

教師為何要參加教師會？

鄭富森

台北市立師範學院國教所副教授

自從教師法在立法院通過三讀並公佈後，在全國各地各級學校教師都相當關心教師會的籌組活動。在教師會籌組過程中，最常見到兩種令人感到困擾的問題：一、大多數教師不清楚教師會的功能，懷疑參加教師會可能招致麻煩（例如白色恐怖）；或者，誤解教師會將和許多政治團體或勞工團體一樣，只會做一些沒有格調、沒有氣質、有損教師形象的事（例如潑婦罵街、街頭示威、絕食、自殺、罷工、圍堵街頭、阻礙交通、潑漆噴字等等）。因此造成大部分教師對參加教師會抱持觀望的態度。這種既關心又害怕的心情普遍存在教師的心中，不但阻礙教師會的籌組工作，而且使教師會的體質偏激化。因為只有個性比較衝動、思想比較激進的教師才敢主動參與，爭取領導地位。新成立的教師會如果充滿激進份子，則會務的發展方向極可能也跟著偏激化。二、許多教師認為教師會與過去的「教育會」相似，教師會將演變成另一個官僚機構，供奉著各種行政長官、御用學者、專家、校長、主任等等；或者教師會將成為另一個教育界退休勢力的「養老局」。這種迷思也阻礙許多教師參加教師會的行動。總之，這些問題深深地困擾著教師會的籌組與發展工作。筆者認為這些問題皆源起於許多教師不清楚教師會應有的功能，因此欲藉此次研討會，與大家共同探討教師會的功能，期望能破除迷思，有助於教師會的成立與發展。

在討論教師會應有的功能之前，我們必須先強調一個現代民主立憲國家的國民應該具有的基本概念：社會中的各種職業都可以透過結社的方式來維護其職業上的權益。教師也是社會上一個重要的職業，所以根據憲法，教師早就應該有權透過結社的方式來維護職業上的權益。很遺憾的是：一直到民國八十四年，我國才完成教師法的立法工作，明確建立了教師有權組織教師會的法源。換句話說，我國教師的結社權已經沈睡了八十多年，目前還在等著教師法施行細則的公佈，教師才能正式使用其結社權來維護其職業上應有的權益。這種拖延立法，剝奪教師應有權益的事情不僅違反憲法的基本條款，也嚴重破壞我國尊師重道的傳統文化。總之，教師早就應該有權透過結社的方式來維護職業上的權益，現在教師法的建立只是一種亡羊補牢的工作；不過，遲來的正義總比沒有的好。

由上述可知，教師會的主要功能就是維護教師應有的職業權益，因此討論教師會的功能就等於是討論教師應有的權益。不過由於過去，在我國，教師無法以結社的方式來主動進行權益的維護，其權益的取舍完全在於政府有關行政主管的好惡；這種完全由行政官員定奪或恩准教師權益的情況造成大多數教師不清楚其有何職業權益，更不知如何維護其應有的權益。所以探討這種事務，就必須先研討其他民主先進國家的作法，才能

清楚確立我們的應該遵循方向。

綜觀國外教師組織（尤其是美國）的功能主要包括：

一、各學區教育行政或學校行政主管之推薦、資格審查、甄試、聘任等有關事務之參與。

二、各學區教育委員會委員之推薦、資格審查、選舉或甄選等有關事務之參與。

三、參與有關教育行政或學校行政、課程、教學、評量等政策、制度或辦法的建立或修正。

四、參與有關教育行政或學校行政、課程、教學、評量等政策、制度或辦法的執行、監督與考核。

五、各種有關教師的救職訊息或求才機會的公告、聯繫與協調。

六、教師專業資格、專長與等級之鑑定制定（包含證照發給或換發工作）之建立、執行和修改。

七、教師之甄選聘用、聘約條文、工作內容、工作待遇（包含薪資、醫療保險、職業保險、休假、進修、其他各項補助或津貼等）、工作環境、工作安全等等有關教師權利與義務細節的協議、執行、監督。

八、教師的工作績效考核和等級晉升制度之建立、執行、監督和改進。

九、教師之退休、撫卹、休職、離職、復職、資遣、調動等制度之建立、執行、監督和改進。

十、協助或代表教師出面與學校或政府代表協商，處理權益受損、衝突、緊急事故等事務。

十一、假如無法與學校或政府代表在教師權益受損、衝突、緊急事故等事務上順利達成協議時，決議上訴仲裁機構（由第三者組成，可能是法院或其他調解仲裁委員會）。

十二、當前述一切行動皆告失敗時，決議其他補救措施（最常見的是遊說地方議會或國會立法補救、利用大眾媒體評論或街頭遊行示威，只有在極少數的情況下嚴重到進行罷教）。

十三、藉由發行專業期刊、雜誌或舉辦聚會、演講、研習會等等，介紹專業新知或技能。

十四、藉由發行專業期刊、雜誌或舉辦聚會、演講、研習會等等，介紹新教材或教具。

十五、教師專業進修資源或研習活動之規劃、執行、宣傳、推薦、監督等等。

十六、教師會會員個人問題或事務的諮詢或協助。（例如，財務、感情、婚姻、人際關係、居住、健康、子女教養等等問題）。

十七、教師會會員與會員之間的爭執或衝突的協商決解（或許是與學校或政府代表一起處理）。

十八、教師會會員調動、退休、休假、休職、離職、復職、婚喪喜慶等等事務之協助、公告或聯誼。

十九、教師聯誼或休閒活動之規劃、公告、舉辦、監督等等。

二十、建立教師團體與社區或地方團體之間的良好公共關係。

二十一、教師會員與學生或家長之間的爭執或衝突的協商決解（通常是與學校或政府代表一起處理）。

上述二十一點是筆者簡要摘述國外相關資料而得的，尚有其他多項功能未能全盤列入。不過由上述可知，教師會的功能是相當廣泛，而且深遠的。目前我國社會對此類事務的瞭解還很粗淺，因此造成許多教師的誤解，遲緩了參予教師會的脚步，爲了增進國人對教師會功能的瞭解，筆者將在下面說明各項功能。不過由於時間有限，因此只能簡單地提出幾點來做說明，簡略之處，尚請原諒。

首先讓我們討論上述第七點功能中工作待遇部份。簡單地說，教師的工作待遇包含薪資、獎金、醫療保險、職業保險、休假、進修、其他各項補助或津貼等等。在時局不穩，經濟遲滯的情況下，討論教師薪資是否合理的問題可能不太適宜，因此暫時不談教師薪資的問題。可是教師工作待遇的其他項目仍有許多問題亟待改進。例如，教師的醫療保險就有一些值得爭議問題，這些問題主要有三個，分別簡述如下：

一、醫療保險的選擇權

目前教師的醫療保險是硬性規定一律參加全民健保。可是爲何在軍、公、教三大類公職人員中，軍職人員就可以自辦軍保？爲何教師對此事無權利做選擇呢？筆者認爲，對於此事，合情合理合法的作法是：將來必須由全國教師會正式徵詢全體教師意願，由全體教師決定參加何種醫療保險，然後再由教師會代表與政府代表協商決議，不可只由政府單方做決定。

二、醫療保險品質的監督權

前述提過醫療保險是教師法明訂工作待遇的一部份，換句話說，是教師以辛勤工作、每月付保險費、和醫療自付額等等條件交換來的或購買來的，所以教師的醫療保險是教師以辛勞所得買來的一種商業服務。任何人對其所購買的商業服務都有權監督其服務品質，這是民法所規定保障的權利，所以教師應該有權監督其所購買醫療保險的服務品質。至於教師應該如何行實施其監督權呢？很簡單，由全國教師會代表與醫療保險機構商議簽訂購買契約，契約內容明訂服務品質、監督和過失處罰條款；然後再委託具有專業能力與公信力的機構和律師團進行監督。此後如有醫療過程簡陋疏失、預約就診住院困難、使用廉價劣藥、缺乏復建與追蹤治療等等問題就有專業機構與律師團爲受委屈傷害的教師伸張正義了。

三、醫療保險費用的協商權

目前教師參加全民健保的費用主要包含三部份：政府補助額、教師每月所付保費、就診時再付自付額。這些費率全由政府代表和醫師代表協商決定，教師可以說是完全無權過問。可是爲何勞工、農人、漁民等許多職業團體就有權參與健保費率的協商決議過程呢？他們可以商議自付比率或雇主補助比率，爲何教師就無權與其雇主（即政府）商

議這些事務？據筆者所知，公教人員的健保自付額比率可能是全國最高的，軍人的軍保自付額比率可能是全國最低的。這些不公平不合理的事務必須透過教師會代表全體教師來爭取，才能逐漸改善的。

接下來讓我們討論上述第九點功能，有關教師退休、撫卹、休職、離職、復職、資遣、調動等制度之建立、執行、監督和改進。這是一個非常龐大而且複雜的問題，所以在教師法中就以第七章來明訂有關教師退休、撫卹、離職、資遣及保險的條文。由於時間限制，在此只提出兩個有待爭議的問題。

一、缺乏人性化考慮的教師制度

目前教師法雖然有關於教師退休、撫卹、離職、資遣及保險的條文，但是這些條文還有許多曖昧不明之處，有待解決。不過這些問題還不算是教師法的大缺陷，教師法的大缺陷之一是：它缺乏人性化的考慮。一般人選擇職業時，都會考慮到是否能終身從事這個職業的問題。如果各種情況允許的話，大多數的人都願一生忠於原職，不願輕言離職。對於選擇教師一職的人更是具有這種保守的個性，所以社會上才会有許多教師願留在其職位上，春化化雨三、四十年，仍不改其志。可惜的是，有時事與願違，因為一些不得已的緣故，被迫離開原有的職務。筆者親身所見，不少曾任教師的朋友，因為一些不得已的緣故，被迫離開原有職務。推究其主要原因乃是：目前的教師聘用制度缺乏調動、休職、復職等人性化的考慮。反觀社會上其他行業都有相關的人性化考慮或彈性，唯獨教師這個職業調動非常困難，沒有休職，只能離職。離職以後，不管已經具有合格教師資格，不管已經具有多少服務年資，必須重新參加甄試。教師甄試又是完全由教育行政機構主宰，甄試方式與試題又經常與實際教學經驗無關，使得離職教師在復職路途上充滿坎坷。因此如果想要把教師這個職業變成一個可以終身從事的理想事業。只要你得到合格教師資格以後，就不怕有任何意外或不得已的緣故發生，逼你非離職不可。而且只要你願意，在你休職或離職後，又有一些人性化的措施可以協助你復職，不必再面對教育行政機構所設下的一些惡質官僚化作法的刁難。這些人性化的職業保障只有透過教師會代表與政府協商才有可能得到的。

二、退休撫卹基金的管理權

教師法在第二十四條明訂教師的退休撫卹基金由學校與教師共同撥繳費用建立，在第二十五條又明訂應設專門機構負責該基金之管理和營運，最後在第二十七條第四款明訂教師會之監督權。換句話說，依照教師法，教師或教師會無權管理教師的退休撫卹基金，只有監督權。照理說，不管是由學校撥繳的部份或教師每月扣繳的部份，這些都是教師應得的工作待遇。也就是說，教師的退休撫卹基金完全是由教師的工作待遇構成的。然而教師卻無管理權，只有監督權。依照法理，任何職業團體的員工退休撫卹基金應該是由雇主與員工共同管理和監督，而且政府也負監督之責。雖然目前我國在這方面的法規仍未完備，而且有許多爭議之處（例如，勞基法第五十六條，軍人保險條例）。可是完全由員工（教師）的工作待遇出資建立的退休撫卹基金，卻由雇主（政府）獨享管

理營運權，員工（教師）只有監督權，這種作法對員工（教師）是非常不公平的。而且回顧近年來，政府預算赤字難以控制，經濟持續不景氣，國營事業虧損連連，股市風暴不斷，金融弊案頻頻爆發。這些事情證明了政府在經濟、財政、金融等方面的經營能力實在有待加強。因此如果再由政府成立一個機構來管理營運教師退休撫卹基金，有許多教師可能認為此舉只不過是在龐大的政府機器中，又增加一個低效能的官僚機構而已。所以最佳的解決辦法是：由教師會代表與政府代表共組一個教師退休撫卹基金管理暨監督委員會（席次各半），將龐大的基金分散投資在各種低風險或高利潤的事業上，藉以確保基金與其孳息完全用於教師福利上。

最後讓我們討論上述第七、十三、十四和十五點功能，這四點都涉及教師會如何維護教師進修權益的功能。進修與研究對負責傳授知識的教師來說，是其職業此必備的充電設備。因此教師法在第六章也明訂三條有關教師進修與研究的條文，確立教師進修與研究的權利與義務。在此筆者要強調的是：過去有關教師進修和研究的預算和活動計畫都是由行政人員主宰，教師始終處於被動的角色，因此許多有關教師進修的預算未全部用在全體教師的進修活動上。例如，教師研習中心每年花費大筆的教師進修預算，卻未必是舉辦全體教師的進修活動。長久以來，教師研習中心是由行政人員主掌一切活動與預算，他們熱衷於支援教育部、教育廳、教育局的任務，很少舉辦讓大多數教師參與的進修活動；因此有許多教師戲稱其為「教育行政人員訓練班」或「國立編譯館分館」，藉以諷刺其名不符實。甚至連教師研習中心或其他花費鉅額教師進修預算購置的硬體設備的管理、使用、處置、更換等等事務，亦鮮有考慮全體教師之權利或福利。更有甚者，連有些教師利用私人時間，自費從事進修，也要事前經過行政人員核准，否則不給予承認。這些行政或人事法規不僅不合理，而且也打擊許多優秀教師想要進修的動機。總之，過去在有關教師進修和研究的事務上，有許多不合理、不公平的情況。現在教師法明訂教師進修的權利，也明訂設立教師進修研究機構或單位的法源，同時又明訂教師進修研究獎勵辦法和預算編列的法源。依據教師法第三十七條和第二十七條第五款，教師會代表將與教育部共同訂定各種有關教師進修研究的辦法。在各種辦法中，教師會應該堅持教師代表必須具有絕對的優勢，例如，在有關教師進修研究預算編列會議中，或者，在教師進修研究機構管理暨監督委員會中，教師會代表都應佔有三分之二以上的席次。唯有如此才能保障教師進修研究的權利，防止教師進修研究資源被行政人員佔用、誤用或挪用。

由於時間限制，在此僅能提出三個簡單的例證來說明下列各點：

- (一)教師應該設法瞭解許多應享而未享的權利。
- (二)教師會的功能就是維護教師各種應享有的權益。
- (三)教師會只需透過協商、法律訴訟或遊說議會和立法院即可達成其功能，不一定要走上街頭。

最後再次奉勸各位教師儘快參加教師會，並且努力參與會務，領導教師會走向正途，表現出和平、理性、民主、堅定，並且崇尚法治的氣質、樹立高級知識份子的格調，期望在這個暴力與金權充斥的社會中，重振師道。