

新南向政策下的人才培育與交流

Talent Cultivation and Exchange under the New Southbound Policy

陳尚懋

壹、新南向政策簡介

2015年9月22日，民進黨總統候選人兼黨主席蔡英文在參加29週年黨慶與外交使節酒會時，正式宣布若當選總統，將設置專案小組推動「新南向政策」(New Southbound Policy)。2016年4月13日，民進黨國際事務部主任黃志芳以「新南向政策以人為本的台灣對外經濟新戰略」進行報告，也透露新南向政策的重點之一為「以人為本」。2016年5月20日蔡英文總統就職之後，迅速於同年6月15日通過「總統府新南向政策辦公室設置要點」，在總統府下設新南向政策辦公室，由黃志芳擔任首屆主任一職，隨後於8月召開「對外經貿戰略會議」通過「新南向政策」綱領，正式揭露新南向政策的重要目標、行動準則與推動架構。

針對政策內容，首先，在重要目標方面分為總體及長程目標與短、中程目標。總體及長程目標包括：(1) 促進台灣和東協、南亞及紐、澳等國家的經貿、科技、文化等各層面連結，共享資源、人才與市場，創造互利共贏的新合作模式，並進而建立經濟共同體意識；(2) 建立廣泛的協商和對話機制，形塑和東協、南亞及紐澳等國家的合作共識，並有效解決相關問題和分歧，逐步累積互信及共同體意識。在短、中程目標方面則包括：(1) 結合國家意志、政策

誘因及企業商機，促進並擴大貿易、投資、觀光、文化及人才等雙向交流；(2) 配合經濟發展新模式，推動產業新南向戰略佈局；(3) 充實並培育新南向人才，突破發展瓶頸；(4) 擴大多邊和雙邊協商及對話，加強經濟合作，並化解爭議和分歧。

其次，在行動準則方面分為以下 10 項：(1) 長期深耕，建立經濟共同體意識；(2) 適切定位台灣在區域發展的未來角色；(3) 推動四大連結策略：軟實力連結、供應鏈連結、區域市場連結、人和人連結；(4) 充實及培育南向人才；(5) 推動雙邊和多邊制度化合作；(6) 規劃完整配套及有效控管風險；(7) 積極參與國際合作；(8) 全面強化協商對話機制；(9) 兩岸善意互動及合作；(10) 善用民間組織及活力。

第三，在推動架構方面：(1) 政府部門分工：新南向政策涉及範圍廣泛，總統府、國安會、行政院、各有關部會，應本於各自權責，擬定政策綱領、整體推動方案、個別工作計畫及各領域的旗艦計畫，有計畫、有步驟、有重點地循序展開相關工作；(2) 建立和民意部門及地方政府的協調機制：新南向政策要全面展開、落實推動，亦須有民意部門支持與地方政府的參與及配合，因此，中央政府應建立和立法院及地方政府的協調連繫機制，結合整體力量為新南向政策作出積極的貢獻和成果。

在確立政策綱領之後，行政院政務委員鄧振中、行政院發言人童振源及國發會副主委高仙桂於 2016 年 9 月共同召開記者會，公布行政院「新南向政策推動計畫」，推出 4 大主軸：(1) 經貿合作：產業價值鏈整合、內需市場連結、基建工程合作；(2) 人才交流：教育深耕、產業人力、新住民力量發揮；(3) 資源共享：醫療、文化、觀光、科技、農業；(4) 區域鏈結：區域整合、協商對話、策略聯

盟、僑民網絡等。後續的新南向計畫規劃大致上即循著這四大工作主軸推動。

貳、教育新南向政策

從上述政策綱領與推動計畫的整理與分析，可以發現人才培育與交流是此次新南向政策與以往的南向政策的重要相異之處。從過去李登輝總統到陳水扁總統任內所推出的南向政策，很大程度都集中在經貿與投資方面。但此次政府所推出的新南向政策強調多元的特色，不再只強調「以錢為本」，而是很早就喊出「以人為本」的訴求。另外，過去的三波南向政策大多強調單向，亦即是希望鼓勵台灣的企業前往東南亞投資，台灣的觀光客前往東南亞旅遊。但此次的新南向政策更強調「雙向」，除了希望台灣企業、資金與人才可以前進東南亞之外，更希望可以引進東南亞企業、當地台商或是青年學子前來台灣投資或求學、觀光等。

據此，教育部於 2016 年 8 月日針對新南向人才培育政策規劃提出往後發展策略，共包含八個面向：(1) 新住民子女方面、(2) 青年發展方面、(3) 產學連結方面、(4) 師生交流方面、(5) 交流據點方面、(6) 雙向人才培育方面、(7) 數位學習方面、(8) 終身學習方面，希望可以加強雙向的交流聯繫。蔡英文總統也在 2016 年 9 月參加「2016 年台灣的東南亞區域研究年度研討會」時，特別指出教育部已經編列新台幣 10 億元預算推動新南向政策，希望東南亞與南亞學生來台進修的人數，可以每年增加 20%，於 2019 年達到近 6 萬人。

教育部推動之新南向人才培育計畫，主要從市場 (Market)、渠道 (Pipeline) 與平台 (Platform) 等 3 個面向來規劃目標與方向。首

先在市場方面，其計畫目標希望可以提供優質教育產業，以進行專業人才的雙向培育，執行方面則包括：培力新住民子女具東協語文及職場實務、培育我國大專院校師生熟稔東南南亞、培育東南亞青年學子的專業實作與華語能力。其次在渠道方面，其計畫目標希望可以擴大雙邊青年學者及學子的交流，執行方面包括：擴大吸引東南亞優秀青年來台留學或研習、鼓勵國內青年學子赴東南亞深度歷練；第三在平台方面，計畫目標希望擴展雙邊教育合作平台，執行方面則有推行台灣連結（Taiwan Connection）計畫、發展國內大學院校與東南亞高教單位共組「雙邊聯盟」。

教育部高教司於 2017 年整合推出「新南向計畫—強化與東協及南亞國家合作交流」計畫，共分 7 大部分：（1）補助學校特定國家拓點招生開班行銷費用；（2）在台舉辦夏日學校；（3）於「商管及社會科學」、「工程」、「醫藥」、「農業」、「教育及人文」等領域，補助見習或實習計畫；（4）補助成立學術型領域聯盟組織；（5）設立東協及南亞主要國家之區域經貿文化及產學資源中心；（6）區域教學資源中心東南亞語課程方案；（7）區域文化及經貿人才養成方案等。該計劃每年度共編列新台幣 4.3 億元，希望利用 3 年期程協助政府的新南向計劃達標。

在新南向政策的大旗之下，台灣上下可說全面動起來，一時之間出現所謂的「東南亞熱」或是「新南向熱」。筆者所處的高教體系的感受更為明顯與深刻。

參、教育新南向之執行現況與困境

有鑑於政府推動的新南向政策，希望可以鼓勵台灣與東南亞國家的教育交流，筆者也協助任教學校與泰國高教單位交流，包括與 4

所私立大學，以及 2 所國立大學簽署合作備忘錄（Memorandum of Understanding, MOU），並與上述學校進行密切合作，包括：專班計畫、企業實習、短期見習等交流活動。總計在政府推動新南向計畫之後，本校共選派將近 100 人次前往新南向國家進行海外三習（企業實習、交換學習、短期見習）。於此同時，本校也首度有來自泰國姐妹校的交換生前來研修與實習，誠可謂是教育新南向的最佳實踐者之一。

事實上，政府大力推動教育新南向計畫，對於教育現場來說可以發現相關資源確實有所增加，政府編列充足預算協助各單位進行新南向計畫，政策立意良好。畢竟在過去台灣高教國際化的路程走得相當辛苦，這幾年雖然有頂大計畫希望提升台灣頂尖大學的國際排名，但所能分配到資源的學校相當有限，對整體高教國際化的提昇不大。另外教育部又推出教學卓越計畫以為因應，雖然教學卓越計畫補助學校較多，但該計畫主要是以改善教學作為主要的政策目標，國際化只是當中的一項指標，對於學校走向國際的實質幫助並不大。現在透過教育新南向計畫的申請，相關學校若是能有效執行的話，除了可配合政府整體的新南向計畫，利用政府預算強化與東南亞國家高教單位的合作，更可以大幅提升學校本身的國際化指標。在面臨少子化的競爭之下，學校若藉此建立特色，相信也可以在一片紅海教育市場中，取得有利的地位。

儘管如此，在教育新南向相關計畫的執行過程中，難免有些值得討論的部分，以下就以筆者參與過的計畫為例，分別說明。首先是新二代培力方面，政府要推動新南向計畫，新住民或新住民二代即是相當優異的南向尖兵，也因此政府各單位分別推出新二代培力計畫，筆者就曾經參加過移民署、教育部與地方政府主辦的培力計

畫。各主辦單位紛紛編列大筆預算進行，對於目前越來越多的新二代來說是極佳的機會。然而因為新南向計畫，出現多個單位籌辦相關活動，課程規劃與內容大同小異，彼此之間缺乏協調與溝通，因而形成多頭馬車，各吹各的號，目前的規劃方式恐怕將會使得資源稀釋與浪費，無法達到當初預期的效果。

其次，許多受教育部委託的高教單位也在新南向計畫的補助之下，於寒暑假推出短期的研修專班，參加的學員在台灣完成一週左右的課程之後，就可以前往相關國家進行短期見習。這項計劃立意良好，可是在執行過程中卻難免有些值得商榷之處。就以筆者曾參與的某專班為例，該主辦單位相當用心，安排授課的師資皆為一時之選，但每位講師所能領取的是「萬年不變」一小時 1600 元新台幣的講師費，講師鐘點費的問題不是本文所該討論的重點。但是學員出國時卻是住宿星級的高級飯店，在研修國的生活費甚至用「中央政府各機關派赴國外各地區出差人員生活費日支數額表」的標準進行編列。以曼谷為例，一天日支費是 198 美金，折合台幣大約是 6000 元左右。對於許多尚在就讀的大學生來說，是否需要提供如此優渥的條件吸引其出國短期研修？

同樣的問題也發生在「學海築夢」計畫，教育部今年為了鼓勵同學們前進新南向實習，因此特別編列大筆預算執行新南向「學海築夢」計畫，一共核准了超過 200 件的實習計畫，補助許多學生前進東南亞實習。筆者所服務的學校獲得 100 多萬補助，選送 20 名學生前往泰國、柬埔寨、印尼峇里島、菲律賓等地實習，但教育部卻只提供實習輔導老師一張訪視學生的機票，以及 14 天日支費，至於其他三個國家的機票則要老師自掏腰包，教育部的解釋是「錢全部都要給學生」。難道為了鼓勵學生前進新南向，就可以犧牲老師的權

益？若按教育部的邏輯，本校參與學海築夢海外實習的同學一個月大約可以領到超過 3 萬元新台幣的補助，這遠比許多人的月薪都來得多。如此是否會讓學生產生價值混淆與錯亂？

肆、政策建議

政府推動新南向計畫一年多，許多的成效開始，包括：成立國家級智庫，透過邀請新南向國家的重要專家學者前來參與論壇，營造出政策環境與論述逐，因此許多新南向國家紛紛表示支持。另外透過實習計畫等提供新南向國家的當地企業或台灣企業人力上的支援，也大獲好評。教育新南向的人才培育計畫更是讓許多的高教機構前進新南向國家，建立雙向交流管道與平台。但對於前述政策執行過程中出現的部分亂象，筆者在此提出建議如下：

首先，政策規劃與執行必須有一統籌單位。以新二代培力計畫為例，到底是由移民署負責？還是該由教育部規劃？政府必須有一全面性的思考。另外，中央與地方政府單位又該如何劃分？如此方能集中政府有限的資源，發揮最大的政策效益。新二代的培力計畫絕對是一個正確的方向，也會是政府執行新南向成功與否的重要關鍵，但必須有完整的規劃，政府各部門水平與垂直整合，如此方能達到事半功倍之效。

其次，避免病急亂投醫。雖然政府目前在兩岸關係持續緊繃的壓力之下，希望盡快可以拿出新南向政策的成果，但是雙向交流是必須長期投資，無法短線操作的，政策成果是需要點時間的。若只是一味想要在短時間之內增加交流的人數，而有經費不合情不合理的情況產生的話，對於往後的交流來說絕對不是一件好事。

第三，打破 KPI 迷思。現階段教育新南向政策的規劃，太著重

於量化 KPI，尤其是在吸引新南向國家學生來台就讀方面，蔡總統明確提出希望每年可以增加 20%。但在招生方面，除了量化數字重要之外，更應該問的是我們是否能提供足夠的誘因與環境？我們能讓這些來台就讀的學生回國後帶回什麼？新南向國家的學生大多沒有中文能力的基礎，加上台灣的大學所提供的英語學程並不多，在此之下恐怕會發生先把學生招進來達到 KPI 再說，至於後續學生生活與學業上的適應問題，是否能受到完整的照顧與關心？

新南向政策絕對是政府重要的區域政策，也是能有效連結台灣與東南亞等新南向國家，但在執行過程中必須謹慎，要做長期投資規劃，而非只想要有立即的成效。畢竟成功絕非一蹴可幾。