發佈：2016-10-12, 週三 15:50
點擊數：9323

「把台灣拼進東南亞這塊大圖裡，就是把自己當成東協國家的一員，或許，我們已是其中的一份子...台灣從來就是在南向的路上，台灣本來就是在南方！」（黃志芳，2015）

2015年9月22日，民進黨黨慶的外交使節晚會上，蔡英文主席對各國駐華使節宣佈，民進黨將推動「新南向政策」。當民進黨於2016年1月16日勝選、5月20日就職，「新南向政策」從政見成為外交政策，其具體內容、與過往幾度南向政策的異同、政策涉及面向與執行，都是民間甚或外資的重要參考。這篇文章將從教育的面向，簡介過往幾度南向政策之考量與執行。

一、

前文「從《聚焦東協》看台灣」概略介紹當前台灣的東南亞、東協研究，我國1990年代以來推行三波南向政策，除了產業的推進，亦促使我國對東協之研究；由蓬勃發展的碩博士論文數量，以及坊間逐漸出現特定國別史、政治史的書籍，可看出學界對東協諸國興趣觸及政治、經濟、文化各層面。然而目前台灣在正式教育制度上，鮮有系統性針對歷史、政治、經濟、產業、文化、社會、人文的了解，甚至東南亞語言人才的培育。過往「南向政策」的推展與觸及面向，對於產業或民間交流扮演什麼角色？現有對「新南向政策」之說法，又如何回應？

政府在 1994 年推動「加強對東南亞地區經貿工作綱領」，一般稱為「南向政策」，其後在 1997 及 2002 年又兩度以大動作推動台商赴東南亞投資，被視為由政府發動的三波南向政策。（徐遵慈，2014）

所謂1990年代以來三波南向政策，黃奎博、周容卉（2014）指出，我國1993年至2003年間，三次宣示「南向政策」增進與東南亞國家之經貿關係，對於與東南亞諸國發展實質關係發展有顯著影響；徐遵慈（2014）指出1994年我國推動「加強對東南亞地區經貿工作綱領」以來，帶動台商於東南亞國家之投資，是為第一波「南向政策」之推動。

除了帶動台商投資及推展與東南亞各國之經貿關係，陳佩修（2003）的研究更提出合作範圍之擴大。1993年南向政策提出之十年後，陳佩修建議重啟南向政策，他指出兩點重要性，一為分散投資過度集中中國的風險，二為發展台灣成為亞太營運中心的策略；他並以越南為例，指出台越雙邊關係從經濟、投資到合作的增進，包括各領域聯席會議、諮商會議，簽訂避免雙重課稅及防杜逃稅、漁

Phoca PDF

農業合作、勞工合作、第五航權等雙邊協議，更在1997年於胡志明市設立台北學校。

三度南向政策間，促進台灣對東協各國之經貿投資以及推動實質關係，除貿易、投資、產業合作，更跨足科技、勞工、教育等各領域。然90
年代
中國經濟
崛起，台商對中國
與東協的投資有所傾斜，部分對東協
的資額轉於中國，直到2009
年以後對東協的投資額才因中國投資環境變化而大幅成長。除台商的推進驅使外，我國與東協的科技、教育、文化領域的合作，近年來層次越來越多元。近期包括文化部組織「東南亞事務諮詢委員」，包括藝文與文化人士提供對話與政策建言[1]等。

二、
與東南亞國協的教育層面合作，可分為許多層次討論。然而不論什麼層次的合作，都需要先了解當地之教育境況。王立天、周祝瑛於2013
年，在《教育
資料與研究》中介紹臺灣與
東南亞國協高等教育，指出東南亞諸國於1965年成立「東南亞教育部長組織」（SoutheastAsian Ministers of Education Organization,
SEAMEO
），希望促進教育、科學與文化
的合作。而亞洲開發銀行分別於2009年「大湄公河次區域經濟合作」（Greater Mekong Subregion, GMS）與2010年「Strategy 2020」長期計畫，將教育列為培養人 資源的關鍵策略。

2015年成立之東協共同體有政治安全（Political-Security）、經濟（Economy
）、社會文化（Socio-Cultural
）三大支柱，高等
教育屬社會文化共同體中，有關人力
資源提升的核心要素。MorshidiSirat等人2014
年談及馬來西亞人如何看待東南亞高教的調和（harmonization
），認為是受到歐盟2010年成立「歐盟高等教育區」（European Higher Education Area, EHEA）影響；EHEA
提出後持續對於區域內之高等教育予以系統整合，以增加高教經費、提升高教品質、提高區域內學生之國際移動能力，此亦為東協對於高教整合希望達成之效果，從而各國政府加強對大學之公共投資，就教學
、研究、創新等設立目標，期達
提升東南亞各大學的整體素質。MorshidiSirat
等人提出的可能願景，還包括學生至少有一年在其他國家學習、跨國就業招募、多國工作場域、教師合作或學生交流等。Diane
Lek（2014
）整理促進跨國高教方案，列出東協諸國共同促進項目包括成員國之大學課程建構、東協獎學金、強化東協大學網絡（ASEAN University Network,
AUN
）、促進高教與機構間人員與學生交流、提升英語能力、創造區域研究社群。為促使區域間學生流動，AUN設置學分轉換系統（ASEAN Credit Transfer System,
ACTS），目前僅適用於26所大學，而SEAMEO

Phoca PDF

仍在研究擴大學分轉換系統的可行性。文末指出擴大系統的困難，除涉及之國別與機構數眾多外，更可能與東協各國發展情況不一而多元相關。

陳惠美、薛家明（2013）引述UNESCO於2012年統計近20年世界各國在學率，指出「高中及高等教育的在學率急遽上升，但中亞、南亞及西亞、非洲三個區域的高等教育體系只能滿足不到三分之一高中畢業生的需求，部份學生只好前往其他國家就讀，造成國際學生增加的『推力』」，這個數據也見於教育部2011年「擴大招收境外學生行動計畫」簡報中（參考表一），其指出東南亞諸國高等教育供應普遍不足的現象，並指出，台灣對東南亞的高教輸出比例偏低，然而因地緣優勢有成長空間。

表一：東南亞學生國際流動概況

國家	大學數	大學在學率(2006)	中學在學率(2006)	出國留學/總人口數(2007)
馬來西亞	202	28.6%	68.7%	46,473 (0.181%)
印尼	2,680	17.0%	60.4%	29,580 (0.012%)
越南	322	9.5% (2001)	61.9% (2001)	27,865 (0.032%)
泰國	165	45.9%	71.0%	24,485 (0.037%)
新加坡	19	33.7%	NA	18,207 (0.391%)
菲律賓	511	28.5%	60.4%	7,843 (0.008%)
寮國	1	9.1%	34.9%	3,544 (0.052%)
緬甸	44	11.5%	NA	3,372 (0.007%)
柬埔寨	41	4.5%	30.7%	2,863 (0.020%)
汶萊	20	6.0%	98.0%	2,384 (0.614%)
東帝汶	2	9.6% (2002)	22.8% (2001)	2,127 (0.188%)
印度	21,093	11.8%	55%	153,312 (0.013 %)

資料來源：教育部，2011，「擴大招收境外學生行動計畫」簡報，第11頁。

三、「高教輸出」在台灣與東南亞的教育交流扮演重要角色；檢視有關政策，包括2004

Phoca PDF

年行政院將「擴大招收
外國學生來臺留學」列入「國家發展重點計畫
」，2008
年「萬馬奔騰計畫」與陽光南方政策，行政院於2010年11
月成立「高等教育產業輸出推動小組」，督導跨部會研訂整體高等教育產業輸出推動策略、督導及協調高等教育產業輸出推動計畫。陳怡如（2013
）在「臺灣與越南跨國合作辦學之現
狀探討」，除盤整我國2002
年至撰文當時之南向教育政策與法規，更談論跨國合作辦學之境況。她特別針對越南之辦學，說明2006年越南制定《2006-2020
階段越南大學教育全面革新》目標與其後跨國合作情況，並特別指出我國與越南之合作方案包括菁英500計畫（VEST 500）、湄公1000計畫（Mekong 1000
Project）、陽光南方獎學金計畫（The Southern Sunshine Scholarship Program,
SSS）等。事實上官方人才培育計畫除上開計畫外，更有越南ECV1000 專案；印尼：印尼-臺灣DIKTI 3+1、亞齊省政府計畫等。

教育部2011
年「高教技職簡訊」，由當時的技職司司長張惠雯指出，「深耕東南亞計畫」措施，有三大主軸，（一）「擴大招收東南亞國際學生」，有關措施包括放寬境外專班設置規定、鼓勵大專校院設立全英文課程、提供在台就學之外國學生與僑生獎學金、獎助津貼；（二）「使台灣成為東南亞高階人才培育之重鎮」，包括舉辦優勢領域技術成果展、推動我國專業教育組織加入國際學術組織及國際認證系統、邀請東南亞高階公務員進修、以人才培育計畫協定與教育合作備忘錄方式培育高階人才；（三）「深化東南亞之交流互動機制」則針對新住民辦理輔導課程、辦理全國性藝文表演與交流、協助東南亞留學生舉行校園活動。

教育部（2016）統計顯示，104年度在台研修的學位生4萬6,523
人、短期研習、學習華語、交換生等方
式來臺的學生共有6萬3,659人，其中來自東協十國占僑外生總數的39.21%。

教育部對我國留學生（含學位生、非學位生）的統計資料顯示，近年來留學東南亞國協之國別數增加（參
考表二），而東南
亞國協學生來我國就讀學位與華語生
人數，三度南向政策的1994年至2005年間總計1萬5,565
人，其後東南亞國協各國來台就學人數穩定成長，近五年總數更達3萬5,824人（參考表三）。

表二：近五年我國留學人數統計（東南亞國協） 單位：人

年度	我國留學生總計	東南亞國協留學生人數					
		馬來西亞	泰國	越南	印尼	菲律賓	新加坡
105	57,224	502	217	335	210	64	9
104	54,106	985	207	994	N.A.	N.A.	N.A.
103	52,031	1,035	247	904	N.A.	N.A.	N.A.

Phoca PDF

102	49,219	76	214	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
101	57,859	59	214	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.

資料取自教育部統計我國留學生人數，作者自行製表

表三：東南亞國家學生來我國就讀學位與華語生人數 單位：人

年度 國別	1994-2005	2005-2010	2011-2016					近五
			11'-12'	12'-13'	13'-14'	14'-15'	15'-16'	
越南	1,783	10,436	3,687	3,706	3,428	3,372	3,682	
馬來西亞	1,022	6,490	2,286	2,722	3,420	3,756	4,712	
印尼	10,415	9,679	1,706	1,923	2,183	2,350	3,065	
泰國	1,588	3,144	848	814	972	1,009	961	
菲律賓	1,344	1,520	336	338	411	430	395	
緬甸	387	313	17	14	7	47	80	
柬埔寨	41	166	8	5	3	2	2	
汶萊	4	9	2	1	3	6	5	
寮國	3	2	1	-	1	2	2	
小計／總計	15,565	25,269	6,605	6,801	7,008	7,218	8,192	

資料取自教育部統計東南亞留學生人數，作者自行製表

近年來，高教輸出一直為行政院所列十大重點服務業之一；除前述地緣關係，更由於東南亞國家之高教資源不足，而我國高等教育之供應充足，且特定學門受到青睞，使得政府評估「教育服務業」可為我國優勢輸出產業。實際執行言，我國高教之辦理尊重各校系自主發展，而歷次辦理高教輸出計畫，均辦理海外聯招會、台灣高等教育展等宣傳活動，亦由大專校院或技專校院自主辦理，教育部協助。

教育部於2011
年「擴大招收
境外學生行動計畫」分析基
本資料指出，東南亞國家在學率大多低於30%，包括馬來西亞（2006
）大學在學率為28.6%、印尼17%、菲律賓28.5%
等（參考表一）；盤點攻讀之學制與學門時指出「外國學位生前十大生源國主要攻讀學制及學門」（見表四），顯示我國商管與工程學門之辦學受外國學位生青睞。

Phoca PDF

發佈：2016-10-12, 週三 15:50
點擊數：9323

表四：外國學位生前十大生源國主要攻讀學制及學門

國家別	學制別及主要學門領域
越南	商業及管理(大學、碩士) 工程(碩士、博士)
馬來西亞	傳播、工程、設計(大學) 人文(碩士)
印尼	工程、商業及管理（碩士、博士）
南韓	人文、商業及管理(大學)
日本	人文(大學、碩士、博士)、社會及行為科學(碩士、博士)、商業及管理(大學、碩士)、醫藥衛生(大學)
美國	人文、商業及管理(大學、碩士、博士) 社會及行為科學(碩士、博士)
泰國	商業及管理(大學、碩士)、農業科學(碩士、博士)、工程(博士)
印度	自然科學、工程(博士)
蒙古	商業及管理、工程、民生(大學、碩士、博士)、人文(碩士)
甘比亞	工程(大學、碩士、博士)、農業科學(大學) 商業及管理(碩士)

資料來源：教育部，2011，「擴大招收境外學生行動計畫」簡報，第6頁。

除系所辦理「境外招生」，亦有境外專班之設置。「境外專班」係由台灣之際專校院直接與當地學校合作，辦理特定系所之開設；102年度曾有12校、36
系所辦理境外專班之設置，104學年度則核定七所學校、25
系所，於馬來西亞、越南，與越南河內商業大學、越南外貿大學、國立胡志明市工業大學等學校，合作辦理境外專班。專班設置的系所，除企業管理、行銷與流通管理外，亦有工業工程管理系等。然而因經費自籌、招生狀況不一，且同時受到台灣辦學之評鑑結果影響，辦理情況並不穩定。

這些涉及學生就讀之合作方案外，亦有學術交流、系所交流、校長交流等多層次交流。研究案等學術交流之盛行，除官方鼓勵提出「東南亞區域共同研究暨培訓型國際合作計畫」、辦理研討會等，更有以校或以系所為單位簽定之合作備忘錄，締結姊妹校、交換學生、交換教師、雙聯學制等；2000
年以來，台灣的大專校院，與東南亞國家系
所共簽訂1490
姊妹校，例如淡江大學與輔仁大學均與菲律賓聖托馬斯大學簽署學術合作協議書、中興大學與越南農林大學簽訂學術交流協議、台灣大學與新加坡大學土木系簽訂之交流合作備忘錄等。「臺灣與東南亞
暨南亞大學校長論
壇」之辦理，則有利於交流高教辦學

Phoca PDF

之經驗。該校長論壇自2003
年持續辦理迄今，為高等教育的校長交流平台。由成功大學發起、教育部補助；成員除台灣校長、東協各國校長外，更有印度的大學校長參與。

四、
現有之多層次合作，整個來說是各自作戰，也因此，我國雖然很早就開始推動教育面向的南向政策，對東南亞之高教輸出，比
例卻仍然相對低。王立天、周祝瑛（2013
）評估台灣與東協之高教交流，列出遭遇之問題，包括（一）有待建立專責機構，（二）發展重點及方向有待確立，（三）資源整合有待加強，（四）招生策略宜結合台灣的經濟實力。其舉例：柬埔寨知名的大學皇家金邊大學（Royal University of Phnom Penh）副校長Chan Thon Hang表示（會晤，2010.3.26），曾突破該國家的外交部限制，與臺灣某高校建立合作，派遣教師來臺灣進修深造，後來卻因我方□提供學生赴臺簽證而中斷該計畫，殊為可惜。這說明要推動國際教育交流，是需要建立多方的共識、跨部會的整合及單一窗口。

王立天與周祝瑛所提出之問題存在至今，不論「專責機構」與「發展重點」闕如，資源整合的角色應由何單位扮演？「新南向辦公室」或未來可能設置之單位？目前都在未定之天。而現行之合作方式所遭遇的問題、未來如欲擴大辦理或合作設置境外專班、分校，又可能觸及現行法規之限制，均需予以盤點，結合整體戰略方向推展；藉由不同領域之合作，擴大其效果。然則其中涉及法規、各機構負責或跨部會之事項盤點，甚至過往政策之執行細節、各校之經驗與遭遇之困境，均應予以了解，從中導向政府未來因應與協助方向。

事實上，成立跨部會整合的單一窗口，更要明確「發展重點與方向」，以及「結合台灣的經濟實力」。《聚焦東協》指出日本企業於當地發展教育服務業，可說結合產業在地發展與教育產業之推進，可茲借鏡。

新南向辦公室黃志芳主任指出，新南向政策係「以人為核心」之政策，重視觀光、文化、教育、人才等全方位交流。他同時也指出政府與智庫對東協研究不足，缺乏整體國家戰略，且台商於東協的龐大資源無法整合，政府部會缺乏整合而無法有效運用資源──這些問題事實上也都反映在過往高教輸出政策的推行上。

我國之高教輸出以及與東南亞諸國之教育、文化合作，都面對語言與文化隔閡、方向不明、權限不足與資源難以整合等問題，由我國過往的「高教輸出」政策，可以對未來的「新南向政策」提出兩點建議：建立人才與資源庫，以及明確戰略方向與窗口。

（一）人才與資源庫，除當前研究單位、學者專家，成立資料庫、培養了解東協之人才並建立智庫，更可結合各地台商組織。首先應盤點研究能量、不斷擴充對東協各國的了解──資料庫之完整，係政策推展之根本，而這有賴對各國之各項細節研究。其次，應了解我國特定學門、產業之優勢為何？語言人才之培養管道有哪些？[1]
官方與民間各自擁有什麼資源？過往達成什麼效果？執行上層遭遇什麼問題？如遇特定問題，如何及時、有效取得資訊並予以回應？

（二）戰略方向與窗口而言，應明確提出「窗口」，包括明確執行單位及其層級、權限、整合部會與資源之能力；以「高教輸出」言，應了解並強化推廣我國高教優勢、盤點我國法規提供之資源與限制。「高教輸出」的執行面觀之，如單純辦理高教展，受限於語言、規模與參展者之興趣，故亦可結合外交合作與產業之推進，以擴大其效應 - - 而這就回到「戰略方向」的問題。

Phoca PDF

新政府提出的「新南向政策」，面向同樣多元外，更強調「雙向」的特性，而在具體政策出台之前，也許可以先嘗試回答，我們能從過往的南向經驗得到什麼啟發？

參考書目

1. ASEAN Secretariat News(Press Release), 2016.2.24, “ASEAN Ramps Up Regional Cooperation in Higher Education”, http://asean.org/asean-ramps-up-regional-cooperation-in-higher-education/
2. ASEAN Community, http://asean.org/48151-2/; ASEAN Education Ministers Meeting (ASED), http://asean.org/asean-socio-cultural/asean-education-ministers-meeting-ased/.
3. Diane Lek, 2014, “Cross Border Higher Education in ASEAN:Structures, Policies, Development and Integration”. https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/rsis-pubs/NTS/resources/db/uploadedfiles/ASEAN_diane%20lek.pdf
4. Ira Iskandar, 2009, “Higher Education in ASEAN – Working Paper”. http://www.eucentre.sg/wp-content/uploads/2013/06/WorkingPaper-HEAinASEAN-2009-08-01.pdf
5. MorshidiSirat, NorzainiAzman&Aishah Abu Bakar, 2014, “Towards harmonization of higher education in Southeast Asia: Malaysia’s perspective”
6. UNISCO, The 2015 Global Monitoring Report – Education for All 2000-2015: Achievements and Challenges: http://en.unesco.org/gem-report/report/2015/education-all-2000-2015-achievements-and-challenges#sthash.rcUC6WM3.yrqmmR7s.dpuf
7. 自由電子報2016年8月2日，〈高雄「新南向教育訪問團」將擴大與越南交流〉，http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1782531。
8. 王立天、周祝瑛，2013年，〈臺灣與東南亞國協高等教育之相關研究〉，《教育資料與研究》111期（2013年11月1日），頁221 – 242。
9. 何景榮，2015年10月3日，〈被高教無視的東南亞語〉，聯合報評論。http://udn.com/news/story/7339/1226029。
10. 高教技職簡訊第54期（ ），2011，頁2-9。http://www.news.high.edu.tw/uploads/edm/201506221407552137.pdf。
11. 張台麟，〈歐洲聯盟推動建構共同高等教育政策的發展與挑戰：兼論對台灣的比較與借鏡〉，2015年9月，http://nccur.lib.nccu.edu.tw/handle/140.119/81397
12. 徐遵慈，2014。〈臺灣產業的新南向政策〉，《貿易政策論叢》，第22期。http://www.aseancenter.org.tw/upload/files/Industrial%20new%20south-ward%20policy.pdf。
13. 陳佩修。2003

Phoca PDF

2期，頁：67-82。
14. 陳怡如，2013
，〈臺灣與越南跨國合作辦學之現狀探討〉，《教育資料與研究》110，頁77-110。
15. 黃奎博、周容卉，2014
，〈我國「南向政策」之回
顧與影響〉，《探索與展望》，頁61-69。
http://nccur.lib.nccu.edu.tw/bitstream/140.119/73884/1/61-69.pdf
16. 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》，2013，2（1），頁 4-8。

教育部網站。2016年1月30日新聞稿，〈境外學生人數突破11
萬人創新高〉，
http://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=FEAB840E5EF4E49C
教育部，各項統計資料。http://depart.moe.edu.tw/ED4500/。

[1]何景榮曾於2015年10月23
日投書聯合報指出「語言」問題，包括內政部規定「通譯人才需參加民間團體辦理的通譯人才訓練，才能依法替政府單位從事口譯或
筆譯工作」，他提出「
對於會說母語、自己培力自己，自費到印尼最高學府修習印尼文的新住民第二代，卻是不聞不問，還對我們貢獻自己的語言專長，設下了諸多
限制
」的問題。近日自由時報報導「高雄新南向教育訪問團將擴大與越南交流」，末段引述越南教育培訓部國際合
作司副司長范志強所言，「
為讓各國越僑二代子女學習越文，已根據OECD語言認證架構，研發36
冊越文教材供各國從網站下載使用，並透過台越教育論壇，商議交換教師及跨國大學校際合作」，或許應積極追蹤這樣的語言認證架構做成之進程，並且研議對於我國推廣東南亞語言又有什麼啟示或措施之可調整方向？

作者 許容禎 為國會助理

Phoca PDF

發佈：2016-10-12, 週三 15:50
點擊數：9323

Phoca PDF