

最 高 行 政 法 院 判 決

110年度上字第490號

上 訴 人 湯竣羽
歐庭愷
莊士賢

陳重仁
周軒宏

林承甫

張景欣
劉耀中

黃聖育
吳蔚宸

黃禹達

李冠賢
吳宜蓁

共 同

訴訟代理人 高烱輝 律師

被 上 訴 人 考選部

代 表 人 許舒翔

上列當事人間考試事件，上訴人對於中華民國110年4月22日臺北高等行政法院109年度訴字第720號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理由

一、上訴人及陳淑君、黃韻儒、詹博聿、湯佑偉、徐偉欽、薛仲康等19人（下稱上訴人等19人）參加民國108年專門職業及技術人員高等考試律師考試（下稱系爭考試）第二試，總成績雖達各該選試科目組及格標準，惟扣除國文及選試科目以外其他科目合計成績未達400分，致未獲及格。上訴人等19人不服被上訴人108年12月16日選專一字第1083302007號公告（除公告系爭考試及格名單外，並公告未列於榜示名單者，為不予及格）（下稱原處分），依序提起本件訴訟，並請求判決：甲聲明：（一）原處分及訴願決定均撤銷。（二）被上訴人對上訴人及黃韻儒、薛仲康等2人應考之系爭考試第二試，應作成考試及格之處分；乙聲明：確認陳淑君、詹博聿、湯佑偉、徐偉欽等4人部分（該4人於109年律師考試已及格）之原處分違法。經臺北高等行政法院（下稱原審）109年度訴字第720號判決（下稱原判決）駁回後，上訴人提起上訴，並請求判決：原判決廢棄；訴願決定及原處分均撤銷；被上訴人對於上訴人報考系爭考試第二試，應作成考試及格的處分。至於原判決關於駁回陳淑君、黃韻儒、詹博聿、湯佑偉、徐偉欽、薛仲康等6人於原審之訴部分，則因未經其等上訴，已告確定。

二、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

（一）考試院係依專門職業及技術人員考試法（下稱專技人員考試法）授權訂定專門職業及技術人員高等考試律師考試規則（下稱律師考試規則），該規則於106年8月16日修正之第19條第2項但書為成績特別設限之規定（除國文、選試科目以外其他各科目合計成績未達400分者，均不予及格；下稱系爭400分門檻條款）。依據司法院釋字第682號解釋意旨及專技人員考試法之規定，可知專技人員考試法第16條第2項關於考試及格方式，乃採取框架式之立法，目的在給予考試主

管機關專業判斷之空間，依其專業針對律師作為專門職業人員的需要，決定適合之考試方式暨及格標準，以達鑑別應考人是否已具專門職業人員執業所需之知識及能力之目的。律師考試及格標準之決定，固關係人民能否取得專門職業之執業資格，對人民職業自由及應考試權有所限制，惟上開事項涉及專門職業之需要及考試技術之專業判斷，尚非屬應由立法者以法律規定之絕對國會保留事項，應得由考試主管機關基於法律授權以命令規定之。律師考試規則於106年8月16日之修正，乃被上訴人基於專技人員考試法之授權報請考試院修正發布，為執行該法第11條第1項授權目的之具體內容事項；細譯系爭400分門檻條款之修正文字意義並非難以理解，且為受規範者均得清楚預見不符該成績特別設限之標準者，將獲考試不予及格之處分，與母法規定無違，符合法律保留、法律明確性及可預見性原則。

(二)上訴人等19人參加系爭考試，經通過第一試後參加第二試，分別選試「智慧財產法」、「勞動法」、「海商法與海洋法」，經評閱之結果，考試總成績均已達該選試科目組全程到考人數前百分之33之及格標準（478.5分），但扣除國文、選試科目以外其他各科目合計成績均未達400分，屬系爭400分門檻條款不予及格之情形，經典試委員會依法為第二試成績審查後，應仍不予及格，被上訴人依據典試委員會所定及格標準及典試委員長簽署之榜單，於108年12月16日公告系爭考試第二試及格人員名單，並分別寄發不予及格之考試成績通知書予上訴人等19人，於法核無違誤。

(三)為建構專業化、多元化、友善的律師考試制度，被上訴人就現行之考試方式、應考資格、應試科目暨及格標準等進行檢討與改革，並提報105年12月20日考試院第12屆第40次座談會。又為廣徵意見，先於106年1月9日在被上訴人網站公告舉辦律師考試改革公聽會，復於106年1月13日依期舉辦，就包含應考資格、應試科目、科別及格、成績保留等聽取各界意見，對律師考試制度改革凝聚共識，被上訴人、大法官、

立法委員、學者專家、中華民國律師公會全國聯合會、臺北律師公會等6個地方職業團體、司法院、法務部均派員參加，另有10位民眾報名參加，被上訴人就與會人員所為建議擬具修正條文。其後，被上訴人完成專技人員考試及格方式通盤檢討，向考試院提出報告，依據專技人員考試法第11條第3項規定，於106年4月11日召開律師考試制度改革相關事宜研商會議，邀集法務部、司法院、律師職業團體及學者專家參加討論。又鑑於當時律師考試第二試係以錄取各該選試科目全程到考人數百分之33為及格標準，但未訂定最低錄取分數門檻，然近年來，律師界與司法界不斷質疑現行律師考試制度究否能適切地衡鑑律師執業所應具備之基本專業能力，改革呼聲甚囂塵上。再為避免對於現行律師考試制度造成過大衝擊，決定採漸進改革模式，經擬具律師考試規則第19條修正草案，以400分作為改革方案，並自106年5月9日起至15日止踐行預告程序，徵詢社會各界意見，民眾均可透過書面或電子郵件等方式反映其意見。法規預告完成後，報請考試院審議。經考試院106年8月10日第12屆第149次會議決議通過，並於106年8月16日修正發布，另訂有緩衝期，明定自107年1月1日施行。是以，律師考試規則於106年8月16日之修正，被上訴人已依專技人員考試法第11條第3項及行政程序法第154條之規定，就修正之內容徵詢主管之各機關、律師職業團體，研討商議並評估審酌各方提出之意見後，始作成之決定，並經過法規草案預告程序，公告公聽會時間及法規預告期間，程序核屬適當，已完備相關法令所要求之法定程序，並符合專業、多元參與及透明公開之要求，並無違誤。

(四)律師考試規則自90年4月3日訂定發布施行以後，歷經多次修正，成績特別設限之及格方式，並非此次修法獨有之作法，尚難據此指為違法。又律師考試之及格標準，除作為律師專業執業能力之評斷門檻，同時對民眾權利保障、訴訟權照護之適足性產生影響，進一步連動我國司法制度之運作與發展

01 方向，故而適切衡鑑律師之執業能力，提昇執業品質，有其
02 必要。且因涉及考試所採鑑別專業能力之考試方法，如成績
03 計算方式與及格標準之設定等，為考試權專業判斷之核心領
04 域，應給予考試主管機關專業判斷及各方理性討論及思辨之
05 民主空間。衡酌考試院依專技人員考試法規定之授權，及基
06 於專業之判斷，依法定程序訂定系爭400分門檻條款，乃為
07 鑑別應考人是否具律師專業執業能力之功能，提升考試及格
08 者於專業科目公、民、刑、商事法等4大核心領域之水準，
09 以強化基本專業能力及考試實際表現之關聯性，建構專業導
10 向之律師考試制度，業經被上訴人提出於修正草案總說明之
11 中，應屬合理、必要之手段，亦符合律師專業多元化要求，
12 係具期待可能性，核與憲法第23條規定之比例原則尚無牴
13 觸。

14 (五)關於律師考試及格制度，成績特別設限等規定業經多次修
15 正，雖與人民職業選擇自由之限制及應考試權密切關聯，惟
16 因考試方法之決定涉及考選專業判斷，及格方式之選擇與鑑
17 別應考人知識、技術與能力之考試目的，難謂無合理關聯
18 性，系爭400分門檻條款並非考試主管機關之恣意選擇。又
19 應考人並無期待考試及格標準永不變動之可能，被上訴人擬
20 具系爭400分門檻條款修正草案，復踐行預告程序，徵詢社
21 會各界意見，自斯時起，應已足使應考人對於律師考試規則
22 即將修正乙事有所預見，草案再依法定程序報經考試院審議
23 通過，並於106年8月16日修正發布，定自107年1月1日施
24 行，預留1年緩衝期，亦無違反信賴保護及誠實信用原則之
25 情事。綜上，上訴人之訴為無理由，乃判決駁回上訴人之
26 訴。

27 四、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，結論並無違誤。茲
28 就上訴意旨論斷於下：

29 (一)按憲法第15條規定人民的工作權應予保障，其內涵包括選擇
30 及執行職業之自由。以法律或法律明確授權的命令對職業自
31 由所為的限制是否合憲，因其內容之差異而有寬嚴不同的審

01 查標準。憲法第86條第2款規定，專門職業人員的執業資
02 格，應經考試院依法考選之。因此，人民選擇從事專門職業
03 的自由，憲法基於重要的公共利益，明定應經依法考選始取
04 得執業資格的限制。憲法第18條對人民應考試權的規定，除
05 保障人民參加考試取得公務人員任用資格的權利外，亦包含
06 人民參加考試取得專門職業人員執業資格的權利，以符憲法
07 保障人民工作權的意旨。

08 (二)律師法第1條第1項規定：「律師以保障人權、實現社會正義
09 及促進民主法治為使命。」可知，律師從事律師業務，不僅
10 涉及委任人個人的權益，更影響社會正義及民主法治等重要
11 的公共利益，自須具備專門的法學知識與技能。依專技人員
12 考試法第2條第1項前段規定，該法所稱專門職業及技術人
13 員，是指具備經由現代教育或訓練的培養過程獲得特殊學識
14 或技能，且其所從事的業務，與公共利益或人民的生命、身
15 心健康、財產等權利有密切關係，並依法律應經考試及格領
16 有證書的人員。故行為時律師法第3條第1項明定：「中華民
17 國人民經律師考試及格並經訓練合格者，得充律師。」將律
18 師列為專門職業人員，則依上述憲法第86條第2款、第18條
19 規定，應經考試院依法考選，始得取得律師執業資格。

20 (三)依專技人員考試法第1條規定：「專門職業及技術人員之執
21 業，依本法以考試定其資格。」第11條規定：「（第1項）
22 專門職業及技術人員各種高等考試、普通考試之考試規則，
23 由考選部報請考試院定之。（第2項）前項考試規則應包括
24 考試等級及各類科之應考資格、應試科目、考試方式、成績
25 計算、及格方式。（第3項）考試規則訂定或修正前，應先
26 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
27 關、中央目的事業主管機關議決後，始得變更之。」第16條
28 規定：「（第1項）專門職業及技術人員考試得視等級或類
29 科之不同，採下列及格方式：一、科別及格。二、總成績及
30 格。三、以各類科全程到考人數一定比例為及格。（第2
31 項）前項及格方式，得擇一採行或併用，並由考選部報請考

試院定之。（第3項）專門職業及技術人員考試總成績計算方式、配分比例及成績特別設限等事項之規則，由考選部報請考試院定之。」可知，專技人員考試法第11條第1項、第2項及第16條第2項、第3項規定，已明確授權考試院訂定包括「應考資格、應試科目、考試方式、成績計算、及格方式」等事項的考試規則及包括「及格方式」、「考試總成績計算方式、配分比例及『成績特別設限條款』」等事項的考試總成績計算規則。又專門職業人員考試的應試科目暨及格標準的決定，關係人民能否取得專門職業的執業資格，對人民職業自由及應考試權雖有限制，惟因上述事項涉及考試專業的判斷，除由立法者直接予以規定外，亦得由考試主管機關基於法律明確授權以命令規定。前述規定除明定專門職業人員考試得採「科別及格」、「總成績及格」及「以各類科全程到考人數一定比例為及格」3種及格方式外，就各類專門職業人員考試的考試規則（包括應考資格、應試科目、考試方式、成績計算、及格方式）、及格方式及總成績計算規則（包括考試總成績計算方式、配分比例及成績特別設限條款）等，具體明確授權考試院本其職權及專業判斷訂定發布補充規定。探究其立法意旨，即在於考試規則的訂定或修改，攸關專門職業人員就業權益，宜先徵詢相關職業團體意見，以充分瞭解該團體的看法，俾規則的訂定或修正能有更周延的方向後，再由被上訴人會同中央職掌主管機關、中央目的事業主管機關議決後，依其專業決定適合的及格方式暨及格標準，以達鑑別應考人是否已具專門職業人員執業所需的知識及能力之目的。可見由上述授權法律整體所表現的關聯意義為判斷，其授權的目的、範圍及內容，都已經符合具體明確的要求，而未違反授權明確性原則。

(四)考試院依上述規定授權所訂定的專門職業及技術人員考試總成績計算規則第3條規定：「（第1項）筆試科目分普通科目及專業科目。採總成績及格或以錄取各類科全程到考人數一定比例為及格者，其應試科目有一科成績為零分，或專業科

目平均成績不滿50分，或特定科目未達規定最低分數者，均不予及格；缺考之科目，以零分計算。（第2項）前項特定科目之認定及最低分數之設定，依考試類別或類科之需要，由各該考試規則定之。」及於106年8月16日修正發布並定於107年1月1日施行的律師考試規則第19條第2項規定：「本考試第二試及格人數按應考人第二試成績高低順序，分別以第12條第2項第5款各該選試科目全程到考人數前百分之33為及格。計算及格人數遇小數點時，採整數予以進位，如其尾數有2人以上成績相同者，均予及格。但第二試筆試應試科目有1科目成績為零分或除國文、選試科目以外其他各科目合計成績未達400分者，均不予及格。」就系爭考試第二試所採「及格人數按應考人第二試成績高低順序，分別以第12條第2項第5款各該選試科目全程到考人數前百分之33為及格」的具體內容，於但書明定尚包括「應試科目不得有1科目成績為零分」、「除國文、選試科目以外其他各科目合計成績不得未達400分」（即系爭400分門檻條款）之標準。此限制標準非但關係著律師考試制度的專業化，更事涉報考專門職業人員考試的應考人及格與否的切身權益，性質上屬於限制人民自由權利的重要事項，而非僅屬於執行法律的細節性、技術性次要事項，自不得僅憑母法的概括授權或本於法定職權發布命令加以規定；惟上揭限制標準，是基於專技人員考試法第11條第1項及第16條第3項的具體明確授權所發布的補充規定，其內容符合立法意旨，也未超越母法授權的目的與範圍，符合憲法第23條的法律保留原則。

- (五)基於法治國原則，以法律限制人民權利，其構成要件應符合法律明確性原則，使受規範者可能預見其行為的法律效果，以確保法律預先告知的功能，並使執法的準據明確，以保障規範目的之實現。依司法院歷來的解釋，法律明確性的要求，非僅指法律文義具體詳盡的體例而言，立法者於制定法律時，仍得衡酌法律所規範生活事實的複雜性及適用於個案的妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念而為相應的規

01 定。法律規定所使用的概念，其意義依法條文義、立法目的
02 及法體系整體關聯性，如非為一般受規範者難以理解，且個
03 案事實是否屬於法律所欲規範的對象，為一般受規範者所得
04 預見，並可經由司法審查加以認定及判斷，即未違反法律明
05 確性原則（司法院釋字第432號、第521號、第594號、第602
06 號、第617號、第623號、第636號、第690號、第777號、第7
07 94號及第799號等解釋理由書參照）。系爭400分門檻條款是
08 規定在律師考試規則第19條第2項但書，其文義明顯易懂，
09 立法目的明確，欲報考系爭考試的應考人均可輕易理解；而
10 且所有應考人亦得以清楚預見其等的考試成績都將一體適用
11 系爭400分門檻條款，如不符系爭400分門檻條款的及格標
12 準，將受不予及格的處分；被上訴人適用系爭400分門檻條
13 款所為及格與否的處分，也可以經由司法審查加以認定及判
14 斷其合法性。可見系爭400分門檻條款與法律明確性原則並
15 無違背。

16 (六)憲法既設考試院賦予其考試權，並由總統提名、經立法院同
17 意而任命的考試委員，以合議的方式獨立行使，目的在建立
18 公平公正的考試制度；就專門職業人員考試而言，即在確保
19 相關考試及格者具有執業所需的知識與能力，故考試主管機
20 關有關考試資格及方法的規定，涉及考試的專業判斷者，應
21 給予適度的尊重，始符憲法五權分治彼此相維的精神（司法
22 院釋字第682號解釋理由書參照）。由於律師所從事之業
23 務，係以保障人權、實現社會正義及促進民主法治為使命，
24 與人民之生命、身體、財產等權利或公共利益有密切關係，
25 自應嫻熟國家法令，具有高度專業性。則律師考試之及格標
26 準，除作為律師專業執業能力之評斷門檻外，同時亦對民眾
27 權利保障、訴訟權照護之適足性產生影響，進一步牽動我國
28 司法制度運作之良窳與發展方向之健全與否，故而適切衡鑑
29 律師之執業能力，提昇執業品質，自有其必要。系爭400分
30 門檻條款對人民應考試權及工作權所為限制，涉及考試所採
31 鑑別專業能力的考試方法，屬憲法設考試院所賦予考試權專

業判斷的核心領域，法院應給予適度的尊重。為適切衡鑑律師的執業能力，以提升其執業品質，建構專業導向之律師考試制度，系爭400分門檻條款是為達成重要的公共利益，確實在一定程度上有助於達成適切衡鑑律師執業能力的公益目的，已屬對於應考人的應考試權及工作權侵害較輕微的合理必要之手段，核與比例原則無違。

(七)憲法第7條保障人民平等權，旨在防止立法者恣意對人民為不合理的差別待遇。法規範是否符合平等權保障的要求，其判斷應取決於該法規範所以為差別待遇的目的是否合憲，所採取的分類與規範目的的達成之間，是否存有一定程度的關聯性而定（司法院釋字第682號、第694號、第701號及第760號解釋理由書參照）。就專門職業人員的考試，其中對特定應試科目的及格要求，為考試主管機關依法定程序所為的專業判斷，與鑑別應考人是否具有執業所需的知識及能力，有合理關聯性，並非考試主管機關的恣意選擇，即無違背憲法第7條保障平等權的意旨（司法院釋字第682號解釋理由書意旨參照）。系爭400分門檻條款就及格成績所設的特別限制，雖對於人民選擇職業自由及應考試權有所限制，惟因該考試及格標準的選擇與鑑別應考人專業能力的考試目的之間，具有合理的關聯，並非考試院的恣意選擇，即使在相同總分的不同應考人間發生及格與否的差別待遇，也具有合理性及正當性的基礎，而與平等原則無違。

(八)經查，上訴人參加系爭考試，總成績均達選試科目組及格標準，惟扣除國文及選試科目以外其他科目合計成績未達規定之最低及格分數400分，致未獲及格等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符。原判決以被上訴人為發揮考評律師專業執業能力之功能，提升考試及格者於專業科目公、民、刑、商事法等4大核心領域之水準，強化考試及格標準與專業能力，依據上引專技人員考試法明確授權，報請考試院修正發布系爭400分門檻條款，其修正文字意義並非難以理解，且為受規範者均得清楚預見不符該成績特別設限之標

準者，將獲考試不予及格之處分，與母法規定無違，符合法律保留、法律明確性及可預見性原則，亦與比例原則、平等原則，均無牴觸。系爭400分門檻條款修訂過程，已依專技人員考試法第11條第3項及行政程序法第154條之規定，就修正之內容徵詢主管之各機關、律師職業團體，研討商議並評估審酌各方提出之意見後，始作成之決定，並經過法規草案預告程序，公告公聽會時間及法規預告期間，程序核屬適當，已完備相關法令所要求之法定程序，並符合專業、多元參與及透明公開之要求。上訴人總成績雖已達及格標準，但扣除國文及選試科目以外其他各科目合計成績，仍未達400分，被上訴人為不予及格之處分，並無不合，原判決因而駁回上訴人在原審之訴之結論，核無違誤。上訴意旨主張系爭400分門檻條款之及格方式，非屬專技人員考試法第16條第1項第1款至第3款所列3種及格方式其中之一，顯違反憲法第23條及行政程序法第158條第1項第2款之法律保留原則，原判決未正確審查專技人員考試法第16條第3項「成績特別設限」規定之授權意旨及授權範圍，進而錯誤肯認系爭400分門檻條款之適法性，顯有判決適用法規不當之違背法令；況排除國文、選試科目以外其他各科目成績應達400分，亦顯不具備「成績特別設限」之合理性，不符重大公益目的；系爭400分門檻條款與提升律師專業之目的間，亦欠缺實質關聯，更無法達成以「選考科目」拔擢多元法律專才之「適切衡鑑目的」考選目的；又未採取對應考人侵害較小之手段以降低對應考人之影響，且為達成「限縮律師執業人數以維護律師執業品質」及「適切衡鑑執業能力」等目的，卻又造成對應考人工作權之嚴重侵害，其所欲達成之目的與手段間，顯然未能具備均衡性，違反比例原則；又系爭400分門檻條款以「一刀切」劃定400分標準，造成考試結果不公，導致同次考試之考生間，即使專業科目能力所差無幾，卻僅因分數分布不同，而受有不合理之差別待遇，除已違背律師考試規則第12條增列「選試科目」之意旨外，亦違反行政程序法

第6條之平等原則，原判決肯認系爭400分門檻條款之適法性，顯有判決適用法規不當之違背法令云云；無非係上訴人以其主觀之見解，泛言原判決有適用法規不當之違背法令，並非可採。

(九)末查，由律師考試規則第19條歷次修正，98年9月4日修正發布的律師考試規則第19條第4項規定自100年1月1日起施行；102年8月27日修正發布的律師考試規則第19條第3項規定自104年1月1日起施行，可見受規範的應考人自得以預見律師考試規則將因應社會發展、實務需求及考試政策的改變，而有修正的可能。考試院既已依法定程序研擬修正律師考試規則第19條第2項及第22條第2項規定，並依行政程序法第151條第2項、第154條規定，自106年5月9日起至106年5月15日止踐行預告程序，徵詢社會各界意見，更足使應考人預見律師考試規則第19條第2項規定即將修正及其修正內容；由於相關法規針對成績特別設限條款的準備期間，並沒有特別規定，考試院審酌系爭400分門檻條款的修正幅度及影響程度，於該規則第22條第2項明定自107年1月1日施行，經核其所定過渡期間尚屬合理、適當，並沒有濫用裁量或逾越裁量的瑕疵，法院自應予適度的尊重。原判決敘明系爭400分門檻條款修正草案於106年4月11日召開律師考試制度改革相關事宜研商會議獲致共識後，被上訴人擬具修正草案，復踐行預告程序，徵詢社會各界意見，自斯時起，應已足使應考人對於律師考試規則即將修正乙事有所預見，草案再依法定程序報經考試院審議通過，並於106年8月16日修正發布，定自107年1月1日施行，預留1年緩衝期，並未違反信賴保護原則及誠實信用原則等情，於法核無違誤。上訴意旨主張與先前修法相較，系爭400分門檻條款之修訂，未特別給予2年過渡期之保護，亦屬差別待遇之不平等，具有違法瑕疵，就此亦顯有判決適用法規不當之違背法令云云；亦屬上訴人執其主觀之見解，指摘原判決違背法令，求予廢棄，並非足取。

01 五、綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴之結論，尚無違
02 誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢
03 棄，為無理由，應予駁回。

04 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
05 項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項
06 前段，判決如主文。

07 中 華 民 國 113 年 5 月 9 日

08 最高行政法院第四庭

09 審判長法官 許 瑞 助

10 法官 蔡 如 琪

11 法官 王 俊 雄

12 法官 侯 志 融

13 法官 鍾 啟 煒

14 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

15 中 華 民 國 113 年 5 月 9 日

16 書記官 章 舒 涵