

《臺灣社會學刊》第 78 期
2025 年 12 月，頁 95-144 【研究論文】
10.6786/TJS.202512_(78).0003

從國家控制到市場治理： 臺灣留學制度的「策略行動場域」分析 (1960-2020)

陳克瀚

095

從國家控制到市場治理

本文從博士論文發展至今，得益於許多不同意見。特別感謝本文所有受訪者以及協助本文完成的所有人員。感謝多位助理協助資料的整理和分析。感謝劉正教授於2022年社會學年會對此研究的初版提供意見。同時感謝編委會及兩位匿名審查人的意見，協助全文的理論、方法獲得新的啟發。本文由作者負全部文責。另外，本研究部分經費來自國科會研究計畫(NSTC 112-2410-H-305-002-MY2)補助，特此致謝。

※收稿日期：2024.10.21 接受刊登：2025.06.23

陳克瀚(✉)

國立臺北大學社會學系

通訊地址：237303新北市三峽區大學路151號社會科學大樓6樓

Email：khchen516@mail.ntpu.edu.tw

摘要

本研究以臺灣留學市場的制度轉型為主題，運用「策略行動場域」(Strategic Action Field, SAF)理論，探討該市場如何從冷戰時期國家主導的制度場域，逐步轉化為由市場行動者與資訊治理主導的商業場域。1980年代以前，美國與黨國政府做為「在位者」(incumbents)共同主導留學制度，透過政策審查、獎補助制度與資訊壟斷，穩定掌握出國管道與場域規則。然而，隨著出國留學限制鬆動與全球高等教育市場化趨勢興起，原有的國家在位者場域控制力逐漸鬆動，一批具備跨國資本與語言專業的「挑戰者」(challengers)進場，包含歸國學人、補教創業者與留學顧問業者。他們透過語言培訓、升學諮詢與出版資訊指南等實作，逐步推動場域規則與制度正當性的重構。本文指出，臺灣的留學制度歷經三次主要的「場域斷裂」(field rupture)：一為國家治理撤退與挑戰者興起，二為民間業者的組織化與專業化，三為數位平臺與跨國機構的再治理重構。本文結合歷史檔案、產業訪談與田野觀察，具體呈現國家、顧問、公會與學生社群等多元行動者，如何在場域互動中形構市場秩序與治理邏輯。本研究主張，唯有從中層場域的視角出發，才能理解臺灣留學市場化的制度生成條件與權力再分配機制。

關鍵詞：場域重構、場域斷裂、市場、策略行動場域、留學系統

From State Control to Market Governance: A Strategic Action Field Analysis of Taiwan's 1960-2020 Study Abroad System

Kenneth Han Chen

Department of Sociology, National Taipei University

This study examines the institutional transformation of Taiwan's study abroad system. Using the "Strategic Action Field" concept in institutional theory, it traces how the market shifted from a state-led field during the Cold War to a commercial field dominated by market actors and information governance. Before the 1980s, the United States and the KMT government jointly acted as "incumbents," maintaining control over study abroad channels and field rules through policy reviews, grants and subsidies, and information monopolies. Their control weakened with the loosening of study abroad restrictions and the global trend toward higher education marketization. In the 1980s the field was transformed by challengers with multinational capital and language expertise, including returned scholars, supplementary education entrepreneurs, and overseas study consulting firms. These actors changed field rules and rebuilt institutional legitimacy. This article identifies three major "field ruptures" in Taiwan's study abroad system: the combined retreat of state governance and rise of challengers, the professionalization of private industry, and the restructuring of governance via digital platforms and multinational institutions. Data from archives, industry interviews, and field observations are used to show how states, consultants, guilds, and student communities construct market order and governance logic through field-level interactions. The author argues that only a meso-level field perspective can accurately portray the institutional foundations of Taiwan's study abroad marketization and power redistribution mechanisms.

Keywords: field reconfiguration, field rupture, market, strategic action field, study abroad system

一、前言

留學教育在臺灣教育與社會發展中，具有長期而重要的地位。長期以來，留學教育的蓬勃發展，造就了人才的跨國流動，並對臺灣社會產生深遠的影響。然而，臺灣的留學教育也經歷了諸多轉型，每次轉型都伴隨著社會、政治、經濟與文化重要的發展。近年來，隨著學生對出國留學機會的需求增長，以及國際化高等教育機構的興起，教育中介（education agent）的市場迅速擴展（Huang et al. 2016; Lin 2020; Nikula 2022）。這一發展引發了學界的爭論：一些人認為，教育中介的興起促進了教育的商品化（Altbach 2013）；另一些人則認為，它們為尋求海外高等教育的學生提供了必要的服務（Coffey and Perry 2014; The Observatory on Borderless Higher Education 2014）。然而，儘管學術界已注意到這個現象，我們對此一市場的形成機制和原因仍知之甚少（McDonough 1994）。更具體而言，儘管現有研究深入探討了全球高等教育市場的現象，卻較少關注其對臺灣的特定影響。

臺灣的國際教育市場是何時、又是如何變成一種「商品」的？今天，擁有高度個人化、彈性，並以服務為導向的留學生輔導諮詢產業，已然成為一種理所當然的現象。然而，如果將視角回溯至 1980 年以前，臺灣的留學體系雖然存在零星的服務業者，但整體而言，市場化與商品化的留學產業幾乎不存在。事實上，高度商品化留學市場的出現，是 1980-1990 年代市場化改革後的現象，並且與臺灣國際教育的結構性轉變密不可分。在 1980 年代以前，留學輔導與留學管理是由政府主導的國家治理機制之一，不僅著重於公費留學制度以培育國家人才，亦強調對海外留學生社群與人口流動的監管（黃金麟 2017）。

進一步從數據來看，臺灣的留學人數在 1980 年代後發生了顯著的變化。根據教育部「我國學生赴主要留學國家留學簽證人數統計」，臺灣在 1950 年代的留學生人數僅為 216 人，但至 1991 年已增長至 22,641 人，並且此後從未低於兩萬人。除此之外，美國過去持續在留學中扮演重要的宗主國角色，但近幾年來，其主導的宗主國地位已持續下降（見圖 1）。臺灣出國留學形成「市場」背後的動力與原因為何？我們該如何理解這樣在歷史型態下，隨著不同的政治與社會趨勢所演變的留學教育系統與制度？其背後牽涉到的組織與行動者，又該如何理解？隨著出國留學的人數與型態更加多元，我們該如何理解其趨勢背後，更形複雜的行動者組織與網絡？

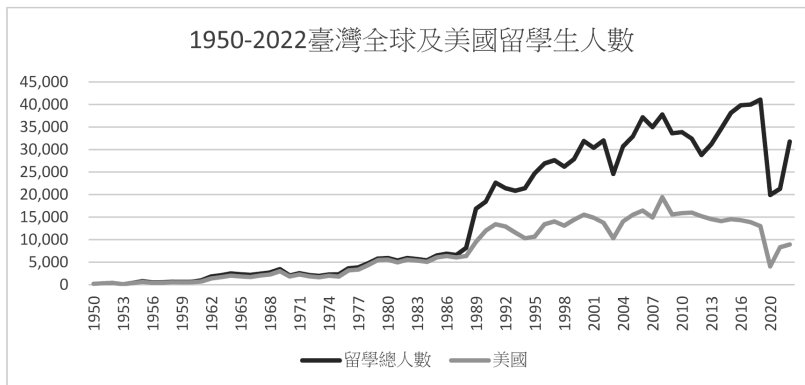


圖 1：臺灣留學生全球及美國留學生人數¹

誠然，解釋留學人數變遷背後涉及一系列的政治與文化因素，過去的研究已提出多種不同的解釋。例如，一些研究聚焦於美援與美國地緣政治影響力，認為美國透過傅爾布萊特計畫（Fulbright Program）與冷戰時期的學術交流，塑造了臺灣早期的留學市場（趙綺娜 2001、2011）。此外，另一些研究則強調新

1 資料來源：教育部國際及兩岸教育司「我國學生赴主要留學國家留學簽證人數統計」<https://depart.moe.edu.tw/ed2500/News.aspx?n=2D25F01E87D6EE17&sms=4061A6357922F45A#>。

自由主義改革對高等教育市場的影響，認為 1980 年代後，政府放鬆管制，使得留學市場逐漸走向私有化與商品化。然而，這些研究雖然突出了西方國家對留學市場的影響，卻未能全面解釋臺灣的留學市場如何轉變為今日高度商品化的教育產業。

本文將在既有研究的基礎上進一步提出：臺灣的留學市場已經形成一個獨立的「場域」(field)，並在 1980 年代經歷了幾次關鍵的場域重構 (field reconfiguration)，逐漸形成一個由市場力量主導的出國留學產業體系。與此同時，本文不同於過去研究主要從全球化的巨觀 (macro-level) 視角解釋留學市場的發展，例如將市場化的興起歸因於新自由主義經濟政策或國際地緣政治變遷。本研究也不僅止於微觀層次 (micro-level) 的解釋，將關注焦點化約為個別留學生與零星出現的市場行動者。相對地，本文是希望透過「策略行動場域」(Strategic Action Field，後稱 SAF) 的理論視角，分析臺灣留學市場變遷中的多重行動者 (Fligstein 1996; Fligstein and McAdam 2012)。透過 SAF 的理論視角，本文希望論證：國際教育市場的出現並非偶然；在其中，政府、學校、私人機構與學生均為場域中的行動者，而市場化與商品化的過程，即為場域規則的重構過程。

在 SAF 理論的框架下，臺灣的留學市場應被視為一個由多重行動者共同參與的動態競爭場域。這些行動者透過競爭與協作，推動市場規則的變遷，最終促成留學市場的商品化。國際教育在臺灣做為一個「場域」，在二戰之後與冷戰時期，主要由國家的在位者 (Incumbents) 對既有的規則進行維護與把控。在 1980 年代新自由主義的浪潮之後，政府逐漸由冷戰時期的管控者角色，轉變為資訊提供者，放鬆市場管制以促進產業發展。教育機構也從依賴政府資助的體系，轉向與市場機構合作，擴大國際招生並推動留學商業化。私人仲介機構與補習班則成為市場內的新興競爭者 (Challengers)，透過資訊壟斷與服務專業化來塑造市

場規則，使留學申請成為一種可購買的商品。這些場域內部行動者的互動，使市場規則得以重塑，並推動留學市場從菁英管控模式，轉變為今日高度商業化、自由競爭的體系。

換言之，本文採取一種不同於過去研究的中層（meso-level）分析，希望重新理解臺灣留學變成「市場」的關鍵動力。具體而言，本研究將從留學市場中的組織與行動者，來考察這一市場的發展（Berman 2012）。透過 SAF 理論，我們希望論證：臺灣留學產業的出現，並非單純源於自上而下的全球化力量（如新自由主義或政治經濟影響）；而是自下而上，由個別行動者逐步建構市場網絡，並形成留學教育的市場化模式。透過這樣的分析，我們將能更清楚地理解，臺灣的留學市場如何從小規模的菁英體制，成長為今日的大眾市場，並如何在全球市場變遷中找到自身的獨特定位。

二、文獻回顧

（一）既有的研究如何探討留學場域？

探討留學市場與體系的形成，首先必須釐清其背後的驅動因素。在歷史上，由個人或國家制度引導，透過跨境移動，從文化邊緣地區到文化中心進行學習的現象，可以追溯至數千年前的文明歷史。例如，中國和古羅馬都可以視為廣義的留學例子（Hudzik 2014b）。然而，在當代高度全球化、數位化和資本主義的社會中，留學教育體系的發展更加蓬勃與多元，留學生的移動，及各類圍繞留學教育的活動、組織與市場也變得更加複雜（Altbach and Knight 2007; Brotherhood et al. 2020; Collins 2013）。現有文獻中存在多種觀點，試圖解釋留學為何逐漸演變

為商品化的市場。以下將首先探討既有研究中較為常見的「新自由主義」和「國際地理政治」觀點，並分析其在解釋臺灣留學領域轉型為商品市場時的局限性。

首先，「新自由主義」(neoliberalism) 理論強調，留學體制的出現與全球化的政治經濟整合密切相關。這一觀點常伴隨單向度的供需模型，例如國內教育對海外學位的「需求」引發留學風潮，或隨著國家資金縮減，海外大學學位的「供應」增加以應對國際學生的移動 (Adamson and Tsourapas 2020)。這類論述也引發了諸多學者對留學全球市場的討論，研究者分別關注個人的跨國留學行動意圖 (Kim 2016; Xiang and Shen 2009)，以及國家在全球化市場中的動機與定位 (Altbach and Knight 2007; Chung et al. 2018)。此外，許多學者將留學視為人力資本的累積與投資，討論各國如何透過優化錄取制度，並調整簽證、社會及教育政策，吸引並留住國際人才 (Naidoo 2003; Naidoo et al. 2011; Naidoo and Williams 2015)。

這一論點的優勢在於，它提出一種以新自由主義為核心的制度轉型視角，能有效解釋當前西方社會中以市場邏輯為主的國際教育體系。這一視角說明，在當前的國際教育趨勢中，主要的行動者多為來自宗主國的高等教育機構，透過提供豐厚獎學金與建立複雜的商品化網絡，積極吸引來自各地的留學生。這也說明了，儘管近年有眾多新興國家投入留學市場競爭，歐美等國仍然是臺灣學生最重要的教育樞紐 (education hub) 與主要目的地。進一步來看，以新自由主義秩序為基礎的分析，也能說明為何目前全球留學體系依然由英語系或歐美國家主導。這不僅是因為它們掌握了多數關鍵的市場行動者資源，也因為它們在經濟與文化層面與這些行動者高度整合，得以持續維持其制度性影響力 (Hudzik 2014b)。

然而，當新自由主義理論視角應用於臺灣的案例時，卻顯現出若干不足之處。例如，儘管此一研究觀點極具影響力，既有的解釋卻難以說明，在全球化與新自由主義浪潮中，臺灣做為一個後進的發展型國家（developmental state），其國家力量如何積極介入，推動多項在地的出國留學政策與實作。換句話說，新自由主義雖然有助於理解當前市場導向的留學體制，卻無法有效解釋 1980 年代以前，臺灣留學制度長期受到國家，尤其是威權體制主導的歷史情境。這些歷史性的制度安排與政策實踐，凸顯出另類的發展邏輯，有賴另一套更具針對性的分析框架來理解。

相較於以新自由主義為核心的解釋路徑，既有研究對現代國際留學教育的發展，還提出另一項重要觀點，即「國際地緣政治經濟」視角。此一觀點主張，儘管留學現象受到全球化等宏觀制度力量的驅動，但對實際參與者而言，留學更是一種兼具全球性與地方性的策略行動，體現所謂「全球在地化」（glocalization）的特徵。具體來說，這類研究認為，留學教育的擴展往往是回應一連串地緣政治因素與結構性需求的結果。例如：世界銀行鼓勵已開發國家資助或扶植發展中國家的教育體系，以促進教育平權與經濟連結；OECD、UNESCO 等跨國組織推動國際學生移動、教育標準化與評鑑制度；歐盟則透過區域整合架構，簽署多項教育合作協議等（Madge et al. 2015）。此外，Chung 等人（2018）則指出，面對這些地緣政治力量的牽動，留學生、家庭與社群也發展出多元的策略與途徑，來回應留學過程中的風險與機會。

運用國際地緣政治經濟的觀點來解釋臺灣留學教育的發展，確實具有多項優勢。此一視角有助於補足新自由主義論述中，對臺灣在地發展脈絡與制度條件的忽略。更進一步來看，這類研究特別強調，在 20 世紀中葉以前，臺灣的留學制度深受西方已開發國家以「扶植發展中國家」為名的地緣政治政策所形塑。許多既有研究指出，自 1940 年代起，美國開始推動一系列以戰

略援助為目的的跨國獎學金與基金會。例如 1946 年設立的傅爾布萊特獎學金，以及中美文化交流基金會（China-United States Exchange Foundation）等，藉此影響對臺的政治經濟布局。這些計畫以「教育援助」（educational aid）為名，實則意在冷戰格局中擴張美國的全球影響力。趙綺娜（2001）進一步指出，這類地緣政治政策不僅改變了臺灣的留學制度，也在社會與政治菁英階層中，培養出大批親美人士，並持續對臺灣的經濟發展與對外關係產生深遠影響。從這樣的觀點來看，進一步關注臺灣在地的政治經濟安排，確實更有助於理解留學制度的演進。

然而，儘管「國際地緣政治經濟」的觀點已將分析重心從抽象的市場邏輯，轉向更具在地性的歷史脈絡，其對於解釋 1980 年代以後臺灣留學制度的發展，仍有其限制。特別是，如果進一步觀察政府開放自費留學，與留學商業服務蓬勃興起之後的發展趨勢，可以發現：美國雖然仍是臺灣學生最主要的留學目的地，但其制度影響力、教育資源的壟斷性，以及對個別學生與臺灣教育機構的主導地位，卻正逐步減弱。以 1989 年以後的數據為例，美國雖持續吸引最多臺灣學生，但其相對占比與象徵權威已顯著下滑。這說明，在美國主導力減弱、地緣政治支持縮減的條件下，臺灣的留學人數與市場規模卻仍持續成長，學生選擇也愈趨多元（如圖 1 所示）。換言之，單靠地緣政治的框架，難以解釋究竟是什麼樣的制度與社會動能，在國際結構性支持弱化的同時，推動了留學市場的持續擴張與深化。

「國際地緣政治經濟」觀點的第二個重要限制，在於它難以解釋，隨著留學選項日益開放與多元化，所出現的大量新興教育產業行動者崛起現象。這些行動者包括廣義的留學代辦（education agents，又稱「留學中介」）、留學補習班業者，以及圍繞留學諮詢、資訊交換、申請輔導與升學規劃等服務的多樣化組織與平臺。自 1980 年代以來，臺灣的留學體系已經從過去

由國家主導的「國家中介模式」，逐漸轉變為以私人機構為主的「市場中介模式」。對個人而言，這樣的轉變代表選擇管道變得更多元，但同時也意味著，選擇與機會越來越取決於個人能否負擔由私人市場所定價的成本。對整體制度而言，市場行動者與組織，例如留學代辦、語言補習班與各類考試服務機構，逐漸成為關鍵角色，而高等教育機構本身也開始以更市場導向的方式因應全球化競爭。這些新興行動者的出現，對既有的留學體制構成多重挑戰，包括國家角色的重組、政策運作邏輯的變動，以及誰有權力治理、管理與規範市場秩序的問題。然而，這些動態變化與制度重構的過程，至今仍缺乏充分的學術解釋與系統性分析。

綜合以上兩點，若要完整地分析現有的留學教育體系，既須關注市場轉型的制度力量，又要討論在地的地緣政治社會因素，並同時須考慮新興市場出現所帶來的行動者與組織網絡。因此，研究者必須尋找新的研究框架。在本研究中，我們將援引在組織與制度理論中相當重要的一個概念，亦即「策略行動場域」的討論，並結合此前組織與制度理論中關於「市場出現」的相關研究，以論述臺灣的留學市場如何出現與發展。

(二) 市場的出現與「策略行動場域」

為了將「策略行動場域」做為研究臺灣國際教育市場出現的主要分析框架，我們首先必須理解：在既有的組織與制度理論研究中，「市場」為何與如何出現？

對組織與制度論的研究者而言，「市場」出現的條件是個重要而經典的話題。若從最基本的經濟學角度而言，從行動者角度出發，市場既然會出現，多半是因為市場的制度與公司等組織的存在，可以降低社會體系中的不確定性與機會主義（Coase 1937）。古典經濟學主張，市場具備一種自我調節機制，包括價

格機制、自由競爭與資訊傳遞，使得社會最終可以獲得最優越的資源配置。近代組織研究者與社會學者則一方面著重討論市場的相對局限性；一方面也強調，圍繞著市場的組織與制度，可以在資源分配和公共需求上，形成新的制度創新。國際教育市場的出現，一定程度上也符合這種調節不確定性的解釋。隨著越來越多國際學生在其家鄉，面臨菁英高等教育機構的機會有限且競爭激烈的狀況，許多東亞中上階層家庭訴諸國際教育遷移，以確保子女獲得「更好」的教育機會（Xiang and Shen 2009）。

除了古典經濟理論，制度理論者也對教育場域發生的「市場」轉變，提供了許多不同解釋。其中，制度理論者指出，市場的出現與轉變，往往出自於某種政策取徑的轉變，以致於社會或國家逐漸發現，通過市場手段進行選擇，經常更有效，也更能驅動核心行動者。在教育市場興起的經驗案例中，Berman（2012）的研究指出，美國大學從過去與商業世界完全脫節，過渡到通過開展科學研究推動經濟增長和保持國家競爭力，進而成為經濟引擎。其原因與 20 世紀 80 年代初，美國大學開始特別關注學術科學的經濟價值，培育生物技術創業、專利，和大學—產業研究中心等領域的發展有關。這些發展進一步導致了美國大學從一個「學術邏輯」的組織，轉向「市場與經濟發展」的制度邏輯，進而與國家的發展形成緊密關連。

最後，教育市場的出現也可以從制度理論中的「場域」視角來解釋。Fligstein 與 McAdam（2011）提出將市場做為一種「場域」（field）理解，對於理解留學市場的出現最有其價值。Fligstein 與 McAdam（2012）認為，市場出現的前提，是必須有一套規則和規範來管理市場參與者的行為，以及執行這些規則和規範的手段。這需要一個控制和治理系統，而這個系統往往是由該領域的在職人員建立的。以共享汽車市場為例，老牌計程車公司是該領域的市場「在位者」（incumbent），他們對市場

擁有巨大的權力和影響力。然而，隨著 Uber 和 Lyft 等共享汽車平臺的出現，新的「挑戰者」(challenger) 進入市場，擾亂了現有的權力結構，挑戰了該行業的既定規範和做法 (Fligstein and McAdam 2012)。在整個過程中，共享汽車市場的控制和治理發生了變化，因為建立了新的規則和規範來規範市場「在位者」的行為。最終，這導致了一個新市場的出現，它有自己獨特的一套權力動態、規範和實踐。

Fligstein 與 McAdam (2012) 的 SAF 理論架構，為理解教育市場展開的獨特權力動態，以及分析市場中在位者和挑戰者之間的複雜互動，提供了一個寶貴的框架。

(三) 運用 SAF 理論與解釋臺灣的留學教育市場

臺灣留學市場的發展，早已不僅是個體選擇特定國家或大學的結果，而已演變為一個組織化、制度化，並高度競爭的市場場域。市場行動者的角色也逐漸專業化與組織化，包括招生機構、教育中介、海外分校與營利型大學等新型組織相繼出現，並在市場內部運作、重塑原有規則與競爭邏輯。然而，這些市場機制如何重構留學決策的方式？留學市場如何從國家主導轉為市場驅動？這些問題無法僅透過既有的「新自由主義」或「國際地緣政治經濟」框架來解釋，而需仰賴能夠分析場域內部互動與制度變遷的理論架構。

策略行動場域理論提供了一個具體且關係導向的視角，使我們得以追蹤場域如何從穩定邁向危機，並在權力重新分配的過程中，重構出新的制度秩序。既有研究對 SAF 理論的應用相當多元，涵蓋國家與市場之間的權力配置、場域內部在位者與挑戰者之間的互動關係，以及制度與資源之間的鑲嵌性動態。然而，本研究特別聚焦於 Fligstein 與 McAdam (2012) 所提出的「場域

斷裂」(field rupture)與「場域重構」(field reconfiguration)概念，亦即在特定歷史條件下，原本穩定的場域邏輯受到外部衝擊或內部張力影響而崩解，開啟了場域重構與制度再定義的過程。

臺灣的留學市場正是一個從穩定走向轉型的典型場域案例。1980年代以前，留學場域由政府主導，以政策補助、資格審查與公費制度控制學生的流動模式與資源配置。當時，場域規則由在位者（政府機構與公立大學）所壟斷。然而，1980至1990年代，隨著政策鬆綁與全球高等教育市場的快速發展，自費留學興起，補習班、留學代辦等民間行動者隨之進入場域，成為挑戰者，並透過資訊服務與代辦網絡，開始擾動原有制度秩序。這一過程構成了一次典型的「場域斷裂」：場域規則開始不穩定，既有的正當性框架與角色分工也因此出現鬆動。

自1990年代中後期起，市場行動者進一步邁向組織化與合法化。例如，1994年成立的「中華留學服務交流協會」開始嘗試建立行業標準，推動專業認證與制度自律。此時，原本由政府單邊主導的留學市場，逐漸轉變為多方競爭的市場化場域。SAF理論幫助我們理解，這一轉變不僅是受到全球化外力的單向驅動，更來自場域內部行動者對政策變遷的策略性回應，包括動員資源與重構規則。

此外，SAF理論也有助我們捕捉市場行動者如何主動塑造場域規則與正當性框架。補習班與代辦機構不只是服務提供者，更透過資訊壟斷、話語認證、出版升學指南、專業化顧問制度等手段，積極參與場域文化的建構。這些機構透過集體行動，不斷強化其合法性與正統性，並進一步形塑學生與家長對留學風險與選擇的理解與判斷。

數位化的興起則進一步擴大了場域的變動幅度。從BBS論

壇到社群媒體、線上教育平臺，新的數位工具改變了資訊的傳播路徑與市場參與方式，使得學生的決策行為更受平臺演算法、口碑評價與資訊密度所影響。市場行動者也不再僅依靠實體招生活動，而是透過數位話語權爭奪學生注意力與資源，重新編排場域中的競爭策略與價值排序。

總結來說，透過 SAF 理論的「場域斷裂」概念，本研究試圖說明臺灣留學市場如何在國家放手、全球高教商品化與民間動員等多重張力下，從 1980 年代的國家場域，轉變為以市場邏輯運作的教育產業。這樣的變遷不僅重塑了制度架構，也深刻影響了學生的決策行為、行動者的組織策略，以及市場場域中正當性規則的生成與轉變。因此，我們也得以重新思考教育全球化在臺灣的具體展現。特別是在市場成為教育制度主導機制的當下，我們必須追問：誰擁有制定規則的權力？誰被排除在外？以及，這樣的市場化如何影響其他中層制度組織的治理角色與功能？

三、研究方法與研究資料

(一) 研究臺灣留學跨國影子教育市場

鑑於過往研究觀點的分歧，本研究採取一種能夠兼顧歷史趨勢與教育市場形成過程的綜合性研究方法。因此，本研究採用多元方法策略，以回應不同的研究旨趣與分析角度，並透過兩種資料來源進行整合。

首先，由於臺灣的留學市場長期以美國為主要目的地，本研究所接觸的行動者與組織亦以美國留學為主，但並不排除其他留學國家。研究者於 2017 至 2018 年間，針對產業內 38 位相關從

業人員進行系統性訪談，並透過對業者的參與觀察，建立了本研究的初步田野資料基礎。參與訪談的成員包括留學顧問、顧問助理、行政業務人員、留學補習班教師及編修等，其中大多數在產業內有超過 2 年的經驗，部分資深顧問與教師則擁有超過 20 年的經驗。他們的訪談內容，協助研究者勾勒出臺灣留學產業的發展樣貌，特別是該市場如何歷經階段性變遷而逐步成形。這些訪談的重要性，在於揭示了不同行動者如何在不同歷史脈絡與階段中推動留學市場的發展。

此外，研究者於 2016 年至 2020 年 9 月期間，持續蒐集深度訪談與田野參與觀察資料。在此期間，研究者訪談了共計 15 位在美國、英國等地留學的臺灣學生，以跨國影子教育產業的顧客群做為主要觀察對象之一，進行補充性分析。總計 53 位留學生與留學業者構成了訪談的主要對象。所有訪談內容均經受訪者同意後錄音，並轉錄為逐字稿，使用 MaxQDA 進行主題式編碼分析。分析內容主要側重於：(1) 從業者進入產業的歷程、(2) 工作服務內容、(3) 對職業身分的認同，以及 (4) 對臺灣跨國留學市場的觀察。最後，為了同步理解 2019 至 2021 年期間，疫情前後業者狀態的變化，研究者還對 5 位留學生與申請者進行了後續追蹤訪談。

本研究的受訪者主要包括 43 間公司的從業人員與服務使用者（如學生或其家長）。研究者採取滾雪球抽樣方式招募受訪者，多數受訪者係透過他人引介，或由研究者之人際網絡推薦而來。此外，研究者亦參考教育部「海外留遊學業者查核」系統，篩選出 2017 與 2018 年間登記在案且仍在營業的 80 家業者，並以電話或網路方式主動聯繫，邀請其員工參與訪談。這些受訪單位涵蓋獨立工作者、小型留學顧問機構與中大型顧問公司（約 10 人以上），亦包括部分以教學為導向的補習班或工作室。

就受訪業者的背景而言，參與者包括 26 位留學顧問、10 位留學補習業者、2 位校方代表顧問、4 位留學編修寫作者，以及其他行政人員。受訪者的職稱包括顧問、顧問助理、經理、補教教師，以及以自由接案方式進行留學文書撰寫的「寫手」或編修人員。受訪者中約一半（30 人）為公司負責人，另一半為受雇員工。受訪者中女性居多，占全體受訪者的 60%（32 人）。年齡分布以 30 至 40 歲者為最多，占 37%（20 人），其次為 50 歲以上（13 人）、40 至 50 歲（9 人）、30 歲以下（11 人）。超過半數的受訪者（共 35 人）擁有海外碩士或更高學位。整體受訪者的學歷以研究所階段為主，包括碩士與博士學位持有者。至於學生部分，則以大學生與博碩士生為主要訪談對象。因此，本研究所關注的經驗與分析，主要聚焦於高等教育階段的申請與就讀過程。

（二）歷史資料與論述

除了訪談與參與觀察，本研究亦蒐集並分析歷史檔案與二手文獻，以補足田野工作中無法呈現的制度與行業演變脈絡。本文所參考的資料包括教育部出版的《教育年鑑》，以及相關研究成果與歷史文獻的整理。此外，檔案閱讀亦有助於理解學生、產業行動者，甚至國家在不同時期如何參與並形塑留學市場。檔案資料也彌補了訪談過程中可能因過度仰賴個人記憶而產生的局限。由於多數業界人士未必熟悉產業的歷史變化與關鍵轉折，檔案資料便成為補足理解的重要來源。

本研究所使用的檔案資料可分為兩組。第一組為研究者於 2018 至 2019 年間閱讀的一系列留學生雜誌，閱讀作業於田野訪談完成後約一個月內展開。其中一套《海外學人》（*Foreign Diaspora*）為臺灣教育部出版的官方期刊，記錄了政策倡議、交流活動、學生社群動態，以及對臺灣學生在美國生活經驗的各類

討論。該刊於 1970 年創刊，2005 年停刊，為理解 1980 年代以前臺灣留學制度的演變與政策導向提供了重要線索。該雜誌亦保留了對早期「跨國影子教育產業」的紙本紀錄。研究者發現，1970 年出版的期刊中已有「留學補習班」的廣告與相關報導，顯示市場性教育機構的早期輪廓。另一套《留學生學訊》由美國多所臺灣學生會聯合自費出版，於 1986 年創刊，2002 年停刊。此套刊物的重要性在於，它反映了 1980 年代末至 1990 年代臺灣新興跨國影子教育市場的樣貌與發展動向。

除了對這些出版物內容的深入分析外，研究者還關注了封面、扉頁、廣告頁等細節。做為具代表性的出版物，這些廣告與版面細節揭示出跨國影子教育市場的形成，是一個循序漸進的歷史過程。雖然現有資料尚不足以系統性地描繪特定業者的發展歷程，但這些關鍵檔案仍大幅豐富了研究者對整體產業演變的理解。研究者運用 MaxQDA 對上述檔案進行主題式編碼，重點分析包括：(1) 留學相關組織與行動者（無論來自國家或市場）、(2) 對留學經驗的認同建構，以及 (3) 對「市場」與產業從業者的描述與詮釋。

本研究強調，回顧歷史文獻與二手資料不僅補足現場觀察，更是理解整體產業場域不可或缺的重要方式。實際上，留學生出國的許多步驟和互動過程主要以書面形式進行，而非口頭交流。這些書面資料形式包括學校印製的小冊子、寄發給國際學生的招生目錄，或各類編輯完成的留學雜誌與專書。在網路普及之前，這些實體檔案與出版物構成了跨國影子教育市場中資訊流通與制度運作的主要媒介。學生依賴這些出版品與文件蒐集資訊、評估選項，並建構對整體留學歷程的理解。因此，回顧這些書面資料並非單純的內容分析或文獻回顧，而是試圖將其置於具體歷史脈絡中加以理解。透過這些材料，研究者得以捕捉留學生與其他行動者在留學場域中的語言實踐與環境感知，進而描繪留學「產

業」如何逐步形成與制度化。

四、研究結果

(一) 冷戰時期國家主導的留學與戰略行動領域的形成 (1950-1980 年)

1. 美國做為在位者：臺灣留學制度的形成

第二次世界大戰前後，美國開始對臺灣的高等教育格局產生深遠影響，特別是在留學機會的開展上。做為國際教育策略行動場域的最初主導者與「在位者」，美國政府有系統且具戰略性地運用教育援助做為外交與意識形態工具，進而影響了臺灣一整個世代的知識菁英。在冷戰期間，美國將高等教育做為軟實力外交的戰略工具，透過獎學金與援助計畫（如傅爾布萊特計畫、福特基金會與共同安全法 [Mutual Security Act]）吸引國際學生赴美深造。根據 Hudzik (2014a) 的分析，這些資助不僅是為了推動教育發展，更旨在培養親美的國際菁英，期望他們返國後能推動符合美國利益的政策與經濟模式。這類國際化策略同時也讓美國高教體系成為外交工具，藉由學術交流抵抗蘇聯共產主義的擴張，並強化美國在全球的思想與文化滲透力（趙綺娜 2001）。

1960 至 1970 年代，美國為遏止共產主義擴張，積極透過對臺美援推動臺灣高等教育的現代化。在此期間，赴美留學生數量顯著成長。戰後美國在海外的教育與文化交流中扮演主導角色，尤其在臺灣，因國民黨政權高度依賴美方支援，美國幾乎掌控了對臺文化與教育輸入的主要管道。在 1950 至 1970 年代，美國對臺策略特別強調教育介入。不僅透過獎學金支持官員、學者與

學生赴美進修，也積極參與臺灣高等教育的制度重建，包括推動大學改革、建立美式研究機構與專業學科，如工商管理、科學技術等領域的現代化。這一過程培養了大量熟悉美國體系的知識分子，進一步鞏固了臺灣做為美國在東亞反共堡壘的地位，使其在冷戰格局下與美國的經濟與政治戰略緊密對接。

除了直接資助臺灣學生出國留學，根據 Wong (2016) 的研究，美國不僅透過獎助金資助臺灣學生赴美，也透過支持僑外生的入學管道，擴大其在亞洲的戰略影響力。1954 年起，美國開始為臺灣的僑生計畫提供財政支持，使臺灣能夠擴大海外華人的招生規模，成為相較於中國大陸的另一個教育選擇。在 1954 到 1965 年期間，美國輸入超過兩億美元的美援，用以資助「僑生」計畫，使當時的國民政府獲得大量資助。冷戰期間，美國除了吸納國際學生赴美，也資助第三國學生流動，以削弱中共在亞洲的影響力。這類跨國學生移動與美國的地緣戰略利益緊密相連，也讓臺灣得以藉由教育吸引忠於國府的海外華人菁英，深化與美方的反共合作 (Wong 2016)。

值得注意的是，儘管美國在此時期主要透過文化與教育進行政治宣傳，但在臺灣，這些活動的實際影響並非完全由官方主導。除了部分政府體系的官員、學者與學生之外，其核心組織運作往往由非官方機構推動 (趙綺娜 2001)。王梅香 (2020) 指出，非政府組織如自由亞洲協會與亞洲基金會，在冷戰時期扮演了關鍵的中介角色，使美國的權力運作呈現「雙重隱蔽」：一方面遮掩了官方介入，另一方面淡化了政治宣傳色彩，進而更深入地滲透各個社會層面。

總結而言，「傅爾布萊特計畫」和《共同安全法》等專案，構成了美國介入臺灣留學體系的核心機制，奠定了早期的制度框架，並藉由美國的文化與經濟影響力，將臺灣納入更廣泛的冷戰

戰略。透過這些舉措，美國一方面提供教育資源，另一方面也積極培養親美的知識分子與政治菁英。

在此時期，無論在市場或個人層面，都尚未形成支持留學的系統性動能。多數留學生仍屬少數菁英，尚未形成風潮。出版品方面，也以個人自傳或零散遊記為主，缺乏統一的指南性資料。根據目前可查資料，臺灣最早出現的留學指南類出版物為 1945 年出版的《赴美留學指導》，作者為劉志宏（1946）。劉博士於 1938 年赴美，撰寫本書時已任教於中國大學，書中綜合多方資料，於 1945 年中旬問世。

書中開篇指出，對於當時的中國學生，包括戰後即將納入中華民國的臺灣學生而言，顯然缺乏留美相關的實用與文化指導。值得注意的是，劉博士大量引用當時的重要參考資料，其中之一為《外國學生在美國的指南》（1937 年第 5 版），這是由紐約的國際教育學院（Institute of International Education, IIE）出版的里程碑式指南。該機構至今仍定期發表美國留學生統計與指導手冊。除此之外，劉先生還參考了《辛辛那提大學學生手冊》（1938-1939）和多期《北美中國學生會月刊》，以及其他許多相關出版。這類指導書籍的稀缺，也反映出在國家系統性介入之前，留學仍屬於少數人的選擇。相比之下，冷戰以後由政府主導的留學輔導、管理與諮詢制度，呈現出明顯不同的樣貌。

學生人數成長的量化資料，也進一步凸顯美國在塑造臺灣留學市場中的關鍵角色。根據教育部統計，1950 至 1980 年間，赴美留學生人數穩定成長，其中絕大多數獲得政府獎學金資助（戴肇洋 2006）。這一趨勢顯示，隨時間推移，資助模式出現顯著轉變。在最初的幾十年裡，幾乎所有留學人員都由政府資助，這反映了政府對人員流動的嚴格控制，而前往美國者幾乎占有所有留學人數的 90% 以上。這裡面當然有美國做為學生招收國的吸引力

與教育品質的因素，但也與美國長期經營高等教育、做為主導在位者的重要影響力有關。當時，自費留學生比例偏低，私營機構也尚未在留學體系中扮演關鍵角色。

2. 國民黨政府的作用：人才培養與政治控制

二戰後至冷戰期間，與美國政府的外交力量相對應的，是國民黨政府對留學政策的全面掌控。1954年頒布的《出國留學管理條例》，正式建立了學生的選拔與監督機制。當時，個人無法自行以私人名義出國留學，即使非屬公費，也需通過國家考試篩選。直到1986年廢除為止，所有留學申請皆需接受審查。這一系列制度措施，包括後來的「公費留考」與返國服務條款，意圖確保留學行為服務於國家利益，而非個人選擇。1960年至1980年間，政府進一步強化了這些法規，實施了嚴格的選拔標準和強制回國政策。出國留學不再是一項私人事業，而是一項由國家管理的投資；學生回國後理應為國家發展做出貢獻。

1949年國民黨政府戰敗撤退到臺灣後，實施了一系列「愛國」教育政策。在這些框架下，臺灣學生沒有自由出國留學的機會，除非前往美國等盟友國家。政府不僅限制學生的移動與資格，也將少數允許出國的人員和管道，視為控制思想和確保黨國忠誠的重要手段。在20世紀70年代末逐步取消各種出國留學限制之前，臺灣國際學生的出國資格和人數一直受到政府嚴格控管。²直到1980年代之前，臺灣國際學生的出國都是由政府直接仲介、監督和贊助，學生需通過特殊資格考試並獲得國家批准才能出國。

2 教育部（1974）《第四次中華民國教育年鑑》，正中書局。援引民國50年行政院長陳誠之指示：「今後留學政策，要注重切合建國的需要，注重學科與地區的選擇，並以公費留學政策，培養基本科學研究人才，同時，根據國家與社會的需要，對自費留學、予以補助與獎勵。現行的自費留學考試辦法，可以研究改善，出國留學青年，應在國內受完高等教育，應對外國語文有相當基礎。」

然而，嚴格控管並不代表政府輕忽留學生的重要性。相反地，教育部（1957）出版的《第三次中華民國教育年鑑》即強調留學生對國家發展的關鍵作用，並指出：

留學問題，時賢屢有爭議，但派遣留學生出國研究，自有其淵源與歷史，我國自遜清同治十一年，即開始派遣幼童赴美留學，其後陸續赴日者尤多，當時以外力侵侮、銳意維新，留學政策，視為要舉。其學成歸國者，對政治之進步，學術之交流，建設之促進，貢獻極偉，遣送留學生之措施，實屬無可厚非。

此外，政府亦特別重視對留學生的輔導與管理。根據教育部年鑑記載：

近兩年來，對於留學生之管理監督，有一積極性之改變，即以輔導工作，為之代替。關於留學生回國服務，設有留學生回國服務輔導委員會，專責辦理，原屬教育部，後以政府對此頗為重視，改隸於行政院。

這顯示政府對留學生的關注不僅限於派遣前的選拔與審查，更延伸至其海外就學與返國後的整體職涯安排，並透過行政資源進一步強化制度化管理。

留學生做為國家意志之延伸的另外一個證據是，除其他的留學相關政策以外，1960-1980年期間，同時也是臺灣公費留學的制度化時期。自1950年代起，政府以「輔導」取代早期的消極監督，並設立專責機構負責留學生的回國安排與後續管理。透過與美國官方及半官方機構的合作，政府亦積極促進海外學人的返國與新生代留學生的輔導出國。教育部主導留學考試制度，設立選拔與資格審查機制，規定公費生須在海外修業兩年，返國服

務三年。此後，公費留學做為一個培育人才的制度，開始穩定辦理，成為選拔一定數量的人才前往海外留學的重要管道。這些管道除了確保穩定的人才輸入以外，也在很大程度上代表了國家對於留學教育人才的管理與調控。

除了管理與控制人才流動，留學不僅是一項教育政策，也是民族主義外交的工具。教育部自 1970 年開始發行《海外學人》（以下簡稱《學人》）雜誌，進一步管理和影響留學相關的話語和敘述。這本由官方出版、每年免費給留學生及留美學生學會的雜誌，代表了國家直接與留學生社群溝通和管理的工具。³ 雜誌內容除回應學生社群的需求，更積極建構其做為政治與外交橋樑的角色：

這本刊物主要是做為連接海外中國學生和僑民與國內人民的橋樑。通過這個刊物，雖然我們不能保證完全傳達我們的情況，但我們會盡力報導我們國內發生的情況。我們不只是報導人們如何渴望並為自己和國家的福祉做出貢獻，也要展示我們遇到的一些障礙……因為大學生和那些能夠出國留學的人：我們的留學學人，往往被認為具有卓越的智慧和能力，這也伴隨著更大的責任。

《學人》在創刊號即出現上述論述，顯示其不僅反映學生社群的聲音，更是國家有意建構國際教育話語的政策工具。除此之外，在這一時期，公費留學生必須遵守嚴格的回國政策，這強化了政府對他們職業軌跡的控制。在冷戰意識形態下，公費留學生被賦予高度政治任務，返國義務被制度化，不僅成為應為國家服務的保證，也形成一種無形的監督壓力。政府不僅介入其學科選

3 教育部（1974）《第四次中華民國教育年鑑》，正中書局。「第八章，輔導留學生回國服務」中有以下內容：「留輔會在聯繫方面採取下列諸般措施：（1）通信方式聯繫、（2）輔導設立同學會、（3）贈送書刊報紙、（4）調查國內需要專才、（5）徵詢回國意願、（6）預為洽介工作、（7）舉辦『國外學人著作展覽』」。

擇與就讀地點，亦對其家庭施加審查機制。與 20 世紀 70 年代獎學金獲得者的訪談，證實了這一國家管理制度所帶來的壓力。一位受訪者回憶政府是如何將監控延伸到他的家人，從而給他們帶來了履行回國義務的巨大壓力。另一位受訪者則描述，政府如何不僅規定他的學習目的地，還規定了他的學科，從而限制個人的選擇，加強了國家對人力資本的技術官僚控制。

臺灣第一個關於「留學中介」商品化機構的廣告，也出現於《海外學人》這本雜誌中。1971 年，《海外學人》第三期刊登了一則「美加留學」(MERICA.Co) 的跨頁廣告，標誌著臺灣第一家留學中介機構在這份具備象徵意義的刊物上登場。這家標準化英語考試輔導機構雖規模有限，卻在國家色彩濃厚的政策刊物中亮相，反映市場力量已悄然進入官方主導的留學體系。儘管當時多數出國學生仍依賴公費與國家資源，但「美加留學」這為數不多的私人諮詢角色，預示了留學市場化的初步萌芽。

3. 早期留學戰略框架的主要參與者

從 SAF 理論來看，這一時期臺灣的出國留學制度，是在「國家」之間的政治、經濟與外交戰略推動下，由場域 (field) 內的參與者網絡共同建構而成。國民黨政府做為主要執政者，控制著學生的選拔、流動和畢業後的就業。美國政府通過獎學金和機構合作，培養了一批親美的知識菁英，加強了臺灣在意識形態上與西方的一致性。同時，圍繞在這兩大國家行動者周圍的，還有一些非政府或半官方的國際教育組織，如自由亞洲協會與亞洲基金會。這些機構在協助臺灣融入美國主導的學術網絡方面，發揮了重要的中介與支援角色。這些組織不僅建立了早期的留學招生基礎設施 (infrastructure)，也提供了實質便利、財務援助，以及初步的跨國制度性留學機制。

然而，直到冷戰結束之前，臺灣的留學環境始終不是一個自由市場，而是深受國家管制的場域，教育與政治和外交深深地交織在一起。SAF 的框架，有助於闡明國民黨政府和美國是如何充當「在位者」，以及他們後續如何陸續退出，讓位給新的行動者，並間接形成一個以「市場」為核心的留學體制。至少在此一時期，國民政府與美國共同維持了一個相對穩定的策略行動場域結構，這符合 Fligstein 與 McAdam (2011) 對 SAF 中現任者維持結構穩定與既有規則的預測。這也證實了當時國民政府與美國，透過官方與半官方的外交聯繫關係，長期主導留學場域，並藉此持續影響臺灣高等教育與在地社會（趙綺娜 2001；王梅香 2020）。

值得注意的是，正是這些在地現象與維持場域穩定的制度性行動，間接促成了後續新興行動者的浮現。直到冷戰結束前後，這些政府與國際間的政治經濟與外交條件，間接為未來留學市場的轉型奠定了基礎。隨著臺灣在 20 世紀 80 年代邁向更加自由化的經濟轉型，私人參與者開始挑戰國家的主導地位，為隨後幾十年商業化留學市場的出現奠定了基礎。同時，這一時期由國家與美國建立的留學制度，也催生了一批重要的返鄉留學生，這些人構成留學市場的重要中堅力量。

（二）市場興起與挑戰者的崛起（1980-1990 年）

1. 全球化下的新自由主義轉型

1980 年代起，美國的國際移民與教育政策逐漸從冷戰時期的意識形態與外交工具，轉向新自由主義（neoliberalism）導向的市場模式。在冷戰時期，國際教育的主要目標，是透過獎學金與學術交流，影響盟友國家（如臺灣）的人才培養，以服務美國的外交與政治利益（de Wit and Merckx 2012）。然而，Hudzik

(2014b) 指出，到了 1980 年代，美國高等教育開始進入「全面國際化」(Comprehensive Internationalization, CI) 階段。這意味著，隨著國家逐步退出高等教育的資助角色，美國大學在財政壓力下，逐漸脫離政府資助模式，轉而積極透過吸引國際學生來創造收入來源。這使得包括美國在內的各國高等教育都迅速轉型為類似「市場」的模式，並以更專業化的經營與招生手段，將高等教育轉型為創造財源的機制。換言之，美國高等教育從冷戰時期的國家戰略工具，轉變為市場化運作的產業；留學生不再只是外交資產，而成為財政資源 (Madge et al. 2015)。

自 1980 年代起，新自由主義成為影響全球高等教育發展的主導力量，推動教育從公共服務邏輯轉向市場化運作。根據 Naidoo 與 Williams (2015) 的研究，英美等國的政府不再將高等教育視為純粹的公共財，而是透過市場競爭來提高效率，並強調學生做為「消費者」的角色。這種轉變的核心，在於將大學治理與資本市場接軌，使學術機構需透過學費、研究合作和產學計畫來獲取資金，而非完全依賴政府補助。這樣的市場邏輯不僅改變了大學的治理方式，也重塑了學生對教育價值的認知：教育不再僅僅是一種知識與文化的傳承，而是一種能帶來經濟回報的投資 (Berman 2012)。

在美國，這股新自由主義浪潮對出國留學相關的「市場化」招生影響尤為顯著。隨著政府對公立大學的資助減少，美國大學開始積極招攬國際學生，以學費收入填補財政缺口 (Hudzik 2014a)。結果不僅使學費大幅上漲，也使國際學生成為學術機構的重要財政支柱之一。與冷戰時期的政府補助獎學金模式不同，1980 年代後的留學政策更加市場化，國際學生須自費或依賴私人貸款支付高昂學費。此外，美國政府也透過政策工具 (如 OPT 與 H-1B 簽證)，延長留學生的停留時間，將其視為人力資本，為美國的科技與經濟發展服務。這種人才引進政策促使全球教育市

場向美國集中，使美國大學在全球學術競爭中占據主導地位，並形成一種「全球人才爭奪戰」的局面（Hudzik 2014b）。臺灣的發展也正好呼應了這一轉型，在美國高等教育成為更以經費考量的新自由主義市場後，臺灣的出國留學也逐步轉型為以自費留學為橋樑的「市場化」過程。

2. 臺灣出國留學管理的「市場化」轉型

1980年代是臺灣留學場域轉型為「市場」的關鍵時期。其中第一個關鍵在於，以國家為主體的留學管理、輔導與實務運作逐步退場，讓在地與非國家行動者獲得更多參與空間。在國際教育領域，美國的逐步撤出不僅賦予非國家行動者更多力量，也促使臺灣國內的「在位者」開始調整其行動策略。臺灣的國民黨政府也在此一時期出現重大轉變。隨著美國開始為自費國際學生開放更多空間，臺灣的留學體系也逐步從政府審核主導的公費模式，轉向市場化的自費體系。此外，儘管公費留學仍受國家監督，但政府對私營留學服務機構的管制也逐步鬆綁，使愈來愈多臺灣學生得以在無須政府直接干預的情況下出國留學。

儘管在1980至1990年代之前已有部分學生得以出國留學，但一方面人數受到限制，另一方面亦須符合特定資格與管制條件。直到1980年代前的數十年間，政府才陸續放寬多項留學政策，進而促使留學生人數增加，並帶動留學市場的發展動能。具體而言，在國際教育方面，1962年至1964年間，教育部取消了對自費留學人員的強制性「國家留學資格考試」，改為允許學生以自費名義申請出國。1976年，外交部取消了《出國留學條例》所規範的國家配額制度，全面開放公費與自費學生申請，讓他們能自主選擇赴海外攻讀學位。最後，1988年臺灣政府全面取消對申請人年齡的限制，使所有高中畢業生皆可赴國外接受大專教育。在一系列的放寬管制與權力下放之後，各年齡層與不同

學術能力背景的學生開始大量前往國外（主要是美國）就學。

隨著出國留學逐漸轉變為「自費留學」為主，留學生的各類需求與輔導工作也從單一體制轉向多元化（黃新憲編 2010）。過去主要由國家負責的臺灣國際學生之輔導、諮詢與資源提供等工作，例如原本由國家寄送的書刊與贈閱刊物，逐漸由留學「市場」中的出版者接手。此外，這一時期越來越多學生開始仰賴家庭與學校的自主資源，也有部分轉向「市場」，尋求留學相關的輔導、諮詢與服務。這些需求促成了後來的國際教育「中介」（brokerage）機構的興起，例如留學代辦（或稱「留學中介」）、留學諮詢顧問、出國輔導顧問，以及英語補習業者。市場化的轉向，為這些圍繞出國留學的參與者開創了新的機會與角色（Hudzik 2014a, 2014b）。

這個轉向「市場」的過程有幾個結構性的因素。首先，長期以來，政府透過嚴格的監管框架控制留學過程。這包括嚴格限制留學生彼此的資訊流通，以及政府透過發送如《海外學人》這類刊物，直接或間接地聯繫海外留學生同學會，進而間接地對留學生的日常實施嚴格管理。然而自 1980 年代以後，隨著政治環境的轉變以及高等教育新自由化浪潮的興起，政府也逐步放鬆對留學的控制。其次，臺灣的中產階級人口逐漸增長，其中包括越來越多受過中等以上教育的群體。1980 年代的統計資料凸顯了這一轉變：自費留學生的比例相較於公費留學生大幅提升。1970 年代，幾乎所有出國留學的臺灣學生都是國家獎學金獲得者；而到了 1980 年代中後期，自費留學生人數快速上升，甚至超越政府資助人數。這一轉變標誌著由消費者主導的留學市場的興起，在這個市場中，越來越多的遊戲規則是由私人機構而非國家制定（戴肇洋 2006）。

「自費留學」代表的不仅是政府監管的自由化與開放，同時

也意味著臺灣學生可以在沒有政府直接干預的情況下出國留學。從「策略行動場域」理論來看，這一時期象徵著國家主導的約束力量減弱，為新興挑戰者進入市場創造了機會。這些挑戰者，最初是小型的輔導服務與教育代辦業者，他們迅速擴張，填補了國家開放自費留學後產生的市場空缺，承接大量的留學需求。這些需求包括協助學生出國的各項輔導，也涉及學生返國後的就業銜接。這些挑戰者所提供的多樣化「服務」，正好回應出國留學需求的多元化，包括申請更多目的國、不同升學背景與入學途徑、更廣泛的學科選擇，以及對自主移動與規劃有更高期待的留學生需求。換言之，愈來愈多自費學生的出現，無論是回應全球教育市場的擴張，還是臺灣逐步發展並與國際教育接軌的趨勢，皆為早期市場參與者進入此場域提供了契機。

國家放鬆對留學的管制，對留學生社群的影響，可從支持角色的轉變來觀察。原本由教育部等政府機關主導留學生返國與海外聯繫的職能，在此時期逐步淡出，轉而由留學生自主發展的社群擔任主要支持者。與早期缺乏支持與資訊的菁英型留學生不同，這一時期的留學生已經逐步形成規模龐大的社群網絡。這個時期最具代表性的出版與刊物為《留學生學訊》（後稱《學訊》）。儘管《學訊》的名義出版單位仍為教育部，但從其後續期數與內容來看，該刊物已逐漸脫離國家掌控，轉向由留學生社群自主運作。該社群甚至編印《留學生手冊》，提供各類留學資訊，並鼓勵返臺任教的大專校院校友組成「留學顧問團」，協助後進學生。

留學自主社群的發展，意味著過去主要由國家提供的留學論述與管理，逐漸轉向以學生自主為主的發展趨勢。從眾多《學訊》的內容來看，其中包括對留學生的資料分析、資訊提供、具體的申請辦法，以及轉介留學說明會等內容，顯示留學生社群已逐步走向成熟。留學也不再只是個人的教育歷程或手段，而成為

一種社群的共同組織與集體效應。例如，《學訊》（1992，第73期）中一篇文章提及「同學會的功能」：

凡是留學海外的學子莫不多少知道有同學會這樣的一個組織，而大概也會與留學地的同學會有些關聯。有的留學生會很積極的投入同學會的工作，有的保持若即若離的關係，有的卻視同學會為一個毫無意義的組織，根本不相往來。其實同學會只是同學之間一種基於互助關係所建立起來的，自願性的聯誼式組織。

.....

聯絡感情、提供服務和傳遞消息是同學會最主要的功能。當然同學會所能從事的活動，並不僅限於上述的這三項，譬如舉辦演講活動或研討會、組織樂團和合唱團等。同時，同學會也可以扮演國民外交大使的角色，藉著同學會的活動，將我們的文化生活介紹給外國人認識。

除了關注同學會本身的敘述外，值得注意的是，與前一時期如《學人》等刊物中較具政治色彩、強調留學生集體政治與外交價值的形象相比，這一時期的留學生更關注自身的生活經驗與實際留學過程，包括如何學習英文、組織日常生活、成立學生會、聯絡感情與建立互助組織等。

留學生社群的成熟，意味著他們對各類留學輔導與資訊提供者，有了更多直接互動與討論。這其中就包括對於留學市場業者的討論。隨著市場與留學社群的同步發展，關於留學市場「管理」的論述也開始浮現。例如，最早在1986年發行的《學訊》，就出現了標題為〈國外大學應自行申請，勿委託其他機構代辦：

謹防違規留學輔導中心欺騙〉的文章（教育部 1986）。這也是該刊物首次出現對留學業、留學標準考試輔導業者的討論。這顯示，自 1980 年代起，留學市場已開始出現關於其管理與邊界的討論，並引發留學社群與留學市場之間的互動。換言之，留學市場已經開始出現端倪，且留學的主體（如留學生與其家庭）也開始關注留學服務業者的興起。更重要的是，圍繞這些業者所提供服務的相關論述也逐漸浮現。

值得注意的是，這一時期留學業者的出現，不僅在《學訊》中被多次提及，業者也直接參與到留學生生活的敘述與經驗分享中。例如，其中一期提到〈如何選擇學校（上）〉（1991，第 61 期），作者即是一名從事留學顧問的業者，說明如何提供學生相關的輔導與經驗。而在下一期（1991，第 62 期），則可直接看到有關「留學新生座談會」與留學業者的經驗分享。這與過去認為市場僅隱身於臺灣留學教育邊緣的印象大不相同。至少在這一時期，隨著國家的退出，大量留學生對於資訊和輔導工作的需求，使各種具備留學知識的個體能夠成為重要的資訊與技能提供者。因此，留學業者也是在此一時期成為主要的影響者。

觀察量化數據只能說明留學生或業者數量的成長事實，卻無法解釋他們在策略行動場域（SAF）中所扮演的關鍵角色與意涵。政府控制的放鬆，標誌著 SAF 理論中關鍵的「場域斷裂」階段，象徵國家做為國際教育主要把關者的角色正在式微。但這並不意味著市場中新的行動者會自然出現。因此，有必要進一步說明：隨著政府逐漸鬆綁管制，學生自發出國所形成的社會動能，推動了一批原本不存在的行動者進入場域，開始挑戰既有的在位者與制度秩序，進而改變市場的發展軌跡。為了理解這一轉變，我們必須進一步探討另一項與「自費留學」相關但不同的趨勢——即隨著自費潮流而逐漸浮現的「海外歸國人才」。

3. 做為市場催化劑的歸國學人

1980 年代臺灣留學市場的轉型，不僅源自國家政策鬆綁或全球教育商品化的影響，更是由一群特殊行動者——海外歸國學人所驅動。這群人得益於前期逐步開放的政策，成為出國留學的先鋒。原本做為國家主導體制下的被動參與者，他們隨著 1980 年代末至 1990 年代初的返臺潮，轉變為新興教育市場的創業先鋒，並透過創辦語言學校、留學顧問公司與備考機構，成為市場化浪潮中的關鍵催化劑。

這批歸國者多數曾在美國接受高等教育，帶回的不僅是語言與學術訓練，更重要的是一種在地社會難以複製的「移動資本」(mobility capital)，包括對外國教育體系的熟悉、文化適應力與跨國社交網絡。在一般職場中，這些文化與語言資本未必能立即轉化為就業優勢；但在新興留學產業中，卻成為具有稀缺性與專業權威的服務資源，進而兌換為經濟資本，展現典型的資本轉換過程 (Kim 2016)。

同時，1980 年代末，臺灣社會對出國深造的需求快速增長。都市中產階級逐漸壯大，對教育投資極為熱衷，家長願意投入大量資源，協助子女取得國際文憑與語言能力。龐大的教育消費需求，促使原本以非正式形式提供的經驗分享與文化傳承逐漸商品化，並推動語言補習班與留學顧問公司的制度化與專業化。

早期許多教育機構由美國大學的臺灣校友創辦。他們熟悉申請流程所需的語言成績、文件準備與文化適應策略，並將個人經驗轉化為結構化的服務流程。以標準化考試為例，托福 (TOEFL) 與研究所入學考試 (GRE) 是進入美國高等教育體系的門檻，也成為早期補習班迅速成長的核心項目。這些考試準備中心最初多為非正式且小規模的機構，由歸國教師以經驗授課形式經營。隨

著需求激增，他們逐步發展出標準課程、模擬考試系統與分校制度，最終成為具規模的企業體系。

H 先生在這個時期創辦了海外留學備考補習班，在與研究者的訪談中，他回憶道：

我的生意像雪球一樣增長……（原因是）我做到了別人做不到的，解決考試的方案。我找到了解決方案。標準化考試都有自己的邏輯，我們提供方法來理解這種邏輯。

這段敘述不僅呈現其創業歷程，也揭示早期業者如何將語言與文化能力轉譯為技術知識，並進一步制度化為可規模化的教育商品。

與此同時，留學諮詢服務也從早期零星的社交協助，逐步發展為專業化的顧問體系。曾在美國高等教育體系中歷練多年的歸國學人，開始提供申請策略規劃、學校選擇、文件撰寫與簽證準備等全方位服務。其專業性不僅源自個人經驗，更來自對外國教育文化的熟稔與再現能力。這些諮詢公司由最初依賴個人網絡的操作模式，逐步轉型為具明確職能分工的結構化企業，為 1990 年代以後留學產業的專業化奠定基礎。

值得注意的是，早期留學市場的發展具有高度的多元性與機會導向。例如，一位來自旅遊業的創業者便回憶，自己如何從組織短期教育旅遊起步，進而轉型為提供全方位學術諮詢的服務者。他的經歷顯示，當時市場尚未局限於特定專業背景，而是能夠吸納具跨國經驗與社交資本的多元行動者進入，並透過實務累積建立專業信任。這樣的市場流動性與進入門檻的彈性，不僅擴大了行動者的組成，也標誌著一場持續進行中的「場域重構」，

其中新進者透過實作與創新逐步介入並改寫既有規則。

4. 市場轉型期的主要參與者

總體而言，海歸創業者在臺灣留學市場的形成中扮演雙重角色：一方面是知識轉譯者，將海外教育經驗在地化；另一方面則是制度建構者，透過創業實踐推動產業的商品化與專業化。換言之，留學業者不僅回應市場需求，也形塑了市場邏輯。

從制度社會學觀點來看，這些返國的海歸學生，從跨國留學者逐步轉型為創業者，也逐漸成為臺灣留學場域中的「挑戰者」。他們在制度場域逐漸鬆動之際，辨識出新的機會結構，並運用自身的文化資本、社會網絡與創業實踐，在原本由國家主導的教育體系中開闢新的策略行動空間。他們的出現與實踐，重塑了場域內的權力分布與角色定位，象徵臺灣留學市場自官僚體制轉向民間專業服務的「場域重構」，展現了策略行動場域理論的典型特徵。接下來，本文將說明這些行動者如何透過具體實踐，逐步穩定制度規則，並成為新的場域主導者。

(三) 市場制度化和專業化 (1990-2000 年)

1. 市場挑戰者如何尋求合法性

隨著留學市場的零星需求逐步匯聚並產業化，1990 至 2000 年間，大量出國需求促成了更龐大的「跨國影子教育」(transnational shadow education) 產業的興起。然而，無論是產業本身或市場參與者，雖然面對龐大的社會需求，其商業本質在當時始終處於具爭議性的社會位置。雖然提供對學生具有高度實用性的申請策略、語言考試訓練與文化適應等服務，但留學業者在公眾輿論、媒體報導，乃至部分菁英學生社群中，仍長期面臨

正當性與道德合理性的挑戰。在缺乏制度規範與信任基礎的氛圍下，部分留學業者開始尋求建立制度化的自律機制，以對抗外部污名並提升市場正當性。

成立於 1994 年的「中華留學服務交流協會」（2005 年更名為「中華民國留學服務商業同業公會」），成為這一制度化過程的重要里程碑。該協會整合當時主要補習與代辦業者，致力於制定服務標準、推廣道德準則、建立認證制度，並與教育部及內政部協調，爭取法源依據。這是臺灣留學市場首次出現由業者主導的場域內部治理機制，藉由集體行動，將原本高度非正規、碎片化的市場，轉型為具有組織性與規範性的專業領域。

同時，國家治理力量也於此時期重新介入。教育部陸續推出多項管理措施，包括「留學資訊萬花筒」（現名為「海外留遊學資訊萬花筒」⁴）等資訊平臺，並制定海外留遊學定型化契約的查核規範與管理辦法，⁵以規範業者服務與保障消費者權益。這一積極的管理措施，也使我们得以從數據中窺見此時期留學市場的轉變。根據商業登記資料，自教育部開始系統化登記以來，2008 年登記在案的留學公司為 82 家，2009 年增至 103 家，2022 年則達 122 家。這種穩定的增長趨勢，反映出市場對專業化服務的依賴，同時也與認證制度的推行與公信力提升相呼應。業者開始發展多樣化服務，不僅協助申請大學與語言學校，亦推出短期語言沉浸課程、暑期學校與國際實習計畫等新產品，標誌著臺灣留學產業由單一功能向多元化轉型。

許多顧問在訪談中指出，與專業組織建立聯繫並取得國內外合作資格，對於維繫公司信譽至關重要。儘管不是所有的業者都

4 教育部。「海外留遊學資訊萬花筒」。教育部國際及兩岸教育司。<https://studyabroadinfo.moe.gov.tw/web/sai/Index.aspx>。

5 2006 年公布〈海外留遊學契約應記載事項及不得記載事項執行情形查核作業要點〉。<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL040050>。

與商業公會有直接的聯繫，但這個過程也逐步使得產業取得社會信任。一位留學顧問在訪談中表示：「學生和家長越來越傾向選擇有認證、與海外機構合作的留學公司。他們不再依賴朋友介紹或網路推薦，而是希望看到明確的專業標章與制度保障。」

從 SAF 理論的觀點來看，這一階段標誌著場域內部權力結構的重組。1980 年代末，私營業者仍處於邊緣挑戰者地位，長期被國家與公立大學行政體系排除在教育治理之外；然而，至 1990 年代中期，透過組織化與專業化的發展，這些業者逐步轉變為新興主導者，掌握市場規範與行業話語權。協會的成立與制度規範的建立，不僅排除不合規新進者，也提升整體產業的信譽與透明度，體現了一種由下而上的場域制度化重構過程。

更關鍵的是，這場制度化轉型並非單純回應全球新自由主義教育市場的壓力，而是臺灣在地行動者在跨國人員流動加劇的背景下，積極爭取專業認同與市場規則制定權的結果。他們不僅為自身建構合法性，也透過出版刊物、編印業者名冊、建立專業培訓課程等行動，積極嵌入主流教育體系，成為跨國教育遷移過程中不可忽視的制度行動者。

2. 留學資訊的商品化

隨著臺灣留學市場在 1990 年代持續制度化與專業化，一項關鍵且常被忽略的變化是：留學資訊本身的商品化。留學資訊商品化的過程，根本性地改變了學生與家庭獲取資訊、理解海外高等教育體系，以及做出申請決策的方式。在 1980 年代以前，留學知識多半透過非正式網絡流通，例如校友、親友推薦與同儕間的口耳相傳。雖然官方出版物如《海外學人》與《留學生學訊》亦提供相關資訊，內容卻多為政策導向，更新不即時且欠缺實務操作性。

進入 1990 年代，伴隨市場規模擴大與教育商品化邏輯的滲透，留學資訊本身成為具市場價值的資產，開始由私人機構生產、包裝與銷售。其中最具代表性的案例為「哈佛出版社」與「美加出版社」，兩者分別隸屬於「哈佛留學英語中心」與「美加留學補習班」，實為教育機構的延伸部門。據本研究統計，兩者於 1990 年代至 2000 年代初，共製作至少 50 部以上的留學相關出版品，涵蓋大學申請流程、標準化考試準備（如 TOEFL 與 GRE）、學校選擇、文化適應等主題。這些出版品不僅提供業者廣告效益，更成為學生決策過程中的重要知識來源。

國家圖書館的出版記錄亦顯示，以「留學」為主題的書籍與手冊數量，在 1980 至 2000 年間幾乎翻倍成長（如圖 2），其中絕大多數為民間出版，顯示知識主導權已由國家轉向市場。留學諮詢與資訊不再屬於公共教育體系的一部分，而成為私營企業所掌控的「知識治理」領域。換言之，留學業者不僅販售考試輔導與申請服務，更透過知識生產、話語建構與資訊壟斷，強化其在場域中的正當性與權威性。

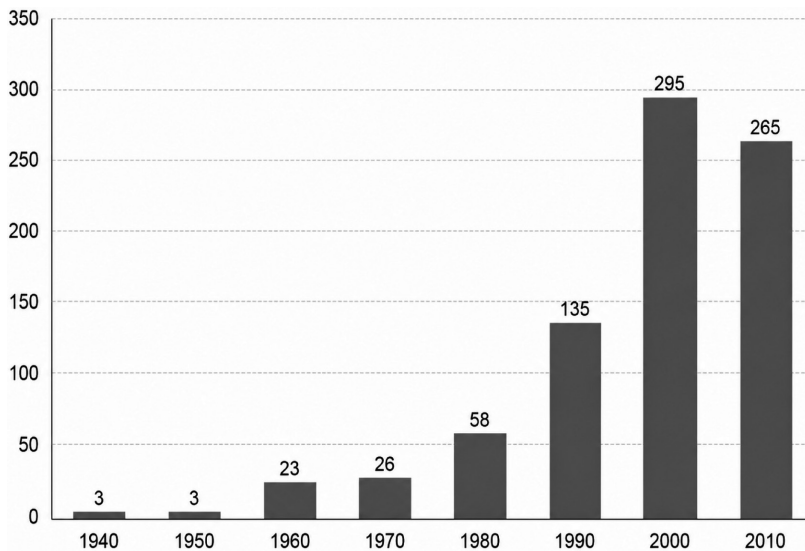


圖 2：國家圖書館「留學」關鍵字搜尋結果（1940-2010）

此外，資訊科技的興起亦推動資訊型態的轉變。至 1990 年代末，網路論壇（如 BBS）已成為學生分享留學經驗、評論教育機構與交換策略的重要公共空間。這種由印刷知識向數位平臺的轉移，使學生得以比較服務品質，也提高整體市場的透明度。然而，資訊不均的問題也隨之浮現。是否能參與高階資訊網絡，往往受到學生階級背景與數位素養的制約。

資訊商業化不僅重塑知識流通邏輯，也創造出新的商業模式。許多教育機構開始將專業知識進一步商品化，例如舉辦收費型說明會、出版專屬考試指南、提供高階付費顧問計畫等。在此過程中，留學諮詢首次明確做為一種可定價的產品登場，其價值不再僅建立於教育服務，而是根植於對資訊、策略與申請流程的掌握權。這一轉變，標誌著臺灣國際教育領域核心由學術導向轉為市場導向，資訊本身成為競爭資源。根據 SAF 理論，此現象可視為場域內部「知識治理權限的轉移」，是一種典型的「場域斷裂」，意即場域規則、參與者與資源配置出現質變，由原本國家主導轉向私人企業主導的市場秩序。

在新的場域結構下，家庭——尤其是中產與上層家庭——成為教育商品的主要消費者。隨著教育服務日益私有化，中產階級對全球流動性的渴望與焦慮，對應藍佩嘉（2019）在《拼教養》中所提的「全球保安策略」（Global Security Strategy）——不同階級的父母為回應子女需求與親職角色的轉變，發展出各自的全球因應方式。在留學市場的脈絡下，這些父母越來越依賴私立留學機構來降低風險，而並非單純基於精準的利益評估。作者對一位 1990 年代出國留學、目前已返國並成為家長的受訪者之訪談亦顯示，無論對於家庭或個別留學生而言，跨國留學中升學競爭與資訊不對稱所造成的壓力相當驚人。因此，這位父親表示，這些壓力後續導致他們選擇求助專業顧問，以爭取子女在名校申請中的優勢：「不像我們那一代有教育部幫忙送出去，現在我們

完全靠自己打聽消息，光是準備資料就頭大，最後還是找了顧問。」

然而，這種依賴也加劇了留學機會的階級分化。高收入家庭可購買個人化申請顧問、名校內推計畫、獨家資訊平臺等高端服務；中低收入家庭則受限於資源與資訊取得能力，無法享有同樣層級的教育指導。這進一步擴大了菁英留學與大眾留學之間的差距，使「留學」從公共教育選項，逐步轉變為一種私有化、差序化的社會投資行為。

可以說，至 1990 年代末與 2000 年代初，出國留學在臺灣已不再只是教育選項，而是轉化為一個由資訊驅動、策略導向、專業整合的市場體系。此一轉變標誌著留學制度場域的深層重構：私營教育機構與諮詢公司不僅是服務提供者，更透過知識生產、話語建構與資訊壟斷，形塑家長與學生的決策邏輯，進而鞏固其做為場域在位者的權力地位。教育商品的內容也不再只是語言課程與申請協助，而是圍繞策略性資訊建構的專業服務體系，使留學產業由文化中介角色轉化為制度治理者。

3. 市場鞏固期的主要參與者

從策略行動場域（SAF）理論的角度來看，1990 至 2000 年間，是臺灣留學制度由國家管控逐步轉化為市場體系的關鍵轉捩點。原本被邊緣化的私人挑戰者逐漸取得制度性主導地位，推動留學市場的結構化與規則化。這一轉型涉及數個關鍵機制的交織：首先，專業協會的成立與自我規範的推動，提供了制度合法性與治理架構；其次，留學資訊的商業化，將原本分散於非正式網絡的知識納入商品交換體系；最後，家長做為主要消費者的崛起，則使家庭的決策邏輯正式嵌入教育市場的核心運作之中。

SAF 的分析視角揭示了場域主導權的深層移轉。過去以國家

為主體、以民族現代化為核心目標的國際教育系統，逐步被私人業者、資訊提供者與家庭導向的市場結構所取代。私營行動者透過制度建構與知識壟斷進入權力核心，並重新界定「專業」、「合法」與「成功」的社會意涵。此一變化不僅重新塑造了場域中的角色關係，也改變了制度規則與資源配置的邏輯。

更重要的是，1990 年代末期的制度化過程，為 2000 年代以後的產業細分與全球整合奠定了基礎。數位科技的導入、國際教育品牌的滲透，以及與海外機構的合作機制，使臺灣的留學產業迅速嵌入全球高等教育市場。自此，留學不再是由國家主導的民族工程，而成為一項以市場邏輯運作、以資訊為資本、以家庭為消費主體的高度競爭性產業，在全球教育資源重分配的過程中逐步確立其制度性地位。

（四）市場轉型與數位化力量的體現（2000-2020 年）

自 2000 年代以來，臺灣的留學市場經歷了深刻的制度轉型，呈現出三大趨勢：市場細分更加明確、國家角色逐漸退位，以及數位化與全球整合的加速。這些變化不僅重塑了近 20 年來學生的行動邏輯與服務使用方式，也重構了整個留學場域中的權力與規則架構，構成一場典型的場域再組織過程。由於本文聚焦於國家轉向市場的階段，以下僅簡要描述這一時期的發展。

首先，隨著產業日趨成熟，留學市場出現明顯的階層分化。高端顧問服務針對資本充裕的菁英家庭，提供個人化策略諮詢、專屬面試訓練與名校申請規劃；而面向大眾市場的中價服務，則強調價格實惠、可預測性高的「條件式入學」與 Pathway Program 等保證入學方案，使更多學生能透過市場手段創造出國機會。此外，業者亦推出更精緻的一站式服務，如簽證辦理、備考課程與大學配對，以滿足不同客層需求。根據教育部「留學

資訊萬花筒」資料顯示，登記留遊學業者的數量自 2000 年初的 80 間，增至 2023 年的 793 間。若排除商工登記不清或已歇業業者，實際活躍的核心機構仍從 51 間擴增至 169 間。儘管現有資料無法直接比較業者規模，但此趨勢已清楚顯示：產業不僅穩定成長，業者類型也日益多元，反映留學服務逐漸成為一項依賴商業邏輯運作、具有明顯階層屬性的教育商品。

同時，國家角色並未完全退出。1990 年代以前，國家透過獎學金審查、出國資格審核與公費服務義務，掌控學生的國際流動。然而，自 2000 年代起，政府基本上放棄了對留學市場的直接干預，轉而提供資訊支持、間接輔導與引導。例如，政府持續經營「海外留學資訊萬花筒」網站，或透過地方機構，如臺北市立圖書館設立的「留學資訊中心」，蒐集資料並舉辦定期講座，輔導學生規劃海外升學。這些舉措顯示，國家已從過去的規則制定者角色，轉型為資訊平臺的提供者，退居幕後；而場域中的主導力量，則逐漸由私人教育業者與顧問機構所掌握。這也反映出場域權力的重組——國家對教育治理的重心從「管制」轉為「媒介」，其在位者角色遭到重新定位。

最後，數位科技與社群媒體的快速發展，也深刻改變了留學市場的邊界與參與者結構。從早期的 BBS 論壇、Facebook 社團與 Line 群組，到近年活躍於 Dcard 等平臺的資訊交換，學生社群逐步取代傳統機構，成為資訊流通與經驗分享的主要空間。學生得以即時交流申請經驗、評比服務品質、共享備考資源，進一步強化市場的透明度與去中介化趨勢。從 SAF 理論觀點來看，2000 年以來的臺灣留學產業，正處於一個典型的場域轉型階段——傳統的在位者（如政府與既有的留學代辦機構）逐步喪失主導權，而新興的數位平臺、全球教育企業與專業化私營業者，則成為新的行動主體，重寫場域規則、重構資源配置，並推動市場邏輯在教育領域的深入滲透。

五、討論與結論

透過 SAF 框架，我們可以更好地理解臺灣留學制度，如何從國家控制的民族主義項目，轉變為市場驅動的全球產業。70 年間，臺灣的留學市場經歷了多次場域斷裂，包含政治、經濟和技術力量的變化打破了現狀，讓新的挑戰者取代了國家現任者。臺灣留學制度從冷戰時期國家主導、以外交戰略和人才培養為重點的舉措，經歷了多次的場域重構，最終演變成了商業化、消費者驅動和數位化整合的產業。

臺灣留學場域市場的構成，起自於冷戰時期（1950-1980 年），當時美國的外交政策和臺灣的國家主導型管理，決定了海外留學的格局。國民黨政府做為「在位者」主導並壟斷了這一場域，通過嚴格的資格標準、獎學金計畫和回國義務來規範學生的出境流動。美國做為外部執政者，則透過各項外交與經濟援助專案，培養臺灣的知識菁英，加強親美意識形態的一致性，從而發揮影響力。在這一階段，海外教育不是一個私人市場，而是受到高度管制的場域，與冷戰地緣政治戰略緊密相連。

到了 20 世紀 80 年代之後，在新自由主義經濟改革、全球高等教育融資的變化，以及臺灣政策轉向放鬆管制的情況下，留學場域出現了第一次場域斷裂。美國高等教育體系越來越依賴國際學生做為財政資源，促使各院校積極招收自費的臺灣申請者。與此同時，臺灣政府開始放鬆對留學過程的控制，允許私人市場參與者——教育諮詢公司、輔導中心和海歸者主導的機構——挑戰國家的主導地位。從 SAF 的角度看，「挑戰者」進入了這一場域，利用國家控制的削弱，建立了通往海外教育的其他途徑。到了 1990 年代，「挑戰者」也轉變成了「現任者」。出國留學服務協會的成立，標誌著該行業的正規化，管理方式從國家控制轉向自我調節的市場規範。隨著留學知識的商業化，傳統的點對點網

絡逐漸被《學訊》和哈佛出版社等私營資訊提供商所取代。備考服務和標準化申請諮詢的擴展，進一步加強了市場主體相對於國家機構的主導地位。

到了 2000 年代，臺灣留學場域出現以數位化和全球一體化為特徵的第二次斷裂。政府過去透過直接監管來主導學生的流動性，現在則轉變為提供資訊而非實施控制的促進者角色。與此同時，私人諮詢公司和線上平臺成為影響留學決策的主導力量。數位諮詢、人工智慧驅動的招生工具，以及去中心化的點對點網路（如 BBS 論壇、微信和全球教育服務）的興起，顛覆了傳統的中介模式，使學生可以繞過正規中介，直接從數位來源獲取資訊。就 SAF 而言，挑戰者進一步削弱了傳統現有機構的力量，創造了一個高度流動、由消費者驅動的教育市場。

這意味著到了 2020 年代的今日，臺灣的留學市場已發展為一個高度商業化與全球整合的體系，涵蓋從菁英個別諮詢到標準化申請配對等多元服務。臺灣留學產業的發展歷程表明，要理解當代留學制度的轉型，不能簡化為全球力量的宏觀擴張，也不能僅歸因於在地個體的主觀選擇。事實上，真正推動留學場域轉變的，是一系列運作於中層層次的制度實作、組織互動與場域重構動態。也唯有從此視角出發，我們才能捕捉制度如何生成、行動者如何浮現，又如何策略行動場域中挑戰或鞏固既有秩序。

概念上，本文提出兩項貢獻：第一，本文將留學視為一個具有制度邏輯與權力互動的中層場域，補充了現有文獻中將其簡化為個人抉擇或國家戰略的二分法視角。透過 SAF 的應用，本文凸顯行動者在不穩定場域中如何介入、挑戰並重構制度秩序，並為教育社會學與制度理論提供了更具彈性的解釋視角。第二，本文亦拓展了 SAF 理論的應用邊界，從原本多用於政治與經濟組織，延伸至教育產業的全球化與市場化轉型，提供一個具體的實證範

例，展示如何從「在位者—挑戰者—再制度化」的框架理解教育場域的演化。

然而，本文亦存在若干限制。首先，本研究主要依據為歷史文獻與制度資料，對於微觀層次的個人經驗與行動策略著墨較少，未能深入揭示學生、家長與教育顧問如何實際理解並操作場域規則。其次，本文聚焦於臺灣單一國家的歷史進程，雖有助於呈現制度轉型的縱深脈絡，但其理論外延與跨國適用性仍有待進一步驗證。未來研究可透過質性訪談與跨國比較，探討不同制度脈絡下，留學市場的場域動態，是否呈現相似或異質的重構機制。最後，鑑於本文聚焦於場域的結構變遷，對於留學產業內部不同子領域（如留學代辦、語言補習班、個人顧問等）之間的異質性未能進行細緻區分。實際上，不同類型的行動者在特定制度脈絡中，可能展現出差異化的發展邏輯與場域策略；若能進一步梳理其具體分工與互動關係，將有助於深化對臺灣留學產業組成與演化的理解。

從中層的視角出發，有助於理解行動者如何在不穩定的制度環境中浮現、參與並再造秩序，而不僅止於觀察政策或市場的表層變化。也因此，我們得以進一步提問：當今留學市場的未來是什麼？到了如今，2020年代後，人工智慧與大數據驅動的線上留學服務快速出現，這一變化有機會持續削弱傳統實體業者的在位者地位。在可預見的未來，學生對傳統業者的依賴，可能將由AI或數位平臺所取代。這些數位原生的服務與行動者，是否能在場域中建立新的正當性、成為新的挑戰者甚至在位者，仍是一個持續演進的過程。而這場關於知識、服務與治理權的競爭，也將成為當代國際教育制度轉型的下一個戰場。

作者簡介

陳克瀚

國立臺北大學社會學系助理教授。研究興趣包括教育社會學、移民研究、組織社會學與經濟社會學，近年主要關注留學教育、國際教育與高等教育商品化等議題。其研究多從市場、組織與制度分析的角度，探討教育行動、跨國流動與教育不平等的形成機制。近兩年論文發表於 *British Journal of Sociology of Education*、*International Journal of Educational Development* 與 *Higher Education* 等期刊。本文延續作者對留學市場與教育中介組織的研究，嘗試從歷史與制度變遷的角度理解臺灣留學市場的形成。

參考書目

- 王梅香，2020，〈冷戰時期非政府組織的中介與介入：自由亞洲協會、亞洲基金會的東南亞文化宣傳（1951-1959）〉。《人文及社會科學集刊》32(1): 123-158。
- 教育部，1957，《第三次中華民國教育年鑑》。臺北：正中書局。
- 教育部，1974，《第四次中華民國教育年鑑》。臺北：正中書局。
- 教育部，1986，《留學生學訊》。臺北：教育部。
- 黃金麟，2017，〈戰爭與臺灣的高等教育，1945-1990〉。《台灣社會學》34: 123-167。
- 黃新憲編，2010，《臺灣教育的歷史轉型》。上海：上海人民出版社。
- 趙綺娜，2001，〈美國政府在臺灣的教育與文化交流活動（一九五一至一九七〇）〉。《歐美研究》31(1): 79-127。
- 趙綺娜，2011，〈觀察美國：臺灣菁英筆下的美國形象與教育交換計畫，1950-1970〉。《臺大歷史學報》48: 97-163。
- 劉志宏，1946，《赴美留學指導》。上海：商務印書館。
- 戴肇洋，2006，《出國留學人數降低問題及因應對策》。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 藍佩嘉，2019，《拼教養：全球化、親職焦慮與不平等的童年》。臺北：春山出版社。
- Adamson, Fiona B. and Gerasimos Tsourapas, 2020, "The Migration State in the Global South: Nationalizing, Developmental, and Neoliberal Models of Migration Management." *International Migration Review* 54(3): 853-882.
- Altbach, Philip G., 2013, "Agents and Third-Party Recruiters in International Higher Education." Pp. 129-133 in *The International Imperative in Higher Education*. Rotterdam, The Netherlands: Sense Publishers.
- Altbach, Philip G. and Jane Knight, 2007, "The Internationalization of Higher Education: Motivations and Realities." *Journal of Studies in International Education* 11(3-4): 290-305.
- Berman, Elizabeth Popp, 2012, *Creating the Market University: How*

- Academic Science Became an Economic Engine*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Brotherhood, Thomas, Christopher D. Hammond, and Yangson Kim, 2020, "Towards an Actor-Centered Typology of Internationalization: A Study of Junior International Faculty in Japanese Universities." *Higher Education* 79(3): 497-514.
- Chung, Angie Y., Kenneth Chen, Gowoon Jung, and Muyang Li, 2018, "Thinking Outside the Box: The National Context for Educational Preparation and Adaptation among Chinese and Korean International Students." *Research in Comparative and International Education* 13(3): 418-438.
- Coase, Ronald H., 1937, "The Nature of the Firm." *Economica* 4(16): 386-405.
- Coffey, Robert and Leanne M. Perry, 2014, *The Role of Education Agents in Canada's Education Systems*. Toronto, Ontario: Council of Ministers of Education.
- Collins, Francis Leo, 2013, "Student Mobilities, Migration and the Internationalization of Higher Education." *Social & Cultural Geography* 14(2): 237-239.
- de Wit, Hans and Gilbert Merckx, 2012, "The History of Internationalization of Higher Education." Pp. 43-60 in *The SAGE Handbook of International Higher Education*, edited by Darla K. Deardorff, Hans de Wit and John D. Heyl. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.
- Fligstein, Neil, 1996, "Markets as Politics: A Political-Cultural Approach to Market Institutions." *American Sociological Review* 61(4): 656-673.
- Fligstein, Neil and Doug McAdam, 2011, "Toward a General Theory of Strategic Action Fields." *Sociological Theory* 29(1): 1-26.
- Fligstein, Neil and Doug McAdam, 2012, *A Theory of Fields*. Oxford: Oxford University Press.
- Huang, Iona Yuelu, Vincenzo Raimo, and Christine Humfrey, 2016, "Power and Control: Managing Agents for International Student Recruitment in Higher Education." *Studies in Higher Education* 41(8): 1333-1354.
- Hudzik, John K., 2014a, "Motivations and Rationales for Comprehensive

- Internationalization." Pp. 44-57 in *Comprehensive Internationalization*, edited by John K. Hudzik. London: Taylor & Francis.
- Hudzik, John K., 2014b, "Trends, Environments, and Organization Shaping Comprehensive Internationalization." Pp. 26-43 in *Comprehensive Internationalization*, edited by John K. Hudzik. London: Taylor & Francis.
- Kim, Jongyoung, 2016, "Global Cultural Capital and Global Positional Competition: International Graduate Students' Transnational Occupational Trajectories." *British Journal of Sociology of Education* 37(1): 30-50.
- Lin, Le, 2020, "The Visible Hand behind Study-Abroad Waves: Cram Schools, Organizational Framing and the International Mobility of Chinese Students." *Higher Education* 79(2): 259-274.
- Madge, Clare, Parvati Raghuram, and Pat Noxolo, 2015, "Conceptualizing International Education: From International Student to International Study." *Progress in Human Geography* 39(6): 681-701.
- McDonough, Patricia M., 1994, "Buying and Selling Higher Education: The Social Construction of the College Applicant." *The Journal of Higher Education* 65(4): 427-446.
- Naidoo, Rajani, 2003, "Repositioning Higher Education as a Global Commodity: Opportunities and Challenges for Future Sociology of Education Work." *British Journal of Sociology of Education* 24(2): 249-259.
- Naidoo, Rajani, Avi Shankar, and Ekant Veer, 2011, "The Consumerist Turn in Higher Education: Policy Aspirations and Outcomes." *Journal of Marketing Management* 27(11-12): 1142-1162.
- Naidoo, Rajani and Joanna Williams, 2015, "The Neoliberal Regime in English Higher Education: Charters, Consumers and the Erosion of the Public Good." *Critical Studies in Education* 56(2): 208-223.
- Nikula, Pii-Tuulia, 2022, "Education Agent Standards in Australia and New Zealand — Government's Role in Agent-Based International Student Recruitment." *Studies in Higher Education* 47(4): 831-846.
- The Observatory on Borderless Higher Education, 2014, *The Agent*

Question: Insight from Students, Universities and Agents. London: The Observatory on Borderless Higher Education.

Wong, Ting-Hong, 2016, "College Admissions, International Competition, and the Cold War in Asia: The Case of Overseas Chinese Students in Taiwan in the 1950s." *History of Education Quarterly* 56(2): 331-357.

Xiang, Biao and Wei Shen, 2009, "International Student Migration and Social Stratification in China." *International Journal of Educational Development* 29(5): 513-522.