

我國教師結社權之研究-以政治社會角度的探討

許禎元* 徐庭儀**

【摘要】

傳統及事實上對教師角色期待與抽象的倫理、廣泛的公共利益劃上等號，並期教師以更多精神性的價值以自我約制，在集會結社權上，不認同其為勞工，加上統治高權威權體制之意識型態遺風未褪，因此在現有法規制度下，不僅教師專業自主權遲未確立，無法認同教師如專業人員之醫師、律師、會計師等籌組公會，亦無法認同教師為工會份子組織工會，以專業談判方式處理權利義務、專業倫理、甚至糾紛仲裁等事務；就工作權之各項保障，以現有教師合法組織機制－教師會，則顯薄弱無力。在公民社會以群體力量，透過合法性組織之集會，罷工、罷教以爭取權益，甚至以壓力團體模式影響公共政策，乃屬正常現象，惟待統治當局以開放眼光，充分的回應性視之。

關鍵詞：教師會、結社權、罷教權

* 許禎元：南華大學公共行政與政策所教授。

** 徐庭儀：南華大學公共行政與政策所研究生。

壹、前言

2001年10月24日立法院「教育與文化委員會」進行審議「教師法」¹修正案，由於事關全國26萬8千餘位教師能否組織工會，進而享有依法罷工的權利，引起教育各界關注，其會中在各執己見中草草了結，未有任何具體結論。

民國76年政治解嚴後，台灣社會民主化腳步加速，邁入政治自由化階段，各式各樣集會結社蓬勃發展，並以不同自力救濟事件反應其抗拒行為，呈現非服從式的參與甚至參與爆炸（participation explosion）²現象；自力救濟乃為公民權之一部分，且為一個政治－經濟－社會總體現象，為制度化政治參與的途徑，其為無法消除亦無法全面控制³；社會上普遍對教育工作者存在「以道德代替法律」之謬思，即使對教師有較高的角色期望，但亦不容排除其憲法保障之是項權利。在專制獨裁的國家，教育的目的係以獨裁者的存在為發展中心，以培養服從權威領導的順民⁴，以方便統治，對於執行是項工作之教師更以學生之受教權為由，以法律限制教師基本人權之保障，如果人權是可以因多數人的利益或因多數人的贊同，就可以限制與剝奪，人權就失去所謂「基本保障」與「不可讓渡性」⁵。

現行教師不得組織工會，主要係依據「工會法」⁶規定：「各級政府行政及教育事業、軍火工業之員工，不得組織工會」（工會法第4條禁止組織工

¹ 教師法：民84.8.9公布施行，全文10章39條，為教師權利義務粗略訂定母法基準。

² 參與爆炸（participation explosion），見 Gabriel A.Almond ,Sidney Verba 原著，張明樹譯，盧瑞卿校訂。1996，「公民文化(civic cultrue)」P273。Gabriel A.Almond 1911. 01. 12 生於 Illinois、芝加哥大學博士學位、曾任布魯克林、耶魯、劍橋等大學，著有美國人民和外交政策、公民文化、政治發展－危機、選擇和變格.....，美全國科學院、哲學學會、美國藝術與科學學院院士、1981獲美國政治學會 James Madison 獎。Sidney Verba 普林斯頓大學博士學位、任教普林斯頓、芝加哥、史丹福、哈佛大學，著美國的參與、菁英與平等理想.....等。美全國科學院、美國藝術與科學學院院士。

³ 參見民國70年代台灣地區自力救濟事件之研究，頁161。

⁴ 參見許慶雄，2000，憲法入門，頁163。

⁵ 同註4，頁39。

⁶ 工會法：民18.10.21公布，多次修正，最近一次為64.5.21，全文13章61條。以保障勞工權益，增進勞工知能，發展生產事業，改善勞工生活為宗旨。

會之對象)，將教師排除於「工會法」適用範圍；而教師得依「教師法」所組織的「教師會」⁷，則係屬私情往來聯誼性質，並不具有政治或法律上的意義。也因此，攸關勞動條件的各項保障，諸如：「勞動基準法」⁸、「勞工安全衛生法」⁹、「就業服務法」¹⁰、「勞資爭議處理法」¹¹、「工會法」、「勞動檢查法」¹²、「團體協約法」¹³等，就全然不適用於教師。此外，由於民國 81 年 11 月 13 日大法官釋憲文第 308 號文¹⁴指稱，教師非「公務員服務法」¹⁵所指稱的公務員，確立「公教分途」；在立法制定教師的權利義務之前，教師的勞動條件止於比照公務員，卻並不完全適用，民國 84 年 02 月 24 日大法官釋憲文第 373 號文僅放寬至教育事業機構之技工工友可組織工會；因此，有關教師各種勞動的權利義務，常祇能訴諸教育主管機關的行政釋令。「行政程序法」¹⁶施行後，這些援引比照辦理之法令、內規尚面臨無法源依據¹⁷必須修訂或失效之狀況；空談教師地位崇高，而

⁷ 教師會：教師法第 26 條明訂教師組織為教師會。

⁸ 勞動基準法：民 73.07.30 公布，最近一次修正為 87.05.13，全文 12 章 86 條，含括有關勞動基本條件如：勞動契約、工時、工資、加班、退休、職災補償.... 等。

⁹ 勞工安全衛生法：民 63.04.16 公布，80.05.17 修正，全文 6 章 40 條，為防止職災，保障勞工安全及健康之法。

¹⁰ 就業服務法：民 81.05.08 公布，最近一次修正 89.01.26，全文 70 條；教師聘任權回歸各校教評會後，教師出缺各校均獨立自主自辦甄選，形成待業教師疲於奔命參加各校甄選，教育主管機關及教師會亦有服務性功能，例如統一上網、代辦甄選等，惟如適用前階法規，則就業服務機構以公權力介入，其超然獨立於教育體系外，在資訊公開甚至統一代辦甄選上，均有益於改善現制。

¹¹ 勞資爭議處理法：民 19.03.17 國民政府公布，最近一次修正為 77.06.27，全文 6 章 45 條。依憲法 154 條制定，於雇主或雇主團體與勞工或勞工團體發生勞資爭議時適用之。

¹² 勞動檢查法：民 20.02.10 國民政府公布，最近一次修正 82.02.03，原「工廠檢查法」為「勞動檢查法」，全文 7 章 40 條。目的實施勞動檢查，貫徹勞動法令，維護勞雇雙方權益。

¹³ 團體協約法：民 19 年國民政府公布，21 年實施、從未修訂。

¹⁴ 釋字第 308 號：81.11.13，公立學校聘任教師不屬於公務員服務法 24 條所稱之公務員（解釋公務員服務法 24 條及教育人員任用條例 34 條）。

¹⁵ 公務員服務法：民 28.10.23 國民政府公布，最近一次修正 85.01.15，全文 25 條。適用本法人員：受有俸給之文武職公務員及其他公營事業機構服務人員均適用之（24 條）。

¹⁶ 行政程序法：民 88.02.03 制定公布，全文 8 章 175 條，自 90.01.01 施行。

¹⁷ 行政程序法第 174-1 條明訂無法源依據之法令 1 年（90.12.31）失效之落日條款，90.12.28 行政院主導下立法院通過「行政程序法修正案」，再予延長 1 年。（90.12.29 中國時報政治新聞第 4 版）

有關教師勞動權益保障卻是援引比照公務員部分內容，又解釋教師非公務員，同時亦不認同教師如一般受薪勞工享有勞動三權，是以教師勞動權益仍為尚須明確定位的灰色地帶。

再者，現行工會法排除適用教師，表面理由是為保障學生「受教權」，且以教師係清高的職業，賦予教育工作者倫理及公共利益的道德負擔，以箝制其集會結社權之確立，政治體系駝鳥心態不言而喻；然這都不能改變其為違憲的事實。其次「受教權」的維護與否，與教師是否罷工係兩回事，教師無義務替學生的受教權背書，「教育基本法」第 2、8、9 條規定受教權乃國家基本國策之一，國家應予保障，其由統治當局主導規劃，甚至予以充份保障乃不可卸免之責。再則受教權與罷工權並非不能並行不悖，如若准許教師組織工會，甚至享有罷工權，會影響學生受教權，因而必須禁止的話，則電信工會不就更將造成通訊癱瘓，石油工會造成交通停擺，餐飲工會造成野有餓殍，其它鐵路工會、醫師工會、醫檢師公會、郵務工會，其對社會造成的影響力，更不下於教師的結社或罷工吧！

視教師為清高職業的普世價值，都不能否認其為自然人與享有「憲法」保障基本權利之事實；其職業清高與能否結社罷工，更是風馬牛不相及，現有勞工集會結社甚至從事社會運動，近年已趨民主成熟且漸具壓力團體功能，尤以全國產業總工會奮力挺進推動下，膠著十餘年的勞工退休制度在 2001 年 12 月 31 日已由行政院會通過草案；教師勞心勞力經年累月從事教學及研究，在集會結社權上卻比一般勞工不如，更何況，事實絕大部份的中小學教師，身兼行政職務，天天疲累超時工作，沒有加班費或超時津貼，經年扮演著教書、職員、褓姆、心理輔導、交通導護、收費員及警衛的勞務角色，既沒有不同於一般受薪者的「道德加給」，何忍動輒以「神聖清高」期許之而逕予排除其應籌組自主性工會之權利，政治及社會系統以角色期待在法制上相對剝奪教師籌組工會之權益，教師在面對科層節制之行政官僚體系，缺乏自主權及專業無法發揮，其所產生教育學習組織體系內之失調，國家社會的整體耗費及損失恐非「受教權」三字所能比擬。

事實上，在世界號稱民主的國家中，迄祇有台灣教師不得組織工會，教師組工會團體在先進國家如美國有全美教育協會（National Education Association 簡稱 NEA）、美國教師聯盟（American Federation of Teachers 簡稱 AFT）、英國有全國教師聯盟（National Union of Teachers 簡稱 N.U.T）、

日本日教組等，都是理所當然的，為保障工會的完整性，政府編列經費補助，規範教師取得會員資格，協助工會的組織與運作，以期教師的主動自發，並減少政府的不當干預，創造良善的教學環境。台灣則長久以來排除教師的結社權，民國 79 年草擬制定的「教師法」，徒以「教師會」魚目混珠，致成立以來，各級教師會仍同虛設，不僅私校普遍停擺，地方主管機關且多採敵意，全國教師會即指出，教師會普遍受到醜化打擊，而大多數的教育主管行政機關，更拒絕或抵制依據「教師法」與教師會協議教師聘約。

教師能否組織工會並享有罷工的權力，不僅有法理上的議題，有政治現實的角力，也有社會認知的差距，在 21 世紀全球化快速腳步中，關鍵在於統治當局是否願以開放的心胸看待公民社會（civil society）¹⁸，在合法權利保障下，自願結社、組織自主自治的多元社群，發揮制衡力量之權利及事實；茲分述如后：

貳、法制上的觀點

純就「憲法」上的學理而言，與其說「憲法」是保障人民權益的法典，倒不如說憲法是限制惡政府擴權濫權，存在於人民與政府間的契約書，此即，權力是人民所同意給予政府的，而不是人民向政府乞求施給的，其權力不需政府給予而存在，教師作為一個專業階層，從事專門知識的啟萌，並不改變其為一般人民的事實，則「憲法」第十四條明文規定，「人民有集會及結社的自由」，其所賦予人民的基本權利，自不得因其為教師即予剝奪，況且，為了防止政府惡意侵奪其權，「憲法」更進一步明文規範，人民的各項基本權利，「除了妨礙他人自由、緊急危難、社會秩序、或公共利益所必要者外，不得以法律限制之」（憲法第二十三條），教師從事與一般勞工無別的受命勞務，非關國家安全、社會急迫或道德公義，作為專業次級團體的教師，亦理所當然有結社的自由。

再就現有教育人員法制上論之，「教師法」雖於民國 84.8.9 公布施行，

¹⁸ 李台京，2001，「公共行政與公民社會」，南華大學公共行政與政策研究所，政策研究學報第一期，（頁 113-114）。

為教師權利義務包含組織教師會粗略訂定母法基準，雖稍具有整合歷年行政法規命令之功效，惟歷年來有關教師各種權利義務包含勞動的權利義務，常訴諸教育主管機關的行政釋令，其釋令基於行政機關本位主義立場不言而喻；在缺乏權利基準母法及「地方制度法」¹⁹頒布施行後，教育主管機關之職權立法及授權立法即顯粗糙甚至闕如，在單一事件處理可能 21 縣市有不同版本，甚至各校因首長之行政領導風格不同而大異其趣；而依「教師法」組織之教師會，因其性質不像政治團體、社會團體，未享有「工會法」之勞動三權，倒像自我管理、聯誼性格的職業團體，近期全國教師會積極運作，漸稍具利益表達及匯集之形態，但教師會仍面臨定位不明、經費短缺、行政阻擾、缺法律專才、集體談判能力不足、小校整合不易等運作困境²⁰，未來期「教師法」依據「教育基本法」²¹朝「教師權益基準法」方向修訂，使下游子法依不同權益屬性授權訂定，包含組設工會，使法制完備，程序公正、公開，不容不當剝奪權益。

在教師的救濟管道方面，教師雖已擁有一般的行政及司法救濟途徑，但仍不足以替代因具有高度政治意涵而受限之教師結社權與罷工權的效力，因實務上行政及司法救濟途徑常顯得緩不濟急，理由如下：

一、申訴：

「教師法」第 29 條規定，教師對主管教育行政機關或學校有關其個人措施，認為違法或不當致損其權益得向各級教師申訴評議委員會提出申訴。以目前行政為主導，由教師會、各校、教育學者等推舉代表組成，客觀性具備，惟成員法制專業素養較弱，組成份子彼此不熟悉，作決策及共識流於背書形態，加上教師個人與行政主流（團體）地位不對等，申訴效果即使獲補救，在現實工作環境仍面臨有色的眼光。

二、行政訴訟：

¹⁹ 地方制度法：民 88.01.25 公布全文 88 條，第 18-1-4-（四）、19-1-4-（四）條明訂有關直轄市及縣市教育工作興辦管理。

²⁰ 引自吳清山，「教育革新研究」，（台北：師大書苑，1998），頁 P121-130。

²¹ 教育基本法：民 88.06.23 公布全文 17 條，大都為原則性宣示，授權立法法源尚欠缺完備。第 8 條：教育人員之工作、待遇及進修等權利義務，應以法律定之。第 16 條本法施行後，應依本法之規定，修正、廢止或制（訂）定相關教育法令。依前階規定修法乃箭在弦上，非推動不可。

「教師法」第 29 條規定，教師不願申訴或不服申訴，得按其性質提起訴訟、或依「訴願法」、「行政訴訟法」或其他法律請求救濟。條文可見週全保障，惟實務上缺乏專業法律人員協助，過程冗長，真正以本方法保障自身權益較少，教師專業團體和應增置之法律專家應予協助。何況如爭議事項為法制面或制度面不合理，除非行政體系願意修法改革，否則僅是顯現問題而無法解決問題。

三、強化公權力救濟管道，節省社會成本

如公權力法律救濟管道簡易可行，例如申訴評議委員會委員加入專業法律顧問，強化功能，訴願、行政訴訟簡易可行及教師團體代為爭議協調之充份介入，自可減少自力救濟事件之作為²²，除獲得人民認同，亦可節省社會成本。

教師結社權雖備受壓抑，然在公務人員結社權力法制化²³上，2001 年 10 月 15 日立法院法制委員會審查通過「公務人員協會法草案」²⁴，早年受制於特別權利關係而未享有「憲法」上集會結社權之公務人員，權力終於樂見曙光，但距離如本國勞工享有勞動三權之目標亦如教師組自主性工會般尚待努力。此外，「公務人員協會法草案」之制定依據為「公務人員基準法草案」²⁵第六十一條²⁶，條文於第五章第五十八至六十一條明訂公務人員協會之組設規定及其限制；在此單一法制上，其在母法仍為草案階段，即制定下游子法，可見行政機關在法制上的回應效能已提高，但相對可見立法院議事效率之緩慢。「行政程序法」²⁷頒布施行後，有待朝野共同努力，配合修訂包含教師權益相關法令，確保真正的公正、公開與民主行政程序及依法行政原則，廣納民意於決策程序中。

再者，在勞工法定的權益已大有突破，如全國產業總工會在 2001 年

²² 同註 3。頁 160。

²³ 資料見 2001 年公務人力月刊第 65 期，P43。

²⁴ 公務人員協會法草案：全文 52 條。

²⁵ 公務人員基準法草案：全文 7 章 65 條，為我國公務人員之共同適用之基本規定，目的為綱舉目張，以統攝現有紛歧之人事制度，並授予下游子法制定之法源。

²⁶ 公務人員基準法草案第 61 條：公務人員協會之組織、管理及活動另以法律定之。

²⁷ 行政程序法：自民 63. 09 起草研擬至 88. 02. 03 公布，全文 8 章 175 條，並自 90. 01. 01 施行；法典化時程冗長，學界翁岳生教授等亦十足參與及推動，為我國公法界一大貢獻，並提昇我國民主法治形象。

10月8日新聞稿²⁸中發布敦促修正攸關勞動三權－勞工團結權、爭議權、集體協商權之法令，勞動三法－「工會法」（最近一次修正 64.05）、「勞資爭議處理法」（最近一次修正 77.06）、「團協約法」（民 21 年施行），戒嚴時期制訂之法規制度已很難適用解嚴後之政經變化及台灣工會組織發展之需，修法研議十餘年，直至政黨輪替經發會中由全國產業總工會代表強力爭取，終於將納入立法院本會期優先審查法案。在行政院勞委會「工會法」修正版本第四條：勞工得依本法組織工會。全國產業總工會以妥協接受勞退三制並行換取附加年金案，為求勞工有一安養天年之勞動年金體系，雖面臨行政體系抵制，但仍發揮團體參與政治決策及制衡力量，全國產業總工會所發揮的效能為教師所期待。

參、政治上的衝突

教師被剝奪結社及罷工權，不僅是法律上的視而不見，亦有其病態政治文化的糾纏，長久以來，教育權在政治系統中是弱權，為配合戒嚴時期的政治生態，教育內涵重理化商工而輕蔑人文法治，壟斷台灣中、小學教育體系的二所師範大學及九所師專，甚至沒有法律科系的設置，其社教系亦僅以史地學科為主，其以非價值中立方式介入課程，以計畫性、結構性進行教化，產生政府所期待之公民，醇化其集體意識，再以其擔任政治體系之公共角色²⁹，以此為班底的教育行政機關，當然難望其對法律有多少見解，亦無怪乎視教師結社為夢魘！其為統治階層所建立的「文化霸權」（cultural hegemony），以權力建構知識及生活³⁰，型塑從屬（臣屬）型政治文化³¹（subject political culture）；各級教育主管機關之敵視教師會，固然由於教師工會的成立運作，會喚醒教師自我的集體意識，形成政治上組織對抗的能力，更在教育行政生態普遍違法越權的情況下，威脅到教育主

²⁸ 資料見全國產業總工會網站（<http://www.tctu.org.tw/>）。

²⁹ 見許禎元，「職業軍人的政治學習-制度與行為」，2000，頁 98-199。

³⁰ 資料見 2001 年 12 月 11 日全國教師會網站：劉欽敏、張永宗，「從霸權的學科歧視走向平權的課程統整－九年一貫課程國中教師合理授課節數推估與建議」（P1）。

³¹ 從屬（臣屬）型政治文化：見呂亞力，政治學，1991，P382；Almond & Verba 以對政治系統的認知程度區分政治文化類型為（偏狹）型、從屬（臣屬）型、參與型政治文化；從屬（臣屬）型政治文化為政治系統之成員對政治目標及輸出功能取向強烈，對政治系統之輸入及自我期許取向則較弱，為一順民型爭政治文化。

管機關的行政便利，以致雖然工會的主管機關(勞委會)，一度主張開放教師的結社自由，仍屢遭教育主管部門的封殺，剝奪教師不得結社或罷工實已顯現了教育行政部門的焦慮，在無從置信教師的自律能力，且更不確信能對抗教師工會的疑慮下，堅持長久性的教育戒嚴，就成了教育行政機關自救的唯一途徑。

此外，在推動人權教育及漠視法治教育之政策與現實政治意識型態亦有矛盾。現代社會的知識及權力充滿弔詭³²，政治體系在推動下一代九年一貫課程六大議題³³中將人權教育納入，並培育種子教師以提升國民人權素養和國際地位以因應「全球化」時代來臨之同時，卻忽視教師「憲法」上保障之人權，其凸顯政治權力在教師工會成立運作過程中不當介入，且國內整體最欠缺之法治教育卻仍未納入九年一貫課程六大議題內。在整體政治運作系統內，已見公務人員及勞工權益法制面之漸進變革，期教育行政體系捨棄威權意識形態，為建構合理、平等、正義的勞資關係及促成教學環境的積極改革創新而前進。

研究顯示，政治組織在分配正義及程序正義的實現，有助於政治體系的穩定運作。團體份子在社會參與互動中，因組織分配正義及程序正義實現，獲得組織承諾，確認其權利受到保障，而更加認同組織³⁴，其將使政治體系的穩定運作；如果組織在分配資源（分配正義）及決定過程（程序正義）有獨斷不公或使組織成員未來期待落空，成員向心力及組織信任感自然下降，甚至轉而追求短期的直接的結果及利益³⁵，教育事業為兼具專業性及為國家培育人才功能，其於穩定中運作有助於國家長遠的人力源培育，教師工會的成立，建立合法有力的參與途徑，有助於教師工作權分配正義及程序正義的實現。於此，可依法設立一超然獨立且具民意基礎之教育審議機構，為政治參與制度化提供催化機制：

³² 見劉欽敏、張永宗，「從霸權的學科歧視走向平權的課程統整—九年一貫課程國中教師合理授課節數推估與建議」。頁1。

³³ 六大議題：為九年一貫課程教學內容，包括：資訊、兩性、家政、生涯發展、環保、人權。

³⁴ 見賴志超、鄭伯璦、黃國隆、陳欽雨，「2001 人力資源論文集」，「台灣企業員工組織認同得來源及其效益」。

³⁵ 見空大行政學報 11 期，許道然，2001，「組織信任之研究—一個整合性觀點」，頁274-275。

一、學習美、日等國家經驗³⁶，設立一超然獨立且具民意基礎之教育審議機構，以從事主導教育改革，以避免行政官僚體系一手包辦教育學理、實務、行政改革，有利於制度的設計及改革³⁷，對於整體教育環境有較客觀的視野，引導教育行政走出既有之思維。

二、教育基本法第十條明訂，直轄市及縣市政府應設立教育審議委員會，以負責教育事務之審議、諮詢、協調及評鑑等事宜，成員為教育局局長、教育學者專家、家長會、教師會、教師、社區、弱勢族群、教育及行政人員等代表...可謂洋洋灑灑，惟真正掌理教育決策權之教育部卻略而不須設置前述委員會，遑論教育行政主管機關如何傾聽民意，深入相關議題，更休怪無教育決策權之地方政府所置教育審議委員會功能不彰。未來修法時教育部應予列入。

肆、社會的認知角度

以社會認知的角度而言，現今教學環境的烏煙瘴氣，學生素質每況愈下，其始作俑者，不就在教育主管機關對非法權力的不捨，迷戀於權力的「善牧」，卻又領導無能窘態百出。首先就教育政策搖擺不定，改革面臨困境論之：教育主管不願捨棄中央掌控威權之管理方式，使教育體質及環境陷入困境論之。教育主管為政務官任用，幾乎內閣改組便人事異動，教育政策有時未竟目標，換人換政策，使得所屬機關、學校及教師無所是從；在師資培育管道及教師任用制度，舊問題未結，新議案又生，改革上可謂緩慢。長久以來，教育資源分配不均，造成城鄉差距，台灣是一個小國，教育機構之設置應與國土規劃利用整體配合，現有教育資源包含師資、財源長期重中央輕地方、重北輕南，其衍生出大都會人口負擔的超載及相對偏遠地區建設不足，造成教師工作環境之落差、教育品質的不一及教育機

³⁶ 美設有州教育董事會、地方教育董事會，為一獨立自主決策機構，專業具民意基礎且不同於民意代表，可防止政治勢力不當干預；日設有各級教育審議委員會，功能與美相當。

³⁷ 見王震武、林文英，1994，教育的困境與改革的困境，頁 164-167。

會的不均。而在受教育族群及團體上，幼兒、原住民、身心障礙者、婦女及社會家庭結構變遷產生之邊緣學生等弱勢族群輔助更需投入更多的關注。

甚且，教育行政機關以財源不足為理由，長期壓榨教師從事非關教學的勞務；在大部歲入不足的貧窮縣市，由於行政人員編制不足，教師尚須兼辦教學、輔育外之營養午餐指導、管理，員生社經營、人事、主計、出納、總務....等非教學的勞務，既託言「神聖清高」，要求教師高道德的表面形像，卻同時棄教學自主、教學專業、教學獨立於侈談，造成教師業者的高度無力感，對教育環境改善的失望，嚴重癱瘓了教師的自我意識，榮譽、責任及自律漸潰於無形，以組織信任觀點社會面向論之，人在社會關係中的互動，會根據利益交換的原則作為其行為的基礎，只有在個人知覺到其所獲得的酬賞大於付出的成本時才會和對方發展出社會關係，也才會建立持久性的信任和吸引；社會交換關係乃奠基於信任，兩造期待的是長久的公平和公道³⁸。

教學環境的治絲益棼，教師固然責無旁貸，然教師權已被剝奪殆盡，教師固無從對抗教育行政部門，無從對抗首長（行政體系）及家長會，連管教頑劣學生也早屬奢望，教育改革的最後希望，不在教育行政機關的自我修得正果，而是基層第一線教師的甦醒，即教師組織教師工會，以團體的制約形成主流力量，進而對抗不公義的政治宰制，正是促使教師甦醒不可或缺的一環。而對教育行政體系而言，教師工會回饋式的監督機制³⁹，亦可促成教育行政體系的勇於改革，長遠來看，教師工會的有效組織與運作，與教育行政機關實為「合則兩利」，理由如下述：

一、以馬斯樓(Maslow)需求滿足理論(theory of need hierarchy)⁴⁰視之：

³⁸ 見空大行政學報 11 期，許道然，2001，「組織信任之研究-一個整合性觀點」，頁 263。

³⁹ 見許禎元，「分裂中國家主權意識形態形成途徑之研究-台灣地區大學生政治社會化之研究」1998，頁 87-92；David Easton 提出回饋式政治系統理論（A Framework for Political Analysis），其意為政治系統由外在環境體系輸入要求與支持，輸出決策與行動，並透過輸出與環境互動產生回饋環重新輸入為新的政治過程。

⁴⁰ 見許道然，組織行為，2002，第四章「激勵」，頁 82。

人類的需要分為五個層次，即生理需要、安全需要、社會（歸屬）需要、尊重需要、自我實現需要；環顧教育環境，教師籌組工會亦符合前開需求論點，在 Locake 提出工作滿足因素中，組織工會亦為其一⁴¹集會結社乃是組織內成員期望獲得生存、關係、成長，尋求團體力量、社會的支持之正常管道，惟賴行政主體賦予法律正當性。

二、營造三贏之正果：

教師、教育行政機關（含校長）、社區（家長會）為教育生命共同體，期許教育行政機關不僅法制觀點上認同，實務上以輔助、提供資源協助教師工會依法成立，建立合諧的溝通管道；另教師工會以成熟的民主方式運作，發揮維護、監督、團結、協商、服務、研究之專業團體功能，並與社區保持正面積極的互動，三者互相制衡但產生助力，營造教師、教育行政機關（含校長）、社區（家長會）三贏之正果，使學生為真正最後的贏家⁴²。

三、強化教師工會專業團體的社會功能：

不可否認社會普遍認同教師具較高職業聲望、專門知識、良好形象、專業自主及專業倫理⁴³；藉此專業資源，以從事社會教育抑或社會改革運動，乃知識份子回饋社會的洪流及最佳示範；德國在 1894-1925 年由龐迪等社會教育學家及心理學家等建立同業公會社會工作組織，以從事社會教育的改革，使教育與國家政策（例如財政）結合，青年合乎倫理行為，對於德國高等教育非常有貢獻，被喻為「對威瑪共和國高等教育的改革教育有如造了一座橋和賦予翅膀」，「翅膀」即社會民主－社會主義的翅膀（Sozial Demokratisch- sozialistischer Flugel）⁴⁴。

伍、建議

⁴¹ 資料參見蘇素鸞，1991，「中學教師對參與工會及罷教之態度」，台北：國立政治大學心理研究所碩士論文。

⁴² 引自吳清山，1998，師大書苑，教育革新研究，頁 114-119。

⁴³ 引自林清江，教師團體的專業化研究，頁 159。

⁴⁴ 引自詹棟樑，1991，各國社會教育運動，台北，五南，頁 211-219。

一、教師相關法規修正契機：

本文期許的是教師具有實質籌組自主性工會之權力，而非聊備一格之職業團體⁴⁵而已，以保障合法政策參與權；在行政院勞委會「工會法」修正版本第四條：勞工得依本法組織工會。但公務人員、教師及軍人之結社組織，依其他法律之規定。較之舊法，未見積極的排除規定，已略漸鬆綁。「行政程序法」頒布施行後，有關教師各種勞動的權利義務，不能再訴諸教育主管機關的行政釋令，應迅速依據「教育基本法」第 16 條規定，修（制）訂相關法規，以「教育基本法」為母法，修（制）訂「教師權益基準法」，下游並修（制）訂教師任免、敘薪、差假、考核、組設工會...等權益法規。為本諸教育良知及社會公益，教師以自我約制勞動三權行使時機，將使工會組織具更高的社會價值。

二、法治教育落實，回歸教育專業自主契機：

威權體制統治階層為進行政治社會化，政治權力長期不當介入課程及教學的方式，在實施教改及九年一貫教育政策之契機下，應適時剔除，並將法治教育落實在七大領域⁴⁶—社會領域中，並由學校課程教師專業自主納入課程內，為培育具民主法治觀的現代公民作準備。

三、國際化之契機：

2002 年 1 月 1 日我國正式成為 WTO 會員國，這意味著全球化、自由化、國際化時代來臨，各國形成世界社會，各國普同性將大於差異性，教育服務業將開放與國際同步，外資（外商）享有與本國國民待遇，我國應趁機進行教育體質、環境及制度改革，師法已開發國家之國際觀，在勞動條件上與國際同步，提昇競爭力，並享有國際平權與人權形象及地位。

陸、結語

⁴⁵ 職業團體：係以協調同業關係，增進共同利益，促進社會經濟建設為目的，有同一行業之單位、團體或同一職業之從業人員組成之團體。（人民團體法第三十五條，最近一次修正 82.12.31）

⁴⁶ 七大領域：為九年一貫新課程教學內容，包括語文、社會、自然與生活科技、數學、綜合領域、藝術與人文、健康與教育等。

依據 2002 年 4 月 2 日全國產業總工會網站發布之訊息，工會的主管機關(勞委會)版之「工會法草案」第四條：政府行政機關之公務人員之結社組織，依其他法律之規定。現役軍人不得組織工會。在草案說明中以，原列舉排除之公務人員及教師，先進國家並無禁止其團結權行使之先例，觀察其工會運作實務，亦鮮見有妨害政府或教育體系運行之疑慮或事實，反而對效率之提升有所裨益，是以依據國際勞工組織第八十七號、第九十八號公約之意旨，公務人員及教師應在保障勞工結社自由之列，特予刪除草案之限制。⁴⁷依前揭修法意旨，教育行政機關主管機關（教育部）須體認，公民在法制基礎下，建構一個「公民複合體」，以參與公共事務治理並以非政府組織從事社會基本權之推動與保障乃是現代社會合法機制且為不可阻遏之趨勢。教育行政體系除了還以教師「憲法」上組織工會之基本人權外，更應以積極的法制面、預算面、政策面之回應性與教師工會互動互助，避免衝突抵制而形成資源內耗的治理失靈（governance failure）⁴⁸現象，落實民主參與及以國家公權力保障國家未來希望－莘莘學子之受教權。教師在扮演正規教育知識傳播與促進社會流動方面及引領社會導向上，有不可抹煞之貢獻及功能，是以知識份子求真求善，我們期許教師在籌組自主性工會取得合法性（legitimacy）角色以扮演中介團體（Intermediary Groups）⁴⁹爭取教師權益之同時，能除卻私利及本位主義，善用勞動三權，能藉其集體力量從事社會公益，以成熟的民主、關懷、人本的公民倫理角度，介入政治社會改良之實踐運動，以專業素養研究創新，為創造一個多元自主、相互尊重、關懷公共領域的社會提供助力⁵⁰，甚至於國際化、全球化腳步下與國際同質團體結盟或跨組織團體之結合，積極的促進全人類福祉。

⁴⁷ 資料見全國產業總工會網站（<http://www.tctu.org.tw/>）。

⁴⁸ 參見李台京，2001，「公共行政與公民社會」，嘉義：南華大學公共行政與政策研究所第一期，頁 122。

⁴⁹ 見任德厚，2001，「政治學」，第 8 章社會構成與政治過程，頁 206。

⁵⁰ 引自 2001，「21 世紀台灣非政府組織建構及公民社會發展研討會」計畫書，行政院青年輔導委員會、佛光人文社會學院，頁 1）

參考資料

書目

1. Gabriel A.Almond ,Sidney Verba，張明樹譯。公民文化（civic culture）。台北：五南，1996年。
2. 許禎元。分裂中國國家主權意識形態形成途徑之研究-台灣地區大學生政治社會化之研究。台北：時英，1998年。
3. 許禎元。職業軍人的政治學習-制度與行為。台北：雙葉，2000年。
4. 葉至誠。蛻變的社會。台北：洪葉，1997年。
5. 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。台北：揚智，2000年。
6. 許慶雄。憲法入門。台北：元照，2000年。
7. 詹棟樑。各國社會教育運動。台北：五南，1991年。
8. 吳清山。教育革新研究。台北：師大書苑，1998年。
9. The Holmes Group 郭玉霞、高政英合譯。明日的教師。台北：師大書苑，1995年。
10. 呂亞力。政治學。台北：三民，1991年。
11. 任德厚。政治學。台北：三民，2001年。
12. 湯德宗。行政程序法論，台北：元照，2001年。
13. 王震武、林文英。教育的困境與改革的困境。台北：桂冠，1994年。
14. 吳庚。行政法之理論與實用。台北：三民，2001年。
15. 陳慧玲。學校公共關係。台北：師大書苑，1994年。
16. 高強華。願景與革新。台北：師大，1998年。

17. 天下編輯。前瞻臺灣新教育。台北：天下雜誌，1998年。
18. 黃政傑。教育的生路。台北：師大書苑，1994年。
19. 中國教育學會主編。教育組織與專業精神。台北：華欣，1982年。
20. 吳復新、江岷欽、夏學理、許道然編著。組織行為。台北：國立空中大學，2002年。

期刊論文

1. 吳昆璋。1992，「我國公立中小學教師籌組工會可行性研究－以臺北縣公立中小學教師為實證研究對象」，嘉義：國立中正大學勞工研究所碩士論文。
2. 吳秀玲。2000，「醫師工作權之研究－以醫療正義、醫療政策及醫療倫理為論述中心」，新竹，中原大學財經法律學系碩士論文。
3. 蘇素鸞。1991，「中學教師對參與工會及罷教之態度」，台北：國立政治大學心理研究所碩士論文。
4. 李台京。2001，「公共行政與公民社會」，嘉義：南華大學公共行政與政策研究所第一期。
5. 黃正芳。1996，「論國民小學教師權益之保障」，台北：國立中興大學法律學系碩士論文。
6. 銓敘部公務人員月刊。2001，第65期。
7. 行政院青年輔導委員會、佛光人文社會學院，2001，「21世紀台灣非政府組織建構及公民社會發展研討會」計畫書。
8. 張茂桂主持研究。1992，「民國70年代台灣地區自力救濟事件之研究」，台北：行政院研究發展考核委員會。
9. 許道然。2001，「組織信任之研究-一個整合性觀點」。台北：國立空中大學公共行政學系。

網站資料

1. 全國產業總工會網站（<http://www.tctu.org.tw/>）。
2. 教育部網站（<http://www.edu.tw/>）
3. 全國教師會網站（<http://www.nta.tp.edu.tw/>）
4. 國家圖書館網站（<http://datas.ncl.edu.tw/>）
5. 全國法規資料網站（<http://law.moj.gov.tw/>）

投稿日期中華民國九十一年七月十九日

接受刊登日期中華民國九十一年四月四日

校對日期中華民國九十一年五月七日

責任校對張凱雯

Research on Teacher's Right to Form an Association in Taiwan-Discussion from View of Polical Society

Hsu Chen-Yuan * & Shyu Ting-Yi **

【Abstract】

Conventionally and as a matter of fact, the expectation to teachers has been seen as equal to abstract morals and general public's benefits. People expect teachers to be self-restricted with more spiritual value. As to the right of convention or association, they are not identified as labors. Furthermore, as the custom left by ancient generations of the ideology of hierarchy still exists, therefore, under current laws and regulations, not only the teacher's autonomy of professionalism has not yet been assured, since they are not identified as other professionals, such as doctors, lawyers, and accountants who can organize their own associations, but also they are neither identified as unionists to form a union to use their own professional negotiation methods to deal with their rights, obligations, professional morals, even dispute, or arbitration matters. As to all kinds of protections to their working rights, if we just depend on the actual teachers' legal organization "National Teachers' Association, R.O.C.", it's obviously too weak.

In a civil society, it is normal to use the power of group, by means of legal organization's convention, going on strike, teachers' strike in order to fight for their rights and interests. Teachers even may use the mode of pressing groups to affect public policies. Nevertheless, all of the above-mentioned depends on the governing bureau could be open-minded and could respond them

* Hsu Chen-Yuan : Professor of the Institute of Public Administration & Policy at Nanhua niversity ◦

** Shyu Ting-Yi : Graduate of the Institute of Public Administration & Policy at Nanhua University ◦

adequately.

Keywords: “National Teacher’s Association”, “Rights for Forming an Association”, “Teacher’s Right for Strike”.