

議題研析

一、題目：臺師西進問題與對策之研析

二、議題所涉法律

(一) 臺灣地區與大陸地區人民關係條例

(二) 教育人員任用條例

三、探討研析

(一) 背景說明

據報載¹，中國大陸教育部於今（2019）年 1 月 10 日公告開放港澳臺居民可以申請大陸中小學教師資格，範圍涵蓋幼兒園、小學、初中、高中及中等職業學校教師資格，再度引起外界對於本地教師西進對岸任教的關切。有論者表示，「年輕教師進不來、優秀青壯教師出走、中年教師只能選擇教到老」的惡性循環下去，臺灣教育恐將面臨「弱化」與「老化」的嚴重危機，這才是真正的「國安問題」，值得有關當局正視並研擬因應對策。

(二) 臺師西進主要原因剖析

近期，有一股臺灣教師西進對岸謀職任教的潮流正在形成，剖析其原因主要受到內憂及外患雙重夾擊影響，茲說明如下：

1. 中國大陸官方政策鼓勵臺師西進

¹ 顧立民，大陸招才 台灣教育將弱化及老化，蘋果日報，第 A15 版，2019 年 1 月 16 日。

中國大陸中央與地方政府相繼拋出一系列吸引臺灣教師赴陸任教之政策，列舉近期主要者有：(1) 福建省教育廳於 2017 年 10 月 17 日公布《關於進一步深化閩臺教育交流與合作的若干意見》指出，到 2020 年前，將引進 1,000 名臺灣優秀教師至當地高校擔任全職教師。(2) 國臺辦於 2018 年 2 月 28 日發布《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》，公告 31 項惠臺措施，其中包括鼓勵臺灣教師到中國大陸高校任教，在臺灣取得的學術成果，可納入工作評價體系。(3) 福建省廈門市政府於 2018 年 4 月 10 日發布《關於進一步深化廈臺經濟社會文化交流合作的若干措施》，釋出 60 條惠臺措施，包括讓臺師透過特聘、購買服務、短期雙向交流等方式，在廈門的幼稚園、普通高中，從事音樂、體育、美術學科等教學工作。(4) 中國大陸教育部辦公廳、中共中央臺灣工作辦公室秘書局、國務院港澳事務辦公室秘書行政司，於今(2019)年 1 月 8 日聯合發布《關於港澳臺居民在內地(大陸)申請中小學教師資格有關問題的通知》指出，在中國大陸學習、工作和生活的臺港澳居民申請參加中小學教師資格考試、認定中小學教師資格的有效證件為臺港澳居民「居住證」、港澳居民來往內地通行證、5 年有效期臺灣居民來往大陸通行證(也就是「臺胞證」)。臺港澳居民憑有效證件可申請幼稚園、小學、初中、高中、中等職業學校教師資格和中等職業學校實習指導教師資格。

2. 中國大陸校方提供優渥條件禮聘臺師

為了招募臺灣教師，中國大陸高校提供相當優渥的待遇條件。除了開出高薪及研究費等補助外，從住

房到配偶工作都一併打點，甚至包括安家費，誘因十足。再者，聘人流程不拖泥帶水，往往上午面試，下午就能得知錄取與否。此外，對臺辦理集體招募已成常態。例如，提供免費包機、食宿，將數十位臺灣教師接到當地面試²。至於中國大陸中小學教師薪資，相較高等教育，目前可能並沒有那麼吸引人，和臺灣相比，有所落差。但 2018 年公布的《中共中央國務院關於全面深化新時代教師隊伍建設改革的意見》中提到，要完善中小學教師待遇保障機制，所以中小學教師待遇情況進一步改善是可期的³。

3. 中國大陸學術躍升全球焦點，發展前景較佳

中國大陸市場在全球占有舉足輕重的地位，連國際學術界的眼光也聚焦在此，跟臺灣比起來，有更多機會接觸重量級學者，對提升教師個人學術研究能力有所助益。此外，中國大陸高校提供暢通的升遷管道，平均 6 年內可以拿到終身職；唯才是用的彈性做法，也讓許多 40 歲左右的副教授就有機會當上所長、副院長級以上行政職⁴。相較臺灣教育市場已接近飽和，中國大陸未來發展前景較具吸引力。

4. 臺灣師資供過於求

我政府推動「師資培育多元化」及「廣設高中大學」等教改政策後，新生入學數量卻因少子女化而大幅萎縮，以至於師資供過於求。近年來，臺灣各級校

² 李建興，夾縫求生！1000 個台師變陸師，遠見，2018 年 4 月號，網址：<https://www.gvm.com.tw/article.html?id=43589>，上網日期：2019 年 2 月 18 日。

³ 港澳台居民可在內地申請教師資格 新政策有無吸引力？THINK HONG KONG，2019 年 1 月 18 日，網址：<http://www.thinkhk.com/article/2019-01/18/32478.html>，上網日期：2019 年 2 月 18 日。

⁴ 林奇伯，六大誘因 四波挖角台灣師資，遠見，2010 年 3 月號，網址：<https://www.gvm.com.tw/article.html?id=13727>，上網日期：2019 年 2 月 18 日。

園充斥流浪教師（流浪博士）、超額教師、代理代課教師、兼任教師及編制外的專案教師等就業難題。由於臺灣教職一位難求，導致許多臺師不得不西進對岸謀職發展。

5. 臺灣年金改革影響

臺灣薪資停滯，已經不太有攬才留才吸引力。復因受年金改革影響，連退休金也跟著大幅縮水，導致優秀的年輕教師看到國內就業困難及缺乏退休生活保障的情況下，會優先考慮到對岸任教。至於優秀的青壯年教師則會以自己的教學經驗與研究能力（成果）為籌碼，和對岸學校談個好價碼，放棄臺灣越來越少的退休金，直接用兩邊薪資的差額幫自己存退休金⁵。

6. 臺灣教師社會地位與聲望下降

過去，教師在臺灣社會上的職業聲望崇高。然而因師資培育多元化、教育改革、學生人權、家長參與學校事務權、視導評鑑項目繁重，以及高教擴充、生源不足的結果，導致尊師重道的精神日益式微。加上政治紛擾爭議公教退休年金所得替代率、18%優存利息等，亦重挫教育人員在傳統社會輿論中的評價和社會地位，使臺灣教師聲望下降⁶，而萌生退意，產生不如歸去之感。

（三）我政府之回應

1. 關於中國大陸開放臺師任教中小學的新政策：陸委會表示，將持續透過管道關心，並強調作為民主國

⁵ 同註 1。

⁶ 郭添財，照見教育希望，國政評論，2015 年 11 月 20 日，網址：<https://www.npf.org.tw/1/15542>，上網日期：2019 年 2 月 18 日。

家，人民有移動自由，不會刻意去調查或阻止。此外，透過書面資料進一步說明，國人赴陸擔任一般中小學教師，並不違反現行「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」（以下簡稱「兩岸人民關係條例」）第 33 條規定。但這是陸方新推出的措施，尚待主管機關教育部針對陸方學校類型及相關職務進行釐清，政府將密切關注⁷。

2. 關於中國大陸早先公布的 31 項惠臺措施，希望吸納臺灣高教人才：陸委會表示，依「兩岸人民關係條例」第 33 條規定，臺灣人民不得擔任中國大陸黨政軍機關機構的成員，第 90 條也有相應的處罰。臺灣教師若參與中國大陸相關研究計畫，不能涉及擔任黨政軍職務；若有，將依個案情況調查處置⁸。教育部也祭出嚴規把關，公告現職公私立大學專任教師到大陸任教，包括兼職都是違法。同時禁止臺師申請大陸國家科研計畫。而且如果真的西進後還想回臺，也不承認大陸經歷。不過為了能留才、攬才，教育部亦端出「高等教育深耕計畫」及「玉山計畫」等彈性薪資方案⁹。

（四）臺師西進對我之衝擊影響

臺灣雖然幅員狹小，自然資源稀少，但臺灣的人才培育卻是成就今日傲人表現的重要關鍵。過去臺灣之所以能交出如此亮麗的成績單，教育普及化及其重要的推手優良教師，實功不可沒。惟如今，面對中國

⁷ 繆宗翰，陸委會：台人赴陸任教中小學未違法 將密切關注，中央社，2019 年 1 月 11 日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/acn/201901110286.aspx>，上網日期：2019 年 2 月 18 日。

⁸ 翟思嘉，陸吸台人才 陸委會：不能涉黨政軍職務，中央社，2018 年 3 月 13 日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201803120342.aspx>，上網日期：2019 年 2 月 18 日。

⁹ 楊雅琳，陸祭「高薪、補助」搶台師！教部「加給」留才，TVBS NEWS，2019 年 1 月 16 日，網址：<https://news.tvbs.com.tw/world/1066968>，上網日期：2019 年 2 月 18 日。

大陸一波波強勢挖角臺灣優秀師資人力，甚至已經形成從幼兒園到高校的「一條龍」體系，我政府若不能及時有效因應，可以預見不久的將來，臺灣各級教育恐將面臨師資「弱化」與「老化」的雙重危機，而危及整體教育品質，進而削弱國家競爭力，恐將使臺灣淪為相對落後的國家。

四、建議事項

針對中國大陸磁吸臺師西進至對岸任教問題，雖然兩岸事務統籌處理機關陸委會對外宣示，作為民主國家，人民有移動自由，我政府不會刻意去調查或阻止。然而，其攸關我國力及國安問題，實不可等閒輕忽之。爰提出以下幾點淺見供參：

(一) 政府當局允宜進行客觀的調查，以掌握最新狀況

根據遠見雜誌 2018 年 4 月調查發現，約有千名「臺師變陸師」¹⁰。但陸委會同年 9 月首次報告惠臺 31 項措施因應成果時，該會官員引用各項數據，推論出「目前惠臺 31 項措施對臺灣的經濟、教育、文化與醫療等各面項的實際影響，並不明顯」。並且舉例說明，教師西進中國大陸教書方面，公立與頂尖大學，包含臺、清、交，並無教師前往任教，私立大學也無出現特殊異常狀況。然而，該次陸委會所引證數據，大多非當年度的確切數據¹¹。因此，目前臺師西進人數究竟有多少、其分布和處遇情形，以及對岸一波波挖角措施對我教育面是否產生實際影響及可能的衝擊等，民間和官方說法不一，尚缺乏確切數據引證。

¹⁰ 同註 2。

¹¹ 趙婉淳，首次報告惠台 31 項措施因應成果 陸委會：對台灣沒有明顯影響，新頭殼，2018 年 9 月 6 日，網址：<https://newtalk.tw/news/view/2018-09-06/138388>，上網日期：2019 年 2 月 18 日。

雖說臺灣是民主自由的國家，政府不可能像共產國家一樣禁止人民移動，但政府可以且必須做的是，進行客觀的調查，讓數字說話。唯有如此，才能掌握最新狀況並妥擬後續因應對策；另可提醒國人到大陸任教就業的可能風險，讓民眾自行判斷選擇。

（二）政府當局允宜劃清楚西進紅線，以避免臺師誤踩

中國大陸推出 31 項惠臺措施，教育部長曾警告說，公私立大學專任教師以專案、專職方式赴陸任教或參與大陸國家重點研發計畫「明顯違法」¹²。不過此次中國大陸開放臺師任教中小學，陸委會又表示，國人赴陸擔任一般中小學教師，並不違反現行「兩岸人民關係條例」第 33 條規定¹³。此外，近期學者赴中國大陸學術交流頻繁，亦接連傳出爭議。有鑑於我教師西進對岸任職、任教或交流態樣甚多且日新月異，為避免其誤踩紅線，建議由陸委會召集相關主管機關如教育部及科技部等，劃清楚違反相關法令規定的界線，並定期滾動式檢討，如此才能讓老師避免觸法。

（三）政府當局允宜虛心檢討臺灣整體教育的缺失，以制度良方留才攬才

為防止陸方搶我優秀師資人才，光祭出法令嚴格禁止或懲治臺師西進是無法治本的。試想，若本地可提供教師就業機會或發展前景，誰會想離鄉背井赴共產國家工作。誠如清華大學校長所說，資深教授的研究方向、環境都已定型，要到一個全新的環境打拚，需要很大決心，除非是研究經費等條件相差太懸殊而

¹² 馮靖惠、鄧桂芬、林敬殷，教育部長警告：大學教師專案赴陸「明顯違法」，聯合報，2018 年 3 月 12 日，網址：<https://udn.com/news/story/11311/3027316>，上網日期：2019 年 2 月 18 日。

¹³ 同註 7。

選擇異動，不然更看重晚年的保障。至於年輕教師，考慮的是發展性，如果研究環境和資源優渥，不會考慮出走¹⁴。在對岸已取得教職的臺灣年輕學者說，這形同學術界的「戒急用忍」，對大陸沒什麼影響，傷害最大的是臺灣，逼臺灣學界「二選一」¹⁵。因此，政府正確的做法應當是反求諸己，虛心檢討臺灣整體教育的缺失，並且針對臺師西進原因對症下藥，以制度良方吸引教師留下來，甚至鼓勵西進臺師願意回流，才是根本作法。

撰稿人：李高英

¹⁴ 黃清賢，擺脫意識形態 引進教育活水，中國時報，2018年3月7日，網址：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20180307000738-260109>，上網日期：2019年2月18日。

¹⁵ 王彩鸞、馮靖惠、林良齊，陸重金搶才 台大：政府禁得了？聯合晚報，2018年3月13日，網址：<https://money.udn.com/money/story/5629/3028086>，上網日期：2019年2月18日。