

重要國際組織推展終身學習之比較

黃月純

【摘要】

終身學習成為耳熟能詳的名詞，不過是近十餘年的事，然而其思想約在三十年前即已萌芽，諸如終身教育（lifelong education）、永續教育（permanent education）與回流教育（recurrent education）等說法，其實就是蘊含著終身學習的想法與哲學理念。終身學習成為國際上重要的政策議題則開始於1972年聯合國教科文組織（UNESCO）的法爾報告書《學會發展》（Learning to Be），宣揚終身教育應為教育的最高指導原則，經濟開發暨合作組織（OECD）則以回流教育（recurrent education）的面貌，在1973年促成許多歐洲國家採行帶薪教育假的政策（paid education leave）。1970年代若是終身學習觀念的萌芽階段，1990年代無疑的是終身學習理念的發展階段，許多終身學習的討論再度出現，成為國際組織與各國政府間最炙手可熱的政策議題。本文的主要目的即在探究1990年代以後主要國際組織如何推展終身學習，採用比較的觀點以分析其異同，獲得終身學習未來發展趨勢，以做為台灣制訂終身學習邁向學習社會相關教育政策之參考。

關鍵字：終身學習、聯合國教科文組織、經濟開發暨合作組織、歐盟

壹、前言

終身學習成爲耳熟能詳的名詞，不過是近十餘年的事，然而其思想約在三十年前即已萌芽，諸如終身教育 (lifelong education)、永續教育 (permanent education) 與回流教育 (recurrent education) 等說法，其實就是蘊含著終身學習的想法與哲學理念 (Raggatt, 1996)。終身學習成爲國際上重要的政策議題則開始於1960年代末期與1970年代早期，歐洲議會 (The Council of Europe) 於1970年提出《永續教育》(education permanente)，1972年聯合國教科文組織的法爾報告書《學會發展》(Learning to Be)，宣揚終身教育應爲教育的最高指導原則，經濟開發暨合作組織 (OECD) 則以回流教育 (recurrent education) 的面貌，在1973年促成許多歐洲國家採行帶薪教育假的政策 (paid education leave) (Hasan, 1996; Sutton, 1996; Murphy, 1999)。然而，這種解放學校教育的開放觀念與終身都應持續不斷學習的理念，在1970年代後期與1980年早期的經濟衰退與失業率高漲時期，顯得十分耗費成本與理想化，因而「終身的學習」思想曾經銷聲匿跡了一段時間 (Hake, 1999a)。

1970年代若是終身學習觀念的萌芽階段，1990年代無疑的是終身學習理念的發展階段，許多終身學習的討論再度出現，成爲國際組織與各國政府間最炙手可熱的政策議題 (Sutton, 1996)。特別是1996年可以說是開花結果的一年，包括OECD會員國的教育部長會議，在1996年提出一份公報指出應該促進終身學習成爲人人共享的實際，並發表《全民終身學習》(Lifelong Learning for All) (OECD, 1996)。歐盟 (EU) 則於1995年發表了終身學習年白皮書《教與學：邁向學習社會》(Teaching and Learning: Toward the Learning Society) (CEC, 1995)，並將1996年訂爲歐洲終身學習年 (European Year of Lifelong Learning)。UNESCO也在1996年由其所屬的二十一世紀國際教育委員會 (International Commission on Education for the Twenty-first Century) 發表《學習：寶藏蘊藏其中》(Learning: The Treasure Within) (UNESCO, 1996) 報告書，揭諸人類在面對二十一世紀時，應該將教育當作社會與個人發展的核心來重視，並且倡導終身的學習才能掌握通往二十一世紀的鑰匙。

國內推動終身學習運動與世界國際組織的教育改革發展潮流相一致，可

從民國85年行政院教育改革委員會總諮議報告書中了解，它明確提出我國未來教育改革的目標為：教育鬆綁、帶好每一個學生、暢通升學管道、提升教育品質，及建立終身學習社會。並且強調推展終身學習的理念，不僅能夠重建社會的價值，而且可以合理解決目前的教育問題（行政院，1996）。之後教育部於86年提出「推展終身教育，建立學習社會」中程計畫（教育部，1997），繼續推動相關政策促成民眾終身學習的習慣，並訂定民國87年為終身學習年發表「邁向學習社會」白皮書，期望落實終身學習社會的建構。

因此，推展終身學習不僅是世界各重要組織與國家間的政策議題，它也成為我國發展教育政策中的核心原理原則，其影響層面相當廣泛且深遠。本文的主要目的即在探究1990年代以後主要國際組織如何推展終身學習，採用比較的觀點以分析其異同，期經由了解終身學習未來發展趨勢，以做為台灣制訂終身學習邁向學習社會相關教育政策之參考。筆者在研覽世界各重要國際組織推展終身學習的文獻之後，主要擇定聯合國教科文組織（UNESCO）、經濟開發暨合作組織（OECD）與歐盟（EU）為本研究的標的，主要原因為：

第一，該組織會員國眾多具有代表性，其推動的力量與影響深遠。

第二，組織運作與規模龐大，具有專責推動終身學習與教育的部門。

第三，皆於1996年出版重要終身學習報告專書，具有提供會員國準則、行動綱領與宣示的效果。

第四，除了重要宣示之外，都有具體落實的策略來宣揚終身學習理念與提供會員國實際的協助。

本文首先針對上述三個國際組織作簡要的介紹，並探討其推展終身學習的主要情形，第二部分則主要以其1996年所提的報告書作為比較分析的重要文獻，申論的比較點主要從以下幾個方面進行討論：1.倡導終身學習的發展過程；2.推展終身學習的原因；3.建構終身學習的主要內容；4.推動終身學習的具體策略。第三部分則綜合比較異同的結果與趨勢，歸納對我國發展終身學習社會的啓示。

貳、聯合國教科文組織、經濟開發暨合作組織 與歐盟推動終身學習的發展情形

聯合國教科文組織與經濟開發暨合作組織推動終身學習的歷史可以追溯到1960年代。由1992年馬斯垂克條約（The Maastricht Treaty）生效後成立

的歐盟，推動終身學習的歷史相較之下較短。然而前兩者在促進終身學習的角色上，扮演國際宣示意義大於實質，相對於歐盟在掌握會員國教育制度的革新上，似乎更有著力的空間。以下介紹這三個國際組織推動終身學習的發展情形，主要從推動機構、歷史脈絡與推動終身學習的貢獻分述之。

一、聯合國教科文組織（UNESCO）

聯合國教育、科學與文化組織（UNESCO）創設於1946年第二次世界大戰後，隸屬於聯合國組織之下掌管教育、科學與文化等領域的專門機構，其下設有四個教育學術與科技機構，即瑞士日內瓦（Geneva）的國際教育局（International Bureau of Education, IBE）、法國巴黎（Paris）的國際教育計畫研究所（International Institute for Educational Planning, IIEP）、俄羅斯莫斯科（Moscow）的教育資訊科技研究所（Institute for Information Technologies in Education），以及德國漢堡（Hamburg）的教育研究所（UNESCO Institute for Education, UIE），其中於1951年設立的UIE主要為發展學校教育以外的學習與教育。尤其是近年來UIE的研究重點更在於終身學習的實務推廣與學術研究。以下介紹其推動終身學習的主要任務與目標。

（一）專責推動終身學習的教育研究所（UIE）

在1960年代一般人將教育的範圍局限在正式化的機構如幼稚園、學校、學院或大學是相當正常的認知，即教育等同於學校的觀念。在UIE的創設演講上，蒙特梭利即明確指出UIE設置的理由是「為開創一條新的教育途徑，使教育成為人類生命的內在支柱……學校並不同於教育」（UIE, 1997: 21）。具體而言，UIE的宗旨在於提升不管任何年齡（從出生開始）的學習權利，學習不應被視為兒童或青少年的專利，學習與教育應被視為終身的歷程（lifelong process）。

UNESCO的1995-1998年中程策略與1998-1999年的計畫方案，即明確指出其未來目標為「永續人類發展、終身學習與和平」（Hake, 1999b），為達成終身學習目標，由UIE主導在未來四年，必須完成三項優先任務，從中可以了解UIE推展終身學習的最新工作內容（UIE, 2000）：第一項任務為追蹤第五屆國際成人教育研討會（Fifth International Conference on Adult Education）的後續工作（follow-up），包括追蹤會員國實踐「成人學習漢堡宣言」之建議等，扮演催化者與規範者的角色。第二項任務是增強會員國國民終身學習的能力，促進全民學習權利的發展，以及督導會員國充分提供成

人學習機會。第三項任務為分析邁向終身學習的教育制度之轉型策略。UIE的主張為學校教育只是人生廣泛學習過程的起始階段，繼續與終身的教育以及變動不居的學習環境，在未來的社會將比起始階段的學校教育更具有影響力。從上述分析，可以了解UIE是一個扮演推動終身學習的重要機構。以下從歷史脈絡的觀點，來敘述UNESCO推展終身學習的情形。

(二) UNESCO推展終身學習的情形

國際上最早倡導終身的教育理念首推聯合國教科文組織（UNESCO），唯「終身教育」這個名詞的出現，主要還是拜成人教育發展脈絡的需要（Jarvis, 1988）。當第二次國際成人教育會議在1960年的加拿大蒙特利爾（Montreal）召開時，會中共同的呼籲就是應該為成人教育尋找一個更開闊的教育脈絡，足以使成人教育在這個名詞之下產生延續性與發展性。後續於1965年12月召開的發展成人教育國際會議中，來自主席保羅林格蘭（Paul Lengrand）所發表的永續教育報告書（education permanent），首次建議UNESCO支持終身教育的觀念（Hasan, 1996; Sutton, 1996）。之後由於1968年的法國學生暴動，以及國際上對高等教育的批評浪潮升高，因此為回應教育改革的呼聲，UNESCO秘書長Rene Magueu成立了國際教育發展委員會（The International Commission on the Development of Education），並指定愛德嘉法爾（Edgar Faure）擔任主席，於1972年第三屆東京國際成人教育會議前發表了法爾報告書《學會發展》（Learning to Be），強調終身教育應為教育最高指導原則，並以終身教育為思想主軸提出二十一項教育改革與發展的建議（Faure, 1972）。

1975至1977年間UNESCO則召開一系列有關探討終身教育的研討會，會議主題包括「從終身教育看教育內容」、「從終身教育的觀點看教師以外人員對教育活動的貢獻」，以及「使終身教育成為大學正規活動的一部分」，這些會議的討論可以看出UNESCO已將終身教育融入到教育的一般領域來探討（黃富順，1995）。另外在1970年代由UIE所主導的兩項重要研究計畫，也奠定了「終身教育必須形成一個體系」的重要性。一是由戴夫（R.H. Dave）主持的國際合作研究計畫，針對終身教育的意義與理論基礎進行系統化的探討，提出《終身教育的基礎》（Foundations of Lifelong Education）研究報告。二是由克羅普雷（A.J. Cropley）所主持的研究並主編《邁向終身教育體系》（Towards a System of Lifelong Education），研究中以終身教育時間歷程、涵蓋範圍與人之發展本身就是一個系統的發展歷程為主要三個面向，提出終身教育應被當作一個完整的「體系」加以探討（胡夢鯨，

1997)。1970年代終身教育理念已由倡導的階段邁入理論發展與建構的階段，唯此時的理念倡導與發展尚停留在促進政府或國家機制提供教育機構與機會的層次上，教育改革的建議也多是指正規教育體系與制度的層面。

1980年代世界各國面臨經濟危機與失業率升高的窘境，根據UNESCO的調查，各國在傳統式與機構式的成人教育有大幅銳減的情形，連帶的也減弱了以公共支援終身教育的意願（Belanger, 1995）。此時因應社會變遷與經濟危機的需求，社會上的成人產生主動強烈的學習需求，民間的成人教育發展出多樣性與多元性，此時UNESCO似乎也發現由政府機制提供的終身教育，不如倡導主動性與以個人層面為主的「學習」，更能發揮促進社會進步的動力，也較能不受政治與政府財政的影響。1985年第四屆在法國巴黎舉行的國際成人教育會議，延續「學會生存」的議題，倡導「學習權是天赋人權的一種，是人人都應該擁有的權利」（The Right to Learn），強調「學習」對個體發展的關鍵性（Learn is the key word），揭櫫「學習權」包括讀與寫的權利、擁有教育資源的權利，與發展個體與團體效能的權利等，並通過「學習權是每一個人的權利」決議案，使得學習權如同天赋人權般宣告，迅速在國際間宣揚開來，蔚為一股學習運動的潮流（UNESCO, 1985; UIE, 1997）。

UNESCO從1990年代更加強關注學習的影響力，從1990年在泰國舉辦的「全民教育：滿足基本學習需求」（World Conference on Education for All: Meeting Basic Learning Needs）開始，幾乎每年都有相關的會議討論。尤其是1996年由其所屬的二十一世紀國際教育委員會所公布的《學習：寶藏蘊藏其中》報告書，揭櫫教育是必要的烏托邦，以及教育必須達成四種基本學習能力，即學會認知、學會做事、學會共同生活與學會發展，並針對二十一世紀的來臨指出教育雖非是萬靈丹或是魔術奇蹟，卻是開發人類發展的主要手段，也是降低貧窮、社會排除、忽視、壓迫與戰爭的重要方法。在新世紀的開始，這本報告書揭示教育是一個持續不斷增進知識與技能的過程，能夠帶來人類永續的發展並能促進個人、群體與國家間的和平關係（UNESCO, 1996）。

終身學習的思潮在二十世紀末成為UNESCO大力推動的教育原則，也是為人類指引一條邁向下一世紀應該擁有的教育準備。1997年第五屆在德國舉辦的國際成人教育會議，更以成人學習：一把開啓二十一世紀的鑰匙（Adult Learning: A Key for Twenty-first Century）為主題，發表了成人學習漢堡宣言（The Hamburger Declaration）以及成人學習未來議題（Agenda for Future）等重要宣示。具體的重點包括成人識字教育與基本教育是個體實踐

終身學習的第一步，也是基本人權的教育，為達到終身學習的可能實現，有必要結合政府各部門間的合作與參與，不是教育部可以獨立推動。另外具體建議會員國們應至少分配6%的國民生產毛額（GNP）在教育事務上，並呼籲由推動每天一小時的學習（one hour a day for learning）運動來促成終身學習的習慣與文化（UNESCO, 1997; 黃月純, 1998）。在進入二十一世紀前夕，UNESCO更進一步推出「學習無邊界：為終身學習建構開放學習社區」（Learning Without Frontiers: Constructing Open Learning Communities for Lifelong Learning）的計畫，這個方案的目的是為了強調學習在社會發展中不可或缺的地位，以及如何增進個體選擇與積極參與建構一個完全屬於學習者的學習社區之能力（UNESCO, 2000）。

（三）UNESCO的貢獻

從以上分析可以了解UNESCO對終身教育、終身學習以及學習議題的推展不餘遺力，它的影響不僅擴及會員國，對全世界而言亦同樣重要，其貢獻歸納如下：

- 1.設有專責推動終身學習的學術研究機構-教育研究所，扮演促進國際學術研究的交流，以及財政支援終身學習研究計畫的角色，再則對各會員國執行各項相關終身學習建議與決議案的追蹤與規範，更具有落實各政府終身學習政策的效果。
- 2.定期召開國際成人教育會議與相關教育會議，公開宣示「學習權」、「全民基本學習需求」與「成人學習是通往二十一世紀的鑰匙」等呼籲，喚起全世界對終身學習的關注，具有意識喚醒的作用。
- 3.各類專書、報告的出版與歷屆國際會議的會議手冊等，常常被翻譯為數十國語言並發行全世界，如《學會生存》、《學習：寶藏蘊藏其中》、成人學習漢堡宣言（Declaration）與成人學習議題（Agenda）等重要宣示與準則，具有提供各國推動終身學習的理論、原理原則與行動策略的基礎。
- 4.引領國際教育發展的潮流與趨勢，從研究終身教育的理論基礎與體系到倡導終身學習的習慣與文化，可以看出UNESCO在理論的發展與實踐上，能夠順應國際社會發展的潮流，適時提出符合社會、經濟與個人實現的新觀念。

二、經濟開發暨合作組織（OECD）

OECD的會員國截至1998年止共有29國，它是由創始會員國於1960年在巴黎共同簽署合約而成立，創始國包括大部分的北歐、西歐，以及美國與加拿大等開發國家，1960年代以後加入者有日本、芬蘭、澳洲、紐西蘭與墨西哥，1990年代陸續加入者有東歐的捷克、匈牙利與波蘭，以及亞洲的韓國，歐盟的委員會亦參與OECD的部分工作。OECD組織成立的目標與其名詞相符，是為促進會員國之經濟發展進而對世界經濟有所貢獻。直到1968年主管教育的部門才正式成立即教育研究與革新中心（OECD, 1998）。

（一）教育研究與革新中心（CERI）

教育研究與革新中心（Centre for Educational Research and Innovation, CERI）近三十年來一直是負責推動與整合OECD各會員國的教育研究與對話。CERI的運作是由包括29個OECD會員國的代表所組成的理事會（Governing Board）來負責，此一中心設置於法國巴黎，致力於提供工業化國家有關教育制度新趨勢的資訊傳播與討論，它主要的目標（CERI, 2000）：在於鼓勵各會員國間教育研究、政策方案與教育實務的聯繫、豐富國際間教育新趨勢的知識傳播、積極促進教育研究學者、實務工作者與政府官員參與跨國家的討論。

CERI推動教育工作所運用的方式包括：

1. 結合中心人員與其他世界知名的專家，從事重要教育議題的研究。
2. 舉辦研討會與國際會議，發展與傳播重要教育發現。
3. 協助發展國際性教育指標。
4. 籌辦OECD教育部長會議，提供教育資訊的討論與促進教育新趨勢的推廣。

CERI最重要的常態任務，包括製作與分析相當知名的教育概覽（Education at a Glance-OECD Indicators）與教育政策分析（Education Policy Analysis）。在推動終身學習方面，則以1970年代研究與倡導回流教育理念，與1990年代提供教育部長會議有關「全民終身學習」觀念等教育新趨勢最具深遠之影響。

（二）OECD推展終身學習的情形

1970年代的經濟開發暨合作組織（OECD）力倡回流教育（recurrent education），並展開對終身學習的研究。CERI在1973年出版的《回流教育：

終身學習的一種策略》(Recurrent Education: A Strategy for Lifelong Learning)，對「回流教育」所做的定義為：回流教育是所有強迫或基礎教育後的一種綜合性教育策略，其主要特徵在於以一種輪替的方式將教育分配到人生全程中。國內學者黃富順教授認為此一定義包括兩種與終身學習相關的要素，第一，回流教育支持將強迫教育後的教育活動擴展到個體的一生，是一種終身教育的原則。第二，它提出一種有組織的終身學習架構，在此架構中，承認教育（有組織的學習）與其他社會活動（偶發的學習活動）能作輪替（黃富順，2000）。直到今日回流教育的終身學習色彩不會稍減，如van der Zee（1996）指出回流教育是一種完整的重新建構教育制度的策略，在個體人生全程以一種回流的方式將學習分配到各個階段。因此，回流教育事實上就是蘊含終身學習的想法與理念，也是一種終身學習的策略與方式。

直到1990年代初期OECD才正式以生命全程的觀點來規劃教育與訓練之政策。1992年的教育部長級的會議就針對「高品質的教育」與「全民學習機會」作為討論的議題，之後並發佈《全民的高品質教育與訓練》(High Quality Education and Training for All)報告書，明確指出未來OECD會員國應努力達成的11項教育與訓練的目標(OECD, 1992)，其中與終身學習相關的議題包括：基礎教育與訓練扮演關鍵的角色，以確保終身學習高品質的開始、以生命全程的觀點規劃高品質的教育與進修管道、教育是全民的權利，而且應以缺乏教育機會者優先、繼續降低文盲人口、增進國際層面的教育合作與交流，如跨國的比較、教育資格的相互承認與轉換、人力資源的交換等。

「學習」正式成為OECD部長級會議討論的焦點，則開始於1996年的議題：促成終身學習成為全民共享的實際(Making Lifelong Learning a Reality for All)，並且呼籲會員國採取多項行動策略，來開啓每一個人終身學習的新紀元(OECD, 1996)。從回流教育到終身學習的倡導，OECD的秘書長Johnston (Secretary-General of the OECD, 1998)指出終身學習並不同於「回流」訓練課程，其中「學會如何去學」(learning to learn)是終身學習真正要把握的重點，也是所有教育的開始。他也指出未來終身學習思潮面臨的若干挑戰，包括學習機會的分配不均、失業與薪資差距愈來愈大，中小規模企業的員工進修機會不若大公司的員工、通常婦女的學習機會與管道少於男性等，值得會員國加以關切。

(三)OECD的貢獻

OECD的會員國雖然僅有29個開發國家，但是它在教育領域的貢獻卻擴及世界各國，從以上分析它的主要貢獻為：第一，長期發展國際性教育指標，

提供教育比較、分析與參考的價值，使得各國在制訂教育政策時能夠了解世界教育趨勢影響深遠。第二是在1970年代揭櫫「回流教育：終身學習的策略」，開創成人於傳統教育終結後，應該與生活中各種活動輪替而繼續接受教育的新思想。後續於1990年代倡導「全民終身學習」(lifelong learning for all)是一種權利一種享受，進一步指出二十一世紀的教育願景。第三，以舉辦教育部長會議的方式，提供教育資訊的討論與促進教育新趨勢的推廣，能夠直接喚醒政策制訂者的重視，具體發揮教育理想的實踐效果。

三、歐盟(EU)推動終身學習的情形

如果從歐盟正式成立的1992年開始算起，歐盟(EU)推動終身學習運動的歷史並不長。然而在歐盟的前身，即依1986年通過的單一歐洲法(The Single European Act)所成立的歐洲共同體(European Community)組織，就開始對其會員國進行教育的整合與聯繫，其假設是當單一市場機制如果充分運作，市場中的人力、商品與服務將自由流動，影響所及將帶動快速的全歐勞動市場(pan-European labour market)的成長，屆時將使得歐盟中的各國青年人就業機會增加與範圍的延伸。影響所及，一方面受教育的地點將不受局限，另一方面會產生各國對年輕人擁有的不同教育體系的教育資格如何認定問題(Hake, 1999a)。因此，從歐盟成爲一個整合共同體的角度，有必要重新建構新的教育指導方針，來作爲全歐發展教育的一致原理原則。「終身學習」的觀念應運而生，在1990年代成爲歐盟規劃教育政策時的主要指導方針，所有的教育計畫與改革方案莫不以終身學習爲基本的規劃藍圖(Hake, 1999a; Murphy, 1999)。

1994年歐盟政府發表的《成長、競爭、就業》(Growth、Competitiveness、Employment)白皮書，就強調歐盟政府應該對教育與研究進行大規模的投資。根據《成長、競爭、就業》這本報告書指出，到了公元2000年歐洲在視聽與資訊社會中的科技革命趨勢下，將會有二百萬新的工作產生，而終身學習將成爲個體能否增進長期就業能力的基本條件，而且教育與訓練將扮演國家經濟成長的創新、競爭力的恢復與就業率提升的關鍵角色(Chapman and Aspin, 1997)。這份完全以經濟考量爲主的報告書，揭示了歐盟的整合有利於國際經濟舞臺上的競爭，但是必須以終身學習策略來保障個體的就業能力。接著在1995年發表了終身學習白皮書《教與學：邁向學習社會》(Teaching and Learning: Toward the Learning Society)，歐盟白皮

書則以歐洲整合後多元的社會情境，應該採取發展個體的人格、指導社會邁向團結、包容與了解文化差異的價值、促進不同文化族群溝通的能力、以及增進歐盟所有公民共同民主決策的參與能力為主要目標，而終身學習就是實現上述目標的策略（CEC, 1995）。歐盟政府推動終身學習邁向學習社會過程中最關鍵的一年，就是訂定1996年為歐洲終身學習年（European Year of Lifelong Learning）。《教與學：邁向學習社會》是第一本歐盟發佈有關教育與訓練的白皮書，歐洲終身學習年則是歐盟第一個整合歐洲與跨歐洲推動的大規模活動與計畫（Field, 1996; European Year of Lifelong Learning, 1997），歐盟並要求會員國據此原理原則，訂定相關政策與計畫來回應（Hake, 1999b）。

歐盟推動終身學習的歷史雖不長，但是推動的範圍、目標與策略較為明確，也有立法的過程作為推動的基礎。1992年歐洲聯盟條約（即馬斯垂克條約）的126條與127條（Articles 126 and 127 of the Treaty）就明定歐盟政府鼓勵會員國之間相互合作，共同發展高品質的教育，必要時歐盟政府負有支援與鼓勵其行動的責任，以及制訂職業訓練政策來支援與補充會員國的行動。這兩項條約後來成為歐盟訂定歐洲終身學習年的重要法律基礎，因為透過這個立法，歐洲部長會議（European Council of Ministers）提出歐洲終身學習方案，經過歐洲委員會（European Commission）與歐洲國會（European Parliament）的政策制訂與合法化過程，還必須整合與諮詢歐盟其他部門的意見，歐洲終身學習年的訂定與相關推動政策與行動才正式成形。雖然立法過程繁複，徵詢的組織眾多，卻較能達成要求會員國以終身學習為主軸，共同合作與聯繫一起朝向終身學習的目標（Hake, 1999a）。

整體而言，歐盟推動終身學習的過程具有幾項特點：第一，具有整合的政府機制與國會，透過立法扮演領導者的角色，另外會員國代表共同出席研擬政策，能夠具體落實政策的執行。第二，透過訂定「終身學習年」的宣示與報告書的公布，繼之推出各項宣導、研討會與活動，對於行銷終身學習予歐盟公民可以快速達到效果。第三，能夠具體提出推動終身學習的策略。終身學習白皮書第二部分即明確訂定行動綱領（Action Guideline），例如「知識認證制度」、「學分轉移制度」、「第二次機會學校」與「訓練基金」等具體的作法。

參、推展終身學習的比較

本節將依據上述三個國際組織推展終身學習的主要情形，作為分析比較倡導終身學習的發展過程中的相同點與相異點，接著以其1996年所提的報告書作為比較分析的重要文獻，申論的比較點則從推展終身學習的原因、建構終身學習的主要內容，以及推動終身學習的具體策略綜合比較異同。

一、倡導終身學習的發展情形

UNESCO、OECD與EU倡導終身學習的情形，有相似之處也有不同的地方。三者皆為國際組織，因此負有領導國際教育發展潮流與提供教育建議的責任與義務，但是推動的歷史、目標與對象有所不同，以下分項說明。

(一)相同之處

1. 領導國際教育發展潮流：UNESCO、OECD與EU三個組織在國際舞臺上具有舉足輕重的地位，其為人類進入二十一世紀的資訊社會，提出終身學習邁向學習社會的教育願景，頗能順應國際社會、文化與個體發展的脈動，從各國重要政府領導人與企業人士，無不將終身學習視為當然在談可見一般。因此重要國際組織對教育發展趨勢的領導，使得終身學習成為各國政府間炙手可熱的議題功不可沒。
2. 提供會員國教育改革建議：UNESCO以召開各項國際成人教育或教育會議的方式，將終身學習的意義、理論基礎與行動策略等，提供會員國實施終身學習與改革教育的參考。OECD則以召開會員國部長級會議的方式，直接討論教育改革與推廣教育新趨勢，能夠有效喚醒政策制訂者的重視，而EU則以終身學習年的公布與各項方案的推廣，直接將終身學習作為全歐規劃教育的基本藍圖。三者方式雖有不同，但是皆以終身學習為原理原則，要求會員國作為教育改革的主要方針。
3. 從終身教育、回流教育到終身學習：從1970年代探討「終身教育的基礎」、「邁向終身教育體系」、「回流教育」到1990年代「學習權」、「全民終身學習」、「學習：寶藏蘊藏其中」、「教與學：邁向學習社會」與「學習無邊界」，可以看出理論的演變過程是由強調政府機制主導與蘊含政府有義務的「教育」，發展到強調個體自主性學習與

個體有義務為其終身學習作規劃與努力的趨勢，三個國際組織推動終身學習的過程即呈現此種發展歷程。國內學者黃富順教授亦指出，1990年代普遍使用的「終身學習」字彙較以往「終身教育」，更重視學習者本身與學習可以以不同的方式在各種不同的情境中發生，以及學習活動的產生個人應負起責任等，顯然責任的平衡點有由政府轉移到個體主導的現象（黃富順，1998）。

(二)相異之處

1. UNESCO與OECD的推展歷史較長：終身學習於1960年代由UNESCO首先發軔，1970年代則有UNESCO的法爾報告書與OECD的回流教育-終身學習的策略報告書，使得終身學習思潮的傳播與宣導益形發展，到了1990年代兩者更積極將終身學習的理念具體化與行動化，而有學習權、全民終身學習與成人學習是一把邁向二十一世紀之鑰的呼籲，從理念的倡導、研究到落實理念為制度與行動，兩者的努力較為系統性也有歷史的發展脈絡可尋。嚴格講起來，歐盟推展終身學習的歷史較短，約從1990年代開始。
2. 歐盟的推展目標與對象較為明確：UNESCO與OECD以終身學習理念提供會員國教育改革與計畫的具體指標，屬於意識喚醒與政策宣示的成分居多，且多著重在終身學習資訊與研究趨勢的提供，其目標與對象為廣泛的會員國公民。歐盟的會員國為12國且有統一的貨幣與經濟市場，因此歐盟的公民基本上對歐盟組織具有某種程度的歸屬感，歐盟各項政策的行使對象也以歐盟公民為主，從歐盟白皮書的目標也可以看出這種情形：(1)對歐洲公民行銷終身學習理念；(2)反應終身學習意義；(3)檢視如何讓終身學習成為全體歐洲人民的事實（reality）（Cresson, 1996）。
3. 國際組織模式對政府組織模式的決策：UNESCO與OECD皆有專責的機構來對其會員國推展終身學習，運作的方式主要以提供教育參考做為會員國決策基礎為目的，並不直接行使規範與介入的方法，比較是以國際組織領導模式來促進國際間國際合作與交流。而EU的模式則較屬於單一政府型態，EU的會員國在達成政策的同意之後，往往必須採行一致的行動。因此，在終身學習政策討論、形成與落實策略的各項議題上爭論較多，常常無法獲得一致的同意，另外在政策制訂的過程尚需經過層層關卡的考驗，過程較為艱辛，但相對的執行情形也較為落實。

二、推展終身學習的原因

三個國際組織不約而同的在新世紀的來臨前推動終身學習，主要背景因素不外是人類對邁入二十一世紀應該有所準備，以便適應未來社會的變化，有人說二十一世紀的國際村充滿了極待克服的緊張對立；有人說人類將遭遇未來社會的衝擊，不一而足，綜合觀之就是指出未來社會的挑戰為何。另外，全球經濟競爭的強大壓力下，各組織皆認為參與全球經濟市場的人力，必須擁有不斷學習的能力與終身學習的意願。因此發展個體潛能以提升公民素質，也是推展終身學習的重要因素，唯三個組織推展終身學習的原因也有不盡相同之處以下分述之。

(一)相同之處

1. 因應未來社會的挑戰：UNESCO指出二十一世紀主要存在著七種極待克服的緊張對立，需要使用教育的手段使社會來了解這些問題，並設定目標來消除這些障礙個體潛能發展與社會整合的緊張情形（tensions），這七項緊張為：

全球與地方的緊張；普遍化與個別化的緊張；傳統與現代的緊張；長期與短期利益考量的緊張；競爭與公平機會的緊張；知識快速擴張與人類消化吸收知識能力的緊張；精神與物質的緊張（UNESCO, 1996）。

OECD則指出社會脈絡已經發生轉變，對教育而言是挑戰也是機會，這些轉變（changes）的趨勢包括：

……全球化趨勢與老化人口增加、資訊與傳播科技的發達、工作組織與就業型態的改變，以及家庭、社區、環境、休閒與生活型態的價值觀念等勢力的轉變，加速邁向後工業的資訊社會，同時在變化的過程中對社會的整合蘊含著危機（OECD, 1996）。

歐盟則認為歐洲社會的整合正處於轉型到新型態社會的階段，而隨著轉型過程的發展，未來將遭遇三大衝擊（impacts）：

第一為資訊社會的衝擊：由於資訊科技產業的發展，改變了工作的本質與生產組織的型態，影響所及至少產生了兩種效應，一是在生產過程中人的影響因素增加，但是從另一方面來講，個體在資訊進步一日千里的的工作網路中變得很脆弱。第二為國際化經濟的衝擊：一種經由電子傳輸的全球勞動市場即將形成，充滿自由移動的人力、商品與服務，雖然歐洲社會的整合使得歐洲公民在國際競爭舞臺上更為有利，但是必須靠教育與訓練的方案持續落實到一般民眾，否則很難保有經濟競爭力。第三為科技知識的衝擊：科技知識的發展是進步的象徵，唯科技傳播的不足與負面媒體的影響，使得人們雖從科技的進步獲益，但也產生了對它的誤解與許多延伸的文化與倫理問題（CEC, 1995）。

2.達成經濟發展的目標：全球化的結果，使國際組織或區域組織了解到全球市場的形成已是不可避免，這個市場非常競爭，需要高度的技術與具備新知識的人力。因此欲參與這個經濟市場人力必須不斷的學習，才可能確保在全球市場占有一席之地，也同時確保其公民生活的一定水準，因此推展終身學習就成為達成經濟發展目標的重要手段之一。

從比較理想色彩的UNESCO（1996）報告書中，我們可以看出經濟在社會發展中的角色：在科技進步與現代化的壓力之下，教育為達成經濟目的成為大部分國家的普遍要求……尤其是近幾年的繼續教育，特別設計以加速經濟的成長

若從經濟的角度檢視，OECD認為有兩個必須採取終身學習策略的理由。一是在知識經濟的時代，雇主對員工技能的要求不斷提高，二是科技快速發展，要求技能不斷更新和進步（Johnston, 1998）。因此，可以說OECD推展終身學習的經濟色彩十分濃厚。

歐盟終身學習白皮書（1995）也出現同樣的看法：在不斷變遷的經濟環境中就業是一個相當困難的問題，迫使教育與訓練不得不改變。因此，強調工作與就業議題應該成為設計教育與訓練策略的優先考量要件。

(二)相異之處

基本上，三個國際組織推展終身學習的原因可以歸納為三個要素，即因應社會的變遷、促進經濟的發展與個體自我實現，前兩者共同部分較多，在個人層次方面三者的強調略微不同，以下分述之。

1. UNESCO強調個人的潛能猶如寶藏必須加以開發：「學習：寶藏蘊藏其中」就是指出每個人被隱藏的潛能猶如被埋藏的寶藏，必須給予開展與啓發。「學會發展」則建議二十一世紀每一個人必須學會開發自己的潛能，運用潛藏的判斷力、創造力、記憶、與他人溝通的能力、領導能力等，這些潛能需要個體更多的自我認知能力來開展，而終身學習可以幫助個體來實現。
2. OECD強調經濟與社會的發展建基於有教養的社會人口：OECD推動終身學習的思潮主要原因是基於，無論是追求經濟的成長、社會與政治的整合，以及民主社會的全民參與，都有賴一群有教養的社會人口（a well-educated population），而終身的學習可以在以知識為主的社會中，有效地作為實踐提升人口素質目標的策略（Chapman and Aspin, 1997）。
3. EU強調個體必須擁有關鍵能力：歐盟白皮書指出為達成推展終身學習建立學習社會的目標，應使個體擁有兩項關鍵能力，一是從新工作的產生需要新的工作技能，因此必須使個體擁有持續的「就業能力」。另一項主要原因乃是歐盟的成員國來自多種族、不同經濟發展程度的社會，以及歐盟政府擔心失業率問題等，將造成社會功能失調的現象，諸如：社會衝突、排外心理、酗酒、濫用藥物與暴力。而解決這些錯綜複雜的社會問題，似乎唯有使歐盟公民具備「廣博知識的能力」提升素質外別無一途（CEC, 1995）。

三、建構終身學習的主要內容

由於UNESCO在建構終身學習的內容上，有比較充實的具體內涵，因此本節主要以UNESCO的內容為主，OECD的「全民終身學習」報告書則多敘述有關終身學習目標、障礙與策略，較少提到終身學習的內容為何。歐盟建構終身學習的內容，則可以從下一部分討論的終身學習策略了解。

(一)UNESCO以終身學習作為教育改革的指導原則

UNESCO報告書強調終身學習並不是一份教育改革的萬靈丹，但是確是

改革傳統教育制度的最高指導原則。因此，它指出各階段的教育改革如下（UNESCO, 1996）：第一，基礎教育部分是最為重要的，因為擁有基本教育的基礎，才能擁有終身學習的基本護照（passport to life），並且明確指出基礎教育應包括兩項基本要求，即擁有關鍵的學習工具（如識字、表達、數字能力與問題解決能力）與基本學習內容（如知識、技能、價值和態度）。基礎教育內容的設計，應該能激發兒童對學習與知識的愛好，以及發展兒童終身學習的渴望和機會。第二，中等教育是教育系統中的主要批評標的，中等教育也是青年人挫折來源的歸因對象，甚至離開中等教育階段的學生，也會面臨少量就學高等教育機會的挫折感受。為避免以上種種令人沮喪問題的解決之道，就是提供一個非常寬廣的多元學習型態機會。這個方案的實施，反應UNESCO相當關心的問題，即如何認可各種形式不同的能力，來降低學生的學術挫敗，以及避免年輕人有被社會排除，以及一生毫無前景的感受。第三，UNESCO建議在終身學習社會中，高等教育的角色應該超越高等教育為公眾服務，或是為就業市場服務兩者對立的邏輯，並給予大學更大的自主性，來扮演以下幾項角色：

- 1.是學習機構與中心，學生可以進行理論的或應用的研究或教學。
- 2.是職業證照提供機構，結合高層次知識與技能，其課程與內容符合經濟發展的需要。
- 3.是終身學習的主要面談聚會中心，為希望發展知識、滿足學習欲望的成人開放。
- 4.是國際合作的領導中心，促進師生國際交流，以及確保經由國際專業交流，擁有最佳的教學環境。

(二)UNESCO主張學習是個體生存的手段

面對未來變動不居的社會，個體如何自處是一個相當重要的課題。UNESCO指出個體必須將學習當作生存的手段，因為終身學習的概念如同一把通向二十一世紀的鑰匙，它的範圍超越傳統的基礎教育與繼續教育，它的功能足以應付快速變遷的世界，它強調可以處理每日生活與工作所發生的新狀況之需求，滿足人們解決問題的唯一方法，就是使每一個人都能學會如何去學習。因此在終身學習的觀念下，教育的四個學習目標也是基本支柱為（UNESCO, 1996）：

- 1.學會共同生活（learning to live together），這個主張是希望經由發展了解他人、他們的歷史、傳統與精神價值，並在此基礎上，創造一個新的精神，承認相互依賴的重要性並能共同面對未來的風險與挑戰，

使得人們一起合作運用智慧、和平的方法來處理衝突。

2. 在學會共同生活的基本條件上，學會認知（learning to know）。因應科學進步的快速變遷以及經濟社會活動的新型態，學會認知的層次必須強調結合廣博的一般教育與具深度的一些選擇科目。
3. 第三個支柱：學會做事（learning to do），不只要求學會完成工作的職務而已，更甚的是它要求具備使人們能夠處理不可預測的問題、狀況的能力，以及在團隊中工作的方法。
4. 第四個支柱：學會發展（learning to be），它是1972年法爾報告書的主要論點。學會發展指的是在二十一世紀的每一個人，應學會運用更強的獨立與判斷能力，來達成個人的目標。每個人被隱藏的潛能猶如被埋藏的寶藏，個體應學會開展自我認知能力來啓發潛能。

UNESCO在建構終身學習的主要內容上著墨較多，除了詳盡指出如何以終身學習作為各類教育階段的改革外，更具體指出個體的終身學習內容為：學會做事、學會認知、學會與人共同生活與學會發展。

四、推動終身學習的具體策略

有關推動終身學習的策略方面，三個組織的推動情形以下分項說明之。

(一) UNESCO重點提示改革方向

UNESCO在推動終身學習的策略方面，屬於國際宣示的性質較多，因此提供給會員國的策略會從大方針來建議，比較不注重細節也不會提出具體的實施方案或計畫，基本上它呼籲運用正確的改革策略來進行教育革新，從以往歷史的教訓，過多的教育改革使得改革模糊了焦點，導致改革的失敗。因此此次以終身學習為主軸的教育改革必須掌握改革的方向（UNESCO, 1996）：第一，改革的成功需要長程思考與策略，因為以終身學習的觀念來主導教育制度是一種創新的作法，需要時間來承擔變遷；第二，需要整合在此過程中所有參與的團體。以往的經驗顯示，許多改革不是太激進就是太理論，完全忽視從經驗或過去的成就基礎上，來從事變革的可能性。尤其是教師、父母以及學生這些教育改革的核心人物，由於改革前的溝通不足、參與不夠，往往使他們在教育改革中迷失了方向，失去接受與執行改革的意願。第三，教育分權化的改革方式，從上而下或從外部而來的教育變革也會走向失敗的命運。許多國家教育改革成功的例子，都是從地方性社區、父母與教師發起，並經由持續不斷的對話相互支援，以及來自外界的財力、科技或專

業的協助。因此，地方社區在成功的改革策略中，居於相當關鍵的角色。從這個角度而言，社區將為自己的發展負起更多的責任，並能學習去尊重教育扮演達成社會目標與增進生活品質的角色。因此，分權化使得教育組織得以擴大其責任、增加革新的幅度。

(二) UNESCO 重視國際合作

由於UNESCO扮演整合各國教育改革的角色，因此會注重擴充國際間的合作，訴諸國際行動來開發人人終身學習機會，尤其是落後國家的終身教育計畫包括：制定政策加強鼓勵婦女的教育、在發展援助的款項中訂定至少全部額度的四分之一分配於教育、發展「教育債交換」(debt-for-education swaps)來彌補因為降低公共投資教育的政策所引起的不利效應、新「資訊社會」的科技應該廣泛傳播介紹，避免造成富裕國家與貧窮國家再次的差距，並且以建立「夥伴關係」(partnership)的方式來達成上述提案，而非使用「援助」(aid)的方法(UNESCO, 1996)。

(三) OECD 重視經濟效益的策略

OECD呼籲會員國採取四項行動策略，來開啓每一個人終身學習的新紀元(OECD, 1996)，除了第一項為弱勢兒童族群的建議外，其餘都是以在工作中如何學習為基本的建議策略(learning in the workplace)：包括(1)強化終身的學習基礎，特別是為不利兒童來擴充兒童教育的入學機會，活化學校以及支援其他正式與非正式學習方案的發展。(2)促進學習與工作間的連結，可以經由建構互通的路徑和通道使得教育、訓練和工作能更有彈性的流動，以及經由評估和承認個別的技能 and 能力的機制來使學習與工作能夠產生實際的聯繫。(3)各種學習機會提供機構，包括政府應該重新思考他們的角色與責任。(4)創造個體、雇主與提供教育與訓練機會的機構，投資終身學習的誘因。

(四) 歐盟強調會員國間的合作，提出較具體的策略

相較於UNESCO與OECD在推動終身學習策略方面，以建議與指示多於實際的行動，歐盟則能提出具體的行動綱領(Action Guideline Proposals)與策略(CEC, 1995; 林清江, 1997; 吳明烈, 1998)：

1. 鼓勵獲得新知：社會應建立各種誘因鼓勵學習，促成終身學習的動機與意願，據此，白皮書進一步提出三項行動建議：一是建立「知識認證制度」(knowledge accreditation system)協助社會成員在獲得正式學校文憑外，也能獲得學習其他知能的證書。為利於建立此種制度，有必要要求歐洲各國界定「關鍵技能」(key skills)，推動「個人技能卡」(personal skills cards)。二是建立「學分轉移制度」

- (European Credit Transfer System-ECTS)，以便歐洲的學生、受訓者、教師及研究者，皆能充分的學習流動。三是增進多媒體教育軟體的廣泛開發與應用，以便提升學習效能。
2. 拉近學校與企業機構的距離：主要有兩個方案來實施，一是發展學徒訓練中心 (apprenticeship-trainee centres) 促進學徒訓練的流動性，二是改進職業訓練與進階體系。
 3. 擴大教育參與的層面，照顧不利族群：為有效達成歐洲社會的整合，必須提升部分不利族群人口的素質，這些人包括沒有資格文憑的年輕人、老年工作者、長期失業者與重新進入就業市場的婦女。對這些人而言，為使其適應社會需要提供他們學習的機會，白皮書提出下列兩項建議，一是設立「第二次機會學校」(second chance schools)。二是發展歐洲志願服務體系 (European Voluntary Service Scheme)，鼓勵年輕人在其他歐洲國家或前往開發中國家，從事救濟事業或人道關懷的活動。
 4. 精通三種語言：有鑑於全歐單一市場的形成，勞動力、商品與服務將自由流動，精通數種語言便成為歐盟公民就業的有利條件。據此白皮書提出鼓勵歐盟公民除了本國語言外應具備另外兩國的語言能力，以及頒與「歐洲品質商標」(European quality label)，獎勵推展語言學習表現優秀的學校。
 5. 兼顧資本投資與訓練投資：歐盟指出訓練不是一種支出而是投資，因此企業界與個人都應該籌備「訓練基金」(training fund) 來投資於本身的訓練，尤其是技能的投資是維持企業競爭力與個體就業能力的關鍵因素。

基本上，三個國際組織在推動終身學習的策略上，因為屬性不同，所運用的策略也不盡相同。UNESCO與OECD兩者屬於國際組織性質，因此推動的策略也較相近，主要強調整體地球村的國際合作。歐盟則較重視會員國間的合作與交流，並且以領導者的角色規劃系統性的具體策略。

五、評 論

依據上述的分析，三個重要國際組織在未來新世紀大力倡導終身學習，不但順應世界發展潮流也產生了相當大的迴響，唯尚有幾項值得省思之處：

(一)發展方向由人文關懷到經濟掛帥

加拿大成人教育學者Rubenson (1997, 轉引自林振春, 1997; 何青蓉, 1998) 主張, 依據歷史發展脈絡, 歷來終身學習的理念可以歸納為兩代不同的思想。第一代終身學習理念以UNESCO發表的法爾報告書為主導觀念, 強調傳統的人道主義與烏托邦思想, 其焦點為如何創造一個「終身學習系統」以縮減社會中教育的差距, 然而終因其觀念太過烏托邦與革命性, 因此在作為實踐的策略上, 從來沒有受到嚴肅的對待。1990年代終身學習思潮再度流行, 正好因應工業化世界面臨的經濟與社會困境, 產生第二代的終身學習, 而其意識型態為經濟學的世界觀、植根於新自由價值體系、尊重市場法則與不重視平等的問題。Boshier (1997) 也指出終身學習思潮的演變, 從新馬克斯主義或無政府主義的烏托邦式改革(法爾報告書)轉變到新自由學派、功能主義的改革(OECD), 代表的是全球化與高度資本主義的結果, 而公平承諾的議題被忽視。這種終身學習思潮的發展可以說, 一方面是國際組織推展終身學習時有意的引導所造成, 一方面或可說是國際組織受到政治與經濟至上的觀念所主導的影響後果。無論如何, 我們期許國際組織做為國際教育趨勢的領導者, 能夠兼顧人文的關懷與學習資源分配的公平性。

(二)忽略老人人口的終身學習需要

從三個組織所發表的重要報告書中, 可以看出基本上較強調學校正規教育與年輕族群這一代的終身教育。未來更多的成人、中年人、後中年人以及老年人的繼續學習需求和成長, 在高齡化社會中將日益重要。然而老人人口在不具經濟價值與生產力的前提下, 成為各重要國際組織推展終身學習的缺席者。在新舊文化交接與科技快速發展的衝擊之下, 高齡人口之終身學習需求應該非常強烈, 可惜論述不多。

(三)改革建議偏重學校正規教育

在知識主控的社會, 教育扮演知識的分配、更新與使用, 如何將更公平的學習資源分配給社會各階層的每一個人, 是教育的挑戰也是公平實踐終身學習的目標。尤其終身學習社會強調成人不斷繼續學習的重要性, 然而各重要國際組織的報告書多陳述如何進行體制內的學校教育改革, 與如何為成人增進工作所需的教育與訓練, 對於體制外的非正規教育、非正式學習與組織中的學習等教育資源的提供與改革, 則較無主張也無具體的策略(Field, 1996; Hake, 1999a)。

(四)忽略如何落實的問題

由於終身學習的實踐過程充滿了複雜性和異質性, 在推動終身學習時不

僅要釐清有關終身學習概念、價值和作法上的一些問題，還需提出如何真正落實終身學習策略，而此方面三個組織著墨不足，包括（Chapman and Aspin, 1997）：

- 1.如何經由終身學習的策略，實現每一個人共享的高品質教育與訓練目標。
- 2.在以知識為基礎的經濟中，如何實現終身的學習到參與的提高、促進高技能、高薪工作策略，以及克服阻礙經濟成長和工作機會成長的結構性障礙。
- 3.終身學習如何促進社會的團結（inclusion），永續發展與民主化的成長？
- 4.政策制訂者如何設計與管理有效率的終身學習教育和訓練策略？

肆、我國發展終身學習策略之前瞻（代結語）

當前我國社會在邁向開發國家的時刻，也面臨諸多挑戰諸如加強國家競爭力必須提升人力素質、經濟富裕過程中的人文關懷、資訊社會來臨的國際化趨勢，以及社會開放以後的個人發展（教育部，1998）。相對上述國際組織為解決二十一世紀的緊張對立、衝擊與轉變而推展終身學習運動，我國在各項教育改革與教育政策的制訂，除了因應社會的變遷也深受國際教育趨勢的影響。國內學者從政的楊國賜教授曾指出，我國在1990年代相關成人教育政策深受國外成人教育思潮與運動有關，其中UNESCO在1972年所出版的法爾報告書，將終身教育視為教育政策的主導觀念是相當重要的影響因素（楊國賜，1991）。民國87年所出版的「邁向學習社會」白皮書也同樣指出：歐盟1996年白皮書、UNESCO的「學習：寶藏蘊藏其中」，以及OECD的回流教育對我國制訂「推展終身教育，建立學習社會」相關立法的啓示（教育部，1998）。從上述比較國際組織推動終身學習運動的分析，未來我國以終身學習作為教育規劃藍圖的指標，宜把握下述幾項重點。

一、採用歐盟推展終身學習模式

終身教育與終身學習的談論已經遍佈全球，成為一項共同關注的焦點與教育改革的趨勢，我國前教育部長林清江先生推動終身學習不餘遺力，他曾

經指出歐洲國家採用較系統化的策略，政府也扮演較明顯的領導角色來推動終身學習建立學習社會，我國在此方面的推動活動與政府扮演的角色，比較與歐洲型態相近，因此歐盟為1996年終身學習年所準備的報告書，可以提供具體的經驗與建議作為參考（林清江，1997）。事實上，從我國於民國87年所公布的「邁向學習社會」報告書，就不難看出其規劃終身學習的架構，與歐盟白皮書有多處相似之處。

二、保障全民終身學習權，達成終身學習全民化

終身學習強調個體規劃終身的學習的自主性，終身教育蘊含政府有義務性與責任來系統規劃教育制度。但是強調終身學習不是指政府可以將學習擺到市場，任由個體來自由選擇，畢竟個體在社會中的能力與條件不同，所以終身學習不是要政府或機構放棄責任。相反地，政府有義務建構一個理想的終身學習體系，支持個人在一生中繼續學習與成長，而最根本的前提就是如同提供飲水與遮風避雨的屋頂——即維護每一個人的基本權利。因此全民學習權的保障仍成為終身學習運動關鍵所在，過去為了強調基本教育機會的均等，而有基本教育全民化的要求與政策，出現初等教育全民化（primary education for all）的口號，然後是要求中等教育全民化（secondary education for all），現在則逐漸有大眾高等教育（mass high education）或高等教育全民化（higher education for all）的呼聲與發展趨勢。邁入新世紀，教育的發展方向為因應未來社會的挑戰，即呼應國際組織實現全民終身學習權，最終目的就是達到終身學習全民化（lifelong learning for all）。

三、教師是推動終身學習促進學校教育革新的重要角色

UNESCO強調推動終身學習促進學校教育革新需要整合所有參與的團體。這是相當具有啓示性的觀點，以往由上而下（由教育部到學校）的教育改革已經使我們浪費了相當多的資源，政策的推動往往到了基層就產生了斷層，皆因為由政府與專家主導的改革，實際執行的教師並不了解。教師應該為教育改革的核心人物，由於改革前的溝通不足、參與不夠，教師感受到孤立，不僅是因為教學是一種比較個別的活動，更因為教育的崇高期待，以及一些不公平的批評往往直接針對教師而來。社會與教師之間、政府當局與教師會之間，有必要加強對話來化解教師的孤立與挫折感。再則，教師訓練的內容、

教師繼續教育的管道、教師地位的增進、教師參與不利與邊緣團體的機會，都是值得我們關心的議題。

四、建設統整的終身教育體系

雖然終身學習較重視個體自主性規劃自己終身的生涯學習計畫，但不表示政府應該放棄為個體開創各種學習機會的責任，尤其直接教育社會上的成人可以快速收到社會進步的效果。從歐盟推展終身學習的具體策略中，可以了解建構統整的終身教育體系，是政府的責任也是教育改革的方向，其中應該包括在我們教育體系中相當缺乏的如學習成就認證、成人外語能力的增進、彈性多元就學管道與多樣化進修機會等。到底統整的終身教育體系，應該達到何種境界，或許瑞典社會的條件可以作為政府施政的目標。Abrahamsson（1996）認為一個終身學習社會的教育體系至少應該具備下列幾項特徵，而瑞典社會已經具備如此的條件：1.青少年至少接受十一至十二年的學校教育；2.至少有四分之一的青少年繼續就讀高等教育；3.在高等教育就讀的學生中，約有二分之一年齡在二十五歲以上；4.有二分之一的成人參與有組織的成人教育；5.約有百分之八十的成人均屬就業中；6.四分之一的受雇者，參與雇主所提供的教育訓練活動。我國目前的教育狀況距離上述條件尚有一段距離，但是只要政府以此標準來建設統整的終身教育體系，一個終身學習的社會願景應該指日可待。

參考書目

- 行政院（民85）。教育改革總諮議報告書。台北：行政院。
- 何青蓉（民87）。學習社會與資訊網路，載於中華民國成人教育學會主編：學習社會。台北：師大書苑。
- 林清江（民86）。評一九九六歐洲終身學習年白皮書。成人教育雙月刊，37期，頁2-8。
- 林振春（民86）。第二屆國際成人教育學術暨期刊工作研討會記行。成人教育雙月刊，37期，頁23-29。
- 吳明烈（民87）。一九九〇年代兩項重要的學習社會報告書。成人教育雙月刊，42期，頁42-50。
- 胡夢鯨（民86）。終生教育典範的發展與實踐。台北：師大書苑。
- 教育部（民86）。「推動終身教育，建立學習社會」中程計畫。台北：教育部。

- 教育部 (民87)。邁向學習社會。台北：教育部。
- 黃月純 (民87)。1997國際成人教育會議漢堡宣言概要。成人教育雙月刊，42，頁38-41。
- 黃富順 (民84)。終生教育的意義源起與發展。台灣教育月刊，535，頁41-46。
- 黃富順 (民87)。學習社會理念的發展、意義、特性與實施。載於中華民國成人教育學會主編：學習社會。台北：師大書苑。
- 黃富順 (民89)。成人教育導論。台北：五南。
- 楊國賜 (民80)。當前成人教育政策與發展取向。成人教育雙月刊，3，頁7-12。
- Abrahamsson, K. (1996). Time Policies for Lifelong Learning. In A. C. Tuijnman (Ed.) *International Encyclopedia of Adult Education and Training*. Paris: Pergamon.
- Belanger, P. (1995). Adult Education and the Changing Role of UNESCO and of the UN Organization. In B. B. Cassara (Ed.) *Adult Education Through World Collaboration*. Florida: Krieger Publishing Company.
- Boshier, R. (1997). *Psycho-Cultural Factors that Facilitate and Inhibit the Deployment of Lifelong Education in Asian Countries*. 刊載於1997大學成人及推廣教育國際研討會，中正大學。
- CEC (1995). *Teaching and Learning: Towards the Learning Society*. Luxembourg: Commission of the European Communities.
- CERI (2000). *The CERI Homepage*. http://www.oecd.org//els/edu/ceri/old/els_ceri_new.htm
- Chapman, J. D. & Aspin, D. N. (1997). *The School, The Community, and Lifelong Learning*. London: Cassell.
- Cresson, E. (1996). The European Year of Lifelong Learning. *Adults Learning*, 7 (9), 215-218.
- European Year of Lifelong Learning (1997). *1996 European Year of Lifelong Learning*. <http://www.transcend.co.uk/EYLL/DEFAULT.htm>, or <http://www.dipoli.hut.fi/org/EYLL/eyll.html>.
- Faure, E. et al. (1972). *Learning to Be*. Paris: UNESCO.
- Field, J. (1996). The European Year of Lifelong Learning. *Adults Learning*. Feb. 131-132.
- Hake, B. J. (1999a). Lifelong Learning Policies in the European Union: Developments and Issues. *Compare*, 29 (1), 53-69.
- Hake, B. J. (1999b). Lifelong Learning in Late Modernity: The Challenges to Society, Organizations, and Individuals. *Adult Education Quarterly*, 49 (2), 79-91.
- Hasan, A. (1996). Lifelong Learning. In A. C. Tuijnman (Ed.) *International Encyclopedia of Adult Education and Training*. Paris: Pergamon.

- Jarvis, P. (1988). *Adult and Continuing Education*. London: Routledge.
- Johnston, D. J. (1998). Lifelong Learning for All. *The OECD Observer*, No. 214.
- Murphy, T. F. M. (1999). *Power and Knowledge in Education: A Critical Exploration of Lifelong Learning*. Northern Illinois University: Ph. D. Dissertation.
- OECD (1992). *High Quality Education and Training for All*. Paris: OECD.
- OECD (1996). *Lifelong Learning for All*. Paris: OECD.
- OECD (1998). *Education at a Glance-OECD Indicators*. Paris: OECD.
- Raggatt, P., Edwards, R. & Small, N. (1996). *The Learning Society: Challenges and Trends*. London: Routledge.
- Sutton, P. J. (1996). Lifelong and Continuing Education. In A. C. Tuijnman (Ed.) *International Encyclopedia of Adult Education and Training*. Paris: Pergamon.
- UIE (1997). *1997 Reference Point: The Four First International Conferences on Adult Education and Their Political, Social, Cultural and Educational Context*. Hamburg: UNESCO Institute for Education.
- UIE (2000). *The UIE Homepage*. <http://www.unesco.org/education/ui/institute.html>.
- UNESCO (1985). *Fourth International Conference on Adult Education: Final Report*. Paris: UNESCO.
- UNESCO (1996). *Learning: The Treasure Within*. Paris: UNESCO.
- UNESCO (1997). *CONFINTEA V-Index*. <http://unesco.uneb.edu/ui/confintea/declaeng.htm>.
- UNESCO (2000). *UNESCO Learning Without Frontiers Homepage*. <http://www.unesco.org/education/lwf/index.html>.
- Van der Zee, H. (1996). The Learning Society. In P. Raggatt, R. Edwards & N. Small, (Eds) *The Learning Society: Challenges and Trends*. London: Routledge.

The Comparison of Three International Organizations on the Development of Lifelong Learning

Yueh-Chun Huang

Abstract

This paper presents a comparison on the development of lifelong learning of three international organizations, namely, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization-UNESCO, the Organization for Economic Co-operation and Development-OECD and the European Union-EU. In the new millenium, lifelong learning strategies become an important idea that can be used to tackle the challenges, impacts and changes facing the emerging information society. This is unanimously agreed by the above three organizations. Following the comparison, several concerns are reviewed, and future implications for Taiwan are suggested.

Keywords: lifelong learning, UNESCO, OECD, EU