

## 論大學校長遴選制度的改進

劉源俊

東吳大學名譽教授、前校長

臺北市立教育大學前校長

### 一、大學校長遴選委員會的由來及其法理

話說 1990 年 9 月，立法院併案審查關於《大學法》的三件修正案。關於校長的產生，「行政院案」主張「公立大學校長經諮詢程序；私立大學校長由董事會遴選，報請教育部核准。」「林時機委員等三十三人案」主張「校長由校務會議自本校專任教授中選任。」「謝長廷委員等二十二二人案」主張「校長之產生及去職委由各大學組織規程訂定之。」三案之分歧甚大，引起各方矚目。

立法院法制、教育兩委員會在 10 月 13、15 兩日舉行第一次、第二次聯席會議；為慎重起見，邀請六位教授列席發表意見。筆者當時應邀，乃力陳三案之不是，說：「校長之遴聘應經一公正之遴選委員會，此為先進國家採行多年之方式，應在大學法中明文規定。……建議大學法中明定國立大學校長由教育部組織遴選委員會遴選之，私立大學校長由董事會組織遴選委員會遴選之。遴選委員會中應包括學界公正人士、教師代表、校友代表及學生代表，其組織辦法由各校組織規程訂定之。大學校長去職辦法亦應由各校組織規程訂定之。」<sup>1</sup>

後來在 1990 年 11 月 28 日的「二讀」過程中，先是林鈺祥委員提議設遴選委員會，後來在牟宗燦委員的大力支持及溝通下，歷經冗長的討論（12 月 1 日、17 日、26 日三次），大學校長經遴選委員會產生一事終於成為委員們的共識。原本「一階段遴選」的構想，於 12 月 17 日經立委們協商定案為「二階段遴選」：「大學校長之產生，應由各校組成遴選委員會遴選二至三人，國立者，由各大學報請教育部組織遴選委員會擇聘之……；私立者，由董事會組織遴選委員會遴選，經董事會圈選，報請教育部核准聘任之。」該法後因種種因素延宕，直至 1993 年 12 月 7 日才經立法院「三讀」全文修正。

到了 2005 年 12 月 13 日，《大學法》復經全文修正，其第九條規定：「公立大學校長之產生，應……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。」「私立大學校長由董事會組織遴選委員會遴選，經董事會圈選，報請教育部核准聘任之。」換言之，公立大學的校長遴選改為「一階段遴選」，而私立大學則維持「二階段遴選」。

此外，關於校務會議的權責的規定，見於《大學法》第十五條：「大學設校

<sup>1</sup> 見委員會記錄。立法院公報，80(6)，2430 號下冊，712-715。

務會議，議決校務重大事項，……。」接著的該法第十六條，所列舉校務會議審議的七項事項中，並無一項屬於人事。又該法在第九條第二項規定：公立大學校長遴選委員會中，「學校校務會議推選之學校代表占全體委員總額五分之一。」可見：第一、大學校長之遴選依法、依理並不屬校務，而是校長遴選委員會的權責；第二、校務會議於推選出遴選委員會的學校代表後，對校長之遴選理當無置喙之餘地。

## 二、近年公立大學校長遴選的實務

然而在實務上，我們公立大學校長的產生卻多受制於校務會議；究其原委，1993 年的國立臺灣大學是「始作俑者」。當時有關大學遴選委員會的規定已經過「二讀」，但《大學法》三讀的程序尚未完成，臺灣大學乃能趁此「空檔」自行其是，恣意擴張校務會議的權力<sup>2</sup>。就因為有此前科，迄今三十年以來，臺大校務會議對校長遴選之干預十分嚴重<sup>3</sup>。此一氛圍影響下，於 2018 年，當有陣營（及受壓迫的教育部）不滿管中閔當選校長時，就想到利用校務會議來進行杯葛；從 1 月一直吵到 3 月，校務會議中提出的五項相關議案才終於被擱置。

在「管案」過程中，行政當局的作為更見荒唐。教育部曾遴派三位代表（包括次長）參與遴選作業，遴選的過程順利；然而事後教育部竟然故意拖延聘任達一年之久，還為此事折損了三位部長！理論上，公立大學校長是 14 職等官位，行政當局對遴選委員會選出的人選是有權可以不聘；但總不能恣意為之，必須有堅實的法律依據，且要擔負政治責任。管中閔最終在 12 月 24 日被聘任，就證明行政當局之前未依法行政，且判斷錯誤。相關人等因非法的操作與無理的政治干預，付出了龐大的代價。

由於受到國立臺灣大學帶頭的「啟示」，大部分公立大學校長的遴選中，校務會議都扮演了相當重要的角色。也有好些公立大學的校長遴選辦法中規定，校長候選人應先經全校教師的行使同意權。無論是校務會議干預或是經全校教師同意，這樣的程序都陷入「徇眾主義」(populism) 的泥淖，而有使優秀者不願涉入或涉入卻難以出頭之虞。

---

<sup>2</sup> 當年 5 月 14 日，臺大校務會議曾就該校遴選委員會選出的人選（共六位，一位退出）投票，篩選出兩人陳報，再經教育部組成遴選委員會選出陳維昭。由於此一程序與 1993 年底的《大學法》不符，且導致串連投票等運作，真正人才難以出頭，臺大後來變更遴選程序之先後：參選人須先經校務會議篩選，才由校長遴選委員會遴選。2012 年，臺大再改變篩選門檻—從二分之一改為三分之一。

<sup>3</sup> 其現行〈校長遴選委員會組織及運作要點〉中規定，校務會議除決定「學校代表」外，還決定「校友代表及社會公正人士」。校長遴選委員會 21 位委員中竟有 18 位係經由校務會議決定產生！

### 三、公立大學的法人化

臺灣大多數公立大學校長的遴選之所以滋生紛擾，主因在於公立大學並非如私立大學是「學校法人」，而不過是個「公共營造物」或「政府附隨組織」！由於是「政府附隨組織」，其監管（governance）的權責歸屬不明，以致政府的行政、立法、監察、司法各部門，校務會議中的教師與學生代表，甚至總統府與社會大眾都自認有權干預公立大學校長的遴選。

然而在私立大學，由於有董事會，其校長是由董事會產生後報請教育部核准，過程單純且規定清楚。查在諸高等教育先進國，公立大學總設有理事會（board of regents）、董事會（board of directors 或 board of trustees），或校務委員會之類的監管單位，其校長的遴選方式乃根據這些「會」的決定，外人無從干預。

臺灣「大學自治」的聲浪，是從 1990 年代初開始激盪，而在「管案」中產生了重要作用。但必須要說，許多「大學自治」的主張者其實並不清楚：「大學法人化」才是大學自治的關鍵。因為依現行法規，我們的諸公立大學屬「政府附隨組織」，其發展、招生、人事、會計、採購、……種種行事都逃不過政府的掌握；《大學法》第一條第二項「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權。」所寫的「自治權」，乃不過徒具其名。其後果是，公立大學難以找到優秀的校長；而欲躋入世界優秀大學之林，更屬「不可能的任務」！<sup>4</sup>

### 四、前瞻臺灣的大學校長遴選

綜觀過去三十年，由於有一干囿於自見的「知識人」奉行徇眾主義，他們規避理性探討但著眼拉派奪權，政府行政與立法部門又因外行當道缺乏前瞻，臺灣公立大學的校長遴選多不入正軌。

前瞻未來，筆者在此提出以下三點修法建議，以期改進：

#### （一）校務會議不再干預校長之遴選

校務會議本係議事之場合，自得對遴選委員會提出有關遴選原則之建議；但校務會議明顯並非舉人之機構，是以《大學法》第九條中有關由校務會議推選遴選委員會學校代表之規定應予刪除。校長遴選委員會中的教師代表應當由各學院的教師群體（最好是教授與副教授）推選產生，職員代表應當由職員群體推選產

<sup>4</sup> 關於近年臺灣高教界大幅衰落的情形，參見夏學理（2023）。高教失速列車，臺大帶頭崩盤。觀傳媒。取自 <https://www.watchmedia01.com/acoment-20230623172538.html>

生，校友代表應當由校友會產生，此係世界各國之慣例。至於「學界公正人士」的推舉，也不宜經由校務會議，而應該有更超然的設計，例如在校務會議中產生一特別委員會，或經由下文「三、」之理事會。

遴選委員會應對參選人保密，也不宜舉辦公開之「治校理念」發表會或全校教師行使同意權之類的活動。如此方可鼓勵各方優秀人士踴躍參加，而無曝光致影響現行職務或有遭受攻擊之虞。

## （二）恢復兩階段遴選

1993 年版《大學法》規定公、私立大學的校長遴選都須經「二階段遴選」，這一設計有其見地，因為它兼顧了校務管理（management）與監管（governance）兩層面不同的需求。2005 年版《大學法》將公立大學校長的遴選改為「一階段」，就混淆了教育部在監管階層的角色；這從「管案」中教育部十分尷尬的表現，就可很清楚看出來。如果是「二階段遴選」，獲選入圍二至三位候選人，當可讓教育部層次的遴選委員會有再予審慎斟酌的機會。在「一階段遴選」裡，教育部指派的幾位遴選委員既然已參加全部遴選過程，教育部就無立場對遴選出來的唯一人選再予以挑剔。

是以，無論從事理或從實務的觀點，「二階段遴選」都比「一階段遴選」來得好。再說，若私立大學校長的遴選採「二階段」而「公立大學」採「一階段」，豈非顯示私立大學較公立大學更為嚴謹而合理？所以本文鄭重建議修法恢復「二階段遴選」制。必須提醒：若採行此說，則第一階段的遴選委員會中就不應包含教育部指派的代表，問題可因而簡化許多。同理，私立大學的校長遴選委員會中也不可包括董事會的代表。這點只有很少數的私立大學意識到而且做到，應在《私立學校法》中予以規範。

## （三）公立大學改為學校法人

其實公立大學採行校長「二階段遴選」的最佳設計，應該是先使公立大學改為學校法人，成立理事會（或監管委員會），而由理事會（或監管委員會）擔當第二階段遴選委員會的角色。如此，公、私立大學的校長遴選過程就趨於相同，學校的監管機制也臻於一致；而我們公立大學的經營與管理也才可望能跟上較先進國家。

這一改進不只需要修法，也需要大幅改變公立大學教授們的觀念。在現行制度下，他們的觀念多有偏差：有些人認定教育部是大學的監管者（每所公立大學都是「教育部大學」），另有些人卻又天真地認為大學教授應該是大學的監管者（因

而有所謂「教授治校」之說)。這兩種極端而相反的想法同時並存，是紛亂之源。其實世界各國大學的主流結構型態是：公立大學的監管主體（governing board）是大學理事會（或監管委員會），私立大學的監管主體是董事會；校務會議（或教師議會）則分享監管權（即所謂“shared governance”）。如此方能有效保證大學的品質及其自治功能。

有鑑於此，筆者一向建議《大學法》只包括同樣適用公、私立大學的規定，至於但適用於公立大學的規定（例如有關「公立大學法人化」）則訂於《公立大學條例》，就如同私立大學須另依循《私立學校法》的規範一般。<sup>5</sup>

### 參考文獻

- 立法院秘書處（1994）。**大學法修正案 立法院公報法律案專輯第一百六十六輯（上、中、下）**。臺北：立法院秘書處。
- **大學法·立法歷程**。全國法規資料庫。取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?pcode=H0030001>



<sup>5</sup> 參見劉源俊（1998）。大學法未來修訂的大方向。**教育資料文摘**，240，34-44。劉源俊（2017）。從大學法的演變看臺灣的高等教育。**市北教育學刊**，57，1-14。