

我國教師組織的困境與突破

黃旭鈞、楊益風

台北市百齡國小教師

壹、前言

「教師法」在歷經七年的長期醞釀修正之後，終於在今年(民國八十四年)由立法院三讀通過。而隨著「教師法」的公佈實施，我國教師組織的發展，可說即將邁入新的里程碑。首先，「教師法」中有專章(教師法第八章)來規範教師自治組織的相關事宜，使得我國教師組織的設立有了法源的依據；其次，教師組織以學校教師會為基本單位，使得今後學校教師會將蓬勃發展，如此將有助於學校教師力量的凝聚，教師組織的成員也將較「中華民國全國教育會」與「教師人權促進會」更加深入基層，更能聽到基層教師的聲音；最後，由於教師會的成立，使得教師對於提昇教育專業地位與專業自主之意識勢必更加抬頭，但相對的教師也會受到較多來自教師組織的規範與拘束。從長遠的立場而言，「教師法」對於教師自治組織的規範是值得肯定的，但對於籌組教師組織，尤其是學校教師會，衡諸我國目前的情勢，尚有一段漫長的路程需要努力。是故，欲使我國的教師組織能健全而穩健的發展，有許多的困境亟待了解並加以突破。所以，本文擬先就各先進國家教師組織的現況做一概述與分析，希能從中獲得一些啓示與借鑒。並以筆者目前籌組教師組織的實際經驗來說明教師組織的發展況與困境，最後，針對這些困境提出解決與突破之道。

貳、美、英、法、日等國教師組織的現況與分析

美、英、法、日等國教師組織的發展都具有相當的歷史，其中美、英、法三國教師組織的發展都已具有一個多世紀的歷史，而日本教師組織的發展歷史雖然較短，但也有半個多世紀的淵源。與之相較我國教師組織的發展則尚處於起步階段，且功能的發揮也不若上述的先進國家來得好。筆者綜合歸納文獻資料發現，美、英、法、日等國的教師組織有以下幾個特點：

一、就組織的發展沿革而言

綜合歸納相關文獻可知，各國教師組織的發展大多是由中小學教師所組成的教師組織逐漸發展而成的，如美國的「美國教師聯盟」(American Federation of Teachers, AFT)，英國的「全國教師聯盟」(National Union of Teachers, NUT)，法國的「全國中小學教師聯合會」(National Union of Elementary and Middle School Teachers, SNI-PEGC)，以及日本的「日本教職員組合」(日教組)。而且上述這些組織的主要成員也多以中小學教師為主。雖然中小學教師的人數本來就較多，但從另一方面來說，卻也意味著中小學教師的福利及專業的水準也是最需要保障與提昇的。所以，以我國目

前中小學教師的權益保障與專業水準而言，仍有許多值得努力的地方，所以，今後我國中小學教師對於籌織教師組織的意識必須再提高，參與的意願也必須再加強，才能使我國教師組織的發展更健全蓬勃。

二、就組織的目標而言

各國教師組織成立的主要目標多以「爭取保障會員的福利」與「提昇專業的水準與地位」為主。其中走「工會」路線的組織多將保障組織會員的福利視為首要目標，且所採取的手段也多較激進，如「美國教師聯盟」(AFT)，英國的「全國教師聯盟」(NUT)，法國的「全國教育聯合會」(National Education Federation, FEN)，以及日本的「日本教職員組合」(日教組)；而走「專業」組織路線的組織，如美國的「全美教育協會」(National Education Association, NEA)，則較重視專業水準與地位的提昇。另外，法國教師組織除了上述的兩項基本目標之外，又加上推動社會改造，追求公義社會的理想。頗值得作為我國教師組織的參考。惟事實上教師組織應先將組織的性質加以定位，再來確定組織目標，會使得組織的目標較具體可行，亦較能順利達成。

三、就組織的功能而言

各國教師組織的主要功能包括下列幾項：

- 1.透過各種方式替成員謀福利，包括工作環境的改善、薪資的提昇、增加教師的工作保障等。
- 2.從事教育問題的相關研究，促進教育的革新與發展。
- 3.辦理各種在職進修活動，或提供各種諮詢服務。
- 4.出版事業性的刊物，以報導會務，提供新知，促進成員交流，並作為與外界溝通的橋樑。
- 5.團結教育人員力量，形成壓力團體，以制衡或影響教育政策之制定。

由此可知，教師組織的功能除了能為成員爭取權益之外，提供成員各種專業成長的機會與服務也是教師組織的重要功能，另外，發揮教育專業團體在政策制定方面的影響力與權力，亦是不容忽視的重要功能。

四、就組織的成員而言

各國教師組織的成員有單純以教師為主的，如「美國教師聯盟」(AFT)、英國的「全國教師聯盟」(NUT)、法國的「全國教育聯合會」(FEN)、日本的「日教組」；亦有間雜教師、行政人員及教育相關人員的，如美國的「全美教育協會」(NEA)。其中以教師為主要成員的教師組織其採取的手段多較激進，且多持與行政相對立的立場，甚至贊同以「罷教」來作為抗爭的手段。我國日後的學校教師組織的成員，依據「教師法」的精神，應以已立案之公私立學校專任教師為主，則以教師為主要成員的教師組織，其面對學校行政的態度與立場為何，值得進一步觀察。

五、就各國教師組織所面臨的瓶頸而言

雖然各國教師組織在經過長期的努力之後，對於提昇教育專業地位與水準，以及保障成員的權益等方面，有顯著卓越的成果，但各國的教師組織仍面臨一些難以避免的瓶頸，主要有下列幾項：

- 1.成員的流失：由於加入教師組織必須繳交入會費與年費，加上近年來各國教師的福利與待遇已有明顯得改善，復以教師組織內部的立場、價值及理念等的分歧(如黨派

、抗爭手段)，上述這些因素造成教師加入教師組織後所享受到的權利不若其所盡的義務多，因此造成教師組織的成員嚴重流失，目前加入「日教組」的教師比率，幾乎只有全盛時期的一半；其他如法國、英國的教師組織也都面臨成員流失的困境。因此，如何凝聚結合教師的力量，避免成員的流失，是各國教師組織所必須突破的困境之一。

2.成員的意見難以統合：由於各國教師組織的成員人數眾多，所以，對於成員意見的統合是相當困難的事。雖然成員眾多可以取得較豐厚經費，也可發揮較廣泛的政治影響力，但卻也使得成員意見的分歧性相對地提高。因此如何兼顧廣泛與一般的意見外，也能顧及少數人的意見，亦是各國教師組織所面臨的困境之一。所以，如何使各教師組織間的高度分歧性，得以有效統合亦是極待突破的困境。

3.不同層級與專業性質的教師組織統合不易：各國除了全國性的教師組織外，不同層級與專業領域的教師，大多另有組織屬於其層級與專業領域的教師組織。雖然如此較能顧及不同層級與領域教師的意見與需求。但不同層級與領域的教師對於專業的需求必定不相同，尤其是面對爭議性的問題，且不同組織的利益彼此衝突時，不僅統合不易，且容易降低教師組織的行政效率，造成教師組織的分裂與衝突，而這種情況也是各國教師組織必須加以突破解決。

4.組織發展的方向仍未明確：各國教師組織的主要目標多在提昇專業水準與地位，以及保障成員權益。但為了謀取更多的福利，教師組織多較偏工會的性質，採較激烈的手段，甚至採取罷教的手段來達到抗爭的目的。但工會的角色畢竟只是過渡的手段，教師組織的主要目標的仍應是成為專業團體。所以，今後如何使這兩項主要目標（專業及福利）取得平衡，亦是各國教師組織所必須突破的困境。

叁、我國教師組織的發展現況

目前我國教師組織的發展，在一些民間教改組織的強力推動下，已有初步的組織架構雛型與運作。至於運作的機制，則以地方級教師組織籌備團體為主（如台北教師會籌備會、台中教師會籌備會、高屏教師會籌備會……等），進行向上的整合與向下的推展發展。此外，不斷的與地方教育行政主管當局，保持密切的合作與聯繫，對中央部會，也保持一定程度的觀察與工作，這些運作，基本上可以分為以下幾個部分來談：

一、教師組織在學校基層的發展：

學校教師會是目前惟一獲得教師法授權參與學校行政與專業參與的團體，以筆者所服務的學校——百齡國小為例，該校在教師法尚於立法院二讀時便已成立籌備會，並依人民團體法之規定，逐步完成章程、制度之草案，及會務方向之建構。俟教師法公布實施時，該會已和該校教師與行政單位進行了多次溝通與協商，並提出理想的校園民主發展藍圖，再以石牌國小、萬華國中等學校教師會為例，其不僅將學校教師與行政系統取得協商整合的管道，更開始與學校家長會進行教育合作的工作，改變了一般人所認知家長與教師經常為了學生問題而對立的狀況。

二、教師組織在地方層級的發展：

依教師法之規定，地方層級之教師會，須有該縣、市半數以上學校或學校教師會後，方得成立，但因教師法公布實施不久，而學校基層教師的認知卻有待開放，故各地方多成立了所謂籌備性質的組織，以協助各學校組織工作的推展，並積極與各地方教育行政主管單位合作辦理各項活動，或協助各縣市教育局取得基層的意見，間接參與政策

的制定。以台北教師會籌備會為例，其於教師法通過後，便不斷與台北市教育局合辦了有關：與市級家長組織的交流對談、台北市的教師組織定位、教師聘約準則與教師自律公約等公聽會，此外更合作規劃了有關落實教師法的教師研習，也參與了未來台北市國小校長遴選新辦法的草案設計，提供了廣大基層教師的心聲。此外，全國各地區的教師會籌備會，亦於今年教師節，在台灣師範大學舉行聯席會，完成了初步的整合交流，故未來教師會在我國的發展，這些地方層級的籌備會，將扮演舉足輕重的角色，並有關鍵性的影響。

三、教權會與教育會等組織的發展現況：

教育會原本是我國最早的教師組織之設計，甚至有專法可行(教育會法)。然這些年來因缺乏基層的參與，致使會務多流於行政系統(如校長)的把持，如此惡性循環，更使教育會步向形式主義的運作，再加上其組成分子複雜，不易整合，故近來雖已有更改經營方向之聲音，其成果仍有待觀察。

至於教權會在成立之初，更有其時代意義，然正因如此，亦使其不易脫離悲情抗爭之包袱，加上該組織原本便以確保並爭取教育權益為主張，故較易使社會大眾予其較特殊之印象，近年來，也逐漸式微，然工會法若修法完成後，教權會有可能轉型脫胎為國內第一個教師工會組織。

綜觀上述我國教師組織的現況後，繼而談的是國內目前教師組織發展所面臨的困境，筆者認為有以下幾點極待突破：

1.多數主管教育行政人員的戒嚴心態未除：

從目前的教育部組織法即可發現，其實從中央開始，就保留了許多從戒嚴時期為控制而設限的條款(以教改會王震武教授的研究，其中更有許多部分其實違憲)。而這些不論從行政人員的晉用、課程實施、專業倫理的範疇或師資的養成，甚至教學理念……等諸事，都替原本自由發展的教育專業立下了嚴謹的限制。如此層層節制的結果，使得第一線的教師們，都淪為政策的執行者，而非參與者，而上層主管人員更樂見於此，即使在教師法通過的今日，中央仍以不夠周延為由，拖延許多施行細則的制定，而許多學校校長，也遂以此為由，拒絕學校教師會在校內發展，較之於國外母法一旦公布，施行細則則必隨即完成的狀況，更顯露出我國行政部門的官僚及保守心態。

2.多數基層教師的自主性，未被培養或展現：

如前所述，主管當局其實是企望能培養出一批「聽話又好控制」的「教育政策執行者」。故自然在師資養成的過程中，不會也不希望有一些關於教師專業自主性的催化或訓練。而在此先天不良的制度下，這些新的教師一旦畢業進入校園後，立刻又面臨嚴謹的科層控制，且校長、主任們更會不停的再加以為其灌輸：

「服從是校園倫理」，亦或「教師應做個好的公務員」……等觀念。如此惡性循環，除了將這些優秀的師範生的自主性全消磨光之外，有時更形成反淘汰現象，把較有專業自主意識的教師，全賦予「異類」、「反動」的標籤，使其自慙離開教職。故目前教師法雖已明確改革師資養成晉用的管道，讓較有自主性的一股大學生，也有參與教職的機會，並恢復了教育的專業系統，使公教分途。但因施行的時間尚短，且徒法亦不足以致行，故教師們對專業組織參與的態度仍是保守而缺乏自主意識的，這對一個真正由下而上發展的組織而言，基層對參與的膽怯與保守，無吝是致命傷之一。

3.教育改革的方向，未形成全民的共識：

此部分又可分做三方面來談：

(1)校園民主化未獲共識

許多在舊制度中的既得利益者(如部分校長或行政人員)，對於日後校務將獲得廣大的參與分權，極度的戒慎恐懼，但追根究底，不外是擔心日後新的決策機制，會取代了原本任意行事的便利，甚至特權。於是不斷強調：民主，就是會帶來亂象，而學校教師會，自然便成為製造「可能產生的亂象」的代罪羔羊。而被暗中強烈的毀謗或抵制。

(2)部分參與教師組織的成員，動機不純正

在校園中，不可否認的，也會有些素行不端，或利益分擔不均後而有情緒、或原本便有政治野心的成員，對這些人而言，教師會自然是其最好的利用及發揮空間，但這些人對於教師組織不但沒有正面的幫助，反而抹黑了校園民主的實際內涵，然而王安石當初變法，豈有未料不能輕易用人之能，惟惡性循環，實有不得已的苦衷，這或許是保守派也始料未及的推波助瀾之效吧！

(3)部分人士對教師擁有團結權沒有信心

我國五千年來的倫理道統，對教師有神格化的情結。在此前提之下，有許多保守派的人士，並不能接受教師在擁有組織之後，會漸朝工會方向運作的可能，於是索性杜絕教師有可能團結的機制，讓老師繼續以個別的型態去面對社會「超我」的要求，如此教師的力量便不足以抵抗任何即使是不合理的要求，我國目前國小教師事務的無限責任狀態，便是一例。

綜觀以上，學校教師組織目前雖的確面臨了許多阻力與危機，但在教育體制的運作上，一旦開啓了基層參與的管道，其效應便會成等比級數般的成長，而無法再走回頭路。因此，若反對或極力阻擋學校教師組織發展的人，不能認知到這一點，那麼將只會浪費許多人更多的資源和時間來從事對抗的工作，這對教育本身和學子們，是惟百害而無一利的。故筆者亦期待，在這一波的改革浪潮中，所有教育工作者，從上至下，均能捐棄本位的成見與既得利益，這或許在衝突理論中是個遙不可及的理想，但卻也是惟一能讓我國教育獲得寧靜革命的機會。

此外，在教師組織本身的工作推展上，也有幾點是可以去突破目前的困境的：

1.由地區性的籌備組織，發動整合，重新塑造教師形象，共訂定自律公約，以爭取多收入對教師組織的認同，使一些攻訐不攻自破。

2.教育主管單位，對師資的養成，多加入專業自主的訓練，對已任教書，則以調回研習的方式，培養教師之自主能力，並增加其專業智能，使教師重拾對教育之熱忱與信心。

3.由地區性籌備組織，不斷積極與教育行政單位保持合作與聯繫，使學校教師會在開放的架構中成長，而不改流於有心分子的操控，另外教師會也可藉行政單位既有的資源，而發展得更為方便迅速。

4.各教改或現有的教師組織、社會團體，僅量利用媒體資源，宣導正確的組織意義，使教師能不因被誤導，而不敢或不願參與組織運作。

5.未來的校園協商模式，一定要步入組織與組織的對談，而不要有個人色彩的運作，讓行政、家長、教師，甚至學生組織，都能參與學校政策的發展，方能突顯出教師組織的功能，而除去教師成為「教室內的井底之蛙」的迷思。

6.若中央仍不願加速學校教師組織設置辦法的制定，便發動民意代表由地方政府層級加速推行此一工作，以對中央形成壓力，使其無法再拖延全國教師組織的形成。

7.惟一避免劣幣驅逐良幣的可能，便是大家一起來參與，讓好人出頭，而使有心人士不能得逞。所以，既然無人能抵抗時代的潮流及民主的魅力，那麼與其排斥抗爭，就不如積極投入，讓大家都有機會為教育盡一分心吧！