

英國高等教育委員答覆移民諮詢委員會關於國際學生相關政策

駐英國代表處教育組

英國高等教育委員會(International Higher Education Commission, 以下簡稱英國高教委員會)於2024年4月針對英國移民諮詢委員會所提出的問題,答覆目前英國招收國際學生的走向,並就國際學生畢業後就業和移民問題,對照澳洲、加拿大和美國等國相關政策,對移民諮詢委員會提出報告。此份長達16頁的報告將成為2024年5月份英國移民諮詢委員會答覆保守黨關於英國國際教育政策的依據之一(註1)。

英國高等教育委員會本次報告整理英國自近20年的國際學生政策,主要的時間點包含1999年開始對中國大陸學生重點招生、2006年全面實施國際學生畢業工作簽證、2011年取消發放國際學生畢業工作簽證、2012年大學設定國際學生申請拒絕率最低為20%、2014年大學設定國際學生申請拒絕率最低為10%、2019年宣布將重新發放國際學生畢業工作簽證、2022年修改國際學生招生策略等幾個轉折點。在報告中,高教委員會就以下幾個重點回覆並澄清移民諮詢委員會的質疑:(一)畢業生簽證的濫用及招收非真心學習的國際學生,(二)英國應減招碩士班國際學生而擴招大學部國際學生,(三)國際學生畢業簽證執行效率的問題,(四)國際學生政策與他國競爭力問題。

針對英國高等教育吸引非真心學習的學生和畢業生簽證濫用的質疑,高教委員會將英國高教學生分為英國本地、歐盟和非歐盟三個群體,參考自2017年以來的統計數據,發現來自非歐盟地區的學生輟學率是最低的。以2017-2018年度為例,英國本地學生輟學率為6.8%,而來自非歐盟地區的國際學生輟學率為3.0%;2020-2021疫情期間,雖然國際學生輟學率提至6.4%,但是仍低於英國本地學生的7.7%。高教委員會又以OECD統計資料為輔,指出英國高教學生學業完成率在所有OECD國家中最高。雖然OECD的資料未將國際學生個別分出,但高教委員會認為以英國有相當高的國際學生比例,

OECD 的統計資料已間接證明國際學生學業完成率並不低。

對於英國是否需要招收更多大學部的國際學生、減少碩士班學生的提議，高教委員會檢討學生國籍多樣性後對此提案不置可否。高教委員會調查英國幾年來國際學生的來源，發現國際學生多樣性逐漸縮小。2005 年之前碩士班國際學生國籍分配較為平均，高教委員會列舉了 38 個當時佔 70% 的主要國際學生主要國家，其中包含了台灣、日本、馬來西亞、新加坡、墨西哥、巴西、亞買加、俄羅斯、土耳其、伊朗等 38 國；到了 2013 年英國 70% 國際學生主要來源已緊縮為 13 個國家；2021 年和 2022 年的統計顯示，英國 70% 國際學生來源僅剩以印度、奈及利亞、巴基斯坦、中國大陸、香港、馬來西亞和美國為主的 7 個國家。高教委員會檢視來自這 7 個國家的碩士班學生，發現來自中國大陸、香港、馬來西亞和美國等四個地區的碩士班學生並未有顯著的增加，然而來自印度、奈及利亞和巴基斯坦的學生人數在 2021 年英國重新發放畢業簽證後確實顯著增加。即便如此，高教委員會考量國際學生對英國學術和高教收入的效益，鑑於發放國際學生畢業簽證目前仍屬政策觀察期，建議此政策應有一段穩定的執行期，並且嚴謹且系統性觀察追蹤，而非在未仔細調查下驟然改變政策、減少碩士班國際學生招收或甚至取消國際學生畢業生簽證。

關於畢業生簽證政策執行效率的問題，高教委員會指出移民委員會不能僅就畢業生收入的角度來斷定執行成果。高教委員會指出國際學生畢業短期內未能達到高薪資水準，此僅顯示政府需提供國際學生更多的輔助管道、並且對雇主宣傳畢業簽證的效力（註 2）。高教委員會指出，以澳洲持畢業生簽證的國際畢業生為例，統計數據顯示畢業後 4-6 個月後，國際學生年薪中位數已達 60,000 澳元（約 31,356 英鎊，註 3），對此移民委員會反對以澳洲教育作為參照，認為應以美國為參考案例。然高教委員會對此提出反駁，認為美國無論教育體系或是移民途徑均和英國相去甚遠，英國在相關政策上應參照澳洲或是加拿大，並且重申畢業生簽證政策穩定的重要性，需更努力向雇主和學生傳達相關政策，並且收集除了申請簽證數據外其他相關訊息後方能評估此政策的執行效率。

關於與他國國際學生政策競爭力的問題，高教委員會指出 2021

年英國重新實施畢業生簽證政策時已經做過充分的討論。英國認知到澳洲和加拿大已緊縮畢業生簽證，而美國則是選擇只給 STEM 的畢業生 3 年的畢業生簽證。在歐盟國家方面，高教委員會認為雖然德國在爭取國際學生人數上正在強勁的增長，歐盟許多高等教育機構是免學費或低學費，畢業之後學生可以在整個歐盟地區工作，高等教育的補貼和廣大的勞動市場，使得英國較不具競爭力。但高教委員會仍評估在高等教育方面，英國和歐盟有不同的市場區隔，英國無需與歐盟競爭，倒是澳洲才是英國的主要競爭對手。針對澳洲 G-8 大學（The Group of Eight）近年招收國際學生人數逐年增加，英國高教委員會已另組調查，希望釐清是否是英國高教政策改變導致此種結果。

高等教育委員會在報告的最後提出建議，主要認為目前英國高教政策應該和英國的移民政策分開討論，不應混為一談。對於英國高教未來發展的願景，高教委員會提出全方位考量的五個面向：（一）高等教育的經費籌措（二）移民政策的施行與規劃（三）英國教育理念向國際的輸出（四）全球化勞動力的養成（五）教學品質的保證。高教委員會強調，高等教育的施行不能一味偏向對移民政策的檢討，而是必須綜合考量此五個面向。在建言報告的最後，高教委員會指出移民諮詢委員會所提供的簽證統計數據須改正，以免誇大在英國國際學生在英國求學與就業的統計數據，改正方向為：（一）國際學生人數應以發放簽證且入學為準，對於發放簽證但未前往英國就學者不應計入。（二）碩士班學生在英國求學少於一年者不應計入。（三）中途放棄學者也不應計入。

註 1：參照 2024 年 5 月英國移民諮詢委員會回覆保守黨的報告，內容顯示本文所闡述英國高教委員會的觀點已被移民諮詢委員會所接受。

註 2 關於英國政府未詳盡向雇主宣導畢業生簽證乙事詳見 APPG Report: Graduate Visa Inquiry 2023 <https://internationalstudents.org.uk/publications/appg-report-graduate-visa-inquiry-2023/>

註 3 關於澳洲畢業生簽證執行成效及相關數據詳見 https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pu/bs/rp1516/OverseasStudents#_Toc427230083

撰稿人/譯稿人：駐英國代表處教育組

資料來源：International Higher Education Commission, 23rd April 2024, Re: IHEC Submission to the Migration Advisory Committee Rapid Review of the Graduate Route,

<https://ihecommission.uk/wp-content/uploads/2024/05/IHEC-MAC-Submission-Including-Annex-A.pdf>

