

從 UNESCO 彈性學習倡議 反思台灣高等教育跨領域學習的下一步

吳明錡

國家教育研究院院長室簡任秘書

一、前言

彈性學習近年來成為高等教育政策中的關鍵詞。聯合國教科文組織 UNESCO 指出，全球高等教育學生人數在過去二十年間翻倍成長，2020 年已達 2.35 億人，顯示各國教育體系正面臨學習者樣貌日益多元、學習歷程非線性的挑戰。在此一趨勢下，UNESCO 於 2022 年提出「彈性學習路徑 (Flexible Learning Pathways, FLPs)」倡議，強調應以學習成果為核心，建構多樣化的入學、學習與畢業後銜接制度，承認各種非典型學習經驗，並促進教育公平與普及化。

相較之下，台灣高等教育正面臨學生數量快速萎縮的壓力。根據教育部 (2024a) 預測，至 128 學年大學一年級新生人數將降至 14.8 萬人，較 112 學年度減少 24%；同時，休學與退學人數也持續攀升，顯示目前制度難以承接多樣化學習需求。雖然教育部已推動「校院學士」、「自主學習」、「微學程」等制度設計，在形式上展現彈性，但多集中於資源豐沛的大學與相對具備高度自我規劃能力的學生，實務上呈現明顯的精英化傾向。

這也引出了幾個值得深入反思的核心問題：彈性學習的制度為誰設計？如何使用？彈性學習自 2005《大學法》修法以來，為何無法普及？彈性學習對誰真正開放？背後又缺乏哪些結構性支持？如果彈性學習是不可逆的趨勢，那麼我們就不能只問：「怎麼讓現在的制度更彈性？」而是要問：20 年後，高等教育會是什麼？誰是「大學生」？誰來教？怎麼學？何時學？有意義的學習在哪裡發生？

基於此，本文將透過 UNESCO 有關 FLPs 的理念與研究經驗，反思台灣彈性學習政策的實施盲點，並提出轉向支持型生態系的策略，期望能協助政策推動與實務現場更有系統地落實彈性學習，從「選擇彈性」走向「支持彈性」。

二、UNESCO 彈性學習倡議 (FLPs) 的價值主張與國際觀察

在 UNESCO 近年提出的 FLPs 倡議中，彈性學習不再只是制度技術的調整，而是一套牽涉價值轉向、學習觀與治理策略的整體設計。本節將分三部分說明其核心理念、國際觀察與推動條件。

（一）UNESCO 彈性學習倡議（FLPs）的背景與定義

在全球高等教育學習者日益多元的背景下，傳統線性、封閉的學習體系已難以滿足不同年齡、背景與學習歷程的需求。COVID-19 疫情更進一步暴露高教體系在教學模式與教育機會上的結構性侷限，促使各國加速尋求更具韌性與包容力的教育策略。此一發展也回應聯合國永續發展目標第 4 項（SDG 4）對「終身學習機會、教育公平與學習成果承認」的呼籲。UNESCO 遂於 2022 年推動彈性學習途徑（Flexible Learning Pathways, FLPs）倡議，將彈性學習途徑（FLPs）視為一種「策略組合」而非單一制度，旨在建立一個更具包容性、公平性與適應性的高等教育體系。FLPs 不僅關注學習者「如何進入」高等教育，也強調「如何在其中成功學習」與「如何順利完成學業並銜接職場」，以提升學習歷程的流動性與成果的可轉換性，進而建立更公平、更以學習者為中心且更能適應社會需求的教育體系。其涵蓋三個核心面向（UNESCO, 2022）：

1. 進得來（Getting into HE）：提供多元且彈性的入學與再入學管道，例如預備課程、開放式入學制度、以及先前學習認可（Recognition of Prior Learning, RPL），亦即將個人在正式教育體制外所累積的知識與技能，透過評估轉化為可被制度承認的學習成果，常見於成人教育與技職教育中。
2. 學得到（Getting through HE）：促進學生在學習歷程中的彈性流動與多元選擇，例如學習諮詢、學分累積與轉換制度、跨校跨系學習、線上與兼讀課程以及模組化的課程架構。這不僅提升了「如何學」的彈性，也回應了不同學習者在不同階段、生活情境與個人目標下的「學習選擇權」。學生不只是被動接受安排，更應有機會選擇如何學習、何時進出、以何種方式參與學習關係，展現主體性與能動性。
3. 出得去（Getting out of HE）：協助學生順利完成學業並銜接職場或持續學習階段，例如提供免學費、助學金、實習機會、產學合作、實務導向課程或回流進修機制等。此一面向不僅關注學歷取得的終點，更強調學習成果與職涯發展的連結，特別關注在正規體制中處於不利位置的學生，確保每一位學習者都能擁有「離開後往哪裡去」的準備度（Readiness）。

換言之，此一策略框架顯示，FLPs 的重點不只是進入門檻的鬆綁，或特色課程選讀而是建構一個全程支持、多點流動的學習生態系統。

（二）UNESCO 彈性學習路徑研究的問題意識與實踐觀察

FLPs 由聯合國教科文組織國際教育規劃研究所（UNESCO International

Institute for Educational Planning, IIEP) 主導研究，旨在掌握各國推動 FLPs 的政策設計與制度實踐。研究團隊透過問卷調查，向 201 個 UNESCO 會員國教育部門徵詢意見，最終回收 75 份有效樣本，並選定智利、芬蘭、印度、牙買加、馬來西亞、摩洛哥、南非與英國等八個具代表性的國家，進行深入個案研究。

該研究主要圍繞四項關鍵問題展開 (UNESCO, 2022)：第一，釐清各國支持 FLPs 的政策、法規架構與實務工具；第二，評估這些政策與制度在促進高等教育體系內外銜接方面的成效；第三，探討 FLPs 如何影響弱勢群體在入學、修業、轉換與就業銜接等歷程中的機會結構；第四，歸納案例國家在推動過程中所面臨的關鍵成功因素與制度障礙。整體而言，研究強調 FLPs 並非單一的制度創新，而是一組關於教育機會、制度公平與學習彈性的結構性改革策略組合。

調查結果顯示，雖然多數國家尚未制定單一的 FLPs 專責政策，但已普遍透過相關制度工具促進其發展，特別是國家資歷架構 (National Qualifications Frameworks, NQFs)，即各國用以標準化學習成果與資格等級的架構，提供不同教育歷程間的對照與銜接基準，有助於學習成果的透明化與跨制度對接；再如先前學習認可 (RPL)、學分累積與轉換制度 (credit accumulation and transfer, CAT) 等，成為擴大高教參與、回應多元學生需求與提升教育與技能水準的重要機制。不過，這項研究也指出，政策目標與實際執行之間仍存在顯著落差，特別是在 FLPs 實施成效的評估方面仍屬薄弱，尤其缺乏對弱勢群體非線性的學習路徑與進展的掌握。儘管如此，初步研究結果已顯示 FLPs 在一定程度上有助於提升弱勢學習者的進入機會與學習支持，但其具體影響仍有待進一步的實證資料佐證。

(三) 推動 FLPs 的制度條件和治理基礎

UNESCO 所推動的 FLPs，並不僅止於技術性制度鬆綁或學分設計調整，更是一場對高等教育學習觀的深層轉向。其核心主張之一，是將教育視為一項持續且多元的歷程，強調學習應建基於成果而非修業年限，並承認多樣化的學習型態與經驗。換言之，FLPs 所體現的，是從傳統「線性、標準化、以學歷為主的學習觀」，轉向「流動式、多樣性、素養導向的學習觀」。

然而，要讓這樣的學習觀在體制內落地，所需的並非單點的創新，而是高度系統性的策略組合。根據 UNESCO (2022) 的分析，推動 FLPs 的關鍵條件包含：政策協作與法規支持、資歷架構的橫向整合、誘因設計與經費投入、品質保證與認證機制、數據監測與學習資訊平台、以及文化認同與使用者信任等六大面向。舉例來說，即便部分國家已建立 NQF 或推動 RPL，若缺乏品質機制、教師支持與誘因資源，也難以實質落實。更重要的是，當制度牽涉多個部門（如高教、技職、終身學習），缺乏協同治理將使制度斷裂，學習成果難以轉換與被承認。

這些挑戰提醒我們，FLPs 的關鍵不在於制度概念本身，而在於體制與文化是否相容。學習成果如何被衡量？非典型學習如何被信任？這些問題，並非僅靠彈性學制即可回應，而有賴更深層的治理機制與社會共識。唯有協同治理、文化認同與資源投入三者並進，FLPs 才有可能從理念與創新走向常態化，真正推動高等教育體系的轉型與包容。

三、台灣推動彈性學習的現實困境

延續 UNESCO 所倡議的 FLPs 學習觀，回望台灣，其實早已有不少彈性學習與跨領域教育的實驗經驗。自 1983 年通識教育推動以來，歷經 1994 年《大學法》修法、釋字 380 確立大學課程自主、發展全校課程地圖、2005 年《大學法》修法引入學分學程及學位學程概念、前段不分系、院實體化、系進院出、住宿書院、大一年等多項制度創新，台灣高教長期已有朝向彈性化與跨域化發展的趨勢。然而，若從制度背後的教育理念與治理模式演變來看，可大致分為四個階段（吳明錡，2024；林從一，2014；陳德華，2008）：1980 至 1990 年代強調大學課程自主、去管制化；2000 年代則關注畢業學分數過多、必修課程佔比過重、選修彈性不足；2010 年後強化學用連結與教學實作導向；進入 2020 年，則轉向對素養學習、適性發展和學生學習支持系統的關注。

這樣的歷程提醒我們：落實跨領域與彈性學習的關鍵問題不再是「制度是否創新」，而是「制度鬆綁多年後，為何仍無法普及落地？」我們是否高估了學習者的自我設計能力，而低估了制度支持的必要性？為什麼制度鬆綁後，教師與行政系統仍無法有效協作？在高度重視升學與學歷的文化中，我們是否仍不信任非典型學習歷程？回顧制度演進，我們或許應從結構性限制與文化慣性重新思考彈性學習的落地條件。我們不妨回頭對照 UNESCO 所提出的 FLPs 學習觀，來檢視台灣教育部近年積極推動的跨域彈性修業計畫（教育部，2024b；詹魁元，2024）。此一計畫形式上似乎回應了全球高教趨勢，強調跨領域學習、自主學習，試圖增加學生選擇的多元性與自由度。然而，從 FLPs 更具結構性與包容性的制度視角檢視，跨域彈性修業計畫在推動過程中，主要仍存在三項限制：

（一）菁英導向與資源集中

跨域彈性修業計畫主要由少數高教深耕計畫執行績效卓著，在跨領域與自主學習具一定能量的大學主導，參與的學生往往本就具備良好的學習能力、自主規劃與社會資本。相對而言，中小型大學與弱勢學生因資源與配套機制不足，難以實際參與，導致原本希望透過跨域彈性修業促進教育公平的目標反而可能加劇教育階級化現象。

（二）缺乏前瞻性布局

校學士計畫雖強調選課彈性與修業自主，但其制度設計多聚焦於現有學籍學生，缺乏對未來人口結構與學習樣貌變遷的前瞻布局。當制度仍預設以「典型大學生」為主要對象，其所提供的彈性便侷限於課程選修與修業方式的調整，難以回應如成人再入學、職場回流、非典型學習歷程等未來高教的新常態。換言之，這是一種「有限的彈性」：看似鬆綁，實則未觸及制度深層的可近性與易用性。

（三）缺乏整合視角與系統性

雖然台灣與多數國家一樣，尚未建立處理彈性學習的專責法制與政策架構，但當前教育部推動的跨域彈性修業計畫，卻過度聚焦於單一制度（如校學士）、特定個案及少數學生，忽略了彈性學習本質上是一套「策略組合」的制度邏輯，且政策工具應具備公共性與系統性。各校雖分別發展出學程設計、學分認證、再入學管道、非正規學習認可等創新機制，其中「非正式學習認證機制」尤其仍屬欠缺。所謂非正式學習認證機制，指的是教育體系能夠評估並承認學習者在校外、自主、自發情境中習得的知識與能力（例如自主學習、志工服務、社會參與或職場經驗），並透過透明且可行的方式將這些成果轉化為可累積、可轉換的學習資歷，使其得以在體制內獲得承認。若無此類機制，將不利於非典型學習歷程的串接與流動，也會限縮制度的可及性與包容性。不僅難以形成綜效，反而可能導致政策干擾、資源重疊與執行效能低落。相較於 UNESCO 所倡議的 FLPs 策略組合概念，台灣更需要的是教育主管機關能轉變角色，從個案補助者轉為「協作設計者」與「系統整合者」。前者意指透過共同工作坊、資源引導與案例分享，與各大學共構符合在地需求的彈性學習方案；後者則應建置全國性資料庫與成果認證平台，統整目前分散於不同學校、部會與制度的學習資歷與轉換機制，促進高教政策的互通性與協同發展，而非仰賴個案示範。

透過上述分析可以發現，儘管台灣的跨域彈性修業計畫試圖呼應全球教育改革趨勢，實際推動過程中仍難以擺脫對菁英學生的隱性依賴與以及「計畫本位」的操作邏輯。所謂「計畫本位」，指的是政策推動往往圍繞特定計畫、特定學校與特定學生而展開，將彈性學習視為額外附加的創新示範，而非教育體系應常態化提供的公共支持。這種邏輯背後，反映出台灣長期以來制度創新慣於採取「計畫導向、補助導向、任務導向」的治理模式。政策被拆解為一組組任務計畫，在有限時程與經費下追求可見績效，而非從制度結構出發，致力長期累積與廣泛普及。也因此，彈性學習往往淪為一種外掛式創新，被操作在特定條件中的示範場域，而難以滲透進整體高等教育體制的主體架構之中。我們也應進一步追問：是什麼樣的治理文化，讓原本具備進步價值的制度設計，最終被消耗在行政協調、資源分配與文化慣性之中？若對照 UNESCO 所提出的 FLPs 架構（如表 1），兩

者在制度角色、價值取向、學習對象與成果認定等面向，呈現出顯著的本質差異，突顯當前制度在設計邏輯上的侷限：

表 1：跨域彈性修業計畫與 UNESCO 彈性學習倡議對照

比較項目	跨域彈性修業計畫	UNESCO 的彈性學習倡議
核心目的	強調彈性選課、自主學習與個人競爭力養成	強調教育公平、社會包容與學習權保障
制度假設	學生具備高度自主性與資源可使用能力	制度應主動支援非典型與弱勢學習者
對象與政策焦點	資源集中於特定大學與學生族群	所有學習者，特別關注結構弱勢者
學習成果的認定	以學分、修課結構為主，缺乏非正式學習認證機制	強調成果導向與先前學習認證（RPL）制度建構
彈性的定義	將彈性視為個人學習工具與選項	將彈性視為制度應提供的公共支持結構

綜上所述，台灣雖已開展多項制度創新，但若彈性學習政策仍停留於個人自由選擇層面，將難以形成普及化、公平性的政策效益。若要讓政策從「選擇性彈性」走向「支持性彈性」，本文建議可從三個層面著手補強：1. 建立制度調適工具與中長期藍圖：導入 FLPs 自我檢核工具（Advance HE, 2019; Martin & Furiv, 2024），協助各校盤點現行制度，發展適合自身的彈性學習策略組合，建立具前瞻性與協作性的彈性學制中長期發展藍圖。2. 支持機制精緻化：針對大一探索、定向階段設計導引機制，導入同儕教練、學習歷程輔導與跨系協調者等中介角色，提升學生對跨域與彈性學習制度的理解與信任，進而促進實際使用與正向回饋。3. 文化觀念轉化：透過教師發展與行政制度鬆綁，推動對「非典型學習者」的正面認知與評價，逐步轉化校內的學系本位與學歷主義文化。透過這三項策略補位，才能真正將彈性學習從結構設計落實到制度日常，推動台灣高等教育從「開放學習的形式」邁向「支持學習的本質」。

四、結語：讓彈性學習成為大學創新轉型的公共基礎建設

當我們再次回望 UNESCO 所倡議的彈性學習路徑，會發現它所描述的並非一個單一制度或特定課程設計，而是一種對教育制度重新想像的企圖：讓學習從線性走向多元、從封閉走向流動、從菁英走向普及。當前全球高等教育正處於典範轉移的關鍵時刻，彈性學制與跨領域學習不再只是制度創新的象徵，更是回應多元學習者需求、實踐教育平權的必要路徑。台灣雖已推動多項彈性制度設計，實踐上卻多停留於選課自由與學程結構調整，難以承接非典型學習者的完整歷程與結構性挑戰。

彈性學習的推動，需要的不只是制度創新，而是一套「支持性學習生態系統」。這套生態系如同教育體系的下水道工程——不具光環、難以被看見，卻是讓學習持續流動、制度運作順暢的關鍵基礎。若這些支撐性的基礎結構無法妥善建構與維護，再多創新設計也可能在崩潰邊緣才暴露其脆弱。當前彈性學習的實踐，多仍侷限於特定學校與學生，缺乏規模化、普及化的制度想像：如何以最有效的方式、對最多的人、產生最大的正面效益。教育部所推動的跨域彈性修業計畫雖具創意，但若無法察覺並跳脫示範化、精英化的政策邏輯，最終恐怕仍只是另一波教育資源再集中與學習機會再排除的過程。

如 Dunkelman（2022）所言，當「中介制度」（mediating institutions）失靈，制度將無法有效連接政策與現場、理念與實踐，更難承接人與人之間的信任與理解——而這正是彈性學習長年難以落地的根本癥結。未來的學制改革應從理解學習者的真實處境出發，強化制度的支持性、可近性與易用性，使彈性學習不只是附加選項，而是高等教育轉型的核心動力與公共責任。

本文試圖透過 UNESCO 的經驗指出，彈性學習的關鍵，不在於再發明一套制度，而在於重新建構一套支持學習者持續探索、自由轉換與自主組合的學習生態。制度設計只是起點，真正的挑戰在於治理與文化層面的轉變——我們是否能提供學生足夠的學習輔導？是否能讓非傳統學習被認可？是否能培養一種信任學習者判斷與選擇的教育價值觀？展望未來，我們或許可以思考一種「彈性學習作為教育公共基礎建設」的概念。就像我們為所有人提供道路、水電與網路，我們也應為所有學習者提供公平、可及、可連結的學習路徑，無論他們身處何種背景、年齡與體制內外。這樣的願景需要的不只是制度創新，更需要治理邏輯的轉向——將彈性視為一種基本權利，而非競爭優勢。我們不缺制度，我們缺的是讓制度變得有生命的系統與信念；我們不缺改革的口號，缺的是把彈性學習視為公共價值、長期經營的勇氣與耐心。

參考文獻

- 陳德華（2008）。*台灣高等教育面面觀*。文景。
- 教育部（2024a）。*各教育階段學生數預測報告*。教育部。
- 教育部（2024b）。*彈性學制與未來大學試辦計畫學校說明會紀要*。教育部。
- 林從一（2014）。台灣通識教育發展歷程。*長庚人文社會學報*，7(2)，191-253。
- 吳明錡（2024）。為何大一新生不主動學習？學習模式轉向的機會與挑戰。*教育研究月刊*，361，36-58。
- 詹魁元（2024）。*彈性學制與未來大學計畫*。教育部高等教育司。
- Advance HE. (2019). *Essential Frameworks for Enhancing Student Success: Flexible Learning*. <https://www.advance-he.ac.uk/knowledge-hub/essential-frameworks-enhancing-student-success-flexible-learning>
- Dunkelman, M. J. (2022). *Why nothing works: Who killed progress—and how to bring it back*. Hachette Books.
- Martin, M., & Furiv, U. (2024). *Designing policies for flexible learning pathways in higher education: Self-assessment guidelines for policy makers and planners*. unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000389083
- UNESCO (2022). *Flexible Learning Pathways in Higher Education – From Policy to Practice*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000383069>

