

## 第二章 文獻探討

### 第一節 行政協商的意涵

#### 壹、協商的意義

「協商」與「談判」(bargaining)常被視為同義詞，但由於談判的語氣給人較強勢的感受，容易讓人有對立、激烈的誤解，在教育組織中，較宜以「協商」代替「談判」的用詞。英文的 negotiation、bargaining、collective bargaining、collective negotiations 等字，經過翻譯後，除了「協商」，國內學者有些使用「集體協商」、「專業協商」、「專業談判」等詞。在國內的學術研究論文中，探討的多是團體與團體之間的關係，故多使用「集體協商」一詞，本研究探討的是學校組織中特教行政單位與校內其他行政單位之協商歷程，非大團體之間的協商，故採「協商」一詞。

國內外專家學者對於協商的意義提出許多看法。林逸舒(民 86)認為集體協商的意義是由雇主或雇主團體和工會自成一個自治系統，誠意的針對在工作場所所涉及的勞資關係、勞動條件、勞工福利、勞工安全衛生等事項來協商，並藉由國家立法規範權的授予對協商當事人及其內部成員有一定程度的拘束力。在形式上，集體協商是工業民主的一種，冀望藉由協商方式使勞資雙方有溝通的機會，避免各持己見，缺乏互讓；在實質上，集體協商具債法效

力與法規效力，並進而衍生出協商當事人有和諧義務與敦促義務。Robbins(1998)將協商定義為兩個或更多團體交換產品及服務，並試著取得一致意見的過程。秦夢群(民83)認為集體協商是指雇主與受雇者的代表，在互信的氣氛下，協商工作的環境與雙方之權利義務。其所產生的協議，即為日後簽訂契約的依據。Palestini(1999)認為協商是兩個或更多團體針對他們所爭論的議題，試著達成共識的過程。由此可知，協商是二個以上的團體妥協、交換意見及產品的過程。

謝文全(民90)提出專業談判又可譯為專業協商，是教職員與教育行政機關雙方就共同關懷的事務，作有秩序的磋商或談判，以便達成共同的協議，做為規範雙方行為準繩的歷程。賴春錦(民91)認為學校內的協商是學校行政單位與教師會、家長會三方一連串溝通的過程。曹芳齡(民91)認為集體協商乃是勞僱雙方共同決策的過程。學校中的集體協商是學校行政人員與教師，就共同關注的議題來作有效的溝通。張茵倩(民92)認為學校集體協商是一個學校行政人員、教師團體、家長團體各派代表，就學校內教學與行政的重大事項，透過溝通達成共同協議的歷程。張弘勳(民92)認為教育組織集體協商是由教育行政機關和教師組織雙方派出代表，對於雙方共同關注的事務，磋商以達成共識，並寫成書面契約，以作為雙方行事的依據。

綜合上述學者專家的意見，本研究認為協商是雙方或多方針對共同關注的事務，因立場不同、需求不同，產生

溝通障礙或衝突時，互相妥協、協議的過程。



## 貳、協商的特性

協商的目的是在於達成共識，然後依循協商結果執行之。協商最重要的是希望勞資雙方達成協議，簽訂團體協約，然後雙方在協約有效期間內共同遵行之(衛民，民87)。在協商之前，雙方的認知、期待和抱持的觀點是分歧的，經過溝通、妥協、嘗試使對方接受自己立場的過程，最後達成協議、取得共識，到達雙方都能接受的位置。協商是一種動態的過程，在真實的協商過程中，協商者通常會一再地檢討修改自己的底限，或是進一步爭取更大的授權以改變原定的極限(賴春錦，民91)。Gray (2003)認為有效率的協商者知道如何控制情緒爆發；當情緒緊繃時，先了解可能給予或接收到的反應的可能性，能幫助協商者逃避不利的狀況。Timothy(1980)認為競爭的行為通常控制有限資源的分配，合作的行為是為了增加二個協商團體的聯合獲利。Roy、David與John提出協商的特性有(張鐵軍，民90)：(一)談判者為兩方或兩方以上，可以是個人，也可以是機關團體。(二)在談判者之間存有利益衝突。(三)人們協商是想發揮影響力而獲得更多利益，或使對方做更大的讓步，甚至完全如己所願。(四)協商者通常是求同存異。(五)一旦涉及協商，就有「給予或取得」。(六)成功的協商，包括有形與無形的解因。

集體協商具有以下幾個特質(曹芳齡, 民 91): (一) 集體協商以當事人對等為前提, 故集體協商中的勞方, 必然是以團體的力量在進行, 以取得對等的地位。(二) 工會獨立是有效集體協商的前提, 所以勞工團體必定要是獨立自主的組織。(三) 集體協商中的資方可能是個人, 也可能是團體。(四) 集體協商是解決衝突的方法之一, 而且集體協商是一個勞資持續進行溝通的過程。張茵倩(民 92: 16) 在研究中提到, 集體協商有以下特點: (一) 集體協商是一個調節、不斷溝通的持續性過程。(二) 要有協商主體: 需有那些主體參與協商, 主體可以是個人或團體, 由協商主體指派或協調協商代表參與過程。(三) 要有協商內容: 存有利益衝突, 有需解決的衝突或問題, 需要雙方達成共識的議題才會進行協商。(四) 要有協商過程: 經由「給予」及「獲得」的過程, 於溝通過程保持理性、尊重的態度, 交流雙方意見, 尋求雙方認可的解決途徑。(五) 要有協議契約: 雙方協議後需協議監督機制以供日後協約的依循準則。

綜合以上所述, 本研究認為協商是在當事人對等的位置下, 才具有協商空間和可能性, 在動態的討價還價過程中, 彼此妥協、修正, 最後達成共識。

## 參、協商的內容

Timothy(1980)認為協商過程包含柔性的協商活動、強硬的協商活動和一般的協商活動。Chalker(1990)認為學校

的進步是無法協商的，協商的立場是基於學術自由、教師授權和課程再造。學校內協商決定的建立應是基於學生的需求，而非經營者或聯盟是否獲得利益而決定。

陳文燦(民 86)提出教師權益協商內容方面，就我國現有法令來說，薪資、福利已有法律訂定，很難成為聘約中協商的主要內容，因此在目前教師之非關教學的行政工作負擔仍相當沉重的情況下，工作條件及工作範圍是最有可能成為未來學校教師會集體協商的主要內容。涂慶隆(民 88)於研究中提出應將一般行政事務、課程、教學和訓輔活動事項列入學校教師集體協商的範圍。張茵倩(民 92)提出協商主要內容可分為「課程與教學」、「人事」、「預算」、「一般校務」四面向，臨時性質的事件也會成為協商內容。而協商內容中目前「應列入」但仍「未列入」的議題有：「本校教師教學時數的安排」、「本校教師任教科目的分配」及「教師獎懲考核的實施辦法」。張弘勳(民 92)於研究中得到結果發現，宜納入協商範圍的項目有教師聘約或聘約準則的相關協商規則、教師教學事務相關的規定、教師會享有的權利和義務、教師人事的相關規定、主管教育行政機關在行政管理上享有的權利和義務、教師的各項福利補助、教師的薪資待遇等八項內容。以上為一般教育或教師方面的權益協商議題。

在特殊教育行政的範疇內，林三木(民 82)提到特殊教育行政是在計劃並執行有關特殊教育的服務措施。毛連塢(民 78)提出幾項特殊教育的需要，包含完備的特教法令、

足夠與健全的師資、建立行政體制、完成義務教育年限、提早教育、適當的鑑定工具、改善校舍設備、編訂適當教材、職業訓練有待加強、經費不足、社會資源有待整合、改善社會態度等。吳婉？(民 90)認為特殊教育對象的多樣性，行政業務因學生障礙不同而衍生出許多不同類型的行政工作，舉凡課程安排、宣導活動、獎助學金、諮詢服務等都是需要與其他處室協商合作的項目。而我國的特殊教育行政，在過去省教育廳時代是採「分離制」，由第一科專人專責辦理特殊教育有關行政事宜，其優點是有專責機構，較能注意其特殊性；缺點是特殊教育行政與普通教育行政之協調合作較不易(林三木，民 82)。這個現象在學校體系中亦同，特殊教育行政與普通教育行政處室單位，在特殊教育相關事務上常面臨協調合作不易，故需要「協商」行為融入行政。

綜而言之，在一般教育行政體系中，協商內容包含課程與教學、一般行政事務、經費預算等面向；在特殊教育行政體系中，協商內容包含校內行政事務中，與特殊教育學生受教權、特殊教育教師教學需要有關之事務等。

#### 肆、協商的策略

在協商之前，需要多蒐集資料以了解需要用到什麼協商策略，不同的協商者，互相激盪的結果，也決定了可能採行的協商模式與協商結果。Johnson(1993)認為協商有幾種策略：(一)溫和的談判(soft bargaining)：視參與者為

朋友，不強調以勝利為目標，而是以達成協議為重。(二)強硬談判(hard bargaining)：視參與者為敵人，目標在獲得勝利，堅定立場，不信賴對方。(三)針鋒相對的談判(tit-for tat bargaining)：將對方的獲勝，視為本身的挫敗。(四)原則性談判(principial bargaining)：視參與者為解決問題者，目標在有效率且和諧地達成明智的結果，將人與問題分開。這是其中一種協商策略，在協商過程中，不一定只用到一種策略，端視協商過程彈性應用可行的策略協商(賴春錦，民91)。

Robbins(1998)認為協商模式可分為分配式協商(distributive bargaining)和整合式協商(integrative bargaining)兩種。(一)分配式協商(distributive bargaining)：又稱為Win-Lose模式，主要目的是為了分配固定的資源。分配式協商通常是單一對立議題(如金錢)的協商，協商團體站在對立的位置，目標是直接衝突的，在此種模式中，資源固定且有限，各方都想在資源分配中分到最多。Roy、David和John(2001)認為採用分配式協商時，雙方基本上是以競爭的方式進行，各自擁有起價、目標價及抗拒值，雙方的抗拒值之間稱為議價範圍(bargaining range)、定案範圍(settlement range)或是協議潛力區(zone of potential agreement)，這個範圍才是協商實際進行的範圍，超出此一範圍則可能遭受其中一方的拒絕(引自張茵倩，民92)。所以在協商進行前，應先訂出自己的開場條件、目標和可接受的空間，在協商進行

中，則應逐漸了解對方的開場條件、目標，慢慢接近對方轉寰空間的底限，為自己取得最大的獲利空間(蔡宗揚，民85)。(二)整合式協商(integrative bargaining)：又稱為雙贏模式或雙贏的協商，主要目的在於找出不只一個的方式來建立雙贏的局面。大多數協商都不會侷限於單一議題上，談判的籌碼越多，協商各方能從協商中有所收穫的可能性越大。成功的整合式協商需具備下列的先決條件：1. 目標的型式。2. 談判雙方要能分享一同工作的動機及承諾，並保持良好的關係。3. 雙方有意願相信對方的需要是必要的。4. 雙方之間存在著信任的關係，並樂於延續下去。5. 能清楚且精密的溝通彼此想得到的，並盡力了解對方的需求。Jones(1987)認為整合式協商概念包含下面四個內容：1. 提供參與者關於團體力學及在共同合作訂立協商溝通過程中適合的知識和經驗。2. 公開交換資訊並討論每一團體的結果、觀點，並尋找雙方的共識。3. 整合式協商每次開會時間是二小時，除非在協商成員均同意時才會延長時間。4. 協商會議時會摘要暫時的意見，並完成之前尚未被解決的意見；他更提出 Glen Ellyn<sup>41</sup> 學區便是利用整合式協商概念作為教育董事、教師會及教師行政之間的問題解決過程。

表 2-1 分配式協商與整合式協商之差異比較表

項目	分配式協商	整合式協商
可用的資源	以固定的資源分配	以可變數量的資源分配
主要的利益	彼此對立、相互反對	與對方獲得一致的結論、彼此合作
協商的心態	我贏你輸	雙贏
主要目標	尋求滿足我方需求的解決方案	尋求符合雙方需求的解決方案
關係維持	短期	長期
協商態度	威脅、高姿態	尊重、訊息互通

資料來源：1. 汪明生，朱斌好等(民 88)。衝突管理。台北：五南。P. 175。

2. 李青芬、李雅婷、趙慕芬等譯(民 84)。組織行為學。台北：華泰。P. 704。

張弘勳(民 92)的研究結果顯示，有助益於教育長期發展的協商策略是整合式策略，而分配式的協商策略只是「有些」助益的。整合式的集體協商策略已「大致」運用，而分配式的集體協商策略已「部分」運用。比較「應運用」和「已運用」間的差異情形，只有整合式的集體協商策略達顯著差異。張茵倩(民 92)認為，在學校進行協商時，可採行的協商策略有以下四個方向：(一)先同意較小事項，再討論其他較大的問題。(二)先同意大架構，細節部分再行討論。(三)先排除事項中不合理部分，再協商比較適當的方法。(四)討論重大事項如具有誘因，則可先行同意。

從談判結果的重要性與談判者雙方情誼關係重視程度

的重要性交叉分析，出現五種不同的談判策略模式：(一)規避策略：雙輸。消極或完全避免談判。(二)通融策略：以輸求贏。雙方避談對方目標、牽就對方、緩和彼此關係。把關係的建立或加強作為談判重心。(三)競爭策略：為贏而輸。各自追求目標、忽略彼此關係、造成不信任、敵意。短期結果比長遠關係重視。(四)合作策略：雙贏。雙方追求且在乎目標、信任合作、維持良好關係。(五)妥協策略：折衷。雙方以有限的方法，不傷害，在議題上達成目標。多數談判情況均適用。(李文雄，民 91)

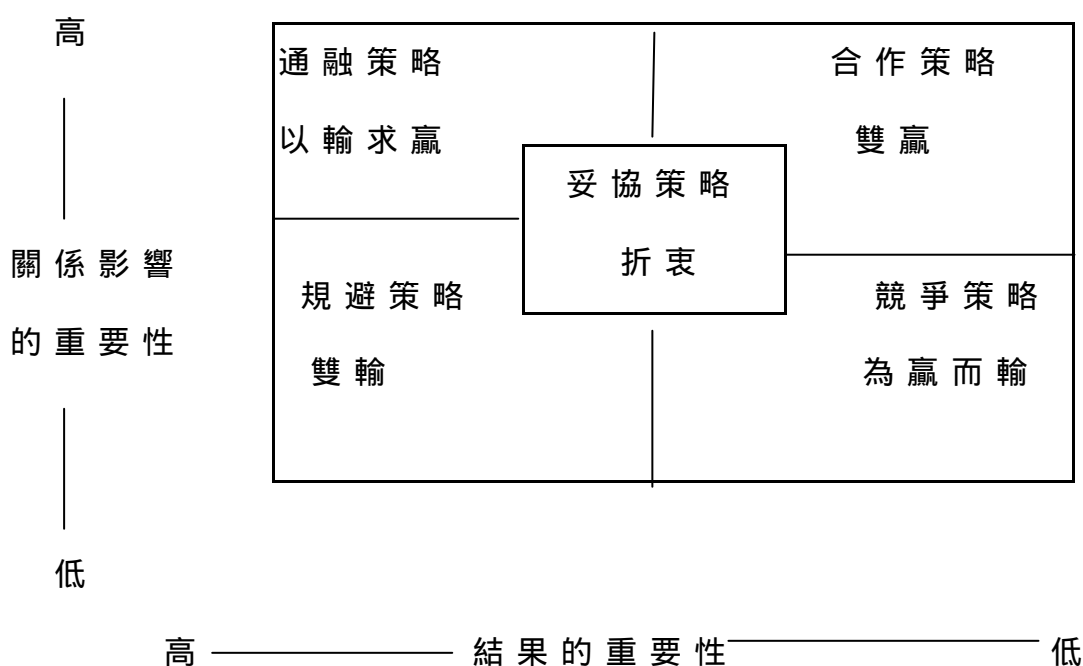


圖 2-1 談判策略分析圖

資料來源：李文雄 編 (民 91)。協商與談判 商機與價值創造。台北：新文京開發，p.11。

綜合言之，協商策略各家說法不一，本研究認為最適

切的協商策略便是根據協商內容、協商情境及協商人員等調整出的策略。



## 伍、協商的歷程

協商歷程的完備可提昇協商的成效。協商不是毫無準備、臨時上場就可以達成目的的。所有的協商都有生命週期 必須走過各個階段，才能保證一項良好協議中的所有條件都獲得滿足(江麗美 譯，民 90)。協商是一個複雜的過程，班森、甘迺迪、麥米倫等人提出八階分析法，將協商過程分為準備、辯論、暗示、提議、配套、議價、結束、簽署。在這八個階段中，準備、辯論、提議、交易等四個階段是比較重要的，如果在這幾個階段犯下錯誤，最後的協議將會比應有的結果相差甚鉅(蔡宗揚，民 81)。美國學者 Sauer 和 Voelker(1993)將協商分為三個階段：開始階段(settling-in stage)、合併階段(consolidation stage)、結束階段(finaliation)。

涂慶隆(民 88)歸納專家學者意見，將教師組織中集體協商歷程歸納為以下六項：(一)集體協商前的計劃和準備。(二)集體協商小組代表的決定。(三)集體協商的策略。(四)集體協商的僵局與僵局處理程序。(五)達成協議。(六)契約的執行。Wu&Laws(2003)認為使協商結果有好和壞的差別不是程序導致結果，而是在於不同利益的協商團體間信任的程度。

賴春錦(民91)將協商歷程分為協商前的準備、協商的策略、協商僵局的處理、達成協議、協議的執行。李文雄(民91)提出談判協商主要步驟為：(一)準備：包括所有廠商及相關人員的資料蒐集，並事前列舉相關的關鍵性要項。(二)建立關係：了解每一個談判者，建立與談判對手的關係。(三)交換訊息與接洽：談判雙方交換彼此與任務有關所需要的訊息。(四)勸說溝通：這是整個談判過程中最核心的階段，雙方都想盡力讓對方同意自己的條件。(五)讓步與達成協議：在達成最後協議時，雙方通常必會做些讓步。而最後的協議乃為簽訂契約及達成共識，契約內容必須受到簽約雙方的真正確認。張弘勳(民92)的研究結果顯示，「應進行」的集體協商程序有五項：提出自己的協商版本並加以說明、運用協商策略和戰術來協商、運用各種方法來解決協商僵局、將協商共識記錄在協商會議紀錄上、將協商結論撰寫成契約格式；「已大致進行」的協商程序有三項：提出自己的協商版本並加以說明、運用各種方法來解決協商僵局、將協商共識記錄在協商會議紀錄上；比較「應進行」和「已進行」間的差異情形，上述五項均達顯著差異。

綜而言之，本研究認為協商的歷程可分為準備工作、協商過程及協議確立及執行。

(一)準備工作：周詳的計劃及準備，有助於在協商歷程中爭取最大的利益。在準備步驟可以問問自己這些重要的分析問題：1.為何：我為何要進行這筆交易？為何是我？2.

何人：花時間去發掘與協商對象有關的資料和訊息。3.何處：協商地點在哪裡、是否有你需要的設備、地點是否不利於自己。4.何時：在什麼時間協商？是否有足夠時間準備？5.何事：想要達成什麼？我需要什麼？最重要的是什麼？我準備做什麼讓步？6.如何：如何進行協商？面對面、電話、書面方式？

(二)協商過程：完整的議程可以增進協商的成效。在自己的議程敲定後，最好在正式會議之前，先以書面將內容傳給對方，目的是讓對方也有貢獻的機會，加上他們想要的事項。

(三)協議確立及執行：當雙方達成協議後，建議將協商結果用文字呈現出，將結果正式化，以防日後口說無憑，引起爭論。若為非正式的協商，可能僅有口頭約定，未有書面契約的呈現，仍需要雙方再確認一次，以防萬一。

## 陸、協商成效

協商是未來學校事務決定的方式之一，透過學校組織中協商的運作，可以讓學校成員有權參與校內事務的決定，實現學校本位的運作，亦能讓學校成員有平等發聲的權利，使校內每位成員的權利受到保障。而成功的協商才能創造有效的決議，什麼樣的因素會影響協商的 success 呢？曹芳齡(民 91)的研究發現，學校生態對於國民中學集體協商運作成效的影響有限，唯於落實學校本位管理方面的評量

，男教師高於女教師、主任高於教師；於促進學校目標達成方面的評量，市級學校高於鄉鎮學校；在維護利害關係人權益的部份是協商滿意度最高的項目。

張茵倩(民 92)的研究發現，在協商成效部分，台北市國民小學的學校集體成效良好、品質良好，但在個人情緒控制及思考模式的變通、效率及履約執行方面，仍有改進的空間；其中互動情形良好的學校比互動情形欠佳的學校，協商品質較為優良，而家長、行政人員及互動情形良好的學校較認同集體協商成效。

本研究將會從特殊教育議題探討特教行政協商的滿意度，並從特教行政協商後的校內改變情況，來探討特教行政協商之成效。

#### 柒、協商僵局的處理

在協商過程中，當雙方暫時沒有共識或僵持不下時，難免需要讓步、妥協的時候，劉必榮(民 80)提出讓步方式有兩種：(一)讓步應該擺在協商後面，這樣談判者才會有成就感。(二)讓步可以一開始就讓。

在協商過程中遇到雙方各堅持立場，不肯讓步而陷入僵局時，有幾種處理方式(西寧譯，民 82；秦夢群，民 83；曹芳齡，民 91；賴春錦，民 91)：(一)休會：讓談判工作暫時中斷，有時僵局的形成是談判者對一些問題糾纏過久

過多而使雙方疲憊不堪、缺乏解決問題的能力，若此時先讓協商告一段落，數天後再進行協商，情況就會改善。(二)調解：選用雙方都能接受的中間人進行調解和周旋，審查雙方的資料和論點，提出解決問題的建議。此人可以是上一級主管或社區人士等第三者，若雙方都與此第三者關係不錯，會與其密切合作，為解決問題、達成協議而努力，若中間人是上一級主管，他們能以更廣闊的思緒從其他角度審視問題，當然，也具有更多、更大的決定權來解決問題並作出讓步。(三)事實發現法：由一位或一組公正的第三者來蒐集問題的相關事實資料，提交雙方參考，以有助於問題解決。此法之第三者只提供事實資料，不提供解決辦法或說服任何一方讓步。(四)仲裁：由雙方都認同的第三者做出具約束力的裁決，這通常是處理僵局的最後手段了，在上述幾項方式都無效，又需要解決問題時，才使用到「仲裁」，在學校組織中，最常見的仲裁者為上級教育行政機關。針對以上的方法，國內有專家研究出較為大眾接受的僵局處理方式。

賴春錦(民91)的研究結果發現，學校行政單位與教師會、家長會協商僵局的處理方式以休會擇期再協商為主。張弘勳(民92)的研究結果發現，調解、調查、仲裁是較為適當的解決僵局方式，但目前尚無一項是被運用來處理協商僵局方法，前三項只達部分運用的程度；比較「應運用」和「已運用」的差異情形，除「解聘」一項外，其餘各項均達顯著差異；而調解時需要中立第三者的介入，能讓調

解過程更順利。在中立第三者部分，張茵倩(民 92)的研究發現，多數填答者認為集體協商歷程中的第三者是以「教育局人員」最常出面幫忙，高達 33.2%；次之才是「退休或離職的校長、主任、教師」有 18.9%的填答者填答；再次之是「地方名望人士」、「學者專家」及「其他」，最少人填答的是「民意代表」。

綜合言之，本研究認為僵局的處理方式是協商過程中的潤滑劑，運用得宜，必能創造良好的協商決議。在特教行政協商過程中，誰才是眾人認同的中立第三者、何種方式是較為人接受的僵局處理方式，是本研究將研究的重點之一。

## 捌、協商的困難與解決之道

### 一、協商的困難

在協商過程中，難免在運作過程中出現協商困境的因素。以下就協商的困難與解決之道作探討。

國內對於協商方面的研究多針對教師會、家長會及學校行政單位間的協商探討。涂慶隆(民 88)認為學校教師會與學校行政部門協商時，下列的問題與限制皆可能成為教育組織集體協商的困難：(一)法令對協商的規定不明確；(二)教師及行政人員的相關法令知識不足；(三)教師及行政人員缺乏協商的知能；(四)參與協商的教師會所提之意見未必能事先和全體會員溝通討論；(五)教師及行政人員對協商的運作歷程缺乏瞭解；(六)教師及行政人員對需要

進行協商的相關事務項目認知不同；(七)行政人員和教師會缺乏溝通協商的誠意；(八)教師代表教師會參與協商的意願不高；(九)教師及行政人員的民主素養不足。其研究結果顯示，前六項獲得半數以上的填答者同意，是學校集體協商中的困難之處。

林海清(民 89)認為目前學校行政面臨的問題包括各處室處於自我本位主義、行政效率及品質低落、人際互動與溝通不良等因素。賴春錦(民 91)認為學校行政單位與教師會、家長會協商最大困難為「法令對協商規定的不明確」及「雙方認知不同」，而「缺乏溝通誠意」是最不會構成困難的項目。由此可知，教師會及行政單位雙方有協商的意願，但因法令的不明確造成雙方協商的困難，且不同背景變項的填答者對此問題的看法並無顯著差異。

曹芳齡(民 91)認為學校組織中集體協商可能面臨的困難有五項：(一)協商意見不易整合；(二)缺乏協商知能；(三)集體協商地位不對等；(四)無法進行理性協商；(五)予人爭權奪利的印象。經調查研究的結果顯示，「協商意見不易整合」及「缺乏協商知能」是目前國民中學集體協商時的主要困難。

張弘勳(民 92)則認為教育組織集體協商可能面臨的困難包括(一)現行法令對教育組織集體協商的規定不明確；(二)集體協商的知能不足；(三)民主素養不足；(四)缺乏集體協商的誠意；(五)協商雙方的權利地位不對等；(六)協商意見不易整合；(七)意識型態作祟導致無法進行

理性協商；(八)教師組織讓人產生爭權奪利的不良印象；(九)協商代表的不穩定性；(十)協商代表授權空間的不足；(十一)對需要進行協商的事務範圍認知不同；(十二)參與協商人員的代表性不足；(十三)過度相信外部人員的影響力。其問卷結果顯示，這十三項都是會遭遇到的集體協商困難，目前已遭遇的有七項，依序為現行法令對教育組織集體協商的規定不明確；協商雙方的權利地位不對等；對集體協商的知能不足；缺乏集體協商的誠意；民主素養不足；協商意見不易整合；對需要進行協商的事務範圍認知不同。比較「應遭遇」和「已遭遇」間的差異情形，以上十三項均達顯著差異。

綜合言之，可歸納整理出，學校組織中面對特教議題時，行政單位間的協商困難可能會包括：協商代表人員的民主素養不足、對方缺乏協商的誠意、組織內部的意見不易整合、對方行政單位協商立場較本位，無法進行理性協商、為特教學生爭取校內資源不易、協商代表被授權的權限不足、對於協商事務的認識和了解與對方不同、有協商地位不對等的情形出現、參與協商人員觀念難溝通。

## 二、協商困難的解決之道

在協商過程中，當困難出現時，必須有良好的解決方式，才能達到有效的協商。Tolsma(1994)指出支持和訓練有助於減少集體協商的困境，有助於協商的進行，要維持良好的關係則必須持續開放有效的溝通管道，認同對方為

協商夥伴，提議規劃持續性的訓練和訓練協商的新成員。

曹芳齡(民 91)針對解決學校組織中集體協商困境提出幾項策略：(一)解決「集體協商地位不對等」的策略：包括校長採用民主開明的領導風格、加強學校成員的民主法治素養、說之以理，使對方接受對等的地位、修改法令確保協商地位、由公正人士或專家介入協調解決、採用抵制的行動來爭取對等地位；(二)解決「協商意見不易整合」的策略：校長採用民主開明的領導風格、加強學校成員的民主法治素養、加強學校成員的溝通技巧、建立學校行政與教師會代表定期溝通的管道、由公正人士或專家介入協調解決、採用抵制的行動使對方接受自己的意見；(三)解決「無法進行理性協商」的策略：校長採用民主開明的領導風格、加強學校成員的民主法治素養、加強學校成員開放溝通的能力、建立學校行政與教師會代表定期溝通的管道、由公正人士或專家介入協調解決；(四)解決「予人爭權奪利的印象」的策略：加強學校成員的民主法治素養、加強學校成員專業身分的反省能力、訂定陽光法案或自律公約建立學校成員的專業形象、讓家長參與校務，發揮家長會的監督制衡功能、建立由公正人士或專家介入協調解決的機制；(五)解決「集體協商的知能不足」的策略：學校成員應主動自發地學習培養相關知能、聘請校外專家到校指導、教育行政機關編印手冊、製作錄影帶分發各校研究參考、教育行政機關成立輔導委員會提供協助。

張弘勳(民 92)提出教育組織遭遇協商困難的解決之

道：明確訂定教育組織集體協商的相關法令、加強學習集體協商相關知能、明確訂定集體協商的範圍和議題、慎選具代表性和穩定性的協商團隊成員、授權協商代表適當的協商空間、充分做好集體協商的準備工作、雙方對於協商桌上的進程序要充分了解並能事先溝通清楚、適當運用協商的策略、戰術和原則、建立解決協商僵局的機制、建立批准承認協商契約的程序、讓教育行政機關和教師組織成員了解協商契約內容、建立申訴程序以解決契約實施問題、維護教師組織專業形象、爭取社會大眾支持。

由以上專家學者的研究可歸納出，面對學校行政單位間的協商困難，可採行的解決途徑包括：慎選彼此的協商代表人員、授權協商代表人員適當的協商空間、充分做好協商前的準備工作、讓有關人員了解欲協商的內容和意義、建立解決協商僵局的方法和機制、加強學校成員的民主素養、由公正人士或專家介入協調解決、採取抵制的行動，來爭取對等地位。



## 第二節 特殊教育行政組織



### 壹、特殊教育行政的意義

「特殊教育行政」一詞，包括「行政」、「教育行政」、「特殊教育」及「特殊教育行政」等重要概念。要研討「特殊教育行政」，必須先了解「教育行政」，因為特殊教育行政是教育行政下的支流。所謂「教育行政」乃是「國家對教育的行政」，前教育部朱匯森部長在民國六十八年提出：「教育行政是政府對於教育負起計劃、執行、考核的責任，採用最經濟和最有效的方法，實現教育宗旨和政策，以達到建國理想和目的。」(林三木，民 82)。林三木認為教育行政是處理教育情境，解決教育問題，以教育人員與學生為對象，以教育事務佔多數時間，所表現的一種專業性行為。近年來，由於「回歸主流」「融合教育」等思潮影響，越來越多特殊需求學生在普通教育環境中接受教育，一般教育人員越來越有機會處理特殊需求學生的問題，當然也就成為一般教育行政的服務對象。

黃昆輝在民國七十七年指出，特殊教育行政是指特殊教育人員在特殊教育情境中，解決兒童與青少年的特殊教育問題所表現出來的行政行為。林三木更提出特殊教育行政是國家對特殊教育的行政運作歷程，以實現特殊教育為主要目的。毛連塏(民 78)指出特殊教育行政與一般教育行政之關係，如同教育行政和普通行政之關係。在主要行政

活動方面並無不同，但在專業化方面應有其不同，如表 2-2。

表 2-2 一般行政、教育行政和特殊教育行政之區別

	行政	教育行政	特殊教育行政
情境	公共社會活動 情境	教育情境	特殊教育情境
問題	公共行政問題	教育問題	特殊教育問題
對象	公共大眾	教育人員與學生	特殊人員與特殊兒童
時間	以公共事務佔多數時間	以教育事務佔多數時間	以特教事務佔多數時間

資料來源：毛連塏（民 78）。特殊教育行政。台北：五南，p.10。

在學校組織體系中，一般教育行政服務對象多數是以一般學生為主，但其中也包含特殊教育學生；特殊教育行政服務對象以特殊教育學生為主，但也不排除一般學生的特殊需求。所以在功能上，一般教育行政與特殊教育行政是不宜獨立的，要辦好特殊教育行政，是需要一般教育行政的支持和配合的。

綜合言之，特殊教育行政是針對特殊教育議題，為特殊學生提供特殊教育服務，透過組織運作、溝通協調、計畫評鑑等不斷交互的過程。

## 貳、學校特殊教育行政組織體系

國民中小學校內特教組的發展，起源於民國七十一年七月教育部頒訂之「國民教育法施行細則」第十二條，有關國中小學行政組織之規定「設有特殊班三班以上(含三班)的學校，即設立一位組長」；未達標準者，則自特殊班級中互推一位召集人，負責特殊教育相關業務。民國七十三年十二月十七日公布「特殊教育法」二十五條，為我國推動特殊教育之規臬。其中第六條規定：「特殊教育之設施，以適合個別化教學為原則。設置標準由教育部定之。」於是教育部於民國七十六年八月十四日訂定發布「特定教育設施設置標準」十四條，其中分為四章，第三章即明定特殊教育班設置標準。其中提到，公立學校是否設立特教組，由主管教育行政機關視實際需要核定或指定有關學校辦理之，而特教組的班舍設備依各級公立學校之設備規定。

民國七十八年四月修訂「國民教育法施行細則」第十二條為「設有特殊班級者，輔導室得依特殊教育類別增設各組」。依此，各校設立資源組、啟聰組等兼任行政人員的彈性更大。民國八十六年，特殊教育法第十條規定「為執行特殊教育工作，各級主管教育行政機關應設專責單位，各級政府承辦特殊教育業務人員及特殊教育學校之主管人員，應優先任用相關專業人員」。「教育改革總諮議報告書」中亦提到「各級教育行政主管機關設置專責單位與人員，

並積極規劃推動身心障礙教育，「中小學應普設資源教室與資源班，落實『資源教室方案』」。在「台北市身心障礙教育白皮書」中第一首要工作即是成立專責單位，設立特教科及各級學校普設特教組。從法令的制定及政策的推動，特教組已是學校行政組織內必然的組織單位，更是校內辦理、推動特殊教育的重要行政單位。

校內無論是一般行政或特殊教育行政，均在推行校務、支援教學，協助學生、老師及家長達成教育目標。在共通的原則下，學校特殊教育行政與一般教育行政不同的地方在於：法令規範不同、服務對象不同、入學安置不同、班級型態不同、學習型態不同、學習設備不同、經費運算不同(鄒小蘭，民90)。長期以來，國民小學及國民中學之行政組織及制度依照民國88年修正之「國民教育法」及「國民教育法施行細則」相關規定，可依學校規模大小酌設教務處、訓導處、總務處、輔導處等行政組織，特教組多半設於輔導處轄下，另外，根據特殊教育法及相關子法，校內應籌組特殊教育推行委員會。學校的特殊教育行政組織體系如圖2-2。

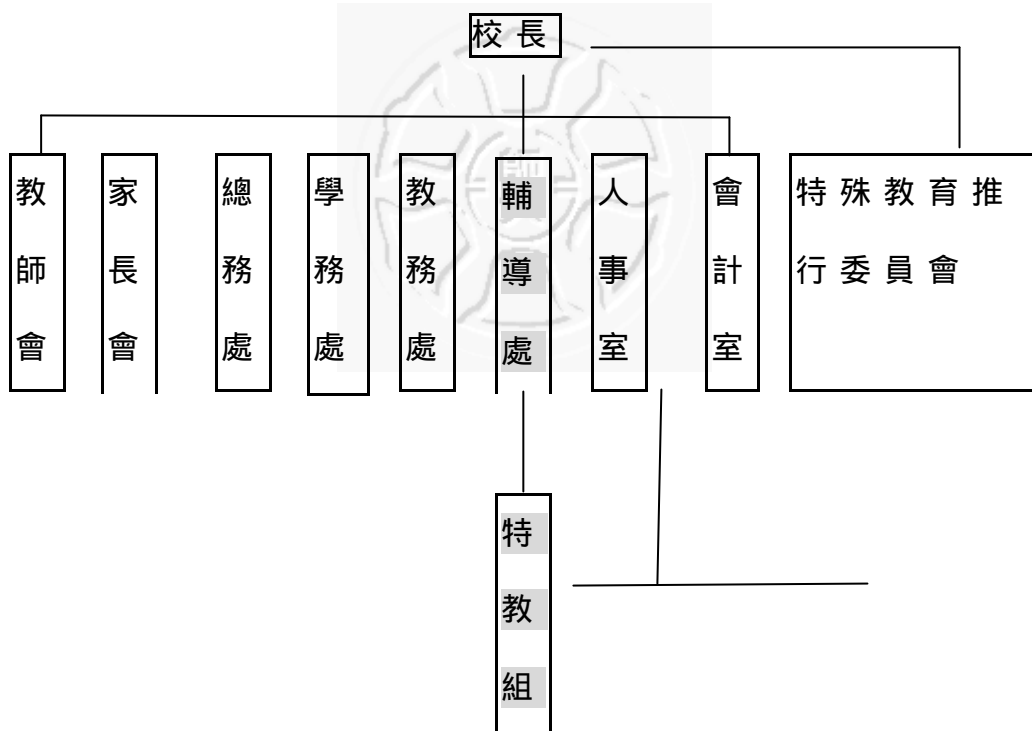


圖 2-2 學校特殊教育行政組織體系

資料來源：以台北市中山國小及台北縣三峽國中為例。

### 參、特殊教育業務內容

舉凡與特殊教育學生相關的一切事務均可囊括於特殊教育業務內容中。美國特殊兒童委員會 (The Council for Exceptional Children, CEC) 明定特殊教育行政人員的職責，包含規劃有效鑑定辦法、擬定個別化教育方案、爭取各方資源、指導協助所有特教工作人員、進行研究與評鑑、提供在職進修機會 (引自毛連塏，民 78)。黃淑維 (民 87) 則將特教組的實務工作分類為公文處理 (會議、研習、活動、調查、補助)、校內活動 (計劃、表格、課程、經費、教具、實習、資源方案、同樂會)、校際活動 (鑑定會議)、輔導 (個案輔導、轉銜服務) 等。

在國民中小學中，設有特教組的學校其掌理之特教業務內容，在特教行政及活動方面包含：擬定特殊班年度工作實施計劃並掌控預算、辦理特殊學生招生鑑定及安置工作、辦理融合教育相關活動、辦理特殊教育宣導活動、辦理各項特殊教育相關研習及活動、無障礙環境的規劃與執行、辦理教育局等教育行政單位臨時交辦事項、安排專業治療協助需求學生、各項會議紀錄建檔等；在教師方面包含：特教教師之任用與遴聘、特教課表的排定、提供教師校內外特教知能研習之安排、特教教材的購置與選用、教材經費之請款、協助教師編擬 IEP 及管理財產等；在學生方面包含：特教學生教室的安排、特教學生就讀普通班的編班事宜、特教學生使用各項設備的規定、特教學生轉班事宜、特教學生參與校內一般活動的事項、學生基本資料建檔等，以上的項目幾乎都需要透過協商才能順利推展。國民中小學的特殊教育業務內容囊括了排課、採購、預算、設備等範疇，需要校內教務、學務、總務、輔導等各處室的協助，才能推展完善的特教業務，故溝通的技巧、協商的運作在特教業務上格外重要。

#### 肆、國民中小學特殊教育行政運作現況

特教組於學校內的角色定位，關係到特殊教育行政單位在校內運作順利與否的關鍵。吳婉？(民 90)認為特教業務跟其他處室關係密切，但多數行政人員對於特殊教育認

識不深，或有錯誤的認知，認為特殊教育不需使用太多資源，故特教組的溝通協調能力很重要，卻也是特教組的工作壓力之一。鄒小蘭(民 90)於「國民小學特殊教育行政組織及其運作之研究」中發現，明定「特教組」與「特委會」的角色功能與工作職責，以利組織功能之發揮。在現行特殊教育行政單位在學校運作現況中發現，缺乏書面的工作說明、缺乏參與決定的機會、缺乏上司的支持、缺乏工作經驗及工作負荷過重，是造成校內特殊教育行政單位運作不順之原因(張德銳，民 83)。蘇燕華(民 89)在對融合教育的研究中發現，特教組長與資源班教師是校內特殊教育的專業者，是最能提供特教支援的人員，但若特教組長的任用是非特教專業背景者，較無法扮演好支持校內一般教師的角色。

藍祺琳(民 86)的研究指出，對於資源班的運作來說，校內一般行政人員的支持與誤解是最大的助力和阻力。很多專家學者(註 2)，皆強調學校教育行政人員的特殊教育素養與角色的釐清的重要，其在特殊教育所扮演的角色有：特殊教育的擁護者、贊助者、協助者、訓練者、領導者、評鑑者、管理者、經營者等。尤以校長影響學校特殊教育業務的推動最深(鄒小蘭，民 90)。

Mayer(1982)提出，美國多數的國小只有校長這麼一位行政人員，即使有其他為數不多的行政人員，也很少會將特教行政工作指派給他人。這個情況與國內學校行政人員大不相同，學校規模均不小，校務繁忙，校長不可能親自

掌理特教業務，但在教師兼行政的情況下，無論行政團隊大小，希望特教業務推展順利，校長的支持和領導絕對是一般行政與特殊教育行政合作是否和諧的關鍵。

鄒小蘭(民 90)在研究中發現，學校特殊教育行政組織的職責以行政支援為重、鑑定評量與教學輔導次之。行政支援項目有擬定年度計劃、建立學校特殊教育支援系統、受理特殊個案家長申訴、協助特殊教育學生轉介或安置、辦理特殊教育宣導活動、召開 IEP 會議與安置會議等，這些項目都需要運用到協商技巧，與一般行政單位合作協調才能順利推展，在研究中也發現影響學校特殊教育行政組織運作的不利因素，為心態上工作負荷過重；生態上人力、資源與設備不足、校長領導態度不重視特殊教育、學校欠缺支持特殊教育的文化或氣氛；靜態上組長與委員的特教相關專業知能不足；動態上集合成員召開會議的時間不易整合。

鄭麗月(民 85)提到，學校教育行政人員不但應具備特殊教育的專業知識，在學校行政的政策方面，也應調整其策略，以配合特殊教育的推展。普通教育行政人員在特殊教育行政上的職責應包括：特殊教育的領導者、特殊教育的支持者、特殊教育的訓練者、特殊教育政策的計劃者、特殊教育工作的協調者、特殊教育行政事務的管理者、特殊教育的評鑑者。Burrello 和 Sage 於民國 68 年指出學校行政策略的改變包括對身心障礙兒童的接納，提供必要的特殊教育設備，瞭解特殊教育課程的發展，以及彈性的教

學方式(鄭麗月, 民 85)。

從專家學者的研究調查中可發現, 學校特殊教育行政單位與一般行政單位是不可分離的, 服務對象、範疇及行政運作均重疊及同步, 但特殊教育與普通教育仍有許多相異之處, 須要透過溝通協調、協商妥協才能更順暢地推展, 該如何將協商過程運用於校內特殊教育行政單位與一般行政單位間, 是本研究重點之一。

### 第三節 學校組織行政協商之相關研究

國內目前以「協商」為題目的教育著作和研究不多，多數都是在探討教師會或家長會等學校組織的功能及需求時，提到協商的功用及重要性，缺少將協商用於校內行政單位溝通的文獻。歸納整理後如下：

傅瑜雯(民 82)在「我國教師組織之研究」中，針對 510 位中小學教師及學者專家進行問卷調查中顯示，超過 90% 的填答者贊成，教師可以採取集體協商的方式為教師爭取權益。高義展(民 87)在「國民小學學校教師會組織功能、影響型態與學校效能關係之研究」中，以問卷調查法隨機抽樣方式，以高雄市已成立學校教師會之 59 所公立國民小學 900 位教師為調查對象，發現目前教師會較少使用集體協商方式，學校教師會組織功能發揮度越高，學校效能越佳，大學校較能發揮集體協商的功能。

涂慶隆(民 88)在「國民小學學校教師會集體協商功能及其運作歷程之研究」中，以台北縣市已成立學校教師會的公立國民小學 517 位教育人員為調查對象，發現學校教師會所參與的學校相關事務之優先考量以與教師權利、義務相關的事務為順序；學校相關事務應列入學校教師會集體協商的範圍；學校教師會集體協商有助於校務的推動，但使校長及行政人員的權力縮減；學校教師會集體協商的實施，有法令不明確及學校教育人員缺乏協商知能的限制；大多受試者贊同學校教師會集體協商的理念，對於集

體協商運作歷程的知能表示大致足夠。

衛民(民 88)在「我國公共部門教師組織功能之研究——一個勞動三權觀點」研究中，針對 576 個已成立學校教師會的公立學校校長與教師會理事長為問卷調查對象，發現理事長和校長均支持教師會擁有集體協商權，且理事長的支持度(94.7%)明顯高於校長(61.3%)；在教師會是否擁有罷教權的議題上，兩者則持相反意見，理事長較支持教師會擁有罷教權(59.2%)，校長則強烈反對(95%)。李克難(民 89)在「國民中學校長政治模式領導策略之研究」中，以台灣本島台灣省二十縣市與台北、高雄二院轄市之 352 所國民中學校長為對象，發現學校行政組織、家長會與學校教師會運作順暢，對中大型國民中學發展有所助益。所有校長因應相關組織聯盟衝突的方式沒有差異，依序為：開放成員參與討論以提出解決的對策、引導衝突雙方討論共同的更高的利益、增加資源滿足成員需求、對衝突雙方採取安撫措施與調整衝突雙方的工作。

林淑華(民 89)在「國小教師參與學校教師會的功能需求、運作策略與組織滿意之關係研究」中，以高雄市市立國民小學中已成為該校的 673 位學校教師會會員的教師為研究對象，結果發現教師會功能需求與運作策略各層面中以「集體協商」的運作策略對學校教師會的整體組織滿意情形最具解釋力，並建議學校教師會應擴大溝通層面，運用「集體協商」策略以提昇會員的組織滿意。

林君齡(民 90)在「國民中學學校教師會運作之微觀政

治個案研究」中，採質性個案研究，以一所國民中學為研究對象，以訪談、觀察及文件資料分析的方法來蒐集研究資料。該所國中在教師會初成立時，因教師想要改變學校過去由上而下的運作模式，加上雙方對於溝通的方式或技巧不熟悉，造成彼此的衝突，透過教師會與行政單位間不斷的溝通、磋商，使得行政單位改變權力支配的觀念，逐漸地以權力分享的態度來看待教師會的存在。柯素月(民 90)在「國民小學學校教師會之個案研究」中，採取質性研究的方法，以一所國小教師會為個案研究對象，獲得以下與協商相關的結論：學校教師會與學校行政之間的溝通方式採取私下協商，從未進行過集體談判，彼此之間具有合作與利益衝突的互動關係，其關係型態較屬於合作型，但學校行政較強勢。

曹芳齡(民 90)在「學校組織中集體協商運作之研究」中，以台灣北部六縣市已成立學校教師會的國民中學中，發出 867 份問卷，得到以下之結論：學校組織中集體協商的意涵強調學生權益的維護及學校整體的發展；國民中學集體協商目標達成尚不特別顯著，主要困境是協商意見不易整合與協商知能不足。

賴春錦(民 91)在「臺北市國民中學學校行政協商之研究」中，以問卷調查及訪談兩種調查方式，發現：學校行政單位與教師會、家長會的協商內容廣泛，涵蓋學校重要政策及業務；學校行政人員肯定學校行政單位與教師會、家長會之協商，有助於行政工作之推動，行政人員亦能主

動與教師會、家長會協商；協商困境主要為法令對協商的規定不明確及行政人員與教師、家長的認知不同；而最優先考慮之協商事項為學生權益；學校行政協商主要層級為業務相關主任，或由各單位組成的協商小組進行協商，組長層級的協商情形很少；協商僵局的處理方式，以休會擇期再協商為主，使用仲裁方式者少；協商地點以會議室為主，非正式協商則以教師辦公室為協商場所；教師會會長認為教師的法律素養不足及協商意見不易整合，教師對於公共事務的不關心，造成教師會運作的困難；家長會對行政協商的最大的困難為對校務不瞭解及沒有時間參與。

張弘勳(民92)在「教育組織集體協商之研究」中，問卷調查和訪談對象為公私立高(職)國中小學學校行政、教育行政機關和教師會人員。結論為：就長遠來看，宜集體協商簽訂教師聘約；宜納入協商範圍的項目有聘約協商規則和教學事務規定等八項；宜掌握的協商原則有誠信、合法、合作、對等、書面、彈性、漸進、同理八項；宜運用的協商策略為整合式；可採用的協商戰術有「贏了裡子給對方面子」和「掌握機先主導協商」等六項；宜做到的協商準備活動有預定議題和蒐集並分析資料等八項；宜分配的協商團隊角色任務有法令分析、協商記錄、工作分析、協商主談、財務分析五項；宜進行的協商程序有提出協商版本並加以說明與運用協商策略和戰術等五項；宜運用的處理僵局方法有調解、調查、仲裁三種；但目前缺乏這些機制，較常運用的是請教育局、民意代表或縣市教師會協

助；宜採行的契約生效方式在協商代表簽字後，可陳報主管教育行政機關備查，或經教師會同意再陳報主管教育行政機關；可能遭遇的協商困難有法令不周全和協商知能不足等十三項；教師聘約宜在全國或縣市層級協商；協商代表人員主要是教師會人員、教師代表、學校主任和組長、校長，人數宜為五人左右。

張茵倩(民 92)在「臺北市國民小學集體協商之研究」中，以問卷調查與訪談為研究方法，得到結論：協商主要內容可分為「課程與教學」、「人事」、「預算」、「一般校務」四面向，臨時性質的事件也會成為協商內容；學校集體協商內容目前「應列入」但仍「未列入」的議題有：「本校教師教學時數的安排」、「本校教師任教科目的分配」及「教師獎懲考核的實施辦法」；臺北市國民小學的學校集體協商品質良好，但在個人情緒控制及思考模式的變通、效率及履約執行方面仍有努力的空間。

在進行協商時多使用「先同意大架構，細節部分再行討論」的策略進行，目前協商時第三者介入情形不普遍，如需選擇第三者時，以「教育局人員」為多數，遇僵局時多以「先休會擇期再開」的方式處理；教師認為學校在「協商僵局處理」時會傾向於「擁有裁量權者的一方說了就算」，家長則認為學校應「請第三者進行事實調查，提供真實資料供雙方參考」；而大型規模及互動情形良好的學校除選擇「先休會擇期再開」之外，也傾向用「請第三者調解」的方式解決；協商成員的權力及知能較為缺乏；臺北市國

民小學認同「集體協商」為協商決策模式，其中以家長與互動情形良好的學校更認同協商決策模式。

由以上研究中，歸納以下幾點：

一、在研究方法上，量化研究比例較質化研究重，質化研究以個案研究為主。2002年之後的論文，有結合量化及質化研究之趨勢。

二、在研究對象上，全是研究一般教育行政的範疇，以教師會、家長會與學校行政人員之間的協商關係，沒有將研究領域延伸到特殊教育議題中。

三、在研究結果中，大多數受試對象均贊成以和平、理性的協商方式解決衝突，但對於罷教權等爭議行為仍認為須嚴格限制。

註 1：包括 closed shop , union shop . agency shop , dues checkoff, hiring hall 等

註 2：Burrello&Sage ( 1979 ) ; Kauffman&Hallahan ( 1981 ) ; Mayer ( 1982 ) ; Sires&Tonnsen ( 1993 ) 等人