

# 從聯合國教科文組織的報告反思 臺灣教育

李仰桓

國家教育研究院教科書研究中心助理研究員

## 摘要

聯合國教科文組織「教育的未來國際委員會」於 2021 年提出《一起重新想像我們的未來：新的教育社會契約》報告，指出人類在與地球環境的關係、科技文明的關係以及人類彼此之間的關係等層面，皆遭遇了重大的挑戰，而往「不可持續」的方向不斷傾斜。為了阻止這樣危險的發展趨勢，報告呼籲全球重新思考教育的目的，為人類所有成員提供必需的知識和創新，來塑造奠基於社會正義、經濟正義和環境正義且邁向永續發展的和平未來。本文將說明此份報告對於人類生存危機的分析，以及對新的教育社會契約的設想。最後並以報告的建言為基礎，反思臺灣當前教育的發展。

## 關鍵字

聯合國教科文組織、教育的未來國際委員會、新的教育社會契約、人權教育、永續發展教育、臺灣教育

---

聯合國教科文組織於 1945 年成立後，致力於推動全球的教育事業。70 多年來，於世界局勢出現重要變化之際，該組織均提出全球報告，闡述在社會變遷的關鍵時刻，教育應該扮演的角色。至今為止，教科文組織共提出三份旗艦級的報告，前二份分別是 1972 年的《學習生存：教育世界的今日與明日》（*Learning to be: The world of education today and tomorrow*）與 1996 年的《學習：內在的財富》（*Learning: The treasure within*）。第三份，也是最

近一次的報告，為 2021 年由該組織「教育的未來國際委員會」(International Commission on the Future of Education, ICFE) 所提出的《一起重新想像我們的未來：新的教育社會契約》(*Reimagining our future together: A new social contract for education*)。這份報告由 ICFE 的主席，即伊索比亞聯邦民主共和國總統薩赫勒－沃克·祖德 (H.E. Sahle-Work Zewde) 帶領委員會歷時二年完成，因此以下將報告簡稱為《薩赫勒－沃克報告》。

《薩赫勒－沃克報告》提出之時，肆虐全球的新冠疫情於仍處高峰，強力挑戰著人類社會的生存韌性，每個人的生活都被迫大幅度的轉變。而除了疫情這個令人措手不及的災難之外，我們還有其他的危機：國際社會對氣候變遷的關注已有多年，但在應對上卻仍步履蹣跚；當前眾所矚目的生成式人工智慧在彼時尚未公開，但數位科技對人類生活帶來的迅猛影響已無庸置疑，尤其演算法所強化的政治分歧，為民主體制帶來嚴峻的挑戰。站在教育的立場，知識與學習是我們重燃希望與帶來變遷的基礎，但報告直言當前的教育並未達到世人原本的期待：「全球性的不平衡 (disparities)，以及重新設想學習的原因、方式、內容、地點和時間的迫切需要，意味著教育尚未能做到它可以做的，即協助我們形塑一個和平、正義與永續的未來。」(ICFE, 2021: 7) 為此，報告呼籲世人重新思考教育的目的，並形成新的「教育社會契約」(a new social contract for education)，藉以凝聚各方的心力，為打造新的教育一起努力。

《薩赫勒－沃克報告》主張，任何新的社會契約均需立足於人權賴以奠基的包容、公平、合作、團結以及集體責任和相互關聯等大原則；而這份契約，也應在以下兩個基础性原則的指導下運作：其一、應確保人人終身接受優質教育的權利；其二、應進一步奠定教育作為公共事業 (public endeavour) 與共同利益 (common good) 的地位 (ICFE, 2021: 2)。從此一原則性宣示可知，《薩赫勒－沃克報告》明確呼應聯合國人權教育的主張，肯認人權價值在教育中的核心地位。本文將簡介《薩赫勒－沃克報告》的建言，並對臺灣的教育實踐進行反思。

## 壹、地球面臨的危機

《薩赫勒－沃克報告》開宗明義便指出，人類當前正面臨一個關乎生死存

亡的重要抉擇：我們要繼續維持當前不可持續的路徑（unsustainable path），還是推動一個徹底的改變？當然，在世人的努力下，人類社會確實有所進展，例如貧窮的人口減少了，有愈來愈多的人可以接受教育，而科技的發展更帶給我們史無前例的便利。然而在進展的同時，我們過去曾經許下的承諾，包括珍視人性尊嚴、保障基本權利以及維護地球健康等，全都面臨了嚴峻的挑戰。報告因而認為，展現在我們面前的，是個進步與倒退並存的吊詭態勢，而不幸的是，整體趨勢基本上走向了難以持續發展的未來：

全球的貧窮狀況雖然有所下降，但國家之間的不平等不斷加劇。史上最高的生活水準與最嚴峻的不平等同時並存。氣候變遷與環境破壞威脅著人類與地球其他物種的生存。愈來愈多的人民參與公共生活，但世上許多地區的公民社會與民主體制遭受破壞。科技讓我們前所未有的緊密相連，但也同時帶來社會的割裂與緊張。全球性疫情則更加突顯我們的脆弱。（ICFE, 2021: 8）

具體來說，我們面臨的是一個多重而交疊的危機，這可以從幾個面向加以觀察（ICFE, 2021: 8-9）：

- 一、我們傾向於採用「短期內獲利以及過度消費主義式」的方式使用資源，從而背離永續發展的願景，加劇氣候災難與環境惡化。這樣的資源使用與「貪婪的個人主義、競爭性與缺乏同情心的社會特徵」關係密切，導致了「全球財富集中、極端的經濟不平等正在破壞社會的凝聚力。」換句話說，主流的資源使用模式不但傷害了地球的永續生存，也在人類社會之間造成深刻的裂痕。
- 二、正當我們極需加強團結合作，來因應不分國界、全球共同面對的危機時（如氣候變遷或疫情），「極權主義、排他的民粹主義與政治極端主義不斷出現」。具體而言，「仇恨言論、不負責任的傳播虛假訊息、宗教原教旨主義與排他性的民族主義被新的科技擴大與強化，最終被用來支持某些狹隘的利益」，嚴重衝擊了以「《世界人權宣言》所表達的共同價值為基礎的世界秩序。」
- 三、伴隨全球化與人口流動而來的強迫遷徙與流離失所，加劇了種族主

義、偏見、不寬容與歧視。這些對人性尊嚴的侵犯「充分表現了支配與控制，而非合作與解放的權力結構。」而在這個權力結構中享有特權和利益的人，往往會壓迫被他們視為威脅的群體。

四、數位科技的發展帶動前所未有的社會轉型，人類「創造、獲取、傳播、驗證和使用知識的方式」也激烈改變。這樣的變化有利於獲取訊息並開創新的教育途徑，但也伴隨諸多風險：「在數位空間，學習可能同時被窄化或擴大；科技可以提供新一層級的權力與控制，既可能帶來壓迫，也可能帶來解放；隨著臉部識別與人工智慧的發展，隱私權會以十年前難以想像的方式受到限縮。」

綜合上述的分析，報告認為我們正經歷著三種面向的不平衡（imbalance）：

我們的生活方式已偏離了與地球的平衡，以及與地球所支持的豐富生命的平衡，從而威脅著我們當前與未來的福祉以及永續的生存。我們對科技不加批判的接納，常常將我們推向危險的邊緣，中斷了對話並阻止相互理解，即便往相反方向邁進的可能性依然存在。上述與地球以及與科技的不平衡，又進一步帶來同樣危險的分歧：即我們彼此之間的失衡，這種失衡表現為不斷擴大的不平等、對信任與善意的貶抑、對「他者」的妖魔化、以及不情願以更為合作和更有意義的方式因應日益增多的全球挑戰。（ICFE, 2021: 9）

結論是，我們將要面對在「我們與地球的關係」、「我們與科技的關係」以及「我們彼此之間的關係」等面向求取重新平衡的重大任務。而在這當中，教育應扮演什麼樣的角色？採取什麼樣的行動？

## 貳、新的教育社會契約

《薩赫勒－沃克報告》認為，面對全球性的巨大挑戰，我們應該為教育的公共目的提出一份人類社會共同肯認的教育社會契約，以作為追求的願景。這樣的契約應包括「建構教育體系的基本原則和組織原則，以及構建、維持和完善教育體系的具體工作」。回顧 20 世紀的教育發展，報告認為當時的教育社會契約旨在「加強公民意識、促進社會發展；主要的形式是對兒童和青年進

行義務教育。」但時至今日，鑑於我們面臨的風險，教育之目的勢必要有所調整：「新的教育社會契約必須能夠讓我們團結起來，共同努力，並為我們提供必需的知識和創新，來塑造奠基於社會正義、經濟正義和環境正義，並邁向永續發展的和平未來。」在這樣的願景下，報告認為新的教育社會契約必須奠基於兩項基本原則：一、保障終身接受優質教育的權利；二、鞏固教育作為公共事業和共同利益的地位。

## 一、保障終身接受優質教育的權利

為了團結起來面對共同的挑戰，我們首先需肯認每個人都享有平等的權利與地位，承認每個人都是「人類家庭」(human family)的一分子。<sup>1</sup> 因此《薩赫勒－沃克報告》明確的指出，新的教育社會契約「必須牢牢地扎根於人權承諾之中」(ICFE, 2021: 12)，教育必須面向所有人，無分收入、性別、種族或民族、宗教、語言、文化、性傾向、政治立場、身體健全與否，或其他任何可能被用來歧視和排斥的特徵。過去對教育權的倡議往往著眼於兒童和青年，報告呼籲教育權的對象應該進一步擴張，使所有年齡層、以及生活在社會各個領域的人民都能享有這樣的權利。與此同時，其他與教育權息息相關的權利也應一併在新的社會契約中體現，如接受訊息的權利、享有科學文化成果的權利以及能獲取共享的知識(knowledge commons)等。因此，教育應維持與保護多樣性與包容性，如納入原住民族所累積的知識體系，並保障社會不利群體接受教育、參與知識累積的權利。

## 二、鞏固教育作為公共事業和共同利益的地位

《薩赫勒－沃克報告》認為教育有兩項基本特徵：首先，教育是所有人共同經驗的(experienced in common)，而且人們透過教育與彼此聯繫，亦與世界聯繫；其次，教育是所有人共同治理的(governed in common)，因此有不同的人涉入其治理與管理(ICFE, 2021: 13)。因為這兩項特徵，教育成為我們共同的利益。根據這樣的理解，報告首先強調參與在教育中的重要性，而且應該要讓更多人擁有發言權、提高透明度、並強化課責。報告尤其強調非國家行為

1 《世界人權宣言》序言：「鑑於對人類家庭所有成員的固有尊嚴及其平等的和不移的權利的承認，乃是世界自由、正義及和平的基礎……。」

者 (non-state actor) 在維護不歧視、機會平等和社會正義原則，保障人們享有教育權方面，發揮重要的作用。

其次，報告討論教育的公共性 (public character of education)，認為面向公共的教育應該發生在公共場域、促進公共利益、同時向所有的人負責。報告於此再次強調教育應該促進人權、表彰多元、並且對抗歧視。應該注意的是，在不斷強調包容與參與的原則後，報告明確表示政府應該「加大監管力度，保護教育免受商業化的影響，制止市場進一步阻礙教育作為一項人權的實現。教育必須服務於所有人的公共利益。」(ICFE, 2021: 14) 綜觀這些說明，報告並不信任市場機制，而傾向賦予政府維繫多元和參與的任務，以促進教育權的落實。

在說明了新教育社會契約的基本方向與原則後，《薩赫勒－沃克報告》進一步針對教學方法、課程規劃與共享的知識、教師的角色、學校的功能以及終身教育等不同議題提出具體建議。限於篇幅，本文僅摘錄以下重點供讀者參考：(ICFE, 2021: 4)

- 一、教學法 (pedagogy) 應圍繞著合作 (cooperation)、協作 (collaboration) 與團結 (solidarity) 加以組織。
- 二、課程應強調生態的 (ecological)、跨文化 (intercultural) 的與跨領域 (interdisciplinary) 的學習，以支持學生獲取與建構知識，同時發展批判與應用知識的能力。
- 三、教學應作為一種協作事業 (collaborative endeavour)，並進一步專業化。在這樣的協作事業中，教師被視為是知識的生產者，同時是教育與社會變革的關鍵角色。
- 四、學校承載著支持包容、公平以及個人和集體健康的職責，應成為受保護的教育場所；應重新想像學校的角色，促進其改變世界，使世界邁向更加正義、平等與永續的未來。
- 五、在我們終身，以及不同的文化與社會空間，都應享有及擴大教育的機會。

持平而論，本文十分同意上述建議所代表的理念，但其可行性如何則需要更具體的政策評估，已超出本文的範圍。因此以下聚焦於報告提出的思考方向與基本原則，進一步反思臺灣的教育實踐。

## 參、對臺灣教育的啟發

### 一、有方向感的教育藍圖

《薩赫勒－沃克報告》給我們一個很重要的提醒：新的教育社會契約有其明確的問題意識，即面對人類的生存危機，教育應該扮演什麼角色？除非我們認為報告對地球的未來是杞人憂天，否則教育就有一個很明確的任務：重新平衡「我們與地球的關係」、「我們與科技的關係」以及「我們彼此之間的關係」，藉以建構和平、正義以及永續的未來。換句話說，知道為何而教、為何而學是很關鍵的，教育不會只是中立的、單純的、沒有方向的提供知識傳遞與流通，而是要在具體問題意識的引導下進行盤整與規劃，而這個問題意識需要獲得社會全體的認可。

事實上，我國《教育基本法》所揭示的教育目的，與《薩赫勒－沃克報告》所倡議的教育目的有相近之處。《教育基本法》第2條指出：「教育之目的以培養人民健全人格、民主素養、法治觀念、人文涵養、愛國教育、鄉土關懷、資訊知能、強健體魄及思考、判斷與創造能力，並促進其對基本人權之尊重、生態環境之保護及對不同國家、族群、性別、宗教、文化之瞭解與關懷，使其成為具有國家意識與國際視野之現代化國民。」但若參照《薩赫勒－沃克報告》，則「對基本人權之尊重」、「生態環境之保護」及「對不同國家、族群、性別、宗教、文化之瞭解與關懷」三者之間其實應該是相互影響，需要在一個整體的架構下探討彼此間的關係，並據以規劃教育內容。我國當前的教育實踐，無論是課程規劃或現場教學，似乎傾向於將這三者分別處理，因而較難對準「建構和平、正義與永續的未來」這個終極的方向。

### 二、確立人權價值在教育中的位置

如前所述，報告強調在教育過程中對人權保障的承諾，也明白指出和平、正義與永續均需以人權價值做為基礎；準此，引導學習者肯認人權價值，乃至

掌握人權基本知識與技能，是教育的核心任務。在法規的層次上，我國已確認人權價值在教育上的關鍵地位，如上述《教育基本法》將人權列為教育目的之一即是重要的宣示。另外，我國於 2009 年開始陸續引進聯合國國際人權公約，也再次承認人權在教育中的核心位置，尤其《經濟社會與文化權利國際公約》與《兒童權利公約》更有明確的規範。然而在教育的實踐上，無論教育政策的研究、課程綱要的規劃或師資培訓的過程等，人權價值的位置仍然很不明確，與國家的政策宣示有一段差距。

本文認為，我國引進國際人權公約後所陸續建立的管考機制，在人權價值融入教育政策方面，應該可以發揮更大的功能。在批准公約之後，政府即依據各項公約規定提交國家報告，並邀請國際專家學者來臺進行審查；國際專家於審查結束後提出結論性意見與建議，政府應予以立案管考，將之反映於政策或法規當中，使政府的施政更符合公約的要求。就我自身的觀察，各個公約的追蹤管考機制經過這十多年來的實踐已十分成熟，但基本上似乎仍處於各自管考的局勢。如果可以再跨出一步，以教育權與人權教育為主軸整合各個公約的管考措施，並提出系統性的策略藍圖，或可進一步將人權落實於教育政策當中。與此同時，政府亦應加強與教育相關行動者及公民社會的溝通，既凝聚共識，也提高多樣性與包容性。

### 三、辯論教育的公共性

臺灣是一個相當在乎教育的社會，因此在觀念上應該能接受教育公共性的說法。不過，當我們看到這份報告強調政府應保護教育免受商業化影響的時候，仍不免有所共鳴。一般而言，我們都相信自由市場能帶來多元與創新，但在臺灣的教育實踐經驗裡，這樣的說法卻難以成立。我個人就多次聽聞，有自己的觀點，或在編寫上較為創新的教科書，因為市場佔有率太低而難以發行，出版社只好回頭採用較為傳統的編寫方法與內容。當初開放民間業者編寫教科書的目的之一，便是希望能促進教科書版本的多元性，讓學校有更多選擇；但迄今為止，這個目的顯然未能達成。

除此之外，還可以舉出不少商業化邏輯對教育公共性的影響。例如，臺灣的教育改革始終將緩解莘莘學子的升學壓力視為重要目標，但目前仍四處林立

於大街小巷的升學補習班，顯然就與社會上的升學主義相互滋養，從而削弱了教育改革的成果。又例如，我們的教育政策與產業發展有十分密切的聯繫。然而當教育政策亦步亦趨的跟著特定產業發展的腳步時，我們究竟放棄了多少教育的公共性，就值得仔細評估。

在臺灣的脈絡裡，除了商業化的影響外，政治意識型態的干預也對教育的公共性帶來挑戰。最明確的案例，便是 2015 年課綱微調引起的爭議。當時的執政黨以行政的權力，干預學者與教育工作者共同規劃的國文課綱與歷史課綱，嚴重挑戰了教育的專業性。近年來，如何講授臺灣威權時期人權迫害的歷史（當前稱為轉型正義教育），也在不同的政治立場間引起爭論，從而干擾了教師的專業與自主。

回到《薩赫勒－沃克報告》的說明，維持教育的公共性有賴對多樣性的包容以及社會各種行動者的參與，只是這樣的原則要在政策實踐中加以落實，十分考驗政府的治理策略以及溝通協調的能力。但如果我們不強化教育的公共性，則教育就可能只為特定的族群服務，或一再複製既有的社會不平等。本文認為，如果我們都同意教育有其共同的目標與任務，就無可避免的需要針對教育的公共性進行辯論，重新校準教育的目的，才能為教育的方向找到新的共識。

## 參考文獻

International Commission on the Future of Education. 2021. *Reimagining Our Futures Together: A New Social Contract for Education*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379707>. Latest update 20 May 2024.

# A New Social Contract on Education Report and the Reflection for the Education in Taiwan

Yang-huan Li

Assistant Research Fellow, Center for Textbook Research,  
National Academy for Educational Research

## Abstract

The International Commission on the Futures of Education released a report, *Reimagining our Future Together: A New Social Contract for Education*, in 2021, arguing that mankind's relationship with the Earth, with technology and with each other faces an existential challenge and is heading for an unsustainable path. This Report calls for redefining the purposes of education to provide the knowledge and innovation needed to shape sustainable and peaceful futures for all anchored in social, economic, and environmental justice. This essay aims to introduce the Report's analysis of the crises we are facing and offers a reflection on the development of education in Taiwan.

## Keywords

UNESCO, the International Commission on the Futures of Education, a new social contract for education, human rights education, education for sustainable development, education in Taiwan

---