

## 審查報告

民國 109 年 2 月 6 日本院第 12 屆第 272 次會議，秘書長工作報告立法院三讀通過「考試院組織法部分條文修正草案」本院因應情形一案，經改列討論事項，並決議：「1. 交全院審查會審查，由李副院長逸洋擔任召集人，並請部會提供相關事項的因應措施，供審查會審查。2. 會議紀錄同時確定。」遵經於同年 2 月 27 日、4 月 9 日、5 月 28 日、7 月 2 日、7 日、16 日、23 日及 30 日在本院傳賢樓 10 樓會議室舉行 8 次全院審查會，審查竣事(出列席人員名單詳如附件 1)。

第 1 次審查會，考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會(以下簡稱保訓會)及公務人員退休撫卹基金監理委員會依前開會議決議提出相關因應措施，經幕僚單位彙整「部會就考試院組織法修法後之因應措施說明暨本院業務組、參事辦公室意見彙整表」(如附件 2)，本院法規委員會另研擬「考試院職掌與附帶決議之效力」書面意見(如附件 3)，供審查會參考。審查會先由秘書長說明，本案緣於 108 年 12 月 12 日本院第 12 屆第 265 次會議秘書長工作報告，有關立法院三讀通過「考試院組織法部分條文修正草案」情形一案，因有委員就考試院組織法(以下簡稱組織法)修法後之本院後續因應作為表示意見，爰再提出本案秘書長工作報告。其後由部會就其所提相關事項之因應措施作補充說明，再由本院業務單位就其所提之意見簡要說明後，隨即進行本案審查。

本案討論時，與會委員除就部會所提組織法修法後之因應措施表示意見外，另針對本院應否就立法院通過組織法修正案聲請釋憲亦進行廣泛討論與意見交流。茲綜整審查會委員發言意見如下：

一、多數委員主張本院應就立法院通過組織法修正案聲請釋憲。

有認為立法院本次修法涉及對本院職權之誤解，其引發之誤解更甚於政治事件；有認為釋憲可釐清五權分立及憲政機關相互間之職權等疑義；有認為立法院未待本院依憲法第 87 條提案即逕予通過修正組織法，且修法內容有變更本院憲定職掌之虞，似有藉修正組織法之名，行修憲之實疑義；有認為考試委員員額大幅刪減，本院獨立行使職權或合議制之決策權恐被稀釋，將對本院能否維護獨立行使憲定職權及維持合議制決策機制造成重大影響，爰支持提出釋憲。

二、然亦有少數委員不贊同聲請釋憲，認為考試委員之人數與任期與獨立行使職權無涉，本院尚不致因組織法之修改影響憲法職權，且考試委員人數各界意見不一，難謂與憲法有所抵觸，兼以目前並無產生實質憲法權限之爭議，爰認此時非釋憲時機，亦無釋憲理由。另有委員主張釋憲案之提出須極為慎重，建議先彙整理由，再提審查會審查。

三、聲請釋憲須成就司法院大法官審理案件法(以下簡稱大審法)第 5 條得聲請解釋憲法之要件，建議先彙整各委員之發言，對照大審法規定之適用條款，逐一論述是否與憲法有所抵觸。

四、部分委員提議將組織法第 2 條刪除原條文後段規定，有侵害本院憲定職掌之虞；第 3 條第 1 項、第 2 項有關委員名額及任期之規定及第 4 項有關政黨比例之規定，關涉本院憲定職權之行使及合議制之正常運作；第 5 條之 1 增訂有關考試委員赴大陸兼職之限制規定，係對特定職位所作特定之限制，有抵觸憲法平等原則之虞；立法院修法源於對本院職權之誤解，以及修法程序有瑕疵等理由，作為本院提出釋憲之依據。然有委員就立法程序未讓主管機關提案，是否即構成違憲提出質疑。

五、為因應考試委員員額減少，考選部如擬將考試分區設置數減併，委員建議應審慎評估其可行性，並須思考第 11 屆增設考區，係基於體恤民眾之考量。有委員主張，分區典試委員係代表本院至各考區主持考試事宜，具延伸考試權執行之意涵，並就各機關學校所提供之支援表達謝意，其角色為執行本院憲定職掌之考試權，應予維持；有委員則認為，臺灣交通便利，考選部如以整併考區方式，因應考試委員人數之減少，應屬可行。

六、委員建議典試業務如遴聘學者專家處理，增加之外聘經費、考試安全性、保密性等事宜，考選部宜預為評估；另有建議考選部因應措施不宜以經費為主要考量，而應思考如何永續維持高品質之國家考試，並勿倉促簡併相關專業組別之設置。另考選部、銓敘部及保訓會就本案說明以：

#### 一、考選部說明部分：

(一) 在政策研議層面，本部將於規劃階段多聽取學者專家，以及結合教育端進行更多研討；另並擬恢復國家菁英季刊，作為教考訓用交流之平台，達集思廣益之效。實務運作層面，將依典試法規定，並尊重院長及考試委員之政策決定，全力配合因應。

(二) 鈞院院會或全院審查會作聲請釋憲之決定，本部表示尊重。

#### 二、銓敘部說明：

(一) 本部於現行法制規範下繼續運作並無問題，相關業務尚未因鈞院組織法之修正而有所變動。其中公務人員品德修養及工作績效激勵辦法，有關選拔公務人員傑出貢獻獎之評審委員會由副院長擔任召集人之規定，若考試委員人數減少，致副院長較忙碌而無法擔任審議工作時，將視狀況修正。

(二)鈞院組織法減縮考試委員名額係於下(第 13)屆開始適用，屆時實際執行是否有所窒礙尚未可知；又鈞院與其他憲政機關之職權，係適用憲法哪一條發生爭議，以及是否符合大審法有關聲請釋憲之規定，均有待確認，爰本部對於鈞院提出釋憲之決定，持保留意見。

### 三、保訓會說明部分：

(一)考試委員人數減少，對保訓業務略有影響，惟藉由強化現行運作機制，善用現有相關資源，尚能克服及因應。

(二)鈞院組織法之修正對本會實際業務影響不大，本會就釋憲與否並無意見；鈞院院會或全院審查會如認為須釋憲，本會予以尊重。

#### 第1次審查會決議如下：

針對立法院通過之組織法修正案，審查會委員多認考試委員人數之縮減，將引致本院組織削弱、功能萎縮，破壞五權分治、平等相維之憲法精神，並對於考試委員獨立行使職權，以及日後本院行使憲定職掌及合議制之運作有重大影響，爰本院應依大審法規定聲請釋憲。另請幕僚單位綜整與會委員意見，並將其對應大審法之適用條款後，提下次審查會討論。

第2次審查會，幕僚單位依上次會議決議，綜整同意釋憲委員意見，將其對照大審法、組織法及憲法條文相關規定，擬具「司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款與同意釋憲委員意見對照表」(如附件4)，供審查會參考。本次會議，由秘書長說明，隨即進行討論。審查委員意見綜整如下：

一、有委員認為我國違憲審查制度為事後審查，目前因尚未有具體適用法律發生抵觸憲法之疑義，爰不贊同釋憲；惟有委員主張，上次審查會已就聲請釋憲達成共識，不宜再推翻。另

有委員考量司法院大法官對釋憲案接受與否及其審理結果無法確定，爰建議分析本案聲請釋憲可能發展情況。

二、委員建議本案應廣邀憲法專長專家學者多方參與。另有委員提出釋憲理由應拉高到獨立超然之憲法層次、委請憲法專長專家學者為訴訟代理人，以及將委員完整發言意見，交由具憲法專長之專家學者全面審視，並據以研擬解釋憲法聲請書(以下簡稱釋憲聲請書)等建議。

嗣本院秘書長就審查委員前開意見說明以，經邀集相關主管人員兩度深入討論，認為委員於第1次審查會所提之釋憲理由，或許未盡充足，本院如擬據以提出釋憲，相關理由及主張恐須再審慎考量。

第2次審查會決議如下：

- 一、基於合議制之精神，本次會議依多數委員意見，原聲請釋憲之立場不作改變，惟本院各部會首長所表達之不同意見亦須尊重。
- 二、請秘書長邀集憲法專家學者，依據委員完整發言意見，補強並整理釋憲聲請書(初稿)後，再提審查會繼續審查。

第3次審查會，幕僚單位依前2次審查會委員意見擬具釋憲聲請書(初稿)(如附件5)，另並綜整本年5月15日、22日2場法規諮詢會議之專家學者意見(如附件6)，供審查會參考；本院於本年5月15日、22日召開2場法規諮詢會議，邀請專家學者對組織法提起釋憲聲請相關議題提供意見，該2場次會議紀錄及議程(如附件7)，亦併同上開資料提供審查會參閱。本次審查會先由秘書長說明後，即就釋憲聲請書(初稿)內容進行審查。審查委員意見綜整如下：

一、部分委員提出，聲請釋憲雖係先前會議之共識，惟法規諮詢會議專家學者多不贊成現在提出釋憲，爰對本院是否應儘速提出釋憲案，持保留態度；惟亦有委員認為，專家學者僅係提供諮詢意見，本院前已就提出釋憲作成決議，考量本案具時效性，應儘速完成釋憲聲請程序。

二、有委員建議請幕僚單位就相關資料及不同學者意見重新研析；惟亦有委員認為，釋憲聲請書(初稿)已將歷次審查會主要之主張及看法適度納入，本次會議逕就內容提具體意見，較具實益。另有委員認為釋憲聲請書(初稿)之部分論述理由尚有不足，部分文字並有待商榷，爰建議可延請憲法專家學者協助補強或潤飾釋憲聲請書(初稿)。

本次會議經主席裁示，請秘書長統籌幕僚單位依與會委員發言意見修正釋憲聲請書(初稿)，並委請憲法專家學者補強相關論點或潤飾釋憲聲請書(初稿)後，續提下次審查會討論。

第4次審查會，由秘書長先就委請專家學者修訂釋憲聲請書(初稿)之過程予以說明後，審查會隨即就修訂後之釋憲聲請書(修正稿)(如附件8)內容進行討論。審查委員意見綜整如下：

一、委員認為釋憲聲請書(修正稿)經專家學者增強相關論辯後，增色不少，然受限於初稿結構，修正版本之架構、內容與初稿相近，建議可著重於本院憲定職權範圍之釐清，較不易被以不受理處理；部分委員認為釋憲聲請書(修正稿)內容，如所引用之憲章、憲律概念等，尚有改善空間。委員並建議，如須由委員與專家學者溝通釋憲聲請書(修正稿)之補強，審查會宜先就是否釋憲作成明確決策後再處理。

二、有委員提出 2 次法規諮詢會議之與會專家學者，多認本次組織法之修正並未違憲，且司法院大法官常用的憲法解釋方法為合憲推定解釋，爰對本院是否提出釋憲持保留態度。亦有委員提出，時值下屆院長、副院長及考試委員提名審查期間，被提名人對組織法之修正似採正面肯認立場，本院如於此時提出釋憲並經司法院受理，則該院審理本案時，因已進入下屆任期，如下屆院會成員不支持釋憲，將使本院立場陷於尷尬。

本次會議因有多位委員針對相關情勢變遷後，本院應否聲請釋憲提出質疑，審查委員並就本院提出釋憲之時點有不同意見，爰經主席裁示，為期委員有充分時間沈澱與思考本院聲請釋憲一事，本次會議不作成決議，於下次會議續行討論。

第 5 次審查會，審查會接續上次會議，就本院是否提起釋憲續行討論。審查委員意見綜整如下：

一、有委員主張透過釋憲途徑，請司法院大法官明確解釋本院對行政院人事行政總處(以下簡稱人事總處)所具之監督權，不因組織法或行政院人事行政總處組織法(以下簡稱人事總處組織法)之修正而受影響(按：立法院民進黨黨團提案修正人事總處組織法，擬刪除第 1 條第 2 項「總處有關考銓業務，並受考試院之監督」之規定)。然有委員則認為，無論本院或人事總處組織法之修正，均不影響本院之監督權及職權之行使，立法院之附帶決議，亦僅具提示或建議性質，爰本案是否聲請釋憲，容有討論空間。亦有委員提出，相關組織法之修正，尚未影響本院憲定職權之得喪變更，須俟本院於行使職權時確實遇到窒礙，如要求人事總處針對考銓重要業務來院報告，而該總處拒絕時，始有職權行使違憲之疑義。

二、部分委員主張，提起釋憲係基於憲法精神及本屆歷史定位之考量，並對外表達本院對於立法院修法程序、方法的不贊同，以及回應外界對本院存在價值與貢獻之誤解等。有委員建議繼續進行釋憲程序；另有委員則認為，如有釋憲以外的方式能充分表達本院立場，亦將持贊成意見。

三、另部分委員則主張，考量現時環境情勢已然改變，儘管無法認同立法院修正組織法之程序及附帶決議，然本案已非單純釋憲與否之議題，除考量提起釋憲之相關論據是否充足外，尚需考量其他外在政治、社會氛圍等因素，並應思考本院之訴求能否透過釋憲達成目的，以及除了釋憲之外，有無其他方式表達本院對組織法修正所持立場，或呈現本院存在價值等。

本次會議經再請考選部、銓敘部及保訓會表示意見，部會立場均未改變，並對本院是否於此時提起釋憲，皆持保留態度。嗣經主席裁示，本次會議因審查委員針對釋憲與否提出許多不同意見，考量部分委員已先行離席，為使委員得針對本項議題進行充分完整之討論，本案下次審查會續行審查。

第 6 次審查會，5 位委員連署提出復議動議(如附件 9)，嗣經審查會將動議內容文字修正為：「……下(第 13)屆同意權行使期間，院長被提名人對本院組織法通過所持之立場及態度持正面看法，爰提出復議案，建請全院審查會重新審酌本屆是否提出釋憲案。……」；考量復議動議係重新審酌審查會已作成之決議，為期審慎，經依委員建議以無記名方式表決。經清點人數，在場出席人數 20 人(按：主席未參與投票)，表決結果：16 票贊成，3 票反對，贊成者過半數，通過復議動議。爰本次審查會重新就本院是

否提起釋憲案進行討論。與會委員發言意見綜整如下：

- 一、有委員建議復議動議提供第三選項，即不釋憲，但附帶建議下屆考試委員就本案續行評估是否釋憲，以避免外界認為本院對組織法修正之態度係決然不釋憲；惟亦有委員認為本屆倘作成附帶決議，對下屆委員並無拘束力，爰不贊成將本案留予下屆委員審酌。另有委員指出復議動議係請審查會重新審酌是否提起釋憲案，而非不提出釋憲案。
- 二、有委員建議本次會議通過復議動議後，可於下次會議再決定是否提起釋憲案，俾給委員充分時間深思熟慮；多數委員則主張本案業經歷數月的討論，委員均已充分表達意見，爰本次會議可先決定究否提出釋憲，後續再就本案因應方式進行討論。
- 三、有關以釋憲以外之方式，表達本院對組織法修法立場者，委員提出召開記者會、發表新聞稿或集體聲明等建議。另有委員指出，組織法修正案通過施行迄今已有時日，本院針對組織法修正案發表聲明之時機已過，爰建議結合近期新聞議題發表聲明；有委員建議，聲明之內容應包含考試權超然獨立、本院憲政價值，以及相關實例等；另有委員建議，聲明稿之撰擬，宜依議題或類別，分項敘述，俾利一般民眾閱讀。

本次會議經就本院是否提起釋憲案重作開放性討論，並於充分表達意見後，依委員建議以無記名方式表決。經清點人數，在場出席人數 18 人(按：主席未參與投票)，表決結果：2 票贊成提出釋憲案，15 票反對提出釋憲案，贊成者未過半，爰決議本院不予聲請釋憲。其後，審查會續就本院不提釋憲後之因應方式如何，進行討論，決議以對外發表聲明方式；並請秘書長統籌幕僚單位依與會委員發言意見，研擬聲明初稿，提下次審查會繼續審查。

第 7 次審查會，幕僚單位依上次會議決議，擬具「考試院第 12 屆考試委員共同聲明(稿)」(以下簡稱共同聲明稿，如附件 10)，供審查會參考。本次會議先由秘書長說明後，即就共同聲明稿內容進行討論。與會委員發言意見綜整如下：

- 一、有委員提出本案係就院會交付之「考試院組織法部分條文修正草案」本院因應情形一案進行審查，考量審查會成員尚包含部會首長，爰對外聲明不宜冠以考試委員共同聲明之名稱。
- 二、另有委員認為上次會議已決議不釋憲，而以聲明方式對外說明，不宜再就是否參與聲明作討論；又本院係合議制，以院的立場對外聲明，應無疑慮，本次會議焦點應為共同聲明稿內容是否周延、完整、妥適；如委員對內容、表達方式有不同意見，儘可提出修正，如保留至院會表達反對意見，恐將成為新聞焦點，將使本案平添變數。
- 三、聲明內容應以正向論述，不落入爭議、攻擊；宜以全民為對象，多強調人民的權利，可從應考試、服公職權利之保障，以及考試促進社會流動等觀點，肯認獨立考試權的重要性；篇幅不宜太長，毋須太多理論，三權五權之爭辯亦毋須於聲明中處理，可加入本院對聘約人員人事條例草案之立場；另有委員認為須考量目前執政政府的立場。

另考選部、銓敘部及保訓會就本院發表聲明一事，均表示因聲明係以院名義對外發表，其對於共同聲明稿內容持保留意見，尚無法參與本件聲明之發布。本次會議經主席裁示，請秘書長召集院幕僚，根據委員意見將聲明內容再做整理，提下次全院審查會討論。

第 8 次審查會，幕僚單位依上次會議決議，重新擬具「考試院聲明(稿)」(以下簡稱聲明稿，如附件 11)，供審查會參考。本次會議由秘書長說明後，隨即就聲明稿內容進行討論。與會委員發言意見綜整如下：

一、有委員明確表示反對本案以聲明方式表達院意見，並認為聲明稿提出後，恐影響本院與行政院爾後在相關法案協商的互信基礎。惟有委員表示，聲明稿目的係希望外界了解考試院之功能及重要性，且係就憲政賦予的職掌對外說明，又本案提報院會時，聲明稿僅係附屬於審查報告之附件，且歷次審查會有關本案從決定釋憲到改為提出聲明之討論經過，均將於審查報告中如實呈現，應不致帶給部會首長及部分委員太大壓力。

二、委員提出聲明稿內容應使連任者不為難、卸任者不遺憾，應傾向中立方向論述；有委員認為聲明稿內容似較偏重考選公平，而對銓敘、保訓工作著墨較少，並宜就「廢院不廢權」之情勢有所著墨。有委員認為聘約人員人事條例草案不宜在聲明稿中提出；惟亦有委員認為，地方政府對該草案內容感到憂心，本院對該草案之立場應納入聲明稿內容。

三、有委員建議本案可決議不提釋憲，但附帶決議由第 12 屆委員另提出聲明稿，兩者分開處理；惟另有委員建議依考試院會議規則之規定，以表決方式處理本案究否提出聲明。

另考選部、銓敘部及保訓會就聲明稿內容說明以：

一、考選部說明部分：

聲明稿內容所提聘約人員人事條例草案，因尚未知人事總處提該草案之實際用意如何，建議毋須納入聲明稿，避免造成更大爭議。

## 二、銓敘部說明部分：

- (一)本案係秘書長工作報告立法院就鈞院組織法之修正提出因應，嗣經改列討論案；爰應針對組織法修正重點，如考試委員人數由 19 人改為 7 至 9 人、任期由 6 年改為 4 年等，實務上有無窒礙及鈞院如何因應等進行審查；即便發表聲明，亦應針對上開重點；然聲明稿著重於考試公平、文官中立、五權改三權、聘約人員人事條例草案妥當性等之說明，似已溢出院會交付審查範圍。
- (二)鈞院組織法修正後，對銓敘部實務上尚未產生窒礙；以組織法第 2 條刪除鈞院對各機關考銓業務監督權之規定為例，施行迄今已逾半年，本部業務於執行上並未產生問題。
- (三)部會對政策之意見，宜透過適當之管道及場合，恐不宜以共同聲明方式；又聘約人員人事條例草案因尚未與人事總處進行協商，在協商前恐不宜針對此表示意見。另有關鈞院存廢，以及五權改三權等問題，本人於立法院審查第 13 屆被提名人期間，係表示尊重立法院修憲提案權及公民複決結果，此與聲明稿內容恐有矛盾。

## 三、保訓會說明部分：

- (一)相較於獨立機關，行政機關因須推動政策，爰須考量與立法機關之互動。考量立法院朝野黨團均已提出修憲案，本會如同意聲明，發表與立法院不同之主張，恐影響與立法院之互動，爰本會不宜參與。
- (二)另本會自立法院就鈞院第 13 屆人事案行使同意權以來，收集新任院長、副院長及考試委員之發言，其未來施政內容多與聲明稿內容相異，爰本會對內容無法全盤認同。

審查會上即依委員所提建議及意見，修正聲明稿(如附件12)，送請委員及部會首長審究其內容之妥適性；本案因就本院是否以修正後之聲明稿提出聲明，因贊成與反對之審查會成員各有其論據，並認為應將其立場明確表達，爰依委員建議以無記名方式表決。經清點人數，以在場出席人數 18 人(按：主席未參與投票)，表決結果：12 票贊成提出聲明，5 票反對提出聲明，贊成提出聲明者過半數，爰修正後之聲明稿，將作為本院對外之聲明。

本案經全院審查會充分討論，作成決議如下：

- 一、基於社會情勢變遷，且當前政治生態結構不易理性、有效溝通，爰針對立法院主動提案修正組織法一案，本院將不提起釋憲。惟本院數十年來，本於憲法職掌於維持文官體制穩定所做的努力，不能被輕忽與無視，爰本院將另以聲明之方式，闡明對考試權獨立之立場及態度。
- 二、本案「考試院聲明(稿)」請依會上委員發言意見修正後，作為本院對外之聲明，併同審查報告提報院會。

以上所擬，是否有當，謹檢附整理修正之「考試院聲明(稿)」，一併提請

公決

召集人 李 逸 洋

民國 109 年 8 月 4 日