

## 雙語國家政策與我國雙語公務人才之培育

張煒雯\*

### 摘要

在全球交流頻繁的今日，具備英語能力是參與國際互動的基礎，期使能提昇國際競爭力，並開拓多元發展的方向。臺灣推動 2030 國家雙語政策，過程中政府扮演著領導的角色。因此，如何培育政府部門中的雙語公務人才也成為關鍵的議題。本文以國家人力資源發展為架構，說明人力發展過程中常遇到的挑戰及因應。為了培育雙語公務人才，需要以系統性與策略性的思惟，在三個層次中採取相對應的策略：在個人層次，著重需求、動機，以及自導性學習的能力；在組織層次，著重應用環境、支持文化，以及組織改變；在國家層次，著重對話、連結，以及在動態中持續整合。雙語公務人才的培育是國家人力資源的發展，也是社會集體學習的動態過程。除了依靠英語教育與訓練設計，更重要地，它需要從系統化及策略性的角度，建構有助於政策實踐的環境與體系。

關鍵詞：雙語國家、雙語公務人才、人力資源發展

---

\* 國立臺灣師範大學國際人力資源發展研究所教授

## The Policy of Bilingual Nation and the Cultivation of Bilingual Civil Servants

Wei-Wen Chang\*

### Abstract

With the ongoing increase in global communication, English proficiency is the basis for participating in international interaction, enhancing international competitiveness, and exploring more diverse development opportunities. The government is playing a leading role in promoting the 2030 National Bilingual Policy in Taiwan. Therefore, how we ought to go about cultivating bilingual civil servants has also become a key issue. Based on the framework of national human resources development, this paper describes the challenges encountered and strategies employed in the process of such development. To cultivate bilingual civil servants, we should not only focus on the design of education and training, but also on the incorporation of systematic and strategic thinking and on the adoption of corresponding strategies at three levels. At the individual level, emphasis should be placed on needs, motivation, and the ability for self-directed learning whereas at the organizational level, it should be placed on application environment, supportive culture, and changing process while at the national level, it is dialogue, connectivity, and integration that need emphasis. The cultivation of bilingual civil servants is one aspect of both the development of national human resources and the dynamic process of social collective learning requiring not only the design of English education and training but also the construction of an environment and system appropriate for policy implementation from a systematic and strategic perspective.

Keywords: bilingual nation, bilingual civil servants, human resource development

---

\* Professor, Graduate Institute of International Human Resource Development, National Taiwan Normal University

## 壹、緒論

今日，隨著人們在全球移動的數量的增長，國際交流的機會也更為頻繁。根據聯合國的統計，全球國際移民人數在 2000 年為 1.73 億人，在 2019 年達到 2.72 億。2000 年至 2019 年國際移民數量保持成長，期間平均增長率為 2.3% (United Nation Department of Economic and Social Affairs [UN DESA], 2019)。在這樣的趨勢下，為了達到更好的溝通與互動，共通語言的使用就比以往更為重要。依據 2020 年的資料，全球人口約 78 億 (Yale University, 2020)。當人們在國際之間移動，約有 110 國家有使用英語，人數超過 11 億，占全球人數約 14%，保持為世界最多人使用的共通語言。然而，分析也顯示，在這些使用英語的人口中，卻只有 33% 的人母語為英語，而有將近 67% 的使用者是以英語為第二語言 (Ang, 2020; Eberhard et al., 2020; Ghosh, 2019, 2020)。換言之，隨著全球互動的更加頻繁，人們一方面希望保有本身的文化特色，但也投入英語學習，期望參與國際社會，與不同國家及群族有更多的互動，以創造更多元且寬廣的可能性。因應這樣的全球趨勢，「2030 雙語國家政策」即是期望厚植國人的英語力 (國家發展委員會，2020)，以提昇國家競爭力為目標，並且利用數位科技縮短城鄉資源落差、兼顧雙語及母語發展，以提昇人才的優勢。

人才是國際競爭力的關鍵，而雙語人才對臺灣國際化扮演著重要的角色。根據世界經濟論壇 (World Economic Forum, WEF) 的分析，在 141 個受評國家中，臺灣在 2019 年競爭力上升至第 12 名。在 2020 年，瑞士洛桑管理學院 (International Institute for Management Development, IMD) 的報告也指出，在 63 個受評比的國家中，臺灣排名第 11 名 (國家發展委員會經濟處，2020；IMD World Competitiveness Center, 2020)。在競爭力評比的項目中，不論是環境便利、經濟表現、政府效能、企業效能及基礎建設等都需要依靠專業的人才來推動。在國際化方面，過去幾年，臺灣逐步推動英語友善環境，包括公共指標及觀光標示雙語化、提供外籍人士的服務諮詢、建立英文網頁等。然而，除了硬體的環境，國際連結的加速與深化需要雙語人才發揮所長。一方面在各自專業領域中參與國際事務；另一方面，也讓各國人士來臺生活更為便利，以吸引人才及促進觀光。有鑑於雙語人才需求的重要性，本文聚焦政府機構的公務人才，以國家人力資源發展為理論基礎，探討雙語人力培育的挑戰、策略與作法。

## 貳、國家人力資源發展：架構與理論

雙語國家政策的目標之一在於厚植國人的英語實力，屬於國家人力資源發展的一環。人力資源發展是指在一段時間內提供人員有組織的學習經驗，以促進工作效能與個人成長 (Wener, 2017)。而國家人力資源發展 (national human resource development) 則是以國家的高度，從政策的角度出發，擬定人力發展策略與行動

方案，促進人們的知識與技能，提昇整體人力資源的能量，以推動國家發展，並創造充實的生活 (McLean & Jiantreerangkoo, 2020; McLean et al., 2012)。早期，人力資源發展的理論許多以西方的商業公司為研究的焦點。但近年來，隨著科技進步與通訊的發達，不同國家與文化的互動更為密切，使全球化的趨勢更加明顯，相對的，也引發人們對在地化的關注。因此，人力資源發展的理論逐漸重視國家本身的特色，因地制宜的作法逐漸取代了放諸四海皆準的思惟框架 (McLean, 2014)。而國家人力資源發展的架構即是從這樣的角度出發，強調從國家本身的視角與特性為基礎，來規劃整體性的人力資源發展策略。

## 一、多層次的架構

國家人力資源發展的架構可分為三個層次：國家、組織、個人。為了考量國家本身的特性，在每一個層次中皆需考量三面向的條件：財務能量 (financial capacity)、產業能量 (industrial capacity)、勞動能量 (workforce capacity) (Alagaraja & Githens, 2016)。以下茲說明三個層次的主要內涵，作為後續討論的分析架構。

首先，在國家層次，著重於政策及社會可接受度。在制定政策時，注意社會氛圍及對政策的接受性，其次是財務、產業及勞動力三方面的能量。財務面涉及國家的經濟實力，以及願意在此項政策中所投注的預算與資源。產業面是指產業發展的條件，例如：地理位置、天然資源、基礎建設、法規寬嚴等。而勞動力能量則是指國家的教育系統、職業訓練體系，市場供需的適配，以及公私部門的交流程度等。財政、產業、與勞動力與人力資源發展政策有著相互作用 (Garavan et al., 2018)。國家在這三方面的能量影響政策的實施；相對的，政府在這三面向的投入又會左右政策的推動，並且牽動其他層次的方向與實踐。

其次，在組織層次，它涵蓋了政府機構、教育機構、民間企業，以及非營利組織等。從人力資源發展的角度，這個層級著重於人員能力與組織需求的相互配合。如果成員的能力能夠滿足組織的需求，則有助於組織業務與績效的提昇；這樣的提昇又會轉而帶動個人的成長，形成循環。在推動過程中，同樣也需考量財務、產業及勞動力三個面向。財務面向是指組織對內外部資源整體的安排，以及對於提昇價值所進行的投資與決策。產業面向關注的是如何透過組織發展及改變來達到組織的目標。勞動力面向是組織內部教育訓練系統的安排，尤其是如何讓它的安排能夠配合組織策略，使投注的資源有效地連結至服務的效能以及價值的提昇。

最後，在個人層次，則是著重於知識與能力。個人在知識與能力的發展同樣與三面向的條件相關。財務能量是指個人能夠負擔教育或訓練費用的能力，因此，個人財務能量的差異影響教育機會的獲取，形成知識與技能上的落差。其次，在產業與勞動力方面，個人是否能在職場找到適合的職務發揮所長，不僅影響個人的發展，也會影響產業的能量。因此，國家在證照體系、職業訓練及社會發展之間的整體考量，能協助引導個人與產業的結合 (李隆盛等，2010；Alagaraja &

Githens, 2016)。再者，雙語公務人才的培育是屬於成人學習的一環，相關的理論可作為方案設計的基礎。研究發現，相較於兒童，成人的學習更重視實務應用的需求、具有自我導向的潛力，而且本身所具備的經驗與歷練可以轉化為學習的資源 (Knowles et al., 2015 ; Merriam & Baumgartner, 2018)。由於實務任務的需求，成人學習方案的規劃強調訓練的移轉 (training transfer)，讓學員可以將訓練成果應用於工作之中 (Hughes et al., 2018)。

## 二、層次間的交互影響

國家人力資源發展的架構有助於探討雙語政策在不同層次之間的連動關係與相互影響 (Garavan et al., 2019)。第一、從上而下，雙語政策引導國家層次的人力資源發展的策略，並帶動社會對雙語更多的認知與討論。這樣的氛圍會影響組織層次，促使政府單位、企業公司、教育機構、非營利組織等隨之制定組織內部的人力發展策略、開發與雙語相關的工作任務、市場目標，並建立新的服務內容或職缺。組織層新增的工作項目及職務，也會帶動個人層，不論主動或被動，投入雙語相關的教育或訓練機會，培育所期待增強的技能。第二、從下而上，個人所學之雙語技能，如果能夠應用在工作任務之中，甚至主動創造雙語的工作事項與職務，為職場多注入一分雙語化的元素，則個人層級的能力提昇即可能轉化為產業層級的提昇，在社會中形成擴散式的影響。

雙語能力發展的成效，其關鍵不僅是在教育過程本身，也與學習者所在的環境，以及能力與環境產生的交互作用有密切的關聯。在 1980 年代學者提出一個訓練移轉的系統模式，包括了三個重要元素：學習者特性、訓練設計、工作環境等。這個架構受到廣泛的使用 (Baldwin & Ford, 1988)。然而，隨著科技的發展，個體與團體之間的聯繫與互動變得更加多元而複雜，過去靜態的人力資源訓練架構逐漸無法反映職場的真實面貌。這個模式在近代也受到修正，轉變為「動態訓練移轉模式」(dynamic transfer model) (Blume et al., 2019)。模式中除了原有的三面向，也再加入了「前期應用經驗」及「個人與環境因素交互作用」的影響。換言之，學習者是否能發揮訓練的成效，與所處的環境有著連動的關係。例如，過去幾年，臺灣的高等教育鼓勵招收外籍學生，推動校園國際化。另外，政府自 2018 年施行「外國專業人才延攬及僱用法」，積極強化招攬國際人才，並實施便利來臺就業的措施，例如，為吸引高端產業外國人才的就業金卡，使各種申請項目的辦理更為便捷。依據國家發展委員會（下稱國發會）的統計，在 2020 年核發數已累計近 1,000 張，為過去 2 年累計核發數的 1.8 倍。截至 2021 年 1 月 31 日止，總數量已突破 2,100 張。這些改變也使臺灣在 2020 年瑞士洛桑管理學院 (IMD) 的世界人才排名報告中，在「對外籍技術人才的吸引力」方面進步了 14 名（國家發展委員會人力發展處，2020）。透過國家的規劃與政策，鼓勵更多外籍人士來臺進入校園、產業及社會。環境的國際化會增加雙語的需求；而外籍人士的需

求，也成為臺灣相關人員的工作需求，例如，必須使用雙語提供行政服務、製作英文指標、改善英文界面以加速申請流程等。工作中雙語的需求又會帶動更多雙語訓練的需求。而組織及產業的雙語化又讓更多個人看到這項能力在職場及市場中的價值，進而願意投入更多。如此，相互帶動，環環相扣。

然而，在過程中，某一層級的改變也可能會給另一層級的部分群體帶來負面的效果。例如，在組織層次產業能力的提昇及創新，會使原有的知識與能力變得不足或技能無法適用，導致某些個人面臨重新學習，甚至是失業的壓力。個人層的壓力在累積及增加後，也會形成更高層級的壓力，在組織內部形成抗拒，甚至激起更大的阻力。推動公務雙語化的過程中也會遇到類似的挑戰。面對這樣的情況，除了應用創新多元的方法之外，領導效能和組織文化也扮演了重要的角色。

換言之，個人、組織、國家層級的人力資源發展並不是單面向；在一個面向的投注可能在別的面向帶來正向與負向的效果。它是一個動態、消長且互補的關係與歷程。

## 參、雙語公務人才之培育與挑戰

### 一、培育之推動

在臺灣，公務人員的培育包含了法定培訓、在職訓練及終身學習等範疇，而英語的訓練也已經行之有年。例如，國內訓練中有英語簡報能力課程、全球英語班、新聞英語班、國際研討會、外籍講者的演講及座談等。在國外方面，為了加強培訓高階公務人員之國際視野，也持續辦理海外參訪、短期進修，甚至赴國外進修碩博士學位（行政院人事行政總處公務人力發展學院，2020a；國家文官學院，2020a；劉坤億、彭錦鵬，2011）。其次，配合臺灣友善英語環境的政策，地方政府也由公部門主導，推動雙語城市，制定英語公務文書範本、辦理工商服務雙語化、辦理國際年會等等（臺南市政府第二官方語言專案辦公室，2020；澎湖縣政府，2018）。

延續過去英語友善環境的推動，這一階段的雙語國家政策從需求出發，更全面地透過政府與民間的力量，來提昇人民的英語能力。從需求的角度，在政策的發展藍圖中，即有八項共同策略與公務機關有密切關係，包括：推動各部會官網全面雙語化、與外國人相關文書雙語化、公共服務場域第一線服務雙語化、落實政府公開資訊雙語化、與外國人相關法規雙語化、推升文教場館之雙語服務、培育公務人員英語溝通力、全國技術士技能檢定考試及證照雙語化等。這八項策略先以「公務文書資訊」以及「第一線服務」開始進行雙語化。這兩個面向與民眾的需求有直接的相關，服務的雙語化會帶動民眾的使用；而民眾使用又會增加公務人員以雙語進行服務的必要性，推動新的學習需求。

另一方面，從人力資源供給的角度，政府也從多元的面向來提昇公務團隊的國際能力。例如，考試院在 2020 年 12 月公告的第 13 屆施政綱領中明訂，現階

段將增進文官跨域發展、數位能力及國際接軌的能力，以落實雙語國家政策（考試院，2020）。在考選方面，將調整設計，以期鼓勵應考人強化英語能力，包括：調整英文占分比率，或依職務執業需求納入英檢條件或考試科目。例如，考選部在同年 12 月已通過國際經濟商務人員特考增列英文檢定為應考資格條件（考選部，2020）。而在培訓方面，也將透過多元與線上的培訓模式，提昇文官英語力及國際接軌能力。在 2020 年 11 月 30 日起，國家文官學院辦理之法定訓練開始導入公務實用英語，依不同屬性文官所需，設計公務情境演練（國家文官學院，2020b）。公務人力發展學院也舉辦第一線櫃檯服務人員英語研習班、短期密集英語訓練等（行政院人事行政總處公務人力發展學院，2020b），而各部會及機構也會針對本身需求辦理英語研習班。再者，除了公部門內部的改變，也推動公務體系與民間機構的交流（考試院，2020；蔡秀涓，2021），活化專業人力的運用（吳挺鋒，2021）。透過更具彈性的互通機制，除了有助於人才與知識的運用，也促進國際化思惟的擴散與拓展。

## 二、面臨之挑戰

為了提昇英語的能力，教育訓練是一項重要的方式。然而，針對職場的人力發展，訓練的辦理也經常面臨挑戰。研究指出許多組織雖然投注了大量的經費在訓練中，但是效果卻極為有限（Ford et al., 2017; Grossman & Salas, 2011），而追究其原因，經常是與訓練及應用之間的連結有關（Hughes et al., 2020）。連結的高低會影響學習的動機，而動機會牽動學習投入與成效，成效會反映在個人能力提昇，而集體個人的提昇會帶動組織與產業的能量升級，進而促進社會整體人力資源的發展與改變。因此，它涉及了個人層、組織層及國家層。

在個人層，動機是影響成人學習成效的關鍵因素之一。學習本身可以帶來樂趣，但當成人進入職場責任增加，在時間有限的情況下，學習的動機有很大一部分是基於工作或生活需求，為了完成任務而學習其所需要的知識及技能（Knowles et al., 2015）。例如，機構內導入新的電腦系統，促使人員必須學習新的操作方式。也因此，在參與雙語教育時，人員會衡量：「為什麼要學？」如果人們感覺日常業務不需要使用英文即可以完成時，對於改變的動機就相對較低，學習意願也會有限。心理學者曾指出，在面對外環境的要求時，如果有多種方法可以達到同樣的目標，人們通常傾向選擇耗費最少心力的方式（Kahneman, 2011）。英語與工作內容的關係一般可分為三類：第一類，如果公務人員本身的工作需要經常派駐國外或至國際出差（例如外交體系人員）。第二類是身處國內的公務人員，但工作必須經常接觸外籍人士並處理國際事務（例如移民署人員、國際事務人員），他們對英語或外語的需求較為清楚，工作需求能直接轉為訓練需求，而訓練內容也需再應用到工作之中，兩者之間的關連性高。然而，針對第三類目前業務中較少需要使用英語的公務人員，如何在他們的日常工作中「看見」需求，

讓學習內容與現在或未來的工作職務產生關聯，是影響訓練是否能展現成效的重要環節。

訓練和應用都是學習的一部分，但兩者之間的關聯，以及連結程度的高低，除了與訓練規劃有關之外，它也與個人所處的組織環境相關。例如，當人員完成學習，具備了更好的能力與更高的動機回到組織，希望在工作中加入國際化的元素時，組織中其他的因素會影響到後續的應用。例如，個人工作負荷是否已經占據所有的時間，沒有餘力再評估新的想法與作法；或者，對於新的嘗試，在機構中是否有同事能夠共同討論、在同儕之間是否感受到壓力，以及主管的支持程度等。

然而，僅依靠個人及組織，在提昇訓練的應用性方面仍是有所侷限。因為在政府的體系中，個別機構都有各自的專業任務，因此組織通常對本身的業務有深入的瞭解，但是如果需要跳出專業範圍，透過跨領域來產生新的思惟，或開創合作的可能性，其實並不容易。如同哈佛大學管理學者 Hill 及資深管理者 Lineback (2011) 在書中所言：組織中的主管常會面對「兼顧」的難題，他們被期待在管理自身團隊的同時，也需要管理外圍的大環境；不僅要著眼現在，又要放眼未來；在完成當前任務的同時，但還必須努力創新 (Hill & Lineback, 2011/2012)。這樣的工作相當具有挑戰性，因此在這個部分，如果能從國家的高度進行綜觀，較能看見機構之間可以合作或互補的可能性。

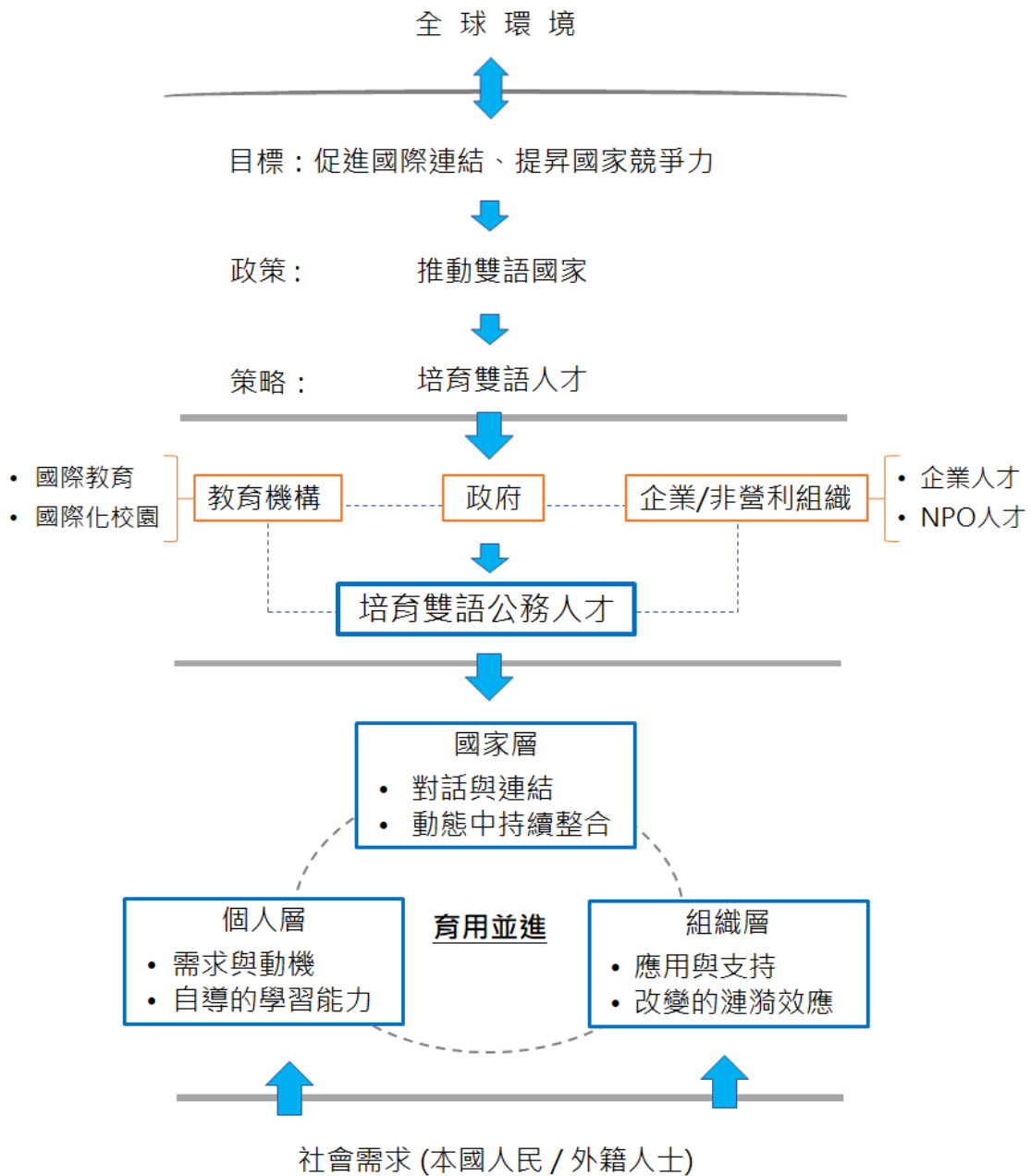
## 肆、雙語公務人才培育之策略

由於個人能力的養成及提昇與環境相關，因此推動人力資源發展需要策略性與系統性的思惟。哥倫比亞大學教育學院的學者 Yorks (2014) 強調，今日的人力發展是處在快速變化的複雜環境之中，在規劃人力資源發展時，需要具備策略性理念 (strategic mindset)。其次，因為政策的推動需要不同層次的專業在橫向與縱向的配合，因此，系統性思考有助於推動創新的策略型學習 (innovative strategic learning)。創新的策略型學習是一個需要運用想像力的過程，它需要評估個人過去的經驗和專業知識、觀察新的事物與趨勢，並且也檢視既有的框架與假設 (Anis et al., 2016; Justice et al., 2020)。雙語公務人才的培育是國家人力資源的發展，也是社會集體學習的動態過程。除了依靠英語教育與訓練設計，更重要地，它需要從系統化及策略性的角度，運用整體性的思惟，洞察部門之間的關聯；並且在複雜的環境中，制定與目標緊密相連的行動方針，以建構有助於政策實踐的環境與體系 (Shaked & Schechter, 2020; Yorks, 2014)。在策略上可分為三個層次，每一個層次有兩項重點（如圖 1）：

- 個人層次：需求與動機、自導性學習的能力。
- 組織層次：應用與支持、改變中的漣漪效應。
- 國家層次：對話與連結、在動態中持續整合。



圖 1 以國家人力資源發展為架構之雙語公務人才培育



## 一、個人層

在個人層次，著重在每一位公務人員的學習，包括了需求與動機，以及自我導向的學習力。

### (一) 需求與動機

職場中的訓練主要是希望參訓者在訓練之後，能將所學到的技能在工作中應用，一方面提高工作效能，另一方面也透過應用來持續維持能力。然而，學

習之後如果使用的機會很少，能力又會逐漸地流失，動機會受到影響。因此雙語人才的培育除了訓練，應用的機會也是保留能力的重要關鍵。近代的腦神經研究顯示，反覆地練習才能強化神經之間的連結，形成新的迴路；相對的，不再使用的能力，其連結就慢慢弱化 (Costandi, 2016; Demarin & Morović, 2014)。也因此，對於國家雙語人才的養成，「學」與「用」都是培育的一環。此次雙語政策以「需求」為前導，有助於提昇參訓者的動機。訓練機構在規劃英語課程時，便可從需求面來規劃內容與形式。例如，目前英語訓練採取情境教學（國家文官學院，2020b），有助於受訓者在學習之中就有實際演練的機會。

在成人學習中，實務經驗是重要的學習資源；而情境訓練即是在模擬及創造實務經驗。為了更有效地運用經驗，有二項常被使用的學習方法：在行動後反思 (reflection on actions) 及在行動中反思 (reflection in actions)。近期，由於環境變遷快速，另一項新的學習概念也因應而生，它是對未來「可能行動」的演練與反思 (reflection on possible actions)，目前已被用在人力資源發展之中，尤其是面對公共危機時的超前部署與準備 (Seijts & Milani, 2020; Yorks, 2014)，這項概念也可以運用在情境訓練之中。在課程裡，先由講師採取統一的情境讓參訓者練習，在熟練之後，讓受訓者以自己的工作為中心，思考可能的劇本，再以角色扮演的方式加以練習並且修正改進，這樣一方面練習語言，另一方面在學習時就開始思考回到自己職場中可以運用的情況。後續，針對訓練成效高的學員，也能進一步培育成為公務英語的內部講師，協助帶領實務分享或個案研討，使英語學習更接近公務的實際情境。

## （二）啟動自導學習的能力

科技與網路已經改變了人們學習的型態。透過手機、電腦，人們可以隨時隨地，按照自己的程度及步調來進行學習。教室的訓練課程雖然可讓參訓者與講師及其他學員面對面互動，但是課程的時間短暫，對於能力的改變有限，參訓者個人持續地自學是訓練成果是否能維持的重要因素。依據研究，相較於兒童，成人學習者具有「自導性學習」(self-directed learning) 的能力。在日益複雜的職場中，透過與物質及社會環境的互動，人們有潛能可以創造並調整自己的學習 (Justice et al., 2020)。因此，在推動雙語的過程中，訓練機構除了提供英語教育內容，也能協助公務人員提昇自導學習力。如此，除了訓練機構，每位人員也能參與主導及設計自身的學習 (Morris, 2019)。

目前線上學習英語的資源很多，然而，也因為資訊如此之多，自我導向學習的能力也變得更加重要 (Lemmetty & Collin, 2020)。例如，在公務英語方面，國發會已建置「雙語資料庫學習資源網」，考選部也推出「國考英文每日一題」的 APP。在線上課程中，除了單向性地提供資訊，還可以增加互動、測驗、闖關、或簡易的檢測等，讓學習者多一個學習目標，而且也得到回饋，進而能依自己的主客觀條件，評估及規劃在工作中的運用。

## 二、組織層

雙語人才的培育與職場環境有密切的關係，因此，在組織層次著重二個面向：應用與支持的環境、組織轉變中的漣漪效應。

### （一）應用與支持

為了維持訓練的效果，組織被視為是非常重要的元素，其中包括兩項：第一是應用的工作環境，第二是社會的支持。前者是指個人在受訓結束後回到自己的機構之中能夠有應用的機會，這部分對於平時業務內容很少使用英文的公務人員來說，在初期會比較困難。因此，有需要組織進行系統性的盤點，瞭解業務項目中那些可能會用到英文，那些業務可以轉變，藉由英文的使用而提高效果，其次，是否因為組織人員英語使用的頻率增加及能力提昇，而能增加國際的合作。一方面提昇英語能力；另外一方面配合拓展需求，使訓練的能力有機會被使用，提昇組織的績效能量。

第二個要素是組織中的社會支持，包括主管支持及同儕支持。近期的研究發現，同儕之間的支持 (peer support) 會增加成員移轉的動機；而主管的支持，包括回饋與教導 (feedback and coaching) 對於成員將訓練付諸於實際行動有促進的效果 (Reinhold et al., 2018)。因此，在機構裡面建立支持英語使用的組織文化，有助於形成新的氛圍，鼓勵成員共同討論、相互督導，朝向團隊自我促進與提昇的方向。

### （二）組織改變中的漣漪效應

雙語公務人才的培育包含了個人的改變與組織的改變。個人訓練成果的良窳與組織中支持雙語的文化有所關聯。然而，組織在推動改變的過程中，經常會面對不同的認知與意見，甚至形成抗拒的力量。此時，要推動組織的轉變往往相當困難。管理學者 Barsade (2002) 曾經在《行政科學季刊》(Administration Science Quarterly) 中以「漣漪效應」來形容組織中的正負向情緒感染的現象。她的研究發現，個人在細微處的改變，會擴散到其他成員。由個人到團體，再由團體擴散到組織。管理學者 Kotter (2012) 在研究組織變革多年後，也提出類似的建議，有鑑於許多組織在改變時所面對的困難與失敗的實例，他把 Lewin 的改變模式「解凍—推動—再結凍」的三階段加以擴大，強調在改變的前期需先引發改變的意識；其次，建立領導的聯盟來推動改變；再者是建立清楚的方向與目標，並且進行溝通以建立成員們對行動的共同認知。

這樣的漣漪效應後續也被應用在領導之中，建議領導者在推動改變時，先建立小型的支持性團隊，讓部分成員充分了解改變的願景與發展的方向，並藉由行動形成新的組織氛圍，有了信任基礎及初步成果，再從小處擴散成更大的支持力量，轉變為新的組織文化 (Sparrow, 2020)。在雙語人才的培育方面，組織主管可

以先與各部門及層級的主管建立共識，形成領導團隊。其次，在行動方面，可從既有的雙語化成果逐步擴大。例如，在城市國際行銷方面，由過去平面雜誌的雙語化，擴大至網頁或社群平臺的雙語；或以既有英語服務標章的制度出發，結合個別商家發展成新的觀光路線等。

對於培育雙語公務人力，組織與個人都扮演著重要的角色。過去許多實例顯示，縱使有良好的訓練短暫地提高了受訓者的能力，但在課程結束後，如果沒有結合組織層面的元素，訓練成效往往難以維持。推動組織的轉變並不容易，過程也充滿了變數，但是個人雙語能力的提昇，需要有組織的轉變來支持，以達到相互促進的效果。

### 三、國家層

在國家層次，著重的是以更高的角度來進行統合。在人力資源發展的推動上包含兩個面向：對話與連結，以及在動態中持續整合。

#### (一) 對話與連結

國家雙語政策是整體人力資源的能力提昇。然而，「整體」並不只是代表個人的總和，它還包括了個體之間與團體之間的互動與交流，因此，「對話」是開展創新策略性學習的重要方法 (Yorks, 2014; Yorks & Nicolaidis, 2012)，藉由對話進而產生多重可能的連結。日前，國發會陸續召開全國性的諮詢會議，針對與雙語政策相關的主題，邀請教育界、工商界、學術界、公務界的專家學者及資深人員提供意見，作為後續政策擬定的參考，而這樣的對話仍在持續。

在 2019 年，哈佛商業評論發表了一篇〈跨本位的領導〉(cross-silo leadership) (Edmondson et al., 2019)，探討如何運用跨界的對話，突破各部門從本位思考的慣性，進而發展新的合作空間。因此，在推動雙語人才培育的過程中，跨專業的對話一方面有助於在政策上廣納意見；另一方面，也促進不同的公務機構之間更瞭解彼此的工作，從互補的角度看到新的需求。例如，有些機構在內部業務並沒有使用英語的需求，導致人員提昇英文能力後並無機會使用；相對的，有些機構因為辦理國際人士的訓練班，需要國內不同職別的公務人員參與交流。基於此，雙方即有可能運用本身的專業，相互協助，一方面增加人員在英語上的應用，另一方面也完成國際合作的工作任務。

#### (二) 在動態中持續整合

社會整體雙語能力的提昇是一個多面向且動態的過程。隨著科技發展與全球化的影響，國家所處的環境更加複雜化，部門之間相互依賴性增加，連動的關係比以往更為密切。在這樣動態的變化中，雙語的發展需要多重面向之間的整合，因為政府公務人員的雙語應用與人民需要的服務息息相關，包括外籍人士的日常需求（例如金融、醫療）、外籍與臺灣人民互動後產生的需求（例如糾紛調解）、

以及機構的業務（例如接待外賓）。由於包含的單位與工作面向眾多，加上內外環境的複雜性，雙語的培育工作分散在不同的部門，因此需要從國家層次由主責機構扮演整合的角色，引領政策的推動。

在推動雙語的過程中，政府持續進行整合的工作。行政院於 2018 年 12 月提出「2030 雙語國家政策發展藍圖」，其中公告了 8 項共同策略與 16 項個別策略，並訂出 2019 年要達成的績效指標。在 2020 年，除了檢視初期指標的達成狀況，國發會與教育部也在同年提出 2021 至 2024 的推動方向。同年，考試院也於 11 月提出的施政綱領中，訂定推動人才國際化的方針。政策方向與具體措施的一致性有助於統整公務人員英語培育的資源，並釐清與建制「訓練－應用」的循環。在這個過程中，政府及教育機構的合作、辦理實務工作坊、公私部門的人才交流、推動產業國際合作、或共組團隊投入國際事務等都有助於培育公務人力的雙語能力與國際視野。如同 Blume 等 (2019) 提出的「動態訓練移轉模式」所述，訓練的成效與「前期應用經驗」及「個人與環境因素交互作用」相關。這些因素也反映在雙語公務人才的培育之中，主責單位依著前期的應用經驗與政策成果，再調整接續的規劃與訓練策略。而在這個動態的過程中，政府扮演主要的整合角色，建構統合性的政策地圖，讓各部會及層級在各自發揮的同時，能將資源投注在一致的方向上，提高政策實施的效能。

綜合上述，圖 1 呈現以國家人力資源發展為架構之雙語公務人才培育。最上層顯示，為了與全球的環境和趨勢接軌，首先確立了國家發展的目標，包括促進國際連結並提昇國家競爭力。為了達到目標，「2030 雙語國家」為其中一項重要的政策。為了達到此一政策，人才是關鍵的因素。因此全面性地培育雙語人才成為重要的人力發展方向，而這樣的工作需要結合政府、教育機構、民間企業及非營利組織的力量。在政府方面，主要培育雙語公務人才。在教育機構，則是推動國際教育，促進校園國際化。在企業方面，透過甄選及在職訓練，來招募及培育雙語的人力資源。而非營利組織，在進行國際交流或援助合作時，同樣需要雙語的人力。雖然類型不同，但在人才培育上這些部門需要協同合作。針對政府部門中的雙語公務人才，可從國家層、組織層及個人層等，分別實施不同的推動策略。在過程中，以「育用並進」為方針，建立「學以致用」及「用以致學」的循環。最後在下方，公務雙語人才的培育與社會需求有密切的關係，社會的需求會轉為公務機構中的內部需求，進而成為公務人員在接受雙語訓練之後實務應用的場域。

## 伍、結語

面對全球化的趨勢，國際移動與互動更加頻繁與緊密。臺灣在國際社會中的角色與定位與國際人才的培育和發展有密切的關係，而雙語國家的推動便是一個重要的環節。本文以國家人力資源發展的理念為基礎，首先，說明多層次的架構

以及它與財務、產業、勞動力的關係。其次，瞭解臺灣雙語公務人力培育的現行作法以及常見的挑戰。最後，從個人層、組織層及國家層提出六個策略方向。

在個人層，著重於訓練及學習規劃中的需求與動機，並且建議除了加強英語，也提昇公務人員自我導向學習的能力，鼓勵個人更能自主地參與並規劃自己的學習。在組織層，雙語人才的養成不僅是增加英語教育，它還涉及了組織的轉變，包括社會性支持與學習型文化的建立。因此，需要在推動轉變的過程中，運用變革的步驟、提高雙語的意識、建立領導團隊，並透過持續溝通，發揮漣漪的效應。在國家層，則著重橫向與縱向的綜觀性，一方面透過對話，促進專業領域及不同機構的連結，另一方面也在政策實施的過程中，預期動態的變化，並進行整合與調整。

臺灣在推動國際化的進程中，已經有過去政策所建制的基礎，包括：營造英語生活環境建設計畫、國際生活環境建設計畫、提昇國人英語力建設計畫等。現階段的雙語國家發展以需求為出發，透過多場的諮詢會議，國發會持續蒐集社會各界的意見以強化政策的周延性。雙語公務人才的培育不僅需要英語的教育，它更需要以系統性與策略性的思惟，從國家、組織、個人的面向來規劃，把個別單位的視角整合起來。讓國家人力資源發展的政策推動更貼近實務的情況，以期達到預設的目標與效果。

## 參考文獻

考試院 (2020)。考試院公布第 13 屆施政綱領。

[https://www.exam.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=3438&s=42371](https://www.exam.gov.tw/News_Content.aspx?n=3438&s=42371)

考選部 (2020)。配合 2030 雙語國家政策、推動考選變革方案。

[https://www.moex.gov.tw/main/news/wfrmNews.aspx?kind=3&menu\\_id=42&news\\_id=4124](https://www.moex.gov.tw/main/news/wfrmNews.aspx?kind=3&menu_id=42&news_id=4124)

行政院人事行政總處公務人力發展學院 (2020a)。年度訓練成果。

<https://www.hrd.gov.tw/1122/2142/4546/Lpsimplelist>

行政院人事行政總處公務人力發展學院 (2020b)。e 等公務員學習平臺。

<https://elearn.hrd.gov.tw/mooc/index.php>

吳挺鋒 (2021)。因為互相需要：談公私部門的人才交流。國家人力資源論壇，

2。 <https://www.exam.gov.tw/NHRF/>

李隆盛、李信達、陳淑貞 (2010)。技職教育證照制度的回顧與展望。教育資料與研究雙月刊，93，31-52。

國家文官學院 (2020a)。訓練主題。 <https://www.nacs.gov.tw/cl.aspx?n=347>

國家文官學院 (2020b)。文官雙語訓練全面實施 強調公務英語情境演練。

[https://www.nacs.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=320&sms=12007&s=35400](https://www.nacs.gov.tw/News_Content.aspx?n=320&sms=12007&s=35400)

國家發展委員會 (2020)。雙語國家政策。

[https://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=FB2F95FF15B21D4A](https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=FB2F95FF15B21D4A)

國家發展委員會人力發展處 (2020)。2020 年 IMD 報告我國「吸引與留住人才」世界排名上升整體人才排名持平。

[https://www.ndc.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=114AAE178CD95D4C&s=30C6B80D29D4CCE0](https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=114AAE178CD95D4C&s=30C6B80D29D4CCE0)

國家發展委員會經濟處 (2020)。2020 年 IMD 世界競爭力評比臺灣第 11 名。

[https://www.ndc.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=114AAE178CD95D4C&sms=D7F17169EA26F1A3&s=135B3D705B9DAF37](https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=114AAE178CD95D4C&sms=D7F17169EA26F1A3&s=135B3D705B9DAF37)

臺南市政府第二官方語言專案辦公室 (2020)。第二官方語言行動計畫簡介。

<https://oeasol.tainan.gov.tw/index.php?inter=intro&id=8>

劉坤億、彭錦鵬 (2011)。臺灣高階文官培訓制度發展現況：國際趨勢的反思。人事月刊，53 (3)，49-67。

澎湖縣政府 (2018)。世界最美麗海灣年會。

<https://www.penghu.gov.tw/ch/home.jsp?id=10254>

蔡秀涓 (2021)。該是開大門走大路的時候：公私人才交流的現況與想像。國家人力資源論壇，2。 <https://www.exam.gov.tw/NHRF/>

Alagaraja, M & Githens, R. P. (2016). Capacity and capability building for national HRD: A multi-level conceptual framework. *Human Resource Development Review*, 15(1), 77-100.

Ang, C. (2020). *The world's top 10 most spoken languages*.

<https://www.visualcapitalist.com/the-worlds-top-10-most-spoken-languages/>

Anis, S. N., Rasli, A. M., & Hashim, N. H. (2016). Through the looking glass: Enhancing public university librarians' entrepreneurial competencies in facing the impact of globalization (conceptual paper). *International Review of Management and Marketing*, 6(4), 70-79.

Baldwin, T. T., & Ford, J. K. (1988). Transfer of training: A review and directions for future research. *Personnel Psychology*, 41, 63-105.

Barsade, S. G. (2002). The ripple effect: Emotional contagion and its influence on group behavior. *Administrative Science Quarterly*, 47, 644-675.

Blume, B. D., Ford, J. K., & Olenick, J. (2019). A dynamic model of training transfer. *Human Resource Management Review*, 29(2), 270-283.

Costandi, M. (2016). *Neuroplasticity*. MIT Press.

Demarin, V. & Morović, S. (2014). Neuroplasticity. *Periodicum Biologorum*, 116(2), 209-211.

Eberhard, D. M., Simons, G. F. & Fennig, C. D. (Eds.). (2020). *Ethnologue: Languages of the world*. (23rd ed.). SIL International. <http://www.ethnologue.com>.

- Edmondson, A. C., Casciaro, T. & Jang, S. (2019). Cross-silo leadership. *Harvard Business Review*, 97(3), 130-139.
- Ford, J. K, Baldwin, T. P, & Prasad, J. (2017). Transfer of training: The known and the unknown. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 5, 201-225.
- Garavan, T. N., Wang, J., Matthews-Smith, G., Nagarathnam, B., & Lai, Y. (2018). Advancing national human resource development research: Suggestions for multilevel investigations. *Human Resource Development International*, 21, 288-318.
- Garavan, T.N., McCarthy, A. & Carbery, R. (2019). An ecosystems perspective on international human resource development: A meta-synthesis of the literature. *Human Resource Development Review*, 18(2), 248-288.
- Ghosh, I. (2019). *All the world languages in one visualization*.  
<https://www.visualcapitalist.com/a-world-of-languages/>
- Ghosh, I. (2020). *Ranked: The 100 most spoken languages around the world*.  
<https://www.visualcapitalist.com/100-most-spoken-languages/>
- Grossman, R., & Salas, E. (2011). The transfer of training: What really matters. *International Journal of Training and Development*, 15, 103-120.
- Hill, L. A. & Lineback, K. (2011). *Being the boss: The 3 imperatives for becoming a great leader*. Harvard Business School Press.
- Hill, L. A. & Lineback, K. (2012). **Boss 學：自我對話 超越盲點**（姜雪影譯）。天下。（原著出版於 2011）
- Hughes, A.M., Zajac, S., Spencer, J.M. & Salas, E. (2018). A checklist for facilitating training transfer in organizations. *International Journal of Training and Development*, 22(4), 334-345.
- Hughes, A. M., Zajac, S., Woods, A. L., & Salas, E. (2020). The role of work environment in training sustainment: A meta-analysis. *Human Factors*, 62(1), 166-183.
- IMD World Competitiveness center (2020). *IMD World Competitiveness ranking 2020*. <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-competitiveness-ranking-2020/>
- Justice, S., Morrison, E, & Yorks, L. (2020). Enacting reflection: A new approach to workplace complexities. *Advances in Developing Human Resources*, 22(3), 320-332.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. Farrar, Straus and Giroux.
- Knowles, M. S., Holton III, E. F. & Swanson, R. A. (2015). *The adult learner: The definitive classic in adult education and human resource development* (8th ed.). Routledge.



- Kotter, J. P. (2012). *Leading change*. Harvard Business School Press.
- Lemmetty, S., & Collin, K. (2020). Self-directed learning as a practice of workplace learning: Interpretative repertoires of self-directed learning in ICT work. *Vocations and Learning, 13*, 47-70.
- McLean, G. N. (2014). National HRD. In N. E. Chalofsky, T. S. Rocco and M. L. Morris (Eds.), *Handbook of human resource development* (pp. 643-660). John Wiley & Sons.
- McLean, G. N. & Jiantreerangkoo, B. (2020). The role of national HRD in an era of COVID-19. *Human Resource Development International, 23*(4), 1-9.
- McLean, G. N., Kuo, M. H. C., Budhwani, N. N., Yamnill, S., & Virakul, B. (2012). Capacity building for societal development case studies in human resource development. *Advances in Developing Human Resources, 14*(3), 251-263.
- Merriam, S. B. & Baumgartner, L. M. (2018). *Learning in adulthood: A comprehensive guide* (4th ed.). Jossey-Bass.
- Morris, T. H. (2019). Self-directed learning: A fundamental competence in a rapidly changing world. *International Review of Education, 65*, 633-653.
- Reinhold, S., Gegenfurtner, A. & Lewalter, D. (2018). Social support and motivation to transfer as predictors of training transfer: Testing full and partial mediation using meta-analytic structural equation modelling. *International Journal of Training and Development, 22*(1), 1-14.
- Seijts, G. & Milani, K. Y. (2020). The myriad ways in which COVID-19 revealed character. *Organizational Dynamics, 100765*. Advance online publication.
- Shaked, H., & Schechter, C. (2020). Systems thinking leadership: New explorations for school improvement. *Management in Education, 34*(3), 107-114.
- Sparrow, D. (2020). *The ripple effect*.  
<https://www.prioritylearningresearch.com/articles/TheRippleEffect>
- United Nation Department of Economic and Social Affairs (2019). *Key trends (2000 - 2019)*. <https://migrationdataportal.org/themes/international-migrant-stocks>
- Wener, J. M. (2017). *Human resource development: Talent development*. Cengage Learning.
- Yale University (2020). *YaleGlobal Online*. <https://yaleglobal.yale.edu/content/world-population-2020-overview>
- Yorks, L. (2014). Developing strategic mindsets in HRD: Toward an integral epistemology of practice. In N. E. Chalofsky, T. S. Rocco, & M. L. Morris (Eds.) (pp. 590-604). *Handbook of human resource development*. John Wiley & Sons.
- Yorks, L., & Nicolaidis, A. (2012). A conceptual model for developing mindsets for strategic insight under conditions of complexity and high uncertainty. *Human Resource Development Review, 11*, 182-202.