

立足臺灣放眼世界

閱讀《國際觀的第一本書》心得

李政鴻¹

壹、一本教我們如何理解世界的書

國際觀是一種專業能力？還是興趣培養？

《國際觀的第一本書》是一本推廣國際關係普及化的「國普」專書，一般人面對國際新聞，倘若瞭解更多竅門，將會發現國際關係奧秘無窮。作者避免使用艱澀難懂的專業術語，目的在培養閱聽大眾深層理解國際情勢的能力。或許有人會問，如果工作內容不涉及國際事務，譬如政策制訂者、新聞人員及駐外人員，還需要培養國際觀嗎？

筆者認為答案是肯定的，國際情勢變動就如同蝴蝶效應，隨時衝擊到我們周遭生活。我們可能會覺得希臘、伊斯蘭國、伊朗等報章雜誌出現的名字似乎離臺灣很遠，但事實上，希臘破產可能破壞歐洲政經整合，打擊全球經濟景氣，長期而言當然影響臺灣出口貿易和經濟成長；伊斯蘭國透過網路徵募全球激進份子，也透過網路讓恐怖主義滲透到全球各地，臺灣自無法免除

¹科技部南部科學工業園區管理局科員。

於外；西方國家是否解除伊朗的經濟制裁，將牽動國際能源價格。

當國際觀成為一種能力，閱讀國際新聞成為一種習慣，我們將可以借鏡他山之石，預防及解決類似問題。國際觀也是一種思維力量，公務員厚植此種能力，能提高決策品質，增強施政能力，影響臺灣在全球大棋盤的角色扮演。爰此，本文將介紹作者所引領的竅門；其次，反思臺灣當今國際困境，理解「只能做不能說」的外交現實；再者，本文認為國際觀對公務員、公務機關能產生正面助益，養成學習刻不容緩；最後針對本書提出個人淺見總結。

貳、理解世界的竅門

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

習得觀察的竅門，將會發現更多精彩的故事，本書提出以下三種理解世界的竅門：

國家文官學院

一、見樹更見林：從大架構看世界

首先，作者帶領我們從大架構理解世界。過去冷戰兩極格局（如圖 1），以美國和蘇聯為首的兩大集團主導整個世界局勢。這屬於一種現實主義（Realism）觀點，國家作為國際體系內主要行為者，對外政策遵循自我利益（self-interest）原則。美國前國家安全顧問布里辛斯基（Z.Brzezinski）比擬歐亞大陸為一大棋盤（The Grand Chessboard），美

國的地緣戰略需考量棋盤上的大國，透過合縱連橫，才能維持其優勢。

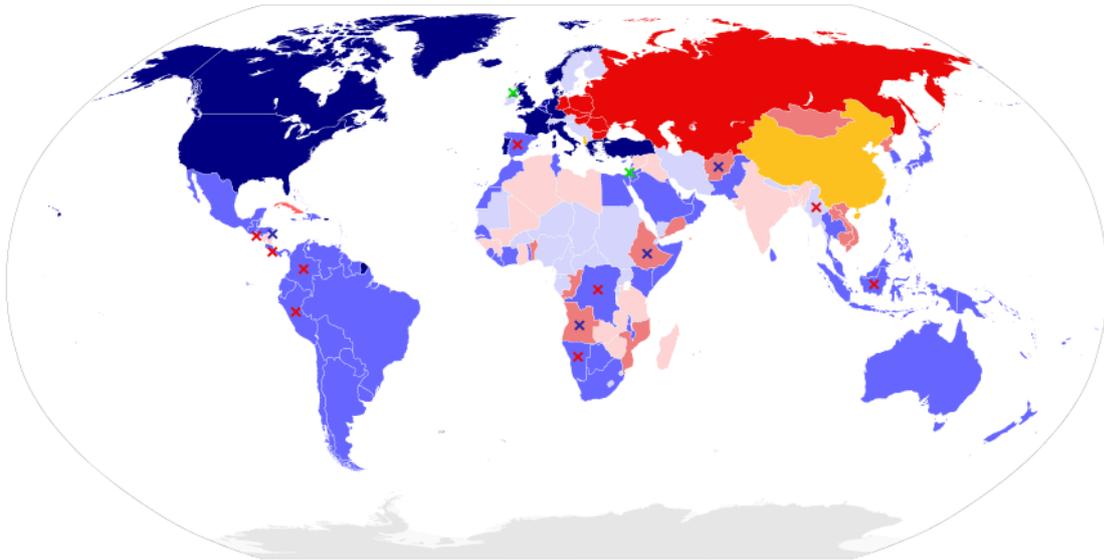


圖 1 冷戰兩極體系

備註：此為 1980 年的冷戰格局圖，紅色為華沙公約組織和其它蘇聯的盟友，藍色為北大西洋公約組織和其它美國的盟友，黃色為與蘇聯決裂的社會主義國家，淺藍色和淺紅色為不結盟國家，藍x為反共游擊隊、紅x為共產黨游擊隊。

資料來源：維基百科。取自：<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%86%B7%E6%88%98>。

透過本書，我們可以理解國家是國際舞台上主要行為者。大國因為地理位置、相對權力或利害關係，成為國際秩序的中流砥柱。大國之間的關係就像是同一時間下在外交、軍事及經濟等不同層次的棋盤，各有各的遊戲規則，也各有各的進程。²同樣地，瞭解大國如何崛起也是一門學問，作者提出大國崛起三階論，³從中我們可以知道 1648 年威斯特伐

² 本專書，頁 37。

³ 作者認為走向大國之路，可以分成 3 個階段：第一階段是讓自己成為一個大國，可能經由國家統一、經濟

利亞和約 (Peace of Westphalia) 簽訂以來民族國家體系運作動能，荷蘭、西班牙、英國、德國、法國、日本和美國接力鋪陳大國興衰史，二十一世紀中國大陸崛起路徑也如作者所述，我們可以從權力平衡、權力移轉以及地緣政治等角度來觀察國際秩序變動。小國在大國夾縫下，採取中立、不結盟及結盟等，常常是突破外交困境的方式，這對臺灣有特別的啟示。

二、政治經濟辯證圖：議題網絡國際觀

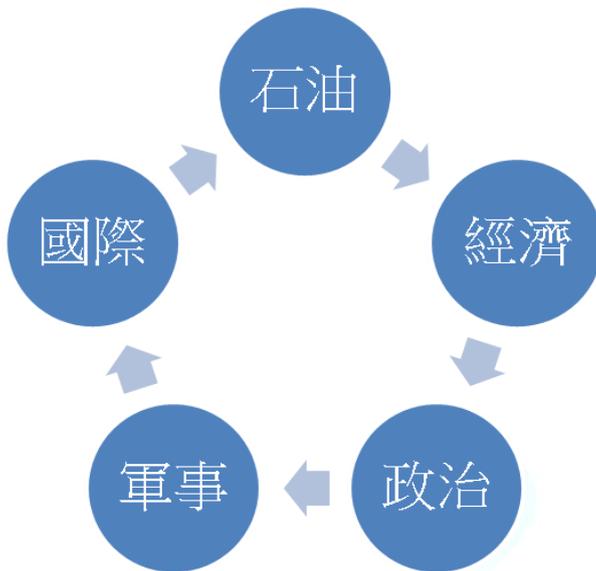
其次，作者由眾多議題構織複雜的政經網絡。每段時期核心議題就會改變，例如冷戰時期著重在美、蘇兩大陣營的核武對峙，近年來則是恐怖主義、石油和糧食三者環環相扣的議題。⁴石油是能源議題最受矚目的一環，一旦蘊藏豐富石油的中東地區發生動亂，就會引起連鎖反應(圖 2)。俄羅斯也利用控制天然氣輸出，試圖影響歐亞國家政治。本世紀美國頁岩油(氣)革命，堪稱足以翻轉原有地緣政治面貌，值得我們持續觀察後續可能發生的效應。⁵

發展，或基本配備(殖民地、核武等)；第二階段則是讓自己的大國身分為國際所接受，例如擔任國際組織重要角色；第三階段則在鞏固大國身分之後，逐漸成為國際秩序的支柱，擔負大國應有的責任。(參考本專書，頁 75-83。)

⁴ 本專書，頁 219。

⁵ 本專書，頁 217-218。

圖 2 國際議題環環相扣圖



糧食、水、氣候、石油等議題都是環環相扣，加乘作用後又影響到整個貿易秩序的建立。⁶觀察國際政治時對這些問題有基本概念，不一定要清楚知道每個細節，但要能掌握整體輪廓與問題本質。⁷議題也可能併發複合式衝突，同時涉及到領土、主權、族群和宗教的衝突，將使議題內容變得更抽象，想找到解決方案就會越困難。⁸不過，本書認為，衝突升高的頂點，往往是衝突降低的起點，我們也可以透過幾項因素，觀察衝突的走向。⁹

⁶ 本專書，頁 229。

⁷ 本專書，頁 230。

⁸ 本專書，頁 264。

⁹ 作者認為可由以下因素觀察：(一) 當事國對自己的立場有多堅持；(二) 當事國的行動是否自主，抑或有盟邦的牽制？(三) 是否需要拖延時間，等待情勢有所變化；(四) 資訊是否充足，有無談判的可能？(五) 地理環境的條件是否會導致衝突擴散。(本專書，頁 276-277。)

三、外交政策：維護國家利益的工具

最後作者提到外交與外交政策，外交既是藝術，也是手段，更是達成外交政策目標的主要工具之一。¹⁰外交最大的特色，即是透過和平的方式，解決國與國之間的衝突。國家與國家之間同時存在正式和非正式外交管道：正式管道常見到為元首出訪或高峰會議，從時間、地點、參加名單、會議內容，甚至場外的非正式接觸，各種弦外之音可能比外交主秀來得精彩。另一非正式外交管道最常見的為研討會形式，與會學者雖不具備官方身分，但和第一軌的官方間多少存有某種程度的關聯性，因此在這種場合下，學者發言既可累積兩國互信，亦是為敏感性議題釋放風向球，以尋求共識。¹¹

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

此外，經濟制裁為國際常見的手段，大國試圖透過經濟制裁，改變被制裁國的行為。制裁的方法包括石油禁運、穀物禁運、武器禁運，以及禁止本國企業與被制裁國往來、禁止與本國有往來的企業到被制裁國投資、凍結被制裁國在本國的資產等等。¹²「人權」是經濟制裁最常用的理由，像聯合國對北韓和伊朗的經濟制裁，但實際上，「人權」背後又牽涉到極其複雜的原因，常常和「主權」產生激烈衝突，圖 3 即以此諷刺美國中東外交政策雙重標準。

¹⁰ 本專書，頁 298。

¹¹ 本專書，頁 396。

¹² 本專書，頁 315。

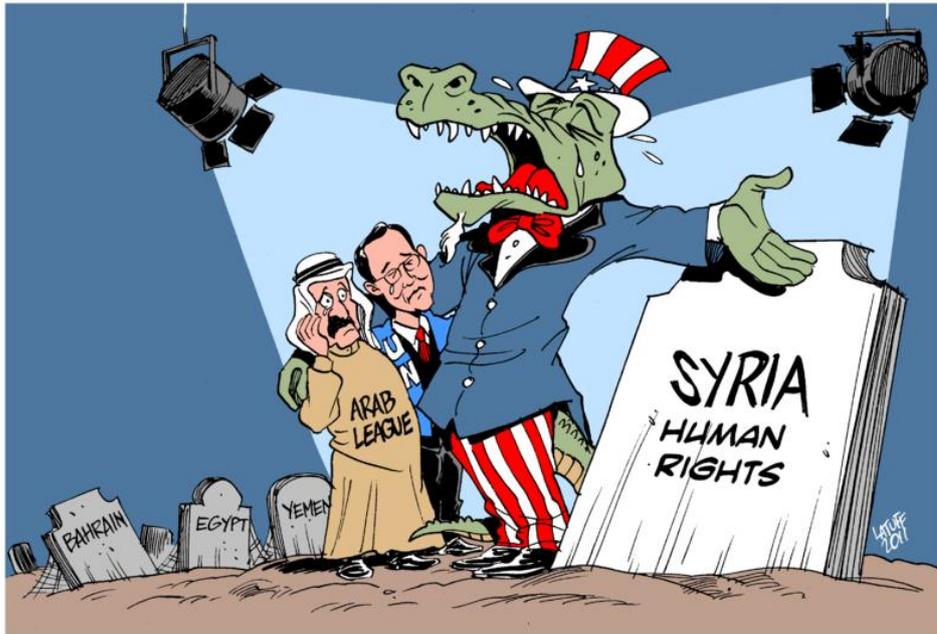


圖 3 諷刺美國外交雙重標準漫畫

資料來源：維基百科。取自：<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%83%BC%E5%80%BC%E8%A7%80%E5%A4%96%E4%BA%A4>。

B9%E5%80%BC%E8%A7%80%E5%A4%96%E4%BA%A4。

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

最後，軍事演習與飛彈試射是外交最激烈的工具。核武在冷戰時期是維持東西陣營恐怖平衡的重要工具，後冷戰時期，國家在爭議性海域舉行軍事演習（伊朗在荷姆茲海峽）、試射飛彈（北韓），甚至成立網軍等，傳達「如果敢輕舉妄動，必蒙受巨大損失。」換言之，軍事可用於攻擊，也可用於嚇阻。然而，作者認為軍事力量運用層面愈來愈有限，必須服從外交政策，且能收放，方不至於失控而衍生更多的問題。¹³

¹³ 本專書，頁 338。

參、翻轉世界下的臺灣

臺灣無法置外於國際，臺灣與國際綿密連結，瞬息萬變的情勢更是牽一髮動全身，衝擊在臺灣生活的你我他。

一、大國夾縫下的生存空間

臺灣歷史上曾受到荷蘭、西班牙及日本統治，獨特的地緣位置往往成為大國的戰略前沿。二戰結束後，臺灣雖脫離日本殖民統治，然國共內戰遺緒及冷戰格局，使得臺灣除需考量美國、中國大陸和臺灣之間的大三角關係，更需重視周邊衝突的發展。過去，臺灣在全球大棋盤扮演被動角色，臺灣的價值取決於大國的戰略意圖；現在，臺灣應積極主動，提出臺灣的全球戰略。

從國際結構角度，臺灣需要密切注意美中兩國競合。習近平上任後提出新型大國關係，強調和平及繁榮為其主要內涵，同時亦強調共同分享經濟利得。近幾年，中國大陸崛起，經濟部分愈加清楚，從成立金磚國家開發銀行（BRICS Development Bank）、亞洲基礎設施投資銀行（Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB）、一帶（絲綢之路經濟帶）一路（21 世紀海上絲綢之路）經濟戰略，以及東協（ASEAN）所推動

的區域全面經濟夥伴協定 (RCEP)，中國大陸不僅是世界工廠，全球經濟滲透率亦大幅提升。

最為外界所顧忌的是，中國大陸影響力是否會從經濟層面，外溢擴散 (spill-over) 到政治軍事層面，導致既有秩序失衡。2011 年，美國國務卿希拉蕊 (Hillary Diane Rodham Clinton) 在《外交政策》雜誌發表一篇〈美國的太平洋世紀〉，文中明確指出，為維護美國在世界事務中的領導地位及利益，美國必須把更多時間及精力放在亞太地區；2012 年，美國提出「亞太再平衡戰略」；2015 年，美國外交關係協會 (Council on Foreign Relations) 在一份特別報告《修改美國對華大戰略》中指出，中國大陸崛起對美國全球實力造成重大的挑戰，建議美國應該採取新的平衡戰略，以制衡、非幫助方式對待中國大陸。¹⁴ 大國之間競爭合作愈激烈，確實是臺灣外交一大挑戰。

二、臺灣對外政策

筆者贊同本書所提的論點，¹⁵ 臺灣在經濟和能源上極度依賴國際，如何尋找臺灣的全球化戰略是一條無法迴避的路徑。因此，臺灣對亞太區域經濟整合趨勢要更敏感，畢竟任何整合進展影響所及不僅是經濟利益，背後亦可能涉及複雜的政治考量。圖 4 即揭示亞太經濟整合的複雜

¹⁴ 美國之音，〈報告稱 美國應制衡而非助中國崛起〉。取自 <http://www.voacantonese.com/content/american-scholars-arguing-for-revising-its-china-strategy-20150413/2717102.html>。

¹⁵ 本書認為臺灣在外交上沒有孤立的本錢，對國際社會中的議題、遊戲規則應比其他國家更為敏感，臺灣雖不見得能影響國際規則的建立，但一定要看得懂，變化之前提前調整內部以因應。(本專書，頁 339)

度，對臺灣而言，國家利益主導是否加入，不過卻又深受兩岸關係影響。

臺灣想要在國際擁有競爭力，得思考國內產業結構轉型，如同德國「工業 4.0」、美國「先進製造夥伴(AMP)計劃」、中國大陸「製造 2025」，以及臺灣所推動的「生產力 4.0」，均朝向國家製造升級，希冀維持自身在全球市場競爭力。另一方面，臺灣政府所提出的「自由經濟示範區」規劃方案，透過鬆綁人員、貨品及資訊自由流動等措施，鼓勵台商與外資入區投資。假若成效良好，將逐次擴展至全國，讓我國成為名符其實的自由經濟區，目的亦在於加入亞洲區域經濟整合與跨太平洋夥伴協定(TPP)。

政治上，臺灣雖然沒有大國般「權力肌肉」(power muscle)可以展現，但國人仍需秉持「願景理想化，做法現實化」方向，摒除虛幻、採取務實的外交。全球化戰略並非大國所獨享，小國只要操作得當，亦可得到槓桿外交的好處，新加坡則是值得臺灣學習的榜樣。整體而言，國人須具備國際觀，而非限於單線思考模式，而像是本書所建構的整全式觀點(holistic point)。

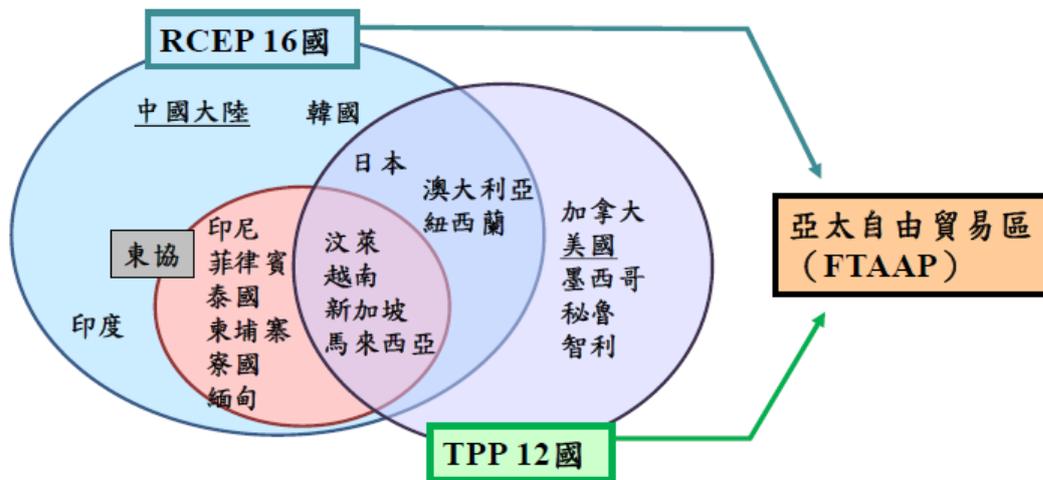


圖 4 亞太區域經濟整合圖

資料來源：經濟部國際貿易局。取自 <http://www.trade.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeID=1314>

肆、洞悉世界情勢：公務員必修的通識學分

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

筆者認為學習理解世界應是公務員必修的通識學分，對於個人及組織可產生以下助益：

一、提升公務員個人能力

佛里曼 (Thomas Friedman) 《世界是平的》這本暢銷書所描繪的世界，科技打破地理藩籬，人與人之間互動頻率遠勝往昔，我們需要體認與全世界菁英競賽已是全球化時代的常態。對個人來說，唯有不斷提升自我能力，才能夠因應挑戰。培養國際觀還需要另具備外語能力，尤其是英語，透過直接閱讀國外報章雜誌，增進資訊獲取的廣度，亦可減少

資訊在第二手、第三手轉換下產生錯誤或缺漏的情形。¹⁶因此透過外語，廣泛接觸國外社會文化資訊，舉凡電影、小說、戲劇、風俗民情等，皆有助於開拓個人國際視野，並且培養個人的獨立思考能力。

本書用字淺顯，但蘊含著深度及廣度往往是跨學科（政治學、經濟學、社會學）、水平關聯（毗鄰國家間），或是垂直關係（社會、國家與國際組織）。換言之，本書希望我們培養的不僅是表象、而是深層國際觀，能夠客觀理解國際關係。¹⁷筆者認為，每項議題分析實際上是一層層邏輯思辯過程，也是個人訓練獨立思考的基礎工作。培養這種思考過程有助提高公務員素質，增進工作效能。這一套思維邏輯如同心智圖（圖五），每個議題可以有不同面向、大小環節，藉此理解議題的整體圖像，提出問題解決的方法，最後評估解決方案成果。

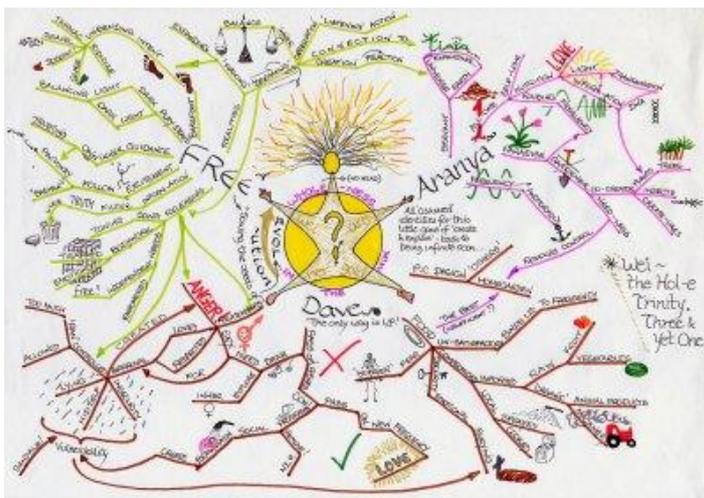


圖 5 手繪心智圖

資料來源：維基百科。取自 https://zh.wikipedia.org/wiki/File:Guru_Mindmap.jpg

¹⁶ 蔡增家、徐劭昀，2014，〈如何培養國際觀〉，T&D 飛訊，200 期：頁 7。

¹⁷ 黃奎博，2014，〈從國際觀的養成論我國全球化戰略的未來〉，T&D 飛訊，200 期：頁 4。

二、提升公務機關決策品質

問題思考不應侷限在國內層次，標竿學習可以借鏡國外案例，或思考問題的國際因素。此種見樹又見林的思維力，將會是連結國家和全球治理的關鍵能力。換言之，越來越多的國家政策都必須去思考國際因素，無論是政策效應擴散，或者是受到外在影響的程度。譬如是否開放農產品進口政策，初看下似乎屬於國內經濟議題，但是實際上可能連動到國際政治或軍事議題；頁岩油革命，政府亟需隨著能源板塊移轉，調整能源政策，並觀察後續的政治效應。許多議題環環相扣，決策過程需盡可能地考量這些因素。

在全球化時代來臨之際，無論願不願意，「具國際性質的國內事務」數量的成長是不可否認的事實，攸關國家社會未來發展的決策思考，將不僅限於一國之內，而必須納入健康、廣博的國際觀，做為決策時的依憑之一。¹⁸公務機關決策品質良窳，往往決定一個國家未來前景，各國無不加緊擬訂政策、調整國內結構因應，臺灣公務員培養國際觀，決策考量融入國際因素刻不容緩。

三、增強公務機關施政能力

最後筆者認為，國際觀的培養有助於公務機關的執行力和競爭力。包熙迪 (Larry Bossidy) 和夏藍 (Ram Charan) 在《執行力》一書提到，人員流程、策略流程及營運流程是執行的 3 個核心流程，執行力最關鍵的要素為「人」，

¹⁸ 黃奎博，前揭文，頁 15。

適當的人放在適當的位置、採取適當的策略，以及討論後擬訂適當的營運計畫，才能夠跨越策略與現實之間的巨大鴻溝。當我們思索如何突破國際困境，研究策略制訂，反思公務員及政府該有何作為時，國際觀成為最基本的人力要求。也因如此，公務機關的全球化、國際化程度越高，政府執行才能跨越鴻溝。

同樣地，執行層面是否落實，也攸關國家競爭力。哈佛大學教授波特（Michael E. Porter）提出鑽石模型理論（圖 6），認為國家競爭力需從生產、需求、相關產業與支援產業、企業策略、結構和競爭對手、政府角色和機會等因素來探討。政府是企業最基本的競爭優勢，原因是它藉由政策擬定和執行過程，創造並延續企業的競爭條件。鑽石模型提出的各個要素，都存在全球化挑戰，從企業到政府，不得不考慮到全球供應鏈現狀。瞭解到創新與技術升級是維持國家競爭力不二法門，然而統籌有限資源、擘劃國家級競爭策略，政府責無旁貸。

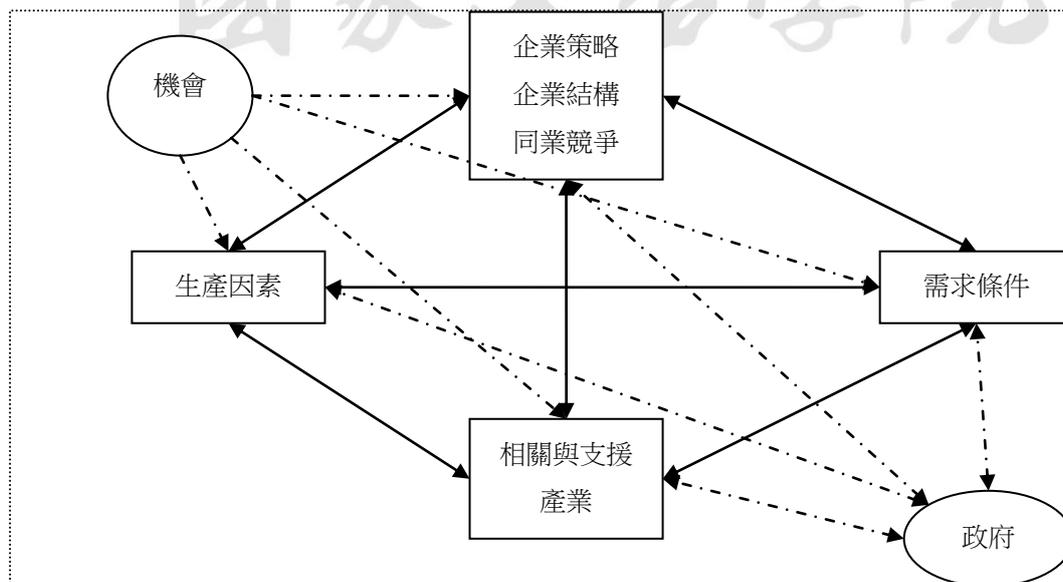


圖 6 鑽石理論要素

伍、結論

本書提供檢視國際觀的 3 種視野，可惜作者過於強調以「國家」為主體的國際觀，忽略「人」的社會層面。無論國際、全球還是世界，構成份子相當多元，不會僅限於國家，社會上個人、團體和企業，也可能更為活躍。就像發生大地震、大海嘯等災害，我們常看到國際非政府組織在事件當中發揮極大的效率，宗教或慈善團體領袖也常扮演重要角色。政治軍事上的對峙，也有可能因為經濟整合（歐洲國家）、文化交流（兩岸關係），消融彼此僵固關係。

透過本書帶領，我們會發現原來國際情勢是如此有趣，而又深具底蘊。如果還覺得「全球化」只是一個抽象概念，只要運用本書的視角，將瞭解到遠在世界一角落所發生的事情，真的可能對我們的造成影響。反思臺灣，何嘗不是如此。公務員應自我期許，培養國際觀，以建立全球化之胸襟與視野，做為推行政策的基本要素。最後呼應前言所提，筆者認為，國際觀既是一種專業能力，當然也能夠是興趣。