

芬蘭教育行政組織與學制

第一節 國家背景

壹、歷史、文化與政治背景

芬蘭共和國（芬蘭語Soumi，瑞典語Finland）。位於北歐的斯堪地納維亞半島，北接挪威，西北與瑞典為界，東臨俄羅斯，南濱波羅的海。歷史可大致劃分成三個時期：第一個時期是1809年前的瑞典統治時期（六百年），第二個時期是1809年到1917年的俄羅斯轄下的自治大公國時期（一百零八年），第三個時期是1917年獨立至今的社會福利國家時期（Zetterberg, 2011）。

瑞典統治時期，芬蘭被視為瑞典的一省，在現今芬蘭西南方的土庫（Turku）設立有政治中心，同時該地也是主教的駐所。在瑞典管轄下，精英份子，以瑞典語作為主要溝通語言，使瑞典的法令與社會制度在芬蘭深根。不過，芬蘭人在與歐洲各文化中心接觸下，逐漸地醞釀著的自我認同感。例如主教Mikael Agricola（1510~1557），為了將新聖經的內容傳達芬蘭人，創造芬蘭文字，成為日後芬蘭人民族主義思想崛起的重要依據，影響甚遠。此外，由於屢屢承擔好大喜功的瑞典在外交與軍事上之代價，令芬蘭遭受極大的磨難。所以在瑞典與俄國之間的衝突不斷升高，最終割讓給俄國之後，反而如釋重負，認為俄國的「官僚統治時代」是太平繁榮、百業興旺的時代（Zetterberg, 2011；張亞中，2008）。

俄國統治時期，亞歷山大一世授權芬蘭自治，並允諾尊重芬蘭的宗教信仰與法律。芬蘭便以自治大公國（an autonomous Grand Duchy）的身分加入俄國。之後，歷任沙皇尚也都能保障芬蘭保有自己的語言（瑞典語與芬蘭語）、貨幣制度與徵兵法。因此，獲得休養生息的芬蘭，人口迅速增長。雖然社會結構仍屬農業性，但沿海和小市鎮已出現生產木器，出口木

材，造船並從事商業性航運的經濟活動。赫爾辛基取代土庫成爲新的政教中心。芬蘭文化與民族意識也於此時期獲得空前的發展，民族史詩卡勒瓦拉（Kalevala）即此時期之作品。直至俄皇尼古拉二世對芬蘭採取直接的俄羅斯化（Russification）措施，燃起了芬蘭人的民族意識，加以反抗。首先，1906年芬蘭進行國會改革，宣佈成立新的一院制議會，並成爲歐洲第一個給予婦女投票權與政治權的國家。最後在1917年12月6日宣布獨立（Zetterberg, 2011；張亞中，2008）。

然而獨立之初，卻因左右派之爭，引發內戰，遲至1919年才選出第一任總統。只是好景不長，獨立後的芬蘭再次因爲週遭強權不同意芬蘭保持中立，1939年被迫加入第二次戰爭，爆發歷史上著名的「冬戰」（Winter War），並以割讓東南部土地給蘇聯作結。之後，爲了復仇，收復失地。芬蘭選擇與德國聯手，重啓蘇芬戰爭：續戰（the Continuation War）。結果，芬蘭爲此付出了更爲慘重的代價。不僅人口死傷慘重，還得割讓土地，與支付巨額的戰爭賠款（Zetterberg, 2011；張亞中，2008）。兩次的戰敗的教訓，讓芬蘭後來在國際上的立場以「謹慎」、「克制」與「不介入」的消息態度來應對。一直要到冷戰結束，芬蘭才改變立場，轉爲積極參與，如1995年正式成爲歐盟（the European Community, EC）的會員，並成爲北歐五國中唯一一個使用歐元的國家。而時間也證明，芬蘭用「微小謹慎」換來高等教育、科學研發的大發展，讓芬蘭成爲高度工業化的國家（Zetterberg, 2011；張亞中，2008）。

今日的芬蘭，政治體制採取雙首長制、議會制。總統每六年選舉一次，得以連任兩次。現任總統爲2012年甫上任的紹利-尼尼斯托（Sauli Niinistö）。不過多數行政權力掌握在由總理于爾基-卡泰寧（Jyrki Katainen）領導的內閣（Cabinet）。最高權力機關則是200人的一院制議會（Parliament），屬於多黨制。目前主要的政黨有：中央黨（The Finnish Centre Party）、社會民主黨（The Social Democratic Party）、國家聯合黨（The National Coalition Party）、左翼聯盟（The Left Wing Alliance）、瑞典人民黨（Swedish People's Party）、綠黨（The Green Party）。

貳、地理環境、人文與經濟

芬蘭國土狹長，全國各地散佈大大小小的湖泊，素有「千湖之國」的美稱。此外，全國有三分之一的土地位於北極圈，永晝與永夜的體驗稀鬆平常；三分之二的土地覆蓋森林，森林就像家中後院，野漿野果任採摘，木材則是經濟命脈，木製品、紙漿與紙製品為重要出口品（this is Finland, 2012）。享譽全球的Nokia手機、憤怒鳥遊戲更是由芬蘭出產與製造。此外，連續四年在瑞士世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）的全球成長競爭力評比上，排名全球第一（this is Finland, 2012；Aho, Pitkänen and Sahlberg, 2006）。

總人口約5.4百萬，包含93%的芬蘭人，與少數的瑞典人與薩米爾族。平均壽命男性76歲，女性83歲。官方語言為芬蘭語（91%）與瑞典語（5.4%）（this is Finland, 2012）。以高品質的教育、社會福利與健康照護享譽全球。例如十五歲的學生，連續幾次在經濟合作暨開發組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）所辦理的國際學生學科能力測驗（Program for International Student Assessment, PISA）中名列前茅。

參、行政

芬蘭2010年重新劃分全國為19個區：拉普蘭（Lappi / Lappland）、北博滕區（Pohjois-Pohjanmaa / Norra Österbotten）、凱努區（Kainuu / Kajanaland）、北卡累利阿區（Pohjois-Karjala / Norra Karelen）、北薩沃尼亞區（Pohjois-Savo / Norra Savolax）、南薩沃尼亞區（Etelä-Savo / Södra Savolax）、南博滕區（Etelä-Pohjanmaa / Södra Österbotten）、博滕區（Pohjanmaa / Österbotten）、皮爾卡區（Pirkanmaa / Birkaland）、薩卡昆達區（Satakunta / Satakunda）、中博滕區（Keski-Pohjanmaa / Mellersta Österbotten）、中芬蘭區（Keski-Suomi / Mellersta Finland）、西南芬蘭區（Varsinais-Suomi / Egentliga Finland）、南卡累利阿區（Etelä-Karjala / Södra Karelen）、派亞特海梅區（Päijät-Häme / Päijänne Tavastland）、坎塔海梅區（Kanta-Häme / Egentliga Tavastland）、新地區（Uusimaa / Nyland）、屈米

區（Kymenlaakso / Kymmenedalen）、奧蘭群島（Ahvenanmaa / Åland）。不過，芬蘭由於地廣人稀，以地方分權的行政治理模式為主，故主要的行政權力集中在336個自治市（municipalities）（Soumi.fi, 2012）。

第二節 教育行政組織架構與任務

壹、中央教育行政組織

由於大部分的學校（除了大學之外）主要是由地方政府經營與管理，且法案授予地方政府在安排公共事務（包含教育）上的完全自主。所以教育管理職權劃分非常簡單，在中央：教育與文化部（Ministry of Education and Culture, OKM）負責政策、法律架構和經費；全國教育委員會（Finnish National of Board of Education, FNBE）負責課程發展，擬定全國核心課程綱要、發展教育評鑑，並提供學校與教師專業的援助服務。其它事宜則交由自治市自行管理與監督。

一、教育與文化部（Minister of Education and Culture）

依各級教育行政職權的隸屬關係來看，教育與文化部是芬蘭最高的教育權力單位，掌管教育、研究、文化、青少年問題、體育及高等教育機構。主要原則為強化教育、文化、均等、創造力和福利¹，統籌全國的教育與訓練之提供與補助。權責範圍涵蓋小學、中學、職業訓練、技術學院、大學及成人教育等各個層級，以提供芬蘭人未來所需的知識與創意為核心目標（OKM, 2010）。

1809年芬蘭成為俄羅斯統治下的自治大公國，那時教育與文化部的前身—教會司（the Ecclesiastical Department），即是芬蘭自治大公國的一個重要中央行政機構。芬蘭建國獨立後，改為教會與教育事務司（Department of Ecclesiastical and Educational Affairs）。接著，1918年，隨著參議院變成中央政府，司變成部，因此再次易名為教會與教育事務部（the Ministry of

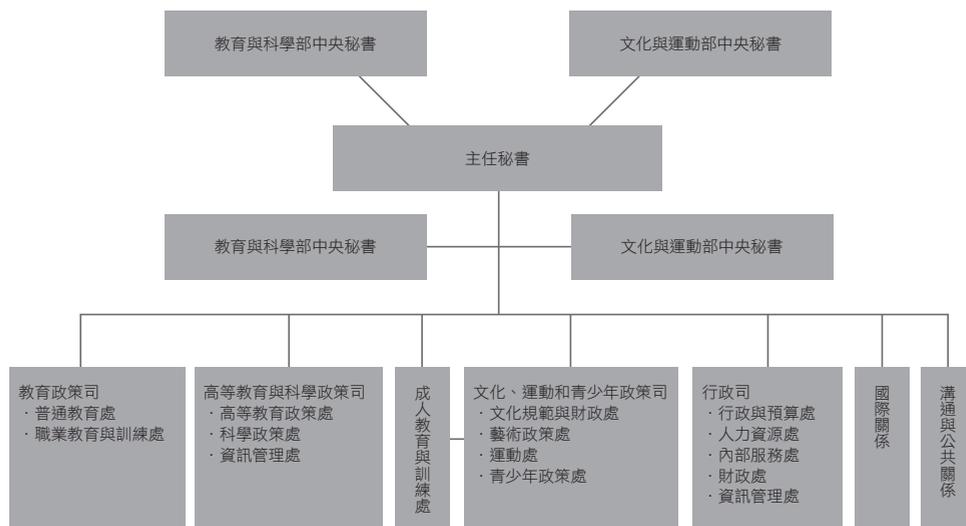
1.像轉學、學校午餐、健康服務……等，依學生在不同階段的教育而提供不同的服務。

Ecclesiastical and Educational Affairs)。1992年，改稱為教育部（Ministry of Education）。為了凸顯此部200年的悠久歷史，芬蘭教育部遂於2010年5月1日再次更名為教育與文化部（the Ministry of Education and Culture, OKM）。希望透過重新命名，更完整的詮釋每個部的核心任務（OKM, 2012a）。

目前教育與文化部（Ministry of Education）劃分成兩個單位，分由兩位部長所掌管：一為教育與科學部長（Minister of Education and Science），另一位是文化和運動部長（Minister of Culture and Sports）。教育與科學部長負責教育和科學政策。

文化和運動部長負責文化、運動、青年政策，以及有關智慧財產權（copyright）、學生經費補助的相關事項。兩位部長之下，設有主任秘書，以協助兩位部長處理相關的行政與領導業務（OKM, 2012b）。除了二位部長與主任秘書外，整個教育與文化部則畫分為七個主要單位（見圖1）：

圖1 教育與文化部（Ministry of Education and Culture）行政組織圖



資料來源：OKM, Ministry of Education and Culture (2012c). organigram. Retried 8 June, 2012 from http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Ministerioe_ja_hallinnonala/liitteen/organigram.pdf

- (一) 教育政策司 (Department for Education Policy)，主要業務執掌內容包含：學前教育、基礎教育、普通高中與職業高中教育 (OKM, 2012d)。
- (二) 高等教育與科學政策司 (Department for Higher Education and Science Policy)，主要業務執掌內容包含：大學、技術學院與研究 (OKM, 2012 e)。
- (三) 成人教育與訓練處 (Division for Adult Education and Training)，主要業務執掌內容包含：成人教育事務、能力本位證照制度與進階職業教育與訓練、學徒訓練、國家語言測驗、技術學院碩士學位、專業教育、專業教育進修、空中大學與技術學院、學生經費補助、教育願景。其它還有終身學習政策，以及國際方面的成人教育與訓練之合作 (OKM, 2012 f)。
- (四) 文化、運動與青少年政策司 (Department for Cultural, Sport and Youth Policy)，主要業務範圍有：(1) 藝術；(2) 文化遺產；(3) 博物館；(4) 公立圖書館；(5) 媒體和文化；(6) 智慧財產權；(7) 其他文化活動；(8) 運動和體育活動；(9) 青年工作；(10) 反種族主義和道德倫理工作的推動；(11) 有關藝術、文化、運動和青年的立法、行政和經費事務；(12) 中央補助款和國際合作事務；(13) 國家泳池和樂透事業；(14) 文化、藝術、運動和青年活動的規劃。除此之外，其他也是屬於本司職掌的單位與機構有：(1) 芬蘭藝術委員會、國家藝術委員會、以及地方藝術委員會；(2) 盲人圖書館；(3) 全國古物委員會；(4) 世界遺產「芬蘭城堡」之維護；(5) 芬蘭媒體教育與視聽媒體中心；(6) 俄羅斯與東歐研究機構；(7) 推動文化、藝術和運動、青少年等事務的地方政府或是行政單位 (OKM, 2012 g)。
- (五) 行政司 (Administration Department)，主要業務包括：(1) 行政工作，人事業務、內部服務與協商、獎勵制度；(2) 部門的預算規劃，包含歐盟的資金、活動的協調、經費規劃與內部的審核、中央

經費的運用、會計、薪水等；（3）部門資訊管理的發展和協調，包含ICT能力，部立圖書館與資訊服務，以及統計資料庫與資源的發展（OKM,2012 h）。

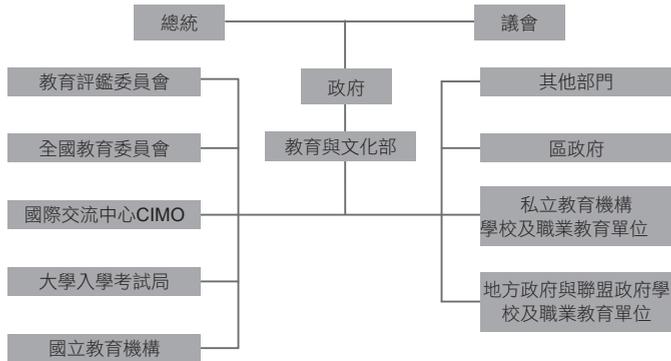
（六）國際關係課（International Relations），此單位的職責在協助此部和其他單位處理如下事務：（1）推展國際活動；（2）籌劃國際協議；（3）執行北歐合作事務；（4）安排多邊和雙邊合作之事務；（5）建立與鄰邊國家的合作事宜；（6）處理締約國事宜（Tasks relating to kindred nations）。另外，歐盟事務則有專人負責如下事務：（1）協調與歐盟有關的事宜；（2）管理歐盟文件；（3）宣傳此部中與歐盟有關的工作、資訊；（4）傳達歐盟的最新議題；（5）協助此部處理有關歐盟的任何事宜。除此之外，國際關係處還職司國際的訪問與接待事宜（OKM,2012 i）。

（七）公關課（communications and Public Relations），主要職責在處理此部的內部或外部的溝通與合作事務（OKM, 2012 j）。

二、其他附屬的重要教育行政單位

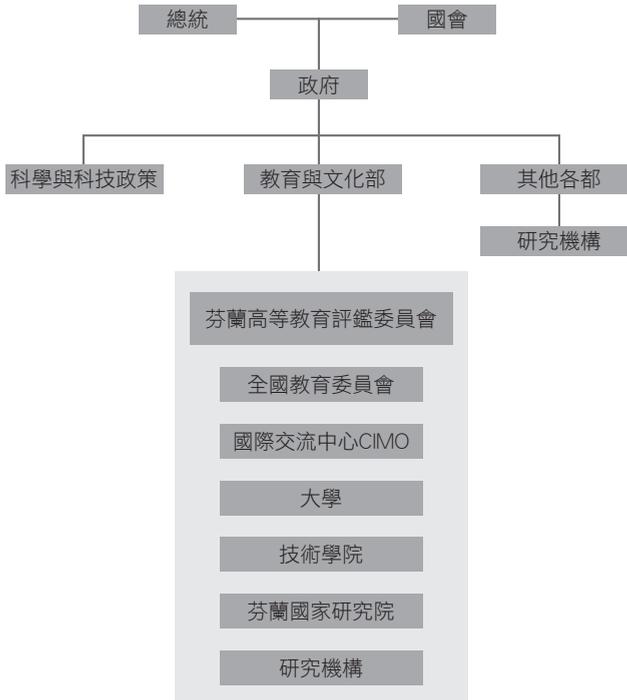
除了教育與文化部之外，芬蘭另有幾個附屬於教育與文化部的重要教育行政單位。以教育政策司來說，包含如下幾個重要的行政單位（見圖2）：教育評鑑委員會、全國教育委員會、國際交流中心、大學入學考試中心。以高等教育與科學政策司來說，包含如下幾個重要的行政單位（見圖3）：芬蘭高等教育評鑑委員會、全國教育委員會、國際交流中心、芬蘭研究院等單位。

圖2 基礎與高中教育之行政組織圖



資料來源：OKM(2012i). Administration of basic and upper secondary education. Retrived 8 June, 2012 from http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/koulutusjaerjestelmae/liitteet/sv_liitteet/Administration_of_basic_and_upper_secondary_education.pdf

圖3 高等教育與研究之行政組織圖



資料來源：OKM(2012m). Administration of the higher education system and research. Retrived 9 June, 2012 from http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/koulutusjaerjestelmae/liitteet/sv_liitteet/Administration_of_the_higher_education_system_and_research.pdf

歸納而言，直接與教育事務相關的重要教育行政單位與機構包含下列六個：

(一) 教育評鑑委員會 (Finnish Educational Evaluation Council, FEEC)

此委員會根據三個核心原則：誠實 (truthfulness)、公平 (fairness) 與均等 (equality) 進行運作。主要任務包括：(1) 協助、支持教育與文化部，或是教育機構的評鑑事務；(2) 發展、規劃外部評鑑，以及評鑑教育活動事務；(3) 與國際的評鑑者/單位合作。目地在：(1) 收集和分析資訊，以提供全國教育決策和發展的基礎；(2) 收集和分析資訊，以提供地方實施和決定教育發展的基礎；(3) 支持學生的學習、教育人員的工作和學校的發展 (FEEC, 2012)

(二) 全國教育委員會 (Finnish National Board of Education, FNBE)

設立於1991年，由兩個機構「全國普通教育教育委員會²」 (National Board of General Education, NBGE) 及「全國職業教育委員會」³ (National Board of Vocational Education, NBVE) 整併而成。掌管芬蘭的教育發展，如學前與基礎教育、高中教育、基礎職業教育、成人教育與通識教育 (FNBE, 2012 a)。委員會設有主任一人，主任之下有五個行政單位：普通教育、職業教育與訓練、資訊與評鑑服務、教育單位與行政機構之服務、瑞典語教育 (見圖4)。

主要任務與職責包含有 (FNBE, 2012 a ; FNBE, 2012 c) :

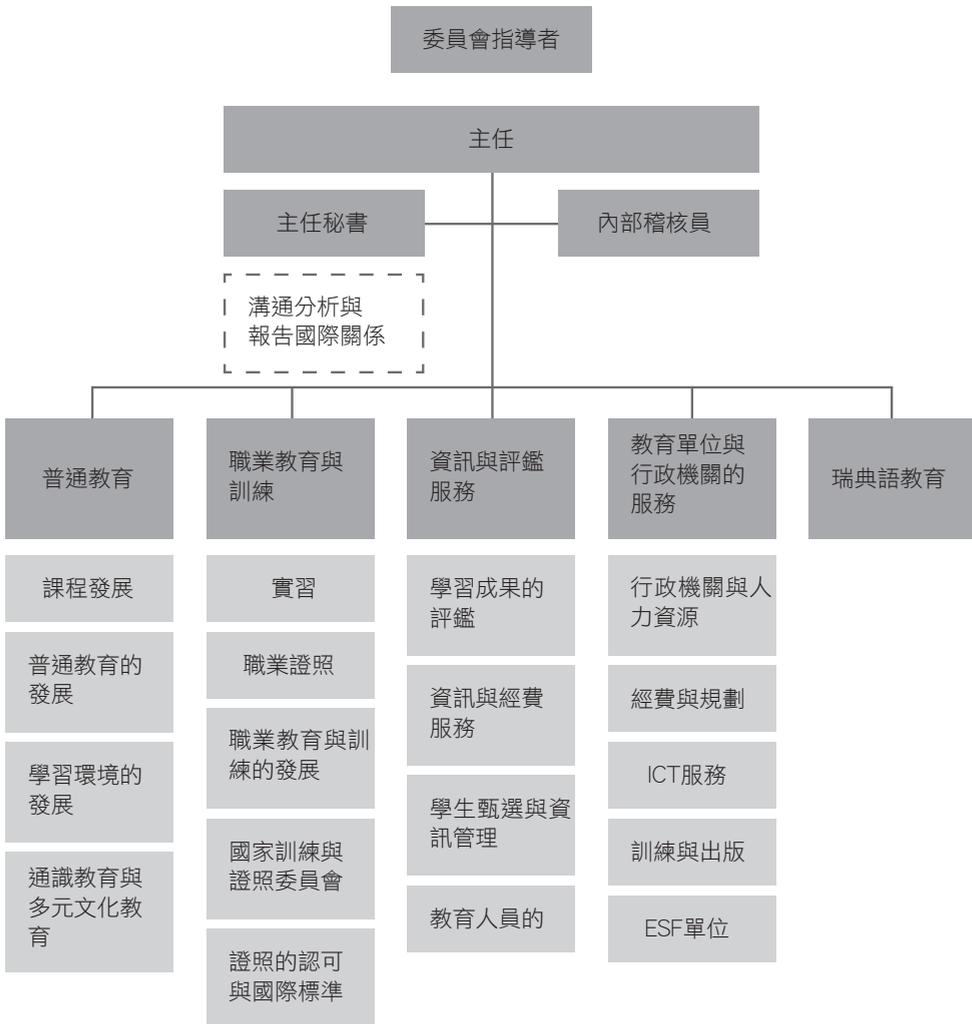
1. 發展教育：規劃全國的學前、基礎教育和高中教育之核心課程，職業教育和訓練的證照 (52類證照的113個學習方案)，以及成人基本能力證照 (350類) 的架構。並負有執行教育發展方案的責任。
2. 教育評鑑：(1) 針對全國各階段的教育進行評鑑，或是與其他國家的教育成果進行比較，以提供教育品質與成果的評鑑資訊，作為發展均等、高品質教育之依據，或作為改善教育制度的評估；(2) 定

2. 設立於1869年，負責管理全國的教育和學校事務 (當時仍是俄羅斯帝國的一部份)。設立之後，此單位成為普通教育的中央行政機構，並負責基本學校改革的實務執行工作。

3. 設立於1968年，負責執行中央的職業教育行政事務，包括實施高中職業教育改革。其原則與架構則是由國會、內閣和教育部共同決定。

- 義量化與質化之指標；（3）擬定全面的評鑑計劃，以2~3年為一期的全國性評鑑為主；（4）每年執行主題性的評鑑；（5）與國際機構（如歐盟、OECE 和北歐）合作，發展評鑑方法。
3. 提供資訊服務：維護全國與國際的資料庫與資訊服務，協調教育部門的資訊網絡與服務，製作指引資料與資訊以滿足教育需求。
 4. 教育服務：在全國設有12個教育機構，進行教學活動。

圖4 芬蘭全國教育委員會行政組織圖



(三) 國際交流中心 (Centre of International Mobility, CIMO)

CIMO設立於1991年，主要職責在國際交流與合作事項，核心工作多屬於執行有關教育、訓練、文化和青年活動等特定事務，如提供獎學金、執行各種國際交流、訓練方案。同時也是「歐盟的教育、訓練與青年方案」(European Union education, training and Youth programmes) 在芬蘭的專責單位。因此，與全國的教育機構，如大學、高中、綜合學校、職業教育與訓練機構、成人繼續教育中心、教育相關單位 等皆有密切的互動來往 (CIMO, 2012)。

(四) 大學入學考試局 (Finnish Matriculation Examination Board)

負責大學入學考試測驗，以及公佈考試結果。局長與組織成員乃是由教育與文化部命任，成員則來自大學、高等教育機構、全國教育委員會所推薦，足以代表各科專業的專業人士。機構中則設立有各個科目的專屬單位，以專責測驗內容與結果 (Finnish Matriculation Examination Board, 2012)。

(五) 芬蘭高等教育評鑑委員會 (The Finnish Higher Education Evaluation Council, FINHEEC)

協助高等教育機構和教育與文化部的評鑑事宜，以改善高等教育品質。成員來自大學、應用科技大學、學生和職場的代表 (FINHEEC, 2012 a)。此機構的職務範圍可以下列三種類型的評鑑代表其職責：(1) 高等教育機構 (大學與技術學院) 的品質保證機制，確保高等教育的品質；(2) 甄選頂尖的教育機構，決定特定補助款的撥給；(3) 主題評鑑或是單一類型教育領域的評鑑 (FINHEEC, 2012b)。

(六) 芬蘭國家研究院 (Academy of Finland)

屬於專家組織，定位為科學政策諮詢機構、發展基礎科學研究及協助科學研究的應用。並負責贊助與提供大學或是研究機構中所執行的科學研究經費 (Academy of Finland, 2012)。類似我國的國家科學委員會。

貳、地方教育行政機構

(Regional and local administration)

芬蘭的地方教育行政劃分為兩個層級，上層是區政府（Regional State），下層則是自治市（Municipality）。區政府扮演中央與地方的中介行政單位，自治市則是主要的教育事務執行與管理單位。由於目前芬蘭採取地方分權的管理模式，雖然許多活動名義上是中央與地方共同分擔，但實際上多是交由自治市自行決策與實施。

一、區政府（Regional State）

2010年1月1日起，芬蘭將舊有的省政府（the State Provincial Office）全部改組成兩個新的行政單位：區政府行政事務處（the Regional State Administrative Agencies, AVI）及經濟發展、運輸和環境中心（the Centres for Economic Development, Transport and the Environment, ELY）。雖然全國行政單位重新改組劃分，但新的行政單位依然扮演中央與地方之間的重要合作與溝通夥伴（AVI, 2011; ELY, 2011）。

二、自治市（Municipality）

在地方分權的決策模式下，自治市的權力相當大，享有管理自主並有權課重稅。在教育事務方面，幾乎每一個自治市都有一個教育委員會（Education Committee），負責管理日托中心⁴、綜合學校和普通高級中學。甚至有些職業教育機構和技術學院的主要擁有與管理者也屬於自治市、地方政府聯盟⁵。簡言之，自治市依法負有提供基礎教育、高中教育、職業教育與訓練之責任（Aho, Pitkänen, and Sahlberg, 2006）。

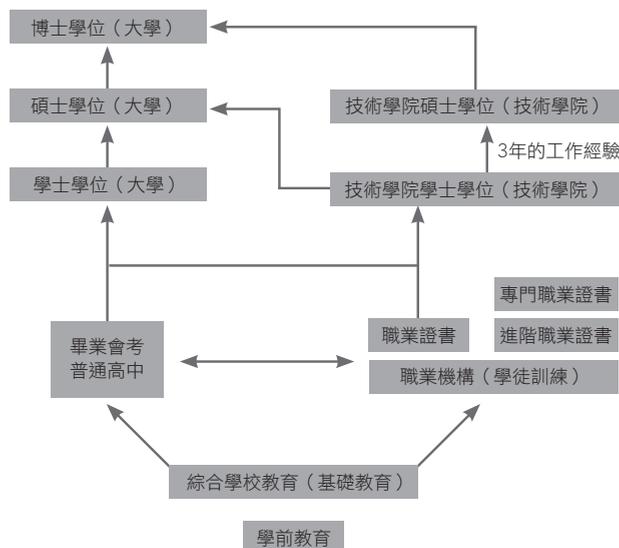
第三節 學制架構與內涵

4.以前，7歲兒童的日間托育中心是在市立或是私立的幼稚園或是家庭式的托育中實施。現在一般六歲的兒童，98%會接受學前教育(pre-school education)，而不是幼稚園或是在學校。

5.由於各自治市的規模並不一樣，許多只是個小村莊，根本無法提供公共服務給市民。因此，許多自治市結成聯盟，提供區域性服務。

芬蘭的學制（見圖5）在基礎教育階段，與台灣的制度頗為雷同，皆為九年，包含六年的小學，三年的前期中等教育。在芬蘭稱為綜合學校教育（comprehensive school education），在台灣則稱為九年一貫教育。後期中等教育也一樣都是三年，分為普通高中與職業高中，但修業方式卻與台灣有明顯的差異。高等教育階段，在2005年之後，因應歐洲高等教育區的架構，目前大學劃分為學士三年、碩士二年與博士；技術學院則依專業領域的不同而有三到四年的差異。但嚴格來說，芬蘭的學制與許多主流國家不太一樣，雖然中央訂有國定課程，但各地方及老師從教科書到教學方法的選擇擁有極大的自主權。彈性的績效責任制度也鼓勵教師採取多元的教學策略來提高學生的學習成就。除了全國高中畢業會考（National Matriculation Examination）外，芬蘭的學生並沒有任何其他其他的標準測驗。

圖5 芬蘭教育制度



資料來源：OKM(2012n). Formal Education in Finland. Retrieved 10 June, 2012 from http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/koulutusjaerjestelmae/liitteet/finnish_education.pdf

壹、學前教育

2001年開始，所有六歲的兒童得以享有免費的學前教育。由地方政府

自行決定是在正式的學校中辦理此項服務，或是交由日托中心提供，目前約有98%的芬蘭人接受此項福利（OKM, 2012 o）。

貳、基礎教育（Basic education）

每年的八月中旬，芬蘭的七歲兒童開始接受九年的免費基礎教育：綜合學校教育。前六年由班級教師（class teacher）負責，後三年由科目教師（subject teacher）負責。根據芬蘭統計局（Statistics Finland）的資料，顯示2011年全芬蘭共有2,719所綜合學校，522,400個學生（Statistics Finland, 2012）。每學年上課190天，從八月中旬到隔年六月初，每星期上課五天。學校規模，大多屬於300到499名學生的中型學校，每班20~15人。學區的劃分，以離家最近的學校為原則。教學語言以芬蘭語或是瑞典語為主，但也有少數的學校使用薩米語等少數民族母語（OKM, 2012 p）。

在《基礎教育國家核心課程》（National Core Curriculum for Basic Education 2004）的架構下，基礎教育階段的學習科目，包含母語與文學、非母語語言課程、數學、環境與自然、生物與地理、物理與化學、健康教育、宗教或倫理道德、歷史與社會研究、音樂、視覺藝術、工藝、體育、家庭經濟⁶、教育與職業輔導⁷（FNBE, 2012d）。根據《基礎教育法》（Basic Education Act（628/1998）），地方政府有義務提供該轄區的學齡兒童免費的基礎教育，故學生享有免費的教科書和學習資源（如色筆）、午餐、健康檢查、交通（離校5公里遠的學生），甚至每天的通勤時間超過三小時以上者，享有免費住宿（FNBE, 2012d）。所以基本教育階段的學生享有許多支持其學習、心理、生理發展的社會福利。近年開辦，專為一、二年級的學生，或是特殊學生提供的「早晨或午後活動」（morning and afternoon activities），即是屬於此類的學生福利服務（OKM, 2012 o）。

學生畢業之後，雖然並沒有授予任何證書（qualification），僅有一份離校證明（a school-leaving certificate）。但根據此證明，每一名畢業生都具有相等的權利與機會申請高中教育或是職業訓練。此外，依學生需求，還可

6.初中階段課程。

7.初中階段課程。

以自願接受額外一年的第十年基礎教育，目前約有3%的學生參與（OKM, 2012 p）。

整體而言，芬蘭的基礎教育具有如下特色：

1. 兼具兒童照護功能的小校小班：綜合學校通常為設備完善的小型學校，師生關係密切。尤其是小學的角色更類似是社區中學習與照護的單位，如配合地方政府開辦「早晨或午後活動」。讓學校不僅只是為孩子提供下一階段學習而預備的教育機構。
2. 不讓一人落後的支持體系：重視從小奠定每個孩子的學習能力與基礎，適時提供學生必要的特教教育與服務。
3. 彈性自主的學習：雖然所有學校都按照相同的行事曆運作，但地方政府、學校行政與教師享有高度的自主。沒有全國性的班級人數規定，也沒有期末評量或是全國性的測驗。每星期的最低教學時數可從19到30小時不等，按年級及選修學科而定。在國定課程綱要的架構下，學校和地方政府可以自由規劃課程以符合地方需求。沒有全國性的測驗，教師可自主決定教學方法、教科書、評量方式等。
4. 關注學習過程而非測驗結果：傳統上，學生的學習成果是每個老師與學校的任務，芬蘭也不例外。但芬蘭傾向採取彈性的績效責任，亦即學生的學習評量以老師編製的學習測驗為主，並不安排標準化的測驗，除了高中畢業會考（Matriculation Examination）外。學生自小學五年級起，就不再使用分數來作為學習成果的評量，而以描述評量與回饋代之，以便給予學生自由的空間學習與探索。另一方面，教師亦可以自主發展課程，而不必專注於測驗評量上。因此，教育的焦點是「學習」，非「測驗」。這樣的績效責任對教學和學生的學習確實產生正向的影響。

參、後期中等教育

後期中等教育分為普通高中（general upper secondary education）與職業高中（vocational upper secondary education and training）兩類，對象為16到19歲之青少年。通常學生完成綜合學校教育之後，便可以參加全國教育

局舉辦的聯合申請系統（the joint application system）申請高中學校。每所高中學校可以訂定各自的甄選標準，入學或是性向測驗。但主要的甄選方式仍是依據學生的在學成績（FNBE, 2012 e）。根據芬蘭統計局的資料，顯示2011年全芬蘭普通高中共計388所，學生數118,500人；職業教育學校共計129所，學生數179,700人（Statistics Finland, 2012）。

根據《普通高中學校法》（General Upper Secondary Schools Act（629/1998）），普通高中的教育目標在培養學生成爲一個身心健康的好公民與社會成員，並提供學生繼續高深學習的知識與能力，以及養成終身學習的習慣。雖然普通高中屬於學術導向的學習，但所有青少年不論其居住地、語言與社經地位如何，皆享有同等的權利可以接受高中教育。採不分年級制的課程模組學習方式，修業年限依據每個人的進度與規劃不同，約需2~4年。每一學科分成若干模組課程（course），並在一年內劃分成五到六期（term）或是階段（period）。學生可以依上課人數的多寡在各組間彈性轉換，而且同一科目，可能教師卻不一樣。學生不是依年級來決定學業的成熟否，而是每一期（term）結束後的學習評鑑決定學生使否達成學業要求。此般「不分年級制」（no-grade school）的目標在鼓勵學生自我負責、自主決定和學習規劃自己的人生。畢業後，學生可以參加畢業會考（matriculation examination），通過者方可申請大學。簡而言之，普通高中的主要內涵如下：1.學生以16~19歲爲主；2.入學資格是完成綜合學校教育；3.主要的甄選標準是學生先前的學習紀錄；4.以繼續高等教育學習爲主要目標；5.個別化的進步評鑑；6.修業時間以三年爲主；7.可以在二年內或是四年內完成；8.也接受成人入學（FNBE, 2012 e）。

根據《職業教育法》（the Vocational Education Act, 630/98, Sections 2 and 5）和政府決議（213/1999）的內容，職業高中的教育目標在提供學生廣泛的基本職業能力，以便迎應該領域中的各種評鑑，以及某一職業證照資格所需的專業能力和職業技術。讓學生取得證照資格之後，能夠順利找到工作，並運用學習到的各種專業能力，發展個人的職業能力，以及促進其未來獨立創業與繼續進修的潛力。修業年限通常約3年，120個學分，包含90個職業課程學分與20個職場實習學分。主要的課程總類爲：人文與教

育；文化；社會科學、商業與行政；自然科學；科技、溝通與運輸；自然資源與環境；社會服務、健康與運動；旅行、餐飲和住宿服務。畢業後不需要參加全國性的考試，而是參加資格考試。易言之，完成修業規定，通過資格考試，取得職業證照後，就可直接進入職場，但也可繼續往技術學院進修（FNBE, 2012 f）。

基本上，不管是普通高中還是職業高中的學生，都可以同時選修職業證照資格與準備大學入學考試的學術課程。對職業高中的學生來說，取得初級職業資格，也意味著具備了申請高等學校的資格，可以直接申請入讀技術學院或是其他普通大學。但自2000年開始，學生自綜合學校畢業後，進入普通高中的學生人數，有逐年下降的趨勢。而職業高中教育則有逐年上升的情況，從2000年的159,884人，逐年攀升到2007年的205,500人（見表1）。再看升學與取得證照數的情況，普通高中繼續升學的人數呈現逐年下降的情況，然而職業高中教育，在完成學位與取得資格的人數方面，則是呈現逐年不斷增加的情形（Statistics Finland, 2011 a）。

表1. 2000-2007年高中教育階段的入學與取得資格的人數之統計

年度	普通高中		職業高中	
	學生數	資格	學生數	資格
2000	130,032	35,935	159,884	55,477
2001	128,642	35,568	160,115	52,545
2002	124,644	36,524	166,809	52,041
2003	121,816	35,512	174,813	54,079
2004	120,531	35,022	230,823	56,678
2005	118,111	34,408	243,398	58,197
2006	117,260	33,151	256,872	60,280
2007	116,000		205,500	

資料來源：Statistics Finland (2011 b)

顯然芬蘭強調後期中等教育階段能保有良好的交流與轉換管道之政策，讓普通高中與職業高中，對青少年來說具有同等的吸引力，將更能夠體現人盡其才的理想。

肆、高等教育

高等教育劃分為大學與技術學院兩種類型。大學以學術、科學研究、

教育為主，技術學院則以迎應勞力市場與職場生活所需的專業能力與技術為主。2009年發布新的《大學法》（Universities Act），目前芬蘭全國共有16所大學，14所屬於國立大學，2所為基金會性質之大學，但都享有學術自由與自主。技術學院則有26所，其中6所由地方政府設立，7所為地方政府聯盟經營，13所屬於私立。通常大學生只要繳交小額的學生會會費，其他的學費皆為免費（FNBE, 2012 g；FNBE, 2012 h）。

就大學來說，入學資格的基本條件是通過畢業會考（matriculation certificate），再由各大學的自行決定甄選標準，通常為入學考試（entrance test）。目前的學位資格，根據2005年波隆納歷程（the Bologna Process）的學制架構，劃分成兩個階段：學士學位為修滿180 學分（ECTS）；碩士學位為120學分（ECTS）（FNBE, 2010 d）。根據《大學法》（Universities Act），大學有責任提倡自由研究與科學、藝術教育，以使畢業生貢獻所學為國家與人類服務。在此脈絡下，芬蘭的大學享有學術自主，得以獨立、自由地從事研究。不過芬蘭政府採取每四年一期的教育、學術研究的發展計畫，關於未來幾年的教育和研究政策方針即擬定於發展計畫中。為了發揮大學科學研究與教育的重要功能。教育部與每所大學會在每三年一期的表現協議（Performance agreements）上進行溝通，以便設立大學的執行與品質標準，和決定資源的需求（Aho, Pitkänen, and Sahlberg, 2006）。

就技術學院來說，第一所實驗性質的技術學院1991年才出現，1996年才有第一所正式運作的技術學院，且直到2000年，目前的所有技術學院才都成為正式的教育機構。功能上屬於專業高等教育（professionally oriented higher education），為勞動力市場提供高素質人力。除了回應勞動市場的需求外，技術學院更肩負區域發展的重要責任。此乃由於技術學院多屬於地方政府管轄或是私立機構，有關各個技術學院的功能、角色、任務，甚至學生數和地點等都是由地方政府決定。一般來說，技術學院可提供學士與碩士學位，也擔負職業教師的培育與訓練，但不能授予博士學位。主要

的學門領域劃分成如下幾項：（1）人文與教育；（2）文化；（3）社會科學、企業管理；（4）自然資源與環境；（5）科技、溝通與運輸；（6）自然科學；（7）社會服務、健康和運動；（8）旅行、餐飲與住宿服務。取得學位約需3.5-4年的時間，210-240（ECTS）學分。入學資格為通過高中畢業會考或是取得相關的資格能力之職業證照（FNBE, 2012 h）。

第四節 主要教育政策與改革

芬蘭教育政策自1970年代的綜合學校教育改革開始，就呈現著穩定而持續的特徵，亦即在政策上很少進行大幅度的改革和徹底的轉換。因此，近年重大的教育改革並不多見，除了2010年的教育部更名與重組外，僅見微幅的結構調整與重組。基本上，主要的教育政策與改革乃是依據四年一期的「教育與研究計畫」（the Development Plan of Education and Research），進行逐年的教育政策修正、調整與教育改革的發展、異動。目前最新一期的發展計畫為「2011-2016 教育與研究」（Education and research 2011-2016）。主要的教育政策與改革要點，包括（OKM, 2012 q）：1.提高人民的學歷；2.推行教育機會均等方案；3.確保自治市改革下的入學機會均等；4.確保人力資源能夠人盡其才；5.學校教育符應勞力市場的需求；6.加強終身學習與諮商輔導的服務；7.提高移民者參與教育與訓練的機會；8.強化教育與職場的連結；9.培養主動積極的公民；10.修正國家語言政策與提升語言服務；11.加強教育的資訊、溝通科技；12.改善學生福利；13.改善基礎教育階段的藝術教育管道。若以教育階段來分析，則各教育階段的重要教育政策與改革內容敘述如下。

一、國民教育

2004年公佈新的國定課程綱要《基礎教育國家核心課程》（National Core Curriculum for Basic Education 2004），重要的課程改革內涵包括（FNBE, 2012 d）：1.學習援助：明訂從家庭與學校的配合、學習計畫的訂定、教育與職業輔導的提供、補救教學、學生福利、社團活動等來協助學生學習；2.特殊教育：按照學生學習困難的情況，提供不同的幫助（特殊

教育班、個別教育計畫IEP)，讓每個學生都能擁有相同的機會，完成義務教育；3.提出七項跨課程主題作為各學科的整合架構；4.重視移民與強調語言、文化族群的教育；5.強調藝術課程的教育與價值。

二、後期中等教育

職業教育的品質保證與改善是目前芬蘭職業教育最為迫切的改革。芬蘭職業教育處處長Lankinen, T (2005) 曾針對職業教育與訓練 (VET) 品質保證提出具體措施與做法。教育部(現今的教育與文化部)則依據Lankine的建議，於2009年2月27日，開始著手職業教育品質制度的發展，並指定一指導小組 (a steering group) 負責此計劃。此計劃致力於：1.發現每個專業領域的彈性化合作需求，以增加資格的選擇性；2.評估每個領域，不管是職業資格、進階職業資格和專門職業資格，以及所規定的技術、知識等，是否全都符合該領域的現況需求，若沒有，則思索該如何改善；3.擬定證照資格委員會的發展與資源需求計畫；4.擬定評鑑人員與評鑑能力的招募，以及資源需求的計畫 (OKM, 2011)。2010年3月16日，教育與文化部再設立一委員會專責職業教育與訓練 (VET) 的品質策略計畫。

三、高等教育

基於如下的目的：1.回應快速變遷中的外在環境；2.擴充資金來源的多元管道；3.競爭國際研究基金；4.增進與國外大學、研究機構的合作；5.將資源專注在頂尖的特定研究或策略；6.確保教學與研究的品質、效率；7.強化大學自身的創新能力。新的《大學法》 (Universities Act) 已於2009年6月16日公佈，取代1997年的版本。新法賦予大學獨立法人 (independent legal personalities) 的地位，強調賦予更廣泛的自主，減少中央政府的干預 (OKM, 2012 r)。

因此，依據新法，大學的管理與決策系統也必須進行重新規劃。最明顯的例子即是Joensuu大學與Kuopio大學整併為東芬蘭大學，赫爾辛基科技大學、赫爾辛基經濟學院、藝術與設計大學三所整併為Aalto 大學。其他如大學變成雇主，而機構裡的職員，由公職人員轉變成由大學聘僱的契約工。都是因應新法所產生的高等教育改革 (OKM, 2012 r)。

第五節 結語

對芬蘭人來說，教育是非常重要的國家資產，是國家生存與發展的重要關鍵，所以教育在芬蘭的社會中扮演著一個重要的角色。確實，一個貧乏的農業國家要建造一個具有經濟競爭力和強烈社會團結的福利國家，沒有人力資本，特別是教育與訓練的貢獻，是不可能實現的。其教育管理，由中央集權逐漸轉化為地方分權，責任釋放，賦予地方、學校與教師高度的專業自主。國家教育政策則採取永續經營的態度，並清楚的界定各階段教育的意義、功能與定位。

綜合學校教育，提供所有人都一樣的教育機會，以及所有人都一樣的基礎教育。後期中等教育階段雖然劃分成普通與職業兩種類型，但兩者對青少年有著同等的吸引力，頗能夠體現人盡其才的理想。高等教育在大學與技術學院兩種類型機構的功能區分上，也非常明確，各類型教育機構各司其職，充分發揮其所肩負的責任與職責。

由此可見，基於重視教育，並在平等與因材施教的基礎上，透過地方分權與專業自主的制度，提供所有國民免費的教育機會與適當特殊教育，明確定位各階段與各類型教育機構的角色與任務，該是芬蘭教育能夠屢創佳績的重要關鍵。

參考文獻

- 張亞中(2008)。小國崛起：轉振點上的關鍵抉擇。台北：聯經。
- Aho, E., Pitkänen, K. and Sahlberg, P. (2006). *Policy Development and Reform Principles of Basic and Secondary Education in Finland since 1968*. World Bank.
- AVI, Regional State Administrative Agencies (2011). *Welcome to the website of Regional State Administrative Agencies*. 20 February, 2011 Retrieved from <http://www.avi.fi/swe/Sidor/InEnglish.aspx>
- Academy of Finland (2012). About us. Retrieved 10 June, 2012 from <http://www.aka.fi/en-GB/IA/Academy-of-Finland/>
- CIMO, Centre of International Mobility (2012). *CIMO in brief*. Retrieved 10 June, 2012 from http://www.cimo.fi/cimo_in_brief
- ELY, Centres for Economic Development, Transport and the Environment (2011). *Centre for Economic Development, Transport and the Environment*. 20 February, 2011 Retrieved from <http://www.ely-keskus.fi/en/frontpage/Sivut/default.aspx>
- FEEC, Finnish Education Evaluation Council (2012). *Introduction*. Retrieved 10 June, 2012 from http://www.edev.fi/portal/english5/basis_for_operation
- FINHEEC, Finnish Higher Education Evaluation Council (2012a). About *FINHEEC*. Retrieved 10 June, 2012 from <http://www.finheec.fi/index.phtml?l=en&s=5>
- FINHEEC (2012b). *Evaluation*. Retrieved 10 June, 2012 from <http://www.kka.fi/index.phtml?l=en&s=2>
- Finnish Matriculation Examination (2012). *The Finnish Matriculation Examination*. Retrieved 10 June, 2012 from <http://www.ylioppilastutkinto.fi/en/index.html>
- FNBE, Finnish National Board of Education (2012a). *The Finnish National Board of Education (FNBE)*. Retrieved 10 June, 2012 from <http://www.oph.fi/english>
- FNBE (2012b). *Organisation Chart*. Retrieved 10 June, 2012 from http://www.oph.fi/download/138657_NBE_organisation_250112.pdf
- FNBE (2012c). *Tasks and Services*. Retrieved 10 June, 2012 from http://www.oph.fi/english/about_us/tasks_and_services
- FNBE (2012d). *Basic Education*. Retrieved 10 June, 2012 from http://www.oph.fi/english/education/basic_education
- FNBE (2012e). *General Upper Secondary Education*. Retrieved 10 June, 2012 from http://www.oph.fi/english/education/general_upper_secondary_education
- FNBE (2012f). *Vocational Upper Secondary Education*. Retrieved 10 June, 2012 from http://www.oph.fi/english/education/vocational_upper_secondary_education_and_training
- FNBE (2012g). *Higher Education*. Retrieved 10 June, 2012 from http://www.oph.fi/english/education/higher_education
- FNBE (2012h). *Polytechnic Education*. Retrieved 10 June, 2012 from http://www.oph.fi/english/education/higher_education/polytechnic
- OKM, Ministry of Education and Culture (2010). *Ministry of Education and Culture Strategy 2020*. Retrieved 8 June, 2012 from <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2010/liitteet/EDU06.pdf?lang=en>
- OKM, the Ministry of Education and Culture (2011). *Report of the project to develop the vocational qualification system*. Retrieved 8 June, 2012 from http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2010/TUTKE_hankkeen_loppuraportti.html?lang=en

- OKM (2012a). *History of the Ministry*. Retrived 8 June, 2012 from http://www.minedu.fi/OPM/Ministerioe_ja_hallinnonala/historia/?lang=en
- OKM (2012b). *Departments and units in the Ministry of Education and Culture*. Retrived 8 June, 2012 from http://www.minedu.fi/OPM/Ministerioe_ja_hallinnonala/osastot_ja_yksikoet/?lang=en
- OKM(2012c). *Organigram*. Retrived 8 June, 2012 from http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Ministerioe_ja_hallinnonala/liitteet/organigram.pdf
- OKM (2012d). *Department for Education Policy*. Retrieved June 9, 2012, from http://www.minedu.fi/OPM/Ministerioe_ja_hallinnonala/osastot_ja_yksikoet/koulutuspolitiikan_osasto/?lang=en
- OKM(2012e). *Department for Higher Education and Science Policy*. Retrieved June 9, 2012, from http://www.minedu.fi/OPM/Ministerioe_ja_hallinnonala/osastot_ja_yksikoet/korkeakoulu_ja_tiedepolitiikan_osasto/?lang=en
- OKM(2012f). *Division for Adult Education and Training*. Retrieved June 9, 2012, from http://www.minedu.fi/OPM/Ministerioe_ja_hallinnonala/osastot_ja_yksikoet/aikuiskoulutuspolitiikan_yksikko/?lang=en
- OKM(2012g). *Department for Cultural, Sport and Youth Policy*. Retrieved June 9, 2012, from http://www.minedu.fi/OPM/Ministerioe_ja_hallinnonala/osastot_ja_yksikoet/kulttuuri-liikunta-ja_nuorispolitiikan_osasto/?lang=en
- OKM (2012h). *Administration Department*. Retrieved June 9, 2012, from http://www.minedu.fi/OPM/Ministerioe_ja_hallinnonala/osastot_ja_yksikoet/hallinto_osasto/?lang=en
- OKM (2012i). *International Relations*. Retrieved June 9, 2012, from http://www.minedu.fi/OPM/Ministerioe_ja_hallinnonala/osastot_ja_yksikoet/kansainvaelisten_asiain_sihteeristoel/?lang=en
- OKM (2012j). *Communications and Public Relations*. Retrieved June 9, 2012, from http://www.minedu.fi/OPM/Ministerioe_ja_hallinnonala/osastot_ja_yksikoet/viestintaeyksikkoel/?lang=en
- OKM (2012k). *Administration of basic and upper secondary education*. Retrived 9 June, 2012 from http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/koulutusjaerjestelmae/liitteet/sv_liitteet/Administration_of_basic_and_upper_secondary_education.pdf
- OKM (2012m). *Administration of the higher education system and research*. Retrived 9 June, 2012 from http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/koulutusjaerjestelmae/liitteet/sv_liitteet/Administration_of_the_higher_education_system_and_research.pdf
- OKM(2012n). *Formal Education in Finland*. Retrived 10 June, 2012 from http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/koulutusjaerjestelmae/liitteet/finnish_education.pdf
- OKM (2012o). *Basice education*. Retrived 10 June, 2012 from http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/yleissivistavae_koulutus/perusopetus/?lang=en
- OKM (2012p). *General education*. Retrived 10 June, 2012 from http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/yleissivistavae_koulutus/?lang=en
- OKM (2012q). *Education and Research 2011-2016*. Retrived 10 June, 2012 from <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2012/liitteet/okm03.pdf>
- OKM (2012r). *University reform*. Retrived 10 June, 2012 from http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/Yliopistolaitoksen_uudistaminen/index.html?lang=en

- Statistics Finland(2011). *Growth in the number of students in education leading to a qualification or degree has slowed down*. Retrived 8 June, 2012 from http://www.stat.fi/til/opiskt/2007/opiskt_2007_2008-01-25_tie_001_en.html
- Statistics Finland (2012). *Number of comprehensive schools 66 lower than one year before, the number of educational institutions fell below 4,000*. Retrieved June 10, 2012, from http://www.stat.fi/til/kjarj/2011/kjarj_2011_2012-02-16_tie_001_en.html
- Soumi.fi (2012). *Municipalities and local government*. Retrieved June 7, 2012, from http://www.suomi.fi/suomifi/english/state_and_municipalities/municipalities_and_local_government/index.html
- This is Finland(2012). *Finland in facts*. Retrieved June 6, 2012, from <http://finland.fi/Public/default.aspx?contentid=160032&nodeid=41803&culture=en-US>
- Zetterberg, S.(2011). *Main outlines of Finnish histroy*. Retrieved June 7, 2012, from <http://finland.fi/public/default.aspx?contentid=160058>