

# 美國閱讀教育政策發展之探究

張佳琳\*

## 摘要

閱讀能力是國民教育及國家競爭力的重要指標，由於美國是個移民色彩濃厚的國家，學童閱讀能力一直呈現極大差距，故政府當局積極期望以國家施政提升閱讀教育成效。本文藉由政策及文獻分析，探討美國主要閱讀政策之內涵，並將其分為「倡導期」、「挑戰期」、「優先期」、「衝頂期」等四個階段，呈現其從倡導閱讀活動、推動美國閱讀挑戰、閱讀優先、衝頂計畫、到逐漸重視閱讀教學與評量之歷程，並分析相關政策對閱讀論戰、閱讀教學與評量之影響，探究其值得我國參採之借鑑。

**關鍵詞：**閱讀政策、閱讀教學與評量、美國閱讀挑戰、閱讀優先、衝頂計畫

---

\*張佳琳，台北市立教育大學課程與教學研究所兼任助理教授

電子郵件：a222209999@yahoo.com.tw

來稿日期：2010年1月20日；修訂日期：2010年2月6日；採用日期：2010年4月15日

# A Study of the Development of Reading Policy in the United States

Chia Lin Chang \*

## Abstract

Reading capacity is the key index of the success of civil education and national competitiveness. As a land for immigration, the United States has encountered the problem of the unequal capacity of reading among students. Aware of the negative consequence of such fact, the federal government had introduced various policies, hoping to give all students the same capacity of reading. After having studied the documents, analysed the policies of American reading challenges, reading first, race to the top etc., we divide them into 4 phases: reading promoting, reading challenging, reading first and reading to the top. Our work shows that these policies have well promoted reading.

**Keywords:** reading policy, reading instruction and assessment, American reading challenges, reading first, race to the top

---

\* Chia Lin, Chang, Part-time Assistant Professor, Graduate School of Curriculum and Instruction, Taipei Education University

E-mail: a222209999@yahoo.com.tw

Manuscript received: January 20, 2010; Modified: February 6, 2010; Accepted: April 15, 2010

閱讀是一種發現，是一種經過幫助，而不是未經幫助的過程。

——Adler & Doren (1972: 14)

## 壹、前言

閱讀是什麼？閱讀是一項涉及語彙學習與思考判斷的複雜活動，人生各階段的發展歷程均少不了閱讀，而一個國家文化之厚實與否，更取決於國民的閱讀能力。

閱讀能力從何而來？Adler 和 Doren (1972: 8) 指出：

真正的閱讀是藉由心智的運作，不憑附外在的協助，而能玩味讀物中的符號文字並提升自我的過程。

這種閱讀除了天賦的腦力活動，更必須經由教導，因此，與人生學習歷程密切相關的家庭與學校教育，甚至社會教育，是否善盡教導閱讀的責任，一直為教育界及政府部門所關切。

放眼全球，先進國家均將提升閱讀能力訴諸於施政重點。英國將1998年訂為閱讀年，當時教育部長David Blunkett曾表示：「吾人所做的事情當中，最能解放心靈的，莫過於閱讀。」並提出「建立一個閱讀的國家」(build a nation of readers) 為號召(引自DfEE, 1999)；美國先後推出《提早起步學習》(Head start)、《美國閱讀挑戰》(America reads challenge) 以及《閱讀優先》(Reading first)，挹注龐大的經費與人力推動閱讀；日本、加拿大等國亦都訂有「全國閱讀年」，藉由政府力量提倡閱讀，讓孩子在人生的起跑點上獲得更大優勢，成為每個國家努力的目標。

觀諸各國經驗，美國提出更多閱讀計畫，並影響學術及民間投入閱讀運動，緣此，本文探討其閱讀政策之發展，做為我國推動閱讀教育之借鑑。

## 貳、從危機中尋求轉機——美國閱讀政策發展歷程

### 一、國家的教育危機與閱讀

美國是個移民色彩濃厚的國家，新移民的不斷湧入衝擊語文的學習，使得美國學童的閱讀能力一直呈現極大差距。當然，影響閱讀能力發展的因素很多，但學校確實被期待扮演重要的指導功能。1939年哥倫比亞大學（Columbia University）教授莫塞爾（J. Mursell）即曾憂心道：<sup>1</sup>

學校是否有效地教導過學生如何閱讀？可以說是，也可以說不是。……在五六年級之後，閱讀曲線就跌入死寂的水平，……就算進了大學，他的閱讀能力也都只停留在小學六年級的階段」（引自Adler & Doren,1972: 14）。

這樣的憂心，在1983年「美國卓越教育委員會」（National Commission on Excellence in Education）公布《國家在危機中》（A nation at risk）報告中再現。該份報告指陳美國教育四大隱憂：（一）學生工作技能和思考能力低落；（二）學生閱讀和寫作能力低落；（三）學生學業測驗成績低落；（四）國際成就測驗顯示美國學生落後其他先進國家（引自吳清山，2000）。根據該份報告調查，1983年時全美17歲青年中有13%是功能性文盲，故主張加重國小至高中的語文等課程。

1994年，「全國教育進步評量」（National Assessment of Education Progress, NAEP）<sup>2</sup>結果，4/10的四年級學生未達基本水準（basic level）的閱讀能力，為回應此一震撼，柯林頓（William J. Clinton, 1946-）於1997年推動《美國閱讀挑戰》；繼而，1998年閱讀能力測驗結果，成績不及格學生比例為：4年級占38%、8年級占26%、12年級占23%；雖然1998年「全國教育進步評量」學生閱讀能力報告顯示，自1994年以來全國學生已有相當進步，然而距離「熟練」（proficient）仍有努力空間（Song, Young, & Tamara, 2008），在1998年，只有31%的四年級、33%的八年級、40%的十二年級學生達到「熟

<sup>1</sup> James Mursell於1939年在大西洋月刊（Atlantic Monthly）發表〈學校教育的失敗〉（The failure of schools）一文，痛陳學校未盡閱讀教學責任，一般人即使到成年都還是停留在小學的閱讀程度。

<sup>2</sup> 「NAEP」全稱為「The National Assessment of Educational Progress」，由美國「教育測驗服務」（The Education Testing Service, ETS）所執行，屬美國國內全國性測驗的一種。

練」程度；<sup>3</sup>甚至到2000年，仍有38%的四年級學生未達基本閱讀能力水準（黃美珠，2001）。所以，小布希（George. W. Bush, 1946-）就任後，便以績效責任之精神推動《閱讀優先》計畫。至2009年歐巴馬（Barack Obama, 1961-）就職，賦予教育重現經濟復甦榮景之使命，在學科上除特別標舉數學和科學的重要性，並將提升閱讀能力列為《衝頂計畫》補助的申請要項。

可見，自1994年後，「全國教育進步評量」的結果便不斷刺激美國政府提出各項閱讀政策，除此之外，在1990年代，另有二個因素造成閱讀成為熱門議題：第一，由於學力低落的威脅一直存在，當時美國政府相當重視教育，尤其是閱讀，形成一股「好像反對閱讀政策就是反對民主一般」之氛圍，不分黨派都以教育改革者自居，並將閱讀視為「政治有利議題」（politically advantageous issue），有利於以最低的風險達成較高的政治成就與美名；第二，1990年代末期許多州希望爭取教育經費，聯邦的《閱讀卓越法案》（Reading Excellence act）及《閱讀優先》經費是州政府推動閱讀之誘因（Song et al., 2008），所以，自1990年前後感受到教育危機以來，推動閱讀乃成為美國政府救亡圖存的保命丹。

## 二、美國閱讀政策之發展

在1996年之前，美國對於閱讀政策大都以「倡導」方式融入一般施政；從1997年《邁向二十一世紀美國教育之行動策略》（Call to action for American education in the 21st century）到《美國閱讀挑戰》，均具體將閱讀列為重要施政，稱為挑戰期；2001年《沒有孩子落後法案》提出以「閱讀優先」為主軸，稱為優先期；2009年起《衝頂計畫》（Race to the Top）以提升閱讀能力為衝頂的指標之一，是為衝頂期。

### （一）倡導期（1996年之前）

由於憲法及政治傳統之設計，美國聯邦政府的角色一直扮演撥款補助及研究發展之功能。在1950到1980年代間，聯邦對教育政策投資逐漸增加，尤其反映在《國防教育法案》（National defense education act）、《初等與中等教育法案》（The elementary and secondary education act）等，隨後1981年《教育整合與改善方案》（Education consolidation and improvement act）則強調

<sup>3</sup> 「NAEP」由聯邦政府支持，定期測試全國學生重點學科的程度，其1998年閱讀能力之測驗係針對全國1,400所公立學校的31,000名學生進行隨機測試。結果顯示，女生較男生佳，私立學校優於公立學校。平均而言，黑人與西語裔學生較同班白人學生落後三個年級（Song et al., 2008）。

「授權」(devolution)，在1980到1990年代間，聯邦在教育領域的角色又受到限縮。

其實，不論聯邦角色如何擺盪，自1965年第一次研訂初等及中等教育法案時，聯邦政策就已經開始以提升教育品質為施政焦點，隨著貧富族群學業成就持續擴大，聯邦對於教育之影響益趨顯著，並開始鼓吹閱讀在內的教育績效責任。

基本上，九〇年代美國的教育改革延續了八〇年代改善教育素質、提升國力水準的訴求。從1970年代的「回到基本學科」(Back to basic)到八〇年代美國教育改革浪潮，均強調加強基本學科、提高授課時數等。九〇年代聯邦所提出的教改方案，以老布希(George H. W. Bush, 1924-)的《邁向公元2000年美國的教育策略》(American 2000: An education strategy)及柯林頓的《目標2000年：美國教育方案》(Goals 2000: Educate America program)最具代表性。以下舉《目標2000年》及《早期提早開始學習計畫》(Early Head Start)說明之。

#### 1.1994年《八項國家教育目標》

柯林頓的《目標2000年》教改方案基本上除了延續小布希總統的教改理念，另增列以下八項(Clinton, 1997)：

- (1) 確保每位兒童做好就學準備。
- (2) 提高高中生畢業率至少到90%。
- (3) 確保每位學生在完成四、八、十二年級後，主要學科均有相當表現。

- (4) 全國教師均有接受進修、提升教學知能的機會。
- (5) 使美國學生的數理成就領先國際。
- (6) 確保每位美國成年人能夠讀寫，具備全球競爭所需的能力。
- (7) 使學校免於毒害與暴力。
- (8) 每所學校倡導夥伴關係，以增進父母參與子女的發展。

其中，有關中小學學校教育革新的目標包括第(1)、(2)、(3)、(5)、(7)和(8)等項，第(6)項則為讀寫能力。

事實上自1993年柯林頓就任後，便開始注意閱讀，1994年所公布的影響美國九〇年代重要法案《目標2000年》、《改革美國學校法案》(Improving American's school act)及修訂之中小學教育法，讀寫能力均融入政策目標中，這些法案主要在支援各州及社區發展挑戰性的學科內容標準，並鼓勵所有學生

努力達成這些標準。

#### 2.1994年《早期提早開始學習計畫》

《提早起步學習》計畫最早係於1965年首次由「經濟機會辦公室」(Office of Economic Opportunity)推出，後交由衛生福利部門(Department of Health and Human Services)主政，其目的主要針對貧困家庭五歲兒童提供學前服務。1994年，柯林頓政府更發展出《早期提早起步學習計畫》，擴大及提早為準媽媽及零到3歲的幼兒，設計提供全面性的服務、家長參與和家庭支持、提供符合地方需求、訓練和技藝的支持以及合作方案。

《早期提早開始學習計畫》兼具補償及加強的教育精神，主要內涵包括；(1)強調早期教育的重要性；(2)主張補償教育愈早實施效果愈佳；(3)以弱勢族群或文化不利地區之兒童為首要對象；(4)重視語言學習、閱讀技巧、學習態度的培養(Clinton, 1997)。1995年教育部長瑞利(R. W. Riley)也配合啟動《即時讀寫計畫》(Read\*Write\*Now)，號召各界一起幫助孩童提升讀與寫的能力。

在1996年之前，美國閱讀政策大都以融入一般施政為主，並反映在提早教育的政策規劃上，認為早期閱讀教育對於提升孩童讀寫能力有相當助益。

#### (二)挑戰期(1997—2001年)

從1997年《邁向二十一世紀美國教育之行動策略》到《美國閱讀挑戰》各項閱讀政策，均以號召各界共同挑戰閱讀困難為主。

#### 1.1997年《邁向二十一世紀美國教育之行動策略》

柯林頓於1997年2月5日向國會提出年度國情咨文時，提出十項邁向二十一世紀的國家教育目標及行動策略如下(劉慶仁，1997；USDE, 1997b)：

- (1) 建立嚴格的國家標準，並舉辦全國四年級閱讀測驗及八年級數學測驗。
- (2) 使每間教室均安排具有才華及認真教學的教師。
- (3) 協助每位學生在三年級結束時，能具備良好的自行閱讀能力。
- (4) 鼓勵家長及早參與子女的學習活動。
- (5) 提升公立學校教育的多元選擇性與教育績效。
- (6) 確保學校延續美國的價值觀念，並能成為安全、紀律、無毒的學習場所。
- (7) 更新學校建築，支持並協助學校的建設。

(8) 開放大學入學機會，使十三至十四年級的教育更為普及。

(9) 發展成人的技術教育，將聯邦之職業訓練計畫轉型為單一的技能基金。

(10) 每間教室及圖書館在2000年均能連結網際網路，學生均具備科技素養。

值得一提的是這十項行動策略其中，第(1)至第(4)均與閱讀有關，包括舉辦全國四年級學生閱讀測驗及協助每一位學生在三年級結束時能具備良好的自行閱讀能力，都相當具體，顯示此階段對提升閱讀之決心。

## 2. 1997年《未來四年教育改革總體計畫》

1997年美國教育部擬訂未來四年的教育改革總體計畫，提出下列七大施政計畫（劉慶仁，1997）：

(1) 學生在三年級結束以前能夠獨立閱讀。

(2) 學生在八年級結束以前具備數學的能力，包括代數、幾何的基本智能。

(3) 學生到了18歲，能夠準備上大學，負擔至少2年大學費用及追求終身學習。

(4) 要求學生成就高的學業標準並負起績效責任。

(5) 提供有才能、專心奉獻及受過良好訓練的教師。

(6) 讓學校教室於2000年時能連結網際網路，並讓學生具備資訊科技的智能。

(7) 提供設備完善、安全及免於毒害的學校。

四年教育改革總體計畫係延續國家教育行動策略，第(1)項「學生在3級結束以前能夠獨立閱讀」是行動策略(1)及(3)之整合，其他項目要求學生達到一定的成就水準，也與閱讀有關。

從行動策略及施政計畫中可以看出，柯林頓政府在1997年起特別強調閱讀及數學，認為這兩個基本學科是高學業標準的根本，而一個關鍵時期只強調一門學科，即三年級的閱讀、八年級的數學。本項政策係根據研究指出，四年級的閱讀和八年級的數學是教育成功的轉捩點，所以，三年級結束以前能夠獨立閱讀是日後學習成功的關鍵。為此，柯林頓也針對四年級學生提出「自願性

全國閱讀測驗」(voluntary national tests)，每位學生四年級閱讀成績並直接與「全國教育進步評量」和「國際數學與科學教育成就趨勢調查」(trends in international mathematics and science study, TIMSS)<sup>4</sup>的資料進行比較。

### 3.1997年《美國閱讀挑戰》運動

為依據施政計畫推動閱讀，柯林頓除將1997年定為閱讀年，更提出《美國閱讀挑戰》運動，親自在各種場合呼籲社會重視閱讀。此外，並成立「美國閱讀挑戰辦公室」(America Reads Challenge Office)，主張「多看點書，關掉電視」，動員全國上下每個人，引導孩子閱讀，大聲呼籲(USDE, 1999a)：

人應該控制電視遙控器，而不是讓遙控器控制你的生活；特別是父母，不能讓遙控器控制孩子們的成長。

同時，「國家服務基金會」(Corporation for National Service, CNS)也扮演關鍵角色，負責招募志工進行閱讀家教(tutor)，並責成各州配合辦理相關活動。例如明尼蘇達州(Minnesota)便提出《退休及長青義工方案》(Retired & senior volunteer program, RSVP)及《鼓舞祖父母》(Foster Grandparent, FG)方案，以一對一方式進行閱讀的志願服務活動(America Reads Task Force, 1998)。

招募閱讀志工擔任家教是《美國閱讀挑戰》的重要一環。聯邦除集合學者專家、教師、圖書館人員及家庭共同發展一套新的「即時讀寫計畫」教材，「國家服務基金會」中的「美國閱讀任務小組」也訂定「高品質美國閱讀之原則及關鍵要素」(principles and key components for high quality America reads)提供志工家教活動之參考(America Reads Task Force, 1998；USDE, 1998b)：

#### (1) 原則

a. 建立清楚及可評估的指標，設計從出生到三年級的孩童閱讀能力，並標舉對社區志工、學校、教師、父母及民眾的期待。

b. 《美國閱讀》志工在此方案中扮演與孩童個別指導、支持課堂活動、協助家庭及社區組織與催化的關鍵角色。包括，班級指導、課後方案家

<sup>4</sup> TIMSS是Trends in International Mathematics and Science Study的簡稱，係由國際教育成就評鑑協會(The International Association for the Evaluation of Educational Achievement, IEA)所進行針對各國家學生數學與科學之國際性調查比較。

教、延長日課方案、學齡照顧中心、《提早起步學習》、在家或在校伴讀計畫、協助回家作業指導、組織流動書庫，或整合資源建立閱讀室等。

c. 方案應包括提供家庭、父母或監護人參與的活動及機制。

d. 應將結合理念與實務，針對學生、學校及社區之需求而設計，並能反映可用資源。

e. 依據國家、學校及地方標準及規定，配合證照或資格之要求，並鼓勵遵照國家認可的組織所規定之標準。

f. 運用「服務學習」(service-learning)原則，其教育精神在於讓參與者在服務及面對挑戰的過程中學習及發展自我；體驗服務中的價值；協助強化公民責任；並關注文化差異。

#### (2) 閱讀家教活動關鍵要素

a. 運用研究本位的閱讀教學方法及教材。

b. 妥善組織(well-structured)的家教課程方案。

c. 密切與學校、教師合作。

d. 提供指導者密集且持續訓練及指導。

e. 實施經常且規律的家教課程。

f. 審慎地評鑑、評量及監控與強化進步。

g. 提供訓練及技術的協助與資源。

h. 發展學生、職員及家教義工間正向、關懷導向的關係。

《閱讀挑戰計畫》其實是實現柯林頓推動閱讀理想的整合性計畫，當中結合經費補助、民間團體資源、家庭及各界力量，希望建立起全國合作網絡來推動閱讀，他也呼籲全美國為人父母者，應每日花30分鐘為子女朗讀書籍，並要求學校應加強兒童教育，並親自以積極的態度投身於各種活動，為的就是要向閱讀挑戰，提升美國的閱讀能力水準。

#### 4. 1997年「早期幼兒發展與學習」研討會

柯林頓與第一夫人希拉蕊(Hillary R. Clinton)於1997年4月17日在白宮召開「早期幼兒發展與學習：新的大腦研究給我們的啟示」研討會，表達強化保育品質、兒童保健、早期教育、《提早學習及安全起始》(Safe start initiative)的政策決心。為此，柯林頓在會議中提出相關早期閱讀的政策聲明(USDE, 1997a)：

##### (1) 強調早期教育的重要性

柯林頓重視早期教育，這正是他1994年宣布《早期提早開始學習計畫》

及於1997年推動閱讀挑戰計畫的原因。由於《早期提早開始學習計畫》頗受好評，爰宣布1997年繼續擴大推動，預計於1998年註冊率增加1/3的名額。

## (2) 協助家長進行早期教育

配合美國閱讀挑戰計畫，規劃提供幼兒發展教材給父母及孩童照顧者，編製「做好閱讀準備」(\*Ready\*Set\*Read)幼兒閱讀發展教材，提供全美托兒中心及民眾，做為0到5歲幼兒發展教材。

該次會議對於閱讀教育最大的影響是提醒望家長、照顧孩童者及社會大眾，正視孩童學齡前的閱讀問題，因為根據科學研究指出，給予3歲以前的孩子如說故事等語言刺激，對其大腦發育有所助益，且對孩子的未來極為重要。

### 5.1997年《提升美國閱讀能力工讀計畫》

《提升美國閱讀能力工讀計畫》(America reads work-study program)始於1997年7月1日，目的在配合美國閱讀挑戰，提供大學生及研究生擔任協助提升小學及學前階段閱讀能力之機會，規劃1年中計有1,100所大學和學院加入此項計畫，另有3,300所大學及學院獲得聯邦工讀基金(USDE, 1999a)。

### 6.1998年「全國閱讀高峰會」

1998年國家研究委員會(National Research Council)發表《預防兒童閱讀困難》(Preventing reading difficulties in young children)(National Research Council, 1998: 5)，指出「青少年及成人階段所可能遭遇的絕大部分閱讀困難，幾乎都能在幼兒期內加以避免或解決」，並積極呼籲各界應停止「閱讀之戰」<sup>5</sup>(reading wars)，將對閱讀的關心付諸行動，重視早期閱讀教育。隨後，教育部長瑞利不但呼應這份報告的訴求(Riley, 1998)，更馬上籌備召開全國閱讀高峰會(reading summit)。是次會議於1998年9月18、19日在華盛頓特區召開，邀集全美國500位教育人員及學者專家、教師、家長等，商討如何提升美國學生閱讀力，以及籌謀如何強化閱讀教育，期勉各州加速培養兒童閱讀能力(USDE, 1998a)。

### 7.1998年《卓越閱讀能力計畫》

就在閱讀高峰會後，「美國閱讀挑戰辦公室」在國會支持下於1998年十月通過《卓越閱讀法案》，此法案規劃以2億6,000萬美元(折合約新台幣86億元)，推展兒童及其家庭閱讀工作，同年全美教育協會亦發起《全美閱讀運動》，呼籲全國民眾能加入閱讀行列。法案所支持的四項活動包括(張明輝，

<sup>5</sup>「閱讀論戰」(reading wars)是指美國近一世紀來閱讀教學受到自然發音法(phonics)與全語言法(whole language)影響之爭論

2000)：(1)課後指導；(2)課後指導人員的專業成長活動；(3)掃除家庭文盲計畫；(4)協助從幼稚園過度到小學一年級有困難的學生。

1999年，美國眾議院也通過《卓越閱讀能力計畫》(The Reading Excellence Program, 1999)，該計畫包括(USDE, 1999a)：(1)協助小學生在小學三年級結束時，能具備自行閱讀的能力；(2)運用研究本位(research-based)方法，增進教師和其他指導人員的教學技巧；(3)透過家長、教師、家庭文學作家、志願性社團、圖書館、大學、兒童照護中心和專業發展機構，建立夥伴關係積極推動。

基本上，這計畫及法案是透過競爭性經費補助及活動舉辦，協助各州強化閱讀，並對於辦理成效良好之各州予以獎勵。

#### 8.1998年《二十一世紀社區學習中心》計畫

《二十一世紀社區學習中心》(The 21st century learning community)計畫，係以提供中小學生於放學後安全學習場所為目的，柯林頓在1998年1月7日公開宣示：

我們必須讓每一個孩子在放學之後，均有一個安全而且對其身心有益的去處。我計畫將現有的課前與課後輔導方案(Before and After School Programs)予以擴充。<sup>6</sup>(引自USDE, 1999b)

其具體做法包括(張明輝, 2000; USDE, 1999b, 1999c, 1999d)：(1)提供課後指導和實施補救教學；(2)運用大學生支援課後指導工作；(3)鼓勵家庭成員參與指導中小學生閱讀；(4)鼓勵學生放學後至學校圖書館及社區圖書館閱讀；(5)提供廣大年齡層的學生高品質的圖書；(6)和社區鄰近的大學、文化團體、青年組織等，建立正式的合作關係；(7)每月舉辦一次社區年長者口述歷史活動；(8)協助學生以書籍或劇本方式，撰寫自己的故事；(9)舉辦「閱讀改變我生活」為主題的論文或演講比賽；及(10)提供其他擴展或延伸性的閱讀活動。

這些社區學習中心係以協助閱讀與數學指導為主，尤其是藉由課後輔導提升閱讀能力，並結合家長、社區圖書館、青年團體、文化社團、軍事單位和宗

<sup>6</sup> 1998年全美1,601個社區學習中心，提供40萬名學生課後輔導；計劃將在2000年時，經費增為6億美元(折合約新台幣198億元)，增加3,000個社區學習中心，服務1,600萬名中小學生(張明輝, 2000)。

教組織，整合既有《提升美國閱讀能力工讀計畫》、《卓越閱讀計畫》資源，建立夥伴關係。

#### 9.1999年《美國教育優先施政項目》

自從柯林頓提出十項教育行動策略之後，教育部亦積極推動各項配合措施，1999年更標舉九項優先施政項目，包括（劉慶仁，2000a; USDE, 1999a, 2000c）：（1）降低中小學學生班級人數；（2）卓越閱讀法案；（3）二十一世紀社區學習中心課後輔導計畫；（4）明日教師的科技訓練；（5）安全和沒有毒品的學校；（6）雙語教育的專業發展；（7）協助更多學生準備就讀大學——加速傳動（gear up）；（8）提升教師素質；及（9）促進高品質的遠距教學：遠距教育示範計畫和任何時地的學習夥伴。

閱讀一直是柯林頓政府重大發展目標之一，上述優先施政項目（2）、（3）、（6）均與閱讀有關，其他也是加速提升施政品質的策略。

#### 10.2000年「暑期閱讀之樂新網站」

由於研究顯示，學生若整個暑假不閱讀，恐將使能力倒退一個年級。因此，《美國閱讀挑戰》運動提出4項暑期促進兒童閱讀的建議，並在2000年建立「暑期閱讀之樂」（summer reading fun）新網站<sup>7</sup>（房思平，2000；USDE, 2000a, 2000b）：

##### （1）暑期兒童閱讀建議：

- a. 1個星期讀寫5天，每天30分鐘。
- b. 每星期至少有1天與大人一起閱讀。
- c. 獲得並使用圖書館卡。
- d. 每天學1個新單字。

##### （2）「暑期閱讀之樂」網站暑假閱讀資源：

- a. 經由線上討論和家教、父母、同學分享改善閱讀方法。
- b. 邀請學生在線上提交讀書報告及參與每月活動。
- c. 激勵學生接受夏日宣言（summer pledge）挑戰，即每天閱讀30分鐘等活動。
- d. 線上索取暑期讀寫活動海報。
- e. 暑期學習清單——提供家庭、兒童學習活動。
- f. 為新生兒到小學的孩童設計社區讀寫計畫的資料袋（resource kit）。

<sup>7</sup> 「暑期閱讀之樂」網址為：<http://www.ed.gov.americareads/summer.html>。

g.提供8篇論文，包括「度過充實的暑期」（sneaking in a smart summer）、「正確書寫」（write it right）、「返回學校」<sup>8</sup>（back to school）等。

2000年五月，瑞利在華府啟動全國暑期閱讀運動時表示：「學生利用暑假閱讀，在秋天返校時就比別的學生有更好的學習準備」（引自李勝富，2000, 38）。美國重視平時閱讀教育，也重視暑期的學習，為了引發民眾的注意，更朝向以政治或知名人物透過感性、活潑及創意的方式倡導閱讀。

上述柯林頓政府的《美國閱讀挑戰》運動，強調共同參與，引進大學生及志工協助閱讀推動，主張父母與家庭的參與是貫穿施政的重要目標。雖然也有論者主張經費應該運用在改進早期閱讀策略的教師訓練上，且招募「義工教師軍團」（army of volunteer tutors）也困難重重（Jo, Kathryn, & Julie, 2003），但不可諱言，這些計畫「的確能夠為孩子們學習閱讀提供有價值的實務與激勵作用」（Education Commission of the States, 1999: 3）。綜觀柯林頓執政期間，積極不斷推出各式政策，並強調教育的重要性，故有「教育總統」之名，而其對閱讀教育推動不遺餘力，每每在不同場合現身說法鼓吹早期閱讀之重要，喚起各界對於閱讀之重視及投入，對於閱讀教育影響深刻。

### （三）優先期（2002—2008年）

小布希總統在擔任州長期間即以教改著稱，支持學校選擇權不遺餘力。上任後於2001年通過以《沒有孩子落後》的《初等及中等教育修正法案》，這個法案以閱讀優先政策為主軸，提出「閱讀為美國新世紀的民權，不讓任何一個孩子落後」的主張，揭示以績效責任本位的「閱讀優先新紀元」。這一段時期的閱讀推展情形說明如下：

#### 1.2001年《沒有孩子落後》法案

《沒有孩子落後》法案其實是《初等及中等教育法案》之修正。有鑑於美國學生學力低落，以及貧富族群間學業成就差距仍大，聯邦特以「No child left behind」為標題，突顯該次修法的重要理念，集中目標在改進不利兒童的學習表現以及縮短成就差距。其重點包括（陳明印，2002）：

- 第一篇（Title I）：改進不利地區學生學業成就。
- 第二篇（Title II）：準備訓練和招募高品質教師和校長。
- 第三篇（Title III）：英語有限和移民學生的英語教學。
- 第四篇（Title IV）：二十一世紀的學校。

<sup>8</sup>「返回學校」是鼓勵開學時家長參與教導孩童閱讀等建議。

第五篇 (Title V)：促進家長選擇和改革方案。

第六篇 (Title VI)：彈性和績效。

第七篇 (Title VII)：印地安、夏威夷原住民和阿拉斯加原住民語教學。

第八篇 (Title VIII)：有效的輔助方案。

第九篇 (Title IX)：一般性規定。

第十篇 (Title X)：廢除和其他法律的修正

《沒有孩子落後》法案中總共列有六大部分、十大篇條文，其中第一篇、第三篇、第四篇、第五篇、第六篇均強調績效責任，並透過標準、測驗、報告來貫徹績效責任之要求（張佳琳，2009）：

(1) 標準：各州須設定「年度充分進步目標」(adequate yearly progress, AYP)，並設定在12年內達成100%精熟程度的目標；各州亦須訂定學科課程內容標準，學區及學校亦必須依據州定標準擇定具體教學標準，提供教學及編制學區或學校乃至教室之評量之依據。

(2) 測驗：為改進公立學校和縮短不利兒童的成就差距，具體要求各州在2005－2006年前實施三到八年級學生閱讀和數學的精熟測驗，並在2007－2008年前實施K-12三個階段中每階段一次的科學測驗。這些測驗必須配合各州的學科課程內容標準來命題。每州並需有樣本學生，參加「全國教育進步評量」四和八年級數學及閱讀的全國教育進步的測驗，以證明全州全體學生程度。

(3) 報告：依據法案規定，各州須在12年內達成100%之精熟程度，各州所定學科課程標準以及「年度充分進步目標」，必須施以測驗及據以提交報告。法案規定學校每年提供給家長的報告卡中，須包括該子弟及其就讀學校在關鍵學科的進步情形；而州的測驗必須依照族群、收入和其他標準分析報告，以證明學校整體表現、進步和不利兒童與其他兒童間成就差距的縮短情形。

## 2. 《沒有孩子落後》法案之閱讀優先啟動

中小學教育法案在參眾兩院順利於2001年通過，其中《閱讀優先》計畫更是獲得兩黨一致支持。

由於《沒有孩子落後》法案的目的在於「確保所有學生有公平、均等及充分機會來獲得高品質的教育，並達成州標準評量的流利級 (proficiency) 水準」。所以在《學生閱讀能力改進補助》(Student reading skills improvement grants) 中規劃提升閱讀的第一項措施 (subpart 1)，這也就是一般所熟知的

《閱讀優先》。

《閱讀優先》規劃係緣起於當時美國有將近70%市區的四年級學生，無法在全國基本程度的閱讀測驗中有好的表現，為此，布希指出，閱讀是新公民的權利，應確保每一個公立學校學生能學習閱讀（引自陳明印，2002）。其內涵如下：

#### （1）計畫目的

事實上，《閱讀優先》方案是一個競爭性的補助方案（competitive grant program），其目的包括（USDE，2000a）：a.建立閱讀方案；b.提供專業發展及其他支持；c.選擇或執篩選、診斷及教室本位的教學式閱讀評量；d.選擇或發展有效的教學教材；及e.強化學校、早期讀寫方案及家庭讀寫方案之連繫（引自陳明印，2002）。

#### （2）五項基本要素

2000年，「全美閱讀研究小組」（National Reading Panel，NRP）分析閱讀教學相關研究提出報告：「教導兒童閱讀：一個對閱讀的科學研究文獻及其對閱讀教育啟示的證據本位評量」，這個報告檢視各類研究並提出有效閱讀教學的必備條件，《沒有孩子落後》法案所提出的下列五項閱讀基本要素，便是以此報告為基礎所提出（Cummins，2006）：a.音素認知（phonemic awareness）；b.發音（phonics）；c.字彙（vocabulary）；d.流利（fluency）；及e.理解（comprehension）。

#### （3）經費挹注

《閱讀優先》以「經費補助」（fund）與「師資培訓」（tool）協助各州及地方建立穩固的K-3閱讀方案，尤其是針對具有高比例的低於年級閱讀水準<sup>9</sup>或窮困的學生之學區及學校，希望在未來五年內能達到所有學童在三年級以前都能具備閱讀能力的基本目標。當時聯邦預計將提撥50億美元（折合約新台幣1,650億元）經費來支應提高兒童閱讀能力的各項措施，特別是閱讀及學習環境差的弱勢學生，可獲得特別的補助（黃美珠，2001）。

#### （4）重視音素認知教學法

《閱讀優先》提倡採用科學證實有效的教學方法，「全美閱讀研究小組」所提出「教導兒童閱讀」研究報告，認為音素認知教學法是教導兒童閱讀最有效的教學法。根據這項報告，聯邦要求K-12的教師具備該項教學法訓練以引導學童閱讀，並要求各州學區加入以這項教學法為基礎的閱讀優先計畫

<sup>9</sup>在此所稱低於水準，是指基於研究及五項閱讀基本教學所訂出的評量方案及水準而言。

(USDE, 2002a)。

#### (5) 要求閱讀測驗與評量

法案要求三到八年級學生每年都要參加閱讀測驗，並據以評估學童的進步情形，來決定聯邦所能提供的協助與補助；此外，閱讀的教學必須包含有效的正式及非正式評量，為提供閱讀優先評量之需要，國家讀寫機構（National Institute for Literacy, NIFL）中的「閱讀夥伴」（partnership for reading）組成「閱讀優先評量委員會」（Reading First Assessment Committee, RFAC），發展閱讀評量指標，並發展出從傳統大型及個別測驗，學習不利者的測驗，進步監控評鑑系統、教室本位評量等作為參考（USDE, 2002a）。

#### (6) 整合及改進現有閱讀政策

將聯邦現有的計畫併入閱讀優先計畫，此外，加入閱讀優先計畫的各州可自由選擇是否接受《早期閱讀優先》（Early reading first）的補助，以在學區內進行學前幼兒語音教學，來加強幼兒學習能力。雖然《沒有孩子落後》法案《閱讀優先》區分的補助是針對學區和學校，但各州均將此列為重點工作，並要求學區及學校K-3年級的閱讀方案應與閱讀優先的條件作連結（USDE, 2002a）。

#### (7) 閱讀方案指引

為落實《沒有孩子落後》法案提倡科學證實有效的教學方法，除「閱讀方案指引」（The guidance for the reading first program）提出採用研究本位（research-based）途徑的閱讀教學，並提供閱讀優先基金運用原則（USDE, 2002a）：

a. 閱讀的課程與教材：聚焦於閱讀優先規定中所界定的五項閱讀根本要素者。

b. 專業發展及訓練：提供教師如何使用科學本位的閱讀教學及如何教導閱讀困難的學生。

c. 診斷及預防：對閱讀困難學生篩選、中介（intervention）協助及監控進步情形，以診斷及預防早期閱讀困難。

本項經費在2002年七月到2003年九月分配到各州，在2007年四月，各州經費已分配到1,809學區，5,880個最迫切需要的學校。此外，各州也可運用其20%的閱讀優先經費辦理教師專業發展，提升閱讀評量能力的活動（USDE, 2002a）。

#### (8) 早期閱讀優先

另一個與閱讀優先相搭配的計畫是《早期閱讀優先》。該計畫以加強高貧困地區，以及在小學階段無法閱讀地區兒童的閱讀準備度為目標，提供關鍵早期的認定，及強調早期閱讀的必要性，以防止美國兒童閱讀能力低落，進而確保所有的兒童在三年級結束時能成為有技巧的閱讀者（陳明印，2002）。

### 3.2001年《為閱讀而閱讀，為學習而準備》計畫

與其夫婿一樣，布希夫人在州長夫人時期即時常參與推動兒童閱讀運動，總統就任後，布希夫人也主導推動一項名為《為閱讀而閱讀，為學習而準備》（Read to read, ready to learn）的計畫，其內容包括強化「家庭」、「兒童」及「師資」等三方面，說明如下（黃美珠，2001；USDE, 2002b）：

（1）父母及早並常陪孩子閱讀：參考德州超過60個閱讀診療站（Reach out and read, ROR）的作法，鼓勵父母陪讀，並將兒童識字計畫融入小兒照護來幫助提高閱讀。

（2）以閱讀扭轉兒童學習落後現象：參考在達拉斯最貧困地區成立「瑪格利特提早起步中心」（The Margaret Cone Head Start Center）模式，爭取支援實施兒童閱讀指導方案，落實布希教育法案中的學前幼兒閱讀計畫。

（3）充實協助兒童閱讀的師資：利用以師資徵募及訓練知名的「美國教師」（teacher for America）、「教師兵團」（troops to teachers）等計畫號召全美最優秀的大學畢業生、專業人員、軍職退役人員加入教師陣容，幫助內陸及偏遠地區的公立學校。

2001年七月布希夫人（Laura Bush）、佩吉（Rod Paige）部長等共同主持在華府喬治城大學舉行的白宮「兒童早期認知發展高峰會議」，400多位政學界及社區學者專家、公益人士出席，為「為閱讀而閱讀，為學習而準備」計畫爭取支持，也為日後推動奠定基礎。

### 4.2001年《暑期閱讀運動》

如同柯林頓政府所主張的，布希政府也依據專家之建言：「暑假的疏於學習將可能使學童喪失高達25%的閱讀及數理演算能力。」（引自黃美珠，2001：8），特別規劃暑期閱讀活動，認為讓孩子們好好利用暑假閱讀，不但可以維持甚或提高閱讀能力，從而找到閱讀樂趣、養成終身閱讀習慣。因此，在2001年暑假前，由佩吉部長及副總統錢尼夫人（Lynne Cheney）推動《暑期閱讀運動》（summer reading campaign），提出「前所未有的閱讀假期」（no such things as a vacation from reading）口號，鼓勵父母以共讀與孩子們共度假期（黃美珠，2001）。這項活動於2001年6月27日開始，為《家庭參與教育夥

伴計畫》所支持推動，其活動包括（黃美珠，2001）：

（1）6月27日由佩吉部長、副總統錢尼夫人等造訪圖書館及其夏季閱讀站（Reading Stations）為孩童朗讀，並主張圖書館為家庭以外的最佳閱讀場所，圖書館應營造兒童友善的閱讀環境。

（2）發布《暑期閱讀運動》新聞、宣傳海報及小冊。該宣傳小冊列出民眾應知的閱讀資訊，包括：讓幼兒及早閱讀的意義、閱讀習慣對兒童的影響及夏季閱讀的重要性、如何參與夏季閱讀運動、完成6週每天親子共讀時間的獎狀與獎賞。

（3）與披薩屋（Pizza Hut）合作，提供免費小披薩，讓家長在完成6週每週7天共讀時間以後，持宣傳小冊所付之披薩券前往兌換小披薩，作為獎賞。

布希任內推動之《閱讀優先》政策，強烈訴求於愛國精神，2002年2月22日當首度召開「閱讀優先」說明會時，聯方便以「一旦更多孩子無法學好閱讀，自由將受到威脅」的旁白激勵愛國情操（Stevens, 2003），由此不難想像其視閱讀為救國政策的迫切性及決心。這些閱讀政策除延續活動之倡導，更特別重視閱讀教學與評量，影響所及，學術研究及民間紛紛積極研提各種閱讀教學方法及評量策略，各州也具體訂定閱讀目標或課程架構，並據以發展成就測驗及加強閱讀評量。

曾於1998年發表《國家仍在危機中》（A nation still at risk）針砭美國教育問題的福翰基金會（Thomas B. Fordham Foundation）在年度報告中曾提到：

長期以來，美國教育缺乏有意義的標準、逃避真正的績效責任，所幸，這種現象開始有了轉變，新的績效責任要求已掌握三個重點：標準、評量、結果。（Thomas B. Fordham Foundation, 2006）

這段話點出這段閱讀優先期的政策重點：重視閱讀教學與評量的績效責任，此期之政策確實鼓舞美國閱讀教學與評量之發展。

#### （四）衝頂期（2009年－）

2009年歐巴馬就任美國第44任總統，他秉持競選時「改革」（change）的訴求，對於教育政策主要採取改革修正之立場，並且賦予教育貢獻於經濟復甦發展之使命，分別提出《美國振興及投資法案》（American Recovery and

Reinvestment Act, ARRA) 及《衝頂計畫》作為教育之指導方針。其教育與閱讀政策重點如次：

1. 一般教育政策主張 (駐美國台北經濟文化代表處文化組, 2009)

(1) 在早期教育 (Early children education) 方面包括：a. 推動《零至5歲計畫》 (Zero to five plan)，並成立「早期學習挑戰補助金」 (early learning challenge grants)；b. 拓展《早期開始計畫》 (Early start and head start)，經費增加4倍；及c. 擴大付得起且高品質的托兒服務，減輕上班族父母的負擔。

(2) 在幼稚園至高中教育 (K-12) 方面包括：a. 改革《沒有孩子落後》法案，修正評鑑制度，採取盡力提供補助及協助之立場，以鼓勵代替懲罰；b. 支持優質學校及關閉表現不佳之特許學校 (charter school)；c. 將數學及科學列為全國優先 (a national priority)，廣招數理學位畢業生到學校任教；d. 解決中輟問題，在中學實施中介措施；e. 高品質的課後機會 (after school opportunities)，經費加倍支持課後輔導計畫、二十一世紀學習中心，以服務100萬名以上之學童；f. 支援大學延伸計畫 (college outreach program)，以鼓勵更多低收入家庭子弟考慮及準備進入大學；g. 鼓勵《大學學分計畫》 (support college credit initiatives)，發起全國性的「實現進大學之夢」 (make college a reality)；h. 支持語文教學，協助銜接之雙語教學及英語程度不足學生之語文教學；i. 培訓教師，要求所有學校獲認可，凡新教師須受過訓練，推動在學校實習計畫 (teacher residency programs)，<sup>10</sup>以招募30,000名優秀新教師；j. 留任教師，實施有經驗教師與新教師成對的輔導計畫；及k. 獎勵教師，以新的方式提高待遇，獎勵偏鄉及老舊市區服務教師。

在這當中所強調的早期開始計畫、支持語文教學、提升教師品質等都與閱讀有關，對於相關政策也大都採取延續修正立場。

2. 衝頂計畫

2009年2月17日，歐巴馬簽署《美國振興及投資法案》——一個歷史性以激勵經濟發展、支持就業及投資關鍵事業 (包含教育) 的法案，《美國振興及投資法案》以支持投資革新策略來奠定教育改革的基礎，其主張以提升學生學習成效、達成學校長期目標，來增強學校系統能量及強化國家效能。《美國振興及投資法案》中，規劃43.5億美元 (折合約新台幣1,435億元) 的「衝頂計畫基金」，作為鼓勵及獎賞各州創造教育革新及改革條件的競爭性經費，期望

<sup>10</sup> 指安排學位畢業生在中小學專業教師指導下接受1年在校實習計畫。

在學生產出 (student outcomes) 能有顯著進步 (包括學生成就進步、縮短成就落差、提升畢業率、確保學生升學及就業之準備度)，並藉以執行下列四個核心教育改革 (USED, 2009a, 2009b)：

(1) 修正並提高學生在大學職場與參與全球經濟競爭準備度的標準及評量。

(2) 建立評估學生進步及成功的資料系統，作為教師及校長提升教學的有效參考資訊。

(3) 重新招募、發展及獎勵、續任有效能的教師及校長，特別是優先需要的地區。

(4) 協助低成就學校轉型。

所謂《衝頂計畫》，便是以競爭性經費鼓勵各州提出能提升學生成就的有效計畫，並預計將這些州作為其他州學習及擴散改革理想的典範，聯邦期待該項計畫能刺激各州競相競爭，衝向頂端。

根據規劃，該項補助金之申請分為兩大階段：第一階段 (phase I) 為已作好準備的州；第二階段 (phase II) 為尚需更多時間進行規劃及準備者。該計畫主要申請指標為 (USDE, 2009b)：

(1) 選擇指標：a. 州政府的成功因素 (125分)；b. 標準及評量 (10分)；c. 支持教學的資料系統 (47分)；d. 卓越教師及校長 (138分)；e. 改造低成就學校 (50分)；f. 一般選擇性指標 (55分)。

(2) 優先指標：a. 絕對優先：教育改革的綜合方案；b. 比較優先：強調科學、科技、工程及數學 (science, technology, engineering and mathematic, STEM)；c. 歡迎優先：改進早期學習成效的革新方案；d. 歡迎優先：擴充及修正全州長期資料系統；e. 歡迎優先：P-20<sup>11</sup>整合及垂直與橫向連結 (alignment)；及f. 歡迎優先：提升學校層級的改革創新及學習條件。

由上述指標可以看出《衝頂計畫》的特色在於強調「競爭性的進步」，是一種以「競爭性經費補助」的教育方案，亦即，透過經費補助的誘因，刺激各州提出教育改革方案，並爭取教育經費補助以執行教育改革工作。這個方案經《沒有孩子落後》法案之後，繼續強調各州以提升學生成果 (student outcome) 為努力方向，可見美國仍然將提升包括閱讀在內的學習成效作為教育施政之重點工作。該計畫強調「教育改革綜合方案」、「科學、科教、工程與數學」、「早期學習」、「長期資料系統」、「P-20的連結」、「學校層級

<sup>11</sup> P-20係指preschool-through-graduate，即學前到研究所階段。

改革」等六項優先指標，非常清楚地指導各州當前的教育優先項目，除了必須做到《美國振興及投資法案》所強調的四大領域教育革新，更全面地重視學前到研究所教育之一貫與連結。

至於在六大類選擇性指標當中特別強調「州（與學區合作）的成功因素」、「標準與評量」、「資料系統」、「卓越教師及校長」、「改造低成就學校」、「其他教育指標」，在這當中，「強化學生閱讀成就」（increasing student achievement in reading/language art）一直列在分項指標中，重複在六大類別中被強調。

2010年3月13日，歐巴馬政府更提出長達41頁的《改革白皮書：初等及中等教育法案修正案》（A blueprint for reform: the reauthorization of the elementary and secondary education act）草案，並在3月15日送國會審議。其五大重點包括：（1）提升中學畢業生的大學及生涯準備度（college-and career-ready）；（2）養成優秀教師及學校領導者；（3）提供所有學生公平及充分的機會；（4）提高標竿及獎勵優秀頂尖表現；（5）促進革新及持續進步。這份文件雖修正《沒有孩子落後》法案內涵，惟仍保留原有的年度閱讀及數學測驗，並以具體教育目標設定在2014年前促成所有學生達到閱讀及數學的流利級水準，在2020年前達成所有高中畢業生均能對升學或生涯有充份準備度，同時，這項修正案亦搭配教師評鑑機制之建立，鼓勵各州及學區發展更好的教師評鑑系統及教師專業進修與生涯進階系統（career advancement systems）來強化教學品質；為提升學生讀寫能力，並要求各州應發展完整的K-12讀寫方案，提供有效的閱讀教學及評量，以促成閱讀能力的持續進步（USED, 2010）。

歐巴馬在2009年甫上任時的一次談話中曾指出：

二十一世紀的美國教育願景，需要有更多的改革和績效，除了要求父母擔負起小孩教育的責任外，還必須透過教師的招聘、留用、獎勵等措施，使學校教育更具效益，並促使美國小孩都能順利成功的進入大學與職場，確保美國學生可以具備學習成就、創造力及成功，以繼續領先全世界。（引自駐美國台北經濟文化代表處文化組，2009）

此顯示他並未放棄績效責任，甚至主張需要有更多的改革和績效。其對於閱讀之推展，則係結合競爭性之經費，鼓勵各州提出更有助於提升閱讀能力之計畫，藉以衝向頂端。從倡導期到衝頂期的相關閱讀教育政策整理如表1。

表1 美國各期相關閱讀或教育政策一覽表

分期	年代	主要政策	總統
倡導期	1994	1.《目標2000年：美國教育方案》。 2.《改革美國學校法案》。 3.《學校通向就業機會法》。 4.《修訂中小學教育法》。 5.《早期提早開始學習計畫》。	柯林頓
	1995	《推動暑期讀寫計畫》。	
	1996	提出學校日等18種策略，協助學校促進父母參與。	
挑戰期	1997	1.柯林頓提出為美國教育打拼的四項具體目標和十項重點工作。 2.教育部提出七大施政計畫。 3.提出美國閱讀挑戰運動。 4.教育部推動閱讀與數學自願性全國測驗。 5.召開早期幼兒發展與學習研討會。 6.提出提升美國閱讀能力工讀計畫。	柯林頓
	1998	1.國家研究委員會發表《預防兒童閱讀困難》的重要著作。 2.教育部召開全國閱讀高峰會。 3.國會通過《閱讀卓越法》。 4.提出二十一世紀社區學習中心計畫。 5.在《中小學教育法》第二章中加入有關閱讀方面的條文。	
	1999	1.聯邦政府提出1999年《學童教育卓越法》，檢討現行的《小學教育法》，明列教育績效責任的條文。 2.基於過去5年的教育成果加以修訂，並勾勒未來5年（2000—2004年）的改革方針。 3.1999年美國教育優先施政項目。	
	2000	1.國會指定成立之國家閱讀研究小組（National reading panel）發表研究報告。 2.2000年暑期閱讀之樂新網站。	
優先期	2001   2008	1.《沒有孩子落後》法案。 2.《沒有孩子落後》法案之閱讀優先啟動。 3.為閱讀而閱讀，為學習而準備計畫。 4.夏季閱讀運動。	布希

分期	年代	主要政策	總統
衝頂期	2009	1.歐巴馬公開教育談話，主張修正與改革教育政策。 2.2009年二月十七日簽署《美國振興及投資法案》。 3.2009年七月公布《衝頂計畫》。	歐巴馬
	2010	2009年一月《衝頂計畫》申請。	

### 參、從大論戰到績效責任——政策影響下之閱讀教學與評量

上述各階段之閱讀政策影響美國的閱讀論戰，也由於強調績效責任，而促使閱讀的重心逐漸從活動式的倡導轉移到對教學與評量之重視，從強調識讀轉移到對理解能力的強調，除帶動多元閱讀教學與評量方法的倡議，更體認到每位教師都應負起教閱讀的責任。以下分述之：

#### 一、閱讀大論戰

在各項閱讀政策推動之同時，美國各界也對閱讀教學展開熱烈討論，有人形容其為「閱讀之戰」（Song et al., 2008），Chall（1996）則稱之為「大論戰」（Great debate）。論戰肇因於美國近一世紀來閱讀教學受到自然發音法（phonics）與全語言法（whole language）影響，如同鐘擺（pendulum swings）一樣擺盪在強調符號（code-emphasis）及強調意義（meaning-emphasis）之間，及至1980和1990年代初期，這個論戰更出現二個特徵：趨向以科學實證為根據，而參與論戰的不再限於教育或閱讀專家，而是一些如政治人物等局外人（outsider）（Song et al., 2008）。

加州當時便是受到這種論戰影響極大的例子。由於加州在1990年代的「全國教育進步評量」閱讀測驗表現低落，尤其是1998年落到谷底，加州教育董事會（the California State Board of Education, CSBE）<sup>12</sup>視全語言為導致閱讀成績低落主因，主導修正語文內容標準，改為強調自然發音；加州政府也配合通過《ABC法案》（由Dede Alpert, John Burton及 Roberta Conroy所

<sup>12</sup> 當時教育董事會Marion Joseph強勢領導1997年修正「加州公立學校英文語言藝術內容標準：從K-12」（English-language arts content standards for California public schools: Kindergarten through grade twelve），隨後又在1999年修正「加州公立學校閱讀/語言藝術架構」（Reading/language arts framework for California public schools），改為強調自然發音（phonics），從過去強調文學本位（literature-based）的1987年英文——語言藝術架構（English-language arts framework），也就是常被認為是全語言（whole language）的代表，並且常被認為是閱讀成績低落主因的源頭，轉變到修正後的標準。

支持），規定K—八年級閱讀教學必須有「系統、明顯的自然發音」。相對之下，當加州教育董事會、政府及州議會均一致強烈偏好自然發音，加州教育廳（California Department of Education, CDE）卻保持中間路線，為此，加州教育董事會在州決策上搶得權威地位，教育廳的角色從此成為行政與執行之角色。這種閱讀大論戰影響美國閱讀之深可見一斑，無怪乎1998年國家研究委員會出版「預防幼童閱讀困難」呼籲各界停止大論戰。

另一本影響大論戰的報告是「全美閱讀研究小組」的「教導兒童閱讀」，因為《沒有孩子落後》法案參採其結果，認為音素認知教學法<sup>13</sup>是教導兒童閱讀最有效的教學法。就這樣，大論戰影響政策，政策再決定論戰結果。

根據研究指出，二種教學法應互為搭配，兒童如先接受音素辨認訓練，先教他們語音關聯，再以全語言法對孩子們朗誦文章、鼓勵整體閱讀，則效果會更好（Education Commission of the States, 1999）。但無論如何，這份報告引起兒童閱讀專家的重視，也成為布希政府閱讀政策的理論基礎，看來已經大大主導了論戰的結果。

## 二、績效責任下的閱讀教學與評量

由於強調閱讀的績效責任，故閱讀的重心逐漸轉移到教室內的教學，活動式的倡導逐漸過渡到對教學與評量之重視。

### （一）從重視活動到重視教學

美國民眾對於他們的總統及夫人相偕參加閱讀推動研討會議或相關活動的印象應該並不陌生，九〇年代起，倡議各種閱讀重要性的活動便相當多，但是隨著閱讀教學論戰延燒，及一篇篇閱讀成績報告出爐後，美國開始重視科學研究報告對於閱讀的分析結果，遂強調科學研究為本的教學方法。

為了掌握確實的閱讀狀況及推動閱讀教學，1997年美國國會特別指定「國家兒童保健及人類發展院」（National Institute of Child Health and Human Development, NICHD）與教育部協商，組成專門從事研究各種閱讀教學法效益的專家小組——「全美閱讀研究小組」。該小組共有14位成員，是從300位閱讀研究學者、心理學家、小兒科醫生、校長、教師、家長中選出，「全美閱讀研究小組」就是在這種期待下成立。為了提出客觀報告，該小組檢視了自

<sup>13</sup> 閱讀的五項要素中，以音素認知為最基本，音素是語言學中能區別出字詞的最小語音單位，在熟習發音規則之前，必須先具備音素的辨識能力；音素認知教學法主張教師應提供充滿豐富的語料的環境，培養對聲韻的敏感度，再進行字母拼音的課程。

1966年來所發表的大約100,000件相關閱讀研究，並將之分為音素認知、流暢度、字彙、理解及閱讀教學等五大領域，在2000年四月13日由「國家兒童保健及人類發展院」發布「全美閱讀研究小組」長達449頁的研究報告——《教導兒童閱讀》，其中確認「音素認知教學法」是教導兒童閱讀及提高閱讀理解能力的最佳方法（National Reading Panel, 2000）。

「全美閱讀研究小組」的研究也提出對於閱讀教學之建議（National Reading Panel, 2000）：

1. 在教學方法被發展前，先確認書寫系統的完整結構已經被完全了解。
2. 教導以符號為本的特定的發音單位。
3. 教導表示發音的抽象符號。
4. 教導系統的要素，以利從簡到繁。
5. 確保學生學習書寫系統中可轉化的符碼。
6. 確保教學過程中，透過看、聽、寫進行編碼（拼音）及解碼（閱讀）

的連結。

受到政策上的公開支持，以及績效責任的要求，閱讀教學乃受到強調，閱讀政策內涵從活動式的倡導逐漸過渡到教學的重視。

## （二）從強調識讀到強調理解

根據Adler與 Doren（1972: 8）指出，閱讀分為基礎閱讀、檢視閱讀、分析閱讀、主題閱讀；「全美閱讀研究小組」（National Reading Panel, 2000）則提出閱讀的音素認知、發音、字彙、流暢和理解等五個層次；不論何種分類，大抵閱讀能力之發展，係從語音、字彙的識讀逐漸進步到理解能力的發展。隨著閱讀大論戰漸告段落，以及政策上基於科學研究證實閱讀能力發展的倡導，各界逐漸體認到閱讀理解能力的重要性。

在《沒有孩子落後》法案的影響下，各種探討增進理解閱讀的教學方法不斷推陳出新，政策及研究均指出教師若能有效運用各種閱讀策略，將能改善學生理解。Gill（2008）整理美國各種閱讀教學方法，區分為閱讀前（prereading）、閱讀中（during reading）和閱讀後（postreading）三種不同適用時機，主張閱讀前重點在讓學生養成閱讀興趣，教師可用問問題、呈現實物，像「K-W-L」就是學生思考「已知」（know）、「想知」（want）、「將學」（learned）的閱讀管理，而「預期指引」（anticipations guides）則是建立興趣及設定目標；閱讀中應讓學生默讀，但穿插「讀與想活動」（reading-thinking activity）預測故事、「互惠問題策略」（reciprocal

questioning strategy) 或「重問」(request)、「詢問作者」(questioning the author) 等聯結及預測的方法；閱讀後則透過討論，書寫、創造意象 (representation) 深化學生理解。

上述多元閱讀教學策略在政策鼓舞下不斷推出，各州及學區也樂於與教育研究機構合作，讓原本就相當多元的閱讀教學方法有更多統合實踐的現場，透過學者的整合，也包括「提問」(question generating)、「摘要」(summarizing)、「澄清」(clarifying)、「預測」(predicting) 等可以刺激學生知識及理解能力，規劃成不同套裝教學方案加以推廣，促使學生成為獨立的理解閱讀者。

此外，有鑑於一般的觀念仍認為閱讀是家庭教育的事，或者閱讀是語文教師的責任，所以「全美閱讀研究小組」(National Reading Panel, 2000) 也特別主張：「每位教師都是閱讀的教師」(every teacher is a teacher of reading)，主張每位教師都應就其授課內容進行閱讀教學 (Ness, 2007)。影響所及，《沒有孩子落後》法案也強調教師的閱讀教學能力，各州則積極致力於加強師資訓練，使教師具備有效閱讀教學的能力。

#### (四) 閱讀教學評量之策進

在政策鼓舞及績效責任之壓力下，美國近年來逐漸重視閱讀教學之評量，尤其強調在閱讀教育過程中兼重教學與評量，並從評量中獲得回饋教師之教與學生之學的相關資訊。《沒有孩子落後》政策配套上便強調因應學生認知需要而調整的教學能力，尤其是形成性評量的重要性。

以加州為例，為符應聯邦政策，規劃全州測驗及一般評量，其全州測驗系統屬總結性評量，以《標準化測驗及報告方案》(Standardized Testing and Reporting, Program, STAR) 為主，測驗分為進階 (advanced)、熟練 (proficient)、基本 (basic)、低於基本 (below basic)、遠低於基本 (far below basic) 等五級。一般評量則分為三個階段：幼稚園到三年級、四年級到八年級、九年級到十二年級，各年級的閱讀評量均兼顧形成性與總結性評量 (California Department of Education, 2007)：

1. 入門階段的評量 (entry-level assessment)：瞭解學生是否具備該年級關鍵的先備能力與知識。

2. 監控進步情形：了解學生是否朝向達成標準進步的過程。

3. 總結式評量：了解學生是否已達成特定標準或整體標準之目標。

除前二者為形成性評量，該標準亦規定，課程和教材應能統整評量與教

學，尤其主張於教學過程實施有效的評量來監控學生進步情形，在加州教育廳所公布的語文領域評量守則便一直強調「評量是為教學提供資訊」（inform instruction）的形成性概念（California Department of Education, 2007）。

從美國全國性的閱讀政策推展歷程觀之，其對於績效責任之要求已影響各州在閱讀教學與評量的不斷發展，促使各州紛紛提升學生閱讀能力列為政策要項。柯林頓曾說：「我們無時不在想如何做更多的事，來確保每個孩子能閱讀」（Clinton, 1997），這句話其實也是美國各級政府與學校推動閱讀的寫照。

## 肆、對我國閱讀政策之啟示——代結語

我國政府近年來亦積極推動閱讀，教育部自2000年提出「全國閱讀計畫」，將閱讀列入施政重點，繼之於2004年推動「焦點300閱讀三年計劃」，2008年起，分別針對中小學推出「悅讀101計畫」、「閱讀起步走計畫」，以及針對提升終身閱讀素養的「閱讀植根與空間改造：2009—2012年圖書館創新服務發展計畫」等，挹注經費投入閱讀的推動和環境改善，目前更朝向閱讀推動策略研發與推廣。良善之政策需要有周全配套來落實，本文所介紹之美國經驗或可作為我國持續致力於推動閱讀之參考。以下綜整其啟示：

### 一、閱讀優先的教育政策

美國相當重視閱讀，其有七項特點：（一）歷任總統均以推動閱讀做為重要施政項目；（二）閱讀列為教育重要施政目標；（三）強調早期閱讀教育的重要性；（四）重視學術研究結果及發現並反映於政策；（五）以績效責任鼓勵閱讀教學及評量；（六）搭配閱讀計畫及教材發展；（七）善用民間及學術團體與社會力量。

### 二、創新多元的閱讀教學

活動倡導只是閱讀的入門，教學指導才是閱讀的提升。美國在政策的鼓舞之下，各州及學區樂於與學會及教育研究中心合作，讓原本就相當多元的閱讀教學方法有更多統合實踐的現場，像「互惠問題策略」、「放聲思考」、「詢問作者」、「摘要大意」、「澄清」、「預測」等，各種閱讀教學法推陳出新，並加以統整運用，非只停留在活動階段或進行記憶背誦，而是強調閱讀理

解能力之提升。

### 三、重視過程的閱讀評量

受到政策之鼓舞及在績效責任壓力下，美國各州紛紛結合學術機構發展連結（align）標準與課程的閱讀評量，尤其強調在閱讀教學過程中兼重教學與評量的形成性評量，藉以從評量中獲得回饋教師之教與學生之學的有用資訊。這種因應學生認知需要而調整的教學能力，尤其是以形成性評量調整教學策略的有效教學方法誠屬不易，因此，政策也強調教師專業能力之提升。

### 四、人人參與的閱讀責任

當2006年國際學生評量計畫（The Programme for International Student Assessment, PISA）閱讀評比結果公布，各界紛紛質問：誰該為閱讀負責？依據美國經驗，每個人都該為閱讀負責。首先，父母是孩子的第一位教師，「早期提早開始學習」強調早期閱讀教育的重要；《美國閱讀挑戰》特別喚起社會各界投入閱讀教育，並招募志工進行家教式指導；《閱讀優先計畫》課以各州及學區、學校教育人員負起閱讀績效責任，每位教師都必須為閱讀負責；此外，閱讀也仰賴決策者對於閱讀之正確認識，而閱讀者本身更必須為自己負責。

### 五、強力號召的閱讀運動

閱讀是生活化的學術活動，過於高調的政策只會讓大眾遠離，美國以《早期提早起步》、《美國閱讀挑戰》、《暑期讀寫活動》、《父母參與學校》、《閱讀優先》、《做好閱讀準備》等為政策號召，並提出強有力的口號：「因為你的努力，全美的孩子將向你致敬」，再加上歷任總統及第一夫人的政策行銷，都讓閱讀政策充滿鮮活的力道。

的確，人人參與的閱讀責任，才是提升閱讀能力的負責表現；融合形成性評鑑的閱讀教學，才是促進理解的不二法門。我國政府積極推展閱讀之同時，美國閱讀教育之經驗應可供借鑑。

## 參考文獻

- 吳清山（2000）。學校績效責任的理念與策略。《學校行政》，6，3-13。
- 李勝富（2000）。談閱讀教學。《美國教育新知選輯》，5，37-40。
- 房思平（2000）。暑期閱讀之樂新網站。《美國教育新知選輯》，6，18-20。
- 張佳琳（2009，11）。績效責任本位之大學課程管理。論文發表於廈門大學主辦之「第六屆兩岸高等教育學術研討會」，廈門市。
- 張明輝（2000）。美國中小學課後輔導計畫及其啟示。《學校行政雙月刊》，5，123-134。
- 陳明印（2002）。美國2001年初等及中等教育修正法案之分析。《教育研究資訊》，10（1），205-228。
- 黃美珠（2001）。美國兒童閱讀政策及暑期閱讀運動。《文教新潮》，6（4），8-11。
- 劉慶仁（1997）。美國教育部教育改革總體計畫。《教育資料與研究》，19，53-57。
- 劉慶仁（2000a）。《美國教育改革研究》。台北市：國立教育資料館。
- 劉慶仁（2000b）。增進兒童閱讀能力的全國性運動。《美國教育改革研究》，19，26-29。
- 駐美國台北經濟文化代表處文化組（2009）。美國歐巴馬政府的教育政策。國立教育資料館國外教育訊息全文資料庫。2010年1月3日，取自[http://search.nioerar.edu.tw/edu\\_message/data\\_image/DB/2009/0008C.PDF](http://search.nioerar.edu.tw/edu_message/data_image/DB/2009/0008C.PDF)
- AA Adler, M. J., & Doren, C. V. (1972). How to read a book: The classic guide to intelligent reading. NY: A Touchstone Book.
- America Reads Task Force (1998). America reads: Principles and key components for high quality America reads. National Service Program Initiatives. NY: Corporation for National Service.
- California Department of Education (2007). Reading/language arts framework for California public schools kindergarten through grade twelve. Sacramento, CA: Author. Retrieved December 30, 2009, from <http://www.cde.ca.gov/ci/cr/cf/documents/rlafw.pdf>
- Chall, J. S. (1996). Learning to read: The great debate. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers.

- Clinton, B. (1997). 1997 state of the union address. Washington, DC: The White House Briefing Room. Retrieved December 21, 2009, from <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/states/docs/sou97.htm>
- Cummins, S. J. (2006). *Digest of United States practice in international laws*. Washington, DC: Oxford University Press.
- DfEE (1999). *Building a nation of readers: A review of the national year of reading*. Department for Education and Employment. Retrieved February 7, 2010, from <http://www.literacytrust.org.uk/campaign/execsummary.html>
- Education Commission of the States (1999). *Reading: The progress of education reform 1999—2001*. Denver: Author. Retrieved December 21, 2009, from <http://www.houstoncul.org/eduinfo/e2000009.htm>
- Gill, S. (2008). The comprehension matrix: a tool for designing comprehension instruction. *The Reading Teacher*, 62(2), 106–113.
- Jo, W., Kathryn, P., & Julie, P. (2003). It's a program that looks great on paper: The challenge of America reads. *Journal of Literacy Research*, 35(3), 879-910.
- National Reading Panel (2000). *Teaching children to read: An evidence-based assessment of the scientific research literature on reading and its implications for reading instruction*. Washington, DC: Author.
- National Research Council (NRC)(1998). *Preventing reading difficulties in young children*. Washington, DC: National Research Council. Retrieved December 21, 2009, from <http://www.ed.gov/americanreads/ReadDiff/>
- Ness, M. (2007). Reading comprehension strategies in secondary content-area classrooms. *Phi Delta Kappan*. 89(3), 229-231.
- Riley, R. W. (1998). *Statement regarding National Research Council report on preventing reading difficulties in young children*. Washington, DC: U.S. Department of Education. Retrieved December 21, 2009, from <http://www.ed.gov/PressReleases/03-1998/nad.html>
- Song, M., & Young, T. V. (2008). *Reading: Policy, politics, and processes*. NC: Information Age Pub.
- Stevens L. P. (2003). Reading first: A critical policy analysis. *The reading teacher*, 56. Retrieved December 21, 2009, from <http://www.questia.com/google Scholar.qst;jsessionid=LD9PGCYGDhfjPh1JNPfFVfMy8hvTZZynLxZZ1ht0C1GNQnfyMvmj!58126583!-165273011?docId=5001908906>

- Thomas B. Fordham Foundation (2006). *The Fordham report 2006: How well are states educating our neediest children?* Retrieved January 5, 2010, from [http://www.edexcellence.net/detail/news.cfm?news\\_id=363&id=](http://www.edexcellence.net/detail/news.cfm?news_id=363&id=)
- USDE (2000c). *President's and secretary's priorities*. Washington, DC: Author. Retrieved December 21, 2009, from <http://www.ed.gov/inits.html>
- USDE (1997a). *America read challenge*. Washington, DC: Author. Retrieved December 21, 2009, from [http://www.kidsource.com/kidsource/content3/Read\\_Write\\_Now/index.html](http://www.kidsource.com/kidsource/content3/Read_Write_Now/index.html)
- USDE (1997b). *ED initiatives*. Washington, DC: Author. Retrieved December 21, 2009, from <http://www.ed.gov/EDInitatives/>
- USDE (1998a). *Reading summit*. Washington, DC: Author. Retrieved January 5, 2010, from <http://www.ed.gov/inits/readingsummit/rsAR.html>
- USDE (1998b). *The America reads challenge*. Washington, DC: Author. Retrieved January 5, 2010, from <http://www.ed.gov/inits/readingsummit>
- USDE (1999a). *America reads challenge, start early, finish strong: How to help every child become a reader*. Washington, DC: Author. Retrieved January 5, 2010, from <http://www.ed.gov/americanreads>
- USDE (1999b). *Bringing education to after-school programs*. Washington, DC: Author. Retrieved December 21, 2009, from [http://www.ed.gov/pubs/After\\_School\\_Programs/index.html](http://www.ed.gov/pubs/After_School_Programs/index.html)
- USDE (1999c). *After-school programs*. Washington, DC: Author. Retrieved December 21, 2009, from [http://www.ed.gov/pubs/After\\_School\\_Programs/index.html](http://www.ed.gov/pubs/After_School_Programs/index.html)
- USDE (1999d). *Reading in after-school programs*. Washington, DC: Author. Retrieved January 5, 2010, from [http://www.ed.gov/pubs/After\\_School\\_Programs/Reading\\_Program.html](http://www.ed.gov/pubs/After_School_Programs/Reading_Program.html)
- USDE (2000a). *A 5-year report card on American education*. Washington, DC: Author. Retrieved January 5, 2010, from <http://www.edu.gov/soae>
- USDE (2000b). *Summer reading campaign, ED Initiatives*. Washington, DC: Author. Retrieved January 5, 2010, from <http://www.ed.gov/pubs/EDInitatives/00/00-06-01.html>
- USDE (2002a). *Reading first*. Washington, DC: Author. Retrieved January 5, 2010, from <http://www.ed.gov/programs/readingfirst/index.html>

- USDE (2002b). *Ready to read, ready to learn*. Washington, DC: Author. Retrieved January 5, 2010, from <http://www.ed.gov/teachers/how/read/rrrl/part.html>
- USDE (2009a). *American recovery and reinvestment act, ARRA*. Washington, DC: Author. Retrieved January 5, 2010, from <http://www.ed.gov/policy/gen/leg/recovery/index.html>
- USDE (2009b). *Race to the top*. Washington, DC: Author. Retrieved January 5, 2010, from <http://www.ed.gov/programs/racetothetop/index.html>.
- USDE (2010). *A blueprint for reform: The reauthorization of the elementary and secondary education act*. Retrieved March 16, 2010, from <http://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/blueprint/blueprint.pdf>