

大學校長遴選委員會的漫長路

劉源俊
東吳大學名譽教授

1994 年迄今，臺灣所有大學的校長依《大學法》規定，都須經「校長遴選委員會」產生。2005 年的修法，復使公立大學的「二階段遴選制」改為「一階段」。新制度實施二十多年來，大學校長的產生雖然不免仍會受到校內派系爭奪的左右，但大致上有效防堵了政黨與外來政治勢力的染指，成果值得珍惜。臺灣已歷經三次政黨輪替，公部門各領域的首長多受到嚴重影響，政治干預之情事屢見不爽，唯獨大學校園領導人的產生大致仍能維持超然。

然而到了 2018 年，發生臺灣大學校長當選人管中閔遲遲不得教育部聘任之風波，甚至鬧上行政法院，這一制度乃蒙上了陰影。本文主旨在探討大學校長遴選委員會這一制度形成的過程，並尋求改進之道。

一、大學校長遴選委員會的緣起

1994 年在臺灣，是大學校長產生方式的分水嶺。之前的《大學法》（1972 年版）規定「大學……校長……國立者，由教育部聘任；……私立者，由董事會報請教育部核准後聘任之。」之後的《大學法》（1994 年版）規定：「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。」換言之，1994 年後在臺灣，大學校長的產生一定要經過遴選委員會遴選的程序。

且簡述大學校長遴選委員會此一設計的發展經過。1987 年 11 月（當年 7 月剛宣布「解除戒嚴」），林時機等 33 位立委提出「《大學法》部分條文修正草案」，其中主張「校長由校務會議自本校專任教授中選任。」教育部於是匆忙組成六人的「大學法修訂諮詢小組」，以先前明德基金會受教育部委託於 1986 年 10 月提出但遭擱置的草案為基礎，歷經不下二十次的座談會及諮詢會議，再經大學校長會議、教育部法規會、行政院內多次討論，於 1988 年 6 月向立法院提出「大學法修正草案」。其中關於校長的產生，建議「國立者，由教育部經諮議程序後聘任，……私立者，由董事會遴選，報請教育部核准後聘任。」¹

¹筆者批評所謂「諮議程序」語意不明且不符「大學自主」，指出：「為何不明訂公立大學校長由一『大學校長遴選委員會』或相當的專案小組來物色呢？」見劉源俊，〈「大學法修正草案」粗評〉，《中國先驅》1988 年 7 月號。

到 1989 年 5 月，臺大教授賀德芬、黃武雄等人會同中央大學、成功大學、清華大學等校教師聯（誼）會的代表討論，決定以「大學教育改革促進會」籌備會的名義，提出對《大學法》的建議案。經兩次討論，提出「教授建議案」十一點，得到八百多位各校教師連署支持。該建議案折衷了多數人的想法；關於大學校長的產生，建議：「國立大學由教育部組成遴選委員會，私立大學由董事會組成遴選委員會遴選校長（若國立大學成為公法人，則也由董事會或監督委員會來遴聘）。遴選委員會中，由校務會議選舉產生之成員不得少於二分之一。公立大學之校長人選應經校務會議通過；而私立學校的校長經董事會聘請後，毋須報請教育部核准。」未料，立法院於 6 月 29 日上午的聯席會議中，在一群老委員快速審查下，竟一個上午就通過一半文字，還修改得甚至比行政院案趨保守。（關於大學校長的產生，決議是「第七條無異議照行政院修正案通過。」）

這時在閉路電視間旁聽的九位教授甚為不滿，當場開記者會，猛烈批評立法委員們的不敬業，更痛心當局居然愚笨到要種下校園不安定的種籽，揚言要走上街頭抗議。輿論界幾乎一致支持；當局於是當機立斷決定叫停，取銷續審議程。²（該案一直延到 1990 年 7 月 4 日才接續完成一讀審查，又形成一共識：因時空變化太大，到 7 月 14 日院會二讀時提案重付審查）。

教授們終於在 1989 年 9 月 28 日上街遊行，提出的口號是「學術自由，校園民主」。當天所發小冊提出十點訴求，其中關於「校長產生之程序」，主其事的賀德芬將「教授建議案」的相關內容改為「校長……由校務會議決定之遴選方式產生，……。」其後，賀德芬再邀中央大學王九達、陳滌清、王顯達及劉源俊等五人，經多次討論，擬就一《大學法》的全文修訂案，由賀德芬交與謝長廷委員。這一「修訂案」中關於公立大學校長的產生原規定為由教育部組遴選委員會遴選。不意謝長廷等 22 位委員於 1990 年 7 月 3 日向立法院提出新的「大學法修正案」中，關於大學校長之產生的文字，改成了「大學校長、副校長之產生、任期及去職方式，由各大學組織規程訂定之。」

於是，到了 1990 年 9 月，立法院裡關於《大學法》的修正案共有三案，併同審查。由於三案分歧甚大，各方矚目，立法院教育與法制兩委員會聯席會議為慎重起見，決定於 1990 年 10 月 13 日舉行全案的聽證會（當時立法院「公聽會」制度才剛起步）。

六位受邀的「學者專家」是郭崑謨、劉源俊、林基源、孫璐茜、羊憶蓉及呂俊甫。就校長產生這一課題，劉源俊發言力排三案，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。行政

² 詳見劉源俊，〈還給大學一個純淨的教學研究空間〉，《教育資料文摘》1989 年 11 月號。

院案言公立大學校長經諮詢程序，但未說明何種諮議程序，顯屬不當；又言私立大學校長由董事會遴選，報請教育部核准，不免受制於董事會的把持及教育部的權威，難以找到優秀的人才，亦顯屬失策。林時機案主張校長由校務會議自本校專任教授中選任，是迷信選舉之論，且阻擋校外人才之路，非智者所應取。謝長廷案將校長之產生及去職委由各大學組織規程訂定之，然各大學組織規程之訂定未必精良，特別是目前有些大學的行政主管非常糟糕，恐訂出十分不當的組織規程來，如校長產生方式被把持，影響至鉅。

「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。」

隨後，《大學法》歷經了漫長的討論與修正過程（共二十次兩委員會聯席會議），終於在 1992 年 6 月 10 日一讀通過，送立法院院會二讀。其中有關大學校長產生的方式討論最久（共經五次會議），終於達成兼顧大學自主與教育部監督兩方面的折衷協議——即本文開始所引的所謂公立大學校長經兩階段遴選，私立大學除經兩階段遴選外還需經教育部核准的程序。其後該法又耽擱許久，終於在 1993 年 7 月 9 日開始進行二讀，到年底完成三讀程序，於 1994 年元月公告實施。³

2005 年版的《大學法》第九條，又將公立大學校長產生的「二階段遴選制」改為「一階段遴選制」：「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。」其中要點：一、公立大學遴選委員會「由學校組成」，而教育部（或地方政府）則派代表參與其中」（該條文又詳細規定了各種人參與其中的比例與產生方式）；二、私立大學校長的產生方式維持不變。⁴

二、校務會議對遴選委員會的干預

「遴選委員會」的設計其實襲自美國，然而在臺灣卻學得不到位。首先，在美國相關的對應名稱是「search committee」，意指「物色（或覓才）委員會」。優

³ 此次《大學法》三案在立法院的審查過程全記錄，見《大學法修正案——立法院公報「法律案專輯」第一百六十六輯——教育（二十九）》（立法院秘書處編印，民國 83 年 8 月），分上、中、下三冊，共 1,264 頁。

⁴ 查目前國立臺灣大學校長遴選遇到的僵局，從法規上看，根本問題就在於：由於遴選委員會係由學校而非教育部組成，因而學校選出的人選陳送教育部後，教育部仍有操作的空間。對此種「二階段遴選」改為「一階段遴選」的修改，筆者一向持反對意見。

秀的人才往往是需要物色的，甚至「三顧茅廬」才願意擔當；然而我們這裡卻通常要求「參選人」提連署推薦書、簽字同意這些程序。其次，美國的校長候選人原則是保密的，校長遴選委員會也秘密開會；保密才能保證讓參與者無後顧之憂，以利招徠各方優秀人選共襄盛舉。然而我們這裡卻常要求參選人公開發表「治校理念」，甚至送到校務會議裡投「同意票」。復次，許多公立大學硬是自作主張，在遴選程序外添加校務會議對人選推薦權或同意權等的枝蔓（有些大學甚至規定要全校教師及學生代表投票），於是造成校園的紛擾與不安。

查「公立大學校長之產生，應……由學校組成校長遴選委員會，……選出」，是規定在《大學法》第九條；「大學設校務會議，議決校務重大事項。」是規定在《大學法》第十五條。前者是關於「人」，後者是關於「事」，本不相涉。《大學法》第十六條進一步明確規定了校務會議審議的七大項校務（一、校務發展計畫及預算。二、組織規程及各種重要章則。……），其中沒有一項關於「人」。本來選出校務會議代表參加校務會議，是讓他們好好議「事」的，如果又讓同樣的代表參與投票同意校長連任或去職，甚或去同意參選人的參選，既不合理，也明顯逾越了《大學法》所規定校務會議的職權！以下略述臺灣高教龍頭的臺灣大學校務會議歷年來干預校長遴選的種種情事。

話說 1993 年 2 月，臺大校長孫震為政府徵召擔任國防部長，暫由郭光雄教務長代理校務；至該年 6 月選出陳維昭繼任校長。是如何選出的呢？當時臺大若干教授正熱衷推動「校長民選」，其時立法院已躺著一讀通過《大學法》修正案（其中包括校長須經遴選委員會產生的條文），尚待二讀及三讀。「折衷」的結果：臺大教授自組一十五人的遴選委員會，對應徵的六位候選人「審查」，然後再將人選送經校務會議投票選出兩位，提交教育部。就在這一過程中，來自外校而排名在前的黃崑巖教授拒絕「作陪」，中途退出；結果，經校務會議投票後五人的排名，竟剛好與遴選委員會的排名相顛倒！其中清楚可見校務會議投票選校長的弊病，及臺大選風敗壞的一斑。

可是臺大執迷不悟，1995 年 5 月 27 日臺大校務會議通過的《組織規程》第 34 條寫：「遴選校長委員會，……，遴選校長候選人若干人，於提請校務會議選出二至三人後，由本大學提教育部擇聘之，……。」校務會議竟凌駕「遴選校長委員會」至此！明顯逾越 1994 年元月公布新《大學法》之有關規定。後來臺大校務會議又修改辦法，校長候選人需先經校務會議「推薦」，才送交遴選委員會（2017 年進一步修正，使候選人只須經校務會議代表們三分之一票數通過後「推薦」，而非之前的二分之一）。

我們後來處處看到臺大校務會議介入校長人選的種種情事：2016年5月28日，臺大校務會議高票同意楊泮池校長續任；2017年4月23日，臺大校務會議復投票同意涉及「論文造假案」的楊泮池校長不續任；2017年12月23日，臺大校務會議對八位校長參選人投票，淘汰其中三人，只「推薦」五位進入遴選程序。

進一步探究，則發現臺大校長遴選過程裡，校務會議更處處介入遴選委員會委員的產生。例如，在教育部頒佈〈國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法〉所規定的「學校代表：由學校校務會議推選，占全體委員總額五分之二」之外，臺大這次更自行決定：行政會議推薦六人，交請校務會議選出三人；校友總會推薦四人，交請校務會議選出二人；連職員代表由全體職員選出二位後也要交由校務會議選出一位。

臺大的這些舉措，教育部並未加以糾正，監察院也置若罔聞，以致沿用至今，影響深遠。於是，優秀的人選面對校務會議投票（及所自然伴隨的「公開發表治校理念」）必然裹足不前，尤其是國外潛在的佼佼者。臺灣大學近年在國際上聲望節節落後，雖然原因複雜，但與其校長產生方式「閉門自爽」而不能與國際接軌，不能說關係不大。甚者，臺大作為臺灣高教界的龍頭，其校長產生方式自然影響了所有公立大學，紛紛效尤。於是臺灣公立大學裡多弄得烏煙瘴氣，派系對立。吾人不禁要問：這樣的學風能締造世界一流甚至二流的大學嗎？

何以臺灣大學一定要校務會議介入校長遴選呢？可能卡在一個錯誤觀念裡：有相當多的教授與學生誤以為臺灣大學是「他們的」，甚至還有人叫出「自己的校長自己選！」這種荒唐的口號。究其實，國立大學當然屬是全民的，臺大是所有公民納稅委託教育部辦理的。臺灣大學的校長當然不能任由臺大校務會議支配！

一般人看此次管中閔事件的僵局，看到的是「藍綠惡鬥」或「遴選程序失當」，筆者則更看到法制設計的不當及許多人對《大學法》第一條中「大學在法律範圍內享有自治權」（而非「大學享有自治權」）這句話的認識不清。

三、教育部對大學校長遴選的干預

再說教育部對大學校長產生的干預。過往在「兩階段遴選」的時期，有好幾次教育部遴選委員會決定人選是大學遴選委員會陳送的的第二名，於是引起物議。比較著名的例子有：2004年，臺灣師範大學遴選委員會選出李大偉與黃光彩兩人，教育部杜正勝部長主持的遴選委員會圈選了排序第二的黃光彩。2005年，臺大遴選委員會選出來楊永彬與李嗣涔兩人，杜正勝部長主持的遴選委員會

又圈選了排序第二的李嗣涔。上述臺灣師範大學的黃光彩後來因被發現資格不符黯然下台，於是引起「二階段遴選」是否適當的疑慮。原本「二階段遴選」有其優點——教育部遴選委員會從教育部的角度看問題，自容有與大學不同而更高一層次的觀點。再說，國立大學校長不該只是國立大學自己就可決定的！只是第一，教育部必須依法行事；第二，大學遴選委員會選出的人選不宜先排序。

由於「二階段遴選」引發疑慮，遂使立法院於 2005 年修訂《大學法》時，將大學遴選委員會與教育部遴選委員會合併為一。但此舉卻埋下日後爆發 2018 年管中閔事件的引線。何以如是說？國立大學校長依法乃屬十四職等的公務員，其任用須經教育部報經行政院核准後聘用。現行《大學法》規定校長遴選委員會「由大學組成」，則該遴選委員會選出的人選是否教育部必須聘任，並無十分明確的定論。到 2018 年元月，管中閔當選臺灣大學校長後，教育部以「遴選過程有瑕疵」為由不聘任，但臺灣大學以「大學自治」為由相抗；雙方各執一詞，官司曠日廢時，而臺灣大學的運作、聲譽與發展都受到嚴重影響。

四、未來大學校長遴選的設計

未來如何能在法制設計裡避免如「管中閔案」的荒唐重演？在此提出兩種建議：

（一）修改《大學法》第九條

這次臺灣大學與教育部發生僵局的癥結就出在現行《大學法》規定（2005 年版）由「學校組成遴選委員會」，因而教育部的權責不明，因而有瀆職或濫權之虞。如果遴選委員會是教育部組成，或是如 1994 年版《大學法》規定經學校及教育部的「兩階段遴選」，就可排除教育部故意操作的空間。因此建議再次修改《大學法》第九條，容有兩種選擇：一、將第九條相關條文改為「由教育部或各該所屬地方政府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。」二、恢復 1994 年版的「兩階段遴選」相關規定。

（二）公立大學法人化

在臺灣的私立大學從來就是法人，但公立大學則是教育部的附屬機關。「國立大學法人化」在三十年前就是熱議的話題，但是經過兩次的《大學法》全文修訂都胎死腹中。然而在現今世界上，大學而不是法人的，恐已所剩無多。公立大學法人化是將來必須走的道路。

在此再次建議，將來我們的《大學法》應規定每所公立大學之上都設置一理事會負責監管財產，決定發展方針，審定預、決算，並組織遴選委員會物色校長。這一理事會的成員必須都是學界了解高教並受敬重的人士，超然於政黨之外，且任期要夠長。至於同屬一「大學系統」的諸大學，其理事會應相同，可充分利用有限的人才，且藉收統整資源之功。

在公立大學法人化後，公立大學校長的產生就應全權交由這一理事會組織遴選委員會來處理。如此，庶幾我們的大學能走上比較健全的「自治」的道路，而可長遠免除教育部或校務會議種種對校長產生的不當干預。

五、結語

大學校長產生的方式如何設計方為良好？這一問題牽涉甚廣，關係到：文化傳統與發展、大學的理念、大學與政府的關係、大學的監理、知識份子的心態與認知、立法委員與官員的水準等等。有需要大規模的探討，以期建立共識。

參考文獻

- 立法院秘書處（83.08）。**大學法修正案——立法院公報「法律案專輯」第一百六十六輯——教育（二十九）**。分上、中、下三冊。臺北市：立法院。
- 臺灣大學鏡社（1996.11）。**臺大憲法修修修——臺大組織規程修法實錄**。臺大透視專輯（1996年冬季）。臺北市：臺灣大學。

