

教師會發展模式之探討

—工會主義與專業主義

林斌

國立台北大學公共行政暨政策研究所博士班研究生

壹、緒言

教師會的出現，是我國公共部門勞資關係的重要里程碑，因為它不僅代表長期被視為「公務員」的公立學校教師，重拾「部分」失去數十年的團結權（結社權），更開啓公共部門集體協商關係的大門！雖然此種協商權脆弱而不完整，對教育行政機關或學校董事會並無拘束力，但總算是「法定程序」的一部分，所以，教師會的運作成效，深受教師族群以至社會大眾的期待和關心。只是，實際掛牌運作未久的各級教師會（第一個學校教師會於民國八十五年備案，全國教師會則於民國八十八年二月成立），卻受到來自部分家長、教育行政人員、學者甚至教師族群本身的質疑。主要的批評可歸納為以下三大問題：

- 一、教師會偏重維護教師權益，未關注學生受教品質。
- 二、學校教師會運作往往造成行政人員、家長與教師間的衝突對立。
- 三、教師會未能實質爭取到教師專業自主權，也未致力教師專業發展。

雖然這些問題未必是普遍存在的真相，但是教師會的發展受到負面壓力，卻是不爭的事實！因此，愈來愈多的教師及社會人士開始思考以下問題：

- 一、教師會的任務應以保障會員權益或提昇會員專業程度為先？
- 二、教師會執行法定任務遇到困難時，只能使用協調、諮商、請願、會談等方式？或是使用協商、罷工、政治遊說等途徑來解決爭議？

事實上，這些思考也正是我國教師會應偏向「工會主義 (unionism)」或「專業主義 (professionism)」發展的關鍵點，特別是我國教師多數（約 75%）任職於公立學校，爭取勞動權時，直接牽涉到公共部門員工可否擁有集體協商及罷工權的爭議，加上我國教師處於傳統及現代社會相異價值觀交替的夾縫中，各種教育改革措施紛至沓來，應接不暇。使得原本應該受到憲法保障的教師勞動權，反而被放在次要考量地位。因此本文希望從教師勞動權的觀點，探討我國教師會未來的發展模式，並以國外教師組織的發展經驗做為參考。

貳、教師會的先天困境

從宏觀的角度來看，教師會的運作困境主要源於「法律關係定位不明」的先天劣勢。由工會法第四條禁止教師組織工會可知：教師會並非「工會」，亦無集體勞動權的適用，有關勞動條件保障的各項法律，如：勞動基準法、勞資爭議處理法、團體協約法等，也全然不適用教師。因此，教師法中有關教師組織（即教師會）的設計，應屬於教師之專門職業團體（只有專任教師始可參加），類似律師公會、醫師公會等專門職業人員團體。但是，由於教師法立法過程中，草案曾包含協商聘約準則權（集體協商權）及罷教權（爭議權），雖然在最後政黨協商及表決時，罷教權被刪除，但仍保留若干工會組織的色彩如下（周志宏，民 86：153-154）：

- 一、以學校為教師組織之基本單位（教師法第二十六條，類似工會法之同一場廠之產業工會）。
- 二、擁有與各級機關協議教師聘約及聘約準則（教師法第二十七條第二款，參見工會法第五條）。
- 三、監督離職給付儲金機構之管理、營運、給付等事宜（教師法第二十七條第四款，參見勞動基準法第五十六條）。
- 四、學校不得以不參加教師組織或不擔任教師組織職務為教師聘任條件。學校不得因教師擔任教師組織職務或參與活動，拒絕聘用或解聘及為其他不利之待遇（教師法第二十八條，參見工會法第三十五條）。

換言之，教師會兼具產業工會及專門職業人員公會之特徵，但是，一方面，集體協商權規定模糊且無強制性，行政機關並無協商義務。爭議權被剝奪又無替代機制；另一方面，教師會並未採取強制入會及未入會不得執業之設計（現有專門職業人員公會，如律師、會計師、醫師、社會工作師等均有類似規定），亦未被賦予對會員違反章程或自律公約之懲戒權（專門職業團體之自律）；此種先天困境，使得教師會變成「兩頭落空」，既無法行使勞動權爭取會員權益，又無法強制教師入會，導致會員與非會員權益難以區隔，產生「搭便車」(free rider) 效應，亦即教師不加入教師會、不須繳納會費、毋須遵守大會決議，一樣可以享有教師會努力協商爭取來的任何福利，使得教師會在推動自律及專業成長上十分不易。

另一方面，從教師待遇遲未法制化、九年一貫課程、多元入學方案、教師評鑑、進修、退撫制度等行政或政策措施推動過程上，教師組織的參與主導權，均未受到重視。加上各項課程及教學改革導致工作壓力大增，相對的行政支援卻未見充實，基層教師普遍充滿失落感，申請退休人數快速增加，造成財源不足的地方政府必須設限，讓申請退休教師排隊等待。

所以，不僅學者主張廢止排除公共部門受雇者組織工會的法令，以解決公共部門（包含公立學校教師）薪資報酬、工作環境、管理方式的問題（黃越欽，民 80；黃程貫，民 86），政府部門如行政院勞委會、立法院法制局（蔡明珏、王吉次，民 90）也有類似主張的修法草案及建議。但是，由於部分政府機關的反對，勞委會版本的「取消禁止教師組織工會」的工會法修正案，又再度觸礁，違反教師組織工會

的世界潮流，使得全國教師會聯合全國總工會、全國產業總工會，召開「還給教師完整結社權」記者會，強力批判行政機關漠視教師勞動權（全國教師會，民 90 年），諸多經濟及心理因素更導致民國九十一年教師節，破天荒由各級教師會動員十萬教師走上街頭抗議，以「團結、尊嚴、工會、協商」為主要訴求，使得教師組織工會以行使協商權及爭議權，成為社會關注的議題及爭執的焦點，對此，外國教師組織的發展歷史，或可提供具體有效的思考方向。

參、外國教師組織的運作經驗

一、美、英、德、日四國主要教師組織概況

教師組織勞動三權的取得，特別是協商權與罷工權必須有法律上的支持與保障，此點各國作法不一，但通常教師組織的協商權都是規範在全國性的立法中。以下為美、英、德、日四國主要之教師組織概況（2001 年）：

- （一）美國：有二大主要教師組織，其一為全美教育協會（National Education Association，簡稱 NEA），其會員人數達到 250 萬人，是全美會員人數最多的公共部門工會。其二是美國教師聯盟（American Federation of Teachers，簡稱 AFT），會員超過 100 萬人。NEA 與 AFT 在早期發展上呈現對立，前者反對集體協商和罷教，後者則較激進，採取工會化策略，強調協商與罷教的必要性，並加入美國勞工聯盟（AFL-CIO）。但在 1968 年之後，NEA 為爭取會員，改採更激烈的手段，向 AFT 學習，導致二者的差距縮小，雖然從 1981 年後，罷工行動逐漸緩和，但是，兩大組織仍認為罷工是改善教師薪資及工作環境的最有效戰略（Ornstein & Levine, 1988）。同時，NEA 及 AFT 均設置教學專業研究單位，不僅辦理會員進修及研習，更時常對各項教育議題提出批評與建議。
- （二）英國：亦有兩大教師工會，最具影響力的是全英教師聯盟（The National Union of Teachers，簡稱 NUT）以及英國男女教師協會（National Association of Schoolmasters and Union of Women Teachers, NASUWT），二者會員合計接近 45 萬人，均加入英國總工會（TUC）二大工會時常聯合行動，相互聲援。並不定期針對教師工作量、國家統一測驗等議題提出研究報告。
- （三）德國：以「教育與學術工會」（Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft，以下簡稱 GEW）為最重要且富影響力的教師組織，其會員人數約為 27 萬人，包含各級學校教師，GEW 並且加入德國總工會（DGB），成為其團體會員。
- （四）日本：日本教師組織則以日本教職員組合（簡稱日教組，JTU）歷史最久，會員人數亦最多，其他日本教師組織都是從日教組分裂出來的，其會員人數約為 34 萬人，亦加入日本勞動組合總連合會。

二、集體協商權與罷工權

大多數歐美國家的教師組織均成立於十九世紀末期至廿世紀初期，但都在成立爭取多年後，擁有集體協商及罷工權，且初期成員都以國小教師為主，再逐漸擴展至中學教師。如美國及加拿大都是在 1960 年代才將集體協商權擴展至公共部門

員工，罷工權則各州（省）規定不一。至於日本及德國迄今仍未允許教師工會進行集體協商並簽訂團體協約，但亦實施替代措施，罷工權則完全禁止，參見下表：

美、英、德、日四國教師組織協商權及罷工權概況表

國 家	教師組織創立時間	開始協商時間	罷工權	協商階層	教師人數（2001 年）
美 國	1857	1968 (1)	聯邦禁止 各州不一	地 方	4,265,000
英 國	1870	1907 (2)	有	全 國	449,180
德 國	1900	1967	無 (3)	全 國	870,000
日 本	1947	無 (4)	無	無	1,076,829

註：1. 美國各州各有其管理教師協商之法令，因此，沒有所謂「開始協商」的日期。

1968 年在紐約，是第一次有官方部門代表與教師工會協商。

2. 自 1987 年起教師組織集體協商權即被嚴重限制，至 1991 年全國性集體協商權被政府中止。僅有向政府提出建議及諮商 (Consultation) 之權。

3. 凡屬政府職業公務員 (civil servants) 之教師無協商權亦無罷工權，只能透過「共同決定」及「協同參與」之措施替代（吳定等，民 85）。

4. 公立學校職員團體僅有團體交涉權，但不得締結團體協約，僅得於不違反法令、規則範圍內與學校簽訂書面協定，此點與一般公務員職員團體不同。

資料來源：1. 修正自 Cooper, Bruce S., (2000). An international perspective on teachers unions. In T. Loveless (Ed.), *Conflicting missions —teachers unions and educational reform*, 246-263.

2. 教育法規便覽，平成十四年版（教育部駐日本東京文化組提供）

3. 德國教育與學術工會：<http://www.gew.de/home.html>

值得注意的是：即使在日本、德國，具有公務員身份的教師禁止罷工，其工會協商權也受到限制，但是，教師組織加入全國性工會並採取工會化發展策略幾無例外，尤其，禁止罷工並不代表公共部門員工就不會罷工，以日本為例，日本教職員組合自 1966 年起即開始實施全國一致性的罷教行動（均不超過半日），1974 年更首次實施一日罷工活動，導致會長在內之廿一名幹部被捕。可是罷教活動並未停止，自 1966 年至 1986 年之廿年間，參加日教組罷工人數高達六百八十二萬五千六百七十九人次，不僅次數、人數眾多，其理由也未必限於教育問題（沈春生，民 87：168）。同時，德國教育與學術工會 (GEW) 的工會化也毫不遜色，其主張德國聯邦公務員法限制教師罷工權，係違反憲法基本精神（馮朝霖，民 82：11），支持使用爭議權，如 2000 年 4 月為了抗議增加工時和裁減教育人員，柏林市邦國民學校教師展開一天罷課以示抗議，部分支持老師的學生和家長也加入，總計人數在五萬人以上，此次罷工即為 GEW 所支持。

因此，如美、英、德、日等先進國家均允許公立學校教師組織工會或類似團體，雖然，在行使勞動權的法律架構上互有差異，但有以下共同特色：

- (一) 朝向「工會化」模式發展：不僅主要教師組織均加入全國性工會團體（NEA 除外），亦採取罷工等策略作為集體協商（或諮商參與）的後盾，爭取工作條件改善及專業自主權。特別是先進國家私立學校教師之勞動權完全不受限制，而如我國工會法所規定，公私立學校教師一律禁止組織工會的做法世所罕見。
- (二) 建立專業形象：各國主要教師組織均設置教學專業研究部門，並時常舉辦教師研習、大型研討會，並發表相關教育改革議題之研究報告。

三、美國教師聯盟 (AFT) 的運作模式

美國教師聯盟 (AFT) 創立於 1916 年，是與全美教育協會 (NEA) 並列美國最有影響力的二大教師組織之一。不過 AFT 比 NEA 晚成立五十九年，會員人數現有一百萬餘人，也不及 NEA 的二百五十萬人，為什麼它能後來居上與 NEA 分庭抗禮呢？主要原因有三點：

- (一) AFT 自 1960 年代起採用集體協商策略與學區教育委員會談判，此種有別於 NEA 制裁策略的作法，經過事實證明，的確能為教師爭取較佳的工作條件，使得 AFT 在六十及七十年代會員人數快速成長（吳清山等，民 84）。迄今，美國已有三十四立法州賦予學區教師工會集體協商的權利，約 82% 的教師均包含在學區集體協商規範之中 (Cooper, 2000 : 249)。
- (二) AFT 的協商權力在地方分會，當談判破裂時，會採取罷教的方式來迫使對方接受談判方案。同時，為補助會員因罷教所受損失，會成立「抗爭基金」(Militancy Fund，每月由會費中撥給一定金額)，此種做法，後來 NEA 也加以仿效。
- (三) AFT 認為要促進教師專業發展，才能贏得自主權及決策權。因此，AFT 與 NEA 聯手推動建立教師專業發展標準，共同支持「國家教師專業證書」(National Board Certification, NBC) 制度，消除各州師資水準參差不齊的弊病，並由教師專業認證評議委員會 (NBPTS，成員多數為資深基層教師) 執行評鑑發證工作。目前 NBC 證書效力已普及全國各州，深受許多教育行政及決策機構所支持肯定（洪煌堯，民 89）。AFT 並成立教育議題部門 (DEI)，從與各地方分會研究教育改革與重建，同時，每二年舉辦教學品質標準會議，研討各類重要教育問題，以確保學生學習成就能夠得到實質的改進。

所以，從 AFT 的發展，可以發現當教師組織企圖達成「爭取教師權益」、「提昇教師專業水準」二大功能時，擁有集體協商權及爭議權是重要的關鍵。

肆、工會主義與專業主義的結合

綜上所述，教師組織應同時兼顧「會員權益」與「專業成長」，可是，沒有集體協商權及爭議權就難以長期吸引會員加入；而缺少會員，就缺乏財力去投入專業成長的發展，美國教師聯盟 (AFT) 的發展就是最佳的例子。而我國教師會並未擁有集體協商權及爭議權，相關法律架構亦不完備，運作自然捉襟見肘。

因此，我國教師會的未來發展模式必須兼重「工會主義」及「專業主義」，換言之，教師會的任務應同時兼顧保障會員權益及提昇會員專業水準，所採取的策略也

不應侷限於非正式的會談、諮商等方式，而應該視議題及需要採用集體協商、罷工及政治遊說等途徑以解決爭議。所以，目前各級教師會可考慮朝以下途徑努力，建立完整健全的運作模式：

一、全國及地方教師會應以下列任務為主：

- (一) 爭取修改教師法或工會法，取得集體協商權，至於罷工權因涉及公共利益可接受有條件限制，亦即要建構快速處理爭議的仲裁、調解制度（目前「公務人員協會法」即有類似設計），且仲裁結果需有約束力與執行力，避免爭議懸而不決 (Valticos & Potobsky, 199)。同時，限制罷工權行使的範圍與程序，兼顧勞動人權及公共利益。
- (二) 經濟性、專業性事項協商一如待遇、福利、專業標準、退休條件、獎懲等事項，攸關重要，實有必要在聘約準則中協商議定。
- (三) 成立「教育行動基金會」，為會員必要的法律訴訟及爭議活動未雨綢繆，募集資金，同時從事合法的遊說、立法等政治活動，爭取教育政策的影響力。
- (四) 訓練幹部組織發展及集體談判的能力，建立對內民主、對外團結的機制，並提供學校教師會有關法律、教育、福利及其他支援性服務。
- (五) 參考外國教師組織的設計，成立「教育專業研究發展」部門。除了參考 AFT 的做法外，日本日教組的模式也相當具有代表性，其每年辦理教育究活動，參加人數超過二萬人，分成教育問題、教學科目二大類，而且是以基層教師研究為主，已連續辦理超過四十年，對維持、提昇日本教師在職進修素質有很大貢獻（楊思偉，民 88）。我國教師會也必須勉力投注教師專業發展工作，才能提昇學生學習品質，得到社會正面評價。

二、學校教師會應以下列任務為主：

- (一) 協商範圍集中在制度性事項（如：教師會參與校務、職務分配、教學設備環境改善等）及行政管理事項（如：工作安全、行事曆等）。
- (二) 配合地方及全國教師會專業成長活動，鼓勵教師參與，亦應爭取學校或社區資源獎勵教師進行「行動研究」或累積教學資源共同分享，提昇教師專業形象。
- (三) 加強會員對自身權利及義務的認知宣導，建立以知識學習為基礎的溝通模式。

伍、結論

教師是教育改革成敗的關鍵，如果要求教師會達成專業成長及自律的任務，政府部門理應支持教師擁有勞動三權。而廣大基層教師也必須體認到：教師是專業人員，也是勞工，最有資格針對專業標準及教育議題提出建議，教師組織在教育政策制定過程協商中缺席，將是教師、學生及社會大眾的損失 (Mastriani & Tener, 1999 : 180)。過去我國教師具有高度社會地位，此種肯定係來自整體社會的倫理認知及文化傳承，如今，教師角色如仍想維持此種高度正向評價，在教師組織的運作上，不論是主張勞動權的「工會主義」或是強調教育品質的「專業主義」都不可偏廢，必須雙管齊下，才能使我國國民教育品質更符合社會需要，下一代也才能在全球化的

浪潮下，持續保有可貴的競爭力。

參考文獻

- 全國教師會（民 90）。還給教師完整的結社權。〔全國教師會公告編號：272〕民 90 年 10 月 24 日取自 <http://www.nta.tp.edu.tw/schoolboard/>。
- 沈春生（民 89）。美日兩國教師組織運作方式之比較。刊於中華民國比較教育學會主編：新世紀的教育挑戰與各國因應策略（頁357-387）。台北市：揚智。
- 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯（民 85）。行政學（二）。台北市：國立空中大學。
- 吳清山等（民 84）。我國教師組織之功能、運作之規劃研究。台北市立師範學院初等教育研究所。
- 周志宏（民 86）。教育法與教育改革。台北市：稻香。
- 洪煌堯（民 89）。美國教師組織對教師專業發展之影響研究。行政院所屬各機關因公出國人員報告書，未出版。
- 黃越欽（民 80）。勞動法論。台北市：政大勞工研究所。
- 黃程貫（民 86）。勞動法。台北市：國立空中大學。
- 馮朝霖（民 82）。以教育良知來運作教育—從德國教師組織的演變談起。師友，316，9-12。
- 楊思偉（民 88）。日本教育。台北市：商鼎。
- 蔡明珏、王吉次（民 90）。工會法修正草案評估意見。〔立法院法制局，法案評估編號：B00307〕民 90 年 11 月 2 日。取自 <http://www.ly.gov.tw/ly/finder/ly080000.jsp?doctype=ly081601.jsp>
- 衛民（民 88）。從勞動三權觀點論公共部門教師會協商權與罷工權。人文及社會科學集刊，11(2)，265-299。
- Cooper, B. S., (2000). An international perspective on teachers unions. In T. Loveless (Ed.), *Conflicting missions —Teachers unions and educational reform*, 240-280. Washington, DC.: Brookings Institution Press.
- Mastriani, W. J. & Tener, B. J. (1999). Public sector collective negotiations in New Jersey: The past thirty years. *Journal of collective Negotiations*, 28(3), 171-182.
- Ornstein & Levine. (1988). *Foundations of education*. Boston: Houghton Mifflin.
- Valticos, N., & von Potobsky, G. (1995). *International labour law, deventer*, The Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers.

能夠放得下，受得了委屈，就是菩薩。

摘自淨心長老法語