

# 社會發展對教育評鑑的影響初探： 以美國與芬蘭為例

陳玠好

國立暨南國際大學國際文教管理人才博士學位學程博士班

## 一、前言

1990 年代開始，英美等國掀起教育評鑑的熱潮（林淑華、張芬芬，2015），其原因與二戰後各國的轉變有緊密的關聯。楊振昇（2001）認為教育評鑑作為一種價值判斷的參考，對於教育相關的客體，會利用各種資料蒐集的方式，提供決策給相關人員。郭昭佑（2007）指出在廣泛的教育客體中，大概可以分為三類：教育組織、教育人事、教育方案。而評鑑目的在於瞭解問題、預測內外部的環境相符程度、作為策略與行動指引、減少預期與實際狀況的落差（邱婉婷，2006）。評鑑的標準作為一種概念性的架構，與有具體行為目標的學習表現相比較，會像是更上位的思維展現（林劭仁，2008），故隨著社會發展的浪潮，對於不同價值的重要性也會隨之改變。

本文以美國與芬蘭為例，是因兩國的教育改革皆與社會發展息息相關，卻也因其背景的相異，讓兩國有了不同的評鑑走向。透過梳理兩國在 1960-1980 年代的社會發展與教育改革，以理解大環境的價值判斷是如何影響教育評鑑的形成，並影響至今。分別以美國績效責任制為代表，來檢視教育市場化的原因；芬蘭則以綜合學校所形成的個別化為視角進行分析，期望在臺灣實施新課綱之際，對於未來評鑑標準的思考能有所啟示。

## 二、促成教育改革之時代背景

二戰後的世界積極地整建秩序並維持和平，但不僅社會內部存有階級與種族的不平等，世界也持續發生著區域戰爭。隨著戰後嬰兒潮已屆進入大學的年紀，青年成長在日漸富饒且民主意識起步的世界，一切的現代化產物與各樣思潮皆在此期間大幅擴張。世界在兩大意識形態對立與資本巨輪持續運作下，對擁有技術工人的需求大幅增加，而在此經濟快速成長的背景下，所隱藏的是社會激烈的競爭。人們相信藉由教育可以獲得更優質的工作機會，可在沒有良好教育機會的情況下，多數的貧困者最終仍為難以翻身。

### （一）美國戰後嬰兒潮社會思維的影響

1960 年代的民權運動喚起民眾對於社會不公平的重視，從國家安全、貧窮問題以及撥款要求各州保障學生公平的教育機會（江芳盛、李懿芳，2001），美

國總統詹森（Lyndon Baines Johnson）大力倡導「向貧窮宣戰」（War on Poverty）。中央政府決定伸手主導全美國中學教育的走向，在尚未頒布法律干涉前，公立學校的財政來源主要由州政府進行籌措與決策，其團體內部主要由教育利益團體和少數對教育特別關心的州議員所主導（江芳盛、李懿芳，2001），地方的公立學校在無中央政府的介入下，沒有受統一或強制標準要求，與以往相較，亦無向上層社會大眾負責的壓力，地方的公立學校受到的監督與評鑑較為寬鬆。然而，中央政府基於公平正義原則，陸續頒布相關的教育法令，開啟了中央與州政府介入地方基礎教育新的一頁（陳佩英、卯靜儒，2009）。1965年，頒布了《初等與中等教育法》，政府期望透過介入補助的方式，縮短中上家庭與經濟弱勢與新移民學生的差距，透過協助兒童的早期教育，以消弭貧窮帶來的社會問題，進而實現教育機會平等的願景。爾後幾年通過的《雙語教育法》和《殘障兒童教育法》，更將追求公平教育的機會擴及至多元種族、身體挑戰者與學習遲緩的學生，簡言之，1960年代的美國社會的價值取向，是以追求教育機會平等為主流。

## （二）芬蘭獨立後教育改革的關鍵期

因芬蘭經歷過瑞典的統治，在1917年正式獨立後，也受其影響走向福利國家（Welfare state），起初許多教育政策也多承襲自瑞典。而在獨立後，芬蘭社會面臨的是接連而來的戰爭與衝突，直至二戰結束後才逐漸穩定。與世界的潮流相同，芬蘭在進入重建時期後，國內的傳統產業和小企業開始轉型為工業和科技產業，而為因應社會的發展需求，需要培育大量的技術性人員，進而引發後續多項的教育改革。其中，在1970年代公共服務項目的基礎教育，逐漸將原本的雙軌制改為單軌制學校模型「綜合學校」（Comprehensive school），並延後其分流的時間至高中階段（Pasi Sahlberg, 2013）。綜合學校以小班作為編制，每班平均約20名學生，每天的課時為4-5小時，而芬蘭教師年平均的授課時數為600小時，OECD（2019）教師的授課時數年平均為1080小時，相較於芬蘭有明顯的差距，減少的授課時數讓教師更能專注於提升教學品質。

在新自由主義下主流思維的績效責任制度，芬蘭這個時期的教育改革不乏許多分歧的聲音，主要的擔憂來自於對資優學生的表現會有所影響，但芬蘭政府在堅持「公平」（Equity）的核心價值下，依舊合併了私立與公立學校，並於1979年全面落實綜合學校的政策，該學校模型講求多元背景的學生、普及的生涯諮商與指導和教師的高專業度，並於1985年取消原有的能力分班制度（Center for public impact, 2019），此階段的改革成為芬蘭往後教育的重大根基。

## 三、教育評鑑的形成背景及影響

全球教育改革運動（Global Educational Reform Movement；GERM）起源於

1980 年代全球化教育浪潮的具體結果 (Pasi Sahlberg, 2013)，主要由國際教育發展機構、國際雙邊協議與私人顧問公司的利益考量而催生的改革運動，這些組織參與了國家單位的教育政策制定過程，並在全球帶來旋風般的影響，其原因整理為三個因素。首先，隨著教育學習典範的核心由「教導」轉為「學習」，先前的教學法不再適切，當核心價值、新的概念與跨領域學科隨著社會變遷時，私人組織的彈性相較於政府機關更具有優勢；其二，全民對於普遍認為國民都應該擁有受教權的權利，希望政府能訂定所有人皆能受教育的政策；最後，由競爭型經費教育計畫與績效責任制作為學校資源主要分配的依據。然而，因教育的投資與成效不如預期，美國在 1980 年代發生了一連串的教育改革，也是造成今時美國教育市場化的原因之一。

### (一) 美國教育改革中績效責任的發展趨勢

全美促進卓越教育委員會 (National Commission on Excellence in Education) 在 1983 年提出的著名報告「危機中的國家」(A Nation at Risk)，點出美國學生在學術測驗中的成績持續表現不佳，以及各項顯示學業成就低落的指標數據，同時報告中提出的缺失與建議，更引發後續一連串的改革，從教師專業能力不足到學生的課業評鑑標準等各廣泛層面 (National Commission on Excellence in Education, 1983)。在這個時期，社會大眾普遍對公立學校培育人才的能力逐漸失去信心，政府轉為大幅重視學校的績效責任。從開始推崇結果導向的教育 (Outcome-based education) 以及標準本位的教育 (Standard-based education) 便可看見其影響 (吳清山, 2004)。結果導向的教育首先由美國數個地方政府倡導，在 90 年代初成為重要的思潮，其推展除促使學校越發重視學生的學習成果，更要求教師須為學生的學習負起全責 (李坤崇, 2009)。於是，州政府從 80 年代開始擔起地方教育上的績效責任，包含提升學生學校標準、實施學校成就測驗及提高師資水準等 (江芳盛、李懿芳, 2001)。州政府做出這樣的調整是因為獲得中央教育經費的分配權力。而地區的公立學校除了必須達到州政府所制定的規範要求，也要展現出好的績效以爭取各樣經費，並藉由獲得好的學校排名，以吸引更多學業表現好的學生，此波改革讓學校開始在互相競爭之間活化或淘汰。因公立學校不再受到社會大眾的高度信任，家境較優勢的家長多將子女送進私立中學就讀，多元的教育選擇權顯示又往教育市場化邁向一大步。同時，市場化的興起同時是公立學校成效不彰的結果之一，因實質方面無法獲得社會大眾的支持，故想藉由標準化程序檢視其學習成效，讓學校負有績效責任，進而向社會大眾呈現其成果 (劉慶仁, 2002)。績效責任有三個要素可作為參考。

1. 標準與評量：告知學生測驗標準，並依照其年級程度進行測驗作為檢視。
2. 多重標準：外在的事實差異會影響學生的學習成就，比如學校的上學率、輟學率、畢業率、學生人口結構、教育所需花費等。



3. 鼓勵與制裁：根據先前訂定的標準是否達到成效，多以金錢做為獎勵提供老師、學校或學生；反之，如表現低於標準，以學區或學校作為單位進行書面警告或更甚者則關閉學校。

在倡導績效責任制度的同時，州政府會特別鼓勵成就偏低的學生，或強調其公布的排名標準不限於成績測驗，然而在實際運作上，學校還是出現為了迎合成效標準而降低考題標準的情況，或在進行測驗時，無法為特殊學生個別設計符合其學習狀況的測驗內容與形式。在以績效、結果為準則的風潮下，對於社經地位相較弱勢的學區越趨不利，處於相對弱勢且無法打破循環的學校，可能使學校面臨經費不足，使學生的學習落入更加困難的窘境。

## （二）芬蘭個別化的發展

北歐的社會價值普遍將個體的平等視為國家基礎，芬蘭也是如此，其公平（Equity）的核心價值，從憲法、教育政策、教育評鑑都能看見。此核心價值是為確保每位公民都有平等的機會，以發揮最大的潛力（Eurydice, 2017）。芬蘭公立教育體系所獲得的私人單位資助相當稀少，有關當局也對此進行相當嚴密的管制（Pasi Sahlberg, 2013），在廢除雙軌制後，芬蘭政府埋首發展屬於自己的教育模型。綜合學校的目的便為落實均衡且平等的教育機會，這裡從其運作系統指出與美國的績效責任有強烈關連的兩個政策機制：一是個別化的諮商輔導，二是內部評量與全國評鑑的關聯。綜合學校捨棄能力分班制度，並為學生制定相同的學習目標，是為了排除因社經地位造成的人為分班和師資配置問題，且直到要升大學時才有第一次的全國性考試（Finnish National Agency of Education, 2022）。為了解決校內學生之間的表現差異，政府規定學校必須設立教育與心理服務，以期盡早發現學生的學習困難及其社會、行為問題，透過早期介入學生的適應問題，提供個人化的專業協助。從 2021 年起，芬蘭的義務教育適用於 6 歲至 18 歲，包含學前教育到高中（Finnish National Agency of Education, 2022）。從學前教育到高等教育的學費皆是由政府免費提供；另外，學前教育與基礎教育階段的教科書和學校餐點也是由政府負擔，若居住於偏遠地區或是人口稀少的地區，政府也會負責提供到校的交通（Finnish Ministry of Education and Culture., Finnish National Agency of Education, 2018）。

## 四、結語

美國自建國以來帶有地方自治的色彩讓各州之間有相當大的規範差異，由中央政府主導的教育改革勢必牽動州政府對地方學校的管理態度，加上美國社會巨大的貧富差距，中上家庭想要得到更好的教育品質，可透過社經地位換得教育選擇權，而沒有多餘預算的家庭在進入公立學校後，又可能因學校的績效成果而造

成的資源分配的差異。換句話說，在以績效為導向的考核上，以學校為單位來爭取競爭型計畫容易陷入制裁的情形，對於表現不好的學校，在降低政府補助款後可能讓原有弱勢的學生中斷學習，進而影響品質。反之，芬蘭給予表現有待加強的學校更多資源，因其在意的是實質平等而非齊頭式的資源分配。在學習成就的評鑑上，因為芬蘭的社會氛圍信任公立學校與老師，教師具有高度的自主決策空間，在這樣的社會與教育脈絡當中，便自然地選擇不採取全球教育改革鼓吹的績效責任制。芬蘭政府在師資培訓上設立嚴格的標準，並賦予地區學校與教師高度的彈性，讓學校與教師能自行設計適合學生的評鑑。

透過上述美國與芬蘭在 60 年代的歷史背景，看見其社會價值觀對教育的影響，以及在 70-80 年代兩國受前期影響，皆進行了一連串的教育改革，可以發現即使兩國對於教育目標的願景都是朝著平等與卓越邁進，但因社會發展與價值觀的差異，美國與芬蘭走向兩個截然不同的方向。我國因為 108 課綱的調整，「自發」、「互動」、「共好」成為了目前的主流核心價值，各校紛紛以此發展課程計畫、設計教學目標，如此以培養學生的素養及帶得走的軟實力。一方面而言，在此架構下，若依照以往採用單一形式或總結性評量作為評鑑的依據，而未發展適切的教育評鑑機制，教育的核心價值又落入以往的框架；另一方面，以我國目前主流的價值觀而言，暫且要捨棄競賽、績效的思維還有很長一段要走，若因他國在全球教育面的成功，忽視其歷史背景與社會發展，便去脈絡化的狀況下進行借用，便會失之權衡。在越趨多元的教育情境下，如何設定評鑑的標準並彈性地運用，是在構築國家教育環境時不可忽視的層面。

### 參考文獻

- 江芳盛、李懿芳（2011）。美國州層級中等教育政策重要課題剖析。**教育資料集刊**，50，107-124。
- 吳清山（2004）。**學校行政**。台北市：心理。
- 李坤崇（2009）。成果導向的課程發展模式。**教育研究月刊**，186，39-58。
- 林劭仁（2008）。建構評鑑標準的建議與展望。載於林怡倩、林敬堯主編，**教育評鑑：標準的發展與探索**（頁 239-242）。臺北市：心理。
- 陳佩英、卯靜儒（2009）。落實教育品質和平等的績效責任制：美國《NCLB 法》的挑戰與回應。**當代教育研究季刊**，18(3)。

- 邱婉婷（2006）。教育行政評鑑理論－CIPP 評鑑模式。《網路社會學通訊期刊》，52。
- 林淑華、張芬芬（2015）。評析芬蘭教育制度的觀念取向：以共好取代競爭。《臺灣教育評論月刊》，4(3)，112-131。
- 林曉欽（譯）（2013）。芬蘭教育這樣改！全球第一個教改成功案例教我們的事（原作者：Pasi Sahlberg）。商周出版。（原著出版年：2011）。
- 郭昭佑（2007）。教育評鑑研究：原罪與釋放。臺北市：五南。
- 楊振昇（2001年11月）。析論當前教育評鑑之困境與前瞻—鉅觀觀點之分析。發表於國立新竹師範學院初等教育學系、國民教育研究所主辦，「第八次教育行政論壇」。
- 劉慶仁（2001）。績效責任－美國當前教育改革的趨勢。《教育資料與研究》，43，30-38。
- Center for public impact (2019). *Education reform in Finland and the comprehensive school system*. Retrieved from <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/education-policy-in-finland>.
- Eurydice. (2017). *Finland overview*. Retrieved from [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/finland\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/finland_en).
- Finnish National Agency of Education (2022). *Finnish education system*. Retrieved from <https://www.oph.fi/en/education-system>.
- Finnish Ministry of Education and Culture, Finnish National Agency of Education (2018). *Finnish education in a nutshell*. Retrieved from <https://www.oph.fi/en/statistics-and-publications/publications/finnish-education-nutshell>.
- National Commission on Excellence in Education (1983). *A nation at risk: The imperative for educational reform*. Retrieved from [https://edreform.com/wp-content/uploads/2013/02/A\\_Nation\\_At\\_Risk\\_1983.pdf](https://edreform.com/wp-content/uploads/2013/02/A_Nation_At_Risk_1983.pdf).

- OECD (2013). *Education policy outlook – Finland*. Retrieved from [http://www.oecd.org/education/EDUCATION%20POLICY%20OUTLOOK%20FINLAND\\_EN.pdf](http://www.oecd.org/education/EDUCATION%20POLICY%20OUTLOOK%20FINLAND_EN.pdf).

