

# 加強公務人員國際視野策略初探：國際事務 認知與「國際觀」證照化

廖顯謨

朝陽科技大學通識教育中心副教授

## 摘要

由於我國是一海島國家，天然資源不足，人口密度高，生存壓力大，對外關係或與國際互動至為重要。在政府的政策擬定與執行上要力求宏觀與周延，故執行國家公權力的公務員，能否具備良好的國際認知或「國際觀」相當重要，也似乎是不可或缺的要害。根據國內的相關調查，我國的中高層公務員學歷普遍較高，但國際觀卻仍嫌不足，更遑論是地方基層公務人員。本文研究發現，唯有比照英檢制度，加強公務人員國際事務認知與建立一套「國際觀認證」制度，並將之列入升遷考量因素，才是提昇公務人員國際觀的有效方法。

---

\* 本文於 110.05.17 收稿，110.05.19 接受發表。

## 壹、前言

由於科技的進步，讓天涯若比鄰，而世界的脈動神經，或緊或鬆，或大或細，維繫著地球上每一個角落，人人成為地球村的一員，無法自外於這個世界。1987年的「亞洲金融風暴」、2001年的「紐約911恐怖攻擊」、2003年3月的 SARS 疫情、2008年的「全世界金融大海嘯」，2009年的「H1N1 新流感」，乃至於現今困擾著全世界的covine-19(武漢/新冠肺炎)這些事件雖非因我國而起，但臺灣均無法倖免，這證明了任何一個國家在國際社會中已經很難獨善其身，因為它不只受到國內各種問題的挑戰，而且直接或間接地受到其他國家或地區所發生事件的影響，這是一個全球化（globalization）的時代，或如Roberto. Keohane（2002）所說的「一個部分全球化的世界（a partially globalized world）」。<sup>1</sup>

根據瑞士洛桑國際管理學院（IMD）在 2011 年發布的世界競爭力排名，台灣位居第六名，創下歷年最佳名次之紀錄，但政府效能卻下滑四名成為第十名。IMD 的主任 Garelli 指出，政府效能在未來將是決定國家競爭力的關鍵，延遲政府改革將對經濟造成威脅。<sup>2</sup> 臺北美國商會曾發布的「2009 年臺灣白皮書」，先肯定政府的兩岸開放政策，但批評政府部門無效率，是臺灣近年來國際競爭力不斷滑落的根本因素，該會亦表示臺灣政府效能明顯不足。臺灣高層官員通常心態開放且具國際觀，但實際負責執行政策之基層公務員，比較上卻較為保守閉塞、甚至保護主義的作法；除法規鬆綁革新外，政府應加強對基層公務員的再訓練。<sup>3</sup> 基層公務人員雖然負責公共政策的執行，且對於政策的擬定亦有間接性的作用，在高度全球化的國際環境中，公務員不論在政策制定面或執行面上均需要具備國際視野，從國際格局來思考與運作。因此，如何培養公務人員的國際觀，實為現階段政府主管及基層公務人員都應該重視的議題。本文首先探討國際觀的意涵，並分析目前公務人員國際觀現況，再以馬前總統的外國地理與歷史觀點切入，並就如何有效培養基層公務人員的國際觀提出建議。

<sup>1</sup> 轉引自林文程，〈全球化下臺灣公務人員的國際觀〉，《國家菁英季刊》，第2卷，第1期，2002年，頁 35-44 頁。

<sup>2</sup> 「我整體排名前進二名 升至第六」，《自由時報》，2011 年 5 月 19 日。

<sup>3</sup> 《聯合報》，2009 年 6 月 3 日；《蘋果日報》，2009 年 6 月 3 日。

## 貳、「國際觀」之意涵與重要性

報章雜誌經常出現有關國際觀的報導，一致認為國際觀很重要，但普遍的印象是臺灣民眾國際觀不足，咸認為臺灣人民應該要加強國際觀。但何謂國際觀？學者專家尚缺乏明確一致的定義。中山大學教授林文程先生認為，國際觀應該是一種知識、一種思考問題的方式、及處理事情的方法之綜合體。<sup>4</sup> 另外中正大學社會福利研究所陳孝平教授則由國際政治、經濟與文化的角度認為，1) 所謂的國際觀是要對國際政治的現狀結構與演變動力有深刻的看法並能掌握國際間的互動與價值觀形成的機制，為本國爭取最佳的區域地位優勢與安全保障的利基；2) 國際觀是為了在文化哲學等的流變中掌握此思潮對本國價值與政治及社會體制的啟發與和衝擊，將國家帶往進步的方向；3) 國際觀要能診斷國際經濟的脈動，高瞻遠矚，規劃本國經濟、產業的發展策略，以發揮本國經濟在國際貿易脈絡之下的最佳優勢，佔領國際分工結構中的關鍵環節。<sup>5</sup>

2007年12月18日總統馬英九先生受邀至輔英科技大學演講時，向學生闡述應以人權關懷的態度，培養國際觀，同時也談及國際觀對國家發展、外交、訴訟案、甚至文化歷史上的重要性。他說，台灣從鄭成功時期，就是仰賴國際貿易，但許多國人都對國際情勢、甚至基本的世界地理、歷史等不了解，非常可惜。馬英九總統認為，培養國際觀除了要外語能力好、常出國，增加對國際事務的看法，還應具備國際知識及國際見識，且應該以人權關懷為出發。<sup>6</sup> 曾任外交部研究發展委員會主任委員的政治大學外交系教授黃奎博先生認為，國際觀包括國際常識、國際知識及國際關懷。<sup>7</sup> 前公視「七點看世界」、「全球現場」以及年代電視「世界年代」評論主播劉必榮教授則提出四個培養國際觀的方法，分別為 1) 第一當然是「語言」；2) 培養對國際事物的興趣；3) 要有國際文化的敏

<sup>4</sup> 林文程，〈全球化下台灣公務人員的國際觀〉，《國家菁英》，第1卷，第4期，(2005年12月)，頁41。

<sup>5</sup> 陳孝平，「國際觀、本土觀與兩岸觀：總統候選人基本檢驗標準」，(時論廣場)，《中國時報》，1999年4月19日，第15版。

<sup>6</sup> 「馬英九暢談國際觀，大學生叫好」，《中國時報》(高縣新聞版)，2007年11月30日，第C-2版。

<sup>7</sup> 「臺灣學生國際觀不足」，《大紀元時報》，2007年11月30日，<http://hk.epochtimes.com/7/11/30/55796.htm> (檢視日期2011年6月8日)

感度；4) 對國際局勢的瞭解。<sup>8</sup> 劉必榮教授又言，要瞭解國際事務，當然要有足夠的背景知識，否則只會是自己胡思亂想。<sup>9</sup> 2010年1月9日蕭副總統在考試院演講時指出，在全球化的趨勢下，公務人員不再只是服務自己國家的人民，也要接觸到其他國家的人民，要和世界上其他國家競爭，因此，公務人員必須要有國際觀、要有競爭力、還要積極任事。<sup>10</sup> 由此可見，國際觀對於提昇公務員的整體品質是重要的。

### 參、公務人員國際觀仍不足

2004年8月 9999 汎亞人力銀行發布調查報告指出，職場新鮮人的國際觀與國際常識有待加強。有45%的人不知美國首都的地點；61%的人認為吳憶樺講巴西土話，至於曼德拉是誰則只有33%的人知道，即使當年的奧運正在希臘雅典舉行，我們的社會新鮮人竟有45%不知主辦國希臘在哪裡，社會新鮮人國際觀測驗的平均分數只有35.3分，連補考的分數都得不到。<sup>11</sup> 我國公務人員具備大專以上教育程度者約占80%，其中研究所占15.11%；大學占36.87%；專科占30.61%；高中職占16.55%<sup>12</sup>，學歷相當高。但中正大學教授宋學文與蔡昌言曾經指出，我國公務人員面對全球化之衝擊，在公務執行上面臨幾個問題：（1）國際觀相關知識不足，公務員誤以為「公共行政」只涉及國內政治；（2）對「全球治理」觀念與相關之國際組織與規範的認知與接軌能力不足；（3）外語能力不足，以致影響公務執行。<sup>13</sup>

另根據吳毓珍等人於民國98年6月10日針對國家文官培訓所中部園區 98 年度薦任公務人員晉升簡任官等訓練HA-19、HA-1A兩班共76位

<sup>8</sup> 劉必榮，「如何培養國際觀」，劉必榮部落格，<http://www.wretch.cc/blog/birong/6059716> (檢視日期：2011年6月2日)。

<sup>9</sup> 劉必榮，《國際觀的第一本書》，台北：圓神，2008年，頁5。

<sup>10</sup> 「蕭副總統：因應全球化公務人員應培養國際觀、競爭力與積極任事」，2010年1月9日，中央社即時新聞，<http://www.cna.com.tw/postwrite/cvpread.aspx?ID=48406> (檢日視期：2011年5月20日)

<sup>11</sup> 「今日話題：國際觀不足，國際化隱憂」，《民生報》，2004年8月29日，第b-02版；王昭慶，「年輕人國際觀 留白？」，《中國時報》，2004年8月29日，第A-15版。

<sup>12</sup> 銓敘部統計室，<http://www.mocs.gov.tw/html/pubinfo.htm> (檢日期：2010年5月22日)

<sup>13</sup> 宋學文、蔡昌言，「全球化對我國公務人員公務執行之挑戰」，考試院專題研究計畫(期末報告)，<http://www.exam.gov.tw/reportimg/40.doc> (檢視日期 2011年5月24日)

學員進行國際觀問卷調查顯示，1) 在國際常識方面仍有高達三成以上不及格；2) 受訪的中高階公務人員對國際觀問題均非常重視；3) 認為自己的國際觀或國際知識不足夠有待提升；4)多數認為「留意國際時事」及「多出國走走」可培養好的國際觀；5)新聞媒體、網路及報章雜誌為受訓學員獲取國際觀或國際知識主要來源；6) 對開放國民旅遊卡可消費國外旅遊機票，是否可有效鼓勵公務人員出國旅遊，增廣見聞，以瞭解各國文化事務，有近六成受訪者持正面看法。<sup>14</sup>

## 肆、政府培養公務人員國際觀的政策

行政院人事行政局業將「加強公務人員國際觀」列為九十八至一百零一年度中程施政計畫，其實施內容如下：

- 一、賡續協助各機關鼓勵公務人員通過英檢。
- 二、加強公務人員國際觀。
- 三、賡續規劃辦理年度選送公務人員出國專題研究。
- 四、辦理選送中高層主管人員組團出國進修。
- 五、與友好國家交流互訪。
- 六、辦理國際觀等公務人員在職訓練課程。

為提升公務人員競爭力及國際觀，行政院人事行政局賡續推動各項提升公務人員語言能力以前曾經有過的措施，包括：

- 一、開設各項語文進修班及數位學習課程：
  - 1、於公務人力發展中心開設「精英學苑」語文班提供公務人員學習外語課程。
  - 2、於公務人力發展中心設置「e等公務園」網站、地方行政研習中心設置「e學中心」網站，免費提供公務英語線上課程、全民英檢模擬試題線上測驗、英語補

<sup>14</sup> 吳毓珍，〈如培養公務人員的國際觀〉，「國家文官學院行政管理個案精選」，頁154-155，<http://www.nacs.gov.tw/NcsiWebFileDocuments/be688edfeb7c85eb787a8caa51d0bd00.pdf>（檢視日期2011年6月8日）本項調查對象雖僅限於此次受訓的中部園區 個班的中高階公務人員，無法推論全國公務人員，惟其成員來自不同層級、不同領域的中央與地方機關，在相當程度上反映我國公務人員對於國際觀的看法。

給站，以及「Taiwan eLearning Center」數位平台等多元學習管道。

## 二、語言能力列入升遷考量因素：

修正「行政院及所屬各級政府機關公立學校公務人員陞任評分標準表」，有關「英語能力」選項修正為「語言能力」，由各機關視業務實際需要，依各語言能力（含本國語言及外國語言）檢定程度自訂配分，各機關得依業務需要增加語言能力的分數。

## 三、公務人員高普考試加考英文：

自95年起，公務人員考試陸續於普通科目增加列考「英文」，除少數考試如身

心障礙人員等考試外，現行公務人員考試普通科目大部分均已列考「英文」科目。<sup>15</sup> 而且考試院自99年1月開始，除身心障礙人員特考等3種考試外，公務人員考試已分階段全面加考英文，讓公務員具有國際觀，與全球接軌。<sup>16</sup> 雖然英文能力並不等於國際觀，但是顯然地，考試院已將英文能力與國際觀做了很重要的連結。

除了推動各項提升公務人員語言能力措施外，培養公務人員國際觀之主要方式分為一、國內在職訓練；二、國外進修研習。國內在職訓練主要由公務人力發展中心、行政院人事行政局地方研習中心及國家文官學院等培訓機構負責規劃辦理。國外進修研習主要是與國外知名學府或研究機構以合作開辦專班進修方式，選送優秀公務人員前往進修，並由行政院人事行政局依行政院核定之菁英領導班實施計畫，據以與美國哈佛大學甘迺迪政府學院及英國倫敦政經學院合作開設菁英領導班。此菁英領導班自2005年起至2008年間僅選送210人。<sup>17</sup> 又行政院於去年恢復停辦18年之公務人員赴國外進修學位措施，並核定薦送人員共13名。<sup>18</sup> 惟

---

<sup>15</sup> 行政院人事行政局 2011 年 1 月 16 日新聞稿，<http://www.cpa.gov.tw/content.asp?cuItem=8430&mp=1> (檢視日期 2011 年 5 月 19 日)

<sup>16</sup> 「公務員考試加考英文」，<http://176happy.com/grow/01552.html> (檢視日期 2011 年 5 月 19 日)

<sup>17</sup> 邱志淳、胡龍騰、洪綾君，「強化我國與國際知名學術機構合作辦理公務人員進修專班之研究」，行政院人事行政局委託研究，2008年，頁 1-2，<http://www.cpa.gov.tw/public/Data/811613472671.doc> (檢視日期 2011 年 5 月 16 日)

<sup>18</sup> 行政院人事行政局 2011 年 1 月 16 日新聞稿，<http://www.cpa.gov.tw/content.asp?cuItem=8430&mp=1> (檢視日期 2011 年 5 月 19 日)

<sup>18</sup> 同註16。

因公出國考察、參訪、研習遴薦對象均以中高階公務人員為主，導致中高階公務人員參與國際事務之機會遠多於地方基層公務人員。各部會對基層公務人員人才培育之重視程度亦不相同，對國際觀的重視程度存在明顯落差。然而，尋求國際化並非只在於精進英由，最重要的是要深切了解自身文化，然後虛心吸取他國文化之長。<sup>19</sup> 應用他山之石，必要的時候可攻錯。

依據吳毓珍等人的研究，我國對於公務人員國際觀的培訓，在深度、廣度與強度等三方面均有所不足，而對於國際知識與常識的充實也有待努力。該研究提出四點檢討意見 1) 政府缺乏政策宣示及行動方案。例如，政府對於公務人員國際觀的培養，並未給予高度重視，缺乏強而有力的政策宣示及具體行動方案，致使公務人員對於我國國際處境不甚瞭解，無法感同身受，相對外語學習的動機亦不積極；2) 公務人員素質高，但國際觀不足；3) 媒體報導重內輕外；4) 政府培訓資源不足且未整合。<sup>20</sup>

國際觀的定義雖然很多，但有一個共通點，即是對於國際文化的瞭解。故國際觀的基礎在於「知」，在教育學上，它是一種起點的行為，不知則不知何以為續。故如何促進公務人員日常生活與上班環境的國際化，進而使其對國際事務產生興趣乃是重點。依吳毓珍等人的研究，公務人員培養國際觀或獲取國際知識的主要來源為媒體。可惜目前多數新聞媒體內容均以國內新聞為主，甚少對國際新聞做進一步的分析報導。<sup>21</sup> 馬總統於2007年12月18日至輔英科技大學演講時，曾強調國際觀與國家發展、外交、訴訟案、甚至文化歷史上的重要性。並且說，許多國人都對國際情勢、甚至基本的世界地理、歷史等不了解，非常可惜。可見，若要建立公務人員國際觀的第一步，也是較簡單的一步，就是加強公務人員對基本的「世界地理和歷史」的「知」。除了鼓勵公務人員取得英文證照、派員出國培訓外，將「國際觀證照化」是最廉價的手段與方法。

---

<sup>19</sup> 郭位，〈國際視野，不只是講英語而已〉，《中國時報》(時論廣場)，2012年8月15日，第A-14版。

<sup>20</sup> 吳毓珍等人，頁158-160。

<sup>21</sup> 同前註。

## 伍、建立公務員對國際事務的「知」與「國際觀證照化」是最廉價的手段 (代結語)

我國的專門職業及技術人員考試制度，係透過筆試或其它實地考試方式，授予合格者證明文件，讓證照持有者證明自己有相當資格足以從事特定的職務或工作。而要證明公務人員具有多少的國際觀，目前的證照考式中，是以英文能力檢定的考式，或可以說是有點相關性，其指標也可以說是比較客觀。但英語能力之高低畢竟不等於國際觀之有無。要具有國際觀，還應具備國際知識及國際見識，且應該以人權關懷為出發點。

綜觀我國公務人員，尤其是地方基層公務人員，平常上班時使用英文的機會極少。平日服務對象均為一般民眾，倘偶有外賓來訪均由上級機關派員接待。台語/閩南語與客語，甚至於原住民語都比英語實用，在缺乏學習動機及興趣的情形下，即使機關已編列相關經費補助同仁參加各種英語能力檢定，同仁普遍對英語能力提升之意願不高，對國際事務的興趣也不大。為使基層公務人員具備基本國際常識，進而有國際知識再擴大到採取國際關懷的具體行動，就要由強化基本的認知做起。而認知的原動力是讓公務人員去考「國際觀證照」，籍由考試的準備過程增加對國際事務的瞭解。至於辦理國際觀證照考試則可比照英文能力檢定，委託學校或其它民間機構辦理。除此之外，亦可修正「行政院及所屬各級政府機關公立學校公務人員陞任評分標準表」，將「具備國際觀證照」列入評分標準。至於證照如何建立？則可由專則單位做一計畫案來細部規劃。

如此不但能有效提昇公務人員的國際視野，對基層公務人員而言，也是最符合實益的學習方式。否則政府建構再多提昇公務人員國際觀的計劃，對絕大多數的地方基層公務人員而言，仍是遙不可及的。

## 陸、參考資料

### 一、書籍、期刊與報紙

- 「今日話題：國際觀不足，國際化隱憂」，《民生報》，2004年8月29日，第b-02版
- 王昭慶，「年輕人國際觀 留白？」，《中國時報》，2004年8月29日，第A-15版。
- 林文程，2005，〈全球化下台灣公務人員的國際觀〉，《國家菁英》，第1卷，第4期，頁35-48。
- 「企業最愛，成大、淡江列前茅」，《聯合報》，2008年5月7日，第C-3版。
- 《快樂工作人》雜誌 (Cheers)，「2005年社會新鮮人求職專刊」，2005年4月，頁15-27。
- 沈景愷，〈學校公民教育實施中學童政治社會化的起點行為分析〉，《南投文教》，第25期，2006年12月，頁85-88。
- 「馬英九暢談國際觀，大學生叫好」，《中國時報》(高縣新聞版)，2007年12月19日，第C-2版。
- 黃彥霖，2002，〈全球化發展的教育省思與因應〉，《師友月刊》，頁423，32-36。
- 陳孝平，「國際觀、本土觀與兩岸觀：總統候選人基本檢驗標準」，時論廣場，《中國時報》，1999年4月19日，第15版。
- 「挽救高教，要錢、要人才、要國際觀」，《聯合報》，2004年9月3日，第b-07版。
- 許慈倩，「世界級人才競爭力：創新力、溝通力、國際觀」，《人才資本》，第8期，2007年7月，頁10-13。
- 「新世紀人才應具四價值七能力」，《經濟日報》，2002年8月17日，第5版。
- 陳美霞，「台灣青年需要什麼國際觀？」，《中國時報》，2004年9月1日，第A-15版。
- 〈成功總裁給年輕人的一堂課〉，《今周刊》，第164期，2009年4月6日，頁46-52。
- 劉必榮，2008，《國際觀的第一本書》，台北：圓神。

### 二、網路資料：

- 1 青輔會「大學畢業生就業力調查」小組，「大學畢業生就業力調查報告」，<http://youthforum.nyc.gov.tw/lesson03/detail.php?id=29&lesson03id=4> (檢視日期：2011年5月21日)
- 2 宋學文、蔡昌言(2004)。全球化對我國公務人員公務執行之挑戰。考試院專題研究計畫(期末報告)，<http://www.exam.gov.tw/reporting/40.doc>。(檢視日期：2011年5月16日)
- 3 邱志淳、胡龍騰、洪綾君，「強化我國與國際知名學術機構合作辦理公務人員進修專班之研究」，行政院人事行政局委託研究，<http://www.cpa.gov.tw/public/Data/811613472671.doc>。(檢視日期：2011年5月27日)
- 4 財團法人金車教育基金會網站。臺灣青年學生國際認知不及格，[http://www.kingcar.org.tw/news\\_txt.asp?NewsID=337&NewsType=1](http://www.kingcar.org.tw/news_txt.asp?NewsID=337&NewsType=1)(檢視日期：2011年5月18日)
- 5 吳毓珍，〈如何培養公務人員的國際觀〉，「國家文官學院行政管理個案精選」，頁154-155。<http://www.nacs.gov.tw/NcsiWebFileDocuments/be688edfeb7c85eb787a8caa51d0bd00.pdf> (檢視日期：2011年5月19日)
- 6 行政院人事行政局2011年1月16日新聞稿，<http://www.cpa.gov.tw/content.asp?cuItem=8430&mp=1> (檢視日期：2011年5月19日)
- 7 「公務員考試加考英文」，<http://176happy.com/grow/01552.html> (檢視日期：2011年5月19日)