

論培育警察專業人才之教考訓用制度

侯友宜

壹、前言

貳、問題背景與制度發展

一、問題背景

二、制度發展

參、爭議問題分析與相關研議意見

一、爭議問題分析

二、相關研議意見

肆、改進方案與分析

一、改進方案—「警察教育」與「一般大專教育」畢業者「分流考試」

二、分流考試方式之優點與可能疑釋

伍、結語

參考文獻

壹、前言

考試院關院長在今(98)年三月由考試院與中央警察大學合辦之「警察教考訓用制度研討會」致詞時指出：「警察乃帶槍的文官」，亦有論者稱警察為「街頭公務員」，此已明確意謂著警察與一般公務人員特性之不同，主要在於警察工作的「危險性、急迫性、外勤性與辛勞性」，若欲有效達成警察任務，必須有警察專業的人才培育制度。自從個人從警政署長轉任警大校長以來，一直思考的問題是：「一個

進步國家需要用什麼樣的警察？何種「教考訓用」制度可培育出能有效完成其任務之警察人員？」個人乃在警察教育訓練上致力於員警之「德智體群」全人職能的培育。在「德育」上，首先強調對「國家、正義、榮譽」信念的建立與貫徹；在「智育」上，講究專業與通識課程並重，嚴格獎優汰劣；在「體育」上，則體技與體能並重，嚴格進行射擊、柔道、摔角、綜合逮捕術及其他技能的鍛鍊，更強調培養膽識的重要；在「群育」上，由於警察工作常需團隊合作，共同打擊犯罪、處理群眾活動及相關治安事件，故在教育訓練上從避免個人英雄主義到強化團結合作的習性養成。特別在教育、訓練上更講究理論與實務嚴密配合之重要性，研究各系、所的核心職能，使警察的「教、考、訓」制度能完全配合「用人」機關需求。

基於「任用」需求乃警察考試與培訓制度之目的，且是選擇何種配套方法之考量基礎與目標(黃富源, 2006)。有些研究並強調在方法採擇上需兼顧其「信度」與「效度」(蔡良文, 2005)。能否達成專業職能需考量者乃是該國之「警察任務」為何？由於「警察任務」常需配合各國政治、社會與法律制度而定其廣狹或內涵，然其與「一般公務人員」之任務特性確有不同(李震洲、王成基、劉約蘭, 2007)，故各國多有採取不同於一般公務人員之甄才、育才與任用制度為考量¹(洪毓牲, 2006; 李震洲、王成基、劉約蘭，

1 李震洲、王成基、劉約蘭(2007)比較研究美、英、法、德、日五國之警察考試制度結論指出：「各國在招募警察時均預設其應具備之基本能力或特質並加以考評，且經相當的理論與實務訓練，惟應考資格要件、考試及訓練方式仍以適合國情、符合社會期待為要。」本文亦對我國警察教考訓用法制與其考試問題檢討，述之甚詳，並提出相關具體建議，值得參考。

2007；洪光平，2008）。再者，國家考選制度旨在使朝無倖進之徒及野無抑鬱之士，達到人盡其才之目標。因此，警察教考訓用制度除以專業任務職能為考量基礎外，在制度設計尚應使有志之士能自制度是否及如何以「職能專業」與「進用公平」主選擇、機會均等與公正、公開的進行（蕭文生、謝文明，2008）。我國公務人員教考訓用之實體目的與方法程序兼顧為原則，乃我國考選與行政機關所共同關注之重要課題。

社會治安與秩序為警察主要任務，能否有效達成，有賴警察考選甄才、教育訓練與任用制度之良好配合。我國已行之有年的警察教育訓練制度，以養成、進修及深造教育為架構；與考試、任用制度相配合，形成有別於一般公務人員之培育方式。依「警察法」²、「警察人員人事條例（原為「警察人員管理條例」）³及「警察教育條例」⁴之規定可知，警察教育現行法律明定分別由「中央警察大學」（以下簡稱「警大」，前身為「中央警官學校」）與「臺灣警察專科學校」（以

下簡稱「警專」，前身為「臺灣省警察學校」）辦理（李震洲、王成基、劉約蘭，2007）。其入學資格、條件、名額及甄選或甄試程序之辦法，則由內政部訂定之。此二校之教育體制與入學考試，係為配合內政部養成、任用警察人員，以符合維護治安任務所需，此與一般大專院校之教育目的有別，已為司法院大法官釋字第六二六號解釋意旨所揭示⁵。然近年來我國大學院校大幅開放，大學錄取率已達百分之九十六以上⁶。大學畢業生基於就業需求，大量參與警察特考，並在「考科一般化、對象全面化」⁷之趨勢下，使得法定之傳統警察教育、考選與任用制度，面臨衝擊與改變之要求。為兼顧開放、多元與專業養成考量，乃研議「警察教考訓用制度改進方案」，內容以「分流考試」為構想，用「警察甄才考試與專業教育訓練合一」為基礎，配合警察用人機關之專業職能需求，兼顧多元及公平考選方式，期使警察人員「人力來源多元」、「教育訓練專業」、「考試甄才開放」、「資格考試務實」及「員警

2 警察法第3條第1項：「警察官制、官規、教育、服制、勤務制度及其他全國性警察法制，由中央立法並執行之，或交由直轄市、縣（市）執行之。」

3 警察人員人事條例第1條：「本條例依公務人員任用法第三十二條及警察法第三條規定制定之。」同條例第11條：「警察官之任官資格如左：一、警察人員考試及格者。二、曾任警察官，經依法升官等任用者。三、本條例施行前曾任警察官，依法銓敘合格者。（第1項）警察官之任用，除具備前項各款資格之一外，職務等階最高列警正三階以上，應經警察大學或警官學校畢業或訓練合格；職務等階最高列警正四階以下，應經警察大學、警官學校、警察專科學校或警察學校畢業或訓練合格。」

4 警察教育條例第1條：「本條例依警察法第三條及第十五條制定之。」同條例第2條：「警察教育，分養成教育、進修教育、深造教育；分別由警察學校、警察專科學校、警察大學辦理。」

5 司法院大法官釋字第626號解釋文略以：「中央警察大學……，係為培養理論與實務兼備之警察專門人才，並求教育資源之有效運用，藉以提升警政之素質，促進法治國家之發展，其欲達成之目的洵屬重要公共利益；……。」又該號解釋理由書第2段略以：「警大係內政部為達成研究高深警察學術、培養警察專門人才之雙重任務而設立之大學（內政部組織法第八條及中央警察大學組織條例第二條參照），隸屬內政部，負責警察之養成教育，並與國家警政水準之提升與社會治安之維持，息息相關。其雖因組織及任務上之特殊性，而與一般大學未盡相同；……。」該號解釋理由書最後一段亦強調略以：「警大因兼負培養警察專門人才與研究高深警察學術之雙重任務，期其學生畢業後均能投入警界，為國家社會治安投注心力，並在警察工作中運用所學，將理論與實務結合；若學生入學接受警察教育，卻未能勝任警察、治安等實務工作，將與警大設校宗旨不符。」請參閱：司法院網站：<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>

6 錄取率破 96% 11分也能上大學，中時電子報／林志成／臺北報導，2007-08-09，available at <http://n.yam.com/chinatimes/politics/200708/20070809581041.html>。亦參考：2008/07/01 大學窄門變寬 錄取率近百分百，available at: http://tpd.ndhu.edu.tw/trta/2008/07/20080701_5.html；last visit:2009/2/26

7 「考科一般化」係指警察特考儘量不考警察實務科目；而「對象全面化」係指專科以上學校畢業不限制任何科系均得報考。

任用合宜」。因此，依序針對問題背景與制度發展探討，分析爭議問題，並摘述相關文獻研議意見，提出改進方案構想與分析，並以預期效益代結語，俾供參考。

貳、問題背景與制度發展

一、問題背景

我國警察人員之甄才，長久以來多由警大及警專二校分別辦理警察幹部與基層之養成教育事宜，以招考高中職畢業或同等學歷考生為對象，畢業後分別經通過警察三等或四等特考取得警察幹部與基層人員之任官資格；過去未錄取者，仍以「警察機關暫支警佐待遇人員管理辦法」暫予任用，惟未經正式銓審及任官程序，後因與法不合而於民國九十一年停辦（黃富源，2006）。過去亦有一般大學相關類科畢業生報考警察特考錄取後，經完成特考訓練任官派職之情形，其人數相對不多。又因警察三、四等特考在「考科一般化、對象全面化」⁷之趨勢影響下，遂漸有警大、警專二校畢業生未能通過警察特考，而無法任官派職之問題。更且，尤其是在經濟不景氣時，一般大學畢業生更是踴躍參與警察特考，經錄取後，亦衍生出教育訓練與任官派職之爭議問題，遂發生相關行政爭訟案件。在另一方面，由於警政主管機關曾因「即戰力」之急迫補充警力需求，而於民國九十三年首次招訓「基層警察特考班」，一改傳統上之「教考用」制度，而經由基層警察特考筆試錄取後，委由警專受訓十一個月及格後取得「警員」任用資格，是所謂基層警察特考班之「考訓用」制度（李震洲、王成基、劉約蘭，

2007；劉勤章、馬心韻，2007）。綜上許多變化所產生之相關複雜問題亟待解決，如警大或警專畢業生無法錄取致可能浪費資源、一般大學畢業生錄取後之任官派職爭議，以及「教考用」或「考訓用」制度之適性問題，均有研究解決之必要與重要性。考試與行政主管機關均積極研議相關可行之最佳方案，期在「職能專業」與「進用公平」的基礎上考量規劃，值得肯定。按制度發展有其延續性，在「依法行政」原則下，警察教考訓用制度之原設計與遞演，應可從相關法規範析論之。

二、制度發展

警察人員肩負維持公共秩序與保護社會安全之治安任務為「警察法」所明定。其人事制度早在民國三十七年提出「警察法」草案時，即已明定有別於一般公務人員之方式，更在民國四十二年六月十五日正式公布確立警察採「官職分立制」，官等採「警監、警正、警佐」（立法院）⁸。而且，其教育、考選及人均與一般公務人員法制有所區別，茲分別依法說明之。

「警察官制、官規、教育、服制、勤務制度及其他全國性警察法制，由中央立法並執行之，或交由直轄市、縣（市）執行之。」並進一步於「警察法施行細則」第三條第一項規定：「二、警察官規，指中央與地方各級警察人員之官等、俸給、職務等階、及官職之任免、遷調、服務、請假、獎懲、考績、退休、撫卹等事項。三、警察教育制度，指警察教育之種類階段及師資、教材之標準等事項。」再者，警察法第十五條更明定：「中央設警察大學、警察專科學校，辦理警察教育。」

8 立法院公報，第11會期，第9期，第62～76頁。請參閱：<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/gimg?@421109;0062;0077>

進而有「警察教育條例」第一條規定：「本條例依警察法第三條及第十五條制定之。」⁹同條例第二條亦規定：「警察教育，分養成教育、進修教育、深造教育；分別由警察學校、警察專科學校、警察大學辦理。（第一項）前項學校之組織，另以法律定之。（第二項）」。由以上「憲法」、「警察法」及「警察教育條例」之制度性規定可知，警察教育制度係以警察任務之專業性為基礎考量而設計，明定由「中央警察大學」¹⁰與「臺灣警察專科學校」¹¹辦理。再者，法明示略以：「警大係內政部為達成研究高深警院大法官釋字第六二六號解釋理由書第二段察學術、培養警察專門人才之雙重任務而設立之大學（內政部組織法第八條及中央警察大學組織條例第二條參照），隸屬內政部，負責警察之養成教育，並與國家警政水準之提升與社會治安之維持，息息相關。其雖因組織及任務上之特殊性，而與一般大學未盡相同；……。」該號解釋理由書最後一段亦強調略以：「警大因兼負培養警察專門人才與研究高深警察學術之雙重任務，期其學生畢業後均能投入警界，為國家社會治安投注心力，並在警察工作中運用所

學，將理論與實務結合；……。」因此，警察專門人才之培育在傳統上由隸屬於內政部之警大與警專辦理，在解嚴後之國家治安的嚴重挑戰期及現在民主法制社會治安的維護期，均能政治中立且任勞任怨任諍的堅忍並盡全力達成法定警察任務，亦受到社會許多肯定¹²。

再者，「警察人員人事條例」（原稱為「警察人員管理條例」），其第一條即明指其法源為：「本條例依公務人員任用法第三十二條¹³及警察法第三條規定制定之。」

該條例係警察人員任用及其他人事相關管理之主要依據，乃基於特殊任務需要而設計另以法律定之。又基於上述法定之特殊教育訓練與任用方式，有關考試乃依據「公務人員考試法」第三條第二項規定：「為因應特殊性質機關之需要及照顧身心障礙者、原住民族之就業權益，得比照前項考試之等級舉行一、二、三、四、五等之特種考試，除本法另有規定者外，及格人員於服務六年內，不得轉調申請舉辦特種考試機關及其所屬機關、學校以外之機關、學校任職。」而採取與一般公務人員高、普考試¹⁴不同之警察特種考試方

9 警察法第1條：「本法依憲法第一百零八條第一項第十七款制定之。」

10 民國25年，政府為統一全國警官教育，合併內政部警官高等學校及浙江省警官學校，於同年九月一日成立「中央警官學校」（於民國84年12月12日更名為「中央警察大學」）。請參閱：<http://cpuweb.cpu.edu.tw/profile.asp>

11 臺灣警察專科學校前身為臺灣省警察訓練所，創設於民國34年，民國37年改制為臺灣省警察學校。

12 熊秉元（臺灣大學經濟系教授），蘋果日報（政治專欄），2009年03月04日，A15版。氏指出：「十餘年前開始，我因緣際會教了許多警察大學畢業的警官；無論期別高低，我可以說：沒有碰過一個我不欣賞或不喜歡的！剛開始時，覺得很驚異：他們怎麼素質這麼整齊，這麼優秀；學習能力強、有韌性、態度又好。後來，慢慢有所體會，社會現象不是憑空出現，而是相關條件支持。…警大的畢業生，面臨的往往是三教九流、流氓地痞等各式人等；小偷強盜、作奸犯科的人，通常都機伶聰敏。因此，他們一路走來，必須在實戰經驗裡過關斬將。…警官們之間，有同學間的援助，有學長學弟間的倫理，又有考績升遷的競爭。因此，和其他機關相比，警官們陣容堅強、訓練有素、能踢能打。用美不勝收來形容，我覺得一點都不為過！」

13 公務人員任用法第32條：「司法人員、審計人員、主計人員、關務人員、外交領事人員及警察人員之任用，均另以法律定之。但有任用資格之規定，不得與本法抵觸。」

14 「公務人員考試法」第3條第1項規定：「公務人員之考試，分高等考試、普通考試、初等考試三等。高等考試按學歷分為一、二、三級。及格人員於服務一年內，不得轉調原分發任用之主管機關及其所屬機關、學校以外之機關、學校任職。」

式為之。警察特考錄取後，則依據「警察人員人事條例」第十一條規定：「警察官之任官資格如左：一、警察人員考試及格者。二、曾任警察官，經依法升官等任用者。三、本條例施行前曾任警察官，依法銓敘合格者。（第一項）警察官之任用，除具備前項各款資格之一外，職務等階最高列警正三階以上，應經警察大學或警官學校畢業或訓練合格；職務等階最高列警正四階以下，應經警察大學、警官學校、警察專科學校或警察學校畢業或訓練合格。（第二項）」再者，「警察人員人事條例施行細則」第四條規定：「本條例第十一條第一項第一款所稱警察人員考試及格，指依公務人員考試法所舉行之高等考試、普通考試、初等考試或特種考試之警察人員考試及格。同項第二款所稱依法升官等任用，指在本條例施行前後，依法取得升官等任用資格者而言。（第一項）本條例第十一條第二項所稱訓練合格，指接受下列期間不少於四個月之教育或訓練，且成績及格者：一、警察教育條例所定之進修教育及深造教育。二、前項警察人員考試錄取人員之訓練。（第二項）」以上有關警察教考訓用之法律規定，明確顯示警察制度之特殊性，其明顯有別於一般公務人員相關制度。更且，論者指出「警察人員現階段雖屬公務人員之一種，但其工作性質特殊，和其他公務人員迥不相同。簡而言之，警察人員為持用警械之武裝人員，……。」遂有倡議「將警察人員比照軍人及教師從公務人員中抽離，使其脫離公務人員銓審範圍，亦不以公務人員考試及格為必要，應是徹底解決警察人員考試與任用脫節問題最有效的方法。」（李震洲、王成基、劉約蘭，2007）以上基於警察特殊任務所需之專業職能考量，而從憲

法授權將「警察制度」由中央立法，並早在民國三十七年即提出「警察法」草案，並於民國四十二年完成立法公佈施行，即明定警察教考訓用制度有別於一般公務人員方式辦理，後來更陸續制定「警察人員人事條例（原為「警察人員管理條例」）與「警察教育條例」，並配合「公務人員考試法」及相關規定，遂遞演為現行之警察人員教考訓用制度。雖上述相關法律規範並未改變，然為因應社會情勢與民眾需求考量，遂有許多爭議問題，亟待進一步研議解決之。

參、爭議問題分析與相關研議意見

一、爭議問題分析

依據上述法制分析，已知「憲法」授權制定「警察法」規定警察官制、官規及其教育制度，並據以設立警大及警專二校，並進一步依據「警察教育條例」辦理警察教育訓練，再以「警察人員人事條例」配合「公務人員考試法」及「公務人員任用法」等相關規定，形成完整而特殊的警察人員教考訓用制度。此乃因警察工作具有外勤性、強制性、急迫性、危險性、團結性與專業性等特質，故應甄選與培育年輕、具認同感、向心力之警察專業人員，始得符合其任務與專業職能之需求。惟近年來因大專院校畢業生增多之就業需求考量，有將警察特考資格全面開放及考試科目一般化之趨勢，使大專院校畢業學生不論任何類科、組別，均得以報考，並經短期訓練後任用。此對警察專業能力養成與身心鍛鍊之整體成效上，是否能符合警察工作特性需求，不無疑慮。茲因係屬警察教育、考試及任用政策之重大變革，乃就相關問題析論如后：

(一) 考試之問題

依「公務人員特種考試警察人員考試應考資格表」所列應考資格，祇要「公立或立案之私立專科以上學校或經教育部承認之國外專科以上學校各所系科畢業得有證書者」均得報考警察特考三、四等考試之多數類科。又依據「公務人員特種考試基層警察人員考試規則」規定，則高中或高職以上畢業者，均得以報考。因而警察特考在「對象全面化、考科一般化」的趨勢下，產生相關問題如下：1. 造成特種考試之性質並無特殊性，與公務人員考試法：如按「公務人員考試法」第三條第二項規定：「為因應特殊性質機關之需要及照顧身心障礙者、原住民族之就業權益，得比照前項考試（高考、普考或初等考試）之等級舉行一、二、三、四、五等之特種考試，除本法另有規定者外，及格人員於服務六年內，不得轉調申請舉辦特種考試機關及其所屬機關、學校以外之機關、學校任職。」依據以上規定，可見「特考」係因應「特殊性質機關之需要」之求才考試；依「警察教育條例」既有警大與警專之警察養成教育制度設立，以辦理專門警察教育，其警察特考之應考資格，理論上應限於此二學校畢業之人員為限，避免造成性質上混淆及嚴重衝擊原有法定之警察人員養成教育訓練制度（李震洲、王成基、劉約蘭，2007）。此依法辦理「警察特考」，應係指「因應警察機關之需要」，配合所培育人才管道之求才考試，此透過特殊警察教育制度培養取得應考資格。2. 齊頭式開放應考資格與筆試評量，恐無法達成甄選符合專業職能之警察人力：依「公務人員特種考試警察人員考試應考資格表」，採取完全開放警察三等特考之應考資格方式，使具有專科以上學歷者，均可參加警

察三等特考。在此「考科一般化，對象全面化」方式下，固可符合形式上平等原則，惟實質上並未考量「警察特考」與「警察養成教育」制度之目的性及其與一般公務人員制度之差異性。對警大與警專養成教育著重執法專業知識與警察技能及精神教育，卻應與一般未受警察教育者以筆試為評量標準（李震洲、王成基、劉約蘭，2007），以決定其錄取適格，應非實質公平。另一方面，於坊間卻造成因應警察特考之補習班林立，所錄取者在警察高度專業工作需求標準下，恐亦不符合行政目的（錄取符合警察任務之專才）所需。（劉奕權，2007）3. 警察三等特考究為警察任官或警察陞職考試性質上產生疑義：依「警察人員人事條例」第十一條規定，明定職務等階最高列警正三階，須符合經過「警察大學教育」與「通過三等特考」之二個要件，始得派任為「警正巡官」職務。一般通過三等特考者，如未經過警察大學教育訓練，只能派任「警正警員」職務，其須再參加警察機關對內（二技班、警佐班二類）之甄選程序、受訓合格後，始得陞職派任「警正巡官」職務。然而，前已發生「考取三等特考」未經過警大養成教育訓練者，僅依「警察人員人事條例」派任為「警正警員」職務；當事人卻要求改派任「警正巡官」職務，而導致有訴願、訴訟爭議，甚至於民國九十一年十一月引起監察院以內政部警政署以警察學歷之有無作為差別待遇之分發，有違平等原則之適用而提出糾正案（李震洲、王成基、劉約蘭，2007）。由此可知，現行警察三等特考之制度，與警察機關長年來依法令所建立之人事制度，並未完全配合。

綜上有關分析考試之問題有：1. 僅以「考科一般化、對象全面化」之筆試取才，

導致補習班速補方式取代警察專業教育訓練，恐難以符合專業用人需求。2. 特考乃配合「特殊性質機關之需要」，故應與法定之警察教育制度密切結合，使符合特考取才之精神。3. 三等特考原屬警正四階任官考，卻因要求至警大受訓而混淆成為入學「警大」受訓以升職「巡官」之「警佐班」考試。再者，尚有約一萬一千多名原已三等特考及格之警員等待報考「警佐班」，期待取得「巡官」資格，將造成不公平現象。

（二）教育、訓練之問題

若全面開放應考資格，並以筆試成績為錄取標準，在教育、訓練上將有如下影響：1. 經補習而通過筆試之訓練恐影響警察專業職能需求：警察教育、訓練之目的，在於形塑優秀之警察人員。而警察人員之特質，內在精神上須具高度服從性、團結性與對團體的認同感；基本術科能力上，須具專業體技能力；在招生後，教育上對此全方位能力均須培養，並非只限於學科能力。然而，以目前之警察特考應考資格，全面開放及考試科目一般化，採取「先考試後訓練」的方式取才，造成「補習班」特考學科速補教育盛行（劉奕權，2007），筆試錄取後僅有短期訓練，恐無法契合警察任務之專業職能需求，影響其任務達成，而此亦將使既有之警察專業能力養成教育制度，受到嚴重影響。2. 與法定警察教育訓練與任用之特殊制度規定不符合：如從入學受教育者的立場而言，國家行政行為應有其一致性與持續性，即警察養成教育、國家任官考試、任用職務考量，三者應可期待是相互配合的。然而，以「先考試後訓練」方式取才，不但與此期待目的不符，同時在警察核心專業與警政倫理與文化認同之要求，將不及傳統教考用制度之成效，允宜正視之。3. 警

察教育訓練不足恐影響治安：由於警察工作多外勤且深具危險與迫切性，服勤時間往往不固定，常須使用強制力執法及逮捕人犯等。而且，因工作上既多冒險患難，意志力當需受嚴格考驗，若非經警察專業養成教育訓練，將不易確保警察之專業能力，進而衝擊維護社會治安之成效。因此，除上述之基特班或年度特考錄取人員之短期訓練恐造成職能不足外，在警大與警專二校學生因特考能否錄取之壓力，亦可能影響正常嚴格訓練之成效，亦為不可輕忽之問題。

綜上有關分析教育、訓練之問題有：

1. 由於特考僅採筆試測驗，且在「考科一般化、對象全面化」方式下，造成一般大學畢業生，以補習班速補特考科目，而警大學生在校除學科教育外，尚有一大半時間進行體技、倫理精神教育、專業警察技能操演及品德陶冶等。相形之下，僅考筆試測驗，對警大畢業生造成不公平，亦即接受之警察專業教育訓練內容及未來警察工作能力需求，卻非三考特考之測驗內容。
2. 「基層特考班」之取才方式與法定之警察教考訓用合一之特考取才方式不符，造成警察養成教育不足之問題。
3. 現行特考方式，導致警大學生為準備特考筆試，避免落榜造成賠償問題，且無法達到從警意願，以致嚴重影響其專心接受警大嚴格之警察專業教育與訓練課程。

（三）、任用之問題

未經過警察專業養成教育而經由筆試錄取再行短期警察訓練，在任用上，可能產生下列負面影響：1. 恐無法配合警察特殊任務所需之專業職能與職務認知：基於警察工作需求，並非一般公務人員可比，其外勤性、艱苦性、急迫及危險性均較高，故從其甄才若能使之年輕化，強化其

心理認知，以及精神倫理及體能培育之考量緣故，故於民國三十七年研擬警察法草案時，即以考量及此。若僅為因應社會求職而開放，恐與警察法原有之立法制定之教考訓用目的不相符合。

2. 警察教育、考試與警察機關任務需求落差之問題：警察之甄才與教育、訓練主要目的，在於配合警察用人機關任務之需求，強調警察專業能力與職業認同精神之人才培育。由於警察任務特性與一般行政機關顯有差異，此亦為大法官釋字第六二六號解釋意旨所肯定。即警察人員，須兼具有服從性、認同感、專業知識、體技能力、警察倫理認知及任勞任怨之職業修養等特質。如果將「警察養成教育之考選」改變為成「一般公務人員之考選」，是否能有效配合警察機關之任務需求，將頗有問題，自宜審慎斟酌。

3. 離職率高影響警察訓練與勤務執行之問題：由於考訓用之方式甄才，經短期訓練後即予任職，亦無離職賠償規定，以致在實際面對警察勤務之辛勞、危險及勤務時間不固定時，離職率偏高，此顯與經警察專業教育後再受服務年限之警大、警專畢業生之職業認同感差距甚大。傳統警察養成教育制度旨在使員警年輕化、永業化及對警察文化有深度認同，以達成警察艱鉅的治安任務。故「先考試後訓練」之取才方式，恐將嚴重破壞警察機關用人計畫，對長年訓練及勤務執行之影響，自不待言。

綜上有關分析任用之問題有：1. 未經警察教育訓練，特考及格即派任「警察官」將紊亂法定有關警察教育與任用密切配合制度；2. 先特考錄取後經短期警察訓練，與警察用人機關之專業任務之人才需求將有落差；3. 離職率高、認同感低，恐影響治安任務之效能。

二、相關研議意見

相關考選與行政人事主管機關極為重視公務人員教考訓用之整體功能問題，更有許多學者、專家投入研究，並提出相關解決方案。茲就所蒐集之公務人員（含警察人員）教考訓用研究重點簡要析論如下：

- （一）強調教考訓用配合以發揮專業職能導向取才模式：有許多專論研究如何有效建構教考訓用制度，發展公務人員之核心職能，使公務人力達到「適才適所」與「人盡其才」之目標。（沈昆興，2006；胡龍騰，2008；蔡秀涓，2005）更有強調正規教育的重要，不容補習教育所取代（劉奕權，2007）。有強調文官考選制度應以務實的策略與多元化選才，並與公務人力資源管理程序結合，亦宜重視多元的考選方法。（孫本初，2005；曾慧敏，2005；蔡良文，2005）。
- （二）特別是對於有別於一般行政之特別任務機關人員之需求，為使其專業職能得以發揮，更應有特別的教考訓用制度之設計與建構。（黃富源，2006；李震洲、王成基、劉約蘭（2007）；王進旺，2007；劉勤章、馬心韻：2007；洪光平，2008）
- （三）著重應考試權及進用平等之提倡：強調透過探討應考試權的價值與保障範圍，使人民的權益在國家考試中可以更加落實，也可促使整體國家考試制度更加健全與公平。（蕭文生、謝文明，2008；蔡良文，2008；張其祿，2008）
- （四）警察教考訓用相關主管機關之研議趨向：依據內政部 95-3-20 報院建議：「（二）特考班係補充警力不

足，非取代警專之畢業生。」主要乃著眼於即戰力應配合整體人事制度之用人規劃，進行整體長期性人力資源評估，以作為人力進補與退輔基礎，若僅以「即戰力」培育體制，以一時性快速大量甄補人力，將造成嚴重影響所進用人力之任用、遷調、退休等人事規劃與執行，對整體警察行政目的有非常不利影響。再者，公務人力應考量專業職能需求，在考量教考訓用配合，亦需兼顧各種不同行政任務與特性之類型，在「等則等之、不等則可不等之」平等原則及考量人民有自主選擇與進用機會均等條件下，進行整體人事制度規劃為基礎，作長期性人力評估，使能在進用平等方式下達成其應有之行政專業職能目的。因此，在上述考量基礎上，過去已經有許多重要研究可資參考。例如，行政院研考會施主任委員能傑之專論（施能傑，2004）與考試院考選部於去（2006）年之研究結論（洪毓牲，2006）及考選部李震洲參事等三人研究（李震洲、王成基、劉約蘭，2007）成果均強調公務人員考試取才應以遴選適合用人組織需要的人力，並積極讓用人機關參與考選過程，並提出相關具體可行建議，值得參考。茲分別將其相關重要結論摘要如下：

1. 行政院研考會施前主任委員能傑之「公務人員考選制度的評估」研究摘要首揭：「人力資源管理理論和實務觀點指出，有意義的考選要能兼顧本文所提出的

三個政策目標，僅重視公平而過度輕忽遴選適合用人組織需要的人力，並不是最佳的制度選擇模式。……獨立考選制度的正當性必須也要能夠更重視積極性目標，即能夠甄補政府經營變革需要的更多優秀專業人力，這才真正是國民的最大利益。」（P. 193）該文更進一步指出：「公務人力考選的第二項政策目標是滿足組織的人力需要，這是考選的技術性意義之引申，唯有如此，成本耗資不低的考選過程方能和人力資源管理體系充分結合。換言之，所謂考選擇才，乃是挑選特定組織（或政府）根據其策略發展所需要的人力，考選制度只是一個配合組織目的之工具，前立法委員郭登敖曾說：「『考』出機關需『用的人』，而非『考』出什麼人就『用什麼人』」（引自顏秋來，民國75年：150），這就是考選和組織策略需要配合的合適註腳。」（P. 207）

2. 考試院考選部於2006年2月完成「英、美、加、澳、日、中警察考試制度之研究」之摘要最後建議如下：「透過各國資料的彙整分析，本研究提出以下幾點建議：1. 研究增加警察機關在考試參與程度的面向與可行性；2. 在「與工作相關」、「機關需求」角度下，重新思考我國應有之應考資格規定；3. 提供英考人考前自我評估之服務與資訊；4. 重新思考警察考試的合理測驗評估面向；5. 考試宜以

「工作相關能力」、「符合機關需求」為規劃基礎；6. 考試內容可以考慮納入部分工作情境問題；7. 評估我國警察考試增採心理測驗、體適能測驗等其他測驗方式的必要性與可行性。」

3. 李震洲、王成基、劉約蘭(2007)有關「警察人員相關考試建制、發展及其未來改進之研究」提出相關之具體改進建議，頗值得參採。在任用方面之建議有：(1) 警察人員宜比照軍人及教師脫離公務人員體系；(2) 警察人員應辦理職務歸系相關考試類科亦有隸屬職系；(3) 調整警察人員職位結構及警佐班第二類增加錄取名額改變計分方式。另在考試方面之建議有：(1) 現行二種特考規則合併並按資格科目分二類區隔採取分流報考作法(2) 類科設置配合警察教育及任用；(3) 相關考試之考試方式及應試科目宜配合警察核心工作能力設計。

綜上而論，我國警察素質之提升，考選制度宜考量用人機關需求，並使用人機關及教育訓練機關參與研議。目前警察用人機關之內政部、內政部警政署、消防署、行政院海巡署等均肯定警大與警專之教育體制，亦不否定大學部畢業學生對圓滿達成治安工作之能力與貢獻。因此，如何招收優秀學生加入警察陣營來從事警察工作，應有嚴密之計畫評估。否則，若突然以完全「考訓用」而從大學畢業生取才來取代原有之「警教警考」制度，而完全將既有良善之警察養成教育制度廢除，卻以一種尚不知是否適合於我國警察整體制度及行政功能目的之招訓方式，實屬不宜。故綜

合上述相關重要研究與論著，可知欲解決現有警察教考訓用之問題，應考朝曾受「警察教育」與「一般大專教育」者之分流考試方案辦理。

肆、改進方案與分析

一、改進方案 - 「警察教育」與「一般大專教育」畢業者「分流考試」

基於上述有關考選、培育及任用之爭議問題相互牽連影響，故經縝密研議「警察教育、考選與任用制度改進方案」，經考選部與內政部密切聯繫研議「改進方案」，經擬定「警察教育」與「一般教育」之「分流考試」，使符合「不等，則不等之」的平等原則」為基礎分別辦理特考，既可達到公開多元甄才與警察專業教育及任用考量，並兼顧過渡期間之現狀問題解決，有關此政策方式確定後，目前則正分別研議相關配套措施及法令修訂事宜。

改進方案係採分流考試並兼顧公開多元甄才與警察專業教育訓練及任用。警察教育之目的本在於配合任用機關之警察職務特性需求，宜以「專業需求」及「治安特性」為主軸。由於警察任務具外勤辛勞與高度危險性，且常須使用各種強制力，需有無畏艱難困境之挫折容忍力。故世界各國於招考員警時，除筆試外，常加考特殊項目，諸如：體能、體格、與心理測驗等，藉以拔擢最適合之人才從事警察工作。為配合實務機關之用人需求，警察教育訓練之專業科目應予有效整合。且警大與警專之教育訓練應更強化「菁英教育」及「落實淘汰」原則，故宜融合考試甄才與專業培育方式，兼顧內陞與外補需求，以達到多軌甄選與多元取才功效。

因此，以上警察「教考訓用」分流辦理，可具有下列功能：1. 滿足警察專業

需求：招募可塑性高之優秀高中畢業生，施以警察養成教育，符合警察專業需求。2. 符合多元取才：兼收一般教育體系畢業生加入警察工作行列，使警察人力來源多元化。3. 改善現況問題：警教警考可避免造成「流浪警察」；分流可兼顧多元取才，改善考訓用之問題。

綜合上述有關警察考試、教育訓練與任用之爭議問題分析，所研提之改進方案主要考量之基本觀點為：1. 警察人員之考選，應兼顧國家考試精神與用人機關需求。2. 警察人員之培訓，應融合警察考試甄才與專業教育訓練制度。3. 警察人員之任用，應兼採內陞與外補制度並行。並且為解決現狀問題，宜廣續辦理警大「大學部二年制」及「警佐班」，使基層員警得以依法取得警察幹部教育訓練資格，並配合考試及格，依法取得警察幹部任用資格。更且，有關警察特考方式考試方式宜採警大、警專之教育訓練內容，惟在入學前應可採筆試與口試、體能及心理或性向或其他測驗等多元甄選方式。至於曾受一般大專教育者，則以其在大專時所學習之通識性教育學科為筆試內容，錄取後再經警察專業養成訓練，其他相關標準則可以任務需求而比照特考要求之，以符合警察任務特性需求。

二、分流考試方式之優點與可能疑慮釋明

(一) 優點

1. 符合所教、所考與所用之警察特考與一般教育區分考試之分流目的：受過警察養成教育者報考特考，特考內容則以警察教育訓練內涵為主；而一般大學畢業生則另類考試，其應以一般大學教育科目為宜。如此，亦可避免性質混淆（李震洲、王成基、劉約蘭，2007）及符合「不等，則等之」之平等原則真義，亦可避免因而造成到補習班強化學科考試即可應付裕如之誤導。（劉奕權，2007）
2. 使警察教育訓練得以落實嚴格淘汰機制，畢業時仍須就所學部分通過警察特考，使任用所需之專業職能得以在嚴格警察教育與特考檢證下更為確實。
3. 專業與多元兼顧，自主選擇與機會均等併存：分流方式可使專業職能之妥當性與進用公平之合法性得以兼顧。警察特考著重專業職能之養成教育之測驗，亦即先教後考方式。而另設警察類科招考一般大學或高中職以上畢業生，錄取後進行二年之警察專業養成訓練。除可收多元且開放之甄才效果，亦可達到未能在高中職畢業時選擇警察志業者，再一次選擇之機會，使其仍能在機會均等原則下，擁有人性尊嚴之自主選擇從事警察之可能。
4. 分流機制使傳統上法定之教考用之制度廣續，維持警大與警專之專業職能之警察教育訓練制度。亦可避免造成流浪警察與浪費行政資源。
5. 可配合人力規劃與需求調整相關機制：分流機制使未來得以比較警訓警考及一般教育考試之分流雙軌制之優缺點，作為進一步調整警察教考訓用政策之參考。
6. 遵行依法行政原則，無須修改法律：配合上述計畫之實施，經檢視相關「警察法」、「警察人員人事條例」、「警察教育條例」或「公務人員考試法」，均無須配合修法之必要。僅需針對「警察人員特種考試規則」中，明訂依據教育背景不同而實施分流考試，使專業與多元甄才兼顧。

7. 符合「警察法」及其衍生相關法規之立法原意：憲法於民國三十六年施行，而警察法於民國三十七年即已在「警察法草案」中提出有別於一般公務人員之警察「官職分立」人事制度及專有之教育訓練體制，而後在警察人員人事條例、公務人員考試法及公務人員任用法中分別以法律明確警察教考訓用之特殊機制。

(二) 可能疑慮之釋明

警察採用受「警察教育」與「一般大專教育」畢業者分流辦理考試，乃基於警察特殊任務需求及平等真義著眼，獲得相關學者、專家研究支持。以下乃相關研究中所提出之可能疑慮，然多已獲得相關研究分析解決，應已經不成問題，茲將之分述如下：

1. 是否符合公開考試及機會均等之要求：

憲法第八十五條之公開考試旨在保障人民應考試、服公職之權利。因此，「警教警考」與「大學教育」分流方式可使有資格之應考人在符合人性尊嚴之自主選擇與平等進用機會原則要求下考量其是否從警之志向，應已經不致產生合憲性或合法性問題。大法官釋字第三四一號解釋理由書第一段首揭：「考試院為國家最高考試機關，得依其法定職權訂定考試規則，如未逾越其職權範圍，或侵害人民應考試之權利，即無抵觸憲法之可言，業經本院釋字第一五五號解釋示在案。又中華民國人民在法律上一律平等為憲法第七條所明定，人民依同法第十八條應考試服公職之權，在法律上自亦應一律平等。惟此所謂平等，係指實質上之平等而言，其為因應事實上之需要，及舉辦考試之目的，就有關事項，依法酌為適當之限制，要難謂與上

述平等原則有何違背，亦經本院釋字第二〇五號解釋闡釋甚明。」又釋字第二〇五號解釋理由書首段亦明確指出：「按中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等，為憲法第七條所明定。其依同法第十八條應考試服公職之權，在法律上自亦應一律平等。惟此所謂平等，係指實質上之平等而言，其為因應事實上之需要，及舉辦考試之目的，就有關事項，依法酌為適當之限制，要難謂與上述平等原則有何違背。」又論者指出：「警大及警專係現有公務機關中，唯一設有正規教育體系以培養專業人才之特殊情況；原可參採中醫師特考與中醫師高考應考人不能合流的前例辦理。…在公務人員考試法第十九條規定公務人員各種考試分類分科應考資格條件，由考試院定之彈性授權下，適法性應無疑慮。」（李震洲、王成基、劉約蘭，2007）更且，「警教警考」與「大專教育」畢業者分流方式辦理，將使有志從事警察工作者，在高中畢業時可選擇是否報考。若未報考或未錄取，亦得於大學畢業後再一次選擇報考之警察類科，使得以圓夢。因此，上述分流辦理方式，立基於人民之自主選擇與機會均等，並考量警察任務之專業職能需求而規劃，應可符合大法官曾多次解釋憲法所稱「實質上之平等」原則。

2. 任官與待遇是否一致與公平：上述分流辦理，雖考試法第三條第一項與第二項之規定二者之限制不同，亦即警察特考者應受限六年，而者僅需受限一年。然基於「等則等之，不等則不等之」之平等原則適用，二者本即有來源不同且適用不同法制，而其不同

規範，仍應屬合理。論者以「警大警專畢業生報考特考錄取人員，係配合其特殊專業教育背景而舉辦，考量人才培育不易理應久任，其及格人員應再限縮未來轉任適用之職系範圍，使其能在警界有更多之貢獻。」（李震洲、王成基、劉約蘭，2007）

伍、結語

警察教育、考選與任用之整體制度健全與否，攸關國家治安行政之良窳。因此，有關警察之考選制度，必須謹慎務實。本改進方案係以應考人是否已先受過警察養成教育為基礎，作為分流考試依據，採取「警察教育」與「一般大專教育」畢業者之分流考試方式辦理，使警察教育訓練得由考試機關在對全體國民具應考資格者進行甄選，使警察幹部人力來源多元，考試以開放方式選才。未曾受過警察專業養成教育者，於錄取後分別依資格由警大、警專辦理警察專業教育訓練，在校期間得以強化其警察養成教育訓練之理論學說與實務運用課程，以培育其專業能力，並貫徹嚴格淘汰機制，畢業後使之取得「警察官」任用資格。本改進方案除可兼顧多元甄才、公開公平考試及專業教育訓練，並可符合實務用人需求，使得以圓滿達成警察任務。警大、警專則已陸續強化其警察教育與訓練之效能。除使警專得以培育警察基層優秀警力外，警大更應有肩負起司法法院大法官釋字第六二六號所強調之「培育優秀警察幹部」及「研究高深警察學術」之重要任務。

（作者為中央警察大學校長）

參考文獻

一、中文

1. 王進旺 (2007)：海岸巡防人員進、訓、用合一之研究，國家菁英季刊，3(2)，15-32。
2. 李震洲、王成基、劉約蘭 (2007)：警察人員相關考試建制、發展及其未來改進之研究，國家菁英季刊，3(1)，127-151。
3. 沈昆興 (2006)：公務人員教考訓用配合制度之析探，國家菁英季刊，2(4)，1-24。
4. 洪光平 (2008)：健全我國警察人員考訓制度，警政論叢，(8)，75-104。
5. 洪毓姓 (2006) 英、美、加、澳、日、中警察考試制度之研究，臺北：考選部。
6. 胡龍騰 (2008)：朝向專業導向取才之公務人力甄補變革思考，國家菁英季刊，4(2)，39-52。
7. 施能傑 (2004)：公務人員考選制度的評估，行政管理論文選輯，(18)，193-216(亦刊載於「臺灣政治學刊」，臺灣政治學刊，7(1)，157-207)。
8. 孫本初 (2005)：全球化下的文官考選，國家菁英季刊，1(4)，17-33。
9. 黃富源 (2006)：警察人員考考考訓用配合之探討，國家菁英季刊，2(4)，67-80。
10. 曾慧敏 (2005)：全球化趨勢下之考選制度，考銓季刊，(42)，74-86。
11. 張其祿 (2008)：公務人力的多元化管理：兼論國家考試之人權保障，國家菁英季刊，4(1)，95-112。
12. 蔡良文 (2005)：新世紀考選體制變革之檢視評估，考銓季刊，(42)，1-17。
13. 蔡良文 (2008)：政治價值流變中國家考試之變革，國家菁英季刊，4(2)，1-18。
14. 蔡秀涓 (2005)：考選制度之新思考架構：職能基礎的觀點，國家菁英季刊，1(1)，59-78。
15. 劉奕權 (2007)：當前補習教育現況及其對國家考試之影響，國家菁英季刊，3(1)，47-64。
16. 劉勤章、馬心韻 (2007)：基層警察人員教考訓用合一之研究，國家菁英季刊，3(2)，33-50。
17. 蕭文生、謝文明 (2008)：應考試權之價值與保障，國家菁英季刊，4(1)，43-56。

二、網站

1. <http://www.joinlapd.com/qualifications.html>
2. <http://lis.ly.gov.tw/tscgi/lgimg?@421109;0062;0077>
3. <http://cpuweb.cpu.edu.tw/profile.asp>
4. http://www.tpa.edu.tw/01_about.php?level2_id=1

「高砂義勇軍紀念碑」碑文中譯

昭和十六年（一九四一）十二月八日，在頒布對美英兩國宣戰詔書後，我皇軍精銳部隊，在吾皇天威下，直入西南太平洋，以雷霆攻擊之勢，在各處擊潰勍敵，遂使敵方充滿罪惡的根據地，相繼屈服於我軍門之下。高砂義勇隊亦隨同我精強部隊，攜帶軍械，糧食勇進奮鬥數千里，或冒硝煙彈雨，或強忍瘴癘毒霧侵害，而能耐飢渴，完成所負任務。更有衝入敵陣地，奮戰力竭壯烈犧牲的忠烈之士，此為一般勇猛戰士該引為楷模者。

昭和十七年（一九四二）三月十五日，完成編組第一次高砂義勇隊，奮勇進攻菲律賓島，在參加攻略美菲軍隊最後據點之巴丹半島及敵方恃為金城湯池之「柯雷道爾」要塞戰役上，立下其功勞。更轉戰進攻新幾內亞，在雲中轟炸下，冒著槍林彈雨勇敢登陸，沈著完成糧秣彈藥之運輸。緊接著即又挺身赴「摩雷斯比」，作為先遣隊強行進擊。在這期間，於千古斧斤未入大密林中，

剷除荊棘，攀越高峻懸崖，跨越「史坦萊」天險，從事修築道路，運輸補給，且又直接參加戰鬥。特別是「吉爾娃」、「布那」兩處戰役，稱其為屍山血海亦非過言，在地軸都會震動的火炮轟擊下，屍體堆積如山，血流成池，而竟能死守第一線陣地，終於擊退頑強敵人，且又突破敵方包圍圈，在糧食彈藥之補給，傷患後送等工作，苟非有超越人力之剛毅果敢行動，且是滿懷忠義之徒，焉能如此？更在瘴癘之下餐風沐雨，忍耐飢渴達旬餘亦不屈服。有的率先參加敢死隊奇襲敵方砲兵陣地，將之完全破壞後撤離；有的則遠在所羅門群島之孤島奮戰，立下確保基地之功勞，高砂義勇隊之豐功偉蹟，誠不勝枚舉。

在今日，復興大東亞的曉鐘，配合東洋諸民族的歡呼，發出鏗鏘之聲，威震寰宇。乃於百萬州民朝夕仰望之大武山頂聖地建碑祭祀陣亡義勇隊之英靈，並期望高雄理蕃史上高砂義勇隊忠貞事蹟傳諸史篇，永垂不朽。

在本項擬議提出時，台灣總督海軍大將長谷川清閣下為此揮毫提字。先前由司令官、部隊長等，數次頒發褒揚狀、獎狀，今又不辱總督閣下之知遇，誠為當代之盛譽，可謂一門故舊享有其餘榮也。高雄州官民亦踴躍捐資，協助工程。後進之士，苟能因此碑而發憤自強，則不僅能仰望其流芳餘韻，亦可謂人倫之綱常永存世間也！

昭和十九年（一九四四）三月十五日高雄州知事正五位勳三等高原逸人撰。

（譯文資料來源：楊南郡，2003）

大武祠／劉大維

