

紐西蘭幼兒教育與初等教育改革： 卓越與平等間的擺盪

洪雯柔*

摘要

1980年代，紐西蘭政府為回應國家經濟發展萎縮、知識與資訊社會興起，遂推動巨幅經濟改革，從保護性、管控性與國家宰制的福利社會，轉向開放性、競爭性與自由市場的資本主義經濟體制，納入更多「新自由主義」的特質，國家整體政策逐漸由以往的「平等」追求轉向對市場、績效的強調。然而，以往的社會福利與公平正義的追求仍存在於政策制訂的理念中，尤其在幼兒教育與初等教育階段。本文概述紐西蘭教育體系、教育改革政策與近年重大教育政策，亦分別介紹在此教育改革下的幼兒教育與初等教育機構與政策。紐西蘭的教育改革不僅進行組織重整，以提升行政運作的效率；亦將權力下放，俾使學校有更大的自主空間發展其特色，因應不同文化、族群、社經背景學生的需求；同時則強調設立各種評鑑機制與成就水準，以確保各級教育的品質。

關鍵詞：紐西蘭、初等教育、幼兒教育、新自由主義

* 洪雯柔，國立暨南國際大學比較教育學系副教授兼系主任

電子郵件：hungwj@ncnu.edu.tw

來稿日期：2009年12月10日；修訂日期：2010年1月28日；採用日期：2010年2月23日

Early Childhood Education and Primary Education in New Zealand: Excellence or Equity?

Wen Jou Hung*

Abstract

This is a general presentation of the education reform trends of early childhood education (ECE) and primary education in New Zealand. Since 1980s, New Zealand government has implemented neo-liberalist education reform so as to promote the efficiency of educational administration and the quality of education at all levels. In the sectors of early childhood education and primary education, the equality has been the main focus of reform. This paper consists of (1) a general presentation of the system, (2) the reform and (3) the main policies of early childhood education and primary education.

Keywords: New Zealand, primary education, early childhood education, neo-liberalism

* Wen Jou Hung, Associate Professor & Chair, Department of Comparative Education, National Chi Nan University

E-mail: hungwj@ncnu.edu.tw

Manuscript received: December 10, 2009; Modified: January 28, 2010; Accepted: February 23, 2010

壹、前言

自1984至1993年，紐西蘭政府為回應國家經濟發展的萎縮、知識與資訊社會的興起，新執政的工黨政府開始推動自由市場與鬆綁政策以提升經濟競爭力，紐西蘭遂經歷巨幅的經濟改革，從保護性、管控性與國家宰制的資本主義民主社會，轉向開放性、競爭性與自由市場的經濟體制。以往的社會福利國家路線亦因之調整，納入更多新自由主義（neo-liberalism）特質，國家整體政策逐漸由以往的「平等」追求轉向對市場、績效的強調。

自此，紐西蘭教育體系經歷許多改變。從《明日學校》（Tomorrow's schools）開始進行的教育改革，其焦點在於強化學校與社區的連結、權力由中央下放給學校、學校成為競爭市場、企業主義（entrepreneurialism）引領教育體系發展、對國際學力測驗的重視、貿易導向的語言與素養、重視監督與標準之建構、出口教育的發展等（Dale and Robertson, 2002; Ministry of Education, 2007a）。然而，以往的社會福利與公平正義追求仍存在於政策制訂的理念中，尤其在幼兒教育與初等教育階段，新自由主義強調的市場與績效概念僅是政策制訂的考量之一，另一個考量則是對公平正義社會的追求。

以下先介紹紐西蘭教育體系，以利瞭解幼兒教育與初等教育在紐西蘭的發展；繼之介紹整體教育改革政策與近年重大教育政策；接著分別介紹在此教育改革下的幼兒教育與初等教育機構與政策；最後，檢討紐西蘭教育改革下的教育問題。

貳、紐西蘭教育體系

紐西蘭教育體系分為學前教育（pre-school education）、初等教育（primary education）、中等教育（secondary education）與第三級教育（tertiary education）。其中，義務教育分為三部分，分別為初等教育、中間教育（intermediate or middle schooling）與中等教育，年齡從6歲迄16歲生日止，但多數學生在5足歲便進入小學（primary school）就讀。國立學校的免費教育從5歲提供至19歲，身心障礙學生則延伸至21歲（Ministry of Education, 2007b）。

小學教育學齡含括5歲到12歲，共8年。中學學齡13到18歲，共5年。某些地區則有介於小學與中學的中間學校。第三級教育含括中等學校後所有的教育與訓練，包括大學、科技與多元科技學院、毛利第三級教育機構（Wānanga，或稱毛利大學），以及私立培訓機構（洪雯柔，2004；Ministry of Education, 2007b）。

毛利語教育的範圍頗廣，包括以毛利語為媒介的教育（Māori-medium education）、毛利語言教育（Māori language education），以及毛利語教學小學（Kura Kaupapa Māori）與毛利語教學中學（Wharekura）。此種教育乃相對於以英語為教學媒介的主流教育（mainstream education）。以毛利語為媒介的教育乃指以毛利語和英語雙語、或者僅用毛利語教授課程的教學，這包括浸潤班（immersion class or unit）與雙語班（學校）（bilingual class or school）；毛利語言教育（Māori language education）指的是教授毛利語（te reo Māori）的科目，包含以毛利語言進行教學以及教導毛利語；毛利語教學小學與中學則指以毛利語為教學語言的學校，其課程與行政推行皆依照毛利族的Te Aho Matua¹哲學（洪雯柔，2008a）。

參、教育改革與重要教育政策

1980年代早期興起了全球的公共管理運動，其旨在回應資本主義危機與新自由主義經濟倡導（Dale and Robertson, 2002）。新自由主義強調政府權力的下放與規模的縮減、經濟政策與規定的鬆綁、自由市場、私有化、減少公共部門的補助或支出、追求效率與績效。許多國家相繼於1970年代末期推出新自由主義政策與經濟結構調整政策，即經濟重構（economic restructuring）（洪雯柔，2002）。而紐西蘭亦因為國內經濟蕭條與國際局勢的發展，於1980年代相繼推展行政、經濟與教育等體系的結構重整。如前言所提，1980年代的教育改

¹ Te Aho Matua乃是毛利語。英文譯名乃接近「教育」或「哲學」或「教育哲學」之意。然而，由於毛利人並不認為簡單的英文譯名可以清楚表達此一毛利人的教育觀與哲學觀，因之所有紐西蘭官方或非官方文獻皆以此毛利原文稱之。因此此處仍保留其原名。如洪雯柔（2008a）所指出，Te Aho Matua強調以毛利文化與精神價值觀與信念為基礎，確保對使用者友善的、情感上支持性的、快樂的學習環境，在其中，社區有權力驅動學校。其強調在和諧、兒童中心的學習環境中對孩童身心的滋養，而關懷、體貼與合作乃是其中的基本組成要素，毛利語則是主要、甚至是唯一使用的語言。

革定調了紐西蘭教育政策的新自由主義趨勢。以下先介紹此波新自由主義的教育改革取向與相關政策，繼之介紹的則是新近的教育相關政策，後者可看出紐西蘭政府在積極提升紐西蘭教育體系的「經濟競爭力」時，同時致力於弱勢群體在此中的教育權利，企圖在市場化發展中保障弱勢群體的發展。

一、新自由主義的教育改革取向

1987年開始，紐西蘭教育部（Department of Education）委託任務小組進行研析並提出《明日學校》報告書，紐西蘭教育體系因此經歷了組織與管理的改革，以追求對教育經費的有效運用，也提供有效因應快速變遷社會的學校體制。其改變紐西蘭百年來由教育部控制的中央集權行政體系，而從《1989年教育法》（Education Act 1989）開始將權力下放給各級學校，使其得與董事會與社區共同經營學校。其中，對初等與中等教育最為顯著的影響在於家長與社區擁有機會以投入學校的管理中，與校長及教師成為夥伴關係（Ministry of Education, 2007b）。

依《1989年教育法》而制訂之《國家教育綱領》²（National education guidelines），其規範中小學必須達成的各項要求，如規範中小學教育成就的「國家教育目標」（National education goals）、規範各類行政與校長職務的《國家行政綱領》（National administration guidelines）、規範紐西蘭課程之學生成就目標的「國定課程規範」（National curriculum statement），以及規範教學、學習與評量相關政策的「基礎課程政策規範」（Foundation curriculum policy statements）（Ministry of Education, 2007b）。紐西蘭自此建構一套嶄新而完整的國家教育行政體制與政策。

此波教育行政結構的改革，將極大的權力與責任分配給學校等個別教育機構。教育部的職責也因此轉型，由以往掌控所有教育事務的中央集權型態，轉而將權力下放，教育部僅負責國家各級教育方針之制訂，評鑑教育政策的施行，提供專業、課程、管理及決策等支援給各級教育機構，以及分配政府基金以供各級教育的經費所需等（洪雯柔，2004）。而教育品質的評鑑、地方教育與各級學校的管理權限、教師專業發展與師資素質的管理等，皆由不同組織制

² 《國家教育綱領》下另有關於行政相關事務的綱領——《國家行政綱領》。依據《國家行政綱領》，學校董事會有六項職責：課程規定與要求、擔任雇主所需負擔的責任、財務與財產管理、文獻紀錄與自我檢視、校園與教職員生健康與安全的維護、完成學校行政與管理相關事務的推動（洪雯柔，2004）。

訂其政策與標準。

教育審查署（Education Review Office，ERO）便是此波教育改革中新興的組織，依據《1989教育法》而建構於1990年，取代以往的督學而進行個別學校與幼兒中心、在家教育的督察檢視，整體學校與幼兒中心的檢視、教育議題的全國性評鑑等。除負責監督幼兒教育與中小學教育的品質外，其亦負責提出有關幼兒與中小學教育機構之整體教育品質與個別學習者學習表現的定期性獨立評鑑報告，以供教育部長、管理機構與學校管理者、家長與關心教育之社區人士之參考。而教育審查署對學校教育成效的檢視主要是透過對學校管理人員與專業人員的檢視與報告（洪雯柔，2004；Ministry of Education, 2007b）。

而在各級教育機構的管理方面，在《1989教育法》通過之前，國立中小學集中由教育部與教育部在地方的分支單位所管控，1989年之後，國立初等學校的所有管理事宜乃由各校所選出的學校董事會負責。董事會通常包含3到7位成員，分別為由學校家長選出的家長代表、學校校長、學校教職員選出的教職員代表，此外，在中等教育學校中更有1位學生代表。私立學校則或由委員會（committee）、董事會或管理委員會（management board）來代替擁有者管理私立學校（洪雯柔，2004）。

董事會的職責包括制訂學校管理與營運的規章，其涵蓋學校所欲達成的宗旨與目標（Ministry of Education, 2000）；並且回應《1989教育法》以及《國家教育綱領》之各項相關規定，這意味著董事會具有雇主的身分，必須為校長與教師的表現、課程的有效落實、學校財務與財產等負起監督與管理之責，而這包括對校長專業表現的檢視，以及對於學校各項目標之達成成果進行自我評估。此外，董事會更需對社區以及教育部提出年度報告書（洪雯柔，2004）。

自1999年開始，更多的新教育政策與措施被加以發展與落實，繼之的改革焦點則是符應學生與經濟需求的課程與學歷資格體系改革，教育的焦點轉向教學與學習，立基於研究與證據本位，至於教師與研究的專業發展，也運用新評量工具與科技的創新應用（Ministry of Education, 2007b）。如《1998年的教育修訂法》（Education Amendment Act 1990）乃調整紐西蘭學歷資格審議局（New Zealand Qualifications Authority，NZQA）³的權限與執行，《2001年教

³ 「紐西蘭學歷資格審議局」依據《1990教育修正法》，成立於1990年七月。就中等教育以及中等教育後之各級各類教育方面，各校授與學歷之資格的統整與標準的監督由紐西蘭學歷資格審議局負責，各校課程編排與素質標準必須依照紐西蘭學歷資格審議局所設定的標準來審核，該局負責發展一套系統將紐西蘭所有教育機構的學歷資格予以整合（洪雯柔，2004）。

育標準法》（Education Standards Act 2001）設立則設立紐西蘭教師協會（New Zealand Teachers Council, NZTC）⁴，《2006年教育修訂法》（Education Amendment Act 2006）則制訂幼兒教育之相關規範（Ministry of Education, 2007b）。

此波教育改革更明確地聚焦於教育成就的提升（尤其強調識字素養與數學能力的提升）、強化溝通能力、快速與批判思考的能力、問題解決能力、面對挑戰與危機的能力，與小組合作的能力等，以培養紐西蘭社會與全球世界的公民，貢獻其力量於紐西蘭社會與全球。這些趨向反映的是政府對於知識社會與全球世界來臨的回應。

二、機會均等政策

不同於上述教育改革政策之趨勢，「機會均等」（opportunity for all New Zealanders）政策架構，乃紐西蘭政府針對社會福祉之改善所提出的彙整性焦點，其彙整了知識與技能、就業、健康、社會融合、安全、公民與政治權利、休閒與娛樂、物質環境等面向的議題，提出政府以「社會正義」為訴求的整體發展方向，為紐西蘭政府的社會發展策略架構（Minister for Social Development and Employment, 2004）。

其中與教育相關的政策目標在於「使紐西蘭人具備二十一世紀所需之技能」，且減少教育低成就現象。前者主要透過幾種方式來達成：（一）相關技能與知識持續在學校課程與工業相關領域中教導，年長學生有較多且較彈性的路徑以獲得學歷資格。（二）運用資訊與傳播科技（information and communication technology, ICT）來進行教學、政府提供軟體與資訊與傳播科技本位之教學資源給各級學校，並提供相關專業發展之補助給教師。（三）課程計畫將更新以反應資訊科技社會所需之技能與知識。（四）更加強調第三級教育提供者與工業、地區發展的合作。（五）政府挹注更多經費以提供學生補助，以使更多學生有能力進入第三級教育機構。針對減少教育低成就現象，政府除增加學前教育相關訓練經費與機會外，對於參與社區本位之學前教育者則提供1週20小時免費的利多政策；提供接受基礎學習的成人新的社區教育學程

⁴ 教師註冊的政策於1990年開始推出，直到1996年才成為強制性的措施。而「紐西蘭教師協會」乃依據《2001年教育標準法》設立，於2002年2月1日正式取代先前的「教師註冊委員會」（Teacher Registration Board），開始推動《1989年教育法》中所規範的相關職責，以確保所有教師符合最低資格標準、提升教師在專業上的領導、促進教師的專業地位、致力於創造高品質的教學與學習環境（洪雯柔，2004）。

（community education programmes）；「家庭啟蒙」（home start）的家庭訪視計畫則在支持幼小兒童的啟蒙學習等（Minister for Social Development and Employment, 2004）。

換言之，所有紐西蘭的政策皆須以「機會均等」為政策制訂的基礎，在此基礎上制訂各專業範圍的相關政策。而此一政策基礎，正足以稍補於上述新自由主義政策取向所致的「強化貧富差距」偏向，使弱勢群體稍免於其不利處境所致的低落成就表現。

三、「族群觀點」政策原則

「族群觀點」（Ethnic perspective in policy: A resource）政策原則乃由隸屬內政部（Department of Internal Affairs）下的族群事務局（Office of Ethnic Affairs）於2002年提出，作為族群相關政策發展時的綜合性指引架構，致使政府各部門之政策能回應族群的特殊需求。「族群觀點」不僅確保各族群之觀點得以被納入政策建言與服務中，亦須符應《窪坦頤條約》（The Treaty of Waitangi）⁵的規範，因之徵詢毛利社區/部落或毛利事務發展部（Te Puni Kōkiri, Department of Māori Affairs）的意見（Office of Ethnic Affairs, 2002）。

此一觀點的政策意涵在於讓族群觀點得以被看到、被接受，族群可以參與政策決定且獲得各種政府服務。政策制訂的過程中為了辨識出現行政策的影響、意欲獲致的結果、評估所造成之影響等，必須遵循以下的原則：（一）績效責任：如檢視族群目標是否放入政策的工作描述與表現指標中、目標是否發展族群的多樣性且符應族群議題等。（二）協調：各部門/機構間是否充分溝通且彼此告知所需訊息，是否建構地區、國家或國際網絡以支持族群發展。（三）政策部分，應考量以下兩點：是否確保族群的需求被放入新政策中，品質保證歷程是否考量對族群觀點的意涵（Office of Ethnic Affairs, 2002）。

在紐西蘭的人口組成中，毛利族（Māori）與太平洋島裔（Pacific Islanders）在經濟、政治與教育領域中往往較為弱勢，相對擁有較少的資源，因而在成就上遜於歐洲裔的白人或亞洲裔人士。復以今日紐西蘭社會越益多元的族群與文化特質，能兼納不同族群之觀點、尊重不同文化、保障各類族群之

⁵ 1840年由毛利部落（Iwi）酋長與英國皇家代表簽訂的《窪坦頤條約》（根據毛利語發音），也再度確立其乃是貫串紐西蘭當代政策的核心精神，承認毛利族群為紐西蘭的原住民，確立且保障毛利語為毛利人珍貴的文化遺產，並強調毛利族群對政治與政策的參與（洪雯柔，2008a）。

權益等，在長期致力於社會福利的紐西蘭乃受關注的議題。

四、「紐西蘭教育優先事項」

紐西蘭政府於2003年釋出此一文件，設定改革的兩大目標，其一在建立一套能培養紐西蘭人迎向二十一世紀之技能的教育體系，其二在減少教育的低成就。針對此二目標，教育優先事項有四：（一）為未來學習提供健全的基礎：如具備基礎讀寫素養、有效閱讀與溝通的能力、自信、社交技巧與能力、開放地面對多樣性與挑戰、學習的技能與持續學習的熱忱等。（二）確保畢業生具備高水準的成就。（三）確保對學習的終身投入以及發展高技能。（四）對知識根基的貢獻（Ministry of Education, 2007b）。在此二大目標中，前者強調卓越，後者則關注平等。

五、「2008—2013——教育目的規範」

按往例，紐西蘭教育部每5年頒布一次教育目的規範，列出5年內的教育優先推展政策。2008年四月卻例外地繼「2007—2012教育目的規範」之後，推出「2008—2013教育目的規範」（Statement of Intent 2008-2013）。

紐西蘭教育部於2007年提出「2007—2012教育目的規範」作為政府制訂教育相關政策時必須涵蓋的要素、政策的優先順序，以建構領導世界的教育體系。為達此目標，須聚焦於三路徑，第一乃專注於關鍵領域之成就，即學前教育、學校教育、第三級教育，第二乃發展個人化學習（personalising learning）⁶的特質以為教育帶來革新與創造，第三則是確保教育體系尊重、重視所有孩子，並且促成他們的成功（尤其毛利與太平洋島民學生）。而其指出以下幾個領域乃是政府未來10年的教育優先事項：有效教學，根基與知識，投入的父母、家庭與社區，健全的專業領導，中學的教學與學習，繼續就學，提供資源，與建構疆界（Setting Boundaries）（洪雯柔，2008a）。

在提升毛利學生教育成就方面，教育部將聚焦於提升主流教育提供給毛利學生的教育品質、支持以毛利哲學為基之教育的成長、提升部落與社區對教育的投入、增加毛利族群在教育中的自主性與涉入、傳授良好品質的毛利語言

⁶ 前任教育部長馬哈瑞（Steve Maharey, 1953-）以「個人化學習」為學校之教學與學習變遷的核心概念。所謂「個人化學習」，乃針對學前、初等與中等教育階段，其意指將學習視為一種積極主動的歷程，學生獲得訊息、主動參與他們的學習、參與有關他們學習的相關決策，也瞭解自己的進步與改變（洪雯柔，2008b）。

教育以支持政府的「毛利語言策略」（The Māori language strategy）。而對於各項教育政策與措施的表現，教育部乃以指標來評量教育的產出結果以及特定介入所帶來的立即效應，例如成本效益分析、發展證據與指標本位的評估標準（洪雯柔，2008a）。

新任教育部長克里斯卡特（Chris Carter，1952-）於2007年十二月上任後，於2008年四月公布新的教育目的規範，稱為「2008－2013教育目的規範」（Statement of Intent 2008－2013），其仍承襲前一版本的目的，希冀塑造紐西蘭教育體系成為領導世界的教育體系，而其不同之處則在強調教育品質之提升與教育不平等問題之檢視，並提出六項優先事項：（一）提出「學校加乘方案」（school plus），以提升青年學子對教育或職場訓練的參與率，強化曠課服務方案，減少輟學現象等。（二）運用資訊與傳播科技以提升學生資訊能力，也協助其有效學習各種二十一世紀所需之知識與技能。（三）透過20小時免費學前教育政策提升幼兒接受學前教育的比例。（四）藉由「Ka Hikitia——邁向成功政策」（Ka Hikitia: Managing for success）提升毛利學生的各項進路與學習表現，充分發揮其潛能。（五）提升太平洋裔學生之教育成就。（六）永續與環保教育的推廣（Ministry of Education, 2008）。

觀諸上述政策，可以發現紐西蘭政府試圖兼顧卓越與平等，一方面提升教育品質以使紐西蘭學子具備更好的國際經濟競爭力，一方面縮減成就落差，保障弱勢群體的教育權利與教育品質。以下分別介紹幼兒教育機構、政策與課程，上述的政策特質亦可見於幼兒教育政策。

肆、幼兒教育機構

紐西蘭政府界定「幼兒教育」為：提供給入學前之0－5歲嬰幼兒的教育與托育。從1986年開始，由於第四次工黨政府執政且主張幼兒教育應該兼重照顧與教育，幼兒教育與托育由過去教育部門和社會福利部門分別管理，轉變為教育部門單獨管理。雖然如此，幼兒教育並非由紐西蘭國有、政府提供或經營，政府僅開展全國性方針與課程、訂定最低標準與提供資金（引自洪雯柔，2009：21）。

以往，幼兒教育的提供與發展皆由教育部之下的幼兒發展單位（Early Childhood Development Unit）負責，2003年10月1日開始，其所轄業務轉

由教育部負責。此外，教育部長主持幼兒教育諮議委員會（Early Childhood Advisory Committee），其匯集了來自各類幼兒教育機構的主要代表，以共商幼兒教育相關政策，並將建議提供教育大臣（Secretary）做為政策制訂之參考（Ministry of Education, 2007b）。

幼兒教育的機構類型可分為以下七項（Ministry of Education, 2007b）：

一、兒童保育中心（child care centre）：招收嬰兒至入學前的兒童數量居所有幼兒教育機構的榜首，1994年招收兒童49,687名，占全國總招生數的32.4%。其機構數亦為幼兒教育機構中的第1名，2002年時已有1,612所。

二、幼稚園（kindergarten）：招收3—5歲兒童。在保育與教育兩方面比較，教師更重視後者。招收兒童數占全國總數的30.39%，居第2位。機構數亦占幼兒教育機構的第2名，2002年有606所。

三、語言巢（kohanga reo）：這種獨特的幼兒教育機構由毛利人於1982年創立，旨在使毛利人的後代一出生就能受到毛利人語言的薰陶和毛利人文化的洗禮。

四、遊戲中心（play centre）：旨在使0—6歲兒童能夠有固定的時間和地點通過遊戲進行學習，獲得發展。

五、家庭日托（home-based day care）：主要是在家庭環境中對兒童進行保育和教育。舉辦家庭日托的家庭必須符合一定的安全、衛生標準，保教人員受過一些培訓。

六、函授學校（correspondence school）：專為偏遠地區的兒童以及患有疾病、行動不便的兒童或遇到特殊情況而不能離家外出受教的兒童服務。

七、家長為師方案（parents as first teachers programme, PAFT）：家長為幼兒生命中的第一個教師，此一方案提供家庭親職教育，且提供到家訪視，以提升家長教養幼兒的能力。

除上述六種幼兒教育機構外，還有社區遊戲小組、太平洋島裔遊戲小組（Pasifika）與太平洋島裔語言小組（Pacific Islands Language Groups）等形式（洪雯柔，2009；Ministry of Education, 2007b）。

就幼兒教育參與率觀之，2002年時，紐西蘭新生兒至5歲兒童中有60%參加幼兒教育，其中又以3歲與4歲的就學率最高，前者為90%，後者則高達98%。為提高幼兒的參與率與幼兒教育的品質，教育部於1989年開始進行幼兒教育改革，其制定幼兒教育機構的一系列條件及標準，擬定幼兒教育師資的資格及工資，廣泛建立家庭日托中心，設立幼兒教育發展基金，幫助特殊兒童及

其家庭，制定幼兒教育課程綱領等。而根據2007年的統計，3—4歲幼兒的就學率現今已高達90%以上；2008年的數據則顯示，約有98.3%的白人幼童進入幼兒教育機構就讀，毛利幼兒入學率則為90.4%、太平洋島裔則為84.8%，較諸以往有大幅的成長（洪雯柔，2009；Ministry of Education, 2009a; Strategy and System Performance Group, 2009）。

而在幼兒教育的特質方面，黃素玉（2001）曾論及紐西蘭幼兒教育乃以「幼兒為中心，以經驗為基礎」，此一特質可從下述幼兒教育政策的核心關懷與課程綱要中看出。

伍、幼兒教育政策與課程綱要

在上述提及的教育改革中，與幼兒教育（early childhood education）相關的新政策如下：制訂完整的幼兒教育中心相關法令、制訂家庭本位之照顧（home-based care，如家庭托育中心）的相關法令、各類幼兒教育機構的憲章與撥款機制、建構幼兒教育服務的師資資格結構、制訂幼兒教育課程的綱要等，以提升幼兒教育的參與率與教育機會均等（Ministry of Education, 2007b）。

紐西蘭教育的特色之一在於其從幼兒教育到高等教育的一貫課程綱要，其教育部規範幼兒教育、中小學與高等教育階段的課程總綱要，強調從幼兒教育到學校教育階段的一貫性。《幼兒教育課程綱要》（Te Whāriki: He Whāriki Matauranga mo nga Mokopuna o Aotearoa）於1996年公布，其規範各類幼兒教育機構的評量、規劃與評鑑原則，也制訂統一的課程取向，卻也允許不同的哲學與教學，這亦可見諸其以雙語方式呈現的文件，而且其中有一部分乃針對毛利語言浸潤中心的綱要。而無論何種語言版本的課綱，皆反映紐西蘭《窪坦頤條約》的雙文化基調以及近年強調的多元文化取向。此外，其交織了目標、展望、兒童及其家庭（擴展家庭）的願景等幼兒教育與學校課程的共同要素，建構出共同的願景，也與中小學課程中的技能、認知與知識發展銜接（洪雯柔，2009；Ministry of Education, 2007b）。

《幼兒教育課程綱要》奠基於四項原則與五項課程軸線。四項原則是增權賦能（empowerment）、整全性發展（holistic development）、家庭與社區（family and community）、關係（relationships）。五項課程軸線是歸屬（belonging）、健全（well-being）、貢獻（contribution）、探究（exploration）、溝通（communication），與新課程架構提出的五項關鍵能力

相呼應（引自洪雯柔，2009）。

而就幼兒教育的整體發展政策觀之，紐西蘭教育部（Ministry of Education, 2002）「邁向未來之路：幼兒教育十年策略」（Pathways to the future: Ngā Huarahi Arataki—A 10-year strategic plan for early childhood education）所規劃的三大策略目標分別為：增加優質幼兒教育服務的參與率、改善幼兒教育服務的品質、提升合作關係。而其不同於以往之處在於：強調新的補助與調控體系、支持社區本位幼兒教育服務、引入教師專業註冊的要求。此外，為達上述目標，政府亦於2004年提出改善其經費補助的政策，並於2007年7月1日開始提供3與4歲幼兒每週20小時的免費幼兒教育服務（洪雯柔，2009；Ministry of Education, 2007b, 2009a）

在上述幼兒教育策略的三大目標中，「改善幼兒教育品質」目標下的策略與教師最為相關，其為：有效地執行幼兒教育課程綱要，確保教師、比率、大小等皆有助於品質提升，提供高品質的親、師、社區、學童互動關係，在教學與學習中建構與反省高品質的教學實踐。在該策略中，特別強調幼兒教育服務與教師必須回應毛利學童的照顧與教育需求，而其關鍵則在於有效落實《幼兒教育課程綱要》此一雙文化課程綱要，這也要求教師必須了解與欣賞《窪坦頤條約》，以及毛利語與毛利文化傳統（引自洪雯柔，2009）。

至於改善的具體行動方案則為增加專業訓練教師。然而，毛利幼兒教育服務的特質在於以社區為本位，而社區中的耆老（祖父母）都是毛利兒童教育中不可或缺的一部分，其不僅教授毛利語與毛利文化傳統，亦是其領導、也教授其領導特質。因之，毛利社區認為，現場的幼兒師資培訓乃是最適合毛利學習風格的方式，也能培訓出最適合毛利幼兒教育的教師。政府也會與毛利社群合作，以發展幼兒毛利語言浸潤教育的師資培育課程（引自洪雯柔，2009）。

而在教師專業發展方面，為確保幼兒教育的品質，幼兒發展單位負責提供幼兒教師專業發展方案，而國家學歷資格體制（national qualifications framework, NQF）⁷亦針對幼兒教育師資培育課程設定相關的標準本位評量，以確保幼兒教育教師素質達到一定標準。此外，由教育部資助的學習媒體有限公司（Learning Media Limited）負責提供毛利語言教育、幼兒教育等相關學習

⁷ 紐西蘭學歷資格審議局（New Zealand Qualifications Authority, NZQA）負責發展並推動國家學歷資格體制。此一體制規範高中教育、私立工業訓練與第三級教育，以及（公立）第三級教育，以形成一個完整學歷資格與標準的登記註冊體系，旨在提供學習者學歷資格品質的保證，並改善各學歷資格間之關連性或對應性的相關資訊，以供學習者與雇主作成決定時的輔助（洪雯柔，2004）。

教材以供教師運用（Ministry of Education, 2007b）。

上述幼兒教育的發展，顯示紐西蘭教育部對幼兒教育的介入漸增，此凸顯出幼兒教育的重要性近十數年來日益受到重視，政府的補助、政策制訂、師資訓練之規範與品質評量等因之日益繁複；由於幼兒教育為未來教育的基礎，教育部故採取較為保護的政策，確保所有幼兒皆能接受優質幼兒教育，不因其社經地位、地處偏遠或族群背景而有差異。

紐西蘭幼兒教育的政策一方面可見政府對教育機會均等的確保，一方面卻強調對品質的管控，以及標準化成就水準的制訂。初等教育政策亦呈現類似特質。以下將進一步介紹初等教育的機構與政策。

陸、初等教育機構

小學教育學齡含括5歲到12歲共8年，為一至八年級；另外也有招收一到六年級的學校。其中，以英語為教學媒介的學校一般稱為主流學校（mainstream school），毛利語教學小學則是以毛利語為主要教學媒介的學校，其教育內容以毛利文化與價值觀為基礎。中學學齡13到18歲，共5年，學級為九至十三年級，毛利語教學中學稱為「Wharekura」。某些地區則有介於小學與中學的中間學校，學生可在完全制的小學中就讀，也可以選擇在中途進入中級學校（intermediate school），其招收七與八年級的11到12歲學生；或進入招收七至十年級學生的中間學校（middle school）。另有含括小學、中間與中等教育、招收一至十三年級學生的混合學校（composite school）或地區學校（area school，位於郊區）（洪雯柔，2004；Ministry of Education, 2007b）。

初等教育階段亦有函授學校，其資金來自政府，提供課程給身心障礙學生、遠距離學生，或因特殊需求而必須在家教育的學生，海外紐西蘭僑民子女等。其也提供部分課程給就讀於其他小學的學生，或者失學的成人學生（Ministry of Education, 2007b, 2009a）。

在家教育（home-based schooling）則是較為新近的教育選項。家長若決定在家自行教育，必須獲得教育部的許可，並維持與正規學校一樣的水準；教育部則每年給予一定額度的經費以資助其購買學習材料。家長若有需要，亦可請求函授學校的教師提供教學服務與支援（Ministry of Education, 2007b）。

少數私立學校（independent or private schools）則收取學費，但是亦獲得

部分政府經費的補助。其必須向教育部登記在案，因此必須符應教育部規定的標準，雖不用遵循「紐西蘭課程」（New Zealand Curriculum），卻至少必須維持相近水準的課程與教學品質（Ministry of Education, 2009c）。

依據教育部（2007）的介紹，學校的上課時間從早上9點到下午3點，中間有3次休息時間，分別是早茶、午餐與下午茶。作者在紐西蘭進行博士後研究時所獲知的訊息與觀察所得，9點到10點40分為第一堂課，之後則是20分鐘的早茶時間，11點到12點半是第二堂課，12點半到1點為午餐時間，下午1點上課，3點放學。紐西蘭的學年乃從一月底延伸至十二月中旬，劃分為四個學季，假期為6週、由聖誕節前開始放假的暑假以及每學季間（共3次，分別在四月、七月、九月）為期2週的假期。

就班級人數而言，各地區與學校之間存在著差異，但低年級的班級人數通常較少（Ministry of Education, 2007b）。就作者所知，低年級班級人數多在20人左右，中、高年級則在25人左右。就班級活動而論，初等教育階段的學習活動較為多元，通常是各班各自上課，但偶爾有合班共同進行學習活動者。在一般的班級活動中，教師會安排小組活動，以使學童學會分享與分工合作。有時，教師則安排個別任務讓學生完成（Ministry of Education, 2007b）。

此處以作者2007年6月12日在紐西蘭對教育學院附屬小學（屬於主流學校，以英語為教學語言）的觀察所得來介紹小學的教學活動。以作者所觀察的其中一個低年級班級為例，教師先帶著全班學童閱讀繪本，有時問問學童們對書中物品或動物的認知。讀完後，讓學童分組進行不同任務。教師帶著其中一組學童認識字母與拼字。有些學童到讀書區，其他學童回到他們的座位，開始畫著教師在解散他們前所交代的作業——填寫字母之後上色。都做完之後，便開始畫大蒼蠅，畫完後可以將之剪下來、貼上翅膀，做成可以飛翔的蒼蠅。最後，教師帶著大家讀大繪本。作者觀察的一個高年級班級，教師先指定一組（11人）由他帶音樂欣賞與語言表達方式之討論，其他的就請他們自己選擇，有一批學生（4、5人）在主教室旁的小房間中做城堡，進行雕刻、剪貼、上色等活動；另一批藝術組學生（8人）則將圖畫紙拿出來在主教室中畫圖。

柒、初等教育政策與課程綱要

周祝瑛（2005）曾介紹過紐西蘭小學的課程特色，指出其課程安排重視廣博、均衡、常識；強調讓每個孩子都能參與，學會獨立、終身學習以及與人合作。從以下對紐西蘭課程相關政策與綱要中，仍可看出此一特色。

紐西蘭課程有其國定架構，以「學生中心」為其核心概念，提供各級學校之教學、學習與評量標準。在1989年教育改革下，迥異於以往國定課程標準與部編版教科書的中央集權式規定，1993年頒布紐西蘭的課程架構（New Zealand Curriculum Framework, NZCF），其僅設定整個中小學學校課程的政策方向。其旨在反應紐西蘭社會的多元文化特質與《窪坦頤條約》的重要性，強化各級學校教育之相關性與一貫性，以及提供評估學生進步狀況之方法以協助提升教學與學習的效能。其規範含括支撐課程的原則，描述七大基本學習領域（essential learning areas）、八組基本技能（essential skills），以及整個學校本位課程中應該發展與強化的態度與價值觀（attitudes and values）；此外，也制訂與課程相關的評鑑政策。關於國定課程裡學生從一到十三年級應該學習的各項規範、各項學習領域的規範（洪雯柔，2004；Ministry of Education, 2007b）。

然而，自1992年開始規劃課程架構開始，迄今紐西蘭經歷許多改變，包括社會變遷、經濟轉型、資訊傳播科技發展帶來的新機會一如網路等，復以紐西蘭日益受到國際事件與趨勢的影響而與全球社群有更強的連結。因應種種變遷，遂有新課程的規劃。經徵詢過教師、校長、顧問、學者、決策者、學校董事會、社區、家長與學生的意見後，「紐西蘭課程：2006諮詢草案」（The New Zealand curriculum: Draft for consultation 2006）於2006年7月31日提出，並於八月至十一月30日期間徵詢各方回應，修正後的定稿「紐西蘭課程」（New Zealand curriculum, NZC）已於2007年底公布，2010年二月開始實施。其包含五大關鍵能力、八大學習領域的描述與成就目標，深入討論目前紐西蘭政府最關注的「有效教學」與「規範學校課程」之建議，而這些課程改變亦與《幼兒教育課程綱要》貫串與一致（洪雯柔，2008a；Ministry of Education, 2009a）。

新課程的最大改變在於學校教育階段與學前教育、高等教育的貫串性。高等教育階段奠基於中小學階段的學習，意即奠基於學生的關鍵能力。因此，

高等教育亦發展出其四項關鍵能力：自主行動（acting autonomously）、在社會團體中行事（operating in social groups）、互動性地運用工具（using tools interactively）、思考（thinking）（洪雯柔，2008a；Ministry of Education, 2007b）。

新課程架構乃為教育設定國定目標，並且期望學校在發展其方案時能夠將學生及其社區之多元學習需求納入考量，來詮釋這些政策方向。主要目標在創造支持學校與教育體系改變的環境、支持專業研究與專業實踐的發展、促成學校與教育體系內持續的課程發展。此次課程修改強調的是有效教學與學習的重要性，更鼓勵家庭與學校之夥伴關係的強化，強調更強的社區、社會、雇主需求與校內學習的連結。總之，其目標在藉由釐清期望，使得教師更能夠施行課程（洪雯柔，2008a）。

茲將新課程介紹如下（洪雯柔，2008a；Ministry of Education, 2007b, 2007c）：

一、課程原則：此為課程規劃必須包含的要素：（一）高度期望（high expectations）：課程必須支持與增能學生，使其能獲得個人最佳學習與成就表現。（二）《窪坦頤條約》：課程必須納入《窪坦頤條約》的原則，即紐西蘭的雙文化基礎。在教育上，所有學生皆須獲得學習毛利文化遺產的機會。（三）文化多樣性（cultural diversity）：課程必須反映紐西蘭所有族群的文化多樣性以及歷史與傳統的價值。（四）含納（inclusion）：課程必須是無性別歧視主義、無種族歧視主義，且無差異待遇的，也必須確保學生的身分與認同、語言、能力、天賦皆受到肯定，且所有學生的學習需求皆能被滿足。（五）學習如何學習（learning how to learn）：課程必須鼓勵所有學生反省其學習歷程、學習如何學習。（六）社區投入（community engagement）：課程必須對學生產生意義，也因此必須將課程內容與學生生活加以連結，且鼓勵社區與家庭的投入與合作。（七）一貫性（coherence）：課程提供學生廣域教育，以連結跨領域的學習、提供課程的銜接，也為未來的學習奠定基礎。（八）未來焦點（future focus）：課程鼓勵學生展望未來，探究未來的重要議題，如永續發展、公民素養、企業、全球化等。

二、五項關鍵能力則指自我管理、與他人連結，參與與貢獻於地方、國家與全球，思考，運用語言、符號與文本。

三、以往的七大基本學習領域調整為八大基本學習領域：科學、科技、藝術、社會科學、健康與體育等五領域與舊課程相同，「數學」則改為「數學與

統計」，「語言與各種語言」改為「英語」與「學習語言」兩領域，少了「其他」一項。此外，在高年級/中間學校階段，課程增加了勞作與家政。

四、而從2008年開始，七至十年級的學生開始有機會修習第二語言。此為新課程的新規定。

五、八組基本技能分別為溝通技能、數學技能、問題解決技能、自我經營管理與競爭技能、資訊應用技能、體育技能、社交與合作技能、工作與研究技能。態度與價值觀則包含誠實、可靠、尊重他者、尊重法律、寬容、公平、關懷、無性別歧視、無種族歧視。

除上述新課程的頒布外，紐西蘭政府亦於2008年頒布一至八年級識字與數學能力的國定標準（National standards for literacy and numeracy），並於2010年開始施行。其意在提供一套評量學生之識字與數學能力的全國一致性方法，諸如e化教學與學習評量工具（e-assessment tools for teaching and learning, e-asTTLE）、進步成就測驗（progressive achievement tests, PAT）、數學能力評量工具、觀察調查（observation survey）、閱讀成就之補充測驗（supplementary tests of achievement in reading）等，皆是教師可經常評鑑學生表現的工具。此一標準方案的另一特點則在於學生各項成就與進步狀況必須定期地告知家長，藉此強化學校與社區、家長的合作，也促使教師、學生與家長能共同努力，以使學童能具備優異的識字與數學能力，為將來的中等教育做好準備（Ministry of Education, 2009a, 2009b）。

捌、教育問題

紐西蘭教育改革自1980年代末期以來便持續進行與修正。而在近二十年的改革之後，其縱使或能擺脫以往僵化的國家統一樣貌，而積極面向全球化、市場化、知識經濟時代，然而卻也產生許多其他教育問題。茲介紹如下：

近年所面臨的問題之一是，其在國際成就評量中的表現雖然優異，卻出現極大的成就落差現象。因之，減少不平等是紐西蘭教育部所有工作的核心，尤其是毛利人、太平洋島民與特殊學生所面臨的教育上機會與成就上的不平等（洪雯柔，2004；Ministry of Education, 2007b）。

其次，由於紐西蘭人口日益多元與歧異，教育體系如何因應不同文化背景與期望的學生，乃成當務之急（Ministry of Education, 2007b）。

此外，二十多年來新自由主義路線的教育改革，致使紐西蘭教育體系歷經市場化帶來之校內社會階級兩極化、地方特質之解構、分權與市場化政策導致不利學校更不利等問題。就政府角色而言，其面臨兩難，一方面是最小干涉的政府，另一方面卻必須是強大的政府，以保合法性與秩序。此外，新自由主義管理充滿了矛盾：一、國家確保私人利益商業的考量，此種市場化思考產生了社會的兩極化，結果使得不利群體被排除；二、國家責任轉給個人，此一方面打破個人或社區對國家的依賴，一方面政府需有管理機制以確保其品質。三、國家訴求自我、地方、學區擔負教育責任，資源較為稀少者易於遭遇失敗的經驗（Dale and Robertson, 2002）。

雖然紐西蘭教育體系在融合本土化（localization）的新自由主義策略，或稱之為新自由地方主義（neo-liberal localism）後，紐西蘭的學校成為新自由學校的典範，為他國所仿效（Dale and Robertson, 2002）。然而諸多新自由管理的矛盾與教育問題仍有待解決。

玖、結論與建議

一、結論

紐西蘭政府自1980年代開始推動新自由主義政策，希冀藉由自由市場與鬆綁政策來迎向知識經濟與資訊科技時代，且提升經濟競爭力。自此，國家整體政策逐漸由以往的「平等」追求轉向對市場、績效的強調。教育體系亦在此波改革下推出種種政策，諸如《1989年教育法》規範權力由中央下放給學校、允許各級學校董事會之設置、以「國家教育目標」與國定課程取代以往統一的課程目標與標準、建構教育審查署以推展國家對各級學校的評鑑與品質把關、強化學校和社區的連結且提升家長的參與、將學校視為競爭市場而強調校長與教師的專業成長、企業主義（entrepreneurialism）引領教育體系發展、對國際測驗的重視、貿易導向的語言與素養等。

然而與新自由主義路線相反的，是紐西蘭長久以來重視均等與社會正義的福利國家概念，亦即對保障弱勢族群權利的觀點，而此亦顯現於其「機會均等」政策架構、「族群觀點」政策原則等作為政策指引的架構，以及將《窪坦頤條約》視為所有紐西蘭法令與政策之最高指導原則的作法中。

因之，無論在「紐西蘭教育優先事項」或「2008—2013教育目的規範」等教育部重大施政方針中，皆顯見對追求卓越/市場化與公平正義的強調，也凸顯出紐西蘭教育政策在追求卓越、提升競爭力與平等之間的擺盪。

然而，此一擺盪趨勢在幼兒教育階段與初等教育階段稍有差異。在幼兒教育階段，較為強化對弱勢群體之照顧，也著重於卓越於提升整體教育體系的品質，以及校長與教師的專業素養。初等教育階段則給予學校較大的權限以發展其特色與提升其品質、重視學校之評鑑與績效報告的公開、強調關鍵能力之培養以培育能迎戰知識經濟體系的高技術人才，並輔以家長的選擇權，以強化初等教育體系的市場競爭機制。

施行教育改革二十年後的今日，紐西蘭教育品質的提升或可見於其近年在各項國際學力評鑑的優異表現，以及國家經濟的發展。然而，亦有許多問題有待解決，諸如弱勢群體的教育不利處境、新自由主義路線強化了利益導向的教育發展路線、以及文化與種族多元性對教學帶來的挑戰等。

二、建議

細思紐西蘭幼兒教育與初等教育的發展現況與問題後，作者提出三點建議供國內參考：

（一）以均等為教育之核心關懷與基礎：以教育本質而論，其乃為一道德事業，因之，使每個人都能受教育而發揮其潛能，乃是教育的關懷與基礎。縱使從國家發展與經濟利益角度觀之，紐西蘭的經驗顯示出過度追求利益與卓越、忽略均等所導致的學業落差，而進一步導致大量人力資本的浪費。換言之，教育應能保障均等的教育機會。

（二）以追求卓越為目標：承上述，在保障教育機會均等的前提下，積極追求卓越才有其可行性。亦為紐西蘭教育部目前的政策規劃方向。

（三）發展符合地方特色的全球化與新自由主義路線：紐西蘭教育體系融合本土化與新自由主義策略，因而成為新自由學校的典範。此一作法值得我國思考，在一味追隨西方國家教育政策與改革趨勢之下，其是否真符應我國之需求、是否為我國之教育觀所能接受等，都有待進一步檢視與省思。

參考文獻

- 周祝瑛（2005）。*愛在紐西蘭：優質創新中小學*。台北市：書泉。
- 洪雯柔（2002）。*全球化、本土化辯證關係中的比較教育研究*。國立暨南國際大學比較教育研究所博士論文，未出版，南投縣。
- 洪雯柔（2004）。紐西蘭中等教育。載於鍾宜興（主編），*各國中等教育比較*（頁411-464）。高雄市：復文。
- 洪雯柔（2008a）。紐西蘭毛利語言教育政策與語言課程綱要草案初探——一個全球化下的本土化教育。*課程與教學季刊*，**11**（2），79-99。
- 洪雯柔（2008b）。紐西蘭中小學新教育政策之核心概念——個人化學習（personalising learning）。*比較教育*，**64**，157-167。
- 洪雯柔（2009）。紐西蘭幼兒師資之培育與多元文化素養的養成。載於周梅雀、謝斐敦、賴誠斌（主編），*幼兒師資與多元文化教育研討會論文集*（頁15-42）。台南縣：崑山科技大學。
- 黃素玉（2001）。紐西蘭開放式幼稚園之課程與教學的個案研究。*花蓮師院學報*，**12**，219-239。
- Dale, R., & Robertson, S. (2002). Local states of emergency: Contradictions of neo-liberal governance in education in New Zealand. *British Journal of Sociology of Education*, 23(3), 463-482.
- Minister for Social Development and Employment (2004). *Opportunity for all New Zealanders*. Retrieved August 12, 2008, from <http://www.msd.govt.nz/documents/publications/strategic-social-policy/opportunity-for-all.doc>
- Ministry of Education (2000). *Reforming the New Zealand curriculum 1980s-1990s*. Retrieved June 17, 2003, from <http://www.minedu.govt.nz/>
- Ministry of Education (2007a). *Let's talk about personalising learning*. Wellington, New Zealand: Author.
- Ministry of Education (2007b). *World data on education 2006/7: New Zealand*. Retrieved June 17, 2008, from http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/archive/Countries/WDE/2006/ASIA_and_the_PACIFIC/New_Zealand/New_Zealand.pdf
- Ministry of Education (2007c). *The New Zealand curriculum*. Retrieved June 17,

2008, from <http://nzcurriculum.tki.org.nz/Curriculum-documents/The-New-Zealand-Curriculum>

Ministry of Education (2008). *Ka Hikitia—Managing for success: The draft Māori education strategy 2008—2012*. Wellington, New Zealand: Author.

Ministry of Education (2009a). *Ministry of education annual report 2009*. Retrieved October 16, 2009, from http://www.minedu.govt.nz/theMinistry/PublicationsAndResources/AnnualReport/~/_media/MinEdu/Files/TheMinistry/AnnualReport/2009/EducationAnnualReport2009Full.pdf

Ministry of Education (2009b). *New Zealand schools: A report on the compulsory schools sector in New Zealand 2008*. Retrieved January 7, 2009, from http://www.educationcounts.govt.nz/_data/assets/pdf_file/0008/57239/MOE-14593-Schools-08.pdf

Ministry of Education (2009c). *Types of schools in New Zealand*. Retrieved January 7, 2009, from http://www.minedu.govt.nz/~/_media/MinEdu/Files/Parents/Whanau/TypesOfSchoolsFactsheet.pdf

Office of Ethnic Affairs (2002). *Ethnic perspectives in policy*. Wellington, New Zealand: Author.

Strategy and System Performance Group of Ministry of Education (2009). *Indicators live: Education at a glance 2009, results for New Zealand*. Retrieved October 16, 2009, from <http://www.educationcounts.govt.nz/publications/schooling/56219/1>