

臺灣學校關說文化初探

劉世閔

國立高雄師範大學教育學系副教授

一、緒論

學校不只是單純辦學之所在，當中也可能有利可圖，本文企圖從古代典籍與文獻探討關說這種淵源流長、私下運作卻禁之不絕的華人關說文化，特別針對臺灣學校關說行為，闡釋此項行為對學校之影響。

本文的目的旨在：

(一) 從古代典籍探討關說之相關概念

(二) 剖析學校常見關說行為

二、文獻探討

(一) 關說之淵源、涵義與相關概念

1. 從古籍探索關說的淵源

古籍有許多記載是關於關說的，關說一詞有由人請託、身分表徵與利益交換等涵義：

(1) 由人請託

如《史記》卷五十八、梁孝王世家：「上廢栗太子，竇太后心欲以孝王為後嗣，大臣及袁盎等有所關說於景帝。」（司馬遷，2011）。漢景帝與梁孝王劉武皆是竇太后所生，身為么兒的梁孝王更深得太后喜愛，故希望景帝千秋萬歲後能傳位給他。所謂上之所欲，下必甚之，大臣自然會揣摩上

意，進行遊說。

(2) 身分表徵

新唐書《陳京傳》贊曰：「區區之臣，冒顏而關說，難哉！」（歐陽修、宋祁，2012）。可見要關說之成敗，端視說客之份量而決定，關說要講究輩分，區區之臣就不宜自討沒趣；反之，關說者具有身分表徵，順利關說即表徵其有面子。

(3) 利益交換

關於關說一詞很早就有所謂包苴竿牘之說，所謂包是蒲包，苴指鞋底的草墊，包苴是包裝魚肉用的草袋，暗喻饋贈的禮物，「苞苴公行」是指公然進行賄賂；而竿牘，指書信，古代以竹簡為書，這裡特指請托信，竿牘就是攜著禮物帶著書信，去探訪人，而苞苴竿牘，就是指賄賂或饋贈，行賄請托的意思，類似清末民初的「八行書」，其實也有關說人事的味道，因此，《新唐書·裴寬傳》（歐陽修、宋祁，2012）《宋史·本紀》（畢沅，1980）。《南史·何敬容傳》（李延壽，2011）。明陶宗儀（2010）在《輟耕錄·譏省台》皆提及包苴有賄賂請託的概念。嚴復（1895）在《原強》為文批判：「美國華盛頓立法至精，而苞苴賄賂之風，至今無由盡絕。」從上述文獻可見，華人的關說文化淵源流長，有跡可循，自古皆然，問題是為何官府三申五令仍然禁而不絕？上述現象都說明

人類有此種行為已經很久了，且東西皆然，透過各種社會交換達成請託之目的。只不過中國古代遊說的對象必以國君為主（馬耘，2009），古代《戰國策》基本上就是一部「遊說文」的總集（王崇任，2012），是說客的張本，是縱橫家的教戰手冊。

2. 關說之涵義與相關概念之探討

關說也要求被關說者違法達成關說者要求的意涵，或至少也是要求被關說者在法令的執行上能夠「圖利」關說者（李炫陞，2003）。關說是一種表達意見，由人代為請託遊說的方式，企圖讓對方接納其意見並在職權或能力範圍內支持配合的作為（葉東舜，2008）。此一概念往往與辯論、請託、說項、勸諫、走後門與遊說類似，卻有些許差異，說明如下：

(1) 辯論

荀子曰：「君子之於言也，志好之，行安之，樂言之，故君子必辯。」辯論強調以理服人，伺機而動，唐朝韓愈曾憑一張利嘴平定了鎮州王廷湊的叛亂（張剛，2012），卻也因諫迎佛骨得罪層峰，而被憲宗貶為潮州刺史，可見興喪盡在唇齒之間。儒家要求遊說者能察言觀色，見機遊說、揣情摹意，善於表達。因此《論語》有「聽其言也，觀其眸子，人焉廋哉？」的方法，該講不講，不該講而講、時機不對、表達不清都是關說的禁忌。而具善辯能力與不畏強權更是遊說者基本要求。張剛（2012）指出，儒家的遊說出仕是為了「弘道」的理想信念：

「士志於道，而恥惡衣惡食者，未足與議也。」，他們對於遊說的看法在於推廣道德信念，而非以個人名利為算計，這樣的觀點與縱橫家有所差異，縱橫家是春秋戰國百家之一，卻在漢代獨尊儒術後幾乎銷聲匿跡，或許過度只求目的、不擇手段不被儒者所認同，但仍有足資借鏡之處。儒家將辯論視為手段，故有「君子不以言舉人」，也有「巧言令色鮮矣仁」的說法；而縱橫家則將之視為根本、可以出爾反爾、莫衷一是、只求目的、不擇手段。

(2) 請託

漢書卷八十六，何武王嘉師丹傳第五十六：「欲除吏，先為科例以防請託。」（班固，2012）。故先訂規矩以防私人請託，這些概念早於韋伯之科層體制之依法行政不講人情。

(3) 說項

說項語出唐憲宗時期楊敬之的《贈項斯》一詩，楊早年受韓愈提拔，獲進士及第，項斯未成名前，曾以詩謁見楊，楊讀後讚許項：「處處見詩詩總好，及觀標格過於詩。平生不解藏人善，到處逢人說項斯。」於是，後代將「為人說項」視同為關說與說好話的代名詞，係稱許他人、熱情提攜後輩以達關說目的。但關說未必全部說好話，也可能以阻卻某種行為而為之的說法。

(4) 勸諫

古人為求所欲之事之達成，有時

會採取勸諫的方式，最激烈的方式如死諫，一旦勸諫未必能成事時、暗諷、遊說便接踵而出。由諫轉說的過程中，著名的例子是《戰國策》的《觸龍說趙太后》，此文是關於人性的經典之作，也是縱橫家必讀的張本，由諫轉說的過程中，觸龍說趙太后的溝通技巧顯然比屈原對楚懷王的勸諫高明許多，面對盟國的趁火打劫，因為他懂得動之以情，言之以理說話藝術，從閒話家常中潛移默化地影響他人，使趙太后最後同意長安君質於齊，解除國家危難。

古代勸諫帝王有所謂逆鱗之說，因為龍是皇帝的象徵，臣子冒犯龍顏往往自尋死路，韓非子在《說難》提到「夫龍之為蟲也，柔可狎而騎也，然其喉下有逆鱗徑尺，若人有嬰之者則必殺人。」當遊說者項皇帝進諫言時，若不小心觸及逆鱗時，他們自然得由諫到說，反映出忠言不必逆耳，逆耳也未必忠言，必須能隨機應變，《隋書·經籍志》說：「縱橫者，所以明辯說，善辭令，以通上下之志者也……臨事而治。」（葉小軍，2010）。得情釣機是遊說成功的基礎（葉小軍，2010）。這樣的觀點比起西方 Fielder 的權變理論早了二千多年。成功者，封相受金，衣錦還鄉，平步青雲、妻嫂相迎到左擁右簇；失敗者，恐逆鱗被拭、身首異處、自投江水者所在多有。

（5）走後門

走後門往往是用不當的手段以遂行人情的目的。走後門源自於北宋徽

宗蔡京為相設宴時的一幕諷刺劇的概念，也說明有些學校行政的事是在檯面下進行往往多過於檯面上（劉世閔，2008）。蔡京要送禮者將餽贈之物從後門搬進，於是，走後門成了華人熟知的關說行為，以維持來往互換的均衡關係。

（6）遊說

古今遊說有何差異？它要具備怎樣的素質？荀子曰：「君子之於言也，志好之，行安之，樂言之，故君子必辯。」張剛（2012）的研究指出，遊說是春秋戰國時代知識份子傳播思想、晉升仕途的主要管道，足見遊說技巧業已成為君子必備素質之一。《戰國策·齊策二》「計者，事之本也」，說明計策有時比武力高明，如同孫子所言：善戰者，不戰而屈人之兵。「遊說術」成為當時時下眾人推敲、研究的專門技能。可以看出當時縱橫家遊說技巧在攻心為上，說客是遊說的要角，是古代的縱橫家，他們是專門替別人遊說他人的人，口才便給與現代所謂的名嘴類似。

三、學校常見的關說行為

古代包苴風行與走後門等概念基本上與華人送禮文化有關，關說者透過上述有形的禮物或錢財等行動以圖己意之遂或完成他人請託；關說者也可利用權勢之壓迫或輿論等無形之力量以達上述之效果，校長在學校行政也因此而受到影響與干擾。趙永茂（1998）指出，地方行政機關受派系、財團與黑道施壓及分贓之主要業務事

項，在地方教育局受影響業務有：中小學校舍興建、設施工程、教育用品、辦公用品、器材等之採購，營養午餐之關說、綁標，小學校長之調動等。本文將針對關說行為對校舍工程營建、學校人事安插、編班與選任教師、教學器材採購、午餐供應、校長遴選與異動論述如下：

（一）校舍工程營建

現在學校採購與小型工程等多由學校行政人員擔任，但他們是教學人才，卻未必受過相關專業訓練，對於學校營繕工程，民屋佔據校地的徵收與拆除工程，未必熟稔相關業務，雖然近些年各縣市在營繕工程上有「工程設備稽核小組」（洪啟昌，2003）。但各縣市議員因掌握縣府各局處室年度預算編列的監督與質詢權，在施壓與關心的過程中無往不利（張文彥，2006）。校長即可能在學校工程或採購之決策上受到不合理的要求與施壓。再者，在工商人士方面，該類型公眾多會以小額捐款、物品捐贈或勞務提供方式與學校建立良好關係，以關說取得學校工程與採購承包機會（林彥志，2011；許文光，2004），使工程款成了選舉時議員與樁腳達成互惠的工具（陳盈君，2008）。

（二）學校人事安插

臺灣學校的教職員工主要有校長、主任、組長、教師、職員與工友，近年來臺灣失業率嚴重的情況下，每種位置都不乏有人問津。而校長遴選、主任晉用、教師招考、職員與工

友的任用，雖然強調任用過程的公平性，杜絕關說與私心，但仍難免受到地方勢力與派系的說項。

教育部自 1997 年三月十九日發布「高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法」後，教評會運作的過程中卻出現許多的質疑與爭議，包含學校派別林立，教師甄選成為角力鬥爭的工具；資訊明顯不足，人情關說嚴重，有意遷調之教師須發揮各種關係打通關節，遷調之金錢與時間成本偏高，教師疲於奔命（洪啟昌，2003）。

由於學校需要經費時，會結合家長會的力量透過民意代表到縣政府去關說、爭取，有時學校在人事任用時也會懂得適度回饋。黃宗顯（2001）指出新進教師徵聘時因民意代表、上級長官、家長委員等關說壓力，不得不賣人情，平時學校各項經費爭取均蒙協力爭取，受人點滴，應還以湧泉才是。甄選的時候有議員或甚至遇到黑道色彩的民意代表表達「關心」，或以送禮祈求交換。而學校的作息具有規律性，是一般求職者或是有意進入公家單位工作者所嚮往的機構，尤其是學校的職員、工友所佔的名額不多，在僧多粥少的情形下，學校如果有該項人事出缺的情況時，關說的情形難免（許文光，2004）。因此，除非聘任制度明確，否則關說之行為所在多有，帶不動的工友也就不足為奇（焦熙昌，2004），因這些人的背後靠山更是令人瞠目結舌。

（三）編班與選任教師

1999 年臺灣通過教育基本法賦予家長選擇與參與權，對家中有孩子即將入學的家長而言，期盼其子女能贏在起跑點，於是民代遊走、長官逡巡、議員關心，無不看見由此衍生的學校編班關說文化。各縣市教育局於是於 2004 年起統一規定，依學期成績或國中入學測驗成績，透過電腦作業依成績高低採 S 型的平均分配方式，而且執行過程中作業透明化，執行方式合理又明確，因此深獲家長及學校教育人員之好評。同時也解決了學校長年以來在年段編班或國中入學編班時，來自各方的人情關說之壓力，確實為學校解決了諸多困擾（葉宗文，2010）。雖然目前各縣市教育局處已將各校編班電腦化處理，仍難免有些家長利用戶口遷移，校長對於民議代表的關說、請託必然有適當的因應，教務人員私下五鬼搬運的轉出轉入讓關說者得遂其心願。

(四) 教學器材採購

教科書的編纂與銷售，與學校所欲採購的教學用品，都涉及廠商的效益，葉子超（2005）指出，國民中小學有三成九左右之廠商會透過地方勢力成員，來人情關說達到推銷目的。有五成六左右之廠商，會或多或少透過地方勢力成員，來人情關說達到推銷目的。有接近三到四成多左右之學區內地方勢力，會或多或少介入學校經費設備事務。這種學校與社區間的「敦親睦鄰」、「共同發展」的社區總體營造概念，少不了關說的潛在作用與勢力影響。

(五) 午餐供應

臺灣學校辦理營養午餐的概念始自二戰之後。吳國珉（2012）指出，臺灣學校午餐起源於 1951 年，由聯合國兒童基金會撥贈奶粉給 151 所國民學校開始，最初僅在偏遠地區學校興建午餐廚房，照顧山地、離島、農村等較無法享受城市資源學童，之後在「美國國際開發總署」、「世界農業糧食組織」援助下，自 1971 年起，國中開始辦理營養午餐。我國退出聯合國後，世糧方案援助的午餐物資於 1972 年底提前結束，政府基於「莊敬自強，自力更生」的精神，訂定「學生午餐自立計畫」，自籌經費接辦營養午餐。目前各校有營養午餐有不同供應、評選與選用型式，涉及相當大利益分配，且非教學相關的行政業務，評選的過程中，學校因欠缺食品衛生及營養的專業知識，很難真正從評選的過程中挑選出最優良廠商，且關說與圖利時有所聞。2011 年 10 月新北市營養午餐爆發相關人員收賄弊案，使得 30 多位校長因營養午餐弊案而下台，學校午餐種種問題浮出檯面，間接造成校長提早退休，影響教育界士氣。

(六) 校長遴選與異動

1999 年以前有些校長任期高達十多年，遇到專權跋扈校長，校內人員更是敢怒不敢言，因而民意要求廢除「萬年校長」，建議改由遴選方式產生（吳清山，2009）。然而，遴選制度後校長的公關角色與能力要比以往更受重視。於是，很多校長必須去「爭取」擔任校長的機會（王金國，2012）。即

便有些縣市表面上設有校長遴選委員會，然而實質情形是校長直接到縣長面前表達意願，或請和縣長關係密切的議員到縣長面前關說，最後就內部完成遴選業務暗中派任，或者出現惡質選風，關說四起導致因人設事。李端明（2001）建議，對於候用或現任校長的遴選與異動，應建立具有公信力的遴選單位從事遴選調動工作，尤其是應避免「酬庸性質」、「政治介入」或「人情關說」.....等現象，以暢通校長任用管道，真正選用適才適所的校長。

四、結論與省思

從古籍觀之，關說行為之有效係憚於權勢、炫己才能、礙於人情或貪及財物。關說是種社會交換行為，私下的遊說，亦是達成利害關係人的請託方式。中國歷朝各代多有禁絕關說請託之論，然而，這種潛在行為如同原上草，「野火燒不盡，春風吹又生」，它無法根絕的原因，係因這種風氣與行為吻合人性某種需要，一方面藉此滿足關說者的面子，顯示其優越與重要；其次，達成請託者的願望，圖利他人或送/還人請，而受託者也可獲致某些社會交換，但關說行為卻容易忽視整體社會公益的公平性，損害機制運作之正常。於是，如此行為不敢且不適合公然為之，卻在後門與私下經常可見。

學校是教育的場所，也是強調正義與公理之所在，然而，關說這種隱而未顯的行為，卻難免在校園中出現，選任教師，人事安插，工程營繕，

物品採購，營養午餐，難免看見地方派系、民意代表與有力人士的居中斡旋，隔山打牛的伎倆，造成學校行政的困擾與校長領導的危機，因此，教育行政宜建立超然且透明的第三者機制，遵守法令，以減少不當的關說與請託。

參考文獻

- 王金國（2012）。重視國中小校長提前退休現象。**臺灣教育評論月刊**，1（7），36-37。
- 王崇任（2012）。從“諫”到“說”：中國早期論說文文體功能的轉變。**東南學術**，4，238-244。
- 司馬遷（2011）。**史記**。臺北：中華。
- 吳國珉（2012）。為營養午餐興利除弊。**師友月刊**，540，9-13。
- 吳清山（2009）。檢視中小學校長遴選的效能。**師友月刊**，510，8-13。
- 李延壽（2011）。**南史**。臺北：中華書局。
- 李炫陞（2003）。**我國利益團體遊說活動之研究**。未出版碩士論文，銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士在職專班，臺北。
- 李端明（2001）。從培育、遴選、任用、評鑑看國民小學校長的專業成長。**學校行政**，14，92-99。

- 林彥志（2011）。國民小學校長經營學校公共關係之微觀政治現象研究。為出版博士論文。國立臺中教育大學教育學系，臺中。
- 洪啟昌（2003）。學校權力結構改變與校長領導因應轉變。《學校行政》，23，69-84。
- 班固（2012）。《漢書》。臺北：中華。
- 馬耘（2009）。論莊子哲學中「政治」之意義與地位。《止善》，7，169-184。
- 張文彥（2006）。臺北縣鄉鎮市民意代表建議款之研究—以樹林市民代表建議款為例。未出版碩士論文，銘傳大學公共事務學系碩士在職專班，臺北。
- 張剛（2012）。儒家遊說觀研究。《浙江傳媒學院學報》，2，71-75。
- 畢沅（1980）。《續資治通鑒》。臺北：中華。
- 脫脫（2010）。《宋史》。臺北：臺灣商務。
- 許文光（2004）。國民中學校長對議員參與及關心學校事務觀點之研究。未出版碩士論文，國立臺灣師範大學教育研究所，臺北。
- 陳盈君（2008）。《樁腳之現金買票行為研究》。未出版之碩士論文，臺北大學犯罪學研究所，臺北。
- 陶宗儀（2010）。《輟耕錄》。臺北：世界。
- 焦熙昌（2004）。「一個帶不動的工友」個案輔導與行政處理。未出版碩士論文，國立高雄師範大學教育學系，高雄。
- 黃宗顯（2001）。國民小學潛在行政學研究：只可以做但不能明說之行政信念及其意含探討。行政院國家科學委員會補助專題研究計劃成果報告。（NSC89-2413-H-024-012）。
- 葉子超（2005）。地方勢力介入學校事務、校長因應策略與學校效能關係之研究。未出版博士論文，國立高雄師範大學教育學系，高雄市。
- 葉小軍（2010）。由《觸龍說趙太后》一文淺談縱橫家遊說技巧。《青春歲月》，20，12-13。
- 葉宗文（2010）。地方教育利益團體對教育改革政策影響之研究—以高雄市為例。未出版博士論文，高雄師範大學教育學系，高雄。
- 葉東舜（2008）。我國利益團體遊說活動初探（1988年至2000年）。《育達學院學報》，17，161-192。
- 趙永茂（1998）。地方政治生態與地方行政的關係。《中國地方自治》，51（11），4-19。
- 劉世閔（2008）。教育學科教室（學校行政）：潛規則。《教育研究月刊》，

170，123-125。

■ 歐陽修、宋祁（2012）。**新唐書**。
臺北：中華書局。

■ 嚴復（1895）。**原強**。2013年3月1
日 擷 取 自 http://www.360doc.com/content/11/0608/14/6155914_122455322.shtml

