

國立臺灣師範大學教育政策與行政研究所

碩士論文

指導教授：陳佩英 博士

2016 年芬蘭國家課程綱要政策形成之研究

—制度邏輯觀點



研究生：許仁豪 撰

中華民國 106 年 2 月

## 謝誌

終於走到這一步，回頭看看自己，先是滿懷自信地進到師大教政所，念不到一學期就休學，接著當兵、退伍、復學，直到現在寫著謝誌，心境的起起伏伏都在這段時光裡展現。

完成這本論文，我花了兩年，飛了 15,956 公里。最初，根本沒料想到會選擇芬蘭做我的研究場域，真正抵達萬塔（Vantaa）國際機場時，才驚覺原來我真的要來做研究了。在芬蘭時，要特別謝謝宏達的幫忙，還有芬蘭國家教育署、赫爾辛基市教育局，以及芬蘭全國教師工會的幫忙，讓我的訪談得以順利進行。

碩士生涯中，能夠到國外進行研究，我已心滿意足，但同時也凸顯自己不管是在語言能力，或者是思考的縝密度，都有待磨練與提升。不過，還是很開心，我能堅持走下去並完成這份作品，一路曲折，佩英老師始終陪伴在我身旁，亦師亦友的關係讓我能不受限制地自我發展，遇到挫折時，總能給我溫暖的安慰，使我獲得勇氣，向前追夢。我想，沒能遇見佩英老師，我的碩士生涯，就無法如此豐富。

謝謝高師大楊巧玲老師與清大謝小琴老師願意擔任我的口委，不管是在計畫或是論文口試時均能毫不保留地給我最核心的建議，讓思考還不夠銳利的我，能有持續學習與精進的空間。另外，在碩士生涯中，謝謝師大楊深坑老師、黃乃葵老師、王麗雲老師、游進年老師與葉坤靈老師，以及暨大鍾宜興老師、陳怡如老師、洪雯柔老師、黃文定老師與余曉雯老師，你們都是我的巨人，讓我站在你們的肩膀上，開展對世界的認識。

在師大教政所求學旅途中，感謝筱芸、邵琦、怡惠與綺文的陪伴，因為有你們，才讓我能度過每一個臺北的陰冷天空，享受堅持過後的陽光。謝謝菲莉校長、汶靖、智瑄、仲恩、辭維、孔一、皓旻、仕安、小貝、郁棠、佩瑄、怡臻、欣庭、欣瑜、思伶和育棻，謝謝這一路上有你們，二年的時間雖不長，卻也夠我回味一輩子了。在論文的最後衝刺階段，要特別感謝嘉宏老師和可蓉不厭其煩地幫忙，

讓我的論文得以順利產出，還有臺北市政府教育局的夥伴們，德馨科長、天伶、詠翔、珮筠、怡蓓、雅文、爰珏和芳倍的照顧，讓我能在適應新工作之時，還順利完成論文。

這條路上最不能缺少的是 Nigel，沒有你，這個學位我永遠無法拿到。對你的感謝也不僅止於這個學位，而是謝謝你四年來的包容我、照顧我、陪伴我、完整我的生命。

我還要感謝我的家人，包括我的媽媽、雅婷、凱翔、喬涵，謝謝你們的支持！最後，我要把這本論文獻給我的母親，王美華女士，她是一位堅忍不拔的單親媽媽，身為長女的她，國小畢業後便擔起養家活口的責任，至今五十多年的歲月裡，一切努力都奉獻給了家庭。在我求學的過程中，是你放棄了你的理想生活，成就我向前築夢。你常跟我說，你書念得不多，也懂得不多，但我想跟你說，你才是我人生中最被推崇的傳奇人物。謝謝你。

許仁豪 謹誌

2017.02 於 臺灣師大教育學院 808 研究室

## 2016 芬蘭國家課程綱要政策形成之研究-制度邏輯觀點

### 摘要

在全球化歷程中，各國無不展開一系列的人才培育政策，尤其是基礎教育階段的教育改革備受關注。面對社會急遽的變遷，芬蘭政府亦制定 2016 年綜合學校國家課程綱要，並以橫向跨領域和改變學校文化為這次課程綱要改革的重點。

芬蘭國家課程綱要的形成與執行有賴於中央、地方與學校三層級間的合作，因此 2016 國家課程綱要政策的制定，並非由中央集權的方式決定課程改革的方向與內容，而是在來自地方政府、學校、教師工會、家長聯盟、大學等利害關係人，透過反覆的溝通、合作，最終得以確認此次的課程改革政策之基本架構。

本研究旨在瞭解 2016 芬蘭國家課程綱要政策發生的原因，以及政策制定的條件與模式。研究者採用半結構式訪談，到芬蘭採訪 11 位參與政策制定的利害關係人，並輔以文件分析作為訪談語料之補充。

研究結果分為三個部分，關於課改政策形成的因素主要有區域發展不均、男學童學習意願較低、歐盟深化帶來的改變、以及學生是否具備未來的能力。本研究繼而藉由制度邏輯觀點，耙梳 2016 芬蘭國家課程綱要政策形成的條件，包括：

- (一) 國家教育署雖為課程綱要的主要制定機關，卻以集體動員的方式，建立課綱政策之共識；
- (二) 國家教育署在集體動員過程中，透過組織邊界開放法則與建構學習型組織作為其政策制定的領導策略；
- (三) 國家教育署與各個參與政策制定的利害關係人，彼此的互動是在信任與平等的文化中展開。

最後，本研究從制度邏輯觀點中的同化與破例實踐進行分析，發現 2016 的課程改革內容在不同面向上，呈現有不同程度的破例實踐現象，包括：

- (一) 課改政策中針對既有教育問題多依循往例，在制度邏輯觀點的分析上，

較偏向同化實踐；

- (二) 橫向跨領域課程架構是奠基於過去芬蘭校本課程所向前推進，為介於同化與破例實踐之間的政策調整；
- (三) 數位科技融入課程跳脫過去政策格局，較為趨向破例實踐。

**關鍵字：**芬蘭教育、芬蘭國家教育署、國家課程綱要、制度邏輯觀點



# **Investigating 2016 Finnish National Core Curricula policy-making process: A perspective of the Institutional Logics**

## **Abstract**

In the era of globalization, cultivation of talents demands a series of educational reform worldwide. The basic education has become the main target of policy intervention. In response to the rapid social changes, Finnish government made efforts on 2016 curriculum guidelines reform, aiming to provide transversal learning experiences to students, and to promote educational quality as well equity at comprehensive schools.

In 2012, the Finnish government kicked off a new policy making process of its National Core Curricula. After two years, the Finnish National Agency for Education published the 2016 National Core Curricula Guidelines. Owing to the autonomy of educational power shared between the central and the local government bodies, and also between local governments and schools, the Finnish National Agency for Education developed close relationships with stakeholders in order to facilitate a successful policy making process. To building shared visions and to nurturing a collaborative working pattern have become vital for the Finnish National Agency for Education to engage the public from 2012 to 2014.

In order to investigate the dynamic changes in the policy making process from 2012 to 2014, eleven participants via snowballing accepted semi-structured interviews. Two Finnish official documents were also been employed to supplement field data. The research aimed to explore how the Finnish National Agency for Education mobilized and motivated all stakeholders and what were the key process, conditions, and policy-making model of 2016 Finnish National Core Curricula. The findings revealed the critical factors that helped to shape the National Core Curricula on four aspects: the

educational gap widened in Finland, Finnish boys as low achievers, the change from the Europeanization, and the preparation for the future skills and competences. Moreover, as a mobilizer, Finnish National Agency for Education achieved the consensus of new curricula policy with open-coordination across organization boundaries and establishing a learning complexity in the culture of trust and mutual collaboration. To conclude the research, this thesis indicated that varying anomalous practices took place in the different practice fields under the guidelines of 2016 curricula reform.

**Keywords: Finnish Education, Finnish National Agency for Education, National Core Curricula, Institutional Logics perspective**



# 目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究目的與研究問題.....	8
第三節 名詞解釋.....	8
第二章 文獻探討.....	11
第一節 芬蘭教育制度與教育行政系統.....	11
第二節 芬蘭教育改革歷程.....	28
第三節 教育政策形成模式：從階段架構到制度邏輯.....	42
第三章 研究設計與實施.....	67
第一節 研究方法.....	67
第二節 研究對象.....	70
第三節 資料整理與分析.....	75
第四節 研究信實度.....	78
第五節 研究範圍與限制.....	80
第六節 研究倫理.....	82
第四章 研究結果與發現.....	83
第一節 從穩態走向變革：芬蘭課綱政策形成因素.....	83



第二節 2016 國家課程綱要政策形成條件.....	96
第三節 2016 國家課程綱要政策形成模式.....	121
第五章 結論與反思.....	141
第一節 結論.....	141
第二節 反思.....	152
參考文獻.....	158
附錄.....	172



# 圖次

圖 1	1960-2014 芬蘭人口變化.....	12
圖 2	2015 年芬蘭議會政黨席次.....	13
圖 3	芬蘭學制圖.....	15
圖 4	芬蘭各教育階段資料.....	16
圖 5	芬蘭教育與文化部組織.....	22
圖 6	芬蘭國家教育署組織架構.....	24
圖 7	1968 年以前芬蘭學制圖.....	29
圖 8	2016 國家課程綱要改革重要時間.....	37
圖 9	2016 國家課程綱要政策制定的主要參與組織.....	38
圖 10	2016 課程改革目標.....	39
圖 11	芬蘭教改時間表（1970 至 2016 年）.....	41
圖 12	政策形成直線型模式.....	43
圖 13	政策形成權力階層模式.....	44
圖 14	政策形成漸進模式.....	45
圖 15	多元流程模式.....	46
圖 16	制度邏輯動態運作圖.....	65
圖 17	芬蘭課綱系統.....	102
圖 18	國家課程綱要政策制定中利害關係人所形成的網絡關係.....	111
圖 19	各個利害關係人組織邊界開放後所形成的共同體.....	111
圖 20	同化與破例實踐概念圖.....	122
圖 21	芬蘭國家課程綱要改革歷程.....	126
圖 22	2016 國家課程綱要政策形成模式.....	133
圖 23	開放政府三大支柱.....	137

圖 24	制度邏輯穩態受擾動示意圖 .....	144
圖 25	芬蘭國家教育署作為動員者示意圖 .....	149
圖 26	各課程改革面向的同化與破例實踐偏態 .....	151
圖 27	思考學習內涵的核心問題 .....	154



# 表次

表 1	芬蘭各類型教育機構數量與學生人數.....	16
表 2	芬蘭後期中等教育階段各機構學生人數比率.....	19
表 3	Rhodes 政策網絡模式.....	50
表 4	制度論家族論點整理.....	57
表 5	官方文件編碼與內容簡述.....	69
表 6	研究對象一覽表.....	74
表 7	芬蘭國家課程綱要改革內容與權責性質.....	85
表 8	2016 國家課程綱要形成中各分組單位.....	134



# 第一章 緒論

本章旨在說明研究之背景與目的，分為研究背景、研究目的與研究問題、名詞解釋三個小節。

## 第一節 研究背景與動機

### 壹、研究背景

#### 一、在全球化脈絡下啟動的教育改革

現代國家出現後，歷經了三次半的改變，第一次是為了維持法律與秩序，而誕生的民族國家。第二次是到 19 世紀，出現了讓個人免於專制壓迫的自由主義國家。接著，則是二戰後，隨著凱因斯學派的崛起，大政府模式成為治理的典範。第三次半是指 1970 年代，新自由主義企圖解決過於膨脹的現代政府而展開一系列的市場化變革，而這股思維乘著全球化的浪潮，徹底改變了公共治理的面貌，教育在這股典範轉移中，亦有了全面性的改變 (Micklethwaite & Wooldridge, 2015)。

源自於歐美的全球化趨勢，自二十世紀末葉以降，已成為各國教育政策發展上的重要議題。在全球化的趨勢下，各國政府無不調整自身定位，從過去直接管制各社會層面的大政府，轉變為引進市場機制，消除控管的小政府角色。教育便在政府角色轉變的過程中，產生一系列的質變。隨著教育的全球化正不斷地擴散，即使距離歐美甚遠的澳洲或拉丁美洲，其教育改革政策亦需正視全球化趨勢之發展 (Welch, 2002)。

然而究竟何謂全球化？其又與各國教育政策有何關係？學者認為全球化指涉時空的壓縮 (time-space compression)，全球一體的感覺 (Giddens, 1990; Robertson, 1992; Waters, 1995)。或有學者倡議，全球化是某些特別形式與事例風行全球的歷程，例如習慣、價值、科技與人類的發明物品；而這些風行之事與物逐漸影響人類的生活，將世界各地的人們納入一個單一的全球社會 (Albrow, 1996)。更有學者直接表明，全球化是資本主義擴張，自由市場機制的運作；這樣的論點可回溯自

1980 年代，當時英美兩國政府經濟思維的轉變，新自由主義 (Neoliberalism) 抬頭，全球經濟與國家兩股勢力影響著教育的發展，在新經濟思維的催動下，教育全球化的趨勢於焉展開 (姜添輝，2015；Hatcher, 2001; Simkins, 2000)。

同時，世界銀行 (World Bank) 集團、國際貨幣基金 (International Monetary Fund) 與世界貿易組織 (World Trade Organization) 透過國際建制 (International Regime) 所推展的全球經濟自由化，促使各國政府無不加速經貿制度的私有化、去中心化與自由化等市場機制，在此趨勢中，世界各國的教育制度亦經歷了程度不一的市場化 (marketization)，意即政府放鬆管制，將市場邏輯引入教育，讓競爭引導教育機構回應市場的需求，以增強彈性、提升效率，同時，透過評鑑制度的建立，一方面提供教育市場中的消費者更充份的資訊，另一方面也讓各教育機構必須注意品質及承受績效責任的壓力 (戴曉霞，2001)。除此之外，教育市場化讓各國的教育有著相似的發展，Hargreaves 和 Shirley (2009) 認為這是從過去學校與教師享有專業自主和公眾的信任的封閉式道路轉向第二條路線，即政府以市場化和績效管理進行革新。

Ball (1998) 論明，在經濟全球化與資訊科技的推展下，引發教育政策全球化的趨勢，使得全球有著共同的重大政策。Torres (2002) 指出，全球化被視為跨越國際的想像，滲入各國課程。同時，全球化所形成的市場競爭，打破國家界線，考驗著國家認同與統一。Angus (2004) 論述，全球化的力量甚至深入學校教育場域，改變學校領導人的行政思維，以及教師的實際教學活動。

## 二、不同於新自由主義道路的芬蘭教育

當眾多歐美國家大舉將市場機制引入教育場域的運作之際，卻發現難以解決學校教育品質每況愈下、成效不彰與教師社群呈現鬆散連結等困境，此時，由經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development) 所辦理的 2000、2003、2006、2010、2012、2015 國際學生評量計畫 (Programme for

International Student Assessment, PISA) 成績之公布，引起各國對芬蘭教育的關注，其不僅在閱讀、數學、科學上都有不錯的表現，更重要的是芬蘭學生表現落差極小，顯示其教育不但優質、均質，更重要的是，在芬蘭的教育制度中，市場機制並非其主要的運作規則，反倒是藉由自主、網絡、跨界與密集的溝通與增能，使其教育體系能有高度的信任，進而達到均優的教育水準(OECD, 2004a, 2004b, 2007, 2010b, 2012, 2016; Valijarvi, 2003)，芬蘭的這項特色，引起各國廣泛討論與學習（陳之華，2008；溫明麗，2010；Sahlberg, 2010）。

回顧芬蘭教育的發展，當今的卓越表現並非一蹴可即，而是歷經數次教育政策改革才有現在的面貌。特別是在 1960 年代末期至 1970 年代初期，芬蘭當局不僅延長義務教育年限，亦做出大規模的學校制度更動，揚棄傳統的考試競爭模式與菁英思維，建構綜合學校系統，使教育制度能更為公平與平等。就如世界上多數國家一樣，1960 年代末期的芬蘭教育改革政策，同樣面臨各界疑慮，甚至是反彈，最後在充滿不確定性的氛圍中，芬蘭決定走向建構一個均等的學校制度（林曉欽譯，2013；陳佩英譯，2016a; Aho, Pitkanen & Sahlberg, 2006; Sahlberg, 2011）。

1970 到 1980 年代間，全球發生兩次石油危機，使得社會主義國家治理的合法性受到挑戰。值此，新自由主義於 1980 年在國際政壇取得空前勝利，諸如英國首相 M. Thatcher 與美國總統 R. Reagan 不僅在國內推動新自由主義路線，採取大幅刪減社會福利預算與促使國有企業民營化等措施，亦致力於國際貿易市場的拓展。在英美強力放送新自由主義信條的情況下，各國政府無不將鬆綁、績效、市場化、去公共化等新公共管理思維為其教育政策新核心宗旨（姜添輝，2015）。

同一時間，由石油危機所引發的經濟動盪亦讓各國政府開始思考如何擺脫輕重工業與服務業商品的經濟結構，提升到以知識為本位的創新、研發與永續的新一代經濟體。此時，過往單一以培育技術為本位的人力資本論開始轉型，透過以教育為本位，創造知識並促使國家經濟結構升級，成為各界積極討論的重點（王如哲，2002）。

## 貳、研究動機

### 一、發展芬蘭課綱的舵手：芬蘭國家教育署

面對國際經濟發展的重挫、新自由主義理念的崛起與知識經濟世代的開展，在地處偏遠、人口稀少又未有石油、天然氣等資源的先天不利情勢下，芬蘭當局瞭解到，培育均質且卓越的人才是國家永續發展的不二選擇，為此，芬蘭在 1970 年代中期，展開一系列穩定且持續性的教育改革。首先，芬蘭政府最先思考的是教育在國家重建與發展中的位置。經過數百場專家會議討論過後，芬蘭將教育定調為一個系統性、全面性的人才培育政策，並將其從過去的資源基礎觀點轉換為知識基礎的觀點（陳佩英譯，2016a）。為建構一個知識社會，強化國家整體競爭力，芬蘭教育與文化部將幼兒教育、基礎教育與後期中等教育階段的教育權限移轉至各地方政府，並重新定位芬蘭國家教育署的功能與權責，使之成為中央與各自治市之間的協調者，以在地區發展與落實自主管理和避免區域發展不均之間取得平衡(Eurydice, 2010; Sahlberg, 2011)。

在教育定位明確化後，芬蘭國家教育署最先處理的問題即是國家課程綱要的制定。除了要解決綜合學校系統與後期中等教育階段課程不連貫的情況，另一方面，在教育權限下放後，如何在校課程自主發展與全國統一標準間權衡。(Sahlberg, 2011; Simola, 2015)。值此，國家教育署以各界專家、學者、教育行政人員、教師與家長代表組成小組，透過網絡、專業影響評估與垂直、水平式合作平台等措施，進行重要的國家課程綱要發展方向之對話，在對話過程中，逐步讓未來教育發展圖像得到理解，並取得共識(FNBE, 2016a)。此共識便是讓教師擁有較大決定權，以學校為單位，發展適合該地區學生的課程。看似國家教育署的功能僅在維繫各自治市的教育發展，避免過度歧異，不過，更深層的意涵是國家教育署做為全國課程綱要制定的負責機關，如何取得基層教師的信任，並成為教育現場的最強後盾，而不是與基層脫鉤的中央教育行政單位，係為本研究的第一個問題意識。



## 二、新一波教改：2016 芬蘭國家課程綱要政策

誠如前述，在全球化的強力催化下，世界各地的人們無不發現社會環境的變遷速度，已超乎想像，全球化搭載著科技發展所誕生的社會變遷，迅速解構過去我們所認識及認定的知識系統。對人類生活的影響，從政治體制、經貿交易模式，到乘坐的交通工具、飲食習慣等，皆和過去二十年有了顯著的差異，而這差距仍持續擴大。

教育所呈現出來的樣貌，也從過去單指學生與教師兩者，由上對下的授課關係，演變成互為主體的學習模式。學習的場域，也不再只是發生於特定空間、範圍。特別是在科技發展遠超過人類的預期後，逐一解構空間的定義、資訊壟斷的限制，一股重新定義「教育」是什麼的浪潮席捲全球。

國家課程綱要對芬蘭來說，具有宣示下一個十到二十年國家發展方向的意義。從 2016 國家課程綱要所強調的橫向跨領域、數位科技等改革重點，呼應了芬蘭在這股重新定義教育意義的趨勢中，更堅定地以學習者為中心的理念。換句話說，當有部分國家訴諸建構一套標準來衡量教育成效的路線，並以衡量後的結果作為提升該國教育品質的依據，芬蘭在其基礎教育階段的做法是背道而馳，打破標準本位，拒絕用一套標準來衡量每一位學生，延續 1980 年至今的改革路線，不僅各自治市可以有自己的地方課綱，學校發展校本課程，甚至是讓基礎教育階段的學生擁有個人化的課表，今日的芬蘭決定打開一部分的科目本位制度，規定橫向跨領域課程必須納入教學現場中。

不僅如此，面對資訊網絡、科技正以超乎想像的發展，芬蘭不僅全面提升數位科技融入各個學科領域的比例，在國家課程綱要政策討論過程中，國家教育署還設計部分課程，讓所有參與課綱制定的利害關係人能理解科技的發展，影響的不單是教學現場的硬體設備，還包含了現代公共政策內涵的典範轉移，也就是說，國家課程綱要所要提供給學生的能力是如何介接一個流動極快、多元並存、難以

被掌控的網路世界，而這個網路世界將會是未來學童認識世界的主要管道。

如此一來，教育的本質、意義與目標已經沒有統一的答案，過去各國透過教育制度，設定各種標準引導學生學習，來達到高品質教育的模式，已經逐漸失效，因為全球化為這個社會帶來的改變，根本難以單純用設定標準來培育人才（Hargreaves & Shirley, 2009）。

面對難以預料的國際局勢、科技發展的快速變革、環境保護意識的抬頭，以及永續發展議題逐漸被重視，芬蘭政府認為唯有不斷保持創新的深化與展化，方能在先天資源不利情況下強化競爭力，因此這一波的課程綱要改革係以跨學科課程概念下的教學法變革作為課綱改革的重要目標，期望在新課綱實施後，芬蘭人才培育能讓學生擁有未來所需具備的能力。本研究的第二個問題意識便是芬蘭為何要啟動這一波的課程綱要改革？以及新一波課程改革的利害關係人有哪些？芬蘭國家教育署在之中所扮演的角色為何？

在新一波的國家課程綱要改革中，芬蘭國家教育署仍舊秉持不以績效考評與控管為政策形成的手段，反而更為關注師生的內在動機、課程創意發展，甚至是一切教育政策的發生，不再以韋伯權威式的上對下之倡議型式，取而代之的是溝通、包容、對話與創新（陳佩英譯，2016a）。Hargreaves 和 Shirley（2009）認為芬蘭教育政策形成的特質是自新自由主義內涵之後的第四條路線，也就是包含承先啟後的領導者、扶弱互惠學習的網絡連結、責任先於績效、和注重實踐的差異與多元。在此脈絡下，芬蘭的國家課程綱要政策跳脫出政策形成模式的階段論與反階段論之二元框架，透過國家教育署的行動，將其政策形成模式轉變為一個各利害關係人認知催化、轉化與質變的歷程，並在此歷程中，達到真正的共識，以符應內外需求。本研究的第三個問題意識便是採用中觀層次（Meso-level）的制度邏輯為分析架構，探討芬蘭國家教育署做為各參與課綱制定的利害關係人間的積極溝通者，在新一波的國家課程綱要政策形成中，如何鬆動既有的制度結構，讓

組織群體意念發生轉變並引發制度邏輯轉向，進而形成一個具共識性的教育政策，最後生成一個符合教師認知與期待且能有效提升學生學習成效的具體政策。

綜觀芬蘭教育改革的歷程，1960 年著重在學校制度系統的解構與重構，1970 年至今，則是先開啟教育權限的移轉以及專注在國家課程綱要的持續性創新。有別於我國，芬蘭的國家課程綱要政策形成過程中，採用了垂直與水平並行的培力（empowerment）與能力擴增（capacity building），促使政策的形成能有更高的合理性、正當性、可行性、前瞻性，並得到檢討、修正與協調的機會。最重要的就是，芬蘭國家教育署所提供的「廣泛多元」對話溝通過程，發現與討論教育現場的實際問題、提出想像、形塑願景。如比較教育學者 Edward Said 和 Isaac Kandel 的見解，這些政策形成的特色係為一國的歷史、文化與傳統等基底所建構與形塑（鍾宜興，2005），而芬蘭教育政策形成的模式，有其時間與空間交織形成的獨特情境所孕育出來的獨特文化內涵，又如 Giddens（1990）指出的，不同時空因素建構歧異特質，並進而影響到人類行為，而非單一行政部門決定即可，亦牽涉到各地方政府、學校、校長與教師等所交織而成的互動過程。

芬蘭 2016 年國家課程綱要政策即一方依循著芬蘭一貫的政策形成模式，結合其文化與歷史脈絡。另一方面，面對全球局勢的快速變化，芬蘭別無選擇，只能大步向前，打破傳統的分科教學，增加橫向跨領域的課程。本研究便以 2016 年的課程改革為背景，選擇制度邏輯觀點作為國家課程綱要政策形成的分析主軸，探討政策形成中，芬蘭國家教育署的角色為何？新一波的課程綱要改革為何發生？以及芬蘭國家教育署如何催化教師與學校的觀念質變，最後達到整個制度結構的變遷與重組，形成一個新的制度邏輯，也就是一個中央與基層共享的國家課程綱要發展願景，係為本研究所欲探討之重點，並期望提供未來我國教育政策形成模式應用之參考。

## 第二節 研究目的與研究問題

基於上述之研究背景與動機，本研究的研究目的與研究問題如下：

### 壹、研究目的

- 一、瞭解 2016 年芬蘭國家課程綱要政策形成之因素。
- 二、分析 2016 年芬蘭國家課程綱要政策形成之條件。
- 三、探討 2016 年芬蘭國家課程綱要政策形成之模式。

### 貳、研究問題

- 一、2016 年芬蘭國家課程綱要政策形成的因素為何？
- 二、2016 年芬蘭國家課程綱要政策形成的條件包含哪些？
- 三、2016 年芬蘭國家課程綱要政策形成的模式為何？
  - (一) 利害關係人在政策形成中發展出哪些互動模式？
  - (二) 芬蘭國家教育署在政策形成中所扮演的角色為何？

## 第三節 名詞解釋

### 壹、芬蘭國家教育署

芬蘭國家教育署 (Finnish National Agency for Education, FNAE) 原名國家教育委員會 (Finnish National Board of Education, FNBE)，設立於 1991 年，由兩個機構，分別是國家普通教育委員會及國家職業教育委員會整併而成。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。委員會設有主委 (director) 一人，主委之下有六個行政單位：普通與學前教育、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、瑞典語教育與國際服務 (FNBE, 2016a)。2017 年開始，芬蘭國家教育委員會和國際交流中心進行整併，並更名為芬蘭國家教育署。

## 貳、政策形成

政策的形成過程相當複雜，會受到政治運作、社會氛圍、技術發展、行政系統、資源多寡等多方面的影響，而政策的形成可被理解是政策的制定，換句話說，自公共問題發生，規劃解決方案、選定實施方案、方案合法化，進而產生完整應對政策的整個歷程。一般來說，過去政策形成的論述大致可分為兩類，分別是「階段論模式」和「反階段論模式」。而自1970年代後，隨著全球化的影響加劇與民主價值的深化，政府需要處理的議題朝向多元化與複雜化，已非政府的體制所能解決，因此，政策形成的過程逐漸打破「階段」概念的疆界，走向「網絡」的治理方式。

## 參、制度邏輯

制度邏輯係屬鉅觀和微觀之間，組織、個人和社會相互影響的中觀層次（meso-level）之研究途徑。制度邏輯研究主要聚焦在場域中組織與個體的集體認同和組織運作彼此影響的交互歷程。Thornton和Ocasio(2008)認為，每一個包含各式組織與個體的場域中，均存在一套制度邏輯，這套邏輯是制度運作的基礎，是行動者行動意義的根源，以及自我認同的核心要素(Friedland & Alford, 1991)，而制度邏輯蘊含貫穿在管制性、規範性與認知要素之間，換句話說，這三個要素也因為制度邏輯而相互整合，成為特定場域中的制度(Scott, 2008; Thornton & Ocasio, 2008)。所以，當我們想要理解特定場域中的行動者的行為模式與組織特性時，應從管制性的法規，或是該場域的一些規範，甚至同一個場域中每個行動者都視為理所當然的行動、語言與認知之中，來理解該場域的制度(Lounsbury, 2007)。



## 第二章 文獻探討

本研究主要以芬蘭國家教育署為研究對象，探討 2016 芬蘭課綱政策形成之模式，以及國家教育署如何動員，以促成中央、各自治市與學校等各式組織的合作，進而達成制度邏輯的轉變，最後讓新課綱的形成深具可行性、接受性與控制性。

為了對 2016 芬蘭國家課程綱要的制定能有充分的瞭解，本章第一節先針對芬蘭的教育制度與行政體系進行概述，其中包含芬蘭國家教育署的組成與成立沿革，作為本研究的先備知識；第二節則探究自 1940 年代至今，芬蘭綜合學校制度的建構與改革，以及三次國家課程綱要政策的形成背景與實施成效，藉由芬蘭教育的歷史發展，描繪芬蘭教育制度中特有的文化內涵；第三節的部分則梳理出傳統公共政策形成的相關理論以及制度邏輯觀點對政策形成的詮釋視角與運作模式。

### 第一節 芬蘭教育制度與教育行政系統

芬蘭以高賦稅福利國家體制著稱，在此制度下，從學前教育階段到高等教育階段皆免學費。自 1968 年起，芬蘭便逐步改變其學校制度，從分流制度改為現今的單軌制，並強調學生自主學習、學校本位課程發展等特色 (Sahlberg, 2011; Simola, 2015)。在教育行政體系方面，芬蘭是一中央、地方和學校構成的三級制教育行政體系，在教育權責的分配上，芬蘭係以貫徹地方自治精神為核心要領，故教育事務多由各自治市主導，屬於中央層級的教育與文化部和芬蘭國家教育署負責統籌全國性的教育發展 (Eurydice, 2010; Sahlberg, 2007)。為能掌握芬蘭國家教育署在教育政策形成中所扮演之角色與其採用之模式，以下將先簡述芬蘭概況，再分別針對芬蘭各級學校制度與教育行政體系加以探討。

## 壹、芬蘭概況

### 一、地理與人口

芬蘭共和國（芬蘭語 Suomi）領土面積 338,145 平方公里，約為台灣九倍大，為歐洲第六大國。介於北緯 60 至 70 度之間。東與俄羅斯為鄰，西北與瑞典及挪威接壤，是東歐與北歐間的橋樑，在歷史上，受俄羅斯與瑞典的影響甚鉅。

芬蘭地勢緩坦，全境計有 188,000 多座湖泊，水域面積佔國土總面積約 10%，素有「千湖國」之美譽。芬蘭境內森林遍佈，68%的國土面積被森林所覆蓋。由於芬蘭約有三分之一位於北極圈內，有長達五、六個月之冬季，日照短暫。

根據世界銀行 2014 年的統計，芬蘭人口為 5 百 46 萬 4 千人，其中 90.4% 為芬蘭人、5.4% 為瑞典人、0.03% 為薩米人，其他部分則占約 4.2%。1960 年代至 2010 年，芬蘭人口呈現穩定增長，目前人口增長則漸緩（見圖 1）（World Bank, 2016）。

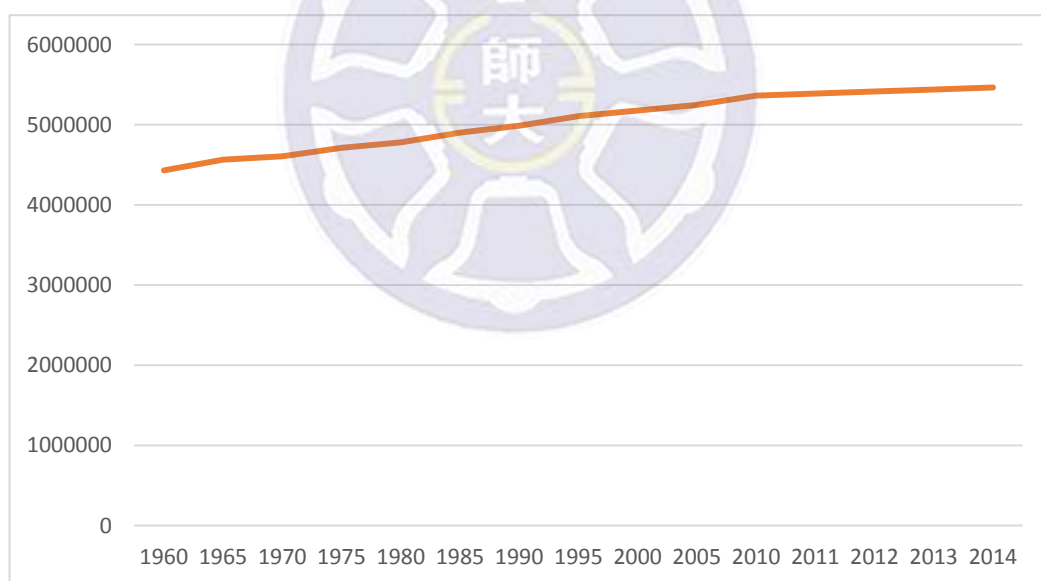


圖 1 1960-2014 芬蘭人口變化

資料來源：World Bank (2016).



## 二、政府體制

芬蘭係一從半總統制(Semi-Presidentialism)走向議會制(Parliamentary system)的國家。芬蘭在1919年設計的第一部憲法，為因應當時剛結束的內戰以及國際上與蘇聯險峻的外交關係，芬蘭總統掌握相對較多之權力。歷經多次修憲，在2000年，芬蘭通過憲法修正，在制度上大幅限縮總統的權力，使原先半總統制的憲政架構朝向議會制轉型(沈有忠，2010)。

修憲後，芬蘭的最高權力機關為議會(Parliament)，是由200人組成的一院制議會(Parliament)，屬於多黨制。另外，芬蘭總統每六年選舉一次，得以連任兩次，總理則由議會多數黨黨魁擔任。目前主要的政黨有中央黨(The Finnish Centre Party)、芬蘭民族黨(The Finns Party)、社會民主黨(The Social Democratic Party)、國家聯盟黨(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)與基督教民主黨(The Christian Democrats)，各黨席次如圖2。目前總理為中央黨黨魁Juha Sipilä，總統為來自國家聯合黨的Sauli Niinistö(Finnish Government, 2015; The President of the Republic of Finland, 2012)。

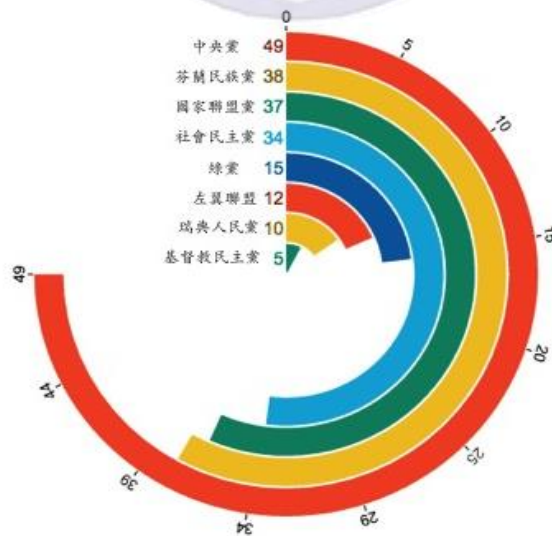


圖 2 2015 年芬蘭議會政黨席次

資料來源：修改自 Eurydice (2015)。

## 貳、芬蘭教育制度

芬蘭教育制度（見圖 3）大致可分為四個階段，分別是學前教育階段、基礎教育階段、後期中等教育階段與高等教育階段。自 2015 年起，芬蘭義務教育年限從九年延長至十年，範圍包括學前教育階段一年與基礎教育階段九年。根據芬蘭統計局的調查（見表 1 與圖 4），2015 年芬蘭一共有 1 百 89 萬名學生，各階段學生人數約為基礎教育階段 54 萬人、後期中等教育約 42 萬人，以及高等教育階段的 30 萬人。



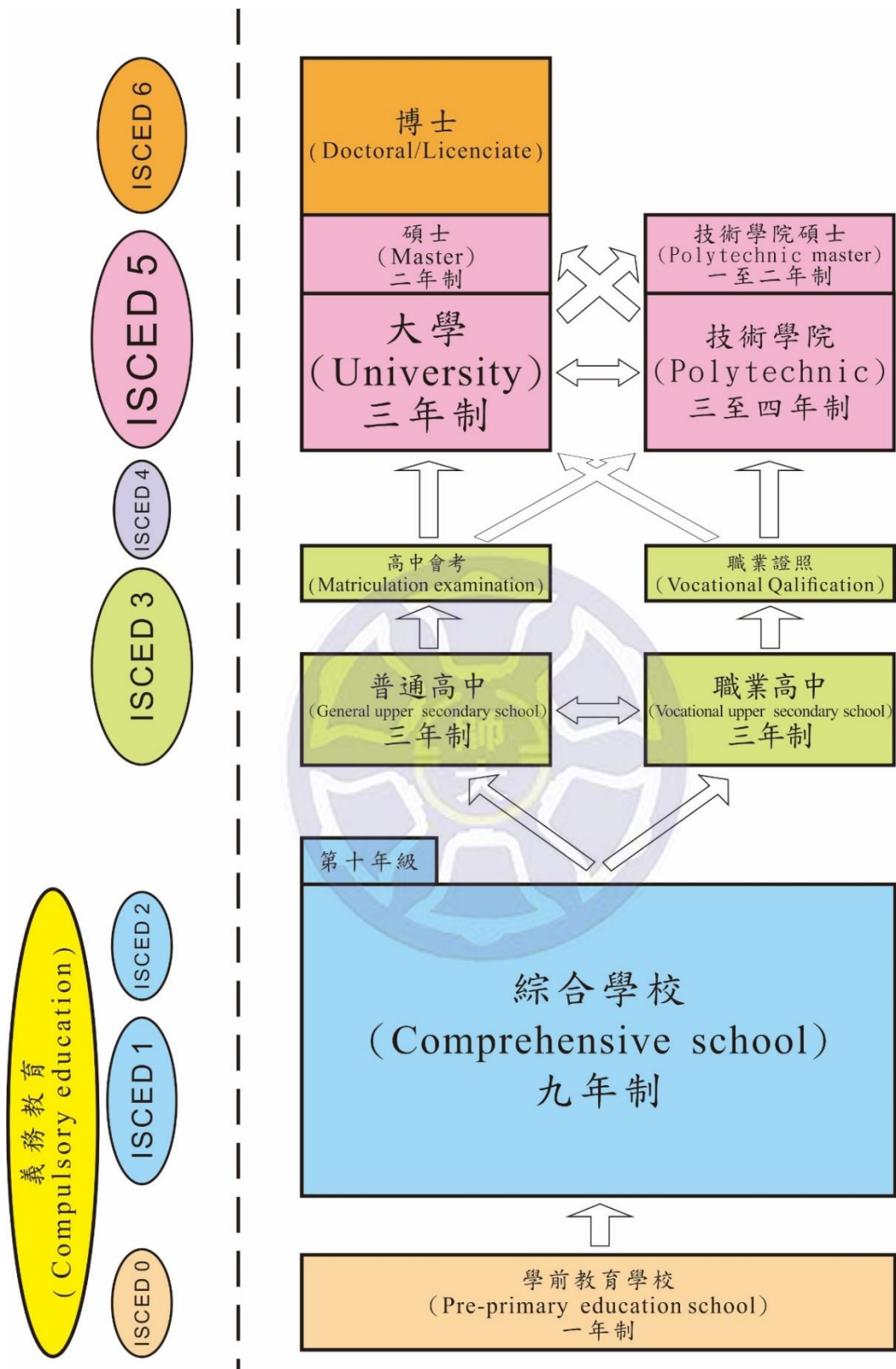


圖 3 芬蘭學制圖

資料來源：整理自 FNBE (2015).

表 1.

芬蘭各類型教育機構數量與學生人數

機構類型	數量	總體 變化	新增	關閉	合併	停止 運作	重新 運作	學生人數
綜合學校	2,498	-78	3	-43	-28	-11	1	522,700
特殊綜合學校	99	-6	-	-1	-5	-	-	5,200
普通高中	366	-7	-	-3	-4	-	-	113,800
綜合與普通高中	42	-	-	-	-	-	-	28,000
職業高中	105	-15	2	-1	-16	-	-	173,400
警消學校	1	-	-	-	-	-	-	300
科技大學	26	-1	1	-	-2	-	-	143,200
大學	14	-	-	-	-	-	-	162,900
音樂學校與學院	87	-	-	-	-	-	-	65,100
成人教育中心	185	-2	1	-	-3	-	-	521,400
其他	205	3	1	1	2	1	0	156,500
總計	3,628	-112	8	-49	-60	-12	1	1,892,500

資料來源：整理自 Statistics Finland (2016a).

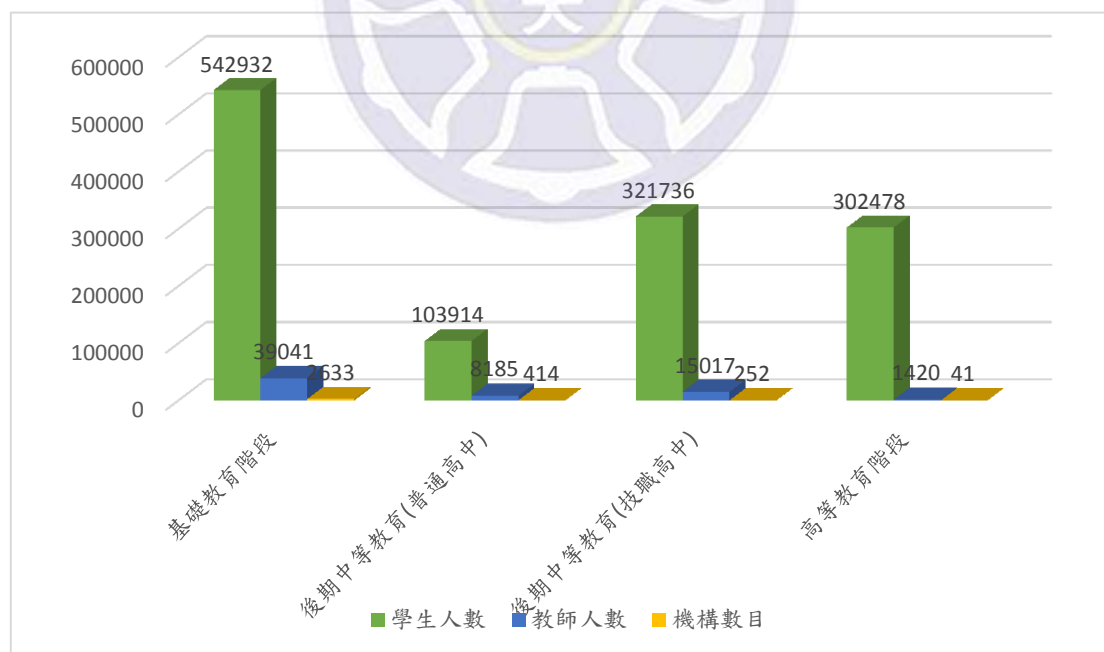


圖 4 芬蘭各教育階段資料

資料來源：Statistics Finland (2016b).

## 一、學前教育階段

2015 年以前，芬蘭學前教育是提供給 6 歲學童接受義務教育前的預備教育，係屬非義務教育階段，就學與否根據家長意願，不過約有 98% 的家長都會選擇將學童送到學前教育機構就讀。自 2015 年 8 月起，芬蘭義務教育自基礎教育階段向下延伸一年，因此，目前芬蘭全國的學童皆需至學前教育機構就讀（Simola, 2015）。

絕大多數的自治市都會在其區域內的綜合學校設置附屬一年的學前教育班，以提供學童銜接基礎教育。1996 年起，芬蘭國家教育署亦針對學前教育階段制訂核心課程，並將其課程原則訂為發展個性、主動學習（劉豫鳳，2013；Korkeamaki& Dreher, 2011；Simola, 2015）。

## 二、基礎教育階段

芬蘭基礎教育為期 9 年，即學童必須在 7 歲進入綜合學校 (comprehensive school) 就讀，並在 16 歲畢業。根據聯合國教科文組織的國際教育標準分類 (International Standard Classification of Education, ISCED)，芬蘭基礎教育階段係屬 ISCED1 與 ISCED2，即涵蓋初等教育與前期中等教育階段 (Eurydice, 2010)。2015 年，芬蘭約有 54 萬名學童在 2,498 所綜合學校中求學 (Statistics Finland, 2016a)。

1994 年芬蘭當局決定減少對地方辦學的干預，透過芬蘭國家教育署制定綜合學校核心課程，而各自治市教育委員會與學校可以根據國家教育署制定的課程綱要，發展地方與學校的課程 (陳之華，2008；Valijarvi, 2003)。

1998 年頒佈了《基礎教育法》，確立芬蘭教育的宗旨是不讓學生的學習處於成績壓力下，反倒應該滿足孩子們天生的求知欲，循序漸進地教授知識和技能，促進學生的自主學習能力 (Simola, Rinne& Kivirauma, 2002)。

基本上，綜合學校中一至六年級的教學內容大致相同，多以基礎學科為主，且不開設選修課程，不過學校仍可發展特色，靈活安排授課時數。七到九年級階

段，將一學年分成二至六個學習時期。另外，將每個學科分化為若干模組課程，並開設多樣的選修課程。透過此課程設計，學童可以適性發展，自行選課，不受年級的限制（王麗雲、徐銘璟，2015）。為使學童都能挑選合適的課程，各校均設有學生諮詢顧問，協助學生處理學習、升學與未來投入勞動市場的問題。值得一提的是學生經過九年義務教育後，可自願續留學校進入第十年級，費用由政府負擔（Eurydice, 2010; Simola, 2015）。

在芬蘭，結束為期九年的義務教育階段後，並未有任何升學考試。進入後期中等教育階段的升學機制是採用學生志願升學制，即透過學生志願排序，決定未來就讀的機構類型（Eurydice, 2010）。

### 三、後期中等教育階段

芬蘭的後期中等教育階段包含普通與職業高中，亦是芬蘭教育體制中的分流機制起點。普通與職業高中兩者皆提供 16 到 19 歲學生 3 年的課程，不過課程內容有明顯差異，普通高中偏向學術課程類型，並以通過畢業會考（Matriculation Examination）為目標（Caldwell& Harris, 2006; Eurydice, 2010; Simola, 2015）。芬蘭各普通高中由自治市管理，而各自治市均會協助各區域內學校發展學校本位課程（Valijarvi, 2003），此外，普通高中的課程安排係採不分年級的課程體系（賴鳳照，2007；Finnish Matriculation Examination, 2016）。

職業高中則是以職業課程為主，學生在校可修習多達 70 餘種職業證照，學習期間可與雇主簽訂契約接受學徒訓練，完成後接受能力本位測驗，以證明其具備相關職業技能（陳照雄，2007）。依照學生學習模式，芬蘭的職業高中可分為兩種類型，第一類型是以課程綱要為授課原則的職業學校，另一種類型則是強調實習制度，不過凡是在職業學校就讀的學生，均以獲得職業證照為目標（賴鳳照，2007）。

2000 年，芬蘭職業學校和普通高中學生人數比率為 55.3% 比 44.7%，但到了

2009 年時已增加至 68.8% 比 31.2%，亦即技職教育學生人數比率明顯增加（表 2）(Stenström& Virolainen, 2014)。

表 2.  
芬蘭後期中等教育階段各機構學生人數比率

年度	職業高中			普通高中		
	男生	女生	平均	男生	女生	平均
2000	--	--	55.3%	--	--	44.7%
2006	68.6%	62.5%	65.4%	31.4%	37.5%	34.6%
2009	72.2%	65.7%	68.8%	27.8%	34.3%	31.2%

資料來源：Stenström& Virolainen (2014).

#### 四、高等教育階段

Simola (2015) 認為芬蘭高等教育機構大致可分為兩種類型，分別是大學 (university) 與職業教育體系的技術學院 (polytechnic)。大學部分皆為公立，而技術學院則多為私人設立。公立系統的高等教育機構教育經費由教育與文化部負責，不過亦有部分涉及產學合作與前瞻性研發計畫是由芬蘭科學院提供經費 (Eurydice, 2010)。

##### (一) 大學

在芬蘭，所有大學皆屬公立，由中央政府提供約 70% 的經費。芬蘭各大學擁有高度自治權，具有決策自主性。主要任務在於科學研究，重視提升研究的自由及科學和藝術教育。根據 2009 年通過的新大學法 (the new Universities Act)，大學的法律地位是獨立於公法或私法之下的公共基金會，此定位表示大學雖接受政府之經費挹注，但又能獨立於政府的控制，致力於學術發展。

芬蘭的大學均授予學士、碩士與博士學位，亦可在取得碩士學位後兩

年內先取得準博士學位 (Licentiate's degree)，再進修博士學位；學士學位大約需三至四年的時間，主要依課程而定(吳淑娟，2009；Eurydice, 2010)。

## (二) 技術學院

職業教育體系的技術學院亦屬高等教育機構，其功能在於針對勞動市場需求進行專業人員之培訓，著重就業力之培養，進行研發、支持指導和區域發展之緊密結合，技術教育強調商業、工業和服務業之間密切的聯繫，重視在區域性的發展(吳淑娟，2009)。

技術學院畢業的學生與一般大學畢業生同等學力，屬於學士學位，並具有特殊專長，修業年限以4年為主(吳淑娟，2009)。

## 參、芬蘭教育行政體系

### 一、芬蘭中央教育行政機關

#### (一) 芬蘭教育與文化部 (圖 5)

芬蘭中央教育行政機關為教育與文化部 (Ministry of Education and Culture)，負責芬蘭教育立法準備、政策決定、教育預算規劃與分配，以及高等教育管理。除了教育事務之外，教育與文化部亦主管芬蘭的文化、著作權、學生貸款和教會業務(Eurydice, 2010; OKM, 2016a; OKM, 2016b)。

芬蘭教育與文化部的前身為 19 世紀初的教會司 (the Ecclesiastical Department)。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，隨著確立參議院代表中央政府，再次易名為教會與教育事務部 (the Ministry of 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 年更改為現在的教育與文化部 (OKM, 2016a)。目前教育與文化部依業務劃分成兩個平行部門，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)，此外，還有下屬七



個單位(OKM, 2016b; OKM, 2016c)：

1. 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之政策發展(OKM, 2012d)。
2. 高等教育與科學政策司 (Department for Higher Education and Science Policy)，執掌內容包含：大學、技術學院與研究(OKM, 2012e)。
3. 成人教育與訓練處 (Division for Adult Education and Training)，負責業務包含成人教育事務、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、學生經費補助等(OKM, 2012f)。
4. 文化、運動與青少年政策司 (Department for Cultural, Sport and Youth Policy)，主要業務範圍較大，包含藝術事務、媒體、智慧財產權、道德倫理、體育館等(OKM, 2012g)。
5. 行政司 (Administration Department)，負責業務包括行政工作，人事業務、內部服務與協商、獎勵制度；部門的預算規劃；部門資訊管理的發展和協調(OKM, 2012h)。
6. 國際關係科 (International Relations)，此單位的職責統籌教育與文化部各部門的國際交流活動(OKM, 2012i)。
7. 公關科 (Communications and Public Relations)，主要職責在處理教育與文化部的內外部溝通與合作事務(OKM, 2012j)。

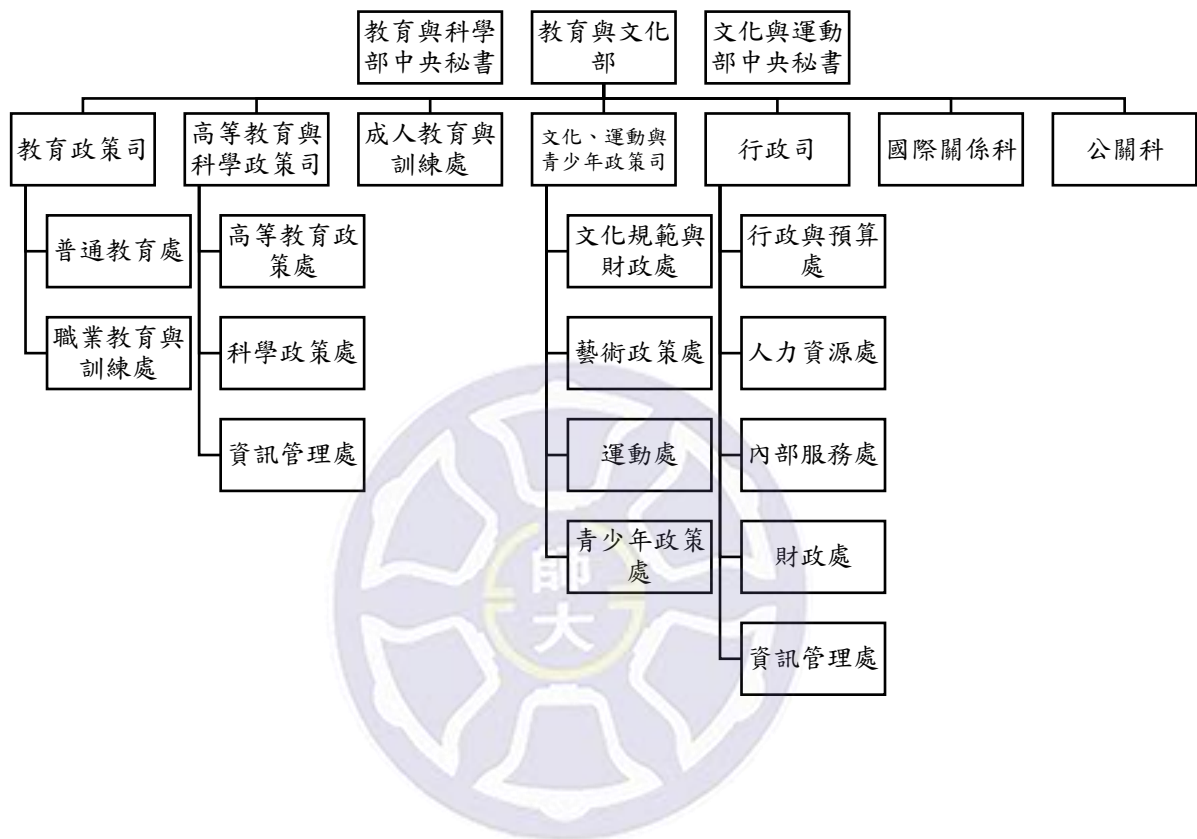


圖 5 芬蘭教育與文化部組織

資料來源：OKM (2016b).

## (二) 國家教育署 (圖 6)

芬蘭國家教育署和教育與文化部有緊密的合作關係，其成立最早可回溯自 1869 年的國家普通教育委員會 (National Board of General Education, NBGE)，為當時普通教育的中央行政機構，並負責管理全國的教育和學校事務，以及學校改革的實務執行工作(FNBE, 2016a)。1968 年，因應職業學

校的管理與學校制度改革，遂成立國家職業教育委員會（National Board of Vocational Education, NBVE），此單位負責處理全國性的職業教育行政事務。1991年，芬蘭當局將國家普通教育委員會及全國職業教育委員會整併，成立現在的國家教育委員會（Aho, Pitkanen&Sahberg, 2006）。2017年起，芬蘭國家教育委員會與國際交流中心（Centre of International Mobility, CIMO）進行整併，改名為芬蘭國家教育署（FNAE, 2017a）。

原先的國際交流中心設立於1991年，過去的功能偏向處理文化交流事務，近年來則開始負責國際學生招收之策略規畫與宣傳，目前主要的業務有執行有關教育、訓練、文化和青年活動等特定事務（CIMO, 2016）。

目前，國家教育署設有一名主委，由芬蘭教育與文化部指派。國家教育署目前約有350位職員，其背景多為教育領域專家學者、校長、教師與家長所組成。合併後的國家教育署之下又劃分為六個部，分別是普通與學前教育、職業教育與訓練、教育服務、行政服務、瑞典教育事務，以及國際服務部（FNAE, 2017b; FNBE, 2016a; FNBE, 2016b）。

國家教育署管轄業務相當廣泛，包括學前教育、基礎教育、普通後期中等教育、職業後期中等教育與成人教育階段的教育政策，並監控教育方案實施、擬定各種教育發展計畫和課程改革政策（FNBE, 2016c）。基本上，芬蘭國家教育署會依照教育與文化部每三年制定的一份教育發展報告執行教育政策，並每年針對現行芬蘭的教育問題及需求回報給教育與文化部（FNBE, 2016a; FNBE, 2016b; FNBE, 2016c）。此外，國家課程綱要（National core curriculum）和國家資歷架構（National qualification framework）亦是由國家教育署檢核與審定。在芬蘭教育政策運作的過程中，國家教育署的角色係為教育政策的形成與執行單位，同時也是中央與地方間的橋梁，針對特定教育議題提出相關資料，以預測教育發展，並為教育與文化部、地方政府和學校提供諮詢的服務。在教師專業發展方面，國家教育署定期舉辦

為教師增能的課程或研討會等活動(Risku, Kanervio& Björk, 2014)。

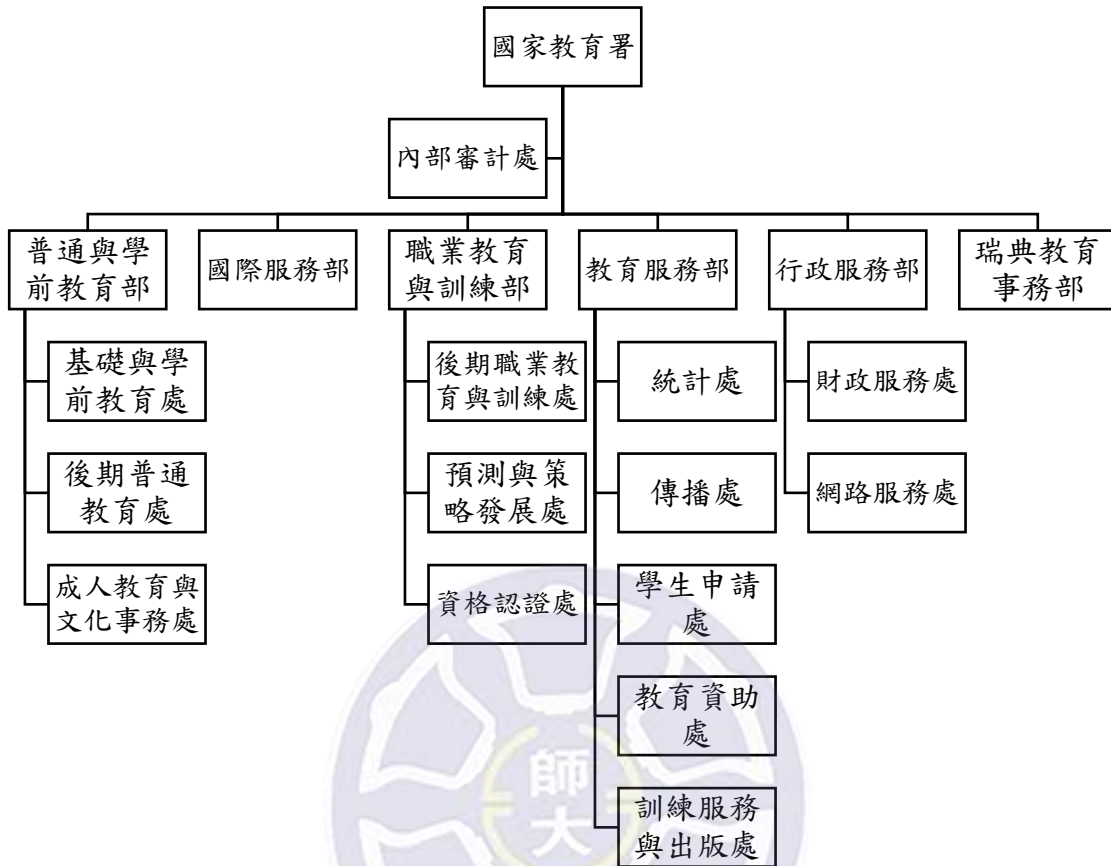


圖 6 芬蘭國家教育署組織架構

資料來源：FNAE (2017b).

### (三) 其他單位

1. 教育評鑑委員會 (Finnish Educational Evaluation Council, FEEC)：依據誠實 (truthfulness)、公平 (fairness) 與平等 (equality) 等三項核心原則，掌管芬蘭大學及技術學院事務，特別是芬蘭高等教育品質保證之機制的運作(FEEC, 2016)。
2. 大學入學考試委員會 (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任命，成員則來自大學、高等教育機構、國家教育署所推薦，足以代表各科專業的專業人士。機構中設立各科目的專屬單位，以專

責測驗內容與結果 (Finnish Matriculation Examination Board, 2016)。

## 二、芬蘭地方教育機關

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)。區政府的功能在於扮演中央與地方的中介行政單位，自治市則為主要的教育事務執行與管理單位 (AVI, 2016; ELY, 2016; Simola, 2015;)。

### (一) 區政府

2010年1月1日起，芬蘭將舊有的省政府 (the State Provincial Office) 整併為 19 個行政區，分別是 Lapland, Northern Ostrobothnia, Kainuu, North Karelia, Northern Savonia, Southern Savonia, Southern Ostrobothnia, Central Ostrobothnia, Ostrobothnia, Pirkanmaa, Central Finland, Satakunta, Southwest Finland, South Karelia, Päijät-Häme, Tavastia Proper, Uusimaa, Kymenlaakso 和 Åland，而每個區政府又劃分為區政府行政事務處 (the Regional State Administrative Agencies, AVI)，以及經濟發展、運輸和環境中心 (the Centers for Economic Development, Transport and the Environment, ELY) (AVI, 2016; ELY, 2016)。

### (二) 自治市

目前芬蘭 19 個區政府內，一共有 317 個自治市 (Suomi Fi, 2015)。在芬蘭，履行地方行政管理權的是各自治市，而各自治市透過選舉組成市政會，由其行使自治市的最高權力，在市政會之下，均有一個教育局負責該地的教育事務 (Eurydice, 2010)。自 1968 年芬蘭啟動學校制度的改革後，便確立各基礎教育階段中的綜合學校是在各地方政府的管理權限之下，經過 40 年中央與地方的教育權責調整，目前各地方政府的教育委員會負責托育中心、綜合學校、普通和職業高中的學校運作管理與經費資助 (Risku, Kanervio &

Björk, 2014)。根據 OECD (2013) 的調查顯示，芬蘭各地方政府對教育事務所掌握的權限在所有被調查國家中最高。在教育經費的分配上，1968 年教育改革以前，中央政府負擔 70-80% 的教育經費，而在改革後，各行政區與自治市負擔比例提升至 50% (Aho, Pitkänen & Sahlberg, 2006)。在學校中的教職員之聘任、工作時數與薪資則是由教師工會與各地教育委員會洽談，並以集體合約的方式進行雙方權責確認 (Risku, Kanervio & Björk, 2014)。

另外，雖說在芬蘭絕大部分的學校為公立學校，但仍有少部分為私人辦學，尤其是在職業教育部分 (Väljjarvi, 2003)，這些私立學校在經費上獨立運作，不過，各地方政府還是具有實質管理權力，私立學校亦需與地方政府簽訂辦學協定 (Väljjarvi, 2003)。

#### 肆、本節小結

綜觀芬蘭教育制度，學校制度方面，呈現單軌且將初等與前期中等教育兩階段整併，而學制中第一次分流出現在綜合學校結業後，準備進入後期中等教育階段，此時的分流架構與我國相似，主要分為一般高中與職業高中。高等教育部分亦依循上一階段的分流架構，區分成一般大學與技術學院。

課程安排方面，則需依照芬蘭國家教育署所頒布的國家課程綱要做為各校課程發展的整體架構，在此架構下，各校可自行發展學校本位課程。

芬蘭的教育行政制度可從中央與各自治市兩者間的關係做劃分，中央教育行政機關主要的兩個單位是芬蘭教育與文化部以及芬蘭國家教育署，教育與文化部採首長制，專責高等教育、成人教育，以及全國教育經費分配等事務；國家教育署為委員制，主要處理後期中等教育階段（含）以下的教育事務，包括規劃國家課程綱要、銜接職業教育和勞動市場，以及協調中央與各自治市間教育發展。

芬蘭的教育權限主要掌握在 317 個自治市政府中，而每個自治政府均設置教育委員會負責該地區學校的經費分配、人員聘僱，以及協助課程發展與規劃等事

務。從芬蘭教育行政制度架構中，可瞭解到芬蘭落實地方分權的精神，但又透過國家教育署，協調中央與地方、地方間的教育事務，避免區域發展不均或政策不適用的問題。



## 第二節 芬蘭教育改革歷程

本節將討論芬蘭自二戰後至今的教育改革歷程，並依照改革目標劃分為 1950 至 1970 年代的綜合學校系統建構時期、1970 至 1990 年代的教育權限移轉時期，以及 1990 至 2016 年的國家課程綱要改革時期。

### 壹、1950 至 1970 年代：綜合學校系統建構

此時期的教育改革方向為中央制定政策，促使地方檢討各自的學校體系，並展開一連串整併學校、廢除分流的過程。首先是 1968 年頒布《學校制度法案》(School System Act) 與 1970 年的《綜合學校法案》(Comprehensive School Act) 廢除了「文法中學」與「市民中學」的分流制度，改設「綜合學校」(comprehensive school)，並且將義務教育年限從七年延長至九年。

#### 一、選擇創新價值

在 1960 年代的十年之間，芬蘭拋棄了許多舊價值與傳統制度，開始建構許多公共服務系統，其中最為有目共睹的轉變是在基礎教育階段。1950 年代，芬蘭的教育制度仍採取類似德國的系統（見圖 7），強調分流機制，使學生能在不同的軌道中求學。然而，當時芬蘭的教育機會並未如現在的均等，唯有在市區或大都會區的人，才能就讀文法學校或中學。絕大多數的學童，在結束六到七年的正式基礎教育，就會離開學校。在設有文法學校的地區，學生可以在完成四、五年級或六年級的公立基礎教育之後，選擇繼續就讀文法學校。不過，當時卻只有約 27% 的學生能進入文法學校，而且約三分之二為私立文法學校，因此當時絕大部分的芬蘭學童僅能進入二至三年學制的市民學校（林曉欽，2013; Sahlberg, 2011）。



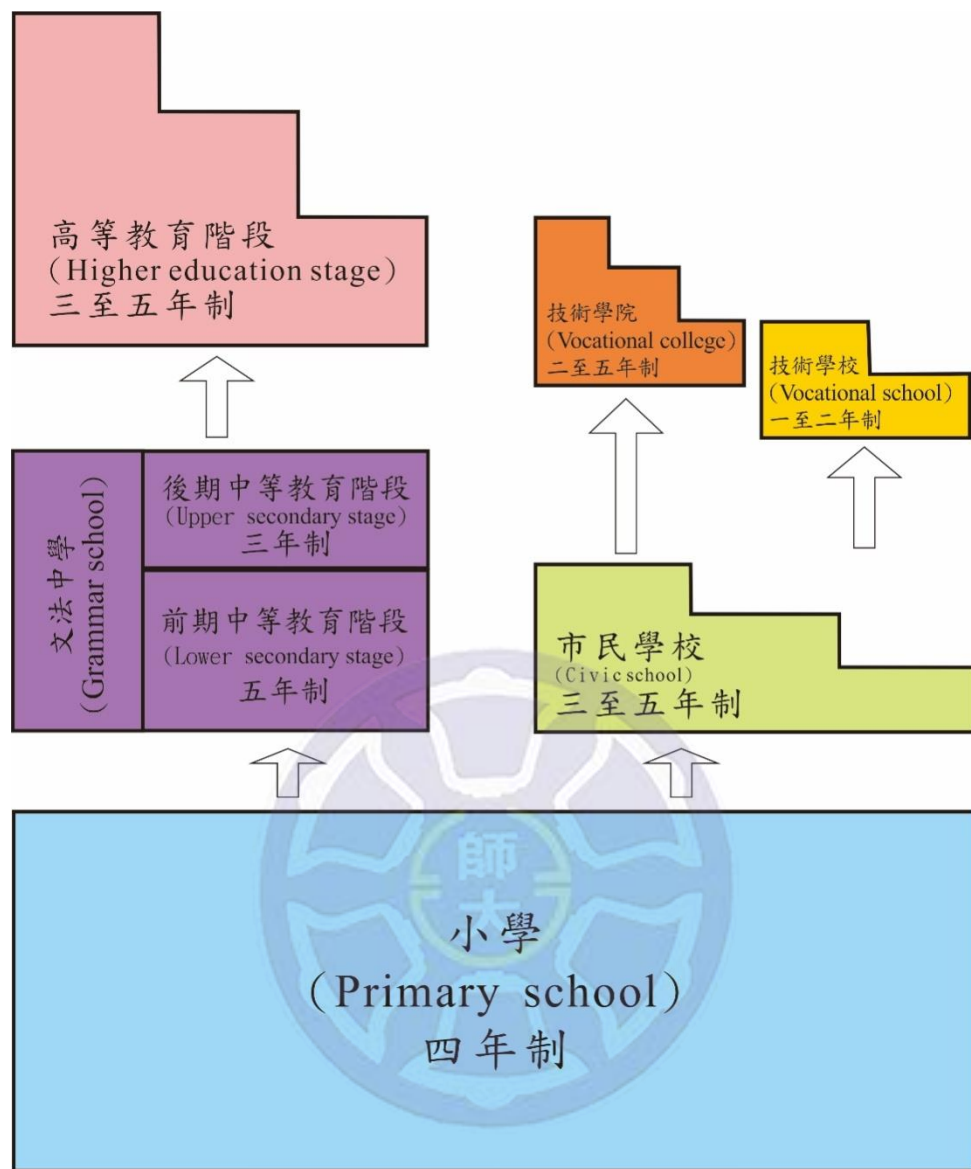


圖 7 1968 年以前芬蘭學制圖

資料來源：整理自 Hannu Simola (2015).

這種強調菁英式的教育系統有違社會民主黨與共產黨的主張，因此在二戰後，便不斷出現調整教育制度的呼聲，一直到 1968 年，正式啟動學校制度變革前，芬蘭透過教育體制委員會 (Education System Committee)、政治與教育委員會 (Politics and Education Committee)，以及校務規畫委員會 (School Program Committee)，三個不同的委員會做為溝通平台，讓各界的主張都能被討論，進而決定芬蘭教育政策的走向 (Simola, 2015)。如是，Aho 等 (2006) 認為，因為有這三個任務型委員會的

運作，才讓芬蘭的教育改革正式跨出第一步。

### (一) 教育體制委員會

教育體制委員會設立於 1946 年，其目的為管制芬蘭的義務教育與結構性調整的政策。不過在 1947 年時，就有委員會的成員提出芬蘭應延長義務教育年限，以符應戰後重建的人才需求。這種從經濟學的人力資本論出發的論述，很快地獲得芬蘭各界的認同。1948 年，教育體制委員會經過研究調查後提出兩個芬蘭未來改革的主張，首先，芬蘭的義務教育應從 7 年改為 8 年，並提供每位孩童均能受教的權利。此外，教育體制委員會亦主張，學校教育應避免過度追求課業表現，同時，應加強職業教育的發展，讓學童能有更多的技術 (Sahlberg, 2011)。

### (二) 政治與教育委員會

政治與教育委員會產生的背景與 1948 年的選舉結果相關。當時，國會主要受到三大政黨所控制，分別是社會民主黨、農民中央黨與共產黨。選後，因沒有一個政黨能獲得絕對多數，便在以追求共識解決教育問題的背景下成立政治與教育委員會，當時的主席為 Matti Koskenniemi (Sahlberg, 2011)。

Sahlberg(2011)認為芬蘭教育應從注重教學與授課的內容，提升至教育目的、教育過程與學習成效的層次，才能讓學生得到切合未來需求的能力 (林曉欽, 2013)。這份主張出現後，政治與教育委員會隨即展開針對全國三百多所學校與一百多名教師的相關經驗研究，讓教育政策的制定能扣合教育現場的實際情況，並在 1952 年發表教育革新備忘錄，其中強調教育的首要目標應以學習者為中心，擴展學童視野，豐富教育內涵，呈現現代化教育，並且任何改革都應凝聚社會共識(Aho, Pitkanen & Sahberg, 2006; Sahlberg, 2011)。

### (三) 校務規畫委員會

教育校務規畫委員會成立於1956年，首任主席是Reino Henrik Oittinen，亦為當時國家普通教育委員會的主委。校務規畫委員會的成立奠基在政治與教育委員會於1952年所發表的教育革新備忘錄之上，成立之初，便開始舉辦各種教育相關會議，並在1959年發表教育建議書。該建議書指出，芬蘭教育未來應以建立九年制的市立綜合學校為基礎，並劃分出三個階段，首先是一到四年級的課程設計必須適合所有學生，接著，在五和六年級階段建構一個中間學校系統（middle school system），讓學生在此階段能開始修習專業科目與外國語言，最後在七到九年級再進行分組，分別是技職、一般外文組與雙外語組。

然而這份報告出現之後，隨即在芬蘭引起激烈的討論，原因在於校務規畫委員會的報告將會使私立文法學校逐漸與公立的市民學校合成單一軌道，導致私立文法學校的教師工會反彈，然而，這項教育規畫也為當時的芬蘭社會拋出一個議題，即教育的核心價值應是什麼？對1970年代以前的芬蘭教育制度來說，學校的功能不僅無法促成一個公平的社會，反倒是強化且鞏固了芬蘭社會內的各種不平等(Aho, Pitkanen & Sahberg, 2006; Sahlberg, 2011)。

## 二、啟動學校制度改革機制

1963年教育與文化部將教育校務規畫委員會的教育建議書送入國會，隨即引起激烈的辯論。其中，芬蘭小學教師會（Finnish Primary School Teachers' Association）表態支持芬蘭的教育應走向一個平等的教育體系，進而達到社會正義的理想，而芬蘭小學教師會的支持，成為教育改革法案成功的重要因素（Sahlberg, 2009），最終以123票對68票通過了教育改革法案。Aho等（2006）認為當時芬蘭所建立的綜合學校系統，奠定了日後芬蘭學童學習成效卓越的基礎。

隨即建構綜合學校的法源，1968 基礎教育法（1968 Basic Education Act）亦在國會獲得通過。1970 年，芬蘭教育與文化部公布《綜合學校國家課程綱要》（National Curriculum for the Comprehensive School）做為各自治市與學校實施課程的準則，此課程綱要非常詳細地為各科制訂教學目標、教科書的選擇、班級人數與學校經費運用的方向等，並且嚴格規定各科的上課時數。上述的政策確立了發展綜合學校的基礎。1972 年，芬蘭第一所綜合學校在北部設立，並在 6 年後，遍及全芬蘭（陳佩英，2016a; Risku, Kanervio & Björk, 2014; Välijärvi, 2003）。

## 貳、1970 至 1990 年代：移轉教育權限

### 一、教育權責：從中央到地方

1970 年代至 1990 年代初期為芬蘭高科技產業快速發展時期，芬蘭當局希望學校培養大批符合未來發展要求、綜合素質較高、有創造性的人才，在這種需求形勢的背景下，為符應時代發展趨勢和基礎教育所面臨的挑戰，芬蘭教育與文化部決議修法，將教育權責交由各自治市負責，一方面落實地方自治的精神，另一方面則是希望透過各地政府與學校、教師的合作，發展富有彈性且具有特色的地區課程，這次的教育改革在 1985 年獲得落實，再次全面改變芬蘭教育體制的面貌（Aho, Pitkanen & Sahberg, 2006）。

1985 年的教育改革的政策形成於 1975 年，當時芬蘭國會遭到解散，重新改選後，民族聯合黨與中間黨席次增加，其中民族聯合黨黨魁 Harri Holkeri 便主張芬蘭應該引進市場機制，提升競爭力，而在教育事務中，則認為國家應該刪減教育預算，並讓各自治市負擔經費。然而這項政策受到社會民主黨與共產黨的極力反對，並要求召開研討會。原初為符應國家整體發展與落實地方自治精神的教育改革政策，一夕之間成了意識型態的衝突（Aho, Pitkanen & Sahberg, 2006; Simola, 2015; Välijärvi, 2003）。

為瞭解各界對於教育政策改革方向之意見，教育與文化部委託國家普通教育

委員會舉行說明會與研討會，在蒐集民意期間，遭到芬蘭北部地區政府與家長的反對，主要原因在於教育權責的改變，將影響到教育經費的配置。在 1970 年代末期，芬蘭各地的綜合學校與後期中等教育階段之機構，其經費有 90% 為中央政府統籌分配、負擔，然而權責劃分至地方後，將導致都市地區經費較充裕，而非都市地區的學童無法享有同等的教育資源(Aho, Pitkanen & Sahberg, 2006)。

1977 年國會再次舉行大選，由社會民主黨與共產黨組成的聯盟在國會取得優勢，新任總理為 Taisto Kalevi Sorsa，曾服務於聯合國教科文組織，亦擔任過芬蘭教育與文化部長，因此對於教育事務相當熟悉。Sorsa 上任後，便再次委託國家普通教育委員會針對教育權限、教育經費等政策進行專業評估。1979 年初，Sorsa 確認教育權限下放，不過教育經費應設立一個共同標準，否則將偏離分配正義的施政目標。此外，為使將來中央與各自治市間的運作順暢，芬蘭教育行政機關的功能亦進行調整，教育與文化部將教育發展、教育評量和諮詢服務轉交給國家普通教育委員會(Aho, Pitkanen & Sahberg, 2006; Berry & Sahlberg, 2006; Välijärvi, 2003)。

## 二、全面性的課程改革

### (一) 綜合學校課程改革

在 1985 年，芬蘭的教育改革邁入第二個階段，原因在於 1968 年的《學校制度法案》並不能真正廢除分流與分班制度。一直到 1985 年為止，七至九年級的芬蘭中學生在數學及外語課程中依然採分班制，一般學校也依照學生能力分班教學，學習成就較低的學生無法進入高級中學就讀 (Korkeamaki & Dreher, 2011)。有鑑於此，1983 年通過的《基本教育法》(Basic Education Act) 更進一步地明訂各校應廢除分流課程。為配合基本教育法的宗旨，1985 年《國家課程綱要：綜合學校》被《國家課程綱要》(National Core Curriculum) 取代，《國家課程綱要》不同於之前由中央高度控制的《國家

課程綱要：綜合學校》，開始給予地方彈性，允許地方因地制宜，發展屬於自己的校本課程(Aho, Pitkanen& Sahberg, 2006; Berry& Sahlberg, 2006)。

1985 年的《國家課程綱要》也從「統合教育」(integration) 推展到「融合教育」(inclusion)，強調綜合學校需考量學生的異質性，改變教學環境，實施「客製化」(customized)、「差異化」(differentiated) 的教學措施，即教師應該根據學生的個人特質、年齡與學習能力進行課程設計，而學校也需要根據不同學生的學習情況提供適當的學習資源(Aho, Pitkanen & Sahberg, 2006; Berry& Sahlberg, 2006)。

## (二) 普通與職業高中課程改革

1985 年以前，後期中等教育階段的學校制度仍分為文法高中與職業學校兩種，文法高中的課程設計係以升學為主要考量，而職業高中則契合國家勞動力市場的發展設置課程。1985 年，芬蘭國家普通教育委員會與國家職業教育委員會共同針對後期中等教育階段的課程研擬模組化課程，並且廢除過去文法高中的留級制度。同時，配合教育權限的下放，鼓勵各校發展校本課程。為了讓普通高中的課程改革有一致化的發展，當時芬蘭的普通高中畢業會考亦做調整，將考試內容彈性化，其變革的意義在於測驗學生的創新與知識的結合，並在 1986 年全面實施(Aho, Pitkanen & Sahberg, 2006; Berry & Sahlberg, 2006)。

為配合學校的模組化課程之運作，1985 年芬蘭國家普通教育委員會將舊有的兩學期制度更改為一學期中有五到六個週期，這個制度使得學校都將重新安排教育時程，同時，賦予各校能更有彈性地發展特色課程的權力 (Simola, 2015; Välijärvi, 2003)。

## 參、1990 年代至 2016 年：國家課程綱要改革

### 一、1994 年教育改革

1995 年芬蘭加入歐盟，隨後於 1999 年使用歐元。這項發展，促使芬蘭國家經濟、科技、資訊產業都必須做結構性的轉型計畫。同時，歐盟化的來臨，亦對人們的傳統觀念、生活方式產生衝擊，進而對學校教育的目標、內容及其教育和學習方式提出新的發展要求。

#### (一) 基礎教育階段的課程改革

面對加入歐盟後，芬蘭可能面臨的新挑戰，針對基礎教育階段的國家課程綱要，延續前一階段將教育權限下放至地方自治市，此時的芬蘭政府透過建構新國家課程綱要，讓各個綜合學校能發展校本課程。芬蘭當局認為，鼓勵各個學校發展不同的課程，將會逐步帶動芬蘭創新發展的能量。

#### (二) 普通高中課程改革

隨後，芬蘭政府分別於在 1992 年與 1993 年頒佈《普通高中教育法案》(upper secondary general education act) 與《普通高中教育法》(upper secondary general education law)，而芬蘭國家教育署便根據《普通高中教育法案》的規定，制定《普通高中國家課程綱要》(National Upper Secondary General Core Curriculum)，並於 1994 年在全國普通高中普遍實行不分年級制及《普通高中國家課程綱要》(賴鳳照，2007; Risku, Kanervio& Björk, 2014)。

《普通高中國家課程綱要》規定普通高中必須設置十個必學科群，包含母語及文學(芬蘭語/瑞典語)、第二官方語言、外語、數學、環境與自然科學、價值觀與信仰、歷史與社會、藝術、體育與健康、教育與職業指導。學生要從十個學科群約 20 個學科中至少要選修 75 個課程，其中包括 45—49 個必修課程。1998 年芬蘭頒佈《高中教育法案》並明確規定，所有

高中都應實行不分年級制的課程模式。自此，以不分年級制的課程模式為核心、旨在提高學生綜合素質和主動學習能力的芬蘭高中教育改革體制正式推廣全國（賴鳳照，2007）。

## 二、2004 年教育改革

2004 年的教育改革主要是針對綜合學校的課程綱要做出更能符合學生個別化學習的調整，並且將教材的選擇權交由各校與教師。為此，國家教育署在 2004 年針對基礎教育階段公布新的國定課程綱要（National Core Curriculum for Basic Education 2004），核心指標包含五個面向，分別是：學習援助、特殊教育、跨學科課程、移民教育與藝術課程價值強化(Simola, 2015; Halinen & Jarvinen, 2008)。

為了能讓學生的差異化教學全面落實，《基礎教育國家課程綱要》明訂學校應擴大學生家庭的參與，使學生的學習情況能獲得掌握，而學習困難也能獲得有效解決，同時，透過全面性的輔導機制和社團活動，讓學生的學習成效能更有計畫性地提升。針對學習困難的學生，則透過專業輔導機制，個別化協助其完成義務教育(Halinen & Jarvinen, 2008)。

同時，《基礎教育國家課程綱要》也增加了肯認的元素在其中，主要原因在於自 1990 年後，芬蘭的移民人口逐漸增加，為使不同族群都能彼此尊重，在新的課程架構中建構一系列的文化素養培育單元，以因應國家族群結構的變化(Halinen & Jarvinen, 2008)。

## 三、2016 年教育改革

自 2012 年芬蘭教育與文化部完成《基礎教育法》修法，隨即由芬蘭國家教育署開啟新一波國家課程綱要政策的制定，歷時兩年的討論與合作，芬蘭國家課程綱要於 2014 年 6 月正式公告，並計劃在 2016 年 8 月 1 日正式實施（如圖 8）。





圖 8 2016 國家課程綱要改革重要時間

資料來源：作者整理自文件 A-2。

2016 芬蘭國家課程綱要政策是建立在 1998 年基礎教育法、1998 年基礎教育法令（Basic Education Decree, 852/1998）的基礎之上，另外透過 2012 年的行政命令（Government Decrees on the national goals of education and distribution of lesson hours in basic education, 422/2012）修訂 2016 國家課程綱要的基礎教育階段的授課時數分配（FNBE, 2014）。

前芬蘭國家教育署課綱部門主席 Irmeli Halinen 在接受 The Washington Post 專訪時表示，芬蘭本次的課改重點放在教學法變革，期望透過教學法的改變為學生儲備未來的能力（Max, 2015）。芬蘭面對全球化的高度競爭與歐盟一體化所帶來包括產業轉型、人口移動、青年失業率高，以及經濟發展持續衰退等挑戰，新課綱的出現象徵著芬蘭對人才培育的重視，期待優質人才的培育能奠定芬蘭永續發展的基礎。

回顧本次國家課程綱要政策制定初期，芬蘭國家教育署便透過和所有自治市、學校、教師工會、師資培育學院、大學、全國家長聯盟等組成一個網絡式的組織

(圖 9)，進行課程轉譯與設計進程，以規劃全國適用的培訓模式範本 (FNBE, 2016i, 2016j, 2016k)。



圖 9 2016 國家課程綱要政策制定的主要參與組織

資料來源：作者自行彙整

2016 課程改革的核心要素分為兩大部分，分別是橫向跨領域能力以及改變學校文化。首先，橫向跨領域能力一直是被外界所關注（部分自治市稱之為現象本位的課程，如赫爾辛基市）。橫向跨領域能力又可分為 7 項指標，包括思考與學習能力、文化識讀與人際互動、自我生活照顧與管理、多元識讀 (Multiliteracy)、數位科技能力與融入、工作生活與創新能力、和共同參與建立永續未來。其中，數位科技能力與融入是芬蘭當局在本次課改中著重的目標，除了透過數位學習增加學生的學習多樣性，最重要的是希望透過各學科與數位科技的整合，協助跨學科課程的完整度 (FNBE, 2014)。

另一項 2016 芬蘭國家課程綱要政策的核心要素即為學校文化的改變，包括建

立學校共享願景與責任、增強學生參與，以及增進學校與家庭間的合作關係。芬蘭當局希望透過橫向跨領域課程發展與學校文化的改變，一方面培育學生未來的能力，另一方面促發教師間的合作，扭轉過去芬蘭教師各自獨立運作的文化，創造教師間、學校間，甚至是與非教育工作者間的學習社群。



圖 10 2016 課程改革目標

資料來源：FNBE(2014).

#### 肆、本節小結

從二戰後至今（見圖 11），芬蘭的教育制度可說是歷經了結構性的改變，不僅學校制度發生變化，就連中央、地方與學校間的互動模式都在不同的時代背景下，形成特有的溝通方式。回顧二戰後，原先芬蘭類似於德國的分流模式，本質上講求結構性的選才機制，產生菁英與非菁英的劃分，逐漸受到質疑與討論，歷經意識形態的轉變、價值的選擇、政治運作與專業對話，終在 1963 年與 1968 年分別通過國民教育法和基礎教育法，奠定芬蘭綜合學校系統的基礎，並在 1978 年完成全國的建置。

1970 年代末期至 1980 年代，隨著各國政府的角色逐步退縮，轉由市場機制主

導公共政策，教育制度亦增添新自由主義色彩，然而，芬蘭面對全球性的治理模式移轉，卻未跟隨多數國家的方向，仍秉持對教師專業的信任，逐步下放教育權限，除了讓地方自治市能制定地方課綱之外，更鼓勵教師適性教學，發展各校的校本課程，這和新自由主義所強調的績效、標準化控制等內涵，是全然不同的教育制度(Sahlberg, 2011)。

綜觀芬蘭教育行政系統發展歷程，早先是以中央為決策主體，針對學校制度，由上而下進行結構性改造，到了學校制度確立後，便將焦點集中在課程架構。然而課程架構的治理模式非再以中央為絕對決策主體，而是隨著時間的遞移，逐漸從中央集權，移轉到中央與地方共享權力，再到今日的地方分權的演進模式。同時，在平等主義精神下，教育機會均等與區域均衡發展成為地方分權模式下必須考量的關鍵因素，為此，便需要有一單位負責協調各自治市的教育發展，而此即芬蘭國家教育署的重要使命。

除了教育權責由中央移轉至地方，芬蘭課綱的發展也由中央訂定，偏向統一型的課程架構，逐漸走向地方、校本課程，甚至是學生個人化學習的移轉歷程，到了2016年的國家課程綱要，芬蘭更確立了逐步跳脫科目本位制度的框架，奠定橫向跨領域課程在國家課程綱要中的地位，以及數位科技融入各科之中，培育學生具備未來所應擁有的能力。

從本節的文獻分析與歸納，可以瞭解到芬蘭在教育事務的治理模式之變化，不過，本研究所關注的2016年芬蘭國家課程綱要政策形成涉及到公共政策制定的理論內涵，因此下節以各種政策形成理論與制度邏輯觀點作為本研究理解芬蘭當局政策制定的基礎。

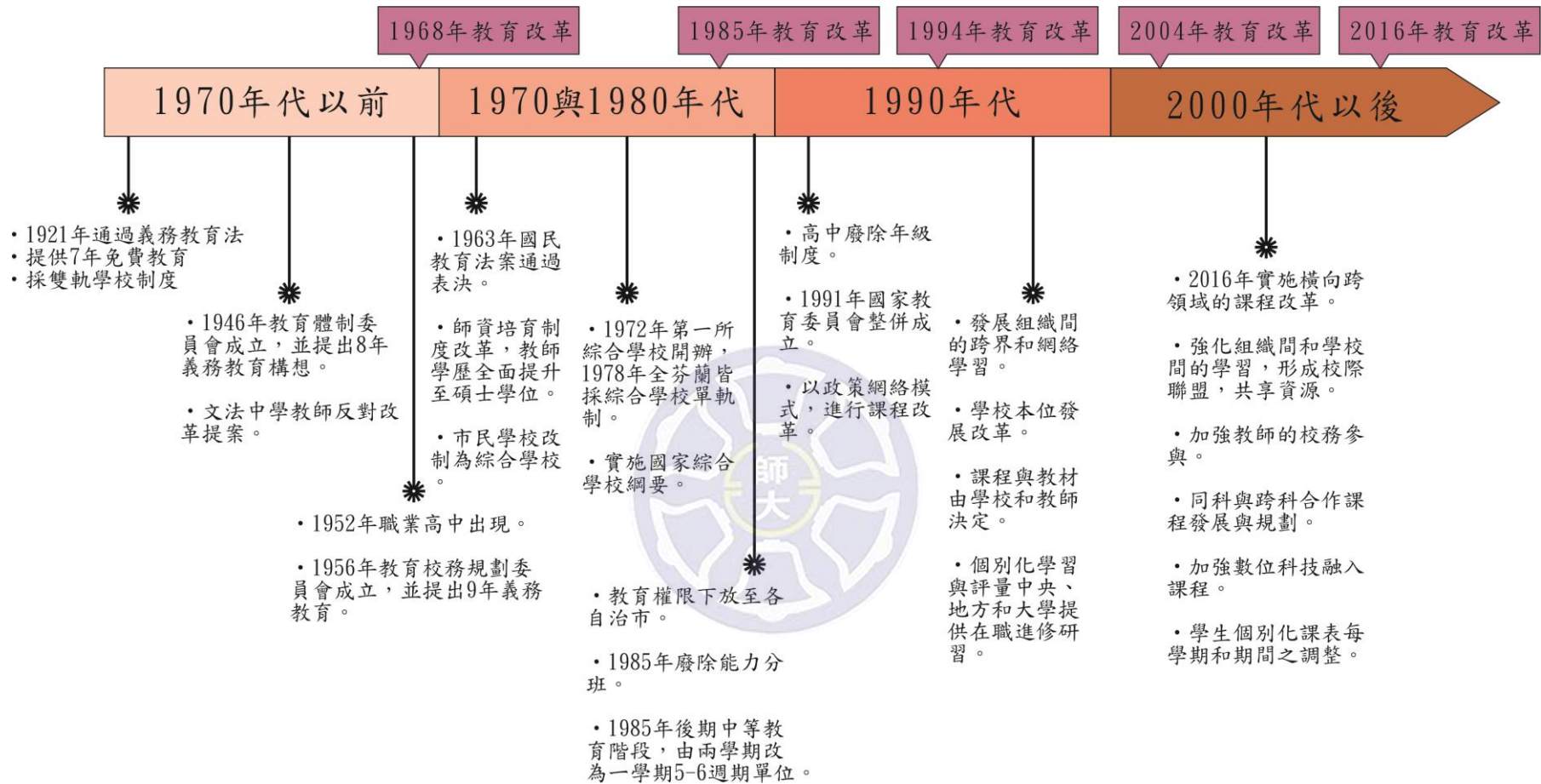


圖 11 芬蘭教改時間表（1970 至 2016 年）

資料來源：作者自行整理與繪製

### 第三節 教育政策形成模式：從階段架構到制度邏輯

根據吳定（2003）的見解，政策形成與政策制定概念相同，均是指從公共問題的產生，到政府為解決問題，並根據理性判斷，設計與選定出解決方案，接著使方案合法化，進而產生完整政策的整個歷程。一般來說，過去政策形成的論述大致可分為兩類，分別是「階段論模式」和「反階段論模式」（張芳全，2006）。自 1970 年代後，隨著全球化的影響加劇與民主價值的深化，政府需要處理的議題朝向多元化與複雜化，已非政府的體制所能解決，因此，政策形成的過程逐漸打破「階段」概念的疆界，走向「網絡」的治理方式（吳清基，2014；林玉華，1999；丘昌泰，1995）。

不過，無論是階段或反階段分析架構，均使用靜態的方式作為教育政策形成的研究途徑，無法清楚描繪出政策形成過程中，組織與利害關係人面對不同價值選擇與利益衝突時，所產生的意見表述與行動，以及政策形成的最終樣態。為理解芬蘭 2016 年國家課程綱要政策形成過程中，引發新國家課程綱要形成的原因，在政策形成啟動後，芬蘭國家教育署如何調和各利害關係人的意見，促成最終新課綱之樣態，本研究係以制度邏輯為分析途徑，從公共問題的發生、價值選擇、衝突調和到確立政策方向進行分析。

#### 壹、以政府為中心的階段與反階段論述到網絡型態的政策形成模式

##### 一、階段論模式

早在 1973 年，Jeffrey Pressman 與 Aaron Wildavsky 出版《執行》(Implementation) 一書，便提到「連續過程」是公共政策形成的關鍵因素之主張(Pressman & Wildavsky, 1973)。而 Anderson(1979)則主張政策形成的過程可區分為五個階段，分別是問題形成、政策分析、政策採用、政策執行與政策評估。丘昌泰（2000）認為，以階段論的政策形成研究途徑多具濃厚韋伯官僚組織的性質，並且受到行為科學主義的影響，強調政策形成的過程中能有一科學化的標準，以提高政策的成效。

### (一) Grover 的直線型模式

Grover(1988)認為，政策形成的過程應掌握住「理性」的因果分析，才能提高解決公共問題的可行性，因此，提出政策形成的五階段，首先是找出產生公共問題的實質因素，此階段稱為問題界定；第二階段為提出建議方案，針對公共問題提出解決方案，並在這些方案中建構政策目標；第三階段是從第二階段的若干政策中，分析不同方案的利弊與可行性，以做出選擇；第四階段執行選定的政策方案；最後則針對政策推動的成效進行評估。此外，政策形成的過程中，必須講求公權力的運用與監督管理，直線型模式才能達到最佳成效。



圖 12 政策形成直線型模式

資料來源：整理自 Grover (1988).

### (二) 權力階層模式

政策形成的權力階層模式源自於菁英決策理論，其假設是政府運作係由統治菁英主導政策的形成，並依統治菁英的價值偏好決定政策。權力階層模式中依循菁英決策理論，依照政治權力掌握程度，將社會結構裡的參與者區分為政治菁英、基層官僚與社會群眾。在此權力階層中，政治菁英團體對於政策形成掌握決定權，基層官僚團體則依照政治菁英團體的決策執行，而社會群眾團體不具有影響政策形成與執行的權力，僅能接受政策所帶來的改變（吳定，2003；James, 1975）。

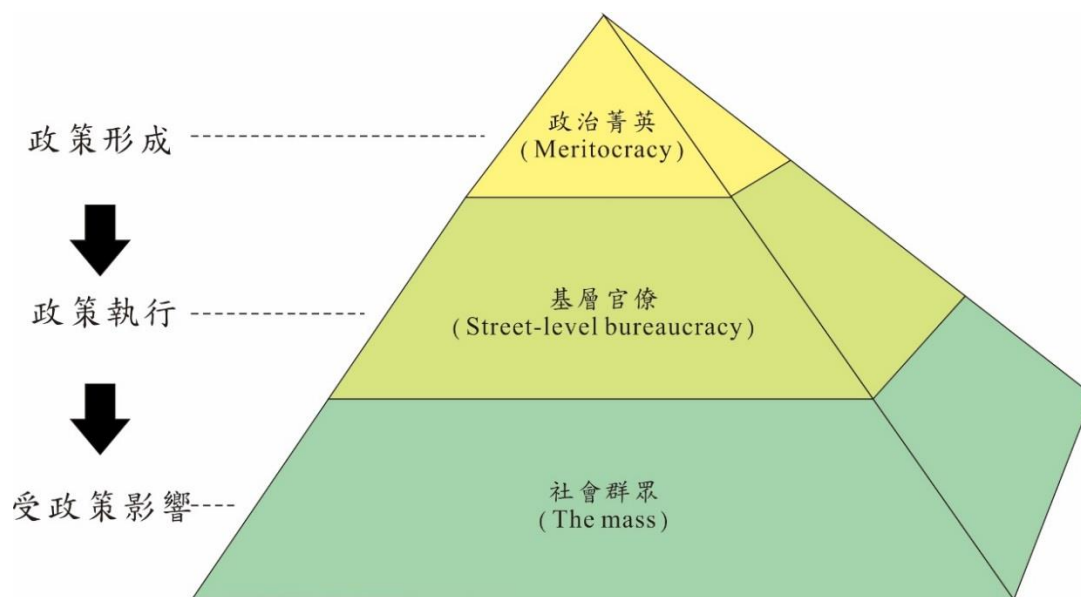


圖 13 政策形成權力階層模式

資料來源：整理自 James, A. (1975).

### (三) 政策形成漸進模式

政策形成的漸進模式係由 Lindblom(1984)提出，認為政策的形成僅能從現有的基礎上採取少量、漸進與邊緣性的調整。在意見多元的民主社會中，解決公共問題不是一蹴可幾的，而是透過漸進緩慢的改變，最後才能達到原先理想目標。在漸進模式中，政策形成被視為一前後銜接的連續過程，無論何種新的政策，僅能在既定的、從過去承繼下來的條件下進行，這些條件包括歷史和現實的因素、政府主體本身的條件，以及整個社會、組織的政治經濟狀況和心理結構。因此，Lindblom(1984)主張政策形成應以量變促使質變，從既定或過往的政策做出小幅度的改變，來達到公共問題的解決，漸進模式強調的是維持社會和組織的穩定，避免快速的結構性變革(吳定，2004；Lindblom, 1984)。



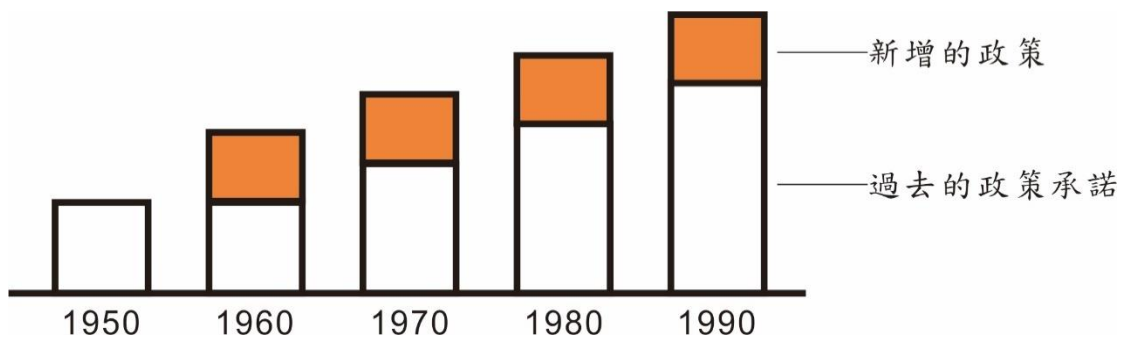


圖 14 政策形成漸進模式

資料來源：整理自 Lindblom, C. (1984).

## 二、反階段論模式

自 1980 年代起，政府所要處理的公共問題之複雜度越來越高，時間性也越來越長。同時，各國的人民亦開始思考政府針對問題所提出之政策是否有其效率。在此脈絡下，公共政策理論的學者開始跳脫傳統階段論的思考架構，並尋求其他政策形成的途徑。打破階段論框架的改變即在於學者開始使用非線性的政策形成模式來研究公共政策議題，以符應政策實務之需求，這種非線性的多元政策形成模式被統稱為反階段論(袁振國，2010; Jordi, 2010; Sabatier&Jenkins-Smith, 1999)。

### (一) 倡議聯盟理論

倡議聯盟理論是由 Sabatier 和 Jenkins-Smith(1999)共同提出，透過政治學中的利益團體與組織文化的概念來論述在政策形成過程中，各組織團體倡議的信念價值，代表社會結構中的各式次級系統，影響政府的政策而且非每個團體都會彼此衝突，反而是針對不同的社會議題組成聯盟，以強化對政府之影響。另外，由於不同團體之間有不同的信念，對於影響政策所使用的工具選擇亦有偏好差異，因此，常需第三者介入協調，以調和不同主張，促使政策形成得以運作，Sabatier(1999)認為，這樣的第三者即為政策形成模式中的「政策掮客」(Policy broker)。鑒於社會結構不停變動，而各團體的信仰符碼亦具有動態的特性，因此，當社會中的次級系統或某團體的信念價值有所改變時，則會出現政策變遷。

## (二) 多元流程模式

Kingdon (1984) 所提出的多元流程模式是反階段論中最受人注意的論述之一。Kingdon 對美國聯邦政府運輸部門與健康部門進行長達四年的研究，根據其研究發現，公共政策的形成並非全然理性與具邏輯性，反倒是從混亂無序的環境中找尋出公共問題的解決方案，而產生合適的政策則需透過三種流程，即為包含各種議題界定內容所匯集而成的「問題流程」(problem stream)；具有權力運作性質，包含政黨與利益團體競合行為的「政治流程」(political stream)；針對公共問題所提出科學分析的方案規畫之「政策流程」(policy stream)。根據 Kingdon 的研究，當三條流程匯集，並達到均衡點 (equilibrium point) 時，即會產生「政策之窗」(policy window) (Kingdon, 1984)。

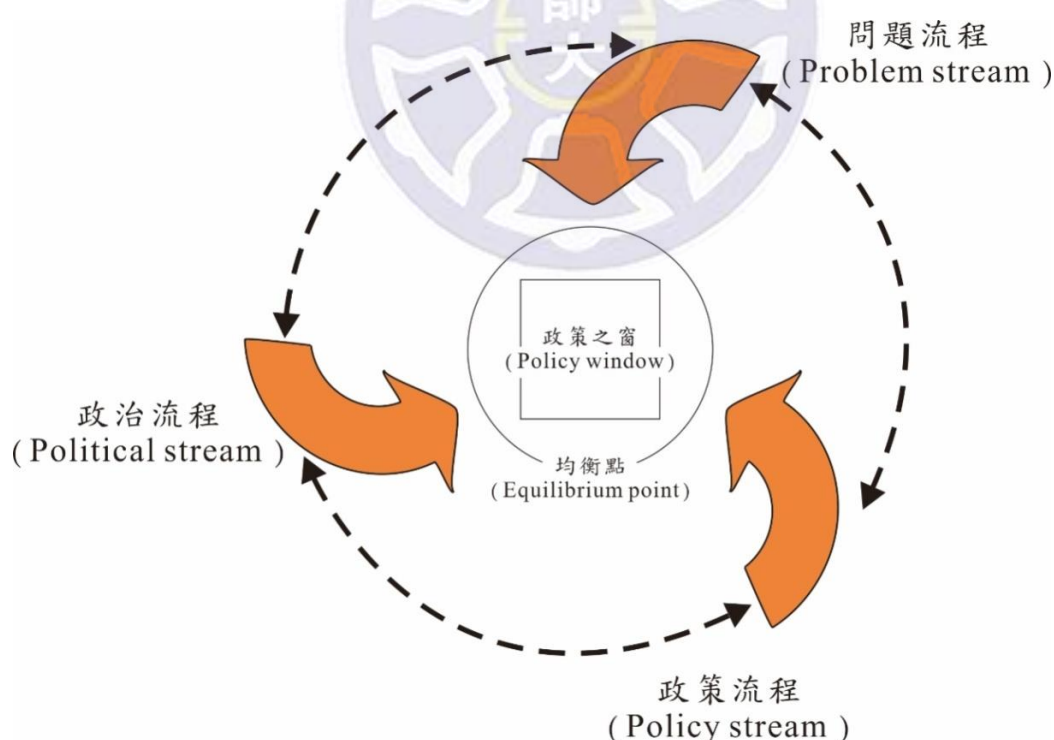


圖 15 多元流程模式

資料來源：整理自 Kingdon, J. (1984).

### 1. 問題流程

在多元流程模式中，問題流程係指各式不同價值信念所提出之公共問題解決方案競合的過程。在民主政體下，代表不同社會系統的價值信念均需透過宣傳與遊說的方式，獲得社會群眾的支持。也就是說，問題流程關注的是哪一些主題或議題被提出來認真討論(呂柏毅,2014;張硯凱,2011;魯炳炎,2009;Kingdon,1984)。Kingdon(1984)的研究發現，會讓社會群眾形成問題意象的因素來自於四個面向，分別是影響指標(indicator)、焦點事件(focusing)、相關回饋(feedback)與問題界定(defined problem)。

### 2. 政治流程

政治流程的政策形成途徑係以政治運作為其脈絡，探討由各方團體所代表的不同政治次級系統，針對政策方案的採用所產生的競合活動，Kingdon(1984)認為，這些競合活動將受到政治局勢、利益團體與政治權力轉移與運作的影響。換句話說，政治流程關心國家趨勢、公共意見、選舉結果、政黨輪替或行政替換、利益或壓力團體等因素對政策形成的影響(呂柏毅,2014;張硯凱,2011;魯炳炎,2009;Kingdon,1984)。

### 3. 政策流程

政策流程主要關注的範疇在針對公共問題所設計出的解決方案。Kingdon(1984)認為政策流程有三個重要因素，分別是政策技術可行性、價值一致性與未來的約束條件。

## (三) 網絡模式

網絡(Network)原為描述人際關係互動與依賴狀況的名詞，或是一群行動主體以不同連結形成連帶關係(陳世榮譯,2013)，後應用於組織間網絡關係的研究，相關研究可見於不同領域，包括社會學、經濟學、心理學、人類學、組織學、和資訊科技等。1970年代開始被政治領域學者應用於政

策形成的研究，以闡述政策過程中參與者彼此互動所構成的正式與非正式關係（丘昌泰，2000）。王光旭（2004）認為，政策形成網絡模式的研究途徑係屬新趨勢，將政策形成理解為具有不同立場、多元利益的群體所構成的博弈過程。網絡式的研究突破了階段論研究領域中，由上而下的威權式政策形成模式，改以政府與多元利益群體的互動過程（劉宜君，2010）。

受到全球化的影響，社會型態和生活方式急速改變，並產生一種多元、動態、去中心化、分權化以及非結構性的新型態網絡社會（network society）。這樣的社會變遷，導致政策的形成無法如同過去完全以權力階層的方式進行。有鑒於此，政策網絡開始受到公共政策學者的重視，因其能充分解釋或反映現代多元社會的政策現象。政策網絡被視為政策場域的行動者所形成動態、穩定與互賴的社會關係，同時也反映著在全球化的脈絡中，過去由政府所主導的政策形成已無法獨立運作，一個政策必然包括某個政策領域中所有的參與者，也就是說，公共與私人參與者的非正式互動，打破了過去權力集中、科層的體制模式，轉化為去階層化、跨界、多行動主體的場域，政府必須透過與其他行動者的合作關係，進而達成政策的形成以解決公共問題（劉宜君，2010）。

林玉華（1999）認為，透過網絡的模式來分析政策形成有幾項優點，首先，在探討政府與利益團體間的互動關係時，基本上沒有一個模式能提供完全符合現實運作的圖像，僅政策網絡可以解釋複雜的關係形式。接著，政策網絡將國家視為一個分裂而非統一的實體，是由許多利益相互衝突的體制或部門組成，每個單位皆試圖擴大其自主性，而政策網絡本身則提供一個機制以化解衝突。另外，政策網絡的權力觀是奠基於相互依賴的基礎之上，而非零和（zero-sum）賽局，即政策網絡是一個整合相關利益的機制，而非剝削彼此利益以滿足特定團體。最後，政策網絡的分析焦點是置於整個網絡，而非只有利益團體，因此在決策的過程除了檢視在特定時間的場

域當中，各方利益團體對於政策形成的影響之外，同時檢視了國家在政策網絡中所扮演的角色。政策網絡的分析模式，基本上就是捨棄了傳統建構政策形成的階段論模式，因為不管是在政策的問題設定、議題形成、合法化與執行的歷程分析中，不同行動者的介入皆可發現政策網絡的分析途徑有其著墨之處。

英國學者 Rhodes(1990)的網絡分析可說是現代研究政策形成最重要的途徑。Rhodes 主張政策網絡係藉由政府與利益團體間資源的相互依賴而彼此關聯的複雜組織組成，針對不同政策領域，有不同程度的關係，此外 Rhodes 認為利益團體與政府之間不是零和關係，而是互賴的關係，意即政府希望達成特定的政策目標，而利益團體希望影響政策以符應其需求，兩者均有其目的，雖可能為競合關係，但並非絕對產生衝突。不過，由於政府擁有的資源比團體多，同時決定何種資源應該交換、如何交換，因此政府與利益團體的關係將是不對稱的，而且政府通常是創造網絡的行為者，並且能控制網絡的發展。根據網絡成員整合的程度、網絡成員的性質、網絡內部的垂直依賴關係、不同網絡間水平的依賴關係，以及成員間資源和權力的分配等因素，將政策網絡區分成五種關係類型(Rhodes & Marsh, 1992)，分別是政策社群 (policy communities)、專業網絡 (professionalized network)、府際網絡 (intergovernmental network)、生產者網絡 (producer network)、議題網絡 (issue network)。

表 3.

Rhodes 政策網絡模式

網絡類型	網絡的特性
政策社群網絡	網絡關係較為穩定，成員間呈現由上而下的關係，且要進入網絡的門檻較高。
專業網絡	網絡關係較為穩定，成員間的關係包含由上而下與水平式，要進入網絡的門檻較高。該網絡通常反映特定專業族群的利益。
府際網絡	成員數量較少，成員間的關係呈現水平式整合。
生產者網絡	網絡組成變動較大，成員間呈現垂直互賴關係，通常反映生產者利益。
議題網絡	網絡關係不穩定，成員參與門檻低，成員間的關係較具水平性。

資料來源：Marsh &amp; Rhodes (1992).

### 三、從階段與反階段論述到制度邏輯的分析模式

綜合上述階段論與反階段模式對於政策形成的分析，可瞭解階段論的特徵有顯著的線性運作過程，且在此過程中，呈現權力集中於單一或少數的個體/組織中。相反地，反階段論則呈現非線性，同時，將不同層次的利害關係人均納入研究範疇中進行分析，也就是說，過去僅探討政治菁英為主體的階段論模式已經不足以解釋政策形成歷程，故反階段論的特色是打破過去僵化的權力結構分析架構，將不同壓力團體、議題與制度置於研究範疇之中。政策形成網絡模式則是延續前一反階段解構權力階層的模式，形成具多元、動態、去中心化、分權化以及非結構性的新型態分析架構，並納入不同主體（已不僅為利害關係人）所形成的連帶關係。而探討的議題中，網絡模式也不再以利益衝突或競合為視角，反倒是將其整合成相關利益彼此共享共存的機制。

從研究面向與對象來說，階段論與反階段論僅集中在特定掌握權力與利益的群體，而未能討論到社會制度與各種組織／個人之反應。政策網絡模式雖擴及不同主體與議題，但卻無法解釋主體如何回應結構的變化？以及面對不同議題時，主體如何影響制度？綜觀來說，階段論、反階段論均僅探討政策形成的靜態面向，

即政策結構如何形成及其影響，對於組織與個體如何回應政策及相互催化的歷程並未有太多著墨，惟政策形成過程中，所牽涉到的面向甚為複雜，本研究又牽涉到芬蘭教育行政體系以及歷史與文化脈絡，若僅使用靜態的分析層次，無法對 2016 年芬蘭國家課程綱要政策形成有較為細緻的探究，為此，研究者採用制度邏輯觀點為分析架構，以瞭解制度結構和組織/個體間的互動關係。以下即是制度邏輯觀點之說明與討論。

## 貳、制度邏輯觀點

由制度論、新制度論和制度邏輯等組成的制度論家族，對於現象的解釋力彼此相互補充，而隨著理論的發展，制度學派的分析架構歷經多次調整與知識論的移轉。以下先針對新制度論進行介紹，接著探討制度邏輯觀點出現的原因，最後探究制度邏輯觀點的內涵。

### 一、新制度論的形成與內涵

#### (一) 制度論的源起與沒落

在 1950 年代以前，制度研究向來是政治學的核心。公共行政學者確信，制度能塑造行動者的傾向、組織行為、和價值規範，並對政策形成與結果產生重大影響 (Peters, 1999)。一直到 1950 至 1960 年代間，行為主義成為社會科學的典範，傳統制度主義觀點受到批判，行為主義學派認為，制度主義的分析方式過於靜態且表面，未能涵蓋所有相關變項，無法解釋實際的政治運作與決策過程。此後，關於公共行政的研究範疇從制度移轉到行動者與組織行為的預測。然而，行為主義的研究途徑亦受到批評。首先，公共行政領域的研究性質與自然科學有一定的差距，特別是關於政策形成牽涉到權力運作、價值選擇等議題，未必適用自然科學的研究方法，或可以建立理論。其次，行為主義預設的價值中立，在公共行政中難以實現，

研究者決定何者是研究對象之時，即做出價值判斷（Sanders, 2002）。

到了 1980 年代，適逢第三波民主化浪潮，再加上行為主義研究途徑的限制，公共行政學界對於政治、政策與行政的研究範疇又從個人與組織回到制度層面。值此 March 和 Olsen(1989)便順勢揭櫫「新制度主義」(new institutionalism)，並以「重新發現」制度為號召，批評行為主義忽視制度的重大影響。

## （二）新制度論的理論內涵

新制度論（New Institutionalism）的概念係源自於經濟學，其興起主要是對 1950 至 1960 年代的行為主義的一種反思與修正，並於 1980 年代逐漸受到重視。在新制度理論中，制度並非專指特定事物或固定名詞，反之，係一種持續性、進程的概念。制度除了會影響內部團體及行為者外，亦會受到外在環境的牽動（呂育誠，2002）。此外，新制度論亦強調一種動態的歷史進程，由制度演進中聚焦，試圖對經濟發展或政治變遷等進行合理之解釋。

有別於傳統制度論靜態的研究觀點，新制度論係一種將焦點放在制度形成過程的動態分析模式，更強調探究制度本身的結構演化，以洞悉組織制度對於組織、成員、文化、環境等的影響。但在研究假設與途徑上，新制度論分別承襲經濟學、政治學、組織社會學等學科，形成多元的學派與研究途徑。依據 Hall 和 Taylor (1996) 的論點，理性選擇制度主義採取「計算途徑」(calculus approach)；相對的，社會學制度主義則為「文化途徑」(cultural approach)；歷史制度主義則是二者折衷。

### 1. 理性選擇制度主義

理性選擇制度主義認為，個體的理性計算與偏好，乃是產生政治結果的最大因素，制度的產生是基於行動者的自主選擇與創設，制度的作用在



於約制行動者的策略互動、並解決個體為追求利益的極大化所形成的集體困境，比較傾向功能主義的取向；因此他們的制度研究焦點放在制度設計與功能之上，而非需要比較長期觀察的制度形成與變遷的研究（Peters, 1999）。

## 2. 社會學制度主義

社會學的制度研究可追溯到韋伯與涂爾幹的研究，關注文化、價值規範、符號、社會結構對個體角色、行為的塑造，以及個體對社會環境的適應。因此，在研究設計上，採取宏觀的歸納分析或文化詮釋方法，經常以個案研究的方式來理解個體與社會的長期互動關係。社會學制度主義認為，文化是人類制度化行為的驅動力，故將文化視同制度，指其不僅塑造個體的認知結構與偏好，也使組織與個人適應社會生活，在此脈絡中，制度的形成與變遷便能符應個體與組織的需求（Peters, 1999）。

## 3. 歷史制度主義

歷史制度主義融合了理性選擇制度論和社會學制度論的觀點，將制度視為鑲嵌於政治經濟組織體系中的正式或非正式規範，同時也認同個人理性的有限性（劉曉芬，2006）。歷史制度論者認為制度會影響個體的行為，也就是說，不能單靠個人的動機與理性選擇去解釋個體行為，必須考量到整體大環境的因素；此外，制度並非長久不變，而會藉由政策關鍵點的不斷調適，形成一個連續性的政策變遷時間軸。

### （三）制度論與新制度論之比較

Peters（1999）指出制度論與新制度論的三個主要差異。首先，新制度論與制度論雖都在探討制度的結構與組織，但制度論中的制度結構被視為

政策分析中的自變項，而新制度論則為依變項。意即在制度論中，制度建制本身與其運作程序，被視為影響政策形成與結果的主要變因。相對的，新制度論重視理論本身的邏輯推論，同時也將行為主義最常使用的實證與量化方法納為主要研究方法之一，因此制度概念在新制度論中被視為依變項，而制度概念中的結構、文化與資源分配情形等，才是形塑政策行為、過程與結果的自變項。其次，新制度論以政策結果而非正式制度結構與組織作為分析對象，易言之，新制度論不僅關照建制表象所呈現的樣貌，更進一步探討某一型態的建制或制度對制度中行為者的影響。他們關心的議題是，透過同樣的建制設計，是否帶來政策借用的可能性（Peters, 1999）。

## 二、從新制度論到制度邏輯觀點

2000 年後，新制度論的發展開始受到後現代主義與批判理論的挑戰。這些批判與反思的焦點多集中在解決制度中「結構—行為者」間的辯證關係（Thornton, Ocasio & Lounsbury, 2012）。此波批判的主要問題意識，係針對新制度論各學派因過度強調結構均衡，以致忽略對「行為者變因」與「變遷動力來源」兩個影響制度轉型因素的探究（陳榮郁，2014）。綜觀新制度論的理性選擇制度主義、社會學制度主義以及歷史制度主義，皆過度強調結構對行為者的箝制與影響，忽略了行為者與組織本身的自主性與能動性，而行為者與組織似乎只能被鑲嵌與結構化在制度之中，被動地遵循制度遊戲規則，接受安排而無法抗拒。同時，對於制度為何會產生變遷與轉型，卻往往歸因於制度以外的外生性變因來解釋（Thornton, Ocasio & Lounsbury, 2012）。

新制度論的發展正走入瓶頸之時，Flishtein(1997)引入 P. Bourdieu 對場域(field)的觀點，認為場域中的組織是相互競逐的(contested)，或為「相互抗衡的場域」，因而得以觀察行動者之間的互動與動態關係。早期的新制度論者並不討論行動者的認同與自主行動的能力，直到 1990 年代末期才藉助 Bourdieu 的概念逐漸將

場域視為一個權力運作的空間。於是制度邏輯學派將分析層次定位在「場域」，亦讓「制度」的定義可以不再單純與結構連結，而是在單一場域中的制度、組織與個體間的互動關係（陳榮郁，2014）。

制度邏輯觀點（Institutional Logics Perspective）嘗試補充制度論的不足，將行動者和行動意義帶回制度的研究當中。制度邏輯會讓社會中的行動者對事物產生假設與價值觀，進而影響行動者對事件的反應與詮釋，以及對事件的具體實踐（practice）（Thornton, 2004）。Thornton 和 Ocasio（2008）主張每一個包含各式組織與個體的場域中，均存在一套制度邏輯，這套邏輯是制度運作的基礎，同時也是行動者行動意義和自我認同的來源（Friedland & Alford, 1991），而制度邏輯貫穿在管制性、規範性與認知要素之間，換句話說，這三個要素也因為制度邏輯而相互整合，成為特定場域中的制度（Scott, 2008; Thornton & Ocasio, 2008）。當我們想要理解特定場域中行動者的行為模式與組織特性時，應從管制性的法規，或是該場域的一些規範，甚至同一個場域中每個行動者都視為理所當然的行動、語言與認知等，來理解該場域的制度運作。

相對於新制度論中的三大流派，制度邏輯觀點所關注的焦點放在制度的變革（institutional change）與制度的創新（institutional entrepreneurship）。不同於缺乏「行為者變因」與「變遷動力來源」兩個關鍵因素的三大流派，制度邏輯觀點強調在一組織場域裡，行動者如何去建構、維持或是挑戰既存的制度邏輯，透過行動者彼此互動過程中的法規、規範與意義而進行制度的生產與再生產（Scott, 2008）。Thornton, Ocasio 與 Lounsbury（2012）認為，制度邏輯是組織場域內行動者意義化行動的根源，當一組織場域內引入另一種新的制度邏輯與舊有的邏輯競逐時，不論是既存制度邏輯被改變，或者是與之競逐的新制度邏輯轉化組織形式，都是制度變遷的表徵。因為不論新的制度邏輯是否已取代既存的邏輯，它對於場域內的組織都衍生另一種新的意義來源，組織成員也會因此而有機會產生新的行動，因此組織作為意義的承載者與能動者，不僅展演出制度邏輯的意義，同時也可能轉

化新的制度邏輯 (Lounsbury, 2007)。

綜言之，制度邏輯觀點是一個後設理論 (meta-theory)，也是一種分析的方法，形成將制度結構和行動者連結的橋樑 (Thornton & Ocasio, 2008)。另外，有別於新制度論與制度論，制度邏輯觀點拒絕方法論上的簡約個人主義、理性選擇的必然性觀點。制度邏輯觀點認為，社會場域中的行動者也會影響制度結構，並促成其改變。易言之，「結構—行動者」是雙向的互動關係，因此制度邏輯論者嘗試將社會場域、制度結構、組織與個人等概念，置於同一架構中，以對公共政策的形成與實踐有更為完整的論述。

就政策形成來說，制定過程涉及到個人能動性與制度結構之間互動，以及環境對制度的影響 (Friedland & Alford, 1991)。制度邏輯觀點為突顯文化與符號意義可以塑造行動的現象，結合文化的象徵性和規範性元素來解釋個體行動的能動性 (Thornton & Ocasio, 2008)。



表 4.

制度論家族論點整理

學者	論點	強調重點
<b>Selznick (制度學派)</b>	對於主張組織行動是基於工具理性的傳統組織理論觀點提出質疑。	組織內部不同行動者運用權力處理之間的利益衝突，影響內部的制度化過程與組織形式的選擇
<b>Mayer and Rowan 和 Zucker</b>	強調制度中理所當然 (taken-for-granted) 的規則。	制度分析之中，文化與認知所扮演的角色
<b>DiMaggio and Powell (新制度學派)</b>	認為合理性不足以解釋組織結構的形成，認為組織的成功與生存並非是仰賴效率 而是正當性 (legitimacy)。	強調同構的三個來源: 強制 (coercive)、規範 (normative)、模仿 (mimetic)。
<b>Alford and Friedland (制度邏輯觀點)</b>	提出「制度邏輯」觀點，認為邏輯是階層的形式。	現代社會是由不同的實踐 (practice) 和信念 (belief) 所構成，組織受到「多種邏輯」 (multiple logics) 的支配，這些邏輯之間會彼此競爭。
<b>Thornton</b>	認為邏輯是巢狀階層式 (nested hierarchy) 的架構。社會中主要的制度秩序 包含市場、公司、家庭、宗教，以及國家。	每一個制度秩序或社會區域都有中心邏輯 (central logic)，包擴實踐和象徵符號所構成的原則，此原則將對組織與個人產生影響。
<b>Lounsbury</b>	制度邏輯變革並非如新制度學派所言的階段模式，即從技術性評估，到理性計算，而是受到環境、結構與行動者三者的非線性交互影響。	制度邏輯的變革是一個從穩定狀態逐漸趨向變革的動態歷程，達到一定門檻後，才會創造出新的制度邏輯。

資料來源：整理自 Thornton & Ocasio (2008)。

### 三、制度邏輯觀點之內涵

#### (一) 制度邏輯觀點的基本假設

##### 1. 結構與行動者的關係

黃志傑（2007）認為自笛卡兒心物二元論以來，人們便習於以存有論的方式提問，將焦點放置於「存有」（being）的狀態，而非它的「生成變化」（becoming）上，因而造就將社會的組成元素與基本的分析單位視為靜態的實體，而非動態的作用過程，並視社會制度的運作為一種線性的發展。

有別於此，制度邏輯觀點跳脫靜態的描述，改以著重在「結構-行動者」間的關係與強調兩者交互作用。Scott（2008）認為包括個體與組織的行動者具有改變社會規則（rules）的能力，並非完全受到社會結構的影響。不過，由行動者所發動的結構改變現象存在於制度變遷與創新的過程，在穩定的狀態（stable status）中難以發生。其進一步指出，行動者包括菁英、邊緣者、社會運動者等三種類型。菁英者意味著在場域制度中掌握較多資源，並希望既有結構能維持。與菁英者相比，邊緣者和社會運動者均為相對弱勢，然而，兩者的不同在於，邊緣者並不會主動產生對於改變既有制度結構的動機，社會運動者則會對制度結構所形成的資源不均產生改變的意識。Fligstein（1996）則是將場域制度中的行動者區分為既存者（incumbent）與挑戰者（challenger），既存者掌握制定資源分配的規則，而挑戰者則會意圖使制度出現變遷，以回應自身需求。不過，Fligstein（1996）亦認為，制度的改變並不一定完全符應既存者或挑戰者單方面的需求，也可能是同時契合兩者的利益，而形成一個共利共生的制度結構。

##### 2. 制度具物質與象徵性作用

制度（institution）一詞有許多定義，North（1990）認為制度指在特定場域的歷史脈絡中，所形成包含政治、經濟和文化等因素的規範，而此規

範是此場域中的成員必須遵守的規則，也稱為「人為設計的限制」(humanly devised constraints)。Zilber (2008) 則認為制度係指一系列人為設定的行為規則，這種規則能約束、規範人們的相互行為，並對他人行動有預期作用，同時這套規範與規則同時具有物質性與象徵性的作用。物質性作用是指制度有決定場域中資源分配的功能。象徵性作用則指在場域中的行動者會有一套共享的信念與價值，這套價值鑲嵌於制度之中並顯示制度的理念樣態，對行動者的行為產生影響。

另外，這套由人們互動所形成的規範關係並非靜態不變，而是不停轉變卻速率不一的狀態，由此可見，制度的狀態可分為均衡與變遷兩個端點，隨著時間演進，制度本身的結構就在均衡與變遷兩端點間挪移。

### 3. 制度具歷史偶爾性 (historically contingent)

DiMaggio 和 Powell (1983) 提出制度本身並非一個必然性的結構，而是具有偶然性的動態歷程。換句話說，傳統直線、線性、點對點的思維模式開始受到挑戰，不管是結構或是行動者都不再要居支配地位，制度研究轉向一個系統性、非線性、開放性的模式。因此制度邏輯觀點強調的是一個動態歷程的研究，而不是一個全面性的行為預測研究。另外，制度邏輯觀點的偶然性受到 Luhmann 的影響，將偶然(Contingency)與偶連性(Chance)做出區隔，偶連性是指既非必然，但也並非不可能發生的現象，而偶然性則從系統論概念發展，係指與原先系統脈絡無關聯，並跳脫出結構一貫的運作方式者 (黃志傑，2007)。

### 4. 中觀層次的分析架構

在政策形成過程的研究中，牽涉到不同層級結構的分析模式。制度邏輯觀點延續歷史制度論，銜接微觀與鉅觀兩者間的中間層次 (meso-level)

結構，作為理解制度變化的途徑。制度邏輯觀點同樣注意到脈絡的因果性，把行動者設想為具有反省能力，主張利益與偏好並非外生、不變的，而是建構的結果，會受到制度影響。

另外，有別於從鉅觀層面探討政策如何形成，制度邏輯觀點所要分析的是跳脫由上而下或由下而上的決策行為，改為聚焦在特定議題領域，各行動者與制度結構的集體認同和實踐彼此影響的交互歷程（陳嫻郁，2014；Lounsbury, 2007）。

## （二）制度邏輯觀點中的「制度」型態

### 1. 制度均衡

均衡（equilibrium）的概念是指任一種改變的動能，都不具有足以改變現狀的能力，而表現的一種均勢狀態。制度均衡為場域中的行動者對現有制度結構展現一種滿意狀態，或者是雖不滿意卻無力改變。

### 2. 制度變遷

制度均衡僅為一種穩定的狀態，但並非沒有任何內部的物質與意念交互作用。當內部交互作用累積到一定程度，或外在社會場域、環境發生變化，將影響整體制度結構。制度變遷和內部交互作用不同的是，前者不僅是物質與意念的彼此互動，亦包含結構性與資源分配性的改變，而此改變，可能導致制度本身產生質變，形成一套新的制度。

## （三）制度結構與行動者間的關係

在一社會場域中，制度結構代表著鉅觀的影響因素，影響著場域中的組織和個體對於議題關注的偏好。對於組織或個體來說，議題的關注並不等於行動的產生，然而，隨著時間的遞移，這種由制度結構所帶來的影響，



將會與行動者原先既有的行為模式產生催化作用，使行動者對議題的認知有所改變。易言之，從時間的面向來看，制度結構對於行動者的影響可分成兩個部分，首先是短時間就會發生的現象，即形塑行動者對特定事件產生關注。舉例來說，當前我國正在推行的十二年國民教育政策，即會促進學生、家長、教師與學校組織對於課程架構與考試制度議題產生關注。就長時間來看，議題的關注會有加深性，導致行動者的認知基模、認同與行動目標受到催化，最後產生改變。

不過，這樣的質變作用不等同於行動者有具體的行動回應。Lounsbury (2007) 論明，場域中的行動者將會彼此溝通、對話與協商，也會受到行動者間利益關係之牽連。因制度結構的改變必定影響資源的分配模式，因此，場域中的行動者將有不同樣式、強度與深度的參與或反應。以十二年國民教育政策為例，家長和學生對於考試制度議題的關注性較高，而教師則可能偏向課程架構與考試制度兩者並重。

Thornton (2012) 認為，制度結構轉變對於資源分配的影響程度將決定各個行動者反應的類型。當制度結構改變資源分配的程度越大，各個行動者所反應的類型歧異性越大。如十二年國民教育政策中，免試入學與特色招生除牽涉到考什麼、如何考，亦對各高中招生比例產生影響，因此，可以瞭解到此政策所產生的討論性，以及後續學生、家長與教師三方對於此政策的態度不同。相反地，若是制度結構影響資源分配的變化程度小，則各個行動者所反應的類型歧異性較低。

學者主張，各個行動者將會形成對議題的意義建構 (sense-making)、和進行決定 (decision making)，甚至是動員相同態度表述或決策的行動者，這些行動即個體和組織對於制度結構的具體回應，即實踐。誠如制度邏輯觀點否定制度結構對於行動者有決定性影響，個體和組織對於制度結構的實踐亦會對制度結構產生影響，而且會因有具體行為的行動者數量、各個

行動者的反應程度與類型，而有所差異，由此可知，制度結構與行動者間為一動態、相互影響的催化關係（陳晏郁 2014；Lounsbury, 2007）。

#### （四）制度邏輯的動態運作系統

「行動者—制度結構」是一動態、相互影響的催化關係，這個關係界定了制度邏輯論的基本架構。場域中各行動者的集體認同和行為實踐是構成該場域制度邏輯的基本要素，而制度邏輯亦為形塑行動者認同和決定其實踐的重要因素，絕大數的時間制度邏輯本身與集體認同及實踐呈現一穩態（steady state）。

不過，制度邏輯本身並非固定不變。當場域出現情勢變化，或者制度結構和行動者互動模式因自我交互催化產生質變，則將使少部分行動者出現「破例實踐」（anomalous practice）。這個破例實踐與既有的制度結構—行動者互動關係有明顯的差異，且可能是被多數的行動者所排斥的行為選項。對多數行動者來說，破例實踐的出現，顯示制度結構由緊密轉向鬆動，使結構產生隙縫，因此，多數行動者將思考如何回應破例實踐的出現。值此，組織和個體會有兩種回應路徑。首先，組織和個體為主的行動者將先確認此破例實踐是否影響制度結構—行動者互動關係中的一貫作為，若否，行動者會忽視此破例實踐，同時，強化原先的一貫作為，反之，假使場域內的組織和個體視破例實踐為結構鬆動過程中，必須回應的問題（problem），則啟動「問題回應」（problem response），並產生具體行為，另一條路徑則是在組織與個體判斷該現象是否影響組織或個體一貫行為的同時，行動者會集體動員（collective mobilization），因應制度結構的鬆動而加以調整（Lounsbury & Crumley, 2007）。

誠如前述，行動者的具體作為包含具有政治性的意義建構（sense-making）與決定（decision making），以具體回應制度結構的鬆動。

然而制度結構的鬆動，一方面表示制度結構本身已非穩態，因此需要進行一系列的動態重組，另一方面，動態重組將會影響資源分配，使得行動者的態度表述或外在表現有所分歧。在原先制度結構中，掌握較多資源的行動者，較易偏向抗拒制度的改變，甚至會以具體行為，嘗試保存既定穩態。

此外，組織活動與實踐蘊含的目標與價值差異會產生競爭，被採用者稱之為「同化實踐」(appropriate practice)，亦即被組織認定為較佳的實踐。破例實踐若能促使成員改變認知基模，也可將之調適為同化實踐。行動者轉變其認知基模之時，即將破例實踐與過去的觀點進行結合與同化，象徵著制度結構與行動者間的互動模式已產生具有質變的催化，也是破例實踐取得正當性的歷程。

不過，制度運作中破例實踐逐漸具備正當性的歷程並非一個平順的軌跡，過程中會出現部分行動者抗拒破例實踐的正當化，Lounsbury 和 Crumley (2007) 認為這些行動者會有組織性的集結行為，類似於社群、社團，基本上是一種緩進式的觀念變化，最終這些行動者仍會發生認知基模的改變。

綜觀來說，制度邏輯係一個動態循環系統，在此系統中，制度結構與包括組織與個人組成的行動者，彼此呈現互相影響的互動模式。絕大多時候，制度結構本身是穩態，也是一個均衡的生態系統。場域中的行動者在既有的結構下，依循慣例的資源分配方式，個體呈現相似的認知與行為表現，在制度邏輯動態循環中，稱這些具慣性的行為表現為適合於組織的同化實踐。然而當制度結構所存的环境發生變動，或發生關鍵性事件，則將促發制度結構的均衡受到擾動，穩態消失。此時，制度結構與行動者間的互動模式會受到穩態不存在的現象影響，因而出現破例實踐。破例實踐的出現，可以說是制度結構變遷的開端。對場域中的多數行動者來說，少數行動者的破例實踐象徵著制度結構由縝密轉向鬆動，因而對此改變做出回

應。

然而對於多數行動者來說，既有行為模式的改變非為首要選項，因此，會透過動員與互動，判斷如何回應日後組織運作目標（objectives）。到了這個階段，行動者的既有行為模式未必會改變，破例實踐亦可能成為少數特例，最後消失。行動者的行為模式改變的關鍵因素在於制度結構改變的強度能否催化其認知基模，進而達到集體性的基模轉變。

另一方面，也因為制度邏輯的基本假設是制度結構與行動者間是雙向的互動關係，因此並非制度結構改變就意味著對行動者的行為偏好有決定性改變，行動者亦可能透過集體行動與政治運作，強化原先的集體認同，這時制度結構的變遷速度便會趨緩，甚至停止。另一種情況是集體性的基模轉變後，行動者的行為表現/政治運作會發生變異，也就是說從最初的同化實踐轉變為破例實踐，但這個破例實踐並不一定與最初少數行動者的行為表現相同，可能經過修正後，以符合自身利益。值此，新的認知基模和不同於過去的行為模式表示行動者本身已被催化，達到質變，而破例轉變為同化，這象徵著合法性的出現，制度結構朝向另一個緊密的狀態（如圖 16 所示）。

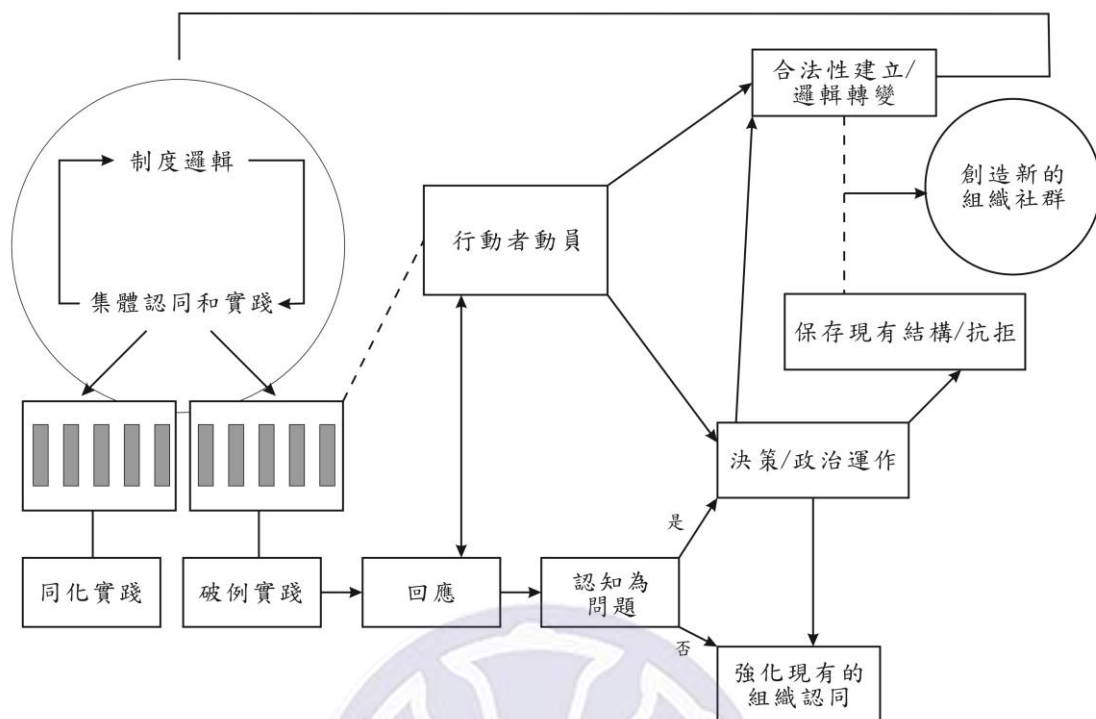


圖 16 制度邏輯動態運作圖

資料來源：修改自 Lounsbury & Crumley (2007).

### 參、本節小結

綜合上述對教育政策形成模式的討論，可發現早期研究多以線性且靜態描述為主，隨著公共問題複雜度增加與參與者趨向多元，政策形成研究轉變為非線性與跨界性的分析架構。不過，文獻所提及的政策形成模式皆歸納於英美國家的政體或社會結構，而本研究對象芬蘭係為社會福利國家，在政治運作與英美的兩黨制有所不同外，芬蘭的國家課程綱要政策擬定亦非由首長制的教育與文化部全權管轄，而是由芬蘭國家教育署負責，因此在政策的形成過程中，可能非如英美政治文化的運作模式。為了能對芬蘭 2016 年國家課程綱要政策形成歷程有完整瞭解，本研究透過制度邏輯觀點，捕捉芬蘭課綱政策形成過程中的動態變化，和制度與行動者間關係的轉變。

綜合本節對制度邏輯觀點與其他制度論的主張，可以瞭解到政策的形成並非是在單一因素的影響下出現，而是在一個具有共享的文化價值中，各個利害關

係人與環境彼此交互影響、拉扯的動態歷程裡所誕生的產物。2016 芬蘭國家課程綱要政策亦反映芬蘭面對全球化、歐盟化與科技技術快速提升等因素下，開始思考與檢視既有課綱架構，能否培育出具有未來能力與素養的人才。這同時也象徵著制度結構的穩態產生變化，原先的動態均衡關係受到擾動，因而產生了一些破例實踐。破例實踐的出現，反映著一個制度穩態逐漸鬆動，制度結構可能由均衡轉向變遷狀態。然而從均衡轉向變遷的狀態，勢必涉及不同利害關係人的價值選擇與資源分配，因此選擇走向何種國家課程綱要制度，以及如何走向新的課綱制度，均繫於芬蘭國家教育署在課改過程中的角色及其領導方式，以致最終能達成共識，創建一個共享的願景。



### 第三章 研究設計與實施

本章旨在說明研究設計與實施，包括研究方法、資料整理與分析、研究信實度、研究範圍與限制以及研究倫理。由於本研究之目的在探討 2016 年芬蘭國家課程綱要的政策形成因素與條件，以及芬蘭國家教育署在國家課程綱要政策形成中扮演之角色，對於該政策形成的歷史背景、社會脈絡有必要如實呈現，因此採質性研究的途徑，強調將知識鑲嵌於情境之中（潘慧玲，2009）。本研究主要採用半結構訪談法，針對芬蘭國家教育署中的若干成員進行訪談，瞭解並歸納 2016 年課程綱要政策形成的因素、形成的方式與芬蘭國家教育署在其中扮演的角色，同時，為了有助於理解政策發展的歷史沿革，補充驗證訪談所得的資料，本研究輔以文件分析法，針對受訪者所提供的官方文件進行整理與分析，以回應本研究的目的與待答問題。

#### 第一節 研究方法

為回答研究問題，研究者蒐集芬蘭教育制度與教育改革政策相關文獻，以及公共政策形成理論之研究，先釐清芬蘭教育的發展沿革與重要概念與現今芬蘭國家教育署運作的情況，再運用半結構式訪談與分析官方文件以獲教育現場的第一手資料。為增加資料的完整性和正確性，研究者在訪談之後，將訪談結果與文件資料相互彙對比、分析與檢證。以下就半結構式訪談與文件分析法說明之。

##### 壹、半結構式訪談

訪談法係為質性研究獲取資料的重要途徑之一，訪談與一般談話的不同，在於這個方法可以讓研究者對受訪者做深度的探索，研究者與受訪者的關係建立特別的重要。受訪者是有主觀意識的主體，研究者必須想辦法進入他們的觀點，藉由交談引發對方提供資料或表達個人的想法與意見，以了解他們的「主觀意見」（范麗娟，2004）。

訪談法又可分為結構式訪談(structured interviews)、無結構式訪談(unstructured

interviews) 與半結構式訪談 (semi-structured interviews)，其中半結構式訪談是介於結構式與非結構式訪談之間的一種資料收集方式，研究者於訪談開始前，先依據研究目的設計成訪談大綱 (如附件)，作為訪談時的引導。與結構式訪談最大的不同在於訪談過程中，半結構式訪談係以半開放方式詢問受訪者，並不全然依循訪談大綱進行資料收集，而是針對訪談問題及對象彈性調整 (潘淑滿，2003)。

本研究著眼於探討 2016 年芬蘭國家課程綱要政策形成的過程以及芬蘭國家教育署所扮演之角色，以釐清芬蘭國家教育署在課綱政策制定過程中，如何溝通、協商並如何決定政策方向。本研究採半結構式訪談作為主要的研究方法，透過搜集不同利害關係人的經驗與意見，得以描繪與瞭解芬蘭國家課程綱要政策形成之過程。

研究者在準備訪談前，先透過指導教授的引薦，以電子郵件的方式，取得關鍵受訪者的同意，並在關鍵受訪者的人際網絡協助下，陸續聯繫上其他受訪者。研究者在出發至芬蘭前，根據受訪者的背景與研究目的擬定訪談大綱，在與指導教授確認訪談大綱內容無誤後，先行寄送訪談大綱給各受訪者，確保受訪者能瞭解本研究目的及預先準備相關資料。訪談過程中，研究者同步錄音與使用電腦語音打字，紀錄受訪者所提及的內容，並於訪談結束後當晚立即轉為逐字稿，以防研究者遺忘某些重要訊息。在為期一個月的移地研究中，本研究一共獲得 11 位參與 2016 芬蘭國家課程綱要政策制定的利害關係人為受訪者。

## 貳、文件分析法

本研究另以文件分析法為輔，以補充訪談資料不足而造成的空白之處，同時藉由文件分析法不受時間和空間的限制之特性，避免訪談法因受訪時間和參與意願所產生的限制，是研究者選擇的重要原因之一。

但是，文件分析法亦有其不足之處，如文件中所描述的文字不一定符合事件原來的真相，可能參雜作者的主觀意識或偏見 (潘慧玲，2009)，或是研究者對於



該文件的理解方向有偏誤，且不同於訪談，研究者較無法從文字中掌握撰文者的情緒波動，加上有些文件因為版權、地區、語言的限制，使得取得上有些困難，因此敘述上可能會有些漏洞（謝水南譯，2003）。

本研究的文件分析文本以芬蘭國家教育署在 2014 年出版的 2016 國家課程綱要為主，透過 2016 芬蘭課綱文件作為瞭解課綱政策制定脈絡的資料來源。另外，受訪者 FNBE-1 提供 2 份內部文件，說明芬蘭課綱政策制定的利害關係人包含哪些個人與團體，以及課綱政策運作的時程與模式等，協助研究者理解課綱政策形成的全貌。

**表 5.**  
官方文件編碼與內容簡述

文件編碼	文件內容	提供者
A-1	2016 國家課程綱要政策緣起、政策制定參與者，以及各年級、各科目的課程目標與架構。	受訪者 FNBE-1
A-2	國家教育署課程部門官員至各地方自治市參與會談所使用的簡報。	受訪者 FNBE-1

## 第二節 研究對象

誠如表 5 所示，本研究一共訪談 11 位參與 2016 芬蘭國家課程綱要的利害關係人，以下分別說明如何聯繫各個受訪者與背景概述。

### 壹、受訪者聯繫

研究者自 2016 年 4 月確定研究方向後，隨後便開始聯繫芬蘭國家課程綱要的主責機關-國家教育署，第一位聯絡的受訪者為 FNBE-5，因指導教授先前曾有為期 6 個月的移地研究，亦有參與觀察課程改革的經驗，當時便與 FNBE-5 建立研究互助的關係。因此，在指導教授的協助下，研究者透過電子郵件的方式，率先取得 FNBE-5 的受訪同意，並在其協助下，逐一聯繫上 FNBE-1、FNBE-2、FNBE-3 與 FNBE-4，並獲得前述在國家教育署課程部門服務的官員們接受本研究訪談的同意。本研究亦在指導教授透過電子郵件的介紹下，取得 HU 與 TU 接受本研究的訪談。研究者在出發至芬蘭前，自行在赫爾辛基市教育局網站上取得地方自治市參與國家課程綱要政策制定相關利害關係人的資訊，並取得 HELEDU 受訪的同意。另外，研究者亦分別在 FNBE-1 與 FNBE-3 的協助下，事先獲得 CP 與 PL 的同意，接受研究者的採訪。

在接觸與聯繫受訪者的過程中，經常感受到芬蘭人既務實又友善的態度，特別是幾位受訪者主動引薦研究者認識其他參與課綱制定的利害關係人，並給予許多關心，深怕研究者在芬蘭生活不適應，甚至主動邀請至國家教育署的餐廳用餐並介紹其他教育工作者認識，都是這段移地研究裡，難以忘懷的回憶。值得一提的是研究者在赫爾辛基市進行訪談期間，在當地酒吧認識了 CT，在得知 CT 目前任職於赫爾辛基市的綜合學校服務後，研究者嘗試向 CT 解釋研究者的研究目的和研究問題，所幸順利取得 CT 的受訪同意後，便相約於 CT 服務的學校辦公室進行訪談。甚至在訪談後，還和 CT 一同外出遊玩過幾次，而在和 CT 聊天過程中，時常聽到他在學校教學的故事，這對研究者瞭解芬蘭教學實務現場有相當大的幫助。

## 貳、受訪者背景簡述

### 一、FNBE-1

FNBE-1 目前任職於芬蘭國家教育署課程部門，工作內容主要是統籌芬蘭國家課程綱要與各地方自治市課綱間的共同架構，以及協助各地方自治市發展課程架構。FNBE-1 具有博士學位，並曾在赫爾辛基大學（University of Helsinki）研究中心服務。

### 二、FNBE-2

FNBE-2 目前任職於芬蘭國家教育署課程部門，工作內容主要是負責國家課程綱要中各年級數學領域的課程架構，另外，FNBE-2 同時還協助數學學習意願低落原因的探究。FNBE-2 具有 7 年教師與 5 年校長的經歷，在國家教育署服務的年資為 10 年。

### 三、FNBE-3

FNBE-3 目前任職於芬蘭國家教育署課程部門，工作內容可分為兩個部分，首先是學前教育的課程綱要設計，以及與基礎教育國家課程綱要的銜接。FNBE-3 先前曾有 10 年的綜合學校教師經驗，並於 Oulu 市教育局服務 5 年。在 Oulu 教育局服務期間，即是處理地方自治市課程綱要的設計。

### 四、FNBE-4

FNBE-4 目前任職於芬蘭國家教育署課程部門，工作內容主要是負責國家課程綱要中各年級母語領域的課程架構，另外，FNBE-4 同時還處理一部分數位課程融入國家課程綱要的相關工作。FNBE-4 曾在綜合學校任教過，亦曾在赫爾辛基市教育局服務，在國家教育署服務的年資為 4 年。

## 五、FNBE-5

FNBE-5 為芬蘭國家教育署課程部門的退休官員，2004 至 2016 年間，FNBE-5 擔任課程部門的負責人，本研究所探討的 2016 芬蘭國家課程綱要政策即在其任內制定。FNBE-5 曾於 1972 至 1977 年間在芬蘭國家教育署擔任研究助理，見證了芬蘭綜合學校系統的建立，在這之後，回到學校任教，亦曾擔任過校長。離開學校後，FNBE-5 接任赫爾辛基市教育局局長，推動赫爾辛基市的地方課程發展。在訪談期間，幾乎所有受訪者都稱 FNBE-5 為課程之母（mother of curriculum）。

## 六、HU

HU 為赫爾辛基大學行為科學院教授，在 2016 芬蘭國家課程綱要政策制定期間，多次擔任數位科技融入的諮詢委員。另外，在赫爾辛基市推動地方課程過程中，HU 亦為教師專業培訓課程的講師。

## 七、HELEDU

HELEDU 現職為赫爾辛基市教育局局長，過去為高中教師與校長。另外，HELEDU 曾兩次擔任 TED 講者，演講主題為未來教育。在 2016 國家課程綱要政策公布後，HELEDU 便強調赫爾辛基市要與學校發展更為緊密的夥伴關係，同時，應打破科目本位的限制，建立「現象本位」的課程架構。

## 八、TU

TU 為芬蘭全國教師工會國際事務部門專任職員，主要工作為接待外國採訪者、蒐集國際教育資訊，有 10 年的教師經歷，並擔任過 8 年的校長。

## 九、PL

PL 為芬蘭全國家長聯盟的專任職員，曾參與過芬蘭國家課程綱要政策的制定，

目前亦參與赫爾辛基市地方課程規劃。

#### 十、CP

CP 現為赫爾辛基市綜合學校的校長，有 10 年教師經歷。

#### 十一、CT

CT 現為赫爾辛基市綜合學校的教師，擔任教師已經有 11 年，過去曾在 Tampere 和 Kuopio 服務，畢業於坦佩雷大學（University of Tampere）。



表 6.

研究對象一覽表

受訪者編碼	任職單位	訪談編碼	選擇依據	訪談時間 (分鐘)
<b>FNBE-1</b>	芬蘭國家教育署 (全國統籌)	FNBE-1-20160907	滾雪球抽樣	72
<b>FNBE-2</b>	芬蘭國家教育署 (數學)	FNBE-2-20160909	滾雪球抽樣	102
<b>FNBE-3</b>	芬蘭國家教育署 (1-3 年級)	FNBE-3-20160909	滾雪球抽樣	60
<b>FNBE-4</b>	芬蘭國家教育署 (語文)	FNBE-4-20160912	滾雪球抽樣	63
<b>FNBE-5</b>	芬蘭國家教育署 (全國統籌)	FNBE-5-20160913	立意抽樣	135
<b>HU</b>	赫爾辛基大學	HU-20160907	立意抽樣	62
<b>HELEDU</b>	赫爾辛基市教育局	HELEDU-20160908	立意抽樣	58
<b>TU</b>	芬蘭全國教師工會	TU-20160906	立意抽樣	65
<b>PL</b>	芬蘭全國家長聯盟	PL-20160914	滾雪球抽樣	27
<b>CP</b>	綜合學校校長	CP-20160908	滾雪球抽樣	36
<b>CT</b>	綜合學校教師 (7-9 年級)	CT-20160910	便利抽樣	52

### 第三節 資料整理與分析

先將原始資料進行濃縮，再透過不同的方法，有條理地整理成一系統，是謂資料分析（陳向明，2004）。本節說明採取的資料整理與分析之方式。

#### 壹、資料整理

本研究要整理的資料有訪談資料與文件資料，以下就此二者之整理方式加以闡述。

##### 一、訪談資料

訪談是受訪者與訪談者共同塑造意義的過程，可以使研究者深入了解受訪者的觀點及其情意面，在訪談過程中，受訪者經由敘說再現他們的經驗和重塑某些片段的意義（潘慧玲，2003）。本研究透過訪談 11 位參與 2016 國家課程綱要政策制定的利害關係人對於課程參與或實踐歷程的感受與行動之詮釋，以瞭解 2016 芬蘭國家課程綱要之政策形成因素、歷程與國家教育署在政策制定過程中所扮演的角色。

研究者先根據收集到的相關文獻，擬成訪談問題。接著，再將訪談大綱內容寄給受訪者參閱，使其瞭解訪談之內容，並做好預先準備，避免訪談當天無法與記憶連結或語塞的情況。依照訪談大綱，分別與受訪者進行訪談，將逐字轉錄分析資料之後，針對欲釐清的相關疑點，向受訪者再次求證，以了解其實際的想法。為遵守研究倫理的保密匿名原則，以代號取代其真實姓名和身分。

特別需要說明的是在研究者至芬蘭訪談期間，原芬蘭國家教育委員會仍未更名為芬蘭國家教育署（自 2017 年 1 月 1 日起正式更名），因此，當時的國家教育委員會受訪者代碼均以「FNBE」表示，並依受訪時間先後順序，加入數字做為代表。為保留訪談資料的完整性，本研究在研究者編碼和語料呈現的方式，仍以 FNBE 呈現。

訪談過程中為避免漏失部分訪談內容，於訪談時，研究者已事先徵求受訪者

同意進行錄音的動作，並視情況於訪談過程中調整問題的順序或採較彈性的方式進行，以使受訪者呈現出最真實的樣貌。並於每次訪談結束後，研究者將訪談錄音檔歸檔，尤其從英文轉成中文時，需經常反覆聆聽比對，打成逐字稿以進行分析。每一份逐字稿上方皆標註受訪者的基本資料、訪談日期、時間與地點等，標題下方以三欄式的表格為記錄，最左邊欄為編號欄，中間為訪談內容，最右邊為重要概念。於編輯完成後，研究者進行編碼工作。

## 二、文件資料

本研究針對 2016 年芬蘭國家課程綱要政策的相關文本進行分析，以補充訪談法的不足，運用演繹、歸納方法，將文件中涉及到的資訊、論點或事件再加以綜合，更能夠分析出研究現象的關係及影響（王文科、王智弘，2006）。研究者根據芬蘭國家教育署所公開的相關資料，以及訪談過程中受訪者提供文件，做進一步的整理分析，以作為檢證和補充其他資料來源的依據，同時，亦可和研究者訪談的紀錄相互補足及佐證，以建構出詳實的研究結果。

## 貳、資料分析

### 一、繕打逐字稿與初步分析

在訪談結束後先將錄製的訪談內容轉成逐字稿，比對觀察筆記，之後再聽一次訪談內容與逐字稿比對，確定沒有遺漏的部分，開始進行初步分析，以檢視有無疏漏或者是可進一步訪談的部分。

### 二、編碼

在訪談全部結束後，先進行初步分析的檢視，接著進行編碼的工作。本研究的編碼方式採取先標示研究受訪者的代碼，接著是受訪者接受採訪的日期。下列引文為 2016 年 9 月 7 日，與受訪者 FNBE-1 的訪談內容：



我認為這次的課程改革重點在於橫向跨領域課程的建置，因為這是我們的孩子能否具備未來能力的關鍵。FNBE-1-20160907

另外，有關 A-1 與 A-2 文件的編碼，則是先將整份文件閱讀完畢後，再將重要概念擷取出來，並進行分類。以下分別舉出兩段文件資料表示：

Finnish National Board of Education is an independent and professional organization for the policy-making of curricula. (A-2)

Each municipality has high autonomy to develop their local curriculum. (A-1)

由上述兩段從文件擷取出的段落可瞭解到此為描述芬蘭課綱體系的資料，因此本研究在資料分析過程中，便會歸類在課程體系描述的類別中，以便補足分析訪談資料不足之處或為強化研究者本身理解芬蘭教育系統脈絡所需的背景知識。

### 三、資料的分析

陳向明（2004）認為資料分析是依據研究目的將原始資料進行濃縮，通過歸納或演繹的方式，將資料整理為一定結構、調理和內在聯繫的意義系統。本研究針對訪談後所繕打的逐字稿與兩份文件進行三層次的資料分析，在第一個層次中，研究者對文本進行編碼，通過撰寫備忘錄的方式，對文本進行意義詮釋，最後再進行登錄類屬（category）。第二層則是根據第一層所得的各種類屬進行彙整，找出與 2016 芬蘭國家課程綱要政策形成過程中各面向的相關資料，並嘗試做出關聯性分析。第三層則從前述所找出的關聯性進行基本趨勢分析，同時建構出解釋框架，以描繪出整體結構。

然而，在資料分析過程中，為顧及詮釋時的客觀性，研究者必須不斷回到文本脈絡，同時應不斷閱讀文獻，以確保詮釋之周延與確實，希望更能貼近受訪者的觀點，並能如實的被研究者所理解，避免斷章取義及過度詮釋，最後將詮釋過後的文本交給受訪者與指導教授討論，檢視意義詮釋的多重面向。

## 第四節 研究信實度

為提升本研究結果的可信度，以下將對於研究資料的信實度(trustworthiness)進行省思。潘淑滿(2003)認為研究信實度的規準來檢視質性研究，而研究的信實度之所以能夠建立，包含一些具體方法，根據潘慧玲(2003)所述，最常使用且最容易達到提升研究信實度目的的方法為三角檢證法(triangulation)與參與者檢核(member check)。為配合本研究所需，另採用同儕與研究社群檢核(peer and research community check)，共三項信實度方法，茲說明如下。

### 壹、三角檢證法

本研究將透過三角檢證法，以提升研究資料與結果之信實度。首先，本研究透過訪談五位國家教育署課綱部門的官員，以及赫爾辛基市教育局、教師工會、全國家長聯盟與綜合學校校長、教師等，所得來的訪談資料與相關文件、理論進行交叉檢證，以確立各種研究資料彼此的可信度，鑑於芬蘭特有的文化特性，如研究過程中有研究資料相斥情形，研究者則再向受訪者或相關芬蘭教育學者釐清，透過上述方法的檢證，期望研究結果更具可信度。

### 貳、參與者檢核

本研究係為外國教育制度與政策之研究，又研究者未曾學過芬蘭語，以致在特定課綱用詞、政策內涵有所不確定之處，因此，本研究透過參與者檢核，將研究過程中所取得的各種資料，包含官方文件、訪談稿等，以及研究者自身的詮釋，交由其他受訪者檢核，藉此檢驗是否有偏誤之處，而能夠立即進行修正。同時，研究者亦將參與者所提供的建議，和指導教授進行討論，重複檢視研究者的用字遣詞、分析、詮釋和評述是否有誤，並進行適當的調整與修正，以確保研究的品質。

### 參、同儕與研究社群檢核

因研究者自芬蘭移地研究時間僅一個月，部分研究資料較難以透過再次訪談進行確認，因此研究者藉由指導教授、在芬蘭就讀博士學位與曾至芬蘭移地研究的同儕們的討論，逐一釐清研究資料所呈現的各種現象，以提升對芬蘭課綱政策制定的相關情境脈絡之瞭解。



## 第五節 研究範圍與限制

### 壹、研究範圍

#### 一、研究主題

本研究將聚焦在 2016 年芬蘭國家課程綱要政策形成之因素、條件與模式，並以芬蘭國家教育署為主要的分析對象。透過本研究，期望剖析芬蘭國家教育署在政策形成中所扮演之角色，以及芬蘭教育政策形成之脈絡。

#### 二、研究參與者

由於芬蘭國家課程綱要政策形成過程中，將採納學者專家、教師代表、校長代表、家長代表、政府代表等的意見，甚至國家教育署針對各自治市亦有不同的政策方案與形成模式。為此，考量到研究時間、空間和地點等可行性因素，本研究將挑選以芬蘭國家教育署課綱部門官員、自治市教育委局官員、大學教授、綜合學校校長與教師、教師工會、全國家長聯盟代表作為主要訪談對象。

### 貳、研究限制

經過研究者的規劃與檢視，將本研究的限制分為研究範圍、研究參與者與研究者本身三個面向，以下分別說明之。

#### 一、研究範圍的限制

2016 國家課程綱要政策涵蓋範圍不僅包含概念性的橫向跨領域課程、數位科技融入，不同年級、不同科目亦有不同的改革重點。不過，礙於經費與時間限制，僅規劃在 2016 年 8 月底至 2016 年 9 月進行移地研究，無法完整描繪出芬蘭國家教育署在各年級、各科目改革的運作模式，據此，對於 2016 國家課程綱要各面向更為細緻的制度轉變無法深入的探討，此為本研究的範圍限制。

## 二、研究參與者的限制

由於芬蘭國家教育署課程部門編制龐大，且國家課程綱要的利害關係人眾多，礙於時間與資源，僅能挑選幾位核心人物作為研究對象，無法針對當時每一位參與者進行訪談，導致可能會有研究對象代表性受限的問題。此外，負責國家課程綱要法源依據的芬蘭教育與文化部，因人脈限制，無法聯繫該部的官員，以致本研究缺乏對於國家課程綱要法源制訂的相關資訊，難以描繪課改政策的全貌，亦為本研究之限制。

## 三、研究資料的限制

本研究對象主要是芬蘭國家教育署，在研究方法上除了半結構式訪談之外，還透過文件分析作為輔助。然而在訪談過程中，即使有國家教育署官員協助給予內部文件，彌補訪談資訊之不足，但絕大多數的內部官方文件仍以芬蘭文為主要語言，以至於在研究資料上較難有多樣的選擇作為分析之用。

## 四、文化脈絡的限制

本研究在進行資料蒐集過程中，即便前往赫爾辛基市嘗試獲得第一手資料，然而研究者本身並非芬蘭人，亦未在芬蘭居住過，對於芬蘭的社會與文化脈絡並不瞭解，即使在出發前，已閱讀不少介紹芬蘭社會文化的相關文獻，但在移地研究過程中，卻仍感到未能精準捕捉受訪者語意之憾。另外，受訪者亦因語言的限制，僅能以英文作為和研究者溝通的途徑，以至於許多芬蘭特有的詞彙無法直接表達，需要透過不同英文詞彙的交替使用，讓研究者明白其意。最後，研究者分析語料時，必須將英文逐字稿轉譯為中文，表示最原先的芬蘭文概念，歷經了轉譯成英文與中文的三道程序，最原初的意義可能已無法真實呈現。

## 第六節 研究倫理

研究倫理係為了保護受訪對象，使其不至於因為本研究而受到傷害，根據潘淑滿（2003）所言，質性研究經常會面臨的倫理議題說明如下。

### 壹、告知研究參與者並獲得其同意

研究者事先向受訪者說明此研究之目的與內容，告知訪談的進行方式，並使其瞭解訪談資料的後續應用，在徵得受訪者的同意且簽下受訪同意書後，研究者才進行訪談與錄音。

### 貳、隱私與保密

在研究的過程中，對於受訪者的姓名與相關基本資料皆以編碼取代，保護研究參與者的隱私；訪談過程中，假使受訪者向研究者表示某些區段不宜錄音，研究者為尊重受訪者之意願與隱私，中途終止錄音，待受訪者給予同意的指示後，方才繼續錄音。

### 參、受訪者的職場倫理

本研究的受訪者一共 11 位，彼此均為 2016 芬蘭國家課程綱要政策制定的參與者，甚至有些受訪者目前仍在同一機關服務，有職權上下隸屬關係。因此，本研究在訪談過程中，如有受訪者提到與其他受訪者不同觀點或針對特定人士異議之處，均嚴格保密受訪者所提出的看法，避免影響受訪者的職場倫理。

## 第四章 研究結果與發現

本章分為三節，首先根據訪談資料與官方文件，分析芬蘭國家課程綱要政策的發生原因，接著探討芬蘭國家教育署作為課綱政策的主要權責單位，與其他同樣賦有法定課綱制定權責的利害關係人之權責劃分情況，以及歸納國家教育署課程部門職員經歷，描繪與建構該組織的領導能力。第三節的研究焦點為分析 2016 國家課程綱要政策的制定路徑，並針對課綱政策形成模式進行討論。

另外，在第四章中，因本研究訪談期間國家教育委員會尚未更名為國家教育署，考量訪談資料的原始性與完整性，故會出現國家教育委員會和國家教育署混用的情況，但均表示同一單位。

### 第一節 從穩態走向變革：芬蘭課綱政策形成因素

芬蘭自 1970 年實施第一個綜合學校國家課程綱要，一共歷經三次課程改革，2016 國家課程綱要政策為第四次全國性的課程改革。此次國家課程綱要改革同樣針對芬蘭綜合學校系統的課程進行調整，調整的面向有七個，包含讓學生思考與學習如何學習、擁有自主生活管理的能力、跨文化溝通能力、多元語言能力、ICT 能力、社會實務工作能力，以及參與建構永續發展的未來。這七個指標反映著芬蘭人如何看待全球化下的社會變遷，以及在社會變遷過程中，芬蘭的學生應具備何種能力。為了達到這七項指標，2016 芬蘭國家課程綱要在課程設計與教學法上有了顯著的改變。

國家課程綱要改革的出現，可以說是芬蘭對社會結構改變所做出的一系列回應，這一套回應可以被理解為制度場域中，行動者、結構與環境三者間的互動模式之重新調整，包含外在環境變遷，影響到制度結構運作的樣貌，例如網際網絡持續擴張與深化人類生活，影響師生的互動模式與學校經營，或者是行動者間的互動關係，對制度結構產生累積性作用，逐漸改變原有的制度運作模式。換句話

說，制度性變革不應被單純歸納於任何一種背景因素，在制度邏輯觀點途徑中，制度的轉變應被理解為場域中的行動者、結構與環境三者間的動態關係所生成的結果，本節就以行動者、結構與環境三者間的互動模式為分析視角，翻譯 11 位受訪者對 2016 國家課程綱要政策的看法，發現該課程改革呈現出兩種意涵：一是在芬蘭歷史文化脈絡中，透過既有的 10 年課綱檢視制度，芬蘭政府與利害關係人持續追蹤與回應目前教育制度中的缺失，做出一系列的政策回應。二是社會變遷引發的新挑戰，作為芬蘭當局啟動變革的關鍵因素。

另外，芬蘭課程的改革脈絡亦和其國家創新系統有關，自 1980 年代，芬蘭藉由 OECD 提出的國家創新系統架構，打破原先單向性的政策規劃模式，轉以多重場域的系統位置與互動關係著眼，規劃國家科技創新發展，這套科技發展模式也讓芬蘭課程綱要的規劃不再侷限於組織分工慣性，轉而鼓勵多方參與和擴大教師的參與，並在 1995 年芬蘭加入歐盟後，加速多向度的國家創新系統相關政策的制定。芬蘭國家課程綱要的設計不再僅是檢視當下教育制度的問題，還包含了透過瞭解與評估下一個世代的社會變化情況，並以此變化所帶來的需求作為藍圖，擘畫與建構具有引導國家發展的前瞻性課綱，以確保芬蘭社會能保持創新性與永續發展。

換句話說，芬蘭國家課程綱要政策的出現，同時具有回應社會問題與前瞻規劃的政策兩個重要面向。

#### 壹、對芬蘭教育制度中待解問題的回應

自 1970 年芬蘭國家教育署訂定第一個國家課程綱要後，歷經 4 次課程改革。第一次國家課程綱要改革發生於 1985 年，此後便大致以 10 年為一週期進行課綱調整（如表 7）。芬蘭國家教育署的受訪者皆表示會有 10 年為一週期的檢視制度，基本上是希望在課綱實施後，透過實證研究追蹤與分析課綱不足之處，並做出調整。FNBE-1 指出：「毫無疑問，平等是芬蘭教育中最重要價值，因此我們必須



帶著所有孩子一起往前走，這是為什麼我們需要不停改善問題」，也就是說，芬蘭當局必須正視既有教育制度中不符合平等價值的問題，並提出解決辦法。

這次的課程改革就如同上次一樣，都是芬蘭檢視的模式，就是說，芬蘭教育系統的習慣是用十年來檢視我們過去缺少了什麼，有什麼是我們做得不錯、方向是不是有需要調整的部分...我想這次的國家課程綱要政策是具有相當高的共識，特別是芬蘭現在處於經濟發展的問題...我們更需要去解決原先課綱下學習成就仍落後的孩子，還有一個部分就是課綱必須要能讓我們的孩子們俱備下一個時代所需要的能力，就是要用未來來思考未來，而不僅是現在去思考未來、現在規劃未來的做法是不夠的。FNBE-4-20160912

表 7.

芬蘭國家課程綱要改革內容與權責性質

改革年代	改革內容	權責性質
1970 年	首次國家課程綱要	偏向中央集權
1985 年	給予地方政府較多權限	偏向地方分權
1994 年	發展校本位課程	更趨向地方分權
2004 年	國家制定全國共同發展標準	修正地方分權路線
2016 年	教學法為主軸的改革	修正地方分權路線

資料來源：文件 A-2。

在追求平等的價值的同時，課綱檢視制度的存在便是呼應如何追求平等的關鍵機制。因此，Pietarinen、Pyhältö 與 Soini (2016) 認為芬蘭教育系統能持續維持高品質的重要因素之一即是芬蘭建立一套週期性的檢視制度，透過數據的分析，找出課綱實施後所造成的缺失，作為新國家課程綱要政策形成的基礎。

芬蘭課綱的定期回顧與檢視，使芬蘭課綱政策的制度邏輯演變呈現持續性與規律性，意即課改的出現並非單純的由環境影響或是行動者長久以來對制度結構的作用而產生，還包括在一個具歷史性與共享性的脈絡中所實踐的持續與規律性變革，因此課綱的改變對芬蘭人的意義並不僅是環境的變動或是現有制度的缺失，還包含了「改變」本身就深植於課綱政策的文化之中，如同制度的組織記憶。

從受訪資料分析，歸納出芬蘭教育制度中，長期且待解決的問題可分為兩個面向，分別是在地方分權的行政系統中，教育區域發展不均，以及男童學習成效落後的情況。

### 一、芬蘭教育的區域落差

自 1980 年代，芬蘭的教育權責便逐漸由中央移轉至地方政府與學校，現行的課程架構亦是呈現國家、地方與學校三級制。然而，當教育權責不再由中央統一規劃後，雖能促使各地多元發展，卻也在各地資源條件不同的情況下，出現各地學生學習成效差距逐漸加大的隱憂（Janne, Kirsi& Tiina, 2016）。

我先前曾在 Tampere 和 Kuopio 教書（現今在 Helsinki），會明顯感受到資源和學生的學習不太一樣...我認為資源是一部分的影響因素，很明顯赫爾辛基的資源就是多了一些，包括學生在課外學習時可以去的地方，赫爾辛基就有很多的博物館、音樂會場地，那我個人覺得這是其他地方所沒有的部分...另外我認為是老師接受到的訊息不夠多，這是我參加課綱制定後感受到的事，赫爾辛基地區的學校之間，彼此互通的程度較高，教育局也串連很多學校形成小組，小組之間會定期分享課程的發展。CT-20160910

芬蘭教育行政系統由中央集權轉向地方分權後，隨即面臨資源分配不均與鄉村地區不易找到教師等問題，導致學生學習表現落差逐漸擴大，區域發展的差距同樣體現在教師對課綱發展相關資訊的掌握程度，若是教師無法有效理解國家課程綱要的設計與願景，則將進一步影響到學生的學習。為此，國家教育署作為課綱制定的主管機關，其中一項重要的功能便是在課綱制定過程中，讓每個地區的利害關係人，特別是教師能有足夠的能力發展校本課程。

國家教育委員會有自己的統計部門，所以我們可以一直關注全國各地的教育水準...我不得不說，1980 和 1990 的課程綱要改革，給予地方政府和學校高自治權，但從數據上面也看出一些落差...像是 Helsinki city 和 Espo 都是比較都市的地方，發展上一直都在前端，那我們的立場是希望全國都一樣好。所以，這次的課程綱要政策，就是 2016 年國家課程綱要其實是做一種修正，我們一方面告訴大家，我們要往前走，另一方面國家教育委員會正在做的就是平衡

全國各地的教育發展，我們必須要制定出架構。FNBE-1-20160907

Sahlberg(2012)認為芬蘭自 1980 年代走向地方分權後，雖給予各地方自治市與學校較大權限發展合適的課程，卻也引起區域發展不均的隱憂，即使中央政府每年均會依照各區財政，給予不同程度的資源補助，但自 2000 年後芬蘭經濟成長趨緩、美國次級房貸重挫歐洲金融市場，以及全球性的經濟發展陷入瓶頸，使得芬蘭政府的財政狀況逐年惡化，進一步導致芬蘭教育預算縮減。

當教育資源逐漸減少而與堅持平等的價值理念相衝突的時候，兩者如何平衡將影響國家課程綱要政策與相關配套措施的成效，針對資源不足與價值理念的取捨，國家教育署的 FNBE-2 認為：

即使現在芬蘭教育預算被刪減，但我們還是努力讓芬蘭每個地方的孩子都能夠擁有一樣好的學習品質...這是必須要堅持的事...而不是只有在都市地區才能有好的學校和課程，這樣完全違背了平等。FNBE-2-20160909

誠如國家教育署的受訪者所說，即使在國家財政不佳的情勢中，對以平等價值為信念的芬蘭，使每個地區的學童都能擁有優質的教育品質與學習成效仍是他們的首要目標，同時，國家教育署的 FNBE-1 表示：「這次的課改確實是要解決一些長久以來的問題，區域發展不均是其中很棘手的，所以我們更強調學校之間的合作，這樣的文化是關鍵...」。綜合上述受訪者的意見，2016 的課程改革不僅是針對課程架構做出調整，而且透過跨領域課程的發展引發學校合作的文化，建構學校之間相互學習的網絡，期望能逐漸縮小區域間的差距。

## 二、男童學習的低成就現象

除了區域發展不均的問題挑戰了芬蘭教育系統中的平等價值之外，根據芬蘭國家教育署的統計顯示，芬蘭即便在性別面向上，男女學童的學習表現差距不大，然而，仍能發現男同學有較高的比例被轉介到支援系統，以解決個別學習問題（文

件 A-2)。從 2016 年所公布的 PISA 結果來看，芬蘭是 33 個國家中，唯一女學生科學表現明顯高於男學生的國家(OECD, 2016:4)，在學習動機上，芬蘭女學童的學習動機更是明顯高於男性 (OECD, 2016:7)。另外，由國際教育學習成就評量協會 (International Association for the Evaluation of Education Achievement, IEA) 所舉辦的 2015 年國際數學與科學教育成就調查 (Trends in International Mathematics and Science Study, TIMSS) 亦反映相似的情況，芬蘭四年級女學童在數學與科學表現上，均略高於男學童 (IEA, 2016a; 2016b)。

對此一現象，國家教育署的 FNBE-5 指出：「確實是男學童的學習狀況有點小狀況...目前我們還在嘗試怎麼樣達到男女平等...不過這不是一個新的問題」。從受訪者的觀點透露出男學童的學習表現落後的問題並非近年才出現，學習表現落後於女學童已持續一段時間。

長年來，我們看到在 learning support 中男學童的比例逐漸提升，這不代表是男學童的學習表現比較差，而是他們還沒有找到適合的學習方法，在新課綱實施後，我們會比較擔心這些學童在跨領域的課程中，更難以調適，這是讓我們比較有隱憂的...我們也希望透過新國家課程綱要政策的制定，協助學生，不分性別的...都能享受學習。FNBE-2-20160909

國家教育署的 FNBE-2 證實了前一位國家教育署受訪者的論點，並提出男學童進入學習支持系統的比例除了較女學童高之外，而且比例仍持續增加中。FNBE-2 接著提到：

男學生的學習情況我認為這是一個隱憂...目前只瞭解是結構性的問題，而不是個別地區或學校的現象...這次在課綱的討論中也被拿出來談...這也是一部分的原因，我們為什麼要針對課程教學法作出改革，特別是數位科技這個部分...期待能解決一些過去國家課程綱要沒處理的問題。FNBE-2-20160909

芬蘭即便擁有全世界最平等的教育品質，即社經地位、性別與族群因素所造

成的學習成就差距為各國中最小，但不管是 OECD、IEA 與芬蘭國家教育署所做的調查，均發現芬蘭基礎教育階段男學童學習興趣與成就在各年級均明顯低於女學童，這樣的結果有違芬蘭的平等價值與信念，即便目前仍未對造成男學童學習落後的原因有明確的研究結果，但目前芬蘭國家教育署與制定課綱的利害關係人之共識是透過教學法的改變以及強化教師間的合作，改變教學方法與型態，以提升不同性別學童的學習動機與成果。

## 貳、迎接社會急遽變遷所帶來的新挑戰

在經濟全球化、歐盟一體化與科技快速發展的趨勢下，芬蘭與世界各國的競合關係越趨複雜，故現有的教育制度能讓芬蘭學童所能發展的未來能力，是芬蘭教育工作者最關心的事（FNBE, 2014）。有別於前述芬蘭教育制度的長久性問題，在社會變遷所帶來的新挑戰面向上，可從受訪資料中歸納出兩個部分，第一是學生是否具備未來的能力，另一個則是在歐盟化過程裡所衍生的移民問題。

如前所述，芬蘭自 1980 年代便藉由 OECD 的國家創新系統架構提升科技創新研發能力，並在加入歐盟後，透過多重場域的概念，建構全面性的人才培育系統，課綱的理念與目標之重塑成為人才培育的政策核心。本次 2016 國家課程綱要的改革便是在持續創新的精神下，針對社會變遷的趨勢，為國家課程綱要轉譯與添加未來元素。

另外，芬蘭加入歐盟至今已超過 20 年，最初加入歐盟的原因在於希望能透過歐洲國家的集體行動能力，平衡俄國所帶來的威脅（范盛保，2009；謝國斌，2009），然而在歐盟持續向東擴張後，對芬蘭帶來明顯地人口移動與族群結構轉變。根據國家教育署的資料顯示，移民人口的學業表現和輟學率是相對高於非移民族群，這些低學習成就，甚至是輟學的青年日後將難以找到工作以及無法融入芬蘭社會（文件 A-2）。

針對上述所提的兩個面向，分別是未來能力的培育與移民問題兩項挑戰，進

行分析，透過受訪者的理解，瞭解這些挑戰在課綱政策形成中，對芬蘭國家教育署與利害關係人的意涵為何。

## 一、芬蘭學童未來能力培育的挑戰

教育改革是指原有的教育制度無法符應世界的變化，使得國家發展陷入瓶頸，進而引發一系列的系統性變革（Ball, 2008）。教育改革的出現，可能是由中央政府主導，如英國柴契爾政府的 1988 年教育改革，或者是由下而上提出教改訴求，例如我國 1994 年的教改。但不管是由上而下，或者是由下而上的教育改革，均反映了社會對既有既有教育制度之不滿足，而做出一系列的制度性調整。

2016 年芬蘭國家教育署前課程部門主席 Irmeli Halinen 女士於 2016 年 10 月受邀到台灣演講，她在親子天下國際教育年會中指出，2016 芬蘭國家課程綱要政策的出現，是來自全國各教育工作者的期待，因為舊有的課綱並不足以培養我們的孩子擁有未來的能力（張瀨文，2016）。而在訪談資料中發現，芬蘭 2016 課程改革政策無法使用上下二元劃分方式進行分析，而是包括國家、地方與學校等不同層級，以及不同利害關係人之間趨近一致的意見，賦予國家課程綱要政策啟動之必要性。綜合學校的 CT 認為：「我想社會變遷的速度太快，已經是芬蘭人民有目共睹的事情，所以新的課綱確實是必要的，否則我們的學生沒有辦法在未來生存」。赫爾辛基市的 HELEDU 亦表示：「在這一次的課程改革之前，我們不停的收到學校老師反映舊有的課程架構沒辦法有效提供學生應該具備的能力」。

自綜合學校教師與赫爾辛基教育局的受訪者的意見顯示在芬蘭國家教育署開始進行課綱改革政策的討論之前，基層教師就已經表示原先的課綱規劃並不足以培育學生足夠的能力，同時教師也會擔心課綱再不做改變，學校所提供的教育很快就會讓學生覺得跟不上社會的改變。

當各國媒體在描繪這次的芬蘭課改時，多會提到一個在 PISA 表現已非常卓越的國家，為何又要再次跨出實驗性的一步，國家教育署的 FNBE-4 提到：

很多人會以為我們啟動新一波國家課程綱要改革是因為要維持在 PISA 的表現，但坦白說我們不在乎 PISA 怎麼評斷芬蘭教育、我們不在乎芬蘭學生能獲得多高分，我認為最重要的是要讓學生好好學習，並且具備未來的能力，這才是最重要的...舊有的課程架構是不夠的，不夠我們的學生在未來的社會生活，當然我認為，課綱最重要的就是創造一個讓學生都能享受學習的學習環境，你不覺得嗎。FNBE-4-20160912

綜合芬蘭教師、赫爾辛基市教育局與國家教育署受訪者的意見，發現芬蘭的課改出現，並不是以類似 PISA 這樣的外部評鑑指標作為啟動課程改革的原因，而是包含教師對於學童學習觀察和對於環境變遷的覺察與國家教育署的專業判斷，認為芬蘭課綱必須保有變革的彈性，才能跟上社會變遷的速度與變遷帶來的影響。

不過當芬蘭經濟發展持續低迷，教育預算被刪減的同時，國家課程綱要政策的制定確實會面對許多不利因素，特別是經費短缺，造成政策形成過程中無法達到預期目標，不過不僅是教師方面希望能啟動課程改革，就連芬蘭議會中的內閣也都認為即便在國家財政窘迫的困境中，仍必須以培育人才為首要施政目標。對此，HU 提到：

其實在 2012 年開始討論是否要啟動新一波國家課程綱要政策時，芬蘭經濟很不好，政府大砍了許多社會福利經費，對教育也有許多負面影響，那當時就在討論我們要不要做課程改革政策，因為很花錢，但我必須要說不管是教育與文化部還是其他內閣，都明白現在不做，芬蘭的未來更沒機會...另一方面，芬蘭的課綱政策一直以來都具有主動調整的過往經驗，解決問題是一部分，最重要的是課綱持續的變動才能引導國家發展。HU-20160907

綜觀 2016 年芬蘭的課程改革，除了是對教育制度欠缺對未來挑戰做出回應之外，在意義上還具備了芬蘭的課綱在國家整體發展中所扮演的角色。誠如受訪者 HU 所述，從芬蘭課綱的發展歷史上來看，不僅是被動地回應既存問題，另一方面還包含了主動承接未來社會變遷所帶來的挑戰。芬蘭這一波的課綱變革打破原有

的課程架構與教學理念，融入資訊科技，跳脫學習的時空限制，打開學習的「想像」(imaginaries)(陳佩英，2015)，透過跨界合作，瞭解包含全球化、科技創新、環境變遷、暖化、人權議題等所帶來的影響，企圖提升國家人才素質(湯堯、成群豪、王宗坤、歐宏國、林子園，2014)，也因此，國家教育署的 FNBE-1 表示：「所謂的未來的能力，就是從現在正在發生，並且會影響到學生畢業後的那些現象，都是我們在制定課綱時考慮的因素」。受訪者 FNBE-5 提出一致性的論點，說到：

芬蘭新課綱政策的啟動，是所有芬蘭教育工作者正視當前世界的各種挑戰...學習是多面向的，不一定發生在學校中，但學校有責任提供孩子的未來能力，如果我們做不到，事實上是沒有責任...所以在 2012 年時我們啟動新一波國家課程綱要政策的討論...共識就是想像到了 2036 年，我們的孩子會在一個什麼樣的社會，現在的課綱能為他們做什麼，這就是未來的能力。FNBE-5-20160913

針對未來的能力這個抽象的概念，FNBE-2 也提出了補充：

未來能力確實是這次課改中我們重視的部分...大家很有共識地認為我們應該要提早準備，或許現在已經不算是提早準備，不過我們不能等到更多的問題產生時再做解決...我們已經看見這世界變得太快...Pokemon Go 就是很好的例子，現在赫爾辛基的天氣也是很好的例子(跟往年的 9 月相比，2016 年明顯溫暖許多)，世界的規則正在改變，我們必須主動為孩子們增加這部分的能力。FNBE-2-20160909

從受訪資料發現芬蘭國家課程綱要的改革在教育的想像中，從現在開始思考到了 2036 年世界的變化可能會是如何，有別於解決問題式的思維，而是主動描繪未來社會的樣貌作為建構課綱的藍圖，如 HELEDU 所說：「未來就是充滿變化，我們才應該讓課程更有彈性和創意性」。

芬蘭課改政策延續 OCED 與歐盟的創新政策，持續鬆綁對既有制度中的限制，如單一學科本位、個別學校的課程發展，轉而走向跨學科、學校間的合作以形成



學習社群，透過想像開展行動，轉化為創新的基石，奠定人才培育的基礎。

## 二、歐盟化附帶移民人數增加的挑戰

除了因全球經濟結構快速轉變而開啟的人才培育模式變革之外，芬蘭 2016 國家課程綱要亦是為因應歐盟化後所造成的族群移動所帶來結構變遷的政策回應。

隨著「申根區」( The Schengen Area) 實施多年後，芬蘭境內有越來越多移民人口（主要來自東歐），尤其是在大城市地區，這些移民逐漸改變芬蘭既有的人口結構，亦對學校教育產生影響。這些移民與移民後代在學習上，常會因文化不適應與語言能力不足，而導致學習低落的問題（文件 A-2）。

在赫爾辛基市有許多移民社區...來自東歐或土耳其的移民是相對弱勢一點...從數據上看會發現學生需要 learning support 資源，甚至有些就輟學了...我想這不僅是經濟問題，而是我們過去所教的內容，忽略了他們。  
FNBE-4-20160912

從 FNBE-4 的論點中可以推測，芬蘭在過去的教學內涵中多以主流的芬蘭人需求作為教學法設計的核心，忽略了其他少數民族。特別是在移民人口漸增後，更是凸顯課綱設計的不足。對此，2016 國家課程綱要填補了原先課綱的不足之處，透過教師間的合作關係與對話，提升少數族群學習成就落後的問題。

就像這次的課綱，告訴我們的教師一個很重要的訊息，那就是合作...老師和老師之間要合作，科目和科目之間要合作、學校跟學校之間要合作，甚至是學生和老師之間要合作...合作的意義，是為了讓不同的族群可以進入芬蘭這個大家庭...一起建構這個家，需要合作。CT-20160910

2016 國家課程綱要政策的制定可以說是回顧與修正芬蘭當前教育系統之缺失，以追求更為平等的學習環境。綜合學校的 CP：「我們不可能假裝沒這些問題，即使 PISA 顯示我們的教育很好...最重要的是讓孩子都能享受學習...這一次的改革要解決一些不公平或不平衡的現象」。

這幾年明顯感受到越來越多的移民家庭，特別是東歐和波羅的海...我們會主動邀請這些爸媽加入我們，雖然有些人不友善...坦白說就是種族主義...這樣真的很笨，隔離或忽視他們並不能解決問題...給予協助，一起建造社會，孩子的未來才會更好。PL-20160914

自 1993 年馬斯垂克條約(Maastricht Treaty)通過後，加速了歐洲各國在經濟、政治、文化與社會的整合，教育領域亦在歐盟各種架構下，快速改變各會員國原有的面貌(楊瑩, 2008)。歐盟人口移動過程中，對芬蘭產生的直接影響便是各教育階段學童背景組成逐漸多元化。國家教育署的 FNBE-2 認為：「過去的國家課程綱要設計多是以芬蘭人思維建立...不是歐盟人或世界公民為身份，這對不同族群的孩子是不利的，這幾年我們就嘗試打破原有的架構」。

研究者認為芬蘭面對新移民或新移民第二代在學習過程中的不順利，從制度上，以文化角度做出反思和回應。有些國家面對移民與少數民族特有的文化與主流文化所採取的政策是趨向併入、融合的模式，而芬蘭在新課綱的做法則是走向多元並立的方式，讓不同的文化都能在新課綱架構中的教學法中被保留與肯認。就如同 FNBE-2 所說：「建立一個更包容和多元的芬蘭社會是課綱希望為孩子們留下來的」，因此研究者並不認為移民與其後代目前的學習成就低落代表著芬蘭教育品質下降的問題，倘若因應得法，或許在移民人口漸增的趨勢中，反而為芬蘭課綱提供了新的角度和發展的新契機。

### 參、本節小結

綜觀前述訪談資料與官方文件，發現芬蘭課綱議題中的利害關係人對於啟動課程改革是表示肯定的，也認為具有必要性，最主要的原因在於這些利害關係人均認知到原先國家課程綱要未能符應社會變遷的速度，特別是以科目為本位的課程架構並無法讓學生擁有足夠的能力，才有發展跨學科與 ICT 課程作為 2016 國家

課程綱要政策的具體方向。另一方面則是舊課綱仍無法解決芬蘭教育制度中的長久性問題，包含區域發展不均與男學童學習落後，期待以教學法變革化解結構性問題與培育學童未來的能力。

從制度邏輯觀點分析芬蘭課程改革政策，外在環境的快速變化逐漸影響到制度邏輯的運作，而行動者對環境變化亦有所覺察。如 CP 所述：

我必須要說，學生是很聰明的，如果學校提供的課程不能跟上社會的變遷，學生很快就會發現他在學校學的東西沒有用，那麼學校教育就只是一種規範，而不是學習。對赫爾辛基市或國家教育委員會也一樣，你如果不做點什麼，學校也會發現你跟不上...那就會被淘汰。CP-20160908

從環境變遷與制度中行動者對結構性問題所發動的改變，使課綱制度運作由均衡、穩定的狀態，逐漸產生系統性的變化，讓原先的制度邏輯被重新安排。不管是由全球化、歐盟化所帶來的改變，或者是長久以來芬蘭教育制度的問題，逐漸累積為對原有國家課程綱要制度運作邏輯的擾動，並於 2012 年正式化為明確的國家課程綱要制度變遷。

## 第二節 2016 國家課程綱要政策形成條件

本節討論重點為芬蘭國家教育署推動 2016 國家課程綱要政策的條件，透過探討國家教育署課程部門職員背景，以瞭解芬蘭國家教育署在國家課程綱要制定過程中，組織成員經歷對政策形成的影響。接著，描繪國家教育署和芬蘭教育與文化部、地方自治市教育局，以及綜合學校彼此在國家課程綱要政策制定權責關係上的樣態。

從國家課程綱要政策制定權責關係上的樣態，研究者發現各教育機構在課綱制定過程中，彼此法定權責有相互重疊、競合的現象，國家教育署透過彈性、開放的領導策略，建構一個組織模糊空間，協調各個利害關係人之意見，最終制定出新課綱的願景。為此，本節第三部分為延續國家課程綱要政策制定權責之理解，探究國家教育署在模糊空間中的領導策略。

### 壹、領導角色的基本條件：課程部門職員背景

芬蘭的課綱系統是一個由中央向地方、學校推展的課程架構。中央層級的國家教育署負責制定國家課程綱要，地方自治市則可依國家課程綱要架構訂定地方課綱，再由學校可依地方課綱的規定，發展出校本位課程。從這套分層架構可發現國家課程綱要基本上已經為地方課綱和學校課程立定基準，因此國家課程綱要雖由國家教育署制定，其課綱內容卻不是單純由中央教育機關主導，反倒是需要與地方、學校共同合作設計出一套全國適用的標準。

在權責模糊邊界中，芬蘭國家教育署如何領導各利害關係人，制定符合法規與各利害關係人需求的新國家課程綱要，涉及到芬蘭國家教育署課程部門的功能，意即課程部門職員背景與能力。從訪談資料中，歸納芬蘭國家教育署課綱部門職員全數具有碩士學歷，從職員經歷中可分為兩種職員來源背景，首先是教學與教育行政相關經歷，另一方面則是具博士學位，並具備曾在研究機關服務經歷的職員，以下分別討論。

## 一、從教師與行政經驗萃取出的領導內涵

學生與教師之間的互動是為教育事務中最核心的關係，教育行政的運作不能與這層關係脫鉤（謝文全，2015），因此教育行政系統能否與第一線教育工作者，特別是教師的合作關係，為一國教育品質走向優質的要件（楊深坑、黃嘉莉，2011）。

芬蘭國家教育署在課程改革政策與相關行政運作過程中，必須與教師縝密合作，而縝密合作關係有賴不同觀點的相互理解，這點呼應了芬蘭國家教育署課程部門在人才招募上對教學與行政經驗的要求。

教學與行政面向上的經驗，最主要提供課綱職員在國家課程綱要政策研擬過程中，瞭解基層教師的需求，以及如何暢通有效溝通。有 10 年教學經驗的 FNBE-3 針對國家教育署課程部門職員的經歷表示：

在來到國家教育委員會工作之前，我曾擔任 10 年的老師，這 10 年對我來講很重要...特別是在學校的教學經驗，那不僅很重要，其實也很美好，這讓我之後在做這些行政工作時，能夠時常想起學生到底需要什麼、老師需要什麼...然後這次課綱制定過程中，我回頭看這 10 年的老師經驗，能夠讓我在現在的位子去用老師的角度思考問題，還有你該用什麼話來和老師溝通。  
FNBE-3-20160909

同樣具備教師經歷的 FNBE-2 曾擔任過 7 年的綜合學校數學科老師，以及 5 年的校長，進入國家教育署課綱部門工作也已經有 10 年的時間，針對課綱部門成員的資歷，FNBE-2 表示相同看法，並補充說明：

我必須要說，碩士是必要的，因為這能讓在這裡工作的人能獨立思考。接著是教育工作經驗，比如說擔任過老師、校長，還是在地方教育單位工作，對勝任這個位子是很關鍵的...芬蘭國家教育委員會課綱部門除了需要有課綱的專業之外，溝通、理解的能力我想是一樣重要的...另一個很重要的事情是...就是當你有這些經驗後，你會擁有社會網絡能力...社會網絡能力讓你知道問題如何發生，以及我應該找誰或什麼方法才能解決問題...但是社會網絡能力

一定是靠時間與經驗累積。FNBE-2-20160909

從國家教育署的受訪者 FNBE-2 與 FNBE-3 的訪談資料顯示，教師因為瞭解教學現場的需求，在進入國家教育署之後，對課綱政策的研擬和規畫有實質的幫助，他們的教學經驗能用來調適現實與理想之間的差距並做出合乎政策目標的決策。另外，FNBE-2 還提到教師或教育行政經驗將輔助國家教育署課程部門的職員在課綱制定過程中，透過社會網絡的連結能力，找出問題點以及解決問題的關鍵人。亦即，理解教學現場的需求與社會網絡能力成為國家教育署課綱部門成員在推動課綱改革的重要能力，對此 FNBE-2 舉例說到：

當初想要在 7-9 年級的數學課加入數位學習部分，我們思考寫程式的可能性，希望增加學生的興趣...開始有地方政府和學校提出疑問，認為這樣不利偏鄉，後來就透過 FNBE-3 的幫忙找到了各區域的大學加入討論...這很明顯是因為社會網絡的能力，找到了對的人才能解決問題...。FNBE-2-20160909

除了國家教育署的受訪者表示教師或教育行政經驗對課綱政策的制定具有正面作用之外，從其他國家課程綱要政策制定的利害關係人觀點來看課程部門職員經歷，TU 認為：

我一直覺得我們（全國教師工會）和國家教育委員會的溝通沒什麼問題，除了我們常常溝通之外，再來就是我們之間是很順暢的，特別是在政策制定過程中，我認為政府機關是很需要工會的支持，工會裡面的組成其實就是最主要的利害關係人...接著，我認為也因為國家教育委員會裡頭的成員有許多是老師，因此他瞭解教師想要什麼、害怕什麼...因此，我們之間的對話沒什麼問題。TU-20160906

因具備教師的經驗與資歷，課綱部門成員能瞭解國家課程綱要的內容如何影響教師教學，以及如何與教師溝通新課綱的發展方向。特別是對學校來說，國家教育署在課綱制定上，一定要將教學現場所發生的情境列入考量，就像 CP 所說：

「我們提出的每一個疑慮，國家教育委員會的人馬上就能理解...我不意外...因為

他們許多人曾是校長」。

2016 國家課程綱要表示著一定程度的制度變革，而制度性的改變牽涉到不同利害關係人的價值選擇、資源再分配等易引起紛爭的議題，而教學與教育行政相關經歷為推動課所帶來的影響，FNBE-3 認為：「大家都喜歡穩定的狀態，老師也是...改變不是輕鬆的事...你要回到教師的想法思考...他可能會害怕或者是抗拒的原因有什麼...」，換句話說，當國家層級的芬蘭國家教育署在國家課程綱要政策形成的過程中，除了站在國家層級的立場，帶領全國教育發展走向跨學科與資訊能力整合的新方向時，課程部門的專家又能透過實務經驗，理解教師需求並回應與解決教師的疑問，在不同價值與目標的競爭之時能做出協調與兼容各方意見，才能減少在制度轉變過程中的衝突，或是能迅速找出解決衝突的途徑。

除了教學或教育行政經歷，有助於教育現場的理解，減少衝突之外，另外，從訪談資料中發現芬蘭在課綱政策制定過程中，各個利害關係人的互動趨向水平式，反映著芬蘭教師習慣藉由與學生的對話與相互理解的特性（Simola, 2002）。

當然國家教育委員會有權力決定課綱該怎樣，各地政府、學校和老師也不能說不，只是這樣的方式你就聽不到更好的聲音了，而且我認為這樣的方式並沒有辦法制定出一個好的政策，反而政策執行後你就會發現一堆反彈出現...你來到的這個時候芬蘭各綜合學校正在實施新課綱，雖然也有部分學校提出不同的看法，但整體來說因為在之前就已經做出很多的溝通，所以大家的目標都還蠻一致的...因此我們比較像是合作的方式，比較不是這個樣子（畫出三角形）...這樣子的模式會有比較多的談判，雖然花時間，就是這樣才找出芬蘭的方向。FNBE-5-20160913

這樣的互動模式與教師出身的背景有所關聯，FNBE-5 便說到：「芬蘭的老師跟學生們的溝通方式就好像我在跟不同團體的溝通方式，就是互相的學習」，從先前對相關文獻的討論，研究者認為水平式的學習成為政策形成的核心價值，促使芬蘭在課綱制定過程中能保有彈性，以及跳脫既定的上對下關係，雖然需要較多的時間進行溝通，但理解後達成的共識亦較能獲各個利害關係人的支持。FNBE-3

有相同的看法，並補充說到：

這時候我到芬蘭國家教育委員會工作，我當然就清楚地方政府的思維，就是你要開這條船...但這條船上的船員都有自己的想法，你不能用命令的方式...我認為芬蘭的政治架構不是你可以命令地方政府，在規則上你不可以這樣，因為我們已經逐步落實各地自治的精神，我想長久以來國家教育委員會在與各地合作的過程中，必須要掌握住溝通這選項...合作和溝通就是最好的選項，如何合作和溝通就需要經驗。FNBE-3-20160909

上述兩位國家教育署受訪者的經驗凸顯了芬蘭國家課程綱要制定過程中並非由中央向下至地方與學校，而是呈現水平式的合作模式。在非威權、權力階層式的政策制定過程中，國家教育署更需具備「理解問題」的能力，這時課程部門職員的背景便能有效發揮，透過教師與教育行政相關經驗發展出合作與溝通時的共同語言，透過共同語言為途徑，理解不同教育行政層級的利害關係人在課綱政策中的需求，甚至是同理抗拒變革的緣由，並在能夠充分對話、互動，沒有威權式的政策制定場域中，發展出具備最大公約數的制度變革，轉化原先的制度邏輯模式。

## 二、研究人才的軟體更新能力

除了前述具有教學與行政經驗背景的職員，另一個背景則是來自研究單位，雖在整體職員比例中並不算多數，但扮演著重要的角色，FNBE-4 使用：「協助教師更新軟體」的比喻來形容這樣的職員。對具備博士學歷，並曾在研究單位服務的FNBE-1 認為：

在我來到這裡（國家教育署）工作前，我在赫爾辛基大學工作...研究的工作，在當時有很多的工作內容就是提供教師在職訓練或者是上一些師資培育的課程，在當時我就對教師有很多的瞭解，大概能明白教師在專業能力的提升上面，需要哪些途徑...來到國家教育委員會之後，我想我對自己的定位是...比較像是提供更未來的想法...就是你不能只看現在，你要給其他人新的觀念。FNBE-1-20160907



換句話說，在改變課綱的過程中，不僅需要前述所提的合作與相互理解，制度的變革更有賴觀念的打開，而 FNBE-1 所負責的工作便是如此，就像 FNBE-4 所說：「每一次的新國家課程綱要都具有新的意義，那代表需要新的觀念...我認為因為他經歷過研究的訓練，對於事情的思考是比較有...看得比較遠」，對此 FNBE-1 還補充說到：

我必須說，要帶著全部的人都往前，不簡單...這幾年，我的工作就是不停地參與會議和會談...雖然芬蘭的老師真的很棒，但還是有一部份的人，他們是害怕的，他們認為現在就好了...我認為他們的害怕與他們在成為老師過程中的訓練有關，芬蘭的老師在培訓過程是強調專業的訓練，這個專業的訓練內容多以教師如何面對與解決學生問題為主...那我的工作就會像是告訴他們這個世界的變化，而身為教師的你有什麼樣的能力帶領我們的孩子...這需要透過一些會議、工作坊、討論會...另一部分，我認為這些教師會有恐懼的態度，關鍵在於他們所受的專業能力發展還不夠，如果能夠打開他們學習的動機並給予他們合適的課程，我認為他們的態度會有很大的轉變。  
FNBE-1-20160907

在教育改革中，觀念的想像與開展是促成課改政策的基石（陳佩英，2015），芬蘭當局所要處理的新版國家課程綱要牽涉到系統性的轉變，即在社會快速變遷的情境下，人才培育方式勢必要能跟上日新月異的公共議題。芬蘭在這波浪潮中相信過去單一學科專業的教學方式，不能讓學生獲得足夠的能力，因此決定啟動新一波的國家性課綱改革。FNBE-1 提到：「既然我們沒有理由不往前走，那麼你就要讓全部的人一起往前，而且是帶著相信的心情往前...不是被強迫的」。具有研究背景的課綱專員在政策制定過程中使芬蘭國家教育署能更有效的促發利害關係人產生觀念上的轉變，甚至是激勵這些利害關係人產生行動，以達到制度邏輯的轉變。

## 貳、2016 課綱政策形成中的權責模糊邊界

芬蘭課程綱要系統可分為三個層級，分別是中央、地方與學校（如圖 17）。在

中央層級方面，會先由中央政府訂定課程綱要的相關法案，再由國家教育署負責課綱政策制定與執行，接著是各自治市可依照國家課程綱要架構制定地方課綱，最後再由學校依照國家與地方課綱發展出校本課程。

由此可見，芬蘭課綱系統有賴不同行政層級機關彼此合作，而各行政機關在國家課程綱要制定過程中，又有不同程度與面向的法律權責，為此以下將分別討論國家課程綱要政策專責單位—芬蘭國家教育署與相關教育行政機關在課綱政策之權責關係。

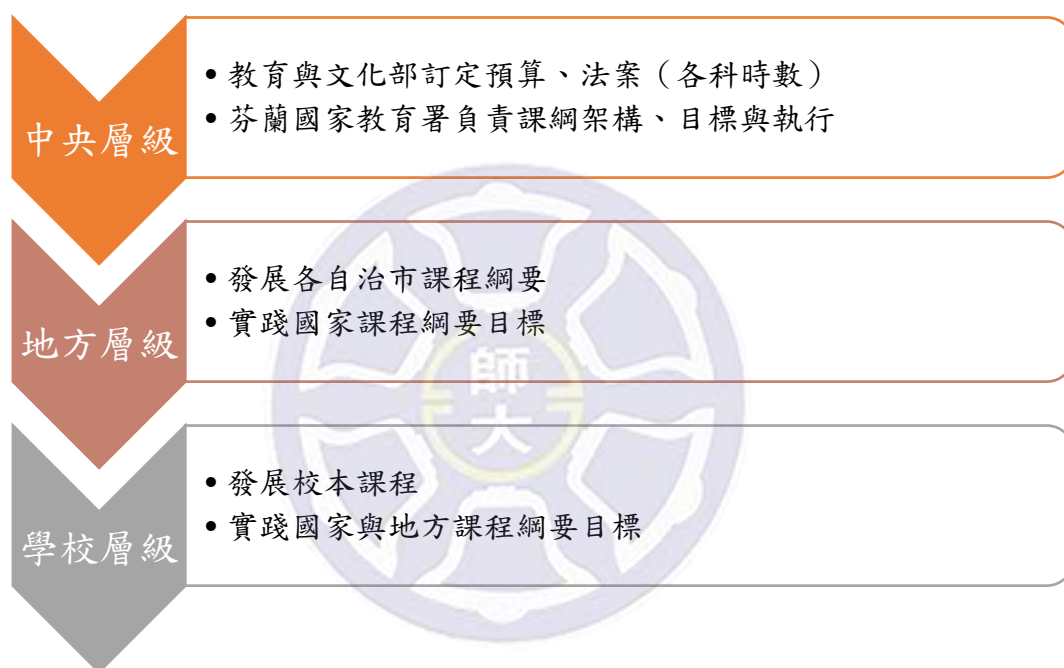


圖 17 芬蘭課綱系統

資料來源：文件 A-1。

### 一、芬蘭國家教育署與芬蘭教育與文化部之權責關係

芬蘭教育行政機關中與課程綱要政策制定相關的中央單位有芬蘭教育與文化部和芬蘭國家教育署，兩單位形成一個功能互補的系統（Salonen-Hakomaki, Soini, Pietarinen & Pyhalto, 2016）。針對國家課程綱要政策的制定，兩個行政機關權責仍有差異。依據國家教育署受訪者所提供之文件，明確指出芬蘭國家教育署為一專業與獨立的政府機關（officials of the independent and professional governmental

agency)(文件 A-1)，並在《基礎教育法》(Basic Education Act)第十四部分第 2 和第 3 條確立其為國家課程綱要專責單位，內容如下：

芬蘭國家教育署負責全國基礎教育之國家課綱制定...。(基礎教育法第 14 部分第 2 條)

相較於芬蘭國家教育署的獨立與專業性，芬蘭教育與文化部則具有高度政治性。芬蘭全國教師工會的 TU 針對教育與文化部的功能做了解釋：

芬蘭教育與文化部基本上就是跟著政黨...選舉輪替，所以教育政策的方向和政黨的不同會有差異，如果是左翼的政黨，比較好舉例的方式是我認為他們的教育政策會更偏向是政府負擔起學童的一切費用...右翼的政黨則會希望能夠刪去國家支出...相較之下，國家教育委員會不是...他不受政治影響，比較是專業的組成...這也是為什麼合作過程中能一直保持穩定。TU-20160906

國家教育署的 FNBE-1 則從課綱政策制定過程，比較教育與文化部和國家教育署的差異。

芬蘭的課綱體系是很特別的，和其他國家很不一樣...應該這樣說，芬蘭國家層級單位有分為芬蘭教育與文化部，另一個就是芬蘭國家教育委員會。教育與文化部負責的比較像是規劃藍圖、預算和立法上的工作，而國家教育委員會則偏向是實際執行的單位...對，就是 how 的工作。FNBE-1-20160907

從受訪者資料與受訪者提供的官方文件可歸納出芬蘭教育行政系統在課綱政策的運作關係。因芬蘭政體為雙首長制，掌有較多政治權利者為議會選出之總理，總理可任命議員為教育大臣，即為教育與文化部長。教育與文化部負責全國教育相關法案與經費，但不包括專業性的教育事務。而芬蘭國家教育署則代表教育行政專業團隊，專責國家層級的課綱政策研擬與推動，並連結地方自治市教育局和學校的課綱發展。

## 二、芬蘭國家教育署與地方自治市教育局之權責關係

OECD 在 2012 所做的跨國性教育評比中，芬蘭的地方分權指數、學校與教師

自主權在各國中屬於前段程度（2012a），這樣的評比表現呼應芬蘭自 1980 年代逐漸將教育權限下放至地方與學校。

目前芬蘭一共有 317 個地方自治市，每個自治市均有各自的教育部門，負責擬定地方層級的課程綱要。芬蘭國家教育署在制定國家層級的課程綱要時，必須要與這些自治市教育局進行合作，以制定出共同的課程架構。在合作過程中，依據芬蘭基礎教育法之規定，芬蘭國家教育署為最高專責機構，但基礎教育法第四部分第 1 條至第 4 條又提到地方自治市具有擬定地方層級課綱的所有權（OKM, 2010）。FNBE-4 提到：

國家教育委員會和地方自治市對課綱的制定都個別有權力，也就是說國家教育委員會負責國家課程綱要的同時，必須考量地方自治市在地區性課綱制定過程中，可能產生的權責競合問題。國家課程綱要對各科教學目標、能力指標，甚至是跨領域課程的具體內涵所做出的解釋與規定，都進一步影響到日後地方自治市與學校的課程架構。依照我在教育局的經驗，有關課綱規劃的討論都是和芬蘭國家教育委員會進行合作...但彼此之間需要一點默契，因為沒有制定細部的規範...不過整體來說必須要從地方自治市給予的意見來做修正，因為芬蘭是一個地方權力較大的國家，至少就教育事務上是這樣沒錯...其實你如果閱讀 2016 國家課程綱要的話你會發現其實有許多部分是空白的，是要讓地方自治市與學校自行發展。FNBE-5-20160913

在規範缺乏具體詳明之下，芬蘭國家課程綱要政策的制定，呈現非韋伯所言之一條鞭權力的科層運作模式，而偏向水平式的互動關係，受訪者 HELEDU 提到：「要怎麼說和委員會的關係呢...我不認為是上下，比較像是合作的關係吧！我們需要和國家教育委員會討論並畫出一個教育的藍圖，那我們自治市就依照藍圖的架構，發展我們想要的地方課綱」。從赫爾辛基市教育局的立場，芬蘭國家教育署雖在行政系統上屬國家層級單位，但在課綱政策的形成過程中，並不是由上而下的威權命令式關係，而是趨向水平合作與協商的模式。赫爾辛基市教育局的 HELEDU 接著補充說明：

為什麼我會用合作（collaborate）這個字嗎？因為我覺得和國家教育委員會相處就是一種合作關係...是平等的...我知道在層次（level）上我們是上下關係...我覺得在水平（horizon）關係裡面，對合作是比較好的事...我認為國家教育委員會代表著一個全國的觀點，他是要發展整個芬蘭教育的方向，所以即使地方自治市有權限設定自己的架構，但是整體來說我們還是會希望能跟國家教育委員會有較密切的合作關係...其實合作的過程中，也提升我們赫爾辛基市課綱小組的想像，我認為是一件很好的事。HELEDU-20160908

在國家課程綱要政策制定過程中，難以使用法律規範明確訂定的部分則有賴於各機關間的溝通與合作，特別是 HELEDU 所提到的水平式、平等的合作關係。另外，從芬蘭國家教育署的角度來看，同樣發現課綱政策的制定，確實有界線模糊之處，國家教育署的 FNBE-3 說到：

我之前在 Oulu 市教育局工作...儘管國家教育委員會是國家層級，但在芬蘭地方有很高的自治權...當然，我沒辦法一一告訴你那條界線在哪裡...就是誰可以做到哪、誰不行，可是因為它不清楚，才讓我們之間保有彈性...FNBE-3-20160909

FNBE-3 的訪談資料反映芬蘭自 1980 年代，逐步將教育權限移轉至地方政府與學校後，教育政策的制定不再是由中央政府單方面主導，而是必須與各級機關相互配合，在沒有共識的時候，則需要一個彈性的政策空間進行溝通，發展出共識，對此，國家教育署的 FNBE-1 也有相同看法：

過去我確實碰到一些問題...因為自治市有他們的權力，但我們也有權力說該怎麼做...絕大部分的自治市都合作得很順利...有一些就需要花點時間溝通...因為他們可能會認為說國家教育委員會是在收走教育權限，另一方面我認為，我自己的看法是這些地方自治市內部的學校有教師或家長並不認同這樣的課程改革方向，不過就是需要更多的溝通和說明，還有我認為保有彈性是好事，我們信任彼此，相信可以找出共同的答案。FNBE-1-20160907

從上述資料中得知，國家教育署與地方政府間在不同範疇與議題上各司其職，並不是全然由上而下，貫徹中央政府政策的行政運作模式。而在國家課程綱要政

策上，即使是國家教育署具有最終決定權，但課綱的內容均涉及到日後地方課綱與學校課程發展的規範，因此國家課程綱要的制定必須與地方自治市有更緊密的對話與合作關係。特別是在法律未明確規定的教育事務中，更因其模糊彈性而突顯「平等」與「合作」的政策形成網絡模式的重要性。不過，因權責模糊所發展的水平式相互學習與合作，是否帶來更複雜的協商或協作歷程，增加溝通成本或容易衍生摩擦與衝突，行政機關面對這些合作如何因應或許在未來的研究可以進一步去探究。

### 三、芬蘭國家教育署與學校間之權責關係

課綱政策能否回應社會變遷，學校是為最重要的關鍵。自 1980 年至今，芬蘭在制定國家課程綱要的過程中，持續開放決策系統以及發展出符合各利害關係人需求的政策內容，芬蘭學校除了能發展校本課程之外，亦掌握相當程度的國家課程綱要決策權。2016 國家課程綱要便明確指出綜合學校在課綱政策制定中的角色是：

各綜合學校是國家課程綱要的義務參與者。(文件 A-1)

國家課程綱要與地方課程綱要的方向與內容，決定芬蘭各綜合學校校本課程的框架，因此當芬蘭國家教育署進行課程改革時，有義務與學校進行合作與溝通，以提出出具共識性的決策。然而在課綱政策制定過程，無法讓全芬蘭二千多所綜合學校均參與，因此除了由地方政府代表發聲之外，另一個關鍵利害關係人即為芬蘭教師工會 (Trade Union of Teacher in Finland, OAJ)。芬蘭教師工會之所以能成為國家課程綱要政策制定中，各領域教師代表推派之唯一窗口是因為全芬蘭只有一個教師工會，且全國從學前教育，一直到高等教育階段的教職均加入芬蘭教師工會，超過全芬蘭教師人口的 95%。對此，TU 補充說明：

在芬蘭 OAJ 是很強大的，因為有超過 95% 的老師都加入工會...我可以稍微簡

述一下芬蘭教師工會的歷史，在 1960 年代的時候，芬蘭有許多教師工會，例如是基礎教育的教師工會、文法學校的教師工會，後來才慢慢的整合成今天的一個芬蘭全國教師工會...我想這也是為什麼我們是課改中的教師推派單位...我們在不同的地區都有分部...我們透過分部的選舉和推派，確定我們在課改政策中各個代表...代表性是沒問題的。TU-20170906

國家教育署的 FNBE-1 針對與教師工會的合作方式表示：

如果你瞭解我們的文化和政治運作，會知道政府與工會之間的關係是相當微妙...工會在芬蘭的政治制度運作裡面是掌握許多的話語權...就我所知北歐其他國家也有相同的制度...在這次的課程政策制定中，工會也發會他的功能，基本上教師工會是一個聯絡站的概念，也可以稱做是窗口，不同地區與不同科目可能會遇到的問題基本上都在這個窗口作出回應...這是一個相對便利的方式，畢竟沒辦法找全部的老師都進來討論。FNBE-1-20160907

針對前述關於彈性空間中的合作，教師工會亦有相同的看法：

在這次的課改開始，我們和政府就有許多的討論，最關鍵的部分在於教師時數與福利，這是我們最在乎的...就我知道這不是國家教育委員會所負責，是中央政府...就是教育與文化部，那其實也沒有任何一個法律規定教師的授課時數分配，也因為這樣我們就和政府花了一些時間做討論，等到這個部分確定後，接下來才能進到課程架構的設計...同樣地，因為沒有一個規範，所以必須要持續地和國家教育委員會討論...我的規範是說國家教育委員會可以在國家課綱中制定到哪？而學校要被規定到哪？作為工會，我們有責任和國家教育委員會協商與合作。TU-20160906

依循中央、地方與學校的課綱制度，學校課程如何發展與教師的教學實踐均涉及到國家課程綱要的任何規定（Niemi, Multisilta, Lipponen and Vivitsou, 2011），同時，課綱制定的相關法源亦明示學校為法定參與者，在課綱系統與法源依據雙重條件下，可以理解學校在國家課程綱要政策上扮演著相當重要的角色。

誠如受訪者對教師工會的描述，工會具有政策協商的窗口功能，將課綱制定的資訊傳遞到各個教師與學校，並彙整相關資訊反映到制定過程之中。研究者認為，芬蘭教師工會等於替代芬蘭全境的綜合學校，代表學校的角色與國家教育署及其他利害關係人，一同在模糊邊界中尋求共識。

然而，國家課程綱要的制定過程中，學校與國家教育署的權責關係又進一步牽涉到地方自治市，三者串聯成一個複雜交織的動態網絡。換句話說，當要在國家課程綱要中撰寫任何規範、目標，甚至發展橫向跨領域的定義之時，都不是單一線性或循由上而下的歷程，而是偏向於水平的互動，卻彼此纏繞的複雜系統，如 HU 先前提到的彈性、跳脫硬性規範的架構，可以想像得到如果是在一個具有明確規範的架構運作國家課程綱要，則難以契合各個利害關係人的需求，因此打破行政層級的框架，轉以在模糊的空間，藉由平等對話，制定出符合需求的國家課程綱要，成為芬蘭國家教育署處理權責重疊的特色。

綜言之，在三個層級共同合作的過程中，各個自治市各自擁有地方教育權限，權責卻部分相互重疊、部分相斥，造就國家教育署在課程綱要的制定上，選擇開拓一個權責彈性、模糊的空間，以容納更多聲音和促進合作的方式形成新一波課改。誠如 HU 所述：「要有彈性...跳脫硬性原則規範 (tough principle)，才能和所有地方政府合作」，因此研究者嘗試將這個彈性且非硬性規範的合作空間，比喻為一個模糊權責邊界，以作為後續理解國家課程綱要政策制定過程中，各個利害關係人，包含中央、地方與學校的國家教育署、地方自治市及教師工會、學校等主要教育機關，彼此合作、溝通與協調的歷程。

### 參、芬蘭國家教育署在模糊空間中的領導策略與信念

延續前一部分對國家課程綱要政策制定權責的討論，研究者歸納出國家教育署在權責模糊空間中，主要運用的領導策略為組織邊界開放規則 (principle of organizational boundary opening) 與建構學習型的組織。另外，在權責模糊空間中，呈現出「信任」與「平等的合作」兩種利害關係人共享的文化特性，以下分別針對國家教育署的領導策略與信念進行討論。



## 一、國家教育署的領導策略

自 2012 年芬蘭教育與文化部確立新一波課改時間後，歷時約兩年的時間，芬蘭國家教育署在 2014 年正式將國家課程綱要公告，並預計在 2016 年 8 月 1 日起全面實施新課綱。在為期兩年的課綱政策制定過程中，芬蘭國家教育署如何在課綱政策制定法定權責相互重疊的樣態中，一方面透過法定權力，逐一推動課程綱要的改革，另一方面又透過網絡連結而納入更多利害關係人的回饋意見，是值得進一步的探究。以下藉由制度邏輯觀點，分析芬蘭國家教育署作為一個動員者 (mobilization-er)，如何在彈性模糊空間中，透過打開邊界概念與協調法則，重塑政策制定的樣貌，以及在組織邊界開啟後，芬蘭國家教育署如何凝聚各利害關係人，建構出政策共識。

### (一) 組織邊界開放規則

即使在全球化的時代下，市場思維逐漸取代國家角色並滲入各種社會議題與公共體制之中，但國家在教育改革歷程仍扮演最關鍵的角色 (Ball, 2008)。不過，在全球化與民主深化中，國家扮演關鍵角色的意義已有本質上的轉變，Hatcher (2001) 認為傳統教育改革是上下流動的二元架構，國家多居於統籌、主導與掌握決策的單一高權地位，然而由上而下一條鞭的領導方式有賴於明確的法律架構與集中式權力的政治框架，芬蘭國家課程綱要政策所呈現出的模式卻是在開放的系統中，打破科層權責框架，將國家角色轉變為協調的角色，國家教育署成為一個提供公民賦能的公共服務之提供者與協調者 (陳佩英譯，2016a)，除了協調不同利害關係人的觀點，並透過政策運作以促成消除不同領域間的衝突，進而打造社會共識。

芬蘭的課綱政策制定過程恰指出第四條路線的特徵，特別是國家教育署強調空間的開創與創建共享願景，都打破舊式單一主體決策的模式，而是以相互學習與平等作為政策制定時的精神。FNBE-1 對國家教育署的角色

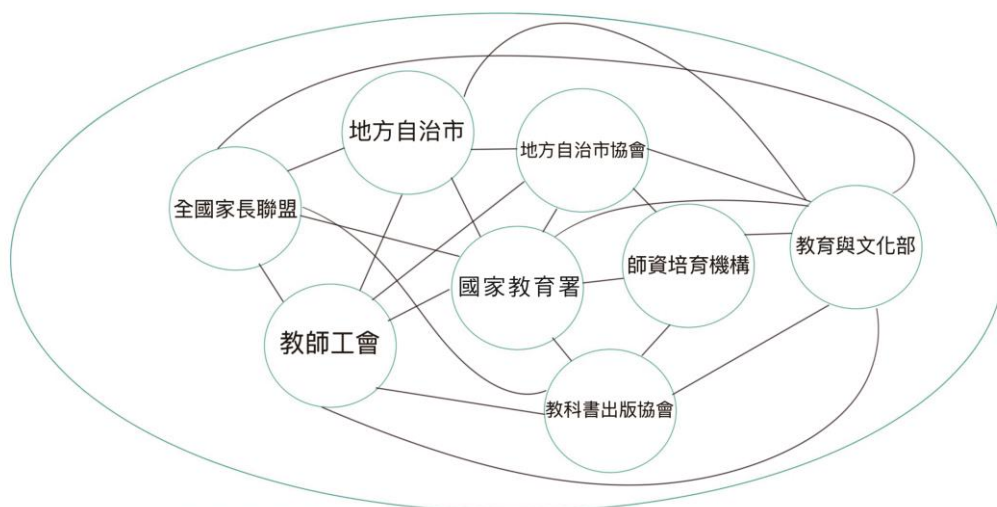
與 2016 課綱政策制定的模式有了以下的看法：

芬蘭國家教育委員會是個平台的角色，我們要開創一個空間讓所有人進來討論...當然我們在政策的個別面與整體還是具有決策的權利，不過我們要創造一個空間，讓更多的聲音被聽見，我想這才是最重要的...這包含了重要理念，就是教育是屬於全體國民的事情...這次我們最強調的就是如何讓不同的聲音進來，讓不同的專業都能夠參與，因為過去課綱政策只找了教育相關的人，但如果要走跨學科和數位科技，這其實是不夠的。FNBE-1-20160907

有別於傳統階段論的模式，國家教育署在制定新課綱的過程中，轉化為一個經營政策對話空間的協調角色，並將不同的組織與個人放入討論的場域中，開啟與促成不同專業之間的對話，FNBE-2 補充說到：「這次的課程改革很不一樣的是我們盡可能讓更多面向領域的代表進入政策制定...他們來自經濟、社會福利、科技等領域...這是未來的能力的元素」。這凸顯芬蘭在這次的課改上，定調要走向跨領域與科技數位化課程的同時，如何達成這兩個目標也在課綱制定過程中被列為重要問題。然而，系統變革有賴於多元意見的交流、彙整與累積，才能達到整體制度性的改變，為此，芬蘭國家教育署透過打開組織邊界氣閥的方式，逐一消弭專業因本位而製造的隔閡。

打開組織邊界上的氣閥被理解為探究跨領域社會問題時的必要途徑，Lowy (1992) 認為透過開創新的專業術語、重配權責，以及鼓勵跨界對話，可以讓不同領域專家在探討公共問題時，能使用共同語彙進行跨界討論，但同時又能保存各自的專業知識與認同。FNBE-4：「這次的課綱強調的數位科技融入面向，其實非常需要不同學科之間的合作...不僅是學科之間的連結 (connection)，我認為是一種整合 (integrate)」。Freeman (1995) 提到所謂的領域或學科邊界的消除，是指領域或學科之間由網狀式的連結，形成為一種複合性的組織體，這個複合性的組織體是由多元領域的組織結合，

並對特定的議題或需求進行回應（如圖 18 和圖 19）。



### 國家課程綱要政策制定場域

圖 18 國家課程綱要政策制定中利害關係人所形成的網絡關係

資料來源：作者自行繪製



### 國家課程綱要政策制定場域

圖 19 各個利害關係人組織邊界開放後所形成的共同體

資料來源：作者自行繪製

圖 18 表示原先網絡式的政策形成模式，也就是國家教育署透過對話連結創造一個所有利害關係人可以討論政策制定的空間，不過在未經使用新的討

論技術開啟專業對話之前，各個利害關係人僅是就各自的立場進行辯論。

FNBE-1:「政策的討論最重要的是打開不同專業或立場間的隔閡」,換句話說,

不同專業與立場並不能單純因為對話就彼此理解,或創造共享的願景與目標,

FNBE-2 認為:

這次的課改,我們花了很多時間在做培力...在進入課綱議題之前,我們先設計一些活動,例如是不同專業對社會變遷的看法,讓不同組織之間能夠理解彼此的觀點與思考方式...還需要安排一些課程,最後才進入課綱本身...另個關鍵是你要讓每個人都被尊重,每個人都有一樣說話的權力,表達的內容也都有意義...這些基礎是建立共識的關鍵。FNBE-2-20160909

芬蘭國家教育署在政策制定場域中,先是建立所有政策參與者間的網絡關係,接著透過不同學科、領域之間的對話,打開參與者的觀念,也就是經由不同迴圈的交流,由圈內至圈外和由近而遠,逐一打開各個組織邊界的氣閡(如圖 19),建立具備不同領域、利害關係人共享的願景,並非是自然發生的過程, FNBE-1 提到:「不同領域的語言如何被結合和理解是這次合作的核心」,也就是說,讓不同專業與領域的語言被所有參與者共同理解,重新賦予一個共同的意義,是打開組織邊界氣閡的關鍵。

我認為共識不僅是共同的目標,還包含了共同的語言...在這次討論的過程中,我們常要思考的是如何讓全國各地的每一個老師都知道橫向跨領域能力包含什麼,以及要如何做,因為不可諱言的是有些城市早就有相關的動能...就我的觀點是過去我們的學科發展歷史是封閉的專業,每個學科專業之間對話上是比較困難的...課綱中的一個核心要素是打造共同的永續未來,思考一下,永續不僅是經濟上可以讓芬蘭持續發展,我認為還包括我們對於生活的型態,我們是不是可以攜手建造共有的社會,那這之間又進一步有文化上的尊重和理解,是非常複雜的,但卻也是每一個老師都應該要具備的...另外,橫向跨領域或者是數位方面是我們的課綱目標,但我們確實是在過程中瞭解這些目標的意義...從不同專業團體的合作是不會發生,需要先建立一個真正的對話,既然是對話,語言這個東西就是重要...語言可以讓彼此對事情的理解產生流動...每個團體你知道他們都很像,可是和不同團體就會差距很大,如果把這麼多不同

的團體放在一個空間，合作可能會發生，但是加入每個專業的共同目標是不會發生的...關鍵在語言沒有被建立，沒有流動。FNBE-4-20160912

在國家課程綱要政策討論的場域中，共同語言的建立是打開每個利害關係人邊界的重要途徑，透過打開組織邊界，讓資訊、觀念彼此流動，建構出利害關係人之間共享的願景。藉由打開邊界後的運作模式，開啟共同演化，並在共享願景與合作的基礎中，帶動組織之間的集體學習與創新，是國家教育署作為一個動員者，如何領導各利害關係人，並達到改變制度的關鍵。

## (二) 學習型的組織之建構

制度邏輯的改變是環境、結構與行動者間的互動關係下的產物，除了外在環境對制度的影響而促發改變，行動者亦須具備改變制度的能力，Lousbury 和 Crumley (2007) 認為行動者可透過動員集結其他行動者，透過集體行動，強化對制度的作用，達到改變制度邏輯運作的目的。從 2012 年至 2014 年間，國家教育署便透過網路連結的集體行動，凝聚各個利害關係人的想法，以形成新課綱的共識。然而，要達到共識的過程，需要各個組織間的專業對話與學習，在這個面向上，政策領導的角色如何被定位便是一個關鍵問題。芬蘭當局所呈現的領導模式即是別於以往政府機關的單一威權式的由上而下領導各組織，在課綱政策上，國家教育署是一個開創對話與開創學習場域的角色，透過對話與學習為組織間的永續發展和創新奠定基礎 (陳佩英譯，2016a；Brown & Dugold, 2001)。

Brown 和 Dugold (1991) 認為，組織學習是創新的必要條件，學習的發生有賴參與、對話與意義詮釋，進而讓組織成員對學習產生意義上的建構，以尋求組織集體共創的學習。換言之，動員不僅是集結所有行動者，而是創造出一個共同參與和對話的空間，在此空間中組織透過學習相互演化，以累積對制度影響的作用。前芬蘭國家教育署課程部門主席 Irmeli

Halinen 女士表示 2016 國家課程綱要政策在討論過程中，即是以如何建構學習社群為共同的願景，並在這個願景中去激發不同政策制定參與者的想像與對話，最終促成新課綱的樣貌（張瀨文，2016）。

面對外在環境的快速變化，這群參與課綱制定的利害關係人如何思考社會變遷將會影響課綱政策形成的結果，因此，FNBE-1 認為：「第一步很重要，是思考如何建構一個學習的社群...不僅是學生學習方式的改變，設計課綱也是一種學習的群體」，營造一個學習的群體對組織的重要性不僅是探究出達到組織目標的更有效方法，Boje（2014）認為學習社群的意義還包括透過學習擴展成員的能力、建構一個共享願景的集體意志，以及持續學習如何學習。延續前述對國家教育署領導模式的討論，透過打開組織邊界，讓各個利害關係人形成一個緊密結合的複合體，接著透過學習社群的模式，讓每個利害關係人充分瞭解芬蘭所面對的挑戰。

因為我是學未來教育的，我很清楚課改需要大家一起學習，因為未來不單純適用預測所能描繪，我自己認為，對於未來教育的規劃，必須要超過我們現有的架構，在超過眼前的教學方式和規定之外，我們才能找到未來教育，而這個單靠一個人是做不到的，必須要大家一起學習...這和國家教育委員會在做的事情一樣，就是說在學習中有對話...這次的課改很漫長，因為我們需要不停的討論...下一個課綱，要面對的是我們不知道的未來，所以一起學習是唯一的方式...學習同時也可以讓人們不再害怕。HELEDU-20160908

從中可以發現，芬蘭國家課程綱要政策的制定，非由菁英策劃後執行或由政府擬定政策後實施，而是利用制度性學習或系統生態的轉化學習方式，以一種水平式的連結而演化為學習生態圈，芬蘭國家教育署引導對問題的共同探索（shared inquiry）與對話發生，這種由組織間的共同探索是系統創新的重要途徑（Anderson& Anderson, 2005）。

芬蘭的課綱制定強調的是社會性的共同參與，並非僅關注有效率的制

定政策，因此學習在國家教育署處理課程綱要政策的意義，不僅是達到合適的國家課程綱要，還包含了社會大眾對教育發展的共同願景，這亦是芬蘭體現的第四條路線的主要精神。

## 二、利害關係人在模糊邊界中的共同信念

在同一事件場域中的利害關係人，會依循著彼此共同的信念與價值做出行動或判斷，這些信念與價值反映著利害關係人所共有的歷史脈絡，亦是特定事件場域中的制度內涵 (Thornton, Ocasio & Lounsbury, 2012)。芬蘭國家教育署在 2016 國家課程綱要政策制定過程中的定位是穿梭於教育與文化部、自治市教育局與教師等利害關係人之間，從訪談資料中，可歸納出由於法律並未明示不同層級的教育機關之權責關係，使國家教育署和這些利害關係人發展出一個具有彈性、共識性並可孕育國家課程綱要的空間。在這個空間中，形成一套由利害關係人共享的制度，包括前述在未明確的法律關係下所建構出的權責模糊邊界，以及在制度中信任、合作與開放的價值內涵。

### (一) 信任

制度中的行動者會有共有的價值與信念，這套價值與信念兼具對行動者象徵性與實質性的影響力。另一方面，制度是由具有持續性和目的性的個體行動所共同生成的結果，個體行動的價值與意義，同時也反映了制度中的價值內涵 (陳佩英, 2015)。

研究者從 11 位受訪者的談話中統計，信任 (trust) 一詞共出現 48 次。綜觀當前研究芬蘭教育的相關文獻，亦會發現信任的文化可以說是芬蘭教育制度中的基石 (Sahlberg, 2011)。

在芬蘭國家課程綱要政策形成過程的場域中，信任文化成為各利害關係人互動的信念，芬蘭國家教育署在彈性的政策形成空間中，以信任作為溝通的準則，開拓出 2016 國家課程綱要的發展方向。TU 提到：「信任什麼東西嗎？」

我認為是信任專業…我們信任教師專業，也信任國家教育委員會的專業…這是我認為的信任」。

在以信任為行動者共有的價值信念中，為芬蘭 2016 課改政策形成的場域提供一個專業對話可以開展的制度，以至於當制度穩態因社會急遽變遷轉向改變時，不管是國家層次，或是教師層次的利害關係人，都能在信任為前提的條件下，展開政策擬定的討論。CT 認為：

我和我的同事們都相信我們需要改變，當然會有點不安，我不知道我的能力夠不夠面對新的課綱要求…可是我相信國家教育委員會的方向…我不會擔心我們走錯，這不在我的想法裡面。CT-20160910

赫爾辛基大學教授亦有相同看法

我自己的研究…這牽涉到一些文化層面，就是芬蘭教育制度中，對專業是很信任的…彼此之間會提出疑問，但不是在質疑專業，以至於能夠彼此尊重…這就是信任所帶來一連串的影響…這次的課綱制定…因為社會的改變，大家都有一樣感受…可是我們觀察每一個國家在做改革時，都會有不同的反對聲音，芬蘭一樣會有…在信任文化中所開啟的專業討論，我認為是讓我們能凝聚共識的關鍵。HU-20160907

綜合上述對芬蘭信任的描述，可以發現信任是所有利害關係人共享的隱晦價值，即使在政策形成過程裡，各利害關係人處於一個對社會演變的未知性與權限模糊的空間之中，似乎仍以「信任」為黏著力的基礎繼而營造網絡，打開以專業為本的開放學習與合作模式，為 2016 芬蘭課程改革政策奠定合作的基石。

## (二) 平等的合作模式

在以信任為基石的權限模糊空間中，芬蘭國家教育署透過水平式的合作關係，打開尋找面對社會急遽變遷，芬蘭所應具備的課程綱要之方向與內容。即使芬蘭教育行政是以國家、地方與學校的三層級系統為運作架構，不過在



2016 國家課程綱要政策的形成，芬蘭國家教育署不以傳統的由上而下治理為其政策形成模式，而訴諸於平等與對話。FNBE-2 表示「我認為把大家找來談為什麼要改變...改變什麼，還有怎麼改變，這才是最重要的...每一種聲音都一樣重要，他反映著芬蘭社會中的不同聲音和族群」。

平等的合作模式屏棄傳統話語權掌握於特定一方的政策制定方式，藉由打開對話空間，使不同利害關係人，特別是權力相對弱勢的族群之意見能夠被聽見，並在意見交換與協調之中找出共同關注之處。

就像我說的，每個地區和時代的人們有自己對教育的理解和記憶，我們不能只找跟我們理念相似的人做這個改革...這樣社會會對立，芬蘭國家教育委員會的信念是要把大家找來，我們合作找出面對未來的方法。

FNBE-3-20160909

教育改革涉及到一國全體國民，從學生、家長，和各行各業，而不僅是教育工作者，因此各國在進行教育改革之時，往往會引起社會大眾的關注，甚至是意見表達與論辯。芬蘭國家教育署在政策制定過程中，即相當關注各利害關係人對國家課程綱要的見解。在以信任為課改政策制定的基石中，平等的合作得以被奠定。FNBE-1：「合作的過程需要時間，但讓我覺得驕傲的是我們信任彼此」。

#### 肆、本節小結

本節首先分析芬蘭國家教育署課程部門受訪者的職涯經歷，歸納出芬蘭國家教育署在國家課程綱要政策制定過程中，至關重要的三項能力，包含從教師與行政經驗萃取出理解教學實務現場需求、社會網絡能力以及提升教師專業素養的能力，這三項能力成為一個具有前瞻性的課綱，如何能夠被接受、被理解與影響往後推動的關鍵。

課綱部門成員的溝通協調、策劃與連結能力。從受訪者提供的資料顯示芬蘭

國家教育署課程部門的成員多來自於教師與教育行政領域，少部分則是研究領域。透過教師與行政的實務經驗，在課程綱要政策制定過程中，藉由共同的語言，正確掌握教學現場的需求。此外，受訪者還提到社會網絡能力，也就是運用先前的教育相關工作經驗所建立和累積的社會網絡與人脈關係，讓國家教育署能快速找到關鍵人物，解決難達到共識的部分。

少部分來自研究背景的職員則是承擔觀念打開與學習的功能，特別是新一波的課程改是為十年、二十年後的社會做準備時，一般人其實難以想像如何預備，此時這些曾在研究單位服務的職員便透過增能的相關活動，協助各個利害關係人掌握住社會變遷的趨勢，聚焦於未來能力的內涵、和數位科技融入課程等議題。有別於我國政府機構的文官選才制度，芬蘭教育行政機關的人力資源運用較為彈性，且相對注重不同性質場域的實務經驗，奠定國家教育署的領導呈現多樣的面貌。

針對國家課程綱要政策的制定，研究者分析各個同樣擁有國家課程綱要政策制定權責的利害關係人與國家教育署的關係，發現雖然在法律層面上，各個利害關係人彼此權責有相互重疊之處，卻未有衝突的情況，反而是形成一個彈性的模糊空間，以利國家課程綱要政策的推行。

研究者透過模糊空間比喻芬蘭國家教育署、地方自治市和學校三者課綱系統間的關係，即國家課程綱要政策的制定權責係屬國家教育署，但芬蘭當局卻跳脫由上而下的運作模式，改以一個複雜、彈性的模糊空間，處理權責相互重疊所可能產生的衝突。

要能在一個模糊空間，權責重疊的邊界中領導各個利害關係人，有賴於國家教育署的領導策略，也就是組織邊界開放法則和建構學習型組織。透過組織邊界開放法則，打破法律框架，轉以打開組織的邊界形成更緊密的合作，逐步演化出學習型組織，使不同專業與背景的利害關係人建立共同語言，並在對話中展開共享願景。不僅是國家教育署的領導策略成為引導建立願景的必要條件，研究者認

為芬蘭教育制度中特有的「信任」與「平等的合作」文化，亦是各個利害關係人能在權責模糊空間中能順利運作的根基。

當國家課程綱要政策在制定的時候，進入到權責難以明確區分的領域時，課程部門的職員能力便顯得相當重要。如前述所提，國家課程綱要的制定必須要契合各自治市與學校的需求，找出最大公約數便需要理解各個參與者的立足點，因此，課程部門成員的背景，為國家教育署裝備了在模糊邊界中，建構願景所需要的領導能力。





### 第三節 2016 國家課程綱要政策形成模式

延續前兩節對 2016 芬蘭教改發生原因的理解、芬蘭國家教育署的組織型態、課綱政策制定的權責關係，本節首先透過制度邏輯同化與破例實踐的觀點，瞭解芬蘭 2016 課改是如何決定政策方向。

接著，研究者發現芬蘭課綱政策形成過程呈現出「系統網絡」與「開放遞迴」兩種特質，透過不同年級與科目小組內外的對話，建立一套系統性的網絡互動機制，逐步達到課改核心目的，如橫向跨領域、數位科技融入等目標的達成。不僅於此，伴隨著芬蘭開放政府政策的推行，芬蘭課程改革亦透過各式管道，配合前述的系統網絡，形構一個內外遞迴的機制，深化芬蘭公民的參與。

#### 壹、2016 國家課程綱要政策形成中同化與破例實踐的拉鋸

自 2012 年，芬蘭教育與文化部修正基礎教育法，確立新國家課程綱要的法源依據，同時芬蘭國家教育署展開課改政策的制定工作。面對既有教育體制的持續性問題與社會變遷帶來的挑戰，國家課程綱要的改革已獲得必要性，然而改革的方向成為芬蘭國家教育署首先需要處理的問題。

政策制定的方向涉及到對各種解決公共問題政策被認識與接受的程度，解決公共問題的政策制定，小處涉及行政作業、程序或法規條文的修改，大處則涉及到社會制度與體系的調整，一般來說更動幅度越大，越容易造致反對意見。有關制度改變與利害關係人之間的互動關係，可以回到結構與行動者相互辯證的研究作為檢視。從制度邏輯觀點來看，同化實踐與破例實踐兩者間恰巧代表著制度的穩態與趨向創造新制度的一個變遷歷程。同化實踐象徵著在一套穩定的制度邏輯運作下，行動者所做出的決策可能會趨向一致，且延續過往的政策方向與內涵，當制度的穩態受到各種因素的擾動，則破例實踐出現的次數與程度會增加，直到下一個穩定制度出現後，行動者所做的決策又將依循著這套軌跡，重複出現。因此，可以理解的是同化與破例實踐並非是二元對立的兩端點，而是類似光譜般兩

端點中有不同程度的選項（如圖 20），在舊有的制度運作下，被視為是破例實踐的決策，在新的制度運作中，則可能是同化實踐。



圖 20 同化與破例實踐概念圖

資料來源：作者自行繪製。

教育改革同樣是一系列的制度性變革，變革方向與程度等都牽涉到結構與行動者間的互動關係，尤其是不同利害關係人的權力運作（Fullan, 2015）。自 1960 年代，芬蘭的基礎教育階段除了 1970 年代的學校系統改革之外，其餘皆是以課程作為改革重點。綜觀 1970 年至今的國家課程綱要改革，基本上是建立在一致性的改革方向，如從 1980 年代逐漸下放課程政策制定權責到自治市，逐一至校本位課程，使芬蘭國家課程綱要走向鼓勵地區與學校課程多元發展。國家教育署的 FNBE-3 提到：

我想要特別強調的是我並不會把這次的課改看作是巨大的改變，因為學校本來就可以做自己的跨學科課程，不過國際媒體強調芬蘭要做出巨大的變革其實是過度報導，我們只是在原先的架構上，再更往前一些...加上對跨學科課程的要求。FNBE-3-201609

國家教育署受訪者明確指出 2016 國家課程綱要政策所帶來的改變並非全面性的制度性變革，而是在原先的基礎中，往跨學科課程面向拓展。HU 針對課改的方向提出他的看法：

這次的改變比較像是把一些概念...跨學科、科技寫到國家課程綱要裡面...並不像媒體報導的是巨大的一步，不過也是有些新概念，比如說數位科技的採用，絕對是和十年前相比有很大的不同。HU-20160907

2016 的芬蘭課改除了延續持續強調多元發展與橫向領域的統合，以及加入數位科技發展進入課程設計之外，另一方面是回應著舊有制度尚未解決的問題，FNBE-1 說到：

這次的課改，芬蘭以外的人和芬蘭人的感受是很不一樣的，我們覺得很奇怪，好像許多人覺得我們又要做什麼大事情，但其實沒有，我們只是做一點努力，讓跨學科課程進入國家層級的課綱，同時我們想要解決一些問題，比如說男女失衡。FNBE-1-20160907

前述受訪者 HU 的論點，揭示了芬蘭這次的課改大致呈現不同程度的改變，換句話說，有些部分是有別於過往的大幅度改變，有些則是延續先前改革，僅提出部分修正，還有的改革則是延續過往幾十年來的路線，並未再做出制度調整，反而是關注在結構或因失衡而可能衍生的未來社會問題。

因本研究僅訪談 11 位受訪者，較難針對 2016 國家課程綱要內容中，包含總體課程架構與各科學習目標逐一進行討論，因此本節從所有受訪者共同提到的三項課綱的目標作為分析焦點，分別是橫向跨領域課程架構、數位科技融入課程，以及解決既有教育制度的缺失，並以制度邏輯觀點的同化、破例實踐瞭解芬蘭國家課程綱要政策在形成初期，是如何選擇政策方向與描繪課改政策對利害關係人的意義。以下分別針對不同程度的變革做分析。

### 一、偏向同化實踐的政策內容：解決既有教育問題

在芬蘭新一波的課程改革中，具有歷史延續性的部分體現在解決區域發展不均，以及男女學童學習意願與成效差異。對芬蘭當局來說，這些缺失並非近年才出現，而是已持續十多年。FNBE-2 說到：「這些問題過去已提出方案想要解決，但我們離平等的目標還有距離」，也就是說這些不平等的教育現象已透過過去幾次的國家課程綱要嘗試解決，但成效有限，以至於 2016 國家課程綱要仍著眼於男女

學童成就差距進行檢討和提出新的策略。

針對解決區域發展不均和男學童的問題，並不算是採用新的方式，因為一直以來我們都是以支持系統給予學習落後的學童一個途徑，針對個別性問題提供協助...橫向跨領域或者是數位科技融入並不是特別針對解決這個問題而出現。當然會思考說過去的方法有沒有用，支持系統有沒有發揮功用，如果有為什麼還是有差距，但是我的觀點是解決問題需要一點時間和耐心，而且我們仍是不停強化支持系統，讓教師和學校能更快發現學生真正遭遇的問題是什麼。FNBE-2-20160909

顯而易見地，芬蘭針對長期以來的制度性缺失早就提出解決方案，而 2016 國家課程綱要大體上是持續執行過往的策略，只是針對具體問題會特別提出對策，甚至可能成為芬蘭需要啟動新課綱的原因之一，但是在政策方向上仍延續既定方針，也就是以類似一對一輔導學生學習問題的支持系統為國家教育署提出的解決方案，其他則進一步涉及預算與法案修改，就如 FNBE-5 所說：「像是區域發展的問題，很大一部分是政治性問題，超出國家教育委員會所能處理」。有關 FNBE-5 的觀點，CT 也有相同的看法：

就我自己的觀點來說，我們的教育制度其實也不像是外界說的那麼好，有很多問題，像是城鄉差距，我覺得就是一個很嚴重的現象...我會想要來赫爾辛基有很大一部分是因為不是都市的學校其實是比較沒有動力的，就是他們比較穩定一點，這其實涉及到不同自治市的治理模式和文化，有的地方就是相對比較穩定...不過芬蘭不是一個說看到這些地方相對太穩定所以就透過政策來強迫他們前進的國家，因為我們落實各地治理已經很久了...我想說的是這次的課改其實沒有解決這些區域不均的問題，因為這不是一個課綱政策可以解決的問題，如果更仔細討論的話，我認為這就是芬蘭內部不同的區域彼此之間本來就有不同的文化運作方式。CT-20160910

針對國家教育署在 2016 國家課程綱要中提出解決既有教育制度缺失的解決方案，以同化和破例實踐作為理解的途徑，研究者認為此政策方向與內容仍沿襲既定方針，原先的制度運作模式並未出現急遽的改變，亦未特別針對區域不均與性



別學習意願差異做出明顯的政策回應。

## 二、奠定於基礎上前進的政策：橫向跨領域課程

如同先前對芬蘭教改歷史與課綱系統的介紹，自 1970 年芬蘭當局頒布第一部國家課程綱要後，在課綱政策制定的系統演變上大致上呈現由國家控管，轉移到校本課程的多元發展，並且早在 2000 年初便有學校採用跨學科的課程架構作為該校發展重點（如圖 21），致使這次的課程改革並非是空前的轉變，比較像是延續與建立在芬蘭課程發展的脈絡上，特別將橫向跨領域課程列為新課綱的重點，以發展芬蘭學童能具備在未來社會生活的基礎能力。

從制度邏輯觀點進行分析，橫向跨領域的課程架構延續芬蘭教改的歷史脈絡，具有明顯的連貫性，不同之處於過去的橫向跨領域課程多屬地方與學校自主發展，中央政府並未明確規範，但在 2016 國家課程綱要政策中，則將橫向跨領域列為國家層級的必修課程，明文化了過去部分基層教師與地方政府所推動的創新式課程，如同 HELEDU 所說：「跨領域課程在赫爾辛基許多學校已經推行很久...希望全芬蘭的學校都能有這樣的課程」。從同化與破例實踐的觀點來看，芬蘭國家教育署這次將橫向跨領域課程列為必修後，所要面對的反彈勢必會小於一個全新的政策，而且在推動過程中，亦有可參考與學習的模組作為範本。因此，研究者認為政策內容，體現著芬蘭教育與文化部及國家教育署精準的判斷，一方面回應社會變遷所需，另一方面也具有成本考量、推動可行性等專業評估。

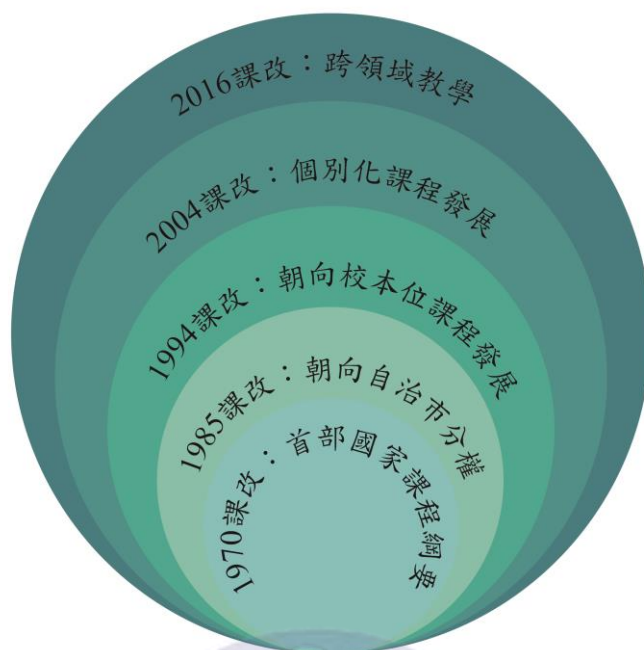


圖 21 芬蘭國家課程綱要改革歷程

資料來源：作者自行繪製

2016 年芬蘭當局所要實施的國家課程綱要是建構在一個既有的制度性調整脈絡之中，而跨學科式的課程對芬蘭教育工作者來說，並不算新的概念，即芬蘭課改依循著逐漸鬆綁硬性學科本位式的綱要架構，藉由課綱權限的移轉、鼓勵校本課程與個別化課程的發展，直到跨學科為核心的課改，均代表著芬蘭課改具有漸進性，而非突然且急速的制度性轉變。

不過，回溯自 2012 年芬蘭教育與文化部確立跨學科課程在《基礎教育法》中的法律地位，並決議在 2016 年 2016 年 8 月 1 日全面在綜合學校實施此項課改，在政策形成過程後，確實有教師與家長對於跨學科課程的政策方向提出隱憂。

這次的改革對有些老師來說是種壓力，因為他們之前並沒有這方面的經驗，特別是與不同學科之間的合作以及新課程的設計...在國家課程綱要中出現就必須要做了。CT-20160910

芬蘭綜合學校教師所反映出來的疑慮是原先各校或老師可以自行規劃課程內

容，特別是在校本課程發展已有超過十年的歷史中，有些學校或教師已自主發展出跨學科性的課程架構，然而在新的國家課程綱要中，一旦被要求跨領域為必修時，則教師們就會因跨領域課程從過去自由參加，轉而被強制去發展新的課程內容，因而倍感壓力。除此之外，TU 還發現在橫向跨領域課程推出後，勢必將影響原先芬蘭中，教師專業獨立與自主的文化，而這也將是教師在教學現場需要面對的新課題。

有些老師覺得這樣會增加工作壓力...所以他們的立場是說不要寫在國家課程綱要裡面，不要變成規定...矛盾的問題是他們又知道得要做些改變...可是芬蘭學校老師都是很有能力的獨立個體，但是新課綱就必須要老師間的合作...我明白這是國家教育委員會推動的目標，希望老師能彼此合作，達到改善學校文化的目標...但是老師就會緊張怎麼樣和不同學科的人合作...但工會不變的立場是要改革就得要增加教師薪水。TU-20160906

值得關注的是不僅芬蘭教師表現出矛盾的態度，芬蘭的家長針對橫向跨領域課程的出現，亦有不同的疑慮。

家長們擔心的是學生可以學到什麼...我同意社會變化的事實，課程要改變，但是我們真的準備好了嗎？就是說我認為芬蘭這個國家最重要的價值就是平等，我想這你會了解，因為我們在性別、收入的平等都是在全世界有目共睹，這也是我們國家政治運作的基礎...我擔心的是說橫向跨領域課程的設計對教師所應具備的能力，我不認為是每個芬蘭教師都擁有的，特別是這些相對沒有這些能力的教師大多集中在特定區域，那我會擔心橫向跨領域課程在回應社會變化的同時，反而離平等的價值更遠了。PL-20160914

從教師與家長的觀點來看 2016 國家課程綱要，發現兩者對領域課程發展共同的疑慮是教師在跨領域課程開發與教學的能力、以及教師間尚未發展跨學科的合作習慣。不可否認的，在新課綱實施後，教師間如何合作成為課綱能否實踐的關鍵因素。面對這些疑慮，TU 的想法是：「我也想過可不可以不要做，就是透過工會的力量去擋住，或者是最小的幅度來做就好...可是另一方面，不做這些改革，芬蘭跟得上全球的改變嗎？這樣對教師的發展來說是好的嗎？」，即使教師對課改

存在疑慮，但從整體社會發展層面思考，又明白舊有的課程架構無法培育學生具備未來的能力。從制度邏輯觀點來看，以必修要求開設跨領域課程是課綱制度的破例實踐以回應外在環境的急遽變動，因此必然對於原有的制度邏輯穩態產生擾動，使得場域內的教育工作者意識到既有的課程制度與運作無法讓組織適應變動，因而需要打破制度邏輯的慣性，透過培力學習而產生新的課程意義和教學實踐。

在芬蘭教育制度中各利害關係人皆對改革的必要性表示肯定之時，接著便需要進一步討論從同化實踐到破例實踐之間，調適新的做法。倘調整幅度越大，便越有可能產生更大的反彈，而累積成衝突的發生。HELEDU 說到：

我覺得最困難的是教育與文化部確定了跨學科課程這個東西的存在，可是我們，就是所有參加課綱制定的人，要去把跨學科課程從想像變成真的，這個很難，因為牽涉到我們要改變多少...改變太多，那就會有反彈。  
HELEDU-20160908

受訪者 HELEDU 的經驗呼應了同化到破例實踐兩者間程度差異可能引起的負面反應，舉例來說，從芬蘭 2016 國家課程綱要的改革來看，當橫向跨領域課程所佔總體課程比例越大，或全面取消原有的單一科目制，則將會引發大多數的反彈，但若選擇微調與漸進的變動，則較容易被各利害關係人接受，同時有時間慢慢發展和轉化而形成新的制度邏輯。

除了對課綱改變幅度的討論之外，FNBE-4 和 FNBE-2 分別針對語言和數學課程架構改變的幅度與面向進一步說明：

其實最早有討論說是不是所有課程都要加入數位科技，甚至也有取代手寫作業，使用打字取代...像是這樣大的變動就有老師會反對，認為手寫還是保有他的重要性，這點我也認同，所以後來就變成是在課綱裡面提供一些觀點給自治市和教育局，語言和科技應該怎麼結合，也必須讓學生有打字的能力，而且是流利的。FNBE-4-2060912

對數學科來說，他比較複雜，因為學生之間差異最大的在這科，不管是指學習結果還是學習意願...有人支持要增加多一點分組教學、差異化教學，也有人

認為是要減少計算能力的教學...這些都是在課改開始討論後的幾個重要方向。  
FNBE-2-20160909

兩位國家教育署受訪者的經驗共同表示了芬蘭在進行新一波課程改革時，在改革面向上的選擇，以及如何改革都是討論過程中最困難的部分，FNBE-2 認為：「討論過程需要有耐心...需要等待、耐心和溝通...還有不要做太大的改變」，這樣的一種從同化實踐到破例實踐間的選擇，不管是國家教育署或自治市、工會與家長聯盟等利害關係人，均希望不宜過於偏向破例實踐，以為創新就是解方，而必須研商出適合的改革幅度，讓衝突與反彈限縮於可接受的範圍而使破例實踐有機會和空間試行。

至於為何各受訪者皆認為改革幅度不宜過大的原因，研究者認為從芬蘭歷史的分析可發現芬蘭自二戰後，在歷經戰敗國賠款、紅白軍內戰的傷痕，以及從冷戰後延續至今的俄國威脅，無形中讓芬蘭走向一個盡可能避免過大的內部衝突，和維持國家社會的平等與共榮。FNBE-5 便在訪談中提到：「普遍來說，我們不會希望改變太大，因為那會有紛爭，如果你瞭解芬蘭的歷史，會知道我們在 1960 年代有一段難以承受的時光...這也是為什麼我們避免急遽的改變所帶來的衝突」，顯示芬蘭當局在處理包括教育改革等重大社會議題時，均強調對話與溝通，以及盡可能從原有的制度做修正，避免大幅度的變動造成對立。

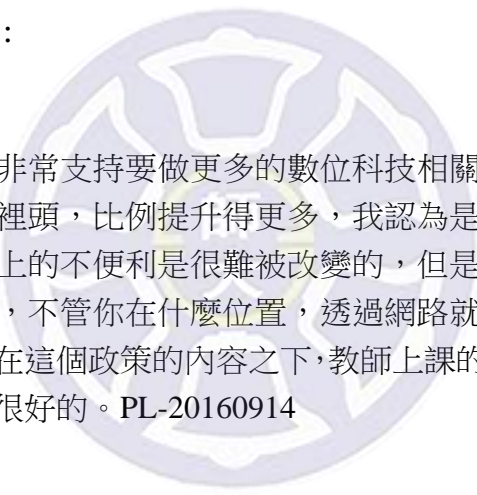
面對政策形成方向的選擇，訪談資料中發現所有利害關係人彼此間形成一股「知道要改變」，同時又「避免改變過大」的共識，表示芬蘭國家教育署與所有參與課綱制定的行動者，在橫向跨領域課程的建構上，各有支持的幅度與面向，不過可以發現在知道要改變與避免改變過大的兩種競逐目標之中，此次橫向跨領域課程的政策內容上偏向的是一個趨向折衷的模式。

### 三、趨向破例實踐的政策內容：數位科技能力與融入

第三個面向要探討的是本次芬蘭國家課程綱要強調數位科技的融入，不僅是

硬體設備的使用，還包含了在科技網絡的時代下，資訊傳遞對等的趨勢下，教學法應如何回應。

FNBE-4 認為：「這個世代學習語言的方式應該要被改變...媒介已經不是單純的語言本身，還包含了網路、編碼程式...這部分學生還領先課綱」，一直以來數位科技僅是在芬蘭國家課程綱要中被列為是一門課程，而不是被思考為影響教學法的重要因素，隨著科技日新月異的發展，影響著現代人的思維模式，傳統課綱與教學法必須改變才能扣合現代社會的需求，HU：「科技、網路所帶來的改變很驚人...學生的樣貌和過去十年已經完全不同...新的課綱不僅是融入數位在各科中，還包含了教學法上的轉變，這是過去沒思考過的」。同樣參與課程政策制定的 PL 亦對此政策內容表達正面看法：



基本上家長聯盟是非常支持要做更多的數位科技相關的改革，如果把這些內容加入到學校教育裡頭，比例提升得更多，我認為是有助於解決區域不平均的問題，因為位置上的不便利是很難被改變的，但是透過數位科技其實是可以擴大學童的視野，不管你在什麼位置，透過網路就可以讓你看到全世界。另一方面我覺得也在這個政策的內容之下，教師上課的方式也可以產生改變，我認為這項政策是很好的。PL-20160914

從新課綱強調的數位科技融入所發現的是芬蘭當局不僅強調各科應該如何結合數位科技技術，提升教學成效，另一方面則是思考在一個資訊流通快速的社會下，課綱與教學法應該如何設定，才能夠契合現代學童的學習方式。這種教學思維的轉變有別於舊版課綱僅單純以技術學習為主的課程框架，向內深化到理念層次，思考如何形塑一個新的教育哲學並落實於課綱。

這次的課程改革的最開始先針對不同改革議題作比較廣泛的思考，有些的共識性就不是那麼高，比如說是橫向跨領域課程的比例，但數位科技這個部分所獲得的支持其實算是一致認同...我覺得從 Nokia 之後，芬蘭人有個認知是科技創新的重要性，即便我們政府每一年花很多經費在創新上，但在全球的競爭中，芬蘭在創新產業上相對還不是特別突出...當初其實我們就覺得創新思

維不僅是讓學生有開放的學習空間來培養創新的思維，還包括了對數位科技的瞭解，因為數位科技絕對是和創新這個概念緊密結合的核心要素，就是一個關鍵。但數位科技這個東西我們要怎麼樣在課程中呈現，我們當時就在想是不是可以不要單純侷限在設備上，這點也馬上獲得支持...後續我們在公開回饋上，發現數位科技這個面向也獲得最多芬蘭人的支持，甚至還有民眾覺得可以更勇敢一點。FNBE-4-20160912

就同化與破例實踐的觀點來看，芬蘭這項改變與過去的政策內容具有極大的歧異性，Niemi (2014) 認為科技語言已經出現在芬蘭新的課綱之中，教師是否理解以及理解後如何落實於教學現場將是芬蘭教育制度內涵重新被塑造的關鍵。另外，FNBE-4 認為：「這項改變雖然較少被提到，但國家教育委員會認為非常重要...也可能是對老師們較有壓力的一項改變」，也就是說這項課程綱要內容並非延續過去制度的運作模式，而是在外在環境的快速變化中產生出的「破例」政策回應，該項政策本身較具有開創性與變動性。有別於大學端與政府端的觀點，受訪者 CT 表示：

我自己的想法是數位科技融入就是一個現在社會演變的趨勢，因為包括政府都在推行開放政府的概念，現在不是很多政策都可以透過線上投票來決定嗎？那我自己覺得，這種東西他不是單純的便利性，他其實內部還隱含著公民在科技帶來便利性的同時，如何學習自我約束，我想說的是課綱的數位科技這個部分其實也在教導我們的孩子要怎麼樣在數位的時代下擁有判斷的能力，就這個部分來說，我認為是非常有意義...必要的。CT-20160910

在 2016 國家課程綱要政策中，和前述兩個政策內容相比，數位科技融入的部分是獲得較多的支持，從語料中可以發現這項政策內容雖跳脫過去的課程內容，不過可能引起的抗拒反而比較看不見。

前述三個面向的政策內容，以同化與破例實踐的分析觀點中約略可以看出 2016 芬蘭國家課程綱要政策中各個面向被利害關係人所接受的程度不一，有些的共識性極高，而有些部分的改變亦產生疑慮，甚至是抗拒。這些利害關係人對課

程改革政策的態度最後如何逐步整合，有賴於後續國家教育署的政策制定模式。為此，本節後半段為課改政策運作模式的探討。

## 貳、2016 國家課程綱要政策的制定模式

隨著橫向跨領域課程的建構已成為各國教育改革共同趨勢，伴隨著這股趨勢，各國政府便須尋找出如何理解與如何設計橫向跨領域課程綱要的方法。不僅是橫向跨領域課程，芬蘭亦強調教師間的合作文化、數位科技融入等，最終無不希望培育出學童未來的能力。如是，透過系統性與開放性對話與研商模式才能有效回應課改的需求。從訪談資料與受訪者提供的文件，研究者認為 2016 芬蘭國家課程綱要政策的形成可從參與者的面向上區分為兩種類型，從直接參與課綱制定的利害關係人互動模式中，發現國家教育署以不同年級與不同科目，劃分出 45 個小組，除了小組內部討論外，亦有 3 個系統性的跨組運作。

有別於直接參與課綱制定的參與者，在芬蘭「開放治理」的政策架構中，課綱政策的制定不僅限定為教育工作者，反而是弭平參與的門檻，透過資訊網路的途徑，讓所有芬蘭公民都能參與課改政策，並藉由資訊網路途徑的雙向性，形成一個直接參與與間接參與政策制定兩者間，不停遞迴討論而生成的最終課改方案。

### 一、系統網絡的工作小組

自 2012 年芬蘭國家教育署啟動新一波的國家課程綱要政策制定工作小組，一共成立了 45 個橫跨三個年級階段的科目小組。這些科目小組本身成員除來自國家教育署之外，還包含芬蘭教師工會推派不同領域的代表教師與校長、大學教授等。這 45 個小組產生圈內的任務性對話，以達成新課綱中，個別科目的架構，但同時也因跨組織的對話和協商，而能規劃與研擬跨學科課程架構、數位學習與倡議學校教師合作的文化（如圖 22）。



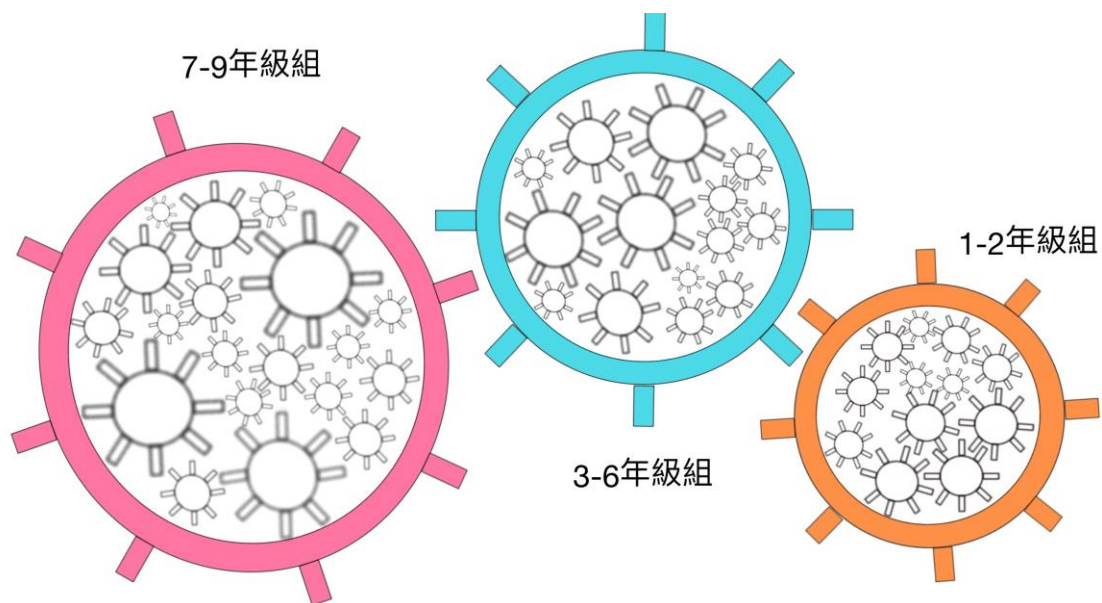


圖 22 2016 國家課程綱要政策形成模式

資料來源：作者自行繪製

這 45 個工作小組分為三個部分，第一部分為綜合學校 1-2 年級，第二部分為 3-6 年級，第三部分為 7-9 年級，並依照各年級的教學科目再做細部劃分(如表 8)，每組有 20-30 位委員不等。三大部分中的每一小組會有 1-2 位作為該年級階段的核  
心小組的成員，而這三大核心小組負責協調、諮詢與課程發展，包括各科之間如何依照教育與文化部制定的《基礎教育法》，做出符合規定的跨學科時數，同時以共同願景為基礎，建構新版的課程目標、能力指標與評量項目。

表 8.

2016 國家課程綱要形成中各分組單位

1-2 年級	3-6 年級	7-9 年級
母語與文學	母語與文學	母語與文學
第二國家語言	第二國家語言	第二國家語言
外語	外語	外語
數學	數學	數學
環境研究	環境研究	生物
宗教	宗教	地理
倫理	倫理	物理
音樂	歷史	化學
視覺藝術	社會研究	健康教育
科技	音樂	宗教
體育	視覺藝術	倫理
學習諮詢	科技	歷史
	體育	社會研究
	學習諮詢	音樂
		視覺藝術
		科技
		體育
		家政學
		學習諮詢

資料來源：受訪者 FNBE-5 提供

在 45 個科目小組之間的運作關係有賴於 3 大工作小組的協調，當大量政策制定參與者進入場域後，將會使政策的形成趨向非線性的互動模式。每一個被提出的議題，會在利害關係人的意見之間形成循環且複雜的連結互動關係。FNBE-4 提到：

像是跨學科課程要怎麼做，對每個科目的老師都不同，因此國家教育委員會在 45 個小組都需要安排一位課程諮詢專家，增加他們對跨學科討論的能力。

國家教育署的 FNBE-1 進一步對 45 個小組的運作做出描述：

在國家課程綱要討論過程中，小組內外的合作都很重要...小組內的合作相對比較簡單，因為科目通常會有共同的語言和願景，但是不同科目之間的合作是複雜的，特別是有 45 個工作小組...這牽涉到如何領導，這需要一個系統性和比較高的角度來看所有工作小組之間的運作。FNBE-1-20160907

2016 芬蘭國家課程綱要在確立政策目標，進入各年級階段學習架構與實質各科目的討論後，芬蘭國家教育署設計出一個可以共同對話與相互學習的場域。此場域中各利害關係人與各小組的運作彼此連結與影響，呈現 Boje (2014) 所說的根莖交錯式 (Rhizomatic) 的組織型態，也就是組織之間的互動關係已從 1930 年代所理解的線性關係，呈現非線性與非預測性的特質，卻能迅速衍生出適應環境的動態結構。HELEDU 提到：

課綱討論時我也參與了 7-9 年級社會研究課綱...讓我印象深刻的是我們就把幾個要發展的面向放在牆上...像是怎麼樣去解釋一些社會快速變化的現象，難民問題是個很好的例子，一方面學生要瞭解歐盟區、申根區，另一方面我們想要讓孩子們變成更有責任感的芬蘭人，不是只有白人的芬蘭人，你懂我意思嗎...他們要想得更遠...基本上我們就用這樣的概念來想社會研究在新課綱中的課程目標有哪些，除了要和不同年級的社會研究科的小組合作，我們也和地理、歷史等小組確認一些背景知識是否可以合作...在過程中就有一些跨學科和教師的合作發生了，很自然的。HELEDU-20160908

HELEDU 提到了國家課程綱要政策討論過程中，即使是單一學科，亦必須跳脫學科本位的慣性規劃方式，透過系統性的思考，找出不同學科領域間的連結點，同時提升教師間的合作。在網絡系統性的合作模式中，國家教育署扮演的角色是：

每個不同的小組都會到國家教育委員會開會，我們會邀請所有地區的教師代表與地方政府前來...盡可能有代表性...國家教育委員會的角色比較像是提供 (give)、支持 (support)、協調 (coordinate) 和提醒 (remind) 的角色...提供一個可以討論的空間...給予學習上的支持...協調組內與組間的問題...提醒也許像是一種控制，因為有時候老師也太有創意了(哈)，不能寫進去課綱裡面。FNBE-2-20160909

在根莖交錯的協作系統架構中，國家教育署盡可能提供教育工作者支持，給予行動者空間進行教育的想像，打造意見可以教會和激盪的第三空間（the third space），使行動者在異質碰撞中逐漸調適、或以破例實踐共創新的意義和決定並同化於共享願景中，繼而發展出可以轉化各種衝突與矛盾的行動策略，以期建構具備共識的國家課程綱要政策（陳佩英，2015）。

## 二、開放性的回饋機制

面對民主的深化與各國政府治理典範的移轉，美國總統 Obama 在 2009 年便曾公開宣示未來政府發展應朝三個方向，分別是透明（transparent）、參與（participatory）與合作（collaborative）（White House, 2009）。過去，政府的政策制定多具封閉性，然而隨著公共問題的複雜度增加與民主的深化，各國當局轉向較能解決問題的開放系統之治理模式（Senge, 1990）。在開放系統的政策制定模式中，回饋（feedback）機制的設計可以用來加速與深化民眾參與並使政策制定過程變得透明（Janssen, Charalabidis & Zuiderwijk, 2012）。芬蘭當局在開放政府的相關政策中，一直以來都為歐盟國家中的領頭羊，自 2013 年起芬蘭政府設置 Open Ahjo 系統，除了讓民眾看見一般性文件之外，還設有參與式的意見表達與決策平台（圖 23）。芬蘭政府認為開放不僅是資料的公開，更需要鼓勵民眾參與政策制定過程，形成正向回饋，提升政府效能（賴至巧、謝錦芳，2016）。

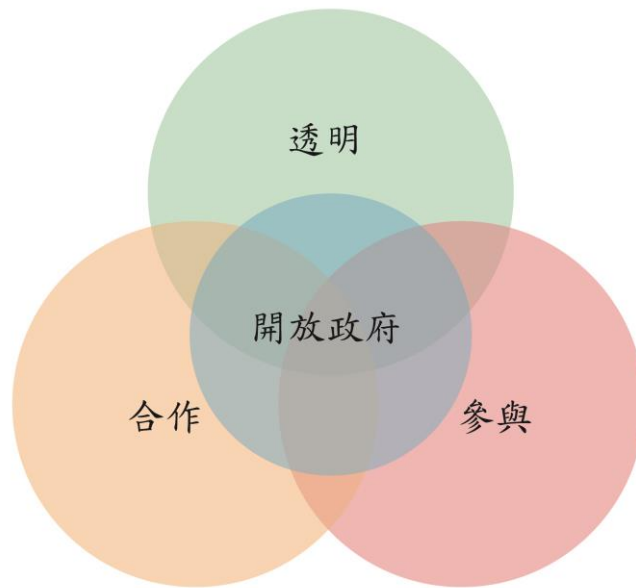


圖 23 開放政府三大支柱

資料來源：整理自賴至巧、謝錦芳（2016）。

芬蘭從 2012 年針對新國家課程綱要制定便相當要求開放與透明性(文件 A-2)，FNBE-1 提到：「我們沒辦法找所有芬蘭人都進來討論，我們想出的辦法是用網路的回饋方式讓大家參與...Facebook、YouTube 和論述平臺是主要的媒介...唯有這樣我們才有最好的共識」，透過網路平台，擴大民眾參與，提升共識基礎的公約數。

國家教育委員會的作法...公開在網路上，我認為是要彌補不能讓所有人都參與的情況...公開討論國家課程綱要，才能找出我們為什麼要改變..各種聲音都能進來。FNBE-2-20160909

2016 國家課程綱要政策在制定過程中，除了利害關係人的直接參與，國家教育署亦透過網路平台公開課綱政策的制定進度與內容，並設置回饋機制，讓民眾的意見能夠回饋至三大工作小組之中。FNBE-2 提到：

我記得過程中一共有 5 次正式的上網公告與意見回饋...芬蘭民眾對這件事情都很關心，所以我們得到許多寶貴的意見，特別是有許多未直接參與課綱制

定的教師或校長也能透過網路平台表示他們的意見。FNBE-2-20160909

國家教育署透過開放性的回饋機制擴大政策制定的參與，一方面提升參與度，另一方面也增加了課改政策的共識性。

將討論的進度放到網路上基本上是目前芬蘭政府在各個政策上都會做的事... 這次我們的經驗是可以讓民眾關注到課綱的改革，甚至是每個人都可以參與，這才是課綱制度改變過程中最重要的收穫。FNBE-1-20160907

如前述，教育改革牽涉到社會性的制度調整或變革，影響的面向包括課程時數的重置、評量方式的調整，甚至是全面性教育思維的轉變，因此若是未有妥善溝通或未獲得多數公民的支持，那麼教育改革則容易走向失敗。

從制度邏輯觀點分析國家教育署在課綱政策制定過程中所強調的開放性，其實也是動員的一部份，透過開放性回饋機制，讓資訊流通，增加改變制度的參與者的支持，使制度的變革被利害關係人理解與接受，最終才能降低課綱政策日後實施時遭到反對的風險。

芬蘭當局透過資訊網絡的方式，將新一波的課改即時傳遞至公開平台，不僅讓無法直接參與課綱制定的教育工作者能掌握相關資訊，另一方面亦讓一般民眾透過提供意見回饋而擴大政策的民主參與。芬蘭開放性的回饋機制反映著國家教育署在動員課改過程中，不僅具備建立共識的能力，還需理解不同利害關係人所關注的議題及其重要性，同時，在面對來自社會各層面的提問時，應找出讓社會能夠相互理解的方法。如同唐鳳(2016)指出，當今公共政策不應單由政府主導，而是全民共同參與，要能成功轉換的關鍵是建立嶄新的協作模式，網路是最平等的途徑。

芬蘭在課綱改革中的開放回饋機制是相當程度符應了在一個資訊發達的世代中，誕生了一個資訊對等的環境，任何資訊都難以被單一威權掌握，公共政策的制定，從公共問題的發生、方案形成、方案選擇到執行等一連串過程，都會因資

訊對等，使得參與公共政策制定的門檻大幅下降。芬蘭很早就開始透過網際網絡，降低公共政策參與的門檻，因此，這次的國家課程綱要改革基本上是延續了芬蘭政府在 Open Ahjo 政策的精神。

研究者認為，芬蘭國家教育署的開放回饋機制為新課綱奠定一個廣獲社會大眾支持的共識。如 FNBE-2 所說，在五次正式上網公告獲取意見回饋的遞迴過程裡，一方面替新一波國家課程綱要獲取社會大眾的注意，並且透過正式回應各種意見，理解不同背景群體的思維，更重要的是在這個過程中，將政策共識的最大公約數從參與政策制定的利害關係人，擴展到了一般社會大眾，打開全民參與公共政策的可能。芬蘭在此課程改革，應用網際網絡和各種溝通媒介的成熟度，可以作為其他國家參與式政策制定模式之參考。

### 參、本節小結

芬蘭當局為了回應社會變遷與教育制度中待解決的問題，啟動了一系列的課程綱要政策的改革，然而改革方向如何選擇成為制度變革樣態的重點。為此，本節首先透過同化與破例實踐做為視角，發現芬蘭課程改革中，在不同的政策內容中，有不同程度的抗拒現象。在區域發展不均與男女學童學習成就差異的議題上，新一版的國家課程綱要大致仍延續既有的學習扶助系統作為解決的前述問題的方法。接著，面對全球化所帶來的影響，在既有課程架構難以培育學生足夠能力的情形下，此次芬蘭國家課程綱要依循著課改的脈絡，將過去未明文規定的橫向跨領域課程列為本次課改的重點，並透過各種培力研習活動，提升各個參與課綱制定的利害關係人相關專業知能。研究者認為，在橫向跨領域課程的改革上，基本上是在同化實踐與破例實踐兩者折衷的政策模式。另外，面對資訊網絡的崛起，學習的途徑與場域已朝向多元化，因此，芬蘭在這股社會、科技變遷的趨勢中，不僅增加數位科技相關課程的比重，另一方面，將科技語言的概念，融入到教學法之中。芬蘭在這項變革上，以彈性和跨界創新了政策溝通與制定民主參與方式，

這意味著芬蘭當局即使可能需要花費較多的成本及部分人士的疑義，但評估外在環境的變化將帶來更大的影響，兩者相權衡下，決定實施這一項偏向破例實踐的課程改革模式。

不過，芬蘭國家課程綱要改革確實面對不同改革方向彼此間的拉鋸，特別是在培育學生未來能力的層面，面對到部分教師與家長的反彈，即如前述，利害關係人彼此間形成一股「知道要改變」，同時又「避免改變過大」的問題，這凸顯了仍是有部分利害關係人習慣於穩定的制度邏輯運作模式，抗拒穩態的改變。

針對 2016 國家課程綱要政策的形成模式，芬蘭國家教育署透過建立一個內外性、直接與間接為劃分的政策形成架構，設置 45 個討論小組，而這些討論小組不僅需要達成內部的共識，在橫向跨領域課程的目標下，網絡系統性成為芬蘭課綱政策制定的主要模式。此外，秉持著開放政府原則，芬蘭國家教育署設置回饋平台，讓一般民眾參與政策制定，並將各式意見回報於 45 個工作小組，形成一個公共與專業意見相互支援與檢視的遞迴關係，一方面深化公民的政策參與，達到開放政府的理念，另一方面則讓 2016 國家課程綱要政策被各界關注與理解，提升日後課綱落實的可行性。



## 第五章 結論與反思

### 第一節 結論

#### 壹、2016 芬蘭課改：一個由內外輻合而生的課程改革

2016 芬蘭國家課程綱要誕生於行動者、環境與結構三者相互作用的情境中，如第四章的分析，芬蘭制度邏輯穩態的變化，可以歸類在兩個大的歸類之中，一個是回應社會環境變化，另一個則是檢視與調整既有結構，兩者相互牽引、作用，漸進產生 2016 國家課程綱要。

#### 一、社會環境的變化超乎想像

芬蘭教育制度場域外的環境正在發生的變動，這一系列的變化，形成一股對學習重新定義學習的思潮，對於芬蘭教育制度穩態產生擾動，從學習者的學習空間、獲取知識的管道、學習時的思考模式，都在這一股浪潮的襲捲下產生改變。這波由外至內的擾動，讓各個參與國家課程綱要制定的利害關係人不同程度地覺知到課改的必要性。舉例來說，綜合學校教師與校長便擔心課綱不改變，學校所提供的教育將被學生給揚棄，因為學生會發現學校教育無法契合現實生活中的現象。鑒於此，地方自治市教育局亦接收到來自教學現場的聲音，提出課改的需求。另一方面，教育與文化部、國家教育署透過與大學端的合作，以未來趨勢為藍圖和培育下世紀人才的願景目標而擘劃新課綱的發展方向，以回應大環境之變遷。

除了社會變遷，使芬蘭各界開始思考課綱能否提供學生未來能力之外，還包括了在歐盟逐漸深化的歷程中，所帶來的移民現象。這些來到芬蘭的移民與其移民後代，在學習成就與動機上都明顯較落後，也因此，這一次的芬蘭國家課程綱要便重新檢討原先的課綱架構下，能否提供更多元的文化內涵，讓每一個芬蘭學童都能彼此尊重，建立各種不同樣貌兼具的校園文化。從訪談資料亦可瞭解到芬蘭這次的課改，透過提升橫向跨領域課程的比重，強化教師與學校間的合作關係，進而建構更緊密與跨界的「合作」模式，不僅是學科、教師、學校間的合作，還

包括了不同群體彼此的互助，建造沒有隔離或忽視的芬蘭社會。

回應外在變遷之外，芬蘭教育制度內仍有持續未解的困境，包含區域發展與男女學童學習程度與動機不均，這些都違背了芬蘭平等的價值。這兩個未解的困境，都在芬蘭教育體制中存在已久，一個是因教育權責下放，財政分配不均導致的發展落差。男女學童學習動機與成就差異，則尚明確的研究結果推斷問題產生的原因。即使如此，芬蘭國家教育署仍希望透過教學法的變革，減少不平等的現象持續擴大。不管是教育制度中長久以來待解的問題，或是正在面對的新挑戰，研究者認為這都代表芬蘭的國家課程綱要改革具有其必要性，而芬蘭當局也正式回應了環境所帶來的變化，但並非僅限於是追隨時代變遷所做出的改變，還包括了體制內的各種制度缺失，產生出了不平等現象，都是讓課綱的制度邏輯產生變化的原因。

## 二、從內在結構持續轉化：課綱十年的例行檢視

芬蘭自 1970 年設有第一部國家課程綱要後，此後便約以十年為基準，進行國家課程綱要的修改。從訪談資料可發現這一個十年檢視的機制成為芬蘭教育制度運作中不可或缺的制度結構，透過這套制度結構，使芬蘭國家課程綱要能持續符合外在環境的變動。

芬蘭這套調整課綱的制度結構，反映著芬蘭國家課程綱要的制度邏輯運作呈現接受「變動」的特性，並且是由所有行動者所共享的文化，以至於當新一個課綱正在執行的初期，也表示下一波國家課程綱要藍圖的擘畫正要展開。芬蘭的教育制度能保有創新的文化，教師扮演著關鍵的因素。芬蘭的師資培育系統的選才相當嚴格，除了重視教師的學歷與專業素養，對於教師服務的意願，也列為師資培育過程中的重要指標。這些教師進入教學現場後，擁有高度的教學自主權，可以自行決定教材與教學方式，以至於每一位教師都能創新研發出適合學生的課程內容，這項透過師培制度發展出來的文化特性，成為芬蘭教育品質得以不斷提升

的養分 (Halinen& Jarvinen, 2008)。因此，在十年檢視的機制之下，芬蘭教師很快就能理解改變的重要性，並且能透過專業能力的再提升與課程改革共同向前邁進。

不僅於此，國家課程綱要的改革可以說是延續整體芬蘭國家創新系統政策，藉此，面對外界環境快速變化，政府能跳脫單一領域的創新，轉為多重場域、跨界合作的政策形成模式，藉此整合資源與加速政府處理越趨複雜的公共問題。意即，國家課程綱要的改革不僅是教育場域的議題，而是扣合到整體芬蘭國家的發展，基礎教育階段的人才培育僅是芬蘭知識經濟提升的一部份，同時透過跨界、跨組織的對話與合作，結合不同專業，讓課程能更趨向多元化。

研究者認為，芬蘭教育制度具有自發性的變動結構，使得芬蘭教育工作者能保有持續創新的動能，而不易固著於既有的運作方式。相較於仰賴由上而下的政策形成模式，芬蘭這種自發性嘗試創新的特質，使課綱系統的制度邏輯運作能較快回應環境帶來的挑戰。

### 三、制度邏輯觀點的分析：內外部因素擾動既有的集體認同與實踐

自 2004 年的課程改革後，芬蘭教育系統醞釀了十年的動能，在 2012 年完成修法，並展開新一波課程綱要政策的討論。這十年間，芬蘭課程綱要的制度邏輯受到內外部不同的因素，使得場域內的行動者之態度、關注議題等與結構皆產生改變，原先制度邏輯的運作模式亦受到擾動，因而讓新一波的國家課程綱要改革之需求性提升。從本研究所得的結論進行分析，原先芬蘭課程綱要的制度邏輯運作和利害關係人的集體認同與實踐是一個相互平衡、穩定的狀態，然而，在這一套制度邏輯運作的機制中，對芬蘭產生區域發展不均與男女學童學習意願差距等現象，並有逐漸侵蝕平等價值的趨勢，因而讓制度邏輯中，部分利害關係人關注此議題，另外，隨著全球化、環境變遷與歐盟深化為芬蘭帶來前所未見的改變，使得芬蘭教育體系內形成一股反思既有課程綱要是否足夠的聲音，這些內、外因

素，都讓原先場域內穩定的集體認同與實踐發生變異，破例實踐穩定形成一股改變的動能，推動制度邏輯運作模式的改變（如圖 25）。



圖 24 制度邏輯穩態受擾動示意圖

資料來源：作者自行繪製。

## 貳、芬蘭國家教育署在課綱政策形成中的角色：協調與動員者

### 一、國家教育署的領導特色

國家教育署在與各個利害關係人建構國家課程綱要共識的過程中，必須透過領導力，才能整合不同教育工作者的需求，而國家教育署在課改過程中的領導力與其課綱部門職員組成有關，根據受訪者背景與訪談資料顯示，國家教育署的領導特質呈現三個特色，分別是能夠理解教育現場的情境與需求，接著是具有順暢與緊密的社會網絡能力，最後則是具有賦能與觀念打開的功能。

### (一) 政府理解教學現場的需求

理解教學現場的需求源自於國家教育署課程部門成員大部分擔任過學校教師、行政人員、校長，甚至是地方自治市官員，以至於當課綱政策制定、討論過程時，國家教育署雖處國家層級的位置，卻能夠藉由共同的語言，快速理解不同層級的需求，透過對話達到共識建立的目標。

國家教育署和各個利害關係人於制定課綱的過程中，像是同開一條船，國家教育署即使被賦予扮演船長的角色，也不會採取直接控制每個船員的想法和行為。國家教育署課綱部門的官員多半具備教師資歷，也多半具備營造對話環境以建立共識的引導性能力，都能夠擁有建構共識的能力，使得課綱改革共識能在穩定漸進中，逐步達成。

### (二) 政府懂得運用社會網絡

國家教育署課程部門的官員，透過在學校、地方自治市服務的經驗，累積建立的人脈，即為受訪者所說的社會網絡能力產生的基礎之一。社會網絡能力能讓國家教育署正確理解問題，因為問題的產生通常是不同利害關係人對課綱改革本身與其影響的認知差異而產生，為此，透過社會網絡能力，能強化對話的密度與有效性，同時，找出各個關鍵人士，以化解認知差異。

此外，研究者認為，這種社會網絡能力伴隨著互信關係，也就是說，社會網絡帶來的不僅是如何找到合適解決問題的人，還包括正向的信賴感，以至於國家教育署在處理無法達到共識的討論事件時，不致於演變成不同立場的針鋒相對，而是偏向夥伴關係、水平式的對話。

### (三) 政府不受傳統框架束縛且能培力專業

除了前述有關於曾在學校、地方自治市服務的官員之外，還有少部分的成員來自於大學研究機構，透過曾經在研究機構服務的經歷，國家教育

署將這些成員設定為賦能者，也就是說，在課綱制定過程中，勢必會有難以跳脫現有制度框架的情況，尤其是橫向跨領域的意義是什麼，如何扣合社會環境變遷的脈絡，都有助於觀念的打開與專業能力的提升。因此，這些在國家教育署中具有研究背景的官員，便身兼協助軟體更新的能力，促使課綱制定的創新性與回應問題的能力濃厚有效展化。

## 二、在彈性模糊空間中的領導策略與共享信念

### （一）彈性模糊空間：國家課程綱要制定權責重疊的領導模式

從基礎教育法對國家課程綱要的制定規範上，除了國家教育署是主要具有制定權責的行政機關，地方自治市、學校同時也是被列為參與課綱制定的行政機關，然而，在芬蘭強調地方分權的課綱系統架構中，地方與學校均對課綱制定保有相當高程度的自治權，國家教育署在處理國家課程綱要政策的形成時，勢必得要充分合作，避免有權責競合的問題。

當法律未明確闡明各個層級機關在國家課程綱要目標、方法、課程架構安排等，所被賦予的權利界線時，則產生一個權責模糊的空間地帶，國家教育署在這個空間地帶中，透過較為彈性的方式，以及前述提到包含理解教育實務現場能力、社會網絡力，以及軟體更新力等，作為國家教育署的領導力。

### （二）國家教育署的領導策略

從研究資料中可歸納出芬蘭國家教育署在政策形成過程中，透過對話平台，讓各個利害關係人得以跨越本位藩籬，建構共同語言，促使跨界對話的發生，逐步達到共享願景。這一系列的過程中，芬蘭國家教育署採用兩種策略，分別是組織邊界開放規則和打造學習型組織，達到課綱政策的最終樣貌。

## 1. 組織邊界開放規則

研究者認為，在國家課程綱要政策形成過程中，國家教育署建構出開放的溝通平台並扮演著協調與動員的角色，誠如學者 Lowy (1992) 所述，打開組織邊界上的氣閥能夠開創新的專業術語、重配權責，以達到跨界對話與實質的合作。芬蘭國家教育署以開組織邊界為管道，讓各個利害關係人之立場能彼此理解、資訊彼此檢證，並在此過程中，帶動組織的集體學習與創新，開啟共同演化，讓利害關係人之間的團體動力逐步提升，另一方面又能在立場分歧時扮演協調的角色，讓各利害關係人之間能尋找出共識，最終產出一個共同接受的制度變革。

## 2. 建構學習型組織

延續組織邊界開放法則所帶來的效果，芬蘭國家教育署以網路連結的集體行動，凝聚各個利害關係人之立場，形成新課綱的共識。然而，要達到共識的過程，需要各個組織間的專業對話與學習，在這個面向上，國家教育署成為一個開創對話與開創學習場域的角色，透過學習擴展成員的能力、建構一個共享的集體意志，以及持續學習如何學習，結合組織邊界的開啟之效果，讓各個利害關係人形成一個緊密結合的複合體，接著透過學習社群的模式，讓每個利害關係人充分瞭解芬蘭所面對的挑戰以及如何思考新課綱的方向。

### (三) 國家教育署在模糊邊界中的領導信念

#### 1. 信任

如大多數對芬蘭教育的研究結果，發現芬蘭教育系統中蘊含著厚實的信任文化，本研究針對國家教育署如何在權責彈性、模糊的空間中，領導各利害關係人，特別是共同持有國家課程綱要制定權責的政府機關，避免

因法律權責框架未明確的情況以及高自治權的政治結構，致使不同利害關係人彼此產生衝突，研究發現不同利害關係人之間彼此有著高度的信任，除了關係的信任之外，還包含了專業領域的信任。在信任文化作為政策形成基礎的情況時，研究者認為這能讓國家教育署領導課綱制定的過程，較能避免因權責模糊不清而產生的衝突。

## 2. 平等的合作

除了以信任為基礎而開展出的正向互動關係之外，另一個促成國家教育署能真正落實水平式合作關係的關鍵即是平等的合作模式。在國家課程綱要政策形成過程中，有別於一般對政策形成模式的研究，芬蘭當局屏棄傳統話語權掌握於特定一方的方式，藉由對話打開更多想像與提升共識的最大公約數，使不同利害關係人能在意見交換中，找出共同關注之處。

### 三、制度邏輯觀點的分析：芬蘭國家教育署作為動員者之影響

當芬蘭外在環境的變化與教育制度內部的既有問題對原先的制度邏輯運作產生擾動後，各種趨向破例實踐的政策內涵被拋出討論，讓制度中的行動者產生關注。芬蘭國家教育署作為國家課程綱要政策的主要制定者，透過動員的方式，讓包括個人的教師、家長，以及代表組織的地方自治市教育局、教師工會等，均能共同學習，理解問題的樣貌，並在最大共識的基礎上，做出政策回應。

從研究所歸納出來的資料發現，芬蘭國家教育署對這些利害關係人動員的過程中，並沒有一個硬性的規範框架，而是在一個模糊與彈性的動態互動空間中展開政策制定的方向。芬蘭國家教育署本身透過理解教學現場的需求、社會網絡能力，以及培力專業，串連各個利害關係人並形成緊密的網絡關係，接著，透過在權責模糊邊界中缺少硬性規範的特性，藉由共同學習的方式，逐一打開組織邊界，奠定演化出學習型組織的基礎，最終得以產生動員的動能，驅動制度邏輯合法性



的轉變。

芬蘭國家教育署透過動員，讓各個利害關係人對在制度邏輯穩態逐漸消失而生成的破例實踐進行討論，在以學習、溝通、合作為原則下，展開對課程綱要政策方向的討論，逐步累積共識後，才得以讓破例實踐取得合法性，最終改變制度邏輯運作的模式，建立新的集體認同與實踐。

值得注意的是，芬蘭國家教育署能夠動員各個利害關係人產生共同一致的目標有賴於信任與平等合作兩個基礎。研究者認為，信任與平等合作是降低對制度邏輯轉變產生抗拒現象的關鍵因素，以至於破例實踐能在新的制度邏輯合法性建立後，漸趨轉為同化實踐（如圖 26）。

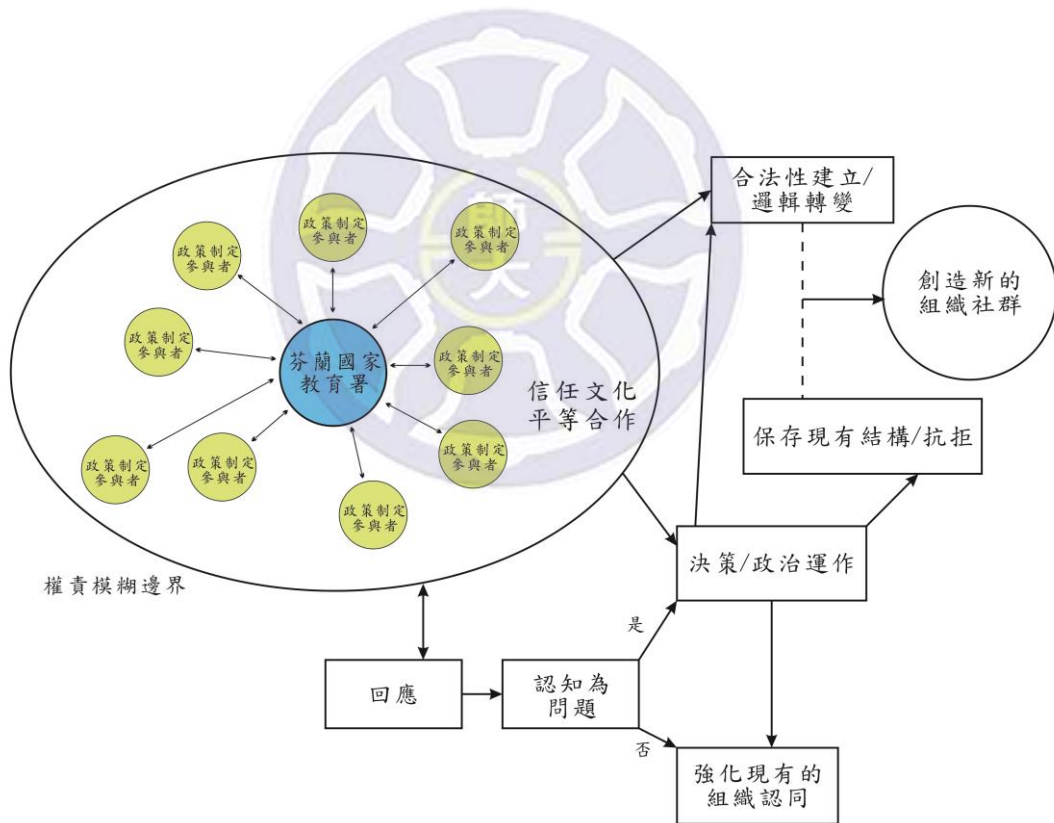


圖 25 芬蘭國家教育署作為動員者示意圖

資料來源：作者自行繪製。

## 參、2016 國家課程綱要政策模式之分析

### 一、課程改革兼具同化與破例實踐形式與意義

此次芬蘭國家課程綱要的改革大體來說是因應社會變遷所帶來的各種變化及解決現有制度內部問題而生的公共政策，所以新的國家課程綱要基本上反映不同面向上待解的問題與可能的挑戰，然而課綱中不同面向的調整，均涉及到制度轉變所被接受的程度，研究者在訪談過程中歸納出芬蘭這次的課程改革大致呈現三種型態。首先，在解決區域發展不均與男女學童學習意願不均的問題上，芬蘭基本上是一貫延續過往的政策，並未針對此議題做出大幅度的政策調整。

接著，在橫向跨領域課程納入課綱，以訴求全國各綜合學校均須開設相關課程的改變基本上是延續過往的政策方向，僅是在法規上做出部分修正，從各自治市與學校自主決定是否發展該類課程，轉變為必修。最後，在數位科技融入的部分，可以發現該政策較具有開創性，除了要求提升數位科技的使用之外，對於在科技快速變遷的趨勢下，教學法的思維應如何與時俱進，成為本次課程綱要改革上，不同於以往課改方向的項目（如圖 26）。

從同化和破例實踐的觀點上來看，發現面對外在環境快速變遷，致使制度穩態遭到擾動，原先一貫的同化實踐逐漸趨向於破例實踐移轉的過程，可以從教師和家長的意見中發現，橫向跨領域課程列入必修的政策為部分利害關係人帶來不安。研究者認為在舊有的課綱制度邏輯運作中，各個利害關係人可以選擇是否透過合作，設計出跳脫科日本位的課程，然而，在相關法律修改與課綱列入該項議題的過程中，便會產生部分群體在同化實踐與破例實踐內涵移轉歷程中的不適應，甚至是會有抗拒的情況。

後續可以持續關注的是在橫向跨領域課程成課程制度邏輯運作時的同化實踐後，在 2016 國家課程綱要政策落實過程中，原先抗拒該政策的利害關係人如何面對與調適，以及是否有可能會再有同化與破例實踐內涵移轉的現象發生，均是值得觀察的現象。

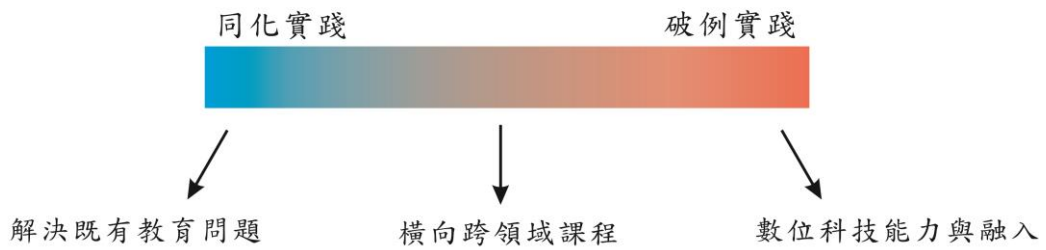


圖 26 各課程改革面向的同化與破例實踐偏態

資料來源：作者自行繪製

## 二、2016 芬蘭國家課程綱要政策形成中利害關係人的互動特色

芬蘭國家課程綱要政策形成過程中，各利害關係人的互動大致可從直接參與政策制定與間接參與作為劃分。透過芬蘭國家教育署對課綱政策制定的運作架構，直接參與課程制定的利害關係人被分為 48 個小組，小組內部與小組間形成一個相互支援的網絡關係，形成緊密連結的系統，就不同學習階段與科目進行整體性的課綱規劃。另外，配合芬蘭開放政府的政策，國家教育署亦設置各式意見回饋平台，讓未能直接參與課綱制定的利害關係人或一般公民，皆能透過回饋機制，給予相關回饋，讓課綱的制定能納入多元觀點，致使政策形成歷程充分反映各種利害關係人的公共參與。

## 第二節反思

芬蘭距離臺灣九千多公里，兩個國家有不同的政治體制、不同的歷史脈絡，然而在全球化的浪潮下，相同的是，都得要面對更為險峻的社會。不管是臺灣還是芬蘭無不積極打造更能符應未來趨勢的人才，透過一系列的基礎教育改革，調整與強化國家競爭力。因此，在出發前我帶著滿滿臺灣式的思維，直到結束和第一位國家教育署官員的訪談後，才驚覺從頭到尾我都帶著用提升競爭力的眼界來看芬蘭的課程改革，而忽略了學習的本質。現今，臺灣在經濟效益與國家競爭力的視角下，教育儼然成為一項薪資報酬率的投資，其價值逐漸走向單一文化 (Michaels, 2011)。Zakaria 便認為，教育必須回到思考學習什麼是重要的並進一步改變「直通職場」的教育形式。我想，這一趟到芬蘭最大的收穫便是從思考學生應該學習什麼做為我的第一站。

### 壹、快速改變的社會下，學生如何學習

芬蘭執行新課綱的同時，臺灣也正如火如荼的推展十二年國民基本教育課程綱要（簡稱 107 課綱），和我在芬蘭感受到的「全力推展」、「共同合作」不同的是我們的社會多了許多掙扎、徬徨與意見分歧。不過讓人驚訝的是 107 課綱與芬蘭 2016 國家課程綱要相比，有許多目標是相似的，不只是橫向跨領域課程，芬蘭與臺灣都希望在新的課程綱要架構下，教師與學校間能有更緊密的合作。可是仔細想想，會有這樣的相似之處並不讓人意外，因為當今世界各國無不面對社會正極為快速的改變。

現在的我回頭看過去十年，那個曾需要用電話線撥接上網的時代已被遠遠拋棄，取而代之的是無所不在、快速又暢通的行動上網、雲端服務。當知識的獲取已逐步沒有門檻，老師與學生間的關係就勢必產生改變，隨之而起的就是人才培育方式的變革。

說到這，讓我想起有次在赫爾辛基市區搭乘 Tram 時，遇到一群要去校外教學

的師生們，因為對芬蘭語毫無概念，只聽見老師和學生們高興的討論著某件事。我好奇地問了身旁的芬蘭朋友，他說：「學生說他看了一部可怕的電影，裡面講到人死後會變成鬼。」接著老師問他：「那你為什麼會覺得可怕？」學生說：「因為看起來很黑，而且長得很可怕。」老師又問了每個學生：「你們覺得這個世界上有鬼嗎？如果有鬼，鬼是什麼？」學生說：「鬼就是人死掉後的樣子。」老師接著說：「那蟲子死掉會變鬼嗎？外面的海鷗死掉會變鬼嗎？」聽完我朋友的翻譯後，我是有點驚喜的，因為我們要如何和小學階段的學生談論鬼神這類的未知領域呢？但這位老師運用各種問題，引導學生思考。

前任國家教育署課改主席 Halinen (2016) 即表示課程的改革應該要回到學習的核心，思考我們如何理解學習、好的學習過程是什麼樣子，以及我們想建造怎樣的未來等問題（如圖 27），並以這些問題為起點，重塑學校教育。因此，在一個社會快速變遷的時代下，學校教育所必須提供給學生的能力，不應僅限於學科知識，而應提升到素養導向。素養能力揭示了新世紀人才培育的共同內涵與目標，不管是溝通表達、生活自理，甚至是社區關懷與跨國移動力等，在面對多變和高風險的未來社會，跨界學習與後設學習（meta-learning）成為學校教育所必須涵蓋的範疇（陳佩英，2016b）。

在2026年時，我們最想聽到芬蘭基礎教育的什麼故事？  
我們如何強化我們教育系統的特色



IRMELI HALINEN

圖 27 思考學習內涵的核心問題

資料來源：Halinen (2016).

## 貳、從芬蘭經驗回頭看臺灣文官系統

為了回應全球化、科技技術全面提升所帶來的變化，芬蘭和臺灣都在基礎教育系統上向前跨出一大步，然而，仔細端看我們在課綱政策制定過程中，卻仍有著許多不同之處。首先是在課綱政策制定過程中，芬蘭中央教育行政機關與地方、學校的合作模式較無隸屬的型態，與我國教育部、各縣市教育局處、學校一條鞭的垂直關係有很大的不同，此外，在政府人員的選才方式，芬蘭教育行政機關較注重相關經歷，而我國則仰賴國家考試與文官培訓系統。我很清楚，也時時提醒自己，切勿直接比較兩國行政機關制度的運作模式，畢竟從我國憲法與歷史文化條件上來看，文官選才制度受到中國文化的影響，致使我國較難以建構類似芬蘭行政機關選才的運作方式。另外，從芬蘭的角度來看，教育制度中厚實的信任文

化亦讓選才、用才的運作能保有彈性，而不必訴諸於一系列硬性規定的機制。如本研究所做之分析與歸納，芬蘭這套彈性且注重經歷的選才機制，確實是為芬蘭國家教育署在課綱制定的過程中，增添不同面向的領導能力。

目前，臺灣仍是以「雙盲考選」做為政府選才的主要機制，也就是說國家統一使用筆試做為人才的判準，接著透過分發，讓每位合格考生都有隸屬的機關。《報導者》便曾用荒謬的相親描述臺灣文官選才機制的僵化，即我國由考試院統一用筆試媒合所有想找另一半的人。因此，應試者在不知另一半長得是圓是扁的情況下要奮力一搏，反正考得愈好，可以選擇的機會愈多。而合格的考生，同樣也只能祈禱，希望國家配給你的伴侶，不要離自己的期待太遠，也不要看了自己的真面目就快閃（引自林韋萱，2016）。

從芬蘭的經驗來看，臺灣不僅是在教育行政機關的職員，而是整部國家機器都必須要思考，有關公部門的選才方式與培育過程，是否有彈性的可能？

### 參、國家在課改中能扮演什麼角色

談完學習與國家選才的方式後，接著我想進一步說明的是我所看見國家角色的轉變。

從芬蘭高度地方分權的架構中，各自治市與學校對課綱與課程規劃均有相當高的自主權，以至增加了國家課程綱要政策制定時的難度與複雜度，但從訪談過程中可以發現，一般對公共政策的研究講求法律明確性與依法行政，芬蘭的課綱政策卻是建立在一個信任文化、平等合作與開放政府的基礎上，使得不同利害關係人之間能趨向水平的合作方式，然而這套制定模式也未必優於傳統由上而下的政策形成架構，因為必須考量到公共政策的性質、時間與專業度等。我認為隨著網路的普及、資訊對等時代的來臨、公民參與及開放政府在政策制定中地位提升之趨勢，未來各國政府在教育政策的擬定上，勢必無法如同過去劃定明確參與制定政策成員的界線，面對不同教育價值的選擇，政府的功能也不再只是決策，而

必須兼具賦予公民資訊與協調不同立場產生衝突時的能力。換句話說，從芬蘭課改政策制定的經驗來看，可以進一步思考的是國家的角色轉變。

吳國卿、鄧伯宸（2013）認為，國家要能持續的繁榮，仰賴是廣納式的經濟制度與政治制度，所謂廣納式制度是指符合多元化以及足夠集中化的制度，若未符合其中一點，即稱為榨取式制度。基本上，奉行廣納式制度的國家會讓人民有能力進行創造性發展，並以此發展開展出穩定的經濟成長與政治秩序。相反地，榨取式制度則容易發展出具有類世襲的菁英治理模式，可能導致犧牲非菁英階層利益的情況。另外，要落實國家永續發展的關鍵還包括賦能，這包括提供教育、參與政治的權利，以及自由的媒體與資訊傳播等，在落實平等理念的過程中，亦能讓國家持續擁有創新的空間，達到正向循環的條件，如同芬蘭 1990 年代以來，將教育置於國家創新系統架構中的政策方向來看，芬蘭當局確實不停創造廣納式的制度空間，以穩定國家的正向運作。

不僅是在國家角色轉變上的反思，我從芬蘭國家教育署在課綱政策形成歷程中所採取的策略，看見了一個複雜的系統運作。面對不同的學科、年級與背景的利害關係人，國家教育署能在盤根錯節的行動者、問題點與結構中遊走、調節，並在開放政府的原則下，來回將資訊傳遞，最終還需要達到課綱政策的共識，我認為關鍵在於國家教育署打造了一個特別的空間，在這個空間之中，組織之間的壁壘不再分明，而是在國家教育署的催化下，組織邊界氣閥被打開，讓不同組織能聚集形成一個複合體，共同學習與創新。

最後，我想透過一段文字來描述我用制度邏輯觀點來看芬蘭國家課程綱要政策的形成。

任何政策不會憑空出現，總有之前的一些歷史重要事件，一種特定意識型態及政治氛圍，一個文化及經濟的脈絡，也通常會有一些特定的人，共同影響著政策通過的時間點、樣態、發展與結果。（Taylor et al. 1997: 16）



因為我對芬蘭文化所投入的程度仍然有限，但我想，芬蘭新課綱政策的出現，不單只是本研究所歸納出來的因素，其政策形成的特色與模式，亦非如此單純，而是在各種條件下，透過行動者不斷地與社會結構來回辯證的過程中，尋找芬蘭教育再進化的解答，並在特定時空背景下，才催生出芬蘭邁向下一個十年的課程綱要。然而，2016 芬蘭國家課程綱要政策在國家財政日益緊縮與新課綱架構挑戰既有芬蘭教師與學校文化的情況下，如何落實於芬蘭境內各校，是否會出現特定行動者或結構產生有別於新課綱制度邏輯的破例實踐？有關芬蘭國家課程綱要政策的實踐面，仍值得後續持續探究。



## 參考文獻

- 丁仁方 (1999)。統合化、半侍從結構、與台灣地方派系的轉型。政治科學論叢，10，59-82。
- 王文科、王智弘 (2006)。教育研究法。臺北市：五南出版社。
- 王光旭 (2004)。政策網絡研究在公共行政領域中的核心地位與方法錯位。政策研究學報，5，61-102。
- 王如哲 (2002)。論教育領域的知識管理。教育政策論壇，5 (1)，21-39。
- 王麗雲 (2007)。教育政策借用的省思。發表於第六屆「意識、權力與教育—教育政策的理論基礎與論述形成」研討會，南華大學教育社會學研究所，嘉義縣。
- 王麗雲、徐銘璟 (2015)。芬蘭師資培育制度特色及其對臺灣師資培育之啟示。教育實踐與研究，28 (1)，167-206。
- 丘昌泰 (1995)。公共政策—當代政策科學理論之研究。臺北市：巨流圖書。
- 丘昌泰 (2000)。公共政策—基礎篇。臺北市：巨流圖書。
- 史美強 (2005)。制度、網絡與府際治理。臺北市：元照出版公司。
- 吳定 (2003)。公共政策。臺北市：國立空中大學。
- 吳定 (2004)。公共政策研究宜採「階段途徑」或「反階段途徑」評議。空大學訊，328，105-110。
- 吳建華、謝發昱、黃俊峰、陳銘凱 (2009)。個案研究。載於潘慧玲 (主編)，教育研究的取徑：概念與應用 (頁 199-236)。臺北市：高等教育出版社。
- 吳國卿、鄧伯宸 (譯) (2013) Acemoglu, D. & Robinson, J 著。國家為什麼會失敗：權力、富裕與貧困的根源 (Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty)。臺北市：衛城出版社。
- 吳淑娟 (2009)。芬蘭高等教育評鑑制度。臺北市：臺灣評鑑協會。
- 吳清基 (2014)。教育政策創新與行政發展。臺北市：五南出版社。
- 呂育誠 (2002)。公共組織變革的另類思維：歷史制度主義觀點的啟示。公共行政學報，7，137-172。
- 呂柏毅 (2014)。中等學校教師專業標準形成之研究：新制度論觀點 (未出版之碩士論文)。國立臺灣師範大學教育政策與行政研究所，臺北市。
- 沈有忠 (2010)。半總統制的崩潰、延續與轉型：威瑪共和與芬蘭的憲政比較。問題與研究，49 (2)，99-130。
- 周信輝、蔡志豪 (2013)。網絡組織間關係治理的搭架：行動者網絡理論的動態觀點。臺大管理論叢，23 (1)，135-164。
- 林玉華 (1999)。政策網絡：政策執行的新典範。行政暨政策學報，1，135-184。
- 林玉華 (2002)。政策網絡理論之研究。臺北市：瑞興圖書。
- 林妮燕 (2008)。英國 1988 年教育改革法案之政策網絡分析 (未出版之博士論文)。國立暨南國際大學比較教育研究所，南投縣。
- 林韋萱 (2016，9 月)。荒謬的相親-公務人員考選制度。報導者，取自

<https://www.twreporter.org/a/civil-servants-examination>

- 林曉欽(譯)(2009)。Pasi Sahlberg 著。芬蘭教育這樣改 (Finnish Lessons: What Can the World Learn from Education Change in Finland)。臺北市：商周出版。
- 林鴻泰、何偲安、施玉芬、許維芳(2009)。調查研究。載於潘慧玲(主編)，**教育研究的取徑：概念與應用**(頁 37-80)。臺北市：高等教育出版社。
- 姜添輝(2015)。臺灣高等教育政策依循新自由主義的現象與缺失。**臺灣教育社會學研究**，15(2)，131-165。
- 柯三吉(1991)。公共政策與政治經濟論叢。臺北市：時英出版社。
- 洪世章、林于婷(2003)。國家創新系統：概念、成因與效果。**研考雙月刊**，27(4)，24-33。
- 紀俊臣、林怡均(2007)。檢視政策網絡的應用。**公共事務評論**，8(1)，31-46。
- 胡國堅(1996)。政策網絡理論及其應用。**空大行政學報**，6，289-302。
- 范盛保(2009)。芬蘭適應政治的歷史分析-在「芬蘭化」以前。**臺灣國際研究季刊**，5(4)，49-67。
- 范麗娟(2004)。深度訪談。載於謝臥龍(主編)，**質性研究**(81-126頁)。臺北市：心理出版社。
- 唐鳳(2016)。從奇點到眾點。INSIDE 硬塞的網路趨勢觀察，擷取自：  
<https://www.inside.com.tw/2016/09/09/through-singularity-into-the-crowd-2>
- 秦夢群(2013)。教育行政：理論與模式。臺北市：五南出版社。
- 張芳全(2006)。教育政策過程與方法分析。**教育資料集刊**，31，33-60。
- 張芳全(2009)。教育政策導論。臺北市：五南出版社。
- 張硯凱(2011)。中小學教師專業發展評鑑政策形成之研究：多元流程模式分析(未出版之碩士論文)。國立臺灣師範大學教育政策與行政研究所，臺北市。
- 張瀨文(2016，10月)。2016 國際教育年會芬蘭前課網主席分享學習落差最低的秘訣。**親子天下**。取自 <https://www.parenting.com.tw/article/5072257-/>
- 莊蕙嘉、張錦弘(2015)。芬蘭教改：將推跨學科主題教學。**聯合新聞網**。取自：  
<http://udn.com/news/story/6902/789326>
- 郭文革(2014)。中國網絡教育政策變遷：從現代遠程教育試點到 MOOC。北京市：北京大學出版社。
- 郭承天(2000)。新制度論與政治經濟學。載於何思因、吳玉山(主編)，**邁入二十一世紀的政治學**(171-198頁)。臺北市：中國政治學會。
- 陳之華(2008)。沒有資優班：珍視每個孩子的芬蘭教育。新北市：木馬文化。
- 陳世榮(譯)(2013)。Robert Hanneman & Mark Riddle 著。**社會網絡分析方法：UCINET 的應用**(Introduction to social network methods)。臺北市：巨流圖書。
- 陳向明(2004)。社會科學質的研究。臺北市：五南出版社。
- 陳佩英(2015)。結構縫隙、社群結連與教育學想像的實踐。**中等教育**，66(1)，58-78。
- 陳佩英(2016b)。以素養能力為導向的教育學想像之實踐。**通識在線**，66，8-11。

- 陳佩英（主譯）（2016a）。Reijo Miettinen 著。創新、人才、民主：賦能福利國家的再轉向（Innovation, human capabilities, and democracy: Toward an enabling welfare state）。臺北市：高教出版社。
- 陳佩英、焦傳金（2009）。分散式領導與專業學習社群之建構：一所高中教學創新計畫的個案研究。教育科學研究期刊，54（1），55-86。
- 陳雅慧（2015，11月）。借鏡芬蘭，翻轉公校。親子天下，取自  
<http://www.parenting.com.tw/article/5068957-%E9%99%B3%E9%9B%85%E6%85%A7%EF%BC%9A%E5%80%9F%E9%8F%A1%E8%8A%AC%E8%98%AD%E3%80%80%E7%BF%BB%E8%BD%89%E5%85%AC%E6%A0%A1/>
- 陳榮郁（2014）。新制度論的困境與挑戰。政治學報，58，1-36。
- 陳照雄（2007）。芬蘭教育制度：培育高品質之國民，建立平等、安全、福利之社會。臺北市：心理出版社。
- 陳崢詒（2015，3月）。小學就跨界，芬蘭教育再進化。天下雜誌。取自：  
<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5065984&from=line>
- 湯堯、成群豪、王宗坤、歐宏國、林子園（2014）。主要國家人才培育之教育政策取向初探。教育研究月刊，246，20-39。
- 黃志傑（2007）。勢不可免的衝突：從結構/過程的辯證看美麗島事件之發生。台灣社會學，13，71-128。
- 楊深坑、黃嘉莉主編（2011）。各國師資培育制度與教師素質現況。臺北市：教育部。
- 楊瑩（2008）。歐盟高等教育品質保證制度。臺北市：高等教育評鑑中心基金會。
- 溫明麗（2010）。芬蘭教育成就的啟示—找回臺灣教育的主體性。台灣國際研究季刊，6（4），139-175。
- 賓靜孫（2015，11月）。全球教育冠軍的秘密。親子天下，取自  
<http://www.parenting.com.tw/article/5068956-%E5%85%A8%E7%90%83%E6%95%99%E8%82%B2%E5%86%A0%E8%BB%8D%E7%9A%84%E7%A7%98%E5%AF%86/>
- 劉宜君（2010）。網絡管理的理論與實務之研究。臺北市：商鼎出版。
- 劉曉芬（2006）。歷史制度主義觀點的教育政策分析-以高職轉型綜合高中為例。教育政策論壇，9（2），1-22。
- 劉豫鳳（2013）。芬蘭協同教學之研究：以一個幼教師資培育學程為例（未出版之博士論文）。國立暨南國際大學國際文教與比較教育學系，南投縣。
- 歐用生（1989）。質的研究。臺北市：師大書苑。
- 潘淑滿（2003）。質性研究：理論與應用。臺北市：心理出版社。
- 潘慧玲（2003）。社會科學研究典範的流變。教育研究資訊，11（1），115-143。
- 潘慧玲（2009）。緒論：轉變中的教育研究觀點。載於潘慧玲（主編），教育研究的取徑：概念與應用（頁 1-34）。臺北市：高等教育出版社。
- 蔡曉楓、甄曉蘭（2012）。不只教育平等，更要成功學習：以融合為本的芬蘭教育。

- 教育研究月刊，221，118-132。
- 魯炳炎（2009）。從多元流程觀點談蘇花高興建決策之議程設定與政策選擇。東吳政治學報，27（4），171-240。
- 賴至巧、謝錦芳（2016）。赫爾辛基經驗：開放智慧城、市民實驗室。中時電子報，取自：<http://www.chinatimes.com/newspapers/20161023000319-260102>
- 賴鳳照（2007）。芬蘭「不分年級制」高中課程改革研究（未出版之碩士論文）。國立暨南國際大學比較教育研究所，南投縣。
- 戴曉霞（2001）。全球化及國家/市場關係之轉變：高等教育市場化之脈絡分析。教育研究集刊，47，301-328。
- 謝文全（2015）。教育行政學。臺北市：高等教育。
- 謝水南（譯）（2003）。J. R. Frankel, & N. E. Wallen 著。質的研究方法（二）。載於楊孟麗（主編）教育研究法：研究設計實務（How to design & evaluate research in education.）（頁 570-596）。台北市：心理。
- 謝國斌（2009）。芬蘭的族群政治。臺灣國際研究季刊，5（4），69-90。
- 鍾宜興（2005）。比較教育的方法與認同。高雄市：復文。



英文部分

- Aho E., Pitkanen, K. & Sahberg, P. (2006). *Policy development and reform principles of basic and secondary education in Finland since 1968*. Retrieved from <http://www.pasisahlberg.com/downloads/Education%20in%20Finland%202006.pdf>
- Albrow, M. (1996). *The Global Age*. Cambridge, England: Polity Press.
- Andersson, S. B., & Andersson, I. (2005). Authentic learning in a sociocultural framework: A case study on non-formal learning. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 49(4), 419-436.
- Angus, L. (2004). Globalization and educational change: bringing about the reshaping and reforming of practice. *Journal of Education Policy*, 19(1), 23-41.
- AVI, Regional State Administrative Agencies (2016). *Welcome to the website of Regional State Administrative Agencies*. Retrieved from <http://www.avi.fi/swe/Sidor/InEnglish.aspx>
- Ball, S. & Junemann, C. (2012). *Network, new governance and education*. Bristol, England: The Policy Press.
- Ball, S. (2008). *The education debate: Policy and Politics in the Twenty-First Century*. Bristol, England: Policy Press.
- 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.
- Boje, D. (2014). *Storytelling Organizational Practices: Managing in quantum age*. London, England: Routledge.
- Brown, J. S., & Duguid, P. (2001). Knowledge and organization: A social-practice perspective, *Organization Science*, 12(2), 198-213
- Caldwell, B. & Harris, J. (2006). *Comparative Governance, Administration and Finance for Elementary and Secondary Education in Selected Countries*. Washington, DC: National Center on Education and the Economy.
- CIMO, Centre of International Mobility (2016). *CIMO in brief*. Retrieved from [http://www.cimo.fi/cimo\\_in\\_brief](http://www.cimo.fi/cimo_in_brief)
- DiMaggio, P. & Powell, W. (1983). The iron cage revisited institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 147-60.
- Edmondson, J. (2005). Policymaking in Education: Understanding Influences on the Reading Excellence Act. *Education Policy Analysis Archives*, 13(11), 1-20.
- Edquist, C. (2005). *Systems of Innovation*. London, England: Routledge.
- ELY, Centers for Economic Development, Transport and the Environment (2016). *Centre for Economic Development, Transport and the Environment*. Retrieved from <http://www.ely-keskus.fi/en/frontpage/Sivut/default.aspx>

- Eurydice (2010). *Organization of the education system in Finland*. Brussels, Belgium: European Commission.
- Eurydice (2015). Political and Economic Situation. Retrieved from [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Finland:Political\\_and\\_Economic\\_Situation](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Finland:Political_and_Economic_Situation)
- FEEC, Finnish Education Evaluation Council (2016). *Introduction*. Retrieved from [http://www.edev.fi/portal/english5/basis\\_for\\_operation](http://www.edev.fi/portal/english5/basis_for_operation)
- Finnish Government (2015). *Prime Minister*. Retrieved from <http://valtioneuvosto.fi/en/sipila/ministers>
- Finnish Matriculation Examination (2016). *The Finnish Matriculation Examination*. Retrieved from <http://www.ylioppilastutkinto.fi/en/index.html>
- Fligstein, N. (1997). Social Skill and Institutional Theory. *American Behavioral Scientist*, 40, 297-405.
- FNAE (2017a). *Finnish National Agency for Education begins its operations at the beginning of 2017*. Retrieved from [http://www.oph.fi/english/current\\_issues/101/0/finnish\\_national\\_agency\\_for\\_education\\_begins\\_its\\_operations\\_at\\_the\\_beginning\\_of\\_2017](http://www.oph.fi/english/current_issues/101/0/finnish_national_agency_for_education_begins_its_operations_at_the_beginning_of_2017)
- FNAE (2017b). *Tasks, Services and Organisation*. Retrieved from [http://www.oph.fi/english/about\\_us/task\\_services\\_and\\_organisation](http://www.oph.fi/english/about_us/task_services_and_organisation)
- FNBE (2014). *National Core Curriculum for Basic Education 2014*. Helsinki city, Finland: Next Print Oy.
- FNBE (2015). *Education system*. Retrieved from [http://www.oph.fi/english/education\\_system](http://www.oph.fi/english/education_system)
- FNBE (2016a). *The Finnish National Board of Education*. Retrieved from <http://www.oph.fi/english>
- FNBE (2016b). *Organization Chart*. Retrieved from [http://www.oph.fi/download/138657\\_NBE\\_organisation\\_250112.pdf](http://www.oph.fi/download/138657_NBE_organisation_250112.pdf)
- FNBE (2016c). *Tasks and Services*. Retrieved from [http://www.oph.fi/english/about\\_us/tasks\\_and\\_services](http://www.oph.fi/english/about_us/tasks_and_services)
- FNBE (2016d). *Basic Education*. Retrieved from [http://www.oph.fi/english/education/basic\\_education](http://www.oph.fi/english/education/basic_education)
- FNBE (2016e). *General Upper Secondary Education*. Retrieved from [http://www.oph.fi/english/education/general\\_upper\\_secondary\\_education](http://www.oph.fi/english/education/general_upper_secondary_education)
- FNBE (2016f). *Vocational Upper Secondary Education*. Retrieved from [http://www.oph.fi/english/education/vocational\\_upper\\_secondary\\_education\\_and\\_training](http://www.oph.fi/english/education/vocational_upper_secondary_education_and_training)
- FNBE (2016g). *Higher Education*. Retrieved from [http://www.oph.fi/english/education/higher\\_education](http://www.oph.fi/english/education/higher_education)

- FNBE (2016h). *Polytechnic Education*. Retrieved from [http://www.oph.fi/english/education/higher\\_education/polytechnic](http://www.oph.fi/english/education/higher_education/polytechnic)
- FNBE (2016i). *OPS2016: Curriculum Reform in Finland*. Retrieved from [http://www.oph.fi/download/151294\\_ops2016\\_curriculum\\_reform\\_in\\_finland.pdf](http://www.oph.fi/download/151294_ops2016_curriculum_reform_in_finland.pdf)
- FNBE (2016j). *Curriculum Reform 2016*. Retrieved from [http://www.oph.fi/english/education\\_development/current\\_reforms/curriculum\\_reform\\_2016](http://www.oph.fi/english/education_development/current_reforms/curriculum_reform_2016)
- FNBE (2016k). *What is going on in Finland? – Curriculum Reform 2016*. Retrieved from [http://www.oph.fi/english/current\\_issues/101/0/what\\_is\\_going\\_on\\_in\\_finland\\_curriculum\\_reform\\_2016](http://www.oph.fi/english/current_issues/101/0/what_is_going_on_in_finland_curriculum_reform_2016)
- Freeman, C. (1995). The ‘National System of Innovation’ in historical perspective. *Cambridge Journal of Economics*, 19, 5-24.
- Friedland, R. & Alford, R. (1991). Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 232-263). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Fullan, M. (2015). *The new meaning of educational change*. New York, NY: Teachers College Press.
- Gibton, D. (2016). *Researching Education Policy, Public Policy, and Policymakers: Qualitative methods and ethical issues*. London, England: Routledge.
- Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge, England: Polity Press.
- Grover Starling (1988). *Strategies for policy making*. London, England: Dorsey Press.
- Halachmi, A. (1972). *Policy Evaluation--an Elaborated Approach to the Policy Making Process*. Buffalo city, NY: State University of New York at Buffalo.
- Halinen, I. & Jarvinen, R. (2008). Towards inclusive education: the case of Finland. *Prospects*, 38, 77–97.
- Halinen, I. (2016). *Finnish Curriculum Reform 2016 – Building the Future: from subject knowledge to transversal competencies*. Retrieved from [http://www.oph.fi/download/151294\\_ops2016\\_curriculum\\_reform\\_in\\_finland.pdf](http://www.oph.fi/download/151294_ops2016_curriculum_reform_in_finland.pdf)
- Hall, A., & Taylor, R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44, 936-957.
- Hargreaves, A. & Shirley, D. (Eds.) (2009). *The fourth way: The inspiring future for educational change*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Hatcher, R. (2001). Getting down to business: schooling in the globalized economy. *Education and Social Justice*, 3(2), 45-59.
- Hjern, B. & Hull, C. (1982). Implementation Research as Empirical Constitutionalism. *European Journal of Political Research*, 10(2), 105–115.



- IEA (2016a). *TIMSS 2015 International Results in Mathematics: average mathematics achievement by gender*. Retrieved from [http://timss2015.org/wp-content/uploads/filebase/mathematics/1.-student-achievement/1\\_10\\_math-mathematics-achievement-by-gender-grade-4.pdf](http://timss2015.org/wp-content/uploads/filebase/mathematics/1.-student-achievement/1_10_math-mathematics-achievement-by-gender-grade-4.pdf)
- IEA (2016b). *TIMSS 2015 International Results in Science: average science achievement by gender*. Retrieved from [http://timss2015.org/wp-content/uploads/filebase/science/1.-student-achievement/1\\_10\\_science-science-achievement-by-gender-grade-4.pdf](http://timss2015.org/wp-content/uploads/filebase/science/1.-student-achievement/1_10_science-science-achievement-by-gender-grade-4.pdf)
- James, A. (1975). *Public policy-making*. New York, NY: Praeger Publishers.
- Janne, P., Kirsi, P. & Tiina, S. (2016). Large-scale curriculum reform in Finland- exploring the interrelation between implementation strategy the function of the reform, and curriculum coherence. *The Curriculum Journal*, 27, 1-19.
- Janssen, M., Charalabidis, Y. & Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. *Information Systems Management*, 29(4), 258-268.
- Jordi, D. (2010). The importance of policy frames in contentious politics: Mexico's national anti-homophobia campaign. *Latin American Research Review*, 45(1), 33-56.
- Kingdon, J. (1984). *Agenda, alternatives, and public policies*. Boston, MA: Little Brown.
- Korkeamaki, R. & Dreher, M. (2011). Early literacy practices and the Finnish national core curriculum. *Journal of Curriculum Studies*, 43(1), 109-137.
- Lindblom, C. (1984). *The policy-making process*. Newark, NJ: Prentice-Hall.
- Lounsbury, M. & Crumley, E. (2007). New Practice Creation: An Institutional Approach to Innovation. *Organization Studies*, 28, 993-1012.
- Lounsbury, M. (2007). A Tale of Two Cities: Competing Logics and Practice Variation in the Professionalizing of Mutual Funds. *Academy of Management Journal*, 50, 289-307.
- Lounsbury, M., Ventresca, M. & Hirsch, P. (2003). Social Movements, Field Frames and Industry Emergence: A Cultural-Political Perspective on US Recycling. *Socio-Economic Review*, 1, 71-104.
- Lowy, I. (1992). The strength of loose concepts: boundary concepts. Federative experimental strategies and disciplinary growth. The case of immunology. *History of Science*, 30, 371-396.
- Lundvall, Bengt-Åke. (2005). *National Innovation Systems - Analytical Concept and Development tool*. Paper to be presented at the DRUID Tenth Anniversary Summer Conference 2005 on dynamics of industry and innovation: organizations, networks and systems.

- Majon, G. & Wildavsky, A. (1979). Implementation as Evolution. In J. L. Pressman & A. Wildavsky (Eds.), *Implementation*. (pp. 177-194). San Pablo, CA: University of California Press.
- March, J. & Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York, NY: Free Press.
- Marsh & Rhodes (1992). Policy Communities and Issue Networks: Beyond Typology. In David Marsh & R.A.W. Rhodes (Eds.), *Policy Networks in British Government* (p.251-260). Oxford, England: Oxford University.
- Max, E. (2015). Finland's new plan to change school means combining subjects. *The Washington Post*. Retrieved from [https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/03/24/finlands-radical-new-plan-to-change-school-means-an-end-to-math-and-history-class/?utm\\_term=.c157a73db335](https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/03/24/finlands-radical-new-plan-to-change-school-means-an-end-to-math-and-history-class/?utm_term=.c157a73db335)
- Metsämuuronen, J., Kuosa, T. & Laukkanen, R. (2013). Sustainable leadership and future-oriented decision making in the educational governance – a Finnish case. *International Journal of Educational Management*, 27(4), 402-424.
- Michaels, F. S. (2011). *Monoculture: How one story is changing everything*. Toronto, Canada: Red Cover press.
- Micklethwaite, J. & Wooldridge, A. (2015). *The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State*. London, England: Penguin Books.
- Niemi, H., Multisilta, J., Lipponen, L., & Vivitsou, M. (2014). *Finnish Innovations and Technologies in Schools A Guide towards New Ecosystems of Learning*. Rotterdam, Netherland: Sense Publishers.
- North, C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. New York, NY: Cambridge University Press.
- OECD (2004a). *What makes school systems perform? Seeing school systems through the prism of PISA*. Retrieved from <http://www.oecd.org/education/school/programmeforinternationalstudentassessmen tpisa/33858946.pdf>
- OECD (2004b). *Learning for tomorrow's world: First results from PISA 2003*. Retrieved from <http://www.oecd.org/dataoecd/1/60/34002216.pdf>
- OECD (2007). *PISA 2006: Science competencies for tomorrow's world*. Retrieved from <http://www.oecd.org/dataoecd/15/13/39725224.pdf>
- OECD (2010a). *Finland: Slow and steady reform for consistently high results*. In OECD (Ed.), *Strong performers and successful performers in education: Lessons from PISA for the United States* (pp.117-135). Paris, France: Author.
- OECD (2010b). *PISA 2009 at a glance*. Retrieved from <http://dx.doi.org/10/1787/9789264095298-en>.

- OECD (2012). *PISA 2012 results in focus: What 15-year-olds know and what they can do with what they know*. Paris, France: Author.
- OECD (2016). *PISA 2015 Results in Focus*. Retrieved from <https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf>
- OKM (2010). Basic Education Act. Retrieved from <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980628.pdf>
- OKM (2016a). *History of the Ministry*. Retrieved from [http://www.minedu.fi/OPM/Ministerioe\\_ja\\_hallinnonala/historia/?lang=en](http://www.minedu.fi/OPM/Ministerioe_ja_hallinnonala/historia/?lang=en)
- OKM (2016b). *Departments and units in the Ministry of Education and Culture*. Retrieved 8 Feb, 2016 from [http://www.minedu.fi/OPM/Ministerioe\\_ja\\_hallinnonala/osastot\\_ja\\_yksikoet/?lang=en](http://www.minedu.fi/OPM/Ministerioe_ja_hallinnonala/osastot_ja_yksikoet/?lang=en)
- OKM (2016c). *Organograms*. Retrieved from [http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Ministerioe\\_ja\\_hallinnonala/liitteet/organigram.pdf](http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Ministerioe_ja_hallinnonala/liitteet/organigram.pdf)
- OKM (2016d). *Department for Education Policy*. Retrieved from [http://www.minedu.fi/OPM/Ministerioe\\_ja\\_hallinnonala/osastot\\_ja\\_yksikoet/koulutuspolitiikan\\_osasto/?lang=en](http://www.minedu.fi/OPM/Ministerioe_ja_hallinnonala/osastot_ja_yksikoet/koulutuspolitiikan_osasto/?lang=en)
- OKM (2016e). *Department for Higher Education and Science Policy*. Retrieved from [http://www.minedu.fi/OPM/Ministerioe\\_ja\\_hallinnonala/osastot\\_ja\\_yksikoet/korkeakoulu\\_ja\\_tiedepolitiikan\\_osasto/?lang=en](http://www.minedu.fi/OPM/Ministerioe_ja_hallinnonala/osastot_ja_yksikoet/korkeakoulu_ja_tiedepolitiikan_osasto/?lang=en)
- OKM (2016f). *Division for Adult Education and Training*. Retrieved from [http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/aikuiskoulutus\\_ja\\_vapaa\\_sivistystyoe/?lang=en](http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/aikuiskoulutus_ja_vapaa_sivistystyoe/?lang=en)
- OKM (2016g). *Department for Cultural, Sport and Youth Policy*. Retrieved from [http://www.minedu.fi/OPM/Ministerioe\\_ja\\_hallinnonala/osastot\\_ja\\_yksikoet/kulttuuri-\\_liikunta-\\_ja\\_nuorisopolitiikan\\_osasto/?lang=en](http://www.minedu.fi/OPM/Ministerioe_ja_hallinnonala/osastot_ja_yksikoet/kulttuuri-_liikunta-_ja_nuorisopolitiikan_osasto/?lang=en)
- OKM (2016h). *Administration Department*. Retrieved from [http://www.minedu.fi/OPM/Ministerioe\\_ja\\_hallinnonala/osastot\\_ja\\_yksikoet/hallinto\\_osasto/?lang=en](http://www.minedu.fi/OPM/Ministerioe_ja_hallinnonala/osastot_ja_yksikoet/hallinto_osasto/?lang=en)
- OKM (2016i). *International Relations*. Retrieved from [http://www.minedu.fi/OPM/Ministerioe\\_ja\\_hallinnonala/osastot\\_ja\\_yksikoet/kansainvaelisten\\_asiain\\_sihteeristoe/?lang=en](http://www.minedu.fi/OPM/Ministerioe_ja_hallinnonala/osastot_ja_yksikoet/kansainvaelisten_asiain_sihteeristoe/?lang=en)
- OKM (2016j). *Communications and Public Relations*. Retrieved from [http://www.minedu.fi/OPM/Ministerioe\\_ja\\_hallinnonala/osastot\\_ja\\_yksikoet/viestintaeyksikkoe/?lang=en](http://www.minedu.fi/OPM/Ministerioe_ja_hallinnonala/osastot_ja_yksikoet/viestintaeyksikkoe/?lang=en)
- OKM (2016k). *Administration of basic and upper secondary education*. Retrieved from <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/koulutusjaerjestelmae/liit>

- teet/sv\_liitteet/Administration\_of\_basic\_and\_upper\_secondary\_education.pdf  
 OKM (2016m). *Administration of the higher education system and research*. Retrieved from  
[http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/koulutusjaerjestelmae/liitteet/sv\\_liitteet/Administration\\_of\\_the\\_higher\\_education\\_system\\_and\\_research.pdf](http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/koulutusjaerjestelmae/liitteet/sv_liitteet/Administration_of_the_higher_education_system_and_research.pdf)
- OKM (2016n). *Formal Education in Finland*. Retrieved from  
[http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/koulutusjaerjestelmae/liitteet/finnish\\_education.pdf](http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/koulutusjaerjestelmae/liitteet/finnish_education.pdf)
- OKM (2016o). *Basic education*. Retrieved from  
[http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/yleissivistaevae\\_koulutus/perusopetus/?lang=en](http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/yleissivistaevae_koulutus/perusopetus/?lang=en)
- OKM (2016p). *General education*. Retrieved from  
[http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/yleissivistaevae\\_koulutus/?lang=en](http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/yleissivistaevae_koulutus/?lang=en)
- OKM (2016q). *Education and Research 2011-2016*. Retrieved from  
<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2012/liitteet/okm03.pdf>
- OKM (2016r). *University reform*. Retrieved from  
[http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/Yliopistolaitoksen\\_uudistaminen/index.html?lang=en](http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/Yliopistolaitoksen_uudistaminen/index.html?lang=en)
- Peters, G. (1999). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. London, England: Pinter Press.
- Pressman, J.& Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Los Angeles, CA: University of California Press.
- Rhodes, R. A. W.& Marsh, D. (1992). New directions in the study of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21(1), 181–205.
- Rhodes, R.A.W. (1990). Policy network: A British perspective. *Journal of Theoretical Political*, 2(3), 293-317.
- Rhodes, R.A.W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(8), 1243-1264.
- Risku, M., Kanervio, P. & Björk, L. (2014). Finnish Superintendents: Leading in a Changing Education Policy Context. *Leadership and Policy in Schools*, 13, 383–406.
- Robertson, R. (1992). *Globalization: Global theory and global culture*. London, England: Sage.
- Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (1999). The advocacy coalition framework. In Sabatier P. A. (Ed.), *Theories of the policy process*. (pp. 117-166). Boulder Colo, CO: Westview Press.
- Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (1999). The need for better theories. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy theories*. (pp. 3-17). Boulder, Colo, CO: Westview

Press.

- Sahlberg, P.(2011). Paradoxes of educational improvement: The Finnish experience. *Scottish Educational Review*, 43(1), 3-23.
- Sahlberg, P. (2007). Education policies for raising student learning: the Finnish approach. *Journal of Education Policy*, 22(2), 147-171.
- Sahlberg, P. (2009). *A short history of educational reform in Finland*. Retrieved from <http://192.192.169.112/filedownload/%E8%8A%AC%E8%98%AD%E6%95%99%E8%82%B2/A%20short%20history%20of%20educational%20reform%20in%20Finland%20FINAL.pdf>
- Sahlberg, P. (2011). Developing Effective Teachers and School Leaders: The Case of Finland. In L. Darling-Hammond & R. Rothman(Eds.), *Teacher and Leader Effectiveness*(pp. 13-22). Washington, DC: Alliance for Excellent Education and Stanford, CA: Stanford Center for Opportunity Policy in Education.
- Sahlberg, P. (2011). The Fourth Way of Finland. *Journal education change*, 12, 173-185.
- Salonen-Hakomaki, S., Soini, T., Pietarinen, J. & Pyhalto, K. (2016). The way ahead for Finnish comprehensive school? Examining state-level school administrators' theory of change. *Journal of Curriculum Studies*, 48(5), 671-691.
- Sanders, D. (2002). Behaviouralism. In D. Marsh & G. Stoker (Eds.), *Theory and method in political science* (pp. 45-64). New York, NY: Palgrave Macmillan Press.
- Scott, R. (2008). Approaching Adulthood: The Maturing of Institutional Theory. *Theory and Society*, 37, 427-442.
- Senge, P. (1990). *The fifth discipline: the art and practice of the learning*. New York, NY: Currency Doubleday.
- Simkins, T. (2000). Education reform and managerialism: comparing the experience of schools and colleges. *Journal of Education Policy*, 15(3), 317-332.
- Simola, H. (2002). *From exclusion to self-selection: examination of behaviour in Finnish primary and comprehensive schooling from the 1860s to the 1990s*. Retrieved from <http://www.mv.helsinki.fi/home/hisimola/From%20exclusion%20to%20self-selection%2002.pdf>
- Simola, H. (2005). The Finnish miracle of PISA: Historical and sociological remarks on teaching and teacher education. *Comparative Education*, 41(4), 455-470.
- Simola, H. (2015). *The Finnish Education Mystery: Historical and sociological essays on schooling in Finland*. London, England: Routledge.
- Simola, H., Rinne, R. & Kivirauma, J. (2002). Abdication of the Education State or Just Shifting Responsibilities? The appearance of a new system of reason in constructing educational governance and social exclusion/inclusion in Finland. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 46(3), 247-264.

- Statistics Finland (2016a). *Providers of education and educational institutions 2015*. Retrieved from [http://www.stat.fi/til/kjarj/2015/kjarj\\_2015\\_2016-02-11\\_en.pdf](http://www.stat.fi/til/kjarj/2015/kjarj_2015_2016-02-11_en.pdf)
- Statistics Finland (2016b). *Students and qualifications of educational institutions 2014*. Retrieved from [http://www.stat.fi/til/opiskt/2014/opiskt\\_2014\\_2015-12-16\\_en.pdf](http://www.stat.fi/til/opiskt/2014/opiskt_2014_2015-12-16_en.pdf)
- Statistics Finland (2016c). *Educational finances 2013*. Retrieved from [http://www.stat.fi/til/kotal/2013/kotal\\_2013\\_2015-05-08\\_en.pdf](http://www.stat.fi/til/kotal/2013/kotal_2013_2015-05-08_en.pdf)
- Statistics Finland (2016d). *Educational structure of population 2014*. Retrieved from [http://www.stat.fi/til/vkour/2014/vkour\\_2014\\_2015-11-05\\_en.pdf](http://www.stat.fi/til/vkour/2014/vkour_2014_2015-11-05_en.pdf)
- Stenström, M-L., & Virolainen, M. (2014). *The history of Finnish vocational education and training*. Finnish Institute for Educational Research University of Jyväskylä.
- Suomi Fi. (2015). *Regional Administration*. Retrieved from [https://www.suomi.fi/suomifi/english/state\\_and\\_municipalities/regional\\_administration/index.html](https://www.suomi.fi/suomifi/english/state_and_municipalities/regional_administration/index.html)
- Taylor, S., Rizvi, F., Lingard, B. & Henry, M. (1997). *Educational Policy and the Politics of Change*. London, England & New York, NY: Routledge.
- The President of the Republic of Finland (2012). *Curriculum vitae*. Retrieved from <http://www.tpk.fi/public/default.aspx?nodeid=44811&contentlan=2&culture=en-US>
- Thornton, P. & Ocasio, W. (2008). Institutional logics. R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby and K. Sahlin (Eds), *Organizational Institutionalism*(pp. 99-129). Los Angeles, CA: Sage Press.
- Thornton, P., Ocasio, W. & Lounsbury, M. (2012). *The Institutional Logics Perspective*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Torres, C. (2002). Globalization, education, and citizenship: solidarity versus markets. *American Educational Research Journal*, 39(2), 363-378.
- Valijarvi, J. (2003). The system and how does it work: Some curriculum and pedagogical characteristics of the Finnish comprehensive school. *Education Journal*, 31(2), 31-55.
- Waters, M. (1995). *Globalization*. London, England: Routledge.
- Welch, A. (2002). Going global? Internationalizing Australian universities in a time of global crisis. *Comparative Education Review*, 46(4), 433-471.
- White House (2009). *Memorandum on Transparency and Open Government*. Retrieved from [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment).
- World Bank (2016). *Finland population*. Retrieved from <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL/countries/FI?display=graph>
- Zakaria, F. (2016). *In Defense of A Liberal Education*. New York, NY: W. W. Norton &

Company.

Zilber, B. (2008). The work of meanings in institutional processes and thinking. In Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K. & Suddaby, R. (Eds.), *The Sage handbook of organizational institutionalism* (pp. 151–169). New York, NY: Sage Press.



## 附錄

### 訪談大綱

#### Interview Outline

##### A. Personal information

1. What's your main job in Finnish National Board of Education? Can you choose your own job and position in the institution?
2. When did you start to work for Finnish National Board of Education? Had you taught or been in educational services before you worked for Finnish National Board of Education?
3. What projects are you mainly in charge of in relation to the 2016 national core curricula?

##### B. Roles and Tasks in Finnish National Board of Education

1. What is the most essential qualification for one to work for Finnish National Board of Education?
2. How does the institute of Finnish National Board of Education divide and organize the jobs? Are these the jobs regularly functioned or oftentimes re-organized according to new policies or objectives?
3. Who consist of the committee of Finnish National Board of Education? Among the personnel in FNBE, is there any variation of official or non-official members?
4. What's the relationship among Finnish National Board of Education, Ministry of Education and Culture, and Teacher Training Institutes in universities and Teacher Union?
5. What's the role of Finnish National Board of Education in drafting 2016 national core curricula?
6. Are there any challenges that you are going to encounter in the process of 2016 national core curricula reform? How do you deal with challenges?

##### C. Changes of 2016 National Core Curricula

1. In what context, does Finland need to renovate 2016 national core curricula? What kinds of governmental units involved and proposed this new curriculum policy?
2. When did the making of the 2016 national core curricula policy begin and how has it evolved?
3. Who participated or motivated the 2016 national core curricula policy-making? How did you decide/choose to be part of 2016 national core curricula



policy-making?

4. Who has made the final decision on the draft of 2016 national core curricula?
5. What's the major difference between 2016 national core curricula reform and the previous curriculum reforms?

D. Participations of stakeholders

1. Who have involved in the entire process of 2016 national core curricula policy-making?
2. How have stakeholders affected 2016 national core curricula in the process of policy-making?
3. Is there any conflict among stakeholders in carrying out the 2016 national core curricula policy-making?
4. How did Finnish National Board of Education mediate the conflicts among stakeholders in the process of 2016 national core curricula policy-making?
5. In what way or based on any principle, could the Finnish National Board of Education communicate with stakeholders efficiently in the process of the 2016 national core curricula policy-making? Who took the main responsibilities? What was the common challenges that participants were facing in the process of policy-making?
6. Is there consensus be found in the end of the 2016 national core curricula formation? What is Finnish National Board of Education's approach or strategy to achieve such common ground and consensus? So far, is there any part hindering you to achieve the consensus in 2016 national core curricula? How have you dealt with those barriers?
7. After the completion of 2016 national core curricula policy, what is the most difficult part to implement this new curricula in the future? Is there any change management and action programs that Finnish National Board of Education has developed in advance to overcome the predictable obstacles of policy implementation?

## **Interview Outline (Helsinki City Education Office ver.)**

### **E. Personal information**

4. What's your main job in Helsinki city education office? Can you choose your own job and position in the institution?
5. When did you start to work for Helsinki city education office? Had you taught or been in educational services before you worked for Helsinki city education office?
6. What projects are you mainly in charge of in relation to the 2016 national core curricula?

### **F. Roles and Tasks in Helsinki city education office**

7. What is the most essential qualification for one to work for Helsinki city education office?
8. How does the institute of Helsinki city education office divide and organize the jobs? Are these the jobs regularly functioned or oftentimes re-organized according to new policies or objectives?
9. Who consist of the committee of Helsinki city education office? Among the personnel in Helsinki city education office, is there any variation of official or non-official members?
10. What's the relationship among Helsinki city education office, Finnish National Board of Education, and Teacher Training Institutes in universities and Teacher Union?
11. What's the role of Helsinki city education office in drafting 2016 national core curricula?
12. Are there any challenges that you are going to encounter in the process of 2016 national core curricula reform? How do you deal with challenges?

### **G. Changes of 2016 National Core Curricula**

6. In what context, does Finland need to renovate 2016 national core curricula? What kinds of governmental units involved and proposed this new curriculum policy?
7. When did the making of the 2016 national core curricula policy begin and how has it evolved?
8. Who participated or motivated the 2016 national core curricula policy-making? How did you decide/choose to be part of 2016 national core curricula policy-making?
9. Who has made the final decision on the draft of 2016 national core curricula?
10. What's the major difference between 2016 national core curricula reform and

the previous curriculum reforms?

H. Participations of stakeholders

8. Who have involved in the entire process of 2016 national core curricula policy-making?
9. How have stakeholders affected 2016 national core curricula in the process of policy-making?
10. Is there any conflict among stakeholders in carrying out the 2016 national core curricula policy-making?
11. How did Helsinki city education office mediate the conflicts among stakeholders in the process of 2016 national core curricula policy-making?
12. In what way or based on any principle, could the Helsinki city education office communicate with stakeholders efficiently in the process of the 2016 national core curricula policy-making? Who took the main responsibilities? What were the common challenges that participants were facing in the process of policy-making?
13. Is there the consensus being found in the end of the 2016 national core curricula formation? What is Helsinki city education office's approach or strategy to achieve such common ground and consensus? So far, is there any part hindering you to achieve the consensus in 2016 national core curricula? How have you dealt with those barriers?
14. After the completion of 2016 national core curricula policy, what is the most difficult part to implement this new curricula in the future? Is there any change management and action program that Helsinki city education office has developed in advance to overcome the predictable obstacles of policy implementation?

## 訪談同意書

### Interview Consent

The following is an Interview Consent form for Ren-Hao Xu's research. The topic of the research is **The study of 2016 Finnish National Core Curricula policy-making process: The Institutional Logics perspective** designed by Ren-Hao Xu, a graduate student from Graduate Institute of Educational Policy and Administration, National Taiwan Normal University. Before the interview can start, the investigator and the interviewee should sign two copies of this form. The interviewee will be given one copy of the signed form.

1. My participation in this research is voluntary. I understand that I will not be paid for my participation. I can withdraw and discontinue participation at any time without hesitation.
2. I understand that most interviewees in will find the discussion interesting and thought-provoking. If, however, I feel uncomfortable in any way during the interview session, I have the right to decline to answer any question or to end the interview.
3. The interview will last approximately 45-60 minutes. Notes will be written during the interview. An audio tape of the interview and subsequent dialogue will be make.
4. I understand that the researcher will not identify me by name in any reports using information obtained from this interview, and that my confidentiality as a participant in this study will remain secure. Subsequent uses of records and data will be subject to standard data use policies that protect the anonymity of individuals and institutions.
5. I have read and understand the explanation provided to me. I have had all my questions answered to my satisfaction, and I voluntarily agree to participate in this study.

Signature: \_\_\_\_\_

Date: \_\_\_\_\_