成既定人數目標。

為了改善外國學生人數不如預期的事實，文部省 1997 年的報告書中指出，日本高等教育的國際化與其強調外國學生的量，不如從國際高等教育品質的提昇著手，特別是下列三方面（Horie, 2002）：

1. 提昇大學的教育品質和行政的效率，以提供來自各國學生更好的服務；
2. 對可能來日本留學的學生提供更完善的資訊；
3. 在國際學生的議題上，建立地方政府和私有部門的合作關係。

表 9 日本自費及政府獎學金外國學生人數

年度 \ 類別	自費學生	日本政府獎學金	總數
1980	4,784 (73%)	1,369 (21%)	6,572 (100%)
1985	11,733 (78%)	2,502 (17%)	15,009 (100%)
1990	35,360 (86%)	4,961 (12%)	41,347 (100%)
1995	45,245 (84%)	7,371 (14%)	53,847 (100%)
1996	43,573 (82%)	8,061 (15%)	52,931 (100%)
1997	41,273 (81%)	8,250 (16%)	51,047 (100%)
1998	41,390 (81%)	8,323 (16%)	51,298 (100%)
1999	45,439 (81%)	8,774 (16%)	55,755 (100%)
2000	53,640 (84%)	8,930 (14%)	64,011 (100%)
2001	68,270 (87%)	9,173 (11%)	78,812 (100%)

資料來源：Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (2001)。

除了上述三項原則，爲了招來外國學生，日本政府更提供經費讓國立大學興建外國學生宿舍，或補助私人企業籌建更多學生宿舍。大學也更積極協助外國學生校外租屋及簽訂合約，以免因爲日本人傳統上對於外國人的異樣態度讓外國學生在住宿的安排上迭遭困難。爲了吸引更多外國學生，有的大學（特別是私立大學）還在政府的指導下爲外國學生開授以英語授課的短期課程，以協助學生認識日本文化，並順利轉入長期的正式課程。此外，日本政府簡化外國學生申請學生簽證的程序與所需的時間，並延長學生簽證一次可停留的時間（由半年～一年延長爲一～二年），同時也規定任何新設立的系、學群或學院必須撥一部分學生名額來招收外國學生。

日本招收的外國學生到了 2000 年爲 64,000 餘人，除了和目標的 10 萬人在數量上有顯著差距之外，外國學生的來源也不如預期的「國際化」。以 2000 年爲例，日本外國學生依其所屬洲別爲亞洲（90.5%）、歐洲（3.5%）、北美洲（1.9%）、南美洲（1.4%）、非洲（1.1%）、中東（0.8%）及大洋洲（0.8%）。日本的外國學生不只明顯地集中於亞洲，由表 10 的外國學生母國的統計可以看出，日本的外國學生約有一半來自中國大陸。

表 10 日本外國學生之來源（2000 年）

國家	中國	韓國	臺灣	馬來西亞	印尼	泰國	美國	孟加拉	越南	菲律賓	其他
人數	32,297	12,851	4,189	1,856	1,348	1,245	1,044	800	717	477	7,187
比率	50.5	20.1	6.5	2.9	2.1	1.9	1.6	1.3	1.1	0.8	11.2

資料來源：Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (2001)。

三、馬來西亞

馬來西亞是個多元種族的國家，三大族群為馬來人、華人和印度人，其分布在 1960 到 1970 年代大約為 60%、30%和 10%。由於華人和印度人在經濟上占優勢，因此在教育機會和教育成就方面也遠超過馬來人。以 1959 年為例，大學生中只有 19.2%為馬來人，華人和印度人分別占了 60.6%和 20.2%。這種懸殊的比例到了 1969 年已有改善，馬來大學生上升至 35.6%，華人和印度人分別下降至 52.9%和 11.5%，但是顯然改善的幅度還是難以反映族群的分布。馬來人雖然從 1957 年馬來西亞獨立以來掌握了政治的權力，但是對於經濟、教育長期居於不利地位的不滿終於導致了 1969 年的種族暴動。為了讓馬來人能夠扭轉劣勢，1970 年頒布的「新經濟政策」（New Economic Policy）在經濟和教育方面特別保障馬來人的權益（Singh, 1991）。

「新經濟政策」不但要求既有大學的學生必須反映族群的分布、提供馬來學生各種優惠和協助、設立專收馬來人的大學及學院，更規定各級學校（包括公立大學）必須以馬來語教學。在種種的限制之下，華人和印度人於是轉向私立校院，或乾脆負笈海外。從表 11 可以看出，1970 到 1990 年代，馬來西亞出國留學的學生直線上升。

表 11 馬來西亞出國留學人數（1964-2001 年）

年度	1964	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2001
人數	4,974	12,706	19,811	32,850	38,980	31,497	49,413	32,929

資料來源：UNESCO (1965, 1974, 1978, 1984, 1988, 1992, 1998)。

由於多年來大量學生留學國外耗費的外匯相當可觀，馬來西亞政府在 1995 年一反過去反對私人設立大學的立場，鼓勵私人（包括外國人）投資高等教育。雖然馬來西亞在世界貿易組織〈服務業貿易總協定〉的承諾事項中並未開放教育服務，但馬國政府在有關私立高等教育的法律上並未刻意區分本國和外國校院。

馬來西亞政府規定，私立大學校院的設立必須經過以下四個步驟：1.向教育部提出設校申請（私立大學或外國大學的馬來西亞分校之設立必須由教育部邀請申請）；2.外國提供者必須在馬國成立公司，教育部得規範其股份持有及董事會成員；3.獲准設立後，該學院必須向私立教育司申請註冊；4.私立學院註冊後，其所開授的每一門課都必須向教育部核備，以確定其符合最低標準。私立校院的學生可以申請助學貸款，但一般而言其畢業生沒有資格申請政府機構的工作，除非該校的課程經過嚴格的認證程序（McBurnie & Zuguras, 2001）。2000 年馬來西亞計有 11 所公立大學、7 所私立大學、3 所外國大學分校，及 400 餘所私立學院。大多數私立學院提供本地及和外國校院合作的雙聯學位，這些學位有的需要學生到國外就讀一年或以上，有的則完全不必。

透過私立學院的設立和跨國課程的開設，馬來西亞政府希望除了可以節省留學外國所需的巨額外匯，更希望到 2020 年，馬來西亞可以由留學生的主要母國變成留學生的地主國，輸出馬來西亞的高等教育。跨國課程的開設確實在減少本國學生留學國外和吸引外國學生兩方面都有顯著的效果，例如馬來西亞前往外國就學的人數由 1995 年的 49,413 人下降至 2001 年的 32,929 人，前來留學的外國學生則由 1997 年的 5,635 人增加到 1998 年的 11,733 人及 2001 年的 18,892 人。馬來西亞是僅次於澳洲和日本，吸引最多外國學生的亞太國家。由表 12 可以看出，馬來西亞的外國學生絕大多數來自亞洲，其中又以中國（5,976 人，32%）和印尼（5,296 人，28%）為主要母國。

雖然外國學生在短短數年間快速成長，但是外國大學分校和跨國學程的增加對於「馬來化」的負面影響，又讓馬來西亞政府有所顧忌。馬來西亞政府的憂慮基本上是「馬來化」和「國際化」的衝突。自從 1970 年以來，馬來西亞政府處心積慮的推動馬來化和保障馬來學生接受公立高等教育的機會及其在公職就業市場方面的優勢，包括規定公立大學必須以馬來語教學、只有公立大學畢業生能就任

公職等。但是這種保護措施到了 1990 年代之後面對了新的挑戰。由於經濟活動的全球化，馬來西亞的本地和外國公司日漸重視聘僱人員的英語能力。此一需求造成了馬來、華人／印度畢業生在就業市場優勢的逆轉。大量畢業於公立大學的馬來學生固然較有機會進入政府部門，但是因為政府部門無法容納所有公立大學畢業生，有些學生還是必須投入私有部門。這些接受馬來語教學的畢業生由於英語能力不及那些以英語教學的私立校院學生(約 90% 為華人和印度人)，而頓失優勢。

表 12 馬來西亞外國學生的主要來源（依洲別）（2001 年）

	人數	比率%
亞洲	16,217	85.8
非洲	1,552	8.2
歐洲	553	3.0
美洲	91	0.5
大洋洲	57	3
其他	422	2.2
共計	18,892	100.0

資料來源：OECD (2003)。

爲了扭轉馬來學生就業的不利條件和降低私立校院以英語教學對於國家認同和文化可能帶來的負面影響，1996 年頒布的「私立高等教育機構法」(Private Higher Educational Institutions Act)就規定，所有私立高等教育機構必須以國語(馬來語 Bahasa Malaysia)來進行教學，在得到教育部的同意之後，某些課程得以英語或阿拉伯語(通常爲伊斯蘭教相關課程)授課。即使得到以英語或阿拉伯語授課的許可，學生還是要學習馬來語，且本國籍學生的馬來語必須及格方能畢業。「私立高等教育機構法」也規定，教育部長有權在任何時候撤回以英語或阿拉伯語授課的許可，並要求以馬來語授課 (McBurnie & Zuguras, 2001)。

儘管有上述的規定，英語還是私立大學校院最主要的授課語言。這主要是因爲：就機構而言，大多數雙聯學位課程提供者都來自英語系統，因此必須以英語授課；就學生而言，私立大學校院的學生 90% 爲華裔和印度裔學生，在馬來語和

英語之間，本來就偏向英語；就企業界而言，英語能力更有利於國際市場的開拓；就政府而言，強制要求私立校院以馬來語授課將難以吸引外國學生，自然也難以完成在 2020 年成爲高等教育輸出國的目標。簡言之，政治的考量還是不敵經濟的考量。

四、臺灣

相對於我國留外學生的快速成長（如表 13），我國所吸引的外國學生不論人數及其成長都相去甚遠（如表 14）。由表 13 可以看出，由 1955 年以來的五十年來，來臺留學的外國學生（不包含僑生）相當有限。

由表 15 可以看出，我國外國學生依其所屬洲別來看，大多數來自亞洲。表 16 則顯示，我國的外國學生依其所屬國別來看，最主要來自日本、韓國、印尼和美國等四國。

除了人數不多之外，絕大多數的來臺外國學生就讀於語言中心。從表 17 可以發現，1991 到 2000 年間，平均約有 86% 的外國學生在語言中心，而不是在大學的系所就讀。由表 18 也可以看出，以 1999 年爲例，在各大學就讀的外國學生有 59% 就讀大學部，23% 大讀碩士班，18% 就讀博士班。

表 13 我國留外學生人數

年度	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002
人數	760	643	2,339	2,056	2,301	5,933	5,979	19,291	24,751	32,807	32,162	33,791

資料來源：教育部（2003）。

表 14 留臺外國學生人數(1955-2002 年)

年度	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002
人數	14	119	478	386	843	3,720	3,769	5,900	5,197	7,524	6,380	7,331

資料來源：教育部（2003）。

表 15 留臺外國學生之來源(依洲別%)(1998-2002 年)

年度	1998	1999	2000	2001	2002
亞洲	65.5	71.4	71.7	66.6	64.5
美洲	14.8	13.3	12.6	16.3	14.9
歐洲	7.8	5.8	5.3	5.3	5.6
大洋洲	1.2	1.2	1.3	1.3	1.5
其他	10.7	8.3	9.1	10.5	13.6
總計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料來源：教育部（2003）。

表 16 留臺外國學生之主要來源(依國別)(1998-2002 年)

年度	1998		1999		2000		2001		2002	
	人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率
日本	1,171	22.9	1,324	20.0	1,486	19.8	1,520	23.8	1,832	25.0
南韓	1,331	26.1	1,315	19.9	1,217	16.2	1,038	16.3	1,223	16.7
印尼	579	11.3	1,685	25.5	2,174	28.9	1,158	18.2	961	13.1
美國	632	12.4	737	11.1	721	12.6	790	12.4	849	11.6
總計	3,713	72.7	5,061	76.5	5,598	74.5	4,506	70.7	4,865	66.4

資料來源：教育部（2003）。

表 17 留臺外國學生就讀語言中心之人數及比率(1991-2000 年)

年度	留臺外國學生總數	就讀語言中心人數及比率 (%)
1991	5,959	5,008 (84%)
1992	5,440	4,534 (83%)
1993	5,154	4,313 (84%)
1994	5,596	4,923 (88%)
1995	5,197	4,430 (85%)
1996	5,431	4,713 (87%)
1997	5,210	4,511 (87%)
1998	5,109	4,337 (85%)
1999	6,616	5,724 (87%)
2000	7,524	6,579 (87%)

資料來源：教育部（2003）。

表 18 1999 學年度留臺外國學生就讀各學程人數

	大學部	碩士班	博士班	總計
國立臺灣大學	86	63	22	171
國立政治大學	145	10	5	160
國立臺灣師範大學	20	35	16	71
國立中興大學	26	6	0	32
國立清華大學	8	6	16	30
國立成功大學	17	11	2	30
國立中山大學	4	8	5	17
國立屏東科技大學	0	12	0	12
國立高雄師範大學	2	2	0	4
國立藝術學院	1	0	0	1
國立高雄餐旅管理專科	1	0	0	1
中國文化大學	100	16	21	137
輔仁大學	26	11	7	44
東吳大學	***	***	***	31
淡江大學	17	12	1	30
東海大學	***	***	***	19
文藻外語學院	11	0	0	11
世新大學	***	***	***	8
華梵大學	7	0	0	7
逢甲大學	4	0	0	4
靜宜大學	4	0	0	4
實踐大學	5	0	0	5
玄奘人文社會學院	2	0	0	2
樹德技術學院	2	0	0	2
高雄醫學大學	1	0	0	1
各學程小計	489	192	95	834

資料來源：教育部國際文教處（2000）。

雖然我國前往國外留學的學生數已達「世界水準」，但是前來我國就讀的外國學生偏低，因此高等教育國際化也是我國近年來相當受到關注的政策議題。除了

繼續以「特設獎學金」的方式吸引外國學生（如表 19）之外，教育部也積極採取提昇我國大學校院之品質的做法，試圖吸引更多外國學生來臺就讀。從表 19 也可以發現，雖然我國持續提供外國學生獎學金，但其名額和外國學生人數之比率近年來平均約為 4%，遠遠落後日本二十年來每年平均約有 15% 的外國學生獲得政府獎學金。擴大特設降學金之名額，確實是我國外國學生政策可加強的一環。

表 19 教育部外國學生特設獎學金名額及比率（1998-2003 學年）

學年	1998	1999	2000	2001	2002	2003
名額	254	253	246	331	271	342
占外國學生之比率（%）	5	4	3	5	4	--

資料來源：教育部國際文教處（2003）。

伍、結 論

一、高等教育國際化具有多重目標

高等教育的國際化淵遠流長，在不同時期各有興衰。但是，很顯然地，自從 1980 年代以後，此一議題持續受到各國政府的重視，並制訂長期性政策以提昇高等教育國際化的程度，特別是在吸引外國學生方面。高等教育的國際化之所以成爲高等教育政策的重點項目，最主要是因爲透過高等教育的國際化，留學生的母國固然可以獲得國家發展所需的新知識和新技能，吸引留學生的地主國也可望達成下列多重目標：

1. 擴大本國學生的國際經驗和視野，增進對他國語言和文化的認識，培養「全球性能力」；
2. 提昇外國學生對於地主國的瞭解和感情及對其文化、語言之興趣；
3. 建立長期的國際人際網絡，鞏固國家安全和強化外交、經貿關係；
4. 吸引外來人才，提昇學術品質和國家競爭力；
5. 擴大本國的高等教育規模，增加多樣性，或解決供需失調、招生不足的問題。

6.輸出高等教育，賺取貿易順差。

雖然各國的外國學生政策都希望能兼顧上述目標，但是除了歐美少數國家挾其政治、經濟及學術的全面優勢能由世界各地招收優秀及大量學生之外，其他國家都必須有所選擇。由上述亞太四國相關政策的分析可以發現，澳洲和馬來西亞較強調高等教育的產業性，重視外國學生所能帶來的經濟效益；日本和我國的外國學生政策主要在促進外國學生對於地主國文化和語言的興趣及瞭解、擴大國際影響力，較偏重高等教育國際化的外交功能。

二、爲了完成高等教育國際化的特定目標，各國必須選擇對應策略

由於歐美少數國家作爲留學生地主國的條件，其他國家實難望其項背，爲了吸引外國學生，各國必須採用不同的策略，例如澳洲在多國廣設招生中心，並以分校、雙聯學位等降低學生負擔；日本提供獎學金和生活協助，平均每年有 15% 的外國學生獲得日本政府提供的獎學金；馬來西亞以邀請外國大學設立分校、和外國大學合辦雙聯學位的方式在外國學生市場長期佈局；我國則以獎學金及卓越導向政策以提昇大學水準爲主要策略。

就目標的完成而言，澳洲可說是最成功的範例。在短短十年間，澳洲的外國學生擴增了 4.2 倍，成爲該國最重要的出口產品之一。澳洲將外國學生當成產業來經營，以市場區隔和產品定位的創新做法，大量招收東南亞學生，因此一方面能取代同爲英語國家的加拿大，成爲僅次於美、英的主要英語地主國；另一方面也超過學術水準較爲優越的日本²，吸引了兩倍於日本的外國學生。

² 根據上海交通大學公布的「世界大學排名 2003」，日本的學術水準明顯優於澳洲。從下表可以看出，在亞太地區排名前十大的大學中，七所爲日本大學，二所爲澳洲大學，且日本大學的排名優於澳洲大學。

表 20 亞太地區排名前十的大學

國別	大學名稱	亞洲排名	世界排名
日本	東京大學	1	19
日本	京都大學	2	30
澳洲	澳洲國立大學	3	50

三、高等教育國際化有其重要性，但是過度重視招收外國學生可能帶來負面影響

雖然招收外國學生確實有促進國際間的相互瞭解、擴大國家影響力、儲備人才、賺取外匯等正面作用，但是從馬來西亞和澳洲的經驗可以發現，外國學生政策也可能給留學地主國帶來一些負面衝擊。就馬來西亞來說，讓私立學院和外國大學合作以英語授課、雙聯學位的方式吸引本國和外國學生，固然有助於高等教育國際化目標的完成，但是也和該國「馬來化」的政策衝突，可能導致族群之間權力的重組。

就澳洲來說，由於外國學生占澳洲學生總數的比率在 2000 年已經高達 13.7%，因此外國學生的程度及其選擇的科系都會對澳洲高等教育的整體發展造成衝擊。為了廣招外國學生，澳洲有些大學降低入學門檻和放鬆對學生在課業上的要求；有些大學擴大商學院規模，以吸引東南亞學生偏好的商業、會計科系；有些大學則配合流行趨勢開辦新單位，例如昆士蘭科技大學在 2000 年設立了全世界第一個「足球研究中心」以迎合亞洲國家新興的足球熱潮（Yang, 2003）。將留學生當作產業來經營，固然在十年內就讓澳洲衝上全球第五大留學地主國，但是這也可能產生大學偏頗發展的副作用，對於國家的整體和長期發展而言並不是最有利的。

四、亞太地區的外國學生就所屬洲別和國別而言，呈現高度區域化和集中現象

由以上亞太四個國家的外國學生政策分析可以發現，各國之外國學生儘管人

日本	大阪大學	4	53
日本	東北大學	5	64
日本	名古屋大學	6	68
澳洲	墨爾本大學	7	92
以色列	希伯來大學	8	94
日本	東京理工學院	9	103
日本	九州大學	10	104

資料來源：上海交通大學（2003）。

數多寡懸殊，但是就其來源而言，呈現相當區域化和集中的現象：依所屬洲別來看，四個國家的外國學生主要來自亞洲（此一比率在澳洲為 80%、日本為 90%、馬來西亞為 86%、臺灣為 65%）；依所屬國別來看，四個國家的外國學生大量來自少數亞洲國家（澳洲有 35% 來自新加坡、印尼和香港；日本有 71% 來自中國和韓國；馬來西亞有 60% 來自中國和印尼；臺灣有 55% 來自日本、韓國和印尼）。從以上的統計可以看出，外國學生在考慮留學地主國時，地緣關係可能是相當重要的因素。

事實上，除了亞太地區，由於歐盟推動各種交流方案，歐洲高等教育的國際化也是以歐洲各國之間的流動為主（戴曉霞，2003b），歐盟各國的外國學生平均約有 50% 來自其他歐洲國家。換言之，高等教育的國際化就這個角度而言，區域化的程度更勝全球化。

致謝：本文係改寫作者於 2003 年 11 月 13-14 日發表於臺灣大學主辦之「提昇高等教育競爭力：二十一世紀大學教育的發展」國際學術研討會之論文「高等教育的國際化：外國學生政策之比較分析」。

參考文獻

- 上海交通大學(2003)。世界大學排名。2003年9月2日，取自 <http://ed.sjtu.edu.cn/ranking.htm>
- 何榮幸(2003年，8月27日)。五年五百億，讓大學名揚國際。中時電子報。2003年9月19日，取自 <http://tw.ews.yahoo.com/2003/08/26/leisure/ctnews/4193490.html>
- 教育部(2001a)。大學教育政策白皮書。臺北：作者。
- 教育部(2001b)。中華民國教育統計。臺北：作者。
- 教育部(2002)。中華民國教育統計。臺北：作者。
- 教育部(2003)。教育統計指標之國際比較。臺北：作者。
- 教育部國際文教處(2000)。88學年度外國學生各學程人數統計資料。2003年12月9日，取自 <http://www.edu.tw/bicer/c9/f88.htm>
- 教育部國際文教處(2003)。教育部外國學生特設獎學金名額及比率(1998-2003學年)。2003年12月8日，取自 <http://www.edu.tw/bicer/92specs/2003scholarship.htm>

- 范盛保 (2002, 9 月)。澳洲的語言政策—從同化到多元文化。論文發表於行政院客家委員會主辦之「各國語言政策研討會」, 臺北。
- 國貿局 (2002)。WTO 協定中文版 (附件 1B 服務貿易總協定)。2003 年 9 月 10 日, 取自 http://www.trade.gov.tw/global_org/wto/wto_index.htm
- 戴曉霞 (2000)。高等教育的大眾化與市場化。臺北: 揚智。
- 戴曉霞 (譯) (2003a)。P. G. Altbach 著。高等教育發展的模式。載於陳舜芬等 (譯), 21 世紀美國高等教育: 社會、政治、經濟的挑戰 (頁 19-41)。臺北: 高等教育。
- 戴曉霞 (2003b, 11 月)。高等教育的國際化: 外國學生政策之比較分析。論文發表於臺灣大學主辦之「提昇高等教育競爭力: 二十一世紀大學教育的發展」國際學術研討會, 臺北。
- Australian Education International (2003). *About AEI*. Retrieved August 11, 2003, from <http://aie.dest.gov.au/general/about/About.htm>
- Altbach, P. G. (1998). *Comparative higher education: Knowledge, the university, and development*. Greenwich, CT: Ablex.
- Cobban, A. B. (1992). Universities: 1100-1500. In B. R. Clark & G. R. Neave (Eds.), *The encyclopedia of higher education* (pp. 1251-1259). Oxford: Pergamon.
- Bennel, P., & Pearce, T. (2002). The internationalization of higher education: Exporting education to developing and transnational economies. *International Journal of Educational Development, 23*, 215-232.
- Cummings, W. K. (1991). Foreign Students. In P. G. Altbach (Ed.), *International higher education: An encyclopedia* (pp. 107-125). Chicago: St. James Press.
- De Ridder-Symoens, H. (Ed.). (1996). *Universities in early modern Europe, 1500-1800*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- De Wit, H. (2002). *Internationalization of higher education in the United States of America and Europe: A historical, comparative, and conceptual analysis*. London: Greenwood Press.
- Dobson, I. R., & Holtta, S. (2001). The internationalization of university education: Australia and Finland compared. *Tertiary Education and Management, 7*, 243-254.
- Horie, M. (2002). The internationalization of higher education in Japan in the 1990s: A reconsideration. *Higher Education, 43*, 65-84.
- IDP Education Australia (2003). *About IDP*. Retrieved August 5, 2003, from <http://www.idp.com/aboutidp/article55.asp>
- Institute of International Education (2003). *The Fulbright mission*. Retrieved September 1, 2003,

- from http://www.iie.org/FulbrightTemplate.cfm?Section=Fullbright_Program_Overview
- McBurnie, G., & Zuguras, C. (2001). The regulation of transnational higher education in South-east Asia: Case studies of Hong Kong, Malaysia, and Australia. *Higher Education, 42*, 85-105.
- Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (2001). *Outline of the student exchange system in Japan*. Retrieved September 2, 2003, from <http://www.mext.go.jp/English/org/exchange/loc.htm>
- Organization for Economic Co-operation and Development (2002). *Education policy analysis*. Paris: Author.
- Organization for Economic Co-operation and Development (2003). *Education at a glance*. Paris: Author.
- Perkin, H. (1991). History of universities. In P. G. Altbach (Ed.), *International higher education: An encyclopedia* (pp. 169-204). Chicago: St. James Press.
- Singh, J. S. (1991). Malaysia. In P. G. Altbach (Ed.), *International higher education: An encyclopedia* (pp. 511-524). Chicago: St. James Press.
- Turpin, T., Iredale, R., & Crinnion, P. (2002). The internationalization of higher education: Implications for Australia and its education "clients", *Minerva, 40*, 327-340.
- Umakoshi, T. (1997). Internationalization of Japanese higher education in the 1980s and early 1990s. *Higher Education, 34*, 259-273.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1965). *UNESCO Statistical Year Book*. Paris: Author.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1974). *UNESCO Statistical Year Book*. Paris: Author.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1978). *UNESCO Statistical Year Book*. Paris: Author.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1984). *UNESCO Statistical Year Book*. Paris: Author.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1988). *UNESCO Statistical Year Book*. Paris: Author.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1992). *UNESCO Statistical Year Book*. Paris: Author.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1993). *UNESCO Statistical Year Book*. Paris: Author.

Year Book. Paris: Author.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1998). UNESCO Statistical Year Book. Paris: Author.

Wallerstein, I. (1997). The unintended consequences of Cold War area studies. In Chomsky et al., (Eds.). *The Cold War & the university: Toward an intellectual history of the postwar years* (pp. 195-231). New York: New Press.

Welch, A. (2002). Going global? Internationalizing Australian universities in a time of global crisis. *Comparative Education Review*, 46(4), 433-471.

Western Australian Technology & Industry Advisory Council (2003). *Export of Western Australian education & training: Constraints & Opportunities*. Retrieved September 5, 2003, from <http://www.wa.gov.au/tiac/exportedu/contents.htm>

Yang, R. (2003). Globalization and higher education development: A critical analysis. *International Review of Education*, 49 (3-4), 269-291.