新南向人才培育應兼顧多元社會和諧與提升產業競爭力

新興市場／兩岸中心　林祈昱副研究員

如何透過人才培育政策來解決台灣學用落差、勞動力供需失衡的問題，是當前政府非常關注的課題。牛津經濟研究院（Oxford Economics）研究報告預測，臺灣因生育率低、人口老化、教育政策等問題導致人才供需落差，2021 年將成為全球人才短缺最嚴重的國家，其中專業人才外移占比高達總外移人口的 61.1%。勞動力不足非但造成企業界缺工問題，長此以往還將衝擊國內產業結構，威脅國家發展與安全。

事實上，政府各部會已配合新南向人才政策推出相關配套措施。如考試院確定 106 年 9 月舉行之外交特考增設越南文組、印尼文組。教育部成立跨司署「新南向政策專案小組」，從 Market（提供優質教育產業、專業人才雙向培育）、Pipeline（擴大雙邊青年學者及學子交流）、Platform（擴展雙邊教育合作平臺）三面向推動工作。內政部執行「展新計畫－全方位新住民培力展能方案」，關注語文拓能、一代就業、二代增能、多元服務及關懷協助等五大領域。移民署開辦 7 國語言版之新住民培力發展資訊網、推出「建構新住民數位公平機會計畫」、辦理新住民二代海外生活體驗項目、鬆綁東南亞國家旅客來臺簽證。經濟部投資業務處依個別國家和利基產業積極建置臺商海外產業地圖，同時陸續於東南亞國家設置臺灣窗口（Taiwan Desk）提供臺商諮詢。僑務委員會則定期舉辦僑生人才媒合，外貿協會國際企業人才培訓中心（ITI）亦增辦新南向人才儲備班及特訓班，提供語言與國貿行銷課程等。

不過值得注意的是，人才培力措施非但要能支撐臺灣產業升級轉型的方向，並且要避免讓留學生、外籍配偶、跨國移工等主要政策受眾感到疏離。建議政府的新南向人才培育計畫核心目標應兼顧臺灣成為多元族群社會的現實趨勢，同時有效吸納人才提升我國產業競爭力。

首先，從臺灣企業發展所需求的人才條件來看，近年來因全球經濟波動、亞太區域競爭激烈、對內投資不振等因素，臺灣產業面臨轉型升級的壓力。由於中小企業占臺灣產業比例高達 98%，政府接連推出發展先進製造的作法，行政院生產力 4.0 選擇電子資訊、金屬運輸、機械設備、民生化工、醫療、物流、農業為重點產業，朝結合物聯網（IoT）、智慧機器人（IR）、大數據（Big Data）方向帶動中小企業升級。經濟部調查 2016 至 2018 年重點產業的專業人才需求，結果顯示電子資訊與知識服務產業需要「大、智、移、雲」（大數據、智慧裝置、移動運用、雲端計算）的科技人才；金屬機電類產業需要能結合電子、資訊類等跨領域人才；民生化工產業則需要洞悉市場需求之研發人才協助朝高值化發展。至於

已進行海外佈局的臺商企業，因直接承受投資經營環境日趨嚴峻的壓力，開始重組產業鏈發掘新的產品，並發展高附加價值的商業模式。

另一方面，檢視處於臺灣就業市場供給端的新南向人力群體分布情況，彙整教育部、移民署、勞動部統計至 2017 年第一季的資料，得知留學生、外籍勞工、新住民及其第二代等皆已在臺灣社會占有重要比例。首先，2016 年大專校院境外學生人數共 11 萬 6,416 人，其中新南向國家學生有 3 萬 1,531 人，占總數 27.1%。其次，藍領勞工在臺工作的人數已經超過 63 萬人，多來自印尼、越南、菲律賓；外國專業人員雖超過 3 萬人，但來自東協南亞國家僅約 6,222 人。最後，臺灣外籍配偶人數達 52 萬人，扣除語言文化相通的大陸及港澳人士（351,626 人，占 67.1%）排名第二至第四的越南、印尼、菲律賓和泰國皆是東南亞國家。新住民子女父或母所屬國籍以來自越南的四成最多，已經超過中國大陸新住民所生子女所占比例。相關數據整理如下表：

新南向國家留學生、外籍勞工、新住民及其第二代在臺分布情況

		境外生（學位生、非學位生）	外籍勞工有效聘僱許可		新住民	新住民子女（國小國中）
			產業與社福	專業人員		
各國總人數		116,416	639,326	31,917	524,017 大陸及港澳（351,626）	207,733
新南向國家排名	1	馬來西亞（14,946）	印尼（251,103）	馬來西亞（2,684）	越南（97,496）	越南（84,492）
	2	印尼（4,394）	越南（188,585）	印度（1,591）	印尼（29,137）	印尼（22,015）
	3	越南（4,043）	菲律賓（139,972）	菲律賓（1,491）	菲律賓（8,799）	東埔寨（4,736）
	4	泰國（1,481）	泰國（59,665）	印尼（839）	泰國（8,613）	菲律賓（4,479）
	5	印度（1,143）		越南（524）	東埔寨（4,284）	泰國（3,826）

資料來源：整理自教育部、移民署、勞動部。

結合上述的企業需求端與新南向人力群體供給端兩造，建議政府在推進新南向政策時，一方面應考量臺灣產業正逐步轉型升級尋求突破，且企業在雲端計算等科技的推波助瀾下，傾向任用具備更多專業技能的人員。另一方面，政府不應過度浪漫的期待國族或血緣能夠自動挹注為企業南向的戰力，而應針對外籍勞工、留學生、新住民及其第二代等不同族群建立配套措施，方能使民眾對政策有感。意即，對於已擁有專業知識和語言能力的族群，政府應加速疏通職業媒合的

管道，使他們成為企業即時有效的生力軍；對於仍處於社會適應與就業弱勢的族群，政府應先充分瞭解並妥善解決其生活難題，然後再輔導他們裝備企業所需的技能。茲提出若干政策建議如下：

一、 短期快速的方式是調整移民制度、吸引留學生，引進企業所需的技術人才。

臺灣當前最需要的是高技術性、高專業性的人力資源，但來自東協南亞的白領階級人數僅占外國專業人員總數的五分之一；而且只有馬來西亞留學生畢業後繼續留臺工作的比例較高，教育部也只對馬來西亞留學生的掌握度較高，但對其他國家畢業生的流向、就業及服務狀況不甚清楚。建議政府審視修改《國籍法》、《外國人從事就業服務法》、《入出國及移民法》等，保障外國專業人員的居留、工作、保險、子女安排等細節，並跨部會協調適合攬才的環境，如簡化工作簽證申請流程、建置多元宣傳管道等。此外，也建議政府進行大規模的留學生追蹤，搭配深入探詢產業職缺需求，促進產學媒合。政府也應盤點檢討多年來公費留學考試東南亞學門的公費生動向及返國工作情況，同時調查越南、馬來西亞、印尼臺灣學校學生畢業後的求職動向與意願。

二、 中期應協助新住民的社會適應，並培養專業技能。

根據移民署外籍與大陸配偶生活需求調查報告，東南亞籍配偶在原屬國教育程度有超過六成是國中程度以下；他們在臺灣的勞動參與率雖高達 65.6%，但工作性質多為基層的技術工、機械設備操作員、組裝人員或服務及銷售人員。東南亞籍外配在職場遭遇的前五大困擾依序為中文識字及書寫能力較弱、語言溝通能力較弱、難以融入工作上的閩南語、薪資不平等以及職場歧視。換言之，政府對於新住民群體的協助，當務之急是瞭解並解決其融入台灣語言文化社會的難題，然後才能循序漸進教育輔導其接受企業專業訓練。

三、 長期應著眼於移民定居後的外溢效應，紮根新臺灣之子教育培訓。

由於新住民第二代大多未與父（母）之原生國家有所交流，加上臺灣社會或多或少的刻板印象，認為應優先學習臺灣文化、語言，造成新住民第二代對其身份較為低調或隱藏。據移民署調查，高達 54%的新住民子女完全不會原生父（母）國語言，僅有 14%的該語言能力屬佳或尚可。因此，政府對於新住民二代首先應給予鼓勵，提升身為新住民二代的意識與自信，進而激發他們學習原生父（母）國相關文化語言之動力。同時應考量到新住民第二代大多為學生，尚未正式踏入職場，須及早規劃其具備企業所需之技能，增進其未來踏入職場時之就業競爭力，培育成為未來的南向部隊。