

國民中小學校長遴用制度之初探與省思

朱淑如
高雄市六龜國民小學校長

一、前言

價值決定行動，文化引導抉擇，常言道「有怎樣的校長，就有怎樣的學校」，可見校長對學校的影響至鉅，後現代主義風潮重視多元差異、彰顯特色，個人主體性深受尊重，地方社區特色與文化各異。多元價值與傳播媒體蓬勃發展下，校長若缺乏對教育的正確認知及品德修養的淬鍊，常流於人云亦云，受外在訊息操弄，導致學校內外行政及教學品質的制肘，校長本身反而成為限制學校的發展與學生的受教權益的導火線。

歷時近二十年的校長遴選的政策仍備受爭議，每到遴選時期，教育局依法定遴選程序行禮如儀，檯面下許多干預遴選的政治勢力讓遴選歷程複雜化，遴選政策的周全性不足也讓部分校長渾身解數、摩拳擦掌的參與校長遴選，本文從個人層次和群體層次，檢視校長遴選的重要性、政策實施的時間歷程、校長主體價值，思維校長遴選適配性，如何兼顧校長個人的特質與社區地方的特性的融合，尋思探究校長遴用的正義性。

二、校長遴用的正義性探討

人的行為和環境常產生複雜的變化，期望理論指出個人配合著環境的限制和自身的能力，進而抉擇行動，是一個錯綜複雜的心理歷程。秦夢群（2003）引用 Vroom 指出期望理論由吸引力、期待和實用性三者所構築關係，當吸引力引發個體設立目標後，心中的驅力讓人朝著目標前進，當努力的過程達成目標的機率將持續其行為是實用性與否的檢核，目標的吸引力和實現機率的大小將決定其個人動機。由此觀察校長遴用的歷程而言，每一位參加遴選的校長無不希望能如願以償，然而當環境複雜或政策不良，校長本身對自我認知有差距時，部分校長不當行為所帶來的混亂現象和心理衝擊，其實年復一年，不斷困擾著參與遴選的校長們。

有關校長遴用的正義性探討，首先從校長的任用政策談起，自民國 88 年，教育改革後由派任改為遴選後聘用，國民教育法第 9 條：「國民小學及國民中學各置校長一人，綜理校務，應為專任，並採任期制。國民小學校長，由直轄市或縣（市）主管教育行政機關遴用；國民中學校長，由直轄市或省主管教育行政機關遴用」。校長為學校首長，綜理所有的校務，需全權負起學校經營之責，無可推託，凡舉校內之學生學習、教師專業及校園安全，校外的社區關係、資源募集和學校行銷，都是校長必須承擔的績效責任之列，可見校長的重要性。

對於校長參與遴選，葉連祺（2017）從正義的角度強調每個人均應給予公平、均等的機會，對於正義的概念詮釋，Lebacqz（1986）提出源於自由主義和基督教神學的六種詮釋正義的理論觀點分別為功利、績效、自由、平等、道德和共善；Sandel（2010）則指出基於功利主義、自由主義和社群主義以詮釋正義的三個理念：增進福祉（maximizing welfare）、尊重自由（respecting freedom）、提升美德（promoting virtue）。

依循葉連祺（2017）如圖 1 所示正義觀點的脈絡分析，正義性為尊重自由、增進福祉和提升美德的互動中，兼顧群體公益和個人需求，一種動態性的良性循環。在功利主義主張保障個人權益上，應以追求功利或福祉最大化，重視最多數人的最大幸福，因此為學校與社區遴用適配的校長，將達成群體利益的最大化；在自由主義方面尊重個人公平選擇的自由，促成實踐自由選擇，增進起初平等地位的假想選擇而努力，校長遴用機制應提供校長公平、尊重的遴用歷程，增加校長的個人自我實現的尊榮感；在社群主義上強調社會公民義務責任，注重培養民主社會公民，良善美德，追求和思辨共善，建立民主公開的遴選機制將更有利於校長社群的團體動力，有益於教育品質的整體提升。可見一個適當的遴選機制應為在教育品質與學校發展的社會層次上，基於公益，選擇適當人才來承擔經營學校的重任，在校長的個人層次上，應以尊重自由及保障其權利與福祉的狀況下，確保遴選過程的公平性及遴選結果的適配性。

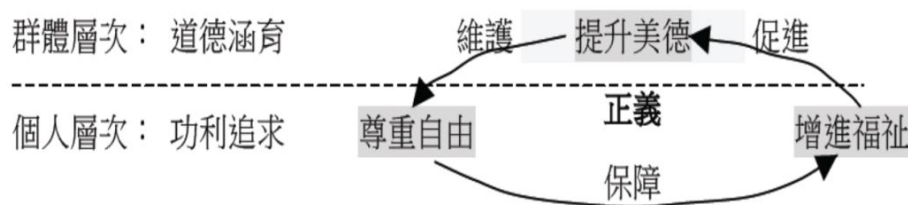


圖 1 三項正義觀點彼此可能影響關係
資料來源：自葉連祺（2017）

檢視校長遴用的現況，發現自民國 88 年實施後之《國民教育法》，有關於各縣市的遴選機制，均有符合縣市地方教育法規的遴選辦法，其中實施計畫明定成立委員會組織職責及申請資格遴選歷程，通常以委員會確定人選後，送機關首長核定，部分縣市遴選出適當的人選群組、再由縣長做最後勾選。有關續任的法令機制，根據 88 年修正公布的《國民教育法》明訂：「組織遴選委員會之機關、師範校院及設有教育院（系）之大學，應就所屬國民中（小）學校長辦學績效予以評鑑，以為應否繼續遴聘之依據。」該法修正至今已近二十多年，各縣市為辦理校長遴選所規劃辦理之國民中小學校長辦學績效評鑑執行情形與成效不一，有些縣市優秀校長在遴選過程中，並未能獲得優先遴選之肯定與鼓勵，衍生對有積極作為校長的負面衝擊，不符國內對日益重視之學校辦學績效與品質提升之期待。

三、多元價值環境下的校長遴選困境

針對校長遴選的實施，從正義性的道德涵育和功利追求的目的，檢視政策規畫、遴選的參與歷程實踐，可見政策的結構上、遴選的過程有機會讓政治勢力介入衍生現有複雜狀況，凌駕教育專業的決定的經驗，可歸納下列幾點困境：

（一）遴用法令行之多年，然亂象未獲改善

88 年校長遴選因國民教育法的修正而改變，迄今已二十餘年，然而每年到遴選的季節，面臨遴選的校長無不人人自危力保江山，部分校長摩拳擦掌汲汲鑽營，將教育的典範作為拋諸腦後，暗潮洶湧對許多歷經遴選廝殺的校長常視為一場惡夢。縣市政府雖年年檢討校長遴選政策的價值與執行歷程，努力減少地方的政治權力介入，將專業遴選的職權回歸到教育單位，以減少紛擾，然成效有限。

（二）委員會浮動代表爭議不斷

遴選委員會的設置目的在於為學校遴選出適任校長，委員的專業與職責明確且責任重大，但委員的專業性和超然立場仍常受質疑，基於民主參與風潮，部分縣市設有浮動代表，由出缺學校遴選浮動代表參與委員會運作，部分浮動委員具代表性卻無法確保其專業表現，常因個人的因素或校內積怨而在遴選會場上擦槍走火，導致遴選過程險象環生，讓縣市紛紛捨棄浮動代表制。檢討委員的代表性或專業性，如何遴選適當的專業委員，給予委員規範與共識引導，提供足夠資料增加委員的抉擇參考，是否也是需要思考的一環。

（三）任期制與遴選制的結構衝突

遴選的重點在於適配性，尋求符合地方文化與學校特性的校長，葉宗文（2018）指出校長領導在於發揮專長經營特色、在於適任或不適任，應無任期的考量，然國民教育法中提到校長四年一任最多延長到八年，任期制遴選的壓力，讓校長對於治校的時間有期限的壓力，準備為下一任的遴選工作，去頭去尾後，學校任期相對實質縮短。

（四）輔導資源偏重初任與問題校長

遴選和聘用應有一體兩面的完善功能，檢視各縣市政府對於校長聘用後多為責任制，除對初任校長提供師傅校長、對於有爭議的校長提供資深校長輔導外，其他的校長未有制度化的協助，常出現「有事才受關注，出事接受輔導」的刻板印象。

(五) 遴選基準的校長評鑑未完善

法令規範校長於續任前須接受校長評鑑以作為遴選的依據，然校長的績效表現與學校經營息息相關，加上校長若以續聘為主的評鑑，在教師權益高漲的狀況下，基於校長遴選為目的的評鑑，更無法凝聚校內合作的氛圍，導致許多縣市政府以校務評鑑或學校評鑑代之。因此如何為校長辦學績效提供一個證據本位的實證資料，減少政治勢力介入仍考驗著教育政策的規劃者與執行者。

(六) 不適任校長轉場機制待建立

國民教育法中對於不適任或任期期滿校長，可以轉任教師，但因目前社會價值的觀念不破，校長轉任教師常被視為懲罰性的規劃，一般的校長仍會選擇退休保持尊嚴來應對，「十年樹木百年樹人」經驗豐富的校長也會因外在環境而產生困頓，缺乏適當的轉場機制，對於長期培育任用的校長人才折損甚鉅。

四、代結語-從正義性看待校長與學校的適配度

檢視校長遴選的現況，校長遴選政策執行二十多年，仍無法建立完善制度、避免政治介入的事實，諸多的複雜因素顯現遴用政策周全性遭受挑戰、政治勢力介入影響、校長的主體性未被重視，本文從正義性看待校長與學校的適配度，提出下列建議如下：

(一) 尊重自由-校長主體價值與領導專業的增能

人具有自由意志做抉擇，從個人利益的層面，尊重主體性與自由抉擇的前提下，校長秉持的教育專業與品德價值，應時時反省檢討、莫忘教育初衷，發揮領頭羊的典範，不斷的學習充實自身專業。依據馬斯洛的需求理論指出自我實現是個人為追求理想的典範而不斷自我發展、自我創造的過程。強化內在動機及心理能量，使內在思維和環境挑戰過程中常保正向發展，面對校長的挑戰日益增加，透過多元學習常保活力與變革的精神不斷創新，有助於面對遴選的歷程中的困頓。

學校的發展有賴校長的專業引導與成員的奉獻努力，善用學習型的組織經營與發展的策略，凝聚學校共識、激勵成員動機促使學校朝向優質卓越的表現，使校長和教師能形成良善的組織文化和工作氛圍。面對後現代多元價值的時代，校長須培養逆境容忍力與正確價值，視校長轉場機制為校長教育生涯的不同風景轉換，嘗試理解與接納。

（二）增進福祉-適配學校與地方融合的績效發展

學校是地方社區的樞紐，兼具培育未來人才與社區創生的重任，校長治校能力更顯得重要，若社區文化、學校目標與校長個人價值能一致，形成共識與認同感，更能鼓勵校長達成經營績效。遴選社區特性適配的校長引導學校與社區的發展，尋求在地助力，透過社區文化為校長帶路，結合校本課程與教學的落實，為孩子的學習與學校經營符應社區發特色，實為地方之福。

從群體福祉的發展上，建議校長理解個人特質與專長下綜理學校事務，對內應注視學校課程與社區的結合，以確保學校的品質管理；對外則應思考學校的永續發展，理解社區的發展脈絡，搭配在地生活脈動，透過文化共融的引導，讓學校在社區上發揮文化傳承的關鍵角色。

（三）提升美德-致力遴選政策的改善，活絡校長社群的共善

有鑑於社群主義上強調社會公民義務責任，注重培養公民及美德，追求民主和思辨共善，好的遴選機制將更有利於校長社群的團體動力，有益於教育品質的整體提升。面對政策執行帶來的亂象與困境，從正義的群體角度而言，規劃良善的校長遴用政策，有助於提升校長的整體價值、維護德性與典範前提下達成遴選適配的校長的目標。政策執行者應檢討現有的校長遴用制度，從遴選結構上遴聘的適用性與派任的任期制交錯，遴選委員的專業聘用，校長評鑑的續任基準，以及不適任校長轉場機制的建立，透過校長遴用的政策的改善，引導校長妥當參與遴選，全面提升校長的價值與德行，達成優質共善的美德。

參考文獻

- 文超順(2000)。宜蘭縣國民中小學校長遴選政策之分析。**學校行政**，8，86-92。
- 秦夢群（2003）。**教育行政-理論部分**。臺北市：五南文化。
- 葉連祺（2017）。國中小校長續任評鑑議題、評鑑正義觀點與指標。**學校行政雙月刊**，109，188-217。
- 葉宗文（2018）。熱血沸騰後冷靜看校長遴選。**師友雙月刊**，612，59-64。
- 游文華(1999)。我為龍安“娶”校長~龍安第十九屆校長遴選紀實。**學校行政**，3，96-99。

- 濮世緯（2002）。從行政程序的觀點，探討我國中小學校長遴選制度。《學校行政》，19，10-28。
- Lebacqz(1986).Six theories of justice: Perspectives from philosophical and theological ethics. Minneapolis, MN: Augsburg Publishing House.
- Sandel, M. J. (2010). *Justice: What's the right thing to do?*. New York, NY: Farrar, Strausand Giroux.

