自由、國際、前瞻
邁向自由經濟島

系列一 教育創新　大學發展新契機
自由經濟示範區教育創新政策

教育部

壹、示範區核心理念與高等教育發展趨勢相符

貳、示範區推動教育創新是為了標竿學習，其次才是擴大招收境外生

叁、教育創新將提供國內外大學多元的合作營運模式

肆、教育創新有賴自由經濟示範區特別條例突破法令框架

伍、教育創新設定 3 年的目標，並分兩階段來推動

陸、教育創新將為國內高等教育帶來嶄新面貌

柒、推動教育創新不能等

捌、教育創新答客問，別再相信那些沒做功課的聽說了

壹、示範區核心理念與高等教育發展趨勢相符

近 10 年來亞洲主要國家為協助大學提升國際競爭力，不僅投入鉅額公共經費，期能快速縮減與歐美大學間的落差，更進一步調整大學經營模式，提升決策、人事、財會運作效能，以發揮學術優勢。過去教育部雖也陸續修正《大學法》、《私立學校法》等高教法令，賦予國內大學辦學彈性，但大學仍持續呼籲教育部在政策及法令上應有更開放的思維及鬆綁幅度，最近 1、2 年更有大學提出「高教特區」的想法，建議讓部分績優大學可以更自主，與國際接軌競爭。

同時世界貿易組織（WTO）將服務部門劃分為 12 大類，教育服務業是第 5 類，並分為初等教育、中等教育、高等教育、成人教育及其他，其中高等教育是最具國際市場競爭性，也較其他教育階段更具流動性，國內高等教育必須以開放的態度來面對下列挑戰，避免在區域競爭中被邊緣化：

一、大學治理亟需自由化

政府及社會偏重於防弊與行政單位思維的監督機制，不僅讓大學在學校經營、人事聘任、經費運用、招生教學、留才、攬才等方面，難以靈活因應國內外的環境變遷，也容易陷入本位因循故舊而忽略自我課責。

二、高等教育國際化趨勢

高等教育市場日趨國際化，促使各國為因應國際競爭，進行資源整合（如法國大學整合出 23 個高等教育園區），或尋求策略合作（如中日韓「亞洲校園」10 個教育專案）；國內大學亦需有更前瞻的整合模式及更開放的國際合作彈性。

三、校務經營須更具效益

受限於高等教育經費成長趨緩及少子女化衝擊，公私立大學均面臨經營壓力，大學必須思考善用知識平台的優勢，藉由多元化經營或轉型，以突破現況。

因此，當自由經濟示範區揭櫫「自由化、國際化、前瞻性」理念，並採雙軌示範機制，讓不適合在實體示範區域內試行者，能以區外指定試點推動業務鬆綁時，教育創新的構想於焉產生，希望結合高等教育未來發展趨勢，不僅能協助大學突破法規框架、創新管理機制，提升自主性與決策效率，迅速因應內外部環境變遷，更能提供高品質教育服務，對外輸出創造效益，與國際接軌競爭。

貳、示範區推動教育創新是為了標竿學習，其次才是擴大招收境外生

教育創新將協助大學突破現有法令框架，但鬆綁只是手段，教育創新的首要目標在於「標竿學習」，希望促成國內大學與外國知名大學合作，引進國際課程、師資及其他優質教育資源，進而創新校務經營模式。而教育創新的另一項目標，則是藉由國內外優質大學的深化合作，提升我國高等教育的教研品質，以結合國家或產業發展需求進行人才培育，並擴大高教輸出市場，吸引鄰近國家學生來台就學。

因此，要推動教育創新，促進國內高等教育的自由化、國際化，須先分析外國大學來台設據點辦學要提供怎麼樣的合宜待遇？以及國內大學推動高教輸出招收境外生會受到哪些限制？同時也要考量到我國私立學校具有公共性的角色，且高等教育發展已趨成熟，並面對少子女化影響等國情特殊性。

教育部以「教育創新」結合自由經濟示範區先試先行，一方面以試點實驗方式，放寬外國大學來台辦學的設立條件及運作規範，由國內大學善用現有

資源空間與外國大學合作，給予雙方參與學校最大的辦學自主性；另一方面則鬆綁招生方式、學生修業等規定，將國際化機制引進校園，打造國際課程來改變現有教與學的模式，以利招收境外學生，並可在既有招生名額內招收國內學生。參與教育創新的國內大學，須經教育部評鑑辦理完善，績效卓著；同時其合作對象，亦須是能夠提供具國際水準教育資源的優質外國大學，以確保辦學品質。

叁、教育創新將提供國內外大學多元的合作營運模式

教育創新由國內大學與外國大學合作，設立實驗性質的大學（分校、分部）、獨立學院、學位專班或專業學（課）程，並依雙方學校合作的模式及參與程度給予不同的法令鬆綁彈性。

若依雙方學校合作所成立的單位類型，可分為「分校（分部）」、「獨立學院」、「學位專班」、「專業學（課）程」4 類：

一、分校（分部）

國內大學可與外國大學合作，下設隸屬於國內大學的分校（須有完整教學及行政單位）或分部（須有教學或產學合作單位，得設行政分支），或設立隸屬於外國大學的分校。如美國紐約大學在中國大陸與華東師範大學合作成立上海紐約大學（NYU Shanghai）。

二、獨立學院

國內大學可與外國大學合作，下設隸屬於國內大學的學院，或設立隸屬於外國大學的分校。如耶魯大學與新加坡國立大學合作設立人文學院（Yale-NUS College）。

三、學位專班

國內大學可與外國大學合作，選擇具國際優勢或國內發展亟需的學門領域，由所屬系所開設學位專班進行人才長期培育。如政大 EMBA、多所頂尖大學開設國際研究生學程（TIGP），均以國內優勢學門領域吸引境外生或在職人士。

四、專業學（課）程

國內大學可與外國大學合作，選擇具國際優勢或國內發展亟需的學門領域，有別於授予學位班次，可為學生量身設計，開設各式短期學（課）程及訓練。如台大構思開設高階人才培訓課程（The Executive Development Programs, EDP）、高雄餐旅大學與法國藍帶廚藝學院（Le Cordon Bleu）成立「國際廚藝學園」。

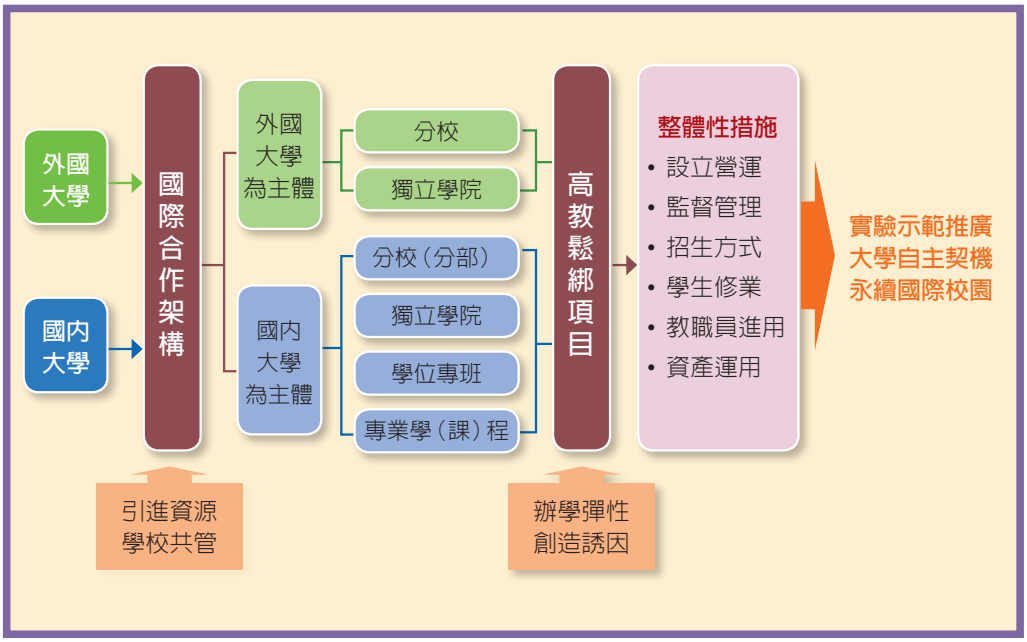

圖1　國內外大學多元合作營運模式

其中隸屬於外國大學的分校或獨立學院（以外國大學為主體）的營運模式，外國大學可以不用先成立學校法人，而是透過與國內大學合作，選擇運用國內合作大學既有空間，或另覓合適校地校舍，依《自由經濟示範區特別條例》（以下簡稱《示範區特別條例》）及《私立學校法》向教育部申請許可立案。該分校或獨立學院性質上雖屬國內立案的私立學校，但仍為外國大學在台的分支機構，其與國內大學為合作關係而非隸屬關係。教育部將尊重其母校運作，針對設立、組織運作、監督管理等事項，可不受現行《私立學校法》，另定適當規範給予最大彈性。

另外隸屬於國內大學的分校（分部）、獨立學院、學位專班、專業學（課）程（以國內大學為主體）的營運模式，性質上均屬國內大學下設單位，其與外國大學為合作關係而非隸屬關係。但為協助其進行國際合作，其設立、組織運作、監督管理等事項應與一般大學有所區隔，教育部將進行分流管理，在次一級的授權辦法或行政規則規範上，給予較低的監督密度。

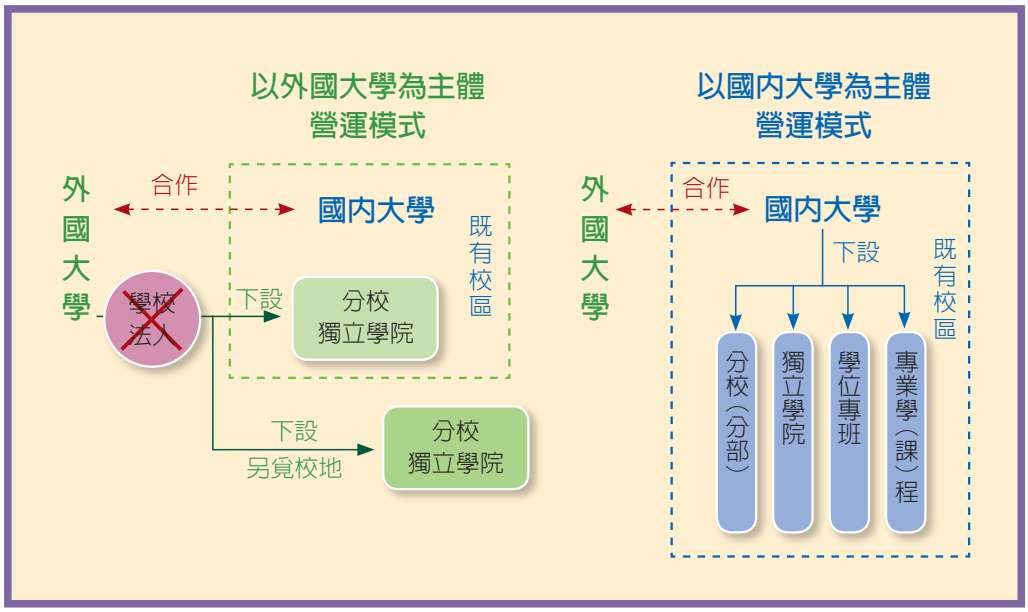

圖2　國內外大學多元合作營運模式

肆、教育創新有賴自由經濟示範區特別條例突破法令框架

教育創新為提供國內外大學辦學彈性，必須鬆綁的事項涉及《大學法》、《私立學校法》、《學位授予法》、《國立大學校院校務基金設置條例》、《教育人員任用條例》、《教師法》、《政府採購法》、《國有財產法》等規範，教育部業於 102 年 12 月 26 日送請立法院審議的《示範區特別條例》草案第 54 ～ 57 條研擬適當規範，主要重點如下：

1. 第 54 條明定「學校申請要件」、「國際合作模式」、「教育部核准程序」，並參考國際普遍作法、外國大學運作機制，透過另定適用規定或排除法律限制提供整體性彈性規定。
2. 第 55 條針對以外國大學為主體所合作設立的分校或獨立學院，就設立營運、教職員進用等方面賦予更大的辦學彈性空間。
3. 第 56 條針對以國立大學為主體所合作設立的分校（分部）、獨立學院、學位專班、專業學（課）程，就教職員進用、資產運用等方面予以鬆綁。
4. 第 57 條則是規定教育部須就雙方合作學校認定基準、學校共管機制、設立條件、變更或停辦要件、監督、招生、學生修業、教職員進用、採購、內部稽核及其他應遵行事項，訂定授權子法提出詳細、適當因應措施。

另為使學校規劃有所依循，教育部進一步就設立營運、監督管理、招生方式、學生修業、教職員進用、資產運用等項目，提出具體適用規範，並持續主動與大學會商瞭解可能遭遇到的困難或其他需要的支援，以滾動因應調整，做為未來研擬授權子法草案的基礎。

伍、教育創新設定3年的目標，並分兩階段來推動

教育創新須透過國際合作設立分校（分部）、獨立學院、學位專班、專業學（課）程，雙方須議定的合作條件牽涉較廣且投入規模較大，需要較長的醞釀期。教育部希望在《示範區特別條例》草案通過後，1 年內有 5 個、3 年內有 10 個與外國名校合作設立的學位專班及專業學（課）程。3 年內有 5 個與外國名校合作設立的獨立學院、1 所與外國名校合作設立的分校（分部）。因此，針對教育創新規劃的 4 種國際合作模式，將分兩階段來推動：

一、第一階段

針對較不涉及「法律」，多僅是「法規命令」或「行政規則」位階限制的「學位專班」、「專業學（課）程」模式，將透過修法、函釋或放寬裁量基準先予鬆綁，優先推動。

二、第二階段

針對多涉及現有法律限制的「分校（分部）」、「獨立學院」模式，以及 4 種合作模式整體性鬆綁措施，將透過《示範區特別條例》草案予以突破，俟立法院審議通過後，據以推動。

陸、教育創新將為國內高等教育帶來嶄新面貌

一、實驗示範推廣

（一）擇優推動，打破齊頭式管理

教育創新將以績優學校為優先試辦對象，參與的國內大學，須經教育部評鑑辦理完善，績效卓著；同時其合作的外國大學，亦須是能夠提供優質教

育資源，或擁有學門領域聲望，以確保辦學品質，並樹立標竿學習對象，消弭民眾對於大學自主後的疑慮。

（二）試點實驗，探索開放可能性

教育創新希望延伸示範區的自由度，透過區外試點的實驗機制，給予國內大學與外國大學進行教育合作的最大彈性；同時參考示範效果來評估未來高等教育發展的可行方向，讓國內大學有所調適及準備，未來也能順利將成功的經驗逐步推展至全國。

（三）開放競爭，增加國際能見度

各國為因應國際競爭，均積極進行資源整合或尋求策略合作。國內高等教育必須更開放面對競爭，以更前瞻的整合模式及更開放的國際合作彈性，順利接軌國際，因應未來 TPP ／ FTA 的簽署。

二、大學自主契機

（一）法令鬆綁，大學自主更落實

教育部與相關部會將透過教育創新協助國內大學突破現有法令框架、創新校務經營模式，提升決策、人事、財會運作效能，以發揮學術優勢，迅速因應內外部環境變遷，落實大學自主精神。

（二）自我課責，消弭公共性疑慮

教育創新會兼顧法令鬆綁與自我課責，針對鬆綁項目提出適當替代措施，要求學校自我課責並建立完善內外控機制及資訊公開方式，維持適當公共性，讓社會更認同支持大學自主。

（三）多元經營，進一步創新求變

教育創新將促使國內大學調整既有思維創新求變，規劃出能夠發揮專業優勢並符合國際趨勢的經營模式，形塑不同特色的學習環境與人才培育方向。

三、永續國際校園

（一）資源共享，國際合作更深化

國內大學的教學資源豐沛，外國大學可透過國際合作及鬆綁，一方面引進教育資源及前瞻觀念，一方面可與國內大學資源共享，減輕設校負擔並深化合作基礎。同時法令大幅鬆綁，尊重雙方學校協議及外國大學運作制度，也可降低外國大學來台辦學的門檻。

（二）國際課程，改變教與學模式

教育創新透過國內、外大學發展教育合作創新模式，將國際化機制引進校園，導入國際課程及師資，改變學校教學模式，讓所有在校園中學習的學生及從事教學研究的教師均能受惠。

（三）高教輸出，吸引境外生來台

國內大學不管是師資課程、學術能量、圖儀設備均可提供高品質服務，若能進一步以教育創新解除國內大學推動高教輸出的相關限制，加上與外國知名大學的合作，提升教研品質，對於吸引境外生來台就學將是一大優勢利基。

柒、推動教育創新不能等

國內高等教育所面臨的挑戰嚴峻，解決途徑也有一定的發展歷程，很難採取一次到位的強烈手段，教育創新要處理的自由化、國際化，是當中最急迫的危機。教育創新將以國內外績優學校作為優先試辦對象，採試點實驗而非大規模推動，確保辦學品質，並樹立標竿學習對象，消弭民眾對於大學自主後的疑慮。之後再視執行效果來修正評估，不會驟然擴大辦理，讓國內大學不僅有所調適及準備，未來也能將成功的經驗逐步推展至全國。

捌、教育創新答客問，別再相信那些沒做功課的聽說了

目前外界對教育創新的疑慮，很多部分是對目前教育部規劃做法的誤解或不清楚。教育部未來仍積極進行政策溝通，並與各界代表作深度討論，一方面瞭解大學及相關民間團體的建議期待；一方面因應學校可能的構想及推動方式，確認現有法令修正調整方向。

（一）**聽說**：教育創新會讓外國大學搶走學生，加重少子女化的衝擊！

真相：教育創新鼓勵外國大學與國內大學資源共享，也不會影響其他大學的生源！

1. 教育創新是採取國際合作，鼓勵外國大學與國內大學透過既有校地校舍、圖儀設備、師資課程等資源共享，來設立分校或獨立學院，主要是吸引外國大學投入師資與課程，而非另覓校地增設新的學校。
2. 教育創新在國內大學與外國大學合作的架構下，設立實驗性質的分校（分部）、獨立學院、學位專班或專業學（課）程，除了鼓勵招收境外學生，把生源做大之外，招收國內學生的名額，也必須從國內合作大學既有的招生名額來挪用，不會影響國內其他大學的招生來源。舉例來說，某校日間學士班每年招收國內學生的名額為 3,000 名，當學校與外國大學合作辦理教育創新，如果要招收國內學生，就必須從這 3,000 名調撥部分名額來招生，教育部不會因此核給學校更多招生名額。

（二）**聽說**：教育創新突破很多法令的限制，讓大學無法無天，教育淪為商品！

真相：教育創新是協助學校建立自我課責機制落實大學自主，不是去除公共化！

1.《示範區特別條例》草案為賦予國內大學與外國大學合作的辦學彈性，在第 54 ～ 56 條鬆綁了《大學法》、《私立學校法》、《學位授予法》、《國立大學校院校務基金設置條例》、《教育人員任用條例》、《教師法》、《政府採購

法》、《國有財產法》等 8 部法律部分規定，但考量到我國私立學校具公共性的角色，以及高等教育發展已趨成熟等國情，同時也在第 57 條規定，教育部必須針對雙方合作學校認定基準、學校共管機制、涉立條件、變更或停辦要件、監督、招生、學生修業、教職員進用、採購、內部稽核及其他應遵行事項，另訂授權子法及適當配套措施；同時教育部已經針對上述授權事項逐一提出具體做法，並辦理說明會、公聽會來廣徵意見，絕對不是空白授權。

2. 以國際合作的角度來說，教育創新考量與外國大學洽談合作時，不適合要求不同國情及辦學背景的外國大學，跟國內大學都用同一套規定，因此進行法令鬆綁並不是毫無規範，而是提出更適當、創新的管理方式。例如國內外大學合作後，設校門檻因為彼此可資源共享，自然會適度調整；而計算生師比時，不能只單看國內大學的師資，其計算方式也要調整，這都不是在降低教育的公共品質。

3. 以國立大學的創新來說，目前國立大學在捐贈收入、場地設備管理收入、推廣教育收入、建教合作收入及投資取得的有關收益，其預算編製及執行、決算編造，本就不受《預算法》、《會計法》、《決算法》、《審計法》及相關法令限制。若讓教育創新比照辦理，可以讓國立大學在進行國際合作更有彈性，例如以收入來支應優秀師資更多津貼。其次，讓國立大學可以將經管的公有不動產，出租或設定地上權，提供與外國大學合作設立的分部、學院、學位專班、專業學（課）程使用，讓資源更有效活化，但這並不包括出售、交換、贈與，也不能進行與合作辦學無關的使用，自然不會減損國立大學資產的公共性。

4. 從稅賦徵免的範圍來說，外國大學透過國際合作來台設立的分校或獨立學院，性質上仍屬於私立學校，因此教育創新參照目前私立學校所享有的賦

稅減免，針對「用於教育、研究或實驗之必需品」，免徵關稅及營業稅；針對「學校所有並供學校使用之不動產」，經所在地直轄市、縣（市）政府同意者，免徵房屋稅及地價稅。但這樣的賦稅減免，是限定在學校進行教學研究時會使用到的圖儀設備或不動產，並不是校內任何的經濟活動都可以免稅，避免影響對教育興學的公共性。

5. 從校園民主的落實來說，教育創新針對以外國大學為主體所設立的分校、獨立學院，放寬外國大學可以參考其既有的教育傳統及校園民主機制，自訂合理機制來取代現行大學法規定的校務會議、校長遴選等規定。同時教育創新也會要求雙方合作學校成立「學校共管機制」，針對校地校舍、圖儀設備等資源運用進行統籌規劃，並規劃校（院）務發展、招生修業、教學研究等策略；其組成（如成員資格、遴選程序、議事程序等）及職權，教育部也會納入授權辦法規範，不會忽略校園民主的公共參與。

（三）**聽說**：教育創新罔顧教師權益，讓教師去留毫無保障！

真相：教育創新是尊重外國大學規劃教職員進用的替代機制，不會影響勞動保障！

1. 為因應外國大學的學術專業及辦學特色，教育創新讓外國大學與國內大學合作所設立的分校、獨立學院，可以針對教職員進用提出合理替代機制及程序，但必須在向教育部申請辦理教育創新計畫時納入規劃，並經教育部組成審議會嚴謹審查後，才能施行。

2. 以教師解聘、停聘或不續聘的事由為例，除依《教師法》第 14 條第 1 項規定外，教育創新放寬讓外國大學的分校或獨立學院，與教師可於聘約中明定現行《教師法》以外的權利義務關係。但其內容仍須依《民法》第 71 條規定，不得違反強制或禁止的法律規定；同時教師如認為權益受損，除可依前述的替代機制及程序提出申訴外，亦可循訴訟程序請求救濟。

3. 以教師任用資格及資格審查為例，目前先進國家的教師聘任及升等審查均由大學自行辦理，而參與教育創新的外國大學亦是以績優學校為主。因此，放寬外國大學的分校或獨立學院可以依其辦學目標及特色，訂定教師相關任用及審查基準，以符合國際趨勢。

（四）**聽說**：教育創新是高學費的階層化教育，讓學生念不起大學！

真相：教育創新是方便國內學生修讀外國一流大學課程及學位，不是菁英化！

1. 自 1980 年代後，高等教育國際化持續受到各國政府重視，並制定長期性政策提升高教國際化的程度。海外分校即為目前世界趨勢，據統計，1995 年全球僅有 15 所大學設有海外分校，至 2012 年已增加至 182 所，成長迅速。而杜拜、卡達、新加坡等接受國，更是積極成為所在地區的「國際高等教育樞紐」。
2. 教育創新期望藉由國內外優質大學的深化合作，提升我國高等教育的教研品質，結合國家或產業發展需求進行人才培育，並擴大高等教育輸出市場，吸引鄰近國家學生來台就學。而為維持教育品質及聲望，海外分校均會確保引進的課程、師資及其他優質教育資源，與其外國母校一致。因此，國內或鄰近國家學生不須遠赴海外，就能修讀國際水準的課程、享有與國外一流大學一致的教育品質，並取得外國大學學位，減輕學生就學負擔。同時依據國外辦學經驗，海外分校通常也會提供優秀學生相當的獎學金。

（五）**聽說**：教育創新會讓私人假辦學、真炒地皮！

真相：教育創新不是在實體示範區內推動，不涉及土地開發問題！

1. 依據《示範區特別條例》草案第 10 條規定，教育創新屬第二類示範事業，是在實體示範區外，以試點方式進行國際合作，因此《示範區特別條

例》草案有關實體示範區的土地相關規定，並不適用教育創新，自然沒有炒作土地的疑慮。

2. 教育創新是鼓勵外國大學與國內大學合作，透過國內大學既有校地校舍、圖儀設備、師資課程等資源共享，來設立分校或獨立學院，而不鼓勵另覓校地；其目的係吸引外國大學投入師資與課程，並不是劃定特地區域，引進外國資金進行購地。如外國大學須另覓他處辦學，其土地購置及租用等，仍須符合現行《私立學校法》相關規定，與國內私立大學一致，並無特殊優惠；且未來該校的分校（分部）或獨立學院如擬停辦清算，有關土地變更事項，應依《都市計畫法》或《區域計畫法》等相關規定辦理，不會有炒作土地的疑慮。

（六）**聽說：**目前外國大學已能來台設校，國內大學也積極進行國際交流，推動教育創新根本沒有必要！

真相：教育創新可以提供更高的國際交流品質、讓更多學生參與國際交流！

1. 目前外國大學可循 WTO 國民待遇原則及私立學校法規定直接來台設校，但過去並沒有成功的案例。一方面，從設立到營運，都須遵循《私立學校法》各項規範，對外國大學缺乏誘因。另一方面，外國大學直接來台設校，無須與國內大學合作，對國內高等教育發展較無助益；同時依私立學校法規定，主要是審查其校地、校舍、設備、師資、設校基金等條件是否符合門檻，並未要求須為外國優質大學，辦學水準較難符合社會期待；加上無法其限制招生對象，會造成國內招生名額增加，對國內大學生源的衝擊較大。因此，教育創新規劃由國內大學與外國大學合作在台設立據點，對於提升國內大學辦學品質、增加對外國優質大學的誘因、擴大招收境外學生等方面所發揮之影響與效益，均遠超出外國大學直接來台設校。

2. 大學現行的國際化措施多屬於「優秀特殊」、「交流式」的個別人才活動，教學研究不易形成長期性的國際接軌與交流機制，也難以讓學生的學習環境、資源與內涵能即時與國際互動。教育創新透過國內外大學發展教育合作創新模式，將國際化機制引進校園，導入國際課程及師資，不僅讓國內學生不須遠赴海外，就能修讀國際水準的課程、取得外國大學學位，減輕學生負擔，更會逐步改變學校整體教學思維及模式，讓所有在校園中學習的學生及從事教學研究的教師均能受惠。

（七）**聽說**：教育創新會大開方便之門，讓大陸移民來台！

真相：教育創新對於招收陸生或與大陸學校合作有明確規定，不會有大陸移民問題！

1.《示範區特別條例》草案第 54 條規定，教育創新必須以「外國」大學為國際合作對象、博士生的「外國」配偶或未成年子女得申請隨同入境居留。這裡所提到的「外國」，包含港澳地區，但未包含大陸地區。同時參與教育創新的大學如要招收陸生，也比照現行各大學招收陸生的規定，並無特別放寬。

2. 此外，目前陸生來台就學必須經過大學一定的選才條件篩選，不會浮濫錄取；而且依據移民署「大陸地區人民進入台灣地區許可辦法」規定，目前來台就學陸生的配偶或二親等內直系血親（不含兄弟姊妹），每學期可申請來台探親 1 次，期間為 15 天，但不可辦理延期，其性質不同眷屬居留，也難藉此移民台灣。