全教會、全教總、全教產關係與比較

舒緒緯
國立屏東大學教育學系副教授

一、前言

我國教師組織之設立，可追溯至清光緒 32 年所公布之《教育會章程》（舒緒緯，2003），而教育會一詞遂成為我國教師組織的名稱。1987 年，臺灣省教育會、臺北市教育會、高雄市教育會所共同籌組之「中華民國全國教育會」（以下簡稱全國教育會）成立，成為我國第一個全國性的教師組織（楊國賜，1990：劉炳華，1997）。由於「全國教育會」組織結構的特殊性，被部分教師視為政府的外圍組織，對於教師權益的保險較為不足，因此乃成立「教師人權促進會」關懷教師人權，並積極籌組各地方教師工會，為催生教師工會而努力（劉炳華，1997）。

1995 年《教師法》終於公布施行，並在第二十六條及第二十七條明文規定教師會的層級與任務。雖然《教師法》的公布，對於教師權益的保障大為提昇，但是對於部分人士來說，《教師法》未賦予教師完整的勞動三權，實為美中不足。再加上經過實際的運作，教師會的定位及功能仍有部分不明之處，因此修訂《工會法》，讓教師得以成立具完整勞動三權的教師工會，就成為其主要訴求（隋杜卿，2007）。經過多年的努力，《工會法》第四條終於在 2010 年 6 月 17 日經立法院三讀修正通過，允許教師可以組織教師工會，故自 2011 年 5 月 1 日起，各縣市教師職業工會或教育產業工會陸續成立。而在全國教師會和各縣市教師會的強力催生下，全國教師工會總聯合會(以下簡稱全教總)也很快的在 7 月 11 日召開成立大會及第一次會員代表大會(全教總，2018a)。

雖然教師可以組織工會，且有全國性的教師工會團體（全教總），但部分教師族群不滿全教總的運作方式，因此乃於 2014 年成立全國教育產業總工會（以下簡稱全教產）（全國教育產業總工會，2018a）。自此而後，我國就有三個教師組織：全國教師會（以下簡稱全教會）、全教總、全教產。以下分別就這三者之關係與任務予以說明。

二、全教會、全教總、全教產之關係

(一) 三者源出一家，其後兄弟登山，各自努力

全教會是《教師法》公布施行後的第一個教師專業組織，也因此主要的幹部都是對教師權益極為關注的教師。其後隨著《工會法》的修正，以及因路線之爭而產生的歧見，全教總與全教產分別成立。但是由其主要幹部的組成，可以發現多數在全教會時代都擔任過主要幹部。亦即我國主要教師組織原本源出一家，其後因理念之故，而各自發展。

(二) 一組人馬、二個舞臺

依《教師法》規定，全臺只能有一個教師組織，就是教師會。但由先進國家教師組織的發展來看，教師組織並非單一化，而是多元並存（姜添輝，2003；林志忠；2003；梁忠銘，2003；楊深坑，2003；蔡清華，2003）。亦即教師組織不只一個，其生存與發展係依其對從業人員的吸引力而定。也因此在《工會法》未修法前，一些教師即對教師組織的角色與定位有不同的看法。渠等認為教師屬於白領勞工，因此應享有有勞動三權（隋杜卿，2007）。於是不斷進行遊說，希望修訂《工會法》第四條。經過不斷努力，終於達成目標，並促成全教總與全教產的成立。不過分析這三個教師組織的幹部，發現全教會與全教總的主要幹部重疊性極高，這也說明全教會與全教總的關係非常密切(中華民國全國教師會，2018；全國教師工會總聯合會，2018b。)至於全教產則是不滿全教總的運作方式，因此自立門戶，所以其主要幹部與全教會的關係就較不密切。

(三) 彼此競爭，互爭話語權

如前所述，我國教師組織源出一家，其後卻因理念之爭而分裂。依目前教師組織之生態，由於全教會與全教總的主要幹部重疊性極高，故近年來全教會的作為幾乎被全教總所取代，也因此一些重大議題，例如年金改革、十二年課綱之爭議，皆未與聞全教會之聲音(中華民國全國教師會，2018)。雖然全教總與全教產系出同門，但吾人可以發現在許多重大議題上，彼此意見不一，甚至相互較勁，希望獲得更多之話語權（阿猴新聞網，2016 年 9 月 1 日）。例如全教總章程第十二條係會員除名條款，該條規定全教總之理事、監事、會員代表及派出代表有三種情形可被停權或除名，其中第二種情形就是「**加入經理事會或會員代表大會認定之競爭工會**」。而在第二十六條亦規定「**理事長不得提名或任用具競爭工會會員身分者擔任會務幹部。**」（全國教師工會總聯合會，2017）由此可以觀之，全教總與全教產即便不是勢同水火，亦是互不往來。

三、全教會、全教總、全教產之比較

全教會、全教總、全教產三者之關係治絲益棼，也常令一般社會大眾一頭霧水，足見其組織的標識系統仍待加強。至於三者之比較，茲分述如下：

(一) 就組織成員而言

在全教會時代，教師會分三級：學校教師會、地方教師會、全教會。全教會由地方教師會組成，地方教師會由學校教師會組成，因此教師會的成員全是現職教師。其後隨著全教總與全教產相繼成立，為擴大影響力，現職學校教職員、退休教育人員皆可以參與教師組織，入會成為會員，不過基本上仍以現職教師為主要成員（全國教育產業總工會，2018c；全國教師工會總聯合會，2018c；高雄市教育產業工會，2016）。

(二) 就決策模式而言

全教會、全教總、全教產的組織運作大同小異，主要由理事會負責會務的運作。理事會的產生係依民主機制，因此就某種程度而言，我國教師組織的理事會帶有間接民主的意涵。但是從許多政策的發言來看，各教師組織理事長的發言能否代表多數會員的意見不無疑問。舒緒緯（2002）的研究發現，中小學教師及教師會幹部，對於能否採罷教或怠教方式以爭取權益的看法有顯著差異存在。由此觀之，負責教師組織運作的幹部與一般教師的意見有時有明顯落差存在。故具體而言，我國教師組織的決策模式難脫人治色彩，因此在決策過程中難免有民主程度不足的問題。

(三) 就會務組織而言

基本上全教會、全教總、全教產的會務組織可謂大同小異。其會務組織包括幕僚部門與業務部門，而且不論是那一個組織都是幕僚部門多過業務部門，而這與先進國家教師的組織結構類似。全教會的業務部門有高中職委員會；全教總則有私校大專委員會、高中職委員會、特殊教育委員會、幼兒教育委員會；全教產則有私校部、高級中等教育委員會、幼兒教育委員會、特殊教育委員會。由上可知全教會的業務部最少，全教總與全教產則大致相同。不過有趣的是，佔教師人數及學校數量最多的國民教育竟然未設有相對應的業務部門，其因值得深究（中華民國全國教師會，2018；全國教育產業總工會，2018b；全國教師工會總聯合會，2018b）。

(四) 就教師組織層級而言

依《教師法》第二十六條之規定：「教師組織分為三級：在學校為學校教師會；在直轄市及縣（市）為地方教師會；在中央為全國教師會。」亦即教師會分學校、縣市、全國三個層級。依《工會法》第六條之規定，教師僅能加入產業工會或職業工會。而依《工會法施行細則》第三條之規定，產業工會與職業工會均屬於工會聯合組織，而工會聯合組織「依其組織區域，分為全國性工會聯合組織及區域性工會聯合組織。」「區域性工會聯合組織所稱區域，指直轄市及縣（市）之行政區域。」易言之，不論是教師產業工會或是教師職業工會，只有地方與全國兩級，而無學校層級的教師工會組織。

四、結語

《教師法》的公布與教師會的成立，係不少教育前輩努力奮鬥的結果。雖然教師會的成立對教師權益的保障有很大的進步，但對於教師組織未能具有完整的勞動三權，仍是部分教師深感不平與不滿之處。再加上《教師法》規定教師會是唯一的教師組織，也使部分不滿教師會主要幹部領導風格的教師，對於參與教師會有雞肋之感。也因此極力進行各種遊說活動，以求鬆綁《工會法》對教師組織工會的限制。隨著臺灣對於勞動人權的日益重視，《工會法》修正案終於 2010 年經立法院三讀通過，並賦予教師可以組工會與選擇教組織的權利。自此而後，我國的教師組織進入相互

競爭，甚至相互攻訐的時代。雖然二者各有立場，但一般社會大眾卻留下爭權奪利的不良印象。以下分別將我國三個主要教師組織之異同做一說明，並提出具體建議，使其更能發揮維護學生受教權益、維護教師專業自主以提昇教師效能的主要任務。

(一) 全教會、全教總、全教產三者之比較如下：

1. 就成立之法源言

全教會之成立係依《教師法》第二十六條之規定；全教總與全教產則係依《工會法》第四條之規定。

2. 就成立時間言

全教會成立時間最早，於 1999 年 2 月 1 日成立。全教總則是在《工會法》修正後，於 2011 年 7 月 11 日正式成立。全教產的成立時間最晚，於 2014 年 9 月 20 日成立。

3. 就彼此之關係言

全教會與全教總可謂是兩個組織、一組人馬，彼此關係極為密切。反之，全教產係部分教師不滿全教總的運作方式而出走成立，故二者常常爭鋒相對，互爭話語權。

4. 就組織層級言

教師會分學校教師會、地方教師會、全國教師會三級。教師產業工會或教師職業工會只有地方及全國兩級。

(二) 教師組織朝合併方向前進，發揮最大綜效

從教育的發展歷程來看，政府、家長、教師應扮演合作、互依互賴的三角鼎立角色，才能使教育不斷的進步。但睽諸事實，在面對有關議題時，教師組織與家長及政府的主張往往是南轅北轍，甚至成為被攻擊的箭靶。而這種情形，在全教會時代經常演出。但是目前國內兩個主要教師組織為爭奪話語權常常扮演對立的角色，甚至互攻訐，而這種情形不僅造成教師的分裂，也予人相互爭權之感。因此為團結教師之力量，全教總與全教產之領導人似可捐棄成見，以無私無我的態度積極謀求二者的合併，一方面可壯大聲勢，另一方面不致內鬥而影響觀感。也唯有團結一致，教師的聲音才能得到重視，教師的權益也才能得到保障。

(三) 決策民主化、過程透明化

代議制度是民主政治的副產品，為解決無法實施直接民主的困境，因此選舉代議士為人民監督政府。就我國三個教師組織的權力結構來看，理事長係由會員代表選舉，依法行使職權。因此就某種程度而言，我國的教師組織就是屬於代議體系。既然是代議體系，由會員代表選出的理事長理應以會員之意見為意見，忠實反應選民的心聲。但是從全教會開始，所謂教師團體的主張，往往係少數領導幹部的想法，較少有徵詢所有會員的意見。如前所述，舒緒緯（2002）的研究結果，多少反應出教師組織主要幹部

與一般會員意見的落差。再加上臺灣的教師傳統上較為溫和，即便對教師會幹部有不同的看法，較少有激進的舉動。但是卻因此對教師組織失望，而失去向心力與凝聚力。為重拾教師對教師組織的熱忱與信心，以往寡頭式的決策模式應該改變，尤其涉及教師權益之重大事項，應遵循草根民主的方式，由下而上凝聚共識。尤其在今日資訊科技發達的今日，透過溝通載具是可以很快蒐集意見，並以此做為決策的依據。如此一來，教師組織的重大決策不再是少數幾人的意見，決策的過程也不會被批評為黑箱。+

參考文獻

■　工會法施行細則（2014）。全國法規資料庫。

■　工會法（2016）。全國法規資料庫。

■　中華民國全國教師會（2018）。**全國教師會第九屆理事長暨幹部名單。**取自http://www.nta.org.tw/。

■　全國教師工會總聯合會（2017)。**全國教師工會總聯合會章程**。取自 http://www.nftu.org.tw/FileStorage/files/%E7%B5%84%E7%B9%94%E9%83%A8/%E5%85%A8%E6%95%99%E7%B8%BD%E8%A6%8F%E7%AB%A0/19-%E5%85%A8%E6%95%99%E7%B8%BD%E7%AB%A0%E7%A8%8B1060114.pdf

■　全國教師工會總聯合會(2018a)。**全國教師工會總聯合會（全教總）簡介**。取自 http://www.nftu.org.tw/Profile/Profile0101.aspx

■　全國教師工會總聯合會(2018b)。**會務幹部名單**。取自 http://www.nftu.org.tw/Profile/Profile04.aspx

■　全國教師工會總聯合會(2018c)。**全國教師工會總聯合會章程**。取自 http://www.nftu.org.tw/FuncSystem/FuncClass.aspx?FuncName=章程辦法&FuncType=本會章程暨組織運作章則

■　全國教育產業總工會（2018a）。**本會簡介**。取自 http://www.neu.org.tw/cgi-bin/big5/k/374a?q1=374av1&q65=2028499&q27=374a&q35=20160510112958&q12=1

■　**全國教育產業總工會（2018b）。會務幹部**。取自 http://www.neu.org.tw/cgi-bin/big5/k/374b?q1=374bv1&q65=2028499&q27=374b&q35=20160510113138&q12=1

■　全國教育產業總工會（2018c）。**全國教育產業總工會章程**。取自 http://www.neu.org.tw/cgi-bin/big5/k/374b?q1=374bv1&q65=2028499&q27=374b&q35=20160510113128&q12=1

■　姜添輝（2003）。英國教師組織的政治特性。載於楊深坑主編，**各國教師組織與專業權發展**（頁25－82）。臺北市：高等教育。

■　林志忠（2003）。法國教師組織歷史發展之分析。載於楊深坑主編，**各國教師組織與專業權發展**（頁225－270）。臺北市：高等教育。

■　阿猴新聞網（2016年9月1日）。**「全教總」與「全教產」到底主張哪裡不同**。取自http://www.akau.tw/?p=62656

■　高雄市教育產業工會(2016)。**高雄市教育產業工會章程**。取自http://www.keu.org.tw/keu/rule.aspx

■　梁忠銘（2003）。日本教師組織型態發展之探討。載於楊深坑主編，**各國教師組織與專業權發展**(頁367－396)。臺北市：高等教育。

■　隋杜卿（2007）。**教師應該擁有完整並受憲法保障的「勞動三權」**。取自https://npf.org.tw/3/2001

■　楊深坑（2003）。德國教師組織與教育專業權運作之研究。載於楊深坑主編，**各國教師組織與專業權發展**（頁271－302）。臺北市：高等教育。

■　蔡清華（2003）。美國教師組織與教育專業權運作關係之研究。載於楊深坑主編，**各國教師組織與專業權發展**（頁83－114）。臺北市：高等教育。

■　舒緒緯（2002）。**臺灣地區教師組織與教育專業權運作之研究**。國科會專題研究計畫成果（計畫編號：NSC89－2413－H153－028－FC）。

■　舒緒緯（2003）。臺灣地區教師會教育專業權運作之研究。載於楊深坑主編，**各國教師組織與專業權發展**（頁397－426）。臺北市：高等教育。

■　教師法（2014）。全國法規資料庫。

■　楊國賜（1990）。教育專業。載於黃光雄主編，**教育概論**（頁417－439）。臺北市：師大書苑。

■　劉炳華（1997）。**教師培育與權利**。臺北市：稻香。