

# 臺日教師組織政策參與機制之比較 研究：政策網絡的觀點

林斌\*

## 摘 要

相對於傳統國家機關的統治思維，網絡治理途徑更具有分享決策權力、鼓勵公民自治及發展共同利益的特色。換言之，「治理」途徑指涉不同於傳統官僚與市場機制的網絡化治理結構，所有網絡成員間透過制度性的互動規則，相互影響與合作，達到共同治理的目標。

而我國與日本之公立學校教師，因長期受到「特別權力關係」之影響，兩國主要教師組織——日本教職員組合（日教組）與中華民國全國教師會（全教會），均缺乏與英美國家教師組織相等之集體勞動權保障，但兩者卻大致仍能保持一定程度之政策影響力，凸顯兩者與政策網絡成員之互動關係與英美教師組織現況的差異，特別是日教組長期與執政勢力抗衡而不衰，更加反映出日本教育政策網絡參與者行為模式之獨特性，故本文擬以政策網絡之觀點，採取文獻分析、歷史比較等方法，針對日教組及全教會參與政策之機制與政策網絡成員互動規則與策略等事項，進行比較分析，以提供我國教育政策網絡治

---

\* 林斌，稻江科技管理學院公共事務管理系助理教授  
電子郵件：ice.king@msa.hinet.net

投稿日期：2009年6月20日；修正日期：2009年10月16日；接受日期：2009年12月4日

理模式未來發展之參考。

關鍵詞：教師組織、政策參與、政策網絡

Contemporary Educational Research Quarterly  
Dec., 2009, Vol.17 No.4, pp. 103-146

## The Study of Policy Participation Mechanism for Teachers' Organizations in Japan and Taiwan: A Comparative Study from the View of Policy Network

Bin Lin\*

### Abstract

Relatively speaking, the network governance approach is more distinctive than traditional government thinking of the state on sharing decision power and urging the citizen's autonomy to develop common interests. In other words, network governance approach refer to the networking governance structure, differing from the traditional bureaucrat and market mechanism, and all network members got mutual impact and cooperation through interactive regulations for the target of co-governance.

However, because of the influence of "special power relation" for decades, the main teachers' organizations of public school in Taiwan (National Teachers' Association, NTA) and Japan (Japan Teachers' Union, JTU) had lacked for collective labor rights which not like the teachers' organizations in England and U.S.A. But

---

\* Bin Lin, Assistant Professor, Department of Public Affairs & Management, Toko University

E-mail: ice.king@msa.hinet.net

Manuscript recieved: June 20, 2009; Modified: Oct. 16, 2009; Accepted: Dec. 4, 2009

both NTA and JTU still can hold the policy influence of certain degree and highlight the differences for interaction relation in both policy networks to the teachers' organizations in England and U.S.A. Especially consider about the JTU's experience for fighting against the ruling party in Japan which reflecting the unique feature of participant's behavior in education policy network.

Therefore, the goal of this article is to analysis the mechanism and interactive regulations of policy participation for the JTU and NTA, by using methods including document analysis, historical comparison, through the view of policy network and expects to offer policy recommendations to government for adjustment in governance mode of education policy network.

**Keywords:** teachers' organizations, policy participation, policy network

## 壹、前言

### 一、研究動機與目的

提供「教育服務」是現代政府達成「提升個人成就機會與生活品質」任務的重要工具之一（Johnson, 1992: 7-10），而教育政策之規劃與執行，攸關教育服務之品質，故向來是政府部門及社會大眾關切之焦點。同時，由於教育政策涉及資源分配及教育內容權限之爭議，對立與合作可說是政策制定過程中的常態。以英美等國教育政策而言，舉凡經費分配、課程標準、統一測驗等重大政策，幾乎都是教師組織、公民團體、政府官僚等相互競爭、衝突，進而妥協的結果（Dye, 1998: 145-168）；換言之，教育政策參與者之間的互動十分密切，明顯形成一種動態發展的政策網絡關係，特別是英美主要教師組織均具有集體協商權及發動罷工之能量，且會員密度均逾七成以上，其影響力相對於其他利益團體而言，向來在政策網絡中具有優勢。<sup>①</sup>

反觀我國與日本之主要教師組織——中華民國全國教師會（以下簡稱全教會）及日本教職員組合（以下簡稱日教組），雖均缺乏與英美教師組織相同之集體勞動權保障（參見表1），但兩者卻大致仍能保持一定程度之政策影響力，凸顯兩者與政策網絡成員之互動關係與英美教師組織現況之差異。

特別是在意識型態分歧及社會變遷等因素下，日教組會員人數逐年流失（梁忠銘，2003：384；楊思偉，1992：22-23），<sup>②</sup>但卻一直保有相當政策壓力

① 以全英教師工會（National Union Teachers, NUT）及全英男女教師協會（National Association of Schoolmasters/Union of Women Teachers, NASUWT）為例，兩者會員合計達52萬人，其中絕大部分為中小學教師，約佔全英中小學教師比例七成五以上（Department of Children, Schools and Families [DCSF], 2008）。

② 日教組於1989年出現重大分裂，其內部之主流派（社會黨系）和非主流派（共產黨系）發生爭執，最後非主流派退出日教組，在1991年另行組成「全日本教職員組

表 1 中、日、英、美教師組織集體勞動權制度之比較

項目 國別	團結權	集體協商權	爭議權
中華民國	依法組織「教師會」	得協議教師聘約或教師聘約準則（協商範圍並未明定，實務上工作條件均依法令規定，並無對等協商）	無法令規範（但因教師會並非工會，無法適用《勞資爭議處理法》，爭議權實質上受到限制）
日本	依法組織職員團體	交涉範圍包含薪資、工作時間、休假、安全衛生、女性保障與其他經濟性工作條件，惟不得簽訂團體協約，行政機關亦無與職員團體達成協議之義務。	依法禁止有罷工或其他爭議行為
英國	依法組織工會	協商範圍包含福利、休假、工作量、保險、退休、申訴懲戒、工會運作、協商程序等議題，並可簽署團體協約。	依法定程序得發動罷工或其他爭議行為
美國	依法組織工會	協商範圍包含薪資、福利、休假、工時、生師比、保險、退休、職務編配、健康安全、申訴懲戒、工會運作、協商程序等議題，並可簽署團體協約。	大多數州禁止罷工行為（有14州允許有條件罷工）

資料來源：Kearney & Carnevale (2001)；Ironside & Seifert (1995)；Department for Education and Skills [DfES](2006)；三輪定宣 (2002)。

影響教育決策，同時，也堅持對中央教育行政機關——文部科學省（以下簡稱文科省）帶有國家主義及管理主義之教育政策，採取強力批判及抗爭，積極

合」(全教)。

扮演教育政策改革的關鍵角色，令官僚系統不敢輕忽，此種具有全面性影響力之民間教育團體，在我國教育發展歷史中並不存在（楊思偉，2006：166）。尤其，雖然日教組與官方之政策主張經常相左，但整體而言，日本教育政策之發展，仍能顯現出漸進穩健改革、法制建構完備等特色（王如哲，1999；王家通，2003），也更加反映出日本教育政策網絡參與者行為模式之獨特性。所以，考量日本與我國在社會文化及教育制度上的類似性，有必要針對中日主要教師組織參與政策之機制進行深入比較分析，以提供我國教育政策治理模式發展之參考。

## 二、研究問題

我國與日本公共部門長期受到「特別權力關係」理論之影響，將公立學校教師視為國家機關公務員，對行政機關具有高度服從義務，故鮮少強調教師具有「勞動者」之身分，在政策上也反對其擁有勞動三權。此與英美兩國將公立學校（特別是中小學）教師視為依契約聘用之「公務僱員」（public employee），原則上仍應享有勞動三權之狀況相比，明顯存在差異（林斌，2006b）。此外，我國《教師法》對教師組織相關協商程序及協商範圍完全未予規範，尤其在教師角色定位上，我國及日本社會仍存在「聖職教師」、「勞動者教師」及「專門職教師」的論辯；<sup>③</sup>易言之，社會大眾對教師工作及教師組織的發展定位仍未形成共識。

此外，日本與我國均自1980年代起漸進推動課程標準、升學制度及學校管理等全面性的教育改革，在社會大眾對教育品質的高度期待下，國家機關治

---

③ 聖職教師定位係「地位崇高、任務神聖、造就英才」，勞動者教師係「以勞力或腦力換取薪資」，專門職教師之定位則為「經專業訓練以專業知識提供服務」（伊藤和衛，1982）。

理能力不斷受到考驗。特別是1990年代起的日本，在政治、經濟及社會層面均發生重大變化，導致政策制定結構的明顯變遷。首先是泡沫經濟的破滅帶來長期景氣低迷，其次是自由民主黨（以下簡稱自民黨）於1993年失去政權，日本出現八黨聯合政府；而高科技犯罪及日本面臨國際社會要求承擔更多集體安全之壓力，均反映出官僚及政黨對政策指導及危機處理能力的落差。同時，以教育政策場域而言，舉凡政黨、財經團體、教師組織及行政官僚等勢力，均已呈現積極參與及競爭狀態（歐用生，2005）。因此，以政策網絡模式進行日本政治發展分析的觀點，已有逐漸取代多元主義及統合主義模式之趨勢（村松岐夫、伊藤光利、辻中豐，2001）。而我國政治體制亦自1980年代中期開始快速民主化，在解除報禁、黨禁及國會全面改選後，政治環境日趨民主自由，因此，民間團體紛紛參與教育改革工程，提出不同改革訴求，刺激政府部門積極回應（徐易男，2008），也促使國家機關逐漸揚棄傳統權威治理模式，努力嘗試與各類團體建立政策網絡關係，並朝向「民主治理」模式發展（林斌，2006a）。所以，本文擬採用文獻分析、歷史比較等方法，透過政策網絡的觀點，針對下列問題深入探討：

- （一）日教組與全教會之運作目標與組織發展的特點為何？
- （二）日教組與全教會之主要政策參與途徑為何？其與政策網絡成員間之互動規則及互動關係有何特色？
- （三）從教師組織參與政策機制的角度而言，我國與日本之教育政策網絡治理結構有何異同？



## 貳、政策網絡理論之應用

### 一、政策網絡的意涵與發展

從相互依賴關係的角度而言，政策網絡係指「一群因資源依賴而彼此連結的組織」(Benson, 1982)；易言之，政策網絡途徑視政策制定過程為多元行動者之間權力互動的結果，政策參與者各自擁有其政策需求與資源，基於達成共識的目標，參與者必須就政策內容進行協商，進而產生資源及資訊上的交換 (Van Warrden, 1992: 31)。特別是現代政府制定及執行公共政策時，日漸依賴政策利害關係者的合作，以結合分散的社會資源，透過集體行動過程解決公共問題，此亦使得政策網絡理論在公共政策及管理領域迅速興起。但是，由於社會文化與政治體系的差異，美國、英國和歐陸學者在政策網絡的定義上，互有出入。整體而言，美國學者仍延續鐵三角理論之概念，<sup>④</sup>著重在微觀層次之分析，對網絡互動關係呈現較消極的意涵；英國學者則重視制度層面內組織與組織間的相互影響關係；而歐陸學者則將網絡架構提升到宏觀 (macro) 層次，視網絡、官僚組織與市場三者為鼎足而立的治理結構 (蔡允棟, 2002: 57-58)。<sup>⑤</sup>

④ 「鐵三角理論」(theory of iron triangle) 的提倡者為 T. L. Lowi (1979)，他認為公共政策為政府機關、國會委員會與利益團體所把持，成為緊密的鐵三角。在政策制定過程中，經濟性的特權團體，其勢力足以串連國會議員，從而掌控政府機關。政府機關不可能保持中立，必然受到利益團體與國會議員的影響。

⑤ 英國學者觀點主張政策網絡參與者相對於國家機關而言，仍保有相當自主性；政策網絡成員可透過資源交換、權力依賴及建立互動規則來完成治理過程；同時，亦強調國家機關與利益團體間關係的制度性安排。此種觀點有利於檢視國家機關政策治理結構之特性，故本研究採用之。

## 二、政策網絡的特性

從政策網絡概念的發展可以理解，國家機關不再是政策制定過程中的單一主導者，其與眾多不同行動者之間的互動關係所形成的政策網絡，具有以下特性：

（一）互動特質：網絡成員之間依循資源交換之協議與達成共同目標之共識，促使成員持續互動與合作，形成公、私與志願部門三者間相互依賴的關係，使得國家機關治理的範圍更為廣泛（丘昌泰、李允傑，2003：105-106）。

（二）互動過程：沒有任何單一參與者擁有足夠影響力來決定其他參與者的行動。所有參與者都有各自目標與利益，但這並不意味所有的參與者擁有相等的權力及重要性。特別是政府部門擁有比其他參與者更多的資源，能夠主動創造新網絡、控制接近決策者的管道、決定資源交換的規則，屬於支配性的政策參與者（林玉華，1999：160）。

## 三、政策網絡的類型

Rhodes（1997: 38-39）依據參與成員整合的程度、參與成員的類型，以及成員間資源的分配，將政策網絡從高度整合的「政策社群」到低度整合的「議題網絡」分成五大類，茲分述如次：

（一）政策社群（**policy communities**）：指中央與地方政府執行的政策領域中，垂直互賴的關係網絡。此種網絡具有高度整合性，但成員間垂直的相互依賴是建立在對公共服務傳送責任的分擔上；換言之，成員之間有高強度的垂直依賴，但水平依賴卻相對有限。

（二）議題網絡（**issue networks**）：屬水平性網絡，垂直互賴關係有限，水平的意見並未整合，網絡整合度甚低且不穩定，成員來去無常，故不能形成

堅強的網絡。

(三) 專業網絡 (**professionalized networks**)：係由專業團體支配之網絡，具有高度穩定性與成員參與限制，強調專業利益及限制性的水平意見表達，形成垂直互賴關係。但是網絡整合程度不如政策社群凝聚力來得高。

(四) 府際網絡 (**intergovernmental networks**)：指代表地方政府利益的網絡，成員有限，垂直互賴關係與成員參與亦屬有限，具有擴張性的水平意見表達。

(五) 生產者網絡 (**producer networks**)：為經濟團體扮演主要角色的網絡，網絡成員流動性高，成員參與來源廣大，網絡關係十分不穩定，垂直互賴關係有限。

此外，Marsh與Rhodes (1992: 250-252) 採用成員特性（參與者數目與利益型態）、整合程度（互動頻率、關係穩定性與共識建立）、資源（網絡內及各參與組織間的資源分配），以及權力關係等四項標準來區別「政策社群」與「議題網絡」；此一分類標準反映出政府部門與利益團體之間的關係，並將政策網絡配置於整合度的光譜上。其中，高度整合的政策網絡為政策社群，低度整合的政策網絡為議題網絡，在高度整合與低度整合兩極端的網絡中間，則為專業網絡、府際網絡與生產者網絡（參見圖1）。

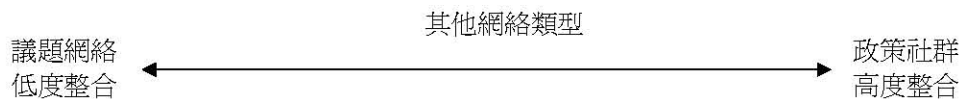


圖 1 政策網絡型態之光譜

資料來源：作者自繪。

#### 四、小結：本文分析架構

總體而言，政策網絡可視為政策參與者之間所建立的互動模式，此種治理模式指涉在政策制定過程中，不同政策參與者之間持續互動形成的正式及非正式關係型態 (Marin & Mayntz, 1991: 35-36)。更進一步而言，從新制度主義的觀點來看，政策網絡如同提供一組「限制參與政策行動者的行為規則」 (Blom-Hansen, 1997: 690)，此一規則反映出政策參與者在長期互動過程中形成的穩定架構，以降低集體活動的交易成本 (North, 1990)。而在政策網絡模式中，政策參與者之間透過互動規則，對關切議題進行議價協商，追求自身利益目標之達成，並基於政策結果或行動過程引發互動規則變遷之誘因。同時，政策網絡成員 (行政官員、國會議員、利益團體等) 亦會因法定權威、資金、資訊、專業技術與知識等資源的相互依賴，進而結合成行動聯盟 (丁仁方, 1999: 141; Skok & Harrisburg, 1995: 329)；換言之，相互依賴、資源交換及互動規則係政策網絡理論的核心，而公共政策可視為在特定政策網絡中的不同參與者，為了達成解決問題的共同目標，進行相互調適以滿足彼此政策偏好的結果 (Hindmoor, 1998: 29)。惟政策網絡成員數目眾多，其互動關係不易逐一探究，且本研究旨在探討教師組織之政策參與機制，除教師組織外，網絡成員互動關係之分析，自應以具公共決策權力之政黨及行政官僚為主，以利聚焦分析。故本研究以政策網絡概念架構為基礎，參酌Marsh與Rhodes (1992) 的政策網絡分類標準之相關變項，輔以政策光譜之變化，呈現本研究之分析架構 (參見圖2)。<sup>6</sup>

<sup>6</sup> 本研究分析架構考量國家機關在臺日兩國教育政策中，長期具有主導地位，政黨與官僚向來係主要政策行動者，且互動規則對網絡成員相互依賴關係之影響，以及網絡內資源分配之狀態，相當程度已可代表政策網絡成員間之權力關係，故本研究針對教育政策網絡主要參與者及區別政策社群與議題網絡之分析變項予以取捨，以利

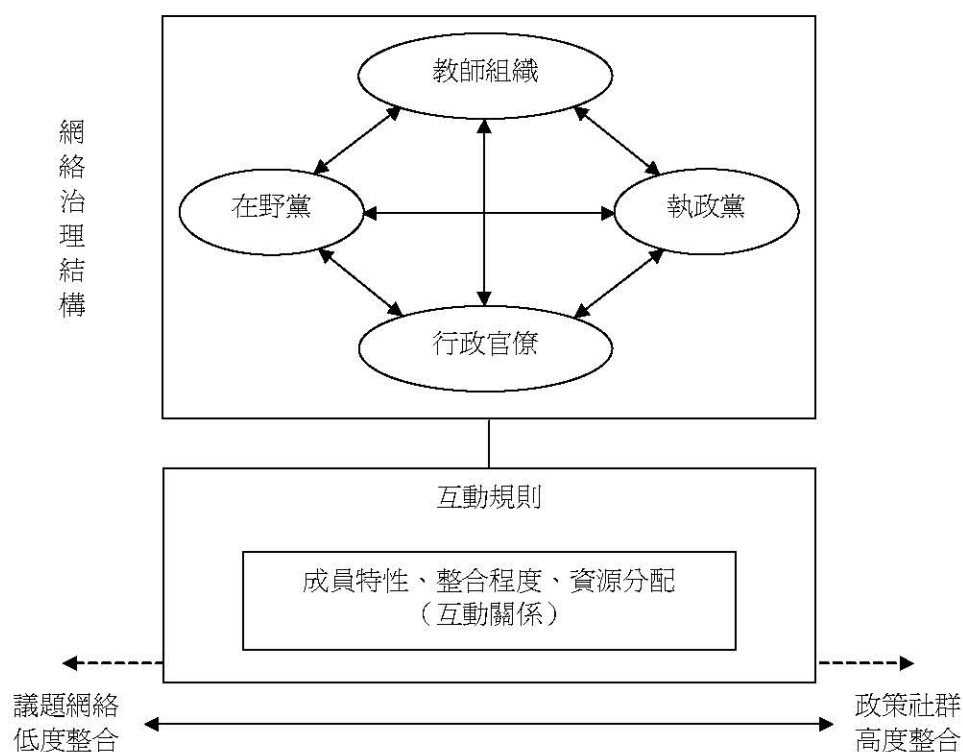


圖 2 本研究分析架構

## 參、臺日教師組織的運作目標及發展特色

### 一、日教組的發展經驗

日教組（Japan Teachers Union, JTU）成立於1947年6月，全盛時期會員人數接近日本教師總數之九成（約86.3%，1958年），迄今會員人數仍有日本教師人數近三成（約29萬6千餘人），居所有教師組織之首（日本文部科學省，

比較分析。

2006)。<sup>7</sup>其成立以來，基於對教師專業自主與和平民主的追求，組織運作積極有力，形成對日本文科省的強大監督力量。茲針對其組織目標及政策參與之經驗摘要分述之。

### (一) 組織目標與結構

日教組的章程第7條明確表示，教職員待遇及勞動條件的維持及改善、學術研究民主化、民主主義教育建設等，係其組織發展之首要目標。同時，日教組在教育政策上極力主張民主化與和平化，強調戰爭帶來的災難性後果，所謂「不送學生再次上戰場」是日教組教師對戰爭的反省及決心；因此，日教組積極爭取戰後教育政策主導權，以免在保守政權統治下重蹈覆轍（日本教職員組合編，1997）。

其次，依據日教組章程第二章之規定，其在學校得設立學校分會，學校分會以郡市為單位，再組成支部，各支部又構成都道府縣教職員組合，最後由各都道府縣的教職員組合加入全國層級之「日教組」。日教組之決策機關為大會與中央委員會，前者是組織的最高決策機構，後者為常設機構。此外，另以中央執行委員會為執行機關，設有總務、組織、宣傳、教育文化、國際交流等部門，推展組織業務。一般而言，日教組全國總部的影響力係在於教育政策之形成，而都道府縣教職員組合則在政策實施過程中發揮影響力；易言之，日教組全國總部分演決策者角色，而都道府縣之地方教職員組合則是推動政策實踐的主力。

### (二) 日教組歷年重要活動

二次世界大戰後，民主自由的教育理想被引進日本，除了排除軍國主義

---

<sup>7</sup> 此外，另有三個教師組織之會員人數超過1萬人，分別是全日本教職員組合（全教）、日本高等學校教職員組合（日高教右派）及全日本教職員連盟（全日教連），三者均由日教組分裂而出，但合計會員人數不及日教組之四成。

的教育體制外，尚實行地方分權制，建立教育委員會，為日本教育帶來不同的面貌。但在1952年美軍結束佔領後，日本中央政府對教育體制開始進行「反改革」運動，恢復不少過去所擁有的權力，導致日教組堅持民主改革政策，與政府發生長期衝突。以下即為歷年重要之教育抗爭及專業發展活動（日本教職員組合編，1997；內田宜人，2004）：

1.反體制抗爭時期（約自1950年代至1960年代初期）：此一時期為日教組與政府爭奪教育主導權的階段，特別是自1950年起，首相吉田茂提出「培養健全愛國心」之主張，同年10月，文部大臣天野貞佑要求學校懸掛「日之丸」旗；此外，日本政府於1953年將教科書審定權劃歸文部省，1954年又在國會通過限制教職員政治行為的法案，這些政策措施被視為強化國家主義教育的行動，因此，日教組開始採取激烈對抗作為。其中較具代表性之活動包括：

（1）於1952年成立「日本民主教育政治連盟」（以下簡稱日政連），推舉候選人參加各級議會選舉，同年10月舉行的眾議院選舉中，日政連推薦59名候選人，共有38人當選，引起保守勢力的關注。

（2）反對教科書審定制度：1953年日本政府將教科書審定權收歸文科省（日本政府指責教科書內容偏向左派），日教組認為此舉是壓抑學術研究及軍國主義再現，故發動大規模抗爭。

（3）反對「任命制教育委員會」之成立：1956年國會通過《地方教育行政組織及營運法》，廢除教育委員會選舉制度。各級教育委員會之委員不再由選舉產生，而由地方自治首長任命，教育委員會也失去編制教育預算的權限。做為教育委員會事務局首長的教育長，也必須經過上一級教育委員會認可。如此一來，各級教育行政機關成為上下隸屬的官僚體系，保守主義教育政策得以順利實施，中央集權體制無異復辟。故日教組以「擁護民主教育」為方針，與社會團體及在野黨合作反對此一立法。

(4) 反對實施「勤務評定」制度：1957年2月首相岸信介執政後，便企圖通過解釋憲法以達到修憲的目的。為此，岸信介內閣全力推行對教師的「勤務評定」制度，以壓制反對勢力，減少修憲阻力。此一由文部省推動日本中小學實施的教職員「勤務評定」，被視為破壞民主教育的精神，故日教組採取強烈抗爭，各地方日教組成員亦以不同方式加以抵制。其中，東京都教職員組合在1958年4月23日進行「集體休假」式罷工活動，有98%的教師參加。福岡縣在同年5月也實施同樣的罷工活動，有99%的教師參加。由於法律禁止公務員參加罷工活動，且1953年國會通過法案，視公校教師為公務員，因而許多日教組幹部在抗爭過程被捕。<sup>8</sup>

(5) 反對學力調查：1961年文科省決定舉行全國中學生的學力調查，其目的是想瞭解中學生的學力實際情形，並欲以其結果做為整備教育條件、改善教育課程及學習指導之參考資料。但是，日教組認為強制將學生分為不同等級，會帶來弊端以及惡性競爭，因而持反對態度，迫使文科省在1966年停止辦理學力調查。

2. 體制內抗爭時期（約自1960年代中期至1980年代中期）：此一時期由於1950年代中期開始的高速經濟成長，使得國民生活水準大幅提高，中產階級逐漸興起，關心生活議題，傾向支持保守政權以維持現有體制，此種社會氛圍加上政府長期打壓的傷害，使得日教組必須調整運作策略，而其中較具代表性之活動如下：

(1) 爭取女性教師權益、改善工作環境：日教組在1966年首先倡導「婦

---

<sup>8</sup> 日本學校之「勤務評定」即為我國教師之成績考核，係由校長從工作表現、積極性和責任感等方面，將教職員評定為不同等級，被評為較差等級之教師不能晉級或加薪。此一作法會造成校長與教師、教師彼此間的衝突關係，進而達到削弱日教組之目的。以率先實施勤務評定的愛媛縣為例，在1958年至1960年間，原有加入日教組之學校教師即有70%退出。



女生育期休假制度」，亦即女性教職員在懷孕、哺乳期間可享有支薪假，並在1967年5月由所屬議員將《女性教職員生育期休假法案》提交國會審議。此外，日教組在1972年成立「生育期休假對策委員會」，全力推動相關立法遊說活動。最後在透過以社會黨為首的提案審議後，終於在1975年7月在國會參眾兩院通過。

(2) 反對干預教師專業自主：1982年11月，中曾根康弘內閣成立，提出「戰後政治總決算」的口號，不僅點名批判日教組主張鬥爭的運作方式，更於1984年3月向國會提出《教職員許可法修正案》等加強對教師控制之法案。但在以日教組為首之社會團體強烈反對下，以國定教科書為教學主要內容的相關修正法案並未在國會通過。

3. 合作與對立共存時期（約自1980年代末期迄今）：由於東西方冷戰結束，蘇聯解體，日本在強大經濟發展多年後，支持修改和平憲法及贊成自衛隊走向海外的大國主義社會思潮興起，日教組與政府的關係也因而從對抗逐漸轉向為合作與對立共存。此一時期較具代表性之活動如下：

(1) 爭取社會支持及合法交涉地位：1990年6月，日教組在第72回定期大會提出「參與、建議、改革」的運作方向；換言之，以積極參與國民教育取代過去單一反對政府教育政策的運作模式。此外，在1992年，日教組為取得法人資格而修改組織章程，刪除「爭議行為」相關規定，也因而在1997年被政府認可，取得法人資格與權利。

(2) 反對《教育基本法》惡修：自民黨於2006年提出《教育基本法》修正案，明訂重視「公共精神」、培養「愛國、愛鄉土的態度」等教育方針，強化國家主義及為修改憲法鋪路之企圖十分明顯，導致日教組聯合各在野黨全力杯葛。

4. 專業發展活動：日教組雖然長期扮演「激進改革」及「左派」的角色，

但是其並未放棄教育專業的目標。早自1951年起，即以「維護和平」與「貫徹真實的民主教育」為宗旨，在日本日光市舉行了日教組第一屆教育研究全國集會（以下簡稱全國教研）。此後，每年在不同地點舉辦，至今已逾50年。此一全國教研集會下設外語教育、社會科教育、數學教育、美術教育、職業教育、人權教育等數十個分科集會。而研究報告是經由分會、支部、縣、全國教研的流程，一步一步地分層提出，且提出者大多是透過報告、討論等方式相互學習，對日本教育研究活動之倡導與教師專業成長，具有重要的貢獻。

## 二、全教會的發展經驗

### （一）組織目標與結構

我國教師會是依《教師法》規定成立的教師組織，第一個學校教師會於民國85年始備案完成（臺北市萬大國小教師會），而第一個地方教師會為高雄市教師會，於民國85年7月成立（朱輝章，1998：114），至民國97年6月止，全國25個直轄市、縣（市）之地方教師會均已成立，至於全教會則於民國88年2月成立，迄今會員人數達到約10萬人，為我國目前會員人數最多之教師組織。惟依現行《教師法》中關於教師會組織之設計，一方面規定只有專任教師始可參加，類似律師及醫師公會等專門職業人員團體；另一方面又賦予教師會與行政機關協議教師聘約及聘約準則之權利（《教師法》第27條第2款），形成教師會兼具產業工會及專門職業人員公會之特徵。可是，由於協商權規定模糊（行政機關並無與教師會協商之義務），亦無罷教權；此外，教師會並未採取強制入會之設計（現有專門職業人員公會均有類似規定），更無對會員違反章程或自律公約之懲戒權（專門職業團體之自律），因而使得教師會既無法有效行使勞動權爭取會員權益，又無法要求教師全數加入，導致代表性及專業自律功能削弱，形成許多教師會在組織發展上的障礙（林斌，2003）。

而依全教會章程第5條揭示之組織任務共有18項，大致可分為維護學生學習權、改善暨保障教師工作權益、促進教師專業發展，以及參與教育政策法令制訂等四大目標；而以會員代表大會為最高決策機關，理事會為常設決策單位，目前會務執行部門設有祕書處、政策部、教學研究部、文宣部、組織部、福利部及諮商輔導處等單位。由於各地方教師會的會員人數不一，多數教師亦對與行政或立法部門互動缺乏經驗，故現階段主要係由全教會總部負責參與政策及法令制訂之工作。

## (二) 全教會歷年重要活動 (2000-2009) (中華民國全國教師會，2006，2009a)

### 1. 政策與立法推動

- (1) 推動「教育經費編列及管理法」立法，保障教育經費編列。
- (2) 爭取提高國小教師編制，促成教育部成立國中小教師人力重整小組。
- (3) 推動國教精緻化方案，增置學校輔導人力、降低教師授課時數及班級學生數。
- (4) 推動私校教師退撫條例（確定提撥制），搭配公保養老給付年金化。
- (5) 反對濫發教育券及國中小生午餐全部免費。
- (6) 持續推動《教師法》、《工會法》、《教育人員任用條例》、《國民教育法》等重要法案之修正。
- (7) 派出代表參與各項教師權益（如申訴、成績考核、請假等）之法令協商及救濟機制。

### 2. 教師專業發展

- (1) 持續辦理各項教師專業研習，包含「九年一貫課程」、「校園人權指

標研習」等主題。

- (2) 舉辦Super教師選拔，獎勵表揚優良傑出教師。
- (3) 製作全國教師會快樂行廣播節目，提供教育專業對話及新知資訊。
- (4) 持續辦理學生推廣閱讀活動與閩南語教材選編。

### 3. 參與及監督

- (1) 2001年正式加入全球最大教育組織「國際教育組織」(Education International)，爾後並配合其聲援全球弱勢團體及教師組織之各項活動。
- (2) 2002年9月十萬教師於臺北市集會，以「團結、尊嚴、工會、協商」為訴求，使得教師爭取勞動三權成為政府部門及社會關注焦點。
- (3) 獲邀代表臺灣NGO參與WTO香港部長會議(2005)。
- (4) 批判特色小學及炒作選校風潮，以免助長教育階級化(2009)。
- (5) 聯合工會團體發動五一反失業大遊行(2009)。

而從全教會的組織目標及歷年活動類型上可以看出，透過政策批判及法令修正達到保障會員權益及改善學校教育品質，係全教會現階段的發展重心。同時，加入國際組織及聯合國內工會社運團體，建立策略行動聯盟及社會參與面向，也是全教會的發展特色之一。

## 肆、臺日教師組織政策參與機制之網絡互動分析

從公共政策制定過程的角度而言，政策參與係社會成員自發性的行為，透過各種直接或間接方式來影響公共政策的決定，以達成個人或團體的目標。而參與社區組織、加入利益團體、出席公聽會及發動示威遊行等途徑，均為常見之政策參與方式(丘昌泰，1997：370；林嘉誠、朱宏源，1990：277)。其中，利益團體運作早已成為民主國家社會成員政策參與的主要方式之一，因此，臺日教師組織在政策制定過程中，一方面會透過政策網絡之互動，參與政

策內容之議價協商；另一方面，亦會運用身為利益團體所具有之資源及策略，以擴大對其他政策網絡成員的影響力。<sup>9</sup>以下即透過本研究之分析架構，針對臺日教師組織政策參與過程之網絡互動關係進行分析探討。

## 一、互動規則

### （一）正式規則

從政黨政治的觀點來看，我國與日本均存在一個長期執政的主流政黨，具有法律上的保障地位，<sup>10</sup>在教育政策網絡中具有優勢影響力。其中，日本自民黨長期穩居國會多數，建立所謂「五五年體制」並掌控官僚系統，<sup>11</sup>加上日本為「內閣制」國家，行政與立法部門決策合一，政黨更扮演不可或缺的協調整合角色；而我國國民黨自遷臺迄今亦執政超過50年，其間雖有8年失去政權，但是由於國民黨始終掌握立法院多數席次，故其仍保有相當政策影響力。

其次，我國與日本公立學校教師除在集體勞動權上受到限縮外，在政治活動參與上也受到法令諸多禁制。以日本而言，由於將公立學校教師視為公務員，所以有關公立學校教師政治行為之限制，均依公務員相關法令辦理（《教育公務員特例法》第18條）；而依日本《國家公務員法》第102條之規定，學校

<sup>9</sup> 攸關利益團體影響力大小的資源因素，主要為其擁有之財力、專業知識及成員人數（Birkland, 2001: 80-81），而利益團體在政策制定過程的常用策略則以建立聯盟、提供專業資訊、揭發政府不當決策及選區壓力為主（翁興利、施能傑、官有垣、鄭麗嬌，1999；Cigler & Loomis, 2002）。

<sup>10</sup> 日本《國會法》明定各委員會之委員名額依政黨比例分配（第46條），且在《政黨助成法》中明定由國庫依議員席次及得票率支付政黨資金補助；而我國《立法院各委員會組織法》第3-3條及《公職人員選舉罷免法》第43條第5項，均有類似規定。

<sup>11</sup> 日本自由黨及民主黨於1955年合併為自由民主黨，左派社會黨與右派社會黨統一成為日本社會黨，從此展開自民、社會兩黨對峙的政治型態，稱為「五五年體制」（升味準之輔，1969）。其後，自民黨雖然於1993年失去政權，但隨後又於1994年大選中重獲執政權，直至2009年8月底國會大選慘敗，被民主黨取而代之，其執政時間長逾50年。

教師在政治行為上有以下禁止規定（兼子仁，2006）：

1.不得為政黨或政治目的，而要求捐款、其他利益、受領捐款或以其他方法參與此等行為，除選舉權行使之外，不得從事人事院規則訂定之政治性行為。

2.不得成為公職選舉候選人（必須辭職參選）。

3.不得擔任政黨或其他政治團體之幹部、政治顧問或其他同性質之職務。

同時，該條所指「人事院規則」係日本內閣人事院規則第十四章第七節之規定，當中詳列多達17款類別之禁止行為（包含下班時間），幾乎涵蓋教師直接或間接參與政黨或個別候選人政治活動的所有可能作為（《地方公務員法》第36條亦有類似規定），限制相當嚴格。至於我國公立學校教師之政治行為雖未以法律明文限制，但依《教育基本法》第6條規定，學校不得為政治團體進行宣傳，<sup>12</sup>學校教師在校工作時自須遵守此一規範，保持校園中立；同時，中央主管機關每遇全國性公職人員選舉期間，均會重申行政命令下達所屬機關學校員工，要求貫徹行政中立，並詳加列舉禁止從事之相關政治行為（共七款）。<sup>13</sup>以教師而言，違反行政中立者得依「公立高級中等以下學校教師成績考核辦法」懲處。惟我國公立學校教師之政治行為限制以上班時間及職權行使範圍為主，亦未禁止未兼行政職務教師兼任政治團體職務（《公務人員行政中立法》第5條第1項、第17條第1款參照），所受限制較日本教師而言相對寬鬆。

## （二）非正式規則

中日兩國教育政策制定模式長期以來均呈現中央集權及管理主義之特色

<sup>12</sup> 《教育基本法》第6條規定：「教育應本中立原則。學校不得為特定政治團體或宗教信仰從事宣傳，主管教育行政機關及學校亦不得強迫學校行政人員、教師及學生參加任何政治團體或宗教活動」。

<sup>13</sup> 參見教育部96年11月9日臺人（二）字第0960170509號函。

(小松茂久, 2005: 40-41; 吳清基、陳美玉、楊振昇、顏國樑, 2001: 285), 但以日本而言, 在教育政策領域中, 雖然自民黨在國會席次大致維持穩定多數, 但是, 在野黨及日教組的政策主張, 卻經常能在政治協商後被納入政府最終方案中 (Aspinall, 2001: 94)。造成此種微妙政策結果的主因, 即在於日本政治文化向來以和為貴, 故在政策過程中重視「共識決」的形成 (Inoguchi, 2005), 進而提供少數意見被吸納進入政策方案的機會。而我國在《教育基本法》通過後 (1999), 中央政府對教育政策之權限已採取正面表列方式限縮 (《教育基本法》第9條第1項), 且在1990年代中期後推動地方分權及教育鬆綁 (徐易男, 2008)。但因我國中央行政機關對政策制定發展擁有高度自主性 (autonomy) (劉宜君, 2001: 165), 加上中央政府掌握對地方縣市教育經費補助之分配權, 故行政官僚經常能夠貫徹其政策偏好, 亦較不存在追求「共識決」之誘因。不過, 由於在政黨輪替後, 包含全教會、家長團體等網絡成員, 已經與朝野政黨建立起穩定互動關係, 導致行政官僚已無法有效掌控立法部門 (林斌, 2006a), 在教育政策網絡中, 逐漸失去支配性參與者的優勢, 故亦有在部分政策規劃階段採取「共識決」的實踐, 惟仍未形成慣例。<sup>14</sup>

## 二、成員特性

日教組與全教會雖非法律上之工會組織, 但運作目標明顯以改善教師工作條件為重心, 同時, 由於其成員大多數係高中以下學校教師, 師生互動密切, 較易接觸學生的家庭及社區環境, 因而促使兩大組織也十分關注教育資源分配及教師專業發展等政策議題, 具有兼顧「工會主義」與「專業主義」的發

<sup>14</sup> 以「教師請假規則」為例, 此一法規命令係《教師法》第18條之1授權教育部訂定, 教育部可逕依《行政程序法》之規定完成委任立法, 毋須追求網絡成員意見之一致。但教育部共召開13次會議, 邀集各縣市政府、全教會、校長協會及家長協會等團體代表研商, 始將全文定案並發布實施。

展傾向（林斌，2007）。而日本與我國教育行政官僚體系長期以中央集權模式運作，雖然近年來透過法令修正逐漸將教育權限下放鬆綁，但在政策網絡中，仍多採取體制維護之保守立場；從Rosenbloom與Kravchuk（2002: 555-558）的觀點來看，兩國教育行政官僚頗有「護國衛士」（guardians）的自我認知，強調官僚活動的正面利益、效率及對社會之整體貢獻，而迴避對耗費成本及所犯錯誤之質疑。<sup>15</sup>至於我國與日本之政黨，在政策制定過程中通常均以擴大政治支持為優先考量；換言之，尋求官僚及利益團體所能接受的滿意方案，形成執政聯盟網絡，是政黨關切利益的焦點。

不過，由於日教組在教育政策制定過程中長期與文科省對立，因此，在政策利益上自然與執政之自民黨及官僚系統多所扞格；而我國全教會雖然與教育部在諸多政策立場上意見相左，但是，由於我國並非內閣制國家，行政與立法部門之政策主張未必一致，立法委員及其所屬黨團之立場，經常受到利益團體的影響。因此，以教育政策而言，教育部與全教會之間存在「既競爭又合作」的空間，相較之下，利益衝突程度不及日教組與文科省來得嚴重。<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> 以國民中小學學生之學費收取為例，雖然依據我國《國民教育法》規定，國民中小學學生免納學費，但是，各縣市每學期卻另外收取名目不一的「雜費」或「代收代辦費」，例如：學生活動費、電腦設備維護費、網路使用費等，實應列入學費範疇，不應收取。惟此一狀況雖經全教會提出批判，要求檢討廢止，但教育部以此一事項屬地方自治範圍，僅採取「將全教會意見轉達地方政府」之措施回應（謝鎔鮮，2009）。

<sup>16</sup> 以處理不適任教師政策為例，教育部希望爭取教師會支持，而教師會亦期待向社會大眾表達絕無「師師相護」的立場，故97年度之「疑似不適任教師處理機制種籽師資研習」，雙方即採取教育部補助經費，由全教會承辦之模式辦理（參見97年9月16日教育部臺人（二）字第0970174932A號函）。



### 三、整合程度

#### (一) 共識建立

日本勞動團體向來以左傾政黨（社會黨、共產黨）為支持中心，特別是社會黨在1980年代中期之前，主要資金來源即來自工會團體；但在1980年代末期工會重組運作後，具有重要地位的日本「勞動組合總連合會」（以下簡稱連合，於1989年11月成立），轉向支持民主黨，使得社會黨在國會席次大幅滑落（許介麟、楊鈞池，2006：229-230）。而日教組不僅早已加入「連合」，更是被歸類為反自民黨系統之左派團體，雙方在意識型態立場上的「左右對立」態勢由來已久。<sup>17</sup>而在我國政策網絡中，全教會與教育部及主要政黨間的政策歧異，通常係與利益關切焦點有關，並未存在明顯的意識型態爭議。<sup>18</sup>

因此整體而言，日本教育政策網絡中明顯形成兩組意見對立的聯盟（自

<sup>17</sup> 以日本《教育基本法》修正為例，以自民黨為首的右派勢力，從前首相中曾根康弘於1984年主導成立臨時教育審議會（臨教審）後，就有意修改《教育基本法》（嶺井正也，2005），而文科省也表達支持立場，故在前首相小泉純一郎任內（2003年5月）即成立「教育基本法協議會」討論修法，並於2006年4月向國會提出修正案，重點在於強調愛國心和道德教育；但始終遭到以日教組為主的左派團體反對，認為「用法律形式規定個人感情，違反憲法保障思想自由的精神」，代表政府有意「回歸戰前愛國教育」。同時，日教組不僅發動大規模示威抗議（參見註26），更積極遊說在野黨支持，而當時在野的民主黨、社會民主黨和國民新黨等都反對此一修正案。其中，民主黨的「教育再生本部」不僅提出替代法案（本部長為鳩山由紀夫，現任日本首相），企圖阻止自民黨修正案在國會通過，更對前首相安倍晉三提出不信任案（遭到否決）。雖然《教育基本法》修正案最終仍在自民黨優勢表決下通過，但左右陣營在教育政策網絡中的對立，也促使日教組與民主黨的政治聯盟更加緊密，擴大了日教組在民主黨內的政策影響力（參見〈日通過愛國教育法〉，2006；〈教育基本法：民主党的シンボ狙いは「成立先延ばし」〉，2006）。

<sup>18</sup> 惟民進黨向來視軍公教人員為國民黨基本票源，執政期間除推動退休金18%優惠存款改革外，亦出現統獨或去中國化等政治意識型態介入課程、教改亂象未見改善等政策問題，引起全教會多次集會進行抗議（林淑玲，2007；張錦弘、朱若蘭，2005）。

民黨與行政官僚、日教組與民主黨)，雙方在涉及意識型態或成員基本利益等政策議題時，不易達成共識。<sup>19</sup>而我國教育政策網絡中，全教會與中央官僚間互動之衝突性較大，與政黨互動則因缺乏政治動員上的長期聯盟存在，依賴性遠大於對立性，故在重大政策上達成共識的難度，需視議題本身的複雜性而定。<sup>20</sup>

## （二）互動頻率

中、日兩國官僚及政黨基於政策推動需要，均會建立與教師組織間的互動管道。以日本而言，其中央行政官僚由於人數及能量有限，在二次大戰後即運用與各種團體及地方政府間的穩定合作關係來推動政務；換言之，日本官僚早已習於運用網絡關係，以達到最大能量之社會動員（村松岐夫、伊藤光利、辻中豐，2001）。而日教組目前雖然並無與文科省定期進行政策對話的機制，但是，日教組總部有必要時會主動要求進行會商，會談題目則由文科省先行審查，而雙方通常係派出局長層級代表出席對話。

而我國全教會成立迄今，雖然發動多次大規模集會遊行，但是從未採取罷工或類似作法導致學校教育服務中斷，亦未與特定政黨建立固定聯盟關係，故其與教育部間的互動較無政治鬥爭色彩。因此，歷任教育部長及高級文官經常主動或被動與全教會進行座談會，交換彼此關切議題之意見，雙方達成共識

<sup>19</sup> 但民主黨本身包含社會黨及先驅新黨等不同意識型態主張之成員，同時，在選舉資源上，一方面依賴主要工會團體的支持，另一方面，也具備傳統後援會系統議員型態政黨的特色，因此，民主黨被定位為「網絡型政黨」，在發展過程中也存在右派與左派的潛在性對立（大嶽秀夫，1999）。

<sup>20</sup> 以教師工會合法化政策而言，其牽涉團體除全教會外，尚包含家長團體、校長團體及官僚體系，利益衝突複雜，朝野政黨在無法取得各方妥協時，《工會法》修正案進度自然延宕（與教師開放籌組工會相關條文修正案，在2003年至2008年間多次朝野協商或表決，始終無法通過）。

部分，教育部亦有循行政程序予以執行之前例。<sup>21</sup>

### (三) 互動關係穩定性

一般而言，政策網絡成員之間的關係變化，可從網絡成員互動策略之運用上予以觀察。通常網絡成員間愈傾向採取競爭式策略，則彼此之關係就愈呈現「零和」型態；反之，若網絡成員間偏好採取合作式策略，彼此關係便較能朝「非零和」型態發展。而以臺日教師組織與行政官僚間之互動策略來看，除了決策高層的個別溝通途徑外，行政機關設置之常態性諮詢審議委員會係最常見的合作式互動機制。以日本而言，中央行政官僚經由審議會、懇談會等官方諮詢機構或委員會，在個別政策領域取得利益團體的配合來推動政策，早已行之有年（青木榮一，2004；荻原克男，2002），單在文科省即設有包括教育課程審議會、生涯學習審議會、大學審議會等十多個教育審議委員會。而在2001年1月，基於日本政府整體之行政機構改革政策，文科省將所有教育審議會合併到原有之「中央教育審議會」，在其下以「分科會」方式繼續執行教育建言及審議的任務（中央教育審議會，2004）；至於日教組在1990年代中期起，亦派員參與此類官方諮詢審議單位，並微調與文科省官僚的敵對關係。<sup>22</sup>而我國全教會參與行政機關設置之諮詢委員會，數量亦不在少數，單以教育部所屬之

<sup>21</sup> 國民黨於2008年重新執政後之首任教育部長鄭瑞城，即於2008年11月7日主持與教師會之座談會，邀請全教會及地方教師會代表出席，教育部一級主管亦出席，針對教師會提出之議題，做成紀錄持續追蹤辦理（參見教育部97年10月28日臺研字第0970211447號函）。

<sup>22</sup> 此係日教組因應內外環境變化的路線調適，首先在1994年6月日教組委員長與文部大臣赤松良子進行會談，決定改善彼此關係，定期進行會面。1995年4月，文部省財務課官員拜訪日教組總部，交換對教育預算之意見。繼而在1996年4月，日教組前委員長橫山英一成為第一位參加「中央教育審議會委員」的日教組幹部。參見王新生（2006）。

諮詢單位即超過15個以上，<sup>23</sup>參與層面十分廣泛。

其次，日教組及全教會亦會採取發布政策主張或新聞稿等方式，表達對個別法案之立場，並積極要求政黨表態或納入選舉政見。此種策略在教師組織與政黨之利益偏好不具衝突性時，通常會對行政官僚造成壓力，使其採取合作研商之互動立場。以日本高中教育學費政策為例，日教組多年來即主張「高中教育免費化」（高校教育を無償化），此一主張自然成為民主黨教育政策的重要核心（田村重信，2009）。故民主黨於2007年12月在國會提出相關之具體政策方案，但因自民黨及文科省基於加重財政負擔等因素反對，並未在眾議院通過（〈高校授業無償化へ民主が法案、通常国会提出〉，2007）。但是，日教組仍將此一政策視為重要主張，持續遊說各政黨支持。而民主黨不僅將此政策列為政權交替的重要政策之一，在日教組於2009年7月召開定期大會時，民主黨代表鳩山由紀夫（現任日本首相）更到場致意，並表達推動「高校教育無償化」政策的承諾（〈日教組「格差と貧困の大国」定期大会で委員長〉，2009）。所以，民主黨在2009年9月取代自民黨組閣後，為落實政見，隨即透過「政策會議」及「關係團體意見交流會」（関係団体との意見交換会）之途徑，諮詢各類團體意見，並確認將「公立高中實質免費化」（公立高校を實質無償化）所需經費編入平成22年（2010年）之預算，文科省官僚亦未再表達反對之意見（文科省，2009；文科省初等教育局，2009）。此外，以我國《公務人員行政中立法》立法過程為例，此法推動時日長達十餘年，草案係由考試院提出，而

<sup>23</sup> 以政策及教學專業領域為代表，即包含教育經費分配審議委員會、師資培育審議委員會、學生輔導諮詢小組委員會、人權教育諮詢小組、國立高中職校長遴選委員會、普通高級中學課程發展委員會、十二年國民基本教育推動小組、國民中學學生基本學力測驗諮詢委員會、國民中小學課程綱要審議委員會等重要諮詢單位（迄2009年3月止），參見中華民國全國教師會秘書處（2009）。

全教會基於支持《教育基本法》之立場，<sup>24</sup>對草案準用對象涵蓋「公立學校兼任行政職務教師」並無異議。惟在2009年3月18立法院司法及法制委員會審查時，因部分立委之堅持，通過將草案準用對象擴大至所有公立學校教師（考試院，2009；曾憲蘋，2009）。由於此法草案除有禁止準用對象兼任政黨或其他政治團體職務，不得濫用行政資源助選等「行政中立」規範外，更進一步禁止兼任公職候選人競選辦事處職務，也不得主持集會、發起遊行、領導連署活動或在大眾傳播媒體具銜或具名廣告等。所以，若此法擴大準用至所有公立學校教師，不僅違背大法官會議釋字第308號解釋之「公教分途」精神，剝奪教師正當參與政治活動之權利，教師組織亦將難以進行立法遊說（中華民國全國教師會，2009b）。因此，全教會除立即發布新聞稿強烈抨擊外，亦聯繫考試院及教育部表達反對立場，惟行政部門雖表示支持原草案，但不願公開表態。故全教會透過各項管道聯繫國民黨及民進黨立院黨團，希望阻止後續立法程序，並在2日內獲得立院朝野黨團支持，於院會二讀程序表示異議，交付朝野協商，最終以準用對象限於「公立學校兼任行政職務教師」之條文完成《公務人員行政中立法》之三讀（中華民國全國教師會秘書處，2009b）。

不過，當面對重大教育政策議題出現歧見時，教師組織及行政官僚均可能採取競爭式策略，以強化在政策網絡中的影響力，而我國與日本政黨在此種衝突狀況下的角色扮演則有明顯差異。茲分述如下：

1. 污名化（*stigma*）：由於日教組長期與文科省對峙，故兩者互動原本即缺乏互信基礎。但日本行政官僚向來標榜其專業中立性，所以，常任文官通常不會發表針對性看法，而係由政務官進行「污名化」之攻擊策略。日本前文科大臣塩谷立（2009年9月卸任，自民黨）即在參議院預算委員會公開批判日教

---

<sup>24</sup> 參見註12。

組，指責日教組反對修正《教育基本法》和道德教育之作法，其「違法罷工和不適宜的行動，缺乏國民的信賴」（〈文科相「日教組の不適切行動を根絶」〉，2009）；而前國土交通大臣中山成彬（自民黨）更在地方黨部集會上公開表示「日教組是日本教育之癌，是支援民主黨的最大母體，非解體不可」，因此受到日教組及輿論抨擊而辭職下臺（張佑生，2008）。至於我國前教育部長杜正勝也曾經主張教師若有工會，月退休制即應取消，且「教師團體不能好的都往自己身上加，不好的就排除，天下沒有這種道理」，引起全教會「恐嚇教師」的強力反擊（林怡婷、李名揚，2005）。

2. 抗衡團體 (countervailing power groups)：由於日教組會員眾多，運作強勢，導致日本自民黨及行政官僚並不樂見其壟斷教師族群代言地位，因此，大力支持特定教育團體與日教組分庭抗禮，形成所謂「抗衡團體」，以削弱日教組之力量；<sup>25</sup>其中「全國教育問題協議會」（以下簡稱全教協）即為代表，其不僅時常拜會文科省及自民黨提出相關訴求，2008年更借用位於東京永田町的自民黨本部舉行年度教育研究大會，並邀集自民黨公職人員（包含多位前任文科大臣）及各界人士，強力批判日教組（〈自民党本部で教育研究大会 日教組批判大会に〉，2008）。同時，全教協單在2008年上半年即安排四個與譴責追究日教組之相關會議及活動，針對性十分強烈（全國教育問題協議會，2008）。而我國教育部雖未明確支持特定團體與全教會抗衡，但是，以《工會法》修正案為例，在教師工會合法化之政策發展過程中，家長團體與校長協會始終表達反對立場，指責教師「福利權利一把抓」，可能傷害學生受教權（湯雅雯、薛

<sup>25</sup> 依據McFarland (1987) 的觀點，抗衡團體與自主性行政機關 (autonomic agency)、優勢利益團體，形成所謂「權力三元組」(the power triad)，在許多政策領域取代傳統政治鐵三角之關係；且由於抗衡團體之存在，優勢利益團體難以擴大對行政機關的影響，保持了行政機關的自主性 (Wilson, 1990)。

荷玉，2009)；而教育部亦呼應此一立場，強調國家機關維護學生受教權益等原則，並在行政院決定開放教師籌組工會後，同步將《教師法》、《教育基本法》等部分條文修正案送進行政院會審查通過，內容以刪除教師申訴制度、明定教師在校工作時間等限制性條文為主。由於教育部此一修法動作一反慣例，未與全教會案逐條研討，卻與家長團體及校長協會事先進行諮商，相互聲援之態勢明顯，形同間接鼓勵「抗衡團體」模式之運作，也因而引起全教會之大動作回擊，要求撤回修法版本並懲處主管官員（全國教師會，2009c；教育部，2009）。

3. 政治聯盟：面對行政官僚或政黨的競爭策略，臺、日教師組織在缺乏集體勞動權保障下，傾向採取建立政治聯盟之行動實屬必然。特別是日本利益團體影響立法部門的重要方式就是在國會議員選舉時，提供政治獻金給政黨或候選人，並利用原有組織網絡動員拉票，以支持符合其利益之候選人。尤其日本政黨提名之公職候選人，除後援會支持外，也須倚靠利益團體動員，才能增加選票，所以，日本絕大多數利益團體均已和特定政黨存在系統化的互動關係，且大部分係以自民黨為接觸支持之對象（許介麟，楊鈞池，2006：219，229）。此一狀況自然對反自民黨的日教組不利，因此，日教組不僅長期透過其厚實財力進行政策遊說及集會抗爭，<sup>45</sup>更直接推薦或派出成員參選公職，其於1952年成立「日政連」後，即積極推派公職候選人及籌措選舉資金，歷年來參與選舉結果始終保持一定國會席次。至2009年9月止，日政連推薦當選之現任國會議員人數，眾議院共有二席（含眾議院議長）、參議院則為七席（含參議院議長）（均屬目前執政之民主黨籍議員）。由此可見，日教組在建立政治聯盟

<sup>45</sup> 以日教組2006年4月發起的反對「教育基本法修正」運動為例，包含國會遊行示威人員之交通、住宿及文宣廣告刊登等費用，總支出近3億日圓，動員約2萬5千人次參加（參見〈日教組、教基法改正阻止に3億円投入〉，2006）。

上的成果，著實不容小覷。

相較之下，我國全教會的政治聯盟策略明顯趨於保守，迄今仍未曾於全國性公職選舉中公開推薦特定候選人，亦未推派成員參選，甚至在2008年進行之理事意見調查中，面對即將來臨的立法委員選舉，關於提供政治獻金、推薦不分區立委候選人及組織後援會等行動均未獲得多數通過（全國教師會，2007a），此一現象相當程度上，反映出全教會決策群體對投入政治參與的社會評價存有疑慮。因此，教師會成員參選公職均來自其他團體推薦且迄今無人當選（如表2）。惟在個別地方教師會之政治聯盟操作則有顯著發展，以臺北市教師會為例，在2001年立委選舉時，除向會員推薦特定候選人外，亦動員幹部及義工進駐競選總部以電話催票等方式積極協助，結果在推薦的19位候選人中，當選11位，當選率近六成（劉國兆，2004），代表其政治動員能量已有一定水準。

表 2 我國教師會成員歷年接受推薦提名參選公職人員一覽表

年度及類別	推薦團體	工教聯盟	綠黨	第三社會黨
2004年 (立法委員選舉)		林樵鋒 (未當選)		
2005年 (縣市議員選舉)		林樵鋒、黃永光 (未當選)		
2008年 (立法委員選舉)			張輝山 (不分區，未當選)	呂秀菊 (不分區，未當選)

註：1. 林樵鋒、黃永光為臺中縣教師，張輝山為全教會第一、二屆理事長，呂秀菊為全教會第三屆理事長。

2. 另有兩位以個人身分參選之教師會成員未列入統計（未當選）。

資料來源：中央選舉委員會選舉資料庫（2009）。



所以，綜合互動關係、共識建立及互動頻率予以觀察，可以發現到中日兩國的教育政策制訂過程中，行政官僚及政黨仍保有優勢影響力，但是其影響能力與個別政策方案之「政治性」密切相關。換言之，例行性或延續性政策主要由行政官僚決定，與民眾權益相關且具有高度政治性之政策，則由政黨及教師組織主導；介於兩者之間的政策，則依三者之互動過程結果而定。<sup>27</sup>

#### 四、資源分配

從相互依賴的觀點來看，政策網絡成員間的資源分配，並不限於人員、設備或經費，政策資訊分享亦為政策網絡成員間重要的資源交換形式。特別是在我國與日本教育政策網絡中，表面上似乎僅有行政官僚具有分配資源的權力，教師組織幾乎沒有資源可與官僚交換；事實上，因為教師組織的成員主要為國民中小學教師，此一義務教育階段的任何教育改革，包含課程內容、學校組織、人力配置等項目，都是社會關注焦點，教師組織成員身為第一線的教育服務傳送者，不僅影響教育服務品質，更能有效掌握政策執行成敗的資訊。因此，對官僚而言，教師組織提供的政策回饋資訊，能夠改善教育服務的品質，

---

<sup>27</sup> 惟因日本自民黨長期執政，其所屬資深國會議員早已瓦解官僚對行政運作與政策知識的獨占，形成以中央省廳為單位之政策領域內，行使強大影響力的議員集團（飯坂良明、富田信男、岡沢憲英編，1987：289），此即一般通稱之「族議員」。以文科省為例，在1980年代即存在所謂「文教六人眾」之文教族議員，包含森喜朗、石橋一彌、藤波孝生、三塚博、西岡武夫、海部俊樹等六位資深議員，均多次連任且長期擔任要職（大臣或自民黨政調會部會長）（豬口孝、岩井奉信，1987：120-123）。由於各類族議員與官僚及利益團體之協調交流關係穩定，對政策決定具有高度影響力，在特定政策領域，甚至已取代政黨派閥及官僚在立法過程的地位（中野實，2002）。此一不利於日教組之政治現象，在2009年9月民主黨取代自民黨執政後，是否走入歷史，尚待觀察。至於我國政黨所屬之立法委員雖亦有長期連任且嫻熟於特定政策領域者，惟尚未形成類似日本「族議員」之制度化政治地位。

是具有交換價值的資源。<sup>23</sup>以中小學意外責任險政策為例，我國中小學學生意外傷害事件頻傳，且近年法院迭有判決學校需為類似事件負國家賠償之責，導致教育人員對校園安全維護感到焦慮，故全教會提出相關數據，並要求主管機關為學校投保「學校場所責任險」，以減少學校承擔非故意行為之風險（中華民國全國教師會，2007b）。教育部對此一訴求起初抱持保留態度，但在瞭解地方政府賠償壓力及基層教師意見之資訊後，已不再反對（此一政策已由立委提出《國民教育法》修正案並於2009年6月三讀通過）。而日教組在教育專業資訊的分享上，也對行政官僚具有正面效益。以處理校園暴力問題為例，日本文科大臣於1997年即公開對日教組研討校園暴力問題的結論與對策，給予高度評價，並接納日教組之建議，減少對學校介入指導的數量，同時，亦針對增加學校專業人力等措施進行評估，以減少學生暴力事件之成長（王新生，2006）。惟由於日教組與文科省的長期衝突關係所致，兩者間的資源交換形式相對有限，而全教會與行政部門的資源交換形式，並不侷限於政策資訊之回饋，舉凡承辦教育專業發展活動及參與法令修訂研擬等人力與知識之投入，均為常見的資源交換形式。<sup>24</sup>

<sup>23</sup> 惟政策網絡成員之互動關係為動態發展型態，成員之資源、交換資源過程或交換預期利益，不可能完全對稱，而係一種相互依賴關係模式。故以教育政策網絡而言，行政官僚在資源交換過程上仍具有相對優勢。

<sup>24</sup> 以近三年教育部補助經費辦理活動為例，全教會除承辦「教師退休制度之回顧與前瞻研討會」（2007年）外，並在國立教育廣播電臺製播主持「教育新希望」節目（2009年），亦與全國家長聯盟等團體共同主辦「第一屆教育部部落格大賽」（2009年）。此外，全教會也在《特殊教育法》修正案立法過程中提出修法建議版本，增訂第17條第3項之規定，處理監護人或代理人拒絕鑑定疑似身心障礙學生時之問題，以回應教學現場之需求（《特殊教育法》第17條第3項規定：監護人或法定代理人不同意進行鑑定安置程序時，托兒所、幼稚園及高級中等以下學校應通報主管機關。此一修正條文已於98年10月23日於立法院三讀通過）。參見中華民國全國教師會（2009d）。

## 五、小結

整體而言，日教組與全教會在其各自政策參與過程之網絡互動關係上，具有不同程度的相似性及差異性。其中，在「互動規則」上的共通性較高，特別是公校教師在勞動權及參政權上受到之法令限制十分相近；其次在「成員特性」中的教師組織發展傾向及行政官僚在「資源分配」中的相對優勢，亦有相當類似程度。但是，在「整合程度」部分差異較大，主要因素在於日教組與自民黨間存在意識型態及政治聯盟之對立，而全教會則尚未出現此一發展傾向（參見表3）。

## 伍、結論與建議

### 一、結論

#### （一）教育政策網絡治理結構

綜合日教組及全教會參與政策之運作經驗，以及與其他主要網絡成員互動關係之發展，整體而言，臺日兩國教育政策制定過程已具有以下特點：

1. 兩國教育政策治理結構已呈現「網絡治理」的民主發展趨勢，國家機關已無法使用傳統權威治理模式進行政策規劃與執行，必須嘗試與利益團體建立網絡互動關係，以取得支持，使政策目標得以達成。

2. 兩國教育政策網絡結構仍在持續變化發展中。其中，日本教育政策網絡成員間的衝突持續而明顯，但成員數量及彼此關係之變動性有限，互動規則及密集程度亦保持穩定，偏向於整合程度較低的「政策社群」網絡；而我國教育政策網絡成員間之衝突，雖較日本相對輕微，互動亦相當頻繁，但是，除全教會及行政官僚外，政黨及其他團體之參與仍相當普遍，互動關係之穩定性波動較大，互動規則亦未明確建立，比較具有「議題網絡」之特徵。

表 3 臺日教師組織政策參與過程之網絡互動關係比較表

教師組織		全教會、日教組	
對照 項目	共通點	差異點	
互動規則	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 網絡中存在一個長期執政的主流政黨，在政策網絡中具有優勢影響力</li> <li>2. 公立學校教師在集體勞動權及參政權上受到法令高度限制</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 臺灣公校教師在參政權上之限制，較日本教師相對寬鬆</li> <li>2. 日本政策制定過程重視「共識決」的形成，我國尚未形成此種慣例</li> </ol>	
成員特性	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 教師組織發展具兼顧工會主義與專業主義之傾向</li> <li>2. 行政官僚長期以中央集權模式運作，在政策網絡中多採取保守立場</li> <li>3. 政黨通常以擴大政治支持為優先考量</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 日教組在政策制定過程中長期與文科省及自民黨之意見相左</li> <li>2. 因我國行政與立法部門之政策主張未必一致，全教會與教育部間存在競合互動之空間</li> </ol>	
整合程度	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 教師組織與行政官僚存在長期政策利益衝突之關係</li> <li>2. 教師組織與行政官僚已有常態互動，以透過專業諮詢會議形態合作較為普遍</li> <li>3. 在重大政策議題上，教師組織及行政官僚均可能採取競爭式策略</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 日教組與自民黨在意識型態立場上形成「左右對立」，全教會與主要政黨間，並未存在明顯意識型態爭議</li> <li>2. 日本教育政策網絡中存在兩組相互對立之聯盟（自民黨與行政官僚、日教組與民主黨），臺灣則尚無此種長期政治聯盟出現</li> <li>3. 全教會在採用政治聯盟的競爭式策略上，較日教組保守</li> </ol>	
資源分配	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 行政官僚在資源交換過程上具有相對優勢</li> <li>2. 教師組織之政策回饋資訊，係具有交換價值的資源</li> </ol>	日教組因與文科省長期衝突，兩者間資源交換形式，相較於全教會與教育部而言相對有限	

資料來源：本研究整理。

## （二）網絡成員間互動規則及互動關係

從教師組織參與政策機制的角度而言，臺日兩國教育政策網絡成員間之互動規則及互動關係具有下列共通特色：

1. 雙元競合之動態網絡：在我國及日本教育政策網絡中，教師組織與行政官僚已成為網絡成員中的雙元核心，對政策結果擁有較大影響力，並且逐漸形成「雙元競合」的互動關係。惟對日教組而言，此一發展係與文科省長期「雙元對立」衝突的漸進演變，特別是日教組與民主黨結盟，考量政治生態（民主黨並非純粹左派政黨）、社會輿論及會員減少等趨勢，勢必對原有對峙路線進行調整。而全教會則是一直與教育部保持競合互動模式，其原因自與組織目標、動員能量及社會觀感有關。由於全教會成立時間及財力狀況遠不如日教組，未來能否保持在政策網絡中的相對核心地位，有待後續觀察。

2. 規則設定影響網絡成員權力關係：政策網絡的本質原應建立在網絡成員間權力與資源的相互依賴。但是，從臺日教師組織政策參與經驗來看，網絡外部的正式規則不僅限制政策參與者在網絡環境中的權力與策略，對於政策網絡類型與政策結果也有明顯影響。對日教組及全教會而言，其會員在社會評價上長期被定位為公共部門成員，不僅應守法忠實，更被要求維持教育服務傳送的品質與穩定，在自我認知上原本缺乏與官僚對抗的誘因。但是，由於國家法令對教師參政權及勞動權的限縮，使得網絡成員間的權力依賴關係明顯向官僚傾斜，教師組織在正式互動規則中僅具有參與諮詢會議之被動地位，導致日教組及全教會不約而同選擇如同一般利益團體般的「政治化」參與策略，以尋求改善對行政官僚的不對稱依賴狀態。

3. 政策參與策略「工會化」與「直接化」之傾向：日教組與全教會的組織目標都包括追求教育專業之發展，但是，由於教師組織會員對工作條件之變動十分敏感，因此，兩大教師組織的活動重心明顯偏重「工會取向」，關切會員

經濟利益及工作權保障。此外，日教組與全教會雖然採取提供政治獻金或動員地方組織助選等政治聯盟策略，但是，由於在網絡成員資源分配上，教師組織通常並不具有提供實質資源與官僚或政黨交換的能力，若僅依賴資訊交換及個別選區動員操作來擴大影響力，則此種間接政治參與途徑的效果有其限度，且不容易累積政治實力。故日教組及全教會均朝向推薦或派出代表參與公職之直接參與策略發展，前者至今已有相當成果，惟消耗組織資源甚大；後者則尚在摸索階段，是否投入更多資源進行直接政治參與，可能將依未來與行政官僚及政黨在政策方案上的互動結果而定。

此外，由於目前行政官僚在兩國教育政策網絡中仍居於優勢地位，對政策發展具有較大主導力，也導致日教組與全教會的政策參與機制受到限縮。不過，前者的競爭對象包括文科省與自民黨，而後者通常係與教育部進行政策競爭，至於主要政黨反倒成為我國教師組織及行政官僚爭取聯盟的對象，此點也是臺日兩國教育政策網絡成員關係的明顯差異。

## 二、建議

### （一）教育政策治理網絡之調整

雖然我國教育政策之制訂模式，已由過去國家機關「單一統治」狀態轉換為「共同治理」模式，但是，國家機關並不能因此卸除對政策成敗的最終責任。因此，行政官僚應努力建構更能整合網絡成員意見的互動機制，包含改善既有常態性審議委員會的運作，推動落實「共識決」規則，並適度增加教師組織代表之比例，提供教師組織專業參與的制度誘因；同時，行政機關應主動調整資訊交換模式，在個別政策規劃時，應建立與教師組織先行諮商之行政程序，運用教師組織的會員系統及回饋資訊，減少政策設計的缺失，更可有效降低政策執行之阻力。

## （二）公立學校教師集體勞動權制度之修正

從日教組與官僚及政黨的互動策略可以看出，由於缺乏集體協商權及爭議權，且教師工作條件幾乎全由政府主導，所以，日教組一方面必須採取激烈抗爭手段，以達到組織發展目標，另一方面也積極進行政治動員投入，以擴大政策影響力。此種策略之評價雖褒貶不一，但對日教組而言，有其改善網絡成員間權力關係的必然性。因此，我國政府部門除應廢除禁止教師組織工會之規定外，為避免我國教師組織未來政策參與機制，日益偏向類似日教組之參選公職、提供政治獻金等途徑發展，應考量賦予公立學校教師適度團體協商權及爭議權，以減少網絡成員互動之零和對抗成本。惟相關團體協商權與爭議權的制度設計，尚待後續研究進一步深入探討。

### 致謝

本文係行政院國家科學委員會補助專題研究計畫（計畫編號：NSC96-2414-H-464-001）之部分研究成果，較早版本發表於臺灣公共行政與公共事務系所聯合會（TASPAA）「全球化下新公共管理趨勢與挑戰——理論與實踐」國際學術研討會（2009/05/23），承蒙匿名審查委員提供寶貴意見，在此一併致謝。

## 參考文獻

- 丁仁方 (1999)。威權統合主義——理論、發展與轉型。臺北：時英。
- 三輪定宣 (2002)。職員団体の性格。載於菱村幸彦 (主編)，最新教員服務の法律知識 (頁192-198)。東京：教育開發研究所。
- 大嶽秀夫 (1999)。日本政治の対立軸：93年以降の政界再編の中で。東京：中央公論社。
- 小松茂久 (2005)。學校改革のゆくえ—教育行政と學校經營の現状・改革・課題 (改訂版)。京都：昭和堂。
- 中央教育審議會 (2004)。中央教育審議會について。2008年12月25日，取自 [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/gaiyou/04031601.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/gaiyou/04031601.htm)
- 中央選舉委員會選舉資料庫 (2009)。2009年3月20日，取自 <http://210.69.23.140/cechead.asp>
- 中野実 (2002)。日本政治經濟の危機と再生。東京：早稻田大學出版部。
- 中華民國全國教師會 (2006)。全教會歷年大事紀、簡介及工作報告。2009年4月10日，取自 <http://www.nta.org.tw>
- 中華民國全國教師會 (2007b)。學校場所責任險，時時關心我們的學子。2008年12月5日，取自 <http://www.nta.org.tw/>
- 中華民國全國教師會 (2009a)。全教會歷年大事紀、簡介及工作報告。2009年4月10日，取自 <http://www.nta.org.tw>
- 中華民國全國教師會 (2009b)。抗議立院違背公教分途，草率立法。2009年6月5日，取自 <http://www.nta.org.tw>
- 中華民國全國教師會 (2009c)。撤回黑箱作業的教育法案，並嚴懲扼殺人權的教育部官員。2009年4月20日，取自 <http://www.nta.org.tw>
- 中華民國全國教師會 (2009d)。欣見特殊教育法修正通過，我國特殊教育邁入跨領域團隊合作紀元。2009年11月15日，取自 <http://www.nta.org.tw/>
- 中華民國全國教師會秘書處 (2007a)。全教會第五屆第三次理事會會議記錄 (2007/10/27)。
- 中華民國全國教師會秘書處 (2009)。教師納入公務人員行政中立法之準用對象處理說明。
- 內田宜人 (2004)。戰後教育労働運動史論。東京：續文堂。



- 升味準之輔（1969）。現代日本の政治体制。東京：岩波書店。
- 文科省（2009a）。政策会議第1回至第3回會議紀錄。2009年10月25日，取自 [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/seisakukaigi/syousai](http://www.mext.go.jp/b_menu/seisakukaigi/syousai)
- 文科省初等中等教育局（2009）。「高等学校等の実質無償化」に関する関係団体との意見交換会之會議紀錄（2009年10月9日）。2009年10月25日，取自 [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/mushouka/1286052.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/mushouka/1286052.htm)
- 文科相「日教組の不適切行動を根絶」（2009，3月6日）。産経新聞。2009年3月26日，取自 <http://sankei.jp.msn.com/politics/policy/090306/plc0903062127013-n1.htm>
- 日本文部科學省（2006）。教職員団体への加入状況に関する調査結果について。2009年2月25日，取自 [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/18/12/06121804/001.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/18/12/06121804/001.htm)
- 日本教職員組合（編）（1997）。日教組50年史、労働教育センター。東京：日教組。
- 日教組、教基法改正阻止に3億円投入（2006，11月25日）。産経新聞。2008年12月19日，取自 <http://sankei.jp.msn.com/>
- 日教組「格差と貧困の大国」定期大会で委員長（2009，7月6日）。共同通信。2009年10月18日，取自 <http://www.47news.jp/CN/200907/CN2009070601000260.html>
- 王如哲（1999）。比較教育。臺北：五南。
- 王家通（2003）。日本教育制度——現況趨勢與特徵。高雄：復文。
- 王新生（2006）。戰後日教組演變過程簡論（中國社會科學院日本研究所）。2008年11月5日，取自 <http://ijs.cass.cn/files/xuekan/2006-4/zhrjz-wxs.html>
- 丘昌泰（1997）。公共政策：當代政策科學理論之研究。臺北：巨流圖書。
- 丘昌泰（2006）。公共政策：基礎篇（二版）。臺北：巨流圖書。
- 丘昌泰、李允傑（2003）。政策執行與評估。臺北：元照。
- 田村重信（2009）（自民黨政調會調査役）。日教組と民主党の政策の関係。2009年9月3日，取自 <http://plaza.rakuten.co.jp/yamanoha/diary/200908090011/>
- 伊藤和衛（1982）。現代公教育原論（増補第三版）。東京：教育開發研究所。
- 全國教育問題協議會（2008）。全教協の活動目的・事業。2009年3月28日，取自 <http://www.zenkyokyo.net/katudo.html>
- 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。
- 考試院（2009）。關院長對「公務人員行政中立法」完成立法發表感言。2009年6月25日，取自 <http://www.exam.gov.tw/newshow.asp?2580>

- 自民党本部で教育研究大会 日教組批判大会に (2008, 10月27日)。産経新聞。2009年2月24日, 取自<http://sankei.jp.msn.com/politics/situation/081027/stt0810270105001-n1.htm>
- 吳清基、陳美玉、楊振昇、顏國樑 (2001)。教育行政。臺北：五南。
- 村松岐夫、伊藤光利、辻中豊 (2001)。日本の政治。東京：有斐閣。
- 林玉華 (1999)。政策網絡：政策執行的新典範。行政暨政策學報, 1, 135-183。
- 林怡婷、李名揚 (2005, 1月18日)。教師組工會？杜正勝：不能盡享好處。聯合報, C8版。
- 林淑玲 (2007, 8月9日)。選舉精算 撒利多踩煞車。中國時報, A8版。
- 林斌 (2003)。教師會發展模式之探討——工會主義與專業主義。教育資料與研究, 51, 61-67。
- 林斌 (2006a)。教師工會政策立法過程之分析：政策網絡與政策工具的觀點。載於黃乃熒 (主編), 教育政策科學與實務 (頁125-156)。臺北：心理。
- 林斌 (2006b)。中、美、英教育部門集體協商僵局解決制度之比較研究：以替代性爭議解決方案 (ADR) 為核心。當代教育研究, 14 (3), 169-204。
- 林斌 (2007)。教師會如何走向下一個十年：日本教職員組合發展之借鏡。新好教師, 48, 6-15。
- 林嘉誠、朱宏源 (1990)。政治學辭典。臺北：五南。
- 青木栄一 (2004)。教育行政の政府間關係。東京：多賀。
- 兼子仁 (2006)。地方公務員法。東京：北樹。
- 徐易男 (2008)。臺灣教育改革、地方自治與國民中小學行政關係之探究。教育行政與評鑑學刊, 5, 55-73。
- 翁興利、施能傑、官有垣、鄭麗嬌 (1999)。公共政策。臺北：國立空中大學。
- 高校授業無償化へ民主が法案、通常国会提出 (2007, 12月25日)。読売新聞。2008年11月30日, 取自<http://www.yomiuri.co.jp/politics/news/20071225i301.htm>
- 張佑生 (2008, 9月29日)。上任5天 日國交大臣失言下臺。聯合報, AA2版。
- 張錦弘、朱若蘭 (2005, 12月11日)。2萬軍公教 嗆扁操弄18趴。聯合報, A3版。
- 教育基本法：民主党のシンボ狙いは「成立先延ばし」 (2006, 7月24日)。2009年3月26日, 取自<http://www.mainichi-msn.co.jp/seiji/seitou/news/20060725k0000m010099000c.html>
- 教育部 (2009)。教育部回應相關團體對於「教師組工會」之說明。2009年4月20日,

取自[http://www.edu.tw/news.aspx?news\\_sn=2457&pages=0](http://www.edu.tw/news.aspx?news_sn=2457&pages=0)

- 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159-179)。臺北：高等教育。
- 萩原克男 (2002)。現代日本の教育政策変容：政策内容と政策形式との区別論の視点から。北海道大学大学院教育学研究科紀要, 85, 117-134。
- 許介鱗、楊鈞池 (2006)。日本政治制度。臺北：三民。
- 曾蕙蘋 (2009, 3月19日)。行政中立擴及教職及公股董監。中國時報, A6版。
- 湯雅雯、薛荷玉 (2009, 4月15日)。教師組工會 家長教師團體互嗆。聯合報, C3版。
- 飯坂良明、富田信男、岡沢憲英 (編) (1987)。政黨とデモクラシー。東京：學陽書房。
- 楊思偉 (1992)。日本的教師組織。臺灣教育, 500, 20-24。
- 楊思偉 (2006)。日本教育政策特色之分析。載於黃乃熒 (主編), **教育政策科學與實務** (頁159-179)。臺北：心理。
- 劉宜君 (2001)。我國全民健康保險政策分析：國家機關自主性與政策網絡的觀點。空大行政學報, 11, 161-212。
- 劉國兆 (2004)。臺北市教師會參與選舉事務之研究。新好教師, 37, 23-29。
- 歐用生 (2005)。日本課程決策之政治分析。教育資料與研究, 65, 1-16。
- 蔡允棟 (2002)。新治理與治理工具的選擇：政策設計的層次分析。中國行政評論, 11 (2), 47-76。
- 豬口孝、岩井奉信 (1987)。族議員の研究。東京：日本經濟新聞社。
- 嶺井正也 (2005)。現代教育政策論の焦点。東京：八月書館。
- 謝鎔鮮 (2009, 2月20日)。學雜費名目多如牛毛 全教會：檢討！。聯合晚報, A7版。
- Aspinall, R. W. (2001). *Teachers' unions and the politics of education in Japan*. New York: State University of New York Press.
- Benson, J. K. (1982). A Framework for Policy analysis. In D. Rogers, D. Whitten, & Associates (Eds.), *Interorganizational coordination* (pp. 137-176). Ames, IA: Iowa State University Press.
- Birkland, T. A. (2001). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making*. New York: M. E. Sharpe.
- Blom-Hansen, J. (1997). New institutional perspective on policy network. *Public Administration* 75, 669-693.

- Cigler, A. J., & Loomis, B. A. (Eds.). (2002). *Interest group politics* (6th ed.). Washington, DC: CQ.
- DCSF. (2008). *School workforce in England* (SFR 26/2008, revised). Retrieved December 20, 2008, from [http://www.dcsf.gov.uk/rsgateway/DB/SFR/s000813/SFR26\\_2008.pdf](http://www.dcsf.gov.uk/rsgateway/DB/SFR/s000813/SFR26_2008.pdf)
- DfES. (2006). *School teachers' pay and conditions document 2006 and guidance on school teachers' pay and conditions*. London: TSO.
- Dye, R. T. (1998). *Understanding public policy* (9th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Hindmoor, A. (1998). The importance of being trusted: Transaction costs and policy network theory. *Public Administration*, 76, 25-43.
- Inoguchi, T. (2005). *Japanese politics: An introduction*. Melbourne, Australia: Trans Pacific.
- Ironside, M., & Seifert, R. (1995). *Industrial relations in schools*. New York: Routledge.
- Johnson, W. (1992). *Public administration: Policy, politics, and practice*. CN: Dushkin.
- Kearney, R. C., & Carnevale, D. G. (2001). *Labor relations in the public sector* (3rd ed.). New York: Marcel Dekker.
- Lowi, T. L. (1979). *The end of liberalism: Ideology, policy and crisis of public authority* (2nd ed.). New York: Norton.
- Marin, B., & Mayntz, R. (Eds.). (1991). *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations*. Boulder, CO: Westview Press.
- Marsh, D., & Rhodes, R. A.W. (Eds.). (1992). *Policy networks in British government*. New York: Oxford University Press.
- McFarland, A. (1987). Interest groups and theories of power in America. *British Journal of Political Science*, 17(1), 129-147.
- North, D. C. (1990). *Institution, institutional change and economic performance*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham, UK: Open University Press.
- Rosenbloom, D. H., & Kravchuk, S. R. (2002). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector* (5th ed.). New York: McGraw-Hill.
- Skok, J. E., & Harrisburg, P. S. (1995). Policy issue networks and the public policy cycle: A structural-functional framework for public administration. *Public Administration Review*, 55(4), 325-332.

- Van Warrden, F. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21(1/2), 29-52.
- Wilson, G. K. (1990). *Interest groups*. Cambridge, MA: Basil Blackwell.