

台南市 100 年市立國民中、小學校長遴選制度之分析與展望

緣起：

台南縣市自民國 99 年合併後台南市立即面臨台南縣市兩個制度整合的問題與困難，在教育問題上馬上面臨的問題之一就是校長遴選制度。在制度制定的思考上不外乎偏向原台南市、偏向台南縣或重新制定一個全新的制度三個方向。以今年的校長遴選辦法而言，似乎比較偏向於台南縣的遴選方式而捨棄原台南市的遴選辦法的精神。然而，我們似乎很難單從辦法本身或遴選結果而認為怎樣的方式是比較好的，因為制度所遺留空間的操作受到人的想法與作法的影響，不管是好的或有問題的校長遴選辦法都有可能產生不好的或好的結果。但是制度制訂的目的在於讓不好結果發生的可能性降至最低，因此遴選辦法的分析與辯證是必然要經過的過程。

遴選制度制定之基本精神：

早期校長採官派方式直接派任，其目的乃為箝制思想而設計的。然而在民主意識抬頭且逐漸深耕的現在，遴選過程的民主、有效、公開、公平與遴選結果的適才適所是現今校長遴選作業的主流價值也是地方首長施政的成果指標之一，所以黑箱作業、關說遊說、私相授受的情況則應揚棄，甚至應該在制度的設計上就應該努力避免這種狀況發生的可能。

評價遴選狀況的主要觀察的內容有遴選委員來源與比例、績效評分項目、績效排序、遴選流程的嚴密度……等等面向，其中最具指標意義的當然就是遴選委員的來源比例，再來則是落實績效評鑑，其他則是遴選過程技術面的問題。今天這篇文章主要將焦點鎖定在委員組成與落實評鑑上，實務面與技術面的問題則不予討論。

遴選委員會組成的比較：

台南市與原台南縣市遴選委員組成如附表一：

委員來源	縣、市政府 行政代表	學者專家 公正人士	家長代表	教師代表	校長協 會代表	委員總數	家長加教師 委員比例
台南市	4 人	4 人	3 人	1 人	1 人	13 人	31%
原台南市	3 人	1 人	2 人	2 人	1 人	9 人	44%
原台南縣	4 人	2 人	2 人	1 人	0 人	9 人	33%

(附表一) 台南市與原台南縣市遴選委員組成表

各縣市教師代表比例與浮動委員設置狀況如附表二：

縣市名	教師浮動 委員有無	教師代 表數	委員總 數	教師代 表比例	縣市名	教師浮動 委員有無	教師代 表數	委員總 數	教師代 表比例
台北市	1 人	3	13	23%	南投縣	無	1	9	11%
新北市	無規定	3	15	20%	彰化縣	無	1	7	14%
台中市	得列席	2	15	13%	雲林縣	無	1~2	9~15	——
台南市	得列席	1	13	8%	嘉義市	無	未明訂	9~15	——
高雄市	無規定	4	15	27%	嘉義縣	無	未明訂	9~13	——
基隆市	無規定	3	15	20%	屏東縣	無	未明訂	13~15	——
桃園縣	無	3	15	20%	宜蘭縣	1 人	3	13	23%

新竹市	2人	3	15	20%	花蓮縣	1人	2	15	13%
新竹縣	無	0	9	0%	台東縣	1人	3	15	20%
苗栗縣	1人	2	15	13%	澎湖縣	無	2	13	15%

(附表二) 各縣市教師代表比例與浮動委員設置狀況表(資料來源：各縣市教育局、處)

由上述表列的比較資料中可以明顯看到台南市的教師代表比例明顯偏低，這樣學校教育以教師為主體之一的理念明顯是被抹煞的。各縣市設置浮動委員的比例雖然不高，但是國立高中職校長遴選委員設置有教師與家長浮動委員且行之有年且頗獲好評。事實上浮動委員原就是尊重校長出缺學校的主體性而設置的，然而台南市揚棄原台南市的浮動委員制度，其思考邏輯與意圖實令人不解。

上面的數字雖不能代表一切，但可以在某種程度上做為遴選透明度與教育專業導向度的指標。本文中特別提出以教師代表比例及浮動委員設置的狀況作為重要指標，其理由如下：

- 一、 學校是教育鏈中最基層的單位，也是教育實務工作的執行單位，而學校教師則是第一線教育工作的專業執行者，也是最了解學校優勢與文化特色的人。學校教師代表有必要依著學校發展方向等，將學校教師意見“有份量”的帶到遴選委員會中，而能讓適合的校長能夠放在最適合的位置。基於這樣的理由，教師浮動委員的設置與否當然是教育主管機關對基層教師需求重視程度的具體表現。
- 二、 學生是受教育的主體，教育的結果無庸置疑地是由學生與學生家長直接買單。家長在遴選委員會中自然必須有足夠的參與度，這方面在家長意識抬頭後，法律已經明確給予家長參與校長遴選的保障名額，所以家長代表數當可不必再多著墨。但是不同學校因地域不同所產生的獨特性與差異度必須靠家長浮動代表來反映，所以家長浮動委員的設置與否亦應可做為指標之一。
- 三、 教師團體的代表人物多為深度接觸教學、熟稔行政業務甚至熟悉法令規章的教師，他可以以宏觀的角度做完整的觀察與考量而能在遴選過程中提供遴選委員會更完整思考的面向，調和教師代表、家長代表與教育行政人員等委員的看法與認知。

基於以上理由，委員數的分配就有了其背後的意義。家長與教師委員是行政主管可控制的除外部分，也就是說基本上相信教師和家長可能比較不會受教育主管或首長意志的影響，所以這個數據也就同時表現出首長

或教育主管希望在遴選過程中掌握多少主控權。由附表一可以看到台南市不論是教師代表數或“家長加教師”所佔比例都是最低的。當然這個數字不是絕對的訊息，但是顯然給人無限遐想和可操作的空間。

再者制度的訂定上應思考遊戲規則本身必須沒有或儘可能降低上下其手的機會，也就是說必須認定沒有聖人的存在或聖人有一天也會變質，完善的制度是避免弊端發生唯一的辦法。今年台南市校長遴選過程與結果頗獲好評，但是我們就應該要問：到底是校長遴選辦法本身讓這樣優質的結果產生，還是因為遴選過程中因為遴選委員的某些堅持才產生的？如果是後者，顯然今年這個制度絕對有修正的必要；如果是前者，制度本身就相當完善，此時則只須對小細節加以修正即可。然而到底是怎樣的情形，則只須召開檢討會就可了解，再就其滯礙或根本想法就有問題的地方修正，或甚至利用現在到明年遴選前的時間廣徵意見，做一個制度上完整、完善的規劃。

校長績分的計算方式與內容：

今年現任校長的績分計算方式以該任期內年度考績平均分數和辦學績效評鑑轉換分數各占百

分之五十為參與遴選的先後依據。考績平均分數部分涉及層面較屬於教育主管機關行政專業評鑑的部分，在此文中暫不予討論。辦學績效部分則應詳細考慮哪些項目應該納入，哪些項目應該如何評鑑方能如實呈現。

依據今年的評鑑方式就如同以往校務評鑑的方式無異，其內容不外乎校務運作書面資料的呈現、極有限度的諮詢學校各成員代表，最後在短短的一天看完學校數年運作的情形，就以上的比例原則來看，校務評鑑的深度與信度相當值得商榷。事實上校務評鑑資料多是“做”出來的，根本是不真實的。

校長辦學績效的評分部分應考慮採取最能反映真實狀況的方式。也就是說如果校長遴選要以所謂“校務評鑑”做為參考的重要依據之一，就應該納入受校長辦學措施直接影響的教師、學生（或學生家長）的完整評價，由教師與家長提出校長辦學狀況相關的佐證資料，在具有足夠信度的情況下，校務評鑑委員應加以重視並做為評分的重要依據之一。否則以今年的經驗，爾後校長辦學只要有足夠的書面資料呈現即可，校長統理校務與做為行政和教學溝通與仲裁的重要功能就變得無關緊要了，這是一個本末倒置的想法，但卻是今年校長遴選的事實。

委員成員中浮動委員與教師代表的問題：

以前揭數據中，似乎可以嗅得行政主管對教師代表或教師與家長浮動委員的參與頗有疑慮，想來其原因不外乎教師代表、教師或家長浮動委員可能因為捍衛學校發展本位而引發爭議，為免後續的麻煩，減少教師代表數、不設置浮動委員當然是最簡單快速的方法。可是這是一個似是而非的做法；問題觀察的重點是爭議發生原因，如果是候選校長或現任校長本身操守問題或領導理念差距造成的爭議，那麼完整辯證的過程自然是必須經過的程序；如果其原因是委員為一己之私而不斷杯葛，則應從制度面加以防止。

制度的建立應該廣納應納的部分，不可因圖一時之便（就是利於推動）而造成制度本身的缺陷，校長遴選辦法重要的功能是要讓適合的校長依其意願在適合的學校，不適任的校長要能有完整的回任教師的制度。對於教師代表或浮動代表的疑慮部分則可經由遴選辦法的細則部分加以規範，避免應保密而未保密或其他不適當的情況發生。

以人為本或以校為本的爭議：

這個問題應由遴選的基本精神來討論。校長遴選機制本質意義是構築一套實務上能深入評價校長績效、架構上能夠將有意願且適當的校長放到最佳的位置（學校）、末端上能避免劣幣驅逐良幣的校長回任教師機制。基於這樣的理念，在確實深入的專業評鑑下能真正評價出在學校經營、行政效能等各方面表現優秀的校長。在相信評鑑機制的原則下相信這樣產生的優秀校長是可信賴的，如此優秀傑出校長自然而然可以挾著這樣的光環而能夠幾乎無往而不利。至於評價一般的校長則應經過媒合的方式，在校長與學校老師兩情相悅或至少沒有衝突的情況下順利接任。至於績效不彰、內部衝突不斷或操守有問題的校長當然要落實其退場機制，否則劣幣驅逐良幣也是各教育團體、校長團體與社會各界所不樂見的。

在校長的實務工作上，學校經營中各項指標如校園環境、教學環境、校園和諧、學生整體表現、社區合作等原本就是校長日常該經營的事項，如果校長能在學校一任四年的時間裡盡力做到面面俱到，在實際績效評鑑時就可以完整表現，這樣深耕教育的校長當然可以擁有十足的尊榮感，反之，當然應該受到更多的檢視。

總結：

台南市賴清德市長對於今年台南市校長遴選過程充分授權、嚴守中立並有效減少不當關說的情形而使這次遴選過程深獲各界好評，賴市長的作為相當值得肯定。但是這樣的結果真的是因為遴選辦法所致還是因為市長的個人意志才達成的？事實上台南縣市合併後首次實施的校長遴選委員會設置及作業要點和作業補充規定在急促之下並未確實廣徵各方意見，使得許多擁有相當校長遴選實務經驗的教育界夥伴的意見無法呈現，讓實際參與遴選的委員必須處理許多滯礙之處，並在不完善的作業要點下努力產生一個具指標性與代表性的遴選結果，這種狀況實在不是制度訂定之所應然！

我們期待 101 年的校長遴選作業要點的修訂能夠增加教師參與，增設教師與家長浮動委員以凸顯出缺學校的主體性，研究規劃可行且具信度與效度的評鑑方式，落實校長的退場機制。讓出缺學校家長、教師和被遴選的校長都能在和諧的氣氛下得致最美好的結果，也讓台南市的校長遴選制度成為典範，達到家長、教師、校長和市政府多贏的結果。

台南市教育產業工會 政策部