

## 第二章 芬蘭教育改革概述\*

作者：Pasi Sahlberg\*\* 譯者：涂馨予\*\*\*



\* 本文為A short history of educational reform in Finland譯作，全篇觀點皆出自作者Pasi Sahlberg之論，不全然代表歐洲訓練機構或是任何歐盟機構的看法，本文乃Sahlberg根據以前發表的文章為基礎撰述而成，包括：Sahlberg(2006a, 2007, 2009)。

\*\* Pasi Sahlberg，芬蘭赫爾辛基國際行動暨交流合作中心執行長（Director General of CIMD (Center for International Mobility and Cooperation) in Helsinki, Finland）。

\*\*\* 涂馨予，台北市士林國小英語教師。

## 壹、前言：芬蘭八〇年代初期以來的教育表現

芬蘭於二十世紀最後30年中經歷了主要的經濟與文化轉型。令人感到好奇的是，根據Routti & Ylä-Anttila（2006）的說法，芬蘭於1950年的經濟結構與1910年瑞典的狀況相似。1950年代開始，芬蘭工業與經濟發展是建構在投資取向的經濟體系上。當時，經濟產品主要是以機械、工程與森林工業為基礎。到了八〇年代末期，芬蘭開始發展專業化的產品與貿易的研發。以知識為基礎的新興經濟發展與資金流動管制又碰巧同時發生。他們是這樣描述芬蘭的轉變：

很少有其他富涵天然資源的國家，能夠像芬蘭一樣快速且成功地，將工業結構轉型成更高知識力與附加價值的例子。（Routti & Ylä-Anttila, 2006）

轉型成以知識為基礎的經濟體系，已經大幅增加了國內知識份子的人口數。七〇年代後期，芬蘭的研究與發展力在經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）的評比一度敬陪末座。根據OECD的說法，芬蘭在研究與發展的投資，占國民生產毛額的3.5%，僅次於瑞典（OECD, 2008; Routti & Ylä-Anttila, 2006）。有趣的是，在九〇年代初期，經濟最蕭條的時代，研究與發展的投資都被控制在一定的水平，然而私人投資的金額反而增加了（Castells & Himanen, 2002）。值得注意的是，建立一個以公平為基礎，並具成效的芬蘭教育系統並沒有花費太多教育的成本。此外，教育系統的開支，主要來自政府的資源。於2006年，大約2%的教育支出來自於私人資源，然而99%中、小學的教育經費皆由政府負責（OECD, 2008）。的確，以國民生產毛額的百分比來說，總體花費在教育機構的經費，各層級的教育從1992年的7.9%，降低到1995年的6.3%，到2002年，甚至已降到了6%（Hirvi, 1996）。這顯示出高就學率與教育平等，以及優良的學習成果，反而可以在不增加教育經費的情況下完成。自九〇年代的經濟危機以來，地方教育當局面對縮水的預算捉襟見肘，導致班級規模擴大、學校支援服務減少，以及在許多案例中，不得不合併或關閉學校以爭取效率

(Rinne, Kivirauma, & Simola, 2002)。綜合學校 (comprehensive school) 從一年級至九年級的數量，在過去的十年來，減少了20%。然而，在芬蘭全境仍然提供了全民優良中等學校教育的基本條件。作者認為確保對大學內師資培育的必要資源之投資，對後來教師隊伍 (teaching force) 之增進具肯定的貢獻，此不僅為學校改革所必須，且能夠為共通的學校問題找到科學的解決途徑。

八〇年代的芬蘭教育系統僅有少許特色能引起國際教育家的興趣，一般大多還是取經自較富有的西方鄰國，如瑞典。芬蘭的教育系統只有一項被國際認同，那就是：芬蘭的10歲兒童是全球最優秀的讀者群之一 (Allerup & Mejdning, 2003; Elley, 1992)。此外，芬蘭教育在國際間的評價，總是處在傳統教育強國 (例如瑞典、英國、美國和德國) 的陰影中。本文將探討芬蘭如何透過教育系統轉型，將自己從八〇年代低於一般水準的國家，提升為國際間的佼佼者。另外也會討論它透過什麼樣不同於其他國家的教育改革方式，獲得成功。最後，本文也會提出一些教育改革原則，以協助達到優良教育表現。

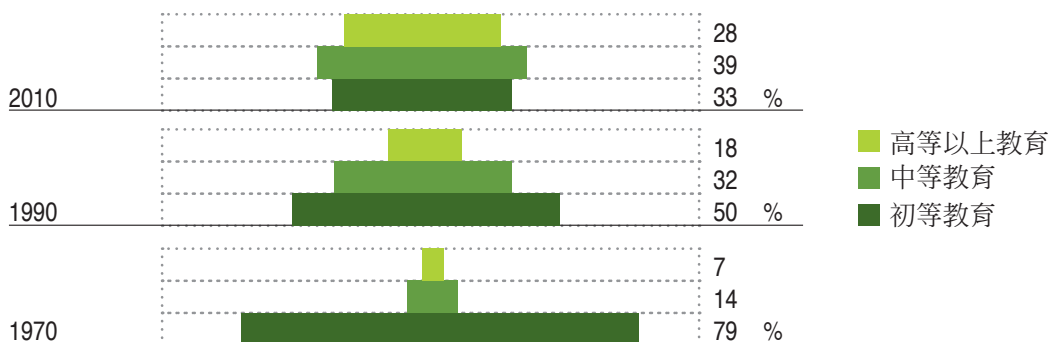
芬蘭因其有效的教育系統而吸引國際注目，值得一提的是：自八〇年代以來是否有任何其他進展？如果能明確地指認出來，就可以找出教育改革背後的成功因素為何？在近期對芬蘭的教育改革政策分析中 (Sahlberg, 2007)，作者描述芬蘭如何在合理的成本支出下，將其傳統的教育制度，從不佳的國際教育評比，轉變成一個由公共財政支援，並強調公平、高品質以及大眾系統參與的現代教育模式。透過平等機會、優良品質與高就學率，使它變成一個政府投資的現代教育典範，而它的方法與其他國家卻大相逕庭 (OECD, 2008; Sahlberg, 2007; Schleicher, 2006)。此分析中重要的發現是，過去30幾年來穩定發展的四個範疇：第一，成年人受教育的程度增高；第二，從學習結果與學校成就的觀點表現出來的之公平性；第三，優良的學習成果，此結論是根據國際學生能力評量而來；以及第四，幾乎全來自於政府，適度而且有效率的教育經費。在形容七〇年代以來教育如何改變之前，簡短總結芬蘭教育系統表現的要素。

## 一、教育成就水準

首先，自1970年以來，芬蘭在各個階段的就學率已有穩定成長。八〇年代受中等教育，尤其是高中部的人數成長尤其快速。隨後，九〇年代高等與成人教育人數也持續增加，至今日依然如此。自七〇年代以來，提倡創造公平的機會、提升品質與增加各級教育的就學率，一直是芬蘭教育改革的政策。超過99%年齡群組完成義務基礎教育，有95%的人，畢業後繼續進入高中部就學或進入基礎學校第十年級就讀（約占3%）。而90%就讀高中部的學生獲得畢業證書並取得進入高等學校的管道（Statistics Finland, 2008）。其中2/3的學生不是進入學術性大學，就是去以專業為導向的理工學院就讀。

此外，50%以上芬蘭的成年人口參加過成人教育課程。成人教育延伸的最大特色是，它並沒有挪用原本學生或家長可得的教育資源。根據最近全球教育指標顯示，芬蘭的教育機構資源只有2%來自私人團體，相較於其他OECD國家平均為13%（OECD, 2008）。圖1所示為1970年以來，芬蘭成年人口（15歲以上）整體教育程度的演進。現在（芬蘭）的情況與典型先進知識經濟社會的金字塔圖形比例一致，例如，大約30%的人曾受過初等到高等教育，至少40%的人有中等教育文憑。

圖1 芬蘭不同教育程度之成年人口比例圖



資料來源：Sahlberg（2006a）。

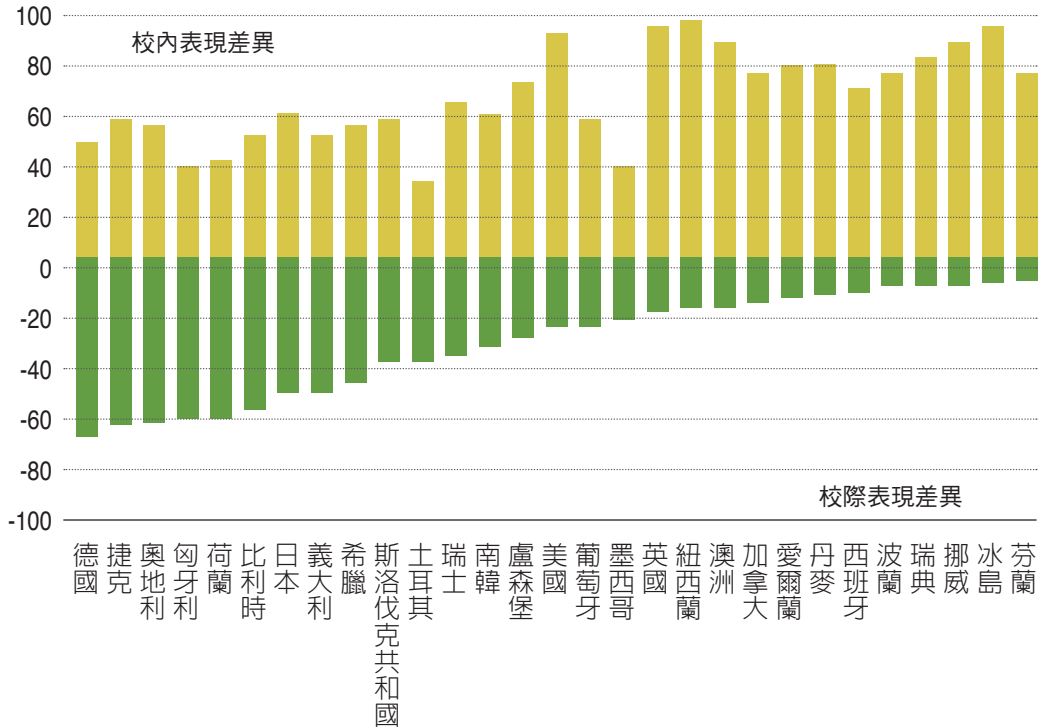
芬蘭教育程度的演進如圖1所示，是典型的現代高知識經濟型態圖。芬蘭現在的教育政策是鼓勵2/3的高中畢業生，繼續升學接受高等教育。至今，目標大約設定在70%。

## 二、平等受教的成果

再來，談到受教育的機會，芬蘭優秀的教育成果，普遍地反映在各個層級。有別於舊有平行系統結構的教育方針，芬蘭年輕的成年人，在七〇年代早期剛進入完全學校時，就發現學生間有很明顯的能力差距（Aho, Pitkänen, & Sahlberg, 2006）。這樣的能力反差，明白反映出當時芬蘭社會與經濟能力的分野。雖然學習成果在八〇年代中期開始平等化，但透過數學與外語學科能力分組的分流措施，仍然讓成就差距相當明顯。

八〇年代中期，廢除完全學校的分流後，讓所有學生的學習期望相似後，高低學習成就者差距開始縮小。基本上，這意味著所有學生，不論他們的能力或興趣，都要在同一個班級裡學數學、科學與外語。在早期，這些科目都依學生能力分成三個不同程度的班級上課。第一個顯示公平學習成果的證據，是來自OECD在西元2000年的國際學生成就評量計畫（Programme for International Student Achievement, PISA）的調查。這項調查發現，在所有參加OECD校際閱讀能力調查的國家中，芬蘭各校表現的差異性最小，甚至不到日本差異值的1/10。類似的學習成果，亦持續表現在2003年PISA的數學科目上，到了2006年，又有更顯著的進步（OECD, 2001; 2004; 2007a）。圖2為2006年，參與OECD校內和校際的科學表現差異圖。

圖2 2006年，各國學生在PISA的科學表現，在校內與校際之變異數尺度估量圖



資料來源：OECD（2007a）。

根據圖2所示，芬蘭校際變異數在PISA科學量表小於5%，然而其他OECD國家的平均校際變異數是33%。如圖2所示，事實上芬蘭所有的不均等係存在於校內，差異可能主要是來自於學生天生能力的不同。由於學校間的變異大多與社會不均等有關，既然這樣的差異在芬蘭只占少數，就顯示出芬蘭的學校已成功處理了社會的不平等的問題（OECD, 2007b）。這也表示，如同Grubb（2007）所觀察，芬蘭的教育改革，已在短時間內成功地建立了一個公平的教育系統，達成七〇年代，芬蘭教育改革議題的主要目標。

### 三、學生的學習

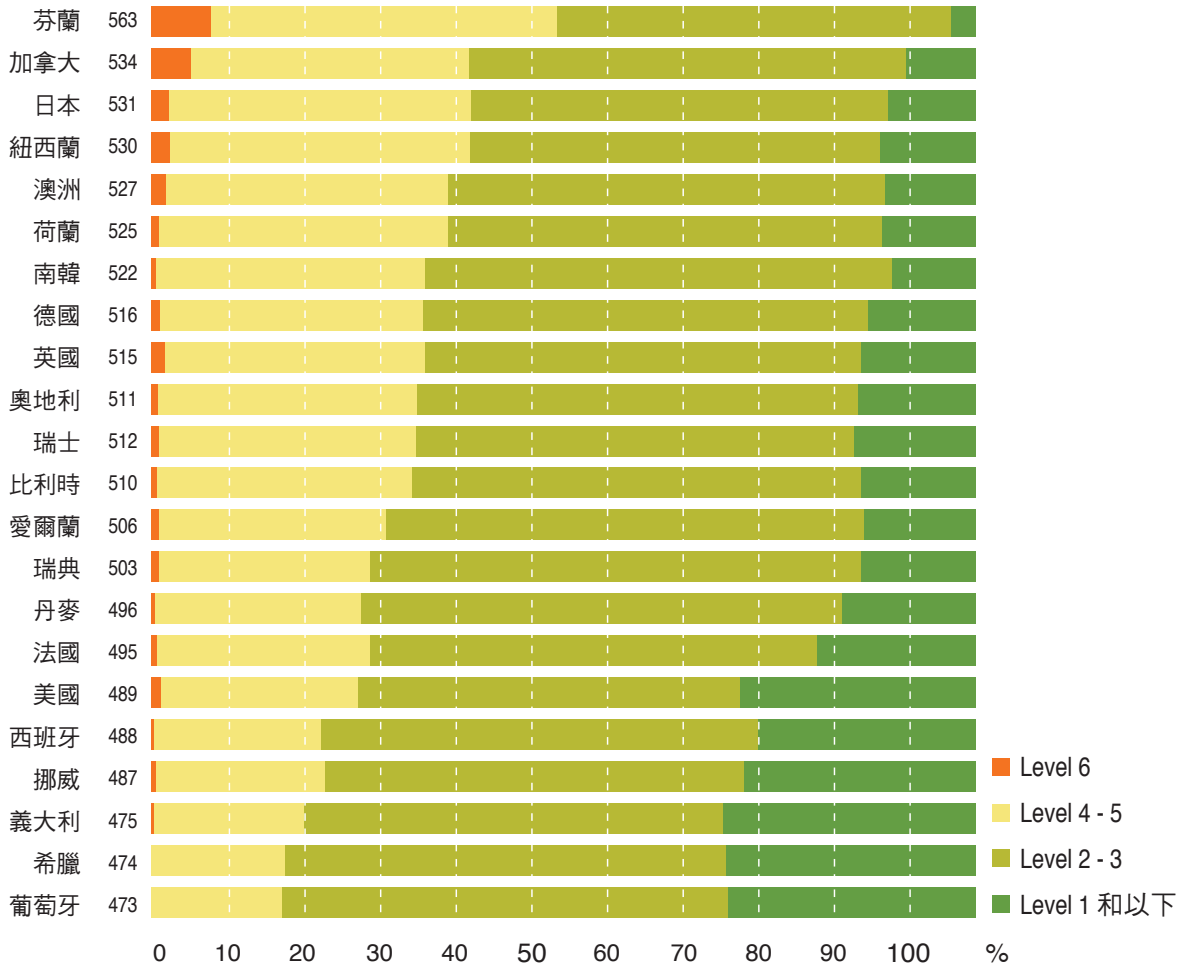
根據近期比較學生學習成果的研究發現，芬蘭學生的學習表現，在國際間有很高的評價。時至今日，雖然很難將現在學生的學習成果與八〇年代的學生比較，但從八〇年代以來的國際教育成就評量（International Educational Assessment, IEA），和OECD的PISA調查中可以發現大幅明顯的進步（Kupari & Välijärvi, 2005; Martin et al., 2000; OECD, 2001; Robitaille & Garden, 1989）。根據這些資料，作者在其他國家報告過芬蘭學生與其他國家同儕，在數學學業表現比較的結論（Sahlberg, 2007）。這研究報告使用了包括1981年的第二國際數學研究（second international mathematics study, SIMS）（20個國家的八年級生）、1999年的數學與科學趨勢（trends in mathematics and science study, TIMSS）研究（38個國家的八年級生）以及2000年OECD的PISA調查（30個會員國的15歲青少年）。這些都是自1980年以來，芬蘭參加過的國際學生評量的調查。由於每個國際調查的參與國都不盡相同，且國際教育成就評量和OECD的評估方法也不同，無法提供一個國際平均標準值，做完整或有連貫性的比較。

OECD的PISA逐漸被採納做為學生義務教育的學習表現測量基準。在2006年，這次全球性的第三次調查，有30個會員國和其他27個國家參與。它的目標放在：

年輕人如何用他們的知識與技能，來面對真實人生的挑戰。這樣的情況反應出教學目標與宗旨的改變。這些改變越來越強調學生在學校能學到什麼，而不是在乎學生是否能理解某一學科內容而已。（OECD, 2007a: 16）

2006年的國際學生成就評量計畫調查中，芬蘭學生所有受測科目的學習成果皆維持在優良水準之上。舉例來說：2006年PISA的主要重點在科學，芬蘭學生的表現超越其他56個國家，下圖顯示出這個事實。

圖3 OECD國家學生在各層級之科學精熟度人數百分比圖



資料來源：OECD (2007a)。

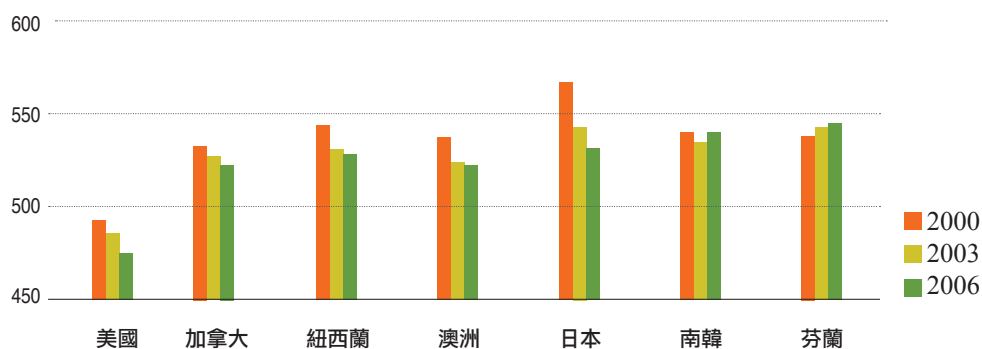
圖3指出，芬蘭學生的科學學習成果已於過去25年來，贏過一般國際平均表現，甚至比過去更加精進。我們發現芬蘭學生達高程度理解（Level 6）的比率，是所有國家中最多的，而低程度（Level 1甚至更低）的數量，也是所有國家中最低的。正如圖3所示，芬蘭半數以上的學生，在科學學科的表現至少在第四級，優於其他所有國家。

西元2000年以後的3個PISA調查顯示出，芬蘭在所有評量領域的教育表現，都有其一致性。而芬蘭學生平均在每個測量科目——包括數學、科

學以及閱讀能力，都表現優異。

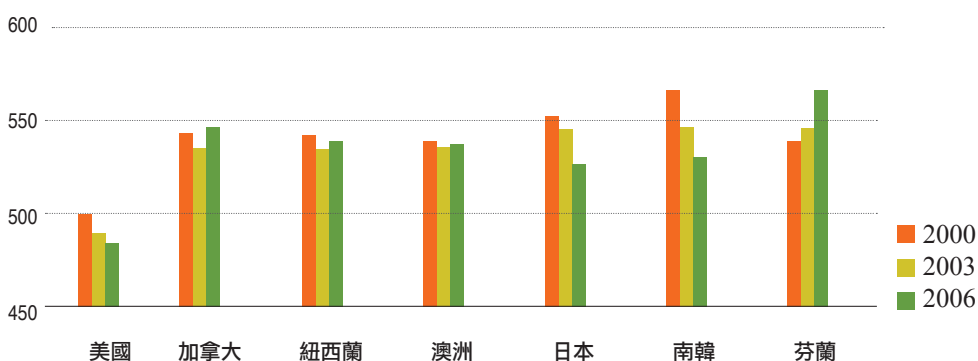
圖4與圖5顯示出，這幾年來芬蘭學生和其他國家學習表現趨勢的比較，尤其看出數學跟科學的不同（OECD, 2007a）。根據PISA的數據顯示，芬蘭學生在這些科目的表現上頗有進步，這點與其他世界強國的教育不同。值得注意的是，教學可能對前述結果產生的成效，主要是受九〇年代所施行的教育政策和改革所影響。

圖4 2000—2006年芬蘭15歲學生在PISA之數學成就表現圖



資料來源：OECD（2007a）。

圖5 2000—2006年芬蘭15歲學生在PISA之科學成就表現圖



資料來源：OECD（2007a）。

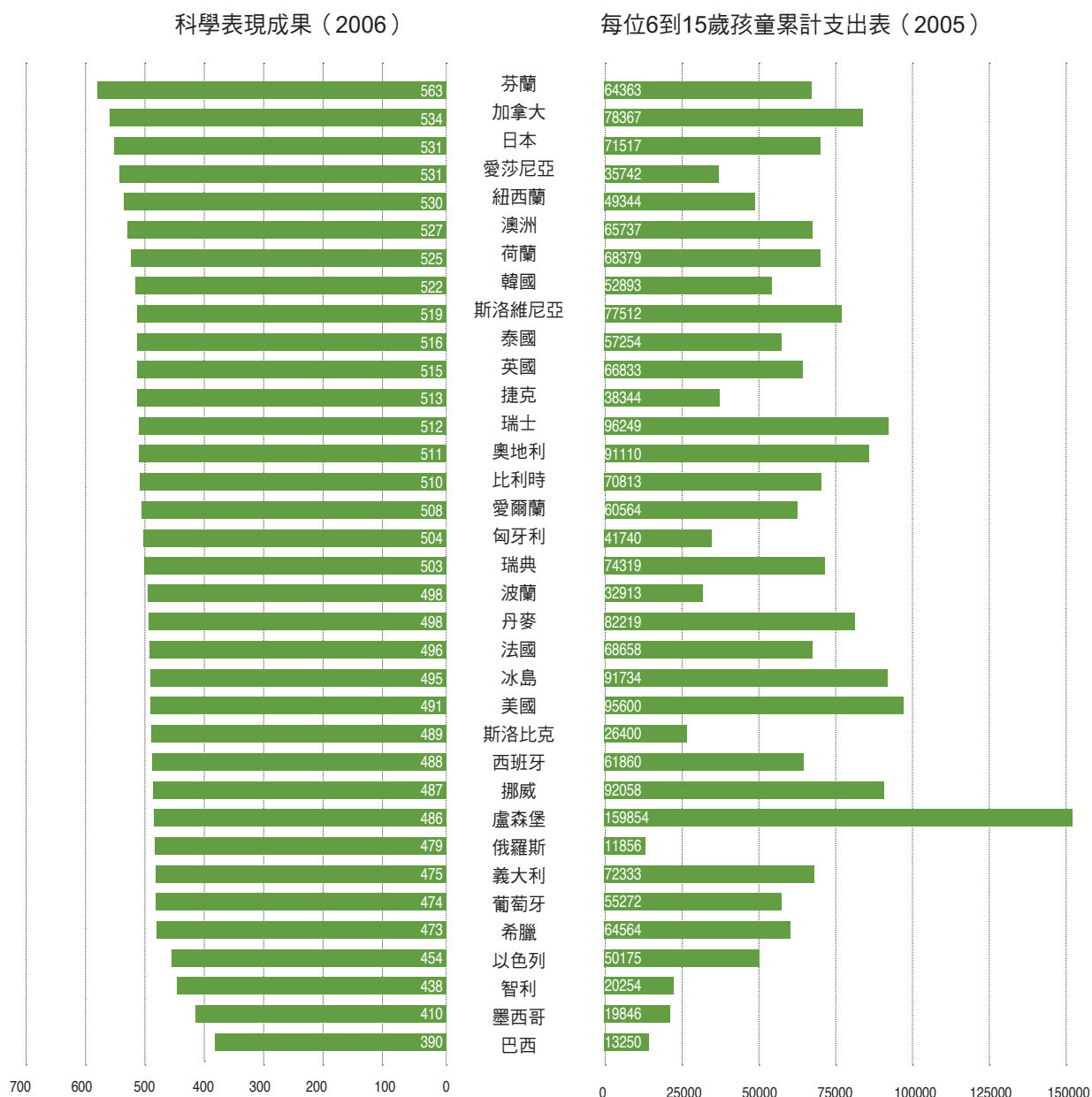
這樣國際性的評量的確引發越來越多的辯論，有人質疑這些國際測驗的本質，但本文的主題並不是要討論這個議題或是研究這些測量的可靠性。一些批評和其他學者的論證都可以找到，例如Adams（2003）、Bautier和Rayon（2007）、Dohn（2007）、Goldstein（2004）、Nagy（1996）、Prais（2003, 2004）、Riley和Torrance（2003）、Sahlberg（2007）以及Schleicher（2006, 2007）的作品。讀者應當知道，PISA並不是唯一的國際測量，還有其他測量研究探討教學與學習方面的表現。只有PISA能提供所有會員國一個國際評分標準，它同時還著重在一般學校課程外的學生能力。即使在芬蘭境內也有越來越多的教育家質疑，芬蘭教育系統的成功與學生的表現是否得由這樣的評比來決定。

#### 四、合理的教育支出

芬蘭藉由各級教育參與人數的增加、多數人可受到的良好教育、以及多數學校皆可達到的優異學習成果，似乎能夠完成教育系統的改革。而這些涵蓋高等教育與成人教育的經費，幾乎由政府來買單。另一個仍須提及與優良教育成效有關的問題是：芬蘭的納稅人到底花費多少錢在教育上？將OECD會員國的各級學校支出集結起來，可以看出教育支出趨勢的比較，由數據顯示，芬蘭政府和私人投資於教育的統計，從1995到2004年增加了34%，但同一時期OECD會員國的平均值卻是42%。芬蘭花費在教育機構的錢，在2005年，占國內生產總值（gross domestic product, GDP）的6.0%（OECD, 2008）。只有少於2%的教育花費是來自私人的資助。目前，高等教育的花費也全數由政府支付，也就是說芬蘭人的高等教育是免費的。

圖6總結了2006年學生的科學表現在PISA的評比，以及每個學生的教育支出關係圖。這些數據表示，芬蘭用合理的經費，就得到優良的教育成效。圖6也顯示出教育所花費的經費多寡，對於教育的品質並沒有相關。例如，美國和挪威在教育上投注較多的經費，但學生學習成果如圖6所示，表現不佳。這當然不是指教育開支與學習成果有因果關係，這僅顯示出兩者沒有相關性。成效遠比花費的金額高低顯得更為重要。

圖6 OECD國家6-15歲學生在PISA評比之科學成績及每生總教育成本對照圖



資料來源：OECD (2007a, 2008)。

芬蘭在教育上的成功，已引發人們尋找這效果的原因。許多到芬蘭拜訪的人發現，在學校的高雅建築內，充滿著穩定學習的學生，與受過高知識教育訓練的教師們。他們普遍注意到：學校裡擁有高度的自治權，中央教育部鮮少干預學校每天的情況，以及學校能有方法系統地找出學生的生活問題，並能針對他們的需求，有效地提供專業的協助。那些想要像芬蘭這樣具有教育主導能力的參訪者，上述大部分內容，也許能幫助他們訂定自己國家的教育實踐基準。然而芬蘭仍有許多教育的秘密尚未被發現：

（一）教育改革的過程是如何呢？

（二）芬蘭教育專家，到底研究過多少與全球教育改革行動相關的資料，才能創造出他們自己的方法？

（三）其他公共部門政策是如何發揮它的角色，才能使教育系統良好運作？文化的角色又是如何呢？

討論上述問題之前，我們先看看芬蘭學生在16歲完成義務教育之後會做些什麼？大部份會進入他們所選擇的高中就讀。

## 貳、芬蘭的中等教育

芬蘭施行的義務教育是9年，有別於大部分的國家，芬蘭孩童在7歲開始接受正式的教育。正如我們在其他地方寫到的，大多數芬蘭的孩童，會在一定的歲數完成9年的基本教育，並不會留級（Valijärvi & Sahlberg, 2008）。如表1所示，約4,500人剛完成九年義務教育的年輕人，也就是16歲的年紀，選擇不升學的人數，占有所有2006年畢業生的6.8%（Committee Report, 2005）。年輕人的高輟學率是現今芬蘭教育系統最大的問題之一。但是，當局正努力想辦法，提供所有學生一個有意義的教育選擇，而不是立法讓高級中學教育，變成義務教育的一部分。表1是2000年到2006年完成基本教育畢業生的就學選擇統計表。

表1顯示出2006年，93%完成義務教育的學生會繼續到高中，或是10年級就讀。2006年，全部就讀於一般高中和高職的學生比例，分別是51%和40%。預計2009年，不繼續升學的學生將會低於7%，大約是4,500

人。其中有些人會繼續就讀後義務教育課程（post-compulsory educational program）。對於這些完成基本教育的芬蘭學生來說，選擇多上一年，就是十年級的學生，有90%就讀於高中或高職（比例分別是40%和50%），低於2%的十年級生於就讀期間輟學。那些不繼續升學的畢業生人數，能夠保持在2.5%，已經算是達成教育政策的目標，且是野心很大的數據，這需要教育當局及學校系統性的測量。根據最近的教育政策（Committee Report, 2005），提供這種多一年的十年級基本學校，會開放給更多的學生，同時也將提供學生的輔導與職業的諮詢，而更多教學方法也會在基本與中等學校發展，使學生受益。

表1 2000—2006年間年芬蘭入學人數與離校人數統計表

	2000年	2003年	2006年
基本學校畢（肄）業生	66,250	60,850	65,838
完成義務教育後繼續就讀的年輕人總數	93.0 %	94.5 %	93.2 %
	61,650	57,450	61,361
一般高級中學教育	53.7 %	55.1 %	51.1 %
	35,600	33,500	33,666
職業教育	36.3 %	37.0 %	40.1 %
	24,050	22,500	26,374
志願繼續十年級	3.0 %	2.4 %	2.0 %
	2,000	1,450	1,321
正式教育系統的輟學生	7.0 %	5.5 %	6.8 %
	4,600	3,400	4,477

資料來源：Statistics Finland（2008）。

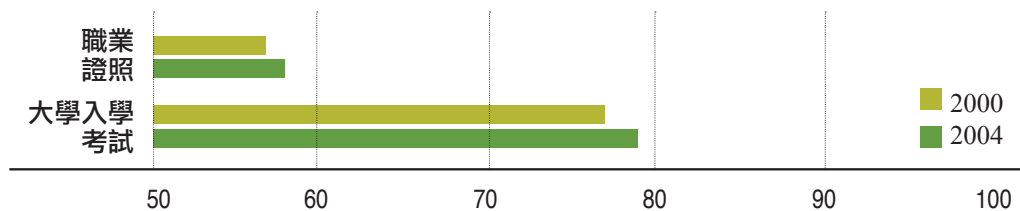
## 一、高中職教育的完成率

值得一提的是，不論是教育供應者或是對學生而言，芬蘭九年一貫之後的教育不再是義務教育。之所以不把高中列為義務教育的一環，是因為芬蘭教育的政策，希望能發展一個平等的中學就讀機會，讓學生自己選擇，並創造獎勵制度，來鼓勵年輕人在完成義務教育後，繼續升學。自七〇年代引進綜合學校（comprehensive basic school）以來，教育政策的目標，就著重在提供一個後義務教育的機構，給那些需要的年輕人

(Aho et al., 2006)。目前由於大多數一般高中與高職是由公立教育部門管理，他們會對後義務教育提出對策，或增加政策應對。但這並不代表公立部門在教育對策上，有完全的自由度。課程、教師的專業需求，以及對於整體教學環境的期待，在全芬蘭是相當統一的，也因此創造了芬蘭共同的學校教育文化。

由於高中職教育本身不是義務教育，而評量後義務教育的教育品質與效果的標準之一，就是學生的修業完成率。正如近期部分引進芬蘭的教育效率系統一樣，自1999年起，政府當局就已經有系統性的蒐集資料，並分析高中職教育的完成率。若完成一般高中或高職的理想修業時間是三年半，大概每4名高中生有3個，每5名高職生有3名可以在這期望時間內完成學業（圖7）。

圖7 2003—2004年間在修業年限內（三年半）完成學業的高中職生比例圖



資料來源：Statistics Finland (2008)。

因為個人學習規畫並不直接對應年齡群組或班級，有些學生會比其他學生花更多時間來完成他們的學業。其中有些人會在沒有證書或文憑的情況下離開教育系統。因此另一種評斷中等教育的品質與效率的方式，就是檢視輟學率的高低。根據國家統計（Committee Report, 2005）的資料，近年來，每年大約有2%的一般高中學生輟學，不到其他學校接受教育或訓練。大約同樣數量的學生會從一般高中轉學到高職完成學業。在高職教育的狀況更糟。例如2008年的職業學校，有大約9%的學生會在第一年便輟學，其中大約1.5%的人會到其他學校或機構繼續就讀。

芬蘭從一般教育與訓練機構退學的人數正逐漸減少中，而高中的輟學率和大部分其他國家相較之下，更顯得低了許多（OECD, 2008; Välijärvi & Sahlberg, 2008）。就所有高中職教育來說，5%的學生在2007

至2008學年間輟學。最需要防止教育失敗和高職生輟學的時機，就是在第二和第三年的職業教育。早在十幾年前芬蘭政府就有一個以結果為依據的中央撥款方案引進高中職，而透過這個方案，能保留學生於學校就讀，就是對學校的一種特別鼓勵。這個以教育與訓練結果為基礎的補助方案，當以金融分析指數的方式來核算，發現輟學率降低了，學生的學業完成率也增加到約28%。雖然這個補助金額只占教育整體預算中的極小部分，卻讓學校和教師迅速的將措施集中在退學的早期識別和預防，並在另一方面直接支持學生，以加強學生的學習和學校整體的福祉。特別是職業學校，為那些喜歡實際應用課程的學生發展出具有創意的解決方案。例如以實用為取向的「創意講習班」，已經變成吸引許多中輟邊緣生回到中等教育的普遍方法。

## 二、後義務教育（十年級）的參與率

目前並無國際間的比較研究，可以用來評斷芬蘭高中畢業生的學習成就。因此，如何評量中等教育的品質，變得很複雜。一個可以用來顯示教育品質因素的指標，就是高中畢業生繼續接受高等教育的趨勢，與中等教育的完成率。芬蘭高等教育的新生已明顯的增加。當今的教育政策，就是要提供65%的公立大學生名額（Ministry of Education, 2004）。2005年，芬蘭大學生大約有18萬人，而技術學院學生有13萬3,000人。與20年前的情況相比，受高等教育的學生數量，是過去的三倍。大學新生的平均年齡為21歲。芬蘭的學術與商業界的領袖們認為，受高等教育與訓練的畢業生太晚進入社會，而傳統學位則過於浮濫，因為大學入學的水準降低了（Routti & Ylä-Anttila, 2006）。

並不是所有人都滿意芬蘭各級教育的高就學率與高完成率。那些進入高等教育或是勞動市場的高中畢業生，被批評可能知識與技能不足。許多大學持續抱怨學生基本知識不足、態度不適當以及缺乏獨立學習能力。會有這樣反應的其中一個原因，是高等教育機構收的學生越來越多。而另外一個原因，是大學無法為新入學學生的不同能力作調整。

雇主們也不斷提出類似的抱怨。雖然沒有可靠的研究指出雇主們感到不滿的普遍度，然而，從商業領袖回饋而來的有趣證據是：專注在一

般職業的知識與技能教育，並不能為那些需要特定專業技能的工作，做好全然的準備。將在職進修成為職業訓練的一部分，並使雇主們成為證照評量的第三方評審，已稍稍平息輿論，也相對改善了需要協調的職業教育與市場需求。

2009年教育政策的核心，就是高等教育改革。立法改變會使芬蘭大學的管理有戲劇性的新樣貌。大學的數量可能會變少，社會與商業部門的影響力會增加，而最後大學的資助來源也會變得更多元。

## 參、教學、學習及學校組織

國中生的學習，普遍顯示是卓越的。大部份國中畢業生擁有足夠知識及學習技能，成功地面對高中課程。據PISA資料顯示，數學方面只能達到0-1級能力的學生，在芬蘭佔6.8%；同樣的指標，在美國是25.7%，而OECD的平均是21.4%。再者，達第3級或以上能力的學生，在芬蘭佔77%，這個百分比屬全OECD國家中最高（OECD的平均是57%），他們的讀寫能力，似乎亦能應付目前知識社會所引伸的持續學習及工作需要（OECD, 2004）。類似的閱讀能力傾向亦可在2002年的PISA看到（OECD, 2001）。儘管如此，一些國家研究（National Board of Education, 2005）顯示，15-20%國中畢業生的知識及技能，和普通高中的要求有著明顯的差距。一個經常爭辯的議題，就是芬蘭基本科目的能力要求，比PISA第一級的能力要高。

### 一、過渡到高中教育

影響學生終身學習的路徑有兩個因素。首先，進入高中教育的芬蘭學生，並沒有統一標準化測驗的經驗。不像其他國家，考試已經是學校生活不可或缺的一部分。從一個研究教師在不同責任政策的比較論文中，我們得到的結論是：「根據許多教師的說法，結構化的教學模式以及外在學生成果評量，其產生的壓力會有戲劇性的後果。」（Berry & Sahlberg, 2006: 24）。這項研究也指出，大多數芬蘭基本學校的教師是為了幫助學生學習而努力，而不是為了幫助他們通過考試。2003年的

PISA提供了一些論證：跟其他國家的學生們比起來，芬蘭學生在學習數學時比較不會感到焦慮（OECD, 2004; Kupari & Välijärvi, 2005; Sahlberg, 2007）。其次，由於在基本學校已提供廣泛的諮詢和職業指導，學生已準備好後義務教育的選擇。國中生涯的三年，所有學生一週有兩小時的教育指導與諮詢時間。這可降低學生因不瞭解未來課程，而作出不明智決定的風險，亦可幫助學生把更多精力放在高中必修的課程上。

現今，從基本教育過渡到高中教育的學生，有著不同於以往學生需具備的知識、技能與態度。一直改變的學生人口，扮演著改善高中職教育系統發展的推手，來與新的社會接軌。芬蘭高中教育的改革，對學校組織，特別在教學與學習，有重大的衝擊。傳統學校的教授模式是以台上展示與朗讀背誦、年齡分組、固定課表及以室內教學為主的方式，已逐漸演變成更靈活、開放、及高度互動，以學生主動學習為優先考量的環境設置（Aho et al., 2006）。持續施行於高中職的結構轉型，以及有別於傳統的教學方法和安排，豐富了學校與課堂教學，已讓學校的改善計畫變得更完美。

## 二、普通高中教育

一般高中教育原本有著傳統的組織系統。直到1985年，新法案廢除了普通高中教育的舊制度，學校便採用了單元課程結構。這一變化可使學校重新調整學期時間，使2個年度學期（semester）改為5或6個學期（period）。這相對地改變了學校的課程規劃，因為學校有更大的靈活度去分配不同學期的教學單元（Välijärvi, 2004）。第二階段的發展，就是採用不分級的系統，來取代學校原來以年齡群組分級的制度。這種不分級的普通高中，可為學生帶來更多學業規劃的選擇——那就是課程內容及時間順序的安排。新的課程架構更重視對學生認知發展的瞭解，也鼓勵學校多加利用校方與整體社區的資源，發揮最佳力量。雖然學生學習的自由度增加了，但他們最少必須從75科目中選修18個必修科目，才能取得普通高中的畢業文憑。

影響教學本質與一般高中學習的要素，是學生的評量及學校的評

價。教師每年在課程結束時，會對學生進行每科目大約5至6次的評量。當學生成功的修畢所有必修課程時，便會參加全國入學考試，這是個高風險的測試，因為它對課程及教學方式均有著顯著的影響。儘管如此，一般高中的特色，仍注重在學習、創意力和其他學習方法的獲得，而非考試或測驗的通過與否。

### 三、高職教育

為了能在新的經濟與政治體系中適應更好，高職教育有了些許的改變。其結構、課程和教學方法已重新修改，以符合這個以知識經濟和需要勞動知識技能為基礎國家的期待。其中關鍵政策目標，是增加高職業教育的吸引力（Ministry of Education, 2004）。目前，進入職業學校課程的學生，大約有37.5%。

職業教育的架構已被簡化，現時要取得任一職業教育的畢業證書，要完成120個學分，即等同於3年的全職課程。1/4的學習時間是分配在一般或選修課程上。職業教育學歷的種類被降到52個而其相關的課程則降至113個。理論上來說，職校學生是可以參加大學入學考試的，但很少學生這麼做。此外，學校必須提供學生可以從職業學校修讀普通高中課程的選擇，反之亦然，以便讓學生規畫修習他校課程的可能性。

修改學校課程與學習評量才可迎合現今不同的社會結構、勞動市場以及知識社會的需求。新課程的安排，在特別的專業需求、增加的專業彈性及相關終身學習的政策中取得平衡。專業知識與技能的成果評量，由學校、雇主與雇員代表三個重要的團體（stakeholder）聯合安排的：

高職的教學與訓練方法正逐漸改變，其中至少要安排1/6訓練從工作中學習，它已是整體課程中不可或缺的一部分。另類的工作坊、學徒訓練與實際操作已然是中等教育中很平常的事。以結果為依據的資金補助款，將學校6%的資金分配到訓練職員發展上。職業學校開始在教師教學知能的提升上，投資越來越多的金錢。

## 肆、全球的教育改革行動

一些先進的教育體系是透過現代教育方法，來教導靈活性、冒險精神、創造力以及解決問題的能力，如合作學習；也有些是透過多邊群集，社區網絡和通訊科技來進行，而不是標準化的知識內容和一般形式技能的掌控。這種型態的國家數量正逐漸增加，包括中國，正鬆綁教育標準化的限制，轉變成以學校本位為主的課程，這種做法已成為其國家政策優先改革的重點。日本與新加坡正在貫徹一個「教得多不如教得巧」（less is more）的新教學理念，為創新與創造力預留空間。甚至連考試最頻繁的英國，也把所有中學標準化的考試取消了。針對過度強調以知識與考試為基礎的教學，雅伯達省（Albert）、威斯康辛州（Wisconsin）與其他歐盟國家正在發展一個更動態的課程形式，他們引進更高智慧的評量與測驗方式，並加強永續性領導能力的培養，已符合現今知識經濟體系需求下的有效學習。教育改革開始鼓勵學校與社區的串聯合作，而不是把重點放在單一制度結構（single institutions）的發展上。這想法的核心就是互補性，意即學校與社區的結合，以及力求更好的學習。學校與社區的結合與學習網絡也是國家經濟競爭50力與全球化的核心要素。

的確，全球化是個文化的矛盾：它使人與不同文化一致化，但也同時讓它們變得多樣化。它用更寬廣的國際趨勢整合國家的教育政策。因為各個教育系統所面臨的問題與挑戰都相似，解決方式與改革議題往往越來越雷同。也因為教育系統採用通用的國際教育基準為指標來比較學生的成果，因此，分辨不同教育系統的特色變得更容易。例如，OECD的國際學生成就評量計畫就集合了許多的教育專家去觀摩其他不同國家的教育現況，來學習如何重新定義它們自己的教育政策。然而全球化已加速國際的合作、想法交換以及教育體系政策轉移。分析全球政策發展與教育改革，已經變成許多國家的教育部、發展機構與地方部門的普遍作法。因此，世界的教育系統不可避免地，有一些相同的核心價值、功能與結構。是否增加全球決策者與教育家之間的互動，是否採用一致同意的教育基準為指標，或是否與他國互通教育的政策，不管結論如何，這

些都促進了全球普遍性的教育改革。

雖然改善教育系統是全球性的流行現象，但對於近期不同國家的教育改革是如何產生與施行的細節，卻沒有較可靠的比較分析。而專業文獻指出，曾經是大家著重的教育發展，現已轉移到結構的改革，以改善教學品質與相關事務（Hargreaves & Goodson, 2006; Sahlberg, 2007）。課程發展、學生學習評量、師資評量、基本能力理解程度（閱讀與寫作）與數學和科學的能力，已經變成全世界普遍教育改革的優先考量。在我早期的研究中（Sahlberg, 2009）我把這稱為全球教育改革行動（global educational reform movement, GERM）。

全球教育改革行動的出現來自三個重要來源。第一是八〇年代主導的新學習範例，這項突破性的學習認知和建構方法，把教育改革的重點逐步從教學轉移到學習。根據這個範例，學校教育的結果更強調概念的理解、解決問題、情感、多元智慧以及人際關係的技巧，而不是事例的記誦或不相關技能的熟練。然而同時提高讀寫與數理能力，也成為教育改革的主要目標。第二個來源，是確保學生能有效學習大眾需求。多方面的教育安排與共同學習標準的引進，是促進教育理念的方法。第三個靈感，是教育責任制，此行動與全球性公權力下放潮同時發生。它強調學校和教師對工作負責任，導致教育標準的引進、教與學基準指標的設定、以及評量、考試與指定課程的制訂。正如Popham（2007）所述，不同形式考試問責制的出現，影響了學校的表現與教育的品質，因為其與評審的過程，學校的晉升與懲處，以及學校經費的提供緊緊相關。表2全面呈現有關全球教育改革行動與另類的改革行動（alternative reform movement, ARM）之比較敘述，此表也在Sahlberg（2009）的研究報告中可見。

全球教育改革行動已為教師的工作與學生的學習帶來重大的影響。因為這議題確保教育的效率和品質顯著的改進，它已經在政治與專業上，以一個基本意識形態轉變的方式，為大多數人所接受。表2描述一些全球教育改革行動在學校已經有或正在發生的影響，特別是在教學與學習上的影響（Hargreaves, 2003; Hargreaves & Fink, 2006; Sahlberg, 2006b, 2007, 2009）。它也指出像北歐國家等地方的另類改革行動的特色。

表2 八〇年代以來全球教育發展的特色與其他替代方案表

教育政策與改革原則	
全球教育改革行動	另類的改革行動
<b>嚴格的標準</b> 為所有學校、教師與學生設定清楚、高標、中央制訂的表現標準，來改善品質結果與公正性。	<b>寬鬆的標準</b> 為校本課程設定清楚而有彈性的全國性框架。鼓勵改善全國的目標，為全民創造最理想的學習機會。
<b>重視讀寫與數理能力</b> 基本閱讀、寫作、數學與自然科學的知識與技能是教育改革的主要目標。	<b>重視廣大且有深度的學習</b> 教學與學習重點在有深度、博學與給予個體的個性、道德角色、創造力、知識與技能成長的所有面向相同的價值。
<b>預定結果的教學</b> 高分被視為是成功與好表現的標準；把教育的風險減到最低；只教要考的內容並設法達到預設的結果。	<b>鼓勵冒險與創造</b> 以校本，與教師自己發展的課程，來促進教學與學習方法的創新；同時鼓勵承擔教、學以及領導活動所面對的風險與不確定性。
<b>把外在創新轉移成教育的革命</b> 透過立法與國家的計畫，為學校與教師帶來的外在創新，是改革的來源。這些經常取代現存的改善策略。	<b>從過去經驗與教學傳統中學習</b> 提升傳統教學價值，例如教師的角色與師生的關係。學校過去的經驗，是學校得以改善的主要來源。
<b>考試問責制</b> 學校的表現及學生的學習成果，與學校的晉升（promotion）和審查的過程緊緊相關，甚而最終影響到學校與教師的獎勵。獲獎的單位通常可以得到財政上的獎勵，而未獲獎的學校或個人則受到懲罰。	<b>責任與信任</b> 在教育系統中逐漸塑造一個責任與信任的文化。這系統能珍視教師及其對學生的專業判斷，決定什麼是對學生最好的，從而報告他們的學習進展。重點放在資源與支援那些趕不上的學校或學生。

全球教育改革行動強調一些基本學習與教育部門的新取向。它指出改善教學品質公正性與影響力的三個方向：把學習定為首要目的，所有學生都能有良好的學習成果，以及讓評量成為整體教學與學習的一部分。然而，它也加強市場類的邏輯和程序於教育中。首先，也是最重要的，全球教育改革行動認為外在表現標準的設定，已描述教師該教與學生該學的內容，會有更佳的學習效果。藉由基本能力與師生教與學的清清楚目標界定，特別強調學生的核心閱讀、寫作、數學與科學能力的掌握。其次，全球教育改革行動認為，最有效改善教育系統的方法，是把良好的創意帶到學校與教室裡頭。教師與員工有系統的訓練，是這方法成功的必要元素。第三，全球教育改革行動認為學校、教師與學生間的

競爭，是提昇教育品質最有效的方式。這需要下述三者的配合：家長具有學校選擇權，學校具足夠的自治能力，及對學生學習負責任的學校與教師。

一個永續的知識社會是建立在能思考、學習與創新的基礎上。也同樣地取決於個人與集體處事的方式。學會思想、學習與創新，需要花費比一般強制立法與技術改革更多的努力。一起學習、一起創造新想法、能夠跟別人和諧相處，這些都是現代教育最需要的特色，這些與目前一些學校提供的不同。讓我們看看國家教育系統怎樣為芬蘭帶來國際關注和眾多教育家與決策者的注視。

## 伍、芬蘭教育系統的主要特色

要解釋任何社會系統的成功與失敗都很困難。其實，學生在學校所學得的成果是由一系列複雜的因素所組成，其中大部分是在學校與教師的控制之外的。芬蘭也是一樣。芬蘭的文化、社會福利與芬蘭人的族群特色全都是芬蘭教育系統的運作中的一環。簡而言之，要明確解釋芬蘭教育為何成功是不可能的。因此，在這樣的情況下，專家學者們試圖在表現優異的芬蘭教育系統中，找出可能有貢獻的因素（Väljjarvi et al., 2002; Linnakylä, 2004; Simola, 2005; Sahlberg, 2006a, 2006b, 2007）。這分析對早期主張進一步提供有利的論述，那就是芬蘭在教育政策所選擇的方法提升了學生的成就。開始這分析之前，Väljjarvi和他的研究團隊就觀察到：

芬蘭的高成就似乎可歸功於學生本身的興趣、休閒娛樂與學校提供的學習機會、家長的協助參與、社會與文化及教育系統背景等因素交互影響的結果。

（Väljjarvi et al., 2002: 46）

## 一、大家都一樣的完全基本教育

所有芬蘭剛滿7歲的學生都會在該年八月開始接受九年的完全義務教育。雖然新法允許一些例外，一般來說，以班級為基礎的小學有六年，接下來是三年的國中教育。現今六年的小學教育經驗為所有芬蘭公民提供高教育品質的基石。如有研究指出（Biddle & Berliner, 2002）在小學基本知識與技能的投資，可使學生日後有更好的態度與學習技能，進行終身學習，而得到更正面的整體成果。

所有小學教師必須要有碩士學位才能有終身聘（permanently employed）。在七〇年代晚期，芬蘭小學教師的師資培訓學程已從三年的師專學程轉變成四到五年的大學課程。因此，今日大多數芬蘭小學教師，都擁有大學以上的學歷。Westbury等人（2005）指出，自七〇年代中期開始，讓教師成為一個以研究為基礎的職業，一直是芬蘭師資培育發展的中心想法。

芬蘭的完全學校是正規且完全由政府出資的系統，並且是「教育的哲學與實踐」的實例（Valijärvi et al., 2002: 29）。一般典型的學校都不大，但設備優良，每班學生大約20至30位。基本學校（一到六年級）一般人數都只有300個學生以下，而班級人數大約是國際標準的平均或是更少。2008年，芬蘭有1/3的小學學生不到50名；僅有4%的學校會有500名學生以上。

因為大部分芬蘭學校都很小，因此，師生關係相當良好。大部分的小學教師都受過高等教育，而且能持續與他們的專業知能接軌。課程改革也讓小學成為一個寓教於樂，同時也可以結合其他教學方法的場所，它更使小朋友可以掌握基本學術知能。許多小學也因此成為學習與照護的場所，而不僅是讓學生準備升學的教育機構。

在這些義務教育學校就學的學童們，有著不同的社經背景、天份與特色，對學校教育的需求與期待也不同，因此，也造就了學校與教室多樣性的發展（Valijärvi & Malin, 2003）。全面性（comprehensiveness）是施行教育平等最主要的基本價值，也意味著所有學生都可以接受免費營養早午餐、免費醫療照顧、交通、教學素材與學校諮詢的服務。

芬蘭孩童開始義務教育的時間，比起大部分國家的孩童來說，晚了一至三年。這顯示芬蘭的學生在較短時間內的學習能力比起國際上其他國家的學生相對較好。芬蘭的教育政策並不同意延長正規教育的時間，而縮短孩子們的童年時光。

## 二、訓練有素的小學教師

在芬蘭社會中，教職一直廣受大眾尊敬與感激（Simola, 2005）。家長們相信教師是教育的專家，知道什麼對孩子最好。教師也因此能在課堂上，有相當的自主性來選擇最適合孩子們的教學方法。因此，小學教師們在設計自己課程、教學與學習的安排和使用公共資金上相當自由。課堂教學被認為是獨立的，也是許多最好的中學畢業生所嚮往的高身份職業（Väljörvi et al., 2002; Simola, 2005; Westbury et al., 2005）。的確，每年申請芬蘭大學教育學院的6,000位學生中，僅有10%會被錄取。這意味著，大學教育系可以從大學入學考試取得高分的學生中，再篩選出最好的學生。

得到芬蘭教師終身聘的基本需求是碩士學位，它是造成芬蘭小學教師有高吸引力的主因。對小學而言，這已對教師與整體社會帶來許多正面的影響。其中的關鍵因素是，教育碩士學位不只可以在學校教書，也是開啟公私立機關聘用大門的金鑰。畢業後加入職場的小學教師，不認為他們的職業僅受限於小學。的確，有基本教育碩士學位的年輕畢業生是芬蘭企業或公司人力部門競相爭取的目標。然而，最重要的是，當今的碩士學位，幾乎是日後可以在任一芬蘭大學繼續深造的保證。許多教師，特別是小學教師，抓緊這個能讓他們繼續學術研究的機會。過去十年，芬蘭學校中擁有教育學博士的校長與教師人數急遽上升。

與國際比較，芬蘭師資培訓課程以其深度與廣度聞名（Jussila & Saari, 2000; Westbury et. al., 2005）。這些培訓課程教導了年輕教師們如何達到理論與實踐的平衡，並幫助他們掌握不同的教學方法，與有效教學與學習的技巧。九〇年代中期的課程改革顯示，高專業能力的教師們相當主動，也積極參與自己學校的發展及國家與國際間的研究計畫。他們工作時，也如同發展自己個人專業知能一樣的認真。

芬蘭教師是對專業發展與在職訓練服務有興趣且關心的消費者。就如同過去20年以來整體教學的專業水準一樣，教師教學的發展也增進不少。最基本、傳統的在職訓練已消失了。取而代之的是學校或政府的長期課程和專業發展機會。教師的教學質能持續升級已是一種權利，而非義務。教師學習條件與方式的改變，通常反應在為學生安排的課堂學習上。這樣強化學校專業的結果，讓教師和學校對他們自己的工作更有責任感，也解決了大部分的問題，而不是將問題交由其他人解決。當今芬蘭的教職與其他專業工作者有相同的水準；教師能夠在他們的學校和課堂發現問題，再運用有根據的、他們認為最好的方法解決，並對整個解決問題的過程提出有效的評估和分析。

### 三、智慧責任

芬蘭並未跟隨其他國家採取學校責任制，認為學校與教師對學生的表現負責任，就是提升學生成就的關鍵。傳統上，每個芬蘭教師和學校要為學生的學習成果負責。在學生進入大學前，入學考試是唯一標準化，具高度利害關係的測驗（必須靠成績決定學校）。在這大考之前，學生不需要參加任何公開舉辦的測驗。

教育當局和政治領袖要為他們所決定的地方分權之教育管理政策，與增加學校自治權的結果負責。這造成了教育系統管理上雙方相對的責任。學校對學習成果應負責任，而教育當局相對要求學校達成期望的學習成果。有彈性的責任制，對教學與之後的學生學習帶來了重要並正向的影響。所有學生的學習評量都是以教師做的測驗為基礎，而不是統一校外的測驗。到五年級後，芬蘭學生就不會再收到那種直接與同儕比較的數字成績了。實際上，法律禁止評分。教師可以使用敘述性的評論與建議。教師隨時觀察自己做的隨堂小考，作為學習與評量學生學習成果的考量，是稀鬆平常的固定行程。

就某種程度來說，小學是個單純求知的「免試區域」，目的是要保留一個可以讓學生自然學習、探索的場所，永保學生天生的求知慾。教師也在課程規劃上擁有更多的自由；他們不需要把重點放在每年的考試或測驗上。九〇年代隨著教師和學校的自治權增加，學校不但能根據他

們的特殊資源安排教學，也能夠在國家教育課綱範疇內，自由分配教學活動，而不用擔心與別的學校不同。這在制式化與考試壓力沉重的教育系統中，幾乎不可能發生。

芬蘭教育重點主要放在學習本身，而不是讓學生為考試而學習（Berry & Sahlberg, 2006）。所有學校的教育系統普遍應用不同的教學方法，只要是能促進學生有效學習的新方法，都普遍被教師們所接受。在芬蘭的教育系統中，同儕與教師間感受到的壓力與焦慮，相較於其他國家要來得小。

只依賴教師與學校的能力，來評斷與報告學生發展的評量模式，自然不是零缺點。有些人認為只靠教師做的測驗與評分，來做為九年級畢業生要進入高中就讀的入學依據並不公平。的確，有時即使在同一所學校，教師們評量學生的標準也會有所出入。另外，當學生帶著舊有學校的成績轉到新學校就讀時，一些問題也隨之而生，因為新舊學校對學生的期待不同，成績也會有差異。不論上述或其他議題，芬蘭的家長、學生與教師似乎更喜歡較為彈性的責任制。比起盛行於其他國家制式化的考試文化，這樣更能讓學校保有重視學習及允許計畫選修課程的自由。

#### 四、信任的文化

以上大部分討論到的內容，僅有在家長、學生和官方真正信任教師和學校的情況下才得以實現。我們必須瞭解，芬蘭在七〇年代尚未引進明顯教育改革以前，一直是處於極度中央集權的狀態。即便到1985年之前，全國性的改革推行，還是保留中央控制的方式。學校之前受到中央機關嚴格控制；網絡密集的規則與秩序，管理了教師每日的工作。八〇年代開始才變得逐漸信任學校和教師，教育系統初期規劃的主要改革議題，得以完全實行與紮根。九〇年代初期，一個以信任為基礎的學校文化時代正式在芬蘭展開。

信任的文化，純粹表示教育當局與政治領袖們，相信教師、校長、家長與其社區知道如何提供最佳的教育給他們的孩子及年輕人。九〇年代，芬蘭的教改，從官僚制的中央行政發展到地方分權的信任文化，它

是發生在一個嚴重經濟危機與削減公共預算的年代（Aho et al., 2006）。因此有人認為信任文化的引進，是因為地方政府不希望中央官僚，讓困難的財務決策影響到孩童與學校。幸運的是，地方政府為人民做最佳決策的智慧，似乎也在許多困難的議題上奏效，例如，減少開支或編列新預算。

信任的文化只能在良好統治與零腐敗的環境中興盛。無庸置疑地，在國際透明組織（transparency international）的國際治國排行榜中，芬蘭表現優異。芬蘭的公共機構，廣為一般芬蘭人所信任與認同。因此，在一個功能良好的民主社會中，自然會相信學校與教師。誠實與信任，正如Lewis（2005）觀察到的一直是芬蘭社會的基本價值。

九〇年代，邀請教師和學校參與社會的發展，對芬蘭教育體系具有重大意義。教師們能看出系統的信念，知道學校和社區，是攸關課程與學校整體安排的決策場所。具高度專業與道德資格的教師，也欣然接受這個新的責任。此外，學校也很快接受它們自己在信任文化中，引領改變的新角色。信任文化為芬蘭所帶來的學校改善，也變得比早期更多元。至少理論上來說，每個學校都能自行設計具備使命、視野、執行方法與行程的策略。這種信任在推進芬蘭教育系統的過程中，扮演很重要的角色。

## 五、分散的道德領導

芬蘭教育的成功，並不是任何教育改革的結果。芬蘭的教育改革與發展，主要是建立在不斷調整，以符合個人與社會需求的學校教育。Rinne（2002）等人宣稱雖然芬蘭教育宣揚新的論述與實踐還不能像社會其他部份一樣，容易根植於教育中，新公共部門管理的出現，意味著革命性的改變。儘管如此，正如Aho（2006）等人說的，公共服務的基本價值與教育的主要理想，自1968年以來一直沒有改變。不管是政府左派或右派人士，皆把教育視為全民基本應享的公共服務，他們也深信，唯有接受充分高等教育的國家，才可以在全球市場中立足。

永續的教育領導能力，使得芬蘭的學校與教師們，能夠專注於教育

與學習的發展，因為他們更能看到人們對教育與學習的需求。教育部門的領導人員已逐漸同意分擔責任。例如，各部門同時分擔責任以達到預期結果（Hargreaves et al., 2007）。與其重複分配財務資源和時間來執行新的改革，芬蘭的教師已被賦予專業自由，來發展他們與個人需求相關的教學知能。隨著七〇年代完全學校的改革，經過10年的教師在職訓練，教師專業發展課程的主旨已轉變，更能迎合學校與個人的真實需求與期待。

在一波波的教改中，強調的重點不外執行與鞏固外部計畫的改變。但最終結果通常令人沮喪，甚至抗拒改變，而失去改善的意願。然而，芬蘭的教育政策，循序漸進地邀請學校們，根據國家課程、政策與監察系統，來設計他們自己的發展計畫與執行策略。這些架構，被視為是政府與學校提供教育服務的指導原則。結果，實施分散責任制與增加的地方自治權，不僅提供學校更多自由度，尋求優良教學方法與學習環境，更幫助它們改善學校的教育，建立學校真正的領導地位與責任。

## 陸、結論

人力資本，意即公民的知識與技能，通常被視為是經濟發展與社會安定的主因。教育是用來快速強化人力資本的工具，在全球化的前提下，它也用來保存文化的一致性。因此，從1920年早期頒布第一個公共教育的法規後，教育一直是芬蘭公共服務最優先的考量。理所當然的，自八〇年代以來，改善教育品質與加強教育的公正性一直是現代芬蘭教育政策的中心主旨。

許多提出來的教育改革政策，皆以提升學生的學習成果為策略目標。許多建議的策略是根據教育系統中，需要改善的元素或功能而來（如Blankstein, 2004的書中提到的）。以全球來說，執行新方法通常用立法與規定，強制學校和教師改變他們的行為。相反地，芬蘭改善所有學生學習與成果的方法是基於一個長遠的視野，以及一系列被芬蘭社會所接受的基本價值。自七〇年代早期起，芬蘭教育政策主要的目的，是提供所有公民，不論年齡、住所、性別、經濟狀況或語言，接受高品質教

育的平等機會。

本文已描述了芬蘭教育改革的簡史，也探討芬蘭教育系統穩定發展的因素，特別是從IEA與PISA國際評比的角度下，來觀察學生的平均表現。本文也強調，這樣的進展，並非使用全球主流教育改革的原則，而是依靠長期的願景和有系統性的改善政策，並付諸行動來達成。同時，芬蘭學生在義務教育後繼續升讀高中，而大學教育的人數亦大幅增加。芬蘭身為一個遙遠的歐盟小國，它的成功，是建立在社會各方面的彈性與創意上。在芬蘭的教育系統中，這些原則讓學校能用創意實驗，也讓教師和學生能在試圖達成目標時，承擔教學與學習的風險。有趣的是，近期大部分的研究指出，與其他許多國家相較，芬蘭學生較不易感受到焦慮與壓力（OECD, 2004）。在國際學生表現評量計畫報告中，Kuparim與Väljjarvi（2005）總結，芬蘭只有7%的學生在家算數學作業時會感到焦慮，而日本和法國分別為52%與53%。相似的觀察結果，也出現於世界各地的記者到芬蘭的教室所觀察的報導中。

不同於其他始於九〇年代的教育改革系統，芬蘭並沒有被高度利害關係（以成績高低來決定學生或學校合格過關與否）的考試政策所影響。主要的原因，是決策的教育研究團體一直不認為高利害關係的考試政策，能實際增進學生學習。例如Amrein和Berliner（2002）就曾討論高利害關係的考試政策是否正面影響學生的學習，而不是考試成績的提升。若學生學習一直不受影響，考試政策肯定會受到質疑。芬蘭教育當局和教師們並不相信頻繁接受這類考試政策與教師責任制，對學生和學習成效有所幫助。

教育政策，與一個國家的其他社會政策和整體政治文化，有一定程度相互依存的關係。良好的管理、穩定的知識型經濟發展與受尊敬的教育系統之所以成功的主因，是它能與大部分芬蘭未來的發展方向取得廣泛共識。結論是，根據Hargreaves和Fink（2006）的說法，芬蘭似乎在七大主要政策的執行與維持特別成功，這些構成了芬蘭持續性的教育領導地位。這些政策發展與改革原則的七大要素，在芬蘭一直很重要，它們也是本文結論的核心。而政策的持續性，在其他文章中有更詳細的敘述（Aho et al., 2006）：

## 一、深度

教育的重點在包括知識、技能、價值觀、創造力與人際互動的特色等人格的整體發展。學校是學習與照護的地方，將學習放在考試之前；成就是與個人本身的發展與成長有關，而不是與普遍的標準相關。

## 二、長度

教育政策的發展，一直是建立在長程願景與策略原則上，例如人人皆有的公平機會，以及學習比教學重要。教育發展的重點，是在教育系統中強化這些基本價值，而不是尋找短期利益。

## 三、寬度

教育領導已逐漸從中央擴散至地方。領導不該只是侷限於每日的行政與管理，還要重視使教育系統持續發展的責任與權利。

## 四、正義

要提供公平機會，讓所有人得到有品質的教育，這需要一個優良，有一致性，又具有創造力，並能維護社會平等的學校網路。這樣的公正原則自七〇年代初期以來，一直是主要政策的承諾。

## 五、多樣性

學校網絡是建立在融合教育（inclusive education）的理念上，它能促使學校與教室多樣性的發展。帶領教育與學習向前的主因，從來不是靠著書面的標準，而是靠著那些能夠在日新月異的多元社會與人文環境中，鼓勵用創造力來解決問題的方針。

## 六、機智性

過去三十幾年來，學校、地方教育辦公室與中央部門由才華洋溢和豐富創造力的年輕人帶領。因為我們相信，能力比經驗還重要。從八〇

年代開始，就有為這些領導人準備系統性與研究性質的管道，以維持他們的知識和技能。

## 七、保存性

教育的發展就是在創新與既存慣例兩者間取得的平衡。大家可以發現許多需要的教育創新，早已存在於教育系統中。這是教師智慧的最佳證明，因為我們瞭解，舊經驗與新方法，是一樣重要的。

顯然地，上述七個持續發展的原則，早在七〇年代就已被納入到芬蘭教育政策中。正義的原則（意即公平與均等機會）一直是芬蘭長程教育願景的主要價值，然而，八〇年代開始，便強調各教育階層強而有系統的領導。從此以後，教育政策必須奠基於有深度、長度和廣度的領導，而教育改革則有賴於多樣性與智謀的推動。最後，芬蘭成功的主因之一，是芬蘭早前就注意到的舊經驗學習，可以創造更好的將來。

為了提升芬蘭學生的學習成效，芬蘭有著非常注重教與學的教育政策。它鼓勵學校建立一個最理想的學習環境和教學內容，幫助學生有效達到學校的教學目標。在早期，芬蘭就已認定教學，才是讓學生學有所成的關鍵因素，而不是標準、評量或是其他另類的教學課程。當九〇年代學校教師的專業水準逐漸提升，有效的教學方法、教室教學法與學校設計也隨之興盛。芬蘭教育系統的彈性，讓學校能彼此觀摩學習，採用創新的教學法來建立最佳的學校教育，並鼓勵教師和學校繼續拓展各種教學法，發展個人化的教學，來迎合所有學生的需求。同時，學校也獲得應有的協助，來建立一個具有強力支持系統的教學環境，包括營養、健康服務、心理諮商，與學生輔導，這些都已成為每個學校應有的基本元素。例如Schleicher在他對芬蘭成功的分析中，總結提到學校網絡的建立，是一種刺激也同時在散布創新，這也幫助解釋芬蘭教育上最大的成就：「使學校的優異表現，變成是教育系統中一致且可預測的結果，學校間學生的表現差異值少於5%」（Schleicher, 2006: 9）。事實上幾乎所有芬蘭學校本身就存在著不平等，如圖2所示，而這不平等可能主要是來自學生天份的差異。因此，學校間的差異，其實是社會不平等的反映。他表示，從這個數目很小的差異來源可以看出，芬蘭學校對社會不平等

的處理非常成功。

芬蘭會繼續維持它高水準的教育系統嗎？雖然芬蘭尚未如英、美國家實施新的政府部門管理哲學，但越來越多的徵兆顯示，芬蘭教育系統很快就會開始注意效率與生產力的問題。

芬蘭教育部（The Finnish Ministry of Education, 2005）已為學校與教師們引進新的評量與標準。這暗示著學校與市政當局都要接受生產力的檢測，且後續的獎勵或制裁政策亦即將實施。有些芬蘭教育家害怕這生產力的檢測，最後會減少學校與教師的數目，接著影響以公平為基礎的高品質之教學與學習機會。芬蘭的學校與教師，能否在漸少的資源並提升生產力的競爭中存活，仍有待觀察。

然而，幸運的是，芬蘭教育系統的基礎一直很扎實。教師和校長都受過優良訓練，也受到社會上其他成員相當的尊重。學生很看重他們在學校的訓練，而家長也信任芬蘭公立學校所提供的教育。在面對社會不斷要求生產力、效果與競爭力的衝突下，為所有芬蘭學生提供相同學習機會的九年義務教育，已成為避免芬蘭社會分化與結構不平等的主要機構之一。值得一提的是芬蘭的青年也積極參與校外青年組織的活動，例如體育或藝術社團。這些社團在提供進一步學習與成長的機會扮演著重要的角色。

芬蘭總是依靠有創意的人來提升社會整體，因為他們知道怎麼學習，怎麼有效利用他們的技巧得到成果。當政府部門引進重大改變時，芬蘭的商業領袖通常扮演平衡的角色。也許根據這一最新教育生產力的「創新」，芬蘭的教育系統和社會，能找到最佳的適應途徑。

## 參考文獻

- Adams, R. J. (2003). Response to 'cautions on OECD' s recent educational survey (PISA). *Oxford Review of Education*, 29(3), 377-389.
- Aho, E., Pitkänen, K., & Sahlberg, P. (2006). *Policy development and reform principles of basic and secondary education in Finland since 1968*. Washington, DC: World Bank.
- Allerup, P., & Mejding, J. (2003). Reading achievement in 1991 and 2000. In S. Lie, P. Linnakylä, & A. Roe (Eds.), *Northern lights on PISA: Unity and diversity in Nordic countries in PISA 2000 (pp. 133-146)*. Oslo: University of Oslo, Department of Teacher Education and School Development.
- Amrein, A. L., & Berliner, D. C. (2002). High-stakes testing, uncertainty, and student learning. *Education Policy Analysis Archives*, 10(18). Retrieved March 18, 2006, from <http://epaa.asu.edu/epaa/v10n18/>
- Bautier, E., & Rayon, P. (2007). What PISA really evaluates: Literacy or students' universes of reference? *Journal of Educational Change*, 8(4), 359-364.
- Berry, J., & Sahlberg, P. (2006). Accountability affects the use of small group learning in school mathematics. *Nordic Studies in Mathematics Education*, 11(1), 5-31.
- Biddle, B. J., & Berliner, D. C. (2002). Research synthesis: Small class size and its effects. *Educational Leadership*, 59(5), 12-23.
- Blankstein, A. (2004). *Failure is not an option: Six principles that guide student achievement in high-performing schools*. Thousand Oaks: Corwin Press.
- Castells, M., & Himanen, P. (2002). *The information society and the welfare state: The Finnish model*. Oxford: Oxford University Press.
- Centre on Education Policy (2006). *From the capital to the classroom year 4 of the no child left behind act*. Washington, DC : Centre on Education Policy.
- Committee Report (2005). *Report of the committee on transition from basic to*

- secondary education and training*. Helsinki: Ministry of Education.
- Dohn, N. (2007). Knowledge and skills for PISA — Assessing the assessment. *Journal of Philosophy of Education*, 41(1), 1-16.
- Elley, W. B. (Ed.) (1992). *How in the world do students read?* Hamburg: Grindeldruck GMBH.
- Goldstein, H. (2004). International comparisons of student attainment: Some issue arising from the PISA study. *Assessment in Education: Principles, Policy and Practice*, 11(3), 319-330.
- Grubb, N. (2007). Dynamic inequality and intervention: Lessons for a small country. *Phi Delta Kappan*, 89(2), 105-114.
- Hargreaves, A., & Fink, D. (2006). *Sustainable leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hargreaves, A., & Goodson, I. (2006). Educational change over time? The sustainability and nonsustainability of three decades of secondary school change and continuity. *Educational Administration Quarterly*, 42(1), 3-41.
- Hargreaves, A. (2003). *Teaching in the knowledge society: Education in the age of insecurity*. NY: Teachers College Press.
- Hargreaves, A., Halasz, G., & Pont, B. (2007). *School leadership for systemic improvement in Finland: A case study report for the OECD activity "improving school leadership"*. Paris: OECD.
- Hirvi, V. (1996). *Koulutuksen rytminvaihdos: 1990-luvun koulutuspolitiikka Suomessa* [The rhythm change in education: Finnish education policy in the 1990s]. Helsinki: Otava.
- Itkonen, T., & Jahnukainen, M. (2007). An analysis of accountability policies in Finland and the United States. *International Journal of Disability, Development and Education*, 54(1), 5-23.
- Jussila, J., & Saari, S. (Eds.) (2000). *Teacher education as a future-molding factor: International evaluation of teacher education in Finnish universities*. Helsinki: Higher Education Evaluation Council.
- Kupari, P., & Välijärvi, J. (Eds.) (2005). *Osaaminen kestäväällä pohjalla PISA*

- 2003 *Suomessa* [Competencies in on the solid ground PISA 2003 in Finland]. Jyväskylä: Institute for Educational Research, University of Jyväskylä.
- Lewis, R. (2005). *Finland, cultural lone wolf*. Yarmouth: Intercultural Press.
- Linnakylä, P. (2004). Finland. In H. Döbert, E. Klieme, & W. Stroka (Eds.). *Conditions of school performance in seven countries: A quest for understanding the international variation of PISA results (pp.150-218)*. Munster: Waxmann.
- Martin, M. O., Mullis, I. V. S., Gonzales, E. J., Gregory, K. D. , Smith, T. A. , Chrostowski, S. J., Garden, R. A., & O' Connor, K. M. (2000). *TIMSS 1999 International Science report: Findings from IEA's report of the third international mathematics and science study at the eighth grade*. Chestnut Hill: Boston College.
- Ministry of Education (2004). *Development plan for education and research 2003–2008*. Helsinki: Ministry of Education.
- Ministry of Education (2005). *Opetusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma 2006–2010*. [Education Sector Productivity Programme 2006-10]. Helsinki: Ministry of Education.
- Nagy, P. (1996). International comparisons of student achievement in mathematics and science: A Canadian perspective. *Canadian Journal of Education*, 21(4), 396-413.
- National Board of Education (2005). *Perusopetuksen matematiikan kansalliset oppimistulokset 9. vuosiluokalla 2004* [National assessment in mathematics in the 9th grade of basic education in 2004]. Helsinki: National Board of Education.
- OECD (2001). *Knowledge and skills for life: First results from PISA 2000*. Paris: Author.
- OECD (2004). *Learning for tomorrow's world: First results from PISA 2003*. Paris: Author.
- OECD (2007a). *PISA 2006: Science competencies for tomorrow's world (Vol.1)*.

- Paris: Author.
- OECD (2007b). *No more failures: Ten steps to equity in education*. Paris: Author.
- OECD (2008). *Education at a glance: OECD indicators 2008*. Paris: Author.
- Popham, J. (2007). The no-win accountability game. In C. Glickman (Ed.), *Letters to the next president: What we can do about the real crisis in public education* (pp. 166-173). NY: Teachers College Press.
- Prais, S. J. (2003). Cautions on OECD' s recent educational survey (PISA). *Oxford Review of Education*, 29(2), 139-163.
- Prais, S. J. (2004). Cautions on OECD' s recent educational survey (PISA): Rejoinder to OECD' s response. *Oxford Review of Education*, 30(4), 569-573.
- Riley, K., & Torrance, H. (2003). Big change question: As national policy-makers seek to find solutions to national education issues, do international comparisons such as TIMSS and PISA create a wider understanding, or do they serve to promote the orthodoxies of international agencies? *Journal of Educational Change*, 4(4), 419-425.
- Rinne, R., Kivirauma, J., & Simola, H. (2002). Shoots of revisionist education policy or just slow readjustment? *Journal of Education Policy*, 17(6), 643-659.
- Robitaille, D. F., & Garden, R. A. (Eds.). (1989). *The IEA study of mathematics II: Context and outcomes of school mathematics*. Oxford: Pergamon Press.
- Routti, J. & Ylä-Anttila, P. (2006). *Finland as a knowledge economy: Elements of success and lessons learned*. Washington, DC: World Bank.
- Sahlberg, P. (2006a). Raising the bar: How Finland responds to the twin challenge of secondary education? *Profesorado*, 10(1), 1-26.
- Sahlberg, P. (2006b). Education reform for raising economic competitiveness. *Journal of Educational Change*, 7(4), 259-287.
- Sahlberg, P. (2007). Education policies for raising student learning: The Finnish approach. *Journal of Education Policy*, 22(2), 147-171.

- Sahlberg, P. (2009). Learning first: School accountability for a sustainable society. In J-C Couture, K. D. Gariepy, & B. Spencer (Eds.), *Educational accountability: Professional voices from the field*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Schleicher, A. (2006). *The economics of knowledge: Why education is key for Europe's success*. Brussels: The Lisbon Council.
- Schleicher, A. (2007). Can competencies assessed by PISA be considered the fundamental school knowledge 15-year-olds should possess? *Journal of Educational Change*, 8(4), 349–357.
- Simola, H. (2005). The Finnish miracle of PISA: Historical and sociological remarks on teaching and teacher education. *Comparative Education*, 41(4), 455–470.
- Statistics Finland (2008). *Education*. Retrieved March 30, 2009, from <http://www.stat.fi/til/> on
- Väljjarvi, J., & Sahlberg, P. (2008). Should 'failing' students repeat a grade? *Journal of Educational Change*, 9(4), 385-389.
- Väljjarvi, J. (2004). Implications of the modular curriculum in the secondary school in Finland. In J. van den Akker, W. Kuiper, & U. Hameyer (Eds.), *Curriculum landscapes and trends* (pp.101-116). Dordrecht: Kluwer.
- Väljjarvi, J., & Malin, A. (2003). The two-level effect of socio-economic background. In S. Lie, P. Linnakylä, & A. Roe (Eds.), *Northern lights on PISA: Unity and diversity in Nordic countries in PISA 2000* (pp. 123-132). Oslo: University of Oslo, Department of Teacher Education and School Development.
- Väljjarvi, J., Kupari, P., Linnakyla, P., Reinikainen, P., Sulkunen, S., Törnroos, J., & Arffman, I. (2007). *Finnish success in PISA and some reasons behind it II*. Jyväskylä: University of Jyväskylä.
- Väljjarvi, J., Linnakylä, P., Kupari, P., Reinikainen, P. & Arffman, I. (2002). *Finnish success in PISA: Some reasons behind it*. Jyväskylä: Institute for Educational Research, University of Jyväskylä.

Westbury, I., Hansen, S. E. , Kansanen, P., & Björkvist, O. (2005). Teacher education for research-based practice in expanded roles: Finland' s experience. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 49(5), 475-485.