

芬蘭高等教育與國家發展 ——兼論平等與市場

宋孜孜* 吳姿瑩**

摘要

高等教育的發展與國家的命運與需求息息相關，芬蘭高等教育在其國家發展扮演重要角色。本文從芬蘭高等教育與國家發展的角度出發，探討該國高等教育在不同時代之角色轉變，及近年來高等教育如何因應國家所面對的挑戰。本文從學術傳統、國家發展、及成果導向管理與競爭為主等三個階段，分別介紹芬蘭不同時期的社會、經濟、與政治對高等教育之影響，以及其高等教育對此社會變革之回應。最後並探討曾經強烈信奉福利國家理念的芬蘭，其高等教育在面對當今全球化市場競爭及國際連結之需求時，開始追求效率與卓越，在自由化市場下將面臨兼顧平等與市場的衝突與挑戰。

關鍵詞：芬蘭、高等教育、國家發展、市場化、全球化、平等

* 宋孜孜，淡江大學未來學研究所助理教授

** 吳姿瑩，新北市文化國小教師

電子郵件：song@mail.tku.edu.tw; tzuyingw@ms51.hinet.net

來稿日期：2013年5月9日；修訂日期：2013年6月3日；採用日期：2014年8月

Finland's Higher Education and National Development: Equality and Marketization

Mei Mei Song* Tzu Ying Wu**

Abstract

This paper analyzes the roles and changes of higher education in Finland, particularly from the perspective of social and national changes. The developments of higher education as well as the social, economic, and political/diplomatic factors shaping Finland's higher education in three phases of orientation, "academic tradition", "national development", and "results and competition management", are presented. It also introduces how Finnish higher education responds to the challenges facing the country and implemented reforms in those stages, particularly in recent years. Finally, the paper discusses how Finland, as a welfare nation underscoring social equality, faces the impact and tasks, as well as challenges, brought upon by the forces of globalization, internationalization, and marketization.

Keywords: Finland, higher education, national development, marketization, globalization, equality

* Mei Mei Song, Assistant Professor, Graduate Institute of Futures Studies, Tamkang University

** Tzu Ying Wu, Teacher, WenHua Elementary School
E-mail: song@mail.tku.edu.tw; tzuyingw@ms51.hinet.net

Manuscript received: May 9, 2013; Modified: June 3, 2013; Accepted: August 14, 2014

壹、前言

芬蘭¹在科技與教育方面的亮眼成就引起世界高度的矚目，此乃因為該國雖然秉持其福利國家強調照顧全民的理念，卻可以在高度市場導向的科技領域中端出領先全球的成績單，²此傲人的成績與教育息息相關。芬蘭中學教育注重平等、強調適性；高等教育入學競爭激烈、就學率高，卻又不因強調平等而犧牲卓越。芬蘭人民對教育的滿意度為全歐洲最高（Eurobarometer Special Surveys, 1996，引自 Parjanen & Tuomi, 2003），其教育系統的創新被認為是全世界最進步的（林健次，2010；Castells & Himanen, 2001，引自 Parjanen & Tuomi, 2003）知識經濟體。

芬蘭國土東接瑞典，西臨俄羅斯，自十二世紀便受瑞典帝國的統治；十九世紀以降又附屬於俄羅斯帝國，直至 1917 年獨立建國，成為今日之芬蘭。二次大戰後至 1990 年代，芬蘭強調全面免費的社會福利、各級教育全面免學費、強大的國家控制、顯著的收入轉移、全面就業、及高度平等的福利政策，是北歐日耳曼（Nordic）或社會民

¹ 芬蘭位於歐洲的最東北角，冬季漫長，人口約有 540 萬人（Statistics Finland, 2013b），多半居於較靠波羅地海的南部城市，屬於地廣人稀的國家。可耕地不多，但是仰仗著豐沛的森林資源，經濟體得以相對獨立，不必完全仰賴外貿（林健次，2010）；它也是唯一緊鄰前蘇聯，卻能維持民主制度與市場經濟的國家（Barone & Ortiz, 2011）。芬蘭過去主要依賴農、林業經濟，近期開始發展高科技，與北歐其他國家一樣，經濟以科技密集、出口導向為主。在《時報週刊》（Newsweek）所登載之全世界最棒國家的排名中，芬蘭名列全球第 1 名（引自 Klepl & Clarkson, 2010）。近年來，臺灣一般大眾對芬蘭的印象則大多圍繞著手機大廠諾基亞（Nokia）、風靡全球的手機遊戲憤怒鳥（Angry Birds）、令人刮目相看的國際學生評量計畫（Programme for International Student Assessment，以下簡稱 PISA）之學生基礎素養成績、耶誕老人的故鄉、高度廉能的政府、傲人的全球競爭力、及所謂「芬蘭化」等意象。

² 在 2001 年 PISA 的結果報告出來後，芬蘭教育成為世界矚目的焦點，至今芬蘭教育在國際上名列前茅，而芬蘭中學生的學業表現更躋身世界前幾名（OECD, 2011）。芬蘭在 2000、2003、2009 年的 PISA 成績皆為「經濟合作暨發展組織」（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）會員國家中的第 1 名，其 15 歲學生在 PISA 的各項成績平均表現都獲得高分，是有最多比例學生能達到最高等級（第六級）的國家，且超過半數以上的學生在第四級以上，相較於美國學生只有 1/4 達到相同級數（Sahlberg, 2011），表現優異。

主模式 (social democratic model)，教育政策被視為祛除社會不公最重要的方法。相較於其他歐洲國家，芬蘭等北歐國家（瑞典、冰島、挪威、荷蘭）的失業率較低、女性就業數較多、公部門的聘僱也較高 (Rinne, 2004)。

「國家」在芬蘭扮演重要的角色，包括各方面的社會控制，如有很長的時間，大學基本上由專業人士和社會菁英所主宰 (Rinne, 2004)。社會菁英和專業人士都在公立大學接受教育，畢業後受僱於公部門。然而，近年因為外部環境的變化已有所改變。高等教育機構 (Davies, Weko, Kim, & Thulstrup, 2009) ——既被動接受來自國家的教改要求，也主動尋求內部的改革既被動也主動的轉變。此種改變雖然也發生在其他歐洲國家，但芬蘭與英國、荷蘭、丹麥皆屬於積極進行高等教育體系改革的國家，而挪威和地中海周邊國家的改革腳步則相較緩慢 (Tjeldvoll, 2009)。

芬蘭高等教育如何發展？有何特色？長期以來高等教育在芬蘭的國家發展中扮演什麼角色？有何貢獻？又有何外力改變大學的樣貌與內涵？大學應否向市場化靠攏？芬蘭如何面對此種轉變？能否在支撐國家經濟需求的同時，又堅持社會公平？本文探討芬蘭高等教育之形成、發展及轉變，闡述芬蘭近年來因應外交與經濟所進行之改革，並分析其高等教育在學術傳統、福利國家與市場至上思維之衝突與困難。

貳、芬蘭現行高等教育體制與概況

芬蘭高等教育有二個平行的系統：大學（芬蘭語 *fachhochschulen*）及技術學院（polytechnics，³ 芬蘭語 *ammattikorkeakoulu*）。此兩個體系各適用不同的法源：《大學法》（University Act）及《技術學院法》（Polytechnics Act and Decree）。大學由中央政府管轄，技

³ 最近技術學院單方面地將名稱改為應用科技大學（universities of applied sciences），試圖提升其地位，但是官方的名稱仍舊是 polytechnic (Carey, 2009)。

術學院則是地方政府的責任 (Kivinen, Nurmi, & Salminiitty, 2000)，然而技術學院仍有 60% 的預算來自中央政府，其他部分才來自地方政府 (Holttä & Malkki, 2000)。芬蘭大學的經費則皆由國家支持，其中大約 2/3 來自國家級經費，1/3 來自市府層級 (Lindblom-Ylänne, 2006)。

大學體系以學術研究及研究導向最高層級的教學為主，一般大學設有學士、碩士、準博士 (licentiate) 及博士學位課程，採用歐洲學分互認體系 (European credit transfer and accumulation system, ECTS)。學士學位通常要完成 180 個學分，或 3 年全年修習；碩士學位需要完成 120 個學分，通常以 2 年時間完成，博士學位約 3 至 4 年可完成。少部分的學士課程提供英語授課，碩博士課程則提供較多的英語授課課程。截至 2013 年四月為止，芬蘭有 14 所大學，學生約 169,000 人 (Centre for International Mobility, 2013; Ministry of Education and Culture (MOEC), n.d.c; Statistics Finland, 2012c)。

另外，技術學院體系提供工作相關的教育，以因應勞動市場需求，也支持教學及區域發展的研究，主要任務為促進教育與研發的互動，及各區間技術學院、大學與研究機構人員的連結 (MOEC, n.d.b)。技術學院現有 25 所，學生約 139,900 人，提供技術學院學位和碩士學位，前者須修畢 210 到 240 學分，約 3.5 到 4 年；碩士學位需要 60 到 90 學分，須歷時 1.5 到 2 年；科系往往是跨領域的，許多以英語授課；申請碩士之前須先有技術學院學位，以及至少 3 年的相關工作經驗 (MOEC, n.d.a, n.d.b; Niemela et al., 2012; Statistics Finland, 2012b)。

芬蘭的大學入學競爭激烈，每年申請大學的學生中約 1/3 得以在當年進入高等教育⁴ (Kivinen, Ahola, & Hedman, 2001)，許多人經過很多年的嘗試，不斷重新申請，最終才如願進入心目中的大學 (Kivinen et al., 2000)。因此，有越來越多學生會先到較不熱門的科系就讀，日後再轉學；或先到職場工作 (Davies et al., 2009)。無論是大學或技術學院都完全免學費，也因而營造頗為多元的大學生

⁴ 以 2012 年為例，18% 的中等學校畢業生在當年進入大學，16% 進入技術學院 (Statistics Finland, 2012a)。

態：高等教育總學生數中有超過一半是女性，就讀的學生也不分年齡。2000 年，芬蘭約有 22% 的高等教育學生是成人，而大學中的已婚學生也約占 30%（Statistics Finland, 2001，引自 Parjanen & Tuomi, 2003）。

芬蘭注重教育發展可從其挹注在整體教育的經費上窺知一二。在一般的政府支出中，教育經費排名第 4 名，僅次於社會保障、公共服務與健康醫療。2010 年芬蘭學前與初等教育占有所有政府教育經費的 21%，中等教育最高，占 48%，高等教育經費則占 31%；從 2002 到 2010 年，芬蘭對高等教育的投資在歐盟國家中都是最高的（Badescu & Loi, 2012）。而以研發經費占國民生產毛額（gross national product, GNP）的比例來看，芬蘭為經濟合作暨發展組織會員國家中第二高（OECD, 2013a）。從 2000 年以來，芬蘭的教育經費占政府支出皆維持在 12%，直到 2010 年才稍降，但仍高於歐盟國家的平均值 10.8%，在歐盟國家中排名第 17（The World Bank, 2013）。

雖然芬蘭的教育經費全由國家支持，但是並不表示國家會強力干涉。由於芬蘭人民是尊重學術自由與大學獨立，因此國家給予大學很大的獨立決策空間（Lindblom-Ylänne, 2006）；招收學生的系統分權化，大學有自己挑選學生的權利，可以自訂標準與方式（Davies et al., 2009）。同樣的理念也反映在教學與研究，賦予教授很大的空間。雖然芬蘭的大學是以「洪堡德理念」（Humboldtian ideas）⁵ 為基礎，但是教授多能將課堂教學與專業生涯做很好的連結，也讓學生可以在求學期間得到寶貴的工作經驗；技術學院更為明顯（Davies et al., 2009）。

目前芬蘭高等教育畢業生的供需之間呈現平衡，與只有高中職學歷的人比較起來，高等教育畢業生就業率與薪資皆高於高中職學歷者，私人教育收益（private returns to schooling）也較高，且比多數其他經濟合作暨發展組織的會員國有過之而無不及（Davies et al., 2009）。芬蘭和挪威、荷蘭一樣，雖然近年高等教育的擴張明顯，但

⁵ 來自十九世紀德國，主張高度的學術自由與自主，教學與研究合一，與智識啟蒙薰陶（Fehér, 2001）。

仍能夠維持高級人力的大幅聘僱，其福利國家體制扮演了重要角色。由於上述國家皆採取「高技能策略」，加上高參與率和福利國家，形成畢業生主要的雇主（Esping-Andersen, 2004，引自 Barone & Ortiz, 2011），管理階層與專業人士比例很高，其中高技能人才又有極高比例是由公部門（尤其是社會福利政府）所聘用，從事教育、醫療衛生、及社福等工作，現高等教育畢業生目前尚未遭遇學歷貶值的問題。然而，若細究大學畢業生的工作內容，就會發現，擁有碩士學歷者從事大學學歷工作亦時有所聞（Barone & Ortiz, 2011）。

參、芬蘭高等教育發展

Kivinen 等人（Kivinen, Rinne, & Ketonen, 1993，引自 Rinne, 2004）將芬蘭高等教育分為三個階段：第一，1960 年代以前，只有圖庫大學（University of Turku）和赫爾辛基大學（University of Helsinki），提供給菁英階層就讀（Kivinen, Ahola, & Hedman, 2001）；第二，1960 年代末至 1980 年代末的大幅擴張，認為高等教育必須與地方政治緊密結合，並可將國家推向進步發展；第三，1980 年代後期及 1990 年代以後，全球化方式下的大學管理模式進入芬蘭，開始採納歐盟國家的邏輯，以推動國際化與高等教育流動為目標。其後更為了要兼顧經費提供與彈性運作，大學的治理開始往效率、全球競爭的方向改變（參見表 1）。

表 1

二十世紀芬蘭高等教育的服膺信條一覽表

政策面		芬蘭高等教育信條	
「傳統學術」主義	「國家發展」主義	「成果導向管理與競爭」主義	
1960 年代以前	1960 年代後期至 1980 年代後期	1980 年代後期及 1990 年代以後	

（續下頁）

	政策面	芬蘭高等教育信條	
教學與研究	<ul style="list-style-type: none"> ● 教學與研究自由。 ● 著重在菁英教育的提供。 ● 專業人士擁有權力。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 產出足夠的高級人力。 ● 依勞力市場的需求分配人力培養的配額。 ● 科學為生產的要素。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 彈性回應來自各方的需求。 ● 著重在生產力。
政治及與國家的關係	<ul style="list-style-type: none"> ● 大學自治。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 教育為政治的附庸。 ● 國家控制教育。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 回應社會需求，提供彈性與創新的服務。 ● 以成果導向引導大學方向。
經濟	<ul style="list-style-type: none"> ● 期待長遠的利益而非立即性的經濟利益。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 教育是經濟發展的重要因素。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 倡導國際競爭力與工業多樣化。 ● 市場導向。
平等	<ul style="list-style-type: none"> ● 訓練學生在社會上的領導地位，特別是文官。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 教育機會平等才能達到人盡其才。 ● 快速擴張以弭平社會與地區的不公平性。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 遵守性別與地區公平性。 ● 提倡自由競爭。
大學型態	菁英大學	大眾大學	全球性企業大學

資料來源：*Reforming higher education in Nordic countries: Studies of change in Denmark, Finland, Iceland, Norway, and Sweden* (p. 94), by Kivinen, Rinne & Ketonen, 1993, 引自 Rinne, R. (2004). *Searching for the rainbow: Changing the course of Finnish higher education*. In I. Fägerlind & G. Strömqvist (Eds.), Paris, France: International Institute for Educational Planning.

一、第一階段：1960 年代以前

芬蘭高等教育的歷史久遠，其成長也一直與國家的形成與發展有緊密關聯。大學前期的發展反映芬蘭做為大國附屬的無奈；但另一方面，它又是幫助芬蘭人民在大國統治下，形塑國家意識的重要角色。

十九世紀之前的芬蘭，曾被瑞典帝國統治長達 650 餘年。1809-1917 年間，由於帝俄在芬蘭戰爭打敗瑞典，取得芬蘭，芬蘭成為附屬於俄羅斯帝國的芬蘭大公國（Grand Duchy of Finland）。帝俄讓芬蘭有限制性地自治，有獨立的財政與宗教管轄權，並保留其路德教派的信仰（Välismaa, 2004）。此時的芬蘭亦因受工業化影響，逐漸成為獨立的經濟體系，直到 1917 年獨立建國。二戰期間由於史達林（Joseph Stalin, 1878-1953）麾下的蘇聯紅軍入侵，芬蘭被迫捲入戰爭，戰後始終夾在第一與第二世界的掙扎中，直到冷戰結束方脫離束縛，於

1995 年加入歐盟 (Rinne, 2004)。

芬蘭最早的大學是 1640 年成立的圖庫皇家學院 (Royal Academy of Turku, 瑞典語 Royal Academy of Åbo)，授課內容是當時大學典型的神、哲、法、醫學四科，主要任務在培養能夠當擔任公職的文官及神職人員 (Välmaa, 2004)，基本上是為了彰顯國威。大學一直到 200 多年後才第一次成長，帝俄打敗瑞典取得芬蘭後，圖庫皇家學院是第一個宣誓效忠帝俄的芬蘭機構，深得沙皇的歡心，因而得到龐大的財政、人員支援，及出版特權等殊遇，並改名圖庫帝國學院 (Imperial Academy of Turku)；再加上大公國自治地位的確立，大量的公務體系開始壯大，並在 1817 年開始施行文官考試，大學也開始承擔培育文官的責任 (Carey, 2009; Välmaa, 2004)。

然而，大學在帝俄統治下的變遷也反映芬蘭與帝俄之間的猜忌。俄皇亞歷山大一世 (Alexander I, 1777-1825) 在 1812 年，將芬蘭首都移至較東邊的赫爾辛基 (Helsinki)，使其較接近當時帝俄首都聖彼德堡 (St. Petersburg)，便於監督管理。由於俄國不信任芬蘭人民的忠誠度，開始對於大學生意見、學生團體與活動展開監控 (Carey, 2009; Välmaa, 2004)。然而，大學生畢竟是重要的意見領袖，俄國擔心學術自由，可能翻轉社會意見，因此尼古拉一世 (Nicholas I, 1796-1855) 利用 1827 年圖庫城大火、大學建築與城市付之一炬的機會，將已設校於圖庫近 300 年的帝國學院移往新都赫爾辛基，再改名為芬蘭皇家亞歷山大大學 (Imperial Alexander University in Finland，日後成為赫爾辛基大學)，並下令捐贈新大學圖書 30,000 冊，還應允日後可獲得所有在俄羅斯新出版的書，以充實館藏 (Carey, 2009; Välmaa, 2004)。同樣地，由於帝俄憂心 1848-1849 年遍及歐洲各國對抗君權獨裁的革命 (Spring of Nations) 會影響到芬蘭人民，因此在 1852 年施行大學改革，建立《大學法》 (University statutes)，將學生團體重新組織，以方便教授管轄。然而諷刺的是，芬蘭的大學由於擁有自己的法源，也在此時與俄國的高等教育體系正式區別，不再存在隸屬，亦阻絕俄國人要求芬蘭在大學應進行俄語教學的聲音 (Välmaa, 2004)。

芬蘭的大學成為國家意識的推手，始於十八世紀 (Välmaa,

2004)。大學在十七世紀初成立時，芬蘭還只是個地理概念，並非政治實體，一直到十八世紀初期，學者開始研究芬蘭歷史及民俗，芬蘭做為國家的概念才慢慢地萌芽，因此，圖庫皇家學院等於提供地方的向心力與文化國家主義（**cultural nationalism**）的基礎。這股文化建構的力量延續到十九世紀，芬蘭的大學不但培育意見領袖的菁英，也是社會不同意見辯證、交流的唯一平臺，更是促進公民社會運動的推手，大學是芬蘭國家主義者（**Fennomans**）發芽的地方，提供教授與學生學習芬蘭語，俾與極力主張芬蘭應與日耳曼世界連結的瑞典國家主義者（**Svecomans**）相對抗，將芬蘭語及文化，由地方性、底層階級、鄉村農民取向，提升為國家級及知識分子使用的語言，最終在 1892 年獲得俄國認可，與瑞典語並列為官方語言，而芬蘭的大學也成為促使芬蘭意識建構、芬蘭文化抬頭、進而在 1917 年建國的搖籃。⁶ 換句話說，芬蘭國家意識先有知識分子起頭，繼而有中產階級與神職人員的支持方得以建國。這也是芬蘭的大學在人民心目中仍享有崇高地位之故（**Väimaa, 2004**）。

芬蘭的大學在帝俄統治時期也受到當時德國人文主義（後稱為洪堡德思想）的影響，強調學術自由、以及學生求學期間品德的重要性，對芬蘭大學後來的發展有重大影響，造成其與法國在傳統大學之外、也重視技職導向之高等教育的發展方式有所區別。此種思維亦延續到其對文官操守的要求，認為文官應以身作則，作為人民的道德榜樣（**Väimaa, 2004**）。

另一個影響芬蘭人民對教育看法的緣由，亦起於十九世紀初。由於國家意識覺醒，希望提倡任何與「芬蘭」有關的概念（尤其是芬蘭的文化與教育），故當時便鼓勵一般百姓到大學接受成人教育，透過職業導向與博雅教育並進的引導，讓當時的人接受芬蘭思潮的薰陶。此作法至今仍舊影響著芬蘭人，他們堅信，小國生存的唯一方法便是不斷地改善教育，提高人力水準，透過國民教育的提升，使芬蘭能在

⁶ 其中最為人所知的是圖庫大學歷史學教授波坦（**Henrik Gabriel Porthan, 1739-1804**）對芬蘭歷史、民謠特徵的研究（**Saari, 1944**，引自郭秋慶，2010），及由醫生隆洛特（**Elias Lönnrot, 1802-1884**）蒐集大量民歌而編成的芬蘭史詩《卡勒瓦拉》（**Kalevala**），日後成為芬蘭經典的口述文學（**Paasi, 1997**，引自范盛保，2010）。

歐洲境內成為頂尖國家（Parjanen & Tuomi, 2003）。

獨立後的芬蘭，開始在圖庫及赫爾辛基設立大學，並逐漸增加學生人數，但是大學的性質卻沒有實質的改變，仍以傳統學術主義為導向；其後大學的發展又被二次與俄國的戰爭打斷，直到二次大戰後大學才開始真正的轉變。

此階段的時程雖然很長，國家與社會的變革也劇烈，但是大學本身卻沒什麼改變，此與歐洲其他國之大學性質大抵相同：均是規模小，性質單純，以培養上層階級菁英和文官等社會意見領袖為主；發展過程雖然有一定程度受到政治力量的左右，但是學術自主的地位已然確立；與他國較為不同的是，芬蘭的大學不但比其建國更早成立，甚至比芬蘭實體意識的形成更早，因而能扮演引領的角色。

二、第二階段：1960 年代至 1990 年代

此時期芬蘭的大學經歷第一次重大轉變，開始以國家發展為信條，也是傳統學術主義、與以成果導向管理（management by results）為信條的分水嶺（Rinne, 2004）。芬蘭在二次大戰期間死傷慘重，且於戰後背負龐大的戰爭賠償債務，卻在全民團結努力下，於 1952 年提前還清賠償，其後迅速成為歐洲最活耀的經濟體之一，並發展成典型的北歐福利國家（Esping-Andersen, 1990，引自 Kauko & Diogo, 2011）。戰後經過一段時間的休養生息，芬蘭在 1950 年代開始注意到高等教育。由於認同社會主義，相信機會均等，芬蘭人民認為，以往由於學費的障礙，只有上層階級子弟才能進入高中與大學的方式是錯誤的，這樣的思維從 1960 年代延續至 1990 年代（Välimaa, 2004）。因此，1960 年代開始的高等教育改革，針對一般階層百姓展開大規模的高教擴充，希望藉此確保每個人接受高等教育的權利。大學從提供教育與研究、培育專業和公務人員為主要的功能，開始與社會連結，轉向提供地方經濟所需、且符合國家利益的人才培育政策（Kivinen & Rinne, 1990）。

1970 年代，芬蘭高等教育快速擴充。由於此時期的成長，芬蘭遂與挪威、西班牙、荷蘭（程度較低）一樣，屬於「真正」往大眾型高等教育發展的國家（Barone & Ortiz, 2011），專業化的趨向開始明顯。

由於從事經濟活動與中小學教師的學歷均被要求提高，因此就讀碩士的人數上升。例如，1974 年的改革，將教師培育納入高等教育；⁷ 經濟與商管的學位也從學士提升至碩士（Kivinen et al., 2000）。同時，政府策略性地在全國各地設立大學，企圖將大學平均分布在全國各地，避免過度集中於首都，並修改大學法規，將集中於大學教授的權力，以更民主的方式分散到大學內其他人的手中，讓學生與職員也能在大學治理機制中具有相當比例的代表（Autio, 1993, Kivinen et al., 1993, 和 Rinne, 2010，皆引自 Kauko & Diogo, 2011）。

此外，芬蘭教育部為因應快速擴充的高等教育，於 1960 及 1970 年代開始，實行一連串整頓大學的改革措施，企圖統一高等教育系統，以符應國家需求，一些比較有規劃的高等教育政策也開始浮現（Välismaa, 2004）。在國家主導發展原則的政策下，大學的任何決定仍不被認為應該受到經濟力的干涉，大學的自主權與國家的主導權被視為不可侵犯，連私人捐獻都被認為沒有必要（Rinne, 2004）。隨著國家經濟的成長，此時期的芬蘭高教財政支援豐沛。

Välismaa (2004) 認為，以下五個思維支撐二十世紀芬蘭高等教育擴張的邏輯：（一）芬蘭語與瑞典語間的政治角力：為了充分提供二種語言使用者的權利，各自設立大學，即使資源浪費也在所不惜；（二）工業化及勞動市場的需求：十九世紀工業化造成社會對較高級工商業人才的需求，乃成立工專及商專，最後演化為技術學院或科技大學；（三）內部的學術動向：1960 至 1970 年代期間，許多原有的師資培育學校以升格大學來提升其社會地位，進而也提高中小學教師的學歷與資格；（四）區域性發展原則：希望每一省都可以建立大學，促成地方發展，及方便就學；（五）支援形成福利國家的政治過程。

此階段的芬蘭高等教育開始邁向大眾化，也因而扮演培育專業人才的角色，服務國家發展。雖然世界上許多國家的高等教育在此時都有類似的擴充，結合國家經濟需求，培養高階專業人才，以「餵養」經濟發展，但是芬蘭的高等教育還另外支撐起社會對平等、公平的期待，故透過教育機會的擴充，實現社會主義的公平。無論在移除學費

⁷ 原本師資培育只培養特殊教育教師。

所產生的人學障礙、透過高等教育促進族群與地區平等、實現大學內部的平等、公平地分配國家教育資源、或培養社會公平所需的人才等，都反映出芬蘭強烈以平等為核心，以及將平等體現於高等教育之社會價值。

三、第三階段：1990 年代至今

1980 年代中期，芬蘭高等教育系統仍是歐洲各國中中央管控最強的國家之一（Holttä & Malkki, 2000），但是 1990 年代初期，原有福利國家理念色彩濃厚的芬蘭，因為遍及全球的經濟大蕭條，被迫開始修正政策。此次經濟衰退對芬蘭的傷害遠大於歐洲其他國家，此乃因為芬蘭長期經濟倚賴的前蘇聯垮台，加上當時趨於右派政府的不當經濟政策，造成嚴峻的經濟問題與失控的失業率，再加上加入歐盟等原因（Rinne, 2004），讓芬蘭人民必須重新檢視對教育理想的堅持，開始屈服於效率、成果、持續評鑑等概念，亦開始接受為了達到多元、資優至上，必須以不甚均等的方式分配經費。例如讓比較優秀的人力資源、或者比較容易達到卓越的中心系所，享有較多的資源（Rinne, 2004）。

經濟問題讓一向享有低失業的芬蘭社會完全翻轉。1993 年的失業率達到 20%，國民生產毛額連著數年降低（Blom, 1996，引自 Rinne, 2004）。1960 至 1980 年代的高等教育因有充沛的財政支援支持而成長，發展得很順利。但在 1990 年以後，政府高等教育的資源卻無預警地下降、甚至被凍結（Välilä, 2001，引自 Välilä, 2004）。芬蘭是福利國家，以往從事國家的管理、計畫、和福利工作的公部門一直是大學畢業生最主要的雇主（Jolkkonen, 1985，引自 Kivinen et al., 2000），但 1970 年代大幅僱用的政策已不復見，加上此時的芬蘭政府開始精簡化，因此在 1990 年代已無法再提供如同以往的公職職位（Kivinen et al., 2000）。上述的驟變，對於數十年來習於大量仰賴社會主義國家支援的芬蘭高等教育帶來很大的震撼。

加入歐盟時，芬蘭仍深陷在經濟蕭條中，因此，芬蘭比歐洲其它福利國家更快接受市場化的邏輯，全面接受市場化的轉變，這也許反映芬蘭做為小國的無奈：以前聽從莫斯科，轉而聽從布魯塞爾，

形成另一種新的「歐洲式芬蘭化」(Euro-Finlandisierung) (Rinne, 2004)。然而，因為政府積極而徹底的轉變，使芬蘭運用此次的危機進行經濟轉型，全面邁向知識經濟，歸納其成功轉型為知識經濟發展的原因有二：(一)良好的教育體系；(二)建立知識經濟發展方向的共識 (Ylä-Anttila, 2005, 引自林健次, 2010)。

外交上的原因也讓芬蘭高等教育的理念開始轉向。雖然芬蘭在蘇聯垮台之前就已經與經濟合作暨發展組織國家接上線，但實際上與西方的實質連結甚少 (Kauko & Diogo, 2011)。蘇聯解體後，芬蘭便積極尋求加入歐盟會員國，以連結西方，展開與西歐各國的各種連結，這也是芬蘭對經濟合作暨發展組織和歐盟的各種建議都很順從，各種表現也一直被認為是歐盟的模範生，而且常主動將這些組織的理念深化，並傳播到各地 (Kauko & Diogo, 2011)，這種文化也延續到高等教育。

中學生卓越的國際學生評量計畫成績，讓芬蘭政府開始注意到高等教育也需要隨之加強；而 Nokia 所引發的經濟力與創造力，使得大眾期待高等教育不但要和經濟市場結合，更需要培養有創新技術的人才，讓學生能更有競爭力；歐盟與「波隆那進程」(Bologna process) 的建議，更迫使芬蘭加入教育國際化的行列，希望其他歐洲或非歐洲體系國家的學生願意到芬蘭接受高等教育。上述因素引發芬蘭從保守、強調教育機會均等的高等教育，朝向以市場經濟為導向、強調國際化、全球化、教育競爭、擠進世界排名的新角色 (Tjeldvoll, 2009)。屆此芬蘭高等教育政策與運作被大幅檢討，其中最重的四項改革為：(一)設立高等技職教育體系；(二)學位改革；(三)博士教育的改革，將大學發展為全國創新策略重要的一環 (Aittola&Maatta, 1998, 引自 Välimaa, 2004)；(四)管理改革：導入大學評鑑機制，全國性的高等教育政策著重於引導高等教育機構之間、以及機構內部的競爭 (Kauko & Diogo, 2011; Välimaa, 2004)；(五)國際化。

(一) 設立高等教育技職體系

芬蘭的高等教育技職體系起步很晚。1990 年代之前，芬蘭高等教育系統是歐洲少數幾個採行大學單軌制的國家 (Kauko & Diogo,

2011)。1991年開始，實驗性地設立技術學院，1996年設立正式技職教育機構（Niemela et al., 2012）。除了為回應資訊社會的需求、提升人力素質，希望技職體系與一般大學並行（Kivinen & Rinne, 1990），讓國家能培養教育研究人員，也有與產業合作的專業技術人員，培養在地市場所需的勞工與專業人才，並進行研發工作，為需求變化快速的國際市場提供國際與國內的專業勞工（Pfeffer et al., 2000）。因此，1990年代的高等教育改革主要從技術學院開始，為數不少的地區性技職院校統整為全新網絡的技術學院，大幅增加這些學校中的學生名額，並且擴充工程、商學等科系的名額，讓年輕一代受高等教育的人口比前幾代高出許多（Carey, 2009）。目前芬蘭的技術學院有三種經營模式：由當地政府、地方教育聯合、或私立組織經營，但都由中央政府決定其學校地點、教育目的與學生人數，主要資金仍來自中央政府（MOEC, n.d.b），然學校對校內事務擁有自主權，。

芬蘭最初設立技術學院是為快速提升高等教育參與率、舒緩高中職畢業生升學的壓力、及提升技職體系品質。從1990年代迄今，技術學院已可以與大學體系並駕齊驅（Davies et al., 2009; Kivinen et al., 2000）。芬蘭的技術學院扮演五大積極角色：1. 因應高等教育擴張所帶來的壓力；2. 因應歐盟的政策；3. 因應某些專業或行業需要高等教育學位的壓力；4. 因應勞動市場的需求；以及5. 因應高等教育在社會中的新角色、新地位與新功能（Rinne, 2002，引自 Rinne, 2004）。

（二）因應波隆那進程的學位變革

真正引發芬蘭大學變革的關鍵是在1999年由歐洲29國教育部長共同簽訂的《波隆那宣言》（Bologna declaration），該宣言讓芬蘭的政策制定者警覺到全球化的趨勢，體認到芬蘭必須更加注意推動國內知識經濟，及與歐洲的連結，促使芬蘭高等教育從學位改革到法律、組織、財政等都重新定位（Tjeldvoll, 2009）。該宣言的目的希望能統一歐洲高等教育體制，讓學生能輕易到鄰近國家接受高等教育，學生在歐洲各國所取得的教育學位都能相互承認；也希望能提升歐洲教育競爭力，使其他地區的學生能到歐洲接受高等教育，因此訂定歐洲學分互認體系，確保每位學生在歐洲受到一定時數的教育，以及取得學位的學習時間（MOEC, n.d.c）。《波隆那宣言》並沒有強制

性，只是建議參與的歐盟會員國進行高等教育的改變，以促進全歐洲高等教育體制與做法的統一，會員國可以自由決定要不要採納建議進行改變。芬蘭配合波隆那進程的精神，將學位架構設計得更透明化，也使其相通性更高，再加上以英語授課，更有助於雙聯學位及雙學位的可行性（參見表 2）。芬蘭高等教育尚未成功改革的問題，如就學時間過長、高輟學率等，亦成為此次學位改革的推力（Niemela et al., 2012）。

表 2

芬蘭因應波隆那進程之學位改革的全國性目標一覽表

波隆那進程之目標 / 行動方法		
易於辨別及比較的學位	二階段學位體制	一致的學分系統（歐洲學分互認體系）
	提高移動率	在品質保證上之合作
		高等教育的歐洲面向
↓		
全國性問題 （教育部 2002 年）	提議方法 （教育部 2001 及 2002 年）	學位改革的目標 （政府提案 2004 年 10 月）
● 過長的修業年限及高輟學率。	● 採用個人修業計畫。 ● 監控修業進展。 ● 歐洲學分互認體系。	● 縮短修業時間。 ● 降低輟學率。 ● 更有效能地填補大學名額。
● 學系範疇過於廣泛。	● 學位改革。 ● 強化學士學位的地位。	● 更新學位內容。 ● 提高與他國學位的可比較度。
● 低移動率。	● 二循環的學位體制。 ● 歐洲學分互認體系。	● 增加移動率。 ● 易於招收國際學生。
● 勞動市場需求的改變，以及回應方式的改變。	● 在計畫階段就加強與雇主之合作。 ● 改善學士學位與勞動市場的相關性。	● 針對雇主需要，產生新的能力。
● 對創新與競爭力的擔憂。	● 國際化的碩士學位課程。 ● 發展研究人員的訓練。	● 強化大學的競爭力。

資料來源：Evaluation of the Bologna process implementation in Finland (p.35), by Niemela et al, 2012, Helsinki, Finland: The Finnish Higher Education Evaluation Council.

為了依照《波隆那宣言》變更大學的結構，芬蘭自 1994 年代致力於重新導入二階段學位架構（工程與醫學除外），將學士、碩士二階段徹底分開，並在 2003 年與所有的大學簽訂契約，提供額外的財務支援，作為重新設計學位之用（Lindblom-Ylänne, 2006）。教育部也組成芬蘭全國波隆那專家群，提升各大學對波隆那進程目標的認識，及促進該目標的達成。除了全國層級的合作外，許多高等教育機構也都有內部的波隆那團隊，或者為學位改革而組成的執行委員會（Niemela et al., 2012），自 2005 年起，新的學位結構及「歐洲學分互認體系」制度正式上路。

《波隆那宣言》前就讀學士學位的人很少，多數人直接攻讀碩士（Lindblom-Ylänne, 2006），通常要 5 至 5 年半，甚至更長的時間才能完成學位。學士學位制度在波隆那進程後才又重新被引回來（Kivinen et al., 2000），有助於降低輟學率，亦幫助實現跨學科的碩士課程（張家倩, 2006）。波隆那進程不只改變高等教育的學位結構，更深遠的影響在於提醒歐洲各國大學，重新審視學生被教育的方式，及學生應該要學些什麼，此挑戰以教師為中心的教育方式，把教育的重心從教學轉移到學習成果（Carey, 2009）。

（三）全國創新策略

芬蘭政府在經濟蕭條中尋求生路，體會到要能維持競爭力的最好方法。在重新檢視政策、放眼未來趨勢後，芬蘭政府鎖定知識與教育，做為新政策發展的基石，認定高等教育是帶動芬蘭經濟及促進社會平等、在全球化資訊社會中競爭的利器，於是以創造創新為回應資訊社會的主軸（Holttä & Malkki, 2000）。因此，芬蘭政府在決定提高大學競爭力後，便訂出通訊科技（information and communications technology, ICT）、科技相關的商學（ICT-related business）、及創新等三項重點；同時國際化也被列為重點，尤其以增加外籍教師為主（Jaerviaho, 2008，引自 Tjeldvoll, 2009）。

為因應資訊時代的需求，芬蘭從全國層級到大學系所皆進行改革，除了增設技術學院、改變大學治理模式，大學系所也有實質性改變，如允許電機學門快速成長，鼓勵技術學院蓬勃發展，教育學門的師資培育充分與上述科學類學科進行結合，並學習如何將資訊科技

融入中小學教育。這些轉變都是鎖定近年對芬蘭出口很重要的電子與機電產業，而此等產業正是芬蘭當年經濟蕭條時期，唯一可以逆勢成長、增加人員聘僱的產業（Holta & Malkki, 2000）。

芬蘭政府早在 1994 年時就已經設立專家委員會，為教育、訓練、和研究在資訊社會中的全國性策略做準備，負責將各部會的發展策略做高度的統整，以配合芬蘭政府要將芬蘭打造為未來資訊科技應用之領導國的目標。而教育在政策與評量方法亦進行改革，提供一個嶄新的、更分權的環境，以利執行資訊社會的各種方案（MOE, 1995，引自 Holta & Malkki, 2000）。改革的範圍包含各層級的教育，但以高等教育為重心，強調大學在終身教育、再訓練、及為社會成員提供交流機會的功能（Holta & Malkki, 2000）。然而 Parjanen 與 Tuomi（2003）認為，要同時發展資訊社會與福利國家是有困難的，因為福利國家會增加官僚、減少彈性，而且往往不鼓勵自僱創業（至少在芬蘭是如此），此和資訊社會所需要的條件相反；但另一方面，免費教育及終身教育，又是發展資訊社會不可或缺的二個要件，是芬蘭的優勢。

（四）大學治理與組織變革

芬蘭高等教育顛覆傳統最徹底的改革是對大學治理的變革，大幅配合全球化邏輯的轉變，放鬆管制，引入自我管理架構，加強組織自治，調整經費補助制度，並鼓勵其與企業加強連結。這樣的轉變早在 1980 年代開始萌芽（劉博允，2009），1990 年代即已逐步運作；到了 2000 年代初期，更在經費補助、立法、治理與監督模式等層面，大步地向全球化思維靠攏，近幾年甚至進一步開始整併高等教育機構，以追求效率與世界排名。2009 年新修訂的《大學法》更讓大學成為獨立法人，俾進行治理模式的改革（Kauko & Diogo, 2011）。「全球化震撼」（globalisation shock）（Välimaa, 2010，引自 Kauko & Diogo, 2011）翻轉了芬蘭的高等教育，使其更緊密地與經濟目標連結。以下依治理、經費、整併三項分別陳述之：

1. 治理

1997 年的《大學法》賦予大學決定內部所有重要議題的自治權力（Ministry of Education, 2004），政府逐步將學校自主權釋出，大學與技術學院可以成立校級委員會，擬定各校的制度，對校內事務有

決定權。相對地，換來較大的績效與財務責任，促使大學更加目標導向及注重效率。為同時保持彈性及確保績效責任，大學必須面對和教育部以表現成果為目標的各種協商。大學事務的決策權限，改由大學做決定，但教育部仍透過其對各個學科領域的政策，決定其與大學間的責任分配，並透過資源分配、立法、及資訊⁸等三大管道，確保大學的運作合宜，並監督相關的行政事宜（MOE, 2004）。

教育部最重要的新工具是其與各大學間所簽訂的表現協議書，及資料庫表現管控系統。大學為得到較大的資源，從 2003 年開始每 3 年和教育部協商成果標的，簽訂雙方皆同意的《大學表現同意書》，各大學短期目標、計畫、及經費皆須載明。3 年期間，教育部每年進行審查並確認目標達成度，以決定下一年度的經費補助，大學也需要定期向教育部報告，教育部亦藉此監督大學。至於與品質相關的目標或提高品質的方法等，則是大學的責任（Lindblom-Ylänne, 2006; MOE, 2004）。

2. 經費

芬蘭的大學在自治程度不斷地提高的同時，政府的立法和預算控制的程度亦相對降低（Kauko & Diogo, 2011; MOE, 2004）。芬蘭教育部從 1998 年起，開始用獎助方式提撥部分經費給大學（MOE, 2004），有別於 1990 年代早期鉅細靡遺的經費分配模式，將撥給大學的核心經費之計算公式盡量地透明化，讓大學得以預期補助金額，以利於長程計畫及靈活運用。現在教育部更進一步透過以成果與設定目標的管理方式，提倡中央政府所制定的教育與研究發展目標（MOE, 2004），此即採用成果導向管理的模式監督大學（Kauko & Diogo, 2011）。政府另外提供國家認定之重點方向的特別補助，以引導大學發展（Holttä & Malkki, 2000）。

高等教育不再隸屬於政府，得以設置私立學校。無論公私立學校，政府給予的補助仍然超過其它資金來源，但資金的多寡端視各校的計畫與研究而定，並開放各校成立校務基金，接受國內外企業或私

⁸ 主要是由芬蘭教育部維護，名為果塔（KOTA，芬蘭語 koulutus toimialoitain）資料庫的表現管控系統。

人機構的補助與合作，藉由外部補助比例不斷增加，進而減輕國家經濟負擔（Aarrevaara, Dobson, & Elander, 2009; Fägerlind & Strömqvist, 2004）。長久以來，芬蘭高等教育的特色為小規模、高度集權與政府控制，且免學費，強調教育機會均等而非市場機制或競爭；早期的高等教育完全由政府控制，大學沒有自主權，甚至連私人捐款都被禁止（Fägerlind & Strömqvist, 2004）。至今，為擴充各校校務基金，芬蘭政府在 2009 年開放各校得以針對非歐盟國家且攻讀碩士課程的學生收費（Aarrevaara et al., 2009; Tjeldvoll, 2009）。

儘管芬蘭的大學試圖將財務多元化，但其主要的經費仍來自國家，各大學的經費只有在研究方面的差異比較明顯。1999 年，大學研究經費已有 41% 來自外部資源，其中以工程類最高，人文類最低（Kaukonen & Nieminen, 1999，引自 Rinne, 2004），這種新經濟與企業運作觀念的做法固然讓大學容易透過研究相關的產品與知識密集的服務增加經費，但也讓研究因過於經濟與企業導向，變得更易支離破碎（Rinne, 2004）。芬蘭高等教育另一個重要的發展趨勢是大學的研究開始往應用性、跨領域、以問題為導向的研究單位或中心轉移，而不局限在大學的教學單位下進行（Kaukonen & Nieminen, 1999，引自 Rinne, 2004）。

3. 整併

2006 年芬蘭高教開始以效率為引導，進行整併，裁除老舊的系所，避免重複性造成效率降低及資源浪費，利於提高芬蘭大學在世界的排名，也容易找出特殊專長領域，期部分大學能成為國際知名的大學（Kauko & Diogo, 2011; Tjeldvoll, 2009）。2006 年的 31 所技術學院，至 2012 年已降為 27 所；大學則從 2009 年的 20 所，降至 2012 年的 16 所，2013 年再降為 14 所（MOEC, n.d.c; Statistics Finland, 2007, 2010, 2013a），最有名的組織調整應屬赫爾辛基經濟學院（Helsinki School of Economics）、赫爾辛基科技大學（Helsinki University of Technology）、及赫爾辛基藝術與設計大學（University of Art and Design Helsinki），整併為阿爾托大學（Aalto University），其乃以芬蘭著名設計大師阿爾托（Alvar Aalto, 1989-1976）之名命名（Tjeldvoll, 2009）。阿爾托大學在整併籌備階段原被稱為「創新大學」，是芬蘭

有意栽培為世界排名大學的明日之星。整併之後的學校，有些仍是公立，有些變成私立，⁹許多相關法律必須改變，例如教職員的聘僱契約對象改變，工作表現如何衡量等條件，變成教職員與學校之間必須協商之處（Tjeldvoll, 2009）。

（五）國際化

芬蘭高等教育大幅國際化乃受到許多外在因素的影響，1980年代後期，僅有零星的教師與學生交換，而後引進高品質國際人才至大學，以顯示芬蘭為具有高度競爭力之國家（Garam, 2009）。芬蘭的電子業發達後，企業活動也遍布世界，高等教育體系更迫切地面臨國際化的挑戰，尤其必須跨出傳統上進行研究合作或學生交換的模式（Holttä & Malkki, 2000），全國由上到下，全面啟動國際化。此外，由於許多歐盟境內的經費獎助機構以大學間是否發展雙聯學位或雙學位，做為主要依據，¹⁰國際化有助於芬蘭的大學得到競爭性經費的補助；教育部的各種獎助也以國際交流、教學與研究為參照，將國際化列為全國性教育與研究發展計畫的重點項目，更落實到全國教育發展新策略中¹¹（Garam, 2009）。

芬蘭很早就體認到國際化能增進國內企業及大學吸引國際人才，英語授課亦可增進學生的交流，也讓芬蘭本地學生更國際化（Garam, 2009），芬蘭教育部遂在1989年就設定量化目標，鼓勵學生移動；1991年進入歐盟的「伊拉斯莫斯計畫」（Erasmus Programme）後，更大幅增加高等教育學生流動的風潮。一開始，因為當時的大學多以芬蘭語或瑞典語授課，無法吸引國際學生，故由芬蘭流出的學生遠大於流入的人數。為了吸引更多國際學生前往攻讀學位，芬蘭教育部乃

⁹ 整併後的阿爾托大學為私立大學，而芬蘭東部的庫奧皮奧大學（Universities of Kuopio）與約恩蘇大學（Universities of Joensuu）整併後為公立大學（Tjeldvoll, 2009）。

¹⁰ 例如鼓勵學生及教師交換的伊拉斯莫斯計畫、伊拉斯莫斯世界計畫（Erasmus Mundus），以及北歐國家的洛德葡拉斯計畫（Nordplus）都是如此。

¹¹ 芬蘭教育部在2009年提出的「2009-2015年高等教育國際化策略」（Strategy for the internationalisation of higher education institutions in Finland 2009-2015）（MOE, 2009）中明列五大優先策略為：營造真正國際化的高等教育社群、提升品質與吸引力、出口專家知識、支持多元文化社會、及全球責任（引自 Niemela et al., 2012）。

大力獎助高等教育機構設立英語授課。1990 年代大量設立技術學院時，也以英語授課為目標，2004 年《大學法》修正時，芬蘭更在法律中確認英語授課學位的名稱與地位，進一步促成許多碩士層級的國際合作系所（Garam, 2009），多數大學部的英語授課課程由技術學院開設，碩士層級則由研究型大學開設；至 2012 年，芬蘭的大學（大學部）和技術學院（碩士）以英語授課者已近 400 個系所（Niemela et al., 2012）。

加入歐盟後，芬蘭配合波隆那進程，高等教育體系更進一步有利於國際學生流動。芬蘭跟隨歐洲其他國家，先建立認可學生前一階段學習成果的制度，再建立利於學分轉移的機制（Niemela et al., 2012）。這樣的努力在 2000 年後看到學生的國際交流移動蓬勃發展。進行國際交流的芬蘭大學生人數，至 2010 年已超過 10,000 人；而技術學院學生則維持在 5,000 人上下。2010 年有近 9,000 人到芬蘭的大學進行交流，是 2000 年的 2 倍；而技術學院學生則維持在 2,000 人左右。同時期至國外攻讀學位的大學生，則有 4,000 多人，10 多年來差異不大；但前往芬蘭攻讀學位的學生則明顯成長，從 2000 年的 6,372 人，增加至 2009 年的 14,097 人，其中大學及技術學院學生約各占一半（Garam & Korkala, 2011）。

芬蘭高等教育的學生從事國際交流的性別差異很明顯，歷年來女性比例一直高於男性。¹² 技術學院學生的移動仍以歐洲為主，但大學體系較趨多元化之後，¹³ 開始拓展至歐洲以外的國家。近來年，芬蘭學生移往亞洲國家（尤其是中國、泰國、日本、南韓）的比例增加，而中國與南韓則是亞洲學生前往芬蘭人數最多的國家；至於學士學位學生，則以前往英國和瑞典為主（Garam & Korkala, 2011）。

高等教育國際化發展迄今，芬蘭已經從單純地吸引國際學生前

¹² 以 2010 年為例，47% 的大學生為男性，但是在從事國際移動的大學生中，卻只有 38.5% 為男性。同樣的情形也出現在技術學院的男性學生（45% vs. 36.5%）（Garam & Korkala, 2011）。

¹³ 在 2010 年，95% 的芬蘭技術學院學生到歐洲做短期交換，98% 的國際學生來自歐洲；而大學體系有 83.7% 到芬蘭的國際學生來自歐洲各國（德、法、西、義、俄、波蘭），進行國際移動的芬蘭學生則只有 63.5% 到歐洲國家。

往攻讀學位，進展到新設或改造整個系所，且採取外語教學。芬蘭和荷蘭已經是歐洲國家中以外語提供學位比例最高的國家（Maiworm & Wachter, 2002; Wachter & Maiworm, 2007，皆引自 Garam, 2009）。儘管芬蘭的外國學生人數持續成長，但比例仍較其他經濟合作暨發展組織國家為低（4% vs. 6.9%）（OECD, 2008，引自 Garam, 2009）。芬蘭下一步需要持續提升的是確保大學教師的英語整齊度，提供英語授課的訓練、和增進文化識能的教育，積極協助外國學生的適應、輔導、就業服務等，以及將國際交流研究融入芬蘭社會的相關培訓（Garam, 2009）。

芬蘭此階段的高等教育急遽轉向，不但增加以往沒有的技職體系，而且大幅往市場邏輯靠攏，以效率、卓越、競爭力至上，其結果也以創新及教育的高表現在國際間出類拔萃。芬蘭高等教育的國際化不但符合知識經濟與全球經濟體系的要求，也符合後蘇聯、加入歐盟的時代需求，然而自由化、市場化的發展看似完美，但無法完全以服務商品待之，後續發展可能危及芬蘭長年來堅信的社會平等理念。

由於政治、經濟、與社會環境之轉變，芬蘭高等教育歷經三大階段：（一）傳統學術主義時期：皆為菁英式大學，多數大學成立於此時期，為上層階級菁英服務，但也以學術自由與大學自治為上，確立大學與學術引領社會意見及國家意識的地位；（二）國家發展主義時期：1960年代後期開始，高等教育為國家發展服務，而國家發展又植基於強烈的社會公平信念；大學的發展因而植基於發揚福利國家的社會平等理念、及國家經濟的需求，無論高等教育的擴充、學校經營、學生招募等都以公平為原則；（三）全球性企業大學階段：始於1980年代後期，高等教育理念大幅往市場邏輯移動，開始用企業化概念經營大學，企圖透過高等教育提高國家競爭力，創造經濟價值，以符合時代之轉變與小國在全球市場競爭之需求；但由於傳統上對社會公平之堅持，芬蘭高等教育截至目前為止，仍在「平等」與「市場」之間徘徊，但此二邏輯間的拉扯，可能成為芬蘭高等教育發展的重要困境。

肆、平等的信念

社會公平是芬蘭人篤信、也引以為傲的信念。芬蘭福利國家的理念奠立在發生於建國之初，極為殘忍血腥的紅、白內戰，雖然最後由地主與資產階級所組成的白軍獲勝，但也體認到社會內部和諧的重要性，不能疏離工人與佃農，並開始社會改革，因而奠定其福利國家、和諧經濟的基礎（林健次，2010）。二戰結束後，芬蘭更立法，邁向福利國家，也致力於提升教育的公平性，期降低因為地域、語言、性別、年齡、經濟條件等因素之差異所造成的教育障礙。1920 年代初期開始提供義務教育，目前從 7 歲開始就要接受 9 年的國民教育，直到 16 歲為止。此外，學校的課程、教材與教學法是根據每個學生所需與興趣而設計，平均班級人數是經濟合作暨發展組織國家中最少的。¹⁴ 特殊教育融入一般教學，即使沒有障礙的學生亦可享有特殊教育（Linnakylä, 2004）。從 1980 年後，芬蘭教育政策強調無論其家庭背景、父母收入或居住地區，每個孩子都應有接受教育的相同機會。芬蘭人普遍認為，教育並非製造菁英，而是為了社會公平，因此芬蘭在 1980 年代後便沒有私立學校，即便是少數的獨立學校也享有政府經費，學生就學完全免學費。芬蘭並沒有標準測驗，只有在學生完成中學教育後，參加國家舉辦的大學入學考試（Partanen, 2011）。

此種平等的理念也展現在芬蘭的高教體制，從 1980 至 2000 年代初期，芬蘭所有的大學皆屬國立（Anckar, 2000），即為了體現平等的精神，此種體制直至近年受市場化與國際化潮流的衝擊，才開始產生變化。

芬蘭教師地位崇高（涂馨予譯，2010；蔡偉鼎譯，2010），中小學教師皆受過良好的教育訓練，且擁有教育科學或教學科目的碩士學位；只有 10% 的大學申請者可以進入教育相關科系，因為這些未來教師需要擁有高動機、全方位能力，甚至被要求過去在美術、音樂與體

¹⁴ 經濟合作暨發展組織國家中，國小班級學生平均為 21 人，多者超過 29 人，芬蘭學生數少於 20 人；中學生平均為 23 人，每班人數最多超過 30 人，芬蘭班級學生數約為 20 人（OECD, 2013a）。

育等方面都需有良好表現。班級教師在芬蘭受到社會很高的評價，被視為教學專家，因而可以以專家的高度，評量學生的學習（Linnakylä, 2004）。

數十年下來，芬蘭高等教育系統的公平性的確頗高（Davies et al., 2009），其強調的社會公平，在教育基本理念上植基於提高公平性與減少低成就，此從其國際學生評量計畫的成績可見端倪。芬蘭中學生的整體成績雖然在全世界名列前茅，但學生在國際學生評量計畫的成績表現與其家庭社經背景相關非常低。¹⁵而學校在國際學生評量計畫之閱讀成績的校間差異為 5%，遠低於經濟合作暨發展組織國家平均的 36%，表示政府在基本教育中做到了落實高程度的教育公平性（Linnakylä, 2004; Pillay, 2010）。高等教育亦是如此，此可從 25-64 歲的人口中接受相當於大學教育的可以證得高比例，而且芬蘭終身學習氛圍濃厚，亦間接促成人人有機會受教育的平等概念（溫明麗，2010），其高等教育的可負擔性（affordability）及易接近性（accessibility），皆在世界排名數一數二（Educational Policy Institute, 2005）。

由於講求公平，為不同地區、不同語言的國民設立大學乃是促成芬蘭在 1960-1970 年代教育擴張的重要原因。芬蘭的官方語言為芬蘭語和瑞典語，目前境內有 30 萬（5.4%）的芬蘭人講瑞典語（Anckar, 2000），社會上大多數人（91.3%）則講芬蘭語，另有撒米等少數族裔（Davies et al., 2009）。為尊重少數語言與文化，兩種官方語言的使用者可各自選擇使用瑞典語或芬蘭語教學的學校，從小學到大學都有相同的就學機會（Linnakylä, 2004）。¹⁶市政府員工必須能運用二種語言，所有大學畢業生皆應能以二種官方語言讀與寫（Anckar, 2000）。

¹⁵ 芬蘭在國際學生評量計畫的成績表現顯示出父母社經地位與學生成績表現只有 6% 的相關性，遠低於經濟合作暨發展組織國家的平均 11%；英國雖然閱讀成績也表現優異，但學生父母的社經地位與學生成績表現相關性達 15%（Linnakylä, 2004）。

¹⁶ 芬蘭的《憲法》保障所有人在需與官方交涉的場合，都有運用其母語交談的權利。例如在二種語言人口皆有的城市（亦即少數族裔超過人口的 8%，或多於 3,000 人），必須以保障任何人皆有以母語接受教育（從幼稚園到高中）及社會和醫療照護的權利（Anckar, 2000）。

為保障少數講瑞典語族裔者的受教權及其文化傳承，芬蘭成立 2 所單語（monolingual）大學，及 1 所單語學院，附屬於雙語教學的赫爾辛基大學之下，另外還有 5 所瑞典語授課機構，其餘的大學則僅提供芬蘭語授課；瑞典語授課的機構多半與其他相同語言的大學共同開課，有些則和芬蘭語授課大學一起提供雙學位，要求學生必須以二種語言加上英語完成學位¹⁷（Anckar, 2000）。然而，近幾年因應國際化的趨勢，大學校院中開始出現大量英語授課的系所，對已經兼顧二種語言的芬蘭大學，形成某種程度的挑戰。

為了致力於地理位置上的平等，政府盡量在各個地區設立高等教育學校，除了正式學制外，也提供空中大學、暑期大學，提供廣泛的就學機會與課程（Pillay, 2010）。1950 年代，赫爾辛基大學招收全國高達 2/3 的高等教育學生；近期則只有 1/3 的學生在首都地區就讀（Ahola, 1993，引自 Kivinen et al., 2001）；此外，政府也在經濟上提供學生額外協助（例如生活費），使高等教育的學生在經濟方面無後顧之憂。

歷年來，芬蘭亦以各種政策促進學生人口組成的多樣性。介於 25 至 64 歲的工作人口中，有超過 1/3 的人接受過高等教育，其高就學率在經濟合作暨發展組織的會員國中排名第 1 名（Pillay, 2010）；在性別方面，1970 年高等教育畢業生只有 35% 為女性；到了 1997 年，女性已超過一半（57%）；2010 年，一般大學女生的比例超過 54%，技術學院則超過 53%，已經打破過去以男學生為主的現象；然而，就讀工程的女性仍屬少數，經濟和自然科學的男女性比例相等，教育、心理與健康科學學系的女性比例則遠高於男性，甚至高達 80%（Kivinen et al., 2000; Pillay, 2010）。

儘管政府的立意極佳，但是學者（Kivinen et al., 2001）認為，芬蘭高等教育真正的公平性仍不足，家庭背景仍是主宰個人能否進入高等教育體系的重要因素。1995 年，父母親教育程度較高的子女進入高等教育的機會仍是父母親教育程度較低者的 10 倍；進一步比較各種

¹⁷ 芬蘭政府使用的策略是對較需使用昂貴儀器的學位（如生物化學、電腦等），就傾向與當地的芬蘭語授課大學合作，在對方大學授課，以便雙方學生都能共享儀器。

長期性數據發現，芬蘭高等教育的擴充，只是增加父母教育程度高的子弟進入高等教育的機會及選擇性，對於父母親教育程度較低的學生並沒有助益，可見教育公平只存在家庭社經背景較高的學生（Kivinen et al., 2001）。芬蘭的空中大學雖然不能授予學位，但是可給予學分證明，學生未來若進入高等教育機構，這些學分將可直接被認證，間接降低就學障礙，因此芬蘭政府透過提供空大學生獎助學金，來幫助社經地位較低之學生邁往高等教育，達到下一階段的公平性（Davies et al., 2009; Pillay, 2010）。

此外，非芬蘭在地學生所占的比例只有 1%，遠低於經濟合作暨發展組織國家 4.7% 的平均值（Linnakylä, 2004）。無論從文化與態度的轉變著手，還是提供更好的獎助學金、改善入學程序，如何增加移民及國際學生的受教機會，並在移民學生與多元異質文化中落實教育公平性，都是芬蘭政府需要向其他國家再學習之處（Davies et al., 2009; Linnakylä, 2004）。

平等的信念在芬蘭是個口號或空泛的理想，過去百年來，整個國家的社會、經濟、教育等政策，都以此為核心。學校教育的活動不以競爭、卓越、選拔優秀人才、成就菁英為目的，而以合作，成就每個孩子為本（陳之華，2008），例如各級學校教學測驗與評量的主要目的，皆為了實現教育公平性提供所需的資訊，幫助政府找出哪些地區的學校需要更多的協助，而不在拔擢成績好的學生，或將學生分層化（Kupiainen, Hautamäki, & Karjalainen, 2009）。對於平等的堅持，不但沒有拖垮芬蘭，整體社會在「公平性」方面的成就，反而成為他們傲視全球的要素，此乃芬蘭成功的主要指標之一。以備受矚目的國際學生評量計畫成績為例，芬蘭學生不但表現優秀，更重要的是學校之間的學業成就表現差異極低，顯示其教育的公平程度（OECD, 2005）。換句話說，今日芬蘭的成功並非倚賴競爭、顧客導向、價格至上的邏輯，而是強調社會整體、幫助弱勢的價值，許多教育措施與政策，甚至與優勝劣敗的市場價值背道而馳。然而這樣的傳統，近年來開始受到市場邏輯的衝擊。

伍、市場的邏輯

綜觀芬蘭的大學近 400 年來的發展，可看到克拉克（Burton Clark, 1921-2009）於其協調三角（triangle of coordination）模式中所提及影響高等教育的學術、國家、與市場的力量（Clark, 1983）。1960 年代以前以學術寡頭為中心，國家或宗主國雖以某種角色牽制或引導大學，但大學基本上仍能秉持洪堡德傳統，以學術為本，扮演引領社會的角色；1960 年代後期至 1980 年代後期學術淪為配合國家經濟需求的配角，但也透過國家擴張高等教育的政策，以另一種形式發揚人人平等之理念；1990 年代之後，基本上經濟至上的邏輯，只是國家主動由「掌握高等教育，以主導經濟」的角色中稍微退下來，表面上將部分主導權下放給大學，但真正的影響乃是市場，並非學術。

芬蘭高等教育近年的發展與全球化及市場化的趨勢緊密相連。全球化的社會型態分三個不同的步驟進入芬蘭高等教育：第一，先注意效率及機構管理的議題；第二，聚焦在評鑑過程；第三，運用新自由主義慣用的工具，開始強調以財務導向的高等教育（Poropudas & Volanen, 2003; Välimaa, 1997，皆引自 Välimaa, 2004）。國家管制鬆綁，賦予高等教育機構大幅的自治空間，引進市場或半市場機制，鼓勵競爭，要求大學教師依照既設的表現目標和成果目標工作，非典型性聘僱及依表現受薪變成常態。從上述趨勢看來，芬蘭高等教育符合斯勞特（Sheila Slaughter）和萊斯利（Larry L. Leslie）所說的「學術資本主義」（academic capitalism）之社會型態（引自 Välimaa, 2004），而國家正是帶領高等教育往市場化改變的主導者（Rinne, 2004）。

芬蘭倚靠市場化機制，鼓勵高等教育以創新為利器，引領國家往知識經濟邁進的模式已經發揮效果。過去 20 年來，芬蘭企業已高度全球化，外國人大量投資芬蘭公司，而芬蘭企業對外投資的金額則更大，其大企業幾乎皆已是跨國公司。芬蘭研發支出占國民生產毛額的 3%，為全世界最高的國家之一，約為歐盟會員國平均值的 2 倍，即每 1,000 個就業人口中就有 24 人與研發有關，居世紀之冠，甚至是德

國的2倍（林健次，2010）。

Tjeldvoll（2009）從文化層面分析，認為芬蘭高等教育改革成功的機會比其他更傳統、富裕的國家來得大，乃基於芬蘭艱困的歷史，讓他們有成為先進國家的強烈決心，Nokia及國際學生評量計畫的成功重新帶給芬蘭人自信，希冀透過高等教育引領國家進步；另一個因素是芬蘭人願意達成共識的文化，例如此波的高等教育改革是由掌握前瞻趨勢的大學教授提出，也不像其他國家的大學教授比較抗拒大學往市場靠攏的轉變，芬蘭的大學教授較願意、甚至期待在市場邏輯的世界一流大學中發揮所長，也比較擔心過度講究代表式民主會因表現不彰而落後，因而較能運用大學教授在社會上的高地位與高影響力來引導市場化的改革（Tjeldvoll, 2009）。

然而芬蘭高等教育的市場化趨向，並非沒有隱憂。隨著大學自治空間的增長，其所背負的績效責任自然增加，大學校長擁有較以前更大的權力，大學經營更需要對重要的外部顧客負責，並加強連結。以往習於遵照國家指令、管理經驗不多的高等教育機構行政人員，需要各種專業訓練，以適應新的財務責任（Tjeldvoll, 2009）。此外，全球化、市場化邏輯在1990年代進入芬蘭，且為高等教育普遍接受，乃因為經濟蕭條的危機意識，讓政府的任何措施（包括極端的經費縮減、各種組織重整計畫、甚至與傳統理念反其道而行的政策），都無抗拒地被接受。Simola等人（Simola, Rinne & Kivirauma, 2002）認為，當時芬蘭的經濟衰退，對於想要重整社福制度、轉而採納全球化市場經濟模式，以服膺歐盟、經濟合作暨發展組織或世界銀行等國際組織所期待的人而言，無非是「天上掉下來的禮物」（引自邱振訓譯，2010）。然而，當此種邏輯開始深化而推到極致後，組織與社會可能就會開始感受到其負面影響。

另一方面，不同的挑戰也出現在教師與學生身上。大學如果要成為企業，就得依照企業邏輯，給予教授們從事創新研究與教學的足夠動機，採取兼顧捍衛大學學術自由及提高薪資的雙贏策略。總之，如何讓教授們轉變思維，接受企業大學，是高等教育領導者的一大挑戰（Tjeldvoll, 2009）。如同其他經歷高等教育市場化的國家，芬蘭的大學教師同樣面臨難以兼顧教學與研究的困境。研究的重要性被過度

膨脹，教學無法受到合宜的重視，許多大學教師認為傳統的學術價值與理想（例如自由、自主、或對所在學科的認同）仍值得堅持，但這些價值卻越來越難留存，或開始以新的形式出現，因而產生學術寂寞（academic loneliness）的無力感（Henkel, 2005; Ylijoki, 2003，皆引自 Jauhiainen, Jauhiainen, & Laiho, 2009），如何有系統地將教學納入學術貢獻，讓大學教師們願意把教學當作學術的一部分，投注心力在改善教學與課程是其重要課題（Lindblom-Ylänne, 2006）。

績效責任的要求亦容易引發組織內部不良的競爭，讓系所之間更難合作；大學教師們對於效率的要求有所抱怨，認為這種由上而下的推力是對學術自由的箝制；而年輕與年長世代的大學教師間也產生角力，因為在以績效為首的體制中，傳統上教授享有的高度權力就不再必然享有；至於學生的自我認同，則在此典範轉移過程中產生混淆：他們既是要求高品質服務的顧客，又像崇尚權威的小學生，因而開始趨向被動學習（Jauhiainen et al., 2009）。

如同 Ridell（2008）的批評，近期芬蘭政府所提出的高等教育藍圖，與 10 多年前快速市場化的英國一樣，採用的全是競爭、世界一流大學、經濟需求等語言，似乎經濟或企業的需求就是全民的想望，也似乎只有一流大學才能引領所有芬蘭人邁向康莊大道。在此氛圍下，芬蘭人引以為傲的人文色彩逐漸不見蹤影，即使仍強調學術自由，但維護學術自由的理由已改變：以往為了堅持洪堡德精神而保護學術自由，現在則認為大學必須保有學術自由，才能在市場機制中快速且有彈性地對應外部顧客的需求，才能具競爭力（Tjeldvoll, 2009）。

不斷地將大學轉化為企業，將教育視為輸出產品，僅以效率與經濟目標為宗的市場化作為，是否就不會遇到瓶頸？在實施層面中，當官僚體制與市場經濟利益相違，政府所扮演的角色模糊時，學校應如何採取措施？大學被期待應增加外部基金來源，政府將減低直接給學校的資金，但當外部基金來源甚少，非歐洲國家學生人數有限，所繳學費微不足道時，又該如何（Aarrevaara et al., 2009）？教育強調創新、創造力與符合市場需求，此和教育原以培育學術知識為主的理念矛盾，可能造成既無法達到商業目標、也無法滿足科學研究，更無法

照顧社會所需的窘況。若學術上的研究速度比不上產品的研發，致使經費無法取得時，將使學術研究低落。芬蘭政府期待高等教育能有經濟價值，著重商業發展與市場機制，但是大學所應培養的難道就只是服膺市場或商業導向的學生？尤其諸如赫爾辛基這種科技發達城市，所需要的是應能從事研究的人才，此二者間便是教育衝突（Alestalo & Peltola, 2006）。

表面上看來，芬蘭的大學對於政府的改革沒有太大的抗拒，但芬蘭高等教育也必須學著從享有國家保護的民主與平等，轉化為競爭市場中的服務型企業（Tjeldvoll, 2009），是否會完全向市場靠攏，或某種程度地堅持平等的理念，仍待觀察。目前芬蘭和瑞典一樣，是經濟合作暨發展組織國家中碩果僅存教育完全免費的國家，對本國及歐盟學生仍不收學費，即使是私立大學，經費仍大多來自政府，此學費政策顯示芬蘭尚未遠離北歐社會福利國家強調教育平等的理念（Carey, 2009; OECD, 2013b; Rinne, 2004）。然而，外部的壓力仍舊會不斷要求芬蘭高等教育進行更徹底的市場化，例如競爭與排名的語言仍會不斷發酵，又如經濟合作暨發展組織專家們至今仍認為芬蘭的高等教育的運作不夠企業化，官僚瓶頸太多，也建議芬蘭政府賦予大學更多自治空間，使其更企業化，甚至建議讓大學不但從政府部門單位轉為法人，還應進一步定位為非營利組織或者基金會（OECD, 2009，引自 Kauko & Diogo, 2011）。

換言之，芬蘭雖然在高等教育進行大幅改變，表面上看來順從市場化的邏輯，但實質上卻因為改革時間仍不長，國家未完全鬆手，還沒有真正發展到全然市場化的地步，深層的問題尚未完全浮現，與福利國家平等信念的衝突也尚未真正產生。在「公平以照顧全民」與「卓越競爭才得以生存」二者的拉鋸下，芬蘭高等教育恐怕很快就有嚴肅的議題需要認真面對。今日芬蘭以效率、排名為由，不斷整併大學，相對於歷史上以擴充高等教育、廣設大學做為促進社會公平的手段相反，此反映的究竟是高等教育配合國家不同時期之不同需求所做的調整，抑或是整體社會對於平等信念的悖離？倘若日後在財務壓力下，芬蘭高等教育必須採納使用者付費的概念，開始對高等教育學生收取學費，或者企業藉由捐款與合作之名，實質主導大學教學與研究方向

時，芬蘭人民與學者又會如何面對？假以時日，市場化邏輯仍然必須碰觸到國家型態與人民理念等基本問題。

陸、芬蘭高等教育發展的下一步

探討一國高等教育之未來發展，必須回顧其歷史，並須考量高等教育以外之助力與阻力；高等教育之演變必定與國家發展環環相扣，且往往反映國家在政治、經濟、社會上的需求與角力，以及歷史與傳統所留下來的理念與價值。芬蘭的歷史仍支配著集體的信念與性格，也外現於教育制度與決策。誠如 Carey（2009）所言，歷史上轉變芬蘭命運的許多轉捩點，多半肇因於發生在其他地方的事件，改變歷史的主動權皆不在芬蘭本身。例如，現在芬蘭人普遍信仰天主教，是因為中古世紀的基督教遍布歐洲；又如 1808 年被帝俄攻擊，乃因瑞典國王在拿破崙戰爭中選錯了邊，激怒俄皇；後來促使芬蘭大公國得以自治，乃因為拿破崙（Napoleon Bonaparte, 1769-1821）和俄皇亞歷山大一世瓜分歐洲。現代芬蘭的建國，乃肇因於俄國的十月革命，沙皇被廢而乘亂獨立。芬蘭之所以捲入二次大戰，導致數萬名壯丁犧牲，肇因於俄國乘亂入侵，而芬蘭須保家衛國所致。冷戰期間，芬蘭採取所謂「芬蘭化」式的外交，是因為夾在二大陣營之間，被迫必須兩面逢源。即使後來芬蘭得以擺脫蘇聯控制，也是因為兩強之間的冷戰結束，而不是基於芬蘭自身的力量。這樣的際遇讓芬蘭在冷戰結束後，對自己與他國的關聯性保持高度關心，也對於人力資本的重要有高度的理解，深怕自己會競爭不過他國；再加上芬蘭人習以為常的集體主義與高順從性（蔡偉鼎譯，2010），也讓他們比許多國家更願意改變自己的社會制度（包括高等教育）來適應高度變化的社會，而這樣的思維亦反應在大學的變革。

為了有效掌握時代趨勢，芬蘭早在 1993 年便於國會設立未來委員會（Committee for the future），為國家願景規劃及全國政策把關（Parliament of Finland, 2009，引自林健次，2010），並引入有前瞻性的做法與政策。是以，芬蘭很早就感知到高等教育變革的趨勢，開

始進行去中央化（簡瑋成，2011），增加組織適應趨勢的彈性，也投注人力資本，至今可以發現，芬蘭高等教育的確迅速且有效地掌握轉型至知識經濟，及結合產業互惠的利基。例如，高等教育大幅投注與創意相關的資源，利用高等教育既有的知識力量，成功地提升中小學及產業界的人力資源，進而吸引國內外的投資者願意將資本投注到芬蘭。

上述的投資方式也影響芬蘭教育的改變。1970年代中小學的教改，及1990年代為了配合全國創新策略，強化師資培育的方式與內容，並鼓勵教師積極攻讀研究所學位，長年下來，芬蘭的教師培訓課程已完全擺脫傳統的樣貌，以專業知能的深度及廣度聞名國際（Jussila & Saari, 2000; Westbury et al., 2005，引自涂馨予譯，2010），他們以培養研究型教師為導向，讓中小學教師皆有參與學校發展及國內或國際間之研究計畫，進而支持教師結合理論與實務，這些課程都需要大學的支援，某種程度上改變大學內部的思維與生態。

近年來，芬蘭高等教育逐步拋棄舊原則與舊機制，取而代之的是企業主義（*entrepreneurialism*）、管理主義、競爭與成果導向的經費分配、持續的評鑑、卓越政策、尋求與競爭外部資源等新原則，期望透過組織自主及學術領導，使高等教育更有效率（Valimaa, 2004）。芬蘭史上從未像目前這般，與全球後工業社會與經濟如此緊密連結，是以，芬蘭的高等教育政策開始不以國家為導向，也不再以教育公平為主要訴求（Rinne, 2004）。雖然高等教育組織的運作已經大幅靠向自由化市場邏輯，但是芬蘭的政治人物卻一直不願以「新自由主義」的詞彙來宣稱芬蘭高等教育的改變（邱振訓譯，2010）。由於經費的提供仍來自國家，芬蘭高等教育仍舊免學費，一般芬蘭人民還難以感受到新模式的影響。表面上看來，芬蘭似乎在不拋棄傳統價值的前提下，成功採納市場化邏輯的教育新模式（陳文團，2010），也與國家外交和經濟轉型的新時代產生絕佳的配合。但實際上，深層的改變正在發生，假以時日，當市場至上的運作推到極致，效率與卓越的要求開始明顯威脅社會平等的原則時，芬蘭人可能必須解決傳統價值與新取向間的衝突，屆時，習於傳統威權的芬蘭人能否接受自由政策（陳文團，2010），認定平等信念的芬蘭人民能否接受強者為王的新價值，

仍有待觀察。

百年前所奠下對平等理念的認知，一直強力影響芬蘭社會的發展，對平等的堅持，反映在各種社會制度上，既深植於芬蘭人心中，也是芬蘭人引以為傲的核心價值，更是外人稱羨芬蘭之處。此種珍視平等的價值，不但很難在短時間內扭轉，反而是芬蘭成功的特殊處。他們以實際的方式，證明不強調競爭的教育，仍舊可以提升整體教育品質（陳之華，2008；Sahlberg, 2012）。因此是否應該為下一階段的全球競爭而拋棄平等理念？倘若拋棄，是否反而危及芬蘭的優勢？

此外，雖然芬蘭教育在國家發展的定位非常清楚，教育政策能夠緊扣人力資源所需，並用來強化國家競爭力，但是國家長年以來一直能夠基於對教育主體性的尊重，給予學校、教師、甚至學生該有的自主空間，不至於為了國家利益而犧牲個人或組織的主體性（溫明麗，2010），此恐怕更是今日芬蘭教育能以創新、創意領先遨遊於知識經濟時代的主因。而這樣的自主空間能否在市場化的績效要求下繼續存活，也是個議題。以大學本身的價值來說，芬蘭的大學至今仍被芬蘭社會尊重的原因在於其悠久的優良傳統。大學早期對國家意識的形成極有貢獻，不但培養社會菁英，更間接促成國家獨立。二戰後，亦為福利國家之形成貢獻良多，與社會平等的信念契合，讓芬蘭藉由國民教育程度的普遍提升，促進社會正義，同時也為國家提供社會與經濟發展所需之高級人才。即使今日，芬蘭的大學在人民心目中的地位仍舊崇高的原因，亦在於大學不完全服膺於政治或經濟權力的酬庸，能尊重學術自主的尊嚴，才能符合芬蘭人對理想高等教育的期待。在這一波的時代轉變中，芬蘭的大學又該如何轉型，方得以繼續符合人民期待與國家需求？尤其當高度的社會公平已經在實質上和理念上成為促成芬蘭今日社會制度良善、教育發達、經濟成長之重要支柱時，未來芬蘭人民是否願意為了競爭的壓力而改變平等的信念？大學是否願意將自己存在的邏輯與價值，從內部翻轉到外部，改以顧客與價格導向為標竿（Tjeldvol, 2009），抑或是發展出特有的社會主義市場模式？都值得進一步觀察。

柒、結論

芬蘭高等教育有其特殊性，其成立與成熟不但遠早於國家的建立，一路伴隨著命運多舛的芬蘭民族與國家一同茁壯，甚至引領芬蘭的獨立，也是知識分子參與社會良性變革的好例子。因此，欲了解芬蘭高等教育，便無法脫離其國家歷史與社會文化的背景。¹⁸ 二戰後，其高等教育承載芬蘭人對國家的期待，成為芬蘭人民打造社會公平、又具有高度經濟競爭力之福利國家的支柱。近 20 年來，芬蘭高等教育默默地採納市場競爭的信條，卻一直不願悖離人民要求平等的託付，竟然也持續地將芬蘭推向世界閃亮之星的位置，引起各方矚目。這是否代表芬蘭已以自己的方式，創造出兼顧平等與市場的高等教育發展模式？抑或這種平衡只是一時的幻象，隨時可能向某一方傾斜，而犧牲另一方？進一步而言，現代高等教育的最終目的是否僅在培育具有高度競爭力的產業人才？芬蘭產業近年的成功，是否等同於高等教育的成功？芬蘭的例子有沒有提供另一種思考，即看似矛盾的社會平等與市場競爭，並不全然是互斥？上述議題都值得我們以芬蘭為鏡，進一步地觀察與探討。

¹⁸ 作者之一曾於 2012 年暑假至芬蘭的大學講課與交流，當時對於芬蘭研究所學生的課堂行為感到很困惑。學生們全程全神貫注地聽講，對作者所帶領的實作練習也認真執行。但是當講者詢問並徵求實作結果時，卻完全沒有人願意分享，甚至有人斷然抗拒。然而，課堂結束後，學生們卻又排隊爭相與作者私下分享其精彩的實作結果與心得。事後作者就此現象就教於芬蘭學者，大家都公認那是芬蘭學生的常態，作者自然更為不解。其中一位學者與作者步出校園時，原本 1 小時前仍是晴空萬里的天空，突然毫無預警地下起大雨。該學者意有所指地說：「芬蘭人的性格就像芬蘭的天氣一樣。來自東方的氣壓強，我們就下雨；來自西方的氣壓強，我們就晴天，二方的氣流常常在芬蘭上空較勁，也很容易在一眨眼之間就轉變。人也受二邊的影響極深，較受東方文化感染的芬蘭人就極為保守與服從，受西方文化影響較深的人就很崇尚自由與開放，二邊的文化同樣也在芬蘭較勁，也在我們的內心較勁。」這或許是對芬蘭文化很好的註解，也可能是探討芬蘭高等教育發展時需要考量之處。

參考文獻

- 林健次 (2010)。芬蘭經濟的特質。載於施正鋒 (主編)，**當代芬蘭民主政治** (頁 27-55)。臺北市：臺灣國際研究學會。
[Lin, K. T. (2010). The features of Finnish economy. In C. F. Shih (Ed.), *Contemporary Finnish democratic politics* (pp. 27-55). Taipei, Taiwan: Taiwan International Studies Association.]
- 邱振訓 (譯) (2010)。擺脫國家教育或只是轉移責任？芬蘭學校教育理性之新系統建構引。載於國立教育資料館 (編)，**芬蘭教育理論與實務** (頁 73-96) (原作者：H. Simola, R. Rinne, & J. Kivirauma)。臺北市：作者。[Simola, H., Rinne, R., & Kivirauma, J. (2002). Abdication of the education state or just shifting responsibilities? Constructing a new system of reason in Finnish schooling. In National Education Information Center (Ed.), *Educational theory and practice in Finland* (pp. 73-96) (C. H. Chiu, Trans.). Taipei: Author.]
- 范盛保 (2010)。芬蘭適應政治的歷史分析——在「芬蘭化」以前。載於施正鋒 (主編)，**當代芬蘭民主政治** (頁 57-78)。臺北市：臺灣國際研究學會。[Fan, S. P. (2010). The historical analysis of Finland's adaptive politics: Before Finlandization. In C. F. Shih (Ed.), *Contemporary Finnish democratic politics* (pp. 57-78). Taipei: Taiwan International Studies Association.]
- 涂馨予 (譯) (2010)。芬蘭教育改革概述。載於國立教育資料館 (編)，**芬蘭教育理論與實務** (頁 35-72) (原作者：P. Sahlberg)。臺北市：作者。[Sahlberg, P. (2009). A short history of educational reform in Finland. In National Education Information Center (Ed.), *Educational theory and practice in Finland* (pp. 35-72) (H. Y. Tu, Trans.). Taipei: Author.]
- 陳之華 (2008)。芬蘭教改的成功之路。**教育資料集刊**，**40**，227-238。[Chen, Z. H. (2008). Educational reform in Finland. *Bulletin of*

Educational Resources and Research, 40, 227-238.]

- 陳文團 (2010)。可被學習的芬蘭奇蹟。載於國立教育資料館 (編)，**芬蘭教育理論與實務** (頁 395-403)。臺北市：作者。〔Tran, V. D. (2010). The miracle that can be learned. In National Education Information Center (Ed.), *Educational theory and practice in Finland* (pp. 395-403). Taipei: Author.〕
- 郭秋慶 (2010)。芬蘭半總統制到議會民主的變遷。載於施正鋒 (主編)，**當代芬蘭民主政治** (頁 1-26)。臺北市：臺灣國際研究學會。〔Kuo, C. C. (2010). The transformation of semi-presidentialism to parliamentary democracy in Finland. In C. F. Shih (Ed.), *Contemporary Finnish democratic politics* (pp. 1-26). Taipei: Taiwan International Studies Association.〕
- 張家倩 (2006)。芬蘭教育改革的歷史及其現況。**教育資料集刊**，32，1-16。〔Chang, C. C. (2006). The history of education reform and education system in Finland. *Bulletin of National Institute of Educational Resources and Research*, 32, 1-16.〕
- 溫明麗 (2010)。芬蘭教育成就的啟示：找回臺灣教育的主體性。載於國立教育資料館 (編)，**芬蘭教育理論與實務** (頁 1-34)。臺北市：作者。〔Wen, M. L. (2010). The inspiration of educational success in Finland: Seeking for Taiwan's subjectivity of education. In National Education Information Center (Ed.), *Educational theory and practice in Finland* (pp. 1-34). Taipei: Author.〕
- 蔡偉鼎 (譯) (2010)。芬蘭的 PISA 奇蹟——歷史暨社會學對教學及師資培育的評論。載於國立教育資料館 (編)，**芬蘭教育理論與實務** (頁 97-120) (原作者：H. Simola)。臺北市：作者。〔Simola, H. (2005). The Finnish miracle of PISA: Historical and sociological remarks on teaching and teacher education. In National Education Information Center (Ed.), *Educational theory and practice in Finland* (pp. 97-120)(W. D. Tsai, Trans.). Taipei: Author.〕
- 劉博允 (2009)。芬蘭高等教育品質保證制度的發展與實施現況。**教育資料集刊**，44，197-222。〔Liu, B. W. (2009). Quality assurance

- system of higher education in Finland: Historical development and current implementation. *Bulletin of National Institute of Educational Resources and Research*, 52, 197-222.]
- 簡瑋成 (2011)。芬蘭高等教育教學發展之探究。教育資料集刊，52，167-194。 [Cheng, W. J. (2011). Exploring the development of teaching in higher education in Finland. *Bulletin of National Institute of Educational Resources and Research*, 52, 167-194.]
- Aarveaara, T., Dobson, R. I., & Elander, C. (2009). Brave new world: Higher education reform in Finland. *Higher Education Management and Policy*, 21(2), 89-106.
- Ahola, S., & Mesikämnen, J. (2003). Finnish higher education policy and the ongoing Bologna process. *Higher Education in Europe*, 28(2), 217-227.
- Alestalo, H. M., & Peltola, U. (2006). The problem of a market-oriented university. *Higher Education*, 52, 251-281.
- Anckar, O. (2000). University education in a bilingual country: The case of Finland. *Higher Education in Europe*, XXV(4), 499-506.
- Badescu, M., & Loi, M. (2012). *Government expenditure on education in the EU: Level and trends*. Retrieved from <http://www.yieldopedia.com/paneladmin/reports/2f5d5decc7b87f5a667e4394fa268955.pdf>
- Barone, C., & Ortiz, L. (2011). Over education among European university graduates: A comparative analysis of its incidence and the importance of higher education differentiation. *Higher Education*, 61, 325-337.
- Carey, K. (2009). What Americans colleges can learn from the Finns. *Chronicle of Higher Education*, 55(20), A33.
- Centre for International Mobility. (2013). *Study in Finland*. Retrieved from http://www.studyinfinland.fi/faq_on_institutions_and_degrees
- Clark, B. R. (1983). *The higher education system: Academic organization in cross-national perspective*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Davies, J., Weko, T., Kim, L., & Thulstrup, E. (2009). *OECD reviews of*

- tertiary education: Finland*. Paris, France: OECD.
- Educational Policy Institute. (2005). *Global higher education ranking: Affordability and accessibility in comparative perspective*. Stafford, VA: Author.
- Fägerlind, I., & Strömquist, G. (2004). *Reforming higher education in the Nordic countries—Studies of change in Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden*. Paris, France: International Institute for Educational Planning.
- Fehér, M. I. (2001). The Humboldtian idea of a university: The bond between philosophy and the humanities in the making of the modern university. *Neohelicon*, 28(2), 33-37.
- Garam, I. (2009). *Degree programmes taught through a foreign language in Finnish higher education: Facts and figures report*. Helsinki, Finland: Centre for International Mobility. Retrieved from http://www.cimo.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/cimo/embeds/cimowwwstructure/15611_degree_programmes_FF_report.pdf
- Garam, I., & Korkala, S. (2011). *International mobility in Finnish vocational and higher education in 2010*. Retrieved from http://www.cimo.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/cimo/embeds/cimowwwstructure/21273_Faktaa_1b_2011_web.pdf
- Holtta, S., & Malkki, P. (2000). Response of Finnish higher education institutions to the national information society programme. *Higher Education Policy*, 13, 231-243.
- Jauhiainen, A., Jauhiainen, A., & Laiho, A. (2009). The dilemmas of the “efficiency university” policy and the everyday life of university teachers. *Teaching in Higher Education*, 14(4), 417-428.
- Kauko, J., & Diogo, S. (2011). Comparing higher education reforms in Finland and Portugal: Different context, same solutions? *Higher Education Management and Policy*, 23(3), 115-133.
- Kivinen, O., Ahola, S., & Hedman, J. (2001). Expanding education and improving odds? Participation in higher education in Finland in the

- 1980s and 1990s. *Acta Sociologica*, 44(2), 171-181.
- Kivinen, O., Nurmi, J., & Salminiitty, R. (2000). Higher education and graduate employment in Finland. *European Journal of Education*, 35(2), 165-77.
- Kivinen, O., & Rinne, R. (1990). The limits for the expansion of higher education? The case of Finland. *European Journal of Education*, 25(2), 147-155.
- Klepl, T., & Clarkson, A. (2010, August 15). The world's best countries. *Newsweek*. Retrieved from <http://www.thedailybeast.com/newsweek/2010/08/15/interactive-infographic-of-the-worlds-best-countries.html>
- Kupiainen, S., Hautamäki, J., & Karjalainen, T. (2009). *The Finnish education system and PISA*. Helsinki, Finland: Ministry of Education.
- Lindblom-Ylänne, S. (2006). Enhancing the quality of teaching in higher education in Finland: The case of the University of Helsinki. *New Directions for Higher Education*, 133, 63-71.
- Linnakylä, P. (2004). Finnish education—Reaching high quality and promoting equity. *Education Review*, 17(2), 35-41.
- Ministry of Education. (2004). *Management and steering of higher education in Finland*. Retrieved from http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2004/liitteet/opm_233_opm20.pdf?lang=en
- Ministry of Education. (2009). *Strategy for the internationalisation of higher education institutions in Finland 2009-2015*. Retrieved from <http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2009/liitteet/opm23.pdf>
- Ministry of Education and Culture (MOEC). (n.d.a). *The Bologna process*. Retrieved from <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/artikkelit/bologna/index.html?lang=en>
- Ministry of Education and Culture (MOEC). (n.d.b). *Polytechnic education in Finland*. Retrieved from <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/ammattikorkeakoulutus/?lang=en>

- Ministry of Education and Culture (MOEC). (n.d.c). *University in Finland*. Retrieved from <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/yliopistokoulutus/?lang=en>
- Niemela, J., Ahola, S., Blomqvist, C., Juusola, H., Karjalainen, M., Liljander, J., & Teichler, U. (2012). *Evaluation of the Bologna process implementation in Finland*. Helsinki, Finland: The Finnish Higher Education Evaluation Council.
- OECD. (2005). *School factors related to quality and equity: Results from PISA 2000*. Retrieved from <http://www.oecd.org/education/school/programme-for-international-student-assessment-pisa/34668095.pdf>
- OECD. (2011). *Lessons from PISA for the United States, strong performers and successful reformers in education*. Retrieved from <http://www.oecd.org/pisa/46623978.pdf>
- OECD. (2013a). *Education at a glance 2013: OECD indicators*. Retrieved from [http://www.oecd.org/edu/eag2013%20\(eng\)--FINAL%2020%20June%202013.pdf](http://www.oecd.org/edu/eag2013%20(eng)--FINAL%2020%20June%202013.pdf)
- OECD. (2013b). *Education at a glance 2013: Country notes*. Retrieved from http://www.oecd.org/edu/Finland_EAG2013%20Country%20Note.pdf
- Parjanen, M., & Tuomi, S. (2003). Access to higher education —— Persistent or changing inequality?: A case from Finland. *European Journal of Education*, 38(1), 55-70.
- Partanen, A. (2011). *What Americans keep ignoring about Finland's school success*. Retrieved from <http://m.theatlantic.com/national/archive/2011/12/what-americans-keep-ignoring-about-finlands-school-success/250564/>
- Pfeffer, T., Unger, M., Hölttä, S., Malkki, P., Boffo, S., & Finocchietti, G. (2000). *Latecomers in vocational higher education: Austria, Finland, Italy*. Vienna, Austria: Faculty for Interdisciplinary Studies IFF.
- Pillay, P. (2010). *Linking higher education and economic development: Implication for Africa from three successful systems*. Wynber, South

- Africa: Center for Higher Education Transformation (CHET).
- Ridell, S. (2008). Top university — Downhill for humanities? Policing the future of higher education in the Finnish mainstream media. *European Educational Research Journal*, 7(3), 289-307.
- Rinne, R. (2004). Searching for the rainbow: Changing the course of Finnish higher education. In I. Fägerlind & G. Strömqvist (Eds.), *Reforming higher education in Nordic countries: Studies of change in Denmark, Finland, Iceland, Norway, and Sweden* (pp. 89-135). Paris, France: International Institute for Educational Planning.
- Sahlberg, P. (2011). PISA in Finland: An education miracle or an obstacle to change? *CEPS Journal*, 1(3), 119-140.
- Sahlberg, P. (2012). A model lesson: Finland shows us what equal opportunity looks like. *American Educator*, Spring, 20-27 & 40.
- Statistics Finland. (2007). *Number of comprehensive schools down by 186, highest number of closures in the Pregion of North Ostrobothnia*. Retrieved from http://www.stat.fi/til/kjarj/2006/kjarj_2006_2007-02-23_tie_001_en.html
- Statistics Finland. (2010). *Number of educational institutions fell further*. Retrieved from http://www.stat.fi/til/kjarj/2009/kjarj_2009_2010-02-18_tie_001_en.html
- Statistics Finland. (2012a). *Immediate continuation of studies was increasingly difficult in 2011*. Retrieved from http://www.tilastokeskus.fi/til/khak/2011/khak_2011_2012-12-13_tie_001_en.html
- Statistics Finland. (2012b). *Polytechnic students numbered 139,900 in 2012*. Retrieved from http://www.tilastokeskus.fi/til/akop/2012/01/akop_2012_01_2012-11-15_tie_001_en.html
- Statistics Finland. (2012c). *University students numbered 169,000 in 2012*. Retrieved from http://www.tilastokeskus.fi/til/yop/2012/01/yop_2012_01_2013-04-23_tie_001_en.html
- Statistics Finland. (2013a). *Number of comprehensive schools 81 lower*

- than one year before, highest number of closures in the Region of Uusimaa.* Retrieved from http://www.stat.fi/til/kjarj/2012/kjarj_2012_2013-02-19_tie_001_en.html
- Statistics Finland. (2013b). *Population structure.* Retrieved from http://www.stat.fi/til/vaerak/index_en.html
- Tjeldvoll, A. (2009). Finnish higher education reforms. *European Education, 40*(4), 93-107.
- Usher, A., & Cervenán, A. (2005). *Global higher education rankings 2005.* Toronto, Canada: Educational Policy Institute.
- Välímáa, J. (2004). Nationalisation, localization and globalization in Finnish higher education. *Higher Education, 48*, 27-54.
- The World Bank. (2013). *Public spending on education, total (% of government expenditure).* Retrieved from <http://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GB.ZS/countries/1W?display=default>

