

公立大學校長遴選制度的檢討與改進

吳清山

臺北市立大學教育行政與評鑑研究所名譽教授、前校長
國立暨南國際大學教育政策與行政學系榮譽講座教授

一、緒論

大學校長在大學治理扮演著關鍵性角色，一位大學校長具有遠見，善用領導力與決策，積極爭取資源和有效運用資源，追求研究與教學的卓越，將可使學校成為一所成功、有特色和高聲望的大學。因此，遴選一位適任且優質的校長，成為大學經營的重要課題之一。

我國大學校長遴選，公私立有別，其中私立學校由董事會聘任，而公立大學校長之產生方式，依據歷年來《大學法》之規定，大致上可分為三個階段：一、官派時期（1994年1月5日《大學法》修正公布以前）：校長由教育部直接派任。二、二階段遴選（1994年1月5日《大學法》修正公布至2005年12月28日修正公布以前）：各校校長遴選委員會擇聘二至三位校長人選，報請教育部核聘。三、一階段遴選（2005年12月28日《大學法》修正公布以後）（教育部，2017）：各校校長遴選委員會擇聘一位校長人選，報請教育部或各該所屬地方政府聘任之。

大學校長一階段遴選實施迄今，已近18年之久，雖改進以往二階段遴選部分缺失，但仍產生不少的問題，例如：2014年底，國立成功大學校長遴選委員會未公布第2階段教師投票結果，甚至連排序都不告知遴選委員等，引發不少風波；而2014年10月陽明大學選出新任校長，因僅具有「副教授」資格，被質疑遴選過程黑箱作業；至於國立臺灣大學校長遴選委員會於2018年1月5日選出管中閔為第12屆新任校長後，教育部認為遴選過程有嚴重瑕疵，拒絕發給聘書，遂衍生出一連串關於校長遴選制度與學術自主的爭議，監察院為臺大校長遴選所引發爭議，糾正教育部及臺大（監察院，2018）；此外，臺北市立大學新任校長之遴選事宜拖延遲遲未能選出，監察院亦認為顯有怠失提出糾正案（監察院，2022）。由此可知，即使是一階段的校長遴選，近十年來之公立大學校長遴選也未必是風平浪靜，仍有學校無法如期選出校長順利接任職務。

一般而言，公立校長遴選過程都是依據相關法規進行遴選作業，而在此過程中最重要的工作，就是校長遴選委員會的組成與運作，關係到整個遴選作業的成效，其中遴選過程的公正性和透明化，乃是校長遴選委員會必須遵守的主要原則，以確保每位校長候選人都能得到公平的對待。為了理解校長遴選的法制基礎，本文首先分析公立大學校長遴選制度法令依據，其次針對校長遴選制度的現況進行檢討，最後就改進校長遴選制度提出相關的建議。

二、公立大學校長遴選制度法令依據

「依法行政」為政府施政的準繩，各機關或學校必須依據法令規定執行業務。公立大學校長遴選係屬學校重大事務，更須遵守相關法令辦理。有關公立大學校長遴選制度法令依據，主要有《大學法》、《國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法》，以及各校訂定的校長遴選辦法；其中臺北市立大學部分，則由臺北市政府自行訂定《臺北市立大學校長遴選委員會組織及運作辦法》。茲就《大學法》及《國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法》相關規定說明如下：

（一）大學法

有關大學校長遴選之規定，見諸於《大學法》第 9 條規定：「新任公立大學校長之產生，應於現任校長任期屆滿十個月前或因故出缺後二個月內，由學校組成校長遴選委員會，經公開徵求程序遴選出校長後，由教育部或各該所屬地方政府聘任之。

前項委員會各類成員之比例與產生方式如下：

1. 學校校務會議推選之學校代表占全體委員總額五分之二。
2. 學校推薦校友代表及社會公正人士占全體委員總額五分之二。
3. 其餘委員由教育部或各該所屬地方政府遴派之代表擔任之。

公立大學校長遴選委員會之組織、運作及其他應遵行事項之辦法，國立者，由教育部定之；直轄市立、縣（市）立者，由各該所屬地方政府定之。私立大學校長由董事會組織校長遴選委員會遴選，經董事會圈選，報請教育部核准聘任之。」

第 9 條規定，確立一階段的校長遴選制度，而且規定大學校長遴選委員會遴選出校長後，由教育部或各該所屬地方政府聘任之。因此，教育部或地方政府無權駁回或拒絕承認委員會之決定，因其條文規定是「聘任」，並非「核准」、「核備」或「備查」之字樣。

（二）國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法

《國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法》屬於《大學法》授權命令，計有 14 條。由於《大學法》對大學校長遴選只做原則性規範，仍需在子法《國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法》具體規定，才有助於大學校長遴選順利運作。

該辦法之重要規定如下：(1)各大學應於校長任期屆滿十個月前或因故出缺後二個月內，組成校長遴選委員會，遴選新任校長報教育部聘任。(2)遴委會置委員十五人至二十一人，包括學校代表、校友代表及社會公正人士和教育部遴派之代表。(3)遴委會執行任務，包括決定候選人產生方式、決定遴選程序、審核候選人資格、選定校長人選由學校報教育部聘任等。(4)學校應於聘任遴委會委員次日起三十日內召開第一次會議。(5)候選人應於參加遴選之表件揭露事項，以及遴委會委員與候選人間之關係揭露事項。(6)遴委會委員喪失委員資格或經解除職務所遺職缺之遞補。(7)校長就任前遴選爭議或就任後爭議之處理。

至於臺北市立大學校長遴選，則依臺北市政府訂定《臺北市立大學校長遴選委員會組織及運作辦法》辦理之。

各公立大學為了辦理校長遴選工作，則遵照《大學法》、《國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法》或《臺北市立大學校長遴選委員會組織及運作辦法》之規定，訂定《○○大學校長遴選委員會組織及運作要點》或《○○大學校長遴選辦法》，作為各校執行校長遴選的依據。

三、公立大學校長遴選制度現況與檢討

公立大學校長遴選制度實施迄今，體現「大學自治」精神，雖然降低政府不當干擾，惟各校運作過程中，即使有教育部代表之委員參與，但難免看到教育部出現遴選後介入之爭議，臺灣大學就是一個很明顯的例子，導致即使選上校長，教育部遲遲不發聘而無法就任，引起社會極大的震撼。

基本上，各公立大學校長遴選委員會之組成，皆是依照相關法規訂定，尤其在委員人員組成規定更是明確，但因各校屬性及需求不同，組成人員略有不同。茲歸納近 3 年各國立大學校長遴選委員會之組成人員如表 1 所示，說明如下：

1. 委員組成人數，在 15-21 人之間，但以 21 人之學校較多。
2. 委員代表，以學校代表、校友及社會公正人士、教育部代表為主，學校代表各校不一，從 5 人到 8 人皆有，其中除了教師和行政人員代表之外，部分學校還包括學生代表，但清華大學行政和學生代表屬於列席，無投票權；至於校友及社會公正人士代表，則 6 人到 9 人皆有。
3. 教育部代表屬於固定制，各校都是由教育部推薦 3 位。

表 1 近 3 年各國立大學校長遴選委員會之組成人員

序號	校名	總計	學校代表			校友代表	社會公正人士	教育部代表	備註
			教師	行政	學生				
1	臺灣大學	21	7	1	1	9		3	校友和社會公正人士代表合併計算。
2	清華大學	15	6	1	1	3	3	3	行政及學生代表屬於列席，不列入委員。
3	政治大學	21	7	1	1	5	4	3	
4	成功大學	21	7	1	1	5	4	3	
5	中興大學	21	8	0	1	5	4	3	
6	高雄師大	19	6	1	1	4	4	3	
7	臺南大學	19	7	1	0	3	5	3	
8	臺南藝大	15	5	1	0	3	3	3	
9	臺中教大	21	7	1	1	5	4	3	
10	臺中科大	21	8	1	0	5	4	3	
11	屏東大學	21	7	1	1	5	4	3	
12	屏東科大	21	7	2	0	3	6	3	

資料來源：作者自行整理

由於教育部相關法令並無細部規範各校校長遴選運作程序，完全由各校自訂之，從各校之校長遴選辦法或要點觀之，大致採取下列三階段方式：

1. 第一階段：有兩種方式，一是校長遴選委員會就個別校長候選人進行資格審查，以確認候選名單；二是校長遴選委員會就個別校長候選人進行資格審查，推薦合適之校長候選人，由校長遴選委員會投票，決定進入校長候選名單。
2. 第二階段：通過之校長候選人舉行治校理念說明會，隨後行使同意權。一般採取下列兩種方式：一是採用校務會議對個別校長候選人進行推薦投票；二是全校講師以上專任教師等，有些學校還包括行政人員和學生代表，對個別校長候選人行使同意權。
3. 第三階段：校長遴選委員會對個別校務會議或全校講師以上專任教師所推薦或同意校長候選人進行投票，選出新任校長。

上述方式所選出新任校長名單，茲以 2021-2023 年為例，列如表 2 所示。

表 2 2021-2023 年校長遴選委員會選出之新任校長名單

年度	校名	校長	備註
2023	高雄師大	王政彥	
	臺南大學	陳惠萍	
	中興大學	詹富智	
	臺灣藝大	鍾世凱	
2022	臺灣大學	陳文章	
	政治大學	李蔡彥	
	臺中教育大學	郭伯臣	

	屏東大學	陳永森	
	屏東科大	張金龍	
	臺北商業大學	任立中	校外
	臺北市立大學	邱英浩	
2021	清華大學	高為元	校外
	成功大學	沈孟儒	
	虎尾科大	張信良	
	臺北護理健康大學	吳淑芳	
	高雄餐旅大學	陳敦基	
	臺灣體育運動大學	許光熙	
	澎湖科大	黃有評	校外

資料來源：作者自行整理

從表 2 資料得知，2021-2023 年校長遴選委員會選出之新任校長名單中有 18 位，其中來自他校人員只有 3 位，約占 17%，而來自國外者，只有 1 位，約占 6%，顯然這套制度之運作，對校內參選人員較為有利，難免造成近親繁殖現象，對於學校及整體高等教育發展未必有利。

從大學校長遴選制度來看，雖展現大學自治精神，而且遴選委員組成亦具有其多元代表性；但在實際運作過程中，仍發現不少缺失，例如：洪蘭（2017）提到每到校長遴選，造成校園分裂與對立；而張瑞雄（2022）亦提及參選者無隱私可言、缺校內人脈者不利；監察院（2021）調查報告，明確指出「現行公立大學校長遴選委員會，未確實發揮實質遴選功能，校長遴選過程如同間接選舉，並將不良選舉文化引進校園，遴選委員會委員與候選人深度面談或妥適選擇之機制未盡落實，對治校理念與領導校務發展之執行力缺乏深入評估，均難謂允當」等多項缺失。

由此可知，大學校長遴選制度實施迄今，尚有不少缺失，茲說明如下：

（一）引進不良選舉文化，影響校園和諧

大學校長遴選雖號稱「遴選」，實際上卻是一種民主式選舉，這種民粹式選舉，最優的候選人不一定能夠脫穎而出，尤其看到部分有志於參加校長遴選者，採用類似社會選舉手段，先布好樁腳，運用黑函打擊其他候選人，彼此相互攻擊，形成校園對立，導致校園處於緊繃狀態，深深影響到校園和諧。

不可否認地，候選人既然有意參選，必然想要贏得勝利，倘若透過不當或不法手段，即使最後贏得勝利，也將留下不好名聲，即使未來接掌校務，也未必贏得師生尊敬，甚至一段時間之後，為人所唾棄，這是每位參與候選人所應該深思和戒慎之。

（二）委員會人員組成，容易產生內定說

大學校長遴選委員會是遴選合適校長關鍵之所在，基於票票等值，每位委員都有其影響力。因此，參與校長遴選之候選人，積極爭取委員的一票，俾有得勝機會。基本上，委員來自教育部代表、教師代表、行政人員代表、校友及社會公正人士代表，甚至有些學校亦有學生代表。

在這些代表中，部分學校有志校長候選者，會透過下列事先運作方式，第一個步驟，就是設法設定有利於支持自己的人士成為委員候選人；第二個步驟就是讓這些委員候選人順利在校務會議中獲得支持，通過成為委員，其中在校友代表和社會公正人士之運作痕跡相當明顯，從其所選出的代表中，就可知道其所支持的對象，此對於委員會之公正獨立性，實有不利影響。

（三）校外參選人員，處於不利競爭地位

各校校長遴選，都是對外徵才，以利遴選合適校長，然而從實際運作過程中，校外人員要獲得支持並不容易。表 3 指出 2021-2023 年校長遴選委員會選出之新任校長名單中有 18 位，其中來自他校人員只有 3 位，可見校外候選人要贏得最後勝利，並不容易，造成這種原因，部分來自於遴選制度的問題。

在遴選過程的三階段中，有些學校規定經過講師以上之專任教師等行使同意權，校外人員要一一拜訪，除非有人引薦，實屬相當不易，倘若未能登門拜訪，可能獲得同意票不多；另外，值得注意的是，當校外候選人屬於強棒，校內校長候選人可能運用各種方式，讓強棒者在講師以上之專任教師行使同意權過不了關，亦即先加以封殺，不讓其進入第三階段的委員投票，以免構成威脅，因而校外人員參與校長遴選，可說處於較不利局面。

（四）遴委會運作，遴選把關力道較不足

校長遴選委員會，負有決定校長人選之重責大任，一方面要重視遴選作業過程的公平性；一方面要慎重遴選出合適的校長人選。因此，遴選委員會委員對自己的角色和責任，應具有清楚的認識與了解，才能履行學校所託付的責任。

不可否認地，有些學校校長遴選委員會相當認真，召開多次會議討論。一般而言，大部分學校遴選委員會都是第 3 次會議即可選出新任校長，每次會議時間不定。然而，在這段遴選過程中，常常受到批評的是，每位委員不一定都能參加校長治校說明會，甚至有些學校遴選委員會也不一定要求候選人舉行面試，接受委員詢問與回答，因而委員會就憑書面資料或印象投下一票，無法完全深入了解

每位候選人的人品與能力，顯然把關力道有所不足。

（五）參與遴選校長隱私，較難有效保護

就國內校長遴選制度之實際運作而言，有志參選人員，須依學校公告校長候選人之資格及填寫相關表件應徵，遴選委員會審查應徵者資格，合格者參與治校說明會，然後舉行校內人員同意投票，獲得同意通過後，再提到遴選委員會投票決定之。此種作法具有公開之優點，但參與者隱私卻無法有效維護。

英美國家的大學校長遴選，各校有所不同，但多數作法都是組成遴選委員會（Search Committee），由大學的監管機構、教學人員、學生，有時還包括外部利害關係人的代表組成，研訂校長的資格、職責和期望，並對外徵才，然後舉行面試；必要時，候選人可能需要與大學利害關係人舉行公開演講，讓利害關係人提問並提供回饋，再決定合適人員，最後提到董事會確認。在此過程中，並無校務會議或全校教師之行使同意票過程。而近年來美國大學校長對參與者保密愈來愈重視，Arrojas（2022）提到佛羅里達（Florida）州的一項新法律保密了州立大學校長候選人的姓名，而大學校長的秘密招聘過程（closed-door hiring processes）現在已成為全國的常態。這種作法之改變，值得國內省思。

（六）學生參與校長遴選，聲音不受重視

根據《大學法》及《國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法》之規定，遴選委員會之組成，有學校代表、校友代表及社會公正人士、教育部遴派之代表等三大類，並無明訂學生代表。部分學校為了讓學生參與，乃就學校代表中給予學生代表一席，有些學校則無學生代表，當然亦有學校將學生代表定為列席人員，這些作法並無違反相關法令之規定。

由於無明確規範學生參與校長遴選權力，各校實際運作雖具有其彈性，但較難以彰顯學生角色在各校校長遴選過程中之重要性，學生聲音就不容易受到重視。其實，讓每位候選人，能夠有機會聽到學生對未來校長的期望，對未來校長經營校務亦有很大的助益。

四、公立大學校長遴選制度的改進建議

學校是社會的縮影，「有怎樣的社會選舉，就有怎樣的校長遴選」，當今的校長遴選是否能達到「選賢與能」，選出最佳的學校領導人，各校的確不太一樣，有些學校看到新任校長勇於任事，校務蒸蒸日上，創造學校新氣象；但仍有學校卻陷入紛爭，難以彌平選舉傷痕，導致校務運作停滯，不利於校務發展。為了讓

公立大學校長遴選制度，能夠放大其優點，降低其缺點，茲提出下列建議，以供參考。

（一）候選人簽署競選倫理公約，遵守競選規範

大學是教育最高學府，亦是高級知識份子匯集的園地，具有引領社會發展的責任，倘若大學校長遴選流於世俗化的選舉風氣，對於長久以來所建立的大學形象，勢必有所傷害。因此，有志於參選大學校長者，應該體認到大學形象及其責任，千萬不能將社會惡質化選舉風氣帶進校園，影響到大學的神聖殿堂。

因此，校長候選人本身應該潔身自愛，同時也要約束支持者不要做出傷害或攻擊其他候選人的言語或行為，大家彼此進行一場君子之爭。當然，較為理想之計，就是各校研訂一份競選倫理規約，要求各候選人簽署，作為參與候選活動的遵守依據，此將有助校長遴選的亂象降至最低程度。

（二）修訂大學校長遴選相關法令，增列學生代表

學生不僅是重要教育利害關係人，亦是學校重要組成人員，依《大學法》第15條規定，大學校務會議應納入學生代表。雖然校長遴選未列入校務會議審議重大事項，但校長遴選對學校發展而言，影響是何等重大，更需讓學生有表達和參與校長遴選的權力，以反應學生的聲音和需求，將來遴選上的校長，才會更加重視學生的想法與需求。

大學生已具有獨立思考和判斷能力，就理論和實務上，參與校長遴選工作不僅是一種學習和擴大視野，而且亦可在會中表達對未來校長的期望，提供校長未來治校之參考。因此，建議修訂《大學法》及《國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法》，增列學生代表名額，確立學生參與校長遴選的法令依據。

（三）建立遴選委員會問責制，確保委員負起責任

校長遴選委員會是否有效負起責任，攸關校長遴選的成效。雖然校長遴選委員具有多樣代表性，但每位委員是否具有「心中一把尺」，憑著自己的「良知」和「良心」作出決定，不受他人左右或干擾。平心而論，是有其難度，尤其傳統文化所講求的人情，遇到選舉難免會左右到委員的投票行為。

雖然如此，每位遴選委員還是要體認角色的重要性，本身具有使命感，積極參與遴選整個過程，而且能夠公正無私地行使遴選責任，做出最明智的判斷，選出最合適的校長，才不辜負學校人員和社會大眾對遴選委員會的期待，此才能算

是符合績效責任的目標。

(四) 維護校長候選人隱私，避免參與遴選受到傷害

大學具有德望和聲望的校內外優秀教授，不願參與校長遴選主因之一，就是參與校長遴選，除了要公開揭露各種資訊外，而且必須登門拜訪，參與治校說明會，公開接受詢問，整個遴選過程中對於候選人而言，可說毫無秘密可言，因而常令人望之怯步。

大學校長遴選公開和透明化，不流於黑箱作業，當然有其必要性；但是維護當事人的尊嚴和隱私，仍屬重要的一環，這也是英美國家日漸興起的秘密招聘過程之原因所在。個人隱私屬於人權的一部分，倘若因參與校長遴選，個人隱私受到傷害，的確有其改善空間。

(五) 評估遴選第二階段效益，提供各校調整參考

公立大學校長遴選過程係採三階段方式，其中在第二階段，候選人必須參加治校說明會並接受詢答，然後由校務會議代表或全校講師以上專任教師等行使同意權，此種過程雖可擴大參與，讓學校教師對候選人有所了解，但主政單位必須付出更多的人力和時間處理，可謂勞師動眾；此外，每位候選人為因應第二階段行使同意權，必須要花費大量時間和心力拜訪具有投票權的學校人員，造成很大的心理負擔。

從英美國家的校長遴選經驗來看，不像國內有第二階段的作法，但卻可遴選頗負眾望的校長，例如：前佛羅里達大學（University of Florida）的校長 John V. Lombardi，曾在 1990 年至 1999 年和 2009 年至 2014 年兩度擔任校長職務。因此，國內各公立大學所實施校長遴選第二階段，的確有其檢討空間。建議教育部委託學者專家就各校校長遴選第二階段效益進行評估，並將評估結果作為修法及各校未來研訂校長遴選要點之參考。

五、結論

大學校長遴選制度運作迄今，體現大學自治精神，亦擴大大學校人員的參與感，然而是否能夠選出具有德望、聲望和眾望的優秀校長，仍屬於高難度的挑戰。

雖然大學校長遴選制度具有其法令基礎，各校亦訂定明確規範，做為辦理大學校長遴選依據；但即使制度訂定多完備或具理想性，終究是由人來執行，難免會產生理想與現實的落差。當前的大學校長是採遴選的方式，但實際運作卻有選

舉的樣態，因而社會選舉的風氣帶進學校校長選舉，導致結黨營私、相互攻擊、校園對立等現象，甚至還有政治力介入校長遴選，影響到純淨和寧靜的大學校園。

大學校務會議和校長遴選委員會在整個校長遴選過程中扮演著重要角色，校務會議能夠選出合適的學校代表、校友代表和社會公正人士，而遴選委員會成員能夠負起責任、具有使命感，不受人情關說和利誘，公正超然獨立行使投票權，才能杜絕不當校長遴選風氣，選出最優秀的治校領導者，帶領學校向前行，才是學校及師生的福氣。

大學校長遴選制度的確有其缺失，本文特別提出下列五點，做為未來改進參考：(1)候選人簽署競選倫理公約，遵守競選規範。(2)修訂大學校長遴選相關法令，增列學生代表。(3)建立遴選委員會問責制，確保委員負起責任。(4)維護校長候選人隱私，避免參與遴選受到傷害。(5)評估遴選第二階段效益，提供各校調整參考。

參考文獻

- 洪蘭（2017）。改變遴選制度 為大學找好校長。天下雜誌。取自<https://www.cw.com.tw/article/5082720>
- 張瑞雄（2022）。臺大校長遴選警訊。中時新聞網。取自<https://www.chinatimes.com/opinion/20220717002542-262104?chdtv>
- 教育部（2017）。國立大學校長遴選作業參考彙編。臺北：作者。
- 監察院（2018）。臺大校長遴選引發爭議 監察院糾正教育部及臺大。取自https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=124&sms=8912&s=13033
- 監察院（2021）。調查案號：110教調0006。臺北：作者。
- 監察院（2022）。新任校長遴選爭議，臺北市立大學及臺北市政府顯有違失。取自https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=528&s=22308
- Arrojas, M. (2022). *Inside the (Secret) process of selecting a university president*. Retrieved from <https://www.bestcolleges.com/news/analysis/2022/03/31/secret-process-selecting-university-presidents/>

