



《書評》

評介《The PISA Effect on Global Educational Governance》

REVIEW OF “THE PISA EFFECT ON GLOBAL EDUCATIONAL GOVERNANCE”

阮孝齊
Hsiao-Chi Juan

郭晏輔
Yen-Fu Kuo

壹、主題重要性

當今世代，國際大型評比調查（international large-scale assessments, ILSAs）的重要性日益漸增，其中原因包括各國政府當局視教育為經濟增長和社會進步的關鍵因素，而 ILSAs 為衡量教育系統的有效性和確定需要改進的領域開拓了視野與方法（Lewis & Lingard, 2015; Oliveri & von Davier, 2014）。另一方面，全球化趨勢的推動和通訊技術的進步促使各國教育系統的比較變得更加容易，這導致各國教育部門更加重視國際基準和採用其他國家的最佳做法（Johansson, 2016; Kirsch et al., 2013; Ritzen, 2013）。因此，ILSAs 提供了一種方法來比較各國的教育系統，並使得不同國家的教育品質得以進行比較，甚至是優劣排序（Lockheed & Wagemaker, 2013; Ritzen, 2013）。

ILSAs 的類型眾多，當中，由「經濟合作與發展組織」（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）主導的「國際學生能力

阮孝齊，國立臺中教育大學助理教授

電子郵件：hsiaochi@mail.ntcu.edu.tw

郭晏輔，國立臺灣師範大學博士候選人

電子郵件：Latwony5227@hotmail.com

本文評介：Volante, L. (Ed.). (2017). *The PISA effect on global educational governance*.
Routledge.

評量計畫」(Programme for International Student Assessment, PISA)格外具有代表性。PISA 衡量 15 歲學生在閱讀、數學和科學方面的基本素養，並為各國比較其教育系統提供一個基準。同時，PISA 測試的結果導致了許多國家教育政策的改變(Addey et al., 2017; Fischman et al., 2019)。例如，芬蘭的教育系統在 2001 年被列為世界上最好的教育系統之一，這引起了國際關注，並促使其他國家研究其政策和做法。同樣，當中國上海在 2009 年被評為世界第一時，引發了一場辯論，討論中國如何能夠取得這樣的成功，以及其他國家可以從其方法中學習什麼。

探討 PISA 所帶來的效應，以及所形成的全球教育治理性(governmentality)的現象，具有比較教育方法論上，以及教育政策引導上的重要意義。在比較教育方法論上，大量的量化資料提供了比較基準點的重新定義，引出了對於資料驅動(data-driven)的應用及反思。同時，將測驗項目進行細緻比較，對於課程發展、教學方法、甚至教育機會均等的實施，都具有重要的貢獻。

貳、專書簡介

於 2018 年出版的《The PISA Effect on Global Educational Governance》一書對於 PISA 的施測與影響如何在各地發酵，引發各地教育改革有深刻的討論。該書是一本論文集，作者群涵蓋了專門知識領域的學者，如比較教育、教育行政和領導、教育經濟學、教育統計學、政治學、公共政策、社會學，以及為教育研究委員會、政府和非政府組織工作的領導者。編排上，本書分為四個部分。第一部分是簡介性的章節，提供了 PISA 三年一度調查的概述以及其中使用在教育政策制定上的論點，並探討了 PISA 在實行上，來自各界的支持、反對論述。第二部分包括 3 個章節，討論與 PISA 國際調查有關的概念和方法論問題，包括 PISA 的擴張力量、其對國家和國際改革的影響，以及 PISA 基準測量設計和利用上的限制。第三部分包含 10 個章節，涵蓋了來自世界各地不同國家和地區的一系列議題。最後一部分，第四部分，提供了總結性的結論，總結了關於使用 PISA 的支持和反對的關鍵論點，以及本書中概述的教育政策上的影響。

參、內容大要

雖然本書以 PISA 在各國教育界引發的證據為本、資料驅動效應為主題，但各章節內容分屬不同研究，為了能夠帶領讀者對於各篇文章有大致的理解，在內容介紹上將會根據書目的編排分別進行介紹。

第一部分為簡介，內含一章，名為「PISA，政策與全球教育治理」（PISA, Policy, and Global Educational Governance），該篇為本書的首章，基本上，PISA 的施測結果在傳統上被視為幫助政府「借鑒」有效的教育系統的資料，在 PISA 中表現好的國家、地區通常會被稱為「參考社會」（reference societies），表現落後的地方會期望效仿其高成就的成功，並進行教育改革。然而，批評者認為，PISA 三年一度的調查，其巨大影響力已經侵蝕了國家的自主權，並導致全球教育系統的同質化。其他人則提倡較為平衡的立場，指出 PISA 將會提供更多元的教育發展機會，前提是在執行、應用基於證據的政策時更加謹慎，並且更廣泛地承認方法論上的限制以及並避免簡化的政策改革方法。

第二部分著重為概念性及方法論（methodology）的議題，內含三章。該部分第一章名為《Problematizing the Expansion of PISA's Explanatory Power》，探討 OECD 在連結全球 PISA 解釋能力擴展的發展趨勢下，對全球教育政策方向影響力的不斷增強。透過批判性政策分析的視角，作者質疑 PISA 在解釋力上的合法性，並分析 OECD 的行銷和政策框架實踐。作者藉由各種 OECD 溝通工具（新聞稿、網站資訊、Facebook 頁面、線上研討會）和對 68 份 PISA 重點報告的分析，認為 OECD 對於 PISA 的行銷、推廣，以及其對教育政策的干預與指導將會增強 PISA 所附帶的知識權力。

本書第二部分第二章名為《The Dialectical Impact of PISA on International Educational Discourse and National Education Reform》，運用了 DiMaggio 與 Powell 的同型化（isomorphism）力量，描述 OECD 等國際組織，如何透過議程設定（agenda setting）的方式，進行全球範圍的績效責任論述建構。同時，本章也討論了作為研究者，以 PISA 為取徑的研究，對於強化或對抗全球論述的可能性。

本書第二部分第三章名為《Measurement and Evaluation Issues with PISA》，本章討論了 ILSAs 研究（如國際教育成就評估協會）中普遍存在

的問題，即如何定義並確保跨不同教育體系和文化背景的評估工具具有可比性。作者將依次探討與可比性相關的以下問題：(1) 將評估工具翻譯成不同的語言或方言，這是可比性的核心，也是評估工具建構者關注的重點；(2) 與翻譯密切相關的是心理計量學「建模」，包括問題設計分析和數據傳播等方面，這些關鍵問題將盡可能以非技術性的方式進行討論；(3) 第三個重大問題是從評估結果中進行因果推斷，特別是通過國家排名影響課程和其他教育政策；最後，作者試圖將 PISA 和類似的研究置於更普遍的研究典範中，並根據這些典範的標準進行評估。

第三部分蒐集各國因應 PISA 產生的教育議題，內含十章。該部分第一章名為《Shanghai-China and the Emergence of a Global Reference Society》，當中提到，由於上海在 PISA 中的出色表現，該城市成為新興的全球參考社會 (global reference societies) 之一。Sellar 和 Lingard(2013) 在對美國、英國和澳大利亞的政治回應進行研究後，得出結論：「上海在 PISA 2009 中的表現產生了『全球 PISA 震撼』，使這個系統重新定位為一個重要的新『參考社會』」(p. 464)。本章試圖回答以下問題：「從上海 - 中國成為教育政策借鑒和其他國家學習的參考社會，可以學到哪些見解？」

本書第三部分第二章名為《Regional Ethnic Diversity, School Ethnic Diversity, and PISA Performance Across Europe》。針對都會地區的研究顯示，城市和社區中的民族多樣性可能會引起一種 *hunkering down* 反應，導致內部和外部群體的信任和社會資本下降，不僅在美國，也在歐洲大陸發生。是否普特南所謂的「收縮理論」(Constrict Theory) 也適用於位於多元族裔大都市中的學校仍有待觀察。因此，本章所探討的問題是：「在大城市和大都會的背景下，孩子從幼年時期開始就接觸到民族多樣性的現象，在考慮這些班級的族裔組成的情況下，學校班級中的民族多樣性是否對移民學生的教育表現有積極的影響？」

本書第三部分第三章名為《Socioeconomic Segregation in Secondary Schools—Evidence From Across the UK》。該研究探討英國不同地區的教育成就和勞動市場結果的不平等問題。英國被普遍認為是一個收入不平等且社會流動性低的國家，而教育成就的不平等在將家庭背景與日後終身成就聯繫起來扮演了重要角色。在過去的十年半中，英國的教育政策

已經成為四個組成國家（英格蘭，北愛爾蘭，蘇格蘭和威爾斯）中的一個區域性問題。每個國家的政府都致力於改善教育成果，尤其是在社會經濟弱勢群體中，但他們所採取的方法有所不同。然而，從 PISA 的結果可以發現，英格蘭的教育成果相對較差。教育政策改革的不同導致了英格蘭，北愛爾蘭，蘇格蘭和威爾斯的青少年接受了不同的教育制度和教育政策，然而，由於缺乏可比性的數據，國內的比較較少進行。本文使用 PISA 數據進行比較，分析了英國不同地區的教育成就和勞動市場結果的不平等問題。

本書第三部分第四章名為《Policy Implications of PISA in Germany—The Case of Teacher Education》。該研究探討德國在 2000 年首次參與 PISA 後 15 年，圍繞在 PISA 在教育政策上引發的變革之研究不斷推陳出新。儘管德國學生在之後的 PISA 表現有所改善，但首次施測產生之不令人滿意的結果所引起的 PISA 衝擊仍對教育產生許多後續影響效應。德國作為一個聯邦國家，各州（Laender）擔負著學校和教師教育的唯一責任，所以 PISA 衝擊後很快在政治層面上確定了七個全國範圍的行動領域。本章描述和討論了 PISA 2000 的結果如何激發了改善教育背景和結果的總體措施，重點放在教師教育上，這是七個行動領域之一。

本書第三部分第五章名為《The Role of PISA in Regional and Private/Public Debates in Italy》。該研究針對義大利的學校系統進行探討，其中私立教育的效力尤其重要，尤其是在最近義大利政府推動私立學校學費部分可扣除稅款後，擴大了私立學校的公共補貼。由於天主教會在義大利歷史中所扮演的主導角色，因此義大利也是一個有趣的個案研究，用於分析教派學校的影響。作者通過將學校區分為兩組：教派和非教派，根據它們的不同（推斷的）任務，估算出參加其中一組學校或另一組學校相對於公立學校的因果影響差異。

本書第三部分第六章名為《PISA, Policy, and Strategic Planning in Federal Switzerland》。該研究討論了 2000 年 PISA 首次施測對瑞士教育體系所帶來的影響。當時，瑞士在閱讀素養方面的表現不佳，表現僅居 OECD 國家平均水平。此結果引起了瑞士教育界的關注，並促使實施了一系列教育政策措施，尤其是在州一級實施的各種措施。後續，PISA 也被認為是協調各州教育標準和建立全國教育監控程序的催化劑。該研究強

調，PISA 對於引起瑞士民眾對教育的關注非常重要，但是每三年一次的 PISA 熱潮有時也可能產生反效果。瑞士的教育體系受到聯邦制和多種語言的影響，因此 PISA 對瑞士教育體系的影響需要特別注意瑞士獨特的特徵以及該系統如何融入該國的聯邦結構中。

本書第三部分第七章名為《The Use and Misuse of PISA Results in Poland》。該研究討論 PISA 在評估和發展波蘭教育政策中的重要角色，以及與教育改革成果有關的以 PISA 為基礎的證據。研究者認為，雖然第一波改革在 PISA 之前就已經出現，但 PISA 的評估確認了這些改革成功和仍存在的挑戰。接著，研究者討論了波蘭當代改革是如何受到 PISA 結果的推動。最後，本章節概述了波蘭教育政策的最新發展，這些發展與證據所應顯現的客觀性相反，在教育發展很大程度上受到公眾情感和政治的影響，這樣的反差對於理解像 PISA 這樣的國際成就研究所產生的證據在政策制定中如何被使用和誤用非常重要。

本書第三部分第八章名為《Using PISA to Monitor Trends and Evaluate Reforms in Australia》。該研究談論了澳大利亞在 2000 年至 2015 年期間的 PISA 評估報告，提供了詳盡的學生表現數據，包括國際比較、不同子群體表現和趨勢分析等。PISA 評估為澳大利亞政府和教育系統提供了關於 15 歲澳洲學生閱讀、數學和科學素養水準的詳細資訊，可提供參照予教育政策和教師培訓、專業發展和課堂實踐等方面。然而，PISA 對澳洲的學校政策改革影響有限，因為 2000 年澳洲學生表現較好，PISA 被視為一種肯定教育品質的證據，因而沒有令教育當局產生危機感。然而，細究 PISA 的數據，澳洲有一個數量龐大的低成就學生群體，社經背景優勢和劣勢的學生以及原住民和非原住民學生之間的表現差距沒有減少，而呈現教育機會不均等的現象。

本書第三部分第九章名為《A Vernacular Response : The Impact of PISA and the OECD on New Zealand Education》。本文關注的是 OECD 與 PISA 評量所提供的通用全球教育範本之內容，以及它們在國家內的應用方式。作者擔憂的不僅是 OECD 數據及其私有化趨勢的表現效果，而且還有 OECD 言論忽視了許多當地、區域和國家教育問題。同時也忽略了已經在國家教育系統中被證明有效的方法和適應措施。作者引用紐西蘭一本名為《12000 小時》的書籍，收集了與來自貧困背景的紐西蘭學生有關的許

多個案，凸顯了當 OECD 介入或當國家政策制定者或其他評論員（包括學者）過於沉迷於 PISA 數據時，容易被忽視、縮小或拒絕的知識和專門知識。這個記述紐西蘭的案例說明，教育工作者需要在 OECD 無法認識到當地情況時，對 OECD 在國家事務中的參與進行質疑。

本書第三部分第十章名為《Disconnected Expectations? Labor Market Skill Content and Self-Expected Occupations of PISA 2015 Test》。該研究指出，學生對於如何實現對未來的期望，將會決定他們在正式教育之後的發展。在教育文獻中，這個過程被稱為學校到職場轉銜，是當前教育政策辯論的核心議題，大多數研究發現勞動力市場需求和教育部門產生的能力之間存在斷層，一方面是因為學生解決基本教育問題的能力不足，另一方面也因為教育系統沒有涵蓋勞動力市場所需的有關技能。本章以不同的方式探討學校到職場轉型，通過研究學生對未來的期望。脫離現實的期望可能會產生私人和公共資源的損失，並且在學生的學校到職場轉型過程中造成嚴重的經歷。

本書第四部分為結論，名為《PISA and the Future of Global Educational Governance》。該文回顧上述的章節並進行統整。本書收錄了作者們針對 PISA 的概念和方法論問題以及在教育管轄範圍內（包括上海—中國、英國、歐洲、澳大利亞和紐西蘭）的主題問題進行討論。鑑於 PISA 的規模和範圍，這本書只代表了當前參與這項國際成就調查的國家／經濟體的一小部分。實際上，世界上重要地區並未在這本編輯的書中代表，包括正在參與 PISA for Development 計畫的亞洲、南美和非洲的中低收入國家，這些國家應該審慎地檢查 PISA 在可用文獻中所帶來的正面和負面影響。更重要的是，這些國家需要擬定屬於自己的研究計劃，以檢視由 PISA 結果引起的政策決策的影響。

本書的各種貢獻表明，PISA 可以作為有用的測量標準，以回答重要的研究問題並引導教育政策的發展。雖然 PISA 對全球教育治理的影響已經備受矚目，但這種影響的本質，無論是正面的還是負面的，都具有高度爭議，且亟須探究。除此之外，這個議題也需要將國家的特定歷史、文化、政治和經濟特徵納入考量。

肆、評述與反思

本書能夠帶給我們關於國際評比的見解，主要可以歸納如下。首先，教育機會均等的重視是一個重要主題。PISA 的評估提供了有關不同國家和地區學生的學習成就的數據，這有助於強調在確保教育機會均等方面的挑戰。這反映出對於解決教育不平等問題的重視，以確保每個學生都有平等的機會獲得高品質的教育。其次，面對國際評比時，多元性的表達面向變得更加重要。PISA 不僅關注學術成就，還關注學生的多元技能和能力。這鼓勵了教育體系將重點從傳統的學科知識擴展到更廣泛的學習領域，以培養學生的多樣性技能，以應對現代社會和工作場所的需求。第三，持續推動資料治理的分析架構是不可或缺的。PISA 提供了大量的數據，這需要有效的資料治理和分析。這不僅有助於學術研究，還有助於政策制定者更好地了解教育系統的運作方式，以及哪些政策和實踐對學生的學習成就產生積極影響。第四，反思目前對於國際評比平均數的政策解釋方向至關重要。過度關注平均數可能掩蓋了不同子群體之間的差異，這對於制定有針對性的政策和改革至關重要。政策制定者需要更深入地理解數據背後的故事，以確保政策的準確性和有效性。最後，對於未來教育改革的方向，從創新網絡運作的方向進行思考是關鍵。教育系統應該不斷探索創新的方式，以提高學生的學習成就和多样性技能。這可能包括建立教育網絡，促進跨學科合作，以及推動數位技術和新教學方法的應用，以更好地滿足現代學生的需求。

在國際評比的研究當中，我國以往相當偏重於透過國際比較，以「迎頭趕上」國際趨勢，或是期待「與國際接軌」。這樣的政策制定方式，在本書中也就是期待外來的最佳解決方案（best practice）能夠成為本地教育問題的特效藥。然而經過本書的探討，對於達成參考社會的期望，往往是全球教育治理架構下的論述產物，我們仍然需要仔細審酌在地的資料與資訊，並且與利害關係人共同審議，共創以實現更具包容性和有效的教育體系。

參考文獻

- Addey, C., Sellar, S., Steiner-Khamsi, G., Lingard, B., & Verger, A. (2017). The rise of international large-scale assessments and rationales for participation. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 47(3), 434-452. <https://doi.org/10.1080/03057925.2017.1301399>
- Fischman, G. E., Topper, A. M., Silova, I., Goebel, J., & Holloway, J. L. (2019). Examining the influence of international large-scale assessments on national education policies. *Journal of Education Policy*, 34(4), 470-499. <https://doi.org/10.1080/02680939.2018.1460493>
- Johansson, S. (2016). International large-scale assessments: What uses, what consequences? *Educational Research*, 58(2), 139-148. <https://doi.org/10.1080/00131881.2016.1165559>
- Kirsch, I., Lennon, M., von Davier, M., Gonzalez, E., & Yamamoto, K. (2013). On the growing importance of international large-scale assessments. In M. von Davier, E. Gonzalez, I. Kirsch, & K. Yamamoto (Eds.), *The role of international large-scale assessments: Perspectives from technology, economy, and educational research* (pp. 1-11). Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-94-007-4629-9_1
- Lewis, S., & Lingard, B. (2015). The multiple effects of international large-scale assessment on education policy and research. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 36(5), 621-637. <https://doi.org/10.1080/01596306.2015.1039765>
- Lockheed, M. E., & Wagemaker, H. (2013). International large-scale assessments: Thermometers, whips or useful policy tools? *Research in Comparative and International Education*, 8(3), 296-306. <https://doi.org/10.2304/rcie.2013.8.3.296>
- Oliveri, M. E., & von Davier, M. (2014). Toward increasing fairness in score scale calibrations employed in international large-scale assessments. *International Journal of Testing*, 14(1), 1-21. <https://doi.org/10.1080/15305058.2013.825265>
- Ritzen, J. (2013). International large-scale assessments as change agents. In M. von Davier, E. Gonzalez, I. Kirsch, & K. Yamamoto (Eds.), *The role of international large-scale assessments: Perspectives from technology, economy, and educational research* (pp. 13-24). Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-94-007-4629-9_2