

## 由芬蘭的幼教制度觀之臺灣

林冠圻

國立臺北教育大學教育創新與評鑑研究所碩士研究生

### 一、研究動機與目的

芬蘭位於北歐，三分之一的國土長年處於冰天雪地中，但是卻以經濟發達、社會福利著稱，在國際經濟合作發展組織（OECD）進行的 PISA 測驗中也常常名列前茅，且成績差距最低；聯合國「永續發展解決方案網路」（SDSN）公布《2018 年全球幸福報告》中，芬蘭擊敗挪威拿下冠軍！引發研究者期望對芬蘭有更深一層的認識，而「幼兒教育」是人的一生中最早的學校團體教育、也是最為基礎的教育階段，臺灣也正面臨少子化的威脅，期望芬蘭在幼兒教育上做法能作為臺灣的借鏡，讓臺灣從教育源頭就能營造友善的、幸福的幼兒成長環境，進而增進國人生育的意願。

### 二、芬蘭的人文背景

芬蘭位於北歐邊緣斯堪地那維亞半島（Skandinavian niemimaa）上，全國總人口數約 526 萬人，首都赫爾辛基人口約為 56 萬人。曾經被瑞典人統治六百多年，隨後在 1809 年被割讓給俄國，受俄國統治但擁有相當自主權，成為俄國的一個自治大公國。芬蘭在 1917 年獨立，1995 年加入歐盟。全國總面積約為臺灣的九倍，但是有三分之一的國土處於長年冰天雪地的北極圈內，這樣一個處於先天條件不佳的國家，不僅環境優美，經濟發達，國民素質也受到國際間的認同。

芬蘭在 1919 年制定第一部憲法就明確規定從小學一直到大學實施免費教育，因此，自 1921 年開始實施免費教育至今。1980 年實施九年一貫國民義務教育，受教年齡為 7-16 歲。在芬蘭政府預算中，教育經費僅次於社會福利經費，佔全國經費預算的第二位。近年來，芬蘭在全國廣泛推展學齡前教育，從 2001 年開始，芬蘭的父母在孩子六歲時，可以選擇送孩子上學前幼兒班（preschool），因為是免費就學，就學率幾乎是百分之百。2000 年頒布國家學前教育課程綱要（6-7 歲），2003 年制定國家 0-6 歲幼兒教育課程綱要。

芬蘭學制並沒有很明顯的畫分，一般學生從 7 歲到 16 歲前，都在同一所學校接受九年一貫教育，且沒有多元開放的學習選擇，直到學童 16 歲之後再根據其學習性向，決定接受學術教育或是職業教育；芬蘭學制主要目的是保證所有國民能接觸教育和接受訓練，並且重視終身學習（life-long learning），其重要原則是從基本的學校教育到成人的社會教育，國民能在生命中的不同階段學習到新知識。芬蘭政府認為辦好「教育」是國家強盛的基石，因此，非常重視教育領域。

### 三、芬蘭的幼教制度

芬蘭學齡前兒童的教育責任主要落實於家庭教育上，以塑造家長陪伴孩子的文化風氣，因此在芬蘭的學制中，六歲以前的幼童並沒有所謂的義務教育，但是近年來兒童教育家認為，為了補足家庭教育在兒童人格上的發展，主張應讓兒童接受幼兒教育，因此推廣學前幼兒班（preschool），讓六歲的兒童開始入校就讀，學前幼兒班為免費但非義務性質。

在 2003 年社會事務及健康部門公布《幼兒教保政策之定位》（Government resolution: Concerning the national policy definition on early childhood education and care），內容針對幼兒教保做出清楚地定義及說明政府對幼兒的服務方向（Ministry of Social Affairs and Health, 2003），堪稱是當代芬蘭幼兒教育政策的白皮書。2003 年公布的《國家幼兒教育課程綱要》（National curriculum framework for early childhood education and care），該綱要之內完整囊括芬蘭 0-6 歲幼兒教保的各項內容，包含幼兒教保的定義、教保活動實施、各領域內涵以及對特殊需要幼兒的支持，在該綱要中強調頒訂之目標是為追求境內幼兒都能接觸同樣品質的教保內涵，更清楚地說明政府與各地方訂定教保政策的責任歸屬。

首先，中央政府訂出幼兒教保基礎內涵，而地方政府在國家政策的基礎之下，依據當地幼兒及家庭需求，建立符合當地文化及環境的區域本位課程，並頒布《地方幼兒教保服務及定位》（Local policy definitions and strategies for ECEC），依此方向制定地方的幼兒教保課程內容（Local ECEC curriculum）以及學前教保課程（local pre-school education curriculum）；而該地區的每所幼兒園也在此區域課程中之下發展自己園所特有的課程；最後，再針對每一位幼兒的個別需要，與家長共同討論出符合每位幼兒的課程計畫。

### 四、與臺灣幼教制度之比較

芬蘭在重視教育領域的理念下，幼兒教育呈現普及化，並且重視每一個幼兒不同特質的發展。茲以表 1 羅列芬蘭與臺灣幼教制度之不同：

表 1 芬蘭與臺灣幼教制度之異同

| 項目 | 芬 蘭   | 臺 灣  |
|----|---|--|
| 形式 | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 七歲以下</li> <li>● 以家庭教育為主，幼兒園為輔</li> <li>● 六歲可就讀學前幼兒班，免費非義務</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 二歲至入國民小學前</li> <li>● 五歲公立免學費，仍有雜費等其他費用，約 9045 元（部分縣市自 2018 年 8 月延伸到四歲），另有弱勢補</li> </ul> |

| 項 目   | 芬 蘭  | 臺 灣  |
|---|--|--|
| <p>芬蘭以公立機構為主並實施免費教育，讓幼兒教育更加普及</p>                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 公立托育機構占大多數</li> <li>● 政府對私立機構收費的限制，以及對師生比、工作人員訓練的嚴格要求，營收利益很難成為私立幼兒園經營的主要動力，私立幼兒園通常是為實踐教育理想而成的特色學校</li> </ul>  | <p>助</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 私立最高補助家長一萬五千元</li> <li>● 非義務</li> <li>● 私立機構占大多數，近年政府致力增加公共化教保服務（公幼、非營利幼兒園）</li> </ul>                       |
| <p><u>主管單位</u><br/>幼托整合後，臺灣的幼兒教育在中央統一由教育部主管，讓幼托機構遵循的標準統一化，保障幼兒的權益</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 1970年代後幼托合一</li> <li>● 中央政府有二個主要的行政部門負責幼教事務：社會事務與健康部（Ministry of Social Affairs and Health）與教育部（Ministry of Education）</li> <li>● 地方為社會服務局（Social Services Department）</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 2011年「幼兒教育及照顧法」公布後正式幼托整合</li> <li>● 中央主管機關為教育部</li> <li>● 直轄市為直轄市政府</li> <li>● 地方為縣市政府</li> </ul>                     |
| <p><u>師生比</u><br/>芬蘭的師生比較低，讓老師更可以兼顧個別幼兒</p>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 合格人員包括教師、特殊幼兒教師、社工領域教師、護理人員</li> <li>● 三歲以下 1：4</li> <li>● 三歲以上 1：7</li> <li>● 每三位合格人員就要有一位幼教師</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 教保服務人員包括園長、幼兒園教師、教保員或助理教保員</li> <li>● 二歲以上至未滿三歲 1：8</li> <li>● 三歲以上 1：15</li> <li>● 五歲至入國民小學前幼兒之班級應有一位以上教師</li> </ul> |
| <p><u>收托時間</u><br/>芬蘭的學前幼兒班收托時間為半日，讓老師更有時間備課與喘息</p>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 幼兒園：全日托、半日托，少數提供夜間或24小時托育，市立幼兒園收費和每個家庭的收入成正比，也考慮家庭的幼兒數，法律規定月費最多不得超過兩百歐元</li> <li>● 學前幼兒班：每年700小時，每天四小時的免費課程，下午有托育補助津貼，津貼多寡與父母收入成正比</li> </ul>                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 大多為全日托上午8:00至下午4:00</li> <li>● 可選擇半日托或課後留園（下午4:30至6:30，須另外收費，中低收入戶則提供收費補助）</li> </ul>                                 |

| 項 目   | 芬 蘭  | 臺 灣   |
|---|--|---|
| <p><b>課程與教學</b></p> <p>芬蘭與臺灣主要皆以幼兒為學習主體</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 特色在於幼兒為中心，重視家長參與、以多元專業的方式支持幼兒的學習</li> <li>● 遊戲是教學與學習的媒介，芬蘭學前教育相當重視與強調幼兒的自由遊戲。課程屬於低結構性組織，學前幼兒班課程最大的任務在支持幼兒的學習能力</li> <li>● 幼兒園在教學內涵部分，根據「國家幼兒課程綱領」實施，包括：數學、自然科學、歷史與社會、肢體運動、倫理、宗教與哲學等六個領域</li> <li>● 學前幼兒班依據教育部「學前幼兒核心課程」，內涵有語言與互動、數學、倫理與哲學、環境與自然、健康、肢體與動作發展（Physical and motor development）以及藝術與文化（Art and culture）共七個核心領域，透過統整的方式融入每日的學習活動中</li> <li>● 實施主題式教學（theme-based instruction），由學生主動探索、實作，學習團隊合作、觀察、資料收集和整理能力，教師扮演顧問的角色</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 「幼兒教育及照顧法」中明示以幼兒為主體，遵行幼兒本位精神，秉持性別、族群、文化平等、教保並重及尊重家長之原則辦理</li> <li>● 根據「幼兒園教保活動課程大綱」，透過六大領域—身體動作與健康、認知、語文、社會、情緒、美感培養幼兒的六大核心素養—覺知辨識、表達溝通、關懷合作、推理賞析、想像創造、自主管理</li> <li>● 教學依各園所處情境、理念與發展特色呈現多元形式，包括主題式教學（不同於芬蘭形式，教師主導主題進行居多）、方案式（教師帶著幼兒深入探究，幼兒主動居多）、蒙特梭利、華德福等</li> <li>● 因應社會與家長需求，仍有小學準備的教學情形，例如：注音符號的練習等</li> </ul> |

資料來源：研究者整理

## 五、結論與建議

### （一）政府教育資源的投入

政府與國人應視「教育」為國家發展的關鍵，認知其重要性後，在經費與資源的投入上才能更加重視，有了充裕的經費與資源更能維持教育品質。

### （二）增設公立幼兒園

芬蘭的學前教育以公立佔大多數，且在學前幼兒班實施完全免學費的方式，雖然非義務教育但入學率達百分之百；反觀臺灣，雖然也實施五歲免學費制度，但是仍須收取部分費用（雜費等），尤其私立幼兒園占大多數，若是礙於名額限制必須進入私立幼兒園則須負擔更多費用，造成家長們每到公立幼兒園招生時期就感到焦慮、部分家長因為超額沒有抽到籤無法將幼兒送托幼兒園。因此，善加運用公立學校閒置教室設立幼兒園，讓進入公立幼兒園的管道更寬闊，是必須加緊腳步的。

### （三）降低托育時間與師生比，提高托育品質

芬蘭「學前幼兒班」以四小時為主且師生比為 1:7，而下午托育的部分則是依據家長收入另外收費，落實學前幼兒班發展幼兒學習能力的任務，另有保育需求的家長則是以使用者付費的方式，也兼顧弱勢家庭；而臺灣則多為全日托育，教師必須教保並重，進行課程記錄與備課時間必須額外運用課後時間，師生比更為芬蘭的兩倍多，教師疲於工作中也降低了教學品質。若能協調調整托育時間，在家長需求與教學品質中取得平衡點，並且降低師生比，讓教師更能依據幼兒個別需求引導學習，將能使幼兒教育環境更為友善。

### （四）跨領域整合

由於不同的專業背景及訓練過程，營造一個跨領域合作的模式在幼兒園中是相當重要的，專業人員依著專業知識與不同專業之間進行溝通，針對幼兒的需求，提供適切的學習活動。雖然依據「幼兒教育及照顧法」也將學前特殊教育教師、護理師與社會工作人員的設置規定納入，但並不全面性，有的也非常駐全時性，必要時必須尋求其他管道協助，而無法隨時提供諮詢。

#### (五) 以幼兒為學習者中心

雖然芬蘭和臺灣都明示課程與教學應以幼兒為中心，但是芬蘭的學前教育順應幼兒的發展脈絡，適性順勢輕鬆自在，教師是支持者的角色，促進幼兒的自主學習；而我們的幼兒教育仍不免加入成人主觀意識，將認為重要的學習加諸幼兒之上，若是社會整體價值觀能正視幼兒為學習的主體，教師在教學引導上將會更以過程導向，重視幼兒能力的發展和培養，而非成果的展現。

#### (六) 回歸家庭教育的重要性

因應少子化的危機，政府致力於降低雙薪家庭父母教養孩子的壓力，而有教育經費補助、延長機構收托時間等，但是似乎忽略了「家庭教育」的核心價值，而讓部分社會價值觀將教育的責任幾乎放在教師身上。其實，家庭是個體最早也最長時間接觸的環境，所以應更重視家庭教育的功能，尤其是幼兒教育階段，父母是孩子最重要的依附對象，也是對孩子產生影響最大的。

#### (七) 中央制法需考量地方的差異性

臺灣於 2011 年制定通過「幼兒教育及照顧法」可視為是幼兒教育的母法，但是其第十八條規範「招收三歲以上至入國民小學前幼兒之班級，每班招收幼兒十五人以下者，應置教保服務人員一人」，同條「幼兒園有五歲至入國民小學前幼兒之班級，其配置之教保服務人員，每班應有一人以上為幼兒園教師」，規範都較過去寬鬆，不但師生比提高，更廣納不具合格幼兒園教師資格的人員擔任幼兒園大班教師，可能影響幼教品質，在立法之初受到許多學者專家、現場教師的質疑；此外，「幼兒園教保活動課程大綱」立意良善，期待全國幼教品質能更一致，並且有標準化的幼兒能力指標可供參考，只是當幼教現場的差距過大時，包括城鄉差距、教學模式的差異等，讓實行起來困難重重，透過一次次的研討會、工作坊、專家下鄉、入園輔導等方式因地制宜，終於漸漸廣泛地落實。

對照芬蘭，中央政府訂出教保基礎內涵，地方政府在國家政策的基礎下建立符合當地文化及環境的區域本位課程，而每所幼兒園在此之下發展園所課程，最後針對每個幼兒的個別需求與家長討論出個別化課程計畫。我們可以效法其訂法之初即廣納民意，增進立法的周延性，並且在中央的願景目標下或母法廣泛性的標準下，給與地方因時因地制宜的空間，讓每個幼托機構都能在一定的品質保證下發展自己的本位課程及特色。

參考文獻

- 陳淑琴（2007）。芬蘭學前教育初探。國立臺中教育大學，臺中市。
- 劉豫鳳（2012）。芬蘭幼兒教保現況—教育均等理念之實踐。教育資料集刊，57，101-126。
- 全國法規資料庫（2015）。幼兒教育及照顧法。取自 <http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=H0070031>
- 全國教保資訊網（2017）。幼兒園教保活動課程大綱。取自 <http://www.ece.moe.edu.tw/?p=5432>

