

中小學校長遴選制度之評議

湯志民

一、前言

校長遴選是教改重要項目之一，近年來中小學校長遴選積極展開，眾所矚目。校長遴選的目的，原為破除「萬年校長」，淘汰不適任校長，選出好校長，並建立學校本位管理和校園民主機制。惟實際執行能否達此目的，則有待進一步的了解和觀察。

校長遴選制始於民國83年大學法之公布，大學校長改由遴選方式產生，同時激起中小學校長是否遴選問題之討論。84年國立新竹園區實驗高中首先實施校長遴選，接著行政院教育改革審議委員會(民85)在「教育改革總諮議報告書」中，對「中小學教育的鬆綁」提出重要的建議：

校長採遴聘制，遴選採委員會方式，而非一普遍參與式之普選。宜成立遴選委員會，依據評鑑結果進行遴選適當候選人，報請主管單位聘用。校長遴選辦法之訂定，宜邀請教育行政單位、學者、教師、社區參與為原則。
(第29頁)

86年臺北市富安國小草擬試辦校長遴選要點，高雄市政府教育局亦提出「高雄市立高中職、國中、國小校長遴聘試辦要點」，87年7月高雄市立高雄高工選出三民家商的校長為新校長(侯世昌，民88)，至88年國民教育法和高級中學法相繼公布，確定中小學校長之任用由派任制改為遴選聘任制。目前各縣市均已實施國民中小學校長遴選制度，而教育部也訂定「高級中學校長遴選聘任及任期考評辦法」，除全國高級中學適用該辦法外，高級職業學校和特殊學校亦比照辦理，因此，從89學年度起全國中小學已經全面實施校長遴選制度。有關中小學校長遴選、培育、儲訓、證照、評鑑和專業發展等議題(林文律主編，民91)，近年來也成為教育行政和學校行政理論與實務研究的熱門話題。

個人曾擔任臺北市高中職和國中校長遴選委員，國立高中職校長遴選考評小組委員和基隆市國中小現職留任校長遴選委員，擬就個人參與中小學校長遴選工作之經驗和心得，提供芻蕘之見，以供教育主管單位和學校辦理校長遴選之參考。

二、校長遴選制度的法源

目前公立中小學校長採遴選制的主要法源有二：

(一)、國民教育法：民國88年修正公布，其中國中小校長遴選制之規定，主要有五項：(1)校長，採任期制，在同一學校得連任一次。(2)國民中、小學校長任期屆滿得回任教師。(3)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、任期屆滿之現職校長或曾任校長人員中遴選後聘任之。直轄市立國民中、小學校長，由直轄市政府教育局組織遴選委員會就公開甄選、儲訓之合格人員、任期屆滿之現職校長或曾任校長人員中遴選後，報請直轄市政府聘任之。(4)師範校院及設有教育系之大學所設附屬國中、小學校長，由各該校、院組織遴選委員會就該校、院或其附屬學校教師中遴選合格人員，送請校長聘兼(任)之，並報請主管教育行政機關備查。(5)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、學校定之。

據此，直轄市暨各縣市政府乃積極制定國民中小學校長遴選辦法，並自民國88年起實施新的校長遴選制度，與以前的派任制截然不同。

(二)、高級中學法：民國88年修正公布，其中第12條第2項明定：「高級中學校長，國立、直轄市立、縣(市)立者，由各該主管教育行政機關就合格人員中，遴選聘任之；……。」同條第3項規定：「前項遴選，應由各該主管教育行政機關或董事會組織遴選委員會辦理；其遴選聘任辦法，由中央主管教育行政機關定之。」又同條第5項規定：「高級中學校長應採任期制；其任期及考評辦法，由中央主管教育行政機關定之。」據此，教育部於89年7月10日發布「高級中學校長遴選聘任及考評辦法」，旋即於同年8月首次辦理89學年度國立高級中等學校校長之遴選，接著每一學期皆辦一次遴選。

三、校長遴選制度的現況

有關直轄市暨各縣市國民中小學校長遴選現況，可就各縣市主管教育行政機關訂定之校長遴選規定，知其梗概。吳清山和張素偵(民90)曾將臺灣地區24縣市校長遴選規定之差異歸結如下：

(一)、法令名稱不一：二十四縣市關於校長遴選所訂定之命令名稱並不一致，有稱之為校長遴選(聘)自治條例(如臺北市、花蓮縣)；有稱之為校長遴選(聘)要點(如南雄市、臺東縣)；有稱之為校長遴選作業要點或辦法(如臺北縣、宜蘭縣等)；有稱之為校長遴選委員會設置要點或組織運作要點(如雲林縣、高雄縣等)。

(二)、委員人數不同：各縣市校長遴選委員會人數不同，有九至十五人不等；委員會有者設召集人，有者設主任委員，委員成員亦不盡相同，主要以教師、家長、校長、學者專家、主管機關教育行政人員等為代表。

(三)、遴選方式多元：並非所有縣市均對遴選方式有所規定，即使規定其間亦有差異，方式有資料審查、積分審查、實地查訪、書面報告、筆試、口試、面談等方式。

(四)、無意續任或未獲遴聘處理規定不一：任期屆滿無意續任或未獲遴聘之現職校長，縣市規定不一，有些縣市有規定：「尊重其意願，分發回任教師、協助辦理退休或優先輔導轉任他職。」；有些縣市則無具體規定。

就遴選方式而言，臺北市中小學依連任、轉任、新(再)任的順序辦理遴選；高中職校長遴選，連任者由遴選委員會審議投票通過後送請市長核定聘任；轉任和新任校長，如超過5名以上報名，先辦筆試選出5名參加面試，再由遴選委員會選出最優的2~3名送請市長圈定。國中小校長延任者專簽，連任、轉任、新(再)任皆由遴選委員會審議投票通過後，送請市長核定聘任。遴選過程中，會先就候選校長的辦學理念和相關學經歷等書面資料加以審核，教育局主管科和督學室會就校長的辦學績效加以說明，浮動委員則表達校內的意見，再由遴選委員票決。

臺北縣國民中小學校長遴選與臺北市迥異，係整體一次作業，由所有校長一起填志願，遴選委員會從政策執行、教學領導、行政管理、言行操守與人際關係、專業素養等五項指標來評核校長辦學能力。遴選原則為：(1)以學校為優先考量來選擇適合該校特性的校長；(2)現任校長和以儲訓完成的候用校長同時進行評比；(3)尚在儲訓中的校長，俟有餘缺再進行遴選。遴選過程中，委員分三組面談(也會私下了解各方對參加遴選人員之評價)，遴選時就該校先討論連任者，如不適合再討論轉任他校者，如委員有不同意見無法達成共識，則以無記名投票2/3以上同意方式處理(侯世昌，民88)。

國立高中職校長遴選，分為二部分辦理，對延任、連任和轉任校長，由遴選委員會考評小組先做績效考評(含師生和家長之意見)後，參加遴選委員會之面談；新任校長則通過筆試後，參加遴選委員會之面談。

四、校長遴選制度的問題

校長遴選的目的，據黃慶宗(民89)研究指出有五：(1)挑選出具有資格和能力的人才；(2)人事公開；(3)有資格規範，並使人人機會均等；(4)為完成組織目標，並幫助個人自我實現；(5)救濟考試用人之窮。為達此目的，應有一套好的遴選制度。

基本上，一套好的校長遴選制度，應該以專業的方法和透過客觀公平的方式，遴選出合適的校長。謝文全、張明輝、游進年、黃嘉莉和劉秀曦(民89)受教育部的委託在「各縣市國民中小學校長遴選辦法分析研究報告」中，依各縣市校長遴選實施現況，對校長遴選法規規定、遴選委會組織、遴選作業規定、遴選過程、遴選委員會決議及其

他等方面提出了具體的建議。

中小學校長遴選制度實施至今，已有三年多的時間，各縣市也訂定相關遴選作業辦法或要點，使校長遴選逐漸步入常軌，對教育改革、學校革新和校園民主化有一定程度的影響，但實施其間仍有一些問題，值得關切與檢討改進，如校園選舉惡質文化、請託關說、主觀偏好、缺乏人性化措施、校長尊嚴和士氣受到打擊、遴選流程不周延、遴選作業不明確、遴選委員難獲認同、浮動委員強勢主導、政治角力介入問題(吳清山和張素偵，民90；林天祐，民89；秦夢群，民88；張明輝，民89)。

(一)、易生本位校長人才滯流

俗云：「基層靠考試，高層靠人事」。中小學校長屬高層人事，需有人脈方利運作。校長遴選實施迄今，有一種現象值得重視，亦即容易產生學校「本位校長」；通常，只要出缺學校有自己的主任(候用校長)參與遴選或與家長會(長)、教師會(理事長)熟識，易生人才「月暈效應」，在學校動員和強力推薦下，易影響遴選委員會的決定，也會造成其他人才忘之卻步。影響所及，如去(90)年臺北市數所大型名校大家不敢報名，即為後遺症之一；其次，現任校長為圖連任順利，寧可死守家園，即使有人挖角，只要校內強烈慰留，也只好留校表示「忠誠」；此外，有的主任或候用校長調到即將退休或任滿轉任校長的學校，先培養校內感情以建立遴選優勢。這些遴選造成的人才滯流問題，皆值注意。

(二)、校長紛紛求去人才斷流

俗云：「不打沒把握的仗」。校長遴選原本風雲詭絕，參加遴選不一定當選，不能遴聘為校長亦非不適任。值得注意的是，遴選不一定選出好校長，也不一定淘汰不好的校長。近三年國內如火如荼的校長遴選工作中，真正因「不適任」無法連任者有之，但極為少數。因其他因素離開的優秀校長，則值關切，如最近臺北縣市校長退休人潮明顯增多，有的績效不錯惟與校內風氣不合黯然離開；有的校長因「風骨」使然，不願被「挑三揀四」；有的嘆校長有責無權，惟一有的「權」是委區求全的「全」，局勢難為「不如歸去」；有的即早退休「再尋第二春」。勢之所趨，新任者挑戰校長之位，有的只想圓校長之夢，有先當一任再說，能連任則連任，不能連任則退下來。校長人才培養不易，這些因制度造成的人才斷流問題，皆值省思。

(三)、過程繁複倉促急若湍流

中小學校長遴選環環相扣，高中職校長和國中校長遴選有升遷關連，小學校長遴選缺額較多，加以延任、連任、轉任、新任層層繁複作業，時間倉促緊迫。如：遴選辦法公布太晚，作業時間太急，遴選過程繁複勞師動眾，致候選校長、學校、教師和家長準備不及；有的學校校長被徵召調動，臨時出缺，造成全校倉惶失措，引發原校(被視為二流)學校之不滿。此種遴選作業急若湍流的問題，應適度調節，以免怨聲四起。

(五)、縣市校長人才難以交流

教育是國家的教育，人才是國家的人才，教育人才交流，有利拓展學校發展視野。校長遴選原意亦在讓學校有更多的選擇，惟因學校「本位校長」問題，使校際間校長流動趨緩，縣市間之交流，更因作業之扞格，尤如登天之難。如各縣市遴選辦法不一，作業時間不同，有的有限制條款(排除外縣市人選)，有的則因轉文時間太短，訊息傳遞困難；有的縣市校長人才不足，礙於內規，只好遷就。此一縣市校長人才難以交流的問題，應予重視，以擺脫縣市人才平面空間徵選之思維，建立「第三空間」人才庫，可活絡教育經驗並濟人才之窮。

(六)、黑函四處散布形成亂流

行政事務上，人事紛爭最難處理，因此非法定公開辦理者，國內的人事業務向以低調處理，速戰速決為原則，以免「夜長夢多」「見光死」。主因之一是，黑函滿天飛和惡質的選舉文化掛鉤，常使英雄淚滿襟。尤其是，現今傳播媒體發達，網路無遠弗屆，e-mail輕易烤貝發送，黑函滿天飛，最令人困擾。當然，清純的校園更禁不起黑函輕抹，只要有疑慮，鐵定「中箭落馬」；等到事後釐清，往事已矣，徒嘆耐何？因此，因遴選而有黑函四處散布形成亂流的問題，應重視並有效解決。

(七)、浮動委員仍居關鍵主流

浮動委員是遴選制度中的彈性機制，讓出缺學校的教師(會)和家長(會)代表，有參與遴選的權益。早先浮動委員對校長人選強力主導，現則以團體決議銜命在身，仍清楚說明希望某位人選到校，在遴選委員會中具關鍵影響力。影響所及，如候選校長忙著找關係，與家長會或教師會見面尋求支持，其間角力可以想見；其次，學校辦說明會的範圍小，候選校長較少，擇才侷限，且影響逕向委員會報名者的權益。這些因浮動委員仍居關鍵主流的問題，應適度調整制度，使校長遴選能更公開、公平、公正，避免「以管窺天」的取才。

五、校長遴選制度的改進

中小學校長遴選辦理迄今三年，各縣市教育局、學校、教師和家長，對校長遴選莫不重視。主因在於大家都了解，校園民主化的過程中，學校成員的重要性日見提升，但校長是學校的領導者，仍扮演攸關學校發展與成敗的關鍵角色；因此，校長一有異動或風吹草動，學校莫不嚴陣以待，希望能遴選賢能者蒞校主政，以利校務發展。中小學校長遴選制度雖已辦理三年，但仍在發展中，期間主要問題已如前述，為建立健全的中小學校長遴選制度，僅參考相關研究(吳清山和張素偵，民90；張明輝，民89；謝文全等人，民89)，並就個人參與中小學校長遴選的經驗和心得，提供六項改進意見，以供參考：

(一)、即早公布校長遴選辦法

- 1、遴選已步入常軌應即早公布遴選辦法，以利意者早做準備。
- 2、遴選辦法應列明辦理時間、遴選資格、遴選程序應備表件，並提供所需表件，以利遵循。
- 3、教育主管機關應設單一窗口，提供校長遴選諮詢服務，以利意者報名。
- 4、教育主管機關宜辦理校長遴選說明會，讓參與者能更具體了解作業流程和相關規定，並利釋疑，減免紛爭。

(二)、簡化校長遴選作業程序

- 1、校長遴選依連任、轉任、新(再)任程序辦理，可簡化遴選工作的複雜度，並建立行政倫理。
- 2、對延任、連任和轉任校長，應落實校長績效評鑑，以作為遴選主要依據；對風評不佳校長應嚴加考評(如督學視導或委外評鑑)，如確不適任，應提具體事證，以利遴選委員會裁決。
- 3、對新任校長，應避免浮動委員的主導效應，以其學經歷、服務績效、辦學理念、人品儀態和臨場反應為據，客觀判斷。

(三)、遴選依據校長辦學績效

- 1、校長遴選已步入常軌，自應以辦學績效為據，以利「權責相稱」；近幾年中小學學校評鑑積極推展，可作為遴選的主要依據。
- 2、教育主管科和督學，應加強平日視導，對風評不佳或有不適任之虞者，應加強督導考核，以作為遴選的參據。
- 3、校內教師(會)和家長(會)代表意見，應以團體會議決議的方式表達，並列為遴選的輔助參考。
- 4、遴選期間之黑函(匿名)不予處理，列入平日視導了解，以淨選風。

(四)、初任校長宜至他校遴選

- 1、為避免遴選太多學校「本位校長」，造成人才滯流，建議初任校長應至他校遴選，以活化遴選制度。
- 2、偏遠地區或小型學校(如6班以下)，有特殊考量者，其遴選對象可不受限。

(五)、促進縣市校長人才交流

- 1、為延攬優秀人才及促進教育人員交流，各縣市應採開放政策，讓外縣市具有中小學校長資格者參加遴選。
- 2、校長遴選辦法，應有充裕時間請各縣市政府轉知。

(六)、其他配套措施

- 1、無人申請出缺之學校或有優秀校長主動報名意願不高，可由遴選委員聯署推薦，並徵得當事人同意列為校長後選人。
- 2、未獲遴聘之校長候選人，由遴選委員會召集人親自致函或去電表達對參與遴選者之感謝。尤其是未獲遴聘之現任校長，建議教育局長親自慰問，以示關懷之意。
- 3、未獲遴選成功校長，擬退休或回任教師至他校者，教育行政主管機關應應予協助。

4、建立校長證照制度，使校長的培育能專業化，並作為遴選之參據。

5、建立校長遴選申訴制度，讓未獲遴聘之校長候選人有申訴之機會，以保障當事人的權益和建立遴選制度的公平性。

6、建立教師分級制，校長出任需具最高級教師資格，以利教學領導及回任教師。

六、結語

校園民主化的優點是大家參與，缺點是意見太多，如有共識是學校之福，如無法整合則可能造成學校的紛爭。校長遴選應以公開、公平、公正的方式，以辦學績校為準據，運用學校評鑑實績，避免太多人為主導，簡化遴選程序，並尊重和禮遇候選校長，給校長一點掌聲(湯志民，民88)，讓校長參與遴選能有尊嚴，將來領導學校才有「風骨」。

中小學校長遴選制度是教育改革的重大的措施之一，實施三年，有其績效和待改進的發展空間，對於教改應耐心以對，不求速效，讓中小學校長遴選制度得以沉穩的步伐邁進。

(本文作者為國立政治大學教育學系副教授兼政大附中籌備處主任)

參考文獻

行政院教育改革審議委員會(民85)。教育改革總諮議報告書。臺北市：作者。

吳清山和張素偵(民90)。當前國民中小學校長遴選制度之檢討與改進。臺灣教育，605，2-9。

林天祐(民89)。國民中小學校長遴選過程的再建構—以臺北市為例。載於淡江大學教育政策與領導研究所主編，「教育改革與轉型—領導角色、師資培育、夥伴關係」學術研討會。

林文律主編(民91)。中小學校長培育證照甄選評鑑與專業發展國際學術研討會論文集。臺北市：國立臺北師範學院校長培育與專業發展中心。

侯世昌(民88)。校長遴選制度的檢討與省思。國民教育，40(2)，40-47。

秦夢群(民88)。國民中小學校長遴選制度之評析。國民教育，40(2)，28-31。

黃慶宗(民89)。國民中小學校長遴選制度之研究。未出版碩士論文，國立臺灣師範大學，臺北市。

張明輝(民89)。中小學校長遴選的人性化課題。學校行政，9，41-45。

湯志民(民88.5.26)。給校長一點掌聲。民生報(現代生活版)。

謝文全、張明輝、游進年、黃嘉莉和劉秀曦(民89)。各縣市國民中小

學校長遴選辦法分析研究報告。臺北市：國立臺灣師範大學教育學系。