

計的參與。有關課程的重大變革或政策興替，往往透過綠皮書廣徵意見，又於立法前發佈立法白皮書，以做政策宣示。教育部亦會針對重大議題邀請有社會公信、或具教育與學術聲望的人士，來做深入的探討，並提出具體報告，以便作為政策修訂的重要參考。透過這些措施，讓學術與實務界對話，促進課程研修之品質。

### 第三節 芬蘭

在 2001 年底一項包括閱讀、數學和科學技能等面向的國際評估中，芬蘭學生的表現超越了四十三個國家(包括美、德、日等)。經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 的研究也顯示，芬蘭培養了學養優秀的公民；此外，芬蘭學生的高分群與低分群差異也是全球最小的。而 OECD 在 2003 年之後所進行的評估中，芬蘭同樣勇奪冠軍。

這樣的成就其實來自四十年前訂定的政策和持續的改革。雖然過程中批評和政治爭論不斷，但造就了今日備受稱讚的芬蘭教育系統。以下就其教育改革演進與基礎教育課程制訂機制加以說明：

#### 一、教育改革現況

六〇、七〇年代，芬蘭採取「綜合學校的教育改革」(comprehensive school reforms) 取向，其詳細檢驗每一個教育環節，從課程、教科書，到薪資結構與行政制度，同時針對師資培育進行本質上的修正改革。此不僅導致教育系統的改頭換面，也同時為芬蘭創造了後工業時期資訊社會(post-industrial information society) 的契機。

八〇年代則接續七〇年代改革的基礎，同時必須為經濟上轉變而產生的挑戰作準備，此包含了漸趨激烈的國際競爭和科技轉變。九〇年代初期，芬蘭的經濟重挫，卻也刺激了新的教育效率，逼使決策者要在經濟上尋找永續的解決方

案。以下說明芬蘭在基礎與中等教育階段的教育改革：

### （一） 基礎教育階段：綜合學校的教育改革（Comprehensive school reform）

1968年芬蘭對中小學教育進行由上而下（top-down）的改革。在這之前，教育系統都是雙軌並行，學生必須在四年的基礎教育（十歲時）後決定未來的升學或技職體系。而新的「綜合學校」（comprehensive school，即台灣的一年級到九年級）則是為所有學童提供相同的九年基礎教育，將選擇分流的時間延後。這樣的改革間接加強了對教師專業知識技能的要求，而七〇年代晚期，師資培育系統也重新改革，所有教師都必須在專業的大學中受訓。

1972年「綜合學校」引發激烈的爭辯。全國官員、教師，與企業家聚集在一起對談，將追求「平等」（equity）訂為教育政策的基本原則。而令人驚訝的是全國皆普遍同意，讓後續的政治領導和教育系統的發展，得以在眾所同意的原則和價值下持續推動。

綜合學校改革是以省（province）為單位來進行推動，而十一個省的辦公室也都和國家通識教育委員會（National Board of General Education, NBGE）合作，共同籌劃、核備地方性的改革計畫，而政府閣員則為這些地方性的改革計畫背書。當時新的綜合學校課程是以中央極權的方式執行，NBGE的權力包含了批准學校的教學設計與教科書，將課程委員會所安排的課程列為國家課程綱要之準則，當時這些改革被視為限制了地方和市立學校的自治權。

八〇年代時，有些人擔心綜合學校會降低下一代的知識水平和個人技能，但是在八〇到九〇年代間針對學生成就而做的比較研究顯現，芬蘭與其他北歐國家、日本並駕齊驅，同時不同學校之間的學習差異最少。而芬蘭十三歲學童的數學能力在國際中屬於平均值，物理和化學則和日本一樣位於世界頂尖。同時，芬蘭國內研究也指出，綜合學校的畢業學生的學業水平，遠比六〇、七〇年代來得高。

同時，綜合學校的高年級（例如七到九年級）仍包含有一些學、職雙軌系統，而其畢業生會得到相同的認證，使他們得以修讀高中教育。於是自八〇年代起，綜合學校和高中教育得以相互連結。

## （二）中等學校的教育改革（Secondary school reform）

八〇年代末期，教育改革的下一步是將綜合學校的原則繼續延伸到義務教育後期。之前進入文法學校（grammar school）的學生會在高中（upper-secondary school）發展專業學術能力後繼續往高等教育發展，其餘學生則是以職業為導向，往低階和高階的中等技職教育發展。自八〇年代起，中等教育的改革著重在技職體系，目的是要讓技職教育更具競爭力。1984年頒布的法令，賦予學院畢業生進入不同大學機構的權利，亦即大學招生名額至少要有5%以上，但不超過25%須保留給技職體系的畢業生，而在1995年時，這些名額的總量應達到2100位。但這項法令最後遭廢除，而實際的保留名額也不超過一半。

決策者最初的目標是要減少普通高中生的數目，但在這方面他們失敗了。在1988年時，普通中等教育學生數為32,200人，約為此年齡層的55%。針對普通高中教育的根本結構和教學改革從1985年才開始，其目標是規劃出新的普通高中學校課程，為地方政府和各校創造出更具彈性的教學課程。

此外，中等教育改革廢除年級制的教學劃分，改以單元和課程來進行學習。因此，課程改革首先著重的是重新組織每個科目，以一系列單元或小單元為主，挑出具代表性的38種課程。這種課程導向的高中教育於1982年起開始在芬蘭實施。政府也批准重新調配教學時數，國家通識教育委員會接受新的核心課程和學分制。

在中等教育的改革上，芬蘭的垂直整合工夫優於水平整合。中等教育和基礎教育間的合作自然而流暢。當時芬蘭的470所高中裡，已有約五分之一的學校屬於人數不到一百人的小型學校。在小鎮內，基礎和中等階段的學校必須通力合作以求生存，在某些科目上必須師資共享，某些課程則必須混齡教學，而和技職機構的整合，也因課程導向的政策而得到改善。

中等教育改革的主要目標是在提供所有來自基礎學校或高中畢業生，進入足以獲得專業能力與認證的高等教育學校。1988年，高中教育、專科或高等教育的學校，皆提供技職導向的學習場所（vocationally-oriented study place）給所有畢業生；其中普通高中接受約55%的基礎學校畢業生，技職教育機構和學院則接收更多的高中畢業生，也接受一些短期的特殊學習課程。

中等教育的改革和執行持續了二十年（1974-1992），中等教育的招生名額成長了兩倍。在 1970 年時，芬蘭有 20%的人口從高中或大學畢業。到了 1989 年，則至少有 40%的人具有高中學歷。只是，中等學校的改革還是無法如預期般降低一般學校和技職學校之間的落差。

### （三）課程與考試制度的改革

自 1968 年起，芬蘭教育政策的重要目標就是提供全體公民，無論年紀、住所、經濟條件、性別，或語言，都擁有均等的高品質教育機會。無論學齡前教育或高等教育，在芬蘭都是由國家資助。即便自九〇年代起，因經濟衰退而導致關閉或合併的教育機構與日俱增，教育機構之間的網絡依然彼此連接。目前芬蘭教育制度與許多國家最顯著的差異，就是能力的追蹤或有些國家很早便將學生區分至技職體系和學術體系，這也是因為芬蘭極具彈性與信賴感，且十分強調信任學校的結構的緣故。

學校和教師的自主性，普遍被認為是影響學校高品質表現和整體教育成就的正向因素。具彈性且可信任的系統，也促進不同策略提昇學生的課堂表現。除了高中會考(National Matriculation Examination)，芬蘭學生不必參加任何大考或強制性的標準化測驗。

如同基礎學校，國家教育委員會(National Board of Education, NBE) 決定了普通高中和高階技職學校的核心課程內容和學習單元。學校和地方主管單位則可以自行決定如何最能符合「國家課程架構」(類似台灣的課程綱要)。高中教育的單元制和不以成績為導向的架構，讓學生得以同時接受普通課程或技職課程。學生的知識與技能評估，則是由教師以各單元的完成來進行（一年約五、六次），而當學生完成所有的個人學習計劃時，則會進行資格認證(qualification certificate)。

高中會考一年舉行春、秋兩次，約有一半的學生會參加。受試者必須在三項緊連的試期內完成任何一門學科（例：數學），而考試包含了至少四門學科。所有受試者皆需參加母語測試，然後可以自其他四門學科內選三門應考：第二官方語（芬蘭話或瑞士話）、外語、數學，或一般科目（社會科學與自然科學）。

## 二、基礎教育課程制定機制探析

### (一) 以信任為基礎

七〇年代初期芬蘭教育系統屬於中央掌權，中央機構對學校嚴格規範，也有一套緊密的規則網絡嚴厲規範著老師們的每日工作。到了八〇年代，教育系統的內部改革和統整完全實施後，才開始漸漸相信學校和老師。在九〇年代早期，以信任為基石的文化，正式於芬蘭展開。整個系統(包括教育部和國家教育委員會)信任老師、校長、父母和社區，相信他們知道如何提供孩子和青少年最完善的教育。

國家教育委員會(NBE)提出國家課程的架構與準則，地方政府和學校有義務自行準備課程，也有選擇教科書和教學法的權利。此外，老師也能自己選擇評鑑學生的方法，而以學習為導向的作業，則是學校每日生活的一部分。

因此芬蘭教育的一個顯著特徵是，地方政府和學校在教育管理與部門區分上各司其職。大多數的學校都為市立，新的改革讓市政府在安排公共服務(包含了教育)上享有自治權。整個教育管理結構也因此輕量化與簡潔化。教育部只管政策、立法架構和教育經濟支出，NBE負責課程規劃和教育評估，也為學校和老師提供專業的支持與服務。

芬蘭社會結構在教改推動當時經歷著急遽變化，整個教育體系的改革必須有前瞻性，配合各種謹慎掌控與評估的計畫和進程。芬蘭最初的策略是改善教育的結構、內容，和品質，可稱為「三叉」(the three-pronged) 或「三向矛尖」(triple spearhead) 取向，本質上是要徹底改革基礎教育，然後是前期中等教育，同時也要革新師資培育系統。其中每項努力，都需要迅速的政治決策和幾乎立即的操作與反應。教育改革不只是教學法的改變，內容和課程的改變幫助教師習得新的技能和技巧。事實上，三叉取向中最重要的改革元素，就是建立教師對改革的「認同」。

芬蘭的決策者了解，綜合學校的教育改革要成功，整個師資培訓系統必須改變，因此，為老師創造新的在職教育和訓練需要較長的時間，也需要所有大學共

同合作。最主要的目標是藉著提昇大學提供的師培訓練和學位，提升教育水準和師資品質。對於芬蘭的未來，如此大規模的改革被視為有效的投資，也成為教育改革持續進步的因素。

芬蘭今日的高品質教育系統其來有自。國會要求綜合學校改革必須要從偏遠地區(北芬蘭)開始，多數民眾贊成此舉；國會也批准了 1968 年的「學校系統法」，其中四項最重要的教育政策和策略包括：

1. 如何讓教師們投身改革？
2. 如何獲得有力特殊利益團體的支持？
3. 如何讓新型的綜合學校課程有效?如何融合芬蘭的百年教學傳統（雙軌或平行的學校系統）？
- 4.如何確保改革的執行力？

早期的改革實驗舒緩了教師的憂慮，也贏得了教師的專業奉獻。1965 年，各類綜合學校系統分散至 25 個城市，參與這些實驗性計畫的教師也參與了課程的發展。這散發出一個訊息，就是教師開始充分參與創造新學校體系的內容，並結合其專業知識和經驗，而決策者十分歡迎教師們的這種參與。

在教改過程中，獲得教師的專業奉獻是很重要的一環。教師們必須持續深入地參與計畫和發展－即使政治和主管機構權力來自中央。有的計畫也讓教師與政府官員間得以更緊密合作，例如：綜合學校課程改革委員會（1966-1970）便是成功的範例。由於改革牽涉範圍太廣，數十位教師代表某學科參與新框架的設計；各委員間對於各科的難度和理想的教學時數意見相歧，最後，委員們的主張得到採用，成為國家課程的基礎。

國家通識教育委員會（NBGE）是最重要的改革驅動者。1968 年國會發佈「學校系統法」之後兩個月，NBGE 依法重組，為綜合學校的教育改革作準備。新的機構廢除了小學和文理學校之間的既有隔閡，並以兩個新部門取代：「學校部」審查學校結構與框架，「教育部」則為教育內容、課程、教學法、教材、教科書批准、領航計畫、研究活動，以及特殊教育等計畫負起全責。七〇年代，師資培育交由大學負責，教育部得以在師資訓練上掌權。

## （二）教科書品質的嚴格管控

1972年，教育部指示新綜合學校課程必須在所有學校中執行，這在教改決策是很重要的一環，統整課程也因此展開。決策者的新憂慮隨即產生：以往芬蘭教科書是由私立出版社負責，而國家通識教育委員會必須在出版前予以核准。但因為前述的緊湊改革計畫，課程委員會、教科書作者和教育當局必須設立新的團體互助合作；作者可依照新課程做準備，也可獲得新教科書的所需資訊。國家通識教育委員會也接受這種針對一學年實驗所撰寫的教科書。這些進程以及各出版社之間的彼此競爭，確保校內教科書都能依照時程表發行。

政府在進程上的嚴格掌控，也確保所有改革必須依據國會所訂定之時程執行。同時，區域性的改革計畫也藉著選擇當地的教學和教育政策專家，與之相互合作，確保當地對改革的信任。在本質上，各市政當局則扮演綜合學校教育改革組織中的關鍵角色。

## 第四節 日本

日本現行學習指導要領（即課程標準）是1998年頒布的，當時強調「在寬裕教育中培養生活能力」，又配合週休二日制，乃刪減教學時數約30%，同時增加「綜合學習」每周三小時（高中為二小時），以發展學校特色，成為這次課程改革的主要精神。但2001年新課程實施以後遭受很大的批評，都認為減少教學時數，「綜合學習」沒有教科書，不實施評量，快樂學習流於安樂死；國際學力測驗、全國學力調查或學術團體的調查研究都顯示，日本學生學力嚴重下降，於是「學力下降爭論」席捲全國，造成文部科學省很大的壓力，迫使「寬裕教育」政策轉向（歐用生，2005）。

在因應全球化，提高國家競爭力，尤其是提升學生學力的強大壓力下，文部科學省乃進行課程標準的修訂，並於2008年3月公佈中小學課程標準（高中課程標準於2009年年初公佈），增加教學時數，尤其是加強愛國心，培養日本傳統和文化的尊重，成為課程修訂的特色。這些問題，現在正引起日本學界熱烈的討論。