

調 查 報 告

壹、案由：104 學年度臺北市高中職校長遴選結果屢傳不公引起多校反彈，就主管機關所訂定之遴選制度及執行過程是否適當公正？能否反映拔擢優秀人才之意旨？另校長連(轉)任機制是否完善周延？能否適才適所並符合學校需求？主管機關是否涉有疏漏？均有深入查明之必要案。

貳、調查意見：

高級中等教育法揭示，校長綜理校務。校長負有對內領導師生、對外代表學校之職責，是學校的領袖人物。因此，如何透過公正且適當的機制擇聘適任校長，是影響學校辦學成效良莠之關鍵，周全完善的校長遴選制度，將能引領師生家長多贏之局面。

高級中等學校(下稱高中職)校長之任用，於民國(下同)88年7月14日高級中學法修正，以及91年12月24日職業學校法修正後，已由派任制改為遴選聘任制，雖然改革了過去僅由行政機關主導之局面，卻同時產生新的問題，復以民主改革思潮之推進，校園生態快速變化，更使校長遴選制度面臨挑戰。為探究各主管機關訂定之遴選制度及其執行過程是否適當公正，並欲瞭解臺北市104學年度市立高中職校長遴選結果引發爭議之事件背後，是否涉及制度缺失，本院特予立案調查，期冀修正校長遴選制度之罅隙，促其發揮為校舉才、適才適校之效。

案經臺北市政府教育局(下稱臺北市教育局)及教育部提供書面說明及相關資料到院，並於104年10月7日邀請中臺科技大學蔡炳坤助理教授、中華民國高級中等學校校長協會管志明理事長、中華民國全國教師會林金財副秘書長，以及全國家長團體聯盟吳福濱理事長到院提

供專業諮詢意見後，於同年月14日詢問教育部林騰蛟次長、臺北市教育局何雅娟副局長等業務相關人員，業已調查竣事，臚陳調查意見如次：

一、高中職校長遴選作業之方式、程序、基準、校長辦學績效考評、聘任等重要事項，依高級中等教育法授權由教育部以法規命令定之，惟該部不僅未於高中職校長遴選考評辦法中訂定該等重要事項之基本原則，且竟將校長辦學績效考評之立法權限逕再授權各主管機關，致各主管機關自訂之規則與實務措施不一，除有違法律保留原則，並肇爭議不斷外，遴選機制亦不無檢討餘地，核應儘速檢討改進。

(一)高級中等教育法第14條規定：「……公立高級中等學校校長，由各該主管機關遴選合格人員聘任之……各該主管機關為辦理遴選事宜，應召開遴選會；其遴選會之組成與遴選方式、程序、基準、校長辦學績效考評、聘任及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」教育部據此定有高級中等學校校長遴選聘任及辦學績效考評辦法¹(下稱高中職校長遴選考評辦法)。校長遴選作業之重要事項，既經立法機關授權教育部以法規命令定之，顯示其規範密度容與遴選作業中技術性、細節性之事項有別，允由教育部於所定辦法中明確決定，且不得再任意授權其他行政機關訂定規範，否則恐致背離立法者授權之原意，先予敘明。

(二)查高中職校長遴選考評辦法內容，僅於該考評辦法第3條：「遴選會之任務如下：一、校長遴選作業方

¹ 教育部前據高級中學法第12條及職業學校法第10條規定，於89年訂定發布「高級中學校長遴選聘任及任期考評辦法」；嗣因高級中等教育法於102年7月10日公布，該法第14條自103年8月1日起施行，該部即於102年12月20日修正前開考評辦法為「高級中等學校校長遴選聘任及辦學績效考評辦法」。

式、遴選基準、資格審查、考評結果及其相關審議事項……。」之條文中，提及「遴選作業方式、遴選基準」等文字，至遴選作業方式及基準之具體內涵或一致性原則，則未於高中職校長遴選考評辦法中定義或說明。復審視教育部所提供之各該主管機關相關資料後發現，遴選會之組成、遴選方式、程序、基準、聘任等各應保留於高中職校長遴選考評辦法中訂定之事項，竟猶有各主管機關另訂行政規則者，諸如：臺北市高級中等學校校長遴選聘任及辦學績效補充規定第8點：「校長連任審議部分及出缺學校新任校長之遴選作業方式、遴選基準、資格審查及相關審議事宜，由本局擬定草案，送請遴選會審議。」、高雄市立高級中等學校校長遴選聘任及任期考評要點第3點：「校長遴選作業方式、遴選基準……，每學年由教育局先期擬訂……。」、桃園縣立高級中等學校校長遴選作業要點第4點：「……出席委員過半數決議之校長人選者，由本府教育局報請縣長擇聘之」等規定，各主管機關或有基於務實等考量乃訂定相關之行政規則，然渠等欠缺法律授權基礎之情形甚明。

(三) 高中職校長遴選作業之實務，因考評辦法未明確定有基本原則並由各主管機關另訂補充性規則辦理，產生程序、做法不一之情形，例如：

1、關於校長候選人之辦學說明會(或稱座談會、對談會)

(1) 教育部定有「國立高級中等學校辦理校長遴選座談會應行注意事項」(下稱國立高中職校長遴選座談會注意事項)，以協助學校充分了解各候選人之辦學理念與經營計畫。該注意事項規定略以：座談會由學校人事室負責，座談會

結果由學校教師代表、家長代表至遴選會報告，報告內容僅就學校特色、學校發展願景與現存問題、期望之校長條件及各校長候選人之特色陳述；為避免私相授受，校內任何個人、團體不得再以任何名義與候選人個別接觸。另以宜蘭縣為例，宜蘭縣中小學校長遴選作業要點第12點中規定，由該縣統一辦理候聘校長辦學理念說明並和志願學校之教師及家長代表對談；各出缺學校不得以任何形式，另行辦理候聘校長之辦學說明或座談會。然部分主管機關，並未定有辦學說明會或座談會之相關規範，爰校長候選人辦學說明會之辦理情形，各地實務做法顯難一致。

- (2) 本院諮詢專家意見指出：「臺北市、臺中市、國立高中職皆有舉辦校長候選人座談會。座談會的辦理可以收集凝聚學校意見，為浮動代表的參與遴選會依據，而非浮動代表個人自主意願，……座談會報告書應由浮動代表作如實呈現，此為座談會之功能，希望能夠落實」、「國教署於座談會遴選報告書格式之設計偏重辦學績效及優點，造成報告書資料由校長自己提供之狀況」等。本院綜合諮詢所得意見，對於座談會制度之設計並非持反對意見，惟認為座談會之運作，確有改善空間。
- (3) 據此，校長候選人座談會既以調查瞭解校長候選人之能力、特色、辦學理念等為目的，並納入遴選會審議參據，洵為遴選作業中影響校長候選人基本權利之重要事項，應有於高中職校長遴選考評辦法中律定一致性原則之必要。為確保全國各地高中職校長遴選制度之品質，教

育部責無旁貸，允宜積極檢討。

2、關於出缺學校意向調查(或稱假投票)

- (1) 查現有臺北市校長遴選報名後辦理校內意向表達，以家長會會員代表大會及全體專任教師會議進行無記名投票，以及屏東縣於第2階段出缺學校辦理對談會後，學校教職員工及家長就校長候選人進行「假投票」。
- (2) 本院就此詢據教育部之看法，略以：
 - 〈1〉現行規定並無「校內初選」之法源依據。
 - 〈2〉出缺學校選出之遴選會浮動代表，為了解校內同仁對於各校長候選人之支持度，俾於渠參加遴選會時，作為表達校內意見之參考，大多以「問卷」或「假投票」方式，統計分析各校長候選人之優劣。
 - 〈3〉由各縣市政府本於權責及需要自行訂定辦理。惟仍屬校長遴選作業程序中應保密事項，以表示對所有校長候選人之尊重。
- (3) 出缺學校意向調查之實施，除教育部稱其欠缺法源依據外，臺北市政府教育局亦稱該措施利弊併存，該局函復本院說明：「出缺學校辦理校長候選人調查可以表達學校需求，凝聚校園共識；惟出缺學校辦理校長候選人調查結果，若教師與家長意向表達不一致或校內意向表達與遴選會結果不一致，易造成校園的紛爭」等語，足顯該等程序茲事體大，容待教育部以高中職校長遴選考評辦法規範之為宜。
- (4) 又對於出缺學校意向調查一事，教育部雖表示：「遴選會屬合議制，各校校長由遴選委員本公平、公正、超然立場，票票等值之投票方式產生，不受校內意向結果之影響。」然以臺

北市於104學年度市立高中職校長遴選作業後召開檢討會議決議：「當學校教師與家長會對於校長候選人意向一致時，請遴選委員多予參考與尊重」觀之，遴選委員焉能不受校內意向表達之影響，實有疑慮。此併有本院諮詢之專家指出：「浮動委員，其實也是關鍵的2票，一般而言，遴選委員們大都會尊重教師、家長代表的意見」、「浮動代表僅說『我們絕對反對哪一種校長進來』，委員就會馬上想說為促進校園和諧，而尊重其意願」等語可證，校內意向若未有基本表達準則，致干擾遴選委員獨立判斷者，實難謂「票票等值」。

- (5) 此外，查臺北市104學年度市立高中職校長遴選會擴大檢討會議決議：「出缺學校教師及家長辦理校長意向表達投票方式，以○(=1分)、△(=0分)、X(=-1分)方式呈現，未得正分候選人，不予進入遴選會面談審議」，似於該遴選會前置程序中，即剝奪候選審議資格，其適法性有無疑義？亦有檢視釐清之必要。

(四)現行高中職校長遴選機制，不無精進餘地，例如：

1、關於遴選會前之考評程序

(1) 實施概況：

〈1〉教育部定有「國立高級中等學校校長遴選作業補充規定」(下稱國立高中職校長遴選補充規定)，該補充規定第7點定有考評小組至校實地訪評之規範，其內容略以：

《1》考評小組成員包括學者專家2人、該部代表1人、校長代表1人及教師代表1人，均由該部部長聘(派)之。

《2》考評小組至校實地訪視，依「校長與教師

—教學領導」、「校長與學生—學生之學習與成長」、「校長與家長—家長互動」、「校長與學校—行政經營」及「校長自身—個人特質與能力」等5項目進行評核。

《3》評核結果應送遴選會審議；教育部人員代表或考評小組代表，得依遴選會邀請列席說明。

〈2〉臺北市政府教育局亦進行類似程序：該局組成臺北市立高中職校長考評委員會，置委員11人，由該局副局長為委員兼召集人，餘由該局業務相關科室主管擔任委員，辦理校長延任、連任或轉任之校長考評事宜，考評資料送請遴選會，作為校長延任、連任或轉任之重要參考依據。

(2) 由教育部辦理國立高中職校長遴選作業組成之考評小組觀之，該考評小組成員納入學者專家、校長代表及教師代表，惟該考評小組尚無納入家長代表。就此，教育部函復本院表示：「依國立高級中等學校校長辦學績效考評程序表，已將訪談家長納入考評程序，家長代表於訪談程序可充分表達意見」，以及該部主管人員於接受本院詢問時表示：「加上如果找家長代表，也會產生要找誰的困擾」；該考評小組作業程序中，家長意見僅於受訪時反映，此較之於教師意見既可於受訪時反映亦可藉由教師代表於考評小組中發聲之處理方式，顯有落差。基於多元參與之考量，該部似宜斟酌現行做法之妥適性。

(3) 由臺北市政府教育局辦理所轄高中職校長遴選作業組成之考評委員會觀之，該委員會成員

與該市校長遴選會委員竟有重複，詢據該局主管人員到院接受詢問時表示：「本市考評結果只提供讓遴選會委員參考，並不是遴選委員審議的唯一依據。……當時設計僅為考評績效，用局內單位不同角度來檢視校長表現，學校內的意見用督學的訪視來收集，抽訪學校教師、行政人員及家長數名，以瞭解對校長反映意見」等語，惟若考評委員對某校長候選人既存負面評價，至遴選會上又可以投票審議該校長候選人，難謂充分保護校長候選人於「考評委員會」及「遴選委員會」二道程序中之「審級利益」，有欠周全。

2、關於校長遴選基準

- (1) 查「104學年度國立高級中等學校校長遴選簡章遴選積分表」中，將校長游泳能力納入積分採列，其與校長推動校務之領導核心職能似無直接相關。就此教育部主管人員於接受本院詢問時表示：「可能比較針對新任校長。在辦理連轉任校長作業後，若還有缺，開放新任校長，為了篩選，過去的臺北市及現在的國立學校的部分，可能會有初選考試、資績審查……等，功能是避免候選人太多導致作業程序冗長。……游泳能力是為配合體委會國家重要政策，積分比例不高才0.5分，是象徵性分數。但考慮核心能力是否適當，我們會再檢討。」等語。
- (2) 惟查教育部99年11月28日高級中等學校校長遴選制度相關會議中，即曾針對國立高級中等學校校長遴選積分表是否就校長游泳能力酌予加分案決議：「本案如僅就單一游泳能力加

分，恐引發各界質疑及爭議，爰予保留」；該部100年1月14日「研議高級中等學校校長遴選制度會議紀錄提重要業務會談紀錄」則決議簽報部長裁示，續於100年2月21日以部授教中(人)字第1000502813A號書函，行文各國立高中職及國立大學附屬高中修正新任校長遴選積分表，增列「具游泳能力證明文件者加0.1分」。前開情形顯示該部對於新任校長遴選基本積分採列游泳能力恐有引發質疑與爭議之風險，並非不察，惟為配合其他政策及追求遴選作業效率，仍逕行採列之，即非基於校長專業能力之考量，容有未恰。

(3) 另本院諮詢專家意見指出：「行政經歷跟能力是很重要的，因此建議積分採計比重應該多一點，不應有初派校長至大型學校，法律部分應整合」等語，亦彰顯積分採計應有呼應遴選目的之積極意義，並非漫無界限，併供教育部參酌。

(五) 此外，校長辦學績效考評，乃係現職校長於任期內工作表現之綜合評價，事關校長候選人於遴選作業中之基本權利得否實現，至為關鍵；惟查，高中職校長遴選考評辦法第12條：「校長辦學績效考評之項目及程序，由各該主管機關或學校財團法人董事會訂定並辦理之。」竟將校長辦學績效考評之項目及程序，輾轉授權各該主管機關另訂補充性規定。對此，教育部主管人員到院接受詢問時說明：「各校長的主管機關不同，對於校長的辦學績效，主管機關比較了解，另各主管機關教育政策的重點也不一。另外可能延續過去各主管機關固有作法，遷就事實，才讓主管機關自訂、而未在考評辦法中明訂」

等語。然揆諸司法院釋字第443號解釋²揭示之層級化法律保留體系，以及該院釋字第524號解釋³再授權禁止原則之意旨，教育部將校長辦學績效考評一事之立法權限逕再移轉各主管機關之做法，實有違法律保留原則；該部陳稱「中央與地方權責分工，目前並無爭議」、「地方的作業要點或補充規定，法未規定須報部，是地方自治權限」等語，顯不足採。此併有本院諮詢專家意見指出：「遴選會的運作機制並不在考評機制裡面。主管機關是否已逾越法律授權，就法制面授權主管機關僅能就辦學績效考評訂定規定，而非制訂遴選辦法之補充規定」等，益證教育部應予整體釐清檢視。

(六)綜上，教育部就高中職校長遴選之遴選會組成、遴選方式、程序、基準、校長辦學績效考評、聘任及其他相關事項，應按高級中等教育法之授權，於所定之高中職校長遴選考評辦法中予以明確規範，供各該主管機關依循，不得再予授權；至若以行政規則針對校長遴選作業之細節性或技術性事項規定者，應檢視規範對象、內容或法益之規範密度是否合理，俾以落實依法行政原則。復因教育部所定高中職校長遴選考評辦法未闡明各遴選重要事項之實質具體內涵及一致性原則，致各該主管機關辦理校長遴選作業之實務，產生各項程序之做法不一情形，其中校長候選人座談會之辦理程序與範圍、出

² 司法院釋字第443號解釋理由書：「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障……涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範……。」

³ 司法院釋字第524號解釋理由書：「……又法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」

缺學校意向調查之適法性及妥適性、考評程序之委員代表性與迴避審議原則，以及積分採計項目與校長核心職能之關聯性等情，均對校長遴選機制之品質以及校長候選人基本權利，產生密切且重大之影響力，教育部允宜歸納界定其基本原則並完備相關法制作業，速為檢討改進。

二、高中職校長之辦學績效表現，既已有校長年度成績考核、校務評鑑及其他多樣機制得予評核。爰主管機關允宜考量將校長遴選作業與前開機制予以適當結合，以避免評核程序疊床架屋，而不當加重學校行政工作負擔。

(一)依據高中職校長遴選考評辦法與各主管機關所定補充規則，高中職校長遴選作業現以書面審查、實地考評、辦學說明會、遴選會審議……等多元方式考評校長辦學績效，各主管機關做法不一以及相關措施之實施方式，已如前述。

(二)惟查，各級主管教育行政機關依其他法令規定，業定有定期評核校長表現之機制，例如：高級中等教育法第16條規定：「各該主管機關應組成考核小組，對公立高級中等學校校長辦理年度成績考核……。」、高級中等學校評鑑辦法第5條規定：「學校評鑑之類別及其項目內容如下：一、校務評鑑：指對校長領導、行政管理、課程教學、師資質量、學務輔導、環境設備、社群互動及績效表現等項目所進行之評鑑……。」然為辦理校長遴選作業，若主管機關未能適當結合既有之校長評核機制，而再行增設前開座談會、考評小組等程序，勢大幅增加學校行政工作之負擔。

(三)本院諮詢專家甚至指出有校長領導學校之校務評鑑結果績優者，在調動時卻考評未通過之例，似未

符常理；其他諮詢意見，包括：「原來於高級中學評鑑辦法中，學校評鑑應於校長任期最後一年辦理，但目前看起來是脫鉤的」、「考評部分，對連任校長及行政人員是很大之負擔，……考評不應疊床架屋」等語。對此，教育部主管人員於接受本院詢問時表示：「以校務評鑑來說，並非每年辦理，約4、5年評鑑1次，結果不佳者次年追蹤再評1次。其次，校務評鑑並非針對校長個人，所以校務評鑑不等於校長本身領導能力。又，連、轉任校長遴選，其任期4年、6年、7年、8年不一，時間差導致未必與校務評鑑配合。」惟按高級中等學校評鑑辦法之規定，校務評鑑即包含校長領導；校務評鑑結果固不全然反映校長個人之領導與辦學能力，然若於校長遴選作業中忽視校長任期內既有可參採之定期考評機制，極易使校長候選人產生「輕校務評鑑、重校長遴選作業之個人考評」現象，此亦非相關政策目標所樂見，教育部不可不審慎視之。校長遴選作業機制該如何與校長辦學績效表現之既有考評機制適度結合，以減輕校長候選人與所屬學校團隊接受訪視或評鑑等工作之負擔，亟待教育主管機關之審慎檢討。

三、高中職校長遴選委員會負有為學校審議遴選領導者之重大責任，該遴選會之組成允應兼顧代表性與專業度，其審議方式應力求客觀；惟遴選委員之代表性不足，或審議投票過程，委員間主觀表達致相互干擾獨立性者，均難以落實制度上「票票等值」理想，相關機制不無檢討空間。

(一)高中職校長遴選考評辦法第2條：「各該主管機關辦理公立高級中等學校校長遴選、連任、延任，應召開遴選委員會（以下簡稱遴選會）。遴選會置委員9

人至15人，就下列人員聘（派）兼之：一、各該主管機關代表。二、學者專家。三、高級中等學校校長代表1人。四、與各該主管機關同級並合法立案之教師組織、家長團體代表各1人。五、出缺或申請連任、延任校長之高級中等學校教師代表及家長代表各1人。前項第2款之學者專家，由各該主管機關就教師組織、家長團體、高級中等學校校長團體及設有教育系、所之大學推薦2倍以上人數之參考名單中擇聘之。第2項第5款教師代表、家長代表，於辦理該校校長出缺之遴選、連任或延任時，始具委員資格。教師代表應由學校專任教師選舉產生……；家長代表應由學校班級家長代表選舉產生……。遴選會任一性別委員應占委員總數1/3以上。遴選會委員在任期間，不得與參加校長遴選者就相關遴選事項，有程序外之接觸。遴選會委員在任期間因故無法執行任務或有不適當之行為者，由各該主管機關解聘之……」。

(二)教育部定「國立高級中等學校校長遴選委員會委員注意事項」(下稱國立高中職校長遴選委員會注意事項)，其規定略以：遴選委員受聘擔任委員於審議校長遴選過程中，應本公平、公正、超然之立場為之；遴選委員會係屬合議制，委員於會中所為之發言應予尊重，請委員勿私自對外發布消息，避免造成委員會之困擾；為維護遴選之公正性，遴選委員之身分請自我保密。

(三)就遴選會之規模與組成情形而言，本院諮詢專家學者意見提及：「遴選會成員結構很重要，行政代表、學者專家、組織或代表、學校代表之間，形成相對制衡。總數應降到9-11人，使學校意向更能反映」、「公立學校主管機關所占之比例可操作性仍太

大，若遴選委員太少，可操作空間則越大，委員人數不應太低，應11至15人，降低可操作性」等語，以及檢視臺北市104學年度市立高中職校長遴選作業104年5月25日擴大檢討會議結論：「遴選會組成席次以減為13席為原則，專家學者及府內代表各減1席」等，足證遴選會之成員人數、比例、代表性與專業度，歷來爭論不休、各界意見紛陳；茲將爭議情形分述如下：

- 1、遴選委員校長代表部分，未規定由校長團體代表擔任。實務上，教育部之做法係請相關團體推薦，惟部長仍有裁量權，校長代表未必由前開推薦名單中聘任，此與教師與家長代表之聘任，明定由與主管機關同級並合法立案之組織或團體代表擔任者相較，顯有代表性稍不足之疑慮。對此，教育部主管人員到院接受詢問時陳稱：「校長代表沒有規定一定要從校長團體產生。」惟本院委員詢問團體間規模跟代表性不同會不會有爭議時，該部表示：「我們再檢視相關規範」等語，表示確有再檢視或修正之必要，或允宜再強化該規定設計原理之論述，以杜爭議。
- 2、遴選委員家長代表部分，雖限制由與各該主管機關同級並合法立案之家長團體產生，然家長團體係按人民團體法成立，設立門檻為30人，較之地方教師會依教師法規定「須有行政區內半數以上學校教師會加入始得設立」之門檻為低，亦可能產生部分地方家長團體規模過小、代表性不足之爭議，此併有本院諮詢專家意見可稽，允由教育部通盤檢討改善之。
- 3、上開考評辦法規定，僅就校長、教師及家長代表部分，以固定人數限制，各該主管機關代表與學

者專家人數則未為相同規範，而關於遴選會代表性之長久爭議與檢討，均於各該主管機關代表與學者專家人數上調整；詢據教育部主管人員到院接受詢問時說明：「是考量性別比例或專業背景，而保留(各該主管機關代表與學者專家聘用)彈性」等語。所稱尚屬可採，且乃屬遴選作業之細節性問題，容有保留因地制宜彈性之需要，如該部能強化此制度設計原理之說明及溝通，當可避免外界概將各該主管機關代表與學者專家聘用人數多者稱為「官派校長」，或為減少爭議之可行方式之一。

(四)另教育部稱，合議制之遴選會委員「票票等值」，惟本院調查發現，實務上因浮動委員於遴選會上之明確表態，難免牽動遴選審議結果，實情已如前述；本院諮詢專家學者亦論及現行遴選審議多採投票制，稍嫌規制性、科學化不足，因此表示「成績制或投票制問題，我們可以科學一點，可訂比例給委員參考，但不須給予具體分數」、「支持現在遴選會投票行為，但可以有一些基準供遴選委員參考」等看法。爰此，教育部允宜建立遴選委員審議意見交流基準、標準程序與審議參照指標，並持續、充分宣導之，以降低委員會審議時之相互干擾、羈束，並兼顧校長遴選「質性工作中的科學性」。

(五)綜上，高中職校長遴選工作以民主參與為手段，選任適當人才領導校務運作為目的，遴選會之設計，是民主原則得否落實之關鍵，亦為眾所矚目、爭議不絕之環節。遴選會之人數，乃屬遴選作業之細節性問題，容有保留因地制宜彈性之需要，惟遴選委員校長代表未規定由校長團體代表擔任，較之教師與家長代表之聘任模式，稍嫌代表性不足；部分遴

選委員家長代表所屬團體規模過小，同有代表性不足之虞；以及浮動委員於遴選會上之明確表態，導致委員會審議時委員相互干擾、羈束，斲傷遴選會之客觀與獨立性等問題，教育主管機關允宜檢討。

四、高中職校長遴選考評辦法既明定遴選會委員類別及人數，各該主管機關自有遵循之義務，惟教育部以地方自治權限不需報部為由，未對地方自訂規則與措施進行適法性監督，部分縣市遴選會之組成甚有未符該考評辦法之情事，產生監督斷層，教育部應速謀妥處。

(一)高中職校長遴選考評辦法第2條如前述，以及教育部未針對高中職校長遴選之方式、程序、基準及相關重要事項，於高中職校長遴選考評辦法中訂定基本一致之原則，致各主管機關自訂之規則與措施不一等情，業已述及。

(二)對於各地方教育行政主管機關訂定高中職校長遴選相關作業要點、補充規定，教育部表示：「法無明定各縣市所定之作業要點、補充規定需報經本部備查。基於地方自治精神，各直轄市、縣（市）可依上開考評辦法，訂定符合地方需求之補充作業或要點」、「地方的作業要點或補充規定，法未規定須報部，是地方自治權限」等語。惟法雖無明定地方自訂作業要點或補充規定需報教育部備查，然教育部身為中央主管教育行政機關，既已於高中職校長遴選考評辦法中訂定遴選會委員類別及人數之基本原則，針對未符該考評辦法之情事進行適法性監督，實屬當然義務。

(三)經查教育部提供之各主管機關遴選會資料，部分縣市政府遴選會委員組成與高中職校長遴選考評辦法未符情形如下：

1、苗栗縣遴選會委員除有出缺學校家長代表外，尚

有「出缺學校地區家長會代表1人」。

2、臺南市及花蓮縣遴選會委員包含家長團體代表「3人」。

3、宜蘭縣遴選會聘任「出缺學校家長代表2人」。

4、雲林縣遴選會「未聘高中職校長代表、且聘任社會公正人士1至5人、教師代表人數1至2人(含教師會推薦代表1人)、家長會代表人數3人」。

(四)就上述情形函詢教育部表示「於詳細了解後如確有與考評辦法之規定未符，將予督導改進。」等語；該部主管人員到院接受詢問時陳稱：「考評辦法在遴選委員類別跟人數有明確規定，應該符合考評辦法。各地方的實務，我們確實釐清後，檢視地方遴選會的聘用情況、委員身分究竟為何？雖然各主管機關的補充規定不用報部，但我們仍可進行適法性監督。」、「以本部立場，應該有責任去了解地方是否違反中央法規，後續會補充加強。……不符合考評辦法的部分，以後檢討。」等語可證，教育部針對地方自訂規則與措施未符高中職校長遴選考評辦法之情事，應負而未負督導之責，確有未妥之處。

(五)綜上，高中職校長遴選考評辦法既明定遴選會委員類別及人數，各該主管機關自有遵循之義務，惟教育部竟以地方自訂規則與措施依法不需報部為由，未進行適法性監督，產生監督斷層，核應速謀妥處。

五、高中職校長遴選考評辦法規定高中職校長由各該主管機關依遴選會遴選結果聘任，所稱「遴選結果」未予明確界定，肇使部分縣市規定遴選會遴選結果另行簽報機關首長「核定」、「擇聘」、「批核」等，容使校長聘任產生行政裁量空間，惟是否符合該考評辦法之意旨，殊有可議，教育部允宜儘速檢討策進。

- (一) 高中職校長遴選考評辦法第8條第1項前段：「公立高級中等學校校長，由各該主管機關依遴選會遴選結果聘任。」遴選會之設置係改革過去由行政機關主導之弊，由直接派任轉變至多元評議之遴選制度。是以，各該主管機關依遴選會遴選結果聘任，應認遴選會遴選結果係為終局性決定，主管機關即應遵照遴選結果聘任，並非存有「核定」、「擇聘」、「批核」等選擇裁量空間，以符合校長遴選制度及高中職校長遴選考評辦法設立之意旨。
- (二) 茲以本院諮詢專家學者表示「遴選會應為最終遴選結果，決議結果最後若送機關首長勾選，是否已失去遴選機制的意義？」、「遴選會決議最後由機關首長勾選，這種情況已經很少見了，國立和直轄市所主管之學校已經沒有，可能只有少數縣市還有」等語。本院查閱教育部提供之資料亦發現，部分縣市政府就遴選會遴選結果，有另行簽報機關首長裁量決定等相關規定，情形略如：
- 1、桃園市政府：遴選會出席委員過半數決議之校長人選，該市教育局報請市長擇聘之。
 - 2、新竹市政府：由業務單位簽請市長批核。
 - 3、嘉義縣政府及臺東縣政府：遴選結果簽奉縣長核定後聘任。
 - 4、雲林縣政府：由業務單位簽請縣長核定。
- (三) 詢據教育部上述情形是否妥適，該部雖表示：「有關高級中等學校校長之聘任，係屬各主管機關首長人事任免權，依各主管機關訂定之作業程序辦理，遴選會對於校長人選之審議結果，則為提供機關首長擇優聘用之重要參考依據」等語，然校長任用自派任制改為遴選聘任制度，即為杜防行政主管機關得以上下其手之機會，以維持校長任用之公平、公

正性，如各該主管機關仍得就遴選結果擁有選擇決定之權限，難認其符合校長遴選制度及高中職校長遴選考評辦法設立之意旨。此併有教育部主管人員到院接受詢問時表示「部分縣市可能有再給首長用人裁量之情形。條文稱『依遴選會遴選結果』，理論上應該是遴選結果即聘任，可是有些縣市可能遴選結果未必為一人，產生縣市首長裁量空間」、「條文中『遴選結果』定義不明確，後續修正」等語可證，該部亦認主管機關就遴選結果予以聘任，應無選擇裁量空間，高中職校長遴選考評辦法所稱「遴選結果」應予釐清界定。

(四)經核，高中職校長遴選考評辦法規定高中職校長由各該主管機關依遴選會遴選結果聘任，惟因「遴選結果」未予明確界定，肇使部分縣市就遴選會遴選結果仍有規定簽報機關首長「核定」、「擇聘」、「批核」等情形，容使校長聘任產生行政裁量空間，惟是否符合高中職校長遴選考評辦法之意旨，殊有可議，教育部允宜儘速釐清檢討，以為策進。

六、臺北市104學年度市立高中職校長遴選結果爭議事件，厥與其自訂之校內意向表達措施有關，該項措施雖能事先凝聚共識，惟當校內意向與最終遴選結果不同時，即衍生校園紛爭；該市本學年度之遴選作業另有期程倉促、考評與審議委員重複等瑕疵，亦非妥切，臺北市教育局應通盤檢討改善。

(一)臺北市教育局依據高中職校長遴選考評辦法及該局104年2月4日修正公布臺北市高級中等學校校長遴選聘任及辦學績效考評補充規定，辦理所轄高中職校長遴選作業。臺北市高中職校長遴選作業程序包括出缺學校辦理校長意向表達，以及該局組成「臺北市立高級中等學校校長考評委員會」，該委

員會置委員11人，由該局副局長為委員兼召集人，餘由該局業務相關科室主管擔任委員，辦理校長延任、連任或轉任之校長考評事宜；該補充規定重要規範包含遴選作業順序、考評項目計有「政策執行」、「經營管理」、「專業領導」及「辦學績效」4領域、考評程序包含校長自評、該局主管科及督學室考評（含家長會及教師會平時意見之反映）及該局總評三部分。

- (二)查據報載，臺北市104學年度市立高中職校長遴選作業後，該市成淵、明倫高中教師與家長抗議遴選作業不公。對此，該市教育局函復本院表示：「本次兩校爭議點在於學校教師和家長支持的人選，與遴選會決議人選不同，本局……且於104年4月29日召開本市104學年度市立高級中等學校校長遴選檢討會議，並於104年5月25日召開擴大檢討會議，邀請出缺學校教師及家長浮動代表參與檢討會，聽取與會人員意見」等。
- (三)關於該市校長遴選作業機制之校內意向表達一節，該局表示此措施既有凝聚共識及易引發紛爭之利弊併存特性；又該局檢討會議之「當學校教師與家長會對於校長候選人意向一致時，請遴選委員多予參考與尊重」、「出缺學校教師及家長辦理校長意向表達投票方式，以○(=1分)、△(=0分)、X(=-1分)方式呈現，未得正分候選人，不予進入遴選會面談審議」等決議，恐有干擾遴選會委員獨立審議之虞，且於遴選會前置程序中即剝奪候選人資格，適法性不無疑義，前已述及。本院於104年10月14日約請該局人員到院接受詢問時，渠表示：「研議意向計分影響面試資格的做法，我們檢討後也覺得不妥，已決定取消；以後只將意向提供遴選會參

考」等語，復證校內意向表達之做法，洵有納入規範並審慎執行之必要。

- (四)另依該市校長遴選作業程序所訂，組成臺北市立高中職校長考評委員會，該委員會成員竟與該市校長遴選會委員重複，難謂充分保護校長候選人於「考評委員會」及「遴選委員會」二道程序中之「審級利益」等情，前亦已指出其未臻周全。
- (五)此外，審閱該市104學年度市立高中職校長遴選作業歷程，「臺北市104學年度市立高級中等學校校長連任及現職校長參加出缺學校遴選作業簡章」於104年3月3日公布在該局網站⁴，第1階段任期屆滿4年申請連任之校長與任期屆滿4、8年申請轉任之校長，報名審議收件期限訂為同年月6日上午9時至下午4時，當日併受考評會議審議自評表，似未給予有意報名者充分準備時間；本院約請該局主管人員到院接受詢問時，渠表示日後改進等語，亦證其作業程序容有檢視修正之空間。
- (六)綜上，臺北市104學年度市立高中職校長遴選結果之爭議事件，厥與校內意向表達措施有關，然如水能載舟亦能覆舟，該項措施雖能事先收集校內意向，若操作不慎，卻可能成為遴選結果公信力之致命傷，允由教育部歸納界定基本原則納入高中職校長遴選考評辦法規範之；另有關該市遴選作業中之期程倉促、考評委員與遴選委員重複恐非妥適等瑕疵，允由臺北市教育局檢討改進。

七、師資培育大學附屬高中職校長遴選作業，目前規定各該大學決定可自行辦理或委託教育部辦理，惟由大學自辦者之程序規範不明，易生爭議，允由教育部會同

⁴ 取自<http://www.doe.gov.taipei/ct.asp?xItem=98526706&ctNode=66145&mp=104001>

相關大學儘速研議；另此類學校有其設置定位特殊性，校長人選亦有別於其他類型高中職之考量，應併同斟酌考量，俾適才適校，符合遴選目的。

- (一)師資培育大學⁵附設之高級中等教育階段學校，前依高級中學法第12條第4項規定：「依師資培育法規定所設之附屬高級中學，其校長由各該大學校長，就該校教師中遴聘合格人員擔任之，並報請主管教育行政機關備查。」，以及職業學校法第10條第4項規定：「依師資培育法規定所設之附屬職業學校，其校長由各該大學校長，就該校教師中遴聘合格人員擔任之，並報請主管教育行政機關備查。」辦理其校長遴聘。
- (二)至103年高級中等教育法第14條第2項規定施行，該條項規定：「……高級中等學校屬師資培育之大學附屬者，由各該大學遴選合格人員聘任之，並報各該主管機關備查，或委由各該主管機關遴選合格人員聘任之。」教育部定高中職校長遴選考評辦法第16條規定：「師資培育之大學附屬高級中等學校校長委由各該主管機關遴選合格人員聘任者，其遴選聘任程序，依本辦法規定辦理。」該類高中職校長遴選作業，於程序上可自訂遴選規定辦理，亦可委由各該主管機關辦理，並適用高中職校長遴選考評辦法。
- (三)惟查，師資培育大學附屬高中職校長遴選委託教育部辦理者，其遴選聘任程序，依高中職校長遴選考評辦法規定辦理，尚屬有據；由各該大學自行辦理者，教育部表示「附屬中學共有14所，現在大部分都有自訂遴選辦法，但個案學校則屬沒有自訂辦

⁵ 按師資培育法第3條規定，係指師範校院、設有師資培育相關學系或師資培育中心之大學。

法，後續我們會整體釐清」、「未委由教育部辦的，可能就有爭議，程序上目前模糊，本部已在釐清研議，若牽涉法規修正，需要時間的話，會用行政規定做補充」等語，顯示該作業方式之程序確屬不明，恐生爭議，容有儘速釐清之必要。

(四)此外，考量此類依據師資培育法所設之高中職，有其專屬設置理念與任務，其校長人選亦有別於其他類型高中職之考量，如由大學教師中遴聘者，受限教育人員任用條例第6條⁶資格限制，是否反而導致遴聘作業窒礙，或未能充分發揮為校舉才之功能，此據教育部主管人員到院接受詢問時說明：「附屬高中屬性與其他高中不同，為使其與大學資源更緊密結合，可能讓大學附中有自己的程序會比較妥適。」等語，後續由該部釐清檢視各該大學自訂辦法以及會同大學研商實務程序作業時，允宜併同考量。

(五)綜上，師資培育大學附屬高中職校長遴選作業，目前規定各該大學決定可自行辦理或委託教育部辦理，將作業彈性保留於大學決定，應為合宜，惟對於大學自辦校長遴選作業之程序缺乏明確依循之情形，為避免爭議，教育部允宜會同相關大學，兼顧此類學校之特殊性，速謀合宜之道。

八、民主改革思潮催生高中職校長遴選制度，亦為此制度

⁶ 該條規定：「高級中等學校校長應持有中等學校教師證書，並具下列資格之一：一、曾任高級中等學校教師5年以上，及各級學校法規所定一級單位主管之學校行政工作3年以上。二、曾任中等學校教師3年以上，及薦任第九職等以上或與其相當之教育行政相關工作2年以上。三、曾任各級學校教師合計7年以上，其中擔任高級中等學校教師至少3年，及高級中等學校一級單位主管之學校行政工作2年以上。師資培育之大學附設高級中等學校校長資格，除依前項各款規定辦理外，得曾任教育學院、系專任副教授或曾任與擬任職業學校性質相關學科專任副教授，及中等學校教師各2年以上，並具各級學校法規所定一級單位主管之學校行政工作1年以上，且應持有中等學校教師證書；前項第三款高級中等學校一級單位主管之學校行政工作年資，並得為大學法規所定一級單位主管之學校行政工作年資。」

迎來嶄新挑戰，尤於教師可依工會法組織及加入工會後，校長做為學校之代表，卻無雇主之實權，權責失衡、角色衝突甚大，校長遴選制度更產生「勞工遴選雇主」現象，殊值關注；復以地處偏鄉或具發展特色之重點學校，是否規劃校長連任任期之例外規定，以滿足該類學校特殊需求，均允由教育部儘速尋求各方共識並建置相關配套措施，以促進校長遴選制度完善。

- (一) 高中職校長遴選制度之誕生，與民主改革思潮之推進密不可分，亦因此潮流，校園生態已然變化，造成該制度之運作面臨嶄新與複雜度更高之問題及挑戰。
- (二) 查教師業已依工會法，可組織及加入工會，並經勞動部解釋⁷，教師之雇主為「學校」；又按勞動基準法定義，雇主為「僱用勞工之事業主、事業經營之負責人或代表事業主處理有關勞工事務之人」，勞工為「受雇主僱用從事工作獲致工資者」。據此，校長為學校代表，似為「雇主」，實際上卻無一般雇主之實際權力，權責似失平衡；又校長參與遴選時，需受教師代表審議，形成「勞工遴選雇主」之特殊現象，校長角色甚為矛盾，在在衝擊校長遴選制度之運作。此併有本院諮詢專家學者意見指出「教師參與校長遴選作業，形成勞工遴選雇主(事業主代表)之特殊情形，尤有甚者，校長須討好教師與家長代表，或造成校內緊張關係」等，亟待主管機關關注，以防範負面影響於未然。
- (三) 此外，過去曾有學者為文指出較弱勢或偏遠學校，往往因為校長候選人通常選擇一般學區或離家較近學校，而有出缺嚴重、難覓良才情形，惟本院詢

⁷ 前勞工委員會100年10月28日勞資2字第1000126586號函。

據教育部指出：「以前(偏鄉校長)是一、兩任就想走，現在因為大環境問題，反而校長想留(任)。」等語，復為校園生態變化之一顯例。併有臺北市市政白皮書指出：「改變校長評鑑標準，將績效好的校長留在社區高中職，協助提升教育品質」，惟詢據臺北市教育局表示：「依現行辦法乃尊重校長意願選擇出缺學校報名參與遴選，依法尚無限縮績優校長留在社區高中職服務之規定。為避免逾越母法，建請教育部研議使績效好的校長能留在社區高中職服務之可行性」等語，顯示對於留任合適校長人選，實需有彈性做法與誘因配合。

(四)綜上，教師得依工會法組織及加入工會一事，涉及教育部及勞動部之共同權責，其促使校長角色轉化與權責失衡之現象，教育部允宜積極關切、尋求各方共識，避免制度之弊使校長尊嚴和士氣蒙受打擊，導致優秀校長急流勇退，否則恐非教育之福；另無論績優或偏鄉弱勢學校，均有留任優秀校長之需求，遴選作業中如何融入合理彈性、增加誘因，均宜思考，併求符合時代潮流變化。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至五，函請教育部確實檢討改進見復。
- 二、調查意見六，函請臺北市政府教育局研議見復。
- 三、調查意見七、八，函請教育部參處。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會處理。

調查委員：蔡培村

楊美鈴

中華民國 1 0 4 年 月 日