

各國的教師組織概況及其政治性

郭諭陵*

摘要

本文介紹了美國、英國、法國、德國、日本及我國等六個國家共計 15 個教師組織，包括美國的全美教育協會、美國教師聯盟；英國的全國教師聯合會、全國中學男女教師協會、教師專業協會、蘇格蘭教育協會；法國的國家教育聯盟；德國的教育與學術工會、德國語文教師協會；日本的日本教職員組合、全日本教職員聯盟、全日本教職員組合；我國的中華民國全國教育會、教師人權促進會、教師會。此外，尚簡介一個國際性的教師組織——國際教育組織。這些教師組織，均具有一項共同特性——政治性；作者從教師組織的運作策略、教師組織所走的路線（工會主義或專業主義），以及族群與性別關係等三個角度，來剖析此種特性。

關鍵字：教師組織、政治性、工會主義、專業主義、教師工會

責任編輯：林志成，國立新竹教育大學教育系教授

投稿日期：2006 年 5 月 3 日，2006 年 12 月 7 日修改完畢，2006 年 12 月 20 日通過採用

*郭諭陵，國立臺灣師範大學教育學系助理教授，E-mail: t04013@ntnu.edu.tw

各國的教師組織概況及其政治性

壹、前言

所謂「教師組織」(teacher organizations)，係指由教師或其他教育工作者所組成的長期性職業團體。教師組織的出現，需要社會政治、文化、經濟環境的配合，才能蘊釀成形與順利發展。基本上，政治民主化與社會多元化的環境，乃是教師組織出現的溫床；而教師專業自主意識的覺醒，和有力人士的倡導與鼓吹，更是教師組織形成的要素；此外，教學工作環境與條件的變遷或惡化，也是激勵教師籌組專業組織的催化劑。若是缺乏這些背景因素，而欲組成規模龐大和組織健全的教師組織，似乎不易贏得教師的普遍認同和熱忱參與（侯禎塘、王素琴，1998：15-16）。

在西方國家，雖然教師組織早已存在，但真正以教學專業來形成教師組織，以保障成員的專業地位和經濟利益者，則直到 19 世紀後半葉才開始(Coates, 1972)。目前，許多先進國家早已有全國性的教師組織，如美國的全美教育協會(NEA: National Education Association)及美國教師聯盟(AFT: American Federation of Teachers)，英國的全國教師聯合會(NUT: National Union of Teachers)，法國的國家教育聯盟(FEN: Fédération de l'Education Nationale)，德國的教育與學術工會(GEW: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft)，日本的日本教職員組合(JTU: Japan Teachers' Union，簡稱為「日教組」)，以及我國的中華民國全國教師會等；這些教師組織，對致力教師專業水準的提升、導引政府訂定教育法令及改革報告書、爭取教師福利、辦理教師在職進修或維護教師專業自主性，都有舉足輕重的影響(郭丁熒，1998：219，2001：32)。因此，本文擬針對美、英、法、德、日、中等六個國家著名的教師組織，進行精簡扼要的介紹，然後再歸結出教師組織間的一項共同特性¹——政治性(political characteristics)（所謂「政治性」，是指涉及群體利益關係的權力競逐特性）。此類的文獻，對於「教師社會學」、「教育社會學」及「教育行政」等幾門學科的教學與研究而言，可說是相當需要的參考資料；然而，國內目前能扼要說明主要國家教師組織的概況並歸結其特性的文獻，可說是極為欠缺，希望本文的寫作與發表，可彌補這項缺憾。

貳、各國的教師組織概況

一、美國的教師組織

美國目前有兩個全國性的教師組織，一為「全美教育協會」(NEA)，二為「美國教師聯盟」

¹ 關於教師組織的特性，姜添輝(2000，2004)曾歸納出五項：(1)專業主義與勞工路線的雙元特性，(2)物質/精神需求的交互影響性，(3)專業期望需求物質基礎，(4)社會情境的影響性，(5)政治化特性；其中的「政治化特性」這一項，筆者甚感興趣，但姜添輝的論述卻不多，因此，本文即挑選此項特性，詳加論述。且因此項特性，是各國教師組織所共同擁有的，所以在介紹過各國的教師組織之後，接著歸結或論述它們的此項共同性，就思考邏輯或文章架構而言，應該是順暢的、可以接受的。

(AFT)；其共同的目標是提升教育品質，並為教師爭取權益。共同的主要活動包括：以集體行動來協商；影響立法與條規的訂定；在法律行動與不公平的壓力上保護教師；設定專業事務的標準；提供個人性的支持性服務，例如壓力處理的諮詢與財務建議；為成員提供服務，如訊息、保險、旅行方案與書局俱樂部(姜添輝，2000：1109，2004：503)。

(一)全美教育協會

1.在名稱演變方面

「全美教育協會」(NEA)在 1857 年，成立於美國賓州的費城，最初定名為「全美教師協會」(National Teachers Association)；1870 年，改名為「全美教育協會」(National Educational Association)；1906 年，該會獲得國會之許可，正式立案；1907 年，再次更名為今名(National Education Association)(蔡清華，2003：87)（見表 1）。

表1 全美教育協會的名稱演變情形

年代	英文名稱	中譯名
1857	National Teachers Association	全美教師協會
1870	National Educational Association	全美教育協會
1907	National Education Association	全美教育協會

資料來源：作者自製

2.在組織擴張方面

在 1910 年，NEA 吸引 6,909 位教師加入，此一數量僅佔全國教師的 1%。但是到第二次世界大戰時，其會員超過 20 萬；到 1987 年，NEA 的成員數量急速擴張至 180 萬名，其中包含大約 3/4 的公立小學及中學教師；進入 1990 年代時，其成員更擴增到 220 萬名，其中 2/3 是學校教師、行政人員與視導人員（姜添輝，2004：504; Myers & Myers, 1995; Ryan & Cooper, 2001: 514-516; Sadker & Sadker, 2005: 528-532）；至 2000 年為止，會員人數約為 253 萬名（蔡清華，2003：87; NEA, 2000）。

3.在組織架構方面

NEA 設有 32 個部門，並在 52 州設有州級的組織，以及高達 14,000 個以上的地方性組織(NEA internet, 2006a; Sadker & Sadker, 2005: 528-532)；易言之，其組織分為全國、州及地方學區等三級。全國的組織方面，係由年度代表大會所選出的會長、副會長及財務長三者，為協會的主要執行委員；至於各州或地方組織的成員，只要是從事教育相關工作的人士，均可申請加入成為會員，例如：校長、視導人員、教育廳局長等均是（蔡清華，2003：87; 謝文全，1987：22），不過，NEA 最後變成由行政人員所支配(林清江譯，1988：196-197)。NEA 在各州及各地地方學區，均設有規模不同的分支機構，而這些地方性組織，並非直接由設於華盛頓的全國總部來指揮運作，而是按各地需求，再藉由總部的支援與協助自行運作，因此，州與地分學區的教育協會，均保有相當的自主性（蔡清華，2003：87，94）。

4.在組織定位方面

NEA 自從成立以來，一直採取保守、溫和的專業路線，此種專業取向，顯示於其設置的內部機構：1922 年設置研究部門，其功能在於為成員提供廣泛的資訊與諮詢服務。1946 年更設立「師資培育與專業標準的國家委員會」(National Commission on Teacher Education and Professional Standards)，以提昇專業水準（姜添輝，2000：1109，2004：503；Banks, 1976: 151）。在 1950 年代與 1960 年代，NEA 致力於強化教師訓練工作及成為合格教師的身分條件（姜添輝，2004：503；Ryan & Cooper, 2001: 514-516）。1960 年代，NEA 製定一套專業倫理信條，以作為約束專業行為的依據（姜添輝，2004：503；Havighurst & Neugarten, 1975: 462-468）。總之，NEA 屬於專業性的協會，所以其主要目的，著重於改善公共教育的品質，並提升教師的專業地位。

NEA 這種強調專業品質的哲學觀，似乎與教師的社經地位相背離；因為傳統上，美國教師並未享有應得的物質報酬與社會地位，甚至低於一般水平，然而專業主義的樂觀遠景，使得許多教師放棄奶油與麵包的訴求（姜添輝，2004：504-505；Sadker & Sadker, 2005: 528-532），並視「罷教」為非法且有損教師專業尊嚴之行爲。然而，該協會在面臨 AFT 一向採罷教抗議而獲利的威脅下，且基於提高會員人數的現實考量，1968 年起開始改變策略，改走較激進的工會路線，以罷教、示威來達成訴求(Sadker & Sadker, 2005: 528-532)，因此，也造成協會中的「教師會員」和「教育行政人員會員」之關係日趨對立，終至迫使學會改組，而將教育行政人員排除於協會之外。一直到 1981 年，罷教行動才漸為較和緩的行動（例如：協商、提高政治影響力等）所取代（蔡清華，2003：87-88）。

(二)美國教師聯盟

1.在成立緣起方面

除了 NEA 外，美國另一個教師組織 AFT，亦具有相當的代表性；該聯盟係於 1916 年在芝加哥成立，主要原因是受到 NEA 的效能不彰所刺激。AFT 成立之後，由「芝加哥教師聯盟」(Chicago Teachers' Federation，即 AFT 的前身)提供財務資助、人力支援、經驗之指導，以及組織架構之參考（朱輝章，1998；蔡清華，2003：88）。

2.在組織擴張方面

早期 AFT 的發展，呈現相當不穩定的狀態，會員資格侷限於教師，督導人員被排除在其成員的資格條件外，其中可能的原因是 NEA 受到這類人員所控制。成立時約有三千位成員，之後又大幅縮減到五百人，但是到 1920 年，其成員快速成長至一萬人。之後，由於 1920 年代有反工會主義(anti-unionism)的社會氣氛，致使 AFT 流失約 2/3 的成員。到了 1930 年代，此種局勢即大逆轉，因為 1930 年代的經濟蕭條，直接威脅到教師的工作權，此種情況，自然有利於工會導向的 AFT 吸收更多會員。自 1940 年代起，社會大眾的反工

會主義態度逐漸鬆軟，AFT 的成員數也隨之上升。1966 年的會員數量，大幅躍升至 12 萬名以上。1981 年，成員數量高達 58 萬名；到 2006 年，AFT 的成員已超過 130 萬名，且絕大多數的成員，是大都會區的教師（姜添輝，2004：505-507；蔡清華，2003：89；AFT internet, 2006a; Myers & Myers, 1995; Sadker & Sadker, 2005: 529-532）。

3.在組織定位方面

AFT 隸屬於「美國勞工聯盟」（AFL: American Federation of Labor），它與 NEA 最大的不同，在於工會色彩較為濃厚，以爭取教師權益為主要目標，認為教師應該有尊嚴、受尊敬，且應獲得公平的薪資與良好的工作條件（AFT internet, 2006b）。1960 年代，AFT 為了替教師爭取參與教育決策的權利，不惜採取示威及罷教等激烈手段，最後終於達成為教師爭取到集體談判權的重要成就，使 AFT 的會員數急速增加。尤其是在紐約州的談判勝利，使得教師對工作權未獲保障的焦慮大為降低；此一結果促使 NEA 也開始改變其保守策略，以與 AFT 分庭抗禮（蔡清華，2003：88-89；謝文全，1987：23）。

4.在未來發展方面

AFT 近年來的發展趨勢有二：一為促進教師專業發展；二為與 NEA 合併。由於 AFT 過去以激烈手段爭取教師權益的形象，頗受各界所詬病，其前任總裁 Albert Shanker 於《國家在危機之中：美國的教育改革計畫》報告書發表之後，便主張教師應為自己的專業負責，否則教師組織將逐漸凋零。兩個教師組織有感於彼此的差異逐漸縮小，並且期待結合成一個更具規模的團體，因而開始有了合併之議。早在 1970 年代，便開始進行地方學區教師組織的合併，雖然對於合併後是否隸屬於美國勞工聯盟，雙方仍有歧見，但目前兩個教師組織的相關人員，仍持續談判協議中，而且時有進展傳出（蔡清華，2003：89；謝文全，1987：23）。例如，在 2000 年時，兩個組織便根據「NEA 與 AFT 聯合討論小組及諮詢委員會」（NEA and AFT Unity Discussion Team and Advisory Committees）的建議，建立了「NEAFT 夥伴關係」（NEAFT Partnership）；基於此種夥伴關係，當它們在面對重要的教育與社會議題時，便可以共同的態度去處理（NEA internet, 2006b）。

總之，美國的兩個主要教師組織 NEA 與 AFT 之成立，均由於教師具有相當程度的專業知覺所促成。經過多年的運作，兩個組織的架構完整、制度完善、功能齊全，使得美國教師組織，成為社會各界無法忽視的團體，甚至可以左右各項選舉，在此情勢下，教師組織的發展目標，通常得以達成（蔡清華，2003：94）。

二、英國的教師組織

根據姜添輝（2003：42-43）的研究發現，英格蘭與威爾斯地區的教師組織共有六個：（一）全國教師聯合會（NUT）、（二）全國中學男女教師協會（NASUWT: National Association of Schoolmasters and Union of Women Teachers）、（三）教師與講師協會（ATL: Association of Teachers and Lectures）、（四）教師專業協會（PAT: Professional Association of Teachers）、（五）中學校長協會（SHA: Secondary Heads

Association)、(六)全國校長協會(NAHT: National Association of Head Teachers)。本文因篇幅所限，僅介紹其中最具規模、最有名的三個，亦即 NUT、NASUWT 與 PAT；另外，再加上蘇格蘭地區最大且歷史相當悠久的教師組織－蘇格蘭教育協會(EIS: Educational Institute of Scotland)，以免將英國的領土，局限於英格蘭與威爾斯地區。

(一)全國教師聯合會

1.在成立背景及會員資格方面

英國最大、最重要、起源最早的「全國教師聯合會」(NUT)，其成立背景應回溯到早期的初等教育體系。1870 年以前，初等教育體系的建立，完全是基於宗教目的，教會的不合理干涉、抵制，與低落的薪資待遇等因素，促使許多教師，要求學校脫離教會的控制（姜添輝，2000：1113）；至 1870 年，一群小學教師，創立了 NUT，但是到現在，其會員包括小學及中學教師，至於行政人員，則另有其他組織（林清江譯，1988：199），亦即「中學校長協會」(SHA)與「全國校長協會」(NAHT)。

2.在組織定位方面

儘管 NUT 的首任會長 J. J. Graves 在成立時，曾宣讀九項專業訴求的組織宗旨，但是該組織在實際運作的過程中，卻展現出專業取向與工會取向的雙元流竄性。

NUT 成立的背景，在於如何脫離宗教勢力的控制，以及協助政府推動 1870 年教育法案，並且成立宗旨亦是專業取向的。然而，1891 年起開始改變其立場，1896 年普特茅斯(Portsmouth)罷課事件後開啓激進的本質，集體行動所帶來的強大聲勢與勝利戰果，更強化勞工路線。「柏漢委員會」(Burnham Committee)設立後，更使得 NUT 成為合法化的壓力團體，其影響性，不僅是確立 NUT 的合法性專業地位而已。具體而言，它成為教育政策制訂過程的決策者與參與者，至少是諮詢者；此種角色，並進而促使政府正視其聲音與要求，因而連帶大幅改善教師的薪資水準。這種轉變，又使 NUT 從勞工路線回歸原先的專業取向，例如，協助 1944 年教育法案的推動與落實。然而，1970 年代以後，由於教師對物質報酬的不滿情結，以及中央集權模式的逐漸形成，又再度使 NUT 轉向工會取向，且正式加入「英國工會聯盟」(TUC: Trades Union Congress)，成為其附屬會員之一，罷課行動又再度引爆（姜添輝，2000：1117-1118）。

NUT 以罷教等激進行動方式進行磋商，或施展其壓力的作法，雖在相當程度上，達成其左右教育政策的目標，但這種好戰的(militant)作風，也為 NUT 的未來發展，埋下一些隱憂。1980 年代中期以後，約有四萬名會員退會，其中又有相當大的比例，轉而加入另一標榜「不罷教」的「教師專業協會」(PAT)；此種情況，已促使 NUT 近年的行動暫趨緩和（楊瑩，1992：37-38）。

3.在特殊事蹟方面

雖然 NUT 在實際運作時，呈現出專業角色與工會角色的「混合體」，但是就專業角色而言，NUT 的表現，堪稱可圈可點；因為 NUT 相當重視教師專業地位的問題，經常致力於提高教師的任用水準。它不僅對薪俸、退休金、任期等問題，有相當大的影響力，而且對全國性的教育政策，影響力也不可小覷。例如，它過去便極力反對「按學生學習成績決定教師薪俸」，而且很早就支持全民中等教育的理想。NUT 之所以能成功地成為專業組織，主要原因包括：早期建立的專業意識、明確的目標、負責能幹的領導人才，以及透過國會議員席位的掌握，對中央與地方政府，形成強而有力的壓力團體（楊瑩，1992：37）；從 NUT 創立初期，即努力影響地方學務委員會、教育部及國會，而且這種傳統一直延續至今。

其次，NUT 在促進兩性平權方面，亦有具體的作為。在 NUT 的會員中，約有 70% 為女性，因此，它在 1984 年成立一個「機會均等委員會」(Equal Opportunities Committee)，致力於婦女地位之提升，以及反對學校教育有性別歧視的情形。NUT 還為婦女的生涯發展，開授了一些訓練課程，並在地方層次，為女教師爭取到子女照顧假；例如，1988 年 NUT 與 Kent 地方教育當局，簽署一份同意書，為該地區的女教師，爭取到為期可達七年的子女照顧假（楊瑩，1992：40）。

(二)全國中學男女教師協會

- 1.在成立背景方面：「全國中學男女教師協會」(NASUWT)是英國規模第二大的教師組織，其前身為兩個分立的組織，一為 1919 年成立的「全國男教師協會」(NAS: National Association of Schoolmasters)，二為 1965 年成立的「女教師協會」(UWT: Union of Women Teachers)；由於此二組織的共同目標漸趨一致，乃於 1975 年合併成為現行的 NASUWT（楊瑩，1992：40）。
- 2.在會員資格及分布方面：NASUWT 與 NUT 的不同之處，在於 NUT 是由小學教師組織而漸擴及中學教師，但 NASUWT 原先則為中學教師的專業組織，後來才將會員資格放寬，擴及小學教師；目前，其會員含蓋所有的中學、小學及擴充教育機構的教師（但不含大學教師）。雖然 NASUWT 的會員總數低於 NUT，但它是英國各教師團體中，惟一將觸角範圍擴及全英國境內的教師組織（楊瑩，1992：40）。
- 3.在組織定位方面：NASUWT 走的是工會路線，「教師擺第一」(Putting Teachers First)是該組織的哲學及實務信念，此種哲學與信念，讓 NASUWT 成為最大、成長最迅速的教師工會之一(NASUWT internet, 2006a)。該組織在爭取教師權益方面，可說是不遺餘力，例如，爭取將教師薪級從 9 點縮減到 6 點，以改善年輕教師的薪資；設立一個全國性的論壇，讓經過協議的、和教師薪資有關的所有問題，都可以被磋商；減少教師的行政與雜務工作；爭取讓教師能在工作與生活之間，維持合理的平衡(NASUWT internet, 2006b)。
- 4.在特殊事蹟方面：NASUWT 最大的改變，是對男女同酬方面的態度有所改變。NAS 從原

來一個以男性為主，且反對男女同酬的團體²開始，在與 UWT 合併後，開始調整其訴求。1987 年，NASUWT 內部設立了一個「機會均等委員會」，負責處理有關性別歧視的案件（楊瑩，1992：41）；就此而言，與 NUT 的做法倒有雷同之處。

（三）教師專業協會

英國的「教師專業協會」（PAT）是在 1970 年時，由兩位厭惡工會動輒採取罷工或罷教行動者發起而成立。在其成立之初，PAT 因明白宣示其反對激進路線或罷教行動，因此與政府談判的基礎較弱，也較不受大家重視。但是到了 1980 年代，此種情勢已開始扭轉；尤其，受到 1985-1986 年間 NUT 及 NASUWT 大規模且多次採取罷教行動杯葛教育當局之影響，許多不滿罷教行動的教師，乃退出 NUT 及 NASUWT，而改加入 PAT，結果在一年之間，PAT 的會員增加四萬人左右（楊瑩，1992：43）。

另一個吸引教師加入 PAT 的因素，即是英國政府一改在 1970 年代的作風，自 1980 年代開始，賦予 PAT 和政府磋商教師待遇的權利；此項磋商權獲致後，增加了 PAT 的號召力，也吸引許多教師加入，並提升了 PAT 的地位。易言之，PAT 是保守黨政府執政時期柴契爾夫人鼎力扶助的教師組織，它打著不罷教之旗幟，以提升教師專業水準為重，而與 NUT 形成對立之局面，可說是個相當右派走向的教師團體。此協會的基本理念是認為，教師行業與一般人依契約而工作之性質不同，教師不但在學校中應克盡教職，在生活上亦應成為行為楷模，具有道德上之品德條件限制；因此，教師不應採取罷教行動（楊瑩，1992：43-44）。

PAT 除積極主張不罷教之外，為提升教育專業水準及教育成效，特別在 1999 年 8 月的年會中，發起設立「教育與學習」（Education and Learning）部門，來關照學生與教師的教育權益，其具體作法包括（PAT internet, 2006）：增進對個體如何學習的理解；提供有效的學習途徑；承認並覺察個別差異；為最高標準的兒童關照及教育而工作，包括研究與探究、訓練與專業發展、會議與研討會、資訊的出版與分享。

（四）蘇格蘭教育協會

「蘇格蘭教育協會」（EIS）成立於 1847 年，是世界上歷史最悠久的教師協會（EIS internet, 2006），也是目前蘇格蘭地區最大的教師組織（楊瑩，1992：44）。到 2006 年，該地區約有 80% 的教師（從幼稚園、小學、中學到學院與大學），均屬於 EIS 的會員（EIS internet, 2006）。

EIS 之設立初旨，與英國其他教師組織（如 NUT、NASUWT）不同，它是一個純粹以提升教育水準為目的而成立的教師專業組織。在此專業信念下，蘇格蘭教師摒棄其政治上、宗教上及其他利益派別之成見，聯合組成此協會，以共同攜手合作，從事教育之改革（楊瑩，1992：44）；此種專業取向，與 PAT 頗為相似。

² NUT 裡面因許多男教師會員反對「男女教師薪資待遇相等」的政策，於是憤而退出 NUT，於 1919 年，另組成 NAS（侯禎塘，1996：70；楊瑩，1992：40）。

由於 EIS 成立的獨特背景，使得此協會工作的重點，係在於促進教育品質的提升，其中最明顯的是對新進教師「把關」工作的重視。EIS 不僅列出教師任教應具備的資格，而且對新進教師，亦有嚴格的要求，並且還主動幫新進合格教師，轉介到當地學校任教（楊瑩，1992：45）。

三、法國的教師組織

林志忠（2003：227）的研究指出，法國重要的教師組織或聯盟包括：「全國小學教師工會聯盟」（FNSI：Fédération Nationale des Syndicats d'Instituteurs）、「國家教育聯盟」（FEN 或 National Education Federation）、「全國小學教師工會」（SNI：Syndicat National des Instituteurs）、「全國中學教師工會」（SNES：Syndicat National de l'Enseignement Secondaire）、「全國教育總工會」（SGEN：Syndicat Général de l'Education Nationale），其中成員最多、最具代表性的是 FEN。

FEN 係結合 49 個全國性的教師組織，所有的成員，皆是受雇於法國教育部的教師，在鼎盛時期，此一組織吸納高達九成的學校教師，成員數量約四十五萬名（姜添輝，2004：512）。FEN 的功能有六（劉春榮，1997：10；Fowler, 1992）：（一）改善教師的物質待遇，包括提高教師底薪及爭取調升教師職位分類的位階；（二）增進教師工作保障，包括降低教師考核的重要性及提供教師申訴管道；（三）增加教師授權，由包括教師在內的委員會監督會務；（四）擴充聯盟的權限，舉凡教師的調動、加薪、工作職位調整，均有教師參與；（五）改善教師工作環境，以降低班級人數與上課時數，並免除導護工作；（六）制衡教育政策，注重學校教育與社會改造的關係，針對教育提出改革建議。

就組織定位而言，FEN 係兼顧「工會」與「公會」取向。根據 Clark(1978)的研究，1953-1954 年間，FEN 的主要努力目標共計 11 項，其中三項屬物質需求，傾向工會主義鵠的；四項為專業發展目標，為公會主義的訴求；六項則與政治意識型態有關（王秋絨，2002：131）。由於 FEN 兼具專業取向及工會取向，使得長期以來，組織內部常存有兩派不同意見：一派為改革主義者，他們堅守傳統使命，主張以聯誼方式，討論專業問題，改善教學狀況，以解決學生的學習失敗問題，並以促進地方教育活動為職志。另一派為革命主義者，他們較偏重政治目的，藉工會運動方式，為自己爭權益。但由於法國長期以來，根據「公務不能中斷」及「層級服從」原則，而限制公務人員罷工，因此，教師工會不同於一般工會；教師工會有其堅持的立場，仍以維護兒童權益為優先考量（劉俊賢，2000：1018）。此種教師工會，即所謂的心智型工會(intelligent trade union)，其涵義是抱持明確的意識型態立場，此立場是以長期的策略行動，來改善成員的物質報酬，並促成有意義的社會改變，亦即以具體行動來促使社會轉型；因此，其領導階層普遍堅持平等、自由等民主價值（姜添輝，2004：514）。

四、德國的教師組織

（一）教育與學術工會

1848 年，「全德教師會」（ADL: Allgemeiner Deutsche Lehrverein）成立於 Eisenach，會員主要是以國民學校的教師與實習教師為主，部分是大學與技術學院的教授會員，所揭示的宗

旨為社會公平正義和教育機會均等。在此理念下，希望促進德國各類學校的統一（從教師專業地位的提升而言，試圖要求國民學校教師也接受大學教育），並追求教育的獨立自主，從教會的控制中解放出來（王秋絨，2003：311）；這是現代德國最大教師組織「教育與學術工會」（GEW）的前身。第二次世界大戰後，不同的教師聯盟，集結統一為 GEW，此為德國最大勞工團體「德國總工會」（DGB: Deutsche Gewerkschaftsbund）的成員之一（楊深坑，2003：277，292）。

GEW 受到 K. Marx and P. Freire 等的影響，以自由、民主、平等與正義等人權宗旨，認同工會主義的運作方式，展現「民主化、多元化、工會化」的運作神髓，努力爭取自身及工作權益，其主要訴求，具有非常濃厚的社會主義精神（王秋絨，2002：127，131）。例如，GEW 在基本綱領中便明白宣示（馮朝霖，1999：76）：致力於實現所有人的教育權利，反對以市場需求規制的教育；支持教育歷程的統整，反對走入死巷的學校；支持解放的學習，反對適應外在利益的教育；支持個性化成長之促進，反對分流與成就壓力；支持綜合中學，反對三階層學校所造成的長存特權；支持補償性教育，反對社會階層的僵化；支持教育歷程與機構的民主化，反對官僚層級化與支配性思想。

由於 GEW 強調本身的工會屬性，因此，在會章第五條中明訂抗爭為工會訴求的正當手段，罷課須經 75%會員的投票認可，並可以得到罷課之經費支持。惟是否進行投票，須經權責機構議決，只有所有和平手段用盡後，才能進行罷課（楊深坑，2003：290-291）。

（二）德國語文教師協會

一些區域性的中學教師組織，以及不同類型學校的教師組織，於 1903 年在 Halle 統一而為「德國學術性教育之教師聯盟」（Vereinverband der akademisch gebildeten Lehrer Deutschlands），這個組織在 1921 年，改名為「德國語文教師協會」（DPhV: Deutscher Philologenverband），係以文理中學（Gymnasium）³的教師為主，強調專業主義的教師組織，與 GEW 之強調工會主義有所不同（楊深坑，2003：278）。易言之，DPhV 主要是以爭取專業自主權、改進教學、發展專業知能為目的，故很少採取激烈的集體行動，是專業主義的典型範例（王秋絨，2002：131）；但遇到課程改革進行時，仍會以組織化的行動，去影響政府決策（楊深坑，2003：280）。

五、日本的教師組織

（一）日本教職員組合

第二次世界大戰日本戰敗後，日本整個社會，處在饑餓與貧困當中，再加上最現實的薪

³ Gymnasium 係指德國大學預科的九年制中學，其教師乃為倍受各界尊崇的社會菁英，且其任教科目的專門性較高，故其社會地位也比小學教師更高（王秋絨，2002：127-128）。

資問題與當時的一些重大社會改造政策，使得教育現場，充滿著普遍不安的情緒。在民主主義運動高漲，以及諸多因素相互交錯中，促成許多既有的教師組織（如全教協、教全聯、全國大學高專教協等），其中大多數的教職員，均加入了「日本教職員組合」（簡稱為「日教組」，成立於1947年），成為日本最大的教師團體，但實質上，它是教師團體的聯合組織（梁忠銘，2003：378-379），其成員包括國立學校、公立學校及私立學校的教職員（楊思偉，1992：20）。

「日教組」於1961年，制定「教師的倫理綱領」，主要內容包括：教師須為教育的機會均等而戰、要堅守和平、不允許自由遭受侵害、追求正確的政治、教師是勞動者、謹守生活權利、教師要團結...等，明確標示出「日教組」的組織宗旨與目標，尤其是「教師是勞動者」的宣稱（梁忠銘，2003：383），更顯示出該組織的工會屬性或性格。不過近年來，由於教師經濟環境與社會地位的改善，使得年輕教師安於現實，對於該組織存在的目的與政治意圖產生懷疑，在新進成員的缺乏與既有成員大量流失之下，該組織成員持續地減少（梁忠銘，2003：384）。

（二）全日本教職員聯盟

「日教組」的濃厚政治意識型態，隨著社會的安定與教師生活的改善，近年有逐漸淡化的傾向，部分成員與年輕的新進教師之訴求，也有所改變。特別是針對「日教組」有所批判的教職員，強調教育的正常化，於1957年另組「日本教職員團體聯盟」，1962年更名為「全國教職員團體聯盟」，1966年再度更名為「日本教職員聯合會」，1970年又更名為「日本教職員聯盟」。爾後，隨著時代與社會變遷，追求教育正常化的教職員組織團體，也歷經數度的分化與整合，於1984年再度整合理念相似的38個教師團體組織，成立「全日本教職員聯盟」（簡稱為「全日教聯」）；所以基本上，它是一個與「日教組」理念完全不同的教師團體之聯合組織。「全日教聯」主張，教師並非勞動者，而是一種專門職業，故排除特定的意識型態，堅守教育的中立性，透過徹底的守法精神，堅持教師的主體性，以達成組織活動的目的（梁忠銘，2003：387-388）。

（三）全日本教職員組合

1989年，「日教組」中的非主流派，另組一個團體，稱為「全日本教職員組合協議會」；因為「日教組」內，對罷工的戰術、政黨的支持等問題，向來是意見紛歧，因此形成主流、非主流兩派，而進入八十年代之後，更由於勞動戰線統一的問題，主流派提議加入「連合」總工會，但非主流派不從，所以導致分裂的局面（楊思偉，1992：22）。

1991年，「全日本教職員組合協議會」與「全國勞動組合總聯合」（全勞聯）結盟，並精簡全名為「全日本教職員組合」（簡稱為「全教」），表示要根據和平憲法與教育基本法，推行落實兒童權利條約的教育、爭取教職員的生活與權利、堅守日本與世界和平的立場，阻止戰爭法案的成立，強力訴求「請勿再度將學子送往戰場」（梁忠銘，2003：385）。

以上三種教師組織的取向都不相同，「日教組」偏向工會角色，主張教師為單純的勞動者；「全日教聯」偏向專業角色，主張教師為一種專門職業；「全教」則兼重專業與工會角色，認為教師有聖職的性格，同時也具有勞動者的特性。

六、我國的教師組織

我國的教師組織，可分為幾大類別（高義展，1998：235）：（一）以學術為導向的團體，如心理學會、政治學會、行政學會、輔導學會、測驗學會、中國教育學會、臺灣教育社會學學會；（二）為達特定目的而成立的團體，如基層教師協會；（三）著眼於各級各類教師工作條件的改善、各項權益的保障、福利的增進，並以整體教育改革為目標的團體，如中華民國全國教育會、教師人權促進會，以及各級教師會。本文僅探究第三類的教師組織；此類的教師組織，係以民國 84 年《教師法》的頒布為分水嶺。《教師法》頒布之前，以中華民國全國教育會及教師人權促進會最有名望；《教師法》頒布施行後，則以教師會的組成，最具時代意義（劉春榮，1997：11）。

（一）中華民國全國教育會

台灣省早於民國前 11 年便有教育會組織，民國前 5 年改為官制組織，負責辦理教育學藝的調查研究與各項教育活動，後來因對日抗戰終告瓦解（吳清山，1997：5）。台灣光復後，台灣省教育會於民國 35 年成立，其後台北市及高雄市因分別改制為院轄市之故，於民國 56 年及 68 年，相繼成立台北市教育會及高雄市教育會。民國 76 年，台灣省與北、高兩市的教育會，共同籌組「中華民國全國教育會」（郭丁熒，1998：219，2001：32）。該會的功能有四（劉春榮，1997：11）：1.謀取教師福利，提供教師服務；2.提高教師地位，保障教師權益；3.推動教育研究，促進教育發展；4.提供社會服務，增進國際文化交流。

「中華民國全國教育會」並不招收個人會員，而是以台灣省、台北市、高雄市三個教育會為其團體會員；且由於其理監事人選均為校長和長官，故被稱為「校長和長官的俱樂部」；加上會員除繳交會費外，與全國教育會之間的互動關係，幾乎僅止於關心每年教師節教師會要贈送何種紀念品，對於教師會所舉辦的研討會、座談會及各項活動，均漠不關心（吳清山，1997：3），因此無法達成預期的功能，亦無法獲得廣大教師的支持。

（二）教師人權促進會

由於全國教育會無法為教師爭取權益，難以得到所有教師的認同，於是部分教師乃於民國 78 年，另組「教師人權促進會」（舒緒緯，2003：403-404），採取較為激烈的手段，希望能發揮五項功能（教師人權促進會，1988）：1.維護教師人權，包括保障教師權益及維護教師尊嚴；2.促進教育改革，包括反對政治干預教育、堅持教育中立化、爭取更新課程、廢除課程標準、充實教育經費、降低班級人數等；3.促進校園民主化；4.尊重學術自由；5.提升教育品質。惟因該會只能在一般人民團體內，登記為普通社團（郭丁熒，2001：32），且會員總數僅約一千人，真正關心會務或積極參與活動者，可說是寥寥無幾（吳清山，1997：3），

因此，所發揮的功能，亦相當有限。

比較言之，「中華民國全國教育會」被視為體制內之教師專業組織，朝專業取向努力；至於「教師人權促進會」，則被視為體制外之教師組織，朝工會取向邁進。

（三）教師會

「中華民國全國教育會」與「教師人權促進會」的路線之爭，隨著政治的民主化與社會的多元化，產生巨大的改變。民國 84 年，《教師法》公布施行，使得教師權益，獲得更多保障。《教師法》第 26 條明文規定：「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。」因此，不僅各學校及各地方有教師會，民國 88 年，也成立「中華民國全國教師會」，除兼顧地方需求及特殊性外，也可凝聚全國教師之意見，為保障教師專業權威，以及提升專業形象與地位，提供更寬闊的舞台（舒緒緯，2003：404）。此外，教師亦可透過學校教師會，以集體實踐的行動，來重建教育專業，在校園中，不再是單打獨鬥、單兵作戰的寂寞教師，並可藉由學校教師會的專業組織力量，以改造校園文化。因此，由學校教師所組成的學校教師會，具有決定事務的可能與影響力，可從內部發展教育權能（郭丁熒，2001：32；蔣興儀，1997：63），並為學校本位的經營，帶來了生機與希望。

依《教師法》之規定，各級教師組織之基本任務與功能如下：1.維護教師專業尊嚴與專業自主權；2.與各級機關協議教師聘約及聘約準則；3.研究並協助解決各項教育問題；4.監督離職給付儲金機構之管理、營運、給付等事宜；5.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；6.制定教師自律公約。不過，礙於各項主客觀因素，這些功能大都未能充分發揮。

整體言之，我國教師組織的發展，尚處於開創期，而未進入成熟期，且普遍有功能不彰的問題，究其原因當然很多，諸如：1.由於台灣長期受到特殊政治情境的影響與壓制，並未發展出像西方社會一樣擁有強大影響力的教師組織；2.台灣教師的社經地位，普遍高於英美等西方國家，且薪資待遇也算不錯，因此，教師較無籌組教師組織合力爭取權益的強烈需求；3.台灣教師參與教師組織的比例，遠低於美國、法國、德國、英國、日本等國（見表 2）。今後若欲充分發揮教師組織的功能，可以努力的事項很多，例如：建立便捷的服務網絡；為會員提供專業諮詢、法律諮詢、訴訟服務；出版專業書刊；協助教師交換及分享資訊；提供各項保險、急難救助、休閒旅遊及生涯規劃等生活服務（侯禎塘、王素琴，1998：16）。

表2 重要國家教師參與教師組織的百分比⁴

編號	國別	參與率
1.	美國	68%
2.	法國	67%
3.	德國	60.4%
4.	英國	60.2%
5.	日本	33.7%
6.	台灣	5%

資料來源：摘錄自王秋絨(2002：137)

七、國際性的教師組織

關於教師組織，除了各國有自己的協會或團體之外，尚有國際性的教師組織，例如「世界教師組織聯盟」(WCOTP: World Confederation of Organization of the Teaching Profession)、「國際自由教師工會聯盟」(IFFTU: International Federation of Free Teachers' Unions)等（楊思偉，1992：20），本文因限於篇幅，僅介紹規模最大、知名度最高的 WCOTP。

第二次世界大戰結束後，各民主國家的教育人士，有鑑於世界和平之獲致，須由教育文化工作者彼此密切聯繫，進而團結各國已有的教師組織，以藉由國際間的相互聯繫、溝通與了解，進一步增進人類的自由、和平與幸福；因此，WCOTP 乃在 1952 年因應此種需要而產生；如能充分發揮其力量與功能，將有助於世界和平的增進與教育專業的發展（陳奎熹，1989：282；楊國賜，1992：1）。WCOTP 已於 1993 年改組為「國際教育組織」(EI: Education International)，目前加入 EI 的教師組織，已有來自 166 個國家的 348 個會員組織(EI internet, 2006)，例如日本的「日教組」及台灣的「中國教育學會」，均為其正式會員（陳奎熹，2001：237；楊思偉，1992：20）。EI 做為全球最大的公會聯盟（涵蓋 2,900 萬名教師與教育工作者），旨在團結世界各地的教師與教育工作者，並消除種族偏見與歧視，希望能促進各國教師間的良好關係(EI internet, 2006)。

參、教師組織的政治性

以上所簡介的教師組織，其組織目標、功能與活動雖有不同，但「追逐權力與利益」的特性則無一例外，筆者稱之為「教師組織的政治性」；誠如以下三位學者所云：

教師組織的活動是政治性的，它涉及在左右物質性資源分配時，教師與中央政府及地方政府之間的關係。教師已透過他們的組織，去要求及/或獲得更高的薪資、退休金或其他物質性利益。(Ginsburg & Kamat, 1997: 659)

在追求物質條件提升的過程中，專業組織似乎扮演著不可或缺的角色，眾多個體的群體行

⁴ 本表係王秋絨引自 S. R. Kasten 與 G. Fossedal 在 1993 年的研究發現。

動，產生明顯的聲勢，並升高其政治壓力，利益往往在此情境下被妥協、被攫取。（姜添輝，1998：1575）

關於教師組織的政治性，主要可從以下三個角度來加以剖析：

一、從運作策略來看

Ginsburg 與 Kamat(1997: 659)指出，教師組織的政治行動，部分是關心如何贏得權力去和政府進行磋商、集體談判(collective bargaining)、罷工及其他形式的「好戰」行動。而根據筆者的研究發現，教師組織的政治性，是以很多形式呈現出來的，包括集體談判、政治結盟、遊說、應用傳播媒體的宣導、介入選舉、罷教、採取司法行動、採取制裁行動等，以下分述之：

(一)集體談判

集體談判又稱集體協商，意指教師組織與主管教育行政機關，就共同關切之事務進行協商，並以書面協議的方式，作為共同信守之行為準則（沈春生，1998；蔡清華，2003：101）。以美國為例，各地教育政策的改變，其最大的壓力來源，即為教師組織(或其他教職團體)與教育當局集體協商的結果（舒緒緯，2003：417）；因此，集體談判乃成為教師組織參與教育決策的一項重要途徑。集體談判的內容包羅萬象，舉凡工作條件與薪資、經濟條件、聘僱條件、專業條件及人事方面的條件等，皆為集體談判的範疇（蔡清華，2003：101；謝文全，1992）。

(二)政治結盟

教師組織政治化之特性的目的，在於提昇自身的影響力，其中包含自我利益的捍衛；然而，當此種企圖未能達成時，如何壯大自身的聲勢，則是當務之急，因而產生與其他團體結盟的策略行動。例如，美國 AFT 在成立之初，便與「美國勞工聯盟」結盟；英國的 NUT，則在 1970 年與「英國工會聯盟」相結合（姜添輝，2000：1119）；德國的 GEW，則與「德國總工會」利益結盟（馮朝霖，1993：9-10）。又如，NASUWT、ATL 等教師組織之間，也曾一起合作提出建議案，以和政府協商薪資與工作條件（姜添輝，2003：54）。表面上，此種結盟在於壯大聲勢，但其背後，則是如何藉由浩大的聲勢，以集體行動來大幅提昇政治壓力，進而迫使政府屈服，以達自我利益的增生，或是其他企圖的達成（姜添輝，2000：1119）。

(三)遊說

姜添輝（2003：72）指出，教師組織的活動屬性，充滿高度的政治色彩。這主要在於教育政策，直接影響到教師的權益與教學事務，因而形成政策議案的中央政府，以及最後決定法案的國會，乃成為教師組織的角力場。通常，教師組織會與政府高級官員及國會議員，建立密切而良好的關係，以便適時遊說他們，讓教師組織有機會說明他們的專業意見，並進而影響國家的教育決策；誠如姜添輝針對英國教師組織的決策人員所蒐集到之訪談資料指出：

是的，我想本協會用了許多時間，來發展與政府官員的關係，因此當出現危機時，這些關係得以有所作用，並且得以帶來最佳的影響力。（姜添輝，2003：57）

我想許多主要的教師協會，花時間在發展與國會議員的關係上，透過這些能為你說話的國會議員，教師組織的研究發現，得以呈現在國會中。（姜添輝，2003：57）

（四）應用傳播媒體的宣導

收音機、電視與報紙等媒體，常被教師組織視為傳播專業意見與立場的重要工具，透過媒體的傳播，教師組織更易贏得社會大眾的認同與支持，或是讓教師的專業意見，得以廣為傳播：

在一個不同的途徑上，我們亦運用媒體，如收音機、電視與報紙，我們以更專業的方式來使用這個工具，你可以更容易的讓教學專業的聲音傳到社會大眾之處。（姜添輝，2003：55）

（五）介入選舉

有時教師組織會支持特定的候選人，以遂其利益增生之意圖。例如，NUT 在 1877 年，即計畫選出一位教師國會議員，及至 1893 年，其支持的兩位候選人均順利當選（林清江譯，1988：199-200）。又如，NEA 在 1976 年支持 Jimmy Carter 競選總統，Carter 當選後的回報是設置教育部，從此以後，美國便擁有主管教育事務與發展的中央級行政機構，並得以建立全國性的教育政策與相關事宜（姜添輝，2004：504；Spring, 1994）。不過，教師組織介入選舉的策略，並沒有普遍被採用，因為教師組織介入選舉，常易引起一些問題（Spaull, 1994: 6076-6077）：1.這樣做未必總是能成功；2.假如經常這樣做，教師組織將會喪失其中立和獨立自主的超然立場，進而降低對其成員的影響力；3.假如介入選舉成功了，當選人也不能保證將能完全回應教師組織的訴求。

（六）罷教

勞資爭議中，由於彼此的資源不均等，勞方或受僱者往往居於弱勢，而罷工是受僱者用以平衡雙方資源的後盾，也是最具殺傷力的舉措（舒緒緯，2003：417）。就教師組織而言，罷工即是所謂的罷教或怠教。由於罷教活動具有較大的衝擊影響力，所以常成為集體談判的有利輔助工具，以達到影響教育決策的目的；不過，世界主要國家的教師組織，對罷教的態度不盡相同：

- 1.美國：基本上，美國視教師罷教為一違法行為，可處以拘禁、減薪，甚至取消其協商權之處罰；因此，大多數的州，禁止教師罷教。不過，仍有少部分的州，允許中小學教師罷教，且即便是在禁止罷教的州中，罷教的例子仍屢見不鮮，這和教師組織補助抗爭基金有關（蔡清華，2003：102-103）。
- 2.英國：英國的教師組織如 NUT，係將罷教視為最後手段，誠如 Tony Whitty 指出：

是的，罷教行動不常發生，但是它仍然會發生。教師不喜歡進行罷教，並且真的不願進行罷教，直到事情變得相當糟時，才會發生。(姜添輝，2003：60)

3.德國：「德國語文教師協會」的組織屬性，屬於專業導向，反對以罷教方式來進行集體協商；而「教育與學術工會」則較傾向工團性質，主張可用罷教方式來爭取教師權益，並訂有詳細辦法，惟由於德國教師具有國家公務員身分，罷教為法所不容(楊深坑，2003：274)。

4.我國：在師道尊嚴的傳統觀念與期許下，教師長久以來，處於超然的地位與獨立的人際網絡，因此，教師組織用來爭取權益的罷教權，我國教師的接受度，比美、英、德等國更低。

(七)採取司法行動

教師組織也常利用司法途徑，來影響教育政策的走向。例如，美國的 NEA 反對教育券，所以當賓州東南德拉瓦郡(Delaware County)的地方教育委員會提供教育券給就讀私立學校及教會學校的學生時，NEA 便主動向當地法院，控告教育委員會違反州法律的相關規定(沈春生，1998；蔡清華，2003：107)，以阻止學區的教育資源，流向私立學校或教會學校(Myers & Myers, 1995)。

(八)採取制裁行動

制裁行動是指教師組織對於未能應允其要求的機關或單位，所採取的消極抵制策略；例如，敦促組織成員不去任教、揭發弊端、形成輿論壓力、不參與教學外的各項活動。易言之，就是以不合作的態度及方式，加以制裁(舒緒緯，2003：418)；以英國為例，教師組織已受制於新工黨政府的手中，在此種艱困的情境下，不合作的新策略因應而生，在不牴觸法律限制的情況下，此種策略反倒相當有效(姜添輝，2003：67)。

二、從工會主義與專業主義來看

無論是走工會路線的教師組織，或是走專業路線的教師組織，吾人皆可從中發現其高度的政治性：

(一)從工會主義的角度來看

1.就教師工會的發展而言

在大部分的西方國家，學校教師的組織已經存在很久了，不過直到 19 世紀末，教師才加入能代表其經濟及專業利益的工會(Spaul, 1994: 6073)。教師工會的發展，乃受到教師工會主義的啟發；且在很多國家，雖然教師工會的發展情形，到目前已較穩定，並能對政府激起經濟與政治方面的挑戰性，不過若從歷史來看，教師工會主義及教師工會的發展，其實是反覆無常的、不順利的(Spaul, 1994: 6078)；誠如 Ginsburg 與 Kamat(1997: 659)所云：

在很多社會的不同時期，都非法地抑制教師的努力。從歷史來看，在日本，教師的工會主義，在第二次世界大戰前，是被政府壓抑的，但卻受到美國及盟軍佔領的部隊，還有

1945-1948 年日本社會主義政權所激勵，不過待 1948 年保守黨取得政權後，好景就被破壞了。

教師工會的發展，時而順利，時而不順利，到底是受到哪些要素的左右呢？Spaull(1994: 6073-6074)指出，要能成功地籌組教師工會，需具備三項要素：(1)教師工作狀況的改變，包括物質報酬偏低，以及學校對教師的管理趨於嚴格；(2)出現致力於教師工會主義的領導者；(3)擁有有利的社會政治氣氛，此種氣氛能為教師工會的形成與成長，提供美好的舞台。易言之，教師工會主義的興起，受到一些因素的驅使，包括教師的薪資偏低、工作條件差、學校教育日益集權化、強勁的自由主義者之團結，以及鼓勵教師、護士、消防隊員與警察等大眾受雇者組織工會的工會主義之發展。

2.就教師工會的好戰性而言

Spaull(1994: 6076)指出，教師工會的好戰性，表現在以下幾方面：

- (1)教師工會準備採取工業與政治行動，以取得集體談判權。
- (2)教師忠誠的對象，由學校轉移到教師工會。
- (3)教師工會開始知覺到他們屬於工會性質，因此，反對「教師不適合參加工會活動」的看法。
- (4)在 1950 與 1960 年代，教師工會日益覺得他們被教育權力當局排除在教育夥伴之外，因為教育權力當局始終不回應教師工會的訴求。
- (5)在這段期間，學校體系變成政治化的，因為大眾教育的支出，變成國家與政府財政支出的重要部分。政治化意指對教師工作條件、專業發展、學校改革及資金運用的看法之兩極化，這導致對政府決策與管理方式的持續性爭論；此種爭論，需要教師工會做出新的回應。
- (6)由於教師所採取的工業行動⁵成功了（特別是在 1970 年代早期），使得他們普遍相信好戰行動的好處；於是，教師工會乃將「罷工的意識型態」，納入他們的組織目標中。

總之，在保護及促進教師權益、改善教師工作條件，以及促使公眾教育自由化等幾方面，教師工會扮演了戰略性的角色。有時，教師工會的角色，會受到權力當局的欣賞；不過，很多權力人士都憎恨教師工會在學校體系中所發揮的影響力(Spaull,1994: 6078)。通常，政府對教師組織好戰性的回應是懷有敵意的，且在某些體系中，還會遭到公然的鎮壓；這些回應包括：將教師組織排除在磋商歷程之外，解散與教師磋商的特殊組織；在某些國家或地區，教師好戰分子的犧牲很大，包括集體免職，領導者入獄坐牢，甚至被嚴刑拷打或處死(Spaull,1994: 6077)。舉例言之，「日教組」是個充滿「戰鬥性」的教師組織，當它在

⁵ 這是英國的用法，其實是指罷工。

第二次世界大戰後參與教育決策時受到挫折與限制，便不斷地對教育部門(文部省)和執政的保守政府，發起反對和挑釁行動，並採取大規模的制裁、街頭抗議和非法罷工等手段，結果反遭致執政當局對教育決策，採取片面性的魯莽決定（侯禎塘、王素琴，1998：14；楊思偉，1992：23）；可見政府當局對教師組織好戰性的回應，有時確實是懷有敵意的，且吾人亦可發現，當「行動」與「結構」展開「對話」時，行動者的處境，通常是相當艱辛、弱勢的。

(二)從專業主義的角度來看

在教師專業化(professionalization)與普羅化(proletarianization)的爭鬥中，教師與政府使用的主要意識型態武器是「專業主義」(professionalism)。雖然「專業主義」這個術語，不管是在社會科學文獻中或日常生活對話中，均有多重的、矛盾衝突的意義，但是被教育成就的功績主義概念合法化的勞力之階層分工概念，通常是其中的一項要素。在引出和再製專業意識型態時，教師有助於將勞力分工合法化(Ginsburg, 1988: 60-63, 129-164; Ginsburg & Kamat, 1997: 659)。這項趨勢被以下的事實所強化，即專業主義的某些概念，將專業人員組織的努力，與勞工成員的「工會主義」區別開來(Ginsburg & Kamat, 1997: 659; Ozga, 1988)；這就是為什麼在某些社會中，當教師的問題被併入廣大的勞工運動時，會激起一番激烈爭辯⁶的部分原因(Ginsburg, 1991; Ginsburg & Kamat, 1997: 659)。

由於受到專業主義的影響，教師組織也曾參與和象徵性資源的獲得有關之政治行動；所謂象徵性資源，諸如專業地位及以大學為基礎的師資儲備(university-based preparation)。這種專業地位的象徵，在教師的專業化方案中，已被視為有價值的資產；而在教師的專業化方案中，也試圖增加權力或權威，還有提高薪資(Ginsburg & Kamat, 1997: 659)。不過，當政府的行動有時會發揮增強教師專業化的功能時，教師也可能成為政府去專業化(deprofessionalizing)或普羅化(proletarianizing)努力之標的(Ginsburg, 1991; Ginsburg & Kamat, 1997: 659; Jarausch, 1990)。

總之，從工會主義的角度來看，教師組織訴求的是物質層面的利益；而從專業主義的角度來看，教師組織訴求的則是精神層面的利益。無論是物質需求或精神需求的滿足，皆涉及外在大環境的政治勢力，因為物質的薪資高低，牽涉到政府的經費預算，而預算又取決於行政部門；至於精神的部分，則除需社會大眾的認可外，亦需涉及一定程度的合法化專業地位之取得，而這些亦具有高度的政治化特性。因為合法化的專業地位，須擁有某種程度的權威角色，因此在教育改革與政策形成過程中，應能扮演參與者甚至是主導者的角色，最起碼是被諮詢的對象，而這些亦非築基於自我認定即可，更需政府部門的認同與接納，因此具有高度的政治化特性（姜添輝，2000：1118，2004：516）。

⁶此種爭辯的焦點在於：教師與勞工是否應該有所區隔？

三、從族群與性別關係來看

從族群與性別的角度來看，教師組織往往是優勢階層(指優勢族群與男性)欺壓弱勢階層(指弱勢族群與女性)的幫兇，或是優勢階層與弱勢階層相互角力的競技場，因此，具有高度的政治化特性。

(一)教師組織與族群關係

關於教師組織的政治化特性，也可從教師組織如何處理族群問題窺見一般。例如，De Lyon 與 Mignuolo(1989)指出，在 1970 及 1980 年代，關於英格蘭和威爾斯的黑人教師之利益，各種教師工會與協會，並未給予很好的照顧；雖然 NUT 已發展出教材供教師使用，希望教師能在課堂上，提倡多元文化主義(multiculturalism)並對抗種族歧視(racism)，但是效果並不如預期。同樣的，在 1940 年代，美國教師組織也受到種族隔離之害，並且當黑人教師組織在爭取公平薪資時，很多白人教師組織，並未扮演支持者的角色(Ginsburg & Kamat, 1997: 659; Warren, 1989)。此外，在 1968 年，紐約市的教師組織，反對黑人社區努力控制當地的學校，這樣的鬥爭也顯示，教師渴望的專業自主性，與族群之間的權力分配也有關聯(Ginsburg & Kamat, 1997: 659)；亦即當黑人侵犯到教師的專業自主性時，教師組織便會反彈，由此可見，教師組織對黑人族群的歧視或排擠。

(二)教師組織與性別關係

關於性別關係的維持與挑戰，教師組織的活動，也頗具政治性；以下舉幾個例子加以說明：

- 例一：在德國，「受男性支配的中學教師組織」與「受女性支配的小學教師團體」有所區隔，以試圖獲致並維持其成員的專業地位(Ginsburg & Kamat, 1997: 659-660)。
- 例二：英國教師組織在處理問題時，傾向反映男性取向，亦即以對男性教師的重要性程度，來考量處理的順序，而忽略對女性影響較大的兒童照顧及家事責任問題(De Lyon & Mignuolo, 1989: 186-189; Ginsburg & Kamat, 1997: 660)。
- 例三：從歷史上看來，英國、法國及美國的一些教師組織，已為男性教師及女性教師爭取公平薪資，但有些教師組織，則反對男性教師及女性教師，享有公平的薪資(De Lyon & Mignuolo, 1989: 185-189; Ginsburg & Kamat, 1997: 660; Warren, 1989)。
- 例四：雖然在某些社會中，女性在教師組織中，已扮演領導者的角色，但女性在教師組織的高職位所佔之比例，往往是低得可憐(De Lyon & Mignuolo, 1989: 169-179; Ginsburg & Kamat, 1997: 660; Weiler, 1988)。

總之，在教師組織當中，依然瀰漫著「男尊女卑」的性別意識型態，亦即男性教師的專業地位較高、權益較受重視、薪資較高、領導者居多等性別不平等現象，仍舊充斥於教師組織之間，致使一場「男女平權」的爭奪戰，不得不或明或暗、或強或弱地展開，此即教師組

織的「政治性」之展現。

肆、結語

本文介紹了六個國家共計 15 個教師組織，包括美國的全美教育協會(NEA)、美國教師聯盟(AFT)；英國的全國教師聯合會(NUT)、全國中學男女教師協會(NASUWT)、教師專業協會(PAT)、蘇格蘭教育協會(EIS)；法國的國家教育聯盟(FEN)；德國的教育與學術工會(GEW)、德國語文教師協會(DPhV)；日本的日本教職員組合(JTU，日教組)、全日本教職員聯盟(全日教聯)、全日本教職員組合（全教）；我國的中華民國全國教育會、教師人權促進會、教師會。此外，尚簡介一個國際性的教師組織——國際教育組織(EI)。

各國教師組織成立的主要目的，大都以爭取會員的待遇與福利，以及提升教師的專業水準與地位為主；前者遵循工會主義，後者則崇尚專業主義。組織目標以「工會」路線為主的，包括 AFT、NUT、NASUWT、GEW、JTU、全教及教師人權促進會等；以「專業」路線為主的，則有 NEA、PAT、EIS、DPhV、全日教聯及中華民國全國教育會等。然而，教師組織無論初期是以工會角色或專業角色自居，之後大都會轉變為工會取向與專業取向的「混合體」，以期獲得更廣大教育工作者及社會大眾的認同與支持；這個趨勢，頗值得我國教師組織及有關行政當局留意與參考。

從「後現代社會的多元性」及「教師工作的本質」來看，教師組織宜同時兼顧工會取向與專業取向，但最好定位為專業取向為主、工會取向為輔的職業團體，以免過度傾向工會主義而罔顧學生權益，或影響社會大眾對教師組織的觀感及教師地位的評價。

最後，不論是從教師組織的運作策略、教師組織所走的路線，亦或族群與性別關係來看，教師組織可說是一種政治性的組織。教師組織的政治性，無非是希望藉由各項政治性策略，以為教師爭取權益，或提升教師專業地位，前者的工會主義意味濃，後者的專業主義意義重；切盼教師組織能在此二者之間，找到適當的折衷平衡點，才能創造「政府與教師雙贏」、「學生獲益最大」的美好局面。

誌謝：非常感謝匿名審查教授所提供的寶貴修正意見。

參考文獻

- 王秋絨（2002，12月）。德法教師組織意識型態之比較分析。論文發表於國立臺灣師範大學教育學系舉辦之「教育研究與實務的對話：回顧與展望」國際學術研討會，台北市。
- 王秋絨（2003）。台灣、德國教師組織之比較。載於楊深坑(主編)，*各國教師組織與專業權發展*（頁303-335）。台北市：高等教育。
- 朱輝章（1998）。我國教師組織之研究：以教師會為中心。國立高雄師範大學教育學系碩士論文，未出版，高雄市。
- 沈春生（1998）。中美日三國教師組織之比較研究。國立高雄師範大學教育學系碩士論文，未出版，高雄市。
- 吳清山（1997）。教師組織的定位與展望。*現代教育論壇*，2，3-11。
- 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）。台北市：高等教育。
- 林清江（譯）（1988）。O. Banks著。*教育社會學*。高雄市：復文。
- 姜添輝（1998）。教師組織是否是教師專業要件：英國全國教師聯合會的個案研究。載於台北市立師範學院（主編），*八十七學年度師範學院教育學術研討會論文集(4)*（頁1547-1583）。台北市：台北市立師範學院。
- 姜添輝（2000）。美英兩國三個主要教師組織之比較研究分析。載於國立新竹師範學院（主編），*八十九學年度師範學院教育學術論文發表會論文集(3)*（頁1105-1125）。新竹市：國立新竹師範學院。
- 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）。台北市：高等教育。
- 姜添輝（2004）。各國教師組織發展取向與教師專業發展。*現代教育論壇*，10，498-522。
- 侯禎塘（1996）。英國教師組織的發展與特性。*教師天地*，80，70-78頁。
- 侯禎塘、王素琴（1998）。各國教師組織的發展、任務與省思。*教師天地*，94，12-16。
- 高義展（1998）。中、美、英三國教師組織之比較研究。*教育研究*，6，233-241。
- 郭丁熒（1998）。教學。載於陳奎熹（主編），*現代教育社會學*（207-250頁）。台北市：師大書苑。
- 郭丁熒（2001）。「教師社會學」的研究範疇及其概況。*初等教育學報*（國立臺南師範學院），14，1-50。
- 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*（367-395頁）。台北市：高等教育。
- 陳奎熹（1989）。*教育社會學*（增訂初版）。台北市：三民。

- 陳奎熹 (2001)。《教育社會學導論》。台北市：師大書苑。
- 教師人權促進會 (1988)。1988年教師人權年度報告。《教師人權促進會會訊》，9，16-24。
- 馮朝霖 (1993)。以教育良知來運作教育：從德國教師組織的演變談起。《師友月刊》，316，9-12。
- 馮朝霖 (1999)。啓蒙、團結與責任：論教師組織之實踐理性。《教育研究雙月刊》，66，76-85。
- 舒緒緯 (2003)。台灣地區教師會教育專業權運作之探討。載於楊深坑(主編)，《各國教師組織與專業權發展》(頁397-426)。台北市：高等教育。
- 楊思偉 (1992)。日本的教師組織。《臺灣教育》，500，20-24。
- 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》(271-302頁)。台北市：高等教育。
- 楊國賜 (1992)。世界教師組織現況及其動向。《臺灣教育》，500，1-9。
- 楊 瑩 (1992)。英國教師組織的現況。《臺灣教育》，500，34-50。
- 劉春榮 (1997)。教師對教師組織的期待。《國教月刊》，43(5,6)，8-14。
- 劉春榮 (1998)。教師組織與教師專業成長。《教師天地》，94，4-11。
- 劉俊賢 (2000)。教師工會 (法國)。載於國立編譯館 (主編)，《教育大辭書》(第6冊)(頁1018-1019)。台北市：文景。
- 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83-113)。台北市：高等教育。
- 蔣興儀 (1997)。《權力、溝通與責任～教師會組織運動之研究》。國立政治大學教育研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 謝文全 (1987)。美國教師組織簡介。《中華民國教育》，1，22-25。
- 謝文全 (1992)。美國教師專業組織。《臺灣教育》，500，25-33。
- AFT internet (2006a). *About AFT: Who we are*. Retrieved April 10, 2006, from <http://www.aft.org/about/index.htm>
- AFT internet (2006b). *American Federation of Teachers*. Retrieved April 10, 2006, from <http://www.nhmccd.edu/Templates/Content.aspx?pid=2563>
- Banks, O. (1976). *The sociology of education*. London: Batsford.
- Clark, J. M. (1978). *Teachers and politics in France: A pressure group study of the Federation de l'Education Nationale*. Berkeley, CA: McGutchan.
- Coates, R. D. (1972). *Teachers' unions and interest group politics*. London: Cambridge University Press.
- De Lyon, H., & Migniuolo, F. W. (Eds.) (1989). *Women teachers: Issues and experiences*. Milton Keynes: Open University Press.
- EI internet (2006). *Education International*. Retrieved April 10, 2006, from <http://www.ei-ie.org>

- EIS internet (2006). *The Educational Institute of Scotland*. Retrieved April 10, 2006, from <http://www.borderseis.org.uk>
- Fowler, F. C. (1992, April). *Teacher unionism as mission and battle: Success and crisis in French teacher unions*. Paper presented at the annual meeting of the American Education Research Association, San Francisco, California.
- Ginsburg, M. B. (1988). *Contradictions in teacher education and society: A critical analysis*. NY: Falmer.
- Ginsburg, M. B., & Kamat, S. G. (1997). Political sociology of teachers' work. In L. J. Saha (Ed.), *International encyclopedia of the sociology of education* (pp.657-662). Oxford: Pergamon.
- Ginsburg, M. B. (Ed.) (1991). *Understanding educational reform in global context: Economy ideology and the state*. NY: Garland.
- Havighurst, R. J., & Neugarten, B. L. (1975). *Society and education* (4th ed.). Boston: Allyn and Bacon.
- Jarausch, K. (1990). *The unfree professions: German lawyers, teachers and engineers 1900-1950*. NY: Oxford University Press.
- Myers, C. B., & Myers, L. K. (1995). *The professional educator*. NY: Wadsworth.
- NASUWT internet (2006a). *About NASUWT: Message from the General Secretary*. Retrieved April 10, 2006, from <http://www.teachersunion.org.uk/Templates/Internal.asp?NodeID=43145>
- NASUWT internet (2006b). *About NASUWT: NASUWT-Making a difference*. Retrieved April 10, 2006, from <http://www.teachersunion.org.uk/Templates/Internal.asp?NodeID=70449>
- NEA (2000). *Handbook 2000-2001*. Washington, DC: NEA.
- NEA internet (2006a). *About NEA: What we do*. Retrieved April 10, 2006, from <http://www.nea.org/aboutnea/whatwedo.html>
- NEA internet (2006b). *About NEA: NEAFT Partnership*. Retrieved April 10, 2006, from <http://www.nea.org/aboutnea/NEAFTPartnership.html>
- Ozga, J. (Ed.) (1988). *Schoolwork: Approaches to the labour process of teaching*. Milton Keynes: Open University Press.
- PAT internet (2006). *PAT Education & Learning*. Retrieved April 10, 2006, from <http://www.pat.org.uk/index.cfm?param=content/PATEL.htm>
- Ryan, K., & Cooper, J. M. (2001). *Those who can, teach* (9th ed.). Boston: Houghton Mifflin.
- Sadker, M. P., & Sadker, D. M. (2005). *Teachers, schools, and society* (7th ed.). NY: McGraw-Hill.
- Spaull, A. D. (1994). Teacher unions. In T. Husen, & T. N. Postlethwaite (Eds.), *The international encyclopedia of education* (2nd ed.) (pp.6073-6079). NY: Pergamon.

- Spring, J. (1994). *The American school 1642-1993* (3rd ed.). NY: McGraw-Hill.
- Warren, D. (Ed.) (1989). *American teachers: History of a profession at work*. NY: Macmillan.
- Weiler, K. (1988). *Women teaching for change: Gender, class and power*. MA: Bergin and Garvey.

The Teacher Organizations in Different Nations and Their Political Characteristics

Yu-Ling Guo*

Abstract

This paper is composed of two parts. Firstly, it introduces briefly fifteen teacher organizations in six countries that include USA, U.K., France, Germany, Japan, and ROC. In addition, it also introduces an international teacher organization- Education International. Secondly, it analyzes the political characteristics of teacher organizations from three perspectives : (1)the operational strategies of teacher organizations, (2)the developmental approach of teacher organizations - unionism or professionalism, and (3)race relations and gender relations.

Key words: teacher organizations, political characteristics, unionism, professionalism, teacher union

Section Editor: Chih-Cheng Lin

Received: May 3, 2006, Modified: December 7, 2006, Accepted: December 20, 2006

* Yu-Ling Guo, Assitant Professor, Department of Education, National Taiwan Normal University

E-mail : t04013@ntnu.edu.tw