

## 探討公立大學校長遴選機制之問題與建議

楊思偉

國立臺中教育大學前校長  
南華大學幼兒教育學系講座教授

### 一、前言

現代大學的功能包含教育（教學）、研究及社會貢獻三項，這些功能的充分發揮對國家競爭力的提升，乃至於人類文明發展會有重大影響。各國大學現今由於受到國際化和各自社會環境影響，在新自由主義思潮下，走向市場競爭機制，使得大學內部「治理」（governance）更增多元、複雜與專業，因此舉凡組織、人事、預算、教職員及運作更重視「經營」之策略。而目前之國際趨勢，為達成大學應發揮之角色與責任，亦即為達成教育績效目標及回應社會大眾對大學之期待，都走向重視大學校長行政權限之強化與集中，賦權校長具更多可以處理校務之權力和決策權。

在這種改革趨勢下，身為大學校長具備了何種能力與人格特質，對於高等教育的運作是非常重要的。吾人若將大學視為一個企業體，那校長就是 CEO（Chief Executive Officer），是否具備有清晰的教育理念、學術素養和領導能力等，將在任期內影響該大學之整體發展。正如同中小學之校長角色般，能選出具豐富行政經驗，能具備溝通與行政領導能力，也能具教育前瞻理想，並願意負責與具執行力之校長，對該校辦學績效及培育優質學生，具有決定性之影響，這已是高等教育界之共同見解。因此，能選出校園中最合適的領導人，對於大學及高等教育的發展，都具有重大影響。

國內大學校長遴選，近十多年來仍發生一些爭議案例，不禁令人反思大學校長遴選制度到底存在哪些不夠完善或亟需改善的問題？再加上學術界對大學校長遴選制度相關研究不多，所以更凸顯探討有關大學校長遴選制度的問題與發展是非常重要的。

### 二、大學校長遴選之爭議事件與問題

1994 年迄今，公立（含國立和公立）大學的校長遴選依《大學法》規定，都須經「校長遴選委員會」（以下簡稱遴委會）產生，但當時仍須送至教育部做最後階段之遴選。直至 2005 年《大學法》第 9 條進行部分修訂，將公立大學校長產生的「二階段遴選制」改為「一階段遴選制」，條文中提到：「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，由學校組成校長遴委會，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。」其修訂的第九條已將成員的比例與產生方式做了規範，也就是說，1.學

校務會議推舉推選之學校代表，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代表擔任之，2006 年其子法《國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法》（以下簡稱遴選辦法）也同步由教育部完成訂定，至此校長遴選正式走入一階段制，並更具完整之法令規範。此改革乃為體現大學自治之精神，避免落入教育部干涉校長遴選之疑慮。

就國立大學校長遴選制度來看，從 2006 年《遴選辦法》修法後，校長遴選制度回歸大學自治，可在有教育部遴派代表參與之遴委會決定校長人選。該制度實施近二十年來，大學校長的產生雖然不免偶而仍會受到校內派系的左右，但大致上能防堵政黨與外來政治勢力的干涉，運作成果值得珍惜。但在後續各大學遴選過程中，包括成功大學、陽明大學、臺灣大學等的校長遴選尚產生一些爭議議題，可見該階段校長遴選制度仍有進一步檢討與調整的需要。

上述大學遴選校長之爭議，首先是 2014 年成功大學校長遴選的過程，也就是成大校長遴委會，決定公布教師同意權行使的結果，只依候選人姓氏筆畫多寡排序，而不顯示票數高低，該決議因違反成功大學校務會議規定，乃產生校務會議和遴委會何者具有最終決定權之問題；2017 年陽明大學校長遴選爭議，主要問題則是在於校長當選人為副教授，是否曾有相當於教授的教學和學術研究等資格，由遴委會逕行認定後並選任之，且經由教育部同意認定其資格，此是否有擴權解釋之爭議？另外當時的校長當選人和遴委會的召集人，同為某一個公司的獨立董事，有關迴避的問題，也引起爭議；2018 年臺大校長遴選過程爭議，主要有論文抄襲、中國大陸兼職、利益迴避、在國內非法兼職等四項，產生(1)校長遴選候選人與遴選委員間，具有同一股份有限公司之獨立董事與副董事長的身分關係，其是否屬應揭露範圍，又應否為應迴避之事由。(2)教育部進行聘任時，究竟是否得行使監督權限及應行使何種程度之監督之法令爭議（金晉丞，2021；林俐穎，2021）。這是 2006 年到 2019 年修法前有關國立大學校長遴選制度所遭遇的問題。

2019 年 8 月，為尋求解決上述問題，教育部修訂公布《遴選辦法》。修訂後之內容乃期望能夠有效改善大學校長遴選過程中的爭議。該辦法的修訂是在現行大學法第 9 條對校長遴選相關規定的架構下，依大學自主為主軸，著眼於健全遴選機制，將前三所大學所發生之遴選爭議議題做一整理修訂，主要在不影響從校內外擴大徵求人才的前提下，能確保遴選過程的正當性及能預防和能有效處理後續各種爭議。但 2021 年 7 月時，因國內絕大多數國立大學會開放校內專任教師投票行使同意權，做為校長遴選的關卡之一。而嘉義大學當時爆出爭議，爭端是該校校務會議決議將教師同意權通過門檻設為投票數的二分之一，但校長遴選委員會自行調降為三分之一，引發基層教師不滿。後來教育部表示，依法應以校長

遴選委員會的決議為準，這乃依據上述《遴選辦法》而做之處置，但也導出遴選委員會與校務會議高低位階之法理爭論，教育部當時之公文函示雖暫時解決爭議，但這項議題牽涉之法令是否需要修正，仍待日後更多的討論。

### 三、現有遴選制度優缺點之討論

依據上述相關分析，以及筆者參與校長遴選之實務經驗，包含被遴選和參與遴選委員工作，茲綜整遴選相關之問題與想法如下四項：

#### (一) 現行遴選相關辦法已經大致完備

2019 年教育部修訂公布《遴選辦法》，應該已經將現存之有關遴選問題，做一次完整之修訂，雖然也許仍有一些更細緻之問題尚未發現，但相關法令已經提供遴選委員會處理之權限，所以日後即使偶而出現新的問題，應該仍會在遴選委員會可以解決之範圍內處理。

#### (二) 遴選法令有些誤區，難以真正舉才

教育部訂定遴選相關辦法之意旨，當然是強調「遴選」優秀人才擔任校長，而不是希望如政治領域「選舉」各類代表之民粹方式。但以目前運作方式，可能是一種「擬似遴選」方式，尚難達到趨近「完全遴選」之理想。其主要原因乃在於遴選委員會代表產生方式，除了教育部指派之五分之一委員外，其中校內推選之校內各學院代表五分之二，以及校友代表和社會公正人士五分之二，因依各校規定大致是由校務會議所選出或推薦之，因此是否能選出真正超然公正之社會公正人士代表，仍有受到質疑之處，包括監察院賴振昌等委員在一份調查報告及糾正文也有提及，教育部也承認這種問題，需待各大學訂定更嚴謹辦法因應（賴振昌、林郁容，2021）。也就是說想要參與校長遴選之校內外人士，通常是校內人員，會從校務會議代表選舉開始操作，只要能掌握多數校務會議代表席次，那五分之四之遴選委員就已經掌握住，就篤定可以選上校長了，這也使得校外優秀人才較難跨校選上校長，除非校內當時尚無適當之人選，或候選人真的非常優秀。這是一項制度設計上之盲點，但似乎也無法立即解決，除非修法設計一個理事會（或稱董事會）組織，負責監管財產，決定大學發展方針，審定預、決算，並組織遴選委員會找尋校長等，有如日本國立大學法人化制度下之理事會組織，否則是無法改善的。但提到設置理事會之組織架構，恐也牽涉較廣，也不是立即可以做到的。

#### (三) 遴選工作需有準常設業務單位負責，並進行檢討遴選辦法之機制

《遴選辦法》第三條提到：學校應指定專責單位或人員組成工作小組，協助遴選委員會執行第一項所定任務（包括遴選作業細節性規定之擬訂、候選人遴選表件

資訊揭露及資格之初審、遴選程序進行、法規諮詢及其他遴委會所提協助事項)。雖然對遴選作業之進行有明確規範，但因校長遴選業務大都是八年一次(有些狀況可能四年或六年不等)，通常也由人事室負責為主，都是第一次經驗，因此在下一次作業時，可能因工作輪調，承辦人員已經全部換手需重新摸索，所有經驗無法傳承，因而導致產生一些作業問題，增加遴選作業之複雜性。雖如此，但制度使然，只能期待各大學能關心此問題，將相關文件做完整之保存與交接才能有所解決。

其次，大學本身就是一個很鬆懈之行政機構，其原因在於一方面因為大學本身組織和教授都是受人尊敬之個體，上級行政機關尊重其自主性，不方便干涉太多。但因大學本身是屬於公共財，機構本身並無真正之老闆，因此會找不到負責之主體；另一方面因為大學內部之管理職，特別是校長及教授兼任之職位，都是任期制的，除非大學訂定相關規定，否則很難產生主動改善之動能。有關大學內部校長遴選辦法，也因為在這種校園文化下，選舉完成後，即使運作時曾出現一些狀況，但若選上之校長，不主動提出改善之想法，就沒有任一單位會願意主動處理，必須等到辦理下一輪選舉時才會提出，導致問題點會一直循環發生，因此似乎必須修法建立一正常檢視機制，以促使校內辦法能更臻完備。

#### (四) 可考慮修法賦予遴委會或其他單位監督校長治校成效之權限

目前大學校長選上校長後，有關續任之規範，在《大學法》第九條第五項提到：公立大學校長任期四年，期滿得續聘；其續聘之程序、次數及任期末屆滿前之去職方式，由大學組織規程定之。同條文第六項再提到：教育部及各該所屬地方政府應於校長聘期屆滿一年前進行評鑑，作為大學決定是否續聘之參考。而目前之作法，大致是由有意願續任校長提出四年之績效報告，並依各大學自訂之組織章程，由校內教職同仁，依法規進行續任之同意投票，通過後再經由教育部內部開會審查是否同意續任，教育部通常尊重校內之投票結果給予續任之同意文，並頒發證書就完成續任程序。但就績效責任來看，校內並無較完整之單位進行實質監督之檢核機制，這是值得進一步考量的。基於此，要另外成立客觀之第三者機構也有困難，因此似乎可賦予遴委會該項權限與職權，但因現行法令規定，遴委會只是臨時性的功能性委員會，牽涉校內外人士，如果要維持四年之常設運作恐也有一些困難需要解決，包含修法等。鄰國之日本，因曾發生校長不適任，導致被免除職務之事件，因此最近修法將遴委會加上監督之職責，改稱「選考及監察委員會」，以福島大學為例，作法大致是依法一年召開一次會議，聽取校長治校報告一次，並在校長要爭取連任時再次聽取詳細報告，經討論通過後，並做一同意連任之報告文件(福島大學，2022)，日本如此做，似乎可將校長遴選之政見和治校績效做更完整之鏈結，基於此認知，可見國內大學宜設置一具延續性客觀之監督校長治理之機制也是可以進一步思考的。

#### 四、結語

正如上述，近年來大學之功能是否發揮更受到重視，鑑於大學乃是培養國家社會人才之重要據點，因此如何遴選出最適任之大學校長，實是社會大眾最關心之議題。但人才是否能夠出頭，端賴良好遴選制度之設計，因此如何改善各大學校內遴選辦法和流程，應該是目前最需要優先處理之議題。

#### 參考文獻

- 林俐穎（2021）。學術自由下國立大學校長遴選法治之檢討：以國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法修正案為例（未出版之碩士論文）。國立成功大學法律學系。
- 金晉丞（2021）。自大學自治之觀點探討我國國立大學校長之遴選（未出版之碩士論文）。國立中正大學法律學系
- 福島大學（2022）。国立大学法人福島大学学長選考・監察会議規則。取自 [http://www.fukushima-u.ac.jp/reiki\\_int/reiki\\_honbun/u306RG00000007.html](http://www.fukushima-u.ac.jp/reiki_int/reiki_honbun/u306RG00000007.html)。
- 賴振昌、林郁容（2021）。110教正0002號文件 有關大學校長遴選業務之糾正文。取自 <https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=134&s=17562>。

