

從學習核心素養探究國際的教育 政策發展之趨勢

蔡明學 *

摘 要

本文主要探討教育政策發展對於學生學習核心素養的支持性。依據國際教育政策發展進行分析後發現，教育政策的發展主要以「適應環境變遷」為主，具備「獨立自主行為」為輔。而當前國際教育政策為了配合「適應環境變遷」，對於學生核心素養的發展上，主要投入於培育學生「能使用工具溝通互動」為主。對於協助學生「能在社會異質團體運作」及「能自主行動」之相關政策，支持性略為不足。

關鍵詞：學生核心素養、教育政策發展、比較教育

*蔡明學，國家教育研究院助理研究員

電子信箱：mhtsai@mail.naer.edu.tw

來稿日期：2011年10月27日；修訂日期：2011年12月8日；採用日期：
2012年10月15日

Basic Learning and the Development of International Education Policy

Ming Hsueh Tsai*

Abstract

According to the analysis of international education policy, one finds that the policy development environment is the factor determining the change of contents, and then influencing the consideration of student key competencies. The main objective of education policy of key competencies is to cultivate student's capability of using tools interactively, and to enable students and citizens to obtain education opportunities and basic living skills. However, such education policy has limited effect in supporting students to live in socially heterogeneous groups and to act autonomously.

Keywords: student key competencies, education policy development, comparative education

*Ming Hsueh Tsai, Assistant Research Fellow, National Academy for Educational Research.

E-mail: mhtsai@mail.naer.edu.tw

Manuscript received: October 27, 2011; Modified: December 8, 2011; Accepted: October 15, 2012

壹、前言

一、研究背景

政策在行政管理系統中，是屬於宏觀思考的指導原則，目的在於銜接時代發展，引領國家走向，體現社會多元變化需求。而教育政策則擘劃教育的走向，呼應社會脈動與國家發展的關係；如以目的性而言，主要是解決當前教育現況問題，以達成教育目標。如何解決教育問題，使受教者滿足於各級、各類教育需求，以提升國民素質，這是教育政策研究重點方向。所有的教育改革方案與訴求，一般來說會經過行政體系正式化的研擬以及彙集各方的意見，或透過法治化的過程，形成教育政策。

教育發展攸關國家競爭力的提升，所以，教育政策的質與量，一直備受社會大眾關注。而教育政策的形成，多半是教育現象或是教育問題產生後，根據現象的成因與資訊數據，參考個體或國外經驗研擬政策。如此一來，僅能解決一時的問題，但欠缺宏觀與前瞻的思考策略，導致政策永遠陷入「頭痛醫頭、腳痛醫腳」的輪迴之中，以致於政策的計畫與執行，永遠落在時代現象之後。職是之故，教育並非是一個不受到其他外力影響的獨立領域。事實上，它與社會、政治、經濟、文化及環境的關聯性相當高，所以，教育政策發展絕對要與時代變遷緊密結合，若能洞察時代發展的先機制定政策，更能讓自己在國際之間保持競爭優勢，讓學生有「向上的力量」。

什麼是讓學生向上的力量？各國在教育發展中，都在教學課程中注入「核心素養」的概念。核心素養是人處於社會中的重要能力，能夠在複雜的環境中完成活動與任務，健全成功生活與促進社會發展的能力（Rychen, 2004）。Cheng（2007）認為學術能力來界定學習概念是不足的，學生學習素養應與全球化經濟型態進行調適，凸顯人際互動之重要性，如團隊合作、人際溝通與相互學習等能力。Mansilla 與 Gardner（2007）認為培養學生「全球意識」（global consciousness）更顯重要。特別是 Organisation for Economic Co-operation and Development 所指出「國民核心素養」三維理論的學習，將是促成

「成功的生活」(successful life)及「健全的社會」(well-functioning society)的方式(Rychen & Salganik, 2003)。

但核心素養並非是與生俱來的能力，需要有意地培養與發展(蔡清田，2011)。教育政策在教育發展上具有指引性之作用，也是學校推動教育發展，教師進行教學活動的依據，故教育政策即是培養學生核心素養的支柱。但學生學習核心素養為何？當前教育的政策發展，是否足以支持學生學習核心素養？本文透過文獻分析，探討國際間學生學習核心素養內容與近期國際發展之教育政策，分析進行重要教育政策發展，對於學生核心素養的學習支持性如何，做為我國未來教育政策發展之參考。

二、研究目的

根據上述，本研究從國際重要教育組織、美國、中國與臺灣等教育政策進行分析，檢視教育政策對於學生核心素養發展的支持性。具體研究目的如下：

- (一) 探究國際學生學習關鍵核心素養的內容。
- (二) 分析國際重要教育政策發展的趨勢。
- (三) 分析教育政策對於學生核心素養發展的支持性。
- (四) 提出我國未來教育政策發展上之建議，供教育行政機關制定教育政策之參考。

貳、學生學習核心素養之探討

美國學者 Carson (2001) 指出：IQ 只在於測驗人類的智力，卻常被視為一種人類的普遍能力，當 IQ 被廣泛地使用像是變成評定一個人優劣智愚的唯一工具，導致忽略了人性本質甚至對人類造成傷害。教育的核心目的是「為將來預作準備」，倘若教育的方式，不能跳脫只重視專業教育與考試主義的思維模式，未能培養國民實現人理想所必須之核心素養 (key competencies)，將不利於教育體系之發展(陳伯璋，2010)。

所謂「核心素養」是指一個人在特定的情境中，能成功地滿足情境中的複雜要求與挑戰，順利執行生活任務，強調個體在複雜的環境中，如何藉由自我的特質、思考、選擇及行動，來獲致成功的生活或美好的生活的理想結果。易言之，當個體必須因應生活情境需求，所不可欠缺的知識（陳伯璋、張新仁、蔡清田、潘慧玲，2007; Rychen & Salganik, 2003）。

Weinert（2001）指出核心素養意指多功能的、跨領域的素養，有助於達成多項重要的目標、熟練不同的工作或任務、以及能在不熟悉的情境中自主行動。黃崑巖（2009）認為素養必須與教育結合之後，才有可能產生教養的價值。而學生學習核心素養之研究，實為教育發展之基礎建設。過去，臺灣社會太過於重視實用價值，輕視理論價值。導致臺灣國民普遍缺乏批判思考、創新思維、追尋意義的需求與能力。

談到學生學習素養，素養是基於社會變遷及未來生活需求所做的評估，雖有理想色彩，但基本能力比以往教育目標較為具體，亦須在各學習領域中轉化為「能力指標」（陳伯璋，1999）。基於以全球知識為基礎之現代社會的多元及快速發展，世界先進各國考量國情發展與全球變遷後，在學生課程的研發上，訂定相關學生學習能力指標（陳伯璋，2010）。目前國際重要組織均強調國民核心素養的重要性，各核心素養涉及到知識、技能與態度等面向（APEC, 2011a; Europa, 2011; OECD, 2011; UNESCO, 2011）。

首先在歐盟的教育研究中顯示，學生的學習核心素養共有九大指標，分別是一、使用語言、符號及文章溝通互動；二、使用知識與訊息溝通互動；三、使用科技溝通互動；四、與人為善；五、團隊合作；六、處理與解決衝突；七、在複雜的大環境中行動與決策；八、規劃及執行生活計畫與個人方案；九、主張及維護個人權力、利益、與需求等（Europa, 2011）。

英國以關鍵概念（key concepts）、概念的網絡（networks of concepts）、探索詢問的方法（the methods of enquiry）、語言（language）來定義主題。而學生核心素養共有八項，分別是一、有效的溝通，運用數學；二、運用科技與資訊；三、熟悉現代語言；四、

個人與人際技巧；五、與他人合作；六、解決問題；七、處理變化；八、學習與自我的提升（QCA, 2011）。

澳洲的學習領域共分為藝術、英文、健體、數學、自然科學、社會與環境、科技與企業，以及外語。而學生核心素養共有八項，分別是一、培養創造科技的能力，尤其是訊息和通信的技術；二、培養自信樂觀的生活態度，使其滲透於潛在生活、家庭社區及工作生活內；三、賦予道德判斷和社會正義倫理的觀念，以培養理解世界及對自己行為負責的能力；四、成為積極理解欣賞澳洲政體與市政公民；五、理解工作環境與技能；六、理解且關心自然環境的管理工作、生態維持與發展，並擁有相關之知識、技能和態度；七、具備解決問題和交流資訊並且組織計畫活動的能力；八、建立並保持健康的生活模式，具備創意並滿意地善用休閒時間之相關知識技能與態度等（WACE, 2011）。

法國根據教育目標提供明確的教育內涵（共同的基礎知識與能力），培養具有法國共和的價值觀和歐洲意識的公民為主要任務。根據 2005 年的教育導向法與學校未來願景計畫之規定，每位學生應該具備的共同基礎知能：一、掌握法語；二、掌握數學基本知識；三、至少會運用一門外語；四、掌握資訊與通訊的常規技術；五、具備自由行使公民責任的人文與科學文化；六、社會與日常生活能力；七、自主與自律能力七項等（MEN, 2009）。

德國的學生核心素養指標較為細緻，分為三大基本能力，分別是專業力、社會力與自主力共有十八項能力指標，專業力的部分分別為：一、有關工作及跨越不同職業領域的知識；二、辨析關係的能力；三、衝突管理；四、解決問題；五、外語的掌握；六、媒體素養；七、終生學習的意願與能力；社會力的部分則有八、團隊合作的能力；九、交往溝通的能力；十、領導能力；在自主力的部分則是十一、責任感；十二、勇於進取；十三、自我控制；十四、決策能力；十五、抗壓性；十六、創造力；十七、批判性判斷；十八、獨立行動的能力（OECD, 2011）。

臺灣方面，特別是國民中小學九年一貫課程，課程的設計是以能力導向的教育方式，培養帶得走的能力而不是背不動的書包（林清

江，1998）。目標在於強調十項基本「能力」的重要性。這十項基本能力分別為：一、了解自我與發展潛能；二、欣賞、表現與創新；三、生涯規劃與終身學習；四、表達、溝通與分享；五、尊重、關懷與團隊合作；六、文化學習與國際理解；七、規劃、組織與實踐；八、運用科技與資訊；九、主動探索與研究；十、獨立思考與解決問題。未來中小學的課程改革，宜重視「素養」的重要性。素養不只重視知識，也重視能力，更強調態度的重要性，可超越傳統教育的知識和能力，可導正過去重知識、重能力、忽略態度之教育偏失（蔡清田，2011）。

有關於學生核心素養，OECD 於 1998 至 2002 年進行之大規模研究計畫，稱之為 *Definition and Selection of Competencies: Theoretical and Conceptual Foundations (DeSeCo)*，研究內容主要是探索未來社會中，個人應該具備哪些基本的知識能力與核心素養，方能夠同時促成「成功的生活」及「健全的社會」（Rychen & Salganik, 2003）。DeSeCo 的研究提出「國民核心素養」的三維理論內容包含：

（一）第一類：能使用工具溝通互動（using tools interactively）

1. 使用語言、符號及文章溝通互動（use language, symbols and texts interactively）
2. 使用知識與訊息溝通互動（use knowledge and information interactively）
3. 使用科技溝通互動（use technology interactively）

（二）第二類：能在社會異質團體運作（functioning in socially heterogeneous groups）

1. 與人為善（relate well with others）
2. 團隊合作（co-operate, work in teams）
3. 處理及解決衝突（manage and resolve conflicts）

（三）第三類：能自主行動（acting autonomously）

1. 在複雜的大環境中行動與決策（act within the big picture）
2. 規劃及執行生活計畫與個人方案（form and conduct life plans and personal projects）
3. 主張及維護個人權力、利益、與需求（defend and assert）

rights, interests, limits and needs)

根據上述資料顯示，各國核心素養發展，皆涵蓋於 DeSeCo 提出的「國民核心素養」三維理論。若以這三大類的核心素養為主軸，探討各國核心素養後發現：紐西蘭、德國與臺灣重視學生思考，所以在學生發展上較重視「自主行動」的能力。另外，澳洲對於學生「與社會異質團體運作」之互動能力也有具體的發展。有別於其他國家，法國的學生基本能力較重視「能使用工具溝通互動」，著重於學生在知識上的基本能力。對應歐盟與英國的學生學習基本能力，在三項國民核心素養的教育發展上，較為均衡（詳見表 1）。

表 1

各國核心素養比較

國別 ／類別	能使用工具溝通互動 (using tools interactively)	能在社會異質團體運作 (functioning in socially heterogeneous groups)	能自主行動 (acting autonomously)
歐盟	1. 使用語言、符號及文章溝通互動 2. 使用知識與訊息溝通互動 3. 使用科技溝通互動	1. 與人為善 2. 團隊合作 3. 處理與解決衝突	1. 在複雜的大環境中行動與決策 2. 規劃及執行生活計畫與個人方案 3. 主張維護個人權力、利益、與需求
英國	1. 有效的溝通，運用 2. 數學 3. 運用科技與資訊熟悉現代語言	1. 個人與人際技巧 2. 與他人合作	1. 解決問題 2. 處理變化 3. 學習與自我的提升
澳洲	1. 培養創造科技的能力，尤其是訊息和通信的技術	1. 培養自信樂觀的生活態度，使其滲透於潛在生活、家庭社區及工作生活內 2. 賦予道德判斷和社會正義倫理的觀念，以培養理解世界及對自己行為負責的能力 3. 成為理解欣賞澳洲政體與市政公民 4. 理解工作環境與技能 5. 關心自然環境的管理、生態維持與發展，並擁有相關知識、技能和態度	1. 具備解決問題和交流資訊並且組織計畫活動的能力 2. 建立並保持健康的生活模式，具備創意並滿意地善用休閒時間之相關知識技能與態度

(續下頁)

國別 ／類別	能使用工具溝通互動 (using tools interactively)	能在社會異質團體運作 (functioning in socially heterogeneous groups)	能自主行動 (acting autonomously)
法國	1. 掌握法語 2. 掌握數學基本知識 3. 至少會運用一門外語 4. 掌握資訊與通訊的常規技術	1. 社會與日常生活能力	1. 具備自由行使公民責任的人文與科學文化 2. 自主與自律能力
德國	專業力 1. 有關工作及跨越不同職業領域的知識 2. 辨析關係的能力 3. 衝突管理 4. 解決問題 5. 外語的掌握 6. 媒體素養 7. 終生學習的意願與能力	社會力 1. 團隊合作的能力 2. 交往溝通的能力 3. 領導能力	自主力 1. 責任感 2. 勇於進取 3. 自我控制 4. 決策能力 5. 抗壓性 6. 創造力 7. 批判性判斷 8. 獨立行動的能力
臺灣	1. 溝通、表達和分享 2. 欣賞、表現、審美及創新 3. 運用科技與資訊	1. 尊重關懷與團隊合作 2. 文化學習與國際理解	1. 了解自我與發展潛能 2. 主動探索和研究 3. 獨立思考與解決問題 4. 規劃、組織與執行 5. 生涯規劃與終身學習

資料來源：作者自行整理。

整體來說，各國有關於學習核心素養，都涵蓋在 OECD 所指的三維理論之中。不過各國學習核心素養主要由各國視國情狀況發展，訂定該國發展及學生學習需求之特色。而核心素養的發展上，培養學生基礎性工具知識的能力（使用工具溝通互動）是不可或缺的，其他對於培育學生的合作（能與異質團體互動的能力）與思考（自主判斷事物之能力）亦有全面的發展。然而，當前國際教育政策的狀況為何，能否回應學生在知識、合作與思考上的支撐，這是本文下一階段所欲探討的課題。

參、國際教育政策發展的趨勢

在全球化發展趨勢中，國際組織的發展與區域合作的態勢日趨明

顯，合作的議題包括國家政策議題、人力資源發展、知識目標的追求等，而教育即列為知識目標追求下的重要項目。世界各國與組織之間的競合關係，促成的知識創新與應用，成為國際生存基礎，正確理解趨勢，掌握改革理念與創新是教育發展必須面對的課題。

張鈿富、吳京玲、吳慧子、葉連祺與周文菁（2008）針對經濟合作發展組織（OECD）、聯合國教科文組織（UNESCO）、歐洲聯盟（EU）、以及亞太經濟合作組織（APEC）之教育政策與發展進行系統性的介紹，各組織則因應組織需求與區域發展制定許多相關政策。

經濟合作發展組織（OECD）提出全民終身學習的教育發展計畫主要是促進個人發展與強調個人終身學習。重新思考第三世界國家中的教育問題，在維持經濟成長的目標下，促進教育公平消弭差異，確保學習者可以從教育中獲取利益，建立教育的未來（OECD, 2011）。

聯合國教科文組織（UNESCO）提出三個教育政策發展計畫，名稱與內容分別是一、全民教育：主要是改善教育環境，使學習者獲得基礎生活技能。二、聯合國閱讀素養十年計畫：該計畫在於協助全民獲得教育，並取得可測量的結果進行評估。三、教育永續發展十年計畫：促使聯合國發展教育網路，使教育資訊取的更為便捷（UNESCO, 2011）。

歐洲聯盟（EU）的教育政策方向主要是以協助歐洲發展為基本主軸，透過教育訓練、文化交流、青年共同學習，語言訓練及各國資源交流來進行。共有五個計畫，計畫名稱與內容如下：一、蘇格拉底計畫：主要進行歐洲教育整合。二、達文西計畫：主要是進行職業訓練。三、青年計畫：主要是提升歐洲青年素質。四、田普斯計畫：主要是進行大學交流。五、歐盟高等教育區域計畫：提升歐洲大學交流合作計畫（Europa, 2011）。

亞太經濟合作組織（APEC）召開四次會員國教育部長會議，第一次在美國華盛頓，由美國前總統布希發起，第二次在新加坡、第三次在智利、第四次則在秘魯。主題包括教育標準、學習型社會教育與迎接新挑戰所需的技能，依據會議討論結果，發展教育發展組（EDNET）計畫，其目的在於改進教育服務，縮短 APEC 地區在教育表現上的統計數字差距，以及透過教師與教育管理人員將教育資

訊、方法做交流與合作（APEC, 2011a, 2011b, 2011c, 2011d）。

美國的 NCLB（No Child Left Behind）法案要求每間學校針對不同學習群體的教育目標，每年須展示其程度（Adequate Yearly Progress, AYP），而群體包括五個最大的族裔組，英語學習者，傷殘人士，和低收入學生。接受聯邦政府 Title One 資助之資源貧乏的學校，如在兩年內沒有達到 AYP，則必須支付補習費用或提供交通車，服務那些想轉往其他學校的學生。這個部分 NCLB 實行以來，已有部分學校接受到這項處分的實施，然而移校就讀的效果如何，尚還有待追蹤研究的評估。至於同樣的學校如果他們在六年內沒有達到 AYP 要求，必須重新組織，教職員換新，或作出一些大型之改變。這項因為實行年限的關係還在觀察中。但有意見顯示應該把學校選擇與補充服務，應針對不能達到 AYP 的特定團體學生，而非把整個學校標籤為「失敗」（楊巧玲，2007；彭森明，2008；NAEP, 2011）。

中國於 2010 年發布國家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010-2020），主要目的在於是因應全球變遷與國家發展的需求建構面向現代化、面向未來、面向需求，以符為社會主義發展為主要的教育綱要。主要目的在於提高教育現代化水平、面向社會需求結構布局，以及培養德智體群美全面發展的社會主義建設者（教育科學出版社，2010）。

教育部為回應立法院的要求及國人的期盼，於民國 99 年 8 月 28-29 日召開第八次全國教育會議，擬定「新世紀、新教育、新承諾」三大願景，根據會議結論與建議事項撰寫中華民國教育報告書，內容訂定十項發展策略，包含：一、推動十二年國民基本教育及幼托整合。二、健全教育體制與厚植教育資源。三、精緻師資培育與專業發展。四、促進高等教育轉型與發展。五、培育知識經濟人才與創新教育產業。六、發展多元現代公民素養。七、推展全民運動與健康促進。八、尊重多元文化、關懷弱勢與特殊教育族群權益。九、拓展兩岸、國際教育與海外僑教。十、深化終身學習與學習社會。根據主題擬定具體行動方案，明確列出方案的目標、方法、具體措施，作為未來十年我國教育發展之重點方向（教育部，2011）（詳見表 2）。

表 2

國際組織教育方案、發展目標、趨勢與特色

內容	近 10 年教育發展之法案與各類報告	教育發展目標、趨勢與特色	教育之核心價值
單位	書		
經濟合作發展組織 (OECD)	1. 全民終身學習	1. OECD 的教育目標：(1) 促進終身學習。(2) 改革與改進教育結果。(3) 促進教育品質。(4) 重新思考全球經濟中的第三世界教育。(5) 透過教育改進社會融合。(6) 建立教育的未來。(7) 弭平差距：確保學習者可從教育中獲益。(8) 促進學習與工作之聯貫性。(9) 因應知識經濟能力。 2. OECD 的教育特色：(1) 改進高等教育制度上的管理與經營。(2) 監控高等教育國際化。(3) 幫助高等教育制度支持地區發展。	1. 高品質終身學習 2. 加強個人發展 3. 維持經濟成長 4. 社會融合
聯合國教科文組織 (UNESCO)	1. 全民教育 (EFA) 2. 聯合國閱讀素養十年計畫 (UNLD) 3. 教育永續發展十年計畫 (DESD)	1. 全民教育 (EFA)：(1) 改善兒童教育與保護。(2) 優質及免費的義務教育。(3) 滿足成人學習需求。(4) 降低成人文盲。(5) 消除性別差異。(6) 獲得基礎生活技能 (閱讀、書寫、計算)。 2. 聯合國閱讀素養十年計畫 (UNLD)：(1) 協助全民教育 (提升成人識字率與婦女公平的基本和繼續教育)。(2) 取得可測量的學習成果 (閱讀、書寫、計算)。 3. 教育永續發展十年計畫 (DESD)：(1) 使聯合國資源掌握者要使網絡、交易、連結、交換與交互變成容易。(2) 確保教學品質永續發展。(3) 協助國家進步發展。(4) 將本計畫提供各國進行教育改革。	1. 促進教育成爲基本權利 2. 增進教育品質 3. 推動各國教育實驗，創新和發展策略的對話
歐洲聯盟 (EU)	1. 蘇格拉底計畫 (教育整合) 2. 達文西計畫 (職業訓練) 3. 青年計畫 4. 田普斯計畫 (大學教育交流) 5. 歐盟高等教育區域計畫	1. 蘇格拉底計畫 (教育整合)：(1) 培養歐洲公民精神。(2) 改善境內人民外語知識與能力。(3) 提升知識與教學潛能。(4) 鼓勵教師流動。(5) 鼓勵境內學生互動，並能在其他國家完成部分學業。(6) 鼓勵會員國彼此承認學術資格。(7) 鼓勵遠距教學。(8) 鼓勵各國資源交流。	1. 建立歐洲知識 2. 發展歐盟文化區域 3. 公民參與式之歐盟整合

(續下頁)

內容 單位	近 10 年教育發展 之法案與各類報告 書	教育發展目標、趨勢與特色	教育之核心價值
	<ol style="list-style-type: none"> 2. 達文西計畫（職業訓練）：（1）提升培訓品質與職前訓練。（2）職業訓練終身習得，發展跨國性職業認證標準。（3）鼓勵企業與職業訓練機構合作。 3. 青年計畫：（1）使青年具備更佳的环境適應力。（2）協助青年獲得更多知識。（3）協助青年擁有國際視野。（4）促進青年了解歐洲文化多元性。（5）消除歧視、提倡平等。 4. 田普斯計畫（大學教育交流）：（1）提升東歐與獨立國協高等教育機構品質。（2）提升東歐與獨立國協職業訓練品質。（3）將學術與社會需求結合。（4）促進知識傳播與學術交流。（5）人才交流。 5. 歐盟高等教育區域計畫：（1）學歷與文憑採認制度。（2）採行大學與研究所二階段教育制度。（3）推廣歐洲學分制度。（4）鼓勵學生與學者進行跨國學術交流。（5）在品質保證的基礎上進行跨國合作。（6）推展歐洲面向的高等教育。 		
<p>亞太經濟 合作組織 (APEC)</p>	<p>1. 教育發展組 (EDNET) 計畫</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. (1) 科技運用。(2) 改善教學。(3) 教育管理革新。(4) 促進合作交流。 2. (1) 學習英語及其他外國語言。(2) 加強數學與科學學習。(3) 發展資訊科技以支持教學與學習社群。(4) 教育治理與體制改革。 3. (1) 科技運用。(2) 語言教學。(3) 教育管理體系。(4) 其他方面：改善教學，推動教育改革。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 縮短 APEC 地區在教育表現上的統計數字差距 2. 透過教師與教育管理人員將教育資訊、方法做交流與合作 3. 改進教育服務

(續下頁)

內容 單位	近 10 年教育發展 之法案與各類報告 書	教育發展目標、趨勢與特色	教育之核心價值
美國	1. 沒有落後的學生 法案 (NCLB)	1. 每家學校必須到 2014 年，提升每位學生之數學和閱讀水平至其就讀年級水平（熟練）。 2. 每家學校必須展示其在為每個子群組之目標，每年有足夠的進展（AYP）—這包括五個最大的族裔組，英語學習者，傷殘人士，和低收入學生。 3. 接受聯邦政府 Title One 資助之高貧學校，如果在兩年內沒有達到 AYP，則必須支付補習費用或提供交通以便學生想轉往別的學校。 4. 同樣的學校如果學校在六年內沒有達到 AYP 要求，則必須重新組織，教職員換新，或作出一些大型之改變。	1. 由「公平」到「卓越」再轉化成「標準本位」。
中國	1. 國家中長期教育改革和發展規畫綱要 (2010-2020)	1. 實現更高水平的普及教育。 2. 形成惠及全民的公平教育。 3. 提供更加豐富的優質教育。 4. 建構體系完備的終身教育。 5. 健全充滿活力的教育體制。	1. 提高教育現代化水平 2. 以社會需求結構佈局 3. 培養德智體群美為主的社會主義建設者
臺灣	1. 中華民國教育報告書	1. 推動十二年國民基本教育及幼托整合。 2. 健全教育體制與厚植教育資源。 3. 精緻師資培育與專業發展。 4. 促進高等教育轉型與發展。 5. 培育知識經濟人才與創新教育產業。 6. 發展多元現代公民素養。 7. 推展全民運動與健康促進。 8. 尊重多元文化、關懷弱勢與特殊教育族群權益。 9. 拓展兩岸、國際教育與海外僑教。 10. 深化終身學習與學習社會。	1. 精緻 2. 創新 3. 公義 4. 永續

資料來源：作者自行整理。

根據上述，本研究認為國際教育政策發展，大致朝向五大趨勢進行：

一、提升教育品質

如何提升教育品質一直是大眾關心的議題。其中又以如何使學生有效學習亦是關注的焦點。除了有效學習之外，提升學生學習意願、完善的課程規劃制度及建立教學評量，使整體教育環境優質化，以符應社會期待，已是刻不容緩之工作。從國際組織的教育方案來看，OECD 的全人教育目標中，將提升教育品質列為重點項目。UNESCO、美國、中國及臺灣等政策中，對於改善教育品質，滿足學習需求，都體現出促進教育品質的重要性。

二、促進社會公平

當 OECD 關注第三世界國家教育發展的時候，就隱含著促進世界融和的觀點，希望透過教育，拉近世界的距離。UNESCO 也透過各項計畫，提升教育弱勢人民，獲得基礎生活技能的機會。美國與中國則致力於教育的區域發展獲得平衡，臺灣在促進教育區域發展平衡的同時，更關心弱勢與特殊族群的各別發展，以促進社會公平。

三、推動終身學習

「活到老，學到老」已說明學習是永不停止。學習者或許可以停下腳步思考學習的方向，可是政府卻沒有權利停止營造教育環境。所以營造全人的學習環境，是政府責無旁貸的工作。從世界各重要國際組織來看，推動終身教育已成為國際教育的新興主流。OECD 的全民終身學習、聯合國閱讀素養十年計畫（UNLD）中也明列協助全民教育，目標在於提升成人識字率與婦女公平的基本和繼續教育。歐盟（EU）以職業訓練為目標的達文西計畫，APEC 部長會議中的終身學習與全人教育議題，中國與臺灣，明確指出終身學習將是未來教育發展的重要項目之一。

四、拓展全球視野

全球化後，各組織與國家積極推動跨國合作，深怕自己在全球化的浪潮下，被邊緣化。所以，爲了培養組織或國家內的世界公民，開始有了一些新興計畫，其中當然也包括了中國與臺灣。EU的蘇格拉底計畫中改善境內人民外語能力與知識，鼓勵會員國彼此學術認可。在田普斯計畫中則以大學教育交流爲主要目標，將學術與社會需求結合、促進知識傳播與學術交流，以及人才交流等，青年計畫中協助青年擁有國際視野，以及了解歐洲文化多元性，都是有計畫的達到境內人民拓展國際視野的目的。

五、倡導公民參與

隨著時代的進步，科技與經濟大幅提升，在知識能力進步的同時，培養學生的民主素質與公民素養，是國際教育發展另一項重要的議題。從IEA所執行的「國際公民教育與素養調查研究」，EU蘇格拉底計畫中的培養歐洲公民精神，以及公民認同的知識內涵，使其成爲具有行動與參與能力的世界公民，足見世界各國對於公民教育的重視。而公民教育將會是下一波世界教育改革中，一項不可或缺的項目。

如上所述，教育政策發展的五大趨勢提升教育品質、促進社會公平、推動終身學習、拓展國際視野及倡導公民參與。若以三維理論（Rychen & Salganik, 2003）進行區分，提升教育品質政策內容主要是協助發展使用工具互動的能力；終身學習的學習理念，主要是培育自我學習導向的能力，會主動參與各種學習或進修，所以是協助發展自主行動的能力。拓展國際視野聚焦在區域合作上，協助學生能與異質團體互動中進行核心素養上的培育。職是之故，當前國際教育政策的發展在大方向上，確實支撐了學生核心素養上的學習。

肆、教育政策對於學生核心素養培育支持性分析

教育政策發展與學生學習密不可分，回歸教育本質，堅持「育人爲本」的人本主義，強調人的存在價值，重視自由選擇、責任、知

覺經驗及主觀意義。教育的設計應首重學生的主觀感受，教師協助學生進行適性發展，幫助學生發揮潛能，發展自我成爲全人（陳伯璋，2010）。所以在發展全人的過程中，在前一段探討中可以確定，當前教育政策的發展，在學生學習核心素養上呈現支持。但在實施的內容上，是否依照 OECD 所指的三維理論引導學生學習，接下來是本段所要探討之處。

經濟合作發展組織（OECD）與聯合國教科文組織（UNESCO）的教育政策主要在於促進個人學習發展。當政策內容對應學生學習素養三維理論後可以發現，政策內容主要是支持培養學生能使用工具溝通互動爲主，降低文盲，提昇閱讀、書寫與計算能力等；其中又以美國最爲顯著，美國的 NCLB 法案執行內容集中在提升學生數學與閱讀的水準，確定以工具性學習爲教育發展政策，透過相關配套措施，確保學習者可以從教育中獲取利益。

歐盟的教育政策方向主要是以協助歐洲發展爲主，不過教育政策對應學生學習素養三維理論上朝均衡的發展。歐盟在工具溝通互動上主要提升語言能力，讓學術與社會結合，促進知識傳播。在與異質團體運作上鼓勵學生交流，資源交換，進行學術跨國合作。同時，培養歐洲公民精神，使青年具備環境適應力，並消除歧視則是在自主行動素養上的努力。而歐盟的教育政策，朝歐洲共同體的方向前進；透過學生交流、學歷承認，到跨國性的學術合作，力求歐洲在學術上的團結。

檢視中國教育改革和發展規畫綱要（2010-2020），其教育政策主要還是在回應環境變遷。政策的內容主要集中於體制上的努力，力求教育環境的改革與強化，以符應社會主義需求的發展。綱要中，共有 65 項教育政策，對於提升學生核心素養上僅占少部分，政策主要對區域發展不均衡的現象作出回應，力求教育發展均質化。

臺灣地區的九年一貫課程中，核心能力指標已說明對於學生未來發展上的期許。希望在學習當中，擁有的不只是知識，更須學習適應社會與未來發展的能力。這些能力指標對應核心素養的三維理論，也被學者進行的分類。再由最近教育部（2011）發布的中華民國教育報告書的內容進行分析。臺灣未來十年的教育政策，不同於其他組織與

國家，對於學生核心素養的培育，偏重於自主行動上的學習

由表 3 可以發現，國際教育政策的發展，對於學生的核心素養，主要在於培育能使用工具溝通互動，使區域中的人民獲得學習機會與基礎生活技能。在知識經濟的時代下，更希望學術與社會需求結合，落實「學以致用」。與異質團體的互動中，歐盟的教育政策最為顯著，可能的原因是透過教育的交流，可以達成歐盟的團結。在於能自主行動的能力培養上，各國在政策發展上並不顯著，不過臺灣的教育發展對於文化的尊重、弱勢的照顧及培育學生對於學習的自主性進行規劃，所以在自主行動上政策似乎也做出努力。

探究當前教育政策實施之內容，「工具思維」的概念宰制了教育政策實施的內容，多數的教育政策實施內容，還是集中在培養學生具備使用工具溝通互動的能力，由其在 UNESCO 的教育政策發展上特別顯著。在能在社會異質團體運作的能力中，歐盟則較為重視，這較與歐洲各國之發展有關，在此不做詳述。談到能自主行動之能力，歐盟與臺灣的教育政策發展上則較為重視。

表 3
教育政策實施內容與學生學習核心素養之關係

內容 單位	能使用工具溝通互動 (using tools interactively)	能在社會異質團體 運作 (functioning in socially heterogeneous groups)	能自主行動 (acting au- tonomously)
經濟合作 發展組織 (OECD)	1. 促進學習與工作之聯貫性 2. 因應知識經濟能力 3. 改進高等教育制度上的管理與 經營	1. 透過教育改進社會 融合	1. 促進終身學 習
聯合國教 科文組織 (UNESCO)	1. 滿足成人學習需求及降低文盲 2. 獲得基礎生活技能 (閱讀、書 寫、計算) 3. 協助全民教育 (提升成人識字 率與婦女公平的基本和繼續教 育) 4. 取得可測量的學習成果 (閱 讀、書寫、計算) 5. 資源掌握者要使網絡、連結與 交換變成容易		

(續下頁)

內容 單位	能使用工具溝通互動 (using tools interactively)	能在社會異質團體 運作 (functioning in socially heterogeneous groups)	能自主行動 (acting au- tonomously)
歐洲聯盟 (EU)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 改善境內人民外語知識與能力 2. 提升知識與教學潛能 3. 鼓勵遠距教學 4. 提升培訓品質與職前訓練 5. 學術與社會需求結合 6. 促進知識傳播與學術交流 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 鼓勵境內學生互動，並能在其他國家完成部分學業 2. 鼓勵會員國彼此承認學術資格 3. 鼓勵各國資源交流 4. 協助青年擁有國際視野 5. 鼓勵學生與學者進行跨國學術交流 6. 在品質保證的基礎上進行跨國合作 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 培養歐洲公民精神 2. 使青年具備的環境適應 3. 消除歧視、提倡平等
亞太經濟合作組織 (APEC)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 科技運用 2. 學習英語及其他外國語言 3. 加強數學與科學學習 4. 發展資訊科技以支持教學與學習社群 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 促進合作交流 	
美國	<ol style="list-style-type: none"> 1. 提升每位學生之數學和閱讀水平 		
中國	<ol style="list-style-type: none"> 1. 提升學生綜合素質 2. 加強資訊教育 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 加強國際交流 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建構開放的終身教育體系
臺灣	<ol style="list-style-type: none"> 1. 培育知識經濟人才與創新教育產業 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 拓展兩岸、國際教育與海外僑教 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 發展多元現代公民素養 2. 尊重多元文化、關懷弱勢與特殊教育族群權益 3. 深化終身學習與學習社會

伍、讓政策成為學生學習的支撐——代結語

教育政策的發展主要是為促進社會融和，同時使資源進行合理之分配，落實社會正義與公平原則。但十年樹木，百年樹人，教育發展是需要長時間的累積，才能將教育能量累積在學習內容與環境之中。

各國教育經過長時間的發展，有關學生學習核心素養方面，主要以DeSeCo提出的「國民核心素養」三維理論「使用工具溝通互動」、「在社會異質團體運作」及「自主行動」為架構。而世界各重要組織、美國、中國及臺灣的教育發展的五大趨勢則為：提升教育品質、促進社會公平、推動終身學習、拓展全球視野與、倡導公民參與。

當前教育政策發展主要是讓學生：一、適應環境變遷，以及二、具備獨立自主行為。適應環境變遷是當前教育政策發展的主流，面對環境變遷所帶來的挑戰，國家在全球化後不斷提升自我競爭力，在過程中運用有限的資源，配合社會發展的趨勢，滿足民眾對教育的需求，已是政府施政的重要課題。使學生具備獨立自主行為則是教育帶給學生的核心價值。學習生若不能具備獨立思考與行為，只會安逸於現況，社會將不會擁有進步與創新，所以在教育政策上也注入了相關的發展。

不過本文分析各國及組織的教育政策後發現，政策的擬定多以國家發展與社會關係進行考量，協助學生適應社會生活所需。近年來全球趨勢在短時間內產生劇烈變遷，在知識經濟（knowledge-driven economy）時代，人力素質的提升成為決定國家競爭力的關鍵，使各國積極投入人才建設。為讓學生學習的知識快速累積，在教育政策的實施多投入於「使用工具溝通互動」的素養上。然而在培養學生「能自主行動」素養的政策發展上，支持性略為不足。

檢視中華民國教育報告書之內容，主要回應環境對於臺灣教育的挑戰，對於體制與環境的良善進行努力，但對於學生學習核心素養未見前瞻性與積極性之作為。不可諱言，教育報告書的內容的確充分建構更好的教育環境，有助於達成社會公義，創造教育公平。雖說從弱勢關懷到促進多元發展，知識創新到與國際接軌，自主學習到創造學習型社會，這些政策主要多以塑造學生學習環境有關，但對於以人為本的概念下，政策內容未能呼應。易言之，國家未來要培養什麼樣的學生，未見圖像。

回歸於學生核心素養，臺灣學生學習十大基本能力的發展，有助於學生適應社會環境與規劃未來，但僅依靠課程改革與教師教學發展力量略為不足。主要原因是缺乏另一項支柱，「政策支持」。如能制

定相關政策落實於教育環境之中，促使教學者能將知識、合作與思考發揮在教育活動之中，尙待教育中央主管機關使政策回歸教育本質，以學生學習為政策發展主體，讓政策發展與學生學習有更多連結，避免民粹主義與本位主義的思考，這才是學生之福。

參考文獻

- 林清江（1998）。國民教育九年一貫課程規劃專案報告。立法院教育委員會第三屆第六期。1998年10月7日。〔Lin, Q. J. (1998). *Nine-year national education curriculum planning project report*. Third Legislative Yuan Education Committee the Sixth Period, on October 7, 1998.〕
- 張鈿富、吳京玲、吳慧子、葉連祺、周文菁（2008）。國際與區域組織相關教育政策研究。新北市：國家教育研究院籌備處。〔Zhang, D.F., Wu, J. L., Wu H. Z., Yeh, L. Q., & Zho, W. J. (2008). *A study of education policies to international and regional organizations*. Preparatory Office of Education Research, New Taipei.〕
- 教育科學出版社（2010）。教育規畫綱要輔導讀本。北京市：作者。〔Education Science Press (2010). *Education plan outline counseling readers*, Beijing: Author.〕
- 教育部（2011）。中華民國教育報告書。臺北市：作者。〔Ministry of Education (2011). *Education report of the Republic of China*, Taipei: Author.〕
- 陳伯璋（1999）。九年一貫新課程綱要修訂的背景及內涵。教育研究資訊，7（1），1-13。〔Chen, P. C. (1999). Revised background and connotation of national nine-year compulsory curriculum. *Education Research Information*, 7 (1), 1-13.〕
- 陳伯璋（2010）。臺灣國民核心素養與中小學課程發展的關係。教育研究月刊5（2），1-25。〔Chen, P. C. (2010). Taiwan's national core literacy and the relationship between elementary and secondary

curriculum development. *Education Research Information*, 5 (2), 1-25.]

陳伯璋、張新仁、蔡清田、潘慧玲（2007）。**界定與選擇國民核心素養：概念參考架構與理論基礎研究——子計畫三：全方位的國民核心素養之教育研究**。行政院國家科學委員會研究計畫報告。（編號：NSC 95-2511-S-434-001）〔Chen, P. C., Zhang, X. Y., Tsi Q. T., & Pan, H. L. (2010). *Definition and selection of the national core literacy competencies: The concept of reference framework and theoretical basic research. Subproject 3: A study on the omnidirection national core literacy competencies* (NSC 95-2511-S-434-001). National Science Council Grants Research Repor.〕

彭森明（2008）。以學生評鑑確保大學生優良素質：美國策略。**教育研究與發展期刊**，4（3），1-19。〔Peng, S. M. (2008). To ensure that university students an excellent quality of student ratings: U.S. strategy. *Education Research and Development Periodical*, 4 (3), 1-9.〕

黃崑巖（2009）。**黃崑巖談有品社會**。臺北市：聯經。〔Huang, K. Y. (2009). *About moral society*. Taipei: Linking Publishing Company:〕

楊巧玲（2007）。美國教育政策的發展及其啓示：沒有任何孩子落後。**教育資料集刊**，36，153-169。〔Yang, Q. L. (2007). U.S. education policy development and its implications: No Child Left Behind. *Educational Research Bulletin*, 36, 153-169.〕

蔡清田（2011）。**K-12 中小學課程綱要的核心素養與各領域之連貫體系研究**。國家教育研究院委託之專案研究期中報告，未出版。（編號：NAER-100-16-A-1-02-00-2-03）〔Cai, Q. T. (2011). *A study on the coherence system of the core literacy competencies of K-12 curriculum guidelines and related education field*. The Midterm Report of Special Study. National Academy for Educational Research, Unpublished.〕（NSC NAER-100-16-A-1-02-00-2-03）

APEC (2011a, May 10). Re: 1992 APEC Education Ministerial Meeting. Retrieved from <http://www.apec.org/en/Meeting-Papers/Ministerial->

- Statements/Education/1992_education.aspx
- APEC (2011b, May 10). Re: *2000 APEC Education Ministerial Meeting*. Retrieved from http://www.apec.org/en/Meeting-Papers/Ministerial-Statements/Education/2004_education.aspx
- APEC (2011c, May 10). Re: *2004 APEC Education Ministerial Meeting*. Retrieved from http://www.apec.org/en/Meeting-Papers/Ministerial-Statements/Education/2004_education.aspx
- APEC (2011d, May 10). Re: *2008 APEC Education Ministerial Meeting*. Retrieved from http://www.apec.org/en/Meeting-Papers/Ministerial-Statements/Education/2008_education.aspx
- Carson, J. (2001). Defining and selecting competencies: Historical reflections on the case of IQ. In D. S. Rychen, & L. H. Sagalnik (Eds.), *Defining and selecting key competencies* (pp. 33-44). Seattle, WA: Hogrefe & Huber.
- Cheng, K. M. (2007). The postindustrial workplace and challenges to education. In M. M. Suarez-Orozco (Ed.), *Learning in the global era* (pp. 175-191). Berkeley, CA: University of California Press.
- Europa(2011, May 24). Re: *European commission education & training*. Retrieved from http://ec.europa.eu/education/index_en.htm
- Mansilla, V. B., & Gardner, H. (2007). From teaching globalization to nurturing global consciousness. In M. M. Suarez-Orozco (Ed.), *Learning in the global era* (pp. 47-66). Berkeley, CA: University of California Press.
- MEN (2009, November 17). *Le socle par le menu: indexation du texte*. Retrieved from <http://eduscol.education.fr/pid23410-cid47411/introduction.html>
- QCA. Compelling learning experiences. Retrieved from <http://curriculum.qcda.gov.uk/key-stages-3-and-4/developing-your-curriculum/compelling-learning-experiences/index.aspx>
- NAEP (2011, May 24). Re: *NAEP 2004 Trends in Academic Progress*. Retrieved from <http://nces.ed.gov/nationsreportcard/nde/>
- OECD(2011, May 20). Re: *Education*. Retrieved from <http://www.oecd>.

org/topic/0,3699,en_2649_37455_1_1_1_1_37455,00.html

QCA (2011, May 27). *Compelling learning experiences*. Retrieved from <http://curriculum.qcda.gov.uk/key-stages-3-and-4/developing-your-curriculum/compelling-learning-experiences/index.aspx>

Rychen, D. S., & Salganik, L. H. (eds.). (2003). *Key competencies for a successful life and a well-functioning society*. Cambridge, MA: Hogrefe & Huber Publishers.

Rychen, D. S. (2004). Key competencies for all: An overarching conceptual frame of reference. In D. S. Rychen & A. Tiana (Eds.), *Developing Key Competencies in Education* (pp. 5-34). Paris, FRA: UNESCO.

UNESCO (2011, May 20). *Education*. Retrieved from <http://www.unesco.org/new/zh/education/>

WACE (2011, May 27). *The Australian Curriculum*. Retrieved from http://www.curriculum.wa.edu.au/internet/Years_K10/Australian_Curriculum/Australian_Curriculum

Weinert, F. E. (2001). Concept of competence: A conceptual clarification. In D. S. Rychen & L. H. Sagalnik (Eds.), *Defining and selecting key competencies* (pp. 45-65). Seattle, WA: Hogrefe & Huber.