

# 創新人才培育的學校本位課程治理與國家系統

導讀Reijo Miettinen「創新、人才、民主：朝向賦能福利國家」

洪詠善\*



## 書目資料

書名：創新、人才、民主：朝向賦能福利國家（Innovation, human capabilities, and democracy: towards an enabling welfare state）

原作者：Reijo Miettinen

主譯：陳佩英

翻譯：陳珮瑩、林宏達、呂柏毅、李憶慈、李屹、李芊

出版社：高等教育文化事業有限公司

出版日期：2016年1月

## 壹、緣起與導讀動機

自2008年起國家教育研究院規劃並展開一系列課程及教學基礎性研究，為中小學新課綱研修奠定研究基礎。在針對各國課程內涵與學生學習表現比較研究中，受到各國關注的芬蘭經驗提供我國新課綱研修重要的參考，為因應未來複雜世界挑戰，芬蘭2016年實施的新課綱提出七項橫向整合能力，更強調跨領域與現象為本的學習，自治市與學校則依據國家核心課程進一步發展本位課程。我國即將於2018年實施之十二年國教課程綱要以適性揚才、終身學習為願景，以自發、互動與共好為理念，以素養導向、連貫統整、多元適性、彈性活力、配套整合的特色規劃中小學學習藍圖；其中，強調學校依據國家課程綱要發展學校本位課程，以支持學生學習需求。因此，課程綱要不能只看成是課程及教學政策的修辭，更要能轉化為我們在新世代人才培育的深度思考與策略行動。無可諱言地，國家課程綱要與國家政策治理、學校教育系統、學習觀點等密切相關，需要長期性與系統化的理論與實踐交織辯證，「學校本位課程」正是回應新課綱實踐的重要概念。對教育人員而言，對學校本位課程或學校本位課程發展並不陌生，在現行九年一貫課程綱要中即指出：

學生需  
要等相關因素，結合全體教師及社區資源，發展學校本位課程，並  
審慎規  
劃全校課程計畫（教育部，2008：12）。

確保學校本位自主發展課程的空間以能滿足學生學習需求並提升教師人員專業素養是關鍵的，因此在2014年頒布之「十二年國民基本教育課程綱要總綱」多處提出學校本位課程發展的概念，如：

課程綱要  
的基礎上，考量其發展願景、社區需求、產業概況、學生程度、師  
資人力、  
家長期待等因素，在校長的領導下，經由教師、家長、業界、專家  
學者的

共同參與，建立符應學生進路需求與務實致用之課程特色（教育部，2014：22）。學校課程計畫為學校本位課程規劃之具體成果（教育部，2014：26）。

綜析前述，學校本位課程重要的關鍵字包含學生需求、部定與校訂課程、課程治理、協作等重要概念，然而，從更積極與全觀的角度，對新課綱的討論不能只是停留在領域／科目組成和學習節數／學分數的架構，更要能探究其藍圖的設計從學校、教師端等如何回應全人與人才的培育，個人與國家社會的發展，以能面對未來的挑戰。學校教育置位於社區、社會、國家、乃至於整個世界脈絡中，有其內部與外部的交互影響因素，面對未來世界演化的創新與挑戰，近年來世界各國掀起新課程改革，芬蘭2016年8月實施新課程，依據芬蘭教育基本法，基礎教育階段所有學生學習科目與時間由中央政府規範，不過國家課程綱要提供地方與學校彈性自主空間，在芬蘭320個自治市的教育局、學校以及教學者擁有課程實施與教學方法創新的自由，許多文獻顯示這是芬蘭學生在國際評比中表現優異的重要因素。雖然國情與教育制度與文化不同，然而，我國新課綱同樣強調學校本位課程發展，在創新、人才、民主的共同願景架構下，筆者推薦本書從深度理解芬蘭創構國家制度、學校治理、學生學習的脈絡中反思與前進。

本書作者慕睿佑（Reijo Miettinen）目前為赫爾辛基大學終身教授，和Yrjö Engeström與Jaakko Virkkunen等人是文化歷史活動理論在芬蘭研究實踐的重要成員。主要關注議題從早期的組織機構的工作訓練、科學科技研究中的創新過程與知識傳播，到近期的福利國家與歐盟（European Union, EU）的社會政策。本書從創新研究、政治經濟學、福利國家系統、組織研究和社會文化心理學等領域探究創新條件、福利制度和制度變革的發展與其關係，其中對於學校教育與國家發展良性循環更有精闢分析，在崇尚民主價值、知識經濟、創新演化、保障學習權等當代政策與教育思潮下，本書的九章，分別從前五章分析國家創新系統策略的基礎、興起與發展、架構與應用，後四章探析基礎教育與人才培育的制度變遷，與未來發展，以賦能福利國家的模式發展來突破當前困境，提出全民共享與共參的學校教育，以及超越國界學習網絡，組織間相互學習以確保和增進公共服務的品質。

## 貳、創新的國家系統的政策論述與實務發展的反思

平等與效率向來是福利國家面臨的挑戰。在創新的國家系統研究中，芬蘭模式

在福利國家與經濟發展的良性循環堪稱典範，亦即芬蘭國家資訊科技產業轉型成功提供維繫福利制度的財政支持，健全福利制度培育國家資訊產業持續發展的高教育品質人力。然而，在國際競爭舞臺上，芬蘭同樣面對全球化網絡社會和知識經濟衝擊，創新的國家系統研究與政策研定需要有新的架構。因此慕睿佑前五章中首先分析國家在科學、科技、創新政策的制定與制度化的種種修辭的建制，如引用Sum（2010）對於Porter「競爭力」概念發展分析後提出「知識品牌」模式，透過高知名度的研討會與顧問公司不斷傳布，為國際級論壇、區域／國家／城市組織的倡導所推崇，也透過標竿報告和指標，如世界經濟論壇所提出全球競爭力報告乃依據Porter模式所撰寫，該模式成為一種獨特性基準劃分析工具，用來辨別經濟成長阻礙，並協助設計更好的經濟政策。諸如此互為文本分析，還包含如OECD在各國科學與科技決策、規劃科學科技統計資料建置與彙整，以及評比上扮演核心角色，在國家創新系統中產生競爭性比較，也在國家創新系統中製造、維護、傳播科技政策起了引導角色。在修辭研究中的反思，慕睿佑從創新系統概念提出，「創新」必然涵蓋人類活動的文化特殊性，以及創新乃經由文化器物、符號和工具使用與發展所衍生的活動系統的轉化。

作者引用Lundvall的兩種學習和創新模式:第一種模式是做中學、用中學、和互動中學習的DUI模式（doing, using, interacting），第二種模式是使用編碼的科學知識的STI模式（科學、科技和互動，science, technology, innovation），DUI模式是經驗「直覺式」的學習，是在組織例常性活動中，以身體力行的技巧以未經闡明的默會經驗學習，此模式的創新政策比較強調組織學習和增加經驗學習的工作組織模式；STI模式以科學為本，由知識經濟理論學家提出，科學與科技知識的散布是知識經濟的基礎，慕睿佑批判二分法概念忽略知識型態之間的互動所帶給人類行為的創造力和創新的影響，他進一步提出區域性的實踐與創新策略，創新的政策轉化與問題解決要能結合以研究為本的特定領域的科學和專業知識，相互為用並彼此影響，這是相互學習模式，知識的交換、比較和系統建置發生在網絡或組織協會間，再透過教育、訓練和互動交流而傳遞至各組織，更重要的是「傳遞」不是由研究報告，而是經由新工具、概念及各種形式的實務操作，因此知識生產者和使用者的合作愈形重要。

此觀點用來分析1990年代以來芬蘭科技政策的國家創新系統應用，在1993年芬蘭科學與科技委員會定下邁向創新型社會的方向，提出對於研發與教育的投資是確保國家競爭力的要件，並且以系統化評估協助創新系統內部的目標選擇與設置，以

累積知識改變系統，系統導向的公部門和企業界合作扮演決定性角色。2000年代芬蘭的創新政策引入三個新的觀點：1、社會創新的概念，2、擴展創新範疇，包含科技與社會創新、公共服務的改進，以及需求和使用者導向的創新，3、打造國際頂尖的專業知能中心。因此，除了科技外，也包含社會的、各種日常生活的創新。有興趣者可以延伸閱讀Taipale（2007）《芬蘭的100各社會創新》（100 Hundred Innovation from Finland），芬蘭政府成立「科學、科技和創新的卓越中心」（Center of Excellence for Science, Technology and Innovation），為未來最具影響力領域長期合作，其創新產出轉用於商業發展與各種促進人類生活福祉的領域，可謂是當前創新的國家系統研發與實務的領導者，在此中心之前，芬蘭自1980年代以來便持續增加研發經費，以促成經濟轉型。不過，當各國驚艷芬蘭成功模式，慕睿佑提醒各國在仿效時應留意不要將重心放在尋找「典範」或「模式」來模仿，而是要能探析其如何回應快速變遷的時代所採取的創新的系統與方法。其中，慕睿佑提出「學校教育品質」是芬蘭經濟轉型成功的先決條件，芬蘭為實現平等教育以促成社會階級流動所建立綜合學校，為1990年代ICT產業興起奠定基石。但是光是有綜合學校無法構成成功，更重要的對於「機會均等與社會福利」價值的共識，讓學校系統運作不至於在各種政策修辭中迷失方向而左右支絀。

### 參、成就每一個孩子：創新的學校教育系統中活動理論的架構

芬蘭在國際評比上優異表現吸引各國關注，也出現了芬蘭成功經驗研究報告，發現主要因素包含教師素質和教師社會崇高地位、去中心化的綜合學校管理，賦予地方政府和學校社區更多責任和自主權、以及完善支持的特殊教育系統。慕睿佑在第六章中以芬蘭基礎教育為實例，深度分析隨著國家政策制度變遷，教育系統如何回應國家價值。原隸屬瑞典王國的芬蘭，在拿破崙戰爭中被俄羅斯擊敗後在1809年成為俄羅斯帝國的自治區，後於1917宣布獨立，1921年立法通過義務教育，在建國之路上文化與教育所形塑的民族國家認同的重要性有高度共識。百年來，芬蘭走過從農業社會轉型工業與服務業社會，高水平人力素質需求導向綜合學校的興起，然而，當學習成為權利也是國家公共福利時，學校課堂理學生背景多元差異的因應挑戰教育創新系統。承前述，芬蘭成功經驗可以從師資培育和綜合學校組織與特性來理解。

高素質師資培育、教師享有社會的信任，以及被賦予的自主和責任是確保學校吸引優秀師資的重要因素。面對課堂中學生的差異、以及特殊需求學生的學習，芬蘭師資培育過程和教育研究緊密連結，教師必須擁有碩士學位，透過碩士論文熟悉

教育研究工作，因此，教師具備教學歷程中透過研究診斷以解決學生學習問題的能力。學校系統也從控制文化轉向信任文化，學校擁有自主發展課程空間，堅實的多元專業社群是學校創新系統的核心。作者特別分析特殊教育系統，來說明此多元專業社群的運作。每間學校設有學生福利小組（student welfare group），成員包含校長、學校心理師、學校護士、特殊教育教師、社工師、導師、學生顧問等，該小組每年至少一次審視每個班級每個學生的學習情形，評估教室情境、討論支持學生學習的措施並評量學生進步情形，從不同專業觀點蒐集學校和學生的相關資料，討論學校的問題與挑戰，並規劃課程與教學。對低成就學生提供良好支持系統是芬蘭實現「機會均等與社會福利」價值，回應成就每一個孩子的制度與實踐策略。

可以模仿嗎？作者認為芬蘭成功經驗有其獨特文化歷史脈絡，外界可以從歸結各種研究報告的綜整說明中了解參考實例，不過，本書更深入對於制度改變與制度學習的深入分析促進各界對芬蘭成功經驗的理解，尤其作者以活動理論來研析制度變遷與學習是值得參考的。以往創業精神的組織研究強調個人能動性，辨識集體變革過程中的「強人」角色，但是忽略不同行動者的貢獻，哪怕是小螺絲釘，因此作者提出分布式動能概念（distributed agency），重視不同類型行動者的協作關係與貢獻，此取徑強調認知概念和實作工具、方法策略在實踐的變革動力中的角色，因此分析學校創新系統互動學習時，要具體找出誰在學習？學了什麼？用了什麼解決方式？新工具或模式在互動中如何生產或被傳遞？其運用如何促成場域變革與組織發展？治理模式對於變革、合作與學習的增強或抑制？等等。以特殊教育系統為例，跨專業領域的「學生福利小組」式解決問題的平臺，從心理與社會觀點促成小組內相互學習的可能，透過靈活個別化教學法，轉變思維，例如傳統如偏差、特殊、低能等詞彙，逐漸以「差異的學習者（different learner）所取代，去除診斷安置的標籤工具，以中介工具（如及早辨識學習困難診斷工具）並提供及時支持的學習方法與工具（如研發遊戲軟體），在此特殊教育系統中，包含大學研究機構、民間公司、工會、專業協會、出版社等等不同行動者，作者指出此分布式、多層次的能動性分析，需要從場域、組織、個人等層次理解不同行動者在不同階段或發展歷程的貢獻。

學校本位自主管理與發展建立在信任文化上。書中引述校長兼數學自然科學領域主任的話：

笨重的控制機制在這裡顯得多餘。在許多國家，監督和不斷可是阻

礙了教

設計到

學生一

師創造力，且誤用教師精力。在芬蘭，教師自行設計教學，從課程  
個別教學單元…。芬蘭學科教師也像在大學主修學科領域課程的大  
樣，持續學習學科知識 (P. 159)。

此外也引用Leadbeater (2002) 觀點：

器，而

引介目標管理制公共行政領域已經坐大了集權化與控制化的國家機  
使創意、創新和倡議的空間愈來愈小 (P. 161)。

回到創新的國家系統，學校教育系統是多種組織與互動學習的系統，信任學校與教師自主與專業知能與責任，學校與教師更有動能研究與倡議創新的方法，以回應每一個學生的學習需求。不同專業社群能夠集結群組，學校教育系統成為分布式動能的場域，不是依靠國家監督與控制的機制，而是在去中心化的治理形式中，激發各行動者的倡議和互動，讓各種變異構成開創與發展的基礎。誠如作者所言，對於芬蘭成功經驗的模仿不易進行，這些成功要素都是經過數十年發展慢慢建立的制度，所以如果外來者想透過觀察單一學校來理解幾乎是不可能的。學校實踐經驗深植在多種組織場域相互學習與合作互動中，儘管作者再三強調模仿困難，但是其學校系統變革對於我國在去中心化的課程治理制度，已經漸漸消解各種視導評鑑的控制力道，其實學校作為多重組織學習的一環，芬蘭經驗與作者活動理論架構仍有其參考價值。

#### 肆、賦能的國家系統：集體學習與創意人才培育

政策語言中常使用人力資本來討論人才培育與國家競爭力。作者從創新觀點評析人力資本理論所提出幼兒早期介入政策之矛盾指出，提早對幼兒傳授認知技巧有可能危害到幼兒創造力與想像力的發展。傳統界定裡，學校教育是將現有文化傳統傳遞給生活在未來的學生。Griffin 與Cole (1984) 評述深刻：

大人的智慧並未足以形成小孩發展的目的。近測發展區是小孩和自

我未來

的對話，而非小孩與大人過去經驗間的對話（P. 187）。

因此，創新人才培育涉及如何看待學習主體能力如何產生？如何有系統提升個人潛力？作者提出以社會－文化觀點開展的人才培育觀點，讓學生在與他人協同合作的專題學習中，共同建構知識。尤其在資訊與傳播科技發展所帶來傳統讀寫算認知功能的本質性改變，運算思維與動態系統思考力變得相當重要，個人全面發展不能只停留在傳統讀寫算能力框架中，更要能在集體互動學習中自我實現與成長，包含個體獨特性獲得發展、承擔社會責任，作者引用Jackson（2009）定義繁榮與人類福祉的論述：

完善（do well）某種程度上跟我們給予和接受愛的能力有關，包含：享有同儕的尊敬、對社會有所貢獻、在社群中建立歸屬感和信任感、能夠創造社會世界並在其中找到其所。簡言之，繁榮的重要元素之一，即是有意義地參與社會生活（P. 192）。

從社會文化的發展觀點，創新人才培育由認知技巧轉向自我發展，以便成為有意義參與社會公民，書中提出一些建議，例如學校課業增加與從業者和專家共同合作的校外研習專題，以建制社會網絡並幫助學生了解各式各樣社會活動，又如應強化學校與家長間合作，可作為了解社會上不同使用與職業資源；又如加強單位間的合作，如學校、職涯心理師、社會醫療照護、企業和公共服務、組織社團等等；又如中學教育無論普通還是技職教育模組可與企業和公部門學徒實習和訓練結合等，建置區域網絡系統，以提升中學教育對區域發展的影響力；諸如上述這些對於學校本位課程發展與經營的建議都在體現本書核心理念：創新政策基石是教育與人才培育。作者提問：北歐福利國家的下個階段？作者以探討基礎教育來回應知識社會發展與全球化需求，直指北歐國家在追求經濟發展導入市場政策，與致力維護社會共善價值，如基於教育平等發展公立學校政策之間的矛盾，進而提出賦能福利國家，當人民能夠充分參與社群發展並從事社會問題的解決，以信任為本的協作社群，從在地的、小型的實驗與實作中集結異質專業的多元團體，一起在探究實做中發展創

新的方法與工具一起解決問題，這是集體學習歷程，更是體現民主社會創新系統。最後，作者以跨國界的學習網絡來勾勒世界共善治理圖像，透過跨國界同儕夥伴網絡，以水平式直接協力合作，如跨國教師網絡、研究與培訓網絡等等，為共好共善的世界帶來更有前景的社會、文化與科技的創新。

此賦能福利的創新人才培育與網絡學習觀點為各國教育系統與制度建制、以及學校本位治理（包含課程發展）帶來深刻的反思與前瞻寬廣的視野，本書提供跨領域理論、厚實的研究基礎、實作案例的研析，相信對於學術研究者、政策制定者、教育工作者、與關心教育的各領域人士都能夠在本書閱讀中被撼動，並且找到共鳴與實踐的方向。

---

\* 洪詠善，國家教育研究院課程及教學研究中心副研究員兼主任

電子郵件：[irenh1220@mail.naer.edu.tw](mailto:irenh1220@mail.naer.edu.tw)