

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Science

National Taiwan University

Master Thesis

國家考試資訊公開之研究

The Study about the Freedom of National Examination Information



指導教授：陳淳文 博士

Advisor: Chwen-Wen Chen, Ph.D.

中華民國 98 年 1 月

January, 2009

中文摘要

政府資訊公開寓有深化民主的意涵，世界各國無不致力於政府資訊公開法制化，我國政府資訊公開法亦民國 94 年 12 月 28 日制定公布。惟基於國家安全及隱私權等因素，並非政府所持有或保管之資訊均需公開，例外時則可以豁免公開。我國國家考試之特色在於具有專業性及高度的屬人性，為確保考試之客觀公平，在考試過程中所產生之資訊，則享有許多保護的空間。然而，對外公開考試資訊是否會妨害考試的公平性，政府資訊公開與國家考試本質之間的關係為何，值得加以討論。

本研究從政府資訊公開的角度，探討國家考試資訊公開與保密之議題。並將考試資訊類型化為「一般性考試資訊」及「個人性考試資訊」，從實務面及學理面進行分析。研究發現，在政府資訊公開的潮流下，考試資訊應儘可能地公開，其公開之內容應力求充實完備，惟衡量國家考試制度之特性，得豁免公開，但現行豁免公開之規定卻有過度限制之嫌。因此，本研究提出了公布非題庫委員名單、公布最優作答內容，以及開放應考人閱覽其個人應試試卷，但限制其複印等建議。讓國家考試在政府資訊公開的理念下，除了能維持其公平、公正、公開之原則外，亦能滿足人民知的權利，確立考試之透明度及威信。

關鍵詞：資訊公開、國家考試、知的權利、應考試權、閱覽卷宗、典試法



英文摘要

Making the government information known to the public represents a meaning of democracy deepening, so the various countries all devoted to legislation of the freedom of government information; the Freedom of Government Information Law in Taiwan was promulgated on Nov. 28, 2005. However, owing to the national security, privacy and other factors, not every piece of information that the government has held by, or under the control of the government should be publicized, some of which can be exempted from disclosure under a circumstance of exception. The features of the national examination in Taiwan are professionalism and highly people oriented. In order to ensure a fair and objective examination, the examination information arising from exam process is under protection. However, will it hinder the fairness of examination to disclose the examination information? What's the relation between the freedom of government information? Both of them are worth discussing.

From the perspective of the freedom of government information, the study aims to explore the issues regarding the disclosure and protection of examination information, and to categorize the examination information into “normal examination information” and “personal examination information” to conduct analysis in terms of practice and theory aspects. The study has indicated that the examination information should be as open as possible under the trend of the freedom of government information. The disclosed contents should strive for solidness and perfection, and can also be exempted from disclosure due to the features of national examination system. However, the current disclosure exemption rule is somehow over limited. Therefore, this study suggests that the government should announce the names of non-question drafters and reviewers in question databanks and the good answers, and allow the examinees to

peruse their personal answer sheets, and copy on limit. In addition to maintaining fair, plain and public principles under the concept of the freedom of government information, the suggests can also satisfy people's right to know and ensure the transparency and prestige of national examination.



Key Words : freedom of information 、 national examination 、 right to know 、 right to sit
for examination 、 access to the file 、 Examination Affairs Act

目錄

口試委員審定書	I
誌謝	II
中文摘要	III
英文摘要	V
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 文獻回顧.....	4
第三節 研究方法、範圍與限制	12
第四節 本文章節安排	15
第二章 政府資訊公開與國家考試	19
第一節 政府資訊公開之核心內容	19
第二節 政府資訊公開下的國家考試	37
第三節 政府資訊公開請求權與應考試權之關係	53
第三章 一般性考試資訊公開與保密	63
第一節 我國一般性考試資訊運用概況	63
第二節 我國司法實務態度之探討	88
第三節 德國司法實務態度之探討.....	113
第四節 我國一般性考試資訊公開與保密之檢討.....	123

第四章 個人性考試資訊公開與保密	141
第一節 我國個人性考試資訊之公開概況	141
第二節 程序中的卷宗閱覽請求權	155
第三節 資訊公開請求權與卷宗閱覽請求權之競合	176
第四節 我國個人性考試資訊保密之檢討	187
第五章 考試資訊公開後之影響	199
第一節 現行重新閱卷之處理情形	199
第二節 重新閱卷之程序	205
第三節 重新閱卷之進行	211
第四節 提升閱卷品質的思考方式	217
第六章 結論	223
參考文獻	229
附錄	241



表目錄

表 2-1	27
表 2-2	49
表 4-1	148
表 4-2	152



第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

資訊公開已成為現代政府實現民主過程中，相當重要的環節之一，其具有保障人民權益、深化民主參與之意涵。政府資訊公開制度濫觴於瑞典，其後許多國家紛紛立法明定。我國首次針對政府資訊公開制度正面予以規範者，係民國 88 年制定公布、90 年施行之行政程序法。該法除規定行政機關資訊之主動公開原則外，同時明定行政機關資訊公開及其限制之法律，應於該法公布 2 年內完成立法。而政府資訊公開法並在民國 94 年 12 月 28 日公布實施。我國政府資訊公開法制化起步雖晚，但政府致力於實現資訊公開之精神乃無庸置疑。

然而，政府資訊公開不僅僅是民主理念的問題，亦須考慮到利益衡量的結果。基於秘密維護及隱私權保障等因素，並非政府所持有之資訊均需公開，例外時則可以豁免公開，其範圍構成整個政府資訊公開制度之核心。我國國家考試資訊在現制之下即享有許多「特權」。其原因為考試取才係我國固有之傳統，特色在於實現公平正義及促進社會流動，同時具有專業性及高度的屬人性。為確保考試之客觀公平，防止任何洩密之情事，爰給予考試資訊較多的限制有其必要性。

時至今日，國家考試雖有其更積極的目的，強調人力資源管理與發展之功能，但維護公平價值的重要性仍然存在。然而，「民可使由之，不可使知之」之觀念早已被政府資訊公開之潮流所取代，即使為重視秘密性的考試領域亦應無法置身事外。只是，考試資訊公開與否的議題，亦即，考試資訊之公開是否真的會對考試之秘密及公平性產生影響，一直未被完整的檢視。如果試務機關一味地限制考試資訊之公開，而未真正釐清兩者之關係所在，將可能侵害到人民知的權利，甚至

是憲法所保障的應考試權。對眾多參與國家考試之應考人而言，是相當不合理的。

因此，考試資訊之保密固有其歷史背景，國家考試之秘密與公平確為其不可忽視的原則。但在公平、公正、公開的前提下，隨著人民法治及權利意識的抬頭，及其對公共事務參與之意願提升，而政府資訊公開法制化之作業亦陸續「開花結果」，特別是政府資訊公開法的公布施行。考試資訊公開與保密之議題卻未隨之反省。考試之公平為其應有之價值，但應考人之權利亦無法為人所忽視。試務機關在維護考試公平價值的同時，仍須給予應考人相當的權利保障。是以，考試資訊公開與保密，除了考試的本質之外，亦應從應考人的角度加以考量。面對試務機關動輒以公平、機密為由，不公開考試相關資訊，未對是否有不當或過度限制之情形加以檢討，為公開與保密之間劃下適度的界限，實屬遺憾。本文試以我國國家考試資訊作為政府資訊公開議題下各別領域之研究，希望能對此一問題進行完整的討論。



貳、研究目的

政府資訊公開已為近年來新興的研究議題。由於我國立法起步較晚，相關研究以比較外國立法例，提供我國草擬有關法案及各項政策建議者，最受法政學界所關心。隨著政府資訊公開理論發展愈趨成熟，相關研究逐漸朝向不同領域延伸，並開始累積成果，但考試領域尚未受到明顯的重視。

考選部係考試院所屬機關，掌理全國考選行政事宜，每年舉辦近約 30 項公務人員與專門職業及技術人員考試，應考人數眾多，¹相較於其他升學、檢定考試或民間機構所辦理之測驗，投入之成本與時間，可說是有過之而無不及；其掌握之各項考試資訊，亦不亞於其他機關，惟資訊公開之程度，則顯相當封閉。雖然試務機關於其職權範圍內所持有之資訊，依其性質有限制公開之必要性，典試法²及

¹ 近 3 年報考國家考試之總人數，分別為 94 年 480,180 人，95 年 465,319 人，96 年 528,698 人。參考選部編，《中華民國考選行政概況（96）年度》，台北：考選部，頁 244。

² 民國 24 年 7 月 31 日國民政府制定公布，91 年 1 月 16 日總統修正公布施行。

政府資訊公開法均定有明文可豁免公開。但此涉及人民應考試權、工作權及訴訟權等權利，是否能以維護試務機密為由而完全限制公開？縱使有部分考試資訊確有豁免公開之正當理由，得否以制度改進或分割資訊之方式處理，使得考試資訊儘可能公開？事實上，政府資訊公開與國家考試資訊保密應非衝突對立之關係，倘若國家考試資訊能制度化的、適度的公開，將更能突顯考試的本質及達到考試制度的精神。

民國 96 年 4 月間，部分考試委員提議，國家考試榜示後應主動公告該次考試聘請之命題委員及申論式試題參考答案，以供大眾檢視，並使應考人知悉答題重點。惟提案抵觸典試法第二十三條，並可能影響考試結果長期處於不確定狀態，加以學界的反彈，仍需深入討論，重新評估。³此項提案目前尚未作成具體的政策結果，但已代表考試機關並未完全漠視國家考試資訊公開之議題。

有鑑於此，本文希望係從政府資訊公開的角度，來探討國家考試資訊公開與保密之議題。期自現行制度及實務運作概況，檢視考試資訊公開與保密所產生的影響，並以學理面及實務面深入剖析，提出政策建議，作為有關機關政策規劃之參據。尤其是在政府資訊公開法制作業邁入了新的里程碑之時，重新審視國家考試試務作業程序及相關規範，思考考試制度之本質及核心價值，更顯其意義。本文企圖使國家考試在政府資訊公開的原則下，力求有關程序能臻於公正、公平、公開及合法之餘，亦能滿足人民知的權利，確立考試威信及透明度。在政府資訊公開與考試資訊保密之間，找出一個最適的調和。

³ 自由時報，2007，〈國家考試命題委員放榜後公布〉，4月26日，A6；自由時報，2007，〈國考後公告命題委員決重新評估〉，7月14日，A14。

第二節 文獻回顧

壹、過去相關研究

過去探討政府資訊公開的相關研究，經綜合分析歸納後，主要有下列 3 種研究方向：

一、探討政府資訊公開制度及其理論基礎

(一) 概念與問題的提出

此類提及政府資訊公開概念及相關問題的研究，主要背景在於行政程序法的公布及預期施行，其中有專章論及資訊公開，並訂有限期立法之規定。然而，當時行政院及立法委員所提出各版本之政府資訊公開法草案，存在著許多問題，必須有效辨正及釐清，激發了研究的動機。

陳愛娥的研究從政府資訊公開的三大目的：「確保人民知的權利」、「增進人民對公共事務的瞭解」及「資訊流通共享」，探討渠等分別於憲法層次上的意義。該研究認為必須以清楚的利益衝突類型，作為立法及法律適用的出發點。為政府資訊公開立法及與其他法律適用問題，提出重要概念。⁴

法治斌的研究則從「政府資訊公開之憲法基礎」及「行政程序法與政府資訊公開之關係」切入。該研究主要發現，立法者將資訊公開規範於（當時的）行政程序法之中，寓有重視政府資訊公開之用意，但卻造成概念上之混淆與體系上之錯亂。一語道破當時行政程序法資訊公開相關規定之問題所在。⁵其在另一篇研究中，更進一步針對當時行政程序法與行政資訊公開辦法，有關主動公開範圍及被動公開之申請人範圍、申請費用、處理期限、限制公開事由、行政救濟等規定，逐一檢討其缺失之處。並強調行政程序法資訊公開規定所具有之基本法性質，以

⁴ 陳愛娥，2000，〈政府資訊公開法制的憲法基礎〉，《月旦法學雜誌》，第 62 期，頁 24-35。

⁵ 法治斌，2003a，〈資訊公開〉，《資訊公開與司法審查》，台北：正典，頁 9-22。

其規定而優先適用。⁶

（二）理論與制度之探討

此部分研究之背景仍係在政府資訊公開法施行之前。李震山的研究主要係探討人民要求政府公開資訊權利之性質及落實的原則。該研究認為人民要求政府公開資訊乃為達到民主與參與之目的，該權利屬於人民公法上的請求權，並可以在憲法上尋得依據，而受憲法的保護。至於前項權利之落實，則有賴主動公開資訊與被動公開資訊制度之確立。因此，該研究建議，政府資訊應以公開為原則，限制公開為例外；例外除不能凌駕原則之外，例外的情形應妥善立法，不能給予政府過大的裁量權，以免掏空人民請求政府公開資訊之權利。⁷對政府資訊公開請求權之性質及公開的原則，給予明確的界定。

高仁川的研究則從比較法的觀點，介紹主要法制先進國家之資訊公開制度，分析其資訊公開之立法架構及救濟問題，進而檢討政府資訊公開制度引進我國之時，值得反省之處及建議。該研究中有關國外立法例的介紹，頗具參考價值，尤其是日本政府資訊公開制度。⁸

而楊子賢的研究乃探討政府提供資訊行為在現行法律體系下如何定位的問題。該研究綜合前開李震山、高仁川之研究方向，從政府資訊公開之憲法基礎及權利性質出發，並以比較法之觀點探討國外立法例及我國相關規定；最後則對政府資訊公開法制提出政策建議，以為法制化之參考。該研究指出，知的權利雖然重要，但非絕對，故有賴立法機關制定詳密的法律，以明定其行使之界限及司法機關於適當的時機，貫徹此權利之保障。⁹

（三）政府資訊公開法之評析

政府資訊公開法實施之後，資訊公開請求權之性質、理論基礎、制度及其與行政程序法之適用，已不再成為熱門的研究焦點，取而代之者為政府資訊公開法

⁶ 法治斌，2003b，〈迎接行政資訊公開時代的來臨〉，《資訊公開與司法審查》，台北：正典，頁 23-55。

⁷ 李震山，2000a，〈論人民要求政府公開資訊之權利與落實〉，《月旦法學雜誌》，第 62 期，頁 35-46。

⁸ 高仁川，2000，《資訊公開制度之理論與實務》，台北：政治大學法研所碩士論文。

⁹ 楊子賢，2004，《政府提供資訊行為法制化之研究》，台北：中正大學法律研究所碩士論文。

條文之評析。湯德宗的研究針對政府資訊公開法制的主要內容，包括總則、主動公開、被動公開、豁免公開、執法與救濟等，為比較法之分析，並逐一檢視我國甫公布之政府資訊公開法之條文內容。此外，該研究更具體建議，應儘速指定專責機關，訂定政府資訊公開施行準則，並舉行公務人員與法官之講習。¹⁰俾使政府資訊公開法制化更能步上軌道。

林素鳳之研究則從政府資訊公開法之定位、個人隱私保障、適用客體限制、適用機關範圍、決定種類、處理程序、費用、個人資料更正申請、行政爭訟程序等面向，點出該法的主要問題，其面向與湯德宗之研究大同小異。而該研究認為政府應致力於政府資訊公開法與現行有關資訊公開法制間的調整，遵循政府資訊公開法之立法目的，以為相應之修正；同時整合個人資料保護法制及國家機密保護法制，為全面性的檢討。¹¹林素鳳在另一則研究中，藉由我國與日本資訊公開法制，在立法目的、法律定位、請求權範圍、申請程序、處理方式、第三人保護、行政爭訟審查機關及審理程序等方面之比較，認為我國在政府資訊公開法施行之後，一般人民、公務人員尚未普遍認知其內容；而該法之內容亦未盡周全，相關配套制度同樣有所欠缺。因此，該研究建議應予以修法解決，並立即研議有關行政爭訟秘密審理相關配套措施之整備。¹²

二、研究限制公開事項與資訊公開之間如何衡平的問題

政府資訊以公開為原則，惟為避免資訊公開對於國家安全、公共利益及個人隱私之侵害，亦得以制定豁免公開之條款，以限制資訊之取得，惟何種資訊應限制公開，乃政府資訊公開法制中最核心，也是最困難的一部分。基本上，政府資訊限制公開事項可概分為公私兩大領域，各領域中最重要者分別為國家（公務）機密與隱私權，相關研究亦多從這兩大議題開展。

林明鏘研究之重點即在於分析公務機密制度與行政資訊公開兩者間的互動關

¹⁰ 湯德宗，2006a，〈政府資訊公開法比較評析〉，《臺大法學論叢》，第35卷第6期，頁1-69。

¹¹ 林素鳳，2006，〈我國政府資訊公開法制初探〉，《月旦法學雜誌》，第136期，頁33-47。

¹² 林素鳳，2007，〈我國與日本資訊公開法制之比較〉，《警大法學論集》，第12期，頁49-86。

係。該研究指出，兩者均在共同追求符合國民主權與最佳效率行政，目的互不牴觸，而且是一種相輔相成之關係。惟以國家之發展需要，滿足人民期盼陽光政府之需求，在手段政策之選擇上，宜確立「限縮公務機密並放寬資訊公開範圍」之原則。該研究並建議我國應同時制定公務機密法與行政資訊公開法，供人民及行政機關有一般性之立法規範可循。¹³嗣後國家機密保護法、政府資訊公開法亦陸續制定公布。

林明昕的研究認為，政府資訊公開法制的建立，在內容上，至少必須把握「政府資訊公開」、「行政程序當事人之卷宗閱覽權」及「國家機密與個人隱私保護」等 3 項重要因素。因此，如何透過法律設計，解決 3 種同具憲法位階之法益彼此間可能發生的競合與衝突現象，乃完善資訊公開法制所要克服的問題。該研究主要建議，立法者在面對此 3 種法益，而思欲以一套資訊公開法律加以實現時，有必要使渠等均能儘量發揮，不能顧此失彼。申言之，立法者有必要透過精確的規則與例外分配，進行利益衡量的調整程序，達到實際整合的和諧境界。¹⁴該研究主要突顯法益調和的概念。

湯德宗的研究係針對資訊公開及隱私權的問題。蓋政府資訊公開之同時，亦應兼顧資訊隱私之保護，尤其需注意避免個人資料之不當外洩。該研究係以實務上有關資訊公開與資訊隱私案件之處理情形為架構，主要結論為：政府資訊公開法與電腦處理個人資料保護法競合之處理，尚待法律規定。在修法之前，應檢視兩法豁免規定之細密程度，決定彼此間適用之優先順序。大體而言，政府資訊公開法之豁免公開規定較電腦處理個人資料保護法精細，應推定優先適用。而個人隱私之豁免性質上屬「損害基礎豁免」，僅當資訊之公開將對特定利益造損害或有造成損害之虞，始得豁免公開。¹⁵

¹³ 林明鏘，1993，〈公務機密與行政資訊公開〉，《臺大法學論叢》，第 23 卷第 1 期，頁 51-86。

¹⁴ 林明昕，2003，〈資訊公開 VS. 秘密保護—論「政府資訊公開法制」之建立〉，《法政學報》，第 16 期，頁 27-45。

¹⁵ 湯德宗，2007b，〈資訊公開暨資訊隱私法案例研究（~2006/10）〉，湯德宗、李建良主編，《2006 行政管制與行政爭訟》，台北：中央研究院法律研究所籌備處。

三、各領域資訊公開之研究

任何一種制度均無法放諸四海皆準，在不同領域、機關，尚有其不同的適用情況，政府資訊公開制度亦不例外。在不同的適用範圍，應有相異的適用標準，以有效並適切地落實政府資訊公開之精神。林振智的研究係檢視當時警察機關之資訊公開法制，探討政府資訊公開原則於警察事務領域之應用。該研究建議警察事務資訊應妥善管理，編製詳細目錄，設定高審核標準，審慎區分資訊，並設立專責單位，提高服務品質，以健全警察資訊公開法制。¹⁶陳耀森的研究以關務程序具高度專業性、涉及商民權益甚鉅、具有國際性、與經貿發展息息相關等特性為基礎，探討關務資訊公開在此基礎上應有之立法設計及特別考量，並認為關務資訊公開應優先適用政府資訊公開法，關務資訊公開法制建立與實務運作，應達到國際公約之要求。另該研究建議於政府機關網站首頁，揭示資訊公開之選項，以完備資訊公開法制。¹⁷陳瑞州的研究則就人民對於立法程序相關資訊享有請求權之依據為何，為深入之探討。該研究發現立法機關法案審議程序之資訊公開程度大於行政權，強調立法程序資訊應予界定並作最大程度之公開，並建議應建立立法程序資訊公開之專門法律。¹⁸

至於考試領域之相關研究，又可細分為 3 種不同的方向：

（一）學理上的探討

董保城之研究從應考試權的程序保障功能加以分析，認為應考試權保障之核心範圍有：1. 考試機關之組織應公正客觀。2. 考試程序應合理正當。3. 考試評分應客觀公正。4. 應考人閱覽卷宗之權利。5. 應考人陳述意見之權利。但現行禁止應考人申請閱覽及複印試卷、請求公開申論式試題參考答案之規定，卻與前述應考試權之程序保障不符，亦與憲法第十六條保障人民訴願與訴訟權之意旨未合。爰該

¹⁶ 林振智，1996，《資訊公開法制之研究-以警察機關為例》，台北：中央警察大學警政研究所碩士論文。

¹⁷ 陳耀森，2001，《關務資訊公開法制問題之研究》，台北：中原大學財經法律研究所碩士論文。

¹⁸ 陳瑞洲，2003，《積極資訊收集權憲法定位之研究—以立法程序資訊公開為例》，台北：東海大學法研所碩士論文。

研究建議，只有公開評分標準、准予應考人閱覽及複印試卷等，俾使應考人之基本權利獲得有效之保障，而閱卷委員之判斷餘地始不致被濫用成爲保護傘。¹⁹

湯德宗的研究不從應考試權的功能面向切入，而係由資訊公開法制的角度出發，比較美、英、日及我國政府資訊公開立法之例，並認爲典試法第二十三條第二項有關典試資訊公開之限制規定，不僅爲各國立法例所僅見，亦經不起保密與公開之利益衡量。因此，該研究建議現行典試法第二十三條第二項有關「申請爲任何複製行爲」、「要求提供申論式試題參考答案」之限制規定應予刪除。惟爲免應考人接觸試卷，發生竄改之爭議，仍保留「禁止閱覽試卷」之規定，並明定試務機關於榜示後一定期間應主動公布試務相關委員之姓名。²⁰

（二）行政實務分析

李震洲從相關法制沿革及行政實務面，探討試務機關公布申論式試題參考答案之可行性。該研究以 93 年公務人員高等考試三級考試暨普通考試之命題委員及閱卷委員爲對象，進行問卷調查，經統計結果，計有 4 成 7 的受訪者認爲不宜公布申論式試題參考答案；3 成 4 的受訪者主張分階段逐步開放；1 成 6 的受訪者則主張全面開放。是以，該研究具體建議暫不宜公布申論式試題參考答案，其理由係基於民族性的考慮，深怕應考人將此視爲標準答案，據以質疑評分結果。惟如須公布，應以公布有明確答案之計算題型申論式試題參考答案爲限，此爲衝擊最少的選擇。²¹

（三）司法案例分析

葉俊榮之研究，其重點雖在考試成績複查案例之分析，惟在討論的過程中，系爭限制應考人閱覽及複印個人試卷之規定，卻存在著諸多問題。該研究指出，限制公開申論式試題參考答案及應考人閱覽其試卷，係維持考試之客觀公平及尊重閱卷委員所爲之學術評價的手段。爲達成維持考試公平性之目的，應考人的若

¹⁹ 董保城，2005，〈應考試權與實質正當程序之保障：釋字第 319 號解釋再省思〉，《國家菁英》，第 1 卷第 2 期，頁 145-168。

²⁰ 湯德宗，2005，《論複查考試成績之資訊公開限制－典試法第二十三條之檢討》，考試院委託研究報告。

²¹ 李震洲，2005，〈國家考試申論式試題應否公布參考答案之研究〉，《考銓季刊》，第 42 期，頁 57-73。

干程序權固應予以限制，但現行之規範似有過度限制之嫌。爰考試政策須有相關的配套設計，有關資訊公開部分之具體建議有：1.公開試卷之評閱標準。2.基於考試著重專業性之特質，則可能力求訴願等行政自我審查程序，並設立專責的評鑑委員會，以助於考試的事後救濟。²²

陳愛娥以最高行政法院 90 年度判字第 1433 號判決為例，討論閱卷委員的學術評價餘地與應考人的訴訟權保障。有鑑於有效權利保障的需求，該研究認為程序保障必須在考試決定中落實，並強調判斷餘地範圍內的行政決定仍應受行政法院有限的審查。即使是性質特殊的考試決定，亦應遵守一般有效的評價原則，不應將有適當論證的、可為接受的答案評價為錯誤。因此，讓應考人獲得有效權利保護之方法即為公開參考答案，並准予應考人閱覽及複印其試卷，使其能對閱卷委員主張其答案屬於可接受且已經適當論證者。²³

蔡志方則從歷年考試爭訟案件的整理，歸納出訴願相對及審議機關的處理方法，並藉助相關法律制度及學理，分析其處理方式的妥當性與合法性。該研究從考試爭訟發生之原因，檢討減少訟源，提升應考人權益之根本作法時，認為考試資訊之公開，在相當程度上，對考試正義的維持與實現，恐怕還要高於嗣後的行政救濟措施。爰提出了 2 項具體作法：

- 1.申論式試題參考答案應於嗣後公開，以建立專業度與負責度之基礎。
- 2.命題委員、閱卷委員名單應定期性（如考試榜示後 5 年）嗣後公開。²⁴

²² 葉俊榮，1999，《行政法案例分析與研究方法》，台北：三民。

²³ 陳愛娥，2002，〈閱卷委員的學術評價餘地與應考人的訴訟權保障-最高行政法院九十年判字第一四三三號判決評析〉，《月旦法學雜誌》，第 82 期，頁 217-230。

²⁴ 蔡志方，2005，《考選機關對考選爭訟案件處理之研究》，考試院委託研究報告。

貳、本文之特色

過去從政府資訊公開法理基礎所發展出來的研究，主要背景在於現代政府職能的擴增與社會的快速變遷，不論是政府與民間或政府之間，參與、溝通及協調已成為決策的重要內涵，而資訊的需求與提供毋寧是其中的核心議題。因此，如何能建立並落實政府資訊公開制度，成為民主化及法治化政府所需面對的重要課題，尤其在行政程序法制定公布之後，相關研究更是如雨後春筍般提出。這方面的研究大致上從「人民向政府請求公開資訊之憲法上權利以及該權利之性質」、「政府資訊公開法草案與行政程序法、個人資訊保護法、檔案法、國家機密保護法等法律之互動與適用關係」及「當人民資訊公開請求權受到侵害時，如何尋求有效之救濟」等層面加以探討。並多採取比較研究法及文獻分析法等研究方法，參酌其他國家資訊公開法制，對我國政府資訊公開制度，提出具體建議，進而以法條研究法，逐條評析（當時）政府資訊公開法（草案）之條文內容，提供政府資訊公開法制化之參考。此類研究大量引進國外學理及相關制度，為政府資訊公開領域之研究，奠定良好的基礎，對我國政府資訊公開法制化之貢獻甚大。

有關探討政府資訊公開與限制公開事項之關係及其衡量基準的研究，觸及政府資訊公開之核心議題，增益政府資訊公開領域之研究發展。惟其重點多置於隱私權領域，至於其他政府資訊不公開事項，則較為不足。而各領域政府資訊公開的研究，則與實務運作更為貼近，使政府資訊公開領域之研究更為具體。在考試領域部分。學理上，無論從考試或政府資訊公開的角度切入，均對於考試資訊公開提出改革方向；實務上，除申論式試題參考答案外，對於其他考試資訊尚無具體之討論。而在案例分析方面，無論從比例原則、訴訟權保障或行政救濟的觀點，對現行限制考試資訊公開之規定加以分析，有關研究均認考試資訊公開的必要性。

本文以國家考試資訊公開為討論範圍，以前開分類而言，較偏向於第三類之研究方向。惟與過去研究不同之處在於，有關政府資訊公開理論、制度及國外立法例等，相關研究已累積豐碩的成果，本文不再視為研究之重心而深入討論，僅

作為本文參考及比較之基礎；亦不作政府資訊公開法條文之評析，以突顯國家考試資訊之焦點。本文係在過去研究的基礎上，直接深入國家考試資訊之概念，突顯考試資訊公開與保密之研究重心，強調國家考試特性與政府資訊公開制度之間的聯結及調和；並佐以豐富的實務作業情形與實例，作為學理之對照，俾提出完整思考及具體建議，進而在政府資訊公開與國家考試資訊保密之間，找出一個平衡點。換言之，本文乃依其國家考試之性質，有系統並大量運用實務經驗，探討政府資訊公開精神與制度於該領域之適用。本文之研究不但係針對國家考試資訊公開法制所為之全面性的討論，期以提供國家考試資訊公開法制完整的政策及修法建議。除此之外，有關考試概念及學理，如何與政府資訊公開之精神相互融合，亦得作為其他非國家考試之各項考試所參考。

第三節 研究方法、範圍與限制

壹、研究方法

本文使用之研究方法如下：

- 一、文獻分析法：本文蒐集國內外與政府資訊公開及國家考試相關之研究，對現有之研究成果進行歸納。並以之為基礎，深入探討考試資訊公開之問題內涵，提出適正的發展方向與研究重點。
- 二、案例研究法：本研究蒐集考選部歷年之行政爭訟案件，並選擇重要且具代表性者，研讀其訴願書、訴願及行政訴訟答辯書、訴願決定書及訴訟判決書等原始資料，進行法制分析與批判。並參酌行政爭訟相關學理與文獻，對現行國家考試資訊公開之實務運作進行評價，以結合文獻與學理之分析。

因此，本文係採學理與實務並重的研究方法。

貳、研究範圍

本文之研究範圍，基於研究設定之目的係在考試特有的體質之下，思索如何能滿足應考人知的權利，提升考試的透明度，落實政府資訊公開之精神。亦即在資訊公開與保密之間找到平衡點。然而，考試的種類相當繁多，範圍可大可小，政府資訊公開法第十八條第一項限制公開事項第五款「有關專門知識、技能或資格所為之考試、檢定或鑑定等有關資料」，亦不限定特定種類之考試。本文基於國家考試乃憲法所明定，並設有專責機關辦理，且訂有完整之考試法規。因此，將研究之範圍界定在國家考試部分，國家考試辦理過程中，不論典試工作或試務工作，其所產生的資訊，稱之為「考試資訊」，為本文討論之標的。換言之，本文所探討的「考試資訊」即包括了「典試資訊」及「試務資訊」。

然而，國家考試其間所產生的考試資訊不勝枚舉，本文將其類分為「一般性考試資訊」及「個人性考試資訊」。前者為當次考試全體應考人所共同涉及之資訊，主要有限制公開之各類委員名單、申論式試題參考答案等，以及對外公開之應試資訊等。後者則為直接源自於應考人本身之相關資訊，主要為個人應試成績結果、試卷等，此等資訊雖與應考人個人有密切之關係，但與所謂「個人資料」的概念略有差異。申言之，其非完全屬於應考人所交付給試務機關使用之有關個人的資料內容，尚有賴閱卷委員評閱、典試委員會議確定，係試務機關、閱卷委員、典試委員會於職權範圍內作成之訊息。因此，對於個人性考試資訊，本文亦將此界定為政府資訊公開之範疇。亦即應考人必須向試務機關請求「公開」，而不以「接觸」或「取得」個人資料之概念加以描述，併予敘明。

而本文設定的細部研究問題則有：

- 一、政府資訊公開與國家考試資訊保密之關係為何？考試資訊是否屬於政府資訊公開法適用之對象？如是，則係屬公開或是限制公開事項？
- 二、針對政府資訊公開與國家考試，人民所分別享有之資訊公開請求權與應考試權，兩種權利之關係為何？是衝突或競合的關係？

- 三、一般性考試資訊公開與保密的劃分依據為何？公開與限制公開之資訊，在實務運作上分別遇到的問題何在？如有爭議時，司法機關係採取何種態度？國外是否有值得我國借鏡之作法？現行試務機關所面對公開一般性考試資訊之困境，應如何解決？而限制公開之一般性考試資訊，是否有公開之必要或有其他更為妥適之方法？
- 四、現制之下，有哪些屬於應考人之個人性考試資訊係處於公開的狀態？其是否有實務執行面的挑戰？應如何改進，以臻完備。針對限制公開之個人試卷，應考人可否依各程序中卷宗閱覽權之規定，申請閱覽？又可否逕依政府資訊公開法之規定，請求試務機關公開其個人試卷？現行限制個人試卷公開之政策理由及內容為何？是否有改善及解除限制之空間。
- 五、以上針對考試資訊是否有不當公開或過度限制之檢視，如依其性質採取適當的公開或限制方式之後，考試資訊更為透明的結果，將可能增加重新評閱試卷之機率。試務機關須如何看待與因應？尤其是在考試成績評定開拆彌封後重新閱卷，對於應考人權益有嚴重的影響。相關規定是否有重新檢討之必要。

參、研究限制

本研究之限制如下：

- 一、語文方面的限制：礙於語文能力有限，僅能閱讀英美等國家之有關文獻。然而，相當多的理論諸如判斷餘地理論、卷宗閱覽權等，均源自於德國，且我國亦有不少法律均參酌德國、日本等歐陸法系國家立法例加以制定，縱使尚有部分二手文獻可供閱讀，惟數量仍屬不足且資料過於老舊，為本文蒐集資料方面相當大之限制。
- 二、研究主題－國家考試的限制：由專責機關來辦理全國所有公務人員及專技人員考試，為我國獨有的特色，而其中的典試、彌封等制度亦為世界各國所罕見。在我國國家考試特重保密及程序嚴謹之情況下，國外考試制度則側重考

試技術及方法的精進。因此，在典試法規及有關制度方面，無法與國外體制相互對應比較，甚為可惜。

三、研究主題－考試資訊的限制：依現行相關考試法規之規定，目前重要的考試資訊仍多屬不公開之範疇，欲申請取得相關資料供研究使用實屬不易。因此，在研究國家考試資訊如何開放，提供各項法制建議前，考試資訊之限制公開反成爲本研究之一大難題。

第四節 本文章節安排

第一章 緒論

介紹本文之研究動機與目的，同時回顧政府資訊公開相關研究，瞭解該領域中各種研究方向，以及已知與未知的部分，作爲本文的理論基礎，並突顯本文之研究價值所在。此外，本章另進一步說明研究之範圍、方法及限制。

第二章 政府資訊公開與國家考試

面對政府資訊公開的潮流，試務機關辦理國家考試過程中所持有或作成之資訊，須如何因應與適用。爲有效探討國家考試資訊公開與保密之議題，本章首先針對政府資訊公開之意涵、立法目的、原則及相關規範之立法沿革與適用關係等核心內容，作簡單的介紹。其次，則就國家考試方面逐一論述我國國家考試制度之意涵、組織及程序，並審視在考試作業流程中所產生之資訊的種類與性質。進而將考試資訊類型化成「一般性考試資訊」及「個人性考試資訊」兩種，作爲後續章節討論之基礎，並簡單說明試務機關公開與限制公開考試資訊之理由依據。最後，在一定的概念基礎上，本章另就人民向政府請求公開資訊及參加國家考試所具有之權利及其憲法基礎，爲扼要的論述，期有憲法層次的思考，並簡單歸結兩種權利之關係與特別之處。

第三章 一般性考試資訊公開與保密

本章主要探討我國現行一般性考試資訊之公開與保密。首先介紹一般性考試資訊公開與保密之目的及實務執行情形，並提出現行政策所面臨到的難題。其次，探討我國司法實務對於考試資訊公開與保密所持有的立場，並以大法官釋字第 319 號解釋為界限，分析該號解釋之內容與所具有之意義，以及該解釋作成前後，行政法院態度的轉變及後續發展。為期對於考試爭訟事件中，司法機關之見解及立場有更進一步之認識，本章另引入德國 1991 年一項有關考試評分之重要判決，與 319 號解釋相互比較。最後，則回到我國之考試實務，藉由以上之討論，分別針對一般性考試資訊之公開與限制公開，提出政策改進芻議，並以 95 年中醫師特考訴願一案，作為「改革開放」的契機。

第四章 個人性考試資訊公開與保密

本章則進一步探討個人性考試資訊公開與保密之議題。首先針對公開之個人性考試資訊，就其公開之意義及實務處理情形，逐一討論，導引出現行公開政策所面對的困境，並提出檢討措施。其次，有關個人性考試資訊限制公開部分，因目前個人性考試資訊中最主要者即為個人試卷，但卻也受到最嚴格的限制。是以，本章將焦點集中於個人試卷之保密，從程序中卷宗閱覽權之介紹，討論應考人申請閱覽個人試卷在各程序中是否及應如何適用。另從政府資訊公開的角度，探討應考人除了可行使卷宗閱覽權申請閱覽其個人試卷外，是否可依政府資訊公開法，向試務機關請求公開其個人試卷？資訊公開請求權與卷宗閱覽權之關係為何？應考人應如何據以行使其權利？

基於以上的分析，針對個人性考試資訊之保密，尤其是個人試卷，本章最後亦提出了建議措施。

第五章 考試資訊公開後之影響

前兩章討論一般性及個人性考試資訊之公開，並提供政策建議。然而，無論是一般性或個人性考試資訊，更為公開透明的結果，在短期內將可能增加重新閱卷之機率。本章即針對重新閱卷之議題，為深入的討論，並將範圍限定在考試成績評定之後。首先就現行重新閱卷之相關規範，為一簡單的介紹，並提出 3 則案例，點出重新閱卷所面臨的問題。其次，則逐一探討重新閱卷之理由、執行人員、方式、範圍等面向現存之缺點。進而提出改進芻議，使考試資訊公開制度能有一完整的結局。

第六章 結論

歸結以上各章之分析成果，本章針對考試資訊公開之議題為一最後的總結。同時對於我國國家考試制度，無論是在考試資訊公開或其他功能之發揮，均有其殷切之期盼。





第二章 政府資訊公開與國家考試

第一節 政府資訊公開之核心內容

壹、政府資訊公開之意涵

不同的時代背景，往往左右著當時的法律概念，政府資訊公開法制之發展亦不例外。隨著資訊化時代的來臨，資訊呈現大量、多元且流通快速的特色，使得個人逐漸難以有效掌握，進而在資訊社會中，對於資訊之取得與使用處於相對劣勢之地位；復加上福利國家（welfare state）概念之興起，政府之功能急速擴張，為有效地完成其所職掌的給付任務，必須收集並儲存大量的資訊，導致行政機關肥大化、資訊獨占秘密化以及行政決策單向化等現象的產生。此外，近代民主主義理念的興起，亦強化人民對於基本權利之重視，其對於權利保障之要求，已由消極地防禦政府之侵害，轉變為積極地請求政府之各項給付，以落實民主原則。是以，時代的變遷，使得政府資訊公開之議題受到各界的重視，並成為公共行政及法律學界的顯學之一。

有關資訊公開的討論，早期學者認為「資訊公開」（freedom of information）或稱資訊近用（access to information），係指社會之任一成員—政府或私人—向擁有資訊之其他社會成員—政府或私人—要求公開其所掌有之資訊，以利取得利用。故依資訊取得人及資訊所有人之性格，資訊近用（資訊公開）可分為「政府向私人取得私人資訊」、「私人向政府取得政府資訊」及「私人彼此間取得他方資訊」等3種類型。²⁵此種解釋似乎將「資訊公開」與「資訊近用」視為相同之概念，包含著「人民要求政府公開」與「政府向人民取得」等兩大面向。

隨著政府資訊公開之概念愈受重視，相關研究成果愈益豐碩，資訊公開之意

²⁵ 參林子儀，1993，《權力分立與憲政發展》，台北：月旦，頁174-175。

涵逐漸明確。事實上，過去學者所闡述者，應該是「資訊權」的概念，所謂的「資訊權」包括了「資訊自由」(freedom of information) 與「資訊隱私」(information privacy) 兩大內涵。前者係人民指要求政府公開或提供屬於公共財的國家資訊，以供各種目的之利用；後者則為人民個人資訊之隱密及尊嚴，受國家之保障而不應被侵犯。²⁶因此，過去所稱之「資訊公開」與「資訊近用」應為兩種不同的概念，前者與人民「知的權利」有密切的關係，後者則較偏重於個人資料及隱私權保障的議題。本文所論及之「資訊公開」一詞，屬於「資訊自由」的概念，亦即人民有取得政府紀錄或資料之權利，而政府負有將人民所要求之資訊予以公開之義務。是以，「政府資訊公開制度」係政府將其握有之資訊，向人民公開的一種制度。

貳、政府資訊公開之目的

在民主原則的思考脈絡下，為確保人民擁有充分之資訊，促其參與公共事務之決策及監督政府施政的運作，世界各國多以制定政府資訊公開法規，為其透明化政府的象徵。我國政府資訊公開法第一條即開宗明義：「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。」雖然，於法律上明定立法目的，並非各國慣有的立法方式，但明定一項法規之立法目的，有助該法之正確適用與解釋；而且政府資訊公開之意旨，於憲法上各有其地位，分別隱含著憲法層次上的意義。爰探討其立法目的，除得以正確適用政府資訊公開之相關規定外，尚可有效釐清政府資訊公開法制的根本問題，故在政府資訊公開法公布實施之前，學界對於政府資訊公開之立法目的，即有不少的討論。

²⁶ 我國憲法雖未明文列舉資訊權，惟於今日資訊爆炸的時代，資訊權已無法為人所忽視，大法官解釋並出現不少資訊權之相關用語（如釋字第 569 號解釋、第 585 號解釋、第 586 號解釋等），而資訊權之保障並已部分落實在國內相關法制上，如政府資訊公開法、電腦處理個人資料保護法、國家機密保護法等。有關資訊權的討論，請參李震山，2005a，〈資訊時代下『資訊權』入憲之芻議〉，《律師雜誌》，第 307 期，頁 15-25。

學者林明鏘指出，行政資訊公開具有「促進行政的透明化」、「滿足人民知之權利」、「有效利用行政資訊」及「增強人民對行政之直接監督與控制」等 4 大目的。其中，「促進行政的透明化」及「增強人民對行政之直接監督與控制」，實為一體的概念。由於政府必須提供足夠之資訊讓人民知悉，並尋求其認同；政府資訊之公開，除可促成行政決定過程之透明化，使人民更瞭解政府機關之作爲外，同時可增強對行政之直接監督與控制。唯一與法定目的不同之處，在於「有效利用行政資訊」，此一目的係從社會網絡關係的觀點立論，其認為資訊時代的來臨，政府雖為資訊之最大擁有者，但卻也非一獨立之個體，仍必須與其他各種不同的群體相互聯繫。倘資訊不能對外公開，則人民不但無法利用資訊從事其社會活動，並將造成大量社會資源的浪費。²⁷

李震山從資訊時代的時空背景出發，以國民主權之原理立論，認為基於保障人民權利與促進人民福祉之目的，政府在人民的付託與同意之下，有蒐集、運用龐大資訊的必要性，因此成爲最大的資訊蒐集者及擁有者。而人民則爲資訊之所有權人，不得任由政府恣意壟斷；政府將此具公共財性質之資訊公開，人民方得據以參與公眾事務，監督政府施政，經營個人生活。是以，政府資訊公開法制之建立，目的在於落實「民主」與「參與」，課以立法者積極立法之義務，以保障人民正確行使參政權，實現資源共享的民主原則，爲法理之必然。²⁸

陳愛娥綜合（當時）行政院版政府資訊公開法草案內容及學界之見解，認定政府資訊公開的目的有 3 大方向：人民知之權利的確保、增進人民對公共事務的瞭解以落實民主的參與以及資訊的流通共享，並建議政府資訊公開法制之規劃作業，應朝此方向來立法與掌握。²⁹

²⁷ 參氏著，前揭註 13，頁 69-71。其使用「行政資訊公開」一詞，目的係爲排除司法資訊（如判決資料之公布）及立法資訊（如立法程序及內容）之公開，惟其探討之內容與「政府資訊公開」無異。

²⁸ 參氏著，前揭註 7，頁 36。

²⁹ 參氏著，前揭註 4，頁 25。

綜合以上幾位國內學者之看法，政府資訊公開之立法目的，不外乎為「滿足人民知的權利」³⁰以及「落實民主與參與」。我國政府資訊公開法首揭之立法目的，亦未脫離此揭概念，主要係確立人民對於政府所擁有資訊的享有權、利用權，以及增進人民對公共事務之瞭解與監督、落實民主參與之意旨。

參、政府資訊公開之原則

從以上的討論可知，政府資訊公開之意旨主要係為滿足人民知的權利，助其對公共事務之瞭解與參與。但政府資訊公開並非無限上綱的概念，在某些範圍，有其各自無法公開的理由。例如國安外交領域，基於國家安全為國家最原始的功能之一，倘人民欲請求公開之資訊，將破壞國家安全或阻礙外交活動，則資訊公開請求權應予以讓步。又如資訊之公開，將影響社會秩序或行政效能之執行，或侵犯個人私密而不欲他人探知之資料，同樣應限制其公開。

大體上，限制公開政府資訊所欲維護之價值，不外乎「公益」與「私益」兩大面向。當某項政府資訊，其公開將可能違背公共利益或侵害私人權益時，即應豁免公開。因此，為落實政府資訊公開之立法目的與精神，符合民主潮流，政府資訊固然以公開為原則，然基於公益與私益之維護，並非所有的政府資訊均得主動或應人民之請求而加以公開。故政府資訊公開制度以「原則公開，例外不公開」為其立法原則，詳述如下：

³⁰ 落實人民知的權利，幾乎成為各國政府資訊公開法制共同肯認之目的，惟並非所有國家均如我國政府資訊公開法，將知的權利明文化。日本情報公開法第一條明定：「本法基於國民主權之理念，期因行政文書公開請求權利之規定等，增進行政機關保有資訊之公開，以促使政府對國民善盡其所為各種行政活動之說明責任，並於國民適切之理解與批評之基礎上，促進行政之公正民主為目的。」轉引自林素鳳，2000，〈日本的政府資訊公開法制〉，《月旦法學雜誌》，第62期，頁61。該條文在草擬之初，對於是否該明文規定知的權利，曾引發正反兩派之爭辯，惟最後仍採否定說之見解，其因在於學界尚無共識，實務上判例亦未明白承認知的權利，且政府資訊公開之範圍、方式、程序等各種規範之運用，不至於因知的權利明文化之有無而有所影響，知的權利只是一抽象的字義而已。

美國資訊自由法條文本身亦無明定知的權利，基於目的規定之有無與制定法的實際運用，兩者間不一定存在著必然的關係，知的權利明文化與否，無損於資訊自由法之實質價值。因此，我國政府資訊公開法將知的權利明文規範，其優點在於可促使政府就豁免公開條款之認定採「必要最小範圍」之態度，以達到政府資訊公開制度尋求最大公開之原則，理論上可充分保障人民知的權利。

一、公開為原則

整個政府資訊公開制度之核心價值即在於「公開」。因此，政府資訊應如何公開，成為政府資訊公開法制應具備的內容之一。按各國立法例，政府資訊公開之主要方式（或途徑）包括了「主動公開」與「被動公開」二種。前者係指立法者課予政府必須主動公開某些特定資訊之義務，而不待人民之申請；後者則為政府之資訊，除法定限制不得公開之外，均應依人民的申請而提供。

（一）主動公開

政府資訊之主動公開，依其性質，主要之規範內容為公開的「範圍」與「方式」。亦即何種政府資訊不待人民之申請，即應主動公開，以及這些資訊應採取何種媒介予以公開之課題。有關主動公開資訊的「範圍」部分，我國政府資訊公開法係採取列舉方式，規範政府應主動公開之資訊，包括了：³¹

- 1.條約、對外關係文書、法律、緊急命令、中央法規標準法所定之命令、法規命令及地方自治法規。
- 2.政府機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。
- 3.政府機關之組織、職掌、地址、電話、傳真、網址及電子郵件信箱帳號。
- 4.行政指導有關文書。
- 5.施政計畫、業務統計及研究報告。
- 6.預算及決算書。
- 7.請願之處理結果及訴願之決定。
- 8.書面之公共工程及採購契約。
- 9.支付或接受之補助。
- 10.合議制機關之會議紀錄。

³¹ 參政府資訊公開法第七條。

相較於其他採取列舉規定之國家，其應主動公開資訊之內容大同小異，多環繞在政府之法規命令、組織、政策、報告、有關文書等資訊。³²

至於主動公開之「方式」，其立法原則在於公開之媒介應充分利用傳播媒體、電腦技術及政府公報，以提供人民最大方便性為主。美國資訊自由法（Freedom of Information Act）即規定，有關政府機關之組織、法規命令、行政解釋等，均須主動刊登於聯邦公報（Federal Register），或以其他合理之方式，通知利害關係人；³³而於具體個案及內部決定，雖無須主動刊登公報，但仍應提供閱覽及複印。³⁴以上資訊並同時應以電腦或其他電子方式加以公開，俾加強政府資訊電子化之功能。

我國政府資訊公開法有關政府資訊主動公開之方式，係規定於該法第八條：「政府資訊之主動公開，除法律另有規定外，應斟酌公開技術之可行性，選擇其適當之下列方式行之：一、刊載於政府機關公報或其他出版品。二、利用電信網路傳送或其他方式供公眾線上查詢。三、提供公開閱覽、抄錄、影印、錄音、錄影或攝影。四、舉行記者會、說明會。五、其他足以使公眾得知之方式。」

（二）被動公開

政府握有之資訊，除依規定主動公開外，尚得依人民之請求而予以提供，此乃人民獲取政府資訊的主要管道，其重要性更勝於資訊之主動公開。基本上，被動公開制度主要涵括了「申請主體」、「申請程序」、「處理程序」、「費用負擔」等內容，分述如下：

- 1.申請主體：政府資訊公開制度之意義在於政府所握有之資訊，可以向不特定多數人公開，故世界各國多明定「任何人」只要遵循相關程序規定，均得依法向政府機關申請資訊。如美國資訊自由法§522(a)(3)(A)、日本情報公開法第三條。
- 2.申請程序：對於資訊被動公開之申請程序，我國政府資訊公開法係採要式主

³² 我國政府資訊公開法主動公開資訊範圍之規定，雖與其他國家大同小異，尚有不足之處，學界亦有不少的討論。惟該部分非屬本論文之重心，故未進一步探討，相關之評論，可參閱湯德宗，前揭註 10，頁 19-23；法治斌，前揭註 6，頁 40-44。

³³ 5 U.S.C. §522(a)(1)(A)-(E).

³⁴ 5 U.S.C. §522(a)(2)(A)-(E).

義，依該法第十條規定，向政府機關申請提供政府資訊者，應填具申請書並載明相關規定事項。申請人申請之方式或要件不備，其能補正者，政府機關應通知申請人於 7 日內補正。不能補正或屆期不補正者，得逕行駁回之。

3.處理程序：為確保資訊之時效性，並保障人民請求公開資訊之權利，各國政府資訊公開法多訂有處理之法定期間，但因特殊需要，得予以延長。如日本情報公開法以 30 天為處理期限，並得延長 30 日；³⁵美國 1996 年修正之電子資訊自由法則較日本為短，僅有 20 天之處理期限。至於我國政府資訊公開法則以 15 天為政府機關受理申請提供政府資訊之處理期限，必要時，得予以延長，延長之期間不得逾 15 日。³⁶

4.費用負擔：為避免過量之行政成本，基於使用者付費原則，各國多規定人民申請政府資訊得收取費用。我國政府資訊公開法第二十二條亦採取此種原則，明白規定申請政府資訊除供學術研究或公益用途外，得按申請之用途，向申請人收取費用，其收費標準，則由各政府機關定之。

二、限制公開為例外

政府資訊之公開雖寓有深化民主之意涵，在強調知的權利及人民資訊公開請求權的同時，尚存在著某些無法公開而須加以維護的反面法益，形成例外不公開的法制設計。

按各國立法例，政府資訊之限制公開，依政府機關裁量權之有無，可區分為「強制豁免」(mandatory exemptions)與「裁量豁免」(discretionary exemptions)。前者為政府機關對於法定豁免公開之資訊，均不予公開；後者則係指就豁免公開之資訊，政府機關具有審酌該資訊是否公開之裁量權。³⁷我國政府資訊公開法乃使用「強制豁免」之方式，並於該法第十八條第一項前段明定之。

³⁵ 參日本情報公開法第十條第一項。

³⁶ 參政府資訊公開法第十二條。

³⁷ 參湯德宗，前揭註 10，頁 29。

至於限制公開之事項，各國則多採列舉之立法方式。美國資訊自由法明列 9 種豁免公開事項，包括了國家安全、機關內部規章、由其他法令所保護的資訊、商業與貿易機密、機構之間備忘錄、個人隱私、法律執行紀錄、財政機構及油井資料等；³⁸日本情報公開法第五條規定公開資訊除外之範圍，大致可區分 6 種類型：個人相關資訊、法人相關資訊、國家及公共安全資訊、審議或檢討中資訊、判斷資訊不存在之相關資訊以及因公開致生妨害之虞的行政機關事務或經營之事業有關資訊等；³⁹法國行政文件取用法（Law on Access to Administrative Documents）第六條亦規定政府審議之守秘事項、國防及外交政策、貨幣公債或國家安全及公共安全事項、普通司法法院待決事項、個人隱私權檔案、工商業秘密、賦稅及關稅調查事項、其他法律所保障之事項等 8 項不得公開之政府資訊。⁴⁰

而我國政府資訊公開法第十八條第一項計列舉 9 款豁免公開事項，內容涵括了國安資訊、執法資訊、隱私資訊及公務資訊等 4 大類，條文內容及立法理由整理如下（表 2-1）：



³⁸ 5 U.S.C.§522(a)(2)；美國為加強重大公共基礎建設之保護，另於 2002 年底制定「國土安全法」（Homeland Security Act），增加資訊自由法第 10 種豁免公開條款，禁止洩露有關自願提供「重大基礎建設」（Critical Infrastructure）之商業資訊。參湯德宗，前揭註 20，頁 6；陳昭珍，2005，〈全球資訊自由與取用政府資訊之現況研究〉，《研考雙月刊》，第 29 卷第 3 期，頁 78。

³⁹ 參林素鳳，前揭註 30，頁 63-64。

⁴⁰ 參翁岳生，1985，《資訊立法之研究》，行政院研究考核委員會委託研究報告，頁 172。

表 2-1：我國政府資訊公開法第十八條第一項各款內容及其立法理由一覽表

類別	條款	內 容	立法理由
國安資訊	第一款	經依法核定為國家機密	避免國家安全因政府資訊之公開而遭受危害。
執法資訊	第二款	公開或提供有礙犯罪之偵查、追訴、執行或足以妨害刑事被告受公正之裁判或有危害他人生命、身體、自由、財產者。	一、為避免犯罪嫌疑人利用資訊公開制度，獲悉犯罪相關之檔案資訊，確保犯罪偵查等作業之順利進行。 二、貫徹無罪推定原則，確保刑事被告受公正之裁判。 三、保障執法人員及人民個人之生命、身體、自由或財產權益。
	第四款	政府機關為實施監督、管理、檢(調)查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢(調)查、取締對象之相關資料，其公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者。	避免受政府機關監督、管理、檢查、取締之對象，藉由政府資訊公開制度，而規避有關行政措施，妨害實施之目的。
隱私資訊	第六款	公開或提供有侵害個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。	維護個人隱私及必要之職業倫理，並保障當事人之權益。
	第七款	個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。	避免妨害個人、法人或團體之權利、競爭地位及其經營上之正當利益，以保障當事人之權益。
公務資訊	第一款	其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。	符合法律保留之原則。
	第三款	政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。但對公益有必要者，得公開或提供之。	為使各機關暢所欲言，決策周詳，避免機關內部意見或機關間之意見交換等資訊，因公開而阻礙最後決定之作成，徒增困擾。
	第五款	有關專門職業、技能或資格所為之考試、檢定或鑑定等有關資料，其公開或提供將影響其公正效率之執行者。	專門職業、技能或資格所為之考試、檢定或鑑定，係基於專業能力所為之判斷，屬價值判斷之一環，該等資訊之公開將影響其公正效率之執行者，自應限制之。
	第八款	為保存文化資產必須特別管理，而公開或提供將妨害其經營上之正當利益者。但對公益有必要者，得公開或提供之。	為避免政府資訊公開與保存文化資產之目的相違。
	第九款	公營事業機構經營之有關資料，其公開或提供將妨害其經營上之正當利益者。但對公益有必要者，得公開或提供之。	維護公營事業之競爭利益。

比較我國政府資訊公開法有關限制公開之規定，與其他國家大同小異，其中第三款（政府機關內部作業）、第六款（個人隱私及職業秘密）、第七款（營業秘密）、第八款（文化資產保存）及第九款（公營事業機構經營資料），涉及到「公共利益」與「不公開利益」之間如何衡量的問題；第五款（考試有關資料）及第八款（文化資產保存）相較於他國立法例，則為較罕見之規定。

肆、政府資訊公開之法規範

一、政府資訊公開法制之緣起與發展

基於資訊化時代所形成的社會現象，以及福利國家與民主主義理念的興起，為確保政府行政運作之妥適，保障人民免受國家權力之侵害，減少行政權肥大化及行政立法所產生的弊端，並穩固國家之民主正當性，體現行政公共性之核心，資訊公開與國民參與確有具體化之必要性，⁴¹世界各國莫不將此精神落實於法規制度當中。瑞典依其固有思想，肯定人民知的權利為憲法所明文保障的基本權，故早在 1776 年制定憲法時，即建立公文書的公開性原則，為全世界最早實施政府資訊公開制度的國家。惟真正受到普遍之重視，則要到第二次世界大戰以後。

蓋自由主義思想於 19 世紀達到巔峰，人們莫不以追求自由為真理，尤其是新聞媒體，更是據以強調所謂的新聞自由、報導自由。隨著第一次、第二次世界大戰相繼爆發，許多國家紛紛以國家安全為由，大幅擴張國防、軍事、外交，甚至是公務機密之範圍，導致新聞記者爭取資訊自由流通之風潮四起。而美國一向以獨立、自由的立國精神為自居，⁴²為回應當時國際與國內社會的風氣，1946 年制定

⁴¹ 林明昕嘗試以落實法治原則與避免風險的角度，說明知的權利之具體化，政府資訊公開法制的整備，實屬刻不容緩之工作。蓋政府資訊公開屬於實質行政定義下行政作用之一環，故在依法行政原則之下，制定相關法規範，以符合法律保留原則，乃為該當之事。除此依法行政之形式性要求外，政府持有資訊之公開與分享，亦伴隨著「回復不能」之風險，為防範不當地公開資訊所可能造成之各種不利益現象，一套事先規範政府資訊公開之範圍、方式、客體等內容的法制，絕對有其不可抹滅的價值。參林明昕，前揭註 14，頁 28-29。

⁴² 美國在立國之初，幾位開國元勳即深切體認到滿足人民知的權利之重要性。例如 1787 年美國第二任總統傑佛遜（Thomas Jefferson）寫給其友人的一封信即提及：「防止人民錯誤的方法就是藉由報紙的管道給予他們對自身事務足夠的資訊，並設法使那些報紙能達到所有人民的手中，我們政府

之「聯邦行政程序法」(Administrative Procedure Act:APA)中即設有資訊公開之相關規範，該法第三條規定除基於公益理由而應保密之任何美國政府機密，以及行政機構內部管理之事項外，行政機關均應在聯邦政府公報上公布 3 種特定之資料，並讓有正當理由且直接關聯者 (properly and directly concerned)，提供一般性之官方紀錄文書。⁴³

1948 年 12 月 10 日，聯合國大會通過「世界人權宣言」(Universal Declaration of Human Rights)，其中第十九條 “Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.”⁴⁴ 明示人人有主張及發表自由之權利，其中即包括資訊的接受與傳遞。1958 年美國政府修正前於 1789 年公布之管理法 (Housekeeping law)，增訂「本法並未授權得扣置資訊不對大眾公開」之規定。⁴⁵ 另該國國會基於「聯邦行政程序法」有關「公益理由」及「正當理由且直接關聯」之用語極為概括及不確定，且未設有任何救濟之規定，使得促進政府資訊公開之目的未如預期。爰針對該條規定予以修正，於 1966 年通過資訊自由法，隔年 7 月 4 日正式實施，與 1974 年制定之隱私權法 (Privacy Act) 及 1976 年制定之公開會議法 (Government in the Sunshine Act)，共同構成聯邦行政程序法之重要部分，學者翁岳生謂此為政府資訊公開制度體系化的展現，也開啓了政府資訊公開的世界潮流。⁴⁶

美國 1966 年制定之資訊自由法明定任何人均有向政府申請公開資訊之權利，

的基礎在於民意，因此首要目標就是保持其正確，如果讓我選擇沒有報紙存在的政府或沒有政府存在的報紙，我將毫不猶豫地選擇後者」轉引自陳瑞洲，前揭文，頁 12；1822 年第四任總統麥迪遜 (James Madison) 亦在寫給友人之信函講到：「一個無法提供一般資料，或無法讓人民取得該項資料之民有政府，可說只是一齣鬧劇或悲劇之序幕而已。知識將永遠駕馭無知，而人民若真希望成為自己之統治者，就必須本身擁有知識所能給予之權力。」轉引自翁岳生，前揭註 40，頁 145-146。但這些國民主權原則與開放政府的理想基於現實政治環境因素，未能即時付諸實現，卻已為未來知的權利運動奠定基礎。

⁴³ 參翁岳生，前揭註 40，頁 16-17。

⁴⁴ <http://un.org/Overview/rights.html> (2008.11)。

⁴⁵ 參葉俊榮，1996，《政府資訊公開制度之研究》，行政院研究考核委員會委託研究報告，頁 148。

⁴⁶ 參翁岳生，前揭註 40，頁 145。

不限於有特殊利害關係之當事人，且逐一系列限制公開之事項。同時授予聯邦法院管轄權及司法審查權，打開司法救濟途徑，力求人民知的權利之落實。惟未對政府受理人民申請之處理程序加以規定，且各機關仍據其行政裁量權，儘量拒絕資訊之公開。為強化該法之程序部分，促進政府機關提供資訊之效率，遂於 1974 年首次進行部分條文修正，除授權法院得禁止機關任意扣置資訊而命其公開外，並具體規定政府回覆人民申請公開資訊之期限標準；另要求政府機構所為之拒絕，均需檢附承辦人員之姓名與職稱，俾便課以承辦人員相關之責任。該法在 1976 年及 1978 年分別做兩次的局部修正，1986 年擴大了限制公開的範圍，並對費用的收取為更精細之安排。另一次重要修正，即為 1996 年制定之電子資訊自由法（Electronic Freedom of Information Act）。由於時任柯林頓總統對於開放政府之強調，復加上資訊科技之快速發展對於傳統資訊公開的衝擊，為因應電子化政府之趨勢，爰規定政府機關除出版書面文件外，尚須設置電子閱覽室（electronic reading room），並開放電子資訊之取用，強調網上即時取得，以改善人民獲取政府資訊之途徑，擴大政府資訊之使用效益。

綜上，政府資訊公開制度係源自於北歐瑞典，發展於美國，並導因於新聞媒體對於取材、報導自由的爭取，同時針對時代需求及實現過程中所產生之缺失，逐一修正，以臻於法規範之完整性。

至於臨國日本，其同樣於第二次世界大戰之後，透過媒體對於新聞自由之爭取，而接觸到知的權利之概念。⁴⁷惟真正受到日本國內的重視，卻不是對於新聞自由的呼應，而是肇因於 70 年代數起重大政治事件，始喚起民間及朝野政治人物對於政府資訊公開法制化之關切。1971 年「美國越南秘密文書報導事件」及翌年「日本沖繩密約電文洩露事件」，引起日本國內民眾廣泛的討論，惟討論之焦點在於如何防止政治腐敗之情形。政府資訊公開法制化真正受到廣泛的重視，係導因於 1976 年「洛基斯特醜聞事件」及 1979 年「道格拉斯·格拉曼事件」。該兩起事件加深日

⁴⁷ 二次大戰前後，新聞週刊標語為反映時代的重要指標。1948 年新新聞週刊上首度出現「一切自由來自知的權利」之文字，爰知的權利一詞遂為日本人民所周知，學術界亦開始介紹知的權利之相關概念。參葉俊榮，前揭註 45，頁 128。

本人民對於政府的不信任感，同時也意識到政府資訊公開的必要性。⁴⁸故時任首相明白揭示制定資訊公開法的決心，並通過內閣會議之決議，擬定「提供資訊之改善措施」，規定中央各部會須設「文書閱覽窗口」供人民使用，⁴⁹在野各黨派亦紛紛推出不同版本之政府資訊公開法草案。⁵⁰惟因首相猝死，加上執政黨於當年的國會選舉中獲得壓倒性的勝利，政府資訊公開法制化運動又趨向消極。⁵¹1993年聯合內閣成立後，立法工作露出一線曙光，惟幾位首相之態度仍屬消極，直至村山首相上台後，始轉為積極之態勢，於行政改革委員會內設「行政情報公開部會」，1996年發表情報公開法研討方針。之後的首相亦仍繼續支持其政策方向，終於1998年完成「情報公開法草案」，1999年5月7日完成三讀程序，同月14日公布，並於2000年正式實行。觀察日本情報公開法的立法過程，現實政治因素及在位者的態度，扮演著關鍵性的角色。

二、政府資訊公開法制於我國之實踐

我國鑑於過去特殊的時空環境，政府對於所持有之資訊係採取著封閉、保密及控制的態度，而人民對於政府資訊公開之觀念亦不普及，政府資訊之公開淪為政令宣導的工具，多年以來尚無完整之政府資訊公開規範。隨著黨禁、報禁及戒嚴解除，民間團體興起、社會運動蓬勃發展，多項政治及社會議題開始受到重視，政府資訊之公開即為其一。民國80年第四次全國科技會議即作出「研議制定政府資訊公開法及資訊保護法」之結論，隔年行政院即指示法務部研議制定政府資訊

⁴⁸ 參林素鳳，前揭註30，頁59；高仁川，前揭文，頁52-54。

⁴⁹ 參劉宗德，1998，《行政法基本原理》，台北：學林，頁588。

⁵⁰ 如1980年5月15日民社黨之「公文書公開法案」、1981年4月25日日本共產黨之「有關行政機關公文書公開之法律案」、1981年5月12日日本社會黨之「情報公開法案」、1981年5月19日公明黨、民社黨、新自由團體、社會民主聯合共同組織之「公文書公開法案」等，轉引自高仁川，前揭文，頁56-57。

⁵¹ 但此時的地方自治團體卻呈現出積極的態度。由於其所持有之資訊，多屬與居民日常生活有關之文書，與國防、外交等重大機密文件無涉，且許多地方自治法規亦已訂有居民直接請求公開資訊之制度，爰形成地方層級法制度蓬勃發展的現象。1979年神奈川縣即開始設置籌備處，隔年成立「情報公開制度研究會」，進行法制化之研究，並於1982年10月訂定「神奈川縣公文書公開條例」，完成立法工作，其他地方自治團體則陸續跟進。在日本情報公開法公布實現前，大部分的地方自治團體已完成法制化工作並實施資訊公開條例。林素鳳，前揭註30，頁60。

公開法。民國 88 年行政程序法三讀通過，⁵²首度針對政府資訊公開法制正面加以規範，⁵³其中，第四十四條第三項並就全面性政府資訊公開法制，明定應於行政程序法公布 2 年內完成立法，行政院並應制定相關辦法以因應過渡時期。此項限期立法之規定，加速了我國政府資訊公開的立法作業。

事實上，我國政府資訊公開法制工作並不始於行政程序法公布之後。早在民國 71 年，為配合時任蔣經國總統之政治革新政策，行政院研究發展考核委員會即委託學者翁岳生等進行資訊立法之研究，獲致相當重要之具體成果，惟當時政府並未積極推動立法工作。隨著國內外環境變遷快速，政府資訊公開議題無論在性質或內涵上均發生重大變化，爰該會於民國 85 年再次委託學者葉俊榮等為更進一步之探討，以配合國家發展之需要。⁵⁴此次研究並提出政府資訊公開法草案，合計 28 條條文。民國 86 年法務部完成政府資訊公開法草案，併同國家機密保護法草案報行政院審議，時歷政府資訊公開法與國家機密保護法是否合併為政府資訊處理法之爭議，最後決定採分別立法之方式；政府資訊公開法草案並於民國 88 年完成審查程序，草案合計 22 條條文，同年 5 月函送立法院。除行政院所提出之政府資訊公開法草案外，立法委員有鑑於行政院所擬版本之用語模糊且限制過多，留下政府拒絕公開之餘地，亦連署提出各種版本之草案，各該版本於立法院中歷經多

⁵² 行政程序法之研究與立法工作，早在民國 45 年，即由學者林紀東、俞叔平及史尚寬等為文闡述並鼓吹行政程序法之重要性，直到民國 63 年始由官方（行政院研究發展考核委員會）正式委託學者進行研究。該次研究計畫雖有擬定具體法規草案，但因當時政治環境保守，故未進入正式立法程序。俟民國 77 年政府有鑑於立法時機漸趨成熟，爰再度委託學者專家進行行政程序法之研究，此次則係由行政院經濟建設委員會委託台灣大學法律研究所執行，並提出行政程序法草案共 145 條，供政府立法之參據，開啓了行政程序法之立法作業。民國 79 年法務部「行政程序法研究制定委員會」成立，負責行政程序法草案之研擬工作，民國 82 年完成草案計 180 條條文，經報請政院審議修正後，民國 84 年送請立法院審議。於立法院審議期間，除行政院所送版本外，尚有陳婉真委員等、吳東昇委員等、謝啓大委員等提出之各種版本，經多次委員會審查及朝野協商，終於民國 88 年 1 月 15 日三讀通過，民國 88 年 2 月 3 日公布，90 年正式施行。李建良，1999，〈行政程序法與人民權利之保障〉，《月旦法學雜誌》，第 50 期，頁 40。

⁵³ 林明鏘認為，於行政程序法公布前後之檔案法（民國 88 年 12 月 15 日制定公布）、營業秘密法（民國 85 年 1 月 17 日制定公布）、電腦處理個人資料保護法（民國 84 年 8 月 11 日制定公布）等規定，或為消極之保護規定，或僅為單獨幾條反面不公開之附帶限制規定。故首先針對政府資訊公開制度正面加以呼應者，應屬行政程序法。林明鏘，2000，〈資訊公開與行政程序－評政府資訊公開法與國家機密保護法草案〉，《月旦法學雜誌》，第 62 期，頁 46-47。

⁵⁴ 葉俊榮，前揭註 45，頁 37。

番討論及協商。⁵⁵

在政府資訊公開法草案於立法院審議的同時，行政程序法限期立法之規定，亦促使政府在過渡期間，由行政院會同考試院共同制定行政資訊公開辦法。該辦法於民國 90 年 2 月 21 日公布施行，共計 19 條條文，其設計大抵依循「公開為原則、限制公開為例外」之立法原則，除重複當時行政程序法第四十四條至第四十六條之規範內容外，尚有許多執行程序之補充規定。而政府資訊公開法之立法工作，雖已逾行政程序法所定之 2 年期限，但也終於在民國 94 年 12 月 6 日立法院三讀通過，同月 28 日公布施行。政府資訊公開法立法完成後，行政程序法第四十四條、第四十五條之規定及行政資訊公開辦法，因無存在之必要且失其法源依據，翌年 3 月即予廢止，我國政府資訊公開法制至此大致確立。相較於其他重要國家法制化的歷程，政府資訊公開並非我國固有的思想，其法制化的開啓係因社會環境的開放，政府資訊公開的議題逐漸為人所重視，並藉由行政程序法的立法規範，督促政府資訊公開法制化的推動。

三、我國政府資訊公開法制之適用關係

（一）政府資訊公開法施行前

我國政府資訊公開法公布施行前，有關政府資訊公開之規定，係規範於行政程序法「資訊公開」一節，合計 4 條條文，規範著政府資訊公開法立法前之政府資訊公開制度。內容分別為：第四十四條有關行政機關資訊公開之基本原則、法規適用順序、定義及限期立法；第四十五條為政府主動公開資訊之規定，兩條條文如加上被動應人民申請公開之規定，則相當接近於美國及法國之立法模式，其概念亦類似於政府資訊公開法之規範內容；第四十六條當事人及利害關係人卷宗閱覽及抄錄之權利，則是移植於行政救濟法制中有關卷宗閱覽之規定，⁵⁶與德日之

⁵⁵ 林素鳳，前揭註 11，頁 34-35。

⁵⁶ 惟有論者將此卷宗閱覽、抄錄之權利解讀為應人民申請被動公開政府資訊之立法，從而批判當時政府資訊公開法草案中，有關人民申請政府提供資訊之規定，未能與行政程序法第四十六條作有系統之聯結。林明鏘，前揭註 53，頁 51。但考察行政程序法第四十六條之用語，不僅未再使用「資訊」一詞，且其規定之內容頗為具體明確，似無再行立法之必要。且就立法目的而言，資訊公開主要係為促進公權力行為的透明化，以保障人民實質參與政治事務之權利，此與為保護行政程序中個

立法方式相仿；至於第四十七條程序外接觸之禁止，其立法目的在於維護行政程序之公平、公開，爰設此迴避義務之規定。綜觀以上 4 條條文，可知當時有關政府資訊公開之規定，於行政程序法中同時規範一般性資訊公開事項及卷宗閱覽權，但就被動公開部分則漏未規定。

至於行政程序法「資訊公開」一節在行政程序法的定位，當時論者多以為行政程序法為確保「原則公開，例外限制」原則之貫徹，不受其他後續立法的破壞，爰於法律位階上，將資訊公開部分，採取特別法（或謂基本法）之立場。蓋法律使用「除…外」之文字，意味著其具有較高位階之效力，故從行政程序法第四十四條第一項後段「除本法規定者外，另以法律定之」之條文內容而言，行政程序法「資訊公開」一節係屬特別法之地位，而應優先適用。此外，觀察同法第三條第一項將行政程序法定位為普通法之規定，⁵⁷相較兩者之條文內容，其模式顯然有別。另自當時行政院版政府資訊公開法草案第二條條文「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」及其說明欄「行政程序法規定與本法規定重疊之處，應優先適用行政程序法之規定」等文字以觀，將行政程序法中資訊公開規定定位為特別法之見解應予肯定，既存或未來制定之相關法律，並無法取得特別法之優先適用地位。⁵⁸

人權益所制定的閱覽卷宗權，有其不同之處，該條的規範意義主要在於保障人民權益，而非為深化民主原則。陳愛娥，前揭註 4，頁 28；法治斌，前揭註 5，頁 16；吳志光，2004，〈行政資訊公開與行政爭訟途徑〉，《律師雜誌》，第 303 期，頁 44。

⁵⁷ 行政程序法第三條第一項規定：「行政機關為行政行為，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」原則上，行政機關為行政行為時，均應適用行政程序法，惟行政事務相當多元及複雜，實難以規範行政機關之所有行政行為。故行政程序法乃規範行政程序事項之普通法，僅屬備用適用之順序，其他法律另有特別規定者，依特別法優於普通法之法理，而應優先適用。吳庚，2000，《行政法之理論與實用》，台北，三民，頁 512。

然而，此種文義解釋之方式未被學界所承認，有論者認為並非所有法律之規定與行政程序法之規定不一致者，即屬行政程序法之特別法，除非該法律就某領域行政行為之作成，已有完整之程序規定，始具特別法之性質。廖義男，1999，〈行政程序法草案之重要內容(一)－適用範圍、行政處分與法規命令〉，國立臺灣大學法律學系，《行政程序法草案論文集》，台北：學林，頁 18-19。或須其他法律具有較行政程序法更為嚴格之程序規定，否則仍應適用行政程序法。湯德宗，2000b，《行政程序法論》，台北：元照，頁 159-164。亦有論者以為上開見解係以致力於掃除不合程序正義之舊法律規定為目的，從而認定某一法律之時代性為判斷其是否為行政程序法之特別法的依據，此種以尊重立法者立場出發之見解，能否確實保障人民之權益，尚有討論之空間。林明昕，2002，〈行政程序法的適用範圍-解讀行政程序法第三條〉，《法學講座》，第 3 期，頁 55-58。

⁵⁸ 參法治斌，前揭註 6，頁 32-36；林明鏘，前揭註 53，頁 47。惟法治斌使用「基本法」之用語，林明鏘則採「特別法」之說，但究其討論之內容及支持的理據，實為相同之見解，爰本文將其視為

惟有學者認為行政程序法第四十四條及第四十五條規定，與行政程序法無直接相關。⁵⁹如將第四十四條第一項後段與同條第三項一併作體系性觀察，其立法意旨係在確立行政機關資訊應予公開之原則，以及課予立法者就資訊公開與限制另外詳為規範之努力義務，故將行政程序法第四十四條第一項後段本身定性為基本法，並非完全妥適。所幸，行政程序法中「資訊公開」之適用問題，因政府資訊公開法之公布施行與行政程序法第四十四條及第四十五條的配合刪除，而獲致初步的解決。往後行政程序當事人及利害關係人之卷宗閱覽事宜，仍依行政程序法之規定辦理；至於一般人之資訊公開事宜，則適用政府資訊公開法。

（二）政府資訊公開法施行後

依政府資訊公開法第二條規定：「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」依文義解釋，行政程序法或其他法律對於政府資訊公開另有規定者，應當優先適用，政府資訊公開法屬於普通法之定位，當無疑義。或從政府資訊公開法第一條之立法目的及第三條政府資訊範圍之界定來看，可知該法係規範政府機關一般性資訊公開之規定，當為普通法之性質。

然而，資訊公開為新興制度，既有之法律未必符合政府資訊公開之精神。若政府機關為求便利行事，反而透過特別法之方式，完全排除政府資訊公開法之適用，則本法將形同具文。故政府資訊公開法之法律定位，應考量須於其他法律有關資訊公開之規定較政府資訊公開法更為公開時，始得排除政府資訊公開法之適用，並採取個別、嚴格之方式加以認定。因此，為確實保障人民知的權利，應將政府資訊公開法定位為資訊公開之基本法，始為妥適。⁶⁰

但也有論者以為政府資訊公開法與其他法律之關係，以普通法、特別法來區別之方式並不精確。蓋政府的資訊公開，應分成為確保人民知的權利所作的資訊公開，以及為落實人民的民主參與及資訊的流通共享所作的資訊公開等兩大方向

用語之不同，惟探討者係屬相同之概念。

⁵⁹ 吳庚認為「資訊公開」一節真正與行政程序有關者，僅有第四十六條閱覽卷宗之權利，此係各國行政程序法普遍承認之當事人權利，屬於行政程序之一般原則。氏著，前揭註 57，頁 522-523。

⁶⁰ 參呂啓元，2002，〈政府資訊公開法草案評析〉，《財團法人國家政策研究基金會國政分析》，憲政（析）091-017 號，頁 1；湯德宗，前揭註 10，頁 15；林素鳳，前揭註 12，頁 53-54。

來掌握。準此，政府資訊公開法之法律適用關係為何？不論視政府資訊公開法為普通法或者是特別法，均難稱為妥適，其立法政策尚有討論之空間。⁶¹或有論者以為，上述之爭論係以形式上的適用關係來發展，但個別法律之規範主體與效果均不相同，政府資訊公開法除就政府主動公開資訊的部分外，主要係規範獨立於特定行政程序之外，政府被動地應程序上無利害關係資格之人民申請公開資訊，倘能以法律之實質內容著眼，在理論基礎上應可釐清各該的適用關係。⁶²

無論政府資訊公開法係普通法或基本法？其與其他法律之適用關係為何？可明白確立的是，政府資訊公開法施行後，我國政府資訊公開制度已朝向德日立法模式發展，亦即資訊公開與卷宗閱覽在理論上可明確區分，不致混淆。惟在考試及其他行政實務運作上，是否可能發生適用競合的問題，尚有討論的餘地。



⁶¹ 參陳愛娥，前揭註 4，頁 28。

⁶² 參高仁川，前揭註 8，頁 213。

第二節 政府資訊公開下的國家考試

壹、國家考試之意涵

考試，係在承認個別差異的前提下，一種測量或估計應試者知識、能力或技術的方法。此種對應試者知能的考察，可發揮教育及篩選的功能。國家為進用或篩選優秀之人才，亦得以考試的方式，對意圖進入公部門或取得特殊資格之人員進行評量。以我國為例，教育主管機關為達教育之目的，委託法人機構辦理各種入學考試，如國中基本學力測驗、大學入學考試；職業主管機關因應社會發展之需要，自行或委託相關團體辦理各項專業技能考試，如技術檢定考試、金融證照考試；考試機關依據憲法之規定，舉行各項公務人員及專技人員考試等，其種類甚為繁雜且涉及之層面相當廣泛。但並非由政府機關所辦理的考試即為「國家考試」。在國外，所謂的「國家考試」多指公務人員考試，其對象主要為常任文官，並設有專責機關或授權用人機關辦理。如英國一般文官考試即由各部會機關在職位出缺時各自進行甄補作業，當高級文官職位出缺時，則由英王任命之文官委員辦公室（Office of Civil Service Commissioners）負責考試晉用工作。⁶³又如加拿大文官考選工作係由該國文官委員會（The Public Service Commission of Canada）統一訂定考選程序及標準，再依法授權各用人機關執行考選及進用作業。⁶⁴

在我國，「國家考試」之範圍則於憲法中有明確之規定。我國憲法第八十三條及其增修條文第六條規定，考試院為國家最高考試機關，掌理考試等事項；同法第八十六條復規定，公務人員任用資格與專門職業及技術人員執業資格，應經考試院依法考選銓定。準此，我國國家考試制度係由憲法為準則性規定，並由相關考試法規具體實施，其範圍包括了公務人員及專技人員考試。故唯有考試院依憲法規定所舉辦的考試，始為「國家考試」，其他政府機關所辦理之各項考試，均不

⁶³ 參彭錦鵬，2005，〈從英美等國文官制度發展探討我國考試制度改進方向〉，《國家菁英》，第1卷第3期，頁41-43。

⁶⁴ <http://www.psc-cfp.gc.ca>（2008.10）。

是法定的「國家考試」。⁶⁵

貳、我國國家考試之制度

由於國家考試的目的在於公平地選取優秀的人才，其制度之設計，則必須合於組織獨立、程序合法的基本要求，始能發揮預期功能。有關我國國家考試的制度，簡介如下：

一、典試、監試、試務相互合作之組織

不同於三權分立的憲政體制，我國憲法特別將考試權獨立於行政權之外，目的即為建立超然的國家考試制度，不受行政機關之干擾。而考試院本於憲定職掌，目前每年約舉辦三十餘種國家考試，並下設考選部綜理全國考選行政事宜，⁶⁶在公平、公正、公開的原則下，對於人民應考試、服公職之憲法基本權利，給予制度化的保障。由於國家考試之舉行，必須力求客觀公平，其精神與權責內容與一般考試行政不同，爰自古以來，均有謂「典試」的概念。我國現行考試制度沿襲古制之精神，將典試事項與考試行政分開。典試設典試委員會，⁶⁷為一超然公正之組織，專司命題、閱卷等考試事宜；舉行考試之有關試務事項，則由考選部組織試務處辦理。⁶⁸另為貫徹國父五權分立之思想，彰顯國家考試崇隆，並尊重監察權的

⁶⁵ 參徐有守，1997，《考銓制度》，台北：臺灣商務，頁 138。

⁶⁶ 參民國 83 年 11 月 23 日修正公布之考選部組織法第一條。

⁶⁷ 典試法第二條第一項前段規定：「典試設典試委員會。」同條第二項復規定：「性質特殊或低於普通考試之考試，得經考選部報請考試院核定後交由考選部或委託有關機關、團體組織主試委員會辦理之。」茲因目前絕大多數的國家考試均組設典試委員會，且主試委員長及主試委員之資格、職責、迴避及嚴守秘密，均準用典試法之相關規定，聘用程序較為簡易，爰本文之相關討論以典試委員會為核心，對於主試委員會部分，不另作探討，特此說明。

⁶⁸ 典試法第二十五條規定：「考試由考選部組織試務處辦理。考選部辦理考試人員，承考選部部長之命，經辦考試事務；其有關典試事宜，應受典試委員長之指揮監督。」另依民國 93 年 11 月 15 日修正發布之試務處組織規程之規定，試務處設秘書、題務、卷務、場務、會計等 6 組，其職掌分別為：秘書組掌理文稿撰擬、新聞發布、協調聯繫等；題務組掌理考試試題之收取、闡內試題選編準備、繕校、印製、封發及測驗式試題標準答案之編製、申論式試題參考答案之繕印等；卷務組辦理應考須知擬訂、報名、試卷之擬製、彌封、收發、封存保管、各項會開之籌開、考試成績之登校、核算、榜示及應考人申請複查成績等事項；場務組負責場務相關會議之籌開、監場人員之延聘及工作之分配、押運試題人員之簽派及監場資料之編製、分發等事項；總務組辦理各項總務工作；會計組則負責試務經費核發及結報作業。試務處並於考試全程辦理完畢後裁撤。

行使，民國 39 年 10 月 26 日總統修正公布之監試法⁶⁹第一條規定，舉行考試時，由考試院或考選機關分請監察院或監察委員行署派員監試，其中凡組織典試委員會辦理之考試，應咨請監察院派監察委員監試。除監試法外，有關監試事宜，另於典試法第十二條、同法施行細則第十一條、公務人員考試法第十一條、專門職業及技術人員考試法第二十五條、典試委員會會議規則第三條等有相關之規定。考試過程須在嚴謹的監試制度之下監督辦理，⁷⁰自民國 20 年第一屆高等考試舉行以來，至今逾 70 餘年。準此，國家考試凡經考試院會議決定舉行後，係由典試委員會、試務處及監試委員等 3 個臨時性單位，依其權責，共同推動考試之運作，並以典試委員會居主導之地位。⁷¹

典試委員會由典試委員長、典試委員及考選部部長組成。其中典試委員長係經考試院院長提請考試院會議決定後派用，其職責為召集並主持典試委員會議、指揮監督有關典試事宜、決定各科試題、主持考試事宜、抽閱試卷、簽署榜單及考試及格證書。⁷²典試委員則由考選部商同典試委員長遴提人選，亦應報請考試院

⁶⁹ 監試法係於民國 19 年 11 月 25 日國民政府制定公布，全文計 8 條，其訂定重點包括：舉行考試時，考試院應咨請監察院派監察委員監試；監試委員對於試場內外警衛及隔離應加以檢查；內場在典試人員入場後禁絕出入，外場於考試期間亦同；試卷彌封及彌封冊固封保管、試題發給、彌封開拆對號、應考人成績審查、及格人員榜示公布等，應在監試委員監視中為之。內場由典試委員長負責，外場由襄試處主任負責，監試委員發現舞弊或違法情事，應提案彈劾。民國 22 年 2 月 23 日修正公布，由原有的 8 條修正為 6 條，其中最重要者即刪除典試人員入（內）場後，禁止出入之規定。此次修正後，典試委員即不再入闈命題，而採闈外命題方式。行憲以後，因應考試法、典試法之修正公布，監試法於民國 39 年再次修正公布，修正重點為第一條增列「凡考試院派員或委託有關機關辦理之考試，得由監察機就地派員監試。」以及將第四條「監試時如發見有潛通關節、改換試卷或其他舞弊情事者，監察委員應提出彈劾」後段修正為「應由監試人員報請監察院依法處理之」。該法自此次修正以來，已逾半世紀未作修正。

⁷⁰ 依監試法之規定，監試人員的職責包括了試卷之彌封、彌封姓名冊之固封保管、試題之繕印、封存及分發、試卷之點封、彌封姓名冊之開拆及對號、應考人考試成績之審查、及格人員之榜示及公布等事項之監視工作。監視時如發現有潛通關節、改換試卷或其他舞弊情事者，即由其報請監察院依法處理。

⁷¹ 至於監試制度，究其建制之原因，主要為因應過去的歷史傳統，透過屬治權機關的監察院，建立對考試院辦理之國家考試給予外部、事前的監督機制。然而，因時空環境的改變，監試制度部分內容已與現況不符，監察院之屬性也從早期的治權機關，先轉變為民意機關，再轉變成準司法機關。爰監試制度存廢或變革的問題，的確引起社會各界不同角度的討論。另監察院第四屆監察委員，基於政治因素，在第三屆監察委員於 94 年 1 月 31 日任期屆滿後，遲至第十二任正副總統就任之後，始經立法院行使同意權而順利產生，致 94 年第一次專技人員醫事人員高普考試未能如期舉行，影響應考人權益。監察委員就任前的各項國家考試亦採取權宜措施，由各項考試典試委員會推派典試委員代行監試作業，並全程錄影存證。是以，各界迭有修正或廢止監試法之聲音，監試制度在考試制度中之重要性，已非同往昔。

⁷² 參照典試法第十四條。

院長核提考試院會議決定後聘用，其資格按考試之等級分別訂有不同之條件，典試法第五條至第八條定有明文，其職責有：出席典試委員會會議、主持分區考試事宜、主持或擔任試題命擬、疑義處理及試卷評閱之有關事項、主持或擔任著作或發明或知能有關學歷經歷之審查事項、主持或擔任口試、測驗或實地考試事項。⁷³另典試委員得依考試類科或科目性質分為若干組，每組置召集人一人，由典試委員兼任，召集人之職責部分，得經典試委員長商同決定各科試題、抽閱試卷，或主持命題、閱卷評分等相關會議。

典試委員會依照法令及考試院會議之決定，行使其職權，應由其決議之事項包括：命題標準、評閱標準及審查標準之決定，擬題及閱卷之分配，考試成績之審查，錄取或及格標準之決定，彌封姓名冊、著作發明及有關文件密號之開拆與核對，錄取或及格人員之榜示等。⁷⁴此外，考試院於政策上有必要時，得向典試委員會提示意見，其於考試完畢裁撤後，涉及有關該項考試之典試事項，如試題疑義案件等，則由考選部依有關法令處理。

二、環環相扣之作業程序

國家考試各項事務工作，其過程至為繁瑣且與應考人之權益有程度不等的關聯，依其作業流程，可分為「考試籌備」、「報名及彌封」、「考試」、「試卷評閱」及「放榜」等5個階段。

（一）考試籌備階段

為使應考人普遍地瞭解、參與各種國家考試，及試務機關掌握考試辦理之時效，考選部舉辦各項考試之前，均須為周全之規劃，此即為考試籌備的工作。主要有：考試規則之研修⁷⁵、公務人員任用缺額之調查、專技人員減免應試科目之審

⁷³ 參照典試法第十五條。

⁷⁴ 參照典試法第十一條。

⁷⁵ 考試院為辦理各種公務人員與專門職業及技術人員考試，均依其考試種類及公務人員考試法、專門職業及技術人員考試法所規範之各等級應考資格，訂有各種考試規則，據以辦理各項國家考試。

在公務人員考試部分，依公務人員考試法第三條有關公務人員考試之等級及特種考試之性質，訂有公務人員高等、普通、初等及各種公務人員特種考試規則，其應備之主要內容包括應考年齡、考試類科及分類分科之應試科目等事項；專技人員部分，則依專門職業及技術人員考試法施行細則第

議⁷⁶、考試之請辦及公告等。考試一經公告之後，便進入了「報名」階段。

（二）報名及彌封階段

報名工作為全程試務作業的開端。在典試事項方面，最重要的任務為核提典試委員長、遴聘委員及召開典試委員會第一次會議⁷⁷等。試務行政工作方面，則包括了發售報名書表、點收及整理報名案件、審查報名費件及應考資格、編號、辦理退補件、發件、統計應考人數等，多屬內部作業，與應考人權益最有關係者為應考資格之審查。此項作業按公務人員考試法⁷⁸第十九條、專門職業及技術人員考試法⁷⁹第十八條規定，由考選部辦理。初審工作依應考資格審查規則⁸⁰第二條規定，按考試等級由不同職等之人員擔任，初審不合格或疑義者，公務人員考試部分，由主辦考試單位派員覆審，必要時得商請有關專家協助，如經覆審仍有疑義，則移請應考資格審議委員會審查；⁸¹專門職業及技術人員考試部分，則由主辦考試單位或各該專門職業及技術人員考試審議委員會覆審，再經覆審仍有疑義，亦應送請應考資格審議委員會審查，以做成適法之處分，確保應考人之權益。報名作業就緒後，即應準備彌封事宜，在監試委員監視下，將應考人之彌封號及其姓名冊蓋印封緘，並待考試之正式舉行。

二條所列專技人員考試之種類，分別訂有專門職業及技術人員高等考試律師考試等十餘種考試規則，明確規範其考試等級、分類分科應考資格及應試科目等考試重要內容，以上考試規則均依法定程序訂定。

⁷⁶ 有關專技人員減免應試科目審議作業實務，請參考本文第三章第一節「我國一般性考試資訊公開概況」。

⁷⁷ 典試委員會第一次會議通常在考試報名結束後，製作應考人彌封姓名冊前召開，由典試委員長主持，該次會議主要任務係決定命題、審查及評閱標準、擬題及閱卷之分配

⁷⁸ 民國 97 年 1 月 16 日修正公布。

⁷⁹ 民國 91 年 6 月 26 日修正公布。

⁸⁰ 民國 92 年 2 月 10 日修正發布。

⁸¹ 民國 93 年 11 月 14 日修正發布之考選部應考資格審議委員會組織規程第二條：「考選部應考資格審議委員會（以下簡稱本會）掌理左列事項：一、各種考試應考資格疑義案件之審議。二、各種考試應考資格擬定之諮詢及建議。」同法第三條：「本會置主任委員一人，由部長指派常務次長兼任；委員九至十五人，由部長就本部簡任第十一職等以上人員遴派兼任。前項人員之任期均為一年。」同法第九條：「本會決議事項，經部長核定後，送主管單位執行。部長認為有修正必要時，得交付復議。」

（三）考試階段

考試期間之典試工作依考試方式之不同，可分為筆試及非筆試之其他考試方式兩種：在筆試方面，典試委員或命題委員於闈外命妥試題後，以密件送典試委員長，經監視人員於闈場內檢視是否依規定密封後開拆，由典試委員長商同各組召集人決定各科試題。如採用題庫試題，亦由典試委員長商同各組召集人或典試委員抽審。至於口試、測驗、實地考試、審查著作或發明、審查知能有關學歷經歷證明，則由口試委員、實地考試委員及審查委員主持，直接面對應考人，或對其資料為實質審查。而試務工作方面，則由試務處各組依其職掌通力合作，使考試順利進行。

（四）試卷評閱階段

考試舉行完畢後，申論式試卷之評閱工作由典試委員或閱卷委員負責。評閱之前應依閱卷規則⁸²之規定，召開試卷評閱標準會議或國文試卷公評會議。⁸³試卷全數評閱、登錄完畢並經典試委員長抽閱後，即按成績清冊逐題逐卷核對。至於測驗式試卷經電子計算機評閱之後，則由典試委員長抽取各科目一定數量之試卡進行覆核，以求慎重。以上閱卷、登分、成績核算及覆核作業竣事後，即應依典試法及監試法之相關規定，籌開典試委員會第二次會議，審查考試成績，決定錄取標準及榜示日期，同時推派典試委員會同監試委員，準備下一階段放榜事宜。

（五）放榜階段

放榜程序大致可分為開拆彌封姓名冊及榜示兩個步驟。就典試工作而言，係以開拆彌封姓名冊為重心。首先由監試人員檢視固封之彌封姓名冊是否完整如初後開拆，嗣依錄取人員成績清冊，於姓名冊上錄取人員彌封號處蓋錄取戳，並經核對無誤後，請典試委員長、典試委員及監試委員確認簽名。彌封姓名冊開拆作業完竣，接下來即為點榜及榜示工作。⁸⁴考試一經榜示後，試務機關一方面寄發成

⁸² 民國 93 年 8 月 27 日修正發布。

⁸³ 實務作業情形請參本文第三章第一節「我國一般性考試資訊公開概況」。

⁸⁴ 所謂的「點榜」係指典試委員長依典試法第十四條之職責於榜單上親自簽署的手續，而「榜示」則為張貼公布典試委員長簽署後榜單之行爲，實務上張貼於國家考場公告欄。

績及結果通知書給應考人；另一方面，則須將及格人員資料函送用人機關或職業主管機關，同時將辦理典試情形及關係文件，送請考試院核備，考試辦理至此，即完成其程序。

參、我國國家考試之考試資訊

一、我國政府資訊公開之範圍

政府資訊公開係政府將其握有之資訊向人民公開之制度。因此，欲探討國家考試資訊公開與保密之情形，應先釐清政府資訊公開之範圍，以利國家考試資訊適用性及其原則之討論。而有關政府資訊公開法制之範圍，則主要包括了「適用主體」及「適用客體」。

(一) 適用主體

所謂的「適用主體」係指誰得以適用政府資訊公開法的問題。我國政府資訊公開法第四條規定：「本法所稱政府機關，指中央、地方各級機關及其設立之實（試）驗、研究、文教、醫療及特種基金管理機構。受政府機關委託行使公權力之個人、法人或團體，於本法適用範圍內，就其受託事務視同政府機關。」準此，我國政府資訊公開法之適用機關，其範圍相當廣泛，除原行政程序法第四十四條及行政資訊公開辦法第二條所稱之「行政機關」外，⁸⁵尚擴及至立法、司法、考試、監察等機關，以及各機關所設立之各種特種機構與特種基金。⁸⁶而國家考試，按憲

⁸⁵ 惟有論者以為，由於「政府」之定義，一般指行政機關，不包括立法、司法機關等。故我國政府資訊公開法之規範對象，既不以行政機關為限，則名稱不宜名為「政府資訊公開法」，而應名為「國家資訊公開法」，較為妥適。參呂啓元，前揭文，頁 1。

⁸⁶ 有關政府資訊公開法制適用主體之範圍，各國之規定不盡相同。範圍最為限縮者，首推日本，依該國情報公開法第二條第一項明定所有的中央行政機關為請求公開資訊之對象機關，而排除立法機關、司法機關、地方自治團體及公營事業機構（按：該國稱特殊法人）。該國之所以採取此種立法模式，有其歷史背景因素，尤其是地方自治團體，由於絕大多數的地方自治團體之資訊公開條例，均於情報公開法公布前發布，為避免法律適用之衝突，爰不將地方自治團體列入情報公開法之適用範圍內，但仍規範其立法方向。按該國情報公開法第四十一條規定：「地方公共團體應依本法之立法意旨，致力於資訊公開有關措施之擬定與實施。」轉引自林素鳳，前揭註 30，頁 62。美國資訊自由法同樣亦將地方自治團體、立法機關及司法機關排除於政府資訊公開制度之適用範圍外，惟將政府公司（government corporation）及政府控制公司（government controlled corporation）規範在內。但大部分的國家，均將中央、地方機關及公營事業機關列為政府資訊公開之適用主體。如法國行政

法之規定乃考試院掌理之公務人員與專技人員考試，故屬於政府資訊公開法之適用範圍。

（二）適用客體

至於人民得向政府請求公開哪些資訊，則涉及到「適用客體」的問題，我國政府資訊公開法第三條規定，政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息，即為政府資訊公開之適用客體。析言之，得以適用我國政府資訊公開法之資訊，至少包括「政府機關」、「於職權範圍內作成或取得」、「存在之訊息」等要件。⁸⁷國家考試資訊，係考試機關辦理國家考試過程中所產生之各項資訊，為考試院（考選部）於職權範圍內作成或取得而存在於文書內之訊息，符合政府資訊公開法第四條適用客體之規定。

二、我國國家考試資訊之內容

從前述的作業流程可知，國家考試之舉辦為一嚴謹且複雜的過程，其間所產生的資訊更是不勝枚舉，按國家考試作業之流程，各階段產生之資訊主要有（詳表 2-2）：

文件取用法甫於 1978 年制定時，即將具有公共性質之機關，甚至是由私法所控制之組織，只要有負責提供公共服務者，均納入該法的適用範圍；在南非，人民或政府機構甚至能依據政府資訊公開法規向私人機構索取資訊；我國政府資訊公開法雖未明文規定公營事業機構為適用之主體，惟從同法第十八條第一項第九款明定公營事業機構經營之有關資料限制公開的內容以觀，足以顯示我國政府資訊公開法已將其納入規範。參翁岳生，前揭註 40；陳昭珍，前揭文，頁 76。

⁸⁷ 符合政府資訊公開法所稱「資訊」的 3 個要件中，「政府機關」業於同法第四條有明確之界定；至於「存在之訊息」則必須是確實存在於文書等媒介物及任何紀錄內之訊息，只要是未曾記錄而不存在，或曾經存在但已逾年限而遭銷毀者，因無法予以重製，當然無提供之義務。惟較有爭議者在於「於職權範圍內作成或取得」之規定。對照原行政程序法第四十四條第二項「行政機關持有或保管之文書」之規定，政府資訊公開法顯然將政府資訊之範圍限縮在「於職權範圍作成或取得」的訊息，為政府資訊公開的法制化開了倒車。參湯德宗，前揭註 10，頁 12。此外，倘若某一政府資訊係以違法方式作成或取得，依前開政府資訊公開法之定義，將可能排除於本法之適用範圍，不受本法之規範，則人民知的權利無從體現。然而，此種限縮規定並非我國之創舉，日本情報公開法亦有類似之規定，該法第二條第二項：「本法所稱『行政文書』，係指行政機關職員基於職務上制作或取得之文書、圖書及電磁性紀錄，由該行政機關職員於組織內使用，為該行政機關保有之資訊。……」轉引自林素鳳，前揭註 30。但環顧世界各國之立法例，仍將重點置於政府機關是否實際上持有之上，而不以是否依職權範圍內作成或取得為判斷標準，顯然此種界定方式較能符合政府資訊公開法制化的潮流。

（一）考試籌備階段

考試規則為辦理國家考試最基本之依據，主要內容包括了考試舉行之期間、考試方式、應考資格、應試科目、試題題型、報考應繳費件、及格方式及標準等。除試務機關得據以籌備各項試務工作外，應考人更得以此規劃個人參與國家考試之方向，其重要性可見一番。目前各項考試規則資訊係公布於全國法規資料庫、考選部全球資訊網等相關網頁，供人民隨時瀏覽查詢。倘考試規則有修正之必要，亦得依行政程序法規定，踐行法規草案預告，徵詢各界意見。其中如涉及應試科目之修正，除新增類科或應試科目減列，得於考試舉行前 2 個月公告外，其餘需按公務人員考試法施行細則⁸⁸第七條與專門職業及技術人員考試法施行細則⁸⁹第八條之規定，於考試舉行 4 個月前公告，以維護應考人之權益。

除應考資格、應試科目等規範於考試規則中的重要考試資訊，為應考人所關切之重點外，公務人員考試年度之需用缺額亦是有意參加公務人員考試之應考人相當重視的部分，足以決定其是否報考或選擇應試之類科。依公務人員考試法第二條第二項前段規定，公務人員之考試，應依用人機關年度任用需求決定正額錄取人數，依序分發任用，惟對公告之時間及方式並無明文。爰實務上則援用公務人員考試法第十二條有關考試類科、地點、日期公告之規定，於考試 2 個月前併同年度任用缺額一起公告，且詳載於應考須知，以為周延。

至於未有錄取名額之專技人員考試，有關減免應試科目之資格、費件及申請期限等事宜，均明定於設有減免應試科目之類科考試規則中。另為避免申請人錯過各該審議委員會開會審理之時間，考選部自民國 96 年起更主動於其網頁上公布當年度各類專技人員審議委員會預定開會審議時間，以便利申請人掌握。惟就審議委員會委員名單、審查案例及標準等，並未主動對外公開。審議委員會會議紀錄則係應人民之申請而提供，但有關委員姓名及他人資料部分仍予以保密。

⁸⁸ 民國 97 年 4 月 29 日修正發布。

⁸⁹ 民國 97 年 5 月 14 日修正發布。

各項國家考試之類科、地點、日期等，雖依法須於考試 2 個月前公告。事實上，為便利應考人及早準備各項考試及有效運用考試資訊，考選部均於年度開始前半年即商同用人機關預估及安排並經考試院核定全年各項考試之預定舉行日期及地點等。前揭考試期日計畫均印製書面文宣及刊登於網頁，而各項考試公告之內容，除法定之類科、地點及時間等，尚包括了考試等別、錄取名額、應考資格、報名日期、報名地點及方式、應考須知等，並均刊登於新聞紙、機關公布欄及有關網頁，力求讓大眾能普遍獲知有關訊息。

（二）報名及彌封階段

報名及彌封為國家考試試務作業流程中相當重要的階段。在典試作業流程中，本階段之核心資訊為典試、命題、審查、閱卷等各類委員名單。惟前揭名單依典試法第二十三條之規定，目前並未對外公開。

在報名作業流程中產生的資訊則有應考須知、應考資格審查人員名單、應考資格審查委員會會議紀錄、彌封之試卷及姓名冊等。前開除應考須知為主動公開之資訊外，其餘資訊均未對外公開。當中之應考資格審查人員名單、應考資格審查委員會會議紀錄等並未具有限制公開的法源依據，實務上也幾乎無人向試務機關申請；而應考人之彌封號及其姓名冊，經蓋印封緘後，由試務處代為固封保管，俟閱卷完畢，撕去試卷彌封籤，成績登錄並核校竣事，召開典試委員會第二次會議決定錄取標準後，於監視人員監視下，始得開拆彌封姓名冊，以核對應考人姓名、彌封號等資料。其過程係源自於中國古代國家考試之試卷糊名制度，具有高度之保密性。

（三）考試階段

猶如前述，考試階段之順利進行，有賴試務處各組分工合作，而各組於執行考試工作中，亦產生許多內部及對外之相關資訊。其中內部行政作業資訊較無涉及應考人之權益，於此不再多述。對外資訊部分，最重要者即為題務組所持有之試題、測驗式試題標準答案及申論式試題參考答案。其中試題依考試之功能及制

度之設計，於考試舉行前本屬機密資訊，當無疑義；而測驗式試題標準答案，實務上均於當次考試全數舉行完畢後翌日，隨即公布。至於申論式試題，並非每一科目之申論式試題均有參考答案，如為臨時命題且閱卷委員不超過兩人者，則不一定得擬具參考答案。惟不論是否有參考答案之存在，實務上均未對外公布，亦不得依應考人申請而公開，典試法第二十三條、國家考試試題疑義處理辦法第七條及應考人申請複查成績辦法第八條均定有明文。除此之外，其他於考試期間之相關資訊，如各試區之考試公告、試區地點公告、考試日程表、試場規則、測驗式試卷（卡）作答注意事項、試場分配表、試場分布略圖、緊急避難路線圖等，均援例於考試前1至2週公告於考選部網頁並在考試前1日及考試當天張貼於各試區明顯位置，俾便應考人查閱，係屬主動公開之資訊，尚無爭議。而考試進行中因發生違規事件，⁹⁰所產生的違規處理表、違規公告等資訊，除違規公告依規定須張貼於試區公布欄外，餘者並未公開，惟試務機關會另以正式公文告知違規當事人處分之結果。

（四）試卷評閱階段

在試卷評閱階段，依閱卷狀態亦產生不同之資訊。在閱卷之前有經分組召集人、典試委員、命題委員及閱卷委員共同商定之申論式試卷評分標準及分配原則、國文試卷公評結果等資訊。試卷評閱過程中則產生測驗式試卷答案讀入資料、閱畢試卷等資訊。至於試卷評閱完畢後之資訊則有測驗式試卷覆核結果、各種成績清冊等，以上考試資訊均應依閱卷規則第二十五條之規定，由參加典試及辦理試務人員加以保密。測驗式試卷答案讀入資料，並燒錄成光碟，由政風人員稽核保管，成績檔案除特殊情形，經典試委員長核定並依規定重新核算成績外，不得予以更動。

⁹⁰ 考試進行中如發生應考人違規情形，實務上做法係由監場人員當場翔實填具違規處理表，請當事人書面陳述意見後簽名，並依監場規則（民國96年9月11日修正發布）第十七條及試場規則（民國96年11月13日修正發布）第八條規定，由辦理試務機關在試區公告違規者之試場、姓名、入場證號、違規事實及處分。考試結束後另以公文通知各受違規處分之應考人，俟閱卷完畢後，再將該違規處理表附夾於被扣分或扣考之試卷上，以憑核算成績。

於此階段，應考人如對試題或公布之測驗式試題答案有所疑義，尚得依國家考試試題疑義處理辦法，向辦理試務機關提出申請。⁹¹試務機關應依規定程序處理，並將處理結果復知申請人。惟實務上申請人僅得片面獲知所提疑義更正與否及更正後之答案，無法確知典試委員、命題委員、試題審查委員或閱卷委員之書面處理意見、會議紀錄及有關資料，甚至是該科目試題疑義提出情形等。惟前開資訊僅各類委員之姓名及有關資料依該辦法第七條規定予以限制公開外，其餘並無限制公開之法源依據。

（五）放榜階段

為確立考試錄取或及格標準，並進行彌封姓名冊、著作發明及有關文件密號之開拆與核對，典試委員會會議之召開為榜示階段最重要的前置工作。其會議決議事項，依典試委員會會議規則第七條之規定，於考試榜示前仍屬機密事項，有關工作人員均應保守秘密。而錄取或及格人員名單決定後，則依前開會議擇定之日期張貼公布，同時寄發成績及結果通知書給各應考人，並將辦理典試情形及考試錄取或及格人員榜單、簡歷及成績清冊、典試及監試委員名單、典試委員會會議議程及紀錄、考試各科目試題等關係文件，送考試院核備。至於考畢試卷、報名表件及有關重要資料等，經試務機關保管一年後銷毀。

應考人於榜示之次日起 10 日內，得以書面向試務機關複查成績，典試法第二十三條、公務人員考試法第十四條、專門職業及技術人員考試法第二十一條均定有明文。試務機關收到複查成績之申請後，應依法定程序查復，其間所產生之資訊包括申請複查科目之申論式試卷各題分數及測驗式試卷之答對題數、實得分數等複查結果，均屬被動公開之資訊。惟申論式試卷之子題分數、參考答案以及各類委員之姓名及有關資料，則屬於限制公開事項，應考人於申請時不得要求告知。

⁹¹ 參國家考試試題疑義處理辦法第二條。

表 2-2 考試資訊公開情形一覽表

階段	相關資訊	公開與否	公開法源依據	公開情形
籌備	應考資格、應試科目（考試規則）	✓	公務人員考試法施行細則§7 專門職業及技術人員考試法施行細則§8	一、常年公告。 二、應試科目修正應於考試舉行 4 個月前公告。
	公務人員錄取缺額	✓	無	於考試 2 個月前併同考試類科等資訊一起公告
	專技人員減免應試科目資訊	✓	各該考試規則	常年公告
	專技人員審議委員會預定開會時間	✓	無	常年公告
	專技人員審議委員會會議紀錄	✓	無	被動公開
	專技人員審議委員會委員名單及個人申請資訊	×	無	無
	考試公告	✓	公務人員考試法§12 專門職業及技術人員考試法§5	考試 2 個月前公告
年度考試期日計畫	✓	無	於每年 10 月份公告次一年度之考試期日計畫	
報名及彌封	各類委員名單	×	典試法§23 國家考試試題疑義處理辦法§7 應考人申請複查成績辦法§8	無
	第一次典試委員會會議紀錄	×	典試委員會會議規則§7	無
	應考須知	✓	無	考試報名階段
	應考資格審查人員名單	×	無	無
	應考資格審查委員會會議紀錄	×	無	無
	試卷試卡	×	典試法施行細則§11	無
	彌封姓名冊	×	典試法施行細則§11	無

考試	測驗式試題標準答案	✓	國家考試試題疑義處理辦法§2	考試全數舉行完畢後次日公告
	申論式試題參考答案	×	典試法§23 國家考試試題疑義處理辦法§7 應考人申請複查成績辦法§8	無
	監場人員名單	×	無	無
	違規處理表	×	監場規則§18	僅將違規之處分函知應考人
	違規公告	✓	試場規則§8 監場規則§18	於各試區公告
	考試資訊公告	✓	無	入場證寄發當日即一併公告
試卷評閱	申論式試卷評閱標準及分配原則	×	閱卷規則§25	無
	測驗式試卷讀卡紀錄及核覆結果	×	閱卷規則§25	無
	閱畢試卷	×	典試法§23 應考人申請複查成績辦法§8 閱卷規則§25	無
	試題疑義會議紀錄及相關資料	×	無	無
	試題疑義處理結果	✓	國家考試試題疑義處理辦法§3	被動公開
榜示	第二次典試會議紀錄	×	典試委員會會議規則§7	無
	榜單	✓	典試法施行細則§12	榜示當日
	成績及結果通知書	✓	應考人申請複查成績辦法§2	榜示之日起 3 日內寄發
	複查成績結果	✓	應考人申請複查成績辦法§5	被動公開
	申論式試卷各題子題得分	×	應考人申請複查成績辦法§5	無

資料來源：作者自行整理。

備註：✓代表公開；×代表未公開。

三、我國國家考試資訊之公開情形

(一) 考試資訊之類型化

為有效結合政府資訊公開之相關學理，切入國家考試資訊公開問題之核心，考試資訊之類型化有其必要性。而國家考試從籌備、報名、考試、閱卷到放榜，其過程中產生不少資訊。如依資訊公開之性質加以區分，「公開」之資訊包括了考試規則、公務人員考試需用缺額、專技人員減免應試科目資格及有關資訊、專技人員考試審議委員會預定開會時間、考試公告、應考須知、測驗式試題標準答案、違規公告、應試相關訊息、榜單、成績及結果通知書、複查成績結果通知等。「限制公開」之資訊則有委員名單、申論式試題參考答案、申論式試卷評閱標準及分配原則、測驗式試卷核覈結果、個人試卷等。

然而，國家考試之核心工作—「命題」及「閱卷」所產生之資訊多屬限制公開之性質，此類資訊亦經常為社會各界所關切或較易引發爭議，故依前揭資訊公開之性質做為分類的標準，在考試領域較無法突顯其特性。因此，本文試以考試資訊「所涉及的主體」、「與考試本質的關係」及「可能公開的方式」等，將考試資訊劃分成「一般性考試資訊」及「個人性考試資訊」兩種。前者係指某次考試之所有應考人，甚至是全體國民所共同涉及的資訊，與考試專業性及高度屬人性的關聯性較低，如其對外公開，應採取「主動公開」的方式為宜。後者則為直接源自於應考人本身之相關資訊，其公開與否涉及到判斷餘地及個人隱私的問題。原則上，應考人如欲取得此等資訊，必須「被動地」向試務機關申請。

(二) 試務機關限制考試資訊公開的理由

考試資訊既非全數對外公開，則試務機關限制其公開必然有其目的，經本文歸納有：

- 1.基於考試本質之必然性：考試的功能在於透過客觀標準，對於應試者個人能力的評比，故在程序設計上，必須要求嚴格的秘密性，避免應考人於事前知悉相關資訊，以求考試之客觀公平。除此之外，國家考試尚具有應考人

眾多、強烈的屬人性、高度仰賴學者專家之參與、影響個人工作權及服公職權利甚鉅等特性。因此，基於國家考試之特殊性質，顯然為試務機關限制考試資訊不宜過度公開的首要目的。

2.維護公平價值：現代國家考試制度之建立，最主要的目的在於防弊，以臻於公平價值之維護。⁹²而限制考試資訊之公開，即為確保公平的手段之一。司法院大法官釋字第 319 號解釋，亦肯認拒絕應考人要求提供參考答案、閱覽或複印試卷、告知閱卷委員之姓名或其他有關資料，為維護考試之客觀與公平及尊重閱卷委員所為之學術評價所必要。

3.減少行政負荷：目前，美國資訊自由法實務執行所面臨的最大困擾為大量的申請案件，使得行政機關無法在法定期間內作成處分。⁹³而我國由於國家考試應考人數眾多，且往往成為社會各界關切的焦點。一旦有關考試資訊主動或依應考人甚至是一般民眾之申請得以公開，應考人及社會各界過多關切的結果，試務機關擔心將對考試行政造成不少的衝擊。此外，亦因國家考試之評分涉及專業性及高度屬人性之判斷，應考人不斷挑戰之結果，將可能影響委員參與國家考試工作之意願，並可能發生行政爭訟之情事，無法確保考試結果之安定性。此乃試務機關從現實層面的考量。

4.保障個人隱私：試務機關限制國家考試資訊公開的最後一項理由，即考慮到

⁹² 十九世紀中葉以前的英國，無論在取才或是用人，均有賴君王、貴族甚至是議會領袖之恩寵循私。隨著代議政治的發展，中產階級興起，此種恩惠式的用人制度漸為人民所揚棄。1853 年東印度公司向政府請求繼續特許執照時，英國國會提出改革東印度公司的人事報告，主張職員的進用，須經公開競爭的考試，貴族不得藉由勢力安排其人員至印度發財。此一建議為時任首相帕墨斯頓（Palmerston）所採行，並於 1855 年成立「文官委員會」（Civil Service, Priestly Commission 1855），為該國考試用人制度發展的里程碑。美國建國之初，亦發生以私人關係作為閣員及其他重要官員任用之依據的情形。惟與英國不同之處在於該國係受到政黨分贓的影響，此陋習至 1829 年傑克遜總統就任後達到巔峰。1881 年由民間組成之全國公務員制度改革聯盟成立，1883 年國會通過「潘德頓法案（The Pendleton Act）」，明定以考試之方式來選拔文官。因此，英美等西方國家考試制度之建立，係由於政府職位掌握在貴族或政黨手中，造成行政效率不彰，遂由國會或民間之力量，進行選用人才制度之改革，確立考試用人之原則。我國國家考試制度，最主要來自於國父「考試權獨立，以救濟選舉之窮」的思想。其認為西方民主國家首重選舉，所選之人才，其真實學問為何，常為人們所忽略，惟有考試制度始足以選拔真才。故其主張五權分立，除傳統行政、立法、司法三權外，另加入考試及監察兩權，並強調考試權之重要，設置獨立之考試機關，以強化其獨立建置之必要性與專業性，更希望大小官吏之資格，均由考試加以銓定之，去除盲從濫選及任用私人之流弊。

⁹³ 參劉靜怡，2006，〈開啓權力監督新時代-從美國資訊自由法豁免公開規定的晚近發展談起〉，《月旦法學雜誌》，第 136 期，頁 50-52。

個人資訊隱私權保障的問題。試務機關從應考人及委員獲得之有關資訊，在未經當事人同意之下，是否得以任由個人之申請而予以公開，應有更周全之規劃。

第三節 政府資訊公開請求權與應考試權之關係

壹、基本權之概念內涵

一、基本權的意涵

基本權，又稱基本人權，從自由主義的觀點，係指先驗性存在，用以拘束政府權限之行使，而國家原則上無法對人民限制之權利。就非立基於自由主義的國家來說，基本權即謂憲法所保障的權利。無論係基於自然權利的假設，或從實證主義的角度立論，現代國家多將基本權規定於憲法之中，在我國憲法稱之為「人民之權利」。

依觀察角度之不同，基本權又同時具備著「主觀權利」及「客觀規範」兩種性質。從主觀的面向出發，基本權係權利人就其權利內容對義務人享有的一種權利。⁹⁴人民得據以請求國家實現此項權利，特別是透過救濟的方式。而基本權除為一種主觀的權利之外，尚為一種價值體系或標準。故就憲法保障基本權的規定而言，基本權為「客觀的價值秩序」，此價值秩序為國家甚至全體人民所應共同追求之目標，國家應遵守此客觀規範，並具有積極作為之義務。⁹⁵

二、基本權的功能

基本權的性質，隨著政治、經濟、社會的歷史變遷，發展出各種不同的功能。最原始之功能即為消極地防禦國家公權力之非法侵害，亦即，人民之基本權利一旦遭受到國家之非法干預或限制，得以請求國家停止或除去其行為。自由權為最

⁹⁴ 參吳庚，1994，《憲法的解釋與適用》，台北，三民，頁 103。

⁹⁵ 參吳庚，同前註，頁 112。

典型之例，我國憲法第八條至第十五條即屬於此。然而，個人自由之實現，除消極不受國家干預外，尚有賴國家提供一定之給付，以維持自由之生活。此即為基本權之給付請求功能，也就是受益權的概念，係指「請求國家給付或使用國家設施之權利」。⁹⁶此外，人民另得立於主動之地位，參與國家政治意思之決定，此乃基本權之參政功能，選舉權、罷免權、服公職權等均屬之。

基本權除具消極防禦、積極受益及主動參與之功能外，尚有「程序保障功能」及「制度保障功能」。前者係指某些基本權利之實現，有賴特定的公平合理組織或程序，爰課予國家提供適當程序之義務，以促使人民實現該基本權，讓基本權發揮應有之功能；後者則為德國威瑪時代學者史密特（Carl Schmitt）所提出之概念。係指「在憲法規範之下，某些具有特定範疇、任務及目的之制度應為國家憲法所承認，受到憲法之特別保護，而非立法者藉著訂定或修改法律得以廢棄。」⁹⁷惟此功能具有其時代意義，今日已不復重要，面貌非如往昔。

基本權具有各種不同的功能，而其規範的特質在於保障，又每一種規範均有其範圍，爰基本權規範範圍即為保障範圍。因此，所謂「基本權保障範圍」即指基本權效力所及之範圍，而此範圍之界定端賴解釋憲法機關之逐步實現。⁹⁸各基本權均有其保障範圍，人民行為只有在基本權之保障範圍內，始受憲法保障；而國家行為亦只有在該範圍內對人民產生干預，才產生基本權干預的問題。⁹⁹

貳、政府資訊公開請求權之憲法基礎

一、政府資訊公開請求權為新興人權

隨著時代環境之演進，憲法所未明文規定之新形態利益或價值，不斷出現在人類多元化的生活當中，對於人類生活已有重要性的影響，甚至已達到人權保障

⁹⁶ 法治斌、董保城，2004，《憲法新論》，台北：元照，頁 131。

⁹⁷ 法治斌、董保城，前揭文，頁 140。

⁹⁸ 吳庚，前揭註 95，頁 128。

⁹⁹ 法治斌、董保城，前揭文，頁 175。

之要件，政府資訊公開請求權即爲此例。尤其在資訊社會中，如何促進資訊的流通使用，使資訊能發揮其最大之功能，更是無法忽視的議題之一。另從大法官數號解釋中，頻頻出現「資訊權」、「資訊自主權」等概念，亦得知其時代重要性。

由於政府資訊公開法業於民國 94 年完成立法，人民享有要求政府提供資訊之權利，政府則相對負有公開之義務。倘政府應主動公開而未公開或拒絕人民之申請，人民尚得以救濟之方式，促使政府爲一定之行爲。是以，政府資訊公開請求權已具備人民公法請求權之要件。

二、政府資訊公開請求權是否爲憲法所保障的權利

（一）判斷之條件

政府資訊公開請求權既爲人民公法上的請求權利，而一項公法上的權利要在憲法上尋得保障，依學者看法，至少應考慮幾個面向：首先，爲該權利在本質上已具人權或基本權利之品質，亦即該權利必須具有普遍性及不可侵害性，始值得以憲法直接保障之；其次，該權利之實踐需合於憲政秩序，當由憲法保障之自由權利，應以立法保障之，俾使自由民主憲政秩序中具有本質重要性規範秩序存立之基礎穩固；最後，則該項權利在憲法上有所依據。¹⁰⁰政府資訊公開請求權與人性尊嚴及一般人格權的保障息息相關，已具有基本權利之品質，且倘若政府不當限制人民資訊公開請求權之行使，則有侵害自由民主憲政秩序之虞。因此，面對政府資訊公開請求權是否爲憲法所保障之議題，則需從其是否在憲法上有所依據之面向加以討論。

（二）憲法上的依據

資訊公開請求權之重要性已昭然若揭，但此乃新興之權利，直接明文規範於憲法之情形並不多見。基於政府資訊之公開，主要爲滿足人民「知的權利」，政府資訊公開制度則爲「知的權利」具體化之表現。故學界多從「知的權利」尋求其憲法上的依據。有關「知的權利」是否爲人民在憲法上所享有的一種基本權利，

¹⁰⁰ 李震山，前揭註 7，頁 37-38。

國內法學界試圖用法學論證的方式從憲法條文中加以推導，其結果多採取肯定之立場。¹⁰¹惟其從憲法哪一條導出，尙未獲一致之見解：

- 1.憲法第二十二條概括規定：有關人民權利之保障，我國憲法係採取列舉之方式，將人民享有之權利逐一明文規定，並各有其保障範圍，另於第二十二條兼採概括規範：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」將人民應受憲法保障之其他自由及權利一併涵蓋。惟從各具體明文保障之權利及基本國策中，欲直接推導出人民「知的權利」，有其困難之處，且知的權利已具有基本權利之性質。故有論者以憲法第二十二條概括規定，作為「知的權利」之憲法依據。¹⁰²
- 2.憲法第十一條言論自由：反對以憲法第二十二條概括條款作為知的權利之憲法依據者認為，未經列舉之權利是否應被納入憲法第二十二條之範圍內，

¹⁰¹ 持否定意見者認為，基本權利僅存在消極排除國家干預的防禦性功能，倘若「知的權利」為憲法保障之基本權利，則無待法律的介入，人民自可以直接援引憲法向政府請求特定資訊。事實上，具有給付請求性質的資訊公開請求權，需透過立法方式賦予實體法上的根據，而非由憲法的規定直接導出。德通說以為，資訊自由權之性質係一種使人民得以自由從公開的途徑獲得資訊，不受國家干涉的防禦權，只要事實上屬於一般可得接近（即公開）的資訊，國家就不能以限制措施，使其變成不能公開的資訊，即使基於公益之必要性而須限制公開，亦須取得法律之授權，且符合比例原則等合憲性要求。準此，只要是非一般可得接近的資訊，人民自始即不能根據資訊自由權向國家請求公開。參陳愛娥，前揭註 4，頁 26。又葉俊榮從法律保留與權力分立的角度分析，認為政府資訊公開常與國家機密及隱私權保護處於緊張關係，故尚需經利益衡量的過程，爰應由國會來立法決定。倘承認人民得不待國會立法，據以抽象之憲法基本權利規定，逕向政府請求提供資訊，並於遭到拒絕時採取救濟，由法院依自己之價值判斷決定該資訊之公開與否，恐發生司法取代立法之疑慮。參葉俊榮，前揭註 45。

陳愛娥另由分別否定「知的權利」係從我國憲法第二條、第十一條、第二十二條取得依據之方式來立論：在人民可否基於國民主權及民主原則，主張其擁有直接由憲法賦予「知的權利」方面，由於憲法上的民主原則係指國家的統治權力來自國民，由國民自己，或委由代表來行使該權力，此種國家統治形式的規範，尚無法個別化為個人的利益，使個人得以自己的地位來主張權利，憲法保障人民權利之依據，仍應回歸於憲法中基本權的規定。另言論自由雖以獲得資訊為必要條件，且為構成一自由民主國家之憲政秩序所不可或缺的要件，但從言論自由權對於民主體制之影響的面向而言，人民對於政治事務的知悉，雖為民主制度與運作的必要前提，但並不能因此推導出人民據此即享有向政府請求公開資訊之積極憲法權利；至於憲法未明文規定之「知的權利」，得否求諸於憲法第二十二條基本人權之概括條款，蓋該條雖作為基本權之補充性規定，惟其所保障者仍為防衛性自由權，故不能將所有憲法未規定之給付請求權依據均歸類於此。陳氏並進一步提出判斷人民是否享有直接源自於憲法之給付請求權的四項要件加以檢視，而稱政府資訊公開請求權難謂為人民原始的主觀公權利。本文以為，無論從基本權作用、法律保留、權力分立或是否定「肯定說」的觀點出發，反對「知的權利」為憲法保障之基本權利者，係以人民有無原始的資訊公開請求權為討論之標的。事實上，「知的權利」是否為憲法所保障之權利，與人民有無直接依據憲法而來的資訊公開請求權，係不同層次之議題。

¹⁰² 林明鏘，前揭註 13，頁 171；林明昕，前揭註 14，頁 31。

迄今仍無定論，但基於人民言論及出版自由之精神，不難導出人民應具有「知的權利」。蓋欲發言或文章之內容具有內涵，有關資料之蒐集與分析為相當重要之事先準備功夫，故政府資訊公開法制之建立，將真正落實人民之表意自由，司法院大法官釋字第 509 號解釋理由書中，亦將「滿足人民知的權利」，與實現自我、追求真理、形成公意等並列，屬於言論自由之功能之一。因此，「知的權利」已取得我國憲法第十一條之法源依據。¹⁰³

3.憲法第二條國民主權及民主原則：另有論者基於我國憲法第二條主權在民的原則，認為政府所持有的資訊，屬於人民所有，人民自有權加以取得使用，且人民為監督政府，考核其施政，就必須取得政府資訊。因此，為貫徹民主原則，人民享有知之權利，其憲法之依據即在於憲法第二條。¹⁰⁴

4.綜合觀點：陳瑞洲綜合以上各家觀點，提出憲法第二十二條只是基本權利的補遺規定，充其量僅為形式上的規範依據，其實質的理論依據仍應由其他憲法基本人權規定或原理加以補充。爰知的權利於我國憲法上之依據，形式上為第二十二條的概括人權條款，實質上應為憲法第十一條表現自由及第二條國民主權原則。¹⁰⁵

（三）權利之性質

「政府資訊公開請求權」既為憲法所保障之基本權利，為滿足此項權利，人民對於政府所擁有之資訊，是否享有直接依據憲法而來的公開請求權，亦存在著正反不同之見解。否定人民享有原始的政府資訊公開請求權者認為，基本權之作用主要為對抗國家之防禦權，在政府資訊公開法未明文化以前，似難肯定人民因

¹⁰³ 參法治斌，前揭註 5，頁 12-14；高仁川，前揭文，頁 204-206；楊富強，1988，《資訊取用之公法研究—以私人與政府機構之關係為中心》，台北：政治大學法研所碩士論文，頁 29-39。又美國「知的權利」概念之發展，係源自於二次大戰後，記者不滿當時政府拒絕提供採訪資料，干預其取材、報導之自由。爰新聞編輯協會委託學者進行資訊自由的相關研究，並引發一連串追求人民「知的權利」的運動。故從美國歷史發展得知，該國「知的權利」之概念亦由表意自由中得出。日本學界同有類似之觀點，該國憲法亦無明文規定「知的權利」。惟「知的權利」為民主國家中言論及意見交換自由的必然前提，故與言論自由同屬該國憲法第二十一條「表現自由」的保障範圍內，並以獲取政府資訊，為「知的權利」之內容核心，資訊公開制度之引進，更是基於憲法表現自由之保障規定下「知的權利」的體現。

¹⁰⁴ 參林子儀，前揭文，頁 180。

¹⁰⁵ 陳瑞洲，前揭文。

此具有一般之資訊公開請求權。¹⁰⁶且基於憲法委託的概念，資訊公開請求權應保留給立法者加以規範，在沒有任何法律規定下，人民欲直接依據憲法請求政府公開資訊，確有其困難之處。¹⁰⁷本文係採取肯定之看法，認為基本權不但具有對抗國家干預之防禦權功能，尚具有向國家給付請求之補充性功能。¹⁰⁸ 人民一方面享有不受國家權力干擾以獲得各種資訊的權利；另一方面，則得要求國家公開其擁有之資訊。因此，無待立法落實，人民即可直接援引憲法基本權利之規定，向國家請求提供特定資訊，政府資訊公開法的制定，只是在具體化人民原本即擁有的資訊公開請求權之內容而已。¹⁰⁹

參、應考試權之憲法基礎

一、應考試權為獨立基本權

相較於「政府資訊公開請求權」甚或「知的權利」於憲法上並無明文，從而對於該權利是否為憲法保障之基本權利的問題，引起不小的討論，國家考試之憲法依據顯然明確許多。我國憲法第十八條規定：「人民有應考試服公職之權。」其中「應考試權」之意義，依司法院大法官釋字第 546 號解釋理由書，係指「具備一定資格之人民有報考國家所舉辦公務人員任用資格暨專門職業及技術人員執業資格考試之權利」；另依憲法第八十六條規定：「左列資格，應經考試院依法考選銓定之：一、公務人員任用資格。二、專門職業及技術人員執業資格。」準此，「應考試權」不僅是我國憲法第二章所保障的權利，更是人民擔任公務人員與執行專門職業及技術之先決條件，凡公務人員之任用資格及專技人員之執業資格，均需經過國家考試銓定，並設有獨立機關—考試院行使之。惟依我國憲法第十八條條文內容，係將應考試及服公職兩種權利臚列於同一條文當中，故在探討應考試權

¹⁰⁶ 參林明鏘，前揭註 13，頁 70。

¹⁰⁷ 參楊子賢，前揭文，頁 94-95。

¹⁰⁸ 司法院大法官釋字 368 號解釋，吳庚大法官之協同意見書亦曾明白指出，憲法所保障之各種基本權利中，除有消極性防止公權力侵害之防衛權外，尚有積極性要求國家提供服務或給付之受益權。

¹⁰⁹ 參李震山，前揭註 7，頁 38。

之憲法基礎前，應先釐清應考試權是否為獨立之基本權，抑或為服公職之構成要件而已。

首先，自我國憲法第十八條配合憲法第八十五條及第八十六條作整體觀察，可見國家考試於我國憲法上之重要性，憲法第十八條所明定之應考試權，應非只是訓示效果而已；且我國憲法特別將應考試權獨立規定於基本權利專章中，更顯示出其非屬憲法其他權利可加以涵括。其次，從我國國家考試制度歷史發展之角度而言，早在春秋戰國時代即出現別於傳統世襲之選士制度；西漢時期考選已具相當規模；隋朝廢「九品官人法」，設立秀才與進士科，奠定開科取士之基礎，並於唐代正式確立定期公開考選人才之制度。我國傳統國家考試制度雖在君權盛張下，逐漸變質而於清末終告廢除，但其精神深植於我國政治體質之內。國父承襲傳統，主張「以考試濟選舉之窮」，並強調考試權之獨立行使，不受政治因素干預，並具體落實在獨立行使職權之考試組織及各項公開競爭考試之上。是以，應考試權在我國具有相當之傳統意義，¹¹⁰其獨立性當無疑義。再者，依釋憲機關之解釋意旨，¹¹¹確立了應考試、服公職為兩種不同之權利，人民經考試係取得公務人員任用資格或專技人員執業資格。最後，單就憲法第十八條結構作分析，應考試、服公職兩種權利雖置於同一條文中。惟並非所有公職均應由國家考試而產生，專技人員經國家考試亦僅取得執業之資格，而非進入政府體系擔任有關職務。綜合以上之分析，可明白得知應考試權於我國憲法上具有獨立之地位，人民得援引憲法第十八條作為其保障應考試權之依據。

¹¹⁰ 將應考試權明定於憲法之中，顯示出我國對於國家考試之重視。但非謂其他國家即不重視或不存有國家考試制度，德國早在 1700 年軍法官即須經公開考試；1713 年法官及律師之資格亦得經考試加以認定。英國 1870 年樞密院令揭示政府永業之事務官職務，非經國家考試不得任用。美國 1883 年通過潘德頓法，成立文官委員會，實施公開競爭的考試取才方式……。惟將應考試之權利提升至憲法層次，實為我國憲法特有之規範。參許南雄，1999，《各國人事制度》，第四版，台北，商鼎，頁 254-255。

¹¹¹ 參司法院大法官釋字第 268 號解釋理由書「憲法第十八條規定人民有應考試、服公職之權。人民依法參加考試，為取得公務人員任用資格或專門職業及技術人員執業資格之必要途徑，此觀憲法第八十六條規定甚明。」以及釋第 546 號解釋理由書「人民依憲法規定有應考試、服公職之權。其中應考試之權，係指具備一定資格之人民有報考國家所舉辦公務人員任用資格暨專門職業及技術人員執業資格考試之權利；服公職之權，則指人民享有擔任依法進用或選舉產生之各種公職、貢獻能力服務公眾之權利」。

二、應考試權與其他基本權之交錯關係

應考試權雖為獨立之基本權，但人民參與國家考試，亦涉及到其工作權及平等權等基本權利。渠等與應考試權之關係，對於應考試權價值與功能之定位有其意義，故有討論之必要，於此併予釐清。

由於國家考試為人民進入工作領域的門檻之一，故應考試權首先即與工作權產生密切之關係。工作權係指人民有從事工作並有自由選擇職業及工作場所之權利。其意義在於國家應提供良善的經濟環境，讓有能力者得享有適當的工作機會，並同時保障個人人性尊嚴及社經地位，故可謂之兼具社會權與自由權面向之基本權。基於資源之稀少性，工作權於今日競爭社會具有相當重要性，而國家考試係對於工作權之入侵，限制人民應考試權當然涉及工作權之限制。此外，國家考試之意義在於國家以考試之方式，證明人民對某項職務之執行具備一定之能力，而德國傳統職業自由的內容係涵括與職業之選擇與執行，故該國有關應考試權之規範係從職業自由的保障範圍加以推導，¹¹²不無道理。

應考試權除與人民之工作權密切相關外，其資格之限制，亦將影響到人民的平等權利。我國憲法第七條規定：「中華民國人民，無分男女，宗教，種族，階級，黨派，在法律上一律平等。」司法院大法官釋字第 485 號解釋復闡釋憲法第七條平等原則並非絕對、機械之形式上的平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等。是以，平等原則之意義在於國家為行政行為時，對人民不得有差別之對待，但得依事務性質之差異，而為合理差別待遇。故國家考試應考資格之規範，將須考量到是否違反人民之平等權。公務人員考試法第二條：「公務人員之考試，以公開競爭方式行之，其考試成績之計算，不得因身分而有特別規定。……」即宣示了對於平等原則之遵循。

¹¹² 德國基本法第十二條規定，德國國民享有職業、工作位置與教育場所之選擇自由。職業之經營得經由法律或基於法律，而為規定。又德國聯邦憲法法院 1991 年 4 月 17 日第一庭關係法院審核職業有關之考試的判決要旨，首揭依基本法第十二條第一項職業有關之考試程序應在有效地保護職業自由之基本人權下進行之。

肆、相異的權利性質

從以上之討論可知，政府資訊公開請求權與應考試權，無論是在權利之特色、性質、功能及憲法保障之目的，均有不同。詳言之，政府資訊公開請求權為新興之權利，其概念較為模糊，需自知的權利之內涵加以論證、推導，但通說多肯定其為憲所保障之主觀權利，並以滿足人民知的權利、落實民主與參與為目的，而非僅是客觀之規範。應考試權基於我國固有傳統，為憲法明文保障之權利，其概念相當明確。然因國家考試制度非自然形成，需仰賴立法者制訂相關組織與程序，以實現人民的應考試權。故相較於政府資訊公開請求權因係人民向國家積極請求提供特定資訊之權利，而具有給付請求之功能。應考試權雖亦存有受益之面向，但其程序保障功能更為突顯。

然而，政府資訊公開請求權與應考試權之性質雖有差異，但在國家考試資訊公開的議題下，試務機關限制考試資訊之公開，卻可能因適用對象之不同，而影響其不同的權利。就試務機關而言，限制考試資訊之公開，其目的係為維護國家考試之公平，以落實「應考試權」。爰訂有各項限制考試資訊公開之規範與程序，且其規範重點多在於如何有效維護考試資訊之秘密性。但自應考人而言，此等限制規範，卻影響其應考試的權益。另以一般人民的立場來說，更抵觸了政府資訊公開之精神，妨害其政府資訊公開請求權之實現。爰國家考試資訊之限制公開，實有值得討論之必要。



第三章 一般性考試資訊公開與保密

第一節 我國一般性考試資訊運用概況

壹、前言

一般性考試資訊，為某次考試全體應考人所共同涉及之資訊。其雖為應考人甚至是社會大眾所共有，但並非全部對外公開，部分資訊為確保國家考試之機密性與公平性而豁免公開，其餘資訊則基於國家考試公開競爭之原則，而採取「主動公開」之方式，對外公告周知。公開之一般性考試資訊包括了影響應考人是否得以應試之應考資格、專技人員減免應試科目等資訊；應考人如何準備考試之應試科目、命題大綱及參考書目等資訊；應考人如何順利報名並參加考試之年度考試期日計畫、考試公告、試場資訊等；應考人應試結果之榜單等資訊，其種類相當繁多。本文選擇應考資格與應試科目、應試專業科目命題大綱及參考書目、專技人員減免應試科目訊息、考試期日計畫及考試公告等 4 類與應考人權益關係甚鉅者，做為討論之焦點。至於限制公開之一般性考試資訊，本文則選擇現行法規明白禁止之委員姓名及申論式試題參考答案，為探討的對象。首先分別探討考試資訊公開與限制公開之理由，進而介紹以上各種具有代表性之考試資訊，其實際執行情形及所面臨的困難，以為後續討論之基礎。

貳、一般性考試資訊之公開

一、有關程序公平之維護

政府資訊之公開旨在滿足人民知的權利，監督政府施政，落實民主與參與之功能。而一般性考試資訊之公開，其基本考量並非在於滿足人民或應考人知的權利，從歷史傳統與憲政體制設計來看，主要係為維護公開競爭考試之公平性。

蓋我國國家考試制度源遠流長，無論考試之舉行係為達到政治性目的，抑或是行政方面的考量，就應考人而言，由於過去社會階級流動不明顯，努力讀書以通過考試、求取功名，為平民百姓向上流動的最佳機會。如此背景之下，廣大的讀書人欲競爭稀少性的官職，便產生公平的問題。迄今，在西方國家致力於改善考試技術，強調核心能力（core competence）之時，¹¹³我國國家考試仍沿襲科舉制度遺留下的觀念，追求考試之公平原則，即便是不受名額限制的專技人員考試，亦為如此。是以，任何一項考試改革方案，必先考量到公不公平，其次才注意到是否能考選到最適當的人才，國家考試之根本價值可謂公平理念的落實。事實上，不單是國家考試，過度仰賴考試取才的我國，只要涉及到考試，公平便成為應考人及社會大眾最堅持的一種價值。學者曹亮吉有謂「公平與社會流動可能是大學聯招的最大資產」¹¹⁴，如套用於國家考試，亦不為過。

細而究之，公平的內涵包括了「程序公平」與「實質公平」，兩者同等重要。但從我國憲政體制觀察，五權分立之制度設計，係為使考試權不受政治干預，獨立進行；且自憲法保障人民應考試權之功能來看，應考試權的實現，則端賴程序功能之有效發揮。因此，我國國家考試對於公平價值之落實，首重「程序公平」的維護，表現於「公開競爭」之考試原則。亦即，考試之舉行應普遍公開，人民得以迅速、簡單、便利地獲知各項考試資訊，對於政府機關之職缺，只要符合某些條件且未有消極應考資格者，¹¹⁵均得參加考試、競爭職位，具體展現在一般性考

¹¹³ 核心能力為人力資源管理之基礎。核心能力的建立，可瞭解有效工作所需的知能、技術與個人特質，以為機關組織人才甄補、訓練、考核及發展的依據。國家考試建立核心能力係因國家考試為人力資源管理的一環，其不僅為人力資源管理之前端，核心能力指標的建立更可以充分整合人力資源各面向之管理。在後續的人力訓練與發展上，亦能持續發揮功能，有效促進教、考、訓、用各階段的無縫銜接。另從目的而言，國家考試旨在測驗應考人未來從事相關專業領域工作及擔任公職所需的基本能力，其關心的焦點在於考試是否能評量出應考人於所需知能上具有適當的知識。其中，所謂的所需知能，即有賴核心能力指標的建立。而在效益上，國家考試強調核心能力，不僅可以為事擇人、適才適所，減少人力浪費與考選成本，更可以提升國家競爭力與發展，及促進考試效度與技術。然而，我國現行公務人員考試，採統包的方式，係依用人機關之需求，決定錄取人數，嚴重缺乏核心能力的概念；專技人員考試名為專業，其核心能力應更為彰顯，但現制同樣難以看見。其結果為國家考試之類科、科目、內容等與現實脫節，考試品質無法提升，亦難透過國家考試來測驗出適合的人才。有關核心能力的討論，請參 Rychen, D. S., and L. H. Salganik, 2003. *Key competencies for a Successful Life and a Well-Functioning Society*, Cambridge: Hogrefe & Huber Publishers.

¹¹⁴ 參氏著，2000，《考試知多少》，台北：心理，頁 49。

¹¹⁵ 有關消極應考資格之規定，請參公務人員考試法第七條、專門職業及技術人員考試法第八條。

試資訊之公開。

試務機關公開一般性考試資訊之目的除為落實國家考試程序公平之價值外。由於現行已公開之一般性考試資訊並無政府資訊公開法例外不公開之正當理由，且公開的行政成本不高，公開之結果對考試行政不會產生重大衝擊，故理論上與實務上均採取開放之立場。另就現行已公開之一般性考試資訊的本質而言，其較未深切涉及到考試高度屬人性與專業性之特質，且爭議性較低，雖仍有應考人對此提出異議，但相較於限制公開之一般性考試資訊及個人性考試資訊，即可明知。因此，現行一般性考試資訊之公開，其焦點在於形式上、程序上的意義，與考試之本質關聯性較低。故目前已公開之一般性考試資訊與其他行政資訊無異，無須特別考量其考試之性質，同樣應遵循政府資訊公開法、行政程序法等有關規定，並需注意規範明確性、平等及信賴保護等原則。

二、執行情形

(一) 應考資格與應試科目

應考資格與應試科目，為應考人報考、準備，試務機關審查及籌製試題之重要依據。目前係依公務人員考試法第三條、第五條與專門職業及技術人員考試法第十四條、第十五條之規定，規範於各公務人員及專技人員考試規則中，不但與應考人應試權益息息相關，亦影響著試務機關之試務工作。故其訂定、修正或廢止，均有一定之程序及應遵守之相關規範。

實務上，有關各項考試規則之研修，原則上係由試務機關—考選部啟動，啟動之原因主要有二：其一為基於中央法規標準法第二十條所定之「基於政策或事實之需要」、「配合相關法規之修正或廢止」、「同一事項規定於二以上之法規，無分別存在之必要」；或第二十一條所定之「法規規定事項執行完畢，或因情勢變遷，無繼續施行之必要」、「有關法規之廢止或修正致失其依據，而無單獨施行之必要」、「同一事項已定有新品規，並公布或發布施行」等事由，而進行修正或廢止之作業。其次為回應「應考人、主管機關、學者專家、公會團體之建議」、「專技

人員考試審議委員會決議」及「考試院交辦事項」等。一般而言，某項考試規則之研修，需約 3 個月至半年之行政作業時間。首先為初擬修正方向或條文草案。其次為擴大徵詢意見。考選部廣徵社會各界意見之方式不外乎「問卷調查」、「函詢機關、學校或公會團體意見」、「徵詢專技人員考試審議委員會委員意見」及「舉行聽證程序」等 4 種。相關建議經彙整後，下一步驟則為召開次數不等之專案會議，邀集有關機關、學校代表、學者專家及公會團體討論，並將會議決議之研修或廢止條文草案、理由及有關說明，依行政程序法第一五四條規定，刊載於新聞紙及考選部網站，踐行法規草案預告程序。法規草案預告期間，不論是應考人或社會大眾均可透過各種管道表示意見，前開意見經彙整後，則移由考選部法規委員會審議，或視需要再次召開專案會議，必要時得邀請應考人代表列席表示意見。考選部法規委員會審議之結果尚應報請考試院審議，經考試院會議審議通過後，隨即辦理後續作業，包括發布新聞稿、通報全國法規資料庫、上網公告、函知相關機關等。至此，一項考試規則之研修或廢止，大抵完成。

以民國 95 年 8 月 31 日修正發布之「專門職業及技術人員高等考試建築師考試規則」第五條條文為例，90 年 4 月 18 日修正發布之該條條文規定：「中華民國國民具有下列資格之一者，得應本考試：(第一款) 公立或立案之私立專科以上學校或經教育部承認之國外專科以上學校建築、建築及都市設計、建築與都市計劃科、系、組畢業，領有畢業證書者。(第二款) 公立或立案之私立大學、學院或經教育部承認之國外大學、學院建築研究所畢業，領有畢業證書，並曾修習建築設計十八學分以上，有證明文件者。(第三款) 公立或立案之私立專科學校以上學校或經教育部承認之國外專科以上學校相當科、系、組、所畢業，領有畢業證書者，曾修習建築設計十八學分以上；及建築法規等學科至少五科，合計十五學分以上，每學分至多採計三學分，有證明文件者。……」鑑於前開規定所列「曾修習建築設計十八學分以上」，未予規範開設該課程之科系，致建築師考試應考資格之審查，有關該課程之採認迭有爭議。94 年 9 月 28 日考選部專技人員建築師考試審議

委員會第 25 次會議即作成應予研修有關應考資格規定之決議；同年 11 月 30 日考試院於核備該審議委員會第 26 次會議紀錄時，亦責成考選部儘速檢討修正，以杜絕爭議。爰考選部於同年 12 月 17 日至 19 日舉辦之 94 年專技人員建築師高等考試，以報考建築師類科之應考人爲受訪對象，進行問卷調查；95 年 5 月函詢內政部營建署、成功大學建築系等 28 所校系、中華民國建築師公會全國聯合會、中華民國建築學會之意見；同年 6 月召開專案會議，與會代表咸認專門職業及技術人員高等考試建築師考試規則第五條第二款、第三款「曾修習建築設計十八學分以上」之規定，應修正爲「曾修習第一款規定之科系組所開設之建築設計十八學分以上」，俾利建築師考試制度與國際制度相符，建立建築師養成教育之一致性；6 月 30 日至 7 月 6 日進行法規草案預告，預告期間並無收受具體之建議；7 月送請考選部法規委員會審議；8 月陳報考試院審議，經 8 月 17 日考試院第十屆第 197 次會議決議照部擬通過，8 月 31 日修正發布。明確規範應考人必須在建築相關科、系、所開設之課程，修習建築設計十八學分，始准報考。因建築師考試係採科別及格制，爲保障已有一科目以上及格之應考人、前曾應試全部科目之應考人及業依原規定修習建築設計課程之應考人的權利，另訂過渡時間，自 99 年 8 月 1 日起施行，以符合信賴保護原則。

目前，各項考試規則係屬常年公開之資訊，並於各考試報名應考須知中載明。應考資格如有修正，常依照上開「專門職業及技術人員高等考試建築師考試規則」第五條條文修正案之模式處理，訂有過渡期間，以維護應考人之權益。至於應試科目，依公務人員考試法施行細則第七條第三項、專門職業及技術人員考試法施行細則第八條第一項規定，除應試科目減列者，得於考試舉行 2 個月前公告外，應於考試舉行 4 個月前公告。惟因應試科目之修正，涉及應考人之權益不亞於應考資格，實務上，多半亦訂有過渡期間，如 93 年 12 月 21 日修正發布之「專門職業及技術人員高等考試中醫師考試規則」第六條第二項，即明定自 95 年 4 月 1 日起，將專業科目修正爲中醫基礎學及中醫臨床學二大類，以保障既有資格及現正

準備應試之應考人。

（二）應試專業科目命題大綱及參考書目

應試科目之重要性如前所言。然而，各考試規則中所列之應試科目名稱卻相當籠統，範圍甚為廣泛，縱使其在修訂之過程，已徵詢專業意見，並恪守有關程序。但對於應考人甚至是命題委員、閱卷委員而言，仍難謂有相當具體之概念，以為準備考試及命題閱卷之依循。考選部有鑑於此，並為提升國家考試之命題水準，維持試題內容之穩定性，爰就公務人員考試及專技人員考試應試科目之專業科目部分，訂有命題大綱或參考書目，以為命題之準據。

應試專業科目命題大綱之研擬工作，緣於民國 92 年間由考選部部長裁示，從各類科專技人員考試開始進行，並列為年度重點工作項目。當時規劃以專技人員高等考試計 311 科應試專業科目、專技人員普通考試計 28 科應試專業科目及專技人員特種考試¹¹⁶計 58 科應試專業科目為主要對象，並成立「專技考試司訂定各應試專業科目命題大綱專案小組」，負責研擬工作。其作業程序略為：函請各職業主管機關、學校、公會團體提供命題大綱資料，經彙整後邀集各機關團體代表及學者專家開會檢視，並將討論結果提報各專技人員考試審議委員會議確認後公告，如該類科未設有審議委員會者，則於紀錄核定後逕行公告，並視學術專業發展之需要，隨時研商修正。目前技術類科考試計有土木工程技師等 31 種技師、建築師、專利師、消防設備人員、一等船副等 6 類航海人員考試；社會類科計有律師等 5 項高等考試及記帳士等 5 項普通考試；醫事類科之中醫師高等考試，訂有命題大綱。另考量醫學領域廣泛，各家學說書籍版本種類眾多，且醫學技術及知識日新月異，醫事類科包括醫師等 13 項高等考試、護士等 4 項普通考試及醫師分試考試，除訂有命題大綱之外，另訂有參考書目，亦一併公告周知。

¹¹⁶ 當時規劃研訂之專技人員特種考試包括了中醫師、引水人、驗船師、消防設備人員、專責報關人員、保險從業人員等 6 類科之考試。對於限期停辦之特種考試，包括呼吸治療師特種考試、心理師特種考試、社會工作師特種考試、不動產估價師特種考試、不動產經紀人特種考試、醫事檢驗生特種考試，以及當時正在修正考試規則之航海人員特種考試、船舶電信人員特種考試；以及應考人數過低之漁船船員特種考試，因性質特殊，暫不訂定命題大綱。惟當時規劃之 6 類科專技人員特種考試中，除中醫師特種考試依醫師法第三條規定，辦理至民國 100 年，屬限期停辦之考試外，其餘均修正其考試型態，使常態性辦理之考試，回歸專技人員高普考試取才。

相較於專技人員考試，在教、考、訓、用之原則下，需與學校教育、職業主管機關及公會團體密切配合，且各類專技人員之業務範圍、應具備之核心能力及各應試科目測驗之目標較可以明確界定。考選部當時在考量公務人員考試是否建立應試專業科目命題大綱時，其迫切性則未如專技人員考試。惟提高國家考試試題品質、減少試題疑義、降低行政爭訟案件之目標不分公務人員考試及專技人員考試，故 95 年起亦啓動公務人員考試應試專業科目命題大綱之研擬工作，以科目別爲分類，逐步建置並公告適用之類科。自 96 年 1 月起業已公告並實施高考等級「行政法」等 96 科目、普通等級「行政法概要」等 52 科目之命題大綱，目前正擴大研訂中。

以上應試專業科目命題大綱及參考書目亦同樣常年公布於考選部網頁，考選部之立場係期望藉由應試專業科目命題大綱之擬訂及公告，除爲提升試題內容之信效度，客觀公正衡鑑適格之人才外，另希望命題委員命擬試題時，有明確之範圍，以杜絕艱深冷僻之試題；而應考人準備考試時亦能有所依循，避免補習班誇張不實之廣告，建立國家考試公正公平之形象。惟現行公告之命題大綱另加註說明，命題大綱雖爲各該考試之命題範圍，實際試題並不完全以此爲限，仍可命擬相關之綜合性試題；而專技人員醫事類科考試所列參考書目，亦僅供應考人研讀之參考，如應考人發現當次考試公布之測驗式試題標準答案與公告之參考書目內容有不符之處，則應依國家考試試題疑義處理辦法之規定，提出試題疑義，由考選部依前開辦法所定程序，召開試題疑義處理會議研商，並以獲得學術專業之定論或共識，或會議多數決議爲其正確答案。試務機關處理試題疑義的過程中，所產生之一般性考試資訊主要爲「試題疑義處理會議紀錄」及「試題疑義處理結果」，前者非屬限制公開事項，應考人得向試務機關申請閱覽及複印，惟紀錄中有關委員之姓名則未予公開，以遮蓋方式保密；後者除函復申請人外，另將更正及處理結果公布於網頁，供其他應考人查詢，兼屬一般性及個人性之性質。

綜上所述，應試專業科目命題大綱之公布及試題疑義處理制度之設計，其目

的均為確保國家考試試題之品質。不同的是，應試專業科目命題大綱係期望從命題階段即能有所把關，而試題疑義處理制度則提供試務機關及命題委員自我反省、更正之機會。

（三）專技人員減免應試科目訊息及審議結果

各類專技人員之執業，攸關人民生命、身體、財產至鉅，其執業資格之授予，須經國家考試。然專技人員考試之目的在於衡鑑應考人是否具有各專業領域所應備之知識與能力，與公務人員考試取得任用資格不同。故專門職業及技術人員考試法第十六條規定，具有與專技人員考試相當之資歷者，應專技人員考試，得視其不同資歷，減免應試科目，以符合專技人員考試之意旨，並由考選部設置各種專門職業及技術人員考試審議委員會，辦理減免應試科目之審議。¹¹⁷目前計有律師、會計師、社會工作師、建築師及技師考試，訂有部分科目免試之規定；律師、專利師、地政士、建築師、技師、醫師、牙醫師、藥師、醫事檢驗師、醫事放射師、護理師、護士、物理治療師、物理治療生、職能治療師、職能治療生、助產師、助產士、中醫師、營養師、臨床心理師、獸醫師及獸醫佐考試，訂有全部科目免試之規定。

以上各類專技人員減免應試科目之資格及申請規定，均係規範於各該類科考試規則，隨考試規則採整年公告之方式，應考人如符合規定，得隨時向考選部提出申請全部科目或部分科目免試，並採線上申請之方式，方便應考人快速申請。相關申請資格、應繳費件、申請手續及其他注意事項，另於各項考試減免應試科目申請須知中載明。惟申請部分科目免試須於當次考試報名 2 個月前提出申請並繳驗完備費件，為應考人提前掌握申請時效，考選部另於機關網頁，公告申請注意事項及年度專技人員考試審議委員會預定會議時間表，供應考人參考，以免錯失申請時間。

考選部於收受應考人申請減免應試科目案件後，首先辦理案件初審，就基本

¹¹⁷ 參專門職業及技術人員考試法施行細則第七條及專門職業及技術人員考試審議委員會組織規程第二條。

資料、學歷證件、考試及格證件、經歷證明文件、繳費收據等審查項目逐一查核。初審合格者，簽具或勾選初審意見後，送出納單位辦理收費作業；費件不全者，由承辦人員以電話通知補件，經通知未補齊證件者，另以公文書通知申請人限期補繳；申請資格明顯不合格者，則發函退還其報名費件；¹¹⁸如有認定之疑義，則簽具初審意見，提報審議委員會討論。其次，為籌開審議委員會，將初審合格及有疑義之申請案件排入會議議程，交由審議委員會委員分案覆審，¹¹⁹並經審議委員會討論確定。會議舉行完畢後，依專門職業及技術人員考試審議委員會組織規程第八條規定，將准予全部科目免試者，報請考試院發給及格證書，並函相關職業主管機關查照，同時通知申請人繳交證書規費並寄還原繳證件；不合格者，敘明審議結果及理由後，予以退件處理，並將核定之審議結果，報請考試院備查。任何人如有需要，得向考選部申請閱覽前開審議委員會會議紀錄，惟非全部公開，紀錄中有關審議委員名單及申請人之個人資料，則不予公開。

最後，全部科目免試及格人員名單，須公告於國家考試公布欄，並將申請案件建檔管理，准予部分科目免試及格之資料，尚應匯入各該考試應試資料檔，俾供部分科目免試及格人員爾後報名考試時，能比對資料，依規定減免應試科目。

（四）考試期日計畫及考試公告

按公務人員考試法第十二條與專門職業及技術人員考試法第五條規定，公務人員及專技人員各種考試之類科、地點、日期等，由考選部於考試2個月前公告。考選部通常於考試預定舉辦日期前3至3.5個月左右，函請考試院准予辦理是項考試，考試請准辦理案經考試院會議通過後，隨即辦理考試公告作業，發布新聞稿

¹¹⁸ 此類案件，實務作法係以承辦人員向申請人充分說明原因後，勸其同意自行申請撤回為原則，避免後續爭議。惟如申請人自認資格相符，不願撤回其案件，則仍尊重其意願，提會審查。申請案件一經提會審議，無論通過與否，則不再退還原繳審議費用。

¹¹⁹ 依專門職業及技術人員考試審議委員會組織規程第三條規定：「（第一項）各審議委員會置主任委員一人，由本部次長兼任。副主任委員一至二人，委員若干人，由本部就部內及有關職業主管機關簡任以上高級人員暨有關學者專家遴聘之。其資格準用典試法有關典試委員資格之規定，並報考試院備查。（第二項）前項人員之任期為一年，得連任。有關職業主管機關簡任以上高級人員之任期，隨其本職異動而更易。（第三項）審議委員會主任委員、副主任委員及委員均為無給職，但外聘委員得支領出席費及交通費。」有關部外委員之出席費，另依考選部各項考試工作酬勞費用支給要點之規定，支給審議費每人2,200元。

並刊載於網頁及平面媒體。公告事項主要包括「考試等別及類科或暫定需用名額」、「考試日期」、「考試地點」、「報名有關規定」¹²⁰及「其他注意事項」等，供應考人報名之參考。

依前開規定，各項考試公告僅須於考試舉行前 2 個月辦理即可。事實上，為使國家考試之順利進行，考選部通常於每年 10 月即公告次一年度考試期日計畫。擬定之過程係由考選部邀集各用人單位及專技人員職業主管機關召開會議，考量政府員額、社會需求、考試規模、類科增減、場所使用、法規規定、應考人畢業及兵役等要件相互配合，擬定初步計畫，報請考試院會議審議通過後，由考選部發布新聞稿並刊登機關網頁及平面媒體。其計畫之內容主要包括了「考試名稱」、「等級」、「預定報名日期」、「預定考試日期」、「考區」及「備註事項」。其中最重要者為「預定報名日期」及「預定考試日期」，不僅為應考人準備國家考試之參考，更是試務機關請辦、規劃考試之依據，其雖名為「預定」，但通常為實際辦理之日期。



參、一般性考試資訊之保密

一、為達實質公平之目的

考試制度是國家用以鑑別人才的一種工具，其過程固然應嚴守程序上之公平，使應考人獲得最大的程序保障，但考試正義的維護不能只靠合理的組織與程序，更有賴實質的公平，始具意義。所謂的「實質公平」係指考試的結果應客觀公正，以正確評斷應考人的能力，獲致全體人民對於國家考試的信賴。具體展現在委員專業知能之運用以及評量的信效度之上，學者蔡志方更明確的指出其重點在於命題與閱卷，為整個考試制度之核心所在。¹²¹現行國家考試命題制度，為確保試題水準，符合考試秘密性的要求，針對命題委員之資格、命題方式及程序均訂

¹²⁰ 如報名日期、收件截止日期、報名郵寄地點、網路報名方式、購買應考須知及報名書表方式等。

¹²¹ 參氏著，前揭註 24，頁 58。

有明確規範。至於試題內容，因屬於命題委員之學術專業且試務機關無法事先予以審查，故另設計試題疑義制度，提供應考人參與之機會，力求試題及答案之正確性。而國家考試試卷之評閱，閱卷委員雖得本其學識專業，自為公正之評判，但為防止閱卷委員恣意評分之行為，另設有閱卷之前召開試卷評閱標準會議及使用參考答案之制度，盡可能求取客觀公平的結果。

為達國家考試之實質公平，我國國家考試在命題及閱卷過程中有其特殊之制度設計及相關規範。制度運作的結果，產生試題、委員名單、申論式試題參考答案、試卷評閱及分配標準等一般性考試資訊。此類資訊與考試專業性及高度屬人性之本質，有其密不可分之關係，且未限制公開之結果，將可能造成試務機關作業之困擾與負擔，以及成為應考人放大檢視之焦點，故除試題部分係於考試當時即對全體應考人公開之外，其餘均以限制公開作為維護實質公平的手段。是以，現行一般性考試資訊之限制公開，其重點在於實質上意義，與考試之本質有緊密之關聯。

二、執行情形

(一) 委員姓名及有關資料

國家考試的特色之一，即為高度仰賴學者專家的參與。現行法規除就委員之產生、資格、職責、遴聘程序、迴避義務等詳加規範外，典試法第二十三條第二項、國家考試試題疑義處理辦法第七條、應考人申請複查成績辦法第八條另規定，應考人無論為提出試題疑義或申請複查成績，均不得要求告知各類委員之姓名及有關資料，明文限制委員名單之公開。

有關委員選聘之過程，通常於考試舉行前 2 至 3 個月，即開始準備委員遴聘作業。首先，須依各應試科目之性質，進行分組，以符合專業之需。該科目分組草案經典試委員長核定後，隨即依組別擬具各組召集人參考名單草案，供典試委員長圈選。試務處嗣按典試委員長圈選之順位，由承辦人員依序徵詢各順位召集人擔任之意願，並將結果送請典試委員長核定。分組召集人確定後，另須擬具典

試委員參考名單草案，先呈典試委員長審閱，再送請各組召集人圈選後，再由典試委員長核定。各組典試委員名單草案經聯繫並彙整完竣，送請典試委員長核閱後，再函陳考試院提報院會審議，經審議通過後聘用。原則上，典試委員同時擔任命題及閱卷之工作，並得視需要或參酌考試報名人數，增聘命題委員或閱卷委員，其程序與典試委員相同。有關典試委員、命題委員、閱卷委員、審查委員、口試委員、實地考試委員等委員名單，在過去係採主動公開之方式，由考選部提供姓名及聘書字號，於考試舉行完畢後刊載考試院公報。考選周刊創刊後，亦視版面情形，擇要登載典試委員名單於該周刊，其公布之內容包括考試名稱、組別、典試委員姓名及其簡歷。惟民國 92 年 10 月以後，委員之聘書改由考選部採代辦院稿之方式，以密件發送委員，不再提供考試院姓名及聘書字號，考試院 92 年 10 月 29 日第 96 次業務會報主席裁示：「嗣後本院公報無需刊登各項考試典試委員名單，僅需登載典試委員長名單」。爰考試院公報自民國 92 年 8 月 15 日第 22 卷第 15 期後，即不再刊登委員姓名，考選周刊亦自民國 96 年 1 月停刊。目前，委員名單均未對外公開。

考試榜示後公布委員名單雖有以上之行政先例，惟前揭考試院公報係以聘書形式公開，而考選周刊僅公開考試名稱、組別、典試委員之姓名及其簡歷，並未按組別科目公開命題、審查、閱卷、口試及實地考試委員名單。考試院公報停止刊登後，考選周刊雖仍擇要主動公開典試委員名單，惟如應考人被動地請求公開未登載之委員姓名，試務機關則依前開典試法、國家考試試題疑義處理辦法及應考人申請複查成績辦法之規定，予以拒絕。就試務機關之立場，其所考量之理由，主要有下列幾點：

1. 避免委員遭受不必要之困擾，確保國家考試之順利執行：由於參與國家考試工作的委員，肩負著為國選才之重責大任，與應考人能否錄取有相當直接的關係。如將其姓名及有關資料公開，可能遭受到各種詢問、請託、威脅，增加其人情壓力，影響委員之個人生活及參與國家考試之意願，增加試務

機關遴聘委員作業的困難度。

2.題庫命題及審查委員身分保密之需：國家考試試題來源除臨時命題之外，尚有題庫試題。所謂的題庫試題係由考選部題庫管理處適時評估可建置題庫之科目，集合各該科目專家學者之學識專業，一次或分批建置備足一定數量試題供各項考試抽用。其優點在於試題係經充分之討論及審查，可解決臨時命題過於倉促之缺點，故現行政策以題庫試題逐漸取代臨時命題之方向發展。與臨時命題不同的是，由於委員所命擬或審查之試題，於該科目題庫存續期間均有被選用之機會，故縱使為考試榜示之後，基於試題保密之理由，參與題庫試題命題、審查工作之委員名單，均無法對外公開。

3.尊重委員之個人隱私：個人隱私除為個人生活私密領域而免於他人侵擾之空間外，尚包括個人資料之自由控制，亦即，個人得自主決定是否揭露其個人資料以及在何種範圍、何時、以何種方式、向何人揭露。參與國家考試工作，不僅責任重大，且須承受一定程度之壓力，而社會各界又常以放大鏡檢視每一環節。是以，並非每位委員均願意讓他人知道其參與某項考試之典試工作，在未經當事人同意之前，似難遽爾公開其姓名及有關資料。

近期有關各類委員名單公開與否之討論，為 96 年 4 月 19 日考試院第十屆第 230 次會議審議通過，於考試榜示後公布命題委員名單一案。考試委員李慶雄、林玉體復於第 231 次會議提議儘速討論公布命題委員名單之實施日期及公告方式，案經第 232 次會議決議交付審查，審查報告提第 235 次、第 236 次會議決議：自 96 年關務人員、第二次警察人員及退除役軍人轉任公務人員特種考試起，於考試榜示後按科目公布命題委員名單，至於題庫命題及審查委員名單之公開，由考選部另提研究報告。另一方面，考試委員洪德旋於第 235 次會議提議該屆舉辦之國家考試所遴聘之命題委員均應接受各界書面查詢一案，經交付考試院、考選部表示意見後，第 237 次會議決議就前開第 236 次會議之決議內容及考試榜示後是否公布命題委員名單一案，各考試委員所提意見，於徵詢法務部意見後再行討論。第 238 次會

議考試委員洪德旋撤回原（第 235 次會議）提案。嗣後考選部擬具研究報告，¹²²就法制面及執行面提出檢討與分析，認為考試榜示後公布命題委員之立意雖符行政透明化與政府資訊公開之趨勢，惟從實際執行面考量，其負面效應多於正面。¹²³因此，建議榜示後仍不宜公布命題委員名單。案經 96 年 11 月 29 日第 262 次會議審查通過，目前，有關是否公布委員名單之討論，又回到原點。

（二）申論式試題參考答案

依典試法第二十三條第二項、國家考試試題疑義處理辦法第七條、應考人申請複查成績辦法第八條之規定，應考人提出試題疑義或申請複查成績，除不得要求告知各類委員之姓名及有關資料外，亦不得要求告知申論式試題參考答案。查

¹²² 該研究報告以問卷調查方式，以最近 3 年參與題庫建置之全部題庫委員為調查對象，總計發出 2,261 份問卷，回收有效問卷計 1,146 份，回收率 50.69%。問卷調查結果略為：

（一）多數受訪者不贊成公告命題委員姓名：公告臨時命題委員姓名部分，其中受訪者意見以不贊成者最多（39.44%）；非常不贊成與不贊成二者合計比例接近 6 成（59.07%）。公告題庫命題委員姓名部分，其中受訪者意見以不贊成最多（39.62%）；非常不贊成與不贊成二者合計比例超過 6 成（60.56%）。

（二）多數受訪者認為可能會洩漏考試機密：公告臨時命題委員姓名是否會洩露考試機密，其中受訪者意見認為可能會洩露者最多（47.82%）；一定會與可能會二者比例合計超過半數（56.28%）。至公告題庫命題委員姓名是否會洩露考試機密，受訪者意見超過半數（50.44%）認為可能會洩密，另有近 2 成（18.50%）的受訪者認為可能不會洩密；一定會與可能會二者比例合計超過 6 成（61.26%）。

（三）絕大多數受訪者認為會造成命題委員困擾：有關公告命題委員姓名是否會造成委員困擾，其中 49.30% 的受訪者認為可能會造成困擾，另有 34.38% 的受訪者認為一定會造成困擾，二者合計比例高達 83.68%。

（四）受訪者對於是否有助於強化責任感及榮譽心之意見分歧，但認為沒有幫助者略高於認為有幫助者：公告命題委員姓名是否有助於強化命題委員責任感及榮譽心，其中認為沒有幫助（29.93%）與有幫助（28.97%）的受訪者比例頗為接近，顯示受訪者對於此問題之意見頗為分歧，惟沒有幫助與毫無幫助二者合計之比例（44.16%）仍略超過極有幫助與有幫助二者合計之比例（37.26%）。

（五）超過半數受訪者認為對其教學（績效）評鑑並無幫助：公告命題委員姓名是否有助於命題委員的教學（績效）評鑑，其中有近 4 成（37.26%）的受訪者認為沒有幫助，而沒有幫助與毫無幫助二者合計之比例已超過半數（53.49%），遠超過極有幫助與有幫助二者合計之比例（25.22%）。

（六）受訪者對於是否有助於提昇試題命題品質之意見不一，但認為沒有幫助者略高於有幫助者：公告命題委員姓名是否有助於提昇試題命題品質，其中認為沒有幫助（28.97%）與有幫助（28.71%）的受訪者比例相當接近，顯示受訪者對此問題的看法分歧，惟沒有幫助與毫無幫助二者合計之比例（40.22%）仍略超過極有幫助與有幫助二者合計之比例（35.52%）。

（七）榜示後公告命題委員姓名後，仍願意再參與命題工作者高於不願意者：如果考試院決議榜示後公告臨時命題委員姓名是否願意再參與臨時命題工作，受訪者意見中，非常願意與願意二者合計之比例（43.54%），略高於不願意與非常不願意二者合計之比例（35.69%），另有超過 2 成（20.25%）的受訪者表示無意見。如果考試院決議榜示後公告題庫命題委員姓名是否願意再參與題庫工作，有近 4 成（39.27%）的受訪者表示願意；而非常願意與願意二者合計之比例（48.87%）顯然超過不願意與非常不願意二者合計之比例（31.32%）。

參考選部「各項考試於榜示後公布命題委員之適法性與可行性研究報告」。

¹²³ 該該研究認為，從執行層面而言，公布命題委員名單將（一）增加命題委員困擾，影響參與命題意願；（二）題庫試題命題委員不宜於榜示後公布；（三）影響國家考試之公正性與執行效率。

申論式試題參考答案之來源，依臨時命題及題庫試題之性質，係分別規範於「命題規則」¹²⁴及「題庫建立及運用辦法」¹²⁵中。命題委員臨時命擬試題時，並未強制其應併附參考答案，但如應考人數眾多，閱卷委員在 2 人以上時，則須擬具試題之參考答案或計算過程及評分標準，於閱卷前提交典試委員長或分組召集人；至於命擬題庫試題，則不論閱卷委員之多寡，命題委員均應附加參考答案，以為閱卷委員評分之參考。事實上，為求多位閱卷委員評分時或命題委員與閱卷委員非屬同一人時，能齊一標準，國家考試除於命題階段訂有擬具參考答案之規定外，另在試卷評閱階段，設計國文試卷公評及共同商定評分標準之制度。

依閱卷規則第四條規定，評閱申論式試卷前，應由各組召集人、典試委員、命題委員及閱卷委員共同商定評分標準，並由召集人分配試卷之評閱。同規則第二十四條復規定，同一等別、科別之國文試卷由 3 位以上委員分別評閱時，評閱前應召開公評會議，共同商定評分原則。在實務上，通常於試卷評閱首日或前 1 日，召開「試卷評閱標準會議」，會議進行之程序，首先向委員報告閱卷期間應注意事項，包括：1.閱卷時間及期限。2.典試法及其施行細則之相關規定。3.閱卷規則之相關規定。4.領取試卷流程。5.分數書寫原則。6.成績計算與及格方式。7.歷年到考率與及格率等。同時要求委員於規定時間內，親自、審慎並參酌成績計算、及格方式及相關統計評閱試卷，並對命題及閱卷情形等有關事項，嚴守秘密。進而確認各應試科目之試題、申論式試題參考答案、測驗式試題標準答案是否有誤，研商各組各科目申論式試卷之評閱標準及是否依照所附參考答案評閱，確定國文科試卷之公評結果，並先予檢視考試舉行期間應考人所提試題疑義是否屬實。上開會議報告事項及討論案由均先由試務機關擬定，屬通稿性質，並依考試特性之不同，酌作調整。會議決議之試卷分配情形及參考答案則於會後影印分送閱卷委員於閱卷期間隨時參閱，惟不得攜離閱卷場所。

至於「國文試卷公評會議」，則通常於前開「試卷評閱標準會議」召開前 1 至

¹²⁴ 民國 92 年 7 月 11 日修正發布。

¹²⁵ 民國 93 年 11 月 15 日修正發布。

2 日舉行。其作業程序，以 3 位公評委員、作文部分滿分為 60 分之國文試卷為例，係先由試務機關隨機抽取 6 包試卷，由 3 位委員各抽取其中 1 包。其次，再請每位委員自所抽選之卷包中選出上等成績 42 分以上、中等成績 25 分至 41 分、下等成績 24 分以下各 1 份試卷並評分，如無適當之試卷，則再抽選其他卷包並開拆。抽選之 9 份試卷經填註試卷編號（如 1-1、1-2、1-3、2-1、2-2、2-3、3-1、3-2、3-3）後，由 3 位委員互相交換評閱，成績依編號由承辦人員填註於評分表。最後，再請召集人依據評閱結果從 9 份試卷中選出成績上、中、下各 1 份，並以 3 位委員之平均分數作為該份試卷之成績，該 3 份試卷影印後則送請各閱卷委員作為評分之標準。目前，申論式試題參考答案、申論式試卷評分標準及國文試卷公評結果，均未對外公開。試務機關所考量之理由為：

1. 申論式試題參考答案及評分標準之性質，僅為閱卷委員評分時的參考，並非絕對、唯一之標準，實際上仍仰賴閱卷委員之學識判斷。故實務上常有應考人之結論或答案與命題委員所提供之參考答案不符，但其解題、演算、推導或論證的過程，有可取或合理之處，而斟酌給分之情形。
2. 參考答案通常不只一種，如社會科學領域常有不同學派之別，自然科學領域亦有不同的計算或推導模式，實難羅致所有之見解，加以公開。而且，並非所有之申論式試題均附有參考答案。
3. 申論式試題相較於測驗式試題，除可以測知應考人之專業知識外，更可以評量應考人之組織、文字能力及觀念見解。故其最大特色在於沒有標準答案，應考人得自由發揮、展現實力，甚至可以呈現比參考答案更有見地、創意之內容。
4. 一旦公開參考答案，將可能被應考人視為標準答案，而失其申論式試題之特性，並可能成為應考人互相比較作答內容及得分之依據，引發後續爭議，如此將造成無人願意命題或閱卷之困難。事實上，即使 2 份作答內容相近之試卷，亦可能因字體工整度不同，而獲得不同之分數。

對於是否公開申論式試題參考答案的問題，96年3月29日考試院於審查會審查考選部擬具之典試法部分條文修正草案時，考試委員李慶雄、林玉体曾提案增訂公布申論式試題參考答案之規定，惟與會委員難獲共識。事實上，早在幾年前，對於此項議題，亦曾有所討論。係因92年專門職業及技術人員高等考試會計師考試之應考人於考試榜示並收到成績單後，陸續來函複查「中級會計學」科目申論式試題第2題第1小題分數，向考試院提起訴願，主張其作法與教科書所敘解題相同且正確，請求變更該題分數。原命題委員釋復結果，亦認該題有兩種作法，其一為原列參考答案，另一則為訴願人所請求變更成績之作答方式。案經組成專案小組並召開會議討論後，與會代表咸認原命題委員所擬參考答案雖屬正確，然疏漏一般教科書所列另一種解題作法，有專門職業及技術人員考試法第二十條及其施行細則第十六條所指典試疏失之情事，經重新評閱邊緣成績之試卷後，報請考試院補行錄取16名應考人。考試院當時並作成「有明確答案的計算題型之申論式試題，應考慮公布答案，以利試題或答案之疑義於處理試題疑義之階段即可發現，避免未來類此案件之發生。」之附帶決議，供考選部參考。考試委員李慶雄復於同屆第104次會議時，再次提申論式試題應否公布參考答案一案，經會議決議交由考選部研處，該部遂針對此案進行問卷調查。經參考問卷調查結果¹²⁶並考量實務執行情形後，建議暫時不宜公布申論式試題參考答案，俾免應考人將之視為標準答案，據以質疑評分結果，而衝擊到歷年行政院所肯認之判斷餘地的見解，以及對於國家考試命題及閱卷工作，可能產生不可預期之影響，爰目前仍屬限制公開之資訊。

¹²⁶ 問卷調查結果參李震洲，前揭文，頁66-70。

肆、現行公開與保密政策所面臨之難題

一、公開一般性考試資訊未能發揮效果

(一) 規範型資訊時有爭議

以上所介紹之應考資格與應試科目、應試專業科目命題大綱及參考書目、專技人員減免應試科目資訊、考試期日計畫等一般性考試資訊，係與應考人參與國家考試之權益關係較深者。而其中應考資格、應試科目及減免應試科目資訊係規範於考試規則當中，屬於依法公開之一般性考試資訊，為便於討論並有所區隔，本文將此類考試資訊定義為「規範型」資訊。

一般性考試資訊中，「規範型」資訊之特色在於其公開時間、方式等，均於法規範中有明確之規定，試務機關須依法公開相關資訊，俾使應考人知悉，據以報考國家考試或申請減免應試科目。「應考資格與應試科目」及「專技人員減免應試科目資訊」既已常年公開，應考人自得隨時依各種管道查詢。然而，應考人與試務機關之間，針對「應考資格與應試科目」及「專技人員減免應試科目資訊」之爭執，卻時有所聞，最常見為「應考資格認定疑義」與「錯失申請減免應試科目期限」。分述如下：

- 1.應考資格認定疑義：目前國家考試應考資格之規定，不外乎年齡、性別、學歷、學科學分、經歷等。年齡及性別部分因可明確判定，尚無太大爭議，其受關注者僅為該設限是否有歧視或違反人權的問題，惟此乃考選政策之議題，於此並不深入探究。較具爭議者，即學歷及修習必要學科學分之認定疑義。由於校園自主之故，各校所設立之科系名稱與課程內容相當多元，無法於考試規則中一一臚列，故仰賴案例的累積及學者專家的審查。尤其是專技人員考試，因專技人員之培育，需教、考、訓、用等各階段的配合，故其考試之資格與其所受之教育有密切的關係。爰應考資格認定之疑義，層出不窮，雖設有各類科專技人員審議委員會，負責應考資格之審查工作，

因涉及應考人應試之權益，不免引發應考人之爭執。¹²⁷

2.錯失申請減免應試科目期限：專技人員減免應試科目資訊雖明確規範於各類科之考試規則中，屬經年公開之考試資訊，應考人如欲申請，可隨時上網查詢，並備妥相關證明文件後，向考選部提出。目前，實務作業上，全部科目免試部分尚無太大問題，其有關訴願案件多為免試資格之爭執，屬於實質審查內容，倘各類科專技人員考試審議委員會之委員資格、開會程序、引用法規、結果核備程序等均合於規定，考試院訴願審議委員會通常會尊重審議委員會專業之決定，駁回訴願。¹²⁸部分科目免試申請部分，除資格審查疑義，與全部科目免試相同外，因其有申請之期限，應考人必須在當次考試報名前 2 個月，即向考選部提出申請，經審查通過後，始得於當次考試以適用減免應試科目之資格報考。卻常有應考人於考試報名時，始於應考須知中獲知此項資訊，而與試務機關產生爭執，惟此訊息已於考試規則中明定，故甚少有提起行政爭訟之案例。但此錯過申請期間之情形，年年重複發生，造成應考人及承辦人員莫大的困擾。

(二) 政策型資訊未達預期目標

應試專業科目命題大綱及年度考試期日計畫之公開並非法規所規定，而係考選部為確保試題品質，提供辦理國家考試之計畫，使應考人及委員有所依循或及早準備，所為之一種「政策型」資訊。故訂有預期目標，希望能達到一定的成效，但此類考試資訊之公開，卻未如考選部所預期。應試專業科目命題大綱及參考書目所遇到的問題為：

1.內容過於簡略：目前對外公告之應試專業科目命題大綱內容過於簡略，以公務人員考試「行政法」科目命題大綱為例，其所列內容為「行政法之基本概念」、「行政組織法」、「公務員法」、「行政作用法」及「行政救濟」等 5 大綱要，並分別訂有綱要細目，如「行政法之基本概念」之細目為「行政

¹²⁷ 相關案例如考試院 97 考台訴決字第 110 號訴願決定。

¹²⁸ 如 93 年 12 月 17 日考試院(93)年考台訴決字第 178 號訴願決定。

法之法源」、「行政之拘束性與自由性」、「行政法之解釋與適用」、「行政法的公法屬性及以私經濟手段達到公共目的部分」、「行政法總論與行政法各論的關係」。此等命題大綱如同一般教科書之目錄，與考選部當初決定制定命題大綱之目的，顯有落差，使命題委員及應考人無法精準地命擬試題、準備考試。

- 2.決定過程缺乏制度性機制：應試專業科目命題大綱及參考書目雖由學者專家及考選部共同研定，但其啓動係為政策性考量，缺乏長期之規劃，決定的過程亦無制度性機制及定期檢視制度。在面對前述內容過於簡略、命題大綱不合時宜或參考書目版本異動時，沒有一固定的管道或規範，能給予有效的處理，而失去政策美意。
- 3.對命題委員不具拘束力：公開命題大綱及參考書目之目的雖在確保試題品質，維持國家考試之信效度，但其定位止於參考性質，對於命題委員並無拘束力，故所謂的獨門暗器或冷僻艱深之試題，仍難避免。
- 4.常為應考人所誤解：對應考人而言，應試專業科目命題大綱及參考書目之定位應為其研讀之參考，公告之備註文字亦已敘明其性質。但以我國之民族性，試務機關公告之各項資訊，常被認為是絕對的標準，應試專業科目命題大綱及參考書目亦無法避免被應考人誤認為命題之標準範圍。如97年考台訴決字第104號訴願案及(93)考台訴決字第033號訴願案，訴願人即分別就應試專業科目超出「命題大綱」及「參考書目」，提出質疑。考試院所持之理由為應試專業科目命題大綱業於考選部全球資訊網「考試資訊」公布周知，並函送有關機關、學校暨公會查照，其公開之程序並無違誤；而參考書目僅為命題之原則，其專業知識並非僅以條文式的一字不漏之內容呈現，難謂有試題超出參考書目範圍之情形。同時進一步認為，訴願人如對試題有所質疑，應循國家考試試題疑義處理辦法之規定，提出試題疑義，而非執意於命題大綱與參考書目之比較，爰均予以駁回。以上應考人所稱

之試題超出命題大綱或參考書目之範圍，雖難構成訴願之理由，但屢造成應考人之誤解，亦為不爭之事實。

應試專業科目命題大綱及參考書目之公開未產生預期成效，固然為該資訊之內容、形成過程及性質上，未盡周全。但整個國家考試之命題及試題疑義制度，亦存在諸多問題，致兩者無法有效配合，換言之，倘公開之應試專業科目命題大綱及參考書目能更為具體，命題委員亦均能按其內容，準精地命擬試題，卻可能因粗糙的命題及試題疑義制度，導致試題之妥適性仍有不足，以及未能於事後發揮亡羊補牢作用之情形。命題與試題疑義制度現存之問題如下：

- 1.命題作業過於倉促：一般而言，命題委員通常於分組召集人圈選順序後，經承辦人以電話聯繫，始獲知自己為某項考試某科目之命題委員。至於命題之相關資料，則要等到考試前 3 週至 1 個月，典試委員會第一次會議舉行完畢後，才會領取或收到承辦人提供之命題資料袋，並通常於考試前 10 幾天，即應命妥寄送至指定場所，供入闈繕印試題之用。是以，命題期間相當短暫、倉促，而委員獲知之訊息卻相當有限。
- 2.缺乏共同討論機制：前項由試務機關所寄送之命題資料，雖附有「命題注意事項」、「命題規則」、「近 3 年考古題」、「命題大綱」等，供委員命題之參考。惟其內容過於抽象，甚難發揮一定的效果，且基於保密之要求，命題委員事前難以與他人共同討論自擬試題之妥適性及周延性。又分組召集人雖可入闈協助典試委員長決定試題，然實務上因時間有限且待決定之科目眾多，分組召集人又非精通所有領域，故僅止於抽選正副試題及大略審查試題是否錯漏而已。
- 3.試題疑義制度不夠完備：應考人對筆試試題或公布之測驗式試題答案如有疑義，得依國家考試試題疑義處理辦法之規定，於該次考試全部筆試完畢之次日起 3 日內，提出申請。其立法意旨為使試務機關早日確定試題疑義之處理結果，避免從考畢至放榜後，隨時有應考人提出申請，造成試務機關

作業之困擾，影響國家考試結果之安定性。惟法定申請期限太短，實務上常發生應考人於訴願階段提出試題或答案疑義之情形。其次，試務機關依前開辦法所定程序，受理並處理試題疑義後，僅告知申請人最終處理之結果，如有更正，則公告於考選部網頁，對於委員釋復之意見、會議討論經過，甚至是該次考試試題疑義數量及其相關統計資料，應考人均一無所知。另一方面，應考人如於訴願階段，提出疑義，目前考試院均會受理此類案件，惟視個案性質而有不同之處置方式。原則上，訴願人如業依規定提出試題疑義，原處分機關則不再重開處理程序，考試院亦會尊重處理之結果，不為實質的審查；又如訴願人未依規定提出，考試院則通常以程序不合為由駁回其訴願。例外如試題或答案有明顯瑕疵錯誤且舉證完整之情形，則由原處分機關主動¹²⁹或依考試院之要求¹³⁰，請原命題或閱卷委員說明，或召開專案會議討論，以為適當之處理。

至於年度考試期日計畫，其公開之目的本為使有志於公職或專技人員之廣大應考人能儘早準備，以期國家考試之順利進行，但卻也曾發生應考人不滿年度考試期日計畫排定考試時程之例。95年中醫師檢定考試之多位應考人，因考試成績未獲及格，提起訴願。主張95年中醫師檢定考試於95年1月7、8日舉行，較以往考試日期提早3個月，致未及準備應試，有違信賴保護之原則。惟考試規則並未明定考試應於何時舉行，考試時程之安排係考選部本於職權所為之規劃，且該考試公告業依規定於94年10月17日在報紙及考選部網頁上刊登，考試公告作業並無違誤。另該年度考試期日計畫亦於94年9月29日提報考試院審議通過後，旋即發布新聞並刊登考選部網頁及全國各大平面媒體，應考人可隨時透過網路、電話、書面等方式查詢，應考人當有充分管道得知相關訊息。總之，只要考試資訊公開之程序並無不當或違法之情事，考試院¹³¹及考選部之立場，均難以採認訴願人或應考人之主張。

¹²⁹ 相關案例參(94)考台訴決字第118號訴願決定。

¹³⁰ 相關案例參(95)考台訴決字第104號訴願決定、(95)考台訴決字第142號訴願決定。

¹³¹ 訴願決定內容可參考考試院95年7月14日95年考台訴決字第140號訴願決定書。

綜上，規範型考試資訊與政策型考試資訊之年度考試期日計畫等一般性考試資訊之公開，雖於實務面仍難免些許爭議，但相較於應試專業科目命題大綱及參考書目，則顯輕微。惟不論是規範型或政策型考試資訊，其公開之過程與結果均未盡完善，宜從制度面加以改進。

二、限制公開一般性考試資訊傷害國家考試公信力

隨著社會的開放進步，相關法制的落實，政府資訊走向公開透明已成為趨勢。然而，並非所有的政府資訊均應無所保留地全部公開，必要時得加以規範限制。在考試領域，基於考試行政之獨特性，限制公開之一般性考試資訊，但是否有不當、過度限制之嫌，尚有討論的空間。以下就目前較具爭議之「委員名單」及「申論式試題參考答案」，為進一步之探討。

（一）限制公開委員姓名之實務問題

試務機關限制參與國家考試典試工作之委員姓名及有關資料的公開，其所考量之理由不外乎「避免委員困擾」、「考試保密要求」及「委員隱私保護」等，然委員名單未對外公開的結果，同樣產生許多問題。

1. 試題品質難以提升：從前述考試院會議對於此項議題所為之提案與討論內容可知，部分考試委員認為，限制委員名單之公開，將使得試務機關無法控制委員之命題及閱卷品質，難以根除所謂試題有獨門暗器之情形；而過度保護委員的結果，亦無法強化其責任感與榮譽心。
2. 猜題等不良風氣盛行：委員名單之限制公開，使得國家考試之透明度不足，無法獲致大眾的普遍信賴。而典試法及相關規定雖訂有參與試務工作人員應嚴守秘密之規定，但對於委員並無強制拘束效果，致常有某次考試可能由誰命題之謠傳，以及應考人、補習班猜題風氣盛行。

當然，以上問題，除與限制委員名單之公開有關以外，委員遴聘制度所存在的問題，亦不容忽視。目前，委員之遴聘方式並未考量到校際、學界與實務界之平衡，導致擔任國家考試典試工作之委員，有集中於部分人士之情形，難以兼顧

公平性。另對於不適任或命擬之試題曾有疑義之委員，亦無淘汰的機制，通常只要委員符合資格，且願意擔任典試工作，其姓名通常會一再出現於委員名單之上。是以，即使公開委員名單，國家考試之公信力，亦難被社會大眾所折服。故於考量委員姓名是否公開的同時，尚應將委員遴聘制度一併檢討，才不會使限制考試資訊之公開成爲委員濫用職權的保護傘，或使得資訊之公開失去意義。

（二）限制公開參考答案之實務問題

除委員名單外，另一項一般性考試資訊－申論式試題參考答案，其限制公開於執行層面亦面臨到不少爭議。

1. 評分公平性令人質疑：申論式試題之特性在於沒有一定的標準，應考人得自由發揮，展現其學識能力，但也流於客觀性不足之缺點。爰現制有參考答案、國文公評、試卷評閱標準之設計，期以在試卷評閱前能齊一閱卷委員之共識，使評分儘可能趨於一致。應考人如有質疑，不服成績結果，而提起行政爭訟，訴願機關及行政院所採取之立場均爲：倘試務機關業依規定召開國文公評及試卷評閱標準會議，相關程序並無違誤，應考人無法對委員之學識判斷，任意表示不服。然而，不論是在原處分機關答辯書、訴願決定書或行政院判決書所提之相關程序，因資訊未予公開，似難使人信服。
2. 參考答案未經大眾檢視：申論式試題參考答案既爲命題委員所獨自撰擬，在臨時命題未經審查或題庫試題審查不周全的情況下，即有可能發生錯誤或疏漏，92年專技人員高等考試會計師考試補行錄取16人一案，爲其適例。目前，臨時命擬申論式試題參考答案的檢視工作係於試卷評閱標準會議時，一併確認。惟實務上該會議因無制度化，常流於形式。試題與測驗式試題標準答案之疑義，尚有試題疑義制度可加以補救，而申論式試題參考答案卻完全無確認之制度及處理之機關，即作爲評分之參酌依據，似有過於粗糙之嫌。

3.訴訟武器不對等：應考人參與國家考試，不服考試評分之結果，本得依憲法保障之訴訟權利，提起行政爭訟，以維護個人之應考試權。但由於申論式試題參考答案等一般性考試資訊並未公開，當事人無法獲知閱卷委員是否按參考答案、評分標準，就其作答內容，為公平客觀之判斷。在行政爭訟的過程中，與試務機關之地位，顯然不對等，嚴重影響其訴訟權。同時，法院亦缺乏審查之標準，以為公平裁判之依據。對應考人而言，極為不公平。

限制申論式試題參考答案之公開，除產生上述的爭議外，參考答案本身亦存在不少問題。最主要為命題委員未附參考答案之比例甚高。申論式試題參考答案撰擬之原則，雖於命題規則中有明確之規定，然實務作業上，臨時命題委員附加參考答案之比例不高，或內容過於簡略，又或是僅附上教科書影本；而試務機關亦無法強制要求委員，致參考答案本身的品質，即有很大的問題。此外，在尊重閱卷委員專業評斷之前提下，參考答案、試卷評閱標準等對委員並無拘束力，試卷之評閱仍免除不了主觀之考量。是以，於探討參考答案是否公開之同時，附加參考答案制度本身的問題亦應一併檢視，以為完整，避免日後參考答案解除限制，但未附參考答案、參考答案內容簡略等情形仍然存在，其所可能引發的爭議更勝於前，國家考試之威信更無法樹立。

第二節 我國司法實務態度之探討

壹、前言

目前，我國國家考試一般性考試資訊並未完全公開。對外公開之考試資訊，主要係為維護國家考試公平競爭的原則；而考試資訊之限制公開，則為確保考試之秘密性及公平性。惟無論是已公開或限制公開之一般性考試資訊，兩者同樣面臨到許多行政實務層面的問題，致應考人多以行政救濟之手段，來爭取其權益。試務機關在繁重的試務工作之餘，尚須疲於應付行政爭訟案件，爰本節從司法實務層面，藉由相關考試爭訟案例之分析，來瞭解一般性考試資訊所涉及的法律概念。

有關本節之討論範圍，由於已公開之一般性考試資訊，相對而言，其爭議較低，從制度面加以改進，應可獲致政策效果。同時為深刻化相關討論，強調考試資訊公開之重要性，爰將焦點集中在限制公開之一般性考試資訊。至於實務案例之選擇，基於大法官釋字第 319 號解釋係針對考試資訊相當重要之解釋，目前，行政法院有關考試事件之判決，多採用本號解釋之見解。本號解釋雖不止於一般性考試資訊，亦包括個人性考試資訊，但所涉及之考試本質的問題，係整體性的概念，於此先行討論，有其必要。

貳、釋字第 319 號解釋前行政法院之態度

一、案例之提出

(一) 有關委員名單公開之案例：行政法院 64 年度判字第 32 號判決

應考人梁載中報考 62 年高等考試史料編纂人員考試以總成績 59 分未獲錄取，認國文科成績評分不公，請求重新評閱國文試卷，或複印試卷，或與閱卷委員公開討論等。經考選部特函准原典試委員解釋對其國文試卷作答內容之評分觀點

爲：「該卷爲文多不切題，兩個教字，少有發揮，以勞教強，未曾敘及，舉例亦有不合事實處，而公文語意欠周，程式亦有差誤。」並將此評分觀點轉知梁君在案，惟其認考選部毫無補救意向，爰向考選部提起訴願。¹³²考選部 63 年 6 月 27 日作成（63）選訴字第 11 號訴願決定，決定主文：「訴願駁回」。其理由略以：系爭考試之辦理係依法組織典試委員會，負責評閱試卷、審查成績及錄取標準等。評閱試卷部分，評閱試卷之典試委員，爲國內著名教授及專家學者，由初閱、覆閱、抽閱，以迄審定標準核算成績，至爲慎重，足堪信賴。而各類科試卷成績，一經典試委員會審查決定，即不容有任何變更。至於該典試委員會於考試榜示後，已依典試法之規定撤銷。訴願人要求重新評分、複印試卷、告知委員姓名等，係屬法外要求，自難辦理。

梁君不服上開考選部駁回其訴願之決定，向考試院提起再訴願。該院 63 年 10 月 3 日（63）考臺訴字第 2441 號再訴願決定理由爲：系爭考試係依典試法組織典試委員會主持典試事宜，其命題閱卷評分等事項，均爲該典試委員會依據法令辦理。再訴願人之國文科試卷成績，業經典試委員依其職權所評定，其請求重新評閱一節，於法無據。爰考選部所爲之處分及訴願決定，均無不當，訴願理由不備，予以駁回。嗣梁君向行政法院提起行政訴訟，要求重新評閱國文試卷、複印試卷及告知閱卷委員身份，其起訴意旨略以：

- 1.系爭考試國文科論文試題爲「總統云云『以勤教富，以勞教強』試申論之」，原告係針對當前政府推行之小康計劃施政，予以申論發揮；公文則是按新式公文程式撰寫，並無錯誤。典試委員之評分觀點，若非其對總統訓詞及國家政策之體認不夠深刻，對新式公文程式不甚瞭解，即爲其不通文墨，事後胡謔推諉。
- 2.依高等及普通考試閱卷規則¹³³第五條規定：「典試委員長發現計分不公允或有

¹³² 依當時（59 年 12 月 23 日修正公布）訴願法之規定，訴願係採二級制度，分爲訴願及再訴願，當事人不服行政機關之行政處分，應向原處分機關提起訴願，不服其訴願決定，才向其主管機關提起再訴願。

¹³³ 52 年 7 月 16 日考試院修正發布。

錯誤時，可請原典試委員重閱或另組委員會評定之。」爰原告重閱之請求並非於法無據，試卷成績一經典試委員會審查決定或典試委員會業已裁撤，亦非不容有任何變更或為拒絕之理由。

- 3.法令並無任何規定不准應考人於事後發現疑點，查明閱卷委員身份姓名。一旦藉口保密，該委員是否符合典試法所定資格，亦無從得知。
- 4.應考人如未享有閱覽或複印試卷之權利，如發生典試疏失之情事，將無人能知。

被告則謂：原告不合規定之要求，被告前於訴願決定書中業已詮釋極詳，原告所謂自難照辦，爰本件訴願一再駁回之決定，並無違誤。行政法院作成 64 年度判字第 32 號判決，其理由為：原告國文試卷業經被告函請原閱卷委員釋復，並經查明登分、校對、核算等作業無誤在案。至原告複印試卷、告知閱卷委員姓名之請求，並無法律根據，訴願及再訴願機關均認有保密之必要，亦無不當，原告起訴意旨，難認為有理由，應予駁回。

(二) 有關參考答案公開之案例：行政法院 73 年度字第 1013 號判決

應考人邱垂文參加 72 年專門職業及技術人員高等考試律師考試，於接獲考選部寄發之考試成績單後，申請複查成績，並請求重新評閱應試科目「國文」、「國父遺教及憲法」等 2 科目試卷。其不服考選部否准請求重新評閱試卷之處分，向該部提起訴願，請求覆閱前開兩科目試卷及告知「國父遺教及憲法」之評分標準，並准予補行錄取。考選部 72 年 12 月 27 日作成 (72) 選訴字第 98 號訴願決定，決定主文：「訴願駁回」，有關請求重新評閱及告知評分標準之理由略以：

- 1.關於請求重新評閱試卷部分：試卷評閱屬典試委員之法定職權，其依據法律之授權，運用其學識經驗，對應考人之作答內容，作成價值判斷，任何人均不得干預，除非其判斷在程序上為違法，否則，即生法律效果，謂「職權獨立」。查訴願人各科試卷之評分，在程序上均與考試法規有關之規定相

合，亦無漏未評閱之情事，依行政院 55 年判字第 275 號判例，¹³⁴不容應考人對之藉詞聲明不服。是考選部未准訴願人所請，於法洵無不當。

2.關於請求告知評分標準部分：訴願人所稱「評分標準」，係指由典試委員會決定之評分尺度，其旨在於給分時，因有一定之尺度可循而趨於一致，此為典試委員會之內部作業，對應考人向來不公開。蓋給分之尺度如何，屬典試委員之自由裁量權，且係法律所賦予者，則其給分，代表國家意思之表達，其結果自應告知應考人，但其判斷評價之所以然，亦即評閱標準，則毋須告知應考人。

邱君不服上開考選部駁回其訴願之決定，向考試院提起再訴願。該院 73 年 4 月 13 日作成 (73) 考臺訴字第 1278 號再訴願決定。除重申考試成績之評定，為典試委員基於考試法及典試法之授權，根據個人學識與經驗所為之判斷，具有高度之專業性與屬人性，不容應考人據指為違法或不當外。另稱系爭考試之閱卷、成績計算等程序均依規定辦理，訴願人所請重閱試卷、告知評分標準，均於法無據。再訴願理由不備，應予駁回。嗣後邱君以相同之請求，向行政院提起行政訴訟，其起訴意旨略以：

- 1.系爭考試未依典試法之規定，於評閱試卷前，由典試委員共同決定評分標準，而僅由該科目召集委員集合該科組之數名典試委員，非法商定。
- 2.典試委員對於國文科試卷之評閱，未遵照 68 年 7 月 19 日修正發布之「國文試卷評閱要點」，為分項評分。另對於應試科目「國父遺教與憲法」，亦未依比較方式評定，違反考試上機會平等原則，濫用評分裁量權。

被告機關答辯意旨則為：

- 1.系爭考試之命題及閱卷標準，已於舉行第一次典試委員會議時，在監試委員

¹³⁴ 行政院 55 年 11 月 10 日 55 判字第 275 號判例要旨：「按專門職業及技術人員檢覈面試及實地考試辦法第四條規定，面試分筆試及口試，面試委員由考選機關聘任。又考選部呈經考試院核定之中醫師檢覈改進方案內：三、改進辦法規定，應口試人當場自行抽題作答，灌製錄音帶後，再由委員三人播放錄音帶，分別評分，並以三委員評分之平均分數，為應口試人員成績。關於考選機關面試程序之進行，如果並無違背法令之處，其由考選委員評定之結果，即不容應試人對之藉詞聲明不服。」

監視下，作授權之決定。

2.國文試卷評閱要點所定標準，係評閱國文之尺度。典試委員依此尺度而為給分，觀察全篇論文而為統合評定分數，已涵蓋法定之給分標準，非必須逐項標明。

行政法院作成 73 年度字第 1013 號判決，其理由略以：典試委員依據法律之授權，評定考試成績，即生法律效果，具有拘束力，不受任何干涉。查原告各科試卷，並無漏閱等錯誤，典試委員又無法知悉試卷為何人應考，亦無計分不公之情事。原處分並無違誤，原告所請，於法無據，不能認為原告之起訴意旨有理由，爰駁回原告之訴。

二、行政法院之見解與態度

本文參考民國 39 年政府遷台，考選部設立訴願審議委員會後，迄民國 82 年大法官會議釋字第 319 號解釋作成前，所受理之訴願案例及後續行政訴訟判決。經彙整結果，爭訟之內容以「應考資格不服」及「考試評分偏低」占案件之大宗。本節所關切之「申論式試題參考答案」及「委員姓名」等一般性考試資訊，多於應考人質疑評分偏低，要求重新評閱試卷時，所為之附帶主張，鮮有應考人僅針對「申論式試題參考答案」或「委員姓名」，請求試務機關提供資訊。本文以為其理由在於應考人不服考試評分偏低時，因相關考試資訊之缺乏，無法提出有效之論據，只能憑空推測，而訴願機關、再訴願機關或行政法院通常以「訴願人（或原告）所稱評分偏低（或不公），純屬個人主觀臆測」為由，予以駁回。因此，可以推知參考答案、評分標準、委員姓名等，為應考人爭訟之利器，訴願人不但可知悉評分者為何人，亦可瞭解評分之標準及尺度何在，據以與個人作答內容比較，而提出有效之反駁。這也是，應考人為何於爭訟階段，主張重新評閱時，一併請求公開參考答案、委員名單之理由所在。由此可知，應考人之焦點並不在瞭解參考答案、委員姓名等資訊，此資訊只是其達到重新評閱目的之證據或手段而已。也因此，一般性考試資訊之限制公開，常與無法重新評閱之理由，合併解釋。

分析以上兩件案例，梁載中請求重新評閱並提供閱卷委員姓名一案，其係以分析國文論文題旨及公文格式之方式，證明其作答內容已切合題意，格式並無錯誤，亦符合公文革新精簡精神，從而質疑閱卷委員之學識能力，希望試務機關告知閱卷委員姓名，與之公開討論或受社會公評，並檢視其遴聘資格是否合法。其另從典試法及閱卷規則，有關「典試委員長於事後發現有誤時，得請原委員重新評或另組專案小組評定」之規定推論，試卷並非無法於事後重新評閱。至於邱垂文請求重新評閱並告知評分標準一案，則非從試題題意、個人作答內容及前開典試法相關規定立論，而係從評分程序之瑕疵，包括系爭科目並非由全體典試委員共同商定評定原則，委員未依「國文試卷評閱要點」所定標準為分項評分等，來要求重新評閱及告知評分標準。

行政法院本兩件判決對於訴願、再訴願決定，均採取肯認之立場，而駁回原告之訴。比較此兩項判決，行政法院的共同態度為：

1. 考試評分事件之先決要件為程序合法及實質正確：在程序上，舉辦國家考試須依法組織典試委員會及遴聘符合資格之典試委員，只要典試委員於法定職權範圍內為評分、成績審查之行為，即產生法律效果，除非有程序違法或實質錯誤，任何人不得干預。而所謂的實質錯誤，則指成績登算錯誤或漏閱之情事。在實質上，如無前開錯誤之情形，則在合法程序下所為之評分，即具有拘束力。
2. 將考試評分視為行政裁量：所謂的行政裁量係指行政機關依據立法者明示或默示之授權，得在職權範圍內，本於自由意志有所選擇，而作成國家意思之決定，除非有形式上逾越裁量範圍或實質上違背立法者授權之意旨，法院不得干預。而考試評分，依行政法院之傳統見解，認其為典試委員依典試法及相關考試法規，在其評閱及成績審查之職權範圍內，本於自由意志及個人學識智識，作成代表國家考試機關之評分決定，除非有前述程序違法及實質錯誤之情形，不得隨便干預。簡言之，典試委員之評分，只要有

法律依據，並在其職權範圍內所為，即屬試務機關（閱卷委員）之裁量權，不容其他機關介入。

3.法律沒有規定得以作為之事項，即無法為之：在過去，無論是訴願決定、再訴願決定或行政訴訟判決，均認應考人重新評閱、公開有關資訊之請求，於法規上並未有相關規定，故難以遵照辦理。此與今日，法律未有禁止之事項，即可以為之的理解，顯有差異。故過去雖未有限制公開之規定，只要相關法律沒有准許公開，即應予拒絕；而今日則均訂有限制公開之規定，以為准否應考人請求之依據。

至於本兩件案例之個別主張，行政法院之態度則分別為：

- 1.有關委員姓名公開部分：行政法院認為，只要委員遴聘之資格合於規定，其評分則應予以信賴。且在梁案中試務機關尚另請原閱卷委員敘明評分理由，則更無再准其公開之理。
- 2.有關評分標準公開部分：行政法院係肯定並援引試務機關對於評分標準之解釋，認此標準為評分之尺度，目的在於使閱卷委員之評分尺度能趨於一致。惟僅為委員參考之依據，委員仍得就應考人實際作答內容，依其專業為自由之裁量。此衡量之過程，無須告知應考人，只須將其衡鑑結果，因代表國家意思之表達，告知個別應考人即可。

參、釋字第 319 號解釋之作成

一、聲請釋憲緣起：行政法院 79 年判字第 1854 號判決

（一）案例事實

原告蔡鏡輝參加 78 年專門職業及技術人高等考試律師考試，於收受被告機關考選部寄發之成績單後，以其考試成績未達錄取標準，向被告機關申請複查成績，經被告機關函復原評閱成績與成績單登載之結果相符，並附列各科目分題成績表。原告不服，向被告機關提起訴願、再訴願並請求複印各科試卷，均遭決定駁

回，爰提起本件行政訴訟。

（二）起訴要旨

原告針對訴願、再訴願決定之內容，提出以下幾點意見：

- 1.系爭處分之規範依據侵害憲法所保障人民之應考試服公職權及工作權：原告認為被告機關否准其影印各科試卷請求之依據，即「應考人申請複查成績處理辦法」第八條前段「應考人申請複查成績，不得要求重新評閱，提供參考答案，閱覽或複印試卷」之規定，¹³⁵限制考試原始真正成績之公開，致流弊叢生，有違憲法所保障應考試服公職之權利及工作權，使應考人得不到應有之保障。
- 2.榜示後試卷即喪失保密之必要性：系爭規定之意旨固然為維護國家考試之尊嚴及基於作業上之需要，而限制資訊之公開。但應為有階段之限制，非永久不變，考試榜示後即無維護機密性之必要，應將試卷予以公開，以示公信。
- 3.系爭規定之精神並非限制卷面之評分欄：按系爭規定「不得要求閱覽或複印試卷」之精神，係以試卷內容為中心所為之限制，目的為保護試卷之內容，而非限制卷面評分欄原始分數之公開。
- 4.系爭規定之適用主體僅限於應考人：系爭規定既明白規範「應考人」申請複查成績時，不得要求閱覽或複印試卷，則其規範之主體應僅限於「應考人」。原告在訴願或行政訴訟進行中，其地位為「訴願人」或「原告」，而非「應考人」，爰此時要求複印試卷，應不受系爭規定之限制。
- 5.試務機關採取安全檢核，致未獲錄取：原告自認其報考律師高等考試二十餘年來，報名履歷表之審查意見欄均被打「×」，其他應考人則為「✓」。系爭考試，原告親眼目睹其報名履歷表上被打「交」字，其他應考人則為「直」字，足見其遭受不公平待遇，而未獲錄取。

¹³⁵ 民國 75 年 11 月 12 日修正發布之條文，有關本辦法之修正沿革，請參本文第四章第四節。

(三) 答辯要旨

被告機關答辯意旨略謂：

- 1.系爭辦法為現行有效之規則：系爭應考人申請複查成績處理辦法係考試院依法定職權訂定發布，並經送請立法院備查有案，且未經司法院大法官會議解釋為牴觸憲法，屬現行有效之規則，應考人及被告機關均應受其拘束。
- 2.原處分係依法行政：系爭辦法訂有限制閱覽或複印試卷之規定，原告請求影印其各科目試卷，被告機關依此項規定未准所請，係依法行政，洵無不當。
- 3.國家考試並無安全檢核作業：被告機關辦理各項國家考試，有關應考資格之審查工作，係依據應考人報名履歷表之記載及所附證件，加以認定。符合各該考試應考資格者，即准予應試；不合格者，則予以退件，報名表件並無素行調查表，亦未審查應考人之安全資格，且從無在報名履歷表上作記號。爰原告質疑其參加系爭考試，安全資料未獲通過，純屬個人臆測。

(四) 判決要旨

行政法院 79 年 11 月 23 日作成 79 年度判字第 1854 號判決，判決主文：「原告之訴駁回」，判決理由略以：

- 1.原處分、訴願決定及再訴願決定均無違誤：原告影印各科試卷之請求，核與系爭規定不合。且查原告系爭考試各科試卷影本，均核與原成績單及被告機關函復原告之成績相符，被告機關未准所請而決定駁回其訴願及再訴願決定，均無違誤。
- 2.原告之主張無理由：蓋考試院舉行考試與應考人間所發生之法律關係，屬公法上之法律關係，故該院依法定職權訂定發布之規則，應考人必須遵守。況該院辦理考試命題閱卷，均具高度之機密性，為維護國家考試之尊嚴及基於作業上之實際需要，爰訂有系爭之規定，此規定並未逾越該院職權之範圍，對人民應考試之權亦無侵害，與憲法並不牴觸，且此辦法經依法送請立法院備查有案，自難謂其為違法。

3.安全檢核之指控，並無所據：被告機關受理各項考試應考之報名作業，並無素行調查表，亦未審查應考人之安全資料，且從無在審查欄上記載「×」記號之情形。經查閱原告參加系爭考試所填送之報名履歷表，並無安全資料一欄，其上「按節點名記錄欄」均記為「○」（到考「○」，缺考「×」），此外別無其他記號。原告懷疑其安全資料未獲審查通過，尚嫌無據。

（五）案例特色與爭點

本件的案型特色，為系爭限制公開之規定，使得國家考試資訊之保密與應考人應試權益之間，產生利益衝突的問題。尤其是系爭的律師考試，其競爭之激烈，相較於公務人員考試或大學聯考，可謂是有過之而無不及。而本件當事人，應律師考試已二十餘年，屢試未獲錄取，故急欲查知個人成績是否有填報錯誤或被所稱之安全查核。然試務機關基於保密之理由，訂有系爭規定，限制一切考試資訊之公開，使應考人無從獲知有關資訊，進而對於考試作業程序及規範之合法性，提出質疑。本件原告雖僅主張複印試卷，但其起訴意旨尚涉及一般性考試資訊公開之議題，爭點如下：

- 1.限制重新評閱及一般性、個人性考試資訊之公開，是否侵害憲法所保人民應考試服公職之權利及工作權？如是，試務機關得否以行政規則來限制之？又國家考試資訊之保密與應考試權益之間，孰輕孰重？
- 2.限制公開考試資訊之理由為何？如為試務機關所稱係為維護國家考試命題閱卷作業之機密性，理應有時間上之限制。是否如原告所稱，在考試榜示後即無此保密之必要性？
- 3.限制閱覽及複印試卷之意旨為何？係在確保試卷本身之機密性？抑或只為委員簽名及評分過程之不公開？如是，原告理應得閱覽卷面原始分數，而非僅獲知抄錄後之成績單。
- 4.系爭辦法為規範「應考人」申請複查成績之相關規定，而其中第八條，又係規範「應考人申請複查成績」，不得要求重新評閱，提供參考答案……等。

如應考人在爭訟中，是否因不具應考人身分，係訴願人或原告身分，而不受前開規定之限制？又或者是依舉重以明輕之原則，即使是應考人均不得請求公開，又遑論是其他身分者？

二、聲請人釋憲聲請內容

原告蔡鏡輝，因不服前開判決結果，認為人民有應考試服公職之權利，又人民之工作權、生存權、財產權應予以保障，憲法第十八條、第十五條基本人權章著有明文。再者行政命令與法律或憲法牴觸者無效（憲法第一七二條）。政府機關晉用人才以及專門職業之執業資格，均須經過考試院所舉辦之各種考試。考試須公平、公正、公開，因此榜示後，辦理試務之機關應將應考人之成績公開，以示負責之基本義務，俾免成績登錄有誤，侵害應考人之考試權益，以達國家掄才之目的。今以「應考人申請複查考試成績處理辦法第八條」之行政命令否定法律牴觸憲法，不僅侵害其合法考試權益，抑且侵害廣大應考人之合法考試權益至深且鉅。爰於80年2月1日向大法官聲請解釋考試院訂定之「應考人申請複查成績處理辦法」牴觸憲法第十五條、第十八條及第一七二條等之規定。其所提解釋憲法之理由及所持之立場與見解如下。

（一）聲請人所提解釋憲法之理由

- 1.限制閱覽試卷分數，違反國家考試公平、公正、公開之原則：國家舉辦之各種考試須以公平、公正、公開為基礎，三者缺其一，考試結果則有高度之瑕疵，失去國家掄才之德意。而所謂的「公開」係指考試榜示後，應考人之原始評分成績，必須公開任其閱覽複印，以示負責。
- 2.考選部拒絕非應考人身分者閱覽或複印試卷，於法無據：應考人申請複查考試成績處理辦法之規範內容為應考人申請複查成績之有關程序及限制事項，應考人如欲申請複查成績，須於接到成績單起10日內向考選部提出，逾期不得申請，以一次為限。同時不得要求重新評閱、提供參考答案、閱覽或複印試卷，亦不得要求告知評閱委員之姓名及其他參考資料。準此，

應考人接到成績單 10 日後，無論申請複查成績與否，其「應考人」之身分則已消滅，嗣後以申請人、訴願人、原告等之身分提出閱覽以及複印試卷，考選部應無拒絕之法令根據。

3.應考人申請複查考試成績處理辦法之限制規定，違反考試成績公開原則及憲法有關規定：複查考試成績，不得閱覽及複印試卷上之原始評分成績，有違考試成績公開之原則，其流弊層出不窮。此外，應考人得不到原始評分之真正成績，被任意剝奪合法之考試權益，顯與憲法第十五條、第十八條之規定牴觸，依憲法第一七二條之規定應是無效。

4.行政法院之判決應屬無效：聲請人向考選部提出複印試卷及閱覽之請求，經訴願、再訴願，均遭考選部及考試院拒絕。又提起行政訴訟，同樣遭行政法院駁回原告之訴。惟行政法院據以駁回之行政命令，違反違反考試法、民法等有關法律及牴觸憲法之規定。因此，行政法院之判決應屬無效。

(二) 聲請人所持之立場與見解

1.有關安全檢核之質疑，為考選部等有關機關所不爭執之事實證據：聲請人自 59 年起應考選部所舉辦之司法官特考或律師高考至 78 年為止，20 年間報名履歷表正表上審查意見欄內全部被打上「×」或「交」字為記號，為聲請人親眼所目睹。且聲請人 78 年間曾多次向考選部、中央政府四院陳情，惟考選部之覆函¹³⁶均不否認此為無爭執之事實；(78)選訴字第 279 號訴願決定書、考試院以(79)考臺訴字第 2742 號函及(79)考臺訴決字第 017 號再訴願決定書等，亦不否認之。又 77 年 11 月 5 日聯合等報均刊載：「司法官特考須經嚴密之無形考試，即『安全考核』。其未獲通過者筆試則不讓及格」云云。聲請人亦曾於此向中央政府四院請願書中主張，但考選部及有關機關至目前為止未提出具體證據以證其無，並始終未見要求各該報社更正之。以上證據均可證明考選部對聲請人執行安全檢核為不爭之事實。

¹³⁶ 考選部於 78 年 2 月 14 日以(78)選一字第 0621 號函、監察院函轉考選部 78 年 7 月 14 日(78)選特字第 2263 號函。

- 2.安全資料及素行資料並非呈現於報名履歷表：安全考核首由鄰里地方行政單位以及警察機關擔任初查工作，次由情治機關複查，聲請人每年一次榜示前均受其調查在卷。至考核結果，係由考選部另行製作文書記載，當然報名履歷表上無此欄之設計，因此在報名履歷表上無從查考。
- 3.行政法院之判決理由以及考選部、考試院駁回訴願、再訴願決定書，均略謂：「上開行政命令經送立法院備查有案且未經司法院大法官會議解釋為牴觸憲法，自屬現行有效之行政規章」云云，可見其自始深知「應考人申請複查考試成績處理辦法第八條」係違反法律牴觸憲法者。
- 4.應考人與考選部間應屬民事關係：應考人不論參加任何考試，依例須繳交一定金額之報名費，否則不得參加考試。因此，應考人與考選部間之關係，為有對價關係之民事關係。考選部及行政法院所認為公法關係，顯屬誤解。

（三）釋憲聲請內容分析

本件聲請釋憲之目的在於聲請人認為試務機關以「應考人申請複查考試成績處理辦法」，限制考試資訊之公開，不但影響應考人之考試權益，且其限制主體應僅限於具應考人身分者。而辦法本身為行政規則，以規則限制應考試之權利，更有牴觸憲法第十八條及第十五條之嫌。另按國家考試公平公正公開之原則，考試榜示後即無保密之必要，應考人之原始評分成績，應予公開任其閱覽及複印，以示負責。

以上理由，聲請人在行政訴訟階段，即有提起，對於限制閱覽理由之質疑，則於釋憲理由書上未再提及。至於原行政法院判決所稱「系爭規定未牴觸憲法」¹³⁷及「考試機關舉行考試與應考人間所產生之法律關係，屬公法關係，故其依職權訂定之規定，應考人必須遵守」等理由，聲請人則另在聲請書中闡述個人見解，以為補充。

¹³⁷ 該判決被告機關答辯意旨中，僅認系爭辦法未經大法官會議解釋為牴觸憲法，而行政法院則直接認定其未牴觸憲法。

三、大法官釋字第 319 號解釋

(一) 解釋文及其解釋理由書

司法院大法官於民國 82 年 6 月 4 日作成釋字第 319 號解釋如下：

「考試機關依法舉行之考試，其閱卷委員係於試卷彌封時評定成績，在彌封開拆後，除依形式觀察，即可發見該項成績有顯然錯誤者外，不應循應考人之要求任意再行評閱，以維持考試之客觀與公平。考試院於中華民國七十五年十一月十二日修正發布之『應考人申請複查考試成績處理辦法』，其第八條規定『申請複查考試成績，不得要求重新評閱、提供參考答案、閱覽或複印試卷。亦不得要求告知閱卷委員之姓名或其他有關資料』，係為貫徹首開意旨所必要，亦與典試法第二十三條關於『辦理考試人員應嚴守秘密』之規定¹³⁸相符，與憲法尚無牴觸。惟考試成績之複查，既為兼顧應考人之權益，有關複查事項仍宜以法律定之。」

其解釋理由書則為：

「考試機關依法舉行之考試，設典試委員會以決定命題標準、評閱標準、審查標準、錄取標準以及應考人考試成績之審查等事項，並由監察院派監察委員監試，在監試委員監視下，進行試題之封存，試卷之彌封、點封，應考人考試成績之審查以及及格人員之榜示與公布。如發現有潛通關節、改換試卷或其他舞弊情事，均由監試人員報請監察院依法處理之，此觀典試法及監試法有關規定甚明。」

前項考試，其閱卷委員係於試卷彌封時評定成績，在彌封開拆後，除依形式觀察，即可發見該項成績有顯然錯誤者外，如循應考人之要求，任意再行評閱，縱再行彌封，因既有前次閱卷委員之計分，並可能知悉應考人為何人，亦難以維持考試之客觀與公平。考試院於中華民國七十五年十一月十二日修正發布之「應考人申請複查考試成績處理辦法」，其第八條規定「申請複查考試成績，不得要求重新評閱、提供參考答案、閱覽或複印試卷。亦不得要求告知閱卷委員之姓名或其他有關資料」，係為維護考試之客觀與公平及尊重閱卷委員所為之學術評價所必要，亦與典試法第二十三條關於「辦理考試人員應嚴守秘密」

¹³⁸ 民國 77 年 11 月 11 日修正公布之典試法第二十三條規定：「辦理考試人員應嚴守秘密，不得徇私舞弊、潛通關節、遺漏舛錯；違者依法懲處，其因而觸犯刑法者，加重其刑至二分之一。」

之規定相符，而如發見有試卷漏閱等顯然錯誤之情形，該辦法第七條又設有相當之補救規定，與憲法尚無抵觸。惟考試成績之複查，既為兼顧應考人之權益，有關複查事項仍宜以法律定之。」

（二）解釋文分析

大法官釋字第 319 號解釋之重點為：

1. 「不得要求重新評閱」之立法理由：本號解釋首先闡述系爭規定首項限制「不得要求重新評閱」之目的，係為維持考試之客觀與公平。本號解釋理由書並進一步說明，國家考試之舉行，其試卷係於試卷彌封時評定成績，且整個考試之辦理過程，均訂有相當嚴謹之法定程序，彌封開拆後，縱使再行彌封，因有前次委員之計分，並可能知應考人為何人，難以維持考試之客觀公平。爰不得任應考人之要求重新評閱的規定，係為維持考試客觀及公平必要。¹³⁹
2. 「申請複查考試成績，不得要求重新評閱、提供參考答案、閱覽或複印試卷。亦不得要求告知閱卷委員之姓名或其他有關資料」之立法理由：本號解釋認為此項規定之立法意旨有二：其一為貫徹「試卷不應循應考人之要求任意再行評閱，以維持考試之客觀與公平」之必要；除此之外，本號解釋理由書並補充，尊重閱卷委員所為學術評價所必要之理由。其次為落實辦理考試人員應嚴守秘密，惟此部分解釋文及其解釋理由書均未作進一步之說明。
3. 系爭規定並未抵觸憲法：基於前述理由，系爭規定係為維持考試客觀公平及尊重閱卷委員所必要，並符合嚴守試務秘密之原則，且依解釋理由書之補充，如果發見試卷漏閱等顯然錯誤之情形，系爭辦法第七條已設有相當之

¹³⁹ 本號解釋翁岳生、楊日然、吳庚之不同意見書則認為，應考人不得要求重新評閱試卷之規定是否違憲之關鍵，不在於試卷彌封是否已經開拆。事實上，彌封開拆後再行評閱，仍得予以彌封，有效保持秘密，在此情形下重新評閱以糾正錯誤或偏失，反而為追求其評分客觀公平所必要。國家考試經典試委員評分後，不得任意再行評閱，其意旨乃國家賦予典試委員評分判斷時之權威性使然，其判斷應受各方之尊重。是以，該不同意見書認本號解釋有關不得任意重新評閱部分，應作成「考試機關依法舉行之考試，其閱卷委員評定成績後，除發現有顯然錯誤或違法情事，經依法定程序處理，不應任意再行評閱，以尊重閱卷委員之判斷，始符國家典試制度之意旨。」始屬適當。

補救規定，故未牴觸憲法。¹⁴⁰

4.系爭辦法宜以法律規定：本號解釋認為考試成績之複查，涉及到應考人之權益，爰建議應提升法律位階，以法律規定為宜。

對照聲請人之聲請理由，本號解釋並未針對系爭規定之適用主體是否限於「應考人」之爭議，予以回應。而對於聲請人所認系爭規定應於榜示後失其保密意義之見解，本號解釋雖有闡述系爭規定之立法目的，但並未釐清該規定是否於榜示前後，均有適用。至於系爭辦法以行政規則限制人民應考試服公職之權利及工作權，是否違反法律牴觸憲法乙節。本號解釋則認為系爭辦法對於可能會影響應考人權益之明顯錯誤情形，已訂有補救措施，爰不牴觸憲法，但仍認定系爭辦法相關事宜，影響到應考人之應試權益，故作成「宜以法律定之」的建議。

（三）解釋文檢討

本文所關心有關考試資訊公開之議題，按本號解釋文之意旨，限制考試資訊公開之目的係為避免應考人任意要求重新評閱，使試務機關依法定程序、閱卷委員依學識專業所為之考試評分決定，被任意破壞，影響考試之客觀與公平。本文可推論，本號解釋之立場應認為公開考試資訊，將可能造成應考人任意要求重新評閱，使得考試公平客觀性難以維持之後果，為避免產生重新評閱之不當要求，爰限制考試資訊之公開。此與過去試務機關、行政法院認為應考人請求重新評閱，常一併請求公開考試資訊，此等資訊似乎成為重新評閱之理由及依據的立場，有相似之處。另一方面，本號解釋雖從「不得要求重新評閱」及「限制考試資訊公開」兩大面向切入，說明考試機關訂有相關規定之理由，但因兩者有前述之關聯性，且最後之標的為「考試評分決定」。故本號解釋同時也為「考試評分決定」之影響、性質及審查等給予如下之定位，惟對於細節部分，則又未深入說明。

1.考試評分決定涉及應考人之權益，應有法律保留原則之適用。顯見在考試評

¹⁴⁰ 前註不同意見書另補充說明，系爭辦法之立法目的，係因國家考試應考人日益增多，此種大量製作之行政處分，其間或有疏失，故考試院乃頒布此項辦法，以行政措施給予應考人申請改正明顯錯誤之機會。而該辦法第八條之規定，並未剝奪申請人依法提起訴願或訴訟之權利，故該規定尚不牴觸憲法。

分事件中，已有注意到應考人之權益問題。惟此係影響應考人何種權利？是否為聲請人所稱憲法第十八條、第十五條之人民基本權利？本號解釋並未予以進一步說明。而考試評分決定對於應考人權益之侵害，司法機關之審查態度為何？亦無所見。

2. 考試評分決定之性質已從「行政裁量」走向「判斷餘地」。過去行政法院認為試卷不能任意重新評閱之理由，除相關程序已完備、無發現實質錯誤之情事以及於法無據外，尚因評分乃閱卷委員之職權，任何人不得干預。而本號解釋則指出此乃尊重閱卷委員學術專業之必要，雖未明及德國學說上所謂的「判斷餘地」，但已有幾分味道。¹⁴¹惟本號解釋雖已見「判斷餘地」理論的影子，但委員何以享有判斷之餘地，而不受司法機關之完全審查，同樣未進一步說明。

3. 司法機關對於考試評分決定，採取低密度之控制。本號解釋對於閱卷委員所為之評分，屬完全尊重之立場，除非有漏閱等明顯錯誤情形，任何人不得藉詞聲明不服，司法機關亦難介入審查。不但與過去行政法院所堅持之立場相同，本號解釋之作成，更強化此低控制密度之原則。

¹⁴¹ 司法院大法官解釋中，直接指出「判斷餘地」概念者為釋字第 553 號解釋，有關台北市里長選舉延期釋憲一案。其解釋理由書指出，凡由社會多元代表利益所為之決定、專家所為之判斷、由獨立行使職權委員會所為之決定、行政機關預測性或評估性之決定、具有高度政策或計畫性之決定等，行政法院的控制密度宜適度降低。本號解釋主要以專業性的立場來承認行政機關之判斷餘地，與大法官釋字第 462 號解釋，有關大學教師升等評審案，從基本權屬性及其影響程度的角度加以立論，有所不同。

肆、釋字第 319 號解釋後之發展

一、案例之提出：行政法院 90 年判字第 1433 號判決

(一) 案例事實

原告林資雄報名參加 87 年特種考試司法人員考試三等考試司法官考試，總成績為 36.54 分，未達該類科考試及格標準（50.00 分），致未獲錄取。原告於收受被告機關寄發之成績單後，要求寄發或公布本次考試申論式試題參考答案，經被告機關以與規定不合，先後於 88 年 4 月 19 日以（88）選特字第 03905 號及同年月 28 日（88）選特字第 04408 號書函復知原告，未准其所請。原告不服，循序提起訴願、再訴願，遞遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

(二) 起訴要旨

原告起訴意旨略謂：

- 1.原處分、訴願決定及再訴願決定適用法規顯有錯誤：原告認其僅係單純的請求試務機關寄發或公布系爭考試之參考答案，並未申請複查成績，訴願決定援引「應考人申請複查成績處理辦法」，駁回原告之請求，適用法規即有明顯之錯誤。又再訴願決定係援引「應考人申請複查成績處理辦法」第八條及「公務人員考試試題疑義處理辦法」¹⁴²第八條之規定，認為原告要求寄發或公布本次考試申論式試題參考答案，其縱未申請複查成績，抑或未對試題提出疑義，惟於試務工作各階段程序中，無論應考人是否申請複查成績或對試題提出疑義，均應有其適用。爰以與規定不合未准所請及駁回其再訴願之決定，其認事用法仍有違誤。
- 2.系爭規定之合法性、合憲性不無疑義：「應考人申請複查成績處理辦法」第八條前段，申請複查考試成績，不得要求重新評閱，提供參考答案，閱覽或複印試卷之規定，雖經大法官會議釋字第 319 號解釋，認並未牴觸憲法。

¹⁴² 民國 85 年 7 月 6 日訂定發布全文；89 年 7 月 25 日修正發布全文及名稱為「國家考試試題疑義處理辦法」。嗣經 92 年 1 月 24 日、93 年 9 月 3 日兩次修正。

惟前開解釋係於 82 年 6 月 4 日所作成，當時尚未有（新）訴願法第四十九條、第七十五條之規定，亦未有（新）行政訴訟法第九十六條之規定，今日系爭規定之合法性、合憲性，即非不可存疑。

3. 參考答案公開之合理性：依訴願決定內容「……查本項考試為求評分標準之公平客觀，其申論式試卷，均於評閱前召開試卷評閱會議，決定評閱『標準』，嗣閱卷委員即依此『標準』評閱試卷……」可知，被告所謂之『標準』，即係原告所稱之『參考答案』，既然有此參考答案（或稱標準），如能將之公布則不僅全國考生可以知悉典試委員精闢之見解，亦可使原告有學習改進之機會，並與新修訂之訴願法及行政訴訟法之精神相符合。
4. 「公開競爭」原則應包括參考答案之公開：憲法第八十五條規定：「公務員之選拔，應實行公開競爭之考試制度」，另公務人員考試法第二條亦規定：「公務人員之考試應以公開競爭之方式行之」。而所謂公開不僅報名、招考程序應予公開，即使後置作業如典試委員之公布、試題之公布、參考答案之提供等亦應在公開之列，始符公開之真諦，並與司法院解釋所揭示之正當法律程序吻合，此亦為民國 87 年 10 月 28 日制定通過之訴願法增訂第四十九條、第七十五條以及同日制定通過之行政訴訟法增訂第九十六條之原因所在。故考試院及被告拒絕原告之請求，顯係置憲法第八十五條及公務人員考試法第二條規定於不顧，亦與正當法律程序及憲法第十八條所欲保障人民「應考試、服公職」之權利相牴觸。

（三）答辯要旨

被告答辯意旨則以：

1. 依系爭規定之精神，於試務工作各階段均有其適用：不得要求重新評閱、提供參考答案、閱覽或複印試卷之規定，係為尊重閱卷委員之學術評價所為必要措施。雖規範於「應考人申請複查成績處理辦法」中，惟於試務工作各階段程序，無論應考人是否申請複查成績，均應有其適用，以貫徹前開

之精神。

- 2.系爭辦法並未牴觸憲法：「應考人申請複查成績處理辦法」係經送請立法院備查有案，其第八條規定復經釋字第 319 號解釋，認並未牴觸憲法，爰被告及應考人均應受其拘束。
- 3.公開競爭非指參考答案之公開：公務人員之考試，以公開競爭之方式為之，固為公務人員考試法第二條第一項前段所明定。惟所稱公開競爭係指對於政府機關之職缺，所有符合應考資格之國民，均得公平參加競爭，以避免任用私人，尚非指典試委員、試題及參考答案均應公開而言。
- 4.評閱標準非參考答案：考選部辦理各項考試，為求評分之公平客觀，其申論式試卷，均於評閱前召開試卷評閱會議，決定評閱標準。此項評閱標準，係指閱卷委員評閱試卷之尺度，並非試題之參考答案，原告認評閱標準即為參考答案，實屬誤解。
- 5.考選命題及評分行為不適用行政程序法之規定：依行政程序法第三條第三項第八款規定，考試院有關考選命題及評分之行為，不適用本法之規定。考選部舉行各項考試之參考答案為考試評分行為之一部分，依前揭規定，並無適用行政程序法之相關程序規定之餘地。況行政程序法、訴願法及行政訴訟法，雖經公布，惟未達施行日期，¹⁴³依中央法規標準法第十四條規定：「法規特定有施行日期或以命令特定施行日期者，自該特定日起發生效力」，原告執尚未生效之法規而為請求，於法不合。

（四）判決要旨

本件行政訴訟案，最高行政法院於 90 年 8 月 16 日作成 90 年判字第 1433 號判決，駁回原告之訴，其理由為：

- 1.被告機關否准原告之請求均係依法行政：按申請複查考試成績，不得要求重新評閱、提供參考答案、閱覽或複印試卷，應考人申請複查成績處理辦法

¹⁴³ 訴願法及行政訴訟法均係於 87 年 10 月 28 日修正公布，89 年 7 月 13 日施行。

第八條前段定有明文。又應考人對筆試試題提出疑義，不得要求告知典試委員、命題委員、試題審查委員或閱卷委員之姓名或有關資料，亦不得對申論式或其他非測驗式試題要求提供參考答案，公務人員考試試題疑義處理辦法第八條亦定有明文。原告於收受被告機關寄發之成績單後，要求寄發或公布本次申論式試題參考答案，被告機關以與規定不合，未准其所請，揆諸首揭規定，洵非無據。

- 2.依系爭規定之精神，於試務工作各階段均有其適用：不得要求重新評閱、提供參考答案、閱覽或複印試卷之規定，係為尊重閱卷委員之學術評價所為必要措施，雖分別規範於申請複查成績辦法及試題疑義處理辦法，惟於試務工作各階段程序中，無論應考人是否申請複查成績或對試題提出疑義，均應有其適用。原告於收受考選部寄發之成績單後，要求寄發或公布本次考試申論式試題參考答案，其縱未申請複查成績，亦未對試題提出疑義，仍非無該規定之適用。
- 3.系爭辦法並未牴觸憲法：不得要求提供參考答案等規定，係為貫徹考試之客觀與公平意旨所必要，亦與（當時）典試法第二十三條關於「辦理考試人員應嚴守秘密」之規定相符，與憲法尚無牴觸，業經大法官釋字第 319 號解釋在案，原告仍謂被告應寄發或公布參考答案，自非可取。
- 3.公開競爭非謂參考答案之公開：按公務人員之考試，固應以公開競爭之方式進行，為憲法第八十五條及公務人員考試法第二條第一項前段所明定。惟所稱公開競爭，係指對於政府機關之職缺，所有符合應考資格之國民，均得公平參加競爭，尚非指典試委員、試題及參考答案均應公開，原告為此主張，顯有誤會。
- 4.原告所引訴願法第四十九條、第七十五條及行政訴訟法第九十六條所定當事人得請求閱覽、抄錄、影印或攝影卷內文書等規定，尚難據為原告有利之認定。

（五）案例爭點

本件的爭點在於：

1. 「應考人申請複查成績處理辦法」及「公務人員考試試題疑義處理辦法」有關限制公開之規定，是否於試務工作各階段程序中，均有適用？抑或按條文內容解釋，應考人申請複查成績時或對試題提出疑義時，始不得要求告知有關資訊？應考人僅請求公布參考答案，並未申請複查成績或提出疑義，試務機關以前開辦法拒絕，適用法規是否有誤？
2. 大法官於民國 82 年作成之釋字第 319 號解釋，雖認不得要求重新評閱、告知參考答案、閱覽或複印試卷之規定，並未牴觸憲法，但其後有訴願法第四十九條、第七十五條及行政訴訟法第九十六條之公布。前開規定是否仍未牴觸憲法，不無疑義。

行政法院是項判決對於第一項爭議，係同意被告之答辯理由，認系爭規定係為尊重閱卷委員之學術評價所為之必要措施，雖分別規範於「應考人申請複查成績辦法」及「公務人員考試試題疑義處理辦法」，但於試務工作各階段程序中，均有適用。此項見解同時也回答釋字第 319 號解釋聲請人之質疑。至於訴願法、行政訴訟法施行後，釋字第 319 號解釋是否仍有拘束力。行政法院除重申該號解釋之內容，認與憲法無所牴觸外；另稱訴願法、行政訴訟法中有關閱覽卷宗之規定，難據為原告有利之認定，惟其理由為何，則未敘明。

本件訴訟案為釋字第 319 號解釋作成後之典型案例，應考人如提出公開考試資訊之請求，行政法院具有充分之理據，即援引該號解釋之內容，駁回原告之請，不再「於法無據」，亦不再因相關規定僅為行政規則，而為人所質疑。

二、典試法第二十三條修正案

釋字第 319 號解釋雖明示，有關成績之複查，因涉及應考人權益，宜以法律定之。然有關機關考試院或考選部並未於該號解釋作成後，即啟動法規研修程序，致民國 82 年以後之考試行政爭訟案例，如前揭請求公布參考答案一案，試務機關

及行政法院均仍以「辦法」拒絕或駁回應考人之請求。直至民國 89 年間，考試院第九屆將研修典試法列為施政目標之一，有關複查成績相關事宜，即遵照釋字第 319 號解釋之建議及釋字第 443 號解釋之意旨，並考量應考人申請複查成績為公務人員及專技人員考試之共通事項，爰將當時「應考人申請複查成績處理辦法」第八條之規定改列於典試法第二十三條，以符合法律保留原則。該條文增修過程如下：

1.89 年 2 月 8 日考選部將典試法修正草案及條文對照表報請考試院審議。其中第二十三條修正條文草案內容為：「(第一項) 應考人得申請複查成績及閱覽試卷。但不得抄寫、複印、攝影、誦讀、錄音或為其他複製行為或要求提供申論式試題參考答案或要求告知典試委員、命題委員、閱卷委員、審查委員、口試委員或實地考試委員之姓名及有關資料。其他法律與本法規定不同時，適用本法。(第二項) 前項申請複查成績及閱覽試卷之辦法，由考試院定之。」其立法理由為因應釋字第 319 號解釋之建議與兼顧應考人之權益，將複查成績事宜改列於法律中規範並准許應考人閱覽試卷，以建立國家考試之威信及透明度。惟為避免應考人於閱覽後影印試卷，相互比較答案與得分，就評分高低產生爭議，要求重新評閱試卷之情形出現，爰不開放應考人複印試卷之行為。另因新修正通過之行政訴訟法訂有訴訟人得申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗之規定，但無排除適用之例外。爰以凌越條款方式排除行政訴訟法及有關規定。

2.89 年 3 月 2 日考試院第九屆第 172 次會議討論本修正草案。當中，時任考試委員許濱松認為實體法是否能排除適用程序法之規定，恐有疑慮；考試委員田維新則表示，將來開放應考人閱覽試卷後，由於試卷上均有委員簽名，為免洩露姓名，建議考選部妥為因應。經該次會議決議：「交付審查」。審查會上審查委員均贊成考選部所擬修正條文草案，該審查意見並經 89 年 4 月 27 日考試院同屆第 180 次會議決議通過，89 年 5 月 5 日考選部原擬條文

由考試院函請立法院審議。

3. 89年12月7日立法院第四屆第4會期法制委員會第15次會議全體委員會審查本修正案，經協商結果，立法委員劉光華等5人所提修正文字為：「(第一項)應考人得於榜示後申請複查成績。(第二項)應考人不得為下列行為：一、申請閱覽試卷。二、申請為任何複製行為。三、要求提供申論式試題參考答案。四、要求告知典試委員、命題委員、閱卷委員、審查委員、口試委員或實地考試委員之姓名及有關資料。(第三項)其他法律與本法規定不同時，適用本條文。(第四項)第一項申請複查成績之辦法，由考試院定之。」並經決議照協商條文通過。¹⁴⁴
4. 90年5月11日朝野協商結論：「修正各條文均照審查會通過條文通過。」同年12月21日立法院第四屆第6會期第10次會議審查通過，完成二、三讀程序，內容為：「(第一項)應考人得於榜示後申請複查成績。(第二項)應考人不得為下列行為：一、申請閱覽試卷。二、申請為任何複製行為。三、要求提供申論式試題參考答案。四、要求告知典試委員、命題委員、閱卷委員、審查委員、口試委員或實地考試委員之姓名及有關資料。(第三項)其他法律與前項規定不同時，適用本條文。(第四項)第一項申請複查成績之辦法，由考試院定之。」僅就前開委員會審查通過結果，酌作文字修正。

典試法第二十三條修正公布後，由於該條條文內容係依大法官解釋之意旨，將原訂於行政規則中有關禁止公開之事項，提升至法律位階，故在實務執行上更有所依據。試務機關爾後即以此條規定，拒絕應考人重新評閱、提供參考答案、閱覽複印試卷、告知委員姓名之請求，並為行政院所採認。如93年9月15日行政法院92年度訴字第2813號判決，原告雖認典試法第二十三條第二項之規定，違害考試之公平公正，而請求各科目試卷重新評閱。行政法院則以「不得重新評閱

¹⁴⁴ 參立法院公報，2001，第90卷第3期，頁223-254。

之規定於典試法第二十三條第二項定有明文，319 號解釋亦認此規定未牴觸憲法」等語，認原告重新評閱之請求無理由。又如 93 年 6 月 11 日 92 年度訴字第 1728 號判決，原告要求委託公信學術機構，對參考答案及評分是否合於客觀上考試目的進行鑑定。行政法院亦援引典試法第二十三條第二項，認原告之請求與有關規定不合，予以駁回。均為典型之例。



第三節 德國司法實務態度之探討

壹、前言

在比較法部分，由於德國聯邦憲法法院 1991 年 4 月 17 日判決，為該國考試評分事件司法審查密度之分水嶺，且當中對於考試評分決定之性質，提出十分精闢的見解，同樣為該國在考試評分事件上，相當重要之判決，值得我國借鏡。本節即以此判決為核心，探討其司法實務上對考試評分決定之定位及權限的劃分。首先介紹該項判決前，司法機關對考試評分審查之態度與發展，進而從判決要旨及理由，點出此判決重要之處。並與釋字第 319 號解釋及我國歷來行政法院態度加以比較，突顯出我國司法實務對於考試事件之保守及有待發展之空間。

貳、考試評分決定與司法審查

一、考試評分決定之性質

（一）考試評分決定視為行政裁量之傳統見解

所謂的「行政裁量」係指行政機關於適用法規時，本於行政之目的，於數種可能之法律效果中，自行選擇一適當行為為之；而法院就此行政行為之審查，受到限制。其類型包括了法規規定之構成要件具備後，行政機關有權決定決策與否之「行為裁量」，以及行政機關就產生不同法律效果行為擇一而行之「選擇裁量」。另因特殊之事實關係，致本有裁量權行使可能之行政機關，除採取某種措施外，別無其他選擇，則為「裁量萎縮至零」。¹⁴⁵準此，行政裁量的特徵為其係行政機關須受法律拘束原則之相對概念，但並非行政機關即得以恣意作為；在具體個案中自由執行法律效果時，仍應遵守立法者的授權目的與範圍及一般法律原則。

行政裁量的概念源自於十九世紀初，行政與司法二分之政治背景，但概念並

¹⁴⁵ 參吳庚，前揭註 57，頁 118-120。

不明確。¹⁴⁶二次世界大戰前德國之通說，亦認為行政裁量同時存在於規範之構成要件及法效果層面，包括了構成要件及法律效果之裁量。戰後，由於科技的快速發展，致立法者因立法時效緩慢或專業能力有限，在立法上大量使用具科技性、技術性的不確定法律概念，而有別於過去「公益」或「社會秩序」等不確定法律概念的認知，故傳統上不確定法律概念與裁量在構成要件與法律效果上之關聯為何，決定當事人之權利與義務的關係，展開一連串之討論。¹⁴⁷在不確定法律概念之學說提出以前，德國學界及實務界，均將考試評分視為一種裁量處分，行政法院對此並無審查之權限，與我國行政法院過去之立場相同。

（二）考試評分決定視為判斷餘地之理論興起

所謂的「不確定法律概念」係為法律條文之構成要件，因無法使用精確之語言來清楚描述所規範之事物，故形成了有欠精確，須進一步闡釋其內涵之文字內容，司法機關須審查行政機關適用此概念內容之正確性。可區分為「經驗性概念」及「規範性概念」，前者為一般人經驗或感官即可加以判斷之客體對象；後者之概念則缺乏與現實之關聯性，故有待法價值之認定或科學技術之判斷。¹⁴⁸至於「判斷餘地」則係不確定法律概念適用於具體事實關係時，行政機關得以自由判斷之情形，而法院之審查則受到限制。¹⁴⁹

不確定法律概念與判斷餘地理論之發展，係源自於 1953 年德學者 Hermann Reuss 首先提出不確定法律概念與裁量區分的概念。詳言之，行政機關對於不確定法律概念的解釋與適用，屬於構成要件層面，應受到法院完全的審查；而裁量僅限於法律效果，始有發生之可能。¹⁵⁰1955 年德國學者 Otto Bachof 進一步提出「判斷餘地」理論，以限制行政機關適用不確定法律概念的審查權，認法院對於不確定法律概念雖享有完全審查之權限，以檢視行政機關在個案中是否正確地適用不

¹⁴⁶ 參吳庚，前揭註 57，頁 113。

¹⁴⁷ 參陳慈陽，2001，《行政法學基礎理論(一)行政法總論》，台北：神州，頁 121-122。

¹⁴⁸ 吳庚，前揭註 57，頁 116；陳慈陽，前揭文，頁 123。

¹⁴⁹ 吳庚，前揭註 57，頁 117。

¹⁵⁰ 參翁岳生，1994，〈行政法院對考試機關評分之審查權〉，《法治國家之行政法與司法》，台北：月旦，頁 11。

確定法律概念，但在某些範圍，因司法能力有限而無法有效掌握，使得行政機關於涵攝階段享有一定的決定空間，司法機關原則上予以尊重。¹⁵¹經學者蔡震榮之歸納，目前德國判斷餘地理論之具體適用範圍有：¹⁵²1.具有高度屬人性及專業性之傳統範圍；2.策略性考量之行爲；3.計畫行政；4.環境法及經濟法上之預估及風險評估；5.其他政策性之決定。主要係基於事物本質所造成司法機關完全審查之不可能，或對於專業決定之尊重，或基於行爲之時效性與整體性，抑或從權力分立的觀點，爲尊重政治決策的結果，致司法機關之審查範圍受到限制。

基於不確定法律概念與判斷餘地之學說，考試評分決定並非在數個合法的決定中作選擇，閱卷委員只能爲一個有效、合法的評分，故屬於不確定法律概念之具體適用，非裁量處分。德聯邦行政法院 1961 年 7 月 14 日及 1965 年 5 月 28 日兩項判決，即採取此見解，前項判決認爲評分具高度屬人性，與行政裁量不同，行政機關僅能有一確定之判斷視爲正確；後者則稱考試僅得一正確之評定，而無多數正確評定之存在，委員只能有一確定評價視爲正確。¹⁵³以上兩項判決內容，均爲考試評分決定被視爲判斷餘地之適例。

二、司法審查考試評分決定之範圍

司法審查係司法權與行政權之間，權限劃分的問題，本與考試評分決定之關聯性不大。但考試評分決定之特殊性質，使司法審查的範圍須予以諸多之考量，而不確定法律概念之探討，主要爲解決劃分行政與司法權限之爭議；判斷餘地理論之提出，本爲限制法院對不確定法律概念之審查，故兩者無法不「混爲一談」。

德國法學界過去將考試評分決定視爲行政裁量時，行政機關行使裁量權固然爲立法者所賦予之權力，但非全然不受司法審查。當發生裁量超越法律授權範圍

¹⁵¹ 德國學者 Ule 則從不同的角度出發，其雖亦承認判斷餘地的存在，但理由非在於司法在某些領域能力之不足，而係以規範之內涵是否需經價值判斷加以區分。其將不確定法律概念爲分「規範概念」與「事實概念」，前者涉及到價值判斷，後者則無。惟有當行政機關適用「規範概念」時，司法始應予以尊重，至於不涉及主觀價值之「事實概念」，則可介入。參蔡震榮，1999，《行政法理論與基本人權之保障》，台北：五南，頁 386。

¹⁵² 蔡震榮，1999，前揭註 152，台北：五南，頁 387-388。

¹⁵³ 翁岳生，前揭註 151，頁 78-79。

之「裁量逾越」，或與法律授權目的不符、出於不相關的動機、違反一般法律原則等「裁量濫用」以及因故意或過失而消極不行使法定裁量權之「裁量怠惰」等情形，即產所謂的「裁量瑕疵」，司法於此可以介入審查。

判斷餘地理論確立後，對於考試評分決定，德國實務界則多援引此論而為有限度之審查，其理由經學者翁岳生歸納該國行政法院判決，¹⁵⁴略為：

- 1.基於考試之本質：專門知能之思考不能成為法院審查之標的。
- 2.基於法律之授權：評分標準係由各考試委員會決定。
- 3.基於評分之高度屬人性：評分為考試委員會所為具高度屬人性之判斷，法院不得變更其分數。
- 4.基於逾越行政法院之權限：法院不能干涉本質上專屬學術之科學判斷，以自己評分取代委員之評分。
- 5.基於不能採用鑑定作為輔助手段：考試之真義在於應考人對委員表現其能力，而非法院。故專門性成績評定，法院不能越俎代庖。

而德國聯邦行政法院向來之判決，業發展出相當的審查項目包括：「是否遵守系爭法律所規定之程序」、「系爭案件事實的調查與確定是否適當且完整」、「系爭法律是否被正確解釋」、「一般評價原則是否被遵守」、「行政機關是否納入其他與案件事實不相關的考量，致影響個案的決定」等。¹⁵⁵聯邦憲法法院亦多肯認聯邦行政法院對於考試領域享有判斷餘地之見解，採取從寬審查的態度。但如何情形為一般評價原則？何種情況下係出於與事實不相關的考量？可見此審查標準仍不夠精密，似乎只有在極度明顯的錯誤下，考試評分決定才會被認定為違法。聯邦憲法法院 1991 年 4 月 17 日有關「法院審核職業有關之考試」判決，¹⁵⁶對於聯邦行政法院過度認同判斷餘地，放棄全面審查之態度，展開檢討，並提出基本人權保障

¹⁵⁴ 翁岳生，前揭註 151，頁 80-81。

¹⁵⁵ 參黃錦堂，2007，〈行政判斷與司法審查-最高行政法院高速公路電子收費系統(ETC)案判決評論〉，湯德宗、李建良主編，《2006 行政管制與行政爭訟》，台北：中央研究院法律學研究所籌備處，頁 330。

¹⁵⁶ 判決內容請參蔡震榮譯，1992，〈關於『法院審核職業有關之考試』之判決〉，司法院編，《德國聯邦憲法法院裁判選輯(三)》，頁 277-292。

為要求。此判決不但緊縮考試判斷餘地的範圍，促使法院改採嚴格審查的態度，更強調程序保障在考試評分決定中的重要性，以及對考試評分涉及之相關議題，提出精闢的看法，具有指標性作用。

參、司法審查範圍之重新釐定：聯邦憲法法院 1991 年 4 月 17 日判決

一、案例背景

本件為德國聯邦憲法法院，針對該國法律人員考試事件所為之判決案。依德國法官法第五條規定：「任何人在一個大學中法律學院學習並完成第一次法律人員考試、實習階段及第二次法律人員考試取得為法官之能力。學習與實習之內容應一致。」¹⁵⁷是以，大學法律系學生參加法律人員考試，取得法官之能力，為從事法律人職業（包括律師、法官、檢察官、公證人及高級行政官員等）的先決條件。前開法律人員考試，與我國國家考試之概念略有不同。蓋德國為聯邦國家，考試權為各邦之權限，故法律人員考試係由各邦在法官法允許範圍內訂定「法律人訓練與考試規則」加以規範並執行，由各邦司法考試局負責，成立司法考試委員會¹⁵⁸辦理考試工作。惟各邦對應考資格、實習過程及考試科目，則大同小異，並相互承認及格資格。¹⁵⁹

第一次的法律人員考試，目的主要在測驗應考人基本知識、運用法律及思考能力，參加之對象為已修習必要年限及基礎課程之大學法律系學生。¹⁶⁰考試之方式主要分為「家庭作業」、「筆試」及「口試」等 3 種，其數量依各邦規定而略有不

¹⁵⁷ 1961 年公布，1992 年修正。德國另於 2002 年 7 月 1 日通過「法學教育改革法」，自 2003 年 7 月 1 日生效。該法修正部分法官法之規定，其中，將大學法律科目成績納入第一次法律人員考試之總分（佔 30%），以期學生能重視學校教育，並鼓勵各大學發展出自己的重點研究領域，使法學教育與國家考試有更密切之結合。參陳惠馨，2005，〈透明度與司法人員考選制度之興革〉，《國家菁英》，第 1 卷第 2 期，頁 45-46。

¹⁵⁸ 其職權為：遴聘命題委員、應考資格疑義案件之審議、決定試題、決定考試使用的輔助工具、決定筆試及口試補考的特別安排。並由大學法律系教授、法官、檢察官、律師、公證人、高級行政官員擔任考試委員，負責命題及閱卷工作。參吳挽瀾等，2000，《考選部奧地利德國瑞士法國律師司法官考試制度考察團考察報告》，台北：考試院，頁 43-44。

¹⁵⁹ 參陳新民，2005，《公法學劄記》，台北：新學林，頁 326。

¹⁶⁰ 依法官法第五條規定，法律教育至少須 3 年半，其基礎課程為民法、刑法、公法及程序法，並應具法哲學、歷史、社會基礎之法學方法論。另外，並應有與基礎課程有關補充及深入之選修課程。

同。其中，家庭作業係由考試委員從考試範圍中，選擇一個問題交給應考人，應考人將試卷攜回作答後，需於 6 週內繳回。家庭作業經評定為不合格者，僅有一次之補考機會，合格後始得參加筆試。筆試的科目通常為「民法」、「刑法」、「行政法」及一個選考科目，考試時間均為 5 小時，試卷之評閱採平行兩閱的方式，閱卷委員於評閱時，須加註理由。評分差距過大時，依各邦規定之不同，另請第三位委員評分或取其平均分數之方式處理。筆試階段同樣有一次的補考機會。筆試及格後，始具資格參加口試。口試及格後，即為第一次法律人員考試及格，應考人得向邦最高法院申請為法律實習生，並接受 2 年至 2 年半的實習服務，經實習期滿成績及格，始得參加第二次法律人員考試。

第二次法律人員考試旨在評斷法律系學生在實習過程中，是否已達法律教育之目的及具備法官之能力。因此，著重應考人之實務知識與能力，由律師、法官等法律實務專家擔任考試委員，學術界人士通常不參與其中。本次之考試方式與第一次同，原則上採取家庭作業、筆試及口試等 3 種方式，及格者則由各邦司法部發給考試及格證書；不及格者，只能補考一次，俾使不適合法律工作之法律系學生能早日脫離國家考試之困境。

二、案例事實

本件係兩位憲法訴願人分別提起，並由聯邦憲法法院合併審理一案。第一位因參加第二次法律人員考試事件，不服其家庭作業、筆試及口試之評分過低，提起訴願。該次考試閱卷委員認為該名應考人之法律見解不切題、不充足，且對法律問題的分析過於膚淺；考試管轄機關邦司法考試局蒐集閱卷委員的意見後，以閱卷委員並無依據錯誤事實予以評分為由，駁回其訴願。當事人對之不服爰提起行政訴訟，行政法院在肯認考試機關有判斷餘地之前提下，認為本案並未超越判斷餘地之界限，而予以駁回。第二位則係參加第一次法律人員考試事件，因不服家庭作業評分過低及閱卷委員部分不正確之評論，爰提起訴願。閱卷委員給予該位應考人之評論為：針對問題點並未有充足深入的探討；邦司法考試局則以本案

考試評分決定無法確定是否有違法或程序不當為由，而予以駁回；行政法院亦同前案之觀點，認為考試機關擁有判斷餘地，故專業問題的審核不適用於行政救濟程序，況本案並無批改疏失，爰駁回其訴。簡言之，以上兩位憲法訴願人均認為行政法院對於考試評分的審查相當有限，致無法獲得有效的救濟，以保障其工作權，遂提起憲法訴願。

三、判決要旨

德國聯邦憲法法院 1991 年 4 月 17 日作成判決¹⁶¹要旨為：

「1.依基本法第十二條第一項職業有關之考試程序應在有效地保護職業自由之基本人權下進行之。因此，應考人應有權有效地針對結業成績提出異議。反之，不得對爭議之考試成績要求召開第二級行政機關完全地重新評分。2.行政法院對考試機關評定餘地之判決僅在攸關考試特別的評定下，才合於基本法第十九條第四項之規定。反之，介於主考官與應考人間專業意見的差異並非完全排除法院的審核。3.由基本法第十二條第一項可以導出，對於職業有關考試之一般評定原則是：一個適當的及以前後一貫有足夠論證所設定的解答不得被評定為錯誤的。」

四、案例特色與爭點

德國基本法第十二條第一項第一句規定，德國國民享有職業、工作位置與教育場所之選擇自由。¹⁶²職業自由為現代專業分工社會中人民整體生活之核心，與人性尊嚴的確保與社會公平正義的維護有密切之關係。而本件的案型特色，為系爭的考試評分決定案，涉及應考人取得法律人員職業之資格，嚴重影響其職業選擇之自由。尤其是德國法律人員考試係採取兩階段考試制度，其過程相當嚴謹、耗時且訂有應考次數之限制，競爭之激烈可見一番，故難免引發未及格者之爭訟。而考試過程中，雖訂有完整的考試評分制度與程序，但正因摻雜著閱卷委員的主

¹⁶¹ 文號：BverfGE 84, 37.

¹⁶² 引自黃錦堂，2007，〈公務人員特種考試應考年齡、體能設限與考試無障礙之研究〉，《公務人員特種考試特殊設限與考試無障礙研討會－以應考年齡、體能、兵役及消極條款為範圍》研討會論文，台北：考選部，頁 15。

觀論斷，所以未及格者不免事後興訟，如案例二之應考人更明確指出閱卷委員的批評且未認知到法學爭論的狀況及沒有注意到其所列參考書目，而認為閱卷委員的評分過於草率。

因此，有關考試之評分雖涉及到判斷餘地之適用，但考試評分的結果對職業選擇之自由有深切的影響，法院是否可以放棄其完全的審查權？法院限制審查的理由是否真係因專業判斷而應予尊重？抑或有其他考量之因素？倘若法院應努力介入審查，其審查的範圍及密度為何？相關議題均於系爭判決中有明確的說明。

肆、聯邦憲法法院 1991 年判決與 319 號解釋之比較

一、關於考試評分決定之影響性

關於考試評分決定對於應考人所產生之影響，德國聯邦憲法法院是項判決理由為：

- 1.有關考試評分決定所涉及的基本權問題：考試評分決定對應考人之工作機會造成極大的影響，強烈干預基本法第十二條第一項人民選擇職業之自由，故涉及到基本人權的議題，法院即不能放棄其審查權。
- 2.有效權利保障之提供：德國基本法第十九條第四項中有關訴訟權的保障，除政府應提供訴訟管道，俾利人民尋求權利之救濟外，尚應提供有效的權利保障，使人民得以請求有實效的司法審查，爰行政法院對系爭行政處分在法律面及事實面應具有完全審查的義務。本案所涉及之考試評分，雖涉及不確定法律概念之適用，屬判斷餘地之範疇，但行政法院的控制密度自應妥適，以有效保障當事人之實體權利。然而，考試評分的過程中，存在著諸多無法掌握的因素，包括了閱卷委員的主觀印象、閱卷委員的專業特徵及其他偶發性的因素等。但現行法規對評分準則之規定並不明確，迄今法院又未發展出進一步的評分原則，致行政機關擁有極大的權力。除此之外，基於考試評分背後有其複雜的考量脈絡，並為全體應考人比較之結果，難

以有規則地爲人所理解，法院即便有專家之協助，發展出自己的評定準則尚有其困難，惟法院仍應致力於此，以指出閱卷委員可能偏離之處。

從以上的理由可知，德國聯邦憲法法院係將考試評分決定之影響，定位爲基本權的問題，同時對司法機關所扮演的角色，有高度的期許，並提出法院應發展出自我評定準則的建議。大法官釋字第 319 號解釋則未將考試評分決定之影響，有所定位，僅建議有關規定宜提升法律位階，未亦強調司法對於人民權利保障所能發揮之功能，關於人民權益之維護，其重視程度不如德國。此外，釋字第 319 號解釋除未要求司法機關對於考試評分決定應更積極介入審查外，亦不認爲考試機關於此所享有之權力過於龐大，反而認定其限制考試資訊公開之立場，再次突顯出我國對於人民考試權益保障的落後。

二、關於考試評分決定之性質及理由

德國聯邦憲法法院雖期許行政法院盡可能發展出考試評分的審查標準，以保障人民職業選擇的自由，但對於考試評分之性質，仍承認考試機關享有判斷餘地。惟其所持之理由不在於過去所認係基於專業判斷的考量，而是機會平等原則的問題。詳言之，考試之評分係在試卷評閱的情境中，閱卷委員發展出自我客觀的標準，就全體應考人作答之內容，爲整體比較的結果。此等考量難以爲外人輕易掌握，即便在訴訟過程中，法院對於具體個案，亦無法重構閱卷當時的整體脈絡，故考試決定的特殊評價，其重點不在於與專業判斷的聯結，倘應考人要求重新評閱或司法介入個案審查，係違反與所有應考人適用同一評價標準之平等原則。

準此，德國聯邦憲法法院對於考試評分決定，頗能掌握考試的本質。相較於此，釋字第 319 號解釋雖隱約承認試務機關就評分決定享有判斷之餘地，但理由在於尊重委員之專業判斷，未進一步考量到考試評分之本質問題。

三、司法機關對於考試評分決定之審查密度

聯邦憲法法院進一步指出，即便承認考試決定有其法院難以實質介入的範圍，但法院仍有應善盡審查之事項。過去行政法院相關判決所採取之態度為：僅有在考試機關違犯程序上錯誤或有明顯不合理之情事時，始認定為逾越判斷餘地的界限而法院應審查其判斷的合法性。此種「禁止恣意標準」屬於低控制密度，只有在極端情形下，考試機關所為評分才會被評定為違法，不符合訴訟權有效保障的要求，是以，聯邦憲法法院提出以下的概念。

國家考試的目的係禁止未達基本專業知能的應考人進入有關職業領域，並非要求應考人與閱卷委員對於同一事物具有相同之見解，故閱卷委員在考試評分過程中享有「評分餘地」(Bewertungsspielraum)的同時，應考人亦擁有「作答餘地」(Antwortspielraum)。詳言之，只要試題無法明確指出正確或適當的答案，應考人所為之合理的答題方式及可被接受的答案，原則上不能被評價為錯誤而導致不及格。此種評分原則又稱為「一般評價原則」，閱卷委員評分應有相當之理由且為一般人可為接受的，倘其評分不為一般人所能接受，即應被認為是「恣意判斷」。法院可藉由專業鑑定人的協助，就應考人作答內容是否合於一般評價原則而完成相關之審查，以確保閱卷委員未有逾越恣意界限之情事，過去所認實際操作上的困難，不足以構成限制有效訴訟保障的理由。

相較於聯邦憲法法院一再地強調司法機關之責任與義務，並明確指出過去行政法院向來判決所採取之不合理的態度，從而提出應考人作答餘地的概念，將應考人置於與考試機關相同之地位。釋字第 319 號解釋僅從單方面思考，強調委員所擁有之職權而應予完全之尊重，但忽視應考人所可能擁有：作答並被合理評價之權利。

德聯邦憲法法院本項判決所提之重點，主要為考試評分決定之性質及司法對其審查之範圍，於釋字第 319 號解釋大可略見，只是精細程度之不同而已。惟該項判決係憲法訴願人對於委員評分過低、所附評分理由不正確以及行政法院並未作

成有效的審查，致難獲救濟，影響工作權等主張，所提出之憲法訴願，並無要求考試資訊之公開，故於判決中無法看見其對於限制重新評閱及考試資訊公開之想法，是為可惜之處。

第四節 我國一般性考試資訊公開與保密之檢討

壹、一般性考試資訊之制度化公開

一、充實命題大綱內容

試務機關對外公布命題大綱，其最主要的目的係為使命題委員命擬試題時有所依循，以維持試題內容的穩定性，提升命題水準。同時讓應考人能更加掌握考試範圍，不會無所適從，不但給與應考人公平考試之待遇，亦使得國家考試有更正面之發展。然而，目前公開命題大綱卻面臨到公開之內容不夠完備的問題，失去提供命題委員及應考人參考之意義，且其決定程序不夠完善，又無後續維護機制，更突顯了內容空泛的問題。

為使命題大綱之公開能達到預期目的，本文認為首應充實命題大綱之內容，一改現行如同教科書目錄般的形式，增訂大綱細目及命題比例，同時明列該科目所欲測知應考人所應具備之核心能力、基本知識及專業知能。其次，建議將命題大綱之研訂過程予以制度化，遴聘代表性充足之學者專家組成小組或委員會，長期投入命題大綱之研究，並定期召開會議討論，檢視近期考試有關試題之疑義及行政爭訟處理情形，以為調整修正之參考。最後，則應考量到命題大綱對命題委員拘束力的問題，如經應考人提出疑義或行政爭訟，經由上開小組或委員會確認結果，確有試題嚴重偏離命題大綱之情形，對於該命題委員應採取定期停權之措施或為其他適當之處理，以示負責。

二、強化委員遴用及命題作業

完備充實的命題大綱，需要有認真、負責、經驗豐富的命題委員及完整的命題制度來配合，以產生加乘效果。目前命題委員遴聘制度，有以下 3 點缺失急待改進：

- 1.資格問題：有關委員聘用資格的問題，典試法雖定有明文，惟僅限於學術身分及年資等，其資格限制相當簡要。爰建議增訂委員遴聘規則或辦法，除典試法所規範之資格外，尚能考量到公私立學校間、校際間、地區間之平衡，避免參與國家考試之委員集中於少數學校教師，致生試題偏離的問題。此外，尚應能注意到理論與實務並重，避免命題委員集中於學術界人士，而忽略國家考試除為測知應考人擔任公職或執業所應具備之基本能力外，還需評量其是否對實務有所瞭解，足以勝任相當職務。故建議將學術界與實務界委員之遴聘比例，納入考量。
- 2.教育問題：倘若委員之遴聘能落實以上校際、理論與實務界平衡的機制，則將有更多新任委員投入國家考試試務作業，而每位委員擔任命題工作之頻率則大為降低。但由前述命題作業之實務執行情形可知，命題委員所獲知之資訊相當有限，而有關規則及注意事項卻又過於抽象且制式化，命題委員對於命題原理、技巧及相關規定熟悉度不足的結果，可能發生試題疑義或未達評量目標的問題。爰建議試務機關經年編列固定經費，辦理命題技術講習，以討論命題技術及實務常見爭議為主，提供符合資格之委員教育訓練之機會，並以經常參與講習者為優先聘任之對象。畢竟，命題委員為某專業領域的專家，而非命題或辦理考試的專家，對其施予相關的教育訓練，有其必要性。
- 3.淘汰問題：針對不適合參與國家考試命題工作或曾發生重大爭議之合格委員，因無淘汰之機制，致時常發生一再聘任的情形，影響國家考試之威信。因此，建立內部評鑑制度，藉由客觀化標準，淘汰不適任的委員，乃確保

命題水準的當務之急。試務機關在相信及尊重專業之餘，亦須兼顧試題品質，此乃國家考試之核心職能所在。

至於命題制度本身，同樣有 3 點應予改進的問題：

- 1.缺乏試題審查討論機制：目前臨時命題制度之設計，為防止試題之洩露，均採取個別命題之方式，試題命妥彌封送至闈場後，始由召集人協助典試委員長由正副題中抽選試題。個別命題容易因專長領域不同而流於主觀，或因思慮無法周延，使試題難易及方向有失偏頗。最根本的解決方法，應將試題來源全數導向題庫試題，藉由常設題庫小組之共同審查機制，規範試題難易、明確出處，嗣典試委員長於考試前，依難易、領域比例抽選試題，以求公平及周延。然而，在國家考試試題來源，因題庫建置作業不及，無法全數採用題庫試題，仍需大量仰賴臨時命題時，建議能參照常設題庫小組，建立共同命題制度，組織命題小組共同命題及審題。如共同命題制度之建置有行政上的困難，至少應召開共同命題會議，於典試委員會第一次會議，決定命題標準及方向後，在試題送闈前，由召集人、命題委員及閱卷委員研商初擬試題之妥適性。
- 2.相關規範過於抽象：對於命題應注意之事項，考試院雖訂有命題規則，以為規範。然其最大之缺點在於籠統、抽象，使命題委員難以有效遵循。因此，建議視各該考試之性質，增訂命題注意事項，其內容至少應包括考試目標、範圍、試題難易度等，並彙整相關案例及錯誤態樣，供命題委員參考。
- 3.召集人的功能未能發揮：有關召集人的職權範圍，雖未明文規定，但從實務作業情形來看，似乎僅限於協助典試委員長遴選典試委員、入闈抽選試題、分配試卷等，其資深、統合的功能並未有效發揮，致試題品質之穩定度及完整性，難以確保。爰建議應更有效利用召集人的功能，在試題命擬前，能協調命題委員，討論命題方向；入闈協助審查試題時，能再次檢視試題是否有不當、偏頗或用語不正確的情形，必要時能與命題委員溝通討論。

為減輕召集人之負擔，大型考試並建議得以增設副召集人，協同召集人負責辦理相關事務。

三、完備試題疑義制度

試題疑義制度係指試題疑義之提出到處理的整個過程，制度設計旨在確定試題及標準答案之正確性，並訂有國家考試試題疑義處理辦法，規範應考人提出及試務機關理試題疑義之程序。前揭辦法規定，應考人須於考試舉行完畢後次日起 3 日內，向試務機關提起，惟此期限過於倉促，且應考人通常於落榜後，才會回頭檢視試題及答案之正確性，故實務上常發生應考人於訴願階段，始針對試題及答案，提出質疑，與法定期限有所不符之情形。又因試題疑義制度非強制性訴願先行程序，且按訴願法第八十條規定之意旨，即使當事人未遵守救濟程序的期限，訴願機關仍無法漠視處分的實質錯誤，爰試題或答案真有錯誤，訴願機關當然無不受理之理由。準此，訴願機關針對訴願人所提試題疑義，非全以逾越試題疑義提起期限為由，而不予受理。

為減少試題疑義數量及避免應考人於訴願階段提出之情形，提升試題品質為治本之道，但在試題疑義制度本身，可為之改進措施有：

- 1.建議將試題疑義提出之期限，由現行的 3 日延長至 1 週，使應考人有更充裕之時間，得以檢視試題及答案之正確性。
- 2.試務機關主動公開試題疑義處理的相關資訊，包括被提出疑義之試題、提出申請人數、命題委員、審題委員、閱卷委員釋復意見、試題疑義處理會議討論經過及紀錄等，使應考人能瞭解委員所持之理由與依據，減少因個人對試題或答案之誤解而提起訴願之情況。
- 3.為避免造成考試結果之不確定性，影響考試榜示之時程，應考人如對試題疑義處理結果，尚有不同之意見，則仍須於榜示後，與實體決定一併聲明不服，回歸訴願制度解決。惟建議試務機關得於訴願提起後，以函詢有關機關、學者專家之方式，自行重新審查，以追求考試結果之正確性及保障應

考人之訴願權。

四、修正資訊提供之方式

目前，試務機關在實務上，因公開一般性考試資訊，尚面臨到以下難題：

1.應考人錯過申請部分科目免試之時間：專技人員減免應試科目申請之訊息，雖明確規範於各該考試規則中，應考人得隨時查知與申請。因部分科目免試係與年度考試結合，應考人如須於當次考試減免部分應試科目，依規定應於考試報名 2 個月前，向考選部提出申請。惟一般人通常在考試公告或報名時，始發現自己符合部分科目免試之資格，而考試報名時間，係於考試公告後確定，並於 1 至 2 週內隨即開始辦理，早已逾申請之期限，即便立即申請，亦只能適用於翌年之考試。惟查專技人員減免應試科目之設計，本為過去檢覈制度精神的沿續，使具有一定學經歷之專技人員，免除部分科目之筆試，以符合成本。惟但現制卻以行政之便利性為由，造成應考人之不便，實有本末倒置之嫌。本文以為應刪除考試報名 2 個月前申請之規定，應考人得於報名時一併送件審查，亦即，將減免應試科目申請案件視同一般應考資格案件，經專技人員審議委員會審查通過後，逕予辦理後續作業，並函知應考人，以減少爭議。

2.考試期日計畫與考試公告之問題：考試期日計畫係試務機關為達考試行政上之預定目標，於兼顧並調和各種利益後，所為之規劃，透過試務機關即將辦理考試資訊之提供，應考人得以準備及報名各項考試。準此，考試期日計畫之性質屬於「行政計畫」。惟因法無明文，應考人如自認此計畫有損害個人權益，似難直接提起救濟。而正式的考試公告，則因公告日期距考試舉行日期僅 2 個月之時間，一般人自考試公告後，始準備國家考試之可能性微乎其微，故其參考依據通常為考試期日計畫，換言之，對應考人而言，考試公告只是一種程序，考試期日計畫對其才具意義。是以，應重新思考考試期日計畫及考試公告制度改進之可能性。本文建議考試期日計畫能與

考試公告結合，固定舉行之考試，能於計畫中公告正式之資訊；需俟用人機關需求之考試，則保留其彈性，並以減少變動，詳盡完整為原則。

貳、一般性考試資訊過度限制之開放契機

一、95 年中醫師特考訴願案

本案源於施姓、陳姓及楊姓等 3 名應考人，參加 95 年專門職業及技術人員特種考試中醫師考試，不服考選部不予及格之處分，分別提起訴願。施姓訴願人指稱應試科目「生理學」參考書目內容錯誤，「方劑學」第 4 題與「診斷學」第 1 題評分偏低；陳姓訴願人認為應試科目「國文、作文與翻譯」、「方劑學」第 4 題及「眼傷科」第 2 題等評分過低；楊姓訴願人亦自認應試科目「國文、作文與翻譯」及「方劑學」第 2 題、第 4 題之評分明顯偏低。查 3 人之訴願理由均對於應試科目「方劑學」申論式試題第 4 題評分結果，有所質疑。主張就系爭題目「試述東垣清燥湯之組成？」之題意而言實為簡答題，應有標準答案可循，爰無閱卷委員專業判斷之餘地；且訴願人等作答內容幾乎與考選部公告參考書目之內容完全一致，卻獲得明顯偏低之分數。試務機關之評分顯有違法情事，故請求原處分撤銷，並重新評閱該科目試卷。對於此 3 件案例，本文採合併觀察之方式，並僅針對於系爭「方劑學」申論式試題第 4 題評分之爭議，以集中討論之焦點。

本案之特色在於系爭考試為國家政策性考試，具有特殊的歷史背景。我國中醫歷史源遠流長，其醫療人員之培養，自古即以家傳、師徒相承之方式產生，缺乏有系統的人才培育方式。然而，社會對於中醫之需求從未減少，政府遂於民國 35 年首次辦理中醫師特考。民國 87 年大法官會議釋字第 453 號解釋，明白揭示所謂的專門職業及技術人員係指具備經由現代教育或訓練之培養過程，獲得特殊學識或技能，而其所從事之業務，與公共利益或人民生命、身體、財產權利有密切關係者。中醫師執行醫療業務，涉及人民身體健康及生命安全，當然符合專技人員之特質，復加上國內中醫正規教育已逐漸步入正軌，中醫師特種考試輔助作為

取才管道，已失去其歷史意義。爰民國 88 年 12 月 29 日、89 年 6 月 14 日修正公布之專門職業及技術人員考試法第十三條即配合規定限期停辦中醫師檢定考試；民國 91 年 1 月 17 日修正發布之醫師法第三條並規定中醫師特種考試辦理至民國 100 年止。準此，國家政策性規畫已將中醫師特種考試導向落日，中醫師檢定考試及格而具有應中醫師特種考試之資格者，除透過各種管道，爭取其應考權外，愈接近停辦年限，系爭之考試題型、內容、評分狀況及錄取率，更是應考人及民意代表所放大檢視之焦點。本案考試性質本身具有其特殊性，為民意代表、應考人、社會大眾所關切，尙因訴願機關之審查態度有別於以往，對考試資訊公開之議題具有相當意義，值得本文提出討論。

二、試務機關之態度：堅守不得重新閱卷之原則

試務機關考選部所為之答辯內容，主要係針對訴願人以評分偏低為由，要求重新評閱部分，其立場及理由略為：

- (一) 評分程序合法：考選部首先敘明系爭考試係依典試法之規定，組織典試委員會辦理典試事宜。有關申論式試卷之評閱，另於評閱試卷之首日，由各組召集人召開試卷評閱標準會議，並在會中由召集人、典試委員及閱卷委員共同商定評閱標準。委員閱卷時，即按試卷評閱標準會議之決議，依應考人實際作答情形詳為公正之評斷，且應考人之試卷係在彌封狀態中評閱，典試委員長及召集人並於閱卷開始後，依閱卷規則之規定，隨時抽閱試卷，整個試卷評閱程序均無不法。
- (二) 評分結果無誤：該部進一步就事實部分說明並依應考人申請複查成績辦法規定之程序，調出訴願人系爭科目試卷。經詳細核對號碼及試卷筆跡無誤，試卷內容答案均已評分，並無漏未評閱之情事；卷內原評各題分數，合計與卷面評定之成績與寄發成績及結果通知書上登載之分數均相符。故評分之結果，並無漏閱、登算錯誤之情形。
- (三) 評分具專業性及屬人性，應考人不得藉詞聲明不服：對於考試評分，考選

部主張應考人考試成績之評定，係由典試委員或閱卷委員基於法律之授權，運用其個人學識素養與專業經驗，就應考人答題內容，所作獨立公正之智識判斷與衡鑑，具有專業性及高度屬人性。因此，如無違法或形式上明顯錯誤之情形，不容應考人對之藉詞聲明不服。

- (四) 禁止任意重新評閱於法有明文：除了以上從評分之性質，說明不得重新評閱之理由外，考選部另自法規規定，從形式上予以答辯。依典試法第二十四條、應考人申請複查成績辦法第八條規定及大法官釋字第 319 號解釋之意旨，試卷彌封開拆後，除依形式觀察，即可發現該項成績有顯然錯誤外，不得再行評閱。故訴願人之請求與前開規定不符。

以上答辯內容，係綜合行政法院判決向來的態度及 319 號解釋之意旨。由此可見，考選部所持之立場與過去無異，仍堅守在相關程序已完備，且無違法錯誤的情況下，不得任應考人之要求而重新閱卷。由於訴願人等並未主張考試資訊之公開，故於此未論及到公開資訊的問題。

三、訴願機關之態度：拉高對於考試評分決定之審查密度

考試院於 96 年 1 月 12 日分別作成 96 考台訴決字第 013 號、第 014 號及第 015 號訴願決定，均撤銷原處分，其理由為：

- (一) 行政處分之違法或不當，為訴願案件實體應予審查之事項：訴願決定首先就提起訴願之要件以及訴願案件應予審查之事項，提出詳細的說明。認為訴願係人民對於行政機關違法或不當之處分表示不服而請求救濟之手段，上級機關對下級機關之行爲，得為合法性及合目的性之監督。關於考選部所爲應考人及格與否之決定，乃訴願法第三條第一項所規定之行政處分，而評分行爲係作為錄取（及格）與否之準據。是以，如因評分有誤，造成考試不正確之結果，應考人自得提起訴願。應考人不服考試評分結果，只須主張其違法或不當，即得提起訴願。至於是否確屬違法或不當，乃訴願案件實體應予審查之事項。

(二) 考試評分已逾判斷餘地之範圍，司法機關應介入審查：倘考試機關所為考試及格與否之決定，有「考試機關所為考試程序有所瑕疵」、「對事實之認定有所違誤」、「違背一般有效之評價原則」、「決定及格與否之際，考量與考試內容無關之事項」、「此項考量逾越裁量權」、「應考量事項而漏未考量」、「違背憲法上平等原則」或「其他顯然錯誤之情形」等瑕疵，致應考人產生不利益之情形，已逾單純評分屬判斷餘地之範圍，非不得由司法機關予以審查。

(三) 本案所為之成績評定，顯有違誤：訴願決定列舉以下之例，證明系爭試題評分，有所違誤：

1. 作答內容與系爭參考答案相吻合：經調閱系爭試題參考答案為「黃耆、蒼朮、白朮、陳皮、澤瀉、人參、茯苓、升麻、當歸、生地黃、麥冬、甘草、神麴、黃蘗、豬苓、柴胡、黃連、五味子。」以形式觀察核對結果，訴願人作答內容確實與該參考答案吻合，僅答案「神麴」，訴願人簡寫為「神麴」；「黃蘗」，簡寫為「黃柏」；「陳皮」，另稱為「廣皮」；「生地黃」，簡稱「地黃」，均為俗字通稱，似無違誤。
2. 系爭試題具簡答題之性質：該參考答案並以括弧註明「每味藥佔 10%，錯 10 味藥，此題即零分。」足見該試題之答案及評分標準均甚為明確，並非一般申論式試題可比擬。
3. 系爭參考答案即為標準答案：「中醫方劑學」應試專業科目參考書目為清·汪昂所著「醫方集解」，與坊間其他書籍所載內容相比較，均對系爭試題之答案無二致。顯見系爭試題之「參考答案」即為「標準答案」，並無「判斷餘地」之適用。
4. 系爭試題原意僅須寫出藥名即可：對照「中醫方劑學」第 2 題、第 3 題題目及參考答案結果，第 2 題為：「三承氣中皆用大黃，其炮製有何差異？試說明之。並述其不同製法之原因。」第 3 題：「試問四神丸之組成、調製及服

法各為何？」與系爭題目相較，顯見試題之原意僅要求應考人寫出藥名即可，至於各藥之劑量、炮製或服法，則未於題意中明示需一併作答，此由命題委員所擬之參考答案觀之，亦可資明證。

是以，本 3 件訴願決定認為閱卷委員對於訴願人等幾乎完全正確之作答，並未給予接近滿分之分數，其所為成績之評定，顯有違誤，影響訴願人及格與否之結果，原處分實有再加審酌之必要。爰將原處分予以撤銷，由考選部於收受本決定書之次日起 2 個月內另為適法之處分。

四、本案後續發展

（一）試務機關重為審酌結果，原成績之評定仍無違誤

本案因訴願機關已逾越過去程序審查之例，改介入實質內容，¹⁶³考選部為避免破壞試務作業之慣例，維護考試評分所享有之判斷餘地及考試結果之安定性。爰多次邀集原分組召集人、命題委員、閱卷委員及有關學者專家，重為審酌結果：

1. 申論式試題參考答案非標準答案：申論式試題參考答案僅供閱卷委員評閱試卷之基礎，非標準答案。閱卷委員仍得依應考人對試題是否瞭解、作答內容是否完整，作合理的評分。
2. 申論式試題並非填充式簡答題：系爭題目對處方之組成既已指定醫家李東垣，除組成藥物外，仍應寫出東垣處方之用意及各藥物之劑量及炮製法，否則其處分無法確實發揮療效。¹⁶⁴
3. 通俗字與參考書目內容不一致時，得由閱卷委員斟酌是否扣分，但有錯別字

¹⁶³ 事實上，考試院並非從無介入實質審查之前例。89 年 2 月 17 日（89）考台訴決字第 002 號再訴願決定，有關 88 年第一次專門職業及技術人員醫師檢覈筆試，應考人主張公布之試題答案有誤，提起再訴願一案。考試院即函請全國各大醫學院校就系爭試題表示意見，實質審查系爭試題答案是否允當，最後並決定將原處分及訴願決定撤銷。惟此係試題題意及答案顯有疑義，考試院藉由專業意見加以實質審查，非形式顯然錯誤與判斷餘地逾越與否的問題，兩者略有不同。

¹⁶⁴ 會中有一學者指出，中醫師開處方，除寫出藥物外，尚須加註正確劑量。且處方所包含之藥物，有些必須經過一定之炮製，才能發揮其療效，如東垣清燥湯之當歸需酒洗、黃蘗需酒炒等。另一般方劑學書籍，在介紹藥方之組成時，均會清楚註明各藥物之劑量及炮製法，此為學習方劑學最基本之要求。另一學者認為，中藥方劑有不同之劑型，各種劑型有其不同的調製方式，以適應各種病症。中國歷代以清燥湯為名之湯劑不少，但其組成卻有不同，東垣清燥湯只為其一。而中醫師特考之等級相當專技高考，應考人對於方劑應有較深層之認識與瞭解，系爭試題已註明為申論題，其答題時絕非僅寫出藥名即可，應敘明劑量及炮製方法等，才能獲得高分。

時則應予扣分。

4.原閱卷委員對於應考人作答內容所為之評分，經合議討論結果，應屬合理並無違誤，亦未逾越原命題委員之本意。

考選部並將此重為處分結果函復訴願人並副知考試院。

(二) 訴願人等不服重為處分結果，對之再提訴願

訴願人等復不服考選部重為處分之結果，對之再次提起訴願。其主張為：

1.評分標準須符合一般評價原則，以避免閱卷委員之恣意判斷而有違法之情事。

2.系爭試題文義所及僅限東垣清燥湯之「組成」，不及於「劑量」及「方義」；同一科目之申論題第 2、3 題之題旨另要求寫出調製及服法。相較之下，系爭試題並未要求應考人寫出劑量及炮製方法。

3.由命題委員所擬參考答案及配分標準可知，應考人只須寫出組成藥名即屬完整。

(三) 第二次訴願決定仍撤銷原處分

針對訴願人等不服試務機關重為處分之結果，提起訴願，考試院另作成 96 年考台訴決字第 079 號、第 080 號及第 081 號訴願決定，其內容主要為：

1.重為處分之內容不得與已撤銷之原處分相同：訴願決定首先否定考選部重為處分之內容。蓋依訴願法第九十五條、第九十六條規定，¹⁶⁵訴願決定拘束力之作用，原處分機關重為處分，除有在訴願決定作成時未發現之新事證，或訴願決定明顯預留餘地外，不得為與已撤銷之原處分內容相同之處分（參照司法院大法官釋字第 368 號解釋）。原訴願決定係撤銷原處分，命原處分機關另為適法之處分，是已指摘系爭試題之答案及評分標準均甚為明確，並無「判斷餘地」之適用，原處分對於系爭試題之評閱顯有違誤，並非指

¹⁶⁵ 訴願法第九十五條：「訴願之決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關之效力；就其依第十條提起訴願之事件，對於受委託行使公權力之團體或個人，亦有拘束力。」同法第九十六條：「原行政處分經撤銷後，原行政處分機關須重為處分者，應依訴願決定意旨為之，並將處理情形以書面告知受理訴願機關。」

摘該事件之事實尚欠明瞭，而須重為調查事證另為相同之處分。故原處分機關重為處分時，即應受上開訴願決定之法律見解拘束，不得仍為與已撤銷之原處分內容相同之處分。

2. 訴願機關對於評分決定之違法或不當具有審查之權：訴願決定進一步認為，典試委員或閱卷委員之評分固應予尊重，惟其評分有瑕疵或違背法令情事時，已逾越單純評分屬判斷餘地之範圍，仍應接受司法審查。考試院作為行政訴訟先行程序之訴願管轄機關，於此範圍，自亦有審查之權，此參諸司法院大法官釋字第 553 號解釋謂所涉不確定法律概念之判斷如有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更之意旨自明。
3. 閱卷委員評定違誤之事實至為明確：訴願決定再次重申，系爭試題參考答案及評分標準均相當明確，並非一般僅具參考性質答案之申論式試題可以比擬，閱卷委員評閱試卷之「判斷餘地」自應受該試題命擬之客觀文義範圍限制。對照該「中醫方劑學」科目第 2 題、第 3 題題目及參考答案，與系爭第 4 題題目相較，依一般經驗法則及一般期待可能性綜合判斷，足見命題委員之原意應僅要求應考人寫出藥名即可，至於各藥之劑量、炮製或服法，則未於題意中明示需一併作答。又對照 96 年專門職業及技術人員特種考試中醫師考試「中醫方劑學」科目第 3 題第 2 小題題目：「東垣以何方治之，其組成、分兩為何？」更足見 95 年本項考試該系爭試題命題委員之本意僅及於「組成」，並不及於劑量、炮製或服法。是以，閱卷委員所為成績之評定，顯有違誤，事實至為明確。
4. 重為處分顯有違誤：基於上述之論點及理由，考選部雖邀集系爭試題之原命題委員、審查委員及系爭考試之召集人及閱卷委員召開專案會議，共同研商討論並作成決議，認原閱卷委員所評定之成績正確，並無違誤。惟此一措施尚不能取代閱卷委員應予以重新評閱之結果，是其重為處分顯有違

誤。原處分應予撤銷，由原處分機關於收受本決定書之次日起 2 個月內，另為適法之處分。

五、本案之意義與突破

按大法官釋字第 319 號解釋及前開德國聯邦憲法法院判決之思考脈絡，本案訴願決定所提相應之概念為：

- (一) 有關限制公開之目的：按大法官會議釋字第 319 號解釋之意旨，限制考試資訊之公開，其目的在於避免應考人任意要求重新評閱，破壞考試之客觀與公平。本案考試院向考選部調閱申論式試題參考答案，並據以比對應考人實際作答內容一事，即屬限制公開之資訊對外公開之事實，進而產生考試院要求重新評閱之結果。此歷程頗與考選部、考試院、行政法院過去之立場及釋字第 319 號解釋之意旨相似。
- (二) 考試評分決定之影響性：本案訴願決定認為司法對於考試評分決定之審查，除形式觀察是否有違法錯誤之情事外，尚應介入實質事項，以保障應考人之權益。此與德國聯邦憲法法院 1991 年 4 月 17 日判決所提「有效權利保障之提供」之概念相同，為釋字第 319 號解釋之突破。
- (三) 考試評分決定之性質：對於考試評分決定之性質，本案訴願決定亦承認其享有判斷之餘地，並以下之方式證明本案評分無判斷餘地之適用：1. 參考答案與作答內容相互比對。2. 參考答案與一般書籍相互比對。3. 從試題文義加以解釋。4. 從命題委員之配分標準加以觀察。以上方式並未如德國聯邦憲法法院之判決，能夠掌握考試之本質，認為考試評分決定享有判斷餘地之理由在於應考人機會平等原則。
- (四) 司法對於考試評分決定之審查範圍：訴願制度雖為行政內部之自省救濟，惟已具準司法之性質。本 3 件訴願決定，不但拉高（準）司法對於考試評分決定之審查密度，更提出類似德國「應考人作答餘地」及「一般評價原則」之概念，為釋字第 319 號解釋之另一項突破。

而本案發展出有關一般性考試資訊公開的問題則為：

- (一) 參考答案之性質：試務機關一貫之立場，即認為參考答案僅為提供閱卷委員評閱試卷之參考，實際仍以委員之專業評價為準，爰拒絕其公開。本案試務機關之答辯意旨，亦堅持此立場而未有所改變。本文認為如閱卷委員均完全按照參考答案加以評分，則委員之專業性便不具意義。亦即，任何人只要有參考答案，不需有相當之學術背景，均可擔任評閱試卷的工作。但就訴願機關之立場，則認為為避免閱卷委員之恣意評斷，嚴重侵害應考人之權益，試卷評閱過程中，至少應有一套準則，而參考答案即為此準則，可減少任意及過度主觀的問題。
- (二) 參考答案之多元性：目前，試務機關認為參考答案不適合對外公布的原因之一，即為參考答案通常不只一種，爰無法全部羅致而加以公開。本案訴願機關雖以數本坊間參考書籍加以印證，但需比照多少本書籍才算完整？此問題似乎也反應試務機關彙整並公布參考答案之難處，不無道理。惟目前學術界的討論，咸認公開參考答案，供大眾檢視對錯之利益，仍為較高之價值。
- (三) 參考答案之存在性：依現行法規規定，並非所有之臨時命擬試題，均須撰擬參考答案。而實際上，即便須撰擬，試務機關對命題委員亦無法嚴格要求，故常有委員未附參考答案及所附參考答案過於簡略等問題。以本案之情形，若系爭試題為臨時命題且沒有參考答案時，訴願機關之審查密度是否有所改變，而形成標準不一之情況，值得加以思考。
- (四) 申論式試題之特質：如前所述，申論式試題之特質即在於沒有標準答案，可使閱卷委員更充分瞭解應考人的思考脈絡與學識能力。訴願機關之作法，無疑是對申論式試題之本質掌握度不足。
- (五) 公開參考答案之結果：就試務機關之看法，係認公開參考答案，將造成應考人之誤解，據以相互比較，要求重新評閱。而今參考答案僅對訴願機關

公開，即已造成其對參考答案性質之誤解，一旦全面對外公開，則後果難以想像。

本案之爭論與發展，毋寧為試務機關公開參考答案之議題，提供有利的機會。但對於參考答案及其他考試資訊之公開問題，在公開與不公開之間，應有更周全的考量及配套措施。

參、一般性考試資訊之合理公開

一、公開非題庫命題及審題委員名單

命題與閱卷為國家考試最重要之環節，影響應考人權益最鉅。而此需仰賴委員之參與，試務機關並無能力獨立為之，故委員的良劣對於國家考試之結果，有極大之影響。惟現行試務機關並未將參與典試工作的委員姓名對外公開，其限制公開之利益主要在於：

- (一) 避免增加委員不必要的困擾。
- (二) 避免影響考試公正效率之執行。
- (三) 避免任意侵害到委員的個人隱私權利。

然而，國家考試之目的係為國家掄才，具強烈的公益色彩，公平公正公開為其最基本的價值，並應為人民所共同監督。是以，委員名單必須解除其限制，在社會大眾的檢視下，促使國家考試更為透明並確保命題、閱卷的品質。至於試務機關所考量公開可能產生的不利益，本文以為：

- (一) 公開委員姓名及其有關資料，本來就會對委員個人產生某種程度之影響。

但如將公開的時點設定於考試榜示之後，則此影響應可能減至最低，亦不違反政府資訊公開法第十八條第一項第五款「影響其公正效率之執行」的精神。

- (二) 委員參與國家考試之運作，事前即有相當的認知，其所為之任何決定，必須接受社會的公評。

(三) 委員之姓名、簡歷及其所擔任典試工作的內容，並非個人敏感、私密性的資料，將其公開應不會有侵害個人隱私之虞。且按政府資訊公開法第十八條第一項第六款之意旨，對公益有必要或經當事人同意之資訊，則不在豁免公開的範圍內。如前所述，國家考試具強烈的公益色彩，事涉公共事務領域，應已脫逸隱私權保護之範圍。

基於以上的權衡結果，公開委員名單之利益顯然大於限制其公開之利益。故委員名單之資訊必須對外公開，惟考量到題庫試題之存續期間，題庫試題之命題及審題委員名單仍有保密之必要，爰本文建議試務機關應於榜示後，公開非題庫委員姓名、簡歷及其所命擬或評閱之科目，並採「主動公開」之方式，將資訊刊登網頁及公報。至於歷次考試之委員名單，基於尊重委員及過去政策考量，建議暫不宜公開。另建議典試法第二十三條第二項增修為：「(第二項) 應考人不得為下列行為：……四、要求告知題庫命題委員、審查委員之姓名及有關資料。五、於榜示前要求告知典試委員、命題委員、閱卷委員、審查委員、口試委員或實地考試委員之姓名及有關資料。」以禁止題庫命題及審題委員名單之公開，並限制應考人於榜示前請求公開非題庫委員名單。

二、公開最優作答內容

公開申論式試題參考答案，從以上的討論結果，其利益在於可以增加考試的透明度，符合政府資訊公開的精神，同時避免閱卷委員恣意判斷及命題委員所擬參考答案錯誤或疏漏之情形，並可成為應考人學習改進之內容。但基於以下的理由，使得公開之困難重重。

1. 基於參考答案之性質：申論式試題參考答案與測驗式試題標準答案最大之不同在於，前者僅為閱卷委員評閱試卷之參考，使用者為閱卷委員；後者為試題之正確解答，主要對象為應考人，應考人如有疑義，得向試務機關提出，以追求正確之結果。準此，兩者有著本質上的不同，無法同一而論。一旦公開參考答案，應考人是否可對此提出質疑？如可，對於非確定性之

參考答案，應如何處理？又應考人是否可對處理結果表示不服？以上問題均顯示出公開申論式試題參考答案之困難。

2. 試務機關之能力有限：如前所言，參考答案通常不只一種，試務機關並無相當之能力及充裕的時間，逐一蒐集彙整。此外，實務上常發生命題委員所提供之參考答案過於簡略的問題，試務機關難以有效要求命題委員。況且命題委員所撰擬之參考答案，需至何種程度，始不被認為過於簡略，俾符合對外公開之標準，試務機關並無能力，亦難訂出標準加以審查。
3. 考試本質之不允許：公開參考答案，應考人固然可據以比對個人作答內容，成為行政爭訟之利器。但考試評分係全體應考人共同比較之結果，其情境無法事後回復，應考人及法官即便擁有參考答案，以為審查之依據，亦難單獨就個案加以衡量。

是以，公開申論式試題參考答案固然可以滿足應考人知的權利，避免發生閱卷疏失之情形，但相較其所面臨的困難，限制公開之利益顯然優於公開。因此，本文認為申論式試題參考答案，現階段仍不宜公開，惟建議公開最優作答內容，¹⁶⁶作為折衷之措施。其作法係於試卷評閱並登算分數後，由電腦先行篩選出各試題得分最高之試卷數名，如同分者眾多，則由閱卷委員挑選，必要時由召集人協助。選出之最優作答內容則由閱卷委員附加理由，並直接掃描，以原始作答狀況公布。優點在於：

1. 避免觸及參考答案之「參考」的特性，公布最優作答內容所引發之後續爭議應較直接公布參考答案為低。
2. 可減輕閱卷委員每份試卷均需附記理由之龐大負擔，只須就篩選出的最優作答內容加以評論即可。
3. 公開最優作答內容之原始狀況，可讓其他應考人瞭解，即便是相似的作答內容，亦有可能因字體工整度及條列方式之不同，而影響得分之差距。

¹⁶⁶ 美國馬里蘭州律師考試，亦有類此措施，係由該州律師考試委員會（State Board of Law Examiners of MD），從應考人試卷中選出較佳之答案（good answer），修正其拼音後公布。

4.無論是閱卷委員就最優作答內容所附加之理由及最優作答內容本身，均可成爲應考人自我學習及改進之標的。

惟試卷屬個人性考試資訊，公開最優作答內容可能涉及到個人智慧財產權或隱私權的問題，關於此議題，將於下一章再行討論。

最優作答內容之公開，並不代表現行閱卷制度所存在的問題即獲得解決，閱卷品質的不斷提升，仍爲國家考試持續改革之重點。本文提出了以下幾點建議：

- 1.訂定詳細的評分標準，使委員於評閱時能更爲具體。
- 2.建立試卷試評制度，由閱卷委員於正式評閱前瀏覽應考人大致作答情形後，進而抽樣試評，以調整個人及與其他委員之評閱標準，縮短評分差距。試評結果並提至試卷評閱標準會議討論。
- 3.加強國文公評制度，公評試卷應附記理由，並同樣提至試卷評閱標準會議討論確定。
- 4.採取平行兩閱制度，減低個人主觀對評分結果之影響。

期以國家考試之評分，在尊重閱卷委員之判斷餘地的同時，亦能以制度面來強化品質。



第四章 個人性考試資訊公開與保密

第一節 我國個人性考試資訊之公開概況

壹、前言

個人性考試資訊，為個別應考人所擁有屬於個人之資訊，當次考試全體應考人或一般民眾無法共享。其雖名為應考人個人之資訊，但在現行制度之下，個人並非得以全然獲取得知，部分資訊為避免對考試本質及行政作業產生重大影響，屬於限制公開者；其餘資訊則基於考試結果或複查成績結果的告知，而對個別應考人公開。

個人性考試資訊因具有專屬個人之特性，故在考試資訊中，相較於全體應考人及社會大眾所共同享有之一般性考試資訊，其種類相對有限。從考試流程以觀，主要包括個人的報名履歷資料、待測試卷、入場證、試題疑義處理結果通知函、閱畢試卷、成績及結果通知書、複查成績結果通知函等。其中，個人報名履歷資料係由應考人個人所提供給試務機關之資訊；待測（空白）試卷則於考試當下即對應考人公開；入場證係試務機關對於應考人應試相關資訊如入場證號、試區、試場等所為之通知，實務上所產生的爭議不大，至多只有應考人未收到入場證或姓名繕印錯誤等情形，但均得以及時查詢及補正，不妨害其應試之權利；而應考人對於試題或測驗式試題標準答案提出疑義，試務機關雖會將處理結果個別函覆申請者，但同時也會對外公告，該函覆對於應考人之「專屬」意義不大。至於試題疑義制度本身所面臨的問題，本文於討論一般性考試資訊時已有相當之分析。

準此，本章選擇屬於限制公開事項之閱畢試卷，¹⁶⁷以及目前已對個別應考人公開之成績及結果通知書與複查成績通知等資訊，作為討論之標的。而首節安排之

¹⁶⁷ 為便於後續之分析，以下所稱之試卷均為評閱完畢成績確定後之試卷，如有需要區隔之處，始註明試卷之狀態，如待測試卷、待評試卷、閱畢試卷等，先予敘明。

順序，首先探討已公開之個人性考試資訊，即成績及結果通知書與複查成績結果通知函，其對個別應考人公開所具有之意義及實務執行情形。進而探討現行個人性考試資訊公開政策所面臨的困境及其改革建議。

貳、個人性考試資訊之公開

一、提供應試成績及複查結果對應考人之意義

國家考試辦理過程中所產生之個人性考試資訊，「成績及結果通知書」及「複查成績結果通知函」對於應考人而言，具有相當重要的意義。蓋應考人參加國家考試，試務機關作為辦理之機關，自應將閱卷委員對其能力衡鑑之結果，予以告知，具體表現在成績及結果通知書之上。從政府資訊公開的角度而言，此乃考試資訊公開之最基本要求。而且，應考人獲知其個人應試成績及結果，並未影響考試行政之執行及考試之公平客觀，亦不妨害考試榜示結果之穩定性，故無保密之道理及必要性。

另一方面，從正當行政程序的角度來說，成績及結果通知為試務機關在考試法上所為之意思表示，不但以公權力單方面羈束個別應考人，其內容除為考試結果之通知外，尚明示應考人是否錄取或及格，為具體之事實關係，並發生法律效果，係屬一種行政處分。對於應考人而言，此乃行政程序中受告知權之保障，使參與考試程序當事人（即應考人）獲知考試評分及錄取決定之內容，並依告知之內容對其發生效力。而其種類係屬大量製成之行政處分，並採取書面通知的形式。是以，現行國家考試均於榜示當日隨即寄發成績及結果通知書給個別應考人。

然而，因國家考試應考人數眾多，此種大量製成之行政處分，不無發生疏失或錯誤之情事，故試務機關設有複查成績制度，訂有應考人申請複查成績辦法。目的為以行政措施給予應考人申請改正明顯錯誤之機會，¹⁶⁸為考試資訊中，少有應考人得向試務機關申請公開特定考試資訊者。為避免應考人於申請過程中，進一

¹⁶⁸ 參大法官釋字第 319 號解釋翁岳生、楊日然、吳庚之不同意見書。

步要求試務機關公開申論式試題參考答案、提供閱覽試卷及告知委員姓名等，爰於該辦法第八條及典試法第二十三條第二項，明文限制非複查成績結果之公開，此乃申論式試題參考答案、試卷及委員名單等考試資訊限制公開之初衷。但基於舉重以明輕之法理，應考人得以向試務機關申請公開考試資訊（複查成績結果）之機會下，仍無法請求公開其他考試資訊，更遑論在其他非複查成績之考試工作階段中，故試務機關將此限制規定，適用於考試工作各階段程序。此即為應考人雖非申請複查成績，僅請求公開其他考試資訊，但試務機關總以典試法第二十三條第二項拒絕應考人之理由所在。至於試務機關針對應考人申請複查成績所為之回覆，亦屬行政處分無異，其種類為須當事人協力之「須申請之處分」，行政機關須依當事人（應考人）之申請，始得以作成。¹⁶⁹而其申請之期間、方式及試務機關處理之程序，於前開辦法中均有明確的規範，以為應考人遵循辦理。

二、現行應考人成績結果及複查申請之處理程序

（一）成績及結果之處理

成績及結果通知書雖於考試榜示階段始寄發給應考人，但為使應考人知悉相關訊息，在考試報名時，於應考須知中即有載明榜示及寄發日期。而應考人應試成績結果之產生，通常於申論式及測驗式試卷評閱完畢後，即開始核校成績及製發通知書等事宜，流程如下：

- 1.拆排申論式試卷：申論式試卷經閱卷委員評閱完畢並由工作人員檢查分數及登錄無誤，且經召集人及典試委員長抽閱後，隨即進行拆排作業。首先，須將試卷卷面彌封貼紙拆開，併同缺考試卷按入場證編號由小至大依序排列，嗣依科別、節次順序整理試卷卷包，以為後續校對作業之準備。
- 2.核對申論式試卷成績清冊：為避免試卷在彌封狀態下發生應考人成績登錄錯誤之情事，試卷拆排後須以人工方式逐題逐卷核對登分清冊，檢查清冊所載之科別、科目、節次、入場證號、題分及總分與試卷是否相符。核校完

¹⁶⁹ 參吳庚，前揭註 57，頁 327-328。

畢後，則將各應考人各節次試卷予以整併彙齊，再次核對個別應考人各科目成績清冊。過程中如發現試卷登錄錯誤之情事，應填具成績更正紀錄表，經核定後由資訊單位進行更正。

- 3.覆核測驗式試卷：依閱卷規則規定，以電子計算機閱卷時，應由典試委員長自各科目已閱畢之測驗式試卷中，抽取適當數量進行覆核。¹⁷⁰覆核作業通常於閱卷結束後 1 至 2 週內進行，首先應簽請典試委員長隨機抽取覆核之測驗式試卷編號。其次，則就抽取之試卷劃記結果，逐一覆核應考人答案、分數、標準答案、各題配分等內容。最後，應將覆核結果陳報典試委員長核閱。
- 4.抽驗成績：考試成績之抽驗係由統計單位負責，依考試性質、規模、類科數等，編列應考人成績抽驗清冊，進行抽驗工作。抽驗結果須造具報告表陳報試務機關首長。
- 5.核校及格邊緣應考人成績：是項工作係由試務機關承辦單位依考試性質設定及格邊緣範圍，嗣抽取該範圍應考人全部試卷，再次逐題逐卷以人工方式校對。如發現有漏閱、登分錯誤等情形，應即繕具清冊簽奉核定後更正，並通常在閱卷完畢後 3 至 4 週內完成。
- 6.召開典試委員會第二次會議：本次會議通常於考試榜示前 1 週左右召開，最主要的任務在審查考試成績、決定錄取標準及開拆彌封姓名冊。嗣按會議決議，登錄各類科之及格標準與及格人數，產生及格人員清冊、榜單等資料。再經核校後，以為榜示之準備。
- 7.放榜與寄發成績及結果通知書：預定放榜日期由典試委員會第二次會議確定後，榜示當日即由典試委員長主持點榜儀式，並在榜末簽署姓名，監印人員隨即加蓋典試委員會關防及騎縫章，同日張貼於國家考場公布欄。為避免成績及結果通知書寄發之延宕，影響應考人複查成績之權益，應考人申

¹⁷⁰ 參閱卷規則第二十二條。

請複查成績辦法第二條第三項即規定，試務機關應於榜示之日起 3 日內寄發成績及結果通知書，實務上通常於榜示當日寄出。

至於現行成績及結果通知書所載之內容，則有考試名稱、等級、類科、入場證編號、姓名、各應試科目成績及總成績、及格（或錄取）標準、及格（或錄取）情形、救濟途徑及複查成績之教示¹⁷¹等。成績及結果通知書為試務機關對應考人參加國家考試之實體決定，依行政程序法第一七四條前段規定¹⁷²之意旨，應考人如不服試務機關在試務程序進行中所為之行為，如考試違規之扣分處置，不得單獨對之提起訴願，僅得於對實體決定（即成績結果）聲明不服時一併聲明之。因此，應考人必須在收受成績及結果通知書之次日起 30 日內，一併提起訴願，如其於榜示前單獨提起¹⁷³或逾訴願受理期間¹⁷⁴，訴願機關則不予受理。

（二）複查成績結果之處理

依典試法第二十三條第一項規定，應考人得於榜示後申請複查成績。同條第四項規定，申請複查成績辦法，由考試院定之。考試院依此條文之授權另訂有應考人申請複查成績辦法，規範應考人申請程序、試務機關處理程序及限制規定等，合計 9 條條文。條文內容並擇要載明於各項考試應考須知與成績及結果通知書中，

¹⁷¹ 其內容為：「一、申請複查成績，請於本考試○年○月○日榜示之次日起 10 日內，以應考須知或本部網站之書面格式提出。二、台端如不服本處分，得自本通知書送達之次日起 30 日內，依訴願法第五十六條規定繕具訴願書送本部函轉考試提起訴願。」

¹⁷² 行政程序法第一七四條：「當事人或利害關係人不服行政機關於行政程序中所為之決定或處置，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。……」

¹⁷³ 相關案例如考試院 95 考台訴決字第 102 號訴願決定。訴願人因違反試場規則，不服考選部所為扣分之處置，提起訴願。本號訴願決定理由首段即援引行政程序法第一七四條前段規定，認訴願人係於系爭考試榜示前不服考選部在試務程序進行中依試場規則規定予以扣分之處置，單獨對之提起訴願，並非對於考試成績榜示之實體決定聲明不服時一併聲明之，與前開行政程序法之規定不合，故不應受理。

¹⁷⁴ 應考人逾訴願受理期間之案例如考試院 96 考台訴決字第 063 號訴願決定。訴願人參加 95 年專技人員中醫師特種考試，不服考選部不予及格之處分，提起訴願。經查系爭考試係於民國 95 年 8 月 25 日榜示，並於同日寄發成績及結果通知書，訴願人於收受考選部寄發之成績及結果通知書後，於同年 8 月 31 日申請複查成績，復不服複查成績結果。惟其未依訴願法第十四條規定：「（第一項）訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起三十日內為之。…（第三項）訴願之提起，以原行政處分機關或受理訴願機關收受訴願書之日期為準。…」於收受成績及結果通知書之次日起 30 日內提起訴願，請求救濟，卻遲至 96 年 3 月 20 日提起。考試院爰依同法第七十七條規定：「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：…二、提起訴願逾法定期間或未於第五十七條但書所定期間內補送訴願書者。…」認為本件訴願案已逾越提起訴願之法定期限，於法不合，而不予受理。

俾使應考人獲知有關資訊並於法定期間內提出申請。而應考人申請複查成績辦法第二條規定，應考人應於榜示之次日起 10 日內，以書面向辦理試務機關提出複查成績之申請，並依所定申請書格式，載明法定事項，¹⁷⁵以掛號寄達。應考人如逾複查期限，則不予受理。¹⁷⁶

試務機關收到應考人之申請後，應於 15 日之內查復，其程序如下：

1. 申論式或問答式試題之複查：應將申請人之試卷全部調出，詳細核對號碼及各試卷筆跡無訛後，再查對申請複查科目之試卷成績，應考人申請複查各題分數者，並將各題分數復知。但不包括各題子分。
2. 測驗式試題之複查：應調出試卷核對號碼無訛，檢查作答方法符合規定，並以讀卡設備高低不同感度各重讀一次無誤後，將答對題數及實得分數，連同計分方式一併復知。但遇有特殊情形，致無法正確讀入答案者，得以人工方式計分，並依閱卷規則第十八條規定¹⁷⁷辦理。

¹⁷⁵ 依應考人申請複查成績辦法第三條第一項規定，申請人應載明之事項為：「一、應考人之姓名、出生年月日、身分證字號、入場證編號及申請日期。二、複查之等級、類科、科目名稱。申請複查併計考績(成)成績為總成績者，應另行繳交經由所屬人事單位證明之年終考績(成)通知書影本。」

¹⁷⁶ 相關案例如考試院 90 考台訴決字第 031 號訴願決定。訴願人參加八十九年公務人員特種考試第二次司法人員考試三等考試行政執行官類科獲筆試錄取，口試成績經合併計算總成績，未達該類科最低錄取標準，致未獲錄取。訴願人於收受考選部寄發之成績單後，申請複查筆試及口試成績，經考選部以其申請複查筆試成績部分已逾複查成績期間不予受理，而僅調出訴願人之口試試卷，翔實核對號碼及口試成績均與成績單所載相符，旋即復知訴願人口試成績複查結果，並說明其申請複查筆試成績已逾規定期間，歉難照辦。訴願人不服，提起訴願。

本號訴願決定之理由為「考選部對於採行分試之考試，因第一試未獲錄取者不得參加第二試，且各分試成績有合併計算總成績之規定，故不論應考人各分試錄取與否，如對考試成績有疑義，其申請複查各分試之成績，均須分別於各分試榜示後十日內提出，辦理試務機關並均俟第一試榜示及辦理成績複查完竣後，始接續辦理第二試，多年來之司法人員特考，辦理試務機關及應考人亦均照此規定辦理，未有爭議，並非如訴願人所認知已獲筆試錄取，而於最後榜示不錄取後始提出申請複查筆試及口試成績。」因此，系爭考試係於 89 年 12 月 5 日榜示並寄發應考人筆試成績單，惟訴願人並未依規定於筆試榜示後 10 日內向考選部申請複查成績，遲至口試舉行完畢，於收受考選部寄發未獲錄取之成績單後，始於 90 年 1 月 10 日同時申請複查筆試及口試成績。是以，考選部不受理其複查筆試成績之申請，本號決定認為並無違誤。

¹⁷⁷ 閱卷規則第十八條：「用電子計算機閱卷，遇有異常之試卷仍可讀入時，依下列方式處理：「一、試卷劃記無關之文字、符號，致無法讀入考試科目、座號或答案者，列冊併同原試卷報請典(主)試委員長或主任委員核定後，以零分計算。二、未依規定用筆作答，致無法正確讀入答案者，依讀入答案計分。三、擦拭不清、劃記太淡、劃記太大，依讀入答案計分。四、單選題有二個以上答案者，該題不計分。五、因應考人污損試卷，致無法正確讀入答案者，依讀入答案計分。六、因係在試務作業過程中污損試卷、受污物沾黏或其他特殊情形，致無法正確讀入答案者，應由試務承辦單位會同資訊處影印該卷，影印本上註明原因並共同簽章，報請典(主)試委員長或主任委員核定後，再以人工方式補正電子檔案中試卷答案內容後計分。處理結果經典(主)試委員長或主任委員核閱後，併同原試卷交試務承辦單位存檔。」

3.口試、測驗、實地考試、著作或發明審查、學歷經歷證明審查之複查：應將申請人之試卷全部調出，詳細核對號碼、各項評分及評分總和之平均數後，將複查結果復知。

4.併計年終考績(成)成績為總成績之複查：應依據申請人提供之年終考績(成)資料，詳細核對入場證號碼、原核算成績時之考績(成)成績及其占分比例後，將複查結果復知。

複查結果發現成績登記或核算錯誤時，應將申請人全部試卷均予複查，重新計算總成績，並按下列規定處理：¹⁷⁸

- 1.原計成績未達錄取標準，而重計後成績達錄取標準者，應報請典試委員長暨監試委員核定後，補行錄取。典試委員會裁撤後，應陳報考試院補行錄取。
- 2.原計成績與重計後成績均達錄取標準或均未達錄取標準者，由辦理試務機關逕行復知。如發現試卷漏未評閱或試卷卷面卷內分數不相符或典試、試務作業產生其他疏失時，應報請典試委員長處理；典試委員會裁撤後，應陳報考試院處理。¹⁷⁹

應考人如不服複查成績結果，可單獨對之提起訴願。惟實務上，試務機關如已按上開複查成績程序處理訴願人之申請案，經複查結果，與原寄發成績及結果通知書登載分數相符，訴願機關通常據以認定案內成績無顯然錯誤之情事。

參、現行公開政策所面臨之困境

一、個人性試務考試資訊之不足

現行公開之「成績及結果通知書」與「複查成績結果通知函」等個人性考試資訊，其最大之問題均為內容過於簡略。「成績及結果通知書」僅載有應考人各應試科目成績、總成績、錄取或及格標準及情形等資訊。事實上，應考人參加國家

¹⁷⁸ 參應考人申請複查成績辦法第六條。

¹⁷⁹ 參應考人申請複查成績辦法第七條。

考試，除欲獲悉個人各科目成績、總成績及是否錄取等資訊外，同時也想要瞭解各應試科目之分題得分及個人成績於當次考試整體成績之水準，從而檢討改進或評估自己與其他應考人實力之差距。然而訊息不足的結果，應考人多以申請複查成績之方式，藉以獲知其應試科目之分題得分。實務上，亦常有錄取者，僅單純地想知道其分題得分情形，向試務機關申請複查成績，不但增加試務作業之負擔，亦破壞了複查成績制度的立法原意。另一方面，相關資訊之不足也造成不少落榜者，誤認自己為落榜之首，而質疑評分過低或有不公，執意提起行政爭訟，造成國家資源浪費之情形。國家考試應考人眾多，以些微成績未獲錄取者，在所多有，但因成績相關資訊的缺乏，造成應考人不必要的主觀臆測，徒增雙方困擾。因此，無論是複查成績申請案件或是行政爭訟案件的發生，成績結果資訊之不足，實乃不可免責的原因之一。

事實上，試卷評閱完畢後，已投入相當多的時間、人力及成本，辦理核校及查分之工作，評分錯誤之情事幾乎為不可能，但因成績結果資訊的不足或其他應考人個人因素，考選部每年所收受之申請複查成績案件，不在少數。下表 4-1 為 96 年度各項專技人員考試申請複查成績數量前 6 位之類科，有關複查成績案件的統計資料。其中，申請量最大者為律師考試，計有 1,130 件；申請複查成績比率最高者則為建築師考試，占全程到考人數的 22.03%，然而，卻均未發現錯誤。是以，試務機關於此雖耗費相當的成本，但就部分應考人而言，成績結果之通知顯然無法滿足其需求。

表 4-1 96 年度各項專技人員考試申請複查成績人數統計表

類科	全程到考 人 數	及格人數	申請複查 成績人數	成績更正 人 數
律 師	5,677	455	1,130	0
會 計 師	2,466	456	470	0
建 築 師	1,516	94	334	0
護 理 師	15,773	6,257	216	0
社 會 工 作 師	1,923	200	111	0
木 土 工 程 技 師	1,421	127	103	0

資料來源：作者自行統計

除成績結果資訊的不完備，造成試務行政之負擔外，複查成績結果資訊同樣不夠完整。現行複查成績結果通知函之內容，申論式試卷方面為各科目分數及其分題分數；測驗式試卷方面則為答對總題數及總分。無法顯示出申論式試題各分題的子題分數及測驗式試題各題作答情形，應考人如欲獲知其申論式試題之子題得分情形，或質疑測驗式試題得分情形與自行比對標準答案之結果不符，想要進一步瞭解各題劃記及正確與否，常藉由行政爭訟途徑，請求提供相關資訊或改以人工評閱測驗式試卷，無疑為試務機關另一項困擾。

二、公開政策之改革

試務機關對於個人試卷成績之查核、校對及複查，投入相當大的成本。然卻因公開資訊之不足，無法取得應考人對於成績結果之信賴。是以，現行個人性考試資訊公開政策勢必應所調整。本文之建議如下。

（一）強化成績及結果通知書之內容

現行國家考試成績及結果通知書之內容相當簡要，已為前述。應考人僅能獲知其各科目分數及錄取結果，往往造成應考人因不瞭解試卷查校之流程、各題題分及自己在整體應考人中的水平，進而申請複查成績或提起行政爭訟，甚至連錄取者亦想要獲知有關資訊而申請複查成績，造成行政資源的浪費。因此，本文以為成績及結果通知書之內容必須加以強化，具體方式為：

- 1.主動增列相對成績資訊：理想的方式係於應考人個人成績及結果通知書上，載明其各科目成績名次或百分位，使應考人於收受成績及結果通知書時，即能一目瞭然，知其實力及水平所在。如因成本或其他技術因素考量，無法於每位應考人成績及結果通知書上增列前述考試資訊，但至少將各科目到考平均數、成績分布級距等一般性考試資訊公布於考選部網頁，俾利應考人查詢。
- 2.主動增列題分資訊：除相對成績資訊外，為使成績結果資訊之內容更為明確，減少不必要之複查程序及行政爭訟案件之提起。本文同時建議能於成

績及結果通知書上增列申論式試題各題分數及子題分數，以及測驗式試題各題作答情形及否決結果。

總之，事前之公開除可減少事後之救濟外，試務機關主動公開應考人相對成績及題分等個人性考試資訊，更可以提升國家考試之透明度，增進應考人及社會各界對於國家考試之信賴。而此等資訊尚可提供給命題及閱卷委員，以為與其他委員良性之比較，有助未來改進之參考，其正面效益不容小覷。

（二）改善複查成績之處理程序

1. 複查成績作業情況

現行試務機關在受理應考人複查成績之申請後，隨即展開查核作業。申論式試卷部分，係以人工調出申請人全部申論式試卷，核對號碼與筆跡無誤後，再查對申請複查科目之試卷各題是否均已評分？各題是否均已圈點，有無漏閱？卷面及卷內各題題分是否一致，有無抄錄錯誤？各子題分加總是否正確？總分加總是否正確？各題分是否溢給分數？閱卷委員是否於卷面及卷內之各題及總分欄位簽名？更正分數是否均已簽名？各題給零分是否均已加註理由？申請人如於稿紙頁作答是否已給分？申請人如抄題是否錯給分？並採三校方式查核。至於測驗式試卷，則由人工調出試卷後，核對號碼及作答方式無誤後，以高低感度之設備各重讀一次。

以上複查成績作業，所投入之人力及成本相當高，測驗式試卷尚可由機器設備代勞；申論式試卷部分，以每本申論式試卷平均查閱時間為 3 至 5 分鐘計算，3 次校對約需 10 分鐘，如當次考試有 200 件複查成績申請案，每件以申請複查 2 科目為例，至少亦需花費 60 小時的工作時間，對承辦人員及臨時工作人員而言，工作量相當繁重，投入之成本亦占有一定比重。除此之外，由於臨時工作人員之酬勞費用係由應考人報名費所支應，在現行複查成績之申請係不收取任何費用之情形下，是項作業尚不符使用者付費原則。是以，本文建議試務機關應訂定複查成績收費制度，除合於使用者付費原則，讓每一筆費用能使用在該當之處外，更可

以減低行政作業之負荷，使行政資源能為更合理之運用。

2.調整試務支出結構，合理收取複查成績費用

複查成績雖為應考人所享有之權利，但「使用者付費」亦為公平原則之展現。因此，現行複查成績必須走向收費制度。然而，費用收取之標準如是為宜？在應考人已繳交一筆報名費之前提下，如何考量不過度增加其參加國家考試之負擔？本文試著從國家考試之試務成本收支情形加以切入：

我國國家考試制度設計獨特，將公務人員及專技人員考試，統一由考選部負責辦理。因此，每年有多達數百種類科之國家考試，並依不同特性或其他因素整合部分類別或單獨選擇適當的日期舉辦。每項考試人數少則數千人，多則達上萬人，除應考人數之外，考試類科、試題題型及數量及亦差距甚遠，成本之使用情形各有不同。基本上，考選部依法舉辦考試，主要成本來源為應考人報名費收入。

¹⁸⁰ 考選部於收取應考人報名費用之後，係如何在當次考試加以統籌運用。由於考試的辦理過程中，所應支出之項目相當繁雜，如將之逐一一列舉，非本文之篇幅所能處理。為便於瞭解國家考試試務成本的主要支出結構，爰本文將之分為「試務人力費用支出」¹⁸¹、「行政費用支出」、「考試期間支出」及「命題閱卷支出」等 4 個要項，並以表格方式（詳表 4-2）簡要分析各項目之主要支出內容及標準。但由於各項考試之成本收支結構差異甚鉅，故本文選抽以每年 8 月間舉行之專技人員律師、會計師等，報名人數約 2 萬人、報名費收入約 2 千萬元之考試為分析實例。

¹⁸⁰ 事實上，考選部辦理考試之收入來源尚有報名書表費用，此係考選部向應考人發售報名書表所收取之費用，經扣除銷售作業成本及工本費後之節餘。惟此項成本係以前一年度報名人數預估印製，倘有發生超量印製致產生虧損之情形，並非有固定盈餘，且近年網路報名之利用率已超過六成（如 97 年專技人員導遊領隊人員考試，其報名人數為 48,208 人，其中採網路報名者有 34,408 人，占總報名人數的 71.37%。又如 97 年專技人員律師、民間公證人、會計師、社會工作師、不動產估價師、專利師、地政士考試，報名人數為 26,198 人，採網路報名者為 18,231 人，占 69.59%），報名書表費用收入已逐年減少，故國家考試之成本來源主要仍為應考人之報名費收入。而現行國家考試報名費係於民國 92 年所調整，高等考試等級由原 950 元調整為 1,100 元，普通考試等級則由原 900 元調整為 1,000 元。

¹⁸¹ 試務作業過程中，需投入大量的人力，包括承辦人員、臨時工作人員、各種委員，甚至典試委員長，均屬其一。因此，便產生為數不少的人力成本，為有效區隔命題、閱卷、行政作業等成本，「試務人力費用支出」部分所論及者，本文將之界定為使用於考選部業務承辦人員及臨時工作人員之試務人力。

表 4-2 國家考試試務支出結構分析表

項目	支給內容及標準	支給成本 (占報名費 收入比例)
試務人力費用支出	一、臨時人員酬勞：協助考試報名階段收、退補件、試卷之檢查及閱卷階段之成績查校作業。採每小時 95 元之按時計酬方式。	160 萬元 (8%)
	二、承辦人員酬勞： 1.審查應考資格酬勞採論件計酬制，高考等級考試每件 6 元，普考等級考試每件 5 元，初考等級考試每件 4 元。 2.檢查試卷工作酬勞每位應考人支付 5 元為計。 3.閱卷期間管卷酬勞，每天由上午 8 時 30 分至下午 9 時，分為 2 班。平日中午 12 時 30 分至 13 時 30 分支付 250 元，下午 5 時至 9 時支付 700 元，假日每人每班支付 1500 元。	85 萬元 (4.25%)
行政費用支出	一、事務性質支出：考試公告費、印刷費、文具費、電話費、郵資等各項行政雜支。	100 萬元 (5%)
	二、會議出席費支出：典試委員會、國文試卷公評會議、試卷評閱標準會議、試題疑義會議，均支付出席費 1500 元，除試卷評閱標準會議之外，另均核實支給交通費。	50 萬元 (2.5%)
考試期間支出	一、題務組工作人員入闈酬勞及膳雜費： 1.題務組組長全天 2400 元。 2.題務組工作人員全天 2000 元。 3.題務組闈內總校全天 3600 元。 4.典試委員長每日 1800 元。	1100 萬元 (55.5%)
	二、場務組工作人員酬勞： 1.監場人員全天 1800 元。 2.巡場主任全天 1900 元。	
	三、卷務組工作人員酬勞： 1.試區卷務負責人全天 1900 元。 2.卷務組工作人員全天 1800 元。 3.試區考場及分區考試保管試題處安全警衛全天 1800 元。 4.看管試題試卷人員全天 1900 元	
	四、試務督導酬勞： 1.典試委員每天 5000 元。 2.考區試務督導每天 3600 元。 3.試務處長、試務處副處長、辦事處主任全天 2100 元。 4.題務組以外其他各組組長、試區主任、辦事處副主任、部派北部以外考區執行秘書全天 2000 元。 5.自台北押題至北部考區以外考區人員、部派北部考區以外考區試務工作人員全天 1900 元。	

命題閱卷支出	<p>一、命題酬勞</p> <p>1.申論題（含正副題參考答案）每科每套 3500 元。</p> <p>2.一般測驗題（含標準答案）每題 180 元，情境式之「圖例題」或「實例題」（含標準答案）每題 250 元。</p> <p>3.測驗題審查費每題 45 元。</p> <p>4.入闈委員決定試題每次考試 3000 元。</p> <p>5.題庫抽審試題委員每次考試 4000 元。</p>	45 萬元 (2.25%)
	<p>二、閱卷酬勞（申論式試卷）</p> <p>1.高考一、二級考試或相當等級之特種考試、簡任升官等考試每本每閱 65 元。</p> <p>2.高考三級、專技高考或相當 等級之特種考試、檢覈筆試、薦任升官等考試每本每閱 55 元。</p> <p>3.普通考試或相當等級之特種考試、檢覈筆試、初等 考試或相當等級之特種考試、委任升等考試每本每閱 50 元。</p> <p>4.閱卷期間，台北市（縣）以外之閱卷委員前來台北閱卷另支給交通費，並按（1）凡實際閱畢申論卷 100 本或以上之日，每日補助住宿費 1000 元。（2）凡實際閱畢申論卷未達 100 本之日，按累積每達申論卷 100 本為 1 日計算，每日補助住宿費 1000 元，其尾數不足 100 本者，以 1 日計。採混合命題者，其住宿費按比例計算。</p> <p>5.評閱試卷者，其本數不及申論卷 40 本者概按 40 本致酬。</p>	450 萬元 (22.5%)
	<p>三、典試委員長綜理典試及抽閱試卷酬勞</p> <p>1.3000 人以下 25000 元，若應試科目數大於 35 科，則改支酬勞 35000 元。</p> <p>2.30001 人至 20000 人 35000 元，若應試科目數大於 70 科，則改支酬勞 50000 元。</p> <p>3.20001 人以上 50000 元。</p> <p>4.各組召集人抽閱試卷每次考試支給酬勞費 5000 元。</p>	

資料來源：考選部 93 年 8 月 3 日選人字第 0930005082 號函「考選部各項考試工作酬勞費用支給要點」、考選部 96 年 8 月 27 日選人字第 0962200425 號核定「考選部各項考試工作酬勞費用支給要點內未列舉項目支付標準」。

備註：本表所列之標準僅為原則性規定，其細節部分，如延長考試時間之工作酬勞、布置及檢查試場工作費、典試委員長、典試委員各試區工作人員住宿、膳雜、差旅費等，請參資料來源之詳細規定。

從上表支出結構顯示，考試期間支出占整體試務支出結構相當高的比例（55.5%），其次為閱卷委員閱卷酬勞（22.5%），最少者則為命題酬勞（2.25%）。應考人所繳納之報名費用，多半均用於考試期間支出、相關工作人員酬勞及試務督導費用之上，而國家考試之核心「命題」及「閱卷」，則相對少的可憐。尤其是命題部分，命題委員之智慧財產似乎不如長官們的指揮督導。因此，在考量複查成績改以使用者付費並分析其如何擬訂合理的收費標準之時，必須重新檢討國家考試試務成本之支出結構。在不增加應考人報名費的前提下，建議應合理調整各項目之支付標準，減少部分試務人力費用支出，及考試舉行期間未實際從事第一線場務、卷務工作人員之酬勞，而提升命題、閱卷等考試核心工作之報酬。至於複查成績部分，如依實際作業情形概算，完全由申請人自行負擔，恐怕亦非妥適。建議在調整支出結構時，能挪出部分費用挹注於複查成績作業，部分則由申請人自行負擔，以為實現使用者付費，同時照顧到應考人（廣義）的應試成本。

3.強化成績及結果通知書資訊後的可能影響

強化成績及結果通知書內容的目的之一，固然為使成績相關資訊更為充實，俾利應考人不待申請複查成績，即能獲得更為詳細之資訊，以減少複查成績之申請量。惟成績資訊更為公開的結果，是否可能激起應考人更強烈的動機來申請複查成績？本文採否定之見解。蓋從實務面來看，應考人申請複查成績之理由，主要係因相關資訊之不足，而對於個人成績有所質疑，或因想要獲知更多之訊息，爰向試務機關提出申請。如試務機關能於寄發成績及結果通知書時一併提供相關訊息，本文以為應能減少許多不必要的申請。倘若前開之理由只是一廂情願的結果，應考人並不必然會因此降低其申請之意願，但強化成績結果資訊尚具有政策宣示之另一項功能。試務機關得據以展現國家考試試務作業之透明度，合於政府資訊公開之潮流，故其預期效果不完全為降低申請複查成績之案件數量。是以，強化成績及結果通知書之資訊，對於試務機關處理申請複查成績作業而言，其正面效益應大於負面。

第二節 程序中的卷宗閱覽請求權

壹、前言

個人性考試資訊雖包括公開及限制公開兩大部分，但公開之個人性考試資訊，其所面臨的問題可從政策面加以改進，如本章第一節所建議之強化成績及結果資訊內容及改善複查成績處理程序等，並非滯礙難行。而限制公開之個人試卷，則多涉及到法制面的議題，有深入釐清之必要。

現行考試法規包括典試法、國家考試試題疑義處理辦法、應考人申請複查成績處理辦法等均訂有應考人不得申請閱覽及複印試卷之規定。然於行政程序法、訴願法及行政訴訟法等卻訂有閱覽及複印有關資料及卷宗之規範。此等法律間的關係為何？應考人得否或如何據以申請閱覽及複印個人試卷，值得逐一討論，本節即以各程序中的卷宗閱覽權為討論之範圍。又前開所謂的閱覽及複印卷宗，事實上不限於此兩種方式，尚包括抄寫（錄）及攝影等，惟學理上多稱之為卷宗閱覽權。為便於討論，本文亦簡稱為卷宗閱覽請求權或行為，如有特別需要，須與複印行為區別者，始詳列其公開之方式。

本節之段落安排，首先介紹行政程序中的卷宗閱覽請求權，藉由行政程序及其法律概念之建立，瞭解卷宗閱覽請求權在行政程序中之規範意義及重點。其次則說明行政爭訟程序中卷宗閱覽請求權，同樣藉由行政爭訟制度之簡介，以深入於行政爭訟程序中行使卷宗閱覽請求權之目的。最後，在前開的基礎下，探討應考人在各程序中，如何以及是否得以行使卷宗閱覽請求權而閱覽其個人試卷。

貳、行政程序中的卷宗閱覽請求權

一、行政程序概述

(一) 行政程序之意義

所謂的程序係指為實現某一實體權利，產生裁判或行政行為的過程及手續。其種類包括司法程序與行政程序，前者具爭訟性質，由中立的第三者，對兩造雙方之爭執，加以仲裁；後者則為行政機關處理事件之過程及手續，其程序之開始，不同於司法程序採不告不理原則，係依職權發動或相對人提出申請，並產生各種行政行為為其結果。總的來說，司法程序之規定較行政程序周全，但兩者的性質不同，無法相互取代。

行政程序之保障，在現代法治社會中，具有重要性。蓋程序正義為法治國原則之體現，而政府所追求之正當目的，更須以合理的手段加以實現，俾符合民主政治之目的。因此，行政程序如能發揮權利保障的功能，不但可實踐民主法治，相當程度可達到減少訟源的作用。¹⁸²

(二) 行政程序法之立法目的

為落實行政程序保障功能，使行政作為之過程及手續，趨向客觀、理性及公正，必須有程序法的規制，以減少錯誤及偏差之決定，實現實體權利。但由於政府職能的不斷擴張，與人民的關係日益密切，為有效確保人民權利，民主法治國家均紛紛制定統一性的行政程序法，以為因應。我國行政程序法亦於民國 88 年 2 月 3 日制定公布、90 年 1 月 1 日施行，其第一條即明定：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。」據此，行政程序法之制定係為使行政行為遵循公正、公開與民主程序，確保依法行政之原則，以達到保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政信賴之目的。¹⁸³有學者尚稱該條文除為立法目的之揭示

¹⁸² 學者李建良謂行政程序具有提前司法救濟的功能，參氏著，前揭文，頁 53。

¹⁸³ 學者葉俊榮稱之為「三大終局立法目的」。參氏著，2002，《面對行政程序法：轉型臺灣的程序建制》，台北：元照，頁 78。

外，同時表彰了行政程序法貫徹依法行政、維持處分之正確性、提供人民參與決策之機會、代替行政爭訟程序、保障人民權益等幾項功能。¹⁸⁴或有謂行政程序法之制定，得以發揮尊重人性尊嚴、落實民主行政、促進政治參與、實現開放政府、保障人民權利、兼顧公正效率、促進公法教育等 7 大功能。¹⁸⁵簡言之，行政程序法最主要之立法目的即為「保障人民權利」及「提高行政效能」，其所規範之程序及有關規定，均不脫離此兩項原則。

二、卷宗閱覽請求權之規範

（一）卷宗閱覽請求權在行政程序中的意義

我國行政程序法有關卷宗閱覽請求權之規定，係規範於該法第四十六條第一項：「當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。」其在行政程序中之意義，即為前揭行政程序法立法精神的展現。詳言之，從保障人民權利方面來看，卷宗閱覽請求權為人民參與管道之擴大，讓當事人或利害關係人均能有效參與行政程序，確保在行政程序中，作成有利自己的主張，以維護其權益。司法程序中為符合武器平等原則，早已普遍承認當事人之卷宗閱覽請求權。此項原則在行政程序中，亦有相同的意義，俾使當事人瞭解行政機關作成行政處分之動機、意見及相關依據，便於在行政程序中知所因應，或為行政爭訟的準備。此外，在提高行政效能方面，當事人請求閱覽卷宗係屬行政機關作成行政決定前之程序階段之一。行政機關藉由此種當事人參與之過程，可增加行政決定之成熟性，並提高程序的清晰性與正確性。總之，卷宗閱覽請求權在行政程序中之最大意義在其具有程序保障的作用。

¹⁸⁴ 參吳庚，前揭註 95，頁 492-495。

¹⁸⁵ 參羅傳賢著，2002，《行政程序法論》，台北：五南，頁 12-16。

（二）卷宗閱覽請求權之實體與程序要件

1.權利主體

依行政程序法第四十六條之規定，卷宗閱覽請求權之主體為當事人及利害關係人。其中，所謂的當事人，係指在行政程序中，享有程序權利主體地位之人；具有當事人地位者，始得享有行政程序法所定屬於當事人之各種權利，如受告知權、卷宗閱覽請求權、陳述意見權、參與聽證權等，利害關係人及第三人不一定享有該等權利。而其種類則規範於行政程序法第二十條，包括申請人及申請之相對人、行政機關所為行政處分之相對人、與行政機關締結行政契約之相對人、行政機關實施行政指導之相對人、對行政機關陳情之人、其他依本法規定參加行政程序之人等，範圍相當廣泛。至於利害關係人，行政程序法則未明文定義，惟有學者據該法第二十三條¹⁸⁶內容，認其應指權利或法律上利益將因程序之進行而受影響之第三人。¹⁸⁷就卷宗閱覽請求權之權利性質而言，當事人及利害關係人享有同等之權利。

2.限制規定

允許當事人或利害關係人閱覽或複印有關資料或卷宗，雖得使其於行政程序中瞭解特定資訊，以適時主張其權益，但並非無所限制。為確定可以公開之有關資料或卷宗的範圍，行政程序法第四十六條第一項但書即規定，當事人或利害關係人申請閱覽有關資料或卷宗，必須主張或維護其法律上利益有必要者為限。同條第二項復規定，如當事人或利害關係人卷宗閱覽之申請，有「行政決定前之擬稿或其他準備作業文件」、「涉及國防、軍事、外交及一般公務機密，依法規規定有保密之必要者」、「涉及個人隱私、職業秘密、營業秘密，依法規規定有保密之必要者」、「有侵害第三人權利之虞者」或「有嚴重妨礙有關社會治安、公共安全或其他公共利益之職務正常進行之虞者」等情形之一，行政機關得以拒絕，以確

¹⁸⁶ 行政程序法第二十三條：「因程序之進行將影響第三人之權利或法律上利益者，行政機關得依職權或依申請，通知其參加為當事人。」

¹⁸⁷ 參湯德宗，前揭註 57，頁 138。

保公共利益或隱私權，不因公開而遭受損害。

3.申請期間

有鑑於卷宗閱覽請求權之行使為當事人或利害關係人主張或維護其法律上利益所必要，自應於行政程序開始後至終結前提出申請。而行政程序之開始，依行政程序法第三十四條定義，行政機關依職權發動、法規明定有開始之義務或當事人依法規規定提出申請，均屬程序之開始，並通常終於行政處分、行政契約、行政命令等行政行為之作成。惟只有在此程序進行期間，始得依行政程序法之規定，申請閱覽或複印有關資料或卷宗。當事人或利害關係人如遲至訴願提起之後，則應依訴願法之相關規定請求。

（三）否准請求閱覽卷宗的法律效果及救濟

行政機關在實施行政程序的過程中，為達成實體裁決之目的，可能作成各種行為或措施。此等行為或措施與促成程序終結之獨立實體決定不同，僅為行政程序之一部分，學理上稱為「程序行為」。由於程序行為對實體決定是否產生影響，在行政程序中尚難以確知，且一旦當事人於行政程序進行中即對之表示不服而提起行政爭訟，將阻礙行政程序之進行。¹⁸⁸因此，為求行政爭訟之實益與經濟，避免程序行為與實體決定裁判之分歧，並維護行政效能，爰行政程序法第一七四條前段規定，當事人或利害關係人不服行政機關於程序中所為之決定或處置，僅得於實體決定聲明不服時一併聲明之。¹⁸⁹但行政機關之決定或處置得強制執行或行政程序法或其他法規另有規定者，則不受限制（同條後段參照）。是以，依行政程序法之規定，當事人得對行政機關程序外之行為、得強制執行之決定或處置以及其他法律另有規定者，聲明不服。

¹⁸⁸ 參吳志光，2007，〈論不服行政機關程序行為之救濟與行政法院之審查基準〉，《行政訴訟制度相關論文彙編第5輯》，台北：司法院行政訴訟及懲戒廳，頁369。

¹⁸⁹ 此項規定固為維護行政程序之順利進行，惟有學者認為，從基本權利之程序保障功能的觀點，由於程序行為之瑕疵，可能影響實體決定的合法性，「推遲」救濟的時程將造成「遲來的正義即拒絕正義」的後果。故須思考如何使程序行為能及時獲得救濟而使其實體權利不受侵害，且行政程序之實體決定亦得以確保其合法性。具體建議由行政法院在個案中建立排除行政程序法第一七四條前段規定適用的類型，其原則為「只要是對程序瑕疵特別敏感之行程，行政法院即有義務對於其中程序行為之瑕疵，提前介入審查」。參吳志光，2005，〈否准請求閱覽卷宗之法律救濟〉，《月旦法學教室》，第22期，頁30-31。

在現行的規範下，行政程序中的卷宗閱覽請求權，即以當事人或利害關係人為限，且以行政程序之進行為前提，屬於一種程序權利。因此，行政機關對於當事人或利害關係人申請閱覽或複印有關資料及卷宗，所為之准駁決定，即屬以上所稱之程序行為，當事人或利害關係人不服該決定，原則上無法單獨對之提起法律救濟。典型之案例如臺北高等行政法院 95 年度訴字第 03376 號判決，其事實為原告遭被告公平交易委員會以違反公平交易法為由處以罰鍰，原告不服，提起訴願，嗣依行政程序法第四十六條規定，向被告申請閱覽卷宗。經被告否准所請，原告不服，對被告否准閱覽卷宗之決定提起訴願，遭訴願駁回，復對之提起行政訴訟。本號判決理由首先認為「申請抄閱卷宗之准駁本屬程序行為，原則上當事人或利害關係人僅得於對實體決定不服時一併聲明。而所謂程序行為，通常係指行政機關在實施行政程序之過程中以達成實體裁決為目的的相關行為或措施而言，至於在通常情形，當事人申請抄閱卷宗遭受拒絕，而實體決定結果又受到不利行政處分，則對於實體決定當然可提起撤銷訴訟，並得於撤銷訴訟中一併指摘不准利用卷宗資料構成處分之瑕疵。蓋在法律政策上，對程序決定原則上僅能隨同實體決定請求法律救濟，係為避免行政程序因程序行為之爭訟而延誤，尤其可以防止當事人濫用程序行為之爭訟，阻礙行政程序之進行，而本案決定是否受程序違反之影響，尚未可知，對程序決定隨同實體決定請求救濟，符合法律救濟之利益，以預防對程序行為及本案之決定，併行二救濟程序，乃致發生不能調和之歧異情事發生。可知，當事人或利害關係人提起申請閱覽卷宗請求遭行政機關拒絕時，依行政程序法第 174 條規定，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之，不得單獨提起爭訟。……被告拒絕閱覽為行政程序中之附隨程序，原告尚不得單獨提起行政救濟。從而，原告提起本件行政訴訟，不備起訴要件，應予駁回。」但依行政程序法第一七四條前段之意旨，於行政程序終結，行政處分作成之後，當事人或利害關係人為提起訴願而申請閱覽卷宗並遭否准者，仍得依法聲明不服。其關鍵在於該行為已係行政程序之外。

參、行政爭訟程序中的卷宗閱覽權

一、行政爭訟概述

(一) 行政爭訟之意義

現代國家中，人民與政府互動頻繁，國家機關行使公權力的結果，難免會侵害到人民公法之權利義務，故必須設有救濟制度，以爲補救，此即所謂的行政救濟。其種類包含以排除不法侵害爲主的行政爭訟，以及不法侵害無法以前開手段排除，致損害發生而向國家請求之賠償。其中的行政爭訟，依學者劉宗德之定義係指「於發生有關行政上法律關係之爭執時，基於利害關係人之請求，由裁判機關依據特殊之行政爭訟程序，就當事人主張之當否爲審理判斷，並作成決定，以解決爭訟之制度。」¹⁹⁰準此，行政爭訟制度兼具有行政機關依法行政原則之維持及人民權利保護的功能。不同於行政程序在於事前參與及法定程序控制之發揮，以預防行政機關可能發生之違法或不當。行政爭訟屬於消極地善後檢討措施，具「事後救濟之性格」，¹⁹¹其種類包括訴願及行政訴訟。

訴願係指人民因違法或不當的行政處分，向該管轄之機關請求保護之行爲。廣義來說，包括訴願法所規定之訴願及其先行程序或其他行政不服程序等。狹義而言，則專指訴願法所規範者。訴願作爲行政爭訟制度之一環，其基本功能係爲維護人民權益，確保行政行爲之合法性及妥適性，並減輕行政法院之負擔。我國現行訴願制度的特色，依學者之歸納主要爲：¹⁹²

- 1.強調原處分機關之自我省察功能：訴願法第五十八條明定，提起訴願應由原處分機關層轉，其目的即爲使原處分機關於收到訴願書之後，先行發揮自我省察之功能並收便民之效，避免人民混淆訴願管轄機關。
- 2.採取訴願單軌制度：現行訴願制度之重要特色之一，即爲廢除再訴願之審

¹⁹⁰ 參氏著，1998，〈台灣地區行政法律關係之適用法〉，《行政法基本原理》，台北：學林，頁115。

¹⁹¹ 參蔡志方，2001，《行政救濟法新論》，台北：元照，頁3。

¹⁹² 參吳庚，前揭註57，頁558、560；蔡茂寅，2000，〈新訴願法之特色與若干商榷〉，《律師雜誌》，第236期，頁121-125。

級，回歸「單軌制」，人民只須直接向原處分機關之上級機關提起訴願。不但可減少行政程序之層級，尚可以公正客觀地維持行政之適當運作。

3.明確規定並擴大訴願主體範圍：依訴願法第一條第一項前段規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。」同法第十八條規定：「自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。」即對於訴願之主體予以明確之界定。同時於第一條第二項明定：「各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，亦同。」承認公法人亦得作為訴願之主體。

4.訴願程序嚴格化：訴願法將行政程序中之各項手續納入其中，使訴願人得依訴願法之規定申請調查證據（訴願法第六十七條）、閱覽及複印卷宗（第四十九條至第五十條）、陳述意見（第六十三條至第六十四條）、言詞辯論（第六十五條至第六十六條）等，以加強訴願程序中訴願人之參與。

至於行政訴訟，有別於訴願之權利救濟方式，其最大不同在於所具有之司法特質，為司法制度之一環。我國行政訴訟法第一條即明定其制度設計之宗旨為「保障人民權益，確保國家行政權之合法行使，增進司法功能」。依學者之歸納，¹⁹³其主要特色則在於：

1.訴訟審級採二級二審制，以加強當事人審級利益之保障：人民向高等行政法院提起行政訴訟，不服其所為之裁判，得向最高行政法院提起上訴。高等行政法院為第一審訴訟程序，為事實審兼法律審；最高行政法院則為上訴審，原則上為法律審。

2.訴訟種類不限於傳統撤銷訴訟，增加確認訴訟及給付訴訟，俾擴大權利保護範圍。

3.創設暫時權利保護途徑，採假扣押、假處分制度，以保全強制執行，以及對

¹⁹³ 參吳庚，前揭註 57，頁 557-560；劉宗德、彭鳳至，2000，〈行政訴訟制度〉，收錄於翁岳生主編，《行政法》，台北，翰蘆，頁 1137-1140。

於程序事項準用民事訴訟法之相關規定等。

（二）訴願與行政訴訟之異同

我國憲法第十八條規定，人民有請願、訴願及訴訟之權利。訴願及訴訟權雖並列為憲法所保障之人民權利，但兩者之關係為何？學者對兩者係併行或獨立的制度或仍有爭議，¹⁹⁴惟屬另一層面須深入討論的問題，本文不另加入，僅擇要比較分析，以為後續討論之基礎。

1. 本質之不同

論及人民公法上權利保護的方式，當屬行政訴訟制度為最周全之救濟途徑，藉由司法的審查，得以有效監督、制衡行政權的行使。然行政訴訟過程往往耗費時間，無法提供人民迅速的權利救濟。因此，訴願制度的意義即在於得以在行政訴訟前，發揮迅速、便利的自我省察功能，同時保障行政機關之適當運作。其法律性質屬於行政程序，為行政體系內自省的救濟，但因係人民對於行政機關處分表示不服而請求救濟之手段，且經一定的法定審理程序，作成類似法院裁判之訴願決定，訴願人並享有一定的權利保障，故具有準司法程序之特性。而行政訴訟則屬訴訟程序，乃透過正反雙方所提出之攻擊與防禦方式，由公正第三者依法律客觀意旨作成裁決，屬外部的救濟方式，故僅止於合法性審查，不及於合目的性的審查。但為使人民權利能獲致有效救濟及減輕法院之負擔，訴願制度通常為行政訴訟之先行程序，以符訴訟經濟原則。

2. 程序標的之不同

在程序標的方面。基本上，行政訴訟之程序標的較訴願為多。依訴願法第一條、第二條之規定，人民對於中央或地方機關之行政處分，及各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處分，致損害其權利或利益者，得依訴願法提起訴願。又人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認損害其權利或利益者，亦得提起。是以，訴願之程序標的為「行政

¹⁹⁴ 參蔡志方，前揭註 192，頁 28-30。

處分」或「依法應作為而不作為狀態」。

至於行政訴訟，依行政訴訟法第四條第一項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」同法第五條：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」第六條第一項：「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行完畢或因其他事由而消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」第七條：「提起行政訴訟，得於同一程序中，合併請求損害賠償或其他財產上給付。」第八條第一項：「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」準此，行政訴訟法之程序標的非止於「行政處分」或「依法應作為而不作為狀態」，尚包括「訴願決定」、「駁回申請之行政處分」、「行政處分無效性」、「公法上法律關係成立與否」、「已消滅之行政處分違法性」、「損害或應為給付之財產」、「公法上原因所生之財產給付請求」及「行政處分以外之非財產請求」等。

3.期間之不同

訴願之提起，依訴願法第十四條規定，應自行政處分到達或公告期滿之次日起 30 日內為之。至於利害關係人，則自知悉時起算，但行政處分到達或公告期滿後，已逾 3 年者，不得提出。而撤銷訴訟之提起，其期間則較訴願為長，依行政訴訟法第一零六條規定，應於訴願決定書送達後 2 個月內為之。惟利害關係人期

間及提出期限之計算，與訴願相同，均自知悉時起算，並訂有 3 年之最終期限，以維持法的安定性。

4. 審理原則之不同

訴願之提起，原處分機關於收受訴願書後，應先重新審查原處分是否合法妥當，如認訴願有理由，得自行撤銷或變更原處分，並陳報訴願管轄機關；倘訴願無理由，則應附具答辯書及必要之關係文件，送訴願管轄機關。¹⁹⁵訴願之審議以書面審理為原則，訴願機關如認有必要時或訴願人有正當理由而為請求時，始得進行陳述意見。¹⁹⁶至於是否採行言詞辯論，依訴願法第六十五條規定，¹⁹⁷亦由訴願機關依職權認定或依訴願人之申請而舉行。

行政訴訟方面，當事人之主張則須於公開法庭，以言詞方式提供資料，作為法官裁判之基礎，故以言詞審理為原則。必要之言詞辯論若有違反，判決未經言詞辯論或言詞辯論未經公開，該項判決當然違法。¹⁹⁸惟例外之情況，如行政訴訟法第一零七條之原告所訴事實在法律上顯無理由；第一九四條之撤銷訴訟及其他有關維護公益之訴訟，當事人兩造於言詞辯論期日無正當理由均不到場；第二五三條之最高行政法院之判決；第一八八條第三項之裁定等，則得免除言詞辯論之程序。

5. 結果之不同

訴願之本質既為行政程序，故其審議結果當屬行政處分，訴願決定之種類有訴願法第七十七條及第七十九條之程序不受理與實體無理由之駁回；第八十一條訴願有理由之撤銷原處分；第八十一條第一項訴願有理由並由訴願機關逕予變更原處分；第八十二條命違反作為義務之行政機關為一定處分；第八十三條情況決定等。

¹⁹⁵ 參訴願法第五十八條。

¹⁹⁶ 參訴願法第六十三條。

¹⁹⁷ 訴願法第六十五條：「受理訴願機關應依訴願人、參加人之申請或於必要時，得依職權通知訴願人、參加人或其代表人、訴願代理人、輔佐人及原行政處分機關派員於指定期日到達指定處所言詞辯論。」

¹⁹⁸ 參行政訴訟法第一八八條、第一四一條及第二四三條。

至於行政訴訟之結果，係指因實體上爭執所為之判決，以及就程序事項所為之裁定，並依訴訟種類之不同而為不同之判決結果。無論是何種類型之判決結果，形式上除上訴之外，一經判決即屬確定，當事人不得聲明不服；而實質上，任何人或機關對判決事項不得予以變更。

二、卷宗閱覽請求權之規範

（一）卷宗閱覽請求權在行政爭訟中的意義

猶如前述，為使當事人有效參與行政程序，爰於行政程序法中，訂有閱覽卷宗之規定。當事人或利害關係人於維護其法益有必要時，得向行政機關申請，係屬程序權的一種，目的為實現其他實體權利。而訴願為行政程序之延伸，訴願程序之進行，自應遵守正當程序之規範，卷宗閱覽請求權即屬此正當程序之體現。¹⁹⁹此外，由於訴願採書面審理之方式，例外時始進行言詞辯論。為便於訴願機關查明事證，維護訴願人之權益，爰卷宗閱覽請求權在訴願程序進行中，除具正當程序之意義外，尚提供訴願相關人參加之機會，使其瞭解行政處分作成之根據理由，以濟書面審理之不足，俾利提出有效的答辯。

至於行政訴訟雖已係採言詞辯論之方式進行，惟提供當事人閱覽卷宗之權利，更顯其程序保障之意義，使訴訟雙方均能獲悉相關資訊，以為攻防、答辯之基礎，確保雙方訴訟地位之平等。準此，在行政爭訟中，當事人或利害關係人申請閱覽卷宗具有確保有效權利救濟之意義。

（二）卷宗閱覽請求權之實體與程序要件

1. 權利主體

在訴願部分，依訴願法第四十九條及第五十條之規定，得申請閱覽或複印卷宗之主體為訴願人、參加人及訴願代理人。第三人經訴願人同意或釋明有法律上之利害關係，經受理訴願機關許可者，亦得為相同之請求，以維護其權益。其中，訴願人依訴願法第十八條之意旨，包括自然人、法人及非法人團體。參加人及訴

¹⁹⁹ 參湯德宗，2000a，〈論訴願的正當程序〉，《月旦法學雜誌》，第61期，頁128。

願代理人則分別於同法第二十八條及第三十二條至第三十三條有明文之規定。²⁰⁰至於行政訴訟程序中，卷宗閱覽請求權之主體則為當事人及經行政法院院長許可之利害關係人。其中，當事人依行政程序法第二十三條，則包括原告、被告及參加訴訟之利害關係人。

2.限制規定

訴願人、參加人、訴願代理人及利害關係人，得向受理訴願機關請求閱覽及複印訴願卷內文書，惟為避免影響訴願程序之正常運作、侵犯他人隱私權或違反公益，訴願機關得以拒絕公開，訴願法第五十一條定有明文。其拒絕之決定，屬於程序上之處置行為，倘准其獨立提起救濟，將導致訴願審議期間之延宕，故訴願人如不服訴願機關否准申請之處置，同法第七十六條尚規定可併同訴願決定提起行政訴訟。而行政訴訟程序中有關卷宗閱覽之限制，則規範於行政訴訟法第九十七條，裁判草案及其準備或評議文件，不得同意閱覽，以免影響訴訟程序之運作。

3.申請期間

當事人或利害關係人申請閱覽訴願或訴訟卷宗之時間，須於訴願程序開啓或起訴之後，訴願決定或裁判作成前提起。於此，行政程序、訴願及行政訴訟程序雖各有其卷宗閱覽之規定，但均以案件進行或繫屬中為原則，一旦各該程序終結，則無請求之實益。

²⁰⁰ 訴願法第二十八條：「與訴願人利害關係相同之人，經受理訴願機關允許，得為訴願人之利益參加訴願。受理訴願機關認有必要時，亦得通知其參加訴願。訴願決定因撤銷或變更原處分，足以影響第三人權益者，受理訴願機關應於作成訴願決定之前，通知其參加訴願程序，表示意見。」同法第三十二條：「訴願人或參加人得委任代理人進行訴願。每一訴願人或參加人委任之訴願代理人不得超過三人。」同法第三十三條：「左列之人，得為訴願代理人：一、律師。二、依法令取得與訴願事件有關之代理人資格者。三、具有該訴願事件之專業知識者。四、因業務或職務關係為訴願人之代理人者。五、與訴願人有親屬關係者。前項第三款至第五款之訴願代理人，受理訴願機關認為不適當時，得禁止之，並以書面通知訴願人或參加人。」

肆、申請閱覽個人試卷在各程序中的適用

一、各程序中的卷宗閱覽請求權僅得於各該程序中適用

如前所言，程序中的卷宗閱覽請求權，不限於行政程序始有之。在行政爭訟程序中，為有效進行訴願及行政訴訟，確保當事人之權益，亦有閱覽卷宗之必要，如行政程序法第四十六條、訴願法第四十九條、行政訴訟法第九十六條等。各種程序中的卷宗閱覽請求權均為各該程序之程序權，僅適用於各該程序，並無重疊之可能。準此，考試院 96 考台訴決字第 078 號訴願決定，有關訴願人因 93 年年終考績考列丁等而受免職處分，經提起復審及行政訴訟均經駁回，於上訴最高行政法院中，向銓敘部請求閱覽該部包括系爭 93 年年終考績表在內之公文書內容，經該部同意訴願人到部閱覽部分資料。惟就系爭 93 年年終考績表部分，則以其個人考績評定相關資料係屬於檔案法第十八條及政府資訊公開法第十八條第一項第一款及第三款規定有關依法律規定應予保密事項與內部單位之擬稿或其他準備作業，應予限制公開之情形，據此限制訴願人閱覽該部分資料。訴願人不服，向銓敘部提起訴願，主張其得依行政程序法第四十六條及政府資訊公開法之規定申請閱覽卷宗，請求撤銷銓敘部否准其閱覽 93 年年終考績表之處分，另為准予閱覽全部卷宗之處分一案。訴願決定理由即認為「訴願人因 93 年年終考績考列丁等而受免職處分事件，經提起復審及行政訴訟均經駁回，刻正上訴最高行政法院中，此為訴願人所不爭。倘訴願人為有效進行訴訟，而有閱覽卷證之必要時，自應於該審級訴訟程序中，依行政訴訟法第 96 條及最高行政法院律師閱卷規則之規定，向該院申請閱覽卷宗，而非捨行政訴訟法規定程序，另向銓敘部請求依行政程序法第 46 條之規定閱覽卷宗。矧訴願人於銓敘部並無本案行政程序之繫屬，銓敘部所為，亦非行政程序法第 174 條所稱之行政程序中所為之決定或處置，是以訴願人對此不服而提起訴願，於法顯然不合。」即為適例。

二、在行政程序中申請閱覽個人試卷

（一）行政程序法之適用範圍

行政程序法雖為規制行政程序行為之基礎規範，為通則性的程序法律，但所規範之內容未必適合所有政府機關之行為。因此，有適用範圍之限制。行政程序法第三條第一項即明定：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」此乃最低限度之規範，行政機關為行政行為時，原則上均有適用行政程序法之餘地，但法律另有規定時，即失去適用之機會。依該項條文內容，尚可得確知行政程序法之適用主體為作成行政行為之行政機關，並於同法第二條第二項及第三項有明確之界定。²⁰¹同時可獲知行政程序法與其他法律之適用關係，係屬普通法之地位，其他法律另有規定者，依特別法優於普通法之法理，先於行政程序法之適用。

至於行政程序法之適用客體，則規範於第三條第二項及第三項，²⁰²採機關範圍排除及事項範圍排除之立法方式。前者係以機關性質為準，設定適用之例外，立法目的取其性質特殊之故，包括受議事程序規範之各級民意機關，以及另有相關訴訟法或監察法為職權行使依據之司法機關及監察機關，均不適用行政程序法之程序規定。後者則明列八款事項，與考試有關者，乃最後一款「考試院有關考選命題及評分之行為」。其旨在考量考選命題及評分行為之特性與行政程序法立法目的有違。蓋命題行為具有高度保密之必要，無法適用行政程序法公開及民主參與之程序；評分行為則係因考試評分享有專業判斷之餘地，為避免行政程序法中附記理由、聽證、陳述意見、閱覽卷宗等程序保障，影響試務作業，亦排除適用。

²⁰¹ 行政程序法第二條：「……。(第二項)本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。(第三項)受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關。」

²⁰² 行政程序法第三條：「……。(第二項)下列機關之行政行為，不適用本法之程序規定：一、各級民意機關。二、司法機關。三、監察機關。(第三項)下列事項，不適用本法之程序規定：一、有關外交行為、軍事行為或國家安全保障事項之行為。二、外國人出、入境、難民認定及國籍變更之行為。三、刑事案件犯罪偵查程序。四、犯罪矯正機關或其他收容處所為達成收容目的所為之行為。五、有關私權爭執之行政裁決程序。六、學校或其他教育機構為達成教育目的之內部程序。七、對公務員所為之人事行政行為。八、考試院有關考選命題及評分之行為。」

法務部民國 89 年 3 月 6 日法八十九律字第 007467 號釋解函並將該款規定明確界定為僅限於考試院所為之有關考選命題及評分行爲，其他非考試院舉辦之考選命題及評分行爲，仍應有行政程序法之適用。如臺北高等行政法院 90 年度訴字第 7047 號判決，有關原告國立臺灣大學電機研究所博士班三年級學生，因博士班研究生資格考試平均成績均未達七十分，經被告國立臺灣大學電機研究所學術委員會會議決議，核定未通過資格考試，並經被告公告退學。原告不服，提起學生申訴、訴願、遞遭駁回，於提起行政訴訟之時，爲行政救濟所需，旋向被告申請依行政程序法第四十六條規定調閱相關文件，案經被告函復歉難提供其資格考試之試卷原本及答案卷等。原告不服，提起訴願，經遭駁回，遂提起本件行政訴訟。本號判決認爲「大學之資格考試並非考試院有關考選命題及評分之行爲，……，訴願決定引用該條之規定駁回原告之訴願，固非所宜。」是以，非屬考試院所舉辦考試之考選命題及評分行爲，應仍有行政程序法程序規定之適用。

（二）應考人得否依行政程序法申請閱覽個人試卷

應考人得否向試務機關申請閱覽個人試卷，行政法院向來認爲應考人申請閱覽及複印個人試卷，係基於其參加國家考試，對分數評定不服所衍生之申請案，屬行政程序法第三條第三項第八款「考試院有關考選命題及評分行爲」之範疇。因此，無行政程序法程序規定之適用。如臺北高等行政法院 94 年度訴字第 03260 號判決之事實爲原告於複查成績後，向被告考選部請求閱覽及複印其應試試卷，不服被告所爲否准之處置及考試院訴願決定，遂提起行政訴訟，請求撤銷原處分及訴願決定，並命被告作成准許閱覽及複印試卷之處分。判決理由即以前開理由認爲「原告此項申請閱覽及複印系爭考試試卷，係基於其參加國家考試，對於分數評定不服所衍生之申請案，亦即原告係基於應考人身分，始有可否申請閱覽及複印系爭考試試卷之可言（如原告並非應考當事人，即無申請之權利），其性質應屬『考試院有關考選命題及評分行爲』之範疇，依據上開規定，應無行政程序法、訴願法及行政訴訟法等其他相關法規之適用。」臺北高等行政法院同年度訴字第

00842 號判決，亦採相同見解，駁回原告之請求。

然而，以上行政法院之見解及其理由，並未獲學界普遍之認同。學者陳愛娥認為命題及評分行爲只是眾多考選行爲其中之一。行政程序法第三條第三項第八款特地將命題及評分行爲納入，可見其重點在於命題及評分行爲，而非所有的考選行爲，故該款應予以從嚴解釋。學者湯德宗則認為，應考人不得依行政程序法第四十六條規定，申請閱覽或複印個人試卷，並非基於行政程序法第三條第三項第八款規定，而是依據同條第一項「其他法律另有規定」而加以排除適用。蓋第八款所謂的考選命題及評分行爲，應僅不適用於「性質與考試不相容之程序規定」，而非行政程序法中所有的程序規定，均排除在外。閱覽個人試卷既不妨害國家考試命題之秘密性，亦不影響閱卷委員評分之專業判斷，性質非與考試不相容，尚無排除適用之理。但現行典試法第二十三條第二項卻訂有不得閱覽試卷之規定，爰依行政程序法第三條第一項但書及典試法第二十三條第二項之規定，應考人不得申請閱覽或複印試卷。因此，其關鍵在於典試法第二十三條。²⁰³

另學者蔡茂寅認為，命題行爲因具秘密性，故不適用公開之程序，但評分行爲因涉判斷餘地得不受司法審查，更應在程序上強化，以維護應考人權益。²⁰⁴

綜合以上行政法院實務及學者之見解，本文以爲行政程序法雖訂有除外規定，但爲避免規範之漏洞，減損行政程序法程序規範作用，宜應從嚴解釋。本文支持學者湯德宗的論點，認為應考人於考試程序中申請閱覽其個人試卷，並不影響國家考試命題秘密性之維護及評分的專業判斷，反而可確保應考人應試之權益，行政法院以行政程序法第三條第三項第八款加以認定，似有不妥。

（三）否准閱覽試卷申請的法律效果及救濟

依前揭之討論，當事人或利害關係人申請閱覽或複印有關資料或卷宗，行政機關所爲之准駁決定屬於程序行爲，當事人如有不服應與實體決定一併聲明。準此，理論上應考人向試務機關申請閱覽或複印個人試卷，試務機關所爲之否准決

²⁰³ 參法務部編印，2001，《行政程序法解釋及諮詢小組會議紀錄彙編》，頁 255-262。

²⁰⁴ 氏著，2001，《行政程序法實用》，台北：學林，頁 21。

定，應考人不得單獨對之表示不服。但實際上，應考人幾乎不可能於考試程序中提出閱覽卷宗之申請，通常係於考試評分決定確定後，應考人始因不滿個人成績及結果，進而請求閱覽或複印試卷，以尋求「平反」之機會。於此階段，試務機關所為否准閱覽試卷決定之法律效果為何？應考人如有不服，應如何提起救濟？臺北高等行政法院 93 年度訴更一字第 33 號判決理由可為參考。

該案緣於應考人因參加九十年專門職業及技術人員高等考試律師考試未獲錄取，經申請複查成績後，向考選部申請閱覽及複印各應試科目試卷，考選部以該項申請與典試法第二十三條第二項規定不符為由，予以拒絕，爰其向考試院提起訴願。考試院（91）考台訴決字第 044 號訴願決定以「訴願人係不服考選部未准其閱覽及複印試卷之處置，單獨對之提起訴願，並非對複查成績結果之實體決定聲明不服時一併聲明之」，不符行政程序法第一七四條之規定，而不受理其訴願。復對之提起行政訴訟，臺北高等行政法院 91 年度訴字第 1612 號裁定，以「訴願機關以原告不服被告未准其閱覽及複印試卷之處置，單獨對之提起訴願，並非對複查成績結果之實體決定聲明不服時一併聲明之，與上開行政程序法第一七四條前段規定不符，予以諭知不受理；經核，依法並無不合。原告復對之提起行政訴訟，顯非合法。」，而予以駁回，爰該名應考人向最高行政法院提起抗告。該院 93 年度裁字第 97 號裁定以行政程序法第一七四條前段之立法說明四「至於行政機關於行政程序外之行爲，例如：於作成行政處分後，當事人或利害關係人為提起訴願而申請閱覽卷宗，經行政機關予以拒絕者，或對當事人或利害關係人以外之第三人之程序行爲，例如：對證人或鑑定人拒絕發給費用者，仍得對之依法聲明不服，謀求救濟」之意旨，認為「抗告人申請閱卷及複印全部試卷，遭相對人否准，似在相對人作成複查成績結果之後為之，是否屬於行政機關於行政程序中所為之決定或處置？依又依前揭行政程序法第一七四條之立法說明，尚須審酌抗告人為何而申請閱覽及複印試卷？尚難遽爾謂抗告人與行政程序法第一七四條規定不符，而不得提起訴願及行政訴訟。……」。原審未詳究前揭事項之前，即遽爾裁定駁回

抗告人在原審之訴，容有未洽，……」爰將原裁定廢棄，發回原審法院。臺北高等行政法院更爲審理後，作成 93 年度訴更一字第 33 號判決，有關應考人得否單獨就試務機關否准閱覽及複印之處置，提起訴願乙節，其見解爲：

1. 訴願機關不得依行政程法第一七四條前段規定，不受理其訴願：行政法院採取一貫之立場，認應考人申請閱覽及複印試卷，係基於應考人參加國家考試，對分數評分不服所衍生之申請案，其性質應屬「考試院有關考選命題及評分行爲」，依行政程序法第三條第三項第八款規定，無行政程序法之適用。因此，閱覽試卷之申請既無行政程序法之適用，則訴願機關依行政程序法第一七四條規定，爲訴願不受理之決定，即有未洽。
2. 應考人可單獨對試務機關否准閱覽試卷之決定，提起救濟：行政法院同時援引最高行政法院 93 年度裁字第 97 號裁定所引述之行政程序法第一七四條立法說明四，認爲本件原告申請閱覽及複印試卷，遭被告否准，係在被告作成複查成績結果之後爲之，且原告亦一再陳明，其認複查成績程序不夠公開，複查結果有誤，而爲本件申請。難謂該申請係屬於行政機關於行政程序中所爲之決定或處置，與行政程序法第一七四條前段之規定有間，故訴願不受理之決定，容有違誤之處。

準此，依更審判決，可知行政法院對於應考人申請閱覽國家考試之試卷，仍依行政程序法第三條第三項第八款規定，認其無行政程序法之適用，而不得依該法第四十六條規定申請閱覽。但如應考人不服試務機關所爲否准閱覽之決定，從其申請閱覽試卷之時點而言，係於行政處分作成之後，非屬行政程序之行爲，且考量其申請閱覽之目的，係爲提起訴願所需。故無行政程序法第一七四條前段適用之餘地，應考人可單獨對之提起救濟。是以，試務機關無論依據行政程序法第三條第一項或同條第三項第八款規定拒絕應考人閱覽試卷之申請，應考人均有提起救濟之權利。惟其是否可以單獨對之表示不服，按前開更審判決之理由，認應考人申請閱覽試卷，係在試務機關評分決定或複查成績結果作成後，考試程序已

終結，故該否准之決定係屬行政處分，非程序行爲。應考人無須與實體決定一併聲明不服。

三、在行政爭訟程序中申請閱覽個人試卷

(一) 典試法第二十三條爲限制閱覽之理由

應考人如不服試務機關所爲之評分決定或複查成績結果，向考試院提起訴願。在訴願程序中，理論上得依訴願法第四十九條訴願文書利用及訴願法第七十五條據以處分證據資料利用之規定，向考試院申請閱覽附於訴願卷宗內之個人試卷，但有關訴願文書及據以處分證據資料之利用並非無所限制。訴願法第五十一條及第七十五條後段均訂有例外規定。訴願法第五十一條：「左列文書，受理訴願機關應拒絕前二條之請求：一、訴願決定擬辦之文稿。二、訴願決定之準備或審議文件。三、爲第三人正當權益有保密之必要者。四、其他依法律或基於公益，有保密之必要者。」同法第七十五條：「原行政處分機關應將據以處分之證據資料提出於受理訴願機關。對於前項之證據資料，訴願人、參加人或訴願代理人得請求閱覽、抄錄或影印之。受理訴願機關非有正當理由，不得拒絕。……」而典試法第二十三條第二項則給予「其他依法律或基於公益，有保密之必要者」及「有正當理由」有利之拒絕依據。因此，基於訴願法第五十一條、第七十五條之例外規定及典試法第二十三條第二項之限制閱覽規定，應考人在訴願程序中，難以獲准閱覽其個人試卷。

而在行政程序中，行政訴訟法第九十六條：「當事人得向行政法院書記官請求閱覽、抄錄、影印或攝影卷內文書，或預納費用請求付與繕本、影本或節本。第三人經當事人同意或釋明有法律上之利害關係，經行政法院院長許可者，亦得爲前項之請求。」同法第九十七條：「裁判草案及其準備或評議文件，不得交當事人或第三人閱覽、抄錄、影印或攝影，或付與繕本、影本或節本；裁判書在宣示前，並未經法官簽名者，亦同。」雖同樣訂有訴訟文書利用之限制規定，但僅限於裁判草案及其準備或評議文件，並未將「依法律規定有保密必要」之限制，納入其

中。但實務上，行政法院於受理訴訟案件並函知被告機關提出答辯及原處分卷宗時，即請被告機關將檢送之卷證，如認有依法令不得提供當事人閱覽者，載明法令依據後，以彌封或其他妥當之處理，並分為可閱覽及不可閱覽兩冊。在考試訴訟事件，試務機關將訴訟案卷函送行政法院前，均將原告試卷及相關資料予以彌封處理，並於封面載有典試法第二十三條第二項不得閱覽之規定，供行政法院法官審理之參考。行政訴訟過程中，除法官認為有必要，當庭同意當事人閱覽試卷外，事實上，當事人仍不一定得於訴訟程序中閱覽其個人試卷。

綜上，在行政爭訟程序中，應考人雖得以當事人身分向訴願機關或行政法院申請附於閱覽卷宗文書內之個人試卷。但卻可能因典試法第二十三條第二項之限制規定，而遭到拒絕，爰關鍵在於典試法限制公開之規定。

（二）否准申請閱覽卷宗之法律效果及救濟

與行政程序相仿，為避免訴願程序中，訴願人因不服訴願機關所為之程序處置，直接提起行政訴訟，影響訴願決定之作成。訴願法第七十六條爰規定，訴願人或參加人對受理訴願機關於訴願程序進行中所為之程序處置不服者，應併同訴願決定提起行政訴訟。是以，應考人在訴願程序中，向訴願機關請求公開其個人試卷，雖與典試法第二十三條及訴願法第五十一條之規定不合，其仍得就訴願機關所為否准其閱覽之處置，於不服訴願決定提起行政訴訟時一併主張。拒絕閱覽之規定，並不影響其救濟之權利。行政法院於受理原告之起訴書後，應就試務機關否准之處分及訴願決定一併審理其適法性。惟實務似從實質認定典試法第二十三條第二項已明確限制應考人閱覽試卷，應考人並無擁有依法申請閱覽其應試試卷之權利，與行政訴訟保護人民權益之目的不符。換言之，應考人並無權利遭受國家機關之侵害，欠缺權利保護之必要。從而自形式上裁定不具備提起行政訴訟之要件，駁回其訴。²⁰⁵其關鍵似又回歸到典試法第二十三條第二項限制閱覽的問題。

²⁰⁵ 參臺北高等行政法院 93 年 3 月 17 日 92 年度訴字第 1651 號裁定。有關原告參加九十一年公務人員特種法務部調查局調查人員考試第一試未獲錄取，於收受成績單後，申請複查各科目考試成績，嗣原告以言詞申請閱覽其參加之上開考試之試卷，被告之承辦人員依典試法第二十三條第二、三項規定，以言詞未准所請，原告不服，提起訴願，經考試院訴願決定駁回，復對之提起行政訴訟一案。

第三節 資訊公開請求權與卷宗閱覽請求權之競合

壹、前言

本章第二節介紹了各程序中的卷宗閱覽權及其在考試領域應考人申請閱覽個人試卷之適用。各該程序法規之外，現行亦有不少法規訂有資訊公開之規定。民國 94 年底立法院更三讀通過政府資訊公開法，為政府資訊公開之基礎法律。是以，應考人為能瞭解其試卷作答及評分情形，除依行政程序法、訴願法、行政訴訟法於各該程序中申請閱覽卷宗外，得否依政府資訊公開法或其他相關法規，請求公開個人試卷，此為本節所欲探究之重點。首先，介紹各法規中資訊公開之規定及其競合關係，進而探討應考人請求公開個人試卷，可否於各法規中適用。其次，則討論資訊公開請求權與卷宗閱覽請求權之競合問題，藉以釐清在考試領域中兩項權利之行使。



貳、政府資訊公開之相關規定

一、各法規之比較分析

規範我國政府資訊的法制相當繁多，依學者李震山之分析，可歸納為「資訊蒐集法制」、「資訊秘密保護法制」及「資訊公開法制」等三種類型。²⁰⁶惟不論係何種類型之法制，其中或多或少均設有政府資訊公開之規定。本文各取其中最具代表性也是最容易為人民所利用之法律，包括政府資訊公開法（資訊公開法制）、檔案法（資訊秘密保護法制）及電腦處理個人資料保護法（資訊蒐集法制），作為分析

本號裁定理由首先援引行政訴訟法第一條，認為「提起行政訴訟，應具備權利保護之必要條件，如欠缺此要件，行政法院應依同法第一百零七條第一項第十款後段起訴不備其他要件之規定，以裁定駁回其訴。……」。按典試法第二十三條第二項明確規定應考人不得申請閱覽試卷或為任何複製行為，同條第三項更規定：其他法律與前項規定不同時，適用本條文。足見原告依法並無申請閱覽、複印或攝影其所應考之上開考試試卷之權利，其訴請撤銷原處分及訴願決定，暨命被告准其閱覽、複印或攝影上開試卷，顯欠缺權利保護之必要。」而遭駁回。

²⁰⁶ 參李震山，前揭註 26，頁 17。

比較之例如下。

（一）立法目的

政府資訊公開法、檔案法及電腦處理個人資料保護法均於第一條條文即開宗明其立法目的。政府資訊公開法之立法目的為保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解監督，並促進民主參與，已如前述。檔案法第一條規定：「為健全政府機關檔案管理，促進檔案開放與運用，發揮檔案功能，特制定本法。」其立法意旨在健全政府機關檔案管理，使其發揮應有之功能，規範之重點為檔案之管理、保存、目錄編製及應用。惟其立法精神同於政府資訊公開法，均為促進施政透明，並滿足人民知的權利。而良善完備的檔案管理，更有助於政府資訊公開法制化之落實，兩法於此層面具有相輔相成之關係。

至於電腦處理個人資料保護法第一條：「為規範電腦處理個人資料，以避免人格權受侵害，並促進個人資料之合理利用，特制定本法。」主要在防止不當之資訊收集、處理及利用，侵害個人權益，其重點為個人資料之保護，與政府資訊公開法所強調之公開透明，或顯有些衝突。但政府資訊並非毫無保留地全數公開，政府資訊公開法尚訂有豁免公開之規定，以保護公共利益及隱私權益。細究政府資訊公開之精神，有關個人隱私權保護部分，則兩法的立法目的不謀而合，均為使個人隱私權不受到任意之侵害。

（二）客體範圍

政府資訊公開法所稱之政府資訊，係指政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於任何紀錄內之訊息。而檔案法所規範之檔案，則為各機關依照管理程序，歸檔管理之文字或非文字資料及其附件，包括具有永久保存價值而移歸檔案中央主管機關管理之國家檔案及由各機關自行管理之機關檔案。²⁰⁷據此，政府資訊公開法之適用客體包含已依檔案法管理程序歸檔及未歸檔之政府資訊，涵蓋範圍較檔案法之適用客體為廣。申言之，檔案法所規範之檔案必定為政府資訊，但政府資

²⁰⁷ 參檔案法第二條。

訊不一定均為檔案。

電腦處理個人資料保護法之適用客體為電腦所處理足以識別特定個人之資料，如自然人之姓名、出生年月日、身分證統一編號、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、健康、病歷、財務情況、社會活動等。²⁰⁸由於政府資訊並不一定由電腦加以處理，亦不一定得以識別特定個人，故電腦處理個人資料保護法之適用客體僅部分為政府資訊，而其中又有部分為檔案法所管理之檔案，與政府資訊公開法屬交集的關係。

（三）豁免公開事項

政府資訊公開係以公開為原則，限制為例外，檔案法亦採取此項立法原則。檔案法第十七條規定：「申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕。」為該法公開之原則。例外不公開事項則規範於同法第十八條：「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：一、有關國家機密者。二、有關犯罪資料者。三、有關工商秘密者。四、有關學識技能檢定及資格審查之資料者。五、有關人事及薪資資料者。六、依法令或契約有保密之義務者。七、其他為維護公共利益或第三人之正當權益者。」與政府資訊公開法第十八條有所重疊，均涉及國家機密、刑事執法資料、個人隱私資料、營業秘密、考試檢定資料、依法有保密必要之資訊等。惟檔案法之規範內容較為簡略，部分資訊如行政執法資訊、政府機關作成意思決定前擬稿文件、公營事業資料等則未列入限制公開之事由。

相較於政府資訊公開法及檔案法係規範個人對於政府資訊之請求，並以公開為原則、限制為例外。電腦處理個人資料保護法則係規範個人對其個人資料之利用，惟同樣以（對個人）公開為原則、限制為例外。該法第四條規定，當事人具有查詢、請求閱覽及複製其個人資料之權利，不得預先拋棄或以特約限制。同法第十二條則規定當事人接觸其個人資料之限制，卻公務機關應依當事人之請求，

²⁰⁸ 參電腦處理個人資料保護法第三條第一款。

就其保有之個人資料檔案，答覆查詢、提供閱覽或製給複製本。但具有法定限制事由者，²⁰⁹則不得請求。其限制公開事項與政府資訊公開法或檔案法相較之下，在某些領域如行政執法、公共事務，臚列之種類較為詳細，但有關營業秘密等，則隻字未提。

二、各法規之競合

政府資訊公開法、檔案法、電腦處理個人資料保護法均設有資訊公開之規範，人民得依法請求公開，合法地利用資訊。同樣為資訊公開，人民應依據何種法律申請？此即法規競合的問題。

政府資訊公開法第二條規定：「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」檔案法第一條第二項：「本法未規定者，適用其他法令規定。」又電腦處理個人資料保護法第二條：「個人資料之保護，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」準此，政府資訊公開法及電腦處理個人資料保護法屬普通法，檔案法則屬於特別法之性質。當政府資訊公開法與檔案法競合，即所欲申請公開之資訊已歸檔管理時，應優先適用檔案法之規定；²¹⁰如屬尚未歸檔或無須歸檔之政府資訊，則無適用競合的問題。臺北高等行政法院 96 年度訴字第 3309 號判決，原告向被告財政部臺北市國稅局申請閱覽被告（94）密 410 號檢舉案件有關某企業集團之 85 年至 88 年度涉嫌逃漏稅案調查全卷，案經被告函復准其閱覽與其個人有關部分之資料，其餘部分則未准閱覽。原告不服，提起訴願，

²⁰⁹ 電腦處理個人資料保護法第十二條：「公務機關應依當事人之請求，就其保有之個人資料檔案，答覆查詢、提供閱覽或製給複製本。但有左列情形之一者，不在此限：一、依前條不予公告者。二、有妨害公務執行之虞者。三、有妨害第三人之重大利益之虞者。」而所謂的前條不予公告者，則包括：「一、關於國家安全、外交及軍事機密、整體經濟利益或其他國家重大利益者。二、關於司法法院大法官審理案件、公務員懲戒委員會審議懲戒案件及法院調查、審理、裁判、執行或處理非訟事件業務事項者。三、關於犯罪預防、刑事偵查、執行、矯正或保護處分或更生保護事務者。四、關於行政罰及其強制執行事務者。五、關於入出境管理、安全檢查或難民查證事務者。六、關於稅捐稽徵事務者。七、關於公務機關之人事、勤務、薪給、衛生、福利或其相關事項者。八、專供試驗性電腦處理者。九、將於公報公告前刪除者。十、為公務上之連繫，僅記錄當事人之姓名、住所、金錢與物品往來等必要事項者。十一、公務機關之人員專為執行個人職務，於機關內部使用而單獨作成者。十二、其他法律特別規定者。」

²¹⁰ 或有認檔案法先於政府資訊公開法之適用，係因檔案法所規範之檔案為政府資訊之一部分，相較於政府資訊公開法，其為狹義法，故應優先適用。參林秀蓮，2006，〈政府資訊公開法與其他法律之關係〉，《法務通訊》，第 2306 期，頁 4。

遭決定駁回，遂提起行政訴訟一案。本號判決理由即認「政府資訊公開法所定義之『政府資訊』，其涵蓋範圍較檔案法所定義之『檔案』為廣，亦即，檔案仍屬政府資訊之一部分。又依政府資訊公開法第二條規定……，故人民申請閱覽或複製之政府資訊如屬業經歸檔管理之檔案，即應優先適用檔案法之規定處理。」故從文義解釋及法院實務上之見解，可知政府資訊公開法及檔案法競合時，檔案法應先於政府資訊公開法之適用。

惟檔案法之限制規定較為簡略，規範之嚴謹程度未如政府資訊公開法，一概優先適用的結果，將使人民資訊公開請求權保障之不足，政府資訊公開法形同具文。學者湯德宗另指出，實務上行政機關於作成決定時，無論是內部簽文或對外發文資料，均須歸檔成爲「機關檔案」，導致政府資訊公開法適用之機會相當有限，故更應合理限縮檔案法之適用範圍。²¹¹因此，兩法之適用不無疑義。又當政府資訊公開法與電腦處理個人資料保護法兩法競合，即個人申請公開或利用個人之資料時，就政府資訊公開法之規定，因無侵害個人隱私權的問題，非屬例外不公開事項，爰得以提供。但如其依據電腦處理個人資料保護法之規定，申請公開個人資料，則須受到該法第十二條之限制，兩法限制規定之程度及範圍不盡相同，不一定得以順利取得相關資訊。兩法之適用同樣存在問題。

針對政府資訊公開法、檔案法、電腦處理個人資料保護法競合時所面臨的問題。最根本解決之道係在政府資訊公開法公布施行之後，先於政府資訊公開法制定之檔案法、電腦處理個人資料保護法等有關法規，必須重新檢討其資訊公開規定之妥適性，且應回歸其立法目的及規範之本質，以免產生適用上之困擾，並確立政府資訊公開法之立法精神。惟在現行法規尚未修正之情況下，政府資訊公開法爲政府資訊公開之基礎法律，其規定較檔案法及電腦處理個人資料保護法嚴謹，且制定時間在後，爰應優先適用政府資訊公開法爲宜。而政府資訊公開相關法制，除檔案法、電腦處理個人資料保護法外，尚有許多，如國家機密保護法，

²¹¹ 參湯德宗，2006b，〈論資訊公開與卷宗閱覽－行政院相關判決評釋〉，收錄於湯德宗、劉淑範主編，《2005 行政管制與行政爭訟》，台北：中央研究院法律學研究所籌備處，頁 154。

與政府資訊公開法不無競合之可能，適用上仍宜以政府資訊公開法為優先。僅有在該法律有關政府資訊公開之限制較政府資訊公開法嚴格時或其後制定之法律，始得以優先適用，俾符政府資訊公開之精神。²¹²

三、閱覽個人試卷於各法規之適用

如前所述，政府資訊公開法及電腦處理個人資料保護法屬於普通法，檔案法則係特別法性質。法規競合時，原則上應優先適用檔案法，但政府資訊公開法施行之後，依政府資訊公開之精神，則關於資訊公開宜優先適用政府資訊公開法。此乃各資訊公開法規適用之基本原則。

如在考試程序中，應考人向試務機關請求公開其個人試卷，應適用之法規依據為何？應考人應如何向試務機關申請？依政府資訊公開法第四條規定，試務機關考選部屬政府資訊公開法之適用主體，其於職權範圍內取得並存在於紀錄之內的應考人個人試卷，亦屬於該法之適用客體。因此，應考人得依政府資訊公開法向試務機關請求公開其個人試卷。惟除政府資訊公開法外，應考人得否依檔案法或電腦處理個人資料保護法，請求公開其個人試卷。查國家考試試卷係依試卷保管辦法規定程序加以保存，非按檔案法所定之管理程序予以歸檔，且試卷於考試榜示後一年內隨即銷毀，爰非屬檔案法所稱之「檔案」，當然無適用該法之可能。又試卷本身並非由電腦加以處理，而係整箱封存並於固定時間後銷毀，且試卷之內容僅呈現應考人之入場證號、作答內容、閱卷委員評閱情形，難謂得以識別特定個人之資料，故亦非屬電腦處理個人資料保護法之適用客體。因此，應考人向試務機關請求公開個人試卷所涉及之資訊公開相關法律，主要為政府資訊公開法與行政程序法、訴願法、行政訴訟法之競合，亦即資訊公開請求權與卷宗閱覽請求權競合的問題。

²¹² 參湯德宗，前揭註 15，頁 392、397-399。其同時建議政府資訊公開法第二條亦應修正為：「政府資訊之公開，依本法之規定。但嗣後制定（或修正）之其他法律另有規定者，從其規定。」

參、資訊公開與卷宗閱覽請求權之比較

一、釐清之實益

為確保當事人及利害關係人在行政及其爭訟程序之實際參與可能性，行政程序法、訴願法及行政訴訟法均訂有閱覽卷宗之規定，使得當事人及利害關係人能獲致最有效的保障。其立法目的在於體現程序正義，與政府資訊公開滿足人民知的權利、深化民主之目的顯有不同。除目的之外，卷宗閱覽及資訊公開請求權之本質尚有諸多相異之處，惟形式上均為人民向政府請求特定資訊之公開，不無混淆之可能。而釐清兩者之差異，有助於探討兩者於應考人申請閱覽試卷之適用及救濟問題。

二、資訊公開與卷宗閱覽請求權之異同

回顧之前各程序中卷宗閱覽請求權之討論，其分析之重點，在實體要件部分為誰得以向有關機關申請之權利主體及其拒絕申請之規定；程序要件為申請時點的問題；最後則為否准閱覽申請之法律效果及其救濟。為便於比較，本段亦從權利主體、申請時間、限制規定、法律救濟等幾個面向加以討論。

（一）權利主體之不同

為保障各該程序當事人及利害關係人能對等地在程序中主張及防禦自己的權益。各項程序法規均設當事人及利害關係人享有閱覽卷宗之程序權，其權利之適用主體為當事人及利害關係人。而政府資訊公開請求權本身即為實體權利，任何人（包括當事人及利害關係人）均得為適用之主體，無須以維護其本身權益為必要。是以，任何人均得為資訊公開請求權之主體，但僅有個案當事人及利害關係人，始得行使卷宗閱覽請求權。

（二）申請期間之不同

各程序中卷宗閱覽請求權之行使，均以各該程序進行為要件，具有個案性，如該程序已終結或已進入另一程序，當事人或利害關係人則無法再行主張。至於

一般人民依政府資訊公開法向政府請求公開資訊，因不具有個案性，無利害關係保護之必要，故無申請時間之限制，理論上包括進行中及終結後之行政及其爭訟程序。

（三）限制規定之不同

政府資訊公開之豁免公開事項不外乎涉及國家機密、司法及行政機關執法、個人隱私、營業秘密、依法令限制公開、政府機關作成意思決定前之準備作業、考試鑑定、公營事業經營及文化資產保存等資訊。而閱覽卷宗請求權，在行政程序法、訴願法及行政訴訟法雖均訂有限制閱覽之規定，但較為簡略。行政程序法部分，其第四十六條第二項同樣納入政府機關內部準備作業（第一款）、國家機密及依法令限制公開（第二款）、個人隱私及營業秘密（第三款）、政府執法（第五款）等資訊，但條款內容未如政府資訊公開法完備。訴願法部分，僅規範訴願決定之準備文件、為第三人正當權益有保密必要、其他依法律或基於公益有保密必要等，為拒絕公開之資訊。行政訴訟法更只有裁判草案文件而已。

此外，政府如准許人民之申請，提供特定資訊時，政府資訊公開法第十三條尚規定政府資訊如涉及他人智慧財產權或難於執行時，得僅提供閱覽，不及於複印，而各程序中的卷宗閱覽權則未有類似保護個人智慧財產之規定。

（四）否准救濟之不同

在卷宗閱覽請求權部分，不論是行政機關在行政程序中或訴願機關在訴願程序中否准當事人之決定，其性質均為程序行為。依行政程序法第一七四條前段及訴願法第七十六條規定，應併同實體決定或訴願決定，提起救濟，當事人不得單獨提起。而政府資訊公開請求權，因其本身屬於獨立的實體權利，依有權利即有救濟之原則，受理機關否准申請人之決定，其性質即為行政處分，申請人可單獨對之提起行政爭訟。依政府資訊公開法第二十條規定，申請人如有不服，得依法提起行政救濟。其救濟之程序同一般行政救濟，不因政府資訊公開申請案件而有所區別，惟因系爭資訊可能涉及機密或隱私，故同法第二十一條另設有秘密審理

制度，訴願機關及行政法院得就該資訊之全部或一部進行秘密審理。

相關案例如考試院 96 年考台訴決字第 078 號訴願決定，其訴願理由書首段即以「行政程序法第 46 條規定之申請閱覽卷宗請求權，係指特定之行政程序中當事人或利害關係人為主張或維護其法律上利益之必要，有向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗之權利。上開申請閱覽卷宗請求權，係屬程序權利，申請人如提出請求遭行政機關拒絕時，依同法第 174 條規定，僅得於對實體決定不服時一併聲明，不得單獨提起訴願。次按政府資訊公開法之立法意旨，係滿足人民知的權利及促進行政資訊之公開化與透明化，其公開之對象為一般人民，係屬『一般性之資訊公開』，依該法規定申請行政機關提供政府資訊之權利，屬實體權利，行政機關拒絕提供者，則應屬行政處分之性質，申請人如有不服，得依法提起行政救濟。是以『卷宗閱覽』與『資訊公開』兩者之申請權人、規範內容及救濟途徑等均有不同」等語，說明資訊公開與卷宗閱覽請求權之差異。

三、資訊公開與卷宗閱覽請求權之競合

資訊公開與卷宗閱覽請求權兩者制度之本質不同，理論上應無競合之可能。但在實際運用上，卻難免發生競合的情形。由於資訊公開請求權並無時間之限制，而卷宗閱覽請求權為各程序中之程序權利，故兩者在各該程序中即有重疊的可能。亦即，在行政程序、訴願及行政訴訟進行中，便有兩權競合的問題。

在資訊公開請求權與卷宗閱覽請求權競合時，因資訊公開請求權的限制較少，無法排除當事人於各該程序中，不依各該程序卷宗閱覽之規定申請閱覽，而轉換成一般人民身分逕依資訊公開請求權申請閱覽。如此，對個案當事人而言，其如不服受理申請機關所為之准駁決定，可直接提起救濟，不必等待實體決定作成後，一併聲明不服，較具時效性。且請求資訊公開並非以維護自身權益為必要，故申請人提起行政救濟時，其是否有權利保護之必要，非訴願機關或行政法院審理之重點。此外，個案當事人尙得據以請求公開卷宗文書以外之資訊，受理機關除政府資訊公開法所定豁免公開事項外，均無法拒絕提供。是以，相對於行使卷

宗閱覽請求權，則較為有利。

惟個案當事人不依各該程序中的卷宗閱覽請求權，申請閱覽有關資料或卷宗，反而依政府資訊公開法請求公開包括卷宗文書之政府資訊，對當事人而言，或許有利。但卻可能妨害程序之順利進行，此乃行政程序法第一七四條前段之立法意旨，亦即，如當事人逕按一般人民身分請求資訊公開，將使程序無法順利終結。此外，當事人如行使資訊公開請求權，獲取卷宗以外之資料，則行政機關相對處於不利之地位，使訴訟雙方地位之不對等。況且，如果事事均得任意行使資訊公開請求權，則各該程序中的卷宗閱覽請求權，豈非形同具文。是以，資訊公開請求權與卷宗閱覽請求權於各該程序中競合時，當事人應優先行使卷宗閱覽請求權，以免妨害各該程序之有效進行，始符法制精神。此亦為學界²¹³及實務界²¹⁴普遍之見解。

四、閱覽試卷於資訊公開與卷宗閱覽請求權之適用

資訊公開與卷宗閱覽請求權在實際運作上，因無法明確二分，難免發生競合的情形。如運用於應考人申請閱覽個人試卷之案由中，亦不例外。依前開之分析，兩者同樣須在考試程序、訴願及行政訴訟程序中始有競合之可能。

在行政程序方面，國家考試之程序始於應考人報名，終於考試榜示或應考人申請複查成績結果確定之後。理論上，值此程序進行中，應考人得隨時依行政程序法第四十六條規定申請閱覽個人試卷，但實際上，由於個人試卷須經過閱卷委員評閱、試務機關工作人員登分核校及典試委員會確認之過程，其成績確定之時，通常已屆榜示。應考人亦多於榜示之後，因未獲取或及格或對於複查成績結果仍有不滿，始產生閱覽個人試卷之動機，而向試務機關提出申請。因此，從國家考

²¹³ 參湯德宗，前揭註 212，頁 156。

²¹⁴ 參考試院 96 年考台訴決字第 078 號訴願決定理由：「至訴願人主張依政府資訊公開法之規定申請閱覽卷宗一節，按政府資訊公開法第 2 條規定……依其立法意旨，於『資訊公開請求權』與『卷宗閱覽請求權』競合時，仍宜優先適用各該程序中之『閱覽卷宗』規定，以免妨害各該程序之有效進行，始符法制。本案訴願人……於該訴訟程序終結前，如欲閱覽與案件相關卷證，自應循行政訴訟法所定之程序提出聲請。其捨此正途不辦，而依政府資訊公開法之規定向銓敘部申請閱覽卷宗，並提起訴願，於法顯有未合，……。」

試之實際運作層面來看，在考試程序中，甚難有應考人申請閱覽個人試卷之機會，既無卷宗閱覽請求權之行使（通常也不會有資訊公開請求權之行使），則其與資訊公開請求權，似難發生競合。而在考試程序終結後，訴願程序開啓前，應考人如欲閱覽其個人試卷，則需依政府資訊公開法請求試務機關公開資訊，試務機關所爲之否准決定，視爲行政處分，應考人可單獨對之提起救濟。前揭台北高等行政法院 93 年度訴更一字第 33 號判決雖未明示，但其所認應考人在複查成績結果作成後所爲閱覽試卷之申請，試務機關之否准，非屬行政程序中所爲之決定或處置，與行政程序法第一七四條前段規定不合，即屬其理。

至於在行政爭訟程序中，當事人（即應考人）得依訴願法第四十九條、第七十五條及行政訴訟法第九十六條規定，向訴願機關及行政法院請求閱覽附於卷宗文書內的個人試卷。此開程序進行中，則有可能發生卷宗閱覽請求權與資訊公開請求權競合的問題。兩權之競合，依前揭分析，由於政府資訊公開法之申請限制較少，可能發生個案當事人逕依該法請求公開資訊之情形。但就應考人申請閱覽個人試卷之案型中，因個人試卷係關於訴願、訴訟事件之文書或試務機關據以處分之證據資料，試務機關即應提供並由受理訴願機關及行政法院保存並編爲卷宗，²¹⁵應考人尚無依政府資訊公開法請求提供卷外文書之必要。且政府資訊公開法第十八條同樣有豁免公開之規定，除「依其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者」，得限制公開外；「公開或提供將影響其公正效率執行之專門知識、技能或資格所爲之考試、檢定或鑑定等有關資料」，亦得豁免公開，故其限制較行政程序法、訴願法、行政訴訟法等更爲嚴格。是以，應考人以一般人身分，依政府資訊公開法於行政爭訟程序中請求公開個人試卷，並不見得較爲有利。惟從學理的角度而言，兩權競合之時，爲避免妨害程序之進行及訴訟之公平性，並合於政府資訊公開之精神，仍應優先適用卷宗閱覽請求權爲宜。於應考人申請閱覽個人試卷之時，亦無例外。

²¹⁵ 參訴願法第四十八條、第七十五條第一項及行政訴訟法第九十五條。

第四節 我國個人性考試資訊保密之檢討

壹、現行試卷保密政策

一、限制公開應考人試卷之政策理由

應考人各應試科目試卷，向來為限制公開之個人性考試資訊，惟過去未有明確之規範依據，爰試務機關均係以於法無據為由，加以拒絕。民國 72 年考選部考量各種考試應考人申請複查成績者日眾，原內部作業規範不符事實上之需求，爰擬具較為完整之處理規定，於當年 5 月 6 日由考試院訂定發布應考人申請複查成績處理辦法，其第八條規定：「應考人申請複查成績，不得要求閱覽或複印試卷，亦不得要求告知閱卷委員之姓名或其他有關資料。」應考人不得要求閱覽或複印試卷，即因之而取得法源依據。

該條文嗣經多次修正，第一次於 75 年 11 月 12 日，條文內容修正為：「申請複查考試成績，不得要求重新評閱、提供參考答案、閱覽或複印試卷。亦不得要求告知閱卷委員之姓名或其他有關資料。」第二次於 85 年 5 月 21 日，條文內容修正為：「申請複查成績，不得要求重新評閱、提供參考答案、閱覽或複印試卷。亦不得要求告知閱卷委員之姓名或其他有關資料。」相於第一次修正後之內容，僅將「考試」兩字刪除，並未有大幅度之變更。91 年 8 月 28 日第三次修正發布並更名為「應考人申請複查成績辦法」，其中第八條修正為：「申請複查成績，不得要求重新評閱、申請閱覽或複製試卷、提供申論式試題參考答案。亦不得要求告知典試委員、命題委員、閱卷委員、審查委員、口試委員或實地考試委員之姓名及有關資料。」其規範更為周延，而此條文內容亦為現行之規定，95 年 6 月 6 日最近一次修正則未有變更。綜上，應考人申請複查成績之禁止規定，歷經 3 次修正，惟對於閱覽及複印試卷之限制，均未改變。本文第三章所討論之釋字第 319 號解釋之案例事實，試務機關即是以 75 年 11 月 12 日修正發布之條文內容，拒絕釋憲聲

請人複印試卷之申請。²¹⁶

然而，訴願法及行政訴訟法於 87 年 10 月 28 日修正公布。其中，訴願法第四十九條第一項：「訴願人、參加人或訴願代理人得向受理訴願機關請求閱覽、抄錄、影印或攝影卷內文書，或預納費用請求付與繕本、影本或節本。」同法第七十五條第二項：「對於前項之證據資料，訴願人、參加人或訴願代理人得請求閱覽、抄錄或影印之。受理訴願機關非有正當理由，不得拒絕。」行政訴訟法第九十六條第一項：「當事人得向行政法院書記官請求閱覽、抄錄、影印或攝影卷內文書，或預納費用請求付與繕本、影本或節本。」均訂有閱覽卷宗之規定。準此，訴願法、行政訴訟法施行之後，應考人於行政爭訟階段，得依前開規定，閱覽或複印個人試卷。²¹⁷

訴願法及行政訴訟法有關閱覽卷宗之規定，其目的雖為保障當事人之權益，惟對試務機關衝擊甚鉅，似有鼓勵應考人走向行政爭訟一途，始得閱覽或複印個人試卷。爰試務機關研修典試法時，原係遵照釋字第 319 號解釋之意旨，將複查成績事項提升法規位階，但為配合訴願法、行政訴訟法之有關規定，故將試卷得否閱覽及複印事宜，一併加以考量。

依照試務機關、訴願機關及行政法院向來見解及釋字第 319 號解釋之意旨，限制閱覽或複印試卷，係為維護考試之公平與客觀及尊重閱卷委員所必要。惟為配合訴願法及行政訴訟法之規定，兼顧應考人權益，典試法第二十三條修正草案原係開放應考人得申請閱覽試卷，但限制複印，以免應考人相互比較作答內容及得

²¹⁶ 相關案例另可參 (76) 選訴字第 203 號訴願決定及 (77) 考台訴字第 0316 號再訴願決定。

²¹⁷ 相關案例參 (90) 考台訴決字第 006 號訴願決定，訴願人參加八十九年公務人員高等考試三級考試第二試未獲錄取，於收受考選部寄發之成績單後，申請複查考試成績，經考選部調出試卷核對結果，試卷答案並無漏未評閱情事，且評定成績亦與成績單登載相符，旋即復知訴願人。訴願人不服，認其中「公共管理」科目第二題及第三題之評分偏低，提起訴願，請求就該二題重新評閱，並請求閱覽及影印該科目試卷。訴願人請求閱覽及影印該科目試卷部分，考試院即依訴願法第四十九條規定，應其所請，通知其到院閱覽及影印該科目試卷。又 (90) 考台訴決字第 072 號訴願決定，訴願人參加九十年公務人員初等考試郵政業務科考試未獲錄取，於收受考選部寄發之成績單後，申請複查「國文」科目論文及公文成績，經考選部調出訴願人該科目試卷核對結果，並無漏未評閱情事，且評定成績與成績單登載相符，旋即復知訴願人。訴願人不服，認「國文」科目論文及公文之評分偏低，提起訴願，請求重行調閱是否有筆誤而錯誤給分情事。考試院雖經再檢視訴願人該科目試卷，成績並無錯誤，從而認定考選部所為複查成績無誤之處分，並無違誤。惟就訴願人請求影印其國文科目試卷一節，仍依訴願法相關規定同意其影印。

分，進而要求重新評閱，影響考試結果安定性及違反應考人機會平等原則。此乃國家考試安定性、公平性及應考人權益保障衡平下的結果，原為考試資訊公開之突破。但草案於立法機關審查時，立法委員卻考量到評分涉及學術性、專業性及屬人性判斷，一旦全面開放閱覽，將影響閱卷委員參與國家考試閱卷工作之意願，造成試務作業之困難。爰最後作成全面限制之規定，並以凌越條款方式，排除訴願法及行政訴訟法的適用。²¹⁸

因此，從應考人申請複查成績（處理）辦法、典試法的立法經過及其理由可知，限制應考人試卷公開之目的主要係為避免應考人因主觀認定或相互比較，進而要求重新評閱，影響委員參與典試工作之意願，增加行政負荷，並對考試行政產生衝擊。

二、現行應考人試卷之處理程序

應考人試卷因數量龐大，且結果確定後已無保存之實益，與政府機關一般檔案不同。為合理保管存放應考人試卷，考試院訂有試卷保管辦法²¹⁹加以處理。依試務作業階段之不同，試卷保管之相關規定如下：

- 1.每節考試完畢：考畢後之試卷於各試區經管卷人員清點後，應即依規定固封，並集中保管。
- 2.閱卷期間：申論式試卷由試務承辦單位於固定場所集中保管；測驗式試卷由試務承辦單位於考試完畢後封箱於固定場所集中保管，並在典試委員長或經指定之典試委員主持下，會同資訊單位進行拆封及讀卷作業。
- 3.讀卷完畢後：測驗式試卷應即由試務承辦單位會同資訊單位裝箱固封集中保管，讀入之電子檔案由資訊單位保管，並將檔案燒錄於光碟交由政風單位保管。測驗式試卷讀卷完畢並裝箱固封後，因特殊情形須開啓封箱核校測驗式試卷時，應由試務承辦單位會同政風單位辦理，並由兩單位人員會同

²¹⁸ 典試法第二十三條修正草案內容及其修正經過，請參本文第三章第二節「肆、釋字 319 號解釋之發展」之「二、典試法第二十三條修正案」。

²¹⁹ 民國 91 年 11 月 5 日訂定發布。

簽名或蓋章重行固封。

- 4.考試榜示後：各種考試之試卷於榜示後保管 1 年銷毀，保管期限起訖及銷毀紀錄，應列冊查考。

應考人之試卷除依前開規定，應予妥善保管之外，考畢後之試卷最重要者即為評閱的工作。實務上，申論式試卷之評閱程序為：

- 1.登錄資料及分配閱卷：在閱卷之前，試務承辦單位須先登錄試卷數量、題數、配分、閱卷委員姓名及缺考試卷資料，並協助召集人分配試卷²²⁰及印製閱卷登記冊等表單，以利後續之閱卷事宜。
- 2.開拆申論式試卷封箱：考試舉行完畢後，試卷隨即押回試務機關指定處所集中保管，由典試委員長主持拆箱事宜，並在典試委員長及監試委員監督下，運送至閱卷場所，當場開拆封箱之彌封籤條後，隨即進行閱卷準備作業。
- 3.正式閱卷：正式閱卷後，閱卷委員領取試卷時，須先查驗封袋騎縫處封章是否完整，剪開封口後，再清點試卷份數是否與卷包封面所載相符，並在閱卷登記冊上簽名。每包試卷閱畢交還，清點份數無誤及確認簽名後，由工作人員逐卷檢查卷內各題是否齊全均已評閱？有無漏未評閱情形？試卷各題有作答者經評為零分是否附記理由？卷面計分是否用國字大寫？有無簽章？卷內或卷面之計分如有更改有無分別簽章？卷內、卷面分數之加總，是否相符？如經發現有錯誤或遺漏時，均須請評閱之委員予以補正或更正；更正之處，並需簽名或蓋章。閱畢之試卷經以上核校程序無誤後，應即送登分人員進行題分及總分登錄，並採三登二校方式辦理。
- 4.抽閱試卷：依閱卷規則第十條前段規定：「開始閱卷後，典(主)試委員長應即隨時抽閱試卷，並得商請各組召集人為之。」閱卷委員開始評閱試卷後，即由試務承辦單位與典試委員長及分組召集人聯繫，請其定期或分期至閱卷場所抽閱試卷。而抽閱試卷時則由試務承辦單位提供各類科應考人數、

²²⁰ 依閱卷規則第八條規定：「分配試卷，同一委員以評閱同一科別之同一科目試卷為原則。單閱時每一委員之閱卷本數，以不逾六百本為原則，但同一考試同一科別同一科目到考卷數在九日本以內者，得由同一委員評閱。分題評閱或平行兩閱之閱卷本數，經召集人同意，得不受前項之限制。」

需用名額、閱卷分配表及委員評分成績統計等資料，以供參考。

至於測驗式試卷，則由讀卡設備辦理評閱作業，其程序較為簡單，簡述如下：

- 1.拆排及閱讀測驗式試卷：測驗式試卷於考試完畢後，在典試委員長及監試委員監督之下，送拆排室進行拆排，並依節次進行拆封讀卡作業。以高感度及低感度資料檔各讀 1 次，以最有利於應考人之分數為其成績。閱讀完畢後，則檢查高、低感度兩個資料檔中是否有漏讀之測驗式試卷？所讀之測驗式試卷中是否有無法寫入讀卡資料檔者？換卡或條碼污損之試卡，在操作人員輸入科目代碼及座位號時是否正確？重複閱讀之試卡資料是否一致等。讀卡結果最後即燒錄成光碟分由資訊單位及政風室保管。
- 2.核校測驗式試卷清冊：測驗式試卷經讀卡後，除燒錄成光碟保管外，另應列印讀卡異常之各式報表，如高低感雙檔比對不符清冊、空白未作答清冊、作答超出範圍清冊、讀卡科目及應考人數建檔清冊、缺考清冊等，抽出試卡核對。以上清冊經查明確為錯誤時，應繕製更正紀錄表，經簽奉核准後更正。



貳、政策改革芻議

一、有限制公開個人試卷

(一) 有限制公開之利弊分析

現行，試務機關限制應考人試卷，不令其公開之主要考量理由為：

- 1.避免應考人將其試卷與他人互相比較，而破壞考試評分整體性的特質。
- 2.避免應考人將個人試卷作為行政爭訟之利器，據以質疑閱卷委員對其試卷所為之評價，破壞考試專業性及高度屬人性之特性，及其享有之判斷餘地。
- 3.避免應考人因與他人互相比較試卷或對評分結果有過度主觀性的認定，進而任意要求重新評閱或動輒提起行政爭訟，造成試務行政負擔，閱卷委員參與閱卷工作之意願下降，並影響考試結果的安定性。事實上，重新評閱試

卷的後續問題亦相當繁雜，所涉及的爭議目前尚有待釐清。²²¹準此，一旦開啓重新評閱試卷之程序或走向行政救濟一途，對試務機關來說，均為應極力避免之事。

4. 避免應考人藉由閱覽或複印其個人試卷，而獲知閱卷委員姓名等資訊。

然而，試務機關如害怕應考人之間相互比較試卷的評閱情形，可從其他制度規範加以限制，如提供應考人閱覽個人試卷，但限制其複印，而非一概禁止。而現行考試爭訟事件，訴願機關及行政法院雖已就試務機關所提供之當事人試卷，依其職權加以衡量審酌。惟如試卷亦能對當事人公開，當事人可於爭訟過程中，更具體地主張其見解及理由，對應考人而言，無疑為有效權利救濟之展現。對實務發展來說，更是朝向德國所謂「作答餘地之承認」及「一般評價原則之建立」發展的開端。又對於國家考試，真相愈辯愈明，又何嘗不是件好事，尚得以藉此來促進閱卷委員能更謹慎地評閱試卷，亦可增進國家考試衡鑑能力之公信力。

此外，公開並不等於同意重新評閱試卷。試卷之重新評閱尚有法定之事由及程序，非由應考人得以任意請求。因此，試務機關如能在閱卷階段嚴守程序、審慎執行，閱卷委員能公正客觀地評閱試卷，對應考人公開其個人試卷，不必然走向重新評閱之結果，試務機關於此顯然多慮。況且，一概限制公開的結果，如真有錯誤之情事，將難以被發現。最後，有關公開個人試卷可能使得應考人從中獲得委員名單之疑慮。如本文第三章一般性考試資訊公開之討論，閱卷委員姓名及批改情形於考試榜示後即無保密性之必要性，一旦限制公開閱卷委員名單政策已為解除，則此等顧慮不再為限制應考人試卷公開之理由。但若政策考量閱卷委員名單仍不宜公開，至少以遮蓋閱卷委員姓名及其他足以辨識其個人資訊之方式，供應考人閱覽，技術上應無困難。

是以，從以上之討論，可見試務機關對於個人試卷保密之考量，顯然仍從考試之本質出發，但卻是「擔心過度」。或許從考試本質或實務運作面向而言，個人

²²¹ 本文將於第五章針對重新評閱試卷之議題，有進一步之討論。

試卷之保密有一定程度的必要性，然而，限制試卷之公開尚可能產生以下的負面效益：

1.影響人民知的權利及減損其對國家考試之信賴：「公平、公正、公開」一向為國家考試標榜之原則，而政府資訊公開亦為各國追求陽光政府之必要條件。然而，個人試卷之保密，將使得國家考試蒙上透明度不足之陰影，無法取信於民，同時亦影響應考人及社會大眾知的權利，與政府資訊公開的精神相違。雖然，試務機關耗費大量成本，進行查校之工作，惟因無法眼見為憑，應考人對考試評分決定或複查結果，仍有所存疑。

2.妨害人民有效救濟之權利：我國憲法第十六條明確賦予人民有訴願及訴訟之權利。憲法對於人民救濟權利之保障，不但須提供救濟管道，尚應給予人民有實效的權利救濟；而卷宗閱覽請求權即為人民應考試權受到侵害時，行使訴願及訴訟權的必要武器之一，俾使救濟獲致實效。惟現行制度之下，限制個人試卷之公開，不但無法使應考人獲得程序保障之可能，倘提起救濟，其爭訟地位亦不對等，難有效實現其應考試權。

因此，在限制個人試卷公開之負面效益顯然大於試務機關之行政實務考量的情況下，即有必要重新思考並調整限制個人試卷公開之政策。

（二）有限制公開之配套措施

由於考試評分在性質上難以為嚴格、具體之實質審查，故程序理性則顯得相當重要。但考試事前參與程序與考試秘密之特性有違，爰事後的程序保障更應予以實現。解除個人試卷之保密政策即為此考試正當法律程序之體現。不但可以確保應考人應考試之權利，建立國家考試之透明度與公信力，更可滿足應考人知的權利，消除其因考試資訊封閉所產生之疑慮，減少因主觀猜測而造成的行政資源浪費。

然而，考試評分決定為當次考試全體應考人比較之結果，為避免應考人任意持個人試卷與他人交換比較，作為重新評閱或爭訟之理由及依據，破壞考試制度

之特性。爰本文以為個人試卷必須立即公開，但必須有其限度，應僅止於閱覽，不包括複印。申言之，應考人如認個人試卷可能發生評分疏失等情形，自得向試務機關申請閱覽個人試卷，並於閱覽之後，據以舉證主張，提起救濟，由訴願機關或行政法院判斷閱卷委員是否有恣意判斷，而違反一般評價原則之情事，非與其他應考人粗略的比較，即作為爭訟之理由。是以，提供應考人閱覽試卷，但限制其複印，一方面可滿足應考人知的權利，在救濟程序中能有效主張其權利；另一方面，則避免應考人藉由複印個人試卷，任意交換取得他人試卷，據為互相比較，以確保考試之體質不被破壞，減少對考試行政之衝擊。

是以，典試法第二十三條第二項亦應配合修正，建議刪除第一款「申請閱覽試卷」之限制規定，而第二款「申請為任何複製行為」的限制，則仍予保留。爰典試法第二十三條第二項配合本文第三章有限度公開委員名單，但不開放申論式試題參考答案，僅公開最優作答試卷之政策建議，以及此處有限制公開個人試卷之措施，該項條文建議修正為：

「應考人不得為下列行為：一、申請為任何複製行為。二、要求提供申論式試題參考答案。三、要求告知題庫命題委員、審查委員之姓名及有關資料。四、於榜示前要求告知典試委員、命題委員、閱卷委員、審查委員、口試委員或實地考試委員之姓名及有關資料。」

此外，本文同時建議刪除同條第三項：「其他法律與前項規定不同時，適用本條文。」有關凌越條款之規定，使其不成為行政程序法第四十六條第二項、訴願法第五十一條拒絕閱覽之依據，而回歸依個案本質是否有保密必要之事實考量，由受理申請機關認事用法，並由法院審查適法性，非一律拒絕公開。至於應考人複查成績處理辦法及國家考試試題疑義處理辦法亦須配合修正，建議刪除限制公開規定之條文，使法規回到其複查成績及提出試題疑義之本質，考試資訊公開事宜，則統一由典試法加以規範，以免重複。

二、主動公開最優作答內容

如第三章所述，現行申論式試題參考答案之限制公開，爲人所垢病，但基於考試的特殊性與「參考」答案之性質，以及試務機關有限之能力，公開參考答案有其執行面之困難。爲滿足應考人知的權利及提供其自我學習之機會，在考試資訊公開與考試及參考答案本質問題的衡平下，本文建議採公開最優作答內容之方式。然而，最優作答內容之公開，所涉及者已非一般性考試資訊公開之議題；所選擇出的試卷，屬少數應考人之個人試卷，一旦主動對外公開，是否有著作權的問題，尙需釐清。

（一）著作權法之相關規定

爲保護人類運用精神所創作之成果，法治社會透過法律規定賦予創作者專屬之權利，使其得以實施創作成果並禁止他人任意使用，此乃智慧財產權的概念。泛指人類運用智慧從事創作活動所得之成果而以法律加以保障之各項權利。²²²智慧財產權的範圍相當廣泛，且各有其規範目的。目前我國並無所謂的「智慧財產權法」，²²³智慧財產權之保護，係由數個相關法規加以建構及維護，主要爲以保護新型技術發明爲主的專利法²²⁴、保護文化精神創作爲目的的著作權法²²⁵、以維護正當交易競爭程序之商標法²²⁶及營業秘密法²²⁷等。²²⁸而此處所討論之最優作答內容，則

²²² 參鄭舜元，2003，《法官辦理智慧財產權及科技有關犯罪案件手冊-以著作權爲研究中心》，台北：司法院司法研究年報第二十三輯第九篇，頁4。

²²³ 我國相關法規亦未對其予以明確的定義。因此，有關智慧財產權之研究，學者多從國際公約之內容，以瞭解其概念範圍。參謝銘洋，2004，《智慧財產權之基礎理論》，台北：翰蘆，頁5-10；羅明通，2003，《著作權法論》，台北：台英商務法律，頁1-2。

²²⁴ 民國33年05月29日國民政府制定公布。民國93年6月8日行政院院臺經字第0930026128號令發布92年2月6日修正公布之「專利法」，除第十一條已自公布日施行、刪除條文自92年3月31日施行外，其餘條文定自93年7月1日施行。該法第一條即明定其立法目的爲：「爲鼓勵、保護、利用發明與創作，以促進產業發展，特制定本法。」

²²⁵ 民國17年05月14日國民政府第212號令制定公布。最近一次修正爲96年07月11日。

²²⁶ 民國19年05月06日國民政府制定公布。最近一次修正爲民國92年05月28日；並自公布日起6個月後施行。商標法第一條：「爲保障商標權及消費者利益，維護市場公平競爭，促進工商企業正常發展，特制定本法。」

²²⁷ 民國85年1月17日總統(85)華總字第850008780號令制定公布全文16條。營業秘密法第一條：「爲保障營業秘密，維護產業倫理與競爭秩序，調和社會公共利益，特制定本法。本法未規定者，適用其他法律之規定。」

²²⁸ 謝銘洋，前揭文，頁11-15。

屬著作權法的範疇。

依著作權法第一條規定，其立法目的係為「保障著作人著作權益，調和社會公共利益，促進國家文化發展」。其中，最主要之目的在於保障著作人著作之權益，惟著作雖由個人所創作，但亦為社會之共有的文化資產，其利用尚須兼顧社會公益，不能永遠獨占。而在著作權人權益與社會公益的衡平之下，最終目的則為促進國家文化之發展。然而，並非所有著作均為保護之標的，其受著作權法保護之要件有：²²⁹

- 1.須具有原創性：所謂的原創性，廣義來說係指著作人原始獨立創作，以表達著作人思想、感情或個性，而具有最低程度之創意者。包含「由著作人原始獨立完成」及「具有最低程度創意」之意涵。狹義而言，則專指表達著作人內心之思想，而具有最低程度之創意，足以顯示著作人之個性者。
- 2.必須為客觀上可感知之表達：著作人思想之表達固然受著作權法之保護，但其中所傳達之思想或概念仍須為其他著作人所能自由使用，否則將使文化發展受到拘束，有違著作權法之立法意旨。故著作權法第十條之一即明定：「依本法取得之著作權，其保護僅及於該著作之表達，而不及於其所表達之思想、程序、製程、系統、操作方法、概念、原理、發現。」。僅保障客觀化之表達，而不及於表達所傳遞之思想或概念。
- 3.須為文學、科學、藝術或其他學術範圍內之著作：著作權法第三條第一項第一款：「著作：指屬於文學、科學、藝術或其他學術範圍之創作。」為文化精神創作之意涵，爰色情書刊則非屬此處所謂的著作概念。
- 4.須非不得為著作權標的之著作：著作權的保護係以促進國家文化發展為其目的，倘著作之性質與此目的相違，則失去著作保護之必要。著作權法第九條對此即有明確之規定：「下列各款不得為著作權之標的：一、憲法、法律、命令或公文。二、中央或地方機關就前款著作作成之翻譯物或編輯物。三、

²²⁹ 參鄭舜元，前揭文，頁 5-6；羅明通，前揭文，頁 142-172。

標語及通用之符號、名詞、公式、數表、表格、簿冊或時曆。四、單純為傳達事實之新聞報導所作成之語文著作。五、依法令舉行之各類考試試題及其備用試題。前項第一款所稱公文，包括公務員於職務上草擬之文告、講稿、新聞稿及其他文書。」

準此，僅有符合以上 4 個要件之著作，始有著作權法或智慧財產權保護的問題。

（二）最優作答內容之著作權應受到保障

最優作答內容及該試卷，雖然只是應考人對應試試題所為之論述，篇幅相當有限。但從著作保護之要件而言，最優作答內容為應考人原始獨立之創作，並表達其內心對試題所具有之思想及見解，屬於著作權法第三條第一項第一款所指「文學、科學、藝術或其他學術範圍之創作」，而非為同法第九條不得為著作權標的者，故應受著作權法之保護。另一方面，從公開最優作答內容之目的而論，係為使考試資訊公開透明，讓應考人及社會大眾有自我學習之機會，與著作權法促進國家文化發展之目標或有程度上的差異，但仍發揮一定之效果。

因此，公開最優作答內容一旦成為考試資訊公開之政策目標，勢必無法忽視最優作答內容之試卷擁有者，其所享有的著作權保障。爰試務機關必須徵得這些「創作人」的同意，其方式可採事前同意或事後同意。亦即於報名之時即取得所有應考人之同意，或在考試評分確定後，始取得作答最優之部分應考人同意。惟事前同意之缺點在於，報名時應考人可能因害怕受到特殊之註記或擔心因而無法獲得高分而不得不同意，引發不公平約款之質疑。但成績確定之後，創作出最優作答內容之應考人同樣可能因已獲得高分而無成績之考量或因個人其他因素，而拒絕同意試務機關公開。兩種方式均有其困難之處。

從實務作業之便利性而言，採取事前同意之方式應較為可行。具體來說，試務機關必須在考試報名時即將有關規定載明於應考須知之中，並於報名表件上取得應考人書面之簽名同意；一旦考試成績確定之後，尚須與最優作答內容之著作

人訂定契約並給予一定的報酬。期以在落實考試資訊公開之際，亦能遵守著作權保護之精神。然而，著作權領域之概念及有關議題相當專業及繁複，本文無法於此逐一討論，僅提出以上概念，作為試務機關政策規劃時不同的思考角度。



第五章 考試資訊公開後之影響

第一節 現行重新閱卷之處理情形

壹、前言

由於現行考試資訊封閉的結果，應考人不服考試評分決定，要求重新閱卷時，常附帶請求公開相關資訊，以為答辯或主張其權利之利器。這也是試務機關、行政法院，甚至是大法官，在面對考試資訊公開的爭議，總不免納入重新閱卷的問題一併討論之理由所在。本文雖不認同此種將「考試資訊公開」與「不得重新閱卷」混為一談的解決模式，蓋考試資訊公開並不代表允許重新閱卷，限制考試資訊公開亦可能產生重新閱卷的結果，且限制考試資訊公開的目的並非為了避免應考人任意要求重新閱卷，而係另有其他關於考試本質或實務執行面的考量。但不得不承認，公開確實有可能增加重新閱卷的機率。在考試資訊更為透明，應考人對於試卷之評分原則、個人成績水平及個人試卷實際評閱情形有更充分瞭解及掌握之情況下，考試評分之不當及疏失，將可能更容易為人所發現。考試資訊公開雖與重新閱卷不存在因果關係，但無論是一般性或個人性考試資訊之公開卻都有可能增加重新閱卷之機會。

然而，重新閱卷乃存在已久之制度。本文之所以在考試資訊公開的議題下關注試卷的重新評閱，係因在過去考試資訊不公開的情形下，重新閱卷幾乎為不可能，且為試務機關極力避免之事，故亦未訂有完整的規範或因應的對策。惟一旦考試資訊公開，重新閱卷勢必為其所必須面對的後續效應之一。或許在相關案例及行政法院判決長期的累積之下，重新閱卷將如同應考人提出試題疑義或申請複查成績，成為相當普遍、一般的補救制度，試務機關只需依純熟的程序加以處理。然可預期的是，考試資訊公開後的短期之內，基於案件量的爆增及相關規範的不

明確，重新閱卷必然成爲試務機關的一大困擾。是以，考試資訊公開的討論之後，無法忽視其所可能引發重新閱卷的現象。

另依典試法第二十四條第二項及第三項規定：「(第二項)閱卷開始後，如發現評閱程序違背法令或有錯誤或評分不公允或寬嚴不一時，得由分組召集人商請閱卷委員重閱。必要時，得由分組召集人徵得典試委員長同意後，另組閱卷小組評閱之。(第三項)考試成績評定開拆彌封後，除有違法情事或依形式觀察有顯然錯誤，經依法定程序處理者外，不得再行評閱。」準此，重新閱卷不限於考試成績評定開拆彌封之後，在閱卷過程中，亦有可能重啓試卷評閱之程序。惟於考試成績評定開拆彌封之前，並未對外發生效力，對應考人權益影響不大，係屬內部作業的範疇。故本文暫不處理此階段所產生重新閱卷的問題，而係將範圍界定在考試成績評定開拆彌封後，並以相關規範依據及實務案例，點出考試成績評定開拆彌封後重新閱卷可能涉及的問題。



貳、規範依據

一、法定事由

國家考試爲我國獨特之制度設計，除有專責機關負責辦理之外，其相關法規及內部作業程序，極盡其注意之能事，避免錯誤之發生，以維護國家考試之公信力。在國家考試嚴謹地程序運作之下，考試評分決定一經確定，即對外發生效果，試務機關及應考人均不得任意變更，即使爲司法機關，基於考試評分係屬委員專業判斷之餘地及考試評分不可回復性等因素，其審查亦受到限制。但國家考試應試者眾多，錯誤之情事仍難避免，除了試題疑義、複查成績等本文曾經介紹之制度外，重新閱卷制度亦爲一種補救的措施。惟現行並未訂有專責之法規，而係規範於典試法及其施行細則。

典試法第二十四條第三項規定：「考試成績評定開拆彌封後，除有違法情事或依形式觀察有顯然錯誤，經依法定程序處理者外，不得再行評閱。」此乃重新閱

卷之要件，亦即在考試成績評定開拆彌封之後，必須符合「違法情事」或「依形式觀察有顯然錯誤」等兩個要件之一，始得重新評閱已評定之試卷。其中，所謂的「違法情事」，釋字第 319 號解釋大法官翁岳生、楊日然、吳庚之不同意見書係指「考試程序是否違背法令（如典試委員有無符合法定格要件），事實認定有無錯誤（如部分漏未評閱或計分錯誤），有無逾越權限（如一題三十分而給逾三十分）或濫用權力（專斷、將與事件無關之因素考慮在內）等。」並進一步認為若有此等違法情事，行政法院得撤銷該評分，使其失去效力，而由考試機關重新評定。

至於「依形式觀察有顯然錯誤」，釋字第 319 號解釋文「考試機關依法舉行之考試，其閱卷委員係於試卷彌封時評定成績，在彌封開拆後，除依形式觀察，即可發見該項成績有顯然錯誤者外，不應循應考人之要求任意再行評閱」及前開不同意見書則均未對此有所解釋。惟何謂「依形式觀察有顯然錯誤」，缺乏明確之意涵，爰典試法施行細則於 97 年 2 月 27 日修正時，便將該事由具體化，包括「閱卷委員未具法定資格」、「試卷漏未評閱」、「答案明確之計算題，閱卷委員未按其答案評閱」、「試卷卷面分數與卷內分數不相符」、「試卷成績計算錯誤」、「試卷每題給分逾越該題題分」等 6 款。此等重新評閱試卷之具體化事由，與前開不同意見書所指之違法情事頗有相似之處。其中，第一款「閱卷委員未具法定資格」係屬大法官所稱「考試程序違背法令」；第二款「試卷漏未評閱」、第三款「答案明確之計算題，閱卷委員未按其答案評閱」、「試卷卷面分數與卷內分數不相符」、第四款「試卷卷面分數與卷內分數不相符」及第五款「試卷成績計算錯誤」乃「事實認定錯誤」；第六款「試卷每題給分逾越該題題分」則為「委員之評分逾越權限」。準此，考試成績評定之後，如發現有典試法施行細則第十二條之一第一項之 6 款情事之一者，得依同條第二項規定，由分組召集人商請原閱卷委員再行評閱；必要時，得由分組召集人徵得典試委員長及考選部同意後，另組閱卷小組評閱之。

二、責任機關

依典試法第二十四條第三項有關重新閱卷之規定，相關事宜必須依法定程序處理。然而，在考試程序期間，有關試卷評閱工作係由典試委員會統籌決定其標準、分配等事項，典試委員會並於考試完畢後裁撤。因此，在考試成績評定後之重新閱卷工作應由誰依法定程序處理。按典試法第二十七條第三項規定：「典試委員會裁撤後，涉及有關該項考試之典試事項，由考選部依有關法令處理。」另同法施行細則第十五條第三項規定：「本法第二十七條第三項所稱典試委員會裁撤後，涉及有關該項考試之典試事項，由考選部依有關法令處理，指試題或測驗式試題答案疑義之處理、試卷之評閱、補行錄取、撤銷錄取資格或撤銷考試及格資格等事項，由考選部依本法、公務人員考試法、公務人員升官等考試法、專門職業及技術人員考試法、國家考試試題疑義處理辦法、應考人申請複查成績辦法、國家考試偶發事件處理辦法及其他相關法規處理，處理結果並由考選部報請考試院核備。」據此，在考試完畢典試委員會裁撤之後，涉及試卷評閱之事項，應由考選部依典試法及其他相關法規處理，並將處理結果報請考試院核備。

參、相關案例

一、三則案例之提出

如本文第四章之分析，現行試務承辦單位對試卷評分及登錄後之查校工作已投入相當多的時間及人力，尤其是易發生爭議之及格邊緣成績試卷的核對。是以，發生疏漏之機會極低，歷年相關案例並不多見。本段試舉出近 5 年罕有之重新評閱試卷的個案，包括本文於第三章探討一般性考試資訊公開時，所援引之 92 年會計師高考補行錄取案、95 年中醫師特考訴願案及 95 年會計師高考重閱案，以為後續分析之基礎。

（一）案例一：92 年會計師高考重閱案

本案緣於 92 年專技人員會計師高等考試之應考人於考試榜示並收到考選部寄發之成績及結果通知書後，陸續來函複查相關科目各題分數，對於「中級會計學」申論式試題第 2 題第 1 小題評分偏低，計有 7 名應考人向考試院提起訴願，主張其作法與教科書所敘解題方式相同且正確，請求變更該題分數。考試院再將應考人訴願書函轉考選部，就訴願人所提內容為自我省察，因訴願人言之鑿鑿，並檢附相關佐證資料，經考選部與原命題委員聯繫後，其釋復內容，亦列出兩種作答方式，其一為原列參考答案，另一則為訴願人所請求變更成績之作答方式。

因系爭考試已經榜示，為求考試結果之穩定性及維護應考人權益，爰考選部召開專案小組會議，會中決議原命題委員所擬參考答案雖屬正確，惟疏漏教科書所列另一種解題作法，致損及部分應考人考試權益，有專門職業及技術人員考試法第二十條及同法施行細則第十六條所指典試疏失情事。²³⁰爰重新評閱該科目成績介於 54 分至 59 分之應考人該題試卷，重新計算應考人該科目成績及總成績結果，計有 16 名應考人已達及格標準。由考選部報請考試院補行錄取 16 名應考人，經提考試院第十屆第 79 次會議決議交考選組會同銓敘組、保訓組暨綜合組聯席審查，以秘密會議進行，各委員意見交審查會參考。而審查會亦認本案因參考答案不夠周延，屬典試作業疏失，審查報告經提同屆第 84 次會議決議，照審查會決議通過。

（二）案例二：95 年會計師高考重閱案

95 年專技人員會計師高等考試重新閱卷一案係緣於陸姓應考人因參加系爭考試未獲及格，於收受成績及結果通知書後向考選部申請複查成績，不服該部複查成績結果提起訴願，主張「成本會計與管理會計」科目申論題第 1 大題中第 1 小題之評分有所疑義，而請求重新閱卷。考試院復函請考選部就訴願人系爭試題得

²³⁰ 專門職業及技術人員考試法第二十條：「專門職業及技術人員考試榜示後一年內發現因典試或試務之疏失，致應錄取而未錄取者或不應錄取而錄取者，由考選部報請考試院補行錄取或撤銷其錄取資格。」94 年 5 月 24 日修正發布之專門職業及技術人員考試法施行細則第十六條：「本法第二十條所稱『典試或試務之疏失』，指下列各款情事之一：一、試卷漏未評閱者。二、試卷卷面分數與卷內分數不相符者。三、因登算成績作業發生錯誤者。四、因典試或試務作業產生其他疏失者。」該條條文並於 97 年 5 月 14 日修正為第十一條，其內容則並未改變。

分爲零分一節，交原閱卷委員或召集人審酌其評分，倘仍認其評分無誤，並請補充評分之理由送院審理。考選部爰提出補充答辯，其中，原閱卷委員評分理由略爲：訴願人系爭小題之作答內容，其最後顯示之數字與正確答案不符，故認定答題錯誤而不予給分。考試院嗣請考選部依訴願法第五十八條第二項規定，先行重新審查原處分是否妥當合法。

考選部據以召開專案會議，由召集人邀請原典試委員、命題委員及閱卷委員共同研商，實際情形經釐清爲：系爭試題該名應考人經演算結果，最後顯示之答案與正確答案不符，爰原閱卷委員認定其答題錯誤而不予給分。惟再次詳爲檢視其作答內容，發現其表達答案之方式特殊，係將答案列於演算過程中而非最末，與常人之邏輯有異，造成閱卷委員之誤判，但仍可見其對試題已有充分之瞭解，作出正確之解答。因此，決定重新評閱訴願人之試卷。由於系爭考試採科別及格制，訴願人僅系爭科目未予及格，經專案小組會議重新閱卷結果，該科目業已及格，爰由考選部報請考試院補行錄取。經該院第十屆第 232 次會議決定准予備查。

（三）案例三：95 年中醫師特考重閱案

95 年專技人員中醫師特種考試施姓等 3 名應考人訴願案。本 3 件訴願案之事實經過及兩次訴願決定內容於本文第三章已有詳細之討論，惟於前開論及之進度之後，考試院於本（97）年 7 月 31 日另分別作成第三次訴願決定，仍撤銷原處分，並責由原處分機關考選部另爲適法之處分。²³¹本案嗣經考試院第十一屆會議及考選部內部多次會議討論，終於考試院同屆第 6 次會議決議依訴願決定之意旨及典試法第二十四條第三項暨其施行細則第十二條之一等相關規定，另組閱卷小組，辦理本 3 件訴願案原處分撤銷後之重新閱卷事宜。小組名單（包括原分組召集人及 4 位新聘之閱卷委員）經提報同屆第 7 次會議決定聘用，而重新閱卷之結果，計有 1 名應考人已達到系爭考試錄取標準，至於本案 3 位訴願人則均未獲錄取。

²³¹ 參考 97 考台訴決第 121 號、第 122 號、第 123 號訴願決定。

二、重新閱卷所面臨的問題

以上所舉 3 起個案，其重閱之事實、理由、依據、方式及範圍等，均非一致。由於個案性質差異甚大，考試成績在評定之後，如何才能重新閱卷？又必須以何種方式進行？必須從具體個案加以實質認定，但其通案性的問題為何？至少可從幾個面向加以觀察：

- (一) 如何得於考試成績評定之後重新閱卷？現行典試法施行細則第十二條之一第一項所定之事由是否妥適？
- (二) 由誰來負責重新閱卷的工作？現行由分組召集人商請原閱卷委員再行評閱之規定是否恰當？另組評閱小組的必要性為何及由誰來決定是否組成評閱小組？
- (三) 重新閱卷的方式為何？單閱、平行兩閱或有其他更為客觀公平的方式？
- (四) 重新閱卷的範圍及標準應如何訂定？全部或部分重閱？是否及於已錄取者之試卷？

本章第二節及第三節即以上述四個面向切入，分析重新閱卷可能面對的挑戰。



第二節 重新閱卷之程序

壹、重新閱卷的理由

一、問題分析

依典試法第二十四條第三項規定，考試成績評定開拆彌封後，如有「違法情事」或「依形式觀察有顯然錯誤」之情形，即得啟動重新閱卷之程序。97 年 2 月 27 日典試法施行細則第十二條之一第一項重新閱卷之具體化事由增訂後，則必須符合所定 6 款情事之一，始得重新閱卷。

在實務運用方面，前揭案例一為系爭試題屬計算型式之申論題，有明確之答

案，惟因命題委員漏列另一種作答方式，致參考答案不甚周延，造成其他閱卷委員據以評閱試卷時之疏漏，屬於典試法第二十四條第三項「依形式觀察有顯然錯誤」之情形而得以重新閱卷，其法規之適用相當明確，尚無爭議。而案例一發生之時，典試法施行細則第十二條之一第一項之具體化事由雖尚未增訂，但如能適用，則係屬該條「答案明確之計算題，閱卷委員未按其答案評閱」。

案例二亦因閱卷委員個人之疏忽，未於閱卷時詳細檢視應考人試卷之全部作答內容，造成評分決定之失當，同樣屬於「依形式觀察有顯然錯誤」之情形，合於重新閱卷之要件，而再行評閱。至於案例三，從考試院 3 次訴願決定之內容以觀，其重新閱卷之理由乃系爭試題屬簡答型之申論式試題，與一般申論式試題不同，有明確之答案及評分標準，且依系爭試題題旨、命題委員所擬參考答案及其他年度相同考試之類似試題比較結果，應考人只須寫出藥名即可，無須進一步申論其劑量及用法等。爰原閱卷委員之評分已逾越判斷餘地的範圍，原處分顯有違誤，而應予撤銷並重新閱卷。惟本案於訴願階段即有所爭議，即便依照考試院會議決議重新閱卷，²³²但本案閱卷委員之資格合於典試法之規定，試卷均無漏未評閱之情事，系爭試題亦非計算題，試卷卷面分數與卷內分數均相符，成績計算無誤，且系爭試題給分係在該題題分之範圍內。其理由既非有「違法情事」，亦非「依形式觀察有顯然錯誤」，難謂合於典試法第二十四條第三項；而其後於施行細則增訂之 6 款具體事由，亦難找到相符之法規依據。是以，本案之重新閱卷作業雖已進行，但其實事及法規依據仍不免有所爭議。而在重新閱卷之事由部分，考試院雖甫於本（97）年年初即明確化其事由，但仍有重新檢討之空間。

²³² 惟本案雖經考試院會議決議重新評閱，但其適法性及妥當性並未獲得考試委員們一致的認同。於第 7 次會議時，李慧梅委員認為「依典試法第二十四條第三項規定……條件非常嚴格，重新閱卷事宜亦應謹慎處理」；何寄澎委員認為本案之「適法性實有爭議」；歐育誠委員則認其「法律基礎薄弱且影響本院考試公信力」；吳泰成委員亦強調「訴願會之決定見樹不見林，失之偏隅，但就個案而言，似無他途徑可走。……依典試法第二十四條及增訂之同法施行細則第十二條之一等規定，考試成績評定開拆彌封後，除有違法情事或依形式觀察有顯然錯誤，始能重新評閱之情事，請訴願會今後確實遵照嚴守。」最後，林雅鋒委員則謂本案「已超越法律問題，惟既經訴願會作成決定，只有採取法律途徑解決。」參考考試院第十一屆第 7 次會議紀錄。

二、改進芻議

無論考試資訊公開之程度為何，一旦朝向公開之方向發展，重啓試卷評閱之程序勢必無法避免。如何能在考試資訊公開透明的前提下，重新閱卷制度能真正發揮其事後補救的功能，不致於被應考人所濫用，重新閱卷之要件則顯得相當重要，扮演著把關的功能。然而，現行重閱試卷制度主要係規範於典試法及其施行細則，其內容相當簡要，似無法因應考試資訊朝向公開化之政策發展。是以，本文初擬兩點建議如下：

- (一) 另訂重新閱卷之規則：建議參酌試題疑義及複查成績制度，訂定重新閱卷之辦法。其內容至少包括重新閱卷之事由、程序、人員、方式、範圍及結果處理等，以為依循。另為配合前該辦法之增訂，本文同時建議於典試法第二十四條第三項：「考試成績評定開拆彌封後，除有違法情事或依形式觀察有顯然錯誤，經依法定程序處理者外，不得再行評閱。」後段，增訂「重新閱卷規則，由考試院定之。」等文字，俾取得法源依據。
- (二) 增訂典試法施行細則第十二條之一第一項第七款概括事由：為避免日後個案特殊，卻因法規彈性不足，而發生類似案例三 95 年中醫師特考重新閱卷一案，援無適當法規依據之情事，造成適用上之瑕疵，爰建議於該條文增訂第七款事由。其內容可參酌釋字第 319 號解釋不同意見書「……或濫用權力（專斷、將與事件無關之因素考慮在內）」之內容，初擬之文字為「本法第二十四條第三項所稱違法情事或依形式觀察有顯然錯誤，指下列各款情事之一者：……。七、閱卷委員濫用法定職權或其他重大典試作業疏失。」

貳、重新閱卷的人員

一、問題分析

評分確定後之試卷一旦合於重新閱卷之要件，而決定重新閱卷，接續考量者

即為「由誰來重新閱卷」的問題。依典試法施行細則第十二條之一第二項之規定，重新閱卷的工作原則上係由原閱卷委員執行，必要時，始得另組閱卷小組評閱，惟仍由原分組召集人綜理相關事宜。但此時因典試委員會業已裁撤，遴聘閱卷小組委員之相關典試作業，按典試法第二十七條第三項及其施行細則第十五條第三項規定，係由考選部依典試法及相關法規處理，爰閱卷小組委員之資格及遴聘程序，仍應依典試法有關規定辦理。亦即閱卷委員仍須具有典試法第六條至第八條之資格，且應依同法第四條規定，由考選部報請考試院院長核提考試院會議決定後聘用。

然而，由誰來執行重新閱卷的工作，在實務運作上亦可能面臨不少挑戰，尤其是有另組閱卷小組之必要時，依本文之觀察，至少有下列 3 點：

(一) 另組評閱小組的必要性考量並不明確：重新評閱試卷的工作原則上由原閱卷委員負責，如有必要，始另組閱卷小組為之。惟於何種狀況下始為「必要」，目前並未有明確之標準，全依個案加以認定。然而，個案認定卻可能有以下的問題。

1. 依個案決定由原閱卷委員重新閱卷者，應考人可否要求另組閱卷小組：依實務之作法，如係發生成績計算錯誤、漏閱、逾越給分等較為單純之重新閱卷事由，試務機關通常會傾向由原分組召集人商請原閱卷委員重新閱卷，而不另組成閱卷小組。以上之情事雖較無爭議，但究其重新閱卷的原因卻係原閱卷委員之疏失所造成。以案例一來說，其重新閱卷之理由雖係命題委員漏列教科書另一種作答方式，致重啓試卷評閱的程序，但閱卷委員難道全無責任？閱卷委員之職責不就是本其專業就應考人作答之內容為公正客觀之衡鑑，且申論式試題參考答案本來就不只一種，具有法定資格之閱卷委員豈非無能力加以判斷？針對閱卷委員之個人疏忽，試務機關不加以檢討，反而讓其重新評閱原由其評定之試卷。經重新閱卷後仍未獲錄取之應考人，得否再次請求另組評閱小組重閱其試卷？又如案例二之試卷評閱

同樣有所疏失。如於重新閱卷之時，原閱卷委員認其雖將正確答案列於作答過程中，對於試題已有相當之瞭解，但因畫蛇添足或順序有誤，代表其觀念仍不甚清楚，致系爭小題雖未以零分計算，但仍酌予扣分，造成當事人因而仍未予錄取，則該當事人同樣能否為另組閱卷小組之請求？以爭取其權益。

2.依個案決定另組閱卷小組者，應考人可否要求由原閱卷委員重新閱卷：從個案熟悉程度的角度而言，由原閱卷委員重新閱卷的好處在於其可以迅速、容易地針對其疏失之關鍵點，重新審酌其原評分之妥適性，據以重新閱卷。以案例三為說明，訴願決定既已明確指出系爭試題應依原命題委員所擬參考答案及題旨而為公正之評斷，不得進一步要求應考人應為劑量、炮製方式等作答內容，而逾越判斷之餘地。如由原閱卷委員重新閱卷，理應能在既有之判斷標準上，參酌訴願決定之意旨，審酌其給分。雖然不一定保證會作成更有利應考人之結果，但在邏輯上似較為合理。惟本案最後卻決定另組評閱小組，或許因新聘委員的標準較原閱卷委員更為嚴格或有不同之見解，即便已參閱訴願決定之內容，但重閱後的成績反而比原評定之成績更為不利，致3位訴願人仍未獲錄取，反而由另1名應考人達到及格標準。因此，是否應由原閱卷委員重新閱卷或另組閱卷小組，除個案實質認定之外，為避免爭議，是否有通案性建立標準之必要？為重新閱卷程序中所面對的重要課題。

(二)由原分組召集人負責主導重新閱卷工作之妥適性：無論重新閱卷工作係由原閱卷委員或另組閱卷小組評閱，均須透過原分組召集人之參與。前者係經原分組召集人之商請；後者則須經其徵得典試委員長及考選部同意，負責圈選遴聘閱卷小組之成員、分配試卷、主持重新閱卷標準會議、抽閱試卷等工作，具有相當的影響力。但如同前述，一旦走向重新閱卷之途，除原閱卷委員之責任不可逃避之外，原分組召集人亦是如此。在過去有瑕疵

的閱卷程序中，其同樣扮演著主導性的角色，如今在原閱卷委員已不再擔任重新閱卷工作，而係由另一組人員執行的情況下，是否仍由原分組召集人主導整個重新閱卷作業，實有疑義。且在分組召集人不變的情況下，發生與新閱卷委員協商，仍依原標準甚至是更嚴格的標準重新閱卷之情形，不無可能。

- (三) 重聘閱卷委員之實務面問題：基本上，專家學者均樂於參與國家考試典試工作。倘若某專業領域合於典試法所定資格之專家學者有限，又或如案例三，在試務機關、召集人、原命題委員、閱卷委員及中醫學界學者專家代表召開多次專案會議，並決定維持原評分結果，考試院會議亦表達不完全支持的情況下。此時考試院訴願決定仍介入實質審查，最後導致重新閱卷之決定，是否會影響該領域學者專家參與重新閱卷工作之意願，使得遴聘作業受到阻礙，同樣可以預期。

二、改進芻議

為避免執行重新閱卷程序之模糊空間及可能爭議，本文之建議如下：

- (一) 有關閱卷小組之組成與否：本文建議將其決定權，由現行召集人、典試委員長及考選部，擴及至考試院，以符周延。至於其認定之標準，由於重新閱卷之個案性相距甚遠，無法事前預期何以為宜，但在考試院的監督之下，其考量應可以更為周全。日後如重新閱卷事件累積一定之案例，建議可在通案中建立適用之類型，並在公平正義之前提下，以對應考人最有利之發展為適用的原則。
- (二) 有關召集人是否重新遴聘的問題：如個案認定由原閱卷委員重新閱卷，不另組成閱卷小組，因召集人不必另行負責遴聘作業、分配試卷等事宜，且通常係屬較無爭議之案型，此時建議仍維持由原分組召集人商請原閱卷委員重新閱卷之規定。惟因案件複雜或其他因素而經召集人、典試委員長、考選部及考試院考量有必要另組閱卷小組時，則應聘任新召集人主持重新

閱卷工作為宜。

基於前開兩項建議，典試法施行細則第十二條之一第二項後段，擬由原「必要時，得由分組召集人徵得典試委員長及考選部同意後，另組閱卷小組評閱之。」修正為：「必要時，得由分組召集人徵得典試委員長及考選部同意，**並報請考試院會議決定後，遴提召集人另組閱卷小組評閱之。**」至於實務上可能面臨到新聘閱卷委員之困難，則有賴重新閱卷制度運作成熟，試務機關與閱卷委員雙方有充分之認知後，始足以克服。

第三節 重新閱卷之進行

壹、重新閱卷的方式

一、問題分析

目前，國家考試試卷之評閱，依典試法之規定，測驗式試卷採電子計算機評閱，申論式試卷採取單閱或平行兩閱之方式。而所謂的單閱係指試卷經一次評閱即以所評分數為該科目之分數；平行兩閱則指試卷由不同之閱卷委員，分別擔任第一閱及第二閱，以兩閱評分之平均數為該科目之分數。

申論式試卷評閱方式之原則及其決定之機制為何？按閱卷規則第六條規定，閱卷以單閱為原則，同一科別之同一科目有委員 2 人以上者，得視科目性質採分題評閱或平行兩閱。又典試法施行細則第九條規定，組織典試委員會之考試，由考選部部長會同典試委員長及分組召集人，視科目性質決定閱卷方式。因此，申論式試卷原則上以單閱為原則，惟得視科目性質採分題評閱或平行兩閱，其閱卷之方式，須經典試委員長及分組召集人同意決定之。目前，申論式試卷因國家考試應試者眾，多決定採分題評閱之方式，僅有部分類科考試應考人數較少者，始採取單閱之方式，以符實際。至於平行兩閱則為罕見，目前為專技人員建築師考

試建築設計科目或通常為試題具有爭議時，²³³為減少主觀給分及破除外界疑慮，爰採取平行兩閱之方式。典試法及相關法規，對試卷之評閱方式、原則及決定方式，均有明確之規定，惟針對試卷之重新評閱，則未有相關規範。前舉 3 則案例均依個案決定採取單閱之方式，然較具爭議之案例三卻產生更為嚴格之評分結果，如本案採平行兩閱之方式，以兩位新聘閱卷委員評分之平均數為該科目重新閱卷後之分數，是否可能產生對應考人較為有利的結果？由於現制對重新閱卷之方式未有明文，一概以個案認定，難免引發不必要之爭議，且究竟應準用一般試卷之評閱原則，抑或是另有其他的考量標準，實有進一步討論之必要。

二、改進芻議

本文以為應將重新閱卷之方式予以法制化，建議如下：

- (一) 重新閱卷仍採現行單閱及平行兩閱等兩種方式，不另創設其他評閱方法，以免徒增複雜性。惟仍應於評閱之前，召開試卷評閱標準會議，共同商定評分標準。
- (二) 考量重新閱卷事由之複雜性及不可預期性，為避免法規制定及日後適用之困擾，重新閱卷之方式，不以事由作為選擇之依據，而由分組召集人、典試委員長及考選部，視重新閱卷之事實做決定。原則上由原閱卷委員評閱時，仍採原評閱之方式，有必要而另組閱卷小組時，則建議採取平行兩閱方式，以求客觀。但為求審慎避免專斷，仍宜應報請考試院同意後為之。
- (三) 單閱時，以一次評閱結果為重新閱卷後之成績；平行兩閱時，則以第一閱及第二閱評分結果之平均數為重新閱卷後之得分。但為避免委員之個人主觀偏好或見解，建議仍參考本文第三章所提，亦能採取試評制度；由閱卷委員於閱卷前瀏覽應考人大致作答內容後，進行抽樣試評，並將試評結果提至試卷評閱標準會議討論，期以充分妥協溝通後，獲致初步共識。以免

²³³ 如 94 年專技人員律師高考國文科試題作文題目「律師性格與國家領導」，因涉及政治敏感問題，引發社會各界之疑慮。為增加試卷評閱之客觀、公正與公平性，並對社會各界有所回應，避免應考人疑慮及消除社會爭議，經考試院第十屆第 149 次會議決議，該項考試作文部分採平行兩閱方式，並增聘國文科閱卷委員為之。

各委員評分標準不一致或平行兩閱之成績差距過大。

貳、重新閱卷的範圍

一、問題分析

考試資訊封閉及行政法院尊重考試領域享有判斷餘地的結果，目前，國家考試試卷重新閱卷的情形尚不多見，爰典試相關法規並不以此為重心，對於重新閱卷之範圍，尚無明確之界定，惟似從公務人員考試法與專門職業及技術人員考試法可略見其端倪。按公務人員考試法第十三條規定，各種考試榜示後發現因典試或試務之疏失，致應錄取而未錄取者，由考試院補行錄取；專門職業及技術人員考試法第二十條規定，專技人員考試榜示後，一年內發現因典試或試務之疏失，致應錄取而未錄取者或不應錄取而錄取者，由考選部報請考試院補行錄取或撤銷其錄取資格。由此推論，重新閱卷之範圍於公務人員及專技人員考試各有不同。公務人員考試一旦於榜示之後啟動重新閱卷程序，依前開條文推定，似只須重新評閱未錄取者之試卷；而專技人員考試，則似乎不僅止於未錄取者，尚擴及已錄取者之試卷。惟實務上，重新閱卷之範圍並未參酌前開規定，而仍以個案決定為準。

經比較案例一及案例三之個案審酌結果，其重新閱卷之範圍即有所不同。前者因系爭試題之配分僅為 6 分，爰將及格分數 60 分扣除該題配分數之邊緣成績試卷（即 54 分至 59 分），作為重新閱卷之範圍。經重新計算總成績後，合計有 16 名應考人達到及格標準，嗣由考試院依專門職業及技術人員考試法第二十條及其施行細則第十一條第四款²³⁴補行錄取。後者則依照考試院會議決議，「中醫方劑學」第 4 題及「中醫眼科學及傷科學」第 2 題，除當（95）年已錄取者外，其餘均予以重新閱卷。重新閱卷之後，達錄取標準者即補行錄取並寄發成績及結果通知，未

²³⁴ 專門職業及技術人員考試法施行細則第十一條：「本法第二十條所稱『典試或試務之疏失』，指下列各款情事之一：一、試卷漏未評閱者。二、試卷卷面分數與卷內分數不相符者。三、因登算成績作業發生錯誤者。四、因典試或試務作業產生其他疏失者。」

達錄取標準及 96 年、97 年同項考試已錄取者，則不再寄發成績及結果通知。

然而，重新閱卷之範圍，本身即面臨著以下幾點問題，概依個案認定的結果，更有可能引發爭議：

(一) 已錄取者之試卷是否應予重新閱卷：如前揭之說明，現行專門職業及技術人員考試法、公務人員考試法對於重新閱卷之範圍是否及於已錄取者，似有不同之規範。重新閱卷之範圍及於已錄取者之好處在於：

1. 可滿足已錄取者知其重新閱卷後成績之權利。
2. 考試之評分爲全體應考人比較之結果，已錄取者之試卷併同未錄取者之試卷納入重新閱卷之範圍，有利於閱卷委員除審酌重新閱卷之事由外，同時可比較已錄取與未錄取者之試卷，使評閱標準前後一致，重新閱卷後之評分能維持一定的水準。
3. 真正不適任或未具專技人員執業資格者，能藉由重新閱卷之補救程序加以淘汰，避免後續用人及職業主管機關之困擾。

然而，重新閱卷已錄取者之試卷，卻可能因原閱卷委員之標準改變或不同閱卷委員之見解差異，反而造成其不錄取。此時是否具有信賴保護的問題，試務機關不得不加以深思。

(二) 未錄取者之試卷應一部或全部重新閱卷：未錄取者之試卷全部重新閱卷的好處在於得使所有應考人均能瞭解其重新閱卷後之得分，滿足其知的權利，並據以檢討改進，自我學習。但從成本加以考量，卻不符效益，有浪費資源之嫌，故案例一即採部分重新閱卷。亦即按應重新閱卷試題之配分，在有希望及格之試卷中，進行重新閱卷之工作，以符經濟。

(三) 未錄取者如係提起訴願經訴願決定撤銷原處分，而重啓評閱試卷之程序，經重新閱卷之後仍未錄取，是否可能違反行政救濟之精神？亦須加以考量。

二、改進芻議

有關前揭問題三訴願人經重新閱卷結果仍未獲救濟，是否違反行政救濟之精神部分。查訴願法第八十一條雖訂有禁止不利益變更之條款，以確保訴願人之權益，但未錄取者即使經由訴願救濟而獲重新閱卷之機會，一旦重閱後仍未獲錄取，非較原處分更不利益之變更或處分，只是回到相同的狀態而已，應無違反訴願法第八十一條不得為不利益變更限制之疑慮。因此，在重新閱卷試卷範圍之討論，較具爭議者僅有已錄取者及沒有希望錄取者之試卷是否重新閱卷之問題，本文之分析及建議如下：

（一）重新閱卷之範圍應包括所有應考人之試卷

基於考試整體性及不可回復性之特質，本文以為重新閱卷之範圍應包括所有應考人之試卷，以符合考試制度之特性及評閱標準之公平性。另為符合政府資訊公開之精神，滿足應考人知的權利，尚應將重新閱卷之成績通知所有應考人，案例三僅對於達錄取標準者寄發成績及結果通知書，似嫌不夠完整。

至於已錄取者之試卷，因重新閱卷反而產生未達錄取標準的結果，此時則可能涉及信賴保護的問題。依行政程序法第一百十一條規定，書面之行政處分自送達相對人起，依送達的內容對其發生效力，但並非一生效力即無法改變。依同法第一百十七條前段之規定：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。……」準此，倘行政處分為違法之處分，則原處分機關或其上級機關得依職權予以撤銷，惟此撤銷行為如係於法定救濟期間經過後，尚需考量到可能有信賴保護的問題。所謂的信賴保護，係指人民因信賴國家行為而產生對外的具體表現，而此等信賴行為值得加以保護。其核心概念為：人民對國家行為可以有各種不同程度的信賴，但並非人民所有的信賴均應受到保護，僅有值得保護之信賴，²³⁵始得要求國家加以維持。

然而，即使人民的信賴必須受到國家適當的保護，但如國家行為嗣後發生變

²³⁵ 即無行政程序法第一百十九條所列信賴不值得保護之情形。

更或自始即為違法，繼續維持原有狀態，將危害公共利益時，並非不得變更。但私益或受益人之信賴利益顯然大於撤銷所欲維護的公益時，則不得撤銷該違法的行政處分（行政程序法第一百十七條後段參照）。是以，人民的信賴是否值得保護，顯然為公益與私益間的權衡問題。

在考試程序中，應試成績與複查成績結果自送達應考人或申請人，就其內容即對相對人及試務機關發生拘束力；但於法定救濟期間經過之前，行政處分尚未產生形式存續力，試務機關如於此時重啓評閱試卷程序，已錄取者因之而未錄取，試務機關撤銷其已錄取之行政處分，尚無信賴保護的問題。惟如於該考試評分決定已產生形式存續力，應考人無法再循行政爭訟程序請求救濟之後，一旦考試成績經重新閱卷結果，已錄取者如未達錄取標準，試務機關則須考量信賴保護的問題。亦即試務機關必須在公益與私益之間作審慎的考量。如所欲維護的公益大於已錄取者之信賴利益，則應予撤銷其錄取或及格之資格；反之，則須給予信賴利益的保護。

撤銷不應錄取而錄取者之公益在於：確保國家考試為國掄才的宗旨，讓真正適任者能進入公部門或從事與人民生命財產密切相關的職業，不因國家考試試務過程之疏失，擇取不適任的人才，造成用人機關或國家社會之困擾，甚至危害到人民生命、身體、財產之安全。此等利益已錄取者因信賴原錄取之處分而產生的利益，何為輕重？如參照公務人員考試法第二十一條²³⁶、專門職業及技術人員考試法第二十三條規定²³⁷之精神，其答案即為明確。蓋考試特重結果正確性，與一般行政行為不同，應考人如自始不具備應考資格，即使於考試及格後發現，試務機關

²³⁶ 公務人員考試法第二十一條：「應考人有下列各款情事之一，考試前發現者，撤銷其應考資格。考試時發現者，予以扣考。考試後榜示前發現者，不予錄取。榜示後至訓練階段發現者，撤銷其錄取資格。考試及格後發現者，撤銷其考試及格資格，並註銷其及格證書。其涉及刑事責任者，移送檢察機關辦理：一、有本法第七條第一項規定情事之一者。二、冒名頂替者。三、偽造或變造應考證件者。四、不具備應考資格者。五、以詐術或其他不正當方法，使考試發生不正確之結果者。」

²³⁷ 專門職業及技術人員考試法第二十三條：「考試前發現應考人有下列各款情事之一者，取消其應考資格。考試時發現者，予以扣考。考試後榜示前發現者，不予錄取。考試訓練或學習階段發現者，撤銷其錄取資格。考試及格後發現者，由考試院撤銷其考試及格資格，並吊銷其考試及格證書。其涉及刑事責任者，移送檢察機關辦理：一、有第八條規定情事之一者。二、冒名頂替者。三、偽造或變造應考證件者。四、自始不具備應考資格者。五、以詐術或其他不正當方法，使考試發生不正確之結果者。」

非謂不得撤銷其及格資格。應考人考試及格之私益顯然未如國家考試所欲維護之價值及利益。故已錄取者根本不應錄取而錄取，重新閱卷之後，一旦已錄取者之成績未達錄取標準，原考試結果不正確，即便是信賴值得保護之應考人，其信賴利益之保護應受到限制，試務機關得撤銷原錄取或及格之決定。

（二）明定重新閱卷之範圍並修正公務人員考試法與專門職業及技術人員考試法

本文建議，重新閱卷之範圍應包含全體應考人之試卷，並應在前述之重新閱卷辦法中明文規定，以為明確。此外，為避免適用上之歧異，建議公務人員考試法第十三條與專門職業及技術人員考試法第二十條均能配合修正為：「……考試榜示後發現因典試或試務之疏失，致應錄取而未錄取者或不應錄取而錄取者，由考選部報請考試院補行錄取或撤銷其錄取資格。」

第四節 提升閱卷品質的思考方式

壹、提升閱卷品質為避免重新閱卷的解決之道

國家考試最大的特色之一即為應考人數眾多。面對數量龐大的試卷，在有限的閱卷時間下（通常為 2 至 3 週，視考試規模而定），閱卷委員所負擔之工作量相當繁重，漏閱、計算錯誤等情事在所難免。而此等疏漏尚可能於工作人員查核試卷時發現，但涉及專業判斷的問題，如有發生與事實無關之考量或閱卷委員前後標準不一之情事，實難為非專業人員所察覺。且一旦考試資訊能真正有效落實公開之精神，應考人享有作答之餘地，閱卷之品質勢必有所要求，不僅要提升，更要能確保一定之水準。依本文之前的建議，試務機關在制度上可為之改進有：「訂定更為具體化的評分標準」、「建立試評制度」、「國文公評試卷附記理由」、「採取平行兩閱制度」等；在技術方面，過去亦不乏改進建議，如「延長閱卷時間」、「增加閱卷酬勞」、「減少每人閱卷數量」及「改採線上閱卷」等。

其中，「延長閱卷時間」之優點在於可提供閱卷委員更充裕的時間評閱試卷，

及工作人員查核，以避免發生疏漏。惟延長閱卷時間可否助於提升閱卷品質？多長的閱卷時間才算合理？長時間的閱卷狀態下，是否可能更造成閱卷委員前後標準的不一致？而典試委員長及分組召集人亦無法隨時檢閱評閱之寬嚴。當然，延長閱卷時間的結果必定影響考試辦理的時程及成本。在「增加閱卷酬勞」部分，無論是否為達到提升閱卷品質之目的，給予閱卷委員更合理的工作酬勞，本為現行失衡的考試支出結構下，勢必要調整的項目。惟閱卷酬勞的調整，仍有賴閱卷相關制度措施的配合，閱卷委員獲得更優厚的報酬，並不意味著其仍需超量工作。

「減少每人閱卷數量」固然可以減輕閱卷委員之負擔，但應考人數眾多的情形下，減少每人閱卷數量，勢必要增加閱卷委員的人數，以為因應。但卻可能造成同一科目或同一試題，因太多委員評閱，致標準更難以齊一的結果。至於「改採線上閱卷」之可能性，將應考人試卷用資訊設備掃描儲存，由閱卷委員以線上方式評閱，其好處在於典試委員長、分組召集人及試務承辦單位可隨時透過資訊系統察看試卷評閱情況，以確保閱卷品質，並得及早發現問題，適時更正。電腦自動判讀的結果，亦能減少漏閱或人工查核的疏失，並節省閱卷委員領卷、交卷的時間，有效掌握閱卷的進度。如採取平行兩閱或分題評閱之閱卷方式，尚可以多位閱卷委員同時進行閱卷工作，由於試卷原始狀態並未被破壞，第一閱、第二閱或其他試題之評閱情形，將互不干擾，將更能掌握閱卷的精準度。但線上閱卷所需的成本相當高，包括試卷的設計、設備的購置、系統的開發、人員教育訓練等，且閱卷委員的接受度及使用意願亦須列入考量。此項建議措施尚有待長期評估。

而從比較制度著手，德國法律人員考試試卷之評閱與我國最大之不同在於，閱卷委員必須在試卷上附記評語，即所謂的附理由制度，俾供應考人獲知其得分理由，同時也督促閱卷委員以更認真負責的態度來評閱每一份試卷。惟此附理由制度之實現，係基於該國閱卷委員每人平均只須評閱 120 份至 150 份左右的試卷。相較於此，我國動輒上萬人的國家考試，想要追求更高水準的閱卷品質，似乎有

其困難度。惟從該項考試有關限制應考次數的啓發，本文以爲自源頭控制應考人數，亦不失爲提升閱卷品質，降低重新閱卷發生率，值得思考之方向。

貳、限制應考次數措施的提出

應考人數眾多的問題，不但使得閱卷品質難以有效提升，亦成爲試務機關發展多元、精緻化考試方式及技術之阻礙。但是否僅有採取限制應考次數之方式，始得解決因應考人數眾多而產生的問題，雖非肯定，惟仍值得試務機關參考，其理由爲：

- (一) 從評量的角度來說，應考人能力、性向是否適合從事某項工作，經數次測驗過程，即可清楚得知。限制應考次數不但可使應考人及早瞭解自己的性向，規劃個人生涯發展，避免一再應試造成無謂的身心負擔及國家社會資源的浪費。試務機關尚可將人力投入於更值得利用之處，同時減輕閱卷委員之負擔，改善現行超量超時的閱卷模式。
- (二) 從比較制度的觀點，許多先進國家亦有採取限制應考次數的制度。惟我國之獨特性，係將應考試權入憲，爰限制應考次數之擬議，不免引發違憲之疑慮。但本文以爲應考次數的限制，其概念類似於應考資格的限制，並未侵犯憲法應考試權的保障及機會平等之基本人權價值。亦即，應考人仍有報考國家考試之權利，只是因國家整體人才規劃及其適任性的問題，而受到一定的限制。現行許多國家考試如調查人員、海巡人員、警察人員考試，基於工作之特殊性，所需人員除專業能力之外，尚需有一定的要求，爰有包括體能、身高、年齡等應考資格的限制。限制應考次數之概念，與此並無二致。
- (三) 另自行政執行面而言，降低應考人數，提升閱卷品質，亦可以性向測驗或分試考試的方式，作爲篩選的門檻。惟如以性向測驗來篩選人數，則建立每一工作所需之人格特質，其困難相當高，且研發適當的測驗

工具，亦屬不易。限制應考次數相較於此，較具可行性，只須以修法方式改變即可。又分試考試目前已使用於部分國家考試，本文所提限制應考次數之措施，係期望在此種篩選門檻的方式之外，提供另一種思考方向。

貳、具體建議

限制應考次數既然為降低應考人數，篩選不適任人員，配合改進提升閱卷品質，減少因資訊公開所可能產生重新閱卷結果的可行措施。則其具體之建議，本文首先認為宜從專技人員考試著手。蓋專技人員屬於資格考，特重其現代教育及訓練之養成與從事專門職業及技術之能力，故限制人民應專技人員考試之次數，從人力發展的角度而言，應無不妥。至於公務人員考試，因其肩負著我國社會流動，公開競爭之歷史傳統，如冒然改革，可能一時較無法為人民所接受，故建議仍先從專技人員考試加以變革為宜。惟需注意的是，限制應考次數仍需有配套措施。如德國法律人員考試，因有教、考、訓、用完整的配合，故該項考試的錄取率為 7 至 8 成，爰限制應考之次數，以達篩選適性人才之目的，並無不當。又如我國專技人員醫師考試，因教育部醫學教育委員會有嚴格的評鑑機制，職業主管機關衛生署亦有後續的再教育訓練，爰錄取率同樣約為 8 成左右，一般醫學系畢業生應試 1 至 2 次即可及格，社會大眾亦不會對此等偏高的錄取率而有所質疑。是以，限制應考次數政策必須在教、考、訓、用各階段有效整合的前提下推動。

由於國家人才的培育除考試之外，尚有賴教育、後續的訓練及用人機關或組織之持續考核、學習，始足以完整。詳言之，對教育而言，完整的教育制度，須透過具有信效度的考試程序，始能發揮適才適所的功能；而考試對訓練及人才留用階段來說，只是初步的篩選過程，尚需持續的訓練學習，才能維持經過教育培育及考選出來人力之素質。但目前此種概念似乎與現狀有些差距。在教育方面，由於學校教育與考試制度無法有效配合，導致補習文化顛覆成正軌。申言之，因

校園自主多元，部分校系課程規劃缺乏完整性，或是少與公務人力需求有適當的連結，或廣設學分班，而教育主管機關又無品質管控及評鑑機制。以致於應考人必須仰賴補習教育，而可能產生通過國家考試者，其基本知能及人格性向不一定具備或合適的現象，此屬教育主管機關與學校單位無法忽視的問題。而國家考試應考資格、類科、應試科目等多與現代教育之內容脫節，亦可能使真正具有能力或適合擔任特定職務者，不一定得以順利通過國家考試。學校教育被考試所引導，學生急功近利，補習教育盛行，此乃考試機關所責無旁貸者。至於訓練方面，最主要的問題在於訓練流於形式，成效不彰。而訓練階段缺乏淘汰機制，使得考試變得相形重要，其功能過度被放大。而用人方面，用人機關則又未能適當參與人才考選的過程，其角色似乎止於提供缺額或被動地接受考試及訓練後的結果。是以，教、考、訓、用各階段的專業與資源，實有整合與相互協調的必要。本文建議：

- (一) 在教育與考試整合方面：任何考試制度之建立與修正，均須與學校教育互相配合，考量某專業教育之目標及國家所需專業人才之特質與能力，始具有完整性。如本文第三章所提德國法律人員考試，大學法律系學生即須經一定的法學基礎教育後，始得參加第一次法律人員考試；而所謂的法學基礎教育，法官法對修業期間、修習課程、實習研習課程等，均訂有基本的規定。2002年該國法學教育改革，更將學校成績併計為第一次法律人員考試成績，顯見其對於教考一體之重視程度。又澳洲會計師執業資格之取得，係由專業團體（如 Institution of Chartered Accountants in Australia）於學校教育階段即與各會計科系密切合作，從課程規劃到教材的使用，均經過該團體之認證，甚至是科系或非本科系修畢之課程亦須經過認可。
- (二) 在考試與訓練整合方面：建議訓練階段應落實淘汰機制，以瞭解錄取者是否真正適合擔任此項職務。又考量錄取者已具有基本知識，且學校教育較無實務方面之設計，故應將訓練之重點置於實務內容及相關規範，而非再

次重複基礎理論，造成時間及資源之浪費。同樣以德國法律人員考試為例，通過第一次法律人員考試之法律系學生，須參加2年至2年半的法律實習，始得參加第二次法律人員考試。有關實習訓練之內容，法官法亦有基本之規定。美國工程師考試亦採取兩階段的考試方式。經該國工程教育協會（Engineering Accreditation Commission of the Accreditation Board for Engineering and Technology）認可之大學在學生，通過基礎知識考試後，需在領有執照的工程師督導下完成4年的實習訓練，並經審核通過後始准參加理論與實務考試。

（三）在考試與用人整合方面：本文認為用人及主管機關應位居主導地位，並由考試機關協助配合。蓋最瞭解工作性質及內容者非為用人及主管機關莫屬。然而，我國用人機關、主管機關或者是公會團體與考試機關之互動並不密切，少有的接觸之中亦未對國家人才之培育有完整之規劃。如95年5月中華民國不動產仲介經紀商業同業公會全聯會到考試院陳情，基於當時不動產經紀產業發展之需求日增，但不動產經紀人卻嚴重不足，爰建議提高不動產經紀人考試之錄取率。惟該項考試並未設立及格人數之門檻，考試機關需依法行政的結果，僅能以每年增辦一次考試之方式因應。此案突顯出主管機關及公會團體對於產業人力之發展，並無積極性的評估需求及全盤的人力規劃，而考試機關亦粗糙地以增辦或停辦考試來加以因應。因此，在國家人力發展的歷程中，用人機關及職業主管機關應位居推動及發展之主導地位，建立基本能力，再由考試及訓練機關支持配合。不但可真正瞭解實際需求，有助於人力資源規劃，更可促進考試及訓練標準及內容之確立，據以實施，有效發揮其功能。

第六章 結 論

壹、考試資訊公開為國家考試因應時代變遷的開始

台灣社會正值快速變遷的時刻。在開放的社會發展下，人們的價值觀與想法愈趨多元；但另一方面，隨著資訊快速傳播與全球化的洪流之下，同時衝擊著地球村成員們的思想與組成之變化。值此快速變遷的時代，台灣社會亦產生了許多轉變。

首先，為人民民主法治意識的抬頭。由於教育的普及，民智已開，人民對於公開化、法制化以及參與政府決策的要求不斷提升，並且重視知識與資訊的利用與管理。是以，政府資訊公開法在人民的期待下，終於民國 94 年底誕生。其次，為政府再造及對於績效與服務的需求。在國際激烈的競爭環境及緊縮的財政壓力之下，如何改善人力結構，提升公共服務品質，為各國政府所面對的重要問題。1980 年以降，許多先進國家無不致力於政府再造運動，大規模調整政府的角色、功能與組織結構，我國政府亦無缺席。而當前政府的需求，文官公平甄補與永業的保障已不再成為重心，取而代之者為追求更有效率的管理與服務水準，以及人力考選的多元化。最後，則為厚植國家競爭力的迫切需要。全球化、專業分工的社會來臨，除了新興產業的不斷出現，傳統專業內容的改變之外，尚有人力資源及專業技術與國際接軌的問題。對於專技人力之需求與內容已有相當大的變革，而更著重於高科技、知識產業及服務業之發展。

在豐富多變且高度競爭的全球化環境中，台灣社會正處於創新與發展的轉捩點。國家考試在憲法所定公開競爭的原則下，勢必因應社會之變遷與國家之發展而有所調整。然而，實際情況卻非如此，在人民與考試互動層面，試務機關仍多停留在傳統封閉的概念，未能配合人民對於政府資訊公開透明之期待；而應考人及一般社會大眾對於考試運作過程及考試政策決定之參與機會極低，與試務機關處於不對等之地位，則考試資訊之應用當然毫無效能可言，與政府再造之願景大

相逕庭。其次，在公務人員考試方面，全球政府再造的風氣盛行以來，我國政府再造的工作即從未停歇。於創新、績效的目標之下，公務人力的需求亦有所改變，但國家考試之類科制式固定，使得政府用人的彈性不足，應試科目及內容又未隨之變革，難以測驗出新需求下的公務人力。另外，在專技人員考試方面，基於社會分工日益細密，全球化發展與衝擊之下，專技人員考試過於僵化，應試科目及內容抽象、模糊，不但應考人摸不著頭緒，委員亦難有效掌握，人力品質難以提升。準此，落實政府資訊公開之制度精神，契合政府用人需求與環境脈動，調整國家考試功能，有其必要。值此政府資訊公開法制邁向新紀元之時，藉由考試資訊公開之討論，更是國家考試因應時代變遷，思索未來新方向的開始。

貳、考試資訊公開之內容應力求充實完備

基於考試制度的設計，試務機關在辦理考試過程中所持有之考試資訊固然有保密的必要，以維持國家考試之客觀公正。但現制並非有的資訊均未對外公開。事實上，基於考試程序公平價值的維持及應考人受告知權的保障，有關應試、報名等一般性考試資訊，以及應試成績、錄取結果、複查成績結果等個人性考試資訊，即為試務機關對社會大眾或個別應考人所公開者，目的為使人民得以公平地參加國家考試，競爭政府職位或取得專門職業及技術人員之執業資格，並獲知其參加國家考試之結果。是以，考試資訊非全面禁止公開，對外公開者仍不在少數。

只是，此等對外公開之考試資訊，卻仍無法避免爭議或造成實務運作上的困境。一般性考試資訊方面，應試專業科目命題大綱因內容過於簡略，缺乏形成及維護的機制，致其未能產生維持命題穩定度之預期成效。而專技人員減免應試科目資訊、考試公告等，亦因公開的方式不夠「親近」，造成應考人錯過申請或報名時間，損及應試權益。因此，本文認為目前已公開之一般性考試資訊，其公開必須更具制度化，具體建議為：

- (一) 充實命題大綱內容，並將決定過程予以制度化，俾使公開能發揮其效果。
- (二) 改進專技人員減免應試科目申請與審查方式，以及各項考試公告制度，期以更方便的申請手續及資訊提供方式，讓應考人順利參加各項國家考試。
- (三) 強化委員遴用及命題作業，完備試題疑義處理制度，藉由相關制度的更加完善，使考試資訊之公開顯其價值。

個人性考試資訊方面，試務機關向應考人公開其應試成績結果或複查成績結果，同樣難免遇到難題。其最主要原因為成績或複查成績結果資訊之不足，導致應考人紛以申請複查成績，甚至是提起行政爭訟，以釋其疑。是以，本文建議：

- (一) 應強化成績及結果通知書的內容，主動增列相對成績資訊及題分資訊，以滿足應考人知的權利，並減輕行政作業之負擔。
- (二) 基於使用者付費原則，收取複查成績費用，惟必須在合理、不過度增加應考人負擔的前提下為之。

總之，無論是一般性或個人性考試資訊，其公開最主要的原則即為其內容必須充實、完備，儘可能以最快速方便的方式，讓應考人取得。而相關的制度或措施亦須加以改善或調整，俾使考試資訊之公開不致流於形式，能真正發揮其功能。唯有具實質內涵及效益之資訊內容，公開始具意義。爾後，即便是保密之考試資訊作成開放之決定，亦應掌握此項原則，以免發生相同的問題，失去政府資訊公開之美意。

參、考試資訊公開之程度應衡量考試之特性

「原則公開，例外不公開」乃政府資訊公開之基本原則。然而，例外不公開之範圍不能無限擴張，必須有其正當且完備之理由，始得豁免公開，以免掏空政府資訊公開之制度。現行國家考試資訊之限制公開，主要規範於典試法第二十三條第二項，包括了申論式試題參考答案、委員名單及個人試卷等考試資訊。而試務機關所持之理由主要為：

- (一) 害怕公開申論式試題參考答案之後，應考人將其視為標準答案，而據以質疑評分之結果，甚至任意要求重新閱卷，影響考試結果之安定性。
- (二) 避免委員名單之公開，造成委員參與國家考試工作之壓力，影響學者專家爾後之意願。
- (三) 避免應考人獲其個人試卷之後，作為與其他應考人相互比較之依據，進而破壞考試制度之特性及影響行政爭訟程序中的公平性。

只是，應考人可能將申論式試題參考答案視為標準答案的顧慮，僅為試務機關預想之後果，況且公開考試資訊並不等於同意重新閱卷，試卷是否重新評閱尚有一定的法規範。而委員名單如於考試榜示後公開，則應無所謂的「壓力」問題。至於如何使應考人能獲悉其個人試卷，卻又不持以作為其他用途，此問題亦可以制度設計加以解決。因此，現行考試資訊之限制公開，多為試務機關過度擔心的結果，但本文並非主張現行限制公開之考試資訊應即馬上解除限制，完全對外公開。蓋國家考試畢竟有其與其他制度不同之處，在思考試務機關處理考試資訊須符合政府資訊公開之精神時，又不得不考量考試本質的特殊性。因此，本文認為現行豁免公開之考試資訊必須有限制地公開，其程度須顧及考試的本質。

在申論式試題參考答案方面，其僅為閱卷委員評閱之參考，非標準答案，公開可能對於考試行政產生相當大的衝擊，其爭議又似難有一周全的解決方法。因此，本文建議改以公布最優作答內容之方式因應，與考試資訊公開透明之間求取平衡。在委員名單方面，則考量到因命題來源之不同，對於其命題委員亦應有不同程度的保護，爰本文建議委員名單資訊之公開，應僅限於非題庫命題及審題委員，且於考試榜示後主動公開，以確保考試之公平性。至於試卷方面，應考人得以獲悉其個人試卷，固然為考試資訊公開的具體展現，並為其主張個人權利的程序保障。但考試評分決定係全體應考人比較之下所獲得的結果，且其評閱狀態無法事後重建；為避免應考人因獲取個人試卷而逕予他人比較，據以作為重新閱卷或行政爭訟之依據，破壞考試評分決定之特性。是以，本文雖建議開放應考人閱

覽其個人試卷，但卻限制其複印，同樣是在資訊公開與考試本質之間求取平衡。

是以，無論是一般性或個人性考試資訊，解除過度的限制，固為正辦。但其公開均應顧及考試之特性，而非為公開而公開，同時破壞了政府資訊公開制度與考試制度的本意。

肆、國家考試定位的再省思

國家考試旨在鑑別應考人能力與特質，確保錄取者較未錄取者更具備勝任某特定工作之條件，並在所需工作上具有適切的認知及能力。進一步而言，在公務人員考試，主要為測驗出應考人是否具有擔任各類型、階層公職的基本能力與性向；專技人員考試則係為評鑑出學校教育及訓練所培育出來的專技人才，是否已具一定的水準，足以擔任各項專業工作。

國家考試所發揮之功能，在傳統意義上，係為達到社會階層流動的作用。迄今，考試用人之公平性，已較不為人所質疑，國家考試所扮演的人力資源管理角色反而逐漸受到重視。亦即，國家考試乃拔擢公務人才及職業管制的政策工作之一，目的為達成國家人力資源運用與發展之目標。除了從時代變遷的意義來看國家考試之功能外，對不同面向而言，國家考試發揮著不同的功能：對學校而言，國家考試為其教育及辦學成效的展現；對應考人而言，國家考試為其生涯發展的過程；對用人機關及組織而言，國家考試提供了需用的人力；對社會國家而言，國家考試則為社會分工、適才適所以及國家競爭力發展的基礎。

因此，國家考試在國家人才培育及社會發展中所扮演角色應做如是之定位：

- (一) 提供人民進入公部門或專技領域的基本門檻，其個別之發展仍有賴後續的訓練、學習及工作表現。
- (二) 培育專技人員、擇取公務人員的階段之一，尚需學校教育、訓練、用人階段的積極配合。

故國家考試有其侷限性，其功能不應被無限放大，過度仰賴考試取才的結果，

會使得國家人力資源發展失去整體性。因此，國家考試只須堅持「考」的部分，其內容與政策方向尚須與其他階段相互配合，其定位必須有所釐清。如以此角度而言，試務機關對於考試資訊保密之堅持，顯然有目標錯置之嫌。所應辨正的是：部分考試資訊之保密僅是達到國家考試人力資源發展目的之手段而已，儘可能對外開放考試資訊，除為落實政府資訊公開精神外，亦得促使國家考試制度能往更積極的方向發展。



參考文獻

壹、中文部分

- Robert L. Linn & Norman E. Gronlund 著，鄒慧英譯，2003，《測驗與評量：在教學上的應用》，台北：洪葉文化。
- Hans D. Jarass 著，陳慈陽譯，2003，〈基本權作為防衛權及客觀原則規範〉，《月旦法學雜誌》，第 98 期，頁 31-41。
- 立法院公報，第 90 卷第 3 期，頁 223-254。
- 立法院公報，第 94 卷第 34 期，頁 69-90。
- 立法院法制局編著，2004，《憲政制度與陽光法案之研究》，台北：立法院法制局。
- 考試院考銓叢書指導委員會主編，1983，《中華民國考選制度》，台北：正中。
- 考選部編，《中華民國考選行政概況（96）年度》，台北：考選部。
- 自由時報，2007，〈國考後公告命題委員決重新評估〉，7 月 14 日，A14。
- 自由時報，2007，〈國家考試命題委員放榜後公布〉，4 月 26 日，A6。
- 何勤華等，2004，《德國法律發達史》，台北：韋伯。
- 吳光明，2008，〈司法考試之變革與法學教育〉，《臺灣法學雜誌》，第 109 期，頁 183-196。
- 吳志光，2004，〈行政資訊公開與行政爭訟途徑〉，《律師雜誌》，第 303 期，頁 43-59。
- 吳志光，2005，〈否准請求閱覽卷宗之法律救濟〉，《月旦法學教室》，第 22 期，頁 30-31。
- 吳志光，2007，〈論不服行政機關程序行為之救濟與行政法院之審查基準〉，《行政訴訟制度相關論文彙編第 5 輯》，台北：司法院行政訴訟及懲戒廳。

- 吳再益、顏佑銘，2005，〈專技人員與國家競爭力〉，《國家菁英》，第1卷第3期，頁109-132。
- 吳庚，1994，《憲法的解釋與適用》，台北：三民。
- 吳庚，2000，《行政法之理論與實用》，台北：三民。
- 吳信華，2003，〈基本權利的體系思考〉，《月旦法學教室》，第9期，頁122-132。
- 吳挽瀾等，2000，《考選部奧地利德國瑞士法國律師司法官考試制度考察團考察報告》，台北：考試院。
- 呂啓元，2002，〈政府資訊公開法草案評析〉，《財團法人國家政策研究基金會國政分析》，憲政（析）091-017號。
- 李念祖，2003，《案例憲法Ⅱ-人權保障的程序》，台北：三民。
- 李建良，1999，〈行政程序法與人民權利之保障〉，《月旦法學雜誌》，第50期，頁40-57。
- 李復甸、鄭中人，1999，《智慧財產權導論》，台北：五南。
- 李惠宗，2002，《行政法要義》，台北：五南。
- 李惠宗，2003，〈憲法工作權保障系譜之再探—以司法院大法官解釋為中心〉，《憲政時代》，第29卷第1期，頁121-157。
- 李震山，2000a，〈論人民要求政府公開資訊之權利與落實〉，《月旦法學雜誌》，第62期，頁35-46。
- 李震山，2000b，〈訴願之先行程序與人民訴願權之保障〉，《月旦法學雜誌》，第66期，頁18-19。
- 李震山，2003a，〈國家機密保護法介評〉，《月旦法學雜誌》，第97期，頁287-295。
- 李震山，2003b，〈憲法中基本權利保障規範間之關係〉，《台灣本土法學》，第49期，頁127-133。
- 李震山，2005a，〈資訊時代下『資訊權』入憲之芻議〉，《律師雜誌》，第307期，頁15-25。

- 李震山，2005b，《多元、寬容與人權保障－以憲法未列舉權之保障為中心》，台北：元照。
- 李震洲，2005，〈國家考試申論式試題應否公布參考答案之研究〉，《考銓季刊》，第42期，頁57-73。
- 林三欽，2001，〈論授益行政處分之撤銷--思考層次與考量因素的探索〉，《臺灣本土法學雜誌》，第28期，頁15-33。
- 林子儀，1993，《權力分立與憲政發展》，台北：月旦。
- 林秀蓮，2006，〈政府資訊公開法與其他法律之關係〉，《法務通訊》，第2306期，頁3-6。
- 林明昕，2002，〈行政程序法的適用範圍-解讀行政程序法第三條〉，《法學講座》，第3期，頁51-61。
- 林明昕，2003，〈資訊公開 VS. 秘密保護－論「政府資訊公開法制」之建立〉，《法政學報》，第16期，頁27-45。
- 林明鏘，1993，〈公務機密與行政資訊公開〉，《臺大法學論叢》，第23卷第1期，頁51-86。
- 林明鏘，2000，〈資訊公開與行政程序－評政府資訊公開法與國家機密保護法草案〉，《月旦法學雜誌》，第62期，頁46-62。
- 林俊言，2000，〈初論憲法第二十二條之解釋與適用〉，《憲政時代》，第26卷第1期，頁61-79。
- 林振智，1996，《資訊公開法制之研究-以警察機關為例》，台北：中央警察大學警政研究所碩士論文。
- 林素鳳，2000，〈日本的政府資訊公開法制〉，《月旦法學雜誌》，第62期，頁57-69。
- 林素鳳，2006，〈我國政府資訊公開法制初探〉，《月旦法學雜誌》，第136期，頁33-47。

- 林素鳳，2007，〈我國與日本資訊公開法制之比較〉，《警大法學論集》，第12期，頁49-86。
- 林雲虎、呂丁旺，1996，《考察德國及瑞典政府資訊公開及電腦處理個人資料保護制度報告》，行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書。
- 林嘉誠，2005，〈考選制度的檢討與設計〉，《國家菁英》，1(3)：1-11。
- 法治斌，1993，《人權保障與釋憲法制－憲法專論（一）》，台北：月旦。
- 法治斌，2002，〈論行政資訊之主動公開－解構行政程序法第四十五條〉，《法學講座》，第2期，頁3-10。
- 法治斌，2003a，〈資訊公開〉，《資訊公開與司法審查》，台北：正典，頁9-22。
- 法治斌，2003b，〈迎接行政資訊公開時代的來臨〉，《資訊公開與司法審查》，台北：正典，頁23-55。
- 法治斌、董保城，2004，《憲法新論》，台北：元照。
- 法務部編印，1994，《各國行政程序法立法暨草案彙編》。
- 法務部編印，2001，《行政程序法解釋及諮詢小組會議紀錄彙編》。
- 邱華君，2002，〈考銓訴願及實務〉，《考銓》，第30期，頁49-61。
- 洪家殷，1994，〈論行政處分之理由說明(上)〉，《政大法學評論》，第52頁，頁91-110。
- 洪家殷，1995，〈論行政處分之理由說明(下)〉，《政大法學評論》，第53期，頁59-90。
- 洪家殷，2001，〈論信賴保護原則之適用--司法院大法官釋字第五二五號解釋評析〉，《臺灣本土法學雜誌》，第27期，頁39-55。
- 范姜真嫩，2005，〈日本資訊公開法救濟程序之探討〉，《東吳法律學報》，第17卷第1期，頁31-80。
- 范姜真嫩，2006，〈教育資訊之公開與保護〉，教育部訴願審議委員會編，《教育部95年度訴願業務研討會會議實錄》，台北：教育部訴願審議委員會，頁3-34。

- 施惠芬，2007，〈政府資訊公開法之法制實務〉，《研考雙月刊》，第 31 卷第 3 期，頁 15-30。
- 徐有守，1997，《考銓制度》，台北：臺灣商務。
- 徐裕健，2005，〈我國建築師考試制度與國際接軌之研究〉，《國家菁英》，第 1 卷第 3 期，頁 127-145。
- 翁岳生，1985，《資訊立法之研究》，行政院研究考核委員會委託研究報告。
- 翁岳生，1994，〈行政法院對考試機關評分之審查權〉，《法治國家之行政法與司法》，台北：月旦，頁 67-83。
- 高仁川，2000，《資訊公開制度之理論與實務》，台北：政治大學法研所碩士論文。
- 高振翔，2003，〈澳大利亞會計師考試制度簡介〉，《考銓》，第 33 期，頁 30-46。
- 區雅倫等，2007，〈大學入學考試中心題庫之建庫〉，《考試學刊》，第 2 期，頁 109-132。
- 國立臺灣大學法律學系，1999，《行政程序法草案論文集》，台北：學林。
- 康乃美、蔡焜昌，2002，《中外考試制度比較研究》，武漢：華中師範大學。
- 張文郁，2001，〈行政訴訟之言詞辯論〉，《月旦法學雜誌》，第 77 期，頁 36-53。
- 張世賢編，1995，《各國憲法條文彙編》，台北：中華民國公共行政學會。
- 張自強、郭介恆，2002，《訴願法釋義與實務》，作者自版。
- 曹亮吉，2000，《考試知多少》，台北：心理。
- 梁其健、葛為民，2002，《考試管理的理論與技術》，武漢：華中師範大學。
- 梁熙喆、劉恆姣，2001，〈韓國二 000 年司法改革簡介-以法學教育與司法考試制度改革為中心〉，《月旦法學雜誌》，第 69 期，頁 187-197。
- 許水德等，1997，《考試院德國英國法國人事行政考察團考察報告》。
- 許宗力，1999，《憲法與法治國行政》，台北：元照。
- 許南雄，1999，《各國人事制度》，第四版，台北：商鼎。
- 許南雄，2002，《人事行政學》，第四版，台北：商鼎。

- 許慶雄，1997，《憲法入門》，台北：月旦。
- 郭介恆，1992，〈論美國之行政行為司法審查可能性〉，《中興法學》，第33期，頁77-102。
- 郭光雄，2003，〈評考試委員參與試務支領酬勞之適當性〉，《公務人員月刊》，第79期，頁2-3。
- 郭崇武，2005，〈中國大陸現行國家司法考試制度〉，《展望與探索》，第3卷第5期，頁94-102。
- 陳金貴，1996，〈中華民國、美國、英國三國文官制度改革之比較研究〉，彭錦鵬主編，《文官體制之比較研究》，台北：中央研究院歐美研究所，頁1-42。
- 陳炎輝，2006，〈淺論行政資訊公開與課稅資料之保密〉，《稅務旬刊》，第1965期，頁7-12。
- 陳昭珍，2005，〈全球資訊自由與取用政府資訊之現況研究〉，《研考雙月刊》，第29卷第3期，頁73-87。
- 陳美伶，2005，〈現行政府資訊公開法制及其落實〉，《研究雙月刊》，第29卷第3期，頁20-29。
- 陳惠馨，2005，〈透明度與司法人員考選制度之興革〉，《國家菁英》，第1卷第2期，頁33-54。
- 陳惠馨，2006，〈臺灣法學教育之現況與未來發展〉，《教育資料與研究》，第69期，頁47-62。
- 陳慈陽，2001，《行政法學基礎理論(一)行政法總論》，台北：神州。
- 陳慈陽、王毓正，2003，〈論司法院大法官解釋對於基本權保障之理論發展〉，《月旦法學雜誌》，第98期，頁14-30。
- 陳愛娥，2000，〈政府資訊公開法制的憲法基礎〉，《月旦法學雜誌》，第62期，頁24-35。

- 陳愛娥，2002，〈閱卷委員的學術評價餘地與應考人的訴訟權保障-最高行政法院九十年度判字第一四三三號判決評析〉，《月旦法學雜誌》，第 82 期，頁 217-230。
- 陳新民，2005，《公法學劄記》，台北：新學林。
- 陳瑞洲，2003，《積極資訊收集權憲法定位之研究－以立法程序資訊公開為例》，台北：東海大學法研所碩士論文。
- 陳耀森，2001，《關務資訊公開法制問題之研究》，台北：中原大學財經法律研究所碩士論文。
- 彭錦鵬，2005，〈從英美等國文官制度發展探討我國考試制度改進方向〉，《國家菁英》，第 1 卷第 3 期，頁 35-61。
- 湯德宗，2000a，〈論訴願的正當程序〉，《月旦法學雜誌》，第 61 期，頁 127-141。
- 湯德宗，2000b，《行政程序法論》，台北：元照。
- 湯德宗，2003a，〈資訊革命與正當行政程序－行政程序法施行兩週年展望〉，《月旦法學雜誌》，第 96 期，頁 259-283。
- 湯德宗，2003b，〈論行政程序中的迴避義務-行政法院判決三則評釋〉，《月旦法學雜誌》，第 99 期，頁 199-222。
- 湯德宗，2005，《論複查考試成績之資訊公開限制－典試法第二十三條之檢討》，考試院委託研究報告。
- 湯德宗，2006a，〈政府資訊公開法比較評析〉，《臺大法學論叢》，第 35 卷第 6 期，頁 1-69。
- 湯德宗，2006b，〈論資訊公開與卷宗閱覽－行政法院相關判決評釋〉，湯德宗、劉淑範主編，《2005 行政管制與行政爭訟》，台北：中央研究院法律學研究所籌備處。

- 湯德宗，2007a，〈政府資訊公開請求權入憲之研究〉，湯德宗、廖福特主編，《憲法解釋之理論與實務第五輯》，台北：中央研究院法律學研究所籌備處，頁261-291。
- 湯德宗，2007b，〈資訊公開暨資訊隱私法案例研究（～2006/10）〉，湯德宗、李建良主編，《2006 行政管制與行政爭訟》，台北：中央研究院法律研究所籌備處。
- 黃錦堂，2007a，〈公務人員特種考試應考年齡、體能設限與考試無障礙之研究〉，《公務人員特種考試特殊設限與考試無障礙研討會－以應考年齡、體能、兵役及消極條款為範圍》研討會論文，台北：考選部，頁11-36。
- 黃錦堂，2007b，〈行政判斷與司法審查-最高行政法院高速公路電子收費系統(ETC)案判決評論〉，湯德宗、李建良主編，《2006 行政管制與行政爭訟》，台北：中央研究院法律學研究所籌備處，頁311-373。
- 楊子賢，2004，《政府提供資訊行為法制化之研究》，台北：中正大學法律研究所碩士論文。
- 楊富強，1988，《資訊取用之公法研究－以私人與政府機構之關係為中心》，台北：政治大學法研所碩士論文。
- 經濟部智慧財產局編著，2006，《著作權案例彙編(1)-語文著作篇》，台北：經濟部智慧財產局。
- 葉俊榮，1996，《政府資訊公開制度之研究》，行政院研究考核委員會委託研究報告。
- 葉俊榮，1999，《行政法案例分析與研究方法》，台北：三民。
- 葉俊榮，2002，《面對行政程序法：轉型臺灣的程序建制》，台北：元照。
- 董保城，2005，〈應考試權與實質正當程序之保障：釋字第319號解釋再省思〉，《國家菁英》，第1卷第2期，頁145-168。

- 董保城，2007，〈公務人員特種考試兵役、消極條款設限與考試無障礙之研究〉，
《公務人員特種考試特殊設限與考試無障礙研討會－以應考年齡、體能、兵
役及消極條款為範圍研討會論文》（9月28日），台北：考選部。
- 董鴻宗，2005，〈考試學才的功能與願景〉，《研習論壇》，第49期，頁28-33。
- 劉宗德，1998，〈台灣地區行政法律關係之適用法〉，《行政法基本原理》，台北：
學林，頁95-126。
- 劉宗德，1998，《行政法基本原理》，台北：學林。
- 劉宗德、彭鳳至，2000，〈行政訴訟制度〉，收錄於翁岳生主編，《行政法》，台
北：翰蘆。
- 劉宗德，2005，〈憲法解釋與訴訟權之保障--以行政訴訟為中心〉，《憲政時代》，
第30卷第4期，頁391-444。
- 劉性仁，2005，《中國歷代考選制度與考試權之發展》，台北：時英。
- 劉奕權，2007，〈當前補習教育現況及其對國家考試之影響〉，《國家菁英》，第
3卷第1期，頁47-64。
- 劉靜怡，2006，〈開啓權力監督新時代-從美國資訊自由法豁免公開規定的晚近發
展談起〉，《月旦法學雜誌》，第136期，頁48-64。
- 劉鑫禎，2005，《論裁量處分與不確定法律概念》，台北：五南。
- 蔡允棟、宋學文，2005，〈政府改造與我國中央政府未來人事組織制度之發展〉，
《國家菁英》，第1卷第3期，頁13-34。
- 蔡志方，1999a，〈論新訴願法與行政訴訟法之核心問題與處理方法〉，《律師雜
誌》，第235期，頁16-30。
- 蔡志方，1999b，《新訴願法與訴願程序解說》，台北：展智。
- 蔡志方，2001，《行政救濟法新論》，台北：元照。
- 蔡志方，2005，《考選機關對考選爭訟案件處理之研究》，考試院委託研究報告。
- 蔡良文，1999，《人事行政學：論現行考銓制度》，台北：五南。

- 蔡良文，2005，〈考選制度與政策的變革與發展〉，《考銓季刊》，第44期，頁101-122。
- 蔡良文，2007，《考銓人事法制專題研究》，台北：五南。
- 蔡良文，2008，〈政治價值流變中國家考試之變革〉，《國家菁英》，第4卷第2期，頁1-18。
- 蔡茂寅，2000，〈新訴願法之特色與若干商榷〉，《律師雜誌》，第236期，頁119-130。
- 蔡茂寅，2001，《行政程序法實用》，台北：學林。
- 蔡震榮，1992，〈關於法院審核職有關之考試之判決〉，司法院編，《德國聯邦憲法法院裁判選輯(三)》，台北：司法院，頁277-292。
- 蔡震榮，1999，《行政法理論與基本人權之保障》，台北：五南。
- 鄭中人，2003，《智慧財產權法導論》，台北：五南。
- 鄭舜元，2003，《法官辦理智慧財產權及科技有關犯罪案件手冊-以著作權為研究中心》，台北：司法院司法研究年報第二十三輯第九篇。
- 蕭文生、謝文明，2008，〈應考試權之價值與保障〉，《國家菁英》，第4卷第1期，頁43-56。
- 謝銘洋，2004，《智慧財產權之基礎理論》，台北：翰蘆。
- 謝榮堂，2004，〈行政行為明確性原則與信賴保護之實例探討〉，《臺灣本土法學雜誌》，第64期，頁147-155。
- 羅明通，2003，《著作權法論》，台北：台英商務法律。
- 羅傳賢，1993，《行政程序法基礎理論》，台北：五南。
- 羅傳賢，2002，《行政程序法論》，台北：五南。

貳、西文部分

- Ballamy, C., and J. A. Taylor, 1998. **Governing in the Information Age**, Buckingham: Open University Press.
- Banisar, D., 2006. “**Freedom of Information Around the World 2006 : A Global Survey of Access to Government Records Laws,**” <http://www.freedominfo.org/countries/> (2007.12) .
- Baxter, J. D., 1990. **State Security, Privacy, and Information**, New York: St. Martin’s Press.
- Cate, F. H., and D. A. Fields, and J. K. McBain, 1994. “**The Right to Privacy and the Public’s Right to Know : The ‘Central Purpose’ of the Freedom of Information Act,**” *Administrative Law Review*, 46(1):41-74.
- Feiser, C. D., 1999. “**Privatization and the Freedom of Information Act: An Analysis of Public Access to Private Entities Under Federal Law,**” *Federal Communications Law Journal*, 52(1):24-62.
- Foerstel, H. N., 1999. “**Freedom of Information and The Right to Know : The Origins and Applications of the freedom of Information Act,**” Westport, Connecticut : Greenwood Press.
- Grunewald, M. H., 1998.”**E-FOIA and the Mother of All Complaints: Information Delivery and Delay Reduction,**” *Administrative Law Review*, 50(2):345-369.
- O’Reilly J. T., 1998.” **Expanding the Purpose of Federal Records Access : New Private Entitlement or New Threat to Privacy,**” *Administrative Law Review*, 50(2):371-388.
- Perritt, Henry, H., Jr., 1998.”**Electronic Freedom of Information,**” *Administrative Law Review*,50(2):391-419.
- Rychen, D. S., and L. H. Salganik, 2003. **Key competencies for a Successful Life and**

a **Well-Functioning Society**, Cambridge: Hogrefe & Huber Publishers.

Spencer, L. M., and S. M. Spencer, 1993. **Competence at work: Models for superior performance**, New York: John Wiley & Sons.



附錄

壹、考試院 96 考台訴決字第 013 號訴願決定書

訴願人 陳○○

訴願人因參加 95 年專門職業及技術人員特種考試中醫師考試，不服考選部不予及格之處分，提起訴願，本院決定如下：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關另為適法之處分。

事 實

緣訴願人參加 95 年專門職業及技術人員特種考試中醫師考試未獲及格，於收受考選部寄發之成績及結果通知書後，申請複查「國文」科目考試成績，案經考選部調出訴願人該科目試卷及試卡核對結果，並無漏未評閱情事，且評定成績亦與成績及結果通知書所載相符，旋即於民國 95 年 9 月 8 日以 95 選專字第 0953301604 號書函檢附成績複查表復知訴願人。訴願人不服未獲及格，質疑「國文」科目申論題、「中醫方劑學」科目申論題第 4 題及「中醫眼科學與中醫傷科學」科目申論題第 2 題等題之評分偏低，於 95 年 9 月 19 日經由考選部向本院提起訴願，請求撤銷原處分、重新評閱，並准予到場陳述意見，案經考選部檢卷答辯到院。本案因審議之必要，經延長訴願決定期間 2 個月。

理 由

按訴願係人民對於行政機關之處分表示不服而請求救濟之手段，係在行政體系內尋求救濟，上級機關對下級機關之行為，得為合法性及合目的性之監督。此觀諸訴願法第 1 條第 1 項規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」係以機關之行政處分違法或不當為提起訴願之要件。關於考試機關所為

應考人及格與否之決定，乃訴願法第 3 條第 1 項「中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為」所規定之行政處分，而評分行為係作為錄取（及格）與否之準據，故如因評分有誤，致造成考試不正確之結果，應考人自得提起訴願。應考人不服評分結果未獲錄取（及格），只須主張其違法或不當，即得提起訴願；至是否確屬違法或不當，乃訴願案件實體應予審查之事項，合先敘明。

次按「關於考選機關面試程序之進行，如果並無違背法令之處，其由考選委員評定之結果，即不容應試人對之藉詞聲明不服。」改制前行政院 55 年判字第 275 號著有判例。因此，考試是否涉及違背法令之處，當為司法審查之範圍。再者，考試所涉及之問題，除成績之評定外，尚包括考試機關所為考試程序有無瑕疵，對事實之認定有無違誤，有否違背一般有效之評價原則，決定及格與否之際，有無考量與考試內容無關之事項，此項考量有無逾越裁量權，應考量事項有無漏未考量，有無違背憲法上平等原則，以及有無其他顯然錯誤之情形等事項。倘考試機關所為考試及格與否之決定，有上開各項之瑕疵致應考人生不利益之情形，已逾單純評分屬判斷餘地之範圍，非不得由司法機關予以審查（改制前行政院 85 年度判字第 1987 號判決意旨，可資參照）。

本案訴願人參加本項考試，總成績為 59.18 分，未達及格標準 60 分，致未獲及格，於收受考選部寄發之成績及結果通知書後，申請複查「國文」科目考試成績，經考選部依應考人申請複查成績辦法規定之程序，調出訴願人該科目試卷及試卡，其中申論式試卷經核對入場證編號與成績及結果通知書上編號相符，卷內筆跡無訛，且無漏未評閱情事，所評分數與卷面記載之分數暨所發成績及結果通知書所載之分數均相符；測驗式試卡則經核對號碼無訛，檢查作答方法符合規定，並以讀卡設備高低不同感度各重讀一次無誤，其成績亦與原發成績及結果通知書所載之分數相符，旋即檢附成績複查表復知訴願人。訴願人不服未獲及格，提起訴願，質疑「國文」科目申論題、「中醫方劑學」科目申論題第 4 題及「中醫眼科

學與中醫傷科學」科目申論題第 2 題等題之評分偏低，並主張「中醫方劑學」科目申論題第 4 題及「中醫眼科學與中醫傷科學」科目申論題第 2 題均為簡答題，在本項考試指定書籍均有標準答案可循，且非常明確，並無典試委員判斷餘地之空間，訴願人所答內容既與標準答案完全吻合，即應各得滿分 10 分，不應該僅各得 5 分，其評分顯有違誤，請求撤銷原處分，並重新評閱等語。

本案經調閱考選部提供本項考試「中醫方劑學」及「中醫眼科學與中醫傷科學」二科目系爭申論式試題參考答案，「中醫方劑學」申論題第 4 題題目為：「試述東垣清燥湯之組成？」其答案為：「黃耆、蒼朮、白朮、陳皮、澤瀉、人參、茯苓、升麻、當歸、生地黃、麥冬、甘草、神麴、黃蘗、豬苓、柴胡、黃連、五味子。」並以括弧註明：「每味藥佔 10%，錯 10 味藥，此題即零分。」；「中醫眼科學與中醫傷科學」第 2 題題目為：「試述兩瞼粘睛之病因、治則及治方為何？」其答案為：「(一) 病因：乃脾、胃中風溼熱盛，合邪上攻。(二) 治則：外散風邪，內清邪熱。(三) 治方：防風通聖散加羌活、菊花、細辛及蔓荊子。」與訴願人該二科目試卷作答內容，由形式觀察核對結果，訴願人作答內容確實與該參考答案吻合（僅「中醫方劑學」申論題第 4 題答案「神麴」，訴願人簡寫為「神麴」；「黃蘗」，簡寫為「黃柏」；「陳皮」，另稱為「廣皮」；「生地黃」，簡稱「地黃」，均為俗字通稱，似無違誤。）且查該參考答案「中醫方劑學」申論題第 4 題之參考答案並以括弧註明：「每味藥佔 10%，錯 10 味藥，此題即零分。」足見該試題之答案及評分標準均甚為明確，並非一般僅具參考性質答案之申論式試題可比擬；又為審慎起見，經查閱考選部 93 年 11 月 24 日 95 選專字第 0933302100 號公告修訂本項考試應試專業科目參考書目表，其「中醫方劑學」指定之參考書籍為清·汪昂所著「醫方集解」，「中醫眼科學與中醫傷科學」之參考書籍為清·吳謙等纂「醫宗金鑑眼科心法要訣」，與坊間其他書籍所載內容相比較，均對系爭試題之答案無二致，顯見系爭試題之「參考答案」即為「標準答案」，並無「判斷餘地」之適用；再查本應試科目係採用題庫試題，對照該「中醫方劑學」第 2 題、第 3 題題目及參考答

案，第 2 題為：「三承氣中皆用大黃，其炮製有何差異？試說明之。並述其不同製法之原因。」第 3 題：「試問四神丸之組成、調製及服法各為何？」與上開系爭第 4 題題目相較，顯見試題之原意僅要求應考人寫出藥名即可，至於各藥之劑量、炮製或服法，則未於題意中明示需一併作答，此由命題委員所擬之參考答案觀之，亦可資明證。是以，閱卷委員對於訴願人完全正確之作答，僅給予該題配分一半分數 5 分，其所為成績之評定，顯有違誤，影響訴願人及格與否之結果，而其嗣後之釋復意見，認訴願人僅寫出藥名，且對各藥劑量與炮製均未作答，故給 5 分云云，是否逾越命題委員之本意，不無斟酌之餘地。參諸上開前行政院 85 年度判字第 1987 號判決意旨，原處分實有再加審酌之必要，爰將原處分予以撤銷，由考選部於收受本決定書之次日起 2 個月內另為適法之處分。

至訴願人質疑其「國文」科目申論題評分偏低一節，經再檢視訴願人該科目試卷，並無發現漏閱、計分或成績抄錄錯誤等依形式觀察有顯然錯誤之情事，成績亦無錯誤，基於該項評分乃閱卷委員基於法律之授權，根據個人學識素養與經驗所為專門學術上獨立公正之智識判斷，具有高度之專業性，且其程序並無違背法令之處，訴願人請求重新評閱，核與典試法第 24 條規定不合，併予敘明。

據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條決定如主文。

中華民國 96 年 1 月 12 日

貳、考試院 96 考台訴決字第 079 號訴願決定書

訴願人 陳○○

訴願人因參加 95 年專門職業及技術人員特種考試中醫師考試未獲及格事件，前經本院 96 考台訴決字第 013 號訴願決定撤銷原處分，由原處分機關另為適法之處分，復以不服考選部民國 96 年 3 月 23 日選專字第 0963300528 號函維持原成績評定之處分，提起訴願，本院決定如下：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關另為適法之處分。

事 實

緣訴願人因參加 95 年專門職業及技術人員特種考試中醫師考試總成績 59.18 分，未達及格標準 60 分，致未獲及格。訴願人不服「中醫方劑學」申論題第 4 題及「中醫眼科學與中醫傷科學」申論題第 2 題之評分，前訴經本院 96 年 1 月 12 日 96 考台訴決字第 13 號訴願決定：「原處分撤銷，由原處分機關另為適法之處分。」考選部爰於 96 年 3 月 23 日以選專字第 0963300528 號函重為處分，略以經重為審酌結果，原成績之評定並無違誤，亦未逾越原命題委員之本意。系爭「中醫方劑學」申論題第 4 題及「中醫眼科學與中醫傷科學」申論題第 2 題均屬申論試題，並非填充式簡答題，應考人應就題意相關範圍作完整敘述。所列參考答案，僅提示閱卷委員作為評閱試卷之基礎，非標準答案，閱卷委員仍可依其專業，就應考人作答內容情形作合理評分，且系爭試題採分題評閱，由 1 位委員評閱全部試卷，評分標準具一致性。訴願人不服，於 96 年 4 月 19 日（郵戳日期）經由考選部向本院提起訴願，請求撤銷原處分，並重新評閱系爭科目申論試卷，案經考選部檢卷答辯到院。本院為發現真實並確保公平正義，於本（96）年 6 月 27 日通知訴願人及考選部派員到院言詞辯論。嗣訴願人復於 96 年 7 月 4 日及 13 日補充訴願理由，經考選部補充答辯到院。

理 由

按訴願法第 95 條規定：「訴願之決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關之效力；就其依第十條提起訴願之事件，對於受委託行使公權力之團體或個人，亦有拘束力。」同法第 96 條規定：「原行政處分經撤銷後，原行政處分機關須重為處分者，應依訴願決定意旨為之，並將處理情形以書面告知受理訴願機關。」是訴願決定拘束力之作用，原處分機關重為處分，除有在訴願決定作成時未發現之新事證，或訴願決定明顯預留餘地外，不得為與已撤銷之原處分內容相同之處分（參照司法院大法官釋字第 368 號解釋）。查本案前經本院 96 年 1 月 12 日 96 考台訴決字第 13 號訴願決定撤銷原處分，由原處分機關另為適法之處分，理由略以：「本案經調閱考選部提供本項考試『中醫方劑學』及『中醫眼科學與中醫傷科學』二科目系爭申論式試題參考答案，『中醫方劑學』申論題第 4 題題目為：『試述東垣清燥湯之組成？』其答案為：『黃耆、蒼朮、白朮、陳皮、澤瀉、人參、茯苓、升麻、當歸、生地黃、麥冬、甘草、神麴、黃蘗、豬苓、柴胡、黃連、五味子。』並以括弧註明：『每味藥佔 10%，錯 10 味藥，此題即零分。』；『中醫眼科學與中醫傷科學』第 2 題題目為：『試述兩瞼粘睛之病因、治則及治方為何？』其答案為：『（一）病因：乃脾、胃中風溼熱盛，合邪上攻。（二）治則：外散風邪，內清邪熱。（三）治方：防風通聖散加羌活、菊花、細辛及蔓荊子。』與訴願人該二科目試卷作答內容，由形式觀察核對結果，訴願人作答內容確實與該參考答案吻合（僅「中醫方劑學」申論題第 4 題答案『神麴』，訴願人簡寫為『神麩』；『黃蘗』，簡寫為『黃柏』；『陳皮』，另稱為『廣皮』；『生地黃』，簡稱『地黃』，均為俗字通稱，似無違誤。）且查該參考答案「中醫方劑學」申論題第 4 題之參考答案並以括弧註明：『每味藥佔 10%，錯 10 味藥，此題即零分。』足見該試題之答案及評分標準均甚為明確，並非一般僅具參考性質答案之申論式試題可比擬；又為審慎起見，經查閱考選部 93 年 11 月 24 日 95 選專字第 0933302100 號公告修訂本項考試應試專業科目參考書目表，其『中醫方劑學』指定之參考書籍為清·汪昂所著『醫方

集解』，『中醫眼科學與中醫傷科學』之參考書籍為清·吳謙等纂『醫宗金鑑眼科心法要訣』，與坊間其他書籍所載內容相比較，均對系爭試題之答案無二致，顯見系爭試題之『參考答案』即為『標準答案』，並無『判斷餘地』之適用；再查本應試科目係採用題庫試題，對照該『中醫方劑學』第 2 題、第 3 題題目及參考答案，第 2 題為：『三承氣中皆用大黃，其炮製有何差異？試說明之。並述其不同製法之原因。』第 3 題：『試問四神丸之組成、調製及服法各為何？』與上開系爭第 4 題題目相較，顯見試題之原意僅要求應考人寫出藥名即可，至於各藥之劑量、炮製或服法，則未於題意中明示需一併作答，此由命題委員所擬之參考答案觀之，亦可資明證。是以，閱卷委員對於訴願人完全正確之作答，僅給予該題配分一半分數 5 分，其所為成績之評定，顯有違誤，影響訴願人及格與否之結果，而其嗣後之釋復意見，認訴願人僅寫出藥名，且對各藥劑量與炮製均未作答，故給 5 分云云，是否逾越命題委員之本意，不無斟酌之餘地。」是已指摘系爭試題之答案及評分標準均甚為明確，並無「判斷餘地」之適用，原處分對於系爭試題之評閱顯有違誤，並非指摘該事件之事實尙欠明瞭，而須重為調查事證另為相同之處分。故原處分機關重為處分時，即應受上開訴願決定之法律見解拘束，不得仍為與已撤銷之原處分內容相同之處分。

查考選部於 96 年 3 月 23 日以選專字第 0963300528 號函重為處分之說明，略以經邀集中醫方劑學、中醫眼科學與中醫傷科學二科目系爭試題之原命題委員、審查委員及本次考試之召集人及各該科之閱卷委員召開專案會議及召開該部行政爭訟事件處理委員會研商結果，原成績之評定並無違誤，亦未逾越原命題委員之本意。系爭「中醫方劑學」科目申論題第 4 題及「中醫眼科學與中醫傷科學」科目申論題第 2 題均屬申論試題，並非填充式簡答題，應考人應就題意相關範圍作完整敘述。所列參考答案，僅提示閱卷委員作為評閱試卷之基礎，非標準答案，閱卷委員仍可依其專業，就應考人作答內容情形作合理評分，且系爭試題採分題評閱，由 1 位委員評閱全部試卷，評分標準具一致性等云云。

按公權力之行使，均應依法為之。雖行政程序法第 3 條第 3 項第 8 款規定，對考選命題及評分之行為不適用本法之程序規定，惟僅係排除程序規定，有關本法之實體規定，如公法上一般之原理原則，仍有其適用。任何人之權利遭受公權力違法侵害時，皆得依法訴請救濟，此為現代法治國家之基本原則，憲法第 16 條規定綦明。次按典試法第 24 條規定：「(第 1 項)閱卷委員應依據法定職權，運用其學識經驗，就應考人之作答內容為客觀公正之衡鑑。(第 2 項)閱卷開始後，如發現評閱程序違背法令或有錯誤或評分不公允或寬嚴不一時，得由分組召集人商請原閱卷委員重閱。必要時，得由分組召集人徵得典試委員長同意後，另組閱卷小組評閱之。(第 3 項)考試成績評定開拆彌封後，除有違法情事或依形式觀察有顯然錯誤，經依法定程序處理者外，不得再行評閱。」是典試委員或閱卷委員之評分固應予尊重，惟其評分有違背法令情事時，仍應接受司法審查（前行政院 55 年判字第 275 號判例參照），司法機關雖不得自行評分以代替典試委員或閱卷委員之評分，惟仍得就考試程序是否違背法令、事實認定有無錯誤，有無逾越權限或濫用權力、是否違背一般有效之評價原則，有無考量與考試內容無關之事項、此項考量有無逾越裁量權，應考量事項有無漏未考量，有無違背憲法上平等原則，以及有無其他顯然錯誤之情形等事項加以審查。倘考試機關所為及格與否之決定，有上開各項之瑕疵或違法情形，已逾越單純評分屬判斷餘地之範圍，自得由司法機關撤銷該評分，使其失效而命由考試機關重新評定（前行政院 85 年度判字第 1987 號判決參照）。本院作為行政訴訟先行程序之訴願管轄機關，於此範圍，自亦有審查之權，此參諸司法院大法官釋字第 553 號解釋謂所涉不確定法律概念之判斷如有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更之意旨自明。

本院為期審慎並發現真實、確保公平正義，經於本（96）年 6 月 27 日通知兩造到院言詞辯論，經斟酌全部辯論意旨及調閱相關卷證，就本案主要爭點系爭試題之參考答案是否即為標準答案而無「判斷餘地」之適用一節，經再調閱系爭試

題原題庫試卡所載之題目及參考答案，「中醫方劑學」科目申論題第 4 題題目記載：「試述東垣清燥湯之組成？」命題委員於「預估作答時間」欄位註記 4 分鐘，於「試題難易」欄位註記「易」，其參考答案確僅記載：「黃耆、蒼朮、白朮、陳皮、澤瀉、人參、茯苓、升麻、當歸、生地黃、麥冬、甘草、神麩、黃蘗、豬苓、柴胡、黃連、五味子。」並以括弧註明：「每味藥佔 10%，錯 10 味藥，此題即零分。」；「中醫眼科學與中醫傷科學」科目第 2 題題目記載：「試述兩臉粘睛之病因、治則及治方為何？」命題委員於「預估作答時間」欄位註記 10 分鐘，於「試題難易」欄位註記「中」，其參考答案確實亦僅記載：「(一) 病因：乃脾、胃中風溼熱盛，合邪上攻。(二) 治則：外散風邪，內清邪熱。(三) 治方：防風通聖散加羌活、菊花、細辛及蔓荊子。」顯見該試題之答案及評分標準均甚為明確，並非一般僅具參考性質答案之申論式試題可比擬，閱卷委員評閱試卷之「判斷餘地」自應受各該試題命擬之客觀文義範圍限制。或謂系爭「中醫方劑學」科目第 4 題題目：「試述東垣清燥湯之組成？」該「組成」應採廣義解釋，包含「劑量」及「炮製」，惟由原命題委員於題庫試卡所載之預估作答時間僅 4 分鐘，及註記試題難易程度為「易」，並對照該「中醫方劑學」科目第 2 題、第 3 題題目及參考答案，第 2 題為：「三承氣中皆用大黃，其炮製有何差異？試說明之。並述其不同製法之原因。」第 3 題：「試問四神丸之組成、調製及服法各為何？」與上開系爭第 4 題題目相較，依一般經驗法則及一般期待可能性綜合判斷之，足見命題委員之原意應僅要求應考人寫出藥名即可，至於各藥之劑量、炮製或服法，則未於題意中明示需一併作答，此由命題委員所擬原題庫試卡之參考答案觀之，可資明證。又對照 96 年專門職業及技術人員特種考試中醫師考試「中醫方劑學」科目第 3 題第 2 小題題目：「東垣以何方治之，其組成、分兩為何？」，更足見 95 年本項考試該系爭試題命題委員之本意僅及於「組成」，並不及於劑量、炮製或服法。是以，閱卷委員對於訴願人完全正確之作答，僅給予該題配分一半分數 5 分，其所為成績之評定，顯有違誤，事實至為明確。本院 96 考台訴決字第 13 號訴願決定已指明系爭試題之答案及

評分並無「判斷餘地」之適用，閱卷委員對於系爭試題之評閱顯有違誤，並撤銷原處分，命原處分機關另為適法處分之決定，仍應予維持。本案考選部以經由邀集中醫方劑學、中醫眼科學與中醫傷科學 2 科目系爭試題之原命題委員、審查委員及本次考試之召集人及各該科之閱卷委員召開專案會議及召開 2 次行政爭訟事件處理委員會，共同研商討論並作成決議，認原閱卷委員所評定之成績正確，並無違誤云云，此一措施尚不能取代閱卷委員應予重新評閱之結果，是其重為處分顯有違誤。原處分應予撤銷，由原處分機關於收受本決定書之次日起 2 個月內，另為適法之處分。

據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條決定如主文。

中華民國 96 年 7 月 17 日



參、考試院 97 考台訴決字第 121 號訴願決定書

訴願人 陳○○

訴願人因參加 95 年專門職業及技術人員特種考試中醫師考試未獲及格事件，前經本院 96 考台訴決字第 013 號、第 079 號訴願決定撤銷原處分，由原處分機關另為適法之處分，復以不服考選部民國 96 年 11 月 22 日選專字第 09633021981 號函重行審酌之處分，提起訴願，本院決定如下：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關另為適法之處分。

事 實

緣訴願人因參加 95 年專門職業及技術人員特種考試中醫師考試總成績 59.18 分，未達及格標準 60 分，致未獲及格。訴願人不服「中醫方劑學」申論題第 4 題及「中醫眼科學與中醫傷科學」申論題第 2 題之評分，前訴經本院 96 年 1 月 12 日 96 考台訴決字第 013 號訴願決定，以系爭試題之答案及評分標準均甚明確，並無「判斷餘地」之適用，原成績之評定，顯有違誤，爰將原處分撤銷。考選部於 96 年 3 月 23 日以選專字第 0963300528 號函重為處分，略以經重為審酌結果，原成績之評定並無違誤，亦未逾越原命題委員之本意。系爭「中醫方劑學」申論題第 4 題及「中醫眼科學與中醫傷科學」申論題第 2 題均屬申論試題，並非填充式簡答題，應考人應就題意相關範圍作完整敘述。所列參考答案，僅提示閱卷委員作為評閱試卷之基礎，非標準答案，閱卷委員仍可依其專業，就應考人作答內容情形作合理評分，且系爭試題採分題評閱，由 1 位委員評閱全部試卷，評分標準具一致性。訴願人不服，復提起訴願，經本院 96 年 7 月 17 日 96 考台訴決字第 079 號訴願決定，以系爭試題之答案及評分標準均甚明確，並非一般僅具參考性質答案之申論式試題可比擬，閱卷委員評閱試卷之「判斷餘地」自應受各該試題命擬之客觀文義範圍限制，命題委員於系爭試題之本意既僅及於「組成」，並不及於劑量、炮製或服法，則閱卷委員對於訴願人完全正確之作答，僅給予該題配分一半分數 5

分，其所為成績之評定，顯有違誤，事實至為明確，復將該處分撤銷。考選部於 96 年 11 月 22 日以選專字第 09633021981 號函再重為處分略以，經再予詳為審酌結果，原成績評定並無違誤。訴願人仍不服，於 96 年 12 月 13 日經由考選部向本院提起訴願，請求撤銷原處分，並重新評閱系爭科目試卷改評為 10 分，案經考選部檢卷答辯到院。嗣訴願人復於 97 年 1 月 16 日、2 月 14 日、25 日及 6 月 13 日補充訴願理由，經考選部補充答辯到院。為求審慎並確保公平正義，本院於 97 年 6 月 20 日囑託中醫藥界聲望卓著之學者專家，就系爭「中醫方劑學」第 4 題及「中醫眼科學與中醫傷科學」第 2 題試題之答案及評分標準，到院提供鑑定意見。本案因審議之必要，經延長訴願決定期間 2 個月。

理 由

按行政程序法第 3 條第 3 項第 8 款固規定：「下列事項，不適用本法之程序規定：……八、考試院有關考選命題及評分之行為。」惟考試成績及結果通知書告示考試結果不予及格之決定，核屬一行政處分，自應受司法審查。次按典試法第 24 條規定：「(第 1 項)閱卷委員應依據法定職權，運用其學識經驗，就應考人之作答內容為客觀公正之衡鑑。(第 2 項)閱卷開始後，如發現評閱程序違背法令或有錯誤或評分不公允或寬嚴不一時，得由分組召集人商請原閱卷委員重閱。必要時，得由分組召集人徵得典試委員長同意後，另組閱卷小組評閱之。(第 3 項)考試成績評定開拆彌封後，除有違法情事或依形式觀察有顯然錯誤，經依法定程序處理者外，不得再行評閱。」典試委員或閱卷委員之評分固應予尊重，惟其評分有違背法令情事時，自得由司法機關或其上級監督機關予以撤銷，使其失效而命由考試機關重新評定。(司法院大法官釋字第 319 號、第 553 號解釋、前行政法院 85 年度判字第 1987 號判決、55 年判字第 275 號判例參照)再按訴願法第 95 條規定：「訴願之決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關之效力；就其依第十條提起訴願之事件，對於受委託行使公權力之團體或個人，亦有拘束力。」同法第 96 條規定：「原行政處分經撤銷後，原行政處分機關須重為處分者，應依訴願決定意

旨爲之，並將處理情形以書面告知受理訴願機關。」是訴願決定拘束力之作用，原處分機關重爲處分，除有在訴願決定作成時未發現之新事證，或訴願決定明顯預留餘地外，不得爲與已撤銷之原處分內容相同之處分（參照司法院大法官釋字第 368 號解釋）。

本案前經本院以 96 年 1 月 12 日 96 考台訴決字第 013 號訴願決定撤銷原處分，由原處分機關另爲適法之處分，理由略以：「本案經調閱考選部提供本項考試『中醫方劑學』及『中醫眼科學與中醫傷科學』二科目系爭申論式試題參考答案，『中醫方劑學』申論題第 4 題題目爲：『試述東垣清燥湯之組成？』其答案爲：『黃耆、蒼朮、白朮、陳皮、澤瀉、人參、茯苓、升麻、當歸、生地黃、麥冬、甘草、神麩、黃蘗、豬苓、柴胡、黃連、五味子。』並以括弧註明：『每味藥佔 10%，錯 10 味藥，此題即零分。』；『中醫眼科學與中醫傷科學』第 2 題題目爲：『試述兩臉粘睛之病因、治則及治方爲何？』其答案爲：『（一）病因：乃脾、胃中風溼熱盛，合邪上攻。（二）治則：外散風邪，內清邪熱。（三）治方：防風通聖散加羌活、菊花、細辛及蔓荊子。』與訴願人該 2 科目試卷作答內容，由形式觀察核對結果，訴願人作答內容確實與該參考答案吻合（僅『中醫方劑學』申論題第 4 題答案『神麩』，訴願人簡寫爲『神麩』；『黃蘗』，簡寫爲『黃柏』；『陳皮』，另稱爲『廣皮』；『生地黃』，簡稱『地黃』，均爲俗字通稱，似無違誤。）且查該參考答案「中醫方劑學」申論題第 4 題之參考答案並以括弧註明：『每味藥佔 10%，錯 10 味藥，此題即零分。』足見該試題之答案及評分標準均甚爲明確，並非一般僅具參考性質答案之申論式試題可比擬；又爲審慎起見，經查閱考選部 93 年 11 月 24 日 95 選專字第 0933302100 號公告修訂本項考試應試專業科目參考書目表，其『中醫方劑學』指定之參考書籍爲清·汪昂所著『醫方集解』，『中醫眼科學與中醫傷科學』之參考書籍爲清·吳謙等纂『醫宗金鑑眼科心法要訣』，與坊間其他書籍所載內容相比較，均對系爭試題之答案無二致，顯見系爭試題之『參考答案』即爲『標準答案』，並無『判斷餘地』之適用；再查本應試科目係採用題庫試題，對照該『中醫方劑

學』第 2 題、第 3 題題目及參考答案，第 2 題為：『三承氣中皆用大黃，其炮製有何差異？試說明之。並述其不同製法之原因。』第 3 題：『試問四神丸之組成、調製及服法各為何？』與上開系爭第 4 題題目相較，顯見試題之原意僅要求應考人寫出藥名即可，至於各藥之劑量、炮製或服法，則未於題意中明示需一併作答，此由命題委員所擬之參考答案觀之，亦可資明證。是以，閱卷委員對於訴願人完全正確之作答，僅給予該題配分一半分數 5 分，其所為成績之評定，顯有違誤，影響訴願人及格與否之結果，而其嗣後之釋復意見，認訴願人僅寫出藥名，且對各藥劑量與炮製均未作答，故給 5 分云云，是否逾越命題委員之本意，不無斟酌之餘地。」考選部爰於 96 年 3 月 23 日以選專字第 0963300528 號函重為處分，略以經邀集中醫方劑學、中醫眼科學與中醫傷科學二科目系爭試題之原命題委員、審查委員及本次考試之召集人及各該科之閱卷委員召開專案會議及召開該部行政爭訟事件處理委員會研商結果，原成績之評定並無違誤，亦未逾越原命題委員之本意。系爭「中醫方劑學」科目申論題第 4 題及「中醫眼科學與中醫傷科學」科目申論題第 2 題均屬申論試題，並非填充式簡答題，應考人應就題意相關範圍作完整敘述。所列參考答案，僅提示閱卷委員作為評閱試卷之基礎，非標準答案，閱卷委員仍可依其專業，就應考人作答內容情形作合理評分，且系爭試題採分題評閱，由 1 位委員評閱全部試卷，評分標準具一致性等云云。訴願人不服，復訴經本院以 96 年 7 月 17 日 96 考台訴決字第 079 號訴願決定撤銷原處分，理由略以：「就本案主要爭點系爭試題之參考答案是否即為標準答案而無『判斷餘地』之適用一節，經再調閱系爭試題原題庫試卡所載之題目及參考答案，『中醫方劑學』科目申論題第 4 題題目記載：『試述東垣清燥湯之組成？』命題委員於『預估作答時間』欄位註記 4 分鐘，於『試題難易』欄位註記『易』，其參考答案確僅記載：『黃耆、蒼朮、白朮、陳皮、澤瀉、人參、茯苓、升麻、當歸、生地黃、麥冬、甘草、神麴、黃蘗、豬苓、柴胡、黃連、五味子。』並以括弧註明：『每味藥佔 10%，錯 10 味藥，此題即零分。』；『中醫眼科學與中醫傷科學』科目第 2 題題目記載：『試

述兩臉粘睛之病因、治則及治方為何？」命題委員於『預估作答時間』欄位註記 10 分鐘，於『試題難易』欄位註記『中』，其參考答案確實亦僅記載：『(一) 病因：乃脾、胃中風溼熱盛，合邪上攻。(二) 治則：外散風邪，內清邪熱。(三) 治方：防風通聖散加羌活、菊花、細辛及蔓荊子。』顯見該試題之答案及評分標準均甚為明確，並非一般僅具參考性質答案之申論式試題可比擬，閱卷委員評閱試卷之『判斷餘地』自應受各該試題命擬之客觀文義範圍限制。或謂系爭『中醫方劑學』科目第 4 題題目：『試述東垣清燥湯之組成？』該『組成』應採廣義解釋，包含『劑量』及『炮製』，惟由原命題委員於題庫試卡所載之預估作答時間僅 4 分鐘，及註記試題難易程度為『易』，並對照該『中醫方劑學』科目第 2 題、第 3 題題目及參考答案，第 2 題為：『三承氣中皆用大黃，其炮製有何差異？試說明之。並述其不同製法之原因。』第 3 題：『試問四神丸之組成、調製及服法各為何？』與上開系爭第 4 題題目相較，依一般經驗法則及一般期待可能性綜合判斷之，足見命題委員之原意應僅要求應考人寫出藥名即可，至於各藥之劑量、炮製或服法，則未於題意中明示需一併作答，此由命題委員所擬原題庫試卡之參考答案觀之，可資明證。又對照 96 年專門職業及技術人員特種考試中醫師考試『中醫方劑學』科目第 3 題第 2 小題題目：『東垣以何方治之，其組成、分兩為何？』，更足見 95 年本項考試該系爭試題命題委員之本意僅及於『組成』，並不及於劑量、炮製或服法。是以，閱卷委員對於訴願人完全正確之作答，僅給予該題配分一半分數 5 分，其所為成績之評定，顯有違誤，事實至為明確。本院 96 考台訴決字第 13 號訴願決定已指明系爭試題之答案及評分並無『判斷餘地』之適用，閱卷委員對於系爭試題之評閱顯有違誤，並撤銷原處分，命原處分機關另為適法處分之決定，仍應予維持。本案考選部以經由邀集中醫方劑學、中醫眼科學與中醫傷科學 2 科目系爭試題之原命題委員、審查委員及本次考試之召集人及各該科之閱卷委員召開專案會議及召開 2 次行政爭訟事件處理委員會，共同研商討論並作成決議，認原閱卷委員所評定之成績正確，並無違誤云云，此一措施尚不能取代閱卷委員應予重新評閱之

結果，是其重為處分顯有違誤。原處分應予撤銷，由原處分機關於收受本決定書之次日起 2 個月內，另為適法之處分。」是均已指摘系爭試題之答案及評分標準均甚為明確，並無「判斷餘地」之適用，原處分對於系爭試題之評閱顯有違誤，並非指摘該事件之事實尚欠明瞭，而須重為調查事證另為處分。故原處分機關重為處分時，即應受上開訴願決定之法律見解拘束，不得仍為與已撤銷之原處分內容相同之處分。惟考選部於 96 年 11 月 22 日以選專字第 09633021981 號函重為處分，以其經再予詳為審酌結果，閱卷委員依其專業所評分數，並無違誤且該 2 科目試卷均無漏未評閱或計分錯誤或給分逾越配分權限等情事云云，訴願人不服，提起本件訴願主張如事實欄所載。考選部則仍以系爭試題為申論試題，其參考答案並非標準答案，題意之「組成」包含「劑量」及「炮製」，並以本案系爭試卷之評分除具有典試委員資格之典試委員、閱卷委員及因評分寬嚴不一時由分組召集人商請原閱卷委員重閱或由分組召集人商請原閱卷委員重閱或由分組召集人徵得典試委員長同意後另組重閱小組評閱外，不得再行評閱，及已於 97 年 2 月 27 日修正發布典試法施行細則，增訂第 12 條之 1 明確界定典試法第 24 條第 3 項所稱「違法情事或依形式觀察有顯然錯誤」之情形等語，資為抗辯。

惟查本案系爭「中醫方劑學」申論題第 4 題及「中醫眼科學與中醫傷科學」申論題第 2 題，其題意、參考答案及評分標準均已客觀明確，對照考選部指定之參考書籍及其他書籍所載內容，由形式觀之，均與系爭試題之參考答案並無不同，系爭試題之參考答案，並非一般僅具參考性質之申論式試題參考答案可比，並無「判斷餘地」之適用，其詳細理由均已載明於上開 2 次訴願決定書，不另贅述；且按申論題與非申論題之判斷基準，並非概括以申論題對照非申論題之區分而予解釋，而應就各該試題題意內容所呈現之客觀意涵判斷之。申論題依其題型區分，並非僅有一般無標準答案之申論題而已，尚有類似填充式簡答題及計算題型之申論題等類型，乃須從命題委員之原意或以整體題目文義或兼從兩者綜合判斷，不能一概而論，即任憑閱卷委員濫用評閱權限。否則，即與行政程序法第 5 條：「行

政行為之內容應明確。」及第 8 條：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」之行政法一般原則有違。換言之，申論題與非申論題之判斷基準為何，以及解答內容之決定標準為何，應由試題本身所表現之客觀化意涵，依一般經驗法則及一般期待可能性綜合判斷之，而非僅由命題委員、閱卷委員或專家諮詢委員會單方決定。本案系爭應試科目之考試時間，明顯較一般高等考試申論式應試科目之作答時間為短，而系爭科目為混合命題，應考人除須作答 4 題申論題外，另有 40 題測驗試題須完成作答，系爭「中醫方劑學」申論題第 4 題配分為 10 分，應考人須作答 18 味藥，參酌試卷評閱會議提供之參考答案及評分標準，與前後試題文義對照，並參考命題委員於試題卡註明本題作答時間為 4 分鐘等客觀內涵綜合判斷結果，足認系爭試題應屬簡答題，殆無疑義。本案系爭試題之評分既經本院訴願決定撤銷，考選部應即依典試法第 24 條第 3 項規定，重開評閱程序，另為適法之處分，始為適法。惟其捨此而不為，卻仍執陳詞，且辯稱為釐清該系爭試題題意相關範圍，於 96 年 3 月 2 日及 10 月 26 日分別舉行 2 次專案會議決議，系爭「中醫方劑學」申論題第 4 題之「組成」，除組成藥物外，仍應寫出東垣處方之用意及各藥物之劑量及炮製法，否則其處方無法確實發揮療效，評閱委員自可依其專業就應考人作答內容予以評分云云，由於該專案會議之決議，非屬依法重新評閱之結果，是考選部重為之處分，顯有違誤。況查系爭試題之題意及其參考答案均已客觀明確，並無疑義，且依現行國家考試試題疑義處理辦法之規定，為維護考試結果之公平性及安定性，亦不允許應考人甚或考試機關在試題疑義規定期限後仍得提出試題疑義。又其辯稱系爭試卷之評分除具有典試委員資格之典試委員、閱卷委員及因評分寬嚴不一時由分組召集人商請原閱卷委員重閱或由分組召集人商請原閱卷委員重閱或由分組召集人徵得典試委員長同意後另組重閱小組評閱外，不得再行評閱云云，要與典試法第 24 條規定及大法官釋字第 319 號解釋意旨不合，洵無理由。

再者，為求審慎並確保公平正義，本件經本院將系爭試題囑託中國醫藥大學

醫學系、台北市中醫師公會、仁愛中醫診所等 5 位中醫藥界聲望卓著之學者專家到會提供鑑定意見，雖有鑑定人認系爭試題既屬申論試題，應考人即應就題意相關範圍作完整敘述，惟另有鑑定人以爲：「有關中醫方劑學申論題第 4 題部分，因爲在中醫裡面，除了組成之外，分兩也非常重要，有時會有特別的比例，東垣清燥湯組成藥方非常多，約有 20 味藥，基本上只要把組成寫出來，分兩可以不需要寫，應該就能達到滿分」、「因爲從中醫臨床上某一些方劑會有特別的分兩，比方某方劑只有 2 味藥，甚至 1 味藥，此時分兩就特別重要，比例上相當重要，但是這種 10 多種至 20 味藥的方劑，基本上在開處方，它的分兩可根據臨床症狀再調整加減，並不是那麼固定僵化的劑量，因爲一個古方因不同的比例有不同的作用，藥味很少，比例就相當重要，至於清燥湯的藥味多，因爲分散而降低比例的重要性，所以狀況不太一樣，臨床上也是如此。」；「就中醫眼科學與中醫傷科學申論題第 2 題部分，因爲題目已經把病因、治則及治方都點出來，等於 10 分配分有 3 個部分，每個部分只有 3 至 4 分左右，應該是簡答即可，不需要再作說明。」據此，由於參與鑑定之專家學者對於系爭試題答題範圍，持有不同意見，顯然考選部辯稱「系爭中醫方劑學申論題第 4 題，題意指明東垣清燥湯之組成，各藥物所含劑量與炮製法爲應有之比例，爲一般中醫師通識慣例使用之計算單位，劑量倘有加減則與該古方原意不符，……」，是否允當，仍宜再酌。另考選部指稱已於 97 年 2 月 27 日修正發布典試法施行細則增訂第 12 條之 1 規定：「(第 1 項)本法第二十四條第三項所稱違法情事或依形式觀察有顯然錯誤，指下列各款情事之一者：一、閱卷委員未具法定資格。二、試卷漏未評閱。三、答案明確之計算題，閱卷委員未按其答案評閱。四、試卷卷面分數與卷內分數不相符。五、試卷成績計算錯誤。六、試卷每題給分逾越該題題分。(第 2 項)所稱依法定程序處理，指依本法第二十四條第二項規定，由分組召集人商請原閱卷委員再行評閱；必要時，得由分組召集人徵得典試委員長及考選部同意後，另組閱卷小組評閱之。」一節，姑不論該條規定是否周全妥適，惟於本案並無溯及適用之餘地，且尚不得拘束司法機關或

其上級監督機關對於評分事件是否有違法不當情事之審查權限。

綜上所述，本件原處分機關仍為與已撤銷之原處分內容相同之處分，顯有違誤，應予撤銷，由原處分機關於收受本決定書之次日起 2 個月內，依典試法第 24 條第 3 項規定，重開評閱程序，另為適法之處分。

據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條決定如主文。

中 華 民 國 97 年 7 月 18 日

