

調查報告

壹、案由：我國高等教育受少子化衝擊致面臨發展窘境，各相關部會編列預算或提供獎助學金，延攬外籍生來臺就學，或薦送我國青年學子赴各國進修；國內大學亦紛至東南亞招生以廣納優秀人才。究我國各大專院校是否具備國際化條件？近10年來政府相關部會推動高教國際化之具體策略、方案、預算編列、實施績效及瓶頸為何？均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見

一、我國推動高等教育國際化政策，由來已久，投入經費亦不貲，惟政策總體戰略仍顯模糊，亦未配合各大學定位與優勢/特色領域，謀定招生策略與分配資源；且政策效益評估僅著重數字績效，輕忽來臺學位生較非學位生人數逐年減少之警訊，不利我國高等教育的國際影響力與競爭力之提升，容有檢討必要。

(一)國發會指出¹，經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development，下稱OECD)相關統計顯示，全球高等教育留學生人數，自89年的210萬人，成長至100年的430萬人，成長逾1倍；OECD並肯認，透過留學生的參與，將有助於維持留學國之技術能量，且留學生有助於補充留學國所需人力。據此，推動高等教育國際化不失為提升國家競爭力的重要策略。近20年我國相關計畫亦不斷推陳出新，舉其犖犖大者如90年教育部公布之「大學教育政策白皮書」即提出大學應編列

¹國發會(2013)。OECD呼籲重視高等教育留學生人數之成長。取自http://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=C90548F2DB23E8B9&sms=AB593F5AE64A02BE&s=43580DFBED7485D3

推動國際交流與合作所需的基本經費；91年行政院經濟建設委員會(今國發會)公布之「挑戰2008：國家發展重點計畫(2002-2007)——國際創新研發基地計畫」中，亦以「吸引外國留學生」為計畫目標之一；在重大國家發展計畫方面，尚有「新世紀第二期國家建設計畫(民國94至97年四年計畫)」——推動教育國際化、展現創意與特色、擴大雙向留學等策略；「新世紀第三期國家建設計畫(民國98至101年四年計畫)」——推動拓展學生國際觀、發展一流大學、鼓勵學生出國留學及擴大招收境外學生策略；「國家發展計畫(102-105年)——推動「高等教育輸出一擴大招收境外學生行動計畫」等；另依總統府99年財經諮詢小組會議，教育部於100年奉行政院核定公布「高等教育輸出一擴大招收境外學生行動計畫」，明確宣示以外國學生、大陸地區學生及僑生為計畫招收對象，並編列4年56.8億元之經費加以推動。教育部近年推出之重大高教計畫，亦均將「國際化」納入目標，以「邁向頂尖大學計畫」為例，該計畫目標中即明定「加速頂尖大學國際化，擴展學生之世界觀；提升大學研發創新品質，強化國際學術界之影響力與能見度」，並將「由國外延攬之專任教師、研究人員人數」、「就讀學位或交換之國際學生數」、「全英語授課之學位學程數」等訂為具體績效指標；「獎勵大學教學卓越計畫」亦明定「強化國際化及國際交流」為各大專校院之基本教學原則，鼓勵各受補助學校選送學生於境外大學修讀(含交換學生、雙聯學制等)、建置提升學生國際移動能力之措施與招收境外學生之措施。足見我國推動高等教育國際化政策由來已久，並已挹注相當程度資源。

(二)國際學生之招生法制上，於「大學法」第5條、「專科學校法」第32條均有載明，「大陸地區、香港及澳門學生與外國學生之招生入學，不受前開各該法律所定公開名額、方式規定之限制；類此學生進入大學修讀學位之名額、方式、資格、辦理時程、招生委員會組成方式、錄取原則及其他有關考生權利義務事項之辦法，另由教育部或該部報請行政院定之。」復由「外國學生來臺就學辦法」之修法歷程觀之，該辦法前身為「外國學生來華留學辦法」，教育部配合推動「擴大招收外國學生來臺就學」方案，自94年起迭經數次修正，其修法理由略以，「為強化國內大專校院學術國際化，並促進國際文化交流及教育國際化。」亦顯示招收境外學生來臺就讀，為促進我國高等教育國際化的具體作法之一。

(三)上述我國高等教育國際化之政策與法制發展歷程，適逢我國大專校院過度擴張與生源驟減之非常時期：

- 1、學校名額方面，據「教育部統計處應用統計分析－『105學年大專校院新生註冊率變動分析』」顯示，我國大專校院數量至96學年度達到高峰，計有164校(含一般與師範大學71校、技專校院93校)，至105學年度微降至157校(含一般與師範大學70校、技專校院87校)，縱經「大學法」第7條於94年、100年兩度之修正與執行，賦予大學退場依據，我國大專校院總量仍未見明顯縮減。
- 2、國內生源方面，依國發會重要統計資料²略述，「70

²資料來源：國發會網站/重要統計資料/重要統計資料手冊。

年時我國人口出生數有41萬4千餘人，此後逐年減少，至96年時，出生人數較之前者，已折半減少至20萬4千餘人，99年甚至下降為16萬7千餘人之低點，推估自108年以降，均在20萬人以下」；教育部「人才培育白皮書」³也提及，大專校院數量自82年起快速增加，至102年，大學部新生（含日間部與進修部）總招生人數已達27.4萬人，超過高中高職每年畢業生總數的27萬人，幾乎已達人人均可上大學的地步。該部亦預測大專校院106至115學年度期間之生源，整體將自24萬947人降至17萬7,047人，將減少6萬3,900人，減幅恐逾26.5%。日前(106年3月29日)該部於立法院教育及文化委員會專題報告時更預估，117學年度大專校院學士班和專科人數將降為72.3萬人，較102學年度減少41.3萬人，15年內減少比率將近4成⁴。

(四)我國大學總名額未見明顯減少，國內生源因超低之出生率，預測趨勢一路下滑，惟近10年大專校院學生數仍維持在13萬人之譜，實與境外學生人數占比倍增有關(詳如下表1)。96學年度，大專校院全體132萬6,029名學生中，境外學生計3萬509人，僅占2.3%，至105學年度，全體130萬9,670名學生中，境外學生有11萬6,416名，占8.9%，境外學生占比已呈倍數成長。另依「外國學生來臺就學辦法」第5條、「僑生回國就學及輔導辦法」第11條等相關規定，「大專校院於當學年度核定招生總名額內，有

³教育部(2013)，人才培育白皮書。2017年3月取自http://www.naer.edu.tw/ezfiles/0/1000/attach/5/pta_2189_2524507_39227.pdf

⁴中央社，「少子女化衝擊大專校院15年恐少41萬人」，106年3月29日報導。

本國學生未招足情形者，得以外國學生、僑生名額補足。」以一般大學外籍生缺額流用情形為例，102年缺額流用數為964人，惟至106年已攀升至2,534人，僅4年即有1,570名缺額流用(詳如下表2)。科技校院方面，105學年度國立臺灣科技大學首次用罄當學年度核定得招收外國學生總額的263名，並以本國生招生缺額之65名予以招收外國學生。由此顯示，我國大專校院積極招收境外學生，除為加速推進高等教育國際化外，對於國內部分學校而言，不啻為改善招生困境之一劑強心針。

表1 我國大專校院(含一般大學與技職校院)學校數量及學生數

學年度	校數	學生數	境外學生(在臺留學/研習)人數(占比%)
96	164	1,326,029	30,509(2.3)
97	162	1,337,455	33,582(2.5)
98	164	1,336,659	39,533(3.0)
99	163	1,343,603	45,413(3.4)
100	163	1,352,084	57,920(4.3)
101	162	1,355,290	66,961(4.9)
102	161	1,345,973	79,730(5.9)
103	159	1,339,849	93,645(7.0)
104	158	1,332,445	111,340(8.4)
105	157	1,309,670	116,416(8.9)

註：本表大專校院在學學生人數包含宗教研修院。
資料來源：教育部查復資料。

表2 境外學生之本地生缺額流用數

學年度	一般大學				科技校院	總計
	日間學制 學士班	日間學制 碩士班	日間學制 博士班	小計		
102	230	569	165	964	-	964
103	255	812	259	1326	-	1326
104	236	994	445	1675	-	1675

學年度	一般大學				科技校院	總計
	日間學制 學士班	日間學制 碩士班	日間學制 博士班	小計		
105	141	833	439	1413	263	1676
106	1024	1311	199	2534	263	2797

資料來源：教育部查復。

(五)惟詢據教育部主管人員到院時表示「我國高等教育國際化目標，係為實質的國際化，本部之政策絕非以招收國際學生解決少子化問題，係為吸引多國學生來臺，增加學生之國際視野」等語，該部推動高等教育國際化相關政策之理想，似與改善少子化招生壓力無涉。然而，本院諮詢專家學者卻指出「國內部分學校於境外之招生以『高額獎學金』、『低入學門檻』、『學費殺價競爭』等方式為之，已淪為生源搶奪，甚有部分做法已有悖教育本質／目的」、「國立大專校院部分，確因少子化關係，教師意識到博士班學生減少，學術人才培養出現斷層，而開始有意願積極接受外籍生，『國際化』似已由口號轉變為高等教育之『常態』，不僅是為了排名或爭取競爭型經費而做的事」等，突顯我國高等教育國際化之政策理想與實務作法間之落差，教育主管行政機關如無法釐清學校端執行國際化政策之立場與目的，任令部分招收境外學生學校僅關心學生人數之競逐，則如何期待相關政策能收「提升國際影響力與競爭力」之效益？此亦有本院諮詢專家學者意見時述及「國際化是所有大學都要追求之事，應依各校之定位，事先擬定策略，學校與政府均應思忖『希望國際生能為臺灣留下什麼』這樣的問題；推動國際化若僅為了解決少子化問題，則不如不

做。試想：國內學生都不想讀的學校、科系，用來招收外國學生就讀，合乎教育本質嗎？」等，併請教育部參酌。

(六)另教育部統計資料顯示，境外學生至105學年度已達11萬餘人，境外學生總數倍增。惟細究其計算基礎(詳如下表3)，境外學生三大主要來源依序為大陸研修生、僑生、華語生，皆屬非學位生；外國學位生名列第四，共計1萬7,788名，占全體境外學生之15.27%，相較98年最高時之19.63%，則呈現減少態勢；此外，自99年度起，非學位生人數首度超越學位生，並逐年增加。對此，教育部雖稱留學型態轉變乃潮流所趨，非學位生同樣有助於提升我國高等教育之國際能見度，惟學位生修業期較長，與本國師生互動較深刻，促進高等教育國際化之深度仍與非學位生有間，加上學位生有留臺工作之機會，較能彌補我國高階產業人才/力缺口，故政府允應致力於學位生招生成效之確保。

表3 境外學生在臺大專校院就學/研習人數及占比

身分 \ 學年度		96	97	98	99	100	101	102	103	104	105
		學位生	外國學生	5,259	6,258	7,764	8,801	10,059	11,554	12,597	14,063
	僑生	10,936	11,500	12,912	13,637	14,120	15,278	17,135	20,134	22,865	24,626
	大陸學生	-	-	-	-	928	1,864	3,554	5,881	7,813	9,327
	人數及占比小計	16,195 (53.08%)	17,758 (52.88%)	20,676 (52.30%)	22,438 (49.41%)	25,107 (43.35%)	28,696 (42.85%)	33,286 (41.75%)	40,078 (42.80%)	46,470 (41.74%)	51,741 (44.44%)
非學位生	外國交換 研習選讀生	2,587	2,990	3,376	3,863	5,566	7,034	7,541	8,501	9,712	9,712
	華語生	10,177	10,651	11,612	12,555	14,480	13,898	15,510	15,526	18,645	19,977
	海青班	727	862	981	1,241	1,540	1,743	2,160	2,510	2,399	2,338
	大陸研修生	823	1,321	2,888	5,316	11,227	15,590	21,233	27,030	34,114	32,648

身分 \ 學年度		學年度									
		96	97	98	99	100	101	102	103	104	105
	人數及占比小計	14,314 (46.92%)	15,824 (47.12%)	18,857 (47.70%)	22,975 (50.59%)	32,813 (56.65%)	38,265 (57.15%)	46,444 (58.25%)	53,567 (57.20%)	64,870 (58.26%)	64,675 (55.56%)
	境外學生總數	30,509	33,582	39,533	45,413	57,920	66,961	79,730	93,645	111,340	116,416
	外國學位生 占境外學生之比率	17.23%	18.63%	19.63%	19.37%	17.36%	17.25%	15.79%	15.01%	14.18%	15.27%

資料來源：教育部查復。

(七)此外，本案諮詢專家學者意見指出，「我國整體之國際招生政策猶重形式平等，未能審酌實際、區分重點」，事實上，教育部主管人員到院接受詢問時指出，「兩岸交流方面，中國大陸方面對我之招收名額設有許多限制，有現實上無法克服之處」等情，復於本案諮詢專家學者時，渠等表示「教育部對於境外學位生之名額控管一體適用，未斟酌各校情況，有些學校因為學術優勢領域有機密性，原本就不招陸生，有些則反之，該部卻以一套標準統刪大陸學位生之限額(106年度之額度以105年度額度之46%計算)」，益證相關作法仍有更精進、細膩之改進空間。學者更進一步建議「政府應依各校特色，定位分配合適的招生地區與名額，例如國立清華大學、國立交通大學、國立成功大學等頂尖大學以研究為主，可多爭取東歐的學生；頂尖大學與其他大學之招生名額必須有所區隔，不能一體適用，否則教育部KPI值只會導致各校重視招生數量而不重視品質。」顯示境外學生之招生，不宜只強調學生人數的成長，為促進高等教育品質的提升，更應釐清國家乃至個別學校推動國際化之目的，進而制定策略、確保品質。

(八)學者亦指出「各國基礎教育品質不一，我國招收境

外學生仍應注重品質與重點。越南、馬來西亞的基礎教育品質尚可，該等國家的優秀學生值得爭取，緬甸的基礎教育品質堪慮，烏克蘭、波蘭與俄羅斯的品質不錯，但與我國相距較遠，也需考慮招生成本；印度學生是我國理工科系學校欲積極爭取的對象，但近年來其優秀學生出國留學，以歐美先進國家為優先選項，至於歐美的留學生，更少將臺灣考慮在內，惟少數歐美生卻衷情於中文之學習」等語，顯示高等教育學位國際吸引力，仍繫於學術領域之品質與發展性，目前外國學位生占比呈現下降態勢，恐為警訊。又本院諮詢相關專家學者表示，國立屏東科技大學配合非洲、東南亞臺商所需農業技術，據以開設農業學程；國立交通大學以ICT產業為主；銘傳大學則以傳播媒體為該校特色吸引境外生來臺就讀，更顯示區分各大學定位與優勢，針對各不同招生國家發展出差異化招生策略，確有必要，未來應於招生總體戰略以及具體對策上，務實反映且加調整。

- (九)綜上，教育部掌理事項包含「高等教育、技術職業教育政策之規劃，大專校院發展、師資、招生、資源分配、品質提升、產學合作之輔導及行政監督」等(「教育部組織法」第2條參照)，該部針對高等教育整體政策，負有妥善規劃及前瞻引導之權限／職責。該部引領國內大專校院邁向國際化，並提供經費挹注，惟歷經近20年之努力，高等教育國際化之總體戰略仍未明確，未來允宜區分各大學定位與優勢／特色，針對各不同招生國家發展差異化招生策略，俾厚植我國高等教育的國際影響力；另一方面，國內招生壓力仍未能透過改善少子化趨勢及落

實大學轉型退場等方式以緩解，現階段境外學生人數雖有明顯成長，招生品質卻堪慮，且學位生占比逐年降低，警示我國高等教育學位吸引力削弱之現實，容有檢討必要。

二、大陸地區來臺學生人數，深受兩岸政治因素干擾，政府為維持我國高教國際化進程，刻正推出高等教育國際化之南向新政，惟我國大專校院南向招生，業行之有年，且面臨鄰國嚴峻競爭，漸失優勢；為免南向新政目標落空，允應儘速提出境外招生有效對策。

(一)鑒於大陸地區近年之快速崛起，國際間莫不積極爭取在各種領域與其合作，我國高等教育自無例外。而由於文化與地域之鄰近性，較諸其他國家，我國招收大陸地區學生來臺就讀理當更具優勢；是以，97年起，教育部為爭取立法院各委員共同支持開放大陸地區學生來臺就學及大陸學歷採認政策，提出「三限六不」原則⁵，並於99年9月公布「大陸地區學生三法」(「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第22條、「大學法」第25條及「專科學校法」第26條修正條文)，提供大陸地區學生來臺就學法源，並自100年1月修正「大陸地區學歷採認辦法」、訂定「大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法」；100學年度更開始招收大陸學生來臺修讀學位，各學制之大陸地區學位生人數逐年均見成長，詳如下表4：

⁵原係指限制採認高等學校、限制來臺大陸地區學生總量、限制醫事學歷採認、不加分優待、不影響國內招生名額、不編列獎助學金、不允許在學期間工作、不得報考公職及專技人員考試、不允許畢業後留臺就業。惟為營造友善大陸地區學生就學環境，以吸引優秀大陸地區學生來臺，已逐步放寬與鬆綁相關原則。

表4 大陸地區來臺就學之學位生人數統計（100-105學年度）

學年度	博士班	碩士班	學士班	二年制學士班	新生註冊人數	在學人數
100	23	181	724	-	928	928
101	25	265	661	-	951	1,864
102	71	467	1,209	75	1,822	3,554
103	141	585	1,760	67	2,553	5,881
104	178	769	1,967	105	3,019	7,813
105	199	734	1,657	245	2,835	9,327

註：政府自100年始開放大陸地區學生來臺攻讀正式學位、102年始開放二年制學士班。

資料來源：教育部查復資料。

(二)針對大陸地區之招生，教育部表示現階段採逐步以「境外學生權益衡平」、「階段性、檢討修正、完整配套」原則修正相關行政規則，在「限制採認高等學校」方面，已鬆綁為採認大陸155所高校及191所專科學歷；在「限制來臺大陸地區學生總量」方面，招收大陸地區學生上限從日間學制招生總名額外加1%，提高至2%；此外每年核定大陸地區學生名額從2,141名增加至5,200名；在「不編列獎助學金」方面，鬆綁為「搭配大學校院招收大陸地區學生聯合招生委員會及學校網站，公告以學校自籌經費所設置的大陸地區學生獎助學金」；在「不允許在學期間工作」方面，已令釋開放大陸地區學生從事學習性質的實習或擔任兼任助理，不視為工作；在「不得報考公職及專技人員考試」方面，放寬渠等得報考勞動部技術士技能檢定等。爰至105年，大陸學生人數達4萬1,981人，占整體境外學生之36%，其中並含3萬2,648名短期研修生，亦占整體境外學生之28%，大陸學生實占我國境外學生之大宗。

(三)惟據教育部統計，100年至104年大陸研修生，平均年增5,800人，105年卻不增反減至1,466人，僑生(主要來自香港、馬來西亞及澳門)及華語文學生(主要來自日本、南韓及美國)人數，與104年比較各增1,761人及1,332人，然因大陸研修生減幅甚鉅，105年全體境外學生人數仍趨降。有關陸生減少對於我國國內大專校院招生之衝擊，教育部表示，各校來臺研修陸生在臺停留約1學期，比較我大專校院在校學生總人數約130萬人，平均在臺研修陸生人數所占比率約為1.3%，故105年來臺研修陸生減少人數，對我高教體系衝擊有限等語。該部對此並稱「我國已自106年起推動『新南向人才培育推動計畫』，未來以新南向國家在臺留學/研習人數每年成長20%為目標，預期『新南向18國』⁶部分至108學年度增加達5.8萬人」等語，顯示大陸地區學生來臺深受兩岸政治因素影響，波動極鉅。近有不少報導指出，由於臺灣學位的「含金量」不足，復加兩岸關係低迷，不少陸生就讀興趣已驟降，學士班名額減少一半，且106年在臺大學畢業的陸生「續留率」僅3成7，比去(105)年少，預計106年9月開學時陸生人數將有更明顯地下降⁷。

(四)政府刻正如火如荼推動之「新南向政策」，涵蓋18國，乃以東協10國為基礎，加上南亞6國與紐澳2國，按教育部提供之近10年其他各主要國家學生來

⁶新南向18國包含東協10國(新加坡、馬來西亞、印尼、汶萊、寮國、越南、泰國、緬甸、柬埔寨、菲律賓)、南亞6國(印度、斯里蘭卡、孟加拉、尼泊爾、不丹、巴基斯坦)及紐澳2國(澳洲、紐西蘭)。

⁷聯合報，來臺名額砍半 陸生：臺學歷「含金量」不如以往，106年5月30日報導。106年在臺就讀學士班的陸籍畢業生約1,300人，其中有486人報名碩士班，最終444人錄取，但留在臺灣繼續讀碩士班比率僅百分之37，比105年續留率百分之42，又少了5個百分點。106年8月28日取自<https://udn.com/news/story/6928/2492473>

臺留學情形觀之(詳如下表5),「新南向政策推動計畫」上路前,新南向國家即為我國境外學生來源之最大宗;此併有本案諮詢專家學者意見「教育部對東南亞並不瞭解,在東南亞招生並非新的政策,各大學實已耕耘多年,私立大學對於東南亞的瞭解比教育部還深入。舉例來說:東南亞各國大學之暑假制度皆不同,甚至斯里蘭卡的部分大學,同一間學校大一到大四的暑假期間都不同,若不夠理解東南亞,政府期望以單一新南向制度打入東南亞市場非常困難。」、「許多東南亞大學的校長畢業於日本的大學,日本政府在東南亞的招生已紮根3、40年;近年來大陸地區經濟崛起,對於東南亞學校捐資甚為大方,大陸的經濟實力已非臺灣可匹敵;獎學金方面,港、澳與新加坡等,對於東南亞學生提供的數額,是我國的2、3倍,更導致臺灣在東南亞地區招生無力」等語同證,我國高等教育早已南向發展多年,並已面臨龐大競爭壓力。

表5 近年來臺之主要國家境外學生人數

單位：人、%

	96	97	98	99	100	101	102	103	104	105
境外生總數	30,509	33,582	39,533	45,413	57,920	66,961	79,730	93,645	111,340	116,416
新南向18國	12,563	13,571	14,940	16,379	18,426	20,207	22,494	25,289	28,741	31,531
占比	41.2	40.4	37.8	36.1	31.8	30.2	28.2	27.0	25.8	27.1
東協十國	11,785	12,808	14,122	15,476	17,446	19,158	21,335	23,859	26,917	29,634
占比	38.6	38.1	35.7	34.1	30.1	28.6	26.8	25.5	24.2	25.5
馬來西亞	4,538	5,008	6,150	7,022	8,235	9,490	11,365	13,286	14,942	16,051
印尼	2,573	2,945	2,341	2,359	2,575	2,903	3,186	3,559	4,454	5,074
越南	1,508	1,910	2,789	3,452	3,912	3,918	3,633	3,715	4,086	4,774
泰國	937	1,054	1,174	1,217	1,304	1,446	1,546	1,535	1,591	1,749
菲律賓	289	363	385	383	473	495	526	566	570	658
緬甸	1,739	1,294	1,023	730	565	456	440	488	577	645
新加坡	158	202	240	295	354	421	606	678	656	630
汶萊	7	8	6	9	17	20	25	23	33	37
柬埔寨	36	24	14	6	9	6	4	4	4	10
寮國	0	0	0	3	2	3	4	5	4	6
南亞六國	464	461	489	546	620	680	745	977	1,301	1,444
占比	1.5	1.4	1.2	1.2	1.1	1.0	0.9	1.0	1.2	1.2
印度	421	413	440	479	545	588	645	857	1,163	1,310
尼泊爾	18	21	21	25	30	35	37	53	48	46
巴基斯坦	3	3	2	8	6	12	17	23	42	43
孟加拉	11	14	17	21	26	25	22	16	15	18
斯里蘭卡	6	6	8	11	9	18	18	16	18	18
不丹	5	4	1	2	4	2	6	12	15	9
紐澳二國	314	302	329	357	360	369	414	453	523	453
占比	1.0	0.9	0.8	0.8	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.4
澳大利亞	207	199	256	270	255	271	313	371	407	347
紐西蘭	107	103	73	87	105	98	101	82	116	106
美國	2171	2,367	2,957	2,938	3,725	3,594	3,335	3,328	4,003	4,002
占比	7.1	7.0	7.5	6.5	6.4	5.4	4.2	3.6	3.6	3.4
日本	2559	2,453	2,438	2,663	4,194	4,904	5,798	5,816	6,455	7,548
南韓	1902	1,950	2,041	2,091	2,627	2,768	2,975	3,587	4,062	4,624
法國	499	608	834	894	1,206	1,302	1,393	1,557	1,633	1,637
德國	348	369	540	532	765	889	1,103	1,100	1,119	1,174

註：本表僅包含主要國家，故僅呈現70.5%境外學生來源情形。

資料來源：教育部查復資料。

(五)查105年度境外學生人數顯示，我國境外學生以「新南向18國」之3萬1,531人，占27.1%，為最多；其他依次為「東協10國」計有2萬9,634人，占25.5%、「南亞6國」計有1,444人，占1.2%、「紐澳2國」計有453人，占0.4%、美國計有4,002人，占3.4%、日本計有7,548人占6.5%、南韓有4,624人，占4%、法國有1,637人，占1.4%、德國有1,174人，占1.0%。換言之，「新南向政策推動計畫」施行後，新南向18國之境外學生招生績效目標與具體招生情形，究有無明顯區別？對此，教育部查復表示「新

南向18國學生在臺留學或研習人數104學年度為2萬8,741人，105學年度為3萬1,531人，成長率為9.7%。預期招生績效目標為新南向國家在臺留學研習僑外生人數，每年均能以20%成長，至108學年度成長至5.8萬人。就106年新南向人才培育-擴大國內生源之階段性成果，業核定補助相關學位專班、獎學金及相關青年交流短期計畫」等語。爰關於推動新南向人才培育政策後，我國東南亞境外學生未來消長情勢，仍待教育部後續追蹤釐清。

- (六)另查據教育部新南向對象國有無差異化招生策略，該部表示，對於新南向來臺留學人數已漸具規模之國家（馬來西亞、印尼與越南），與該國中央及地方政府合作，持續擴展大學講師、政府官員或高階人才來臺就學或訓練計畫相關資源。將持續擴展高階及主流（非華裔）人才培育；有關待積極拓展國家（印度、泰國、緬甸、新加坡、菲律賓），將引導國內優質大學校院辦理先修班（含語言、基礎學科），或學士、碩士或博士合作式雙聯專班（可採1+3，2+2等模式），運用我國高教及技職教育資源及學分抵免誘因，拓展並擴大我國新南向招生利基。待開發國家（巴基斯坦、尼泊爾、斯里蘭卡、汶萊、孟加拉、寮國、柬埔寨與不丹），將加強於當地主流高中或大學行銷留學臺灣優勢，增加臺灣高等教育國際能見度，及妥善運用校友口碑力量，建立臺灣教育優質形象，以期永續經營生源市場。惟針對新南向範圍擴及南亞6國與紐澳2國，差異化之招生策略似未見明朗，且面對日本政府長期在東南亞地區高教機構之耕耘、中、港、澳、新等國的優渥獎學金策略等，前開策略能否突圍？吸引來臺

之學生，對於我國高教學術品質的提升程度，亦待檢驗。又本院諮詢相關專家學者指出，每年臺灣各公私立大學無不積極赴東南亞參展招生，以致參加大學逐年必須繳交更高的攤位費，卻獲得更低之推崇，值得高教相關單位深思並謀因應。

(七)本案詢據教育部以瞭解境外學生在臺學習概況，發現各不同來源國之學生，於學門領域及學習型態略有差別，又學門領域有特定集中之趨勢；且按學制級別觀察，碩、博士班明顯集中於國立頂尖大學，博士班階段之學門領域更明顯集中於工程學門。摘述如下：

- 1、依各國家之學生人數與學習型態分析(詳如下表6)，馬來西亞學生人數僅次於大陸地區，計有1萬6,051人，占13.8%，其學生類型以僑生(占47.6%)、正式修讀學位外國學生(占31.4%)及海外青年技術訓練班(下稱海青班)(占13.8%)為主，且多於傳播、工程及設計領域之大學部就讀；香港及澳門之學生人數分居第3及第5，各有8,662人及5,295人，主要多為僑生；日本7,548人居第4大來源，日本學生的分布，主要集中於華語文中心，占58.1%、短期研習及個人選讀生則占20.6%，且偏好人文及商管領域。整體而言，越南、印尼、泰國、甘比亞及菲律賓等國學生普遍青睞我國工程及商管領域；印度學生多於自然科學及工程領域博士班就讀；南韓及美國學生偏好人文及商管領域。

表6 105年度境外來臺學生人數最高之前5名國家

序位	國別	人數 (占比)	特色說明
----	----	------------	------

序位	國別	人數 (占比)	特色說明
1	大陸地區	41,981 (36.06%)	以短期研修生為主
2	馬來西亞	16,051 (13.8%)	學生類型以僑生、正式修讀學位外國學及海青班為主
3	香港	8,662 (7.44%)	以僑生為主
4	日本	7,548 (6.48%)	主要於附設華語文中心為主
5	澳門	5,295 (4.55%)	以僑生為主

資料來源：本院依據教育部查復資料製表。

2、以學位生之學門領域分布情形觀之，自96年至105年，前3大熱門學門為商業及管理、工程及人文學門，占總人數的4成5以上，另外，醫藥衛生、社會及行為科學、民生學門歷年來則位居第4、第5名(詳如下表7)。105學年部分，外國學位生就讀領域分布依序為科技(35%)、商業管理(占24%)、社會科學(占20%)、人文藝術(占20%)；僑生就讀領域分布依序為科技(36%)、人文藝術(占26%)、社會科學(占22%)及商業管理(占13%)。

表7 我國大專校院境外學位生之學門領域人數統計

		單位：人									
學年度		96	97	98	99	100	101	102	103	104	105
總計		16,195	17,758	20,676	22,438	25,107	28,696	33,286	40,078	46,470	51,741
商業及管理學門		2,938	3,189	3,950	4,560	5,118	5,807	6,674	7,847	8,862	9,714
工程學門		2,442	2,670	3,132	3,397	3,882	4,432	5,055	6,040	6,816	7,664
人文學門		2,107	2,405	2,724	2,978	3,365	3,492	3,901	4,477	5,115	5,678
民生學門		444	489	657	800	1,046	1,370	1,928	2,675	3,468	4,083
醫藥衛生學門		1,540	1,607	1,695	1,768	1,905	2,037	2,371	2,764	3,303	3,763
社會及行為科學學門		1,221	1,391	1,542	1,624	1,792	1,967	2,154	2,490	2,952	3,162
設計學門		243	292	417	517	738	966	1,299	1,897	2,465	2,917
傳播學門		717	769	887	983	1,203	1,407	1,734	2,046	2,386	2,653
教育學門		567	624	693	747	871	1,130	1,194	1,399	1,597	1,764
藝術學門		263	317	348	387	527	665	847	1,117	1,389	1,697
農業科學學門		512	583	667	730	827	895	958	1,103	1,221	1,294
電算機學門		501	494	481	501	588	670	732	928	1,147	1,266
自然科學學門		334	355	421	459	518	602	683	847	1,000	1,079
生命科學學門		377	413	472	510	597	669	711	778	877	990
建築及都市規劃學門		151	167	200	225	308	452	565	775	921	979
其他學門		1,187	1,309	1,577	1,382	788	937	1,124	1,256	1,005	875
社會服務學門		128	152	202	250	296	345	402	493	588	642
數學及統計學門		98	103	142	149	190	226	253	318	398	463
法律學門		246	248	264	246	270	295	329	396	439	453
運輸服務學門		124	119	146	157	183	205	210	237	287	326
獸醫學門		43	46	55	62	79	99	127	151	178	206
環境保護學門		12	16	4	6	16	28	35	44	55	72
軍警國防安全學門		-	-	-	-	-	-	-	-	1	1

資料來源：教育部查復資料。

3、按就讀學校之分布觀察，學士班階段之就讀學校較為分散，碩、博士班明顯集中於國立頂尖大學，各占碩、博士班外國學生的30.5%及41.8%；外國學生就讀前5大系所，各學制均占約2成左右，學士班及碩士班以企業管理、國際貿易等系所為主，博士班則著重專業性質的理工類科；至於專科學校本身則已萎縮，105學年度僅29人（詳如下表8。

表8 105年外國學生就讀我國大專校院前5大學校及系所

單位：人

前5大學校						
排名	學校/學系名稱	學士班 (含專科)	學校/學系名稱	碩士班	學校/學系名稱	博士班
	總計	10,235	總計	4,838	總計	2,715
1	銘傳大學	738	國立成功大學	371	國立清華大學	261
2	義守大學	618	國立臺灣科技大學	334	國立臺灣科技大學	244
3	開南大學	411	國立臺灣大學	294	國立交通大學	238
4	逢甲大學	367	國立政治大學	275	國立中央大學	215
5	淡江大學	365	國立中央大學	200	國立成功大學	176
前5大系所						
1	企業管理學系	602	企業管理所	402	化學所	143
2	餐旅(行銷)(暨遊憩)管理學系	310	國際(經營)(專業)管理所(含IMBA)	333	(動力)機械工程所	125
3	(應用)華語(文)學系	300	資訊工程所	119	材料科學(與)(工程)所	106
4	國際企業(與)(管理)學系	293	國際企業(與)(管理)所	117	電機(與控制)工程所	91
5	資訊工程學系	292	電機(與控制)工程所	109	資訊工程所	81

說明：105年大專校院正式修讀學位之外國學生就讀專科人數僅29人。

資料來源：教育部查復資料。

(八)據教育部表示，不同來源國之學生於學門領域及學習型態確實略有差別，例如來臺之日本及韓國學生多以研習華語文為主，因此該部106年提供該2國學生「華語文獎學金」名額較多，分別為12名及11名；馬來西亞學生以修習正式學位居多，研習華語文較少，該部提供該國優秀學生來臺攻讀學位之「臺灣獎學金」名額較多，「華語文獎學金」名額較少，以106年言，前者為35名，後者為3名，依此類推。另，海外聯合招生委員會每年均整理及分析海外學生選讀之熱門科系，該部亦請其鼓勵熱門之大學科系考慮增加名額，以利吸引更多海外學生來臺就讀。

(九)承上，我國高等教育領域既逢「邁向頂尖大學計畫」、「獎勵大學教學卓越計畫」、「發展典範科技大學計畫」等數項重大計畫落日之際，且因應少子化衝擊退場轉型之議論不斷，高教之境外招生總體戰

略允宜搭配國內高教總體發展藍圖，並於各校特色學門分類之基礎上，按各來源國之學習需求或待開發領域，予以區別研議，以發揮補充國內招生不足暨促進國際化之雙重功效。又，教育部分析指出，我國技專校院於「智慧電能與電動車」、「精密機械與光電科技」、「智慧生活」、「綠能科技」、「農業生技」、「文創設計」、「數位資訊」、「餐飲觀光」及「健康醫護」等領域，仍具優勢，且該部刻正研議技專校院向下改制之法源及政策方向，境外學生之招收倘採向下紮根策略，似可通盤規劃。復以，本案諮詢專家學者意見同證，「華語文教育」與「技職教育」仍為我國高等教育國際競爭之利基，學者建議除可加強以此2項作為行銷招生之重點外，針對來臺學習華語及研修專業技術之學生，縱非具學位資格，仍應保障其良善學習環境，避免境外學生間差別對待過於明顯，或可因此強化我國高等教育之品牌特色。

- (十)綜上，大陸地區學生之來臺就讀，深受兩岸政治因素影響而波動，為穩健推展我國高教國際化，政府已調整招生發展方向，針對過去我國大專校院長年南向發展所累積之經驗、遭遇之問題，教育部允應正視，並借鏡各校招生實務經驗，俾據以研擬有效策略；另，境外學生之學門領域及學習型態，隨其來源國而有不同，除應區分各類學校定位與特色／優勢，針對個別國家發展差異化招生策略外，釐清我國高等教育國際競爭之利基，針對競爭優勢／特色研議有效策略，似已刻不容緩。

三、英語授課為外國學生選擇就讀我國大專校院之重大考慮因素之一，教育部亦稱大學部全英語授課之不足肇致招收境外學生困境；惟該部對於英語授課現狀之掌握度猶嫌不足，允宜配合境外招生政策目標，針對需求殷切領域學門提出因應對策。

(一)OECD公布之「Education at a Glance 2016」⁸報告，歸納全球留學生人數成長趨勢，指出影響國際學生選擇留學國家因素包括教學語言 (Language of instruction)、教育品質(Qaulity of programmes)、學費(Tuition fees)、移民政策(Immigration policy)等。OECD國家中，國際學生占本國學生比率的前五名分別為澳洲、紐西蘭、南非、英國及美國，反映出各國逐漸將英語視為全球化的語言。該報告並指出，許多學生至英語為母語之國家求學，主要原因係擬提升英語能力。此外，也有越來越多非英語系國家在高等教育機構開始提供以英語教學之學程，這些對於國際學生更具吸引力。教育部查復資料亦指，外國學生英語授課需求不容忽視，亦為渠等選擇就讀學校時最大考量因素之一。

(二)為改善大學校園國際環境、增進學生國際視野、英語能力，以強化國內大學及學生之國際競爭力，教育部自100年起推動「教育部補助大學校院精進全英語學位學制班別計畫」；此外，一般大學得依「教育部補助獎勵大學教學卓越計畫及區域教學資源中心計畫實施要點」第4點第7款⁹、科技大學得依「教

⁸OECD(2016)，*Education at a Glance 2016*，第335-336頁。

⁹教育部補助獎勵大學教學卓越計畫及區域教學資源中心計畫實施要點」第4點第7款：為強化學生就業競爭力及國際移動力，或提升教師創新教學或全英語授課教學之專業知能所執行必要之出國計畫，出國師生所需國外差旅費應依國外出差旅費報支要點規定覈實報支，各出國計畫應由學校自行從嚴審核。學校推動計畫中有編列於招生時所提供入學之獎助學金，應由學校配合款勻支。

育部獎勵科技大學及技術學院教學卓越計畫要點」第9點第9款¹⁰規定，辦理強化學生就業競爭力、提升教師創新教學及實務教學或外語教學之專業知能之出國計畫。

(三)教育部表示，經上開計畫措施，「100至105學年度大專校院內修讀學位之外國學生總人數自1萬59人提升至1萬7,788人，總人數成長率約77%；足見英語授課課程對於境外生之招生能量有相當助益」等語。惟據教育部針對我國招收境外學生進行SWOT分析指出，目前我國大專校院大學部全英語授課學程不足，為主要待改進事項之一，顯示目前大專校院國際化課程內涵，仍有改善空間。

(四)另按教育部查復，目前共有5所大專校院成立國際學院或全學院採全英語授課，包含銘傳大學、淡江大學蘭陽校區、義守大學、亞洲大學及元智大學管理學院。101學年度至104學年度大專校院開設全英語學位課程辦理情形中，以104學年度全英語授課學程之學生觀之，國內生與國外生人數之比例為54：46，本國授課教師人數與外國授課教師人數比例為93：7（詳如下表9、10）。

表9 我國大專校院101-104學年度全英語學位學程辦理概況

學年度	校數		公立校數		私立校數		專科班數		學士班數		碩博班數	
	一般	技專	一般	技專	一般	技專	一般	技專	一般	技專	一般	技專
101	30	18	16	8	14	10	-	-	24	-	51	-

¹⁰「教育部獎勵科技大學及技術學院教學卓越計畫要點」第9點第9款：學校為強化學生就業競爭力、提升教師實務教學或外語教學之專業知能，所執行必要之出國計畫，出國師生所需國外差旅費，應依國外出差旅費報支要點規定核實報支，各出國計畫由學校自行從嚴核實核定，免報教育部。

學年度	校數		公立校數		私立校數		專科班數		學士班數		碩博班數	
	一般	技專	一般	技專	一般	技專	一般	技專	一般	技專	一般	技專
102	37	15	18	8	19	7	-	-	31	15	84	45
103	40	14	19	7	21	7	-	2	28	14	95	55
104	41	14	20	7	21	7	-	1	35	18	112	65

資料來源：本院依據教育部查復資料彙整。

表10 104學年全英語授課學程學生人數及授課教師數

學校類型	學校數	學生數 (本國)	學生數 (外國)	學生總計 (本國+外國)	教師數 (本國)	教師數 (外國)	教師總計 (本國+外國)
大學校院	41所	3,527人	3,012人	6,539人	759人	59人	818人
技專校院	14所	1,897人	1,355人	3,461人	999人	50人	1,049人
小計	55所	5,424人	4,367人	10,000人	1,758人	109人	1,867人

註：教師數含專兼任教師數；另因國立高雄餐旅大學於調查時未區分該校209名學生之本國或外國身分別，故列記於總數中。

資料來源：教育部查復資料。

(五)至各學術領域英語授課情形，本院詢據教育部，該部陳稱「尚無以學術領域別進行英語授課之統計分析資料。」據此，對於吸引境外學生需求數高之學門領域或學校，是否提供充足英語課程以滿足其學習需求？又或者，隨擴大南向招生，是否檢視相關英語學程課程經費補助機制是否扣合招生策略，俾發揮政策資源綜效？允應由教育部積極檢視釐清並提出改善對策。

(六)綜上，英語授課為外國學生選擇就讀學校之重大考慮因素之一，教育部亦稱大學部全英語授課之不足肇致招收境外學生困境；惟該部對於英語授課現狀之掌握度猶有不足，允宜配合境外招生政策目標，針對需求殷切領域學門提出因應對策。

四、引進境外高等教育辦學機構，為促進國際化之可行做法之一，惟受限於國內有限市場暨「私立學校法」將大學定位為公益團體，對海外教育機構缺乏誘因，故迄今尚無境外高等教育機構來臺興學，而目前已開設之國際學位學程專班績效亦低，推動雙聯學制、簽訂合作協議等亦面臨人才、經費拮据等執行困境；高等教育國際化與國際競爭壓力實乃一體兩面，教育部於推動高等教育國際化之同時，卻又常對國內高等教育採取保護及限制規定，究否有利大學學術自主發展？似不無檢討空間。

(一)「私立學校法」第2條及第82條規定，各級各類私立學校之設立，應由學校財團法人申請之；而外國人或依法律認許之外國法人得依該法之規定，於中華民國境內設立高級中等以上學校，經教育部准予立案後，即可在臺招生授課並授予學位。至申請設立私立大學（含獨立學院）之基本程序，依「私立學校法」、「學校財團法人設立辦法」、「專科以上學校及其分校分部專科部技術型高級中等學校部設立變更停辦辦法」等規定辦理，至於校地面積、校舍建築總樓地板面積、設校基金等，均應依符合我國法令要求；查據教育部¹¹，目前尚無境外高等教育機構依上開規定提出申請；併有該部主管人員到院接受詢問時表示「境外機構來臺設校，目前無法突破之問題，為『私立學校法』的概念為『捐資興學』，並有嚴格之規定，董事會無法營利，故未能吸引境外機構來臺辦學，亦因『私立學校法』之限制，目前退而求其次之作法，係透過系、院、校的合作先行交流。」等語同證。

¹¹106年3月21日臺教高（二）字第1060015710號函。

(二)因境外高等教育機構來臺辦學現況尚難突破，教育部稱「將著眼於提升國內高等教育發展，並考量如何與國內學校創造雙贏，已推動『國內大學與外國大學合作辦理學位專班或專業學(課)程計畫』，優先針對屬於『現行法律授權』的法規命令或行政規則予以鬆綁，協助各校擴展及強化與外國大學的合作關係」等。惟查我國與國際高教機構合作辦學之招生情況不甚理想，茲述如下：

- 1、各大學辦理國際學位學程專班方面，截至105學年度，共核定通過11校(17案)，計7校招生名額為0人，其中實際招收國內生183人，非國內生58人，平均每案僅招收非國內生2.9人，國際生源未能有效提升。其中，國立高雄餐旅大學所辦「高餐藍帶廚藝卓越中心西餐廚藝學分班」及「高餐藍帶廚藝卓越中心西點廚藝學分班」兩學分學程，自核定以來，尚未招收到學生，對於以學分班開設而非以學位班開設之原因，教育部陳稱「……由於是短期學分課程，更能吸引亞太地區人士前來該校就讀學習……」等語，而實際招生情形卻為0人，顯與開設短期學分班之目標不符，教育部允應檢討該計畫目標與相關策略。
- 2、國內大專校院開辦國際學士學位學程方面，歷年共有國立成功大學、國立東華大學、國立屏東科技大學、國立高雄餐旅大學、國立雲林科技大學、元培醫事科技大學、樹德科技大學等7校8學程，查其105學年度總核定招收817名境外生，實際註冊人數為36人，實際註冊率為4.4%，且有4所學校實際招收外籍學生數為0，高達核定校數之57.1%，招生績效低落，實際教學之國際化程

度令人存疑。

(三)針對上述情形，教育部表示「外國大學雖可依『私立學校法』規定直接來臺設校，但辦學水準未必符合社會期待，且對國內學校生源衝擊較大。……國內仍有諸多疑慮，例如在少子女化趨勢下，恐造成生源拉扯；或賦予外國大學較多辦學彈性，恐與國內大學形成不公平競爭」等語，顯示我國高等教育國際化課題，仍徘徊在理想與現實間。政府如欲促進國際多向交流、打造國內國際化環境，理應支持國際高教資源來臺並鬆綁相關限制，藉此滿足國人學習進修需求，並透過國際知名高等教育機構課程之帶動，落實國際交流目標，惟現實上仍顧慮此舉對國內學校生源之衝擊，故我國推動高等教育國際化，仍將主力資源用於吸引境外學生來臺，致國際化的推動形式不無侷限。

(四)另，關於國際學士學位學程之辦理情形與相關問題，以報載¹²「國立臺灣大學原訂於今年增設國際學士學位學程，惟因招生名額、學費、以及採計SAT成績等問題，與教育行政主管機關意見歧異而未能順利招生」一案為例，教育部澄清稿¹³雖述及「國際學程應以招收國際學生為主，初期暫不宜擴大招收國內學生」，然而對照上開此類班級辦理情形，顯見外籍學生之招生狀況，長期以來即與政策目標有間，應予釐清問題癥結，而非一味限制又坐視各

¹² 中國時報A17版，高教自由化不可擋 教育部應放手，106年5月19日報導。

¹³ 教育部即時新聞，教育部並未不同意臺大試辦國際學士學位學程，106年5月8日取自 http://depart.moe.edu.tw/ED2200/News_Content.aspx?n=90774906111B0527&sms=F0EAFE B716DE7FFA&s=1AE844CD76A064ED

校招生面臨瓶頸難以解決，況且司法院大法官釋字第626號解釋理由書略以，「大學自治事項範圍除內部組織、課程設計、研究內容、學力評鑑、考試規則及畢業條件等外，亦包括入學資格在內」，教育部為引領高等教育國際競爭與發展，管制界限究應如何訂定，尚有檢討空間。

(五)至於教育部表示目前相關權宜做法亦存諸多挑戰，例如與國外學校辦理雙聯學制，雙聯學制大多以系所對系所簽約，其困難為學分需互相抵免及採認，過程聯繫上往返較耗時，且如何增進彼此對「品質」定義之共識，確保雙方所提供課程符合彼此所認定的標準？另，本國與境外大學之學雜費落差大，爰造成雙邊學生在經費上多所考量。教育部允宜積極追蹤瞭解各該瓶頸之解決辦法，輔以適當法令鬆綁，俾落實大法官釋字第626號解釋所示，「大學得藉篩選學生，維繫學校品質，提升競爭力，並發展特色，實現教育理念」等情。

(六)綜上，招收海外學生來臺或引進海外機構來臺辦學，均可促進國際學術交流，惟不論海外機構來臺或由我國大學與國外學校合作開設國際學位學程專班等，執行情形均不理想，恐與教育部立場存有矛盾不無關聯。高等教育之國際化，往往伴隨著國際競爭的壓力，惟教育部於推動高等教育國際化的同時，又時不時對國內高等教育採取保護及限制規定，對於大學學術自主之發展究否適當？似不無檢討空間。

五、我國推動專科以上學校開設境外專班政策，已逾10

載，就102學年度至105學年度執行狀況觀之，僅19所大專校院參與，一般大學開班比率未達半數，招生率亦僅24.02%，整體規模不足、招生成效不彰，容有通盤檢討之必要。

(一)教育部於96年訂頒「專科以上學校開設境外專班申請及審查作業要點」，該要點第1點指出其實施目的為：「促進高等教育國際化、強化學術交流，增進高等教育產業輸出、提升國際競爭力，並協助各專科以上學校辦理赴境外地區與當地合作學校共同設立境外專班之相關作業」，並對開班條件、招生學制、合作對象、報考資格、招生名額、師資條件、學歷採認、授課時間、收費基準、開班計畫等進行規範。高等教育國際化之境外專班業務，迄已推動逾10年。

(二)茲據教育部¹⁴，略述我國境外專班開辦情形如下：

1、開班比率未達半數：

(1)一般大學部分，102學年度至105學年度有13所參與，計畫開設41班次之境外專班，開班地區分布於中國大陸、越南、馬來西亞等地，惟有24班次實際招生註冊人數為0人，最後僅招收257名學生；換言之，未開班比率高達58.54%。

(2)技專校院部分，102學年度至105學年度，有2所公立學校、4所私立學校參與，共開設28班次境外專班，開班地區主要分布於中國大陸、越南、泰國及馬來西亞等地。

2、招生率低落：

(1)一般大學核定招生名額共1,274人，實際註冊

¹⁴106年3月21日臺教高(二)字第1060015710號函。

人數共306人，招生率僅24.02%。

(2) 技職校院部分，教育部則未提供確切核定名額與相關數據。

(三) 對於境外專班開設成效不彰原因，詢據教育部，「係因報名人數不足、不符開班成本、與當地洽談不順而停招」等，並稱「鼓勵學校開設境外專班，已適度放寬相關規定，若該專班招生情形不佳，本部將視該校補充說明其招生策略後，審酌是否再次核定開班。」；該部主管人員於本院詢問時更稱「在我國高等教育輸出方面，我國大學究竟能否以我國之經費，赴境外辦學，嘉惠國外學子，尚待形成共識，目前各大學經費有限，能辦好自身大學已十分吃力，已無赴境外辦學之餘力。」等語。而本案諮詢專家學者意見指出：「教育部鼓勵學校往外發展，但多數學校的海外經驗顯示，學校沒有得到好處，教育部對境外專班管制還在，專班辦理過程繁複不談，甚至境外招到的陸生，亦受『三限六不』管轄」等語。顯見，教育部前揭理由皆為招生成效不彰之結果，而非原因，該部對於境外專班之績效管理，仍只限於開班與否之核定，未能提出具體解決策略，且該部對於境外專班招生成效低落之原因、學校執行經驗、困境與待協助事項，一般大學與技專校院辦理情形之差異與相關成果，均尚未掌握釐清，應予檢討。

(四) 此外，據前行政院研究發展考核委員會（103年併入國發會後裁撤）西元2007年委託國立臺灣大學政

治學系之研究報告¹⁵建議：「境外學程之開設成本高昂，對於我國尚無直接助益，是否繼續列為重點補助項目，應重新考量。」此結案報告建議於我國境外專班政策上路時提出，以事後結果論，我國高等教育欲邁向出口型之高教國際化類型，確有策進空間，且當前正面臨人才流失、國家認同及國際模式與本土接軌之挑戰，政策走向更應積極擇定，避免形成高等教育資源的浪費。

(五)綜上，我國境外專班辦理成效不彰，主管機關應針對我國高等教育輸出策略，進行通盤檢討，究應加強經費補助與改進招生策略，抑或停辦並改以其他方式促進我國高等教育輸出，應提出具體解決辦法，以免我國高等教育與時勢與市場需求脫節。

六、我國赴海外留學生之國家別日趨多元，修業樣態亦轉為以非學位及短期進修為主，留學生有向下延伸至高中階段態勢；惟主管機關對學生赴海外學習領域、返國服務貢獻與成效、修畢學程或取得學位動向，掌握度嚴重不足，未來允宜加強基本調查統計，據以科學化、系統化擬定高教相關政策。

(一)「教育部組織法」第2條第3款規定，該部掌理事項包括國際與兩岸教育學術交流、國際青年與教育活動參與、海外華語文教育推廣、留學生、外國學生、僑生、港澳生與陸生之輔導、外僑學校、大陸地區臺商學校與海外臺灣學校之輔導及行政監督等，爰

¹⁵行政院研究發展考核委員會(2007)。「推動大專院校國際化計畫」政策建議書。臺北市：國立臺灣大學政治學系。2017年7月20日取自<http://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3J1bGZpbGUvNTY0NC8yODc3LzAwNTg3MzUucGRm&n=5o6o5YuV5aSn5bCI6Zmi5qCh5ZyL6Zqb5YyW6KiI55WrLnBkZg%3D%3D&icon=..pdf>

我國留學生輔導、國際及海外教育交流之執行及督導事宜，乃其法定職責。

(二)世界各國留學生、高等教育輸出及國際人才之流動等事項，均與國家經濟及競爭力息息相關；查據教育部¹⁶，我國學生取得主要留學國家簽證人數，96年及97年主要留學國為美國及英國，自98年起，赴澳洲及日本留學生人數大幅成長；依96-105年間主要留學國家之簽證人數變化顯示（詳如下表11），我國赴加拿大及英國留學者，減幅明顯，且赴「其他國家」者，成長倍增，赴海外留學生之國家別日趨多元化，殊值關注。

表11 96至104年我國學生取得主要留學國家簽證人數統計

年度 國別	96	97	98	99	100	101	102	103	104	105
美國	14,916	19,402	15,594	15,890	16,023	15,219	14,563	14,135	14,547	14,332
加拿大	3,984	3,266	2,320	2,814	912	826	1,771	1,109	1,271	2,282
英國	7,132	5,885	3,895	3,610	4,446	3,378	3,367	3,826	3,408	3,272
法國	723	983	882	935	814	無資料	955	1,064	1,100	1,132
德國	606	558	646	702	636	512	787	901	1,252	1,433
澳洲	2,570	2,370	4,176	3,633	3,149	3,198	2,553	5,237	6,651	6,493
紐西蘭	618	596	469	379	743	250	553	540	671	772
日本	2,424	2,638	3,143	3,253	2,825	2,810	3,140	3,885	3,885	5,062
其他國家	2,018	2,102	2,504	2,665	2,879	2,605	3,503	3,928	4,703	5,075
總計	34,991	37,800	33,629	33,881	32,427	28,798	31,192	34,625	38,166	39,853

註：

1. 主要按年度(1-12月)，非以學年度統計。
2. 78年「護照條例」修改後，教育部僅能發函向各國駐華機構查詢，爰於每年1月底前始能獲知留學簽證人數。本表數據係依各國駐華機構所提供簽發我國學生留學簽證數據統計。資料來源：教育部查復。

¹⁶106年3月21日臺教高(二)字第1060015710號函。

(三)教育部另說明，「以往學生出國多以攻讀學位為主，現今青年移動管道增加、留學型態日趨多元，隨國內各校與外國校院締結姊妹校、建立交換學生與雙聯學位管道，以及民間各機構辦理語言進修學程等，學生出國進行短期進修比例漸增」等語。我國105年四大主要留學國家（美國、澳洲、日本與英國）中，美國、日本及英國，以學位進修為主，赴澳洲者，則以非學位進修為主。此外，104年赴澳留學攻讀學位者2,639人、105年攻讀學位者2,353人，相差無幾，但非學位生人數則由7,581人，驟增為1萬964人；美國、日本及英國部分，雖以攻讀正式學位的留學生為主，但非學位生及實習生人數均較104年度增加。據此，我國海外留學生之修業型態已有顯著改變。

(四)惟於前開留學國家及修業型態改變態勢中，對於學生海外留學學習領域之掌握，教育部僅能由美國國際教育協會調查資料，及我國歷年公費留考錄取情形¹⁷瞭解，並稱我國學生主要攻讀領域為商業管理、工程、藝術及自然生命科學等領域。該部並表示，78年「護照條例」修改後，其僅能發函向各國駐華機構查詢，以獲知留學簽證人數，實際留學人數尚無法確知。此外，以該部提供資料所顯示之105年度留學簽證人數3萬8,166人而言，美國國際教育協會同年之調查資料僅能粗略掌握其中2萬1,127人之學習領域，另一方面，非學位生之資料包含短期研修生與實習者，既經國內大專院校選送出國，對

¹⁷教育部公費留考94年至105年錄取人數係以社會科學、商業及法律領域為主，平均數占53%（573人），其次為人文及藝術領域，占26%（284人）；科學領域居第三，占21%（220人）；資料來源：教育部。

渠等學習領域別之掌握，不應無從進行基礎調查瞭解；綜此，突顯政府對於國人海外留學實際情形之關切與掌握度，嚴重不足。尤以早期留學生於出國前均需接受教育部國際文化教育事業處(現為教育部國際及兩岸教育司)「留學生講習」，回國時尚有行政院青年輔導委員會(現為教育部青年發展署)與教育部的相關補助，對厚植國家人才不無助益，於今臺灣正面臨人才流失情勢下，如何建立與留學生之情感鏈接更形緊要。

(五)關於教育部105年12月27日修正之「教育部鼓勵國內大專校院選送學生出國研修或國外專業實習補助要點」第2點所定之4種補助類型(學海飛颺、學海惜珠、學海築夢、新南向學海築夢)，查據教育部函復資料¹⁸，「開辦迄今，已資助2萬1,768名學生出國研修或實習。103至106年度共補助7,896人，總金額達9億5,393萬1,211元」，該部對於受補助者之修讀領域學門，及修畢學程或學位後之流向掌握度，僅說明以：「受補助者皆須返回薦送學校報到，經洽各校國際事務單位得知，本計畫幫助學生提升國際視野及全球移動力，除增進其外語能力外，亦提前取得實地職場經驗以及未來優勢」。然未能說明受補助者對於本國之具體貢獻為何，亦無建立受補助者海外學習領域、返國服務貢獻與成效、修畢學程或取得學位學生流向等相關基礎統計數據，供後續之分析與應用，致無法據以科學化、系統化擬定高教相關政策。

(六)此外，本案諮詢專家學者指出，「我國學生赴海外留

¹⁸106年8月7日教育部接受本院詢問提供之書面資料。

學者，有向下延伸至高中階段的趨勢，至106年，國人赴海外就讀高中的人數已突破萬人，此類學生未來極有可能留在該國繼續升學就業，顯示其他國家的國際招生，恐早已鎖定我國優秀人力，未來更有淘空我國人才循環根基之虞，惟目前教育部對於學生留學海外高中的瞭解與調查，仍付闕如」，學者建議應立即納入檢討改善。另外，渠等亦提及，「探討我國學生赴外留學議題時，容易忽略『無法出國留學』之族群，以我國公私立大學比例懸殊、私立大學承擔高等教育比例較高之情形而言，私立大學中有更多家境不佳的學生，反而需負擔較高昂的學費，目前教育部雖有『學海惜珠』獎學金提供補助，惟該項補助杯水車薪¹⁹，嘉惠國內清寒學子參與國際交流之教育機會仍有提升空間」。均供教育部未來研究與制定出國留學相關政策之參考。

(七)綜上，部分受補助優秀學生，修畢學程或取得學位後，有返國服務之義務，其歸國貢獻程度、留學實際成效、人員流向，均有進行後續分析與應用之必要；國人出國攻讀學位、非學位、短期出國研修、實習之情況，可作為高等教育、留學政策長期規劃之基礎，惟目前整體掌握度不佳，亟待教育部續行精進辦理。

七、大專校院來臺外籍教師占比仍偏低，且外籍專任教師人數日減，又我國彈性薪資方案仍偏向留住我國現職人才，缺乏吸引外籍教研人才之誘因，且其居留歸

¹⁹教育部獎助大專校院選送優秀學生出國短期研修學分或專業實習，104年度學海飛颺計畫核定錄取107校、學海惜珠計畫核定錄取36校71名學生、學海築夢計畫核定114校。資料來源：教育部。

化、子女就業等友善環境之建置尚難稱完善，實不利我國高等教育國際化之發展，對於延攬外籍教師相關法規、策略及配套措施，均待各相關部會積極謀劃、及早建置，以免錯失我國競才利基。

(一)按「就業服務法」及「外國人從事『就業服務法』第46條第1項第1款至第6款工作資格及審查標準」規定略以，「外國人受聘僱從事公立或經立案之私立大專以上校院或外國僑民學校之教師工作，應依『專科以上學校教師資格審定辦法』取得教師證書，或經學校審議通過其任教資格。」另據「入出國及移民法」第23條規定略以，持停留期限在60日以上，且未經簽證核發機關加註限制不准延期或其他限制之有效簽證入國之外國人，經中央勞工主管機關或目的事業主管機關許可在我國從事「就業服務法」第46條第1項第1款至第7款或第11款工作者，得向移民署申請居留，經許可者，發給外僑居留證，其眷屬亦得申請在臺依親居留。「國籍法」第3條規定，外國人於中華民國境內，每年合計有183日以上合法居留之事實繼續5年以上，並具備一定要件者，得申請歸化我國國籍。上開法規為外籍高等教育教研人才來臺就業及居留之依據。

(二)查據教育部96至105學年度大專校院外籍教師人數統計，大專校院外籍專任教師占全體專任教師比率近10年間僅增加0.2%，占比仍屬偏低，又人數自96學年的1,047人，至102學年達最高峰的1,105人後，逐年遞減至105學年度之1,060人，較10年前僅增加13人(詳如下表12)。同期間外籍兼任教師增幅雖達26%，惟其占全體兼任教師之比率僅1.9%，較10年前僅增加175人。又據105年QS亞洲大學排名

資料顯示²⁰，新加坡大學之外籍教師占該校全體教師約60%，共3,086人；香港大學之外籍教師占該校全體教師約69%，共2,085人；以我國國立臺灣大學為例，105年外籍專兼任教師占全體教師人數僅8.2%，約344人，占全國外籍教師比率約18%²¹。上述現象均顯示，我國大專校院外籍教師來臺占比仍偏低，實不利我國高等教育國際化之發展。

表12 我國大專校院全體及外籍教師人數 (96-105學年度)

單位：人

學年度	校數	全體教師人數		外籍教師人數		外籍教師占全體教師比率(%)	
		專任	兼任	專任	兼任	專任	兼任
96	164	51,128	44,469	1,047	671	2.0	1.5
97	162	51,501	45,621	1,055	684	2.0	1.5
98	164	50,658	44,787	1,059	734	2.1	1.6
99	163	50,684	45,147	1,071	667	2.1	1.5
100	163	50,332	44,215	1,077	769	2.1	1.7
101	162	50,158	45,330	1,102	769	2.2	1.7
102	161	50,024	45,876	1,105	796	2.2	1.7
103	159	49,357	45,559	1,092	773	2.2	1.7
104	158	48,696	46,155	1,078	797	2.2	1.7
105	158	48,096	45,635	1,060	846	2.2	1.9

資料來源：教育部查復。

(三)另教育部自99年推動「延攬及留住大專院校特殊人才實施彈性薪資方案」，透過引導大專校院建置績效導向之大學教研人員彈性薪資制度，發給非法定加給之給與，秉持不牽動現行月支本薪(年功薪)及

²⁰105年QS亞洲大學排名。106年8月29日取自<https://www.topuniversities.com/university-rankings/asian-university-rankings/2016>

²¹國立臺灣大學105年統計年報。106年8月29日取自<http://acct2016.cc.ntu.edu.tw/>

學術研究費等基本薪資結構改變之原則，達成實質薪資彈性化、延攬國際優異高等教育人才及留住國內優秀教研人員之目標。惟經該部評估大專院校自99學年至103學年執行彈性薪資方案情形，發現「該方案仍偏向留住現職特殊優秀人才，新聘人才僅占彈性薪資總核給人數之4.7%，且偏重國內人才；以103學年度為例，國際人才僅占總核給人數的6.6%，該方案在『引進國際高等教育人才』、『新聘國內外特殊優秀人才』及『延攬高等教育經營管理人才』等目標之達成情形，均有極大之改進空間」²²。復如本院前案²³調查意見指出：「彈薪方案補助對象偏重現職人員，比率高達九成以上，對國際人才之延攬顯欠積極；又，接受補助為現職教授者達五成以上，雖係因資深學者較具豐富研究績效或成果，然資深與青年優秀人才二者間比率允宜適切拿捏，以免生人才流失並兼及經驗傳承之長效。」等語可稽。又科技部配合教育部「延攬及留住大專院校特殊人才實施彈性薪資方案」於99年及101年分別辦理「補助大專校院獎勵特殊優秀人才措施」及「補助大專校院延攬特殊優秀人才措施」等攬才、留才措施。據科技部查復，「補助大專校院獎勵特殊優秀人才措施」每年約獎勵120個機構，3千8百餘人，過去許多國內教授曾受美國、新加坡、韓國、比利時、中國大陸及香港等地區學校延聘或國外公司挖角，屢因該項補助而得以順利留任。惟彈性薪資方案由教育部及科技部分別執行及核給，兩部計畫及經費不盡相同，如何有效提升外籍專業教研人才留臺工作之誘因，仍待兩部共策精進。此有前教

²²105年12月第十次全國科學技術會議議題三子題(四)國際頂尖人才延攬與留用簡報。

²³調查委員：陳小紅委員。104年10月26日院台調查字第1040800202號函。

育部官員表示，「博士級國際頂尖人才在美國矽谷起薪為年薪20萬美元，『延攬外籍人才，薪資是問題』，政府對外籍人才雖然提供『來臺第1年加薪3萬』短期措施，但要求一年內達成具體成果，條件太過嚴苛，為提供外籍人才來臺長期誘因，建議外籍教研人才一定期間（3至5年）內彈性薪資，並提供研究補助與生活津貼」等語可證²⁴，薪資仍為外籍教研人才是否來臺工作之重要考量因素之一。教育部近日擬議推出「玉山計畫」²⁵，雖仍待建立國內大專校院教師之共識，所幸已透露該部正視延攬國內外一流人才的決心。

(四)復查據內政部表示，為配合行政院育才、留才、攬才政策，該部研修「入出國及移民法」部分條文修正草案，包括取消在臺永久居留之外國人每年須在臺居住183日以上之限制；外國人取得居留許可者入國後申請外僑居留證之期限由15日放寬為30日；在臺居留或永久居留之白領外籍人士，其年滿20歲、未婚、且身心障礙無法自理生活之子女可申辦居留；增訂優秀外籍人才之配偶及未成年子女得隨同申請永久居留；增訂外國人發生職業災害尚在治療中，其居留原因消失者，仍得繼續居留。該修正草案業於105年8月15日陳報行政院審查。惟早於100年中央研究院曾就我國人才赤字危機連署發布「人才宣言」，提醒政府正視外籍人士來臺工作，

²⁴106年8月29日取自<https://tw.news.yahoo.com/外籍人才不來-問題在薪資-教育部提議-來臺3-5年內彈性薪資-143800393.html>

²⁵「玉山計畫」計畫內容將包含「玉山學者」、「高教深耕計畫彈性薪資」、「教授學術研究加給提高10%」三大方案，以彈性薪資作為我國大專校院教學與研究人員之獎勵，預計將每年度投入最高56億元於高教預算，受益教師預估達19,000人次。106年8月29日取自https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=FDB45CD165AA0A45

須放棄國籍，方能取得我國公民資格，門檻極高；未取得公民資格者，依法令不能支領我國之月退休俸，肇致無法確保外籍教授退休生活無虞，嚴重影響其來臺意願等語。此如本院前案²⁶調查意見指出，「『入出國及移民法』為吸引優秀國際人才來臺，及獎勵對我國有特殊貢獻之外籍人士，雖放寬外國人取得永久居留權之門檻，然除投資移民外，未開放專業外籍人士之未成年子女申請永久居留，對其家庭團聚權之保障容有未周」等語；復如本院前案²⁷調查意見亦指出：「關於國內整體留才環境部分，就業薪資及友善環境不足恐係高科技人才出走重要因素，況與國際比較顯有落差，評點制度等機制固提供短暫配套措施，利弊互見，有待檢視溝通；惟為長期促進人才正向流動措施之後續仍待全盤規劃評估」等語可稽，面臨全球積極競才局勢，完善我國相關法令及配套措施實刻不容緩，各相關部會允宜積極改善。

(五)此外，本案諮詢專家學者分析指出，「鑑於外籍教師無法分擔學校行政工作，學校在聘用外籍教師時亦會多加考慮，因此學校的外籍教師人數往往到了相當比例，就難以突破」等情；上述各部會為突破人才延攬困境，無不於主管之政策法規中，想方設法鬆綁居留移民法規、提升來臺工作待遇等，惟若忽略學校實務作業考量，恐致法規制度難以發揮綜效，未來在政策研究上，亦應多方蒐羅、考量第一線實務意見，針對學校或高等教育機構無法增加外籍教研人才之問題癥結，對症下藥。

²⁶調查委員：林雅鋒委員、尹祚芊委員。105年11月15日院台調查字第1050800245號函。

²⁷調查委員：陳小紅委員。104年10月26日院台調查字第1040800200號函。

(六)綜上，大專校院外籍教師來臺占比仍偏低，且外籍專任教師人數趨降，與我國彈性薪資方案仍偏向留住我國現職人才，缺乏吸引外籍教研人才之誘因，且其居留歸化、子女就業等友善環境之建置仍難稱完善等有關，復以部分學校亦缺乏強烈聘用外籍教研人才之動機，均不利我國高等教育國際化之發展，對於延攬外籍教師相關法規、策略及配套措施，亟待各相關部會積極改善、及早建置，以免錯失我國競才利基。

八、推動高等教育的國際化，涉及跨部會權責，尤其在「教育產業化」蔚為潮流之際，為發揮整體綜效，相關部會應強化橫向聯繫合作，並檢視各自所轄計畫，避免高等教育資源疊床架屋及政出多門，行政院對於擘劃具前瞻性之高等教育國際化政策尤其責無旁貸。

(一)按「教育部組織法」，教育部係掌理全國高等教育、技術職業教育、終身教育、國際教育學術交流、國際青年與教育活動參與、海外華語文教育推廣等權責機關；行政院104年9月核定實施「全球競才方案-Contact Taiwan」，成立「全球攬才」、「海外網絡」、「競才條件」、「留才環境」等4個工作小組，分別由經濟部、外交部、教育部及內政部主政，而國發會為幕僚單位，科技部為各小組協辦單位。另，「新南向政策推動計畫」的「經貿合作」、「人才交流」、「資源共享」及「區域鏈結」四大構面中，「人才交流」之「教育深耕」由教育部主辦、勞動部及僑委會協辦。復按「產業創新條例」第17條²⁸及相關

²⁸「產業創新條例」第17條：「為強化產業發展所需人才，行政院應指定專責機關建立產業人

規定，我國產業人才之延攬、留才政策相關目的事業單位及全球競才方案主政機關為經濟部、國發會及教育部、僑委會等機關，並以國發會為協調專責機關。準此，為促進高等教育國際化及改善國內整體外來人口友善環境，絕非教育部可獨力竟功。

(二)高等教育國際化相關研究指出，近數十年來，全世界高等教育國際化的方法已由合作致力於依靠政治、文化和學術論證為主的理論基礎轉向經濟動因的理論基礎（Kreber, 2009：4）²⁹。導致此一轉變的因素，與回應經濟全球化及國家和高等教育機構肩負維持國際競爭力的責任有關，全球化的高等教育市場要求高等教育機構在超越國界的高度競爭格局中有策略地發展學校特色（Hammond, 2016：557-558）³⁰。故高等教育國際化的目的與策略，已由傳統政治、學術或文化等考量，轉向直接回應有關經濟全球化的市場力量，與重視國家競爭力所需人力資源的經濟性導向，惟基於教育理念的實現及維持國際競爭力之取捨，高教國際化之經濟性目標（營利取向）與學術性目標（文化取向），必須要有所取捨與權衡。本院詢問教育部主管人員以及諮詢專家學者意見，均提及「部分歐美國家、澳洲已明確定位『教育產業化』路線，該等國家為輸出其

才資源發展之協調整合機制，推動下列事項：一、協調各中央目的事業主管機關辦理重點產業人才供需調查及推估。二、整合產業人才供需資訊，訂定產業人才資源發展策略。三、協調產業人才資源發展之推動事宜。四、推動產業、學術、研究及職業訓練機構合作之規劃。」

²⁹Kreber, C. (2009), "Different perspectives on internationalization in higher education," In C. Kreber (ed.), *Internationalizing the curriculum in higher education: New directions for teaching and learning*, Vol. 118, pp. 1-14, Wiley.

³⁰Hammond, C. D. (2016), "Internationalization, Nationalism, and Global Competitiveness: A Comparison of Approaches to Higher Education in China and Japan," *Asia Pacific Education Review*, 2016, Vol. 17(4), pp. 555-566.

教育產業，已將教育輸出任務，改置於政府之對外貿易或商業活動部門之下，突破由教育部門單打獨鬥之舊有框架」，相關思維與做法，頗值得借鏡。

(三)惟經本院本年2月函教育部、科技部、僑委會、勞動部、內政部及國發會等相關機關，調取高等教育國際化之辦理情形及跨部會合作機制資料，科技部僅函復³¹「高等教育國際化之中央主管機關係屬教育部」一語；國發會僅函復³²「教育部為政策規劃及執行管考之主責機關」；內政部則表示³³，「持續配合教育部進行修法作業」；勞動部云³⁴，「關於教育部推動高等教育國際化事務，該部尚無特定合作分工事項，惟教育部、勞動部與經濟部已成立跨部會小組，由3部會之次長輪流主持召開」；僑委會則表示³⁵，「該會積極協調教育部持續修法放寬入學規定，並定期辦理跨部會之海外聯合招生委員會之常務委員會（含綜合檢討）會議」。惟據本院本年8月約詢科技部之函復³⁶資料，該部始進一步指稱，「自88年起，該部與教育部每年均辦理1至2次業務協調座談會，由雙方輪流召集，並由兩部副首長輪流主持，就兩部之提案進行協調討論，並將各提案決議事項研辦情形予以追蹤列管」。顯見，高等教育國際化涉及跨部會權責，各機關允宜建立明確之橫向聯繫機制，進行協調合作，俾發揮整體綜效。

³¹ 科技部106年3月1日科部科字第1060007812號函。

³² 國發會106年2月18日發力字第1061100120號函。

³³ 內政部106年2月22日內授移字第1060951040號函。

³⁴ 勞動部106年2月24日勞動發綜字第1060503936號函。

³⁵ 僑委會106年2月16日僑生就字第1060500262號函。

³⁶ 科技部106年7月31日科部科字第1060053609號函。

(四)再查，科技部為增進我國與國際學術界之交流，訂定「科技部補助國內舉辦國際研討會作業要點」，補助於國內舉辦之國際學術研討會；而教育部亦訂有「教育部補助辦理國際學術教育交流活動實施要點」之類似補助要點，項目包括在國內辦理之國際學術研討會及校際間國際學術研討會等。惟查，兩部對於國內舉辦之國際研討會皆設有補助申請管道，然教育部推動補助辦理國際學術教育交流活動業已行之多年。據此，相關機關允應各自檢視所轄計畫及補助措施，以避免高等教育資源疊床架屋及政出多門。

(五)依據Huang (2007: 52)³⁷之研究，高等教育國際化可分為3種類型，分別為進口型、進出口型及出口型，而出口型國家大部分為英語發達國家，且能夠吸引來自發展中國家和非英語國家的外國學生，輸出教育服務，作為資源引入的條件。另有本案諮詢專家學者亦表示「香港、新加坡等國，因具英語環境，對於部分學生來說，顯得較臺灣更有吸引力」，因此建議在我國的競爭策略上，要強調科系排名，「用學術領域的專業程度來吸引學生」，又云：「部分大專校院因內部各單位人員的英語能力不足，導致校內國際事務單位除國際交流工作外，同時需兼顧招生、產學合作、校務評鑑等各類國內性質工作，分散其國際化工作之能量」等語。由此觀之，我國為尋覓各領域之外籍專業人才來臺工作，或吸引外籍學生來臺就學，均需以英語為工具，整體環

³⁷Huang, F. (2007), Internationalisation of higher education in the era of globalisation: What have been its implications in China and Japan? *Higher Education Management and Policy*, 19(1), pp. 47-60.

境的英語化程度仍待加強，政府推動英語教育除透過學校教育向下紮根外，對於實際接觸、服務外籍人士之本國工作者，亦不應忽略提升其英語溝通能力，而此一工作，尤需政府部門間的群策群力。

(六)綜上，促進高等教育國際化，涉及跨部會權責，為發揮整體綜效，相關部會應強化橫向聯繫合作，避免高等教育資源疊床架屋及政出多門；又對於擘劃具國家高度之高等教育國際化政策、提升校園內、外之英語化環境，有賴政府部門間之整合，於此，行政院尤其責無旁貸。

九、我國102年方推動大專校院國際化品質視導試辦計畫，接受視導之學校規模，遠低於接受政府國際化相關補助之投入，且該計畫試辦3年，未經正式實施，教育部遽稱已將該計畫併入大學校院校務評鑑或「高教深耕計畫」中，突顯高等教育國際化政策有難以具體課責之虞。

(一)為促進高等教育國際化，我國所投入之整體經費，尚難謂不足，前已述及各項重大國家發展計畫與近年來高等教育重要計畫之經費投入概況；此外，鑑於獎學金為吸引海外留學生之有效誘因，此並有財團法人高等教育國際合作基金會2015年留學臺灣境外生線上問卷調查分析報告³⁸，「外國學位生選擇留學臺灣的前3項原因為：獎學金、學術環境優良及學習華語等」可為佐證，我國亦提供境外學生留學獎學金，以促進高教國際化。迄今各項重要獎學金辦理概況如下：

³⁸資料來源：教育部106年3月21日臺教高(二)字第1060015710號函。

1、「臺灣獎學金」部分：

- (1) 93年起由教育部、外交部、科技部及經濟部共同提供。
- (2) 待遇項目包含：學費及雜費（包括學分費及學雜費基數）、生活補助費。
- (3) 近10年獎助人數詳如下表13：

表13 臺灣獎學金近10年獎助人數統計

年度	獎助人數	預算數(千元)
96	528	144,480
97	498	144,480
98	527	187,488
99	507	187,488
100	507	195,888
101	510	195,888
102	509	195,888
103	505	198,888
104	591	198,888
105	644	198,888

資料來源：教育部查復資料。

2、獎補助大專校院設置外國學生獎學金部分：

- (1) 教育部針對依「外國學生來臺就學辦法」於各大專校院就學之外國學生擇優核獎。
- (2) 教育部該項獎補助之100-105年補助情形詳如下表14：

表14 教育部近年獎補助大專校院設置外國學生獎學金校數

年度	補助校數	預算數(千元)
100	81	62,512
101	85	54,912
102	85	54,912
103	81	54,912

年度	補助校數	預算數(千元)
104	93	56,512
105	94	56,512

資料來源：教育部查復資料。

3、僑生獎學金部分：

(1) 獎勵海外優秀僑生回國就讀大學校院獎學金

〈1〉實施依據：「教育部獎勵海外優秀僑生回國就讀大學校院獎學金核發要點」。

〈2〉分為優秀、菁英2種獎學金。優秀僑生獎學金第1學年初領者，每月1萬2,500元，第2學年以後符合續領資格者，每月1萬元；菁英僑生獎學金第1學年初領者及第2學年度以後符合續領資格者，每月均為2萬5,000元。

〈3〉近年補助情形詳如下表15：

表15 優秀僑生回國就讀大學校院獎學金補助情形（92-105學年度）

學年度	總人數	總金額(萬元)
92	12	144
93	14	162
94	34	492
95	36	519
96	34	489
97	55	747
98	58	786
99	60	920
100	85	1,359
101	81	1,383
102	92	1,575
103	109	1,937
104	110	2,019
105	115	2,233

資料來源：教育部查復。

(2) 研究所優秀僑生獎學金：

〈1〉 實施依據：「教育部補助大學校院設置研究所優秀僑生獎學金作業要點」。

〈2〉 自97學年度起，各大學校院招收研究所僑生人數10人以上者，得送教育部核配各校獎學金補助款；自100學年度起，提出申請補助之招收研究所僑生人數門檻限制由10人修正為5人，待遇以每名受獎生每月不低於1萬元為原則。

〈3〉 近年補助情形詳如下表16：

表16 教育部補助大學校院設置研究所優秀僑生獎學金情形

學年度	97		98		99		100		101	
	第1學期	第2學期								
獲獎人數	33	45	68	66	87	82	196	185	206	203
核撥金額(萬元)	198	270	408	396	522	492	1,176	1,110	1,236	1,218
學年度	102		103		104		105			
	第1學期	第2學期	第1學期	第2學期	第1學期	第2學期	第1學期	第2學期		
獲獎人數	228	228	238	216	251	237	280	-		
核撥金額(萬元)	1,368	1,368	1,428	1,296	1,506	1,434	1,680	-		

資料來源：教育部查復資料。

〈4〉 另本案調查詢據教育部關於補助短期研修、交換、訪問等經費補助情形，該部並未提供。

(二) 前述各推動計畫與資源補助，我國高等教育國際化程度有無追蹤政策效益確認機制？以「邁向頂尖大學計畫」及「獎勵大學教學卓越計畫」而言，國際

化相關績效指標乃屬整體計畫之一環，又各該計畫之各期補助審查基準，均以學校研究或教學成果進行綜合性評核，亦即，有無僅藉各該計畫即引導學校提升國際化程度，或覈實達成全英語授課、國際人才引進及學生赴國外學習等績效目標？洵有可議。

- (三)復據教育部查復，為擴大招收境外學生來臺就學及促進臺灣高等教育輸出，自102年起辦理「教育部建立大專校院國際化品質視導機制試辦計畫」，其執行方式分為學校自我評核、書面審查、實地訪評、綜合評審、結果通知、受理申復及檢討改進等7階段，國際化品質評核指標包含3個層面及53個國際化指標(指標分配如下表17)；指標詳如附件六。

表17 國際化品質評核指標分布情形

國際化品質評核指標分類		指標個數
國際化發展目標、策略與組織		3
國際化機制與制度	國際化學習資源	6
	境外學生服務及支援	19
	國際化素養及制度建立	8
	英文網站	6
	國際化校園及資訊系統	5
國際化成果		6
合計		53

資料來源：教育部查復。

- (四)據向教育部調卷，該部稱「此視導試辦計畫為目前針對大專校院國際化品質之具體評鑑機制」，然而，在接受本院詢問前，該部查復書面資料卻又指

出「該計畫自102年至104年共試辦3年，計有28所大專校院39校次參加，對於提升大專校院國際化友善校園環境成效良好，已達成階段性目標。為落實大學自主管理並減少訪視評鑑作業，視導計畫改由各校依自我定位、學校性質及發展基礎審酌，納入大專校院校務評鑑或教育部刻正辦理之『高等教育深耕計畫』辦理」等語。顯見，以我國推動高等教育國際化政策之歷史及規模觀之，接受高等教育國際化相關計畫補助學校之規模，與接受國際化品質視導之學校校數，顯有明顯落差；又該計畫試辦3年，未經正式實施，教育部遽稱將該計畫融入其他評鑑方案中共同辦理，實有難以辨認高等教育國際化政策具體課責制度之虞。

(五)綜上，我國推動高等教育國際化政策，歷時已久，投入經費亦不貲，惟至102年，教育部方啟動大專校院國際化品質視導試辦計畫，接受視導之學校僅28校、39校次，規模遠低於接受政府國際化相關補助者，且該計畫試辦3年，未經正式實施，教育部遽稱將該計畫融入「高教深耕計畫」辦理，實有難以辨認高等教育國際化政策具體課責制度之虞，應予檢討改進，惟相關機制如何避免淪為追求數字績效以及不當加重學校行政作業負擔，而能有效引導學校招收優質教研人力與學生，尤應納入考量。

十、參與全球性或區域性之高教組織與計畫，為促進高等教育國際化的可行策略之一，惟我國高等教育國際參與似受限於外交處境，型態仍以短期交流為主，未來應如何突破因應，以深化國際交流程度，為國內高等教育引進可用資源，亟待主管機關研商策進策略。

(一)籌組或參與全球性、區域性之高教組織與計畫，為近來各國競逐高等教育人才之常見作法。國際化策略能夠為國家和高等教育機構提供資訊、諮詢和指導意見，並可透過與海外機構的合作及國際參與而獲得發展的機會 (University of Oxford, 2017: 2)³⁹。西元2010年日本、韓國與中國大陸共同推出CAMPUS Asia計畫 (Collective Action for Mobility Program of University Students in Asia)，欲發展3國大學間學分學位之相互承認制度 (陳惠美、薛家明：2013)⁴⁰；日本政府亦已擴大資金投入於大學與東協國家之間的聯繫，例如越南與印尼等國 (University of Oxford, 2017: 18)。美國與英國全球創新計畫 (US-UK Global Innovation Initiative) 致力於加強美、英大學與新興經濟體的研究合作，每項合作都有來自美國與英國的合作夥伴，以及4個夥伴國家 (巴西、中國、印度、印尼) 中的至少一個，因此，該計畫開展了4個新興經濟體的研究，並為英國和美國的大學提供了新的研究項目和新的研究經費 (University of Oxford, 2015: 11)⁴¹。另有部分方案的策略，係將高等教育發展作為區域文化交流的工具，如歐洲的ERASMUS計畫 (Byun & Um, 2014)⁴²。而據國發會查復資料⁴³，我國推動「新南

³⁹University of Oxford (2017), *International Trends in Higher Education 2016-2017*, Retrieved from http://www.ox.ac.uk/sites/files/oxford/trends%20in%20globalisation_WEB.pdf

⁴⁰陳惠美、薛家明，2013，「全球脈絡下的國際學生流動」，*臺灣教育評論月刊*，2(1)，頁4-8

⁴¹University of Oxford (2015), *International Trends in Higher Education 2015*, Retrieved from <https://www.ox.ac.uk/sites/files/oxford/International%20Trends%20in%20Higher%20Education%202015.pdf>

⁴²Byun, K., & Um, S. (2014). The regionalization of higher education in Northeast Asia. In Emerging International (Ed.), *Dimensions in East Asian higher education*, pp. 121-143. Dordrecht: Springer.

⁴³國發會106年2月18日勞力字第1061100120號函。

向政策推動計畫」，為擴展及深化雙邊教育合作，鼓勵大學校院與東協及南亞國家成立國際型聯盟組織，促進學術及師生交流。目前我國各大學及機構參與國際組織與交流皆自主辦理，發展情形（參與數量、交流程度、資源引進、實際成效等）皆不盡相同，亟待整合。

(二) 針對國際交流參與業務，據教育部函復⁴⁴，「我國目前參與國際交流方式，主要以辦理雙邊論壇為主，另參與之國際組織平臺，則以APEC、UMAP兩國際組織為主」，顯見目前國際交流型態，仍以短期交流居多，參與國際組織部分亦與高等教育相關程度不高（例如APEC係以促進經濟、貿易合作為主要目的之組織），未來應如何突破因應，以深化教育領域之國際交流程度，引進可用資源，亟待主管機關研商相關策略。

(三) 105年起推動之「新南向政策推動計畫」⁴⁵，為我國高等教育國際化政策之差異化策略，教育部稱「未來將著重與東南亞高等教育機構發展雙邊聯盟，聚焦重點領域合作計畫，針對我國應如何切入新南向國家教育服務市場及產業發展人才需求等，召集專家學者進行諮商會議，也扮演溝通互動平臺，聚焦國內外教育單位合意的重點領域合作計畫，開拓實質教育交流管道」。該部說明，以「來臺留學人數

⁴⁴106年8月7日教育部接受本院詢問提供之書面資料。

⁴⁵行政院（2017），新南向政策推動計畫，2017年7月28日取自<http://www.ey.gov.tw/DL.ashx?s=32D12BFFC8634B4C940C300980E2A49139BFCE3233111CDD8AC7888A90903916D3E9FC6948D471FA&u=%2fUpload%2fRelFile%2f19%2f740662%2f50f0a410-026c-433e-850d-b88fe0384d17.pdf>

已漸具規模之國家」、「待積極拓展國家」、「待開發國家」3項進行分類，目前僅對「東協10國」及「南亞6國」有簡要之預擬做法，至於潛力龐大之紐、澳2國，尚無長期發展策略，相關單位應積極研商策進，以免失去我國高教進入國際化市場之先機。

(四) 行政院公布「新南向政策推動計畫」，為落實「人才資源的共享夥伴」之計畫目標，該計畫之推動措施為「教育深耕」，其中具體做法之一為「擴展及深化雙邊教育合作」，藉成立「東協及南亞國家人才培育策略規劃專案小組」，掌握當地教育服務需求，結合臺灣產/企業布局利基，「建立臺灣高等教育及技職訓練之國際品牌形象」；並深化雙邊官方教育論壇功能，加強官方對話合作機制及拓展雙邊交流據點；「鼓勵大學校院與東協及南亞國家成立國際型聯盟組織」，促進學術及師生交流。而主辦機關的教育部目前已有相關預定執行計畫，惟該計畫之範圍為東南亞國家，在國際化之領域仍屬狹隘，且實施成效仍有待觀察。

(五) 綜上，國際性或區域性之合作，有助於高等教育之國際化，而國際合作亦有程度之別，目前我國高教交流型態仍以短期為主，高教機構對於國際交流之深度、廣度及國際視野仍有待提升，國際資源引入與流動性皆不足。配合當前政府推行之新南向政策而成立之國際型聯盟組織，應注重實質效益之發揮，如在資源引進數量、師生交流人數、學術研發成果、產學應用創新等面向進行策略性之合作，以切實深化國際交流之績效。

處理辦法：

- 一、調查意見一、二、八、十，函請行政院督飭所屬檢討改進見復。
- 二、調查意見三至七、九，函請教育部確實檢討改進見復。

調查委員：陳小紅