

- 第11屆考試委員及首長著作彙編 • 第二章 考選議題
頁 II-75 ~ II-82

國家考試與人權保障之相關議題

考試委員 林雅鋒

* 本文民國 100 年 6 月發表於《國家菁英季刊》，第 7 卷第 2 期。

壹、前言

1966年12月16日聯合國大會第2200號決議通過「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」等兩項公約（以下簡稱兩公約），其主要內容在闡明人類基本人權之具體內容，並敦促各國積極落實各項保障，務使全球人民在公民、政治、經濟社會及文化各方面之人權，皆享有相同之保障。

民國98年3月31日立法院審議通過兩公約及「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法（以下簡稱兩公約施行法）」，總統於同年4月22日公布兩公約施行法，同年5月14日正式簽署兩公約批准書，並於同年12月10日公布，行政院復指定兩公約施行法於同年12月10日施行，此後，兩公約內容即成為我國國內法之一部分。

我國為五權憲政體制，考試院掌理考試之法制事項，為實踐兩公約內容，提升考試人權，考試院於第11屆第68次會議決議成立「考試院檢視人權保障與國際接軌」工作推動小組，其中考選業務方面，由「考選業務人權檢視分組」負責就考選業務進行全面檢視，釐清所主管考選法令及行政措施是否符合兩公約規定，並就重點問題蒐集彙整為議題，作成改善建議。

本文將介紹上開小組研究之成果，俾提供讀者對於國家考試與人權保障相關議題之認識。

貳、考選業務如何與兩公約之精神呼應

我國憲法對於人民基本權之規定相當周詳，依據憲法第5條：「中華民國各民族一律平等。」、第7條：「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。」、第15條：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」及第18條：「人民有應考試、服公職之權。」等規定，人民除可向國家請求其生存權、工作權及財產權，消極不受侵害外，國家更應以積極作為，使各民族之平等權、男女之平等權、人民之生存權、人民之工作權及財產權，獲得充分保障。

以上各項人民基本權利，於兩公約中均有相對應之條文，如聯合國經濟社會文

化權利國際公約第 3 條：「本公約締約國承允確保本公約所載一切公民及政治權利之享受，男女權利，一律平等。」、公民與政治權利國際公約第 25 條：「凡屬公民，無分第二條所列之任何區別，均應有權利及機會，以一般平等之條件，服本國之公職，不受年齡限制。」、公民與政治權利國際公約第 27 條：「凡有種族、宗教或語言少數團體之國家，屬於此類少數團體之人，與團體中其他分子共同享受其固有文化，信奉躬行其固有宗教或使用其固有語言之權利，不得剝奪之。」等規定，均屬之。

憲法第 85 條規定：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度。」，所謂公開競爭之考試制度，該如何與兩公約所揭櫫之平等權、保障少數族群與弱勢族群服本國公職之權利等議題接軌，且又能兼顧所選拔出之公務人員於執行職務時具有適當之工作職能呢？如考慮公務人員的必要職能，於應考資格對人民之性別、年齡、健康狀況加以限制，是否與憲法相關基本權利之規定有違？殊值探討。

基於實質平等原則及公務人員執行工作之需要，目前公務人員考試設有男女錄取名額限制者，仍有公務人員特種考試司法人員考試監獄官及監所管理員等兩類科。

另目前國家考試仍設有應考年齡上限者，有公務人員特種考試司法人員考試、一般警察人員考試、警察人員考試、外交領事人員外交行政人員及國際新聞人員考試、國際經濟商務人員考試、海岸巡防人員考試、民航人員考試、調查人員考試等 9 項考試。

又自民國 94 年 7 月 21 日考試院第 10 屆第 143 次會議通過刪除公務人員一般性類科考試體格檢查之後，目前尚有特殊性類科之國家考試，如法務部調查局調查人員特種考試以及其他 14 項考試，因用人機關之特殊需求，仍維持體格檢查。

上述性別、年齡、身體狀況等限制，係依據憲法第 23 條：「以上（憲法第二章）各條所列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」規定，所為之法律保留。但因用人機關與應考人及身心障礙團體間，常對應考資格限制有不同看法，致考試院制定之相關規定，常受到外界之挑戰與質疑。

以下簡要敘述考選業務在保障人民平等權、保障人民服本國公職之權利、保障少數民族與弱勢族群權利等議題之推動方向。

參、考選業務對於人民平等權之推動

依據公務人員考試法第 5 條第 2 項規定：「考試院得依用人機關請求及任用之實際需要，規定公務人員特種考試應考人之兵役狀況及性別條件。」足見考試院就公務人員各種考試之男女性別限制，經法律授權有訂定之權限。

近年來，性別議題受到社會普遍重視，為保障女性應考人之權益，原有各項考試之男女名額限制已陸續取消，最近考試院於民國 100 年起取消公務人員特種考試一般警察人員考試、海岸巡防人員考試男女名額限制之後，目前僅剩公務人員特種考試司法人員考試監獄官及監所管理員等兩類科，因基於男女收容人分別監禁之故，尚有分定男女錄取名額之限制。

按先進國家如美國在討論有關平等保障原則時，膚色及種族為絕對保障範圍，性別則不在絕對保障原則之內。實務上，若此項工作與其規定之工作條件實質相關，經用人機關提出合理之理由，證明其規定非屬苛求，亦不涉及偏好者，工作上之性別限制即不違反上述兩公約之規定，故我國國家考試雖尚有設定性別限制者，仍屬合理之限制。

肆、考選業務對於人民服本國公職之權利之推動

一、關於年齡之設限

依據公務人員考試法第 5 條第 1 項規定：「公務人員各種考試之應考年齡、考試類、科及分類、分科之應試科目，由考試院定之。」從而考試院就公務人員各種考試之應考年齡，亦有訂定之權限。

如同上一章所述，若職務需求與其規定之工作條件實質相關，經用人機關提出合理之理由，證明其年齡限制非屬苛求，亦不涉及偏好者，則應考資格規定年齡限制亦不違反兩公約之規定。

在研議如何使考試權更具合理性並兼顧應考人之權益下，目前公務人員特種考試司法人員考試、一般警察人員考試、警察人員考試、外交領事人員外交行政人員

及國際新聞人員考試、國際經濟商務人員考試、海岸巡防人員考試、民航人員考試、調查人員考試等 9 項考試，均設有應考年齡上限。例如因警察的工作需具備適任之體能，故一般警察人員考試及警察人員考試，二等考試應考年齡上限為 42 歲、三等及四等考試應考年齡上限為 37 歲。又基於確保飛航安全，符合國際標準之規範，民航人員之篩選與養成訓練均至為嚴謹，其中飛航諮詢、航空通信人員其工作型態為 24 小時輪流值班提供飛航服務，體力負荷甚大，遂有 45 歲之年齡限制。至於飛航管制人員係考量其保障航機起降飛行之人身、財產安全，必須有迅捷、快速反應，方能正確指示航機，達成維護飛航安全之責，爰有 35 歲之年齡限制。

二、關於體格檢查之設限

依據公務人員考試法第 6 條規定：「公務人員考試得視需要實施體格檢查。體格檢查時間及標準，由考試院定之。」考試院自得就公務人員各種考試之體格檢查規定，予以訂定。

自民國 94 年 7 月 21 日考試院第 10 屆第 143 次會議通過刪除公務人員一般性類科考試體格檢查之後，目前只有特殊性類科之公務人員考試，因用人機關之特殊需求，仍維持體格檢查。考選部目前所辦理之 31 項公務人員考試，僅公務人員高考三級等 4 項考試部分類科實施體格檢查，調查人員考試等 10 項考試全部類科實施體格檢查。考選部續採積極放寬政策，最近於民國 99 年 9 月 28 日召集會議決議，請各用人機關基於人權保障的最大放寬可能及職務必要之最小範圍內，綜合考量前開類科實施體格檢查之必要性與妥適性。

目前人權團體相當重視「患有精神病者」能否擔任公職此一議題，考試院考量精神病之認定需有更嚴謹之標準，近年來已陸續修正公務人員特種考試一般警察人員考試規則、原住民族考試規則、調查人員考試規則、民航人員考試規則等，將原「患有精神病者」不得報考之規定，修正為「經教學醫院證明有精神疾病或精神狀態違常，至不堪勝任職務者」始不得報考，但相關人權團體似仍認為此項規定與人權保障有違，認應刪除此項限制。本議題最後將如何定奪，在人權保障與工作職能之密切關係間，採什麼方式始屬平衡，尚待深入討論。

另各專門職業及技術人員考試規則，已全部刪除考試程序實施體格檢查之規定，由職業主管機關自行認定體格檢查之必要性。

伍、考選業務對於少數人與弱勢族群之權利之推動

考試院為提供原住民族更多工作機會，於民國 90 年在公務人員考試法增列原住民族特種考試之法源依據，近 10 年來，均定期舉辦原住民族特種考試。

另我國於民國 99 年 1 月 27 日公布實施「客家基本法」後，考試院旋於同年 3 月 10 日在高等考試三級考試及普通考試均增設客家事務行政類科，同年 8 月 12 日亦於特種考試地方政府公務人員考試三等及四等考試增設客家事務行政類科。凡此均與憲法增修條文第 10 條：「（第 11 項）國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。（第 12 項）國家應依民族意願，保障原住民之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。」等規定及公民與政治權利國際公約第 27 條：「凡有種族、宗教或語言少數團體之國家，屬於此類少數團體之人，與團體中其他分子共同享受其固有文化，信奉躬行其固有宗教或使用其固有語言之權利，不得剝奪之。」之精神相符。

考試院另於民國 85 年在公務人員考試法增列身心障礙人員特種考試之法源依據，並制定「國家考試身心障礙應考人權益維護措施要點」於民國 98 年 6 月 1 日生效，此即憲法增修條文第 10 條第 7 項規定：「國家對於身心障礙者之保險與就醫、無障礙環境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助，應予保障，並扶助其自立與發展。」之體現與落實。

陸、其他限制與挑戰

為考量試務經濟起見，目前國家考試常有數種考試合併舉行者，例如公務人員特種考試司法官考試與司法人員考試、軍法官考試等三項考試合併舉行；公務人員特種考試一般警察人員考試、警察人員考試與交通事業鐵路人員考試合併舉行等等。

上開合併舉行之考試，因同時舉行，致使同時符合多種考試資格之應考人，必須有所取捨，只能在多種考試間擇定其中某一類科應考，因各種考試錄取率之高低

不同、應考人實力及興趣也有不同，應考人在一時間內只能從事一種方案的限制下，選擇其中一個考試應試若不幸落榜，又因喪失參加另一個考試的機會，該年將錯失全部上榜錄取的機會。例如甲為大學法律系畢業生，以擔任司法官為志向，但司法官考試錄取率很低，甲退而求其次認為擔任司法事務官亦可發揮所長，爰甲必須在同日舉行的司法官考試與司法事務官考試中，擇一報名。甲在選擇 A 方案後，固然可以得到 A 方案的結果，但卻無法得知採取 A 方案以外之方案所可能獲得之結果（the alternative ends），雖說這種機會代價（Opportunity Cost）在現實上難以避免，但數種考試合併同時舉行，可能使應考人喪失可以服公職的機會，又屬事實。

故多種考試合併舉行，是否符合憲法第 18 條：「人民有應考試、服公職之權。」及公民與政治權利國際公約第 25 條：「凡屬公民，無分第二條所列之任何區別，均應有權利及機會，以一般平等之條件，服本國之公職，不受年齡限制。」等規定，引發質疑。

但實務上的困難是，要細分考試類科到何種程度，才能達到真正的平等？應考人的資格由上至下，由難至易，為吸收關係，可參加高階考試者即可參加低階考試，若為保留該應考人之應考機會，則其所有可以參加的考試，都應分別舉辦，然而有限的試務預算及人力是否足資支應？選擇哪幾項考試加以合併舉行，最符合經濟效益又能兼顧應考人權利？又各階段學校教育，旨在訓練各級不同人才，為受過高等教育之人才（如博士），保留參加應考資格只需較低教育程度（如高級中學畢業）的基層考試的機會，是否必要？凡此思慮，都將是考選業務未來的挑戰。

柒、結語

人權是民主法治的重要內涵，也是評定國家發展之重要指標。關於人民自由權利之保障，我國憲法原則上採取直接保障主義，除非有憲法第 23 條所規定之要件，不得對基本權利加以限制。在本文中所揭示之考選業務各項法規之內容與執行狀況，已可顯示考選制度在落實憲法相關規定及兩公約精神之努力。

為維護應考人權益並兼顧用人機關之需求，國家考試掄才，需在公共利益與公務人員職能之間，力求平衡，而人權及其保障之議題，是不斷提升的動態發展性概念，目前考選制度仍有許多未決之問題，均有待考試院群策群力去解決，這是考試

院無可迴避的責任，期待未來在人權議題上，考試院能有更多突破的發展。