

考試院第 13 屆第 17 次會議紀錄

時 間：中華民國 109 年 12 月 31 日上午 9 時 30 分

地 點：本院傳賢樓 10 樓會議室

出席者：黃榮村 周弘憲 姚立德 周蓮香 吳新興 陳錦生
楊雅惠 何怡澄 陳慈陽 王秀紅 伊萬·納威
許舒翔 周志宏 郝培芝

列席者：劉建忻 袁自玉 李隆盛 曾慧敏 朱楠賢 林文燦
呂建德 葉瑞與

主 席：黃榮村

秘書長：劉建忻

紀 錄：陳政良

院長講話：

今天是 2020 年最後一天，也是本年最後一次院會，我來提出幾點就任四個月以來的感想：

- 一、考試院應該可以做什麼事，與實際做出什麼事之間，有很大的討論與改善空間，我們必須先做一些準備工作，針對考銓保訓與基金業務的六大關鍵壓力點，提出研議的處理方案，有些已在院會報告與討論，有些則在近日內會邀請各位委員與部會首長，先做一個 retreat，有初步共識之後，會繼續在院會提出以便作出結論。我們雖依憲定職掌做事，也應有 check and balance 的功能，但諸事的成功與否，常涉及與用人機關的協調及整合，不能太一廂情願，這也是考驗我們是否能成為稱職國家人力資源部門的測試點。這些準備工作會是很好的壓力測試點，之後我們再根據這些結果，提出 master plan。
- 二、第二件重要的事，是要做危機的偵測與防堵以及契機的發現與設計。過去的危機有 101 年前後發生，108 年由國外網站揭露的大規模 59 萬筆文官資料外洩事件，以及 107 年三等消防警察特考洩題案。未來的契機將有為 112

年 7 月 1 日新進公務人員(慣例上還會有教育人員的跟進)，設計全新的退撫制度；大規模的國考電腦化；以及銓敘部與人事總處合建文官資料平台。前兩類是過去發生過的危機，後三類則是未來應該要做好的契機，我們不能讓過去案例再度發生，未來更要掌握契機，這裡面有很多事情需要釐清，並作進一步設計。以資料外洩、國考電腦化、與合建文官資料平台為例，我們的資訊系統與專業人力及委外作業，皆須有高水準的系統整合，並滿足政府數位轉型與資安要求，這是我們走向現代化與接地氣的重要工作，請秘書長督導本院與相關部會同仁，提出一個具有整合性及相容性的系統規劃，提院會報告。

三、我們在做制度設計與政策推動時，常以「衡平考量」當為判準，但若需考量的向度過多或向度間會連動時，則常無法做出成果，此時唯有分而治之，不要好大喜功，或堅持要撒全網，這樣才能縮小打擊面，設定優先須完成目標，再進行設計，則可望做出一些成果來，有了成果再往上盤升，越做越好。譬如在設計公部門與民間之間資歷相互採認、任用與約聘僱多元管道比例時，既要兼顧政府總體效能之提昇，又要考量公務人員的福利與保障，並要避免排擠現行文官體系之穩定性與公平性，如此瞻前顧後，首尾兩端，終將一事無成，我們一定要找到關鍵的切入口，也就是所謂的 Alexander cut (the Gordian knot)！

四、本季辦了幾個小型研討會，我認真聽講，有一些心得供參：

(一)很多人以為退休基金越大年化獲益率會越低，但由很多國際退休基金操作經驗可知並非事實，我們應有一套更好的說法與做法。

- (二)國考公務人員考試報考人數，在 2008 年金融危機與之後歐債危機、五都改制下，撐高了報考公務人員考試人數，之後市場回溫人數開始下降，2017 年年改啟動後新增退休延後與尚待增強誘因等因素，再降一波，但是未來最麻煩的恐怕就是要面對少子女化問題。公務人員國考人數逐年減少的現象，目前還不是因為少子女化之故，因為從民國 87 年開始，總生育率的跌幅已近四成，這個影響從民國 105 年才開始在大學逐漸發酵，連帶造成大學入學新生數量降低，國家考試報考人數逐步下滑的情形，109 年後將因少子女化之故更形嚴重。請考選部調整說法。
- (三)公部門現在碰到的都是一般數位落差、數位轉型、數位治理、數位素養、以及相關的風險管理問題，離 AI 來參與試務或出題及閱卷或文官決策，還有十萬八千里，因此公務機關所開始擔心 AI 介入後可能產生的行政裁量與課責問題目前都不會發生，試務中常出現的公平正義問題，也不是 AI 可以處理的。
- (四)一般大學與技專校院的學生，應有意願與理想，將進入公共事務與公務機關當為生涯主要規劃之一，也希望在大學教育期間能進入公務機關(包括行政與技術部門)見習或實習，這是考試院與部會必須重視的訊息，宜進行規劃以提供必要資訊。

最後，祝大家新年快樂！

壹、報告事項

一、宣讀本屆第 16 次會議紀錄。

決定：確定。

二、會議決議事項執行之情形：(無)

三、考選部業務報告(許部長舒翔報告)：考選行政—律師考試變革檢討報告。

陳委員錦生：1. 考選部簡報第 1 頁有關律師法第 1 條及第 2

條規定，主要規範律師品格，無法以考試評定，但欲考選出一位優秀律師，品格其實甚為重要，在考試訓練過程中，應可看出端倪。然律師考試 6 個月基礎訓練及實務訓練，非屬本院職掌，即使參與實際開庭審理，能否達到訓練成效，培訓出優秀律師？均值得審酌。2. 依律師職前訓練規則規定，學習律師可於律師事務所進行 5 個月實務訓練，據悉，囿於律師事務所數量不足，多數不願提供實務訓練職缺，且受訓者於實務訓練期間亦無法領取補助或津貼，致訓練態度不夠積極，是訓練品質如何，訓練期間是否充裕，均值得深究。基於考試及格訓練亦屬考試之一環，6 個月訓練期間，對初任公務人員應屬足夠，但對於律師考試及格人員而言，如參與法院實際開庭審理，或許第一審程序尚未完成，即已訓練期滿，是 6 個月訓練期限是否足夠，亦有待探究。3. 依專門職業及技術人員高等考試律師考試規則規定，公立或立案之私立專科以上學校或符合教育部採認規定之國外專科以上學校相當科、系、組、所畢業，領有畢業證書，並曾修習民法等相關法律學科，合計 20 學分以上，即可報考律師考試，但其法學素養為何，實有疑慮，社會工作師亦有相同情形，請教修畢 20 學分後取得律師資格者，數量為何？素質如何？

伊萬·納威委員：1. 2016 年司改國是會議，個人特別注意原住民族法學在學校端的教育問題，此面向也與考選部有直接關係，原期待本報告能與司改國是會議決議有所連結，但本報告無論是沿革或變革等內容，與司改國是會議決議連結性偏低，僅著重在法律專業人才多合一考試部分。據了解，司改國是會議規劃法律人的養成、考選、專業訓練，預定期程約 1 年至 2 年能有所進展，但本報告似乎並未跟進。個人參與院司改小組舉辦的南、北區 2 場司改座談會時發現，無論是檢察官或執業律師，似誤解本院阻礙司改或進度落後，此可能與考選部報告內容均過於省略司改

內容有關，建議本報告內容應重新針對司改部分加以適度連結。2. 考選部報告指出，前分別於 107 年及 108 年律師考試第二試榜示後，委託學者專家進行專案研究，其研究內容皆顯示 400 分門檻為確保及格人員素質相當重要關鍵，亦即對於 400 分門檻持正面評價，惟個人建議論述應再加強，包括加列 400 分門檻之理由為何？與提高法律專業素質的關係？及對選拔律師人才有何助益？理由在於，考選部委託研究結論與上開 2 場座談會多數意見背道而馳，與會人員大多認為 400 分門檻對於應考人及在學師生，造成負面影響，希望本院能聽取其心聲，且據悉未來將有團體對此來院陳情，個人籲請考選部對本案能繼續檢討、努力。3. 原住民族法學於此次司改特別被提出討論，因其需基於原住民族歷史、文化脈絡中去理解，原住民族傳統生活是可自由地取之於自然，但「國家」概念（包括制度及公務人員等）介入後，過去的生活方式多屬違法，因此個人強調，提倡原住民族法學時，在教育端及考試端均需注意，此為原住民族的集體權，而非個人權。對於本案，建議考選部提供上開專案研究詳細內容，俾利委員了解相關論述，並期待未來部提出延續性作法，以妥善解決爭議。

周委員蓮香：考選部報告有關律師考試變革問題，涉及資格、考試方式、考試科目、及格標準等四大面向：1. 資格方面：附議陳委員錦生意見，律師之品德操守甚為重要，究應如何評鑑，殊值深究。2. 考試方式：第一試均採測驗題，第二試均採申論，其中第一試係測驗基本法學知能（background），第二試則深入測驗其法學素養，此設計很好。3. 考試科目：因個人非為法學專家，此請陳委員慈陽提供高見。4. 及格標準：目前結合「非絕對標準」與「絕對標準」兩法，第一試採非絕對標準，以第一試成績高低順序，以全程到考人數前 33%，擇優錄取，才可繼續後續考試；第二試採絕對標準，其申論筆試成績除國文與選試

科目以外，其他各科目合計成績要達 400 分者方能及格，但並未定有最低門檻。至於分數細節部分，第一試成績有 600 分，第二試成績有 1,000 分，後者除國文及選試科目等 2 科各占 100 分外，其餘 4 科共占 800 分。如果訂定及格分數為 400 分，意謂 4 科總分只要取得 50%，即可及格，學校一般是以 60 分為及格。假設有 2 科 0 分（或是很低分），其餘 2 科加總分數只要超過 400 分，同樣可以及格，因此建議各科應訂定最低門檻，並加以嚴格把關，將更顯重要。至於整體及格率多少方屬合理，究竟應嚴格或寬鬆些，絕對標準與非絕對標準應如何衡平，方能考選出優秀律師，實與市場需求相關，建議邀集相關職業團體、學者專家與中央主管機關共同研商，訂定一套嚴謹之選才標準，以擇優汰劣。

何委員怡澄：1. 個人身為本院司改小組成員之一，針對司改國是會議於考試端如何連結及變革等議題，已召開多次小組會議；另參與北區及南區 2 場座談會，與會人員包括學界、律師界及檢察官團體等，其均對於考選部設計 400 分門檻，表示非常疑惑及不解。於 107 年變革前之考試方式分二試，第一試是以全程到考人數前 33% 擇優錄取；第二試為按選試科目分組全程到考人數前 33% 為及格，兩者合計為 10.89%；制度變革後，新增 400 分門檻限制，及格率下降至約 6% 至 8% 間。若某應考人僅差距 0.5 分未通過及格門檻，其心情可想而知，可能進而要求成績複查或循其他合法途徑解決，或直接重考。據資料顯示，近 3 年報考人數平均約 1 萬餘人，以 107 年為例，總成績達前 33%，但未達法律科目 400 分有 107 人、108 年為 355 人、109 年為 300 人，顯示仍有諸多應考人因此 400 分門檻而落榜。此考試之應考人大多已受多年法律專業訓練，目前錄取率卻僅約 6%，對應考人確實是一種折磨。2. 考選部前分別於 107 年及 108 年律師考試第二試榜示後，委託學者專

家進行專案研究，顯示 400 分門檻為確保及格人員素質相當重要關鍵。但該研究報告提出上開論點所持理由為何？在未有 400 分門檻之前錄取者與 107 至 109 年之間錄取者，素質如何評比？又上開研究報告指出，「若未設此門檻，應考人可能因為選試組別而有公平性問題」，惟據數據顯示，選試組別包括智財法、勞社法及財稅法等組及格率均不相同，為何設定 400 分門檻後即是公平？此外，研究報告強調，「增訂 400 分門檻有助於評量及篩選應考人專業執業能力」，但單就現有數據來看，尚難澄清諸多疑慮，建議考選部提供上開研究報告供參，俾利了解、釋疑。

姚委員立德：1. 有關律師考試變革，首須探討者為國家目前與未來須置多少律師，本院進行律師考試變革時才知道設立之門檻應有多高，以因應國家未來發展與市場需求。2. 律師考試第二試共同法律科目 400 分之及格門檻，與其他專技人員考試不同，其考量不外乎對律師品質把關與市場需求二因素，若 400 分之及格門檻係為進行品質把關，則應有衡平性考量，以避免應考人抗議，又除 400 分這樣的限制外，應可設計其他方式以確保品質，不必設立與其他專技人員考試大相逕庭的門檻；如欲進行數量限制，以符合市場需求，酌降第一試、第二試及格比率即可達成。未審我國需要多少律師？當初設定 400 分門檻限制之原意為何？基於我國已逐步邁向法治社會，律師數量略調增，似更能保障人民權益，爰律師考試第二試 400 分及格門檻，建議應有檢討與調整之必要。

吳委員新興：1. 考選部每年舉辦 19 項國家考試，各種考試均有多數應考人遭淘汰，考試本質就有及格與否之結果，此為通案，而非單純僅律師考試問題而已，建議無須針對個案或單一項考試作討論。2. 同意姚立德委員看法，本次簡報詳實度仍有待提昇，本人較難理解為何需特別檢討律師考試方式？其他國家考試差距不到 0.5 分而落榜者大有人

在，其均需重新報考，為何唯獨律師考試需考慮是否放寬門檻標準？放寬錄取門檻是否就能解決問題？此是否符合國家考試公平性原則？3. 依報告所示，日本新制司法（法官、檢察官、律師三合一）考試法科研究所畢業或預備考試合格後 5 年內，最多只可報考司法考試 3 次；德國司法考試則是第一階段及第二階段考試應考次數均限制為 2 次；我國則均無報考次數限制，相較之下已經頗為寬鬆。但應注意的是，我國律師之專業資格能力（qualification）究竟如何？律師考試能否篩選出符合律師法所定之「砥礪品德」、「遵守律師倫理規範」的合格者？本議題重點不在於是否將及格門檻訂為 400 分或 440 分，而是考試是否公平、公正，且能考選出具有一定品德操守之合格律師。律師在各國普遍受到尊重，尤其西方國家取得律師執照不易，更是備受推崇，因此律師考試不宜浮濫，考選部需確實把關。4. 請教我國目前共有多少律師？未來仍需多少律師？是否每年均需考選出大量律師？此外，各利益團體（包括律師公會、法律系學生及一般民眾等）對此改革之正反雙方意見如何？其贊成或反對所持理由為何？有無論證基礎或詳細數據？例如，為何第一試係以全程到考人數前 33% 擇優錄取，而非 30% 或其他比率？究竟如何訂出及格比率或 400 分門檻？在自由民主社會中，每人均需面對競爭並克服挑戰。律師考試政策目標應為：（1）選拔優秀律師為人民服務，照顧民眾權益。（2）確保選拔之律師品德操守、學養學識俱佳。至於分數設定等技術性問題，則屬見仁見智。

楊委員雅惠：1. 本院舉辦多項國家考試，因考量律師及法學界之強烈反應，對此議題特別提出評議，並基於衡平問題，建議審慎以對。據個人所知，第 12 屆為配合司改國是會議決議，指派李前副院長、副秘書長及 2 位代表參與協調會議，其間並未有阻礙司法改革之舉措，僅在分工上，對

於如何舉辦考試有所討論，較強調考試宜由本院主政；至於律師與法官之多元進用部分，則尊重司改會議決議。2. 有關律師考試及格 400 分門檻之限制，本院於 106 年審議時，因原律師考試規則，並未設有分數門檻之限制，考量其他考試或學校多有最低及格分數之門檻，乃訂定 400 分及格標準。簡報顯示 108 年未達專業科目 400 分，以致未及格者 355 人；108 年及格人數 549 人，合計加總 904 人，確實有相當高比率係因 400 分門檻而未及格。先前考選部報告有關司法官、律師考試，若採平行雙閱，將會使考試分數趨中，請教考選部對此律師考試及格標準制度改變後，平均分數有無降低及趨中？有無因此制度實施，致影響原評分標準？何以律師考試科目滿分訂為 100 分以上？是否有其他特殊考量？以致難與其他考試衡平比較。3. 對於究應置多少律師始能符合社會需求，本院舉辦國家考試，涉及教、考、訓、用等面向之基本思維，人力供給面涉及教育端，需求面與社會市場相關。社會上有諸多流浪律師，對此各方有不同看法，有人認為教育端訓練法律畢業生多人，倘本院於考試端不加設限，恐衍生更多流浪律師；另有人認為國考只需設定及格制度，不需顧慮人力供需；因此律師供需之爭議，本院究應扮演哪種角色，確須慎酌。4. 高普考錄取人數多寡，係由用人機關決定，反觀多少律師始符合社會需求，建議考選部提供律師供需面相關數據供參，如供給面，包括大學院校法律系所每年畢業生人數及報考人數各為何？需求面，包括目前執業律師及律師事務所設置數各為多少？希藉由數據之分析，有助於未來本院律師考試及格標準決策之參考。

王委員秀紅：個人有幾點看法：1. 有關律師考試議題，社會各界均十分關注，依簡報第 19 頁數據所示，近 3 年報考人數平均約 1 萬餘人，惟平均及格人數僅約 6 百餘人，以教(學)考訓用之連結而言，除了職業團體及用人機關，也應了

解教育端的看法，特別是培養人才之大學及學生之看法。

2. 茲以專技人員考試與人民之生命、身心健康、財產等權利有密切關係，採資格考方式，係為評定其基本執業能力，而非如公務人員任用考是擇優取才，因此繼續教育對專技人員至為重要，藉以補強其執業時所需之能力，例如醫事人員之專技考試，於取得執業證照後，於執業期間並需 6 年定期換證 (license renewal)，以確保維持其執業水準，亦即，後端的用人機關也須維持專技人員應有的執業水準。

3. 對於律師專技人員考試依固定比例及格制或設定分數及格門檻等議題，考選部宜依該專業考量，但是任何變革須提出有說服力之論述，且推動改革需具備充分的佐證資料。律師專技人員考試，相較於其他類科，近年來有諸多變革，建議考選部應於考試選才品質、國考方式的穩定性以及應考人權益間，作衡平考量。

4. 欣見簡報末 2 頁指出，未來變革方案將有更多利害關係人 (stakeholders) 的參與，個人認為可再進一步徵詢教育端及其他相關利益團體意見。本次改革為兼顧應考人權益及律師考試制度的穩定性，應更審慎研議政策方向，以期建構長遠且穩定之制度，而於政策研議過程中難免有意見推拉 (push and pull) 現象，希望考選部能充分綜整各界意見，並作出合理及周全之決策。

陳委員慈陽：1. 對考選部報告律師考試變革檢討報告，提以下意見：(1) 對部報告內容涉及 400 分門檻的論述持保留態度，不過簡報結論對司改國是會議多合一考試的結論，願為積極推動表示肯定，希望部對 400 分門檻在多合一考試立法完成前，仍持續來檢討改進，並予以微調，相信法學界均會感受到部的善意回應！由於現行律師考試 400 分及格門檻的規定，自 107 年實施以來，頗受各方質疑，目前仍為關注焦點，建議會後秘書長召開記者會時，說明部今日報告僅供未來繼續討論及研議基礎，並非定見，以免

引發爭議。(2) 律師考試 107 年及格率為 8.58%，108 年及 109 年則分別降至 6.12% 及 6.76%，先前立法委員曾向考選部反應能否調整回復至 8%，本席建議部在多合一考試實施前，對此議題更應詳加審慎研議，並予以微調改進！(3) 此次改革內容除包括本院職掌之考試端外，尚包括司法院之國民法官法、憲法訴訟法等，相信對我國成為真正法治國家有諸多助益，日後司改相關議案涉及考試院職權，如送本院審議時，還懇請諸位委員能全力支持。2. 法界有許多批評律師錄取過多，以致律師素質不佳的意見，是否過於主觀，值得深思。如以以往學生認真與否來論斷素質優劣的觀點及思維來評價，可能忽略其後來實際達成之成就並不亞於前輩的事實。建議未來應與現代趨勢及科技等各方面需求併同考量，以開放心態思考相關議題，相信對年輕世代之觀感，應會有所不同。

周副院長弘憲：本議題相當複雜，個人係參加第一階段，民國 39 年至 78 年律師考試，當時以平均 60 分為及格，可能跟當時的政治氛圍有關，評分非常嚴格，經常只錄取個位數名額，其後時空轉變，及格率提高為 16%、8% 與 10.89% 不等，考選部徵詢職業團體意見時，可能因認市場已經飽和，或者為維持律師素質，多數主張降低及格率；學生團體與部分民意代表則普遍希望規定及格率即可，不要額外設定門檻加以限制，正反意見紛陳。考選部報告曾於 107 年及 108 年委託學者專家進行專案研究，報告顯示 400 分門檻為確保及格人員素質相當重要關鍵，有助於評量及篩選應考人專業執業能力，發揮考試取才之功效，請部提供相關研究報告供參，以了解 400 分門檻能維持律師素質之關鍵論證為何。本議題為兩難問題，希望大家再集思廣益，以化解各界疑慮。

周部長志宏、許部長舒翔補充報告：對各委員意見加以說明(略)。

院長意見：1. 律師考試第二試設定共同法律科目 400 分及格門檻，自 107 年開始實施迄今已三年，由於總及格率由原 10.89% 降至最低的 108 年 6.12%，失其穩定性，備受各界關注，本人認為設定 400 分及格門檻之本意應在維持律師專業素質，是否還有降低及格率的意義在，建議考選部再作思考，如何在專門職業及技術人員高等考試律師考試規則規範意旨下，解決此一問題，或者改進試題難易度與閱卷標準寬嚴的主觀程度，以維持本考試及格率的穩定與國家考試的公信力。又現制實施甫滿 3 年，如因各界意見倉促變革，恐將破壞制度的穩定性，影響應考人權益，請考選部慎酌。2. 配合司法改革國是會議有關法律專業人員考試制度改革決議，針對法律人考訓用之改革，本院、司法院及行政院已成立「落實法律專業人員考、訓、用相關決議」跨院際協調會，研議法律專業人才多合一考試之考試方式與及格標準，包括是否改採固定比率及格制等，審慎逐步朝多合一的共通法律專業資格考試制度改革，如能儘快定案，律師考試第二試 400 分及格門檻之爭議，將可迎刃而解。3. 專門職業及技術人員考試法第 11 條第 3 項：「考試規則訂定或修正前，應先徵詢相關職業團體意見後，再由考選部會同中央職業主管機關、中央目的事業主管機關議決後，始得變更之。」規定，並未將教育端的大學院校學者專家及應考人等利害關係人納入徵詢對象，建議考選部研議修法，廣納多元意見，以期政策更周妥可行。

決定：洽悉。

四、銓敘部業務報告(周部長志宏報告)：109 年公務人員傑出貢獻獎表揚活動辦理情形。

王委員秀紅：何委員怡澄、伊萬·納威委員與我的共同看法認為，近 10 年公務人員傑出貢獻獎得獎情況，104 年、107 年及 108 年均均有 4 位女性受獎人，109 年在參選比率相當的情況下，卻無女性受獎人，小有遺憾。建議銓敘部未

來在選拔過程中，事先提醒評審委員，在擇優及公平、公正的選拔過程中，宜同時考量中央與地方、高階主管與基層人員以及性別之衡平性，以免發生遺珠之憾。

楊委員雅惠：目前公務人員傑出貢獻獎名額，個人獎 6 位，團體獎 4 組，建議未來增設團體獎 2 組，此雖涉及經費問題，仍請院會審酌考量。

陳委員錦生：109 年公務人員傑出貢獻獎評審委員以女性居多，因評審委員心中並無性別之分，致本年評審結果無女性得獎人，建議下次辦理評審時，對性別衡平問題審慎以對，未來男女更趨平權時，即無須特別考量性別衡平問題。

院長意見：建議銓敘部彙整相關媒體報導，連同受獎人事蹟立牌贈與受獎人，以增益其榮耀感；至於性別意識及是否增加團體獎名額部分，請部於明年度辦理傑出貢獻獎選拔活動時加以審酌。

周部長志宏補充報告：對院長及各委員意見加以說明(略)。

決定：洽悉。

五、臨時報告：

本院秘書處案陳 109 年第 3 季前本院院會決議(定)事項執行情形一案，報請查照。

決定：准予核備。

貳、討論事項

考選部函陳公務人員考試法第 20 條之 1 及專門職業及技術人員考試法第 17 條之 1 修正草案一案，請討論。

決議：交審查會審查，由周副院長弘憲擔任召集人。

參、臨時動議

典試人員名單議案

考選部商同典試委員長提：109 年公務人員特種考試外交領事人員及外交行政人員、國際經濟商務人員、民航人員及原

住民族考試第 7 次增聘口試委員 2 名名單一案，請討論。

決議：照名單通過。

散會：11 時 45 分

主 席 黃 榮 村