

歐洲聯盟的文教政策

郭為藩

序言

歐洲聯盟的成形是二十世紀國際政治最有意義的歷史大事。目前歐盟二十五會員國的人口高達四億五千七百萬人，遠超越美國的二億九千餘萬人，其國民生產毛額的總值接近全球總值的三分之一，同樣超過美國而成為全球最大的單一市場。歐元自二〇〇二年正式流通後，成為世界強勢貨幣，取代了美元一部份的地位。歐洲原是種族問題極其複雜、語言紛雜（歐盟的官方語言現已達二十種）；在二十世紀前半葉曾經引發兩次世界大戰，巴爾幹半島素被視為世界火藥庫；在一九九〇年蘇聯垮台前，華沙公約組織國家與北大西洋公約組織國家一向是對峙著，也曾經劍拔弩張，如今卻組成泛歐聯盟，推動歐洲憲法。在舒曼（Robert Schuman, 1886-1963）、莫內（Jean Monnet, 1888-1979）等先知推動初期，就如同空中巴士三八〇一樣，曾被視為「空中閣樓」的夢想。但是從一九五一年德、法、義、荷、比、盧六國簽訂巴黎條約，決定成立歐洲煤鋼共同體（European Coal and Steel Community，簡稱ECSC）起，經一九五七年催生歐洲經濟共同體（European Economic Community，簡稱EEC）與歐洲核能共同體（European Atomic Energy Community，簡稱EURATOM）的羅馬條約，一九七三年英國、愛爾蘭、丹麥成為會員國，

一九八五年的「單一歐洲法」（Single European Act），一九九二年的馬斯垂克條約；不僅使歐洲整合的構想逐漸浮現，世人慢慢相信夢想可以成真；而且歐洲也避免大型戰爭的蹂躪，看到幾乎是世仇的法國與德國兩國元首，每年至少兩次會面，策商歐盟大計，凡是熟悉歐洲近代史的人豈能不感動？

歐盟文教政策的主要內容

（一）歐盟文教政策的課題

歐盟的發展能夠如此順暢，背後有一股強勁的推動力量，就是藉助西歐大國，特別是法、德、義、西、英等國力的整合，提高其在全球化市場上的競爭力，這種競爭的範疇已不侷限於經濟上的，尚包括科技、高等教育、影視產業、文化觀光、學術研究，通用語文（lingua franca）等方面，下面略加闡述：

1. 歐洲高等教育在全球化教育市場的競爭力問題。

十九世紀末期至二十世紀初葉，歐洲的傳統大學是世界各地學子——特別是北美歐裔子弟留學的重鎮，美國高等學府的師資主要來源幾乎是留英、留德、留法的學人，美國第一所研究型大學約翰霍布欽斯大學（John Hopkins University）係以

柏林大學為範本，長春藤大學也深受英國牛津、劍橋兩大學的影響。然而經過七、八十年之後，美國高等學府不僅在數量上凌駕歐洲，在學術研究質量與學校規模上皆凌駕西歐地區多數大學，而且因為獎助學金機會與研究設施的優越條件，吸引了很多歐洲地區、特別是第三世界（亞、非、南美地區）的學人與學生，所以近十多年來，法、德、英、西等外國留學生人數漸降。為挽救頹勢，各國政府莫不檢討國際文教政策，例如法國政府於上世紀末成立法國國際教育總署（Agence EduFrance），專責推動獎勵外國學生到法國留學的政策。誠如歐盟文教執委費格所指出：「歐洲不可能以廉價工資在世界市場上競爭，我們只能以知識競爭。」所以建設「知識歐洲」成為歐盟的主要使命之一，包括（1）創造知識——透過學術研究規模；（2）傳播知識——提高高等學府吸力；（3）應用知識——促進創意研發。因此，大學肩負首要職責，接受全球化教育市場競爭的挑戰。

2. 歐陸不同地區大學體制差異與學歷採認問題。

歐陸大學競爭力最大的障礙在制度上不但相互之間頗有差異，而且不易與世界大學接軌。這種歷史包袱固然形成各國學府的特色，但是在同等學力的採認與學生轉學的銜接卻造成無比的困擾，常令有意入學的學生卻步。以法國為例，法國的高中畢業會考之後，就有至少兩個軌道：其一為一般大學在第二學年結束之後先有一種「高等教育文憑」，然後第三學年之

後，獲學士學位（licence），再經一至兩年或舊制碩士（maitrise）學位，才進入博士課程（所謂第三階段高等教育）；但是法國的菁英教育卻是在高中會考後，在明星高中修讀類似大學預科，為期兩年，準備應考高等專門學院（grande école），經嚴峻入學競試後，尚要修業三或四年時間才畢業，進入專業領域以待平步青雲；至於技術職業高等教育則又有一套制度。所以，像法國的高等專門學院在體制上跟歐陸其他學府固然銜接困難，對美加澳地區的大學生來說，更是非常陌生。

3. 歐陸官方語言紛雜形成的學術溝通問題。

歐陸地區族群紛雜，語言差異，導致語言問題的政治敏感性很高。所以，一九五八年歐洲共同體的協議中就注意到這點，宣示歐體今後對會員國語言一視同仁。共同體各會員國公民除有權使用母語外，歐洲共同體機構也必須以各會員國民眾使用的母語與其溝通，而且一般正式文件均須以所有共同體會員國使用的官方語言起草與公布。自此，歐盟也沿襲這個承諾與傳統，以至目前歐盟的官方語文已高達二十種之多，為方便會員國溝通每年所需翻譯及其他支出，高達二億九千七百萬歐元。此種語言問題同樣造成學術會議上溝通障礙（雖然多數以英、法文為主要媒介）及大學教學語言的問題，例如比利時就因法語與荷語之爭而造成魯汶大學的分裂，在荷語舊魯汶大學（Katholieke Universiteit Leuven）之外，另闢建法文教學的新魯汶大學（Université Catholique de Louvain）。

4. 全球化衝擊下地區文化特色逐漸消失的問題。

去年膺任歐盟執委會主席巴洛索說得很中肯：「沒有文化多姿多彩性，歐盟的整合就失去意義。」歐盟國家的文化傳統各有特色，不能因為整合而以犧牲文化遺產與歷史傳統為代價。然而睽諸實際，在全球化衝擊下，歐盟會員國的許多文化特色如同世界許多地區的弱勢文化系統一樣，正在消失中，如同地方小吃的「麥當勞化」，逐漸失去地方性的特色；文學、戲劇特別方言，都遭遇同樣的命運。歐洲地區本身也有較強勢的文化系統與瀕於滅絕的地區文化；但是歐洲相對於世界其他文化霸權（例如美國文化系統），其多樣性的特色與悠久的傳統乃是歐盟的風格與商標。如果受到文化霸權的欺凌，歐盟即使成為日後的強權，文化上風采不再，格調異化，未免付出太沈重的代價。因此，歐盟重視文化政策不是沒有理由的。

5. 世界影視產業的文化霸權與「文化例外」的貿易磋商問題。

《中國時報》曾報導，前年二月歐盟國家文化界人士八百餘人齊聚巴黎，參加「歐洲與文化對話」（Rencontres pour l'Europe de la culture），檢討如何因應美國文化的強勢入侵，如何確保歐洲文化特色的世界定位。會中法國文化部長德·法伯樂（Renaud Donnedieu de Vabres）特別提到歐洲地區85%的電影院全在放映美國拍製的影片問題，由此反映出當前全球的影視產業係在以美國為主的世界影視霸權控制下。歐盟國家為爭得一席之地，於法

國領導下在世界貿易組織例行磋商中，一直堅持文化產業的「文化例外」（cultural exception）政策。因為歐洲國家政府一向對文化產業採取補貼或補助政策，有違世貿組織強調的公平競爭原則。但是美國民間投資資本雄厚，一部美國電影動輒數億美元的拍製費，單是宣傳與行銷費用，每部電影也高達二、三千萬美元，非歐盟會員國的電影工業所能及。目前美國的影視片碟產業壟斷全球38%市場，像華納公司（ADL Time Warner）確屬一種影視巨無霸集團（mega corporation），多角經營，根本不需要美國政府的津貼補助，其規模與競爭力非歐洲類似公司集團所能及。又以美國有線電視公司CNN（Cable News Network）為例，平常有八億觀眾收視，遍及世界上二百一十二個國家，歐洲電視系統如英國的BBC，法國的第五台（TV 5）雖是在政府支持下競爭，規模上亦相形見绌。難怪歐盟不能在影視產業上，就政府補助政策讓步，束手就擒，所以喊出「文化例外」的口號。

6. 建立「歐洲品牌」以突顯歐洲文化認同的課題。

歐洲人士對其傳統文化一直有一種民族驕傲與自信，這種文化認同感首先係基於歐洲的基督教文明為當前西方文化的源泉與傳統；其次在於體認歐洲各地區文化特質的多樣化，非大多數民族文化所能及。此外，歐洲人也普遍覺認歐洲的新文藝復興終將來臨，歐洲文化有豐厚本錢可以將本身的優越品質重現於世界舞台上。基於這種認識，他們在教育文化上喊出

「歐洲品牌」(European label)、「歐洲面向」(European dimension)等口號，提醒外國人士要從歐洲觀點來鑑賞歐洲體制與文化性格的品質與價值，例如歐洲傳統大學在高等教育上自有其優點，不能從美加式寬闊校園、宏大規模角度來比較；另一方面，歐洲品牌的強調係在鼓勵自家人不宜一味仿效文化霸權的造型，而失去本身原有的特色。由此可見，文化認同在今日已成為熱門的課題。

(二) 歐盟推動文化合作的政策性方向

歐盟在文化政策方面有若干方案正熱烈推動中，包括：

1. 確立歐洲年度文化首都方案。

歐盟每年分別推選一個或兩個在文化觀光方面最有特色的城市，稱為年度文化首都，配合辦理演藝、展覽及其他文化活動，對提高該一城市的知名度及觀光宣導，很有助益。第一次的活動係由歐洲理事會倡導，一九八五年的第一屆文化首都推選，雅典雀屏中選，預計至公元二〇〇〇年有二十四個歐洲城市被選為文化首都。最近幾年中選者如二〇〇一年的鹿特丹(Rotterdam，荷)、波特(Porto，葡)，二〇〇二年的布魯日(Bruges，比)、薩拉曼卡(Salamanca，西)，二〇〇三年的格拉茲(Graz，奧)，二〇〇四年的為里爾(Lille，法)、熱諾亞(Genoa，義)，二〇〇五年柯克(Cork，愛)，二〇〇六年為巴塔拉(Patras，希)，二〇〇七年有比利時的Sibiu及盧森堡，二〇〇八年有英國的利物浦(Liverpool)及丹麥的Stavanger。

2. 推動歐洲視聽媒體產業方案。

如前所述，歐洲對文化創意產業的迎頭趕上美國，非常在意，特別是電視、視聽媒體產品的改進。一九八八年被定名為歐洲電影電視年，翌年歐盟通過「無疆界電視方案」，一九九〇年起歐盟開始實施媒體補助改進中期計畫，每期五年，第一期於一九九五年結束後經檢討後咸認尚具成效，所以第二期(一九九六年至二〇〇〇年)也繼續推，目前正進行第三期媒體補助改進中期計畫(二〇〇一年至二〇〇五年)，補助項目包括製片、配銷、宣傳、前鋒專案(pilot projects)，五年預算為四億歐元。

3. 規劃推動萬花筒(Kaleidoscope)、亞里安(Ariane)與拉斐爾(Raphael)等案。

歐盟自一九九三年至一九九九年間實施第一階段的文化實驗方案，特別是一九九六年後開辦三項先鋒專案，更具代表性。分別為萬花筒方案、亞里安方案及拉斐爾方案。(1)萬花筒方案係自一九九六年開始推動歐盟會員國在藝術創作及演藝方面的合作，依三年計畫編列預算；(2)亞里安方案為圖書出版及鼓勵閱讀的專案，自一九九七年推起推動；(3)拉斐爾專案就在保護文化遺產，特別是協助部分國家修護其國內文化古蹟的方案。

歐盟在文化資產維護方面，自一九九一年實施「歐洲文化遺產日」，於每年九月選定兩天或三天開放文化古蹟，包括很多列為古蹟或保護級紀念性建築，像巴黎市政府、參議院、總統府等供民眾參觀。例如二〇〇五年九月十七日至十八日就是歐洲文化遺產日(也有國家提早一

週舉辦活動），有四十八個國家（非歐盟會員國也共襄盛舉）同時開放古蹟及紀念性建築供大眾免費參觀。

4. 歐洲文化合作中期計畫預算。

歐盟係自公元二〇〇〇年開始編列歐洲文化合作中期預算，其中文化二千方案（Culture 2000）最為重要。此方案包括三部分：第一部份係用以支持持續一年並有三個國家以上參與的文化合作計畫；第二部分預算用以支持持續數年且有五個國家以上（包括非歐盟會員國）參與的文化合作計畫，範圍包括音樂、表演藝術、視覺與空間藝術、文學翻譯及閱讀等方面的跨國合作行動；第三部分預算在支持大型的文化行動，例如歐洲文化首都計畫、歐盟建築獎計畫、歐盟文化遺產獎計畫等等。此外，歐洲議會亦於二〇〇一年決議推動「歐洲文化區域」（European Cultural Area），但至今尚未見具體措施公布。二〇〇四年歐盟憲法草案公布，其第三章第二八〇條明訂歐盟在各國文化事務上的權限在推動會員國間的文化交流合作，必要時支持與充實下列活動：（1）文化知識的提升與文化傳播的促進；（2）歐洲重要文化資產的保存與維護；（3）非商業性的文化交流；（4）藝術與文學的創作，包括視聽領域的創作。

（三）歐洲高等教育區域的建構

歐盟在高等教育方面整合為一個共同區域的構想，最早始於一九九八年巴黎大學八百週年慶紀念會時，法、德、英、義四國教育部長共同簽署巴黎大學宣言（Sorbonne declaration），決定致力推動學歷與文憑的一致化（harmonization），

並提出高等教育「三一五—八」架構的體制構想，亦即在高中會考文憑後，原則上修業三年獲學士學位，修業五年（及學士後續修兩年）獲得碩士學位，修業八年後可獲博士學位。一九九九年有二十九個國家的教育部長及主管高教首長在義大利大學城市布隆尼亞集會後發表布隆尼亞宣言，對前述原則有更進一步確認，並建立「歐洲高等教育區域」的共識。二〇〇〇年三月歐盟會員國元首高峰會議（European Council）鑑於全球化市場競爭與知識社會對歐洲帶來的挑戰，呼應布隆尼亞宣言的想法，宣示二〇一〇年為達成此策略性目標的時間，屆時將使歐洲成為具有高度競爭力與生命力的知識經濟體。二〇〇一年歐盟教育界領袖（包括大學校長會議）在西班牙大學城撒拉曼卡集會，具體商討推動高等教育共同區域的策略，同年稍後的歐盟教育部長在捷克布拉格的會議就下列各點達成結論：

1. 採行易判讀與可比較（readable and compareable）的高等教育學制，亦即分為「三一五—八」的「學士—碩士—博士」三階段制。目前紛雜的各國高教學制，盡量配合調整。
2. 確定歐洲學分轉換累積制度（European Credit Transferr and Accumulateion System，簡稱ECTS），將來學分經認證後可相互承認，且為配合大學生參加伊拉斯莫方案，在學期間有一學年或一學期至其他合作學府研修，此等不同大學修習的學分可累積合算，互相轉換。
3. 改革高等學府師生跨國交流的實際條件，包括接待的安排、學費的減免與獎助、校際合作與結盟等等。
4. 建立高等教育品質保證機制，亦即在大學評鑑方面採取大區域評鑑機制，並在評鑑

專家方面互相支援。目前已建立歐洲高等教育品質保證互聯網（European Network Quality Assurance），與各國大學評鑑機構密切協調聯繫。

5. 推廣聯合學位課程（joint degree programs），並以聯合碩士學位課程為優先推廣重點，俾增加大學生跨國遊學的經驗，增廣對其他國家文化的瞭解。
6. 加強高等教育與訓練課程的「歐洲面向」（European dimension）色調，在課程設計上鞏固歐洲文化傳統的理念，為歐洲公民在教育上奠定思想基礎。
7. 推廣遠距教學與終身學習。歐盟訂一九九六年為歐洲終身學習年（European year of lifelong learning），二〇〇〇年歐盟執委會又提出「終身學習備忘錄」，二〇〇一年十一月歐盟執委會通過「促使歐洲終身學習區域實現（Making European areas of lifelong learning a reality）」的報告，二〇〇三年歐盟執委會又推動「終身學習區域網路計畫」，次年元月提出「教育與訓練共同目標進展報告」，預期目標訂為到公元二〇一〇年歐盟國家二十五至六十四歲人口參與終身學習活動的比率達到12.5%。可見歐盟推動教育發展正快馬加鞭，努力不懈。

（四）歐洲區域間教育交流與合作方案

1. 伊拉斯莫大學生交流計畫（The European Community action scheme for mobility of university students，簡稱Erasmus）。
至二〇〇二年十月已達百萬名大學生受惠，到其他國家短期遊學，相關專案尚有開放給非歐洲國家大學生的伊拉斯

莫世界方案及照顧東歐中歐學生的方案 TEMPUS方案（Student Mobility Scheme at Eastern & Central Europe）。

2. 以中小學師生參加跨國交流的柯門紐斯（Comenius）方案。

一九九五年又擴大範圍整合各級學校教育交流的蘇格拉底方案（European Community Action Plan in the Field of Education），蘇格拉底方案亦將伊拉斯莫方案整合在內。

3. 職業訓練合作方案（達文西方案，Leonardo da Vinci）。

以職訓機構的師傅與受訓學員為交流對象，以增加職業技能為目標，自一九九五至一九九九的五年間有十二萬七千人參與這項計畫，並有七千職訓機構受到贊助。自公元二〇〇〇年起五年的中期計畫將有三十萬歐洲人受惠於達文西獎學金，一千七百個合作專案受到支持，全部達文西預算達五億歐元。

4. 外語教學師資交流方案（Language and training program，簡稱Lingua計畫）。

計畫目標在使外語教師有機會到所任教語言為母語的國家研習。

5. 成人教育交流方案（葛隆維治方案，Grundtvig program）。

重點在協助歐洲公民透過終身學習取得新的專業資格，並加強培養成人教師師資。

6. 資訊教育與遠距教學合作方案（Minerva program）。

以交換遠距教學課程發展發展的經驗，並便利遠距教學專家跨境考察為目

標。此外，也獎助各級學校推廣教學媒體運用的實驗計畫。

7. 青少年志工服務方案（European Volunteer Service, EVS）。

此計畫精神仿似早期和平工作團，但此等志願到其他國家擔任義工的青少年（18-25歲），在國外以吸收服務經驗為主，停留時間不長（6-12個月），每年約有十三萬人名額受到專案補助成行。

他山之石：代結語

歐盟的整合工作，從一九五二年歐洲煤鋼共同體起，至少有半世紀的歷史，最近十多年來步伐更在加速。文教交流合作的計畫雖然自一九八〇年代後期才積極展開，亦有接近二十年時間，由於有前人高瞻遠矚，才有今日耀眼的成果。這種擱置爭議、實事求是的策略，對兩岸文教交流當有深刻的啟示。

其次，我們這一代面對知識游牧族的出現，早期留學的風氣雖然在消退，但是青年學子隨著國際視野的擴大，不甘拘束於國內單一的校園，無不盼望增加遊覽及海外研習的體驗。這種趨勢不僅導致高等教育的全球化市場競爭加溫，而且也促使高等教育的課程設計（如聯合學位）及學制學位制度必須有所因應，做較彈性的調整。

第三，推動高等教育的國際化與品牌化，是今後國內各大學必須努力的方向。所謂品牌化就是要有教育特色，沒有特色的學府很難吸引國外學子前來就讀。各大學應該加強國際合作單位的企畫能力，政府也需有相當預算支持學校開拓海外市場。

第四，大學教育認證與世界接軌是當務之急。今後國內高等教育機構除了本身的評鑑資訊

必須透明化，逐漸開放給世界性或區域性的評鑑組織外，亦須在學位認證上與世界專業認證機制接軌，以提高所頒發學位文憑的國際認可價值，因為今後有部分的學位或專業證書單是政府（教育部）的認證並不足夠。

第五，政府國際文教交流合作的機制化應受到重視，很多歐盟會員國皆有規模龐大的國際文教交流組織，且與外交部門密切配合。國內的相關部會在此一領域則相當薄弱，教育部國際文教處雖稍有規模，仍非專業機構，今後有必要設置類似法國國際教育總署（Agence EduFrance），或如英國文化協會（British Council）之類的機制，值得研議。

第六，積極提升視聽媒體產業的國際競爭力。今日世界影視產業市場，幾乎被文化霸權的國家（特別是美國）所壟斷，即使強勢不減的歐盟領導國家，如英、法、德等，仍然靠政府大力支持，並在世貿組織磋商中倡導「文化例外」以自保。國內視聽文化產業更有待政府相關部門的強力聲援，並實質補貼，方有足夠的競爭力。此方面文化政策的擬定迫在眉睫。

第七，加強歐洲語文的教學與實地研習。國內大學生的外語課程，一向以英文為主，第二外語素來未受到足夠重視；歐洲語文除德語、法語、西班牙語、義大利語外，亦未列入。今後為加強與歐盟關係，歐陸語言人才的培養，尤其是東歐地區語言人才的栽培，不宜忽略。至於法、德、俄語的專業訓練，亦應指定機構擴大辦理，以敷時需。

（本文作者為中法文教基金會董事長、台師大教授，本文係編者取材自作者《全球視野的文化政策》一書p.191-211。）