

# 推動學習型城市的在地策略

蔡秀美(中正大學成人及繼續教育學系)

## 前言

臺灣於一九九八年發布終身學習白皮書以來，正式啓動全面性的終身學習政策，其論述基礎與依據主要來自聯合國教科文組織(UNESCO)、經濟合作發展組織(OECD)和歐洲執委會(European Commission)對終身學習社會願景的提倡。「終身學習」不僅僅是一個人類社會的理想、願景，更要透過完整的立法、制度與行動來加以落實。開始之初臺灣的終身學習政策推動了回流教育、各類型學習型組織、終身學習護照、社區教育學習體系等計畫，立法方面則於 2002 年通過「終身學習法」。最近幾年，上述的計畫多沒有後續的經費與行動計畫，而終身學習則持續在社區大學的創設與精進深化、非正規學習成就認證的試辦與實施、新住民與高齡者的學習方案有所進展。反觀歐洲執委會自一九九〇年代提出終身學習政策以來，一直將學習型城市作為落實全民終身學習的重要途徑，鼓勵城市或區域透過終身學習的推動，提升民眾的自我實現力與城市的競爭發展力。聯合國教科文組織下的終身學習研究所更於 2012 年正式成立了全球學習型城市網絡(UNESCO Global Learning Cities Network)。在臺灣已有的終身學習政策脈絡下，地方政府能否建立學習型城市願景、能否結合公私部門力量推動學習型城市政策，以落實終身學習社會，實為社會各部門亟需集思廣益、共同研商的議題。

## 學習型城市的意義與內涵

歐洲執委會將 1996 年訂為歐洲的終身學習年，接著於 1998 年資助了一項名為蘇格拉底的計畫(Socrates programme)，探討將地方政府議會、學校、大學、成

人教育組織、專業協會、企業等機構予以動員、整合的可能性，後來這項計畫提出「邁向歐洲學習社會」(Toward a European Learning Society, 簡稱 TELS)計畫，此為新一波學習型城市計畫的開啓。過去曾經在 1970 年代，OECD 資助一項建立教育城市(Educating Cities)的計畫，並從會員國中邀集了七個城市加入，包括加拿大的艾德蒙頓 (Edmonton)、歐洲的戈登堡 (Gothenburg)、維也納 (Vienna)、愛丁堡 (Edinburgh)、日本的掛川 (Kakegawa)、澳大利亞的阿德萊德 (Adelaide) 以及美國的匹茲堡 (Pittsburgh) (Longworth, 2006)。但是，學習型城市系統化理念及實務發展，則是在 1990 年代中期歐盟的倡導才建立(吳明烈，2010)。

根據「邁向歐洲學習社會」，其界定的學習型城市定義是：一個城市、市鎮或區域能提供教育和訓練機會給需要的市民，藉由學習機會的提供創造一個生氣盎然、參與的、文化覺察的、和經濟繁榮的人類環境，以強化所有市民的潛能。Longworth 是歐洲推動終身學習城市的重要學者，他主張學習型城市是一個具有完善計畫與策略，以發展全體市民的潛能以及所有組織的工作夥伴關係，以促進個人成長、社會凝聚、以及創造永續性福祉的城市 (Longworth, 2006)。吳明烈 (2010)認為學習型城市的內涵：

1. 學習型城市的發展需要有完善的政策支持與資源動員策略。
2. 學習型城市涵蓋市民學習、城市組織學習以及整體城市學習等層面。
3. 學習型城市強調城市終身學習力的提升。
4. 學習型城市同時兼顧市民自我實現與城市永續發展。
5. 學習型城市是一個現代化的知識與智慧城市。

學習型城市的主要目標之一，即是支持終身學習的發展。吳明烈(2010)指出，歐洲城市聯盟已經有 130 多個城市會員，致力於學習型城市的發展，形成一個互動式的學習型城市網絡。據此，歐洲城市聯盟制訂了長期的策略目標，以回應各城市所面臨的各種挑戰，涵蓋社會、經濟、環境、文化以及治理等五項層面的城市政策 (EUROCITIES, 2009)：

(一) 社會層面政策：融合城市 (inclusive society)

1. 消除貧困與社會排除
2. 尊重多元與促進人人機會均等
3. 確保人人擁有資訊與知識社會的權利

(二) 經濟層面政策：繁榮城市 (prosperous society)

1. 促進城市永續經濟發展
2. 促進新就業機會
3. 人人獲得高品質服務
4. 增進城市安全

(三) 環境層面政策：永續城市 (sustainable city)

1. 有效整合環境與城市規劃
2. 提升環境品質
3. 便利、安全與整合的大眾運輸網絡
4. 負責的消費型態

(四) 文化層面政策：創意城市 (creative city)

1. 提升文化在各層面公共政策的重要性
2. 促進人人接觸及參與文化

(五) 治理層面政策：參與合作城市

1. 促進城市之間參與政策制定與推展
2. 促進公共行政現代化與電子化政府
3. 促進城市之間的國際連結網絡。(吳明烈，2010)

可以看出學習型城市的內涵需要展現在五個政策層面，首先在社會層面，要創造一個融合城市，以對抗社會排除，促進社會融合；其次在經濟層面，要創造一個繁榮城市，以確保城市經濟永續發展以及城市安全；再來是環境層面，要積

極打造一個永續城市，以積極整合環境與城市規劃，全面提升城市環境品質；然後是文化層面，要致力於創意城市，以提升文化在各公共政策層面的重要性，促進每個人文化的參與機會；最後在治理層面，要發展一個參與合作城市，增進城市之間的政策參與，以及國際合作網絡的連結。

## 學習型城市的指標

歐盟執委會正式提出「邁向歐洲學習社會」計畫是在 1999 年，委由一所大學(University of Sheffield Hallam)擔任執行單位。為了促使學習型城市的執行與評估，執行單位發展了學習型城市檢核工具(The Learning Cities Audit Tool)，共有 10 項層面以及 26 項次級指標，內涵如下(Longworth, 2006；吳明烈，2010)：

### (一) 學習型城市的承諾

城市能提出學習型社區的承諾並研擬相關計畫與策略。次級指標包括終身學習策略、終身學習組織、終身學習憲章、歐洲計畫與導向、城市學習型組織、學習型城市準備度等。

### (二) 資訊傳播

將終身學習的理念與計畫傳播給被賦予責任的推動者以及全體市民，涵蓋課程發展、教師訓練、學習中心、媒體運用、學習需求的資訊蒐集等。次級指標包括資訊策略、媒體運用、學習資料、終身學習行銷等。

### (三) 學習與資源的夥伴關係

城市能鼓舞並促使其各部門有效連結，包含學校、大學、企業、專業學會、特殊利益團體、地方政府及其他組織，涵蓋物質與人力資源共享、知識創造及運用等。次級指標包括夥伴關係類型、新資源運用、整合現有資源等。

### (四) 領導發展

有效開發終身學習領導者，涵蓋社區領導課程、專案管理、城市管理、組織

整合等。次級指標包括現有領導者、新領導者、材料發展等。

#### （五）社會融合

計畫與策略涉及了身心障礙者、失業者、少數民族、復職婦女以及學習障礙者。次級指標包括學習障礙、證照標準與評估、歐洲與國家層級特別方案等。

#### （六）環境與公民權

計畫讓全體各年齡層的市民，能夠在城市環境中被告知關於公民權的內涵以及知道如何參與。次級指標包括環境意識與兒童成人學習、環境參與、公民權與民主等。

#### （七）科技與資訊社會

創新資訊傳播科技的運用，以促進各成員、組織與社區的連結。涵蓋有效使用開放與遠距學習、各年齡層學習網絡以及網路的認識。次級指標包括遠距學習、多媒體與開放學習、網路與網絡運用、網路城市等。

#### （八）提升就業與創造財富

具有完善規劃以促進財富與就業，並使市民具有終身的技能、知識與能力，促進他們的就業前景，涵蓋財政誘因、研究、產業以及社區的連結。次級指標包括就業與技能、財富創造、學習需求分析與市民學習調查、促進就業力等。

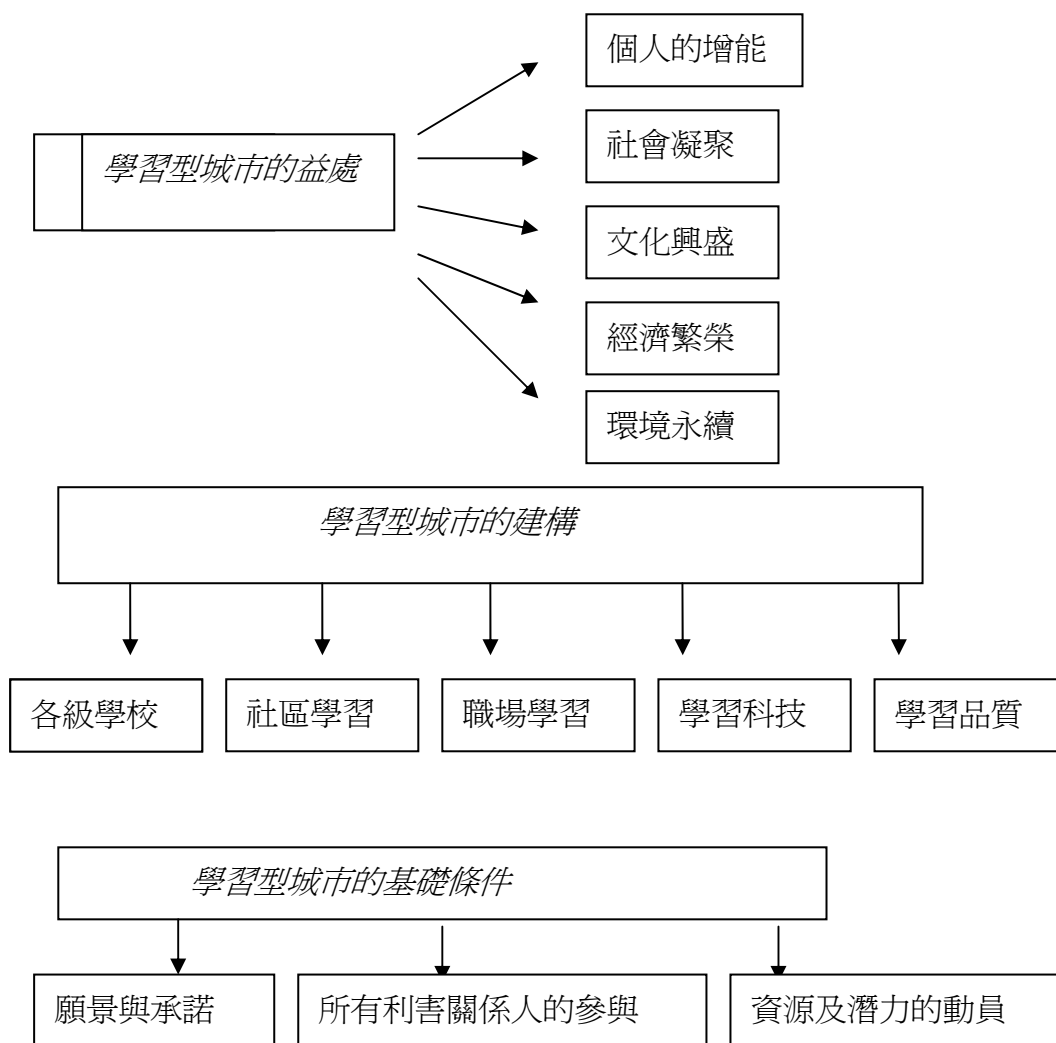
#### （九）市民動員參與及個人發展

鼓舞與促進每個人的貢獻。涵蓋蒐集、使用人們的知識、技能與才能，並激勵他們運用上述內涵促進社區發展。次級指標包括終身學習工具與技術，含個人學習計畫與指導、學習圈、市民的個人發展、教師與諮商者的發展訓練、參與及貢獻策略等。

#### （十）慶祝學習與家庭參與

在市民以及家庭之中，促進學習的公信力、吸引力、透明度與發生率。涵蓋學習節、手冊印製、慶祝學習、學習競賽、學習認證活動等。次級指標包括慶祝學習，如學習節與活動、學習認可與獎勵、家庭學習策略等。

聯合國教科文組織 2012 年成立的全球學習型城市網絡，經過了工作會議與研討後，也提出了全球學習型城市指標(Global Learning City Index)，以評估和檢視學習型城市的推展。全球學習型城市的指標主要有三大方面，第一面向的指標是將學習型城市的益處涵蓋個人的增能(empowerment)與社會凝聚(social cohesion)，文化與經濟的繁榮，以及永續發展；第二面向的指標是將學習型城市的主要建構要涵蓋從基礎教育到高等教育的含納式學習(inclusive learning)，活化的社區學習，有效的職場學習，廣泛地應用學習科技，增進學習品質，以及終身學習文化；第三面向指標是檢視學習型城市的基礎條件應包括願景、政治意向與承諾，所有利害關係人的參與及管理，還有資源及潛力的動員。



圖一 全球學習型城市的指標

## 學習型城市的推動策略

歸納上述歐洲推動學習型城市的背景，以及評估指標，可以看出學習型城市希望一個城市、市鎮或區域的發展是一個以終身學習、市民參與的原則來推進城市的永續發展，將城市或區域現有的學習資源做盤點，將城市或區域內各公私部門做有機連結，將個人學習機會從正規學校、非正規教育機構到非正式學習能貫通延續終生，並達成個人終身學習、社會融合、經濟繁榮和環境永續等目標。

臺灣在 1998 的終身學習年及相關計畫之後，於 2010 年訂為終身學習行動年，但是終身學習政策的推動力量似乎只集中在教育部門，完全忽略了終身學習可以在內政部、經濟部、勞動部、衛生福利部、交通部、法務部、農委會、客委會、原民會、環保署等做橫向的連結與資源的整合。然而，個人認為終身學習資源及計畫執行要在不同部門間做有效的連結，並讓終身學習應用在區域發展的議題，縣市層級的推動機制是比較適合的。其次在推動機構的選定上，考量一般中小學並不善於做區域整合與社會議題的計畫，因此成人教育機構是最適宜擔任學習型城市的計畫執行單位。臺灣各縣市均有成立社區大學，雖多屬民間團體向政府爭取委辦的性質，但是其標舉「知識解放、公民社會」為辦學目標，計熟悉終身學習的理念，又常常帶引民眾進行公共參與，對學習型城市的推展有高度的關連，是適宜的推動機構之一。

學習型城市的計畫推動非常需要政府領導者推動的決心、市民的參與和長遠的規劃，其過程勢必需要不斷的討論、協調，才能形成共識與行動計畫。學習型城市的落實可思考以下策略：

### 一、提出學習型城市的願景和承諾

區域內政府部門可召集公私部門訂定學習型城市願景，提出學習型城市策略與計畫，成立組織或聯盟、訂定憲章等。終身學習做為城市發展的重要策略，

舉凡城市的特色營造、發展困境的解決、未來發展目標，都可以透過市民的終身學習和參與予以實現。訂定願景、策略和計畫，成為學習型城市計畫推動的第一步。

## 二、建立學習型城市的夥伴協作機制

學習型城市的參與機構與組織可以是縱向的連結，也要進行不同機構組織間橫向的夥伴協作，參與機構包括政府、中小學、大學、社區大學、職訓單位、企業、非營利組織、專業團體、宗教團體、社區組織等。

## 三、強化學習領導人才培訓、提升學習品質

學習型城市的推動有願景和策略，也已經啟動機構和組織的參與網絡，接著也要注重人才養成，確保計畫推動過程擁有良好的學習成效。培養學習計畫的領導人才，強化其溝通協調能力與計畫執行力，才能讓學習型城市的推動達成終身學習目標。

## 四、建立學習型城市的計畫指標，編訂年度目標並持續修正

每個地區一旦啟動學習型城市的計畫，都需要有長遠的規劃，因此學習型城市的計畫需要編訂長中短期目標以及年度目標。計畫目標的成果如何檢視評估也需要訂定適合自己在地的指標，才容易顯現進展的情形。遇有執行成效不佳的狀況可進行檢討並將指標或計畫方向加以修正。

## 五、強調社會融合，加強特殊族群的學習機會

學習型城市的願景和計畫，須注重市民參與學習機會的均等，因此須將容易被忽略、被社會排除的市民做為優先實施的對象。一般學術界以階級、性別、種族、語言、地區劃分被排除的對象，因此低收入者、單親家庭、原住民、新



住民、老人、失業者、受刑人、偏鄉居民等均容易成為社會被排除者，享用到的社會資源最少。學習型城市的計畫可以將某些族群做為優先提供學習機會的對象，以提升社會融合。