

考試院第12屆第103次會議考選部重要業務報告

民國 105 年 9 月 22 日

壹、考選行政

監察院警察特考雙軌制調查報告案暨警察人員初任考試制度改革方案

一、前言

自 100 年警察人員初任考試實施雙軌制以來，就兩種警察人員初任考試之應考資格、應試科目、錄取率懸殊等問題迭生爭議，各界批評聲浪不絕。103 年監察院即曾就此提出調查報告，指出警察人員初任考試區分警察特考與一般警察特考，其中警察特考僅警校畢業生得參加，又兩類別之錄取率懸殊，有違考試公開、公平之基本原則，要求內政部與本部研擬具體改進計畫。本部為此召開多次會議，彙整監察院調查報告、應考人及跨領域學者專家意見、鈞院考試委員座談會結論，並與用人機關開會研商後擬具「警察人員考試雙軌分流制度檢討報告」，於 104 年 5 月提報鈞院審議，案經交付全院審查會審查，歷經 2 次審查會審議後作成決議：請本部依委員所提意見，就警察人員考試制度之制度面及相關各面向得失與改進建議，提出具體方案，儘速向院會提出報告，另請本部具體研擬目前對警察人員考試所能採取之改進措施，循程序提報考試院審議。

本(105)年 9 月 8 日監察院再次提出警察特考雙軌制調查案報告，認本制度確有檢討改善之空間，請本部依據調查意見，就相關制度變革及實務需求研議妥處，爰向院會提出報告，並依監察院調查意見，初擬本制度改革之建議。

二、雙軌制辦理情形與各界意見

(一)辦理情形

1. 警察人員考試雙軌制度設計基礎在依應考人教育背景訂定應考資格、分定需用名額比例、設計不同考試方式及應試科目，其中分定需用名額比例部分，因應用人機關需求，鈞院第 11 屆第 102 次會議決議三等考試一般生與警校生之需用名額比例為 14

%與 86%；四等考試一般生與警校生之需用名額比例為 30%與 70%(如表一)。用人機關提列警察人員考試各等別需用名額，均依前揭決議辦理。

表一：警察特考及一般警察特考制度比較表

考試別、等別	三等考試		四等考試	
	警察特考	一般警察特考	警察特考	一般警察特考
應考資格	一、中央警察大學畢業得有學士以上學位證書。 二、公私立獨立學院以上學校或符合教育部採認規定之國外獨立學院以上學校畢業得有學士以上學位證書，並經警察人員考試及格。 三、經高等考試警察人員考試或相當高等考試之特種考試警察人員考試及格。 四、經普通考試警察人員考試或相當普通考試之特種考試警察人員考試及格滿三年。	一、中央警察大學以外之公私立獨立學院以上學校或符合教育部採認規定之國外獨立學院以上學校畢業得有學士以上學位證書。 二、經高等考試或相當高等考試之特種考試及格。 三、經普通考試或相當普通考試之特種考試及格滿三年。 四、經高等檢定考試及格。	一、中央警察大學畢業得有學士以上學位證書。 二、警察專科學校畢業(結)業得有證書。	一、中央警察大學、臺灣警察專科學校以外之公私立職業學校、高級中學以上學校或國外相當學制以上學校畢業得有證書。 二、經普通考試以上考試或相當普通考試以上之特種考試及格。 三、經初等考試或相當初等考試之特種考試及格滿三年。 四、經高等或普通檢定考試及格。
應考年齡	18-37 歲	18-37 歲	18-37 歲	18-37 歲
考試方式	一試(筆試)	二試(筆試、體能測驗)	一試(筆試)	二試(筆試、體能測驗)
應試科目(以行政警察為例)	7 科 一、中華民國憲法與警察專業英文 二、國文(作文、公文與測驗) 三、警察情境實務(包括警察法規、實務操作標準作業程序、人權保障與正當法律程序) 四、警察法規(包括警察法、行政執行法、社會秩序維護法、警械使用條例、集會遊行法、警察職權行使法、公務人員行政中立法) 五、警察學與警察勤務 六、警察政策與犯罪預防 七、偵查法學與犯罪偵查	7 科 一、國文(作文、公文與測驗) 二、法學知識與英文(中華民國憲法、法學緒論、英文) 三、刑法與刑事訴訟法 四、行政法 五、心理學 六、公共政策 七、行政學	6 科 一、中華民國憲法與警察專業英文 二、國文(作文、公文與測驗) 三、警察法規概要(包括警察法、行政執行法、社會秩序維護法、警械使用條例、集會遊行法、警察職權行使法、公務人員行政中立法) 四、警察情境實務概要(包括警察法規、實務操作標準作業程序、人權保障與正當法律程序) 五、警察勤務概要 六、犯罪偵查概要	6 科 一、國文(作文、公文與測驗) 二、中華民國憲法概要 三、英文 四、法學緒論 五、行政法概要 六、刑法概要

※雙軌制應試科目數：三等考試 7 科(2 科普通科目、5 科專業科目)，四等考試 6 科(警察特考：2 科普通科目、4 科專業科目；一般警察特考：3 科普通科目、3 科專業科目)

2. 從警察特考及一般警察特考三、四等考試錄取情形來看，2 項考試三等考試平均錄取率分別為 11.96%、8.43%，差異不大，但四等考試部分，一般警察特考平均錄取率 13.27%，警察特考平均錄取率

93.30%，如表二。警察特考錄取人員學歷分析，如表三、表四。

表二：100年至104年警察人員特考與一般警察人員特考各等別需用名額、應考人數、到考人數、錄取人數錄取率統計表

年度	考試別	三等					四等				
		需用名額	應考人數	到考人數	錄取人數	錄取率	需用名額	應考人數	到考人數	錄取人數	錄取率
100	警察	390	4872	3887	390	10.03%	1104	1469	1440	1111	77.15%
	一般警察	56	805	421	37	8.79%	336	12866	9635	264	2.74%
101	警察	413	4826	3725	413	11.09%	1098	1205	1171	1093	93.34%
	一般警察	56	1217	634	35	5.52%	748	13051	9635	642	6.66%
102	警察	437	4588	3523	437	12.40%	1564	1580	1551	1529	98.58%
	一般警察	67	1116	609	44	7.22%	1300	12475	9594	1082	11.28%
103	警察	442	4024	3140	442	14.08%	2118	2187	2147	2114	98.46%
	一般警察	79	1032	528	65	12.31%	1650	11869	9414	1656	17.59%
104	警察	398	3953	3114	398	12.78%	1974	2120	2076	1976	95.18%
	一般警察	70	1119	643	58	9.02%	3065	13344	10875	2878	26.46%
警察		2080	22263	17389	2080	11.96%	7858	8561	8385	7823	93.30%
一般警察		328	5289	2835	239	8.43%	7099	63605	49153	6522	13.27%

表三：100-104年公務人員特種考試警察人員考試三等考試錄取人員學歷分析

年度	到考人數	錄取人數	應考資格																			
			第一款											第二款				第三款				
			中央警察大學畢業得有學士以上學位證書者。											獨立學院以上學校畢業得有學士以上學位證書，並經警察人員考試及格者。				經普通考試警察人員考試或相當普通考試之特種考試警察人員考試及格滿三年者。				
			警察大學(應屆)				警察大學(非應屆)				警察大學小計			一般大學				警專/一般專科、高中				
			到考	錄取	錄取率(%)	占錄取人數比率(%)	到考	錄取	錄取率(%)	占錄取人數比率(%)	到考	錄取	錄取率(%)	占錄取人數比率(%)	到考	錄取	錄取率(%)	占錄取人數比率(%)	到考	錄取	錄取率(%)	占錄取人數比率(%)
100	3887	390	296	269	90.88	68.97	110	41	37.27	10.51	406	310	76.35	79.49	2453	51	2.08	13.08	1028	29	2.82	7.44
101	3725	413	324	288	88.89	69.73	73	29	39.73	7.02	397	317	79.85	76.76	2207	63	2.85	15.25	1121	33	2.94	7.99
102	3523	437	335	277	82.69	63.39	71	25	35.21	5.72	406	302	74.38	69.11	1982	87	4.39	19.91	1135	48	4.23	10.98
103	3095	411	308	256	82.85	62.44	81	28	34.57	6.81	389	284	73.00	69.10	1666	73	4.38	17.80	1040	54	5.19	13.17
104	3114	398	303	262	86.47	65.83	64	14	21.88	3.52	367	276	75.20	69.35	1487	58	3.90	14.57	1260	64	5.08	16.08
小計	17344	2049	1566	1352	86.33	65.98	399	137	34.34	6.69	1965	1489	75.78	72.67	9795	332	3.39	16.20	5584	228	4.08	11.13

表四：100-104 年公務人員特種考試警察人員考試四等考試錄取人員學歷分析

年度	到考人數	錄取人數	應考資格																			
			第一款				第二款															
			中央警察大學畢業得有學士以上學位證書者。				警察專科學校畢(結)業得有證書者。															
			警察大學				警專(應屆)				警專(非應屆)				一般大學(基特班及特考班於警專結業)				警專畢(結)業小計			
			到考	錄取	錄取率(%)	占錄取人數比率(%)	到考	錄取	錄取率(%)	占錄取人數比率(%)	到考	錄取	錄取率(%)	占錄取人數比率(%)	到考	錄取	錄取率(%)	占錄取人數比率(%)	到考	錄取	錄取率(%)	占錄取人數比率(%)
100	1440	1111	4	2	50.00	0.18	855	780	91.23	70.21	560	321	57.32	28.89	21	8	38.10	0.72	1436	1109	77.23	99.82
101	1171	1093	12	9	75.00	0.82	834	830	99.52	75.94	294	230	78.23	21.04	31	24	77.42	2.20	1159	1084	93.53	99.18
102	1551	1529	12	12	100.00	0.78	1424	1421	99.79	92.94	90	71	78.89	4.64	25	25	100.00	1.64	1539	1517	98.57	99.22
103	2147	2114	15	14	93.33	0.66	2036	2018	99.12	95.46	70	59	84.29	2.79	26	23	88.46	1.09	2132	2100	98.50	99.34
104	2076	1976	10	8	80.00	0.40	1952	1885	96.57	95.39	97	69	71.13	3.49	17	14	82.35	0.71	2066	1968	95.26	99.60
小計	8385	7823	53	45	84.91	0.58	7101	6934	97.65	88.64	1111	750	67.51	9.59	120	94	78.33	1.20	8332	7778	93.35	99.42

(二)各界意見

警察特考雙軌分流制度以是否受正規警察訓練將應考人加以區隔，俾維持現行警察養成教育體制，有利警察專業之永續發展，並兼顧多元取才。惟自實行以來，各界對雙軌制亦有許多不同意見，主要意見歸納如下：

1. 相同工作以不同應試科目取才，恐難符用人機關工作需求

警察人員考試應試科目設計理念，係以應考人是否受過警察專業教育角度考量，警察特考係依各等類別警察核心職能設計專業科目，一般警察特考則衡酌一般大學校院開設課程與警察核心工作相關性，並經用人機關參酌學者專家意見研訂，以列考一般基礎性科目為主，其錄取人員再透過後續教育訓練，安排學科強化警察法規及情境實務，並透過術科訓練結合執勤實務。100 年至 102 年一般警察特考四等考試訓練期程，為 16 個月教育訓練及 2 個月實務訓練；惟 103 年起，用人機關將一般生訓練期程調整成 12 個月教育訓練及 6 個月實務訓練，使原本

未學習警察專業知識之一般生錄取人員，其教育訓練時間減少 4 個月，衍生相關人陳情訓練不足及應試科目未符警察專業科目等問題。

考量各項國家考試應試科目之設計均以考用配合為基礎，現行一般警察特考各等別應試科目，除消防警察人員、水上警察人員類別外，均未列考警察工作有關專業科目，而係以與警察專業知能未有直接關連之行政學、公共政策等作為應試專業科目，確可能造成所考選之人才不符用人機關所需之疑慮，且不利後續警察教育訓練及實際執勤之銜接。

2.2 項考試四等考試錄取率相差懸殊

自 100 年警察人員初任考試雙軌制實行以來，迭有民眾反映警察人員內外軌四等考試錄取率相差懸殊，有考試不公之嫌，以 100-104 年 2 項考試四等考試相關統計數據來看，同為警察人員考試，內外軌錄取率差距確實過大，審究其因，應係警察特考四等考試應考人具單一應考來源特性，僅警專生及警大生得報考(按實務上警大生報考之比例甚低)，加以用人機關提報需用名額時均貼近警專應屆畢業生人數，錄取率自然高，相對一般警察特考四等考試，應考人來源多元，應考人數也數倍於需用名額，錄取率相對較低。

三、105 年 9 月 8 日監察院調查意見摘要

本次監察委員包宗和、王美玉 2 位委員提列 8 項調查意見，摘述如下：

1. 內、外軌錄取比率差異過於懸殊：自 100 年施行雙軌制迄今，內、外軌考試錄取率之差異極為懸殊，四等尤然。此等特殊的雙軌考試制度除有因人設事之不公疑慮，後續警力缺額舒緩後，勢將引起雙軌員額分配爭論，衍生重大公平性爭議。
2. 外軌一般警察特考考試科目專業度明顯不足：外軌一般警察特考三、四等考試均未納入警察專業相關科目，另以一般性科目為應試設計，除與警察專業知能取才未有直接關連外，

恐不利外軌生實務銜接，後續相關執勤人員之專業知能及人身安全均引發重大疑慮，區別考科之理據亦有不足。

3. 內軌考生因有 3 次未通過國家考試即須賠償公費津貼之風險，應試風險與門檻遠較一般外軌考生為高，且恐有浪費政府教育資源之疑慮。
4. 內、外軌錄取人員分發工作並無區別，惟外軌錄取後之訓練強度顯較內軌不足，恐無法妥適勝任警察工作。為盡可能降低雙軌人員之能力差異，應強化訓練品質，且應就訓練內容為檢討改善。
5. 內軌三等考試混合升職人員及初任警察官遴用考試，除可能破壞警察機關之內陞機制外，尚成為不適任人員之回任跳板：警察特考三等考試因有較高錄取率，成為部分四等外軌考試及格人員升遷捷徑，致外軌四等考試淪暫時性跳板；另內軌四等考試高錄取率，已成為部分因不適應因素自願離退警職人員之回鍋巧門，恐延伸影響長期警力培育之穩定性及整體警務向心力，亦引發社會觀感不佳。
6. 警大、警專定位不明，組織經費受限，近年受訓人數大幅增加，資源匱乏將嚴重影響教學及訓練品質。
7. 外軌錄取人員適應性及穩定性不足：內軌錄取人員因專業訓練期間較長，無論適應性及穩定性皆較外軌錄取人員為佳。
8. 外軌錄取人員年齡平均較內軌錄取人員為高，惟鑒於警察職務之特殊性，應以青壯化為宜，可考慮降低四等考試報考年齡上限。

以上 8 點意見中，第 1、2、5 點應與警察人員初任考試雙軌制直接相關，其餘幾點則與考試制度的直接關連性較低。

四、警察人員初任考試制度未來改革方向之建議

(一) 改革核心指標：考選適任之各級、各類警察人員

各類公務人員國家考試制度之初衷本務，一言以蔽之，即在於

考選適任之公權力擔當者。警察人員作為公權力之基礎擔當者，不但是公務人員的一環，且屬於應具備各種警察專業知識與能力的特殊公務人員，具有特別之職能與任務。因此，初任警察人員之選拔方式與標準，影響警察人力素質之良窳，更與國家社會之安定與安全息息相關，其考選制度尤應考量專業性與適任性。從而，警察人員初任考試制度之改革，正應以考選出適任之各級、各類警察人員為依歸；改革之方向與內容，亦應以此目標為判準。

特應指出的是，凡具有專業需求之公務人員或專技人員，於選考階段前，理應有專業養成教育為前導；於選考階段後，仍應有導引人才就位之訓練程序，此乃專業人才通常應歷經的「教、考、訓、用」人才養成流程。於此等人才養成歷程中，選考階段固與專業教育以及訓練、任用密切相關，但仍有其固有任務，亦即藉由國家考試拔擢適任人員，使之得以為國家社會所用。考試階段無法取代、也無法分擔前端教育階段與後端訓練階段的功能與任務。國家考試並非專業教育之入門考試，而是人才之鑑別與選考；國家考試亦無法直接提供公務人員執行職務行使公權力所需之職能。

有鑑於此，警察人員初任考試務須得以在最大限度內從應考人中拔擢出適於充任各級各類警察人員者，應考資格、考試類科、科目與考試方式之設計取向，皆應以此為核心準據。

(二) 制度改革之政策選項與具體建議：警察人員初任考試制度單一化

當前採行之初任警察人員考試雙軌制爭議之關鍵所在，即是於警察人員之「教—考—訓」階段採取雙軌平行制，但雙軌匯流於任用階段。從考試機關的立場與職權來看，若欲調整前揭諸多弊端，並符合前述改革核心指標之要求，則改革政策選項不外有二：一是回歸「教—考—訓—用」之專業人才養成之全面單一發展軌道，透過專業教育（體系）培育警察人才，續以國家考試之篩選機制，經過訓練歷程後予以任用；二是維持「教—考」間之分離現況，於應考資格上不設定專業學歷限制，但於應考人體能資格、考試類科與應考科目等則採取單一考試制度，以回應考選適任各類警察人員之

核心要求。

第一種政策選項是從教育端開始養成警察人員，貫徹「教—考—訓—用」之單一發展歷程，從考試端而言，即是限定具特定學歷始具應考資格。我國初任警察人員之考選制度早年即接近此模式。惟此等制度高度仰賴教育端對警察人才培育之量與質的完整與健全性，是一種將警察人才之實質擢選提前到教育階段的制度，必得有健全的警察教育體系為前提。

第二種政策選項，簡單地說，便是警察人員初任考試制度的單一化，考試類科與科目的設計取決於任用端的人才需求。由於此等考試制度的單一化並未有警察養成教育為前導，因此高度仰賴考試後、任用前之分殊化訓練階段，也就是透過分殊化的訓練來補足前端警察養成教育之不足。

從我國警察人員初任考試制度的發展歷程以及現制運作方式來看，短期內恐難具備前揭第一種政策選項的空間與條件，但應存有推動警察人員考試制度單一化的適當條件與迫切性。如同監察院調查報告明確指出的，現行雙軌制下，初任警察人員並不因內、外軌之不同錄取途徑而有分發任用上之實質不同，亦即內、外軌之分並不影響警察任用之規劃與安排，則內、外軌考試科目存有顯著差異，且外軌考試完全欠缺考試錄取分發後之實務工作所需的警察專業知能即明顯難有正當性。警察人員初任考試並非入學考試，而是不折不扣的專業公務人員之任用考試，因此，考試科目應無排除擔任警察人員所不可或缺之專業知能之理。雙軌制下的外軌既容許「教—考」分離，理應不得再以應考前未曾正式受有警察專業教育為由而不予考核警察任用之核心知能。基此，警察人員初任考試制度應單一化，包括考試方式、類科與科目等均應採單一模式，除共同科目外，專業考試科目均應以警察專業知能之評量為主。

警察人員初任考試制度單一化下，考試錄取者是否曾受過警察專業教育的差異性，應可表現於分發任用前的訓練期程與內容：曾受有警察專業教育、領有證書者，得申請減免訓練期程；對於未曾

受有警察專業教育者，亦應藉由訓練階段合理篩選人才，建立適當之淘汰制。

採行警察人員初任考試制度單一化後，用人機關開缺亦單一化，形式上再無雙軌制下內、外軌錄取率極度懸殊的爭議。至於考試錄取人員分發、任用的適任性與穩定性有賴用人機關配合調整相關警察任用制度，大體非考試機關所能置喙。

(三) 相關法制修正建議

1. 廢止公務人員特種考試一般警察人員考試規則
2. 修正公務人員特種考試警察人員考試規則，配合修正各級警察人員考試之學歷要求；建立錄取人員分殊化之訓練；檢討體格檢查之項目與標準，納入體測項目。

(四) 新制實施時程

為使新、舊制適當過渡與銜接，建議分兩階段改革：

1. **第一階段(106 年度實施)：暫時維持現行警察人員考試雙軌制，在既有架構下進行修正，其改進方向如下：**
 - (1) **調整一般警察特考四等考試應試科目：參考警察特考應試專業科目，修正一般警察特考四等考試應試專業科目，俾篩選具備基本警察專業知能之一般生接受警察教育訓練，提昇執勤能力。**
 - (2) **建請用人機關調整內、外軌四等考試開缺員額，降低 2 項考試四等考試錄取率差距：公務人員考試基本精神為公開競爭。查警察特考四等考試高錄取率原因，係因用人機關提報需用名額均貼近警專應屆畢業生人數所致，建議宜由用人機關未來提報年度任用需求時，管控警察特考四等考試需用名額上限為當年度警專畢業生之一定比例，例如參考 100 年至 104 年警大應屆錄取警察特考三等考試之錄取率 65.98%，訂定四等考試需用名額不得**

超過應屆畢業人數 70%，以增加合理的競爭性。

2. 第二階段(107 年起)：警察人員初任考試制度單一化

五、結語

警察人員初任考試制度涉及國家警力培育政策、警校任務及定位、用人需求，涉及之層面甚廣，惟基於考試公平性、考用配合並回應監察院及各界意見，建議未來警察人員初任考試回歸專業化之單一考試制度，並分二階段由雙軌制過渡到單一制，以減緩制度變革之衝擊。惟此一擬議方向原則可行，本部將積極進行後續法制研議作業。

105年公務人員特種考試警察人員考試各等別、類別錄取標準及錄取人數統計表

等別	類別 編號	類別組	需用 名額	應考 人數	到考 人數	錄取 人數	錄取 標準	錄取率
三等 考試	501	行政警察人員	86	1,680	1,396	86	72.90	6.16%
	502	外事警察人員(選試英語)	16	55	43	16	65.15	37.21%
	503	刑事警察人員	51	601	488	51	64.56	10.45%
	504	公共安全人員	20	58	45	20	58.43	44.44%
	505	犯罪防治人員預防組	21	57	51	21	63.14	41.18%
	506	消防警察人員	71	627	489	72	61.52	14.72%
	507	交通警察人員交通組	20	97	77	20	64.78	25.97%
	508	警察資訊管理人員	20	60	52	20	54.35	38.46%
	509	刑事鑑識人員	15	26	24	15	53.20	62.50%
	510	國境警察人員	18	71	60	18	59.59	30.00%
	511	水上警察人員	32	68	59	32	51.67	54.24%
	512	警察法制人員	22	127	104	22	62.79	21.15%
	513	行政管理人員	20	87	66	20	62.48	30.30%
		小計		412	3,614	2,954	413	
四等 考試	601	行政警察人員	1,720	1,849	1,818	1,725	51.83	94.88%
	602	消防警察人員	306	335	331	306	51.67	92.45%
	603	水上警察人員輪機組	38	41	39	36	50.00	92.31%
	604	水上警察人員航海組	40	44	43	39	50.00	90.70%
		小計		2,104	2,269	2,231	2,106	
合計			2,516	5,883	5,185	2,519		48.58%

105年公務人員特種考試一般警察人員考試各等別、類別第一試錄取標準及錄取人數統計表

等別	類別編號	類別組	需用名額	應考人數	到考人數	增額錄取人數(列冊侯用)	錄取人數	錄取標準	錄取人數(含增額)	錄取率
二等	201	刑事警察人員電子監察組	2	45	22	0	2	50.0000	2	9.09%
	小計		2	45	22	0	2		2	9.09%
三等	301	行政警察人員	40	787	415	0	80	57.8200	80	19.28%
	302	外事警察人員(選試日語)	1	21	8	0	3	50.0800	3	37.50%
	303	犯罪防治人員預防組	5	143	80	0	15	60.6400	15	18.75%
	304	消防警察人員	14	70	17	0	1	50.0000	1	5.88%
	305	警察資訊管理人員	5	124	65	0	8	50.0000	8	12.31%
	306	警察法制人員	5	286	150	0	15	54.6800	15	10.00%
	307	行政管理人員	5	76	35	0	7	50.0000	7	20.00%
	小計		75	1,507	770	0	129		129	16.75%
四等	401	行政警察人員	2,330	16,594	12,851	0	3,269	57.3333	3,269	25.44%
	402	消防警察人員	750	3,211	2,550	0	817	50.0000	817	32.04%
	403	水上警察人員輪機組	34	90	71	10	33	50.0000	33	46.48%
	404	水上警察人員航海組	29	74	58	9	38	50.0000	38	65.52%
	小計		3,143	19,969	15,530	19	4,157		4,157	26.77%
合計			3,220	21,521	16,322	19	4,288		4,288	26.27%