教師(工)會之未來圖像－從政府控制到社會參與之取徑

李俊璋
全國教師工會總聯合會集體協商暨法務中心副執行長
中華民國全國教師會諮商輔導處副主任

一、前言

由於 1995 年通過之《教師法》第 27 條規定：「各級教師組織之基本任務如下：一、維護教師專業尊嚴與專業自主權。二、與各級機關協議教師聘約及聘約準則。三、研究並協助解決各項教育問題。四、監督離職給付儲金機構之管理、營運、給付等事宜。五、派出代表參與教師聘任、申訴及其他與教師有關之法定組織。六、制定教師自律公約。」，係爰於訴求工會主義(Unionism)與專業主義(Professionalism)者，相互妥協下之產物，而二者之本質上本有著交錯之性格(立法院教育及文化委員會、司法及法制委員會【立法院教文、司法委員會】，民 84)。從而，如欲談及教師會與教師工會之相關議題，前人多植基於此，並從組織路線之選擇、教師自我角色定位、教師之工作性質、教師組織參與等角度為文並提出建言(李至涵，2014)。

然則，教師組織之發展，實然面上受制於國家統合主義(State corporatism)、特別權力關係(Special power relationship)等因素影響，具有高度政治性之性格，並進而制約政策(制度) 向法律轉換之形成，政策目標與內容亦會呈現在立法者之立法意志中，因此本文擬自政府控制、政策向法律轉換過程之觀點進行分析探討，以提供不同之思考面向。

二、政府控制的陰影揮之不去

(一) 特別權力關係與行政管制

早年國家為穩固其統領威信與由上而下之監督關係，避免體制內之對抗，於校務管理上傾向行政優先，教師並無參與決策之機制。政策決定職場專業氛圍與價值，教師之專業自主亦仍侷限於政府之干預(劉欽旭，2009)。即便，教師依法得成立三級教師會，礙於國家機器過度干預，仍影響個別教師集體意識之形成。直至近年仍得見，類如禁止教師工會籌組企業工會、禁止教師罷工存於現行法制規範中，國家公機器依然藉由行政管制之手段，來弱化個別教師到群體組織功能之殘影。

(二) 常規化、去集體化之法制

教師之聘任、待遇、權利義務、退休、撫卹等，大已明訂在各類法規。又，教師組織教師(工)會，所涉及之群體利益，多伴隨有與國家機器之競價關係，以提升自我影響力及參與決策之權利(郭諭陵，2007)。倘國家為削弱集體意識、群體利益形成之功能，以降低受雇者集體議價之需求，同時達到壓抑工會組織發展之效能，國家便得以此構建出由上而下有系統化、制度化之體制(楊通軒，2015)。

又為降低組織之主體性與自主性，長期以來，國家透過法秩序之建構，過度介入個別爭議之處理，藉以昇組織對國家機器之仰賴(楊通軒，2015)。使得教師組織甚難阻卻國家機器之掌控與弱化。

再者，爰於現行《工會法》第 6 條第 1 項之規定禁止教師籌組企業工會，又依現行《教師法》第 26 條各項之規定，雖賦予教師得設立三級教師會，然則各該教師會非旦非屬「業必歸會」之職類，亦無相關類如公會之權能(例：懲戒)。《教師法》第 27 條第 1 項第 6 款雖訂有教師組織得訂定自律規範、倫理守則等之規定，然若依此規定為之，亦衍生出加入教師會之各該教師須遵守相關自律公約，未加入者則毋須遵守之雙重標準，現行規範使得國家達到去集體化之目的，亦致使以教師為主體籌組之(工)會不能適切地行使(擁有)勞動三權，於教師會系統下未能有相符應權能之雙重限制。

又，實務上國家並不承認之於教師其本居於雇主之角色。例如：近期因團體協約之協商，教師工會指控縣(市)政府未盡誠信協商義務之爭訟案例中，縣(市)政府始終否認其以行政高權之姿，為國家居於統治權主體地位，介入學校與教師(工)會之團體協商。

綜上所述，本文以為，教師(工)會之定位與功能，或許無關乎路線之爭辯，毋寧係考量現實需求，以獲取最佳之組織發展策略，且階段性之舉措乃復執於對抗政府之控制。

(三) 罷教權與學生受教權

如欲透知教師(工)會，其於我國法律上被賦予之權利，並憑藉政策向法律轉換之過程來觀察者，略可從 1995 年公布施行之《教師法》及 2010 年前後公布施行之勞動三法相關條文之立法沿革來分析。

亟欲限制教師籌組工會或享有完整之勞動三權者，其立論莫過於挾以教師倘享有上開之權利，學生之受教權將大受影響（立法院教育及文化委員會、司法及法制委員會【立法院教文、司法委員會】，民 82）。

值得探討之地方乃在，第三人係否得以透過「限制第三人權利」之主張，向國家請求給付「受國民教育之權利」及「受國民教育以外教育之權利」？毋寧須經過「基本權利衝突利益衡量」之檢驗，並提出一套學生受教權應優先於教師罷教權之論述基礎，很可惜，當前國家(機關)似仍未能依循這套標準，屏除社眾對此認有違憲之質疑。其無非又係持政府控制之手段，並加諸顯不對等之道德義務，以箝制教師(工)會之事例(許禎元、徐庭儀，2002)。

三、視自主權為共同重要利益並孕育積極與社會對話之新芽

礙於政府控制造成教師(工)會發展之窮途困境，身為組織參與者之各該教師皆有深刻之體認。因此，擁有專門之知識與架構出專業社群與支持系統，並試圖以已力推動免於標準化

之專業自主獨占權與支配權，一直以來是組織參與者之共同利益。於此同時，發展出工會主義與專業主義並非互斥而可能為一種相互形成關係之脈絡，教師會與教師工會仍會有相互依附之關係，並以現實條件為首要之考量，作為教師(工)會階段性舉措之運動方針。

另一方面，教師身為知識之傳遞者，組織之參與者實踐運用教育專業，對公眾產生影響力，讓教師(工)會成為社會參與之中介與利用政治參與等方式，使得教師組織能在擴大社會認同之基礎下，保有主體性地參與校務行政、國家教育、勞動決策之內部機制，以充分行使專業自主權，並盼享有完整之勞動三權。

四、結論

基上，教師(工)會究應走向工會主義抑或係專業主義、二者之關係及未來之發展，一直以來被社會高度關注。然則，本文所欲探討者，實為教師組織發展受限於政府控制之外在因素，國家機器為鞏固權力核心及維穩上對下之監督關係，於政策形成之過程中不斷透過各種手段為政治干預。

而，專業主義與工會主義之於教師(工)會之定位與功能，或許無關乎路線之取捨，毋寧係考量現實需求之階段性之舉措，恐係在論證上一直被外界所忽略之變數。

秉於前開之論述，筆者以為：（一）教師(工)會未來應持續致力於推動免於標準化之專業自主獨占權與支配權，應係其利用教育專業之優勢所必要之發展方向。（二）教師應持續在知識傳遞之過程中，透過教育理念之間接效力影響第三者，以成為社會參與之中介，並在保有主體性下，擴大參與校務行政、教育政策與勞動決策之機制運作，藉以開展教師（工）會多元之面貌。

參考文獻

■ 教師法修正草案【會議紀錄】，立法院第2屆第5會期第37次教育及文化、司法及法制委員會（一）（民84年07 月12日）。

■ 李至涵（2014）。**工會主義或專業主義：我國教師組織定位演變之探討**（碩士論文）。取自臺灣博碩士論文系統。（系統編號 102NTNU5631016）

■ 劉欽旭（2009）。教師可以承擔的專業與社運責任。**全國教師**，**44**，1。

■ 郭諭陵（2007）。各國的教師組織概況及其政治性。**新竹教育大學教育學報**，**24（1）**，127-152。

■ 楊通軒（2015）。**集體勞工法〔理論與實務〕**(四版)。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。

■ 教師法修正草案【會議紀錄】，立法院第2屆第1會期第4次教育及文化、司法及法制委員會（民82年 03 月18日）。

■ 許禎元、徐庭儀（2002）。我國教師結社權之研究－以政治社會角度的探討。**政策研究學報**，2，53-70。