李○○陳情公文圈圈申論尺使用疑義事件裁定要旨及說明

一、案情摘要：

李○○陳情其設計公文圈圈申論尺使用疑義及質疑是否有違規之虞乙節，本部為求審慎，經開會研商決議並函復，「公文圈圈申論尺」明顯將公程式載於其上，已逾越一般輔助作答整齊文具之必要程度，影響考試公平性，爰所有國家考試一律禁止使用，並自 102 年公務人員高等考試三級考試暨普通考試開始適用。應考人如於考試期間使用該物品，依試場規則第 7 條第 1 款「攜帶非透明之鉛筆盒或非必要物品」之規定，經監場人員制止而再犯者，視其情節輕重，扣除該科目成績 3 分至 5 分。李○○不服本部之答復提起訴願，經考試院於 102 年 10 月 16 日作成「訴願不受理」之訴願決定，其主要理由為：考選部函之答復內容，僅係就「公文圈圈申論尺」不得於國家考試使用之抽象性規範與禁止使用理由說明，以及該申論尺未經考選部審核通過之事實敘述，不能認屬行政處分。李○○不服考試院之訴願決定向臺北高等行政法院提起行政訴訟，案經該法院裁定「原告之訴駁回，訴訟費用由原告負擔。」其主要理由為：系爭函並非行政處分，訴願決定不予受理，並無不合。

二、本案涉及之相關法令或法律原則：

行政訴訟法第 107 條第 1 項第 10 款、第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條。

三、後續處理：

嗣後李○○一再透過本部全球資訊網之部長信箱請本部比照「國家考試電子計算器審查作業要點」訂定國家考試使用文具之審核標準，鑑於市售文具種類、品牌浩繁，如比照電子計算器採事先審核列舉許可使用制，恐將增加事前審查行政成本及試務檢查作業，並影響應考人使用文具之選擇性，且現行各項就學、就業考試均無統一規格規定，因此國家考試對於文具之種類、外觀等不宜訂定統一規格以免產生各界疑慮，爰無訂定審查機制之必要。

決字第 147 號

訴願人：李○○

訴願人因陳情公文圈圈申論尺使用疑義事件，不服考選部 102 年 7 月 4 日選規二字第 1021300320 號函之答復，提起訴願，本院決定如下：

主 文

訴願不受理。

理 由

按訴願法第 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。」同法第 77 條第 8 款規定：「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：……八、對於非行政處分或其他依法不屬訴願救濟範圍內之事項提起訴願者。」又提起撤銷行政處分之訴願，以有行政處分之存在為前提要件。所謂行政處分，依訴願法第 3 條第 1 項規定，係指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而言；至行政官署所為單純事實之敘述或理由之說明，既不因該項敘述或說明而生法律效果，亦非對人民之請求有所准駁，自非行政處分，不得作為行政爭訟之標的，行政法院 41 年判字第 15 號、62 年裁字第 41 號判例足資參據。另依行政程序法第 168 條規定：「人民對於行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護，得向主管機關陳情。」請願法第 2 條亦規定：「人民對國家政策、公共利害或其權益之維護，得向職權所屬之民意機關或主管行政機關請願。」

本案訴願人於 102 年 6 月 24 日向考選部陳情「公文圈圈申論尺」使用疑義及質疑是否有違試場規則，案經考選部於同年 7 月 4 日以選規二字第 1021300320 號函答復略以，「公文圈圈申論尺」明顯將公文程式載於其上，已逾越一般輔助作答整齊文具之必要程度，影響考試公平性，爰所有國家考試一律禁止使用，並自 102 年公務人員高等考試三級考試暨普通考試開始適用。應考人如於考試期間使用該物品，依試場規則第 7 條第 1 款「攜帶非透明之鉛筆盒或非必要物品」之規定，經監場人員制止而再犯者，視其情節輕重，扣除該科目成績 3 分至 5 分；另申明「公文圈圈申論尺」並未經該部審核通過，其如以「國家考試專用」名義廣告販售，易造成應考人誤解。訴願人不服，提起訴願，請求撤銷，備位請求作成訴願法第 83 條之情況決定。經查上開考選部函之答復內容，僅係就「公文圈圈申論尺」不得於國家考試使用之抽象性規範與禁止使用理由說明，以及該申論尺未經考選部審核通過之事實敘述，不能認屬行政處分。有關人民對於考選機關

准否使用文具之項目如有建議，應依上開行政程序法或請願法規定陳情或請願表達其願望，訴願人對之提起訴願，於法不合，應不受理。

據上論結，本件訴願為不合法，爰依訴願法第 77 條第 8 款決定如主文。

中 華 民 國 1 0 2 年 1 0 月 7 日

訴字第193號

原告 李○○

被告 考選部

上列當事人間考試事件，原告不服考試院中華民國102年10月7日考臺訴決字第147號訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

理 由

- 一、緣原告於民國102年6月24日向被告陳情「公文圈圈申論尺」（下稱系爭文具）使用疑義及質疑是否有違試場規則，案經被告於同年7月4日選規二字第1021300320號函（即系爭函），答復以：「……系爭文具明顯將公文程式載於其上，已逾越一般輔助作答整齊文具之必要程度，影響考試公平性，爰所有國家考試一律禁止使用，並自102年公務人員高等考試三級考試暨普通考試開始適用。應考人如於考試期間使用該物品，依試場規則第7條第1款『攜帶非透明之鉛筆盒或非必要物品』之規定，經監場人員制止而再犯者，視其情節輕重，扣除該科目成績3分至5分。」；另申明「系爭文具並未經被告審核通過，其如以國家考試專用名義廣告販售，易造成應考人誤解，……」等語，原告不服，提起訴願，經訴願決定不受理駁回後，提起本件行政訴訟。
- 二、原告主張：

- （一）原告於102年1月1日起，開發設計輔助國家考試作答整齊之系爭文具，於102年5月設計概念確定後，預先網路行銷但尚未開模。嗣102年5月19日發現已有應考人對系爭文具可否於考場使用之疑義，經被告表示「函稱物品為輔助應考人作答之必要文具……非經監場人員發現其他違規情事……均得使用。」原告據此行政指導決定開模量產，並於102年6月於三民書局實體及網路通路上架銷售。上市○○○○○路有輿論討論，對系爭文具可否使用有對立言論，被告復於102年6月19日第二度表示系爭文具可以使用，其後因少數應考人反覆留言被告，致使被告立場改變，而於102年7月1日發布具一般處分性質之新聞稿，表示系爭文具全面禁止。
- （二）訴願決定雖稱系爭函非行政處分，然按行政實務上，實體決定後另以書函告知受處分人，實屬常見之慣例，且為一個行政流程，故行政機關之實體決定及其後續用以通知之書函，為一體兩面。故若系爭新聞稿為一

般處分，其後之通知書函，實與系爭新聞稿具不可分割之關係，縱新聞稿貌似行政指導，未告知救濟途徑，書函貌似觀念通知，同樣未告知救濟途徑，然被告之行政決定實際上已發生法律效果，則屬行政處分。原告自得對之提起訴願及行政訴訟以為救濟。

(三)系爭函即原處分有違法律保留原則，參司法院釋字第443號解釋意旨，被告若欲限制人民於考場使用特定文具，至少須以法律或母法明確授權之法規命令，明確准予使用之文具功能，及不准使用之文具功能，使得據以作成具體行政處分（如禁用公告或現場取締）。但被告於全面禁用前，對於模板類工具（如經濟學圖形用圓圈尺、工程圖形模板、建築圖形模板，主要為國內公司「徠福行文具股份有限公司」所製造），向未定有審查基準。系爭文具係一個為解決考生不便所創作之新產品，科技發展較法律快速，在當今社會實屬常見，由於社會、經濟、科技…事實狀況難以避免，但行政機關有義務跟上腳步，取得立法者之授權，儘快制定出相關審查規範。而被告在模板類文具尚未定有法規命令層級以上審查基準之情形下，跳過制定法規，直接認定系爭文具屬於試場規則第7條「非必要之物品」並作成全面禁用之行政處分，自為法治國家法律保留原則所不許；又「非必要之物品」為不確定法律概念，在欠缺具體審查基準之情形下，直接適用抽象不確定法律概念，亦難以確保適用的結果並無爭議。

(四)有關被告答辯狀提及：「原告若於該文具開模前，先正式行文將系爭文具樣品送至被告詢問，將更為周妥。」等語。惟查，被告直今對系爭文具皆無審查規範，亦無送審流程（與國家考試專用電子計算器情況完全不同），在全無法令可資依循之情況下，原告如何送審？且依照工業設計流程，有設計圖後，若要產生樣品，有兩種途徑：1. 小量雷射切割樣品，材質為壓克力。在被告既無輔助文具審查規範，又對工業設計不了解之情況下，原告如何信賴送審結果？是否以圖樣送審，量產後仍有被禁用之可能？2. 模造樣品，材質與量產產品相同。要有模造樣品，就已經進入開模流程，且須先付模具費用。在被告對輔助文具無審查規範之情況下，被告可能高興就許可，不高興就駁回，輿論沒注意就許可，輿論報導就駁回？原告如何承擔以模造樣品送審的成本（動輒新台幣十萬元）等情。並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分。

三、被告則以：

(一)查系爭函係說明有關係爭文具是否違反國家考試公平性一節，被告為求審慎，經開會研商決議，認為其明顯將公文程式載於其上，已逾越一般

輔助作答整齊文具之必要程度，影響考試公平性，爰所有國家考試一律禁止使用，並自102年公務人員高等考試三級考試暨普通考試開始適用。應考人如於考試期間使用該物品，依試場規則第7條第1款「攜帶非透明之鉛筆盒或非必要物品」之規定，經監場人員制止而再犯者，視其情節輕重，扣除該科目成績3分至5分。又為免造成應考人誤解，被告已一再表明，原告設計之系爭文具不得以「國家考試專用」名義廣告販售，以維護應考人權益。但若非於「國家考試」使用，或非以「國家考試專用」名義廣告販售，被告對於系爭文具之販售或使用，並無意見。

(二)又被告為迅速回應民意，提供優質之服務，於考選部全球資訊網建置意見看板，處理民眾關於考試相關問題之即時答復。查102年5月18日有署名「路人甲」者，於被告意見看板留言，惟其並未敘明有試圖探究此產品是否合法後，即行使開模行為之意思，爰被告意見看板答復與原告行使開模之行為並無相當關聯性。是誠如原告所陳，該產品於「功能上雖或有些許爭議空間」，因此原告若先正式行文將系爭文具實品送至被告詢問，將更為周妥。就系爭函內容觀之，核與訴願法第3條第1項規定所稱行政處分不同，應非屬行政處分範疇，依訴願法第77條第8款規定，對於非行政處分之事項提起訴願者，應不予受理。

(四)次按閱卷規則第四章國文試卷之評閱第25條第2項規定：「國文科目採申論式試卷作答者，其作文、公文、翻譯部分之評閱，依配分比例參照下列項目綜合評定之：……二、公文：（一）內容及用語。（二）程式。（三）書法、標點及試卷整潔。」據此，該條文已明確規範公文格式係屬評分項目之一，絕非抽象概念。本件系爭文具使用疑義與文具之材質無關，實因其明顯將公文程式載於其上，已逾越一般輔助作答整齊文具之必要程度，影響考試公平性，爰所有國家考試一律禁止使用。

(五)國家考試首重公平、公正、公開，因此為審查國家考試得使用之電子計算器規格，特訂定「國家考試電子計算器審查作業要點」以資遵循。而文具部分因非國家考試必備之物品，是以，被告雖無就文具用品訂定送審程序，然原告於102年6月24日將系爭文具樣品函送被告時，被告為求審慎即召開會議進行審核，由於其已超越考試必要物品之程度，基於公平性考量，爰對原告所作禁止於國家考試使用理由之事實敘述，並無原告指摘無審核標準之情事等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、本院判斷：

(一)按「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但

其情形可以補正者，審判長應定期間先命補正：…十、起訴不合程式或不備其他要件者。」行政訴訟法第107條第1項第10款定有明文。

(二)次按行政訴訟法第4條第1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3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」所謂行政處分，按行政程序法第92條：「(第1項)本法所稱行政處分，係指行政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。(第2項)前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定。……」準此，行政處分(包括一般行政處分)係針對公法上具體事件所為，所謂「具體事件」，即表明行政處分之個別性。倘行政行為之內容係規範具體之事實關係者，為行政處分；倘行政行為之內容為一般性及抽象性規範者，即非行政處分之範疇。亦即行政處分之相對人，為特定或可得特定，惟所涉及事實關係則必須具體。而判斷是否為具體事件，原則上亦可依規範效力是否「一次性或反覆性」作為判斷標準，即凡規範效力屬一次性者，可認定為具體之事實關係；若屬反覆性者，則為抽象事實關係，亦有最高行政法院93年度裁字第1703號裁定可資參照。又行政機關之行為未對外發生法律效果者，均應排除於行政處分之外，故行政機關所為單純事實之敘述(或事實通知)或理由之說明，既不因該項敘述或說明而生何法律上之效果者，自非行政處分，人民即不得對之提起行政爭訟(改制前行政法院44年判字第18號、62年裁字第41號著有判例參照)。

(三)查系爭函內容，略以：「系爭文具明顯將公文程式載於其上，已逾越一般輔助作答整齊文具之必要程度，影響考試公平性，爰所有國家考試一律禁止使用，並自102年公務人員高等考試三級考試暨普通考試開始適用。應考人如於考試期間使用該物品，依試場規則第7條第1款『攜帶非透明之鉛筆盒或非必要物品』之規定，經監場人員制止而再犯者，視其情節輕重，扣除該科目成績3分至5分」；另申明「系爭文具並未經該部審核通過，其如以國家考試專用名義廣告販售，易造成應考人誤解。」等語，有系爭函附卷可稽。觀諸系爭函之內容，僅係就系爭文具不得於國家考試使用之一般性的抽象規範與禁止使用理由說明；系爭文具之使用與否並非一次性之具體事件，而係具有反覆適用之性質，與前揭行政處分之要件未符，亦與一般處分係就具體事件對可得特定之人發生法律

效果不同，自非行政處分或一般處分。且系爭函亦無就原告或特定對象生有外部法效果之規制，僅係就該申論尺未經被告審核通過之事實敘述而已，核非行政處分。

五、綜上所述，系爭函並非行政處分，訴願決定不予受理，並無不合。原告對於非屬行政處分之系爭函提起本件撤銷訴訟，其起訴即屬欠缺訴訟要件，且無從補正，應予駁回。基於先程序後實體之訴訟原則，本件起訴既為不合法，實體部分自無審究之必要。又本件裁判基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院斟酌後，核與裁判不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

六、依行政訴訟法第107條第1項第10款、第104條、民事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

中 華 民 國 1 0 3 年 4 月 2 2 日