

# 我國警察人員「雙軌分流」考選制度構建之研究

朱金池\* 洪光平\*\*

## 摘要

我國為改進警察人員考選制度，及配合用人機關需求，以拔擢適格專業人員從事治安維護工作，自2011年起開始實施警察特考及一般警察特考「雙軌分流」警察考選制度，此是我國警察人事制度一項重大變革。所謂「雙軌分流」制度，是指「進用雙軌，考選分流」之意，意即警察人員進用來源區分為二軌，一是以「教考用」方式進用（俗稱內軌），係採「先教後考再用」方式進用；另一軌是以「考訓用」方式進用（俗稱外軌），係採「先考後訓再用」方式進用。此「雙軌分流」警察考選新制之實施背景與構建作法、構建思路及其實施結果，本文從理論與實務之綜合觀點加以評析，最後提出結論與建議。

關鍵字：警察人員雙軌分流考選制度、考選、招募

\* 中央警察大學行政警察學系副教授（Associate Professor, Department of Police Administration, Central Police University）

\*\* 臺北市政府警察局士林分局人事室主任（Personnel Director, Taipei City Police Department, Shilin Precinct）

# A Study of the Building of “Two-Track System” of Police Examination in Taiwan

Chin-chih Chu  
Kuang-ping Hung

## Abstract

A major change in the police examination system, namely the Two-Track System of Police Examination, which consists of “Police Examinations” and “General Police Examinations”, has been implemented in 2011 to improve the police examination system and to recruit competent police officers for police organizations to meet their needs. The so-called “Two-Track System” refers to the recruitment of police officers through two different approaches. One is known as the “Police Examinations” referring to recruiting police officers through completing police university or academy education first, then passing National Examinations; the other is known as the “General Police Examinations” referring to recruiting police officers through passing National Examinations first, then receiving police university or academy training. This paper intends to comment on and analyze the backgrounds, ideas, rationales, and results of the newly-implemented “Two-Track System” from theoretical and practical perspectives. Conclusions and recommendations are presented at the end of the paper.

**Keywords:** Two-Track System of Police Examination 、 Examination 、 Recruitment

## 壹 前言

從世界警察發展的歷史及各國警察任務與功能的演進，可以得知警察工作確實有特殊性。從1829年9月29日以來現代警察之誕生(梅可望，2002)，警察對社會及民眾之影響隨著現代化加速而日益重要，警察工作的特性大約有(一)不眠不休的辛勞工作，(二)流血流汗的危險工作，(三)最易被誘惑墮落的工作，(四)最易引人反感的工作，(五)出力難以討好的工作，(六)必須持之以恆的工作，(七)多采多姿的有趣工作，(八)服務機會最多的工作(陳明傳，2000)。於是警察人員之招募、考選及教育訓練等環節格外重要，必須力求予以專業化及制度化。

各國警察招募、考選及教育訓練之模式，各有不同。例如英國與美國警察為先「考」後「訓」再「用」，惟其「考試」乃是各地方政府自行辦理招考、甄試、訓練、實習及任用，而非屬國家考試性質，此模式著重警察實用技能的培訓，結訓後一律由基層做起；且為保障弱勢族群的權益而不限定招收大學畢業生為原則。其次，以日本、德國為例，雖亦採先「考」後「訓」再「用」，其「考試」則具國家考試性質，通過國家考試或警察專業考試及格後，安排教育及訓練。其特徵為教育訓

練之內容涵蓋學科及實習，且教育訓練的時間較長，兼具教育與訓練的本質。再次，以大陸地區、我國及韓國為例，其警察之養成主要係先透過「招生」、「教育」後，再參加國家「考試」及格後「任用」，這種模式是先經過警察院校公正、公平及公開競爭的招生考試及養成教育後，再通過國家考試及格始予任用。此模式的特徵乃在強調警察專業養成教育的主體性，以及警察計畫性用人的策略，確保警察人力的素質水平。

上述各種警察考選的模式各有其優缺點，其構建為警察考選制度後，則對不同背景出身而欲從事警察工作之人員，自然衍生出一些利害關係。因此，近年來，由於經濟不景氣，我國大專畢業生為謀公職而報考警察特考者日益增多，競爭較以往更加激烈，應考人對既有之警察考選制度提出一些理性但自利的改革建議。我國考選機關為回應不同立場的意見，及配合用人機關需求，乃著手改進警察人員考試制度，以拔擢適格專業人員從事治安維護工作。考試機關遂於2009年6月4日審議通過「警察人員考試制度改進方案」，決定自2011年開始實施警察特考及一般警察特考「雙軌分流」的警察考選進用制度(以下簡稱雙軌分流新制)。此種「雙軌分

流」新制是我國警察人事制度的一項重大變革，不僅攸關眾多應考人能否擔任警察公職之自由權利，亦直接或間接影響警察人員素質及治安維護工作之公共利益。

所謂「雙軌分流」制度，是指「進用雙軌，考選分流」之意（黃富源，2011：2）。首先在「進用雙軌」方面，意指警察人員之進用來源分為二軌，一是以「教考用」方式進用（俗稱內軌），亦即採「先教後考再用」的方式進用，公開招收臺灣警察專科學校（以下簡稱警專）及中央警察大學（以下簡稱警大）學生、分別施以2至4年之「警察養成教育」後，其再參加「公務人員特種考試警察人員考試」（簡稱「警察特考」），及格後以警察官職務任用；另一軌是以「考訓用」方式進用

（俗稱外軌），亦即採「先考後訓再用」的方式進用，舉辦「公務人員特種考試一般警察人員考試」（簡稱「一般警察特考」），限定由警專及警大二校以外之高中或一般大學畢業生分別報考四等和三等考試，錄取人員須分別到警專及警大二校接受一年半至二年之「警察專業訓練」，合格後以警察官職務任用。其次在「考選分流」方面，意指考選作業為追求實質的平等，依警察人員進用來源之不同，及應考人有否受過警察專業教育，而採用不同的考試方式、科目及訓練內容。

本文擬先介紹我國警察人員雙軌分流考選制度的實施背景與構建作法，次再評析其建構思路，以及針對三年來的實施結果予以評估，最後提出結論與建議。

## 貳 我國警察人員「雙軌分流」考選制度的實施背景與構建作法

茲就我國警察人員『雙軌分流』考選制度的實施背景及構建作法，分別說明如下：

### 一、我國警察人員「雙軌分流」考選制度的實施背景

茲就我國警察人員教育、考試、訓練及任用等制度之發展情形，分為「教用合一」、「教考用」、「教考用」與

「考訓用」併行，以及「雙軌分流」等4個時期說明如下：

（一）「教用合一」時期（1951年-2001年）

我國最早於1951年，舉辦警察人員特種考試三、四等考試，應考資格僅限警大與警專（前身為臺灣警察學校）二校畢業生始能報考，經錄取後始予以任用（黃富源，2011：2）。由於該二警

校畢業生參加特考後，需有一段時間等待放榜及辦理銓敘任審作業，且其有服務年限義務之規定，故在以往只強調「教用合一」下，在特考未放榜前，即依據「警察機關警佐待遇人員暫行管理辦法」直接分發畢業生至實務機關先以警佐待遇人員身分任職。若放榜後未獲錄取之警校畢業生，仍繼續以警佐待遇人員身分任職，並具有警察人員身分。

#### (二)「教考用」時期(2002年-2003年)

1981年，警政署為回應警察機關約聘僱人員之陳訴，首次放寬警察特考應考資格，開放不具警察學歷者可以報考；訓練後，以一般行政職系任用。惟上開人員參加同樣的考試，取得同樣的警察特考及格證書，任職後要求與正規警察人員領有一致的薪資待遇，遂四處陳訴。後於1987年起，警政署為解決上開問題，遂將錄取警察特考而不具警察學歷者編入警專警員班施予訓練，畢業後取得警察官任用資格，此開啟了警察人員「考訓用」制度之先河，並漸對以警察人員養成教育為基礎的「教考用」制度造成衝擊，且不斷增多警察黑官人數。監察機關終於在1998年12月21日行文糾正警政署，略以：警政署自1976年起，違法任用未經考試及格卻支委任待遇之警察人員6,693人，並

有配槍執行逮捕拘禁之公權力情事(朱源葆，1999)。警政署為回應監察機關糾正案，自2002及2003年起，不再分發臺灣警察專科學校及中央警察大學應屆畢業生，俟其錄取警察特考後再申請分發。自此，有效解決了「警察黑官」問題，但卻衍生了警大與警專畢業生考不取警察特考而成為「流浪警察」的問題。

#### (三)「教考用」與「考訓用」併行時期(2004年-2010年)

我國以「考訓用」方式考選進用警察人員的模式，真正成形於2004年。當年實施「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(簡稱警察基特考試)，以特考取才方式招收一般大學畢業生補充基層警力。此政策雖定位為非常態性之人力進用，但因供應量以每年上千名的速度爆增，侵蝕了原本以警專專科學歷養成教育為主的員警供應管道(吳斯茜、蘇志強，2010)。此種警察基特考試在2004年至2010年短短7年間供應了8,884人，約占全體基層警力的五分之一。他們雖具有大專學歷，但因受訓僅一年即派用，專業明顯不足，難勝任危險、繁劇之警察任務<sup>1</sup>；又其離職時無賠償受訓費用的壓力，成為部分找不

<sup>1</sup> 例如2009年發生在臺北市大直派出所賴姓警員(2009年基特班結訓)執勤遇刺殉職案，凸顯一般大專畢業生考取基特僅接受1年的專業訓練，與警專畢業生2年、警大畢業生4年教育的專業知(技)能水準明顯有落差，難以勝任複雜又危險的警察工作，故政策上於2010年度之基特班訓練延長為18個月(蘇志強，2013：377)。

到工作的流浪老師、高學歷者的跳板，故不僅離職率高<sup>2</sup>，且敬業態度不佳<sup>3</sup>，最為警界人士詬病。

抑有進者，2006年警察特考更將相關科系規定之應考資格，放鬆為「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；加上經濟不景氣、高學歷低就業等因素，一般生報考警察特考之人數大幅成長（黃富源，2011：2）。結果，警大與警專公費畢業生未能錄取警察特考者（俗稱「流浪警察」），不僅無法使警察教育與考試任用結合，尚且浪費公費教育之資源。尤其，2006年、2007年、2008年及2010年，臺灣警察專科學校應屆畢業生未錄取警察特考人數分別高佔畢業人數之26.77%、27.19%、26.32%及48.26%之多（如表一所示），更加凸顯警察教考訓用嚴重脫節的問題，造成受過警察專業養成教育的警察院校畢業生「合用不合格」，而一般大學畢業生透過坊間補習教育考上警察基層特考或年度特考者「合格不合用」的窘境。

此外，一般大學畢業生及基層警察

人員通過四等警察特考或基層警察特考滿三年者，皆具有報考年度三等警察特考之資格，惟此類人員雖考取三等警察特考並未被安排到警大受訓，而安排在警專受訓，且依警察人員人事條例第11條第二項之規定，此類三等特考及格人員因未接受警大受訓，故未能取得擔任巡官以上之職務資格。此作法係因警察機關為維持警察教育之主體性與計畫性用人之策略，以及考量當時基層員警中已考取三等特考者人數約一萬人左右，實際上並無足夠的巡官職缺可供派任，且若將三特及格者派補巡官缺，則會讓警大畢業生無巡官缺可用，警大教育體制將受嚴重衝擊，故警政署堅持不讓三等特考及格之非警大畢業或結業者擔任巡官以上之職務。結果遭致此類人員之訴願與訴訟，考選機關亦認為警察機關應尊重考試權之權威，讓通過國家考試三等警察特考之一般大學生，亦享有與警大畢業生一樣可到警大受訓而取得擔任巡官職務之資格，以符合憲法之平等原則。

（四）「雙軌分流」時期（2011年迄今）

我國的考試機關及警察機關為解決

2 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）。

3 2010年考選機關委託之「警察人員國家考試評量方法與相關問題之研究」，比較警校生與一般生的核心職能表現差異。調查結果警校生平均得分3.79分，一般生平均得分僅2.89分，且警校生得分最高的項目是「團隊合作」為4.08分，次高的是「執法倫理」為4.01分，卻是一般生最弱的項目，一般生「團隊合作」僅得2.50分，是此次調查最低分項目，「執法倫理」為2.67分是次低分項目，整體反映出警察實務界對於一般生的工作表現不甚滿意（蘇志強，2013：376）。

表一 2004年至2013年中央警察大學、臺灣警察專科學校應屆畢業生錄取警察特考一覽表（含水上警察、消防警察）

考試年度	中央警察大學				臺灣警察專科學校				備註
	畢業人數	錄取人數	未錄取人數	錄取率	畢業人數	錄取人數	未錄取人數	錄取率	
2004	202	193	9	95.54%	374	366	8	97.86%	
2005	207	182	25	87.92%	871	834	37	95.75%	
2006	225	201	24	89.33%	1,812	1,327	485	73.23%	2006年警專應屆畢業生未錄取警察特考人數高達485人，佔畢業人數之26.77%，自此引爆「流浪警察」之問題。
2007	226	212	14	93.81%	1,144	833	311	72.81%	2007年警專應屆畢業生未錄取警察特考人數高達311人，佔畢業人數之27.19%。
2008	308	288	20	93.51%	1,322	974	348	73.68%	2008年警專應屆畢業生未錄取警察特考人數高達348人，佔畢業人數之26.32%。
2009	286	265	21	92.66%	900	811	89	90.11%	
2010	266	228	38	85.71%	690	357	333	51.74%	2010年警專應屆畢業生未錄取警察特考人數高達333人，佔畢業人數之48.26%，創歷年新低。
2011	361	305	56	84.48%	856	782	74	91.36%	2011年起實施警察雙軌分流考試制度，警專之錄取率大幅提升，而警大錄取率並未提高。
2012	361	303	58	83.93%	847	836	11	98.70%	
2013	371	292	79	78.71%	1431	1424	7	99.51%	2013年警大畢業生報考三等特考「消防警察」類科，計52人報考，31人錄取，錄取率為59.62%。

說明：2011年至2013年中央警察大學畢業人數指大學部四年制、二技班及研究所畢業生報考三等特考之人數。

資料來源：警政署與中央警察大學

日益嚴重的警察教考訓用嚴重脫節及應考人訟源不斷的問題，遂於2008年6月籌組跨機關<sup>4</sup>的專案研議小組，歷經多次會議研商，終於審議通過「警察人員考試制度改進方案」，並決定於2011年6月實施警察特考雙軌分流考試制度。此「雙軌分流」的警察考選新制，迄今已實施四年（2011年至2014年），考選機關正對此雙軌新制的實施結果作檢討評估，以為日後改進之依據。

綜上，我國警察人員教、考、訓、用制度之沿革與變遷，始於「教用合一」時期，係以警察的養成教育作為警察任用的資格要件，縱使未通過警察特種考試之警校畢業生，仍以「警佐待遇」人員的身分任用之。此種未通過國家考試而領有警察人員待遇者，被諷稱為「警察黑官」。其次，「教考用」時期對警大和警專畢業生未考取警察特考者，一律依法不予分發任用，落實教考用制度，解決警察黑官的問題。而且，此時期為回應警察機關約聘僱人員之陳訴，而局部開放「考訓用」之作法，結果衍生出警校生未考取警察特考者成為「流浪警察」的問題。第三，「教考用」與「考訓用」併行時期，正式開辦「考

訓用」制度，以特考取才方式招收一般大學畢業生補充基層警力。此制之實施目的在提高基層警察人員的素質、快速補充基層警力，以及徹底解決「流浪警察」問題。然而，該非常態性之警察人力進用制度，造成了「合格不合用」及「合用不合格」的警察教考訓用之困境。最後，終於提出「雙軌分流」之警察考選制度，採進用雙軌及考選分流的作法，希望讓一般生參加外軌考試合格者能合用，同時也讓警校養成教育之合用者亦能通過國家考試合格，以健全警察教考訓用結合之制度。

## 二、我國警察人員「雙軌分流」考選制度的構建作法

我國警察人員「雙軌分流」考選制度在上述實施背景下，其構建作法（如圖1所示）包括有：進用雙軌、考選分流、考試錄取等別與任用職級相稱、強化特考錄取人員的警察專業訓練，以及未限定女性錄取名額等項，說明如下：

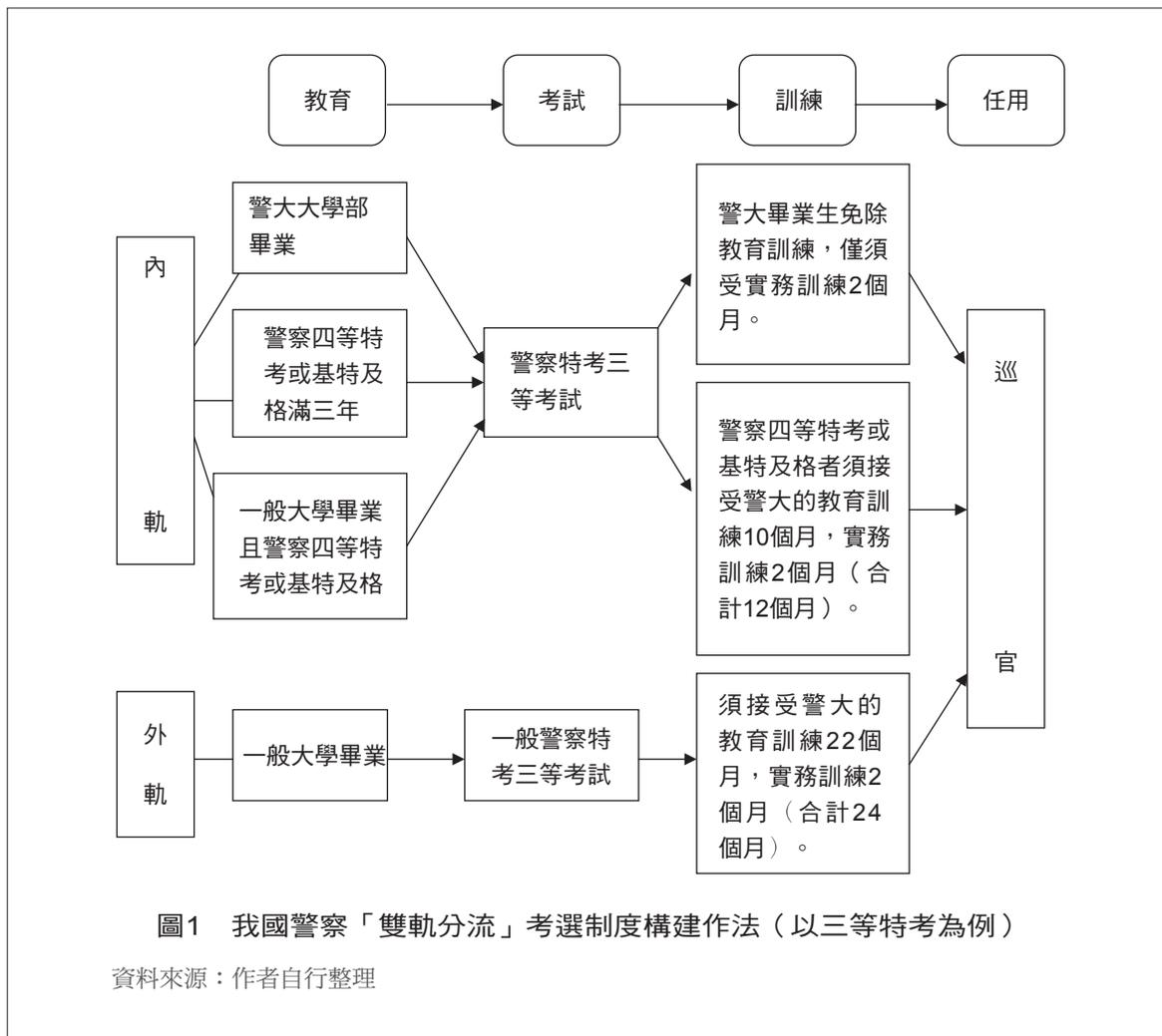
（一）進用雙軌：內軌為主，外軌為輔

警察雙軌分流考試制度，確立維護治安的核心人力來源以警察養成教育取才之警察特考<sup>5</sup>（即先教後考的學歷教

<sup>4</sup> 因警察人員之教考訓用之相關制度，牽涉到行政、考試、司法、監察及立法等職權，故在規劃警察人員雙軌分流考試新制的過程中，必須針對現存問題，作跨機關之協調與折衝，才能達成政策方向上的共識。

<sup>5</sup> 根據考試院2014年7月14日發布之「公務人員特種考試警察人員考試規則」，公務人員特種考試警察人員考試三等考試的應考資格如下：

(1)中央警察大學各院、系、組、所、學位學程畢業得有學士以上學位證書者。



育)為主、一般警察特考<sup>6</sup>取才(即先考後訓的培訓)為輔，且訂出考試需用名額之合理比例。有關警察特考及一般警察特考需用名額之合理比例部分，經

考試機關綜合審酌2005年至2009年警察特考一般生與警校生應考人錄取、結訓情形、警校生淘汰機制、用人機關未來用人需求、人力規劃等因素，並維

(2)公立或立案之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各院、系、組、所、學位學程畢業得有學士以上學位證書，並經警察人員考試及格者。

(3)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者。

(4)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。

<sup>6</sup> 公務人員特種考試一般警察人員考試三等考試應考資格如下：

(1)中央警察大學以外之公立或立案之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院、系、組、所、學位學程畢業得有學士以上學位證書者。

(2)經高等考試或相當高等考試之特種考試及格者。

(3)經普通考試或相當普通考試之特種考試及格滿三年者。

(4)經高等檢定考試及格者。

護警察核心價值及兼顧一般生權益，考試機關決議三等考試一般生與警校生之錄取比例為14%與86%；四等考試一般生與警校生之錄取比例為30%與70%，3年後重新檢討分流比例。因此，新制維繫了警大與警專二校公費養成教育制度，繼續吸收優秀具可塑性的青年加入警察行列；同時也公開招收一般大學畢業之優秀青年加入警察行列，具有多元取才的精神。

(二) 考選分流：一般警察特考定位為門檻測驗，警察特考定位為成就測驗

此種雙軌分流的新制考試，將一般警察特考定位為門檻測驗，亦即一般大專畢業生通過此門檻者，即獲得受訓之資格；而將警察特考定位為成就測驗，亦即警校畢業生通過警察特考者，即表示已具有任職警察之核心職能（蘇志強、吳斯茜，2011：70），故其考試方式及科目不同，符合「不等者不等之」的實質平等精神。因此，實施之初，考試機關特別強調，雙軌制的目的不是要保障警校生，而是要使警校教育回歸正常，強化淘汰機制，同時也使一般生應考人因應試科目設計不同而更符實質的平等。譬如，警察特考採筆試；一般警

察特考分二試舉行，第一試為筆試，第二試為體能測驗，第一試錄取者，始得應第二試。又如應試科目方面，警察特考三等及四等考試以列考警察情境實務（概要）、警察（消防與災害防救、海巡）法規（概要）及依各類別核心職能設計之專業科目為原則，以回歸警察專業。一般警察特考三等及四等考試則依各類別核心職能分別列考5科及3科專業科目。

(三) 考試錄取等別與任用職級相稱

一般警察特考於考試規則中明定自2011年1月1日起舉行的本考試二、三等考試錄取人員須經警大訓練，四等考試錄取人員則須經警專訓練。新制與舊制最大的差異，在一般警察特考三等考試錄取人員可以到警大受訓，及格後取得擔任巡官職務之資格，使「考用配合」，減少訟源<sup>7</sup>。

(四) 強化特考錄取人員的警察專業訓練

一般警察特考及格人員受訓時間加長，較能適應警察工作。取消基特班急就章之不適任問題。譬如，一般警察特考三等考試錄取人員，須接受警大的警察教育訓練22個月，實務訓練2個月（合計24個月）；四等考試錄取人員，

<sup>7</sup> 舊制之一般大學畢業生考取警察三等或四等特考，均一律到警專接受訓練，且結訓後均以基層警員任用，致常有錄取者爭訟事件。

須接受警專的警察教育訓練16個月，實務訓練2個月（合計18個月），比舊制基層警察特考及格只受訓11個月更加落實，更符「訓用配合」之精神。

#### （五）未依性別分訂錄取名額

為符合考試之公平性，新制一般警察特考並未依性別分訂錄取名額，只要能通過各類科之專業科目筆試及體

能測驗者，不論性別均予錄取。新制考試之體能測驗之合格標準如下—男性應考人：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。女性應考人：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。

### 參

## 我國警察人員「雙軌分流」考選制度的構建思路評析

茲就警察特考雙軌分流制度構建之目的、是否違反憲法平等原則，以及警察養成教育模式及先考後訓模式之優缺點等三個面向，評析此雙軌新制之正確性與合理性。

### 一、就警察特考雙軌分流制度構建之目的而言

基於對專業警察人員應經專業養成教育及訓練的用人原則及兼顧多元取才、活化警察用人等目的，考試院通過警察人員考試制度雙軌分流方向<sup>8</sup>。

（一）警察專業養成教育係屬國家計畫性人力進用之一環：依據警察法第15條規定中央設警察大學、

警察專科學校辦理警察教育；警察教育條例第2條規定，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。按警大設校宗旨為培養警察專門人才；警專則培養具備執行各種警察、消防勤務、業務能力之基層人力。因此警大警專招生是國家計畫性進用警察人力的主要來源，其目的在考選具有維護社會治安等公共利益之適用人才。

（二）對外考選非警校生加入警察行列，係綜合考量多元取才、彈性用人及應考權益之需求：雖然警

<sup>8</sup> 參考考選部2014年6月11日新聞稿。

校生之入學考試係採公開競爭考試，但因應考人未報考或報考未考取等原因而未能成為警校生，而日後從一般大學畢業後想從警。政府為提供第二次從警機會予此類人員，以及綜合考量多元取才和彈性用人之需要，而另闢「外軌」的警察考選制度。

此外，以內軌為主，外軌為輔的構建思路，主要考量我國係先有警察教育機構，後有警察考訓制度的傳統史略，且警察比起一般公務員，用人機關更早介入人力供應過程，因應警察工作之專業人力需求，對所需的人力條件預先準備，例如新生入學的篩選，專業課程設置、修習警用技術（如柔道、射擊），暑假期間安排到警察機關實習，形塑抗壓性、服從性、團隊領導、職業倫理等全方位專業能力，每年提供年輕、專業、向心力強、有團隊精神的新血投入治安工作，這樣的「教、考、用」程序是有計畫性的，也是警察人力供應系統的主要模式，行之有年且長期運作穩定（蘇志強，2013：375）。

綜上，警察特考雙軌分流制度構建之目的，方向正確，且具有正當合理性。

## 二、就警察特考雙軌分流制度之執行是否違反憲法平等原則而言

### （一）憲法平等原則係指實質平等

司法院大法官多號解釋指出：「…所謂平等，係指實質上之平等而言…得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待…」（如釋字第205、485、571、593、596、618、626、635號解釋等）。因此，警察特考雙軌分流制度，強調實質上的平等，符合憲法平等原則。

### （二）警校生與一般生本質不同

「警校生」與「一般生」學經歷與教育背景均不同，警校生是已接受二年或四年警察專業正規教育，一般生未曾接受任何正規警察專業訓練，若未審慎斟酌所規範的事物性質的差異性，而強加不論「警校生」與「一般生」皆置於同一種考試科目與考試方式，恐有違反平等原則。故警察特考實為學習完成後之警察專業成就測驗，而一般警察特考是一般基礎法治知識的入門門檻測驗，兩者本質不同。

### （三）行政法院實務見解肯認雙軌分流與憲法平等原則無違

依臺北高等行政法院100年度訴字第1371號判決理由書，認為「……考試院依公務人員考試法之授權，依應考人是否接受警察養成教育與專業訓練等養成背景、基本學養之不同，並配合此一養成背景之差異，基於專業之判斷，依法定程序訂定「公務人員特種考試警察人員考試規則」、「公務人員特種考試一般警察人員考試規則」，分訂不同

應考資格及應試科目，以供據以舉辦警察特考與一般警察特考兩類考試，俾臻完備我國警察人員取才制度，與考選警察人員是否具有執行警察、治安等實務工作所需之知識、技術與能力間，具有合理之關聯性……。無違背憲法第7條平等權之保障、第15條保障人民工作權、第18條保障人民應考試權及第23條法律保留原則、比例原則之意旨。因此，雙軌分流制合乎憲法平等原則，且係符合警察實務所需之合理做法。

### 三、就警察教考用模式及考訓用模式之優缺點而言

教育訓練是使警察人員有效達成任務的手段，是授予工作所需的知識與技能，使其具有擔任諸種任務的能力，並培養廉能品德及具有執行專業職能之健全警察人員之一種歷程。其作法包含警察養成教育模式及先考後訓模式，前者又稱為「教考用」模式，後者又稱為「考訓用」，各有其優缺點。

#### (一) 教考用模式

這種模式是先經過學校公開競爭的招生考試，且施以較長期間的警察專業教育後，再通過國家考試而予以任用，強調「教育」(education)重於「訓練」(training)。其優、缺點如下(梅可望等，2008: 179-180；Birzer, Bayens and Roberson, 2012: 253-254；Haberfeld, Maria R. 2013: 35-36)：

#### 1. 優點

- (1) 教育內容為基本且較廣泛的知識，強調立身處世等各種事理方法之學習，較能適應一般需要。
- (2) 傳授合乎邏輯、富有創意的問題解決知識、技巧，批判性思維及溝通技能，使警察較能彈性處理困難而模糊的問題。
- (3) 教育的功能在潛移默化一個人的氣質，使警察在處理犯罪及回應民眾需求時，較能具有親民作風(civility)和人性化(humanity)的態度。
- (4) 教育能貫輸國家的歷史知識、民主過程，以及尊重憲法保障之自由權利、價值與政府組成的形式。
- (5) 使警察較能理解刑事司法系統(包括警察、院檢及監獄機關)的整體結構與運作。
- (6) 教育較能培養警察對少數族群的同理心，對他人較能具有包容力及人際溝通能力。
- (7) 教育較能使警察在完成警察角色上，能考量各種情境因素而作成較具彈性的決策；並較能針對個案作出明智的裁量。
- (8) 教育較能使警察在處理複雜的警政計畫和策略(譬如問題導向警政、社區警政等)上，具

有創新性和彈性；並較能接受及調適警察組織的變遷。

- (9) 教育較能使警察具有建立社區關係的技能，包括具有使社區民眾尊重及信任警察的能力。
- (10) 教育較能培養專業的警察態度與表現，並使警察更具有壓力承受能力，因而使警察更穩重與值得信賴。
- (11) 警察院校提供公費及免服兵役待遇，可吸引優秀高中畢業生進入警察院校接受警察養成教育，讓警界一直注入新血輪。接受警察養成教育的警校學生不僅年輕富活力、素質整齊，且易培養其對警察組織的革命情感，富有可塑性及發展潛能。
- (12) 由於警校生歷經相同的警察專業養成教育，所以前後期校友在警察工作職場中，觀念較接近，感情較深厚，有利於團隊合作與協調聯繫。

## 2. 缺點

- (1) 教育較費時，且耗費成本，故較難收到立竿見影的學習效果。
- (2) 未能培訓特定專門的技能。
- (3) 警校學生畢業後若畢業時未能考取國家任用考試，則易造成教育資源的浪費。
- (4) 由於教育時間較長，國家考試

的錄取名額按當年度用人需求訂定，與當屆畢業生人數未必相合，故未能配合當前國家用人急迫需要，緩不濟急或導致人力資源培訓的浪費。

- (5) 警校在校學生為了準備特考，對於非特考應考科目的課程，學習意願較為低落，且教學方向易受國家考試制度影響。

## (二) 考訓用模式

此模式係國家舉辦公開競爭的一般警察特考，招考一般大學畢業生，錄取後再到警校接受警察專業課程的培訓，強調「訓練」重於「教育」。其優、缺點如下（梅可望等，2008: 179-180；Birzer, Bayens and Roberson, 2012: 253-254; Haberland, Maria R. 2013: 35-36）：

### 1. 優點

- (1) 內容為專門知識與技能，強調某種特別事理的傳授，適應特殊需要。
- (2) 密集的訓練，可培養制式化的行為反應。
- (3) 密集訓練易收立竿見影而有效率的學習效果，有利培養自信心。
- (4) 任用人員與出缺時機相配合，可快速增補警力，增加行政效率。
- (5) 招生來源多元化，可招收各種專長的人才進入警察行列工

作，並有助培養警察機關多元競爭的組織文化。

- (6) 避免造成警校公費生無法考取警察特考之教育資源浪費。

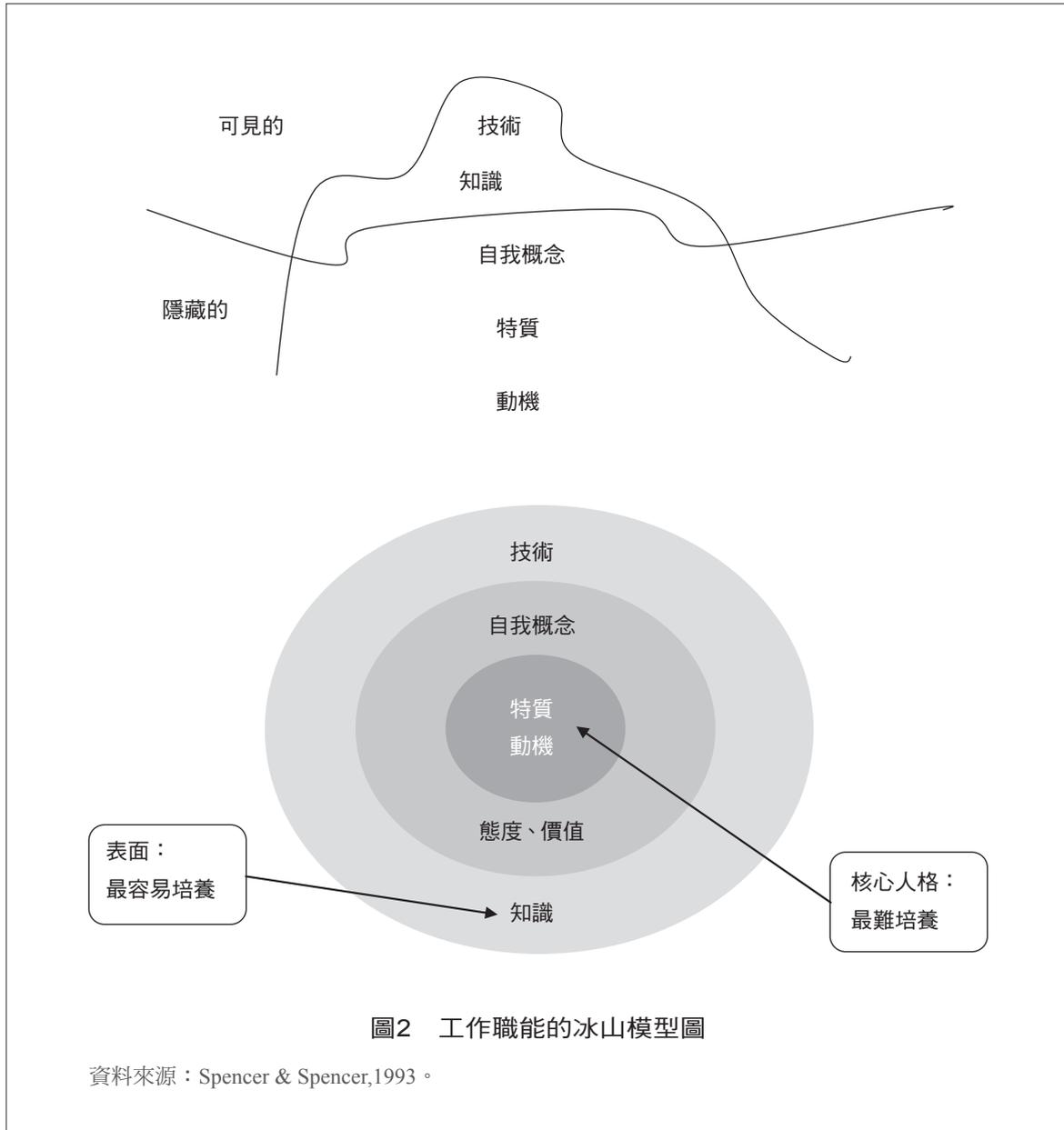
## 2. 缺點

- (1) 投入警職的平均年齡較高，據警專特考班的統計，結訓後平均年齡約 31.5 歲，比警專「教、考、用」模式畢業的學生平均 21 歲相較，高出許多，較不具有可塑性。
- (2) 大學畢業生從事基層警察工作，在心態上多忿忿不平，深覺大材小用，並以找工作的心態從警，俟機轉業，對警察工作之敬業態度及認同感均較低，離職率偏高。
- (3) 招收一般大學畢業生從警，國家需投入（或補助）二次大專教育的成本；又通過特考後接受訓練之學員，在訓練期間領有比警校生更多的薪水津貼，且此類學員結訓後並無服務年限及離職需賠償受訓費用之規定，不僅不符人才培養之成本效益，亦造成相對的不公平待遇。
- (4) 訓練內容係針對特定的情境而設計，但實際上並無完全一樣的情境發生。
- (5) 制式行為反應的訓練結果，會

減低反應時的創造力。

- (6) 制式訓練因學員首次接觸，易導致學員對制式的反應方式不喜歡，而得到反效果。
- (7) 強調警察實用技能之訓練，但由於訓練時間不長，且易受人情困擾，而無法厲行淘汰機制，且無法培養員警宏觀之知能與內在之潛能。

上述二種警察考選的模式，各具優缺點；再從 Spencer 和 Spencer (1993) 的觀點而言，將一個人的工作職能 (competency) 區分為隱藏於內在的動機 (motives)、特質 (traits) 與自我概念 (self-concept)，以及表現在外的知識 (knowledge) 與技術 (skill) 等 5 種，好比所謂「冰山模型」(如圖 2 所示)。動機是指影響個人行動的一貫的想法與需求，動機會驅動、引導及選擇行為，以朝向特定的行動或目標；特質是指個人身體上的特性，以及對情境或資訊的一貫反應；自我概念是指個人的態度、價值或自我形象；知識是指個人在特定領域上所擁有的資訊；至於技術則指執行特定的物理性或心智性工作的能力而言。Spencer 和 Spencer 認為知識和技術是屬於表面的、看得見的工作職能，也最容易加以培養；但是，自我概念、特質和動機等工作職能是深層性的、隱藏性的，是人格的核心部分，最難加以培養。Boyatzis (1982) 進一步認為：動



機和特質最能影響自我概念，以及技術等工作職能 (Vathanophas & Thai-ngam, 2007: 50)。

筆者認為警察教考用模式，因其在警大或警專接受養成教育潛移默化的時間較長，且較著重在內在動機、特質與自我概念的培養，因此，以教考用模式

養成的警察人員，較能視警察工作為一項「志業」與抱負；相對地，採用警察考訓用模式，學員在警大或警專受訓時間較短，且訓練內容較強調外顯知識與技術的培訓，故此模式培訓出來的警察人員，雖能快速學到制式的執勤技能，但其較易認為警察工作是一種特殊技能

的「職業」而已，對警察組織較欠缺承諾感，因此較易因工作挫折而離職。

綜上，警察教考用和考訓用等二者考選模式各有優缺點，且其功能亦不同。因此，筆者認為警察考選模式之構建，宜採「教考用」和「考訓用」二種模式併行的方式辦理，並儘量擷取該二種模式的優點，避免其缺點。

綜上評析，筆者認為我國警察特考

雙軌分流制度之構制思路，在目的上及執行上具有正確性與合理性，不僅兼顧了警察機關的用人需求，亦確保了各類考生在憲法上的應考權益，且符合實質的平等原則；另在警察考選模式之構建上，兼採「教考用」和「考訓用」二種模式併行的方式，可儘量擷取該二種模式之優點，甚為可取。

## 肆 我國警察人員「雙軌分流」考選制度的結果評估

我國警察「雙軌分流」考選新制已從2011年至2014年實施，茲就此3年來之實施結果，作初步的評估如下：

### 一、有效解決警專畢業生成為「流浪警察」之問題，但警大四年制養成教育仍未達正常化之目標

2006年警專應屆畢業生未錄取警察特考人數高達485人，佔畢業人數之26.77%，自此引爆「流浪警察」之問題（如表一所示）。此問題延續到2007年、2008年及2010年，終於2011年採用新制後獲得解決。2011年起實施警察雙軌分流考試制度，警專應屆畢業生考取四等特考之錄取率大幅提升：2011年為91.36%、2012年為98.70%及2013年為99.51%（如表一所示）。為新制警察特考四等考試之應考資格已排除一般

大學畢業生報考。由此可見，我國新制警察「雙軌分流」考選進用制度實施結果，已有效解決了警專畢業生成為「流浪警察」之問題。

然而，由於警察考試三等考試之資格除警大畢業生外，尚包括警察四等特考及格滿三年之警職人員，且補習班仍繼續招攬現職基層警察人員參加補習，透過三等特考作為晉升之捷徑。故警察特考之內軌競爭激烈，警大畢業生之錄取率並未比以前更提昇（如表一所示），故警大畢業學生若未考取特考者，仍有可能成為流浪警察，且連續三年未通過特考者，必須賠償在警大受訓時所享有的公費，浪費警大教育資源。因此，警大四年制學生之學習重心仍以考取特考為主，對教學之正常化仍有些影響。

## 二、一般警察特考班錄取人員之學歷及年齡分析

2011年至2013年實施雙軌分流制度三年來，一般警察特考（外軌）錄取人員之平均學歷，計有46%係畢業於公立大學，54%畢業於私立大學；反觀警察大學四年制本科學生（內軌）入學時同時考取一般大學之情形，平均有92%的學生同時考取公立大學，8%同時考取私立大學（如表二所示）。

以2011年為例，一般警察三等特考錄取30名中，畢業於公立大學者11人（佔36.7%），畢業於私立大學者19人（佔63.3%）；若與警大大學部於2007年入學、2011年畢業參加警察三等特考的76期1隊學生相比較，警大大

學部76期1隊學生當年同時考取一般公立大學有246人（佔90.77%），考取私立大學有25人（佔9.25%），可知警大養成教育的學生考取一般公立大學的比例顯然比一般警察三等特考之錄取者來得多。惟2011年一般警察三等特考錄取者具有研究所碩士學位者有2人（佔6.7%），考上律師資格者亦有2人。可見一般警察三等特考錄取者之素質亦相當優秀，且其進入警大接受兩年的教育訓練的學習態度與力度，亦符合期待。

此外，2011年一般警察三等特考錄取30名之平均年齡為30歲，與2011年參加警察特考之警大四年制畢業生之平均年齡22歲相較，較大8歲，故在接受警察技能課程之可塑性較低。

表二 一般警察特考（外軌）錄取人員學歷及警大四年制本科學生（內軌）考取一般大學分析表

	一般警察特考（外軌）錄取人員之學歷		警大四年制本科學生（內軌）入學時同時考取一般大學之情形		備考
	畢業於公立大學	畢業於私立大學	同時考取一般公立大學	同時考取一般私立大學	
2011年	11人 (36.7%)	19人 (63.3%)	246人 (90.77%)	25人 (9.25%)	本表年度係指警大四年制本科學生畢業年度，例2011年警大761期畢業生，係於2007年同時考取一般大學。
2012年	15人 (52%)	14人 (48%)	248人 (92.54%)	20人 (7.46%)	
2013年	18人 (49%)	19人 (51%)	232人 (93.17%)	17人 (6.83%)	
平均	46%	54%	92%	8%	

資料來源：中央警察大學

### 三、基層年輕警員熱衷報考三等警察特考內軌考試，以求同時獲得升官等及巡官職務，滋生只想升官而輕忽工作之心態，對基層警察勤務運作及團隊士氣，造成不良的影響

自2011年起警察特考內軌考試及格人員可到警大受訓，並於結訓後可取得擔任巡官資格，增加基層員警晉升之路，故衝擊原為基層升職教育設計之警大二技班及警佐班教育體系，包括施教內容之屬性不易區隔，以及各類內升名額的消長。亦即基層警員考取三等內軌警察特考的名額增多，就會減少二技班及警佐班的招生名額，因而影響資深基層同仁到警大受訓和升職的權益。或有人提議將警察三等內軌特考及二技班入學考試合併，惟內軌特考及二技班考試之屬性不同，考試科目及計分方式亦不同，前者強調學科筆試成績，後者強調工作資績計分，若予合併則對資深之基層員警的升遷權益造成重大影響。

此外，由於年輕新進之警員，對警察階級流動之進取心強烈，其一旦具有報考三等警察特考（內軌）考試之資格<sup>9</sup>時，為求同時獲得晉升警正官等及巡官職務，即全心投入考試。因而造成

年輕新進之警員，專攻考試升官而敬業態度不佳之心態，包括請調偏遠、單純地區服務，逃避繁重之工作指派等。因此，考取三等警察特考（內軌）的員警中，有很多人的年度考績是連續乙等的現象；甚至有些來自四等特考外軌或內軌考試訓練及格分發的警員，到基層警察實務工作才幾個月，因具有一般大學學士學位，立即報考三等警察特考（內軌）考試。此種以三等警察特考內軌考試作為員警升官的捷徑，而輕忽工作歷練與表現的現實心態，對基層警察勤務運作及團隊士氣，造成了不良的影響。

### 四、四等警察特考內、外軌錄取率懸殊，引起外界誤認為國家考試獨厚警校生之虞，有待澄清

考試院於2013年11月28日舉行的第262次院會中，曾討論雙軌分流考選制度在內、外軌的錄取率非常懸殊，易被外界批評國家辦理警察人員任用考試，有獨厚警大和警專畢業生之嫌。經統計雙軌分流考選制度實施四年來，在三等特考的平均錄取率方面，內軌為11.84%，外軌為8.85%，相差不大。尤其2014年三等外軌考試的預估平均錄

<sup>9</sup> 根據考試院2014年7月14日發布之「公務人員特種考試警察人員考試規則」，公立或立案之私立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（如四等內軌或外軌考試）及格者，無論服務年資多淺，即可報考三等警察特考（內軌）考試；或警專畢業生未得有學士以上學位證書而經特種考試警察人員考試（如四等內軌考試）及格滿三年者，亦可報考三等警察特考（內軌）考試。

取率13.86%，已高過三等內軌考試的預估平均錄取率13.83%，其中行政警察類科外軌的預定錄取率9.77%，已遠高於內軌相同類科的錄取率6.71%（如表三所示）；然而，在警察四等特考的內軌考試平均錄取率為91.93%，與警察四等特考外軌的平均錄取率9.78%相比，則差距懸殊，確實易被外界認為有保護警專畢業生，而造成國家考試違反平等原則之嫌，有待澄清。

其實，雙軌分流制度的構建思路，乃將內軌之進用考試定位為「先教後考」的成就測驗，將外軌之進用考試定位為「先考後訓」的門檻考試，二者屬

性不同，不能類比。而且，警專入學之招生考試亦是採取激烈的公開競爭考試，其競爭的場域乃提早在入學考試時，非在畢業後的警察特考，故難謂國家考試獨厚警專畢業生。尤須注意者，對內外軌錄取率懸殊提出嚴厲批評者，大多數為補教業者與部分年輕之基層員警<sup>10</sup>，其乃基於理性自利的心態與立場，易有偏執已見之虞。例如補教業者希望考選機關開放更多外軌名額，並提高外軌錄取率，以利其補習班之招生與獲利；部分年輕之基層員警則希望取消雙軌分流制度，恢復為警察單一內軌考試，並增加內軌三等特考之錄取率，以

表三 我國警察人員雙軌分流考選制度錄取率分析表

	三等特考		四等特考	
	警察特考（內軌）	一般警察特考（外軌）	警察特考（內軌）	一般警察特考（外軌）
2011年	10.03%	8.79%	77.15%	2.74%
2012年	11.09%	5.52%	93.34%	6.66%
2013年	12.40%	7.22%	98.58%	11.28%
2014年 （預估錄取率）	13.83%（其中行政警察類科預估錄取率為6.71%）	13.86%（其中行政警察類科預估錄取率為9.77%）	98.65%	18.43%
平均	11.84%	8.85%	91.93%	9.78%

資料來源：考選部

<sup>10</sup> 參閱「警察特考不公？警大：立基點不同」，中時電子報，2014年7月28日。又於2014年12月28日檢索「士明圖書-李如霞老師·朱源葆博士-討論區」網站（<http://board01.tacocity.com.tw/USER/a0923186838/>），內有批評現行警察特考制度之多篇貼文可為佐證。

利其透過警察三等特考而快速獲得官等與職務之晉升。因此，上述具有利害關係立場者之個別意見表述，並不能代表警察用人機關、考選機關及社會大眾之整體公共利益，故考選機關不能因偏聽而誤導審慎研定之警察「雙軌分流」考選政策與執行。

#### 五、警察特考四等考試一般生（外軌）與警校生（內軌）之需用名額比例，採彈性調整之原則發展；三等考試一般生（外軌）之需用名額比例，則沒有上調的空間。

由於上述警察內軌四等考試錄取率遠比外軌之錄取率高，因此，導致補教業者及外軌考生的不滿，到處投書陳情，希望增加外軌錄取名額及錄取率。例如，考選部於2014年5月14日，針對署名「警察特考報考人」於聯合晚報刊登廣告抗議警察特考以警察學歷方式限制報考資格，違反公平原則，請予更正乙事，考選部發布新聞稿說明：「依考試院會議決議，自2011年起，一般生與警校生之需用名額比例，三等考試為14%與86%；四等考試為30%與70%，3年後重新檢討分流比例。自雙軌制實施以來，本部已積極協洽用人機關增加一般警察特考需用名額，以四等考試而言，2011、2012、2013年一般生與警校生比例分別為30.07%：69.93%、33.33%：66.67%、40.93%：

59.07%，已逐步提升，本部將持續努力協洽用人機關，積極調整一般生需用名額。」因此，未來的四等警察特考之需用名額，因警政用人機關亟需補足基層警力缺額，勢必朝增加一般生的比例發展。至於三等一般警察特考（外軌）考試，因錄取率與三等內軌者接近，且警察用人機關對巡官職務之需求名額有限，及考量警察大學專業養成教育及在職員警升遷制度之正常運作，每年計畫性招收年輕優秀之高中畢業生及基層優秀員警，分配在大學部各專業警察學系之四年制、二年制技術系，以及警佐班等班期受訓，故三等外軌考試之名額比例沒有上調的空間。

惟考選機關開放增加警察特考四等外軌一般生的名額的作法下，必須堅守「雙軌分流」以內軌為主，外軌為輔的原政策意旨，以確保警察機關計畫性用人策略的既有成效及警察人員的素質。因此，應維持警大及警專的警察養成教育軌道，持續招募較青壯、素質好及可塑性高的優秀人才，以及應避免大幅擴充外軌名額，因而造成基層女警比例逐年升高而影響外勤危勞工作之指派問題。根據警政署現行「警察性別政策」，自2005年基層行政警察特考應考須知及2006年臺灣警察專科學校第25期招生簡章起，已明訂錄取人員主要工作內涵及受訓（結業）後，一律分發外勤基層第一線勤務工作，主要從

事警勤區、犯罪偵防、交通執法、群眾抗爭活動處理及執行人犯押送、戒護等工作。且警政署於2010年指示各警察機關對警察勤務項目及編排無分性別一體適用，落實性別平等，以破除外界特權及保護疑慮，導正外勤女警之派任與執勤觀念。然而，基層女警因先天生理及體能因素，在擔服上述外勤繁重之工作時，確實發生無法適任之諸多案例，如懷孕期間不適任外勤、深夜不宜單獨服勤等<sup>11</sup>。因此，若透過不分定男女錄取名額之警察特考雙軌分流制度，增加外軌招募之名額的話，勢將錄取更多比例的基層女警。以2011年一般警察特考（外軌）錄取或及格總人數為例，其中男性169人、女性135人，男性佔55.59%、女性佔44.41%。此外軌考試錄取新進女性員警之比例，遠比2012年12月止，我國女警總數4,094人，佔全部警察人員63,787人的6.42%高出好幾倍<sup>12</sup>。此外，警察四等特考所考選之基層警力，因需要面對第一線民眾的需求與抗爭，故其警察職能之專業養成更顯重要。是以，目前警校生考取四等特

考之比例與一般生考取四等特考之比例，似可以近三年錄取人員之任職三至五年間離職率之實證研究結果再據以彈性調整。

綜上，警察特考一般生（外軌）與警校生（內軌）之需用名額比例，考試機關受到外界（尤如補教業者等利益團體）之輿論壓力影響，若要彈性調整增加外軌之名額時，應同時尊重用人機關之人力需求及考量維護治安之公共利益，仍應維持以內軌為主、外軌為輔的政策原意，才是根本之道。

#### 六、警察雙軌分流考選制度可保持警大和警專傳統的養成教育制度及警學研究成效之優點，包括：

- （一）警大和警專可吸引年輕優秀、可塑性高的青年進入警察行列，使警察人力保持青壯；
- （二）警校公費制度可嘉惠家境清寒家庭子弟進修警察大學或警察專科學歷教育，有利社會垂直之階級流動；
- （三）警大和警專辦理專科、大學及研

<sup>11</sup> 「波麗士吐苦水：警花服勤限制多」，中時電子報，2013年1月21日；「勤務比照男警，已婚女警反彈」，自由時報，2008年2月21日。

<sup>12</sup> 2014年8月8日檢索自警政署網站（<http://www.npa.gov.tw/NPAGip/wSite/lp?ctNode=12713&CtUnit=2524&BaseDSD=7&mp=1>）2012年12月31日公布之「現行警察性別政策推動情形」之資料。另比較日本情形，日本2012年度各都道府縣警察機關之女性警察人員比例為6.8%，近十年來，日本女警的比例持續穩定攀升，在2002年度時女警僅佔4.0%，且計畫在2023年初為止，將女性警察人員比例提高10%（金井利之，2013: 337），故我國女警之比例不能超速膨脹，以免影響外勤警察勤務之運作。

究所教育之行政，兼受教育部指導與評鑑，較能確保教師教學研究之能量與品質，有助提昇警察學術之水平，並讓警大與警專持續扮演政府治安智庫的角色，實現公共利益。

### 七、多元取才結果將影響警察組織文化 朝向多元化發展

未來若針對警察雙軌分流考選制度進行影響評估（impact evaluation）的話，預料將發現此種多元取才的結果，會使警察組織的文化趨向多元化。由於雙軌分流考試採取多元取才的精神，警大與警專開辦之各種班期呈多元化發展，因此，未來警察組織成員之來源及

受訓背景亦呈多元，會牽動警察組織文化的多元發展。故未來之警察領導者，必須採取更權變的領導管理與人事升遷制度，以充分運用不同來源之警察人力資源，並應透過不斷的溝通與對話，凝聚組織成員共識，重新形塑優質的警察多元文化，以利與多元社會作良性的互動。

綜上，我國警察「雙軌分流」考選新制實施三年來，兼取內軌與外軌之人才，並兼顧教育與訓練之成效，目標明確、方向正確。惟仍須就執行上之細節再作微調與改進，並在警察組織與管理之作法上早作因應，才能使警察與時俱進地融入社會。

## 伍 結論與建議

從制度論（Institutionalism）的觀點言，一個制度的構建，深受其背景環境所影響，且當制度的環境發生變遷時，制度必須隨之調整，才能取得正當合法性。因此，我國警察人員的考選制度，由於受到社會、政治及法制等環境變遷的影響，已彈性、漸進地調整與發展，而歷經了「教用合一」、「教考用」、「教考用」與「考訓用」併行，以及「雙軌分流」等4個階段的制度變革。

現行警察考選的「雙軌分流」制度

的形成背景，主要為警察「教考用」與「考訓用」制度併行的結果，造成警察教、考、訓、用嚴重脫節及應考人訟源不斷的問題。因此，該雙軌分流新制的構建作法，採進用雙軌、考選分流、考試錄取等別與任用職級相稱、強化特考錄取人員的警察專業訓練，以及未限定女性錄取名額等創新的作法。本文認為該雙軌分流制度之構制思路，具有正確性與合理性，不僅兼顧了警察機關的用人需求，亦確保了各類考生在憲法上的

應考權益，且符合實質的平等原則；且評析該雙軌分流考選制度自2011年至2014年實施3年來之結果如下：

1. 有效解決警專畢業生成為「流浪警察」之問題，但警大四年制養成教育仍未達正常化之目標；
2. 一般警察三等特考錄取人員之學歷不如警大四年制養成教育的本科生，且年齡比警大四年制養成教育的本科生大，可塑性較低；
3. 基層年輕警員熱衷報考三等警察特考內軌考試，以求同時獲得升官等及巡官職務，滋生只想升官而輕忽工作之心態，對基層警察勤務運作及團隊士氣，造成不良的影響；
4. 四等警察特考內、外軌錄取率懸殊，引起外界誤認為國家考試獨厚警校生之虞，有待澄清；
5. 警察特考四等考試一般生（外軌）與警校生（內軌）之需用名額比例，採彈性調整之原則發展；三等考試一般生（外軌）之需用名額比例，則沒有上調的空間；
6. 警察雙軌分流考選制度可保持警大和警專傳統的養成教育制度及警學研究成效之優點；
7. 多元取才結果將影響警察組織文化朝向多元化發展。

筆者根據上述制度實施結果之優缺點，提出今後改進的建議如下：

### 一、穩住現行「雙軌分流」之警察考選政策，並在執行上以漸進方式持續改善缺失

依照我國大法官會議釋字第626號解釋意旨及平等原則之意旨，警察職司維護社會治安與保障人權，故警察之「雙軌分流」考選制度攸關公共之利益，應定期作多面向的評估。本文認為該雙軌新制之構建方向既屬正確，則決策者就應維持該政策之方向與精神，不要因媒體報導及部分群體之不同意見而輕言大幅更張、因噎廢食。至於政策執行之細節部分則可以漸進方式持續改善缺失。譬如，為求警察三等特考內軌考試之公平，可朝建立題庫之方式辦理；為澄清警察四等特考內軌考試錄取率偏高，有獨厚警校生之疑慮，則可加強警校生在校學習之品保措施，厲行淘汰，並可加強改進考試之題型為選擇與申論混合方式，擇優錄取（如四等內軌特考自2014年起之作法）。

### 二、平衡警察內升與外補之升遷機制，構建警察教考訓用結合之配套作法

基層員警之升遷，雖有助於工作士氣之激勵，但亦需有外補之新血輪人才進來，才能使警察組織保持旺盛的生機。因此，從警察人力資源管理的觀點言，警察人事升遷作業應考量內升與外補機制之平衡。目前我國警察人力外補之機制方面，有警專專科警員班入學

考試及警察四等特考內軌考試，警大四年制大學部、研究所等入學考試及警察三等特考內軌考試、一般警察特考（外軌）四等及三等考試等；在警察內升機制方面，則有警察三等特考內軌考試、警察升警正官等考試、警察升警正或警監官等訓練、警察大學研究所、二技班、警佐班考試等各種教考訓用機制。

尤應注意者，我國警察人事制度採「官職分立」制度，故上述不同之內升機制，各具有不同的人事功能。依警察人員人事條例規定，基層員警通過警察三等特考內軌考試及警大訓練及格，可同時獲得升警正官等及巡官職務之資格；通過警察升警正官等考試或警察升警正、警監官等訓練及格者，只能取得晉升官等之資格，並不能取得晉升職務之資格；至警察大學各班期畢業或結業者，則可取得晉升巡官職務之資格，而與晉升官等無關。因此，若為紓解基層員警晉升官等壓力，可鼓勵其報考升官等考試或升官等訓練；若為紓解基層員警晉升巡官職務之壓力，則應維持警察升職教育制度之正常運作，包括以筆試及資績計分並重的警大二技班、警佐班等班期維持正常招生之名額，甚至可透過警察職務結構之調整，大量增加巡官之職缺，並修改警察人員人事條例第11條第二項之規定，讓警專畢業生亦可憑工作資歷與表現，不需至警大受訓即可升任巡官職務。至於現行雙軌分

流下之警察三等特考內軌考試制度，雖可提供基層員警同時晉升警正官等及巡官職務之契機及保障其憲法上之應考權益，但亦間接衝擊了警察機關原有警察循序升職教育之制度精神，並滋養了年輕新進員警只想考試升官，不求工作表現之歪風，長此以往，勢將影響基層警察勤務之運作及團隊之工作士氣。因此，建請考選機關會同警察用人機關研商改進警察三等特考內軌考試與訓練作法，對三等內軌及格人員，採留職停薪、不佔原職缺方式至警大受訓，受訓期間比照一般警察特考及格人員領取學員津貼，並比照高普考試及司法官考試等作法，必須受訓及格始算完成考試程序，分發巡官職務。如此，將更能提升訓練成效、節省訓練成本，以及衡平考量內外軌學員受訓之公平性和基層警察升遷機制之公平性。

### 三、因應警察考選制度變革，尊重警察內部多元文化

新進警察的招考錄用制度的改革，不僅牽涉警察人力資源系統上的重大調整，尚且會在警察組織與管理運作上產生很多變化，尤其對警察組織文化勢必產生若干影響。就我國警察人員實施「雙軌分流」之考選進用制度而言，由於未來新進的警察人員來源多元化，且女性及一般警察特考及格人員之警察人數將會增多，預測將影響我國警察組織

文化朝多元化方向發展，有助於改善警察封閉之形象。

#### 四、比較兩岸警察考選制度，交流分享實施經驗

近年來，兩岸新警招考錄用制度均作了若干改革<sup>13</sup>，在作法上雖有不同，但檢視兩岸新警招錄制度之設計，改革的核心思維呈現出幾個共通點，包括「鞏固新警以計畫性培育的供應管道」、「聯合公務員考試機制暢通就業之路」、「確立警察學歷教育的價值」及「高素質警力要從年輕取才且長期養成」等四項，亦可見兩岸推動新警招

錄制度改革的進步之處（蘇志強、吳斯茜，2012：14）。因此，加強兩岸警學研究的交流，不僅可增進彼此制度的瞭解外，更可從中比較制度的差異，以及分享警察考選制度面臨的問題與策進作法。

<sup>13</sup> 大陸地區警察高等院校辦學模式的現實選擇，有兩種主張：一種主張是以「上海模式」為基礎，採取以「2+2」或「4+2」為特徵的警察高等教育辦學模式；一種主張是採取學歷教育和在職培訓協調發展的警察高等教育辦學模式。所謂上海模式是根據公安機關的實際用人需求實行定崗招收公務員，招收的條件和對象是具有大專以上學歷的畢業生。將公務員考試、入學考試相結合，報考者考試通過，成為正式學員。學員在校期間主要進行有針對性的公安基本理論知識和專業技能的培訓與學習，畢業後直接上崗（王慶功等，2008：128-129）。大陸地區基於上述上海模式的精神，於2008年6月23日制訂了《2008年政法院校招錄培養體制改革試點工作實施方案》，該方案主要體現在五個轉變：一是招生對象的轉變：公安民警招錄對象包括軍隊轉業幹部、復員戰士和地方高校的大學畢業生；二是招考方式的轉變：將入學考試和公務員招錄考試一併進行，實現「入學即入警」；三是培養費用轉變由國家負擔，免收學費；四是培養方向的轉變：將原來以非定向招生、培養轉變為定向招錄、定向培養、定向分配，使考生在報考警校時，就明確工作去向；五是培養側重點的轉變：以公安業務綜合素質培養為基礎，以職業精神、基本技能和專業能力教育培養為核心，實施教、學、練、戰一體化的教學模式（邱福軍等，2010：96-98；王彥吉主編，2010：202）。惟上述上海模式的警察考選制度存在一些問題，一是學員專業背景差別大，文、理、工皆有，且學歷參差不齊，有專科、學士，還有研究所畢業、因此在班次、課程安排上，造成困擾；二是社會總教育成本不是降低，而是增加了，要進行兩次教育，兩次投入，學制相加的時間和總教育成本，遠高於學歷教育和專業技能訓練相結合的一次性警察養成教育；三是不利於警察工作意識和職業倫理的養成，由於學員的世界觀、人生觀和價值觀在第一次一般大學學歷教育期間已基本形成，改變和調整有一定難度。不少學員從警是為了獲得一份穩定的職業，而非出於對警察職業的熱愛，其工作穩定性較差。例如，北京市公安局2000年招收普通高校畢業生800人，截至2002年年底，調出或辭職425人，占53%；2001年招收811人，一年之內就調出或辭職205人，占25.3%（王慶功等，2008：129）。因此，王慶功等人（2008：130）認為，大陸地區的警察高等教育，必須採取警察學歷教育和在職民警培訓協調發展的辦學模式，同時加以改革和調整。劉巨剛（2010：85）亦認為，學歷教育是警察高等教育的根基，而且開展警察學歷教育，有助於促進警察學科的前沿發展，對警察行業（實務）提出前瞻性的指導，這不只是對警察高等教育，更對警察職業都是有莫大益處的。

## 【參考文獻】

- 王彥吉主編(2010): 中外警察教育與培訓。北京: 中國人民公安大學出版社。
- 王慶功, 張宗亮, 李傳良等著(2008): 戰略視野中的中國警察高等教育。北京: 中國人民公安大學出版社。
- 朱源葆(1999): 當前警佐待遇人員所面臨的困境與解決方案芻談。警光, 513期, 1999年4月1日。
- 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, 第6卷第1期, 頁1-15。
- 邱福軍, 伍小東, 龔英菊, 周劍鋒(2010): 以改革試點班為契機, 抓好關鍵環節, 加快完成公安高等教育轉型。收錄於時景秀主編(2010): 公安教育教學改革與實踐: 全國公安高校第三屆教育教學研討會論文集, 北京: 中國人民公安大學出版社。
- 金井利之(2013): 現代日本警察官錄用考試制度: 從男女共同參與的觀點切入。發表並收錄於考選部編印。2013考選制度國際暨兩岸學術研討會論文集, 2013年10月, 頁334-367。
- 洪光平(2009): 臺灣警察人員考訓制度之研究。人事行政季刊, 167, 頁36-47。
- 梅可望(2002): 警察學原理。桃園: 中央警察大學。
- 陳明傳(2000): 警察行政專題(二)。桃園: 中央警察大學。
- 黃富源(2011): 警察特考雙軌進用考選分流制的意義與再精進。國家菁英季刊, 第6卷第3期, 頁1-16。
- 梅可望、陳明傳、李湧清、朱金池、章光明、洪文玲等合著(2008): 警察學。桃園: 中央警察大學印行。
- 劉后剛(2010): 改革視域下的國際一流刑警學院之路。收錄於時景秀主編(2010): 公安教育教學改革與實踐: 全國公安高校第三屆教育教學研討會論文集, 北京: 中國人民公安大學出版社。
- 蘇志強、吳斯茜(2012): 兩岸四地警察招錄制度之研究。中央警察大學警學叢刊, 第43卷第1期(2012年7月出刊), 頁1-16。
- 蘇志強、吳斯茜(2011): 警察人員考試雙軌分流新制之探討: 從警察教育觀點論之。國家菁英季刊, 第7卷第3期(2011年9月30日出刊), 頁63-86。
- 蘇志強(2013): 中華民國警察人員考選制度。發表並收錄於考選部編印。2013考選制度國際暨兩岸學術研討會論文集, 2013年10月, 頁368-389。
- Birzer, Michael L., Gerald J. Bayens and Cliff Roberson(2012), Principles of Leadership and Management in Law Enforcement, New York: CRC Press.
- Boyatzis, R. (1982). The Competent Manager: A Model for Effective Performance. New York: John Wiley & Sons.

Haberfeld, Maria R. (2013) , Critical Issues in Police Training, Third Edition, Pearson Education, Inc..

Spencer, L. M. and Spencer, S, M. (1993) , Competence at Work: Models for Superior Performance, New York: Wiley.

Vathanophas, Vichita and Thai-ngam, Jintawee (2007) , “Competency Requirements for Effective Job Performance in The Thai Public Sector” , Contemporary Management Research, Vol.3 , No.1, pp. 45-70.

Walker, Samuel & Katz, Charles M. (2001) , The Police in America: An Introduction, Boston: McGraw Hill Book Company.