

公務人員保障暨培訓委員會 111 年度專案委託研究

精進公務人員考試錄取人員 訓練法制之研究

計畫主持人：張桐銳（國立政治大學法律學院教授）

共同主持人：張嘉尹（東吳大學法律學系教授）

研究助理：簡光梅（國立政治大學法律學研究所碩士生）

中華民國 111 年 11 月

（本報告內容純係研究團隊之觀點，不應引申為本機關之意見）

「精進公務人員考試錄取人員訓練法制之研究」專案委託研究

目次

壹、序論	1
一、研究目的.....	1
二、文獻探討.....	3
三、研究架構.....	4
貳、公務人員考試錄取受訓人員之法律地位與法律保留原則	5
一、現行規範與其問題.....	6
二、層級化的法律保留原則.....	7
三、超越干預保留的法律保留原則.....	8
四、重要性理論.....	13
五、公務人員考試錄取訓練人員法律地位之保障.....	14
六、訓練辦法超出考試法授權範圍是否違反法律保留原則問題.....	18
(一) 訓練辦法規定事項之整體屬於國會保留事項.....	21
(二) 規範形式問題.....	22
(三) 小結.....	24
參、公務人員考試錄取人員訓練制度規範形式之檢討	25
一、法律規制形式之初步分析.....	26
(一) 法律.....	26
(二) 法規命令.....	27
(三) 行政規則.....	30
(四) 行政處分.....	32
二、訓練辦法規定與訓練計畫規定之盤點與比較.....	36
(一) 概說.....	36
(二) 考試法第 21 條授權範圍內之事項.....	51
(三) 超出考試法第 21 條授權範圍之事項.....	60
三、訓練計畫之定性.....	62
(一) 應以一般處分規定部分.....	63
(二) 應以法規規定部分.....	64
四、保留訓練計畫規範形式之檢討.....	66
(一) 法規命令方案.....	67
(二) 行政規則方案或一般處分方案之選擇.....	68

(三) 小結	70
肆、特種考試訓練辦法範本之建置	71
一、一般說明	71
二、特種考試訓練辦法規範形式之檢討	71
三、一般警察特考訓練辦法範例	73
四、民航特考訓練辦法範例	103
五、外交特考訓練辦法範例	132
伍、結論與立法建議	162
一、結論	162
二、立法建議	163
(一) 長期建議	163
(二) 中期建議	164
(三) 短期建議	164
參考文獻	165

壹、序論

一、研究目的

公務人員各等級考試正額錄取者，須按錄取類科，依序分配訓練，訓練期滿成績及格者，始發給考試及格證書，依序分發任用。關於訓練期間、訓練實施方式、免除或縮短訓練、保留受訓資格、補訓、重新訓練、停止訓練、訓練費用、津貼支給標準、生活管理、請假、輔導、獎懲、成績考核、廢止受訓資格、請領考試及格證書等有關事項，係由考試院依公務人員考試法（以下簡稱考試法）第 21 條第 2 項之授權，會同行政院及司法院訂定公務人員考試錄取人員訓練辦法（以下簡稱訓練辦法）加以規定。

公務人員考試錄取人員之訓練，原則上分為基礎訓練與實務訓練（訓練辦法第 3 條）。依訓練辦法第 6 條規定，基礎訓練由公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）所屬國家文官學院（以下簡稱文官學院）辦理或委託訓練機關（構）學校辦理；實務訓練則由保訓會委託各用人機關（構）學校辦理，但實務訓練期間，得實施集中訓練，並由保訓會委託相關機關辦理。

依訓練辦法第 8 條規定，考選部應於公務人員考試公告後，將考試公告及應考須知函送保訓會據以擬定訓練計畫；並應於榜示後將榜單及考試錄取人員履歷清冊等相關資料函送保訓會及申請舉辦考試機關辦理本訓練。同辦法第 9 條規定：「委託申請舉辦考試機關辦理本訓練時，應由該機關擬定訓練計畫，函送保訓會核定實施。……」是公務人員考試錄取人員之訓練由保訓會所屬文官學院辦理或委託訓練機構、學校辦理時，由保訓會擬定訓練計畫辦理訓練；但保訓會如委託由各該考試申辦考試機關辦理訓練時，則由各該考試申辦考試機關依照實務需要，訂定訓練計畫，經保訓會核定後據以執行。依同辦法第 10 條規定，訓練計畫之內容，除前揭考試法第 21 條所規定授權事項外，尚包括訓練類別及訓練重點。

關於訓練計畫之法律性質，實務上向來認為係行政規則¹。然而，司法院釋字第 760 號解釋對於各該年公務人員特種考試警察人員考試錄取人員訓練計畫，於理由書中明白表示：「上開訓練計畫係針對前揭考試筆試錄取之特定人所為之行政處分……」否定了訓練計畫屬行政規則之見解。

公務人員考試錄取人員訓練計畫之性質究竟屬行政規則或行政處分，在法制上之要求自然有所不同，因此亦衍生現行之公務人員考試錄取人員訓練法制全面檢討修正，俾完備整體訓練法制之需求。委託機關保訓會因此委託本研究團隊，希望透過研究提出精進公務人員考試錄取人員訓練法制之具體建議，其對於本項研究之具體需求如下：

(一) 分析考試錄取人員訓練之特性，提出現行訓練法制精進措施、未來因應及具體可行之改進建議。

1. 依據現行考試錄取人員訓練相關規定，檢討現行訓練法制有待改進事項。
2. 針對釋字第 760 號解釋，在訓練法制精進措施提出可行方案，並分析其效益及限制。

(二) 盤點現行各項公務人員考試錄取人員訓練計畫中，涉及受訓人員權益之相關事項，並提出提升法規位階之改進建議。

1. 盤點各項公務人員考試錄取人員訓練計畫內容，涉及對受訓人員權益之產生規制作用，或發生、變更、消滅法律關係之規定。
2. 針對各項公務人員考試錄取人員訓練計畫有違反法律保留原則疑慮規定，並提出提升法規位階之改進建議。

(三) 參考至少 3 個特種考試訓練計畫（例如警察特考、民航特考、外交特考等），建置特種考試訓練辦法之範本。

¹ 全國人事法規釋例資料庫檢索系統即將各種公務人員考試錄取人員訓練計畫歸類為行政規則。
<https://weblaw.exam.gov.tw/LawList.aspx?&ckbLawName=True&ckbLawArticle=False&ckbNonStop=True&ckbStop=True&KWD1=%e8%a8%93%e7%b7%b4%e8%a8%88%e7%95%ab&Conj1=AND&Conj2=AND>（瀏覽日期：111 年 4 月 12 日）

二、文獻探討

現行有關公務人員考試錄取人員訓練之相關文獻，除少數對外國訓練制度之介紹，例如許南雄，各國公務人員訓練制度比較研究²，大多數為從社會科學的角度所進行事實面之研究。陳秋政，考試錄取公務人員訓練機制問題與制度變革限制因素——以「高考三級一般行政類科」³一文即屬典型之例子。該文研究公務人員考試錄取訓練機制的「現況問題」，以及影響其制度變革的限制因素。由於係對於事實面之研究，其研究方法採用問卷調查法蒐集相關資料，進行交叉分析，單因子變異數分析及相關分析等描述性統計。

陳志璋/余致力，公務人員考試錄取人員訓練制度改進之研究⁴一文，研究題目與本研究計畫幾乎相同，但其研究取向與本研究計畫不同，乃是取向於訓練之實際過程，研究應作如何之設計以適切達成訓練之任務，因此著重功能分析，研究方法上亦採用問卷分析。

公務人員考試錄取人員訓練之主管機關——保訓會同仁之研究，例如蔡璧煌/許秀春/林建達，公務人員訓練需求評估——以「公務人員高等考試錄取人員基礎訓練」為例⁵一文，取向於藉由職能導向之訓練需求分析，建立公務人員訓練需求評估之研究模式，作為保訓會未來進行各項訓練需求評估之參考範式，以妥善規劃及發展訓練課程。此種操作面之研究，與本研究計畫所進行之規範面法制研究，基本取向上即有不同。另蔡璧煌/彭富源，公務人員考試錄取人員訓練制度之定位、現況與展望⁶一文，雖論及公務人員考試錄取人員訓練制度之定位，但其論述仍取向於制度功能。

² 載於：行政暨政策學報，第1期，1999年10月，頁89-134。許南雄此一著作並非特別針對公務人員考試錄取人員之訓練制度，而是概括地針對公務人員訓練制度之比較研究。

³ 載於：文官制度季刊，第4卷第3期，2012年7月，頁21-50。

⁴ 載於：國家菁英季刊，第1卷第1期，2005年3月，頁99-115。

⁵ 載於：人事月刊，第348期，2014年8月，頁4-19。

⁶ 載於：人事行政，第182期，2013年1月，頁56-68。

徐偉超，公務人員特種考試外交領事人員及外交行政人員考試錄取人員訓練計畫評析及精進策略——以公務人員廢止受訓資格之合憲性為觀點⁷一文，係罕見之從法學角度對於公務人員考試錄取人員訓練之研究。該文雖聚焦於廢止受訓資格之問題，而非對於精進公務人員考試錄取人員訓練制度之一般性論述，但其建議廢止受訓資格之事由應於法律明定，亦具參考價值。

保訓會 105 年委託研究計畫「公務人員考試錄取人員身分定位及重大權益之研究」，為目前國內僅見之對於公務人員考試錄取人員於訓練期間之法律地位，從規範面進行詳細分析之研究。該研究將受訓人員定位為準公務人員，並對於受訓人員重大權益進行詳細分析。其研究結論指出由訓練辦法以及保訓會相關函釋所建立之公務人員考試錄取人員訓練制度可能違反法律保留原則之疑慮，且提出制度改革之短、中、長期建議。此一研究對於本研究計畫之進行深具參考價值，本研究計畫將在此一研究之基礎上，進行精進公務人員考試錄取人員訓練制度之進一步分析。

三、研究架構

就法規體系而言，下位階法規範之主要功能乃具體化上位階法規範，最終以行政處分或判決將法規於個案予以具體化。法規命令作為法律之通案具體化規定與行政處分作為法律於個案之具體化，其功能自有所不同。依司法院釋字第 760 號解釋見解，訓練計畫之性質為行政處分，然而訓練計畫之內容並非全然對於受訓人員權利義務之規制，是否全然為行政處分，在學理上並非毫無疑問，本計畫將就此在理論層面予以釐清。再者，訓練計畫(依司法院第 760 號解釋見解)作為一般處分，並非單純為法律於具體個案之具體化，某程度內具有通案規制之性質。因此，在完善訓練法制之際，恐須檢討是否維持訓練計畫此種規制形式。換言之，上開研究需求第二點雖要求，訓練計畫涉及受訓人員權益部分，提出提

⁷ 載於：人事月刊，第 359 期，2015 年 7 月，頁 48-58。

升至法規命令位階之改進建議，然而訓練辦法本身已屬法規命令，何以在實務上尚須擬定訓練計畫？如依研究需求所言，將現行訓練計畫中規定事項提升至法規命令位階，是否仍有就每一年度之訓練擬定訓練計畫之需要？凡此問題應予釐清，而這些問題之釐清，須透過盤點、比較訓練辦法與訓練計畫之規定。最後，如認為應保留訓練計畫之規制形式，本計畫將就現行各訓練計畫之內容，檢討是否可能依其內容區分，而分別以法規與訓練計畫加以規定，並提出訓練計畫作為一般處分所應踐行之程序。

再者，關於公務人員考試錄取受訓人員之法律地位及其重大權益，保訓會前曾委託研究，當時研究結論認為受訓人員之法律地位為準公務人員⁸。關於準公務人員法律地位之規範，應以何位階之法規範加以規定，始符合法律保留原則，就此一問題前開研究計畫並未進行深入探討，於本研究宜加以補充說明，蓋本研究涉及不同層次（訓練辦法及訓練計畫）之訓練相關規定之全面檢討，在理論層面宜從法律保留理論出發。

綜上所述，本研究將釐清公務人員考試錄取人員訓練法制之法律保留問題（下文貳），並將因應委託機關之研究需求，盤點各項公務人員考試錄取人員訓練計畫中，涉及受訓人員權益之相關規定，並檢討其規範形式（下文參），且視研究成果之情形，提出短期、中期或長期之改革策略（下文伍），並參考至少3個特種考試訓練計畫（例如警察特考、民航特考、外交特考等），建置特種考試訓練辦法之範本（下文肆）。

貳、公務人員考試錄取受訓人員之法律地位與法律保留原則

有關公務人員考試錄取訓練人員之重大權益，例如津貼、補助、撫卹、保險等事項之規範，是否有絕對法律保留原則之適用？公務人員考試錄取訓練人員之

⁸ 張桐銳主持，公務人員考試錄取人員身分定位及重大權益之研究，公務人員保障暨培訓委員會委託研究計畫，2016年11月。

法律地位是否有國會保留原則之適用，而必須以形式意義的法律規範之？茲析述如下：

一、 現行規範與其問題

有關公務人員考試錄取人員受訓期間之法律地位，究竟為公務人員或是勞工，或為公務人員與勞工以外之特殊法律地位，例如「準公務人員」？現行法律並未清楚明確規定，目前與其相關的法規範為：（一）由**考試法第 21 條**，針對「訓練之期間、實施方式、免除或縮短訓練、保留受訓資格、補訓、重新訓練、停止訓練、訓練費用、津貼支給標準、生活管理、請假、輔導、獎懲、成績考核、廢止受訓資格、請領考試及格證書等有關事項」，授權考試院會同關係院訂定法規命令加以規範。（二）依據**考試法第 21 條**授權，考試院會同行政院、司法院訂定**訓練辦法**，「對於受訓人員權益，例如考試錄取人員之訓練津貼，婚、喪、生育、子女教育補助，及撫慰金與保險等事項」，於**第 26 條**及**第 27 條**加以規定。同辦法**第 29 條**，另明文規定現任公務人員參加考試錄取，具擬任職務之法定任用資格經銓敘部銓敘審定者，其訓練津貼發給標準，及其基於現職公務人員身分應享有之各項權益，依現職公務人員有關法令辦理。

惟，姑不論**公務人員考試錄取人員**的法律地位或重大權益，是否得由法律授權相關機關制定行政命令來規範之，而屬於相對法律保留的事項，就現行法而言，**訓練辦法第 26 條**及**第 27 條**的規範內容，包含補助、撫卹、保險等重大權益事項，已經超出**考試法第 21 條**的授權範圍，就此而言，不無牴觸法律保留原則的問題。

關於**公務人員考試錄取人員**於訓練期間的**重大權益**，是否僅要行政機關制訂的行政命令符合授權母法所規定的授權目的、內容與範圍，即符合法律保留原則，並非不無疑義。按法律保留原則之內涵，包含絕對法律保留與相對法律保留兩種，根據所規範事項的性質，有的事項必須由立法院以形式意義的法律予以規範，有

些事項則允許立法院透過形式意義的法律授權行政機關制定行政命令予以規範，因此僅有在系爭事項屬於相對法律保留原則之事項，如此規範方式方符合法律保留原則。倘若該事務依其性質必須由立法者以形式意義的法律予以規範，則不得以授權命令的方式予以規範。

因此現行法制以訓練辦法來規範公務人員考試錄取人員於訓練期間的重大權益，是否符合法律保留原則，端視公務人員考試錄取人員於訓練期間的重大權益屬於絕對法律保留或相對法律保留之事項。以更具有體系性的方式來表述此問題，則可以問，關於公務人員考試錄取訓練人員之法律地位，現行法以法規命令加以規定，是否符合法律保留原則的問題，主要在於公務人員考試錄取訓練人員之法律地位是否屬於國會保留的事項，而不得授權僅以行政命令規範之？

對於此問題之回答，必須回到法律保留原則在憲法秩序中的意義，尤其是我國憲法學與憲法實務對於法律保留原則的見解。

二、層級化的法律保留原則

有關法律保留原則，我國釋憲實務中最值得參考的是司法院釋字第 443 號解釋於理由書中提出的見解：「至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」

此見解後來在憲法學中被稱為「層級化的法律保留原則」，然應注意的是，該號解釋理由書所提出之判準主要是針對干預保留，亦即針對基本權干預之案型而提出的見解，要求依不同程度之規範密度，亦即以所涉基本權干預之規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重，來決定應以法律直接規範或得委由命令予以規定，所涉及事項在法的評價上越重大，則越應以法律規定之。就此而言，該號解釋理由書之見解已經蘊含了「重要性理論」的觀點。

對於公務人員考試錄取訓練人員之法律地位是否應由形式意義的法律加以規範的問題，司法院釋字第 443 號解釋的意義在於，其所提出的「層級化法律保留原則」暨其所蘊含的「重要性理論」，是否具有可以脫離原先所處「干預保留」脈絡的運用可能性。

這方面可以考量的面向有二，首先是法律保留原則暨重要性理論與「干預保留」是否具有概念上的不可分性？其次是，回到本問題提出的具體脈絡，公務人員考試錄取訓練人員之法律地位的保障，有一個重要的參考架構在於現行法對於公務人員地位的保障，換言之，如果依事務的性質，公務人員考試錄取訓練人員與公務人員之間具有可相提並論性，那麼既然對於公務人員法律地位的保障適用法律保留原則，依類比推論，考試錄取訓練人員之法律地位亦應適用法律保留原則，這不僅是憲法平等原則對於該等人員法律地位的要求，亦是憲法體系正義原則的落實。

三、超越干預保留的法律保留原則

我國繼受法律保留原則，並將之法制化為我國法秩序的一部分，或是在司法釋憲實務中，對於法律保留原則或是層級化的法律保留原則的發展，主要的參考架構或比較法的背景，乃是德國憲法與行政法法制，因此瞭解德國法制下法律保留原則的發展，就具有重要參考價值。

依德國基本法第 2 條第 2 項規定：「人人有生命與身體之不可侵犯權。個人之自由不可侵犯。此等權利只有根據法律始得干預之。」此即揭示了法律保留原則之意涵。亦即，對於基本法所保障個人自由之干預，僅有在以法律為基礎時始得為之⁹。換言之，相較於法律優位原則指出行政行為不得消極抵觸法律，法律保留原則則更積極地要求行政行為須有法律作為依據。所謂「根據法律」，依傳統見解，包含「直接以法律規定」及「經法律授權以命令規定」兩者。若授權以命令進行規定，依據基本法第 80 條之要求，此項授權之內容、目的及範圍應以法律定之。關於「直接以法律規定」及「經法律授權以命令規定」之差異，對照基本法第 104 條第 1 項第一句將更為清楚。本條規範揭示：「個人自由非根據正式法律（ein förmliches Gesetz）並依其所定程序，不得限制之。」在此所謂之正式法律即係由作為立法者的議會就干預人身自由之前提要件做出決定，而不包含法規命令，否則「正式法律」在規范文義上即喪失其獨立意義¹⁰。

法律保留原則之理論基礎一則來自主張法律支配以保護人權之法治國思想，一則來自主張議會支配的民主思想。法治國之宗旨在以法律支配取代人治，以避免君主/行政之恣意統治。依此，行政權採取涉及人民權利之措施時即須受法律拘束。以法律作為規制基礎之功能在於，以法律之一般規制性來避免行政恣意針對個案侵犯人民權利；同時，法律作為事先公開之預先性規範，亦使國家行為具有可預見性和可信賴性。相較於法治國思想強調以法律之方式，民主思想著眼於有權決定之機關。由人民代表所組成之議會參與立法，以作為對抗行政權之屏障。法律亦由此獲得民主正當性之基礎¹¹。以法治國及民主國作為理論基礎固然可以導出法律保留原則，惟進一步的問題是：法律保留原則之適用範圍究竟多廣。就此，事實上涉及議會與行政之關係。

⁹ Di Fabio, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG Kommentar, Band I, 95. Aufl., 2021, Art. 2 Abs. 2 Nr. 2 Rn. 42-43.

¹⁰ Di Fabio, (Fn. 9), Art. 2 Abs. 2 Nr. 2 Rn. 42-43.

¹¹ 許宗力（1993），〈論法律保留原則〉，收錄於：氏著，《法與國家權力》，頁 120-122，二版，臺北：月旦。

法律保留原則發展之初，即 19 世紀伊始，自由憲法運動之主要目標在於控制傳統上由君主所行使之國家權力，要求行政對於個人權利之干預須經代表人民之議會同意，此為「干預保留」(Eingriffsvorbehalt) 概念之濫觴，最初之法律保留僅限於對自由與財產權保護之干預保留¹²。然而隨著國家任務的擴張以及國家與憲法結構的變遷，法律保留原則之範圍也隨著時代之發展而有所改變。質言之，在 19 世紀，國家主要任務在於保護公共安全與秩序，因此以干預個人權利作為達成任務之手段，於此自然發展出干預保留之概念。到了 20 世紀，國家任務則由干預行政漸次演變為積極提供服務之給付行政，並擴張到各種不同面向，例如經濟補助、文化形成及環境保護等，此時，法律保留的適用脈絡已有所改變。更進一步的影響來自於國家與憲法結構的變遷，法律保留原則在過去乃立基於君主（行政）與人民（議會）之對立結構；然而，在民主憲法秩序之下，不論行政權或立法權均來自人民，且均具有民主正當性。相應的，法律保留之功能從劃分兩相對立政治權力範圍之結構，轉變為界定兩個同具民主正當性基礎之權限範圍。

於此結構變遷之下，如何界定法律保留之範圍就成為重要問題¹³。對此，學者提出 3 種見解：全面保留說、干預保留說及折衷說。

全面保留說認為，傳統之干預保留不能符合現代國家之需要，並認為，形成社會經濟與影響人民生存所需之國家給付，與干預行政對人民之影響在事實上並無二致。既然國會具有直接民主正當性，行政權之民主正當性亦由國會所賦與，任何國家事務皆應由國會立法規範之¹⁴。

干預保留說認為，行政權亦具有其民主正當性，不能單以國會有民意基礎為由大幅擴張法律保留的範圍。國會具有較直接之民主正當性，僅代表國會對某些

¹² 許宗力，同註 11，頁 122-126。

¹³ 許宗力，同註 11，頁 126-129。

¹⁴ 許宗力，同註 11，頁 148-151。

特殊事項有優先權，並不意味行政權完全喪失其作為國家權力之獨立性，一切事務都在國會保留之範圍內¹⁵。

折衷說認為，全面保留說忽略行政權具有其自身的民主正當性及獨立性。在全面國會保留之下，立法勢必需要使用大量的概括授權條款，然而在價值觀多元分歧且變化迅速的現代社會，任何對概括條款不但在解釋上難以服眾，並可能導致立法與行政責任分際的泯滅，因此立法者仍應嘗試，在法律授權與保留行政具有足夠獨立性及主動性之間求取平衡¹⁶。

一開始，法律保留僅限於對自由與財產權保護之干預保留，然而隨著國家任務的擴張以及國家與憲法結構的變遷，法律保留原則之範圍必須隨著時代之發展，隨著其所處的憲法秩序結構與所面臨的規範對象而有所改變。隨著國家任務則由干預行政演變為包含更多的給付行政，隨著法律保留原則的功能變遷，法律保留原則不應再侷限於干預保留的範圍，因此干預保留說並不可採，至於全面保留說，因為忽略了行政權不但是具有民主正當性的國家權力，而且具有其獨立性，因此亦欠缺其說服力。相較於前兩者，折衷說是一個較能兼顧上述考量的見解，其中以可歸屬於折衷說，由德國聯邦憲法法院所發展的重要性理論（Wesentlichkeitstheorie）最具參考價值。

德國有關法律保留原則的發展，尤其是基於國家任務以及憲法結構的變遷而來的，對於干預保留的超越，對於解釋我國憲法秩序中的法律保留原則，具有參考價值。主要的理由有兩個層面，首先是前揭國家任務的變遷與憲法結構的變遷，在我國憲法秩序下，亦屬憲政現實的一部分，此即構成超越干預保留的事實理由。其次，我國有關法律保留原則的發展，原本即受到德國法制的很大影響，無論在行政法或憲法的層次皆然，即使是司法院釋字第 443 號解釋理由書所提出，備受矚目並具有里程碑意義的「層級化的法律保留原則」，亦受到德國基本法秩序下

¹⁵ 許宗力，同註 11，頁 152-155。

¹⁶ 許宗力，同註 11，頁 155-158。

法律保留原則發展的影響，甚可謂我國釋憲實務對於德國憲法學理的繼受，這種在法律保留原則釋義學上的親近性，使得我國在憲法解釋上參考德國法的發展，具有相對有利的基礎。「層級化的法律保留原則」雖仍以對於基本權限制的干預保留為其主要規範對象，如前所述，然而就理由書此段文字「至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異」而言，如果採取一個更為抽象化的理解，尤其是將重點放在依「規範對象、內容或法益本身……而容許合理之差異」，則已蘊含了若干德國重要性理論的要素，這使得在我國解釋法律保留原則，亦具有超越干預保留的線索。

當然，若以我國憲法秩序為基礎做考察，則法律保留原則的適用對象，原本即不限於「干預行政」或是基本權限制的領域（憲法第 23 條），而及於憲法所認定之其他重大事項，例如各個中央政府機關之組織、總統行使其許多憲法所規定職權、不少涉及基本國策事項之規範、立法委員之報酬或待遇、省縣地方制度、自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，均必須依據法或以法律定之，可以說均屬法律保留原則的適用對象，這些領域的規範均必須依據形式意義的法律。由此可見，即使不參考德國在德國基本法秩序下所發展的重要性理論，我國憲法秩序從憲法本文制定伊始，法律保留原則之適用即不限於基本權限制的態樣，而及於憲法所認定的「重要事項」，這些原本屬於我國憲法秩序的環節，並不會因為我國民主化之後，對於基本權限制時法律保留原則的強化，尤其是對於「絕對法律保留原則」的重視而受到影響。

我國對於公務人員法律地位的保障，雖從憲法的相關規定，尤其是考試院職權的規定，僅能間接的透過解釋得出「制度保障」的見解，然而結合司法院歷年來在公務人員關係上，對於特別權力關係的層層突破，亦可得出一個見解，亦即對於公務人員法律地位的保障，在憲法上亦屬於「絕對法律保留」的範圍。如果

上述見解可以成立，則下一個問題便是，考試錄取訓練人員法律地位是否亦適用國會保留原則？以下兩節將對於此問題做更進一步的探討。

四、重要性理論

對於求取平衡的方式，聯邦憲法法院發展出重要性理論，其內容為對基本權利具有重要性之領域即應由立法者以法律規定之。

關於重要性理論最具代表性之判決即是「性教育課程判決」(Sexualkundeunterricht Entscheidung)。在此一判決中，法院即表示，一個措施是否重要而須立法者以法律規定，或者至少在備有內容明確之法律授權前提下交由行政權決定，主要應依據基本法來決定，於此，基本權保護係一個重要參考依據。凡與基本權關係重大之領域，通常可認定為「重要」¹⁷。在此，過去以干預和給付區分作為判斷標準之傳統見解遭到揚棄，既然國家給付本身亦會影響人民之自由權、平等權甚至生存權，對於人民基本權利之行使或實現而言即屬重要。對於聯邦憲法法院而言，重要性之決定因素即在於一項措施與基本權利之相關性，即措施對於個人基本權之干預程度或對於實現基本權之重要性¹⁸。因此，重要性理論具有兩層意義：一方面涉及規制密度的問題，即正式法律(ein förmliches Gesetz)必須對哪些事項進行多高密度的監管；另一方面則留給行政權行為空間(Handlungsspielraum)，允許其在某些事項上得以下位階之規範進行規定。透過重要性理論，在立法者提供之框架內，行政權有政治上獨立之空間得以為合目的之考量(Zweckmäßigkeitserwägung)¹⁹。質言之，重要性理論一方面指出，法律的規制密度隨著該規制對於個人或公眾之重要性而增加；另一方面，重要性理論

¹⁷ BVerfGE 47, 46, 78 f.

¹⁸ Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG Kommentar, Band II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 113.

¹⁹ Martin Morlok/Lothar Michael, Staatsorganisationsrecht, 4. Aufl., 2019, S.163 f..

並不妨礙議會授權行政部門制定下位階法規範，惟就此仍必須在以法律基礎之議會立法中，就干預之合法性前提進行足夠明確和具體之規定²⁰。

除聯邦憲法法院提出的判準外，對於重要性之判斷，學說上亦有發展出不同之判斷標準。例如 Gunter Kisker 以「政治的爭議性」作為判斷是否重要的標準。又如 Ossenbühl 指出，凡有政治重要性之事務應保留由立法者決定。若「政治重要性」可作為標準，其與「基本權利重要性」之間似乎具有相互補充的關係，因前者著重的是整體政治民主的取向，後者則主要是個人法治國取向的保障²¹。重要性理論的優點在於，一方面能不落入干預保留的侷限，而能擴張法律保留原則的適用範圍；另一方面亦不落入全面保留漫無邊際的缺點，因為並非所有的國家事務，均對於基本權之實現或民主之實現具有重要性。然而重要性理論的可能招致批評之處就在於其判準，雖然「重要」事項應保留給立法者做決定，對於重要與否的判斷似乎缺乏一個明確標準²²。欠缺一個明確的判斷標準，並不是一個弱點，在國家任務多樣化的情況下，暫時無法建立一個較為精確的標準來劃分絕對法律保留與相對法律保留的範圍，不意味著有關重要性欠缺一個判斷依據，毋寧是相應事務領域多樣性，保留一個彈性發展的空間，以針對不同的規制態樣，或是針對同一個規制態樣下的不同類型，允許在具體的案件中更切乎事物本質的對待。

五、公務人員考試錄取訓練人員法律地位之保障

在超越了干預保留的觀點之後，有關公務人員考試錄取訓練人員之法律地位是否應由形式意義的法律加以規範，可以借用重要性理論來探討。在此之前，有幾個觀點宜先釐清。

²⁰ Fiete Kalscheuer/Annika Jacobsen, Der Parlamentsvorbehalt: Wesentlichkeitstheorie als Abwägungstheorie, DÖV 2018, S. 524–525.

²¹ 許宗力，同註 11，頁 158-162。

²² 許宗力，同註 11，頁 174-178。

首先釐清「地位」或「法律地位」的意義，根據 Georg Jellinek 的看法，「地位（自由）乃是一種由多數具體之法律關係所構成之法律狀態，個別的權利會聯結在地位上，但地位本身不是權利²³。」地位的概念可以用來闡明人民與國家往來所發生之各種法律地位，例如公務人員地位，當一個國民被任命為公務人員，即具有多種權利義務，例如俸給請求權、各種補助請求權及各種義務，此等多種權利義務會連結到公務人員之地位，而公務人員地位本身不是權利。公務人員地位亦可稱為公務人員關係，亦即公務人員與其勤務主之關係為由各種權利義務²⁴。根據現行法，即前述考試法第 21 條與訓練辦法第 26 條、第 27 條，考試錄取訓練人員的身分上亦會有各種權利義務關係，因此亦可以使用「公務人員考試錄取訓練人員法律地位」來作為這些權利義務關係的匯集處。換言之，聯結此一法律地位之權利義務為公務人員考試錄取人員訓練期間法律關係之內容。由於法律關係之內容取決於對於此一法律關係之相關法規規定，公務人員考試錄取人員訓練期間之法律地位亦取決於對其之相關法規規定，其中最為重要者為訓練辦法。

其次，在我國法制上，雖然憲法並未明定公務人員制度，然而憲法第 83 條（已停止適用）規定考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休等事項，現行憲法增修條文第 6 條第 1 項規定**公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項**，均為公務人員制度之核心內容，並經法律予以具體化。因此在解釋上，公務人員關係是一種特別法律關係，公務人員制度是與一般勞動關係不同之特別服勤務關係，應可確認²⁵。更何況，大法官在司法院解釋第 483 號解釋、第 575 號解釋與第 605 號解釋中，對於人民基於憲法第 18 條之規定依法令從事於公務，暨由此衍生享有身分保障、俸給與退休金等權利，以及公務人員依法銓敘取得之官等俸級等，對於公務人員而言之重要權利內容，認為受「制度性保障」，可謂在權威的憲法解釋上

²³ Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Unveränderter Nachdruck, 1963, S. 83 f. 轉引自張桐銳，同註 8。

²⁴ 張桐銳，同註 8，頁 96。

²⁵ 張桐銳，同註 8，頁 97-99。

確立了「公務人員關係」作為憲法上享有特殊保障的制度，換言之，「公務人員法律地位」受到憲法的制度性保障。因此公務人員受制度性保障的權利，不但必須透過形式意義的法律來加以規定、型塑與保障，對於其核心內涵，更不得恣意地變更或欠缺合理依據的限制。此外，基於公務人員制度對於國家機關正常運作的功能必要性，亦可從重要性理論的觀點考量，為維持公務人員對於國家的忠誠，以及國家基於其忠誠的特別照護，有關公務人員權利義務關係的規範，在公務人員作為人民所享有基本權保障之重要性之外（基本權重要性），公務人員制度尚具有一種國家功能性的重要性，即使其與民主重要性僅具有間接關係，因此亦有必要符合國會保留的方式加以規範。

回到本文的關鍵問題，最後應釐清的是，考試錄取訓練人員法律地位與公務人員法律地位之保障，是否具有可相提並論性，因而對於公務人員考試錄取人員訓練期間之法律關係，應與對於公務人員法律關係作類似之規範？對此若持肯定的見解，即可支持有關考試錄取訓練人員之法律地位，應採取絕對法律保留的見解，與其法律地位相連結的權利義務，應由形式意義的法律加以規範，亦即目前以訓練辦法第 26 條與第 27 條為主，亦即以法規命令為主的規定方式，不符合法律保留原則，應改為直接規定在考試法或立法院通過的其他法律之中。

按現行訓練辦法第 26 條及第 27 條規定，考試錄取訓練人員得支領津貼、得比照用人機關（構）學校現職人員支給婚、喪、生育、子女教育補助，及比照用人機關（構）學校現職人員撫卹相關規定之標準支給遺族撫慰金，並參加全民健康保險、公教人員保險。所述條文使用「比照」現職人員，由於「比照」必定以可「比照」之事物為基礎，亦即肯定了兩者具有可相提並論性，因此可推論，訓練辦法訂定機關對於考試錄取訓練人員法律地位之認知，應為「類似」公務人員，或可稱為「準公務人員」，即使現行法並未規定類似的專有名詞，然而「比照」的規定方式已經蘊含了類似公務人員的地位²⁶。再從下列的法律做體系解釋：

²⁶ 張桐銳，同註 8，頁 96-97。

保障法第 102 條第 1 項第 5 款規定，訓練人員準用保障法之規定；公務人員行政中立法第 17 條第 7 款規定，經正式任用為公務人員前，實施學習或訓練人員，準用行政中立法之規定。兩者均使用「準用」的專有名詞，如同「比照」預設了可比照之對象兩者之間的可相提並論性，「準用」預設了可準用之對象兩者之間的可相提並論性，因此亦可以初步推論，我國法制上對於公務人員考試錄取人員於訓練期間之法律地位，係認定為「準公務人員」²⁷。既然可以將公務人員考試錄取人員於訓練期間之法律地位定為「準公務人員」，初步而言，可以推論，有關其法律地位的保障，依相似之法理，受到等同公務人員法律地位的保障，就此而言，對於其法律地位的規範，亦應依形式意義的法律為之。

析而言之，公務人員考試錄取人員於訓練期間法律地位，採取絕對法律保留的方式予以規範，主要的考量理由有二，首先是，基於相同的事物應相同處理的法理，無論其依據是憲法上的平等原則或是體系正義，由於公務人員考試錄取人員訓練期間應負公務人員之特別義務，就其執行勤務時，對於國家忠誠義務的要求亦不少於公務人員，考試錄取人員於訓練期間法律地位與公務人員法律地位具有可相提並論性²⁸，則依其事物本質，應以相同程度的要求來規範之，即應給予等同公務人員的特別照顧與保障。換言之，在此情況下，假使公務人員法律地位的規範應以形式意義的法律為之，則「準公務人員」法律地位的規範亦應以形式意義的法律為之。其次是，雖然現行法對於公務人員考試錄取人員於訓練期間的權利義務，已經透過考試法授權制定法規命令性質的訓練辦法予以規範，然而從重要性理論的角度切入，考試法授權的事項與應授權而漏未授權的事項，對於公務人員考試錄取人員應享有之基本權率皆具有重大影響，而且從公務人員與國家關係的角度而言，作為「準公務人員」期間的行為，對於國家功能亦具可相提並

²⁷ 張桐銳，同註 8，頁 97。當然，對於這樣的認定在法律上或是行政實務上並非沒有可供推論反例，尤其是針對考試錄取人員訓練期間是否應投保公保的問題。

²⁸ 此方面的討論，亦請參照張桐銳，前揭註 8，頁 99-100。

論的重要性，因此前揭授權或應授權事項，更適合以國會保留的方式，由立法院制定法律規範之。

六、訓練辦法超出考試法授權範圍是否違反法律保留原則問題

有關公務人員考試錄取人員於訓練期間法律地位之保障，應採取絕對法律保留的方式予以規範，亦即適用國會保留原則，以形式意義的法律加以規範，已如前述。其主要理由在於，公務人員考試錄取訓練人員之法律地位與公務人員法律地位，具有可相提並論性，可視為「準公務人員」因而對於公務人員考試錄取人員訓練期間之法律關係，應與對於公務人員法律關係採取類似做法。就此而言，若涉及公務人員考試錄取人員於訓練期間法律地位保障之事項，應以形式意義法律規範之，否則即牴觸法律保留原則。然而並非所有涉及公務人員考試錄取人員之訓練事項，均屬於其訓練期間法律地位之保障。此類非屬其法律地位保障之事項，即可適用相對法律保留原則，容許考試法授權考試院會同關係院訂定法規命令加以規範。若屬得以授權制定法規命令予以規範者，除授權母法有關授權之目的、內容與範圍必須符合明確性原則之外，根據授權所制定之法規命令，亦須符合母法授權之範圍，否則即屬逾越母法授權之法規命令，欠缺授權基礎，而牴觸法律保留原則。

考試法第 21 條，針對「**訓練之期間、實施方式、免除或縮短訓練、保留受訓資格、補訓、重新訓練、停止訓練、訓練費用、津貼支給標準、生活管理、請假、輔導、獎懲、成績考核、廢止受訓資格、請領考試及格證書等有關事項**」，授權考試院會同關係院訂定法規命令加以規範。依據考試法第 21 條之授權，考試院會同行政院、司法院訂定**訓練辦法**。訓練辦法規定事項，就其內容以觀，主要是有關於公務人員考試錄取人員訓練之各種事項，大致包含訓練之類別、訓練計畫之擬定、調訓及訓期、受訓人員權益、訓練管理、成績考核、受訓資格之廢止與喪失等。就此而言，訓練辦法所規定者，乍看之下，並無超出考試法第 21 條

之授權範圍。進一步觀察，可以發現有關於受訓人員權益，主要於訓練辦法第 26 條及第 27 條加以規定。同辦法第 29 條，另明文規定現任公務人員參加考試錄取，具擬任職務之法定任用資格經銓敍部銓敍審定者，其訓練津貼發給標準，及其基於現職公務人員身分應享有之各項權益，依現職公務人員有關法令辦理。

訓練辦法第 26 條所規定者係「各用人機關（構）學校、訓練機關（構）學校或申請舉辦考試機關發給受訓人員津貼之標準」，屬於考試法第 21 條所稱之「津貼支給標準」；第 27 條規定「受訓人員訓練期間，得比照用人機關（構）學校現職人員支給婚、喪、生育、子女教育補助，及比照用人機關（構）學校現職人員撫卹相關規定之標準支給遺族撫慰金，並參加全民健康保險、公教人員保險。」，此類「婚、喪、生育、子女教育補助，及撫慰金與保險」事項固然涉及公務人員考試錄取人員於訓練期間的重大權益，而有規定之必要，然就其內容而言，並不在考試法第 21 條的授權範圍內，因此產生是否違反法律保留原則之疑義。

對此，有兩個層面可以探討，首先是，此類事項本身涉及給付行政，是否有法律保留原則適用的問題，此乃給付行政是否適用法律保留原則的一般性問題，如果此類事項無法律保留原則之適用，則即使已經逾越考試法第 21 條的授權範圍，亦不產生牴觸法律保留原則之疑義。其次是，如有法律保留原則之適用，則該事項屬於絕對法律保留原則（國會保留），或是相對法律保留原則？如屬於絕對法律保留原則，則此類事項必須由形式意義的法律直接規定，而無從由該法律授權主管機關制定法規命令來規範。若是屬於相對法律保留原則，則可授權法規命令規定之。

針對第 1 個層面，目前國內通說與司法院的釋憲實務並不認為給付行政無法律保留原則之適用²⁹，更何況訓練辦法第 27 條所規範者，乃考試錄取人員於訓練期間的重大權益，無論從基本權利保障的觀點，或是所涉事務具有重要性的角度，

²⁹ 吳庚/盛子龍（2020），《行政法之理論與實用》，頁 77-78，增訂第 16 版，臺北：三民；莊國榮（2019），《行政法》，頁 51-53，修訂五版，臺北：元照。

均應認為有法律保留原則之適用³⁰。尤其關於受訓人員之參加公教人員保險，不僅涉及受訓人員之重大權益，由於參加公教人員保險屬強制納保，亦涉及對於受訓人員決定自由之干預，基於干預保留原則，即應有法律依據。即令從授權行政的觀點出發，既然訓練辦法第 27 條已經逾越考試法第 21 條的授權範圍，欠缺授權的法律基礎，又別無其他法律依據，應不符法律保留原則。

針對第 2 個層面，由於此類「婚、喪、生育、子女教育補助，及撫慰金與保險」事項，涉及考試錄取人員於訓練期間重大權益的保障，同樣屬於對於「準公務人員」法律地位之保障，因此不但有法律保留原則之適用，更屬於絕對法律保留之事項，應由立法院所制定之法律規範之³¹。就此而言，將該等事項規定於屬於法規命令層次的訓練辦法，並不符合法律保留原則（國會保留）。不過，關於婚、喪、生育及子女教育補助部分，目前公務人員申請相關補助係依據屬行政規則性質之全國軍公教員工待遇支給要點，本即有違反法律保留原則之疑慮，要完全符合法律保留原則之要求，恐須對於全國軍公教待遇支給規定作全面之檢討。

另須再加說明者，或有認為公務人員考試錄取訓練人員雖得定位為準公務員，但終究並非公務人員，基於不相同事件不相同處理之平等原則要求，關於公務人員考試錄取訓練人員法律地位之規範應未必如同公務人員法律地位之規範，以形式意義法律規定。就此，關於公務人員與公務人員考試錄取訓練人員因有所差別，因此得為差別處理，此所以訓練辦法第 26 條所規定之訓練津貼與公務人員之俸給並未完全相同，受訓人員於訓練期間之年資並不計入退休年資等等。換言之，在法律地位之具體內容上，當然可以因公務人員與公務人員考試錄取訓練人員法律地位之差別，而予以差別對待。但就法律保留原則之適用，涉及法治國原則以及民主國原則之基本要求，相關事項如具有基本權之重要性以及國家功能上之重要性，即應適用法律保留原則或甚至國會保留原則，此係對於所有國民之規範皆應如此，不應因其身分為公務人員或為準公務人員而有所差別。

³⁰ 更詳細與完整的論證，請參考本文「三、超越干預保留的法律保留原則」的內容。

³¹ 更詳細與完整的論證，請參考本文「五、考試錄取訓練人員法律地位之保障」的內容。

綜而言之，訓練辦法第 27 條之規定，不但因逾越考試法第 21 條授權範圍，而違反法律保留原則。更因為所規定者屬於絕對法律保留的事項，以法規命令定之，恐有抵觸絕對法律保留原則之虞。

(一) 訓練辦法規定事項之整體屬於國會保留事項

訓練辦法之規定就其內容以觀，主要是有關於公務人員考試錄取人員訓練之各種事項，大致包含訓練之類別、訓練計畫之擬定、調訓及訓期、受訓人員權益、訓練管理、成績考核、受訓資格之廢止與喪失。是否全部都屬於國會保留事項，或可結合重要性理論予以判斷。

公務人員考試錄取人員於訓練期間乃是「準公務人員」，而對於「準公務人員」法律地位之規範亦應比照公務人員，以形式意義的法律為之。其中涉及公務人員考試錄取人員於訓練期間重大權益者，為訓練辦法第 26 條、27 條及 29 條之規定，無論是津貼標準、或婚、喪、生育、子女教育補助、撫慰金與保險等事項，根據重要性理論的觀點，有國會保留之適用，已如前述³²。問題在於，訓練辦法雖然是基於考試法第 21 條之授權而制定，在授權範圍內符合相對法律保留原則，然而除了前揭涉及公務人員考試錄取人員訓練期間重大權益之規定外，其他規定是否亦有國會保留的適用？

根據考試法第 21 條第 1 項之規定，「公務人員各等級考試正額錄取者，按錄取類科，依序分配訓練，訓練期滿成績及格者，發給證書，依序分發任用。」必須訓練期滿成績及格，始發給證書分發任用，因此在概念上，訓練屬於考試所內含的後續階段。換言之，欲取得公務人員任用資格，須經考試錄取暨訓練期滿成績及格，並取得考試及格證書，此乃考試法第 1 條所規定「公務人員之任用，依本法以考試定其資格。」之確切意涵。整體而言，訓練辦法所規範者，依考試法第 21 條第 2 項之規定，乃是「訓練之期間、實施方式、免除或縮短訓練、保

³² 更詳細與完整的論證，請參考本文「五、考試錄取訓練人員法律地位之保障」的內容。

留受訓資格、補訓、重新訓練、停止訓練、訓練費用、津貼支給標準、生活管理、請假、輔導、獎懲、成績考核、廢止受訓資格、請領考試及格證書」等，公務人員考試錄取人員接受訓練以取得考試及格證書的相關事項。訓練辦法所規範者係考試錄取人員取得考試及格證書之必要程序，同時是其作為「準公務人員」之各項事務的規範。即使並非如訓練辦法第 26 條、27 條及 29 條乃關於其重大權益之規定，就其整體所追求之目的而言，仍具客觀之重要性，就此而言，雖然並非不得將訓練辦法所規定事項，依其個別的重要性，區分為屬於國會保留事項與非屬於國會保留事項，然而如將訓練辦法規定事項視為一個具有關聯性的整體，將其全部都定性為國會保留事項，乃是更值得採取的見解。

(二) 規範形式問題

如將訓練辦法視為一個整體，接受其規定事項均係國會保留事項，則有必要調整目前由考試法第 21 條授權制定法規命令的形式，而以立法院所制定法律來加以規範。如此則會遭遇到一個問題：修改考試法或是另訂公務人員考試錄取人員訓練法？

雖然目前考試法第 1 條規定，公務人員之任用，以考試定其資格。然而有關「考試」的概念，必須同時參照考試法第 21 條之規定。考試法第 21 條第 1 項前段規定「公務人員各等級考試正額錄取者，按錄取類科，依序分配訓練，訓練期滿成績及格者，發給證書，依序分發任用。」換言之，考試錄取之後，必須經過訓練，訓練期滿成績及格，始能取得考試及格證書，因此「考試」的概念係採取一個廣義的定義，包含考試與訓練。就此而言，似乎比較適合將訓練辦法的規定事項，透過修改考試法的方式訂入考試法，以滿足考試法對於考試概念的完整界定，將考試與訓練均訂入考試法之中。

然而，考選部組織法第 1 條規定：「考選部掌理全國考選行政事宜。」且綜觀考選部組織法規定，考選部所設考選規劃司、高普考試司、特種考試司以及專

技考試司等負責考選行政各司，其職掌事項並無考試錄取人員訓練。另一方面，保訓會組織法第 2 條第 6 款規定：「公務人員保障暨培訓委員會(以下簡稱本會)掌理下列事項：……六、關於公務人員考試錄取、升任官等、行政中立及其他有關訓練事項。……」換言之，雖然依考試法第 21 條規定，公務人員考試錄取人員訓練程序屬於考試程序之一部分，但在行政組織法上，考選行政與公務人員考試錄取人員訓練行政卻分別由考選部與保訓會掌理。

這種在行政組織法上之權限分工必然導致在業務執行上之分流，從而從最適功能理論的角度來看，關於公務人員考試錄取人員訓練制度之規劃，應由保訓會處理。事實上，這也是目前實務上之情況，也已行之有年，只不過到目前為止，公務人員考試錄取人員訓練制度之具體法源僅為考試法授權訂定之訓練辦法。因此，如為使公務人員考試錄取人員訓練制度符合國會保留原則，而由立法院制定法律加以規範，在立法形式上宜採考選制度與公務人員考試錄取人員訓練制度分流規定，較為合乎組織法上之分流，以及由於此一分流所生之最適功能上之要求。

再者，考選行政與公務人員考試錄取人員訓練制度在任務內容上具有相當大之差異性，尤其關於公務人員考試錄取接受訓練人員之法律地位，其任務屬性反較接近於銓敘部執掌事項，如擬將此二相當異質之事項規定於同一部法典(考試法)，單單要由哪一機關發動修法就成為問題。而在草案之形成過程中，職掌公務人員考試錄取人員訓練之保訓會不得不與未職掌公務人員考試錄取人員訓練，從而未設置相關內部單位與人員之考選部協調，也徒增程序上之浪費。

總而言之，關於公務人員之考選與訓練，在行政組織上主管機關之分流與考試法上將訓練程序定位為考試程序之一部分，此二者隱含著重大之衝突。由於目前公務人員考試錄取人員訓練制度之直接法源為訓練辦法，此一衝突隱而未現，一旦決定將公務人員考試錄取人員訓練制度提升到法律位階，此一衝突即成為現實之問題。此一衝突問題之解決固然涉及考選部與保訓會間權限之協調，而在現實上為相當難解之問題，然而現實上之難解不應成為使現行公務人員考試錄取人

員訓練制度合乎法律保留原則之阻力。相反地，或許解決公務人員考試錄取人員訓練制度有違反法律保留原則疑慮之問題，能成為考選部與保訓會權限真正分流之動力。

在立法技術上，另外制定公務人員考試錄取人員訓練法的作法，並不困難，且亦不致導致對於公務人員考試錄取人員訓練程序之誤解。關於考試法之規定，考試法第 21 條第 1 項前段之規定仍予以保留，即可清楚呈現訓練程序為考試程序之一部分。考試法第 21 條第 2 項的文字「前項訓練之期間、實施方式、免除或縮短訓練、保留受訓資格、補訓、重新訓練、停止訓練、訓練費用、津貼支給標準、生活管理、請假、輔導、獎懲、成績考核、廢止受訓資格、請領考試及格證書等有關事項之規定，由考試院會同關係院以辦法定之。」則修改為「前項訓練之期間、實施方式、免除或縮短訓練、保留受訓資格、補訓、重新訓練、停止訓練、訓練費用、津貼支給標準、生活管理、請假、輔導、獎懲、成績考核、廢止受訓資格、請領考試及格證書等有關事項之規定，另以法律定之。」即可將公務人員考試錄取人員訓練制度之提升至法律位階與考試法規定相連結，而呈現出新制定之法律(考試錄取人員訓練法)與考試法之關係。

(三) 小結

考試法第 21 條第 2 項前段規定：「前項訓練之期間、實施方式、免除或縮短訓練、保留受訓資格、補訓、重新訓練、停止訓練、訓練費用、津貼支給標準、生活管理、請假、輔導、獎懲、成績考核、廢止受訓資格、請領考試及格證書等有關事項之規定，由考試院會同關係院以辦法定之。」對於涉及公務人員考試錄取人員於訓練期間法律地位之權利義務雖有提及，然而卻以委任立法的方式授權考試院與關係院以法規命令予以規範，從法律保留原則暨重要性理論的角度審視，不無瑕疵，宜以符合國會保留的方式，由立法院以形式意義的法律規範之。

前揭規定原授權項目，並未包含補助、撫卹、保險等公務人員考試錄取人員於訓練期間之重大權益事項，而委由訓練辦法第 27 條予以規範，雖然在考試法第 21 條第 2 項的授權範圍之外，仍屬於有利於公務人員考試錄取人員之法律漏洞必要填補，然宜與前揭明確授權項目合併，由立法院透過立法的方式予以規範。

有關於訓練期間是否計入退休年資及是否有服務法之適用問題，亦屬於公務人員考試錄取人員於訓練期間之重大權益事項，根據前述討論，既然該等人員與公務人員在規範上具有可相提並論性，可以「準公務人員」定位之，亦無理由拒絕訓練期間列入退休年資，或拒絕類推適用服務法。由於在解釋上，此亦屬於具有重要性之事項，因此不但應積極予以規範，亦宜與前揭項目一併規定於形式意義的法律。

參、公務人員考試錄取人員訓練制度規範形式之檢討

如前所述，保訓會辦理各項公務人員考試錄取人員訓練，係由各該考試申辦考試機關依照實務需要，依訓練辦法第 9 規定訂定年度訓練計畫，經保訓會核定後據以執行；關於訓練計畫之法律性質，實務上向來認為係行政規則，但司法院釋字第 760 號解釋理由書則指出「上開訓練計畫係針對前揭考試筆試錄取之特定人所為之行政處分……」本文以下將檢討公務人員考試錄取人員訓練制度中，各該考試申辦考試機關以訓練計畫規範之細部事項，應以何種規範形式加以規範，較為妥適。本文以下首先將就法律規制之形式進行初步分析（下文一、），並為訓練辦法規定與訓練計畫規定之盤點與比較（下文二、），以釐清訓練計畫之法律性質（下文三、），繼而檢討原先訓練計畫內容之規範形式（下文四、）。

一、法律規制形式之初步分析

本文所謂法律規制，係指對於規制對象行為之命令或禁止，或容許其為一定之行為。法律規定為典型之法律規制，但法律規制並不限於法律，行政機關依法律授權所訂定之法規命令、行政機關依其法定職權所訂定之職權命令與行政規則，其規定內容亦多屬對於規範對象之法律規制。法律規制亦不限於以抽象規範進行規制，行政機關於具體個案所作成之行政處分或締結之行政契約，其內容亦屬法律規制，只不過並非一般而抽象之規制，而是針對個案之規制。

在法律規制形式之概念區辨上，規範與一般處分構成區辨上之難題，蓋其均涉及對於多數人之規制，而一旦涉及對於多數人之規制，則抽象與具體之區辨將隨之變得困難。另外，行政機關所作成之各種計畫本身並非一種規制形式，而必須依其內容判斷其屬於規範或一般處分。

以下對於法律規制形式之初步分析，僅局限於單方面之規制且與本研究可能相關者，亦即局限於法律、法規命令、行政規則及行政處分。

(一) 法律

在憲政國家，基於民主國原則，對於人民行為之規制必須具備來自國民主權之民主正當性，而法律為傳導民主正當性之最主要來源。按基於民主原則，所有國家決定應均可回溯至人民之意志。關於民主正當性，大致而言，可分為人員之民主正當性及事務內容之民主正當性。

人員之民主正當性又可分為直接之民主正當性及間接之民主正當性，國家人員如由人民直接選舉產生，則該人員具備直接之民主正當性；民主正當性可類比於鍊條或傳送帶，具備直接民主正當性之人員，透過任命行為可傳導其民主正當性予其他人員，則接受正當性傳導之該其他人員即具備間接之民主正當性，其又可經由其任命行為，繼續傳導間接之民主正當性。

事務內容之民主正當性涉及國家決定內容之民主正當性，亦即所有國家決定之內容須能回溯至人民之意志。法律之規制內容係由具備直接民主正當性之國會議員所決定，從而具備事務內容之民主正當性。行政機關必須依法行政，法院必須依法審判，行政決定與法院判決從而係人民意志之具體化而具備民主正當性。

法律如同其他法規，為一般而抽象之規制，亦即原則上係對於不特定人所作之抽象規制。抽象規制以條件程式（程式）表現。然而實務上承認措施法（例如法定預算）之合憲存在，再加上法制上肯定一般處分之存在，使得法規與一般處分之區辨成為難題。就此，詳見後述。

(二) 法規命令

1. 概念

法規命令之概念源自德文 *Rechtsverordnung*，其意涵係指具法規性質之行政命令。依據德國古典之理解，法規係規範權利主體與權利主體間法律關係之規定，故行政機關為規範國家與人民間法律關係所訂定之行政命令，具有法規之性質，是為法規命令。至於公權力主體內部則無法之存在，並不受法規之規制，故國家為規制行政內部秩序所訂定之行政命令，並不具法規之性質，僅屬行政上之規定，稱為行政規則。

基於法律保留原則，國家對於人民行為之規制，乃屬對於人民自由之限制，應以法律定之或有法律之授權。因此，行政機關以法規命令規制之行為自應有法律之授權。我國行政程序法第 150 條對於法規命令之概念，因此規定為：「行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」由於行政程序法第 150 條係對於法規命令之定義規定，因此關於法律授權，學說、實務多認為係法規命令之成立要件或概念特徵，而不認為其僅係合法要件³³。換言之，行政機關所訂定對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對

³³ 例如，莊國榮，行政法，修訂七版，2021 年 9 月，頁 172。

外發生法律效果之規定，如無法律授權，則該規定將被認為非屬法規命令，而非違法之法規命令。

然而，行政機關如無法律授權而訂定規制人民行為之行政命令，該命令既非為規制行政內部秩序所訂定，自非行政規則，如因其無法律授權而認為其非法規命令，則其法律性質為何，將無法合理說明。合理之說明應是，其屬違法之法規命令，依行政程序法第 158 條第 1 項第 2 款規定，應為無效。換言之，法律授權應為法規命令之合法要件，而非其成立要件（或概念特徵）³⁴。

2. 法規命令與職權命令之區辨

關於法規命令與職權命令之概念區辨，首須確認者為職權命令之意義。對此，學說上早已指出，職權命令可能理解為執行命令（國家為執行法律，依職權訂定之以人民為規範對象之行政命令）、特別命令（國家為規範特別權力關係中之基礎關係，依職權所訂定之行政命令）或行政規則，並主張應以理解為行政規則為當³⁵。此一見解在我國實務上貫徹法律保留之發展中固有重要意義，但將職權命令解釋為行政規則，在行政程序法制定後，事實上使得職權命令之概念喪失存在意義。

後續對於職權命令之討論，其實著眼於職權命令之古典理解，亦即將之理解為國家為規範人民之行為，依職權所發布之行政命令，是否有復活的空間³⁶。

³⁴ 吳庚/盛子龍，行政法之理論與實用，增訂 15 版，2017 年 9 月，頁 40 稱：「這類命令既與人民權利義務有關並對外發生效力，一般法治國家對於此類命令均限於必須法律具體授權，否則行政機關不得發布。」同書頁 238 稱：「法規命令……應有法律之明確授權，如欠缺此一條件即可能發生合法性問題。」似亦認法律授權為法規命令之合法要件。Hartmut Maurer / Christian Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017, §13, Rn. 6 亦將授權基礎列為法規命令之合法要件。

³⁵ 許宗力，論國會對行政命令之監督，收於：法與國家權力。

³⁶ 許宗力，職權命令是否還有明天？臺灣行政法學會主編，行政法爭議問題研究(上)，2000 年 12 月，頁 339-360；莊國榮，職權命令之合法性及適用範圍，臺灣法學雜誌，第 214 期，2012 年 12 月 15 日，頁 10-23；黃舒芃，再論「二分」與「三分」之爭：從憲法學觀點檢討職權命令的存廢問題，東吳法律學報，23 卷第 2 期，2011 年 10 月，頁 1-29。

關於古典理解下之職權命令³⁷是否有復活空間之問題，首先須釐清者，行政程序法第 174 之 1 條規定並不足以否定職權命令之存在，蓋該條雖規定：「本法施行前，行政機關依中央法規標準法第 7 條訂定之命令，須以法律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後 2 年內，以法律規定或以法律明列其授權依據後修正或訂定……。」其實際意義僅在重申法律保留原則，屬於法律保留事項者，該規定應有法律授權，並未排除非屬法律保留事項者，以職權命令規定之可能性³⁸。換言之，關於職權命令之存在問題，實即法律保留範圍問題。如前所述，我國並不採全面保留理論，則在非法律保留事項，行政機關自得依其法定職權訂定以人民為規範對象之行政命令。

行政院所提出之行政程序法修正草案增訂第 157 之 1 條，規定「本法所稱職權命令，係指行政機關依其法定職權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。應以法律或法規命令規定之事項，不得以職權命令定之。」肯定了職權命令存在之可能性。

3. 法規命令之合法要件

法規命令之合法要件反映法律對於行政機關訂定法規命令之規制，法規命令如未具備合法要件之一，即屬違法。此一規制不限於行政程序法上之規定，亦包括其他法律規定，例如立法院職權行使法。

關於法規命令之合法要件，首須說明者，雖然學說上多將法規命令之發布列為合法要件³⁹，惟法規命令之發布為其生效要件，如未發布，法規命令尚未存在，而非違法之法規命令，故本文並不列為合法要件。大致而言，法規命令之合法要件如下⁴⁰：

(1) 行政機關訂定法規命令須有法律之授權；

³⁷ 本文以下所稱職權命令，係指古典理解下之職權命令。

³⁸ 相同見解，莊國榮，前揭註 29，頁 187。

³⁹ 莊國榮，同上註，頁 174；Maurer / Waldhoff, a. a. O.(Fn. 30), §13, Rn. 13。

⁴⁰ 以下參閱：莊國榮，同上註，頁 173-175；吳庚/盛子龍，前揭註 29，頁 248-255。

- (2) 法規命令應明列其授權依據；
- (3) 發布法規命令之機關須有權限；
- (4) 行政機關訂定法規命令須踐行相關程序，包括將草案全文及主要內容公告周知，且應定明期限，任由人民在期限內提供意見；法規命令之訂定依法應經上級機關核定，或會同其他機關訂定者，應經核定或會同訂定；法規命令發布後應送立法院審查；
- (5) 法規命令不得牴觸上位規範；
- (6) 法規命令不得違反法律保留原則，具體而言，法規命令不得逾越授權範圍，增加法律所無之限制。
- (7) 除法律另有規定外，法規命令不得再授權其他機關訂定法規命令。

(三) 行政規則

行政規則為上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象規定；屬於內部法之範疇。

行政規則之規制對象為下級機關或屬官，與古典理解下之職權命令顯然不同。然而，何以學說上主張將職權命令解釋為行政規則？最主要之原因固然在於，古典理解下之職權命令有違反法律保留原則之高度疑義⁴¹，讓職權命令喪失其存在意義，乃是貫徹法律保留原則之快速途徑；其次，中央法規標準法第 7 條之文字排列顯示，各機關依其法定職權所訂定之命令僅須下達，而此行政規則之作成應下達相同。部分行政規則在內容上與職權命令或法規命令無法清楚區分，應亦為重要原因。

依行政程序法第 159 條第 2 項規定，行政規則之種類包括：一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性事項；二、為協助下

⁴¹ 關於職權命令與法律保留原則之觀察，參閱：吳庚/盛子龍，同上註，頁 240 以下。

級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。其中第 1 類顯然屬於關於行政內部組織、運作、秩序之規定，區辨上較無問題，然而解釋性規定與裁量基準通常無法從內容上判斷其規範對象為人民或下級機關（或屬官）。因此，就解釋性規定與裁量基準究竟為行政規則或職權命令，只得從形式區辨，亦即採中央法規標準法所規定命令之名稱者，為職權命令，稱為要點或注意事項等行政規則常用之名稱者，為行政規則。無論如何，由於在規範內容上前述第 2 類型行政規則（解釋性規定與裁量基準）與職權命令難以區分，行政程序法第 160 條第 2 項規定，前述第 2 類行政規則除應下達外，並應由訂定機關之首長簽署，且登載於政府公報發布之；亦即採用與法規命令相同之發布方式。

即使在第 1 類行政規則所規範之事項，隨著特別權力關係理論之突破或甚至揚棄，從規範內容上區分行政規則與法規命令，亦逐漸成為問題。按法規命令屬於外部法，行政規則屬於內部法，而內、外之區分在古典特別權力關係理論下，係以規制對象為區分標準，亦即規制對象為公務人員者為內部法，規制對象為人民者為外部法。在此一理解下，內部與外部在規定內容上即可清楚區辨。然而，自 C. H. Ule 對於特別權力關係之修正理論，內、外之區分不再以規制對象為區分標準，而是以法律關係—基礎關係或管理關係，從規範內容上區辨內、外不再有清楚的判準。我國特別權力關係之發展趨勢乃持續放寬救濟，此亦意味著內、外區分之流動。司法院釋字第 785 號解釋雖可解釋為揚棄特別權力關係，然而行政程序法第 92、第 150 以及第 159 等條文對於內、外之區分仍無改變，在公務員法領域仍然區分涉及服公職權利之身分關係或職務之執行，內、外區分之難題並未完全解決。此一區分之難題在人事行政行為是否為行政處分之問題上受到關注⁴²，但實則在規範領域亦有類似問題。就此，學說上早已指出，授權命令性質多屬法規命令，但依公務員服務法第 12 條授權訂定之公務人員請假規則雖屬授

⁴² 參閱：保訓會 109 年 9 月 22 日 109 年第 12 次委員會議通過，人事行政行為一覽表。

權命令，但「非傳統意義之法規命令」⁴³。公務人員請假規則之所以被認為「非傳統意義之法規命令」，極有可能係因認為公務人員請假規則乃關於人事管理上之規定，就規範內容而言，應屬於內部法。

綜上所述，由於規範內容上之區分難題，行政規則與法規命令之區分，應取向於規範形式，亦即如係行政機關就人事管理事項，依法律授權所訂定之命令，即認定為法規命令，反之則為行政規則。但依法律保留原則，規定事項如涉及公務人員服公職權利之具體化，或公務人員基本權之干預，則應以法律定之或有法律之授權而訂定法規命令。

(四) 行政處分

1. 概念區辨

行政處分為行政機關針對具體個案所作之規制⁴⁴，經由行政處分，法規之抽象規制得以具體化，而於具體個案獲得貫徹。然而，具體個案之規制與抽象規制之區辨，不僅為本研究之核心課題，更是行政處分概念理解上之一大難題，甚至使位於此一難題暴風圈核心之一般處分概念，在奧地利行政法尚未予承認⁴⁵。

對於行政處分與法規之典型理解，前者為針對特定個人在具體個案所為之行為規制（個人—具體）；後者則為對於不特定人所為之抽象規制（一般—抽象）。然而一般處分雖為行政處分，但就規制而言，其實其乃立於個別處分與法規之間⁴⁶，從而其與法規之區分遂成為難題。

關於一般處分與法規之區分，學說上著眼於應以規制對象為判準，或以事件為判準。在德國行政程序法制定之前，當時之通說以規範對象為判準，亦即視行政處分作成時，是否能確定規範對象之範圍，以判斷係爭規制為一般處分或法規

⁴³ 吳庚/盛子龍，同註 29，頁 240。

⁴⁴ 吳庚/盛子龍，同註 29，頁 280。

⁴⁵ 吳庚/盛子龍，同註 29，頁 283。

⁴⁶ 吳庚/盛子龍，同前註。

47。但德國行政程序法第 35 條之規定則改採以事件為判準：該條第 1 項關於行政處分之定義僅提到具體事件，全未提到個人；同條第 2 項關於一般處分之規定，亦未以確定之人的範圍為前提，甚至不以人為前提⁴⁸。我國行政程序法第 92 條規定係繼受自德國行政程序法第 35 條，自應作相同理解。

然而，具體事件之認定亦非易事。在法學方法論的討論上早已指出，任一概念均有得清楚認定之概念核心部分，以及難以清楚認定、模糊之概念外圍部分，「具體事件」之概念自亦如此。紅綠燈對於十字路口行人、車輛之規制，或警察對於集會遊行所發之解散命令，屬於對於具體事件之規制，這是一般認為屬於得以清楚認定之概念核心部分。然而，警察禁止人民參加即將舉行之集會遊行，或於危樓前立下禁止進入之告示牌，是否為對於具體事件之規制，則有疑問，難以清楚認定。在此涉及具體而一般之規制，亦即規範對象在規制當時尚無法確定，但事件則為具體事件，然而學說上對於具體而一般之規制有所質疑，蓋其認為，人的範圍之開放性，必定導致指向未來之規制，從而導致不特定數量之事件⁴⁹。

然而，若採此一見解，則將回到以規制行為作成時，規範對象是否已確定之傳統見解，與成文法上之規定有所出入。且指向未來之規制從而導致不特定數量之事件，是否等同抽象規制，亦有所疑問。以紅綠燈為例，燈號變換以及維持紅燈或綠燈的時間範圍內，規制對象其實並未完全確定，若依此一見解，紅綠燈之規制將為法規而非一般處分。

儘管如此，事件是否具體之認定，亦非易事。學說上有認為，得以規制效力之持續性作為判準，亦即如規制為一次性之命令或禁止，則該規制為行政處分；反之，規制如會重複發生，則為法規⁵⁰。然而，如學說上所指出，具持續效力之行政處分，儘管規制內容重複發生，仍然不是法規。規制重複發生作為認定之判

⁴⁷ Maurer / Waldhoff, a. a. O. (Fn. 30), §9, Rn. 30.

⁴⁸ Maurer / Waldhoff, a. a. O. (Fn. 30), §9, Rn. 19.

⁴⁹ Maurer / Waldhoff, a. a. O. (Fn. 30), §9, Rn. 18.

⁵⁰ Maurer / Waldhoff, a. a. O. (Fn. 30), §9, Rn. 20.

準，係源於法規之條件程式(若……則……程式)，而使其規制具有一定之持續期間，但不能反面推論，一旦規制重複發生即為法規⁵¹。

本研究認為，前述意見指出了關於抽象規制與具體規制區分之一項重要線索，亦應回到抽象規制之規範形式—條件程式來分析，只不過前述意見對此之說明尚非清楚。條件程式之規範形式，即一般所理解之完全法條：構成要件→法律效果，一旦條件被滿足，則會產生法律效果。在行政作業上，基於法律保留原則，行政機關所作成之行政處分，往往規定於法律效果，亦即依但構成要件事實發生，則行政機關應或得作成法規法律效果部分所規定之行政處分。法規作為抽象規制，其抽象性表現在構成要件事實是否發生，是不確定的，亦即可能發生，亦可能不發生。如果構成要件事實發生了，或者可確定即將發生，則行政機關依據法規作成針對該已發生或即將發生之構成要件事實，作成具體化抽象規制（法規）之具體規制（行政處分）。所謂具體事件，應即為已具體發生之構成要件事實。換言之，規制對象之事件如為已發生或即將發生，即為具體事件，若其發生與否尚不確定，則非具體事件。換言之，會重複發生的，主要並不是規制，而是構成要件事實（事件），而因構成要件事實重複發生，因此行政機關重複作成具體規制，判準因此是係爭事件是否會重複發生，而非規制內容是否重複發生。

關於具體事件之認定，尚須注意者，一項具體事件為規制所針對之事實或規制之動機。學說上所常引用，德國巴登符騰堡邦內政部，於1953年為防止傷寒病之流行而禁止於流行區域販售生菜沙拉之案件，德國行政法院雖認為此一禁令為一般處分⁵²，但傷寒病流行雖屬具體事件，但此一具體事件僅為規制之動機，規制之內容為一定時間內禁止販賣生菜沙拉，此為抽象規制，故該禁令應為法規⁵³。

⁵¹ Ebenda.

⁵² Maurer / Waldhoff, ebenda; 吳庚/盛子龍，前揭註29，頁281。

⁵³ Maurer / Waldhoff, ebenda.

以上試圖從概念上區辦法規與一般處分，但無可諱言，此一區辨相當困難，亦難以獲致共識。不過，在規制政策上，此一區辨之難題可以規制形式之選擇來加以解決。例如都市計畫之擬定，將個人所有之土地劃為公共設施保留地，使其對於其土地之利用受到限制，實乃對於個人所有土地之具體規制，然德國建築法將之規定為具法規性質之建築計畫（Bebauungsplan）⁵⁴。換言之，關於抽象規制（法規）與具體規制（處分）之區分，首先可從其規制形式區分，僅有當從規制形式無法清楚區分時，始須依據實質之判準認定係爭規制究為抽象規制或具體規制⁵⁵。本研究涉及之訓練計畫，即屬於無法從規制形式判斷究竟為抽象規制或具體規制之情形。

2. 行政處分之合法要件

如同法規命令之合法要件，行政處分之合法要件亦反映法規對於行政機關作成行政處分之規制，行政處分如未具備合法要件之一，即屬違法。

行政處分之合法要件大致如下⁵⁶：

- (1) 如行政處分之規制內容屬法律保留事項，則行政機關作成行政處分須有授權基礎。
- (2) 行政機關須被容許作成行政處分：只要存在授權基礎，行政機關作成行政處分原則上具有容許性。不具備容許性之典型例子為，行政機關依行政契約取得之請求權，不得以行政處分作為權利實踐之手段。
- (3) 行政機關作成行政處分應有管轄權。
- (4) 作成處分機關之組成須合法。

⁵⁴ Ferdinand O. Kopp / Ulrich Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar*, 13. Aufl. 2012, §35, Rn. 122.

⁵⁵ A. a. O., Rn. 120.

⁵⁶ Maurer / Waldhoff, a. a. O. (Fn. 30), §10, Rn. 25 ff.; 吳庚/盛子龍，前揭註 29，頁 349 以下。

- (5) 行政機關作成行政處分應依法踐行相關程序，例如，處分之作成須經其他機關協力者，應經其他機關協力；機關作成限制或剝奪人民自由權利之處分前，應給予受處分人陳述意見之機會。
- (6) 處分之作成應採取正確之法律形式，例如應以證書作成之行政處分，即應以證書作成；依法記明理由亦屬法律形式上之要求。
- (7) 行政處分之規制內容須符合授權基礎之規定，以及符合行政法上一般法律原則其他法律規定；裁量處分應無裁量瑕疵。

二、訓練辦法規定與訓練計畫規定之盤點與比較

(一) 概說

依訓練辦法第 8 條、第 9 條規定，訓練計畫係由保訓會訂定或由申請舉辦考試機關訂定函送保訓會核定後，據以辦理公務人員考試錄取人員訓練。由於訓練辦法係依據考試法第 21 條之授權所訂定，保訓會與申請舉辦考試機關訂定訓練計畫時，會依據考試法第 21 條所授權訂定之項目加以規定，惟另可能基於訓練機關（構）之需求，就超過考試法第 21 條所授權範圍之項目加以規定。本計畫檢視民國 110 年由各機關訂定之訓練計畫，共 61 筆，訓練計畫超出考試法第 21 條授權範圍之情形如下表：

訓練計畫名稱	與考試法第 21 條之比較	備註
1. 110 年公務人員特種考試一般警察人員考試錄取人員訓練計畫 (111.7.11)	調訓程序 體格複檢	

2. 法務部司法官學院 司法官第 63 期訓練 計畫 (111.6.23)	調訓程序	
3. 111 年公務人員特 種考試身心障礙人 員考試錄取人員訓 練計畫 (111.6.22)	調訓程序	
4. 110 年公務人員特 種考試原住民族考 試錄取人員原住民 族政策集中實務訓 練計畫 (111.6.22)	無	特別訂有獎勵建議
5. 111 年公務人員特 種考試關務人員考 試錄取人員訓練計 畫 (111.6.13)	調訓程序	
6. 110 年特種考試地 方政府公務人員考 試土木工程等類科 (錄取分發區:臺北 市)錄取人員集中實 務訓練計畫 (111.5.18)	無	特別訂有獎勵建議
7. 110 年特種考試地 方政府公務人員考	無	特別訂有獎勵建議

<p>試地政及測量製圖 類科(錄取分發區: 桃園市)錄取人員集 中實務訓練計畫 (111.5.17)</p>		
<p>8. 110 年特種考試地 方政府公務人員考 試及 111 年公務人 員初等考試財稅行 政類科(錄取分發 區:臺北市)錄取人 員集中實務訓練計 畫(111.5.16)</p>	<p>無</p>	<p>特別訂有獎勵建議</p>
<p>9. 110 年特種考試地 方政府公務人員考 試一般行政、土木工 程等類科(錄取分發 區:高雄市)錄取人 員集中實務訓練計 畫(111.5.16)</p>	<p>無</p>	<p>特別訂有獎勵建議</p>
<p>10. 110 年特種考試地 方政府公務人員考 試土木工程等類科 (錄取分發區:桃園 市)錄取人員集中實</p>	<p>無</p>	<p>特別訂有獎勵建議</p>

<p>務 訓 練 計 畫 (111.5.16)</p>		
<p>11. 110 年特種考試地 方政府公務人員考 試一般行政類科錄 取人員集中實務訓 練計畫(111.5.11)</p>	<p>無</p>	<p>特別訂有獎勵建議</p>
<p>12. 110 年特種考試地 方政府公務人員考 試土木工程等類科 (錄取分發區：臺中 市)錄取人員集中實 務 訓 練 計 畫 (111.5.9)</p>	<p>無</p>	<p>特別訂有獎勵建議</p>
<p>13. 110 年特種考試地 方政府公務人員考 試財稅行政類科(錄 取分發區：新北市) 錄取人員集中實務 訓練計畫(111.4.27)</p>	<p>無</p>	<p>特別訂有獎勵建議</p>
<p>14. 110 年特種考試地 方政府公務人員考 試測量製圖類科錄 取人員集中實務訓 練計畫(111.4.27)</p>	<p>無</p>	<p>特別訂有獎勵建議</p>

<p>15. 110 年特種考試地方政府公務人員考試環保相關類科錄取人員集中實務訓練計畫 (111.4.27)</p>	<p>無</p>	<p>特別訂有獎勵建議</p>
<p>16. 110 年特種考試地方政府公務人員考試三等考試暨四等考試廉政類科錄取人員訓練計畫 (111.4.13)</p>	<p>調訓程序</p>	
<p>17. 110 年公務人員高等考試三級考試暨普通考試農業相關類科錄取人員集中實務訓練計畫 (111.4.11)</p>	<p>無</p>	<p>特別訂有獎勵建議</p>
<p>18. 110 年公務人員高等考試三級考試暨普通考試水土保持工程類科錄取人員集中實務訓練計畫 (111.4.11)</p>	<p>無</p>	<p>特別訂有獎勵建議</p>
<p>19. 110 年公務人員高等考試三級考試暨</p>	<p>無</p>	<p>特別訂有獎勵建議</p>

普通考試地政類科 錄取人員集中實務 訓練計畫 (111.4.7)		
20. 110 年特種考試地 方政府公務人員考 試土木工程及建築 工程類科(錄取分發 區：苗栗縣)錄取人 員集中實務訓練計 畫 (111.3.31)	無	特別訂有獎勵建議
21. 110 年公務人員特 種考試一般警察人 員考試四等考試水 上警察人員類別錄 取人員訓練計畫 (111.3.30)	調訓程序 體格複檢	
22. 110 年公務人員特 種考試警察人員考 試水上警察人員類 別錄取人員訓練計 畫 (111.3.30)	調訓程序 體格複檢	
23. 110 年公務人員特 種考試海岸巡防人 員考試錄取人員訓 練計畫 (111.3.30)	調訓程序 體格複檢	

24. 110 年特種考試地方政府公務人員考試會計、統計類科錄取人員集中實務訓練計畫 (111.3.29)	無	特別訂有獎勵建議
25. 110 年公務人員特種考試一般警察人員考試消防警察人員類別錄取人員訓練計畫 (111.3.24)	調訓程序 體格複檢	
26. 110 年特種考試地方政府公務人員考試公職社會工作師類科錄取人員集中實務訓練計畫 (111.3.22)	無	特別訂有獎勵建議
27. 111 年公務人員初等考試錄取人員訓練計畫 (111.3.15)	調訓程序	
28. 110 年公務人員特種考試警察人員考試消防警察人員類別錄取人員訓練計畫 (111.3.11)	調訓程序 體格複檢	

<p>29. 110 年公務人員高等考試三級考試暨普通考試社會行政類科錄取人員集中實務訓練計畫 (111.3.7)</p>	<p>無</p>	<p>特別訂有獎勵建議</p>
<p>30. 110 年特種考試地方政府公務人員考試錄取人員訓練計畫 (111.3.1)</p>	<p>調訓程序</p>	
<p>31. 110 年公務人員高等考試三級考試暨普通考試土木工程類科錄取人員集中實務訓練計畫。(111.2.23)</p>	<p>無</p>	<p>拾、實施期程及方式 一、 調訓通知：本訓練由保訓會發函實務訓練機關(構)學校調訓，並將受訓人員名單提供工程會轉知代訓機關安排訓練課程。</p>
<p>32. 110 年公務人員高等考試三級考試公職社會工作師類科錄取人員集中實務訓練計畫(111.2.22)</p>	<p>無</p>	<p>特別訂有獎勵建議</p>
<p>33. 110 年公務人員高等暨普通考試廉政</p>	<p>調訓程序</p>	

類科錄取人員訓練計畫 (111.2.18)		
34. 110 年公務人員高等暨普通考試錄取人員訓練計畫 (111.2.18)	調訓程序	二十一、性質特殊之高等暨普通考試類科錄取人員訓練，必要時得經保訓會同意，另訂訓練計畫，並送保訓會核定後實施。
35. 110 年特種考試除役軍人轉任公務人員考試錄取人員集中實務訓練計畫 (111.2.9)	無	
36. 110 年公務人員高等考試三級考試暨普通考試教育行政、體育行政及國際文教行政類科錄取人員集中實務訓練計畫 (111.1.28)	無	特別訂有獎勵建議
37. 110 年公務人員高等考試三級考試輻射安全類科錄取人員集中實務訓練計畫 (111.1.26)	無	特別訂有獎勵建議

<p>38. 110 年公務人員特 種考試警察人員考 試錄取人員訓練計 畫 (111.1.21)</p>	<p>調訓程序 體格複檢</p>	
<p>39. 110 年公務人員高 等考試三級考試暨 普通考試財稅行政 類科及財稅法務類 科錄取人員集中實 務訓練計畫 (111.1.21)</p>	<p>無</p>	<p>特別訂有獎勵建議</p>
<p>40. 110 年公務人員高 等考試三級考試暨 普通考試交通技術、 機械工程及汽車工 程類科錄取人員集 中實務訓練計畫 (111.1.17)</p>	<p>無</p>	<p>特別訂有獎勵建議</p>
<p>41. 110 年公務人員高 等考試三級考試暨 普通考試交通行政 類科錄取人員集中 實務訓練計畫 (111.1.17)</p>	<p>無</p>	<p>特別訂有獎勵建議</p>

<p>42. 110 年公務人員高等考試三級考試暨普通考試圖書資訊管理類科錄取人員集中實務訓練計畫 (111.1.17)</p>	<p>無</p>	<p>特別訂有獎勵建議</p>
<p>43. 法務部司法官學院法制人員訓練班第42 期訓練計畫(含110 年高普考試法制類科集中實務訓練)(111.1.13)</p>	<p>調訓程序 退訓</p>	
<p>44. 110 年公務人員高等考試三級考試暨普通考試資訊處理類科錄取人員集中實務訓練計畫 (111.1.13)</p>	<p>無</p>	<p>特別訂有獎勵建議</p>
<p>45. 110 年公務人員高等考試三級考試暨普通考試環保相關類科錄取人員集中實務訓練計畫 (111.1.7)</p>	<p>無</p>	<p>特別訂有獎勵建議</p>

46. 110 年公務人員高等考試三級考試暨普通考試都市計畫技術及景觀類科錄取人員集中實務訓練計畫 (111.1.7)	無	特別訂有獎勵建議
47. 110 年公務人員高等考試三級考試暨普通考試建築工程及公職建築師類科錄取人員集中實務訓練計畫 (111.1.7)	無	特別訂有獎勵建議
48. 110 年公務人員高等考試三級考試暨普通考試勞工行政類科及職業安全衛生類科錄取人員集中實務訓練計畫 (111.1.4)	無	特別訂有獎勵建議
49. 法務部司法官學院檢察事務官訓練班第 24 期訓練計畫 (110.12.30)	調訓程序 中途離訓	
50. 110 年公務人員高等考試三級考試暨	無	特別訂有獎勵建議

<p>普通考試氣象、地震 測報類科錄取人員 集中實務訓練計畫 (交通部中央氣象 局適用)(110.12.30)</p>		
<p>51. 110 年公務人員高 等考試三級考試暨 普通考試一般行政 類科錄取人員集中 實務訓練計畫 (110.12.27)</p>	無	特別訂有獎勵建議
<p>52. 110 年公務人員高 等考試三級考試暨 普通考試測量製圖 類科錄取人員集中 實務訓練計畫 (110.12.27)</p>	無	特別訂有獎勵建議
<p>53. 110 年公務人員高 等考試三級考試暨 普通考試客家事務 行政類科錄取人員 集中實務訓練計畫 (110.12.23)</p>	無	特別訂有獎勵建議
<p>54. 110 年公務人員高 等考試三級考試暨</p>	無	特別訂有獎勵建議

<p>普通考試僑務行政 類科錄取人員集中 實務訓練計畫 (110.12.20)</p>		
<p>55. 110 年公務人員高等考試三級考試暨普通考試航運行政、航海技術及輪機技術類科錄取人員集中實務訓練計畫 (110.12.20)</p>	<p>無</p>	<p>特別訂有獎勵建議</p>
<p>56. 110 年公務人員高等考試三級考試暨普通考試觀光行政類科錄取人員集中實務訓練計畫 (110.12.20)</p>	<p>無</p>	<p>特別訂有獎勵建議</p>
<p>57. 110 年公務人員高等考試三級考試暨普通考試水利工程類科錄取人員集中實務訓練計畫 (110.12.20)</p>	<p>無</p>	<p>特別訂有獎勵建議</p>
<p>58. 110 年公務人員高等考試三級考試暨</p>	<p>無</p>	<p>特別訂有獎勵建議</p>

普通考試會計、統計 類科錄取人員集中 實務訓練計畫 (110.12.20)		
59. 110 年公務人員高等考試三級考試暨 普通考試文化行政 類科錄取人員集中 實務訓練計畫 (110.12.13)	無	特別訂有獎勵建議
60. 110 年公務人員特 種考試外交領事人 員及外交行政人員 考試錄取人員訓練 計畫 (110.11.19)	調訓程序	
61. 110 年公務人員特 種考試原住民族考 試錄取人員訓練計 畫 (110.9.1)	調訓程序	

由以上表格所示，超出考試法第 21 條授權範圍之項目，大致上有：調訓程序、體格複檢、退訓、中途離訓及特別之獎勵規定。本研究以下對於訓練計畫與訓練辦法規定內容之盤點與比較，將區分考試法授權內之事項以及超出考試法授權範圍之事項，分別加以說明。

(二) 考試法第 21 條授權範圍內之事項

訓練辦法與訓練計畫之觀察與比較需要特定之切入點。由於二者均屬具體化考試法第 21 條授權之規定，難以從規制內容之項目區分二者。本計畫既係關於公務人員考試錄取人員訓練計畫內容應以何種規制形式加以規範之研究，本研究認為，具體檢討訓練計畫內容究竟屬於具體規制或抽象規制，應為適切之切入點。本研究以下，以 110 年公務人員特種考試一般警察人員考試錄取人員訓練計畫(以下簡稱 110 年一般警察特考訓練計畫)為例，分析觀察其規定內容為抽象規制或具體規制。

110 年一般警察特考訓練計畫規定內容共有 23 點，分別為：依據、訓練類別及重點、訓練對象、訓練期間、訓練課程、實施方式、訓練機關學校、調訓程序、申請保留受訓資格、申請補訓或重新訓練、免除教育訓練、體格複檢、停止訓練、訓練經費、訓練支給標準及福利、生活管理及輔導規定、請假規定、獎懲規定、成績考核規定、廢止受訓資格、請領考試及格證書、附則以及訂定程序。其中除第 1 點(依據)及最後 1 點(訂定程序)與訓練內容無關，可略而不論外，以下檢討其餘各點內容為具體規制或抽象規制。

1. 訓練類別及重點

依 110 年一般警察特考訓練計畫第 2 點規定，訓練類別分為教育訓練與實務訓練，並分別規定期訓練重點。依其規定，二等及三等考試人員之訓練，以建立初任基層警察幹部應具備之管理能力、專業知能、品德操守、人權法治與執法紀律為重點；四等考試人員之訓練，則以建立初任基層警察人員應具備之嚴正執法、專業知能、品德操守、服務態度、人權法治與執法紀律為重點；實務訓練以增進警察工作所需知能及考核品德操守、服務態度為重點。

訓練類別及重點之規定係宣示訓練之重點，實際上亦係訓練目標之宣示，無涉行為之規制。關於此一宣示究竟為針對具體事件所作之宣示，或係抽象宣示，

不應單獨以此一宣示之內容判斷，而應考慮其宣示之脈絡。由於此一宣示，係針對 110 年一般警察特考錄取人員訓練所作之宣示，乃係針對一特定即將舉行之訓練所作之宣示，應屬於針對具體事件所作之宣示。

不過，如單從此一宣示之內容觀察，其實屬中性，換言之其可與具體規制結合，而表現為對於具體事件之宣示，亦可與抽象規制結合，而表現為抽象之宣示。

2. 訓練對象

訓練計畫關於訓練對象部分，規定訓練對象為 110 年一般警察特考錄取人員，以及 100 年至 109 年一般警察特考錄取補訓及重新訓練之人員。

此一訓練對象規定，實亦為一般警察特考訓練計畫之規制對象。關於規制對象之規定，在法規或處分皆屬常見，在法規之規定，規制對象往往不確定，反之處分之規制對象則屬確定或可得確定。就法規而論，例如卸任總統副總統禮遇條例之規制對象為卸任總統與副總統，此於該條例制定當時固屬已確定，但該條例施行後之卸任總統或副總統為誰，則不確定。然而，如前所述，法規與處分之區分應以事件，而非以規制對象為判準，甚至對於具體規制亦可能以法規之規制形式加以規定。例如，已廢止之九二一震災重建暫行條例第 17 之 1 條第 1 項所稱「公寓大廈因震災毀損辦理修繕者」，其範圍為依一般性特徵可得確定，但不妨礙該條規定之屬於法規。

在此所稱訓練計畫，如關於訓練類別及重點所述，應在其敘述脈絡中理解，亦即此規定之訓練對象，係 110 年一般警察特考訓練之訓練對象，乃是關於具體訓練對象之規定，其意思表示內容實係要求此一規定所指涉人員應接受訓練，因此屬於具體規制。但如前所述，其亦可與抽象規制相結合，而成為關於抽象規制之對象規定。

3. 訓練期間

關於訓練期間，110 年一般警察特考訓練計畫第 4 點規定：「（一）二等、三等考試錄取人員：教育訓練 22 個月，於中央警察大學（以下簡稱警大）實施；實務訓練 2 個月，合計 24 個月。依本計畫第 11 點免除教育訓練人員，仍應接受 2 個月實務訓練。（二）四等考試錄取人員：教育訓練 12 個月，於臺灣警察專科學校（以下簡稱警專）實施；實務訓練 6 個月，合計 18 個月。依本計畫第 11 點免除教育訓練人員，仍應接受 6 個月實務訓練。」

此一訓練期間規定顯係針對特定訓練規定訓練期間，且其內容實為該項訓練之人員應接受之訓練期間，因此係具體規制。

4. 實施方式

關於訓練實施方式，110 年一般警察特考訓練計畫之規定相當複雜，以下分別加以說明。

依 110 年一般警察特考訓練計畫第 6 點規定，本訓練採不占缺訓練，但 102（含）以前一般警察特考錄取補訓或重新訓練人員之實務訓練，採占缺訓練。此部分之規定係針對特定訓練以及對依一般性特徵可得確定之人所作之具體規制。

依上開規定，訓練之項目包括教育訓練與實務訓練。值得注意的是，此部分之規定，主要規制對象為受委託辦理訓練之機關學校，其規制內容如下：

- (1) 在教育訓練期間，受委託訓練機關、學校得自行安排上課時間以外之作息及活動。
- (2) 在教育訓練期間，受訓人員如有曠課、輔導衝突等等足以影響訓練之特殊實施異常情事，受委託訓練、機關之通報義務以及事證紀錄義務。實務訓練分為實習與試辦兩階段，在實習階段，實務訓練機關應安排受訓人員以不具名方式協助辦理所指派之工作；在試辦階段，受訓人員應在輔導員協助下具名

試辦所指派之工作。就此部分之規定，受訓人員以及訓練機關同時為規制對象。

- (3) 訓練機關所指派之輔導員之資格以及輔導員填寫實務訓練計畫表與實務訓練輔導紀錄表之義務。
- (4) 受訓人員如有曠課、輔導衝突等等足以影響訓練實施之特殊異常情事，訓練機關之處理原則
- (5) 受訓人員如有婚、喪、懷孕、分娩、流產、重大傷病、身心障礙等特殊事由，實務訓練機關應審酌該等事由，予以適時關心與必要協助。
- (6) 實務訓練期間，除因業務需要由實務訓練機關指派前往受訓外，不得經選送或自行申請參加進修。此一規定之規制對象同時為受訓人員與實務訓練機關。
- (7) 實務訓練期間，受訓人員應配合實務訓練機關規劃時程，參加警察人員常年訓練，其警技訓練與測驗比照「警察人員教育訓練實施計畫」有關常年訓練相關規定辦理；警技測驗成績，納入實務訓練成績考核服務成績項目下工作績效之「專業」成績考核參考。此一規定中，要求受訓人員配合參加警察人員常年訓練部分，其規制對象為受訓人員，其餘部分之規制對象為訓練機關。
- (8) 保訓會得辦理實務訓練輔導事項之講習，並得於實務訓練期間派員至各實務訓練機關實地瞭解實務訓練輔導情形。保訓會作為實務訓練之委託機關，自得派員瞭解實務訓練輔導情形。因此，此一規定無涉行為規制，而是對於保訓會權限之宣示。
- (9) 輔導員對受訓人員之輔導，除未依規定進行輔導或輔導績效不佳者外，實務訓練機關得予敘獎。

以上規定，均非針對已發生或可預見其將發生之特定具體事實，從而並非具體規制，而係對於未來將發生或可能發生事實之抽象規制。

110 年一般警察特考訓練計畫，除以上規定外，尚規定受訓人員於訓練期間遇有性騷擾事件，依「公務人員考試錄取人員訓練期間遭受性騷擾事件處理須知」

規定辦理；以及受訓人員中途離訓之處理程序。前者僅關於處理性騷擾規定之宣示，不涉行為規制，後者則是關於受訓人員中途離訓時之作業規定，主要係以受委託之機關、學校為規制對象之抽象規制。

5. 訓練機關、學校

依 110 年一般警察特考訓練計畫第 7 點規定規定，二等、三等考試之教育訓練由內政部委請警大辦理，訓練期滿成績及格由警大製發結業證書；四等考試則由內政部委請警專辦理，訓練期滿成績及格由警專製發結業證書。至於實務訓練，則由各用人機關辦理。

此一規定係關於 110 年一般警察特考錄取人員訓練之辦理機關、學校，係針對特定訓練之辦理機關、學校之規定，屬於具體規制。

6. 申請保留受訓資格

關於保留公務人員考試錄取人員保留受訓資格，考試法第 4 條已規定正額錄取人員申請保留錄取資格之事由及保留年限，訓練辦法第 15 條並予以具體化：

「正額錄取人員因服兵役，進修碩士、博士，或疾病、懷孕、生產、父母病危、子女重症、養育三足歲以下子女或其他不可歸責事由，致無法立即接受分配訓練者，得於榜示後完成分配訓練作業前，檢具證明文件向保訓會申請保留受訓資格，逾期不予受理。前項養育三足歲以下子女之事由，如其配偶為公務人員，且依法已申請育嬰留職停薪者，不得申請保留受訓資格。」

110 年一般警察特考訓練計畫第 9 點分別就 103 年（含）以後一般警察特考錄取人員，以及 100 年至 102 年錄取之補訓或重新訓練人員，規定申請保留受訓資格之要件及程序，並分別引用考選部 103 年 3 月 26 日選規一字第 1030001582 號函釋及考選部 103 年 2 月 11 日選規一字第 1031300049 號函釋所揭同年 1 月

22 日修正公布之考試法第 4 條之適用原則，而規定申請保留受訓資格之申請期間限於訓練報到之 14 日前。

110 年一般警察特考訓練計畫第 9 點規定大致上重複了訓練辦法第 15 條，性質上乃是針對 110 年訓練之具體化規定，惟其內容仍然並非對於申請保留受訓資格之具體個案所為之規制，而是對於如發生申請保留錄取資格應如何處理之抽象規制。

7. 申請補訓或重新訓練

考試法第 5 條第 2 項前段規定：「依前條保留錄取資格者，於保留原因消滅後或保留期限屆滿後 3 個月內，應向公務人員保障暨培訓委員會申請補訓，並由公務人員保障暨培訓委員會通知分發機關或申請舉辦考試機關依序分配訓練。」訓練辦法第 16 條第 1 項規定：「正額錄取人員於分配訓練前經核准保留受訓資格者，應於保留期限屆滿後 3 個月內，向保訓會申請補訓。但保留期限屆滿前，保留原因消滅者，應於保留原因消滅後 3 個月內，檢具證明文件申請補訓。」

110 年一般警察特考訓練計畫第 10 點分別針對 103 年（含）以後一般警察特考正額錄取保留受訓資格人員之申請補訓，以及 100 年至 102 年一般警察特考正額錄取保留受訓資格人員之申請補訓或重新訓練，規定其申請程序、未及時申請之喪失考試錄取資格，並引用考選部 91 年 6 月 4 日選特字第 0910003178 號書函釋，規定如申請保留之事由與無法立即接受分配訓練間之因果關係已不復存在，即屬考試法第 5 條第 2 項規定所稱保留原因消滅。

110 年一般警察特考訓練計畫第 10 點規定，仍然係對於 110 年訓練如發生申請補訓或重新訓練應如何處理之規定，屬於抽象規制。

8. 免除教育訓練

110 年一般警察特考訓練計畫第 11 點規定：「錄取人員具有下列情形之一者，應免除教育訓練：（一）第 3 點第 2 款訓練對象因進修警大研究所經核准保留受訓資格，並取得該校畢業證書，且畢業學系與考試錄取類別相關者，應填妥免除教育訓練申請書（如附件 10），向內政部（警政署）申請免除教育訓練。

（二）三等考試：曾經警大特考班結業未逾 3 年（107 年 6 月以後結業）且考取與結業類別相關之考試類別者，免除教育訓練。（三）四等考試：曾經警大特考班或警專特考班結業未逾 3 年（107 年 6 月以後結業）且考取與結業類別相關之考試類別者，免除教育訓練。」

此一規定顯然採取條件程式之規範形式，規定有該規定所定情形者應免除教育訓練，顯然屬於抽象規制。

9. 停止訓練

110 年一般警察特考訓練計畫第 13 點規定受訓人員得申請停止訓練之事由、應停止訓練之事由，以及停止訓練事由消滅後申請重新訓練之程序，乃係以條件程式規定，而非針對具體停止訓練個案，應屬抽象規制。

10. 訓練經費

110 年一般警察特考訓練計畫第 14 點規定訓練經費之支應機關：教育訓練由警大、警專各自編列之預算支應；實務訓練由各用人機關編列之預算支應。此一規定係針對特定(110 年)訓練規定其經費支應機關，應屬具體規制，惟其規制對象應為警大、警專與各用人機關。

11. 津貼支給標準及福利

關於公務人員考試錄取人員於訓練期間之津貼、福利與參加社會保險，訓練辦法第 26 條、第 27 條已有明文規定。110 年一般警察特考訓練計畫第 15 點則針對 110 年一般警察特考訓練人員於訓練期間所得支領之津貼、福利與參加社會保險加以規定。

此一規定中，就 110 年一般警察特考訓練人員於訓練期間所得支領津貼與福利之規定，乃係針對依一般性特徵可得特定之人員，就未來可預見其發生之具體事件所作之規制，應係具體規制。但關於福利事項，例如婚、喪、生育、子女教育補助之申請，則非針對已發生或可預見其發生之具體事件，應屬抽象規制。

12. 生活管理及輔導規定

關於生活管理及輔導規定，110 年一般警察特考訓練計畫第 16 點規定：「（一）教育訓練：由內政部委請訓練之訓練學校訂定一般警察特考錄取人員教育訓練生活管理規定，報請內政部（警政署）函送保訓會核定後實施。（二）實務訓練：依訓練辦法第 32 條、實務訓練輔導要點規定及各用人機關相關規定辦理。」

此一規定並未直接規定生活管理及輔導規定，而係對於訓練機關、學校說明教育訓練之生活管理規定之訂定程序，以及針對實務訓練說明生活管理與輔導所應適用之依據，無涉對於受訓人員之行為規制。

13. 請假規定

關於受訓人員之請假，110 年一般警察特考訓練計畫第 17 點規定：「（一）教育訓練：由內政部委請訓練之訓練學校訂定一般警察特考錄取人員教育訓練請假規定，報請內政部（警政署）函送保訓會核定後實施。（二）實務訓練：依訓練辦法第 31 條規定辦理。」

此一規定與上開生活管理及輔導規定相同，並非直接規定請假規定，而是關於請假規定之說明，因此亦無涉對於受訓人員之規制。

14. 獎懲規定

關於獎懲規定，訓練辦法第 33 條第 1 項規定：「訓練機關（構）學校或各用人機關（構）學校於訓練期間，得考核受訓人員訓練表現辦理獎懲。」惟關於獎懲所應適用之獎懲規定，訓練辦法並未加以規定。110 年一般警察特考訓練計畫第 18 點則規定：「（一）教育訓練：由內政部委請訓練之訓練學校訂定一般警察特考錄取人員教育訓練獎懲規定，報請內政部（警政署）函送保訓會核定後實施。（二）實務訓練：依訓練辦法第 33 條規定及比照『警察人員獎懲標準』辦理；獎懲之加減分標準依『公務人員考試錄取人員訓練獎懲要點』第 6 點規定辦理。」

110 年一般警察特考訓練計畫第 18 點則規定與前二點規定相同，並非規定獎懲所應適用之獎懲規定，而係對於將成所應適用規定之說明，僅屬行政內部作業之說明，無涉對於受訓人員之規制。

15. 成績考核規定

關於公務人員考試錄取訓練人員之成績考核，訓練辦法第 36 條以下已有詳細規定。針對一般警察特考錄取人員訓練，110 年一般警察特考訓練計畫第 19 點進一步分別規定教育訓練與實務訓練之考核項目、考核標準、考核程序以及經評定為不及格時之處理程序。

此一規定雖大致上為訓練辦法之具體化，但並非針對已發生或可預見其發生之具體事件，應屬抽象規制。

16. 廢止受訓資格

關於廢止受訓資格，訓練辦法第 44 條及第 45 條分別規定了各用人機關(構)學校或訓練機關(構)學校函送保訓會廢止受訓資格之事由，以及直接由保訓會廢止其受訓資格之事由。110 年一般警察特考訓練計畫第 20 點針對 110 年一般警察特考錄取人員，規定由訓練機關、學校報請內政部(警政署)函送保訓會廢止受訓資格之事由。

此規定雖係針對依一般性特徵可得特定之人，但並非針對已發生或可預見其發生之具體個案，應屬抽象規制。

17. 請領考試及格證書

關於請領考試及格證書，110 年一般警察特考訓練計畫第 21 點規定：「(一)依『公務人員考試錄取人員訓練期滿請領考試及格證書作業要點』及『考試院各種證書暨證明書規費收費標準』規定辦理。(二)實務訓練機關應於保訓會「培訓業務系統」辦理請證作業，並檢具系統產製之實務訓練及性質特殊訓練成績清冊(如附件 14)，函送國家文官學院轉陳保訓會，報請考試院發給考試及格證書。實務訓練機關辦理請證作業，應詳實填列及校核該成績清冊內之受訓人員資料，如有資料變更者，應檢附相關證明文件。(三)受訓人員復應其他公務人員考試錄取，如訓期重疊，應選擇一種考試接受訓練，完成一種考試程序，發給一種考試及格證書。」

此一規定中(一)、(二)部分係關於請領考試及格證書之作業規定，並無涉對於受訓人員之規制；至於(三)部分，係重申訓練辦法第 14 條規定，應屬抽象規制。

(三) 超出考試法第 21 條授權範圍之事項

1. 訓練課程

110 年一般警察特考訓練計畫第 5 點分別規定 110 年一般警察特考二等考試錄取人員、三等考試錄取人員及四等考試錄取人員之訓練課程配當表。受訓人員應接受何種課程訓練，亦屬對於受訓人員之行為規制，而此一規制係針對依一般性特徵可得特定之人，規定其應接受之課程，應屬具體規制。

2. 調訓程序

關於調訓，訓練辦法第 12 條規定：「公務人員考試錄取人員，應於規定時間內向各用人機關（構）學校或訓練機關（構）學校報到接受本訓練。前項人員報到事項，應依保訓會核定或備查之訓練計畫辦理。」關於調訓之作業程序，並無規定。

110 年一般警察特考訓練計畫第 8 點規定調訓程序：教育訓練部分，二等與三等考試錄取人員由警大通知，四等考試錄取人員由警專通知。至於實務訓練部分，則由內政部依據內政部「中央警察大學畢業生錄取公務人員特種考試警察人員考試三等考試及代訓三等特考班一般組結業學員分配警察機關實務訓練作業注意事項」及「臺灣警察專科學校代訓一般警察特考班結業學員及公務人員特種考試警察人員考試四等考試錄取人員實務訓練分配作業注意事項」規定，由內政部警政署辦理實務訓練分配作業。

調訓程序之規定，係關於行政內部之作業程序，以相關機關為規制對象，而與對於受訓人員之規制無涉。由於其係規範相關機關於特定訓練之調訓程序，應屬對於相關機關之具體規制。

3. 體格複檢

關於體格複檢，考試法第 9 條規定：「考試院得依用人機關任用之實際需要，規定公務人員考試實施體格檢查，以及公務人員特種考試應考人之年齡、兵役及性別條件。前項體格檢查不合格或逾期未繳送體格檢查表者，不得應考、不予錄取、不予訓練或不予核發考試及格證書。體格檢查醫療機構範圍、體格檢查之內

容、程序等有關事項之辦法，由考選部報請考試院定之。」另依訓練辦法第 44 條第 1 項第 12 款規定，訓練期間依規定應體格複檢，經檢查不合格，或逾期不繳交體格檢查表，屬於廢止受訓資格之事由。

110 年一般警察特考訓練計畫第 12 點規定：「受訓人員報到後，必要時訓練機關、學校得請受訓人員至衛生福利部桃園醫院或臺北市立萬芳醫院或各地公立醫院辦理體格複檢，不合格者報請內政部（警政署）函送保訓會廢止其受訓資格。」此一規定之規制內容並非要求特定對象辦理體格複檢，而係規定訓練機關、學校於必要時得要求受訓人員辦理體格複檢，應屬抽象規制。

三、訓練計畫之定性

行政計畫之屬性本為行政法上之難題。以都市計畫為例，都市計畫之擬定、定期通盤檢討所為之變更以及個別變更等等，皆曾產生爭議，司法院解釋透過釋字第 148 號、第 156 號及第 742 號解釋對於都市計畫之擬定與變更分別予以定性，並肯定都市計畫之定期變更雖屬法規，但如其中具體項目有直接限制一定區域內特定人或可得特定多數人之權益或增加其負擔者，亦得直接針對該部分提起行政救濟，始消除爭議⁵⁷。

訓練計畫之定性問題較諸都市計畫，猶為複雜。從以上對於一般警察特考訓練計畫規定之盤點可以看出，訓練計畫之規定內容包括具體規制與抽象規制，業包括內部法上之規制以及外部法上之規制。換言之，從其內容來看，包括了應以一般處分、行政規則或法規命令之規定內容，以下詳細說明之。

⁵⁷ 參閱：吳庚/盛子龍，前揭註 29，頁 300 以下。

(一) 應以一般處分規定部分

訓練計畫所涉及之一般處分為對人之一般處分，亦即係行政機關針對依一般性特徵可得確定其範圍之不特定人，就具體事件所為之外部法上規制。在此最具關鍵性之概念特徵為具體規制及外部法上之規制。

先就外部法上規制而論，固然在目前告別特別權力關係之氛圍底下，關於公務人員之規定究竟屬於內部法上規制或外部法上規制，並非從主體區分，而是從法律效果區分，但無論如何，凡是以行政機關為規制對象者，屬於內部法上之規制，大致上應無疑問。其次，關於公務人員事項之規定屬於內部法或外部法之判斷，在司法院釋字第 785 號解釋之後，依據保訓會所提出之人事行政行為一覽表，原則上以相關事項涉及公務人員之身分或涉及其職務之執行來判斷，前者屬外部法，後者屬內部法。惟就公務人員考試錄取人員之訓練而論，其既尚未為公務人員，公務人員考試錄取人員訓練之相關事項又可能涉及其應考試服公職之權利，因此，除在實務訓練中，關於其執行職務之相關規定可以認為屬內部法外，其餘規定凡以受訓人員為規制對象者，原則上應認為屬外部法上之規制，而為行政處分。

關於具體規制與抽象規制之區分，如前所述，具體事件係針對已發生或可預見其發生之事件所為之規制，至於抽象規制部分，則如以條件程式表達之規制，應為抽象規制。

具體而言，就 110 年一般警察特考訓練計畫之規制內容來看，具備具體規制與外部法上規制之特徵者如下：

1. 訓練類別及重點。
2. 訓練對象。
3. 訓練期間。
4. 實施方式：占缺或不占缺之規定。
5. 訓練機關、學校。

6. 津貼支給與參加社會保險。
7. 訓練課程。

(二) 應以法規規定部分

1. 應以法規命令規定部分

訓練計畫中應以法規命令規定之事項，係關於受訓人員權利或義務事項之抽象規制。以 110 年一般警察特考訓練計畫之規定為例，包括下列事項：

- (1) 申請保留受訓資格。
- (2) 申請補訓或重新訓練。
- (3) 免除教育訓練。
- (4) 停止訓練。
- (5) 婚、喪、生育、子女教育補助。
- (6) 成績考核規定。
- (7) 廢止受訓資格。
- (8) 訓期重疊，應擇一受訓。

2. 得以行政規則規定部分

關於訓練計畫中得以行政規則規定部分，主要係關於訓練之機關、學校之與訓練相關之行政作業規定，亦即無涉受訓人員行為規制，而以機關、學校為規制對象之內部法上規制。須特別說明者，在內部法領域嚴格區分抽象規制與具體規制並無實益，因此，即使屬於對於依一般性特徵可得確定之人員所為具體規制之內容，亦得以行政規則加以規定。以 110 年一般警察特考訓練計畫之規定為例，大致上包括下列事項：

- (1) 實施方式：

- ①在教育訓練期間，受委託訓練機關、學校得自行安排上課時間以外之作息及活動。
- ②在教育訓練期間，受訓人員如有曠課、輔導衝突等等足以影響訓練之特殊實施異常情事，受委託訓練、機關之通報義務以及事證紀錄義務。
- ③實務訓練分為實習與試辦兩階段，在實習階段，實務訓練機關應安排受訓人員以不具名方式協助辦理所指派之工作；在試辦階段，受訓人員應在輔導員協助下具名試辦所指派之工作。
- ④訓練機關所指派之輔導員之資格以及輔導員填寫實務訓練計畫表與實務訓練輔導紀錄表之義務。
- ⑤受訓人員如有曠課、輔導衝突等等足以影響訓練實施之特殊異常情事，訓練機關之處理原則。
- ⑥受訓人員如有婚、喪、懷孕、分娩、流產、重大傷病、身心障礙等特殊事由，實務訓練機關應審酌該等事由，予以適時關心與必要協助。
- ⑦實務訓練期間，除因業務需要由實務訓練機關指派前往受訓外，不得經選送或自行申請參加進修。
- ⑧實務訓練期間，受訓人員參加警察人員常年訓練，其警技訓練與測驗比照「警察人員教育訓練實施計畫」有關常年訓練相關規定辦理；警技測驗成績，納入實務訓練成績考核服務成績項目下工作績效之「專業」成績考核參考。
- ⑨保訓會得辦理實務訓練輔導事項之講習，並得於實務訓練期間派員至各實務訓練機關實地瞭解實務訓練輔導情形。
- ⑩輔導員對受訓人員之輔導，除未依規定進行輔導或輔導績效不佳者外，實務訓練機關得予敘獎。
- ⑪受訓人員於訓練期間遇有性騷擾事件，依「公務人員考試錄取人員訓練期間遭受性騷擾事件處理須知」規定辦理。
- ⑫受訓人員中途離訓之處理程序規定。

- (2) 訓練機關、學校
- (3) 生活管理及輔導規定
- (4) 請假規定
- (5) 獎懲規定
- (6) 請領考試及格證書
- (7) 調訓程序

四、保留訓練計畫規範形式之檢討

綜上所述，訓練計畫之內容包含應以一般處分規定事項，應以法規命令規定事項及應以行政規則規定事項。由於不同規制形式有不同之合法要件上之要求，救濟程序亦不同。例如，限制或剝奪人民權利之行政處分作成前，原則上應給予相對人陳述意見之機會，法規命令之作成則無此問題；在救濟上，對於公務人員法上之人事行政處分得提起復審與行政訴訟，對於法規命令則原則上不得直接以之為標的而提起復審與行政訴訟。換言之，現行之訓練計畫規範形式容易衍生合法要件與救濟上之困擾確實不宜存在。

是否保留訓練計畫之規範形式之問題，癥結點其實不在是否保留，而在於其應有如何之規範內容。換言之，凡使其規範內容單純化，不再兼有應以一般處分規定內容、應以法規命令規定內容及應以行政規則規定內容，即可解決合法要件與救濟之問題。然而，如前所述，關於訓練計畫，行政實務上認為是行政規則，司法院釋字第 760 號解釋則認為係針對考試錄取之受訓人員所為之行政處分，則如擬將訓練計畫之內容單純化，將應將之規定為一般處分、法規命令或行政規則？以下就此三種可能性作為改革方案，分別予以檢討。

(一) 法規命令方案

法規命令在合法要件之設計上比較嚴格。首先，法規命令之規範內容涉及人民之權利或義務，其規定須有法律之授權。其次，依司法院釋字第 524 號解釋，「倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」再者，依中央法規標準法第 7 條規定，法規命令訂定後，應即送立法院審查。最後，在訂定程序上，依行政程序法第 154 條規定，法規命令之訂定應踐行預告程序。

訓練辦法第 8 條第 1 項規定：「考選部應於公務人員考試公告後，將考試公告及應考須知函送保訓會據以擬定訓練計畫。」同辦法第 9 條前段規定：「委託申請舉辦考試機關辦理本訓練時，應由該機關擬定訓練計畫，函送保訓會核定實施。」訓練計畫擬定之作業時間相當有限，且有可能由申請舉辦考試機關擬定後送保訓會核定，如訓練計畫為法規命令，須踐行預告程序，作業上將更為緊迫。雖然行政程序法第 154 條規定「情況急迫，顯然無法事先公告周知」作為踐行預告程序之除外規定，但此一除外事由之規定並不明確，易生合法性之爭議。

在合法要件上更為棘手的是法律保留原則，以及除法律明文規定外禁止再授權之原則（以下簡稱再授權禁止原則）。尤其是再授權禁止原則，如訓練計畫規定為法規命令，除非修正考試法，否則其合法性即有高度疑慮。訓練辦法於 109 年 11 月 3 日修正發布，增訂第 11 條之 1 規定：「本訓練之期間、免除或縮短訓練、津貼支給標準、請假、輔導、獎懲、停止訓練、成績考核、廢止受訓資格等事項，性質特殊訓練得由申請舉辦考試機關於訓練計畫另定之。」在此所規定之事項多為涉及考試錄取訓練人員權益或義務之規定，應適用法律保留原則以及再授權禁止原則。由於考試法第 21 條第 2 項但書規定：「但訓練性質特殊，於辦法中明定由申請舉辦考試機關就上列事項另為規定者，應送公務人員保障暨培訓委員會核定或備查。」因此訓練辦法第 11 條之 1 規定之合法性並無疑問，但此一規定僅係針對性質特殊訓練，並非通案。訓練計畫規範形式之運用，應有通案

之一致性，但如訓練計畫規定之內容單純化，且僅規定應以法規命令規定之內容，則在非性質特殊之訓練，除非修正考試法規定，否則將無訂定訓練計畫之餘地。

尚須考慮者，雖然訓練辦法第 11 條之 1 係對於申請舉辦考試機關再授權其訂定訓練計畫，就訓練之期間、免除或縮短訓練、津貼支給標準、請假、輔導、獎懲、停止訓練、成績考核、廢止受訓資格等事項另予規定，但考試法第 21 條但書之規定，並未限定經再授權訂定之規定內容必須於訓練計畫中規定，因此，如果訓練計畫不規定為法規命令，訓練辦法仍可再授權申請舉辦考試機關訂定法規命令。惟在此情形，自宜修正訓練辦法第 11 條之 1 規定。

最後，如修正考試法第 21 條第 2 項但書規定，將之修正為允許保訓會就所有訓練均得再授權委託辦理訓練之機關、學校訂定法規命令，則無前述性質特殊訓練與非性質特殊訓練有所差別之問題，如此是否即可將訓練計畫規定為法規命令？

對於此一問題，首先應確定的是，由於計畫本身並非法規命令、行政處分或行政契約以外之行為規制形式，亦因此才會有計畫應定性為法規或行政處分之間題。因此，關於訓練計畫之內容應如何規定，相關機關有一定程度之形成自由，因此，而屬於政策上之決定。將訓練計畫規定為法規命令，只要在授權與程序上沒問題，並無合法性上之問題。關於訓練計畫內容應如何規定之政策決定，須考量的是，其他應以行政規則或一般處分規定之內容，應如何處理。就此，無法單就法規命令方案討論，而必須於下述行政規則方案與一般處分方案一併討論。

(二) 行政規則方案或一般處分方案之選擇

法制上對於行政規則之訂定，法律上規制相當寬鬆，不論是行政規則之名稱或訂定程序等，均幾無規制，僅要求訂定機關須有管轄權，以及解釋性規則與裁量基準應登載於公報發布之。保訓會作為公務人員考試錄取訓練之主管機關，其自有權限訂定行政規則以拘束受委託辦理訓練之機關、學校。在性質特殊訓練由

保訓會委託申請舉辦考試機關辦理之情形，受委託之申請舉辦考試機關亦得訂定行政規則以拘束實際辦理訓練之下級機關。如果將訓練計畫規定為關於公務人員考試錄取人員訓練之行政作業規定，在法制上並無任何扞格之處。

然而，另一方面，行政規則之規制形式運用既然法制上之規制甚微，得以相當有彈性之運用，這亦意味著並無規定為訓練計畫之必要。如果訓練計畫之規制形式保留給法規命令或一般處分，行政作業規定以要點或注意事項等行政規則之規定形式表現，亦無扞格之處。

再者，就一般行政實務而言，計畫之規範形式常使用於外部法律關係之規制。都市計畫固無庸論，另外例如立即上工計畫即屬外部法上之規制，至於內部法上之規制，則另外訂定立即上工要點。

從 110 年一般警察特考訓練計畫之規定來看，一般處分之規制形式有其必要。在此所考慮者，在公務人員考試錄取人員之訓練，經由一般處分之規制形式，可無須對於多數受訓人員一一作成行政處分，在行政作業上可以較有效率地處理，減少不必要之程序浪費。更何況，一般處分作成時，處分相對人未必已經確定，在此情形事實上亦無法對於每個相對人一一作成行政處分。

法規命令通常會使用中央法規標準法第 3 條所規定命令之名稱，行政規則之名稱雖無相關規定，但實務上通常還是會使用特定名稱，例如要點、注意事項、基準、原則等。相較之下，行政處分並無特定名稱，對人之一般處分雖可能被稱為公告，但公告主要在於表達其周知之方式，應非對人一般處分之特定名稱。關於行為規制形式之選擇，本研究認為規制之透明性與明確性乃是一值得追求之行政目的。換言之，如可從規制之名稱就可以判斷規制之屬性，不論對於行政機關或規制對象均可對於規制有清楚的瞭解，具有減少爭議之功能，從而亦可以增進行政效率。計畫並非法規命令或行政規則常用之名稱，將之保留給無特定名稱之一般處分，至於應以法規命令或行政規則規定之內容，則分別以法規命令或行政規則之通常形式加以規定，應有提升規制透明性與明確性之功能。

再者，在公務人員考試錄取人員之訓練，一般處分之規制形式既屬必要，如將訓練計畫規定為法規命令或行政規則，則在訓練計畫之外，相關機關尚須作成或許以「公告」為名之一般處分，而又因計畫並非法規命令或行政規則所常用之名稱，則屆時可能有會發生「計畫」與「公告」之定性問題，紛擾仍屬難免。

最後，司法院釋字第 760 號解釋理由書已將公務人員考試錄取人員訓練計畫定性為行政處分，則將訓練計畫規定為一般處分，亦可適切回應司法院釋字第 760 號解釋。

(三) 小結

綜上所述，本研究認為訓練計畫之規制形式可以保留，並建議未來將之單純化，規定為一般處分。至於其具體規範內容，可以包括以下項目：

1. 訓練類別及重點。
2. 訓練對象。
3. 訓練期間。
4. 實施方式：占缺或不占缺之規定。
5. 訓練機關、學校。
6. 津貼支給與參加社會保險。
7. 訓練課程。

至於現存訓練計畫內容中，應以法規命令或得以行政規則規定之內容，則分別以法規命令或行政規則加以規定。惟應注意者，關於應以法規命令規定部分，應注意再授權禁止原則，必要時應修正考試法第 20 條第 2 項但書規定。

肆、特種考試訓練辦法範本之建置

一、一般說明

本研究以下依前文所述結論，建置 3 種特種考試訓練辦法範本。依據研究需求，本研究選擇公務人員特種考試一般警察人員考試錄取人員訓練（以下簡稱一般警察特考訓練）、公務人員特種考試民航人員考試錄取人員訓練（以下簡稱民航特考訓練）以及公務人員特種考試外交領事人員及外交行政人員考試錄取人員訓練（以下簡稱外交特考訓練），建置其訓練辦法範例。

在建置範本之前須先說明者，首先，再次重申，訓練辦法之性質應為法規命令，而訂定法規命令之核心要素為授權，而在此所涉及者係在訓練辦法以外，針對一般警察特考訓練、民航特考訓練以及外交特考訓練訂定其訓練辦法，則在授權基礎上應有考試法之授權或有訓練辦法之授權，且如授權來自訓練辦法，則須考試法有允許訓練辦法再授權之明文規定。如前所述，考試法第 21 條第 2 項但書規定：「但訓練性質特殊，於辦法中明定由申請舉辦考試機關就上列事項另為規定者，應送公務人員保障暨培訓委員會核定或備查。」此一規定顯係允許訓練辦法再授權申請舉辦考試機關另定規定，而無違反再授權禁止原則之問題。不過，訓練辦法第 11 條之 1 係再授權申請舉辦考試機關於訓練計畫另作規定，如涉及受訓人員權利或義務事項擬規定於法規命令（特考訓練辦法），而非訓練計畫，則訓練辦法第 11 條之 1 規定宜予修正。

二、特種考試訓練辦法規範形式之檢討

在進行特種考試訓練辦法範本之建置前尚須檢討者為特種考試訓練辦法之規範形式問題。詳言之，關於性質特殊之特種考試訓練，其規範究竟應採就各個訓練訂定個別之訓練辦法，還是應訂定一個統一之訓練辦法，於其中包括適用於所有特種訓練之總則性規定搭配規範各個特種訓練之分則性規定？

對於此一問題，首須考慮者，若訂定統一之特種考試訓練辦法，應由何機關訂定。關於由何機關訂定之問題，可以從兩個層面來考慮。首先是最適功能的角度，亦即從任務履行之功能角度來看，統一的特種考試訓練辦法應由何機關訂定？對於此一問題幾乎無解。保訓會作為公務人員考試錄取人員訓練之主管機關，當然是訂定機關之當然人選，然而保訓會在性質特殊之特種考試訓練無法充分掌握申請舉辦考試機關之需求，亦極為明顯。換言之，從最適功能之角度，在統一之特種考試訓練辦法，總則部分宜由保訓會訂定，分則部分則宜由各個申請舉辦考試機關訂定，如何協調所涉及之眾多相關機關共同訂定一個統一之特種考試訓練辦法，就成為問題。

其次須考慮者為管轄權之問題，亦即這個統一之特種考試訓練辦法應由何機關訂定發布？在此，首先納入考慮者當然是保訓會。然而，各個分則中之規定，可能會有以申請舉辦考試機關之管轄權為基礎之規定，由保訓會訂定發布特種考試訓練辦法加以規定，可能衍生是否侵犯申請舉辦考試機關管轄權之問題。

最後，即使訂定特種考試訓練辦法，現行之訓練辦法作為公務人員考試錄取人員訓練之一般性規定仍有其適用。換言之，設想中之統一之特種考試訓練辦法之總則部分，在功能上與現行之訓練辦法之差異甚微，在現行之訓練辦法之外另行訂定特種考試訓練辦法之總則規定，有疊床架屋之虞。

綜上所述，關於性質特殊之特種考試訓練之規範，以就各種特種考試訓練訂定獨立之訓練辦法為宜。事實上，現行考試法第 21 條第 2 項但書允許申請舉辦考試機關就相關事項另為規定，其意旨即顯示就各個特種考試訓練各別規定為宜。

三、一般警察特考訓練辦法範例

一般警察特考訓練辦法範例，如以下表格所示：

條次	內容	參考規定	備註
第 1 條	本辦法依公務人員考試法第二十一條第二項規定及公務人員考試錄取人員訓練辦法第 11 條之 1 規定訂定之。	110 年一般警察特考訓練計畫第 1 點	
第 2 條	公務人員特種考試一般警察人員考試錄取人員訓練(以下簡稱本訓練)之訓練類別及重點如下： 一、教育訓練 (一) 二等及三等 考試：以建立初任基層警察幹部應具備之管理能力、專業知能、品德操守、人權法治	110 年一般警察特考訓練計畫第 2 點	

	<p>與執法紀律為重點。</p> <p>(二) 四等考試：以建立初任基層警察人員應具備之嚴正執法、專業知能、品德操守、服務態度、人權法治與執法紀律為重點。</p> <p>二、實務訓練：以增進警察工作所需知能及考核品德操守、服務態度為重點。</p>		
第 3 條	<p>本訓練之訓練對象為公務人員特種考試一般警察人員考試(以下簡稱一般警察特考)錄取人員及參加</p>	<p>110 年一般警察特考訓練計畫第 3 點</p>	

	補訓或重新訓練之人員。		
第 4 條	<p>本訓練之訓練期間如下：</p> <p>一、二等、三等考試錄取人員：教育訓練十二個月，於中央警察大學（以下簡稱警大）實施；實務訓練二個月，合計十四個月。免除教育訓練人員，仍應接受 2 個月實務訓練。</p> <p>二、四等考試錄取人員：教育訓練十二個月，於臺灣警察專科學校（以下簡稱警專）實施；</p>	110 年一般警察特考訓練計畫第 4 點	

	實務訓練六個月，合計十八個月。免除教育訓練人員，仍應接受六個月實務訓練。		
第 5 條	本訓練之訓練課程，由內政部公告之本訓練訓練計畫定之。	110 年一般警察特考訓練計畫第 5 點	
第 6 條	本訓練採未占編制職缺方式實施訓練。	110 年一般警察特考訓練計畫第 6 點	一般警察特考訓練計畫第 6 點所規定於訓練期間之各種作業規定，得由內政部另以行政規則定之。
第 7 條	二等、三等考試錄取人員之教育訓練由內政部委請警大辦理，訓練期滿成績及格由警大製發結業證書。四等考試錄取人員之教育訓練由	110 年一般警察特考訓練計畫第 7 點	

	<p>內政部委請警專辦理，訓練期滿成績及格由警專製發結業證書。</p> <p>實務訓練由各用人機關辦理。</p>		
第 8 條	<p>一般警察特考正額錄取人員因服役，進修碩士、博士，或疾病、懷孕、生產、父母病危、子女重症、養育三足歲以下子女或其他不可歸責事由，致無法立即接受分配訓練者，得於報到日之十四日前，檢具證明文件向保訓會申請保留受訓資格，逾期不予受理。</p> <p>前項養育三足歲以下子女之事由，如其配偶為公務</p>	<p>110 年一般警察特考訓練計畫第 9 點</p> <p>訓練辦法第 15 條</p>	

	人員，且依法已申請育嬰留職停薪者，不得申請保留受訓資格。		
第 9 條	本訓練正額錄取人員於分配訓練前經核准保留受訓資格者，應於保留期限屆滿後三個月內，向保訓會申請補訓。但保留期限屆滿前，保留原因消滅者，應於保留原因消滅後三個月內，檢具證明文件申請補訓。	110 年一般警察特考訓練計畫第 10 點 訓練辦法第 16 條	
第 10 條	本訓練錄取人員具有下列情形之一者，得向內政部（警政署）申請免除教育訓練： 一、一〇一〇年至一〇一九年一般警察特考錄取之補訓	110 年一般警察特考訓練計畫第 11 點	

	<p>及重新訓練人員因進修警大研究所經核准保留受訓資格，並取得該校畢業證書，且畢業學系與考試錄取類別相關者。</p> <p>二、三等考試錄取人員曾經警大特考班結業未逾三年且考取與結業類別相關之考試類別者。</p> <p>三、四等考試錄取人員曾經警大特考班或警專特考班結業未逾三年且考取與結業類別</p>		
--	---	--	--

	<p>相關之考試類別者。</p>		
第 11 條	<p>受訓人員於教育訓練期間因喪假、分娩、流產、重大傷病或其他不可歸責事由，致無法繼續訓練者，得於事由發生後五日內，檢具證明文件報請內政部（警政署）函轉保訓會申請停止訓練。</p> <p>因前項事由或公假致請假超過規定缺課時數者，應予停止訓練。</p> <p>受訓人員於分配訓練後分發任用前，因服義務役、替代役，或比照公務人員請假規則第四條第五款請公假，致無法繼續接受訓練者，得於</p>	<p>110 年一般警察特考訓練計畫第 13 點</p> <p>訓練辦法第 34 條、第 34 之 1 條、第 35 條及第 35 之 1 條</p>	

	<p>事由發生後十五日內檢具證明文件，報請內政部（警政署）函轉保訓會核准停止訓練。</p> <p>受訓人員有下列情形之一者，除依第十八條第一項第十三款予以廢止受訓資格者外，應予停止訓練：</p> <p>一、經有期徒刑、拘役以上刑之執行、易服勞役或易服社會勞動。但宣告緩刑或執行易科罰金者，不在此限。</p> <p>二、依毒品危害防制條例施予觀察、勒戒或強制戒治。</p> <p>三、經司法機關執行拘留、拘提、羈押、留置或管收。</p>		
--	---	--	--

	<p>依前三項規定核准停止訓練人員，得於停止訓練原因消滅後十五日內向保訓會申請重新訓練。經核准重新訓練人員，仍留原分配機關（構）學校接受訓練，訓練期間應重新起算。</p>		
第 12 條	<p>教育訓練經費由警大、警專各自編列之預算（含駕訓補助）支應。</p> <p>實務訓練經費由各用人機關編列之預算支應。</p>	110 年一般警察特考訓練計畫第 14 點	
第 13 條	<p>受訓人員於教育訓練期間，由訓練機關、學校依下列標準發給受訓人員津貼，供給膳宿、服裝及教材費，並得比照用人</p>	110 年一般警察特考訓練計畫第 15 點	

	<p>機關、學校現職人員支給婚、喪、生育、子女教育補助，及比照用人機關、學校現職人員撫卹相關規定之標準支給遺族撫慰金：</p> <p>一、二等考試錄取者比照薦任第六職等本俸三級俸額標準發給津貼。</p> <p>二、三等考試錄取者比照委任第五職等本俸五級俸額標準發給津貼。</p> <p>三、四等考試錄取者比照委任第三職等本俸一級俸</p>		
--	---	--	--

	<p>額標準發給津貼。</p> <p>受訓人員於實務訓練期間由各分配擬任職務之用人機關依下列標準發給受訓人員津貼，並得比照用人機關現職人員支給婚、喪、生育、子女教育補助，及比照用人機關現職人員撫卹相關規定之標準支給遺族撫慰金：</p> <p>一、二等考試錄取者比照警正四階本俸一級俸給標準發給津貼及其他法定加給。</p> <p>二、三等考試錄取者比照警</p>		
--	--	--	--

	<p>佐一階本俸 一級俸給標 準發給津 貼及其他法 定加給。</p> <p>三、四等考試錄 取者比照警 佐三階本俸 三級俸給標 準發給津貼 及其他法定 加給。</p> <p>受訓人員參加保 險，依下列規定辦 理：</p> <p>一、一零六年 （含）以後一 般警察特考 錄取人員參 加全民健康 保險與公教 人員保險。</p> <p>二、一零五年 （含）以前一 般警察特考</p>		
--	--	--	--

	<p>錄取之補訓或重新訓練人員參加全民健康保險與一般保險，但一零零年至一零二年一般警察特考錄取之補訓或重新訓練人員，於實務訓練期間，參加全民健康保險與公教人員保險。</p> <p>受訓人員於訓練期間曠課、曠職或請事假超過規日數時，應按日扣除其曠課、曠職或事假超過規定日數之津貼。曠課、曠職或事假（指教育訓練正課期間、實務訓練上班期），</p>		
--	---	--	--

	均以時計算，累積滿八小時以一日計。		
第 14 條	受訓人員於實務訓練期間之請假規定，依公務人員考試錄取人員訓練辦法第三十一條規定辦理。	110 年一般警察特考訓練計畫第 17 點	請假規定為應受法律保留原則規制之事項。110 年一般警察特考訓練計畫第 17 點對於受訓人員於教育訓練期間之請假，規定由內政部委請訓練之訓練學校訂定一般警察特考錄取人員教育訓練請假規定，報請內政部（警政署）函送保訓會核定後實施。惟如此恐有違再授權禁止原則，似應如訓練辦法第 30 條規定，於特考訓練辦法中明定。

<p>第 15 條</p>	<p>受訓人員於訓練期間之獎懲，比照「警察人員獎懲標準」辦理。</p>	<p>110 年一般警察特考訓練計畫第 18 點</p>	<p>獎懲屬法律保留事項，110 年一般警察特考訓練計畫第 17 點對於受訓人員於教育訓練期間之獎懲，規定由內政部委請訓練之訓練學校訂定一般警察特考錄取人員教育訓練獎懲規定，報請內政部（警政署）函送保訓會核定後實施。惟如此恐有違再授權禁止原則，爰不區分教育訓練與實務訓練，皆規定比照「警察人員獎懲標準」辦理。惟關於如何比照，內政部自得訂定解釋性行政規則加以規範。</p>
---------------	-------------------------------------	------------------------------	---

<p>第 16 條</p>	<p>教育訓練成績考核項目包含學科、警技、警訓（限二等、三等考試）、操行、實習成績，上述成績及訓練總成績均採百分法計算，各科目成績標準，以一百分為滿分，六十分為及格，未滿六十分為不及格。</p> <p>教育訓練成績考核項目均及格者，始得分配實務訓練。</p> <p>因天然災害不可抗力且不可歸責於受訓人員，或於實習期間協助執行公務致因公傷病，而無法參加教育訓練所訂警技或警訓科目測驗</p>	<p>110 年一般警察特考訓練計畫第 19 點</p>	<p>成績計算方式得以行政規則另定之。</p>
---------------	---	------------------------------	-------------------------

	<p>時，受訓人員得於事由發生後二個月內，及於測驗前申請專案延期測驗，由內政部委請辦理訓練之訓練學校函報內政部（警政署）轉保訓會核准，同一事由以申請一次為限。</p>		
第 17 條	<p>實務訓練成績依訓練辦法第三十六條、第三十七條、第三十九條、第四十二條之一及「公務人員考試錄取人員訓練成績考核要點」規定辦理。成績計算以一百分為滿分，六十分為及格。</p> <p>考核項目及所占百分比如下：</p>	110 年一般警察特考訓練計畫第 19 點	

	<p>一、本質特性：占百分之四十五。</p> <p>(一) 品德：包括廉正、忠誠、負責、涵養、榮譽及團隊精神等，占百分之二十。</p> <p>(二) 才能：包括表達、學識、反應、創意、判斷、思維及見解等，占百分之十五。</p> <p>(三) 生活表現：包括規律、精神、整潔、儀表、談吐及關懷待人等，占百分之十。</p> <p>二、服務成績：占百分之五十五。</p>		
--	--	--	--

	<p>(一) 學習態度：包括主動、積極、正面、和諧及互助等，占百分之三十。</p> <p>(二) 工作績效：包括專業、效能及品質等，占百分之二十五。</p> <p>實務訓練機關認受訓人員表現未達基本要求，有實務訓練成績不及格之虞時，應即進行個別會談，告知其亟待改進事項，同時提供相關指導與建議，並作成個別會談紀錄表，由會談人員與受訓人員共同確認後簽名。</p>		
--	--	--	--

	<p>受訓人員教育訓練或實務訓練成績經評定為不及格者，由訓練機關、學校報請內政部（警政署）函送保訓會，依訓練辦法第四十條之一至第四十二條之一規定辦理。</p>		
第 18 條	<p>受訓人員有下列情形之一者，由訓練機關、學校報請內政部（警政署）函送保訓會廢止受訓資格：</p> <p>一、自願放棄受訓資格、未於規定之時間內報到接受訓練或於訓練期間中途離訓。</p>	110 年一般警察特考訓練計畫第 20 點	

	<p>二、教育訓練各階段學科、警技、警訓、操行任一項目成績或任一次實習成績依教育訓練成績考核相關規定評定為不及格。</p> <p>三、教育訓練期間除因公假、喪假、分娩、流產、重大傷病或其他不可歸責事由外，每階段正課請假缺課時數超過該階段課程時數百分之十八，或請事假超過五日，事、病假合計超過十日（每</p>		
--	---	--	--

	<p>日以二十四小時計算)。</p> <p>四、教育訓練期間每階段曠課時數累計達該階段課程時數百分之二，或實務訓練期間曠職累計達三日。</p> <p>五、教育訓練期間不假外出三日以上或逾假五日以上。</p> <p>六、教育訓練或實務訓練期滿獎懲相互抵銷後，累積達一大過</p> <p>七、訓練期間行為失當，有下列情形之一：</p>		
--	---	--	--

	<p>(一) 互毆或毆打他人，情節嚴重。</p> <p>(二) 違反紀律，情節嚴重。</p> <p>(三) 公然侮辱或脅迫師長，情節嚴重。</p> <p>(四) 無故出入不正當場所，不聽勸止。</p> <p>(五) 偽造、變造或假借證明文件。</p> <p>(六) 竊盜、賭博行為。</p> <p>(七) 聚眾滋事，或以不當言論煽動受訓人員，影響團隊秩序。</p> <p>(八) 有重大不正當行為，足以</p>		
--	---	--	--

	<p>玷辱警察榮譽。</p> <p>(九) 施用或持有毒品。</p> <p>(十) 對他人進行性騷擾行為或違反性別平等相關法令規定，經性騷擾申訴相關處理程序審議，情節嚴重。</p> <p>八、訓練期間有酒後駕車或酗酒情形之一：</p> <p>(一) 酒後駕車，經檢測吐氣所含酒精成分達每公升零點二五克以上，或血液中酒精濃度達</p>		
--	--	--	--

	<p>百分之零點零五以上者，或酒後駕車肇事，依刑法第一百八十五條之三規定移送法辦者。或酒後駕車肇事致人重傷或死亡，經檢測吐氣所含酒精成分達每公升零點一八毫克以上，或血液中酒精濃度達百分之零點零三以上。</p> <p>(二) 酗酒滋事，破壞訓練單位安寧秩序，情節嚴重。</p>		
--	---	--	--

	<p>九、訓練期間有不當使用武器情形之一：</p> <p>(一) 故意丟棄或破壞武器。</p> <p>(二) 遺失彈藥或槍械，情節嚴重。</p> <p>(三) 擅用武器從事鬥毆或持械傷人。</p> <p>(四) 擅將使用之武器、彈藥、證件或其他重要公物借與他人，致生不良後果。</p> <p>十、教育訓練期間考試時有下列情形之一：</p> <p>(一) 冒名頂替。</p> <p>(二) 互換答案卷。</p>		
--	--	--	--

	<p>(三) 傳遞文件、暗號或參考資料；其接受者，亦同。</p> <p>(四) 夾帶與考試科目有關之書籍文件或經發覺而湮滅。</p> <p>(五) 在肢體、桌椅、文具或其他處所書寫與考試科目有關文字或符號。</p> <p>(六) 以言語傳遞答案或其他方式暗示答案。</p> <p>(七) 以其他不正當方法發生舞弊情事，情節嚴重。</p>		
--	--	--	--

	<p>十一、實務訓練 成績不及格。</p> <p>十二、實務訓練 期間經核准 延長病假期 滿，仍不能銷 假繼續訓練。</p> <p>十三、實務訓練 期間除因娩 假、流產假、 骨髓捐贈或 器官捐贈假 外，請假日數 累積超過訓 練期間二分 之一。但延長 病假請假日 數不與其他 假別合併計 算。</p> <p>十四、訓練期間 對訓練機關、 學校講座、長 官或其他人</p>		
--	--	--	--

	<p>員施以強暴脅迫，有具體事證。</p> <p>十五、訓練期間依規定應體格複檢，經檢查不合格，或逾期不繳交體格檢查表。</p> <p>十六、其他足認品德操守不良，情節嚴重，有具體事證。</p> <p>受訓人員發生特殊行為及學習異常情事時，各訓練機關、學校應即時採證、即時記錄，其已符合前款任一廢止受訓資格之要件時，應即時函報保訓會廢止受訓資格。</p>		
--	---	--	--

	<p>一般警察特考錄取保留受訓資格人員，未於第九條規定所定期限內申請補訓者，即喪失考試錄取資格。</p> <p>一般警察特考錄取人員，停止訓練原因消滅後，未於第十一條第三項規定所定期限內申請重新訓練者，由保訓會廢止其受訓資格。</p>		
第 19 條	本辦法自內政部函送保訓會核定後之發布日施行	110 年一般警察特考訓練計畫第 23 點	

四、民航特考訓練辦法範例

民航特考訓練辦法範例，如以下表格所示：

條次	內容	參考規定	備註
第 1 條	本辦法依公務人員考試法(以下簡稱考試法)第二十一條第	110 年民航特考訓練計畫第 1 點	

	<p>二項規定以及公務人員考試錄取人員訓練辦法(以下簡稱訓練辦法)第十一條之一規定訂定之。</p>		
第 2 條	<p>公務人員特種考試民航人員考試錄取人員訓練(以下簡稱本訓練)之訓練類別及重點如下：</p> <p>一、飛航管制科</p> <p>(一) 機場管制班</p> <p>1. 專業訓練</p> <p>(1) 通識課程：培養公務倫理、服務精神及各項公務、行政法規之基本知能。</p> <p>(2) 專業課程：充實民航專業知識及飛航管制作業規定之專業知能。</p> <p>(3) 模擬實習：操作並瞭解基本管</p>	<p>民航特考訓練計畫第 2 點</p>	

	<p>制技巧，增進機場管制之專業知能。</p> <p>2. 實務訓練：學習飛航管制專業技能及熟練裝備之操作；訓練內容包含機場管制臺各席位之資料處理、許可頒發、地面管制及機場管制實務訓練。</p> <p>(二) 區域非雷達管制班</p> <p>1. 專業訓練</p> <p>(1) 通識課程：培養公務倫理、服務精神及各項公務、行政法規之基本知能。</p> <p>(2) 專業課程：充實民航專業知識及飛航管制作業規定之專業知能。</p>		
--	--	--	--

	<p>(3) 模擬實習：操作並瞭解基本管制技巧，增進飛航管制條之註記航管許可之頒發、離/到航空器之隔離、離場與過境航空器同高度放行時間之計算空層之指定與確認、前後/左右/垂直隔離之運用等專業知能。</p> <p>2. 實務訓練：學習飛航管制專業技能及熟練裝備之操作；訓練內容包含飛航管制資料之呈現與更新、非雷達隔離運用及區域非雷達管制實務訓練。</p> <p>二、飛航諮詢科</p> <p>(一) 專業訓練</p>		
--	---	--	--

	<p>1. 通識課程：培養公務倫理、服務精神及各項公務、行政法規之基本知能。</p> <p>2. 專業課程：充實民航專業知識及飛航諮詢作業規定之專業知能。</p> <p>(二) 實務訓練：學習飛航情報專業技能及熟練裝備之操作；訓練內容包含國際飛航公告室及飛航諮詢台實務訓練。</p> <p>三、航空通信科</p> <p>(一) 專業訓練</p> <p>1. 通識課程：培養公務倫理、服務精神及各項公務、行政法規之基本知能。</p>		
--	---	--	--

	<p>2. 專業課程：充實 民航專業知識及 航空通信作業規 定之專業知能。</p> <p>(二) 實務訓練：學 習航空通信專 業技能及熟練 裝備之操作； 訓練內容包含 航空行動通 信、航空固定 通信及飛航資 料業務實務訓 練。</p> <p>四、飛航檢查科</p> <p>(一) 專業訓練</p> <p>1. 通識課程：培養 公務倫理、服務 精神及各項公 務、行政法規之 基本知能。</p> <p>2. 專業課程：充實 民航專業知識及 飛航檢查作業規 定之專業知能。</p>		
--	---	--	--

	<p>(二) 實務訓練：學習 飛航檢查專業 技能之實務訓 練。</p> <p>五、適航檢查科</p> <p>(一) 專業訓練</p> <p>1. 通識課程：培養 公務倫理、服務 精神及各項公 務、行政法規之 基本知能。</p> <p>2. 專業課程：充實 民航專業知識及 適航檢查作業規 定之專業知能。</p> <p>(二) 實務訓練：學習 適航檢查專業 技能之實務訓 練。</p> <p>六、航務管理科</p> <p>(一) 專業訓練</p> <p>1. 通識課程：培養 公務倫理、服務 精神及各項公</p>		
--	---	--	--

	<p>務、行政法規之基本知能。</p> <p>2. 專業課程：充實民航專業知識及航務管理作業規定之專業知能。</p> <p>(二) 實務訓練：學習航務管理專業技能之實務訓練。</p>		
第 3 條	<p>本訓練之訓練對象為公務人員特種考試民航人員考試(以下簡稱民航特考)錄取人員及參加補訓或重新訓練之人員。</p>	<p>民航特考訓練計畫第 3 點</p>	
第 4 條	<p>本訓練之訓練期間如下：</p> <p>一、飛航管制科：十一個月。</p> <p>二、飛航諮詢科：六個月。</p> <p>三、航空通信科：六個月。</p>	<p>民航特考訓練計畫第 4 點</p>	

	<p>四、飛航檢查科：五個月。</p> <p>五、適航檢查科：五個月。</p> <p>六、航務管理科：五個月。</p>		
第 5 條	<p>本訓練之訓練課程，由公務人員保障暨培訓委員會(以下簡稱保訓會)核定之本訓練訓練計畫定之。</p>	<p>民航特考訓練計畫第 5 點</p>	
第 6 條	<p>本訓練之訓練機關如下：</p> <p>一、飛航管制科：專業訓練由航訓所辦理；實務訓練由總臺辦理。</p> <p>二、飛航諮詢科：專業訓練由航訓所辦理；實務訓練由總臺辦理。</p> <p>三、航空通信科：專業訓練由航訓</p>	<p>民航特考訓練計畫第 7 點</p>	

	<p>所辦理；實務訓練由總臺辦理。</p> <p>四、飛航檢查科：專業訓練由航訓所辦理；實務訓練由民航局辦理。</p> <p>五、適航檢查科：專業訓練由航訓所辦理；實務訓練由民航局辦理。</p> <p>六、航務管理科：專業訓練由航訓所辦理；實務訓練由臺北國際航空站及高雄國際航空站辦理。</p>		
第 7 條	<p>正額錄取人員因服兵役，進修碩士、博士，或疾病、懷孕、生產、父母病危、子女重症、養育三足歲以下子女或其他不</p>	<p>民航特考訓練計畫第 9 點</p> <p>訓練辦法第 15 條</p>	

	<p>可歸責事由，致無法立即接受分配訓練者，得於正額錄取人員訓練報到日之十四日前，檢具證明文件向保訓會申請保留受訓資格，逾期不予受理。</p> <p>前項養育三足歲以下子女之事由，如其配偶為公務人員，且依法已申請育嬰留職停薪者，不得申請保留受訓資格。</p>		
第 8 條	<p>本訓練正額錄取人員於分配訓練前經核准保留受訓資格者，應於保留期限屆滿後三個月內，向保訓會申請補訓。但保留期限屆滿前，保留原因消滅者，應於保留原因消滅後三個月內，檢具證明文件申請補訓。</p>	<p>民航特考訓練計畫第 10 點</p> <p>訓練辦法第 16 條</p>	

<p>第 9 條</p>	<p>下列人員得於分配實務訓練機關報到後一個月內，向實務訓練機關申請免除專業訓練及縮短實務訓練：</p> <p>一、現職飛航管制員應本考試飛航管制科錄取者。</p> <p>二、現職飛航諮詢人員應本考試飛航諮詢科錄取者。</p> <p>三、現職航空通信人員應本考試航空通信科錄取者。</p> <p>四、現職航務管理人員應本考試航務管理科錄取者。</p> <p>五、曾擔任民航局航務類檢查人員應本考試飛</p>	<p>民航特考訓練計畫第 11 點</p>	
--------------	---	-----------------------	--

	<p>航檢查科錄取者。</p> <p>六、曾擔任民航局機務及空用電子類檢查人員應本考試適航檢查科錄取者。</p> <p>免除專業訓練及縮短實務訓練之申請經實務訓練機關函送保訓會並經核定者，免除專業訓練及縮短實務訓練為兩個月。</p>		
第 10 條	<p>受訓人員於教育訓練期間因喪假、分娩、流產、重大傷病或其他不可歸責事由，致無法繼續訓練者，得於事由發生後五日內，檢具證明文件報請民航局函轉保訓會申請停止訓練。</p>	<p>民航特考訓練計畫第 12 點</p> <p>訓練辦法第 34 條、第 34 之 1 條、第 35 條及第 35 之 1 條</p>	

	<p>因前項事由或公假致請假超過規定缺課時數者，應予停止訓練。</p> <p>受訓人員於分配訓練後分發任用前，因服義務役、替代役，或比照公務人員請假規則第四條第五款請公假，致無法繼續接受訓練者，得於事由發生後十五日內檢具證明文件，報請民航局函轉保訓會核准停止訓練。</p> <p>受訓人員有下列情形之一者，除依第十六條第一項第十三款予以廢止受訓資格者外，應予停止訓練：</p> <p>一、經有期徒刑、拘役以上刑之執行、易服勞役或易服社會勞動。但宣告緩刑或</p>		
--	---	--	--

	<p>執行易科罰金者，不在此限。</p> <p>二、依毒品危害防制條例施予觀察、勒戒或強制戒治。</p> <p>三、經司法機關執行拘留、拘提、羈押、留置或管收。</p> <p>依前三項規定核准停止訓練人員，得於停止訓練原因消滅後十五日內向保訓會申請重新訓練。經核准重新訓練人員，仍留原分配機關（構）學校接受訓練，訓練期間應重新起算。</p>		
第 11 條	<p>訓練所需經費由民航局民航事業作業基金相關訓練預算支應。</p>	<p>民航特考訓練計畫第 13 點</p>	
第 12 條	<p>受訓人員之津貼支給，依下列規定辦理：</p>	<p>民航特考訓練計畫第 14 點</p>	<p>民航特考訓練計畫第 14 點雖區分 103 年以後以及</p>

	<p>一、飛航檢查科及適航檢查科錄取人員由民航局發給津貼；航務管理科錄取人員由民航局依考試成績暫予分配提缺機關發給津貼；飛航管制科、飛航諮詢科及航空通信科錄取人員則由總臺發給津貼。</p> <p>二、有關三等考試錄取人員發給津貼如下：</p> <p>(一) 津貼：比照委任第五職等本俸五級三百七十俸點。</p> <p>(二) 加給：比照公務人員專業加給表【二】委任第</p>		<p>102 年以前受訓人員，惟法規命令原則上不溯及既往加以規定。</p> <p>102 年以前受訓人員之相關權益，依當時有效之相關規定及函釋辦理。</p>
--	---	--	--

	<p>五職等月支數額支給。</p> <p>各錄取人員得比照現職人員支給婚、喪、生育及子女教育補助，及比照現職人員撫卹相關規定之標準支給遺族撫慰金。</p> <p>受訓人員應參加全民健康保險及公教人員保險。</p> <p>現職人員參加考試錄取，具擬任職務之法定任用資格，並經銓敘審定者，其訓練期間之權益依下列標準辦理：</p> <p>一、津貼：經銓敘審定級俸高於考試取得資格之級俸時，依銓敘審定級俸之俸給支給。</p>		
--	--	--	--

	<p>二、休假及其他權益：</p> <p>(一) 如與原任職年資銜接者，得繼續併計其年資給予休假。</p> <p>(二) 其基於現職公務人員身分應享有之各項權益，依現職公務人員有關法令辦理。</p>		
第 13 條	<p>受訓人員於訓練期間之請假規定，比照訓練辦法第三十條及第三十一條規定辦理。</p>	<p>民航特考訓練計畫第 16 點</p>	
第 14 條	<p>受訓人員於訓練期間之獎懲，比照「交通部民用航空局暨所屬機關職員獎懲辦法」辦理。</p>	<p>民航特考訓練計畫第 17 點</p>	<p>1. 獎懲屬法律保留事項。</p> <p>2. 民航特考訓練計畫第 17 點雖規定比照「公務人員考試錄取</p>

			<p>人員訓練獎懲要點」辦理，惟該要點屬於行政規則，正當性似有所不足。</p> <p>3. 關於如何比照，自得訂定解釋性行政規則加以規範。</p>
第 15 條	<p>訓練總成績包括專業訓練成績(占百分之四十五)及實務訓練成績(占百分之五十五)；二者之計算方式均以一百分為滿分，七十分為及格，又依上開二項成績所占比例，加總計算訓練總成績。</p> <p>訓練項目分數占比如下：</p>	民航特考訓練計畫第 18 點	<p>評分標準得依飛航管制訓練手冊(行政規則)辦理。</p> <p>依「公務人員特種考試民航人員考試規則」第 9 條第 2 項規定，飛航管制科及航空通信科錄取人員應於訓練期滿前通過民航局指定之航空英語能力檢</p>

	<p>一、飛航管制科</p> <p>(一) 專業訓練成績 占百分之四十五：平時考核占百分之十五、學科考核占百分之十五、模擬實習術科考核占百分之十五。</p> <p>(二) 實務訓練成績 占百分之五十五：平時考核占百分之十五、分階段執行術科考核占百分之四十。</p> <p>二、飛航諮詢科</p> <p>(一) 專業訓練成績 占百分之四十五：平時考核占百分之十五、學科考核占百分之三十。</p>		<p>定〔按：達運用級(Level 4)〕，未經檢定或未達合格標準者，依廢止受訓資格規定辦理。同規則第9條第4項規定，飛航管制科錄取人員於實務訓練期滿前應符合航空人員體格檢查標準(按：乙類體位)，不合格者，依廢止受訓資格規定辦理。爰無須在此規定。</p>
--	--	--	---

	<p>(二) 實務訓練成績 占百分之五十五：平時考核占百分之十五、術科考核占百分之四十。</p> <p>三、航空通信科</p> <p>(一) 專業訓練成績 占百分之四十五：平時考核占百分之十五、學科考核占百分之三十。</p> <p>(二) 實務訓練成績 占百分之五十五：平時考核占百分之十五、術科考核占百分之四十。</p> <p>四、飛航檢查科</p> <p>(一) 專業訓練成績 占百分之四十五：平時考核占百分之十五、學</p>		
--	---	--	--

	<p>科考核占百分之三十。</p> <p>(二) 實務訓練成績占百分之五十五：平時考核占百分之十五、術科考核占百分之四十。</p> <p>五、適航檢查科</p> <p>(一) 專業訓練成績占百分之四十五：平時考核占百分之十五、學科考核占百分之三十。</p> <p>(二) 實務訓練成績占百分之五十五：平時考核占百分之十五、術科考核占百分之四十。</p> <p>六、航務管理科</p> <p>(一) 專業訓練成績占百分之四十</p>		
--	---	--	--

	<p>五：平時考核占百分之十五、學科考核占百分之三十。</p> <p>(二) 實務訓練成績占百分之五十五：平時考核占百分之十五、術科考核占百分之四十。</p> <p>受訓人員未能如期參與各項測驗或考核(以下簡稱缺考)，該項成績以零分列計，並得依各階段規定補考一次；惟缺考如有不可抗力因素者，得於事由發生後五日內檢具相關證明申請改期測驗一次，改期測驗不影響成績列計方式與不及格補考權益，但未參與改期測驗者成績以零分列計。改期</p>		
--	---	--	--

	<p>測驗及補考皆應於各該訓練階段內完成。</p> <p>受訓人員專業訓練成績不及格者，由專業訓練機關函報民航局轉陳交通部核轉保訓會，實務訓練成績不及格者，由實務訓練機關函報民航局轉陳交通部核轉保訓會，依訓練辦法第四十條之一至第四十二條之一規定辦理。</p>		
第 16 條	<p>受訓人員有下列情形之一者，由訓練機關函報民航局轉陳交通部核轉保訓會廢止受訓資格：</p> <p>一、自願放棄受訓資格、未於規定之時間內報到接受訓練或於</p>	民航特考訓練計畫第 19 點	

	<p>訓練期間中途離訓。</p> <p>二、飛航管制科專業訓練成績不及格、專業訓練學科考核總成績不及格，或模擬實習術科考核成績不及格。</p> <p>飛航諮詢科、航空通信科、航務管理科、飛航檢查科及適航檢查科專業訓練成績不及格，或專業訓練學科考核成績不及格。</p> <p>三、專業訓練或實務訓練期間除因公假、喪假、分娩、流產、重大傷病或其他不可歸責事由外，請假缺課時</p>		
--	--	--	--

	<p>數超過各該訓練課程時數百分之十。</p> <p>四、專業訓練期間曠課時數累計達課程時數百分之五，或實務訓練期間曠職累計達三日。</p> <p>五、訓練期間經發現冒名頂替、持用偽造或變造之證件。</p> <p>六、專業訓練學科考核及測驗時，以詐術或其他不正當方法發生舞弊情事，情節嚴重，有具體事證。</p> <p>七、飛航管制科實務訓練成績不及格、實務訓練術科考核前一</p>		
--	--	--	--

	<p>週受訓人員之實務訓練輔導紀錄表成績未全數到達 B 級以上、實務訓練階段性或期末之術科考核成績不及格；飛航諮詢科、航空通信科、航務管理科、飛航檢查科及適航檢查科實務訓練成績不及格、實務訓練術科考核前一週受訓人員之實務訓練輔導紀錄表成績未全數到達 B 級以上、實務訓練術科考核成績不及格。</p> <p>八、飛航管制科及航空通信科錄取人員未依「公</p>		
--	--	--	--

	<p>務人員特種考試民航人員考試規則」於訓練期滿前通過民航局指定之航空英語能力檢定。</p> <p>九、飛航管制科錄取人員未依「公務人員特種考試民航人員考試規則」於實務訓練期滿前符合航空人員體格檢查標準。</p> <p>十、實務訓練期間經核准延長病假期滿，仍不能銷假繼續訓練。</p> <p>訓練期滿獎懲相互抵銷後，累積達 1 大過。</p> <p>十一、 練期間對訓練機關（構）</p>		
--	--	--	--

	<p>講座、長官或其他人員施以強暴脅迫，有具體事證。</p> <p>十二、 其他足以認為品德操守不良，情節嚴重，有具體事證。</p> <p>受訓人員發生特殊異常情事時，各訓練機關、學校應即時採證、即時記錄，其已符合前款任一目廢止受訓資格之要件時，應即時函報保訓會廢止受訓資格。</p> <p>本考試錄取保留受訓資格人員，未於訓練辦法第十六條第一項所定期限內申請補訓者，即喪失考試錄取資格。</p>		
--	--	--	--

	本考試錄取人員，停止訓練原因消滅後，未於訓練辦法第三十五條之一第一項所定期限內申請重新訓練者，由保訓會廢止其受訓資格。		
第 19 條	本辦法自發布日施行		

五、外交特考訓練辦法範例

外交特考訓練辦法範例，如以下表格所示：

條次	內容	參考規定	備註
第 1 條	本辦法依公務人員考試法第二十一條第二項規定及公務人員考試錄取人員訓練辦法第十一條之一規定訂定之。	110 年外交特考訓練計畫第 1 點	
第 2 條	公務人員特種考試外交領事人員及外交行政人員考試(以下簡稱外交特考)錄取人員之訓練(以下	110 年外交特考訓練計畫第 2 點	

	<p>簡稱本訓練)為性質特殊訓練。</p> <p>本訓練之課程項目及其目標如下：</p> <p>一、專業訓練</p> <p>(一) 外國語文課程：</p> <p>專精外國語文為外交領事人員及外交行政人員之核心職能，爰就受訓人員之英語及報考語文進行專業訓練。</p> <p>(二) 政策撰述課程：</p> <p>政策撰述能力為外交領事人員及外交行政人員應具備之核心職能，訓練目標在使受訓人員於撰述外交政策時具備足夠之邏輯推理能力，以及結構嚴謹、掌握重點及論述精確之系統寫作能力。</p>		
--	--	--	--

	<p>(三) 專業職能課程： 外交領事人員及外交行政人員工作環境特殊，藉由此項訓練及輔導，使受訓人員具備以國家整體利益為導向之專業能力與素養，迅速適應異國文化及不同環境之工作能力，以及口齒清晰、條理分明、具說服力、反應靈敏之口語表達能力。</p> <p>(四) 通識課程：建立公務人員應遵守之基本法治觀念，建立受訓人員擔任公務員應有之正確價值態度、社會關懷及人文素養。</p> <p>(五) 核心特質：就受訓人員之學習態度及應對進</p>		
--	---	--	--

	<p>退、自我情緒管理、自覺心、外交人員特質及潛能、公務人員核心價值及公務倫理之觀念，及品德言行等適任外交人員之核心特質進行觀察、輔導及考核。</p> <p>二、實習：安排受訓人員於外交部相關單位實習，使受訓人員瞭解外交部實務工作內容，並培養受訓人員基本工作知能及正確工作態度。</p>		
第 3 條	<p>本訓練之訓練對象如下：</p> <p>一、外交特考錄取人員。</p> <p>二、外交特考錄取補訓、重新訓練或經公務人員保障暨培訓委</p>	110 年外交特考訓練計畫第 3 點	

	<p>員會(以下簡稱保訓會)核定准予延長訓練，參加下一期訓練之人員。</p> <p>三、符合「駐外外交領事人員任用條例」第三條第一項第三款規定取得駐外外交領事人員任用資格之外交部人員，依「外交部駐外人員輪調作業要點」第四點規定應參加訓練(隨班附讀)者。</p> <p>四、僑務委員會(以下簡稱僑委會)之僑務人員，檢具符合外交領事人員英語組(相當全民英檢中高級)或非</p>		
--	--	--	--

	<p>英語組(相當全民英檢中級)應考資格之英語檢定測驗成績，由僑委會薦送並經外交部同意參加訓練(隨班附讀)者。</p>		
第 4 條	<p>本訓練之訓練期間，自考試錄取人員向外交部外交及國際事務學院(以下簡稱外交學院)報到之日起至訓練屆滿之日止，分專業訓練及實習兩部分實施：</p> <p>一、三等考試外交領事人員類科錄取人員：共計六個月，其中四個月專業訓練於外交學院實施，二個月實習於外交部實施。</p>	110 年外交特考訓練計畫第 4 點	

	<p>二、四等考試外交行政人員類科錄取人員：共計四個月，其中三個月專業訓練於外交學院實施，一個月實習於外交部實施。</p>		
第 5 條	<p>本訓練之訓練課程，由外交部公告之本訓練訓練計畫定之。訓練內容重點如下：</p> <p>一、專業訓練</p> <p>(一) 外國語文課程：以執行外交政策為導向，就受訓人員之英語及報考語文，進行聽、說、讀、寫及口筆譯之專精訓練。</p> <p>(二) 政策撰述課程：經由實作方式，訓練受訓人員撰擬與外交工</p>	110 年外交特考訓練計畫第 5 點	

	<p>作有關之各項 函稿、簽呈、電 報、會議紀錄、 政情研析報告、 談話紀要、新聞 稿及致詞稿等。</p> <p>(三) 專業職能課程： 加強外交事務、 國家政策、國際 新聞傳播業務、 國際政經概況、 全球議題及從 事公務所需之 各項專業知能 及知識；另藉由 政策論述、專題 報告、模擬記者 會、談判、辯論 及即席演說等 不同形式，訓練 受訓人員之口 語表達能力。</p> <p>(四) 通識課程：包括 公務倫理、行政 中立、人權意</p>		
--	--	--	--

	<p>識、性別平等、 聯合國永續發展目標(SDGs)、 多元文化等公務人員核心價值內容及人文素養課程。本項課程不列入成績考核範圍。</p> <p>(五) 核心特質：就受訓人員之核心特質及言行舉止、學習態度、活動參與度、各次活動、演練及測驗之表現等進行觀察、輔導及考核。</p> <p>二、實習：外交學院指派受訓人員至外交部相關單位實習，受訓人員應於規定時間內至各實</p>		
--	--	--	--

	習單位接受訓練。		
第 6 條	<p>本訓練採未占編制職缺方式實施訓練。</p> <p>訓練時間：星期一至星期五每天八小時為原則，全週四十小時。其時間之配當，由外交學院酌定。課程訓練時間以外之作息及活動，得由外交學院自行安排。</p> <p>基於駐外館處二十四小時運作之實務工作性質，外交學院得視訓練所需，事先或臨時安排夜間及週末課程。但週末課程至遲應於課程開始二十四小時前通知受訓人員。</p> <p>專業訓練（外交學院）：外交學院應指派適當人員擔任輔</p>	110 年外交特考訓練計畫第 6 點	110 年外交特考訓練計畫第 6 點所規定於訓練期間之各種作業規定，得由外交部另以行政規則定之。

	<p>導員定期進行個別輔導，並每週填寫「輔導員每週觀察輔導紀錄表」一份；受訓人員應每週填寫「接受輔導報告表」一份。</p> <p>實習（外交部）：</p> <p>一、外交部實習單位應指派適當人員擔任輔導員實施輔導，並填寫「實習計畫表」，於受訓人員報到翌日起三日內（不含例假日）送外交學院，及將影印本送交受訓人員參考。</p> <p>二、實習單位輔導員應每週填寫「輔導員每週觀察輔導紀錄表」一份，經單</p>		
--	---	--	--

	<p>位主管核閱後，送外交學院留存。</p> <p>三、受訓人員應每日撰擬實習日誌、每週填寫「接受輔導報告表」一份（同附件四），按週送陳外交學院。</p> <p>受訓人員於訓練期間自願放棄訓練者，應填寫自願中途離訓申請書並完成離訓程序後，由外交部檢附該受訓人員中途離訓申請書與離訓事實相關文件，函送保訓會廢止其受訓資格。</p> <p>受訓人員於訓練機關評定訓練成績前已中途離訓者，如外交部評定該員訓練成績已達廢止受訓</p>		
--	---	--	--

	資格之情形，應併同該中途離訓者之成績考評相關事證資料函送保訓會。		
第 7 條	本訓練由保訓會委託外交部辦理，並由外交部委任所屬外交學院辦理。	110 年外交特考訓練計畫第 7 點	
第 8 條	外交特考正額錄取人員因服兵役，進修碩士、博士，或疾病、懷孕、生產、父母病危、子女重症、養育三足歲以下子女或其他不可歸責事由，致無法立即接受分配訓練者，得於報到日之十四日前，檢具證明文件向保訓會申請保留受訓資格，逾期不予受理。 前項養育三足歲以下子女之事由，如其配偶為公務人員，且依法已申請育嬰留	110 年外交特考訓練計畫第 9 點 訓練辦法第 15 條	

	職停薪者，不得申請保留受訓資格。		
第 9 條	<p>正額錄取人員經保訓會核准保留受訓資格者，應於保留期限屆滿後三個月內，向保訓會申請補訓。</p> <p>但保留期限屆滿前，保留原因消滅者，應於保留原因消滅後三個月內，檢具證明文件申請補訓。</p> <p>補訓人員由保訓會通知外交部安排參加最近一期之外交特考錄取人員訓練。</p>	<p>110 年外交特考訓練計畫第 10 點</p> <p>訓練辦法第 16 條</p>	
第 10 條	<p>受訓人員於訓練期間，因喪假、安胎、分娩、流產、重大傷病或其他不可歸責事由，致無法繼續訓練者，得於事由發生後五日內檢具證明文件，由外交部函轉</p>	<p>110 年外交特考訓練計畫第 11 點</p> <p>訓練辦法第 34 條、第 34 之 1 條、第 35 條及第 35 之 1 條</p>	

	<p>保訓會申請停止訓練。</p> <p>受訓人員於分配訓練後分發任用前，因服義務役、替代役，或比照公務人員請假規則第四條第五款請公假，致無法繼續接受訓練者，得於事由發生後十五日內檢具證明文件，經外交部轉送保訓會核准停止訓練。</p> <p>因第一項事由或公假致請假超過訓練總時數百分之十者，應予停止訓練。</p> <p>受訓人員有下列情形之一者，除已依第十八條第二項第十款予以廢止受訓資格者外，應予停止訓練：</p> <p>一、經有期徒刑、拘役以上刑之執</p>		
--	--	--	--

	<p>行、易服勞役或 易服社會勞動。 但宣告緩刑或 執行易科罰金 者，不在此限。</p> <p>二、依毒品危害防 制條例施予觀 察、勒戒或強制 戒治。</p> <p>三、經司法機關執 行拘留、拘提、 羈押、留置或管 收。</p> <p>依前項規定經核准 停止訓練人員，得於 停止訓練原因消滅 後十五日內向保訓 會申請重新訓練。經 核准重新訓練人員， 訓練期間應重新起 算。</p>		
第 11 條	本訓練所需經費由 外交學院編列之相 關預算項下支應。僑 委會僑務人員代訓	110 年外交特考 訓練計畫第 12 點	

	<p>部分，將依代訓人數及參與課程時數，由外交學院核算後請僑委會分攤歸墊。</p>		
第 12 條	<p>外交特考錄取人員於受訓期間由外交學院依下列標準發給津貼：</p> <p>一、三等考試錄取者比照委任第五職等本俸五級俸給。</p> <p>二、四等考試錄取者比照委任第三職等本俸一級俸給。</p> <p>受訓人員於訓練期間參加全民健康保險、公教人員保險。受訓人員訓練期間，得比照用人機關現職人員支給婚、喪、生育、子女教育補助，及比照用人機關現職人員撫卹相關</p>	110 年外交特考訓練計畫第 13 點	

	<p>規定之標準支給遺族撫慰金。</p> <p>受訓人員於訓練期間曠課、曠職或請事假超過規定日數時，應按日扣除其曠課、曠職或事假超過規定日數之津貼。曠課、曠職或請事假均以時計算，累積滿八小時以一日計。</p>		
第 13 條	<p>受訓人員於訓練期間之請假規定，依公務人員考試錄取人員訓練辦法第三十一條規定辦理。</p>	110 年外交特考訓練計畫第 15 點	<p>請假規定為應受法律保留原則規制之事項。110 年外交特考訓練計畫第 15 點規定依「110 年公務人員特種考試外交領事人員及外交行政人員考試錄取受訓人員請假規定」辦理，而該規定又係依訓練計畫第 15 點訂定，規範基礎恐</p>

			<p>有不足。似應如訓練辦法第 30 條規定，於外交特考訓練辦法中明定。</p> <p>惟如何比照及請假之技術性、細節性事項自得以行政規則加以規定。</p>
第 15 條	受訓人員於訓練期間之獎懲，比照「外交領事人員獎懲標準」辦理。	110 年外交特考訓練計畫第 16 點	<p>獎懲屬法律保留事項。110 年外交特考訓練計畫第 16 點規定依「110 年公務人員特種考試外交領事人員及外交行政人員考試錄取受訓人員獎懲規定」辦理。惟該規定又係依據 110 年外交特考訓練計畫第 16 點訂定，且其性質應屬行政規則，規範基</p>

			<p>礎似有不足。建議於外交特考訓練辦法明定獎懲規則，技術性細節性事項再以正規規則規定。</p> <p>關於如何比照，自得訂定解釋性行政規則加以規範。</p>
第 16 條	<p>外交學院設考核委員會(以下簡稱考核會)，審議受訓人員之成績及獎懲，委員組成及會議召開規定如下：</p> <p>一、由外交學院院長擔任召集人及會議主席，外交部人事處處長、外交部相關單位正或副主管四人及外交學院主任秘書擔任委員。召集</p>	110 年外交特考訓練計畫第 17 點	<p>110 年外交特考訓練計畫第 17 點第 1 項規定依「110 年公務人員特種考試外交領事人員及外交行政人員考試錄取受訓人員訓練成績考核規定」辦理。該規定之性質屬行政規則，無須在此規定。</p>

	<p>人不能出席會議時，由召集人指定委員一人代理主席。</p> <p>二、考核會得依需要適時召開會議，考核會會議應有全體委員過半數之出席，始得開會；經出席委員半數以上同意，始得決議，出現正反意見同數時，主席始得加入任何一方表示意見。</p> <p>三、考核會會議中之發言，與會人員均應保守秘密，不得洩漏，違者依相關法令規定辦理。</p> <p>外交學院簽報外交部指派班主任、輔導</p>		
--	---	--	--

	<p>員及各次測驗之評審：</p> <p>一、班主任：應由外交學院或外交部簡任級以上人員一名擔任，督導本訓練各相關事宜。</p> <p>二、輔導員：應由外交學院、外交部領事事務局、臺灣美國事務委員會或外交部簡任級以上人員擔任。</p> <p>三、各次測驗之評審：應由外交學院、外交部領事事務局、臺灣美國事務委員會或外交部各單位正、副主管、簡任第十二職等(含)以上人員、外部學者專</p>		
--	---	--	--

	<p>家或退休大使擔任。</p> <p>訓練期間辦理考核之人員，應本客觀態度，作公正、確實、深入之考評；與受訓人員有配偶、前配偶、三親等內之血親、姻親關係者，應自行迴避。</p> <p>成績不及格之處理方式：</p> <p>一、專業訓練考核：</p> <p>受訓人員之「外國語文」、「政策撰述」、「專業職能」或「核心特質」任一項目成績經初評為不及格者，外交學院應於考核會會議五日前(含例假日)，以書面通知受訓人員列席考</p>		
--	---	--	--

	<p>核會會議陳述 意見後再行審 議，受訓人員具 名之書面陳述 意見併審議結 果，由外交學院 陳報外交部評 定。</p> <p>二、實習考核：受訓 人員實習成績 經初評為不及 格者，外交學院 應於考核會會 議五日前(含例 假日)，以書面 通知受訓人員 列席考核會會 議陳述意見後 再行審議，受訓 人員具名之書 面陳述意見併 審議結果，由外 交學院陳報外 交部評定。</p>		
--	--	--	--

	<p>三、專業訓練或實習成績經考核會會議審定且經外交部評定為不及格者，由外交部函送保訓會依訓練辦法第四十條之一至第四十二條之一規定辦理。</p> <p>四、成績經外交部評定不及格者，於保訓會核定成績前，視為訓練期間，仍依訓練程序訓練。倘訓練程序結束成績尚未核定者，續留外交學院訓練，並適用相關規定，留訓期間相關表現由外交學院根</p>		
--	---	--	--

	<p>據事實嚴加考核，予以獎懲。</p> <p>五、經保訓會比照訓練辦法第三十九條第三項第二款規定准予延長訓練期間者，得自保訓會准予延長訓練文到次日起停止訓練，並由外交部(外交學院)另函通知其依規定參加下一期訓練並副知保訓會，前述延長訓練期間以一次為限，並依參加訓練當年度訓練計畫辦理。其訓練期滿日，為受訓人員延長訓練期滿之日。</p>		
--	--	--	--

<p>第 17 條</p>	<p>外交特考錄取人員於分配訓練前放棄受訓資格，由外交部函送保訓會廢止受訓資格。</p> <p>受訓人員有下列情形之一者，得經外交學院召開考核會議後，陳報外交部函送保訓會廢止受訓資格：</p> <p>一、自願放棄受訓資格、未於規定之時間內報到接受訓練或於訓練期間中途離訓。</p> <p>二、訓練期間除因公假、喪假、分娩、流產、重大傷病或其他不可歸責事由外，請假時數超過訓練總時數百分之十。</p>	<p>110 年外交特考訓練計畫第 18 點</p>	
---------------	---	----------------------------	--

	<p>三、訓練期間曠課、曠職、不假外出、無故逾時返回外交學院或實習單位累計達十小時。</p> <p>四、訓練期間經發現冒名頂替、持用偽造或變造之證件。</p> <p>五、參加各次測驗、競賽、演練時，以不正當方法發生舞弊情事，或拒絕參與，情節嚴重，有具體事證。</p> <p>六、專業訓練之「外國語文」、「政策撰述」、「專業職能」、「核心特質」任一項目成績，或實習成績，依成績考</p>		
--	--	--	--

	<p>核相關規定評 定為不及格。</p> <p>七、專業訓練或實習期滿獎懲相互抵銷後，累積達一大過。</p> <p>八、訓練期間對同儕、講座、長官、輔導員、外交學院及實習單位員工或其他人員施以騷擾、恫嚇、公然侮辱、誹謗、強暴脅迫，有具體事證。</p> <p>九、夾帶、攜帶或以筆記、圖像、電子紀錄等各種形式複製文書外出，或違反政府有關法令或外交部有關紀律規定，情節重</p>		
--	---	--	--

	<p>大，有具體事證。</p> <p>十、其他足認為品德操守不良，情節嚴重，有具體事證。</p> <p>保訓會依前項規定處理前，得為必要之查處，並得派員前往外交部及外交學院調閱相關文件與訪談相關人員，相關單位及人員應予必要之協助。</p> <p>外交特考錄取人員於停止訓練原因消滅後，未於第十一點第四款所定期限內申請重新訓練者，由保訓會廢止其受訓資格。</p>		
第 18 條	本辦法自外交部函送保訓會核定後之發布日施行	110 年外交特考訓練計畫第 21 點	

伍、結論與立法建議

一、結論

本研究之結論，以下以命題形式加以表達：

- (一) 公務人員考試錄取受訓人員之地位為準公務人員，關於其法律地位應以法律規定，以符合法律保留原則。
- (二) 基於公務人員考試錄取訓練人員與公務人員法律地位之差異，在規範內容上固然得對此二者為差別處理，但基於基本權重要性與國家功能上之重要性而要求適用國會保留原則，則不應因其身分而有所不同。
- (三) 關於規範公務人員考試錄取受訓人員法律地位之規範，基於考選部與保訓會職掌之劃分以及最適功能之觀點，建議制定公務人員考試錄取人員訓練法。
- (四) 關於法規與一般處分之區分，以規制是否針對具體事件為判準，至於具體事件之認定，原則上考慮係爭規制是否採取條件程式，從而係針對未來可能發生之事件而加以判斷。因此，如事件係已發生或可預見其發生，則屬具體事件。
- (五) 訓練計畫之內容涵蓋應以法規命令規定事項、得以行政規則規定事項以及應以一般處分規定事項，難以清楚判定其法律屬性。
- (六) 訓練計畫之規範形式可以保留，但建議將其內容單純化，只保留應以一般處分規定事項，從而使訓練計畫得以清楚界定為一般處分，其規範內容可以包括：訓練類別及重點、訓練對象、訓練期間、實施方式：占缺或不占缺之規定、訓練機關或學校、津貼支給與參加社會保險、訓練課程等等。至於應以法規命令規定事項以及應以行政規則規定事項，則分別訂定法規命令與行政規則加以規定。
- (七) 應以法規命令規定之事項，係關於受訓人員權利或義務事項之抽象規制。以110年一般警察特考訓練計畫之規定為例，包括下列事項：

1. 申請保留受訓資格
2. 申請補訓或重新訓練
3. 免除教育訓練
4. 停止訓練
5. 婚、喪、生育、子女教育補助
6. 成績考核規定
7. 廢止受訓資格
8. 訓期重疊，應擇一受訓

(八) 性質特殊之特種考試訓練之規範，基於管轄權與最適功能觀點，不宜訂定統一之特種考試訓練辦法，而宜就各個特種考試訓練訂定各別之訓練辦法，並以現行之訓練辦法作為關於考試錄取人員之基本規範(總則性規定)。

(九) 本研究已依研究需求擬定一般警察特考、民航特考及外交特考之訓練辦法範本，期待日後相關機關訂定法規命令時參考。

二、立法建議

(一) 長期建議

長期而言，建議制定公務人員考試錄取人員訓練法，如此不僅可以消除違反法律保留原則之疑慮，亦可解決在現行公務人員訓練法制上時常遭遇之是否違反再授權禁止之問題。另保留訓練計畫之規範形式，並規定為一般處分。

實施此一長期建議，除須提出公務人員考試錄取人員訓練法草案一此在本計畫難以處理外，考試法第 21 條第 2 項並應作相應之修正。考試法第 21 條第 2 項修正建議如下：「前項訓練之期間、實施方式、免除或縮短訓練、保留受訓資格、補訓、重新訓練、停止訓練、訓練費用、津貼支給標準、福利、參加社會保險、生活管理、請假、輔導、獎懲、成績考核、廢止受訓資格、請領考試及格證書等有關事項之規定，另以法律定之。」

關於上述修正建議須加說明者，原考試法第 21 條第 2 項但書關於性質特殊之特種考試訓練部分，無須保留，於公務人員考試錄取人員訓練法草案中授權申請舉辦考試機關訂定特種考試訓練辦法即可，如此也可消除再授權禁止原則之問題。

(二) 中期建議

委託研究機關保訓會於研究需求中要求建置特種考試訓練辦法範本，顯示保訓會有訂定特種考試訓練辦法之計畫。在此須解決者為再授權禁止原則之問題。本研究之中期建議，除為符合委託研究之需求而提出三種特種考試訓練辦法範本之外，並建議考試法第 21 條第 2 項但書作相應修正，以解決再授權禁止原則問題。另保留訓練計畫之規範形式，並規定為一般處分。

本研究建議考試法第 21 條第 2 項但書修正如下，並改列第 3 項：「前項辦法得授權申請舉辦考試機關就性質特殊訓練，另定訓練辦法。另定之訓練辦法應送公務人員保障暨培訓委員會核定或備查。」

(三) 短期建議

以上長期與中期建議皆涉及立法或修法以及訂定相關法規命令，在立法或修法之前，迫切解決者為針對訓練計畫所提出之行政救濟案件如何處理之問題。儘管司法院釋字第 760 號解釋理由書將訓練計畫定性為一般處分，惟該定性並未就訓練計畫之內容深入分析。如前所述，訓練計畫之規範內容其實相當龐雜，法律適用機關就訓練計畫之內容分門別類而分別依其性質處理，應未違反司法院釋字第 760 號解釋意旨。因此，就短期而言，本研究建議，關於針對訓練計畫所提起之行政救濟案件，可參考本研究相關論述，視所爭執者為具體規制或抽象規制，以及屬內部規制或外部規制，而分別處理。

參考文獻

中文專書

吳庚、盛子龍（2020），*行政法之理論與實用*，增訂第 16 版，臺北：三民。

莊國榮（2019），*行政法*，修訂五版，臺北：元照。

陳敏（2011），*行政法總論*，7 版，臺北：陳敏。

劉昊洲（2014），*公務員法專論*，修正增訂版，臺北：五南。

中文專書論文

許宗力（1993），〈論法律保留原則〉，收錄於：氏著，《*法與國家權力*》，增訂二版，頁 117-213，臺北：月旦。

許宗力（2000），〈職權命令是否還有明天？〉，收錄於：臺灣行政法學會主編，《*行政法爭議問題研究(上)*》，頁 343-347，臺北：五南。

中文期刊論文

徐偉超（2015），*公務人員特種考試外交領事人員及外交行政人員考試錄取人員訓練計畫評析及精進策略*，*人事月刊*，359 期，頁 48-58。

張桐銳主持（2016），*公務人員考試錄取人員身分定位及重大權益之研究*，*公務人員保障暨培訓委員會委託研究計畫*，臺北：公務人員保障暨培訓委員會。

莊國榮（2012），*職權命令之合法性及適用範圍*，*臺灣法學雜誌*，214 期，頁 2-23。

許宗力（1988），*論國會對行政命令之監督*，*國立臺灣大學法學論叢*，17 卷 2 期，頁 139-162。

許南雄（1999），*各國公務人員訓練制度比較研究*，*行政暨政策學報*，1 期，頁 89-133。

陳志瑋、余致力（2005），*公務人員考試錄取人員訓練制度改進之研究*，*國家菁英*，1 卷 1 期，頁 99-115。

陳秋政（2012），考試錄取公務人員訓練機制問題與制度變革限制因素，文官制度季刊，4 卷 3 期，頁 21-50。

黃舒芃（2011），再論「二分」與「三分」之爭：從憲法學觀點檢討職權命令的存廢問題，東吳法律學報，23 卷 2 期，頁 1-29。

蔡璧煌、許秀春、林建達（2014），公務人員訓練需求評估，人事月刊，第 348 期，頁 4-19。

蔡璧煌、彭富源（2013），公務人員考試錄取人員訓練制度之定位、現況與展望，人事行政，182 期，頁 56-68。

外文文獻

Di Fabio, Udo (2021), in: Dürig/Herzog/Scholz, GG Kommentar, Band I, 95. Aufl., Verlag: C.H.Beck.

Kopp, Ferdinand O., Ulrich Ramsauer (2012), Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 13. Aufl., Verlag: C.H.Beck.

Morlok, Martin, Michael, Lothar (2019), Staatsorganisationsrecht, 4. Aufl., Verlag: Nomos.

Schulze-Fielitz, Helmuth (2015), in: Dreier, GG Kommentar, Band II, 3. Aufl., Verlag: Mohr Siebeck.