

學校教師會組織的理念、影響與展望

蘇進榮/國立教育研究院籌備處助理研究員

壹、前言

學校不能置外於整個大的政治社會環境，政治的變遷勢必會影響教育內容，舉凡教育制度、學校制度、課程內容、教材教法、師資培訓、教育法令、校園規章及潛在課程各方面都有可能因政治的變遷而受影響。教育與政治密不可分，有權的政治團體常透過教育的手段來達到政治的目的，但教育與政治卻分屬於不同的專業範疇，政治活動的理念、方法、手段、與過程，並不適用於學校教育活動的實施過程中，教育的理念、方法與過程也不適用於政治的活動，可是，不同政治體制下的公民特質，卻往往必須借助學校教育過程加以塑造，也就是說，學校教育負有培養合乎時代潮流所需國民特質的責任。

政治活動是成年人的活動，例如：我國規定年滿20歲才具有公民的身分，具有選舉、罷免、創制、複決等公民權利，各級政府首長，各級民意代表都必須要成人以後才有被選舉權，可見政治活動是身心發展已幾近成熟或已成熟的公民所專屬的活動，未達這個標準的兒童、青少年、青年只能站在一旁等待，因為他們沒有選舉罷免法所規定的各項權利，而教育的對象不是僅有二十歲以上的學生，他還包括0-20歲這個未成熟階段的學生，而這一階段的學生是托兒所、幼稚

園、國小、國中、高中、大學前二年所施教的對象，深受家庭、學校及社會的影響，其中學校教育的影響是最不可忽視的，因為學校教育是國家投注大量經費、訓練師資、充實設備、設計課程、研究教法、尋找固定地方，有目標、組織、系統、時間、方法、考試，且要求績效的一個教育場所，也是花費此階段學生最多時間的地方，所以學校教育影響這階段學生非常深遠。學校教育的施教者是教師，而維繫學校系統於不墜的，除教師之外，就是校長以下的行政人員，其中，以校長為學校行政的重心，校長領導理念與作為，深深的影響學校教師與學生的行為。

台灣的社會從民國76年解除戒嚴以後，允許組織政黨，緊接著總統直選，政治上回歸民主，這在漫長的台灣與中國大陸歷史上是很少有的創舉，中國在春秋戰國時代，雖有民主的觀念，如孟子盡心篇所言：「天視自我民視，天聽自我民聽」，「民為邦本，本固而邦寧」，「自天子以至於庶民，皆須依法而行之」，但這些民主的理念，卻未在春秋五霸、戰國七雄的任何一個國度內實施過，在往後的朝代中也都未曾落實過，所以民國七十六年解除戒嚴，是歷史上的一件大事。政治的民主必然會帶動教育的改革，校園民主是政治民主化所必然會發生的一種現象。

專制與民主是兩種完全不同的政治意識

形態，他不單是理念、概念與學理上的不同，更是實際社會工作生活上的不同，吳清基(1989)認為「重視人民的需要是民主的精義所在，至於程序做法的調整，則是達成民主目的的一種手段」，依孫逸仙先生的定義，政治是管理眾人之事。因此，不同的政治體制，管理眾人的方式也會不同，這種不同將顯現在思想、觀念、法規、制度與日常生活各方面，會影響到每一個人的工作與生活。一個在專制體制下生活的人，其生活方式要適合專制體制所塑造的價值規範，才有辦法在裡邊求生存，相反的，一個在民主法制體制下的人，其觀念、價值與生活方式卻是可以多元的，這是民主可貴之處，它具有包容的性質，也尊重每個個體的生存權，但要發展出一個成熟民主法治的社會，則要看這個社會組成份子民主素養的程度，整個社會越大多數人具有民主法制精神，這個社會的民主就越成熟，如果一個社會形式雖已民主，但大部份人的觀念還是集權的，或是雖有民主的形式，但大部份人的觀念還是模糊不清，處裡日常公共事物的方式也缺乏民主程序與法治精神，那麼這個社會的民主是很不成熟的。而落實民主法治教育有賴於學校教育，要確保民主法治教育的成功，首要之道，便是建構一個民主的校園環境。析言之，學校教師會的成立就是要達到這個目標，其成立的基本理念有二：一是校園民主化；二是校園法治化。

貳、學校教師會組織的理念

一、校園民主化的理念

校園民主化概念，從廣義的定義來說包括學校行政運作民主化和學校自治輔導民主化兩部份，就學校行政運作民主化而言，包括：

1. 學校行政決定參與多面化：亦即校務的全面性參與。
2. 行政溝通協調雙向化：亦即重視溝通協調。
3. 行政領導民主化：亦即校務運作法治化，校務決定協商化。
4. 行政考評透明化：亦即有關教師權益之決定制度化。(吳清基，1989)。也就是說民主的學校行政應該是教師熱中參與校務意見，行政溝通協調多樣化、行政運作法制化、行政考評透明化。

過去國內漫長的教育發展中，未曾有教師法的頒佈，及至民國八十四年才頒佈第一部保障教師權利與義務的法律，也在法令中明定學校內的教師可以籌組教師會，該會又是學校的正式組織，除校長外，其他主任、組長、老師通通可以加入，這在我國學校組織的發展過程中是一項創舉。

教師會的成立是為落實校園民主，所做的學校組織結構的改變。過去教師法未頒佈前，學校教師若在校內私下糾結聚會，議論校務、容易被校方認為私搞小團體，有興風作浪，與學校主事者抗衡之嫌，當事者往往不會給人好印象，而今正式合法化的可以籌組教師會，並將其權利義務法定化，並訂定

教師會自律公約，完全是肇因於政治環境的變遷，以及相隨而來的法律制定與相關規範的確立。

學校教師會的成立對校長領導作為是一大考驗，需知在國內的國民中小學不能自外於縣市政府及其主管機關教育局，縣市政府不能自外於中央政府及其主管機關教育部，早期威權時代，強調命令與服從的關係，校長是公務人員，也是學校的負責人，依公務人員服務法等相關規定，自需聽從上層機關的任務與指令，在上下隸屬、利害關係緊密的組織架構下，校長大都祇有服從的成份，少有置喙餘地，校長接受任務與指令後，自然期望底下的行政人員及教師能夠服從，若有不從，則往往推諉視之，很少審視行政作為的法、理、情各層面，也少考慮教師的角色立場與意見，久而久之，在科層官僚體制的制度教化下，校長威權化的角色人格便在制度中很自然被塑造而成，威權的意識左右著校長的領導作為，而行為的改變必須要觀念的改變，觀念是長久以來組織與環境不斷交互作用塑造而成，非一朝一夕可以改變。也不是自己本身可以改變的，有時必需借助外在組織環境的制約，在不斷交互作用中才有辦法改變，這就如同一個人因為長久姿勢不良導致駝背必須矯正，除隨時要提醒自己注意坐姿外，有時還得借助外在的膺架才能克服駝背的不良姿態。

吳清基(1989)認為「校園民主化的問題是一個教育問題，雖然涉及學生政治社會化的歷程，但是終究不是政治問題」，也就是說

校園民主化是可以透過校園內的教育活動來落實，也可以經由組織結構的調整加以實現，但絕對不是把政治活動的目的、手段搬到校園內。更進一步的說，校園民主化後，校園內教職員工及學生的管理方式、互動方式、學習方式、學習內容、行為觀念上都會呈現異於校園專制的面貌，如何讓原本偏於專制的校園體制與時俱進，轉型成為民主的校園文化，是教育上的一大課題，必須藉助教育實施與組織調整加以實現。

校長是學校行政體系的領導核心，教師是以教學為中心，前者類似官僚體制系統，後者是教學的專業系統，兩者之間工作性質不同，自不能適用相同的領管理模式。Weick經研究後認為學校是一種鬆散結合系統(Loosely Coupled Systems)，其內部組織雖具有上下金字塔的組織型態，但教師仍保有相當的自主性，校長雖具有監督管理權，但教師並不是校長的幕僚，低年級教師並不隸屬高年級教師，彼此間在法令上並沒有命令與服從的關係，故呈現一種有別於科層體制的鬆散結構系統(K.E.Weick, 1978)。也就是說前者是行政系統，後者是專業系統，行政與專業是分屬不同範疇，自不能適用相同的管理方式。教師會的成立，使得專業系統的教師更緊密的結合，借助於學校組織結構上的設計，一方面保障教師有參與校務的權利與義務，另一方面透過校務參與，與學校校長以下行政人員不斷交互作用過程，培養包容不同意見，聽取多方建言的雅量與氣度，有助於教育人員民主素養的培

養，更有助於校園民主化的實現，而學校教育人員是教人的人，是學生的老師，有民主素養的老師才比較能教育出有民主素養的下一代。

所以學校教師會的設計，是建立在校園民主化理念基礎上所建構出的組織架構，是一個自主性組織，也是學校的壓力團體，它具有民主法治教育的時代意義。

二、校園法治化的理念

吳清基（1989）認為：「民主的可貴即在強調人民有參與意見表達的機會，基本上，民主所強調的，除人民主權普遍參與外，也重視責任政治，即要求在民主體制的組織中自治自律，民主政治體制下的目標乃是培養自治自律的個體」，教師會是一個自治組織，是校園民主後產生的自治團體。

吳清山（1999）認為「學校行政、教師會與家長會三者是促進學校進步的鐵三角，三者的良性互動可以營造學校生命共同體的觀念，調整不合時宜的權威心態，發揮彼此尊重包容的精神，熟知各種教育法令規定，訂定明確的參照標準，建立定期溝通管道，成立爭議的協調機制，減輕教師工作負擔，過時法令的適時修訂，優良學校環境的塑造」，而這些目標的達成，皆有賴於學校法令規定的健全與依法行政的落實。

校園民主的推動，使得很多權力逐漸下放給中小學的教育人員，例如：教師的聘任，目前授權由國民中小學教評會自主決定；在課程方面目前重視學校本位課程；在

管理方面則強調學校本位管理。也就是說國民中小學的自主性越來越強，擁有的權力也越來越多，自須有相關的法令來加以規範，才能達到自治自律的功能。

黃永能（2002）研究發現：教師會功能的運作尚可，唯自律公約的功能有待加強；羅能熙（2002）研究建議：學校教師會在關心教師權益時，應優先考慮學生的受教權益，並加強教師專業能力提昇與教師自律，連學淵（2001）研究發現：教師會成員必須要先自覺，並加強專業能力的提昇及自律形象的建立。可見教師會成立後，教師會的權利意識提高，可是自律功能卻有待提升，必須相關的法令制度的配合，方能加重教師會的義務與責任。

教師會的組織對學校教職員工的法律教育是有幫助的，一方面教師會可自發的或與教務處合作辦理相關研習；另一方面在教師會履行其基本任務，及不斷與學校行政人員及其它單位互動中，常會刺激教師更進一步的察閱相關規定，有助於校園的法治教育。

參、學校教師會對校內行政的影響

教師法第二十六條規定，學校專任教師可組織專業職業團體教師會，並可依人民團體組織法的規定，向該管主管機關申請立案，該法第二十七條對各級教師組織的基本任務規定有以下六款：

（一）維護教師專業尊嚴與專業自主權。

(二) 與各級機關協議教師聘約及聘約準則。

(三) 研究並協助解決各項教育問題。

(四) 監督離職給付儲金機構之管理、營運、給付等事宜。

(五) 派出代表參與教師聘任、申訴及其他與教師有關之法定組織。

(六) 制定教師自律公約。

由上可知，教師會是學校的專業組織，旨在維護教師的專業自主，規範教師專業行為，提升教師的專業能力，學校教師會同時也是學校教師的自律組織，代表教師與校長等學校行政人員溝通，爭取教師有關之權利義務。縣教師會則代表全縣教師與縣政府溝通協商縣教師有關事宜；全國教師會則代表全國教師與中央教育行政機關協商全國教師有關事宜。

如前所述，學校教師會的設計，根源於校園民主化與法治的理念，對學校教育的影響與校長的領導有很大的關係，若校長領導的好，會使正面影響提升到最高，負面影響降到最少。反之，會讓校園處在一種動盪不定的狀態。

一般說來，從集權體制過度到民主形態，學者專家認為必會面臨的狀況包括行政衝突與壓力，壓力團體的形成，團體自主性的增強（中國教育學會，1989）。因此，團體組織共識的建立更需注重溝通與協調，行政的作為更需依法行政，才能讓組織中的社會團體或個人有一個明確的行為參照標準，但由於組織結構與型態的改變，組織成員的

權利與義務也會隨之發生變化。學校教師會的成立象徵國民中小學的學校組織從威權轉變為民主的過程。這個組織存在於校園內會影響改變學校的組織文化，重新調整學校教育人員的觀念與作為，型塑學校教育人員的民主素養與法治觀念，以下就教師會對學校的影響分成行政衝突與壓力、行政溝通與協調、行政運作法制化、教師自主協商、教師校務參與、師生權益變遷等六個層面進行說明（蘇進棻，2004）。

一、行政衝突與壓力

（一）若校長領導不當，易形成家長會與教師會不和諧。

教師法規定：維護教師專業尊嚴與專業自主權是教師會的功能，實際運作後，教師會很容易成為為教師爭取權益的組織，但權利與義務是相對的，當教師會的權益越來越膨脹，若學校對家長及學生的權益考慮不夠周延，家長會便會發出不平之鳴，自然會對學校教師、行政單位或主管教育行政機關施壓，形成教師會與家長會對立，若以校長為中心的行政系統處置不當，此種不和諧情況便會越來越嚴重。

（二）行政系統與教師會不和諧

由於角色、職務、責任及立場的不同，教師會和行政人員對校務問題處理角度常持不同見解。有些學校校長和行政人員對教師會有誤解和敵意，對教師會的各項建議，採取消極不支持或一概相應不理的態度，積極者則採行抵制打壓的動作，又有部份學校教

師極為跋扈，經常在學校各種場合上咆哮抗爭，導致學校行政推動困難的窘境。

（三）可能增加學校行政人員的負擔

學校教師會是學校中一個非營利的社團法人，其所提的意見，雖然無正式合法的權力來干涉學校行政的執行與決定，不過，其意見若不被學校行政單位重視及採納，而且事前沒有作好溝通，將使得學校行政單位與學校教師會意見不合而衝突，使學校行政運作不順暢；若是學校行政單位採納學校教師會的意見，那就會增加行政人員更多的工作負擔（吳清山，1996）

二、行政溝通與協調

（一）行政溝通越趨重要

教師會成立後，學校的行政措施如何有效的讓教師會人員知悉，避免教師會因不知而引起誤解，是行政人員的責任，欲避免這種情況的發生，加強學校行政的溝通，增進教師對學校行政的瞭解，是頗為重要的事情。教師會成立後，學校行政系統應建立一套與教師溝通的良好管道，而且這個管道應該是暢通無阻，能立即反應意見，促進溝通，增進瞭解的。倘若未建立這個管道，學校行政人員與教師之間，勢必會因為許多校務歧見而引起紛爭，影響校園內的組織氣氛。

（二）教師可依法提出申訴，對行政單位產生制衡作用

中小學教師，是基層的教育人員。以往基層教師在教育行政機關的領導下，有怨卻

無正當合理管道可以申訴，在投訴無門下，往往造成很多不可預料的結果。教師會成立後，基層教師在學校的發言力量大增。若教育行政機關或學校有不當處置，教師可依法提出申訴，形成對學校行政運作巨大的制約力量（蘇進榮，2001）。

三、行政運作法制化

（一）有助依法行政

教師會的成立是學校行政系統的一種壓力團體，在與行政系統與家長會的互動過程中，若出現不和諧的情況，往往就會把法規搬上檯面討論，此時法令規定便成為雙方團體互動與運作的一個重要依據，在互動的過程中，常會迫使學校行政人員及教師會團體依法行政。

（二）有助法治教育

教師會在籌組與運作的過程中，倘若對法令規定不很清楚，也會設法向有關單位請求解釋，另外，學校教師會亦有其上層的支援系統（縣教師會和全國教師會），亦可請其向中央教育行政機關或司法機關或縣政府請求法令解釋，依法行事的觀念在互動衝突中就會逐漸顯現其重要性，更會成為雙方互動的準則。

四、教師自主協商

（一）建立集體協商的問題解決模式

以往，若教師與學生家長有磨擦，常常是獨自與家長解決，頂多是向學校行政人員報告，由行政人員出面進行協調，教師對於

學校教育行政機關有不當處置，除私底下溝通或發勞騷外，只能接受和服從。而今教師會正好可以展現集體溝通的力量，當教師與家長有磨擦，教師會可推出代表與家長座談，排解親師間的糾紛；當學校行政有不當措施時，教師會蒐集教師意見與行政人員進行溝通，展現團體溝通協商的新局面。

（二）行政人員較能尊重教師意見

學校在未能依法成立教師會之前，少數校長或行政人員存有「做官」心態，對於教師的意見沒有適度回應。導致教師常有狗吠火車之感，無法受到合理的尊重，容易造成溝通上的惡性循環。學校教師會是一個團體，教師可透過學校教師會的力量反應，爭取合理的尊重，效果也較為顯著，行政人員比較不會輕忽教師的意見。（吳清山，民85）

五、教師校務參與

（一）提供校務參與決定機會，校務從威權決定至合議制

教師法的立法精神是建立在校園民主的理念基礎上，教師法公佈後，校園民主已是時勢所趨，學校已成為行政系統、教師會、家長會三個部門合作與監督的多向關係。學校教師會成立，提供教師參與校內外有關提升教師尊嚴與專業自主權之活動權利。譬如：制定教師聘約準則，處理教師聘任、申訴、解聘、課務編排、授課時數等有關問題。這些教師自主意識的抬頭，直接衝擊過去傳統的行政權威，中小學校長若再以過去發號施令的權威心態來領導部屬，不僅無法

發揮領導功能，嚴重者可能造成學校行政運作癱瘓，因此校務的決定已不能再忽視教師的意見。學校的決策既然由校務會議決定，不再由校長專斷，校長便需懂得透過教師會、教評會和家長會的運作過程來實現辦學理想，凡關係到學校全體教職員工事務之決定，應透過公開的民主運作程序完成。

（二）學校決策民主化

一般教師常詬病學校行政採黑箱作業，經費、人事之各種決定未能公佈。而今依教師法規定，學校教師會有權派代表出席學校各種會議，可避免學校行政人員獨斷獨行，促進學校行政民主化，增加教師對學校行政的參與、瞭解與支持。有助於校園內各項教育決定的公開，並使學校各項決定逐漸民主化。

六、師生權益變遷

（一）教師從半專業人員轉變為專業人員。

教師法公佈後，賦予教師專業地位，明定教學是一種專業，除法令另有規定，教師得拒絕與教師無關的行政工作，教師必需依聘約接受教評會的監督與考核，教師（特別是採派任制的國小教師），不再是公務人員，而是一個專業人員，可組織專業團體教師會並訂定自律公約，必需合乎規範，才能確保教師專業地位，教師也必需秉持專業倫理行事，若有妨礙師道或教學不力情形，經教評會審議確定屬實，則予解聘，中小學教師已有解聘的條件規定，不再是鐵飯碗。



（二）校園生態改變

教師會成立後，中小學教師可參與學校行政的決定，教師的工作滿意度逐漸提昇，顯示教師自主性提高後，參與校務決定權增加，部分中小學教師的卑微感降低，工作滿意提昇，中小學可自聘教師，人事權較以前自主，且教師聘任是經過學校教評會評比，考試成績達到標準才予以錄取，教評會又是教師、行政人員及家長共同組成，且教評會委員的權力是均等的，在這樣的情況下，教師在學校的地位角色自然提昇，很多學校的生態環境也因此而改變。

（三）教師會福利增加

教師會是教師爭取自身權益的組織，教師會的一切作為，當然是以發揮教師會功能之正常運作為目標，教師法剛公佈時，教師的組織較不健全，教師會的會長、理監事，都必須利用課餘時間，開會討論或辦理教師會有關的事項。導致許多教師必須利用課餘時間額外處理教師會的有關會務，惟自從教師法施行細則修正通過後，教師會的會務人員便享有減課，與公假前往開會的待遇。

（四）學生受教權益可能受影響

學校教師會成立後，提供教師參與校務決定的機會，也保障教師的專業自主權，而其用意也在加強教師團體的自律。教師會的成立是保障教師的一種組織，但是，若教師會與學校行政系統之間的互動不和諧，造成學校紛紛嚷嚷，將會影響教師的上課情緒及學校的組織氣氛，更會影響學生學習。特別是教師法若將來修法允許學校教師組織工

會，並准許教師有罷教權，那麼對學生的影響將更大，例如：法國的公立學校教師，在公元2002-2003年間，前後就有十多次的罷教行動，如此全面罷工的行動，對法國學生的受教權益，勢必造成影響。

肆、學校教師會的展望

根據研究：美、日、英等先進國家，雖有全國性和地方性或地區性的教師組織，但是，在學校內部，並沒有專屬於教師的專業組織（李新鄉，2003），當然，上述國家在校內沒有教師會組織，並不表示國內就不應該有，國外有的制度，也不表示國內就一定要有，各國國情不同，歷史、教育與文化的發展軌跡都不一樣，難以完全比照。唯重點應擺在學校教師會是否有發揮應有的法定功能，如果有發揮功能，就表示有存在的必要，如果沒有發揮功能，則有待檢討改進。筆者認為今後學校教師會更應重視以下功能的發揮：

（一）教師會應更積極扮演學校自律組織功能

許多研究顯示：學校教師會成立後，教師比較專注在本身權益的爭取及教師專業自主權的維護，但在自律方面卻較欠缺（黃永能，2002；連學淵2001；羅能熙，2002），因此，教師會未來更應重視自律功能的發揮，才能贏得學生、家長、行政系統及社會各界的認同。

（二）教師會應扮演提昇教師專業的一個

組織

教師會的任務之一就是提昇教師的專業，也就是說教師既然是一種專業，除應有專業知識，具備專業技能外，更應信守專業倫理與規範，而且必須不斷的提昇本身的專業素養，例如：以教師管教學生為例，一個專業素養不佳的老師，看到學生行為舉止不當，可能動則拿教鞭體罰制止，但是一位有專業素養的教師，它可能會從學生家庭、身體、心理、社會及團體互動等各種角度，探討學生為何會有這種行為發生，進而運用行為改變技術來導正學生行為。學校教師會應不斷的提昇教師這方面的專業知能。可透過演講、討論、實際角色扮演等多種方式來激

盪教師思維，提昇教育專業。

（三）行政人員與教師都應以學生權益為優先，共同塑造學校願景

校園民主雖是時勢所趨，但學校是教育的場所，學生的受教權必需受到充份的保障，事實上，國民教育的目標是要培養學生德智體群美五育均衡發展的健全國民，國家之所以必須聘請校長以下的行政人員和教師在學校裡服務，目的也是為了要達到這個目標，質此之故，學校教師會不應僅為了維護或爭取自身權益，而忽略學生的輔導與受教權，而應以學生權益為最優先考慮，共同努力培養優質的下一代。

參考資料

中國教育學會(1989)，民主法治與教育，台北：三民書局。

李新鄉(2003)，教師會組織與學校行政運作互動狀況支實際與省思，載於現代教育論壇-教師會組織與學校行政運作，國立教育資料館主辦，國立嘉義大學協辦。

吳清基(1989)，校園民主化的理念與實施，載於中國教育學會主編「民主法治與教育」一書，台北：台灣書店印行。

吳清山(1996)，教師組織的定位與展望。教育資料與研究，8期。

吳清山(1999)，三頭馬車跑不動，三輪馬車跑的快- 建立學校行政、教師會與家長會三者良性互動之探究，台北：現代教育論壇。

連學淵(2001)，高級中等學校教師對教師會組織功能之認知與期望研究。彰化師範大學教育研究所碩士論文，未出版，彰化市。

黃永能(2002)，學校教師會功能與其成員工作士氣關係之研究，國立高雄師範大學教育研究所碩士論文，未出版，高雄市。

羅能熙(2002)，國民中小學教師會運作狀況及改進策略之研究-以台中縣為例。台北市立師範學院國民教育研究所碩士論文，未出版，台北市。



蘇進棻(1992), 國民中小學校長角色衝圖與工作滿意關係之研究。國立台灣師範大學教育研究所碩士論文, 未出版, 台北市。

蘇進棻(2004) 國民中小學教師會對學校行政運作影響之研究, 台北: 國立教育研究院籌備處。

蘇進棻著(2001), 教師法對學校行政運作之影響: 兼談改進策略, 發表於教育部人文與社會科學教學通訊, 第19期, 第5卷。

K.E.Weik(1978) , ” Educational Organizations as Loosely Coupled Systems ” ,Administrative Science Quarterly.23. December.