

培養國際學生並留住人才的國際趨勢與策略

【教育制度及政策研究中心副研究員 陳昀萱】

加州大學柏克萊分校資訊教授 AnnaLee Saxenian (2001) 曾以「從人才流失到人力循環 (from brain drain to brain circulation)」的概念，來描述 1990 年代美國矽谷的臺灣、中國、印度的理工學生赴美留學後在矽谷發展，並系統性將矽谷創發的新技術與經驗傳回母國，促進這三國各項工業發展。2018 年史丹佛 Shorenstein 亞太研究中心學者則進一步將國家運用人才的策略細分為：人才流失 (brain drain)、培訓與留下人才 (brain train and retention)、招攬人才 (brain gain)、人才循環與連結 (brain circulation & linkage) 等 (Shin & Moon, 2018)。的確，培養國際學生與留住優秀人才一直是許多大國的重要政策，雖然新冠疫情造成國際學生流動減少，然而吸引國際學生並留下優秀人才仍有其根本重要性，最近國際學生招收大國也紛紛祭出重要措施，確保持續吸引並留下優秀的國際學生。近十年來，我國政府與企業也推動各項積極招攬留下國際學生的策略，嘗試從過去處於人才流失 (brain drain) 的狀態，全方位運用國際人才發展、訓練、留置與連結的策略。本文彙整美國、加拿大與澳洲對於吸引與留住國際學生相關政策與經驗，作為我國解決少子化、產業轉型升級及全球化挑戰的參考。

壹、招募與培養國際學生作為策略的重要性

招募與培養國際學生作為策略的重要性不少，以下列舉三項。

一、提升促進國內學術研究與產業創新發展的策略

許多文獻指出高等教育國際化對於一個社會的幫助，包括：促進該國多元文化融合發展、提升高等教育和研發的品質，提高一個國家和大學的國際聲譽與影響力，進而促進一國產業發展與創新 (Urbanovič & Wilkins, 2013; Jibeen & Khan, 2015; 駐紐約辦事處教育組, 2021)。

二、作為創造就業機會、填補勞動力、提升世界競爭力的策略

澳、美、加三國都把國際教育視為知識經濟產業的重要一環，國際教育產業不僅創造就業機會、帶來經濟收益，國際學生畢業後還可以填補職場勞動力、復甦新冠疫情造成的經濟不景氣問題。

以澳洲來說，「澳洲國際教育2025發展藍圖」報告分析，其國際教育產業在2015年創新高，近60萬名國際學生留學澳洲，國際教育產值達200億澳元，創造逾13萬個就業機會，國際教育產業穩居澳洲出口行業前4的排名，也是未來10年澳洲經濟轉型的重

點發展產業之一。

而加拿大移民、難民及公民局（Immigration, Refugees and Citizenship Canada）在2020年11月宣示：預計在2021年至2023年間吸引123萬名國際人才移民加拿大，一方面透過允許在加國的臨時居民成為永久居民，解決加拿大因新冠肺炎造成的勞動力短缺和長期人口老化問題。同時，加拿大大學（社區）學院（Colleges and Institutes Canada）表示：國際人才是加拿大經濟復甦重要的一環，各大學（社區）學院的重要性，不僅在於滿足加拿大學生和社區的需求，更在於可以培訓更多國際學生和新移民來填補新冠疫情所造成勞動力短缺。特別是疫情持續中斷國際間旅行，為了確保加拿大持續吸引優秀國際學生到加拿大，充分利用各大學（社區）學院的應用研究能力，來協助加拿大企業厚植人力資本、協助這些國際學生轉進勞動市場並取得公民身分，滿足勞動力需求，各大學（社區）學院能協助新移民提昇專業技能或轉換職業跑道（駐加拿大代表處教育組，2020）。

美國前國務院主管教育和文化事務政策之副助理國務卿Alyson L. Grunder也在中表示：國際學生交流提供美國經濟競爭力，因此持續推動政策致力吸引國際學生赴美國留學（駐美國代表處教育組，2017）。

三、作為提升外交影響力的策略

即便這些國際學生在畢業後，沒有機會留在留學國工作，但他們在回到其母國或到其他國家，也可以發揮隱形的外交影響力，澳洲政府便以此為策略，其指出：過去50年來總計有250萬國際學生到澳洲留學，「澳洲全球校友策略」旨在重整澳洲校友的全球網絡平臺，希望未來在外交、貿易及商業投資等面向，充分發揮澳洲校友的全球影響力（駐澳大利亞代表處教育組，2016）。

貳、招募培養並留下優秀國際學生常面臨的挑戰

以下以近年來三國在招募培養留下國際學生所面臨的挑戰作為參考。

一、吸引培養國際學生的挑戰：競爭、教育成本、其他外部因素

美國在2016年面臨國際新生入學六年來新低時，曾針對500多所大學調查了解導致下滑的因素，這些因素包括了：來自其他國家的競爭、以及美國高等教育的成本。除了這些因素外，美國鑽研國際學生流動專家Rahul Choudah也分析最近二十年來影響國際學生流向美國的外部因素，包括：2001年美國恐怖攻擊、2008年的全球金融衰退引發。2016年英國脫歐和美國總統選後的反移民言論與政策，都為美國高等教育機構在吸引全球人才過程中製造許多有形及無形的障礙（駐洛杉磯辦事處教育組，2021）。

二、留下國際學生：工作移民程序與社會政治環境

綜整美國與加拿大經驗，影響國際學生留下的因素包含了：簽證延誤或拒絕、社會政治環境不安定。以美國經驗來說，去年美國聯邦公民及移民服務局（USCIS）處理OPT（畢業後實習，Optional Practical Training）嚴重延誤，對國際學生的工作機會和法律地位影響至鉅，進而影響美國招募與留住國際學生與尖端科技人才的能力，但這些國際學生一直是美國歷史上推動經濟成長的重要力量。美國移民律師西斯金德（Greg Siskind）便指出：移民局處理OPT的延宕，可能中斷美國尖端科技職位和行業的招聘，對美國的負面影響可能會持續好幾年（駐紐約辦事處教育組，2021）。

而加拿大一家媒合國際學生就職的私人企業執行亞文古達以其經驗發表看法指出：「許多國際學生說讓他們沒有意願留在加拿大的首要原因，是他們不知道畢業之後要做什麼，他們沒有加拿大經驗，也沒有加拿大的人脈關係。」也揭露出社會文化脈絡對國際學生在求學國求職所造成的潛在挑戰（駐加拿大代表處教育組，2016）。

參、招募、培養與留住優秀國際學生的策略

影響國際學生流動的因素多且複雜，廣泛包括了：國家環境、外部因素、學校特色和個人偏好等，以及這些因素彼此的交互作用。而近期全球人才移動的趨勢，則明顯地受到外部因素（如新冠疫情）的影響（駐洛杉磯辦事處教育組，2021）。以下綜整國際回應這些因素所提出的策略。

一、高等教育機構任務差異化

以加拿大經驗來說，該國各大學（社區）學院（Colleges and Institutes Canada）提供不同學位途徑，如：聯合學位、文憑和各種正式證書來協助加拿大和國際學生提昇專業知識與技能，協助他們實現各自不同的教育和職業目標。以2019的國際學生人數為例，在加拿大就讀大學（社區）學院的國際學生增長最快，占學習簽證持有人數將近一半。這些國際學生中的大多數選擇留在加拿大工作，並打算申請永久居留（駐加拿大代表處教育組，2020）。因此，不同高等教育機構針對不同國際學生的各種需求，進而發展出不同的任務與定位，也是吸引不同類型國際學生就讀的重要策略。

二、工作簽證與移民申請流程簡化

美國研究國際學生移動專家Rahul Choudaha認為：由於COVID-19疫情的不確定性，加上美國和英國的政治變化，促使第4波國際學生移動風潮的開始，但是美英等兩大國際學生留學國為了持續吸引國際學生，也積極採取較為寬鬆的簽證和移民政策，確保可以持續吸引國際學生到這兩國就讀並留下工作（駐洛杉磯辦事處教育組，2021）。

三、適度發展全英語教學的學程

觀察非英語系、但吸引許多國際學生前往就讀的國家如荷蘭、德國、法國、瑞士

等的做法，適度發展以英語作為教學的學程仍有其基本必要性。以人口規模（1千7百萬）和我國較為接近的荷蘭為例，荷蘭僅有55所公私立大學，該國教育部長在2018年提出對高等教育國際化願景之際，也描述了所遭逢的相關挑戰：如大學提供以英語教學的課程以及大學內英語使用程度，在其所發表的報告《荷蘭語與否：高等教育中的行為準則和語言政策》（*Dutch or not: codes of conduct and language policy in higher education*），也提供各種工具來幫助大學形塑其語言政策，部長更提案修正「高等教育與研究法（*Higher Education and Research Act*）」、舉辦公聽會聽取社會的意見，致力於協助大學適度開設英語教學課程。目前荷蘭設有大約2,000多種以全英語開設的學位（*degree programs*）與認證（*certificate program*）學程，吸引了大約8萬5千多名國際學生就讀，就讀科系前三名為經濟商管、社會科學與工程。因此，對非英語系國家而言，適度以全英語教授具優勢的領域，也是可行策略之一（Roy, 2017; NUFFIC, 2020）。

四、營造國際學生安全與友善的環境

無論是否為因為政治性因素或非政治性因素，安全及國際學生友善的社會環境，都會影響國際學生就讀與留下來工作的意願。以美國為例，美國在2016年曾歷經國際新生人數減少近萬人，相較於上年度新生人數下降約3%，可能的原因則是如國際教育研究所（*Institute of International Education, IIE*）總裁兼首席執行官Allan E. Goodman所言：因為媒體大量報導美國槍支暴力和教育部門的高學費，讓他在國外旅行時經常聽到兩個問題：是否美國的每個人都有槍嗎？是否每個大學生都要付全額學費？Goodman指出：安全和價值越來越受到外國學生的重視，這是一個重要卻無關政治的問題。也因此，美國許多大學為了回應驟降的國際新生人數，於年底緊急派出許多高級官員至海外招募學生，並從社交媒體發起「這裡（美國）歡迎你」的倡議，希望可以力挽國際新生註冊人數下降的問題（駐美國代表處教育組，2017）。

五、協助留學生了解當地職場文化與建立工作人脈

加拿大一家媒合國際學生就職的私人企業執行亞文古達士表示：由於許多國際學生因為不了解當地職場文化而不願意留在當地工作，而許多加拿大大學也對此提供相關技能方面的訓練，例如：團隊合作與人際應對、以及加拿大的職場文化，對於提升國際學生留下來工作的意願都相當有幫助，他也希望師徒制及更多整合的努力可以持續進行。「當你有社會同儕的人脈之後，你就會感覺好多了，你就感覺自己可以留下來。」（駐加拿大代表處教育組，2016）。

參考文獻

- 駐加拿大代表處教育組（2016）。加拿大強化國際教育 吸引更多留學生。教育部電子報，721。取自 https://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=18529
- 駐加拿大代表處教育組（2020）。加拿大需要國際人才來填補職場勞動力差距。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自 https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2054811
- 駐洛杉磯辦事處教育組（2021）。專家表示第4波國際學生移動風潮即將來臨。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自 https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2054961
- 駐美國代表處教育組（2017）。美國正視國際學生新生人數下降的警訊。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自 https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2000207
- 駐澳大利亞代表處教育組（2016）。澳洲政府公布國際教育10年藍圖，著眼重整全球教育合作夥伴。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自 https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1850852
- 駐紐約辦事處教育組（2021）。美國OPT處理延滯阻國際學生畢業實習。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自 https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2055148
- Jibeon, T., & Khan, M. A. (2015). Internationalization of Higher Education: Potential Benefits and Costs. *International Journal of Evaluation and Research in Education*, 4(4), pp. 196~199.
- NUFFIC. (2020). *Incoming degree student mobility in Dutch higher education 2018-2019*. Retrieved from <https://www.nuffic.nl/sites/default/files/2020-08/incoming-degree-student-mobility-in-dutch-higher-education-2018-2019.pdf>
- Roy, A. (2021). *List of Universities in the Netherlands*. Retrieved from <https://www.uppercareers.com/list-of-universities-in-the-netherlands/>
- Saxenian, A. L. (2001). *Transnational communities and the evolution of global production network: The cases of Taiwan, China, and India*. Retrieved from <https://www.eastwestcenter.org/system/tdf/private/ECONwp037.pdf?file=1&type=node&id=31840>

Shin, G. W., & Moon, R. (2018) . *Working paper: From Brain Drain to Brain Circulation and Linkage*. Retrieved from https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/brain_drain_to_circulation_and_linkage_0.pdf

Urbanovič, J., & Wilkins, S. (2013) . Internationalisation as a Strategy to Improve the Quality of Higher Education in Small States: Stakeholder Perspectives in Lithuania. *Higher Education Policy*, 26, 373–396.