

我國與「新南向政策」國家的人才交流探討

——以新加坡、汶萊為例

淡江大學東協研究中心 林若雲

壹、臺灣教育新南向政策

貳、新南向 18 個對象國的優先次序

參、東南亞經濟現況與跨國高等教育

肆、培育臺灣與大湄公河次區域五國旅遊觀光產業之人才

伍、結語與建議

蔡英文總統推動的新南向外交政策已屆滿一年，此政策以「經貿合作」、「人才交流」、「資源共享」、「區域連結」四大要點為原則，重視「以人為本 (People-Centered)」的人才交流，以及彼此間文化、情感的溝通與融合。本文將探討在「以人為本」的原則下，我國與東南亞國家進行的人才交流與合作，必須藉由觀摩他國優點、加強學術基礎作後盾。

我國對東南亞的學術研究了解，過去學術界社群做得不足，而此種學術基礎工作在近年來還是很缺乏。新南向政策到東南亞地區，最欠缺的不只是在學術領域的角色，如果要發展較好、較適當的新南向政策，以人為本，是要跟當地社會多互動，強調長期關係。要發展我國與東南亞關係，從學識與知識基礎開始努力，國人如果對東南亞沒有深刻的認識跟瞭解，因誤解所造成的紛擾就會層出不窮。臺灣有沒有人才優勢，是未來本政策能否成功執行的重點。

於東南亞的研究中，研究者首先必須瞭解十國擁有許多不同且多元的文化、種族和宗教，這些層面若引發對立，皆可能導致區域安全衝突，造成國際威脅。東南亞信奉回教的國家有印尼、汶萊、馬來西亞與泰國南部四省、菲律賓南部的民答那莪群島。中南半島人民則多半信奉佛教與印度教，如越南為大乘佛教；柬埔寨（舊稱高棉）、寮國、緬甸為小乘佛教；接近印度的緬甸與泰國，則受到印度（興都）教的深刻影響。

本文考量各國不同的文化背景，以探討我國與東協十國人才交流的可能作法。首先，介紹臺灣教育的新南向政策，如何與東南亞的人才連結；進而研析我國與新南向國家之間的互動與阻礙，例如「新南向政策」的 18 個對象國，與我國的交往與人才交流有沒有優先次序可言？第三，臺灣的經濟發展是否亮麗，也是決定新南向能否成功的最主要因素；因此，將分析東南亞經濟現況，以及跨國高等教育影響人才培育的重要性。第四，針對臺灣的軟實力部分，論述除了文創產業之外，以旅遊觀光吸引國外旅客來臺灣，為我國當前最重要、值得努力的優先目標。最後，以新加坡、汶萊為例，說明此兩國與我國進行的人才交流合作，針對政府與民間應注意而未完成的部分，給予誠摯的政策建議。

壹、臺灣教育新南向政策

一、新南向人才交流

教育部為擴展及深化東協、南亞等重點國家之國際合作交流管道，已成立跨司署「新南向政策專案小組」，於 106 年度爭取編列新臺幣 10 億元，並從 Market、Pipeline、Platform 三個面向之計畫目標就現行政策進行盤點並做為制定新政策之基礎：¹

¹ 吳亞君，教育部新南向人才培育推動計畫（106-109），2016。

(一) Market：提供優質教育產業、專業人才雙向培育。

讓我國青年學子從「經貿管理」、「文化理解」及「東協語言」能力等面向加強對東協各國的理解與認知。以臺灣的高等及技職教育的專業協助培育東協及南亞青年學子，強調「臺灣經驗」、「技術實作」及「華語溝通」。

(二) Pipeline：擴大雙邊青年學者及學子交流。

擴大吸引不同階段的東協及南亞優秀青年學子來臺留學或研習，並提供國內青年學子赴東南亞及南亞地區深度歷練的機會；透過學校及體育與新南向國家進行雙向交流。

(三) Platform：擴展雙邊教育合作平台。

籌組新南向國家人才培育策略規劃推動平台。推動臺灣連結 (Taiwan Connection) 計畫，並促成雙邊高等教育機構聯盟。

過去，臺灣傲人的經濟形成「臺灣奇蹟」，更不乏臺灣商人於東南亞各國創業成功的先例。「臺商在全球爭戰中，缺少的就是人才」，越南臺商總會的 6,000 多家廠商，希望能招募到 80,000 個幹部和人員，但是，目前臺灣能提供的專業人才卻有限。因此，教育部希望做到「以人為本」的產業連結，開設東南亞語課程，讓學生有當地語言優勢，並辦理短期訓練專班，訓練產業急需的技術師資及人才。² 教育部期能從教育面著手助新南向，提出 8 大政策，包括：協助新住民子女、培育青年發展、產學連結、師生交流、雙邊交流據點、雙向人才培育、數位學習及終身學習。

臺灣的就業環境能否留住東南亞人才，為本國與東協各國關注。事實上，臺灣 97% 企業是中小企業，教育部開放東南亞學生畢業後在臺實習一年，勞動部也提供記點方式，在幾個重點產業項目加重點數計算，「先有實習後留人」，讓這些企業先信賴學生，就能逐步提高企業任用東南亞學生的比例。

簡言之，教育部新南向人才培育政策規劃的相關精進策略，如新住民子女、青年發展、產學連結方面、數位與終身學習等，確實已經有相關配套措施。

² 許芷敏、邱筠文，〈力推新南向 教育部編 7.2 億擴外籍生來臺〉，新頭殼 newtalk，2016/08/25。
<https://newtalk.tw/news/view/2016-08-25/76612>

二、教育新南向政策的特色

- (一) 客製化課程以培育雙向人才：同時成立「新南向臺灣獎學金」及「新南向公費人才培育獎學金」，鼓勵雙向人才交流。配合東協及南亞國家產業需求開設「新南向外國學生產學合作專班」，建置新南向國家人才培育策略平台，掌握該區域國家「產業人才」及「教育市場」需求，提供包含專業技術師資短期訓練、外國青年短期技術訓練及產學合作專班等客製化的專業培訓。例如國立臺北護理健康大學為印尼培訓護理師、助產師專業職能提升；屏東科大為泰國辦理熱帶農業專班、勤益科大為越南辦理精密機械專班、龍華科大為馬來西亞辦理物流管理專班。
- (二) 娘家外交，培力新住民子女：透過新住民語言保存、鼓勵新住民子女返鄉溯根及國際職場體驗等計畫，培育新住民子女成為新南向尖兵；推動國中小新住民語文教學，編輯教材，培訓師資；規劃高中職學校赴東南亞國際文化交流試辦計畫。另辦理新住民二代培力計畫，鼓勵新住民二代學生參與以東南亞語言與產業為主要課程內容之學程，學校所送計畫須優先錄取新住民二代學生並可開辦專班；新住民二代在學生修習重點領域（臺商產業），並具有東協或南亞國家語言專長者，給予學雜費補助，畢業後協助海外工作之媒合。
- (三) 關注青年發展：為提升我國青年對新南向國家的認識，特別鼓勵自主提案、自我探索，並進行創新創業。補助國內大專校院師生出國研究 / 研習計畫，促進臺灣與新南向國家之學術交流；促進大專校院青年發展新南向創新創業交流；補助學生赴新南向國家臺商企業或跨國企業進行見習 / 實習計畫，增強專業知能並進行文化交流。鼓勵我國青年赴東協及南亞國家進行志工服務及透過 NGO 進行交流。
- (四) 提供數位服務：發揮臺灣之數位優勢，包括軟體及硬體，針對新南向國家學子進修及臺商需求之人才，開發並推廣數位課程。
- (五) 文化、體育等多面向交流：充分運用我國之豐富博物館藏資源及體育人才，與新南向國家進行文化、體育及終身學習等方面之交流。補助體育團體及學

校運動團隊出國參賽、移地訓練，促進臺灣與新南向國家之青年及學生體育交流。

貳、新南向18個對象國的優先次序

一、臺灣、東協與中國三角互動關係

筆者過去的著作，曾由臺灣、東協與中國三角互動關係為經，東協與美、日、印、俄等大國之互動為緯，分析臺灣生存發展契機。加上 SWOT 分析優勢 (Strength)、劣勢 (Weakness)、機會 (Opportunity)、威脅 (Threat)，中國目前最佳的優勢，在於強大的政治經濟實力，中國與東協在不同項目上共同建設合作，實質連結合作，簽署計畫協議，中國預計最終投入九千億人民幣以上資金挹注建設「亞投行」，以及一帶一路，由政治、經濟雙軌運作，向東協拋出政治善意。³

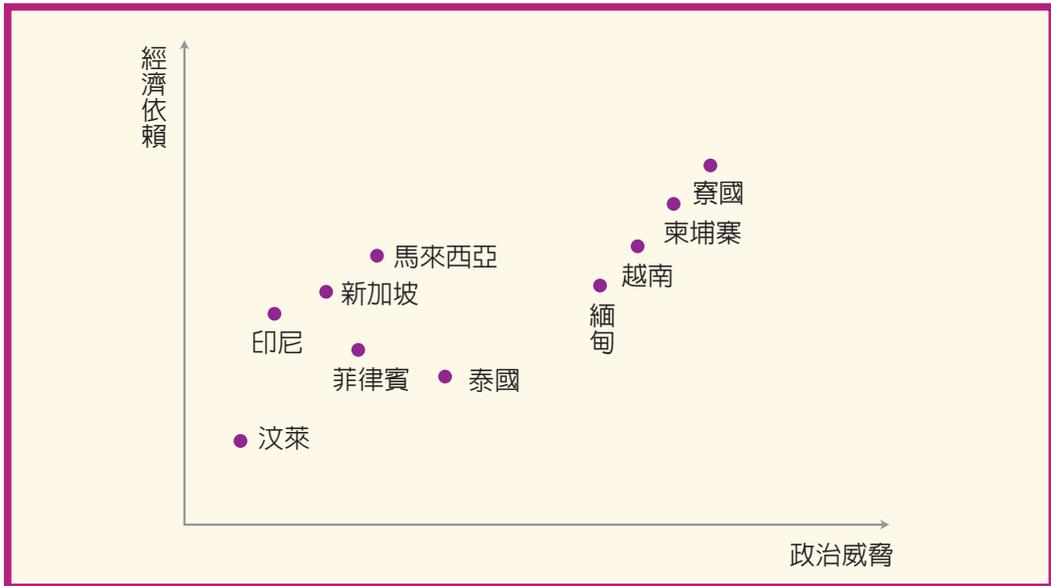
以東協立場而言，長期以來，東協同時與中國、臺灣保持良好互動關係，並因兩岸持續惡化而從中獲得政治、經濟上的好處。不僅東協與中國互動關係，中國持續拓展與東協各國的經貿合作（如大湄公河次區域計畫），臺灣當局亦積極推動拓展與東協各國的新南向政策。

二、中國與東協整體關係變化對臺灣之影響

東協十國跟中國的關係緊密程度並不完全一致，可以大致分為三類或四類：

- (一) 自主性高，本身有比較具連貫性的中國政策，如：印尼、馬來西亞、泰國。
- (二) 最近一年因領導人更迭，態度變化較大的，以菲律賓、越南作為代表。
- (三) 經濟低度發展國家一直以來比較依賴中國。特別是以柬埔寨、緬甸、寮國為代表。
- (四) 經濟狀況良好、國家更加獨立自主，以新加坡、汶萊為代表。

³ 林若雲，《東協共同體的建構與成立：「4C 安全文化」之理論與實踐》，三民書局，2016年11月8日初版，頁197-198。



資料來源：作者自行繪製（2016/08/08）。

圖1 東南亞國家與中國關係密切程度

如果以中國對東南亞國家的政治威脅（橫軸）及東南亞國家對中國的經濟依賴（縱軸），可以劃出中國與東南亞國家關係密切程度，相對於臺灣總統蔡英文，因為不接受九二共識，遭受中國大陸打壓的情況，由 2017 年 6 月巴拿馬跟臺灣斷交事件看起來，中國打擊臺灣有著愈來愈嚴重的趨勢。⁴ 相對而言，中國極力拉攏東協國家，特別是在一帶一路與亞投行的設置，中國釋出許多利多消息。

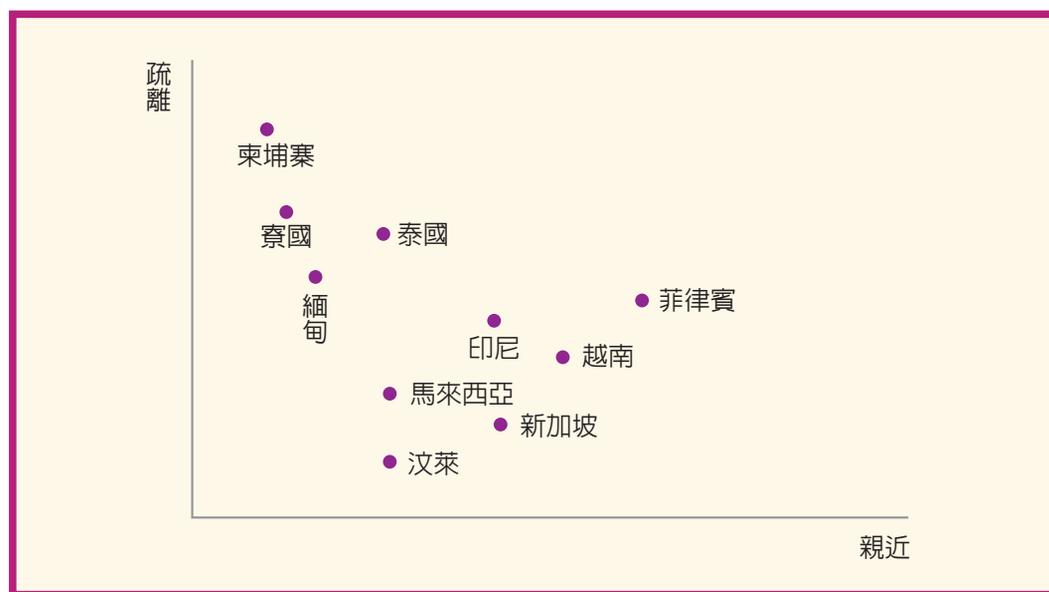
蔡英文政府推動的新南向，包括東協十國、大洋洲紐澳，以及南亞 6 國，共計 18 國。由於各國與臺灣的關係深淺不一，適宜分開處理交往的方式。我國推動新南向政策，與過去舊南向政策有所不同，但是新舊南向同樣遭遇「中國因素」，

⁴ 中國大陸針對「臺獨」分裂勢力的頻頻挑釁，在國際社會與其展開了激烈較量，也祭出了不同類型的「懲戒措施」，適時遏制打擊了「臺獨」勢力，教育引導了臺灣民衆。歸結起來看，大陸方面的「懲戒措施」有以下幾種類型：第一，「WHA 模式」，即將臺灣當局擋在國際組織會議門外的模式，嚴禁臺當局在沒有與大陸協商基礎的情況下出席國際組織相關會議。第二，「聖普模式」，即「斷交模式」，適時恢復與臺所謂「邦交國」的外交關係，要求其斷絕與臺灣一切官方往來的模式。第三，「奈及利亞模式」，即禁止使用「中華民國」字樣稱謂，將駐紮機構趕出該國首都，禁止該國與臺當局發展任何實質的官方關係的模式。第四，「斐濟模式」，即要求我邦交國撤銷駐臺機構的模式。第五，「越南模式」，即中國與越南在日前召開的「一帶一路國際合作高峰論壇」期間簽署《中越聯合公報》，越南重申「堅定奉行一個中國政策，支持兩岸關係和平發展與中國統一大業，堅決反對任何形式的「臺獨」分裂活動，不同臺灣發展任何官方關係」的立場。參見：陳桂清〈中國大陸五種模式懲戒「臺獨」蔡當局將四處碰壁〉，2017/05/19。

如果以臺灣對東南亞國家的親近（橫軸）及東南亞國家對臺灣的疏離（縱軸），可以劃出臺灣與東南亞國家關係密切程度。

總而言之，臺灣與東協之關係，雖然有中國「從中作梗」，但臺灣仍需自立自強，扮演亞洲社會一分子之重要角色。

當然圖 1 的內容是動態的，並非靜態且鐵板一塊、一成不變。然而基本上，六個老的東協國家，包括印尼、新加坡、馬來西亞、菲律賓、泰國、汶萊等國，本身自主性較高；在政治威脅與經濟依賴方面，不像四個新成員國 CLMV（柬埔寨、寮國、緬甸、越南）對於中國的經濟依賴相當高。



資料來源：作者自行繪製（2016/07/08）。

圖2 臺灣與東南亞國家關係密切程度

叁、東南亞經濟現況與跨國高等教育

一、從經濟層面分析人才需求

臺灣對新加坡基礎建設方面的出口和投資，包括中鼎工程在石化 / 天然氣廠、電廠統包工程、捷運軌道工程、電廠等的投資；林同棧工程在捷運上的投資；榮工工程在道路、大樓 / 商辦建築工程、電力與水利、港灣碼頭、水庫浚渫工程、機

場、工業區及建廠等的投資；中華工程在道路、住宅建築工程、電力與水利、橋梁、港灣碼頭等的投資；以及達欣工程在大樓工程上的投資等等。臺商拓展海外市場可能面臨的挑戰包括：海外商機案源難以即時掌控；企業規模小、整合能力不足，難以獨立承接標案；當地國政府採購及相關投資限制；大型或長期標案資金需求龐大、不確定風險高，財務負擔大；以及欠缺專業人才及熟悉當地的人才等。⁵

基於東南亞人口與消費潛力、高達 112% 的行動裝置覆蓋率，以及對各種基礎建設、民生與經濟等解決方案的需求，近年也成為各國企業與創投投資的主要地區。新加坡的主要創新領域為電商平台、服務、軟體、市場、Saas、教育科技、數位媒體、餐飲、社群行銷、金融服務、網路開發、時尚、旅遊、廣告、金融科技、大數據、人資、健康照護、網路科技等等。⁶ 臺商拓展創新產業市場可能面對挑戰包括：全球創新創業，如電子商務平台快速湧入東南亞市場，臺灣業者須持續強化自己的創新力與競爭力；企業規模小、欠缺資源來強化對東南亞各地文化、需求、商機的了解與掌握；生命週期短，且易被模仿；以及人才不足，金援缺乏。

就上所言，政府需要加強的地方包括：積極參與區域經濟整合，排除關稅障礙；強化臺商投資保障機制，降低臺商投資風險——資情蒐集、投保協議等等；加強新南向政策新方案及新措施的宣導，讓臺商充分掌握相關資訊；透過官方交流平台，排除臺商投資及經營障礙——准證、工作簽證、關務等；提供臺商各國完整投資資訊、法令規範、商機案源及諮商服務；針對外勞及外配設置 MIT 品牌平台及辦理產品推廣活動，打開臺灣產品的品牌知名度；政府帶頭打群架，擬定完善的作戰方針；同時，政府應協助完善配套措施，使臺商無後顧之憂，投資前如人才、融資，投資後如子女教育等，都應有周延的配套措施。

二、新加坡、汶萊的經濟發展狀況

新加坡與汶萊的經濟在二次大戰時均嚴重受創，兩國都是英國的殖民地，英國對兩者經濟困境的解決建樹不多，於 1959 年給予兩國獨立的地位。汶萊直到

⁵ 楊書菲，〈新南向政策下臺商的機會與挑戰〉，新南向政策下臺商的機會與挑戰研討會，中華經濟研究院，2016 年 10 月 20 日。

⁶ 見 <https://www.techinasia.com/startup>

1984 年才完全獨立，在其之前，對外和國防事務均由英國掌控。而新加坡則於 1963 年與馬來亞、北婆羅洲和沙勞越聯合成為馬來西亞，旋於 1965 年被逐出，而成為單一的獨立國家。汶萊因在區域裡的成功發展，選擇不加入馬來聯邦，它的每人所得為新加坡的三倍。1960 年代初又發現了新的油田，使得每人平均出口值達到 3,800 美元，而新加坡只有 331 美元。⁷



圖3 汶萊的地理位置與國內城市

1970 年代是汶萊的黃金年代，當時世界其他各國歷經兩次石油危機，而汶萊得天獨厚，有著豐富的油藏，因而所得快速上升，每人所得從 1972 年第一次石油危機前夕的 2,926 美元，膨脹至 1973 年的 6,971 美元，甚至超過日本的 4,157 美元。1980 年，汶萊每人所得已達到 25,538 美元，為亞洲最富有的國家，高於日本的 9,034 美元和新加坡的 4,857 美元。1974 年汶萊國際機場落成，比新加坡的樟宜機場（1981）早了七年。電信服務大幅改善，基礎建設水準高於新加坡，教育

⁷ “Brunei Darussalam – History,” Nations Encyclopedia.
<http://www.nationsencyclopedia.com/Asia-and-Oceania/Brunei-Darussalam-HISTORY.html>;
 “Singapore – Economy,” Nations Encyclopedia.
<http://www.nationsencyclopedia.com/Asia-and-Oceania/Singapore-ECONOMY.html>
 accessed November 3, 2016.

快速成長。該蘇丹國前景看好，只不過石油似乎帶給它過度的自滿，漸而把過去占出口極高比例的煤、橡膠和兒茶給忽視了。⁸

相對於汶萊的倚賴石油和天然氣，新加坡則因貧窮只能勉強建些國民住宅和工廠。另一方面，經過十五年的努力，新加坡終於解決了高失業率的問題。新加坡有感於受印尼、馬來西亞環伺之小國的困境，深覺需要高教育的人力和全球企業的投資，乃於 1970 年代初期將全國有限的資金投入於教育、基礎建設和現有生產設施的升級。它也體會到，不願再等個十年以產生高技術人力，而決定向外人投資和高技術的外來移民攤開歡迎之手。⁹

在整個 1980 年代，新加坡的產業擴展至電子和電腦製造、造船與修船、石油鑽井設備、化學、煉油和提煉初級物質。多年密集而無止境的成長，使得新加坡於 1985 年遭遇經濟衰退。政府快速的以凍結工資、調低租稅和減少中央公積金（Central Provident Fund）的繳付來緊急因應，終於在 1988 年度過難關而恢復正的 GDP 成長。這個教訓帶給新加坡經濟計劃機構向第三產業分化的動機，集中於 IT 服務、電信、工程、銀行、金融和醫療等產業。¹⁰

汶萊在 1990 年代因產業發展的有限，經濟持續趨緩。持續對 MIB 理念的執著，促使其於 1991 年勒令禁止酒類、夜店和商業養豬場。新加坡的名目每人 GDP 則於 1991 年超越了汶萊，雖然以購買力平價（PPP）來說，汶萊還是東南亞最富有的國家，但其他東協國家如馬來西亞、印尼和泰國則開始注意到新加坡成功的經驗，開始向這個蕞爾島國學習。¹¹

汶萊政府於 1990 年代初期籌畫了一系列的產業發展計畫，嘗試於數十年的停滯之後再次出發。它選定了若干工業區的地點，包括首都斯里巴卡旺和 Beribi 工業園區，接著即開始建設工廠，包括家具、陶瓷、磁磚、水泥、化學、合板、玻璃、紡織、食品和電器。汶萊的推動工業化，已經晚了四十年，這是新加坡在 1950 年代就已經達到的。這時汶萊的工資已過高，工業的基礎又太過狹隘，而技術的優

⁸ “Brunei Darussalam – History.”

⁹ “Singapore – Economy.”

¹⁰ “Singapore – Economy.”

¹¹ PBS, “Singapore.”

http://www.pbs.org/wgbh/commandingheights/lo/countries/sg/sg_economic.html

勢又太低，並不足以在規模和成本上與鄰近的大國競爭。此外，官僚上的困境、政府部門之間協調的不良，以及冗長的核准程序，均使外來投資者望而卻步。也就是說，該國除了石油產業之外，已經不可能倚賴跨國企業的幫忙了。

汶萊展開政府主導的建設和啓動大量的雄心計畫，建設的密集促使該國從一倚賴石油的經濟擴展至服務和旅遊導向經濟。對外國勞工的限制暫時舒緩，讓大規模的計畫與陸標之計畫能夠成形，其中包括一主題樂園、一豪華旅館和一個大型電廠。然而，在 1998 年時，亞洲爆發了金融危機，汶萊的外匯存底消失殆半，也使得汶萊境內的建設產業被摧毀殆盡。主題樂園被停建，現在已被取消。低技術外籍勞工被遣送回國，使得經濟又回到超過 90% 與石油有關的地步。¹²

在 1990 年代，新加坡被分類為一新興工業國家，並普遍被視為亞洲的第三大金融中心（僅次於香港和東京）。新加坡政府並計畫推動土地新生計畫，將海岸線持續向延伸。新加坡也受到金融危機嚴厲的衝擊，不過政府的迅速因應將人民所受傷害降到最低。它不只持續干預私人市場，反而資助了多個建設方案，並完成了捷運系統。經濟崩潰後不到一年之間，新加坡已重回軌道，並準備對世界其他地區展開投資。新加坡與全球各國簽署了 13 個自由貿易協定，新加坡人也成為諸如緬甸、越南、柬埔寨和印尼的主要投資者。¹³

汶萊在進入二十一世紀後，又重新專注於社會團結和伊斯蘭化。國家的經濟前景相當低迷，而政府則集中心力想要建造一個穆斯林版的「山上之城」。¹⁴ 移民簽證經常遭到拒絕，而工作許可若無法得到該國最大的雇主——汶萊殼牌石油公司（Brunei Shell Petroleum）之事先允准，是很難取得的。煙與酒絕對禁止，公司與商店在星期五（穆斯林祈禱日）中午 12 點到下午 2 點之間不得開門，伊斯蘭教法（Sharia law）被通過並適用於全國人口。汶萊似乎知道它經濟的難題，不過並不想立即解決，而卻放眼於它的未來。其目標是要成為亞洲的伊斯蘭中心，並被其他伊斯蘭國家所敬重。在 2000 年代中，汶萊又推出一新國家願景——「Wawasan

¹² “Brunei Darussalam – History.”

¹³ “Singapore – Economy.”

¹⁴ 「山上之城」(A City upon a Hill) 出自耶穌基督登山寶訓 (Sermon on the Mountain) 裡鹽和光的隱喻 (parable of Salt and Light)。馬太福音 5：14 裡，祂告訴其聽眾：「你們是世界之光。一個建在山頂上的城市是不可能隱藏的」。

2035 Negara Zikir」，也就是要在 2035 年時成為一個純的伊斯蘭經濟體。它要確保快速的伊斯蘭化，包括所有非穆斯林學生都要強迫學習伊斯蘭教義。它經濟多樣化的中心目標是「汶萊全球清真食物品牌」(Brunei Global Halal Brand)，鑒於馬來西亞和印尼已是全世界最大的清真食品供應者，該國將如何由這些食品取得更多的收入，則頗值懷疑。若想與汶萊政府或汶萊殼牌石油公司簽署合約，本地馬來人的代表是必需的條件。汶萊並不承認土生的非馬來人（主要是華人）有完全公民的資格，土生非馬來人的二等公民地位，迫使許多人移出到馬來西亞和印尼。¹⁵

相對而言，2000 年代是新加坡經濟騰飛的時期。擴張至服務業，新加坡成為東南亞的醫療科技和通訊的中心。新加坡的工程能力全球聞名，承擔了 70% 全球外海鑽油井的建設，以及 20% 的世界修船市場，新加坡港在進入二十一世紀的前十年裡都是全世界最繁忙的海港。新加坡所面對的挑戰是，其鄰國泰國和馬來西亞逐漸成熟的產業，電腦周邊設備的製造已轉移至可以生產更多、更便宜和更快速的國家。瞭解到一個小國成功的關鍵已經不再是製造業時，新加坡將其長期目標轉向旅遊業和知識經濟。它在禁止賭場四十年之後，毅然決定讓他們進來，並且很快地即成為全球第三大賭博中心（僅次於拉斯維加斯和澳門）。¹⁶ 它也大幅集中心力於推動生物科技和工程等多個產業的研發，¹⁷ 到了 2010 年時，新加坡的 GDP 已超越了香港。¹⁸

2011 年時，新加坡每人每年平均出口值約為 79,000 美元，而汶萊的每人平均出口值仍維持在 25,500 美元。在五十年之後，新加坡與汶萊在東協區域的位置完全互換，而這都要歸因於其獨特經濟發展的政策。

新加坡居我國對東協貿易與投資的首位，臺灣 2015 年對新加坡出口金額為 172 億 6,800 萬美元，占我對東協總出口的 33.9%，進口金額為 71 億 1,600 萬美

¹⁵ "Brunei Darussalam – History."

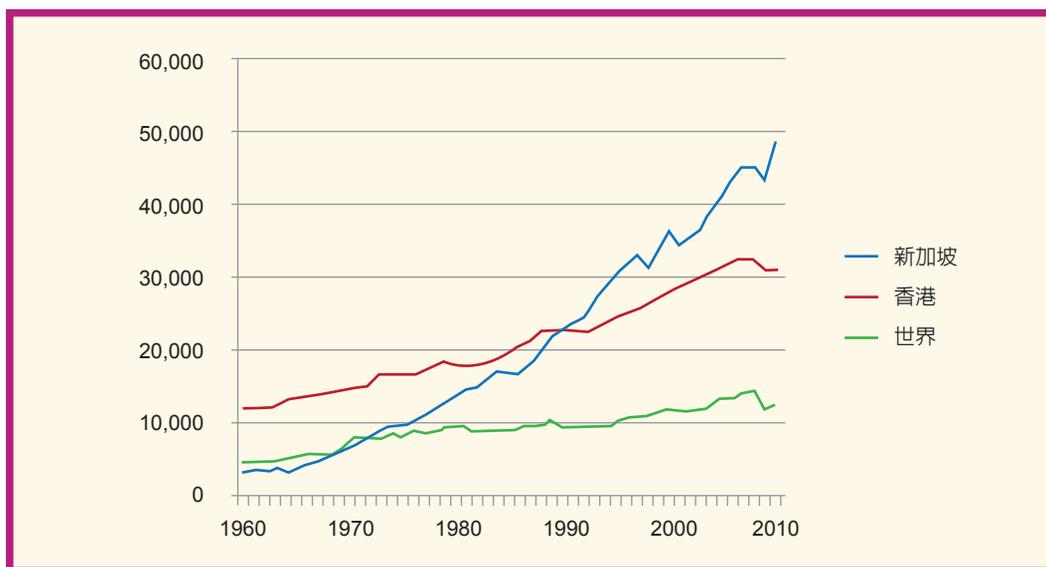
¹⁶ "Major Industries in Singapore," Hawksford, updated April 1, 2009.

<https://www.guidemesingapore.com/blog-post/singapore-life/major-industries-in-singapore>

¹⁷ EDB, "The Millennium," Singapore Economic Development Board.

<https://www.edb.gov.sg/content/edb/en/why-singapore/about-singapore/our-history/2000s.html>

¹⁸ "Singapore," Emergent Economics (March 12, 2012). <https://emergenteconomics.com/2012/03/12/718/>



資料來源：World Bank.

註：根據 IMF 資料，2015 年臺灣每人 GDP (PPP 值) 為 US\$ 46,800，新加坡為 US\$ 80,191。

圖4 新加坡、香港每人GDP (PPP, constant 2000 US\$)

元，占總進口值 25%。¹⁹ 新加坡占我對東協總直接投資的比例，在 1952 ~ 2015 年間為 39.89%，在 2011 ~ 2015 年間則為 40.71%。²⁰ 相對而言，我國於 2015 年對汶萊出口金額為 2,400 萬美元，僅高於寮國，而從汶萊進口值則為 3 億 5,600 萬美元，為我國自東協進口的第七位，主要以天然資源為主。²¹

基本上，新加坡有一定的商機，這主要是因其高所得，以及與我國較為相當的經濟發展程度。加上其對外貿易以及接受外人投資的障礙均極低，同時與我國已簽署了自由貿易協定，所以臺灣企業進入其市場並不會遭遇多大的困難。由此而言，我國政府在經貿方面能繼續給予臺商的助力已相當有限。至於汶萊，因其人口極少（不到 40 萬），雖因所得高而有一定的購買能力，但一來為伊斯蘭君主國家，而且與我國的關係並不友好，商機有限，市場的進入也有一定的困難。而在經貿以外的領域，仍可探討臺汶彼此間人才交流的方向。

¹⁹ 海關資料。

²⁰ 經濟部投審會資料。

²¹ 海關與經濟部投審會資料。

三、跨國高等教育服務趨勢

國際高等院校的流動，最典型的例子就是大學到海外設立分校或教學中心。近年來受到先進國家教育管制的鬆綁、歐美大學的擴張、通訊成本的下降，以及新興工業國家為發展經濟而提升對高等教育需求之影響，海外分校數量乃倍數成長。全球海外分校總數在 2006 年只有 82 所，2009 年倍增至 162 所，2011 年增為 200 所，到 2015 年時已達到 233 所。²² 美國是在海外設分校最多的國家，將近全球的一半。²³ 歐美國家在海外設立分校，主要透過與當地高教機構合作，特別是中國與新加坡。中國是目前從海外引進分校最快速的國家，從 2009 年的 10 所增至 2014 年的 29 所，新加坡則在同一時期從 12 所增至 14 所。²⁴

除個別大學之外，跨國高等教育服務的提供者還包括大學聯盟組織 (consortia/networks) 和 營利型高等教育機構 (for profit higher education organizations)。Universitas 21 Global (U21 Global) 是目前最大型的國際大學聯盟組織，²⁵ 由全球 21 所研究型大學所組成，促進各大學之間的合作與交流，並提供網路教育服務。其課程主要是由英國伯明翰大學、澳洲墨爾本大學、英國諾丁漢大學和美國維吉尼亞大學等四所大學聯合提供。U21 Global 在全球有 14 個海外據點，總部設在新加坡，目前約有 9,000 名來自 72 個不同國家的國際學生。佛萊士教育集團 (Raffles Education Corporation) 是亞太地區規模最大的營利型高等教育機構，²⁶ 該集團成立於 1990 年，總部在新加坡，目前在亞太地區 13 個國家、30 個城市設有 33 所高等教育學院，學生人數超過 22,100 人。該集團提供的課程包括設計、資訊教育、商業、生物科技以及心理學等領域。

²² Fabrice Hénard, Leslie Diamond and Deborah Roseveare, "Approaches to Internationalisation and Their Implications for Strategic Management and Institutional Practice" (Paris: OECD, 2012). <https://www.oecd.org/edu/imhe/Approaches%20to%20internationalisation%20-%20final%20-%20web.pdf>; "Branching Out: Why Universities Open International Campuses Despite Little Reward," The Conversation (October 12, 2015) . <http://theconversation.com/branching-out-why-universities-open-international-campuses-despite-little-reward-46129>

²³ "Branching Out" ; William Lawton et al., "Horizon Scanning: What Will Higher Education Look Like in 2020?" Research Series/12 (Global Opportunities for UK Higher Education International Unit and Leadership Foundation, September 2013). <http://www.obhe.ac.uk/documents/download?id=934>

²⁴ "Branching Out" ; Alex Katsomitros, "International Branch Campuses: Even More Developments," The Observatory on Borderless Higher Education, Borderless Report March 2012. http://www.obhe.ac.uk/newsletters/borderless_report_march_2012/international_branch_campuses_even_more_developments

²⁵ <http://www.universitas21.com>

²⁶ <http://www.raffles-education-corporation.com>

其次是國際學生流動，這是跨國高等教育最主要的部分。根據 OECD，全球國際學生的人數從 2000 年起即不斷成長，2014 年時，在 OECD 國家裡，有 6% 接受高等教育者是國際學生。來自亞洲的學生，占了 OECD 國家裡研讀碩士或博士學位之外國學生的一半以上（53%）。中國是最多在海外就學者的國家，其次為義大利和德國。國際學生主要前往 OECD 國家，占全球總數的 75%。²⁷

第三種主要的跨國高等教育流動式課程流動，有多種形態，包括個別教師親赴海外授課、學生透過遠距教學或線上教學研習外國大學提供的課程、不同國家的大學共同設計授權課程或是提供雙聯學位。遠距教學讓學生不必出國，就可以接受外國的教育課程，有助於減輕留學的費用負擔，所以深受開發中國家的青睞。不過受到 1990 年代末期網路泡沫化的衝擊，不少課程輸出的大學轉而尋求與課程輸入國的高等教育機構成立夥伴關係，來提供教育服務。其中，雙聯課程和授權課程是最常見的夥伴形式。²⁸

根據國際教育研究院（IIE）在 2011 年針對 28 個國家的 245 所高等教育機構所提供的雙聯課程和雙學位課程的調查，有 53% 的雙聯課程和雙學位課程都是針對碩士學位，只有澳洲的雙聯課程以博士學位為主，而美國的雙聯課程則是以學士學位占多數。提供雙聯課程最多的系所，依次為商業、管理和工程領域。

總結目前國際跨國高等教育的發展趨勢，亞洲國家不論在院校流動、人員流動還是課程流動等方面，可以說都是跨國高等教育的最主要輸入地區。其中，新加坡除積極引進歐美知名大學與課程，滿足了境內民衆對高等教育的需求之外，其國內高等教育機構也開始「輸出」教育服務至鄰近各國，且吸引國際學生前往就讀。²⁹ 新加坡從 1980 年代中期起即開始和英國與澳洲的大學合作，引進遠距教學，使得 18 至 25 歲學齡人口就讀高等教育的比例，從 1985 年的 8% 逐步成長至

²⁷ OECD, Education at a Glance 2016.

<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9616041e.pdf?expires=1481348395&id=id&accname=guest&checksum=42FFB747FE139BF39647FFA2E998BB59>

²⁸ Grant McBurnie and Christopher Ziguras, *Transnational Education: Issues and Trends in Offshore Higher Education* (New York: Routledge, 2007), reviewed by Jason E. Lane, *Review of Higher Education*, 31(1) (Fall 2007), pp. 119-20. <https://muse.jhu.edu/article/224372>

²⁹ Ka Ho Mok, "Singapore's Global Education Hub Ambition: University Governance Change and Transnational Higher Education," *International Journal of Education Management*, 22(6), 2008, 527-46. 轉引自：湯堯等，〈我國跨國高等教育服務指標之建構〉，《教育研究集刊》，60（4），2014 年 12 月，頁 74。

超過 21%，³⁰ 而前來新加坡留學的國際學生人數也從 2002 年的 11,000 人成長至 2007 年的 86,000 人。³¹ 新加坡國立大學為了與國外分校競爭，亦積極推動與國際名校的課程、研究、師生交換等合作，來提升其教育品質，進而輸出該國的教育服務。³²

四、我國跨國高等教育之現況與競爭力

我國加入 WTO 後，雖承諾開放外國人或學校前來設分校，但因政府法規對私校校地面積、硬體設施、創校捐贈資金金額門檻、外籍人士在董事會席次比例、學費標準、學校停辦解散時的財產清算歸屬等的嚴格限制，目前尚無任何外國在臺設立分校。反之，國內目前有六所大學赴東南亞設立「臺灣教育中心」，銘傳大學 2014 年赴美國密西根州成立我國第一所海外分校。我國對外教育投資，只有在 2003 及 2008 年分別對美國投資 100 萬與 10 萬美元。此外，從 2002 年開始（2005 除外）我國每年都有業者投資中國的教育服務業，投資金額也從數十萬增至數百萬美元。³³ 至於人員流動方面，赴海外留學的本國學生一直呈現穩定成長，在 1998 年有 27,101 位學生，到了 2015 年增至 38,166 位，其中將近一半是前往美國留學。³⁴

自從行政院在 2004 年將「擴大招收外國學生來臺留學」列入「國家發展重點計畫」，對來臺修讀大專院校外籍學生每人每月發放最高 3 萬元臺幣的獎學金之

³⁰ Ka, "Singapore's Global Education Hub Ambition."

³¹ Veronica Lasanowski, *International Student Mobility: Status Report 2009* (London: The Observatory on Borderless Higher Education, 2009). 轉引自：湯堯等〈我國跨國高等教育服務指標之建構〉，頁 74。

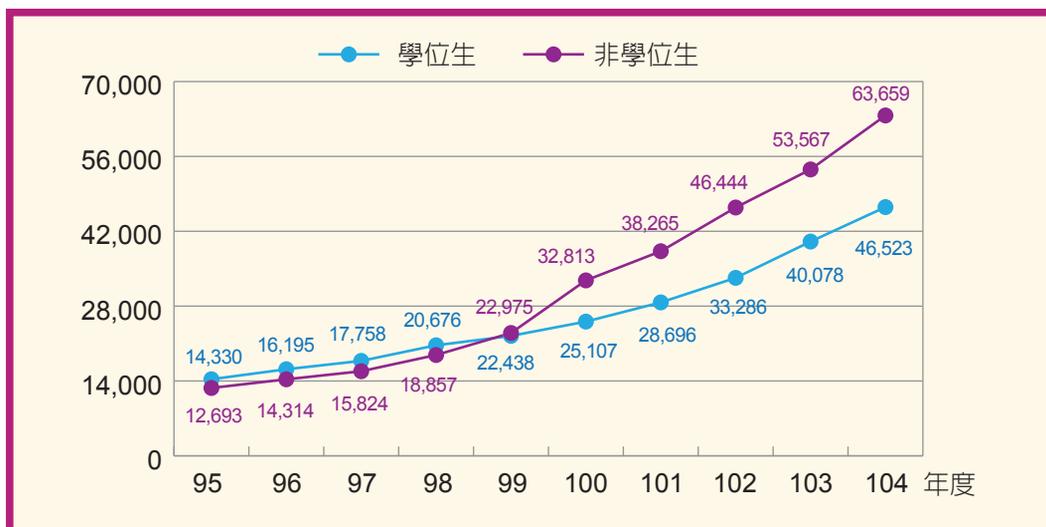
³² 姜麗娟，〈重新檢視高等教育國際化與競爭力之關係：以領域學者觀點為例〉，《高等教育》，4（2），2009 年 12 月，頁 39-72。

³³ 靖心慈，〈由「服務業發展方案」研析我國服務業國際化（含 WTO 服務業談判）之具體策略〉，99 年度國際經貿事務研究及培訓中心計畫報告，臺北：外交部／經濟部國際貿易局，2010 年。

³⁴ 教育部，〈1998-2015 各年度我國學生赴主要留學國家留學簽證人數統計表〉。

<http://ws.moe.edu.tw/Download.ashx?u=C099358C81D4876CC7586B178A6BD6D5062C39FB76BDE7EC E3B71B4755578667F9673AAEEAA1FB746C08F5298DBFA64F997BA174FA50B1BC97F1E1969D102814025A83018911525E24197F81AEA4F2F7&n=8E9738B7477D9EF047DCB7AE54669A2FF2DF372AF6C2F927007FCD6A960E791C363298159369D455C7A183182172A4487A48DAA60E4B7DF6C7F57D243461E32828DAAF28FA4D6785F6FACABCF0DA1EE7B107F36721D53B0C&icon=..pdf>, accessed 12/11/2016

後，修讀學位的境外學生開始逐年成長（見圖 5）。³⁵ 目前政府還修改移民法規，鬆綁境外生畢業後留臺居住和工作的限制，一來紓解國內產業對高科技人才的迫切需求，二來還提高國際學生前來的動機。³⁶



資料來源：教育部，〈近年來大專院校境外學生在臺留學／研習人數〉，http://stats.moe.gov.tw/files/important/OVERVIEW_N16.pdf

圖5 我國歷年外籍學生人數成長趨勢

我國大專院校很早就將遠距教學應用在授課，不過因教育部對教師品質、教學工具、學位授予與課程評估等嚴格限制，所以遠距教學並不普遍。2006年頒布的《大學遠距教學實施辦法》將大學遠距教學學分採認上限由三分之一放寬為二分之一後，許多大學乃紛紛設立數位碩士專班，我國遠距教學才逐漸興盛。不過，由於缺少認證機構的品質管制，以及必須使用英語教學，故目前大學對跨國遠距教學的接受度極低。³⁷

³⁵ 教育部，〈高等教育輸出：擴大招收境外學生行動計畫（Study-in-Taiwan Enhancement Program）〉，2011。
<http://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL1JlbEZpbGUvNTU2Ni81MjQxLzAwMTQ0NDUucGRm&n=6auY562J5pWZ6IKy6Ly45Ye6LeaTtOWkp%2BaLm%2BaUtuWig%2BWkluWtuOeUn%2BihjOWLleioiOeVqy5wZGY%3D&icon=..pdf>

³⁶ 國家教育研究院，〈教育部人才培育白皮書〉，2013年12月4日。
http://www.naer.edu.tw/ezfiles/0/1000/attach/5/pta_2189_2524507_39227.pdf

³⁷ 湯堯等，〈我國跨國高等教育服務指標之建構〉，頁77。

雙聯課程是目前我國最普遍的跨國教育服務型態，教育部於 2002 年起推動「提升大學國際競爭力計畫」，以經費補助大學進行國際交流並設置雙聯課程，扮演了重要角色。例如我國協助東協國家的職業訓練計畫，都是透過雙聯課程來進行，另亦以其照顧海外華裔子弟。³⁸2004 年 6 月時，有 41 所大專院校和國外教育機構設立總共 96 個雙聯課程，大多是學士學位以上課程。³⁹到了 2010 年，共有 44 所大專院校與國外 109 校合開雙聯學位。⁴⁰國內大專院校設立雙聯課程的合作對象大部分都是亞洲國家的高等教育機構，主要集中在馬來西亞，而印尼、泰國、日本、越南和我國合作的大學數目就相對少很多。當然美、英、澳的大學也是我國院校喜歡合作的對象。私立大學開設雙聯課程的態度遠比國立大學要積極，其中私立一般大學又比科技大學更積極。⁴¹

我國政府過去在「自由經濟示範區」推出教育創新的示範重點，就是要鬆綁設校條件、學校經營、招生修業、人才延攬等法令限制，政府僅做適度監督，給予包括外國大學分校在內的私立學校最大的辦學彈性，明訂三年內與外國名校合作設立一所大學分校或分部、五個獨立學院、10 個學位專班及專業學程的目標。這些數字也許還追不上新加坡，不過還不失為一合理的目標。我國高等教育粗入學率將近 100%，一定要先策勵合理的引進數量，避免對國內高等教育市場造成太大的衝擊。同時，讓外國名校看到永續經營的前景，才有來臺設校的意願。

³⁸ 宋雯倩，〈臺灣地區高等教育雙聯學制實施之研究〉，論文發表於 APERA Conference 2006 (Hong Kong, November 28-30, 2006)。http://edisdat.ied.edu.hk/pubarch/b15907314/full_paper/310182267.pdf

³⁹ Mei-Mei Song and Hsiou-Hsia Tai, "Transnational Higher Education in Taiwan," in Futao Huang, ed., *Transnational Higher Education in Asia and the Pacific Region* (Hiroshima, Japan: Research Institute for Higher Education, Hiroshima University, 2006), pp. 151-69.

⁴⁰ 簡立欣，〈臺灣篇——只簽約不夠，雙聯學位難在執行〉，旺報，2011/10/19。
http://ncusec.ncu.edu.tw/news/press_content.php?P_ID=12077

⁴¹ Song and Tai, "Transnational Higher Education in Taiwan."

肆、培育臺灣與大湄公河次區域五國旅遊觀光產業之人才

除了新加坡與汶萊的人才交流外，中南半島也是應當加強來往的對象，為配合蔡英文政府推動的「新南向政策」與「大湄公河次區域五國」（GMS- CLMVT, Greater Mekong Sub-region Economic Cooperation Program），在湄公河流域開發建設的同時，臺灣與 GMS 五國如能共同合作發展該次區域的觀光旅遊與綠色經濟，也是我國可考慮的方向。



圖6 大湄公河次區域五國（GMS- CLMVT）

我國新南向如果能夠參考 UNEP「邁向綠能經濟報告」建議，主旨挑選觀光、旅遊等產業，提供綠色經濟策略。「新南向政策」和「東協共同體」的發展有直接的關聯。首先由政府、社會、企業一體化的治理概念出發，配合蔡英文政府新南向政策，以及大湄公河次區域五國（GMS-CLMVT）發展潛力；透過不同層面的探討分工，連結臺灣與 GMS 的雙贏發展，以及透過 GMS 在的三個層面的分析機制；透過分析訪談，提出具體的政策建議，以利提供政府有效的政策參考與治理模式。

臺灣如果聚集於上述五個領域與 CLMVT 五國進行合作，促使湄公河流域兼具永續與經濟發展之分析。此外，在這些領域的合作上亦可配合蔡英文政府提出的另一項政策「五大產業聚落」，包含臺南的「綠能創新城」與西部沿線的「亞太生物技術中心」，藉由臺灣推動「新南向政策」生技與綠能的產業部落，增進湄公河開發綠能經濟領域之競爭優勢。

大湄公河流域無論是自然景觀，歷史建築遺產，人文資源都非常豐富，並存在湄公河流域各國特殊的少數族群問題。不同於中南半島各國生產結構同質性高所產生的競爭問題。若仔細審視 GMS 五國，不少地區已有獨特的飲食文化、地方特產、手工藝品……皆對遊客有相當大的吸引力，並逐漸成為當地特色產業。除提高當地收入外，臺灣若由文化與創意產業合作的思考方式，也能形成臺灣與 GMS 五國大湄公河經濟合作的重要模式。

臺灣與 GMS 五國於政治關係著墨不深，目前存在為經濟與社會文化之淵源，例如臺灣不少越南、柬埔寨、寮國移民新娘，臺灣若與湄公河次區域 GMS 於觀光旅遊合作，以文化、經濟、社會等角度的培育人才加以連結，不只可以帶動大湄公河次區域的觀光旅遊產業，同時能連結綠能、電信、交通、人才培育等建設，建構臺灣與 GMS 的區域鏈結與資源共享的合作模式。

依據東協秘書處的資料，東協 GMS 五國是經濟開發較為遲緩，人均生產毛額較低的發展國家，於政治上，除了泰國以外，其他四國皆曾為歐洲國家的殖民地。法國是越南、柬埔寨；寮國的前殖民母國，英國則是緬甸與印度、馬來西亞、新加坡、汶萊的殖民母國。

依據世界銀行 2014 年公布的「1996 年至 2013 年全球治理指標」以六項指標評比全球 215 個國家與經濟體，包括公民表達與問責度、政治穩定、政府效能、監管品質、法治、與反貪腐。GMS 五國在政治穩定、政府效能、監管品質、法治、與反貪腐等五項指標，全球百分位排名都殿後，相當不理想。在公民表達與問責度（公民參政、言論與結社、媒體自由程度）百分位排名為 34.12（泰）、20.38（柬）、11.85（越）、6.64（緬）、4.71（寮）都相當不理想，在亞洲中遠遠落後日本、臺灣、香港、南韓、印度和蒙古。總之，GMS 五個國家普遍存在的族群衝突、政變、貪腐、與侍從主義橫行等現象。

臺灣與 GMS 五國（5 + 1）的觀光旅遊產業，分析未來於旅遊合作機制的建立，如何方可以達成雙贏（win-win）效果。合作模式歸納出一個大陸東南亞（北東協）與臺灣合作的模式，不同於島嶼東南亞（南東協）與臺灣合作的模式。並且，尋求臺灣與 GMS 合作的利基，並可依此「經濟共同體意識」制定未來臺灣與 GMS 合作的重要政策。

伍、結語與建議

顯而易見，政治與經濟層面而言，東協十國已是當前東亞與亞太區域的重要行為者，也是區域內外大國爭相拉攏的重要對象。除美國強力與東協釋出善意外，日本首相安倍晉三已遍訪東協十國，中國國家主席習近平與總理李克強兩人也「二一添作五，一人訪五國」一個也沒有漏掉，遍訪了十個東協國家。

東亞區域經濟整合的機制從 AFTA、10 + 1、10 + 3、RCEP（10 + 6）至東亞高峰會（10 + 8），或有疊床架屋的情況，造成制度過剩，影響東協經濟共同體的順利形成。但事實上，這幾項機制不見得彼此完全互斥，或可將其視為東亞區域經濟整合的連續性進程，不斷納入相關國家（區域內外大國），最終達成東亞區域整合之目的。

綜上所述，教育新南向例如臺灣公私立大學至海外設立雙聯課程，顯然以中文為主要語言（譬如集中於馬來西亞），故對星汶的課程流動層面並無可見之利基。從 Vision Brunei 2035、21 世紀國家教育體系計畫（SPN21）和第十個國家發展計畫來看，汶萊農民之先進農耕技術、防災、青年企業人才之教育與訓練，是值得我國教育服務著眼之處。以下提出幾點建議：

第一，若要吸引新加坡或汶萊年輕人來臺求學，一定要先提升我國高等教育的對外競爭力。南臺灣 ST9 大學聯盟是一種可以嘗試的戰術，不過還需要從更大處著眼的戰略，也就是除了跨校的聯盟，還要加強跨國聯盟。雙聯課程要能系統化，也就是讓本國與外籍學生都有機會修習足夠的系列外語授課課程，如果缺乏相關師資，則可考慮由政府補助引進適格的外籍教師，並放寬聘用外籍教師的資格限制。

第二，新加坡與汶萊是所得相對較高的國家，他們的學生是東協國家裡程度相對較高者，也是近年來鮮少進入我國就學者。若要吸引兩國優秀的年輕學子來臺求學，則須調整目前外籍學生的獎助辦法，譬如委由學校自行決定政府獎助金的金額與標準，重質而不重量。因為引進了星汶等國優秀的學生，帶給本國學生的衝擊效果，將會遠大於學生數量的增加，這也將有助於提升我國高等教育的品質。

第三，將教育服務列入我國對星汶投資的鼓勵項目，不只在該兩國設立分校，並亦包括跨校的結盟。尤其是汶萊，因缺乏有利的投資環境，故需要政府的協助，譬如融資以及各種相關設備（包括圖書）的提供等等。而不論是對汶萊跨國教育投資或吸引其學生前來，則可以農業或其他天然資源領域為重點。

一言以蔽之，當前東亞區域中的美日中等大國角力方興未艾，但東協組織仍意圖主導東亞與東南亞事務；以東協擁有之龐大資源與人口紅利為基礎，加之「東協中心」的積極思維模式，可望達成亞洲開發銀行所預測：2030年時東協可達到今日已開發國家的生活水準，2050年成為全球第四大經濟體。以東協各國旺盛的企圖心與當前先進國家缺乏的豐沛資源，東協經濟共同體確實是指日可待，絕非只有幻象而已。我國新南向政策符合當前此一區域整合潮流，成功應當也是指日可待。🌀

參考文獻

一、中文

1. 吳亞君，教育部新南向人才培育推動計畫（106-109），2016。
2. 江啓臣，〈2000年後亞太區域架構的發展與演變：兼論對臺灣的政治經濟意涵〉，《全球政治評論（Review of Global Politics）》，第21卷，2008，頁83-106。
3. 宇都宮溪，〈東協在大國參與區域整合後之多邊主義策略〉，《全球政治評論》第47期，2014，頁121-144。

4. 李佳翰，〈東協經濟共同體藍圖〉，科技網，2015/03/03。
http://www.digitimes.com.tw/tech/dt/n/shwnws.asp?id=0000414134_7sc2n1jn2d3swq50ce5g6
5. 林正義，〈亞太安全保障的新體系〉，《問題與研究》，35 卷 12 期，1996，頁 1-18。
6. 林若雲，《東協共同體的建構與成立：「4C 安全文化」之理論與實踐》，臺北三民書局，2016 年 11 月 8 日初版。
7. 許芷敏、邱筠文，〈力推新南向 教育部編 7.2 億攬外籍生來臺〉，新頭殼 newtalk，2016/08/25。 <https://newtalk.tw/news/view/2016-08-25/76612>

二、英文

1. Barry Desker, "ASEAN Integration remains an illusion, East Asian Forum, 2 April, 2015.
<http://www.eastasiaforum.org/2015/04/02/aseanintegrationremainsanillusion/>
2. John Ravenhill, "A Three Bloc World? The New East Asian Regionalism," *International Relations of the Asia Pacific*, Vol. 2, No. 2(2002), pp. 167-195.
3. "Brunei Darussalam – History." , Nations Encyclopedia.
<http://www.nationsencyclopedia.com/Asia-and-Oceania/Brunei-Darussalam-HISTORY.html>; "Singapore – Economy," Nations Encyclopedia.
<http://www.nationsencyclopedia.com/Asia-and-Oceania/Singapore-ECONOMY.html>
4. Ka Ho Mok, "Singapore's Global Education Hub Ambition: University Governance Change and Transnational Higher Education," *International Journal of Education Management*, 22(6) (2008).
5. PBS, "Singapore."
http://www.pbs.org/wgbh/commandingheights/lo/countries/sg/sg_economic.html