

「試題疑義制度是否得為強制性 之訴願先行程序」研究報告

考試院研究發展委員會

壹、前言

一、研究緣起

考試院訴願審議委員會於 95 年 5 月 5 日第 10 屆第 47 次審查會審議訴願人因參加 94 年專門職業及技術人員特種考試中醫師考試未獲及格訴願案（95 考台訴決字第 104 號），與會委員鑒於提出試題疑義之程序通常均在訴願程序前為之，且此項救濟程序並非屬於強制性之訴願先行程序。因此，對於考選事件涉及試題疑義之爭訟案件，倘訴願人於訴願前，並未依國家考試試題疑義處理辦法之規定提出試題疑義，則訴願管轄機關對於原處分進行「合法性」與「妥當性」之審查，其「範圍」及「密度」如何，認有釐清之必要，爰決議：「請研究發展委員會籌組研究小組討論之。」案經訴願會於同年 5 月 25 日移請本會辦理。

惟因本院該年度預算遭立法院凍結，本會爰先就本案之進行方式及討論議題等加以規劃，並於同年 7 月 24 日簽奉核定俟預算解凍後進行。本案後經分別於本（96）年 2 月 14 日及 3 月 28 日，舉行 2 場座談會。

二、研究範圍與重點

經參酌訴願會歸納整理之訴願會委員意見，本研究案旨在探討現行訴願案件中有關試題疑義制度之爭議，因此研究範圍集中於訴願會委員所提之 4 點意見：1. 按典試法第 22 條第 1 項已明定試題疑義應於規定期限內提出，逾期不予受理，訴願管轄機關即應從程序上考量，為訴願不受理之決定。2. 訴願程序本不應為試題疑義制度之補充，除非訴願管轄機關本於職權進行調查或鑑定，否則即應尊重或接受考選部自我反省後的處理結果，從實體上駁回訴願。3. 考選部所為自我反省之性質，仍屬訴願程序中之一環，訴願管轄機關並不當然受該處理結果意見之拘束，自得本於職權重開鑑定程序，再依鑑定結果為訴願駁回或撤銷原處分之決定。4. 試題疑義程序應定位為訴願之先行程序，否則即失去該制度設計之意義，且經由試題疑義程序之處理結果，具有一般性之效力，與訴願決定僅具個案之效力，有所不同。

在研究重點方面，為集中爭點，將座談會之討論議題研訂為 3 項如下：

- (一) 國家考試應考人申請試題疑義之程序，可否成為強制性訴願先行程序？

(二) 訴願機關審理試題疑義案件之範圍及密度如何？可否

就試題疑義加以審查？是否及於試題之妥當性？

(三) 典試委員會、考選部召開之試題爭議專案小組會議，

以及本院訴願會，三者處理試題疑義案件上，職權

如何釐清？訴願會可否審查典試委員會或試題爭議專

案小組會議之決定？

本案經召開 2 場座談會，就相關議題作充分討論，並撰寫本研究報告，報告內容先就相關概念作一釐清，再分從法制面－試題疑義所涉機關（單位）之權責及相關法規、實務面－試題疑義爭訟案件之實務處理情形，以及座談會學者意見三方面加以分析論述後，最後總結提出實務處理之建議。

貳、現行國家考試試題疑義制度之運作

一、相關概念之釐探

(一) 試題疑義制度

依典試法第 22 條條文規定：「(第 1 項) 應考人於考試後對試題或公布之測驗式試題答案，如有疑義，應於規定期限內提出，逾期不予受理。(第 2 項) 試題疑義提出之期限、程序、處理原則及其他有關事項，由考試院定之。」爰此，

考試院訂有國家考試試題疑義處理辦法，並於該辦法規定提出試題疑義之程序及試務機關處理試題疑義之程序等；此一從試題疑義之提出到處理的整個過程，即謂試題疑義制度。

另，就典試法第 22 條之立法意旨及國家考試試題疑義處理辦法之修正沿革觀之，試題疑義之處理旨在儘早使試題疑義結果早日確定，以避免因提出疑義時間不一（自考畢至放榜後）所造成之試務作業困擾，至影響後續榜示後結果之安定性及公信力。

（二）訴願先行政程序¹

訴願係主張權利或利益受行政處分損害之人民，向原處分機關之上級機關或原處分機關本身請求救濟的方法；訴願先行政程序，則係指在提起訴願前，必須先踐行其他的行政程序²。依據訴願法第 1 條規定：「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。（第 1 項）」所謂訴願先行政程序，應屬該條但書之範圍。

¹ 訴願先行政程序與行政訴訟中所採之「訴願前置主義」有所不同，後者係指行政訴訟之提起前，須經依法提起訴願，不服受理訴願機關之決定時，始得提起行政訴訟（行政訴訟法第 4 條、第 5 條）；而訴願先行政程序係指訴願前必須先踐行其他行政程序；本文中所稱之先行政程序均指訴願先行政程序而言。

² 訴願先行政程序，係在立法政策上，針對行政所為較具專業性、科技性或大量集體作成之處分不服，要求人民在向原處分之上級機關提起訴願之前，先向原行政處分機關尋求補助與改進之行政救濟制度，若不服原處分機關之決定，方得依訴願法提起訴願。（李震山，月旦法學雜誌 2000:18）。

在特定行政領域，因事務性質之特殊，而在現行法律中規定，不服行政處分之當事人，在提起訴願前應經先行程序。而實務上先行程序之種類及名稱繁多，例如稅捐稽徵法及各種稅法上之復查，海關緝私條例及貿易法之聲明異議，全民健康保險法上之審議，專利法之異議等³；此外各機關受理先行程序之期間亦多不相同。

實務上先行程序之性質有非任意性（強制性）及任意性：非任意性先行程序係指當事人應先用盡先行程序之救濟途徑，仍有不服始得起訴願，若不經此程序，訴願機關將予以駁回。此種法律有規定需踐行一定程序，若未經該先行程序即不得提起訴願者，因具有強制性質，亦謂強制性之訴願先行程序。任意性先行程序則係由人民自行選擇是否踐履該道手續，例如教師法規定之教師申訴及農民健康保險條例之爭議審議，惟嚴格言之，並非訴願先行程序（李震山，行政法爭議問題之研究 2000：7-8），兼以學者論及訴願先行程序多係指涉非任意性之訴願先行程序（如吳庚，行政爭訟法 1999:288、陳敏，行政法 2004:1323），故本文未針對任意性先行程序部分，而以非任意性訴願先行程序為探討對象，文

³ 此外還有異議（專利法），復查（稅捐稽徵法）、覆審（水利法）及申覆、復核、申復、申訴、評定等各種名稱。（蔡文斌，行政訴訟先行程序研究，2001:21-24）

中所稱先行程序亦均指強制性訴願先行程序言。

二、試題疑義所涉之機關（單位）權責與相關法規

（一）典試委員會

依典試法之規定，各類國家考試之典試事宜，由典試委員會負責⁴（即掌理試政事項）。其中關於試題疑義之審理，依國家考試試題疑義處理辦法第3條規定，由各組召集人邀集典（主）試委員、命題委員、試題審查委員、閱卷委員或其他具典（主）試委員資格之學者專家召開會議研商後，將會議處理結果，送交典（主）試委員長核定，並據以評閱試卷並復知應考人。

法規依據：典試法第1條、第2條、第11條，國家考試試題疑義處理辦法⁵第3條。

（二）考選部

典試委員會設置期間，考選部職責為「試務機關」性質，故就試題疑義案件之處理，僅為接受申請並將處理結果復知應考人，對於試題答案實質內容應為何，並無決定權；惟典試委員會於考試辦理完畢依法裁撤後，則由考選部概括承受

⁴ 典試法第2條第2項有例外規定，部分性質特殊或低於普通考試之考試得經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。主試委員會之事項依典試法第9條規定，準用典試委員會之有關規定。

⁵ 國家考試試題疑義處理辦法係典試法第22條之授權訂定。

處理有關該項考試之典試事項，包括典試委員會裁撤後試題疑義案件，由考選部重新審查原處分是否妥當，並視需要召開試題爭議專案小組會議。

法規依據：典試法第 25 條、第 27 條。

（三）本院訴願審議委員會

本院訴願審議委員會係依訴願法所設置之合議制組織，掌理準司法事項，是以，訴願雖係行政體系內部自省的救濟程序，惟其亦為行政爭訟之一環，目的在保障人民權益，並維持行政的合法性及妥當性；因此，訴願會對訴願事件之審理權限，除行政處分之合法性外，亦可審查其適當與否，即所謂合目的性之審查。

法規依據：訴願法，考試院及所屬機關訴願審議委員會組織規程第 2 條。

三、試題疑義爭訟案件之實務處理情形

由於典試法第 22 條並未明文將試題疑義之處理規定為強制性之訴願先行程序，而試題疑義爭訟案件之處理，亦無法規明定之程序，故實務上對處理試題疑義爭訟案件之程序迭有討論。

經查 93 年至 95 年間，本院訴願會就試題疑義之爭訟案

件均予以受理，惟在部分個案上，考選部或本院訴願會則有不同之處置：

(一) 若應考人已先依國家考試試題疑義處理辦法之規定提起試題疑義，原則上，因已依上開試題疑義辦法規定程序處理，考選部多以：「均依相關法規之規定辦理，其過程審慎嚴謹」答辯之，不再重開處理程序；本院訴願會亦多尊重該試題疑義處理結果，未就試題作實質審查，而以訴願無理由駁回。特殊情形者，考選部請原命題暨閱卷委員就訴願人所提疑義予以說明（95 考台訴決字第 031 號），或考選部再邀請專家學者召開試題疑義會議討論（95 考台訴決字第 070 號），或本院訴願會函請考選部查明，而由考選部邀集相關學者專家召開專案小組會議討論（95 考台訴決字第 142 號）。

(二) 若應考人未先依規定提出試題疑義，原則上，訴願會不再就試題作實質審查，而以已逾試題疑義之受理期限，訴願人請求受理試題疑義與規定不合為由，以訴願無理由駁回。特殊情形者，考選部將訴願人意見送請命題兼閱卷委員再行檢視（95 考台訴決字第 094 號），或考選部將訴願人所提意見及資料送請原命題

委員、審查委員及相關委員研提處理意見，並召開專案會議討論（94 考台訴決字第 118 號），或本院訴願會函請考選部查明，而由考選部邀集相關學者專家召開專案小組會議討論（95 考台訴決字第 104 號）。

四、座談會學者意見重點

- （一）有關國家考試應考人申請試題疑義之程序，可否成為強制性訴願先行程序之議題，學者咸認依據典試法第 22 條之規定，尚不能將試題疑義解釋為強制性之先行程序。另有學者認為試題疑義與訴願處理標的不一，不宜將二者視為前後程序處理；惟若基於行政效率考量，擬將申請試題疑義程序明確規定為訴願先行程序，則需修改典試法第 22 條，並配合修正目前國家考試試題疑義處理程序，如延長試題疑義申請期間及區別處理不同之疑義情況等，以保障應考人權益。
- （二）有關訴願機關審理試題疑義案件之範圍與密度，以及典試委員會、考選部召開之試題爭議專案小組會議與本院訴願會，三者在處理試題疑義案件上之職權分工之議題，與會學者均表示應尊重原處分機關之決定，並贊成訴願機關就試題疑義案件之審查密度不宜過

高，以維持國家考試之信度及效度；然亦主張訴願會本於職權，對國家考試試題疑義案件仍有審查權（參照司法院大法官釋字第 462 號解釋）。其中部分學者認為訴願會審查權僅限於合法性的範圍內，不宜及於試題之妥當性，因訴願會委員多係法律專長，專業上未必超出試題疑義處理機制，故仍應尊重原處分機關之決定，不宜就試題疑義重啟調查程序。惟亦有學者持不同見解，表示為貫徹救濟制度之功能，訴願會若能提出專業上之理由，如以另組專案小組或送請鑑定等方式審查試題疑義，則可改變原處分機關之決議，以救濟應考人權益。

（三）座談會學者對目前國家考試試題疑義處理之規定程序多認有未竟周延之處，並建議從制度設計面徹底解決目前試題疑義案件之爭議。

參、結語

一、試題疑義制度是否得為強制性之訴願先行政程序

依訴願法第 1 條規定：「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。(第 1 項)」訴願先行程序應屬該條但書之範圍，惟需有法律明文之規定。復就典試法第 22 條之立法意旨觀之，試題疑義係延續命題而來，屬於典試之範疇，故條文明定應考人於規定期限內提出試題疑義，旨在使典試事宜之進行更為順暢，並未有將試題疑義作為訴願先行程序之法效果。再就國家考試試題疑義處理辦法修正沿革觀之，民國 92 年將試題疑義受理期限由 7 日縮短為 3 日，亦係在使試題疑義早日確定所致。是以，在現行法規（典試法第 22 條）尚未修正之前提下，訴願人無論是否已先依國家考試試題疑義處理辦法之規定提出試題疑義，訴願會均應受理並為決定。兼以應考人對考試結果提起訴願之原因不一，除非訴願人於訴願程序中，以試題或測驗題答案存有疑義致其作答正確性受影響，並請求就該試題為特定之處理或理解外，試題疑義與訴願程序間，亦無先行程序與後續程序之關係。

若欲將試題疑義制度強制規定為訴願先行程序，則需先配合修改典試法第 22 條及其他相關規定，並考量下列因素：

1. 修法困難度

依據訴願法第 1 條但書之規定，如欲將試題疑義制度強制規定為訴願先行程序，需有法律明文規定，爰需先

修改典試法 22 條之規定。而典試法修正草案，需送請立法院審議，當此人民權益保障意識高漲之際，類此限縮人民權益之立法是否能順利通過，不無疑慮。

2. 增加行政爭訟之層級

就行政訴訟法及訴願法之修訂，以增加行政法院之審級以及減少訴願等級的方向觀之，係將行政救濟程序簡化，以減少司法救濟前之程序為原則；而試題疑義之處理或訴願既均為行政機關之行政權，須否再增加程序，值得考量。再者，先行程序之增加是否符合效能原則及發揮保障人民訴訟權益之功能，亦值得深思。

3. 現行試題疑義處理程序需配合修改

依國家考試試題疑義處理辦法之規定，試題疑義需於考畢 3 日內提出，不僅時限過短，且該辦法對於其他諸如答案更正後所致之試題疑義、應考人對試題疑義結果不服之後續處理，以及閱卷委員所提出之試題疑義處置等尚無完整規範，若逕將試題疑義之申請作為強制性之訴願先行程序，影響當事人權益甚鉅。

4. 試題疑義與訴願之本質不同

試題疑義係對試題的不服，旨在確定試題、答案之正確性；訴願則係對考試結果的不服，二者標的不盡相同，

是否適宜將二者定為訴願前後階段，值得商榷。

二、訴願審議委員會審理試題疑義案件之範圍與密度

訴願係憲法賦與人民之權利，目的在維護人民權益免受公權力之侵害，以及維持法規之正確適用，是以，訴願審議委員會之成員須二分之一以上為社會公正人士、學者及專家，即在確保其能客觀公正，獨立行使職權。

試題疑義案件因具有高度專業性，原則上須尊重原處分機關之判斷餘地，然訴願案件之審查，是行政機關之自我省察及上級行政機關監督權之行使，對有明顯爭議之試題疑義案件，訴願會仍有權實質審理之。

至於訴願會審理密度及範圍如何，建議以原處分機關專業判斷之專業性高低為重要準據，亦即當原處分機關專業判斷之專業性愈高，則訴願會之審查密度應愈低，反之則愈高。訴願會在進行實質審理時，若需有專業理由之支持，則可透過徵詢主管機關（包括考選部）、大專校院學者專家意見，或另組專案小組、送請鑑定等方式，以期審慎周妥。

三、小結

隨著社會民主化發展，應考人權利意識抬頭，國家考試

之法律規範應朝向更開放、更透明方向改進。試題疑義制度涉及應考人權益保障以及國家考試之信度與效度，倘從應考人權益保障層面觀之，訴願會自應貫徹救濟功能，若從確保國家考試公信力層面觀之，訴願會更應審慎處理試題疑義案件。國家考試信度與效度來自於試題之正確性及閱卷之公平性，而此正確性及公平性之確立需積極從制度面上加以提高，而非消極地維持考試結果；是以，如能透過訴願會對個案之審理，激發原處分機關在行政程序中調整既有不合理之行政實務作法；或更進一步從訴願會決議程序中擬訂出相關案件之原則，供作日後處理之準據，並據以教示原處分機關確實踐行對應考人權益之保障，將可落實保障人民之應考權及訴願權，亦可透過制度之改良，健全考試行政流程，進一步提升考試行政效率。

少數個案的救濟雖是行政上的例外，但當類此個案增多之際，行政機關應該自我反省，省思是否制度上有其未竟之處導致行政之疏漏。故而當應考人針對國家考試之行政處分提出訴願及訴訟時，考選行政機關應主動積極檢討現行法制及實務運作有何缺失，力圖修正改進之道，才能健全考試制度，確立國家考試之信度與效度。