

## 審 查 報 告

民國 107 年 12 月 3 日本院第 12 屆第 217 次會議，公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）函陳公務人員訓練進修法（以下簡稱本法）第 10 條、第 11 條之 1、第 12 條修正草案總說明及其對照表一案，經決議：「交全院審查會審查，由李副院長逸洋擔任召集人。」遵經於同年 12 月 27 日、108 年 1 月 24 日及 9 月 12 日舉行 3 次全院審查會，審查竣事。會中並邀請行政院人事行政總處（以下簡稱人事總處）列席（審查會出列席人員名單如附件 1）。

本案據保訓會函陳略以，立法院司法及法制委員會審查 107 年度中央政府總預算案決議，依目前本法有關全時進修期間規定，對於赴國外進修人員實有不足，爰要求保訓會應評估各種狀況訂定不同進修年限，以達公務人員個人與國家雙贏局面；另考量本法有關全時進修期間規定，自 91 年制定公布施行迄今已逾 16 年，歷經時空環境變遷，相較本法立法之初，進修碩、博士學位者已更加普遍，且實務上迭有機關建議適度延長進修期間，為期兼顧公務人員進修權益及機關用人需求，爰擬具本法修正草案共計 3 條。

**第 1 次審查會**，首先由保訓會說明本案修正背景及重點，並提供所擬「本法第 10 條、第 11 條之 1、第 12 條修正草案考試院第三組核議意見與本會研處意見對照表」（如附件 2），隨即進行大體討論。茲綜整審查委員發言意見如下：

- 一、本次修法以為取得學位為目的的公費留考簡章相關規定，作為參據及理由，是否妥適？針對進修博士學位部分，例外再予放寬至最長 4 年進修期限的規定，有無變更本院及立法院不以取得學位為目的的政策方向？
- 二、從世界潮流的演變觀之，民國 80 幾年當時不以取得學位為目的的政策方向，宜作適當調整。短期出國培訓成果較有限，提供較長的出國進修期間，有其必要性。選送出國進修的年限等相關規定則宜簡化並具彈性。

- 三、在政策上應多鼓勵年輕公務人員出國進修，開創視野，在合理的規定下，鼓勵獲取學位。鼓勵出國進修的政策動機係屬良善，倘因此使國家公務體系更有競爭力，實有推動的必要。建議會就本法的政策思維予以釐清，俾供審查會參考。
- 四、會可否補充更詳盡的資料，例如：立法委員決議的理由與訴求為何？為何僅針對進修博士學位？會所提部分機關建議適度延長進修博士學位的年限，其實例為何？遭遇的困難為何？目前我國是否有明確的目標需要哪方面的人才，但因本法的規定而衍生窒礙難行？進修年限放寬後，對於公部門人才的公平性、對於業務的衝擊，其影響評估各如何？
- 五、自 104 年至 107 年止，自行申請國外進修人次反較機關選送為多，原因為何？赴國外進修人員的權益及義務為何？罰則部分如何規範？歷年來因無法取得學位而辭職繼續攻讀者、放棄進修者及回國後才逐步取得學位者，人數各為何？
- 六、有無考量歐洲或其他地區學制規定，即進修 4 年期滿後，倘因特殊原因而另有變通彈性作法？是否 4 年進修期限期滿一定要回國？可否放寬規定繼續完成學業？可否考量修正第 14 條規定，由當事人自費，給予彈性規範的空間？另帶職帶薪的期限規定可否適度延長？
- 七、本法並未規範核准延長期間的相關要件。實務上，主管機關有無裁量權？至目前為止，有無申請經機關否准的案例？原因為何？
- 八、從衡平性考量，法官的進修權益相當優渥，反觀公務人員專題研究的期間，人事總處已將專題研究期間 6 個月修正為 3 個月，研究期間僅 3 個月，實質效用有限，建議應予適度延長。

嗣保訓會及人事總處就前開審查委員所提意見，分別說明如下：

#### 一、保訓會說明部分

- (一)過去 80 年、81 年時認為公務人員不太需要進修博士學位，方有「不以取得學位為目的」的政策方向。歷經 20 幾年的環境

變遷，幾位發言的立法委員均認為目前應可調整此一政策方向。有關鈞院是否調整此一政策，本會自當配合審查會討論的結論辦理。

- (二) 本次修法係依立法院的主決議，考量目前各界的反映主要在於本法規定進修博士學位年限不足部分，是以，未考慮修正碩士學位的進修年限部分。
- (三) 機關選送出國進修人次較少的主因，係因機關基於人力與經費考量，較為謹慎。選送出國進修人員第 1 年為帶職帶薪，第 2 年則為留職停薪，此外，尚可申請學費及生活費補助。至於自行申請出國進修人員則為留職停薪，雖可申請補助學費及生活費，但須視各機關依其權限自行規範，執行結果不一，有提供補助者，也有未提供補助的情況。專案出國進修部分，專案出國期間均可帶職帶薪。公務人員若參加公費留考錄取後，係屬自行申請出國進修而非機關選送，因此無法享有選送出國進修的權益。有關罰責部分，選送出國進修人員，回國後須服務 2 倍期間。至於自行申請者，回國後須服務 1 倍期間。倘未履行義務者，依規定賠償其進修期間所領俸(薪)給及補助，若係未履行部分服務期間者，則按比例賠償。有關歷年來因無法取得學位而辭職繼續攻讀者、放棄進修者及回國後才逐步取得學位者之人數部分，本會目前無相關數據。
- (四) 本法第 14 條明定，進修期滿前已依計畫完成進修，或因故無法完成者，應立即返回服務機關學校服務。若係選送出國進修，相關人員進修期限屆滿後，依規定無法留在國外直接申請延長期限，也不能改為自行申請出國進修。委員建議針對進修博士延長期間彈性放寬部分，本次修正不論係自行申請或機關選送出國進修，均係逐年申請審核。審核作業上，申請出國進修第 1 年由用人機關審核，自第 2 年起則由主管機關審核，須與業務相關，透過逐年審查，以避免用人機關審

核過於寬濫。

- (五)有關提出申請延長期間但未獲機關同意的案例部分，實務上應該有，但本會目前並無資料，因進修在執行上係各機關自行運作，各機關可能會自行訂定內規予以規範。

## 二、人事總處說明部分

有關選送與自行申請出國進修人次的差異部分，推測可能是機關選送出國進修須提供帶職帶薪與補助，相較於自行申請者採留職停薪的方式。因此，機關會有較多考量。福利部分，帶職帶薪期間可併計退休年資，至於留職停薪期間則不能併計。有關休假年資部分，係按其出國前一年度的任職情形重新核算當年度的休假日數。

### **第 1 次審查會經充分討論後，作成決議如下：**

#### 一、補充本次修正內容相關資料部分：

- (一)過去公務人員進修的政策不以取得學位為目的，現在如政策上要調整，其政策變更的理由，會應再加補強，包含相關資料的補充，如歷年來選送出國進修或自行申請出國進修，回國後仍留在機關內服務的情形；機關對選送出國進修或自行申請出國進修部分，其中獲取學位是否對機關業務更有幫助及必要性等相關資料與論述均應補強。
- (二)請一併了解法官、檢察官或教育人員等不同類型人員的進修規定之異同；學位對於各該類型機關的業務運作有無助益；進修回國後留任或轉任的狀況如何等問題。

#### 二、會本次修正內容以外部分：

- (一)委員所提身心障礙人員與一般人員基礎訓練融合的問題，因涉及本法第 4 條規定，本次是否考量一併納入修正？
- (二)委員所提實務上人事總處將專題研究 6 個月期間的規定調整為 3 個月。建議有二種可能作法：一為請人事總處特別於院會說明調整原因；另一則直接明文規定專題研究期限為 6 個月。

(三)有關本法第 14 條部分，國外進修期限 4 年屆滿後，若欲再延長進修期間，能否於國外直接提出申請，俾便銜接？請會一併納入考量。

三、前開問題請會進一步瞭解，同時請人事總處協助取得相關資料，並請會再洽詢各機關意見，俟會釐清相關疑義後，再召開審查會審查。

**第 2 次審查會**，於確認第 1 次會議決議，並由保訓會說明上次會議主席裁示事項辦理情形及本次補充之「107 年 12 月 27 日全院審查會主席裁示與考試院委員發言意見及保訓會擬處意見對照表」(如附件 3)，隨即進行大體討論。茲綜整審查委員發言意見如下：

- 一、因應年金改革，公務人員有專題研究、選修學分及攻讀學位 3 種進修管道，允宜適度調整。前兩種進修管道，宜站在鼓勵的立場，採較寬鬆的政策。至於攻讀學位部分，因涉及變更本院政策，機關成本也較高，允宜慎重。
- 二、攻讀博士學位難度甚高，特別是在職進修更為困難，2 年的進修期限幾乎不可能取得博士學位。會擬放寬年限係屬合理，且國家培養人才出國進修取得學位，回國後一定有其成效，且其衍生的經費成本並不高，有利於國家發展與人才培育。
- 三、本法修法的相關法制作業程序部分，似僅就立法院決議有關博士進修年限部分進行檢討，惟培育政策的檢討，需要整體規劃，而非僅單就博士進修年限部分放寬。
- 四、據會提供的數據顯示，選送國外進修人數不多，因成本高，每年只有個位數。至於自行申請出國進修，人數也不多，是否僅因少數人的進修權益而變更本院既定的進修政策？尚值審酌。倘放寬國外進修博士學位年限，建議由本院組織委員會統籌辦理國外進修考試，每年徵詢各機關用人需求，瞭解國家當前所需學科人才。
- 五、本法係基於政府立場，因應機關需要選送人員出國進修，此為重要的前提，建議不宜僅就進修年限作為審酌的面向。案內立法委員單純針對博士進修年限要求放寬的理由究竟為何？是否基於

機關或政府長期發展的需要？本次修正僅針對博士進修年限放寬，且可能涉及個案因素，據此進行修法，似不合宜。

- 六、現行本法政策目的並非取得學位，而係為讓公務人員短期進修，學習最新的專業知識。未諳目前世界先進國家的公務人員進修政策，是否係以取得學位為目的？另現行職務代理功能極為有限，倘選送出國進修年限過長，恐對機關業務推動造成影響。建議應先釐清相關疑義並作通盤性考量。
- 七、會係公務人員訓練進修的法制主管機關，除就公務人員進修部分規定檢討外，法官、檢察官進修規定與公務人員相較，甚為寬厚，顯失衡平，應與相關軍、教及司法等各類人員的進修權益及規範作衡平性考量。且立法院決議是請會「應開始評估…」，爰建議會宜就公務人員訓練進修制度作通盤檢討提出完整的配套規劃，以資周妥。
- 八、本次修正係採逐年提出申請延長進修，且僅帶職帶薪1年，延長期間皆為留職停薪，對機關經費影響不大，進修完成後回國對公務人員個人與機關都有助益。又據會提供資料顯示，出國進修人員回國後幾乎都留任，絕大多數機關也認為對機關業務有助益，因此值得鼓勵。
- 九、請會提供出國進修後離職的相關個案原因，以利審查會瞭解。會若能針對進修個案，提供較完整的資訊說明，包含其進修的學科、回國後對機關的助益等，將有助於審查委員更瞭解實務執行狀況。
- 十、本法第10條第1項第2款專題研究期間規定並無疑義，建議人事總處檢討「行政院選送公務人員出國專題研究實施計畫」的專題研究期限規定。

嗣保訓會就前開審查委員所提意見，分別說明如下：

- 一、本次修法立法院決議為原因之一，且近幾年訓練進修協調會報，每年幾乎都有機關建議修正放寬進修博士年限。公務人員有入學進修、選修學分與專題研究3種進修型態，目前各機關僅就

入學進修博士年限不足，迭有建議放寬之反映意見。立法委員所提議案，或是反映許多公務人員意見。當時委員並無其他特別要求，僅請本會評估國外進修博士年限不足問題，爰僅就此部分進行檢討修正，以符實需。

- 二、委員建議由本院組織委員會統籌辦理選送國外進修事宜，與本次修法較無關涉，且茲事體大。行政院若有需求，可能會由人事總處來辦理。若是全國性的需求，須由單一機關統籌辦理選送出國考試，本會願意積極評估其可行性。
- 三、本案已踐行非常嚴謹的法制作業程序，建議就較多人關切且有共識的部分緩進處理，先處理通過公費留學考試的公務人員，在現行規定下須辭職或放棄學業的狀況。倘全面檢討本法，困難度較高，須花費較多時間，建議分次檢討修正。
- 四、有關其他先進國家進修政策部分，本會透過網路蒐集的資料顯示，美國係授權各機關自行核准；法國規定公務人員可申請 3 年在職進修假，第 1 年支給薪俸；日本與我國相似，選送國外進修原則 2 年，至多 4 年，自行申請進修原則 2 年，特殊情形 3 年。
- 五、立法院的決議，主要是針對進修博士年限的部分，要求本會開始進行評估。主因係認為博士進修 2 年不可能取得學位。本會當時曾向立法委員說明本法的立法意旨並非以取得學位為目的，惟委員當時即無法接受此一政策立場。本次修正僅修正 3 條，送立法院審議已有難度，若要全面性評估修正本法，修法難度將更加困難。

### **第 2 次審查會經充分討論後，作成決議如下：**

- 一、因本案未具急迫性，且多數委員認為應再進行全面性的評估，爰請會就專題研究與國外進修政策等，進行通盤檢討與研議，並加強政策說服力。至於本院的進修政策方向，亦請會納入會議中研商。
- 二、在不妨礙個資情況下，請會了解選送出國相關個案的進修情形

及其回國服務的狀況，是否確實對機關有所助益？哪些機關亟需放寬進修年限？各機關對於行政院將專題研究期間限縮為 3 個月的看法如何？

- 三、法官、檢察官進修不以取得學位為目的，其進修政策的思維為何？請會進行了解。
- 四、請會積極彙整相關資料及強化修法的政策評估，並與相關機關研商後，擇期再審議。

**第 3 次審查會**，於確認第 2 次會議決議，並由保訓會說明上次會議主席裁示事項辦理情形及本次補充之「108 年 1 月 24 日第 2 次全院審查會考試院委員發言意見及主席裁示意見與保訓會擬處意見對照表」（如附件 4）；列席機關人事總處並就本案表示意見如下：

- 一、行政院選送公務人員出國專題研究部分，相關機關希望出國專題研究的期間能再延長，惟經總處內部檢討，考量選送同仁出國進修的經費相當有限，爰仍維持目前期限規定。
- 二、針對專題研究的進修期限，各機關實際上仍可在本法規定最長 6 個月，必要時得延長 3 個月的範圍內，自行編列預算執行。

隨即續行大體討論，並依保訓會所彙整的「本法第 10 條、第 11 條之 1、第 12 條修正草案全院審查會參考資料」進行修正條文逐條審查。茲綜整審查委員發言意見如下：

#### 一、大體討論部分

- (一)依調查結果針對赴國外進修博士學位期限，45%機關建議延長至 3 年(比率最高)、13.5%機關建議延長至 4 年、15.7%機關建議延長至取得學位為止。未審會依上開調查結果主張赴國外進修博士學位期限，由現行最長 2 年放寬到 4 年的依據及具體理由為何？參照先進國家的進修期間規定，我國是否要領先各先進國家，抑或取其平均值，政策上仍須再慎酌。在國家財務不寬裕的情況下，針對少數人投入國家資源，能否符合培養政府機關需求人才目的？



- (二)本法規定，專題研究期限是 6 個月以內，並無修正的問題，而是行政院進修期限規定較短的問題。行政院以外的四院，是否有選送國外專題研究的期限規定？行政院對於人才的培育宜否以經費不足，作為縮短進修期限的理由，本院雖未便置喙，仍建議總處允宜再酌。
- (三)據會補充調查資料，公務人員全時進修博士學位期滿返回機關服務後，對於機關業務推動之助益情形，回答助益程度甚高或助益程度大的占比不到 5 成，且有許多未履行服務義務的個案。審查會於逐條審查時，應討論機關如何避免投入相關資源後，公務人員可能不履行服務義務的情形。
- (四)本法第 10 條第 1 項第 2 款有關專題研究期間，建議放寬為必要時得延長 6 個月。本條規定，尚存有裁量空間，將本法規定期限放寬，並不牴觸現行行政院實務規定。

嗣保訓會就前開審查委員所提意見，分別說明如下：

- (一)考量少部分學門進修博士學位需要 4 年時間，爰本會採取較彈性作法將國外進修博士期間訂為最長 4 年，惟須逐年經主管機關核准。至於公務人員進修政策部分，經研商會議討論，多數機關認為在不大幅改變本法「非以取得學位為目的」之立法政策原則下，可適度調整放寬為「非以『鼓勵』取得學位為目的」。
- (二)目前五院均採行政院所訂的「行政院選送公務人員出國專題研究實施計畫」。實務上，行政院係將該實施計畫的總名額 1/10 提供給其他四院。
- (三)本會經意見調查結果分析，大部分機關認為全時進修博士學位期滿返回機關服務有助益；至於離職的部分，有些機關認為縱使返國後離職，進修人員在國內其他領域工作仍有很高的貢獻。

## 二、逐條審查部分(第 10 條)

- (一)修正條文第 10 條第 3 項規定，經中央一級機關專案核定國外

進修人員，其進修期限最長為 4 年，不受第 1 項第 1 款及前項之限制。本條規定在院級機關與地方政府間尚有歧視且違反平等原則。建議應就「專案核定」明確界定，否則條文規定確有極大的差別對待，並不公平。建議刪除修正條文第 10 條第 3 項。

- (二)第 10 條第 3 項規定的立法理由，或是基於國家急需特殊專業人才，而對中央一級機關專案核定選送人員出國進修為特別規定，此與一般的訓練進修有別。基於國家政策特殊需要由院級機關進行特殊專業人才培養，與一般出國進修的規定仍有區隔性，允宜保留彈性。建議維持本條第 3 項規定，保留彈性的規範，俾供有需要的機關得以使用。
- (三)請教人事總處關於專案核定進修案例之性質為何？請會蒐集歷年來中央一級機關專案核定國外進修的案例，是否有助於國家人才培育與機關業務推動、是否有嚴謹的把關機制，以及過去執行成效等相關資料。
- (四)因立法政策上係「不以取得學位為目的」，爰毋須區隔是進修碩士或博士，由機關自行衡酌是否同意申請。建議刪除修正條文第 10 條第 2 項，至於鬆綁年限的部分，則於第 1 項規範。
- (五)贊成會擬條文，進修博士學位年限最長可為 4 年。依照條文的規定，主管機關可在逐年審核時，衡酌其延長進修年限的必要性。
- (六)建議討論進修年限時，仍應先回到本法原立法意旨「不以取得學位為目的」予以考量，一旦釐清政策是否調整，有關進修年限的問題將相對容易決定。若政策上並未決定改變過去「不以取得學位為目的」的立場，則有關第 10 條第 2 項規定，因碩士與博士都是學位，是否有必要特別強調進修博士學位？
- (七)會提供的補充資料顯示，確有部分出國進修同仁，未回到原服務機關履行義務，且出國進修期間幾乎以約聘僱人員代理，則機關認為對於業務推動沒有太大影響，是否可信，本

席持保留的態度。

- (八)美國、日本、歐洲等先進國家公務人員出國進修不見得要拿學位，此與我國不同。雖不鼓勵公務人員以取得學位為目的，但也無須全盤參考歐美日等先進國家的作法，作為是否取得學位的準據。
- (九)進修博士學位並非本法的核心，然有無必要在可能取得學位的情形下，禁止其取得學位，值得審酌。修正條文第 10 條第 2 項規定，尚有逐年審查的機制，在實務運作上，機關有裁量空間衡酌是否繼續同意進修。又延長期間是以留職停薪方式進修學位，為何要限制其取得學位？本法是否只強調專題研究？抑或不反對在當事人條件許可下，協助其取得學位？
- (十)若進修經費係各機關自行編列預算，則由各機關自行決定專題研究年限，較屬妥適。為何行政院要統一限定專題研究的期間？況且專題研究延長的 3 個月期間係自費並非公費，行政院實無須限定專題研究期間原則為 3 個月，必要時得延長 3 個月。建議專題研究期限修正為 6 個月以內，必要時最長得延長 6 個月。實務上，各機關仍可依實際需求適度裁量。

嗣保訓會、人事總處及院三組就前開審查委員所提意見，分別說明如下：

#### 一、保訓會說明部分

- (一)本會掌握資料，只有 2 次專案核定的特殊案例，進修人員均有返回機關履行服務義務。
- (二)第 10 條第 1 項第 1 款與第 3 項的差別在於進修人員帶職帶薪與留職停薪。以第 1 項第 1 款選送出國進修博士學位者，第 1 年為帶職帶薪，延長期間則為留職停薪。若係第 3 項專案核定國外進修者，係一次核定進修期間為 3 年或 4 年，進修期間均為帶職帶薪。

- (三)若刪除修正條文第 10 條第 2 項，並於同條第 1 項規定放寬進修年限，未來進修碩士的期限也會變成最長 3 年。
- (四)立法院決議文字「訂定不同之進修年限」部分，當時立法委員的思考應是針對進修碩士與博士的年限差異，是以取得學位的角度思考。至各機關審核公務人員申請訓練進修的決定標準部分，本次修法即為避免服務機關就延長進修期限申請的自行審核過於寬鬆，爰規定由主管機關審核。
- (五)立法院司法及法制委員會決議是「應開始評估」，且沒有限定提出修正草案的時間點。本會尊重審查會的決定。

## 二、人事總處說明部分

- (一)關於專案核定進修，本總處僅係處理其申請程序，即僅就機關申請作形式的審查，至於專案預算則係由各機關依其需求編列。
- (二)有關「行政院選送公務人員出國專題研究實施計畫」規定 3 個月得再延長 3 個月的進修期間，係以本總處所編列的預算為限。若其他部會有出國專題研究計畫，由各機關依其需要自定進修期限，本總處均予尊重。

## 三、院三組說明部分

- (一)本條項的修正，將使同屬進修碩士學位者，其選送國外 2 年的最長期限較選送國內 3 年最長期限為短。但同屬進修博士學位，選送國外 4 年最長期限卻較選送國內 3 年最長期限為長，二者規範邏輯是否宜予一致？
- (二)本院法規委員會以本條第 2 項其語意未臻明確，是否修正為「進修博士學位，……，仍未取得學位。」
- (三)教育部公費留學補助政策，係以取得學位為其目的，此與本法過去「不以取得學位為目的」或郭主委所述可適度調整為「不

以『鼓勵』取得學位為目的」，性質完全不同，可否作為第 2 項的修法參據及理由？

案經充分討論後，決議如下：

本案因涉及本院政策是否變動，為期周妥，俾利佐證維持或改變「不以取得學位為目的」的政策立場，爰請保訓會以 6 個月的研究期限，審慎研究評估並參酌審查會委員意見，重新擬具修正草案後，再行函報本院審議。

以上所擬，是否有當，謹併提請  
公決

召集人 李逸洋

民國 108 年 10 月 2 日