芬蘭教師工會的成功經驗對臺灣教育的啟示

張富凱
國立彰化師範大學教育研究所博士生

一、前言

近日在《2018 年世界幸福感報告》(World Happiness Report 2018) 調查中，北歐的「千島之國」-芬蘭，被公認為世界上最幸福的國家（王相宜譯，2018）。芬蘭曾有很長的一段時間在"國際學生評量計畫"(Program for International Student Assessment, PISA) 中持續居於領先的地位，亦是世界經濟論壇（World Economic Forum，簡稱 WEF）全球「成長競爭力」評比中名列前茅的佼佼者。如此亮眼的成績，其國家的發展動態也一直是全球矚目的焦點。

芬蘭於 1917 年 12 月 6 日成為獨立國家，去年(2017 年)在慶祝獨立百周年時，芬蘭政府特別發表聲明:「芬蘭百年來傲視群倫的成功經驗，來自芬蘭人重視的價值觀:民主、教育、平等和言論自由。」(Suomi/Finland 100,2017)。此外，從 2013 年我國與 OECD 國家政府教育經費支出比率調查可知，芬蘭政府教育經費占國內生產毛額比率(GDP) 的 6% ，遠高於 OECD 國家平均值 4.8%（傅雅蘭，2017）。芬蘭之所以能在不同的國際排名中經常達到頂峰位置，憑藉不只是森林及湖泊等天然資源，或是製造業與林木業，而是人民體認到教育才是社會的核心價值，也是建構國力與延續民族生命的根基(林淑華、張芬芬，2015)。

許多人談到芬蘭教育的亮眼成績，多半針對教育系統中有關課程與教學與師資結構等因素進行研究，鮮少去探討芬蘭教師工會對其教育發展的影響力。芬蘭的學校會如此成功的十個原因之一，就是「師資力量雄厚的工會」(溫婧，2014)。芬蘭教師工會（Opetusalan Ammattijärjestö, OAJ）主席 Olli Luukkainen 強調：「芬蘭的另一個成功經驗，是工會、政府和雇主之間的合作模式。在極為艱困的年代，這三方的合作伙伴學會了在同一張桌子上達成協議。因此，芬蘭教師工會自 1984 年以來就沒有罷工，薪資協定也透過社會對話與協商完成。」(Education International,2017a)。以下將介紹芬蘭教師工會發展歷程，以作為臺灣教師工會未來發展之借鏡。

二、芬蘭教師工會的發展歷程

芬蘭 Turku 大學教育學系教授 Risto Rinne 曾將「芬蘭的教師地位」總結如下：大眾喜愛的教師們受到非常高度的訓練。除了在過渡時期之外，國家與教師工會（OAJ）間的關係發展良好，教師罷工活動相當罕見，而綜合學校的改革，亦提升了教師的社會地位，並增加其對教育政策的影響力（鄭景澤，2010）。由此可知，芬蘭教師明顯地受到民眾與政府的信任，擁有較高的社會地位，並對教育政策具有一定的影響力，這種情形在國際間是相當罕見的。

(一) 芬蘭教師工會的源起

根據芬蘭教師工會官方網站介紹(Opetusalan Ammattijärjestö, n.d.)，芬蘭教師組織的起源，早於獨立建國前，於 1887 年在赫爾辛基小學成立女教師協會。芬蘭小學教師協會與女教師協會於 1893 年成立，而私立和國立學校的教師協會分別成立於 1906 年和 1917 年。在完全中學成立之後，兩個既存的教師聯盟在 1973 年合併成一個教師工會（Opetusalan Ammattijärjestö, OAJ）(王尚文譯，2010，頁 9)。成員包括托兒所、小學、高中 、職業學院和理工學院、學校和教育機構的負責人、校長、大學的教學和研究人員以及從事不同崗位工作的教育和教育專家等(Opetusalan Ammattijärjestö OAJ, 2017)。

2012 年的調查發現，芬蘭教師的職業生涯長達 40 年，教師的平均教學年資則約達 16 年。超過 95%的芬蘭教師加入「芬蘭教師工會」，該組織係由教育工作者所組成，隸屬於「芬蘭學術專業聯合工會（Confederation of Unions for Academic Professionals in Finland, AKAVA）」（Sahlberg, 2015）。

目前芬蘭教師工會是芬蘭第六大工會組織，也是訓練有素的勞動力市場組織 Akava 和公共教育機構 JUKO 的最大成員組織，形成了世界上唯一一個關心從幼兒教育到成人教育的勞動力市場組織 (Opetusalan Ammattijärjestö, n.d.)。

(二) 芬蘭教師工會的成立宗旨與任務

芬蘭教師工會的基礎深厚，該組織在教育部門和其他勞動力市場組織方面所獲得的成就為其影響力奠定了基礎。芬蘭教師工會的成立宗旨如下(Opetusalan Ammattijärjestö, n.d.)：

1. 本會是教育和工資政策領域的積極貢獻者。本會的活動基於教師的利益，提高教師地位和促進教育的發展。

2. 本會為當地勞動力市場的教師、民間雇主、省代表處等，協商就業和集體談判協議。

3. 依法為有資格的成員負責監督和在協議內容之執行。

4. 對教育政策發生影響力，在改革教育方面扮演著積極的角色。

5. 強調教育作為芬蘭社會的投資，經濟意義和文明價值，努力影響社會，使全國教育和培訓服務得到全面保障。

6. 致力於確保省、市和私立培訓機構向對育部門的削減不會危害公民享有平等和高質量早期教育和培訓的權利。

7. 加強教學部門的福祉，並有助於所有教師都擁有安全和健康的工作環境。促進職業安全與合作教育事業的引入。

芬蘭教師工會的最重要的任務是遊說。遊說的結果改善了芬蘭教師在勞 動力市場中的地位。遊說工作的成

果包括以下內容(Opetusalan Ammattijärjestö, n.d.)：

1. 防止教師裁員。
2. 年假和假期工資。
3. 確保教師工資發展。
4. 幼兒園教師的工作時間規定。
5. 簽署工作和集體談判協議。
6. 關心教師的法律保障。
7. 制定學校立法，教師培訓和其他教育政策問題。
8. 對教師專業能力的確認。
9. 發展失業保障。
10. 發展工作時間、工作條件和職業安全及相關立法。

(三) 芬蘭教師工會對教育政策的影響力

教師工會的影響力以及芬蘭教育政策的合作關係特性，就是教師工會的「第二號人物」(second man)，也是教育政策的秘書，在 1991 年被任命為重整後的國家教育委員會之普通教育部的部長（王尚文譯，2010，頁 10）。因此，自七〇年代晚期之後，重要的教育政策決定通常是會與教師工會協力合作達成的（Simola,2015）。

教師工會在師資培育改革委員會中佔有最重要的代表性。同時，教師工會在師資教育評議會（Teacher Education Council）中已扮演著具影響力的角色；師資教育評議會在 1988 年以前，直接控制新的學院式師資培育計畫的發展，也是其後繼者，即指高等教育委員會的師資培育部門。這是個影響師資培訓之數量、聘任機制、時間長短和課程的核心媒介。學校教育領域的科學知識首先由教育學院產生，而大多數教育學的教授們事實上以前都曾是小學教師。因此，就如同教師工會雜誌在 80 年代中期所宣稱者：在這個國家中，教育科學基本上是掌握在教師手裡（Nurmi, 1984）。

在師資政策方面，芬蘭教師工會對「專業化」格外要求。早在 1890 年時，小學教師就主張，政府為其安排的進修培訓，應達到大學的水準。據一位芬蘭史學家 Halila 的說法，二戰之前，在芬蘭擁有高級中學證書的小學老師比其他任何國家都還要多。自 1950 年代晚期開始，芬蘭教師工會即積極地要求小學教師的培訓，應達到跟文理中學（grammar school）教師相同的教育水準—學士以上學歷（鄭景澤，2010）。

政府認可教師工會將直接關係到教師工作和地位的教育政策的否決權，然而教師工會尚未在所有的國家委員會中都有代表，不過，教師工會的意見總是在作成重要的決定之前即被徵詢，教師工會也一直忠於教育改革的意識型態。國家與教師工會間的關係發展良好，教師罷工活動相當罕見，而學校的改革，亦提升了教師的社會地位，並增加其對教育政策的影響力（Rinne,1988）。

以幼兒教育為例，芬蘭教師工會在芬蘭的福利制度的制定上扮演了重要的角色，並且在制定幼教政策上有相當大的影響力(陳淑琴，2007，頁10)。近期 2016 年國家幼兒教保核心課程(National Core Curriculum for Early Childhood Education and Care)為例，芬蘭教師工會也參與了此一核心課程之發展，在整個過程中扮演了重要且關鍵的角色。主席 Olli Luukkainen 強調：「這是個很好的示範。這件事彰顯了教師工會與教育部坐下來共同討論、研商所有教育綱要的重要性。」。此外，這項新課程提昇了學前教師/幼教教師的地位，因為在所有幼教機構中的老師與兒童，會是在日常工作中確保此教學課程應用與落實的主要推手。期待在不久的將來，能提高幼教教師們的待遇，因為他們的職責和工作要求越來越高了。芬蘭教師工會也設定目標，要將幼教教師的學歷提高到碩士水準 (Education International,2017b)。

(四) 芬蘭教師工會與學校的互動關係

不同於英美兩國行政人員與教師的緊張關係，芬蘭的學校行政人員跟教師、教師會組織是互助合作的關係(林淑華、張芬芬，2015)。由於教育行政與管理去中央化，教育決策權大幅下放至地方市政區與學校，地方教育局長從早期犒賞性政治工具轉變為專業教育人士的選拔，校長角色是教職員專業發展的帶領者（Sahlberg, 2006），因此更能從事課程與教學領導的工作。

此外，若發現不適合擔任該職務的教師，政府和教師工會將會以輔導及再訓練的方式，改善這些教師的工作能力，或透過雙方共同的瞭解與溝通，將無法繼續現職的教師調任到他職。雖然，芬蘭的學校與工會雖握有教師「離退」的權利與機制，卻鮮少派上用場，因為師培機構已作了先前的把關（陳之華，2010）。

芬蘭的教師工會經常是幫第一線教師找出教學盲點、諮詢教育問題，以及師生相處趨勢的交流場域，進而使教育走向良善施教，促進學生學習。例如在教育訓練方面，芬蘭教師工會辦理青年教師(Nuoret Opettajat，簡稱 NOPE)培訓，課程於 3 月至 4 月和 9 月至 11 月在 10 個地區舉行。另外還有職業安全基礎課程包括三個交際課程以及各種個人和小組作業。培訓的目的是確保職業安全和健康工作者理解工作場所的互動，職業安全和合作的重要性 (Opetusalan Ammattijärjestö, n.d.)。

三、結語

在民主國家的教育潮流中，教師組織工會對教育發展勢必產生衝擊，但未必對教育發展不利。若從正面去思考，或許是教育能脫胎換骨挑戰更上一層樓的好時機。芬蘭的教育另一個成功的經驗，其教師工會的發展歷程以及與政府之間合作共好的互動模式，是整體教育系統成功的不可或缺因素，也是臺灣可以思考與學習的最佳榜樣。

兼具勞動性和高度專業性教師工會，不僅要保障教師工作條件，安定教師生活基礎，同時也要策勵教師自我學習進修，提升教師專業地位，並且秉持民主開放的態度，積極瞭解教育現場最迫切的需求，為國家主要的教育政策提供專業務實的見解，以促進學生的受教權與教師專業自主，塑造良好的社會形象，博得廣大民眾的信任與支持。而教育當局應對於教育翻轉的浪潮有所體認，避免先入為主的刻板印象，以多元的溝通方式，以及互動共好的態度，與教師工會建立良好和諧的互信與互動關係，協力同行攜手創造臺灣教育的高峰！

參考文獻

■ 王相宜(譯)(2018)。想過得更幸福？移民去芬蘭吧。紐約時報中文網。2018年4月5日，擷取自 https://cn.nytimes.com/world/20180315/worlds-happiest-countries/zh-hant/。

■ 王尚文（譯）（2010）。教育科學、國家與教師—芬蘭師資培育團體規約之形成。（Educational science, the state, and teachers: Forming the corporate regulation of teacher education in Finland ,原作者：Hannu Simola）。載於國立教育資料館編印，芬蘭教育理論與實務（頁149-192）。臺北市：國立教育資料館。

■ 林淑華(2013)。不適任教師的處理：借鏡芬蘭教育。2013，2（12），112-114。

■ 林淑華、張芬芬(2015)。評析芬蘭教育制度的觀念取向：以共好代競爭。臺灣教育評論月刊，2015，4（3），112-131。

■ 陳之華（2010）。成就每一個孩子。臺北市：天下文化。

■ 陳之華（2011）。美力芬蘭。臺北市：天下文化。

■ 陳淑琴（2007）。芬蘭學前教育初探。**幼兒教育年刊，18**，60-81。

■ 傅雅蘭（2017）。2016年各國初等教育相關統計指標資料。教育脈動，9。2018年4月5日，擷取自 http://pulse.naer.edu.tw/Home/Content/e3611d51-a8dc-4652-8630-81262fd56c2a?paged=2&insId=d815dc78-af80-4931-bcac-bebb539cfe9c

■ 溫婧(譯)(2014)。**芬蘭教育系統在國際上名列前茅的10個原因**。大紀元

■ 鄭景澤（2010）。芬蘭PISA 奇蹟背後的兩個弔詭。臺灣師資培育電子報，12。2018年4月5日，取自 https://tted.cher.ntnu.edu.tw/?p=321

■ Education International (2017a, Auguest 8).*Finland: education union welcomes new core curriculum in Early Childhood Education.* Retrieved April 5, 2018 from https://www.ei-ie.org/en/detail/15275/finland-education-union-welcomes-new-core-curriculum-in-early-childhood-education

■ Education International (2017b, December 13). *Finland: role of quality education system acknowledged during celebrations of country's centenary*. Retrieved April 5, 2018, from https://www.ei-ie.org/en/detail/15591/finland-role-of-quality-education-system-acknowledged-during-celebrations-of-country%E2%80%99s-centenary

■ Finnish National Board of Education (2013). Equal opportunities. Retrieved from http://www.oph.fi/english/education http://www.oph.fi/english/education

■ Lehtisalo, L. & Raivola, R. (1986). Koulutuspolitiikka ja koulutussuunnittelu, [Educational policy and planning]. Helsinki: WSOY.

■ Nurmi, V. (1984). Opettajan asema tutkimuksen tutkimuksen näkökulmasta[The position of the teacher from the point of view of research]. Opettaja[Journal of OAJ, the teacher's union]8/1984, 8-11.

■ Opetusalan Ammattijärjestö OAJ. (2017, October 20). In *Wikipedia, the free encyclopedia*. Retrieved April 5, 2018, from https://fi.wikipedia.org/wiki/Opetusalan_Ammattijärjestö_OAJ

■ Opetusalan Ammattijärjestö (n.d.). *Historiaa ja saavutuksia*. Retrieved April 5, 2018, from https://www.oaj.fi/cs/oaj/Historiaa%20ja%20saavutuksia

■ Rinne, R. (1988), Kansan kasvattajasta opetuksen ammattilaiseksi: suomalaisenkansanopettajan tie [From educator of the people to professional of teaching: The path of the Finnish primary school teacher]. *The Finnish Journal of Education*, *19*, 430-444.

■ Rinne, R.& Jauhiainen, H. (1988) Koulutus, professionaalistuminen ja valtio[Education, Professionalization and the State].University of Turku, Faculty of Education Ser. A: 128

■ Sahlberg, P. (2015, February 12). Teach For Finland? Why it won't happen. *The Washington Post*. Retrieved April 5, 2018, from https://www.washingtonpost.com/news/answer-sheet/wp/2015/02/12/teach-for-finland-why-it-wont-happen/

■ Sahlberg, P. (2006). Raising the bar: How Finland responds to the twin challenge of secondary education? Retrieve from http://www.ugr.es/~recfpro/rev101ART4ing.pdf

■ Simola, H. (2005). The Finnishmiracle of PISA: Historical and sciological remarks on teaching and eacher education. *Comparative Education*,41(4), 455-470.

■ Suomi/Finland 100 (2017, November 27). *Finland's centenary of independence is being celebrated in an epic way throughout the world*. Retrieved April 5, 2018, from https://suomifinland100.fi/news/finlands-centenary-of-independence-is-being-celebrated-in-an-epic-way-throughout-the-world/?lang=en#