

芬蘭幼兒教保現況—— 教育均等理念之實踐

劉豫鳳*

摘要

本文以文獻探討輔以實地參訪的方式，藉由探究芬蘭幼兒教保現況，了解均等理念透過何種方式在托育系統中實踐，以供國內幼兒教保規劃之參考。本文之研究發現如下：一、芬蘭從憲法宗旨、到社會福利及教育的內涵中，一以貫之地延續「均等」的信念。二、政策部分由基礎立法到學前課程規範的內容，逐步發展均等幼兒教保的內涵。三、芬蘭透過地方政府規劃及多元機構合作的方式，落實符合個別需求以達教保內涵均等發展之目的。簡言之，芬蘭幼兒教保均等內涵是由上而下，由福利及教育制度、教保政策、托育模式到機構，以不同的權限及功能貫徹其教育均等之理念。文末提出兩點建議：一、幼兒教保規範的訂定可效法芬蘭由上而下一以貫之的精神。二、在托育過程也可參酌芬蘭個別學習計畫的實施內涵，以提供符合幼兒個別需求的教學內容。

關鍵詞：教育均等、幼兒托育、芬蘭

* 劉豫鳳，國立暨南國際大學國際文教與比較教育學系博士候選人

電子郵件：yvonneok@gmail.com

來稿日期：2012年5月11日；修訂日期：2012年6月25日；採用日期：2012年9月24日

The Practice of Equality: Early Childhood Education and Care in Finland

Yvonne Liu*

Abstract

The purpose of this article is to explore how the ideal of equality is realized in early childhood education and care (ECEC) in Finland. Major findings include: 1. the ideal of equality is upheld in all acts and regulations concerning social welfare and education as well as in the constitution of Finland, 2. Finnish government promotes equality in early childhood education through legislation and all curriculum development projects of ECEC, and 3. ECEC models in Finland are organized by local authorities and coordinated among various institutions. To sum up, the ideal of equality is well implemented in the ECEC system through the integrated effort of all levels of institutions. It is suggested that the integrated development of ECEC institution in Finland can serve as a model in policy making, and that the individualized learning projects for preschool learners can be of important reference to ECEC institutes in Taiwan.

Keywords: education equality, early childhood education and care, Finland

* Yvonne Liu, Doctoral Candidate, Department of International and Comparative Education, National Chi Nan University

E-mail: yvonneok@gmail.com

Manuscript received: May 11, 2012; Modified: June 25, 2012; Accepted: September 24, 2012

壹、前言

均等理念的實踐為各國政府追求提升整體教育品質、弭平區域發展落差的重要策略。教育均等概念的發展包含三個不同階段：1. 首先是希望消除因個人背景因素所產生不平等的教育機會；2. 其次則是透過因材施教的方式，追求適合不同學生需求的教育；3. 最後則是實施補償教育，針對不同需求的對象，以積極性差別待遇的方式投入不同資源（楊振昇，1998）。而從教育的歷程來檢視，王家通（1998）認為教育均等應包含三個不同的面向，包含就學機會的均等、教育過程的均等以及教育結果的均等。由於均等理念從發展到落實於教育場域中，牽動範圍擴及龐大的教育規範、系統及制度，故如何整合前述內涵進而實踐之，則為實踐均等理念過程中的關鍵因素。

國內已有許多針對正式教育階段落實教育均等的政策及研究報告（吳清山、林天祐，1995；郭丁熒，2010）。在學前部分，近年來政府為了推廣普及且均等的幼兒教保服務，逐步規劃並實施不同方案。首先，為弭平城鄉幼兒托育的資源落差，嘗試提升學前均等的教育機會，如由 1994 年起政府開始在偏遠地區設立的國幼班（教育部，2007）。1997 年起實施友善教保服務實驗計畫也提到，提供普及且高品質的幼托服務為其實施宗旨（教育部，2010）。今（2012）年甫實施的《幼兒教育及照顧法》（以下簡稱《幼照法》）第 7 條也規範各級政府應針對相對條件不利的幼兒提供優先的教保服務（全國法規資料庫，2011）。由此可見政府對於提升學前教育均等性，以及達成符合家庭需求所作的努力。

然而，作為國內幼兒教保母法之《幼照法》，在實施之初，其相關子法及地方政府規劃尚未清楚呈現，就已出現諸如校園設備不夠完善、專業人員工作標準不一等實施上的困難（許秩維，2012；鄭語謙，2012）。前述看似表面的實施問題，反映的是幼托系統整體規劃的缺失，特別是由中央規劃到地方落實的不聯貫問題。故落實法規的過程中，如何在立意良善的《幼照法》規範之下，透過不同單位的運作，真正達成均等化、普及化的目標，則尚需不同面向知識及經驗的

累積。

北歐國家以其完善的福利制度著稱，身為北歐國家中的芬蘭同時在近年的國際學力測驗中，展現傲人的教育成就。而該國的教保模式則是結合完善的福利制度與優質的教育水準，提供 6 歲以下幼兒高水準的教保服務（UNICEF, 2007）。且由於芬蘭之文化信念中，相當強調「均等」概念，此精神也落實在該國的托育系統中。故本文之目的為藉由探究芬蘭幼兒教保內涵之現況，以了解均等理念是透過何種方式在該國的托育系統中實踐。以下將先由芬蘭社會福利與教育之背景資訊為基礎，其次透過幼兒教保政策了解政府提升幼兒福利的具體行動，接著探究芬蘭幼兒托育模式內涵以及托育服務的實施情形，最後提出實踐均等概念的芬蘭教保現況中，可供國內參酌之處。期待透過北歐芬蘭的經驗，提升國內幼兒教保服務之品質。

貳、社會福利與幼兒教育

芬蘭依循北歐福利國家模式（Nordic welfare state model），是具有高度社會福利與服務的國家，政府由高稅收轉化為高度社會福利，肩負起提供每一位人民基本生活品質的責任（Ministry of Social Affairs and Health, 2006a）。該國在立國精神中相當強調均等，芬蘭憲法在人民基本權利中的第一項就列出「均等」（equality）為該國人民之首要權利（Ministry of Justice, 2007），這樣的精神也影響其境內許多制度設計的內涵。由於幼兒教保制度與其境內的社會福利、教育制度相關，以下即針對芬蘭社會福利及教育特色做一探討。

芬蘭政府有兩個與幼兒教保相關的部門，首先為主管社會福利之社會事務與健康部（Ministry of Social Affairs and Health），設立宗旨為促進社會保護以及維持社會福利。其服務內容相當廣泛，包含基礎社會福利與服務、對兒童與家庭的福利、以及對年長者及身心障礙人士的服務（Ministry of Social Affairs and Health, 2006a）。但不論針對哪一種對象的服務內容，都以服務對象的個別需求為首要考量，設計不同的服務內涵：例如在托老服務部分，針對個別家庭需求提供多

元的選擇方案，並且確切的落實在境內所有需求的居民（Ministry of Social Affairs and Health, 2009）。這樣個別化的服務精神，主要目的是希望可以透過政府的扶助，切實符合弱勢居民的需求，均衡不同社會處境的居民的生活，讓居民可在最基本的生活條件中獲得均等的生活品質（Ministry of Social Affairs and Health, 2006a）。

其次與芬蘭幼兒教保相關的為芬蘭教育與文化部（Ministry of Education and Culture），該部門與隸屬於其下的國家教育委員會（National Board of Education）負責全國所有階段教育規劃及實施事宜。芬蘭之教育宗旨強調品質、效率、均等以及國際化，透過高品質的教育服務提升全民競爭力以達成芬蘭福利社會的目標（Ministry of Education and Culture, n. d.），近年來芬蘭教育在國際上的卓越表現已成為其基礎教育實施成效的最佳證明。值得注意的是，在許多教育測驗評比中，芬蘭學生的評比不但高且均質。以經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）近年幾次的「國際學生評量計畫」（the programme for international student assessment, PISA）為例，芬蘭學生在多次的評比中除了名列前茅之外，學生之間表現的差距也最小，並且低成就學生的比例也相當少（OECD, 2000, 2003, 2006），此結果顯示芬蘭教育呈現高品質且均等的特色。至此，許多國家開始探究芬蘭卓越教育成就的原因。

該國曾對其在 PISA 表現以及教育成就歸納出幾項影響因素：首先，該國固有的教育傳統及教學哲學即為平等（equity），此信念深植於芬蘭的教育系統中。這樣的信念在教學現場中呈現的是提供學生相同（equal）的學習機會，以及依照不同家庭背景給予均等的支持，不論學生身在何處或背景如何，一律有接受均等教育的機會。同時針對不同需求的學生給予不同面向的扶助，減低學生因家庭背景造成學習上的阻礙，讓學生在同樣的條件之下學習，並且重視教學素材及方法的彈性以符合個別學生的學習特質（Valijärvi, Kupari, Linnakylä, Reinikainen, Sulkunen, Törnroos, & Arffman, 2007）。但在前述的教育系統中不可或缺的是高素質的教師，芬蘭教育制度中相當重視教師的素質及訓練，該國透過訂定高標準的教師資格以及篩選具有動機的師資生進行培育（Malaty, 2006）。

綜合前述與幼兒教保極為相關的芬蘭社會福利及教育特色可知，該國從憲法宗旨、到社會福利及教育的內涵中，一以貫之的延續「均等」的信念，期待透過政府不同的扶助方式，讓全民都在高水準的環境下成長。這樣的信念，具體呈現在政府的服務方式上，是提供不同背景人民多元化的選擇，以符合其實際的需要，達成真正提升品質的目的。在此系統的運作中，也同時需要高素質的執行人員以洞悉服務對象的不同需求，並且將服務個別化、彈性化，故專業人員的培養也成為芬蘭政府在社會福利及教育中相當重視的一部分。由於針對不同的服務族群須有更為深入的政策及服務內涵，以下延續芬蘭社會福利與教育的信念，進一步聚焦於幼兒教保內涵。

參、幼兒教保政策

芬蘭幼兒教育思潮源於德國福祿貝爾的教育模式，在芬蘭當地的發展經歷兩個較重要的階段。烏諾·谷基那尤思（Uno Cygnaeus，1810-1888）在十九世紀中期由芬蘭的鄉村學校（Folk education）¹中開始發展針對幼兒年齡的教學活動，而漢娜·羅斯蔓（Hanna Rothman，1852-1920）則在 1888 年則由私人的教育機構中發展出經由德國認證的幼兒園教師名稱，此為芬蘭幼兒教育的發軔（Grierson, 2000）。但在此階段政府尚未對幼兒教保內涵在立法及政策上有具體的文件紀錄。

1900 年開始，芬蘭政府逐漸重視幼兒教保，在各項立法中確立幼兒教保的法定地位：1917 年開始，政府正式編列經常費用在幼兒園活動中；1936 年公布的《兒童福利法》（Child Welfare Act）以確立地方政府必須建立、協助、輔導當地幼兒托育機構的義務（OECD, 2001）。而在 1973 年則公布主要規範芬蘭幼兒園的基礎母法—《幼

¹ Folk Education 為十九世紀源於丹麥的一種教育機構模式，該教育模式多存在於鄉村地區，由共同擁有類似宗教、生活方式或信念的人們共同藉由該教育模式了解信仰以及語文及文字。此教育模式在十九世紀中後期在北歐地區廣為流傳（Ribble, 2010）。

兒園法案》（The Act on Children's Day Care of 1973），往後針對幼兒園的多項規範及修訂，皆源自此法（FINLEX, 2010）。在 1998 年的《基本教育法案》（Basic Education Act）中也可見芬蘭政府透過法律的頒布，期望提升境內各區及各城市對於 6 歲幼兒的教保服務（FINLEX, 2004）。

2000 年後，更多的政府規章頒訂，加速幼兒教育的發展。首先在 2000 年國家教育委員會公布針對全國「學前幼兒核心課程」（the Core Curriculum for Pre-School Education），在該規範中提到 6 歲幼兒的教育目標為促進幼兒均衡的身心發展，並且確保所有幼兒擁有相同受教育的機會。除此之外也詳細說明 6 歲幼兒的課程領域、政府提供的支持、評量以及教學實施的指引，同時說明對於特殊幼兒以及不同文化背景² 幼兒的教育內涵（FNBE, 2000）。同（2000）年 8 月 1 日，芬蘭境內所有的 6 歲幼兒得以全面享受自願參加的免費托育服務。其次，在 2003 年社會事務及健康部門則是公布「幼兒教保政策之定位」（Government resolution: Concerning the national policy definition on early childhood education and care），內容針對幼兒教保做出清楚地定義及說明政府對幼兒的服務方向（Ministry of Social Affairs and Health, 2003），堪稱是當代芬蘭幼兒教育政策的白皮書。其中具體指出政府對幼兒教保的責任是維持適切的幼兒教保立法、發展執行機構、進行評鑑，並且鼓勵各行政區訂定相似的政策方向，以落實境內各區幼兒教保服務內涵的均等。最後則是 2003 年公布的《國家幼兒課程綱領》（National curriculum framework for early childhood education and care），該綱領之內完整囊括芬蘭 0-6 歲幼兒教保的各項內容，³ 包含幼兒教保的定義、教保活動實施、各領域內涵（詳見五、幼托機構概況）以及對特殊需要幼兒的支持，在該綱領中同時也再次強調頒訂之目標是為追求境內幼兒都能接觸同樣品質的教保內涵（Ministry of Social Affairs and Health, 2004）。

² 包含芬蘭北邊的少數民族沙米人（Sami）、吉普賽人（Romany）、使用手語的幼兒以及移民幼兒。

³ 6 歲幼兒教育內容除外，因已規範於學前幼兒核心課程中。

本綱領中，更清楚地說明政府與各地方訂定教保政策的責任歸屬。首先，政府透過目前已存在的四項主要法規⁴訂出幼兒教保基礎內涵。而地方政府需在國家政策的基礎之下，依據當地幼兒及家庭需求，建立符合當地文化及環境的區域本位課程，並頒布「地方幼兒教保服務及定位」（Local policy definitions and strategies for ECEC），依此方向制定地方的幼兒教保課程內容（Local ECEC curriculum）以及學前教保課程（local pre-school education curriculum）。而該地區的每所幼兒園也在此區域課程中之下發展自己園所特有的課程。最後，再針對每一位幼兒的個別需要，與家長共同討論出符合每位幼兒的課程計畫（Ministry of Social Affairs and Health, 2004, pp. 10-11）。以首都赫爾辛基為例，該市針對居住於赫爾辛基的幼兒訂定赫爾辛基幼兒教保課程（Helsingin Sosiaalivirasto, 2009）以及特為 6 歲幼兒發展出的赫爾辛基 6 歲學前幼兒教學內涵（Helsingin Sosiaalivirasto, 2005），並也分別提出當地的幼兒以及 6 歲幼兒的個別教學計畫應包含的內容（Helsingin Sosiaalivirasto, 2008, 2009）。而該市中的一所名為帕西拉幼兒園（Pasila Päiväkoti），即依上述內容訂出屬於該園的課程內涵（Pasila Päiväkoti, 2007），並依此訂出屬於該園幼兒的個別學習計畫。

從前述針對幼兒教保部分的政策內涵中可見，近年芬蘭政府對幼兒教保服務在立法及政策上的努力，從基礎立法到課程綱領等內容，逐步且有效率地奠定該國教保的基礎。其次也透過政策及立法，規範國家境內實施幼兒教保的服務方向，以追求境內幼兒可以接受相似內涵的教保服務，實現該國重要「均等」信念。但在落實政策的方法上並非要求完全均一、相同的教保定義，而是尊重各地區、機構及幼兒的差異，在前述綱領之下訂定符合個別需求的教保內涵。以下即針對芬蘭幼兒托育系統的內涵做一探討，進一步了解在前述政策立法之下芬蘭幼兒教保內涵的運作情形。

⁴ 即前述的《幼兒園法案》、《幼兒教保政策之定位》、《學前幼兒核心課程》及《國家幼兒課程綱領》。

肆、幼兒教保系統

芬蘭對幼兒的福利基本概念是將幼兒與家庭視為一體，把對幼兒的服務及福利直接或間接透過家庭提供給幼兒，因為惟有在物質及心靈完善的家庭支持中，幼兒才得以在一定水準的環境中成長（Ministry of Social Affairs and Health, 2006b）。在前述芬蘭與幼兒教保相關政策的體制下，目前芬蘭境內是採取源於 OECD 組織的幼兒教育與保育（early childhood education and care, ECEC）模式，服務境內 6 歲以下的幼兒及所處家庭（Taguma, Litjens & Makowiecki, 2012）。而在執行上透過清楚規範的分工模式，以中央制定、地方執行的方式，形成一個提供均質、完整且多元服務的幼兒教保體系。目前的芬蘭幼兒教保模式圖最早出現在 OECD（2001）針對芬蘭幼兒教育的報告中，以下綜合該圖及芬蘭對幼兒及家庭的服務內涵，對芬蘭幼兒教保模式做一介紹（請參考圖 1）：

首先，在機構部分，除了幼托機構之外，各地政府均設有兒童發展中心及家庭中心。前者主要功能提供家庭在幼兒發展上的諮詢，或協助托育機構做幼兒發展上的評估及資源提供。家庭中心則是綜合前述針對家庭的輔助及津貼，提供家庭相關的資訊及服務。透過兩個整合性的機構，提供幼兒及家庭從出生到 6 歲的服務。

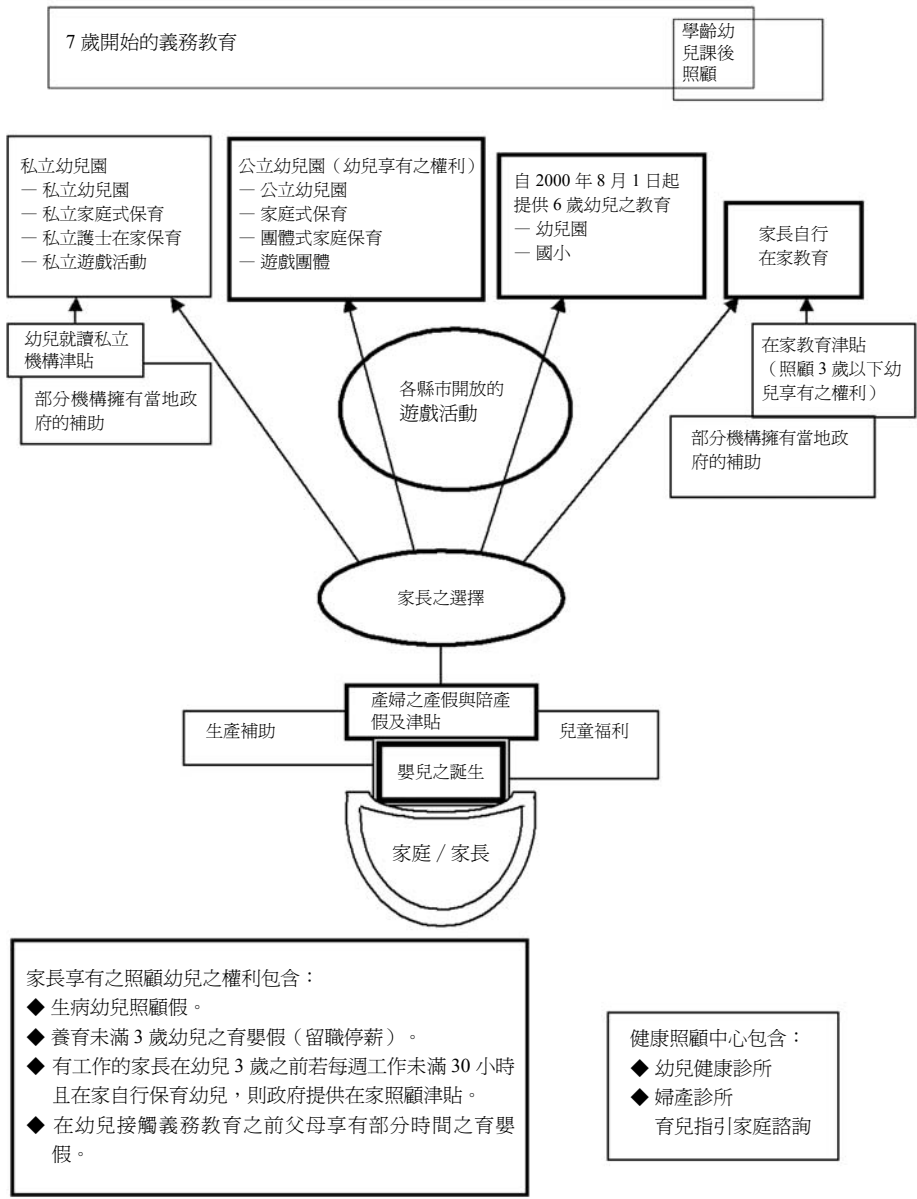
在服務內涵部分，由圖 1 中可了解幼兒從出生到 7 歲進入基礎教育之前，政府提供幼兒及家庭的各項支持：由幼兒出生前，政府就提供產婦健康服務、孕期津貼及育兒諮詢。嬰兒出生時，政府提供每位幼兒生產的津貼、醫療資源，給予母親產假津貼、父親產假及陪產津貼。同時政府也提供幼兒的家庭育兒津貼、使家庭在購屋、稅收上提供補助，此外並針對家庭中的突發事件給予津貼（如：家長臨時失去工作）給予社會津貼（Ministry of Social Affairs and Health, 2006b）。

當幼兒漸漸長大，家長可選擇在家照顧幼兒或將幼兒送至托育機構。不論是哪一種選擇，當地政府皆提供不同的補助或支持方式，例如在家育兒的家長育兒津貼或提供公立幼托服務。較多的家長選擇將幼兒送到托育機構中，從 2003 年的資料可知，3 歲以上的幼兒平

均在幼托機構的比例約為 70% (Ministry of Social Affairs and Health, 2004)。而自 2000 年 8 月 1 日起，所有在芬蘭境內的 6 歲幼兒均可免費接受學前 1 年的教育 (Esiopetus)，故 6 歲幼兒接受免費教育的比率高達 99.2% (FNBE, 2009)。此外，因為家長工作的需求，政府也提供幼兒課後照顧的服務。

根據上述，可歸納出芬蘭幼托系統呈現服務多元以及機構整合兩項特色。除了在生產以及最初育兒的福利津貼之外，家長在托育上的選擇多元，並且政府在各項津貼的提供上，也因著不同家庭的需求給予補助，且內容相當多元且到位。其次，其幼托系統是以家庭（或幼兒）為本位，整合不同行政系統以提供服務。由當中可看出該系統至少包含教育、社會福利、醫療等機構的服務，但並不是以行政機構作為系統服務的區隔，而是將家庭為該系統的中心，以家長及幼兒的需求及選擇作為系統建構的依據。在芬蘭的幼托系統中，嘗試以整合機構的方式提供多元服務、多元選擇，滿足不同需求以縮小家庭的托育落差，因而得以提供境內幼兒較為均等的成長環境。

圖 1 芬蘭幼兒教保系統圖



資料來源：OECD (2001). *OECD country note: Early childhood education and care policy in Finland* (p. 13). Retrieved from <http://www.oecd.org/dataoecd/52/27/2534770.pdf>

伍、幼托機構概況

芬蘭的幼托機構至少包含公立幼兒園（day care）、家庭式托育（family care and group family care）、私人機構以及其他類型的遊戲活動，如政府提供的短時間遊戲活動（open activities）等（Ministry of Social Affairs and Health, 2004）。在 3 歲之前，大部分的幼兒（70.4%）是由父母在家照顧的，較少進入機構接受托育（Ministry of Social Affairs and Health, 2006b, p. 17）。隨著幼兒長大，家長回到職場工作，3-5 歲的幼兒在公立幼兒園的比例至少有 60% 以上。而 6 歲幼兒的托育部分，根據芬蘭教育部（FNBE, 2009）統計的數字可知，從 2005-2009 年中，由幼兒園提供 6 歲幼兒托育的比率為 77% 到 80%。總括而言，0-6 歲的芬蘭幼兒進入公立幼兒園的比例為 31.6%、家庭式托育的占 14.4%、私人機構為 3.5%（Ministry of Social Affairs and Health, 2004）。故可知主要提供幼兒教保服務的機構為幼兒園，以下針對幼兒園之教保內涵、專業人員及社會變遷對托育服務造成的影響作一探討：

芬蘭幼兒園的設立目標滿足當地家長托育的需求，結合照顧（caring）、教育（educating）、及教學（teaching）等三個概念在每日的學習活動中，其特色在於幼兒為中心、重視家長參與、以多元專業的方式支持幼兒的學習（Hytönen, Korfkors, Talts, & Vikat, 2003; Heinämäki, 2008; Karlia, Kinos, Niiranen, & Virtanen, 2005）。在教學內涵部分，根據國家幼兒課程綱領實施，含數學、自然科學、歷史與社會、肢體運動、倫理、宗教與哲學等六個領域（STAKES, 2004）。而 6 歲幼兒的教學內涵是依照教育部學前幼兒核心課程進行。其中課程內涵有語言與互動、數學、倫理與哲學、環境與自然、健康、肢體與動作發展（Physical and motor development）以及藝術與文化（Art and culture）共七個核心領域（Finland National Board of Education, 2000）。上述各學習領域是透過統整的方式融入每日的學習活動中，學習活動則是透過遊戲、肢體運動、藝術、自我表達讓幼兒探索學習，並且強調幼兒的學習歷程及個別差異。此外，延續芬蘭幼兒教

保中將幼兒與家庭視為一個整體的概念，教學過程中相當強調家長的合作，透過與家長頻繁的互動⁵隨時掌握幼兒的學習情形（Finland National Board of Education, 2000; Ministry of Social Affairs and Health, 2004）。

在專業人員的部分，幼兒園是一個多元專業並存的機構，在幼兒園中直接與幼兒接觸的專業人員至少有幼兒園教師（kindergarten teachers）、特殊幼兒教師（special kindergarten teachers）、社工領域教師（social educators）、以及幼兒園護士（practical nurses）等四類專業人員（Grierson, 2000），一般以及特殊幼兒教師，須經由大學（university）幼兒教育學系3年的課程訓練；社工領域教師的訓練機構為科技大學（polytechnic）3年半的訓練；而幼兒園護士則是需要的高中護理專科的學校受訓3年，才得以在幼兒園工作（OECD, 2001）。由於不同的專業背景及訓練過程，因此營造一個跨領域合作的模式在幼兒園中是相當重要的，專業人員必須依著專業知識與不同專業之間進行溝通，針對幼兒的需求，提供適切的學習活動。此外，幼兒園中的專業人員應對於幼兒的感覺及反應有著相當敏感的察覺能力，才能在與幼兒互動當中感知其需求而提供引導（Ministry of Social Affairs and Health, 2004）。

芬蘭原本是一個較為封閉且民族同質性相當高的國家，但隨著加入歐盟以及全球化的影響，造成芬蘭社會急速變遷，也使當代芬蘭幼兒教育實施面臨著一些變化及挑戰，同時影響幼兒園的服務內涵。Alanen、Sauli 與 Strandell（2004）歸納出從1990年開始由於社會文化發展對幼兒教育產生的影響，其中與幼兒教保較為相關的有下列3項。首先，芬蘭勞力市場在全球化的影響之下，許多家長的工作時間開始產生變化。部分家長的工作時間採輪班制，故許多家長可能工作的時間與原本幼兒園開放的時間無法搭配。其次，越來越多的幼兒生長在較以往不同的家庭結構之下。以結婚的父母為主要照顧對象的幼兒仍占多數，但越來越多的幼兒是由單親家庭（包含離婚或父母

⁵ 芬蘭幾乎所有的公立幼兒園皆無臺灣「娃娃車」的制度，故家長必須每日到園接送幼兒。此外，在幼兒的個別學習計畫部分，園所教師與家長每年必須至少進行單獨座談兩次，以針對該計畫做擬定及檢討。

死亡)的父母、同居家庭的父母或是重組家庭的父母撫養長大。除此之外，從 1990 年開始芬蘭境內開始大量湧入蘇俄以及巴基斯坦的移民，且芬蘭對於移民之教育主張為希望同時讓移民幼兒融入芬蘭教育及文化並且也保留及尊重其移民前國籍之文化，故對於各級教育學習的內涵以及師資的培育上均造成不少的影響 (Matinheikki-Kokko & Pitkanen, 2002)。

前文簡述收托概況、教學內涵、專業人員以及現況中的挑戰等。然而在幼托現場實際的運作情形為何？均等的概念如何在幼托機構實踐？以及機構如何面對現有的挑戰？若要了解芬蘭托育現況的全貌，尚須呈現來自於教保現場的資訊，以下即呈現幼托現場的落實部分。

陸、幼托現場的落實

作者於 2009-2011 年間以方便取樣的方式進行資料蒐集。2009 年赴芬蘭中部一所幼教師資培育機構，由幼教系教師推薦至 3 所該市的公立幼兒園進行參訪，並於參訪後進行教師與園所長的個別訪談。2011 年時再度造訪芬蘭另一個城市，以同樣的方式選取 3 所幼兒園進行訪問。並在研究過程中，在師培機構教師、幼兒園長、幼兒園教師、以及當地華人的介紹之下，針對家長進行訪談。共參訪 6 所幼兒園，訪談 6 位園所長，3 位教師以及 6 位家長。綜合與園所教學人員、家長以及師資培育機構教師的討論，歸納出第一線幼托系統的落實特色有以下三點：

一、落實法規的專業人員

作者走訪不同園所的過程中，雖然園所以及教師有不同的教學特色，但相當一致的是教師對整個教保系統以及相關政策的了解。所以上至幼兒教保政策綱領，下至該市、該園所的教保計畫，教師們都能如數家珍的清楚說明。同時在該地區的幼兒教保資源與服務部分，教師更是能針對幼兒以及家庭的需求，提供縱向以及橫向資源的連結。

這位從印尼來的孩子，目前我們透過教學去了解她的學習情形，我們也告訴家長他們可以尋找的資源，例如語言學習的書籍、方法或是其他印尼家庭的狀況……但同時我們也跟家長說明，在孩子6歲的時候，他們可能就要評估是讓孩子上芬蘭語的小學還是英語的小學，我們也分別說明兩種學校不同的情形，讓他們可以先行思考。（J 幼兒園資深教師 P）

由於教師在教保系統的工作經驗中，就包含與多元專業、不同系統的互動合作機會，所以在態度上保持相當高的彈性，隨時預備爲了提供幼兒最好的教保服務，而須與其他機構，不同專業人員合作的可能性。

幼兒園是一個相當開放的系統，不同的專業人員互相合作以及不同的政府、民間系統在這裡相遇，主要目的是可以讓我們的托育符合每個家庭及幼兒的需求。教師們很清楚這一點，每天也往這個方向努力著。（T 幼兒園園長 H）

在訪談教師以及園所長的過程中，作者深深感受到幼兒園的工作人員在此部分的正向態度以及合作能力。也是透過這樣的專業能力及態度，教師得以精準地掌握芬蘭幼托政策中希望達到的均等概念，也透過教師對於該系統的了解，得以提供幼兒最需要、最適用的資源。

二、幼兒個別學習計畫的討論

在教師具備專業知識以及正向態度的情形之下，幼托機構也透過幼兒個別學習計畫的討論，直接爲幼兒量身訂做學習內容。由教師以及家長的訪談結果中可清楚了解，不論公立的幼兒園皆確切地落實政府對幼兒教保的規劃，每位家長每年皆有兩次的機會單獨與幼兒園教師以及相關的專業人員，針對幼兒的個別學習情形，個別進行座談，並且這樣的計畫是普遍實施在每一位幼兒的學習過程中。這個看似微觀地針對個別的需求而討論，其實是始於芬蘭政府政策方針、透過地方教育以至該園所的教育計畫，在大方向的引導之下再針對幼兒

個別需求裁量的方案。

教師也提到個別學習計畫是芬蘭幼兒園中必須進行的重要工作之一。教師可以藉此依照幼兒的不同需求，就其家庭的情形，給予幼兒最需要的學習協助。

我認為幼兒個別學習計畫的討論，是我們了解家長、了解家庭的第一步……我也覺得透過這樣，我才能真正了解幼兒需要的是什麼，以及在他的家庭中，真正能幫助他學習的是什麼……我不能用一套標準用在所有的孩子上。（K 幼兒園教師 M）

對於家長來說，幼兒個別學習計畫的討論不啻是一個最佳的協助，藉由與教師的討論，家長可以獲得針對其幼兒、家庭最直接、深入的建議。對於特殊需要的家庭或幼兒，這更是一個可以讓他們有機會補足自己較缺乏，而有機會可以與其他幼兒獲得相同學習基礎的機會。故家長對於幼兒學習計畫的討論，皆給予極高的肯定。

我們是移民家庭，我的孩子在語言上就需要很多的協助，跟教師討論的過程中，他就針對我孩子的需求提供在語言學習的不同目標，也提供我一些在家跟孩子互動的方式……這真的讓我很受用，也讓我比較不那麼擔心我的孩子在普通幼兒園（說芬蘭語）中的適應情形。（家長 M. L）

透過個別學習計畫的討論，教師能深入的了解幼兒及家庭，依照其所處環境，針對其需要給予協助，藉此縮小不同家庭環境對幼兒學習條件上的影響。

三、務實的托育規劃

參訪幼兒園的過程中也了解芬蘭如何務實地以家長的需求彈性規劃托育的內涵。以托育時間為例，大多數的家長需求的托育時間為週間的上班時間，但由於不同產業的發展，部分從事旅遊業或從事輪班制的家長，可以透過當地方政府的教保系統，將其幼兒安置於 24 小

時都開放的幼托機構。

24 小時的幼兒園，也就是這幾年的事情，我們就針對他們（家長）工作時間的需要，去看要怎樣安排人力…像部分家長是從事郵輪工作的，一個輪班就是 7 天，在這 7 天中，孩子就在這邊跟我們一起生活……。 (J 幼兒園資深教師 M)

此外芬蘭大部分的家長多選擇於每年七月進行他們為期約 3-4 週的年度休假，故大多與幼兒一同計劃旅遊或在鄉間小屋度假。此時因托育需求減少，故地方政府便將少數仍須托育的幼兒集中至特定園所。此法既能滿足幼兒保育的需求，同時也可減少不必要資源的花費。

由教育現場的觀察中可知，芬蘭均等教育的概念得以在複雜且龐大的幼托系統中落實，主要因素來自於能落實法規概念的幼托專業人員，在其專業的能力及態度之下，針對幼兒及家庭個別需求提供彈性的服務，以達成芬蘭托育能以均質的方式服務每個家庭的宗旨。

柒、結論與建議

一、結論

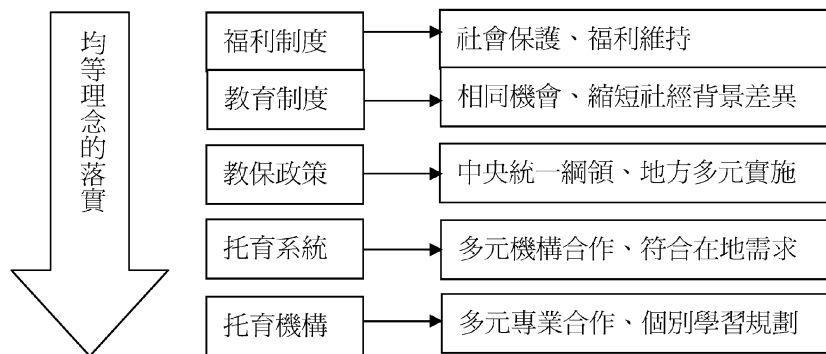
綜合本文的探討可知，均等理念在芬蘭幼托系統的實踐中，重視的不是齊頭式的平等，並非給予每個家庭及幼兒相同的福利及輔助，而是透過多種選擇、多元系統的支持，提供不同但卻符合個別需求的福利或服務，給予幼兒及家庭在立足點的平等。其特色有二：首先是訂定均等目標，在幼兒教保目標上就揭示追求幼兒個體之均衡發展、並且在境內不同地區的幼兒托育落實部分，也須依照國家訂定的基本規範，落實均質的托育內涵。其次為重視個別化需求，地方政府及機構須依照所在地區特色，訂定該地區及機構特有的教保計畫；並且當地政府也應針對轄區內不同背景或需求的家庭及幼兒，提供多元的托

育服務及活動。

就教育均等的發展階段而言，其服務範圍是將芬蘭境內的幼兒及家庭全數納入，避免任何因家庭背景因素影響受服務的機會。在服務內涵及過程中，透過多元的服務選擇，以及針對個別幼兒量身訂做的學習計畫，儘可能符合不同需求。此外也對條件不利的家庭或幼兒，積極性地投注特別的資源或服務。就均等概念的落實歷程而言，也可清楚見到幼兒接受幼托服務機會的均等、受幼托服務過程的均等。不過稍微可惜的是，目前未有研究報告針對芬蘭均等幼托服務的產出結果，做出較為完整性的說明。然而若就該國學生在國際學生評量中的表現，也可見其教育均等水準的延續程度。

由芬蘭幼兒教保內涵的探討可知，芬蘭從立國之初便以「均等」做為其重要的信念，此深植於芬蘭人心中的精神，幼兒教保不同層次的脈絡以不同的方式呈現著，研究者將此概念以下圖 2 說明之：首先在國家社會福利及教育的目標上，希望透過政府保護人民福利及生活水準的均等，且保證相等的教育機會，以縮小不同社經背景的人民提升生活水準的機會。其次，在與幼兒教保相關的政策制定部分，政府藉由中央統一綱領、地方多元實施的方式，希望真正符合適合不同背景幼兒及家庭的需求，追求境內幼兒在成長過程中擁有均質且高水準的環境。而在幼兒托育系統中，更具體可見機構間的合作促成幼兒及家庭能擁有多元的選擇機會，並且加入針對當地幼兒需要的服務活動，以滿足不同家庭的需求。最後在機構服務上，延續先前的概念，提供多元專業的人力，並在相同的課程綱領引導下，發展屬於個別單位以及個別幼兒的學習規劃。在從上而下層層落實均等概念的芬蘭教保系統中，藉由滿足個別化的需求，縮小幼兒在學習條件上的差距，造就了芬蘭高品質且均等的幼兒教保環境，聯合國 UNICEF（2007）針對富裕國家幼兒福利的調查中便指出，芬蘭無疑是一個適合幼兒健康成長的國家。

圖 2 芬蘭均等理念於各層次教保系統落實圖



二、建議

從前項論述中可知，芬蘭幼兒教保現況中，落實均等理念的關鍵因素為「由上而下的實踐歷程」，而當中的「確切實踐」可說是其托育系統運作的重要精神。芬蘭教保環境發展固然已達成熟，但臺灣與芬蘭在社會福利發展程度以及政治制度皆有差異。芬蘭對幼兒及家庭的福利及服務雖說是令人稱羨，但其資源主要來自於高度的稅收。相較於芬蘭，稅收較低的臺灣得以提供福利的資源立足點並不同。有限的資源自然影響幼托服務的範圍及可完成的目標，延續也牽動了制度及規範的訂定。故若將芬蘭幼兒托育落實均等概念的歷程照章移植，恐生淮橘為枳之弊。然而芬蘭經驗仍可在幼照法實施元年之際，提供國內規劃過程中的啓示，以下分為法規的實踐以及個別教學計畫的討論兩部分進行論述：

第一，法規的實踐。臺灣與芬蘭在法律以及政治系統的發展中相去甚遠，無法直接由法規內容中參酌。然而芬蘭均等的幼托法規中，仍有一項相當值得國內師法的部分——由上而下一以貫之的實踐精神。在《幼照法》中提出許多與教育均等相關立意良善的政策。但在過往許多新法實施的經驗中，仍存在著上有政策，下有對策的落差，而無法真正貫徹中央的理念。目前新法雖已實施，但仍在為期一年的過渡時期中，中央主管機關須清楚勾勒出國內幼托的藍圖，並且考量中央實施綱領在不同地區的合用性；而縣市政府規劃出各地《幼照法》的

細則中，也應同時在上承《幼照法》的理念、合乎教育部的藍圖中在不同行政地區發展前述概念。更重要的是須考量往下落實於轄區內不同性質的幼托機構的可能性，以求規劃出符合在地需求的托育內涵。同時，在目前已將教師、社工、護士納入教保（educare）概念的幼照法中，應整合不同系統的作業模式以及專業領域，以符合幼兒及家庭的個別需求。又，在地方政府間的教保規劃中，應保持一定程度的相容性，當家庭及幼兒遷移時，則得以順利的移轉對幼兒的照顧。

由於臺灣的幼托機構仍以私立為多，徹底上行下效的執行過程中須面對更多挑戰，但在轉換的過程中，仍可就不同機構的特性及優勢，逐步建構及發展最佳的幼托系統。如內部資源相對較多的公立幼兒園，可確切落實中央及地方政府對於當地幼兒托育的期望；而組織彈性較大的私立幼兒園，可補足公立幼兒園中無法觸及或須耗時調整的制度，使得幼托系統以共榮共生的方向發展。若能效法芬蘭在幼托系統的實踐精神，仔細思量並規劃在臺灣可以縱向、橫向串聯的幼托系統，便如同打通《幼照法》在實施過程中的任督二脈，使得已經在基本法規、政府政策中提到的均等教育概念，落實在國內幼托脈絡中。

其次為個別教學計畫的討論。雖然教育部在八〇年代就已頒訂幼稚園課程標準（教育部，1987），近年也提出幼兒園教學正常化說帖（全國幼教資訊網，無日期）、進行幼兒園教保活動與課程大綱的編制（幸曼玲，2010），期待勾勒出適合幼兒的教學藍圖。然而在落實的過程中，尤其是私立幼兒園，卻存在許多不適切的教學規劃。這種落差來自於臺灣主要以私立機構為主的性質。在私立幼兒園中，家長被定位為「顧客」的角色，園所多依照家長的要求而調整課程內涵，故主導幼兒園教學與課程的發展方向的主要是家長。

事實上許多家長對於幼兒的學習存在著一些迷思，認為提早學習對幼兒的未來有一定的幫助，但卻對於幼兒的學習方式、適合幼兒的學習內容了解有限。故家長若能從了解開始，至少對於幼兒階段的學習有不切實際的期待，也可能成為真正落實私立幼兒園教學正常化的一種可能。此部分即可參酌芬蘭幼托機構中，與家長各別針對課程以及幼兒發展的討論。家長可藉此確實的了解幼兒在園所中可以學習的內容，以及對幼兒學習歷程造成的正負面影響。同時也能在與家長的

個別討論中，深入了解幼兒以及家庭的需求，給予其最需要的協助，以縮小幼兒在學習環境中的差異。

就國內幼托環境的現況看來，公立機構中的教學較無來自於家長的壓力，除了得以依循政府規劃落實《幼照法》的內涵，更可積極地藉幼照法的實施更加提升與家長的互動以及教學的品質。由於目前政府針對弱勢的家庭或幼兒有優先就讀公立幼兒園的德政，故普遍來說公立幼兒園中較需要扶助的幼兒比例較一般私立幼兒園為多。由於幼照法 42 條中已清楚規定園所須與家長簽訂保育契約（全國法規資料庫，2011），故若可把握此機會，仿效芬蘭對於幼兒及家庭訂定個別的學習計畫。除不使此契約的簽訂流於形式之外，也可以同時針對較為特殊境遇的家庭或幼兒提出更個別化的學習計畫。藉由針對個別幼兒的規劃，提供扶助以縮小學習落差。

芬蘭，一個小而美的國家，透過重視個別化需求量身訂作個別化的服務，達成均等理念的落實，成就高品質的幼托系統。希冀遠在千里之外的我們，也能在幼兒教育發展的新紀元，由北國經驗中淬練出臺灣的實踐模式，真正達成政策中均等教育的美意。

參考文獻

- 王家通（1998）。論教育機會的均等與公平——以概念分析為中心。
教育政策論壇，1（2），118-132。〔Wang, J. T. (1998). On the equality and equity of educational opportunity: A conceptual approach. *Educational Policy Forum*, 1(2), 118-132.〕
- 全國幼教資訊網（無日期）。**學齡前幼兒英語教育政策說帖（二）**。
 取自 <http://www.ece.moe.edu.tw/document/earleng2.pdf>〔National Early Childhood Education Webpage. (n. d.). *Explanation of educational policy on English learning in early childhood education*. Retrieved from <http://www.ece.moe.edu.tw/document/earleng2.pdf>〕
- 全國法規資料庫（2011）。**幼兒教育及照顧法**。取自 <http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=H0070031>〔Database

- of Laws and Regulations. (2011). Act of childhood education and care. Retrieved from <http://law.moj.gov.tw/LawClass/Law All.aspx?PCode=H0070031>]
- 吳清山、林天祐（1995）。教育名詞淺釋——教育優先區。**教育資料與研究**，5，49。 [Wu, C. S & Lin, T. Y. (1995). Initial explanation of educational terms: Educational priority areas. *Journal of Educational Resources and Research*, 5, 49.]
- 幸曼玲（2010）。**幼兒園教保活動與課程大綱的發展理念**。取自 <http://www.cerc.ntct.edu.tw/upload/20100920123531.pdf> [Shing, M. L. (2010). *The development of curriculum guideline in kindergarten*. Retrieved from <http://www.cerc.ntct.edu.tw/upload/20100920123531.pdf>]
- 郭丁熒（2010）。何處有塵埃？——學校教育不公平之探究。**教育研究與發展**，6（3），31-60。 [Guo, D. Y. (2010). The study of inequity of schooling. *Journal of Educational Research and Development*, 6 (3), 31-60.]
- 許秩維（2012，1月4日）。**幼托整合匆促設施教學恐難銜**。中央社。取自 <http://www2.cna.com.tw/News/aEDU/201201040071.aspx> [Shui, C. W. (2012, January 4). *The ‘rush up’ of integration in early childhood education and care*. Retrieved from <http://www2.cna.com.tw/News/aEDU/201201040071.aspx>]
- 教育部（2010）。**友善教保服務實驗計畫，營造優質、全贏之教保服務**。教育部即時新聞網。取自 http://www.edu.tw/news.aspx?news_sn=3173 [Ministry of Education. (2010). *Experimental project of education and care: create a high quality and win-win’s care service*. News update of Ministry of Education. Retrieved from http://www.edu.tw/news.aspx?news_sn=3173]
- 教育部（2007）。**扶幼計畫，為幼兒打造快樂的學習園地**。**教育部電子報**，277。取自 http://epaper.edu.tw/e9617_epaper/topical.aspx?topical_sn=109 [Ministry of Education. (2007). *Government’s support in early years: Create a happy environment for children*.

- E-paper of Minister of Education*, 277. Retrieved from http://epaper.edu.tw/e9617_epaper/topical.aspx?topical_sn=109]
- 教育部 (1987)。 **幼稚園課程標準**。臺北市：正中。〔Ministry of Education. (1987). Curriculum guidelines in kindergartens. Taipei: Chen-Chung.〕
- 楊振昇 (1998)。教育機會均等的理念與省思。 **教育資料研究**，21，29-30。〔Yang, C. S. (1998). The idea and reflection of educational Equality. *Journal of Educational Resources and Research*, 21, 29-30.〕
- 鄭語謙 (2012，1月5日)。 **幼托整合上路，校長憂一校兩制**。聯合新聞網。取自 http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f_ART_ID=364540 〔Chen, Y. C. (2012, January 5). *Principles worry about the negative influence if different systems in the integration of early childhood education and care*. UDN news. Retrieved from http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f_ART_ID=364540〕
- Alanen, L., Sauli, H., & Strandell, H. (2004). Children and childhood in a welfare state: The case of Finland. In A-M. Jesen et al. (Eds.), *Children's Welfare in ageing Europe*, (Volume I) (pp. 144-209). Trondheim: Norwegian Centre for Child Research.
- Finland National Board of Education, FNBE. (2000). *Core curriculum for pre-school education in Finland*. Helsinki: Helsinki university press.
- Finland National Board of Education, FNBE. (2009). *Pre-primary education*. Retrieved from http://www.oph.fi/english/education/pre-primary_education
- FINLEX, Finland Legislation Data Base. (2004). *Basic education act*. Retrieved from <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980628.pdf>
- FINLEX, Finland Legislation Data Base. (2010). *Lastensuojelulaki* (Children welfare). Retrieved from <http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/1936/19360052>

- Grierson, H. (2000). *Early childhood education and care policy in Finland: Background report prepared for the OECD thematic review of early childhood education and care policy*. Retrieved from <http://www.oecd.org/dataoecd/48/55/2476019.pdf>
- Heinämäki, L. (2008). *Early childhood education in Finland*. Retrieved from http://www.fnfkorea.org/uploads/document/OC39-Heinaemaeki-ECE_in_Finland.pdf
- Helsingin Sosiaalivirasto (2005). *Helsingin esiopetuksen opetussuunnitelma* (Guideline of children's learning plan in Helsinki). Finland: Helsinki.
- Helsingin Sosiaalivirasto (2008). *Lapsen esiopetuksen oppimissuunnitelma* (Pre-primary children learning plan). Finland: Helsinki.
- Helsingin Sosiaalivirasto (2009). *Lapsen vasu* (Children's learning plan). Finland: Helsinki.
- Hytönen, J., Krofkbors, L., Talts, L., & Vikat, M. (2003). What education objectives are considered important by preschool teachers in Helsinki and Tallinn? *TRAMES*, 7(4), 257-268.
- Karlia, K., Kinos, J., Niiranen, P., & Virtanen, J. (2005). Curricula of Finish kindergarten teacher education: Interpretations of early childhood education, professional competence and educational theory. *European Early Childhood Education Research Journal*, 13(2), 133-145.
- Malaty, G. (2006). What are the reasons behind the success of Finland in PISA? *Gazette Des Mathematiciens*, 108, 59-66.
- Matinheikki-Kokko, K., & Pitkanen, P. (2002). Immigration policies and immigration education of immigrants in Finland. In P. Pitkanen, D. Kalekin-Fishman & G. Verma (Eds.), *Education and immigration: Settlement policies and current challenges* (pp.48-73). London-New York: Routeledg-Falmer.
- Ministry of Education and Culture. (n. d.). *Educational policy: Objectives and programmes*. Retrieved from <http://www.minedu>.

- fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/ linjaukset _ohjelmat_ja_hankkeet/?lang=en
- Ministry of Justice. (2007). *The constitution of Finland 11 June 1999 (English version)*. Retrieved from <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>
- Ministry of Social Affairs and Health. (2003). *Government resolution: Concerning the national policy definition on early childhood education and care*. Helsinki, Finland: Author.
- Ministry of Social Affairs and Health. (2004). *Early childhood education and care in Finland*. Helsinki, Finland: Author.
- Ministry of Social Affairs and Health. (2006a). *Social welfare in Finland*. Helsinki, Finland: Author.
- Ministry of Social Affairs and Health. (2006b). *Finland's family policy*. Helsinki, Finland: Author.
- Ministry of Social Affairs and Health. (2009). *Service and benefits for families*. Retrieved from http://www.stm.fi/en/social_and_health_services/old_people
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2000). *PISA 2000 results*. Retrieved from <http://www.oecd.org/dataoecd/44/32/33691620.pdf>
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2001). *OECD country note: Early childhood education and care policy in Finland*. Retrieved from <http://www.oecd.org/dataoecd/52/27/2534770.pdf>
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2003). *First result from PISA 2003*. Retrieved from <http://www.oecd.org/dataoecd/1/63/34002454.pdf>
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2006). *PISA 2006 results*. Retrieved from <http://www.oecd.org/dataoecd/15/13/39725224.pdf>
- Pasila Päiväkoti (2007). *Päiväkoti Pasilan Varhaiskasvatussuunnitelma (Children's learning plan in Pasila kindergarten)*. Retrieved from

<http://www.hel.fi/wps/wcm/connect/1b4610804a175e53a5c3ed3d8d1d4668/Pk+Pasilan+vasu2007.pdf?MOD=AJPERES>

Ribble, M. (2010). *A brief history of folk education*. Retrieved from <http://www.peopleseducation.org/folked.htm>

STAKES. (2004). *National curriculum guidelines on early childhood education and care in Finland*. Retrieved from http://varttua.stakes.fi/NR/rdonlyres/78BC5411-F37C-494C-86FA-BE409294709B/0/e_vasu.pdf

Taguma, M., Litjens, I., & Makowiecki, K. (2012). *Quality matters in early childhood education and care: Finland*. Retrieved from <http://www.oecd.org/edu/preschoolandschool/49985030.pdf>

United Nations International Children's Fund, UNICEF. (2007). *An overview of child well-being in rich countries*. Retrieved from http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc7_eng.pdf

Välijärvi, J., Kupari, P., Linnakylä, P., Reinikainen, P., Sulkunen, S., Törnroos, J., & Arffman, I. (2007). *The Finnish success in PISA-and some reasons behind It 2*. Retrieved from <http://www.oecd.org/dataoecd/44/32/33691620.pdf>