

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

從社會運動到國家政策：台灣教育改革的政治過程分析(II)

計畫類別：整合型計畫

計畫編號：NSC93-2413-H-343-007-FG

執行期間：93年08月01日至94年07月31日

執行單位：南華大學應用社會學系

計畫主持人：何明修

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 94 年 9 月 15 日

重構國家與教師的關係：朝向統合主義的利益中介

作者：何明修

職位：南華大學應用社會學系副教授

電子郵件：msho@mail.nhu.edu.tw

通訊地址：622 嘉義縣大林鎮中坑里 32 號南華大學應用社會學系

一、導論：重構國家與社會的關係

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。的確，政治民主化並不能簡化為政治體制的開放，或者選舉的出現，更重要地，民主政體的興起也意味著以新的方式來結構市民社會中的諸多團體與政治權威之間的關係。在以往，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，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，民主化的一個必然結果是更廣泛而強烈的團體動員，共同向執政者要求解除舊有的限制，以及建立新的疏通管道。總合來看，不同強度的社會動員與不同政治環境的開放程度共同決定了新興團體在新興民主政體所能享有的地位。

台灣的教師人權運動可以放在這個脈絡下來理解。早在 1987 年 7 月解嚴之前，專門培育負責師資的師範體系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。

在考察教師組織演變的作品之中，有兩種主要的研究觀點。首先，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)。可以理解地，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。

另一種觀點則是採取國家統合主義的理論架構，將從教育會到教師會的演變過程視為政府控制力量的減弱，教師結社自由的開放。在此，國家統合主義經常被理解為一套威權政體的控制策略，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。在以往的研究中，不少學者指出台灣威權政體是

具有國家統合主義的特色，國民黨政府主動設置不同社會群體的壟斷性代表組織，其目的在於排除自發性的組織(丁仁方 1999；蕭新煌等 1995：124-127)。在這方面，大部分研究是針對勞工組織(徐正光 1990；李允傑 1992；沈宗瑞 2000)，就筆者的理解，沒有已出版的著作是關於教師組織的統合主義分析。但是教師的情況似乎也符合國家統合主義的描述：在解嚴之前，教育會是教師能夠參與的唯一教育相關組織，也只有教育會能夠合法存在。雖然沒有法律明文規定教師強制參與的規定，行政系統、國民黨黨部的壓力與各種會員福利也使得教育會的參與比例相當高。儘管有相當普遍的基層會員，但是教育會卻往往是由教育官員、校長所主導，無法傳導與處理教師的不滿。從這種角度來看，1987年教師會的成立以及1995年教師會的合法化，這個發展過程可以詮釋為國家統合主義的逐漸失靈，教師獲得了更自主的結社空間。

儘管上述的兩種觀點都相當程度掌握了晚近以來教師與國家關係的轉變，但是也都有不足之處。「專業主義／工會主義」的觀點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。畢竟，無論教師是否能獲得專業領域的權力，或是能夠組織工會，都是需要透過教師與執政者之間的政治議價，並且取得後者的讓步與認可。其次，儘管在未來，更強勢的教師會有可能取得課程改革、升學方式、人事任命等領域的發言權；但是就現實的條件而言，台灣的中小學教師是很難形成 Collins(1979: 131-134)所定義的專業團體，能夠壟斷特定領域機會，其原因不外乎是教師群體生產與資格認定並不是由教師所決定的。最後，工會主義的概念也是過於模糊，無法釐清到底教師是想組成現行體制下的產業工會亦或是職業工會，更何況，台灣的工會體制晚近以來急劇變動，工會作為勞動者組織的特性也因而改變。更重要的，儘管現行的法律不容許教師組織工會，但是教師法也免除了教師會若干被監督的限制。舉例而言，工會法規定工會需要向主管機關例行性地報備會員名冊、人事與組織狀態，但是教師會卻沒有這個義務。因此，儘管教師本身可能陷入追求專業自主與勞動保護的主觀矛盾，但是就現實來說，專業主義與工會主義的對立則是虛假的兩擇一選項。

國家統合主義的觀點最主要長處在於，針對國家與教師的關係提供長期的歷史解釋：教師法的推動與立法是根源於基層教師對於種種黨國控制的不滿。然而，既有的研究文獻卻不當採取了一種單面性的預設，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。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單純的零和遊戲：一個組織能夠發揮最強大的利益中介功能，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組織的關係，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，可以得到四種利益中介的理念類型(見圖一)：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)。從圖一可知，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了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。

[圖一在此]

本文考察國家與教師的關係轉變。本文主張：(1)解嚴之的利益中介方式並不是所謂的國家統合主義，而是比較接近壓制的狀態。無論是在 1985 年教育會法修改之前或是之後，教育會的疏導功能都是過於薄弱，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、聘書等人事權的專斷權力。(2)在 1995 年之後，教師會所代表的利益中介是介於國家統合主義與社會統合主義之間的狀態，原因在於教師會仍是受到相當程度的爭議權利與內部治理的限制，而且在團結權利的保障與經費補助的疏導方面，又不如現有的產業工會。因此，本文反對這種觀點：台灣的教師組織從國家統合主義走向多元競爭的開放狀態，而是由壓制狀態走向統合主義的道路。透過教師法的立法過程之分析，本文將進一步解釋為這種制度演變的動力來源。基本來上說，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。很明顯地，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。

二、拆解與測量統合主義

1、Schmitter 的統合主義理論

幾乎在所有統合主義的研究作品中，Schmitter(1974)都是討論的起點，他對於統合主義的定義與分類也是一再地被引用。簡單地說，這一篇文章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、功能有別有限類別中。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。」

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。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，被國家所穿透過(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，換言之，即是一種缺乏組織的多

元主義狀態(ibid.: 127)。

2、修正 Schmitter

在此，本文同意 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所由上而下所建立的。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。統合主義的形態的演變並不是由於某種歷史的必然性，而取決於特定部門與執政者之間的政治議價後果。也因此，利益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過了國家，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行施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？在後來的一篇文章中，Schmitter(1997: 246-254)指出，單純依靠市民社會的自願結社原則，並不能夠促成利益中介的形成，因爲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，涵蓋泛範則較大，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，單方面反國家的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的，而不是以對抗國家爲發展起點。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

形構的，強大的組織有可能是來自於國家政策的導引與扶植。

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。

在此，我們採取 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的權利，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)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。

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。國家統合主義代表疏導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。

進一步來說，四種的利益中介模式可以被如此定義：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)。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好，而國家統合主義又是比壓制更為好，原因在於他們可以用將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支援。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中介模式。

3、測量統合主義

釐清了統合主義的概念內容，接下來的問題是要如何將其操作化。Collier and Collier (1979)將疏導拆解成爲下列元素的組合：登記、團結的權利、代表的壟斷、強制性的入會、經費補助；而限制則是關於集體爭議或罷工、集體要求、

工會組織領導者、內部管理的管制措施。在此，本研究大致上是因襲了這些的項目，但是在兩項關鍵上進行修正。首先，Collier and Collier(1979)的研究是針對拉丁美洲的工會組織，因此他們特別重視罷工與集體要求的規定，在此，我們則是以更廣義的爭議權利來取代。其次，爲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。

本文將疏導理解爲三個面向，分別是團結權利、協商權利與經費補助。團結權利是指特定群體組織結社的自由：就消極的面向而言，他們應能夠獨立而且免於受到懲罰地參與某個團體；就積極的面向而言，他們也能夠獲得法律的協助，以組織具有代表性與有實力的團體。團結權利可以操作化爲以下 7 個項目：避免雇主與主管的干預、保障組織會員與領導者的工作權、容許基層組織(廠場或學校)、選舉組織所屬的中央級民意代表、代表的壟斷性、強制性的入會、會務人員的會務假。其次，疏導也是涉及了設置合法的管道，使得組織能夠正當地表達意見。協商權利包括了代表會員向雇主反應或調處、參與組織的決策過程。最後，組織當然是可以自食其力，依靠會員的會費來維持營運。但是如果政府能立法規定其他的經費補助，例如享有政府經費補助、企業或機關需要提供經費，那麼組織的運作將更爲容易。

在限制方面，主要有三個組成面向，爭議權利、組織領導者與內部治理。爭議權利所涉及的問題，在於法律規定否認組織會員具有一致的利益，並且享有某種程度範圍內的集體行動權利。本文認爲可以否認會員利益的正當性、不設置獨立的申訴、調處或仲裁管道、完全禁止罷工、對於罷工程序的限制等四個項目來評估爭議權利的限制。排除某些人士擔任組織領導者是威權政體避免反對運動集結的統治策略之一。在此，本研究也考量組織領導者的限制，其測量項目即是否存在組織領導者的政治意識型態限制。最後，內部治理是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。內部治理包括組織成立需要官方的許可、撤銷內部章程與選舉結果、撤銷組織的合法地位、組織經算的例行稽核、會員名冊、人事與組織狀態的例行報告、規定組織宗旨與任務需要配合政府政策等 6 個項目。

根據以上的說明，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。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，本研究給於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。

在此，本研究利用上述的統合主義指標來測量台灣教師組織的演進，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，因此一併觀察作為參照。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值，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能力，因此，本研究是採取產業工會作為觀察的對象。

根據以上的方法，可以得到表二的測量結果。

[表二在此]

如果轉化成為空間分佈圖，可以更清楚地掌握教師組織與工會組織的演進方向。

[圖三在此]

從圖三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。

(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。

(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，台灣的工會組織體制產生可觀的質

變，開始減降低其限制的範圍，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，他們差別是在於，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。在接下來的兩個小節中，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，從而導致了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的規定，例如「禁止背叛中華民國者成為會員」。

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，而教育會即是了法定的教育團體。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，教育團體民代的作用是高度受限的，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的參與，根據第 17 條的規定，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 15,4596 名個人會員。¹內政部官員估計，教育會的參加人員約佔教育人員的百分之八十。²儘管如此，普遍的參與並不能被視為基層教師的認同，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，並不是基於志願的動機。由於各級教育會長期接受政府的經費補助，教師會員每年只需付擔數十元的會費，卻是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，甚至也有些教師是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。」³

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，卻沒有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的作用，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，師範體制的學生被要求加入國民黨，他們所受到的教育更是培養政治忠誠爲主。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

¹ 內政部所提供的資料，立法院公報第 74 卷第 40 期，頁 63。

² 這是內政部官員的估計，立法院公報第 74 卷第 7 期，頁 14。

³ 訪談記錄，2004/2/26。

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 1990；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的依賴。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制就一直保留下來，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出現疲態。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，教師的不滿從隱蔽的轉成爲公開的，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，成爲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。私人高中石文傑、中山大學李勤岸、明道中學盧思岳、逢甲大學李根道等教師，都因爲在課堂上或校園內提出批判性的言論，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群眾叛離出現，教育會的領導開始面臨一個兩難困

境：如果支持不滿的教師與師範生，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的依歸。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。⁴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付擔，但是立法委員此時質詢卻是反映了明顯可見的基層騷動，也迫使他們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當性，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，希望將教育會的參與修改成為強制性的。⁵如果這項決議能通過，教育會的疏導作用將會更形強大，教師會員也有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。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，沒有將教師利益視為其處理的業務範圍；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為教師請命。作為運動組織，教權會沒有缺乏體制內的資源與正當性，其介入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

⁴ 立法院公報第 73 卷第 23 期，頁 20。

⁵ 立法院公報第 74 卷第 15 期，頁 7。

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。當時的教育立委蔡壁煌(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」。但是蔡壁煌卻沒有回答，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，蔡壁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其以往有太大改變。從前後的圖三中可知，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当性，並且設置教師的訴願管道，它本身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，以往的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了：他們只能夠開放教師的利益中介機制，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的，也無法抑制教權會的進一步成長，甚至將教師法的立法送入立法院的議程。

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所想要的法案。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為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，都將教師法立法視為首要任務，他們認為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 月公佈了教師法的草案。⁶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

⁶ 聯合報 1988/3/7，頁 3。

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。⁷

要何出現這樣的延宕？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」。⁸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在表現在 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，教師法的拖宕是因為「教育部恐怕別有所懷，[不]樂觀其成」。⁹

因此，教師法之所以能夠進入立法議題，完成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，陳哲男與蔡壁煌。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；蔡壁煌也曾與教育部官員辯論這些議題。¹⁰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

⁷ 聯合報，1993/3/25，頁 6。

⁸ 立法院公報第 81 卷第 26 期，頁 497。

⁹ 立法院公報第 82 卷第 17 期，頁 185。

¹⁰ 立法院公報第 81 卷第 69 期，頁 105。

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在由教師組織(教權會、振鐸學會)、家長團體(主婦聯盟、人本教育基金會)所共同研擬的。

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，並且行施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，這樣話是否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，從圖三的分析來看，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週延。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、決策參與與教師參與的權利。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了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，但是也附帶更多的限制。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。但是由於在野黨在的席次優勢，他們聯手推翻了官方的保守規定。因此，在 1994 年 6 月，在野立委綜合了謝版與陳版的規定，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。¹¹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。¹²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。¹³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(見圖三)。相對於以往的教育會，教師會的差別在於具有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函送會員名冊主管機關備查；而根

¹¹ 立法院公報第 83 卷第 43 期，頁 298。

¹² 聯合報 1994/6/9，頁 1。

¹³ 立法院公報第 84 卷第 46 期，頁 236-237。

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 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。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便搭車的困境：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 年台北市問卷調查，有近四成的受訪教師認為，擔任教師會的工作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，政府的補助一項是重要的財源之一。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，也因此更容許受制於集體行動的困境。

六、結論

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)。從後續的發展來看，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，是改革運動與保守政府的停火協定。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，組工會就立即成為了最重要的訴求。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；在現在，教師組織的更為龐大，執政者的政治基礎更形薄弱，因此，只要適當的時機出現，教師會獲更高層次的疏導，將是可以想像的。

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中介模型。不同的利益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，成功地封鎖了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，而且具有保護、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，從本研究的分析可知，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的與少許的，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。

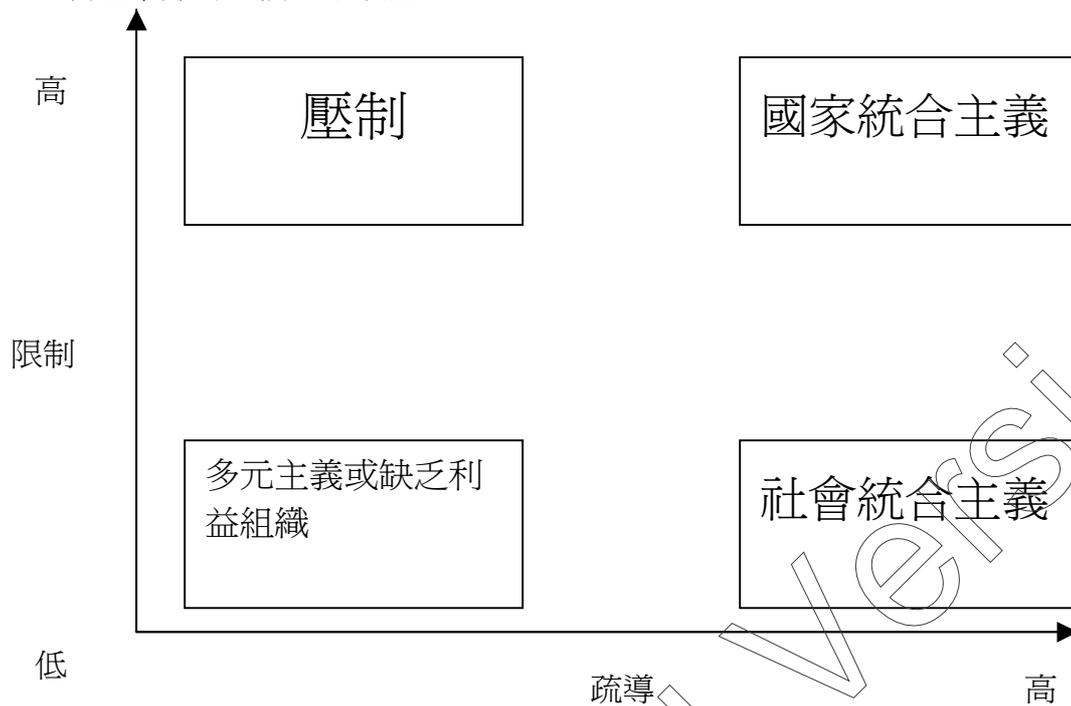
最後，教師組織的制度化呈現了這一點：台灣近二十年來國家與市民社會關係經歷了重大的結構變遷。隨著威權控制的減弱，不同的社會部門獲得更多的政治議價、集體動員的空間，原有的疏導與的限制模式也因此調整。但是到目前為止，仍缺乏有系統性的研究可以比較農民、工人、工商業、婦女、學生等不同部門轉型。如果本研究的分析架構可以進一步伸延使用，更廣泛的考察與跨部門的比較，將會更豐富我們對於台灣民主化的理解。

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。
- 王淑芬 (1998) 我不參加教師會。教師天地 94：58-63。
- 石文傑 (1989) 挺舉教師人權。自行出版。
- 石文傑 (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 (1990) 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。
- 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。台灣社會學會年會論文，新竹：清華大學。
- 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。
- 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 (2003/7)：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。
- Collier, Ruth Berins and David Collier (1979) Inducements versus Constraints: Disaggregating "Corporatism." *American Political Science Review* 73: 967-986.
- Collins, Randall (1979) *The Credential Society: An Historical Sociology of Education and Stratification*. New York: Academic Press.
- Mann, Micheal (1993) *The Sources of Social Power*, vol.:2. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmitter, Philippe C. (1974) *Still the Century of Corporatism?* *Review of Politics* 36: 85-131.
- 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.

圖一：利益中介的四個理念類型



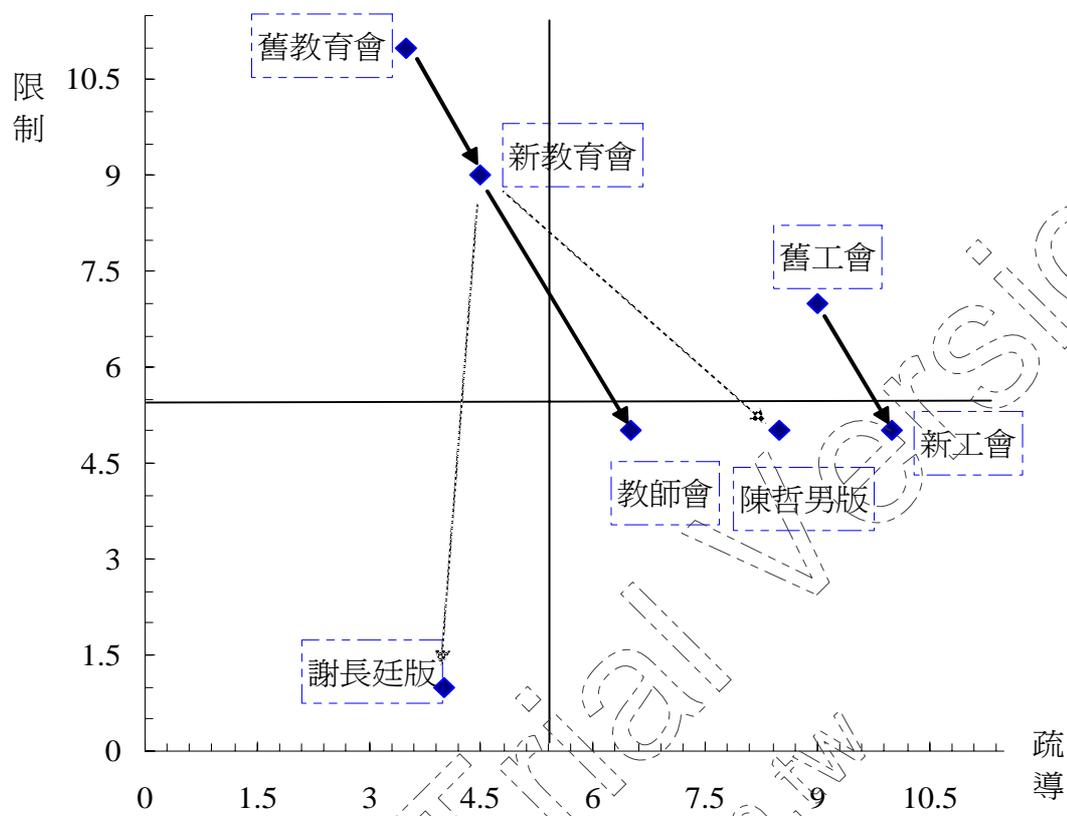
PDFCMMD Trial Version
www.zeon.com.tw

表二：教師組織與工會組織的統合主義程度

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	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)否認會員利益的正當性	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
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(1)組織成立需要官方的許可	0.5	0	1	1	0	0	0
內部治理(2)撤銷內部章程與選舉結果	1	1	1	1	1	1	0
內部治理(3)撤銷組織的合法地位	1	1	1	1	1	1	0
內部治理(4)組織經算的例行稽核	1	1	1	1	1	1	0
內部治理(5)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(6)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。

圖三：教師組織的演進空間圖



PDFCAND
WWW.ZEN.COM.TW