

《研究台灣》創刊號，2006年6月

研究論文

重構國家與教師的關係： 朝向統合主義的利益組織中介*

何明修

何明修 南華大學應用社會學系副教授。電子郵件地址：msho@mail.nhu.edu.tw

* 本研究接受國科會計劃的補助 (NSC93-2413-H-343-007-FG)。作者感謝兩位匿名審查、張鐵志、王金壽、紀金山提供修改意見，陳麗如提供研究資料，助理張國偉、何映潔、蔡佳德、蔡璧娟的協助。

摘要

民主化是一種政治容納，將以往被排除的群體納入政治體制。隨著台灣的政治民主化，市民社會與國家的連結形態也產生了重大的改變。本研究以利益組織中介的角度，探討台灣教師組織的歷史變遷。在1995年教師法通過之前，教師組織是屬於高度限制與低度疏導的壓制領域，而不是一般所認為的國家統合主義。在1995年之後，學校、地方、全國教師會獲得法源依據。相對於以往的教育會，教師會獲得了較多的疏導，尤其是團結權利的保障，以及較少的限制，因此是比較接近統合主義的狀態。促成這種變遷的動力是源自於八〇年代的教師人權運動，他們的成功政治動員迫使政府官員接受更自由化的制度設計。本研究也進一步指出，教師會本身是不穩定，因為教師獲得更有利的組織條件，更有能力要求解除既有的限制。

關鍵字：教師、教師會、統合主義、國家

Restructuring the Relation between State and Schoolteachers: Toward Corporatist Interest Intermediation

Ming-Sho Ho

Associate Professor of Sociology, Nanhua University

Abstract

Democratization is a process of political inclusion, especially for those hitherto excluded groups. In Taiwan's democratization, significant changes take place in the linkage between state and civil society. This paper studies the historical change of Taiwan teachers' organizations from the perspective of intermediation of state and interest groups. Before the 1995 Teacher Act, schoolteachers were repressed in the sense that their organization were little channeled but highly constrained. This fact flied in the face of the predominant view which took the teachers' organizations before the lifting of martial law as an example of state corporatism. After 1995, school, local and national levels of Teachers' Associations were legalized. Compared to the previous situation, Teachers' Associations were closer to the corporatist model in that they were less constrained while more channeled. The fact the 1995 Teacher Act was a compromise between teachers' human right movement and conservative government meant this modus vivendi was not stable in the first place. With a more liberalized regime, schoolteachers were able to mount a more powerful campaign to lift existing constraints.

Keywords: Schoolteachers, Teachers' Associations, Corporatism, State.

一、連結市民社會與國家

在晚近的研究中，市民社會的出現與影響一直是受到關切的。在威權統治下，各種社會團體的利益正當性是被否認的，他們的組織與集體行動是被限制的，他們的意見是無法依循任何既有管道來反應的；相對地，政治民主化帶來了多種層次的挑戰：一方面，更開放的政治環境使得這些被排除的團體開始擁有自主的運作空間，更自由的資訊傳播也喚起沈睡中的權利意識；另一方面，隨著政黨競爭的激烈化，民選的政治官員與民意代表也開始注意那些未被代表的潛在利益，因為他們有提供可觀的選票支援。因此，民主化帶來更廣泛而強烈的團體動員，是不令人意外的結果，真正的問題在於這些新興社會運動到底要追求什麼目標？

在既有的研究文獻中，有一種觀點認為這些社會動員是純粹屬於市民社會層次的活動。無論他們是側重利益的重分配，亦或是群體文化的承認，都是要求一種不受外在干預的自主性，因此是與政治體制是沒有關係的。這種非政治性的觀點主要是來自於兩種研究領域，一是政治學者研究的政治轉型，另一則是社會學關切的歐美新社會運動。

在政治轉型過程中，許多學者都發現市民社會的復甦是普遍現象，各種社會團體的興起與動員相當程度促成了邁向民主化的動力。然而，一旦轉型的不確定性結束了，新民主體制的鞏固重點在於確立新政治遊戲規定，包括選舉制度、政黨體制、文官統治、總統權限、司法獨立等議題，而不是容納市民社會團體的參與。Diamond (1994:15) 指出，「民主鞏固中最重要與急迫的因素，不是市民社會，而是政治制度化」。Stepan (1988: 6) 也提出這樣的定義：「自由化根本上指涉市民社會。民主化包括市民社會，但是根本上是指涉政治社會」。這種看法似乎意味著，市民社會團體只要獲得了結社、集會、言論等自由，他們就不再提出政治性的訴求；他們會滿足於在市民社

會領域的活動。

在六〇年代以降的歐美社會運動中，新社會運動理論的學者認為一種嶄新的政治參與形態出現了。這些社會運動不再要求徹底的政經結構改造，而是訴求日常生活的民主化 (Melucci 1988)；他們也不向統治者提出新的權利宣稱，因此可以稱所謂的後公民權運動 (Jasper 1997: 7-9)。對於新社會運動而言，反抗支配的行動並不是要依循著政黨動員、政治遊說的傳統邏輯，而採取議題式的游擊策略 (Offe 1984)。新社會運動認為權力是無所不在的，而不是集中於某個制高點；因此，他們頌揚激進的認同政治，促成多元而異質的生活世界遠比改造國家權力更為重要。

可以這樣說，政治轉型的學者採取了一種國家中心論的預設，認為政治制度的建立遠比市民社會的參與更為重要；新社會運動理論預設了一種社會中心論的預設，只重視認同的建構，而忽略了社會動員對於政治體制的衝擊。儘管兩種預設是南轅北轍，但是卻共同忽略市民社會與國家之連結的問題。事實上，不同社會團體與執政者協商彼此的關係，界定政策參與的程序，不只是民主體制建構過程重要的一環，也往往是社會運動的具體成果之一。

從另一個角度來看，不同領域與理論取向的研究之所以導致相同的盲點，其實也是反映了共同的時代思潮。在八〇年代以來的全球知識論述中，「市民社會」被想像成爲一個自給自足的領域，其自我運作的性格可以來解決各種政治問題。多元主義者認為市民社會能提供個人自由的保障 (Gellner 1994)，批判理論學者強調它可以確保現代性的價值 (Cohen and Arato 1994)，新左派則將其想像成爲一個從事進步政治的空間 (Keane 1984)。在這些不同版本的想像中，市民社會的概念被過度負載了規範性的意涵，國家的介入被賦與純粹負面的評價，更重要地，兩者之間的關係也沒有被進一步釐清。同樣地，在台灣政治反對運動的論述中，錢永祥 (2005) 也發現九〇年代初期的「民間社會論」與「人民民主論」，是立基於過度簡化的國家與社會的想像，

缺乏中介過程與政治秩序如何建立的探討。

正視市民社會與國家的連結，意味著我們需要重新思考民主的意義。誠如 Dryzek (1996) 所指出的，民主化不只是個體權利的確立，而應該被視是一種**政治容納** (political inclusion)，尤其是針對以往被剝奪參與機會的群體。他認為，真正的民主容納是需要滿足兩個條件：(1) 群體的主要關切(defined concerns) 能夠被納入，(2) 市民社會不因爲進入國家而衰竭。Dryzek 指出，現代國家需要滿足諸多的結構性要求(imperatives)，包括取得稅收、維持經濟成長、獲得統治正當性等，因此需要取得各種社會群體的支持。在這樣情況下，群體有可能因爲他們掌握了滿足結構性要求的資源(舉例而言，強大的工會組織控制了勞動力的供給)，因此迫使國家更認真回應群體的主要關切，並且容許相當程度的政策參與。如此，群體的容納將會不只是象徵性的收編，而是能夠幫助他們取得體制內的影響力。

從另一個角度來看，Dryzek 的兩個條件正好點出了社會運動的兩面性，一方面他們要求政治上的代表，分享體制內的權力，另一方面他們也要求組織上的自主性，能不受外在干預形塑群體的偏好。因此，**代表與自主性**即是社會運動的雙重目標；對於執政者而言，前者要求國家權力的協助，將群體的共同意見納入政策實行，而後者則是抵抗國家權力的干預，要求自主的組織運作。誠如觀察墨西哥教師運動的 Foweraker (1993: 30) 所指出，當代的人民抗爭不可避免地帶有這種曖昧性格，原因在於異議者所面對的是複雜的制度環境，他們一方面被邊緣化，不受到政府官員的重視，另一方面也是處於被壓迫的處境，被種種的法律所限制。

本文所關切的是社會運動的政治代表性面向，亦即是 Foweraker (1993: 145) 所謂的「**連結政治**」(linkage politics)。本文提出這樣的問題：**隨著台灣威權統治的解體，市民社會與國家的連結方式產生了何種的變化？**活躍的社會運動是台灣民主轉型的顯著現象，然而，社會動員又是如何改造了既有的政治制度，轉化了國家權力的實施方向？新興

的民主政體採取了何種容納形式，以取得更具有權利意識的社會群體之支持，或者說，至少消極地化解了他們的抵抗？本文選定台灣的教師作為觀察個案，試圖從近年來教師團體與國家關係的演進，理解市民社會是以何種形式被容納至民主政體之中。

在以往，台灣的中小學教師構成了一個身份特殊的群體。教師享有公務人員的資格，穩定的工作保障，甚至是收入免稅的特權。同時，教師必得付出代價，包括(1)參與黨國體制的政治動員(加入國民黨、為執政黨候選人拉票)、(2)喪失政治公民權(校園黨部與安維祕書的意識型態監督、禁止官方扶植的教育會以外任何教師組織的成立)、(3)喪失專業自主性(勞動條件、課程、人事等都是由教師官僚所主導)。換言之，在黨國體制下，教師與國家存在一個未明言的威權協定，教師放棄了政治、結社與專業等種種權利，以換取比其他社會群體更優越的待遇。¹

這項威權協定維持相當長期的穩定，但是隨著威權統治逐漸的解體，原先的均衡點越來越難維持。早在1987年7月解嚴之前，師範院校學生與基層教師已經傳出不滿的聲浪；在解嚴之後，一系列的教師抗爭與異議份子組織化更是浮上抬面。成立於1987年8月的教師人權會挑戰以往由校長、行政系統所把持教育會，他們高舉保障教師工作權與結社權的口號，要求組織教師工會。異議教師的訴求獲得了不同黨派民意代表的支援，國民黨政府不得不加速立法的腳步，在1995年7月完成了教師法制訂。教師法承認教學工作的專業性，容許學校、縣市、全國三級的教師會的組織，但是同時也禁止了教權會所要求的組工會與罷教權的訴求。在1999年2月，全國教師會正式成

1 本文是採取利益政治的典範來處理國家與教師的關係。不可諱言，一個未被討論、但卻又不可忽略的因素即是文化的面向。在受到儒家文化所影響的國家中，傳統的尊師重道觀念深刻地形塑了教師的社會角色，以及他們與國家的關係。從利益政治的角度來看，尊重教師的文化是兩面刃。一方面，擁有知識本身被賦與了道德的權威，這種前現代的觀點很容易被教師組織挪用，以爭取他們的集體利益與專業權力。另一方面，這也使得教師爭取權利成為不正當的，誠如接下來正文所指出的，過去官員曾以這種文化理由來反對制訂教師法。

立，成為代表教師的層峰組織，能夠直接向政府官員對話。2002年的九二八教師節，全國教師會動員了近十萬的教師走上台北街頭，他們的共同口號是「團結、尊嚴、工會與協商」。換言之，教師法所容許的組織形式成為進一步動員的資源，組織工會依舊是教師所追求的權利。

在既有的作品之中，有些研究者關切台灣的教師組織到底是具有專業主義亦或是工會主義的色彩(林斌 2003)。台灣的教師一方面想要提升自身的社會地位，並且有權利介入課程改革、人事聘用等專業事項，另一方面又想要捍衛工作權與改進勞動條件。根據1995年教師法，新成立的教師會其實兼具有專業主義與工會主義的成份，但是卻又不完全符合。教師能夠自行訂定自律公約，但是卻缺乏專業組織所具有的守門人特質，無法規定教師群體的邊界。同時地，如果將教師會視為教師的工會，那麼它也欠缺了進行勞資爭議的實質權利。需要指出地，雖然「專業主義／工會主義」的觀點能掌握當前教師群體主觀心態與法律規定的曖昧性格，但是卻對於教師與國家的關係缺乏著墨。在台灣的脈絡中，國家對於教育體制仍是採取高度介入的態度。在專業議題方面，教師培育是由政府承認的培訓機構或公立的師範院校負責，教師資格是由政府所頒授，課程與教科書也是由於教育部所認定的。在勞動議題方面，教師的待遇、授課時數、退撫制度也是由政府所規定的。因此，無論教師會接下來是要朝向那一種方向發展，關鍵都是在於後續的政治議價，政府官員的態度仍是關鍵之一。²

2 跨國比較的研究指出，國家與教師組織的關係是深受教育制度的影響。在美國，教育傳統上是被視為地方的事務，聯邦政府的介入是低度的，教育政策的決定是取決於州政府，學校的行政管理則是由地方的教育委員會所負責，甚至沒有全國性的法律規範教師的地位(Shanker 1992: 273)。在八〇年代之後，美國教師組織開始從以往工會模式轉化成為專業參與，這項組織轉變是涉及了與其他專業團體、家長組織、政策智庫的重新連結，而不只是與政府官員的議價(Johnson and Kados 2000)。相對地，在教育體制呈現高度國家主義色彩的國家，無論教師組織爭取專業權力或是更好的勞動條件，都需要取得政府官員的同意。就如同台灣的個案，南韓(Synott 2002)與日本(Aspinell 2001)，公立學校教師享有公務員資格、大部分中小學都是公立的，教師組織與國家的連結政治即是最主要的關鍵。

本文將要利益組織中介 (interest group intermediation) 的角度來審視近年來教師的政治角色變遷。所謂的利益組織中介是指一種匯集、組織某個社會群體的方式，並且將他們的意見傳達到執政者，藉以成為相關領域的決策依據。利益組織中介的研究主要是探討利益群體的形塑方式、他們的組織功能、以及政策影響 (Berger 1981: 8)。本文分析台灣教師群體形塑方式的改變，探討教育會到教師會的演變過程是在何種歷史脈絡中產生的，又是從何種的形態轉向那一種形態的發展。本文將要指出，政治威權的鬆動促成了基層教師的結社與動員，他們共同向國家要求更多攸關教師群體的政治權利。但是 1995 年之後的教師會體制並不能被視為國家權力的撤守，或是市民社會的勝利，相對地，教師法的通過意味著國家與教師的關係重新結構，國家權力不再只是進行壓制，而是轉向扶植、認可教師的結社活動。

本文主張：(1) 解嚴之前是屬於壓制的狀態。無論是在 1985 年教育會法修改之前或是之後，既有的教育會無法反應基層教師的意見。在這個時期，國家所施加的教師控制並非是主要依賴教育會的媒介，而是透過種種非正式組織的管道，例如校園黨部與安維祕書的意識型態監督，或是行政系統對於考績、聘任等人事權的專斷權力。(2) 在 1995 年之後，教師會所代表的利益組織中介是開始具有統合主義的色彩，原因在於國家一方面解除了教師結社的限制，同時也積極規定教師會的組織方式，並且使其成為合法代表全國教師的唯一團體。透過教師法的立法過程之分析，本文將進一步解釋這種制度演變的動力來源。因此，現行的教師會體制是保守官方、改革運動兩股力量綜合的結果：前者試圖有限度改造既有的教育會組織，以吸納異議教師的力量，而後者則主張多元主義 (1992 年謝長廷版教師法草案) 或社會統合主義 (1991 年陳哲男版教師法草案) 的改革策略。因此，1995 年的教師法是一種歷史妥協，也是異議教師與教育官員之間的停火協定。

本文接下來將要進行理論概念的文獻探討，試圖從國內外的研究作品中整理出適切的概念定義與操作化方式。第三節要分析八〇年代

之前的教育會體制，以及傳統的教師控制形態。第四節分析八〇年代中期以前的校園不滿，以及1985年教育會法修正之意義。第五節探討教權運動如何促成了教師法的通過。在結論部分，本文將要從教師的個案來思考更廣泛的台灣政治社會變遷。

二、利益組織中介作為一種制度

1、連結政治的諸種形式

就分析而言，連結政治有可能以各種經驗形式展現。在九〇年代的台灣，隨著各種利益群體的動員，政府部門也採取諸多的回應方式，提供各種政策參與的管道。需要說明的是，並不是每一種連結政治的形式都是屬於本文所關切的利益組織中介。首先，有些連結政治的形式並不是將利益群體容納進入國家組織，而是進入政黨。分析拉丁美洲的勞工政治，Collier (1993: 17) 發現了國家吸納與政黨吸納的兩種類型。在台灣九〇年代的立法委員選舉中，朝野兩大政黨為了吸收勞工選票，都會在其不分區名單中提名勞工立委。國民黨向來是提名全國總工會的理事長，而民進黨則是在提名台灣勞工陣線的工運幹部 (郭國文 2002)。

其次，也有些連結政治並沒有確認利益群體組織的正當性，國家並不承認集體協商的約束性格，或者是否認某些組織的代表性。換言之，某種層次的利益表達與政策諮詢有可能產生，但是相關群體卻沒有獲得 Gamson (1975: 28) 所謂的接納 (acceptance)，亦即是獲得官方的正式認可，被承認為某一種利益的有效代言人。舉例而言，1994-1996年的行政院教育改革諮詢委員會固然是了回應民間教改運動的訴求，但是四一〇教育改造聯盟並沒有以組織的身份參與，至多只是幾位理念親近的學者被任命為諮詢委員。因此，民間團體不得不在後來出版一本政策建議的書籍，以宣示他們與官方不同的立場 (四一〇教育改革聯盟 1996)。

有鑑於連結政治的諸多可能形態，本文所探討的**利益組織中介**是以**國家為連結對象**，而且是建立在**利益組織被國家所接納**的前提之上。其他的連結政治固然有可能帶來實質的政策變遷，但是卻是比較不穩定形式，容易受到短期的政治氣候的影響。相對地，探討利益組織中介的演進則是能提供一個重要線索，使我們理解民主化所帶來的國家與市民社會的重新結構。

2、國家權力的兩面性與利益組織中介的類型

導論指出，以往市民社會的想像過度重視不受國家干預的自主性，而忽略了連結政治的重要性。Foweraker (1993: 146) 指出，這種純粹自主性的追求是不切實際的，因為許多社會運動是追求政治體制之內的代表。從這個角度來看，認為國家的介入都是屬於控制，也都危害了社會團體的組織自主性，是值得質疑的一種**單面性的預設**。這種單面性的預設忽略了國家的介入是具有多種的效果，一方面固然限制社會團體的行動可能，另一方面也能提供其組織的法律依據、利益代表的正當性，甚至是直接的經費補助。就以早期的教育會為例，儘管其作為基層教師組織的功能不彰，但是也由於這個組織的存在，教育人員可以選舉代表他們的中央級民意代表（教育團體立委與國代），他們也獲得了政府認可的權威性代言團體，並且享有一定程度的經費與人力支援。國家的介入並不必然只有**控制—預防**的面向，也有**承認—協助**的面向。因此，同時是戒嚴時期，不受國家干預的社會群體有可能是處於比教師更邊緣的位置，例如客家人、家庭主婦等。

基於同樣的理由，我們也不能說 1995 年的教師會合法化是國家介入的減弱。如果沒有教師法所規定的組織條件（需要過半的學校教師加入，才能組織個別學校的教師會），教師會只會是一個私人聯誼會，行政系統與校長是沒有義務與必要去理會教師會的訴求。事實上，正是由於這些組成的規定，各級教育會才能夠代表全體教師，直

接向對口單位進行對話與協商。因此，在概念上，組織的自主性與國家的介入並不是零和遊戲 (Evans et al. 1985: 355)。一個組織能夠發揮最強大的中介功能，往往是因為他們獲得了政府高度的承認—協助，並且將控制—預防的面向減至最小；反之，低度的承認—協助與高度的控制—預防，往往導致社會群體的孤立、原子化，缺乏任何集體行動的可能。

綜合以上的說明，以**兩面性的觀點**來探討國家的介入與社會群體關係，顯然是較為適當的。本文採取 Collier and Collier (1979) 的分析架構，將國家的控制與預防性介入視為**限制** (constraint)，國家的承認與協助視為**疏導** (inducement)。在此，從限制與疏導高低程度的交叉分類，可以得到四種利益組織中介的理念類型 (見圖 1)：壓制 (高限制與低疏導)、國家統合主義 (高限制與高疏導)、社會統合主義 (低限制與高疏導)、多元主義或缺乏利益組織 (低限制與低疏導)。從圖 1 可知，國家統合主義到社會統合主義的演進，並不是單純由於國家介入程度的減弱，而是由於國家介入方式的改變，仍是維持高度的疏導，但是



圖 1 利益組織中介的四個理念類型

資料來源：參考 Collier and Collier (1979: 979)。

降低了限制的範圍。同樣地，當前教師想要組織工會所面臨的困難，與其說是執政者不願意解除教育人員組工會的禁令（工會法第4條），不如說是國家拒絕設立一套新的疏導制度，使得教育會能享有更進行集體爭議的權利。

需要說明的是，從國家權力兩面性觀點來看，統合主義作為一種利益組織中介的類型，總是涉及高度的疏導。如果高度的疏導是伴隨著高度的限制，即構成了國家統合主義；相對地，高度的疏導與低度的限制同時出現，那麼即是社會統合主義。

在此，本文所使用統合主義的概念與既有的研究作品有所不同。在以往，不少學者指出台灣威權政體是具有國家統合主義的特色，國民黨政府透過先發制人 (preemptive) 的組織籌設，執政者成立了專屬於某一個社會團體的單一性、壟斷性、層級性、強制性的組織，並且禁止其他平行組織的存在，其目的在於排除自發性的組織（丁仁方 1999；王振寰 1996：60；蕭新煌等 1995：124-127）。田弘茂指出，這些團體往往是政權的傳輸帶 (transmission belt)，「他們傳輸訊息、動員政治支持，幫助執行執政黨與政府的政策」（Tien 1989: 45），而不是主動地呈現組織成員的意見。主要的研究作品所探討的是勞工組織（徐正光 1990；李允傑 1992；沈宗瑞 2000；Deyo 1987: 191）；其他的研究作品至多也會提到台灣的工商業、農民、漁民、婦女、青年等部門，也是以國家統合主義的方式被組織起來，例如 Tien (1989:46-52) 與 Winckler (1992:241)。

從本文的角度來看，大部分的研究者沒有區分國家權力的兩面性，亦即是疏導與限制之差異，而直接將國家介入這個事實視為國家統合主義的證明。事實上，國家的介入有可能產生相異的效果：在高度疏導的情況下，社會群體獲得政府承認、經費協助、行政支援，有可能重要的體制內參與者；在高度限制的處境中，社會群體被剝奪了集體行動的可能性，無法捍衛群體成員的集體利益。此外，國家權力的兩個面向也不是齊頭併進的，高度的限制並不總是伴隨著高度的疏

導。接下來的分析將要指出，在解嚴之前，教師組織受到高度限制，但是卻沒有相應的疏導。這也意味著，以往的教師是處於壓制的領域，而不是所謂的國家統合主義。

最後，在既有的本土研究作品中，Schmitter (1974) 的定義與分類是被毫無批判地接受，鮮少有研究者修正他的理論，以更精確地掌握台灣的現象。如此一來，許多研究者一方面忽略了 Schmitter 後來的自我修正，另一方面也沒有更進一步詳述概念的內涵，使其可以發揮更準確的操作化與測量的作用。針對這一點的缺乏，下一小節將進一步釐清統合主義的概念內涵。

3、修正 Schmitter 的統合主義理論

Schmitter (1974) 最主要的貢獻在於將統合主義的概念從觀念史的垃圾桶重新找出來，洗滌其規範性、意識型態的、特定文化區域的成份，重新定義為一種經驗性的概念，用來描述某種利益組織中介的制度設計。Schmitter (1974: 93-94) 指出：

「統合主義可以被定義為一種利益代表體系，在此一體系中，各組成單元被納入單一的、強制的、層級的、非競爭的、功能有別的限制類別中。這些類別是國家所承認的、特許的、甚至是被創造出來的，他們也獲得壟斷代表某些部門的保證。相應地，這些類別也要遵守關於選擇領導者、匯集要求與支持的某些控制。」

作為一種利益組織中介的形態，與統合主義的相對立的是多元主義的體系，在其中各個類別組織對於其所宣稱代表的群體存在多樣而相互競爭的關係。³ 多元主義與統合主義的體系同樣注重這一點，現代社會是存在諸多立場分別的群體，這些私人利益總是試圖影響公共政策的取向。儘管如此，多元主義的制度安排側重不同利益部門的相互制衡，國家儘可能地不干預，甚至是容許彼此對立與緊張的情境出現；而統合主義的模型則是試圖達成協調一致的後果，國家積極管制

社會組織的運作，甚至是不惜造成制度的僵硬缺乏彈性。

Schmitter (1974: 102-103) 區分統合主義的類型，社會統合主義是指「國家的正當性與運作是主要地依賴於單一、非競爭性、層級組織的代表『團體』」，而在國家統合主義下，「同樣方式組成的『團體』被塑造與維持成國家附屬的與依賴的組織，而國家的正當性與有效運作是來自於其他的基礎」。簡單地說，在社會統合主義之下，團體是自主性的、穿透國家的 (penetrative)；在國家統合主義下，團體是依賴的、被國家所穿透的 (penetrated) (ibid.: 103)。Schmitter 觀察指出，社會統合主義通常是產生於民主體制下，由於組織發展的寡頭化、公共協調的必要性、民主代議體制的功能萎縮等種種因素，原先的多元主義體制逐漸敗壞，開始由新的利益代表模型來取代。相對地，國家統合主義的出現是由於原先多元主義體制被迅速推翻，威權執政者試圖壓制社會動員，而設計出來的支配策略 (ibid.: 106-108)。Schmitter 提供了一個歷史演進的圖像，國家統合主義是來自於多元主義民主體制的失敗，而社會統合主義則是由於多元主義民主政體的成功。因此，他認為兩種統合主義之間不存在直線過渡的可能，國家統合主義的敗壞結果往往是導致舊有團體的解組，引發多元的社會衝突，換言

- 3 大致上來說，統合主義的概念有兩種使用的脈絡。第一種是如同 Schmitter，將其視為一種利益團體的組織方式，與其相對的則是多元主義。其次，統合主義也可以被視為一種政策決策方式，因此，重點則是在於不同部門利益之間的協調，以及政策結果的產出(Lembruch 1979: 150)。在第二種的使用脈絡下，與統合主義相對立的是議會主義(parliamentarism)。這一派的學者強調，在先進資本主義國家中，越來越多的政治決策其實已經不再在議會等傳統體制中進行，而是移轉至制度化的轉體協商。這種統合主義的概念也可以稱為協調(concertation)。需要說明的是，利益團體的組織方式並不決定了政策決策的方式(Wilson 1983: 107)。

此外，值得注意的是，採取前一種統合主義定義的學者，通常關切威權主義的轉型，研究領域也是針對後進國家，例如 Collier 與 Schmitter。相對地，將統合主義視為一種政策決策方式的學者，往往只側重先進資本主義國家的分析，例如 Jessop(1979)、Katzenstein(1985)、Thelen(1994)。為何有這種研究取向的歧異？一個可能的解釋是威權國家的政治決策是不透明的，因此學者只掌握政治體制的投入(利益團體的組織方式與活動)，而不容易處理其產出(決策過程)。本研究仍是循著既有的探討主軸，探討台灣教師的利益組織中介形式，而不是其對於教育決策的參與。理所當然，進一步的研究應該致力於填補這項研究上的盲點。

之，即是一種缺乏組織的多元主義狀態 (ibid.: 127)。

本文大致上同意 Schmitter 的統合主義定義與分類，但是認為有必要對於他所提供的歷史性大論述採取保留的態度，如此才將統合主義的理論拆解成爲經驗上可操作與測量的概念。本文提出以下幾點的修正意見：

首先，Schmitter 將統合主義定位在政體的層次，這即是預設了在同一個時期之內，國家總是以相同的方式與不同的利益部門產生關連。但是誠如其他研究者所指出，國家與團體的關係會隨利益部門不同而改變，而不是一致地採取同一套的利益代表模型 (Cohen and Pavoncello 1987: 121)。舉例而言，在戒嚴時期，國民黨政府採取高度限制與高度疏導的策略來組織工人，工會法體制固然容許政府官員監控工會的內部治理並且排除工人抗爭的可能，但是卻也設置工會所必要的團結權、協商權與經費補助；相對地，對於中小學教師，國家卻以高度限制與低度疏導的方式來因應。因此，有必要降低統合主義概念的層級，將其所指涉的內容定位於**政體內的國家與特定部門之關係**，而不是用來區分不同的政體。

其次，Schmitter 的歷史關懷也使得他將兩種統合主義的起源與團體自主性混爲一談。在他看來，社會統合主義中的團體是自主的，原因在於其形成過程中是由下而上的，團體逐漸取得部分的公權力運作；國家統合主義中的團體是依賴的，因爲他們是被統治者由上而下建立的。但是事實上，誠如 Collier and Collier (1979: 978n) 所指出的，團體的自主性也能夠來自於國家的主動賦與，尤其是當執政者試圖吸納某一個組織強大的部門，並且取得他們的**政治支持**。統合主義的形態演變並不是由於某種歷史的必然性，而是取決於特定部門與執政者之間的政治議價結果。也因此，利益組織中介的模式也存在多種的發展可能，而不是依循著直線演化的邏輯。本文接下來即將指出，台灣政治的民主化使得勞工部門從國家統合主義朝向社會統合主義的方向發展，而教師部門則是從壓制轉變成爲國家統合主義。

最後，Schmitter 認為，社會統合主義是自主的團體穿透了國家，而國家統合主義則是自主的國家穿透了團體。在這個理念類型的對比中，Schmitter 排除了自主團體與強勢國家共存的可能性，這也似乎意味著國家權力的施行總是危害團體的自主性。問題是難道國家的介入只會是不利於團體的運作，而不會有助於組織本身的成長與健全？在後來，Schmitter (1979: 92) 曾指出這樣的可能性，利益團體有可能是政策的產物，而不一定總是政策的制定者。在其他地方，Schmitter (1997: 246-254) 指出，單純依靠市民社會的自願結社原則，並不能夠促成利益組織中介的形成，因為種種社會位置差異使得組織更形分化，形成無法匯集共同的意見。相對地，基於強制性入會原則與壟斷性代表的團體，由於策略能力較強，涵蓋範圍則較大，有助於談判的進行，以及協定的履行。Schmitter 更進一步指出，純粹自主的市民社會是不可能的，單方面的反國家論述也是自相矛盾的。事實上，許多西方市民社會的組織是長期處於國家保護與支持之下成長，而不是以對抗國家為發展起點。Schmitter 後來的思考提供了我們一個線索：**社會組織與國家的發展是相互形構，強大的組織有可能來自於國家政策的導引與扶植。**

誠如評論者所指出的，Schmitter 對於統合主義探討採取了過於鉅觀理論的取向，使其概念不容易進行經驗層次的分析，無法以中程理論 (middle-range theory) 方式來運作 (Wilson 1983: 110)。總合以上的修正，本文主張統合主義的概念應該賦與更多的彈性，它是指涉一種國家與特定利益部門的關係，其形成是來自於兩者之間的政治妥協：國家願意賦與某個利益組織的正當性、壟斷性，並且保護其組織自由，以換取後者承認國家的權威，接受法律所加諸的限制，並且認同執政者所宣示的目標。

本文採取 Collier and Collier (1979) 的分析架構，將統合主義是具有兩面性的，也就是一組結合了疏導與限制的制度設計。疏導是國家所賦與的特定組織權利，尤其是若干涉及組織生存的基本需要，例如

存在的正當性、避免與其他組織競爭、解決搭便車 (free riders) 的困境等。Collier and Collier (1979: 969; 1991: 51) 強調，這些團體權利需要被放在政治脈絡下來理解。基本上這是一種政治交換。執政者主動地、由上而下賦與這些好處，意圖形塑出特定的組織形態，將他們導入體制內的管道，動員其群體支持政府或是服從法律。限制則是指國家對於組織形態的監督與規定，尤其是規範組織如何動員其群體成員，如何與其他組織進行對抗。

需要說明的是，限制與疏導並不是對立的概念，限制的不存在並不意味著疏導。舉例而言，任何人都可以在私底下組成某個團體，而不需要官方的許可，在沒有違法的範圍內，也不會受到政府的制裁。但是如果這個團體想要取得正式的法人資格，想要享受到正式組織所帶來的種種便利，那麼就必得向政府登記，並且遵行相關的成立規定。可以這樣說，政府的疏導毋寧是一種有條件給與的特權，而其條件往往正是接受某種形式的束縛。誠如 Offe (1981: 129) 所指出的，國家承認某個社會群體，往往是為了使得與他們的互動能夠「更具有可預測性與合作取向的」。

根據以上的說明，統合主義可以界定為一種存在著國家與團體之間高度疏導的利益組織中介模式。疏導是國家部門所特許的，容許特定團體獲得組織群體、代表群體，以及獲得經費補助的權利。國家統合主義與社會統合主義的差別是程度的，而不是種類的，更不是歷史階段的。國家統合主義代表高度的疏導是伴隨著高度的限制，而社會統合主義則意味著缺乏相應的限制。由此可知，對於不同利益部門而言，是存在著不同比例的限制與疏導的兌換率。在理論上，社會統合主義的狀態是比國家統合主義更可欲，而國家統合主義又是比壓制更理想，原因在於他們可以用較少限制換得較多的疏導。但是在現實上，利益部門所能取得的兌換率則是取決於他們的組織實力與政治資源。正由於不同部門的組織狀況不同，他們相異的限制／疏導兌換率也導致了不同的利益組織中介模式。

4、測量利益組織中介的類型

釐清了統合主義的意義，接下來的問題是要如何將疏導與限制概念化 (conceptualization)。

疏導所涉及的是國家對於社會團體的承認與協助，積極地將其納入政治體制之內，使其政治議價活動可以依循著既有的遊戲規則。因此，疏導的首要意涵即是提供體制內的管道，使得組織能夠正當地表達意見。其次，對於任何團體而言，集體行動都是要付出成本的；規模越大的團體，協調的成本也越大，甚至使得集體行動無法產生 (Olson 1965)。對於團體成員而言，參與涉及集體利益的行動有可能導致個人的損失，被主管與雇主加以懲罰。有鑑於集體行動所面臨著諸多困境，真正的疏導需要能降低集體行動的代價，協助團體成員的共同參與。

因此，疏導包括三個組成面向，分別是團結權利、協商權利與經費補助。**團結權利**即是特定群體的組織自由，他們能夠獲得法律的協助，以形成具有代表性與有實力的團體。在此，團結權利是比憲法所宣示結社權更為嚴格，因為它是涉及社會群體的權利，而不是以個體公民為中心的思考。因此，政府承認某一組織具有壟斷性的代表權利，並且強制要求所有成員加入等措施，等於強化了某一群體的團結權利，儘管這些規定有可能違背個體的自由。

協商權利是指國家對於社會團體的賦權 (empowerment)，使其成為某一種社會群體的有效代言人，能夠實質地參與涉及群體利益的決策過程。一般而言，如果沒有國家的積極介入，明文規定團體的協商權利，雇主或主管是不願意釋出一部分的權力。因此，協商權利也等於規定所屬機構有義務要諮詢所屬成員的意見。

從純粹市民社會自主性的觀點來看，社會團體應該自食其力，以會員的會費來維持其財務收入；但是，從民主容納 (democratic inclusion) 的觀點出發，團體的順利運作本身即是政治秩序的維繫的一

環，而且越是弱勢的群體，越是需要外來的資源，以協助建立真正屬於他們的團體。因此，如果能立法規定其他的經費補助，無論是來自於政府，或所屬機構，那麼也就是協助社會團體的運作。

限制是指國家對於社會團體活動的禁制與監督。就如同個體公民一樣，任何團體都需求遵守法律，否則將受到政府機構的制裁；另一方面，要取得法人資格的團體（例如依據人民團體法所組織的社團），也要遵守相關的登記與組成規定，否則無法享有法律上的權利（例如合法地接受捐款）。在此，本文並不是探討這些一般層次的義務，而是針對社會團體的利益行動之規定。從執政者的角度來看，設計這些限制的用意是為維持政治穩定，無論他們的立意是為壓縮政治異議份子的空間，將社會團體去政治化，亦或是避免過激的集體行動產生。

限制包括兩個面向，亦即針對爭議權利與內部治理的規定。**爭議權利**是涉及社會團體對外的關係，核心的問題在於，法律規定是否承認團體成員具有一致的利益，並且享有某種程度範圍內的行動權利。在此，本文並不是關切一般性的法律規定（例如抗議行動需要遵守集會遊行法），而是針對特定社會團體之規定。

內部治理的議題關係著某個組織是否能自律運作，而免除了政治權威的監督。可以理解地，越是不信任社會組織的執政者，越是會規定許多控制的設計，甚至在某些情況下可以解散組織，或是禁止某些政治立場人士的參與。

本研究依據上述的團結權利、協商權利、經費補助、爭議權利、內部治理等五個面向，分別制定了疏導與限制的指標（關於操作化的討論，見附錄）。這兩項指標是用來測量利益組織中介的形態。如果說某個社會團體所獲得的疏導評分越高，就意味著其受到國家的承認與協助越多，如果其限制評分也越高，那麼它也受到國家諸多的控制與預防。參考圖1的分類，可知這個團體是位於國家統合主義（高疏導、高限制）的領域。

爲了理解台灣教師組織的演進，本研究觀察項目包括舊教育會（1985年修法之前）、新教育會（1985年修法之後）、教師會（1995年立法之後）。在教師法研擬過程中，立法委員陳哲男與謝長廷都曾分別提出不同的草案版本，賦與教師專業組織不同的疏導與限制。儘管這兩個版本的基本立意沒有被納入後來正式通過的法案，但是卻代表了1995年之前有可能的發展方向，因此一併觀察作爲參照。

此外，儘管工會組織的法律規定在八〇年代與九〇年代沒有太大的改變，但是在實際上，解嚴之前，許多法律所宣示的疏導，例如避免雇主與主管的干預、保障組織會員與領導者的工作權等，只是徒有其文；另一方面，即使法律沒有規定的限制，在現實上仍是存在的，例如組織領導者的政治意識型態限制、組織成立需要官方的許可。因此，本研究也納入兩項工會的觀察項目，舊工會被規定是在1985年，亦即是教育會法修法的時間，新工會被規定是在1995年，亦即是教師法通過的那時。工會法同時容許產業工會與職業工會的組織形態，由於後者通常沒有集體行動的能力，因此，本研究是採取產業工會作爲比較對象。⁴

根據以上的方法，可以得到表1的測量結果。

如果轉化爲空間分佈圖，可以更清楚地掌握教師組織與工會組織的演進方向。

從圖2可以得到下列的結論：

(1) 無論是在1985年前後，教育會是位於壓制的範圍內，原因在於它承受了高度的限制，幾乎沒有任何的爭議權利與內部治理自主

4 台灣的工會法規定兩種基層工會的形態，即產業工會與職業工會。一個工作場所如果擁有30名以上的員工，得組織產業工會。服務於30人以下的工作場所之員工，無固定雇主之勞工與自雇者，得組織縣市級的職業工會。長期以來，台灣的工會運動是由產業工會部門所推動，其原因在於會員之間有較高的共通性，容易採取集體行動。相對地，職業工會由於異質性高，甚至有中小企業的雇主參與，不容易形成共同的階級利益。此外，以往的勞保法律規定5人以上的工作場所才能成爲投保單位，許多人加入職業工會是爲加入勞保。全民健保也規定職業工會會員較優惠的保費，因此，這也強化了若干人士加入職業工會的誘因。有鑑於此，本研究只針對產業工會進行比較與分析。

表 1 測量教師組織與工會的利益組織中介模式

| 疏導測量項目 | 舊工會 | 新工會 | 舊教育會 | 新教育會 | 教師會 | 陳哲男 | 謝長廷 |
|------------------------------|-----|-----|------|------|-----|-----|-----|
| 團結權利(1)避免雇主與主管的干預 | 0 | .5 | 1 | 0 | 0.5 | 0.5 | 1 |
| 團結權利(2)保障組織會員與領導者的工作權 | 0.5 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 團結權利(3)容許基層組織(廠場或學校) | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0.5 | 0 |
| 團結權利(4)選舉組織所屬的中央級民意代表 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 團結權利(5)代表的壟斷性 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| 團結權利(6)強制性的入會 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0.5 | 0 |
| 團結權利(7)會務人員的會務假 | 1 | 1 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 1 | 0 |
| 協商權利(1)代表會員向雇主反應或調處 | 0.5 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 協商權利(2)參與組織的決策過程 | 0.5 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 經費補助(1)享有政府經費補助 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.5 | 1 | 0 |
| 經費補助(2)企業或機關需要提供經費 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| 疏導小計 | 9 | 10 | 3.5 | 4.5 | 6.5 | 8.5 | 4 |
| 限制測量項目 | 舊工會 | 新工會 | 舊教育會 | 新教育會 | 教師會 | 陳哲男 | 謝長廷 |
| 爭議權利(1)否認會員利益的正常性 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 爭議權利(2)不設置獨立的申訴、調處或 仲裁管道 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 爭議權利(3)完全禁止罷工 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| 爭議權利(4)對於罷工程序的限制 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 內部治理(1)組織領導者的政治意識型態 限制 | 0.5 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 內部治理(2)組織成立需要官方的許可 | 0.5 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 內部治理(3)撤銷內部章程與選舉結果 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| 內部治理(4)撤銷組織的合法地位 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| 內部治理(5)組織經算的例行稽核 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| 內部治理(6)會員名冊、人事與組織狀態 的例行報告 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| 內部治理(7)規定組織宗旨與任務需要配 合政府政策 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 限制小計 | 7 | 5 | 11 | 9 | 5 | 5 | 1 |

說明：舊工會代表 1985 年時的產業工會；新工會代表 1995 年的產業工會；舊教育會代表 1985 年之前的教育會；新教育會代表 1985 之後的教育會；教師會代表依據 1995 年教師法所設立教師會；陳哲男代表 1991 年陳哲男等人教師法草案容許的教師工會；謝長廷代表 1992 年謝長廷等人教師法草案容許的教師專業團體。

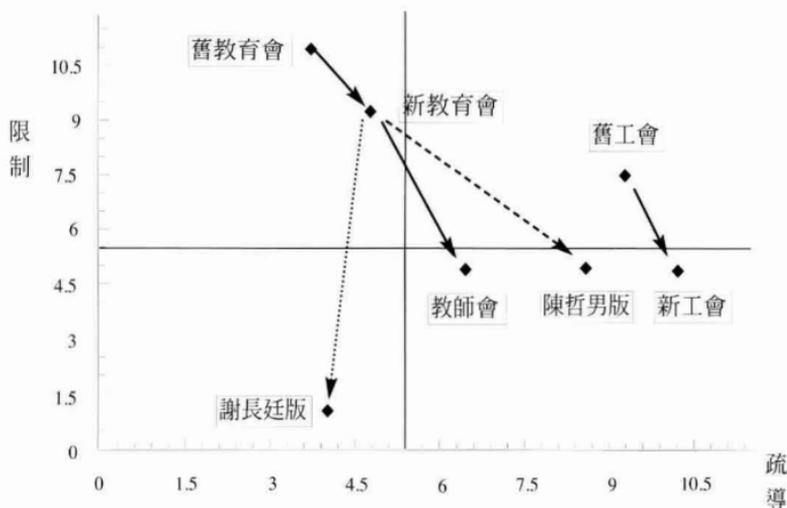


圖 2 教師演進組織的空間圖

權，同時卻只有低度的疏導，只有很少的團結權利與協商權利。因此，在教師會合法之前，教師組織是處於壓制的狀態。

(2) 在 1995 年之後，學校、地方、全國教師會獲得法源依據。相對於以往的教育會，教師會獲得了較多的疏導，尤其是團結權利的保障，以及較少的限制。但是綜合來看，教師會是比較接近統合主義的狀態。然而，由於教師會的限制指標積分為中等，正好座落於社會統合主義與國家統合主義的交界地帶，因此無法判讀是屬於那一種統合主義的類型。

(3) 兩個立法委員自行連署提案的教師法分別代表另類的教師組織形態。陳哲男版與謝長廷版的草案都容許有限制的罷教權，但是前者直接容許教師組織工會，因此適用於工會法的規定；相對地，後者則是有鑑於工會法明文禁止教育人員組工會，因此改採教師專業團體的規定來規避。總結來看，陳哲男的版本是朝向高疏導、低限制的社會

統合主義方向，而謝長廷的版本則是往低疏導、低限制的多元主義方向。對於既有的教育會體制，兩個提案都是相當程度的解放，也迫使執政者願意以統合主義的策略來妥協。⁵

(4) 儘管工會法以及相關規定在解嚴之後，沒有太大的變動，但是由於基層工人的權利意識興起與工會運作的自主化，**台灣工會組織體制產生可觀的質變，開始降低其限制的範圍，朝向社會統合主義的道路發展。**依據我們的測量，教師會與工會其實是面臨了相同程度的限制，他們差別在於，工會享有更多的疏導，例如強制入會、政府或機關的經費補助等。因此，與其說教師會受到政府更多的限制，更準確的說法是**教師會缺乏政府的積極保護。**

上述的整理是比較靜態的說明，欠缺動態過程的描述。在接下來的三節中，本文將進一步解釋教師人權運動如何與政府官員政治議價，從而導致具有國家統合主義色彩的教師會體制。

三、教育會體制及校園專斷性權力

長期以來，教育會一直是台灣教師唯一能夠合法參與的教育組織，這一小節將要分析教育會如何產生壓制的作用，而統治者又是如何確保校園的政治安寧。

教育會法最早在 1944 年公佈，一開始的設置即是要作為政府的附屬機構，而組織的自主性是不被承認的。教育會法規定，「教育會以研究教育事業，發展地方教育並協助政府推行教育政令為宗旨」。在上述的限制指標中，舊教育會的積分是 11 分，這即是意味著每一項關於爭議權利、內部治理、組織領導者的禁令都適用的。其中更包括高度的國家主義色彩規定，例如「禁止背叛中華民國者成為會員」。

5 不可否認地，就實際的狀況而言，謝長廷版與陳哲男版獲得完全通過的機會是很低的。比較這兩個版本的用意在於，其相對位置構成了教師與政府之政治議價的範圍，也是交涉過程中的籌碼。

在疏導方面，政府則是給與了教育會若干組織特權，例如教育會是具有壟斷性的代表權，直接代表教育人員的意見。此外，教育會法規規定可以享有政府的經費補助，在實際上教育會則享有官方例行性的支援。由於教育會的幹部多半是教育體制內的主管，因此，會務活動也被視為正式工作的一部分，等於是實際上享有會務假。更重要地，根據 1974 年公佈的動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額選舉辦法，教育團體得以選出屬於他們的職業代表，而教育會即是法定的教育團體。在 1974、1977 年立委選舉中，教育團體有一席的名額，在 1980、1983、1986、1989 年間，則是有兩席的名額。能夠擁有特定的中央級民代意味著這個組織具有形式上的政治代表性，理論上是容許將其意見反映到國會殿堂。儘管戒嚴時期存在黨國控制與不合理國會的結構，教育團體的民代作用是高度受限的，一旦政黨競爭的空間開啓之後，這些民代則是開始採取比較支持基層教師的立場，在某種意義上成為教師的政治代言人。

除了這些疏導措施以外，教育會缺乏其他積極而有效的規定，能夠扮演教師的代表組織。實際上，教育會不只容許教師參與，根據第 17 條規定，包括社會教育機關職員、教育科系或師範院校畢業者、教育研究者等人士都可以參加。如此一來，教育會複製了學校體制內的權力結構，「致使會務多流於行政系統（校長）的把持」（黃旭鈞、楊益風 1997：38），如此一來，更使得基層教師的意見難以被呈現。

雖然法律沒有規定教師參與教育會的義務，教育會卻有相當程度的會員基礎。根據 1983 年底的資料，台灣省教育會、台北市教育會、高雄教育會共同擁有 358 個鄉鎮市區級的教育會，合計有 154,596 名個人會員。⁶內政部官員估計，教育會的參加人員約佔教育人員百分之八十。⁷儘管如此，普遍的參與並不能被視為基層教師

6 內政部所提供的資料，立法院公報第 74 卷第 40 期，頁 63。

7 這是內政部官員的估計，立法院公報第 74 卷第 7 期，頁 14。

的認同，更不意味著教育會的功能與成效。事實上，大部分教師的參與是由於校長的道德勸說或強制要求，並不是基於志願動機。由於各級教育會長期接受政府的經費補助，教師會員每年只需負擔數十元的會費，卻可以享有教師節禮品與參與各項活動，因此，多數教師認為反正回報遠大於付出，所以不費心計較，甚至也有些教師根本不清楚自己薪水被扣了會費。一位擔任縣市級教師會理事的教師就指出：

「那個時候我們根本不知道什麼叫教育會，只知道說教育會就是扣錢，扣錢是年底給你幾個禮品。裡面有一些規則，婚喪喜慶可以請求補助。那個我們不是很清楚，沒有人去注意它，也不知道它在做什麼。」⁸

很明顯地，威權體制下的教育會只是政府壓制教師的手段之一，它承受了高度的限制，卻沒有獲得相應程度的疏導。爲了要維持基層教師的參與，政府不得不每年編列大量的經費預算，以些許的恩惠來籠絡教師，使得他們願意接受教育會會員的身份，卻沒享有實質參與的權利。

從國家控制教師的角度來看，教育會的制度安排至多具有消極的意義，它能夠阻礙教師組織另類團體，或是防止異議人士滲透、掌控教育會，但是並不能發揮積極作用，包括監督教師的行爲、管制校園內的言論、馴化教師的意識等。進一步來說，舊教師會並不是一種國家統合主義的組織，因爲它不是一種以高度疏導來換取高度限制的政治交換。在這個時期，國家的主要控制仍是透過非制度化、非組織化的形式，包括下列幾種形式：

(1) 校園黨部：黨化的師範教育

在教師正式進入學校任教之前，師範院校與師範專科廣泛而綿密的意識型態監控。在所謂的「精神國防」原則下，師範體制的學生被

8 訪談記錄，2004/2/26。

要求加入國民黨，他們所受到的教育更是培養政治忠誠為主。入黨的師範學生被鼓勵要求監督自己的同學，隨時向黨部舉發異議份子。因此，早在接觸到學校體制的壓迫之前，大部分的教師已經被教化成爲麻木的順民，或者是冷漠的犬儒份子(銅豌豆 1988)。

(2) 情治系統：校園內部的言論管制

根據保密防諜辦法規定，各級機關應設置直屬於調查局的保防機構。在校園內，保防系統則是所謂的安全維護小組，由一位專職的安維秘書來負責監控教師的言行。這套祕密監視系統的存在，使得遇到心懷不滿的教師不敢公開表達，也使得批判性的意見無法在校園體制內生存。在八〇年代中期，更曾爆發幾件政治異議教師受到處分，甚至被迫辭職的事件(石文傑 1989：181-182；李勤岸 1988)。

(3) 校長：人事權的掌控

在校園中，校長有分配任教班級、分配鐘點費、考核、獎懲、考績等絕對的權力，有時甚至還包括默許教師進行課後補習的違法行爲。教師如果得罪校長，無論是基於政治意識型態差異、校務的安排或是私人的理由，有可能受到制裁，直接損害工作權與勞動條件(林玉体 1990a；林嘉誠 1988)。在私立學校，更有可能導致教師被剝奪工作權的結果。

黨部、情治系統、校長等控制媒介雖然是普遍存在的現象，但是其控制方式並不是將教師組織起來，將其參與限定於某種統治者可以接受的管道之內；相反地，這些控制方式強化了教師之間的不信任、深化了教師對於校園內外的權威依賴。就這個意義而言，這些控制方式是非組織性的，因為個別教師反而陷入更嚴重的孤立。用 Mann (1993: 1) 的話來說，這即是一種專斷性權力 (despotic power)，而不是具有組織滲透、收編性格的基層結構權力 (infrastructural power)。事實上，也正是由於這種專斷性權力發揮了作用，國民黨政府能夠長期維持校園

的政治安寧，而免除了建立更紮實的基層結構之必要。一旦教師本身是處於孤立、彼此不信任的狀態，統治者沒有必要籌設更完備的教師組織，吸納更廣泛的參與，以取得教師的忠誠支持。換言之，**成功的專斷性權力阻礙了教育會朝向國家統合主義的方向發展**，統治者不需要更優渥的疏導來換取教師的合作，也因此教育會的侷限就一直保留下來，直到 1985 年的修法。

四、校園騷動與新教育會的形成

最晚到了八〇年代中期，有跡象顯示傳統控制教師的專斷性權力已經失靈了。隨著資訊流動的公開化，其他部門反對勢力的興起，黨部、情治單位、校長等威權已經越來越難將校園封鎖，隔離外界社會所帶來的衝擊。政治異議逐漸在校園擴散，教師的不滿從隱蔽轉成為公開，新興的結社與組織開始在教育會體制以外成長。

根據紀金山、熊瑞梅 (2002: 216-218) 的研究，在 1982-1983 年間，師範體系的學生一系列的動員與請願，他們的不滿主要是針對於公費生的出路限制，以及師範教育體制長期維持「專業迷思」。在 1984 年，一群關切教育問題與教師處境的台師大學生開始集結，他們希望能夠組織教師協會，並且展開一系列的教育議題討論。這群異議份子後來在 1988 年組成振鐸學會，成為推動教師法立法的主力團體之一 (振鐸學會 n.d.)。

在這個時期，興起於七〇年代末期的政治反對運動也感染到保守的校園。立人高中石文傑、中山大學李勤岸、明道中學盧思岳、逢甲大學李根道等教師，都因為在課堂上或校園內提出批判性言論，與學校當局產生激烈的衝突。結果在 1985-1987 年間，先後被學校所解職 (石文傑 1989)。在媒體報導之後，這些事件引發公眾的注意，許多報紙出現了聲援的讀者投書，立法委員也紛紛發言表達關切。這些受迫害的教師在 1987 年 8 月組成了教師人權協會，在當時他們提出的教

師人權宣言中，第1條即開宗明義地要求「制訂教師法，保障教師工作權」(教師人權協會1987)。

隨著越來越明顯的教師不滿，官方教育會的領導開始面臨一個兩難困境：如果支持抗議的教師與師範生，將會得罪恩庇他們的國民黨政府；如果堅持「協助政府推行教育政令」的宗旨，將會引發基層更大的反彈。有證據顯示，教育會所選出的教育立委開始試圖更重視他們選民，而不再是以依國民黨的意見為絕對依歸。舉例而言，在1984年，教育團體立委賴晚鐘、于衡曾經先後提出質詢，要求教師值夜能予以廢除，改以校警代替負責校園安全。⁹教師值夜並不是在八〇年代才出現的規定，也不是後來才成為教師的額外負擔，但是立法委員此時質詢卻是反映了明顯可見的基層騷動，也迫使政治人物需要調整自己的定位。

在這個關鍵點上，教育會與政府官員選擇了有限制的鬆綁，決定以修改四十年來未曾動過的教育會法，賦與這個組織更多的疏導作用，以吸納新浮現的教師要求。在1985年修正的教育會法，不再出現「推行教育政令」的威權詞彙。新教育會法承認教師群體利益的正当性，將增進教育人員福利列為宗旨之一。其次，全國性教育會的成立條件也放寬了，由原先的「七個省市」修改為「三個以上省市」。在表面上看來，這項修正只是為適應中華民國即是台灣這個存在已久的事實，否則一直堅持1944年的七個省市，全國教育會將永遠無法成立。儘管如此，這項修改仍是代表政府的讓步，同意讓教育會具有更高層次的政治代表。在此，一個可以比較的例子是工會法。一直到2000年國民黨下台之前，工會法仍是維持「七個省市」過時的規定，透過這項限制，國民黨政府試圖維繫其扶植的全國總工會之獨佔特權，並且阻礙自主工運合法組織全國性的工會組織。最後，在立法院審查過程中，教育團體立委曾傳達教育會的意見，希望將教育會的參

9 立法院公報第73卷第23期，頁20。

與修改成爲強制性的。¹⁰ 如果這項決議能通過，教育會的疏導作用將會更形強大，教師會員也可以更理直氣壯地要求教育會反映他們被壓抑的心聲。結果這項訴求並沒有獲得行政部門的支持，顯然政府不願意看到太強大的教育會。

依據新修正的教育會法，全國教育會在1987年1月正式成立。在成立之初，全國教育會的理事長是台師大校長，也因此這個組織的辦公室就設置在台師大的校園，直接利用該校的資源（林玉体 1990b: 171）。這種措施不只是一種權宜之計，同時也是承繼了舊教育會受到國家扶持的傳統。此外，新教育會其中有一點值得注意：以往各級的教育會從來沒有設置處理會員訴願的機制，沒有將教師利益視爲其處理的業務範圍；新成立的全國教育會則是設有仲裁委員會，處理教師及會員的申訴案件，調處教師、會員級學校行政機構的紛爭、處理教師及會員權益受損之事宜（黃富源 1992：18）。教育會關切基層教師的心聲，這項轉變並不是來自於領導者的良心發現，而是反映了解嚴前後不斷浮現的校園爭議，以及體制外教師組織的競爭。一位當時的教育會幹部就指出，「如果教育會再不振作起來，發揮一點功能，我們擔心到時候會員都跑到教師人權促進會那兒去」。（引自林瑞霞 1988）。

教權會雖然比全國教育會晚半年成立，但是在一開始就設置了申訴管道，專門處理各種教師的反應。對於申訴的案件，教權會經常到被投訴的各級學校瞭解實情，並進而與當事人與行政主管詳談，有時甚至到主管機關爲教師請命。作爲運動組織，教權會沒有缺乏體制內的資源，也沒有介入校園事務的正當性，其處理方式往往是將事件公諸媒體，結合其他社運組織，動員反對黨政治人物的關切。對於試圖重新挽回基層教師信任的教育會而言，教權會的社會運動路線帶來極

10 立法院公報第74卷第15期，頁7。

大的挑戰。從教育會的角度來看，教權會即是不合法的暴發戶，搶盡了數十年老店教育會的光環。當時的教育立委蔡璧煌（1988）曾在全國教育會的機關刊物上批判某篇報紙社論，對於「依法成立、溫和理性而默默做事的全國教育會大肆撻伐，而卻對沒有法令依據，標新立異而搶盡風頭教權會寵幸有加」。但是蔡璧煌卻沒有回答，為何默默做事的教育會會容許黨部、情治系統長期掌控校園，而溫和理性的路線卻沒有辦法取得受迫害教師的信任？事實上，蔡璧煌的雄辯更忽略了一點：重新包裝上市的教育會其實並沒有太大改變。從圖2中可知，新教育會的疏導功能增加了，所受到的限制也略為減少的。但是**新舊教育會仍是位於壓制的區域**，換言之，即使在1987年之後，教育會開始承認教師利益的正當性，並且設置教師的訴願管道，但它本身仍無法吸引廣大教師會員的認同。在一項九〇年代初期的問卷調查中，有39.5%的教師認為教權會能夠為他們爭取權益，而教育會僅佔17.5%（傅瑜雯1993）。

簡而言之，1985年的教育會法修正與1987年的全國教育會成立，可以被視為執政者於浮現中校園危機的因應策略。很明顯地，隨著威權政體的鬆動，以往校園專斷性權力已經喪失了其威嚇的作用，執政者的策略選擇已經被限制：他們只能夠開放教師的利益組織中介機制，而不是加以緊縮。問題在於政府願意接受何種程度的自由化，而又不會完全喪失其控制？當若干異議教師已經喊出教師工會的口號時，政府官員則是希望透過舊有教育會組織的強化，來化解基層教師的反叛。很顯然，這種高度設限的改革是不能滿足教師，也無法抑制教權會的進一步成長，甚至將教師法草案的送入立法院的議程。

五、教師會體制的形成

九〇年代初期是台灣社會運動轉向法律遊說與抗爭的階段。隨著資深立委的退職以及立委的全面改選，國會儼然成為新一波的社會運

動戰場，不同的社運組織試圖推動他們想要的法案。另一方面，隨著政黨競爭的激烈化，政治人物也不得不更積極尋找他們的選民，擁有明顯群眾基礎的社會運動成爲他們可以直接討好的對象。在有些時候，國民黨的立委甚至採取不同於國民黨政府的立場，支持社運組織的訴求。

在上一節提到，1987年成立的教權會與1988年成立的振鐸學會，都將教師法立法視爲首要任務，他們認爲如此才能徹底保障教師的工作權利，而不只是依靠教育會或教育部所設置的申訴管道。在一開始，教育部似乎很迅速地回應了新興教師組織的訴求，在徵詢專家學者、基層教師的意見之後，教育部在1988年9月公佈教師法的草案。¹¹ 在教權會看來，教育部原先的版本是十分保守，並不符合他們的期待(李東慶1991)。但是儘管如此，行政院卻沒有立即將教育部草案送到立法院，提案的主動反而落在朝野立委。陳哲男等44位國民黨立委在1991年連署提出教師法草案，在1992年，謝長廷等17位民進黨立委，何智輝等34位國民黨立委分別連署提案不同的版本，立法院才開始受理教師法的審查工作。相對地，行政院方面則是延遲送出官方版本的草案。一直在1993年3月，民進黨立委以擱置師範教育法修正草案審查的方式，才迫使行政院在4個月後提出教師法草案。¹²

爲何出現這樣的延宕？教師法涉及了教師人員的資格，一方面也是屬於教育部、銓敘部、人事行政局等多重機關的管轄範圍，另一方面也涉及教師與其他公務員規定，因此誠然是比較複雜。但是不可否認地，政府在不久前才擴充過教育會的職能，在沒有證明這一套有限度的因應策略無效之前，並不想採取更多的讓步，容許教師更多的結社權利。在1992年立法院審查過程中，一位教育部次長透露出這樣

11 聯合報 1988/3/7，頁3。

12 聯合報，1993/3/25，頁6。

的態度，他認為「中國人尊師重道由來已久，所以一直沒有教師法」。¹³ 換言之，只要教師仍享有道德地位與社會聲望，就不需要更完備的利益疏導管道。

國民黨政府的拖延戰術表現在1993年的官方版草案，在關於教師組織的組成，只有這一條的規定：「教師為樹立研究典範、研究教育問題、調解教育糾紛、維護教師權益、增進教師福利，得依法組成專業團體。前項教育專業團體之設立，應依人民團體法規定向該主管機關申請許可、立案」。此外，官方所設想的教育團體也沒有權利參與教師申訴管道或是教師退撫制度的監督。嚴格來說，這條規定等於是廢話，因為既有的人民團體法就已經形式上保障教師結社的權利，而當時已經取得合法登記的教權會與振鐸學會，早就以這種樣形式運作已久。這也難道一位出席立法院審查的振鐸學會代表認為，教師法的延宕是因為「教育部恐怕別有所懷，[不]樂觀其成」。¹⁴

因此，教師法之所以能夠進入立法議題，完全是由於朝野立委的主動。如果沒有立委的積極介入，教權會與振鐸學會是無法迫使行政部門提早接受教師組織的訴求。在此，最值得觀察的即是兩位末代的國民黨籍教育團體立委（1990-1992）陳哲男與蔡璧煌。儘管他們是屬於原先的教育會系統，但是一旦基層教師出現了組工會訴求，他們則轉向支持的立場。在陳哲男領銜提議的草案中，容許教師組工會與採取罷教的手段；蔡璧煌也曾與教育部官員辯論這些議題。¹⁵ 這也就是說，一旦選舉競爭激烈之後，教育會的組織領導不得不更重視教師會員的意見，甚至是違逆政治恩主的立場。

在推動教師法進入國會審查過程中，民進黨立委雖然是只佔少數，但是卻發揮了十分重要的作用。自從教育改革運動在八〇年代末

13 立法院公報第81卷第26期，頁497。

14 立法院公報第82卷第17期，頁185。

15 立法院公報第81卷第69期，頁105。

期出現以來，民進黨就與許多教改組織保持密切合作的關係：民進黨民意代表推動許多教改組織的法案，地方首長願意贊助創新的教育實驗，相對地，教改人士也為民進黨候選人擬定教育政見（薛曉華 1995：140, 249-252, 275, 328）。在立法院中，民進黨立委高度集中於教育法制委員會，因此對於議程具有一定程度的主導權（紀金山 2002：78-79）。在教師法的立法過程中，也可以發現：儘管民進黨的席次遠遜於國民黨，教師組織仍是選擇與民進黨立委合作，謝長廷版本的提案基本上是由教師組織（教權會、振鐸學會）、家長團體（主婦聯盟、人本教育基金會）所共同研擬。

比較與立法委員與教育部的草案，可以進一步釐清教師組織與官方的立場差異。在此，本文不討論何智輝所提的教師法草案，原因在於這個版本與官方版本差異不大，而且也不是二讀會的討論焦點。表面上看來，陳哲男版與謝長廷版十分類似：都是容許教師成立代表他們勞動者利益的組織，並且容許某種形式下的罷教。此外，教師代表參與評議委員會與申訴委員的權利也是被明文規定的。

但是儘管如此，陳哲男版與謝長廷版卻是規定了完全不同組合的疏導與限制。在陳哲男版草案中，只有一條簡化的條文規定教師得組工會。這似乎意謂著教師可以不受工會法第4條規定，得以組織工會，並且施行工會法所給與的團結權、協商權與經費補助。但是實際上，這樣的規定並沒釐清許多教師工會的曖昧性格，例如到底教師可以組的工會是產業工會，亦或是職業工會？如果依據工會法規定，30人以上的廠場才能組織產業工會，這不就是說30人以下學校的教師只能組職業工會，而無法享有強制入會的疏導規定？此外，工會法規定，「代表僱方行使管理權之各級業務行政主管人員」不得參加入工會，這是否表示學校的主管與校長也不能加入教師工會？換言之，關於教師工會的疏導程度，陳哲男版本留下一些模稜兩可的問題。相對地，在限制方面，這個版本的問題則是較少，既然是教師工會法的模式，也就當然適用於工會法所規定爭議權利與內部治理的限制。總結

來說，陳哲男版雖然有若干的疑義之處，卻提供了高疏導、低限制的規定，從圖 2 的分析來看，算是一種社會統合主義的設計。

相對地，謝長廷版則是考慮比較周延。由於工會法第 4 條的限制，謝版改以教師專業團體的名稱來取代。草案中規定的合法罷工條件在於，「教師經申訴、調處仍無法圓滿解決，所屬教師專業團體經總會理事會決議，行使罷教權，但教師個人不得為之」。因此，所謂的教師專業團體儘管沒有工會之名卻有工會之實。此外，相較於陳哲男版的條文規定鬆散，直接套用工會法，謝長廷版花了較多的篇幅詳述教師專業團體的組織方式、決策參與和教師參與的權利。總合來看，謝長廷的版本是著眼於現有的教權會，試圖透過教師法的立法，使其取得更完整的參與規定，以及罷教的合法權利。有鑑於教權會已經在若干縣市組織分會，這個草案將教師專業團體規定為中央與縣市兩級，也因此阻斷了籌設學校為基礎的教師組織之可能。此外，由於教權會在向政府登記過程中，受到官方的為難，謝長廷版特別規定，教師專業團體雖然是依據人民團體法成立，但是並不需要獲得官方的許可，只需要報備即可。因此，這個草案所規定的限制是最低的，但是同樣地，也只享有低度的疏導，教師專業團體不能在學校層級組織，沒有享有壟斷性的代表權、強制入會、會務假、政府與機構的經費補助。從這個角度看來，謝長廷版所代表的是一種多元主義的設計。

因此，教育部的版本只不過是再一次確認既有教師組織的合法性，並沒有賦與他們新的疏導。對於這些教師組織，謝長廷的版本則是試圖解除存在的限制，並且提供若干新的疏導。陳哲男的版本套用工會法的模式，提供了比謝長廷版更多的疏導，但也附帶更多的限制。在 1993-1994 年間，三個主要的版本在立法院教育法制委員會審查。但是由於在野黨的席次優勢，他們聯手推翻了官方的保守規定。因此，在 1994 年 6 月，在野立委綜合謝版與陳版的規定，通過了教師自治組織的規定。根據委員會的版本，教師自治組織分為學校、地方、全國三級，可以參與教師聘任、申訴的組織，並且在符合程序的

情況下，可以進行為期三天的罷教。¹⁶ 很顯然，這個綜合版不但保持謝版與陳版所賦與的權利，更進一步將教師組織向下延伸至學校層次。這個版本也規定各級教師組織的成立需要半數的教師或教師組織加入，也等於是確保了組織的壟斷代表權。換言之，委員會版等於是更強化了教師組織的疏導。

可以理解地，當教育官員得知這個消息時，立即的反應即是要求在全院會議上翻案，全力阻止這種強大的教師會得以合法成立。¹⁷ 在1995年7月，在教育部的要求下，國民黨黨團提案刪除教師法第28、29條關於罷教權的規定。在第28條草案的記名表決中，可以發現66位贊成取消罷教權的立委中，國民黨佔了62位，另外有1位無黨籍，3位新黨，而46位反對的立委中，民進黨佔了44位，另外有1位無黨籍，1位新黨。¹⁸ 因此，誠如觀察者所指出的，在罷教權的爭議事項上，最後又是回歸到保守的國民黨與改革的民進黨之政黨對立(彭富源1998：60)。

進一步來看，儘管有國民黨的強力黨政動員，全院會議也只不過阻擋了罷教權的合法化，至於委員會版的基層組織、壟斷性代表、決策參與等規定，卻沒有辦法全盤翻案。換言之，黨政系統的保守修正也只有局部性的成效，無法完全抑制教師組織的進一步成長。這一點也反映在國民黨立委的態度上，在1991年參與陳哲男版教師法的44位國民黨立委中，只有7位後來在四年後變掛，從支持罷教權轉變為反對。事實上，有更多的國民黨立委是以規避的態度來因應黨政部門的壓力。

因此，1995年教師法所容許的教師組織體制是介於改革運動與保守官方的妥協產物。由於黨政體制的反制動員，教師會沒有走向低

16 立法院公報第83卷第43期，頁298。

17 聯合報1994/6/9，頁1。

18 立法院公報第84卷第46期，頁236-237。

疏導、低限制的多元主義 (謝長廷版)，也沒有朝向高疏導、中度限制的社會統合主義 (陳哲男版)，而是被導入**中度疏導、中度限制的中間位置** (見圖 2)。相對於以往的教育會，教師會的差別在於**具有更深刻的統合主義特色，而不是減少**。

儘管教師會被剝奪了罷教的權利，但是需要說明的是，現行的體制對於工會的罷工權也有高度的限制，例如需要會員大會的超過半數同意等。事實上，根據本研究的測量，工會與教師會其實是面臨了相同強度的限制。教師會固然不能發動罷教，但是工會卻需要例行地向主管機關送會員名冊主管機關備查；而根據人民團體法規定的教師卻沒有這一項義務。因此，**教師會與工會的差別並非前者受到更多的限制，而在於教師會缺乏工會所擁有的高度疏導**，這表現在下列的幾點：

(1) 避免雇主與主管的干預：工會法明文禁止資方與資方代理人成為工會會員，否則工會容許流於被資方所掌控。先前教育會之所以無法代表教師，其原因正在於主要幹部都由行政主管所擔任，排除了教師的實質參與。在六〇年代之前，美國最大的教師組織全國教育協會 (National Education Association)，也因為督學、主管、校長的把持，向來反對基層教師採取勞資爭議的手段。一直到這些人士離開之後，全國教育協會才轉向工會運動 (Henderson 2004: 12)。

在 1995 年的教師會法中，並沒有明文禁止校園主管、校長的加入。因此，就理論上而言，主管是有可能參加教師會，進一步利用其優勢地位取得主導權。基於這個理由，1987 年成立的教權會就明文禁止校長與教育行政人員成為會員，也儘可能地不涉入這些人員的爭議案件 (林玉休 1989: 276-280)。儘管如此，本研究也注意現實的狀況，大部分的主管是沒有加入教師會，在各校園中，教師會與行政主管也是處於對立的。

(2) 強制性的入會：工會法規定，一旦工會成立之後，工人是有加入工會的義務。在現行的制度下，不少公司人事單位也幫助工會從會員薪資中代扣會費。這些制度設計降低了集體行動的成本，也使得工

會可以免於搭便車的困境：不繳納會費一樣可以享有工會爭取到好處，因此缺乏說服會員加入工會的誘因。反觀教師法沒有賦與強制入會的疏導，使得教師會在籌設、維持上面臨了困境。一位基層教師會理事長就坦白承認，「『不加入教師會』果真是一舉數得，『免年費、免服務、又能享受權益』」（王淑芬 1998：44）。另一方面，由於教師會很難成功說服每一位教師的參與，主管有可能以教師會不代表教師為由，拒絕讓教師會幹部參與學校決策。一位學校主管就曾指出：

「教師法中有關教師會的功能並沒有任何一項是足以說明，教師會等於全體教師，或者教師會可以代表全體教師。因為教師會充其量不過是民間團體並非法定組織（sic），教師參與教師會是自願的參加，並不是每個教師都參加了教師會，不能因為教師未參加教師會就剝奪其權利，這無形中是一對未參加教師會者的懲罰」（吳其昌 2001：32）。

換言之，在某種程度上，缺乏強制性入會的規定也傷害了教師會的代表性。

(3) 會務人員的會務假：工會法規定會員可以因工會事務請公假。儘管實際會務假的容許情況是取決於勞資的抗衡，但是這項規定無疑是使得工會組織節省了不少的運作成本（邱毓斌 2004：9）。相對地，教師會卻沒有賦與相關的規定。在 2003 年 9 月教師法實行細則的修正案中，曾一度增列會務假的規定，容許各級教師會理事長與會務人事可以減免部分授課時數，但是這項規定在幾個月後又被刪除了。如此一來，學校級的教師會普遍面臨了人力的困境。根據一項 1998 年台北市的問卷調查，有近四成的受訪教師認為，擔任教師會的工作會影響教學與個人生活（方鴻鳴 1998：61）。儘管如此，本研究也發現在縣市級教育會中，教師會有可能說服地方官員，獲得局部的會務假權利。

(4) 享有政府經費補助：在台灣的工會體制中，政府的補助一向是重要的財源之一。九〇年代中期間興起的產業總工會運動之所以爭取官方的許可，其原因之一即是為了取得地方政府的補助款項，業務

補助、甚至是辦公場所的提供(郭國文 1998)。在 2000 年甫成立的全國產業總工會，在前三年的經費收入有四成以上是依靠政府的補助(黃清賢 2003：7)。相對地，教師法並沒有這一項規定，因此，理論上而言，教師會需要自食其力，依靠會員會費作為主要的收入來源。一位評論者就指出，教育會享有國家的固定補助，但是教師會需要靠自己，「這樣的組織能否持久而發揮應有的功能，是值得存疑的」(彭禎祥 1996: 47)。儘管如此，本研究也觀察到地方教師會是有可能獲得縣市政府某種形式的補助，例如提供辦公場地等。

(5) 企業或機關需要提供經費：台灣的勞動法律有規定職工福利金的項目，企業有義務定期提撥一定比例的經費，提供工會組織使用。此外，現行的許多工會都是享有公司所提供的辦公場所與其他支援。教師法卻沒有這方面的規定，如此一來，許多學校教師會陷入十分艱困的處境。一位教師會幹部就曾如此感嘆：

「請校長高抬貴手借予貴校教師會一間辦公室吧，無殼蝸牛怎麼可能安身立命呢？如果方便，也請撥資源，一張紙，一枝筆，它就能為學校發聲使力」(戴振華 1998：74)。

綜合以上的整理，教師會所面臨的組織困境，原因並不是因為受到國家限制，禁止採取罷工的抗議形式。本研究試圖證明，就限制程度而言，教師會與現有的產業工會是處於相近似的情境。教師會之所以無法扮演更有力的教師代言人，原因並不是國家的過度干預，反而是介入的不足，沒有提供足夠的疏導措施。與工會相比較，教師會缺乏了排除主管干預、強制入會、會務假、政府補助、機關補助等特許的權利，也因此更受制於集體行動的困境。

六、教師會體制的不穩定性

在教師法通過之後，一位教權會運動者指出，儘管爭取罷教權的政治努力失敗了，但是未來的教師會組織將會使得「教師們習得了結

社經驗，以及擁有自主性的組織之後，勢必爭取完整的勞動三權」(石文傑 1995)。從後續發展來看，這樣的預言果然實現了。1995年的教師法體制只是一種暫時性的平衡，雖然教師沒有獲得罷教權，但是他們卻突破了教育會的體制，取得籌組自主的基層組織權利。也因此，在1999年全國教師會成立之後，組工會就立即成爲了最重要的訴求。從這個歷史的角度來看，2002年的大遊行是史無前例，但是卻一點也不出人意料之外，它不過是以更戲劇化的方式、更大的動員規模，重現了八〇年代中期所浮現的基層教師訴求。有理由相信，教師籌組工會、取得罷教權只是遲早的事。在1995年，體制外的教師組織與反對黨立委的結合，就已經形成一股強大的力量，讓當時的執政者需要採取黨政動員，封殺罷教權的合法；在政黨輪替之後，教師組織更爲龐大，執政者的政治基礎更形薄弱，因此，只要適當的時機出現，教師會獲得更高層次的疏導，將是不能想像的。

在此，歷史制度論的討論可以幫助我們理解這一點。從歷史比較研究的觀點來看，制度的演進分爲關鍵時刻 (critical juncture) 與路徑依賴 (path dependency) 兩種時期。關鍵時刻是指新制度的誕生階段，重大的變遷在此產生，而影響到後續的發展。Collier and Collier (1991: 30-31) 認爲，在不同個案中，關鍵時刻有可能導致不同的制度選擇。在關鍵時刻，存在多種的可能性，彼此相互競爭。最後有一種可能性被挑選出來是屬於偶然的 (contingent)，因爲先前的狀態並沒有事先排除了其他選項 (Mahoney 2000: 513)。

過了關鍵時刻，新的制度出現了，接下來的演變較不具有戲劇性的轉折。從事後來看，關鍵時刻是歷史的轉捩點，後續的發展是受制於先前的制度選擇，這即是所謂的路徑依賴。制度一旦被建立，行動者的偏好與利益也受到形塑，因此，往往能夠促成制度本身的再生產，帶來某種穩定化的效果。但是這並不意味著，路徑依賴時期的制度是一成不變的。除了自我強化的機制以外，制度本身也有可能帶來反彈性事件序列 (reactive sequence)，最後甚至反轉了先前的制度選擇 (Mahoney 2000:

526)。制度本身也要回應變遷的外在環境，因此並不是被鎖死在原初的樣態 (Thelen 1999: 396)。最後，在路徑依賴時期，漸進式的變遷 (incremental changes) 仍是存在的，因為政治行動者有可能利用制度內的遊戲規則，來達成改造制度的結果 (Peters et al. 2005)。

因此，從 1987 年教權會成立到 1995 年教師法通過可以被視為關鍵時刻。隨著教師控制的減弱，異議教師的集結，舊有的教育會體制受到極大的挑戰。上述分析指出，在孕育新的利益組織中介過程中，其他的選項 (謝長廷版與陳哲男版的草案) 是存在的，也是有被採行的可能。現行的教師會體制是取決於改革與保守兩股勢力的較勁結果，就這個意義而言，朝向統合主義的發展是偶然的。

路徑依賴的時期啓始於教師會體制確立之後。然而，教師法卻種下了不穩定的因素，一方面，教師工作的專業性被局部承認，這意味著教師更有正當性向國家要求更有利的利益組織中介方式；另一方面，新設立的教師組織不只是被政府所認可的，更享有壟斷性的代表地位，他們的呼聲更難被政府官員所忽略。在以往，官員可以宣稱要求組工會的教權會只是「一小撮教師」；在如今，一旦全國教師會提出組工會的訴求，他們就是宣達了全國教師的集體訴求。教師會體制賦與了教師更多的疏導，亦即是更有可能引發反彈性的事件序列。

此外，九〇年代末期以來的外在環境變化，也使得教師會體制受到相當程度的壓力。九年一貫的課程改革加重了教學的負擔，提議中恢復教師課稅也將危及至今仍享有的傳統特權，教師的不滿更加強化。¹⁹ 2000 年的政黨輪替帶來了一個弱勢的民進黨政府，教師會更

19 從教改人士立場來看，基層教師抱怨自己的工作量增加是值得玩味的現象，因為教改運動的目標之一即是要促成教師的「專業自主權」。自主性意味著責任，這個道理是顯而易見的。基本上，教改人士是傾向於從消費者立場來看教育，他們主要是為了家長與學生發言。相對地，本文則是採取教師的觀點，他們的群體利益被視為既定的，主要的分析是探討他們如何利用民主化的結構轉變，重新構建他們與國家的連結政治。另一個可以進一步處理的問題，即是教師團體與家長團體的互動。隨著威權控制的瓦解，教師與家長的組織化與相互角力，也在各級學校治理、教育制定方面產生了重大影響。這一點需要另外的專文進一步處理。

有政治議價的籌碼。這些因素的總合促成了教師會走上街頭，正式提出組織工會與罷教的訴求。

總而言之，1995年教師法是異議教師與教育官員之間的停火協定。教師法充當一種暫時的運作方式(modus vivendi)本身是不穩定的，這也是為何全國教師會在依照法定的組織程序集結完成之後，就立刻衝擊挑戰原先容許他們存在的法律體制。

七、結論

本研究以國家與利益組織中介的角度，來討論教師組織的歷史變遷。在理論部分，本文修正了Schmitter的理論，將統合主義定位一種特定的、受制於執政者與社會團體政治議價的利益組織中介模型。不同的利益組織中介是具有疏導與限制的兩面性，分別代表國家權利所特許的組織運作範圍，以及禁止的面向。因此，國家統合主義的特色在於高限制與高疏導；而社會統合主義則是低限制與高疏導。本研究將疏導與限制分別操作為11個測量項目，用來衡量傳統的教育會、1985年之後的教育會、教師會等組織的性質。

依據這樣的指標，本研究得到這樣的結論：無論是在1985年前後，教育會是位於壓制的範圍內，因此，在教師會合法之前，教師組織是處於壓制的狀態，而不是一般所認為的國家統合主義。這也意味著解嚴之前的校園專斷性權力發揮了作用，成功地封鎖校園異議份子的存在。在1995年之後，學校、地方、全國教師會獲得法源依據。相對於以往的教育會，教師會獲得了較多的疏導，尤其是團結權利的保障，以及較少的限制。但是綜合來看，教師會是比較接近統合主義的狀態。兩個立法委員自行連署提案的教師法分別代表另類的教師組織形態：陳哲男的版本是朝向高疏導、低限制的社會統合主義方向，而謝長廷的版本則是往低疏導、低限制的多元主義方向。對於既有的教育會體制，兩個提案都是相當程度的解放，也迫使執政者願意以統合主義的策略來妥協。

進一步而言，本研究的結論具有下列的意義。首先，國家權力的介入不應該被視為純粹的負面性、壓制性，還應具有保護、承認、建構等積極的作用。在以往的台灣，黨國體制長期寄生於政府與民間組織，因此，許多批判者認為民主化的關鍵在於解除國家干預，無疑地這樣的反國家心態是普遍存在於八〇年代民間社會論述。但是從教師研究的例子來看，消極地容許教師依據人民團體法組織屬於他們的團體，例如教權會與振鐸學會，仍是無法促成校園的民主化。教師會之所以比較民間組織更能代表教師，原因在於它具有更強的公共性格，更明顯的統合主義色彩，獲得了更多的法律保障。正是由於法律所賦與的壟斷性代表、基層組織等團結權力，教師會才能迫使校園主管與主管機關與其談話、協商。沒有國家的積極疏導，就沒有強而有力的教師組織。因此，解除國家的不當干預只能算是初步的自由化，要促成真正的民主化，是有賴於國家權力妥當設計與配置。

其次，在目前教師會將爭取組工會、取得罷教權視為最重要的政治目標。不可否認地，1995年的教師法是具有高度侷限性與妥協性，反映了執政者對於基層教師團結的畏懼。但是進一步來思考，工會與罷教權的規定並不一定是教師會目前面臨的最大限制。先就組工會來說，從本研究分析可知，並非一定要組成教師工會，教師才能夠獲得專屬於他們的勞動組織，重點在於不同的組織是面臨了何種的限制與疏導的組合。事實上，如果政府立即將教師會承認為一個工會，那麼反而要接受工會法所規定的限制。因此，問題的關鍵並不是在名稱，而是實質的限制與疏導規定。這也就是說，在不修改工會法的第四條禁令的前提下，一樣可以強化教師會的工會性格。

在罷教權方面，目前的教師會領導顯然將罷教權的禁止視為最嚴重的限制。但是從台灣的工運歷史來看，合法的罷工是十分困難和稀少的，原因在於法定的罷工程序是相當嚴苛的。因此教師會能獲得形式的罷教權，他們有沒有能力真正的採用仍是另一個問題。更重要的，上述的分析也指出，目前教師會與工會的差異並不是在於限制，

而是在於疏導的程度。教師會缺乏強制入會、國家經費補助、會務假等實質的保障，這也影響了教師會的組織實力。沒有這些正面的疏導，教師會不太可能形成強大的組織與動員實力。因此，即使有了法律承認的罷教權，教師會不一定能採取這項爭議工具。更重要地，罷教權的賦與也不會自動改變教師會的體質，要獲得這些組織特權，也唯依靠教師與國家的進一步政治議價，使得後者同意釋出更高層次的疏導。

最後，教師組織的制度化呈現了這一點：台灣近二十年來國家與市民社會關係經歷了重大的結構變遷。隨著威權控制的減弱，不同的社會部門獲得更多的政治議價、集體動員的空間，原有的連結政治模式也因此調整。本文指出，產業工會與教師組織都是朝向「增加疏導」與「減少限制」的方向演進。用 Dryzek 的話來說，這即是民主化所帶來的政治容納，越來越多的利益部門獲得自主的組織結社權利，以及政治上的代表性。在處理台灣民主化的既有研究作品中，關切的焦點多半放在政治層面，例如政黨體制、憲政制度、國家認定等議題，但是對於連結政治的問題卻鮮少有探討。到目前為止，我們仍缺乏有系統性的研究可以比較農民、工人、工商業、婦女、學生等不同部門轉型。如果本研究分析架構可以進一步延伸使用，更廣泛的考察與跨部門的比較，將會更豐富我們對於台灣民主化的理解。

參考書目

- 丁仁方，1999，《威權統合主義：理論、發展、與轉型》。台北：時英。
- 方鴻鳴，1998，〈教育向前行：教師會功能及運作問卷調查〉。《教師天地》94：58-63。
- 王振寰，1996，《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》。台北：巨流。
- 王淑芬，1998，〈我不參加教師會〉。《教師天地》94：58-63。
- 四一〇教育改革聯盟，1996，《民間教育改造藍圖：朝向社會正義的結構性變革》。台北：時報文化。
- 石文傑，1989，《挺舉教師人權》。自行出版。
- ，1995，〈教育界樂見青天：欣見教師法三讀通過〉。《教師人權》68：9。
- 吳其昌，2001，〈校園民主之要：程序民主〉。《師友》404：30-32。
- 李允傑，1992，《台灣工會政策的政治經濟分析》。台北：巨流。
- 李東慶，1991，〈教師法草案：教權會建議案的精神與特色〉。《教師人權》37：16。
- 李勤岸，1988，〈教學自主權〉。《教師人權》7：29。
- 沈宗瑞，2000，〈國家統合主義式的工會體制：1950至52年間國民黨改造內容之探討〉。《清華學報》30：219-251。
- 林玉体，1989，《台灣人的教育願望》。台北：巨流。
- ，1990a，〈黨化教育與校園運動〉。徐正光、宋文里編，《台灣新興社會運動》，頁175-188。台北：巨流。
- ，1990b，《台灣教育與政治問題》。台北：前衛。
- 林斌，2003，〈教師會發展模式之探討：工會主義與專業主義〉。

- 《教育資料與研究》51：61-67。
- 林瑞霞，1988，〈服務教師首在保障教師人權〉。《教師人權 11：29》。
- 林嘉誠，1988，〈影響教育自由化的政治因素〉。林玉体編，《師生之吼：一九八七台灣教育批判》，頁 257-262。高雄：敦理。
- 邱毓斌，2004，〈威權遺產下的台灣工運：1988 年到 2004 年〉。論文發表於「台灣社會學會年會」，新竹：清華大學，民國 93 年 12 月 5 日。
- 紀金山，2002，《師資培育資制變革的社會學分析》。嘉義：南華大學教育社會學所。
- 紀金山、熊瑞梅，2002，〈『師資培育法』形成的政策範籌與影響力機制〉。《台灣社會學》4：199-246。
- 徐正光，1990，〈從異化到自主：台灣勞工運動的基本性格與趨勢〉。徐正光、宋文里編，《台灣新興社會運動》，頁 103-126。台北：巨流。
- 振鐸學會，n.d，《振鐸學會會員基本手冊》。未出版文件。
- 教師人權協會，1987，〈教師人權宣言〉。《教師人權》1：4。
- 郭國文，1998，〈全產總的崛起對台灣工運的意義〉。《勞動者》95：6-8。
- ，2002，《民主化時期的國家與工運 (1993-2000)》。國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 傅瑜雯，1993，《我國教師組織之研究》。國立臺灣師範大學教育研究所碩士論文。
- 彭富源，1998，〈台灣教改新興勢力：學校教師會〉。《教育資料集刊》23：55-78。
- 彭禎祥，1996，〈教育會與教師會定位之探討〉。《師說》90：46-48。
- 黃旭鈞、楊益風，1997，〈我國教師組織的困境及突破〉。《現代教

- 育論壇》2：35-40。
- 黃清賢，2003，〈向歷史負責〉。《全產總工訊》9：4-13。
- 黃富源，1992，〈中華民國全國教育會組織及活動推廣〉。《台灣教育》500：15-19。
- 銅豌豆，1988，〈學校：製造順民的大工廠〉。林玉体編，《師生之吼：一九八七台灣教育批判》，頁29-51。高雄：敦理。
- 蔡璧煌，1988，〈大聲不見得有理，激情不等於正義〉。《師說》1：4。
- 蕭新煌等，1995，〈百年來台灣社會力的浮沈與轉型〉。台灣研究基金會編，《百年來的台灣》，頁110-149。台北：前衛。
- 戴振華，1998，〈教師會的願景〉。《北縣教育》25：73-75。
- 薛曉華，1995，《台灣民間教育改革運動》。台北：前衛。
- 錢永祥，2005，〈市民社會在台灣的思想史考察〉。李丁讚編，《公共領域在台灣：困境與契機》，頁111-146。台北：桂冠。
- Aspinall, Robert W., 2001, *Teachers' Unions and the Politics of Education in Japan*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Berger, Susan, 1981, "Introduction." Pp. 1-23, in *Organizing Interests in Western Europe* ed. By Susan Berger.. Cambridge: Cambridge University Press.
- Collier, Ruth Berins, 1993, "Combining Alternative Perspective: Internal Trajectories versus External Influences as Explanations of Latin American Politics in the 1940s." *Comparative Politics* 26: 1-29.
- Collier, Ruth Berins and David Collier, 1979, "Inducements versus Constraints: Disaggregating 'Corporatism' ." *American Political Science Review* 73: 967-986.
- , 1991, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, NJ:

- Princeton University Press.
- Cohen, Jean L. and Andrew Arato, 1994, *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, MA:MIT Press.
- Cohen, Youssef and Franco Pavoncello, 1987, "Corporatism and Pluralism: A Critique of Schmitter's Typology." *British Journal of Political Science* 17: 117-122.
- Deyo, Frederic C., 1987, "State and Labor: Modes of Political Exclusion in East Asian Development." Pp. 182-202, in *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, ed. by Frederic C. Deyo. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Diamond, Larry, 1994, "Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation." *Journal of Democracy* 5(3): 4-17.
- Dryzek, John S., 1996 "Political Inclusion and the Dynamics of Democratization." *American Political Science Review* 90: 475-487.
- Evans, Peter B., 1985, "On the Road toward a More Adequate Understanding of the State." Pp. 347-366, in *Brining the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Foweraker, Joe, 1993, *Popular Mobilization in Mexico: The Teachers' Movement, 1977-87*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gamson, William A., 1975, *The Strategy of Social Protest*. Homewood, IL: The Dorsey Press.
- Gellner, Ernest, 1994, *Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals*. New York: Allen Lane.
- Henderson, Ronald D., 2004, "Teacher Union: Continuity and Change." Pp.1-31, in *Teacher Unions and Education Policy: Retrenchment or Reform?* ed. by Ronald D. Henderson et al. Amsterdam: Elsevier.
- Jasper, James, M., 1997, *The Art of Moral Protest*. Chicago: Chicago University Press.

- Jessop, Bob, 1979, "Corporatism, Parliamentarism and Social Democracy." Pp. 185-212, in *Trends toward Corporatist Intermediation*, eds. by Philippe C. Schmitter and Gerhard Lehbruch. Beverly Hill, CA: Sage.
- Johnson, Susan Moore and Susan M Kardos, 2000, "Reform Bargaining and its Promise for School Improvement." Pp. 7-46, in *Conflicting Missions: Teachers Unions and Educational Reform*, ed. by Tom Loveless. DC: Brooking Institution Press.
- Katzenstein, Peter J., 1985, *Small States in World Market*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Keane, John, 1984, *Public Life and Late Capitalism: Toward a Socialist Theory of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lehbruch, Gerhard, 1979, "Liberal Corporatism and Party Government." Pp. 147-184, in *Trends toward Corporatist Intermediation*, eds. by Philippe C. Schmitter and Gerhard Lehbruch. Beverly Hill, CA: Sage.
- Mahoney, James, 2000, "Path Dependency in Historical Sociology." *Theory and Society* 29: 507-548.
- Mann, Micheal, 1993, *The Sources of Social Power*, vol.2, Cambridge: Cambridge University Press.
- Melucci, Alberto, 1988, "Social Movements and the Democratization of Everyday Life." Pp. 245-260, in *Civil Society and State*, ed. by John Keane. London: Verso.
- Offe, Claus, 1981, "The Articulation of Public Status to Interest Groups: Observation on the Western German Case." Pp. 123-158, in *Organizing Interests in Western Europe*, ed. by Susan Berger. Cambridge: Cambridge University Press.
- Offe, Claus, 1984, *Contradiction of the Welfare State*, ed. by John Keane.

- Cambridge, MA: MIT Press.
- Olson, Mancur Jr., 1965, *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Peters, B. Guy et al., 2005, "The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism." *Journal of Politics* 67: 1275-1300.
- Schmitter, Philippe C., 1974, Still the Century of Corporatism? *Review of Politics* 36: 85-131.
- , 1979, "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe." Pp. 63-94, in *Trends toward Corporatist Intermediation*, eds. by Philippe C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch. Beverly Hill, CA: Sage.
- Schmitter, Philippe C. Schmitter, Philippe C., 1997, "Civil Society East and West." Pp. 239-262, in *Consolidating the Third Wave Democracies*, eds. by Larry Diamond et al.. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Shanker, Albert, 1992, "United States of America." Pp. 273-298, in *Labor Relations in Education: An International Perspective*, ed. by Bruce S. Cooper. Westport, CT: Greenwood.
- Stepan, Alfred, 1988, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Synott, John P., 2002, *Teacher Unions, Social Movement and the Politics of Education in Asia: South Korea, Taiwan and the Philippines*. Aldershot: Ashgate.
- Thelen, Kathleen, 1994, "Beyond Corporatism: Toward a New Framework for the Study of Labor in Advanced Capitalism." *Comparative Politics* 24: 107-124.
- , 1999, "Historical Institutionalism in Comparative Politics."

Annual Review of Political Science 2: 369-404.

Tien, Hung-mao, 1989, *The Great Transformation: Political and Social Change in the Republic of China*. Taipei: SMC.

Wilson, Frank L., 1983, "Interest Groups and Politics in Western Europe: The Neo-Corporatist Approach." *Comparative Politics* 16: 105-123.

Winckler, Edwin A., 1992, "Taiwan Transition?" Pp.221-259, *Political Change in Taiwan*, eds. by Tun-jen Cheng and Stephan Haggard. Boulder, CO: Lynne Rienner.

附錄：疏導與限制的操作化

本研究在建構疏導與限制指標過程中，採取兩道步驟。首先，從本文所引用的研究文獻中進行理論演繹，得到利益組織中介的五個面向（團結權利、協商權利、經費補助、爭議權利、內部治理）。其中最主要的參考文獻即是 Collier and Collier (1979)，他們提供了一套測量拉丁美洲工會組織的量表。這個部分即是所謂的概念化，在第二節之(4)，筆者已經加以說明。

其次，接下來的步驟即是尋找個別的測量項目與建立指標的計算方式，即是所謂的操作化。表1所臚列的22項項目主要是從教師會法、教師法、工會法的母法與施行細則所歸納出來的。至於陳哲男與謝長廷的教師法草案，由於沒有獲得採行，若干的制度設計是不明確的。陳哲男的版本開放教師組工會，但是卻沒有明言指出是要採取職業工會或是產業工會的模範。因此，在避免雇主與主管的干預、容許基層組織、強制性入會等項目上，是不明確的。在謝長廷版本方面，主要是針對當時既有的縣市教權會設計的，因此許多沒有明言的面向是由一般性的人民團體法來規定。

疏導與限制各有11項的測量項目。如果該項目的測量結果是有限制或有疏導，就計1分；如果是沒有，則是0分。如果法律規定與現實情況不符合，則是給0.5分。本研究認為測量項目是等值的而且可以累加的，原因在於筆者假設這些因素都同樣地發揮了強化疏導或限制的作用。換言之，在其他條件相同的情況下，享有明文規定政府經費補助的社會團體，就是比沒有這項權利的團體更多擁有一份疏導。

為了跨國比較的標準化，Collier and Collier (1979)基本上只考慮法律條文的規定，雖然他們意識到實際狀況有可能產生落差。在此，本研究的測量則是兼顧法律與現實，斟酌權衡評分，原因在於台灣以往的權威體制是缺乏法治的實踐，黨國體制對於諸多社會團體的控制並

不是明白地呈現在法律條文，以透過政治高壓、行政解釋、情治監控等非法律手段所確保的。舉例而言，儘管台灣的工會法在 1975 年之後一直沒有進行實質的修正，但是工會的自主化卻解除了以往的黨國控制，並且在政黨輪替之後，突破了國家統合主義的框架。基於這個理由，要理解台灣的利益團體政治更需要重視法律規定以外的現實運作。舉例而言，教育會法沒有明文特許會務人員請公假，但是在實際上，擔任地方教育會的總幹事是被學校所允許的。在這種情況下，本研究給予教育會的公假項目有 0.5 分。本研究規定，每個測量項目則是等值的，疏導與限制的指標是來自於 11 個測量項目的累計積分。因此，兩項指標都是介於 0-11 分之間，分數越高表示疏導或限制的程度越強。

在信度測試方面，疏導與限制的指標適合使用單項信度 (item-total reliability)，以判定個別測量項目與總體積分的一致性。經過計算結果，疏導指標的標準化 Cronbach's alpha 值為 .75，超過理想的 .70。限制指標的信度係數則是為 .91。這顯示這兩個指標具有一定程度的穩定性。