



聯合國教育、科學及文化組織

●陳隆豐／紐約大學法學博士（J.S.D.）、台灣新世紀文教基金會董事

壹、前言

第二次世界大戰的戰火摧毀了無數的人類文明的資產，也使億萬生靈塗炭。為重建一個大戰後的新世紀、新秩序、新文明及新生活，戰勝國集團配合聯合國的成立，在倫敦召開創立聯合國教育、科學及文化組織的國際會議。於1945年11月16日通過《聯合國教育、科學及文化組織憲章》（Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization，以下簡稱《教科文組織憲章》）¹。成立「聯合國教育、科學及文化組織」（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization，以下簡稱UNESCO或教科文組織）有三十七國代表簽字。依XV條生效的規定，於1946年11月4日，二十個國家接受交存了批准書之後，《教科文組織憲章》生效，教科文組織正式成立，《教科文組織憲章》而後經過多次的修正。

《教科文組織憲章》在開宗明義的第一句，標明「各簽約國政府」、「代表其人民宣告」，指出，是以世界「人民」為主的整個構想前提。以人為主而明白的宣示：

戰爭起源於人之思想，故務需於人之思想中築起保衛和平之屏障；人類自有史以來，對彼此習俗和生活缺乏了解始終為世界各民族間猜疑與互不信任之普遍原因，而此種猜疑與互不信任又往往使彼此間之分歧最終爆發為戰爭；現已告結束之此次大規模恐怖戰爭之所以發生，既因人類尊嚴、平等與相互尊重等民主原則之遭摒棄，亦因人類與種族之不平等主義得以取而代之，借無知與偏見而散布；文化之廣泛傳播以及為爭取正義、自由與和平對人類進行之教育為維護人類尊嚴不可缺少之舉措，亦為一切國家關切互助之精神，必須履行之神聖義務；和平若全然以政府間之政治、經濟措施為基礎則不能確保世界人民對其一致、持久而又真誠之支持。為使其免遭失敗，和平尚必須奠基於人類理性與道德上之團結；為此，本組織法之各簽約國秉人皆享有充分與平等受教育機會之信念，秉不受限制地尋求客觀真理以及自由交流思想與知識之信念，特同意並決心發展及增進各國人民之間交往手段，並借此種手段之運用促成相互了解，達到對彼此之生活有一更真實、更全面認識之目的；有鑒於此，各簽約國特創建聯合國教育、科學及文化組織，通過世界各國人民間教育、科學及文化聯繫，促進實現聯合國組織據以建立並為其憲章所宣告之國際和平與人類共同福利之宗旨。²

貳、宗旨、目的與活動

基於上述認知，《教科文組織憲章》更在第I條第1項宣示了組織的宗旨：

本組織之宗旨在於通過教育、科學及文化來促進各國間之合作，對和平與安全作出貢獻，以增進對正義、法治及聯合國憲章所確認之世界人民不分種族、性別、語言或宗教均享人權與基本自由之普遍尊重。³

依據所揭示的宗旨，明定了組織所擔負的職責功能，所有要做的。第I條第2項如此規定：

為實現此宗旨，本組織將：(a) 通過各種群眾性交流工具，為增進各國人民間之相互認識與了解而協力工作，並為達此目的，建議訂立必要之國際協定，以便於運用文字與形象促進思想之自由交流；(b) 通過下列辦法給教育之普及與文化之傳播以新的推動：應會員之請求，與之協作開展各種教育活動；建立國家間之協作以促進實現不分種族、性別及任何經濟或社會區別均享有平等的受教育機會之理想；推薦最適合於培育世界兒童擔負自由責任之教育方法；(c) 通過下列辦法維護、增進及傳播知識：保護對書、藝術作品及歷史和科學文物等世界遺產之保存與維護，並建議有關國家訂立必要之國際公約；鼓勵國家間在文化活動各個部門進行合作，包括國際間交換在教育、科學及文化領域中積極從事活動之人士，交換出版物、藝術及科學珍品及其他情報資料；提出各種國際合作辦法以利於各國人民獲得其他國家之印刷品與出版物。⁴

簡單來講，它的主要活動在於第二次世界大戰之後，教育、文化設施的重建與更新。發行了相當多的出版物，例如：《聯合國教科文統計年報》、《世界教育調查》、《國際教育統一分類》等等。

考慮到國際政治的現實，國家主權觀念的根深蒂固，及因而演繹出來的國際法上「國內管轄權」的觀念原則，為避免各國不必要的疑慮，及獲得更多國家的接受參加為會員國，《教科文組織憲章》更在第I條第3項明白確切的規定：

為維護本組織各會員國文化及教育制度之獨立、完整及豐富的差異性起見，本組織不得干涉本質上屬於各國國內管轄之事項。⁵

參、機構

《教科文組織憲章》就機構的設立，在第III條有精簡的規定：本組織設大會、執行局和秘書處。在第IV條就大會的組成、職能、表決、程序加以規定；第V條規劃了執行局的組成與職能；在第VI條規定秘書處的結構與職責。

一、大會

大會由各會員國代表組成，每一會員國可指名五名代表參加，各國所派的代表應經過徵詢各國全國性教育、科學及文化團體的意見或相關的全國委員會的意見⁶。大會是整個組織的最高權力機構，決定政策與工作方針；就執行局提出的工作計畫作決議；召集教育、科學、人文學科及知識傳播的政府間國際會議或非政府間會議。大會可通過決議提交各會員國參考或批准，供各會員國參考的是「建議案」，須批准的則是「國際公約」⁷。向聯合國提出教育、科學及文化方面的建議⁸。接受研究各會員國就教科文組織所提出的建議案或公約案執行的報告⁹。選舉執行局委員，任命執行局所推薦的總幹事¹⁰。

大會每兩年舉行一次常會。必要時，大會可自行決定召開特別會議，特別會議也可由執行局請求大會召開，更可以，應三分之一會員國的請求，由大會召開。常會開會所在地不定，由大會在每屆常會開會時決定下一屆常會會址。特別會議開議的所在，也可由執行局決定¹¹。大會的議事規則自行規定。會議開會選出主席一人與其他人員¹²。大會可設立「特別及技術委員會」¹³。大會會議允許公眾進入會場旁聽¹⁴。

大會的每一會員國有一個投票權，票票等值。議案的通過，除了需要三分之二多數通過的特別規定的事項以外，以出席並參加表決的簡單多數，即可通過¹⁵。《教科文組織憲章》規定積欠會費超過一定數額時，即喪失投票權¹⁶。

大會除了會員之外，更設有觀察員：

大會根據其議事規則，經執行局建議及三分之二多數通過，可邀請第XI條第4段所述之國際組織之代表以觀察員身分參加大會或其專門委員會之某些會議。非政府國際組織或半政府國際組織按《教科文組織憲章》第XI條第4段規定，凡經執行局批准又同本組織建立諮詢關係者，應被邀派觀察員參加大會及其委員會之屆會。¹⁷

觀察員制度的明確成文化是教科文組織的一個特別點，是非常特殊的，使非政府國際組織介於政府間與非政府間國際組織，即所謂的半政府國際組織，其互動關係及接觸，獲得法律上的依據。在第二次世界大戰結束時的國際社會與今日的世界截然不同，當時的國家總數不多，當時非政府間國際組織也不像今日的繁多。當年參與國家的代表能洞燭先機，誠然令人敬佩。這種條文在1948年的訂定，可說是對日後各種非政府間組織的成立與參加活動帶來很大的催化力與推動力。

二、執行局

《教科文組織憲章》第V條規劃了執行局。執行局就一個意義上來講應該是執行理事會（Executive Board）比較恰當，現今參加的被選派的會員國家多達五十八個（制定當初是二十個）。執行理事指派一名代表參加執行局，行使職權。它的職能有：

（a）執行局應為大會準備議程，審查總幹事根據第VI條第3段提出之本組織工作

計畫及相應之預算概算，連同其認為必要之建議，提交大會。(b) 執行局根據大會授權，負責執行大會通過之工作計畫。執行局應根據大會決定，並注意到兩屆常會間出現之情況，採取一切必要措施，保證總幹事有效、合理地執行工作計畫。(c) 執行局在大會兩屆常會之間對聯合國履行第IV條第5段規定之諮詢職能，若聯合國組織向本組織諮詢之問題已經大會作原則上之處理或其解決辦法已包含在大會之決議中。¹⁸

執行局得向大會推荐接納新會員¹⁹。

三、秘書處

秘書處設總幹事一人及其他必要的工作人員。總幹事的任命，首先由執行局提名，再經大會議決通過任命。任期一任四年，可以連任一次，之後，就不得再連任。總幹事是教科文組織的行政首長。總幹事或其代表應參加各種會議，從大會、執行局到各種委員會都要參加，但沒有投票表決權。有責任提出各種建議、行動的提議及工作計畫草案，組織的各項預算與概算。應依大會的規定，定期向執行局與各會員國提出報告²⁰。

肆、會員國

聯合國教科文組織是聯合國的一個專門機構 (Specialized Agency)，與聯合國有密切的關係，但並不是等同聯合國，因為功能上的要求與需要，所要達到的宗旨及目標，與聯合國作為戰後以同盟國為中心、以政治考量為主，有很大的不同，教科文組織從開頭就有意面對全人類的教育、科學、文化的問題——當前的、未來的，甚至是過去的，所以會員的規定可說是包含所有——聯合國的會員國，非聯合國會員國、被殖民統治的領土或領土群。

《教科文組織憲章》第II條有關會員的規定，仍以國家為基礎。第1項規定：

凡聯合國組織之會員均當然有權成為聯合國教育、科學及文化組織之會員。

第2項規定：

至於非聯合國會員國，凡符合按本組織法第X條批准的、本組織與聯合國組織之間之協定中所列之條件者，經執行局推荐，大會三分之二表決通過，可被接納為本組織之會員。²¹

除了上述規定的會員外，在第II條第3項更規定了準會員：

凡對其國際關係不自行承擔責任之領土或領土群，由對該領土或領土群之國際關係承擔責任之會員國或其他當局代為申請，經出席大會並參加表決之會員國三分之二多數通過，可被大會接納為準會員。準會員權利與義務之性質與範圍由大會決定。²²



1951年，教科文組織大會通過第41.2號決議時，就準會員的權利義務及修正補充的緣起，作了相當扼要的說明及詳盡的規定。

大會：鑒於教科文組織組織法第II條業已修正，其國際關係不自行承擔責任之領土及領土群可被接納為本組織之準會員，鑒於同一修正案規定準會員權利與義務之性質與範圍應由大會決定，鑒於教科文組織組織法除第II條外之其他若干條款亦已述及本組織會員國之權利與義務，茲決定本組織準會員享有以下權利與義務：準會員有以下權利：(i) 參加大會及大會所屬委員會與專門委員會之討論，但無表決權；(ii) 除前條規定的表決權受限制外，與會員平等地參與大會及大會根據其議事規則所指定的大會各委員會、專門委員會和其他附屬機構的會議事務的處理；(iii) 提出列入大會臨時議程之項目；(iv) 與會員平等地收受一切通知、文件、報告及記錄；(v) 與會員平等地參與處理召開特別會議之程序。²³

準會員與會員享有平等權利，向執行局提出提案，並根據執行局所制訂之規則，參加其所設立之委員會，但無資格成為執行局委員。準會員與會員承擔相同之義務，但在確定其按本組織預算應承擔之會費時，應考慮其地位之不同。準會員之會費應按其如為正式會員所應承擔數額之一定比例加以確定，除非大會另作決定加以限制。執行局應向大會下屆會議提出報告，建議規定各準會員分擔會費之標準。²⁴

《教科文組織憲章》第II條第4項到第8項更規定了會員的中止、開除、退出及常駐代表的派任。

教科文組織在1946年11月4日正式成立時，只有會員國二十個，到2010年時，已有一百九十三國與七個準會員國。會員國的數目看似無限制的增加，及組織功能職權的擴張幾乎無所不包，為會員的權利義務帶來很多的紛擾，尤其是新興國家的林立與入會，加上國際政治的對峙，及亞非新興國家會員國絕對大多數反對美國，迫使美國在1983年12月宣布在1984年12月退出。美國與英國相繼退出，為教科文組織帶來空前的危機，美國所負擔的全組織四分之一經費，因此中斷，為組織帶來財政的極度困難，在經費不足下，許多的計畫及活動也被削減，同時，教科文組織的存在一再被挑戰。

當年，美國退出，認為該組織已偏離了最初創立教科文國際合作的本意，已成為完全政治化的組織，對該組織，美國所指摘的有四大要點：(1) 該組織變為「第三世界批評美國和反以色列的講壇」；(2) 該組織是一個毫無節制的「浪費的官僚組織」；(3) 該組織已不是公正的國際組織，是反西方的「第三世界偏見」的集合體；它的職員從事間諜工作；(4) 尤其在1984年通過的合理化政府干涉介入的「新世界資訊和信息秩序」更是「出版自由」無理的「限制」²⁵。因此，美國認為，它沒有理由參加這種組織、給予資源金錢的支持，是沒有好處的浪費參與。

美國退出後，經過十多年，國際政治的互動磨合，教科文組織的改進與改善，英國

與美國態度的調整，世界各國共同認識到，多元文化價值的存在，而不是祇有單一的西方文化價值觀。因此，經過多方協商，英國於1997年重返²⁶，美國於2003年10月1日重返再加入²⁷，成為教科文組織的第一百八十九個會員國。

至於中華人民共和國，則因為蔣介石政權的中華民國被聯合國大會通過決議不再代表中國，而恢復了在教科文組織的合法席位，但是，當時的中國國情、條件都與該組織格格不入，所以遲到1978年7月，中華人民共和國才開始參與。

教科文組織就英、美的再加入，以「重返」的形式處理，用補交應交的會費以恢復會籍而達成，並沒有經過再入會的申請手續。至於新興國家的加入都以聯合國新會員國的方式加入，而成為新的會員國，會員國資格不經由國家繼承的方式達成，並沒有引起任何大的紛爭。

教科文組織是一個相當重要的國際組織，為每一個會員國提供一個舞台，以彰顯自己國家，同時，通過參與貢獻來影響其他的國家，獲取支持合作與共鳴推展。在世界村的國際發展中，教科文組織所提供的教育上、科學上、及文化上的貢獻可說相當大，為國家與國家間，地區間、全球化的合作帶來無限的發展空間。雖然，該組織被批評為「將西方的人權、民主、新聞自由引入教科文組計畫活動之中」²⁸，但是，它的貢獻是無價的，是不可否認的。在美國、英國重返和新興國家如東帝汶的加入，使該組織的普遍性不但獲得加強，而且更被公認接受。

伍、結言

教科文組織的存在發展波波折折，儘管如此，它對人類教育、科學、文化各方面的保存發展有著很大的貢獻，近年所推動的人類文化資產、天然文物的認定、維護與推展，則是相當精采、相當成功。致力於純粹教育、科學、與文化的事物，減少政治因素與政治力的干預介入，找對了方向，連帶地，使其存在更有意義，更能發揮功能。世界各國對多元教育、多種科學、多元文化的認識、瞭解、觀摩，有助於人類文明承先啟後的保存與永續發展，從而有助於人類永久和平願景的追求。

【註釋】

1. UN, "Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization," *UN Documents: Gathering a Body of Global Agreements*, <<http://www.un-documents.net/unesco-c.htm>>.
2. 同上註釋。
3. 同上註釋。
4. 同上註釋。
5. 同上註釋。



6. 註釋 1，《教科文組織憲章》，第 IV 條 A 項 1 款。
7. 同上註釋，同條 B 項 2 款至 4 款。
8. 同上註釋，同條同項 5 款。
9. 同上註釋，同條同項 6 款。
10. 同上註釋，同條同項 7 款。
11. 同上註釋，同條同項 9a、b 款。
12. 同上註釋，同條同項 10 款。
13. 同上註釋，同條同項 11 款。
14. 同上註釋，同條同項 12 款。
15. 同上註釋，同條 c 項 8a 款。
16. 同上註釋，同條同項 b 款。
17. 註釋 1，《教科文組織憲章》，第 IV 條 E 項。
18. 註釋 1。
19. 註釋 1，《教科文組織憲章》，第 V 條 B 項 7 款。
20. 註釋 1，《教科文組織憲章》，第 VI 條。
21. 註釋 1。
22. 註釋 1。
23. UNESCO, *Manual of the General Conference*, (Paris: UNESCO, 1996 Edition, 1996), pp. 23-24.
24. 同上註釋。
25. William Preston, Edward S. Herman, and Hebert I. Schiller, *Hope and Folly: the United States and UNESCO 1945-1985*(Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989); Colleen Roach, "The U.S. Position on the New World Information and Communication Order," *Journal of Communication*, Vol. 37, No.4, 1987, p.36.
26. Steven Greenhouse, "New Unesco Chief Wants the U.S. to Rejoin," *New York Times*, November 8, 1987, p.6 col.1.
27. The White House, Office of the Press Secretary, "United States Rejoins Unesco," September 12, 2002, <<http://2001-2009.state.gov/p/io/rls/fs/2002/13482.htm>>.
28. Ndumbu A, *The Implications for Africa of the New World Information and Communication Order* (Nairobi, Kenya: African Council on Communication Educations, 1983); Hans Köchler (ed.), *The New International Information and Communication Order: Basis for Cultural Dialogue and Peaceful Coexistence among Nations* (Vienna: Braumüller, 1985).◆