



# 教改浪潮下行政、教師會、家長會 三方競合之現況與問題探究

吳宛真／國家教育研究院籌備處研究助理

## 一、民主轉型與教改浪潮—教師會、家長會參與教育之機會點

「民主」一個受人尊敬的名詞，台灣教育歷經漫長之路成就今日教育之民主多元。回顧台灣教育發展脈絡，一九八〇年代前，台灣威權體制下的民主模式—「國家統合主義」下組織及運作，組成份子數目有限性、單一強制性、非競爭性、層級性及功能分化的團體，並由國家機器所認可及核准，且授與代表性的獨占，用以交換對他們的領導人之選擇及需求、支持之表達的控制，且不容同一類屬內出現新興的利益團體，以威脅其壟斷權（Schmitter, 1994）。

「有其國必有其校」台灣於一元化的威權政府時代，反應於教育上，則是國家掌握教育，更透過教育型塑忠誠的人民—實踐領導者利益，異議不被允許。教育行政人員是教育的唯一精英，教育第一線的教師、最了解學生的家長其意見長期遭行政人員所漠視。於是乎教師的專業自主性也就被啃蝕殆盡；於是乎家長成為學校不折不扣的搖錢樹；於是乎不平等的權力關係讓民主不存在於校園，只存在於課本！

台灣社會的民主轉型，讓僵化不堪的教育體制吹起陣陣漣漪，終成風起雲湧的教育改革。一九八〇年代起，台灣社會在政治、經濟、社會上急劇的開放，一連串的改革運動風起雲湧，是台灣由威權時代轉型成為民主時代的關鍵年代，當政治不再只是「管理

眾人之事」更是「眾人管理眾人之事」時，社會權力結構的變化，提供教育反思的環境，開啟台灣教育變遷的動力、激勵教育改革的種子，「民主」喚醒教育界及社會大眾進一步要求教育自由化和民主化，若干教育改革措施，民間要求更多參與的呼聲，此教育團體開始形成。

「改革」是對現狀不滿的反思並提出解決策略，台灣教育研究多視民國83年4月10日「四一〇教改聯盟」的街頭遊行為推動教育改革之濫觴。即便難以否認台灣教育改革過程至今仍存在若干的爭議，然而教改過程重要的核心價值之一—權力下放，提供過去關心教育卻處於教育核心圍牆外的教師、家長參與教育事務的機會點。

### 教師會之發展脈絡與參與教育之機會點

#### （一）國內教師會發展脈絡—從台灣省教育會到中華民國全國教師會

台灣第一個教師組織「台灣省教育會」成立於民國35年，在有心人士積極展開運作下，民國76年成立台灣第一個全國性的教師組織「中華民國教育會」以下簡稱「教育會」（朱輝章，1998；沈春生，1998；張曉蕙，2002；舒緒緯，2003）。「教育會」的成立，符應當時特殊的政治情勢之下的團體型態，亦言之，「教育會」不僅附屬於行政體制之中，更是國民黨的附屬團體，「教育會」反應出「國家統合主義」式的運作模式，並未有獨立自主的運作，官方色彩濃厚，理監事幾乎全為教育行政人員及校長，當然也是黨員身份，且「教育會」選舉主要幹部時，



有著「配票」情形，「教育會」雖標榜為擁有全國十九萬教師為會員之團體，但就爭取與維護教師權益而言，形同虛設、毫無建樹，（黃坤錦，1992；蔡淑萍，1992；王秋絨，2003；舒緒緯，2003；陳麗如，2004）。

當民主自由風潮促動教師在社會中的角色變遷，造成教師在其地位與職權的變革（鍾宜興，2003）。陳麗如（2004）提出，過去教師身份認同承襲國家的思想灌輸，在意識型態控制之下，教師幾乎不可能有與國家相對的思想，然而民主思潮之興起，這套思想控制漸漸失靈，教師意識崛起，使得教師開始反思，異議教師逐漸匯集。由於政治體制的轉變，體悟一連串教師權益受損事件、以及不滿全國教育會對教師權益甚少用心，經由對舊制度的反省與新觀念的洗禮，皆促使「教師人權促進會」成立（蔡淑萍，1992；朱輝章，1998）。「教師人權促進會」雖曾改善許多不合理情形，卻因其激進色彩、非法團體及人力財力不足等問題，終為停擺之組織。

法律的允許牽動著團體的形成與消沉（引自楊仁生譯，1984），因應政治民主化與社會多元化的走向，以法律的形式來規範彼此的權利義務有其重要性（李建興，1996），民國84年三讀通過《教師法》，呼應教育鬆綁的解除管制，教育權力關係轉變，教師角色與地位從過去在傳統教育體系中被權力控制的被動立場，轉變為權力共享的主動參與立場（Law, 2002；教師會手札，1997；高義展，1997；涂慶隆，1999）。其中，《教師法》第八章「教師組織」，藉由教師組織法制化，教師組織取得了合法性的基礎，藉由教師組織的設置與法制化，提供教師團體參與教育的機會點，賦予教師主動改善教育的權力，並落實教師專業精神與促進專業提升，亦顯示教師組織由早期的政府命令與主導，演

進到教師的自主與自覺，教師會體制擺脫過去黨國控制的局面，教師的權利與義務被賦予法律規定，國家與教師不再只是國家統合主義下的主從關係（教師會手札，1997；林建民、吳玲娟，1999；沈春生，1999；姜添輝，2000；舒緒緯，2003，陳麗如，2004）。

### （二）國內家長會的發展脈絡—從母姐會到家長參與學校教育事務辦法

我國家長會最早是用母姐會的方式進行，直到民國57年，台灣省為了促進學校和家庭間密切聯繫，共謀發展，於是訂定「各級學校學生家長會設置辦法」，即便此法歷經44年、47年、57年、75年的四次修訂，但對於家長組織的成立方式、組織章程、組織架構、功能定位及參與校務等，因當時獨特的時代背景，抑制了人們集會與結社的自由進行抑制，家長會與班級和其他直接的教育活動接觸不多，反與學校首長互動密切，當時的各級學校家長會幾乎被教育官僚系統所掌握，也因為家長在那種環境中缺乏自主與獨立性，對學校教育的貢獻也相當有限，因此家長組織未能成為一股氣候（趙靜苑，2002）。

民國86年因教育改革團體壓力，第五次修正「各級學校學生家長會設置辦法」因此次為重重大的修訂變革，修改幅度較大，一般稱之為新制家長會設置辦法，惟自精省後「學校學生家長會設置辦法」喪失法源基礎，因此各縣市自行依據86年新版新制「台灣省各級學校學生家長設置辦法」制定法規。相較於舊制家長會，新制家長會為一獨立自主運作團體，每個學校可根據省市「家長會設置辦法」擬適當組織章程，自行選任幹部，會議由家長會長召開，校長並不是當然會員及委員，經費獨立，家長會費由全體家長分擔，不再依賴少數家長大額捐款（林信男，2004）。



新制家長會健全家長組織與制度化規範，95年7月6日發布之「國民教育階段家長參與教育事務辦法」則進一步明定家長團體享有參與教育事務權，且規範學校應公開且透明化學校資訊，伴隨家長會角色的轉變，家長會的權力變多、變大，責任亦隨之加重，家長會的轉變與家長會體質的轉變，使家長會跳脫傳統義工、捐錢等被動角色，開啟參與教育事務新趨勢。

回到本文起始點出「民主」之意涵，當台灣教育開始民主化，教師法賦予教師擁有組織團體的權力、家長教育權意識逐漸高漲、教育行政主導力相形減弱情形下行政、教師會、家長會被視為教育體系的鐵三角，關心教育者視此前所未有的教育權力網絡為「衝擊」，紛紛探討對於教育環境的質變，是否為負面的衝擊？亦或是正向的提升？然研究者認為台灣民主除顯現於制度上的革新，亦深植於人民之思維，因此民主最基本的兩個特性「每一個體之利益被公平的考量到」、「每一個體對決定有公平的影響力」已為社會之共識，教育需思考的並非「負面」或「正面」二元決定論，而是歷經十餘年的教改環境下，行政、教師會、家長會三方權力競合現況與問題，因此當教育民主之路不容倒退時三方如何兼顧自身利益與他方互動，以建構教育更好的環境。

## 二、學校行政、教師會、家長會之競合與教育環境新樣貌

相關教育法令的修訂，賦予教師會家長與行政單位權力關係，由過去行政裁量權獨大之局，逐漸轉變為教師、家長與行政單位為平衡的夥伴關係，例如，國民教育法第十條，賦予教師參與校務會議議決重大事項的權力，教師法第十一條第二項亦規定，賦予教師參與教評會並擁有聘任教師權，實際校

務運作上，學校教師會對行政單位的監督，如課程、編班等驅使行政單位更為公平（許藤繼，2001；黃乃熒，2004）。家長會則由國民教育法第五條規定校長遴選家長代表不得少於五分之一，且家長會辦法規定，校長必須向家長會報告校務，新修訂之國民教育階段家長參與教育事務辦法亦規定學校應資訊公開，第七條更明訂「家長或學校家長會對學校所提供之課程規劃、教學計畫…相關事項有不同意見時，得向教師或學校提出意見。教師或學校於接獲意見時，應主動溝通協調，認為家長意見有理由時，應主動修正或調整；認為無理由時，應提出說明。」

因此即便法律上行政單位如校長仍擁有相當程度的行政裁量權，但是在教師會及家長會參與意識高漲及法令相關規定，提供教師會與家長會發生及自由表達意見的機會，發出聲音能避免權益受漠視、利益分配更合理，促使三方權力由過去上下支配性的權力關係，提升至較為合理性的權力關係。

行政單位、教師會、家長會三方互動、競合，為教育注入多元聲音、提供學校成員專業成長機會，也合理化三者間的互動關係。惟另一方面，三方互動競合中，亦產生若干困境。因三方均有充分發言機會及途徑，再加上三者因教師立場、家長立場及立場看事情的角度不同，易使溝通不易。若三方因流於本位之態度，不願對學校整體有益的事情付出，則易導致學校行政無序性。

校園中行政單位、教師會、家長會平行互動的競合關係如同兩面刃，其對於學校行政具有功能性，但也產生諸多負面之影響，使得三足鼎立之理想難以完全發揮，因此本研究乃欲透過行政單位、教師會、家長會互動競合之現況，釐清教改十年、教育民主化中，三足互動需面對之新課題，並提出適當之建議。



### 三、研究結果

#### (一) 適度的衝突對學校組織有正向的功能

「衝突」在探討組織理論時經常被提及，組織衝突程度高，對事務推行會產生極大的阻力，然而組織衝突程度低或沒有衝突，卻也容易造成組織因缺乏異議之聲，失去再思考的機會，對於組織發展亦非良好。組織存在適度的衝突可提供組織容納多元意見與革新的機會。縱使學校行政、教師會、家長會三者關係合則三利、分則三害已為許多研究之結論，惟三者因本身職務與角色不相同，因立場的問題，本就難以達到完全之和諧，適度的不一致可成為學校變革之源頭，教師會、家長會注入更多意見，亦可促使學校更為進步。

#### (二) 教師會、家長會之參與程度尚未建立完善機制

教育改革後教育法規之頒布如「教育基本法」、「教師法」、「家長參與學校事務辦法」等以落實教育民主、健全教育體制，也提供教師會、家長會參與學校事務之法源依據，法規為三方互動之應然面，惟落實於實然面上，仍存若干之落差。以校務事務之決定為例，學校待決事務之多如課程發展、校外教學、校園事件處理、午餐供應、教師評審、校長遴選等等三方參與的程度應為何？哪些校園事務應三方共同決議、哪些是家長與學校行政人員決議即可等機制尚未明確化與具體化，因此各校施行方式不同，如有些學校家長可參與教師的職務分配，有些學校則認為此為專業範圍不宜由家長參與，有些學校則僅由校長決定。因未建立全國一致之機制，致使各校間各行其事未有統一標準，容易產生比較之心態而生歧見。

#### (三) 心態—權力分享與責任承擔

許多研究均提出學校行政、教師會、家長會應建立更多、更暢通的溝通管道，然而

自家長會、教師會進入校園決策圈後，學校行政、教師會、家長會藉由大小學校事務的參與，較之以往有更多溝通管道，今日的問題或許已不再是溝通管道不足，而是能否有真誠的溝通？由博弈理論觀點，零合的權力競合只會導致三方對立，唯有合作方能創造非零合空間，今日三方為教育努力共識下的競合關係已是合作大於對抗，惟權力共享背後之責任是否均為三方所意識？今日的問題乃是學校行政人員如校長為行政首長仍存在著其行政裁量權逾越法治原理而恣意運用，或只是將家長會視為捐錢大戶；教師會多強調其權力爭取忽略專業角度之論述；家長會仍未跳脫以捐錢成為家長會參與校務的主要內容（更甚者家長會參與校務為圖自身利益如增加自身社交關係或與校方利益交換等），將親師合作停留於「加強課業輔導」層次上，亦即家長會需要全新的參與態度和方法。若三方各懷鬼胎、各有算盤時，即便再多的溝通管道，都難達成整合與創造非零合的合作空間！

#### (四) 城鄉間的三方互動資源存有差距

台灣教育資源存在城鄉差距，學校行政、教師會、家長會也因城鄉所賦予的資源而有差異。教師會最為明顯即為爭議已久的會務假，由於教師平日上課之餘多用來批改作業或忙於校務，幾乎少有多餘時間參與教師會活動，目前僅台北市學校教師會理事長有會務假處理學校教師會會務，其餘縣市輔助學校教師會會務推動或是參與學校事務協調則如同「作功德」般，自然降低教師參與之意願。而家長會問題則在於城鄉家長素質差異大，致使新制家長會各地落實上的差異，如台北視為首善之區，家長素質普遍較高，參與學校教育之意願與能力較強，然而台北市外各縣市形式上都依法召開各層次之家長會，也依法選出家長委員及代表，但因為家長參與意願不足，使得家長會運作徒具



虛名。

## （五）核心價值的建立

教育改革尚未開啟之前，教師受到過多的壓抑與宰制，致使教師組織運作之初為爭取教師應有權力之行動較為頻繁，而給予外界只為爭取自身利益而不顧專業、有了權力而走向腐敗的負面印象，教師組織應具專業性及爭取教師應有之權力等議題經長時期辯論與批判，已使教師組織朝向兩者兼具的方向前進。

相對於教師組織從學校、地方到中央具有一貫性且組織成員同質性高，家長組織異質性高、素質不一，能為家長發聲或是學校家長會的風雲人物多為主流社會價值、社經地位高的家長，成員背景的懸殊，易造成忽略弱勢家長的教育需求，如何統整，應為家長團體發展上重要的思考課題。

## 四、建議

學校組織運作是行政人員的「行政權」、教師「專業自主權」及家長「教育參與權」的動態平衡，綜合本文提出今日行政單位、教師會及家長會面臨的解決的新課題，提出下列建議：

### （一）建立機制

#### 1.專業與行政事務參與上的區分

校園大大小小待處理的事情很多，而教師或家長均人數有限，也有其本質工作，能真正參與、分析、處理校務的時間相對較少，校務眾多若教師會、家長會只是為參與而參與校務，多易容易流於形式上參與，而無真正論述與辯論空間。因此家長會與教師會參與校務內容與程度，應視校務內容而定。例如課本選擇、課程決定、教學方式與評量方式等，涉及教育高層次專業事務時，應以教師專業為優先考量，且專業具不容協商特質，家長應減少學校教育專業領域的參與，但可透過支援的方式，參與具專業性的

教育課題。若為營養午餐、校外教學等專業程度較低的學校事務，三方可透過集體協商方式共謀最好的問題解決方法。

另一方面，應重視並提升家長會教育專業知識，提升家長會參與能力之根本之道在於提升能力。提升能力應是全面的，舉凡教育內涵、相關政策法令、學校制度、參與策略等都是家長會參與的重要條件，家長會並非教育從業人員，對政策及制度的變化掌握不足，因此近日公布的「家長參與教育事務辦法」中的資訊公開應落實。

#### 2.家長會應利益迴避、學校應進行校園募款活動

學校行政、教師會、家長會若遇較高的衝突時，亦引發三者間的策略聯盟-聯合次要敵人、打擊共同敵人，通常校園內多為學校行政與家長會聯合，對抗教師會。這並非健全的組織應使用的策略，為探其究則可由兩點探討之：一、學校行政單位可透過某些方式獲得少數菁英家長認同，如優秀導師的安排；二、學校仍視家長會為「搖錢樹」，同時擁有家長會頭銜得以增添身分，而當家長可能是賣樂器、便當或文具時，亦容易透過家長會途徑獲得商業利益。相對於教師會，家長會與行政單位因特殊利害關係，似容易互相綁架，實為不良的教育發展。

校內資源有限、校外資源無窮！若教育經費未增加情形下，行政單位欲擺脫對「搖錢樹」的依賴、家長會不再只是當捐錢大戶的冤大頭，唯有學校了解校園募款重要性，「教育經費與編列管理法」已允許學校設置教育發展基金，因此學校行政單位應力爭縣市政府速訂辦法後積極開源，舉辦活動向校外、社區募款，唯有豐足羽翼，方得不再依靠家長會。

### （二）建議各級政府

#### 1.給學校的建議

（1）不管是家長會、教師會、學校行政單



位，認知心態應有所改變，校務參與是一種責任，而非僅是權力的爭取。

- (2) 三者互動應建立在學生利益及學校長遠發展之上，而非僅維護個人權益。
- (3) 應體認凡事均可協商，並達成共識，重點是需敞開心胸、尊重與包容不同立場傳達的意見，具有尊重少數、服從多數的雅量。

### 2.給縣市政府的建議

- (1) 各縣市家長會設置辦法，除考量各縣市資源差異外，應致力於建立起全國一致的標準。
- (2) 縣市政府應舉辦能提供三方對話的研習活動，如家長會參與學校事務的研習、教師參與學校事務的研習、家長

與教師或學校三者互動的研習等。

- (3) 表揚學校行政單位、教師會、家長會互動良好的學校、建立標竿學校，提供見賢思齊的經驗傳承。
- (4) 縣市政府可設置仲裁小組，當三方遇爭議時，可透過仲裁小組協助解決。

### 3.給教育部的建議

- (1) 表揚互動優異的標竿學校，提供見賢思齊的經驗傳承。
- (2) 平衡各城市資源不同的現況，如教師會會務假及舉行提升家長參與校務意識的活動等。

本研究由葉品秀助理協助：資料收集、會議記錄、經費核銷…等行政工作，使研究工作得以順利進行，特此致謝。

## 參考文獻

- 王秋絨（2003）。台灣、德國教師組織之比較。載於楊深坑（主編），各國教師組織與專業權發展（頁307-336）。台北：高等教育。
- 朱輝章（1998）。我國教師組織之研究—以教師會為中心。國立高雄師範大學教育研究所碩士論文，未出版，高雄。
- 李建興（1996）。師資培育法與教師法的精神與內涵。教育實習輔導，2（2），2-4。
- 沈春生（1998）。中美日三國教師組織之比較研究。國立高雄師範大學教育研究所碩士論文，未出版，高雄。
- 林信男（2004）。台北縣國民小學家長會組織運作之研究。輔仁大學教育領導與發展研究所。台北。
- 林建銘、吳鈴娟（1999）。學校教師會的角色功能—從M. Archer教育互動理論剖析。初等教育學刊，7，107-127。
- 高義展（1998）。中、美、英三國教師組織之比較研究。教育研究，6，223-241。
- 涂慶隆（1999）。國民小學學校教師會集體協商功能及其運作歷程之研究。臺北市立師範學院國民教育研究所碩士論文，未出版，台北。
- 張曉蕙（2002）。中英教師組織之比較研究。暨南國際大學比較教育研究所碩士論文，未出版，南投。
- 教育部（1997）。教師會手札。台北：永春高級中學（教育部委託編輯）。
- 許藤繼（2001）。學校組織權力重建。台北：五南。
- 陳麗如（2004）。台灣教師人權運動的興起與政策影響-政治機會結構的觀點。南華大學教育社會學研究所，碩士論文，未出版。
- 舒緒緯（2003）。臺灣地區教師組織專業權運作之研究。國民教育研究，7，43-73。



- 黃坤錦（1992）。各國教師專業之比較研究。載於國際比較師範教育學術研討會論文集。台北：師大書院。
- 黃乃燮（2004）。國民中學之後現代學校行政倫理研究。（國科會專案報告，計劃編號：NSC92-2413-H-003-011）
- 楊仁生（譯）（1984）。R. H. Salisbury 著。利益團體。載於Greenstein, F. I. & Polsby, N. W.（主編），個體政治論（頁235-310）。
- 趙靜苑（2002）。國民中學女性校長與家長會互動經驗之研究。政治大學中等教師在職進修學校行政碩士學位班論文，未出版，台北。
- 蔡淑萍（1992）。我國公共利益團體影響教育政策過程之研究。國立臺灣師範大學教育研究所碩士論文，未出版，台北。
- 鍾宜興（2003）。俄羅斯教師組織與教育專業權運作關係之歷史分析。載於楊深坑（主編）各國教師組織與專業權發展（頁337-366）。台北：高等教育。
- Schmitter, P. C. (1974). Still the century of corporatism? *Review of Politics*, 36(1), 85-131.
- Law, W. W. (2002). Education reform in Taiwan: A search for national identity through democratization and Taiwanisation. *Compare*, 32(1), 61-81.

