

第三章 美、英教師組織與立法參與

第一節 美國教師組織

美國教師專業組織可分為全國、州、地方三級：

壹、全國性教師組織

美國全國性教師組織最重要的有二：

一、全國教育協會(National Education Association , NEA)

「全國教育協會」至 2004 年為止，會員人數約為兩百七十萬人 (NEA, Internet, 2004)，其組織分為全國、州及地方學區等三級。全國的組織方面係由年度代表大會(限在職會員與終生會員參加)所選出的會長、副會長及財務長三者為協會的主要執行委員，會長任期為一任三年，得連任兩次。至於各州或地方組織之成員，只要是從事與教育相關工作之人士均可申請加入成為會員，例如：校長、視導人員、教育廳局長等均是，故其會員來源相當多樣化，亦可享有組織提供的各項福利措施及各種服務。

「全國教育協會」在各州和各地方學區均設有規模不同的分支機構，而這些地方性的組織並非直接由設於華盛頓的全國總部來指揮運作，而是按各地需求再藉由總部的支援與協助自行運作，因此州教育協會與地方學區的教育協會均保有相當的自主性。「全國教育協會」自從成立以來一直採取保守、溫和的路線，特別視教師「罷教」為非法且有損教育專業尊嚴之行為。然而，協會在面臨另一教師組織「美國教師聯盟」(AFT)一向採罷教抗議而獲利的威脅下，另一方面為了提高會員人數的現實考量下，1968 年起開始改變策略改走較激進路線，以罷教、示威來達成目的，因此也造成協會中的教師成員和教育行政人員會員之間關係日趨對立，終至迫使協會改組而將教育行政人員排除於協會之外。一直到 1981 年，罷教行動才逐漸為較和緩的行動（例如：與商業團體合作、協商、提高政治影響力等策略）所取代（蔡清華，2003：88）。

此一組織屬於專業性的協會，所以其主要目的著重於改善公立教育的品質，以及提昇教師的專業地(Havighurst and Neugarten, 1962)。此種專業取向顯示於其設置的內部機構，1922年時設置研究部門(the Research Division)，其功能在於提供其成員廣泛的資訊與諮詢服務。1946年更設立師資教育與專業標準的國家委員會(the National Commission on Teacher Education and Professional Standards)，以作為專業標準的提昇。此一委員會的主要功能，在於發展新成員、選擇、準備、證書、與專業標準的計劃(Banks, 1976; Havighurst and Neugarten, 1962)。除此之外，其主要的政策亦顯示出此種專業導向，在1950年代與1960年代，NEA致力於提昇教師訓練工作，以及成為教師的合格身分條件(Ryan and Cooper, 1988)。1960年製定一組的專業倫理信條，以作為約束專業行為的依據，在1960年代與1970年代間著重於教師權的提倡(Havighurst and Neugarten, 1962)。

值得注意的是，此種專業取向的政策在1960年代初產生明顯的變化，因為在1961年時，紐約市的教師向NEA請求集體行動的協助，但此項要求卻與NEA的組織宗旨相背離，因而遭到拒絕。但是AFT設於紐約市的地方組織the United Federation of Teachers卻決議舉行罷課，此一舉動並受到三分之二紐約市教師的支持(Sadker and Sadker, 1997)。最後並導致集體行動的勝利，在三萬九千人的教師中約有一萬五千名的教師未到學校上班，其中更有高達七千五百名教師參與圍堵學校的行動(Spring, 1994)。顯然，此種激進的策略助長AFT的影響力，並使其成員大幅增加，而在此時NEA與AFT處於互相競爭的情勢，因而迫使NEA轉向較為激進的路線(Sadker and Sadker, 1997)。

「在1962年NEA產生變化，當時此一組織引導一個群體性談判的計劃。這意指地方組織試圖與地方學校體系建立群體性談判的協定，其結果是使NEA的地方組織角色產生急劇的改變，與一個地方組合的重組。直到此時，許多NEA的地方組織已被地方管理者所控制，群體性的談判反轉此一情勢。」(Spring, 1994: 404)

再者，在 1970 年代 NEA 積極參與政治活動。例如支持 1976 年的總統競選員 Jimmy Carter (Ryan and Cooper, 1988)，Carter 當選後的回報是設置教育部(the Department of Education)，從此有主管教育事務與發展的中央級行政機構，並得以建立全國性的教育政策與事務(Spring, 1994)。在 1980 年代與 1990 年代，NEA 則關注於如何取得教育改革的領導地位(Havighurst and Neugarten, 1962)。除了積極影響全國性的教育改革政策外，NEA 亦特別重視教師發展與課程事務，主動提供其成員關於學校、教師與學生的資料，以作為改善教學的依據。NEA 並積極推動國家專業標準委員會(state professional standards boards)的設置，以提昇教師的專業決定權，其構想是教師在此委員會佔有絕對的多數(姜添輝，2000)。

二、美國教師聯盟(American Federation of Teachers, AFT)

該聯盟係於 1916 年在芝加哥成立，主要原因係受到「全國教育協會」的效能不彰所刺激。原來在 1910 年初，芝加哥教師聯盟(Chicago Teachers' Federation，即美國教師聯盟前身)發現「全國教育協會」對教師申訴案件並未有效地處理，教育行政人員只注重自身的權益，引起大部分教師的反感。芝加哥教師聯盟的領導人雖然企圖影響全國教育協會，起初協調尚稱成功，但到了 1916 年左右，他們發現「全國教育協會」較注重教師專業成長，對於教師福利的爭取仍嫌不夠積極，乃決定另起爐灶，籌組一個較能為教師爭取福利的全國性教師組織。目標以爭取教師權利、改善教育工作環境、提昇專業、促進兒童福利為主；作風較激烈，會採取訴訟、罷教、等方式進行抗爭。「美國教師聯盟」成立之後，由芝加哥教師聯盟提供財務資助、人力支援、經驗之指導與組織架構之參考(朱輝章，1998)。

「美國教師聯盟」隸屬於美國勞工聯盟(The American Federation of Labor, AFL)，其與「全國教育協會」最大的不同在於其工會色彩較為濃厚，以爭取教師權益為主要的目標。1960 年代，該聯盟為了替教師爭取參與教育決策的權利，不惜採取示威及罷教等激烈手段，最後終於達成為教師爭取到集體談判權的重要成就，使「美國教師聯盟」的

會員人數急速增加。例如：有「進步主義教育之父」尊稱的杜威 (John Dewey) 即曾是該聯盟的會員，並領有該聯盟發出的第一張會員證。此外，愛因斯坦、早年的韓福瑞副總統 (H.Humphrey) 亦曾為該聯盟之會員 (Lieberman, 1997)。尤其是在 1960 年代紐約州的談判勝利，使得教師對於保障工作權之焦慮大為降低。此一結果促使「全國教育協會」也開始改變其保守策略，以與「美國教師聯盟」分庭抗禮(高義展，1998)。

「美國教師聯盟」發展至今，成員已超過一百三十萬人，現任總裁為 Sandra Feldman (AFT, Internet, 2004)。該聯盟近年來的發展趨勢有二：一為提升教師專業發展；一為與「全國教育協會」合併。由於「美國教師聯盟」過去以激烈手段爭取教師權益的形象頗受各界所詬病，其前任總裁 Albert Shanker 雖然在 1960 年代為一激進的地方教師組織領導者，但在 1983 年《國家在危機中》報告書發表之後，主張教師應該為自己的專業負責，否則教師組織將逐漸凋零 (AFT, Internet, 2004)。在合併的提議上，兩個教師組織有感於彼此的差異逐漸縮小，而且期待結合成為一個真有相當規模的團體，因而開始有了合併之議。早在的 70 年代便開始進行地方學區教師組織的合併，雖然對於合併後是否隸屬「美國勞工聯盟」，雙方在此一問題仍有歧見，惟目前兩教師組織的相關人員仍持續談判協議中，而且時有進展傳出。例如：在 2000 年 10 月時，佛羅里達州的兩個地方學區的教師組織即成功的合併，自此聲勢更為壯大 (蔡清華，2003：89)。

表3-1：美國兩大教師組織概況表

	全國教育協會 (NEA)	美國教師聯盟 (AFT)
成立時間	1857年	1916年
成立宗旨	促進公共教育和改進教學	促進教育的民主化，藉教育來促進民主
組織目標	專業自主	教師權益
組織性質	獨立團體	隸屬於美國勞工聯盟 (AFL-CIO)
組織任務	改進教育、提高教育專業品質、保障並促進教育人員的福利、確保教育專業自主、促進會員利益等。	強調教師福利及權益，包括更多的薪資、學術自由、充分的學校經費。
成員人數	約270萬人	約130萬人
運作方式	態度較保守，主張專業協商，1960年代改採較前進激烈的手段	做法較激進，以集體談判、罷工為手段

資料來源：NEA (2004)、AFT (2004)；研究者整理。

貳、州及地方教師組織

美國各州都成立有全州級的教師專業組織，1840年阿拉巴馬州最先成立，至1919年全國各州均已成立州的教師組織，其成員係來自該州的教師或其他教育人員。州的教師組織大部分隸屬於NEA，只有少部分屬於AFT (馬向忠，2002：22)。

「全國教育協會」(NEA)和「美國教師聯盟」(AFT)乃是兩個全國性的教師組織 (許多美國人把這些組織稱為教師工會，Teachers Union)，這兩個全國性的組織在各州和不同學區 (美國全國有將近一萬六千個不同的學區)設有大小不同的分支，而這些地方性的組織並不直接由全國性的總部來指揮運作，而是依各地方的不同需求，藉由總部的支援和協助來自行運作 (劉安彥，1996)。

第二節 英國教師組織

現今的英國教師組織吸引教師加入並非只有單面向的訴求，其所關注的向度是相當廣泛的。以 NUT 與NASUWT 來說，此二者是屬於較為激進的教師組織，但是它們也有許多針對專業的各式課程提供給教師參與，且對專業方面的研究工作亦相當重視；另外再看看PAT，其為一反罷教的溫和型教師組織，相當重視教師的各種專業訓練，但對於教師的各項權益問題，它也會透過較為溫和或與政府合作的方式來爭取，因此現今英國的教師組織朝向的是專業主義與工會主義並重的一個組織型態前進。

壹、全國教師協會 (National Union of Teachers , NUT)

「全國教師協會」是英國最早成立的全國性教師組織，其為所有教師組織中成員人數最多、最具代表性者。NUT 成立於 1870 年，初名「全國小學教師學會」(National Union of Elementary Teachers，簡稱 NUET)，J.J.Graves 為其首任會長，其定位於專業取向的組織。

「全國教師協會」成立的緣由與當時英國小學教師爭取本身權益息息相關。英國在 1862 年修正法規中規定「以績效定報酬」，也就是以學生的人數及考試的成績給一定金額的補助，取消原本教師可直接從中央政府獲得額外補助，並享有退休年金福利的制度，貶抑了教師的專業地位。其次，小學教師在此時幾乎沒有機會擔任皇家督學，而皇家督學的是負責評鑑教師教學的績效，並決定教師的薪資。另外，1870年教育法公佈之後，為普及小學教育，陸續設立新的學校委員會 (school board)，而這些主管學校教育的學校委員會官員多數不懂教育，除此之外，小學教師的權益與參與決策的影響力並未因小學教師人數的擴增而有所提高。失望及不滿促使了教師的團結，也因此欲籌組全國性的教師組織，終在1870 年成立了 NUET (朱輝章,1998: 23~24)。

NUET 成立之初，創始會員四百餘人，均為小學教師，後於 1889 年為擴充功能(吸納中等教育教師)，並提昇其地位，遂將小學一字刪

除，更名為「全國教師協會」，此時 union 一詞係指各地方協會的聯合，而不同於工會組織。

因 NUT 對服務教師提供了如法律諮詢與協助、教學專業的交流、投資理財等重大服務，吸引了許多教師加入該組織，會員人數激增。NUT 在地方、全國與國會層面運用策略，使其在對全國性教育政策的影響力日增（侯禎塘、王素琴，1998；楊瑩，1992）。

一、組織目標

NUT 成立之初的主要目標有九個，包括（NUT, Internet, 2002）：

（一）教師進入教學專業及教師註冊的控制（Control of entrance to the profession and teachers registration.）。

（二）教育視導人員來自於教師（The recruitment of teachers to the inspectorate.）。

（三）申訴權利的獲取（The gaining of the right of appeal.）。

（四）退休金（superannuation.）。

（五）教育法規的修改（The revision of the educational code.）。

（六）工作保障權的獲得（The gaining of security of tenure.）。

（七）免於強迫性的額外工作（Freedom from compulsory extraneous duties.）。

（八）適當的薪資（Adequate salaries.）。

（九）免於令人厭惡的干擾（Freedom from "obnoxious interference"。）。。

NUT 成立的初期至1889年，組織的基本目標在保障小學教師的權益、關心教育的水準及教師的待遇與工作條件。1889年改組之後，因應組織成員涵蓋範圍的擴大，其所關注的層面也有了相對應的擴充，除了待遇之外，也強調專業自主權的維持及師資培育過程專業化水準的提升（陳秀苓，1994：43）。

二、活動情形

（一）爭取教師各項權益：NUT 對於教師的薪資待遇問題相當注重，在過去，其為中小學教師賴與政府談判協商的重要代表，對於教師在薪資的提高、工作狀況的改善具有相當的影響力，現在雖然喪失

對於薪資的協商權，但是其仍透過不同的方式為教師爭取各項權益。

(二) 提供法律建議與諮詢服務：諮詢服務包括兩方面，對會員及教育相關機構與組織。

(三) 出版刊物：NUT每年出版五十種以上的刊物，提供會員、社會大眾及媒體教育相關訊息。也有專屬的刊物，如教師週刊(The Teacher)、中等教育 (Secondary Education) 等，報導各項會務、提供教育新知與消息 (朱輝章，1998：28)。

(四) 提高教師地位及提升教師專業自主權：除出版各種專業刊物外，也針對各種教育議題提出專業研究與看法。

三、主要發展趨勢

NUT 成立之初以專業取向的組織定位自居，不過當教師的待遇偏低及工作狀況不佳時則以較為激烈的罷工手段以爭取教師福利，扮演的是利益團體的角色，工會色彩濃厚，甚至為了爭取更大的影響力與發言權，於 1970 年加入英國總工會，以增加與政府談判的實力。但走過於強調權益的爭取，卻也相對的失去了專業組織的形象，因此為了協助教師進行教學工作，提升整體的教育品質，NUT 在1975年成立了一個常設委員會，專門負責「專業統合」的工作，聯合各個教師組織加強專業自主 (朱輝章，1998：29)。

貳、教師與講師協會 (Association of Teachers and Lecturers , ATL)

「教師與講師協會」的前身為「男女教師協會」(Assistant Master and Mistresses Association，簡稱AMMA)，AMMA 是由「男教師協會」(Assistant Masters Association) 及「女教師協會」(Association of Assistant Mistresses) 於 1978 年合併而成的。「男教師協會」成立於 1892 年，「女教師協會」成立於 1885 年，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，其成員範圍漸漸擴大至涵蓋所有的教師。隨著招收成員的日益廣泛，組織成員的結構也有所轉變，公立學校及中小學教師成員的人數比例日益增多且漸漸轉變為大多數 (楊瑩，1992)。

AMMA 於1993 年更名為「教師與講師協會」(Association of Teachers and Lecturers)，主要是為了反映新的現實狀況—其於繼續教育階段的會員人數持續且迅速的增加。ATL已於1999年11月經由三分之二以上會員們投票表決通過加入英國總工會，是兼具工會與專業組織兩種色彩的教師組織。

ATL 強調嚴守政治獨立的立場，但同時也從廣泛的國會接觸中獲益；強調民主，絕不指示會員從事特定路線的行為，例如如果執行委員會通過罷工的行動，會員也不一定要遵守這項罷工的決議，而是依照自由的意志去做決定(ATL , Internet , 2002)。

一、組織目標

ATL 組織的主要目標包括以下三項：

- (一) 促進英國教育。
- (二) 改善與保護教師的地位，促進教師合法專業利益 (legitimate professional interests)。
- (三) 促進會員在機會與對待(treatment)上的平等。

二、活動情形

- (一) 訓練課程及教育會議的提供與舉辦。
- (二) 提供會員法律上、生活上及專業上的協助。
- (三) 出版刊物。
- (四) 會員福利的提供 (張曉蕙，2002：95)。

參、全國男教師協會暨女教師協會 (National Association of Schoolmasters and Union of women Teachers , NASUWT)

「全國男教師協會暨女教師協會」的前身是兩個分立的組織，一個是在1919 年成立的「全國男教師協會」(National Association of Schoolmasters , NAS)，另外一個是在 1965 年成立的「女教師協會」(Union of women Teachers , UWT)。NAS 成立於 1919 年，是由一群剛由第一次世界大戰戰場退役的男子組成，後來又加入一群不滿 NUT 支持男女兩性平等待遇政策的而脫離 NUT 的中學男教師；UWT 成立

於 1965 年，則是由中學女教師所組成的獨立團體。這兩個組織因共同的目標趨向一致，所以便於 1975 年合併，成為現今的 NASUWT。(Maksymiw, 1991: 207)

就成員的特性而言，NASUWT 與 NUT 不同之處在於 NUT 在成立之初主要成員為小學教師，後來才逐漸擴及中學教師；而 NASUWT 則原來是中學教師的專業組織，1984 年後才將會員資格放寬，讓小學教師加入。以成員組織結構而言，NASUWT 仍可說是中等教育專科教師人數較多的教師組織，且其成員招收範圍遍及全英國境內（楊瑩，1992）。

為了強化教師組織力量的考量上，NASUWT 與 NUT 曾經考慮、合併的議題，但最後依舊決定保持其獨立的教師組織狀態，同時也將協會的英文名稱縮寫由 NAS/UWT 改為 NASUWT，主要的目的是為了加強男女教師之間的合作(楊瑩，1992)。

一、組織目標

NASUWT 成立之初便是以提高教師待遇為最主要的目標，是一個相當激進的組織。1980 年代英國政府有計畫的逐步削減教師組織對教師待遇談判的權利，對教師專業有當大的衝擊在 1984 到 1986 年這一段期間，NASUWT 針對教師待遇爭取所採取的行動比 NUT 更為激烈。

NASUWT 在現今最主要的目標便是代表教師，替教師爭取權益；也希望教師的生活能較為舒適，在這方面除了提供會員各項的福利與服務之外，也透過網際網路提供即時及個別化的服務。

因為 NASUWT 在各階段教育都有會員的存在，因此針對不同階段教育的需求，皆有各階段不同努力的目標，例如在幼稚教育階追求高品質的幼稚及早期教育；初、中等教育階段則強調減低國定課程對教學產生的干擾、增加教師專業性及降低教師工作量等議題；特殊教育則強調回歸主流的教育等等(NASUWT, Internet, 2002)。

二、活動情形

(一) 訓練課程的提供。

- (二) 法律及專業上的諮詢。
- (三) 會員福利的提供。
- (四) 急難救助。
- (五) 各項運動的推展。
- (六) 獎勵教師研究工作。
- (七) 刊物的出版與會員的通訊。

肆、教師專業協會 (Professional Association of Teachers , PAT)

是由 Ray Bryant 及 Colin Leicester 兩位所發起成立的，他們認為工會及教師組織為了達成目的，動輒採取罷工或罷教行動，不僅傷害學生的受教權、影響老師在社會大眾眼中的觀感與地位、對學生有不良的示範與影響、且有損教師的專業形象，因此透過報章上教育專欄發表言論，尋找有志一同的夥伴，共同組成一個真正屬於教師的專業團體，獲得許多反對罷教行動的教師支持，於是在於 1970 年 9 月 19 日於倫敦正式成立。直到今日，PAT 組織章程中仍然明文訂定其為非採罷教(non-strike) 手段的組織。

PTA 成立之初，會員人數只有 385 名，是一個規模相當小的教師組織。(Bryant & Leicester , 1991 : 105) PAT 因明白表示其反對激進路線或罷教行動，因此與政府談判基礎較弱，也較不受重視，因此成立之後為了發揮其影響力，組織的第一個要務便是擴大組織的規模。由於不斷的努力及受到 1985 年到 1986 年間 NUT 及 NASUWT 大規模且多次採取罷教行動杯葛教育當局之影響，許多不滿前述杯葛行動的教師乃退出 NUT 及 NASUWT，而改加入 PAT，一年之間，PAT 的會員增加四萬人左右；另一個吸引教師加入該協會的因素即是英國政府已一改在 1970 年代的作風，在 1980 年代開始賦予 PAT 與政府磋商教師待遇之權，此項磋商權獲致後，增加了 PAT 的號召力，也吸引許多教師的加入，提昇 PAT 的地位。

因此就歷史沿革可知，PAT 是保守黨政府執政時期柴契爾夫人極力扶助的教師組織，打著不罷教的旗幟，PAT 以提昇教師專業水準為

重，而且與 NUT 形成對立的局面PAT 對政府的各項政策大多亟力支持，這也是PAT 的特色，也是其與其他教師組織有別之處(楊瑩，1992)。

一、組織目標

PAT 於成立大會明定該組織的主要目標有四：(Bryant & Leicester , 1991：60~ 61)

- 1.促進教師專業水準，強調學生福祉優先及對社會的服務。
- 2.藉由研究、改革的建議及抗拒水準的減低等方式增進教育的進步。
- 3.提供會員在其工作上各方面的服務，包括就業機會訓練工具的資訊與建議、提供保險與法律協助、特殊經濟與旅遊工具的安排等。
- 4.為會員在薪資與工作條件方面進行磋商

對於教師教師的相關權益的爭取、各項問題的解決不採取衝突、對立的態度，而以溫和、協商的方式來進行，在英國眾多工會傳統的教師組織中是一個較為特殊組織。

PTA是一個政治獨立但偏右派的教師團體，它的基本理念認為，教師的工作應該超越契約上的限定，除了克盡教職外，在工作時間之外也必須保持道德上的正直、廉潔，因此不應採取罷教的行動。在 1989 年 PAT 發行了一份教師專業信條 (professional code for teachers) 的文件，在這份文件中清楚說明與教師專業不一致的行為，包括：罷教、拒絕舉行考試、拒絕會見學生家長。在長達 16 頁的文件中，強調教師應將學生的權益置於優先，因此不應拒絕參與上班作息之外的各項校內外活動、拒絕替缺席的同仁代課、服裝儀容應適當、教授爭議性議題時應保持中立的立場。(Maksymiw , 1991：300) PAT之所以持前述的態度或立場，是因為其認為教師應負有導引社會風氣的責任，若沒有具備上述情操或責任成的教師，則應考慮轉業。(楊瑩，1992)

二、活動情形

(一) 出版刊物：負責各項的出版業務，如提供會員手冊給所有會員，其中包括所有組織相關資訊；定期出版月刊，廣泛收錄影響教育

及兒童保育等方面的文章與資訊；不定期出版單張或折頁傳單，即時提供與會員有關的各項訊息。

(二) 專業與法律方面的諮詢：有專門的人員提供專業方面的諮詢與服務，對於會員的法律方面需求也有專業人員提供各項建詩各項的法律方面的支援。

(三) 會員福利的提供：提供各項商業以及經濟、保險方面的福利，包括旅遊、消費的優惠，金融、保險服務與優惠，個人理財諮詢及貸款服務等。

表3-2：英國教師組概況表

	成立時間	組織目標	會員	與英國工會(TUC)之關係
全國教師協會(NUT)	1870年	爭取教師的待遇與權益，強調專業自主的維持及師資培育過程專業水種的提高	中小學教師及繼續教育教師，成員約三分之二為女性，會員人數約為二十萬人	加入TUC
教師與講師協會(ATL)	1892年	改善與保護教師的地位，強調民主參與，不反對罷教，但須經會員通過	成員包括各教育階段的教師與教育相關人員，排除校長加入，會員人數約十六萬人	加入TUC
全國男教師協會暨女教師協會(NASUWT)	1919年	以罷教手段，提高教師待遇，爭取教師得權益	主要為中小學教師，不含行政人員，會員人數約為二十萬人	加入TUC
教師專業協會(PAT)	1970年	反對罷教，提升教師專業水準，強調學生福祉優先及對社會的服務	包括各教育階段反對罷工的教師、教育相關人員，會員人數約三萬五千人	未加入TUC

資料來源：研究者整理自張曉蕙，2002：109；馬向忠，2002：31。

第三節 美、英教師組織的立法參與

壹、美國教師組織的立法參與

美國的整個教育制度，乃是建立在完全的地方分權之架構上，這與我國的中央集權制度是迥然不同的；聯邦教育部以及各州之教育廳，其所擁有之職權，較之我國的教育部和中部辦公室之職權，不只是遜色許多，而且簡直是不可同日而語。因此，美國沒有類似國內教師法的頒行，也沒有相關細則的規範，其中，小學教師組織完全不受教育行政當局的管制或操縱，此等組織之運作以其自訂之組織規程為依據，由會員自行選舉之領導者和幹部執行之。

美國的教師組織由於組織嚴密，會員人數眾多，挾其雄厚的財力（NEA 在 1991 年至少花了五千兩百萬元去整修其在華府的總部），以政治獻金以及為特定對象拉票助選方式，大規模地企圖影響全國的以及州級的政治生態，前柯林頓總統競選連任時，也期望 NEA 能夠再度為他抬轎助選。

除了影響政治生態外，美國教師組織又以訴訟的方式，對一些州訂的不利於教師組織的法律，進行廢法的抗爭。另外，又以大量的經費來進行公關活動，塑造有利的形象（劉安彥，1996）。

一、聯盟（coalition）

美國兩大教師組織中，「美國教師聯盟」（AFT）於 1916 年成立以後，隨即加入「美國全國總工會」和「工業組織聯盟」（AFL/CIO），因「美國全國總工會」和「工業組織聯盟」可以提供遊說、政治活動及各種訊息給「美國教師聯盟」。而且「美國教師聯盟」亦可利用「全國總工會」和「工業組織聯盟」此一龐大的團體為其後盾，壯大其聲勢。另一方面，「全國教育協會」（NEA）與「美國教師聯盟」近年來有合併之意，其目的乃為增加相互之影響力。雖然仍有爭議，但一些地方教師組織已開始合併，亦是藉由聯盟之策略擴大其在教育之影響力（馬向忠，2002：23）。

二、集體談判活動 (collective bargaining)

所謂集體談判係指勞資雙方為了確定僱用條件而協商的過程。就教師而言，乃指教師組織與教育行政機關(例如：學區的教育委員會)，就其共同關切的事務做有秩序的談判或協商，以便達成共同協議，作為規範雙方行為之準則(沈春生，1998)。集體談判的內容甚廣，舉凡工作條件與薪資、經濟條件(各種補助、額外津貼保險)、聘僱條件(班級大小、工作時間)、專業條件(學術自由、任教科日)及人事方面之條件(任用、升遷、退休)等，皆為集體談判之範圍(謝文全，1992)；由於集體談判所涉及的範圍甚廣，遂將其達成之協議形諸書面文字以為雙方日後所遵循，故成為教師組織參與教育決策的一項重要途徑。

美國教師組織第一次以「集體談判」取得聘約協議的案例，發生於1944年伊利諾州的西塞羅學區(Cicero, Illinois)。1960年代以來，美國兩大教師組織開始重視集體談判的運用，透過集體談判的方式，教師組織不只在功能上大獲提升，更在會員人數上成長迅速。到目前為止，美國約有三十三個州規定地方學區必須與教師進行談判(張煌熙，1996)。

以「辛辛那提市教師聯盟」(Cincinnati Federation of Teachers, CFT)為例。該聯盟在1976年取得代表該市學區教師與教育委員會的集體談判權，並在之後展開十七天的罷教。後來透過集體談判，該聯盟於1977年的合約中建立了教師校務會議、學校本位顧問群等機制，其參與範圍包括預算、政策、教學資訊，並要求教育委員會的會議中應有聯盟代表出席。1988年的合約中則建立了教師職級制度(career ladder)，而且嘗試與高等教育機構，以及專業實習學校(professional development schools, PDS)合作。例如：辛辛那提大學在師資培育方面曾經試辦所謂的專業發展學校，CFT嘗試與其建立合夥關係，以提升師資培育之素質及其專業發展。又如波士頓的教師工會(Boston Teacher Union)透過談判程序，使想要試辦學校本位管理以及共同決策的(shared decision-making)學校，得以經由三分之二的投票通過撤銷校務會議所建立的規則(蔡清華，2003：102)。

三、罷教行動

罷教活動乃為輔助集體談判的重要手段。美國雖然大多數的州禁止公共部門罷工，但仍有九個州的州政府允許公共部門罷工，其中多以地方中小學教師為主體。但美國基本上仍視教師罷教為一違法行為，可處以拘禁、減薪，甚至取消其協商權之處罰(衛民，1999)。雖然如此，但在美國禁止罷教的州中，罷教的例子仍然屢見不鮮，這和教師組織的彌補措施有關。例如：AFT 每個月會扣除會員的部分會費以成立抗爭基金(Militant Fund)，作為補助會員因罷教抗爭所遭受的損失；NEA 也成立集體談判和補償部門(Collective Bargaining and Compensation)，負責 NEA 所有有關集體談判和補償的計畫、評估及實施(沈春生，1999)。由於罷教活動具有較大的衝擊影響力，所以常成為集體談判的有利輔助工具，以達到影響教育決策的目的。

四、政治活動

政治活動乃是美國教師組織參與教育決策的最重要途徑，因為政府官員及民意代表才是主要的教育決策者，主導整個教育政策的走向及教育資源的分配，因此美國兩大教師組織均投注相當大的人力與經費參與政治活動，企圖影響教育政策。

(一) 成立專責機構

NEA 於 1972 年成立政治活動委員會(Political Action Committee, NEA-PAC)，AFT 亦緊跟著在 1974 年成立政治活動委員會(Political Action Committee, PAC)，為了不致與 NEA 混淆，乃改稱為「政治教育委員會」(Committee on Political Education)。此二委員會成立之主要目的在於統籌遊說、政治獻金及訴諸傳播媒體等活動；其經費來源除了由會員的會費扣除外，也接受會員的個人捐款(沈春生，1998)。

(二) 支持特定候選人，投入選舉活動

美國兩大教師組織皆積極投入政治活動，例如：在提名柯林頓的民主黨全國代表大會中，每十名代表就有一位是 NEA 或 AFT 的代表(Lieberman, 1998)，AFT 的已故總裁 Shanker 本身也是民主黨基金會的顧問。教師組織的教職員也比一般勞工有更多時間投入政治競選中，

因為有些合約中規定，選舉日可請事假，且不被扣錢(Lieberman, 1994)。在選舉時，教師組織會捐獻大量政治獻金或公開宣布支持某一候選人，例如：AFT 在 1989 年至 1995 年間的政治獻金高達 500 萬美元，主要支持對象為民主黨的候選人(朱輝章，1998)。Lieberman(1998)指出在大部分的州中，教師組織是最有力量的兩個利益團體之一。在教師組織的集體談判過程中，常會搭配政治行動，不論是在選舉學區的教育委員會委員或是州級的民意代表均是。這也就是為什麼教師組織總部及分部在選舉時常常變成民主黨的競選分部。由於美國教師組織積極投入政治活動，支持特定候選人，因此民選官員及立法者在制定政策時為了考慮選票，以及資金來源，因而不敢輕忽教師組織之意見。

五、遊說

為了影響政府部門教育政策之制定，遊說乃是美國教師組織經常使用的方法。NEA 遊說的方式主要包括請會員寫信、登門拜訪、利用關係說服各級民意代表，或者以國會聽證會的方式來說服政黨或議員支持其立場，俾能制定有利於該組織的法案。至於 AFT 的遊說方式則包括：向國會遊說，出席國會相關委員會之聽證會、監督聯邦政府教育部門或其他機構所舉辦的活動，有時甚至為了會員的福利向最高法院提出簡報(沈春生，1998)。NEA 曾經為了反對「自由選校」(choice)政策，積極遊說及施壓，使民主黨參議員強力杯葛國會對瀕臨破產的哥倫比亞特區(Washington, DC)之聯邦補助款，因為其中含有 2,100 萬美元的自由選校補助款(劉安彥，1996)，此為美國教師組織藉由遊說影響教育政策的明顯例證。

六、司法行動

美國乃一行政、立法、司法三權分立國家，教師組織也常常藉由司法途徑來影響教育政策之走向。例如：NEA 反對「教育券」(voucher)，所以當賓州東南德拉瓦郡(Southeast Delaware County, Pennsylvania)的地方教育委員會提供教育券給就讀私立學校及教會學校的學生時，NEA 便主動向當地法院控告教育委員會違反州法律的相關規定(沈春

生，1998)，以避免學區的教育資源流向私立學校。

這些全國性教師組織的日常運作，並不是擔任全時教職的學校教師，NEA每年要花費將近四千萬美元來僱用一千五百名組織人員，深入地方學區去遊說學區的董事會，去為會員提出訴願，以及從事其他提昇工會權益的相關活動（劉安彥，1996）。

貳、英國教師組織的立法參與

英國的教師組織雖然各有其特色，也依循自身的理念運用各種手段達到目標，但各教師組織也並非是完全單打獨鬥的，它們也會針對某項議題與其他教師組織、教育的利益團體 (educational interests groups)(例如英國工會聯盟)、媒體(例如電視、報紙、廣播等)、或政策決定的直接參與者(資深公務員、議員等) 進行合作，向政府相關單位磋商，以達成目標。

各教師組織為了達成目標除了與上述的人員或團體建立密切關係外，同時也採取許多不同的策略：爭議、協商 (argument、negotiation); 遊說 (lobby); 罷工(strike)。英國教師組織通常以協商為最初的一種策略，如果協商沒有成功，第二種策略便是遊說議員，非不得已時才會行使罷工的策略（張曉蕙，2002：71）。

傳統以來，英國教師組織在全國教育政策形成過程中有一定程度的參與權與被諮詢權，且其對於一教育政策之參與非常積極。例如中央執行委員會下設「教育委員會」就各級各類教育的有關理論與實際問題加以研究，作為行政當局制定教育政策之參考，期教育主張對於全國教育政策其有相當之影響力(朱輝章，1998)。但 1988 年教育改革法案實行以後，英國的教育決策模式有走向中央極權的傾向，無論是課程、評量、教師評鑑或是經營管理模式，均傾向中央決定，甚至於學校的預算亦直接撥至學校，增加校長及學校管理委員會(school governors) 掌控學校運作的權力，使教師組織在全國教育政策上的影響力大幅削減。教師組織角色也由原來的合夥關係 (partnership) 轉變成教師心聲與教育政策的反應者 (王素琴、侯禎塘，1998)。雖然英國

教師組織在教育政策上的影響力不若從前但仍努力藉由各種參與方式來影響教育政策之制定，現敘述如下：

一、聯盟 (coalition)

英國教師組織常會聯合其他教師組織與教育利益團體來壯大聲勢。例如 NUT 在協商薪資及工作條件時，常會與 NASUWT 及 ATL 等其他教師組織合作，向決定薪資的機構 STRB(School Teachers Review Body) 呈現有力的主張。其用意在於要給社會大眾及政府口徑一致的聲音。此外，教師組織亦會與其他利益團體相結合，來影響政府教育政策。其中「工會聯盟」(Trade Unions Congress, TUC)成為一個重要銜接橋樑(姜添輝, 2002)。NUT 在 1970 年正式加入「工會聯盟」，成為其附屬協會之一。在 1990 年 TUC 之年會中，NUT 提出若干教育改革議案，如：五歲以下兒童教育法案、教師待遇及工作條件、種族及性別就業機會均等，並獲大會支持通過(楊瑩, 1992)。其他如 NASUWT、ATL 皆加入 TUC，其皆想藉由 TUC 此一強而有力的團體，強化其立場，在將要形成的政府政策上，擁有更大的發言空間。

二、集體談判 (collective bargaining)

英國教師組織常是代表教師與政府談判協商的重要角色，例如 1944 年的「公立學校教師薪資表」(Burnham Scale) 即為教師組織代表與教育部官員 (Department of Education and Science) 經由談判過程而訂定的(教育部)。但是在 1979 年柴契爾夫人領導的保守黨執政後，在教育政策制定上逐漸傾向中央集權，使教師組織影響力減弱(Cooper, 1992)。例如 1988 年通過的「教師待遇即工作條件法案」(Teacher Pay and Condition Act) 即撤除了教師組織代表其成員與政府協商待遇及工作條件之權，而遭教師組織罷教抗議。但另一方面保守黨政府卻自 1980 年代開始賦予 PAT 與政府磋商教師待遇之權，因 PAT 反對罷教，以提昇教師專業為重，且多支持保守黨各類改革理念(楊瑩, 1992)。由「全國教師雇主組織」(NOEST) 與主要教師組織，以教育部公布的「教師待遇與條件文件」(STPCD) 為基礎，協商訂定教師的服務條件協約，俗稱「柏甘第手冊」。「教師待遇與條件文件」與「柏甘第手冊」都

屬於全國性的協約，在地方上，則主要重點在針對全國性協約的執行進行談判。

如今，英國教師組織如 NUT，仍以協商談判為其主要策略，主因為其面臨一個強大的工黨政府，以工會行動 (industrial action) 並無法有效達到組織目標，因此以強而有力的論點來協商取代以往的抗爭行動策略。教師組織通常會委託大學進行研究，因他們是客觀而獨立的，然後教師組織再將這些獨立研究引述至其理由與主張中(姜添輝，2002)。

三、政治活動

(一) 遊說 (lobby)

教師組織會透過各種管道與政府官員、國會議員接觸，與其建立良好關係，但是教師組織較重視與政府官員的接觸，因為全國教育政策通常由公務人員所規劃，所以與資深官員的密切關係將使教師組織有機會說明他們的專業意見，並能進而影響國家教育政策。當教師組織無法影響政府官員時，下一個目標就是國會議員，遊說其為教師組織講話(姜添輝，2002)。例如在 2002 年 3 月 NUT 便發動其成員寫信給下議院議員，請其支持教師要求更合理的薪資給付(NUT, Internet, 2002)。

(二) 政治夥伴關係

英國教師組織基本上是不像美國教師組織有特定支持的政黨，以免承受政黨輪替的風險。各教師組織幾乎也未設立「政治基金會」(political fund) 從事政治運作。但是英國教師組織仍與各政黨保持密切的關係，與各政黨涉及教育事務的人交涉。此外，NUT 早在 1895 年便將其兩位組織成員 James Yoxall 與 Ernest Gray 送進國會中。此種戰果在 1970 年更為明顯，許多內閣閣員皆來自 NUT。例如擔任外務內閣大臣的 Michael Stewart，擔任教育內閣大臣的 Edward Short 與擔任威爾斯內閣大臣的 George Thomas (Barber, 1992)，此種優勢條件可以使教師組織在國家教育政策制定過程中扮演積極的角色，並開創與中央政府的夥伴關係。但是，此種夥伴關係卻或隨著政府的認知而改變。

例如，保守黨政府在 1988 年頒行的教育改革法案，以及現在的「新工黨」遠離工會團體組織（姜添輝，2002），皆改變了原來的夥伴關係，減少了教師組織參與教育政策制定的機會。

四、罷教 (strike)

罷教是在協商談判、遊說之後皆無法達到教師組織目的時，所使用的最後一種方法。英國教師組織中，以 NUT、NASUWT 兩教師組織較常採用此一激進之做法，例如 1984~1986 年間，NUT 即因為針對教師待遇及工作條件談判多次未達共識，而聯合 NASUWT 等教師組織進行罷教，使得英國政府原欲實施「以學生成就定待遇」之方案胎死腹中（楊瑩，1992）。在 2002 年 3 月，NUT 亦經由其會員投票通過，決定於 3 月 14 日在倫敦示威抗議，以爭取合理之薪資（NUT, Internet, 2002）。但是一些強調教師專業的組織如 PAT，則強烈反對罷教行動，許多原屬的 NUT、NASUWT 的教師便因對罷教反感而加入 PAT。現今英國教師組織面對工黨政府，較少採取激烈的行動，其原因包括法律限制罷教之範圍僅限於教師之薪資及工作條件，而且教師本身的態度、教學工作量也使教師無法負荷罷教所帶來的衝擊。此外，勞動結構改變，工會成員中白領階級人數大幅成長，對於罷教的支持度也較低。再者，社會大眾較支持工黨政府，也使得教師組織在此策略上的運用受到限制。面對此一狀況，除了重視以強有力的論點與政府協商外，有時會採取消極的「不合作」策略，來抵制政府教育政策的制定與實施（姜添輝，2002）。