

南 華 大 學

教育社會學研究所

碩士論文

台灣教師人權運動的興起與政策影響  
—政治機會結構的觀點

The Rise and Policy Impact of Taiwan's Schoolteachers' Movement :

A Perspective of Political Opportunity Structure

研 究 生：陳 麗 如

指 導 教 授：林 本 炫 博 士

中 華 民 國 93 年 6 月 14 日

南 華 大 學

教育社會學

碩 士 學 位 論 文

台灣教師人權運動的興起——政治機會結構的觀點

研究生：陳麗如

經考試合格特此證明

口試委員：何明修

紀金山

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

指導教授：林本炮

所 長：蘇峰山

口試日期：中華民國 93 年 6 月 14 日

## 中文摘要

本研究企圖透過政治機會結構的觀點，分析台灣教師人權運動興起的背景以及政策影響。本研究以統合主義的觀點，分析國家與教師之間的控制與交換關係。並且討論政治機會結構影響統合主義的控制手段，以及控制鬆動之後，造成教師人權運動的出現。

接著討論運動後果，本研究以政策影響為主軸，討論教師法制訂的過程。以及透過政治機會結構的面向，分析政治結盟者的支持與執政菁英的態度，對於教師人權運動本身與教師法制訂過程的影響。最後，建議針對現今教師會運動的研究，亦可採用政治機會結構的觀點來分析。

關鍵字：

政治機會結構、統合主義、教師人權運動、教師人權促進會、教師法、教師會

## **Abstract**

This research is based on Political Opportunity Structure to analyze the background of Taiwan's Schoolteachers' Movement and the impact of politics. This paper is studied from the views of Corporatism to criticize control and interaction between the government and teachers. Furthermore, to discuss how the Political Opportunity Structure would affect the control of Corporatism in result of that losing controls brought the Taiwan's Schoolteachers' Movement.

The result of Taiwan's Schoolteachers' Movement mainly focus on the impact of politics to discuss the process of establishment of the Teachers Law. In the same time, bases on Political Opportunity Structure to study how the Movement and the establishment of the Teachers Law affect by the support of allied politicians and the attitude of governed officers. To conclude by suggesting the research about the movement of teachers' association to apply the views of Political Opportunity Structure.

Key words:

political opportunity structure , corporatism , Taiwan's Schoolteachers' Movement , teachers' human right association(THRA) , the Teachers Law , teachers' association

# 論 文 目 次

第一章	緒論.....	1
第一節	研究動機.....	1
第二節	理論分析.....	2
第三節	教師人權運動相關研究.....	14
第四節	分析架構.....	17
第五節	研究方法.....	19
第二章	國家的控制方式：統合主義.....	23
第一節	意識型態的控制.....	24
第二節	物質利益的控制—工作權的壓迫.....	29
第三節	組織層面的控制.....	33
第四節	本章結論—國家與教師之間的控制與交換關係.....	36
第三章	國家控制鬆動與異議教師出現.....	39
第一節	意識型態控制的衰退.....	39
第二節	組織層面控制的鬆動.....	46
第三節	政治機會結構的影響.....	49
第四節	本章結論.....	52
第四章	教師人權運動的發展與組織.....	53
第一節	教師人權運動的發端.....	53
第二節	教師人權運動的組織形成.....	57
第三節	本章結論—政治機會結構的影響.....	66
第五章	教師人權運動的政策影響.....	69
第一節	政策議題的突顯.....	69
第二節	政治機會結構對於政策議題的影響.....	72
第三節	教權會對於教師法的主張.....	79
第四節	本章結論.....	82
第六章	結論.....	83
第一節	教師人權運動與政治機會結構的影響.....	83
第二節	與現今教師會運動的連結.....	86
參考書目.....		89

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機

2002年9月28日「團結九二八」遊行活動，以「團結、尊嚴、工會與協商」為四大訴求的教師街頭遊行，由全國教師會所發起的。將近十萬人的動員結果，將教師會訴求『組織工會』宣示出來。隔年，同樣在教師節這一天，全國教師會發動第二起名為「行動九二八、為孩子出發」的遊行，動員一萬人左右的參與。相較兩次遊行活動訴求，第一年為教師尊嚴而走為訴求，要求允許教師組織工會；第二年則不強調教師權益，改以教育議題為遊行訴求。兩次的遊行活動，都帶給了社會大眾極深刻的印象，以及「教師福利那麼好，還要爭取什麼啊？」的疑問。

2003年12月6日「全國教師工會」舉行成立大會，由理事長張焯青對外宣布，並速向勞委會登記，盼得以申請通過。但是，直至今日，民進黨執政四年之後，「全國教師工會」仍然尚未通過勞委會的核准。而礙於工會法第四條明訂「各級政府行政、教育事業、軍火工業之員工，不得組工會」的規定，在工會法尚未修法成功之前，教師組織工會的要求仍舊是遙遙無期。

回顧全國教師會，以及全國教師工會，爭取的訴求—教師組織工會，以及「維護教師尊嚴」的口號，早在1980年代中期，已經被提出，甚而發展出教師人權運動。但是，從現今的結果觀察，即可瞭解，當時的訴求並沒有成功。國民黨執政時期，教師對於政治甚少關心，或者說「不得」關心。執政黨對於教師的掌控無所不在，在就學時期、進入教學之後，都有層層的監視系統。而我國公務人員的責任之一，即被要求對於國家要忠誠。因此，戒嚴時期的公務人員，人人皆有一份所謂的「忠誠資料」紀錄著其言行舉止。該份資料，足以對公務人員的工作宣判生死。此種情況下，教師對於工作的態度往往抱持安穩過日子的想法，也少與執政黨對抗。即使對於工作有所不滿，對於時政有所非議，為了工作，還是選擇沈默。

長久以來，我國的教師一向擁有崇高的地位，「尊師重道」一詞即可看出社會對於教師的尊敬。社會大眾對於教師的期望，以及教師本身看待自己，都賦予了清高的形象。另外，政府對於教師的各種福利制度，在一般大眾眼中是非常優渥的。也正由於教師面對的是優渥的物質環境，以及社會大眾對於教師的形象塑造，造成教師似乎看不見被剝奪的地方。或者說，即使有被剝奪的部分，教師也

可以忍受下來。然而，隨著時代變遷，社會生活逐漸富裕，教師的薪水不再是如此的被羨慕。換句話說，由於當初物質的權益，以及大眾的尊敬，使得教師得以拋開不滿的地方。再者，由於教師爲了維持自己應有的形象，即使對於學校或是工作條件有所不滿，也不便大聲高亢。

相較於其他行業，國家給予教師相當多的福利。譬如免課稅，就是我國教師一直以來享有的福利。但是，在給予教師福利的同時，政府相對地也有所監督。觀察國民黨政府與民間社會的關係，尤其是與產業工會之間，一方面對工會干預以及介入，另一方面卻又給予部分的福利。使得工會與政府之間，甚少出現對立情形。尤其是工會的領導者幾乎都是國民黨「忠貞」的黨員。以教師領域而言，各級教育會即是國家設置來代表教師的組織，政府更於 1987 年 1 月成立「全國教育會」。而民間則於同年 8 月成立「教師人權促進會」，向執政黨要求重視教師的權益，並請求速定教師法。政府採用的「統合制度」經過時代的變遷，也隨之瓦解。

關於教師這一個領域，政府採取的控制方法以及控制鬆動後，教師人權運動的興起與政策影響，都將是本研究所欲探討的問題。1980 年以後，民間社會不斷出現社會運動，黨外勢力逐漸擴大，民間力量對政府政策逐漸有所影響。政治機會結構逐漸開放，使得運動提出訴求。以及訴求能藉由某些管道進至政府部門，引起政府部門重視。而以教師人權運動而言，在當時威權體制之下，教師有哪些不滿，以及不滿是如何被提出，都是值得關心的問題。這些意見又是如何成爲政治人物關切的焦點，進而影響政府注重教師權益，並且制訂教師法。教師權益爭取的過程中，有哪些機會使得這些訴求可以傳達成功。又有哪些助力協助教師人權運動，在 1980 年代中期以後可以得到政府政策制訂上的重視。因此，本研究針對教師人權運動的開端，探討其背景，以及從政治機會結構的觀點討論教師人權運動的興起以及政策影響。

## 第二節 理論分析

### 一、政治機會結構（political opportunity structure）

研究社會運動的產生，經常以社會運動的組織層面，以及運動本身的討論爲主。研究運動的形成、活動以及動員過程，以及所產生的影響。然而，在討論運動產生時，其所處的時空背景，也是重要的一環。社會運動是社會結構變遷的一

環，可能因為社會結構變遷造成社會運動產生，相反也可能由於社會運動的結果，導致社會某些結構的改變。另外，要詮釋社會運動的產生，除了運動自身的集結活動之外，更可以發現政治機會結構的影響。社會運動之所以能夠發生，除了本身成員的不滿以外，要如何透過政治機會對國家產生影響。以及，體制外行動者與體制內行動者兩者之間的互動關係，也可能影響一個運動的成敗。

何謂「政治機會」，在眾多研究中，仍沒有絕對的答案。「政治機會」的概念在發展的過程裡，從各式各樣的社會運動研究中吸納太多的變項(苗延威, 2002: 262)。關於政治機會結構變項的界定，學界仍然缺乏共識。尤其在社會運動性質的研究，對於政治機會結構的定義就會不同。即使統一的政治機會結構的研究變項，也無法正確解釋各種社會運動所包含的特性。採用政治機會結構探討社會運動，首先必須先定義何謂「政治機會」。隨著不同的研究類型，政治機會的內容也相對不同。

採用政治機會結構的觀點討論社會運動的產生，首先來自於 Peter Eisinger (1973) 一篇探討美國都市種族抗議的文章，使用「政治機會結構」一詞來解釋美國三十四個城鎮在暴動行為上的差異，比較不同執政者的政治傾向，容易促成或阻礙社會運動的發展(何明修, 2000: 19; 呂宗芬, 2003: 10)。通常，社會運動的產生，其訴求對象經常是國家部門。即使運動鎖定的抗爭對象不是國家，但如果國家採用強烈的壓制手段，經常使得運動團體將抗爭對象轉向。如此一來，原本可能是勞資雙方的利益爭取訴求，即可能成為針對政府的政治性訴求。國家政治體制與社會運動之間，具有相互影響的關係。政治體制的變動可能影響了社會運動的形式、活動；相對的，社會運動的產生，亦可能影響國家政策的發展。社運團體的抗爭目標，因此大多數都附有政治性訴求的。

政治體系的開放與否，也成為社會運動是否產生的重要因素。如果分享政治權力的行動者越多(也因而具有愈強的制衡)，就表示社會運動接近政治體系的機會愈高。亦即，政治體系的開放程度越高，意味著有越多的行動者有機會進入政治體系中。另外，如果政府的組成成份越分歧，社會運動就越能在政府中找到盟友(苗延威, 2002: 232-233)。Eisinger 則認為，在極度開放與極度封閉的條件下，抗議是不容易產生的；最容易產生抗議的都市往往是具有開放性和封閉性元素的混和(何明修, 2003)。政治環境若極端開放，民眾意見完全收納進體制內，則抗爭手段就沒有產生的必要。反之，若是在極端封閉的政治環境裡，國家完全抗拒社運團體的意見，則抗爭的訴求根本對於政府沒有任何的影響力，則抗議行動便不可能發生。因此，國家自主性的程度亦成為社會運動興起成敗的一項

重點因素。

本研究在討論教師人權運動的議題，從政治機會結構的分析裡，可以提出台灣特殊的統合主義如何控制級干預教師，以及用來檢視教師人權運動興起背景因素。一方面統合主義如果對教師的控制夠嚴謹，運動便不可能發生；一旦這個機制鬆動，國家統合的手段不再有作用，運動便逐漸成形。

## 二、統合主義 (corporatism)

採取統合主義的國家，通常是屬於威權體制的政權環境。爲了避免過多自主性組織的成立，因此國家可能設立一個代表該產業的單一代表組織。或者，將既有的組織納入體制之內。陳正良（2001）認爲統合主義的概念，是被用來描述採用統合主義的國家積極介入「資本—勞動」關係的現象。而國家的介入則是承認代表資方與勞方等利益團體，在國家社經政策的制訂上具有發言的地位，並主動和這些團體的全國性最高層級組織進行協商<sup>1</sup>。

統合主義強調協商 (concertation) 與妥協的重要性，而協商權力一般都是集合在團體菁英手中，其目的無非是想藉由菁英之間的協商，尋求利益衝突的解決途徑，進而發展出具有化解對立的實用主義特色之共識，而不是一味地引用權威的或多數決的決策模式 (Lijphart and Crepaz, 1991, 引自林仲修, 2002: 40)。國家之所以必須採取統合主義，很顯然是因爲勞工團體的力量已經非常壯大，國家必須與對方進行協商以取得共識。進一步來說，協商的過程，其實就是利益交換的過程。

統合主義的定義，大多採用 Schmitter 對於統合主義的定義：「一種利益代表體系，在此一體系中，各組成份子（如非國家所新創）被納入單一、強制層級和功能分化的有限部門中；這些部門爲國家所認可、特許，同時也獲得獨佔代表性的保證。但他們在領導人的選舉與需求支持的匯集上，需受國家的監督與控制」（Schmitter, 1974, 引自沈宗瑞, 2001: 160）。在統合制度下，受到國家支持所組成的人民團體，其具有單一、壟斷的特性，並且與政府之間的關係相當緊密。因此，統合主義主要針對國家與社會壟斷性組織間的控制與合作關係，並非在壟斷性組織相互之間的控制與合作關係（丁仁方, 1999: 21）。國家藉由這種既控制又與之合作的手段，得以介入其團體的行政系統。由於國家賦予組織單一、壟

<sup>1</sup> 參自陳正良（2001），<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/090/SS-R-090-035.htm>，2004/3/12。

斷的性質，使組織得以獲取利益之匯集。

關於台灣的統合制度特性，有稱「威權統合主義」(Authoritarian Corporatism)者，有稱「國家統合主義」(State Corporatism)者，事實上這兩個概念如果同樣放在國家機關針對社經部門，由上而下的強制統合化(incorporatism)，就不同作者使用的情形，則二者指涉的現象很難區隔(丁仁方，1999：1-2)。而國家(或威權)統合主義主要的特性是國家乃建立在威權政體之下，其形式不外乎是個人獨裁、一黨國家和軍事獨裁。其主要理念是不相信代議民主，希望透過利益組織的談判以取得和諧的共識和正義的維持。其中的手段如，工會領袖為國家所指定，工會組織中充滿黨和國家官僚，工會則成為組訓工人的工具(沈宗瑞，2000：221)。

根據丁仁方(1999)指出，台灣在威權體制時期所實行的統合制度，至少包括 1、強制入會；2、單一壟斷組織；3、層級組織原則；4、強制政策配合等四項特色。強制入會的目的在於，將經社部門內的利益匯集納入組織的控制之中。而單一壟斷組織的特色，即是在確保單一壟斷利益的匯集。也由於組織的成立與運作都需要官方的認可以及補助，因此使得這些組織又有半官方的性質存在。層級組織的原則是，建立了中央、省、縣市、地方四個層級的組織架構，使得組織上下之間，有層級節制的關係。最後，由於國家機關容許少數組織壟斷利益匯集，以交換對其選任領導及表達需求與支持時的影響，或者協助國家制訂與執行政策，兩者之間的合作無可厚非(ibid. 66-69)。

另外，上述的前三點特色，國家亦以法令規定強制執行之<sup>2</sup>。台灣的農會、漁會、工會、工業會、商業會、教育會、醫師、律師、會計師、建築師、新聞記者等以同一職業之成員及團體皆按上述原則納入統合主義的架構中(沈宗瑞，2001：161)。以教育會為例，原本組織僅為省(市)、縣(市)、鄉鎮(區)等三級，未設全國性教育會，教育界人士鑑於此種三級制的教育會，欠缺全國性的領導單位，缺乏統籌的機構，影響工作推展及效果，遂於 1987 年正式有「全國教育會」的組織成立(傅瑜雯，1993)。自此，教育會有了單一統籌的組織。

威權體制的國家，之所以對於工會採用統合制度，通常是希望藉由制度性的控制手段，避免自主性工會組織的出現。以本研究對象「教師」而言，國家同樣

---

<sup>2</sup>《非常時期人民團體法》第四條規定同時規範了強制入會與層級組織原則兩項：「各種職業從業人均應依法組織職業團體，並依法加入各該團體為會員，各種職業團體依法准許其有級數之組織者，其下級團體均應加入各該上級團體為會員」。第八條規定：「人民團體在同一區域內，除非法律另有規定外，其同性質同級者，以一個為限」係單一壟斷組織的規定。

設立一個代表教師的組織—教育會。因是國家所設置的，在制度上已經排除了其他的代議方式。並且企圖透過教育會的組織運作，達到控制教師的目的。教育會確實具有上述統合主義所提到的特色，其是單一壟斷的代表性組織，並且有地方、縣市、全國的層級，以及強制入會與配合政策等。透過教育會，動員教師參與選務工作，並且宣導黨的政策與思想，執行黨交代的工作。

藉由統合主義來說明國家與社會關係的問題，尤其是與政府設立的人民團體之間。國家與民間社團的統治以及合作，兩者有依存的關係。國民黨政府自來台以後，對於勞資關係採取干預主義，一則以法令進行干預，一則以戒嚴法規規範勞工的集體行為，使得勞工的結社權及爭議權受到限制（王振寰、方孝鼎，1992：3）。戒嚴時期，人民團體法中對於工會的各項規定，又以集會遊行法限制結社權，這使得體制外的組織無法出現。而政府對於工會的介入，也使得體制內的組織受到重重干預。

以教師而言，國家明訂教師為公務人員，因此給予公務人員應有的福利保障，相對地，當然也有應盡之義務。依據「公務人員服務法」規定：「長官有命令部屬的權力，部屬有服從長官的義務」，因此教師必須接受校長、主任的指揮，教師與校長、主任之間地位並不平等（王兆基，2002：21），教師本身也認同這樣的身份以及義務。另一方面，在工會法中規定，教師不得籌組工會，藉以限制了教師的勞動三權，避免教師罷課以及自主性組織的出現。

很明顯地，以台灣而言，國民黨與工會組織之間的關係，並不是只有法律規定的層面。國民黨透過對重要職位的掌控，更可充分防止發自各部門內對威權體制的挑戰，及阻止各部門之間的串聯，並可適時依需要加以動員（丁仁方，1999：72）。例如，國民黨在民意代表的選舉上，就以動員勞工的方式選出黨內屬意的候選人。職業團體的增額立委候選人由黨部提出之後，在各職業工會中，透過工會黨員幹部軟硬兼施的拉票方式，使得執政黨本身所提名的候選人得以當選。因此，統合制度下的工會組織幾乎可視為國民黨的外圍組織。藉由工會幹部的推選，國民黨推舉忠誠黨員擔任工會的主要幹部，或者培養幹部成為其忠貞黨員，進而可以監視工會的相關業務。再者，加上國家給予工會的經費補助，使得工會對於黨的政策，不會有太嚴重的反動情緒，甚至出現順從的現象。

國家設置教育會來代表教師，基本上也負有相同的責任。首先，在教育會中的主要幹部，皆由校長或行政主管擔任。而這些人當然也是擁有黨員的身份，既然獲取某些權力（利益），當然得負起執行黨政策的工作。尤其是在教育團體增額立委選舉的選舉中，教育會率先動員校長、主任，進而動員基層教師的選票。

而教育團體立委候選人的身份，也必須是教育會的成員。至於經費方面，教育會同樣受到國家的經費補助。因此，許多活動的舉辦，都必須經過國家同意，這也使得黨外的活動無法進入教師組織之中。

除了黨政府的干涉之外，情治單位亦扮演另一個控制勞工的環節。國民黨政府為了監督各公營、黨營企業以及中、大型企業的產物。本在各機關團體內設「安全室」，負責考核思想，後來改名「人二室」，在企業中的人事單位，設置「人二室」負責人事查核工作，由人二室的監視，情治機關的控制力幾乎無所不在。人二室的成員通常具有情治人員的身份，注意每個員工的言行，觀察員工是否有反政府、反國民黨或反管理階層的言行。在發生不服黨意和資方利益的勞工行動時，即以勸服威脅的方法來消除勞工自發性的不滿和抗爭（王振寰，1998；徐正光，1990）。並且，人二會對每位員工建立『安全資料』。而這些資料與意見，對員工的雇用與升遷有很大的影響力。因此，希望得以升遷的幹部，為了不被安全人員記上一筆，通常會言聽計從於黨的意見與政策，以達到升遷的目的。再者，此也為另一項控制勞工產生自主性運動的方法。

此情治單位，在學校設置的名為「安全維護小組」，派任一名忠誠教師兼任「安全維護秘書」。名義上在維護校園安全，實際上則是監督教師的言論自由，進而影響了教學自主。另外，安維秘書負責在校園中宣揚黨國精神，以及記錄各教師的「忠誠資料」。使得大多數的教師為了考績，選擇對安維秘書畢恭畢敬。這些都將教師的思想封閉住，也使得教師在教學上只能照本（教師手冊<sup>3</sup>）宣科，無法表達真正的意見。因此，國家以情治單位的力量，達到了對教師政治意識型態的控制。

國家對於工會的干預，除了上述的法律規定，控制住體制外自主性組織成立的機會。而在人事上的安排與經費的資助，也軟性管制了工會組織內部的運作。很明顯地，單以統合主義的觀點，並不能完全解釋台灣對於工會組織的控制。在人事與經費上的協助，讓工會組織與國家之間，呈現「主—從」的關係。而國民黨與組織之間的合作關係，連帶著也關係到個體與黨的關係。從工會組織幹部的選舉來談，想要握有權力的個人，只要與黨的關係良好，願意遵從黨的指示，就可以方便獲取想要的職位。台灣特殊的統合方式是，黨國深植於組織之中，由黨分配資源給忠誠追隨者。以此方式，利益的分配因此寄生於統合主義的架構下。

---

<sup>3</sup> 教師手冊，同樣是國家制訂的教材。教導教師「如何」教學，其中不乏告知教師，在面對有關國家意識、政治問題時，該如何教導學生。

就台灣的情形而言，國民黨政府與工會之間的關係，國民黨對於各級工會組織的控制，大致上的方法是直接用黨組織擴展為工會、介入籌組中的工會、吸收既有工會的幹部成為黨員、由黨員取得工會領導權、掌握關鍵地位的工會組織(王振寰、方孝鼎，1992；丁仁方，1999)。藉由指導和扶植工會組織設立，以抵制具有敵意性或獨立性的工會出現。並且為了操縱工會組織的內部運作，國民黨積極介入干預工會的選舉，透過提名和動員的方式，支持黨員當選理事監事。或是極力爭取由受過訓練的黨員擔任工會的職員和幹事<sup>4</sup>。另外，以政治地位的升遷或物質利益等手段來籠絡表現優秀的工會領袖，使其確實執行黨的勞工政策並貫徹黨對於工會的領導權(徐正光，1990：109)。國家在組織選舉主要幹部時的安排，達到掌握組織業務進行的干涉，這也使得政府可能成為組織背後的操控者。

如上述統合主義，國家為了掌控工會的運作，必須控制主要幹部的身份。另一方面，也給予這些幹部部分的權力與利益，彼此之間存在著合作互利的關係。藉由這種方式，教育會在選舉主要幹部時也是相同情況，並且有「配票」的情形。而且，基層教師同樣無法發表意見。而基層教師與教育會的關係，由於每年所繳交數十元不等的教育會費，卻可以領取數百元的節日禮品，因此大多數教師也認為是一種福利。此即國家藉由教育會籠絡教師的方法之一。另一方面，創設於民國七十一年，由台灣省和北、高兩市輪流主辦的「師鐸獎」，主要用意在選出服務教育界且具績效與特色的優良教師。但是，卻也產生一些弊病。亦即，因為優良教師的推選是由校長推薦，而部分校長因為派系問題，所推薦的教師是否真的合乎「教學認真」的用意，還是所謂的忠誠份子，引起部分質疑。

台灣的工會原本是靠政府外力扶持成立、並非根植於勞動者需求所組合的工會，過度仰賴雇主或政府扶持的工會，容易塑造出遇事保守、行事退縮、與政治利掛勾的勞方集體行為模式(陳正良，2001)。國民黨對於勞工是採取恩威並重的策略，其積極目的是以黨來取代工會所應發揮的功能，並藉此來塑造國民黨為勞工謀福利的形象，以爭取勞工對於執政黨的認同(徐正光，1990：109)。同時，利益團體組織層級大致按照黨組織相對應而建立，重要幹部也大都兼有黨職，並負有將成員狀況及建議反映給黨或政府部門之責(沈宗瑞，2001：161)。組織幹部受到政府部門之籠絡，使其無法替勞工向政府爭取更多的自主權，政府進而達到穩固政權的目的。

---

<sup>4</sup> 有關工會幹部(主要指各級工會或聯合會依選舉產生的理事長及理監事，另總幹事一職係由聘任而非選舉產生)之甄拔方式，在解嚴之前大抵是由(工會或聯合會的勞工黨員)黨團組織私下支持上級黨部所規劃的黨員及黨友名單，使其在工會改選中當選(沈宗瑞，2000：241)。

爲了維持勞工對於政府的忠誠，國民黨採用這種「紅蘿蔔與棒棍」齊施的交換策略（王振寰，1998；徐正光，1990），達到避免自主性組織成立的目的。國家先以行政立法的方式，設立一代表勞工之工會，給予單一壟斷的權利。卻又以柔性的手段，干預組織內部的運作與發展，使得工會應有的功能無法發揮。因此，勞工想藉由工會將需求上達到國家部門，進而要求改革，實屬困難。

工會組織透過黨團的運作，成爲機關政治動員以及政令宣導的工具（李允傑，1992：62）。工會幹部與黨之間的交換關係，使得工會成爲黨控制勞工的一項工具。在統合主義控制方式的運作下，台灣的工會組織，外、內部皆受到國民黨的控制。法律上的控管明顯地阻隔了體制外組織的形成，但是，真正干預工會運作的卻是籠絡的內部干涉方式。以傳統的人情世故爲基礎的方法，基本上使得工會幹部願意透過服務交換私人利益，遵從黨的政策。此種情形，1980年代中期民主化運動開始，勞工對於工會組織的不滿逐漸形成。而被認爲是代表勞工的工會組織，也因爲這種由國家扶持而無法彰顯功能的情況，被笑稱爲「花瓶工會」、「豆腐工會」、「軟腳工會」或是「閹雞工會」。

法制規範、科層體系是威權統合制度的運作原則，不過這種制度原則有助於控制大眾部門，相對而言卻易造成僵化和非人性化，侍從式交換關係剛好可以彌補威權統合制度在這方面的缺失（丁仁方，1999：80）。台灣的統合主義體制，基本上是政治權力核心試圖控制社會運動發生的一種作爲。而利益分配的方式則是以軟性的干涉，籠絡勞工，壓抑了勞工反動的情緒。而關注到國家對於教師，國民黨是否存有相同的干預方式，以及與教師組織（教育會）之間的關係，是否如同統合主義所描述各種特色，成爲本研究所欲探討的重點之一。

上述國家統合主義對於工會的內部干預手段，不外乎以人事與經費進行干涉與籠絡。根據鄭陸霖（1988）的研究，描述國民黨控制工會的方式大致上是以直接用黨組織擴展爲工會、介入籌組中的工會、吸收既有工會的幹部成爲黨員，以及由黨員取得工會領導權（引自王振寰、方孝鼎，1992：12）。對於本文的討論對象「教師」而言，國民黨同樣有「教育會」的組織，其中很明顯地，同樣以統合主義的制度對於教師予以控制。教育會的主要幹部皆爲校長、行政主管，當然也是黨員身份。另外，國民黨對於教師的控制方式，可以就國家塑造教師形象的意識型態、物質利益的優渥、黨化的控制以及教育會組織來談。國民黨採用這些干涉手段，壓制了教師，使其能遵照著黨的政策以及要求。而國家與教師之間，存在著互惠關係，教師成爲共謀者，某種程度下也成爲受害者。

採用統合制度的方式，主要在追求「控制社會運動產生」。但是教師人權運動卻於 1980 年代中期興起，教育會不再是教師的唯一代表性組織。而在運動興起之前，教師不滿的情緒其實已經慢慢累積，並且也已經可以藉由黨外的立法委員提出來質詢。國民黨不再是唯一的發聲管道。假設，統合主義的控制干預方式，對於教師是完全有效的，教師人權運動產生的機會微乎其微。國民黨對於教師的統合控制方式逐漸瓦解，這段過渡期即是本研究要探討的地方。由於 1980 年代中期，民主政治的衝擊，以及戒嚴令的解除，連帶地產生政治環境的許多變化。教師人權運動恰巧在此時興起，這也扣和了教師是否獲取了某些政治機會，使得運動得以產生。

### 三、政治機會結構與研究面向

除了政治體系開放與否，影響到社會運動的狀態。在政治機會結構的研究分析中，對於研究對象（社會運動）的不同，可提出的政治機會定義也不盡相同。何明修（2003）曾藉由討論政治機會結構的概念形成過程，試圖提出政治機會結構的核心組成元素，包括政治管道的存在、菁英體制的穩定性、政治聯盟者的存在，與國家鎮壓能力與傾向。以何明修（2000）對於台灣環境運動的研究為例，將政治機會結構界定在國家組織的性質、政策的回應、抗議處理，以及政治結盟四項管道。試圖透過上述的定義，分析以民主轉型做為一種政治機會結構的面向時，如何影響社會運動。以及呂宗芬（2003）對於台灣反核四運動研究中，將政治機會結構界定為民族國家的分歧結構、制度結構（政體的性質），與政治結盟關係。賴鈺麟（2002）針對同志運動與同志諮詢熱線之研究，提出政治機會對於熱線所產生的機會與限制，受到下列三個因素的影響：一、政府對於同志權益的侵害與漠視，刺激熱線的回應。二、中央政府相關政策的推動，改善熱線所面臨的政治機會。三、熱線利用選舉與候選人對話，試圖增加其對於同運訴求的接受程度。

以上研究，可以發現，對於不同研究對象，政治機會結構的定義會不一樣。但是似乎相同的都是「政治聯盟」在社會運動研究中，佔有重要性地位。政府回應的態度（政策的回應、中央政府相關政策的推動），也是社會運動是否得以延續，或是無法繼續存在的關鍵。而本研究即是藉由政治機會結構的探討，釐清教師人權運動興起的因素，以及政治機會結構對於該運動過程的影響。由於黨國對於教師意識型態的控制、統合方式的干預，以及政治環境轉變之後，黨外政治人物與執政者的態度，都將列入本研究討論的面向。

### (一) 意識型態的控制

由於國家必須控制一致的政治意識型態，因此採用黨國教育，由上而下的灌輸黨國思想。只要教師認同該套思想，將會順從黨的指示盡責。一旦此套思想控制鬆動，無法再說服教師服從命令，此項控制力量即將削弱，造成教師民主思想的茁壯。「認知解放」(cognitive liberation) 因此是一項重要線索。首先 McAdam 提出「認知解放」的觀念，認為民怨的出現也涉及了集體定義的過程，一旦政治機會結構開啓了，從屬者也更能夠感受到自己的力量，並且相信有能力改變現狀。(何明修，2003)。另外，政治機會結構的變化，除非社會運動本身認定這些變化具有重要性，否則對於社會運動不會產生影響(苗延威，2002：263)。因此「認知解放」也成為動員的過程中的一個環節。首先必須意識到「問題」的存在，接著對於政治機會結構的改變能夠認同其重要性。否則即使給予再多的援助，也無法造成共鳴。

相同的觀念，高承恕(1990)也提出，「權力分配」的問題在舊有的政治結構中並未被意識到，然而未被意識到，並不代表問題不存在。另外，社會運動的背後並非「突發的人或事件」，而是一個長期的結構性問題，並非處境變壞，而是這些結構性問題的覺醒。高承恕將這種「權利意識」的覺醒改變，稱為「意識型態的解凍」<sup>5</sup>。因此，社會運動之所以產生，必須討論到「意識」的問題。假若，沒有意識到自己的劣勢地位，或是面對惡劣環境尚且可以容忍的情況下，即使國家政治體系開放，抗爭活動也不會出現。

教師對於自身有既定的形象認同，而此套「尊師重道」、「良師興國」的價值觀，影響了教師對自我認知以及行事作為。雖然教師享有較高的社會地位，但另一方面卻也被要求以較高的道德水準—「為人師表」、「犧牲奉獻」、「淡薄名利」、「社會中堅」等與教師相關的論述充斥在社會中(王兆基，2002：17)。國家藉由社會價值觀的提升，以道德觀念束縛了教師的言行。而隨著民主政治的來臨，道德的約束力也逐漸解放，教師對於黨國所賦予的身份認同，也逐漸失去了作用力。

### (二) 政治結盟的支持

另外，社會運動通常會尋求「盟友」。而盟友的對象，並不一定是另一個反

---

<sup>5</sup> 高承恕(1990)指出，從解凍到行動，由行動而改變是一段很長的過程。當政治控制較為放寬，給予某種程度的空間時，它便由小而大，由隱而顯地呈現出來。其實並不如一般新聞報導那樣地突然，那樣地戲劇化。

對運動團體，也有可能是體制內的盟友。就體制外盟友而言，可能是另一個運動團體，提供該社會運動組織的經驗，以及抗爭的活動支援。例如，工會向來被視為學運或婦運等新興社會行動者的重要盟友，由於工會具有一定的社會基礎，而且常常可以透過管道接觸到體制決策者（苗延威，2002：251）。另外，反對黨是社會運動者最容易與之結盟的對象。左派政黨的權力配置對於社會運動格外重要，由於左派政黨做為國家與公民社會之間的中介力量，需要輿論與選票的支持，因此不能忽略來自社會運動的壓力（ibid. 253）。於是，在野黨（視同反對黨）在需要選票支持的情況下，給予社會行動者更多的奧援；而社會運動者也因為與之結盟，可獲取更多的資源協助，以及影響其提出政策建言的內容，藉此影響政策的制訂。兩者之間，發展出另一種潛在的政治交換關係。

社會運動從來就不是唯一對特定議題有意見的行動者，運動通常會跟政黨結盟，或與其他機構合作，以增加政策干預的能力（苗延威，2002：273）。政治聯盟者，若願意在政治場域中與民間社會採取合作態度，很顯然地，一旦社會運動獲得強而有力的政治勢力支持，那麼成功的機會也就隨之增加（何明修，2000：23）。呂宗芬（2003）指出政治自由化與民主化之後，日漸開放的選舉，使得反核四運動得以藉由選舉制度結構，透過與政治行動者結盟的方式，介入核四興建案的決策過程。儘管國家制度與政體始終擁有主導政策的影響力，但往往在某些政黨競爭激烈的生態環境下，弱勢的社會運動挑戰團體，可以藉著組織或和政黨結合的方式，對國家制度官僚產生較大的牽引作用，進而改變政策（熊瑞梅、紀金山，2002：206）。

利用統合主義的控制方式，黨國成為唯一的操控者。李允傑認為過去國家機關的「統制性工會政策」雖有助於政治穩定和經濟發展的目標，但也造成工會運作功能的長期萎縮與異化，導致勞工對於工會缺乏向心力（1992：86）。一旦黨在內部操作，體制外卻也開始有挑戰出現，統合制度在地位分配上出現衰退現象，則黨國唯一代表的正當性將受到挑戰。由於反對黨的勢力擴張，在政策方案選擇過程中，反對黨立委與教改團體的相互奧援，產生了很大的協商能力（熊瑞梅、紀金山，2002：229）。

以教師人權運動而言，因為無法透過教育會對政策造成影響，因此只好尋求政治盟友。而可能產生影響的盟友，在體制外來說，即是由黨外身份轉變成為民進黨身份的立法委員以及地方首長。就體制內而言，即是教育團體的增額立法委員。教育團體增額立委是由黨中央提名，並且極力動員教師下所產生。但是其背景的代表性與所能替教師解決問題的能力，卻有部分受到質疑。因此，在體制內

代表無法解決問題時，教師轉而與體制外政治盟友結合。立委於立法院中將教師意見轉變為質詢內容，以及地方首長協助教師改善校園教學環境的意願，使得教師的意見逐漸被重視。也因此轉化為行動，促進教師人權運動的延續。

### （三）執政菁英的態度

執政菁英對於社會運動的回應態度，會影響社會運動的行動政策以及訴求的成敗。政治系統對於集體訴求的回應程度，可以區分為「接近回應」、「議程回應」、「政策回應」、「輸出回應」、「影響回應」五個進路（苗延威，2002）。由於執政菁英背景的不同，對於社會運動訴求的回應也有所差異。就社會運動訴求回應的進路分析，可以發現執政菁英面對社運團體提出訴求的反應。

紀金山（2002）認為最初師資培育制度的統理結構，是以黨務官僚、教育官僚和師範體系為關鍵行動者，其中教育官僚擁有最大的控制權限（ibid. 87）。而統理教育官僚體系的部長背景對於師資培育制度變革，也是重要關鍵。其中教育部長鑲嵌的制度背景影響著教育部長的代理者角色（熊瑞梅、紀金山，2002：224）。維持師資培育政策的緊密控制，可以從歷任教育部長的黨政經歷加以分析，具師範背景和黨務背景的朱匯森、李煥接連主持教育部，表現了黨國官僚、教育官僚與師範教育系統的三角連帶（紀金山，2002：75）。直至沒有師範體系淵源的毛高文擔任教育部長後，國家的威權特質才出現鬆動。

執政菁英過去一向只承認體制內的想法，對於體制外的意見及作法，一向不認同或採取打壓方式。而執政菁英是否願意對社會運動釋出善意，其所抱持的態度不同，將會影響運動訴求達成目標的程度。教師人權運動發生之前後，教育部長是重要的關鍵人物。由於李煥與毛高文兩任部長的背景，影響了其對於教師所提出的訴求回應也不相同。在李煥時代，教師人權運動尚未正式組織化，僅能依靠政治結盟者給予的協助。而李煥部長基於黨務背景，對於教師仍舊採取威權統治方式。解嚴之後，毛高文繼任教育部長，作風逐漸開放。教師人權運動的興起，以及訴求的最終目標《教師法》，也在毛高文任內公布教師法草案，將教師的權利與義務制度化。

本文藉由政治機會結構的觀點，討論教師人權運動的出現。政治機會結構是指涉客觀的結構條件，究竟行動者面臨了何種的限制與助益，從而影響動員的情形（何明修，2000：19）。因此，本研究認為，教師看似被國家「保護」周密，

但是背後卻存在一套管理方式，而這套管理機制，對於教師而言，也視為理所當然。然而，在 1980 政治環境出現改變，究竟是什麼因素造成異議教師的出現。以及教師人權運動的興起，透過哪些政治機會結構，獲得哪些助益。於是，本研究以影響教師人權運動的過程，將政治機會結構界定在以下幾個面向。

首先，關於意識型態的討論。國家採用黨國教育控制教師的政治思想，而且一向被視為柔順、安靜的教師，被傳統文化形塑出崇高的地位。直到教師意識到問題的存在，異議教師的出現之後，所造成的影響。其中，背後有一套控管機制，是可以被提出來討論的。其次，討論政治結盟的有無。異議教師出現之後，不滿情緒的出現，藉由何種管道將聲音上達至政府體制內，是本文要研究的第二個面向。最後，這些不滿透過管道表達出來之後，政府執政菁英作何回應，也是影響社會運動的重要關鍵。因此，本研究重點即是透過政治機會結構的觀點，試圖指出意識型態的控制、政治結盟的支持與執政菁英的態度三者，討論三者的控制力如何鬆動，以及對於教師人權運動過程的影響。而這三者，將於研究架構中詳細說明內容。

### 第三節 教師人權運動相關研究

有關教師人權運動的討論，經常是伴隨著社會運動的存在。如蕭新煌（1987、1990）在〈教師與社會運動〉一文中，以及提到新興社會運動的研究中，都提到教師人權運動有一個「改革意識」貫穿了整個運動。亦即教師之就業及學術自由自主問題。其主要在追求「改革」而不是「革命」，是屬於漸進溫和的改良主義。並採用「壓低政治訴求層次」的策略。

實際上，對於教師人權運動的研究不多。對於教師人權的研究論述，著重於教師人權促進會成立之後，就其組織成立、活動，以及組織規章談起。甚少談及運動本身的出現背景，以及活動過程。傅瑜雯（1993）研究我國的教師組織，當時教師組織團體，只有全國教育會以及教師人權促進會兩者。而該研究著重在描述教師組織的組織型態、組織目標、功能、結構、成員，以及運作方式。並且以問卷方式，分析組織的功能、結構與成員、活動與運作，最後提出教師組織的整體檢討。其調查結果可以發現，多數教師肯定教師人權促進會的功能略比教育會高，尤其在爭取教師權益的功能（教權會 39.5%，教育會 17.4%）。

薛曉華（1996）以國家與社會的分析討論台灣民間教育改革，其中提及教師

權利運動一段，並且說明教師人權促進會的成立背景與訴求。以其研究角度觀之，歸納出：1、因為教師解聘事件的激發，認為應徹底揚棄國家主義教育，而有「教育體制解嚴」、「教育工作者免於政治恐懼」、「反對黨化教育」等呼聲；2、教師教育權理念的復甦，導致「教師權益意識覺醒」及「教師工作權」、「教師參與權」等觀念的倡導( *ibid.* 157-158)。並且就教權會的行動觀其在教育中「國家—民間」之論述形式，主要有反對國家威權體制的教育控制，主張教育體制解嚴；以及「教師教育權」的提倡( *ibid.* 188-189)。

傅瑜雯的研究，只從組織功能型態討論，未能瞭解其組成的背景。而薛曉華的研究主要以台灣民間教育改革為研究重心，提及教師人權運動的部分，仍舊以教師人權促進會的組織成立背景，以及提出的訴求簡單歸納。其中針對教權會的行動分析有反威權體制的教育控制，但是未做深入分析。也未討論教師人權運動之所以興起的原因，尤其在 1980 年代中期以後，基層教師如何傳達其不滿，以致於造成運動的產生。因此本研究期望能補足以上威權控制鬆動的推論。

王兆基(2002)針對台北縣教師會，分析組織過程以及教師身份形構。在文中提及，教師對於自身的認同來自於黨國教育，造成忠誠思想、服從心態。在科層體制下，教師成為學校理最基層的結構，因此校長、主任以長官的姿態出現，指揮、管理與控制教師。由國定課程中，顯見教師與教育服務統治階層的性質。而在威權體制及其餘毒之下，學校行政象徵了不可侵犯以及絕對正確，教師卑下的身份唯有聽從順服( *ibid.* 19)。王兆基認為，在台灣威權體制之下的傳統教師身份<sup>6</sup>，可以分為三方面討論，分別為：1、教師是主流道德文化的載禮與再製者；2、教師是國家政經教育目的之下的工具；3、教師是公務員。基於上述三項論點，在該文中可以發現，教師對於自己的身份，已經認同了國家灌輸的形象，並遵從之。

另外，王兆基認為教師自我身份的認同之所以發生變化，是因為教師法的立法、教育的改革，以及法令與制度的變革。然而，此三者確實提供了教師身份認同轉化的空間。若將時空再往前推演，教師人權運動之所以會出現，表示教師的身份認同已經有些微改變。在教師法立法之前，所經歷的教師人權運動才是推動教師法制訂的重點，並不是在教師法制訂後，教師意識認同才出現變化。在運動訴求之後，促成了教師權利與義務的制度化，才使得教師身份認同快速、大量的改變。而本研究即在此思維下，企圖找出在教師人權運動發生之前，意識型態認同的衰退。

---

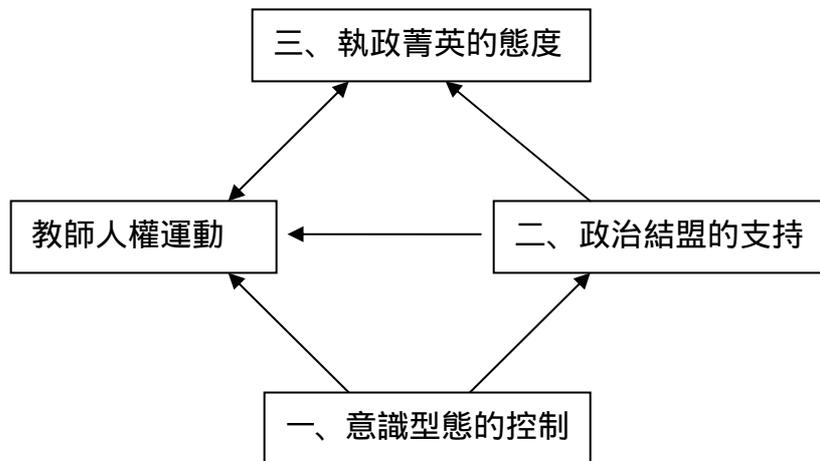
<sup>6</sup> 王兆基在論文中，將《教師法》公布前的教師通稱為「傳統教師」。

自從 1987 年，教師人權促進會成立之後，台灣各級教師對於國家威權體制的抗爭，開始有組織性的活動。張茂桂（1989）認為教師人權促進會總會本身，與其他政治團體的關係並不明確，但是，地方分會則由於大部分是社區的進步知識份子，對於人權問題與政治問題有相當程度的反省，也可能同時涉入地方的政治活動（如宜蘭分會參與反六輕運動）。張茂桂對於 1987 到 1988 年教師人權運動的描述，認為教權會的自我動員能力以及抗爭意識相當強，其發揮動員被政治壓迫的中、小學教師的功能，挑戰以往教育體系內的政治威權（ibid. 83-88）。

張茂桂就政治轉化的角度，談及教師人權運動與外在政治活動的關係。提出了教權運動與政治機會結構兩者關係的大方向，但是未能深入分析有哪些面向影響了教師人權運動。本研究即是將這些面向擴展開來，詳細討論影響運動的政治機會結構。並且試圖提出意識型態的控制、政治結盟的支持，以及執政菁英的態度三個面向。討論對於威權控制如何造成威脅，黨國所採取的手段逐漸削弱，使得教師人權運動得以動員。

有鑑於教師人權運動出現的背景，並非一偶然的事件，或是一個重要人物的出現而產生。在整個政治體系的變動下，隨著威權政權的轉型，統合制度瓦解，基層教師的聲音逐漸浮現。透過政治機會結構的變遷，教師的權利意識抬頭，對於教師權利的要求也透過管道影響政策。另外，教師尊嚴的強調，使得教師人權運動，將整體的訴求提升至教師自身的尊嚴層次。而教師對於全國教育會的功能無法發揮，進而轉向支持教師人權促進會，也使得教師人權運動得以開展。除了教師人權促進會組織的討論，本研究更針對其興起的背景以及所處的政治環境作說明。

## 第四節 分析架構



研究分析架構圖

對於本研究的政治機會結構面向，界定為如下三者：

### 一、意識型態的控制

國家透過黨化教育，在教師接受師範教育過程中，於黨國控制的體制下，灌輸了黨國的政治意識型態。以及藉由塑造教師崇高形象的意識型態，教師對於自己的地位認同，已經深植於自我形象的形塑。再者，由於情治單位的監視，以及言論自由、報禁等多重管制，教師可以衝擊思想的管道封閉。因此，教師人權運動之所以得以出現，並非一瞬間的來臨，教師在政治忠誠的教育體制下，要能夠反思到「不公」，確實不易。什麼原因造成教師意識覺醒，意識到問題的存在，亦即在處理「認知解放」的問題。

### 二、政治結盟的支持

教師不滿情緒浮現，必須透過管道傳達到國家。而這裡所指的政治結盟，即是協助教師將意見傳達出來的管道。政治結盟的對象通常必須是願意支持的盟友，在教師人權運動的過程中，從黨外身份到民進黨身份的立法委員，是一個重要的盟友。另外，地方首長也是一個資源。透過地方首長的支持，許多活動以及政策可以獲得肯定以及延續下去。例如，在安維秘書的撤除上，宜蘭縣長以及高

雄縣長即是一項重要的關鍵。另外，教育團體增額立委屬於體制內的盟友。只是，由於經由黨提名，動員教師選出的教團立委，能替教師發聲的程度是值得討論的部分。

### 三、執政菁英的態度

本研究將教育部長對於教師訴求提出的回應，定義為執政菁英的態度。執政黨對於社會運動的態度，影響了社會運動訴求的成敗。以教師人權運動而言，教育部長的回應態度，關係到教師提出的訴求是否得到認同。由於探討一九八〇年代的教權運動，因此以李煥與毛高文兩位部長為主<sup>7</sup>。分析兩位部長的背景，造成兩者作法的不同。在立委替教師提出質詢時，部長的回應，將會影響該質詢內容無疾而終，或者正視該事件以轉化成為政策執行。藉由分析教育部長所處立場的不同，對於教師爭取權利議題的處理方式，可討論執政菁英的態度是否影響教師人權運動的興起與延續。

### 四、以上三者的關係

以上對於教師人權運動所界定的三個政治機會結構面向，其對於運動的影響，做如下說明。如同前面所述，教師的身份認同承襲了國家的思想灌輸。在意識型態控制之下，教師幾乎不可能有與國家相對的思想。然而，就在這一套思想控制漸漸地失去作用之後，教師意識覺起，民主思潮引進，以及意識到了問題的存在。黨外意識對於教師傳統思想的衝擊，也使得教師開始反思，異議教師逐漸匯集，造成教師人權運動的壯大。

另外，對於政治結盟者的認知，教師倘若不認同政治結盟可以為其爭取權利，即使盟友的勢力再強大，也無法影響教師人權運動。或者意識到了政治結盟者的重要性，卻無法尋求支持，同樣無法引為奧援。此外，由於政治盟友是需要基層民眾支持的。協助教師爭取權利，相對地也可以獲取一定的支持度（更重要的是選票支持）。不論是黨內的教團立委、黨外區域立委、或是地方首長，都可能是協助教師的管道。

---

<sup>7</sup> 主要針對李煥、毛高文兩位部長，分析教師人權運動過程的影響。最後教師法草案審查過程，也討論到郭為藩部長的反應態度。

藉由政治結盟者將基層教師的意見傳達至統治階層，進而影響政策的制訂。透過政治結盟者給予運動上的支持，以及議題質詢的強烈爭取，使得教師人權運動有更多的外力奧援力量。最後在教權運動出現之前後，執政菁英的態度與運動都可能互有影響。一方面由於教師意識覺醒，民意使得政府態度軟化，善意地回應運動訴求。另一方面，也由於政府的善意，使得運動得以繼續下去，針對提出的質詢建言，執政菁英的回應態度，是影響該訴求成為政策制訂之一，或是幻化為泡沫的關鍵。以李煥與毛高文兩位教育部長對於教師人權運動的回應，分析不同背景的執政菁英在回應相同問題時的態度，以及造成的影響。尤其是在教師人權促進會成立之後，該組織提出的訴求，毛高文部長回應的態度。執政菁英對於社會運動訴求的態度，成為兩者之間互動方式與訴求能否制度化的關鍵。

## 第五節 研究方法

本研究透過訪談與資料分析的方式，蒐集並且分析歷史文件以及報紙資料的內容進行討論。以教師人權促進會的會訊以及相關報紙資料的收集，以及訪談參與教師人權運動的人員，進一步分析教師人權運動的過程。

### 一、資料來源

本研究主要探討 1980 年代期間的教師人權運動，因此，主要蒐集的文件資料在教師人權促進會成立之前與之後的資料。直至 1990 年代初期推動教師法草案的文件資料，也是重要資料來源。而教師人權促進會成立之前，由於尚無完整對於教師人權運動的完整書面資料，因此，只能藉由報紙的報導，瞭解教師的需求以及教師曾經發生過的「故事」。另外，也能瞭解教育團體增額立委的選舉報導。以及，經由立法院公報系統的查詢，可以瞭解立委替教師問政的過程，以及政府回應的部分。

就本研究的資料來源，以及相關主要研究內容列舉如下：

#### 1、教師人權促進會會訊

在教師人權促進會成立之後，該會的會訊《教師人權》成為本研究重要的線索。瞭解教師人權促進會所做的努力，以及教師如何集結的過程。透過第一期～

第七十九期的《教師人權》（七十九期後停刊）確實可以完整瞭解教師人權促進會的整個活動過程，以及爭取教師權益的主要議題。雖然組織發展並非本研究的重點，但是，亦可從此分析教師人權促進會組織的成立、逐漸壯大，至議題轉換與消沈的過程。進而瞭解教師人權運動的興起，與教師法草案通過後，運動的減弱。

## 2、振鐸學會的會訊《振鐸》

透過《振鐸》，可以瞭解教師在解嚴之前，就已經有組織的成立。只是，該組織完全以教學研究為主，在 1980 年代中期並無參與爭取教師人權活動。但是，不可否認教師已經有結社的概念，以及積極關心教育改革、教學方法的意願。並且該會提供教師思考的空間，與後期一同促進教師法立案的努力。

## 3、報紙資料：

主要透過聯合知識庫，查詢 1980 年代至 1990 年代初期的新聞報導，以及相關社論內容。藉由這時期的報紙，早期可以找尋教師的「故事」以及所透露的不滿情緒。教師投書提出的壓力、疑惑、困難、意見或是抱怨。例如，值夜、安維秘書、解聘事件。後期則是對於教師人權運動出現的報導與輿論的看法。同時，也經由報紙的報導，瞭解增額立委選舉的情況，尤其是教育團體的增額立委候選人的動向與政見。

以聯合報為主要搜索報紙，確實有所狹隘，但是，聯合知識庫內容的完整性，的確可以提供此段時期的重點事件報導。其他如民眾日報、自立報系等資料，可自教師人權促進會會訊中，獲取部分資料。自此，也能瞭解不同報系對於教師人權運動的報導，確實有所不同。

## 4、立法院公報查詢系統

從立法院公報中，可以瞭解立委的問政內容。透過立委的質詢內容，可以瞭解教師的不滿，被立委當成主要議題時，所提出的問題。以及政府對於立委質詢後所做的回應，可以觀察政府對於教師不滿的反應。另外，也可藉由質詢以及回應的內容，分析在 1980 年代前後，議題提出與回應的差異，是否有所改變。

## 二、訪談

針對我國教師人權運動參與者，以及目前教師會的主要幹部進行訪談。瞭解

教師人權運動的過程，與組織活動的內容。並且透過訪談，真實瞭解國民黨當時對於教師的控制方式，與統合方式衰退後，教師人權運動的出現背景。以及在爭取教師人權活動，如何動員的過程。訪談的內容，由於受訪者背景的不同，有所差異，但是主要的問題方向大抵如下：1、1980年代以前擔任教師的不滿情緒；2、參與教師人權運動的過程；3、對於全國教育會的看法；4、對於教育團體增額立委的看法；5、教師人權促進會成立後的活動過程（或振鐸學會）；6、教師法通過後，教師組織的成立。

本研究主要的受訪者基本資料如下表：

受訪者編號	訪談日期	受訪者性別	任教學校層級	受訪者背景
T1	2004/02/25	男	國中	現任國中教師，某縣市教師會理事長
T2	2004/02/25	男	國中 (已離職)	國中教師離職，某縣市教師會幹部，振鐸學會發起人之一
T3	2004/02/26	男	國小	現任國小教師，某縣市教師會理事
T4	2004/3/7	女	國中 (已離職)	國中教師離職，振鐸學會創辦人之一
T5	2004/3/7	男	國中	國中教師，振鐸學會創辦人之一
T6	2004/3/8	男	特殊學校 (已退休)	特殊學校退休教師，曾任教師人權促進會監事
T7	2004/4/3	男	國中	現任國中教師，教師人權促進會重要幹部、創會者之一
T8	2004/4/3	女	國中	國中教師，台灣教師聯盟創會會員



## 第二章 國家的控制方式：統合主義

戒嚴時期的教育，黨化教育色彩濃厚，教師成爲傳遞黨化教育的工具，「愛黨即愛國家」的思想存在於整個校園之中。並且對於學生言行舉止嚴加監督，在林雙不《大學女生莊南安》一書中刻畫地維妙維肖。除此之外，由於教師是第一線與學生接觸的人，因此對於教師的「忠誠」更是注重。1980年代中期解嚴之際，政府面臨社會民主聲浪一波波的衝擊，然而政治解嚴了，當時的教育卻仍然存在於「白色恐怖」的戒嚴氣氛當中，解嚴之前後，教育界面臨了哪些情況，尤其是教師們面臨的威脅與控制情形，是本章要探討的主軸。

就學時期的準教師們在學校幾乎是全數加入國民黨，學生在學校的「鼓勵」之下入黨，甚至有些是強迫入黨，僅有少數幾位沒有加入，當然也因此被視爲異端份子。學生在校的言行舉止必須接受教官、師長的監視，並非只有師院學校是如此，只是，師範院校培育的是將來要作育英才的教師，其思想、言行更受重視。任教之後，此股力量並未減弱，學校設置有「安全維護小組」，其中安維秘書的職權令人捉摸不定，屬於人二組織的安維秘書，不需告知任何人他的工作內容，甚至在教師的人事資料上記錄了什麼，也無從得知。考績、聘書可能是校長控制教師的殺手鐮，只要「安份」就可以安然得以續聘；校園中的書禁與報禁即使是在解嚴之後，也仍不見得完全開放閱讀，甚至有「強迫購買」黨性刊物的現象存在；種種在校園內的監視，教師教學自主性、教學言論自由蕩然無存。

在威權體制之下，教師受到國家的控制，以統合主義的觀點來談。可從意識型態的控制，包含情治單位與言論自由，以及校園控制和籠絡方式等面向來討論。就意識型態控制面向分析，可以指出教師在就學時期所接受的黨化教育已經深植心中。並且到了職場（校園）後，將此套思想原原本本地傳遞給學生。教師成爲黨化教育延續下去的一個工具，國家爲了鞏固這個工具的效力，因此在師資養成的專業培訓過程中，即已嚴密地對準教師進行意識型態的灌輸。其他如，教師崇高的社會地位，與道德水準的要求，也是國家灌輸教師對於自我身份的認同之一。進入職場正式面對教學環境，國家另有一套方式監督教師，除了監控，也有用籠絡方式的軟性控制。以下茲討論，教師在師資培育的過程中，乃至踏入校園從事教學工作之後，國家採取哪些監控與籠絡的干預方法。

## 第一節 意識型態的控制

### 一、黨化教育

教師們就讀師範院校、師專時期，學校幾乎全面要求學生加入國民黨。通常學校沒有解釋太多，只說明了「愛黨就是愛國，不加入黨就表示自己不愛國」，要求大家繳交入黨申請單。許多學生爲了避免被冠上不愛國的罪名，多半會繳交單子，心想反正也無害。若有幾位異端份子不願意入黨，學校則會特別注意，特別關切在校內的一言一行、班上同學互相監視。針對不願意入黨的學生，學校會問明原因，隨之曉以大義。說明若未加入國民黨，任教之後要當主任、升校長可能比較困難，考績也可能會不甚理想等等，先以誘導方式勸說。若仍不願意入黨，監視、威脅自不在話下。

我讀書的時候，老師就發一張單子下來啊，他說：「這張單子回去填一填，明天交。」第二天，幾乎大家都有交啦，有幾個沒交。老師沒有解釋那張是什麼，反正就是要我們交，繳交期限也是一延再延（T8）

70年代的社會，老師幾乎都一定要加入國民黨，我是少數沒有加入國民黨的啦。但是這個訊息很快就到學校去了。會問為什麼，那他們就會警告我說：「如果你要走行政，如果你要當主任組長的話，你一定要。」（T1）

戒嚴時期，國民黨爲了控制校園，因此多以要求學生入黨爲控制方式。並且以不入黨會影響從事教職之後升遷的理由，威脅這群日後爲其傳遞黨化教育的工具。大多數人在現實環境之下，也認爲入黨無害，因此選擇加入國民黨，並且也將其視爲理所當然。

以師專的課程與教材而言，政治忠誠的教育當然也是免不了的。以王兆基（2002）一文中的訪談資料指出「師專課程的《中國近代史》用的教科書，其實就是中國國民黨黨史，老師還要準教師們背《蔣總統密錄》，並且每週考試」（ibid. 18）。可見得，在師資培育過程中，黨的思想已經成爲課程內容，直接教授給準教師們吸收。另外，在學校裡，設有黨部，強化對黨文化的吸收。國家選擇政治意識型態的灌輸，並不是任意的，因爲一個動盪不安的國家，常會自發地產生渴求穩定秩序的心原力，因此必須針對既得利益者，給予統一的政治意識型態（銅豌豆，1988）。而教師，則是在國家給予各種福利措施之下的既得利益者，自然必須予以政治意識型態的一致性，獲得教師的忠誠與一定的民意基礎。

學生入黨之後，有些師生爲了表示忠誠，開始爲黨監督學校內的異議份子。尤其是學生之間互相監視，說話必須小心謹慎，就連請教老師問題，都得小心翼翼。當時，中學生難免對於社會時事有所關心，因此請教老師關於政治、社會時事的事情在所難免。但是在未考慮可能的影響之下，往往詢問的問題，將可能使自己成爲被調查的對象。

有次政府擬收國防捐調高公車費用，我看見賣蔬果的農家為了省下幾塊錢選擇擔著菜籃從家裡走到市集 有一次我問三民主義老師：「為什麼政府多收錢要讓窮人這麼辛苦？」三民主義老師遂將此事告知校方，校方就通知級任老師協助調查我，看是不是有在背後叫我這麼說（T6）

還是學生時期的準教師們已視入黨爲必須，並且接受了該套管理模式，也練就了對社會時事不過問的心態。言多必失的想法已深植心中，在言論上（甚至於是思想上）受到校方（國家）的控制。使得原本應該是思想活絡、多方面思考的「教師」變成只是一昧地單一想法。因爲一元師資培育的基本方針是在造就誠正勤樸的保守份子，是在爲既存社會體系的維護和捍衛（陳伯璋，1991，引自王兆基，2002：19）。於是此種「冷漠」以及「服從」的性格，毫無預警地進入教師的思想。日後在面對校園內種種不公現象時，教師選擇冷漠以對，也是難以爲自己爭取權利的致命傷。

## 二、書、報禁的控制

戒嚴時期，黨外書報一律禁止校園內閱讀。在師資培育期間，準教師們所閱讀的就是國家給予的書籍。校園中難免出現幾位攜帶黨外書報的學生，但是，卻也難逃教官以及職業學生（由教官培訓，專門替教官觀察老師與同學言行的學生）的監視。一旦被發現，盤查、問話等手段，一一出現。進入教學職場之後，同樣的方式繼續監控，校園之中完全不可能訂閱黨外書報，更不可能討論。此種情況之下，教師們對於黨外的思想完全被阻隔，無法接觸到另一種反思的聲音。

戒嚴時期校園內的報紙幾乎只能訂閱中國時報、聯合報等，當時國民黨黨報傳聲筒有中國時報、中央日報、青年日報、新生報、中華日報、新聞報、聯合報...等，而其他報紙（黨外，或是民眾基礎）則以自立報系、台灣時報、民眾日報、自由時報等爲主。師生在校內閱讀報紙以及書籍，會受到學校的監督。尤其是教師上課給予的補充教材，若是牽涉到政治議題，並定會遭到校方的限制，更遑論

黨外書刊。當校方鎖定某幾位異端教師時，會請學生代為監視。或請學生寫出「老師曾經介紹的書單」，以此做為證據，勸阻教師或是處分之。教師在校內閱讀書報、期刊的自由受到監視，擔心會被記上一筆的教師可能選擇不在校內看黨外書報。亦或者明知道自己已經被安維秘書緊盯住了，為了避免節外生枝，在教學崗位上就得兢兢業業，以免被抓到把柄而變成校方處分或解聘的藉口。

有一次我在看一本黨外雜誌，他問我在看什麼，我就借他看還問他好不好看，我想他當時應該是要看我在閱讀哪一類的書，應該有在注意我啦 所以我值夜的時候特別小心，學校有活動的時候配合一點 反正只要我沒有太大的漏洞，他也沒辦法對我怎麼樣啊。( T6 )

即使是在解嚴之後，報禁開放，但是學校仍不敢大量訂閱其他報紙。即使訂閱了民眾日報、自立晚報等，學校仍會觀察是哪些人在看，尤其是省立學校。省立台南一中一位張姓國文教師，偶然在上課中推介圖書館中的自立晚報，遭到校長會同教務、訓導主任，足足當面訓斥了二十分鐘。校長且在校務會議中公開說：「若自立晚報可以看，解放日報更可以看。」該校圖書館雖訂閱十多種報紙，但是當時的安維秘書就要求圖書館的小姐特別注意前來借閱自立晚報、民眾日報...等報紙的師生（張敏敏，1987）。解嚴初期，校方仍是希望可以掌握關心政治事件的師生，以便於控制。

### 三、教師教學自主權、言論受阻

進入教學現場之後，由於已經習慣了依照國家編制的課程，因此，照本宣科成為教師無法「說真話」。就專業的立場，教師應擁有教學自主權。其中應該包括教材選用、教學方法、專業自主、教學言論自由等權利。然而，在戒嚴時期的教師，上課言論自由深受阻撓，教師只能照本宣科，不准多說一句與課文不相關的話，尤其是政治議題或時事評論。除了校長、主管與安維秘書會查堂注意以外，學生甚至成為監督教師的工具，抽查學生週記、作文、找學生談話、甚至請學生上課時錄音，為的是找出教師上課時是否有不當言論。解嚴之後情況並未消除，政治解嚴了，校園仍舊處在戒嚴時期。

省嘉中曾有一名教師，因為上課被學生錄音，經主管認定為言語不當，該名教師遭學校記過處分。省立台南一中黃姓國文老師，也因上課引述中國時報社論中的文字，被該校安維秘書逮到機會，年度考績被評丙等（留校察看），理由是

「言論過於偏激，誤導學生」。一名竹山高中劉老師，公民課程教到「國民大會、立法院、監察院之組織」時，因為要補充即時現況資訊給學生參考，向學校申請影印「我國國會人數年齡分析表」以及中國時報新聞「改革國會朝野兩黨差異」兩篇資料為公民課補充教材。但遭教務主任以「教學進度不合」、「經費不足」、「各班均訂有報紙，無須再補充」等理由限制。該名教師為了讓學生瞭解當時現況的苦心，被教務主任抹煞掉，兩人爭執，導致劉老師氣憤之餘辭職抗議，抗議無效，辭職獲准（李勤岸，1988）。

任教於台中縣私立立人高中的歷史老師石文傑，學校因擔心其對學生的「影響力」，卻不讓專業是歷史的石文傑上歷史課，經過爭取之後才得以補上，他在課程上沒有選擇的自由。當時石文傑主持三民主義研究社，談及人口問題時，讓學生到圖書館聽黃光國教授演講的「台灣社會與人口問題」的錄音帶。教官說是「黨外政見錄音帶」，因此該社團被迫停止。因此他被貼以「別有用心」、「製造學潮」的標籤，校方叫學生在上課時監視、錄音。教務處甚至於給予警告：「上課時，什麼文章都不准發」、「課外話題，不准談」（石文傑，1989：181-182）。

國家要對教育進行掌控，勢必得要限制教師的專業發展自主。教師順從於主流文化的期待，接受了以政治目的為主的師資培育。因此教師誤以為依照自己所認知到，或是遵照校長、主任的要求，就是達到專業，忽略了教育的其他可能性與應有的中立性（王兆基，2002：22）。教師，所謂「傳道、授業、解惑也」，然而在校園控制力量如此強大的情況下，追求真相的教育頓時失去作用。即使學生對於課本中有所疑問（例如二二八事件），教師為了避免不必要的麻煩，多半是選擇告訴學生「這個不重要」等回答。此種體制之下的教師，失去了「解惑」的功用。另外，即使教師想以補充教材讓學生自己多方面思考，代替自己的回應，卻也容易遭受校方阻撓。因此在現實的考量下，為了保住飯碗，多數教師淪為一個傳授課本知識（亦即黨化教育）的工具。

教師失去教學自主權，教師在課堂上的言論處處受到主管、安維秘書、教官，甚至是學生的監督。小學校園以觀察學生週記為主，甚至請學生寫「我對 A 老師的看法」，或者「比較 A 老師與 B 老師」的作文題目，其中那位 B 老師就特別選擇上課言論嚴謹，從不說政治議題或是批評學校輿論的老師，用意即在請學生寫出 A 老師的「不同」。而在中學裡，少數學生被訓練成擔任「保防（安全）細胞」，教官私下叫學生幹特務，以錄音機、速記、密告、檢舉函等方式，賦予調查師生言行的權力。盡可能瞭解教師在課堂上的言行，藉以阻止教師避免談論政治話題。學生成為學校裡的「00七密探」，注意教師言行，是否批評政府、支

持黨外人士。教師的教學自主權嚴重受到干擾，甚至於由自己的學生來監視，使得教師可能會「害怕」、「擔心」學生告狀，教師的「尊嚴」可以說是受到了嚴重打擊。

#### 四、情治單位的威脅

戒嚴時期下的產物「安維秘書」，視為校園之中的安全維護小組。於中、小學所設「安定維護小組」是由校長及有關成員所成立，並聘一位教師兼任「安維小組執行秘書」。一般說來，視同學校中的兼「主任」級（如教務、訓導），排課數少。安維秘書的任務似乎在維護學校安全、搭起校長與教師的溝通橋樑。實際上安排此小組，是在調查學校教師的忠誠，避免異議教師出現。由於安維秘書的職責近似「打小報告」的工作，實在造成教師心裡更大的恐慌。社會各界一面推崇教師的職業，期以清高，卻又防弊甚深，心態頗為矛盾。

依學校教育章程，並無「安定維護小組」的正式編制。但是為了檢視教師的忠誠，教育局在各級學校選任教師兼任此小組之執行秘書一職。有學校是由主任兼任，也有學校的安維秘書是專任的，不需從事任何教學活動與行政工作。此一職務對於安全考核資料絕對忠貞，被選上之後，要擔任安維秘書之前，得先到教育局秘密宣誓。有些安維秘書每個月都在學校辦公費中支出一筆安全維護費用，只要自己寫一張收據，就可以具領，不必再有其他任何單據來報銷。其實這筆費用就是教育局康公家之慨，送給安維秘書個人的「獎金」<sup>8</sup>。

教師在辦公室聊天時，安維秘書會在一旁閱讀書報，實際上是在監聽。此舉動使得教師們只要看見安維秘書，就馬上轉話題。安維秘書也會先批評時政，甚至同情反對派人士，只為了「引蛇出洞」，跟著批評的人在安全資料上馬上被記上一筆。因此在校園中，安維秘書的存在，使得教師們人心惶惶，進而影響教學工作。安維秘書觀察教師上課言論必然的舉動，尤其要求學生擔任「打小報告」的工作，告訴安維秘書老師上課是否談論政治話題，是否批評時政。此種監控教師言論與思想的單位，使教師的教學自主備受壓迫。

然而，安維秘書不只對教師有威脅作用，就連校長他也一樣要監視。安維秘書個人的利益與校長發生衝突的時候，並不受校長節制，安維秘書直接對縣政府教育局第五課負責。因此，連校長都得對安維秘書敬畏三分。北縣一所中學，曾

<sup>8</sup> 參自讀者（教師）於教師人權促進會的投書，（1988）《教師人權》4：34。

經發生教師與校長的嚴重衝突。由於該校校長爲了升學率，要求新進教師必須在他設的補習班裡繼續對升學班學生惡補，此舉屬違法行爲。因此一名教師與校長因此事起爭執，校長在不肯認錯的情況下請安維秘書來評理。然而該教師告訴校長：「好，你就請他來，我已經跟他講過了，我已經把資料都給他看過了。」校長一聽，自知理虧，便不再要求安維秘書來評理<sup>9</sup>。安維秘書對於校長的威脅性，並不亞於對教師的威脅。所以校長多數與安維秘書有良好互動，也深怕自己的安全資料被抹黑一筆。

## 第二節 物質利益的控制—工作權的壓迫

自政府來台，國民黨駕凌所有的公家機關長達四十多年，戒嚴令解除之後，民主聲浪漸將此股力量逐退。尤其是黨團干預校園的現象更甚嚴重，政治干預教育，使校園民主無從實現。各級學校校長由省派任，校長兼任黨部主委現象普遍存在，教師工作權備受剝奪，考績壓力、聘書威脅等事件，充斥在校園之中。國家給予校長及行政主管特別的權力，在校園中，教師成爲最基層的組成份子。

學校排課、排什麼，你就是去教，我們以前就是傻傻的，人家排什麼你就是去教，雖然有可能你會發現說不是很公平，可是沒有那麼嚴重，不覺得什麼啊，反正就是你也講話沒有什麼份量，那排出來就是這個樣子。(T3)

校長與行政人員擁有優勢地位，教師進一步成爲部屬，在其掌控之下。而教師具有公務員身份，因此，教師們本身也認同這樣的遊戲規則。

校長他搞惡補啦，那就是其實他有問題，嗯，爲了這個學校的升學率啊 而且他最聰明的是，都逼剛畢業的，師大、高師大剛畢業的，都不清楚，然後就以爲這樣，要這樣配合，那也不知道這樣是犯法的。多利害，那不是校長講的，校長不會去跟他講。要教務處去講這樣子。(T4)

### 一、聘書

1980 年代以前各國民中小學校長之遴選，由各縣市長遴選報省核委，各縣市長遴選校長報請省教育廳核准、派任。然而，此種方式卻容易將人事問題遷入

---

<sup>9</sup> 訪談紀錄 T4。

地方派系以及選舉漩渦。另一方面造成爲了擔任校長、或爲了遷調而奔走請託，使得校長無法專心於辦學，影響辦學精神。校長是學校的大家長，學校的最高領導人物，理應由能力最佳者爲之。教師無法對整個學校的運作發聲，更無法在遴選委員會上說明該校校長的優點缺失。此種派任方式，使得校長的能力不是最受重視的一環。有些在人際關係、後台背景上佔有優勢者，反而比較能夠優先選擇「肥缺」。另外，假設校長爲了獲得肥缺，在四處奔請的狀況下，勢必得花上不少錢。難以保證這樣的校長，到了學校以後不會想「賺回來」。

另一方面，校長爲了辦學績效，尤其不希望教師出匹漏，最好教師們都乖乖的照本宣科，聽校長的安排。言論過於開放、經常參與政治活動的教師，常常是令校長極爲頭痛的人物。校長都希望學校「平靜」，對於異議教師特別敏感，擔心學校的秘密事件會被揭露出來，舉凡收回扣、金錢換聘書、屆臨退休時大興宿舍...等等。大抵上而言，多數教師是屬於保守份子，即使知道什麼事情，也不會透露。因此校長、主管對於「愛說話」的教師特別注意。

國民小學教師屬於派任制，中學以上教師屬於聘任制。因此，在此討論校長掌握的聘書權力，多指中學以上教師的情況。另外，私校的教師與董事會之間，則是存有更多的勞資問題。私立學校的校長手中掌握發聘書的大權，此項權力也給了校長中飽私囊的好時機。收取紅包給予教職工作一職的現象存在已久，尤其是私立學校更甚。礙於非師院畢業也可以進入私校就職任教，私下買賣聘書已經成爲公開的秘密。願意以金錢換取教職的教師們，既然是自願的，便也就暗自進行，不曾張揚。然而，一旦有人已經花了一筆錢買聘書，卻無從得願時，才會將整個事情公開。可是涉及紅包換聘書的教師，從來沒有人會挺身自首。在此種查無實據的情況下，經常不了了之。另外，校長收取回扣，也是另一項可以獲取私利的工具。在校內興建設施、購買器材時跟包商收取回扣的事件頻頻發生。

每當教師與校長或教育行政機構發生糾紛，教師恆居下風，不是解聘就是不續聘。校長或行政機構人員卻甚少遭到處分，官官相護色彩濃烈。台南縣一名李姓教師，1987年10月在「尊師月座談會」中場休息時間抱怨該座談會耽誤正課，然而不知爲何傳到縣府耳中，該名教師隨後被記兩支小過。然而以高雄前金國中方進和教師案爲例，此起教師控告校長毀謗案件，該名校長雖被判誹謗罪成立，卻無任何行政處罰。然而若是教師的「言論不當」卻必須遭受嚴厲處分，甚至丟掉飯碗。此種「只許州官放火，不許百姓點燈」的處理方式，也造成了極度不公平的現象。

曾有校長跟教師說：「安份的教書，工作權就有保障。」所謂安份，即是在

學校發言或在教室上課講的話，需符合校長的意旨為主，不可有任何逾越。多數拿不到聘書或考績有問題的老師，通常原因都是「不安份」，不該講的話講多了，就被扣上「不安份」的帽子<sup>10</sup>。聘書成爲校長的秘密武器，只要得罪了，飯碗就沒了。譬如明知道校長與主任有收取回扣的情形，卻要求公開經費開支帳目，此舉動便會使得處分降臨，因此多數教師選擇保持緘默。教師之著述、講學、出版遭受干擾，教師無故遭受解聘事件更是時有所聞。1982年時，板橋某國中有91名教師指控校長利用操場工程勾搭包商，涉有瀆職舞弊之嫌。經調查確實，包商判刑，校長記過處分。然而校長憤怒之餘，竟將其中三名教師不予續聘。

而與校長派系不合，也是會遭受解聘的原因之一。台中縣神岡國中一名教師教學十多年，每年考績皆是甲等亦無任何缺失，其間更易四位校長，其皆負責訓導主任工作。然自一位新校長到任後，基於派系關係，該名校長出了許多花招整他，如：要求他命令學生洗全校所有樹葉。後又無端免其訓導主任一職，強迫下台。1983年間學校私設週會簽到單，因其不合法令規定，他拒絕簽名，因此校長以他六次週會未到爲由，偕同人事主管將他以曠職三天處分。而後校長又令校園特務虛構許多事實理由（稱爲密函），教育局未經調查即通過該虛構資料，將其解聘，時值7月30日，要另找他校任教亦無機會（吳明宗，1987）。

除此之外，政治因素也是聘書不保的一項關鍵。最引起注意的案例是，1987年4月中旬，任教於台中私立立人高中的石文傑教師事件。因爲學校散發中央研究院院士丁邦新在報上發表〈一個中國人的想法〉一文供學生閱讀，石文傑爲了使學生能有更多種角度的思考來探討問題，因此提供另一篇刊登於中國時報副刊藝術學院教授何懷碩的〈另一個中國人的想法〉供學生比較，並預計讓學生做爲作文題目。不料該班導師獲知，將此事通報校長，5月校方獲知後，校長明白告知：「...還有兩個月，你趕緊找工作...」引起雙方爭執，然而在校長與石文傑老師意見相左之下，校方決議不予續聘。

對你要上很多課喔，才足夠拿到那些錢，所以很忙很累，尤其私立學校是這樣。我現在在公立學校嘛，公立學校的感覺，比較沒有那種工作權的壓力，大概最多就是有些地方對教師人權不夠尊重，有的學校會有，但是那些東西還不至於影響到工作權，倒是私立學校我是希望有些老師要爭氣（T7）

私立學校教師的勞資與工作權問題，確實比公立學校的教師更沒有保障。再薪資、福利較不穩定之外，聘用問題也更嚴重。除了必須和校長維繫良好的關係，

<sup>10</sup> 「多元社會下國民教育教師角色與定位」座談會對話，引自蔡恆翹（1993）。

還有來自董事會的壓力。另外，在意識形態的控制上，卻不會因為是私立學校而有所鬆懈。反而因為私立學校必須極力爭取獲得國家的補助，因此安維秘書、教官對於教師的監視一樣無所不在。因此，私立學校教師的問題比公立學校的教師來得嚴重。

## 二、考績<sup>11</sup>

1988 年之前，教師考績根據「公立學校教職員成績考核辦法」第六章規定，不滿二十人的學校由校長逕行考核，超過二十人的學校組考核委員會考核，由校長覆核。委員會的組成，「除一級主管及人事主管人員為當然委員外，其餘由校長就教師及職員遴聘二人至三人擔任之，並指定一人為主席。」<sup>12</sup>這樣的考核方法，教師行為良否全由校長一人解釋，因此校長有聘請、解聘、分配任教班級、分配鐘點費、考核、獎懲認定等絕對權力。

教師考績分為甲、乙、丙、丁四個等級，考核結果為晉級、解聘或免職之依據。一般而言，只要教師保守言行，請假不逾十四天，在沒有特殊情況之下的教師考績，通常是甲等。出現乙等考績，校方必須舉出該教師乙等的事證。然而，教師若未加入國民黨，或者不想繼續入黨的，少數校長即藉名義處處刁難，甚至以考績迫害。各級教師嚴格考核，在教室內為官方意識型態宣傳，不能公開與官方意識型態唱反調，否則會受到嚴厲的制裁（林嘉誠，1988）。言論較為開放的教師，無故被評比為乙等的現象，也是經常發生。

學校行政人員幾乎清一色是國民黨黨員，教師之升遷與獎勵，都與「黨德」有直接關係（林玉體，1990）。對於考績，教師是無法發表意見的。考核委員會的成員，清一色是校長任命。因此，完全聽命於校長的指揮。尤其是主任，將校長的意見告知考核委員們應該如何評比。

**那校園異議份子，一旦有異議聲音出來的時候，就是校長壓制，校長聯合剛剛講過那些當官的主任一起去壓制，那威脅的部分就是考績，就直接用考績壓，因為你要報一個老師解聘沒那麼簡單，所以校長就用考績壓，讓你日子難過。（T1）**

<sup>11</sup> 中學的校長可決定是否給予教師聘書，而小學校長雖未有此種權力，卻可使用考績評比來作為評定教師的工具。

<sup>12</sup> 1987 年 11 月 25 日，教育廳（76）教人字第 10394 號函說明，學校教職員成績考核委員除當然委員外，其餘委員代表原規定由校長指派者，改由校務會議推選。

除了政治因素致使考績不理想之外，與校長派系不合也是另一個原因。教師一旦成爲校長眼中的「異類」，便容易成爲打壓的對象，尤其以考績與聘書威脅。校長握有教師考績的生殺大權，校長的親信份子，即使素行不良，仍年年甲等。內圍份子更是挾權勢、挑撥離間、充當眼線，監視同事言行。而與校長派系不合的教師，則完全被打壓。即便是主任，只要不肯替校長「爭取私利」，都可能被要求交出主任一職。此種情況往往造成真正認真教育學生，從事教學研究的教師反而被忽視，甚至受罰；而與上級攀附好關係，即使是教學怠惰者，反而可以受賞。

考績對老師的殺傷力的確是很大 那殺傷力很大就是說，不只是為了獎金而是說一種榮譽的問題，是一種榮譽的傷害 你被打四條二，人家會覺得是一種污辱，很多學校就會用這個來羞辱老師 大部分老師會覺得這是一個榮譽上的傷害。(T1)

考績對於教師而言，會直接影響到其升遷、獎金與薪資。因此，要避免考績被校長拿來做文章的唯一方法，就是默默的教學。只要意見能與長官一致，將自己的工作做好，教學正常，配合行政作業，通常不會有太大的問題。除了績效獎金等物質上受到影響外，考績對於一向擁有崇高道德的教師而言，是一種肯定。一旦考績不理想，就等於崇高的地位被否決。因此，在物質利益上，教師的道德標準，仍舊不允許自己的考績不盡理想。爲了物質以及精神上兩者的完美，教師通常會選擇聽從長官的意見，接受行政系統的指示。

### 第三節 組織層面的控制

#### 一、教育會

原先只有省（市）、縣（市）、鄉鎮（區）三級，並未設有全國性的教育會。於 1985 年立法院修正通過教育會法，將原教育會法籌組全國教育會必須有七個以上省市教育會發起之規定，修正爲三個以上單位即可。此規定改變之後，在積極展開籌措之下，由台灣省、台北市、高雄市三個教育會，於 1986 年共同聯名向內政部提出籌組「中華民國全國教育會」之申請，依據該法第五條規定，於 1987 年 1 月正式成立中華民國全國教育會。

全國教育會的會員是地方層級教育會，基層教師並無法參與其中。即使是地

方層級的教育會，通常也是由地方各學校校長、主任擔任幹部。因此，基層教師對於教育會完全無法參與，可以說毫無向心力可言。

教育會就是服務別人。那個時候在 XX 學校當總幹事，是校長說要說什麼就做什麼，從來不會去想說，其他的老師有什麼想法。(T3)

那個教育會的選舉也很好玩，我當行政的時候，就曾經去選過。那他就是告訴你要投給誰，因為一個學校，可能因為你的人數多寡，像我們學校人數多嘛，所以我們票數就多嘛，那就找幾個人去當代表，啊然後規定你去當理事，然後你當監事，然後大家把票投給他。(T1)

教育會與基層教師之間的關係，從國家統合主義的觀點來看，從全國教育會乃至地方教育會，必須執行黨國政策的推行。而基層教師對於教育會的認知不夠，並且，即使在地方教育會擔任幹部者，仍聽命於校長的指揮。而各縣市教育會會務工作報告的座談會，或是舉辦其他會議時，往往在出席的貴賓中，除了教育會幹部之外，尚有國民黨黨部重要幹部出席。如在頒獎典禮中，也通常是由中央黨部派幹部擔任頒獎人，而非教育會幹部。因此，可以發現教育會與國民黨政府的關係，非常密切。

另一方面，教育會也具有籠絡教師的功能存在。每年繳交數十元不等的教育會費，可以領取數百元的節日禮品，因此大多數教師也認為是一種福利措施。

除了領禮品以外，你生產的時候，他會給你那個生產補助費，你結婚的時候會給你結婚補助費，就這樣子。那教師節的時候會領一個禮物，就這樣子。當時我不知道教育會是在幹嘛的。(T4)

以統合主義來說，國家應該可以透過教育會，對於教師有所控制。觀察教育會的功能，似乎沒有硬性控制的機制。但是，在意識型態的影響上，確實有所作用。以「師鐸獎」為例，對於獲取師鐸獎的教師而言，是一種至高的榮譽。教師本身對於自我的形象認同，認為自己的職業是屬於崇高地位的，若能獲取該獎項，則是更高的一種榮耀。又因為師鐸獎候選人是由校長推薦，期待自己能夠獲得提名的教師，因此選擇臣服於校長的威權之下。部分獲取師鐸獎的優良教師，其實，並非教學認真，而是與校長攀親帶故，善於打好關係。我們必須承認，大多數獲取師鐸獎的優良教師，確實在教學上有優良表現。但是，也不可否認，少數的得獎教師並非真正達到獎項的真正用意。而師鐸獎，看似給予教師教學鼓勵，實際上卻也灌輸了教師對於「優良」的高道德標準。再次強化了教師榮譽的

追求。

教育會是國家設置的單一壟斷性組織，國家藉由教育會的層級組織，自全國教育會統籌省市教育會，再向下延伸到地方教育會。國家政策的推行，動員選舉的支持，都是在這樣的組織層級中進行。而基層教師對於教育會的認知，卻只有在舉辦活動、領取贈品、婚喪喜慶的補助等福利。

我們當兵回來，說當兵的年資不能算，為什麼當兵要少兩年？女生就可以往前跳，我們就不行。校長就講，不用去抗議，我們用內部管道去講，結果就是透過教育會，他是理事長我是總幹事，國民黨黨部那時候透過增額，那個陳哲男，還有那個賴晚鐘，到那邊教育立委去質詢（T3）

國家透過教育會對教師的各種福利措施，來塑造執政黨為教師謀取福利的形象，以爭取教師對於執政黨的認同。另外，國家也給予相當多的福利措施，如免課稅。教師即使工作量再大（除了教學，還要值夜、戶口調查、協助選務工作等雜事），面對教師福利的優渥，以及社會地位的崇高，還是一種誘惑。

綜觀國家與教師之間的關係，可以發現其中連帶著校長與行政人員。在國家統合的控制方式下，分配利益給各層級，一方面給予校長權力，一方面順服的教師可獲得校長的「默許」，在校外補習上課、販賣參考書等。而順服的教師則必須聽從校長的指示，如參加教育會。校長要求教師參與教育會的其中一個原因，一旦該校教師參與教育會的比例較高，在教育會中，該校校長的「面子」則比較大。以上，是舉例一種利益分配的交換過程，即國家、教育會、校長與教師之間可能的連帶關係<sup>13</sup>。

## 二、教育團體增額立委

《動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額選舉辦法》於民國 1974 年 6 月由總統明令公佈，於 12 月底正式選出增額民意代表。職業團體名額之分配係分由農民、漁民、工人工業、商業、教育等六類團體選出，並衡酌各該團體之現有會員人數及實際情形，分別分配其名額<sup>14</sup>。職業團體的增額立法委員代表自己所屬的職業團體，在立法院中把關以及爭取各種福利、制度與立法。候選人由執政黨提名人選以及各職業團體自由參選，於 1986 年民進黨成立之後，開始有

<sup>13</sup> 以上談論的是一種順服教師與校長之間的交換關係，由於此種關係難以浮上台面，因此在訪談過程中，確實難以找到更明確的答案。

<sup>14</sup> 聯合報，1972-06-30，2 版及 6 版。

另一政黨的候選人出現。

根據《動員戡亂時期公職人員選舉罷免法》規定，「教育團體」的定義是『指依教育會法設立之教育會』。而教育會又是執政黨的體制內社團，因此執政黨提名之教育立委候選人，總是能有足夠的票源。教師之間的動員關係，也是重要的關鍵，反而不是考量教育團體立委候選人的背景。

有一個屏東師專的人跟我講說，他說這某一個教育立委是屏東師專的，他們透過屏東師專的校友會，發出了這樣一個通告，希望能夠選他，那因為我們嘉義師專沒有教育立委在那，所以我們只好是，同事如果感覺不錯，我們就是支持他，因為我們是教育單位，一定只能選教育立委，所以我們一定要選，所以就選了（T3）

教育團體增額立委的名額從原來的一名，自 1980 年這一屆開始增加為兩名。而此屆教育團體應選二人，執政黨並未提名候選人，由登記之十二位候選人自由競選。選舉後，當選立委為賴晚鐘、陳哲男兩人。賴晚鐘，原任台北市仁愛國中校長，後輪調至南門國中擔任校長。於 1978 年參選時，由於教育團體立委當時只能選出一名，因此敗給當時的現任立委劉芳遠。此屆再度參選，呼聲極高，也順利當選。隨後自南門國中辭掉校長一職，正式進入立法院為教師請命。陳哲男，參選時登記為台南縣補習班負責人，由於教師團體增額立委的候選人資格，只要是「曾任教師，並且是教育會的成員」及具有參選資格，因此陳哲男的參選，無疑讓更多人懷疑他的代表性。

教育團體立委候選人是由黨部提名，然後以教育會動員教師投票。一般來說，黨外人士的參選，或是非黨部提名的候選人，其能夠動員的有限，因此當選的機會幾乎為零。而教育團體立委透過黨部選出候選人，自然是黨部認為能夠為某些政策把關。尤其是在與黨外立委對抗時，若能穩固兩名教育團體立委都是「自己人」，那個在政策質詢以及推行上，能夠盡一份心。

#### 第四節 本章結論—國家與教師之間的控制與交換關係

就教師的權利而言，國家給予教師「公務員」身份，因此享有公務人員的各項福利。諸如免稅、撫卹、資遣、保險、退休等保障。相對地，教師對於公務員身份的認同，其附帶地產生身份的界定。並且也需遵從公務人員的義務，應受公

務人員服務法之限制。因此，教師負有公務員服務法上規定之義務，包括有忠實、服從、保持品味等意識上的限制，以及其他工作上的限制（如不得兼差）。另外，教師在教育職業上應負有其他義務，在形象維持上有一條規定是「不得行為不當，有玷師表」（薛化元，1990）。教師被國家賦予某部分權利，相對地也負有應盡的義務。

**教師的權益已經非常好非常好了 那白色恐怖我不覺得只有對老師啦，我覺得那是全民的，大家心中都有那種白色的恐怖心理 不只單獨是老師， 正常跟公務人員比起來，教師的權益已經非常好了。（T8）**

在威權體制下，教師作為一個公務員，以順服、喪失主體性，換取國家恩賜、形塑的權利與尊嚴（王兆基，2002：25）。身為公務人員，應遵守誓言、忠心努力，以及注意品德，對國家忠誠。在教師心中，教師權利比起一般工作已經非常優越了，因此面對國家的各種控制（如白色恐怖）並不認為有多大的威脅。既然支領的是政府薪資，那麼政府交代的工作，便是教師的任務。包括所傳遞的知識文化，也內化為教師的一部份。

教師面臨職場上的不公平對待，卻因為其所背負的光環而無法予以還擊。教師，一直以來被視為一項高尚的職業，教師本身的角色也被定位成神聖的。黨國透過意識型態思想的灌輸，以及物質利益的籠絡，兩者關係互為影響。在國家統合方式的干預手法中，教師一旦認同該套模式，遵循著此遊戲規則，教師便無法自覺到是否有問題的存在。本章提到黨國對於教師的控制，不外乎是在意識型態的思想控制，黨化教育、強迫入黨，甚至在校園中有情治單位的威脅。在物質利益的控制，則是以工作權的保障做為籌碼，聘書與考績對於教師的工作權有非常大的影響。最後，在組織的控制方面，則是藉由國家設置的教育會，宣導政策以及籠絡教師；以及透過動員教師而選出黨部提名的教育團體立委，在立法院替政府把關。

一旦上述的控制方式鬆動，教師意識覺醒認知到某些權利相對地被剝奪，不滿即出現。物質利益已經不再是唯一追求的目標，反而需要爭取更多更合法的權利。教育會對於教師不再具有控制力，教師開始質疑教育會所能發揮的功能。以及，教育團體立委的背景受到質疑，與替教師爭取的權益，不再是教師所認同的。上述的原因，都可能造成異議教師崛起，並且產生社會運動的因素。下一章，將會談到黨國對於教師的控制手段如何鬆動。



## 第三章 國家控制鬆動與異議教師出現

1980 年代中期解嚴前後，國家對於教師的控制產生鬆動，異議教師因而快速出現。而國家對於教師所採取的意識型態控制，以及籠絡的交換關係，阻隔了教師民主化思想的擴張，並願意成為傳遞黨國教育的工具。為何此套系統在 1980 年代瓦解，使得教師人權運動得以產生，是本章要討論的面向。另外，黨外民主意識如何影響教師，以及國民黨控制支柱為何喪失，是否有政治結盟的支持，以及執政菁英的態度如何，都是影響教師人權運動的關鍵。

教師在受到種種控制之後，開始有反抗的聲音。一般若是因為與校長派系不合，而遭到不被續聘命運的教師，為了能夠順利再找到下一個學校任教，通常不會大肆張揚自己的遭遇。避免遭受更嚴重的打壓，畢竟當時的校長們還是希望聘任一位「平凡」的教師。然而，解嚴之前，1986 年 9 月，民進黨正式成立。民主聲浪、民主意識逐漸抬頭，教師也就在這種情況下，慢慢開始覺醒。1987 年前後，由於報禁、書禁的解放，更多教師接觸到不同言論思想。這種種的因素，都可能造成校園對教師控制力量減弱，教師開始明顯反抗的原因。

### 第一節 意識型態控制的衰退

#### 一、報禁、書禁的開放

1987 年 7 月，公布解除戒嚴，報禁、書禁也隨之開放。校園內除了訂閱當時既有的中國時報、聯合報、中央日報等三大報之外，隨著報禁的開放，有些學校的教師希望學校能夠開始訂閱其他報別。諸如，自立報系、台灣時報、自由時報等，民主意識較強烈的報紙。透過這些非執政黨傳聲筒的報紙，教師們接觸到了更多不同於以往的思想。藉由閱讀不同角度評斷文章、社論，以及不同思考角度的讀者文章，教師的評判性漸增，也逐漸願意討論。

然而，即使是在解嚴之後，報禁的解放，並不意味著所有學校都能馬上閱讀到黨外報章，仍然需要一段爭取期。校方為了避免戒嚴令解除之後，隨之開放的報禁，會因此影響學生的思考。因此師生仍然無法在圖書館中，看見黨外書報的機會。有些教師們為了爭取訂閱除了兩大報紙（中國時報、聯合報）以外的報章，也在學校引起一些抗爭，尤其是想讓學生不再只有一貫的思考模式。

當時學校仍然只有兩大報 「何必光是聯合報、中國時報就訂三份？可以份數少一份，然後種類多一點啊。」設備組長很不高興回我說：「又不是每個老師都想看，你去填寫申購單啊。」衝著他這句話，我寫了申購單，也請十幾位老師連署。校長知道了以後，就叫設備組長去罵：「學校這麼多老師想看不一樣的報紙，你怎麼一直以來都只訂這幾種報紙。」後來就通過了，所以報紙多了很多。(T6)

許多學校經由教師們的爭取，學校終於在校園中訂閱自立報系、自由時報、民眾日報等報紙。而報紙的解禁，意味著教師們可以接受更多的思想刺激。不僅讓教師接受各多方面的訊息，發現除了自己被壓迫之外，也有更多類似事件在其他各地發生。因此，單純接受訊息的教師，終究也開始投稿，校園內種種不公平事件逐漸張揚開來。而這些報紙的出現，自然就成為那些承受到不公遭遇的教師們的另一扇窗口。可能藉由自己的投稿述說，可能用第三者角度去揭發事件，或者經由記者的專訪，揭發校園中的種種控制手段。諸如校長的霸道、校長偕同主任貪瀆、校園補習風氣、安維秘書的監控手段等等。而這些事件一旦有人開始述說，甚至是以親身經驗的方式描述，便會引起更多共鳴。

以當時極為轟動的「彰商師生曖昧關係一案」為例，由於當事人蔡恆翹對於校方給予的污衊極為不堪，因此決心為自己洗刷冤屈。經過自己於 1982 年撰寫一冊《沈冤錄》說明整個被迫害經過以及與校方溝通的紀錄。並且將所有資料，包括當時的日記、與女友往來書信、與校方溝通紀錄、校方批示公文、與學生來往記錄、學生作文...等，共幾十萬字有關彰商案當時所有報導資料，提供給作家林雙不於 1987 年撰寫十八萬字長篇小說，出版《大佛無戀》一書。以化名柯永強擔任彰化大佛高中一角，描述蔡恆翹遭受迫害的整個過程。此件事情，在當時的時空下，是極度受到重視的。一名教師面對校長、教務主任、安維秘書等人的不實指控，而予以還擊。並且經由各大報的報導，整個事件被攤在陽光下，而各級教師也關心此事件的發展。彰商一案，頓時成為當時校園內討論的事件之一。而該事件，引起了各界教師對於蔡恆翹的同情，轉為教師對人格尊嚴的擁護。並且對於校方的質疑，甚至於對校長、主任、安維秘書等人的不滿，都開始引爆，紛紛開始投書聲援蔡恆翹。

在報禁解除之後，經由報紙的開放，教師得以閱讀更多民主的思潮，在教學上也得以用不同的角度思考。而校園內的種種壓迫，也透過報紙的報導張揚開來。教師的投訴經常藉由報紙的刊登，引起各界注意進而聲援教師。然而，當時的報紙，仍舊有派系的分別，如被譏為國民黨傳聲筒的聯合報，盡量避免報導有

關教師人權遭受不公的事件。而自立報系與民眾日報，在教師投訴上，會盡可能的刊登。除此之外，尚有《海峽》、《人間》、《夏潮》<sup>15</sup>等黨外雜誌的支持，願意刊登被迫害教師的故事。尤其在教師人權促進會成立之後，許多活動也都是透過這些報紙以及雜誌的宣傳，使得教師爭取人權尊嚴的奧援也因此增加。

許多教師因為接觸到更多的黨外書報，而開始有所反思。這也使得原本被塑造成為「聽話、守本分」的教師開始覺醒，發現原來自己是被「訓練」出來的。甚至於在社會大眾的期待下，教師必須是「乖乖的」，避免出現異議。而導致在教學上的自主被剝奪，言論自由被限制，因此教師的人格尊嚴無形中已被踐踏。這種情緒在各種事件一一被報導之後，教師們深知其實自己也能有所為，尤其是在教學自主權的爭取。言論的逐漸自由，教師們在校園內也開始會互相討論時政。討論其他學校發生的報導，甚至於開始批判執政黨的不是。那股情緒轉為動力，教師因此走出原本封閉的世界，有些教師便開始參與其中。

## 二、民主意識的衝擊

1986年9月28日，一群無黨籍政治人士正式成立「民主進步黨」，此是對於執政黨的重要挑戰。原先由無黨籍人士共同組成的「無黨籍後援會」是爲了在政治立場上能夠執政黨相抗衡，提出新建言的團體，然於解嚴之前成立政黨，對於執政黨構成威脅。然而，綜觀教師的領域而言，教師難免開始接觸到民主意識強烈的黨外人士。而部分本來就對於執政黨的控制有所反感的教師，此時就像尋找到志同道合的人士。開始接受更多的民主意識，開始反思自己一直以來所接受的教育，以及在教學上所受到的控制。

我到台北教書之後啦，被一個老師帶去聽黨外的政見發表會。聽當事人現身說法，那整個亂象，你就會覺得，喔，台灣怎麼這麼恐怖，我們過去的生活怎麼這麼安定，回來後就覺得，我們做老師的怎麼可以這樣子啊？就是這樣慢慢慢慢轉變過來的。（T8）

---

<sup>15</sup> 1986年解嚴前夕，爲了因應台灣民主化運動發展的新形勢，以夏潮雜誌的編輯、作家和讀者爲基礎，結合日據時期反帝民族民主解放運動的老前輩以及1950年代白色恐怖時期的政治受難人成立「夏潮聯誼會」，並於1990年向「內政部」登記爲人民團體，改名稱爲「夏潮聯合會」（引自夏潮聯合會網站，[http://www.xiachao.org.tw/?act=content&cls\\_mother=13](http://www.xiachao.org.tw/?act=content&cls_mother=13)，2004/3/19）。當時「夏潮聯誼會」曾準備成立「教師工會」，於自立晚報有過一則廣告『民主的老師+進步的學生=自由的校園』（參自《海峽》（1987）2：11）。

民主意識抬頭，許多黨外活動紛紛興起。當時能夠接受政治民主訴求的教師，放學之後反而積極參與黨外活動。然而，卻也因為如此，總是遭受到校方的壓迫。自從另一個與執政黨「抵抗」的政黨出現，教師們參與黨外活動、選舉造勢活動，變得更加普遍。尤其，在 1986 年民進黨的成立，積極面對民意代表選舉，政見發表會自然呈現出一股「反抗」力量。教師逐漸在參與黨外政見發表會的人數上增多，因此，教師對於校園中的種種控制力量，開始有所反感。而原本就已經極為厭惡此套控制體制的教師，進而協助黨外人士的選舉事務。

尤其早期因為政治被迫害的教師，可能只是因為閱讀黨外書籍、亦或者引用課外補充教材不當者。在黨外人士開始有所組織之後，這一些被迫害教師便開始積極的參與其中。也正由於有黨外人士的奧援，教師們與校方對抗的力量也因而增加。

### 三、言論自由與結社權

1980 年代中期，黨外人士積極推動政治民主的浪潮，各種要求解嚴的聲音紛紛出現。戒嚴令於 1987 年 7 月終告解除，此後憲法所保障的人身、言論、遊行和結社等自由的逐步恢復。1980 年代，甚至更早，校園內對於教師討論政治話題是極為敏感的，甚至於在教學上，也被要求「去政治化」。隨著校園外的言論自由空間逐漸增大，教師對於政治議題也開始談論。尤其學生難免有所好奇，私下也會購買黨外雜誌閱讀。課堂上當學生問起時，有些教師秉著「解惑」的心態，也逐漸開始與學生討論。

除了時政問題，當時的教育改革問題也是教師們所關心的。十二年國教在 1980 年代，曾經造成熱烈討論。教師頓時也從「政策執行者」變成「政策參與者」，不少教師對於延長十二年國教、能力分班等教育問題提出贊成與反對的討論。教師開始關心時政、關心教育問題之後，思想也隨之改變，因而從靜觀默察變成熱烈參與。

其實那時候我們就已經耳聞要推十二年國教 可是我們那時候早就有過討論 十二年國教根本不可能行。結果他一提出來的話我們就覺得說這個太糟糕了。 大家就一直在串連說怎麼樣可以把他擋下來 (T2)

在討論時政、教改議題的同時，教師之間對於執政黨的反抗意識也逐漸凝聚起來。因此，一直到 1990 代初期民間團體也開始有所串連。至於 1980 年代末期，教師的代表團體，除了半官方半民間的「中華民國全國教育會」之外，尚有積極為教師爭取人格尊嚴的「教師人權促進會」。除此之外，在解嚴之前，有一個致力於教學研究的團體「振鐸學會」。在當時的時空下，振鐸學會雖然不是屬於抗爭性的團體，卻也讓不少教師參與教育政策的話題，激起教師討論的空間。

由一群教師們成立的「中華民國振鐸學會」，原先為台灣師大校內社團，本意在共同討論教學研究、課程內容、教學方式、班級經營等內容互相切磋討論。當時有感於師大無法給予完備的師資訓練因此興起了組織「教學研究團體」的想法，並且結合了已經從師大畢業開始從事教職的老師與尚在師大就讀的學生，分享教學經驗。後來發現教學不是單一個環節，是與整個教育環境、教育改革環境相扣、層層相關。因此在教學研究的主體之下，仍共同參與民間教育團體的活動，藉著結合其他教育團體，共同為教育改革努力。

1984 年 6 月於師大綜合大樓，首度召開籌備會，成立了五人小組（劉秀娟、王嘉琪、顏振寧、鄧文政、李奉儒），作為推動工作的核心<sup>16</sup>。當時此五位仍是學校的在校生，作為校內學生與畢業生的橋樑。並且將創刊號定名為「振鐸」，此為振鐸學會的草創時期。除了舉辦各中、小學校的參觀活動，尚且在師大校園內舉辦座談會。引導在校學弟妹開始瞭解並關切實際的教育問題，作為經驗分享與交流的園地。又於 1985 年完成組織「教師協會」芻議，提出未來教師團體實際運作的構想發展方法及工作內容。於 1986 年公布籌組「師大中等教育研究社」，發動驚蟄計畫。以結合校內同學，形成菁英團體，以備日後組成合法社團<sup>17</sup>。當時雖然以師大青輔會為核心單位，但是仍然結合其他個社團成員，共同針對教育研究等議題討論。由丁志仁、任懷鳴、任懷聲三人共同擬定中華民國振鐸學會章程草案，於 1987 年 7 月二讀通過，並由任懷聲擔任會長一職。並於 1988 年 1 月政府公布人民團體法後，正式向內政部登記成為社團「中華民國振鐸學會」。

振鐸學會的主要訴求為：成立自主的教師專業團體，開放私人興學，師資培育多元化，開放民間編寫教科書，調整高等教育學費，公平補助私立學校，降低班級人數，落實中小學補救教學。雖然不是一個替教師爭取權益的社團，但是，提供教師在教學研究上互相分享，並且經由會訊刊物彼此交流。從團體內部成長，進而到團體的外部參與。因此的確不容忽視該會提供給教師參與教育改革討

<sup>16</sup> 參見振鐸學會會員基本手冊：31。

<sup>17</sup> 參見振鐸學會會員基本手冊：32。

論的空間，以及讓教師有「反省」的機會。教師思想一旦不受限制，便可在教學上獲得主導權。振鐸學會是一個純教師的團體，成員之間的背景又相似（幾乎都是師大畢業生），因此組織之間的團結力也較強。而在主要人物丁志仁的帶領下，該團隊從原本的讀書會性質，成功地轉型成為積極參與教育改革的社團。在此環環相扣的情況下，尤其在《教師法草案》提出之後，各民間教育團體開始著手為教師爭取應有的權利，也因此而團結起來。

#### 四、情治單位的衰退

「人二室」負責政府文職機關及社會保防工作，在各機關團體內設「安全室」，負責考核思想。動員勘亂時期保密防諜辦法第四條規定，機關保防工作，由法務部直接辦理，同時，各級政府機關應設置保防機構。<sup>18</sup>人二系統根據此法源而來，同時併入各政府機關人事室。人二，名義上屬人事室，但它的編制卻隸屬調查局人事查核系統。各級政府機關設有人二室，因此在各級學校內部也設有一「安全維護小組」的單位，由一名教師兼任安維秘書一職。然而卻也因為「人二」的特殊身份，以及特別任務，使得與其他教師有了距離感。安維秘書其主要工作表面上是維護校園安全，但是卻也因為要調查教師的忠誠，收集教師的忠誠資料。因此使得教師怨聲載道，這也令校園內的白色恐怖隨時存在。

校園中的安維秘書，除了在校內擔任保密防諜講課之外，其實主要在調查教師的思想忠誠。安維秘書大多數是由「思想純正」的教師或主任兼職。只要具有教師資格，經校長推薦，由人事(二)室呈報至教育局主任秘書核准，就可擔任安維秘書。經由校長推薦「思想比較正確」的教師，由教育局派任，多數為外省教師。另外，由於安維秘書經由校長推薦，不免產生校長與安維秘書共謀的現象。也因為安維秘書的特殊身份，享有特權的作風令人排斥。教師們除了因為畏懼而與安維秘書敬而遠之，部分也因為安維秘書的作風確實令人不滿。

我們人二，就是教務主任，經常在私下聊天會講說：「這個你們如果說要怎樣，我就直接去找那個人就可以了。」甚至於還講說：「哪一個督學什麼時候要來我都知道，我叫他不來，他就不要來，我叫他來，他才能來。」「省教育廳廳長跟我熟的沒話講，如果這個教育局局長要來找我們，我只要打一通電話，他就回去了，不敢來。」(T3)

<sup>18</sup> 引自 <http://www.ftvn.com.tw/Topic/CaringTW/TWnotes/0811.htm>，2004/01/11。(民視新聞網 台灣筆記)

早期的安維秘書堅守自己的崗位，必須嚴格地為國家找出「異議份子」，即使得罪人也無所謂。然而，隨著時代更迭，民主思潮漸起，情治單位逐漸受到質疑，並且失去作用。安維秘書卻僅成爲一個職稱，有些被指派兼任安維秘書的教師，甚至於反而會擔心遭到校內其他教師的誤解。安維秘書所造成的恐怖氣氛，已隨著民主意識浪潮的提升，而逐漸褪去。在此種環境結構下，安維秘書的行事作風也已大不如前。

我們的安維秘書算是還蠻客氣的 他本身雖然被指派那個工作，他本身也不以為然啦，所以他就也沒有特別做什麼，他只是有的時候起來講講保密防諜，大家笑一笑，就這樣，那時候還沒有解嚴啦。(T1)

那我都有印象就是說那些人二秘書的，那開始他都需要遮遮掩掩。都一定有那個跡象出來，那當然更不要說解嚴之後，那情況更慘。(T2)

當時教育局的人事課，雖名爲「人事」，事實上並沒有在管學校校長、主任、教師的委任或聘任事宜，只是在管學校的安維秘書。當安維秘書搞得教師們人心惶惶，因而開始投書張揚其惡形惡狀，安維秘書的公權力備受挑戰。當時高雄縣長余陳月瑛接獲許多教師的投訴，說明在校內的白色恐怖，及其影響教學情緒，與教學自主無從發揮等種種不是。余陳月瑛便上書省教育廳，請求能裁撤「安維秘書」在校園中的設置。余陳月瑛的主張，引起各界迴響，開始有「安維秘書該不該存在」的討論。贊成安維秘書繼續存在的，多是認爲安維秘書仍然具有「維護校園安全」的功用；然而，反對安維秘書存在者，卻認爲安維秘書對於校園安全維護的功能大爲降低，反倒是嚴重影響教師教學情緒。另外，校園安全可由學校訓導處，或者另外將此筆經費轉移到聘請警衛或是保安人員。如此一來，可免除教師的恐懼，以及安維秘書存在已久的弊端。

安維秘書的存廢，在各校園中展開熱烈討論。因此台灣省教育廳爲免各級學校「安維秘書」受到外界非議，教育廳決定將此項任務併入「人事二」的業務範圍，並規定安維秘書任期一次一年，至多連任一次。<sup>19</sup>並且仍舊以安維秘書若不再做教師忠貞考核之類的工作，僅重視校園安全爲由，認爲安維秘書有其存在的價值。然而，省教育廳的此項決定，只是制度面上的改變，很顯然只是「換湯不換藥」的作法。1988年8月1日，教育部長毛高文部長終於下令全國各級

---

<sup>19</sup> 聯合報，1988-04-07，16版。

學校廢除安全維護小組，安維人員也取消。此令一出，情治系統對於教師的全面監控已然消失。只是，由於教育部於 8 月 1 日下令，而部份學校安維秘書新學年的聘書已經發出，造成地方與中央步調不一的現象，因此安維秘書裁撤風波尚未完全止息。

接著，8 月 12 日，宜蘭縣長陳定南，下令裁撤人事室第二辦公室，也就是所謂的人二。陳定南下令裁撤人二室的理由乃是：「縣府人二室的業務有政風調查、保防教育、公文機密維護、辦公場所安全警衛等。辦公場所安全警衛應由秘書室負責，公文機密維護等，應由各單位主管負責，政風督導由人事室負責。事實上人二室的主要工作是忠誠調查，管思想問題，其他的項目都是煙幕。」<sup>20</sup>自從人二單位的業務工作備受質疑，教育局的人事課也因此被認為已無存在之必要。學校的安維秘書既已裁撤，陳定南順勢將教育局人事課裁併，並且銷毀縣府教育局人事課所保存的各校教職員忠誠調查及相關的人事資料。此一舉動，引起其他縣市長隨著跟進，所謂的「教師黑資料」因此逐步銷毀。

1980 年代中期，黨外人士的力量漸增，民主意識逐漸抬頭，情治系統的力量在退卻。情蒐對人的壓力減弱，安維秘書的監控力量，也因此瓦解。尤其在要求解嚴的政治改革聲浪下，「人二」單位備受質疑，裁撤該單位的反抗力量也因此增強。校園中的特務「安維秘書」，校園中的白色恐怖，就在輿論壓力以及陳定南、余陳月瑛兩位縣長的堅持下。以及獲得毛高文部長的支持，終於正式退下了情治監控的舞台。目前，校園中仍存在有「政風」，但是此職位的業務已經變成僅防制與教師的貪瀆等事件。不過，安維秘書退出校園之後，教師們的惶恐消除、教學情緒穩定，並且在教學上也更為自由。教師的人格尊嚴，終究也在情治單位退出校園之後，重新拾起。

## 第二節 組織層面控制的鬆動

### 一、全國教育會功能發揮不彰

中華民國全國教育會係於 1987 年元月成立，其主要目的在於加強為教師服務並做好政府與教師溝通的橋樑。但是標榜著為教師爭取權益的全國教育會，在基層教師眼中，卻看不到功效。在此之前，已經有地方教育會、縣市教育會以及省教育會，而也從教師的薪水中直接扣繳數十元不等的教育會會費。但是，其功

<sup>20</sup> 引自聯合報，1988-08-12，2 版。

效卻只有在年節時贈送禮物。

那個時候沒有人去注意這個關係，我們根本不知道什麼叫教育會，只知道說有教育會喔，扣錢，扣錢以後就是年底給你幾個禮品，然後裡面有一些規則，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。(T3)

全國教育會的經費來源則多數由校長強行要求學校教師入會以及繳交入會費，並且由政府補助大筆經費。每年定期自薪水扣除數十元會費(每個縣市不一，從二十~六十元不等)，於教師節贈送禮品以及舉辦各項活動(例如，體育活動)。然而在未告知的情況下收取教育會費，多數教師認為反正在教師節時索取的禮物價值高於所收會費，所以也就不甚計較，但是也有教師是完全不清楚自己薪水被扣此款項。

除此之外，教育會尚且從教育部獲得補助款項，幾乎每年都能得到政府的撥款補助。然而，當時受限於人民團體法性質相同的社團只能以一個為限的規定，有別於教師人權促進會的全國教育會屬於體制內的團體，一個屬於人民團體的團體，卻獲得政府的大量經費補助。此種「年年靠行政機關基於誠意，不帶任何條件的補助」，與行政當局的主從關係如此密切，在功能運作上，難免得聽從執政當局的指示。

在教師們尚未自覺時，總抱持著「才繳幾十元，反正拿到的禮物也物超所值了」的想法，因此並不會特別注意教育會的動靜。況且在解嚴之前，教師不敢也不能去詢問過多有關於政府單位的業務。然而，解嚴之後，報禁的解除、民間團體的成立，使得各種討論紛紛出籠。教師們也開始質疑教育會的功能，除了送禮物之外，是否真的能替教師爭取應有的權益。根據民生報報導<sup>21</sup>，教師們認為教育會不能幫忙解決問題。因為教育會主要由校長組成，總幹事是由校長理事長指派，變成聽校長的，有些教師的委屈是來自於校長，不知如何伸張正義。

教育會經常被批評功能不彰，也被譏為是『校長聯誼會』。並且理監事名額全由校長包辦，絲毫無法執行替教師申訴的功效。並且教育會雖以全國教師為會員，但是在會員大會時，基層教師卻不曾參加。理、監事的選舉，也由教育會內部自行處理。即使有教師想要盡一份力，替教師監督教育會的業務，卻也無從進入。教育會在基層教師的眼中，似乎只成爲一個替政府送禮物給教師的機構，完

---

<sup>21</sup> 民生報，1988-09-21，引自《師說》2：23。

全無法替教師爭取各種福利。1988 年，全國教育會曾於台南市主辦「強化教育會功能，維護教師權益」座談會，根據民生報報載<sup>22</sup>「台南市教育會理事長表示，教師們有問題申訴時，可以向教育會求助，他有誠心幫忙反映，但是能否發揮效果，他『沒有把握』」。全國教育會的申訴功能，似乎突顯出，教師有問題可以申訴，但是卻無法保證其效果。

沒有一個老師會以教育會為榮。那因為教育會它只是一個人民團體，一個具有行政力量的人民團體，因為他的組成單位是以校長為主，一般的老師根本沒有參與的權利，教育會根本是一個笑話。（T1）

教育會本來就是國民黨的啊，當然一開始可能也是說給老師的一點福利啦，但是那個思維絕對不是為了要落實人民結社的權利。（T5）

全國教育會的出現，被認為是保守勢力的反撲。當時民主意識的興起，促使政府必須鞏固各界的力量。尤其是教育界更為重要，畢竟這是一條傳達政府思想的直接途徑。而標榜替教師申訴的團體，卻全由校長把關。在此種情況下，教師的申訴對象倘若為校長時，往往不得其門而入，或是乾脆不向教育會申訴。許多加入其中的老師並非全屬自願參加，造成老師們對教育會沒有歸屬感，教育會也沒有發揮應有的功能。因此，教師對於全國教育會徹底失去信心。該組織在教師的心裡，僅留下「送禮」、「校長聯誼」等名詞。在積極爭取教師權益的當下，教育會發揮不了功能。使得教師對於教育會的灰心，轉而支持教師人權促進會。教師的積極投入，也讓教師人權運動增加了更強大的助力。

另外，在上一章提及校長與教師之間的交換默契，也隨著政治機會結構的開放，學校內部開始被社會檢視而出現問題。例：順服的教師私下補習（俗稱「養鴨子」）原本可能被校長默許，隨著社會大眾的檢視，教師不再能夠補習，校長也無法在包庇。此項交換關係被中止，校長能給予教師的甜頭，不再如往常一般，順服的教師轉而鞏固基本的福利，並且要求國家給的更多。因此，此控制環節失去作用的結果，可能也是造成異議教師出現的原因之一。

## 二、教育團體增額立委的代表性不足

賴晚鐘、于衡、陳哲男、蔡璧煌，是 1980 年代教育團體的增額立委。其中

---

<sup>22</sup> 民生報，1988-09-21，引自《師說》2：23。

1989年，陳哲男與蔡璧煌的選戰，被譏為補習班大戰。而且，四位教育團體增額立委的背景，令人懷疑其是否真能代表基層教師。賴晚鐘是國中校長、于衡及蔡璧煌是大學教授，這樣的背景對於中小學基層教師的需求可能無法體會。而陳哲男則早已離開中小學教職，任專科教師以及開補習班。因此在立委選舉中，部分教師們則是選擇投一般區域立委，而不願意留在教育團體裡投票。然而，即使如此，多數教師仍舊為了省去麻煩，留在教育團體中投票。

蔡璧煌跟陳哲男兩個人都開補習班，一個台北、一個高雄，北高兩大業者出來選，幹嘛選他們嘛！我們就很不喜歡。那早期我剛出來的時候，還選過賴晚鐘耶。只有他啊，那時候只有他一個人參選！那教育立委就只有他，那就只能投他啊！那時候沒有反對黨的人出來（T4）

再者，當時對於「教育團體」的定義是『指依教育會法設立之教育會』，此項規定也使得黨外人士必須緊急加入教育會。並且在教育會的大力協助下，執政黨所提名之候選人，票源穩定。黨外人士的參選，自然無法匹敵。教師在校園中替黨外人士助選，也會被校長「問話」。

當時陳哲男跟石文傑同樣去競選那個教育團體的增額立委，那我就是支持石文傑啊。我不是教權會的人，但是石文傑我們當時都認識啊，那我就在學校幫忙發他的傳單，校長把我請去問話，為什麼我要幫石文傑，我跟他有什麼關係這樣，幹麻要問我？發這個是我的自由。所以我這件事我就很生氣，雖然我沒有跟他真的有爭執，但我就是很生氣他那種態度。（T2）

解嚴之後，1989年最後一屆增額立委選舉。教育團體候選人，除執政黨提名的陳哲男與蔡璧煌之外，尚有教師人權促進會提名的石文傑，與民進黨提名的王洲明。此次選舉結果，仍由執政黨提名候選人當選，但在黨外部分仍有三千多名教師的支持。雖然在比例上來說，大多數教師仍保有一貫的保守作風。但是這少數的比例，卻也代表了部分教師已經完全脫離了黨的宣導控制。

### 第三節 政治機會結構的影響

教師不滿情緒浮現，必須透過管道傳達到國家。協助教師將意見傳達出來的管道可能是教育團體增額立委，可能是從黨外身份到民進黨身份的立法委員，或是地方首長的支持。而執政菁英的態度，足以影響政府單位是否重視異議聲音，

以及是否願意接納該意見。在政治機會結構趨於開放的環境之下，教師開始關注許多議題，尤其是會開始比較與其他行業的物質條件與權利。而這些教師自身福利的問題，透過政治結盟者的支持，將問題變成質詢內容，進而成為政策的一部份，或是將負擔剔除。以下兩項問題的解決，即是透過政治結盟者的支持，以及執政菁英願意給予善意的回應，才得以促成。

### 一、教師值夜問題的解決

各級學校教師必須輪流值夜，此制度問題甚多。一般而言，公務員在值夜之後，次日得以補休。但是，教師值夜後，隔日卻必須繼續上課，造成教師上課精神無法集中。另外，專科以上學校已經有警衛設置，而中、小學卻仍必須由教師負責，其安全問題值得注意。由於以上種種問題，於 1984 年起，已經有過檢討與改進。例如，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。然而，行政院以及教育廳卻以經費問題為由，無法依循處理。僅改為部分學校由工友負責值夜，給予合理值夜費處理<sup>23</sup>。然而，卻無法廢除教師值夜的制度，僅在制度上作些微調整。

教師值夜，不只是影響教師隔日的教學精神，對於教師的生命安全也出現危機。例：台北市景美國中曹姓老師，值夜發現歹徒侵入校園，當他奮勇追捕歹徒時，不幸被其中一人持刀刺傷<sup>24</sup>；台北市士林國中人事主任，在校值夜時被歹徒打成頭部重傷，不治死亡<sup>25</sup>。教師生命遭受威脅的事件層出不窮，也使得教師值夜問題更加嚴重。教師專業是教學，在校園安全的維護上，實在無力可及。

教師值夜問題，是教師們在教育工作之餘必須承擔的另一項工作。而該項任務，已經帶給教師莫大的壓力以及造成教學疲倦。藉由教育立委的質詢，開始重視教師值夜安全問題以及影響教學精神。然而，當時政府都是以經費預算問題給予回應，並且將該問題送至省市教育廳研擬。另外，立委吳淑珍、李勝峰對於教師值夜問題，也提出相關質詢。配合上高雄市政府率先廢除各級中、小學教師值夜制度的決定<sup>26</sup>，此問題逐漸獲得行政單位的重視。教育部也終於宣布，自 1988 年元月起，廢除各級學校教師值夜制度。

<sup>23</sup> 見立法院公報，73 (23)：20；73 (40)：55；74 (20)：62；74 (38)：176。

<sup>24</sup> 聯合報，1985-12-04，7 版。

<sup>25</sup> 聯合報，1986-02-22，7 版。

<sup>26</sup> 高雄市政府於 1987 年 5 月即已決定廢除教師值夜制度（見聯合報，1987-05-09，2 版），於該年 11 月 10 日正式實施。

## 二、安維秘書的裁撤

立委與地方首長，對於教師需求的提出，可使得政府部門正視問題的存在。而政府單位對於要求提出所做的回應，是該訴求是否能夠成為政策，並且加以執行的關鍵因素。另外以安維秘書的例子可以看出，黨外立委對於情治單位的反感，力促撤除情治單位，強調教師教學自主的權力。觀察立法院公報內容，瞭解立委關於校園安維秘書的裁撤過程，可以發現以下現象。

在教育立委的質詢中，僅就安維秘書「身份」做討論，甚至肯定安維秘書的存在。如，賴晚鐘提出：「安全維護小組執行秘書，職在維護校園安寧，職責繁重，並不下於各處主任，且同為學校一級主管...」<sup>27</sup>，替安維秘書爭取將「秘書」職稱，改為「主任」。替安維秘書爭取到更高的職權，也鞏固了安維秘書的地位，給予更大的控制權力。此舉，無疑是在鞏固威權體制的控制力量。

在黨外立委的部分，針對安維秘書的質詢，主要皆在要求政府「裁撤」該單位，還給教師教學自主的空間。余政憲、吳淑珍質詢中提出「安維秘書於法無據，且身份職權撲朔迷離...打小報告等舉動，造成教育人員人心惶惶...嚴重影響教學工作...」<sup>28</sup>。為求教學正常化，立委要求安維秘書退出校園，還給教師無恐懼的環境。行政院給予的回覆中，仍舊以「安維秘書的設置，在加強保防教育的推行」<sup>29</sup>為由，對裁撤的請求不予正面回應。

在安維秘書的議題上，就立場不同的立委而言，提出的質詢也有所不同。也因為政治環境脈絡轉變，使得議題可以被提出來討論。另外，在地方首長的協助上，宜蘭縣長陳定南與高雄縣長余陳月瑛，兩位民進黨背景的縣長，因為對情治單位的不滿，在解嚴後快速裁撤縣府的人二室。連帶的，校園中的安維秘書角色，備受衝擊。忠誠資料的銷毀，也是在宜蘭縣的帶頭下，各縣市逐一跟進。而更重要的教育部長的回應，毛高文部長，對於裁撤安維秘書的肯定，是促使民間力量繼續行動的因素之一。

<sup>27</sup> 立法院公報（1987），76（32）：48-49。

<sup>28</sup> 立法院公報（1988），77（20）：71-72；立法院公報（1988），77（77）92-93。

<sup>29</sup> 立法院公報（1988），77（33）：162。

## 第四節 本章結論

1980 年代中期，政治環境出現變化，戒嚴令的解除是一重要的關鍵因素。由於 1980 年代，民主思潮的出現，國家面臨改革的聲浪，黨外人士進而結社成爲「民進黨」。在政治環境趨於開放的脈絡下，追求自主性的思想傳入。而在教育界，最明顯的改變，即是大學校園中，學生運動的出現以及教授治校的提出。學運針對的是校園民主化的要求，以及教授呼籲政治不應該干預學術。於是，大學校園中開始呼籲校園民主、學生自治，教授要求學術研究自主。這股思潮，在教育界引起漣漪。不可否認，這股思潮對於中小學教師的教師人權運動，追求自主權、校園解嚴確實有所影響。

教師人權運動的產生，在此脈絡下開展。但是，本研究主要仍在探討政治機會結構的轉變，對於教師人權運動興起的影響。因此仍是針對黨國對於中小學教師的控制鬆動，所造成的影響。由於意識型態控制的逐漸瓦解，教師專業自主的追求，政治結盟者給予的支持，以及執政菁英的善意回應。都是影響異議教師集結，進而組織教師人權促進會，以及持續與政府對話的重點。教師傳統的思想被民主運動的興起所衝擊，藉由書、報禁的開放，接觸更多黨外的思潮。並且參與黨外活動的過程中，促成教師自我身份認同的轉變。而解嚴之後的政治環境，言論與結社自由開放，促使異議教師快速動員，集結在一起開始提出各項訴求，進而成立組織將訴求制度化。

戒嚴時期的台灣教育在威權統治之下，教師如同政府傳遞思想的工具。執政黨爲了避免「反政府」的思想、組織出現，依法嚴禁人民結社以及集會遊行。校園中，更有所謂的「特務人員」（安維秘書）監視教師的思想與教學言論。即使是在政府解嚴之後，政治干預教育的例子仍比比皆是，尤其是教師的言論與舉動受到極大的監視。一旦校園出現異常言論、以及發表被認爲是「反黨國思想」的文章，該教師就可能面臨不被續聘的命運。由於戒嚴令解除，人民恢復結社權，又因當時數起「教師解聘事件」發生，教師權益意識覺醒，教師人權促進會因此成立。而教師人權促進會的成立，使教師出現集結力量。當教師遭遇校長迫害等不公平事件時，教師人權促進會成爲教師申訴的一個管道。

## 第四章 教師人權運動的發展與組織

1980年代中期之後，教師意識到「不滿」，並且得以透過各種政治機會來宣洩心中的不滿。也因為解嚴的政治環境，結社權的開放，使得異議教師可以有機會集結，共同組成教師的另一個團體。試圖打破由全國教育會代表教師的壟斷局面，替教師爭取基本的權利保障。而這群共同為教師爭取工作保障的「異端教師」，其實都有著共同的特徵。也就是，在教職路上，都面臨了學校主管的「異樣眼光」以及「解聘」的命運。當然，不可諱言地，這些共同的特質，讓他們更容易體會教師生存環境的惡劣。因此，在教師人權運動的推行中，成立了「教師人權促進會」（以下簡稱「教權會」）來表達基層教師的心聲。

### 第一節 教師人權運動的發端

#### 一、共同的背景因素與問題形成

在高喊著「保障教師人權」的運動出現之前，異議教師的集結是重要的。而共同擁有的背景，以及共同的信念，是促成教師人權運動組織化的重要因素。在教師面臨教學環境諸多的不滿之後，這群異議教師透過相同的命運背景串連起來。在教權會成立之前，首先，有幾位教師面臨了解聘事件，不再選擇默不吭聲的態度，將事情宣揚開來。在解嚴之初的環境下，這些原本被認為應該保有「服從態度」的教師，選擇與學校主管對抗，引起各界的關注。

1987年，台中私立立人高中石文傑老師、中山大學李勤岸教授，幾乎在同一時間先後遭學校解聘。任教於台中私立立人高中石文傑教師，秉持著一貫的信念就是「對學生說真話」。而其在擔任歷史教師的教學期間，經常發表對於社會時事的看法。如果學生請教關於政治的問題，他也從不會因為學校的監視，而失去「說真話」的堅持。任教期間，也曾多次參與黨外活動，該校校長對於石文傑在校外的活動十分排斥。再三警告其言行，甚至影響其教學自主以及嚴重干擾教學言論自由。最後，由於影印〈另一個中國人的想法〉一文當作補充教材供學生參考，因而引發學校不滿，以「外務太多，教學不力」不予續聘。當時，首先由一名記者披露該起解聘風波，引起各界對教師解聘事件的關注。

任教於中山大學的李勤岸教授，則因時常寫一些批判性文章、短詩，譴責社會體制，因此經常受到任教學校安維秘書的注意。1983年李勤岸曾應邀參加編

選《台灣詩選》，負責「關切現實」專輯，入選的十首「政治詩」由他執筆，不料，引起官方播起了文藝整風。於是李勤岸的新舊詩作，在校內安維秘書處開始成為話題，自此，李勤岸是校方「特別觀察」的對象（參自石文傑，1989）。1987年，李勤岸被校方告知不續聘，其理由是「教育部希望能少聘兼任教師...」。因此，莫名遭到學校「不續聘」的命運。而該事件也成為教師為了爭取保障工作權，第一次走上街頭的開端。

另外，早在1985年即已遭到解聘的教師盧思岳，也是重要人物之一。原本任教於台中縣私立明道中學擔任國文教師一職，由於該校要求應屆畢業生要捐款五百元，回饋母校。此股歪風在校一年又一年進行，甚至也有教師在中國時報人間副刊披露過。但是校長解釋「這是陰謀破壞校園和諧」。學期末，召開導師會議時，此件將學生當作搖錢樹的要求仍舊被提出。當時盧思岳寫好一份「畢業生捐款乙案臨時動議」呈列主席台，本想於會議後臨時動議時提出，不料校長視而不見，更當眾開罵：「你，大學時就記錄不良<sup>30</sup>。...你不愛國，你不配當老師，沒有資格開會，你給我滾出去！」（參見石文傑，1989）。盧思岳一直以來也同樣有參與政治活動，離開教職之後，便轉往彰化從事反三晃的活動。

其他如，任職私立逢甲大學的李根道教授，因遭學校以「擔任青年黨中市主委」、「熱衷政治活動」、「競選言論偏激」、「提出反對國民黨言論」...等理由決定不再續聘。並且沒有事先告知，幾經抗議無效，李根道遂循法律途徑。然而卻因逢甲大學屬於私立大學，不是用公立學校於不續聘時應在一個月前通知當事人，判決李根道敗訴<sup>31</sup>。逢甲大學並沒有在規定的時間內提早向李根道教師說明不予續聘，明顯已經違反施行細則第十九項的規定<sup>32</sup>，卻在法律判決中，以逢甲大學是私立學校為由，判定李根道敗訴。

## 二、第一次抗爭遊行活動

1987年，要求維護教師工作權以及基本人權，正式踏上街頭訴求。遊行人

---

<sup>30</sup> 在學生時期的盧思岳擔任校刊總編輯，有一年的雙十節，急著出刊，忘記在校刊封面套上紅色的「雙十」，湊巧當時遇到颱風，因此在封面上下了類似「泥濘路難行的標題。後來學校將兩件事情湊在一起，套上「諷刺國事」的罪名，被記以兩大過，這件事情竟也造成事後在任教學校遭到校長批評的原因之一（石文傑，1989）。

<sup>31</sup> 參見教權會籌備處對李根道案關切聲明，收錄在《教師人權》1：14。

<sup>32</sup> 教育人員任用條例施行細則第十九條規定：「各級學校對聘約期限屆滿之教師不予續聘時，應於聘約屆滿一個月前，書面通知當事人，並報請主管教育行政機關備查。」

數雖然不多，但是卻也造成的教育界的注意。六月十三日，國立中山大學舉行畢業典禮的日子，也是第一次教師公開遊行的日子。遭到中山大學停聘的李勤岸教師，偕同石文傑、盧思岳等共同聲援的八位教師，在高雄西子灣舉辦「還我教師人權街頭抗議活動」。李勤岸教授提出「一等校園六字經」的主張，大家乃高舉「還我教師人權！」、「還我學生人權！」、「還我學術自由！」、「特務退出校園！」、「特權退出校園！」、「教官退出校園！」的抗議紙牌（李勤岸，1987），遊行隊伍仍受到警察與校方特務的阻撓，尤其是在成員欲進入校園發傳單的時候。

此次六一三遊行，看似針對李勤岸教授遭受迫害為主，其實蘊含了教師爭取保障工作權的訴求。並且提出了政治不干預學術的理念，明白揭示校園中的種種問題。而此遊行的舉行，尚在教權會籌備期間，遊行人數不到十個人的情況下，卻能使得該遊行受到各界矚目。一方面，由於報紙、雜誌的報導達到教師人權籌備會宣傳的效果；另一方面，則引起了有相同遭遇的教師紛紛自動與籌備會聯絡。而這次的遊行，也成為教師第一次走上街頭的訴求行動。

### 三、政治結盟的支持

解嚴之前，個人言論自由是受到戒嚴令的監督，而教師被視為社會中堅份子，教學的言論自由也自然備受嚴密控管。解嚴之後的社會，許多禁忌被逐一解放。相對地，對於基本人權也特別重視。而教師人權運動的產生，除了異議教師的出現以外，更重要的是，必須透過某些政治機會管道，才能讓教育當局重視到問題的嚴重性。

石文傑以及李勤岸兩位教師，被解聘的事件透過民眾日報刊載之後，引起讀者投書（民眾日報、聯合報、台灣時報等讀者投書與社論），以及立委的質詢建言，各界的聲援使得教師的權益逐漸被重視。解聘事件的相繼發生，在立法委員的質詢中，可以發現，教師工作權的保障已經獲得黨外民意代表的支持。針對石文傑事件，立委許榮淑即於立法院提出「促請教育當局迅速對私立立人高中『解聘風波』的政治迫害予以救濟，並儘速制訂「教師人權宣言」，以有效保障教師人權，維護學術尊嚴」<sup>33</sup>的質詢。從質詢中可發現，除了爭取教師工作權的保障之外，更重視的是「教師人權」的基本重視。因此，也提出了制訂「教師人權宣

<sup>33</sup> 立法院公報（1987），76（44）：81-82。

言」的要求，以有效保障教師人權，維護教師尊嚴。

立委余政憲亦於行政質詢上提出「為國立中山大學講師李勤岸和私立立人高中教師石文傑因民主化教學，培養學生自由思考能力，而將遭受校方解聘，此同為教育界存在已久的弊病，應予糾正，並訂定教師法，保障教師工作權」<sup>34</sup>。其中，提出兩件解聘事件共同的政治因素。認為政治因素影響教師教學，並且使得校園籠罩在政治陰影與恐怖氣氛之中。因此，在質詢中提及，政府應訂定《教師法》維護教師工作權之保障。

另外，立委張俊雄則針對李勤岸教授解聘事件，提出「國立中山大學講師李勤岸，因不滿政治因素介入校園自動辭職抗議一案」質詢<sup>35</sup>。其中提到了黨團、軍訓、情治單位介入校園的問題，影響教師授業。因此，建議這些介入校園影響教師教學的因素，都應該完全撤出校園，尊重教師的尊嚴。立委相繼提出的質詢，使得教師解聘事件不再成為單純的教育問題。並且引起對於黨團、軍訓以及情治單位介入校園，政治干預學術專業等問題的重視。

從以上立委的質詢記錄中，可以發現政治因素所引起的教師解聘事件，除了牽涉教師工作權的問題，更擴及了黨團干預的控制問題。而在質詢中也可以發現，協助這些政治迫害事件受害者的立委，幾乎清一色都是民進黨立委。也因為政治結盟者的支持，使得教師工作權、教師尊嚴、教師法等議題獲得重視。因此，教師的問題獲得關注，也使得教師人權運動獲得民意代表的支持。

#### 四、執政菁英的態度

1987年7月，毛高文接任教育部長一職。相較於前一任教育部長李煥，毛高文部長的背景少了黨政關係，也少了官僚體系的作風。教師人權運動也於此時開始活躍，提出許多針對教師權利的訴求。以解嚴前的政治環境而言，教師人權運動發生的機會幾近於零。由於黨政機關對於教師的統治，多以道德的約束，教師的言論也受到限制。並且在相對於其他行業而言，教師的物質福利非常好，因此所謂的「不滿」似乎自然的被忽略。

以教育部長而言，李煥部長的背景與毛高文部長的背景截然不同，對於事件

<sup>34</sup> 立法院公報（1987），76（46）：51。

<sup>35</sup> 立法院公報（1987），76（47）：53。

的處理也有所差異。面對異議教師的出現，毛高文部長給予的態度，趨向於聆聽基層意見，如舉辦各種座談會聽取不同意見。在教師人權運動出現的背景，共同的部分是「政治迫害解聘事件」的發生，影響了教師的工作權。針對於此，毛高文部長曾私下接見遭逢甲大學解聘的李根道教授。談及私校教師的聘任問題，以及教師工作權應給予適當的保障。

執政菁英對於事件的回應，若以打壓的方式處理，其實異議聲音是容易被壓制住的。相反的，執政菁英的處理方式，若採用比較柔和的方式，與運動者對話，才有辦法提出運動訴求。而執政菁英的背景，確實也影響了其對於事件的處理態度。

## 第二節 教師人權運動的組織形成

### 一、打破全國教育會壟斷的局面—『教師人權促進會的成立』

1987年，同樣受到解聘的教師石文傑、李勤岸，以及有相同背景的與盧思岳，三個人很快地集結起來，當時他們認為教師需要一個組織。透過三個人的力量，尋求認同的對象，因此，先成立了「教師人權促進會籌備處」，分別於台北、台中、台南設立聯絡處積極推展教師人權工作。原本計畫要組成「教師工會」，因知組織教師工會是抵觸「工會法」禁止教師組工會的規定，在招收會員方面可能困難度較大，而且組織的目的主要是爭取教師人權，故明白揭示「教師人權促進會」(石文傑，1989：121-125)。並且推舉林玉體教授為會長，於八月二十三日正式成立，發表〈教師人權宣言〉，以推動教育改革、保障教師權益、維護教師尊嚴、尊重學術自由為宗旨<sup>36</sup>，且極力促使「教師法」之修訂。

教權會的靈感，是來自於當時林玉體教授在民眾日報的一篇文章，呼籲教育界也應該需要「教育人權宣言」<sup>37</sup>。因此，籌備會成立之初，便草擬一份〈教師人權宣言〉，並請林玉體教授執筆。由林玉體、王津平、石文傑、李勤岸、盧思岳等五人小組負責徵求連署。並於教權會的成立大會上，由會員共同簽名連署產生。而教師人權籌備會階段，已開始涉入教師工作權被剝奪的事件。當時任教於台中縣坪林國小的廖永來，因積極參與黨外活動，受到起訴的案件，以及逢甲大

<sup>36</sup> 見〈教師人權促進會章程〉，收錄於《教師人權》1：6。

<sup>37</sup> 訪談紀錄 T7。民國七十六年四月，由台大教授張曉春等人發起〈勞工人權宣言〉，師大教授林玉體，也因此民眾日報發表教育界也應該有一篇「教育人權宣言」的相關文章(《海峽》2：10)。

學李根道教授因政治迫害遭受不被續聘案件。教權會在籌備會期間，已經積極關切。1980 代後期，「教權會」的成立，給了教師們一個體制外的討論空間，共同爲了維護教師的工作權以及人格尊嚴，一起努力。

教權會的成立，使得全國教育會不再是唯一一個能夠代表教師的民間團體。教育會屬於國家設置的一個組織，其用意如同前面章節所述，並非完全顧及到教師的權利。而教權會的組成，除了在「維護教師人權、促進民主校園、推動教育改革、提昇教育品質」四個宗旨的訴求以外，也提供教師另一個宣洩不滿的管道。如前章所述，由於教師對教育會逐漸地不再信任，轉而求助於教權會。因此，有一群教師開始信任這個體制外的團體。教權會的成立，因此形成教師集體對抗政府的局面。而全國教育會因爲在功能發揮上的不足，也使得教權會更能夠掌握基層教師的意見。並且在教權會成立之前，即已經針對各解聘事件展開調查，並且商討聲援行動。雖然一開始的行動，總是遭受挫敗，但是這也使得許多遭受相同遭遇的教師，願意投入教師人權運動的行列。

教權會的出現，對於教育會是有所威脅的。例如，在 1988 年台灣省各縣市教育會會務工作座談會中，座談會主席的致詞中提到：「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。」（林瑞霞，1988）教育會對於教權會的地位逐漸取代其在教師心中的份量，難免有所警惕。而教權會也公開要求會員，盡量進軍教育會，從消極的監督，變成積極的干預。在 1989 年，教權會已有數位會員進軍地方教育會擔任理事，對教育會進行監督與制衡的作用。而一向被視爲「非法」、「異端團體」的教權會，其成員能在地方教育會當選理事，顯然教權會已經獲得了基層教師的肯定。

## 二、組織的發展與壯大

「教權會」於 1987 年 8 月 23 日正式成立，該會除了維護教師權益，更要爭取教師人格尊嚴。教權會強調「爲一超越黨派之民間組織」，並不隸屬於任一政黨，不受任一政黨控制指揮<sup>38</sup>。然而，這樣的團體，在當時保守的校園風氣下，參加的人數仍舊有限。

開始的時候人很少，贊助會員很多，關心的人很多，開會的那一天來的人很多啦，但是真正當會員的，剛好超過人團法規定的三十個人門檻，開始的時

<sup>38</sup> 教權會發表文章〈教師人權促進會成立，邁出保障教師第一步〉，《教師人權》1：10。

候人還蠻少的 把我們當成異議團體 有些老師把我們看成校園的異端。

(T7)

由於教權會成立初期，尚未通過內政部的正式核准，教師們對於這樣一個屬於體制外的組織，多數採取保守的態度觀望，甚至將其視為異端團體。然而，在教權會的努力之下，為許多前往申訴的教師平反委屈，教權會的信譽因此建立起來。教師的考績被評比不公、無故被解聘、校長作風強硬、安維秘書與教官的跋扈等，都成為教權會當時面臨的問題。尤其當教師的申訴對象是校長時，往往不會向全國教育會申訴，因此教權會當時承接許多與校長作風、以及教師無端遭到校長解聘等相關的案件。由於教權會的努力，加上各媒體大篇幅報導，輿論的支持，也使得教權會能夠在這種支持力量下，繼續茁壯。教權會人員表示：「因為輿論給我們的支持，所以讓我們感覺到很有力量，做什麼事情報紙都會用大篇幅報導出來。讓我們感覺到說雖然人數少，但是肩負的使命很重！」<sup>39</sup>

(一)「教師人權促進會」的組織活動

#### 1、教師人權運動的訴求遊行

教權會正式成立之後，於9月27日上午，發起一場「九二七被壓迫教師集體請願」的遊行，為抗議教師人權缺乏保障而走上街頭。該場遊行，是教權會成立之後的第一次集體活動。根據聯合報的報導：「教權會在中正紀念堂前集合，先由數位教師輪流發表演講，要求有關單位積極制訂有關保障教師工作權的制度，並恢復『被迫害』教師的原有職務，同時立即成立一個超然的仲裁機構，以解決教師與校方之間的糾紛。」<sup>40</sup>會後，遊行隊伍自中正紀念堂步行至教育部遞送《全體被壓迫教師為爭取工作權共同宣言》。

此遊行活動的主要訴求是在爭取教師的工作權和生存權，並且藉由《共同宣言》向教育部表達共同意願。宣言中提出兩點呼籲<sup>41</sup>：1、積極制定有關保障教師工作權的制度，並恢復被迫害教師原有的職務；2、立即成立超然的仲裁機構以解決教師與校方之間的糾紛。這一起為爭取工作權保障的教師遊行，是在組織形成後的第一次遊行活動，由於正值教權會成立之初，所能動員的教師人數也相當有限。當時參與遊行活動的，多是屬於教權會的會員，自報紙取得消息而自行前往的教師仍然是少數。而這不到一百人的教師遊行，雖然在第一時間，毛高

<sup>39</sup> 訪談紀錄 T7。

<sup>40</sup> 參見聯合報，1987-09-28，2版。

<sup>41</sup> 見《全體被壓迫教師為爭取工作權共同宣言》內容，引自《教師人權》2：31。

文部長並未接見，但仍於事後私下接見教權會理事長林玉體，以及副理事長張國龍，對於當時的訴求給予善意回應<sup>42</sup>。

## 2、組織信譽的提升—申訴管道的設置

教師遇到與校方有所爭執，或是遭遇到不公平對待時，並無一個可以申訴的管道替教師平反。因此，教權會成立後的第一件事，即是建立申訴管道，協助教師處理問題。當時教權會對於政府的訴求，是一般教師所不敢挑戰的，因此教師對於教權會仍存有「懼怕」的心態。教權會為了協助教師爭取工作權的保障，以及維護人格尊嚴，經常在獲得教師們的申訴之後，盡力地為教師平反。尤其，抗爭對象主要是校長、主任等行政主管，因此校長、主任等對於教權會更是懷有敵意，將之視為異端團體。校長若知道哪位教師與教權會有所關連，則會將該名教師視為異議份子。也因為如此，教權會成立之初，許多教師不敢參加，大多是給予支持，對於加入組織則是採取觀望的態度。

然而，教權會在第一年為教師處理的申訴案件，就有非常大的成效。也因此獲得更多教師的支持，紛紛加入組織。教權會為教師設立了申訴的管道，可以透過電話、寫信到會所投訴，只要在能力所及的前提下，教權會則為教師到處奔走請命。當時對於教師權益的維護，教權會經常到被投訴的各級學校瞭解實情，並進而與當事人或是被投訴人（通常校長或主任）詳談，有時則親至教育局或教育廳為教師請命。例如，廖永來因參與示範林場抗議活動，遭到縣府記過處分一案。教權會便與當事人以及示範林場承租戶自助會主委，一同前往台中縣教育局進行瞭解。

以 1987 年教權會處理的第一起教師集體投訴案件為例。省立桃園農工有教師投訴，該校辦理教職員考績不公的弊端，因此教權會特地前往該校與校長、安維秘書會晤。然而，校長等人卻採取不合作態度，拒絕教權會從中協調。教權會當時仍屬於體制外的民間團體，因此，校長們對於該會的「調解」相當不悅。一方面，該會是在揭穿、抗爭校長；另一方面，一個體制外的民間團體，有何種立場能夠要求校長「解釋」他的作法，更遑論要求校長改變原有對於教師的態度。

也由於校長們的不肯合作，促使教權會更加相信教師們的投訴。因此，每當教權會處理申訴案件時，便會製作一份「調查報告」，在必要時提供給縣市教育局參考，並會請求調查。而且，也會告知媒體報導。如此一來，校園中的各種生

---

<sup>42</sup> 訪談紀錄 T7。

態，在媒體的曝光下一一展現。甚至於，媒體報導後，輿論對於縣市教育局的壓力，促使政府機關不得不重視該申訴案件。以桃園農工案例而言，教師集體的投訴，以及教權會前往瞭解之後，對於該校教師作了問卷調查。也將此調查結果向媒體公開，導致事件擴大。

以申訴管道為例，教權會已取代了教育會的功能。教權會藉由組織所設置的申訴管道，代替了當時尚未成立的「教師申訴委員會」。雖然教育會也有教師申訴管道，但是，多數教師仍認為，教育會所處理的事件不外乎是教師福利問題。而真正遇到教師工作權、考績不公等問題時，教育會的申訴功能並未能彰顯。教權會自 1987 年成立即已開始受理申訴案件，而全國教育會雖然比教權會早七個月的時間成立，卻在 1988 年才成立「仲裁委員會」正式受理申訴案件。

雖然教育會屬於人民團體，但是作風上仍維持一貫的官僚組織形式，因此即使是在教師申訴的執行上，也需經過層層的文件傳遞。教權會則由於完全不受官方的形式作風所影響，因此，一旦接受到教師申訴案件，即能馬上作處理。依據傅瑜雯在 1993 年以問卷方式調查教師對於教師組織（全國教育會及教師人權促進會）的意見反應，在組織功能部分的結果指出：教師組織在為教師爭取權益的處理上，教育會僅佔 17.5%、教權會佔有 39.5%；另外，在接受申訴的服務功能，教育會也只佔了 9.4%、教權會則有 29.5%的比例。從此處可以發現，教權會的功能發揮確實已經比全國教育會來得有效，也讓教師肯定。

### 3、更多人力的投入—分會的成立

桃園農工事件的處理，獲得該校教師的肯定，因此三十多位教師集體加入教權會。並且也宣佈成立「桃園縣教師工會籌備處」。根據桃園農工教師集體加入教權會對外的公開信表示，教權會成立四個月，會員人數僅二百餘名，卻需面對三十餘件申訴案件（多數案件需要許多人力協助，如問卷調查與電話訪問），未免有人力不足之感<sup>43</sup>。根據中國時報的報導指出<sup>44</sup>：「教權會成立四個月以來，首度以問卷方式調查教師權益受損事件，引起廣泛迴響的成效。」而桃園縣教師工會籌備處，也是教權會成立後，第一個教師工會籌備處，以及教權會的第一個縣市分會。

各地方教師對於教權會的訴求逐漸認同，因此，在各地方的教師們為了能夠就近活動，在達到一定人數之後，便成立地方分會，由教權會總會至各地方分會

<sup>43</sup> 〈桃園農工教師集體加入教權會公開信〉，收錄於《教師人權》4：8。

<sup>44</sup> 中國時報，1987-12-25，收錄於《教師人權》4：8。

給予協助。進而，開始籌備「教師工會籌備處」，直至 1988 年 1 月（教權會成立四個多月）先後有桃園縣、台南縣、台北市、台南市四個縣市，率先成立地方教師工會籌備處。而地方分會的設立，為教權會注入更多新血。積極在地方上徵求各級教師入會，以及舉辦各項活動與座談會，宣導教師應挺身為自己爭取權益，保障工作權。分會定時向總會回報地方會務情況，也收集地方報紙對於地方教育新聞的報導，提供總會參考。隨之而起的各縣市地方分會逐漸成立，教權會的組織逐漸壯大，人力也開始擴增。

## （二）教師人權運動的階段性任務

教權會的成立，代表了教師人權運動開始有組織的形式。教師人權運動的過程，也圍繞著教權會的組織活動而進行。教權會成立之後，先是有集體的遊行活動，後有深入教師申訴問題解決與處理。而教師人權運動在爭取教師權利的過程中，經過階段性的任務，伴隨著政治環境的變遷，以及政治機會結構的開放，慢慢實現最終的目標。

### 1、爭取教師專業自主與校園解嚴

教師爭取學術自由的第一步，即在言論自由的爭取。長期在戒嚴體制之下，政治勢力介入校園，黨政系統對教育的控制，必得從教師著手。黨化教育的實施，使得教師無法脫離黨化思想，面對學生對於政治時事的問題時，只能以黨國思想的回答方式。面臨政治機會結構的開放，各種意見聲音得以出現，教師人權運動追求的便是能夠「說真話」的權利。亦即，爭取教師的學術自由、充分的講學自由與言論自由。

政治干預學術的狀況，隨著政治環境的變遷，戒嚴解除，各種被詬病的問題逐漸浮現，也成為教師人權運動所欲排除的重點。在政治解嚴的環境下，政治機會結構逐漸開放，原本以嚴密控管方式的校園，也出現要求校園解嚴的聲音。長期處於黨政干預校園的體制下，教師人權運動要求校園解嚴的首要對象，即是安維秘書的裁撤。安維秘書視為校園中的情治單位，握有掌控教師忠誠資料的權力，因此安維秘書的身份，以及其控制教師的手段，都足以讓教師恐懼。伴隨著解嚴之後，各公家機關情治單位（人二室）的裁撤，校園中隨即出現『裁撤安維秘書』的聲音。

除了要擺脫安維秘書對教師的控制，還有軍訓教官，以及校園中的職業學生（專門協助教官監督教師言行的學生），都是教師人權運動極力要求離開校園的

對象。於是，在爭取專業自主與校園解嚴的訴求中，由於政治環境越趨開放，政治機會管道增加，教權會也因此可以藉由此股力量，順勢將訴求提出。安維秘書的存在，造成教師教學無法自主，工作權也相對地受到威脅，因此教權會在爭取教師工作權保障的前提，便是要求校園能擺脫黨政干預的情況。教權會對於校園控制的反制行動，透過事件的發生，教權會的作法可以羅列如下：

第一、在許多教師的申訴案件中，不難發現，校長與安維秘書是重要的申訴對象。由於校長以聘書或考績的威脅、校園特務對於教師教學的影響等，都成為教師申訴的內容。面對這些申訴案件，教權會在進行一連串的調查之後，通常會發文至當地教育局或教育廳，告知調查結果，並提出訴求。例如：在桃園農工事件處理後，由召開記者會方式將該校考績不公事件公開，並將對該校校長作風的調查結果公開。又如，在高雄縣長余陳月瑛主張裁撤校園安維秘書時，教權會也隨即發表《請全面撤廢安維秘書制度——致全國縣市長的一封公開信》。

第二、高雄縣長余陳月瑛要求教育廳裁撤學校安全維護小組，並且多次要求教育廳能夠正視該問題對於教師教學情緒的影響。以及宜蘭縣長陳定南，率先裁撤校園安維秘書，並銷燬忠誠資料的作法。教權會聽聞之後，都能馬上給予回應。例：教權會於 1988 年 3 月及 8 月，分別致贈余陳月瑛與陳定南匾額，給予肯定。地方首長能夠回應教師人權運動的訴求，而教權會也能馬上給予作法上的肯定，使得雙方得以建立起相當良好的互動關係。

第三、在執政當局給予政策回應後，教權會則扮演了監督者的角色。由於教育部於 1988 年 8 月公布各級學校裁撤安維秘書的命令，卻因為新學期的聘書在上一個學期已經發給，因此該命令無法馬上執行。根據聯合報的報導指出<sup>45</sup>：「教育部於八月一日宣佈學校安維秘書全面撤除，並令省市廳局對安維秘書原有任務詳加歸併，訓導歸訓導，總務歸總務，人事歸人事。但省教育廳廿六日宣稱『全省各中小學安維秘書裁撤涉及人事系統作業，在行政院人事行政局尚無確切說明前，教育單位無法擅作主張』...」。面對教育廳不理會教育部命令的作法，教權會也隨即發表聲明<sup>46</sup>，譴責教育廳的公然抗命。

## 2、建立教師的申訴管道

教師工作權和生存權的保障，是教師人權運動的基本訴求。在教權會九二七遊行的共同宣言中，提及仲裁機構的成立，其中應率先成立的應是教師的申訴管

<sup>45</sup> 聯合報，1988-08-28，3 版。

<sup>46</sup> 聯合報，1989-03-26，4 版。及譴責聲明，收錄於《教師人權》9：3。

道。藉由教師的申訴管道，讓受到不公平遭遇的教師能提出申訴，透過教權會秘書處深入調查，確實瞭解並解決申訴案件的問題。

由於教師無所謂的申訴管道，因此教師經常是「有苦無處訴，心事誰人知」。全國教育會雖標榜著有教師申訴管道，卻是在成立的一年多後才正式啓用，比教權會慢了許多。在教權會成立之後，馬上啓用的教師申訴管道，接獲不少基層教師的申訴案件。其中部分案件是教權會與教育會共同接獲的案件，但是，在處理態度上確有所差異。

以 1980 年彰化高商蔡恆翹事件為例，雖已歷時多年，蔡恆翹在教權會成立後，仍與教權會聯繫，希望能獲得名譽上的平反。而教權會在處理上則是以「親自造訪」的方式，到該校請教其他教師對於該事件的看法，以及對蔡恆翹與該名校長的看法<sup>47</sup>。「彰商案」經過教權會深入調查後，於 1988 年正式公布：「彰商案完全是余校長不滿蔡老師，而結合校內行政人員，對蔡老師所做的集體迫害。」<sup>48</sup>全國教育會則於隔月也提出結論：「證實民國六十八年至六十九年間，蔡恆翹先生在彰化高商任教時，與該校某女學生絕無曖昧關係，完全清白，也並非因此一不實之事而辭職...」<sup>49</sup>彰商案長達八年六個月又十三天的抗爭，終獲平反。在兩個團體的處理方式上，在蔡恆翹（1990）書中描述可以發現，教權會的處理方式是以親自造訪的方式，而全國教育會的協助方式，則是在文件上的往來。即使面對同一件事情，教權會與教育會處理的態度截然不同。

另外，也由於全國教育會的成員皆是校長、主任等行政人員，即使教師想要申訴，也會考慮提出以後的後遺症。有鑑於此，「教師申訴管道」的設置成爲教師人權運動爭取的重點。針對教師申訴管道的建立，教權會特別重視組成成員的規定。爲了避免重蹈覆轍，因此特別主張教師成員的身份，非兼行政職的教師應該要有一定的比例，以免又是主管把持的局面。

申訴管道的訴求，也於 1989 年有所回應。1989 年 8 月，教育部決議設置「教師申訴評議委員會」。教育部長對於申訴評議委員會的設置，根據聯合報的報導指出<sup>50</sup>：「教育部建立教師申訴管道研究小組，已提出申評會設置辦法草案...毛高文部長表示，申訴管道如待《教師法》通過實施後，較有法律依據，但申訴評

<sup>47</sup> 教權會成立之後，該名校長已經退休。因此，在訪問教師對於該校長的看法時，教師們不至於不敢提出意見。

<sup>48</sup> 教權會歷經六個月的調查，公布調查報告，見《教師人權》7：22-24。

<sup>49</sup> 引自蔡恆翹（1990）：68。

<sup>50</sup> 聯合報，1989-08-02，5 版。

議委員會可先以行政命令，提前為教師服務。」1992年，中央教師申訴評議委員會正式成立，但屬於專科以上學校教師的申訴，專科以下各級學校，在校內不設申評會，只設有中央及省區或直轄市的申評會。因此，針對教師申訴管道以及評議委員會的設置要點，仍需要教師法的制訂。

### 3、力促《教師法》的制訂

教師人權運動力促教師法的修訂，可以說是不宜餘力。其積極爭取的目的，即在求教師工作權及各項權益的明文保障。由於各行各業幾乎都訂有法令保障（例：工會法、會計師法、醫師法...等），唯獨教師卻無專法保障其各項權益。此外，私立教師的問題，比公立學校更為嚴重，因此制訂一部屬於全體教師的教師法，已經成為教師人權運動積極鼓吹立法的重要工作。

另外，在過去國家與教師之間存在有某種道德、義務的關係，以及恩惠分配的關係，教師的法律地位一向不明確。由於關於中小學教師的權利義務之法律、命令及行政上的解釋為數甚多，卻在規定有反覆之處，並且法令用語常不一致（薛化元，1990：197）。使得立法者與執政者每因立法觀點及引用條文的不同，使教師權益未能獲得合法的保障。隨著人權法治觀念的覺醒，傳統上賦予教師特殊的社會角色地位乃崇高的專業使命，亦因教師為爭取權利所發生「自力救濟」事件而備受質疑（毛連塏、林淑貞，1995）。因此重新思考教師的法律地位，使其得到應有的尊嚴，專業的肯定及權益的維護。因而在教師人權運動爭取工作權的保障之際，認為一部完整規範教師法律地位的法律條文是重要的。

教師法屬於一部針對各級教師基本權益所制訂的法律條文，其中必須明確紀錄各項攸關教師權利與義務的規定。因此，教師人權運動在爭取各項權利的過程中，自然對教師法的制訂更加重視。但是，畢竟一部完全沒有的法律，在制訂過程必須經過一段研議過程。也因為如此，教權會在這段過程中，扮演了極為重要的角色。由於教權會已被視為教師人權運動的代表，積極替基層教師爭取權利，因此，監督一部符合教師人權運動訴求的法律條文，成為教權會的重點工作。

而教師法的內容，自然是以保障教師的基本工作權為重點。因此，在民間與官方的意見難免不同，以教師工會與罷教權的爭議最為嚴重。其他如教師聘用、俸給、考核、申訴等，雙方上能有所妥協。針對教師人權運動的三個階段任務，可以發現，基本上都在尋求教師工作權的保障。而比照工會團體而言，教師人權運動者普遍認為，工人既能組織工會，為自己的工作權做最後的維護，教師為何被限制此權利。因此，本階段的任務，可以說是教權會最後一個階段的任務。一

且一部完整的《教師法》能夠明白規定教師的工作權以及基本權益，教師人權運動所抗爭的目的也就達成了。

至於，教權會對於教師法內容的主張，如何影響教師法的制訂，透過哪些政治結盟者的支持，與執政菁英的回應態度，以及教師法是否真能合乎教師人權運動所提出的訴求，則於下一章中做詳細說明。

### 第三節 本章結論—政治機會結構的影響

教權會透過教師的申訴案件，匯集基層教師的聲音，進而將各種問題轉化成了為基層教師爭取權利的訴求。透過部分媒體的公開討論，先引起各界的注意。而後有政治結盟者的支持。教師人權運動便在此種交替過程中，提出許多訴求，再依執政菁英給予的回應，調整訴求或是動員方式。而教師人權運動的發生，恰於政治解嚴之際，也由於政治機會結構的逐漸開放，一向被認為「犧牲奉獻」的教師，也有了不滿的提出。

教權會在此種政治環境下展開，由於政治機會結構開放，教師的不滿能被提出，背景相同的教師得以共同發起教師人權運動。而後，有組織的出現，經過被視為「異端團體」到「合法組織」的過程，也是透過許多政治機會管道的影響。提到教權會組織合法化的問題，政治結盟者的支持，以及執政菁英的善意回應，都是使教權會能夠合法化的關鍵。其中，政治結盟者的支持，仍以民進黨立委為主要奧援。在教權會為教師處理申訴事件時，教育團體立委卻認為教權會只是一群立場偏頗，以激勵言論引人注意的「非法」教師團體。並且指責中時晚報刊登對教權會有所支持的社評<sup>51</sup>。

教權會自 1987 年 8 月正式成立之後，隨即向內政部提出登記，但是卻屢遭挫敗。剛開始，教權會一直被視為體制外的組織，難以獲得教師對組織的信任。教權會在面臨組織無法合法化的情況下，為了能夠讓教師認同該組織，非常盡力地在為教師問題奔走。經過一年的活動，教權會替各地方教師處理了許多大小案件。也獲得了基層教師更多的肯定，使得教師紛紛加入該運動的行列中。然而，雖然教權會組織在一年的努力下，使得教師人權運動的組織規模增大，在申請立

<sup>51</sup> 教育團體立委蔡璧煌指責內容為：「一向以客觀公正立場為標榜的中時晚報，竟刊登一篇社評，未經查證即對依法成立、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。」（蔡璧煌，1988）

案的過程中，卻依舊被打回票。

教權會的合法化過程幾經波折，而立委也曾針對教權會立案問題提出行政質詢。1989年3月份立委尤清就曾提出「儘速對教師人權促進會立案之申請予以核示」<sup>52</sup>的要求。教權會於1987年8月成立，直到1989年5月24日才正式取得「合法」地位。成立的兩年之間，教權會爲了爭取教師權利，不斷穿梭在各級學校替教師處理申訴事件，也因此而獲得基層教師的信賴與認同。即使人團法於1989年初即已通過，但是民間團體的合法許可，仍由政府掌握大權。教權會在三次的申請中，有兩次被駁回。其中一次被駁回的原因是，「理事、監事」的稱謂不符（教權會的執行委員等同理事，評議委員等同監事）。對於此種文字上的刁難，教權會只能繼續爭取。幸而，在第三次的申請中，獲得許可。

根據訪談內容指出，關於教權會組織合法成立的問題，除了立委的協助之外，教育部長的意見，應該是一個關鍵<sup>53</sup>：

內政部對於我們很明顯的刁難，後來是跟毛高文溝通之後，毛高文好像跟內政部有聯繫，最後才同意，所以我們——就是林玉體有一次碰到毛高文，跟他 complain，毛高文就是覺得立案未嘗不可，多一個團體有什麼關係，所以我們這個團體當時已經存在一年多了，存在快將近兩年了。（T7）

由於教育部長願意支持，也使得教權會合法過程獲得很大的助力。教權會正式合法之後，不再是體制外的團體。因此，能夠有一個同樣是體制內的團體與全國教育會抗衡，互相監督，也是一種制衡的效果。因此，教權會獲得了兩方的協助，終於在成立兩年後取得合法團體的地位。而在這兩年的過程中，教權會也從只有三十人連署的團體，發展到近千人會員以及十個縣市分會。

除了在教權會組織合法化過程中，受到政治結盟者與執政菁英的影響，另外在其他爭取教師權利的訴求過程中，也能觀察到政治結盟者給予的助力，以及執政菁英針對不同訴求給予的不同回應態度。其中某些訴求造成民間與政府的共識，如值夜問題的解決、安維秘書裁撤、申訴制度的設立。教師值夜問題係教育部針對教權會提出的聲明中，最快速回應的例子；而裁撤安維秘書則是在教育改革史上，所有與政治相關的議題，少數獲得快速回應的特殊事例；申訴制度則是

<sup>52</sup> 立法院公報（1989），78（24）：154。

<sup>53</sup> 在教權會面臨立案合法化的挫敗中，從被基層教師視爲異議團體，到獲得更多的信賴。也由於越來越多的基層教師投入之中，因此教權會漸漸足以和教育會抗衡，甚至部分取代了教育會的功能（可參見傅瑜雯，1993的研究結果）。執政菁英或許因此認爲教權會的合法化，可用來督促教育會成長。

教育部在「建立制度」的正面回應（薛曉華，1996：376）。而某些訴求則是在雙方妥協下產生，如教師法草案的擬定。

以本研究透過教師機會結構的觀點，來檢視同為 1980 年代末期的「大學法修訂案」改革運動。1980 年代中期，政治機會結構逐漸開放，社會上權利意識抬頭，大學校園自主運動興起。台大教授聯誼會在此時期成立，帶動了教授治校、學術自由的改革運動。同時期，台大自由之愛團體串連出各校共同組成單一議題組織「大學法改革促進會」，發行大學報，全力推動大學法修訂（賀德芬，1991）。「大學法」修訂案，有教育部提出修訂草案，以及立法委員提案版本<sup>54</sup>，與行政院版本。因有立委提案壓力，逼使行政院必須同時提出相對草案，否則立委提案若先審查，如獲通過，行政院意見不能貫徹，權力不能掌握（ibid. 205）。由於教育部草案是於 1987 年 12 月公布，立委版本卻是在 1987 年 11 月提出，因此行政院有所壓力。

1987 年 5 月，原台大教授聯誼會部分教授，共同組成「大學教育改革促進會」，共同為大學法修正案努力，草擬一份教授建議案，前往立法院請願。透過大學教授自行組織的團體，積極為大學法修訂案努力，以及立法委員給予的支持，致使修正案順利快速審查。綜觀 1980 年代末期的「大學法修正案」與制訂「教師法」兩項運動，以政治機會結構的架構來看，確實有相似之處。而教師法的制訂，如何透過教權會組織的努力，以及政治結盟者支持與執政菁英的態度，如何影響教師法制定的過程，將於下一章中討論。

---

<sup>54</sup> 立法委員林時機、尤清等三十三人，在 1987 年 11 月跨黨提出了「大學法部分條文修正草案」（賀德芬，1991：204）。

## 第五章 教師人權運動的政策影響

教師人權運動在教師權利的爭取中，意識到從政策改變是最根本的。由於教師的各項權利與義務，分散在各個法律、行政命令之中，並沒有一個真正屬於教師的法令存在。而要能真正保障教師的權利，便是在法令的基本保障中找起。工會組織的成立與《教師法》的制訂，於是成為教師人權運動在爭取教師工作權保障時，所極力爭取的政策保障。

在制訂政策的過程中，教權會並非單打獨鬥。因為要能將其意見想法推往政府部門，便需要立法委員的協助。而政治結盟者的角色，因此扮演了教師人權運動的政治機會管道。另一項影響政策制訂與否的重要因素，則是執政菁英的回應態度。倘若教育部在面對各項訴求與行動的時候，採取漠視的態度，那麼這些行動就不可能有實質的結果。

以下即就教師人權運動的過程中，教師爭取權利所重視的議題，以及如何透過政治機會結構的關係，影響政策的制訂。

### 第一節 政策議題的突顯

#### 一、教師工會與罷教權爭議

教師人權運動在教權會組織的運作下，主要挑戰的議題包括了政治不干預學術（包括情治單位、黨團、軍訓教官退出校園）、教師的言論自由與教學自主、教師的罷教權以及組織工會的權利等等。教權會成立宗旨的第一項，明白揭示：「修訂工會法，使教師工會組織合法化、制度化，以期真正發揮功能，並落實尊師重道的精神」<sup>55</sup>。教師籌組工會的訴求，是教師人權運動最初的目標。一旦教師得以籌組工會，就能擁有教師結社權、與政府協商權以及工作的爭議權（罷教權）。因此，在教權會成立之初，已有籌組工會的心態。只是，礙於工會法的限制，「教師工會」的目標仍未達成。

然而，在教權會的努力之下，教師對於教師人權運動的認知更深，也願意共同為教師工會的議題作努力。因此，各地先行成立「教師工會籌備會」，以期待

---

<sup>55</sup> 詳見〈教師人權促進會成立宗旨與工作目標〉，收錄在《教師人權》1：9。

工會法修訂之後，得以馬上轉化為「教師工會」。在教師能否籌組工會的討論中，就是以「教師罷教權」的爭議性最大，教師要求擁有罷教權的原因，主要在求工作權的保障。而政府單位反對此權的賦予，則是主張，上課是教師應盡之義務，教師一旦擁有罷教權，將會威脅學生的受教權。因此，就在罷教權無法有共識的情形下，教師籌組工會的討論自然也無法繼續。

就在教師工會與罷教權爭議聲中，已經先後有兩起罷教事件的出現。首起教師罷教事件發生在 1988 年 6 月，台南縣私立鳳和中學，全校六十位教師中約有五十位教師自 13 日開始「罷教」。根據聯合報報導：「罷教的老師指出，學校的聘書往往對老師有不合理的限制，老師們屢次要求改善待遇及福利，學校均不理不睬，他們才出此下策。」<sup>56</sup>尤其，對於董事會干預學校教育事務，教師更提出強烈不滿。為期三天的罷教過程，經省教育廳駐區督學協調後，校方接受教師們提出的十六項要求，風波平息。

第二起罷教事件，1989 年 8 月「高雄私立國際商專師生罷教罷課」一案，則引起更大的風波。該校董事長片面宣布削減全校教師待遇，之後實施一連串對教師控制行動（如恢復打卡制度），並以聘書威脅，將會議中發言批評的教師解聘，以示警告。9 月，掛號寄出由 39 位教師共同連署的「陳情函」給教育部長毛高文。並成立「國際商專教師聯誼會」，成員佔全校教師的四分之三。在與董事會協調無望之下，於 10 月 28 日至教育部遞交「請願書」，內容包括對董事會「辦學斂財、剝削教師待遇」、「擅造黑名單、引起校園恐慌」、「操縱學校行政，侮辱教師，干涉教學」等控訴。當天，國際商專教師於校門口靜坐，並有許多學生聲援。此事件，引起大批媒體的報導<sup>57</sup>。

在與學校董事會溝通無效，向教育部陳情卻未能獲得回應。12 月 26 日，該校教師與學生代表八十餘人北上前往教育部靜坐。直自 1990 年 5 月國際商專教師罷教、學生罷課事件仍繼續在進行中。這起事件引發罷教權的強烈討論，最後也終於獲得改善。教權會在國際商專事件中，一直扮演了支持者的角色。並且給予適當的協助，以及呼籲教育部能重視學校董事會的運作與教師合理的待遇。而國際商專的罷教事件，該校的教師聯誼會雖不是教師工會的組織，卻仍然發揮了教師工會的功能。將勞動三權：結社權、團體協商權、爭議權（罷教權）充分發揮，爭取罷教權與教師組織工會被劃上了等號。

<sup>56</sup> 引自聯合報，1988-06-16，03 版。

<sup>57</sup> 參考自杜建衛（1990）33-37。

而這兩起教師罷教事件，最後都獲得了勝利的局面。觀察兩起罷教事件，共同的背景在於，都是私立學校，都是因為工作權不被保障而引起。而抗爭中所提出的條件，可以發現都在要求董事會改組、改善教師的待遇權利。並且，兩起事件中，都有教師因此犧牲，無法回到教職。其中，國際商專事件所引起的效應更大，並且更有組織性活動。

## 二、力促教師法的制訂

教權會在爭取教師人權的過程中，以「爭取說真話的自由」、「推展校園解嚴活動」、「確保教師工作權和生存權」為目標。其中，關於說真話的自由（言論自由、教學自主）與校園解嚴的訴求，其實關係了整個政治環境的變遷。而且要能夠真正落實前兩項目標的達成，其實最重要的是一個能夠維護教師權益的法令。於是，《教師法》的修訂，成為教師人權運動最根本的目標。教權會成立之初，共同連署的教師人權宣言中，第一條則呼籲「制訂教師法，保障教師工作權，建立教師長期聘任制度...教師應享有申訴權」<sup>58</sup>。教權會成立宗旨的第二條也指出「草擬教師人權宣言，促使教師法的制訂，有效保障教師權益，維護教師尊嚴，尊重學術自由」<sup>59</sup>。從教權會的宗旨不難發現，教師權益（工作權的保障）與學術自由（言論、教學自主）的爭取，都建築在促進《教師法》制訂之後的法律保障。

在教師法制訂之前，有關於教師的權利義務，分別記錄於不同的法令中。根據「公務員服務法」第二十四條的規定，「本法於受有俸給之文職武職公務員，及其他公營事業機關服務人員均適用之」。因此，公立學校以及公營事業附設的私立學校教師，其身份被定位為國家的公務員。在教師任用資格方面，教師的聘用，則依據「教育人員任用條例」及其「施行細則」規範之。將教師的聘任，視為一種「契約關係」。但是，此一法令規範，卻僅只能適用於公立學校教師兩年一聘的規定。對於私立學校教師，卻無法保障。以逢甲大學李根道教師一案即可說明。

另外在教師俸給、考績等規定，卻一直無專門的法律定之。分散於「公務人員俸給法」、「全國軍公教人員待遇支給辦法」、「公立學校教職員敘薪辦法」、「公務人員考績法」及「公立學校教職員成績考核辦法」的行政命令中。教權會極力

<sup>58</sup> 詳見〈教師人權宣言〉，收錄在《教師人權》1：4。

<sup>59</sup> 詳見〈教師人權促進會成立宗旨與工作目標〉，收錄在《教師人權》1：9。

促進教師法的制訂，就是在促使一份能夠明白規定各級學校教師在法律地位的法律保障。因此，在 1988 年 9 月起，教育部草擬《教師法草案》之後，舉辦了幾場座談會，教權會也針對其中幾項內容回應。之後，更與其他教育改革團體合作，共同擬定一份教師法草案交由謝長廷立委提案。

## 第二節 政治機會結構對於政策議題的影響

教師人權運動在各項行動中，都不難發現政治結盟者的支持。首先如前面所描述，在教權會成立之前的石文傑、李勤岸解聘事件，民進黨立委的質詢支持，雖然未能讓兩位教師回任教師職位，但是卻也使得教師的工作權問題開始受到重視。除此之外，根據聯合報 1987 年 6 月的報導指出：「四位執政黨籍省議員，聯合質詢建議政府，尊重教師人權，制訂教師法並准許教師組織工會，以提供健全的教育環境。」<sup>60</sup>由省議員提出促使保障教師權益，要求制訂教師法以及准許教師設工會的意見。紛紛有教師對於此報導提出看法，許多教師樂觀其成<sup>61</sup>。

教權會的各项舉動，在當時強調民主政治的時空下，或多或少喚起政治人物的注意。對於教權會處理的案件，也經常能獲得立委支持，進而在立法院中提出建言。也正由於教權會爭取教師權利的過程，經常需要借重於民進黨立委的支持，因此使得教權會被認為是民進黨的外圍組織。然而，教師人權運動為了爭取教師權益，尤其抗爭對象又是執政當局，實在也難以讓執政黨的立委願意全力去協助。因此，許多爭議的討論（尤其是衝突到權力問題時），民進黨立委的支持確實比執政黨立委多。

教師人權運動出現，一直到《教師法》的制訂完成。除了教權會與其他教育改革團體的參與，以及立法委員的支持以外，執政菁英的態度是影響訴求以及法案能否進一步完成的重要因素。教育部長的態度，決定了教師爭取權利時，如何採取行動的關鍵。從教權會成立，教師人權運動逐漸壯大，中間經歷許多抗爭，而教育部長是否願意給予善意的肯定，決定了運動者下一步行動的決策。也影響了許多議題在討論之餘，能否成為政策。以下討論教師人權運動的過程中，在重視的政策議題討論裡，政治結盟者的支持與執政菁英的態度，如何影響其運動的呈現。

<sup>60</sup> 引自聯合報，1987-06-18，2 版。

<sup>61</sup> 參見聯合報社論〈我們支持保障教師權益的主張〉，1987-06-20，2 版。

## 一、教師工會與罷教權爭議

教師人權運動最初的訴求即在建立「教師工會」，然而礙於工會法對於教師不得籌組工會的限制，這項訴求幾經挫敗，至今仍未能成功。教師是否可以籌組工會，除了在法令上的限制之外，在教師身份認同上也是一個重要的討論之一。一旦教師籌組工會，就等於將自己認同為勞工，而必須放棄公務員身份的優渥待遇，「教師是勞工嗎？」這也是一直以來所爭論的問題。而教師之所以要求籌組工會，目的即是期待能擁有勞動三權。但是，在「罷教權」的爭議上，團體與政府機關經過多次的討論，仍未能達成共識。

### （一）政治結盟者的支持

針對教師工會的議題，諸多立委提出討論。王義雄於 1987 年即提出「為保障教師工作權，應修改工會法，讓教師們自組教師工會，以維護教師本身的權益」<sup>62</sup>，認為應修正工會法，使教師得以自組工會。陳水扁也提出「教師應有權依憲法之精神組織工會的權利，來保障基本人權」<sup>63</sup>，質詢中認為，不應把罷教權與工會的組成劃上等號，教師組織工會是基本權利。陳定南則是針對工會法提出質詢「為建立合理的教師與學校雙方互動管道，需先保障教師的工會結社權，而行政機關動用民脂民膏研議的工會法修正案卻未保障其工會結社權」<sup>64</sup>，並指出現行工會法對於教師結社權未予明確保障，使教師工會難取得法定地位。

另外，以罷教權的爭議問題，在國際商專罷教事件發生期間，多位立委關注並且提出質詢。陳水扁提出「該校董事會作風專橫無禮，教育部應拿出魄力，好好整頓私校行政及教學。...莫再干預教師籌組工會及罷教（課）的權利」<sup>65</sup>。謝長廷認為「應速訂教師法，賦予教師罷教權及組織工會的權利，以保障教師權益，避免類似抗爭事件再發生」<sup>66</sup>，雖於國際商專事件告一段落後提出，卻是針對教師工會與罷教權予以肯定。洪冬桂則針對國際商專在處理教師罷教事件時，採取「停課」的回應，認為「未經教育部允許及宣布停課，應予糾正議處」<sup>67</sup>，認為該校的回應予以譴責。

<sup>62</sup> 立法院公報（1987），76（46）：69-70。

<sup>63</sup> 立法院公報（1990），79（34）：191。

<sup>64</sup> 立法院公報（1990），79（45）：156-157。

<sup>65</sup> 立法院公報（1990），79（37）：306-307。

<sup>66</sup> 立法院公報（1990），79（78）：139。

<sup>67</sup> 立法院公報（1990），79（37）：311-312。

另外，由於該校教師至教育部的陳情，未能獲得重視，立委也以此針對教育部的作法，提出意見。余政憲、張俊雄則認為「教師採取罷教之最後手段，冰凍三尺非一日之寒，教育部應嚴肅正視此一事件的嚴重性」<sup>68</sup>。黃主文認為「教育部漠視該校師生權益在先，處理罷課事件缺乏誠意在後，至令該校風波越演越烈，教部難辭其咎」<sup>69</sup>。教育團體立委蔡璧煌，則針對國際商專董事會的權力過渡膨脹，提出「促請教育部發揮決斷力，立即執行協商決議，以確保全體師生之權益」<sup>70</sup>。

政治結盟者針對教師能否籌組工會以及罷教權的支持與反對，可以從議題爭論的過程中，略知一二。以國際商專事件引發的罷教權爭議，可以發現，民進黨立委的質詢中，對於教師籌組工會以及教師擁有罷教權給予肯定支持。然而，與教師關係最密切的教育團體增額立委，卻在教師工會與罷教權的爭議中，只有蔡璧煌提出教育部應重視師生權益的質詢，未能針對教師工會提出討論。另外，在這起事件中，也未能發現另一位教育團體立委陳哲男，針對教師籌組工會與罷教權爭議的發言。

## （二）執政菁英的態度

教師爭取教師工會與罷教權的爭議，對於政府官員而言，是不允許的。但是，一旦有罷教事件出現，面會引起更大的風波。以國際商專的事件來說，教師採取罷教的行動，來彰顯對於學校董事會的不滿，並且一再要求教育部重視教師的權益。在事件發生的同時，教育部長毛高文並未能親自南下「視察」，是該校教師頗為重視的條件。根據聯合報的報導<sup>71</sup>：「高雄市私立國際商專六十餘名專任教師組成的教師聯誼會，昨天上午起進行無限期罷教...該校一千九百餘名學生也以同樣的理由同步罷課。...要求教育部長毛高文南下處理，絕不和資格不符的校長、董事會代表協調。」

在教育部處理教師罷教事件的過程中，確實遭受壓力。由於在事件剛發生時，該校頻向教育部求助，並要求教育部長能前往視察。但是，首度派去的督學並未達到應有的效果。幾經波折之後，師生只得北上至教育部前靜坐。仍未能接見教育部長，後由彭百顯立委引線，由次長楊朝祥與該校師生會談。然而，就在這一來一往之間，教育部長未能現身的情況，引起該校教師極為不滿。尤其在校

<sup>68</sup> 立法院公報（1990），79（37）：318-319。

<sup>69</sup> 立法院公報（1990），79（38）：326-327。

<sup>70</sup> 立法院公報（1990），79（39）：136。

<sup>71</sup> 聯合報，1990-05-03，8版；1990-05-04，7版。

方並無改善之意的情形下，罷教事件越演越烈。

於是就在立法院中，有立委要求毛高文部長出面，給董事會一點壓力。毛高文的回應是：「將在適當的時候前往國際商專。」<sup>72</sup>根據聯合報的報導指出：「立委不分黨派群起指責教育部，若再不解決，揚言將毛高文轟出立法院。」<sup>73</sup>於是，教育部於 1990 年 7 月公布對於該事件的處理方式。

關於罷教權與教師組織工會的權利，教育部持的是反對意見。根據台灣時報的報導指出<sup>74</sup>：「工會法修正案中同意教師組工會的規定，被教育部推翻了...。教育部認為，教師不是工人，自不得組織工會，教師若是組工會，一旦擁有罷教權，將嚴重影響學生課業與權益...」於是，在教育部的堅持下，即使在工會法的修訂中，願意給予教師組織工會的權利，教育部仍舊採取限制的態度。

## 二、教師法的制訂

### (一) 政治結盟者的支持

力促《教師法》的制訂，是教師人權運動的目的之一。在教育部於 1988 年 9 月提出《教師法草案》的初稿之後，教權會與其他民間教育改革團體也共同討論出另一份教師法草案。這份由民間團體共同研討的教師法草案，集合了教權會、振鐸學會、大學教育改革促進會、主婦聯盟等團體，對於教師權利與義務的意見，最後交由立法委員謝長廷提案。另外教師法草案，除了教育部與謝長廷版本以外，還有教育團體立委陳哲男以及立委何智輝所提案的版本。因此，針對這幾個教師法草案的版本，審查最適用於教師的條文，制訂教師法。

各版本的提出時間，以教育部版本最早，後有陳哲男立委在 1991 年 12 月提出的教師法草案，包含了私校教師權益的部分，並且也提出教師得組織教師工會，以及教師擁有罷教權的規定。1992 年 3 月，謝長廷立委以基層教師與各教育團體的意見，匯集提出。第四個版本，則由何智輝立委 1992 年 7 月提出。在四個草案的版本中，其中對於教師的任用資格、俸給、退休撫卹、等層面，大致上沒有太大的分歧。就其關於教師組織以及罷教權的部分，則有較大的爭議。比較其爭議的差異點，可以大致歸納如下表：

<sup>72</sup> 聯合報，1990-06-07，4 版。

<sup>73</sup> 聯合報，1990-06-09，4 版。

<sup>74</sup> 台灣時報，1990-04-21，引自《教師人權》25：30。

草案版本	教育部版本	陳哲男版本	謝長廷版本	何智輝版本
教師組織	教師得依本法由教師組成專業團體。	教師得組織教師工會。	教師得依法組織或參加教師專業團體。(明定教師團體之保護準用工會法之規定。)	教師得組織專業團體，維護並爭取教師權益。
罷教權		教師權益受損，必要時得實施罷教以爭取應有之權益。	除因教師權益受損，由教師專業團體所發動之合法團體罷教外，不得損害學生受教權益。	
教師評議委員會 (聘任、績效的考核)	教師評議委員會設置辦法，由教育部訂之。	教師之服務績效應由教師評審委員會評量之。委員會組成中的教師代表，未兼行政工作之教師，不得少於總額的二分之一。	教師評審委員會之組成，其中未兼行政教師不得少於總額的二分之一，兼行政教師不得多於總額的四分之一。	各校教師評議委員會成員中的教師代表，未兼行政工作之教師，不得少於總額的二分之一，兼行政教師不得超過總額五分之二。
申訴制度與組織	教師申訴評議委員會組織及評議標準，由教育部訂之。	教師申訴評議委員會之組成，應包含教師工會代表及教育學者，且未兼行政之教師不得少於總額的二分之一。	教師申訴評議委員會之組成，包含教師專業團體代表及教育學者，且未兼行政之教師不得少於總額的三分之二。	教師申訴評議委員會之組成，應包含教育學者，且未兼行政之教師不得少於總額的二分之一。

(參考四個版本的教師法草案，表格由筆者自行整理。)

在三個立委版本中，陳哲男與謝長廷的版本強調教師在權益受損時，可享有罷教權。陳哲男則明定教師有組織工會的權利。而謝長廷版本，由教權會等教育團體的意見為基礎。其中關於教師工會組織的部分，礙於希望教師法能早日通過，因此將教師工會改為以「教師專業團體」代替。但是在提案中也說明，此教師專業團體應以工會法保護之。教師工會與罷教權兩項爭議，是朝野對於教師法草案態度最為歧異之處，這也是為何教師法草案會出現如此多版本的原因。如果教師擁有這兩種權利，對於教育行政機關是一大挑戰，連帶影響教育行政的既有模式。

在 1991 年進入審查程序後，由於只有三位立委的版本，教育部版本遲遲未能送到立法院共同審查。因此，立法院教育委員會在民進黨立委全力杯葛下，決議擱置「師範教育法」修正案，直到「教師法」草案開始審查。根據聯合報的報導指出<sup>75</sup>：「民進黨籍立委全力進攻的情況下，決議擱置『師範教育法』修正草案，直到『教師法』草案開始審查。民進黨立委以此為杯葛手段，成功迫使教育部應允在半個月內促成『教師法』草案送入立法院，得以與『師範教育法』草案同時審議，增加該黨爭取在法中訂定教師可罷教及組織工會條文的籌碼。」此一擱置師範教育法修正案的手段，表現了民進黨立委對於制訂教師法的強烈支持態度。也成功地扭轉了國民黨主導的情勢，迫使教育部快速地將草案送達立法院。終於 1993 年 7 月，四個版本首度正式交鋒。

## （二）執政菁英的態度

教師法的制訂，其實在更早之前曾經有被提起過，根據聯合報最早一篇關於教師法的報導是<sup>76</sup>：「監察院省政巡察小組委員巡察省府交通，教育等部門業務...對於教育部門提出一項建議是，促請政府早日訂頒教師法，保障教師權益。」唯當時對於教師的各項福利在統合控制的手法下進行，對於此建議，僅止於在政府部門中提起，並未引起討論。

而在李煥擔任教育部長時代，對於教師的各項控制方式仍是嚴密的進行著。尤其以李煥部長自身的背景而言，資深黨政官員以及救國團的背景，也使得李煥與毛高文的處事方式就有所差異。以一次李煥部長在教師節前夕發表談話發現，對於教師的期勉仍舊灌輸著「犧牲奉獻」的精神。報導內容如下<sup>77</sup>：「明天是教師節，教育部長李煥期勉十八萬三千多位教師以教育工作為終身事業，本『謀道

<sup>75</sup> 聯合報，1993-03-25，6 版。

<sup>76</sup> 聯合報，1973-10-18，2 版。

<sup>77</sup> 聯合報，1985-09-27，2 版。

不謀食』的精神為學生傳道、授業、解惑。」

另外，針對制訂教師法的建議提出，根據聯合報報導指出<sup>78</sup>：「教育部長李煥說，有關訂定教師法要求教師的權利和責任問題，教育部過去曾作過研究，但認為師生關係應該建立於『道德』而不是『法律』，而作罷。」對於教師的期望，仍以「服務至上」的道德約束，對於教師的法律地位並不特別重視。由於政治機會結構的開放，政治民主化對於法治規定的要求，許多原本以國家機器給予的不成文福利規定，都被要求藉由法令制訂而有明確的保障。對於教師道德約束的概念，也進而變成爭取法律地位的認可。

毛高文接任教育部長後，由於其個人的背景與黨政並無密切關係。並且因為學者身份進入政府體制，對於許多事情的認知，已經不再採用黨政思想的觀念去處理問題。對於教師法律地位的保障，教育部研擬制訂教師法草案。在第六次全國教育會議中，所要推動的重要教育政策中，毛高文部長即說明：「確立教師地位，保障教師權益，安定教師生活，並研究擬訂教師法的可行性。」<sup>79</sup>對於教師的權益問題甚為重視。

教師法草案在毛高文部長任內公布，確定教師的權利，並讓教師的義務制度化。教育部所於 1988 年 9 月提出教師法草案，並且在舉辦的七場座談會上公布內容，蒐集專家學者與基層教師的各方意見，再由教育部最後定案。

毛高文表示，初稿中有許多爭議性問題，如教師的俸給支付標準、教師所組的專業團體，以及十八條規定教師在課堂上不得傳教或談論政治主張，也不能罷課等，在草案初稿諮議過程中即有爭議，所以提出來讓大家討論。<sup>80</sup>

對於教師法草案的公布，引起各界熱烈的討論。透過座談會中的公開討論，也使得基層教師得以對教師法草案的內容更加瞭解，並且提出意見。因當時政治機會結構較為開放，政府在制訂許多法案時，都會以公開討論方式，達到與民間溝通的效果，廣納各方意見。也因此，基層聲音得以進入政府體制。由於民主化的作風，使得教師法草案在各場座談會中，都能有所收穫，使得「教師法」草案更臻完備。也透過這樣的方式，使得教師人權運動者對於這部關乎自身基本權益的法律更加重視，提出許多意見討論。一方面，達到民間與政府溝通的目的，另一方面，則讓教師瞭解政府重視的心意。

<sup>78</sup> 聯合報，1986-04-29，3 版。

<sup>79</sup> 聯合報，1988-02-06，2 版。

<sup>80</sup> 聯合報，1988-09-07，3 版。

從催生教師法到公布，共歷時七年多的時間。行政部門除了歷經六十多次的小組討論、分區座談會、公聽會、協商會議、審查會議外，亦曾赴考試院院會說明並聽取考試委員意見（毛連塏、林淑貞，1995）。21次的審查會議，就四個草案版本進行審查，在審查過程中，教師工會與罷教權的議題，一直最具爭議。在民進黨立委的支持下，初審通過教師可組成「自治組織」，並有條件行使罷教權。然而，教育部則表示一定要翻案。

根據聯合報報導指出<sup>81</sup>：「教育部長郭為藩對於立法院教育、法制聯席會，在執政黨委員只有兩人出席，臨時表決通過這項極具爭議性、關係全國數百萬名學生權益的條文，表示“非常不能接受，有失誠信原則”，並揚言在二讀時“必定要翻案”。因此，罷教權的規定，從個人罷教到由教師會決議的團體罷教，進入到二讀過程。最後仍在二讀中，被提議將該項條文刪除<sup>82</sup>，認為教師不宜擁有罷教權。該項提議在二讀中記名表決，73名立委贊成刪除該條文，47名反對<sup>83</sup>。最後，罷教權仍遭否決。

### 第三節 教權會對於教師法的主張

教師人權運動的階段性目標，從爭取校園解嚴、工作權保障，到爭取教師權益予以法制化。促使政府部門制訂教師法，給予教師一個法律的保障。從教育部的教師法草案提出之後，教權會在草案的公開座談會中提出其意見。並且也提出了一份「教師法草案之建議案」，將教權會爭取教師應有的保障，分別詳細記錄。直至教師法公布，教權會仍對於教師法的條文有所意見。而教權會的主張，有哪些被採納，哪些是被駁斥，以下討論之。

#### 一、「教師法草案之建議案」

自教權會成立之後，不斷接到各級教師遭遇被解聘、不予續聘、干涉教學等申訴案。而教權會認為，其根本的解決之道，就是立一部完備的教師法，給予教

<sup>81</sup> 聯合報，1994-06-09，1版。

<sup>82</sup> 審查會條文（進入二讀程序）第二十九條：「教師於專業自主權受侵犯，或遭非法解聘時，經申訴等手段救濟無效後，得向所屬教師會提出罷教動議，經教師會決議範圍及時間後實施。但罷教時間不得超過三天，教師個人亦不得逕行罷教。」

<sup>83</sup> 參自《教師法案》（1995）：887-889。

師法律的保障。然而，在教育部提出的教師法草案內容中，教權會認為仍有所缺失。根據教權會指出，教育部所擬的草案有以下缺失（李東慶，1991）：1、僅以滿足部分教師權益為著眼，無法體現憲法精神，如教育自主權、教師工作權、學生教育權、地方教育權等民主教育的自由真諦。2、教師的權利與義務含糊不清，並且提供行政當局太多自由裁量權。3、委託立法太多，增加了扭曲母法的機會。4、刻意迴避合法罷教權。

因此，針對以上對於教育部提出的草案的批評，教權會草擬一份「教師法草案之建議案」。同時舉辦兩次公聽會，廣泛匯集專家、學者、民意代表及會員之意見。特別針對教育自主權、教師工作權、教師爭議權與學生受教權等四項為著眼點。其中與教育部提出的版本最大的差異在於：1、「教師評議委員會」之委員，應經教師自行選舉產生，未兼行政業務之教師不得少於總額之二分之一。2、教師應享有組織教師工會之權利，教師權益受損，必要時行使罷免權，唯不得侵害學生受教權益。3、教師申訴評議委員會之組成，應包含工會代表及教育學者，且未兼行政之教師不得少於總額的三分之二。

由於在教育部的版本中，將「教師評議委員會」與「申訴評議委員會」的組織成員，皆以「由教育部定之」條文帶過，教權會認為若不在教師法條文中予以明確規定，將會給予行政單位過多的裁量權，無法給予教師明確法律條文的保障。另外，在教師工會與罷教權的爭議，教權會本著教師既是受薪階級，就應有組織工會以及與資方談判的爭議權保障。但是，教育部則以工會法中規定軍公教人員不得組成工會的規定，以及教師不應影響學生受教權的理由，予以反駁。因此，從教師法草案，到教師法的立法過程，對於教師工會與罷教權的討論是最頻繁的。

## 二、教師法公布後的差異

教師法草案自 1991 年起開始審查，於 1994 年審查完竣。1995 年 7 月三讀通過，同年 8 月《教師法》公布。一部針對教師權利與義務的法律，在歷經了四年的時間後，終於完成。其中包括了教師的資格檢定、聘任、權利義務、待遇、進修與研究、退休撫卹、教師組織、申訴及訴訟。而教師法在審查過程中，最具爭議性的討論，即是教師組織與罷教權利的討論。

從公布的教師法條文中，比對教權會的教師法草案建議案（後來成為謝長廷立委版本的依據）。可以發現教權會的建議中，部分訴求被採納，部分訴求則無法達成：

（一）被採納的訴求

- 1、「教師評議委員會」：委員會的成員中，教師部分未兼行政之教師不得少於總額之二分之一。（教育部版本是，由教育部訂之；陳哲男其餘三個版本都是，不得少於總額的二分之一。）
- 2、「申訴評議委員會」：委員會的成員中，教師部分未兼行政之教師不得少於總額的三分之二。（教育部版本是，由教育部訂之；陳哲男與何智輝的版本是，不得少於總額的二分之一。）

（二）未達成的訴求

- 1、教師工會組織：教師法通過條文為「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。」排除了組織教師工會的權利。
- 2、罷教權：從個人罷教權的爭論，到由教師會決議的團體罷教。進入到二讀程序時，罷教權仍遭到否決。因此教師法條文中，沒有「罷教權」的賦予。

上述的結果可以發現，教師人權運動的訴求被採納的程度。而教權會針對教師法公布之後的結果，提出了一些看法。認為教師工會的訴求，轉變成為教師專業團體，取代了官方一手掌控的教育會。但罷教條款的刪除，使得原先「無工會之名、確有工會之實」的教師會，失去了爭議權（罷教權）。並且也提出了「當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」的看法（石文傑，1995）。這個看法，確實也在 2002 年全國教師會動員的「九二八大遊行」中應證了。

## 第四節 本章結論

在教師人權運動的過程中，喚起了執政單位對教師的重視。而教師的權益，也因為教師法的公布，獲得了明確的保障。其中，教師法的制訂過程，經過民間團體與政府部門互相溝通的結果，部分意見被採納，但是也有部分未能被接受。或者說，在整個運動的過程中，部分訴求獲得了雙方的共識，如安維秘書裁撤、值夜問題的解決、申訴制度的設立。而部分訴求則必須妥協，如教師工會變成教師專業團體。

從教師人權運動出現之後，教師權利的問題浮出檯面。而教師人權運動所爭取的訴求，已經跳脫了「物質」層面的福利，進而爭取的是法律給予的地位和保障。在教師人權運動的過程中，對於政策議題的討論，集中在教師是否應該擁有罷教權，以及教師能否組織工會的觀點。這些爭議點，在政治機會結構封閉的環境中，是難以被提出來的。甚至，在習慣了那套思想以及「籠絡」的手段下，對於自主性爭議的想法，確實難以浮現在教師的場域中。

隨著政治機會結構的開放，教師爭取的訴求被提出來。教師人權運動的過程中，對於政策的關注與影響，也受到政治機會結構的影響。由於政治結盟者對於教權會所提出的訴求都能予以肯定，執政菁英的善意回應，也讓教師人權運動的部分訴求達到目標。民進黨立委與地方首長的支持，使得教師值夜問題、安維秘書制度、聘任問題、考績問題、申訴管道以及罷教案件，能受到政策立法的重視。而執政菁英對於這些問題提出後，給予的善意回應，可使得政策制訂過程較為順利。如教師值夜問題，關係到教師的安危與教學精神，因此在解決的過程中，除了經費問題外，對此項訴求是肯定。

本章提出了教師人權運動透過政治機會，對於教師權利政策的影響，以及運動訴求的目標是否達成。至於教師工會與罷教權的行使，由於牽涉到的層面甚廣，一方面涉及了教師的地位問題，一方面顧及了學生受教權的考量。因此，執政單位仍無法肯定這兩項權利的賦予。並且，一旦給予教師組織工會的權利，與行使罷教權之後，對於教育行政機關而言，是一大挑戰。而既定的教育行政模式，也必須全然改變。由於此二項爭議，涉及甚廣，因此仍無法解決。

另外，教師人權運動的最終目標，教師法的制訂已經完成，教師會成為代表教師的專業團體。教師的自主權逐漸恢復，從國家設置的教育會，到教師自行設置的教師會；從強迫參加教育會，到自由參加教師會。教師的自主權提升了，相對地也更能替教師爭取權利。

## 第六章 結論

本研究透過政治機會結構的觀點，討論 1980 年代教師人權運動的出現，以及對於政策制訂的影響。而教師人權運動為何會出現，是什麼因素影響其運動的產生以及運動的後果，是本研究討論的重點。採用統合主義的觀點，分析教師人權運動產生之前，黨國體制對於教師的控制方式。教師人權運動能夠興起，即意味著這些控制的手段有所鬆動，政治機會結構的開放，進而影響社會運動的產生。而後，教師人權運動興起，成立「教師人權促進會」，將訴求予以制度化。透過政治機會結構，影響政策的制訂。最後，運動後果的產生，亦即運動訴求的達成或失敗。

### 第一節 教師人權運動與政治機會結構的影響

1980 年代，是一個政治環境極度動盪的時空。以台灣社會運動興起的時間而言，1980 年代初期開始，社會運動的抗爭活動開始大量出現。也因為政治機會結構的開放，促成街頭抗議的次數在 1980 年代期間逐年增加<sup>84</sup>。而政治民主化的推動，也使得社會運動在當時成為一股風潮。透過政治機會結構的影響，各種社會運動尋找到適合的政治機會角力，藉以擴張其運動訴求，以及達到運動的目的。

以本研究的對象「教師人權運動」而言，興起的時間大致在 1980 年代中期以後。在運動產生之前，根據研究結果的解釋，可以發現黨國透過統合主義的方式，達到控制與干預教師的目的。以黨化教育的思想灌輸、控制閱讀黨外讀物（限制民主思想的來源）、強迫入黨的手段，以及教學自主的控制，透過情治單位（安維秘書）的監視、校長對於聘書及考績的控制。另外，黨國透過教育會宣達政策，動員教師參與選務工作，以及予以優渥的福利制度，皆使得教師在為求工作安穩的情形下，甘於服從該套系統。而道德的約束力也是一項因素，傳統尊師重道的觀念，社會對於教師的期望，教師自身的認知，也使得教師不自覺地遵從此套遊戲規則。

以上談及教師受到國家的控制，看似教師毫無怨言，犧牲奉獻的道德觀念，

---

<sup>84</sup> 根據吳介民（1990）研究統計，從 1983 到 1988 年，街頭抗爭活動的次數從 173、204、274、337、734，到 1172 次（引自王振寰，1996：79）。

約束著教師。然而，教師並非毫無怨言的，在國家緊密地控制教師思想、教學自主的情況下，仍舊有一個教師團體產生。亦即由師大學生及畢業生（教師）所組成的「振鐸學會」，這是一個主要針對教學方法、教學研究的教師團體，重視的是團體的內部提升。而這樣的團體，對於教師而言，確實已經影響了其對於教育環境的觀察、教育問題的發現。從教學研究到教科書的檢討，從關心教育問題到參與其中。此團體雖然沒有像社會運動團體般的抗爭訴求活動，但是隨著教育問題的逐漸重視，在教師內部提升的過程中，也進而參與其中。如教師法的制訂，振鐸學會也與教權會等其他教育團體共同商討。

由於政治機會結構的不允許，也使得教師的怨言不被提出。而所謂教師的「不滿、怨言」，難以給予定義，由於社會對於教師的認知是物質條件很好的行業，到底還要爭取什麼？其實，以相對剝奪感而言，教師物質環境的充裕，相對地失去了部分自由，如教學專業自主的喪失。此一討論，對於教師人權運動而言，可以發現到，其所爭取的教師權利，已經不再是俸給等福利，而是爭取專業自主、言論自由、工作權的法制化等。此處討論到政治機會結構的封閉，可能導致教師即使有不滿，也無法提出。由於政治機會管道的缺乏，以及執政菁英的打壓態度，都可能造成教師不滿無法浮現。

另外，可以發現到一點，在政治機會結構封閉的環境中，其實教師並非完全無法提出意見，而是說，所提出的問題被認定為是哪一類的爭取。比如，爭取取消教師的值班問題，這關係到教師的教學精神與生命安全，因此政府部門予以理會。又如，男教師服兵役問題，造成年資的計算不公，這也是屬於「福利」的一環，政府部門也受理。那麼，如果提及的是敏感的政治問題呢？這在對於社會運動給以強制打壓的環境中，只要一有火苗出現，就馬上被撲滅，何來問題的提出。此時，執政菁英的態度就是重點。在李煥擔任教育部長時代，由於其黨政背景的密切關係，對於許多政策或事件的處理，多有執政黨運作的影子存在。另外，由於在李煥部長底下的人，經常是報喜不報憂<sup>85</sup>，以致於李煥根本不瞭解基層教師的問題。

上述提及政治機會結構的封閉，造成許多基層意見無法被提出。而隨著 1980 年代民主思潮大量湧入，黨外人士進而籌組「民進黨」，成為反對黨。其對民主化的推崇，以及法治社會的追尋，影響了許多社會運動的產生與結果。國家在民主化的衝擊下，也終於在 1987 年宣布解嚴。解嚴之後帶來的各種制度改變，黨

---

<sup>85</sup> 李達（1989）對於李煥擔任教育部長時代，認為教育體制仍停留在「人治」的階段。而教育界醜聞不斷，「政治校長」的問題，李煥卻被底下的人瞞著。

外讀物開放、言論自由、結社自由等。對於教師而言，政治環境的轉變，黨國對於教師控制的手段開始鬆動。意識型態的控制逐漸消失，在言論自由的庇護下，教師教學自由，對於事情的不滿也比較容易提出來。另外，各公家機關情治單位的裁撤，隨即也帶動了要求安維秘書撤出校園。而教育會在面對教師的訴求提出時，已經無法應付，教師也開始質疑教育會的功能。種種因素造成了異議教師出現，並且在有共同的背景下，集結促成了教師人權運動。

教師人權運動的產生，在政治機會結構開放的脈絡下逐漸成形。由於政治機會管道的多元化，教師人權運動足以將訴求提出，並且因為有共同的背景（都是因為政治壓迫遭到解聘），所以教師人權運動一開始形成時的運動訴求是一致的，亦即追求工作權的保障。由於政治機會結構開放，意味著有越多的行動者有機會進入政治體系中，社會運動也就越能在政府中找到盟友。教師人權運動的政治盟友，可以發現有從黨外變成民進黨的立委與地方首長，以及教育團體增額立委。由於政治結盟者對於教師人權運動的支持，也讓教師人權運動有機會將訴求推進政府部門。而執政菁英的回應態度，也是在訴求進入政府部門之後，是否願意解決的關鍵點。

在教師人權運動的組織出現之後，教育會已不再是唯一代表教師的團體。教師人權促進會的成立，努力地獲取教師的信任。並且將各種申訴案件歸納出重點訴求，透過政治結盟者的支持，轉化成爲立法依據。教權會在爭取教師工作權保障，並認爲應給予教師的法律地位的保障。因此極力促使《教師法》的制訂，並且提出教師法草案建議案。由於教師法關係全國教師的權利與義務，因此條文內容必須完整明確地規定教師的各種相關內容。因此，在教育部提出的教師法草案版本，教權會認爲未能達到完全保障教師基本權利的訴求。

其中最具爭議的教師工會與罷教權兩個議題，教師人權運動的訴求是，希望能透過組織教師工會，以及擁有爭議權（罷教權），來達到教師與資方談判的保障。但是，執政當局認爲，教師並非勞工，因此在工會法的修訂中，教師仍然不具有組織工會的權利。在教師法制訂過程中，這兩個議題的最具爭議性。而教師人權運動的結果，即是將訴求予以制度化，達到政策的制訂的後果。其中，受到政治機會結構的影響，運動訴求是達成還是妥協，可從政策制訂的結果瞭解。運動的部分訴求，獲得了政策制訂的認可，部分訴求則仍然無法獲得共識。

政治機會結構對於政策的影響，在紀金山（2002）針對師資培育制度變革的研究中也可以發現。教育部長的背景也是影響政策制訂的一個重要關鍵因素，具有師範與黨務背景的朱匯森及李煥兩任部長，維持了師資培育制度的緊密控制。

直到毛高文接任部長後，此緊密的控制才出現鬆動，師範教育法修正草案也於1988年進入正式起草階段。另外在政治結盟者的部分，過去由國民黨立委主導的情況，因反對黨的大舉進入，而有所改變。謝長廷立委對於教育部提出的法案進行政策性杯葛，此舉促使教育部不得不與之協商，成功改變過去由教育官僚主導師資培育的制度慣性<sup>86</sup>。

教師人權運動在教師法制定過程的極力促使下，受到了政治結盟者的支持。如教師法草案的部分，因為教育部所提出的草案版本，有諸多保留，甚至有許多關鍵條文，提供行政當局太多自由裁量權。因此，教師法草案的版本，由於政治結盟者的支持，另外提出了三個版本。另外，如民進黨立委以及教育團體立委對於罷教權與教師工會的贊成。以及，在執政菁英反應的態度中，可以發現，對於教師基本福利的保障，以及其他如申訴制度的建立，已然達到教師人權運動所設立的目標。唯獨教師工會與罷教權，是用來與資方（也就是政府）談判的條件，執政當局仍無法認可。

## 第二節 與現今教師會運動的連結

透過教師人權運動的出現，教師權益問題足以獲得法律上的保障，但是在「教師工會」以及「罷教權」的議題，仍未獲得解決。也經由教師人權運動的努力，以及政治機會結構的改變，教師法制訂成功，教師會也因此成為代表教師的專業團體。1980年代教師人權運動，帶來了教師在法律地位上的保障，也引起了各界對於教師問題的重視。

1985年，教師法公布後，我國各級學校（含技職）教師可依法成立「教師會」。按教師法規定，教師會分成三級，學校教師會、縣市教師會、全國教師會，而其組織必須由下而上組織。先成立學校教師會，然後地方上過半的學校教師會才能串連成地方教師會，過半的地方教師會才能串連成全國教師會。在教師法頒佈以前，教師組織以中華民國全國教育會及教師人權促進會為主。而教師法頒行後則以全國、地方及學校教師會的組成最具有時代意義。

教師會從下而上的組成方式，先由學校教師會代表學校教師，而後串連為地方教師會，將各校教師會做一個整合。最後一個層級是全國教師會，將地方教師

---

<sup>86</sup> 民進黨立委「採用凍結師範教育法審查，迫使教育部在法案名稱及內容上讓步」（紀金山，2002：79）。

會的力量聚集在一起，而全國教師會於 1999 年 2 月成立。由學校教師自發性的組成學校教師會，這樣的組織確實比較有向心力。與教育會比較，由於地方教育會的成員也都是校長或是校長指派的教師，對於基層教師而言，向心力的確不足。教師會由下而上的組織層級，使基層教師能夠獲知教師組織的運作，在活動推行的時候，也比較容易。

1980 年代末期教師人權運動的結果，影響了教師法的制訂，以及教師組織的更迭。而教師法中所容許成立的教師組織，傾向於「公會」的專業團體，與當初爭取的「工會」有所差距。然而，在教師會體制中，擺脫了過去由黨過控制的局面。由基層教師自主性組成的學校教師會，層層組成了全國教師會，不再由官方把持。過去國家與教師之間的關係，可藉由統合主義的觀點討論。在教師法通過之後，教師的權利與義務被賦予法律規定，不再只是與國家的主從關係。教師會成立之後，教師法將其定位在教師的專業團體。但是在維護教師權益的爭取中，教師會又似乎擁有工會的色彩。教師會的功能，經常被提出來討論，如教師會發展模式是工會主義還是專業主義（林斌，2003）。因此，在 1990 中期之後教師會的定位與組織活動，引起了另一股討論的風潮。

1980 年代教師人權運動爭取失敗的「教師工會」與「罷教權」，在 2002 年，再度掀起一場運動。2002 年 9 月 28 日，全國教師會發起一場以「團結 尊嚴 工會 協商」為訴求的十萬人（媒體報導多以十萬人稱）街頭大遊行。探討其觸發該次遊行的主要問題為：1、恢復教師所得課稅議題；2、教師會適用工會法議題；3、教師尊嚴受損的議題。該次動員了近十萬人的遊行，與 1987 年教權會的第一場「九二七遊行」只有幾百人，相較之下，可以發現教師對於自身的權利已經能夠自然的走上街頭。而全國教師會該次的訴求，依舊是 1980 年代教師人權運動所爭取的「教師工會」以及「勞動三權」（罷教權是重點）。

從備受控制的教師，到教師人權運動，著重於教師認知意識的覺醒，以及控制手段的鬆動，與政治機會結構的開放。從教師人權運動，到教師法的公布，著眼點在政治機會結構帶來的影響，以及教師人權運動透過政治結盟的支持與執政菁英的態度，對於政策的影響。從教師法公布，到教師會成立，教師自主性成立的專業團體，取代了國家設置的教育會。而教師會的成立之後，教權會也功成身退。但是，928 遊行的訴求，似乎表示「教師仍舊不滿」，而所提出的訴求，卻與十五年前教師人權運動的訴求相同，而且動員更大的遊行。

在 2002 年的 928 行動中，爭取教師勞動三權的訴求，藉由政治機會結構變遷的觀點來談，是一個討論的方向。在 2000 年總統大選結果出爐，民進黨大舉

獲勝。以往在教師人權運動的過程中，民進黨立委扮演了支持者的角色。以及陳水扁擔任立委時，積極爭取教師工會的言論。隨著政黨輪替，使得教師會對於工會組織成功在望。然而民進黨政府與教師之間，卻未如教師會所期待的。藉著 2002 年財政部擬針對全國國中小學教師課稅的議題，全國教師會發起一場「爭取勞動三權」的訴求遊行。成功地將抗稅訴求，轉移到勞動權議題上。

此次的遊行，除了動員基層教師之外，並且有其他社運團體的支持，如全國總工會、大學教育改革促進會等。甚至在遊行之前，還有社運人士教戰，教導教師參加遊行應該注意的事項<sup>87</sup>。另外，在政治結盟者的支持層面，國民黨立委從原來的執政黨成為在野黨，其對於教師議題的支持與否，成為關鍵。以及原本支持教師工會的民進黨，對於該訴求要如何面對，也是一個值得探討的地方。而執政菁英處理的態度，對於遊行的狀況以及訴求之後的影響，也是重要影響因素。如黃榮村部長，在 928 遊行之前，發表「給全國教師一封信」，強調會繼續協商，還給教師尊嚴<sup>88</sup>。以及在遊行過程中，教育部長至現場與遊行隊伍加油<sup>89</sup>。上述執政菁英的表現，與 1980 年代後期相比較，確實有極大的不同。

同樣採用政治機會結構觀點來談教師 928 遊行，可能也有政治結盟者的支持，以及執政菁英的善意回應。而且經過政治機會結構的變遷，當時的執政黨與在野黨身份互換，對於運動訴求的回應也有所不同。但是，相較於 1980 年代末期的教師人權運動，全國教師會發動的遊行，獲得更多方的奧援，以及其他社運團體的支持。另外，在政治機會結構越趨於開放之後，家長的力量也開始介入教育環境，家長參與權隨著環境變遷而提升。以 2002 年 928 遊行而言，家長團體便介入之中，反對教師組成工會，認為罷教權的擁有將會危害學生的受教權。也因此，在 2003 年，全教會發起的第二場 928 遊行，人數較少，訴求變成了「為孩子而走」。

因此，透過政治機會結構的觀點來看，教師運動隨之有所改變。政治結盟者與執政菁英都可能繼續影響教師運動的訴求與運動後果。而在政治機會結構變遷中，或許加入更多的支持，或是反對力量，也都可能影響運動的產生以及結果。於是，在討論教師運動的架構下，政治機會結構的變遷，是一個可以用來分析的架構。以及政治機會結構的變化，是否造就了這些訴求一再地被提起，也是值得研究的方向。

---

<sup>87</sup> 聯合報，2002-09-23，17 版。

<sup>88</sup> 聯合報，2002-09-28，3 版。

<sup>89</sup> 聯合報，2002-09-29，2 版。

## 參考書目

- Donatella della Porta and Mario Diani 著，苗延威（2002）譯，《社會運動概論》：  
台北：巨流。
- 丁仁方（1999），《威權統合主義：理論、發展、與轉型》，台北：時英。
- 毛連塏、林淑貞（1995），〈教師法的時代精神及其內涵〉，《國民教育》36（2）：  
5-9。
- 王兆基（2002）《組織歷程與教師身份形構：台北縣教師會研究》，世新大學社會  
發展研究所碩士論文。
- 王振寰（1996），《誰統治台灣？：轉型中的國家機器與權力結構》，台北：巨流。
- （1998），〈地方派系的過去，現在和未來〉，《國策期刊》1，引自  
[http://www.inpr.org.tw/inprc/pub/journals/m1/m1\\_2.htm](http://www.inpr.org.tw/inprc/pub/journals/m1/m1_2.htm)，2004/3/30。
- 王振寰、方孝鼎（1992），〈國家機器、勞工政策與勞工運動〉，《台灣社會研究季  
刊》13：1-29。
- 石文傑（1989），《挺舉教師人權》，台中：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。
- 立法院秘書處（1995），《教師法案》（法律案專輯，上、下）。
- 何明修（2000），《民主轉型過程中的國家與民間社會：以台灣的環境運動為例  
（1986-1998）》，國立臺灣師範大學社會學研究所博士論文。
- （2003），〈政治機會結構與社會運動研究〉，研討會論文，台灣社會學年  
會，政治大學社會學系主辦，台北：政治大學，2003年12月5-6日。
- 吳明宗（1987），〈一位國中教師的不幸遭遇〉，《教師人權》2：28-29。
- 呂宗芬（2003），《台灣的反核四運動與政治轉型—政治機會結構的觀點》，國立  
臺灣師範大學社會學研究所碩士論文。

- 李允傑（1992），《台灣工會政策的政治經濟分析》，台北：商鼎。
- 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（1987），〈還我教師人權—六一三辭職抗議活動演講稿〉，收錄在《海峽》2：26-27。
- （1988），〈教學自主權〉，《教師人權》7：29。
- 李達（1989），《李煥與台灣》，台北：風雲論壇出版社。
- 杜建衛（1990），〈私立國際商專風波始末記〉，《教師人權》23：33-37。
- 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（2）：219-251。
- （2001）〈國家統合主義工會體系功能之變遷—以一九七〇年代至一九八六年工會幹部政治出路為主軸之分析〉，《中大社會文化學報》12：159-187。
- 林玉體（1990），〈黨化教育與校園運動〉，收錄在徐正光、宋文里（1990）合編《台灣新興社會運動》，台北：巨流。
- 林仲修（2002），《台灣政治轉型中國家蛻變之內環境因素分析》，國立臺灣師範大學三民主義研究所博士論文。
- 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〉，收錄在林玉體（1987）編《師生之吼——一九八七台灣教育批判》，高雄：敦理。
- 林雙不（1985，1991 新版一刷），《大學女生莊南安》，台北：前衛。
- （1987，1991 新版一刷），《大佛無戀》，台北：前衛。
- 紀金山（2002），《師資培育制度變革的社會學分析》，嘉義：南華大學教社所。

- 徐正光（1990），〈從異化到自主：台灣勞工運動的基本性格與趨勢〉，收錄在徐正光、宋文里（1990）合編《台灣新興社會運動》，台北：巨流。
- 高承恕（1990），〈台灣新興社會運動結構因素之探討〉，收錄在徐正光、宋文里（1990）合編《台灣新興社會運動》，台北：巨流。
- 張茂桂（1989），《社會運動與政治轉化》，台北：業強。
- 張敏敏（1987），〈校園的書禁與報禁〉，《教師人權》3：7。
- 陳正良（2001），〈新世紀的勞資關係—台灣工會體系之問題剖析與改革建議〉，國政研究報告，引自  
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/090/SS-R-090-035.htm>，2004/3/12。
- 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。
- 賀德芬（1991），〈大學法修正沿革〉，收錄在賀德芬（1991）編《大學之再生》，台北：時報。
- 熊瑞梅、紀金山（2002），〈「師資培育法」形成的政策範疇影響力機制〉，《台灣社會學》4：199-246。
- 銅豌豆（1988），〈學校：製造順民的大工廠〉，收錄在林玉體（1987）編《師生之吼——一九八七台灣教育批判》，高雄：敦理。
- 蔡恆翹（1990），《嫉惡懷剛腸—台灣教育小診斷》，台北：前衛。
- 蔡恆翹整理（1993），〈「多元社會下國民教育教師角色與定位」座談會紀錄〉，《教師人權》46：11。
- 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（1988），〈教師與社會運動〉，收錄在林玉體（1987）編《師生之吼——一九八七台灣教育批判》，高雄：敦理。
- （1990），〈台灣新興社會運動的分析架構〉，收錄在徐正光、宋文里（1990）合編《台灣新興社會運動》，台北：巨流。

賴鈺麟（2002），《台灣同志運動與同志諮詢熱線之研究》國立臺灣師範大學政治學研究所碩士論文。

薛化元（1990），《教師地位與權利義務—以台灣中小學教師為中心》，台北：國家政策研究資料中心。

薛曉華（1996），《台灣民間教育改革運動》，台北：前衛。

〈「教育人權」座談會紀要〉（1987），《海峽》2：4-17。

### **會刊資料：**

- 1、教師人權促進會會訊，第一期～第七十九期的《教師人權》。
- 2、振鐸學會的《振鐸》會訊。

### **資料庫系統：**

- 1、立法院公報查詢系統
- 2、聯合知識庫