

法律與法制

中國大陸《中外合作辦學條例》 發展淺析

吳祖勝

摘要

邇來世界各國教育國際化的呼聲甚囂塵上，教育輸出與輸入的問題，教育的政策、制度與教學內容的檢討，各國無不積極思考在國際地球村的全球架構下，如何互相接軌，彼此相容、共為發展。中國大陸也在此一世界潮流趨勢下，為鼓勵引進外國優質教育資源，及在高等教育、職業教育領域與外國知名的高等教育機構合作辦學，加強對外交流與合作，以促進中國大陸教育事業的發展上積極有所作為。為了規範此一新興教育領域的事務，中國大陸自1995年發布《中外合作辦學暫行規定》後，復於2003年3月1日制定發布了《中外合作辦學條例》的規定，使得中國大陸中外合作辦學工作未來的實施正式有了法治化的眉目。本文將試從該條例的立法主旨、依據、辦學方針、原則、辦學主體類型、辦學限制、對外方的規範、教學課程和語言、招生規定、學位證書、監督與評估暨對港澳台的規範上作一淺析，並就兩岸相關立法規定內容略作比較，裨彼此借鏡，共進發展。

關鍵詞：中外合作辦學、教育涉外監管處、私立學校法、教育外事工作、學歷證書、學位證書

壹、前言

2003年3月1日中國大陸發布了《中華人民共和國中外合作辦學條例》，並將自同年9月1日起施行。此一條例的發布，對中國大陸各級教育在中外合作辦學的引進鼓勵、擴大開放、規範辦學以及依法管理上，有了法律上的保障和依據。同時它的發布對中國大陸在教育政策及整體教育環境改善及發展的影響上，有其積極正

向的意義，尤其在當今世界各國日益關注教育國際化以及各級教育如何與世界接軌的今天，不得不令吾人對其條例內容與未來之實施走向，給予高度的重視與關切。本文首先將從中國大陸中外合作辦學的發展背景、過程作一回顧；次就中國大陸中外合作辦學的現況及《中外合作辦學條例》的內容、特色作一概述；再就《中國大陸中外合作辦學條例》與我國《私立學校法》相關規定作一比較；最後從條例的頒布施行對我國私校發展的啟示和回應試作一淺析。

貳、中外合作辦學的發展過程

中國大陸自改革開放以來，隨著各級學校教育的深入發展以及國際教育合作交流的日益擴大，外國教育學術機構、個人透過各種管道進入中國大陸合作辦學的案例，在數量上日漸增多，在辦學方式上也趨於多樣化。近年來世界上各國教育國際化的呼聲甚囂塵上，教育輸出與輸入的問題，已實際在衝擊著各國教育政策、制度與內涵的規劃與運作。因此，各國在實施教育改革的過程中，無論在教育制度的接軌、政策的形成制定與實際的教學內容上，莫不積極列入重要且優先規劃的議題。中國大陸各級教育的發展在此一世界潮流的趨勢下，也隨著中國大陸整體政治、經濟、社會情勢的開放與發展，與外國教育學術機構的接觸益趨頻繁。迄至 1994 年底，根據 20 個省、自治區、直轄市的不完全統計，各地區、各部門批准設立的中外合作辦學機構，包括培訓機構已達 70 個。其中，實施高等學歷教育的 20 個，高等非學歷教育機構 20 多個，中等專業、技術學校及職業培訓機構 10 多個，還有一部分是合作舉辦中、小學和幼兒園的（國家教育委員會外事司，1998 年）。由於當時中國大陸對此一教育發展上的新事物缺乏一套管理的辦法，因而衍生出一系列外國人進入大陸辦學的教育問題。為了解決這些衍生的問題，中央教育機關乃積極著手研訂中外合作辦學的相關措施。

一、發展背景

改革開放後，由於中外合作辦學新事物的出現，並有逐步擴大發展的跡象，當時中國大陸又缺乏公開發布的法規條例，使得內部教育單位在商談與外國辦學事宜和審理申請的過程中，出現無法可循的情形。由於審批權限不明，有些教育部門在未經驗核的情況下，即予境外機構和個人簽訂合作辦學的協議或意向書；有的由於外方的背景、資訊不明而上當受騙；有的國家以辦學為名，實際為出售文憑，或允諾出國，高額收費，從中營利；有的境外機構赴大陸獨資或合作辦學，但涉及到中國大陸的教育主權和義務階段的國民素質教育；另據中國大陸自稱，有的則以捐資

助學為名，從事政治或宗教「滲透」活動等等（國家教育委員會外事司，1998 年）。

中國大陸為了規範中外合作辦學出現的種種現象，1992 年 4 月，經國務院同意，國家教委在內部發布了《關於國外機構或個人在華辦學等問題的通知》。主要精神是對中外聯合辦學原則上「不宜接受」，於特殊情況下報國家教委審批；對中外聯合辦學、辦培訓中心均應在談判前先行請示；以及未經批准，不得對外作出允諾（包括意向性的允諾）等。隨後，國家教委就中外合作辦學問題蒐集近代中國相關法規作法，參閱美國、日本、法國、埃及等國對外國人在其境內辦學的管理法規等做了調查研究，並起草了《外國機構和個人在華辦學暫行規定（草案）》，並於 1993 年 3 月報國務院研討。根據會議的精神，國家教委於 1993 年 6 月 30 日下發了《關於境外機構和個人來華合作辦學問題的通知》。指出，多種形式的教育對外交流和國際合作是改革開放政策的一個重要組成部分，要抓住機遇，有條件、有選擇地「引進和利用」境外對其有益的管理經驗、教育內容和資金，並以依法辦學的原則，經過教育主管部門的批准並予以監督和管理（國家教育委員會外事司，1998 年）。自此，中國大陸對中外合作辦學的態度，始由負面的「不宜接受」，轉而為積極的「引進和利用」。

1993 年下半年，國家教委開始著手擬訂《中華人民共和國中外合作辦學條例》。自 1994 年 5 月起，在該條例草案提交全國教育外事工作會議討論，並徵求中央、國務院部委、各省、市、自治區教育部門的意見的程序後，最後形成了《中外合作辦學暫行規定》，並於 1995 年 1 月 26 日正式頒布實施。自此，使得中國大陸在中外合作辦學的教育政策上初步有了依法辦學、依法管理的雛形。

二、《中外合作辦學暫行規定》實施情況與問題

中國大陸《中外合作辦學暫行規定》之制定，其最主要的目的為加強對中外合作辦學的管理，促進教育事業的發展和教育對外的交流與合作，以借鏡外國有益的教學管理經驗，提高辦學水平和教師水平，探索各類急需人才培養的途徑，彌補教育經費的不足，並促進中國大陸與其他國家和地區的教育、文化、科技的交流與合作。暫行規定共分五章，四十三條。

《中外合作辦學暫行規定》發布後，迄至 1996 年 6 月止，根據不完全統計，中國大陸各種形式、類型的中外合作辦學已達 170 個，其中實施普通高等學歷教育的有 27 個，其餘為非學歷教育及各類培訓機構。與中國大陸合作辦學的單位來自 18 個國家和地區，其中美國與中國大陸合作辦學的機構最多，達 38 個，香港 25 個，臺灣 22 個，日本 17 個，澳大利亞 13 個，其他的有加拿大、英國、新加坡、德國、馬來西亞、韓國、印尼、法國、荷蘭、泰國、菲律賓、挪威、歐盟等。從整體上看，

中外合作辦學受到了普遍的關注，並取得了若干效果。

但是在實施過程中也出現了一些問題，主要有（國家教育委員會外事司，1998年）：

一些教育機構和少數領導幹部，只注重經濟效益，不堅持辦學方向。在選擇外方合作對象時未能深入瞭解對方背景、合作真實意圖及辦學能力，並擅自許諾，簽訂協議，採取「先斬後奏或斬而不奏」的方法，缺乏辦學紀律。

一些中外合作辦學單位存在不同程度的高收費和辦學為營利的傾向。

一些單位把中外合作辦學與自費出國留學掛勾，搞雙校園制度，違反自費出國留學的有關規定。

一些教育行政部門在審批中外合作辦學手續時把關不嚴，未能依規定嚴格審批。

從總體上看，合作辦學的層次還不高。

有關中外合作辦學的規定、條例尚須不斷加以充實和完善。

三、2002年中外合作辦學現況與問題

2002年底，中國大陸加入世界貿易組織後，中外合作辦學呈現加速發展的趨勢，沿海地區申報的數量大為增加，中西部地區的中外合作辦學項目開始起步。總體上講，辦學層次有所提高，合作形式也日益多樣化。根據報導（中國青年報，2003年4月6日），截至2002年底，中國大陸共有中外合作辦學機構和項目712個，與1995年初相比，7年多來增加了9倍多，涵蓋了28個省、自治區和直轄市。

上述這些合作辦學的機構和項目，從地域分布來看，其機構相對集中在經濟、文化較發達的東部沿海省分及大、中城市。辦學機構和項目數居前十名的有：上海（111項）、北京（108項）、山東（78項）、江蘇（61項）、遼寧（34項）、浙江（33項）、天津（31項）、陝西（29項）、廣東（27項）、湖北（23項）等省市。上述省市大致上符合這些地區經濟和社會發展對各類人才迫切需求的趨勢。

從合作對象國別分布來看，外方合作者主要來自經濟發達、科技及教育先進的國家。排名前十名的是：美國（154項）、澳大利亞（146項）、加拿大（74項）、日本（58項）、香港（56項）、新加坡（46項）、英國（40項）、臺灣（31項）、法國（24項）、德國（14項）另加韓國（12項）等。

從辦學層次分布來看，學歷教育機構占多數，有372個。其中，初中2個、高中40個、職業學校69個、中等專業學校36個、大學專科層次82個、大學本科層次69個、研究生層次74個；非學歷教育機構313個；幼兒園27個。

從專業分布來看，開設工商管理類專業（如工商管理、市場營銷、會計學、財

務管理、人力資源管理、旅遊管理)的機構和項目居多,共255個,占36%;外國語言文學類(如英語、德語、法語、俄語、日語)132個,占19%;電氣信息類(如計算機、計算機科學與技術、電子科學與技術)94個,占13%;經濟學類(如國際經濟、國際貿易、財政學、金融學)74個,占10%;藝術類(如藝術設計、戲劇影視文學)37個,占5%;教育學類19個,占3%;其他類101個,占14%。

從上述資料可看出,中國大陸中外合作辦學工作發展頗速。就整體發展素質而言,亦存在一些問題。諸如,在日前712個中外合作辦學項目中,國家承認學歷的不足10個。將於今(2003)年9月實施的《中華人民共和國中外合作辦學條例》規定,中外合作辦學機構頒發的外國教育機構的學歷、學位證書的承認,依照中華人民共和國締結或加入的國際條約辦理,或者按照中國大陸有關規定辦理。據了解,由於與一些國家學歷學位互相承認工作正在進行中,尚未簽訂互認協議。因此,中國大陸承認學歷的中外合作辦學項目寥寥無幾,僅限於北京大學、清華大學等少數幾所大學。另外,教育部對目前中外合作辦學存在的一些混亂現象,如虛假宣傳、違規招生等,正著手進行整頓(中國青年報,2003年4月6日)。

參、《中外合作辦學條例》的內容

中國大陸自1995年1月26日發布《中外合作辦學暫行規定》後,為了因應快速發展的中外合作辦學事例,至2003年3月1日中國大陸國務院制定發布了《中外合作辦學條例的規定》,使得中外合作辦學工作未來的實施正式有了法治化的眉目。該條例計分八章六十四條,較前制定之《中外合作辦學暫行規定》規範的更為詳密。茲分項概述如下:

一、立法主旨

立法旨意在為了規範中外合作辦學活動,並加強教育對外之交流與合作,以促進中國大陸教育事業的發展(第一條)。

二、立法依據

根據教育法、職業教育法和民辦教育促進法而制定(第一條)。

三、辦學方針

辦學方針為實行擴大開放、規範辦學、依法管理、促進發展,並鼓勵引進外國優質教育資源,及在高等教育、職業教育領域與外國知名的高等教育機構合作辦學(第三條)。

四、辦學原則

中外合作辦學必須遵守中國法律，貫徹中國的教育方針，符合中國的公共道德，不得損害中國的國家主權安全和社會公共利益；保證教育教學質量，以培養各類人才（第五條）。

五、設立條件

申設機構應具有法人資格（第九條）。但是，外國教育機構同中國實施學歷教育的高等學校設立的實施高等教育的中外合作辦學機構，可以不具有法人資格（第十一條）。

可以用資金、實物、土地使用權、知識產權及其他作為辦學投入，惟知識產權投入不得超過各自投入的三分之一，但是接受中國相關政府行政部門邀請前來合作辦學的外國教育機構的知識產權投入可以超過其投入的三分之一（第十條）。

經批准籌備設立者，應於 3 年內提出正式設立申請，超過時限者，應當重新申報。籌備設立期內，不得招生（第十六條）。

於本條例施行前依法設立者，應補辦許可證。其中，不完全具備本條例所規定條件的，應當在本條例施行之日起 2 年內達到規定的條件，逾期未達到者，由審批機關予以撤銷（第六十三條）。

六、辦學主體類型

第十二條中規定了四種類型的中外合作辦學機構：

實施本科以上高等學歷教育的中外合作辦學機構。

實施高等專科教育和非學歷高等教育的中外合作辦學機構。

實施中等學歷教育和自學考試助學、文化補習、學前教育等的中外合作辦學機構。

實施職業技能培訓的中外合作辦學機構。

七、辦學限制

中外合作辦學的限制有：

不得舉辦實施義務教育和軍事、警察、政治等特殊性質教育的機構。

外國宗教組織、機構、院校和教職人員不得在中國境內辦學及進行宗教教育和活動（第七條）。

外國教育機構、組織或個人不得在中國境內單獨設立以中國公民為主要招生對象的學校及其他教育機構（第六十二條）。

八、對外方的規範

中外合作辦學機構聘任的外籍教師和外籍管理人員，應具備學士以上學位和相應的職業證書，並具有二年以上教育、教學經驗（第二十七條第一項）；外方合作辦

學者，應從本教育機構中選派一定數量的教師到中外合作辦學機構任教（第二十七條第二項）；辦學機構內的教職工依法建立工會等組織（第二十八條第二項），其中外籍人員應當遵守外國人在中國就業的有關規定（第二十九條）。

九、教學課程和語言

中外合作辦學機構應按中國同級同類教育機構的要求開設關於憲法、法律、公民道德、國情等內容的課程；鼓勵引進中國急需、在國際上具有先進性的課程和教材（第三十條）；教學時根據需要，可以使用外國語言文字，但應當以普通話和規範漢字為基本教學語言文字（第三十一條）。

十、招生規定

實施高等學歷教育的招生，納入國家高等學校招生計畫。實施其他學歷教育的招生，按照省、自治區、直轄市人民政府教育行政部門的規定執行（第三十二條）。招生簡章和廣告應報審批機關備案。另外，辦學類型和層次、專業設置、課程內容和招生規模等有關情況，要定期向社會公布（第三十三條）。

十一、學歷、學位證書

實施學歷教育的中外合作辦學機構，要按照國家有關規定頒發學歷證書或其他學業證書；實施非學歷教育的，要按規定頒發培訓證書或結業證書；對於接受職業技能培訓的學生，經鑑定合格的，可按規定頒發相應的國家職業資格證書；實施高等學歷教育的，可按規定頒發中國相應的學位證書；中外合作辦學機構頒發的外國教育機構的學歷、學位證書，應當與該教育機構在其所屬國頒發的學歷、學位證書相同，並在該國獲得承認，且中國對此類外國學歷、學位證書的承認，依照中國締結或者加入的國際條約辦理，或按照國家有關規定辦理（第三十四條）。

十二、監督與評估

國務院教育行政部門或省、自治區、直轄市人民政府等教育行政部門，應當加強對中外合作辦學機構的日常監督，或委託社會中介組織對其辦學水平和教育質量進行評估，並將評估結果向社會公布（第三十五條）。

十三、學費的規定

收費項目和標準，依照政府定價的規定確定並公布，未經批准，不得增加項目或提高標準，並以人民幣計收學費和其他費用，不得以外匯計收學費和其他費用（第三十八條）。收取的費用應主要用於教育教學活動和改善辦學條件（第三十九條）。

十四、法律責任

對違規辦學者，如：審批機關或人員濫用職權玩忽職守者、超越職權審批核准者、未經批准擅自設立者、籌備設立期間招收學生收費者、虛假出資或於成立後抽

逃出資者、偽（變）造和買賣辦學許可證者、未經批准增加收費項目或提高收費標準者、管理混亂教學質量低下造成惡劣影響者、發布虛假招生簡章騙取錢財者等，在第四十九條至第五十八條中訂有處罰的規定。

十五、港、澳、臺的規範

明定香港、澳門特區和臺灣地區的教育機構與中國大陸教育機構合作辦學的，均參照條例之規定執行（第五十九條）。

肆、《中外合作辦學條例》的立法特色

從《中外合作辦學條例》的內容來看，其特色包括有：

- 一、建立了中外合作辦學依法行政，依法辦學，健全提供了行政救濟的管道。
- 二、最主要是在鼓勵高等教育及職業教育的領域開展中外合作辦學。
- 三、期望引進急需的專業課程及外國優質的教育資源。
- 四、明定中國共產黨在校內的組織活動，凸顯「以黨領教」之鐵律。
- 五、規定對外國學歷、學位證書的承認，以加強國際學術合作。
- 六、加強中外合作辦學的日常監督，對辦學水平和質量進行評估並公布。
- 七、對臺灣地區的教育機構與大陸地區的教育機構合作辦學的，併入參照本條例的規定執行，不再另作規定。

除了上述特色外，在教育行政專責主管機構的設置上，也做了若干配合的措施，根據中國大陸教育部副部長章新勝指出，為了引進外國優質教育資源並確保引進的學校和專業屬於優質教育資源，教育部將成立國外教育機構資質鑒定中心，對那些即將進入中國的國外辦學機構進行資質鑒定，並成立專家小組，定期給教育主管部門建議哪些是中國大陸急需引進的學校或專業（人民日報，2003年4月6日）。同時教育部也決定在國際合作與交流司下增設教育涉外專門監管機構—教育涉外監管處，主要目的是為了加強對各類教育涉外活動的監督與管理，適應中國大陸加入世界貿易組織新形勢的要求，依法保護中外教育服務提供者的合法權益，建立有序的教育涉外秩序（教育部，2003年2月14日）。

伍、中國大陸《中外合作辦學條例》之發布對我國的啟示

臺灣對中外合作辦學事務，並沒有專門的法律或辦法予以規範，僅在私立學校法中做出若干原則性的條文規定。本文將先從臺灣私立學校法有關外國人來臺辦學

之規定作一瞭解，再就相關規定作一比較，最後提出筆者中國大陸發布條例後，對臺灣私校未來政策發展的看法。

一、臺灣現行《私立學校法》有關外國人來臺辦學之規定

《私立學校法》公布於民國 63 年 11 月 16 日，其後經過五次修正，最近一次修正公布是在民國 90 年 10 月 31 日。該法共分第一章總則、第二章設立程序、第三章獎勵與補助、第四章監督、第五章停辦與解散、第六章附則等，共 6 章 80 條。其中與外國人辦學有關的條文如下：

第二章設立程序第十五條有關充任董事的規定和限制。「……外國人充任董事，其人數不得超過總名額三分之一，並不得充任董事長。」

第二章設立程序第四十五條私校設立程序中立案與招生對外國學校的規範。「未依本法規定核准立案，而以學校或類似學校名義擅自招生者，或以外國學校名義在中華民國境內辦理招生且授課者，由主管教育行政機關命其立即停辦、解散，並公告周知；其負責人、行為人各處新臺幣五萬元以上，十五萬元以下罰鍰；其所使用之器材、設備得沒入之。……所處之罰鍰，拒不繳納者，移送法院強制執行。……經處分，仍拒不遵令立即停辦解散者，其負責人、行為人各處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百萬元以下罰金。」

第七十八條規範外國人設校之規定。「外國人依本法之規定，得在中華民國境內設立私立高級中等以上學校。其校長應以中華民國國民充任之。」

第七十九條規範外國人設僑校之規定。「外國人為教育其子女得在中華民國境內專社學校。但不得招收中華民國籍學生。」

由上可知，在臺灣《私立學校法》中，並沒有規範有關中外合資辦學的規定，僅在第七十八條規範外國人可依本法之規定設立高級中等以上學校。除了在學校立案、招生、授課及校長任用上有限制規定外，其餘均無詳細規範。也就是說，中外合作在中華民國臺灣辦學，除相關法令規定外均應依私立學校法之規定辦理。另外，臺灣對私立學校相關的規範尚有私立學校法施行細則、私立學校投資基金管理辦法、各級各類私立學校設立標準、私立學校分校分部設立標準程序及管理辦法、私立學校諮詢委員會遴聘及集會辦法、私立學校建立會計制度實施辦法、國內高中(職)以上學校與外國學校建立短期語文進修合作關係注意事項、捐資教育事業獎勵辦法等，其中與外國人有關者為，在捐資教育事業獎勵辦法第八條規定「外國人捐資合於本辦法之規定者，其獎勵應由省(市)政府或教育部會同外交部核辦。」

二、中國大陸《中外合作辦學條例》與我國《私立學校法》相關規定的比較

兩岸間政經社會制度的差異，自然在吸引外資辦學的基本立場、立法旨意、內

容與實際作法上就大不相同，但從這些差異中仍有可供比較之處。茲從兩岸立法名稱、法源依據、立法旨意、主管單位、辦學主體、類型、範圍、原則、校長任用、教學課程、招生及辦學限制、學歷學位證書上列表比較如下（如附表）。

兩岸中外合作辦學相關立法規定內容比較表

比較項目	中國大陸	臺灣	備註
立法名稱	中外合作辦學條例	私立學校法（另有私立學校法施行細則、私立學校投資基金管理辦法、各級各類私立學校設立標準、私立學校分校分部設立標準程序及管理辦法、私立學校諮詢委員會遴聘及集會辦法、私立學校建立會計制度實施辦法、國內高中（職）以上學校與外國學校建立短期語文進修合作關係注意事項、捐資教育事業獎勵辦法等）	條例與法在法律位階上不同
法源依據	教育法、職業教育法和民辦教育促進法	私立學校法	
立法旨意	對中外合作辦學實行擴大開放，規範辦學活動，依法管理，增加強對外交流合作，促進教育發展的方針（第 1、3 條）。	促進私校發展，提高其公共與自主性，鼓勵私人捐資興學，增加國民就學機會（第 1 條）。	
主管單位	在中央為教育部（國際交流司教育涉外監管處）；在地方為省、自治區、直轄市	在中央為教育部（高等教育司、技術與職業教育司、中等教育司國民教育司、國際	

	人民政府。	文化教育事業處)； 在地方為直轄市政府或縣市政府。	
辦學主體	具法人資格者應設立理事會或董事會；不具法人資格者應設立聯合管理委員會。理事會、董事會或聯合管理委員會的中方人員不得少於二分之一(第 21 條)。	董事及董事會，並為財團法人設立登記，外國人充任董事，其人數不得超過總名額三分之一，並不得充任董事長(第 14、15、35 條)。	
辦學類型	鼓勵高等教育、職業教育領域開展中外合作辦學(第 3 條)；共分四類：本科以上高等學歷教育機構、高等專科教育和非學歷高等教育機構、中等學歷教育和自學考試助學、文化補習、學前教育等機構、職業技能培訓機構等(第 12 條)。	外國人得設立私立高級中等以上學校(第 78 條)，私立學校之名稱，應明確表示學校之類別、等級(第 6 條)。	
辦學範圍	中外合作辦學者可以合作舉辦各級各類教育機構，但不得舉辦義務教育、軍事、警察、政治等教育機構(第 6 條)；	除軍警校院外，均得由私人申請設立(第 2 條)，但外國人得設立私立高級中等以上學校(第 78 條)。	
辦學原則	必須遵守中國法律，貫徹中國的教育方針，符合中國教育事業發展需要，致力培養中國社會主義建設事業的各類人	未規定。	

	才（第 5 條）。		
校長任用	應當具有中華人民共和國國籍，在中國境內定居，熱愛祖國，品行良好，具有教育、教學經驗及相應的專業水平（第 25 條）。	外國人依法設立之高級中等以上學校，「其校長應以中華民國國民充任之」（第 78 條）。	
教學課程	應按中國對同級同類教育機構的要求開設關於憲法、法律、公民道德、國情等課程；鼓勵引進國內急需、在國際上具有先進性的課程和教材（第 30 條）；根據需要可使用外國語言文字教學，但應當以普通話和規範漢字為基本教學語言文字（第 31 條）。	高級中等以下學校在相關課程標準內規定。	
招生	高等學歷教育機構招收學生，納入國家中等學校招生計畫，並依有關規定招收境外學生（第 32 條）；招生簡章和廣告應報備案，辦學類型和層次、專業設置、課程內容和招生規模等，定期向社會公布（第 33 條）。	未依法核准立案，以外國學校名義在中華民國境內辦理招生且授課者，由主管教育行政機關命其立即停辦、解散，公告周知；並處罰鍰或依法處分（第 45 條）。	
限制	外國宗教組織、機構和教職人員不得從事合作辦學活動（第 7 條）；外國	私立大學校院經教育部核准，得設立宗教學院或系所，但不得強迫學生參加任	

	教育機構不得在中國境內單獨設立以中國公民為主要招生對象的學校及機構（第 62 條）。	何宗教儀式(第 9 條)	
學歷學位證書	依國家有關規定頒發學歷證書、學業證書、培訓證書、結業證書學位證書等（第 34 條）。	未規定，依相關法規辦理（如學位授與法等）。	

根據中國大陸《中外合作辦學條例》與我國《私立學校法》相關規定自行編製。

從上述比較中可知，兩岸在中外合資辦學的法律規範上其法源依據有所不同；在辦學類型、範圍、原則、教學課程、招生及學歷學位證書的頒發上，中國大陸著墨較多，規定的較為詳盡，臺灣在這些方面則是另訂相關法規來規範；在辦學主體上，兩岸皆對董（理）事會董（理）事之本國人名額或外國人名額有所限制；在校長的任用上，兩岸皆限制需由本國籍人士充任；在宗教組織的辦學活動上，臺灣方面須經核准得設宗教學院、系、所，但不得強迫學生參加宗教儀式，中國大陸則嚴格限制外國宗教組織、機構不得從事合作辦學活動。

三、中國大陸《中外合作辦學條例》之發布對我國私校發展的啟示

中國大陸最早的中外合作辦學始於十年前，第一家是天津財經學院和美國奧克拉荷馬大學合辦的 MBA 班（人民網，2003 年 4 月 6 日）。今日，中國大陸為了適應加入 WTO 的新形勢，進一步擴大教育對外開放，推進教育改革與發展，制定《中外合作辦學條例》，其主要原因就在於擴大開放，引進優質教育資源，規範管理以維護各方合法權益。中國大陸教育部部長周濟對此問題曾說，條例之制定「有利於借鏡國外有益的教學和管理經驗，引進我國現代化建設亟需的學科、專業，推動我國課程、教材和教學改革，促進教育管理體制和運行機制的進一步改革，提高學校的辦學水平，從而全面提高我國教育的國際競爭力（人民網，於 2003 年 4 月 6 日）。」

針對中國大陸積極應對經濟全球化對教育提出的更高要求的重要立法措施，反觀臺灣對鼓勵中外合資辦學方面並無專法規定，一切依私立學校法規範，且早自 1974 年即制定，惟經過三十年之國際教育發展和國內社會環境變遷，私立學校法某些條文已不敷當前時代所需。因此，如何抓住當前兩岸加入 WTO 之新情勢，檢討、修訂現行私立學校法，增強私校教育的國際競爭力，是當前我們必須面對且無可迴避的

迫切課題。筆者試從私立學校法修訂以因應加入 WTO 新形勢的角度，借鏡中國大陸吸引外資合作辦學之措施所給予我們的啟示，提出臺灣私立學校法未來修訂的可能方向。

私立學校或文教機構凡未依法規定核准立案，而以外國學校名義在我國境內辦理招生、授課且收費者，應予以嚴格取締。近年來許多外國大學或機構在國內委託或變相以文教機構之名義，假「國外學位國內修習」名義違法招生授課，並可取得學位之違法情事日益增多。而我私立學校法第四十五條亦訂有處罰規定，惟試法者仍屢見不鮮。睽諸世界各先進國家對外國人設校之規定大都有所限制，如：美國對外國人設立學校，須經地方及州政府審查通過；英國對外國人設立私立學校，也必須向英國教育部註冊登記（招收十六歲以下學生）或視為一般公司行號（招收十六歲以上學生）；德國對沒有居留權及工作權的外國人規定不得在德國申請設立私立學校，反之可申設，並視同本國人審核辦理；日本與我國相同，依私立學校法規定辦理；澳大利亞對於私立學校的設立，係根據澳國公司法設立。因此，未來在 WTO 有關教育服務業的規範架構下，政府如何一方面營造國內教育發展的優質環境，另一方面對各國來臺辦學，秉持國民待遇原則，依私立學校法之相關規定辦理。

放寬外國人不得充任設校法人董事長之限制。私立學校法第十五條規定：「外國人充任董事，其人數不得超過總名額三分之一，並不得充任董事長。」美、英、德、日、澳等國，對私立學校之董事、校長並無限制非本國人充任之規定。限制外國人擔任私校之董事和校長，對私校發展而言，應從學術教育專業面向思考，建議私立學校有關外國人任董事之總名額比例及人數上限酌予放寬，以導入國際多元文化，或各國經營學校之特色、精神，以加速臺灣國際化之目標。

放寬外國人在我國境內設校其校長應以中華民國國民充任之規定。各先進國家對私立學校校長並無限制外國人充任之規定，概如前述。我《私立學校法》第 78 條限制私立高中以上學校其校長應以中華民國國民充任之規定，往往阻滯了許多具有國際學術聲望之知名人士返國或來臺服務之心願，造成國內私立高等學府引進優秀學校領導人之憾事，長期以來，此對國內學術教育水準之提升，影響至為深遠。因此，非但外國人來臺設校其校長之充任不要有所限制，對國內之私立學校校長任用，亦宜考量教育學術國際化之目標，給予彈性處理，允許具資格的外國人擔任校長。

放寬外僑學校及國際學校招生國籍之限制。為因應我國加入世界貿易組織，吸引國外高薪科技人才來臺服務，以提升國家競爭力，因為這些高科技人員的子女大多為外國籍或雙重國籍者，為了解決渠等子女教育問題，對私立學校法規定外僑

學校或國際學校不得招收中華民國籍學生之規定限制予以修訂取消，以增加渠等來臺服務之誘因。

增設高級中等以下私立學校附設外國課程部或班，除了另為高科技人員子女就學闢一管道外，建議開放中華民國籍學生亦可就讀，惟其將來擬在國內升學者，不得比照外僑加分優待，視同一般國內學生辦理，使得國內教育環境更為開放、多元。

陸、結 論

自 2002 年底兩岸先後進入 WTO 世界貿易組織以來，教育服務業的國際化、自由化以及如何與世界接軌，是兩岸所共同關切且重視的事情。中國大陸除了制頒吸引外資共同辦學的法規外，其他相關的業務如：自費出國留學仲介服務、外籍人員子女學校（臺灣所稱之外僑學校），以及中外合作舉辦教育考試、舉辦國際教育展等，皆訂有專項規定。這些教育服務事項，兩岸在加入 WTO 後所遭遇的問題，大所雷同。目前中國大陸在法規的制定，及行政機關的設置，初步已有積極具體作法的回應，而臺灣在標榜市場自由化的機制下，政府在教育服務業的規範上，僅得做一些消極的輔導工作，要求教育服務相關業者自己自律、自制，提高服務品質，除非其本身違反相關法令規定，政府幾無作為。對於消費大眾，政府僅能訂定消極的契約規範，以提醒鼓勵民眾，事先慎選合法優良之服務仲介業者，注意簽訂契約內容規範，以維護自身應有權益。而臺灣的私立學校法在經過多年的社會變遷及國內和國際教育環境的衝擊，已不符當前教育發展的需求，並已著手修訂當中。

完備的教育法令規範，為教育能否得以健全發展的必要條件。但徒法不足以自行，中國大陸《中外合作辦學條例》將從今（2003）年 9 月開始實施，屆時能否依法貫徹實行，其實際執行情形及成效如何，是頗值得吾人持續觀察的。除了中國大陸要積極與各國簽訂雙邊國際教育交流協定，建置整體吸引外國合作辦學的教育環境和條件外，如何訂定標準予以分期、分階段的鼓勵外國人赴大陸辦學，成立國外教育機構資質鑑定中心，且如何公正有效地予以鑑定、審批和考核，是中外合作辦學初始發展階段重要的一項工作和考驗。反觀臺灣《私立學校法》的修訂還有一段漫長且預期激烈辯論的立法途程，未來面貌如何尚未可知，其最終條文，能否增強私立學校辦學體質以適應全球教育國際化、自由化之腳步，也未嘗不是一項嚴酷的考驗。

參考資料

- 一、人民日報（2003年4月6日第二版），我中外合作辦學機構達七百多。
- 二、人民日報（2003年4月8日第十一版），引進優質資源提高教育水平教育部長周濟談中外合作辦學。
- 三、人民網 www.people.com.cn（2003年4月4日），教育部部長周濟就《中外合作辦學條例》答記者問。
- 四、人民網 www.people.com.cn（2003年4月6日），中外合作辦學項目國家承認學歷者寥寥無幾。
- 五、中華人民共和國教育部 www.moe.edu.cn/news（2003年2月14日），加強教育涉外活動管理適應我國加入WTO形勢教育部決定增設教育涉外專門監管機構。
- 六、中華人民共和國教育部 www.moe.edu.cn/news（2003年6月5日），教育涉外監管處的主要職責。
- 七、中華人民共和國國務院（2003年3月1日令第372號發布），《中華人民共和國中外合作辦學條例》。
- 八、中華民國教育部（民國63年11月16日公布），《私立學校法》。
- 九、中國青年報（2003年4月6日），中外合作辦學項目國家承認學歷者寥寥無幾。
- 十、國家教育委員會（1995年1月26日教外綜[1995]31號制定），《中外合作辦學暫行規定》。
- 十一、國家教育委員會外事司（1998），教育外事工作歷史沿革及現行政策，北京：北京師範大學出版社。
- 十二、國務院學位委員會辦公室（1996年1月23日學位辦[1996]3號發布），《關於加強中外合作辦學活動中學位授予管理的通知》。