

# 第一章 緒論

本章為緒論，首先說明研究動機與目的，第二節提出研究問題，第三節針對罷教權相關名詞進行釋義，第四節說明研究方法與步驟，第五節解釋研究範圍與限制。

## 第一節 研究動機與目的

民國 84 年 8 月 9 日《教師法》正式公布實施，該法係以維護教師權利地位與提升教師專業為宗旨，同時也表示我國教師制度邁向另一個新紀元的開始。《教師法》第一條開宗明義指出：「為明定教師權利義務，保障教師工作與生活，以提昇教師專業地位，特制定本法。」換言之，本法立法之後，教師的工作、地位、權利及其勞動條件等將受到相當保障。顯然的，政府希望藉由《教師法》的制定能夠解決教師勞動條件的所有疑問。但遲至今日，台灣教師的勞動基本權仍難以完整的被納入教育體系裡，其中有關罷教權之爭議，更是促使社會正反輿論的激烈交鋒，眾人各表其意，各抒己見，莫衷一是，故罷教權議題實有深入了解之必要。以下茲扼要說明研究動機與目的。



### 壹、研究動機

隨著時代變遷，校園倫理關係的遞嬗以及特別權利關係的改變，社會大眾愈發注重學生基本權利，舉凡保障受教權、禁止體罰、解除髮禁等措施，彰顯出重視學生權利的一面；然相較之下，教師權利卻還未受到普遍認同與關注，但因現代教師有別於舊時期的保守風氣與墨守成規，對於自我權利的爭取更為積極。

教師勞動基本權便是教師會所爭取的權利之一，包括團結權、團體協商權、爭議權，而爭議權包含罷教權在內。罷教係指教師如同勞工行使罷工權，依《勞資爭議處理法》第七條規定，勞資爭議之勞方當事人應為工會，所以行使罷教權之基礎係建構於教師工會上。換言之，教師工會是罷教權基本要件之一，但依《工會法》第四條明定：「各級政府行政及教育事業、軍火工業之員工，不得組織工會」，故我國現今尚無合法的教師工會。惟「全國教師工

會」、「台北市教師工會」、「高縣教師工會」、「南投縣教師工會」等都曾經積極籌組工會，卻礙於《工會法》而無法備案獲准設立(夏念慈，2005；魏裕鑫，2006)。

然而，民國 98 年立法院曾初審通過《工會法部份條文修正草案》，為教師工會的合法性開啟一線曙光，同時為避免教師透過工會發起罷教，也同步通過《勞資爭議處理法修正草案》，規定教師、國防部所屬機關員工不得罷工(施曉光，2009)。不過立法院最後未通過《工會法部份條文修正草案》，卻三讀通過《勞資爭議處理法修正草案》(林河名、程嘉文，2009)。換句話說，我國法律未開放教師可組工會，但已明確規定教師不得罷教。由此觀之，政府不僅不願意鬆綁教師工會的限制，對於罷教權的反對態度尤為明顯。

雖然法律未授與罷教權具有合法性，惟依據李福登(1992)《國際商專七十天》一書提及，台灣早在民國 79 年已爆發教育史上首樁全校性罷教罷課事件，其肇因於國際商專教職員薪資排課的問題。民國 91 年九二八教師大遊行與後續二次教師遊行，也曾論及罷教權的爭議。

這引起研究者對於罷教權的好奇心。政府雖表明不贊成罷教權，但教師自己又是如何定義罷教權呢？一般而言，教師通常係透過教師組織來表態發言，於是本文想透過教育觀點來看罷教權這項論題，本研究以全國教師會(簡稱全教會)為對象，探究其對於罷教權的看法是如何？究竟罷教權是否可行？依文獻蒐集顯示，從法制面來看，罷教權應該開放，但須有適度限制以免有危害其它權益之虞。

所謂其它權益，係指行使罷教權時，將有直接受其影響之利害關係人，他們的權益定會產生得喪變更，而罷教權利害關係人可包括教師、學生、學生家長三者。至於行使罷教的話，中小學的副效應恐遠大於大專校院，其原因在於中小學學生屬於未成年人，身心發展尚未成熟發達，還需要教師與家長的從旁協助及照護，教師罷教對其將會產生影響。故依此預設，便將探討範圍設為中小學的罷教權。

再者，依《教育基本法》第八條第三項規定：「國民教育階段內，家長負有輔導子女之責任；並得為其子女之最佳福祉，依法律選擇受教育之方式、內容及參與學校教育事務之權利。」基此，維護學生權益最有力的支持者一家長的聲音也不容忽視。而家長也常凝聚團體力量共

同表態，所以本文以全國家長團體聯盟(簡稱全家盟)為代表，透過訪談來得知家長如何看待罷教權一事?其權限應予以擴張或限縮?又該如何拿捏，才不失穩當?

此外，因研究者蒐集了歷年有關罷教權的論文，發現多非出自教育相關系所的研究，而以法律、政治學等研究所居多，渠等研究架構也多採「法制面」來探討罷教權，分析面向也以我國法律條文與各國法規作為基準，尚缺乏教育領域的觀點。惟研究者認為罷教權所影響的不僅是「立法體制」的問題，更是關係到「人」的問題。因此，研究者擬從「教育面」來研究罷教權，也就是從教師與學生家長著手進行，希望藉此能夠帶領出不同與以往法律的研究觀點，以提供另一面向的研究角度，並做為未來政府修(立)法的一個參考方向。

綜合上述，本文擬探討全國教師會與全國家長團體聯盟對於罷教權的看法與立場為何?何以支持或反對?其實施規範、行動時間或調解事項又該如何?但無論是何種觀點，它都代表一種社會關切的聲音，尤其在政策持續改革的今日，教師與家長皆透過組織或團體的力量，試圖拉攏社會的支持以求實現我方立場。所以罷教權爭議至今仍方興未艾，而研究者期許透過全國教師會與全國家長團體聯盟來探討中小學教師罷教權，能夠適度反應教育基層聲音，也能作為未來政府修立法的參考方向。

## 貳、研究目的

綜合以上，茲說明本研究目的如下：

- (一)瞭解罷教權之理論基礎與內涵。
- (二)探究英國、美國、日本、德國、法國之罷教權政策。
- (三)探討全國教師會對於罷教權之訴求。
- (四)探究全國家長團體聯盟對於罷教權之看法。
- (五)歸結教師罷教權之可能權限。

## 第二節 研究問題

基於以上研究目的，本文擬研究問題如下：

一、罷教權之理論基礎與內涵為何？

(一)探討罷教權之基本概念與意涵。

(二)探究家長參與教育與罷教權之關係為何？

二、英國、美國、日本、德國、法國之罷教權政策特色？

三、就教育觀點來看，全國教師會與全國家長團體聯盟對於罷教權之意見與論述為何？

(一)綜合分析教師身分為何？

(二)探討教師工會之可行性?及其實行方式與配套措施應為何？

(三)整合全國教師會與全國家長團體聯盟對於罷教權觀點異同之處。

四、就罷教權而言，教師行使權限之應然與實然為何？



## 第三節 名詞釋義

### 壹、罷教權

罷教權意指教師團體與教育主管當局，就教師勞動條件、薪資、福利與權益事項之協商調解不成，遂透過團體經民主程序，發動團體成員暫時中止教學勞務之權利，例如學期進行之教學暫止。換言之，罷教權為單純勞動之休止、生產秩序之中斷，而非勞雇契約的終止，為多數教師之共同行為，一人之罷教為觀念所不許。

罷教權係來自於罷工權的想法。依照合法罷工之要件，分別須由工會發起與具備勞動者身分，教師罷教亦同，需具備教師工會與勞動者身分。故現階段我國教師欲爭取罷教權，必須先行組織教師工會並取得完整勞動三權，才可行使罷教權。

### 貳、教師勞動基本權

教師勞動基本權的概念係源自於勞動基本權。所謂勞動基本權可包括三種權利，即團結權（right to organize）、團體協商權（collective bargaining）、爭議權（right to dispute），此三種權利合稱為「勞動三權」或勞工的「集體基本權」。

勞動基本權乃近代社會國家或是福利國家，為使較劣勢的勞工獲得合乎人性尊嚴之生存，所賦予的一種保障權利。目的在於解決現階段資本主義高度發展後，勞資對立與貧富懸殊的各種問題，因資本家往往佔有經濟上的優勢，而勞動者交涉力量薄弱。是故，藉由國家介入勞資關係並賦予弱勢勞工集體力量，使勞資雙方立於對等地位，共同商議勞動條件，以謀求全體國民實質的自由平等之權利。

教師勞動基本權意謂教師得以組織教師工會(團結權)，與教育主管機關或學校能就工作條件進行集體協商、簽訂團體協約(團體協商權)，並且容許勞資雙方在無法達成共識時，得以運用爭議手段向教育主管機關或學校等雇主進行施壓的權利(爭議權)。

## 參、爭議權

爭議權係為確保工會能夠貫徹其對於勞動條件的主張，而賦予勞工團體採取爭議行為之自由的權利。爭議權是一種手段權利，目的係為達成勞動條件的改善、締結或改變團體協約；就勞方之爭議行為可包含怠工、杯葛、糾察、集體休假、圍堵、罷工、掌控生產管理等方式；資方可採取閉廠、封鎖等手段與之對抗，而勞工罷工即為爭議行為之一，是最受關注的爭議行動，故爭議權在學理上亦稱為「勞動鬥爭權」。

就教師而言，教師爭議權是指教師為貫徹團體協約之主張，並且促成團體協約的修改或簽訂，而採取爭議行為的一種手段權利，其方式可包括罷教、怠教、集體休假、抵制等手段。

## 肆、全國教師會

本研究以全國性的教師會，即「全國教師會」為研究對象。依照《教師法》第二六條第一項規定：「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。」所以，目前我國教師會分為三層級，為學校、地方、全國。

藉此，「全國教師會」係依據《教師法》第二六條所成立之全國性教師會，會員組成各縣市的教師會，其任務為維護教師專業權益與專業自主權、協議教師聘約及聘約準則、參與教育問題等。

全國教師會，簡稱全教會，在民國 88 年 2 月 1 日成立。全教會乃是專業的教師組織，係由教師所組成的長期性團體，其訂有明確入會標準及團體組織規章；組織目的在於凝聚眾人力量，協助教師爭取福利並提升工作水準，進而維護教師權益與教師專業自主之正式組織。

## 伍、全國家長團體聯盟

本研究係以全國性的家長團體為主，即「全國家長團體聯盟」為研究對象。依照《國民教育階段家長參與學校教育事務辦法》第五條規定，家長得依《人民團體法》組成不同層級之家長團體。

藉此，「全國家長團體聯盟」乃依《人民團體法》組成的全國性家長團體，簡稱全家盟，

民國 91 年 10 月 26 日結盟，民國 94 年 5 月 22 日正式成立，目前由三十六個各縣市(家長) 團體會員組成。

又依《教育基本法》第八條第三項規定，我國家長在子女國民義務教育階段，享有學校教育的參與權，而家長也多透過團體聯盟的方式，共同關懷教育與保障學生受教權。故全國家長團體聯盟係結合各縣市對教育有熱忱之家長，以非營利為目的的方式來經營，其宗旨在於積極參與教育公共事務，以確保親子學習與受教之權益。



## 第四節 研究方法

本節將說明本研究所使用的研究方法，分別為文獻探討與訪談法，所示如下。

### 壹、研究方法

本文研究方法包括文獻探討與訪談法，係以中小學教師罷教權為研究標的。從教育觀點來探討罷教權，經由蒐集文獻資料來瞭解罷教權相關議題，並透過訪談方式，獲得全國教師會與全國家長團體聯盟人員的意見，讓本研究資料益臻完善。茲就本文研究方法說明如下：

#### 一、文獻探討

依罷教權議題為核心，蒐羅相關文獻資料，包括專書、期刊論文、研討會論文、博碩士論文、國內外網站資訊、檔案等文獻，以及報章雜誌、法規、法院判決書、立法院公報、立法院議案關係文書等文件，將此些資料作一分析整理，以求完整掌握罷教權的意義與內涵，並作為訪談前的概念組織架構。

#### 二、訪談法

本研究使用訪談法係為瞭解全國教師會與全國家長團體聯盟對於中小學罷教權之看法，也能檢證與補充文獻資料的不足。換言之，藉由訪問團體裡熟悉罷教權議題且具代表性之核心人員，得以獲得寶貴的一手資料。此外，研究者曾電洽二團體，知悉其無留存相關的文件資料，所以透過訪談也可彌補文件的缺乏。

故本文訪談法係依據所擬定之研究目的及問題，編制半結構式訪談大綱兩份，分別為「全國教師會人員訪談大綱」與「全國家長團體聯盟人員訪談大綱」。再者，為了分析全國教師會與全國家長團體聯盟的看法及比較兩者的異同處，大致以相同題目為基礎，以俾有利於歸納比較，但為了避免訪談過於僵化，將保留彈性空間，視當時情境做訪談問題的調整。受訪人員以全國教師會與全國家長團體聯盟為主，亦即教師組織以「全國教師會」為抽樣母群；家長團體以「全國家長團體聯盟」為抽樣母群。

## 第五節 研究範圍與限制

本節將解釋本文的研究範圍，包括以中小學教師罷教權為限，以及由全國教師會與全國家長團體聯盟的角度來看罷教權，並且描述本研究的限制為何，依序說明如下。

### 壹、研究範圍

#### 一、國民中小學教師罷教權

本文研究範圍係以「中小學」罷教權為主，不包括大學與高中職在內，其理由係因依據《國民教育法》第二條第一項前段規定，凡六歲至十五歲之國民，應受國民教育。可知中小學學生屬於未成年人，在求學階段還需教師的教導與從旁協助，故教師行使罷教權的話，對其影響會更甚於高中職或大專校院的學生。再者，中小學階段是義務教育時期，教師的工作條件、環境大致相同，對於權利需求應屬類似，所以選定中小學教師為研究對象。

#### 二、選取「全國教師會」與「全國家長團體聯盟」人員

本研究以全國教師會與全國家長團體聯盟為研究對象，不包括學生與行政人員。其理由為，第一，因以往文獻資料多由法制觀點切入，本研究希望藉由訪談全國教師會與全國家長團體聯盟，可更瞭解教育領域對於罷教權的實際看法。第二，教師與家長是罷教權的利害關係人，藉由探究其觀點得以更接近教育基層聲音。第三，因教師與家長多依賴組織或團體力量表達意見，故本研究各選取最具代表性的教師組織與家長團體，最後擇定以全國教師會與全國家長團體聯盟為研究的代表母群。

再者，依據《民法》與《國民教育法》規定，我國中小學學生多為限制行為能力者，對於教育之內容與種類，及對自身最佳利益尚缺乏足夠的判斷力與選擇能力，並且根據《民法》、《教育基本法》、《國民教育階段家長參與學校教育事務辦法》等法律規定，學生監護人(父母或法定代理人)有其教養與保護責任。換言之，考量中小學學生還未成年，尚處於基礎學習階段，關於自身權益仍多仰賴家長代為主張，故本研究乃以學生家長為主要資訊提供者，不將

學生納為研究對象。

而本研究的探討對象亦不擴及具有管理階層的學校行政人員，以避免因各領域行政人員的工作條件不同，而須考量其不同管理階級及背景，亦即可能因各領域行政人員之職務屬性或環境不同，過於複雜化本研究的範圍。且教師與學生、家長的聯結係較行政人員更為緊密，也是罷教權的行使主體，故在學校教育裡，以教師為主要探討對象而不包括行政人員。

## 貳、研究限制

關於教師罷教權之訴求，所涉及的範圍相當廣泛，在研究過程中受限於研究者之時空條件與學識涵養之限制，不免有下列若干研究的限制：

- 一、 國內專門探討罷工權的資料並不多，而罷教權係從罷工權所衍生，其研究文獻與期刊著作更是稀少。故研究者探討時，必須先以勞工基本權為切入點，謀求與教師權利(罷教權)的合致部分再行探討。
- 二、 在訪談方面，以全國教師會、全國家長團體聯盟的人員為研究對象，而研究者係從全國性的組織或團體抽取樣本，並不包括地方性組織的人員。因此，由訪談所獲得的資料與內容恐不及各地方人員之意見。
- 三、 本文採取文獻探討與訪談法並行，可以獲得豐富資料及深入了解訪談對象，但未採取量化的問卷調查，故在研究成果上較難具有大範圍的推論性。

## 第二章 文獻探討

本章共分三節，第一節為解釋罷教權之意涵，第二節探討罷教權基本要件，以教師組織與教師法律身分地位為討論標的，第三節探討人權與教育權理論，第四節探究爭取罷教權時所面臨之爭議，第五節以英、美、日、德、法五國之罷教權政策為探討目標，以作為我國對照及未來修立法之參考方向。

### 第一節 罷教權之意義與內涵

勞動基本權為近代法治國家所形成的社會權之一。所謂社會權，其理念係在於追求國家的社會和諧與公平正義，它不同於自由權以不受侵犯的自由為原則，而是講求實質之社會正義。勞動基本權又稱「勞動三權」，屬於社會權範疇，包括團結權、團體協商權、爭議權，此三權共同構成勞工權益的保障制度。至於教師罷教的觀念則源自於勞工的罷工，係爭議權手段之一。故探討罷教權之前，可先行釐清勞動基本權與爭議權之意涵，說明如下。

#### 壹、勞動基本權之概說

隨著時代沿革，產業革命的進步與工業化的生產，促成資本主義的興盛，以致後來資本過度集中，貧富懸殊。勞動者無法擺脫資本家的壓榨，市場與價格被巨型企業掌握與壟斷，社會上多數的勞動者只能汲取少數的福利，傳統的「自由權」保障淪為不切實際的制度。因此，二十世紀社會法治國家，為解決資本主義所造成的社會弊端與矛盾，除課以國家必須特別保障社會經濟弱勢者，亦須積極訂立各種人權保障法律，以納入所有國民進入保障範疇內，此謂「社會權」（許慶雄，1992:130-131）。

簡言之，自由權，又稱自由基本權，意指人民可要求國家保障個人生存之自由平等，有權要求國家公權力不可介入亦不得侵犯原屬國民自由生活空間的權利；社會權，又稱社會基本權，乃相對於自由權所提出的人權概念，其特質在於為了實現社會經濟生活中的實質平等、自由，人民可要求國家積極介入保障的權利（林義淵，1998；許慶雄，1992）。

職是之故，自由權的保障態樣迥異於社會權，前者被視為是與生俱來，不可被剝奪，不可讓與的當然權利，非國家所賦予，亦非國家所能侵害的基本權；後者強調國家權力機關有義務整體考量社會經濟生活的各種利益衝突，並介入協調。而勞動基本權的宗旨為提升勞工談判協商的基础，保障勞工權益，積極維護社會經濟相對弱勢者的生存權與工作權，故勞動基本權為社會權之一。

黃越欽(2004)提及，勞動基本權屬於嚴密意義之社會權，所謂嚴密意義之社會權係指在行使社會權時，於任何情形下，皆會對於傳統的自由加以限制及侵犯，必然侵害經濟自由與契約自由，並且侵犯私權。而勞動基本權主要係維護勞工權益或改善勞動條件，故資方在一定情況下也定會遭受相當程度的侵害，進而產生財產的損害或利益的喪失。但這即是社會權的特質，國家有義務積極維護人的基本權利與尊嚴，以達到實質之正義實現。

職是，勞動基本權係近代社會法治國重要權利之一，以下茲就其性質與內涵作概略介紹。

## 一、勞動基本權之性質

勞動基本權為勞動者所獨有，自始即與資本主義自由經濟體制的發展有密切相關，勞工與雇用者之間的契約關係，本屬私法自治範圍，國家與政府權力不應介入干涉，以避免國家高權的牽制。但隨著資本主義高度擴張，勞資實力不均，貧富懸殊，迫使勞工只能片面接受資方所提供的惡劣勞動條件，或逕自選擇「飢餓與失業」，使社會陷入矛盾與對峙的情況(許慶雄，1992)。此種勞資不對等的趨勢，二十世紀之後，各國憲法基於落實人權保障，與實現實質之自由平等理念，開始體認到國家有必要展現積極作為以保障勞工權益。

西元 1919 年德國威瑪憲法，可謂二十世紀各國憲法轉變之代表，其立法精神具有集體社會權性質，兼顧經濟基本權之保障，與十八、十九世紀的憲法著重於自由權有所不同，而我國憲法第十五條保障生存權、工作權與財產權方面也具有集體社會權的概念。

所謂集體社會權係指權利是集體行使，其反映出社會大多數人的需求與認可，換言之，非單只保障個人權利，而是訴諸於某一特定群體之權利，例如勞動基本權即是維護特定群體——勞工的權益；或如兩性平等工作法與女性平等財產權皆是國家對女性公民身分的社會權保障。

中村睦男(1973)指出自由權與社會權之區別實益有三，第一，自由權之主體在於一般國民，社會權主體則以弱勢者為中心的利害關係人；第二，自由權屬於個人性質，社會權則具有集體性質的意義；第三，自由權為消極的權利，以不受國家約束為其主張，社會權則為積極的權利，以要求國家積極保障基本權(引自侯志翔，2003a)。整體來說，自由權與社會權的比較，可拿表 2-1-1 來簡單說明。

表 2-1-1 自由權與社會權的比較表

	自由權	社會權
權利主體	以所有國民為主體。	限定具有特殊社會屬性的國民。
保障目的	保障「個人」私領域生活的自由。著重「客觀」的「形式上」平等。	保障「社會整體」生活的合諧。重視特定國民的「實質」自由平等。
保障型態	以個人性質為主。	以集體性質為主，採用「合理的差別保障制度」。
國家作為	以限制國家權力為主，採取要求國家「消極不作為」的型態。	以具體保障為主，採取要求國家「積極作為」的型態。

資料來源:研究者自行整理

綜合上述，得知勞動基本權係以勞動者為中心概念，非僅保障個人權利，而係具有集體性質，並且得以要求國家積極作為，介入保障勞動者在社會經濟生活中之實質自由平等地位，以實踐社會權的本質精神。

## 二、勞動基本權之意涵

勞動基本權是指國家應積極保障在現實資本主義社會中，經濟、社會地位居於弱勢的勞工，使之能藉由團結實力，立於與雇用者對等交涉的地位上，實現實質的契約自由原則，以獲得合乎人性尊嚴的最基本手段性權利(許慶雄，1992)。

勞動基本權之內涵，可區分為廣義與狹義兩種。廣義勞動基本權除了包含狹義勞動三權

之外，尚有生存權與工作權。狹義勞動基本權則多指稱勞動三權，亦即團結權(right to organize)、團體協商權(團體交涉權)(collective bargaining)、爭議權(right to dispute)。以上團結、協商、爭議三者，在發揮保障勞工權利之功能上，絕對不可任意切割而任缺其一，否則均不能構成完整之權利結構(翁美玲，2007)。

(一)團結權—亦稱「組織權」。主要是指勞工有權籌組和加入工會或其他勞工組織，並保障勞工團體之存在及其經營不受干涉之自由(侯志翔，2003a)。我國《工會法》對於勞工之團結權，有明文規定其權利義務。

(二)團體協商權—亦稱「團體交涉權」。是指勞工有權可以透過自願組成的工會，就勞動條件或其他相關事項與雇用者進行集體協商，雙方達成協議後簽訂團體協約並依約履行權利和義務(衛民，1999)。我國亦特別制訂《團體協約法》，對於團體協約之制定及法律效果皆有明確規定。

(三)爭議權—指勞資雙方在集體協商發生爭議時，為保障工會貫徹其對於勞動條件之主張，勞方有權依法行使爭議行為之自由的權利。關於勞資爭議事項，我國《勞資爭議處理法》有明文規定其調解、仲裁、裁決、爭議行為等處理方式。

### 三、勞動基本權之憲法基礎

憲法為國家根本大法，各國雖因政經情勢、歷史文化與法治背景的差異，各自呈現不同的憲法態樣，惟基於立憲主義之思想，其本質不僅在於消極的奠定社會安寧，且在積極增進人民福祉。而勞動基本權屬於二十世紀社會法治國之新興產物，如此重要的權利概念理當包含於憲法中，然此新興權利是否在我國憲法上有無立論基礎，國內學者卻有相當歧議，以下簡略說明各學說之看法(林義淵，1998:84-86；侯志翔，2003a：71-73)。

### (一)無憲法基礎說

此說認為憲法第一五四條：「勞資雙方應本協調合作原則，發展生產事業，勞資糾紛之調解與仲裁，以法律定之。」導出憲法對於勞資雙方應以協調合作為宗旨，遇有勞資糾紛應由當地政府或社團出面斡旋調解，同盟爭議行為非憲法所許，甚至承認罷工與保護罷工權之法律，有違憲之虞。易言之，勞動基本權在憲法上無立足點。

### (二)憲法生存權說

我國憲法第十五條：「人民之生存權、工作權、財產權應予以保障。」即參仿德國威瑪憲法之設計具有集體社會權的意義。黃程貫(1989)指出，生存權、工作權、財產權非單獨存在，而是具有層級關係。在資本體制中，「生存權」為上位概念，生存權底下兩個平行的權利概念，「財產權」與「工作權」則分屬資方與勞方各自擁有。資方為實現財產權之保障，則必須包含「(財產)所有權」與「(企業)經營權」作為工具；勞方為確保工作權之實現，賦予勞動基本權，以提升勞工地位與資方進行有效協商談判。

而勞工之團結權、團體協商權、爭議權均有其具體內容作為實現憲法上生存權與工作權之重要手段。以團結權而言，是以《工會法》為勞工結社的依據；團體協商權以《團體協約法》為依據，亦即勞工以團體為後盾，達成集體交涉，締結團體協約之目的；爭議權則以《勞資爭議處理法》為依據，亦即爭議權的運用為勞方的罷工、怠工等抗議手段及資方的閉廠、封鎖等對應方法(張瓊月，2005)。換言之，憲法第十五條含有保障勞動基本權意味，其具體落實方式則另訂於其他法規內，如《工會法》、《團體協約法》、《勞資爭議處理法》。

### (三)憲法結社自由權說

係源於德國學界的通說，威瑪憲法第一五九條：「任何人及任何職業，以維持並促進勞動條件及經濟條件為目的之結社自由，應保障之。……」此說認為結社自由權可作為肯定勞動基本權之基礎。換言之，我國勞動基本權體現於憲法第十四條結社自由權說。

#### (四)憲法一般行動自由說

此說主要是針對爭議權，認為罷工權之保障乃源於個人之一般行動自由，其自由再與勞工結社自由相合併，導出個別勞工有權在勞資集體協商之過程中，自由地去形成其勞動條件(黃程貫，1989)。

#### (五)憲法結社權與憲政現實結合說

此說認為我國憲法第十四條尚無法看出是否特別保障勞動結社權，故解釋憲法第十四條應結合憲政現實才得以使結社權之意義更明確，也就是說，結合憲法第十四條與參酌現行憲政事實，可推知我國憲法係有納入勞動基本權為保障範圍。

綜理上述，我國憲法學者對勞動基本權之憲法基礎說法不一，不過大法官釋字第三七三號解釋認同憲法第十四條之結社自由權為我國勞動三權中團結權之憲法依據(張瓊月，2005)。惟研究者採憲法第十五條生存權說，認為我國憲法雖未具文指出各種社會權的保障條文，但針對憲法所涵蓋之社會權理念與制度架構，尚可透過其他立法的方式而具體落實。故關於憲法第十五條內容，在保障工作權方面，勞動基本權的內容可配合其他具體法規的制定，便可以體現勞方基本權利之保障，是為勞動基本權在憲法上的特殊意義。

### 貳、教師勞動基本權之概說

勞動基本權為當今重要的基本人權，其行使、內在界限與判斷準則必須嚴守法律保留原則與比例原則。所謂法律保留原則係指行政機關的行政行為需有法律明文依據；而比例原則可謂適當性、必要性及衡量性的考量，係指行為應適合於目的之達成，且不超越必要之程度，實現方法也應按目的加以衡判(吳庚，2006)。由上所述，可知勞動基本權是具有嚴密規範的法律人權。而英、美、日、德、法等先進國家也將教師納入勞動者範疇內，視教師與一般勞工性質相同，至於我國教師尚未明確被界定為勞工，身分仍曖昧不明。

然則，如由保障基本人權之觀點而言，教師的權利本應加以尊重與維護。又從法治觀點

來看，法治國家之重要內涵係在於維護、規範人民的權利義務，教師自為國民當然得以要求國家積極保障其權利，所以教師理當擁有勞動基本權。惟吾等受傳統師道尊嚴之觀念與教師聖道圖像所影響，若干人士並不認同教師應該積極主張其權利，甚或不該享有罷教權，認為此舉不僅有礙「清高」美名，更是混淆了教育主體的對象，非師者該有之行為。職是，教師若要爭取權利，實不宜比照勞工的勞動基本權。

揆諸世界各國人權意識的提升與我國憲政的發展，現今教師的權利義務雖是依其法律規範而定，但仍應符合一般人權觀點，備有合情、合理之範圍才為適當分際。換言之，教師亦為人民，在法律保障基本人權之前提下，落實教師勞動基本權應為未來趨勢。

關於教師勞動基本權與罷教權之意涵，探討如下。

### 一、教師勞動基本權之意涵

教師勞動基本權與勞工的勞動基本權是類似的，亦有三權之分別，說明如下。

(一)教師團結權—係指教師為維持及改善適當的勞動條件，以和教育主管機關或學校進行團體協商為目的，而組織或加入工會的權利(侯志翔，2003a)。我國教師因《工會法》第四條禁止教師組織工會，僅得以《教師法》成立教師會，故我國教師未有團結權。但許慶雄(1992)認為舉凡藉提供體力性或精神思考之勞動力，而與他人締結僱傭契約關係，以換取薪資等勞動力對價來維生者，皆屬勞工。因此，除受雇於私人企業之職員、技術員、作業員等，即便公營企業體、學校教職員、國家及地方公務員等，皆屬於勞動基本權所保障之對象，所以教師也應享有團結權。

(二)教師團體協商權—係指教師組織與教育當局或學校就教師工作、權益相關事項進行協商並締結團體協約的權利(侯志翔，2003a)。惟現行《教師法》並未賦予各級教師組織與學校或教育行政機關締結團體協約的權利，僅於《教師法》第二七條第一項第二款規定教師會得「與各級機關協議教師聘約及聘約準則」，不具有締結團體契約之資格(張瓊

月，2005)。

(三)教師爭議權—係指教師為貫徹團體協約之主張，促成簽訂或修改團體契約之目的，而進行爭議行為的權利（侯志翔，2003a）。就實現勞方爭議權而言，包括罷工、怠工、糾察、杯葛、占據職場等，罷工為爭議行為中最激烈的一種。在教育現場中，教師爭議手段也可包含罷教、怠職、集體休假、抵制等方式，其中罷教也是最激烈的手段，頗具異議。現行我國法律尚未明文規定教師有罷教權。

綜上所述，可知我國教師並未擁有完整的勞動基本權，依團結權來看，教師可依《教師法》組織教師會，但未能依《工會法》合法組織教師工會；依團體協商權來看，教師僅得「與各級機關協議教師聘約及聘約準則」，法律並未賦予教師組織與學校或教育機關有締結團體協約的權利；依爭議權來看，依照《工會法》及《勞資爭議處理法》的規定，教師不被允許組織工會，也無法發動罷教。換言之，教師所擁有的勞動三權並不像勞工一樣可完整享有，而是有所限制的，因此有人形容教師的勞動三權為「被限制的團結權、被施捨的協商權、以及被閹割的爭議權」（全國教師會，2004）。

## 二、罷教權之意涵

在探討罷教權之前，可先行釐清「基本人權」、「勞動基本權」、「爭議權」、「罷教權」之間的關係。如圖 2-1-1 所示。「基本人權」是憲法所賦予人民之基本權利，其位階高於其他三者；「勞動基本權」是保障勞動者的工作權和生存權，屬於基本人權之一；「爭議權」是勞動三權中的一種權利，「罷教權」則隸屬於爭議權的手段之一，也是最激烈的方式（尤麗秋，2009）。而我國罷教概念係源自於勞工罷工，故以下先說明罷工意涵，再行探討罷教權之意涵。

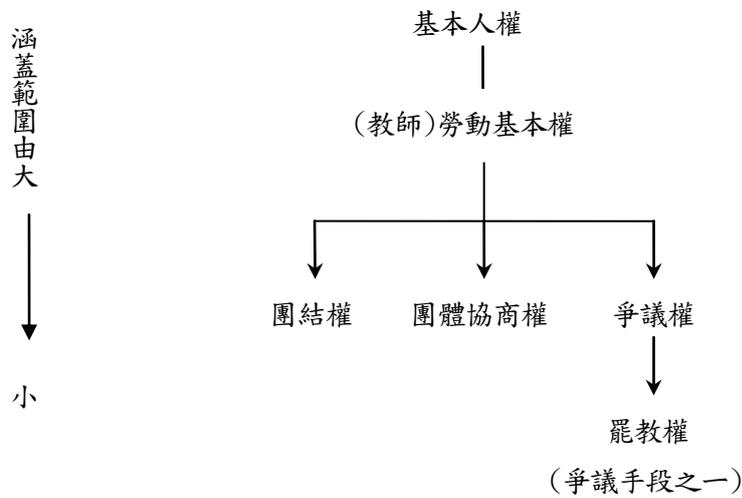


圖 2-1-1 罷教權相關概念

資料來源:研究者自行整理

### (一)罷工之意涵

就團體勞工而言，基本上得將罷工權分為廣義與狹義兩說。依廣義說，所謂罷工係指多數勞工有計畫地不履行其工作義務；依狹義說係指由一「工會」有組織、有計畫地發動多數勞工透過違反勞動契約義務之手段，如不上工或怠工等方式，對雇用者施加經濟壓力，以達改善其共同勞動及經濟條件之目的的行動(黃程貫，1988)。上述二說之區別實益有二，第一，是否由工會發動罷工；第二，是否以變更團體協約為目的。

就個別勞工而言，罷工乃勞務給付之暫時中止，並非勞動關係之終止，故勞工雖參與罷工，與雇主之勞動關係，仍然持續存在。黃越欽(2004)謂罷工為單純勞動之休止、生產秩序之中斷，而非終止勞動契約，為多數勞動者之共同行為，一人之罷工為觀念所不許。簡言之，罷工對於團體或個別勞工的目的，係在於勞動條件之維持、改善或其他經濟利益之獲得，並以締結或修訂團體協約為目標。

就罷工合法性質而言，可區分為合法罷工(legal strike)與不合法罷工(illegal strike)，一般法

律認定以工會組織依一定程序發動的正式罷工(official strike)為合法罷工；反之，以非由工會發動的非正式或野貓式罷工(wildcat or unofficial strike)為不合法罷工(楊桂杰，1993)。

## (二)罷教權之意涵

參照上述，依黃程貫(1988)與黃越欽(2004)的罷工定義來解釋罷教。故廣義而言，罷教指多數教師有計畫地不履行其工作義務；狹義而言，係經由教師工會決議，有組織、有計畫地發動多數教師透過違反勞動契約義務之手段，對學校或教育主管機關施加壓力，以達改善其共同勞動條件及經濟條件之目的行動。換言之，罷教是單純勞務之休止，必須由多數教師為之，個別教師之勞務暫時中止，為罷教觀念所不允許。

觀諸世界各國，大陸法系國家如日、德並未允許教師得以罷教手段來爭取權益，英美法系國家如英、美則是有條件、有限制的允許罷教。至於我國，依《教師法》的規定，教師因基於工作之特殊性與公共性，並未賦予教師有罷教權。但如遭遇非法迫害、無故解聘或其他攸關教師自身權益損害事件，自可依據《教師法》就個案提起申訴或訴訟，亦可循行政救濟程序提起訴願或行政訴訟(謝瑞智，1996)。換言之，我國教師權益若遭遇不當侵害時，是無法採取罷教來爭取權利，救濟途徑只能依賴訴願或行政訴訟。

具體而言，我國在罷與不罷之間仍難以定奪。主張罷教者，有以下五個贊同理由，包括罷教係保障教師工作權之最後手段；係以改善教師之勤務條件並充實優良之教育環境為目標；罷教是對學生的「再教育」；罷教期間所暫停之課程，事後可補課；罷教當日學生之安全保障可建立預告制予以防止。反對罷教者，其理由亦有五項，包含教師罷教有失師道尊嚴；行使罷教將侵犯國民履行受教育之權利義務；罷教有違學生安全之虞；罷教缺少市場功能以為抑制；教師職業之專門性與公共性，不宜罷教(謝瑞智，1996)。

綜合上述，研究者認為教師在本身權益維護上，理應受到全面保障，行使罷教權雖為較激烈的爭議手段，卻也是教師爭取權利的強力後盾。但因其牽涉善良第三人利益—學生受教權的保障，故相較於勞工透過勞動三權與資方抗衡，教師在爭取或行使勞動基本權時，更須

顧及學生權益才是。

### 參、本節結語

罷教權係法治國家的一種新興權利，隸屬於社會權的範疇內。與自由權相較之下，社會權不只以個人為中心，而是具備集體性質的保障型態。換言之，它的權利主體係具有特殊社會屬性的人民，亦即僅依賴個人本身的能力，實在無法確保人之基本生存尊嚴的「限定屬性者」，例如：勞工、婦女、失業者等。

職是，勞動基本權的目的，係為了解決因資本主義制度所造成的經濟不平衡，及伴隨而來的社會矛盾與對立。所以國家賦予經濟弱勢者—勞工享有三權，即團結權、團體協商權、爭議權，而罷教權概念是比擬勞工罷工權，它是教師爭取權利的有力後盾。基於人權保障，國家應給予教師有罷教的權利，但因其職務的特殊性，行使罷教的副效應恐會影響善良第三人利益，故罷教權不僅屬「立法層次」的問題，它也關乎「人」的問題。



## 第二節 罷教權基本要件

教師行使勞動三權的內部基礎要件有二，包括「教師工會」與「教師為勞動者」。爰引前述，可知我國教師行使罷教權的前提除了「修正法律條文」，另為「成立教師工會」以及「確定教師勞動者身分」。職是，除了外在的法律允許之外，後二者是教師罷教的內在核心。

因此，分析教師有無罷教權，可從我國教師是否能組織工會與有無勞動者身分探討起，故本節將以中小學教師為立論對象，分別從「教師組織」探究其發展演變；以及由「教師法律身分地位」分析教師有無勞動者身分，以藉此確認教師有無罷教權基礎，至於法律條文該當如何解釋修正，乃屬法律領域，以下暫不探討。

### 壹、教師組織

本部份將探究我國解嚴前與解嚴後教師組織之沿革，依年代排序逐一探討重要的教師組織，最後以罷教基礎的「教師工會」作結。因此，探討範圍限縮為有關教師組織之團結權與爭議權部分，此二權將銜接後續之罷教權探究，至於團體協商權非本研究探討焦點，略而不談。職是，本段將依歷史一貫脈絡來分析教師組織，以掌握台灣教師組織之嬗變。

#### 一、清末至解嚴前時期

我國最早教師組織之設立可追溯至清末。清廷鑑於教育事務需要民間的大力配合，方得以順利推行，學部乃於光緒 32 年(西元 1906 年)6 月 8 日，奏准公布「教育會章」十五條，作為教育會成立之依據。其目的為綜理各地方教育會務，並由各地方教育會成立一教育總會來總理全省會務，以「輔助教育行政，圖教育的普及」為宗旨。

「教育會章程」公布後，各地紛紛成立教育會與教育總會。宣統 3 年，學部奏准設立「中央教育會」，隨後於京師召開中央教育會成立大會，係為全國性教師組織之開端。

民國 20 年，國民政府頒布《教育會法》共三十八條，該法規定，教育會分區、縣(市)、省(市)教育會三級，未設全國性教育會，自此正式建立教師會組織之法定地位。

台灣光復後，民國 35 年「台灣省教育會」依據《教育會法》而成立。其後台北市及高雄

市改制為院轄市之故，「台北市教育會」與「高雄市教育會」分別在民國 56 年與民國 68 年成立(朱輝章，1998；舒緒緯，2003；楊國賜，1990)。

## 二、解嚴後時期

民國 76 年解除戒嚴。解嚴後，各地教育改革運動風起雲湧。依不同分類方式，若干學者將解嚴後教改運動之發展分為數個時期，例如吳清山(1998)分為萌芽期(1987-1988)、成長期(1989-1993)、熱絡期(1994-迄今)；廖俊仁(2006)以教師人權運動為依據，分為三階段：教權會運動階段(1987-1995)；教師會運動階段(1995-2002)；教師工會運動階段(2002-迄今)。惟研究者認為教師組織的沿革係整個教育體系演進的一部份，宜採綜觀面向探討我國教師組織的發展脈絡。爰此，本研究採取吳清山(1998)之分類來探討各階段教師組織的發展。茲綜合各學者觀點(朱輝章，1998；吳清山，1998；林義淵，1998；舒緒緯，2003；廖俊仁，2006；劉炳華，1995)，整理如下。



### (一)萌芽期(1987-1988)

此階段教育民主運動開始萌芽，各類民間教育改革團體紛紛成立。鑑於政治體制的變遷、教師權利的覺醒及教育改革的呼聲等因素，教師組織依個別主張之不同而相繼成立。此階段以「中華民國全國教育會」與「教師人權促進會」最具代表性，係較有規模之組織代表，故研究者摘此二組織略述如下。

#### 1. 中華民國全國教育會

民國 74 年立法院修正通過《教育會法》，乃修訂《教育會法》第十二條，將原先須有七個以上省市教育會發起方能籌組全國教育會之規定，修正為三個單位以上即可。基此，民國 75 年 6 月 4 日台灣省與北、高兩市三個教育會，共同聯名正式向內政部提出籌組「中華民國全國教育會」之申請，並於隔年民國 76 年元月正式成立，簡稱全教會。

依據該會章程規定，全國教育會以研究教育、協助發展教育及增進教育人員福利為宗旨，

其功能為教師服務、提昇教育品質、扮演壓力團體角色，以追求對政府教育方案與政策發揮一定影響力，並以專業團體為發展目標，不贊成組織教師工會。其成員以各省、縣、市的教育會為團體會員，不招收個別會員。

## 2. 教師人權促進會

解嚴後，教師意識到政治勢力滲透入校園，自由論辯之學術態度與教師的專業自主權日漸喪失。同時，一連串教師權益受損事件，例如臺中市立人高中教師石文傑、臺中縣坪林國小教師廖永來、中山大學教授李勤岸、逢甲大學教授李根道（石文傑，1987），渠等被解聘之案件更為激發教師急欲掙脫思想箝制與僵化的教育體制。

基此，民國 76 年，若干具教育改革熱忱的教育界人士乃共同籌組「教師人權促進會」。是年召開成立大會，通過組織章程並發表「教師人權宣言」，全名簡稱教權會。

民國 78 年經內政部立案核准為民間社團法人，依據《教師人權促進會章程》第一章第二條所載，該會的宗旨為關懷教師人權，關心教育品質，及推動教育改革為職志，為一超越黨派的教師組織，主要活動有爭取教師權益、推定教育改革、出版刊物、籌組教師工會。

就支持籌組工會而言，教權會所持理由有二，一為西元 1948 年聯合國通過的《世界人權宣言》，其宣稱「所有受雇者，均有組織及加入工會之權，軍人及警察除外」。二為因應時代變遷，校園倫理關係轉變，教師自主權之維持，教師與國家的關係應趨向對等的法律契約關係。基於上述，教權會便在各縣市成立籌備會，積極籌組教師工會。

綜合我國教育改革運動萌芽期之二個主要教師組織所述，將二組織比較列表如下：

表 2-2-1 中華民國全國教育會與教師人權促進會之比較

	中華民國全國教育會	教師人權促進會
成立日期	民國 76 年 1 月 15 日	民國 76 年 8 月 23 日 (民國 78 年立案)
組織目標	研究教育、協助教育發展、增進教育人員福利	爭取教師權益、推動教育改革、倡導學術自由
組織成員	中華民國之省(市)教育會為會員，無個人會員	一般會員：曾任或現任國內外公私立學校教師一年以上，認同該會宗旨者。 贊助會員：認同該會宗旨之一般社會人士。
經費來源	會費收入及教育部一年 150-200 萬元補助	會費及捐款
組織性質	具官方色彩之組織	非營利民間社團法人
組織刊物	「師說」月刊	「教師人權」月刊
組織運作	態度較為保守，以舉辦研討會與學術座談會為主	態度較為激進，積極主張教師權益與教育自主
發展方向	扮演政府壓力團體、強調專業團體之角色。 不贊成組織工會，反對罷教。	積極籌組教師工會，主張教師有罷教權，促進教育改革。

資料來源：修改自朱輝章(1998:99)；傅瑜雯(1993:44)

## (二)成長期(1989-1993)

此時期，民間教育改革團體逐漸增加，除了適切給予政府改革壓力，並且開始重視大學與中小學教育改革，故該階段重要教育改革包括五項，民間教改團體陸續成立、民間森林小學的開辦、舉辦民間教育會議、救救下一代行動聯盟之籌組、推行各種教育法案審查(吳清山，1998)。

此時期與教師組織最為相關的事件，為各種教育法案的審查，其中包括《教師法》的審查，該法係影響教師組織未來發展的法案之一。茲就該階段五項教改活動簡述如下(吳清山，1998)。

1. 民間教改團體陸續設立，如民國 78 年成立的「大學教育改革促進會」、民國 79 年成立的

「台灣教授協會」等。

2. 民間森林小學的開辦，如人本教育基金會的森林小學、毛毛蟲兒童教育基金會的毛毛蟲親子學苑、新竹縣雅歌實驗小學、苗栗縣全人教育學校、宜蘭縣森林學苑等，以人本精神為導向，替國內中小學教育注入嶄新氣息。
3. 舉辦民間教育會議。
4. 救救下一代行動聯盟之籌組，民國 80 年「婦女兒童安全保護協會」與「人本教育基金會」籌組成立「救救下一代行動聯盟」。
5. 推行各種教育法案審查，如《大學法》、《師資培育法》、《教師法》皆為該時期之重要教育法案。

綜合以上得知，教育改革成長期，台灣社會不僅重視高等教育的發展，也開始省思中小學教育體制的固化，積極創辦新體制的學校教育。於此階段，我國教育逐步走向創新、多元、開放的發展方向。另外，部分法令的及時修正更為反應時代需求，例如陳順和(1996)指出《教師法》的制定便是以保障教師權益為主軸，不僅修正「特別權力關係」，限制教師不定量勤務與保障工作權之外，亦促使教師專業更為鞏固，《教師法》同時也成為教師會成立的法律依據，其重要性不言而喻。

### (三)熱絡期(1994-迄今)

吳清山(1998)指出，此時期重要活動包括，行政院教育改革審議委員會的成立；地方政府實施開放教育；各類教育報告書的發行；中華民國教育改革協會的成立；搶救教科文連線行動；教育改革行動方案之確定。

上述之外，就教師組織來說，此時期最重要的改革即是依據《教師法》所成立的「教師會」以及九十年代「教師工會」運動，說明如下。

## 1. 教師會

教師會的成立主要依據《教師法》的規定，分為學校、地方、全國三層級的教師會，茲就立法溯源、組織宗旨、組織層級、組織會員、組織性質、組織運作之瓶頸約略說明。

### (1) 立法溯源

《教師法》立法背景源於人權法治觀念的覺醒，重新思考教師在多元價值體系社會中應有的法律地位，使其獲得應有的尊嚴、權益的保障及專業的肯定，此乃當時教育部制定本法的初衷。

審查當時，有四種版本的《教師法》草案送達立法院，分別為行政院版本、立法委員謝長廷版本、立法委員陳哲男版本、立法委員何智輝版本。立法草案經由立法院合併審查後，在民國 84 年頒布實施（毛連塏、林淑貞，1995）。

《教師法》為教師會成立之法律依據，惟其涵蓋許多教師權利義務之規定，研究者僅羅列草案中談及教師組織的部份，將其內文整理如下。

#### ① 行政院之教師法草案(簡稱行政院版本)

第八章教師組織，第二四條第一項明訂教師團體宗旨：「教師為樹立教師風範，研究教育問題、調解教育糾紛、維護教師福利，得依本法由教師組成專業團體。」同條第二項顯示教師團體之法律依據：「教師專業團體之設立，應依人民團體法規定向該管主管機關申請許可、立案。」第二五條：「教師專業團體之目的事業主管機關，在中央為教育部；在省(市)」為省(市)教育廳(局)；在縣(市)為縣(市)政府。」第二六條規定：「專業團體之設立，得以全國、省(市)、或縣(市)為範圍。」

行政院所提出的教師法草案，關於教師專業團體之宗旨、依據、主管機關與設立範圍皆具明確性（林義淵，1998）。

②立法委員謝長廷等 17 人之教師法草案(簡稱謝長廷版本)

謝長廷等人之教師法草案係綜合教育團體之意見，如「教師人權促進會」、「大學教育改革促進會」、「主婦聯盟教育委員會」、「振鐸學會」等，肯定了教師專業組織之必要。

教師是否得以組織專業團體，謝長廷版本第三六條第一項前段指出：「教師得依法組織或參加教師專業團體，並依人民團體組織方式，向各級政府主管機關報備立案，接受輔導而合法運作。」關於教師專業團體之人數及設立名稱，第三七條：「三十位以上教師即可申請成立各級教師專業團體。教師專業團體縣(市)即稱為分會；在中央稱為總會，經總會法定程序通過，始得行使教師團體罷教權。」第三八條保障參與之教師：「學校不得因教師擔任教師專業團體職務或參與活動，拒絕聘用或解聘及為其他不利之待遇。」保護教師專業團體，該草案第三九條規定：「教師專業團體之保護，準用工會法第八章之規定。」(立法院公報，1992；立法院議案關係文書，1992)

③立法委員陳哲男等 44 人之教師法草案(簡稱陳哲男版本)

陳哲男版本之草案，第十九條規定：「教師得組織教師工會」。第二十條：「教師權益受損，必要時得實施罷教以爭取應有之權益。」(立法院公報，1991；立法院議案關係文書，1991)

④立法委員何智輝等人之教師法草案(簡稱何智輝版本)

立委何智輝等人所提的草案，關於教師組織之問題，第十八條第二款載明：「教師得組織專業團體，維護並爭取教師權益。」(立法院公報，1992b)

關於上述《教師法》草案擬定之教師組織性質，比較如下：

表 2-2-2 教師法草案之教師組織性質比較表

提案版本	教師權利
行政院版本	無明列條款
謝長廷版本	第二五條第二款:「教師屬受薪者,應享有組織教師專業團體以維護教師權益之權利。」 第二五條第三款:「教師就教育品質改善及教師權益侵害之爭議,經申訴、調解仍無法圓滿解決,所屬教師專業團體得經總會理事會決議,行使團體罷教權,但教師個人不得為之。」
陳哲男版本	第十九條:「教師得組織教師工會。」 第二十條:「教師權益受損,必要時得實施罷教以爭取應有之權益。」
何智輝版本	第十八條第二款:「教師得組織專業團體,維護並爭取教師權益。」
提案版本	教師組織之基本任務
行政院版本	第二四條:「教師為樹立教師風範、研究教育問題、調解教育糾紛、維護教師權益、增進教師福利,得依本法由教師組成專業團體。」
謝長廷版本	第三六條:「教師得依法組織或參加教師專業團體,並依人民團體組織方式,向各級政府主管機關報備立案,接受輔導而合法運作,其基本任務如下: 一、維護教師專業尊嚴與專業自主權。 二、參與教師相關法律規章之研擬與訂定。 三、研究並協助解決各項教育問題。 四、監督離職給付儲金機構之管理、營運、給付等事宜。 五、參與教育事件之申訴、訴訟、調解及仲裁。」 第三七條:「三十位以上教師即可申請成立各級教師專業團體。教師專業團體在縣(市)稱為『分會』;在中央稱為『總會』,經總會法定程序通過,使得行使教師團體罷教權。」
陳哲男版本	第二十條:「教師權益受損,必要時得實施罷教以爭取應有之權益。」
何智輝版本	第十八條第二款:「教師得組織專業團體,維護並爭取教師權益。」

資料來源:出自王進德(2007:154;2007:157)

綜理上述,就教師組織部分,版本草案之間最大的差異在於「教師組織性質」的不同。

謝長廷版本認為教師組織準用《工會法》第八章之保護；陳哲男版本第十九條明定教師得以組織工會；何智輝版本也明示教師組織應享有薪資協商權、罷工罷教權。換言之，三位立法委員代表的提案，皆賦予教師組織具備職業團體(工會)性質。惟教育部極力不贊成教師會具備工會特性，傾向將之定位為專業團體。爰此可知，行政院版本與其他三個立委版本對於教師組織性質的認知有所差異。

而後頒布的《教師法》條文則多採行政院之提案，偏向將教師會定位為專業團體，不納入工會特質，不賦予完整的工會三權，因此，教師會的罷教權尚無適法性。

## (2)組織宗旨

教師會設立目的主要係保障教師權益與提升教育專業和維護學生權利。如全國教師會組織章程，第三條：「本會以增進全國教師之專業知能、提昇教育品質、改善教育環境、保障教師之生活及加強國際教師組織聯繫為宗旨。」



## (3)組織層級

依《教師法》第二六條指出：「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。」依該法條得知，我國教師會係一由下往上之組織團體，區分為學校、地方、全國三層級。

## (4)組織會員

依據《教師法》第三條規定：「本法於公立及已立案之私立學校編制內，按月支給待遇，並依法取得教師資格之專任教師適用之。」再者，又依據《教師法施行細則》第二五條規定：「本法第二十六條第一項所稱學校教師會、地方教師會、全國教師會，其定義如下：一、學校教師會：係指各級學校專任教師所組成之職業團體。二、地方教師會：係指於直轄市、縣(市)區域內以學校教師會為會員所組成之職業團體。三、全國教師會：係指由各地方教師會為會員所組成之職業團體。」

由上述可知，教師會組織會員涵蓋我國公私立各級學校正式教師，包括導師(級任)、專任(科任)教師、兼職行政職務之教師；不包含校長、代理教師、實習教師、工友、校醫(校護)、學校職員與行政機關派任人員。

## (5)組織性質

教師會主要以社會團體為定位，以專業組織為發展目標，惟當初《教師法》立法協商時，部分團體倡議教師可組工會，經由多方妥協後，促使教師會的規定含有若干工會屬性，以下分別整理分析之。

### ①社會團體性質

社會團體係以推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務或其他以公益為目的，由個人或團體組成之團體(臺北縣政府社會局，2009)。

參《教師法》可知教師會屬於社會團體。例如《教師法》第二十條規定：「教師之待遇，另以法律定之。」第二五條：「教師退休撫卹基金之撥繳、管理及運用應設置專門管理及營運機構辦理。教師之退休、撫恤、離職、資遣及保險，另以法律定之。」由上述獲悉，教師無法與教育主管機關進行待遇、退休、撫卹、離職、資遣、保險等工作事項之協商，須由法律另定之，表示教師無協商權。又《教師法》第二七條明訂教師組織之基本任務，此與一般專業團體相類似，故教師會乃具社會團體性質。

再者，依《工會法》第四條：「各級政府及教育事業、軍火工業之員工，不得組織工會。」《勞動基準法》也排除教師適用之，故教師會僅為社會團體，並未擁有工會之完整權利，與真正職業團體仍有所差異，不能視為正式工會組織。

### ②職業(工會)團體性質

職業團體係以協調同業關係，增進共同利益，促進社會經濟建設為目的，由同一行業之單位、團體或同一職業之從業人員組成之團體(臺北縣政府社會局，2009)。

我國《教師法》所規範之教師會本屬專門職業團體，類似律師公會、醫師公會等，但在立法之初草案送審時，由於部分教師團體主張教師應可組織工會，亦即除了教師應有的組織團體權利(團結權)外，更將罷教權(爭議權)與協商聘約準則(團體協商權)納入草案，嗣後罷教權雖遭刪除，教師會被視為專業組織，但仍保留若干現行《工會法》所設工會組織之特質(焦興鎧等人，2008)。

關於《教師法》中教師組織所隱含的工會性質，如下所示(周志宏，1995)：

- A. 以學校為組織之基本單位:類似《工會法》之同一廠場的產業工會。
- B. 擁有與各級機關協議教師聘約及聘約準則(教師法第二七條):類似《工會法》第五條。
- C. 監督離職給付儲金機構之管理、營運、給付等事宜(教師法第二七條):參《勞動基準法》第五六條。
- D. 學校不得以不參加教師組織或不擔任教師組織職務為教師聘任條件，也不得因教師擔任教師組織職務或參與活動，拒絕聘用或解聘及為其他不利之待遇(教師法第二八條):類似《工會法》第三五條。



## (6)組織運作之瓶頸

教師會是階層性組織，劃分為三個層級，由學校、地方、全國逐一而上。但中央與地方之間或地方與地方之間，肇因於環境、距離等因素，彼此容易有認知差異與溝通不良的情況產生，造成各組織平行或垂直之間的矛盾與歧異，形成路線衝突。關於教師會運作瓶頸可歸納為三項主要原因，說明如下。

### ①法律不周，定位模糊

綜合台灣教師會運作瓶頸，研究者認為主要原因在於法律不周全與定位模糊。換言之，當教師會既有「公會」與「工會」性質，卻缺乏相稱的權利，其所形成的現象即是教師會權限過小，服務範圍界定不明，導致教師本身對於組織認同度不高，其定位問題不僅引起外部疑慮，更造成內部人員與資源的空轉與浪費。朱輝章(1998)認為，就教師會權力而言，《教

師法》並未明確規定教師會是否擁有勞動三權？該法第二七條第二款之集體談判權的範圍、對象、進程序也都未明列，爭議權亦無明文禁止，造成組織權力不明，不利運作。舒緒緯(2003)也指出教師組織之團體協商權範圍過小也不明確。林斌(2003a)更是表明教師會早有先天的困境，其劣勢主要源於「法律關係定位不明」，教師會兼具專門職業公會與部分產業工會之特徵，然於「工會」與「公會」的定位都不甚健全。

## ②人力與經費的缺乏

教師會的經費不足實是影響其發展停滯不前的一大原因。以全國教師會為例，在民國 97 年整年度的預算編列有二千三百六十萬，其收支呈現赤字達七個月份(2 月、4 月、5 月、6 月、7 月、8 月、9 月)，縱使扣除必要人事費用、業務費用、租賃費用及其它不定期支出，用於專業支出或研究費用仍顯財務困窘(全國教師會，2009a)。至於地方教師會也面臨同樣問題，林淑芬(2001)藉由訪談學校教師，得知當前地方教師會的困境也在於人力與經費的缺乏。朱輝章(1998)與舒緒緯(2003)亦認為經費不足，是影響教師會的會務運作與發展的一大因素。



## ③會員同質性過高，教師成員異質性過大

教師會的入會會員皆以學校教師為主，形成「會員同質性」過高的狀況，雖因屬性相同，溝通決策時容易達成共識，然純化教師組織不必然等同提升專業度，容易產生「排他性」，缺少外部觀點與意見。舒緒緯(2003)質疑我國教師會成員僅限現職教師參與，是否阻礙了非教師者對於該組織的了解與支持，進而不利於組織目標的達成。

同時，另一方面也有「教師成員異質性」問題，各層級教師會成員的實質內涵則具有重大差異，包括任教階段、科目、服務年資等皆會影響教師的價值判斷與決議態度，其成員內部異質性問題也有待教師會的克服(廖俊仁，2006)。上述歸納，係研究者認為亟待解決的主要問題。

教師會是台灣現階段合法教師組織的代表，也極力爭取教師工會的成立，未來究竟是教

師會與教師工會並存或教師會原地改組，皆有待討論。

## 2. 教師工會

目前我國並沒有合法教師工會，但成立工會是教師會努力的目標，以下探討有關教師工會的立法溯源、成立動機、組織會員、國內教師工會之判例。

### (1) 立法溯源

行使勞動三權的前提必須有工會的存在，並遵行勞動三法(工會法、勞資爭議法、團體協約法)，成立工會則依《工會法》的規定。同理參照，教師若比照勞工成立工會也應依循《工會法》，故研究者探討教師工會的立法溯源以《工會法》為主，若未來教師工會成立是另依他法規定之，則留待未來討論。以下依《工會法》早期與近代的立法沿革分別說明。

#### ① 早期《工會法》之立法沿革

國民政府早在民國 13 年 10 月 1 日，國父於廣州已公布《工會條例》，第一條即明定：「凡年齡在十六歲以上，同一職業或產業之腦力或體力之男女勞動者，家庭及公共機關僱傭，學校教職員，政府機關事務員，集合同一業務之人數在五十人以上者得適用本法組織工會。」依本條例規定，雖對於教師是否為勞工並未言明，但教師的勞工結社權是確定的，此條例乃為我國《工會法》之濫觴(成台生，2003)。

民國 18 年 9 月立法院修正《工會條例》並易名為《工會法》，成為現行集體勞動關係之基本法律(吳老德，2004)。是年乃修訂《工會法》第三條禁止教育事業之職員及僱用員役援引本法組織工會。

民國 22 年《工會法》第三次修正仍禁止教師組織工會，惟開放教育事業之工人，非教育性質之人得以享有團結權。

民國 32 年《工會法》第四次修正公布之第六條規定：「從事國家行政、教育事業各機關之員工及軍事工業之人不得組織工會」。此次修正為縮小不得組織工會的事業範圍，雖未指明

「教師」不得籌組工會，然一般認定已限制教師勞工團結權(侯志翔，2003a)。

民國 64 年，戒嚴時期最後一次修正《工會法》，第七次修正，第四條規定：「各級政府行政、教育事業、軍火事業之員工，不得組織工會」。上開條文沿用迄今，未再行修正。

## ②近代工會法之立法沿革

「中華民國全國教師會」在民國 91 年 9 月 28 日「團結九二八」教師大遊行活動以來，以「團結·尊嚴·工會·協商」為訴求；民國 94 年 5 月 1 日與「勞動者團結聯盟」發起「2005 年五一國際勞動節大遊行」；民國 94 年 12 月 10 日與「全國軍警公教退休聯盟」發起靜坐聲討活動，一系列的教師群眾運動突顯教師會定位於「專業公會」與「勞動工會」的問題(許嘉倩，2006；陳聰明，2008)。繼「教師人權促進會」主張籌組教師工會之後，九十年代教師工會運動再起。

近代《工會法》的修訂在立法院第五屆、第六屆與第七屆會期皆有提案申請修正《工會法》第四條規定，並以多案並審的方式，送交院會進行表決，但最後表決結果皆未通過，故至今仍延用民國 64 年之修正條文。茲就《工會法》第四條，教師是否得以組織工會之修正條文比較(詳附錄一)與提案理由列示如下：

### A. 立法院第五屆會期

#### a. 立法委員湯金全等 55 人提案內容(簡稱湯金全版本)

鑑於時代潮流的演進與國外先進國家的立法例，本席(湯金全)所提的《工會法》第四條修正草案，主要是整合《工會法》與現行《教師法》的內容，將教師組織明確定義為工會。教師雖為專業人員，但教師也可以組織工會以保障自我權益。本修正提案的一個重點即主張教師會之內容與性質含工會性質，並應向各工會主管機關備案(立法院公報，2003a；立法院議案關係文書，2002a，院總第 977 號委員提案第 3930 號)。

b. 立法委員劉文雄等 39 人提案內容(簡稱劉文雄版本)

依目前的工會運動發展及需求來看，舊有《工會法》第四條已侵害到基本人權的保障，殊不合情理。又觀諸世界各民主國家及國際上之認定，組織工會是勞工不可被剝奪的權利，政府不應該以任何行政程序限制之。本提案主張將舊有《工會法》第四條予以刪除(立法院議案關係文書，2002b，院總第 977 號委員提案第 4233 號)。

c. 立法委員林惠官等 34 人提案內容(簡稱林惠官版本)

主張現役軍人之外，其餘勞工皆可組織工會，包括教師與公務員在內(立法院議案關係文書，2002c，院總第 977 號委員提案第 4440 號)。

d. 立法委員林郁芳等 3 人親民黨團提案內容(簡稱親民黨版本)

主張現役軍人除外，所有勞工皆可組織工會保障自我權益，包含教師與公務員都可依法組織工會(立法院議案關係文書，2002d，院總第 977 號委員提案第 5033 號)。

e. 行政院工會法修正草案內容(簡稱行政院版本)

行政院版《工會法》修正案第四條第一項：「教師、各級政府行政機關及公立學校公務員之結社組織，依其他法律規定」。教育部長黃榮村認為該條文並未限制教師的結社權，只是另依《教師法》規範。另以專法規範主要係考量國內社會對於教師角色有著高度期待。再者，教師組工會，教師既有保障權益未必馬上受影響，但勞動權益必須有所限制，不能教師權益與勞動權利皆全面享有(立法院議案關係文書，2002e，院總第 977 號委員提案第 8606 號；立法院公報，2003b)。

綜合上述，第五屆立法院《工會法》第四條修正草案，均認可教師擁有勞工結社權，至於是依本法規定或另依專法規範則尚待討論。

## B. 立法院第六屆會期

### a. 立法委員賴幸媛、盧天麟、余政道等 92 人提案內容(簡稱賴幸媛版本)

基於現行《工會法》第四條係民國十八年制定之條文，其精神顯與今日台灣社會之開放民主風氣相違背。其次，開放公務員與教師籌組工會是國際潮流，為落實人權立國之理想，及維護上述人員的基本人權，應修法開放公務員與教師籌組工會(立法院議案關係文書，2007a，院總第 977 號委員提案第 7268 號)。

### b. 中國國民黨立法院黨團提案內容(簡稱國民黨版本)

《工會法》自民國 64 年修法迄今，已屆三十多年未再增訂新條文，該法已經難以符合現行社會風氣與經濟變遷之需要。並且近年我國生活品質提升，知識水準提高，勞工權利意識亦逐漸高漲，工會活動較之以往有增加趨勢，有鑑於此應修改現行工會法以求更符應社會走向。修正要點之一，即為軍公教人員之結社規範，為落實憲法所保障人民有集會結社之權利，各級行政機關、教育事業中具勞工身分者，應得以組織工會。易言之，限制教師工會發展之條文應予以刪除限制，再行修訂(立法院議案關係文書，2007b，院總第 977 號委員提案第 7416 號)。

### c. 行政院工會法修正草案內容(簡稱行政院版本)

行政院勞委會盱衡近年國內政經文化之遞嬗轉變，社會風氣日趨自由民主化，勞工權利意識也相對提升，工會活動較諸以往更形活潑。舊《工會法》第四條規定予以更正為「教師、各級政府機關及公立學校之公務人員之結社組織，依其他法律之規定」。爰此，促使工會組織自由化、民主化(立法院議案關係文書，2007c，院總第 977 號委員提案第 10826 號)。

綜上所述，依教師工會而言，立法院第六屆一讀進度之提案，為終止禁止教師組織工會之規定，與第五屆會期之相關草案相似。

### C. 立法院第七屆會期

#### a. 黃義交、劉盛良、鍾紹和等 25 人提案內容(簡稱黃義交版本)

有鑑於《工會法》近數十年未作修訂，以致使用戒嚴時期之考量限制教師團結權，使教師未能享有勞工身分者應享有之權利。為謀與世界接軌，因此，本提案認為應開放教師工會之成立(立法院議案關係文書，2008a，院總第 977 號委員提案第 7889 號)。

#### b. 立法委員侯彩鳳、盧秀燕、鄭汝芬等 21 人提案內容(簡稱侯彩鳳版本)

為符合《國際勞工組織公約》第 151 號第 7 條：「有關當局應採取適合國情之措施，鼓勵及促進公務員組織之充分發展與利用，藉以與有關政府機構談判工作條件與情況，或以其他方法促使公務員代表參與協商，共同解決有關問題。」因此，無論受雇於政府或公私營事業單位，其身分不論是勞工、公務員、教師，均擁有組織工會之權利(立法院議案關係文書，2008b，院總第 977 號委員提案第 8161 號)。

#### c. 行政院工會法草案版本內容(第 1 會期第 2 次會議議案關係文書)

本草案認為勞工有加入工會之權利，但教師、各級政府機關及公立學校公務人員之結社組織，另依其它法律規定之(立法院議案關係文書，2008c，院總第 977 號委員提案第 11130 號)。

#### d. 行政院工會法草案版本內容(第 3 會期第 10 次會議議案關係文書)

本次提案與上述行政院《工會法》草案的內容作一比較，僅文字有所更動，立法精神依然不變(立法院議案關係文書，2009，院總第 977 號委員提案第 11670 號)。

整理上述，《工會法》修正草案在立法院第五屆與第六屆立法委員任期屆滿之前尚未通過，按《立法院職權行使法》第十三條規定：「每屆立法委員任期屆滿時，除預(決)算案及人民請願案外，尚未議決之議案，下屆不予繼續審議」，因此必須在下一屆新會期時再行提案。

查第七屆法律提案審議進度追蹤，有「黃義交等 25 人提案」、「侯彩鳳等 21 人提案」、「行

政院提案」等併案審查，而該修正草案已進入二讀(廣泛討論)協商後處理階段，未來《工會法》如能依程序在本屆立委任期內完成三讀通過，台灣各級公、私立學校教師將可依法組織教師工會(立法院國會圖書館，2009；林河名、程嘉文，2009)。

大體來說，在朝野協商過程中，對於開放教師團結權大致是朝正面肯定的方向發展，其修法理由有二項共通點。第一，為符合社經文化的變遷，工會法應及時修法。第二，台灣開放教師與公務人員之團結權是符合世界潮流的作法。

近年我國勞工權利日趨高漲，由《工會法》修正草案可以明白教師具備勞動者之法律地位與身分亦被認同。從第五屆、第六屆與第七屆會期顯示，凡立法委員所提的《工會法》第四條修正草案皆贊成教師可組織工會，並適用《工會法》，唯獨行政院認為教師與公務員之結社組織必須另依他法規之，不規範於《工會法》內，可推知政府雖不明確表態反對卻隱含對於教師勞工身分的不認同。



## (2)成立動機

教師組織工會主要目的為透過勞動三權以保障會員權益。而教師組織工會的動機可從「權益」、「專業」、「教師的階級性與社會責任」三面向探討。

從「權益」觀點來看，維護教師權益僅是教師工會初級任務，不宜將教師工會視為單純的權益爭取團體。同時，教師工會也並存「專業」性質，除了積極提升教育專業之外，更是教育機關最強而有力的監督群。最後，教師工會的成立意味著教師能深刻體認自身的「階級屬性與社會責任」，藉由教師工會之運作參與，得以促使社會進步、教育改革臻於完善(羅德水，2009)。

## (3)組織會員

就會員組成而言，若教師工會適用《工會法》，依現行《工會法》是必須強制教師入會。但未來若成立教師工會，組織本身則不希望強制入會，即使另外制定教師工會特別法也應符合自由入會的標準。易言之，將來教師工會的會員組成是傾向不強制個別教師入會，而是採

選擇性的入會方式。至於未參加工會的教師，未來可透過《工會法》、《團體協約法》或教師工會特別法來規定，非工會會員者必須付費才得以享有工會協商的成果，以防「搭便車效應」（全國教師會，2006）。

#### (4)國內教師工會之判例

依照《工會法》第四條的限制，我國目前並無合法的教師工會，但有心人士曾嘗試成立教師工會，不過礙於法令皆宣告失敗。例如民國 93 年 4 月「高雄市教師工會」曾獲得高雄市勞工局核准，但最終行政院勞工委員會認有法令疑義，未發給登記證書。此外尚有「全國教師工會」、「台北市教師工會」、「高雄縣教師工會」、「南投縣教師工會」等籌組均未獲核准(夏念慈，2005；許嘉倩，2006；魏裕鑫，2006)。

以下就「台北市教師工會」與「全國教師工會」兩則法院判例來探討我國「夭殤」的教師工會。上述兩團體原希望藉由訴願、行政訴訟能予以工會正名，惟台北高等行政法院最終仍維持原訴願決定，予以駁回。茲簡略說明法院駁回理由。

①台北高等行政法院民國 94 年 8 月 25 日第 3894 號判決(台北市教師工會案)(臺北高等行政法院，2005a)

判決書理由略以：

A. 「查，教育事業乃國家之百年大計，教師身負傳道、授業及解惑之職責，凡人民之教化及道德水準之提升，莫不以教育為基準，……是以有關教師之福利、待遇及權利之行使與工作之保障等規範體系自成一格，凡教師之資格、聘任、權利義務、待遇、進修研究及有關退休撫卹、離職、資遣、保險等相關權益，目前係以教師法為規範，……因教師與勞工之工作性質不同，故有關集會、結社權之行使亦應有不同方式，因此立法考量將教師組工會之權利於工會法排除而由教師法取代，並無剝奪憲法第 14 條所賦予教師之集

會、結社權，亦無違背該法第 7 條所謂之平等權及逾越憲法第 23 條之必要性及比例原則。」

- B. 「復查依司法院釋字第 373 號……至教師不得組織工會部分並不在該號解釋範圍內，故現行工會法第 4 條所訂有關限制教師不得組織工會部分，仍屬有效之法律。」
- C. 「查，各國法制、民情均有不同，甚至人民對法治之接受度亦有不同，因此以教師法取代工會法對於教師集會、結社權為規範，乃立法考量，非行政機關所得置喙，況我國並非不准教師有集會結社權，僅因法律用語不同至其名稱與他國有異而已，並非有悖國際趨勢或國際公約。」

②台北高等行政法院民國 94 年 11 月 3 日第 4242 號判決(全國教師工會案)(臺北高等行政法院，2005b)

判決書理由原文略以：

- 
- A. 「教師法第 17 條、第 26 條第 1 項及第 27 條規定甚明。準此，有關教師之權利義務、待遇、福利等規範體系自成一格，教師結社與廣大之學生受教權益至關，教師之結社權，目前依教師法第 26 條等規定，……教師之結社，乃可依教師法第 26 條等規定成立教師會，其憲法上所保障之結社權，並未受剝奪；是工會法第 4 條關於禁止教師組織工會之規定，尚難謂與憲法第 23 條規定或比例原則有違。」
- B. 「惟查上揭釋字第 373 號解釋，係就工會法第 4 條規定有關禁止教育事業技工、工友組織工會部分，……其解釋對象並不及於教師，且教師之工作性質與教育事業技工、工友不同，自難比附援引。」

綜合上述，對於「台北市教師工會」與「全國教師工會」二則判決，駁回理由在於考量我國國情而將教師工會排除於《工會法》之外，但因教師仍可依《教師法》成立教師會，故尚無違反憲法第十四條與第二三條之必要性與比例原則。況大法官釋字第三七三號解釋對象

不及於教師，僅釐清「禁止教育事業技工、工友組織工會」有違憲之虞。因此，現行教師工會的發展仍窒礙難行，促使我國教師罷教權的發展愈形模糊不定。

### 三、本段結語

1980年代是台灣政治轉型劇變的時代，同時也是教育改革風起雲湧的年代。吳清山(1998)《解嚴以後教育改革運動之探究》一文，將我國教育改革運動分為三期，包括萌芽期(1987-1988)、成長期(1989-1993)、熱絡期(1994-迄今)。

八十年代開始，我國重要教師組織相繼成立。民國76年「全國教育會」與「教師人權促進會」正式成立，成為近代台灣教師組織的開端。「全國教育會」是以研究教育、協助發展教育及增進教育人員福利為宗旨的團體，但長期以來皆由各級學校校長等行政人員擔任重要職務與決策者而深受詬病。「教師人權促進會」則採取較為強烈的手段，惟仍缺少基層教師的參與及足夠的經費來源，促使現今教權會呈現停擺狀態。

嗣後依《教師法》成立之各級教師會為現階段最具代表性的組織，但其受限於法令仍難以享有完整權利，為求進一步保障教師權益，教師會便積極籌組教師工會。

至於成立工會是否必然享有罷教權?依據民國98年7月1日最新修訂的《勞資爭議處理法》第五四條第二項規定，「下列勞工不得罷工:一、教師。二、國防部及其所屬機關(構)、學校之勞工。……」，上開條文明定教師不得進行罷工。

但如同林斌(2003b)所言，禁止罷工並不代表公共部門員工就不會罷工，以日本為例，法律禁止公務員罷工，包含公立學校教師，但日本最大的教師工會「日本教職員組合」自西元1966年起即開始實行全國一致性罷教活動。悉知，法律一味禁止教師罷教不等同於解決問題，反而更容易製造體制外的爭議。

職是，究竟是否全面禁止各層級教師罷教，或依各層級教師分別作開放(例如中小學教師不得罷教，高級中學以上可行)，或未來全面開放罷教(但有最低限度運作之條件考量)，皆有可能成為未來法制的走向。基此，研究者希望本文能適度反應社會意見，提供一個未來罷教

權走向的建議。

茲就我國重要教師組織之演進，整理如表 2-2-3 所示。

表 2-2-3 我國重要教師組織之演進

		時間	成立教師組織	依據法令	屬性
		解嚴前		宣統三年	中央教育會
	民國 35 年		台灣省教育會	教育會法	政府命令
	民國 56 年		台北市教育會	教育會法	政府命令
	民國 68 年		高雄市教育會	教育會法	政府命令
解嚴後	萌芽期 1987-1988	民國 76 年	中華民國全國教育會	教育會法	部分教師自主
		民國 78 年	教師人權促進會	人民團體法	教師自主
	成長期 1989-1993	民國 84 年	教師法公布實施		
	熱絡期 1994-迄今	民國 88 年	中華民國全國教師會	教師法	教師自主
		未來	教師工會	教師法或 工會法或 教師工會特別法	教師自主

資料來源:修改自朱輝章(1998:77);舒緒緯(2003:405)

## 貳、教師法律身分地位

比照一般勞工罷工權的行使要件，教師是否擁有罷教權的基本要件有二，教師工會與勞工身分。然我國教師身分定位的問題已擱置延宕多年，一直處於語焉不詳的狀態。而教師職業屬性究竟為何，學界曾就教師法定身分舉辦研討會(鄭淑玲，1992)，以期為行政決策參考，但教師身分屬性牽涉範圍之廣仍難於尋求最佳解答，致使教師法定身分地位甚為模糊。首先就教師是否為公務員而言，此關係教師的權利義務將適用於公務人員相關法制，並受限於特別權力關係的掣肘，一向為教師組織所竭力反對；其次，就教師是否為勞動者而論，從學理上的定義可肯定之，但礙於我國國情因素，仍有若干人士不承認教師具備勞動者身分；至於教師是否為專業人士，此牽連教師專業自主權的行使擁有。以上，三種身分屬性主要為學者

探討標的，各方所言皆有道理。

綜合觀之，實則可得教師職業具有多重屬性，其定位認定是依存在社會習俗和法律規範下，故有學者認為探討教師法律身分地位改從「人性尊嚴」與「教育本質需要」為立論標準尚合乎公平正義(蔡志方，1992)。

爰本段將以教師職業多重性為核心，先後探討教師「公務人員」、「勞動者」、「專業人員」之三種身分屬性。就罷教權之前提，冀能釐清教師法定身分地位之應然與實然情況。

## 一、教師之公務人員身分

吾國教師地位，向來未臻明確，乃因公務員相關法律體制紊亂，造成個別法令對於公務員的定義廣狹不一致。一般論述僅泛稱教師為公務員或非公務員，卻未指明係屬何種法令上之公務員，致未予教師確切之定位(薛化元，1997a)。考試院銓敘部初擬《公務員基準法》時，欲將公立學校教師納入適用對象，卻引發教師團體激烈反對，認為受特別權力關係掣肘將會損害教師權利，並勞駕大法官釋憲做出釋字第三〇八號解釋(瞿立鶴，1992a)。惟上開解釋仍未對教師法律身分做明確界定，以致保留相當討論空間。

部分學者將公務員分類為最廣義、廣義、狹義三類，以下乃就其分類與公務員實證法規範檢討之。

### (一)公務員之界定

學理上稱公務員者，謂經國家或地方自治團體任用，並與國家或地方自治團體發生公法上職務及忠實關係之人員。我國迄今尚無統一之公務員法典，專為公務員而制定之法律，多達三十餘種。為適用方便，各個法律對公務員概念之界定，未必相一致(吳庚，2006:214)，定義如下所示。

另外，此處將以公立中小學教師為主要探討對象，因私立中小學教師之聘用，乃私法上僱傭契約關係，除準用《教育人員任用條例》及適用《公教人員保險法》外，其他便依契約內容執行，係屬私法契約部分，與公立中小學教師之公法契約有所差異。

## 1. 最廣義之公務員

最廣義之公務員係屬《刑法》第十條第二項與《國家賠償法》第二條第一項規定，依法令從事公務之人員均屬公務員。此不問其為文職或武職，為政務官或事務官，不問職位高低，有無官等，是否為編制內人員，只須從事公務即可(謝瑞智，1996:319)。

## 2. 廣義之公務員

廣義公務員的定義是以《公務員服務法》為代表。該法規定，凡受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員均適用之。

## 3. 狹義之公務員

最狹義者為《公務人員任用法》之規定，公務員僅以簡任、薦任、委任三等為限，政務官不適用之，係指文職人員具有官等及職等者而言(王富茂，1992)。

### (二)主張教師為公務員說

#### 1. 教師為《刑法》及《國家賠償法》之公務員

公務員法制中最廣義之公務員的定義，為《刑法》第十條第二項與《國家賠償法》第二條第一項規定，凡依法令從事公務之人員均屬之。係指凡在各類政府機關及其附屬組織中之服務人員，無論從事公權力、私經濟或其他性質之工作，只要非基於國民義務者皆屬公務員。基此，公立學校教師依據《教師法》、《教育人員任用條例》、《中小學教師登記及檢定辦法》、《教師登記檢定及遴選辦法》等法令取得教育職務並從事教育公務，自屬《刑法》及《國家賠償法》上之公務員(侯志翔，2003a)。易言之，學校教師若有貪瀆行為可依刑法處置之；或違法損害學生之自由或權利，被害者可依《國家賠償法》請求賠償。

## 2. 教師為《公務員服務法》與《公務員懲戒法》之公務員

依《公務員服務法》第二四條：「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之。」此處可將教師分為派任與聘任教師二類來探討，派任制是政府任用，係公法上單方行政處分。聘任制為契約性質，一般認為公立學校教師與學校間屬於公法契約；反之，私立學校聘任教師為私法契約。而中等學校以上之教師本為聘任關係，故僅小學有派任與聘任之別，但在《教師法》公布後，一律改為聘任制(侯志翔，2003a；蔡志方，1993)。以下分別說明之。

### (1) 「派任教師」適用《公務員服務法》

依司法院院解字第二九八六號解釋文謂：「委任之公立中小學校教職員及縣立圖書館館長受有俸給者。均為公務員服務法上之公務員。其聘任之教職員則否。」故中小學派任教師，受有俸給者，便為《公務員服務法》上之公務員。

### (2) 「兼任學校行政職務之聘任教師」適用《公務員服務法》

依大法官釋字第三〇八號解釋：「公立學校聘任教師不屬於公務員服務法第二四條所稱之公務員。惟兼任學校行政職務之教師，就其兼任之行政職務則有公務員服務法之適用。本院院解字第二九八六號解釋，應予補充。……」可知公立學校聘任教師不適用公務員服務法，但兼任學校行政職務之教師，就其兼任事務則適用之。

### (3) 「派任教師與兼任學校行政職務之聘任教師」適用《公務員懲戒法》

因《公務員懲戒法》對公務員的規範不似《公務員服務法》有明文規定，故歷來素有爭議。王富茂(1992)謂懲戒處分僅適用於公務員，不似刑事處分或行政處分可擴及非公務員之列，而公立國小派任教師自是適用《公務員懲戒法》。其次，確定歸屬公務員範圍內之兼任學校行政職務的聘任教師，其行為構成公務員懲戒要件時仍須接受處分。但實務上，違反失職

之教師依《公務員懲戒法》移付懲戒並不多見(侯志翔, 2003a)。故因適用《公務員懲戒法》，公立中小學教師自是歸屬公務員範圍，至於私立學校教師與高中以上聘任教師等均無懲戒之餘地。

惟有學者持反對意見，認為《公務員懲戒法》之公務員概念，係指官等為特任、簡任、薦任或委任之文職人員，包含事務官與政務官在內。教師縱為派任，亦未列有官等或職等，應非《公務員懲戒法》上之公務員，聘任教師更不待言(薛化元, 1997a)。

### 3. 教師為《公教人員保險法》之公務員

《公教人員保險法》第二條規定：「本保險之保險對象包括下列人員：一、法定機關編制內之有給專任人員。二、公立學校編制內之有給專任教職員。三、依私立學校法規定，辦妥財團法人登記，並經主管教育行政機關核准立案之私立學校編制內之有給專任教職員」。由此得知，公私立學校編制內之專任合格教師皆屬公教人員保險法之公務員。

綜合整理，主張教師為公務員說指出，一般教師具最廣義公務員身分，適用《刑法》及《國家賠償法》之規定；「派任教師」與「兼任學校行政職務之聘任教師」具廣義公務員身分，適用《公務員服務法》及《公務員懲戒法》；公私立學校編制內專任合格教師適用《公務人員保險法》之規定。因此，教師適用部分公務人員法典，可將教師歸屬於公務人員範圍內。

#### (三)主張教師非公務員說

##### 1. 教師非《公務人員任用法》上之公務員

依《公務人員任用法》第九條所稱之公務人員，乃指各機關組織法規中，除政務官及民選人員外，定有職稱及官等職等之文職人員，其任用資格為依法考試及格、依法銓敘合格、依法考績升等三者。然教師並無官等、職等，其任用資格依教育人員任用之規定，故教師非屬《公務人員任用法》上之公務員，甚為明顯(薛化元, 1997a)。

## 2. 教師非《公務人員保障法》上之公務員

依公保法第三條：「本法所稱公務人員，係指法定機關依法任用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員。前項公務人員不包括政務人員及民選公職人員。」所謂「公立學校編制內依法任用之職員」，係指依《教育人員任用條例》所任用的職員，即一般所稱的「學校職員」。從而得知，公保法適用對象特徵可為(1)「依法」任用之公務人員(2)「編制內」之公務人員(3)「現職」公務人員(4)「教師以外」之公職人員(5)「政務官」及「民選」以外之公職人員(李建良，2002:113)。

又大法官釋字第三〇八號解釋認為，公立學校教師係依法「聘任」之人員，其任用資格、聘用程序，乃至救濟問題皆與一般公務員有別，是所謂「公教分途」。得知公立學校教師非屬《公務人員保障法》的適用對象(李建良，2002)。

## 3. 教師非《公務人員退休法》、《公務人員撫卹法》、《公務人員俸給法》、《公務人員考績法》上之公務員

依《公務人員退休法》第二條：「本法所稱退休之公務人員，係指依公務人員任用法律任用之現職人員。」及《公務人員撫卹法》第二條：「依本法撫卹之公務人員，以現職經銓敘機關審定資格登記有案者為限。」得知公務員乃指銓敘部所據以審定資格或登記者，教師自不包含在內。

至於《公務人員俸給法》第二六條及《公務人員考績法》第二三條明文規定，教育人員及公營事業人員之俸給與考績，均另以法律定之。皆排除教師之適用，故教師亦非俸給法與考績法上之公務員。

整理上述，主張教師非公務員說，指明教師並非《公務人員任用法》、《公務人員保障法》、《公務人員退休法》、《公務人員撫卹法》、《公務人員俸給法》、《公務人員考績法》之適用人員，教師無法比照一般公務員適用上開法典，故無法認定教師係為公務員身分。

#### (四)小結

關於公務員定義，現行法令無統一規定。公務員以服從為本質，其與國家之間負有特別法律關係(即特別權力關係)，傳統上僅有法律優位原則而排除法律保留原則，許宗力(1992)指出我國行政機關與法院一直視特別法律關係為「自明之理」，縱使在當今人權意識與法治觀念高漲的年代迭遭質疑，仍未能像繼受國德國一樣連根根除，全盤否定。因此，若將教師全面解釋為公務人員，恐將侵害教師教學自由並約束教師行為，亦即教師之教學、研究發表、演講、社會服務等活動，必須依據「法律、命令及長官監督範圍之指示執行職務」。

然若干學者認為，雖不能將教師完全歸屬於傳統公權力概念之範疇，但教師所從事的教育活動應屬於執行公務。換言之，教師行使之職務具有公法性質，而公法職務正是公務員概念主要成分，故教師雖不適用公務人員部分法典，仍不失為執行公務之公務員(董保城，1992)。因此，將教師定義為廣義公務員亦非有錯。



## 二、教師之勞動者身分

### (一)勞工的定義

依國外勞工定義來看，國際勞工組織(International Labor Organization, ILO)對勞工定義：「凡是依勞力及腦力以賺取薪資的人，皆屬工人。」《國富論》著者亞當史密斯(Adam Smith)對勞工的定義：「廣義的勞工包括一切體力與心力工作之人；狹義的勞工僅指在近代工廠、礦場、或交通運輸機構以體力換取工資之人。」(徐元龍，1989；引自尤麗秋，2009)

依我國法律勞工定義來看，《勞動基準法》第二條第一款：「一、勞工：謂受雇主僱用從事工作獲致工資者。」《勞工安全衛生法》第二條第一項：「本法所稱勞工，謂受僱從事工作獲致工資者。」《工廠法施行細則》第三條：「本法所稱工人，係指受僱從事工作而獲致工資者。」按上開條文，幾乎將所有勞心勞力者都包含在內，工人之範圍已涵蓋所有「有職業」的人。

就勞工範圍而言，早期我國對勞動者當事人所訂的範圍較為狹窄，僅包括直接從事生產

或輔助其生產之工人而已。後來陸續修正放寬標準，如民國 64 年《工廠法》第一條之修正，以及目前對勞動契約當事人範圍，已從正面列舉規定形式改為例外排除之方式(黃越欽，2004:138)。

就名詞概念而言，我國法制對勞工概念定義不一，有稱之為「勞工」，有稱之為「工人」，有稱之為「勞動者」或「受僱者」等。第一個為社會概念，其次是通俗的概念，第三是勞動法上的概念，第四是民法上的概念，可依適當處境適用上述各名詞以表確切之意(黃越欽，2004:137)。

## (二)否定教師為勞動者說

### 1. 教師是專業人員，不是勞工

教育是專業工作，需要運用較高級的心智能力方可做好。教師必須精研任教科目、了解學生個別差異、善用教學方法等專門知能，故教師角色不只專業，同時具多元化，與勞工是有極大差別的(瞿立鶴，1992b)。



### 2. 教師工作具有公共性，與一般企業勞動者不同

依憲法第二三條意旨，只要符合比例原則與法律保留原則，並達到增進公共利益之目的，便可以合法限制教師基本權利，以保障教學工作之公共性質(侯志翔，2003b:55)，肇因於教師工作性質與一般企業勞動者是有所差異的。

### 3. 教師的職務具有神聖性

以教師實際地位而言，劉興漢認為，從傳統尊師重道之立場看教師的社會地位應該不低(瞿立鶴，1992b:18)。古時「天、地、君、親、師」，教師列為五尊之一，在國人心中已達「聖職教師」角色，亦即視教師為一神聖職務，犧牲奉獻地為國家履行教育任務，而國家則對其生活給予特別保障並賦予崇高的地位(教育部「教師與教師團體之定位與合理協商、協議權」工作小組，2002)。可見我國對教師的地位從不輕視，教師是備受尊崇的，並享有「清高」的

美名，故教師不是勞工。

#### 4. 《勞動基準法》排除教師適用

勞基法第三條明定適用對象，「本法於左列各業適用之：一、農、林、漁、牧業。二、礦業及土石採取業。三、製造業。四、營造業。五、水電、煤氣業。六、運輸、倉儲及通信業。七、大眾傳播業。八、其他經中央主管機關指定之事業。依前項第八款指定時，得就事業之部分工作場所或工作者指定適用。本法適用於一切勞雇關係。但因經營型態、管理制度及工作特性等因素適用本法確有窒礙難行者，並經中央主管機關指定公告之行業或工作者，不適用之。……」

按上開條文，教師是勞基法適用例外之情形，故教師非勞工(行政院勞工委員會勞工保險局全球資訊網，2009)。

綜合整理，否定教師為勞動者說認為，教師應屬於專業人員，該職務具有公共性，並且受傳統文化使然，其教師圖像更具神聖性。再者，保障勞工權益的勞基法亦排除教師之適用。於情於法，教師一職皆不同於普通勞工，故教師不屬於勞動者範疇。

### (三)肯定教師為勞動者說

#### 1. 聘任契約具有從屬性

當今勞動關係中，「勞動生產」與「生產所有」是分離的，勞動者受資本家支配，是謂「從屬性」關係。

依《教師法》規定教師為聘任制，並依據聘約及學校章程從事教學實務，此與一般勞工依照勞動契約與工作規則提供勞務相類似，不同差異僅在於教師的教學與學校章程的訂定享有專業自主權，亦即在提供勞務的方法選擇上，教師擁有較多裁量權，其餘並無差異(侯志翔，2003b:54-55)。

## 2. 落實憲法保障之勞動基本權

憲法保障人民結社、生存、工作之自由，基於落實基本人權與國民主權，教師同屬人民，應同樣享有憲法保障下的勞動基本權(許慶雄，1992)。

## 3. 教師受僱於學校

林玉体認為任何有職業的人，都是廣義勞工。教師受僱於學校，從事教學工作而獲致報酬，雖為勞心工作，惟勞心勞力者均屬提供勞務，應可認定教師為勞工(侯志翔，2003b:55)。所以強調「勞工」神聖，教師為工人，非但不降低教師聲望，更可糾正傳統對教師「士大夫」虛矯身段的錯誤迷思(瞿立鶴，1992b)。

## 4. 《勞資爭議處理法》明定教師為勞工

民國 98 年 6 月 5 日《勞資爭議處理法》第五四條為新增條文，該條文第二項規定，「下列勞工不得罷工：一、教師。二、國防部及其所屬機關(構)、學校之勞工。」上開條文雖規定教師不得進行罷工，但已指出教師隸屬於勞工範疇內。

整理上述，肯定教師為勞動者說認為，《教師法》通過後，現任教師皆採聘任制，其契約屬性為勞雇關係，雖因公私立學校不同而有公法與私法契約之別，但整體而言，教師聘任契約具有「從屬性」應屬無疑，而契約「從屬性」是判斷有無勞雇關係的要素之一。其次，基於憲法保障基本人權概念，教師同屬國民，自應享有憲法保障之勞動基本權。再者，教師不僅與學校之間有契約關係，更為受僱於學校之勞心者，蓋勞心勞力者皆屬勞動者角色，故肯定教師為勞動者身分尚屬可採。最後依據《勞資爭議處理法》之修正條文，顯示教師具勞工身分。

### (四)小結

教師是否為勞動者，否定說係從教師之「社會角色期待」來立論，其論點在於教師是專業人員，不是勞工，享有一定社會地位，況勞基法也排除教師的適用；肯定說則傾向教師基

本權利之保障為出發點，認為教師符合勞工的特質，應享該有的權利。依我國現行法律來看，雖未明定教師為勞工身分，然就學理上而言，勞工涵蓋勞心勞力者，而教師受僱於學校並是勞動心智的人，要屬勞工應值肯定。

### 三、教師之專業人員身分

在釐清教師是否為專業人員之前，必須先澄清「專業人員」與「專業」的概念，前者代表一種技術層面的東西，是專業後分化的結果。教師若為此種「專業人員」僅是重視教學方法與技巧的人員而已；後者「專業」係強調觀念、理想、態度，有某種程度的認同，換句話說，所謂的「專業」即是追求其理想典型的專業化過程(盧增緒，1992；瞿立鶴，1992c)。盧增緒(1992:176)認為教師的「專業」應是具備「正確教育觀念與擔負教育下一代的能力與修養，並且有追求理想和實現理想的使命感」，專精的教學方法與引導技巧僅是部分要務。

職是，教師是否為專業人員，其探討概念係指「專業」人員而非「專業人員」，說明如下。

#### (一)教師之專業地位

聯合國教科文組織(UNESCO)1966年在法國巴黎會議，發表《關於教師地位之建議書》(recommendation concerning the status of teachers)，第六條提及：

教書應被視為一種專門職業：它是一種公眾服務的型態，它需要教師的專業知識以及特殊技能，這些都要經過持續的努力與研究，才能獲得並維持。此外，它需要從事者對於學童的教育以及其福祉，產生一種個人的以及團體的責任感(薛化元、黃居正譯，1989:171)。

所謂專門職業，應有其符合標準，至少包括以下條件：1. 專門的知識與能力 2. 以利他服務為導向 3. 成員不斷進修成長 4. 受社會高度認同 5. 組織專業團體 6. 團體訂有倫理規範 7. 具有高度自主性(劉春榮，1997；引自侯志翔，2003a)。教師要邁向專業化，楊深坑認為至少需具備以下條件：1. 專業知識與能力的培養，須隨科學與技術的進步而不斷更新。2. 具備充分的專業自主權。3. 具有專業道德涵養與專業紀律。4. 專業社團功能健全，以提供成員專業成長

的課程(瞿立鶴, 1992c)。

林清江則以專業化特徵檢視我國教師是否為專業工作,其結論如下:1. 教師工作確實是為公眾提供極為重要而獨特的服務。2. 教師工作具有系統上體制為其基礎,但內容尚未明確化。3. 師資培育已漸符合長期訓練的條件。4. 教師尚未獲得適度自主權(大學教授已有,中小學教師尚缺)。5. 教育團體已有專業倫理之信條,但對違反其倫理信條者尚無充分懲戒及排除權利。6. 教育人員已組成綜合性自治組織,功能日漸擴充,但約束成員力量仍不如其他專業組織(劉炳華, 1995)。

綜上所述,我國教師已具備專業人員之基本雛形,並且教師資格檢定是採取「證照制度」,除了有利教師專業形象的建立,對教師素質的提升助益頗大,益加肯定教師是專業人員。

## (二)教師專業之權利義務

以專業觀點看教師的權利義務行使,在教師權利行使方面,《教師法》第十六條明定:

1. 對學校教學及行政事項提供興革意見。
2. 享有待遇、福利、退休、撫卹、資遣、保險等權益及保障。
3. 參加在職進修、研究及學術交流活動。
4. 參加教師組織,並參與其他依法令規定所舉辦之活動。
5. 對主管教育行政機關或學校有關其個人之措施,認為違法或不當致損害其權益者,得依法提出申訴。
6. 教師之教學及對學生之輔導依法令及學校章則享有專業自主。
7. 除法令另有規定者外,教師得拒絕參與教育行政機關或學校所指派與教學無關之工作或活動。
8. 其他依本法或其他法律應享之權利。

以專業觀點看教師的權利義務行使，在教師義務負擔方面，《教師法》第十七條明定：

1. 遵守聘約規定，維護校譽。
2. 積極維護學生受教之權益。
3. 依有關法令及學校安排之課程，實施教學活動。
4. 輔導或管教學生，導引其適性發展，並培養其健全人格。
5. 從事與教學有關之研究、進修。
6. 嚴守職分，本於良知，發揚師道及專業精神。
7. 依有關法令參與學校學術、行政工作及社會教育活動。
8. 非依法律規定不得洩漏學生個人或其家庭資料。
9. 擔任導師。

### (三)小結

肯定教師為專業人員身分，不僅是對教育事務的尊敬，更是認同教師專業自主權的行使。雖有學者認為我國教師尚非憲法第八六條所規定的專門職業人員，僅介於專業與半專業之間，但自頒布《師資培育法》與《教師法》之後，我國教育活動的實施與教師的專業知識有朝向專業化趨勢。瞿立鶴(1992d)謂《教師法》是確定教師法定身分的基準法，以全體教師為適用對象，條文並載明教師權利義務的規範。因此，我國教師已具備專業人員型態，負有相當的權利義務，其教學活動亦朝專業化發展，由此肯定教師為專業人員應屬無疑。

### 四、本段結語

歸總上述，教師具有公務人員、勞動者與專業人員身分。若干學者曾質疑教師是否具有公務人員身分(劉興漢，1992)，惟研究者認為教師雖非一般公務人員，但仍適用部分公務人員法典，且教育活動屬於執行公務，應可視其為廣義公務人員。換言之，因教師職務具有公法概念，並且教師享有教學自由與學術自由的保障，可避免傳統公權力之掣肘，此與一般公務員負有相當之特別權力關係有所不同。

至於教師的勞動者身分，研究者以為即使教師為專業人員並享有清高的美名，其仍與教師為勞工之本質並行不悖，不相衝突。就學理上而言，勞工涵蓋勞心勞力者，教師受僱於學校並是勞動心智的人。再者，依據民國 98 年公布的《勞資爭議處理法》第五四條規定，推知教師被界定為勞工。職是，教師勞工身分牽涉到教師能否籌組工會及有無勞動三權。研究者認為教師應具有勞工身分，惟顧及教師職業的特殊性與公共性，故教師在爭取罷教權時，也需多加考量學生受教權的保障，避免無辜學生遭受教育上的不利益，以求教師與學生達致雙贏局面。

最後，就教師的專業人員身分而言，事實上我國教師專業內涵隨著政經社會及文化的變遷，其專業範圍已增廣，包括師資培育、實習、進修、教師組織、申訴制度、教學與學術自由、人事獨立等權利義務的擴張。又政府陸續修訂《師資培育法》及《高級中等以下學校及幼稚園教師資格檢定辦法》，進而發展至現代專業證照期，有利教師專業制度的建立，故肯定我國教師為專業人員。



## 參、本節結語

總述以上，就學理觀點來說，我國教師乃受僱於學校，與學校間有聘任關係，係為勞心勞力之勞動者。至於教師工會的修正草案，近期從立法院第五屆會期至第七屆會期皆曾論及，雖然至今尚未通過《工會法》修正草案，但有鑑於立法院與教育部對於開放教師工會逐漸明朗化，僅在於內部規範與適用法制上還未達共識，可知未來教師工會法制面的解禁已可預見。

就罷教權基本要件而言，我國教師有罷教權行動基礎尚屬可採，然罷教權的行使範圍牽涉過廣，涉及受教對象的權利，亦即學生主體的受教權與教師的罷教權之間，仍有多方不同意見的表態，惟單就罷教權觀點來看，不擴及其他爭議因素，教師是有行使罷教的基本要件。

### 第三節 人權與教育權理論

本文係從受教權觀點來研究國民中小學教師之罷教權，而受教權是「教育權」的下位範疇，教育權又是「人權理論」的下位概念。因此，在談論受教權前可先由「人權及教育權」來著手，受教權則於第四節進行較詳細的探究。是以，本節將從人權理論及教育權探討起，以兒童(受)教育權為基礎理論，以此探究受教權與罷教權之關係，提出基本權利之衝突解決，盼釐清學生家長與教師關切下之罷教權爭議。

#### 壹、人權理論

人權保障的發展，主要是由「自由權」為核心，在其逐漸擴充與成長後便具有多元化的特質。在空間上，人權發展係從歐洲延伸至美洲，再到國際社會；在性質上，係從自由權發展到社會權，乃至當代諸多不同類型的新興人權。至於罷教權則是近代勞動基本權衍生下之產物，其保障主體為教師基本權利，故認同罷教權不啻是維護教師權利之方法，亦為落實基本人權之行為。然罷教行動勢必影響學生的在校學習，職是，探討罷教權之際亦須固守學生學習受教權，方謂適情適理。且深究人權體系下的社會權，方知社會權之保障範疇不單是勞動基本權，亦涵蓋學生學習權及受教權。

#### 一、人權理論的基本概念

人權思潮並非一朝一夕完成的，也非單由某一學者所發明。人權理論的形成乃是在漫長歷史的過程中，藉由人權學者不斷的詮釋及被統治者不斷的抗爭而獲致的可貴成果。而人權觀念源自於歐洲，時間可追溯至古希臘羅馬時代自然法之思想，其具體進展則是在十三世紀「大憲章」簽訂後，此協議文件被視為人權保障的萌芽關鍵。故本段將由「近代人權理論的形成」及「國際人權體系的建立」探討起，敘述如下。

##### (一) 近代人權理論的形成

以下將分別介紹近代人權理論的背景與概念。

## 1. 近代人權理論的背景

人權理論源於歐洲，而此處所謂的「近代」係指中古世紀之後，於十七世紀算起。其形成的背景原因可分為二，「君主專制的反動」及「資本主義生產方式的形成」。

### (1) 君主專制的反動

近代人權思想之形成，最主要是對於君主專制的反動。十六、十七世紀歐洲所盛行的「君權神授說」(divine right of kings)，認為君主對於人民的統治權係來自於上帝的賜予，人民無抗拒的權利，必須絕對服從統治者，此即君主專制政治。因此，在君主專制的封建社會裡，統治者制定了諸多不合理的律法，被統治者飽受壓迫與暴行，一般人民的人身自由並無保障，促使社會產生反動思變的思潮(張家寶，2005)。

### (2) 資本主義生產方式的形成

除了君主專制統治的反動之外，近代人權思想形成的另一重要原因即是資本主義生產方式的形成。傳統的封建社會中，經濟基礎係以土地為中心，以家庭為生產單位，具有自給自足的封閉性與獨立性。然而，十五世紀末的地理大發現促成全球商品貿易的繁榮，貿易對象不再僅是歐洲各國內部或歐洲各國之間進行，而是擴及至美洲和印度。故商品的生產模式逐漸脫離封建時期的封閉狀態，開始講求自由生產、自由貿易的資本主義形式，勞動基礎也建立在雇主與勞工的僱傭契約上，一切利益交換採取等價原則。職是，此種資本主義的新生產模式已非當時封建社會所能掌控的(張家寶，2005)。

因此，近代歐洲在政治與經濟雙重束縛下，自由主義的自由平等觀念遂而興起，奠定了人權理論之基礎。

## 2. 近代人權理論的概念

近代人權理論之確立，首推洛克(John Locke,1632-1704)的「自然權利說」以及盧梭(Jean Jacques Rousseau,1712-1778)的「社會權利說」。

### (1) 洛克(John Locke)的自然權利說

洛克認為在國家未形成之前，人類生活在無公共權力支配的自然狀態(the state of nature)之下，人人都享有相同的自然權利(natural right)，設法維持自己的安全與生存。而基於人性的理性作用，人們為避免爭鬥搶奪的事情發生，於是建立了一套自然狀態下的秩序，這個秩序即是所謂的「自然法則」(the law of nature)。這套秩序確立了人類具有追求生存與生命價值的天賦權利，亦確定了生存權、自由權和財產權是人權保障的最主要內涵。這種「自然法則」所蘊含的「天賦人權」觀念使人權成為不可拋棄與轉讓的基本權利，更是當代自由民主的基石(張國聖，2003:6)。

### (2) 盧梭(Jean Jacques Rousseau)的社會權利說

就社會權利說來看，最具代表性的是盧梭所主張的「社會契約論」(the theory of social contract)。此說認為人類在自然狀態下的權利屬於本能的需要，尚非真正的權利，必須透過人們之間的契約訂立、社會組織與互相約束，方可從自然狀態下脫離，此即「社會契約」。確切地說，盧梭的人權依據係指人們放棄了自然狀態的自然權利，而彼此訂立契約組成社會，並由社會中獲致真正的權利。也就是說，每個人都服從於社會全體，雖然失去自然權利的自由，卻也重新獲得社會文明的自由。

依社會契約的觀點而言，人權的根據並非自然法，而是基於社會的全意志(general will)，故每個人的自由、平等與財產保障是透過以「全意志為基礎」的法律所發展而來的(張國聖，2003:6-7)。

綜合上述，因自由主義與個人主義的興起，先進國家主張人權乃是人類與生俱來的權利，如果國家侵犯人權，不但得以否認政權的合法性，甚而可以推翻它，故以「自由權」為核心的近代人權理論於焉形成。在自然權利說方面，影響所及包括 1789 年法國大革命頒布的《人權宣言》(Declaration of the Rights of Man and Citizen)以及 1776 年美國的《獨立宣言》(The

Declaration of Independence)；在社會契約論方面，對於發展公民與政治權利的現代人權也起激勵效果，包括 1948 年聯合國通過的《世界人權宣言》(Universal Declaration of Human Rights) 以及 1966 年通過的《公民暨政治權利國際公約》(International Covenant on Civil and Political Rights)，簡言之，啟蒙運動時期的人權思潮在人權理論與發展上具有不可抹滅的地位。

## (二) 國際人權體系的建立

一次大戰後，歐美各國深刻體悟到人民的基本人權與尊嚴已遭受摧殘破壞，英美法等自由民主國家因而將其國內憲法中維護人權之原則，轉而推進為世界性的普遍規範。爰此，西元 1942 年乃有成立聯合國之提議，目的是使人權能獲得國際法及國際組織的保障，這也說明了跨國際追求人權普遍化的時代正式來臨(張家寶，2005)。

另一方面，十八世紀末基於自然權思想而形成的人權理論，原本僅被視為一種政治主張與抽象的權利，經歷二百多年之後，在近代立憲風潮下，藉由憲法的制定而提升為真正的「權利」層次，要求國家權力機關須受憲法規範，同時也負有落實人權保障的義務(許慶雄，1992:48)。

接著，在西元 1919 年德意志威瑪憲法明定社會權的保障條文後，以自由平等為中心的人權體系也作一擴張調整，由自由權擴增至社會權的保障。本段將先討論國際人權體系的建立，再行探討人權體系的擴增調整，敘述如下。

### 1. 國際人權法典

聯合國通過的《世界人權宣言》(Universal Declaration of Human Rights)、《經濟社會暨文化權利國際公約》(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) 及《公民暨政治權利國際公約》(International Covenant on Civil and Political Rights)，以上合稱為「國際人權法典」，架構出現今人權體系的內涵，乃綱領性國際規範的母法。

### (1) 《世界人權宣言》(Universal Declaration of Human Rights)

西元 1948 年 12 月 10 日，《世界人權宣言》經由聯合國通過後，確立了人權保護的國際化與普世性，也具體說明了人權的保護方式與內容。此宣言的內容在於強調自由、正義、和平必須以人性尊嚴及人權的尊重為基礎。該宣言的特色在於克服了各國的政治制度、哲學理念、宗教信仰與傳統文化等多元差異及衝突，為各國訂立了一個普世化的人權規準(陳隆志，1998:5-6)。

就國際法的地位來說，聯合國初始的共識僅認為《世界人權宣言》是一種政治性、道德性的宣言，並無法律拘束力，然經過半世紀的演進，此宣言已進化為國際習慣法，具有高度的法律約束力，成為各國人權保護進展的衡量標準。此外，《世界人權宣言》通過後的近二十年，1966 年也完成了《經濟社會暨文化權利國際公約》與《公民暨政治權利國際公約》的制定，愈發促使人權保護更加國際化與具體化(陳隆志，1998:7-8)。

### (2) 《經濟社會暨文化權利國際公約》(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)

《經濟社會暨文化權利國際公約》又簡稱為「社會權公約」。於 1966 年 12 月 16 日通過並開放給各國簽字、批准和加入，並於 1976 年 1 月 3 日生效。社會權公約要求締約國逐步實施其條款，以收實質保障之效，在《世界人權宣言》之後，該公約成為國際人權憲章體系的第二個文件。

社會權公約闡明個人所應享有的經濟、社會及文化的權利。包括工作權；公正和良好的工作條件；勞動基本權(組織和參加工會權、罷工權)；社會保險的社會保障權；免於飢餓權利；獲得相當生活水準的權利；身心健康權利；受教育權；參加文化生活的權利等。(楊新彥、陳錦稷，1998:10)。

### (3) 《公民暨政治權利國際公約》(International Covenant on Civil and Political Rights)

《公民暨政治權利國際公約》又簡稱為「自由權公約」。於 1966 年 12 月 16 日通過並開

放給各國簽字、批准和加入，並於1976年3月23日生效，成為國際人權憲章體系的第三個重要文件。

該公約旨在訂立具體條款以保護人民的公民與政治權利，其保障的人權包括維持個人生命和肉體、精神健全的權利；法的適用程序和刑事制度的權利、遷徙和旅行的自由、表現自由及思想、良心和宗教自由、家族、兒童權利、少數者的權利、參政權、平等權與不受歧視的自由等(楊新彥、陳錦稷，1998:12)。

綜合上述，可知《世界人權宣言》是一大國際性母法，而後的「社會權公約」與「自由權公約」，其目的在以多邊國際公約的方式，將《世界人權宣言》的原則予以更詳細的規定，並藉由各國批准公約的程序，使其成為法律上應盡的義務。簡言之，國際人權法典所保障的人權項目，架構出現今人權體系的核心內容，同時隨著社會環境與價值觀念的改變，人權體系的內容及範圍亦會逐步調整與擴張。

## 2. 人權體系的調整

十八、十九世紀人權思想的起點係建立在「人生而自由平等」的理念上。而自由權係指人民有權要求國家權力不可介入，侵犯原屬國民自由的權利，若不幸被侵犯亦有憲法架構下的保障制度作為申訴救濟途徑(許慶雄，1992)。

換言之，自由權乃與生俱來，不可被剝奪，亦不可讓與的永久權利，而其思想基礎即為自由主義與個人主義，強調國家權力的行使應僅止於必要的最小限度，目的是希望人民的自由平等能夠免受政府權力的掣肘，故當時認為「做的最少的政府就是做的最好的政府」(許慶雄，1992)。

因此，二十世紀以前，人權運動及立憲主義的理論皆以爭取各種自由權保障為核心。二十世紀之後，因資本主義的生產方式造成資本過度集中、貧富懸殊，產生階級矛盾與社會動盪，傳統的自由權保障淪為不切實際的空談，故要求國家積極介入、調整人民經濟生活的社會權概念開始受到重視。



所以，二十世紀後的西方資本國家，開始將社會權的概念納入國家憲法或其他重要法律中，其特質在於為了實現社會經濟生活中的實質平等自由，人民可要求國家積極介入保障的權利，故社會權係為了解決資本主義社會所形成的弊端與矛盾，同時也使得人權保障的內容更為廣泛周到。主要保障範圍皆與國民經濟生活有密切關係的，包括生存權、環境權、學習權、工作權、勞動基本權等(許慶雄，1992:130-131)。

綜上所述，可知隨著時代變遷與價值觀的轉變，人權體系內容也隨之調整。但需要強調地是，重視社會權並非制裁自由經濟體制，而是予以適當限制以達社會整體生活的安全與和諧。

## 貳、教育權理論

人權係指身為「人」便應享有的基本權利。兒童當然也享有基本人權，其重要權利之一便是教育權，故保障學習與受教育的權利乃現今各國憲法中重要的環節，本段將先討論兒童人權再行探討教育權的相關理論，敘述如下。



### 一、兒童人權之基本概念

自聯合國 1989 年通過《兒童權利公約》(UN Convention on the Rights of the Child) 後，各簽約國對於兒童人權的維護與保障愈趨具體化，在「兒童與成人享有平等人權」與「兒童尚需成年人保護教養」的基本價值理念下，國家法律便賦予兒童某些特別的優先權與特殊保護權，以促進兒童之身心健全發展。

#### (一)兒童的定義

所謂「兒童」，依據 1989 年聯合國《兒童權利公約》(UN Convention on the Rights of the Child) 之規範，係指未滿十八歲以下的任何人，除非規定成年年齡低於十八歲(公約第一條)。我國法律依規範目的之不同，對於兒童的概念實包含「兒童(未滿十二歲之人)」、「少年(十二歲以上未滿十八歲之人)」(施慧玲，2004)。本文研究範圍為國民中小學階段為主，故此處「兒

童」的概念係依《國民教育法》規定，以國民中小學階段（六至十五歲之國民）為主。

## (二)兒童人權的定義

兒童人權係指兒童除了應享有「人」的基本權利之外，也因為兒童身心發展尚未成熟，在成長階段尤須成年人提供保護與照顧，因此被賦予某些特殊的權利。依據聯合國的《世界人權宣言》所示，「兒童有權享受特別照料和協助，深信家庭作為社會的基本單元，作為家庭所有成員，特別是兒童的成長和幸福的自然環境，應獲得必要的保護與協助……。」有關《兒童權利公約》序言，「兒童因身心尚未成熟，在其出生以前和以後均需要特殊的保護和照料，包括法律上的適當保護。」再者，就國內兒童人權來看，我國憲法上對於基本人權之規定，除參政權、應考試服公職權之外，兒童原則上享有與成年人相同之權利，國家負有義務訂立法規以實現兒童基本人權，惟因兒童智識發展未臻完全，為維護身心健全發展之權益，而就其行為能力作適當限制或委其父母、監護人予以監督或代行(施慧玲，2004)。

## (三)兒童人權之內涵

首先對於兒童人權的認知應秉持「兒童是人」而非「兒童也是人」的基本理念，主張「兒童享有與成年人平等的人權與人性尊嚴」，惟基於兒童身心尚未發展成熟，無法充分有效的維護其本身權益，故以兒童健全成長為前提，委由成年人監督、照護與代行其部分權利。但在限制兒童權利時，必須確認其法律限制的必要性，換言之，就其所受之限制，乃為保障兒童自身權益所需要，且能顧及其成長發展之順利。爰此，兒童需有之特殊權利，包含家庭成長權、受教權、刑事免責權、優先權等(施慧玲，2004:174)。

其次，兒童人權之維護者應持有兒童人權是成年人之「責任」而非「慈善」的基本理念，故任何能增進兒童成長發展之各種兒童人權皆具有資源使用之優先性。也就是說，基於國家社會責任與平等原則，政府應有效運用有限資源於兒童身上，以促進其發展完整之身心智識(施慧玲，2004:174)。

綜合上述，由於立憲主義及現代福祉國家理念的形，人民體認到兒童與成年人在法律上應受平等對待，不能因兒童的年齡或其他因素而否決之，對於保障兒童人權也應視為必要之舉而非成年人的慈善行為，如此方為現代基本人權之精神。也因此，隨著兒童人權思想的發展，教育界與社會大眾所共同關心的議題即為學習與受教育的權利，此權利係以國民，尤其是學齡兒童為出發點，國家、學校、教育人員與家長皆對此負有輔導與幫助的義務。

## 二、教育權理論之基本概念

民主化與多元化乃為現代社會的特質，普世價值的各種基本人權不斷的進行重新詮釋與調整，人權保障不再有階級、性別、種族、年齡等區分，故隨著這波社會演進與教育改革的潮流，國民(特別是學齡兒童)教育權便成為大眾所關注的焦點。職是，研究者希望本文能透過人權理論下之兒童教育權來探討罷教權與受教權之爭議，首先關於教育權理論，敘述如下。

### (一)教育權的定義

教育權是一個複雜的概念，也是一種社會產物，其內涵會隨著社會的發展變遷而有所改變，不同學者因理解角度不同也會產生不同的解釋。如謝瑞智(1996:89)認為，凡是對教育能決定一定之方針，並付諸實施之一種權能，便稱教育權。許慶雄(1992:158-159)認為，教育權更明確的意義應係指「教育內容決定權」，而非教育他人的權限。周志宏(1999:130)則將教育權區分為「教育上的權利」與「教育上的權力」，前者指的是人民在教育上的各種權利，後者是指教育事務上，國家或各級地方自治團體，以及其所屬機關或公務員所行使的公權力而言。

有鑑於教育權的爭議及其多義性，似有需要予以重新理解與界定。本文採周志宏(1999:131)的觀點來解釋教育權的定義，亦即狹義的教育權是指人民「受教育的權利」；廣義的教育權應是廣泛指稱「人民在教育事務上的權利」；最廣義的教育權則包含國家或各級地方自治團體，及其所屬機關或公務員所行使的權力與權限。

## (二)教育權之主體

因戰後的日本由軍國體制轉型成民主體制，日本教育學界與實務界便發生教育權主體之爭議，素有「國家教育權說」、「國民教育權說」與「折衷說」的不同主張。茲就國家與國民在教育範疇的主導權之爭，敘述如下。

### 1. 國家教育權說

在極權主義國家的立場來看，國家因擁有絕對的統治權，自然有教育權。且國家視人民為政府的附庸品，對於教育思想的控制有其必要性。後來受到民主主義的影響，人民被視為政治、教育的主體，個人也有其獨立的價值與尊嚴，此種觀念導致國家教育權理論遭致非議，所以後期國家教育權主張者乃試圖將「國家教育權」與民主立憲的「國民主權」相結合。換言之，藉由國民的委託促使國家有權主導教育事務(薛化元，1997b)。

因此，所謂國家主權說認為，基於現代國家理念、民主政治原則，關於教育的方式與內容，應由最高民意機關國會以及政府行政機關一起決定(許慶雄，1992)。



### 2. 國民教育權說

國民教育權的觀點說明了國家本身並非教育目的而是一種手段，其宗旨在於保障人民的自由與福祉，國家絕無超越人民福祉而存在之意義。強調教育事務應由人民決定，國家僅需提供教育條件及教育環境之義務。因此，教育被視為人民的權利，國家的義務。

國民教育權主張者認為，有關教育事項應由兒童家長、教師等相關人員所構成的國民來決定，國家僅需承擔教育條件及環境的相關義務(許慶雄，1992)。

### 3. 折衷說

因為教育普及化受到了肯定，所以由國家(政府)主導下的公教育體系有其存續的必要性，故國家教育權與國民教育權的合理分際是一討論的關鍵點。美國比較教育法學者 I. L. Kandel 最早將教育事務區分為「內在事項」與「外在事項」，其後日本教育法學者將其引介

入日本並作調整修正。依據日本現行「教育基本法」的精神，教育行政係以教育目的之必要條件的安排為主要目標。亦即國家機關對於「教育外在事項」，如教育財政、設備、學校制度、教職員條件等必須透過政府機關經由立法、預算等法定程序，由國家公權力來執行。而對於「教育內在事項」，如教育內容、教學方式、校園制度等，應該尊重教育自主權，不以議會多數決通過的法案強行實施(薛化元，1997b:9)。

爰上所述，依據教育事務的性質而區分不同之權利主體，已成為現行各國教育體制的發展趨勢。換言之，以國家公權力作為教育外在事項的保障基礎；國民教育權於教育內在事項則具有優先性。因此，我國憲法對於教育基本權之價值決定，乃以國民教育權為主，國家教育權為輔。

### (三)教育權—國民教育權範疇—兒童(受)教育權

一般通說認為國民教育權有五個主要範疇，分別為父母教育權、兒童(受)教育權、教師教育權、住民教育權、私校教育權，特別是前三者更是國民教育權的必備內涵。首先父母教育權是最早被視為自然權利。其次，兒童(受)教育權是國民教育權中最重要的一環，而教師教育權與父母教育權乃是為保障兒童(受)教育為最大前提。也就是說，父母負有保障兒童受教育之實，教師則必須提供兒童良善的受教內容，故加以保障此二權，得以防範兒童(受)教育權遭致干預。至於住民教育權與私校教育權分別強調教育的民主多元化及對私人興學權利的追認與肯定(薛化元，1997b:11)。

整理上述，可知教育權之論述，主要是以兒童(受)教育權為主，主張每個兒童有權接受教育，以協助其未來順利發展，故強調兒童受教育為基本人權之概念於此彰顯。

### 參、基本權利衝突之解決

誠如侯志翔(2000a)所言，權利之行使並非漫無限制，勞動基本權既為憲法所保障之基本權利，便與一般人權一樣，需受限於公共法益及比例原則等規範。所以，雖肯定教師為勞工

身分，但兼顧其特殊之公共性質及教育本質，並非不可限縮其權利。故以下將從基本權利之衝突解決來檢視兒童(受)教育權與教師勞動基本權之關係。

## 一、基本權利衝突之解決概念

基本權利之態樣，隨著時間演進也逐漸趨於多樣性，所以各項權利間難免有交錯、重疊之處，在其保障或限制之範疇上便容易產生相容或排斥、競合或衝突的問題。而所謂「基本權利之衝突」係指在主張自己權利的同時，卻以他人權利為代價，形成不同權利主體間在(相同或不同的)權利請求上之對立。換言之，基本權利之衝突乃指個人行使基本權利時，同時侵害到他人之基本權利(李震山，1995)。

是以，「基本權利衝突之解決」係指如何在兩基本權利主張之爭點上，尋求一個中道的解決方法。此時，必然有一方之基本權利主張必須適度的萎縮或退讓，方能維持憲法所揭示的價值秩序之協調，故基本權利衝突之解決係為尋求兩者權利間的平衡，以實現公共利益之旨意(李震山，1995)。



## 二、基本權利衝突之解決模式

要解決基本權利之衝突，應就各項權利加以調和而非排斥，方式包括有「基本權利之位階秩序」、「具體規定優先適用於概括規定」、「具體個案中之法益衡量」三種模式(李震山，1995:60-61；黃嘉晉，2007)。

(一) **基本權利之位階秩序**：採取的是一種抽象途徑，由基本權利本質出發，考量其在憲法

上所受限制，或其在價值位階秩序的地位等，以此決定基本權利間的衝突爭議。但李震山(1995)指出，我國憲法不容易界定出權利間之價值秩序位階。

(二) **具體規定優先適用於概括規定**：乃以發生衝突之基本權利內容，是否已為憲法條文所

明定，其判斷處理依據係以具體規定優先於概括規定(即其他應受保障未列舉之基本權利)。

(三) 具體個案中之法益衡量：目前學界與法院實務界則是強調必須在具體個案中加以審酌，並做出合乎現況之利益衡量。其衡量並非以對立基本權之排斥為出發點，而是以調和為主，目的是希望在憲法一致性下，儘可能讓兩種法益合理存在。

### 三、「學生學習受教權」與「教師勞動基本權」衝突之解決

受教權與罷教權同屬基本人權之保障範疇，本應儘可能實現憲法對其二權之保障，然在群居社會中，應以整體利益為考量，因此當上述受教權與罷教權產生基本權利之衝突，必須適當的限制某方權利，尊重彼此的人權，以維持社會安定。所以，在尋求兩權利間之可能的平衡後，顯示罷教權之利益需要「退讓」，應優先保障兒童受教權才是，相關說明如下。

#### (一) 具體規定優先適用於概括規定

我國憲法並未對勞動基本權明列條文規定，屬概括規定。依不同學者的見解可導出憲法中勞動基本權之價值基礎，如「無憲法基礎說」、「憲法生存權說」、「憲法結社自由權說」、「憲法一般行動自由說」、「憲法結社權與憲政現實結合說」等，來說明勞動基本權於我國憲法上之立論基礎，此部分第二章已討論過。進一步地說，憲法未明文保障教師爭議權，罷教權屬於法律上的「概括規定」（即應受保障但未列舉之基本權利），雖不妨礙其基本人權的存在，但的確係透過法律解釋來確立此基本權利。

相對地，學生受教權則為具體「列舉規定」，在憲法第二一條：「人民有受國民教育之權利與義務」；《教育基本法》第一條開宗明義闡明，為保障人民學習及受教育之權利，特制定本法；同法第八條也明定，學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，國家應予保障。

綜合以上，從「具體規定優先適用於概括規定」觀點來看，國民教育基本權所保障之兒童學習及受教權應優先適用於教師勞動基本權之罷教權。

## (二)具體個案中之法益衡量

就「保障學習權與受教權」觀點而言，原則上無論哪一教育階段的學生，均應以其自我實現、人格自由開展之最終教育目的為宗旨，只是國民中小學的學生係未成年人，在此一階段的兒童或青少年對於教育之種類與內容，及對自身最佳利益尚缺乏足夠選擇與判斷力，應可視為未具備自主學習之能力，因而需要在旁人的協助下來學習，使其充分發展個人人格，但罷教卻暫停教師正常授課，罷教期間學生無所適從，顯然與上述理念背道而馳(周志宏，2001；黃嘉晉，2007)。

因此，由教育觀點出發，教師與學校關係非僅限於勞雇關係，還涉及教師專業及社會責任。研究者認為教師集體勞動權應較一般勞工受到更多限制，教師必須以學生學習受教權為最大利益考量。

當然，在進行法益衡量時，並非以犧牲某方權利為代價，而是兩權無法順利衡平時，須決定何者利益為優先，何者需退讓。基此，罷教權之法律價值也非必然劣於受教權。

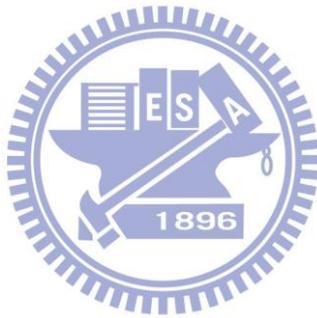
然而，在「兒童與成人享有平等人權」與「兒童尚需成年人保護教養」的基本價值理念下，國家法律必須賦予兒童某些特別的優先權與特殊保護權，以促進兒童之身心健全發展。黃嘉晉(2007)也指出，未成年之學生，因理性發展及智能成熟度的差異，其在學校教育階段中，在精神思想上處於完全接收的狀態。換句話說，該階段學生之價值判斷意識仍在形成當中，需透過別人的幫助來學習與接受教育，以追求自我成長及人格之充分發展。基此，國民中小學階段學生之兒童受教權便具有相當重要性，經由法益衡量後應有優先利益，須受到嚴密之特別保護。

## 肆、本節結語

兒童(學生)受教權與勞動基本權皆為基本人權的保障項目之一。就理論上而言，教師身為國民，本應受憲法基本權利的保障，然教師在爭取或行使罷教權之際，尚須考量其行動的副面效應，應竭力避免讓學生成為爭議底下的犧牲者。換言之，就兒童受教權而言，國民中小學學生為未成年人，其心智發展尚未完全成熟，在校期間需要教師的從旁協助，以達有效

學習與人格之自由開展，故教師受學生父母之委託，秉持專業知識來教導學生，須以保障兒童(學生)教育權為前提才是。再者，從基本權利之衝突解決來看，受教權之維護顯然也優先於罷教權利益。

爰此，本文希望透過教育權觀點來看罷教權，讓兒童(受)教育權作為探討國中小教師罷教權之基礎。因此，教師雖有追求自身權益之權利，但如何拿捏分際而不違背基本人權的比例原則、不累及無辜學生，這些都是值得再三思索的問題。



## 第四節 爭取罷教權面臨之爭議

教師工作的對象是人。基此，罷教權的行使恐將牽涉無辜第三人利益—學生的受教權，縱使罷教對象並非訴諸於學生，但罷教的副作用卻可能使學生權利受損害，特別是性格未定型的中小學學童，其是否合乎我國法律與社會倫理殆有疑議。再者，處於學生家長立場，教師的罷教行為乃是一個難以認同的權利，置學生權益於不顧，恐非為人師表應有之作為(瞿文芳，2002)。

本章第三節已就人權理論及教育權觀點作一討論。是故，本節將進一步以學生受教權與家長參與教育之立場，來探討罷教權爭取時所面臨之爭議。

### 壹、危害學生受教權之疑慮

目前學說上普遍將受教權視為人類成長所必須有的學習權之一，所謂學習權係指所有人類與生俱來，經由接受教育或其他方式而習得事物，以獲得作為人類之成長、成熟的一種權利(周志宏，1994)。

因此，「學習權」應包括「學習自由」與「受教權」，換言之，受教權的存在乃是保障學習權的實現，是學習權的下位概念(林佳範，2004:120；周志宏，1997:8-9)。以下茲就受教權的相關事項分別探討之。

#### 一、受教權之意涵

所謂受教育的權利乃是作為保障學習權之實現而存在，是學習權的下位概念。一般人接受教育之來源可略分為三，「家庭教育」、「學校教育」、「終身教育」，其中關於社會團體規範與基本學識，大多經由學校教育而來，尤其對於中小學學生而言，到校接受教育是奠定基礎的重要方式，爰此，維護該階段學生的受教權甚為重要(周志宏，1999)。我國憲法第二一條規定：「人民有受國民教育之權利與義務。」職是，受教育究竟是一種權利行使或義務負擔？

因受教權概念乃包含於學習權內，探討時宜以上位概念的學習權來論憲法第二一條內容較為適宜，說明如下(周志宏，2001:8)。

- (一) 由學習與受教育之目的與本質而言，學習與受教育的目的係指個人經由受教育或其他途徑獲得適合學習的機會，並非為達成另外目的而必須履行之義務；在本質上，學習與受教育也難以強制力勉強履行。故受教權應屬人民權利。
- (二) 由義務教育歷史而言，普魯士於西元 1763 年開始規定五至十四歲兒童須接受強迫教育，違者處以家長罰款。由義務教育歷史觀之，我國憲法第二一條所規定的受教育義務之主體係指父母或監護人，意指父母或監護人有義務使其子女接受基礎教育，並非指兒童受教育之義務。
- (三) 由負擔義務之責任能力而言，未成年兒童係無行為能力或限制行為能力者，對於教育之種類、內容，及對自身最佳利益尚缺乏足夠選擇與判斷力，似難認其有完全履行基本義務之行為能力，故接受教育應屬兒童之權利非義務。

綜合上述，依我國憲法第二一條論受教權意涵，解釋上應認為學齡兒童之父母或監護人，有義務使監護中兒童接受國民教育。反之，就兒童權利主體來看，兒童受教育則為普世公認之權利，為不可剝奪的基本人權之一，因此，兒童接受教育係權利行使非義務負擔。

## 二、受教權之性質

一般認為接受教育之權利在人權體系上隸屬於社會權之範疇。也就是說，在福利社會理念下，國家為保障每個人實質上平等，便修正過度資本主義之社會，促成公權力適當介入，以此確立基本人權之保障，此即社會權的理念。

職是，以受教權的法律性質而言，可從自由權與社會權兩層面探討之(許慶雄，1992)，並以圖 2-3-1 簡略說明。

- (一) 在自由權方面，受教權具有防禦功能，要求國家必須「消極不作為」，主要是保障教育自由，不受外部侵犯干擾。
- (二) 在社會權方面，按其權利效果，應屬要求國家具有「積極作為」，乃肯定國民有受教

育之權，國家應積極介入保障受教權，有當然義務提供國民平等受教育的機會。

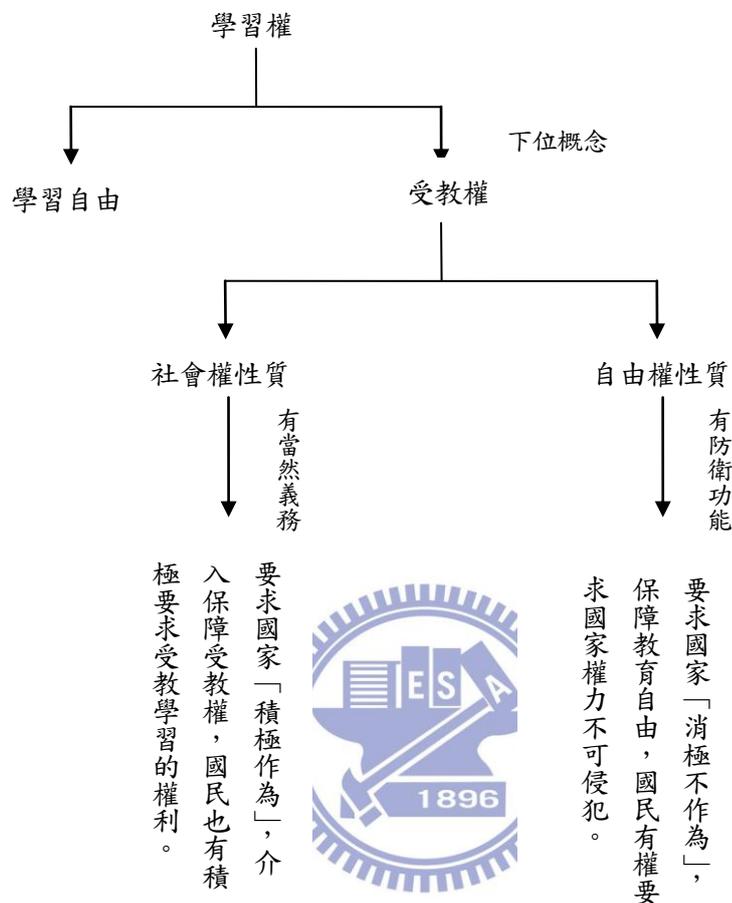


圖 2-4-1 受教權性質關係圖

資料來源:研究者自行整理

另外，日本對於受教權性質，向來也有三種論說之爭，分別為「生存權說」、「公民權說」、「學習權說」(何希皓，1995；謝瑞智，1996)。

(一)生存權說:係以工作權與生存權為基礎，屬於經濟上權利。乃源於勞動階級的自覺，因勞動階級在爭取勞動與政治權利過程中，意識到教育係為獲取生存空間與政治權利的根本。此說強調受教育可使個體追求幸福理想，國民有權依其能力需要，要求國家提供適當之教育。

(二)公民權說:係以國民主權與參政權為前提，認為受教權具有培養國民之民主政治能力，使人民獲得應有的認知與素質，進而能順利參與社會事務。

(三)學習權說:係以學習權為基礎，受教育是學習權的內涵或下位概念，亦即受教育之權利是人類成長所必須且重要的學習部分。此說最重要的意義在於，使受教權的保障能獨立而存，不須依附其他權利之保障為前提。

綜理上述，在憲法領域內，通說主張受教權是一種生存權，惟單就經濟層面作解釋，略顯不足。「公民權說」係單純從政治層面來了解，容易忽略個人還有追求自己幸福與發展的重要目的存在。反之，教育界多支持「學習權說」，認為受教權係指兒童藉由接受教育而學習，並得以在學習中自我成長的一種權利，也是兒童基本權之一(謝瑞智，1996)。整體來說，由於學習權說的內涵足以涵蓋生存權說與公民權說，是最能表明受教育權的本質，遂成為日本學界的通說。



### 三、受教權之法律保障

「未成年兒童受有教育的權利」(children's right to education)是現今眾所公認的權利之一。然不論在我國或歐美國家法律體系中，兒童有權受教育的觀念都是近代社會權下的產物。周志宏(2001:9)指出，西元1936年蘇聯憲法第一二一條規定:「蘇聯公民有受教育的權利。此項權利之保證為:普及初級義務教育，七年免費教育……。」此為各國憲法中最早明文規定受教育之權利。二戰後，各國也紛紛明文保障受教權，至今已成為國際上的共識，我國亦不例外。茲就保障受教權之宣言與法律例示如下。

(一)西元1948年聯合國所發布的《世界人權宣言》(The Universal Declaration of Human Rights)

第二六條第一項:「人人皆有權接受教育。基礎教育應免費，且屬強迫性質；應該廣設職業或技術教育；接受高等教育的機會宜以個人的能力為基準，且人人都應有平等機會入學。」(但昭偉、郭瑞芬，1997)

- (二)西元 1959 年聯合國的《兒童權利宣言》(The Declaration of the Rights of the Child)第七條第一項:「兒童有受教育的權利,至少在初等教育階段應該是免費的、義務的。提供兒童接受教育應該是基於提高其教養與教育機會均等為原則,使兒童的能力、判斷力以及道德的與社會的責任感獲得發展,成為社會有用的一員。」(行政院青年輔導委員會, 2008)
- (三)西元 1966 年聯合國通過的《經濟、社會及文化權利國際公約》(International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights)第十三條第一項:「本公約締約各國承認,人人有受教育的權利。」(台灣人權促進會, 2004)
- (四)西元 1989 年聯合國通過的《兒童權利公約》(UN Convention on the Rights of the Child)第二八條:「簽約國承認兒童有接受教育之權利。」(內政部兒童局, 2008)
- (五)我國《中華民國憲法》第二一條:「人民有受國民教育之權利與義務。」
- (六)我國《教育基本法》第一條:「為保障人民學習及受教育之權利,確立教育基本方針,健全教育體制,特制定本法。」



上述所揭,顯示當今學生受教權受到許多權利宣言與法律條文的支持,國際普遍承認教育是每個人的權利,特別是對於兒童受教權的重視。我國在憲法制定上與民國 88 年頒布的《教育基本法》也強調兒童受教育的主體性與權利,可知此項基本權利已為普羅共識。

#### 四、《教育基本法》之受教權精神

我國《教育基本法》歷經六年立法過程於民國 88 年發布實施,主要係就教育的本質、目的、方針與體制,重新檢討與規劃,是我國教育史上的重要里程碑。在所有教育法規中,它是影響最大的法規,其地位相當於教育領域的憲法,可謂「教育準憲法」(吳清山, 2000:2)。而保障受教權與學習權更是其立法精神之一。

李國偉(1996)也提及,西元 1985 年聯合國教科文組織發表《學習權宣言》,對於學習權有相當廣泛的界定:「所謂學習權乃是:讀與寫的權利;持續疑問與深入思考的權利;想像與

創造的權利；閱讀自己本身的世界而編纂其歷史的權利；獲得一切教育方法的權利；使個人與集體的力量發達的權利。」該宣言認為學習權是人類生存不可或缺的要素，而所有教育活動也以學習活動為根本。因此，李國偉認為制訂一部教育法律基礎的教育基本法，顯然它的思想起點應從保障學習權以及學習權的主體開始。

我國《教育基本法》的基本理念便是以學習權為核心，其內涵之一即為維護學習權與受教權。故該法第二條第二項清楚說明學生學習與接受教育之目的為何；第八條第二項規定國家應予保障學生之學習權及受教育權，第三項規定國民教育階段內，家長負有輔導子女之責任，並得以視其子女最大教育利益，選擇受教育之方式、內容及參與學校教育事務(李奉儒，2001；陳木金，1999)。

綜觀整部《教育基本法》的精神，無論是教育機會均等、教師專業自主權、私人興學、終身教育、家長教育選擇權等條文規範，其目的都是在增進與保障學習權及受教權(顏國樑，2000:15)。



## 五、家長在子女受教權上之地位

家長在教育上的權利，尤其在未成年子女受教育階段，既是權利也是義務，可說是備受重視(李柏佳、陳秋文，2008)。故受教權不僅表現於學生本身，也可體現於父母對學校教育的關心、選擇與參與上。亦即家長有權關切學校為其子女所採行的教育措施、有權選擇適合子女學習的學校、有權參與學校對其子女學習所做的決定(劉春榮，1996:43)。

依家長參與教育廣義說來看，凡子女在學校攸關教育學習的事務，家長依其親權與教育權基礎概有置喙餘地。爰此，教師行使罷教權，姑且不論其他效應，在操作層面上必然影響學生正常在校接受教育之權利，對於受國民教育的學生而言，身為法定代理人之父母或監護人應有表達其立場的觀點。

而依文獻資料顯示，學生家長多表示反對教師罷教，認為此舉不僅有損師道尊嚴，也傷害了學生權利。例如全國家長團體聯盟認為教師應放棄罷教權(丁勻婷，2005)、台北縣中小學家長協會質疑罷教權將損害學生權益(孫蓉華，2002)，此等報導不勝枚舉。

故以下將探討學生父母或其監護人在子女受教權地位上之意涵，探討對象為接受國民教育學生的家長，並以「家長」取代「學生法定代理人」（父母或其監護人）一詞。簡述如下。

### （一）家長參與的意涵

陳良益(1996)指出，「家長參與學校教育」乃源於英文 parent involvement in schooling 或 parent participation in schooling，係指學生家長參與其子女所就讀學校之一切教育相關事務的行為，含有支持與積極二種概念(引自李介文，2007)。

胡邦欣(2000)認為家長參與學校教育，係指任何足以讓家長加入其子女教育歷程的活動形式，包括學校提供家長參與之各項活動，以及家長為主張其子女之教育利益而主動參與學校教育事務(引自侯世昌，2007)。

然而，家長教育權除了通說認為至少包括「學校選擇權」與「家庭教育權」之外，具體落實在學校活動上，尚有參與學校行政工作；人事甄選；經費運用、管理及規劃；教師教學活動；學校事務的管理與建議等。爰上所述，以學生受教權為前提，家長參與教育的權利必須與其它教育權內涵有一定程度的互動，雖有限制，但並未無權，故家長在學校教育領域內仍享有一定之權利(曹翠英，2000；薛化元、周夢如，1997)。

### （二）我國家長參與教育的發展與規範

就家長參與教育的發展而言，鄭彩鳳(2004)指出，真正強調家長教育權的家長參與是始於民國七十年代。當時關心家長參與學校教育的民間團體陸續出現，如民國 77 年成立的「人本教育基金會」；民國 78 年成立的「主婦聯盟」等，以結合關心教育的家長，落實家長參與為組織理念(李介文，2007)。自此以後，社會與政府便逐漸開始注意家長的聲音，重視家長參與學校教育的訴求。

就家長參與的規範而言，李柏佳、陳秋文(2008)表示，家長在未成年子女教育上的地位，其權利的保障、實現與救濟，有賴於法律規範始足以達成。故家長參與教育事務的法制化，成為現代民主國家中教育的重要制度。陳果真(2002)也提及，我國家長參與教育事務，政府

由消極默認到積極法制化，顯示家長參與學校事務走向擴大參與、專業法制的模式，其精神可表現在以下數條法規範內：

1. 《民法》第一〇八四條：「父母對未成年之子女，有保護及教養之權利義務。」
2. 《國民教育法》第十條第二項：「校務會議以校長、全體專任教師或教師代表、家長會代表、職工代表組成之。」
3. 《教育基本法》第八條第三項：「國民教育階段內，家長負有輔導子女之責任；並得為其子女之最佳福祉，依法律選擇受教育之方式、內容及參與學校教育事務之權利。」
4. 《國民教育階段家長參與學校教育事務辦法》，民國 95 年 7 月 6 日教育部發布該法的宗旨在於維護並保障國民教育階段學生學習及家長參與學校教育事務之權利。

### (三)家長參與教育在受教權上的實現

家長參與教育的理念係在保障學生權益，代替學生維護他們應享有的權利，尤其我們承認父母依據親權而有教育參與權時，應該可以預見大多數父母乃以學齡子女的利益為考量前提，所以由父母積極扮演教育參與及教育監督的角色，應該可以被接受。

關於家長在受教權上的參與，依據報章文獻的蒐集結果，大抵為家長表態受教權的重要性而反對任何可能危害受教權之情事，於是有關教師組工會與行使罷教便是家長團體所竭力反對的。

以下陳列近年來家長為子女受教權發聲的相關報導，因新聞資料眾多，故研究者所列出的報導皆清楚顯示，家長團體反對罷教權、擁護受教權，其餘非關本探討標的便省略不談，如表 2-3-1 所示。

由表 2-3-1 可看出家長普遍質疑罷教權的可行性，也不贊成教師組工會，主要係因害怕教師透過工會發起罷教抗爭，所以藉由家長團體表態反對教師工會與罷教權。此外，政府也傾向支持家長團體，亦即憂心罷教權一旦合法，將無法顧及學生權益及廣大家長的心聲。

表 2-4-1 家長反對罷教維護受教權之整理報導

來源	標題/摘述
中國時報 2007/3/23 林志成	<b>老師喜 家長憂 教部要阻止</b> 全家盟教育事務委員會主委謝國清表示，當教師跟學校對立，教師又有罷教權時，受害是無辜學生。全家盟反對教師有罷教權。
聯合報 2005/1/20 陳惠芳	<b>花蓮家長：工會勿入校園</b> 花蓮縣家長協會楊奇峰等人表示，學校的主角對象是學生，有了學生才會有教師，所有一切行政教學主軸應圍繞學生為中心，教師罷教將會失去以學生為中心的核心理教育價值，學生受教權應獲得尊重。
聯合報 2003/9/29 孟祥傑、潘淑婷、張錦弘	<b>教師上街頭 家長團體嗆聲</b> <b>批評只爭自身權益 要求改教師節為「全國教育日」</b> 台北市家長協會創會理事長田光復表示，教師要求有罷教權，但家長卻不能有罷教權，且學校雖同意家長參與教學，然而教師卻處處限制家長參與，「親師合教」已流於口號……。
聯合報 2003/3/15 張錦弘	<b>教師自肥?家長上街頭 反教師法修正</b> 全國家長團體聯盟昨天和全國教師會槓上，到立法院陳情舉白布條抗議。……洪秀柱等提案立委允諾，一定會納入家長意見討論，特別是教師罷教條款，立委和教育部皆認為目前不可行。
中國時報 2003/3/15 林志成	<b>家長陳情立院 反對罷教權</b> 全國家長團體聯盟一百多人，昨日在召集人蕭慧英的帶領下，到立法院遞交陳情書。她表示立院將審查教師法修正草案，授與教師罷教權，家長無法接受。……如此修法方向，家長要出來阻止。
聯合報 2002/9/21 孫蓉華	<b>夫子上街頭 家長關切</b> <b>家長會長協會與教師對話 憂心罷教權損害學生權益 盼老師三思而行</b> 台北市家長協會理事長包崇敏對教師上街頭表示反對態度，質疑教師的權益需要上街頭才能爭取嗎? ……老師要考慮到對學生的負面影響。
聯合報 2002/3/29 章倩萍	<b>開放教師組工會 教育部不贊成態度未變</b> <b>教師會：還原結社權 家長會：擔心罷教</b> 台北市家長協會聯合會理事長詹智慧聽到教師可組工會的第一反應，擔心影響學子受教權及教育品質。她認為台灣國情不同於歐美國家，再讓教師有組工會、罷教權，教育品質管控更形困難，希望政府審慎處理此一問題。

資料來源:研究者自行整理

綜合以上，我國家長參與學校事務是近期新興權利，秉持家長是學生法定代理人及學校教育合夥人的理念，為貫徹家長行使教育權與參與權，其相關規範表現在各法條內容中，以期保障學生學習權及受教權。如李國偉(1996)指出，作為學習權主體的兒童尚未有完全行為能力，其缺乏主張基本權利的能力，必須經由父母代為主張與爭取，所以肯定父母教育權利與責任便是間接保障了兒童學習權與受教權。陳玉賢(1999)也說，國家可監督父母權利的濫用，但不應限制或阻礙父母對子女教育的正當參與。因此，從學生受教權為利益考量，家長因教師專業而委託子女於教師，教師便有義務提供兒童受教育的良善內容，父母則負有保障兒童受教育之責，若無其他重大事由，任何人實不應隨意剝奪學生正常受教育的權利。

## 六、受教權與罷教權之可能衝突

罷工是勞資雙方爭議未獲解決所採取的一個手段，理應不得對善良第三人造成傷害，罷工尚且如此，罷教更得顧及無辜學生，特別是受國民教育的中小學學生，仍屬未成年無完全行為能力者，自須受教師更多協助，且教師與學校係聘任契約關係，學生並非契約當事人，應無權利受限的道理。故以受教權為考量，以下略述反對罷教之理由（吳明雄，2006；蓋浙生，1994）。

- (一)教師罷教雖可預告，但學生上課與否，教師並無決定權，教師作此預告恐有逾越權利之嫌。
- (二)教師罷教的訴求對象雖然是學校或行政當局，但卻可能損及學生受教權。
- (三)教師一旦以罷教為訴求走向街頭，師道將愈形式微，並導致社會混亂及不安定。
- (四)學生因罷教無庸到校上課，此將有危害學生安全之虞。
- (五)罷教的事後補課，不僅增加學生負擔，不符教育主旨，也耗費學校有限資源。

綜合整理，可知教師罷教往往不是針對學生而來，但其副面效應不只對社會有所影響，學生也不可避免的遭受不便。對於家長來說，因相信教師的專業自主而託付子女到校，學校

本該共同保障其子女的學習權與受教權，不該讓學生承擔權利減損的結果。況罷教若損及善良第三人—學生利益，此後果也絕非教師與家長所樂見，故視受教權為反對罷教的主要理由，也無可厚非。

## 貳、爭取罷教權面臨的其他爭議

教師可否罷教，社會上有正反兩面意見，並無定論。贊成者認為，推動罷教權非動輒罷教，應該視其如同汽車安全氣囊一般，備而不用，再者，罷教權也是一種再教育，人民不應該害怕罷教(石文傑，1994；何春蕤，1994)。但依反對者觀點來看，罷教權的意義、範圍與實際作法本就不明確，其危害範圍與程度也難以預見。因此，如本節前段所述，罷教恐將侵犯學生受教權而引起家長的擔憂，除此之外，罷與不罷之間尚存有其它的社會爭議。以下簡略說明罷教權可能面臨的困境，而受教權爭議前已略述，底下予以省略不重複。

### 一、現有法令結構的限制

我國法律現今不允許教師罷教，其相關規範散見於各法規中，列示如下(尤麗秋，2009:132):



- (一)《工會法》第四條：「各級政府行政及教育事業、軍火工業之員工，不得組織工會。」限制了教師組織工會，等同排除教師以團體名義行使罷教。
- (二)《勞資爭議處理法》第五四條：「下列勞工，不得罷工：一、教師。二、國防部及其所屬機關(構)、學校之勞工。……」此條文雖載明教師為勞工，卻清楚規定教師不得罷工。
- (三)《教師法》第八章教師組織，目前僅承認教師會的存在，但對於教師會究竟是公會或工會，其性質仍未明確界定。
- (四)大法官釋字第三七三號，該號解釋認為限制教育事業工友組織工會恐有違憲之虞，但未清楚說明教師可組織工會。

## 二、教師倫理規範的要求

基本上，罷教權本質是社會權保障之問題，教師倫理則是教師自我本身的期許或自我約束的規範(張瓊月，2005)。關於《教師法》教師倫理的部份，包含以下：

- (一)遵守聘約規定，維護校譽。
- (二)積極維護學生受教之權益。
- (三)依有關法令及學校安排之課程，實施教學活動。
- (四)輔導或管教學生，導引其適性發展，並培養其健全人格。
- (五)從事與教學有關之研究、進修。
- (六)嚴守職分，本於良知，發揚師道及專業精神。
- (七)依有關法令參與學校學術、行政工作及社會教育活動。
- (八)非依法律規定不得洩漏學生個人或其家庭資料。
- (九)擔任導師。



整合以上，單就教師專業倫理來說，蔡淑婷、陳冠名(2005：96)認為「教師專業倫理」應以教師的個人品德與專業知能的具備為基礎，提醒教師對學生在身教上潛移默化的影響，特應恪守良善、公平、正義等基本信念。梁福鎮(2005)則以為「教師專業倫理」的內涵，係指教師在學校中從事教學、輔導、教育和行政的工作，必須具備基本的道德，擁有專業的觀念，建立良好的教育關係，注重教學與輔導的倫理，才能符合教師職業角色的期望。

藉由上述教師倫理規範來看教師罷教，張春興指出：「老師爭取到罷教權，卻失去了尊嚴！」因教師非教書匠，其身兼經師與人師的職責，況老師與學生之間非工作權利和義務的關係，它是以「道義相稱」，施教者應有自我職業倫理的認知，其罷的不會只是「教」，也會牽涉教的「人」(張忠慧等，1994)。

綜合之，教師倫理原是擔任教職者的自我要求，或是社會大眾對教職者的社會期待，其恪守職業倫理的規範來自於社會監督及輿論力量，故教師往往有高自我期許標準，而難以將

教師與罷教聯想在一起。

### 三、社會觀感的期待

我國向來對教師特別尊敬，歷代把教師列入「天、地、君、親、師」五尊之一，教師專業精神是傳道、授業、解惑。基於傳統文化，我國教師角色的社會期待是謹言慎行、師嚴道尊。自古社會也普遍要求教師信守儒家之道，無非是希望教師保有聖哲之言行與風範，而且所謂「良師興國」，有健全的師道才能庇應國家不斷的發展進步(王煥琛，1998)。

爰此，有鑑於優良的師道觀為傳統，一般人否認教師為勞工，更不贊成教師有爭議權而進行罷教抗議。

### 四、政府傾向反對立場

依據報章文件的蒐集，顯示教育部不同意罷教，其觀點從早期「顧及教師倫理」發展到近期以「維護學生受教權」為主要反對理由。因文獻浩繁不及備載，故研究者只簡約羅列數篇有關教育部「明確反對」罷教的報導，以示政府不贊成罷教觀點，如表 2-3-2 所示。

由表 2-3-2 可知，政府(教育部)雖放寬標準，表態教師可有結社權，卻仍認為不宜擁有罷教權。主要考量係顧及學生權益的維護與家長的憂慮，以及顧慮罷課可能癱瘓正常教學程序，導致社會付出過大成本等副效應，遂使教育部的態度係傾向不贊成罷教。

表 2-4-2 政府反對罷教權之整理報導

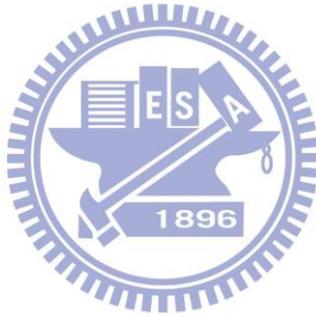
來源	標題/摘述
自由時報電子報 2009/6/6 洪素卿、施曉光、陳宣瑜、李錦奇	<b>立院三讀 教師、國防部員工不得罷工</b> 立法院院會昨日(6/5)三讀通過《勞資爭議處理法》修正案，確定教師、學校勞工以及國防部與所屬機關勞工不得罷工。
自由時報電子報 2009/4/15 陳宣瑜、林曉雲、洪素卿、黃維助	<b>教師組工會 教部:不能罷教</b> 行政院明日將審議勞委會提案修改工會法第四條，開放教師籌組工會。教育部則明言支持教師組工會，但不能罷教與罷工。
中國時報 2007/12/6 高有志、江慧真	<b>工會法修正案 朝野共識 教師可組工會 罷教權不開放</b> 立法院朝野協商工會法修正案五日達成共識，除現役軍人外，各級政府機關及公立學校的公務人員可享組工會權利，但教師的罷教權暫不開放。
聯合報 2007/5/3 張錦弘	<b>教部擬草案:教師沒罷教權</b> 教育部昨天通過「教師會法」草案，禁止教師罷教抗爭。草案規定，教師會不得為罷教及其它阻礙教學正常運作對抗之爭議行為。
自由時報電子報 2007/5/3 申慧媛	<b>保障學生權益 教部立法禁罷教</b> 今年三月立法院初審擬開放教師組工會並行使團結權、協商權及爭議權(含罷教)，不過教育部另制定教師組織特別法的「教師會法」草案，一旦行政院及立法院審查通過，教師團體仍無法行使罷教權，學生受教權益更獲保障。
聯合報 2005/4/27 李名揚、蔡惠萍	<b>教師組工會 謝揆表支持 全教會要勞動三權 教部:不反結社權 只憂罷教權</b> 教育部未反對教師結社權，只是針對爭議權(罷教權)持保留態度，因教師擁有罷教權，並不符合社會期待。
中國時報 2004/9/26 林志成	<b>教師頒獎典禮 有點「煞風景」 杜正勝:老師仍不宜有罷教權</b> 教育部長杜正勝昨天表示，全國教師會積極爭取的勞動三權，團結權和協商權各方可以坐下來討論，但罷教權目前還不適宜讓教師擁有。
聯合報 2002/3/30 林玉文	<b>教師罷教權 反對聲四起 教師會、教局、家長協會 均憂心學生受教權益受影響</b> 苗栗縣教師會理事長胡延龍、縣府教育局副局長巫文瑞、苗栗縣家長協會會長夏運明與全國家長協會都表示強烈反對罷教權。

資料來源:研究者自行整理

### 參、本節結語

教師是否應享有罷教權與學生受教權有莫大關係，反對者認為勞工採取罷工以迫使資方進行協商，是肇因於勞資雙方有可能兩敗俱傷，而形成恐怖平衡，但罷教卻無此種制衡關係，其結果將有侵害學生權益之虞，導致學生家長對於教師投下不信任票。

又揆諸各國憲法與各權利宣言，保護學生受教權已是天經地義的事，學校、教師、家長更應共同保障學生受教育的權利。除此之外，還需考慮我國現有法令的限制、教師倫理規範的要求、政府的反對態度與社會觀感等，這些也是造成我國罷教權裹足不前的原因。是故，教師想要爭取罷教權利，必須努力克服上述困境才行。



## 第五節 英美日德法罷教權之探討

關於教師罷教權的國際觀點，西元 1966 年聯合國教科文組織(UNESCO)發表的「關於教師地位之建議書」(Recommendation Concerning the Status of Teachers)第八四條明白規定，倘雇主與教師之間的爭議手段、程序業已用盡，或雙方協商破裂，「教師組織應有權採取通常開放給其他團體的手段」，以保障本身合法權益。所謂「其他團體的手段」係指爭議行為，而最重要且常用的即是罷工(楊桂杰，1993)。

另外，國際勞工組織(International Labor Organization, 簡稱 ILO )基於保護勞工團結權的立場，對於有必要限制其罷工權的「重要基本行業」是採限縮解釋，而所謂「重要基本行業」係指「其停工將可能危及局部或全部人的生命、安全及健康」的行業，該組織認為教師並非在範圍內，其罷工權應受保障(楊桂杰，1993)。

但吳老德(2004)指出，教師若動輒走上街頭抗議或遊行，將會帶來教師社會地位的轉移、降低或負面印象，所以世界各國對於公教人員工會組織的權利行使，大都會有較嚴謹的規範。

一般而言，工會具有勞動三權，即團結權、團體協商權、爭議權，因此許多國家的教師為主張自己的權利，都有類似工會性質的教師組織(鄭彩鳳，2003)。以下茲扼要敘述英美日德法五國的教師組織及罷教權的相關規定。

### 壹、英國

以下就英國的教師組織與罷教權政策作一探討，敘述如下。

#### 一、教師組織

非高等教育機構教師的組織，通常即指中小學教師所組成的團體，目前英國這些組織包括全國教師聯合會(National Union of Teachers, NUT)；全國中學男女教師協會(National Association of Schoolmasters and Union of Women Teachers, NASUWT)；教師與講師協會(Association of Teachers and Lectures, ATL)；教師專業協會(Professional Association of Teachers, PAT)；中學校長協會(Secondary Heads Association, SHA)；全國校長協會(National Association of

head Teachers, NAHT)等(尤麗秋,2009:79-80;姜添輝,2003:42-43;郭諭陵,2007:131-132;楊瑩,1992:35)。其中,中學校長協會(SHA)已於2006年1月更名為學校及學院領導人協會(The Association of School and College Leaders, ASCL)。

在過去,全國教師聯合會(NUT)、全國中學男女教師協會(NASUWT)會運用罷教手段來爭取成員利益。教師與講師協會(ATL)是兼具工會與專業色彩的組織。至於英國其他教師組織,如教師專業協會(PAT)則以教師專業形象為訴求,堅持以學生利益為最高宗旨而非教師權益。此外,中學校長協會(SHA)與全國校長協會(NAHT)也傾向於專業主義,其主要成員多來自於學校的管理階層,因他們的薪資遠高於一般教師,所關注的焦點自然是學校管理事務的範圍,故較難有實質要素必須走向激進路線(葉郁婷,2006:31-32)。

因限於篇幅,本文僅介紹英國較具規模、代表性的教師組織,以全國教師聯合會(NUT)、全國中學男女教師協會(NASUWT)、教師與講師協會(ATL)及教師專業協會(PAT)為探討對象,依序說明如下。



#### (一)全國教師聯合會(National Union of Teachers, 簡稱 NUT)

NUT 是英國人數最多、最重要、起源最早的教師組織。源起於西元 1870 年教育法案公布後,依此成立的地方學務局(School boards),其成員雖主管學校教育,多數卻不懂教育,此現象引發了小學教師的不滿與失望,促使一些既有的宗教性或地區性教師組織積極組成全國性的教師組織,此為當年的「全國小學教師協會」(National Union of Elementary Teachers, NUET),其後 1889 年該組織為擴充功能及提升其地位,將「小學」一字刪除,改名為「全國教師聯合會」,也稱「全國教師協會」,附屬於英國工會(TUC)(楊瑩,1992:35-36)。

NUT 雖一向以採取直接的工業行動(industrial action)如罷教作為談判武器,但成立之初,其性質與工會仍有所不同。惟 1970 年,NUT 正式加入總工會(TUC),成為其附屬組織之一(affiliated to TUC),此時 NUT 才已深具工會色彩(楊瑩,1992:37)。

這種以激進模式進行協商,或施展其壓力之作法,在相當程度上可達成其左右教育政策的目標,但這種好戰風格,也為該組織的未來發展製造一些隱憂。例如 1980 年代中期之後,

約有四萬名會員退會，並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)，因此種趨勢已使得近年 NUT 的行動漸趨和緩(楊瑩，1992:37-38)。

## (二)全國中學男女教師協會(National Association of Schoolmasters and Union of Women Teachers, 簡稱 NASUWT)

NASUWT 目前是英國第二大規模的教師組織。其前身分別為兩個分立的組織，一為 1919 年成立的「全國男教師協會」(National Association of Schoolmasters, NAS)；另一個是 1965 年成立的「女教師協會」(Union of Women Teachers, UWT)。此二組織因共同目標漸趨一致，乃於 1975 年合併成為現行的 NASUWT，也是英國總工會(TUC) 的附屬協會(楊瑩，1992:40)。

依成員特性及分布而言，與 NUT 不同之處，乃在於 NUT 是由小學教師組織而漸擴及中學教師；然 NASUWT 原先為中學教師的專業組織，後來才逐漸將會員資格放寬，擴及小學教師。目前會員包含中學、小學及擴充教育機構的教師。會員人數雖低於 NUT，但其會員分部擴及全英國境內的教師組織，除英格蘭(England)與威爾斯(Wales)之外，還包括北愛爾蘭(Northern Ireland)和蘇格蘭(Scotland)等地區(楊瑩，1992:40；NASUWT，2010)。

在組織地位方面，NASUWT 採取工會主義，「教師擺第一」(Putting Teachers First)是該組織的哲學信念，為教師爭取權益、提高教師待遇是最主要目標，也因此種實務信念，讓 NASUWT 成為最大、成長最迅速的教師工會之一(NASUWT，2010)。例如 1980 年代，英國政府對於教師組織代表談判教師待遇的權力，做逐步性削減，這對於教師專業自主產生非常大的衝擊，故於 1984 年至 1986 年之間，NASUWT 所採取的各項抗議行動比 NUT 更為激烈，又或者在爭取改善年輕教師的薪資、減少教師的行政與雜務工作等方面，皆可謂不遺餘力(饒邦安，2006:79)。

為了強化教師組織團體力量，NASUWT 與 NUT 亦曾考慮合併議題，但最後仍決定各自保持獨立的教師組織型態。

### (三)教師與講師協會(Association of Teachers and Lectures, 簡稱 ATL)

教師與講師協會(ATL)的前身為男女教師協會(Assistant Master and Mistresses Association, AMMA), AMMA 是由 1978 年「男教師協會」(Assistant Masters' Association) 與「女教師協會」(Association of Assistant Mistresses)合併而成。合併之前,其招收的對象分別以私立中學(文法中學或公學)的男、女教師為主要成員;合併之後,其成員範圍逐漸擴大至所有的教師(ATL, 2010)。

依會員組成而言,ATL 成立之初,其主要招收對象亦為中等學校及文法學校的教師,後來才引進高等教育及第六級學院的講師,其於 1993 年更名為教師與講師協會(ATL),主要即是為了反應新的會員結構狀況(ATL, 2010)。

ATL 於 1999 年 11 月經由三分之二以上會員投票表決通過加入英國總工會(TUC),成為兼具工會與專業兩種色彩的教師組織。

而 ATL 的政策主張與前述之 NUT 與 NASUWT 有所不同。在實質上,ATL 並不反對罷教行動,但其迥異之處在於,ATL 即使投票通過或決定採取罷教活動,也不強迫其所有會員均採一致行動,它尊重並保留各會員意願之權利。換言之,ATL 強調民主,不會指示會員從事特定路線的行為,例如執行委員會通過罷工,會員也不一定要遵守這項罷工的決議,而是依照會員的自由意志去做決定(楊瑩,1992:42;饒邦安,2006:79)。

是故,對於 ATL 而言,罷教權常是被用來與地方當局談判的籌碼,但事實上,ATL 很少動用此本錢(楊瑩,1992:42)。

### (四)教師專業協會(Professional Association of Teachers, 簡稱 PAT)

因為不滿 NUT 以罷教的激進方式爭取自身權益,犧牲學生利益,發起人 Ray Bryant 及 Colin Leicester 認為,工會動輒採取罷工或罷教行動,不僅影響教師在社會大眾眼中的觀感與地位,有損教師的專業形象,更是傷害了學生受教權,對學生有不良的示範與影響,因此透過報章上的教育專欄,尋找相同志向的教師,共同成立一個真正以教師專業為目標的團體,獲得許多反對罷教行動的教師支持,於是 1970 年 9 月 19 日 PAT 正式成立(饒邦安,2006;

PAT, 2010)。

就會員組成來說，PAT 成員從幼稚教育到繼續教育階段的教育相關人員皆可參加，其來源相當廣泛，組織成員亦遍佈全英國，英格蘭(England)、威爾斯(Wales)、北愛爾蘭(Northern Ireland)和蘇格蘭(Scotland)都有其成員及地方組織存在(PAT, 2010)。

就組織目標而言，PAT 的組織理念認為，教師的工作超越契約上的限定，除了恪守教職責任外，在工作時間之外亦須保持正直、廉潔操守，因此不應該有罷教行動。直到今日，PAT 組織章程中仍明文規定其為非罷教手段的組織，對於教師權益的爭取、各項問題的解決均不採取衝突、對立的行為，改採溫和、協商的方式來進行(饒邦安，2006)。

PAT 之所以抱持專業取向的立場，係認為教師應該負有引導社會風氣之責任，若沒有此種情操與體認，則應該考慮轉業。另外，該組織對於政府的各項政策也多極力支持，有別於其它工會主義之教師組織(楊瑩，1992)。

## 二、英國罷教權政策

罷教權在英國屬於開放但有條件的限制。依據姜添輝(2003)訪談內容顯示，近年英國的罷教行動不常發生，但是它仍然會發生。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)。

也就是說，在達成特定目標上，教師組織將先運用多種的策略，例如主張、協商與遊說等方式，待真正窮盡先行程序，仍無法有效的達到組織目的時，這時才會考慮罷教行動。

因此，在影響政府政策的策略使用範圍中，教師組織通常以協商為第一優先選擇，故發展強而有力的論點是進行此種策略的基本要素。當此一方法無法奏效時，遊說國會議員變成下一個策略選擇，而罷教權的使用則是最後的手段(姜添輝，2003)。

在罷教權的行使目的上，英國限定於「薪資」及「工作條件」，其他對於課程或是教學策

略的罷教皆屬於非法的(姜添輝, 2003)。惟目前英國立法已使得罷教行動更為困難, 因保守黨政府受到 1985 年大罷工的刺激, 決心削弱教師工會的影響力, 遂於 1987 年停止全國層級的教師待遇集體協商, 另行成立過度諮詢委員會(Interim Advisory Committee, 簡稱 IAC), 負責教師待遇調整事宜。依據國會 1991 年通過之法案規定, 1992 年須再設置「學校教師審議委員會」(School Teachers' Review Body, 簡稱 STRB), 取代 IAC, 其法律狀態由《2002 教育法案》(Education Act 2002) 持續確立(林斌, 2008; Teachernet, 2009)。

學校教師審議委員會(STRB)每年應針對教師有關薪資、工時、職責等事項, 接受相關團體(政府機關、雇主團體與教師組織)之建議資料, 經由召開多次審查會議後, 向內閣教育大臣提出具體建議方案, 內閣教育大臣仍應與教師組織及雇主團體諮商, 最後將具體法案提交國會, 由國會通過公布實施, 適用對象為所有公立中小學, 此稱為「學校教師待遇與工作條件文件」(School Teachers' Pay and Condition Document)(林斌, 2008; Teachernet, 2009)。

由是觀之, 儘管教師在薪資與工作條件上, 教師組織有權運用罷教手段, 但是英國政府卻引進 STRB 作為檢討此方面的正式機構, 因而大幅縮減罷教情形的產生(姜添輝, 2003:61)。

綜上所述, 為因應社會環境的變遷, 英國的教師組織現今已發展成為兼具工會主義與專業主義的混合體。NUT 與 NASUWT 以教師薪資與工作條件為主要關注焦點, 策略運用上以主張、協商與遊說等方式為先行原則, 罷教被視為最後的手段。但饒邦安(2006)提及, 許多因素如教師態度、教學工作量、勞動力結構改變與社會大眾的觀感等, 亦大幅壓縮罷教行動運作的空間, 再加上英國修正後之嚴謹協商機制, 使得罷教不容易獲得多數民眾的支持。爰此, 兩組織也提供教師許多專業課程的進修, 並加強在教育專業方面的研究。

另外, ATL 雖不反對罷教, 但僅視罷教權為談判協商籌碼, 甚少使用。至於 PAT 則採取專業主義的運作理念, 以學生權益為最高宗旨, 反對罷教行動而犧牲學生利益, 是一個反罷教的溫和型教師組織, 對於教師各項權益是以溫和方式或與政府合作的手段來爭取(姜添輝, 2003)。

## 貳、美國

以下就美國的教師組織與罷教權政策作一探討，敘述如下。

### 一、教師組織

美國教師組織類型，包括全國性、區域性、全州性與地方性的，為數眾多，故僅以全國性的教師組織為代表來進行探討。現今美國重要的全國性教師組織有兩個，一個是全美教育協會(National Education Association, 簡稱 NEA)；另一個是美國教師聯盟(The American Federation of Teachers, 簡稱 AFT)。依序說明如下

#### (一)全美教育協會(National Education Association, 簡稱 NEA)

西元 1857 年，NEA 成立於美國賓州費城。在組織定位方面，NEA 一直採取保守、溫和的專業路線，並視罷教為非法且有損教師尊嚴之行為，主要目的著重於改善公共教育的品質，並提昇教師的專業地位(郭諭陵，2007)。

但後來因面臨 AFT 採取罷教抗議而獲利的誘因，以及基於提高會員人數的現實考量，西元 1968 年起 NEA 開始改走較激進的工會路線，一直到西元 1981 年，罷教行動才逐漸由協商、提高政治影響力等緩和行動所取代(郭諭陵，2007)。由上可知，NEA 是採取專業主義及工會主義交替的經營路線。

#### (二)美國教師聯盟(The American Federation of Teachers, 簡稱 AFT)

西元 1916 年，AFT 成立於美國芝加哥市，隸屬於「美國聯邦勞工聯盟」(AFL-CIO)。成立原因主要有二，第一，教師福利未受重視；第二，NEA 效能不彰(鄭彩鳳，2003)，故 AFT 與 NEA 最大的不同係在於工會色彩較為濃厚，以爭取教師權利為目標。1960、1970 年代，AFT 不惜採取示威及罷教等激烈手段，為教師爭取參與教育決策的權利，最終達成教師爭取到集體談判權的勝利，此結果也促使 NEA 改變保守策略。現今 AFT 成員數量已高達 885,000 名，絕大多數是大都會區的教師，並且設立 2,000 個地方性組織(郭諭陵，2007)。

綜合上述，NEA 與 AFT 兩組織有一個共同的問題，就是角色認同的衝突。NEA 初期以專業主義自許，後來考量現實因素，放棄原來主張並以工會模式來運作，甚至比 AFT 更具工會傾向。AFT 剛成立時，即標榜以工會模式來為教師謀福利，但實際上 AFT 領導階層仍反對教師罷工的，此關係一直延續到 1960 年代初才好轉，直至 1990 年代，兩教師組織再度恢復教師是專業人員的主張。因此，美國教師組織的發展是從專業主義轉為工會主義，當工會主義底定後再回來注重專業主義，時至今日則以工會主義及專業主義並重的二元制度發展。換言之，此二美國教師組織一方面為教師爭取福利及權益，另一方面也努力提升教師的專業形象(沈春生，2005:297-298)。

## 二、美國罷教權政策

現行美國教育行政制度屬於各州權限，有關教師勞動基本權的規定則由地方政府負責。而私立學校教師擁有罷教權，乃基於私法契約自由的原則下，勞雇雙方的彼此制衡，故向來無爭議(楊桂杰，1993)。

至於公立學校教師的罷教權，美國各州的規定不一。事實上，美國許多州是不允許教師罷教，並設立反罷教法(Anti-Strike Law)目的是為了警戒教師不得隨意罷教，視罷教權為違法行為，可以處以拘禁、減薪、罰款或取消其協商權等。

而以佛蒙特州(Vermont)於 1967 年通過立法為始，至今美國已有十四州賦予教師有條件的罷教權，其中以成文法同意罷工者有九州，分別為阿拉斯加州、夏威夷州、伊利諾州、明尼蘇打州、俄亥俄州、奧瑞岡州、賓州、威斯康辛州及佛蒙特州，且大部分的罷工都以地方中小學教師為主體。此外，以普通法(州最高法院判例)支持罷工者，共有加州、科羅拉多州、愛達荷州、路易斯安那州、蒙大拿州等五州(李雯琪，2006:44；吳老德，2004:122；衛民，1999:285)。

有條件的開放罷教權，這些條件包括第一，罷教須以工會發起；第二，罷工是因為簽訂新的團體協約所引起屬於調整事項的爭議；第三，必須先有調解、事實調查和仲裁的先行原則，罷教是最後手段；第四，罷教需要事前告知；第五，罷教若危及公共安全、健康或福利

時要禁止(吳老德, 2004:122)。如蒙大拿州規定教師可以罷工, 但必須符合的條件為團體協約已到期, 強制調解期已過, 未有任何一方提起仲裁, 或是雇主拒絕遵從仲裁書(衛民, 1999:287)。以奧勒岡州為例, 依該州法律規定, 學校教師欲發起罷教, 應由該校之教師組織分會經民主程序議決後, 於罷教行動一週前以書面通知學校行政單位以便提早因應, 教師薪資則予以扣除, 所扣除薪資即作為代課教師薪給(李雯琪, 2006:44)。

也正因為罷教的發起與執行之高專業度, 教師組織在罷教活動中便佔有極為重要的角色。因教師組織可提供法律支援、充足的罷教補償基金等, 讓教師擁有強力後盾足以與教育委員會對抗, 進而爭取到教師應有的權益。如 NEA 成立集體協商和補償(Collective Bargaining and Compensation), 負責 NEA 所有關於集體協商和補償的計畫、評估及實施; AFT 則每月扣除部分會費成立抗爭基金(Militant Fund), 作為補助會員因罷教抗爭所受到的損失(沈春生, 1999; 引自李雯琪, 2006:44-45)。

綜合上述, 可知美國兩大教師組織 NEA 與 AFT 因應時勢及民意, 採取了專業主義與勞工路線併行或交替的運作方式。換言之, 美國的教師組織 NEA 與 AFT 無法只堅持專業及研究的立場, 或一直使用圍堵、罷教的手段, 而是需要共同兼顧公會與工會的精神, 以俾有利於教師權益的爭取。再者, 美國因幅員廣大, 教育制度依各地需求及狀況有所差異, 各州對於罷教權的規範不同, 然依據沈春生(2005)提及, 雖然美國部分州規定教師罷工需以集體協商為先行行為, 才能訴諸於罷教活動, 但事實上即使在不開放罷教權的州也有教師罷工的案例。

## 參、日本

以下就日本的教師組織與罷教權政策作一探討, 敘述如下。

### 一、教師組織

日本目前有四個教師組織, 分別為日本高等學校教職員組合(簡稱日高教)、全日本教職

員組合(簡稱全教)、全日本教職員聯盟(簡稱全日教聯)與日本教職員組合(簡稱日教組)。除了全日本教職員聯盟(簡稱全日教聯)以外，其餘都是由日本教職員組合(簡稱日教組)分裂出來的，因此日本教師組織以「日本教職員組合」最為龐大，也最具代表性(沈春生，2005:163)。以下，茲就日教組作一介紹。

日本教職員組合(簡稱日教組)成立於西元 1947 年，時值日本第二次戰敗期間，當時社會因民主主義運動興起及一些重大社會改造政策，使得教育界充滿不安情緒，促使許多既有教師組織中的大多數教職員，紛紛加入日教組，使其成為日本最大的教師團體。所以實際上，日本教職員組合是教師團體的聯合組織(尤麗秋，2009:73-74；郭諭陵，2007:137)。

西元 1947 年，日教組成立時即發表宣言表明要「謀求教師待遇之合理改善，並提升其政治及社會地位」，並且持續以激烈的罷教手段來進行抗爭活動，如 1974 年推動一日罷教，共有三十餘萬名教師參加；1975 年以反對將學校主任納入行政考核之理由，展開罷教；1978 年以改善教師人數編制為由，發動罷工。但也曾因為教師的罷教抗爭太過於頻繁，導致日本國會通過法案禁止教師罷教，促使日教組在西元 1980 年向日內瓦國際法庭控告日本政府違法(楊桂杰，1993:88-89)。

依 1996 年日本的教育委員會月報顯示，西元 1967 年至 1988 年間，日教組共發動總計 682 萬 5697 人次的罷工活動(引自沈春生，2005:299)。由此可知，日教組不僅是日本最龐大的教師組織，更是一個採取工會路線的教師組織。惟自 1990 年代之後，日教組提出「參加、提言、改革」的口號，改採軟性的運動方針，而且更在 1992 年的會員代表臨時大會修改章程，踢除罷工項目(1997 年教育委員會月報；引自沈春生，2005:299)。此後，日教組沒有再發動一次教師罷工，有轉向專業主義的趨勢。

## 二、日本罷教權政策

日本是將勞工的團結權、團體協商權、爭議權列入憲法保障的少數國家之一。青木宗也、金子征史(1978)提及，日本憲法第二八條與日本教職員組合自訂的「教師倫理綱領」第八項，都認為日本教師是「勤勞者」，即勞動者。故一般認為日本國、公、私立學校教師均為勞動者。

所以國、公、私立學校教師可組織與「勞動組合（工會）」相當之「職業團體」，以維護、改善教師的勤務條件(引自吳老德，2004)。

至於罷教權的規定，私立學校教師因不具有公務人員身分，不受「教育公務員特例法」之規範，而適用「勞動組合法」。故私立學校教師享有勞動基本權，可使用團體交涉與罷工的方法達到要求的目的(梁忠銘，2003：388)。

但國、公立學校教職員為國家、地方教育公務人員，政府有明確規定「政治行為的限制」，主要目的在於學校教職員需維持「政治中立性」，以確保公共團體行政的公正運作。所以國、公立學校教師尚無爭議權(梁忠銘，2003：388-389；張瓊月，2005:96-97)。

綜合上述，因日本早期動盪貧困時候，大多數教師組織的成立動機並非基於學生利益，而是教師欲藉組織力量以爭取自身權益，因此呈現出明顯的工會性質，故日本教師組織僅少數(全日本教職員聯盟)以專業主義為其特質，大多數則採取工會路線。而就罷教權的規範來說，日本國、公、私立教師屬勞動者，均受到日本憲法的保障。私立學校教師享有勞動基本權的保障，其交涉對象為學校法人，可合法使用團體協商與罷教方式等手段來達成目的。至於國、公立學校教師則完全禁止罷課罷教的，主要考量因素為公共利益及政府推行事務的順利，故國、公立學校教師必須接受日本國家公務員法、地方公務員法及教育公務員特例法之規範，以保持行政中立。

## 肆、德國

以下就德國的教師組織與罷教權政策作一探討，敘述如下。

### 一、教師組織

P. Körfgen (1986)指出，德國教師組織起源於十九世紀，其發展可說是啟蒙理念的付諸實踐。因此，教師組成專業組織不僅是透過集體的努力來爭取社會地位的提升，更試圖使教育事業脫離教會的控制，以實現啟蒙運動所揭之自由平等之理想(引自楊深坑，2003)。然不同

層級學校的教師由於社會地位及其所受教育有所差異，因此所建立的教師組織的屬性與意識形態也不盡相同。

以德國教師組織為例，「教育與學術工會」(Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, 簡稱 GEW)傾向工團性質，其主要成員為國民學校教師，主張可用罷教方式來爭取教師權益，惟由於德國公立學校教師具有國家公務員身分，罷教為法所不容。另外，以文理中學教師為主要成員的「德國語文教師協會」(Deutscher Philologenverband, 簡稱 DphV)，其性質即強調專業導向，反對用罷工方式來進行集體協商(楊深坑，2003)。茲就此二代表性組織說明如下。

### (一)教育與學術工會(Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, 簡稱 GEW)

1848 年在德國 Eisenach 所成立的「全德教師會」(Allgemeiner Deutsche Lehrerverein, 簡稱 ADL)，是第一個全國性教師組織，會員主要以國民學校教師為主，其成立宗旨為「結合全德國教師以實現統一的全國學校制度」，而在教師專業的提升上，試圖要求國民學校教師也接受大學教育。事實上，ADL 係具有意識型態批判的個性，其成立後也陸續出現不同訴求的教師團體，但 ADL 的自由與社會主義的色彩，已為二十世紀德國教師組織的「工會取向」奠下基礎。這是第一個德國具有民主精神的教師組織，也是現代德國最大教師組織「教育與學術工會」(GEW)的前身(楊深坑，2003；饒邦安，2006)。

1873 年「德意志教師聯盟」(Deutsche Lehrerverein, 簡稱 DLV)成立，接替 ADL 成為當時德國最大、最具影響力的教師組織，並吸引絕大部分公立學校的自由主義教師加入，會員人數達十五萬人以上，採取會員開放原則，但成員仍以國民學校教師為主，主要訴求在於爭取國小教師享有與中學校教師一樣的平等地位(楊深坑，2003；饒邦安，2006)。

1929 年希特勒(R. Hitler)成立「納粹主義教師聯盟」(Nationalsozialistischer Lehrerverband)，鼓動集體主義的教育意識型態，連最大、最具影響力的 DLV 也收編於內。而愛好民主自由的教師選擇流亡法國，於 1933 年巴黎成立「德國流亡教師協會」(Verband Deutscher Lehreremigranten) (楊深坑，2003)。

第二次世界大戰後，德國的文化及教育政策採聯邦的多元主義，教師組織也開始蓬勃發

展。GEW 係集結不同的教師聯盟於 1948 年組成的，同時它也是德國最大勞工團體「德國總工會」(Deutscher Gewerkschaftsbund，簡稱 DGB)與國際自由工會聯盟(International Bund Freier Gewerkschaften，簡稱 IBFG)的成員，其宗旨為代表並維護全國各級各類學校、學者、社會教育工作者於經濟、社會、法律等方面的權益保障(姜添輝，2003，10 月)。

此外，對於是否採行激烈的罷教抗爭，來謀求自己利益，各教師組織態度並不一致，其中僅德國教育與學術工會(GEW)主張罷教是合法手段，並訂有詳細辦法(楊深坑，2003)。

## (二)德國語文教師協會(Deutscher Philologenverband, 簡稱 DphV)

德國文理中學教師的訓練方式係強調學術性訓練，特別是在 1810 年普魯士規定，教師資格考試為取得教師資格之先行條件，使其學術導向更為明顯。除此之外，文理中學教師的薪資、工作條件、社會地位及受尊敬的程度均較國民學校教師高出許多(楊深坑，2003:276)。

正如 U. T. Milotich(1999:214)所分析，文理中學教師將自我定位為學科專家，而非教師，傳統上也較受尊重，故其教師組織的性質也與小學教師不同，以專業主義為發展取向(引自楊深坑，2003)。例如 1837 年成立「文法學家與學校教師聯盟」(Verein der Pgilologen und Schuhmänner)，其目的在於關注教學與學校教育，非以維護自身利益為主。實科學校教師則認為在此聯盟中的代表性不夠，另在 1843 年成立「實科學校教師聯盟」(Verein der Realschulmänner)(楊深坑，2003；饒邦安，2006)。

隨著十九世紀下半葉經濟與科技的蓬勃發展，新興的中產階級崛起，其收入較文理中學教師來得好，再加上政府財政困難等問題，大大衝擊了中學教師組織。於是，各地區的中學教師紛紛組成地區性的中學教師組織，並且在 1903 年統一成為「德國學術性教育之教師聯盟」(Vereinverband der akademisch gebildeten Lehrer Deutschlands)，之後於 1921 年改名為「德國語文教師協會」(楊深坑，2003；饒邦安，2006)。

就組織目的而言，德國語文教師協會係一個專業導向的教師組織，以研究改進教學專業為主。故該組織甚少採取激烈的集體行動來爭取權益，但受到後來政經情勢的變化，這個協會也開始以組織化的行動來捍衛自己的利益或是影響政府的決策(楊深坑，2003)。但基本上，

它是一個反對罷教行為的教師專業組織。

## 二、德國罷教權政策

在德國，私立學校與其教師之法律關係，係依民法一般原則及勞動法之規定。換言之，私立學校與教師之間須訂立勞動契約，該契約須經過教育主管機關之同意，關於契約上之勞務糾紛，亦由勞動法院管轄，此與一般勞工並無差別，享有完整的勞動三權。

至於德國公立學校之專職教師為公務人員身分，依據德國基本法第九條明文保障之「團結自由權」，基於此一條款公務人員得以組織「德國公務員工會」。爰此，公立學校教師亦能參加工會，例如「教育與學術工會」(GEW)，教師可加入並委託此等團體代表其利益。惟德國政府考量公務人員具有國家忠誠義務，規定公務人員不得享有罷工權，故公立學校專職教師禁止罷教權(教育部「教師與教師團體之定位與合理協商、協議權」工作小組，2002:4)。

但值得注意的是，即使前述之日本與德國，禁止具有公務人員身分的教師罷工，但其協商權也受到限制，教師僅能進行團體交涉，不能簽訂團體協約(林斌，2003b)。

綜上所言，德國最大的二個教師組織，一為工會取向的「教育與學術工會」(GEW)，其主要成員為國民學校教師；另一個為專業取向的「德國語文教師協會」(DphV)，以文理中學教師為主要成員。前者「教育與學術工會」主張罷教行動的合法性，並訂立詳細辦法；後者「德國語文教師協會」，因文理中學教師的薪資、工作條件與社會聲望等高出國民學校教師許多，再加上師資訓練傾向學術性方式，故該組織發展目標定位於專業組織。但近年來受到政經情勢改變，「德國語文教師協會」也開始採取組織化行動來爭取權益及影響政策，惟終究反對激烈的罷教行為。

再者，德國在罷教權立法上相似於日本，私校教師或是兼職教師及部份專職教師，此些尚未具備公務人員任命要件之教師，與學校關係處於「受雇關係」，勤務分配乃經由契約來訂定，解約或其他勞務紛爭則由勞動法院管轄。因此，上述教師的身分與一般勞動者相同，享有勞動三權。

此外，德國基本法第九條第三項保障人民「團結自由」權，基此，公立學校專職教師可以組織並參與工會團體。至於公立學校專職教師的身分是公務人員，而公務人員須盡國家忠誠義務，遂不得有罷工權，故公立教師不得有罷教權。

由是觀之，德國公立學校專職教師的身分乃界定為公務人員，教師得以組織工會，惟在公立學校專職教師方面，採取限縮協商權與禁止罷教權，私立學校教師或其他臨時性、暫時性教師則享有完整勞動三權。

## 伍、法國

以下就法國的教師組織與罷教權政策作一探討，敘述如下。

### 一、教師組織

法國重要的教師組織或聯盟包括：「全國教育聯盟」(Fédération de l'Éducation nationale，簡稱 FEN)、「全國小學教師工會聯盟」(Fédération Nationale des Syndicats Instituteurs，簡稱 FNSI)、「全國小學教師工會」(Syndicat National des Instituteurs，簡稱 SNI)、「全國中學教師工會」(Syndicat National de l'Enseignement Secondaire，簡稱 SNES)、「全國教育總工會」(Syndicat Général de l'Éducation Nationale，簡稱 SGEN)等，其中成員最多、最具代表性的是「全國教育聯盟」(FEN)。

就會員數量而言，法國最大教師組織是全國教育聯盟(Fédération de l'Éducation nationale，簡稱 FEN)，該組織是結合 49 個全國性的教師組織，所有成員皆是受僱於法國教育部的教師，全盛時期此一組織囊括高達九成的學校教師，達到約四十五萬名會員數量(姜添輝，2003，10月)。

就組織歷史而言，1929 年「全國初等與中等教師聯合會」(SNI-PEGC)與其他隸屬勞工工會總聯盟(CGT)的三十三個教育團體共同成立 FEN。但 1947 年遭遇勞工工會總聯盟(CGT)內部分裂，形成 CGT 和 CGT-FO，分別代表共產黨理念者與社會黨理念者。1948 年 FEN 諮詢過會員意見之後，決定轉型成為一個自主的聯盟，亦即不屬於任何一個總聯盟，以避免意

識形態之爭的分裂。2000 年左右，FEN 成為「全國自主工會聯盟」(UNSA)的一員而成為 UNSA-Education，UNSA 是於 1993 年由五個大型工會聯合組成，成員總人數超過三十五萬人，其中一半十七萬人屬於教育人員，該聯盟是法國最大的公務員工會聯盟，也是法國第三大總聯盟(湯維玲、梁崇民、王秋絨，2003；饒邦安，2006)。

就組織定位而言，FEN 是兼顧「公會」與「工會」取向。其會員特質兼容並蓄，包括各種不同意識形態的人，例如共產黨、社會黨等。但由於 FEN 兼具專業取向與工會取向，使得組織內部也產生兩種不同聲音，一派是改革主義者，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，來解決學生學習失敗的問題；另一派是革命主義者，他們偏重政治目的，藉工會運動來爭取權益，但教師工會不同於一般工會，仍以維護學生權益為優先考量。因此，依意識形態立場來說，FEN 屬於「心智型工會」(intelligent trade union)，其涵義是抱持明確的意識形態立場，此立場是以長期的策略行動，來改善成員的物資報酬，並以具體行動促成有意義的社會改變，領導階層也普遍相信平等、自由等民主價值(姜添輝，2003，10月:14-15；郭諭陵，2007：135)。



## 二、法國罷教權政策

吳老德(2004:119)提及，由於教師身分特殊，目前各國對教師罷工權仍有不同作法，多數國家是限制罷教權的，但如英國、法國、奧地利、巴西、加拿大、冰島等國家贊成罷教權。

法國公立學校教師屬於「國家公職」人員的公務員，1946 年 10 月 19 日「公務員一般身分地位法」(簡稱公務員法)頒布後，法國公務員工會才正式獲得法律上的承認，包括教師工會。該法將「公職」人員之權利義務和與國家之間的契約關係皆有明文規定，法國公務員之權利包括，言論自由權、工會權、罷工權、公家機關之保護、參與對等委員會、享有各種假期等(梁崇民、湯維玲、王秋絨，2003:136-137)。因此，法國教師(公務員)可依法加入工會，享有法定權利與實質效益，且義務負擔有限。

此外，根據訪談資料顯示(湯維玲、梁崇民、王秋絨，2003:187)，法國雖然有不同意識形態的教師工會，但在薪資訴求方面，立場卻是一致的。因此，法國教師工會會以罷工作為

爭取訴求的手段，如受訪者所述：

在法國，除了軍人和憲兵沒有罷工權之外，其他工會組織均可罷工，做為爭取更佳工作條件的手段。

爰上所述，法國教師工會能以罷教方式來爭取權益，同時，當教師罷教時，為避免影響學生受教權，學校會安排代理老師。所以，法國公立學校教師具有國家公務員身分，但依法享有上述工會權、罷工權的權利(梁崇民、湯維玲、王秋絨，2003:138)。

綜合上述，法國教師工會經歷漫長的歷史發展過程，起初只能利用「聯誼協會」之名義成立，雖「工會」有實無名，但後來政府承認此一事實，並加以立法規範，賦予教師工會正式的法律地位。因此法國法律規定，除了軍人、憲兵沒有罷工權之外，其他工會組織皆可罷工，包括公私立學校教師在內。惟避免影響學生上課受教的權益，校方會安排代課教師進行教學(湯維玲、梁崇民、王秋絨，2003)。再者，法國教師工會在全盛時期，在中小學教師裡，有79%教師參加工會，1985年則降至48%，1992年更降至34%。究其原因在於，最近幾年法律對於教師保障日趨完善，加上個人主義與個人人權興起，以及工會意識形態的訴求往往流於偏激而難以獲得多數教師的認同，使得參加教師工會人員有逐年減少之趨勢(梁崇民、湯維玲、王秋絨，2003)。

## 陸、本節結語

就英、美、日、德、法教師組織之特性與罷教權政策探究後，可歸納出下列特徵：

- 一、就教師組織的性質而言，教師組織可分為兩種取向，一是工會取向的教師組織；另一是專業取向的教師組織，各國教師組織中皆存在兩種取向之教師組織。
- 二、就教師組織的數量而言，英、美、日、德、法等國容許不同特色、不同組成訴求之教師組織並存，故在教師組織的質與量上採取多元化的開放政策，非數量單一及特質單一之教師組織政策。

三、就罷教權政策而言，在歐美國家中教師的社會地位普遍不高，人民視教師為勞動者之一，因而將罷教行動視同勞工之罷工行為。換言之，對私立學校教師來說，英、美、日、德、法五國皆開放私校老師擁有完整的勞動三權，視私校教師與學校之間為私部門僱傭關係，享有與一般勞工相同之勞動權益。惟在公立學校教師方面，各國依國情考量而有不同程度的罷教權政策，如英法二國原則是開放罷教權，但近年來在協商機制上加強其配套措施，並增加教師權益之法律保障，已經大幅降低罷教的發生。至於美國公立學校教師則因各州立法不同而有差異，大部分的州仍嚴格禁止罷教權，甚至將其當作違法行為，一旦發生罷教行動，可以處以拘禁、減薪、罰款或取消其協商權等。美國僅數十州開放罷教權，其中有些州更是屬於有條件的開放，政府可視其是否危害公共安全、健康或福利而宣布禁止。日本與德國的公立學校教師則被定位為公務人員，為顧及公務人員與國家之間負有忠誠義務與公共利益等考量，遂全面禁止公立學校教師的罷教權，日、德二國甚至連協商權亦有限制，例如在日本稱其為「交涉」而談不上協商。

綜合以上，參照國外與我國罷教權政策，可歸納出幾點異同，如下表 2-5-1 所示。台灣在「教師身分認定」、「教師組織的質與量」及「教師工會」上皆與國外不同，我國視教師為廣義公務員及專業人員，教師會以數量單一、特質單一為主，也禁止教師籌組工會，在這些方面其它國家採取開放方式。

至於罷教權因涉及受教權或者公務員忠誠原則，各國規定便不一而足，但明顯可看出各國仍以禁止罷教或降低罷教次數為目標，台灣尚無教師工會，所以也沒有罷教權。

由是觀之，要討論我國教師是否能籌組工會、能否有勞動三權，政府首先要釐清的是教師身分，接著是否開放工會。故在面對罷教權政策上時，立法者應可參照國外制度再結合台灣現況以制定出合乎社會期許的教育政策。

表 2-5-1 各國與台灣罷教權政策之比較

	英國	美國	日本	德國	法國	台灣
教師身分	勞動者身分	勞動者身分	勞動者身分/ 國、公立學校教 師具公務員身 分	勞動者身分/ 公立學校教師具 公務員身分	勞動者身分	廣義公務員/ 專業人員(不 具勞動者身 分)
教師組織 數量/性質	多個/多元化	多個/多元化	多個/多元化	多個/多元化	多個/多元化	三層級(全 國、縣市、地 方)/單一結構 化
教師工會	完全開放	完全開放	完全開放	完全開放	完全開放	不開放
罷教權	公私立教師 有罷教權，近 年引進 STRB 制度降低罷 教次數	私立教師皆 有罷教權；公 立學校則依 各州而定，多 數州禁止罷 教權	私立教師皆有 罷教權；國、公 立教師禁止罷 教權	私立教師皆有 罷教權；公立教 師禁止罷教權	公私立教師 皆有罷教權	不開放(不分 公私立或不同 教育階段)
罷教目的	限定「薪資」 或「工作條 件」	限定「新團體 協約調整事 項之爭議」； 僅有少數州 完全不限定				

資料來源:研究者自行整理



## 第三章 研究設計與實施步驟

本章共分成五節，第一節描述研究架構，第二節說明研究方法，第三節說明研究對象，第四節描述實施步驟，第五節解釋資料處理的方式。

### 第一節 研究架構

本研究為探討國民中小學教師罷教權，採取文獻探討與訪談法為主要方式。在第二章文獻整理部份，希望藉由文獻資料的蒐集分析，得以更深入瞭解罷教權的概念架構，首先第一節解釋罷教權之意義與內涵，第二節討論罷教權的基本要件，分別以教師組織與教師法律身分地位為探究核心，以反應教師行使罷教權之基本要件，第三節從基本人權與教育權探討起，以教育權範疇中的兒童(受)教育權為根本，藉此權衡受教權與罷教權之優先保障順序。第四節為探討罷教權所面臨的爭議，以學生受教權及其他可能爭議來呈現罷教權之困境。第五節整理英、美、日、德、法五國之教師組織及其罷教權政策，以此作為比較或參照之方向。

再者，透過訪談法，針對罷教權議題訪談全國教師會與全國家長團體聯盟人員的見解，並將訪談結果與文獻資料作進一步的對照、檢視，以補充或檢證訪談資料之不足或矛盾之處，且從訪談內容中亦可得知全國教師會與全國家長團體聯盟意見之異同。

最後，依據文獻與訪談結果來綜合討論罷教權與受教權之爭點，以解決兩基本權利之衝突，並提出罷教權相關政策之未來可行方向，以供參考。

本研究架構圖如圖 3-1-1 所示。

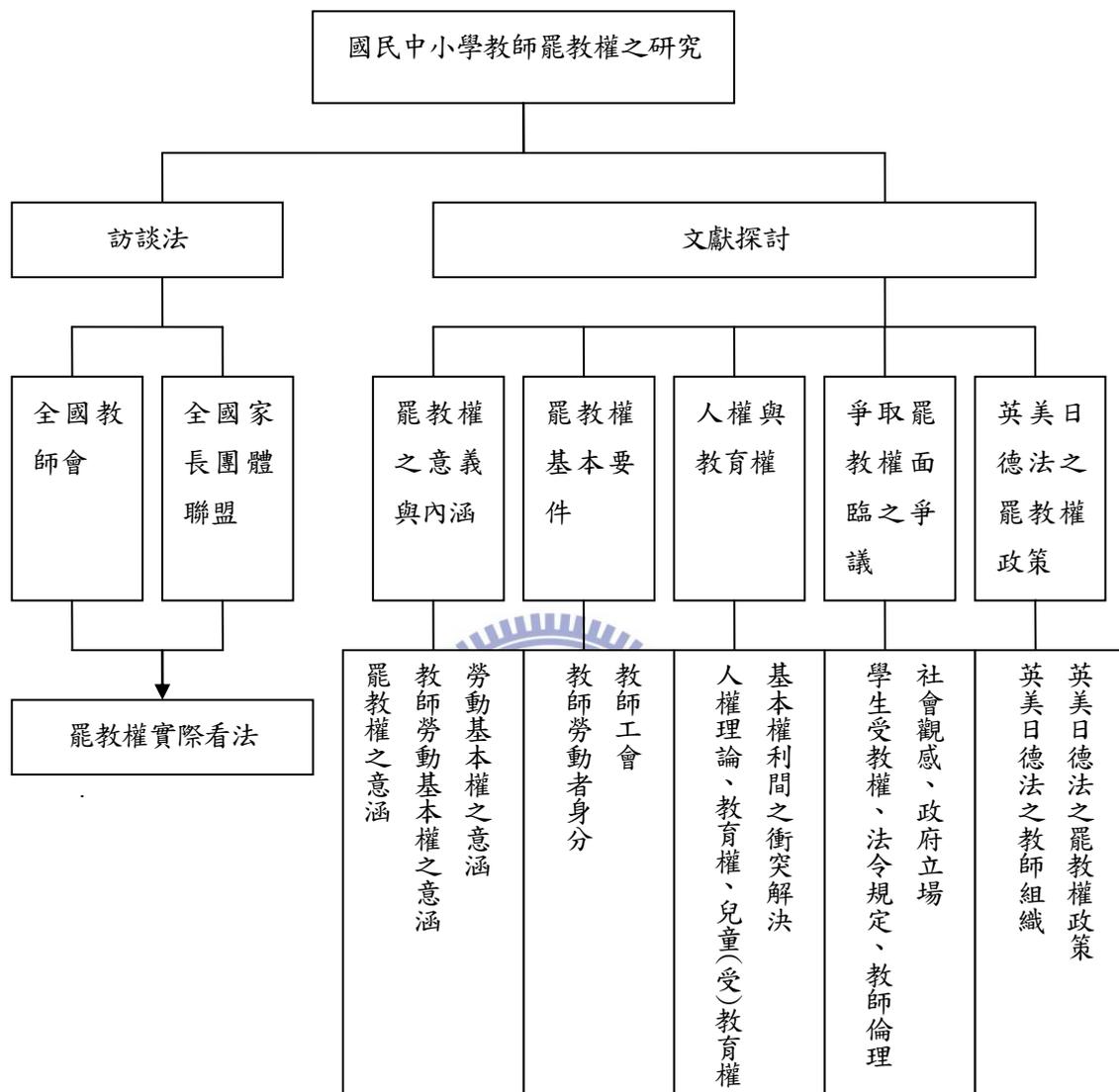


圖 3-1-1 研究架構圖

## 第二節 研究方法

本節將說明本研究所採用的研究方法與研究工具，依序介紹如下。

### 壹、文獻探討

本研究文獻探討的重點在於解釋罷教權之意義與內涵，以及探討罷教權基本要件，從教師組織與教師法律身分地位來看國民中小學教師是否有行使罷教權之前提(即教師工會與教師勞動者身分)。至於相關法條的修正，係屬於法律研究領域，便不予以討論。其次，探究兒童(受)教育權的相關理論，包含上位概念的人權與教育權理論，以期解決罷教權與受教權間的權利衝突。接著再探討爭取罷教權時所面臨之爭議，以及英美日德法五國之教師組織及其罷教權政策，以作為對照與參考方向。

本研究的文獻資料類型，包括專書、期刊論文、研討會論文、博碩士論文、網站資料等。正式文件則有報章雜誌、法規、法院判決書、立法院公報、立法院議案關係文書等。資料內容是關於教師組織、教師權利、罷教權、受教權等議題。

### 貳、訪談法

以下茲扼要說明採取訪談法的理由及其研究工具。

#### 一、採取訪談法的理由

本研究採取訪談法之理由，說明如下。

- (一)研究者欲瞭解全國教師會與全國家長團體聯盟對於罷教權的詳細看法，故無法僅由文獻蒐集或量化調查加以取代。
- (二)研究者經由電洽全國教師會與全國家長團體聯盟負責人之後，知悉其並無保留有關罷教權之文件資料，故透過訪談的方式可彌補文件資料的缺乏。
- (三)罷教權觀點具有時代性與社會性，隨著時間不同而產生不同主張，故藉由訪談可直接獲得第一手資料。

(四)就社會情境而言，教師罷教與否，與勞工罷工不無兩樣，皆會與社會產生雙向互動。換句話說，欲探討罷教權之可行性，應同時考量社會環境及其利害關係人之影響，故本文希望藉由親自接觸全國教師會與全國家長團體聯盟受訪者(教師與學生家長)後，得以更「接近」社會基層的聲音。

## 二、研究工具

本研究以「半結構式訪談」為主，依據研究目的與研究問題，擬定訪談大綱及半開放式問題，引導訪問的方向及進行。訪談大綱分別為「全國教師會人員訪談大綱」與「全國家長團體聯盟人員訪談大綱」(詳附錄二、附錄三)。

重點在於訪問雙方人員對罷教權的認知及觀感；贊成或反對開放罷教權的原因；罷教權之利弊影響以及政府態度有無需要加強或斟酌的地方。為使資料便於歸納分析及比較異同點，大致以相同問題訪談雙方人員，但為了避免訪談過於僵化，將保留彈性空間，視當時情境做訪談問題的調整(詳附錄四、附錄五)。

惟在「全國教師會人員訪談大綱」部份，針對罷教權之實施規範，請全國教師會提出初步說明；在「全國家長團體聯盟人員訪談大綱」部分，請全國家長團體聯盟針對全國教師會所提出之實施規範，提供該團體之代表看法。

其次，在訪談進行時會以紙筆方式快速記下受訪者的意見，並使用錄音機錄下訪談內容，以俾將來資料的留存更為周延。

### 第三節 研究對象

本研究以全國教師會與全國家長團體聯盟為研究對象，從中分別抽取樣本來進行訪談，茲就選取研究對象之原因簡述於下。

#### 壹、選取研究對象

根據本研究的需求，與罷教權切身相關的對象乃定位為教師與學生家長，故以「全國教師會」與「全國家長團體聯盟」為研究團體，從中選取合適的受訪對象。茲就為何選取兩大團體之理由與背景介紹，說明於下。

##### 一、教師組織—選取「全國教師會」的理由

全國教師會，簡稱全教會，在民國 88 年 2 月 1 日成立。係依據《教師法》第二六條所成立之全國性教師會，會員組成各縣市的教師會，其任務為維護教師專業權益與專業自主權、參與教育問題、協議教師聘約及聘約準則等。全教會是一個教師的專業組織，也是目前全國最大的民間團體(全國教師會，2009b)。茲就本研究選取全教會之理由，簡述於下。

- (一) 教師會是教師權利的最大維護者，故可從教師會中選出曾接觸或關心罷教權的教師，但根據《教師法》規定，教師會分為學校、地方、全國三層級，考量下級教師會的組織數量與分歧性難以掌握，故研究者選定具全國代表性的「全國教師會」為抽樣的來源。
- (二) 依據文獻資料的蒐集，發現「全國教師會」是教師組織裡最常論及教師罷教權的發聲者，故較容易從該組織中尋找曾處理罷教權議題之人員，以獲得豐富、有價值性的資料。

##### 二、家長團體—選取「全國家長團體聯盟」的理由

全國家長團體聯盟，簡稱全家盟，民國 91 年 10 月 26 日結盟，民國 94 年 5 月 22 日正式成立。目前由三十六個各縣市(家長)團體會員組成，其宗旨為保障學生學習權益，提升以學生為主體的優質教育；增進家長教育權及家長參與教育權之知能發展；推展親師合作及愛的

教育；促進國際教育交流。任務有參與及監督中央政府教育政策、法令與制度之訂定；推動各縣市家長團體參與及監督當地教育政策、法令與制度之訂定；建立家長團體間之聯繫網絡、資訊通路與合作關係；協助各級家長組織之成立與發展；增進家長參與教育事務之知能與方法；提供家長親職教育資訊與經驗交流之管道(全國家長團體聯盟，2009a)。茲就選取全家盟之理由，說明於下。

(一)根據教育部網站資料顯示，我國家長團體數量眾多，可分為地方性與全國性。研究者為縮小研究範圍，便先篩選全國性的家長團體為代表，但全國性的各家長團體，其特性也不盡相同，某些團體的特質並非與本研究相關，所以不列入考慮，例如：中華民國留學生家長協進會、中華民國智障者家長總會及台灣家長親職教育推廣與研究協會等。而在保留下來的全國性家長團體中，例如：全國家長團體聯盟、中華民國各級學校家長協會、中華民國全國家長會等，其屬性已概括類似，但考量團體的活躍性、代表性以及是否曾接觸罷教權議題等因素，研究者最終選定了具有全國性代表並且關心學生權益的「全國家長團體聯盟」為抽樣母群。

(二)「全國家長團體聯盟」目前有三十六個各縣市的家長團體會員，會員涵蓋範圍廣，作為抽樣母群有其代表性。

(三)依據文件資料的蒐集，「全國家長團體聯盟」不只關切罷教權的動向，更是最常在報章雜誌論及罷教權的家長團體。

(四)「全國家長團體聯盟」正好與「全國教師會」同具有全國性代表，不會因團體階級不同而失衡，資料也可具有對照性與比較性。

## 貳、研究樣本的取得

本段將說明研究樣本的選取與研究樣本數，所示如下。

### 一、選取研究樣本

為了捉住和描述罷教權利害關係人(教師與家長)的意見和觀點，本研究採取立意抽樣，

先透過「效標參照選樣」(criterion-based selection)，亦即研究者事先設定一定的選擇規準或基本條件清單，再去尋找合宜的案例(高敬文，1996)。接著採取立意抽樣中的「網狀選樣」，也稱「雪球式抽樣」(snowball sampling)，透過滾雪球的方式，研究者將可以尋找到相似屬性的資訊提供者，所謂雪球式抽樣是指先選出一位受訪者，然後再從起始受訪者提供的資訊去取得其他受訪者，此抽樣方式在特定母體成員難以找到時，是最適合採用的。

換言之，研究者抽樣步驟是先透過「效標參照選樣」，預設樣本的基本條件，接著在全國教師會與全國家長團體聯盟中進行「立意抽樣」，運用「雪球式抽樣」先透過團體裡的負責人推薦符合研究標的的個案，再一一進行訪問。此外，研究者也盡量使得抽樣具備「彈性化」及「隨研究進展而演變」之特質，隨時視已進行的情況做適當的研究調整。

## 二、研究樣本數

本研究預定訪談人數共十人，但實際訪談樣本數為七人。從全國教師會抽取二人與全國家長團體聯盟抽取五人，共七人，身分皆為國民中小學教師及國民中小學學生家長。

因全國教師會表示，希望能推舉單一受訪者進行統一窗口發言，另一方面也考慮組織裡研究罷教權議題的教師不多，為避免不熟悉的老師回覆不正確之意見，或是因沒接觸該議題的老師無法順利表達全教會之觀點，故全國教師會本希望推派一位受訪教師即可，但為使資料來源多元及內容豐富，經由研究者的請求，最後全國教師會舉薦二位教師來進行訪談；而全國家長團體聯盟則按照原訂計畫提供五位具代表性且符合條件之受訪家長來進行訪談。

抽樣方式乃依照雪球式抽樣，請負責人推薦合適的受訪對象，不僅要熟悉罷教權議題，亦須為團體共識之發言人。

現將全國教師會與全國家長團體聯盟受訪者資料分別羅列如下表 3-3-1 所示。

表 3-3-1 全國教師會與全國家長團體聯盟受訪人員一覽表

全國教師會(National Teachers' Association R.O.C.,NTA)					
編號	職務	性別	受訪時間	方式	訪談地點
NTA-A	教師	男	2010/3/26	錄音/筆記	全國教師會辦公室
NTA-B	教師	男	2010/3/26	錄音/筆記	全國教師會辦公室
全國家長團體聯盟(National Alliance of Parents Organization,NAPO)					
編號	職務	性別	受訪時間	方式	訪談地點
NAPO-A	國中家長	男	2010/4/2	錄音/筆記	連鎖餐廳
NAPO-B	國中家長	男	2010/4/2	錄音/筆記	辦公大樓一樓餐廳
NAPO-C	小學家長	男	2010/4/2	錄音/筆記	連鎖速食店
NAPO-D	小學家長	男	2010/4/8	錄音/筆記	工作場所
NAPO-E	國中家長	女	2010/3/28	筆記	網路

## 第四節 實施步驟

本研究的實施步驟可分為相關文獻探討、擬定訪談大綱、選取受訪對象，進行訪談、資料處理分析、發現結果與撰寫研究報告等五個階段，如圖 3-4-1 所示。分別敘述如下。

### 壹、相關文獻探討

在確定研究方向之後，便開始蒐集罷教權相關文獻資料並加以整理歸納，據此確定論文題目、研究問題與研究目的，並得以更瞭解罷教權之概念。本研究所蒐集的資料類型，包含專書、期刊論文、研討會論文、博碩士論文、教育法規、立法院公報、立法院議案關係文書、最高法院判決書以及報章雜誌等。搜尋文獻資料的來源，包括國家圖書館、各學校圖書館、課堂資料、網路、書店等。

### 貳、擬定訪談大綱

依據已定的研究問題與研究目的擬定訪談大綱，並依照受訪對象的不同而分別有「全國教師會人員訪談大綱」與「全國家長團體聯盟人員訪談大綱」(詳附錄二、附錄三)。

### 參、選取受訪對象，進行訪談

依照「滾雪球式抽樣」從全國教師會與全國家長團體聯盟中選取合適的樣本，以中小學教師與中小學學生家長為訪談對象，並在過程中使用紙筆及錄音機保留完整的訪談內容。

### 肆、資料處理分析

在訪談完畢之後，便將訪談資料作一彙整分析，以及與之前所蒐集的文獻資料互相參照，以掌握資料的全面性及融會貫通。

### 伍、發現結果與撰寫研究報告

依據文獻探討、訪談記錄進行整理分析，以發現研究結果並依此做出結論與建議。

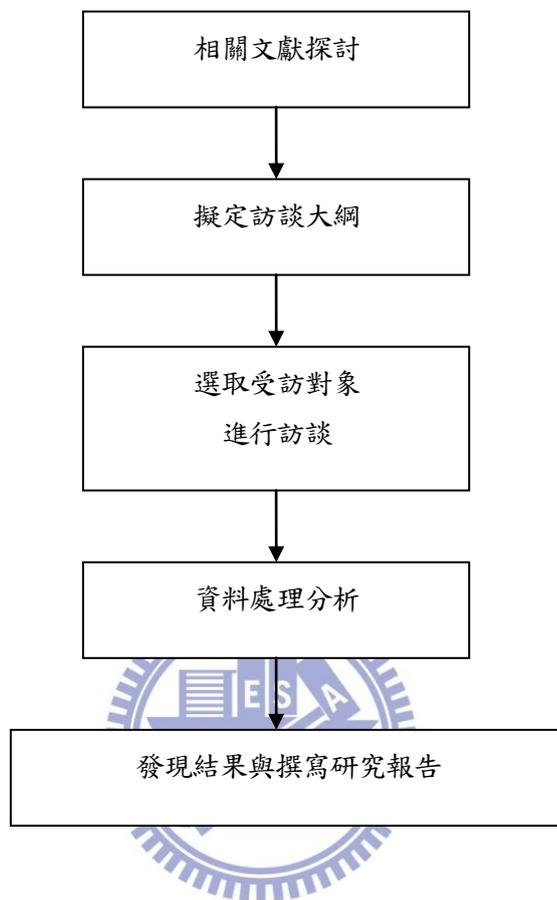


圖 3-4-1 研究流程圖

## 第五節 資料處理分析

本節將說明訪談前、訪談過程中與訪談後的資料處理方式以及資料信效度的檢核，簡述於下。

### 壹、訪談前與訪談時的進行

本研究採取半結構式訪談，因訪談大綱有助於對不同人所做的訪談更具有系統性，因此研究者以事先擬好的訪談大綱進行訪談。在正式訪談之前，研究者會親自徵詢受訪者的同意，先自我介紹，並且說明研究主題、訪談大綱及進行方式。在徵得同意後，再與各個受訪者約定受訪時間及地點進行訪談。因此，在進行訪談之前，受訪者可以大致了解問題綱要，並讓受訪者有時間先組織他的想法。

在訪談進行時，依據受訪者提供的觀點與意見，彈性地調整訪談內容，不拘泥於訪談架構中。故研究者會依受訪者不同的經驗及當時的情境進行訪談，其目的在於深入受訪者的經驗脈絡中，以獲得更豐富的資訊。



### 貳、訪談時資料處理

研究者會徵詢受訪者的同意，能否使用錄音機，並說明錄音的用意在於使訪談內容能更完整保留，若受訪者對於錄音功能有所遲疑或拒絕，便不會加以說服或勉強，以免耽誤時間或影響訪談氣氛。其彌補方式，係在訪談過程中不時地向受訪者確定其所要表達的意思，並以紙筆方式速記下來，在訪談結束後便立即將內容整理出來，以免未來有所遺漏或遺忘。

### 參、訪談時注意事項

本研究乃針對國民中小學教師罷教權的利害關係人進行訪談，而這些利害關係人可能抱持不同的信念或意見，因此，在訪談過程中，受訪者有時會競爭訪談者的忠誠，希望訪談者認同他們的意見或選邊站，或者嘗試說服訪談者同意他們所支持的觀點。所以訪談者在現場時會保持中立態度，與受訪者達成一信賴關係，以及謹慎地與受訪者進行對話，並注意不要

反駁或揭露過多不同立場的意見，以防受訪者可能感到不舒服或不自在，而產生防衛心態。

#### 肆、訪談後的資料分析

本研究之訪談工作多為面對面進行，僅有一位家長使用網路方式來進行意見交流，在每次訪談後，研究者均親自將訪談錄音檔轉為逐字稿，為防止重要訊息的流失，盡量忠於受訪者的原始談話內容逐字記錄，故偶爾會有驚嘆詞或語助詞的出現。

在訪談資料處理上，研究者依據全國教師會與全國家長團體聯盟組織英文的縮寫不同，而給予受訪教師編號「NTA」；受訪家長編號「NAPO」，接著再依受訪順序的時間給予字母編號，最早受訪的為 A，次之為 B，如「NTA-A」、「NTA-B」表示第一位與第二位接受訪問的教師；「NAPO-A」、「NAPO-B」表示第一位與第二位接受訪問的家長，以下以此類推。然其中一位受訪家長非以面對面訪談為主，雖獲得其資料的時間較早，但因受訪方式不同，便不以受訪順序的方式為其編號，故將其編號安排為第五位「NAPO-E」。最後，因全國教師會受訪者「NTA-A」還有提供以個人名義發表之文件資料來補充訪談內容，且經研究者詢問某組織幹部後，表示該文件資料亦可代表全國教師會之立場，故文章中便以「NTA-A-1」表示受訪教師 A 所提供的文件。

在訪談文字稿的呈現上，有時因受訪者思考時，不斷重複前段話語，為確切表達內容，便予以刪除該重複話語。如「關於罷教權的認知，罷教權的認知，罷教權的認知……」，會刪除後面重複語句。或者受訪者在回答過程中說出過多的語助詞或嘆詞等，如「啦、噢、嗯……」等字，但除非有妨礙閱讀順暢之虞，研究者才會斟酌刪除之，否則希望儘可能保留呈現。其次，訪談進行時，受訪者會因談話氣氛或回答完某些問題，覺得有趣而開懷大笑，研究者也會將此記錄於逐字稿中，在語句結束時以「(笑)」來表示受訪者當時的狀態。此外，有時受訪者在不同問題中會不斷談到相同觀點，雖然都是同一人的意見，但因出現於不同段的談話中，非相連的對談內容，為忠於原始資料的蒐集結果，研究者便不予以自行合併，故文章中便可以看到在一個問題探討下，相同受訪者卻出現兩個以上相同觀念的擷取內容。最後，關於 NTA-A 的文件資料，因其非訪談內容，為求清楚切題及避免擺放過多文字，若干無關、不

重要或重複的內容則會以刪節號略過。

訪談進行完後，研究者盡量在一週內將錄音檔謄化為逐字稿，尤其是筆記部份更是在當天訪談後馬上轉譯成文字稿，以避免時間過久記憶流失。之後研究者重複閱讀所有逐字稿，將訪談內容依據不同屬性加以歸類，試著從訪談資料中發展出分類主題與架構，再參照文獻結果結論出本文的研究發現與建議。

## 伍、資料的檢核

在信度方面，面對不同受訪者時，研究者盡量維持一致的中立，避免不同立場影響研究的結果，同時運用錄音設備協助蒐集資料，並在訪談後盡速將錄音檔整理出來，以求完整的記錄。其次，在訪談進行時遇到不確定觀點時，馬上再次確認受訪者意思。而且確實交代研究步驟與歷程，增進其他研究者對本文研究過程的瞭解。

在效度方面，正確詳實的將錄音檔謄化為文字稿，避免選擇性擷取訪談內容，並且對於每個論點的結論盡量由原始資料來做為支持，撰寫過程中也隨時檢視自身立場，避免先入為主的偏見。





## 第四章 研究結果分析與討論

本章共有三小節，主要根據訪談所得資料加以分析討論。第一節與第二節分別呈現「全國教師會」及「全國家長團體聯盟」對於罷教權之觀點，第三節整合文獻結果及訪談資料進行分析歸納，期能瞭解「全國教師會」與「全國家長團體聯盟」對於國民中小學教師罷教權之看法。

### 第一節 全國教師會之觀點

本節將以罷教權為核心，劃分二大向度來討論，一是定位教師身分與籌組教師工會；二為全教會對罷教權之主要訴求，藉此說明全國教師會對於罷教權之立場與看法。

本次訪談由全教會推派二位教師接受訪問，針對教師身分、教師工會及罷教權議題作一探討，結果顯示受訪教師都認同教師具有勞動者身分，也應開放教師籌組工會及享有罷教權，其中一位受訪者亦提供以個人名義所發表之文件資料為補充，內容多是關於教師勞動三權之評析。以下將呈現全國教師會受訪者之訪談內容及其文件資料，並以「全教會」一詞代表「全國教師會」。

#### 壹、定位教師身分與籌組教師工會

針對全教會之受訪者所提供的訪談內容及文件資料整理後，其主要訴求大致集中在：教師身分是否為公務人員？勞動者？或專業人士？教師多重身分是否享有重複利益？教師能否籌組工會？以及教師工會有無背離公會性質，教師既有權利是否喪失？分別就主要爭點，闡述全教會之信念如下。

##### 一、教師是廣義公務人員

全教會受訪者肯定教師是「廣義」公務人員，但不是狹義公務人員，其理由依序陳述於下。

### (一)教師不是狹義公務人員

全教會老師認為，教師身分可從不同角度來看，結果也會與之改變，但基本上，教師的這些身分屬性是不會互相衝擊矛盾的：

「這從許多面向來看，得到的結論會不一樣。事實上，教師這三種身分，即公務人員、勞動者、專業人員都不會有衝突，只是看如何定位而已。」(NTA-A)

受訪教師提及，自民國 84 年《教師法》公布實施後，再加上大法官釋字第三〇八號解釋，公立學校教師係依法「聘任」之人員，其任用資格、聘任程序或救濟程序都與一般公務人員有別。由此可知，早在《教師法》公布時台灣已經走入「公教分途」的階段。也就是說，除了國小派任制教師與兼任學校行政職務的聘任教師之外，其他一般教師不受《公務員服務法》保障，不具有一般公務人員身分。

「按照大法官釋字第三〇八號解釋，除派任教師與兼職行政事務的教師，一般教師是不受公務員服務法的規範，這就是公教分途。」(NTA-A)

綜合以上，得知受訪教師認為，現今教師已非公務員法制下之保障人員。在《教師法》與大法官釋字第三〇八號解釋公布後，確立教師並非屬於公務人員之基礎。簡言之，教師非狹義公務人員，即不屬於一般公務人員。

### (二)教師是廣義公務人員

受訪教師都認為，教師非狹義公務人員，但應是「廣義」公務人員，意見如下：

「一般用寬廣的定義來說，教師是執行國家的權力，所以教師是公務員，這是沒有爭議的。」(NTA-A)

「社會普遍對於教師的身分認定，在以前的、傳統的觀念底下，社會一般都認為教師是公務員。明確來說，教師應該是執行國家公務或教育方面事務的公務人員。」(NTA-B)

綜理上述，全教會受訪者將教師定義為「廣義」公務員，認為不論職位高低，有無官等，或是否為編制內人員，只要教師係依法令接受公家機關之聘任派遣，從事教育公務，便是執行國家公權力之行為，屬於廣義公務員。

## 二、教師是勞動者

全教會受訪者皆贊同教師是勞動者，主要原因在於《教師法》實施之後，國民中小學教師一律改成聘任制，教師身分乃為雇員，受雇於政府機關或是私人的學校董事會，薪資所得也依據勞動而獲取。因此，受訪教師指出，教師屬勞心勞力之勞動者，與一般勞雇者並無差異，意見如下：

「《教師法》從84年8月9日公布實施，現在已經十幾年了。事實上，《教師法》是重新定義教師與國家之間的關係。因為以往國中小教師採取派任制，而現在教師都是聘任制，皆受主管機關、學校聘任的，所以教師勞動者身分是沒有爭議的，差別只在於這位受雇者是受雇於國家、教育主管機關或是學校董事會而已，這與一般私部門的勞工並無兩樣。」(NTA-A)

「(教師)它是一份教學工作，但事實上教學工作也是勞心勞力，所以教師勞動者身分並無衝突。」(NTA-A)

「就我個人認為，我們是受雇者的身分是無庸置疑的，教師應該是具有教育專業的受雇者。」(NTA-B)

「因為我自己從事教職，我們一直認為從我們被聘任之後，教師便一直是受雇者的身分，而教師的雇主即是政府或學校董事會，既然政府為實際的雇主，就有必要照顧教師應有的待遇和工作條件。」(NTA-B)

彙整上述意見可知，全教會認為教師聘任者是政府或學校董事會，應透過協商與老師們

達到聘約共識，並有義務照顧教師的工作權益，如資本社會下的資本家一樣，本來就應該照顧勞工的權益與福利，且受訪教師 B 也認為這樣並不會影響教師專業人士的身分。

「若教師的工作條件有所改變時，理論上雇主也應該與受雇者作一協商，而教師工會便是受雇者教師的代表，這也就是為什麼需要有教師工會的原因。當然，在協商的過程中，我們也會顧慮到身為教師本身的職責所在，即是我們的教育專業部分，此一部份我們持續在重視，但是這並不代表有教育專業就必須放棄教師勞動者的權益。」(NTA-B)

此外，受訪者 A 也提供看法，指出教師自己與社會觀念尚未對教師主體性作一轉化，仍持有傳統聖職教師的思維，要求教師乖乖教書就好，不應該談太多權利義務，如下所示：

「公立學校教師都是受雇於雇主僱用從事工作，獲取薪資，只是教師工作性質與社會一般的觀感所認知的勞動者還是有所差異。」(NTA-A)

「我知道台灣社會受傳統思維影響，總是認為教師是聖職，神聖的，教師不應該談太多的權利義務，只要乖乖的教學即可。但我覺得我們整個國家社會是進步的，現在是權利義務應該要好好釐清楚的時候。」(NTA-A)

依據受訪教師 A 的文件資料也顯示，即使教師的地位大不如前，但無論如何，社會不曾將教師劃入勞動階級，反而視其為白領階級，所以承襲傳統「尊師重道」觀念的台灣，仍難以接受教師為勞動者的認同。

「即便教師的社會地位與職業聲望節節下滑，台灣教師從來也不曾被認為是屬於『中下階層』的勞動階級。一般人所認知的教師階級圖像反而是所謂的『中產階級』。」(NTA-A-1)

「在一般人普遍缺乏勞動人權的概念，社會上又有著「天地君親師」傳統的台灣，要來討論教師的階級屬性，難免要面臨情感上與實質上的落差。」(NTA-A-1)

然而，即使社會觀念如此認知，教師也不應該忽略自己本應享有的權利，必須正視自身

的具體處境，甚至應該要提出或實踐什麼樣的行動來改善教師勞動者的權益？受訪教師文件資料摘述如下：

「教師反而應該深刻地認識，勞動者就是教師在總體社會關係中的階級地位，教師與一般勞工非但沒有不同，甚至面臨同樣的問題與壓力，有著休戚與共的命運與利益。……如何透過工會運動，讓多數教師可以從中認清自身的階級屬性，進而與廣大勞工階級聯合起來共同改造社會……。」  
(NTA-A-1)

是以，根據全教會教師的說法，就實務上來看，學校教師相對於雇主（教育主管機關或董事會），係居於「從屬關係」，而受雇從事於一定工作內容（教學事務），並依賴勞力獲取薪資報酬，應具有「勞動者」身分。就學理上來看，《教師法》通過實施後的所有國民中小學教師皆採聘約制，這種聘任關係與私部門的私法契約相當，差別僅限於教師聘任契約屬於公法契約，其雇主是教育機關或是學校董事會而已。

然則，全教會受訪教師亦提及，其實教師作為勞動者身分之所以產生爭議，並非本質上教師非屬於勞動者，而是心態上能否接受教師為勞動者的問題，這不僅關乎社會大眾的認知接受度，甚至連教師自己是否也認同勞動者的定位？

### 三、教師是專業人士

受訪教師都認為，教師是專業人士。而且教師為專業人士也不表示教師非勞動者，所以教師是專業人士也是勞動者，這之間並無衝突，故整合前所述及，全教會認為，教師應具有多重的身分屬性，意見如下：

「我特別強調的是說，教師既是勞動者身分也不妨礙他是專業人士，這兩者也不衝突。也就是說，教師一方面與雇主的聘任是僱傭關係，但是教師工作性質，所做的教學工作都是專業行為。我個人，包括我們教師組織的人員認為，教師的多重身分屬性是沒有衝突的。」(NTA-A)

「就我認為，教師的身分，我們是受雇者的身分是無庸置疑的，教師應該是具有教育專業的受雇者。」(NTA-B)

關於教師是否為專業人士，受訪教師都無異議。全教會以為，擁有教師專業並不表示必須放棄勞動權益，這是一體多面的關係。因此，對於教師身分定位問題，全教會老師主張，教師是廣義公務人員，也是勞動者、專業人士，這三者並不會互相排斥，彼此反而有相輔相成的可能關係。

#### 四、教師多重身分是否享有重複利益？

主張教師具有多重身分屬性，容易產生權利範圍之爭議。換言之，當教師為公務人員時，可能享有政府賦與公務人員之法律保障；為勞動者時，教師適用勞工法制，有權行使勞動三權，爭取勞動權益；為專業人士時，也得以受到教育專法的權利保障，例如專業自主權、進修權、申訴及訴訟權等。也因此，教師的權利、義務是否產生失衡情形？

但全教會認為老師不會因為多屬性身分，而有權利通吃的問題，受訪者 A 並以社會其他從業人員的職業屬性與其勞動權益作一對照，意見如下：



「我知道你的意思，這是很荒謬的講法。我反過來說，比如媒體從業人員，記者是否可以組成記者工會，會有衝突嗎？完全沒有衝突，一個是工作性質，另一個是同產業的受雇者團結起來共同爭取權益，所以不會發生你所說的問題。長期以來，像是校長協會等都是這樣講，利益不能兩面通吃，重點是沒有這樣的問題！我搞不清楚為什麼會有這個問題。」（NTA-A）

「所以完全沒有衝突，之前的講法根本不值得去反駁，真的荒謬！不可理喻，沒辦法理解有這種講法！以醫生例子最明顯，醫生比教師更專業，那請問榮總的醫生是否可組醫師工會？可以啊！高醫也有組工會，那為什麼沒有人質疑醫生可以組工會，醫生什麼好處都要呢？」（NTA-A）

根據全教會老師的意見，教師身分並不會導致權益重複獲利的問題。參上述受訪教師之舉例，以媒體人員及醫生來說，在傳統觀念中屬於專業的行業，然二者從業人員已有工會組織，並享受其應有的勞動權利。所以同樣地，教師的專業與勞動應該是相互並存，並非全然排斥的。

## 五、應開放教師籌組工會

全教會受訪者都贊成教師能夠組織工會，主要理論基礎在於教師的身分之一即是受雇者，且世界各國也認定教師身為勞動者之事實，並賦予教師籌組及參與工會的權利，台灣自許為民主國家，理應跟隨世界潮流的變化，意見摘述如下：

「我當然贊成教師要組織工會。不管教師是什麼身分，廣義的公務人員也好，是專業人士也好，都不妨礙教師受雇者的事實。所以只要是受雇者都可以組織工會，不只台灣這樣，世界趨勢都是如此，台灣已經落後很久了！」（NTA-A）

「我當然贊成教師組織工會，因為我們是勞動者也是受雇者。當我們老師在推動人權教育時都強調勞動人權，那只要是勞動者當然擁有勞動人權。而勞動三權的內涵即是團結權、協商權、爭議權三部份，所以也包括組織工會。」（NTA-B）

再者，受訪教師表示，台灣在民國 98 年 3 月 31 日三讀通過《經濟社會暨文化權利國際公約》與《公民暨政治權利國際公約》，由立法院明定二公約具有國內法律之效力，其中對於勞動基本權與結社自由權皆有保障。全教會將此二公約視為政府推動人權的具體宣示，意見如下：

「去年立法通過兩公約，兩公約談到所有受雇者有組織工會的基本權利，教師既然是受雇者就應該可以組織工會。」（NTA-A）

「觀諸兩公約及其施行法揭櫫之精神，……教師組織工會一事早已不是應然與否的問題，而是必須進入實然面，亦即究竟如何組織的問題來進行探討。」（NTA-A-1）

由是觀之，全教會認為世界潮流普遍認定教師為勞工，准許教師組織工會，再加上台灣近年對於勞動人權的維護漸趨積極，同時也通過兩大國際公約作為保障勞動基本權之基礎。是以，教師工會的法制面解禁已可預見。

## 六、教師工會背離「公會」性質？ 教師既有權利將喪失？

參照前述所言，教師工會的解禁表示國家承認教師勞動者身分，未來工會也可能適用勞動法制，但這將引起若干質疑，例如：教師工會是否已背離「公會」特質？教師組成工會後的既有權利將會消失？

依據受訪教師個人文件資料認為，教師工會的「不專業性」是一種既定偏見，教師加入工會也不會喪失既有權益，因為基本人權與工作福利並非對立角色，為何非得在工會與專業之間擇一而行？資料摘述如下：

「表面上，反對教師工會的理理由似乎是建立在尊重所謂教師專業的基礎上，但實質上，則不乏連帶把工會運動「不專業」的既有偏見定型化，……。問題是，誰說工會與專業非得擇一而行呢？……所謂「工會主義」根本就是「專業主義」的先行與基礎，完全無須分開處理。」（NTA-A-1）

「事實上，職場福利與基本人權是二回事，豈能一概而論呢？如果組織工會就得放棄既有權益，那各國營事業之產業工會如何可能成立？又怎麼可能還有醫生願意犧牲權益來組織工會？」（NTA-A-1）

在訪談過程中訪談者提出，有論者質疑專業與工會似乎不可兼得，受訪教師同樣也舉醫師為例來解釋醫師是專業人士，但也被賦予籌組工會的權利。另外，受訪者B也表示，《勞動基準法》是對勞工權益的最低保障，並非要求勞工的工作條件不得超過法定保障，而教師亦如同醫師、律師或會計師等有專法保障，所以不會因組織工會而損失本有權利，意見如下：

「我再舉個醫生為例子好了。你認為醫生是不是勞動者？是啊！因為健保以後，可能八九成醫生都變成受雇者，以前醫生都是自營自雇，醫學院畢業自行開業，沒有老闆，所以不用組工會。但現在醫生若受雇於醫院，像某一個醫院的醫生，他既是專業的醫療人員，他也是受雇者，受雇於醫院的董事會或是醫院的主管機關，例如公立醫院受雇於公家單位，難道有人會講醫生是專業人士就不能組工會嗎？」（NTA-A）

「《勞動基準法》的規定是對於基本工作條件的維護，而且無論是律師、會計師或醫師等都有專法規定，這些專業人士本來就有專業法律的存在，但在組織工會後，其既有權益的保障仍然存在的，並不會因為組織工會便損失本有權利。教師也有《教師法》，所以不能因為教師得組工會後，便把教師既有權利的保障拿掉。」（NTA-B）

因此，受訪教師 B 認為，教師權利的調整或競合可以藉由協商、討論來重新訂定，但這必須經過法定程序來做修正，不能獨斷地決定教師既有權利隨之消滅。意見如下：

「我們不能接受政府片面認為教師直接適用勞工的法律，他們都忘記教師本來就有《教師法》了，《教師法》的條件或規範對於教師的權益保障是較周延的，在教師得組織工會之後本應優先適用。而且我國的法律原則本來就是從新從優原則。」（NTA-B）

「這部分我們強調可以協商，例如《教師法》或《工會法》等條文是有重覆或競合的，這些是可以修正的，但應該透過協商的機制，而非片面決定。」（NTA-B）

綜合以上，可知全教會贊成教師組織工會，認為專業主義與工會主義不是絕對矛盾的。因此，未來教師工會若得以組成並持續發展下去，它將同時注重教師專業及工會性質。就教師權利變動來說，籌組工會之後，其既有權益也不必然完全喪失。換言之，全教會主張通過教師工會後，教師既有權益的變動必須經由正常修法程序來變更，透過修法可以將相關法律作一調整競合，而非片面決定改變。

## 七、小結

統整前面所述，全教會認為教師身分具有多重屬性，含廣義公務員、勞動者及專業人士身分，尤其專業與勞動往往相互牽連。亦即專業不等於勞動，但不表示專業不必勞動，或勞動必定不專業，參上述受訪教師之舉例，以媒體人員及醫生來說，在傳統觀念中是屬於專業行業，但現今媒體人員及醫生已有工會組織，並享受其應有的勞動權利。所以同樣地，教師的專業與勞動應該是相互並存，並非全然排斥的。其次，受訪教師皆支持開放教師工會，且籌組工會後也將持續重視教師專業，不會背離「公會」本質，而且有工會後也不代表教師既

有權利完全喪失，可經由修法將相關法律作一調整競合。由此可知，全教會希望在現行教師既有權益不變情況下，再加上教師勞動三權。

## 貳、全教會對罷教權之主要訴求

此段首先討論全教會贊成開放罷教權之理由，再探討全教會初步提出之罷教權實施規範，最後呈現全教會對於政府之罷教權訴求。

### 一、全教會贊成開放罷教權之理由

茲就訪談內容整理歸納後，得知全教會贊成罷教權之原因分別為，第一，教師為勞動者，應當有罷教權；第二，罷教權不應被污名化；第三，罷教權不等於罷教，反而可避免真正罷教；第四，罷教權具有無可取代之地位；第五，罷教權可維護教師專業自主權；第六，主張「政策罷教權」，維護學生受教權。相關說明如下所示。

#### (一) 教師為勞動者，應當有罷教權

受訪教師認為，從「公教分途」來看，教師與學校之間是契約關係，即使教師工作具有高度公益性，但只要有契約關係存在，就不能排除在勞工範圍之外。因此，受訪者 A 表示，全教會願意接受提高同意罷教之投票門檻或制定更嚴謹的規範，但不能完全禁止罷教權，意見於下：

「我可以接受機制更嚴謹及投票門檻再提高，例如現在是二分之一會員同意才能罷工，教師可以提高到三分之二或四分之三，我們可以用這樣的方式去限縮。但是我認為，若以這群人因為是老師，可以享有組工會權利不能有罷教權，這就是差別待遇、歧視待遇。我們認為這樣不好！」  
(NTA-A)

「我個人認為，就罷教權而言，以完整的勞動三權來看，既然我們教師與一般勞工相同，同是受雇者，當然需要有罷教權，如此也才具有完整的武器來談一定的工作條件或其他教育議題。」  
(NTA-B)

再者，從「保障勞動基本權」而言，我國憲法與民國 98 年通過的二公約《經濟社會暨文化權利國際公約》與《公民暨政治權利國際公約》皆有保障勞工的勞動基本權，身為勞動者的教師自無被屏除在外的道理，摘述如下：

「去年立法通過兩公約，兩公約談到所有受雇者都有組織工會的基本權利，教師既然是受雇者就應該可以組織工會，那談到教師工會與罷教權的關係，罷教權是教師工會三位一體的基本權利，它應該要被擁有。」（NTA-A）

「台灣現在已通過兩公約，老師也是受雇者，所以老師的勞動三權與其他的受雇者不能有差別待遇，不能因為認為這個行業比較特別，權利就要被限縮或取消。」（NTA-A）

由上述訪談內容可知，全教會不僅將教師定位為勞動者，更積極爭取完整的勞動三權。認為罷工既然在世界上被認定為勞工的基本權益，教師是勞動者也理應享有，若只因教師工作的公益性而剝奪其勞動基本權，恐有違犯法律之虞。



## （二）罷教權不應被污名化

受訪教師 A 指出，社會對於罷教的觀感普遍不佳，然真正的罷工罷教是必須經過嚴格地程序審核才得以發起，大家其實不用那麼害怕。但顯然地，罷教權與罷教在台灣已被污名化，已被視為洪水猛獸，意見如下：

「罷工這件事情，在台灣根本被污名化！如果查勞委會資料就可以知道台灣的罷工數都數的出來，次數非常少。因為罷工要有嚴謹的程序，等到程序都走完了，都無法救濟了，還要會員代表大會投票，過半投票同意才得以罷工。比如我有一萬個會員的工會，要 5001 票會員投支持票才可以罷工，所以程序走完還要投票才可以發動。我覺得我們常常把罷工或罷教形容成洪水猛獸，認為一定是不好的。國外很多這種例子，老師薪資太低，學生都去響應，但在台灣好像變成不能談的禁忌！」（NTA-A）

此外，受訪教師強調，即使目前社會認知尚且如此，但此種認定不見得符合學理或實務

上的定義。也就是說，罷教權的社會觀感縱使不好，也不會改變它的本質意義及其正當性，罷教權就是勞工在法律授與下爭取權益的手段之一，它具有法律正當性，並無抵觸法律規範，亦非危害公共利益之行為，觀點如下：

「社會觀感當然只是社會的普遍認知，但這種認知不見得符合學理或是我們全教會所認知的實務，其實罷教權就是勞工在法律授權下爭取權益的一種手段，它還是具有合法性及正當性，這些先釐清比較有助於後續的討論。」（NTA-A）

### （三）罷教權不等於罷教，反而可避免真正罷教

受訪教師表示，有罷教權不一定會出現罷教。實際上，罷教的目的是回到協商談判，是為了建立更穩定的勞資關係，故全教會爭取罷教權，但不鼓吹教師動輒罷教。換句話說，爭取罷教權的目的是希望永遠不需要罷教。罷教權是最後手段，是萬不得已的談判武器，其最終目的在防止教育行政體系的濫權或腐化，及防止教育官僚的為所欲為，並提昇教育品質。因為沒有教師動輒想要罷教的，所以罷教權就像是尚方寶劍，備而不用的。訪談意見如下：

「因為罷工或是罷教，它是最激烈、最後的救濟手段。沒有任何一個受雇者或是老師動輒想要採取罷教，如果有其他方法可以解決何必遇到罷教權？更何況爭議權前面有許多程序可以救濟的，這些都走完都沒有辦法才會決定是否罷教，弄到這裡還有許多機制門檻，都窮盡了才会有真正的罷教。所以這個問題沒有衝突，因為罷教權是最後的手段，像是一個尚方寶劍，我們希望它是備而不用，沒有人動輒想要罷教的！」（NTA-A）

「你覺得老師會動不動就要罷教嗎？有誰那麼搞不清楚狀況嗎？老師去發動罷教也沒薪資，也要補班補課。所以發動罷教是最後的救濟途徑，不得不的救濟途徑。就算法律賦予老師罷教權，也不見得會去做。」（NTA-A）

「如果一般人瞭解罷工的難度是如此高，根本就沒有人相信會動輒罷工罷教，況且老師也會考量社會觀感。」（NTA-A）

「因為啟動罷教權機制是需要高門檻，例如所有教師工會的成員應該要百分之八十同意，且必須到某一種情況下才得以決定是否行使罷教權。換言之，教師必定是到達一個極度狀況，唯有仰賴

罷教行動才得以解決事情的地步時，才會選擇罷教權作為最後一種手段。」(NTA-B)

「罷教權其實應該是備而不用的，而在有必要的時候卻可以給雇主或政府產生一定的壓力，促使主管單位重視教師團體或教師工會的聲音。」(NTA-B)

綜合上述，全教會主張擁有罷教權並不一定會罷教，反而可以防止真正的罷教行為產生。

爰此，依受訪教師觀點來說，因啟動罷教權需要得到高門檻的投票支持，教師必定是到達一個極度狀況，唯有仰賴罷教權才得以解決問題的地步時，才會動用罷教權。換言之，勞動三權的宗旨是希望透過協商達到勞資共識，爭議權僅是為了促使資方或僱傭者回到談判桌，而罷教權意義也如出一轍。

#### (四)罷教權具有無可取代之地位

全教會受訪者指出，若禁止使用罷教權，雖然還有許多爭議手段可選擇，例如怠教、集體請假等方式，但強度終究不及罷教行動，敘述如下：



「我剛有提過，縱使沒有罷教權仍有其他的爭議行為，例如消極不作為，但無論如何，其強度皆不比罷教權來得厲害，也無法喚起社會大眾對於該爭議事件的真正重視。」(NTA-B)

「我們知道現在《工會法》與《勞資爭議處理法》等法律將教師的罷教權拿掉，我們也知道在爭議權的行使裡面仍然有其他爭議行為的方式，但如果沒有罷教權，我們僅透過其他爭議的行為來表達訴求，這當然有可能會達到我所希望的目的，但是不夠完整。」(NTA-B)

因此，受訪者B提及，要讓政府及社會大眾清楚地意識到該事件的急迫性，唯有針對該項議題發起一場罷教，才能真正喚起民眾的注意及迫使政府回到協商談判之地步，意見如下所示：

「若一件爭議事項已達必須訴諸於罷教時，這表示該爭議是非常急迫或是相當重大的事件，並且已經威脅到教師或學生的權益時。因此，在爭議權當中，若無罷教權為後盾而僅有其他爭議權的行使權，的確可以達到某些我們欲達成的目的，但其強度無法讓社會真正認知該爭議事項的嚴重

性，也沒有辦法獲得政府的重視與回應。」(NTA-B)

受訪教師也舉「九年一貫」教育政策為例，突顯教育制定者與教育現場者的落差，因受限於時間與空間因素，理論與實務之間必然有所差異。受訪者B指出，「九年一貫」政策在試辦階段已產生問題，但政府並未商討出解決辦法便執意推動，以致損害了教師與學生的權益，此時教師若有罷教權為後盾，將能為學生爭取更有利的結果。本段用意並非針對「九年一貫」作政策批判，而是標記罷教權之不可替代的地位，亦即政策主導者若未確實回應基層需求或拒絕協商時，有罷教權作為最後籌碼可促使政府更加重視基層聲音。意見如下：

「例如課程綱要訂定或是升學制度的變革或是九年一貫，即使基層聲音質疑九年一貫的學校本位課程的可行性，但政府仍然執意推行。因為當升學制度還未改變時，單純利用九年一貫的課程並無法真正改變教學現場，即使基層老師上了研習課程，準備推行學校本位課程時，其實根本無法推行。因國中生必須學測，導致學校並不敢推動學校本位課程。而教師們也都知道要教育鬆綁、多元學習，但學校推行本位課程將勢必壓縮到學測課程的時間，此部分即使我們反應也不見得受重視。」(NTA-B)

「然如果教師有爭議權，甚至有罷教權利，我們教師內部形成共識去決定行使罷教活動，這時教育部勢必得要修正方向。所以，這種教育政策修正後的結果，對於社會或教育到底是好是壞呢？很明顯是好的。」(NTA-B)

由上得知，全教會認為罷教權在勞動權利中有不可抹滅的地位，即使有其他爭議行為可能得以達到欲達到之目的，然其強度遠不及罷工罷教。換言之，發起一場罷教才真正能夠讓社會與政府認知到該事件的重要性與急迫性，且罷教行動的後續效應更遠遠超過其他爭議方式。是以，罷教權具有無可取代之地位，其強度結果是其他爭議權所不及的。

#### **(五)罷教權可維護教師專業自主權**

長期以來，台灣教育體制的僵化和缺乏活力是不爭事實，究其原因在於基層教師的權益被忽略、被漠視。也就是說，第一線教育工作者，為了配合教育行政工作，極容易淪為奉行

上級指示的「教學機器」。

因此，教師為維護其專業自主性及其權利，教師與勞工一樣需要所謂的勞動三權，而罷教權就是教師們據以為爭議交涉的最後手段。受訪教師表示，以罷教權來捍衛教師的工作條件及其權益，對於教師專業是有幫助的，意見如下：

「以罷教權來捍衛教師的工作條件及其權益，對於教師專業當然是有幫助的，因為教師一旦在自身的工作條件及權益有保障之後，在發揮自己的專業表現上可以更無後顧之憂。換言之，例如當國家或政府的教育政策和教學現場或教學需求已經背道而馳時，這時若有完整的勞動三權或是罷教權作為後盾，我們當然可以與政府談得更好的條件，可以捍衛教師的專業並促使政府正視教育基層的聲音。」（NTA-B）

故全教會認為，罷教權不會使教育品質及環境更惡化，相反地，唯有保障教師充分發揮其教育專業權，整體教育制度才得以有改善之可能。所以罷教權不僅可以提昇教師的專業自主性，並且能夠促進行政體系正視其教育問題，強迫其解決。

#### （六）主張「政策罷教權」，維護學生受教權

全教會強調教師罷教的「公利功能」，教師組織工會與爭取罷教權，並不是單純為自己爭取權益，而是當教育部有許多不良政策，造成師生都受害時，為反制不當的教育政策，才須有「政策罷教權」來抵制。所謂政策罷教權，係指教師行使罷教權欲改善之目標是以不當教育政策為主，而非僅以教師薪資或工作權益為由。所以，教師為了學生權益走上街頭，這時的罷教活動對於學生受教權便有正向意義。意見如下：

「罷教不見得是因為老師問題才發動，它可能是為了學生、為了不當教育政策或是為了家長，例如學費太高應該替家長減輕負擔等。這種罷教罷課都是應該要由社會來支持的！怎麼可以不分青紅皂白就講說是不好的？很奇怪，它有可能是好的，因為國民要聯合起來對抗政府，罷教權可能是一種手段嘛！」（NTA-A）

「國外有很多例子，比如說哪天老師是聯家家長與學生一起去抗議教育政策的不當，我們發動罷

課這樣可不可以?為什麼這樣不被允許? 也就是教師發動罷教不見得只是為了老師權益而已。」  
(NTA-A)

「我要再強調一次，這個不太可能是為了老師的權益事項去做這種罷課，它應該是有更高的訴求，比如說我們的教育政策要通盤檢討，教育經費分配不當，高教國教如何檢討，一定都是這些議題。所以到時候如果有這種時間點，就是大家一起響應啊！」(NTA-A)

而且受訪者 B 表示，利用罷教權作為協商手段，不僅能夠讓第一線教育工作者真正發聲，也可以避免教育主管機關一意孤行，減少整體教育資源的浪費，意見於下：

「很重要的是讓第一線的教育工作者，讓這些真正接觸學生、瞭解學生真實學習情況與需求的教師們，可以藉由罷教讓政府重視基層第一線教育工作者的聲音。」(NTA-B)

「當一教育政策試辦之後仍有問題未解決，教育主管機關一意孤行執意要去做，但推行後其實並未達到預定效果，只是整體教育資源的浪費，至少在我們基層所感受到的是資源的浪費。這時有罷教權的話，教師應該比較能夠真正的發聲與督促修正。因此，在教育政策的修正方向，應該早點作修正而不是等到問題都浮現出來，資源也利用之後才重新檢視。」(NTA-B)

所以，就全教會觀點來看，教師有罷教權便能夠有效地施壓於政府，促使政府積極協商溝通，修正政策內容以符合人民需求，如下所示：

「如果教師有爭議權，甚至有罷教權利，我們教師內部形成共識去決定行使罷教活動，這時教育部勢必得要修正方向。所以，這種教育政策修正後的結果，對於社會或教育到底是好是壞呢? 很明顯是好的。」(NTA-B)

由上可知，全教會所爭取之罷教權係朝向「政策罷教權」為目標，此項主張與國外不太一致，先進國家如英、美二國，罷教目的皆受限於教師權益或薪資調整等爭議事項，對於政策或是課程教學的罷教是不被允許的，這與全教會所主張的政策罷教有很大不同。

此外，受訪教師也提及，家長團體最直接的疑慮即為罷教權是否會傷害孩子受教權?然而

事實顯示，教育現場的教師與學生的權益長期被漠視，學生權益常成為校園權利的末端，教師罷教權反而可成為爭取學生權益的有效籌碼。受訪教師表示，社會習慣性以兩段式來陳述罷教權與受教權關係，即「有教師工會就會罷教，有罷教就會傷害受教權」，但事實上，這樣的命題方式有很大的疑慮，摘述意見如下：

「社會在討論這個議題時，就是這樣二段的陳述。也就是說，老師組工會就會罷教，罷教就會影響學生受教權。我是針對這個去講，老師組工會的基本權利跟罷教權是衝突的嗎？假設我如果為了捍衛學生上藝能課的受教權利，我去發動抗議，是維護學生的受教權還是剝奪受教權？這樣的命題陳述是很值得再去討論。」（NTA-A）

「以教師工會的專業團體而言，絕對是會顧慮到學生的受教權、社會觀感及未來的教育方向，必定作一通盤考量，而非單純僅就教師權益被剝奪為罷教的出發點。」（NTA-B）

受訪教師 B 也強調，若以影響受教權的程度來看，其實一個錯誤的教育政策之危害時間將遠大於罷教行動的短暫影響。例如一項不良的教育政策可能影響孩子未來數十年，但一場罷教的抗議行為只花費數天而已，兩相權衡之下，明顯可知罷教權與受教權非矛盾衝突的，相反地，它可以保障學生接受良好教育的權利，相關意見如下所示：

「通常學生家長看待罷教權時，其實皆以學生受教權為出發點來思考。家長普遍認為教師罷教時，小孩到學校即沒有辦法受到該有的課程，犧牲了學生上課的權利。但試想，如果一個錯誤的教育政策，它有可能會影響孩子一輩子，而假使第一線的教育工作者無法有效的捍衛或表達以迫使政府必須重視此問題時，其實這種錯誤的教育政策延續下去，對於學生來說，已經不是單純的課程學習被剝奪而已，這是有可能影響孩子的未來學習發展，例如升學制度、課程設計、課程綱要，這些都可能影響學生日後的學習。」（NTA-B）

「然教師若是擁有罷教權時，對於學生的學習來說，罷教可能是犧牲學生一天、二天或一個禮拜、二個禮拜的時間，相互權衡，到底是影響學生日後五年、十年的學習狀況重要？還是影響一兩天或是一兩禮拜而已呢？」（NTA-B）

整合上述，全教會主張，發動罷教絕非僅為了教師權益，一定是有更高層次的訴求。換言之，擁有罷教權是為抗衡不當教育政策，是為維護學生受教權。因此，使用受教權作為禁止罷教權的藉口，此種論調已武斷的將教師罷教與學生權益受損劃上了必然的邏輯關係。但實際上，這是犯了過分推理的謬誤，其實教師罷教權將有推動教育行政體系的改革力量，也是保障學生受教權之武器。

## 二、全教會初步提出之罷教權實施規範

依法制面來看，受訪教師認為，可先藉由罷工權的法律規定來看罷教權，再加以健全協商機制及提高會員同意投票門檻；依實務面來看，則由公私立學校教師與罷教時間分別來探討，討論如下。

### (一)依法制面來看

以下就罷教權實施之法制面來呈現全教會之看法，第一，可參照勞工罷工權法律規範；第二，協商爭議機制的再健全；第三，提高會員同意投票門檻。相關說明於下。



#### 1. 可參照勞工罷工權法律規範

現行我國的勞動三法《工會法》、《團體協約法》、《勞資爭議處理法》，對於勞工的勞動三權已詳加規定。就罷工權而言，在《工會法》第二六條、《勞資爭議處理法》第五四條已明訂罷工的合法要件，包括第一，罷工主體須為團體(工會)；第二，勞雇之間需有「調整事項」或「權利事項」之爭議；第三，須經調解程序無效後；第四，須會員大會以無記名投票經全體會員過半數同意；第五，不得妨害公共秩序之安寧，及危害於他人生命、財產及身體自由。

參照上述，受訪教師提及，目前全教會尚無一套完整的罷教權規範，但可以比照勞工法制，例如必須先透過調解程序來解決爭議事件，無效後才進入爭議權行使部分；經由教師工

會才能決定是否發起罷教行動；對於公共秩序或他人不可剝奪之基本權利也應予以完全尊重與維護。

事實上，全教會大致認同罷工權之規範，惟在協商機制與會員同意投票門檻上，受訪教師對此表示可以再加強其強度。

## 2. 協商爭議機制的再健全

根據比例原則的概念，欲達到一定之目的，必須優先使用最小侵害、最少影響的手段，否則即為權利之濫用。若協商爭議機制能夠再健全，則其實並無採取爭議權之必要，況罷教權又是爭議權的最後手段，屆時真的需要發動罷教行為時，也屬不得不的救濟手段。

受訪教師提及，在決定是否開放罷教權時，應該一併討論如何修正協商爭議機制，使其更嚴謹、更符合教師組織的需求。我國現行雖有「勞資仲裁協會」等機構提供類似服務，但對象仍以工商界之工會團體為主，不包括教師組織。

受訪教師以為，台灣現在還未進步到像國外一樣完全開放罷教權，所以可以接受比一般工會更嚴格的協商機制，況且按照此種調解程序走完，大部分的爭議事件也早已解決。換言之，現行的協商爭議機制再加以健全，便能有效解決爭議事件，降低後續使用爭議權之可能，而啟動罷教行動的必要性也將獲得更謹慎的評估。意見如下：

「我可以接受台灣可能還沒進步到此一地步，我可以接受機制更嚴謹及投票門檻再提高。」  
(NTA-A)

## 3. 提高會員同意投票門檻

依據《工會法》與《勞資爭議處理法》的規定，工會非經直接、無記名投票且全體過半數同意，不得宣告罷工。因此，在教師罷教權上，全教會能夠接受會員同意投票門檻的再提高。亦即一般勞動工會要求罷工需通過半數會員的同意投票，但教師工會的會員同意人數可拉高至三分之二或達四分之三以上，其背後意義在於，當投票結果能夠通過如此高門檻的罷

教限制，表示該爭議事件已經引起多數教師與社會的重視，這時教師工會確實必須發起罷教行動來抵制抗衡。故全教會主張，不能完全沒有罷教權，需開放但可設定更高的門檻機制，意見如下：

「我們認為不應該完全取消罷教權，而是提高門檻再限縮。比如說，我剛講會員投票支持的門檻是二分之一，我們可以提高到三分之二或者甚至是四分之三，讓它難度再更高，但是不能完全沒有！因為勞動人權是一體適用，不能說這些人比較特別，某些權利不能有，應該是一體適用。」  
(NTA-A)

受訪教師 B 也表示，畢竟社會觀感認為教師應以教學與教育專業為重，不宜隨便啟動罷教行動，故政府最多應是限縮罷教權，而非完全禁止，因罷教是爭取重要權益的最後手段，有不可替代之地位，摘述意見如下：

「因罷教是重要的權益爭取機制，有不可替代之功能。依我個人認為，此種機制應該是必須要有較高的門檻，畢竟教師給予社會大眾的觀感，是認為教師應該以教學與教育專業為重，不應該隨便啟動罷教行動。所以我們認同開放罷教權，但可以設定高門檻方式。」 (NTA-B)

「我們支持有完整的罷教權，但我們贊成罷教權的行使應該有更高的門檻，高門檻表示該爭議事件必須獲得更多人與社會的認同與支持。這是我們的看法。」 (NTA-B)

受訪教師亦指出，全教會並未訂立出一套確切的實施規範，原因在於罷教行動目的、行動內容與執行細則等還需要詳加討論，且各學校或區域間的相異性也須加以考量。爰此，現階段全教會以提高會員同意投票門檻為爭取罷教權之主要訴求，如下所示：

「就是提高門檻啊！行動內容是還沒討論，因為這是要因地制宜，每個案例每個學校的主客觀環境都不一樣，所以不一而足，很多措施可以做。」 (NTA-A)

「我們內部尚未訂立出一套合適的實施規範，但我們強調其機制與門檻的設限，應該有較高的同意門檻，行動目的當然是合乎受教權與教師的工作權，以及對於教育的專業重視，並且有一定的

比例原則，此部份當然權衡到學生受教權的兼顧，或者是損害最小的方式。」(NTA-B)

綜合以上，可知全教會內部尚無法提出一套較具體的罷教權實施規範，但未來若教師工會成立後，在罷教權部份可以參照罷工權的規範，並考量教師職業的特殊性再行修正調整，且可以加入較嚴格的設限條件。同時，也必須修正現行的協商機制，俾使其更符合教師組織的需求，讓多數爭議事項透過調解協商便能有效解決，以降低爭議事件進入衝突性較高的爭議權。

最後，受訪教師強調，勞動三權是不可任意裁割、省略的，有健全協商措施不代表可以禁止罷教權。

## (二)依實務面來看

以下就罷教權實施之實務面來呈現全教會之看法。問題包含公私立教師是否都應有罷教權；寒暑假、第八節課輔及小學星期三下午時段是否可列入罷教行使時間。分別說明如下。

### 1. 公私立教師是否都應有罷教權？

全教會認為，無論公、私立學校教師應該一體適用罷教權，無論公部門或私部門的教師皆具勞動者身分，受聘於雇主，理當享有完整的勞動三權。因此，公、私立學校專職教師之勞動權利不該有所區分。

「我們傾向不論是公私立教師都應當享有罷教權。我剛有說，不論是公部門或私部門的教師都是由雇主所聘用的，既然都是受雇者就應該給予完整的勞動三權，我們認為不應該分開。所以這次法律的修正並未給予教師罷教權，以後我們當然希望爭取到教師有罷教權，也絕對不將公私立教師作一區隔。因此，假使要開放罷教權就一起開放，不分公立或私立老師。」(NTA-B)

### 2. 寒暑假輔導課、國中第八節輔導課及小學星期三下午是否可列入罷教行使時間？

有論者以為，罷教時間若不影響正規的課程教學，而罷教行為仍可在教師上班時數內發起，一方面可以減少學生權益的受損，另一方面也能夠達到教師罷教訴求。

然則，全教會受訪教師對此有不同意見，受訪者 A 認為，根據罷教權的學理定義，行使

罷教權等同於學生須暫停到校接受教師的課程教學。換言之，寒暑假輔導課及國民中學第八節的輔導課都算是罷教範圍內，但國小星期三下午或者例假日等時間發起的教師行動，不能劃入罷教行為，充其量只是一場教師集體的抗議活動，意見如下：

「輔導課時間當然算啦！因為影響到學生課務也就算，但要看規模大小，如果是個人制的就不算，因為罷教要工會發起，要有集體性才算是。」（NTA-A）

「國小週三下午沒課，但是罷課罷教是和學生上課是連在一起的，如果沒有學生這樣叫不叫罷教？我都懷疑啦！那個就是其他爭議行為，例如週三進修時間，所有教師綁白布條抗議，但那不叫罷教，那只是其他爭議權。罷教權有罷教權的一定定義。」（NTA-A）

「如果是在假日就不是老師的法定工時，一定是週一到週五上班時間。我知道你的意思，就是發動一個抗議，讓它有比較好的社會觀感，讓大家能夠理解，又能影響學生比較少。但從學理的定義，這不是罷教，這只是在假日發動一場抗議！不論怎樣，一定是要在上班時間，如果是在假日就不能稱為罷教了。」（NTA-A）

受訪者 B 持有不同看法，認為寒暑假及國民中學的輔導課程並不屬於教師法定上班時間，即使此時段發起罷教，仍無法視為行使罷教權，僅能算是其他爭議行為，如下所示：

「依國中來說，國中沒有星期三半天課程的安排，但第八節課本來就不見得是老師的義務，它只是學校請託教師利用額外時間來輔導學生課業，那透過這樣拒絕上第八節課的方式來罷教，在我的理解上，這並不是罷教。因為第八節課並不是教師本來的義務，包含寒暑假輔導課在內都是，它是學校安排給學生另外的課業輔導活動。所以，第八節課或是寒暑假的輔導課程並非正常上班時間，我們所強調的是上班時間內罷教行動，因此上述時段的行動應不算罷教。」（NTA-B）

至於國小星期三下午的教師進修時間，受訪教師 B 也與 A 持相同意見，認為該時段所發起的行動不算罷教行為，嚴格地說，應該只是教師的罷工，因為它並無影響到學生的上課時間。

「至於國小星期三下午是老師的上班時間，此時間沒有影響到學生，也不算罷教，嚴格的說，應該是教師的罷工，所以此時間並無影響學生就不能算是罷教，應該是一到五的上班時間及學生的上課時間才算。」(NTA-B)

統整上述，可知受訪教師主張，公、私立學校教師應該都享有完整的勞動三權，因教師皆是勞動受雇者，在勞動權益上應完整擁有，毋須將教師的權利適用再區分為公部門或私部門。而在罷教時間的認定上，受訪教師的意見有稍許差異，差別在於輔導課時間是否得以認定為合法罷教時間。換言之，輔導課並非在教師法定工時內，但卻是學生在校學習時間，按罷教定義解釋，教師發起罷教即暫停學校課程教學，故此時段所發動的教師團體抗爭能否稱為行使罷教權呢？這部份有待進一步的討論。至於國小星期三下午或例假日所發起的教師抗議行為一律非罷教活動。

### 三、全教會對於政府之罷教權訴求

全教會認為政府在罷教權議題上尚有許多地方可再加以著墨，包含政府應開放教師工會與罷教權；在修訂教師工會法時，教師既有權利之變動須與教師會共同協商；勞動人權教育納入學校課程並增加其課程比重，內容敘述於下。

#### (一)政府應開放教師工會與罷教權

全教會受訪教師表示，關於教師組工會與罷教權議題，教育當局從未明確說明，甚至避而不談。應該說政府本質上是不同意罷教權，但卻又不願意就此議題與教師會溝通協商，究其原因可能是政府害怕引發民怨，以及拒絕承攬責任於自身，導致教師勞動人權問題延宕多年仍未有確切結果。故全教會希望，政府應盡可能快速通過教師工會及正視罷教權議題。此外，受訪者B也表示，現在教師工會的狀態是即將通過但未通過，在未有教師工會以前，有關教育法案或教育政策的修(立)法，政府仍須與教師會一起溝通協商。

「關於罷教權部份，其實政府的態度一直都沒有很明確的表態，應該說政府根本不同意有罷教權。在《工會法》或其他法律的修正上，無論是行政院或是教育主管機關都沒有罷教權的相關規

定讓教師擁有。但因應潮流趨勢，應通過教師工會及合法化罷教權。而且現在教師工會的修正草案是即將通過但未通過，即便如此，在《工會法》還未修正通過前，未有教師工會之際，政府在修訂教育法規時都應該要找我們教師會來協商。」（NTA-B）

## （二）在修訂教師工會法時，教師既有權利之變動須與教師會共同協商

全教會表示《教師法》屬於專法，比起其他勞工法制的保障來得周全，按照法律從新從優的適用原則，教師組成工會後，《教師法》應較《勞動基準法》優先適用。

因此，在修訂教師工會法時，教師既有權利的法律更動仍需與教師會協商，政府不能片面宣布教師工會組成後便完全適用勞工法制，意見如下：

「《勞動基準法》的規定是對於基本工作條件的維護，而且無論是律師、會計師或醫師等都有專法規定，這些專業人士本來就有專業法律的存在，但在組織工會後，其既有權益的保障仍然存在的，並不會因為組織工會便損失本有權利。教師也有《教師法》，所以不能因為教師得組工會後，便把教師既有權利的保障拿掉。」（NTA-B）

「我們不能接受政府片面認為教師直接適用勞工的法律，他們都忘記教師本來就有《教師法》了，《教師法》的條件或規範對於教師的權益保障是較周延的，在教師得組織工會之後本應優先適用。而且我國的法律原則本來就是從新從優原則。」（NTA-B）

「這部分我們強調可以協商，例如《教師法》或《工會法》等條文是有重覆或競合的，這些是可以修正的，但應該透過協商的機制，而非片面決定。」（NTA-B）

## （三）勞動人權教育納入學校課程，並增加其課程比重

如前面受訪教師所述，若干人士視工會和罷教為洪水猛獸，並妖魔化其進入校園後之可能惡果，這是否存在著明顯的偏見？或是對於罷工之內涵欠缺正確的認識？

實際上，國民教育階段的學校課程並沒有充分且完整的勞動人權教育，長期忽略漠視的結果導致社會普遍對於罷工罷教存在既定不好印象。因此，全教會希望政府不僅能夠將勞動人權教育正式納入中小學課程，而且課程比重應該再多一點，使學生能夠了解勞動者的基本

權利，也讓學生更以自己勞動身分的父母為榮，這也有助於我國勞動人權的推動。

「現在全國教師會在課程部分的會議上，我們一直有建議，希望有機會將勞動教育這塊納入正式課程，而且要多一點，讓學生他們在受教育時期可以更瞭解勞動人權或勞動者應有的權利，讓學生更以自己勞動身分的父母為榮，本來職業無分貴賤，只有行業差別及從事內容的不同，所以只要是勞動者都應該要受到應有的保障。」(NTA-B)

「當然阿！學校就應該把勞動人權教育納入學校基本課程。」(NTA-B)

## 參、本節結語

總結上述全國教師會受訪者的意見，可知其對於罷教權相關議題之觀點如下：

- 一、**教師法律身分**:教師身分具有多重屬性，分別為廣義公務員、勞動者及專業人員，這之間沒有衝突，反而有相輔相成的可能。換言之，認同教師勞動者身分不會因此折損教師專業人員的形象，所以全國教師會以為，擁有教師專業並不表示必須放棄勞動權益。
- 二、**開放教師工會**:全國教師會主張開放教師工會，理由在於教師的身分是受雇者，再加上台灣近年對於勞動人權的維護漸趨積極，同時也通過兩大國際公約作為保障勞動基本權之基礎，世界各國也認定教師身為勞動者之事實，並賦予教師籌組及參與工會的權利，台灣自許為民主國家，理應跟隨世界潮流的變化。
- 三、全國教師會對於罷教權之訴求，可從「贊成開放罷教權之理由」、「初步提出之實施規範」、「對於政府之罷教權訴求」三點來看：
  - (一)**贊成開放罷教權之理由**:全國教師會認為教師是勞工，應當有罷教權，況且罷教權也不應被污名化。再者，擁有罷教權不等於罷教，反而可避免真正的罷教行動。其次，罷教權是最後的爭議手段，具有無可取代之地位，且可維護教師專業自主權。此外，就罷教目的而言，全國教師會主張「政策罷教權」，強調不以教師薪資與工作條件為發起目的，而是以改善教育政策，維護學生受教權為目標。
  - (二)**初步提出之實施規範**，分別從法制面及實務面而言：

1. **法制面**:全教會尚未能提出具體之罷教權實施規範，但在法制面上首先可由下列三點來考量。第一，可參照勞工罷工權法律規範；第二，協商爭議機制的再健全；第三，提高會員同意投票門檻。

2. **實務面**:全國教師會肯定公、私立學校教師都應享有罷教權，也認為國小星期三下午的教師進修時間以及例假日所發起的罷教僅能算是集體抗議行動，因該時段並非學生上課時間，按其學理定義應不屬於罷教權之範疇。至於寒暑假課輔、國中第八節課輔時間的認定，二位受訪教師略有出入，受訪者 A 認為只要是學生上課時間，教師因罷教而中止學校課程教學即為行使罷教權；但受訪者 B 表示上述課輔時段並非教師法定上班時間，故於該時段所發起的抗議活動非屬教師罷教。爰此，有關課輔時間是否為教師法定上班時間，有待立法說明。答案如為肯定，表示教師可利用這些時間行使罷教權；若為否定，表示教師行使罷教權只能於星期一至五上班時間，且必須是學生上課時間，否則教師所發起的團體抗議僅為爭議行為之一，並非行使罷教權。

(三)對於政府之罷教權訴求：首先，全國教師會希望政府能開放教師工會及罷教權，讓教師擁有完整的勞動三權，而且在修訂教師工會法時，教師既有權利之變動須與教師會協商，不宜片面宣布適用勞動法制。此外，全國教師會建議可將勞動人權教育納入學校課程並加強其比重，讓學生及社會更瞭解勞動人權之內涵及其重要性。

## 第二節 全國家長團體聯盟之觀點

本節旨在瞭解「全國家長團體聯盟」對於罷教權議題之立場與觀點。針對教師工會、教師身分與罷教權之爭議作一探討。因此，本節共分為二大部分來討論，包括「定位教師身分與籌組教師工會」及「全家盟反對罷教權之立場」，並以「全家盟」代表「全國家長團體聯盟」一詞。

### 壹、定位教師身分與籌組教師工會

在教師身分與教師工會方面，整合所有訪談資料之後，大致可歸納為以下幾個探討問題，包括教師是否為公務人員？勞動者？專業人士？教師能否籌組工會？全家盟對教師籌組工會之疑慮？茲就上述爭點敘述於下。

#### 一、教師是廣義公務人員

全家盟受訪家長認為，教師是公務人員。廣義來說，教師是執行國家教育公務之人士，故教師應當屬於廣義型地公務人員。然有鑒於國家現行並未明確界定教師身分，家長雖表示認同教師為廣義公務人員，但態度上有時仍表現出稍許遲疑，覺得此問題具複雜度。受訪家長表示：

「我覺得討論這個問題，其實是有點複雜！老師除了是專業人士之外，他也是在執行國家的教育政策，所以老師其實也是有公務員的身分存在。現在這個國家的體制之下，教師是執行國家的教育政策，就某種程度，多數的老師具有公務身分。」（NAPO-A）

再者，有受訪者提及，教師的福利保障幾乎等同於一般公務員，再加上教師的薪資為全民納稅所得，與一般公司行號之私人企業不同。無論從工作福利、職業保障及薪資發給等面向來看，教師所獲得的工作保障與一般公務員相較，似乎有過之而無不及，意見如下：

「至於教師，在《教師法》通過後有保障以來，教師權益已經有非常多層的保護傘，像是現在教

師不課稅，還有許多優惠待遇，這些只有教師才有，其他公務人員還不必然擁有。」(NAPO-C)

「其實就我們台灣教師來講，是解釋為廣義的公務人員。那我在看，他們享受很多公務人員的福利啊！他們應該就是公務人員。」(NAPO-D)

「個人以為教師的身分應為專業型的廣義的公務員。再加上教師的薪資為全民納稅所得，與一般公司行號之私人企業不同，個人以為我國教師的定位應為專業型之廣義公務人員。」(NAPO-E)

同時，受訪家長D表示，在外界認知尚未充足時，大多數民眾也都以為教師即為一般(狹義)公務員，然實際上，教師身分應屬於廣義公務人員，意見如下：

「社會普遍認為教師身分定位為何？一般外面的反應，他們認為教師是公務人員。我以前還沒接觸到教育界這區塊的時候，因為我們家長協會本來就跟教育單位很熟，踏進去之後才知道，老師不是公務人員，老師是廣義的公務人員。我才知道說：啊！還有廣義這兩個字喔！所以我們外面的人、不懂的人都認為教師是一般公務人員。」(NAPO-D)

另從職業內容來看，有受訪家長認為，教師的工作內容並不像一般公務員的制式化與例行性。相反地，教師面對的是多元個體的學生，反而必須具備多元智慧的本質與學能來教導學生，因此教師工作還須有專業教學知能，其職業特質需求更多於公務人員，意見如下：

「像公務人員是很制式化的上下班，負責的工作也是例行性的。但教師就不是這樣，教師並不是上班打卡做固定工作，而是教師的學識涵養必須跟得上時代腳步，包括面對孩子，因孩子是多元的，教師當然就需要具備多元智慧的本質與學能。」(NAPO-C)

綜合上述，全家盟受訪者多認定公立學校教師為廣義型公務人員。受訪家長也指出，社會上普遍認同教師為公務員，但其認同的背後理由應為錯誤解讀，即社會大眾所認知的教師身分是為狹義公務人員身分，然事實上，依照「公教分途」原則及《刑法》與《國家賠償法》規定，凡在各類政府機關及其附屬組織中之服務人員，無論從事公權力、私經濟或其他性質之工作，只要非基於國民義務者皆屬公務員。故教師係依法令接受公家機關之聘任派遣，從

事教育公務之人員，應定義為廣義公務人員，而非一般公務人員。

## 二、教師不是勞動者

受訪家長不認為教師是勞動者，而以專業人士定位之，歸納其對「勞動者教師」所提出的疑慮，包括「勞動者教師」不啻貶低教師地位；「勞動者教師」僅為少數人觀點；教師面對的是學生，非商品，故基於上述理由，全家盟不認同將教師視為勞工。

### (一)「勞動者教師」不啻貶低教師地位

全家盟認為，台灣深受儒家傳統文化所影響，教師自古即列為五尊之一，由此可見教師工作階級之崇高。即便現今教師地位與職業聲望已不如從前，但大抵而言，社會仍尊敬教師，學生家長更視教師為作育英才之推手，實難將其認定為勞動階級，意見如下：

「目前在我們社會中，老師的專業形象還滿普遍存在的。雖然整個社會的演變造成專業形象愈來愈低落，但以目前來看，社會上還是滿尊敬老師這個行業啦！」(NAPO-A)

「社會上普遍來說，在我們的觀念裡面，對老師都是非常尊敬的！而且他會影響孩子一輩子，所以老師是滿關鍵的人物。因此，我覺得教師身分，假如只就職業來講，其實是不同於一般的職業性質。這種工作，我們認為不應該只是一個賺錢的工具，而是有一個很崇高的地位！這是我個人對於教師身分的認定。」(NAPO-B)

「社會上普遍對於教師具有傳道授業解惑與作育英才功能，教師的身分地位一直以來被社會視為崇高而神聖，中國將教師列為「天、地、君、親、師」五尊之一，由此可見一般。」(NAPO-E)

甚至有受訪者表示，教師應該不用自己降格為勞動者，因為其職業比一般勞工更具有特殊的使命感及深遠的期待，如下所示：

「教師若要界定為勞動者，我覺得教師沒必要妄自菲薄！」(NAPO-C)

「我們全家盟也一直在談，為什麼讓人家這麼尊敬的行業，要自己降格變成勞動者。像給我的文獻談到日本，二次大戰後，教師是一個教僕，老師給日本人的感覺，在二戰之前是像醫生同等級那麼高貴，結果變成教師有工會之後，變成教僕之後，感覺像跟公車司機或做工的都一樣。人家會愈來愈不尊敬老師了!真的!真的是。」(NAPO-D)

## (二)「勞動者教師」僅為少數人觀點

教師身分是否為勞動者，在學理上有探討之餘地。但就實務面來看，基層教師難道也認同自己是勞工身分?或者這僅是少數人的觀點?就全家盟的角度而言，近年教師團體欲籌組教師工會或將教師界定為勞工均未能成功，問題不在於台灣漠視國際人權之潮流，也非政府剝奪教師勞動權利之保障，其真正反對的力量是來自於基層教師是否願意、社會大眾是否認同?意見如下:

「如果教師自己要成立工會時，就必須變成勞工階層，我不知道所有老師是不是有這樣的想法?他們也想擁有勞動三權的保障?」(NAPO-C)

「老師要變成勞工沒關係，但是公務人員應得的優勢拿掉，比照一般勞工要繳稅，要不要?其實，這方面我們家長沒什麼意見，但教師裡面本身就會反彈啦!很多老師是不講話的，他們會看教師會你在做什麼?」(NAPO-D)

## (三)教師面對的是學生，非商品

受訪家長提及，教師非勞動者的原因之一，即是他所面對的對象不是無生命的商品，而是具有生命的教育主體，教師所提供的智識與教學技能也非單純的技術性操作而已，老師必須具備更高層次的專業學識與方式來引導學童有效學習，這些教育現場的實況，顯示出教師職業的專業度絕非一般單純的勞動作業能相類比的，受訪家長B表示:

「假如把老師當作勞動者，我會覺得滿貶低他們的身分，畢竟一般勞動者生產的產品，一般產業會製造一些產品出來，像財貨類，是沒有生命的東西，但是你老師所提供的產品或是知識會讓我們孩子影響一輩子的，這不像勞工付出勞力而已。」(NAPO-B)

前述得知，多數全家盟的家長不贊同「勞動者教師」的觀點。但其中也有受訪者 A 表示，就傳統私塾教師來看，教師是受雇於人，若歸列於勞動階級也無疑義。換言之，若單就聘任關係來看，不僅是教師，凡受雇於人並從事勞動換取薪資報酬者皆屬勞工階級。不只教師，包括公務人員也都受雇於國家，具有勞動者身分，所以受訪家長 A 表示，從另一方面來看：

「我當然也同意教師是勞動者，他們是受僱於國家，所以他們當然也是一個勞動者。我覺得討論這個問題，其實也有點複雜！因為它包含傳統以來對於老師的認知。因為在過去的老師，譬如說私塾時代的教師，很清楚的，他就是一個受雇者，一個家庭找一個私塾老師來，是聘老師來的。」  
(NAPO-A)

綜合前述，全家盟大致並不贊成教師為勞動者身分，理由包括教師勞工身分，不啻貶低教師的社會地位且勞動者教師的觀點可能僅為少數者看法，不能代表全國教師的意見以及教師所面對的是學生，並非無生命商品，無法與勞工提供單純勞務相類比。

### 三、教師是專業人士

受訪家長一致肯定教師身分的專業性。認為教育乃百年大計，教師負有傳承育人心，除了教育專業理論的展現之外，師道精神的涵養與教育本質的內化也相當重要，意見如下：

「我想，我們比較認為教師是一種專業人士，教書這個行業其實是具備一些專業的知能，這個專業不是只有光教書而已。因為他們面對的是孩子，孩子是一個活生生的人，所以教師必須同時要有處理孩子發生問題的能力，而不只是教授課本上的知識。」 (NAPO-A)

「教師身分，在我的感覺是傳道、授業、解惑！他應該是一個滿專業的人士，而且算是一個公務人員。在我週遭朋友裡面，大家的感覺也都是這個樣子。所以，我的感覺是教師身分比專業人士更有另外一個不同的感覺。也就是說，不應該只是一個職業的象徵。」 (NAPO-B)

「我個人認知，教師應該界定為專業人士。教師自己的專業必須有所成長，需要終身學習，且面對學生或是行政人員都須有一定專業度。因為學校狀況是不斷變化，教師本身專業與知能需要與

時俱進，否則會跟不上社會腳步，所以我把教師界定為專業人士。」(NAPO-C)

「教師一定是專業人士，為什麼?因為老師是很專業的人士，不是一般人能夠說隨便就能教小朋友，不可能嘛!所以一定是專業人士嘛!」(NAPO-D)

「個人以為教師的身分應為專業型的廣義的公務員。」(NAPO-E)

由上得知，受訪家長一致贊同教師身分的「聖職性」與「專門性」。亦即全家盟認同教師工作的神聖性及其地位的崇高，也視教師為專門職業人員，認其應具有專業自主性，有關教學智識與領導技巧均能依其專業倫理而自治自律。

#### 四、教師能否籌組工會?

全家盟基本上是不贊成教師工會的，但目前全家盟發展成有二種不同觀點，第一，反對教師成立工會；第二，不反對教師成立工會，但教師必須放棄比照公務員之既有權益。前者為明示反對，後者本質上仍不贊成教師工會，但把籌組與否之選擇權交還給教師，認為教師若真要執意爭取工會，那必須將教師既有權益釋放出來，避免兩方權益通吃。依序說明如下。

##### (一)反對教師成立工會

反對教師成立工會的家長係從專業角度為考量，若教師團體以「公會」為訴求，使其具有一般專門職業團體之功能，例如維護教師專業尊嚴與自主權、研究並協助解決各項教育問題、制定教師自律公約(包括違反章程之懲戒規定)等，讓「教師公會」以提昇教師專業素質為主，則受訪家長表示樂觀其成。但若要求籌組「工會」，無疑混淆了教師會之代表性及其專業自律功能。受訪家長意見表示：

「我是反對教師組織工會，如果組「教師公會」，是個專業考量的公會，我贊成。像是律師公會、會計師公會，都是有專業考量的公會，我贊成。就像剛剛我講的，教師必須要跟得上時代腳步，孩子多元智慧的需求，教師要自己調整腳步，這就是專業考量。」(NAPO-B)

「我不贊成教師組織工會，增權擴利，影響社會觀瞻。教師組工會，將造成勞工教師與專業教育人員的雙重混淆，學校、教師、學生、家長之間的關係，應如何釐清誰是資方？誰是勞方？」  
(NAPO-E)

## (二)不反對教師成立工會，但教師必須放棄比照公務員之既有權益

全家盟家長的另一觀點，表示不反對教師籌組工會，但必須適用勞動法，將教師既有權益釋放出來。周志宏(2005:85)指出，在現行制度下，教師適用教育法制，由於在過去法律制定上，公立學校教師較接近公務人員之人事體制，其受到法規範之密度較高且保障較為優厚，而私立學校教師在部份事項與公立學校教師亦一體適用教師法規，因此私校教師所受到的保障雖不如公立學校教師，但亦屬保障甚多。

所以，全家盟受訪者表示，不反對教師組織工會，但必須走向勞工法制，亦即《教師法》所保障之原有權利需消滅，否則優先適用《教師法》再併入勞工法的有利條款，恐有「權利、福利兩邊通吃」之疑慮。受訪家長表示如下：



「我想站在世界潮流與勞雇關係保障權益來講，我們不反對教師組織工會。」(NAPO-A)

「教師組織工會，讓教師能夠擁有結社權也是ok的啦！況且教師工會看來也是擋不住啦！但教師權利與勞工福利應該要一併調整修正。」(NAPO-B)

「全家盟有個共識，不可能讓教師組工會。有的人可能是反諷性質，要組工會可以，但教師必須放棄公務人員的資格。也就是說，教師真的要組成工會，願意讓自己界定在勞工階層的話，可以！但是要放棄公務人員福利。但老師現在是兩者都要，魚與熊掌都要，既要公務人員的權益與資源，又要有勞工權利。」(NAPO-C)

「只能取其一，我們全家盟夥伴是這樣認為，看是要教師會或是教師工會！老師本來是廣義公務人員，要變成勞工，我們都沒有意見喔！（笑）你要自己降格都沒有意見喔！今天變成要組工會就是變成勞工喔！要將公務人員得到的福利都釋放出來，跟著《工會法》去走喔！因為我們實在擋太久了！林老師擋這個東西擋好幾年，他在我們的理監事會議上真的擋的很累！沒關係，就讓

它過，但是把公務員有的福利都釋放出來，比如要繳稅或是什麼都丟出來，就是當勞工來走」。  
(NAPO-D)

綜合上述，全家盟內部有兩方觀點，一是反對教師成立工會；另一是不反對教師成立工會，但教師必須放棄比照公務員之既有權益。後者觀點逐漸成為全家盟主流看法，除了避免產生權益通吃的情形，另一方面也知道非所有教師皆願意放棄原有福利而去改用勞動法規。換言之，雖不反對教師成立工會，但全家盟也知道並非全國教師皆能接受教師工會與願意改適用勞動法規，所以將籌組工會的選擇權交還給教師自己，亦是希望透過基層教師的紛歧聲音來暫緩開放。

綜觀全面訪談資料後，大致可知全家盟並非十分認同教師工會，雖然開放教師工會恐是未來無法抵擋之潮流，但教師勞動三法整體的修正，勢必將我國教育生態帶向嚴鉅的改變，故全家盟考量教師權益與學生受教權之衡平，不得不提出一些質疑與擔憂。也因此，全家盟主張未來一旦通過工會後，教師會與教師工會之權利、福利不能共持，若欲特別保障教師勞動權而組成教師工會，則須配合其他相關法令的修正。因此，教師籌組工會勢將衍生出許多議題，以下逐一說明之。

## 五、教師籌組工會之疑慮

以下將分點列舉全家盟受訪者所提出的關於教師籌組工會涉及之問題及疑慮，本段僅提供受訪者相關意見之表述，不在論辯結果。

### (一)教師工會之必要性，有待商榷

受訪家長指出，目前三級教師會已有一定結社權與協商權，並有教師代表參與法定組織之權利，其差別僅在於教師會無爭議權，不得罷教。是故，未來教師組成工會後，對於其運作經營及教師權益能有多大助益，令人存疑。意見如下：

「其實以目前看起來，教師自己已經有一個教師會，難道這個教師會會有一些問題沒辦法解決嗎？

這點也是我感到怪怪的地方。其實一個工會主要是團結權、集體協商權跟爭議權，爭議權也是最後才會用到罷工!以目前教師會來講，這些權利應該都有，可能差別只是一個罷工權。假如這樣順理推斷，是不是真的要去取得罷教權?假如沒有罷教權，還要組織工會嗎?」(NAPO-B)

## (二)「教師工會」應視為教育政見，而非勞動政見

大體而言，社會對於教師得否組織工會尚無共識，然而全家盟受訪者 A 指出，此爭議在民國 97 年 5 月 20 日我國第二次政黨輪替後再次浮現，因總統與副總統當選人，馬英九先生及蕭萬長先生於競選「勞工政策」中提出「保障教師與公務員參加或籌組工會」的權利。其次，在《工會法》的修正案審查上，是由立法院衛生環境及社會福利委員會負責的。是以，全家盟家長指出，因總統將教師工會議題放在勞工政見裡，而教育委員會也幾乎沒有參與《工會法》修定案的討論，令人不得不質疑教師工會之可行性及適當性。受訪家長表示：

「假設教師工會之所以能夠通過，有一個重要原因，因為那是馬總統的政見。這個事情是我常常也在質疑的!也就是說，我們來看看馬總統將此政見放在哪裡?它是放在勞動政見裡面，在教育政策裡頭沒有提隻字半語。在過去談教師組工會的時候，第一個要修正的是《工會法》，《工會法》是立法院衛環委員會討論的，教育委員會的委員幾乎是沒有參與《工會法》的修訂。」(NAPO-A)

但實際上，受訪家長認為，考量教育專業之特殊性，應多方加入教育委員會的意見才是，因為教育法系與勞動法系在相關制度設計上差異甚大，諸多法規競合與適用上之難題都還需要多方詳加討論。因此，全家盟認為教師工會之協商審查應將其視為教育政見，而非勞動政見。意見如下：

「我常常在質疑教師組工會這個議題，到底是一個勞動政見還是一個教育政見?如果我們從馬總統的政見來看，它顯然是一個勞動政見，從勞工的角度或是現有工會角度來看的話，他們會認為老師跟政府之間是勞雇關係，所以他們支持教師可以組工會。可是，從教育領域來講，因為教師特殊身分，反而這個議題是沒有被討論的。」(NAPO-A)

很顯然的，政府並未與其它教育團體作充分的溝通，僅以勞工觀點來看教師工會一案。受訪家長提及，全家盟其實並不是反對教師工會，實則是對其中事項有意見。換言之，若各方彼此協商同意，教師工會合法化是有可能性的，但問題在於立法院將教師工會納入勞動政策，幾乎沒有教育委員會充分參與討論，即使有也只是少數幾人聊表心意，這促使教育界多數人不放心而直接表態反對工會。受訪家長 A 表示，如果老師是教育領域中重要的一環，那應該要考量教師職業的特殊性，以教育觀點來好好討論工會議題，意見如下：

「教育領域的專家幾乎沒有參與教師組工會的會議，幾乎每一次都是這樣子！當然，教育部會找大家來討論，除了全教會之外，多數都持反對意見。我們全家盟基本上不反對，但是我們對於其中東西有意見。因為教師組工會這個議題，過去以來，在立法院都是衛環委員會提出，在馬總統那邊就是在勞動政見裡面，反而是在教育這個地方著墨不深。如果今天老師是教育裡面最重要的一環，它應該是拿到教育領域好好去討論討論！」(NAPO-A)

「台灣是還沒有通過教師工會，不過每次開會都讓我們措手不及。因為主管的是衛環委員會，不是教育委員會，而衛環委員會是針對所有勞務的相關事項，都讓我們家長團體措手不及！」(NAPO-C)



### (三)教師會主張籌組工會的呼聲，恐不具全國代表性

依據訪談內容顯示，若干受訪家長提出質疑，教師工會之理念是否僅為少數者所把持，而事實上基層教師並未瞭解其中內涵。況且教師是否也認同自己身分就是勞工而接受工會？再者，受訪家長 B 指出，全教會僅佔全國教師 30%的代表人數，雖然教師會主張籌組工會，但能否將其表示成所有基層教師的聲音呢？所以教師工會不見得受到全國教師的支持，訪談意見如下：

「我們經常會有機會，不管是在教育部或者是全教會，我們有在談教師組工會這個議題。我們經常也提到一件事情，教師組工會這個議題恐怕連老師都很紛歧。就是說，很多基層老師其實不見得贊成教師組工會，在某種程度來說，很多基層老師他認為自己不是勞動者。所以在老師的層次，不見得教師組工會是那麼受支持的。」(NAPO-A)

「我不曉得教師會的代表性是如何，也看過校長協會對於教師組工會的說帖，它上面寫說教師會現在代表人數大概百分之三十幾而已，所以它能夠代表全體教師都贊成組工會，都贊成去行使罷教權嗎?這點是就校長協會那邊提的數據來講，這也是我們家長對它的一點質疑啦!」(NAPO-B)

「教師們都認為，教師會都為教師爭取好的權利!老師們也不想處理，只等著享受權利。相對地，有些時候可能發生教師會爭取到對老師不利的，至少目前沒有嘛!所以老師沒有反彈嘛!教師會自己本身也沒有那麼笨，不會有這樣的事情發生。但當有這樣子事情，組教師工會OK，但要將公務人員的福利釋放出來，你看教師本身自己要不要啦? 反彈就很大了!」(NAPO-D)

由是觀之，全家盟認為，教師會與基層教師的認知不見得相同，雖然教師會主張籌組工會，但不見得全國教師皆認同。所以，在開放教師工會之前中央與地方應再充分溝通，以俾讓所有教師瞭解教師工會之宗旨與用途，方可減少彼此之認知差距，等到基層教師都清楚認識教師工會及其權利義務後，屆時再來決定是否通過教師工會一案，將更具說服力與代表性。

#### (四)教師工會應適用勞動法制

如前已述，全家盟立場是希望教師組織工會後，改採勞動法制，亦即教師權利或勞工福利擇其一，既然選擇組工會便要走向勞動法規，不能兩方利益都享有。

#### (五)不應強制入會，反對三級教師工會

目前教師會採自由入會制，全家盟表示教師若組工會後基本上應尊重教師個別意願，不應強制所有教師加入工會，以避免基層教師未清楚瞭解前或不認同工會，卻被迫成為會員之狀況發生，受訪意見如下：

「有的時候老師都不知道我們在爭什麼東西，根本不了解，如果教師工會通過後，又強制入會，可能教師自己都不知道發生什麼事? 這種少數人的想法來決定所有教師須強制入會，這並不是民主時代該有的事。就我們所知，基層教師在這個領域並不是很瞭解，要讓全部教師被扣上帽子，認為教師要勞動三權又要公務人員福利，情何以堪?其他老師想法不是這樣子，也不願意這樣!」(NAPO-C)

再者，受訪家長D也指出，強制入會也牽涉到會費來源與會務假的問題，也就是說，教師全部入會，對於工會的經費來源是大有助益的，但問題是其他教師不見得認同教師工會，或反對加入工會，如果強制入會可能違背這些教師的本意，到時恐怕引起更大爭議：

「強制入會，其實教師很看重這點，因為教師全部入會的話，真的是嚇死人啦！除了聲勢浩大，加上會費收入，那很恐怖咧！但我們也聽過教師自己也有反對，為什麼一定要入會？因為他不見得認同教師工會，認同工會裡面的做法，因此強制入會就可能妨礙了別人的選擇自由。」(NAPO-D)

同時，全家盟也反對教師工會三級制，依據《教師法》成立的教師會目前分為全國、地方與學校三級，但為避免造成教育機關與學校行政的紊亂，在學校、教師及家長彼此之勞雇身分未確定前，不宜開放學校教師工會，況且為數眾多的小工會除了將增加教師會務假，降低教師應有授課時數，還有聘請代課老師的經費問題，這些額外預算恐怕會排擠到其他更重要的教育支出，損及學生權利。受訪家長如是表示：

「假如各校有小工會，全國還要有一個大工會，我們知道《工會法》裡面對於工會幹部有會務假的，那每一個學校老師上課時數都已經很有限了，還要再另外提撥一筆經費給工會幹部來請公假。這會影響到教育經費，加上現在少子化，我不曉得這個經費到底由誰來負擔？學生教育經費難道不會受到影響？」(NAPO-B)

爰此，受訪者提議，若合法化教師工會，應該以全國性的教師工會為主，不宜有學校工會組織，並且法定禁止罷教權。

「假如說要組工會的話，我覺得各校不應該有小工會，而是只要一個全國性的教師工會，然後限制罷教權」。(NAPO-B)

統整以上，全家盟不贊成教師工會，但也清楚教師工會合法化之可能性，近年透過溝通及意見交流，部分家長已不如以往堅持反對工會，但仍然要求教師組成工會後改走勞動法規，不能獨霸教師與勞工雙重利益。是故，在最終確認受訪者立場之際，若干家長表示不反對教師工會，但必須禁止罷教權，意見如下所示：

「我想站在世界潮流與勞雇關係保障權益來講，我們不反對教師組織工會，但是因為整個台灣的歷史因素，或者是社會現況來講，我們比較認為說，現階段在組織工會這件事情應該不要去談罷教權。」(NAPO-A)

「教師組織工會，讓教師能夠擁有結社權也是 ok 的啦！況且教師工會看來也是擋不住啦！但教師權利與勞工福利應該要一併調整修正。」(NAPO-B)

「老師可以組工會，但不能有罷教權。還有教師會自己也有講，我們教師組工會，可以把罷教權拿掉，不要這個權利！」(NAPO-D)

綜合上述，全家盟家長提出的問題包括，「教師工會之必要性，有待商榷」、「教師工會應視為教育政見，而非勞動政見」、「教師工會的代表性不足」、「教師工會應適用勞動法制」、「不應強制入會，反對三級教師工會」。簡言之，全家盟強調，在決定是否開放教師工會之前，社會應先釐清教師工會之必要性及教師會的主張是否真的具有代表性，若立法院執意通過教師工會，則應同時修訂《教師法》及相關法令，避免教師工會擇法而用、趨利避責，以保障學生就學品質與權益。

## 六、小結

統整前面所述，全家盟認同教師廣義公務員及專業人員身分，但不贊同教師勞工身分，認為學生非商品，教師工作應更具有社會期待及職業象徵，將教師視為勞工無非貶低教師地位。在教師工會方面，全家盟有兩派觀點：一派是反對教師成立工會；另一派不反對教師成立工會，但教師必須放棄既有權利。然事實上，受訪家長對於教師籌組工會仍有許多質疑，包

括教師工會之必要性有待商榷；教師工會應視為教育政策，以教師特殊身分來考量之；全教會主張籌組工會的呼聲，恐不具全國代表性；教師工會應適用勞工法制，不能優先適用《教師法》再要求享有勞動權益，造成兩方權利通吃；不應要求強制入會，反對教師工會三級制。以上為全家盟對於教師工會所提出的疑慮，受訪者表示教師工會一案應再多方協商討論，勿貿然開放造成教師權利義務的混亂。

綜合訪談結果，針對全國教師會、全國家長團體聯盟對於教師工會之主要訴求及爭議，包括得否組織教師工會、學校工會、工會幹部會務假、代課鐘點費由誰負擔、是否強制入會及應否同步修訂法規等，茲就上開問題比較列表如 4-2-1 所示。

由表 4-2-1 可知，全家盟接受教師組工會的最低底限有「四不」，

一不：不贊成三級制教師工會。

二不：不贊成會務假由國家負擔。

三不：不贊成強制入會。

四不：不贊成開放罷教權。



表 4-2-1 全國教師會與全國家長團體聯盟對於教師籌組工會之立場與訴求

	全國教師會	全國家長團體聯盟
組織教師工會	贊成開放	兩派觀點：反對成立教師工會/不反對成立教師工會，但教師既有權利必須釋出
學校教師工會 (企業工會)	贊成開放	反對開放
可否有會務假	贊成	反對
代課鐘點費用	政府或學校負擔	教師工會自行負擔
強制入會	贊成	自由入會
配套修訂法規	無需要	需要
開放罷教權	贊成開放	反對開放

資料來源：研究者自行整理

## 貳、全家盟反對罷教權之立場

根據訪談資料，全家盟認為現階段不適合開放罷教權，一來社會的民主素養與法律認知不足，二來罷教權之實施規範與配套措施尚未具體研擬出，所以在社會與教師會本身皆未清楚罷教權的實質運作及其影響程度時，實不應該倉卒冒進。本段將分四點來說明全家盟反對罷教權之立場，第一是「全家盟對罷教權之認知與觀感」；第二為「全家盟對於罷教權之疑慮」；第三是「對於全教會所提的罷教權實施規範之看法」；最後是「全家盟對於政府之罷教權建議」，分別敘述於下。

### 一、全家盟對罷教權之認知與觀感

受訪家長普遍反對罷教權。大抵來說，罷教權係指法律賦予的權利；罷教則是一個爭議行為。全家盟認為擁有罷教權就有可能被執行。受訪者B指出，假如因為行使自己權利而去損害到他人權益，這種權利的行使是有待商榷的，況遭受最直接侵害的也是學生與家長，所以全家盟對教師會執意爭取罷教權感到不解。因此，全家盟反對罷教權，對其觀感也不佳，意見如下：

「是!我們當然是反對罷教。罷教這件事情的受害者是學生或是家長，所以我們對於罷教這件事情，認為在現階段的狀況下是不妥的、不適合的!」(NAPO-A)

「罷教感覺就是非常離譜啦!真的!不曉得因為什麼原因造成罷教,那罷教就是不要上課嘛!不要上課這些孩子不是很可憐嗎?這樣會影響到我們孩子的上課權利。以勞動者身分來說,一般工會就是罷工,就是商品沒有辦法生產,影響的是商品,沒有生命的東西,那你假如罷教的話,影響到的是孩子受教權。因為你行使你的一個權利去影響到另外一群人的權利,這可能是有待商榷的!所以,我對於教師假如能夠罷教的話,是覺得很不可思議!觀感很不好。」(NAPO-B)

「這是很敏感的!教師因為有勞動三權就有罷教權,這個觀感不好!對家長來說,觀感真的不好!」(NAPO-C)

「罷教跟罷教權?應該是有這個權利才能這樣做,都沒有這個權利還敢罷教喔?我認為,如果為了行使自己權利也好,或是為了利益也好,而使善意第三者或是無知第三者受損,給人觀感就不OK啦!真的不OK啦!而且當罷教時候,我不知道這些學生該怎麼辦?」(NAPO-D)

整體來說，全家盟以學生立場為發想點，以維護學生權益為最大目標，因此教師無論何種理由而發起罷教行動都是不好的。故全家盟主張教師應該以學生在校正常受教育為前提，現階段不適合開放罷教權，沒有任何事情比維護學生權益更為重要的。

## 二、全家盟對於罷教權之疑慮

統整受訪者之訪談內容，可知全家盟不贊成罷教權，其理由可包含罷教權危害學生受教權；「政策罷教權」的認定不夠客觀，過於主觀；教師法律知識不足，造成罷教權有名無實；擁有罷教權就有可能被執行；社會對罷教權觀感不佳；罷教不比罷工，缺乏勞資權責相符原則。相關說明分點如下。

### (一)危害學生受教權

受訪者指出，罷教與罷工的性質是不一樣的，罷工係指在工作上造成雇主一定的壓力，然罷教所產生的結果卻會影響學生受教權。換言之，全家盟認為，教師可能為了教育政策或其訴求不被滿足時，為抵制教育單位而發起罷教，但嚴格地說，學生是爭議事件中的第三者，不應該讓他們承受權利減損的犧牲，意見如下：

「我們當然是反對罷教，我們一直認為罷教與罷工是不一樣的。罷工這件事情是指在工作上受到壓抑而反抗的一種手段，罷教意義也是這個樣子。但問題是，罷教的受害者是學生。嚴格地看，假設老師可能對於教育機構的政策或是要求不滿意時，發起罷教，可是受害的卻是沒有關係的第三者學生。就某種程度來說，學生是整個爭議當中的第三者，他其實不是爭議中的人！」(NAPO-A)

「罷教感覺就是非常離譜啦！真的！不曉得因為什麼原因造成罷教，那罷教就是不要上課嘛！不要上課這些孩子不是很可憐嗎？這樣會影響到我們孩子的上課權利。以勞動者身分來說，一般工會就是罷工，就是商品沒有辦法生產，影響的是商品，沒有生命的東西，那你假如罷教的話，影響到的是孩子受教權。因為你行使你的一個權利去影響到另外一群人的權利，這可能是有待商榷的！所以，我對於教師假如能夠罷教的話，是覺得很不可思議！觀感很不好。」(NAPO-B)

再者，受訪家長 C、D 認為，罷教期間學生在校之安危及教師人力的調派都是不容易解決的問題。又雙薪家庭的增加，學生家長的角色與處境也要多做考量，故開放罷教權無疑徒增學校行政或家長的困擾，摘述如下：

「學校教育是非常重要的，教育是百年大業，一旦罷教則整個國家經濟發展、教育人力資源等都會受影響。這樣弄個罷教，大家不就人心惶惶，何去何從？學生何去何從？家長何去何從？現在家長很多都是雙薪家庭，孩子要擺哪裡？不能撒手不管！我還是反對罷教權，它所影響的是教育與學生，況且學生完全不了解，他們只是接受教育，大人做這些事情卻會影響到學生學習，我覺得是不好的示範。」(NAPO-C)

「當罷教時候，我不知道這些學生該怎麼辦？假設真的罷教，學校要不要開？小朋友要送去哪裡？或是學校開，老師不來，由行政人員去管嗎？可是行政人員才幾個人而已。台灣教師給人感覺是崇高的，老師怎麼須要去罷教？我是真的認為不需要走到罷教權這條路！」(NAPO-D)

此外，受訪家長 E 表示，有些贊成者以為罷教行為尚可依賴事前通知及事後補課一途來降低停課的衝擊。但不得否認地，最終仍需耗費額外時間與資源來進行損失彌補，況學生非衝突當事人，何以要求學生必須犧牲自我權利來配合呢？所以讓無辜學子受殃，實在有違社會大眾對教師的期望，意見如下：

「老師為了爭取個人的福利與權益而罷教，無辜的學子受災殃，有違社會大眾對教師的期望。而且教師罷教破壞師生倫理及學生受教機會，影響學生的校園安全。所以，開放教師罷教權，將殃及無辜的學子，影響學生的受教權，學生課業如何補？學生在校安危誰能負責？」(NAPO-E)

受訪家長 B 亦指出，利用事後補課來降低損害，其實是教師單方面的主觀想法，孩子還是必須利用假日或其他非正常課程時間到校上課，犧牲的也是孩子的時間，不能只從教師角度來看待罷教權這件事，意見如下：

「『老師可以利用事前或事後補課來降低罷教衝擊』，這些是很主觀的想法，補課也是利用到小朋友的時間！應該要上課的時間不上課，不應該上課的時間卻讓學生去上課，這對於我們孩子的

受教權有很大的影響啦!不能只是用教師的立場來看這個事情(笑)。應該要用孩子的立場來看，畢竟先有孩子才有教師!」(NAPO-B)

何況在發動罷教行為之前，學校與教師內部必定有不能解決之爭議，這勢必使得教師無法安心教學，同時也必須挪用精神及時間來進行活動的評估規劃及籌備，這些先前的程序再加上正式罷教抗議的時間，恐已耗費教師許多心神。故嚴格地說，罷教行為所影響的時間不能只以具體不到課的時間為準，早在醞釀階段已經剝奪了學生正常受教的權利。受訪者表示：

「如果一個學校發生了需要用到罷教，那麼重大事情的時候，我想這個學校的老師或者行政人員在情緒上一定都是不穩定的，所以有可能在上課的時候，因為老師心情的不安定、行政人員的不安定，早已經影響到學生了。」(NAPO-A)

「罷教行動的社會成本由誰來負擔?是全國來承擔的。罷教讓教育停擺不打緊，在這之前是不是還需要一些老師來規劃、串聯、連絡，那老師都不用教學了?這社會成本的付出有多少!這樣全國性投票一圈，勢必有事務會停擺。這不是罷教門檻高低的問題，而是全國無法承擔此種社會成本。包括學生，學生何其無辜呢?」(NAPO-C)

由是觀之，現今罷教權遲遲無法獲得正向回應，學生受教權是最大考量。以全家盟而言，雖教師罷教所造成之影響並非不得事後補救，但教師對於在校學生，特別是國民中小學學生，應負擔「保障學生學習權及受教育權」之協助義務，不應發生暫停授課罷教之情形。其次，罷教活動所產生的不安定情況，並非僅限於真正停課之日，而是在醞釀階段已妨礙了學生的正常學習。故全家盟強調學生權利都不應該被犧牲，校園中受教權應優先保障才是。

## (二)「政策罷教權」的認定過於主觀

論及罷教目的時，教師會經常強調不以教師個人權益為目的，而是針對教育部許多不當教育政策，為反制不好政策，需要有罷教權為之抗衡，即所謂「政策罷教權」。故教師擁有罷教權，在某種程度來說，等同於保障學生受教權。

但全家盟指出，最值得注意的問題是何謂「不當」教育政策?「不良」課程設計?以誰的

角度來看?用何種標準來界定?上開問題，必定引起教育主管機關、教師、家長及學生之間的嚴重爭執，畢竟一項政策的好壞總有正反雙方之觀點，教師利用群眾罷教來要求改革，但不見得家長或其他利害關係人等同感想。

再者，依全家盟立場來看，學生家長並無類似罷教權之權利得以行使，教師與學生家長一旦針對政策或課程意見不一時，家長與其他利害關係人明顯處於弱勢地位，無法發揮有效制衡行動。基此，大多數受訪者認為，教師以政策或課程來做為罷教目的誠然已失去客觀性。是故，所謂「學生權益」、「不當政策」或「不良課程」皆需再加以釐清，否則本應施以罷教去對抗教育政策，最後卻演變成教師與家長之間的衝突。其觀點如下：

「如果罷教目的不以教師權益爭取為主，反而設定於學生權益、不當教育政策，這樣是會有些爭議的，什麼叫做學生權益?必須要先很清楚的去定義，否則它會弄得老師跟家長的觀點是不一樣的。假設老師覺得這樣做對學生權益才有保障，可是家長也許不這麼認為!誰對誰錯我們先不講，但是反而會引起老師與家長之間的紛爭。所以，所謂「學生權益」這件事情，在台灣現階段來講，我認為還需要經過一段時間讓台灣的社會更清楚瞭解教育的核心價值等等，包括家長都需要去進修，都需要去更深刻瞭解。否則的話，教師本來是要去罷教對抗教育政策，結果最後變成跟家長產生衝突。」 (NAPO-A)

「針對課程罷教的部份，比較不夠客觀!就課程的好壞來講，也不是所有教師和家長都這麼認為，這本來就很難認定是好還是壞?如果主觀的認為這種課程會影響孩子一輩子，但這沒有什麼數據可以支持啊!一般工廠的罷工是因為影響到勞工權益，影響到生計才會行使罷工權。假如只是一種課程啦!教育性事務啦!而來行使罷教，這實在是滿奇怪的講法。」 (NAPO-B)

「因為教育政策的關係，我倒認為應該也不必用到罷教。而且這個教育政策的不當，是否學生、家長都認同?這不見得有共識。」 (NAPO-D)

職是之故，全家盟認為不須使用罷教權來解決政策或課程的問題，即使教師與家長都有共識，也不必動用罷教行為，僅需利用多方協商即可排除這類爭議，意見如下：

「如果說，誠如全教會所說，有很多理由需要對抗教育政策或是不合事情的時候，一方面可以透過協商或是透過跟家長團體合作，一起來對抗，而不必然一定要走到罷教。」(NAPO-A)

「即使都認同、有共識，但我認為還是不應該用到罷教，因為它要付出的社會成本太重了！可能還有很多後遺症。我倒認為應該可以坐下來談，為什麼一定要用到罷教的東西？你看，政府有代表嘛！譬如說教育部，教師有教師會，家長的話，我們全國的家長團體有好幾個，當然一般比較關心教育事務的應該是我們全家盟，那我覺得可以大家坐下來談！為什麼一定要用到罷教權呢？」(NAPO-D)

再者，受訪者亦提及，台灣現在的教育政策也有教師、家長以及其他教育團體共同把關，不需要再額外賦予罷教權，讓教師單獨扛起監督政府之責，意見如下：

「像全家盟與全教會這些年來的合作關係都非常好，若教育政策制定不好，我們砲火是一致的，沒必要讓老師單打獨鬥，而且家長的敏感度也夠，這塊就不用操心。我們也會監看這個政策是否符合真正的需求！如果全部讓教師來承受這個壓力，太沉重了！所有重大教育政策一定有家長參與，全國家長團體聯盟的角色功能就是在這裡，全部讓老師來承受不當教育政策的結果，也太沉重了！」(NAPO-C)

綜合上述，全家盟認為，全教會所提出的「政策罷教權」的認定，恐流於過度主觀之弊。事實上，受訪家長表示，關於教育政策、課程設計，甚至教學方式的評價本難以存有共識，以此為罷教權之訴求，實不符合講求理性的民主社會。況學生家長並無類似罷教之行使權，如何能夠有效抗衡呢？其次，政府早已定有政策協商機制，當事人是能夠使用多方協商、雙向溝通解決這類爭議的，且家長或其他教育團體也會共同監督政府之施政，可採用遊說、示威遊行或開記者會的方式表達不滿，不必然需要教師用到罷教權。

### (三)教師法律認知不足，罷教權有名無實

受訪家長表示，教師生活圈較為封閉，對於教學事務以外之事情，常會產生「保守心態」。此種生活型態不無利弊之分，但卻可能造成教師對於自我權利認知不足，被動行使法律所賦予之權益。基本上，社會主流文化對於公共利益、公共政策或公共事務常以「沉默態度」處

置之，而教師文化也同樣反應著主流文化的模式。

受訪者 A 指出，教師會其實不需要爭取罷教權，在校園裡早有校務會議來決定校務運作，會議是由學校教、職員工及家長會代表所組成，而教師代表往往達二分之一以上。換言之，教師佔有校務會議的多數決地位，假使老師果真遇到不公不義之事，透過校園最高的權利機構便可以否決任何事情，但我們所看到的事實是，教師時常在會議中冷漠以對，面對不平待遇也甚少表達關切聲音。意見如下：

「在論述過程裏面，我常在質疑一件事情，每個學校裡頭的校務會議，我們稱之為學校最高的權利機構。校務會議裡面的成員最多的是誰？就是老師，如果今天面對一個不合理的東西，老師們有充分的民主素養時候，光舉手就可以否定掉任何一件不合理的事情，可是我們常常聽到，老師在講說學校的行政打壓老師，那原因在哪裡？」(NAPO-A)

故全家盟以為，教師的法律素養不足，內部團結也有待強化，教師如果真的需要一個權利保障本身權益，現階段的校務會議功能已足夠，所以教師真正需要的不是再有一個罷教權。換句話說，空有權利卻不願意或不曾行使是無法發揮任何效用的，摘述意見於下：

「其實，教評會裡面人頭最多的也是老師，老師如果夠團結、夠有民主素養，舉手也可以舉贏！所以問題在哪裡？它的問題不在於擁有一個罷教權就可以解決的，問題在於老師的民主素養到底夠不夠？夠不夠團結？對於一件事情的認知，大家是不是能夠去取得共識？那個才是重要的。如果老師之間無法形成一個共識的時候，光有一個罷教權是沒有用的！」(NAPO-A)

教師文化可能是「沉默文化」的極致，對於法律所賦予的權利，多數教師並無充分概念。基此，全家盟認為，教師的民主素養與法律認知若夠充足，所有事情在現行的校務會議中便得以有效解決，罷教權便無立足之地。再反過來看，如果教師仍習慣性「冷淡」地面對自身權利以外之利害關係，那麼再賦予罷教權也於事無補。真正關鍵所在是教師本身的態度與其法律認知、民主素養夠不夠，並不是依靠一個空有其名的罷教權便可以解決的。只要教師認知與專業素養足夠時，有沒有罷教權已經不重要了。受訪者意見：

「我常常會回過頭來談這個問題，現在校園內到底有沒有民主?校園內，某種程度來說，老師其實人數佔最多的，他們在各種會議裡面都是最多代表的，可是為什麼老師還是認為說好像不公平?對老師的打壓那麼多!譬如說很多老師會抱怨，但他們都默默的接受。為什麼他們不能透過校務會議，或是透過課程發展委員會去表達不同聲音，這問題在什麼地方?我不認為光有一個書面上叫做罷教權的東西，就可以解決掉他們認為不合理的事情!」(NAPO-A)

「如果他們認知夠、專業素養夠、民主素養夠，有沒有罷教權都不是重要的。事實上，很多老師在現場是不敢講話的，因為現在老師民主素養不夠，不敢講話，才需要一個罷教權!但是罷教權又不能解決不了問題，如果教師法律民主素養夠，以現有的機制根本是不需要罷教權的!」  
(NAPO-A)

甚至家長 B 指出，現有校務協商機制已能夠處理大多數的校園爭議，若執意爭取罷教權，訴求杜絕未來重大之教育紛擾，恐怕只是教師組織假想下之被迫害情勢，根本不會存在。如下所示：



「其實可能沒有具體的東西嘛!只是一種想像的被迫害感覺，現在全教會說法只是想像一種被迫害的感覺，可能會有一個什麼重大的事情來，一定要有一個罷教權才行，這是一種想像被害症的說法。」(NAPO-B)

此外，在爭取罷教權之際，教師也應該瞭解該權利的實質內涵，否則認知錯誤，便會產生使用錯誤，意見如下：

「老師很單純!老師怎麼可能會知道什麼叫罷教權?一定認為罷教權就是這樣啊!電視看到的那種畫面就對了啊!但會不會有可能認知錯誤，引用就錯誤，下去做也就錯誤!如果教師有權利爭取到這個，可能要再多加了解，怎麼去運用它會比較好?」(NAPO-D)

簡言之，全家盟一致認為，現階段並不適合開放罷教權，考量因素在於教師本身、社會大眾都對勞動人權的概念十分模糊，更遑論教師罷教權!受訪家長表示，應該等到社會已達相

當之成熟度，大眾能瞭解罷教權之意涵，也能中立看待罷教行為，那時再來討論是否開放才具客觀公正性，意見如下：

「罷教這件事情，在台灣社會還沒被接受跟釐清之前，恐怕大部分人都無法接受的。相對的，如果被賦予罷教權的話，就有機會去罷教，所以我們才會認為現階段不宜把罷教權放進來，不適合這樣做！我認為現階段不宜有罷教權，等到以後社會成熟度夠了，再來討論開不開放較適宜。」  
(NAPO-A)

#### (四)擁有罷教權就有可能執行

罷教權支持者通常強調，有罷教權不等於罷教，罷教目的是回到談判步驟，將教師納入勞動基本權之適用範圍是為建立穩定的勞資關係，建立勞資遊戲規則。換句話說，有罷教權不一定會去行使，但是有罷教權是與世界其他進步國家接軌的象徵之一。

但全家盟對此表達反對，認為開放罷教權就有機會去執行，雖然教師會一再強調「不會非理性地」濫用權利，但家長們以為「理性與否的決定權是掌控在教師手裡」，其他人並無置喙餘地。顯而易見，使不使用罷教權成為未定之數，這樣好比在校園裡埋下一顆不定時炸彈，隨時都有引爆的可能。觀點如下：

「教師團體常常在談這個事情，擁有權利不一定要去執行！問題是，擁有權利就有機會去執行，所以我們疑慮在這個地方。也就是說，今天擁有這個罷教權之後，會不會執行這件事情，其實誰也無法控制！對我們來說，我們不放心！教師擁有了這個權利，現在講不執行，可是哪天換了一個領導者，會不會去執行我們不知道？所以在這種狀況之下，我們都認為現階段不宜有罷教權。」  
(NAPO-A)

「教師雖然說不一定會執行，因為自我界定為專業人士，有專業考量，不會不理性的執行罷教！但事實就是有這個罷教權存在，什麼叫做理性不理性？變成教師自己來界定，如果覺得不理性時便罷教，我們也無從知道，因為教師是當事人，可以隨意去界定！所以弄個罷教權，在校園裡面就像是一顆不定時炸彈，什麼時候引爆都不知道？因為有罷教權就有可能執行罷教，家長當然會擔憂！」  
(NAPO-C)

統整上述可知，受訪家長認為，即使教師不斷強調會顧慮學生受教權，以理性自主為先，罷教手段為後，然全家盟並不苟同此種接近感性之訴求。家長真正擔憂的問題是，何謂理性或不理性的罷教？理性程度的界定如何拿捏？以家長立場而言，為維護孩子受教的權利，與其爭執於字面的模糊定義，造成社會的極度不放心，不如不開放教師罷教權，反過來再強化申訴及協商機制，以此方式來解決問題更具實際性。

### (五)社會觀感不佳

歷年來，罷教權議題總是讓家長、教師與學生團體爆發衝突，姑且不論是否獲得協商機會或完成罷教權之訴求目標，但受訪家長表示，教師爭取罷教權將使得社會對於教師「傳道、授業、解惑」的期待有所打折。再者，罷教權之本質為爭取個人權益，相較於國外教師的福利與權益，我國教師所受到的保障更來得周全，這些恐將導致社會無法理解教師罷教抗議政府之背後意義，也可能影響教師會的觀感及教師地位的評價。受訪者意見如下：

「感覺上社會觀感會很不好！其實坦白講，老師在幾年前上過街頭，那時候我們的感覺就已經很不好了。那時候的感覺會覺得，到底是什麼因素會讓我們的老師變成這個樣子？真的會有一些問題沒辦法解決嗎？」(NAPO-B)

「因為大家對於罷教權不熟，怕使用起來會走樣。我們也是為了老師著想，社會觀感的問題。也就是說，即使協商權很嚴謹，也宣導過了。但宣導歸宣導，真的夠了嗎？人家真的瞭解嗎？當不瞭解的時候，人家會一直誤會，這樣對老師不好。再來，台灣教師給人感覺是崇高的，福利也很健全，老師怎麼須要像勞工一樣去罷教？」(NAPO-D)

所謂社會觀感係指群眾透過互動與提示後所產生的集體意識，也是經年累月的記憶及經驗，想要解構再重構並非一時半刻能達到的。所以受訪家長認為，教師組織在爭取罷教權時，必須參考社會的普遍觀感，不能僅以學理基礎為訴求，意見如下：

「罷教，光是社會觀感就很不 OK 啦！社會觀感是很奇妙的東西，它不見得對，但是它很重要！比如說，也許你很有理由，為什麼要罷教？可能因為教師團體受了很多不平等的對待等等，但不好意思喔！一般社會大眾一定不知道，大眾會認為說老師怎麼可以這樣？如果真的罷教時候，那我們學生權利你把我們當什麼？家長怎麼辦？整個教育怎麼辦？也許老師很對，很多權利被剝奪或是受到不公平的待遇，但是社會觀感絕對沒有辦法這樣認同！」(NAPO-D)

綜合以上資料顯示，全家盟家長認為，教師在爭取罷教權時，應將社會觀感置於考量之中。由文獻可知，因國外多將教師定位為勞動者，其權益福利自然與一般勞工相當，所以國外教師必須依賴教師工會與罷教權來做為談判後盾是可以理解的，但反觀我國教師並無類似問題，受訪者表示社會還是相當尊敬教師，對於教師角色的期待也很高。因此，在社會認知尚未接受罷教權之前，若教師會執意開放罷教權，恐產生「社會觀感不佳，自我感覺良好」的危機。

#### (六)缺乏勞資雙方權責相符原則

由文獻可知，勞資爭議的發生是不可避免的，若是處理不當，不僅影響勞資雙方當事人，更可能波及社會大眾，付出很高的社會成本。因此，勞工行政主管機關除盡力協助勞資雙方盡速妥善解決糾紛，更有一套勞工爭議處理制度與程序，而罷工權便是手段之一，透過罷工行為可以建立勞資之間的「動態平衡」。

但全家盟家長指出，反觀教育主管機關與教師之間，其實並無此種權利相符之基礎。也就是說，罷工的可能結果之一便是勞資雙方的兩敗俱傷，它可以形成恐怖平衡。但罷教權不但沒有這種制衡關係，反而從單純的雙方糾紛影響到其他第三方的社會問題，意見如下：

「罷教跟罷工不太一樣，罷工的時候，因為生產線停掉了，他的受害者是雇主，可是罷教這件事情的受害者是學生或是家長。」(NAPO-A)

「假如以一般工會來講，他們存在的目的是希望擁有罷工權來要脅老闆，來威脅老闆讓你的商品沒有辦法生產，讓你的這個工廠沒有營利，癱瘓工廠，迫使老闆同意讓勞工得到最大的利益。但是以教師來講，教師的工具是他們的知識，他們最大的產品就是學生，尤其是國中小的孩子，這是國民基本教育。就國民基本教育階段來講，假如教師為了個人利益來行使罷工權，對於我們孩

子的影響是很大。我不曉得到目前為止有什麼樣的爭議，會讓教師覺得一定要像工人一樣有罷工的權利？」(NAPO-B)

綜合以上，全家盟認為，學校與教師之間並未有權責平衡之根本。有關教師聘任、校長遴選及校務會議運作等重要事項，教師皆有其法定之參與、協商權，此與一般雇主得以全權決定員工之聘任、薪資、工作條件並自負營虧之情況有相當大的差異。換言之，勞工加入工會主要係對於薪資、福利、工作條件不滿意時，可依賴工會代為爭取，但教師在這些方面的權利已透過法律、組織參與等方式加以保障，顯見若再賦予教師罷教權，實有勞雇權利失衡之風險。

### 三、對於全教會所提的罷教權實施規範之看法

如上節所述，全教會目前尚未研擬出詳細之罷教權規範，但強調在通過教師工會之後，可提高會員同意投票門檻達全部的三分之二或四分之三以上，才得以有罷教行為。關於這些規範，受訪家長也提出部分建議，敘述如下。

#### (一) 社會不瞭解實施規範，政府難以全面宣導

受訪者指出，教師雖然願意妥協接受高門檻機制，但社會大眾對於政策細節本就難以有全面性瞭解，人民僅可能認知到教師「有」罷教權，但無法明白其執行門檻有多高？規範機制有多嚴謹？反而造成對教師的不諒解，且如此高限制的門檻，在某種程度來說，已經說明罷教權幾乎不可能被執行。那為何還須爭取一個空權呢？受訪家長意見如下：

「看起來這個門檻非常高，幾乎變成不會去執行的一個門檻，不過我想何苦來哉？我相信會提出這樣的想法，一定也認為萬一罷教的社會觀感不好的時候，他們提出一個高門檻的建議。但問題在於社會觀感不見得完全會有這樣的認知，如我剛提的，只要你有個權利在那裡，就社會觀感來講都是有可能被實施的，多數人不會去仔細思考門檻須達三分之二、四分之三這件事情，而是認為教師擁有罷教權就可能執行的想法。」(NAPO-A)

「其實，爭議權前面的協商權修得再怎麼完整，有多少人知道它有多完整？我敢講絕對不可能，

除非參與的人或是關心的人才會知道罷教權前的協商權是嚴謹的，不知道的人絕對佔大多數，那社會大多數的人一看老師可以罷教，那還得了！一定不會去瞭解罷教行動背後的原因。我不認為大部分的人會去瞭解這樣的事情。」（NAPO-D）

其次，受訪家長認為，罷教權是立於對抗或抵制政府的角色，一旦發生罷教活動，社會壓力必然反撲至政府身上，可想而知政府對於罷教權勢必有所顧忌，如此一來，政府還會用心去宣導推動嗎？而且台灣現階段也尚未接受罷教的概念，這些因素都可能促使政府被動的面對罷教權，意見如下：

「罷教權是對抗或抵制政府的，政府會用心去推動嗎？不可能嘛！即使協商權很嚴謹，也宣導過了。但宣導歸宣導，真的夠了嗎？人家真的瞭解嗎？當不瞭解的時候，人家會一直誤會，這樣對老師不好。」（NAPO-D）

故全家盟認為，在社會觀感與教師權利相互權衡下，教師會雖然願意接受罷教的高門檻限制。但事實上，社會大眾（包括家長）還是很難真正瞭解其內涵，依賴政府宣導亦不容易，如此下去社會對於教師的角色期待只會大大降低。

## （二）全教會提出的罷教權規範過於短少

受訪家長 D 提及，其實並不是反對「罷教權」。坦白地說，假使真的有罷教權可以作為抗衡手段是很好的，它能夠促使政府尊重基層聲音，以杜為所欲為之濫權情形產生。但贊成之前必須有前提，前提是「如果」立法前的協商都能通過行政人員、教師、家長或其他教育團體等多方的同意，所有程序也都訂得清楚又嚴謹，合法後的罷教權再去執行時，便無反對理由：

「如果沒有罷教權的時候，政府可以為所欲為，都不用害怕的，想制訂什麼法律就制訂什麼法律，因為沒有一個激烈的抗議手段，政府何必害怕呢？從相反角度來看，如果協商權弄得非常嚴謹的話，我是贊成有罷教權的，我是贊成的，我不反對，但必須有前提。前面的協商機制已經立法通過，在立法前由行政人員、教師與家長等一定要共同參與立法，只要立法通過我們贊成啊！」

(NAPO-D)

由此可知，家長堅決反對罷教權的癥結之一在於，教師會所提的實施規範太過精簡，僅針對會員同意投票門檻作調整。但受訪家長認為，真正的罷教權實施、執行方式與影響所及是遠遠超過現在全教會所提出的範圍。故受訪者 D 表示，自己不是反對罷教權這個權利，而是罷教權的實施措施或是配套措施的不齊全。

簡言之，即使家長肯定罷工罷教的意義也無法贊成它，因家長們真正擔心的是法令如何訂定罷教權之實施規範呢？學生受教權如何保障？教師權利義務如何調整？換句話說，上開所有爭議都解決完成，並獲得家長及其他教育團體的認同，屆時台灣開放罷教權亦無妨。但受訪者 D 特別強調，這些爭議都必須真能有效解決，讓所有教師、學校行政人員、家長等利害關係人都同意才可以。意見摘述如下：

「如果全教會可以將協商權訂的非常非常之嚴謹，而且可以讓我們家長或是行政人員，甚至教師自己都同意，至少我們這三方須要去檢視這些法條才能送立法院，如果有辦法通過，那當然沒問題！協商不成時再去實行罷教權，也沒問題！但我講的是「如果」有辦法訂得很好，讓行政人員、教師和家長都認為可以，那有個罷教權作為後盾也很好啊！」(NAPO-D)

「所以我根本不是反對罷教權這個權利，而是擔心罷教權的實施措施或是配套措施的不齊全，有可能影響到善良學生或是社會大眾。對！對！配套措施很重要。」(NAPO-D)

反過來說，受訪家長認為，目前在教師會、家長與政府都尚未釐清罷教定義、執行方式、影響範圍等，處於此種妄身未明、不清不白的狀態下，任何人都會表態反對罷教權的：

「因為大家對於罷教權不熟，怕使用起來會走樣。」(NAPO-D)

由上得知，全家盟認為教師組織所提出的罷教權規範過於短少，家長真正擔憂的是如何防範學生受教權受損，此部分卻無深入討論，縱使有受訪者表態肯定罷教權的正向意義，也

無法贊成開放罷教權。因此，教師會若僅著墨於「教師基本人權」的學理基礎來爭取罷教權，恐無法與社會期待有所交集。

### (三)私立高中職以上學校教師之罷教權

早期全教會有聲音表示，不排除要求規範國民教育階段不得罷教，國民教育之外各級公立學校則依嚴格程序才能罷教(瞿文芳，2002)。參照文獻，也有論者以「折衷說」來處理罷教權議題，如林玉体(張忠慧等，1994:21)、黃嘉晉(2007:202)、尤麗秋(2009:162)建議，高中職以上教師應可擁有罷教權。理由在於高中職以上學生已能夠自主學習，理論上其理智、思想及價值判斷均有相當成熟度，所以此一階段教師應負擔「保障學生學習權及受教權」之協助義務，相對的應有所減少。再者，如民國 79 年國際商專事件，學生起而響應共同與教師罷教罷課，如林玉体所言，因為高中以上學生具備理性思考能力，國中小學生則較仰賴老師，故限制國中小教師罷教權，但應可開放高中職以上教師享有罷教權。

關於這點，全家盟受訪者 B 及受訪者 D 持不反對立場，但僅限於「私立」高中職以上教師，不包括公立學校。其理由除了學生心智發展較成熟，受訪家長還考量私立學校教師的工作條件、福利待遇、退休撫恤與公立學校教師比起來較無保障，與學校間的關係也屬私法聘約關係。換言之，二位受訪家長認為，私立學校教師具勞工身分，再加上高中職以上學生年齡較長、心智成熟具判斷力，可以明白罷教原因，也有較強適應力來適應罷教期間的暫時性措施，故未來政府若執意要開放罷教權，「私立」高中職以上教師也許有協商空間。受訪意見如下：

「假如真的要講罷教，真的要開放的話，我認為基本教育階段，國中國小時期是不應該開放的。那以高中老師來講，尤其是私校，我個人是不會反對！況且私校老師如果是針對自己的薪資、工作環境與條件的話，應該可以有討論空間，因為這些會影響到他個人的生活。那以一般公立學校來說，其實老師都是公務員啦！政府對他們的保障是不容易被拿掉的，假如以公私立學校來講，私立學校是更應該有罷教權。」(NAPO-B)

「其實假如就高中老師來說，高中老師所教育的孩子已經是高中生了，比較成熟了，成熟度夠了，

他們會瞭解老師在幹什麼，這個我是沒什麼意見！」(NAPO-B)

受訪家長 D 亦認為，私立教師與學校間符合勞資權責相符原則，教師發起罷教前必定需經過慎重考慮，否則學校無法運作或倒閉，教師也等同失業，意見如下：

「這個私立與公立老師差別很大！因為公立學校老師有罷教權政府會變成非常弱勢，但私立學校就不會啦！如果私立學校不開了，老師也沒有工作，老師就不敢隨使用罷教權，可以達成資方勞方雙方制衡。可是在公立學校有罷教權就不能達到雙方制衡，這是不一樣的！我覺得私校老師可以有罷教權，我認為對於私校不用太嚴謹，畢竟它有點像企業，老師就是勞工，是聘任進來的，如果企業不存在，老師也沒有工作了啊！」(NAPO-D)

「我不會反對，第一點，私校老師跟公立老師的保障真的有差異，再來開放私校罷教權不會給社會帶來很大的壓力，像是公立學校很多，一旦開放罷教就像遍地開花，全國都可以罷教。但是私立學校比較少，況且罷教還是學校內部事務，就像是一般公司罷工，勞工在公司前面舉白布條抗議是自己的事嘛！因為它叫做私立，是私人的。所以要開放私校老師可以罷工，我不會反對！但私立義務教育階段的老師仍不宜開放罷教權。」(NAPO-D)

然依據本研究的訪談結果，目前全教會主要立場是強調「一步到位，一體適用」，認為開放罷教權不能以「公私立」或「教育階段」做切割，希望一次便開放勞動三權，讓所有教師一體適用。故能否開放私立高中職以上教師罷教權之議題，全教會與全家盟似乎沒有共通焦點。又本文係以國民中小學教師為主要探討標的，故高中職以上之罷教權議題僅簡單作意見陳述，便不再詳加討論。

總體來說，從上述文獻及全家盟觀點來看，國民中小學學生之價值判斷意識仍在形成當中，需透過別人的幫助來學習與接受教育，故保障學生受教權應優先於罷教權，現階段不宜開放罷教權。

#### 四、全家盟對於政府之罷教權建議

在罷教權議題上，全家盟建議政府對於下列事項可以再斟酌或改進。

## (一)立法確定教師法律身分

目前台灣教師的法律身分仍處於懸而未決的狀態，例如《教師法》傾向將教師認定為專業人士，有「公教分途」之意。但事實上，現在教師仍適用部分公務員法典，定義為廣義公務員。或者在《勞資爭議處理法》第五四條表示二種勞工不得罷工，一為教師，另一為國防部及其所屬機關、學校之勞工，那此條文是否代表政府認定教師為勞工呢？

顯而易見地，政府並未清楚地界定教師的法律身分，致使教師權利義務範圍不明確。參照國外例子，都先透過立法確立教師身分，再依此身分賦予不同權利，包括能否行使罷教權在內。因此，全家盟建議政府應先確定教師的身分到底是公務人員？勞動者？或是專業人士？讓社會與教師自己明白自己的身分，再來談論教師是否有勞動三權，可否罷教？如此才得以解決教師身分之爭議。受訪者觀點如下：

「現在大家還在爭執教師身分，政府態度要先明確，先搞清楚教師身分，讓家長知道也讓教師自己知道。你看！政府有時候會打爛仗，不想要得罪人，就把問題丟著！政府應該要把教師身分定清楚才是。」(NAPO-D)



## (二)先釐清教師工會之權利範圍，再行開放籌組

事實上，全家盟並不贊成教師籌組工會。受訪者指出，若政府執意要開放教師工會，關於其權利義務應先詳列出來，尤其是罷教權議題，更應先清楚說明，教師不能冒進的先組織工會，再來協商哪些權利可以開放。全家盟以為，政府應先明確列出工會可行使之權利及需負擔之義務，經由各方團體協商同意後，再行開放教師之團結權。觀點如下：

「我覺得權利義務要談好再組成教師工會，假如社會沒有共識的時候，教師只是先組成一個這樣的組織，它是沒有意義的！而且會影響到入會的意願！」(NAPO-B)

所以受訪家長B指出，教師組成工會後再來增權擴利，是件不合邏輯的事，好比一家公司成立後，卻不清楚公司有哪些權利目的？言下之意係指，開放教師工會之前，必須先確定教

師勞動三權的行使範圍，特別是爭議權的合法手段是否包含罷教權，意見如下：

「要先釐清教師到底要的是什麼樣的權利，到底工會有哪一些權利可以來對抗資方？這些要先搞清楚嘛！你搞不清楚，組了以後再來要權利，這樣不是很奇怪嗎？就像我們組成一家公司，成立後有哪一些權利目的還搞不清楚，這樣不是很奇怪嗎？」(NAPO-B)

### (三)勞動人權教育納入學校課程，並加以重視之

全家盟與全教會皆贊成勞動人權教育進入校園，使孩子更瞭解何謂勞動基本人權。培養學生應有的法律認知及民主素養，也讓學生更以自己勞動身分的父母為榮，這些將有助於我國勞動人權的推動，意見如下：

「我們贊同勞動人權是課程之一，就是老師在教育過程裡面要去讓學生理解什麼叫勞動人權！我認為勞動人權的教育就是要讓我們的孩子瞭解他將來進了社會之後，他的狀況會是怎麼樣？他怎麼跟資方做協商？如果他是資方他應怎麼善待他的員工？我覺得那才是很重要的事情。」(NAPO-A)

「課程的增加我們都沒有意見啦！只要不要又把它變成考試的一個科目，假如孩子能接受，這個我們都是同意的，不要變成孩子另一個痛苦的開始(笑)。」(NAPO-B)

「針對勞動人權納入課程中我是贊成的！像是這些勞動人權方面，學生有知的權利，有必要都要納入課程裏面，將來學生都必須要去面對、碰到的。」(NAPO-C)

當然，教師本身也必須增長自我的法律知識與民主專業素養，將勞動人權教育融入生活中，這才是勞動人權教育的重點。

「值得注意的是，這件事情是增加學生的負擔？還是老師也真正瞭解，並將勞動人權融入到一般課程裡面呢？也就是說，如果連老師對勞動人權都不是很理解的時候，他如何去教孩子要具備勞動人權的認知呢？所以我當然贊同勞動人權進入校園，問題是老師本身呢？他有沒有夠理解？他如何去教這件事情？我覺得那是更重要的。」(NAPO-A)

## 參、本節結語

總結上述全國家長團體聯盟的意見，可細分為「教師法律身分地位」、「教師工會」、「反對罷教權之立場」三項議題來看，其相關觀點如下：

一、**教師法律身分**：教師應為廣義公務人員及專業人士。受訪家長認為，教師工作應屬於執行教育公務，且從工作福利、職業保障及薪資發給等面向來看，教師所獲得的工作保障也與一般公務員相當，故可視為廣義公務員及專業人士。但全家盟不認為教師是勞工，因教師職業並非單純提供勞力，而是必須具備專業涵養及教學知識，且學生也非無生命的商品。

二、**教師工會**：全國家長團體聯盟大略有兩派觀點，一為反對教師成立工會；一為不反對，但教師必須放棄比照公務員之既有權益。前者為明示反對，後者則為避免教師既優先適用《教師法》，又享有勞動權保障，造成權利、福利通吃的現象。同時，此派觀點也考量並非所有教師皆能接受教師工會及願意放棄原有福利而去改用勞動法規。換言之，全家盟雖然不反對教師成立工會，但也知道並非所有教師皆願意改適用勞動法並成立教師工會，所以將籌組教師工會的選擇權交還給教師，亦是希望透過基層教師的紛歧意見來限制教師工會的開放。

三、全家盟反對罷教權之立場，可由「對罷教權之認知與觀感」；「對於罷教權之疑慮」；「對於全教會所提的罷教權實施規範之看法」；「對於政府之罷教權建議」四點來看：

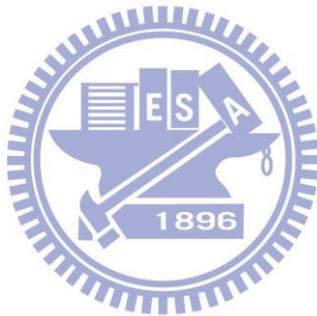
(一)**對罷教權之認知與觀感**：全家盟表示罷教權可能損及學生及家長權益，對其觀感不佳，故對於教師會執意爭取罷教權感到不解，認為教師應與家長一起致力於學生權益的保障才是。

(二)**對於罷教權之疑慮**：全家盟反對罷教權，理由因為罷教權會危害學生受教權，且教師會所主張的「政策罷教權」也不夠客觀，容易產生不同意見的爭執。其次，教師的法律認知不足，屆時有罷教權也只是有名無實，倒不如提昇教師的法律知識及善用現行的校務會議來爭取權益。再者，擁有罷教權就有可能被執行，社會對罷教權觀感亦不佳，而且

罷教不比罷工，罷教缺乏勞資權責相符原則。

(三)對於全教會所提的罷教權實施規範之看法：全家盟表示，社會並不會真正瞭解罷教權之實施規範，只會知道「有」罷教權，造成對教師的觀感不好，況且政府亦難以全面宣導到讓民眾都了解，而且全教會所提出的罷教權規範也過於短少，不夠充實。此外，全家盟提及，私立高中職以上教師罷教權是較有協商空間的，但此與教師會所希望的勞動三權「一步到位、一體適用」不相符合。

(四)對於政府之罷教權建議：全家盟希望政府能夠立法確定教師法律身分且在通過教師工會前，應先釐清教師工會之權利範圍，尤其是罷教權問題更應清楚說明，勿貿然開放，造成教師權利義務的混亂。最後，全家盟與全教會持相同看法，贊成勞動人權教育納入學校課程，並較以往更加以重視之，以提升學生勞動人權的知識。



### 第三節 國民中小學教師罷教權相關問題及未來發展

前二節根據訪談結果，針對「全國教師會」及「全國家長團體聯盟」罷教權觀點作一陳述，本節則依據前述討論結果及文獻資料來分析國民中小學教師罷教權之相關議題，以下分從教師法律身分、教師工會、罷教權與受教權衝突之解決、國民中小學教師罷教權未來可能之發展趨勢進行探討。

#### 壹、教師法律身分之分析與討論

由於教師之法律身分，攸關其權利義務之範圍，更影響其權利救濟之途徑。因此，教師法律身分應該被釐清。截至目前，我國教師身分眾說紛紜，有人將教師定位為公務人員或專業人員；亦有人視教師為勞工，教師身分究竟為何，有需要進一步的瞭解，以下將從文獻探討及訪談結果作一說明。

##### 一、教師為(廣義)公務人員，非狹義公務人員

依據文獻探討，《教師法》的公布顯示我國已走向「公教分途」制度。再加上諸多公務人員法規也將教師排除在外，例如《公務人員任用法》、《公務人員保障法》、《公務人員退休法》、《公務人員撫卹法》、《公務人員俸給法》、《公務人員考績法》等，說明教師不具有一般公務人員身分，理由在於教師有《教師法》保障亦不通盤適用公務人員法典。換言之，教師是專業教育人員，享有教學自由，與公務人員隸屬於官僚體制者不同，故教師非狹義公務員。

但主張教師為公務人員者則認為教師仍適用《刑法》、《國家賠償法》、《公務人員保險法》等法規。且公立學校教師雖經由聘任方式進用，卻直接受任於國家，執行教育公權，其國家公務待遇的生活保障，仍應受法律的保障，故教師應為廣義公務人員。至於私校教師通常被認定為私法聘任關係，並無公務人員界定之爭議。

此外，經由訪談結果，得知全教會及全家盟普遍認為，教師為廣義公務員非狹義公務員。其理由大略如下：

- (一)教師非狹義公務員。現今國民中小學教師一律採取聘任制(已非官方派任)，以及大法官釋字第三〇八號解釋，公立學校教師任用資格、聘任程序或救濟程序都與一般(狹義)公務人員有別。
- (二)職業性質較公務員多元化。教師的工作內容不像一般公務員的制式化、例行性。教師面對的是多元個體的學生，反而必須具備多元智慧的本質與學能來教導學生。
- (三)教師應為廣義公務員。不論職位高低，有無官等，或是否為編制內人員，只要教師係依法令接受公家機關之聘任派遣，從事教育公務，便是執行國家公權力之行為，屬於廣義公務員。
- (四)教師工作保障與公務員相當。教師的福利保障幾乎等同一般公務員，再加上教師的薪資為全民納稅所得，與一般公司行號之私人企業不同。

是以，本文認為從《教師法》及釋字第三〇八號解釋可知，現今以聘約方式聘任的教師，除公立學校兼任行政職務之教師外，應無《公務員服務法》的適用，是謂「公教分途」，說明教師非一般(狹義)公務人員。再者，公立學校教師為「公部門受雇者」，雖教師之任用、考績、退休、撫恤有別於一般公務員，但本質上仍無法排除於執行「教育公法職務」的範疇外。而且教師因其工作特殊性享有獨立行使教職的地位，其教學研究、教學方式及勤務紀律，均本校內教務自治原則，不受國家機構的指揮管制。基此，稱教師為廣義公務員、教育公務員或特殊公務員亦不為過。

## 二、教師為勞動者

依據文獻探討，關於教師勞動者之見解，有否定與肯定說，採否定說者認為從「教育工作之專業性質」、「教師職業之公共性質」、「教師職務之神聖性」及「勞基法排除教師適用」等四個觀點來看，教師不應列為勞工一環。換言之，教師是具備更多專業學識的人，非一般從事勞力之勞務者，依其職務的公共性及教師神聖圖像，不應該視教師為單純提供勞動之工人，況勞動法規也排除教師適用。故否定論者係從教師之「社會角色期待」來立論，反對教

師為勞動者。

採肯定說者係以「憲法保障勞動基本權」、「教師受雇於學校」、「聘任契約從屬性」、「勞資爭議處理法認定教師為勞工」等觀點論述，認為教師屬於勞工。因教師受雇於學校，以聘約方式進行任用，此聘任契約即具有上下從屬性，且新修訂的《勞資爭議處理法》明定部分勞工不得罷工，教師為其中之一，即認定教師為勞工身分。其次，即使教師工作具有高度公益性，但只要有契約關係，就不能排除教師在勞工身分之外。

再者，從文獻整理亦得知，英、美、日、德、法等先進國家皆視教師為勞動者，惟日本、德國、法國再界定公立學校之專職教師為公務員。依上述各國情形觀之，英、美二國對於公私立學校教師一律以勞動者身分待之；日、德、法等大陸法系國家則同樣視公、私立學校教師為勞工，但考量公立學校教師與國家之間負有忠誠義務，便法定再賦予教師公務員身分，也限縮其勞動三權，如日、德教師若不合作或罷教都屬違反忠誠義務，將遭受公務員懲戒法之相關規定。

而經由訪談全教會，受訪教師也肯定教師為勞動者，理由與上述肯定說相似。認為教師相對於雇主(學校)係居於從屬地位，並受雇於學校從事一定教學工作內容，以勞力、腦力獲取薪資報酬，應屬勞工。

然全家盟反對教師是勞工，多以專業人士稱之。其質疑包括「勞動者教師將貶低教師地位」、「勞動者教師為少數者觀點」、「教師面對的是學生，非商品」。大體而言，受訪家長認為我國教師社經地位不低，社會普遍尊敬老師，視教師為具備專業的教育推手，國家並制定《教師法》來保障其權利。而勞工是因為沒有類似教師法或醫師法等保障，才需要勞動三法來維護權益，教師已有專法便無須再適用勞工法制。基此，全家盟受訪者表示，教師若要歸列於勞工範疇，則既有權益必須作法條競合或修正，比照一般勞工制度。換言之，以學生權益為前提下，教師要享有勞工身分則需同時修訂教師法與勞動法，達到教師權利、福利之衡平狀態，那全家盟對於教師自個兒選擇便無反對立場。

綜合上述，由文獻可知現今社會觀念的演進，我國憲法保障勞動基本權，世界各先進國家

亦重視教師勞動人權，再加上《教師法》後，教師以聘任方式任用，受雇於學校，其聘任契約便具有上下從屬性，則教師便具勞工特質，應受憲法保障勞動基本人權。簡言之，依「社會觀念的演進」、「憲法保障勞動基本權」、「世界先進國家趨勢」、「教師受雇於學校」、「聘任契約從屬性」等學理觀點而言，教師應屬於勞心勞力之勞動者。

但目前國內仍保有傳統師道與倫理的觀念，對教師專業的敬重心態促使社會難以接受教師勞工身分，再加上教師與勞工法規權責不清，導致教師有權利、福利通吃嫌疑，以上皆有待未來法律的修訂。故本文認為，雖然各界尚無法認同教師勞工的概念，但應不妨礙教師為勞動者的學理上認定，只是隨著社會觀念改變，新思想產生，舊傳統仍在，這中間還需依靠交流與溝通來度過磨合期。

### 三、教師是教育專業人員

依據聯合國教科文組織(UNESCO)所發表的《關於教師地位之建議書》，指出教書應被視為一種專門職業：它是一種公眾服務的型態，它需要教師的專業知識及特殊技能，這些都要經過持續的努力與研究，才能獲得並維持(薛化元、黃居正譯，1989:171)。

林清江也以專業化特徵檢視我國教師是否為專業工作，結果顯示教師已具備專業人員之基礎(劉炳華，1995)，再加上近年教師資格改採檢定考之證照制度，對教師素質的提升助益頗大，更有利教師專業形象的型塑。其次，《教師法》教師權利義務的規定，不僅肯定教師專業自主權，也是對教育事務的尊敬。

由訪談結果亦得知，全教會及全家盟受訪者一致贊成教師是專業人員。全教會認為，教師工作性質具專業性，與學校間有聘任關係，所以教師是專業人士，但教師擁有專業並不代表必須放棄勞動者權益。因此，全教會表示，教師即使為專業人員也不妨礙勞動者身分。

全家盟認為教師除了教學之外，也需有處理學童問題的能力，所以為了因應學校瞬息萬變的狀況發生，教師本身的知能與專業需要與時俱進。教師工作可說超越一般職業的象徵，由受訪家長的觀點來看，教師身分仍保有傳統的「聖職性」與「專門性」，認同教師具有專業自主權，有關教學知識與教學領導均能依其專業倫理而自治自律。

綜合上述，隨著政經文化的演變，教師專業範疇已較以往擴增，包括師資培育、實習、進修、教師組織、申訴制度、教學與學術自由、人事獨立等專業權利的擴張。政府也陸續修訂《師資培育法》及《高級中等以下學校及幼稚園教師資格檢定辦法》，發展教師資格檢定的專業證照，可知社會、政府及教師本身皆視學校教職為一門專業工作。

#### 四、小結

教師法律身分之定位涉及到民主思潮的演進、社會觀感的改變及教師圖像之轉變。早期我國教師權責範疇類似公務人員，近代隨著國際潮流、社會開放及教師圖像之轉變而產生轉化。因此，本想清楚界定教師法律身分之歸屬，但經由文獻探討及訪談結果得知，教師身分在公務人員、勞動者及專業人員中實在難以清楚劃分為某一種角色，故本文便從文獻及訪談結果採取學理及實務界之間的通說。

是以，本文認為教師角色應具有廣義公務人員、勞工、專業人員之身分，理由如前所述。雖然教師身分具多重屬性，但其權利義務的行使仍需透過法律明定後，教師才得以發揮其合法之行為，如現行教師沒有勞工權利，若要行使該權利，須等到法律承認教師勞工身分並賦予勞動權利後。

## 貳、教師工會之分析與討論

依據文獻探討得知，如要爭取罷教權有罷教行動，除了修訂法律外，基本要件還有教師勞動者身分及教師工會，教師勞動者身分前已述及，本段將以教師工會為探討主題。本文所持觀點為贊成教師有組工會之基本權利，但認為籌組前的配套措施應先談妥。

### 一、教師可組工會，但須適用勞動法規

依台灣教師組織發展可分為三時期，萌芽期、成長期、熱絡期。教師工會是近代教師會積極主張的權利，由文獻可知萌芽期的「全國教育會」及「教師人權促進會」組織運作分別著重於「教育專業」及「教師權益」，前者態度較為保守，後者採取激進方式，開啟往後教師

會的「專業性」與「工會性」之可能取向。現今的教師會傾向專業取向，卻保有部份工會特質但無工會權利，故全國教師會主張成立教師工會，主要目的係透過勞動三權以保障會員權益。然依照高等行政法院判例來看，國內尚無合法之教師工會。

透過訪談全教會，受訪教師贊成教師工會，認為教師組工會是憲法保障的「結社自由」，也是為了保護教師的工作權，且勞動三權是三位一體不可分割的，目前教師會擁有的勞動三權並不完整，無法有效發揮其功能；況台灣通過《經濟社會暨文化權利國際公約》與《公民暨政治權利國際公約》二公約，具有國內法律之效力，對於人民之勞動基本權與結社自由權皆有保障。

參照文獻，世界各先進國家如英、美、日、德、法等國之公私立學校教師皆得以組織工會。嚴格地說，全世界只有台灣及敘利亞的教師沒有工會。而國際組織及世界公約也表示人民有組織及加入工會之權利。

而全家盟受訪者基本上是反對教師工會，受訪家長對工會的疑慮，例如教師工會之必要性；教師工會應多加入教育專家意見，不能僅以勞動政見看之；教師工會是否為多數教師心聲，應讓基層教師有更多表達意見之管道；教師工會應適用勞動法制等。除了明示反對外，另一派漸成主流的觀點是將籌組選擇權交還給教師，認為教師若真要執意爭取工會，那教師既有權益必須釋放。換言之，是否籌組工會則看教師自個兒選擇適用《教師法》而不組織工會或是組織工會但改適用勞工法。由此可知，全家盟近年對於教師工會態度逐漸趨緩。

再者，依據文獻亦知，教育部對於教師工會的態度由早期的觀望，如 2006 年 7 月 15 日教育部對「勞動三法修正草案」發表說明，指出教師組工會涉及國情、政策與法令等各項因素，應審慎評估。到近年表示不反對但要求同時修法，如 2009 年 4 月 17 日特發之新聞稿，教育部表明現今決策決定教師可組工會，但需配合修正勞工法制及教育三法(教師法、教育基本法、大學法)，且為維護學生受教權益與避免校園秩序的紛擾，禁止組織及加入學校教師工會，並禁止罷工。

綜合上述，本文考量民主潮流及國際趨勢，認為教師應可組織工會，但立法政策上宜對

教師主要權益保障加以修改。而教師組織工會及加入工會後，為防止權責失衡之堪虞，教師本身也不宜主張現有權益完全不變，僅擴增勞動三權。換言之，教師不宜一方面爭取勞工權益，另一方面也要求比照公務員身分之福利保障，這也是全家盟所極力反對的「權利、福利兩方通吃，有趨利避責之嫌」。故有鑑於勞動契約自由與勞資雙方自治原則，在籌組教師工會後，現行法律對於教師權益之保障應加以調整。

## 二、制定教師工會之實施規範

在教師工會之實施規範方面，全教會及全家盟有不同意見，以下分別針對「學校教師工會」、「代課鐘點費用的支出」、「強制入會」等爭點，經由訪談結果提出本文觀點如下。

### (一)不開放教師籌組學校教師工會

全教會主張開放三級教師工會，即學校、縣市、全國三層級。然全家盟指出學校內若有工會組織，學校行政人員與教師應如何釐清誰是勞方？誰是資方？且校長也無法決定政策性的問題，所以學校內有工會組織，將無時無刻都影響著校園安寧。

此外，從文件可知教育部在 2009 年 4 月 17 日特發之新聞稿，表明現今決策決定教師可組工會，但為維護學生受教權益與避免校園秩序的紛擾，禁止組織及加入學校教師工會，並禁止罷工。再者，歐美國家也沒有開放個別學校的教師工會，而是以全國性或區域性的工會為主。

綜合上述，本文認為目前教師工會不宜開放學校教師工會，除了校長、行政人員及教師無法釐清誰是資方？誰是勞方代表？為維護學生受教權益與校園安寧，也不應開放學校教師工會。且就法律觀點，公立學校是公法人(即國家或地方自治團體)所設立的公營造物，學校僅是代表國家或地方自治團體對外為意思表示之行政機關，故學校得不開放組織工會。但私立學校是由學校董事會所運作，與一般私人企業相同，所以學校教師工會便有必要性，應得允許其組織。

## (二)代課鐘點費用應由教師工會自行負擔

教師工會一旦成立將遵循《工會法》規定，工會幹部得有會務假以辦理會務，成本由雇主自行負擔，所以教師工會將有代課教師鐘點費支出問題。

透過文獻資料及訪談全教會及全家盟得知，全教會希望工會幹部會務假的代課費用由政府負擔，全家盟則表示若真要組織工會，代課鐘點費應由教師工會自行吸收。2009年全家盟新聞稿也表明，教師工會顯然是民間團體，會務假的代課費用由國庫支出，將形成不公不義的現象(全國家長團體聯盟，2009b)。而目前教育部考量社會觀感，對於增訂教師會務假似乎持保守態度，有關代課鐘點費亦不表明由國庫支出。

是以，本文認為教師成為勞動者身分後，組織的工會便屬於民間團體，經費來源係由會員支付，因此包含會務假在內的支出也應由會員經費負擔，而非來自於全民買單。

## (三)教師工會應採自由入會

現行一般工會採行強制入會規定，目的在於透過團結組織，與雇主對抗，以爭取有利勞動條件。全教會主張未來教師工會也應以強制入會為主，增強教師工會的代表性及團結實力。

然透過訪談全家盟，受訪家長表示教師工會應採自由入會，依據家長們親自接觸基層教師後，發現並非所有教師皆認同教師工會，亦非願意加入工會組織，故全家盟認為未來是否入會應尊重基層教師聲音。

教育部(2003)也指出，若校園內對於工會入會方式有所爭議，恐將影響學校教學之安定，考量國民受教育權利之保護，應可以另為不同之規定。基此，欲行使教師團結權以求維護教師權益之作法，應以不妨礙教師行使自身權益為前提，故有關教師工會仍宜由教師自由參加為主。

本文認為教師工會應以自由入會為主。除考量教師本身意願及維護學校校園安寧之外，憲法保障勞工有組織及加入工會之基本權利，理論上勞工即有退出及不加入的消極自由，是以「強制入會」對於不願入會之教師易滋生侵害其結社自由權之爭議。統整前面所述，可知一般工會類型自由多元，與現在三級教師會的單一結構化有所不同，再加上是否強制入會、

會務假如何安排、代課鐘點費用支出等內部規範，勢必需要大範圍修訂相關法規，教師組織之生態與結構也定會產生重大改變，故組工會後是否真能如教師會所希望的「現有權益不變，再加上勞動三權」，也是有待商榷的。

### 參、受教權之保障應優先於罷教權

就教師爭議權而言，教師在行使權利時仍需考量對受教權之影響，特別是爭議權中的罷教權，與受教權更是有直接連帶效應。因此，本文雖肯定教師為勞動者身分，但基於保障學生受教權之前提，及兼顧教師工作之特殊公共性質與教育本質，現階段不宜開放罷教權。其次，由基本權利衝突之解決模式來看，兒童(受)教育權也顯然重要於罷教權。

#### 一、受教權與罷教權同屬基本權利

由文獻探討得知，不論是罷教權或是受教權皆為憲法保障下的基本權利，前者保障教師的工作權及生存權；後者以學生人格自由開展為最終目的。二者也同屬新興的社會權概念，具有集體性質的保障型態，按其權利效果，可要求國家具有「積極作為」，目的在於確保人之基本生存尊嚴。所以，在罷教權與受教權間之基本權利衝突，勢必取捨出優先適用順序。

事實上，罷教權是教師勞動基本權之一，係由罷工概念衍生而來。從法治觀點來看，法治國家之重要內涵即在維護、規範人民的權利義務，教師自為國民當然得以要求國家積極保障其權利，所以教師理當享有勞動基本權，包含罷教權在內。

至於學習權與受教權有著密切關係，學習權已發展成為受教權的上位概念，故受教權之本質應認為「學習權本身即為受教權之目的」。所以無論兒童、青少年、青年、成年人均享有學習權，尤其對於發展中的兒童或青少年來說，經由接受教育或自我學習方式，得以追求自我成長與人格之開展（黃嘉晉，2007）。

## 二、受教權保障應優先於罷教權

由文獻知，罷教權與受教權必然會產生基本權利之衝突，即主張自己權利的同時，卻以他人權利為代價，所以教師在行使罷教權時，同時也會侵害到學生受教權；反之亦然。

就罷教權與受教權之衝突來看，教育之實施係以學生為中心，教師活動應以學生最佳利益為主，進而提供穩定、舒適的學習環境，但教師罷教便無法給予學生安定的校園學習，勢將損害學生的學習權及受教權(侯志翔，2003a)。

就罷教權與家長教育權之衝突而言，依據我國《民法》規定父母對未成年子女有保護教養之權利義務，而教師對於學生之教育權係基於父母之委託。因此，教師發起罷教，學生被迫停課或被迫容忍非正常之學習安排，除了剝奪學生受教育機會，也間接傷害了父母對於教師的信託關係。

再者，經由訪談結果得知，全教會受訪者肯定教師勞動者身分，並認為開放教師工會及罷教權是具體落實人權保障之行為。

而全家盟家長卻認為在校園中應該禁止罷教權，畢竟先有學生才有教師，教師主要職責在於教導學生，若開放罷教權不僅危害受教權，也是不清楚教育本質，本末倒置的作法。故全家盟反對罷教權的主要原因是擔心危害受教權，況且全教會自己也強調罷教並非只為了教師自身權益，必定是以維護學生權利為目標。

綜合以上，本文認為國民中小學學生受教權應優先於罷教權。進一步說，教師罷教權的關係可從學生和家長方面看起。就兒童(受)教育權來說，教師教育權及家長教育權皆建立於保障兒童(受)教育權之基礎上，故《教師法》第十七條即規定教師有積極維護學生受教權益之義務。而就家長觀點來看，家長參與教育的理念係在保障學生權益，代替學生維護他們應享有的權利。依據文獻及訪談結果，顯示家長多以受教權為重，反對任何可能危害受教權之情事，因此也反對開放罷教權。況且全教會也強調即使有罷教也並非只為了教師自身權益，必定是以維護學生權利為目標，那既然皆以受教權為重，則學生受教權應優先於教師罷教權，故現階段不宜開放罷教權。

## 肆、國民中小學教師罷教權未來可能之發展趨勢

合法行使罷教權除了有賴法律條文之修正，還需具備教師勞動者身分及教師工會二項要件。然現今國內對於教師身分與教師工會仍爭論不休，關乎罷教權的議題更是浮不上檯面，所以欲突破此種僵局的方式應該是要正視它，透過各方協商溝通後，以法律清楚界定教師身分、是否開放教師工會，其權利範圍為何，以求徹底解決延宕多年的爭議。本段以前面所述，綜合討論目前教師罷教權之現況，及罷教權未來可能之發展趨勢。

### 一、立法清楚界定教師法律身分地位

「教師身分的釐清」與「教師是否得組工會及擁有罷教權」兩項議題具有承先啟後之作用。也就是說，先確定教師具有勞動者身分後，再依其身分合法組成教師工會，並進一步討論工會之權利行使範圍，有無罷教權之權限。但全教會及全家盟受訪者同時指出，目前我國並無任何法律清楚界定教師的身分，導致教師會權利義務不明，教師本身對自己的身分也不甚清楚，更遑論對罷教權有深入瞭解。

觀諸各先進國家如英、美、日、德、法等國，均以法律明定教師身分，接著再依據不同教師身分給予不同權利。因此，全教會與全家盟主張，唯有修訂法律賦予教師一個明確身分，以杜絕教師權利義務不明之狀態。

### 二、明定教師工會之權利義務

透過訪談得知，即使教師組工會似乎已成國際趨勢，但無論是全家盟或社會大眾均對於成立教師工會後權責不清的狀況感到憂心，害怕有工會後罷教權便隨之而來，教師動輒以罷教為後盾發起一連串的協商談判，造成校務難以推動、校園生活不安定。由此推知，近年教師工會修正案每到立法院二讀階段便遭擱置，最大原因應是教師工會權利義務不明確。

其二，教師若要組織工會，依現行《工會法》，必須要釐清的是究竟該適用勞動法或教育法。全教會積極爭取教師籌組工會，希望在不變動既有法定權益下，進一步擁有完整勞動三權。但全家盟則希望教師工會適用勞動法規，避免教師有權利通吃之嫌疑，所以教師組成工

會後，原先比照公務人員的待遇及福利將重新調整，轉而比照勞工待遇辦理，教師是否願意以目前優渥待遇換取勞動三權？這些都需要多方考慮。

相對地，若適用教育法規，則由教育觀點來裁定的勞動三權必定有所限制，例如禁止罷教權。但誠如侯志翔(2003a)所言，勞動三權有其目的及手段之連結，缺一不可，未來教師工會若不具實質之團體協商權及爭議權，教師工會恐無法發揮其效能。況且全家盟受訪者亦指出，教師工會之必要性和其權利範圍應謹慎評估，因現行的教師會也具有結社權、協商及爭議申訴制度，差別僅在於並非以工會型態存在。

綜合上述，本文不反對教師成立工會，但認為政府應該開啟多方認識管道，讓教育團體、家長團體、社會大眾乃至教師自己都能瞭解何謂教師工會，成立後其權利義務為何，是否統整現行教師會或各自獨立運作，以上的問題勢必先瞭解再來進行協商、修法才具意義，否則即便以學理基礎為教師工會背書，在我國的教育生態中仍無法被苟同。

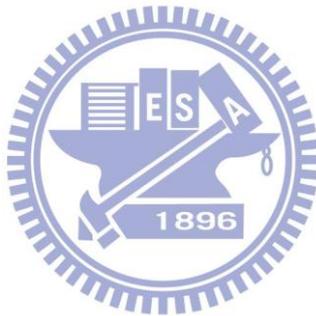
### 三、國民中小學學生受教權應優先於教師罷教權

我國將學制分成許多階段，不同教育階段的老師，因學生年齡層不同，以致教學性質及教師養成過程也不盡相同，當然教師責任與義務也不同。由文獻可知，國民義務教育係指國民中小學時期，該階段學生心智未成熟、對外在事務處於完全吸收之狀態。換句話說，該階段學生之價值判斷意識仍在形成當中，需透過別人的幫助來學習與接受教育，以追求自我成長及人格之充分發展。但全家盟認為罷教權的使用會帶來負面效應，如前所述，罷教期間學生在校安危、課程進度問題，乃至罷教醞釀期之教師授課心情等，這些都會影響教師教學及學生受教品質，也促使人民質疑罷教權進入校園的正當性。事實上，從法益衡量角度及教育觀點來看，保障國民中小學學生受教權應優先於教師罷教權，故現階段不宜開放罷教權。

### 四、勞動人權教育納入學校課程，並增加課程比重

我國在國民中小學階段，甚至高中職以上的學校課程中，並沒有提供學生充分且完整的勞動人權教育，長期忽略漠視的結果導致社會普遍對於勞動三權不甚瞭解。全教會及全家盟

共同贊成勞動人權教育進入校園，希望未來政府不僅將勞動人權教育納入學校課程，更能增加其比重，使學生能夠了解勞動者的基本權利，也讓學生更以自己勞動身分的父母為榮，這些將有助於我國勞動人權的推動。當然，教師本身也必須增長自我的法律知識與民主專業素養，將勞動人權教育融入生活中，這也是勞動人權教育的重點之一。





## 第五章 結論與建議

本研究旨在探討國民中小學教師罷教權議題，以全國教師會與全國家長團體聯盟的觀點切入，綜合其看法異同處，並歸結出教師罷教權之可行權限及提出未來修立法之參考方向。研究方法採文獻探討與訪談法，在文獻探討部份，探究罷教權之意涵、罷教權基本要件、人權與教育權理論、爭取罷教權面臨之爭議、英美日德法之罷教權；在訪談法部份，訪談全國教師會與全國家長團體聯盟有關罷教權之看法，議題包含教師法律身分、教師工會及其實施規範、罷教權爭議、對政府之訴求與建議等，並整合文獻及訪談結果進行分析與討論，最後就所蒐集的各项資料獲致本研究的結論與建議。

### 第一節 結論

本節綜合前面各章節之文獻探討與訪談結果，得出本文結論如下。

**壹、罷教權係為教師勞動基本權中爭議權之手段，教師勞動者身分與教師工會是行使罷教權的兩大基本要件。**

教師勞動基本權目的在於保障教師的工作權和生存權。教師勞動基本權有三權之別，分別是教師團結權、教師團體協商權、教師爭議權，而罷教權是爭議權的手段之一，也是最激烈的方式。

罷教權概念衍生自罷工權，嚴格地說，罷工係指由一「工會」有組織、有計畫地發動多數「勞工」透過違反勞動契約義務之手段，對雇主施加經濟壓力，以達改善其共同勞動及經濟條件之目的之行動。基此，罷教亦係指經由「教師工會」決議，有組織、有計畫地發動多數「勞動者教師」透過違反勞動契約義務之手段，對教育主管機關、學校或私校董事會施加壓力，以達改善其共同勞動條件及經濟條件之目的之行動。

是以，行使罷教權的基本要件，除了法律條文的修正通過，教師也必須具勞動者身分及成立教師工會。

## 貳、家長參與教育乃以保障學生學習受教權為根本。

依家長參與教育之廣義面而言，凡子女在學校攸關教育學習的事務，家長依其親權與教育權之基礎均有權表達其看法。故家長參與教育的理念係在於保障學生權益，代替學生維護他們應享有的權利，尤其當人們承認父母依據親權而有教育權時，應可以預見絕大多數父母乃以學齡孩子的利益為最大前提，所以由家長扮演教育參與及教育監督的角色，應為合適可行，故家長參與教育乃由理論化走向積極法制化，於《民法》、《國民教育法》、《教育基本法》、《國民教育階段家長參與學校教育事務辦法》中皆有保障家長參與教育之權利，而其中最受家長及社會重視的即是學生學習受教權之保障。

因此，家長竭力反對任何可能傷害受教權之情事，而行使罷教權將會中止教師教學，導致學生被迫停課與補課，雖然罷教所造成的損害也並非不得事後補救，但因為罷教將暫停教師教學，犧牲學生正常上課的受教權，所以大多數家長以維護學生受教權為前提下，反對開放罷教權。

## 參、基於「兒童受教權之保護」與「法律具體規定優先適用」之原則，學生受教權之保障應優先於教師罷教權。

就維護兒童受教權而言，無論哪一教育階段的學生，均應以其人格自由開展之最終教育目的為宗旨，特別是國民中小學學生為未成年人，該階段的兒童或青少年對於教育內容與種類，及對自身最佳利益仍缺乏足夠的選擇與判斷力，需要在旁人的協助下來學習，故教師對於學生有相當的協助義務。但教師罷教卻造成學校暫停教學，罷教期間學生無所適從，有違社會對教師責任的期待。

基於「兒童與成人享有平等人權」與「兒童尚需成年人保護教養」的基本價值理念下，國家法律必須針對兒童制定某些特別的優先權與特殊保護權，以促進兒童之身心健全發展。再者，就家長觀點來看，《民法》規定父母對未成年子女有教養之權利義務，而教師對於學生之教育權係基於父母之委託，故教師發起罷教，學生被迫停課與被迫接受非正常上課時間之補課，除了剝奪學生受教權，也傷害了父母與教師之間的信託關係。故以維護兒童受教權

之前提下，顧及教師工作的特殊性，教師勞動基本權應較一般勞工受到更多限制，教師須以學生權益為最大利益考量，故應優先保障受教權，教師罷教權須做退讓。

就具體規定優先適用之原則而言，憲法並未明文保障教師的勞動權利，雖依不同學者見解可導出憲法中勞動基本權之價值，如「無憲法基礎說」、「憲法生存權說」、「憲法結社自由權說」、「憲法一般行動自由說」、「憲法結社權與憲政現實結合說」等，來說明勞動基本權於我國憲法上之立論基礎。但確切地說，憲法未詳列條文保障「教師」勞動基本權，故教師罷教權非具體規定，屬概括規定。

然則，學生受教權為具體的「列舉規定」，憲法第二一條規定人民有受國民教育之權利與義務；《教育基本法》第一條開宗明義闡明，為保障人民學習及受教育權，特制定本法，同法第八條也明定，學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，國家應予保障。故以法律具體規定優先適用於概括規定之原則，保障兒童受教權應優先於教師罷教權。

## 肆、英美日德法罷教權政策之特色

### 一、英美日德法五國之公私立學校教師皆具有勞動者身分，得以籌組教師工會，且私立學校教師都享有罷教權

英國、美國、日本、德國、法國對於公私立學校教師皆視其為勞動者，也因此得以籌組教師工會。而各國的教師組織性質亦包含「公會」或「工會」主義，且都允許不同特色、不同訴求之教師組織並存，故在教師組織的質與量上，英美日德法五國係採取多元開放政策。此外，基於私法契約自由之原則，英美日德法五國的私立學校教師與一般勞工身分相同，擁有完整的勞動基本權，享有罷教權。

### 二、英法兩國公私立學校教師皆享有罷教權

英國與法國之公私立學校教師皆擁有完整的勞動基本權，所以英法兩國的學校教師享有罷教權，能以罷教方式來爭取權益。但為避免影響學生受教權，學校也會安排代課教師進行教學。

### 三、英美兩國將罷教目的限定於「教師薪資」及「工作條件」之契約調整事項

美國各州針對公立學校罷教權有不同程度的限制，多數州是嚴格禁止罷教權的，即使部分州開放罷教權亦為「有條件的開放」。如英國與美國將罷教目的限定於「教師薪資」及「工作條件」之契約調整事項爭議，如英國教師若對於教育政策或課程教學不滿而發起罷教，係屬於違法行為，不被容許的。除此之外，美國教師僅能於簽訂新團體協約時所引起的爭議，才能發動罷教，所以美國除了限定教師的罷教目的，也限制教師在契約履行途中不能罷教。

### 四、日德兩國公立學校教師具公務人員身分，未享有罷教權

日本與德國除了法定公私立學校教師具備勞動者身分，皆得以籌組教師工會。此外，日德之公立學校教師亦有公務人員身分，所以為顧及公務人員與國家之間負有忠誠義務，公立學校專職教師須維持政治中立性，以確保公共團體行政的順利運作，日本與德國便禁止公立學校教師享有罷教權，並限縮其團體協商權。

### 五、英美日德法近年都朝向禁止或降低罷教情事發生之方向來努力

大抵來說，在公立學校方面，英美日德法都以禁止或降低罷教發生的方向來努力。如英國與法國公、私立教師雖然都享有罷教權，但近年英國引進「學校教師審議委員會」(STRB)加強其協商機制，法國法律對教師生活保障也日趨完善，顯示英法兩國近年以降低罷教事件為努力目標。

至於美國大部分的州是嚴格禁止罷教權的，甚至將其當作違法行為，一旦發起罷教，便可以處以拘禁、減薪或罰鍰等罰則，且美國教師組織近年也改以協商方式代替激烈的罷教行動。日本與德國更是禁止公立學校教師有罷教權。

基此，按目前英美日德法的罷教權發展趨勢，顯示開放罷教權的國家正在致力於協商配套措施及提昇教師工作之保障，目的在於努力降低罷教行為的發生，而未開放罷教權的國家，並無任何預備開放的跡象。由此推知，英美日德法五國對罷教權普遍持保守態度，以禁止或降低罷教事件的方向來努力。

## 伍、我國全國教師會認為教師不僅是廣義公務人員與專業人員，亦具有勞動者身分，故應得籌組教師工會，享有罷教權。

全國教師會認為教師具有廣義公務人員、勞動者、專業人員的身分。就廣義公務人員身分而言，全教會表示，《教師法》公布後，公立學校教師雖然以聘任方式進用，但教師直接受任於國家，依法執行教育公務，無論職位高低，有無官等，或是否為編制內人員，應屬於廣義公務人員。至於私立學校教師通常被認定為私法聘任關係，並無公務人員之爭議。

就勞動者身分而言，學校教師相對於雇主(教育主管機關或董事會)，係居於「從屬關係」，而受雇從事一定工作內容(教學事務)，並依賴勞力獲取薪資報酬，故具有勞動者身分。且《教師法》規定國民中小學教師採聘約制，此種聘任關係與私部門之私法契約相當，教師聘約乃以政府或學校董事會為雇主的公法契約。

就專業人員身分而言，教師的工作性質及教學技巧皆屬專業行為範疇，故整體而言，全教會主張教師具有廣義公務人員、勞動者、專業人員的身分，三者身分之間是沒有衝突的，不會互相排斥，反而彼此有相輔相成的可能關係。

基於教師有勞動者身分，教師是受雇者，與學校間有聘約關係，故全教會主張教師應得以籌組工會。世界各先進國家亦將教師定為勞動者，並賦予教師有組織及加入工會的權利，且我國政府於民國 98 年簽署《經濟社會暨文化權利國際公約》與《公民暨政治權利國際公約》二大公約，保障勞動基本權與結社自由權。有鑑於教師勞動者身分、世界民主潮流與台灣簽署國際公約，全教會認為教師有組織及加入工會之權利，教師工會法制面的解禁已可預見。

由於教師具備勞動者身分，且有組織工會之權利，故全教會主張教師應被賦予完整勞動三權，享有罷教權。況且罷教行動須經過嚴格地審核才得以發起，非教師的率性而為，不應被污名化。而擁有罷教權不等於會罷教，反而可促進勞資雙方回到談判桌上，能避免真正的罷教行為，且罷教權具有無可取代之地位，可維護教師專業自主權及促進整體教育制度的完善。

在罷教目的上，全教會主張「政策罷教權」，以欲改善之教育政策為目的，保障學生受

教權，非僅以教師薪資或工作權益為由，故全教會強調罷教權的「公利功能」。

**陸、我國全國家長團體聯盟認為教師僅為廣義公務人員與專業人員，不具備勞動者身分，故不得籌組教師工會及享有罷教權。倘若教師採用勞動者身分籌組工會，必須改適用勞動法規，放棄公務員身分所享有之權益。**

就廣義公務人員身分而言，全家盟認為教師工作是執行教育公務，其福利保障幾乎等同於一般公務員，且教師薪資來源也為全民納稅所得，無論從工作福利、職業保障及薪資發給等面向來看，教師具備廣義公務人員身分。就專業人員身分而言，全家盟認為教師乃傳道、授業、解惑者，其工作具有「聖職性」與「專門性」，肯定教師有專業自主權，故教師為專業人員。就勞動者身分而言，全家盟認為教師不具備勞動者身分，因社會普遍尊敬教師，認為教師工作比一般勞工更具有特殊使命感與責任，故將教師視為勞動者無疑貶低教師的社會地位，況且並非全國教師都認同教師為勞動者，而教師所面對的對象也是學生，非無生命的產品。有鑑於教師工作的使命感、教師自我的認同度、教師與學生的關係，全家盟主張教師非勞動者。

全家盟表示，教師不具備勞動者身分，故教師不得籌組工會。假如教師選擇採用勞動者身分，並組織教師工會，則必須放棄教師既有權利，適用勞動法規，否則教師優先適用《教師法》又併入勞動法的有利條款，會造成「權利、福利兩邊通吃」，有趨利避責之嫌。而全家盟將籌組工會與否的選擇權交還給教師，係因為知道並非全國的教師皆願意組織工會及加入工會，故希望藉由教師內部紛歧聲音來暫緩教師工會的開放。

因此，全家盟基本上不贊成教師籌組工會，認為現今教師會已有一定結社權與協商權，差別僅無罷教權，且考量教師工作的特殊性，須以教育觀點來好好討論教師工會一案，假如政府執意開放教師工會，則須適用勞動法規、採自由入會及禁止學校教師工會，以維護學生受教權與校園秩序安寧。

基於全家盟認為教師與家長應該共同致力於學生權益保障，故反對開放罷教權。全家盟表示，罷教權會危害學生受教權，雖然教師罷教所造成之影響並非事後不得補救，但對於國

民中小學學生，教師更應負起「保障學生學習權與受教權」之協助意義，且早在罷教醞釀階段已影響教師教學與學生受教的品質。而全教會所主張的「政策罷教權」亦過於主觀認定，畢竟一項政策的好壞皆有正反意見，教師利用團體罷教要求改革，但不見得家長等同感想，且學生家長也無相似權利得以抵制抗衡，況且現今教師的法律認知不足，應以提昇教師法律知識、加強協商機制與善用學校校務會議為主要改善目標，則爭議事件定能有效解決，罷教權便無用武之地。再者，社會對罷教權觀感不佳，開放罷教權就有被執行的可能，再加上罷教權缺乏勞資雙方權責相符的原則，勞工罷工還需考慮雇主倒閉的失業風險，但教師與學校之間並無類似的平衡關係。而一般雇主也得以全權決定員工之福利、薪資、聘任並自負公司盈虧，然有關校長遴選、教師聘任與校務會議等事項，教師皆有法定保障的參與權與協商權，故再賦予教師罷教權顯然有勞雇權責失衡之堪虞，因此全家盟反對開放罷教權。

**柒、本研究認為教師除具備廣義公務人員、專業人員身分外，尚具有勞動者身分，故得以組織工會。惟基於兒童受教權之保障，我國現階段不宜開放罷教權，有關罷教權政策之作法建議參照日本與德國。**

本研究認為我國教師應具多重身分屬性，除具備廣義公務人員與專業人員身分之外，亦具有勞動者身分。目前英美日德法等先進國家皆視教師為勞動者，讓教師享有組織工會的權利。因此，我國立法院亦於民國 99 年 6 月通過《工會法》第四條文的修正，同意開放教師工會，惟該法條尚未生效，須待行政院再行公布施行日期，此反映了目前世界的趨勢。

惟於《工會法》正式實施前，盼考量兒童受教權之維護，宜應優先保障學生受教權。再者，教師與國家之間負有忠誠義務關係，我國教師罷教權利益應做適當退讓。有關罷教權政策之作法建議可參照日本與德國，其禁止公務人員身分之教師享有罷教權。

職是，我國《勞資爭議處理法》於民國 98 年 7 月修正通過，規定教師不得罷工，而本次修正雖已由立法院通過，但其法律狀態還須由行政院擇定施行日期，公布後才正式生效。

綜合上述，本研究認為教師應得以組織工會，但在罷教權方面，考量社會觀感與受教權之保障，以及國際上普遍仍維持保守態度等因素，可知政府應限縮教師爭議權，不宜開放罷

教權。

**捌、教師若要籌組教師工會，應採自由入會制，且自行負擔會務假之代課教師鐘點費，並禁止成立學校層級的教師工會。**

在維護學生受教權之前提下，教師是否加入工會組織應尊重教師個人意願，應採自由入會制，以避免侵犯不願意入會教師之結社自由權。且教師工會幹部若有會務假，不僅大大降低教師應有的授課時數，亦會影響學生的受教品質，也會延伸代課教師鐘點費問題。大抵來說，教師成立工會後，便屬於民間團體，既為民間團體則工會幹部請會務假時，聘任之代課教師鐘點費應由工會自行負擔，否則若由學校或國庫支出，將會排擠其他教育經費的支出及有獨厚教師工會之疑慮。此外，在教師、學校與行政人員之間尚未釐清勞資方關係以前，不宜貿然將工會引進校園，況且校長也無法決定屬於政策性問題，所以學校內有工會組織，恐無時無刻影響著校園安寧，故為維護學生受教權與校園秩序，應禁止學校層級的教師工會。

**玖、在維護學生受教權前提下，教師若要享有罷教權，須與相關教育團體進行協商以達共識，並具備健全之協商爭議機制，提高同意罷教之投票門檻。**

以維護學生受教權之基礎下，教師若要爭取罷教權，所有罷教權之相關政策皆須與全家盟及其他教育團體達到協商共識，且必須再健全協商爭議機制，讓爭議事件在協商階段便得以解決，降低後續使用爭議權之可能，而發起罷教之必要性亦將獲得更謹慎的評估。再者，相較於勞工罷工須達會員數的二分之一以上，教師工會同意罷教的投票比例必須再更嚴格規範，提高至全體會員數的三分之二或四分之三以上，避免教師動輒發起罷教而影響學生受教權。

## 第二節 建議

本節以前面各章節統整之重點，及所歸納的結論來提出本論文之建議，期望提供教育主管單位及未來相關研究之參考方向。

### 壹、政府開放教師工會與討論罷教權方案時，應以保障學生受教權為前提

現今《工會法》與《勞資爭議處理法》分別在民國 99 年 6 月及民國 98 年 7 月修正通過，開放教師得以組織工會及禁止教師罷工，惟二法之修正條文皆未生效，須待行政院公布施行日期才得適用新法，故目前仍以舊法為依歸。

是以，未來政府開放教師工會或討論罷教權方案時，應以保障學生學習受教權為主要前提。換言之，在《工會法》及《勞資爭議處理法》之修正條文尚未正式生效前，政府在協商其實施規範或研訂相關配套措施時，都須以學生權益為最佳利益考量，經由利益衡量後，如有危及學生學習受教權之情事，政府需以保障受教權為先，或另行它法，而非僅以補救措施來彌補學生權益的犧牲。



### 貳、教師法律身分地位應立法確定

目前台灣教師的法律身分仍處於懸而未決的狀態，例如《教師法》傾向將教師認定為專業人士，有「公教分途」之意。但事實上，現在教師仍適用部分公務員法典，定義為廣義公務員。或者在《勞資爭議處理法》第五四條明定二種勞工不得罷工，一為教師，另一為國防部及其所屬機關、學校之勞工，那此條文是否代表政府認定教師為勞工呢？

可見政府一直以來都未立法清楚定位教師之法律身分，造成教師的權利義務不明確，產生諸多模稜兩可之局面，遂引起許多爭議至今仍未消弭。我國應可參照世界各先進國家的政策，如英、美、日、德、法五國皆先透過立法確立公、私立教師身分，再依此不同身分賦予不同權利。如日、德確定所有公私立教師皆具有勞動者身分，得以組織及加入教師工會；但公立學校教師又被界定為國家公務員身分，有鑑於公務員與國家之間負有忠誠義務，故對於公立學校教師便限制其協商權及禁止罷教權。爰此，我國政府也應盡快立法確定教師身分，

讓社會與教師本身明白自己的定位，也可順利解決後續因教師身分所衍生之權利爭議。

### **參、教師工會之權利範圍應先釐清，再行開放籌組**

目前《工會法》在民國 99 年 6 月 23 日由總統公布修正，其中第四條修正為教師得以組織工會，然該條文僅修正通過尚未生效，未來須由行政院訂定施行日期才得以適用，故現今仍以舊條文限制教師不得籌組工會。

基此，台灣即將開放教師組織工會，除了憲法保障人民有結社自由權之外，檢視教育部近年對教師工會的態度亦漸趨和緩妥協，而現今全家盟主流觀點也表示不反對教師成立工會，但要求必須適用勞動法規，避免教師權利、福利通吃之現象產生。再加上國際趨勢的影響，教師工會法制面的解禁已可預見。

但值得強調的是，雖然立法院已完成修法程序，允許教師組織工會，但於行政院公布施行日期之前皆屬緩衝期，此階段政府應先研擬相關的配套措施，關於教師工會之權利義務應先詳列出來，以及現行教師會之權利應如何整合，尤其是罷教權議題更應說明清楚。故政府可先提出初步的修法配套辦法，讓各方得以進一步協商討論，否則社會無法達到共識，也會影響教師工會未來的發展及運作。因此，政府在決定開放教師工會之前應先確定其權利義務、實施規範、組織層級等問題，不能貿然先組織工會之後，再逐步增權擴利，而是必須先釐清教師工會之內容再行開放籌組。

### **肆、學校應再增加勞動人權教育之課程比重**

無論在國民教育階段或是高中職以上的學校課程中，關於勞動人權教育的探討均顯不足，造成學生本身或社會大眾普遍都不清楚何謂勞動人權，也因為不明白勞動人權，所以容易忽略勞動者權利，更遑論對罷工罷教有所瞭解。因此，未來政府應該將勞動人權教育的課程比重增加，使學生更能夠了解勞動者的基本權利，也讓學生更以自己勞動身分的父母為榮，這些將有助於我國勞動人權的推動。

## 伍、教師應提昇自身的法律知識，善用管道表達意見

現行教師會已有一定的結社權、協商權及教師申訴制度，教師如能夠善加利用，不必然需要再爭取一個罷教權。但事實上，教師在各種會議場合往往沉默以對，面對不平待遇也甚少表達自我理念，造成教師時常認為自己無法有效傳達其意見，轉而極需爭取一個強而有力的權利。然而，現階段教師會所爭取的不應是開放罷教權，而是加強教師自己的法律知識，瞭解教師的法定權利有哪些並且如何有效行使。

其實，全國教師會每年也與教育部有多次座談會，針對許多教育議題作意見交流。現今校園中也有學校校務會議，為學校最高決策機構，成員是由學校教職員工及家長會代表所組成，如果教師真的需要一個實權來保障自己權利，現階段的校務會議已足夠，但顯然地因為教師法律素養不足，內部也不夠團結，在校務會議表決上反而難以形成共識來達到欲達到之目的。

因此，教師現在應以加強自我的法律知識為目標，並且善用各種管道表達意見，假如教師民主素養已提升至某一程度並強化內部團結力，則大部分爭議事項應該都能在校務會議中被妥善解決。



## 陸、全國教師會與全國家長團體聯盟宜再增加彼此溝通交流的機會

從教師工會例子可知，全家盟由以前反對教師工會到近年表示不反對，但要求「有條件的開放教師工會」，此態度的轉換除了考量國際趨勢之外，也因近年全教會與全家盟增多了彼此的接觸機會，透過意見的溝通與交流，雙方不斷的表達自我看法與觀點，便有機會可以根據對方立場提出意見修正，以符合雙方的最大期望。因此，全教會與全家盟在教師與家長意見交流上，可再加強其溝通管道與協商技巧，降低教師與家長雙方觀點的歧異性，共同致力於學生權益的維護，也得以更瞭解彼此的角色立場。

## 柒、對於未來研究的建議

一、本研究僅初步提出罷教權之實施規範，未來研究可以學生受教權為考量，針對罷教權之

執行面再做深入探討，以求未來罷教權與受教權之衡平可能。

- 二、本研究以爭議權中之罷教權為探討標的，結果顯示學生受教權應優先於罷教權，故為同等維護教師權益，未來可再針對教師其他爭議行為及如何加強爭議協商機制為研究題目，希望在未開放罷教權之際，亦能顧及教師權益。
- 三、本研究僅針對國民中小學教師罷教權作一探討，若有機會未來可再針對高中職以上的學校教師罷教權進行分析與討論，因其高中職以上學生之心智成熟較長於中小學學生，可進一步瞭解不同教育階段之教師罷教權之可行性。
- 四、本研究以全國教師會與全國家長團體聯盟為意見提供者，主要係以教師與家長為探討對象。往後研究可再考慮增加學生及行政人員為研究對象，探討校園中的主要四方人員，教師、家長、學生、行政人員與罷教權之間的關係。
- 五、本研究的受訪教師及家長係以全國性的組織層級為主，故未來研究也可考慮由地方或學校層級的教師組織或家長團體來進行有關罷教權的訪談，以獲得更基層或具地方性之聲音。
- 六、本研究以兒童(受)教育權為理論，係採取較柔性、實作的觀點來立論罷教權，故未來研究可著重在法制或法理基礎的分析來探究罷教權之相關議題。
- 七、本研究以訪談法來擴增資料的內容和豐富度，但也因此受限於樣本數的數量。故往後的研究可考慮有關罷教權之量化研究，藉由問卷的大量蒐集來得出關於罷教權之民意調查結果。

## 參考文獻

### 中文部分

- 丁勻婷(2005, 4月21日)。五一遊行 工教首度作伙。自由電子報。2009年11月22日, 取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/apr/21/today-e2.htm>
- 內政部兒童局(2008)。兒童權利公約。2009年11月22日, 取自 <http://www.cbi.gov.tw>
- 尤麗秋(2009)。我國教師罷教權可行性之研究。國立台灣師範大學政治學研究所碩士論文, 未出版, 台北市。
- 王富茂(1992)。半個公務員?談「教師」在我國的法律地位。師說, 44, 15-19。
- 王進德(2007)。我國教師會政策形成之研究—以多元潮流模式分析。銘傳大學公共事務學系在職專班碩士論文, 未出版, 台北市。
- 王煥琛(1998)。傳統師道觀的現代化之研討。載於教師權力與責任(初版一刷)(頁1-31)。台北市:師大書苑。
- 毛連塢、林淑貞(1995)。教師法的時代精神及其內涵。國民教育, 36(2), 5-9。
- 台灣人權促進會(2004)。經濟、社會及文化權利國際公約。2009年11月22日, 取自 <http://www.tahr.org.tw>
- 申慧媛(2007, 5月3日)。保障學生權益 教部立法禁罷教。自由電子報, 2009年8月8日, 取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2007new/may/3/today-life10.htm>
- 石文傑(1987)。全體被壓迫教師大集合—教師人權促進會籌組工作。教師人權, 1, 2。
- 石文傑(1994)。推動罷教權非動輒罷教。教師人權, 56, 21。
- 立法院公報(1991)。院會記錄。立法院公報, 80(101), 193-210。
- 立法院公報(1992a)。院會記錄。立法院公報, 81(26), 21-30。
- 立法院公報(1992b)。院會記錄。立法院公報, 81(55), 39-47。
- 立法院公報(2003a)。委員會記錄。立法院公報, 92(18), 306-308。
- 立法院公報(2003b)。委員會記錄。立法院公報, 92(23), 404-468。

立法院國會圖書館(2009)。第七屆法律提案審議進度追蹤系統。2009年9月28日，取自

<http://npl.ly.gov.tw/do/www/homePage>

立法院議案關係文書(1991)。院總第 1559 號委員提案第 507 號，中華民國 80 年 12 月 13 日  
印發。

立法院議案關係文書(1992)。院總第 1559 號委員提案第 538 號，中華民國 81 年 3 月 27 日  
印發。

立法院議案關係文書(2002a)。院總第 977 號委員提案第 3930 號，中華民國 91 年 4 月 20 日  
印發。

立法院議案關係文書(2002b)。院總第 977 號委員提案第 4233 號，中華民國 91 年 5 月 29 日  
印發。

立法院議案關係文書(2002c)。院總第 977 號委員提案第 4440 號，中華民國 91 年 11 月 6 日  
印發。

立法院議案關係文書(2002d)。院總第 977 號委員提案第 5033 號，中華民國 91 年 5 月 28 日  
印發。

立法院議案關係文書(2002e)。院總第 977 號委員提案第 8606 號，中華民國 91 年 5 月 28 日  
印發。

立法院議案關係文書(2007a)。院總第 977 號委員提案第 7268 號，中華民國 96 年 1 月 3 日  
印發。

立法院議案關係文書(2007b)。院總第 977 號委員提案第 7616 號，中華民國 96 年 4 月 11 日  
印發。

立法院議案關係文書(2007c)。院總第 977 號委員提案第 10826 號，中華民國 96 年 5 月 2 日  
印發。

立法院議案關係文書(2008a)。院總第 977 號委員提案第 7889 號，中華民國 97 年 4 月 2 日  
印發。



立法院議案關係文書(2008b)。院總第 977 號委員提案第 8161 號，中華民國 97 年 5 月 21 日印發。

立法院議案關係文書(2008c)。院總第 977 號委員提案第 11130 號，中華民國 97 年 2 月 27 日印發。

立法院議案關係文書(2009)。院總第 977 號委員提案第 11670 號，中華民國 98 年 4 月 22 日印發。

成台生(2003)。論教師爭取組織權及罷工權之立法意涵—兼論美日兩國對我國教師之啟發。  
**人文與社會學報**，3，237-271。

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。

全國教師會(2004)。教師工會答客問。2009 年 12 月 3 日，取自 <http://www.tta.tp.edu.tw/>

全國教師會(2006)。教師工會問答集。2009 年 9 月 28 日，取自 <http://tpctc.tpc.edu.tw/union.pdf>

全國教師會(2009a)。97 年度 1-12 月份會計報表。2009 年 9 月 25 日，取自 <http://www.nta.org.tw/>

全國教師會(2009b)。中華民國全國教師會簡介。2009 年 12 月 15 日，取自 <http://www.nta.org.tw/>

全國家長團體聯盟(2009a)。關於全家盟。2009 年 12 月 15 日，取自

<http://www.napo.org.tw/home/aboutnapo>

全國家長團體聯盟(2009b)。新聞稿—全國家長團體聯盟暨 35 個縣市層級家長團體反對三級制教師工會。2010，5 月 26 日，取自 <http://www.napo.org.tw>

行政院青年輔導委員會(2008)。兒童權利宣言。2009 年 11 月 22 日，取自

[http://www.nyc.gov.tw/chinese/all\\_in1/05\\_knowledge\\_detail.php?MainID=4&ID=214&Type=](http://www.nyc.gov.tw/chinese/all_in1/05_knowledge_detail.php?MainID=4&ID=214&Type=)

行政院勞工委員會勞工保險局全球資訊網(2009)。勞基法適用之例外情形說明。2009 年 10 月 24 日，取自 <http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=B8r8tqf2DrU%3d>

沈春生(2005)。美日兩國教師組織工會化發展與運作之比較研究。國立暨南國際大學比較教育學系博士論文，未出版，南投縣。

- 何希皓(1995)。父母在兒童教育中的憲法地位。**憲政時代**，21(2)，101-114。
- 何春蕙(1994)。罷教權也是一種再教育。**教師人權**，55，21。
- 但昭偉、郭瑞芬(1997)。兒童受教權的理論與實務。**教育研究**，68，56-69。
- 吳庚(2006)。**行政法之理論與實用**(九版三刷)。台北市:三民。
- 吳清山(1998)。解嚴以後教育改革運動之探究。**教育資料集刊**，23，261-275。
- 吳清山(2000)。龐大的教育改造工程才開始:教育基本法與教育發展。**教育資料與研究**，32，2-10。
- 吳明雄(2006)。教師罷教權與學生受教權之探討。**現代教育論壇**，14，239-252。
- 吳老德(2004)。教師組織工會與罷工權合適性之探討。載於立法院法制局(主編)，**文教政策與立法研究**(上冊)(頁 107-134)。台北市:立法院法制局。
- 李介文(2007)。從教育改革浪潮看我國家長參與的發展。**南投文教**，26，142-145。
- 李建良(2002)。公務人員保障法復審及申訴標的之探討。**月旦法學雜誌**，90，112-140。
- 李國偉(1996)。**教育基本法的理念分析**。2009年11月23日，取自  
<http://b2d.scjh.tcc.edu.tw/dyna/data/user/counseling/files/200904201400341.pdf>
- 李奉儒(2001)。教育基本法理念的解析。**教育研究月刊**，86，28-43。
- 李福登(1992)。**國際商專七十年**。台南縣:漢家。
- 李柏佳、陳秋文(2008)。家長教育參與權在學校教育之規範與釋義。載於吳金盛(主編)，**國民教育法令與實務**(頁 140-167)。台北市:台北市教師研習中心。
- 李名揚、蔡惠萍(2005，4月27日)。教師組工會 謝揆表支持—全教會要勞動三權 教部:不反劫設全 只憂罷教權。**聯合報**，A13版。
- 李震山(1995)。基本權利之衝突。**月旦法學雜誌**，1，60-61。
- 李雯琪(2006)。**美國教師組織在教師爭議事件中所扮演的角色研究**。國立中山大學教育研究所碩士論文，未出版，高雄市。
- 林玉文(2002，3月30日)。教師罷教權 反對聲四起—教師會、教局、家長協會 均憂心學生

受教權益受影響。**聯合報**，18版。

林斌(2003a)。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。

林斌(2003b)。我國教師組織工會之研究。**中國行政評論**，12(4)，97-138。

林斌(2008)。英國教育部門集體協商範圍與教育績效關係之研究：公共人力資源管理之觀點。

**稻江學報**，2(3)，1-32。

林志成(2003，3月15日)。家長陳情立院 反對罷教權。**中國時報**，13版。

林志成(2004，9月26日)。教師頒獎典禮 有點「煞風景」杜正勝：老師仍不宜有罷教權。**中**

**國時報**，A10版。

林志成(2007，3月23日)。老師喜 家長憂 教部要阻止。**中國時報**，A6版。

林河名、程嘉文(2009，6月6日)。勞資爭議法三讀 軍教不得罷工。**聯合報**，A4版。

林淑芬(2001)。國民小學教師權力之研究—教師法公布前後之演變。國立新竹師範學院國民教

育研究所碩士論文，未出版，新竹市。

林佳範(2004)。人權教育—「教育基本法與學生受教權」。**學生輔導**，95，116-124。

林義淵(1998)。從教師身分地位論教師組織—以中小學教師勞動基本權之保障為中心。國防

管理學院法律研究所碩士論文，未出版，桃園縣。

周志宏(1994)。受教育之權利的性質與學習權之保障。載於**國民教育權的理論與實際**(頁

27-29)。台北縣：稻鄉。

周志宏(1995)。從教師法看教師組織及權益保障制度。**國民教育**，36(2)，22-24。

周志宏(1997)。教育法與教育改革。台北縣：稻鄉。

周志宏(1999)。第十單元社會權—總論、教育權。**月旦法學雜誌**，48，127-135。

周志宏(2001)。受教育是權利還是義務？**月旦法學雜誌**，72，8-9。

周志宏(2005)。因應教師籌組工會相關配套措施之研究。載於周志宏(主編)，**國立台北教育**

**大學文教法律研究所創所紀念特刊**(頁79-106)。台北市：元照。

孟祥傑、潘淑婷、張錦弘(2003，9月29日)。教師上街頭 家長團體嗆聲。**聯合報**，A2版。

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27-82)。台北市:高等教育。

侯世昌(2007)。家長參與學校教育的意義與途徑。**研習資訊**，24(2)，15-20。

侯志翔(2003a)。**我國公立中小學教師勞動基本權之研究**。國立台灣大學政治學研究所碩士論文，未出版，台北市。

侯志翔(2003b)。教師適用「勞動三權」之芻議。**立法院院聞**，31(3)，52-69。

施曉光(2009，5月)。立院初審 教師可組工會 不得罷工。**自由時報電子報**。2009年8月8日，取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/may/21/today-life7.htm>

施慧玲(2004)。論我國兒童人權法制之發展-兼談落實「聯合國兒童權利公約」之社會運動。**中正大學法學集刊**，14，169-204。

洪素卿、施曉光、陳宣瑜、李錦奇(2009，6月6日)。立院三讀 教師、國防部員工不得罷工。**自由電子報**，2009年8月8日，取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/jun/6/today-life6.htm>

高有志、江慧真(2007，12月6日)。工會法修正案 朝野共識 教師可組工會 罷教權不開放。**中國時報**，A6版。

高敬文(1996)。**質化研究方法論**。台北市:師大書苑。

孫蓉華(2002，9月21日)。夫子上街頭 家長關切。**聯合報**，17版。

翁美玲(2007)。教師勞動基本權之探討。**台灣勞工雙月刊**，8，54-63。

夏念慈(2005，1月21日)。教師會申請籌組工會 勞工局口頭駁回。**中國時報**，C2版。

教育部「教師與教師團體之定位與合理協商、協議權」工作小組(2002)。**教師組織工會問題之研析**。2009年10月24日，取自 [http://www.edu.tw/content.aspx?site\\_content\\_sn=1971](http://www.edu.tw/content.aspx?site_content_sn=1971)

教育部(2003)。**為工會法修法取消教育事業組工會之限制後對我國教育之後續影響及教育部因應政策**。2010，5月，26日，取自 [http://www.edu.tw/content.aspx?site\\_content\\_sn=1306](http://www.edu.tw/content.aspx?site_content_sn=1306)

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

- 許宗力(1992)。教師與特別權力關係。**師說**，44，19-22。
- 許嘉倩(2006)。**我國教師組織立法規劃之研究**。國立台北教育大學教育政策與管理研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 許慶雄(1992)。**憲法入門**。台北市:月旦。
- 張錦弘(2003，3月15日)。教師自肥?家長上街頭 反教師法修正。**聯合報**，6版。
- 張錦弘(2007，5月3日)。教部擬草案:教師沒罷教權。**聯合報**，C4版。
- 張瓊月(2005)。**我國教師罷教權法制爭議之研究**。國立台灣師範大學政治學研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 張忠慧、劉凱中、陳敏圓、陳玉玲、李秀玲、洪素珊(1994)。在罷與不罷之間—教師應否擁有罷教權?**教育心**，4，6-21。
- 張國聖(2003)。現代人權的發展源流與意涵。**通識研究集刊**，4，1-18。
- 張家寶(2005)。**社會權思想在人權體系中之發展研究**。中國文化大學中山學術研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 陳木金(1999)。從教育法學的重要本質理論看我國教育基本法的立法。**國民教育**，39(6)，14-24。
- 陳果真(2002)。再創台灣教育的春天—家長參與學校教育事務邁向法制化。**師說**，163，22-27。
- 陳隆志(1998)。世界人權宣言五十週年的回顧與前瞻。**新世紀智庫論壇**，4，4-8。
- 陳順和(1996)。淺釋教師法。**教育資料與研究**，10，81-85。
- 陳玉賢(1999)。從學校的觀點—談保障學生學習權的可行策略。**人文及社會學科教學通訊**，10(1)，160-169。
- 陳惠芳(2005，1月20日)。花蓮家長:工會勿入校園。**中國時報**，C3版。
- 陳宣瑜、林曉雲、洪素卿、黃維助(2009，4月15日)。教師組工會 教部:不能罷教。**自由電子報**，2009年8月8日，取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/apr/15/today=t1.htm>
- 陳聰明(2008)。教師群眾運動與教育關係之文獻分析。**明新學報**，34(1)，51-67。

章倩萍(2002, 3月29日)。開放教師組工會 教育部不贊成態度未變 教師會:還原結社權 家長會:擔心罷教。**聯合報**, 9版。

梁崇民、湯維玲、王秋絨(2003)。法國教師工會與行政部門的互動。載於楊深坑(主編), **各國教師組織與專業權發展**(頁117-164)。台北市:高等教育。

梁忠銘(2003)。日本教師組織型態發展之探討。載於楊深坑(主編), **各國教師組織與專業權發展**(頁369-395)。台北市:高等教育。

梁福鎮(2005)。教師專業倫理內涵與養成途徑之探究。**教育科學期刊**, 5(2), 61-77。

曹翠英(2000)。家長教育權與校務運作初探。**國教之友**, 51(5), 50-59。

湯維玲、梁崇民、王秋絨(2003)。法國教師工會:經驗與展望。載於楊深坑(主編), **各國教師組織與專業權發展**(頁167-223)。台北市:高等教育。

傅瑜雯(1993)。**我國教師組織之研究**。國立台灣師範大學教育研究所碩士論文, 未出版, 台北市。

焦興鎧、王松柏、王能君、成之約、林佳和、陳淳文、潘世偉、謝棋楠(2008)。**公部門勞動關係**。台北縣:國立空中大學。

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399-426)。台北市:高等教育。

黃程貫(1988)。由罷工權及工作拒絕權之法律性質談勞工之集體休假。**政大法學評論**, 37, 107-115。

黃程貫(1989)。勞資爭議法律體系中罷工的概念、功能及基本法律結構。**政大法學評論**, 39, 175-220。

黃越欽(2004)。**勞動法新論**(修訂二版)。台北市:漢蘆。

黃嘉晉(2007)。**我國教師勞動基本權開放與限制之研究-兼論我國教師依工會法組織工會應有之配套措施**。淡江大學公共行政學系公共政策碩士班碩士論文, 未出版, 台北縣。

楊瑩(1992)。英國教師組織的現況。**台灣教育**, 500, 34-50。

楊桂杰(1993)。教師罷教權之探討。**立法院院聞**，21(1)，81-97。

楊深坑(2003)。德國教師組織與教育專業權運作之研究。載於楊深坑(主編)，**各國教師組織與專業權發展**(頁 273-302)。台北市:高等教育。

楊新彥、陳錦稷(1998)。聯合國的兩項國際人權公約。**新世紀智庫論壇**，4，9-14。

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

董保城(1992)。教師身分之我見。載於**教師法定身分權**(頁 45-55)。台北市:中華民國全國教育會。

葉郁婷(2006)。台南市國中小教育人員對罷教權看法之研究。國立台南大學教育經營與管理研究所碩士論文，未出版，台南市。

廖俊仁(2006)。**臺灣教師人權運動(1987-2005)**。國立台灣大學國家發展研究所碩士論文，未出版，台北市。

臺北高等行政法院(2005a)。**93 年度訴字第 3894 號**。2009 年 9 月 28 日，取自

<http://www.judicial.gov.tw/>

臺北高等行政法院(2005b)。**93 年度訴字第 4242 號**。2009 年 9 月 28 日，取自

<http://www.judicial.gov.tw/>

臺北縣政府社會局(2009)。**何謂職業團體、社會團體？社會團體之分類為何？**2009 年 9 月 27 日，取自 <http://www.sw.tpc.gov.tw/web/FAQ?command=showDetail&postId=178320&groupId=12369>

蓋浙生(1994)。對教師是否應擁有罷教權之商榷。**師說**，65，157-160。

衛民(1999)。從勞動三權觀點論公共部門教師會協商權與罷工權。**人文及社會科學集刊**，11(2)，265-299。

蔡志方(1992)。從釋字第 308 號解釋談教師的法律地位。**師說**，52，10-17。

蔡志方(1993)。論我國教師之權利救濟制度。**師說**，53，6-17。

蔡淑婷、陳冠名(2005)。我國教師專業倫理守則之探析。**松山工農學報**，3，89-105。

劉炳華(1995)。教師結社權之探討。國民教育，36(2)，25-38。

劉春榮(1996)。教師專業自主權與學生受教權之關聯。教育資料與研究，10，42-44。

劉興漢(1992)。教師不是公務員—從工作特性分析說明。載於教師法定身分權(頁 73-79)。台北市:中華民國全國教育會。

鄭淑玲(1992)。教師法定身分學術研討會。師說，52，18-51。

鄭彩鳳(2003)。美國教師工會之發展:兼論對台灣組織教師工會之啟示。教育政策論壇，6(2)，21-41。

鄭彩鳳(2004)。家長參與教育政策之初探。教育學苑，6，15-29。

盧增緒(1992)。教師是專業人員嗎?載於教師法定身分權(頁 173-178)。台北市:中華民國全國教育會。

薛化元(1997a)。教師地位與權利義務。台北市:業強。

薛化元(1997b)。教育權的理論與爭議。載於國民教育權的理論與實際(頁 1-13)。台北縣:稻鄉。

薛化元、周夢如(1997)。父母教育參與的權利與限制—以國民教育階段為中心。國民教育，37(6)，20-28。

薛化元、黃居正譯(1989)。關於教師地位之建議書。現代學術研究，1，169-192。

謝瑞智(1996)。教育法學(增訂版)。台北市:文笙。

瞿文芳(2002)。教師「罷教權」VS. 學生「受教權」。2009年11月19日，取自

<http://old.npf.org.tw/monthly/00206/theme-189.htm>

瞿立鶴(1992a)。不要再加重教師的桎梏了。載於教師權利的覺醒(頁 25-32)。台北市:中華民國全國教育會。

瞿立鶴(1992b)。教師是勞工嗎?載於教師權利的訴求(頁 5-29)。台北市:中華民國全國教育會。

瞿立鶴(1992c)。教師是專業人員嗎?載於教師權利的訴求(頁 269-285)。台北市:中華民國全國教育會。

瞿立鶴(1992d)。教師法是規範教育人員人事制度的基準法。載於**教師權利的覺醒**(頁 33-44)。

台北市:中華民國全國教育會。

顏國樑(2000)。教育基本法的立法過程與立法精神。**教育資料與研究**，32，11-18。

魏裕鑫(2006，5月1日)。投縣教師組工會 難產。**中國時報**，C3版。

羅德水(2009)。**教師應自問:為何要組織工會?**2009年9月28日，取自

<http://blog.udn.com/loteshui/2950715>

饒邦安(2006)。**我國教師組織定位之研究**。國立政治大學教育研究所博士論文，未出版，台北市。

## 西文部分

ATL (2010). *About ATL*. Retrieved April 5, 2010, from <http://www.atl.org.uk>

NASUWT (2010). *About NASUWT*. Retrieved April 5, 2010, from <http://www.nasuwat.org.uk>

PAT (2010). *PAT News*. Retrieved April 5, 2010, from <http://www.pat.org.uk>

Teachernet (2009). *The role of the School Teachers' Review Body (STRB)*. Retrieved April 5, 2010, from <http://www.teachernet.gov.uk/management/payandperformance/pay/teacherspaySTRB/>

# 附錄一

附表 1 立法院第五屆會期之《工會法》第四條修正草案比較表

立法院第五屆會期			
提案版本	湯金全版本	劉文雄版本	林惠官版本
工會法第四條修正條文	<p>軍人不得組織工會，公務人員之組織另以法律定之。</p> <p>教師法規定之教師會為教師之工會，各級教師會適用本法之規定，並向各工會主管機關備案；其選任人員之名稱、名額、任期、選任、解任、會議及經費等事項，於其組織章程中訂定之。</p>	(刪除)	勞工應依本法組織工會，現役軍人不得組織工會。
修正理由	<p>一、公務人員之組織另以法律定之係考量其工作性質。</p> <p>二、無限制教師組織工會之國家，看教師之工會與一般受雇者之工會並無不同。</p>	<p>一、開放公務人員與教師籌組工會，係基於基本人權與就業保障。</p> <p>二、工會法第四條之限制，已嚴重侵害人權。</p>	為保障所有勞工之團結權，除現役軍人外均應組織工會。

資料來源: 出自立法院議案關係文書(2002a ; 2002b ; 2002c ; 2002d ; 2002e)

附表 1 立法院第五屆會期之《工會法》第四條修正草案比較表(續)

立法院第五屆會期		
提案版本	親民黨版本	行政院版本
工會法第四條修正條文	勞工應依本法組織工會，現役軍人不得組織工會。	教師、各級政府行政機關及公立學校公務人員之結社組織，依其他法律之規定。 現役軍人及國防部所屬軍火工業之員工，不得組織工會。 前項軍火工業之範圍，由中央主管機關會同國防部定之。
修理由	一、保障教師、公務員、國防事業員工之團結權。 二、先進國家無禁止公務員及教師團結權行使之例。	一、現行條文各級政府行政機關，除有公務員之外，尚有工友、技工等具勞工身分人員；教育事業亦區分公立與私立學校教職員之別，及補習班教育機構員工。限制上開具勞工身分之人員籌組工會，不符本法宗旨。 二、鑒於我國教師、各級行政機關與公立學校公務員的待遇及福利自成一體系，與其他勞工不同，渠等人員之結社權不宜於本法中規定，另依他法規範之。

資料來源：出自立法院議案關係文書(2002a；2002b；2002c；2002d；2002e)

附表 2 立法院第六屆會期之《工會法》第四條修正草案比較表

立法院第六屆會期			
提案版本	賴幸媛版本	國民黨版本	行政院版本
工會法第四條修正條文	勞工應依本法組織工會，現役軍人不得組織工會。	現役軍人及國防部所屬軍火工業之員工，不得組織工會。 前項軍火工業之範圍，由中央主管機關會同國防部定之	勞工有加入工會之權利。但本法另有規定者，從其規定。 現役軍人及國防部所屬軍火工業之員工，不得組織工會。 前項軍火工業之範圍，由中央主管機關會同國防部定之。 教師、各級政府機關及公立學校公務人員之結社組織，依其它法律之規定。
修正理由	現行中小學與大專校院均採聘任制，教師之工會與一般受雇者之工會並無不同。並為保障勞工之團結權，除現役軍人，所有勞工均得組織工會。(包含教師與公務人員)	一、為使國防部管轄，但實質非屬軍火工業之範圍之事業單位勞工亦得享有勞工結社權，特定此條。 二、本條例雖未指明教師可組織工會，但依內涵觀之，係允許教師籌組工會。	保障教師勞動權乃國際潮流，並為兼顧我國既有制度，考量學生受教權，教育之公平性及避免對教育現況之衝擊，有關教師結社權宜另依他法規定之，並於現行教師法所成立之教師會基礎上，強化教師勞動權保障，以符合各界期待。

資料來源：出自立法院議案關係文書(2007a；2007b；2007c)

附表 3 立法院第七屆會期之《工會法》第四條修正草案比較表

立法院第七屆會期		
提案版本	黃義交版本	侯彩鳳版本
工會法第四條修正條文	<p>勞工依本法組織工會。</p> <p>現役軍人及國防部所屬軍火工業之員工，不得組織工會。</p> <p>前項軍火工業之範圍，由中央主管機關會同國防部定之。</p> <p>各級政府機關及公立學校公務人員之結社組織，依其他法律之規定。</p>	<p>勞工、公務員及教師皆有組織及加入工會之權利。但本法另有規定者，從其規定。</p> <p>現役軍人及國防部所屬軍火工業之員工，不得組織工會。</p> <p>前項軍火工業之範圍，由中央主管機關會同國防部定之。</p>
修正理由	<p>一、依大法官第 308 號解釋闡明公教分途精神，聘任教師與公務員差異明顯，故教師係以專業受聘，與普世勞動受雇者的角色相同，同享有團結權，故應開放教師組織工會。</p> <p>二、聯合國世界人權宣言及其經濟及社會文化公約對於組織工會之基本權利均予以闡明，因此，恢復教師組織工會之權利殆無疑義。</p>	<p>一、本條為新增條文。</p> <p>二、為符合國際勞工組織公約之規範，並參考先進國家對公務部門受雇人員及教育人員勞資關係之對待，可知勞工、公務員及教師皆應保障結社權之行使。</p>

資料來源：出自立法院議案關係文書(2008a；2008b；2008c；2009)

附表 3 立法院第七屆會期之《工會法》第四條修正草案比較表(續)

立法院第七屆會期		
提案版本	行政院版本(第 1 會期第 2 次會議議案關係文書)	行政院版本(第 3 會期第 10 次會議議案關係文書)
工會法第四條修正條文	<p>勞工有加入工會之權利。但本法另有規定者，從其規定。</p> <p>現役軍人及國防部所屬軍火工業之員工，不得組織工會。</p> <p>前項軍火工業之範圍，由中央主管機關會同國防部定之。</p> <p>教師、各級政府機關及公立學校公務人員之結社組織，依其它法律之規定。</p>	<p>勞工均有組織及加入工會之權利。</p> <p>現役軍人與國防部所屬依法監督之軍火工業員工，不得組織工會；軍火工業之範圍，由中央主管機關會同國防部定之。</p> <p>教師得依本法組織及加入工會。</p> <p>各級政府機關及公立學校公務人員之結社組織，依其他法律之規定。</p>
修正理由	<p>保障教師勞動權乃國際潮流，並為兼顧我國既有制度，考量學生受教權，教育之公平性及避免對教育現況之衝擊，有關教師結社權宜另依他法規定之，並於現行教師法所成立之教師會基礎上，強化教師勞動權保障，以符合各界期待</p>	<p>教師之團結權應與一般勞工同受保障，僅工會組織型態，宜考量其特殊性而於修正條文第六條另為限制，爰為第三項規定。</p>

資料來源：出自立法院議案關係文書(2008a；2008b；2008c；2009)

## 附錄二

### 「全國教師會」人員訪談大綱

親愛的 教師

本研究的目的希望透過訪談來瞭解全國教師會成員，其對於罷教權相關議題之觀點。訪談時間約三十分鐘至六十分鐘，不拘任何形式，以下為本訪談的大綱內容。

非常感謝您提供的寶貴意見!

國立交通大學教育研究所 王紫籃敬上

聯絡電話:04-2639xxxx

0928-02xxxx

E-mail:xxxxxxx@gmail.com

---

一、請問您認為教師的身分為何?那社會普遍對於教師身分的認定呢?為什麼?

(公務人員、勞動者、專業人士)

二、請問您對於罷教與罷教權的認知及觀感為何?

三、請問您贊成教師組織工會嗎?教師工會與罷教權的關係為何呢?

四、您覺得教師罷教權應該開放嗎?理由有哪些?

五、承上題，從相反角度來看，若罷教權應該/不應該開放，會有哪些影響呢?為什麼?

六、假設欲開放罷教權，為顧及學生受教權，那該如何訂定一套合適的實施規範?例如：行動

目的、由誰發起、行動內容、時間及如何行動等，請概略說明即可。可用 5W1H(why、who、what、when、where、how)為思考方向。

七、關於罷教權的規定，您覺得政府態度有無任何不足或需要斟酌的地方?為什麼?

～非常感謝您寶貴的意見～

## 附錄三

### 「全國家長團體聯盟」人員訪談大綱

親愛的 家長

本研究的目的希望透過訪談來瞭解全國家長團體聯盟成員，其對於罷教權相關議題之觀點。訪談時間約三十分鐘至六十分鐘，不拘任何形式，以下為本訪談的大綱內容。

非常感謝您提供的寶貴意見!

國立交通大學教育研究所 王紫籃敬上

聯絡電話:04-2639xxxx

0928-02xxxx

E-mail:xxxxxxx@gmail.com

---

一、請問您認為教師的身分為何呢?那社會普遍對於教師身分的認定呢?為什麼?

(公務人員、勞動者、專業人士)

二、請問您對於罷教與罷教權的認知與觀感為何?

三、請問您贊成教師組織工會嗎?教師工會與罷教權的關係為何呢?

四、您覺得教師罷教權應該開放嗎?理由有哪些?

五、承上題，從相反角度來看，若罷教權應該/不應該開放，會有哪些影響呢?為什麼?

六、對於全教會所提出之罷教權的實施規範，有無認同的地方或覺得需要再斟酌的地方?

(上開實施規範，研究者將事先提供受訪者有關全教會之訪談內容)

七、關於罷教權的規定，您覺得政府態度有無任何不足或需要斟酌的地方?為什麼?

～非常感謝您寶貴的意見～

## 附錄四

### 「全國教師會」人員訪談稿舉隅

#### 第一題

訪談者:請問您認為教師身分為何?社會普遍對於教師身分的認定?

這從許多面向來看，得到的結論會不一樣。事實上，這三種身分即公務人員、勞動者、專業人員都不會有衝突，只是看如何定位而已。

就公務人員來說，公立學校的教師是廣義的公務員，但按照大法官釋字 308 號解釋，除派任教師與兼職行政事務的教師，一般教師是不受公務員服務法的規範，這就是公教分途。所以，一般用寬廣的定義，教師是執行國家的權力，所以教師是公務員，這是沒有爭議的。

但為什麼我們現在認定教師是一位受雇者或勞動者呢?應該是這樣說，《教師法》從 84 年 8 月 9 日公布實施，現在已經十幾年了。事實上，《教師法》是重新定義教師與國家之間的關係，因為以往國中小的教師是派任制，而現在教師都是聘任制，皆受主管機關、學校聘任的，所以教師的勞動者身分是沒有爭議的，差別只在於這位受雇者是受雇於國家、教育主管機關或是學校董事會而已，這與一般私部門的勞工並無兩樣。

公立教師都是受雇於雇主僱用從事工作，獲取薪資，只是教師工作性質與社會一般的觀感所認知的勞動者還是有所差異。它是一份教學工作，但事實上教學工作也是勞心勞力，所以教師勞動者身分並無衝突。但是我特別強調的是說，教師既是勞動者身分也不妨礙他是專業人士，這兩者也不衝突。也就是說，教師一方面與雇主的聘任是僱傭關係，但是教師工作性質，所做的教學工作都是專業行為，教師的多重屬性身分是沒有衝突的，所以基本上這三者都沒有衝突。

我知道台灣社會受傳統思維影響，總是認為教師是聖職，神聖的，教師不應該談太多的權利義務，只要乖乖的教學即可。但我覺得我們整個國家社會是進步的，現在是權利義務應該要好好釐清楚的時候，社會認知是如此沒錯，但我個人，包括我們教師組織的人員認為，

教師的多重身分屬性是沒有衝突的。

就算是廣義的公務員，他也是有組工會的權利，德國教師就是如此。而且現在公務員的定義有從最寬廣到最嚴謹的定義，比如說《刑法》，教師錯誤體罰學生就必須有國家賠償法的責任。不管如何，教師是受雇於國家，所以是公務員、勞動者。

**訪談者:**如果教師自持有三種身分，那會不會在遇到不同權利爭取時，自動轉換身分而有一魚通吃的疑慮呢？

我知道你的意思，這是很荒謬的講法。我反過來說，比如媒體的從業人員，記者是否可以組成記者工會，會有衝突嗎？完全沒有衝突阿，一個是工作性質，另一個是同產業的受雇者團結起來共同爭取權益，所以不會發生你所說的問題。不會因為老師是一般公務員就不能組工會與國家談他們應有的勞動條件，這講法是完全錯誤的。長期以來，像是校長協會等都是這樣講，利益不能兩面都通吃，重點是沒有這樣的問題阿！我搞不清楚為什麼會有這個問題。

**訪談者:**校長協會他們可能希望清楚定位老師的身分。

那是荒謬的說法，我再舉個醫生為例好了。你認為醫生是不是勞動者？是啊！因為健保以後，可能八九成醫生都變成受雇者，以前醫生都是自營自雇，醫學院畢業自行開業，沒有老闆，所以不用組工會。但現在醫生若受雇於醫院，像某一個醫院的醫生，他既是專業的醫療人員，他也是受雇者，受雇於醫院的董事會或是醫院的主管機關，例如公立醫院受雇於公家單位，難道有人會講醫生是專業人士就不能組工會嗎？

所以完全沒有衝突，之前的講法根本不值得去反駁，真的荒謬！不可理喻，沒辦法理解有這種講法！以醫生例子最明顯，醫生比教師更專業，那請問榮總的醫生是否可組醫生的工會？可以啊，高醫也有組工會，那為什麼沒有人質疑醫生可以組工會，醫生什麼好處都要呢？這根本沒有衝突，若要比起社會對於專業人士的認知，可能大家都認為醫生比教師更專業，那醫生都能組織工會了，老師為什麼不能組呢？

## 第二題

**訪談者:**請問您對於罷教與罷教權的認知與觀感?

勞動三權是三位一體，本來就不可切割！從學理上到勞工運動或實務上都是這樣認為的，團結權、協商權、爭議權都是不可或缺的。第二，台灣現在已通過兩公約，老師也是受雇者，所以老師的勞動三權與其他的受雇者不能有差別待遇，不能因為認為這個行業比較特別，權利就要被限縮或取消。

再來是罷工這件事情，在台灣根本被污名化！如果查勞委會資料可以知道台灣罷工數都數的出來，次數非常少。因為罷工要有嚴謹的程序，等到程序都走完了，都無法救濟了，還要會員代表大會投票，過半投票同意才得以罷工。比如我有一萬個會員工會，要5001票會員投支持票才可以罷工，所以程序走完還要投票才可以發動。我覺得我們常常把罷工或罷教形容成洪水猛獸，認為一定是不好的。

台灣的勞工很可憐，到最後根本無工可罷，例如老闆跑路、積欠薪資或是惡意倒閉，勞工是去圍場，但事實上都無工可罷，大多數不都是這樣嗎？所以這些先釐清，社會觀感當然只是社會的普遍認知，但這種認知不見得符合學理或是我們全教會所認知的實務，其實罷教權就是勞工在法律授權下爭取權益的一種手段，它還是具有合法性及正當性，這些先釐清比較有助於後續的討論。

**訪談者:**大家害怕的其實是有罷教權就有可能發生罷教?

應該這樣說，就算給老師有罷教權，就算給了，按照這種程序走難不難？是不是非常難？第二，你覺得老師會動不動就要罷教嗎？有誰那麼搞不清楚狀況嗎？老師去發動罷教也沒薪資，也要補班補課等。所以發動罷教是最後的救濟途徑，不得不的救濟途徑。就算法律賦予老師罷教權，也不見得會去做，更何況現在根本沒有阿！現在是完全取消阿！

我們認為不應該完全取消，而是提高門檻再限縮。比如說，我剛講會員投票支持的門檻

是二分之一，我們可以提高到三分之二或者甚至是四分之三，讓它難度再更高，但是不能完全沒有。因為勞動人權是一體適用，不能說這部份人比較特別，某些權利不能享有，應該是一體適用。所以我剛講的那種誤會是多餘的，如果一般人瞭解罷工的難度是如此高，根本就沒有人相信會動輒就罷工罷教，況且老師也會考量社會觀感。

再來，我覺得我們常常把罷工或罷教形容成洪水猛獸，認為一定是不好的。國外有很多例子，比如說哪天老師是聯合家長與學生一起去抗議教育政策的不當，我們發動罷課這樣可不可以？為什麼這樣不被允許？也就是教師發動罷教不見得只是為了老師權益而已，可能認為台灣小孩都好可憐，都沒有童年要上很多課、很多補習班，或者我們高教政策分配不當，獨厚台清交，那私校發動罷課罷教去抗議可不可以？國外很多這種例子，老師薪資太低，學生都去響應，但在台灣好像變成不能談的禁忌！

我剛剛講的意義是說，罷教不見得是因為老師問題才發動，它可能是為了學生、為了不當教育政策或是為了家長，例如學費太高應該替家長減輕負擔等。這種罷教罷課都是應該要由社會來支持的啊！怎麼可以不分青紅皂白就講說是不好的？很奇怪，它有可能是好的，因為國民要聯合起來對抗政府，罷教權可能是一種手段嘛！

### 第三題

**訪談者：請問您贊成教師組織工會嗎？那教師工會與罷教權的關係？**

我當然贊成教師要組織工會。不管教師是什麼身分，廣義的公務人員也好，是專業人士也好，都不妨礙教師受雇者的事實。所以只要是受雇者都可以組織工會，不只台灣這樣，世界趨勢都是如此，台灣已經落後很久了！

去年立法通過兩公約，兩公約談到所有受雇者都有組織工會的基本權利，教師既然是受雇者就應該可以組織工會，那談到教師工會與罷教權的關係，罷教權是教師工會三位一體的基本權利，它應該要被擁有，但擁有不代表會被執行，執行也不代表只是為了老師權益去執行，他可能會有各種原因，所以我認為罷教權應該開放。

但我可以接受台灣可能還沒進步到此一地步，我可以接受機制更嚴謹及投票門檻再提高，例如現在是二分之一會員同意才能罷工，教師可以提高到三分之二或四分之三，我們可以用這樣的方式去限縮，但是我認為，若以這群人因為是老師，可以享有組工會權利不能有罷教權，這就是差別待遇、歧視待遇，我們認為這樣不好！

**訪談者:學生家長如何看待罷教權?**

我所看到的家長因為受限於台灣勞動人權的概念沒有那麼進步，大家對於工會、罷工這些概念都是存有一些既有的偏見，不會太正面。但是如果老師與家長聯合起來為了不當教育政策去抗議，我覺得家長都應該會支持阿！所以這需要長期的勞動教育讓我們的家長、學生甚至整個社會去慢慢改變。

**訪談者:所以您覺得勞動教育應該在學校推行嗎?**

當然阿！學校就應該把勞動人權教育納入學校基本課程，家長那邊多溝通多互動，只能這樣子。因為現在的家長大概對於這些都不是那麼理解。

**訪談者:也有某些家長團體是贊成罷教權的。**

勞家盟嗎?是阿，我知道阿！那就是看家長的屬性嘛，有些家長有工人的背景，但大多數家長並不是這種系統。

#### 第四題

**訪談者:請問教師罷教權開放的理由?**

勞動三權是完整的，程序是嚴謹的，罷教不見得只是為了老師，可能是為了學生或是總體教育政策，這些理由就夠了！

**訪談者:罷教權開放是一種再教育嗎?**

是阿!是阿!勞動人權的再教育,如果讓老師有這種權利,實際去做一場罷教,假設真的有這種時間點,不論是大規模或是小規模的都好,我覺得是對台灣的勞動人權是很正面的促進。因為這很難得嘛!大家都會想背後的原因,它有正面的意義。

## 第五題

**訪談者:請問罷教權未開放,現在有什麼隱藏性的損失?**

應該這樣說,假設爭議權是這樣,罷工只是爭議權的一小部分,雖然不能罷教但同樣的有很多措施可以去行使,這在勞資爭議處理法的相關條文都有,是還有一些措施還可以做的。

**訪談者:如果要讓家長或社會人士贊成罷教權的話,像現在未有罷教權,他們的損失是什麼?**

這只能多去溝通,因為他們認為沒有罷教權才是對的阿!我的感覺,他們反對的人不會認為有損失,他們覺得這樣很好阿!本來就不應該有阿!從另一層面來看,罷工或是罷教這件事情,相當程度是很政治性的,就是它的政治性高於法律性。就是說假設哪一天台灣的教育政策大家都受不了了,你覺得老師要發動罷教,家長響應,就算勞資爭議處理法規定教師不能罷教,你覺得罷的成還是罷不成?罷的成阿!所以我講它的政治性高於法律性是這個意思,所以不見得現在法律明定禁止,就永遠不會發生罷教,這太難講了!

我們台灣也曾經有戒嚴很久了,那時候在野黨的組黨也是在戒嚴時候,這些衝突或是人民的行動有時候本來就會走在法律之前。我認為在台灣,尤其是罷工或是老師的罷教,它的政治性意涵很高,所以不全然是法律可以阻擋的,就算法律現在禁止沒有,但時機成熟時也很難講。我要再強調一次,這個不太可能是為了老師的權益事項去做這種罷課,它應該是有更高的訴求,比如說我們的教育政策要通盤檢討,教育經費分配不當,高教國教如何檢討,一定都是這些議題。所以到時候如果有這種時間點,就是大家一起響應啊!

**訪談者:**既然有很多爭議的行為,那為什麼一定要有罷教權?

就是我剛才講的,因為罷工或是罷教,它是最激烈、最後的救濟手段。沒有任何一個受雇者或是老師動輒想要採取罷教,如果有其他方法可以解決何必遇到罷教權?更何況爭議權前面有許多程序可以救濟的,這些都走完都沒有辦法才會決定是否罷教,弄到這裡還有許多機制門檻,都窮盡了才會有真正的罷教。所以這個問題沒有衝突,因為罷教權是最後的手段,像是一個尚方寶劍,我們希望它是備而不用,沒有人動輒想要罷教的!

## 第六題

**訪談者:**為顧及學生受教權,請問欲開放罷教權,應如何訂立一套合適規範?

我剛講過了嘛!基本上我覺得這樣的問題是把罷教權與受教權是站在對立面,就是說為了顧及學生受教權應該做一個什麼適當的規範嘛!意思就是如果沒有適當的規範可能會影響學生受教權,我知道...我不是質疑你,我現在要澄清的是說,這兩個不全然是對立的。如同我剛說的,搞不好罷教的發動為了捍衛學生的受教權。舉個例子,國中小的九年一貫政策,國中可能有不當挪課的情形,如果我們是捍衛學生有上這種藝能課的受教權利,我們抗議這種課被任意挪用,我們發動罷教,請問是維護受教權還是反對?所以不能這樣陳述問題,社會在討論這個議題時,就是這樣二段的陳述。也就是說,老師組工會就會罷教,罷教就會影響學生受教權。我是針對這個去講,老師組工會的基本權利跟罷教權是衝突的嗎?假設我如果為了捍衛學生上藝能課的受教權利,我去發動抗議,是維護學生的受教權還是剝奪受教權?這樣的命題陳述是很值得再去討論。

或者大家都認為孩子都應該受十二年國教,我們為了維護孩子有十二年國教而發動抗議,是維護還是剝奪?我只是先澄清並無衝突。至於再如何規範,我們可以提高門檻,前面的程序,像是調解仲裁也都可以更嚴謹,可以比現有的工會系統都更嚴謹,或像是補課時間等都可以規定,把傷害降到最小。罷教也有可能是很正面的公民教育,對家長是很正面的思考!

**訪談者:若注重受教權的維護,那罷教權又該如何的規範?像是假日、輔導課時間拿來罷教?**

但那種就不是嚴格定義的罷教了。如果是在假日就不是老師的法定工時，一定是週一到週五上班時間，我知道你的意思，就是發動一個抗議，讓它有比較好的社會觀感，讓大家都夠理解，又能影響學生比較少。但從學理的定義，這不是罷教，這只是在假日發動一場抗議！因為所謂的罷教還要討論規模大小，是全國性的或是縣市，甚至一個鄉鎮或是一校都不一樣，但不論怎樣，一定是要在上班時間，如果是在假日就不能稱為罷教了。

**訪談者:像是國小有半天課程,下午學生不用上課 老師罷教的話?**

比如國小週三下午沒課，但是罷課罷教是和學生上課是連在一起的，如果沒有學生這樣叫不叫罷教?我都懷疑啦!那個就是其他爭議行為，例如週三進修時間，所有教師綁白布條抗議，但那不叫罷教，那只是其他爭議權。罷教權有罷教權的一定定義。

**訪談者:如果現在社會還未開放到這種程度,可以先用其他爭議行為替代嗎?**

當然可以，我們現在是被限縮的是罷教權，其他的都可以阿! 爭議權的行為有很多，罷教權沒有，但其他動作都可以阿。

**訪談者:寒暑假和國中第八節輔導課可以算發起罷教嗎?**

輔導課時間當然算啦! 因為影響到學生課務也就算，但要看規模大小，如果是個人制的就不算，因為罷教要工會發起，要有集體性才算是，例如所有老師都認為不應該再剝奪學生回家晚餐的時間，我們集體抗議抵制第八節、第九節課的輔導課。

**訪談者:所以依照您與全教會的立場,初步提出的罷教權實施規範是提高同意投票門檻?**

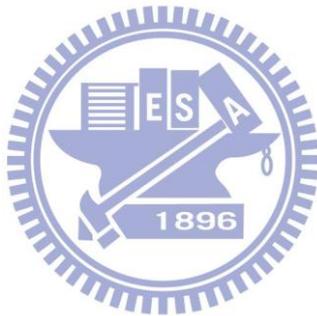
就是提高門檻阿，行動內容是還沒討論，因為這是要因地制宜，每個案例每個學校的主

客觀環境都不一樣，所以不一而足，很多措施可以做。

## 第七題

訪談者:關於罷教權的規定，您覺得政府態度有無任何不足或需要斟酌的地方?為什麼?

是，有！我們認為所有的受雇者應該一視同仁，不應該差別待遇，老師與其他受雇者沒有兩樣，勞動三權是完整的，所以是一體適用。我們認為《勞資爭議處理法》應該把罷教權利還給教師，現在《勞資爭議處理法》還未生效，就等日出而已。但我們強調的是台灣社會還沒有進步到教師有罷教權，所以可以接受暫時限縮罷教權的啟動，例如提高門檻或是讓所有程序更嚴謹。



## 附錄五

### 「全國家長團體聯盟」人員訪談稿舉隅

#### 第一題

訪談者:請問您認為教師的身分為何?那社會普遍對於教師的身分認定又是如何呢?

教師身分,在我的感覺是傳道、授業、解惑啦!他應該是一個滿專業的人士,而且算是一個公務人員。社會上普遍,在我們的自我觀念裡面,對老師都是非常尊敬的!而且他會影響孩子一輩子,所以老師是滿關鍵的人物。因此,我覺得教師身分,假如只就職業來講,其實它是不同於一般的職業性質。這種工作,我們認為它不應該只是一個賺錢的工具,而是有一個很崇高的地位!這是我個人對於教師身分的認定。而且在我週遭朋友裡面,大家的感覺也都是這個樣子。所以,我的感覺是教師身分比專業人士更有另外一個不同的感覺。也就是說,不應該只是一個職業的象徵。

訪談者:有人認為國中小教師皆改為聘任制,這等於類似於雇主與受雇者之間的雇傭關係,因此認為教師也是勞動者,請問您的看法?

假如把老師當作勞動者,我會覺得滿貶低他們的身分,畢竟一般勞動者生產的產品,一般產業會製造一些產品出來,像財貨類,是沒有生命的東西,但是你老師所提供的產品或是知識會讓我們孩子影響一輩子的。所以只把他當作勞動者,感覺對於老師身分是貶低了!貶低老師他的身分,這是我的感覺。而且教師他普遍讓社會上,大眾也應該是這種認定,而不是勞動者。

#### 第二題

訪談者:請問您對於罷教與罷教權的認知與觀感?

罷教感覺就是非常離譜啦!真的,不曉得因為什麼原因造成到罷教,那罷教就是不要上課嘛!不要上課那這些孩子不是很可憐嗎?會影響到我們孩子的上課權利。以勞動者身分來說,

一般工會就是罷工，就是商品沒有辦法生產，影響的是商品，沒有生命的東西，那你假如罷教的話，影響到的是孩子受教權。因為你行使你的一個權利去影響到另外一群人的權利，這可能是有待商榷的!所以，我對於教師假如能夠罷教的話，是覺得很不可思議!觀感很不好。

**訪談者:**有人認為罷教是一種行動，罷教權是一個權利，若賦予罷教權並不一定去執行，但開放罷教權卻可以作為協商談判的後盾，請問您的看法?

我會覺得有罷教權而會不會去使用是牽連到一個團體的自治能力，好比說在台灣是禁止使用槍枝，但如果我有槍而不去用呢，沒有人能夠永遠保證不會去用這個東西。更何況一旦擁有了罷教權以後，社會的觀感就是不好。所以我覺得這種權利是不應該開放給教師。

### 第三題

**訪談者:**請問是否贊成教師組工會嗎?教師工會與罷教權的關係又是如何?

教師組織工會能夠有結社權也是ok的啦!教師工會看來也是擋不住啦!但教師權利與勞工福利應該要一併調整修正。那你假如說教師組織工會，我有看一些全教會的說帖，還有一些反對人士的說帖，在全教會說帖裡面有講到其他國家好像也是有工會，但是他們沒有提到不可以行使罷教權。但是我看到的某一些文獻裡面寫得很清楚，他們是沒有罷教權或是有條件的罷教權。就教師組織工會來講，假如教師他們真的選擇這條路，我不曉得說是不是也經過他們教師自己去認定說同意變成這個樣子。

畢竟一個工字，就是工人的工嘛!會把他們自己的身分變成勞動者，對於這些從事教職的人來講，不知道啦!可能是他們自己的選擇啦!我相信，其實以目前看起來，教師自己有一個教師會，這個教師會會有一些問題沒辦法解決嗎?這點也是我感到怪怪的地方。其實一個工會主要是團結權、團體協商權跟爭議權，爭議權也是最後才會用到的一個叫做罷工嘛!罷工是最後一個手段，以目前教師會來講，這些權利應該都有，可能差別只是一個罷工權。假如這樣順理推斷說，是不是真的要去取得罷教權?假如沒有罷教權，還要組織工會嗎?

**訪談者:**所以您是贊成老師可組織教師工會，但是現在不宜開放罷教權?

不宜有罷教權，絕對不應該有罷教權！因為罷教權真的會影響到我們小孩子，這個家長都會很擔心啦！

以目前的工會來看，假如各校有小工會，全國還要有一個大工會，我們知道《工會法》裡面對於工會有會務假的，那每一個學校的老師上課時數都已經很有限了，還要再另外提撥一筆經費給工會的幹部來請公假，這也會影響到教育經費，加上現在少子化，我不曉得這個經費到底由誰來負擔？學生教育經費難道不會受到影響？而且對老師形象的影響也是很大，假如說要組工會的話，我覺得各校不應該有小工會，而是全國性的教師工會，然後限制罷教權。

#### 第四題

**訪談者:**請問您不贊成罷教權背後的原因有哪幾點？

假如教師要行使罷教權，那我們的孩子要怎麼辦？這是最大的一個因素嘛！因為就教師的身分來講，罷教權是不應該開放的，而其他各國對於罷教權也是有限制的，更多國家是禁止的，基於這兩點理由，我是覺得教師不應該有罷教權。

**訪談者:**有需要再補充其他理由嗎？

感覺上社會觀感會很不好！其實坦白講，老師在幾年前上過街頭，那時候我們的感覺就已經很不好了。那時候的感覺會覺得，到底是什麼因素會讓我們的老師變成這個樣子？真的會有一些問題沒辦法解決嗎？(笑)

反倒是我們家長覺得，像很多不適任教師，會影響孩子受教權的這些事情都還沒完全解決的時候，那我們看到的只是教師為了個人利益來行使罷教權，然後綁架立委啦！綁架政黨！這是我們沒有辦法了解的地方。

#### 第五題

**訪談者:**從相反角度來看，現在罷教權未開放會有哪些影響？會不會有一些隱藏性損失存在

呢?

假如以一般工會來講，他們存在的目的是希望擁有罷工權來要脅老闆，來威脅老闆讓你的商品沒有辦法生產，讓你的這個工廠沒有營利，癱瘓工廠，迫使老闆同意讓勞工得到最大的利益。

但是以教師來講，教師的工具是他們的知識，他們最大的產品就是學生，尤其是國中小孩子，這是國民基本教育。就國民基本教育階段來講，假如教師為了個人利益來行使罷工權的時候，對於我們孩子的影響是很大。我不曉得目前為止有什麼樣的爭議，會讓教師覺得一定要像工人一樣要有罷工的權利?

**訪談者:有人提出看法，認為罷教權是為讓執政者與社會認知到爭議事件的嚴重性。當然，還有其他爭議行為可能可以達到目的，不一定要罷教權，但終究沒有罷教權效果那麼強?所以認為罷教權有其必要性，請問您的看法?**

其實可能沒有具體的東西嘛!只是一種想像的被迫害感覺，現在全教會說法只是想像一種被迫害的感覺，可能會有一個什麼重大的事情來，一定要有一個罷教權才行。這是一種想像被害症的說法。那種罷教就是要脅我們的孩子，對整個社會是很不好的。

比如說，你單一產業的話，例如交通事業，影響的只是運輸的不方便；加油站的罷工只是影響加油站的運作，但是假如是一個學校罷工的話，而且是大規模罷工的話，是所有孩子不能上課，接著家長也會被牽連到。這些和其他廠場工人是不一樣的。

**訪談者:有人認為，若罷教係針對不當的教育政策而發起?與其讓不當的政策影響孩子未來十年二十年，如果有罷教權而只是暫停教學一兩天，兩相權衡之下，是否開放罷教權較好呢?**

舉這種例子，針對課程罷教的部份，比較不夠客觀!就課程的好壞來講，也不是所有教師和家長都這麼認為，這本來就很難認定是好還是壞?主觀的認為這種課程會影響孩子一輩子，但這沒有什麼數據可以支持。一般工廠的罷工是因為影響到勞工權益，影響到生計才會行使罷工權。假如只是一種課程啦!教育性事務啦!而來行使罷教，這實在是滿奇怪的講法。

訪談者:因為對於教育政策的看法都比較難以達成共識?

對!一般的罷工都是會影響到生活的時候才會去罷工阿!

## 第六題

訪談者:對於全教會初步提出的罷教權實施規範之看法?(訪談者口述全教會所提的資料)

我不曉得全教會的代表性是如何,也看過校長協會對於教師組工會的說帖,它上面寫說教師會現在代表人數大概百分之三十幾而已,所以它能夠代表全體教師都贊成組工會嗎?都贊成去行使罷教權嗎?這點是就校長協會那邊提出的數據來講,這也是我們家長對它的一點質疑啦!

既然說協商機制都那麼完備了,何必再多擁有一個罷教權,那空擁有一個權利又沒有辦法去執行的時候,不是很痛苦嗎?再就第一個問題來說,行使罷教權可以是為了學生權益或是不當教育政策,就家長的感覺來講,其實這是兩回事!有罷教權對於學生權益能夠增加多少?這是我們很質疑的。

就我們在看這些社會事件,有罷工權的團體來講,其實社會觀感已經非常不好。那如何教育我們孩子說,你有罷教權會讓這些孩子對你們老師的觀感會變得更好?這點是我們很質疑的。

假如說純粹就增進學生受教權的維護,其實有更重要的事情可以去做阿!比如說,教育專業評鑑啊!在別國不是考到教師執照以後,就是一輩子當老師了!你要時時不斷的評鑑,在中國那邊也是有很多評鑑制度,這點不知道全教會是不是更優先《工會法》改革來做呢?你們總是不要讓我們家長感到只是在爭個人權益,在爭個人權益之前又把受教權拿出來講,這是很奇怪的事!(笑)

訪談者:全教會認為可提高同意罷教的投票門檻達三分之二或四分之三以上,請問您對此罷教權實施規範的看法為何?

我還是認為罷教權不應該被擁有，不管你的門檻是怎麼樣，真的是擁有這種東西的話，沒有那麼重要的事情需要到這個地步。感覺是很委屈求全一定要有罷教權那種感覺(笑)。

**訪談者:決定罷教時，老師可以進行事前或事後補課，以彌補課程進度?**

「老師可以利用事前或事後不客來降低罷教衝擊」，這些是很主觀的想法，補課也是利用到小朋友的時間阿!那應該要上課的時間不上課，讓他們不應該上課的時間去上課，這對於我們孩子的受教權是很大的影響啦!不能只是用教師的立場來看這個事情(笑)。應該要用孩子的立場來看啦，畢竟先有孩子才有教師啦!你看我們現在小孩子愈生愈少，老師都快沒有工作了。那你又影響到孩子，孩子可能都會抗議喔!(大笑)

**訪談者:參照英國罷教權政策，限定罷教目的於教師薪資或工作條件，這種方式可行嗎?**

這些就是有限制的罷教權，其實各國對於罷教權是很有意見的!台灣到底應該要怎麼走?以台灣來講，我們對於老師真的是很尊敬的，擁有這個權利是滿奇怪的!當然假如說，教師真的要罷教權，當然一定要針對某一些議題來限制他們。好比說，如果因為不當課程而來罷教，根本是很主觀的事情，每個人認定都不一樣!

**訪談者:所以假如限定教師罷教只能在工作權與生存權上呢?**

這應該要同意!比如說像私校，私校就很有可能，公立學校除非政府倒閉，不然是不會有這個問題。假如真的要講罷教，假如真的要開放的話，我認為基本教育階段，國中國小時期是不應該開放的。那以高中老師來講，尤其是私校，這個我個人是不會反對啦!況且私校老師如果是針對自己的薪資、工作環境與條件的話，應該可以有討論空間，因為這些會影響到他的生活。因為你私校它很明顯會……。(思考)

**訪談者:所以您認為私校老師的權益保障較少?**

是很慘的，很明顯。私校老師的保障比較少，沒有錯!

訪談者:私立學校教師比較受限於學校董事會，是這個意思嗎?

對!對!對!有營利利益的關係在。那以一般公立學校來說，其實他們都是公務員啦!而且政府對他們的保障是不容易被拿掉的，假如以公私立學校來講，私立學校是更應該有罷教權。

訪談者:屆時私校罷教權的實施規範夠成熟時，是否可運用到公立學校教師，開放公立教師罷教權呢?

不認為，我覺得不應該。我覺得公立學校又是基本教育階段的罷教是完全不適合。

訪談者:那假設罷教時間限定在國小星期三下午，或是國中第八節課輔及寒暑假課輔時間來從事罷教活動呢?

還是反對，總是一個很不良的示範啦!這點我還是反對。

訪談者:如果罷教權採分級開放的方式，例如國中小不開放，高中職以上開放?

其實假如就高中老師來說，高中老師所教育的孩子已經是高中生，比較成熟了，成熟度夠了，他們會瞭解老師在幹什麼，這個我是沒什麼意見!

訪談者:我想確定您的立場，您是指只要是私校老師，不論是國民教育或是高中階段以上，等到未來社會民主成熟度夠了，私校老師就可以享有罷教權?

不是，我認為要私立學校，然後是高中職以上的老師，國民教育階段還是不宜。

## 第七題

訪談者:在罷教權方面，請問您認為政府態度有無任何不足或需要再斟酌的地方呢?

前提是假設教師工會可以組織了?看起來是應該會過的!政府在這個罷教權上，對我們應該要再多做一些說明啦，或是配套措施，萬一真的有罷教權的時候，政府到底要怎麼做?

應該要讓我們家長能夠更有一些準備，譬如說，所有公私立學校都可以行使罷教權，那有孩子在那個學校的家長都要放假一天啊!比如像這些措施政府更應該要去準備啊!

訪談者:教師工會若組成,在團體協商權部分勢必要給予老師?《教師法》裡面是有協議條文,但主管機關若不回應是不違法的,所以如全教會說的,類似施捨的協商權,請問您認為協商機制這部分是否需要重新修訂?

其實我們認為,協商是雙方都能夠接受才叫協商,才有真正的協商。假如要求的東西一直沒有辦法得到,那一定是一個要求與被要求,雙方沒有辦法達成,也或許是層級的關係,可能派來的層級沒有辦法達成任何事情,政府是應該對協商……。(思考)

現在教師工會勢必要組成,就算組成工會後,很多事情還是沒有辦法完全如願啦!或許是教師協商的手段自己要加強,協商的目的是要好好討論,而不是一味要求對方。

訪談者:有人認為教師民主素養不足,法律知識不夠,無法善用其它溝通管道,才需要一個罷教權,否則像是學校校務會議已經能有效解決爭議了,請問您的看法?

不能講教師啦!我覺得是全體都不足啦!只講教師不公平啦!

訪談者:有人談到,希望把勞動人權教育融入學校課程中,且加重該部分課程比重?

課程的增加我們都沒有意見啦!只要不要又把它變成考試的一個科目,假如孩子能接受,這個我們都是同意的,不要變成孩子另一個痛苦的開始(笑)。

訪談者:如果現在先成立教師工會,那罷教權問題是否要一起談或是等到之後再談呢?

我覺得要談好再組成教師工會,假如社會沒有共識的時候,教師只是先組成一個這種組織,它是沒有意義的!而且會影響到入會的意願,它應該採自由入會啦!現在主要是把《工會法》第四條拿掉,新法應該是要自由入會啦,強制入會是違反憲法的,因為我不參加工會也是一種選項啦!以民主素養來看,不應該強制入會啦!以不強制入會的前提來看,到底教師工會能夠給教師什麼樣的保障?還是只是滿足到某一些少部分人的權力慾望,這些教師會自己去判斷。

訪談者:所以您認為與其馬上組成教師工會,是否先把它背後的勞動三權先釐清?

對!要先釐清教師到底要的是什麼樣的權利，到底工會有哪些權利可以來對抗資方?這些要先搞清楚嘛!你搞不清楚，組了以後再來要權利，這樣不是很奇怪嗎?就像我們組成一家公司，成立後有哪些權利目的還搞不清楚，這樣不是很奇怪嗎?

**訪談者:所以類似勞資爭議處理法或是其他法規需要變動嗎?**

很多法都要跟著修啦!假如工會真的要組成的話，政府與法律都要談清楚，而不是很貿然的通過!

包括教師法也要修啊!假如教師納入工會後是不是勞工局管，就不歸教育局管，這都是很奇怪的事情(笑)!社會都還沒有準備好啊!是不是這樣子?然後校長的雇主到底是誰?我們家長角色又是什麼?社會都還沒準備好啦!(大笑)

#### 訪談結束後(事後討論)

我覺得老師組工會真的滿奇怪的!產品不一樣啦!各國教師工會都有開放?可是連中國都有，可是他們應該不是只單純組成教師工會，而是有其他配套方式在那邊嗎?好比說對於教師分級制呢?

**訪談者:這部分台灣本來似乎要推動。**

台灣要做啊!因為你不做的話，好老師跟壞老師領一樣的薪水，這不公平啦!然後你不分級，讓這些教師工會變成讓一些不適任老師把持住，對於教師的形象影響是很大的。

**訪談者:所以您認為教師工會若要成立，其他教師專業評鑑與教師分級制度也要一起做?**

專業評鑑制度與教師分級制，當然要評鑑啊!這樣才會公平啊!《教師法》裡面相關的保障，就要拿掉嘛!教師就要變成勞工嘛，要併到《工會法》裡面去。

以教師來講，有寒假有暑假，一般勞工哪裡有那麼好?不是這樣子的啦!就教師來講，教師裡面做行政的，也是做的很慘!社會一般認為教師福利、權利都好很多耶!然後你又多一個罷教權在那邊，對他們自己是觀感很不好的。政府假如真的說，馬總統真的同意要組教師工

會，該有的配套要把它修好。

**訪談者:現在大家比較不敢論及罷教權這個問題?**

所以你就知道教師他們人很多，會影響到選舉，台灣最大的問題就是選舉掛帥，更何況他們教師會權利就很大啦!我一直有看他們教師會的說帖，一直搞不懂為什麼一定要組工會，看不出來?有哪些爭議一定大到要組工會?真的是看不出來!

**訪談者:可能教師與家長觀點不同，因為勞動基本權與學生受教權都是憲法保障下的基本權利。**

但是憲法保障基本權利是對勞工，勞工沒有勞工法，沒有另外另一個像《教師法》，這類的法律去保障勞工的權利阿，才會有《工會法》(笑)。那老師你又有《教師法》又有《工會法》，到底要哪一個?總不能兩邊好的都拿吧!

不能兩邊好的都拿，勞工也沒有寒暑假去休息。像金融界來講，金融業必須經過許多不同的專業鑑定，才能保持不被淘汰掉。教師不是啊!只要考上教師以後就是一輩子，就算真的犯了什麼法要淘汰還不容易咧!

現在雖然是聘任制但要解聘一個老師也很難。很難啦!很難啦!非常的困難啦!對阿!這很多例子我們都看到過。