

# 警察人員考試雙軌分流新制之探討——從警察教育觀點論之

蘇志強\* 吳斯茜\*\*

## 摘要

警察考試制度與警察教育制度有密切的關係，100年推動之警察人員考試雙軌分流新制，此次政策改革深具意義的創新，不僅警察考試制度的結構有更精細的配置、亦讓警察教育邁向了新的里程碑。本文主要從警察教育的觀點，先分析歷次警察考試制度變遷對警察教育的影響，再回顧雙軌分流考試政策規劃期間教育體系所面臨的重大挑戰，另以中央警察大學為例概略說明學校如何快速回應政策變化所進行的相關因應作法，樂見新制改革大幅提升警察人力供應系統的效能。

**關鍵字：**警察雙軌分流考試、警察教育制度、警察考試錄取人員訓練

\* 中央警察大學教務長 (Central Police University Dean of Academic Affairs Professor)

\*\* 中央警察大學行政管理學系助理教授 (Central Police University Dept. of Administrative Management Assistant Professor)

# Policy Review and Responses of Two-Track Police Examination: Perspectives from Police Education

Chih-Chiang Su Szu-Chien Wu

## Abstract

The relationship between police examination and police educational systems is very close. The two-track police examination, implemented in 2011, created meaningful policy innovation. New police examination system provides more dedicated functions and helps police education moving to the new milestone. This paper is first to explore historically the policy changing of police examination and understand its influences on police education. Secondly, to review major challenges of two-track police examination policy based on educational perspectives. Besides, we use Central Police University as an example to discuss police schools how to quickly respond the policy changes. Through the examination reform, we hope that the performance of police recruitment mechanism will be improved more effectively.

**Keywords:** two-track police examination, police education system, training for qualifiers of police examination

## 壹 前言

警察考試制度與警察教育制度有密切的關係，而檢視我國公務人員考試中，唯有警察考試制度和中央警察大學（以下簡稱警大）、臺灣警察專科學校（以下簡稱警專）養成教育搭配作為新進警察人力供應系統，此種計畫性用人的模式乃是重要特徵，一旦人力供應質或量出現問題亦必須用系統觀來處理。

警察人員考試的起動程序與一般公務人員考試最大的差異，乃是用人機關的計畫性人力培育策略，預估缺額作業較一般公務機關提前，幹部人力提前4年以上、基層人力提前2年以上，並分別交付警大、警專辦理公開招生後，以養成教育方式進行職前人力的培育，學生畢業後參加國家考試通過後任用。但這二種制度之間的連動方式，雖然從時間觀點是教育在前、考試在後，但不表示考試制度對警察養成教育影響是被動的，而是相互影響的，甚至考試更會牽動警察教育的軸度。

以今年雙軌分流新制考試而言，警大首批應試的是學士班四年制正科76期1隊，學生96年8月入學時並未預期警察考試制度會有重大改變，但自98年6月4日考試院第11屆第37次會議審議通過「警察人員考試制度改進

方案」，正式宣布開始進入政策規劃階段；改進方案99年9月9日考試院第11屆第102次會議通過；100年6月25至27日實施考試新制度，而警大76期1隊的學生俟考試方式、科目最終定案的99年9月到100年6月考試，竟不到一年時間可準備。同一時期，學校行政團隊必須一面對外參與考試政策研議、一面對內整合相關意見並即時宣達政策擬訂進度，同時又須隨政策進展進行評估與協助設計配套措施，希望在時間非常緊迫下，減低對全校師生的衝擊，並對政策推動機關有所助益。雖然新政策必然要適應一段過渡期，但過去這二年對警大可說是經歷了驚濤駭浪，在面對考試制度變革規模上、速度上皆非其他大學院校可比擬的，也凸顯警察考試制度與警察養成教育之間相輔相成的重要。

本文將先回溯警察人員特種考試制度的沿革，探討歷次改革與警察養成教育的意義，再針對雙軌分流新制考試政策形成時教育體系面臨的挑戰，內容主要著墨於三等考試的部分，另以警大為例，說明在整體警察幹部人力培育的思維與因應作法，以呈現警察人員考試與警察養成教育二套制度之間如何互動及教育品質之確保作為。

國家考試是當今社會中少數能夠長久維持普遍公信力的制度之一(李震洲, 2010), 乃因考選過程公開、公正、公平的運作, 品質穩靠已昭公信, 因此, 警察透過國家考試的機制供應, 即受惠於有利的信任基礎上, 這是整體警察新進人力供應鏈最穩固、也是法律地位最高的一環。目前在我國考選運作上的主要問題是考試的效度, 亦即是否可採專業科目作為唯一篩選人才的機制, 而考試及格人員是否具有充分的工作職能和人格特質(彭錦鵬, 2010)。

米蘭理工大學的創新管理教授羅伯托·維甘提(Roberto Vergamti)從工業設計的產業研究中提出了「設計力創新模式(Design-Driven Innovation)」, 其指出賦予新意義的設計是帶來創新的好策略, 而非形式上改變或新技術上的替代; 而超級贏家如iPod, 正屬於向消費者主動提案、追求激進式改善、意義創新的設計(呂奕欣譯, 2011)。綜觀歷年來警察考試制度有幾次變革, 又以此次雙軌分流的變革最大, 本文乃跨界藉用維甘提教授的模式, 試著導入政策分析之用; 該模式係從「性能技術」與「意義」二個面向來追蹤創新的走向, 徒有性能技術上由漸進到激進的垂直改善, 仍不足以擴大價值, 需橫向思考意

義的翻新, 方足以展現有別以往的生活提案。綜觀警察考試制度歷次變遷中, 依照維甘提設計力創新模式的分析框架, 可標示出警察教育制度、大學市場機制、考試制度等變遷的歷程, 對於警察人力供應性能上的改善程度及供應機制的意義移動, 詳如圖1所示。

由圖1可理解到此次雙軌分流考試的突破程度, 意義上已從早期「警察考試是對警察養成教育的認可」, 邁向「警察考試採開放競爭的市場機制」, 訴求以考試本位、齊頭平等的警察供應機制; 最新演進至「警察考試依人力來源採主從性供應策略」, 維持警察教育體制兼顧多元取才效益, 並伴隨著考試性能技術的逐步提升, 這一段近60年的政策創新歷程有幾個重要階段, 本文以下概述各階段的內涵。

### 一、特種考試警察人員考試創制

民國41年10月18日考試院訂定發布公務人員特種考試警察人員考試規則; 民國42年6月15日公布警察法, 警察採官、職分立制, 任用訂有曾受警察教育或經中央考銓合格之規定。但警察考試制度與教育制度的連結要始於民國44年中央警官學校在臺復校, 辦理二年制正科教育(專修班的前身)招收

正科第22期，錄取新生203名，當時為解決該期畢業生任用問題，由樂幹校長與梅可望教育長爭取，商得考選部同意舉辦第一屆特種考試警察人員考試，分為初試、再試，初試與入學考試合併、再試與畢業考試合併（中央警官學校，1971：475-476）。由上述歷史回溯可知，設置警察特考初衷就是為了養成教育畢業生取得公務人員任用資格，當時警察特考功能是對警察養成教育的認可，打造順暢的畢業至就業之路，亦可見警察教考用配合的制度已進行逾半世紀了。

## 二、87年監察院糾正案、貫徹考試用人制度

部分警察養成教育畢業生未能通過警察特考、但仍分發任職，不符公務人員經考試及格任用之法律規定，民國87年遭監察院糾正，警政署遂修改警察人員人事條例（原警察人員管理條例第11條），明訂警大、警專二校畢業生須經警察特考及格才得以分發任職，以貫徹考試用人制度。警大於民國88年正科第68期新生入學考試招生簡章即載明，俟其錄取警察特考後再分發，此後警大、警專畢業不再等於就業，二校學生特考壓力日益增加，課程規劃亦

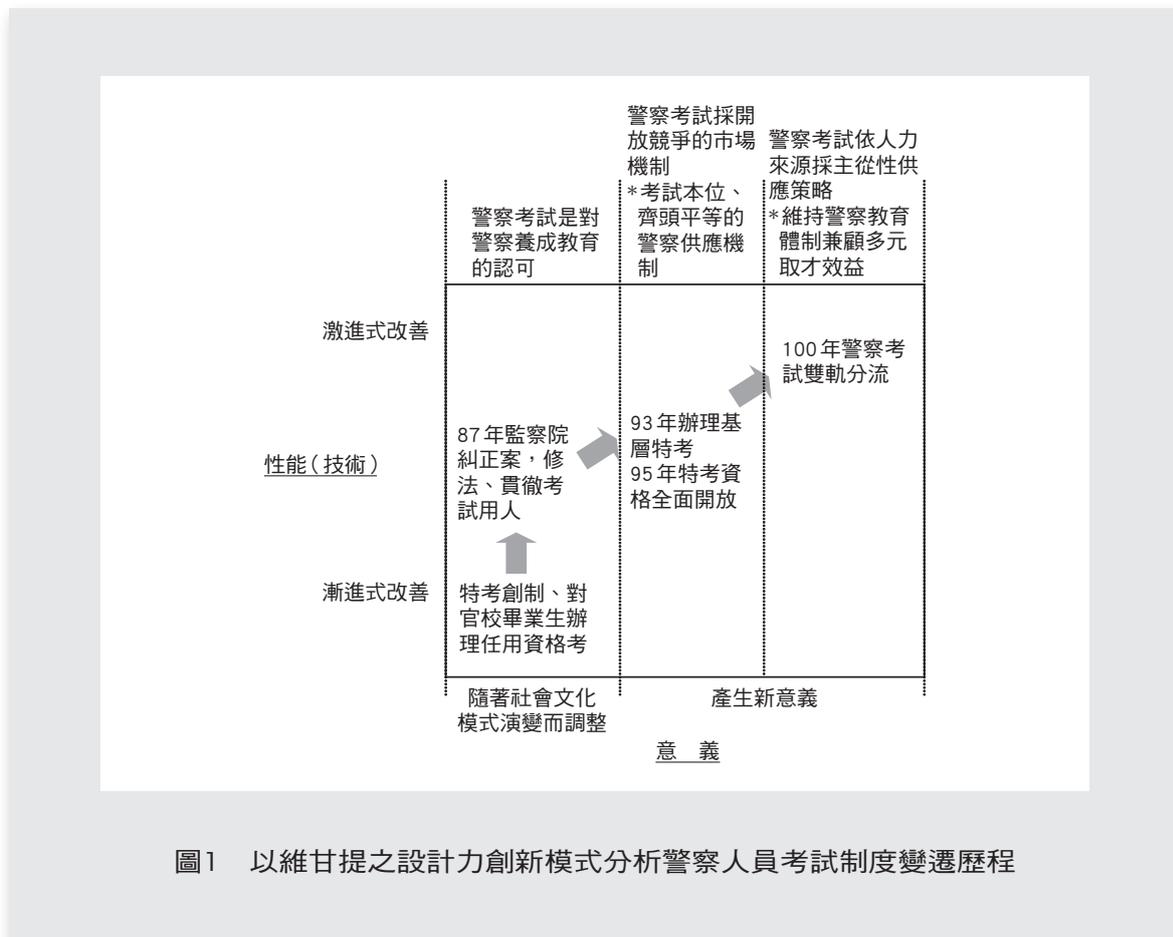


圖1 以維甘提之設計力創新模式分析警察人員考試制度變遷歷程

優先考量特考需求，希望讓學生順利通過特考，但陸續問題包括(馬心韻，2007)：1、未能通過警察特考者必須面臨賠償公費待遇、回役，衍生諸多行政爭訟。2、警察特考錄取名額與當屆畢業生人數未必相合，致人力資源培訓的浪費。3、部分學生於受教期間，潛心準備特考科目，以致學習態度偏差。

### 三、93年辦理基層特考、95年特考資格全面開放

由於警察機關內不具警察學歷之約聘僱人員亦爭取任用資格，70年首次放寬警察特考應考資格，但同時有設定了相關系科學歷條件的規定，而應試族群仍以警大、警專畢業生或現職警察機關人員為主。隨著我國高等教育蓬勃發展，公務人員成為就業市場的熱門選擇，而警察人員「考、訓、用」模式的成形始於93年「警消機關缺額快速補足計畫」，辦理公務人員特種考試基層警察人員考試，以特考取才方式補充基層人力，雖政策本意乃界定為非常態性之人力進用，因供應量以每年上千名的速度爆增，侵蝕了原本以警專養成教育為主的員警供應管道(吳斯茜、蘇志強，2010)。

95年警察特考進一步將相關系科之應考資格規定全面開放，只要「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，自此一般生報

考大幅成長。然而一般生非經過警大、警專養成教育的層層把關，直接以警察特考方式速成，媒體喻為「不靠膽識靠筆試」，無賠償受訓費用的壓力，想來就來、想走就走，成為部分找不到工作的流浪老師、高學歷者暫時的跳板(吳世澤，2002)。經統計2004年特考班員警離職率高達7%，而警校畢業的員警離職率不到千分之一(洪光平，2009)；此外，實務機關反應有些一般生無責任感、缺乏團隊精神及紀律，亦無學長學弟的倫理約束，管理上十分困擾(吳斯茜、盧恆隆，2010)，這是特考全面開放前始料未及的問題。

對警大、警專二校而言，在開放競爭的市場機制下，學生特考的競爭壓力遽增，特考落榜生遂衍生出流浪警察問題，嚴重衝擊警察教育的正常化(黃富源，2010)。乃有主張新進警察人力的供應全面以「考、訓、用」模式替代，廢除警大、警專的養成教育功能，轉型為訓練、研究機構；事實上，養成教育是年輕、高素質人力培育的活水源頭，如瓦解警察養成教育後，將無法持續供應訓練模式所需的教學資源，警察機關之人力結構亦將惡化，最後影響到整體人民對治安服務之感受度。

93年至99年期間辦理的警察特考有四種，包括警察二、三、四等特考與基層四等特考，尤其95年後的考試被喻為「無限雙軌」，不同來源應考人與考試管道之間呈現複雜而混亂的局面，

亦嚴重牽制了警察人員考試之評量方式、警察任用的秩序及計畫性人力培育策略(如圖2)。

舊制因應考的族群有多年警察教育養成的警校生，和日後具培育潛力的一般生，然為顧及後者，以致於考科無法貼近警察專業，雖符考試公平競爭之精神，但筆試科目卻不能聚焦於警察專業的篩選，考用落差日益嚴重(李宗勳、吳斯茜，2010)。也由於考試科目一般化，造就了補教業榮景，更破壞了特考乃配合「特殊性質機關之需要」精神，與法定警察教育制度密切結合之設計漸行漸遠(蔡庭榕，2010)。

另一個非直接針對考試制度、但卻帶來重大影響的事件，乃是96年起陸續有三等警察特考錄取人員提訴願案，依據警察人員人事條例第11條第2項關

於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之規定，一般生錄取警察三等特考後，由內政部委託警專辦理錄取人員訓練，再派任基層警員；現職員警錄取警察三等特考後可升警正警員，具加薪及升官等之誘因，但仍無法派任幹部職級的巡官，此波訴願案亦為下一波警察考試制度改革拋出新的任務。

#### 四、99年9月9日通過「警察人員考試制度改進方案」、100年6月警察特考實施雙軌分流考試

98年6月4日考試院第11屆第37次會議審議通過「警察人員考試制度改進方案」，新制規劃由考選部籌組跨部會的專案小組，自98年7月7日召開第1次會議後，歷經6次專案小組會議

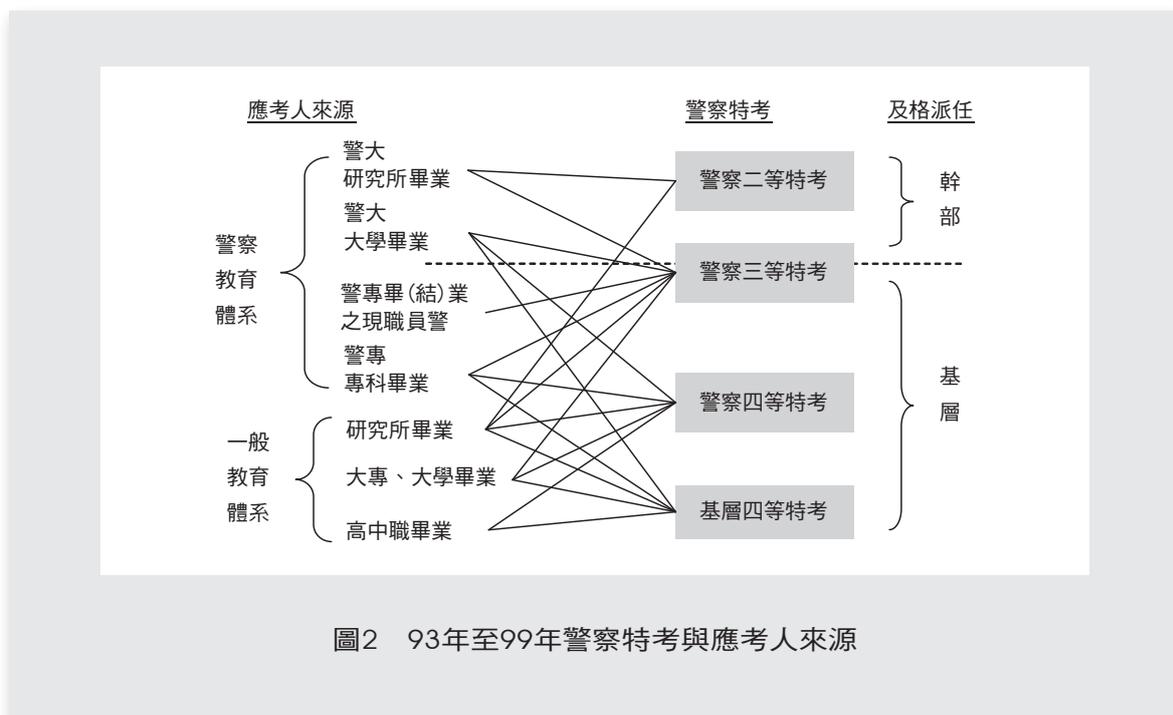


圖2 93年至99年警察特考與應考人來源

及多次研商會議；99年9月9日考試院第11屆第102次會議通過。由此次警察考試雙軌分流政策改革的思維可看出，警察人力供應問題解決不宜單從考試本位的觀點出發，要以人力素質、專業需求為優先，維持現行警察教育體制，尊重用人機關之相關警察涵養之需求，以及承接警察養成教育的投資成果。在此共識下，考試機關、用人機關與養成教育學校等三方致力於提供警察人力供應系統新的運作架構，最後呈現的雙軌分流新制警察人員考試的結構，如圖3所示。

評估新制改革獲得的重大突破，包括「確立警察新進人力供應管道的主從性」、「一般警察特考定位為門檻測驗」、「警察特考定位為成就測驗」、「考試錄取等別與任用職級相稱」、「強化幹部層級的錄取人員訓練」等五項：

1. 確立警察新進人力供應管道的主從性：維護治安的核心人力由警察養成教育取才之警察特考為主、一般警察特考為輔；機制由考試需用名額比例作調控。
2. 一般警察特考定位為門檻測驗：篩選具可接受警察訓練基礎者為原則，三、四等考試應考年齡上限由28歲放寬至37歲；考試方式包括第一試筆試、第二試體能測驗，並強化與警察特考的區隔性，例如一般三等特考各類別考試科目皆與警察特考不同。
3. 警察特考定位為成就測驗：最大特色在於三、四等警察特考專業科目加考情境測驗，打破以學科為主的考試科目；同步修改科目以突顯用人單位需求及檢視養成教育品質，如三等考試各專業科目皆緊扣核心

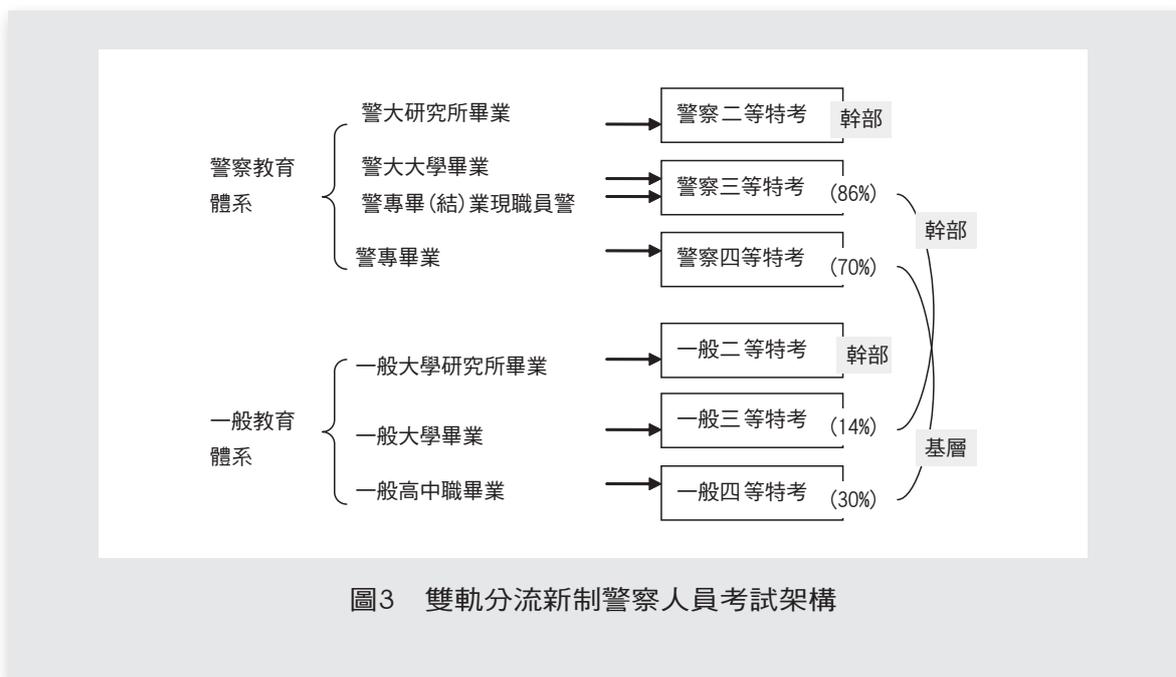


圖3 雙軌分流新制警察人員考試架構

職能，亦解決類組間原有科目重疊問題，普通科目原為「法學知識與英文」，新制則改為「中華民國憲法與警察專業英文」。

4. 考試錄取等別與任用職級相稱：警察特考與一般警察特考之二、三等考試錄取者將由警大訓練、及格後派任警察幹部；四等考試由警專訓練、及格後派任基層警員，消滅了警察考試與任用制度的爭訟變數。
5. 強化幹部層級的錄取人員訓練：將二、三等一般警察特考錄取人員訓練延長期程為2年（含警大22個月教育訓練、2個月實務訓練）；現職員警如錄取三等特考，訓練期程為1年（含警大10個月教育訓練、2個月實務訓練）。

警察人員考選的成效係藉由應考資格、考試類別、評量方式、成績計算、

錄取人員訓練等多面向的實踐而成，然在考試制度的改革中，評量方式可謂「問題中的問題」（李宗勳、吳斯茜，2010）。雙軌分流政策亦對評量方式作出重大的改革，新制評量方式配合應考人質性不同而作差異設計，以三等考試為例，如表1所示。

對於警察機關進用初任警察幹部人力的方式而言，來源可分為「外補」及「內陞」二類，外補方式通常可提供組織青壯人力的重要來源，以教育模式供應為主；內陞方式則提供在職人員陞職之用，以訓練模式供應為主。但在納入最新雙軌分流考試之錄取人員訓練之後，無論外補或內陞卻皆有教育模式和訓練模式的供應管道，以致於警大面對人才培育的複雜度更高了，如圖4所示。

表1 雙軌分流新制警察人員三等考試評量方式

考試	警察特考	一般警察特考
定位	成就測驗	門檻測驗
背景	具警察教育訓練畢(結)業者	一般大學校院畢業者
普通科目	「國文」、「中華民國憲法與警察專業英文」2科	「國文」、「法學知識與英文」2科
專業科目	警察專業核心科目4科	一般大學科目5科
多元評量	情境測驗：「警察(消防、水上)情境實務」1科	體能測驗 男性：仰臥起坐1分鐘38次以上；引體向上2次以上；跑走1600公尺494秒以內。 女性：仰臥起坐1分鐘30次以上；屈臂懸垂10秒以上；跑走800公尺280秒以內。



警察特考類別，及日後特考及格以何種資格派任上述機關之問題。至於訓練淘汰機制，各方對於養成教育與訓練品質的一致性要求皆有共識，當時亦曾有提議針對錄取人員訓練預設淘汰率，但因涉整體公務人員考試政策及公務人員考試法規定，仍需依現行法制規定辦理較適宜；加上首批錄取人員於101年方受訓，相關訓練規定尚可從長計議。

回顧當時，以專案小組之名召開的會議計有6次，第6次會議是99年1月11日，實際上至全案於99年7月送進

考試院會審議前，各議題的細部規劃會議和協商不下百場，因為當考試制度正式起動改革規劃之後，關鍵且底層的結構問題逐漸浮現，這些結構問題涉及了新制度的前提假設，並直接或間接為警察養成教育帶來衝擊，以下將從警大協助準備相關資料的局部視角，簡要說明在雙軌分流考試政策形成期間的主要挑戰（四等考試屬警專規劃，本文不作說明），如未來有其他文官體系考慮雙軌架構的人力供應，類似的思考可供相關學校或機關借鏡。

表2 警察人員考試制度改進專案小組分工

面向	關鍵議題	規劃單位	警大影響評估
一、考試方式	筆試之外的多元評量方式如何搭配？如實地考試、口試、心理測驗…，實施成本、可行性？	警政署教育組	直接影響全校各系，需快速因應。
二、應試科目	警察特考筆試科目的作用？一般特考三等考試所設類組為何，及筆試科目如何與警察特考區隔？二、三、四各等別的層次性？各科目的題型？	中央警察大學	直接影響全校各系，需快速因應。
三、限制轉調規定	特考設有任職六年內限制轉調，範圍除內政部警政署、消防署，行政院海岸巡防署及其所屬機關、學校外，移民署、法務部、國家安全局得否納入？	警政署人事室	影響部分學系之出路；但請用人機關進行專業考量。
四、訓練淘汰機制	錄取人員訓練如何把關？養成教育如何把關？	公務人員保障暨培訓委員會	間接影響到與養成教育之衡平性；但有較長時間規劃。

## 一、一般警察特考之設置等別與類科問題

### (一) 雙軌制度是否等於對稱設計

改革之初，有很大的壓力來自於雙軌制度對稱設計的訴求，實際上，由警察特考全盤複製給一般警察特考，是最簡便的作法，但卻不能帶來人力供應系統的效能。因為就過去幾年同時用「教、考、用」和「考、訓、用」二套人力供應模式的經驗，不僅衝擊警察教育制度，亦橫生許多問題，新制度的共識基礎是將取才管道以主、從性結構作設計，基本上，先求警察教育制度中各系所專業的穩定發展，並進而兼顧多元取才的供應模式。

### (二) 招募研發人才的二等考試是否有雙軌取才需求

其次是考試辦理等別的問題，舊制考試包括二、三、四等，一般警察特考在原基層四等特考的基礎，再向上設置二、三等亦無爭議，比較關鍵的是警察特考這一軌的二等考試。由於開辦二等特考旨在招募高科技研發人才，開辦的類科亦非警大研究所主要發展的專業，經與用人機關警政署與刑事警察局協商結果，為符招考外界研發人員之需求，建議雙軌制二等考試由一般警察特考辦理，不辦理警察特考二等考試，但最終仍決定採取了對稱設計，以求公平。

### (三) 一般三等特考類科如何設置以符合多元取才

眾所關注的焦點就是一般三等特考

的類科規劃，原本一般特考是由基層四等特考轉型並向上延伸的概念，但因為舊制考試在警察特考部分形同全面大開放，外界對於一般警察特考傾向多開放類科，至少需超越原基層特考辦理之行政、消防2類，以期順利推展。但當時亦建議回歸雙軌分流制度之取才管道主從性原則，如能與警察養成教育形成分工互補性的人才供應機制，各取所長，將可望達到取才效益的最佳化及訓練成本合理化。用人機關則考量部分專業涉及機密性，不建議一般特考採廣設類科；再者，警察幹部職缺有限，一旦設置了類科如不開缺，備而不用的情形可能外界不諒解。因此，當時學校與用人機關希望能以一般大學人才培育較豐沛的領域的類科作開放、但保留部分用人機關特殊需求的類科，以回應社會期望、又不致影響專業人才的供應。此外，考量如一般特考的類科開辦過多，錄取人員的訓練將同步增加預算支出，為期2年的訓練費用仍得精打細算。由此可見一般三等特考設置的類科問題是有多重考量，對此次改革扮演非常關鍵的角色。

至於警察特考這部分的類科問題則單純多了，因警大招生的各系組中，唯有行政管理學系與犯罪防治學系矯治組無對應的考試類科，經過積極爭取，最後在符合本項特考質性之考量原則下，三等考試僅通過了行政管理類科的增設。

正由於一般三等特考設置的類科問題的複雜性，甚至到了99年8月、9月考試院審議期間仍有變化，最終新制三等考試一般警察特考類科開放，由最早的基層特考開辦的行政警察1類，擴增為行政警察、外事警察、犯罪防治人員預防組、警察資訊管理、警察法制、行政管理、消防警察、交通警察人員交通組、交通警察人員電訊組、水上警察人員輪機組、水上警察人員航海組等11類組，政策沿革如圖5，亦可見此議題的關鍵。

## 二、雙軌之名額比例問題

### (一) 歷年警察特考一般生錄取人數的計算問題

外界對於新制在二、三等考試及格後能派任巡官以上幹部，寄予正面的肯定，但鑑於每年度初任警察幹部的名額有限，雙軌制後由一般特考外補人才之質與量，應當審酌適當規模。關於合理比例的處理，參考標準值應是採取歷年一般生占總錄取人數的比例，但對此比例的計算結果卻有不一致的版本出現，最主要的癥結在於，報考資料的一般生

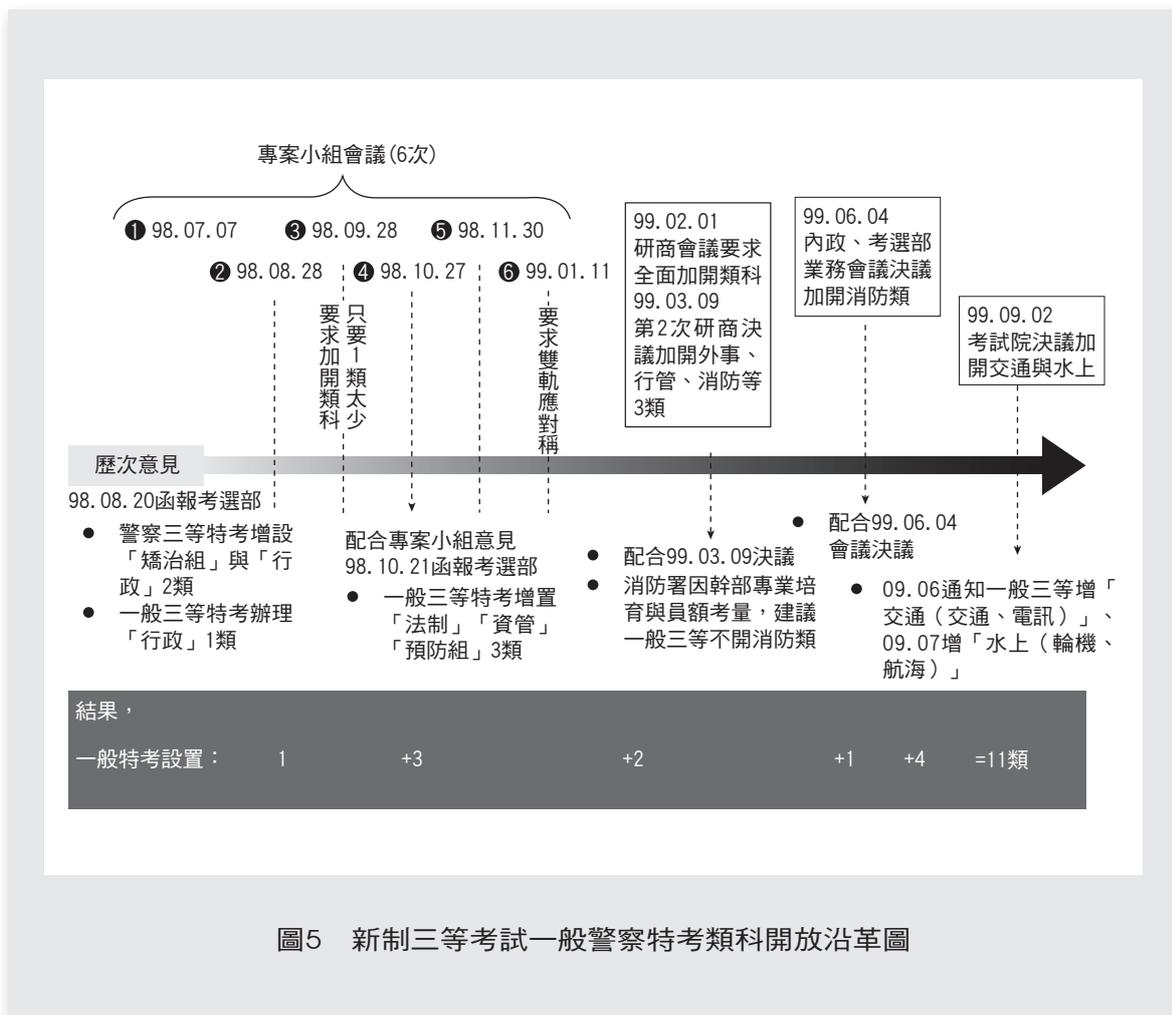


圖5 新制三等考試一般警察特考類科開放沿革圖

來源可能包括了取得一般大學學位的警專畢業生與現職警員、警大研究所在校生等未具警大學歷者，以致於高估了一般生的錄取率，如就一般生錄取警察三等特考後，實際需至警專受訓並結訓者而言，經警政署人事室統計 94 至 98 年比例為 8.69%，因此，教育體系最早建議一般三等特考的開放比例為 8% 是有合理根據。

### (二) 名額規劃對警察養成教育與訓練的衝擊

由於幹部比基層可釋出的名額有限，比例問題對三等的影響比四等更為

重大，而警大係依用人機關計畫性培育政策而招生，今年度特考名額需顧及 5 年前用人機關的訂單，且各系辦學須有穩定的招生來源，俾供學系永續發展，如要設定名額比例時，不可忽略了養成教育的穩定性發展。

比例的議題不僅是數學計算問題，更是人力供應系統的穩定問題，政策研議期間，比例版本不時有新變化，一般三等特考的比例在送交考試院審議時，係採 10% 至 14% 的區間設計，最終考試院審議採固定比例 14%，新制三等考試一般警察特考比例沿革如圖 6。

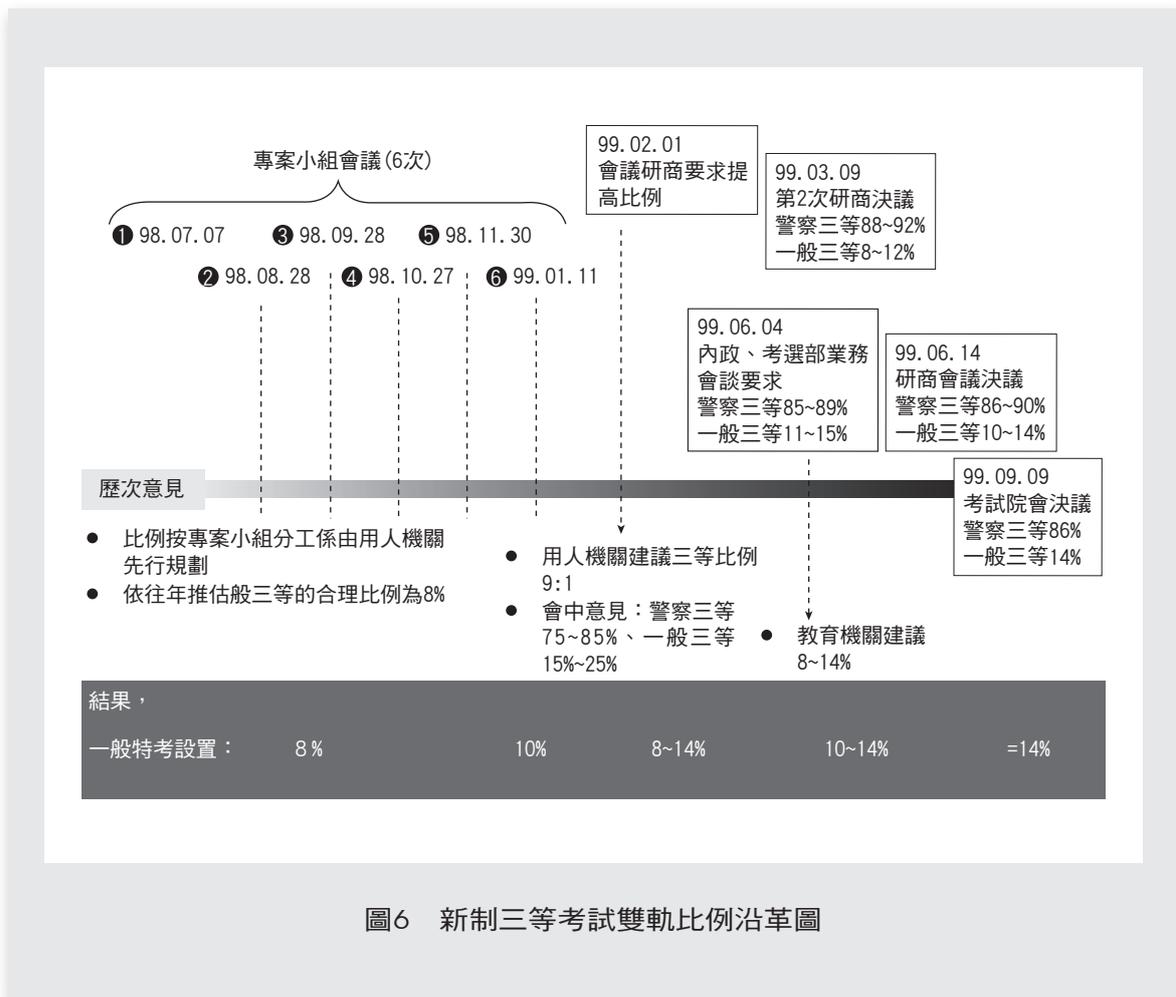


圖6 新制三等考試雙軌比例沿革圖

### 三、雙軌之考試科目設計與多元評量問題

#### (一) 警察特考科目與評量設計

「更好的考試，領導更好的教學」，而關鍵是怎麼考以及考什麼。考試制度改進方案重要的一步就是要藉考試的科目和方式凸顯出雙軌分流取才的價值，對於警察養成教育而言，就是把警大4年、警專2年養成教育的專業度彰顯出來，因此，警大對於警察特考這一軌的考試科目的思考，主要的是把考科對焦和拉高標準。方式是與用人機關之核心職能架構作連結，由各系協同實務機關，建構所屬人員之核心職能後，據以研擬考試科目及命題大綱，強化特考各類科之專業內涵且兼顧各系發展；另以科目不重疊原則，協調各類科之專業科目規劃，證明受過養成教育的學生能夠勝任用人機關的專業工作要求。

第1次專案小組會議決議由警政署教育組負責研議筆試之外的多元評量方式，由於警察特考的三、四等分別對應警大、警專兩校畢業生，除學科專業外，亦應針對養成教育期間所培育的實務工作相關能力進行評量，至於如何搭配，共識最高的是國外警察招募使用的情境模擬式測驗，研議過程中曾討論了實地考試、口試、電腦化測驗、學歷審查等方式，最後政策研商決定為紙筆式的情境測驗。

新制的警察三等特考科目，無論

普通科目或專業科目，皆可看出範圍更廣、內涵也更深，並結合了實務導向的情境測驗，以提供完整的成就測驗工具。

#### (二) 一般特考科目與評量設計

一般警察特考的科目設計思維，鑑於一般生在舊制未分流的考試下，為了準備警察相關科目紛紛去補習，其實是浪費大學教育資源。一般三等特考警大設計乃考量警察工作所需之相關學術背景、各大學普遍開設的基礎課程，及與現行高考科目趨近…等原則，考試科目草案亦邀集警政署、消防署、海巡署等用人機關確認。為進一步瞭解警察特考與一般警察特考在筆試評量的設計差異，茲以三等考試之行政警察人員考試科目為例，作對照比較如表3所示。

多元評量部分，一般特考加考體能測驗並無爭議，但其測驗項目與標準為何，則是難題需討論，例如新制所列項目中男性1分鐘引體向上2次以上、女性屈臂懸垂10秒以上，就以往經驗推斷，可能對體型瘦高的人較有利，這部分警政署以用人機關之立場，已研擬符合相當標準之測量需求，其基本考量係以滿足未來警察工作需求，足堪日後接受相關訓練的體能條件為主。整體而言，一般特考三等考試的筆試和體能測驗將比舊制更能符合多元取才原則的要求，亦較以往之測驗更為嚴謹周延，應可發揮門檻測驗的作用。

表3 警察特考與一般三等考試之行政警察人員筆試科目

類別	行政警察人員	
	警察特考	一般警察特考
普通科目	一、國文 二、中華民國憲法與警察專業英文	一、國文 二、法學知識與英文
專業科目	三、警察情境實務 四、警察法規 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	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

#### 四、應考人對短期內新制變革之憂心

當雙軌分流新制在98年6月考試院會議審議通過，進入政策規劃階段，但此時之政策具體內容及細節尚不明確，加上100年6月新制考試的時間已開始倒數，讓警大校內瀰漫著緊張氣氛，學校參與本案推動的團隊需裡外兼顧，一面對外參與政策研議、一面對內即時宣達政策進度，又須隨政策進展進行意見整合、政策評估與研擬設計配套措施，以供專案小組討論，除了推動團隊外，幾乎全校各系主任、教師、學生代表均隨時配合，以期相關之改革能順利推動。

尤其，新制警察三等特考科目的特色是強調綜合性的學術專業，範圍擴大並添新，衝擊較大的還有史無前例的情境測驗，學生要把在校所學相關課程，以及實習的實務經驗融會貫通才行，因為準備時間實在很短，從99年9月至100年6月僅7個月，校內教師、家長

及學生反彈是可理解的。警察三等特考警大首批應考新制的學生含括了13個系所，為盡力減低改革對全校師生的衝擊，學校趕緊整編教學師資、編訂新教材、加開課程應急，並一再向師生說明學校的因應措施及考試之可能方向，以安定群心。

為使考試資訊公開透明，考選部陸續要求警大研擬各科目的命題大綱以及參考書目，命題大綱係考試範圍的公開資訊，99年12月考選部就新制二項考試各等別命題大綱，依科目屬性規劃了16個分組審查，並於100年1月公告；之後再委由警大研提警察三等特考的參考書目，考選部審查後於100年4月26日公告。目前雙軌分流新制考試，就以警察三等特考包括了命題大綱與參考書目，與相關特種考試相較，資訊透明度最高；但這段期間卻有不明人士，藉影響考試公平性為由投訴，或以假設性的片面資訊檢舉，抨擊學校為緩衝改革陣

痛的相關作為，實未能以同理心考量師生的沉重壓力；所幸，參與辦理相關考選工作之諸公，均能以公正、公平、公開之作為推動新制考試，新制實施未受這些干擾及謠言而動搖。

一般警察特考的應考人亦有不少壓力，期程上99年9月通過新制考試規則、100年3月18日公告100年度一般警察特考二、三、四等的辦理類科與需用名額，雖然考試科目皆是大學普遍開

設的科目、沒有警察相關科目了，但準備方向需大幅調整，對於同時準備高普考或其他公職考試的應考人較能適應；此外，還有第二試的體能測驗亦需鍛練，警政署對此製作「第二試體能測驗動作實施程序及合格標準影片」，考選部並於100年3月上網，提供應考人自學，所以一般應考人在通過第一試筆試後，仍不能鬆懈，需強化體能測驗項目，以及注意自身動作是否符合標準。

## 肆 教育體系因應作為：以警察大學為例

在歷次的警察分流考試討論會中，諸多的學者專家對警察教育機關的教育品質甚為關注，對警大而言，此次面臨的轉變甚為巨大，在新制警察三等特考將牽動13個學系、12個研究所教學結構之改變，相關變革必需符合養成教育（學士班四年制、二年制）及幹部教育（研究所一般生）及一般三等錄取人員訓練之品質要求；亦即，因應分流考試多元取才後之全面品質管理問題，學校必需針對制度改變，研訂短期、長期課程及教學因應計畫，另依衡平原則及警察專業技術需求，規劃一般三等特考錄取人員訓練，上述各種因應作為，均在警用專業、核心職能、大學教育、品質管理、文官養成等理念下進行設計。

### 一、學習品保

對於外界擔憂實施雙軌分流考試之後，警大將因特考壓力減低而影響品質，事實上，警大定位為培養執法領導幹部的專業大學，對學生的教育管理一向以嚴格著稱，許多新生在預備教育期間因領教到警大紀律嚴明的團體生活、無法適應而退訓；入學之後，學校則致力打造學生具備「執法知識」、「執法技能」及「執法倫理」之三大面向的基本素養及核心能力，此三項基本素養在畢（結）業前，均將實施校級檢定，因此在全面品質管理之外，亦打造全面倫理管理之校園，培育適合之警察領導幹部。

鑑於未來有背景不同來源的學生，有關教育訓練之品質控管，警大特別於99年起發動所有教師行政人員參與，

在檢討過去之問題，面對未來改進作為原則下，研訂標準化作業流程概念編訂「警鐸」上下二冊專書，羅列各項檢核內涵並予以法制化，學生在各面向均達合格標準始可畢業，校級的把關機制的設計如表4所示。

表4 中央警察大學學習品保機制一覽表

類別	檢核項目
執法知識	專業核心科目
	英語能力檢定
	資訊能力檢定
	實習教育檢核
執法倫理	預備教育
	品格教育
	服務學習
	價值型塑
	生活紀律
	生活禮儀
	團隊榮譽
	幹部領導
執法技能	軍訓教育
	跑步體能
	游泳技能
	逮捕技能
	射擊技能
	柔道技能
	摔角技能

資料來源：整理自蘇志強總編輯（2010）。警鐸下篇。

## 二、課程調整

配合新制考試之研議，警大認為課程教學及考試科目要改就要徹底、要精準，且不可以只是在象牙塔、閉門造車，乃從98年6月份開始，警大的13個學系跟對口的用人單位及相關學者專家討論核心職能，核心職能建構方式則參考「行政院所屬機關專業核心能力項目選定作業方式」研擬，再把核心職能轉化成修業課程後，進而整合回應特考之成就測驗。當年整個暑假13個學系都在開會，各系在教學構想中所提出來的考試科目，除了經過校內專案會議檢視外，各系主任還要接受校長親自口試，確保考試科目跟用人單位實務結合更緊密。伴隨考試科目變更，有關課程教學的因應作為，需同時考量政策過渡時期舊生與新生的學習歷程，尤其警大一千多名在校生影響甚大，採用舊制教育計畫之班期，包括學士班四年制76期至79期、學士班二年制76、77期未通過三等特考學生、及研究所98、99年一般生等，短期內先以行政程序增列調動課程因應。100年9月入學後之新生，因屬適用新制考試之學制，則要以長期考量，配合警察特考成就測驗之精神為原則，重訂相關課程結構（辦理新增課程、調動學分、編訂教範、成立專案小組推動以因應），並循三級課程會審查機制，修正之教育計畫函報教育部實施（如圖7）。

### 三、特考錄取人員訓練規劃

警察考試制度採雙軌分流之後，形同新進警察人力供應系統的再進化，學校方面除配備新的功能外，亦同步升級了舊功能，以確保新制度上路後系統結構的周全與堅實；警大在人力培育的新功能主要是拓展訓練模式，亦即特考錄取人員訓練的部分。

特考錄取人員訓練主要包括第一階段「教育訓練」與第二階段「實務

訓練」；學校機關辦理的是教育訓練階段，實務訓練則在教育訓練結束後，由實務機關辦理。其中，二、三等考試錄取人員如具警大畢業學歷，四等考試錄取人員如具警專畢業學歷，考量訓練資源，依錄取人員訓練計畫規定可免除教育訓練。

在舊制的考試制度下，警大只辦理警察二等特考錄取人員的教育訓練，因二等的名額非常少，訓練量也少；三、

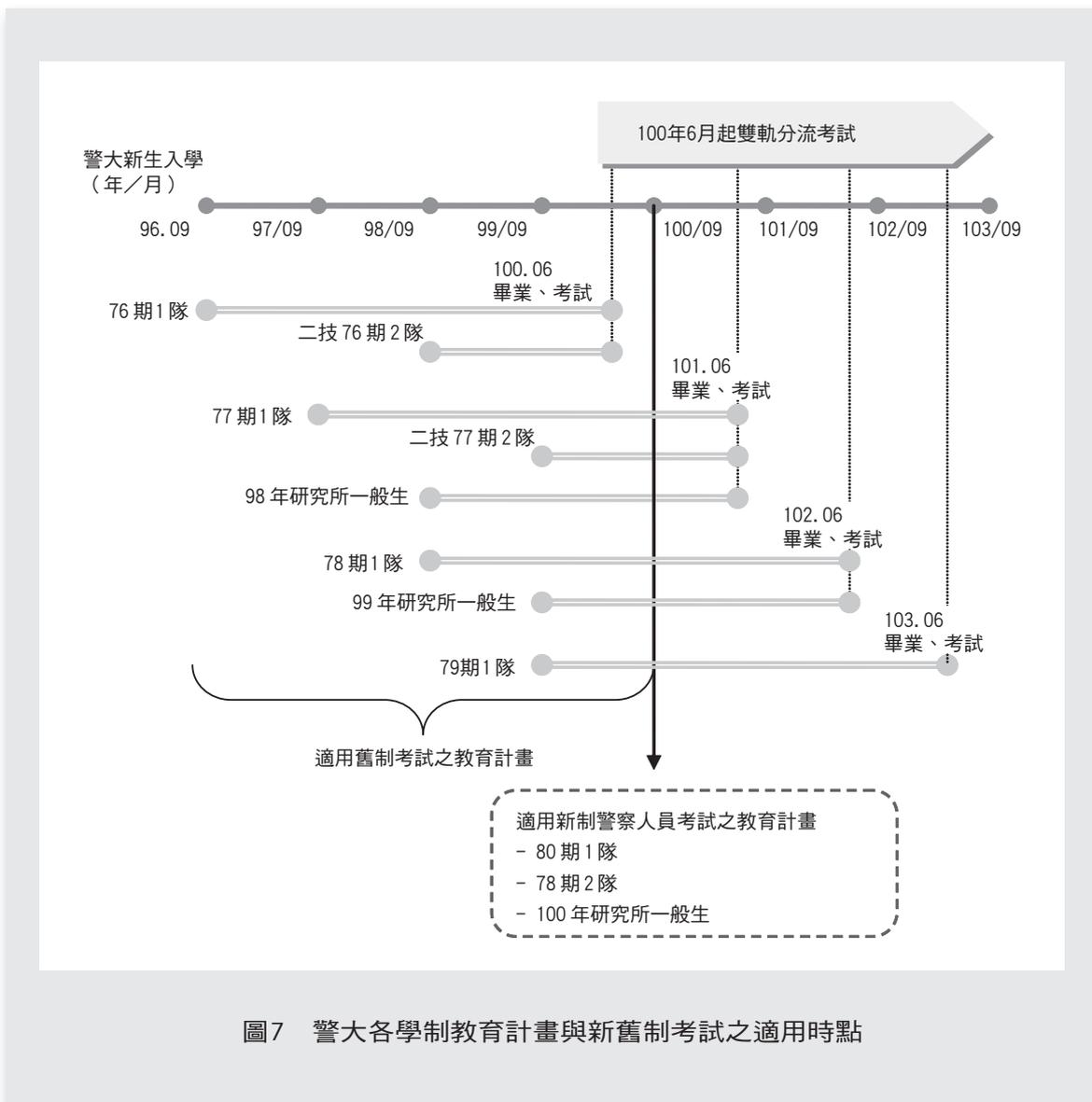


圖7 警大各學制教育計畫與新舊制考試之適用時點

四等特考錄取人員皆由警專辦理，考試多、名額多，訓練量非常大，訓練及格後皆派任基層員警。而依雙軌分流制度之任用政策的規劃，未來警察三等特考與一般三等特考及格者將派任巡官，因此，100年新制實施之後，幹部人力要由警大培育，才能符合考試等別與任用職級相稱的原則。警專的訓練模式因新制警察四等特考唯有警專的畢業生始能報考，依保訓會訓練計畫之規定，具警專學歷者錄取警察四等特考可免除教育訓練，換言之，雙軌分流考試後，警專無需辦理警察四等特考錄取人員教育訓練，將只負責一般警察四等特考的錄取人員訓練了。有關新舊制特考錄取人員在教育訓練階段的變化如圖8所示，可以看出未來警大的訓練模式大幅增加。

依據保訓會核定之100年新制考試錄取人員訓練期程，一般二等特考錄取人員訓練期程計24個月（含教育訓練22個月、實務訓練2個月），一般三等特考錄取人員訓練期程計24個月（含教育訓練22個月、實務訓練2個月），警察三等特考錄取人員訓練期程計12個月（含教育訓練10個月、實務訓練2個月）；上述受訓對象來源將包括一般生與現職員警，雖然訓練的期程有別，但因結業後皆分派幹部職務，所有學、術科及生活管理之標準須一致，並需考量與養成教育的衡平性，例如所有訓練班別皆需接受預備教育。此外，教育訓練的課程規劃亦融入高考基礎訓練之相關課程，兼顧文官養成所需的知識內容。以二年的訓練而言，對學校容訓量、人

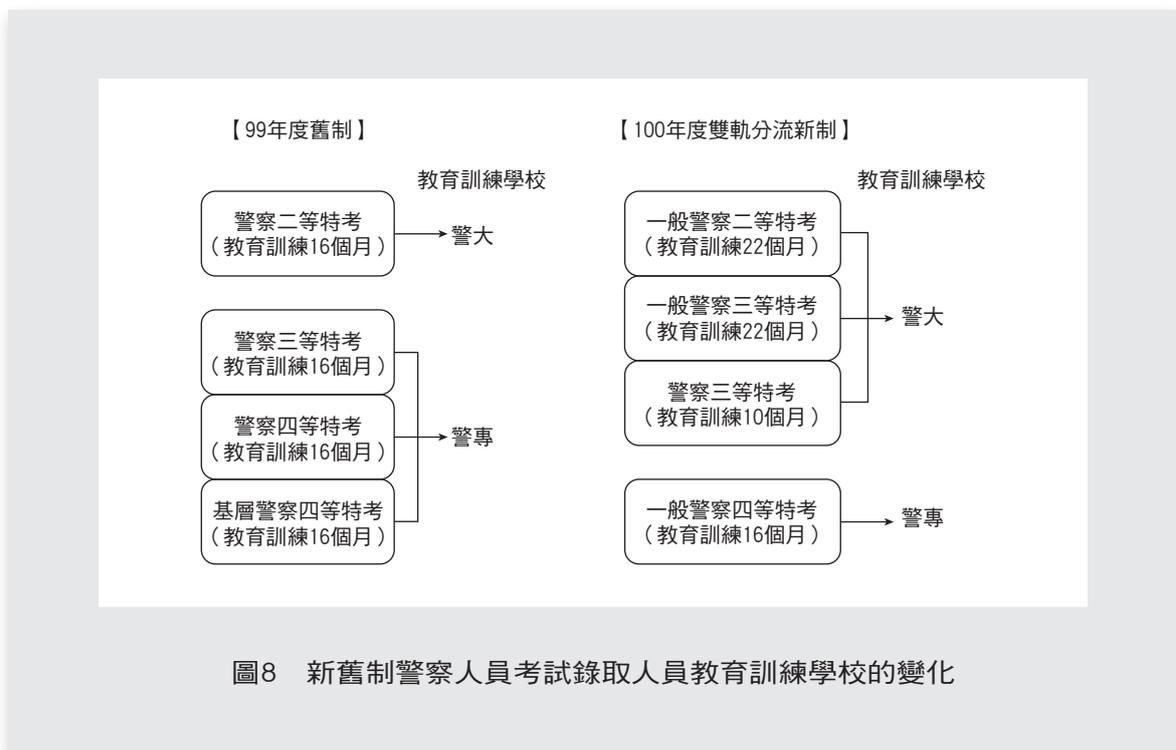


圖8 新舊制警察人員考試錄取人員教育訓練學校的變化

力、訓練計畫、預算編列、品質管理等課題帶來諸多新挑戰，但配合新制之實施，警大義不容辭、全力以赴。

面對一般三等特考之訓練，警大因一般二等特考訓練辦理之經驗已有往例可循，對警察三等特考之訓練則有警佐班2類訓練可供參照，當前重點工作乃是一般三等特考22個月的教育訓練規劃，但考量考試錄取類科之不同，無法沿用過去警專辦理方式，全程採用同樣的訓練內容、統一授課；乃設計以共同課程（警察專業及通識、體技、軍訓、操行、實習等）再搭配專業課程（各類科之專業以學系為主）的概念來規劃，以100年一般三等特考類科即有行政警察、外事警察、警察資訊管理、警察法制及行政管理等5類，預計各類錄取10名，未來在專業課程上即由警大相關學

系支援。由此可見，養成教育是錄取訓練重要的上游資源，如無專業學系的教育資源協助供應，即使訓練期程拉長，仍無法呈現各類專業人才特色，亦使一般特考類科的開辦意義大減。但訓練班別愈多，開班的訓練成本亦隨之增加，如只為1、2名學員開專班，又為期22個月，訓練成本則過高了。

此外，一般三等特考訓練包含2次的實習，第一次實習派出所基層員警之勤、業務與執行；第二次實習派出所主管之領導統御及管理作為，各實習2個月，亦與學士班四年制養成教育的2次實習有衡平性。目前警大對101年將辦理之一般三等特考錄取人員教育訓練的階段架構初擬如圖9所示。

一般二等特考錄取人員的22個月教育訓練，則因應刑事警察局之專業考

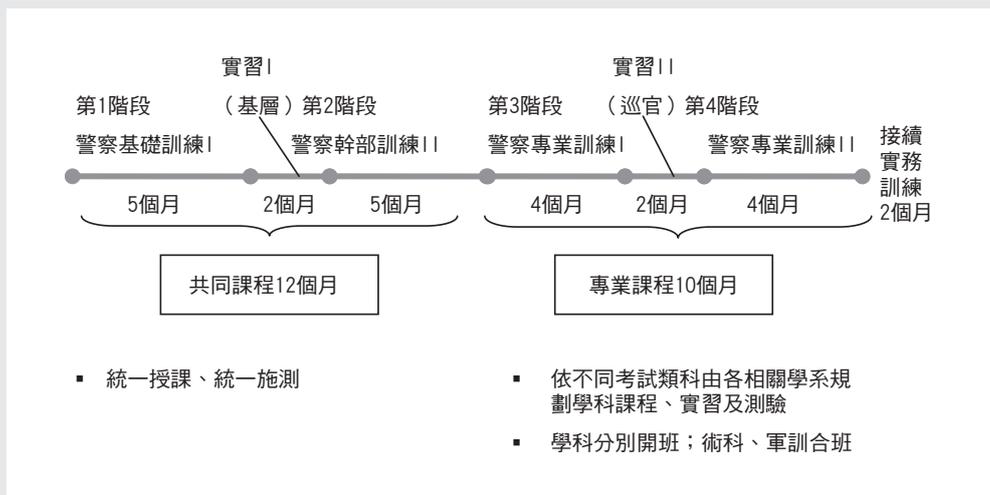


圖9 警大規劃之一般三等特考錄取人員教育訓練階段（初擬）

量，將安排3次實習。第1次實習2個月，旨在實習派出所基層員警之勤、業務與執行；第2次實習1個月，旨在實習派出所主管之領導統御及管理作為；第3次實習2個月，至刑事局實習類似研究員之專業領域之勤、業務。警察三等特考錄取人員因皆為現職員警，在10個月教育訓練裡則安排1個月的實

習，強化實習派出所主管之領導統御及管理作為。警大另具體訂定公務人員特種考試警察人員考試錄取人員教育訓練之成績考核規定、警技成績考核規定、生活管理規定、獎懲規定、請假規定等相關法規，函報保訓會核定，落實嚴格篩選。

## 伍 結論與建議

雙軌分流考試確認了警察教育永續發展的價值，並提升了警察考試制度與教育制度之間的互動及信賴關係，這將有助於整體警察人力結構之健全化。綜合上述，本文盼讓各界理解推動雙軌分流考試改革前後，對舊制問題解決的主要思考脈絡，以及警察教育體系面對新制考試積極回應的努力。透過此次大刀闊斧的改革，展望未來，警察人力供應將在「教、考、用」與「考、訓、用」二種運作上取得更佳的效能，也在警察歷史寫下新頁。

有關雙軌分流考試後續推動，本文建議可優先考量如下事項，供相關單位參考：

(一) 維持考試科目及考試方式的穩定性

雙軌分流考試比舊制對教育制度的連動性更大，目前初步設定三年後進行政策的檢討評估，教育為百年大計，未

來任何改變不可忽略教育制度的調適性，建議政策檢討時，對考試科目及考試方式不宜作大幅變動，避免一般應考人與警察專業應考人需緊急適應新的變化而措手不及，影響教育制度的長期規劃。

(二) 強化一般警察特考之政策行銷及年度辦理類科、名額適度整併規劃

依據考選部統計一般警察特考報名及到考人數資料，二等報名102名、全到55名；三等報考805名、全到421名；四等報考12866名、到考9635名，除了四等考試整體報名及到考狀況較符合過去經驗外，外界對於政策角力最多的二、三等考試似乎沒有那麼踴躍。再以三等考試錄取率比較，一般三等錄取率15.91%，警察三等特考錄取率10.03%競爭相對激烈，亦可能是應考人對新制考試的認知不足所致，未來

有必要強化一般警察特考的政策行銷，否則將影響幹部人才品質。此外，新制在一般三等特考設置了11個類組，錄取名額將隨用人機關總需用名額而依比例編列，建議用人機關在各年度一般特考開缺招考類科時能考量資源成本與實益，若能將名額適度整併集中規劃或採隔年開辦方式，對後續投入的錄取人員訓練資源較具效益。

### (三) 精進警察特考情境測驗之命題技術

警察特考情境測驗是新制在考試評量方式的重要突破，亦是國家考試新創的測驗工具，初期命題技術尚在發展中，現階段情境測驗命題技術在國內可參考的經驗不多，建議考試機關未來能重視情境測驗命題技術的精進，確保命題的品質與發揮警察特考成就測驗的作

用。

### (四) 警察人力資源政策規劃可採考試、用人與警察教育機關等三方合作之專案小組模式

雖然考試制度只是警察人力資源政策的一環，但雙軌分流新制考試能在不到2年的時間有效、順利推動改革，要歸功於專案小組集結了考試機關、用人機關與警察教育機關等三方共同合作，與以往只是考試機關與用人機關，或用人機關與警察教育機關的雙邊討論有所不同，此次經驗顯示連結考試、用人與警察教育機關的政策平台是通盤研議警察人力資源政策的可行模式。建議未來涉及中、長期警察人力供需相關之教育、考試、訓練與任用等制度，決策圈可參考此類專案小組的運作模式，以利警察人力資源政策之系統化規劃。

## 參考文獻

- 中央警官學校(1971)。六十年來的中國警察，台北市：中央警官學校。
- 吳世澤(2008)。不靠膽識靠筆試、流浪警察隱憂多。新紀元週刊，92期。<http://mag.epochtimes.com/b5/094/5445.htm>
- 吳斯茜、盧恆隆(2010)。警察人員招募考選與錄取訓練之策進芻議。2010警察組織與人事行政研討會。2010年11月4日，桃園：中央警察大學。
- 吳斯茜、蘇志強(2010)。論警察人員特種考試制度變遷對警察養成教育的影響。執法新知論衡，6(1)，1-15。
- 呂奕欣(譯)(2011)。設計力創新(羅伯托·維甘提原著)。台北市：馬可亨羅出版。
- 李宗勳、吳斯茜(2010)。新制警察人員評量方法之研究。人事行政，173，20-25。
- 李震洲(2010)。國家考試現況及其未來發展方向。人事行政季刊，173，34-40。
- 洪光平(2009)。我國警察人員考訓制度之研究。人事行政季刊，167，36-47。
- 馬心韻(2007)。我國警察組織人力招募遴選政策之研究。警專學報，4(1)，1-34。
- 彭錦鵬(2010)。公務人員考選制度的變革與未來展望。國家菁英，6(1)，17-40。
- 黃富源(2010)。警察特考雙軌進用考選分流制的意義與再精進。國家菁英，6(3)，1-16
- 蔡庭榕(2010)。論培育警察專業人才之教考訓用制度。執法新知論衡，6(1)，43-58。
- 蘇志強總編輯(2010)。警鐸下篇—警察核心价值。桃園縣：中央警察大學。
- 蘇志強總編輯(2010)。警鐸上篇—警察專業知識。桃園縣：中央警察大學。