

權力弔詭—國中小學校長遴用制度實施的 權力問題與展望

許籐繼

國立臺灣海洋大學教育研究所/師資培育中心副教授

一、前言

校長是學校組織的領導者，也是校務發展的關鍵人物。因此，校長的選擇與任用關乎學校教育的品質與成敗，成為社會大眾關注的焦點。從過去的經驗顯示，校長的任用歷經了官派、考用合一與遴用三個不同的階段。官派階段係自民國 35 年至 53 年，是一個比較缺乏校長任用制度的時期。校長的產生主要由縣市首長直接派任，有時甚至流於政治酬庸。而考用合一階段則是從民國 54 年至 87 年，是校長任用制度建立的時期。校長的產生主要經由甄試與儲訓及格後，由地方政府列冊候用，遇缺分發派任。不過，該制度因缺乏品質監控與淘汰機制，使得候用者一旦派任校長，若無特殊重大事件，可終生為校長，故也被譏為萬年校長。最後，遴用階段是指民國 88 年 2 月 3 日國民教育法修正公佈實施至今，係為校長產生方式的變革時期。其變革理念主要源於行政院教育改革審議委員會（簡稱教審會）所揭櫫「教育鬆綁」（deregulation），以及「學校本位管理」（school-based management）的思潮。校長的產生經由甄選、儲訓、授證，以取得候用校長資格，再由縣（市）政府組織校長遴選委員會，就具資格者遴選後聘任之。自此，校長一職也由過去的終身職轉變為非終身職。當校長任期將屆時，必須再參與遴選，通過者始可連任，未通過者得回任教師或另作安排（吳財順，2004；許籐繼，2001；湯志民，2002）。

根據上述，校長的產生方式已經從早期地方首長直接派任，轉變為現在的遴用制度。此種遴用制度希望達到兩個主要目的：其一是藉由校長遴用制度，建立校園民主機制，並減少政府不必要的干預和管制；其二是破除所謂萬年校長的陋習，透過任期制以選拔具有民主素養、擅長溝通協調與符應校內外利害關人期盼的優質校長（湯志民，2002）。然而，校長遴用制度實施至今，是否已達成當初改革之目的，抑或是衍生了更多的問題？事實上，在遴用制度的實施過程，已經發現了一些問題，包括遴選過程有關說、送禮、逢迎、巴結等不當公關行為，還有候用校長名額不足，無法達到真正遴選的用意等問題（羅德水，2015）。不過，本文並不以遴用過程所產生的技術問題為探討的焦點，而是從權力弔詭的觀點，來評析制度實施後所發現的權力問題，並藉以展望問題的解決方向。

二、校長遴用制度權力弔詭的問題

（一）地方政府和校長遴選委員會之間的有權無責

有關校長的遴選和聘任者，國民教育法第 9 條規定，「縣（市）立國民中、小學校長，由縣（市）政府組織遴選委員會就公開甄選、儲訓之合格人員、任期屆滿或連任任期已達二分之一以上之現職校長或曾任校長人員中遴選後聘任之。」前述法規顯示，遴選委員會具有校長遴選之權力，理應對於遴選結果負起責任。然而，實際上遴選委員在校長遴選過程中，會凸顯其權力的主體性。但是，無論遴選結果如何，很難對遴選委員究責（吳財順，2004）。

另一方面，縣（市）政府依法具有遴選委員會的組織權以及校長的聘任權，理應對遴選委員會的組成和校長的聘任負起相應的責任。不過，在實際運作中卻發現，有的縣（市）政府在幕後規劃、安排與運籌帷幄，常透過對遴選委員的篩選等方式，來主導遴選委員會的決定，甚至使遴選過程流於一種過場的儀式。然而，表面上其對外均宣稱遴選委員會的客觀性與公正性（羅德水，2015）。可見，校長遴用制度雖然想要減少政府不必要的干預，然而實際運作的結果卻顯示，縣市政府的官方意志仍相當程度左右或主導著校長遴選的結果。可是，當遴選結果產生爭議時，地方政府卻又藉由委員會的機制來規避相關責任，而對遴選委員會也難以進行究責，因而產生二者有權無責的現象（許籐繼，2001）。

（二）浮動委員與校長之間權力主客體的交疊

有關校長遴選委員會的組織和運作，國民教育法第 9 條規定：「遴選委員會應有家長會代表參與，其比例不得少於五分之一。遴選委員會之組織及運作方式，分別由組織遴選委員會之機關定之」。可見，法律上授權各縣市政府訂定中小學校長遴選委員會的組織，包括各方代表與人數等，而各縣市政府對於遴選委員的組成有不同的規定，特別是部分縣市讓出缺學校的教師及家長各一人成為遴選委員，稱為浮動委員。希望藉由浮動委員來表達學校多數成員的意向，以落實校園民主並減少政府不必要的管制，選拔出學校教師和家長期盼的校長（湯志民，2002）。這樣的浮動委員措施，也解構了學校統治者（校長）與被統治者（教職員工）的單向權力關係（錢幼蘭，2006），符合目前學校實際運作的權力狀態。從學校校務會議、教師評審委員會、學校課程發展委員會等，都必須透過民主程序和專業對話來合議決定（羅德水，2015）。因此，藉由浮動委員的意見表達，應可以遴選出更符合校園民主需求和傾聽校園意見的學校領導者。

不過，從國民教育法規定國民小學及國民中學校長綜理校務而言，校長仍需為校務成敗負主要的責任。如此，則校長理應擁有最大的權力，以發揮其領導效能。然而，這些具有理念且願意承擔權責的校長，可能會考慮浮動委員在遴選過程的選舉操弄，而對其在校務經營的施展，產生一定的遏制結果。可能令其一些良好的教育理念無法發揮，而影響學校的發展（吳財順，2004；羅德水，2015）。是以，在校長遴選制度中，浮動委員與校長彼此之間，出現了權力主客體的交疊

現象。原本在學校組織中作為權力客體的浮動委員，反而成為影響校長通過遴選與否的權力主體。反觀，此時作為校園權力主體的校長，反而成為遴選過程的權力客體。彼此的權力主客體交疊，也使得校長為求通過遴選，而必須在校務經營上與教師有所妥協。

(三) 校長權力來源與問責主體的多元，使遴選陷入微觀的權力鬥爭

過去在國中小學校長考用合一階段，校長的校務經營表現和績效，主要接受地方主管教育行政機關首長之考核並向其負責。校長的權力來源與問責主體明確且統一，均來自地方主管教育行政機關首長。但是，校長遴選制度實施之後，校長權力來源包括遴選委員會和聘任的地方政府。顯然，校長的權力來源與問責主體更為多元與分歧。當校長任期即將屆滿而參與遴選時，必須置於全景敞視主義（panopticism）機制中，接受全方位不同立場者之檢視（錢幼蘭，2006）。

在校長權力來源與問責主體多元化的情況下，包括地方政府和不同遴選委員，其背後有其利益及壓力團體，大家各擁其主互不相讓，使得校長遴選陷入一種不同團體所代表的微觀權力鬥爭（吳財順，2001）。校長遴選的結果成為一種彼此拉扯之間的妥協產物，也是一種階段性的鬥爭結果。所產生的校長可能是一個柔順和可被駕馭的個體，而具有較強烈個人教育使命與風格者，則容易在此微觀權力鬥爭過程中遭遇挫敗（吳財順，2004）。

(四) 校長一職係事務官或政務官的定位不明

校長遴選制度中有關校長職位性質，在國民教育法第 9 條規定，「國民小學及國民中學校長在同一學校得連任一次。任期屆滿得回任教職。」又國民教育法第 9-4 條規定，「現職校長具有教師資格願意回任教師者，由主管教育行政機關分發學校任教，不受教師法、教育人員任用條例應經學校教師評審委員會審議相關規定之限制。現職校長未獲遴聘，未具教師資格無法回任或具有教師資格不願回任教師者，直轄市、縣（市）政府得依下列方式辦理：(1)符合退休條件自願退休者，准其退休。(2)不符合退休條件或不自願退休者，視其意願及資格條件，優先輔導轉任他職。」前述法規，顯示其有意將國中小校長一職比照大學校長，然而這樣的規範顯然忽略了國中小學和大學的差異。

大學法第 1 條明文確立「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。」再者，大學法第 17 條規定：「大學教師分教授、副教授、助理教授、講師，從事授課、研究及輔導。」以及教育人員任用條例第 10 條之規定：「大學校長資格應具中央研究院院士、教授或曾任相當教授之教學、學術研究工作之一。」可見，大學係享有自治權的組織，而且組織中設有教師分級聘用的制度，

再者，大學校長的必備資格為教授等級。反觀，國中小學依國民教育法第 4 條之規定，「國民教育，以由政府辦理為原則，並鼓勵私人興辦。公立國民小學及國民中學，由直轄市或縣（市）政府依據人口、交通、社區、文化環境、行政區域及學校分布情形，劃分學區，分區設置；其學區劃分原則及分發入學規定，由直轄市、縣（市）政府定之。」可見，國民中小學本身並無法定的自治權，也沒有教師分級的設計。從國中小學校長主任教師甄選儲訓及介聘辦法第 5、6 條條文顯示，國中小教師兼任組長、主任和專任校長職務的相關資格條件，可以看出其屬於學校行政科層職位升遷的軌跡。因此，遴用制度對於校長一職是事務官或政務官的定位不明。在忽視大學與國中小學差異的情況下，強行規定「國民中、小學校長任期屆滿時得回任教師或專任他職」，不但混淆了校長作為教師升遷職位事務官或政務官的定位，更因國中小缺乏教師分級制度，使得校長無法獲得「首席教師」的尊榮，因而多數校長不願意回任教師，寧可選擇退休（吳財順，2004；羅德水，2015）。

三、校長遴用制度權力問題解決之未來展望

（一）明確化地方政府對校長選任的權力與責任

校長遴用制度透過遴選委員會的遴選與地方政府的聘任，改善了校長官派和萬年校長的缺失。雖然符應了傅科（Foucault）反對傳統集中權力的特質，試圖以多元、片斷和不確定性的方式，開創一個自由的空間（錢幼蘭，2006）。但是，經過這些年的實施結果卻顯示，地方政府和校長遴選委員會之間有權無責的吊詭現象，以及校長權力來源與問責主體多元，遴選陷入了微觀的權力鬥爭情形。有鑑於此，基於權責相符的原則以及地方自治的民主選舉，未來應明確化地方政府對校長的選任權責（Palmer & Mullooly, 2015），讓地方主管機關擁有選任校長的明確權力，也同時承擔起相應的責任。

（二）取消浮動委員而增加出缺學校之本位管理委員會對遴選結果的諮詢

校長遴用制度設計的目的之一，即在於藉此制度授權學校建立本位管理的校園民主機制，減少政府不必要的管制（湯志民，2002）。然而，校長遴選制度實施以來，部分縣市的學校浮動委員與校長之間權力主客體的交疊現象，抑制了校長教育理想或使命的推動。為了消除此種不利的影響因素，又能兼顧學校本位管理和地方政府的權責相符精神，未來校長遴用的過程，應取消遴選委員會之浮動委員，整個遴選委員會的組成應由地方主管教育機關主導，並在遴選過程中增加出缺學校，類似學校本位管理委員會之校務會議，對校長遴選結果的諮詢（林芳薪，2017；Palmer & Mullooly, 2015）。最終，基於權責相符的原則，由地方政府就遴選結果和學校校務會議諮詢意見，進行遴選結果的確認和聘任。

（三）法制化校長作為政務官的定位，並建立教師分級之配套制度

從國民教育法第 9 條對於國中小校長任期屆滿得回任教師，顯示其欲比照大學校長任期屆滿回任教授的做法。但是，此種比照忽略了大學和國中小學之間的差異性，其中國民中小學本身並無法定的自治權。不過，近年來基於學校本位管理的精神，國民教育法和教師法等相關法律，也陸續賦予學校部分的課程權與人事權等。此外，另一個差異即是國中小學沒有如大學般的教師分級設計，只有行政的職位升遷，通常校長一職被視為國中小教育人員升遷的最高職位。因此，當國中小學校長回任教師時，若無法提供相應於校長地位的教師職級。從社會的觀感解讀會有校長遭降級的涵義，不但對回任的校長不夠尊重，甚至會被視為是對回任校長的一種懲罰。因此，如果希望校長任期屆滿回任教師，那麼就應將校長定位為政務官職位，同時建立相應的教師分級配套措施。使教師職級成為學校教師升遷的制度，而校長一職則定位於政務官性質，在實現校務經營承諾任期屆滿後，回任於高等級的教師職位（吳財順，2004；Palmer, 2017）。

四、結語

人員在組織運作中，常有「不在其位，不謀其政」的說法，此乃意謂著權責相符的原則和精神。本文從權力弔詭的觀點，評析國中小學校長遴用制度實施後所出現的權力問題，包括地方政府和校長遴選委員會之間的有權無責、浮動委員與校長之間權力主客體的交疊、校長權力來源與問責主體的多元使遴選陷入微觀的權力鬥爭、校長一職係事務官或政務官的定位不明。為消解前述的權力問題，對於校長遴用制度提出三點展望，首先是明確化地方政府對校長選任的權力與責任、取消浮動委員而增加出缺學校之本位管理委員會對遴選結果的諮詢、法制化校長作為政務官的定位並建立教師分級之配套制度。期盼本文的評析與展望，能夠達到拋磚引玉的效果，引發更多人對於國中小校長遴用制度改善的關注，並對後續相關的議題進行探究，如將校務會議發展為學校本位管理委員會、法制化校長作為政務官的定位的影響等。共同來探究並改善校長遴用制度，進而選出最優秀且適切學校本位條件的校長，最終促進學校教育的創新、進步與持續發展。

參考文獻

- 林芳薪（2017）。探究臺灣國中小校長遴選制度。臺灣教育評論月刊，6(12)，59-62。
- 吳財順（2004）。國民中小學遴選制度之研究—以臺北縣與新竹市為例（未出版碩士論文）。國立臺北師範學院，臺北市。

- 許籐繼（2001）。**學校組織權力重建**。臺北市：五南。
- 湯志民（2002）。中小學校長遴選制度之評議。**教師天地**，118，20-27。
- 錢幼蘭（2006）。探討校長遴選委員會之權力運作。**學校行政**，44，43-55。
- 羅德水（2015）。**選個好校長，然後呢？**取自 <https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/266/article/3177>
- Palmer, B. (2017). A renewed call to action: Update principal selection methods. *AASA Journal of Scholarship and Practice*, 14(3), 11-27.
- Palmer, B. & Mullooly, J. (2015). Principal selection and school district hiring cultures: Fair or foul? *Journal of Education & Social Policy*, 2(2), 26-37.

