

論公務人員考試與 專技人員考試之界線

◎ 白又謙

壹 | 公務人員與專技人員 間有明顯的界線

憲法第 86 條規定：「左列資格，應經考試院依法考選銓定之：一、公務人員任用資格。二、專門職業及技術人員執業資格。」亦即，考選部舉辦之國家考試分為二大種類：一、公務人員考試；二、專門職業及技術人員考試（以下簡稱『專技人員考試』）。考選部的組織分工也是依此原則而作劃分：高普考試司及特種考試司主辦公務人員考試，專技考試司主辦專技人員考試。

憲法第 86 條之所以作這樣的區分，主要是因為公務人員與專門職業及技術人員（以下簡稱『專技人員』）本質上存有相當大的差異。

公務人員的定義，依據公務人員任用法施行細則第 2 條規定，係指「各機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等、職等之人員¹」。

而專技人員的定義，依據專門職業及技術人員考試法（以下簡稱『專技人員考試法』）第 2 條規定，係指「具備經由現代教育或訓練之培養過程獲得特殊學識或技能，且其所從事之業務，與公共利益或人民之生命、身心健康、財產等權利有密切關係，並依法律應經考試及格領有證書之人員」。公務人員是代表國家或政府任職於行政機關來服務人民的；專技人員則是以其專業學識及技能提供客戶服務。從定義上看來，兩者可謂是天差地別，公務人員除了在公部門服務、享有「公務員身分保障」，與專技人員在私部門執業、無特別「身分保障」之外，法律上還禁止具有專技人員執業資格之公務人員於任公職時執行專技業務（公務員服務法第 14 條）。

由此看來，公務人員與專技人員的考選作業，區分為兩種不同系統，誠屬自然。

¹ 依通說「公務員」有最廣義、廣義、狹義、最狹義四種定義。考選部舉辦國家考試所羅致的人員即是最狹義的公務人員。

貳 | 公務人員考試與專技人員考試之界線

將公務人員考試法與專技人員考試法做一比較，主要之差異如下：

一、考試錄取取得資格

公務人員考試以考試定其任用資格；專技人員考試以考試定其執業資格。

二、錄取人數或標準

公務人員考試應依用人機關年度任用需求決定正額錄取人數，依序分發任用。並得視考試成績增列增額錄取人員，列入候用名冊，於正額錄取人員分發完畢後，由分發機關配合用人機關任用需要依考試成績定期依序分發任用（公務人員考試法第2條）；專技人員考試得視等級或類科之不同，採科別及格、總成績及格、以各類科全程到考人數一定比例為及格等方式，並得擇一採行或併用（專技人員考試法第16條）。

三、外國人報考

外國人得報考專技人員考試，並依法在我國執行專技人員業務（專技人員考試法第20條）；公務人員考試法則限定具中華民國國籍者始得報考（公務人員考試法第7條）。

實則，法規將公務人員考試定位為任用資格考試，將專技人員考試定位為執業資格考試，也連帶影響考試錄取採用之方式，此點於是成為公務人員與專技人員在考試制度上最大的分歧點。

然而，51年8月29日修正公布之考試法第7條曾規定：「公務人員考試與專門職業及技術人員考試，其應考資格及應試科目相同者，其及格人員同時取得兩種考試之及格資格。」而71年6月15日修正發布之考試法施行細則第9條第2項規定：「公務人員考試及格人員，同時取得專門職業及技術人員考試及格資格者，其考試總成績，須達到專門職業及技術人員考試之錄取標準。」被司法院大法官會議釋字第268號解釋認定為「增設法律所無之限制」，惟無論如何，顯示當時在「應考資格」及「應試科目」相同之前提下，公務人員考試與專技人員考試得考一試取得兩項資格。

最近，考試院第11屆第250次會議，通過了考選部研提之公務人員特種考試司法官考試規則第4、5、6條修正草案暨專門職業及技術人員高等考試律師考試規則部分條文修正草案，自103年開始，司法官特考及律師高考第一試將同時舉行，並採同一試題。其主要之理由，係考量司法官及律師二項考試自

100年起實施新制以來，二項考試第一試應考人，其重複報考及錄取人數皆超過五成以上，為減輕應考人負擔，以及因應法官審理案件及律師處理受委任事件等實務運作之需要。

從以上所述可知，即便公務人員與專技人員在角色、功能以及權限上似乎涇渭分明，但於其考試制度上，主要之差別乃在於：法規將公務人員考試定位為任用資格考試，將專技人員考試定位為執業資格考試；此並且連帶影響考試錄取採用之方式。而現行法已經針對應考資格及應試科目相類似之司法官特考與律師高考做出第一試合併舉行之修正，是否意味著，某些特定情形之下，公務人員考試與專技人員考試間原本的界線，可以考慮淡化？

參 | 司法官特考 V.S. 律師 高考

司法官是公務人員，律師是專技人員，但比較特別的是，司法官與律師兩者所需的專業背景（法律）相若、執行職務也常於共同的場域（法庭）。在民事法庭，原告委任律師擔任訴訟代理人提出訴狀、被告委任律師擔任訴訟代理人提出答辯狀，並且在法庭上法官的面前攻防，法官獲得具體心

證之後做出裁判；在刑事法庭，檢察官代表國家為原告對被告起訴，被告則委任律師擔任辯護人為之答辯，兩造在法庭上法官的面前攻防，法官獲得具體心證後做出裁判。司法官與律師在法院裡依據同一套法律（專業知識）、採用的是同一套程序，透過其各司其職，且唯有透過其各司其職，才能替人民實現司法正義。

這一套大家必須要共同使用的專業知識，就是司法官與律師重要核心職能之所在。正因為如此，對於司法官特考及律師高考應考資格的訂定，範圍差別不會太大；在兩項考試之應試科目方面，重疊性也高。因而，考試實務上發生「二項考試第一試應考人，其重複報考及錄取人數皆超過五成以上」之現象，並不令人意外。

然而，司法官之固有職務中，如：法院內行政業務，與律師無關；律師之業務中，如：合約審議、企業併購等，亦與法官無涉。因此，嚴格來說，司法官與律師的核心職能，雖然關係密切、多所重疊，但範圍並不一致。

其次，在角色扮演上，無論是基於代表國家行使職權之立場、或是擔任案件裁判者的立場，司法官相對於只是代表訴訟當事人攻防的律師，都應該具備更高的法律素養。

既然司法官與律師間，有別於其他公務人員與專技人員相互間，存在著更密切的關聯性，那麼現行法在兩者的考試制度上有如何的差異？

一、法規依據

司法官特考之依據為「公務人員特種考試司法官考試規則」；律師高考之依據為「專門職業及技術人員高等考試律師考試規則」。

二、分試

律師高考分二試，皆為筆試；司法官特考分三試，一、二試為筆試外，三試為口試。

三、應考資格

司法官特考有年齡上、下限之限制；律師則無。除年齡之外，畢業科系的範圍以及曾修習學分之範圍多寡，兩項考試之要求也有若干差異。

四、不得應試條件

具有律師法第4條規定之事由之一者，不得應律師高考；司法官特考則無此規定。

五、外國人報考

律師高考允許外國人報考；司法官特考應考人須具有中華民國國籍。

六、免試規定

律師高考有免試規定。即：一定資格之教授、副教授、助理教授、軍法官可申請第一試免試；實任法官、檢察官、曾任公設辯護人六年以上者可申請全部免試而取得律師資格；司法官特考無免試規定。

七、體格檢查

司法官特考第二試錄取通知送達14日內，應經試務機關指定之醫療機構辦理體格檢查。體格檢查不合格或未於規定期間內繳交體格檢查表者，不得參加第三試；律師高考無此規定。

八、錄取標準

兩項考試除第一試外，司法官特考第二試錄取人數係按應考人第二試成績高低順序，依需用名額加10%擇優錄取；律師高考第二試則按應考人第二試成績高低順序，以全程到考人數33%為及格標準。另外，司法官特考第二試成績有一科目成績為零分或第三試口試成績未滿60分者，均不予錄取。律師高考第二試筆試應試科目有一科目成績為零分者，不予及格。

九、訓練

司法官特考經過三試錄取者，尚須經過司法官訓練所長達二年的訓練

及實習，訓練期滿成績合格，經公務人員保障暨培訓委員會核定後，始完成考試程序；律師之訓練並非考試的一部分，依據律師法第7條規定，律師應完成職前訓練，方得登錄執業。

十、限制轉調

司法官特考及格者，自訓練期滿成績及格取得考試及格資格之日起，實際任職六年內不得轉調司法院及法務部暨其所屬機關以外機關任職；律師並非公務人員，自然沒有限制轉調問題。

雖然列出了10項差異點，其實重大差異只有一點，就是錄取方式。因為司法官特考也是公務人員考試，所以依法為一種任用資格考試；律師高考是專技人員考試，因此依法屬於執業資格考試，故於錄取方式上，司法官特考仍是以需用名額為基礎；而律師高考乃以全程到考人數33%為及格標準。因而司法官特考與律師高考間之主要差異，可以說正是公務人員考試與專技人員考試間的重大差異。

在其他差異方面，我們也可發現，法規對於司法官考選採取較律師為高之標準。如：司法官特考比律師高考多出第三試集體口試、司法官應考資格中設年齡上下限、司法官第二試後須做體格檢查、司法官通過三試後尚需經過長達二年之訓練及實習…。唯

獨在專業學養上，現行考試機制並未對於司法官採取比律師更高的要求。

相對地，由於司法官與律師之專業同質性，反應在考試制度上，也有幾點值得注意：

一、應考資格條件有交集

學歷資格均以法律系所畢業者為主；以修畢特定科目學分數者，均有行政法、民法、民事訴訟法、刑法、刑事訴訟法、商事法等科目。

二、應試科目及配分方式幾乎相同

律師高考於104年第二試實施選試制度以前，二項考試第一試合併舉行，第二試應試科目及各科配分除國文以外完全相同。

三、法官、檢察官可申請律師高考全部科目免試

儘管司法官與律師之業務範圍不盡相同，但司法官可依「公務人員特種考試司法官考試規則」第7條規定申請律師高考全部科目免試。反之，律師亦可依據「專門職業及技術人員轉任公務人員條例」之規定轉任法官。表示此二項考試儘管不同，司法官（律師）若具備一定之司法實務經驗即可不經考試取得律師（司法官）之資格，由此可見，我國法制以往即已承認司法官考試和律師考試在本質上有其共通性。

肆 | 他山之石

我國法制多繼受自德國，德國並未分別舉辦司法官與律師之考試²。

德國的司法考試分為二試。

在德國，只有經過正規的大學法學教育的人才有資格報考司法考試，而沒有經過正規法律教育的人，例如其他專業的學生，則不能參加司法考試。

第一次考試及格者即算是大學畢業，並確立實習職務之資格。若要參加各邦分別舉辦之第二次國家考試，必須先經過為期兩年的實習（Referendariat），這兩年必須輪流在民事法院、刑事法院、檢察機關；行政機關以及律師事務所等單位見習。完成之後始得報考第二次國家司法考試。

通過第二次國家考試者，同時取得擔任法官、律師、檢察官、公務員等資格，但是必須憑考試成績去應徵工作。據瞭解，一般水準以上成績即可獲得律師工作，有更好的成績才能得到法官、檢察官的工作，至於收入豐厚的公證人工作，則必須有頂級的好成績。

因此在德國，公務人員和專技人員雖有分別，但法律領域的公務人員及專技人員卻能透過同一套考試制度予以衡鑑。

德國司法考試制度能夠合併考選公務人員和專技人員，關鍵因素是德國不將司法考試定位為任用考試，所以政府不進行分發作業，第二試考試及格者想要擔任法官、公務員或律師，必須以其考試成績，自行到法院、行政機關或律師事務所應徵。此與我國司法官考試錄取後接受政府的訓練並分發，有所不同。

我國公務人員考試制度長期以來堅持採用分發制度之重要理由，是為防免個別應徵職務易生徇私弊端。然而德國制度的優點是，經過同一次考試擢選而出的人才，能夠按其成績的高低依照各種工作對法律專業要求之程度而透過市場機制作適切的媒合。不像分別舉辦司法官及律師考試時，難以就兩邊考試之成績衡鑑孰優孰劣。

我國考試院近來透過修法，讓司法官特考與律師高考第一試之應試科目、配分比重以及錄取標準完全相同，並且一起舉行，正是回應司法官特考

² 參考「德國司法考試制度」，Jan Ziekow 著，詹鎮榮譯，國家菁英 5 卷 2 期 193-200 頁。考選部奧地利德國瑞士法國律師司法官考試制度考察團考察報告，吳挽瀾等撰，89 年 4 月，35-112 頁。

與律師高考應考人及應試科目重疊度高所踏出的第一步。惟依現今之考試體制，仍須分別報名、適用各自之應考資格規定，第二試以後又分流，回到各自的考試規定。將來是否有可能整合成如同德國的單一司法考試制度？讓我們拭目以待³。

伍 | 高考三級建築工程 V.S. 建築師高考

無獨有偶地，除了司法官特考與律師高考之外，高考三級建築工程與建築師高考情形也有類似之處。

建築法第 34 條第 1 項規定：「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書，應就規定項目為之。」第 2 項復規定：「前項規定項目之審查或鑑定人員以大、專有關係、科畢業或高等考試或相當於高等考試以上之特種考試相關類科考試及格，經依法任用，並具有三年以上工程經驗者為限。」亦即，高考三級建築工程類科考試錄取者（以下簡稱建築技士），經分發至地方政府建築管理單位，具 3 年以上工程經

驗者，依法即可辦理審查或鑑定建築師提送之建築工程圖樣及說明書。其與建築師間之業務互動，猶如法官審視律師所提書狀並予以裁判。兩種情形都是必須具有相同專業，循同一套程序的，一方申請、另一方審查。

只不過，於應考資格方面，建築師高考限定於建築或與建築相關之系所；高考三級建築工程類科的範圍要寬很多，凡「土木工程、土木與生態工程、土木與防災工程、工業設計系建築工程組、公共工程、建築、建築工程、建築及都市計畫、建築及都市設計、都市發展與建築、建築與室內設計、空間設計、建築設計、建築與文化資產保存、建築與古蹟維護、建築與城鄉、軍事工程、造園景觀、景觀、景觀建築、景觀設計、景觀設計與管理、景觀與遊憩、景觀與遊憩管理、營建工程、營建工程與管理各系、組、所畢業」皆可。因為不限於建築系所科班畢業生，為使其有充分學養經驗足以審核建築工程書圖，而有前述建築法第 34 條第 2 項之立法。

其次，與司法實務不同的是，在建築管理實務上有所謂建照申請案交由建築師公會先行「協審」之機制，通過「協審」把關後再經主管機關審查核發建築

³ 依 102 年 8 月 27 日修正發布之「專門職業及技術人員高等考試律師考試規則」第 12 條第 6 項第 5 款規定，自 104 年 1 月 1 日起，律師高考第二試增設智慧財產法、勞動社會法、財稅法或海商法與海洋法四科任選一科的選試科目。似又將與司法官特考分道揚鑣。

執照。此機制藉由建築師公會先行稽察不但能減少嗣後被退件機率，並且也能緩和地方建管機關普遍性專業人力不足的窘境⁴。

建管機關何以會有專業人力不足之現象？此牽涉到市場機制。因為高考三級建築工程類科並無特別專業加給，其薪俸和一般公務人員相當，故其收入遠低於執業建築師，因此高考三級建築工程類科對於建築系所畢業生而言，欠缺經濟上之誘因，導致建管單位不容易留住人才，事實上在地方政府公務人員特考建築工程類科或公職建築師考試時，也常有報考人數低於需用人數之狀況。

政府如因薪資制度欠缺誘因而招不到或留不住建築專業的公務人員，而改以放寬應考資格來因應，會不會反而形成一種惡性循環？

事實上，故誠如法官與律師之情形，擔任審查者之建築技士本應具有與建築師相等甚或更高的學養與經驗，方能勝任其工作，倘若國家在人事制度改革，提供其較高之建築專業加給，或許才能解決建築管理人才荒的問題。同時，假如因為制度改革重新吸引建築系所畢業生報考高考三級建築工程類科，接下來可考慮將應考資格做限縮，或者

可與建築師高考之應考資格相同；然後再檢討應試科目…。總之，高考三級建築工程類科考試與建築師高考之間，不應該像現行法制存在著那麼深的鴻溝！

陸 | 結論

我國公務人員考試與專技人員考試之間的界線，主要歸因於我國就前者採取任用分發制度，也因而造成錄取方式之歧異。

實則，若干核心職能相若的公務人員與專技人員，因為共有相同的衡鑑領域，而且在執行業務的角色上，亦宜有專業能力差別之確保時，可策略性考慮揚棄任用分發制度，將該公務人員考試與專技人員考試合併舉辦，藉由同一次考試、按成績依市場機制媒合最適合之職務，是否較為理想？

不過我們也知道，一個新制度之建立，尚需許多實際有效的配套措施輔助，還有主、客觀環境之配合，絕非易事，謹提供若干淺見，或可為主管機關之參考。

◎作者：白又謙 秘書室專門委員

⁴ 建築執照協審流程，可參閱 <http://www.dba.tcg.gov.tw/ct.asp?xItem=1196228&ctNode=32425&mp=118021>