

建立大陸學歷認證機制之思考

楊景堯

淡江大學中國大陸研究所

一、前言

在『開放大陸學歷採認與陸生來台』的高教政策之中，經常會聽到對大陸假文憑的憂心，甚至於內化成反對開放大陸學歷採認的一股力量，這是很難理解的。借用一句海耶克的名言：『市場決定秩序』，包括美國、台灣內部都有假文憑的問題，實在不宜將此一問題責任推給持有大陸學歷的學生來揹負，顯然是不公平的。不過平心而論，這些擔心是否都是『杞人憂天』？或是『無的放矢』？其實這些擔心更有助於台灣檢視對大陸高等教育的正確認識，並不是壞事。

本文擬就中國大陸現行高等教育的學歷教育與文憑制度作一分析，並且說明認證困難之地方。由於台灣即將開放採認的乃以高等教育為範圍，但事實上，來台就學的大陸學生只要持有大陸中等教育文憑就可以申請來台讀大學本科，因此本文也將一併探討中等階段教育制度。最後再提供未來建立採認機制應注意的地方。

二、中國大陸教育制度與學歷文憑

中國大陸自 1986 年公佈『義務教育法』以來，明令規定九年的義務教育，作為國家努力目標。不論北京的『六三制』或上海的『五四制』，在九年義務教育結束之後，都要進入分流教育：普通高中與職業教育。前者準備繼續升大學，後者則分為：技工學校、中專、職業高中(統稱三校生)，畢業之後準備就業。高等教育的職業技術教育機會並不多，多數是民辦學校，最高也只有到本科層次。這一類學校的招生來源，除了參加普通高考(大專聯考)，列為最後一個梯次錄取之外，也可以透過『三校生』考試(如我國之四技二專入學考試)，招收新生。

中國大陸學歷文憑的複雜，起源於辦學體制不同，學位制度的實施，以及民辦大學的興起，最後是國際化的浪潮，以下分述之。

〈一〉辦學體制的不同

在台灣，由於面積小，容易管理，雖然大學數量的密度高居全世界之首位，但是大學的主管部門幾乎都是中央的教育部。台北市有教育大學、體育學院，高雄市有空中大學，但是其他全部公私立大學都歸教育部管，很單純。中國大陸遠比台灣複雜很多。歷史上『條塊切割、分級辦學』，現在已經統整事權，集中管理。高等教育原則上分為兩級辦學，包括中央與省市一級。基本上，公立學校分為教育部所屬的大學，以及地方所屬的大學。例如：北京大學、北京師範大學、復旦大學等都是教育部所屬大學，基本上面向全國招生；首都師範大學、上海大學、上海財經學院等，就屬於北京市與上海市主管的大學，並非中央主管的大學。這一類的地方大學如果要跨省市招生，必須要徵得對方省市同意才可以。

民辦大學則是完全歸省市級政府主管，中央不直接管理，因此可以發現中國大陸的民辦大學，在北京、上海、西安等地的發展大不相同，充分展現地方色彩。

〈二〉學位制度的實施

中國自 1981 年開始公布『學位條例』，正式實施三等級的學位制度，原有的畢業證書制度並未廢除，雙證制度成為中國高等教育的特色。其中有三個特點，其一，並非所有的大學都有資格核發『學位證書』。畢業證書是由各大學校長署名核發，但是學位證書是由各地的『學位委員會』主席署名核發。在「211 工程」以及省重點以上的大學，校長與學位委員會主席通常都是同一人。但是沒有學位頒發資格的大學，必須「借證」，而且經過「學位辦公室」同意才可以。例如：廣東教育學院沒有學位頒發資格，要借華南師大學位證書，必須經過兩校協商，再經過「省學位辦公室」同意才可以。

其二，中國的『雙證制度』，並非全部都可以獲得，有一些情況是只獲得其中一張證書，而沒有另外一張。例如：大學畢業考作弊，有損榮譽，即使補考通過，准予畢業，卻不允許授予『學位證書』。再如：通過高等教育自學考試，准予畢業，可以獲得『畢業證書』，但是沒有『學位證書』。各省的自學考試委員會負責辦理考試業務，不同專業則是由不同大學負責。例如廣東的中山大學負責中文系自考命題，如果考試通過，就可以獲得出題學校署名的畢業證書。

其三，中國學位制度中的博士學位證書，過去在畢業生通過論文答辯(口試)通過之後，只能獲頒畢業證書，不能立刻獲得學位證書，必須由該校公示半年，沒有任何檢舉或異議，才可以發給博士學位證書。這項作法從 2008 年開始已經改變了。以華南理工大學為例，要獲得博士學位證書，必須在核心期刊上發表過論文，而且被三大檢索系統 (SCI, SSCI, CSSCI 等) 收納，才可以發給學位證書。如果沒有就必須留住學位證書不發。

〈三〉民辦大學的興起

民辦大學的主管機關是地方政府，地方的政策與作法不一，當然就會出現差異。例如：陝西出現很多『萬人校』，到西安看兵馬俑與民辦大學，成為當地觀光的一大賣點，在北京與上海就不會出現。反之，上海的民辦大學就很少冠上「職業技術」稱呼，也是一例。

自上一世紀末以來，中國的民辦大學遭逢前所未有的機遇，雖然沒有政府支助，卻都能蓬勃發展，大發利市。套一句中國的成語：『摸著石頭過河』，中國的民辦大學幾十年來就是這麼走過來。但是時至今日，法規越趨緊密，政府期望越來越高，招生壓力越來越大，經營者越來越沒有信心，民辦大學的問題越來越嚴重。

中國教育部在 2003 年起大力促進『獨立學院』——校中校——的民辦高等教育模式，反應出中國政府對傳統民辦大學教育素質的不放心，同時也是幫公立學校籌措財源的好方法(可以收管理費)。由於政策的支持，『名校辦民校』風起雲湧，但也因此使民辦大學進入『戰國時代』，因為新加入招生的三百多所『獨立學院』，把傳統的民辦大學擠下去。為了求生存，既有的民辦大學也會有對策。過多、過

快的發展，使中國在 2008 年針對整頓『獨立學院』提出『轉、撤、併』三字方針，對於辦學績效好的可以轉型成正式的民辦大學；反之，績效不佳者應撤銷；條件足夠的，可以與所屬大學合併，藉以整頓獨立學院。例如：原來廣東工業大學華力學院，現在轉為真正獨立的華力學院；原來廣東商學院山水學院，現在已經撤辦了；再如武漢音樂學院的演藝學院，辦得不好，該校就收回合併了。

民辦大學與獨立學院如果要發學位證書，一定要向重點大學借證，但是不一定都借得到，有一些重點大學擔心借給民辦大學可能會「壞了名聲」，因此民辦大學招生通常都不會強調「發給學位證書」，只強調「發給相應文憑」之類的說明。

今年（2009）是大陸「獨立學院」發展的關鍵年，因為今年首度出現「專科」錄取分數高過獨立學院「本科」的情形，可見問題的嚴重。大陸發展「獨立學院」「匆匆來，匆匆過」，未來「善後」不是政府的工作，而是「母校」的責任，我們拭目以待。

〈四〉國際化的浪潮

中國近二十年來高等教育發展中，國際化浪潮處處可見。最好的北京大學辦有『北大國際 MBA』(BIMBA)，號稱與國際上許多知名大學合作，全年無休受理入學，學費高達百萬人民幣，其層次與規模，已超越中國教育部管理的範圍。此外，歐盟與上海市人民政府合作的『中歐管理學院』，也是專門招收 MBA，知名度很高，甚至於幾次在亞洲大學排名超前，可是並不是中國教育部公佈的碩士點之一。

中外合作辦學的『馬來西亞模式』，也會成為將來台灣採認大陸學歷時遇見的問題。許多大陸的大學與外國學校合作，採行『2+2』模式，前兩年在上海上課，後兩年到馬來西亞上課。在馬來西亞就讀的也是澳大利亞在當地設的分校，因此，成績優秀的就頒給澳大利亞原母校的畢業證書，成績不好的就給他馬來西亞分校的證書，這種『馬來西亞』模式，也是中國在國際化浪潮之下衍生出來的新型態。

另外一種模式是只能拿到「學位證書」，不能拿到「畢業證書」，例如廣東白雲學院與英國布萊德福(Brightford)大學的「3+1 模式」，先在中國上課三年，可以發給中國專科畢業證書，以及英國的副學士證書；第四年到英國讀書，可以獲得英國的學士學位，以及中國的本科畢業證書，但是不會有中國的「學士學位證書」。

最近據報導北京大學校長在 2009 年 7 月訪問台灣，非常希望與台大聯合辦學，成立「雙聯學位」(dual degree)，未來會如何演變都無法預知。國際因素與大陸的學位也是息息相關。

上述這四大因素，是造成現今中國高等教育學歷文憑複雜的主要原因；由於我國政府開放採認大陸學歷之後，可能不限於台生，還包括到台灣就學的大陸學生，以及持有大陸學歷的外國學生，因此必須有正確的認識。

三、中等教育文憑問題複雜

由於中國每一年的高考(大專聯考)報考人數多達一千萬人以上，2008年錄取約六百萬人，因此許多台灣的學界便都寄希望於招收大陸中學畢業生，來拯救台灣瀕臨倒閉的大學。因此，中國大陸中學畢業生的學歷文憑，未來在採認上也會是一大工程；除了因為是普通高中與技職教育開始分流所致，更因為中等教育屬於地方政府權限，很多地方教育素質很不整齊，核發證書也很不規範，這一塊是中國大陸中央政府不過問的。

大陸自1980年代實施『一胎化』以來，新生代就備受呵護，因此有不少子女學業成績不理想，家長仍然望子女『成龍成鳳』，甚至於為達目的，不擇手段。換句話說，購買假文憑申請出國留學，早已不是新聞。以中國大陸市場經濟盛行的程度，只要家長有錢，肯定會有不肖仲介提供『一條龍』的服務。『互取所需』，許多國外面臨倒閉的私立大學，飢不擇食，只要有學生就好。兩相情願，徹底將學校教育當成商品販售，這不會是台灣社會所希望看到的。

目前台灣所在意的是高等教育文憑的採認，但是將來開放陸生來台之後，會不會有陸生持假的中等教育階段證書來台灣就讀大學？確實令人擔憂。尤其是台灣有許多技職院校，迫切需要生源，一旦開放，許多生意人一定會順勢操作，為兩岸提供『滿意』的服務，這時候，教育部要不要睜一隻眼，閉一隻眼？

四、建議：要注意的地方

雖然中國大陸教育制度與文憑核發，可能存在許多複雜的問題，但是台灣開放採認大陸學歷與陸生來台就學，已經是既定政策，不宜逃避。以下有幾點建議，藉以幫助建立健全的學歷採認機制。

〈一〉台生與大陸學生，不宜有兩套標準。由於歷史的原因，兩岸分治這麼久，但是在面對未來時，採認學歷機制不宜因為台生或是大陸學生(大陸配偶)而採行不同標準，否則將會後患無窮。

〈二〉採認前提，必須雙證齊全。尤其是博士學位證書，必須完成審核期之後，與畢業證書同時持有，才可以進行學歷採認手續。

〈三〉申請採認者，必須檢附當年入學考試成績證明、錄取通知書，以及就學期間成績證明。上述資料，都必須完整，才准予申請採認。

〈四〉研究生以上學位者，除前述條件外，還必須附上畢業(學位)論文，並且附上答辯委員會全體委員簽名單，以資證明。不過據說大陸的大學一向不提供此一簽名單，未來看是否透過兩岸協商可以突破。

〈五〉留學仲介制度很重要，將來必須賦予學歷查證的責任。如果仲介『假文憑』而被查獲者，必須負連帶責任。公證制度也是另一可以考慮的方式，藉以保證文憑的真實性。

〈六〉政府必須有計畫的進行開放的政策，因為學歷採認的認證機制，必須與政府之政策相結合。隨著政府政策的改變，是鬆綁或緊縮，都必須要有預先的設計。

五、結語

台灣首次開放採認大陸學歷以及大陸學生來台，所引起的質疑與擔心，都是可以理解的；初期的審慎，也應該予以肯定，因為畢竟台灣只有一個，大家都很愛台灣。由於中國大陸之複雜以及兩岸關係之特殊性，對待大陸學歷勢必要有『政治性考量』，這些都不為過。只是在此一敏感時期，期盼權責人士，以台灣為念，如何利用兩岸高等教育交流來厚植台灣實力，為台灣奠定更深厚之基礎，實乃吾人念茲在茲的。深盼大家一起努力。

楊景堯

e-mail: yangchingyao@hotmail.com

部落格 <http://album.blog.yam.com/yangchingyao/>

中華人民共和國教育部：2008 年全國教育事業發展統計公報

2009-07-18 刊登於《中國教育報》第二版

(本資料由楊景堯老師提供)

2008 年是我國發展歷史上極不平凡的一年。黨中央帶領全國各族人民，戰勝了年初嚴重低溫雨雪冰凍和 5.12 汶川特大地震造成的巨大災難，實現了中國人民百年奧運夢想和航太人出艙行走這一歷史性突破，各項事業都取得了顯著成就。在黨中央、國務院的正確領導下，教育系統廣大幹部和師生員工振奮精神，齊心協力，銳意進取，各項工作扎實推進，各級各類教育取得了新進展。

義務教育

到 2008 年底，實現“兩基”驗收的縣(市、區)累計達到 3038 個(含其他縣級行政區劃單位 207 個)，占全國總縣數的 99.1%， “兩基”人口覆蓋率達到 99.3%。

由於學齡人口的逐年減少，小學校數、學生數繼續減少，學齡兒童淨入學率不斷提高。2008 年，全國共有小學 30.09 萬所，比上年減少 1.92 萬所；招生 1695.72 萬人，比上年減少 40.35 萬人；在校生 10331.51 萬人，比上年減少 232.49 萬人；小學畢業生數 1864.95 萬人，比上年減少 5.22 萬人。小學學齡兒童淨入學率達到 99.54%；其中男女童淨入學率分別為 99.50%和 99.58%，女童高於男童 0.08 個百分點。

小學教職工略有減少，專任教師有所增加，專任教師學歷合格率繼續提高。全國小學教職工 613.29 萬人，比上年減少 0.09 萬人；其中專任教師 562.19 萬人，比上年增加 0.93 萬人。小學專任教師學歷合格率 99.27%，比上年提高 0.16 個百分點，小學生師比 18.38:1，比上年的 18.82:1 有所降低。

由於學齡人口的逐年減少，初中校數、招生數、在校生數和畢業生數略有減少，初中階段毛入學率和初中畢業生升學率繼續提高。2008 年，全國共有初中學校 5.79 萬所(其中職業初中 0.02 萬所)，比上年減少 0.15 萬所。招生 1859.60 萬人，比上年減少 8.9 萬人；在校生 5584.97 萬人，比上年減少 151.22 萬人；畢業生 1867.95 萬人，比上年減少 95.76 萬人。初中階段毛入學率 98.5%，比上年提高 0.5 個百分點。初中畢業生升學率 83.4%，比上年提高 2.92 個百分點。

全國初中專任教師 347.55 萬人，比上年增加 0.25 萬人。初中專任教師學歷合格率 97.79%，比上年提高 0.61 個百分點。生師比 16.07:1，比上年的 16.52:1 有所降低。

普通中小學校辦學條件進一步改善。全國普通中小學校舍建築面積 136521.37 萬平方米，比上年增加 1201.35 萬平方米。小學體育運動場(館)面積達標校數的比例為 55.88%、體育器械配備達標校數的比例為 50.61%，音樂器械配備達標校數的比例為 46.31%、美術器械配備達標校數的比例為 44.97%、數學自然實驗儀器達標校數的比例為 54.70%。普通初中體育運動場(館)面積達標校數的比例為 69.30%、體育器械配備達標校數的比例為 66.90%，音樂器械配

備達標校數的比例為 60.27%、美術器械配備達標校數的比例為 59.15%、理科實驗儀器達標校數的比例為 73.51%。各項辦學條件均比上年有所改善。

學前教育與特殊教育

學前教育進一步發展。幼稚園數、在園幼兒數、幼稚園園長和教師數均有增加。2008 年，全國共有幼稚園 13.37 萬所，比上年增加 0.46 萬所，在園幼兒（包括學前班）2474.96 萬人，比上年增加 126.13 萬人。幼稚園園長和教師共 103.2 萬人，比上年增加 8.01 萬人。

2008 年，全國共有特殊教育學校 1640 所，比上年增加 22 所；招收殘疾兒童 6.24 萬人，比上年減少 0.1 萬人；在校殘疾兒童 41.74 萬人，比上年減少 0.19 萬人。其中在盲人學校就讀的學生 4.71 萬人，在聾人學校就讀的學生 11.71 萬人，在弱智學校及輔讀班就讀的學生 25.32 萬人。在普通學校隨班就讀和附設特教班就讀的殘疾兒童招生數和在校生數分別占特殊教育招生總數和在校生總數的 64.87%和 63.27%。殘疾兒童畢業人數 5.20 萬人，比上年增加 0.17 萬人。

高中階段教育

2008 年，全國高中階段教育（包括普通高中、成人高中、中等職業學校）共有學校 30806 所，比上年減少 449 所；招生 1649.12 萬人，比上年減少 1.06 萬人；在校學生 4576.07 萬人，比上年增加 48.58 萬人。高中階段毛入學率 74%，比上年提高 8 個百分點。其中：

全國普通高中 15206 所，比上年減少 475 所；招生 837.01 萬人，比上年減少 3.15 萬人，下降 0.38%；在校生 2476.28 萬人，比上年減少 46.17 萬人，下降 1.83%；畢業生 836.06 萬人，比上年增加 47.75 萬人，增長 6.06%。

普通高中專任教師 147.55 萬人，比上年增加 3.24 萬人，生師比 16.78:1，比上年的 17.48:1 有所降低，專任教師學歷合格率 91.55%，比上年提高 2.25 個百分點。普通高中體育運動場（館）面積達標校數的比例為 78.92%；體育器材配備達標校數的比例為 78.90%；音樂器材配備達標校數的比例為 73.83%；美術器材配備達標校數的比例為 74.62%；理科實驗儀器達標校數的比例為 83.38%；建立校園網的學校占普通高中學校總數的比例為 70.91%。各項辦學條件均比上年有所改善。

全國成人高中 753 所，比上年增加 11 所；在校生 12.7 萬人，比上年減少 5.38 萬人；畢業生 9.34 萬人，比上年減少 7.13 萬人。成人高中教職工 0.65 萬人，比上年減少 0.06 萬人；其中專任教師 0.45 萬人，比上年減少 0.03 萬人。

全國中等職業教育（包括普通中等專業學校、職業高中、技工學校和成人中等專業學校）共有學校 14847 所，比上年增加 15 所。招生 812.11 萬人，比上年增加 2.09 萬人；在校生 2087.09 萬人，比上年增加 100.08 萬人。其中：

全國普通中等專業學校 3846 所，比上年增加 45 所；招生 303.78 萬人，比上年增加 6.49 萬人；在校生 817.28 萬人，比上年增加 35.65 萬人；畢業生 220.56 萬人，比上年增加 18.29 萬人。教職工 40.28 萬人，比上年增加 1.43 萬人；其中專任教師 26.14 萬人，比上年增加 1.24 萬人。

全國職業高中 5915 所，比上年減少 1 所；招生 290.66 萬人，比上年減少 11.52 萬人；在校生 750.32 萬人，比上年增加 25.07 萬人；畢業生 211.63 萬人，比上年增加 20.75 萬人。職業高中教職工 42.78 萬人，比上年增加 1.05 萬人；其中專任教師 31.97 萬人，比上年增加 1.1 萬人。

全國技工學校 3103 所，比上年增加 108 所；招生 161.84 萬人，比上年增加 3.29 萬人；在校生 398.85 萬人，比上年增加 31.7 萬人；畢業生 109.57 萬人，比上年增加 9.91 萬人。技工學校教職工 24.88 萬人，比上年增加 0.88 萬人；其中專任教師 22.07 萬人，比上年增加 1.64 萬人。

全國成人中等專業學校 1983 所，比上年減少 137 所；招生 55.83 萬人，比上年增加 3.83 萬人；在校生 120.65 萬人，比上年增加 7.67 萬人；畢業生 38.9 萬人，比上年增加 0.81 萬人。教職工 10.33 萬人，比上年減少 0.29 萬人；其中專任教師 6.66 萬人，比上年減少 0.1 萬人。

高等教育

高等教育穩步發展。2008 年，全國共有普通高等學校和成人高等學校 2663 所。其中，普通高等學校 2263 所，比上年增加 355 所，成人高等學校 400 所，比上年減少 13 所。普通高校中本科院校 1079 所，高職（專科）院校 1184 所。全國共有培養研究生單位 796 個；其中高等學校 479 個，科研機構 317 個。

高等教育招生數和在校生規模持續增加。2008 年全國各類高等教育總規模達到 2907 萬人，高等教育毛入學率達到 23.3%。

全國招收研究生 44.64 萬人，比上年增加 2.78 萬人，增長 6.64%；其中博士生 5.98 萬人，碩士生 38.67 萬人。在學研究生 128.30 萬人，比上年增加 8.80 萬人，增長 7.36%；其中博士生 23.66 萬人，碩士生 104.64 萬人。畢業研究生 34.48 萬人，比上年增加 3.3 萬人，增長 10.58%；其中博士生 4.37 萬人，碩士生 30.11 萬人。

普通高等教育本專科共招生 607.66 萬人，比上年增加 41.74 萬人；在校生 2021.02 萬人，比上年增加 136.12 萬人，增長 7.22%；畢業生 511.95 萬人，比上年增加 64.16 萬人，增長 14.33%。成人高等教育本專科共招生 202.56 萬人，在校生 548.29 萬人，畢業生 169.09 萬人。全國高等教育自學考試報考 988.82 萬人次，取得畢業證書 55.19 萬人。

普通高等學校本科、高職（專科）全日制在校生平均規模為 8679 人。

普通高等學校教職工 205.10 萬人，比上年增加 7.65 萬人；其中專任教師 123.75 萬人，比上年增加 6.92 萬人。生師比為 17.23:1。成人高等學校教職工 8.99 萬人，比上年減少 4.64 萬人；其中專任教師 5.32 萬人，比上年減少 2.7 萬人。

成人培訓與掃盲教育

2008 年，全國接受各種非學歷高等教育的學生 271.85 萬人次，當年已結業 437.94 萬人次；接受各種非學歷中等教育的學生達 5448 萬人次，當年已結業 6501.57 萬人次。

全國職業技術培訓機構 16.20 萬所；教職工 49.58 萬人，其中專任教師 25.29 萬人。

成人初等學校 1.41 萬所，比上年增加 0.19 萬所；畢業生 119.86 萬人，比上年減少 13.62 萬人；在校生 110.12 萬人，比上年減少 11.99 萬人。教職工 2.02 萬人，比上年減少 0.27 萬人，其中專任教師 0.97 萬人，比上年減少 0.2 萬人。

2008 年，全國共掃除文盲 115.02 萬人，比上年增加 19.24 萬人；另有 124.96 萬人正在參加掃盲學習，比上年增加 21.20 萬人。掃盲教育教職工 8.62 萬人，比上年增加 1.39 萬人；其中專任教師 3.70 萬人，比上年增加 0.91 萬人。

民辦教育

民辦教育持續發展。2008 年，全國共有各級各類民辦學校（教育機構）10.09 萬所，比上年增加 0.57 萬所，各類學歷教育在校學生達 2824.4 萬人，比上年增加 240.9 萬人。其中：民辦幼稚園 83119 所，在園兒童 982.03 萬人；民辦普通小學 5760 所，在校生 480.4 萬人；民辦普通初中 4408 所，在校生 428.4 萬人；民辦職業初中 7 所，在校生 0.2 萬人；民辦普通高中 2913 所，在校生 240.30 萬人；民辦中等職業學校 3234 所，在校生 291.81 萬人，另有非學歷教育學生 33.21 萬人；民辦高校 640 所（含獨立學院 322 所），在校生 401.3 萬人，其中本科生 223.3 萬人，專科生 178.0 萬人，另有其他形式教育的學生 26.7 萬人；民辦的其他高等教育機構 866 所，各類註冊學生 92.02 萬人。

另外，還有民辦培訓機構 19579 所，834.76 萬人次接受了培訓。