

新冠疫情對各國留學生的挑戰與策略

【教育制度及政策研究中心副研究員 陳昀萱】

壹、前言

新冠疫情自 2019 年底爆發至今，對全世界造成深遠的影響，尤其是和學生移動息息相關的高等教育國際化相關的計畫。例如隨著許多國家採取不同程度的封鎖措施避免新型冠狀病毒（COVID-19）蔓延，越來越多的準國際學生必須重新評估改變出國留學計畫，荷蘭國際學生線上搜尋平臺 Studyporals4 月發布的資料顯示：40%的準國際學生表示他們正改變自己的留學計畫（駐洛杉磯辦事處教育組，2020）。美國幾所包含哈佛與麻省理工學院日前在麻州聯邦法院提起訴訟、反制川普聯邦政府將限制採用全線上修課方式的國際學生進入美國進行學業（駐美國代表處教育組，2020）。7 月 21 日國立台灣大學罕見地呼籲政府儘快解禁陸生返台就學（聯合報，2020），這些接連而來的議題，相當程度凸顯了新冠疫情對於世界各國高等教育國際化的衝擊。本文試圖彙整歸納國際間對於高等教育國際化面臨新冠疫情所遭逢的各種挑戰——特別是國際學生移動的挑戰，以及相對應策略，作為我國相關單位思考相關議題的參考。

貳、新冠疫情對於高教國際化的挑戰

國際高等教育專家認為：國際高等教育預計至少會有一年的非常時期，需要大約五年才能回復全球學生流動（駐洛杉磯辦事處教育組，2020a）。以下分別就留學國政府、大學、與高等教育國際化模式等三個面向，彙整分析各面向當前所面臨的挑戰。

一、主要留學生收受國的挑戰與移轉

國際教育是全球估計價值 3,000 億美元的產業，此次新冠疫情顯示：高度依賴國際留學生的國家，此次所受到的打擊也更為嚴重（Altbach and De Wit, 2020），特別是以英語為母語的留學地所受影響最大，這些國家長期以來盡可能吸收各自簽證政策所允許的國際學生人數。因為新冠疫情，在短期內，這些留學國家必然面臨到國際學生人數縮減、而不得不競相爭取更少生源的問題。反之，隨著東亞採取較為嚴謹的防疫政策與醫療恢復速度較快，這些國家有可能較容易吸引更多國際學生（駐洛杉磯辦事處教育組，2020；駐溫哥華辦事處教育組，2020）。

簡言之，短期內，學生移動模式可能會發生變化，前往北美、西歐、英國和澳大利亞的留學意願減少，相較之下選擇離家較近的中國、韓國或日本留學的學生將增加。長期來說，留學國的衛生安全（health security）政策有可能成為國際學生決定留學國家的

新關鍵因素，而且這些改變可能造成持續性的永久影響(駐洛杉磯辦事處教育組，2020)。

二、驟減的生源、學費、與學術發展考驗歐美頂尖大學

各國因為疫情而限制人口跨界移動，也讓各大學國際學生入學人數嚴重遭受影響。以加拿大為例，許多大學預計今年秋季國際學生人數將大幅縮減，影響學費之際也迫使大學必須進一步大幅削減預算。以加拿大卑詩省為例，去年中國學生就占掉 15.3 萬名外國學生的 40%；而單單卑詩大學所招收的 6,281 名中國留學生，就貢獻了該校高達 1.84 億加元的學費。另外如西門菲莎大學的外國學生有一半來自中國，在 2018-2019 學年貢獻該校 1.26 億加元的學費。因此，新冠疫情衝擊下驟減的生源與學費收入，也為這些高度依賴中國學生的加拿大大學投下震撼彈(駐溫哥華辦事處教育組，2020)。仰賴中國學生甚高的英國大學也面臨相同挑戰，依據英國文化協會(British Council)的調查，「樂觀估計」若 12%的中國學生放棄赴英國留學，英國大學估計將損失 4.6 億英鎊收入；悲觀推估，若有 61%中國學生決定取消留學計畫，將損失高達 23 億英鎊收入。一些英國其他機構推測：中國學生將減少 47%，可能導致 1.4 萬人失業，其中有一半將是大學校園內相關人員(BBC, 2020a)。

除了生源與學費，各國政府因為新冠疫情緊縮的學生簽證政策，也影響了高等教育機構的授課計畫與學術研究發展。例如美國川普政府移民暨海關執法局(ICE)7月6日發布將限制國際學生進入美國，相關新規定包括：國際學生不能到美國選修線上教學課程，還必須到校選修面對面教學課程，才能合法居留美國。此舉引發美國各大學激烈批評，許多大學已規劃 2020 年秋季學期將全數以線上課程進行，此項新規定不僅打亂大部分學校準備進行全線上課程的規劃，就算是對規劃混合(hybrid)線上與實體課程的學校也造成很多困難(駐芝加哥辦事處教育組，2020a)。擁有大量國際研究生的麻省理工學院(國際研究生占 41%)與哈佛大學(國際研究生占 28%)領導階層對此都明文反對；多所美國頂尖大學甚至聯合提出訴訟，認為此規定不顧大學師生的健康、也妨礙許多學人的學術生涯、對美國整體學術發展影響甚鉅。麻省理工學院院長 L. Rafael Reif 表示，川普政府新宣布的國際學生簽證規定不僅打亂了國際學生在美國的生活，引起學校和學生之間的混亂、甚至危害各大學與國際學生對於學術和研究的追求(駐美國代表處教育組，2020)。

三、挑戰現有學生實體移動的國際教育模式

短期內，無論是美國、英國、或是歐盟，也無論是短期遊學或長期遊學，國際學生都無法像過去一樣在國際間自由移動。面對即將於秋天開始的新學年，全球高等教育中心(Centre for Global Higher Education)主任 S. Marginson 表示：部分大學為了經營短

期內不得不轉為線上教學，當然也有一些大學為了留學生達成沉浸式體驗學習的期望，選擇回歸傳統教學。不過至少持續到 2021 年，普遍不會有大規模實體面授教學的規劃，主要還是以全面或部分線上教學的方式進行課程（駐洛杉磯辦事處教育組，2020）。

以當前運用獎學金鼓勵學生跨國移動最具規模的「歐盟伊拉斯慕斯計畫（Erasmus+ Program）」為例，歐洲大學協會（The European University Association）指出：歐伊拉斯慕斯計畫的目標仍然是實體移動力（physical mobility）。但如果實體移動不可行，混合（hybrid）或完全虛擬移動（virtual mobility）還是可以列入計畫課程中。歐盟執行委員會（The European Commission）也已通過：由參與國個別機構確認虛擬移動（virtual mobility）決定後納入計畫範圍，也建議最好是以混合虛擬移動與短期實體移動（short-term physical mobility）方式進行。但是獎學金所補助範圍，只限於學生進行短期海外實體留學期間（Gaebel, 2020）。

參、各種回應策略

由於目前各國政府與大學仍不斷研究發展面對新冠疫情的高等教育國際化回應策略，以下蒐集駐外文化組與 University World News 各國推動高教國際化專家意見，分就留學國政府、大學、與高教國際化模式歸納彙整相關可能的回應策略，作為我國思考準備此類議題的參考，部分策略甚至反映出我國留學環境已有的潛在優勢。

一、留學國政府：提供國際留學生更為安全友善的留學與工作環境

目前新冠疫情的發展顯示，國際留學生對於留學地國家的「安全」考量會增加。因此，無論是在平常、特別是疫情期間對國際學生提供緊急協助、以及放寬畢業後工作簽證申請，都可以持續吸引國際學生就學。

（一）疫情期間提供留學生額外協助

例如在疫情期間，加拿大政府提供了國際學生較多額外的協助，持有社會保險號碼的外國學生，如因疫情而失去工作，同樣可以申請加拿大緊急救濟金（CERB），該補助金提供因而失業的加拿大居民、學生或工作簽證持有者每月 2,000 加元。此外，政府還取消了留學生每週 20 小時的工作限制（駐溫哥華辦事處教育組，2020）。與加拿大相近者，澳洲政府也針對國際學生提供一系列經濟紓困方案，心理健康輔導及相關資源（駐澳大利亞代表處教育組，2020）。

（二）放寬國際學生畢業後工作簽證申請

此外，因應新冠疫情導致全球旅行受阻，加拿大各高等院校，包括卑詩大學、西門菲沙大學……等接連宣布：今年 9 月新學期仍會繼續採用遠距教學模式。加拿大聯邦移民部隨之宣布放寬國際學生申請畢業後工作簽證資格，准許今年秋季在海外修讀線上課

程的留學生，在返回加拿大並完成學業後，仍可申請最多 3 年期的工作簽證。加拿大移民部並公告放寬相關規定：今年秋季在原居住國修讀線上課程的國際學生，只要在今年年底前返回加拿大，且線上課程時間不超過總課程時間 50%，其海外學習時間將 100% 計入畢業後申請工作簽證的有效居留加國時間。近年來加拿大被視為最有吸引力的留學目的地之一，主要原因之一即是加拿大允許國際學生在學期間兼職工作，並在他們畢業後提供工作許可，而這些工作經驗有助於他們將來申請移民。直至 2019 年底疫情爆發前，加拿大外國學生高達 64 萬 2 千名，占大學院校總就學人數的 20%，每年為加國經濟貢獻 220 億加元、並創造 17 萬份職位。加國政府希望透過放寬畢業工作簽證申請，留住大部分的國際學生，也希望移民至加拿大的學生可充分利用在原居地完成部分學習課程，但同樣具有身在加國就讀的資格，並減低出國留學的花費（駐溫哥華辦事處教育組，2020）。

同樣的，英國也已規劃年底恢復 PSW 簽證，讓 2020 年開始來英國攻讀碩士研究生學位的國際學生（BBC, 2020b）。

二、減少仰賴單一國際生源、強化國際合作促進全球永續的大學

荷蘭與美國國際高等教育學者 De Wit 和 Albach (2020) 指出：新冠疫情提醒各界，雖然不用過度害怕國際學生成為大學主要收入之一的危險，但是也不應該特別期待以國際學生作為主要收入來源之一。在英國，曾兩次擔任教育國務大臣、現任倫敦國王學院研究員的喬·約翰遜 (Jo Johnson)，日前也進一步為文呼籲英國大學降低對中國學生的依賴、同時改革國際學生招生政策，招收更多英國聯邦國家的留學生，並允許國際留學生畢業後在英國工作 4 年（BBC, 2020b）。

此外，不少國際學者也為文指出：高等教育機構的國際交流合作不應該因為新冠疫情而減少，相反地，新冠凸顯了高等教育機構學術專業性與強化跨國交流合作，以解決許多全球共同危機的必要性。國際大學聯盟 (International Association of Universities, ISU)、法語地區大學聯盟 (Agence universitaire de la Francophonie)、大英國協大學學會 (Association of Commonwealth Universities) 的代表共同指出：新冠疫情高等教育機構提醒對大學對於國際合作、以實踐聯合國教科文的永續發展目標 (Sustainable Development Goals) 的重要性。這些目標強調消除貧困，保護地球，促進性別平等，捍衛和促進文化和文化理解。舉例來說：國際大學聯盟 (ISU) 已經組成一個永續發展小組，邀請來自世界各國如伊朗、法國、瑞典、中國、哥倫比亞的 17 所大學，除了各自聚焦一項永續發展目標上，同時與其他大學保持密切合作，致力於共同解決國際永續發展議題 (O' Malley, 2020)。

三、發展多元形態的高等教育國際交流與移動力模式

長期以來，高教國際化領域一直嘗試建立不同形式夥伴關係的策略、探索運用新教學科技以減少國際旅行帶來的環境負擔、發展新的交流、入學與國際學生服務模式，新冠疫情短期來雖然帶來很多不便，同時卻也是迫使學界加速積極思考這些議題與方向的契機。(Ogden, Streitwieser, & Van Mol, 2020)

這些多元新型態的國際移動議題與方向包括了：不斷演進的國際夥伴關係(evolving partnership)、融入新科技 (Using emerging technology)、拓展新的移動模式 (expanding modalities of mobility)、調整註冊模式 (reshaping enrolment)、與更新學生服務方式 (reframing students service)。這些都與實體國際移動有不同程度的相關並交互應用。例如新型態的夥伴關係可以思考的是虛擬大學聯盟、運用跨國註冊與選課，讓更多無法移動的學生可以運用跨國合作大學聯盟所提供的跨文化教室，學習專業知識、留學國的語言和專業學科。(Ogden, Streitwieser, & Van Mol, 2020)

然而最終，跨國實體移動最終並不會被完全取代，而是重新思考跨國實體移動如何多樣化並與其他模式彈性搭配。例如歐洲議會文化與教育委員會最近發表了一項聲明，陳述跨國實體移動的重要性，並強調實體移動可取代與不可取代的部分，新冠疫情剛好也是為國際移動建立新形式的契機。雖然虛擬移動與線上教學無法完全取代國際實體移動，線上教學的有效性也需要改進評估。不過從中長期來看，未來這一年線上教學、所發展的模式、與累積的經驗，必然可以讓伊拉斯謨斯計畫納入綠化、數位化方向，這剛好也是該計畫下一階段預算的重點與轉型目標 (Gaebel, 2020)。

參考文獻

駐芝加哥辦事處教育組 (2020a)。美國大學倉促回應聯邦政府對國際學生選課新簽證方針。教育部電子報，930。取自

https://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=23708

駐芝加哥辦事處教育組 (2020)。美國大學如何規劃讓國際學生在疫情中維持就學。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2052879

駐洛杉磯辦事處教育組 (2020a)。專家預估疫情後恢復國際學生移動需費時 5 年。國

家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2052414

駐洛杉磯辦事處教育組（2020）。新冠疫情對國際學生及海外留學的影響。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2050772

駐洛杉磯辦事處教育組（2020）。調查顯示 4 成學生因新冠疫情改變出國留學計畫。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2052416

駐美國代表處教育組（2020）。美國名校狀告聯邦政府對國際學生修讀全面線上課程不得合法留美。教育部電子報，930。取自

https://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=23716

駐溫哥華辦事處教育組（2020）。加拿大放寬國際學生申請畢業工簽資格。教育部電子報，923。取自 https://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=23512

駐溫哥華辦事處教育組（2020）。加拿大的中國留學生人數大跌 44%。教育部電子報，927。取自 https://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=23635

駐溫哥華辦事處教育組（2020）。加拿大國際學生人數恐大幅下滑。教育部電子報，921。取自 https://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=23485

駐澳大利亞代表處教育組（2020）。澳洲政府支持國際學生對抗新冠疫情的紓困方案與相關資源總整理。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2052882

聯合報（2020）。台大罕見呼籲陸生解禁「宜快不宜遲」。取自

<https://udn.com/news/story/6885/4717307>

Altbach, G. & De Wit, H. (2020). *COVID-19: The internationalisation revolution that isn't*.

Retrieved from

<https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20200312143728370>

BBC（2020a）。英國新冠死亡數偏高 打消中國學生留英計劃。取自

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/uk-53436851>

BBC (2020b)。英國首相弟弟提議改革留學制度 減少對中國學生依賴。取自

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-53068117>

Gaebel, M. (2020). Erasmus+ should embrace the benefits of virtual mobility. *University World News*. Retrieved from

<https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20200630082558805>

O'Malley, B. (2020). Universities are key to achieving sustainable development. *University World News*. Retrieved from

<https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20200711094917938>

Ogden, A. C., Streitwieser, B. & Van Mol, C. (2020). How COVID-19 could accelerate opportunities for IHE. *University World News*. Retrieved from

<https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20200403133447141>