

調 查 報 告

案由：據訴，考試院自 100 年起實施警察特考雙軌制，區分警察人員與一般人員考試，其中警察人員考試限定僅警校畢業生得參加，又兩類別之錄取率相差懸殊，涉有違考試公開、公平之基本原則。且二者本質有別，恐將形成競爭之局面，不利警察體系之健全發展，事涉考生權益及警察教育體系之運作，認有深入查究之必要乙案。

調查意見：

警察係我國文官體制中任務特殊、人數眾多之公務人員，因工作具危險性、機動性、高壓性、辛勞性等特質，與一般公務人員工作性質不同，素有「帶槍的文官」之稱，也是社會的保母，身負維護治安及人民生命、財產安全重責大任。是以，現行警察人員之培育及進用制度，攸關警察人才素質、治安維護、社會安全及國家考試進用之公平性等重大議題，亟受各界重視，而近年除警校養成教育外，一般大專校院畢業生對警察職業亦趨之若鶩，遂生「教考用」或「考訓用」之爭論，合先敘明。

據訴：「警察特考雙軌制區分警察人員與一般人員考試，其中警察人員考試限定僅警校畢業生得參加，又兩類別之錄取率相差懸殊，有悖國家考試公開、公平之基本原則，且二者本質有別，恐將形成競爭之局面，不利警察體系之健全發展，事涉考生權益及警察教育體系之運作」等情，本院爰立案調查。期間陸續接獲陳訴書狀浩繁，經向考試院、內政部調取卷證審閱，及約見陳情人到院說明，於民國（下同）103 年 1 月 10 日邀請法律、高等教育、公共及人事行政等領域專家學者到院諮詢，提供建言；嗣於同年月 22 日約詢考選部部長、特種考試司司長、考選規劃司司長、內政部主任秘書、警政署副署長、中央警察大學（下稱警大）教務長及臺灣警

察專科學校（下稱警專）教育長等業務相關人員。業經調查竣事，茲臚列意見如后：

一、內政部及考選部自 100 年起對警察人員進用改採雙軌分流考試制度，內外軌人員錄取率差異懸殊，有悖國家考試公平原則，引發社會爭議，洵有未洽。

（一）按憲法第 108 條第 1 項第 17 款規定，警察制度由中央立法並執行或交由省縣執行之。按警察法第 3 條第 1 項規定，警察官規由中央立法並執行之；公務人員任用法第 32 條規定，警察人員之任用另以法律定之。其中，警察法第 15 條、警察教育條例第 1 條、第 2 條分定警察教育制度及組織。警察人事條例第 1 條、第 11 條、該條例施行細則第 4 條則規定警察人員之任用法源、任官資格、考試及升官資格等。是警察具有獨立適用之人事制度，有別於一般常任文官。

（二）又依憲法第 18 條對人民應考試權、服公職之規定，係保障人民參加考試取得公務人員任用資格之權利，以符憲法保障人民工作權之意旨。又為實踐憲法保障人民應考試權之意旨，國家須設有客觀公平之考試制度，並確保整體考試結果之公正。... 惟憲法設考試院賦予考試權... 旨在建立公平公正之考試制度；就公務人員特種考試而言，即在確保相關考試及格者具有因應特殊性質機關所需之知識與能力，故考試主管機關有關考試資格及方法之規定，涉及考試之專業判斷者，應給予適度之尊重，始符憲法五權分治彼此相維之精神（司法院釋字第 682 號解釋理由書、臺北高等行政法院 100 年度訴字第 1371 號判決理由書參照）。復按公務人員考試法第 19 條規定，公務人員各種考試之應考資格，除依第 15 條至第 18 條規定外，其分類、分科之應考資格條件，由考試院定之。爰考試院分別訂定公務人員特種考試警察人員考試規則及公務人員

特種考試一般警察人員考試規則，為警察人員雙軌分流制度之實施基礎；惟仍應合乎司法院釋字之平等原則肯認範疇。

(三)又本院於調查期間陸續接獲陳訴書狀浩繁，其針對雙軌制度之主要訴求內容摘要如下：

- 1、違反公平原則：內外軌四等錄取者未來分發從事相同基層警察工作，卻以「是否為警校畢業」為限制條件區隔報考資格，更忽略其他相關科系。
- 2、錄取率懸殊：警察內軌錄取率高達 94.43%，警專應屆畢業生更高達 99%，而外軌只有 4.6%。
- 3、反淘汰現象：一般警察人員四等特考之一般考生教育程度很高，但只有較低錄取率。
- 4、保障警員回任：被機關輔導辭職、適應不良離職或涉案即將爆發而離職的員警都可透過現有的警察內軌考試保障機制，再度回鍋任用。
- 5、警校畢業生參加警察特考錄取後，係以警校在學分數作為分發順序之依據，殊為罕見，有違國家考試公平原則。
- 6、建議參照日本警察任用制度，回歸考訓用合一。

(四)經查，雙軌制度係為因應 99 年之前警察人員教育、考選、任用等相關問題，由行政院、考試院研提「警察人員考試制度改進方案」，前經考試院 98 年 6 月 4 日院會審議決議自 100 年起實施，警察人員考試採警察教育體系畢（結）業生「教、考、用」及一般教育體系畢業生「考、訓、用」之雙軌分流制。考試院於 99 年 9 月 9 日審查通過公務人員特種考試警察人員考試規則、公務人員特種考試基層警察人員考試規則，並於同年（月）21 日修正發布全文暨附表，自 100 年起正式實施。其以應考人教育背景訂定應考資格：「警察特考」三等考試應考對象包括警大畢業生、一般大

學畢業應警察人員考試及格者及警察人員四等考試及格滿3年者，四等考試應考對象為警專畢(結)業生，俗稱「內軌考試」；而「一般警察特考」三等考試應考對象為一般大學畢業生；四等考試應考對象為一般專科學校、高中畢業生報考，俗稱「外軌考試」。另「警察特考」採筆試測試；「一般警察特考」則分二試舉行，第一試為筆試，第二試為體能測驗，考試類別則約略差異。

(五)茲概略列舉內政部及考選部對警察人員進用考試採雙軌制之主要考量因素如下：

- 1、專業警校養成教育：警校畢業生兼修學科與術科，培養團隊性、服從性、耐勞性，專才專業。
- 2、避免警察教育資源浪費：93年「警消機關缺額快速補足計畫」後開辦公務人員特種考試基層警察、消防人員考試，部分警校生未能考取而衍生浪費教育資源及後續公費賠償等問題。
- 3、整合警察人力資源：未考取警察特考之警校畢業生無法派任警察官職務，衍生人力來源不確定性，影響當年度警力之規劃；此外，人員已受專業訓練卻未能擔任警職，未來恐對社會安全有不利影響。
- 4、利於警察任務有效完成：部分一般生不乏職業取向者，僅以尋求暫時工作穩定為考量，則可能適衍生適應不良、離職率較高情形，影響警察任務及工作之遂行。
- 5、區分考試性質及科目：100年以前採開放式之警察特考、基層警察未區隔應考資格，考試性質混淆，採基礎及概念考試科目(如刑法、刑事訴訟法)，非警校畢業生藉補習或學分班，獲得此類科目填鴨式學習進而考取，是否具備擔任警察之能力，殊值疑慮。

(六)上述二類考試之重要區別在分定需用名額比例，三等

考試「警察特考」與「一般警察特考」之名額比例分別為 86%與 14%；四等考試「警察特考」與「一般警察特考」名額比例分別為 70%與 30%。惟查，近 3 年警察考試之實際錄取比例中，100 年三等考試錄取人員中，警校與一般生錄取比例分別為 90.15%與 9.84%，四等考試錄取比例分別為 80.68%與 19.31%；101 年三等考試中錄取比例分別為 90.9%與 9.09%，四等考試錄取比例分別為 62.47%與 37.52%；102 年三等考試中錄取比例分別為 88.83%與 11.16%，四等考試錄取比例分別為 58.15%與 41.84%。顯見，歷年三等考試部分，警察特考（內軌）實際錄取人數比例均逾原定之 86%，顯與原定比例有明顯落差。

(七)此外，就前開考試應試者之各別錄取率部分，經分別統計警察特考（內軌警校畢業生）及一般警察特考（外軌一般生）二類報考者之錄取率顯示：100 年三等考試錄取人員，內軌之警大畢業生錄取率達 76.35%，外軌一般生之錄取率則為 8.79%，四等考試內軌警專畢業生之錄取率達 77.81%，外軌一般生之錄取率僅 2.74%；而 101 年三等考試錄取人員，內軌之警大畢業生錄取率達 79.85%，外軌一般生之錄取率僅 5.52%，四等考試內軌警專畢業生之錄取率達 93.97%，外軌一般生之錄取率僅 6.66%；102 年三等考試錄取人員，內軌警大畢業生之錄取率達 74.38%，外軌一般生之錄取率僅 7.22%，四等考試內軌警專畢業生之錄取率達 98.55%，外軌一般生之錄取率僅 11.28%。是以，警察特考（內軌）報考人數以警校畢業生為主，相對一般警察特考（外軌）之報考人數明顯較少，且實際內外二軌考試類別之應試者錄取率相距十分懸殊。

(八)考選部為因應雙軌制實施 3 年後重新檢討分流比例，業於 102 年 12 月 5 日召開「研商公務人員特種考試警

察人員、一般警察人員考試制度暨其考試規則修正相關事宜會議」，針對前開內、外軌需用名額比例，決議略以：「為回應外界對一般生與警校生需用名額比例調整之建議，規劃三等考試一般生（外軌）與警校生（內軌）需用名額之比例，由現行 14%：86%，調整為 16 至 20%：84 至 80%；四等考試由現行 30%：70%，調整為 35 至 40%：65 至 60%。惟該項微調幅度檢討意見，警政署因考量巡官等同序列職缺有限，則建議三等考試一般生與警校生比例調整為 14 至 18%：86 至 82%；四等考試同意調整為 35 至 40%：65 至 60%」。惟如不計短差人數，若以 102 年三等考試總提列名額 410 人試算，一般生如調整為 14 至 18%後約占 58~73 人，警特生則占 352~336 人，差距仍達 279~294 人；如以四等考試總提列名額 2,199 人試算，一般生調整為 35 至 40%後仍僅占 770~880 人，警特生則占 1,320~1,430 人，實仍與現行原分定名額比例十分雷同。對此項名額比例檢討情形，考選部亦認內政部之建議內容實與 99 年所訂比例並無太大差異，恐不符社會期望，此與本院彙整資料堪符。

- (九)依本院諮詢專業意見指出：「考試必須兼顧公平性、專業性和實用性問題三個；公平性上，必須讓每個人的機會相等，資格性和條件都要兼顧；第二，專業性應該先考後訓或先教後考可以考慮；第三，實用性必須擔任警察工作及任務；以國家而言，教考訓用應該合一，是整體國家資源、人才培育的原則」，殊值參酌。復依考試院第 262 次院會院長指示事項¹，略以：「...採取分流考試方式，讓警專畢業生與一般考生分開考試，惟該考試為試辦性質，並決議經過一段期間

¹ 考試院全球資訊網。取自 <http://www.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=19317&ctNode=411&mp=2>

後要檢討。以目前情況看來確有偏差，社會大眾與媒體看到相關考試數據後，也會有不同的解讀與疑慮，認為這個考試還是在保障警專畢業生，對一般考生非常嚴苛。請考選部檢討研究，要讓考試常態化，避免此二項考試之錄取率有過大差距的情形，同樣的考試不同的應試科目，但錄取率差異過大，是不公平的；也違反本院辦理國家考試所持公開、公正、公平的原則。」是以，雙軌制考試錄取率懸殊過大，恐難謂符合公平性之原則。

(十)綜上，為符合憲法規範國家考試之公平原則，並兼顧法律授權用人機關勤務需求之特考精神，且能有效回應時代潮流、外界意見，內政部及考選部應實質檢視現況情形，儘速通盤檢討研議。

二、警察特考採雙軌制，二者錄取進用人員背景、教育程度，甚至社會觀念等均不同，恐形成二種族群不公平競爭或排擠之局面，則不利警察體系之健全發展，相關單位應研議並檢討改善。

(一)警察人員管理條例（現警察人員人事條例，下同）於65年1月17日制定公布後，統籌規範中央與地方各級警察機關及警察人員之官等俸給、職務等階、官職之任免等事項，並明定警察官採官職分立，官受保障，職得調任，非依法不得免官或免職，警察具有獨立適用之人事制度，有別於一般常任文官。按警察人員人事條例第11條第2項第1款規定警察官之任用，除經警察人員考試及格者外，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。同條例第12條第1項規定警察人員考試及格者之任官資格，高等考試三級考試或特種考試警察人員考試三等考試及

格者，取得警正四階任官資格；普通考試或特種考試警察人員考試四等考試及格者，取得警佐三階任官資格...。準此，警察人員之任用資格須具備雙條件，除經考試及格外，尚須經警大或警專畢（結）業或訓練後，始取得任官資格，其中任職警正三階（巡官）以上職務，必須經過警大畢（結）業或訓練。

(二)查 95 年全面開放警察人員之應考資格後，警察人力來源除內政部警察大學及警察專科學校之養成教育畢業生外，同時也錄取進用教育部大專校院之相關科系畢業生，未獲錄取之警校畢業生則無法派任警察官職務。新制將「警察特考」及「一般警察特考」考試錄取人數納入年度警力規劃考量，以期整合警察人力資源，惟雖兼顧警察養成教育及多元取才，現行二類人員之屬性多有差異，況錄取人員如因未曾受過警大教育或訓練，則影響派任巡官之素質及升遷權益。如 96 年警察特考三等考試錄取人員中之 18 人，於教育訓練期間因未安排至警察大學受訓，將影響任職後晉敘陞遷機會平等，向考試院提起訴願，案經該院 98 年 8 月 17 日 98 考台訴決字第 143 號訴願決定：「原處分機關應將訴願人安排至中央警察大學受訓 4 個月以上」，內政部爰於 99 年至 102 年開設特別訓練班。是以，各類不同學歷背景或考試資格之進用人員間，實存在任官資格條件之差距。

(三)復依考試院 98 年研提警察人員考試制度改進方案所載：「基層警察特考與警察特考四等考試及格人員均係擔任基層警察工作，然兩項考試於考試等別、應考資格、應試科目等規劃有所差異，近年來引發外界諸多質疑，又前揭警察人員考試制度之歷次變革，亦衍生警察教育體系與一般教育體系畢業生互爭權益之現象...」。該方案問題分析則載明：「警察特考大幅開

放一般學校畢業生應考，一般學校畢業生大量進入警界服務，對警察工作之認知及忠誠度，未若受正規警察教育者，易離職他就；此外因該項考試競爭轉趨激烈，部分警專畢業生未能於規定 3 年內考取警察特考，面臨賠償公費之壓力，進而產生『流浪警察』，耗費警察教育資源。」此外，如媒體登載²「...以 93 年第一次對外招考的警察基層特考為例，513 名錄取的考生中，具大學學歷者約 8 成...不料在訓練派任後，狀況連連，除服從度差、認同感低的通病外，過去的自由與隨興，與警察工作的繁重與紀律格格不入；重視個人權益輕團體榮譽等，讓不少單位主官管頭痛不已」及學術論文所提之訪談意見³「...特考班和基特班受訓的時間不會很長，加上他們又是一般大學和高中畢業的，他們的思考模式會比較不一樣，就會像有人家說的『特考班意見比較多、分歧』的批評」...等轉述情形，是為兩種警察考試途徑下衍生之問題。復依本院諮詢專業意見指出：「當初因警察人力不足而開放一般大專院校畢業生得以進入警察體系工作者，大部分經由基層行政警察人員四等考試及格進到警察體系後，係以警員任用，為了能快速升遷晉階擔任警官，參加三等考試便成為他們最大的期待；可是在現行類科的設計上，一般學校畢業的，實較難有機會或管道接觸到那些特殊類科的應試科目，相較之下，當然較難與警大應屆畢業生作公平的競爭...需用名額配合警大，明顯讓現職員警沒有機會，也打擊基層員警執勤的士氣」，亦顯示警政機關面臨內部人事管理及養成教育之雙重挑戰。

(四)另查，一般學校畢業生大量進入警界服務，如對警察

²自由電子報-警察特考的任用問題。取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/feb/16/today-o4.htm>。

³林明波(民97)。多元化人力來源對我國警察組織影響之研究。中央警察大學行政管理研究所碩士論文。

工作認知及忠誠度未若受正規警察教育者，則易離職他就。然分析 93 年至 102 年分發警察人員離職之背景顯示，95 年警察特考全面開放一般教育體系畢業生報考後，一般教育體系畢業生錄取比率雖有增加趨勢，然此兩類不同背景人員之歷年離職差距卻有逐年降低趨勢（詳表四-2），顯然一般生離職率並非均有過高情形，此有待主管機關深究並研議兩者離職率消長之因素分析，以深化警察人才配置及整體人力之穩定發展。

(五)此外，現行考試雙軌分流制度之區分標準僅為畢業學校是否為警校，截然區分二種錄取率懸殊之考試類別。惟目前國內高等教育體系普及，且發展蓬勃，部分科系(所)設有相關科系(所)，如國立臺北大學犯罪學研究所、國立中正大學犯罪防治學系(所)、銘傳大學社會與安全管理學系、吳鳳科技大學消防系(所)及安全科技與管理系...等，其辦學宗旨係結合理論與實務，培育相關專業人才⁴。姑且不論高等教育是否宜為就業預備，然如同警校畢業生之思維，許多一般教育體系學生亦以高等教育機構之學術背景作為學用選擇、職業試探及未來規劃之基礎。然依規定諸如前開相關領域之科系(所)同屬非警校之一般大專校院科系，即便學有相關領域專長，其畢業生均受限不得報考高錄取率之警察特考(內軌考試)，未符學用一致標準，不利國家用人取才之目的，引發外界質疑。

(六)是以，現行警察特考採取雙軌制度，並依應考人專業養成教育之內容與來源背景不同而規劃成二類考試，

⁴ 茲摘錄某 2 系(所)之相關簡介如次：「教育目標主要為培育安全管理產業專業人才為主，能兼具安全管理專業知識與技能，課程內容整合『犯罪防治、警勤應用、安全管理』等三大學群知識」、「本系大學部課程...內容涵蓋犯罪學、犯罪心理學、少年犯罪、心理諮商、社會工作、刑事法學、犯罪預防、矯正教育、警政科學與精神醫學等多元層面」。

其不同錄取比率高低差異已甚大，二者人員背景、教育、程度，甚至社會觀念等均不同，屬性多有差異，恐再因歷次考用變革而衍生警察教育體系與一般教育體系畢業生不公平競爭或排擠之局面，則不利警察體系之健全發展，應儘速研議檢討改善。

三、為解決長期警察進用爭議，落實國家考試考用政策之公平性，內政部及考選部應審慎檢討目前考試雙軌制問題，併同名額開放、警校任務及定位、公費培育制度、先訓後考或先考後訓等問題，研擬具體改進計畫。

(一)按內政部組織法第 2 條規定，內政部對於各地方最高級行政長官，執行該部主管事務，有指揮、監督之責。同法第 5 條規定，內政部設警政署，掌理全國警察行政事務，統一指揮、監督全國警察機關，執行警察任務；其組織以法律定之。爰內政部於主管警察事務範圍內之相關權責應屬責無旁貸。

(二)警察教育依警察法自 42 年制定公布，即採符合任務特性之警大（原中央警官學校）、警專（原為警察學校）專業養成教育模式，再經由考試取得任官資格。按司法院釋字第 626 號解釋理由書載明，警大及警專肩負培養警察專門人才之任務，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。警察教育條例依警察法第 3 條及第 15 條制定，規定警大、警專辦理警察養成教育、進修教育及深造教育。是以，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（內政部組織法第 8 條、警大組織條例第 2 條參照），負責警察之養成教育，隸屬於內政部；警專則隸屬於內政部警政署，依警察教育條例規定辦理警察教育（內政部警政署組織法第 2 條、警專組織條例第 2 條參照）。

(三)有關雙軌制度錄取名額懸殊情形如上述所陳，另其他相關正反爭議均待通盤檢討，茲併予俱陳如后：

1、應試科目量校訂做：

(1)未能考量同等別各類別考試題型之衡平性與一致性，一般警察特考(外軌)考科多非警察專業科目，與警察特考(內軌)應試科目大相逕庭，且應試分科與警校科系對應，只考量供給面，未配合用人機關之考量與需求。

(2)現職警員僅能報考警察特考(內軌)，惟警察特考三等考試應試科目偏重警大教學課程，現職警員因相關考試參考書籍取得不易，故與警大應屆畢業生間之競爭處於立足點不平等之狀況；如現職警員得改應一般警察特考，則將擴大內外軌考試錄取率之差距。

2、不同學校之畢業生受差別待遇：限定應考人依畢業學校報考不同考試，然國內相關系所除中央警察大學、臺灣警察專科學校外，其他相關領域科系(所)之畢業生卻不能報考警察特考(內軌)。

3、考試及格標準寬嚴不同：參加內外軌之考試錄取人員均擔任警察工作，目前外軌體能測驗項目及合格標準，一般警察特考第一試筆試之錄取人員需進行第二試，男性應考人標準為仰臥起坐1分鐘38次(含)以上、引體向上2次(含)以上、跑走1,600公尺494秒(8分14秒)(含)以內，女性應考人標準為仰臥起坐1分鐘30次(含)以上、屈臂懸垂10秒(含)以上、跑走800公尺280秒(4分40秒)(含)以內進行篩選；而警察特考則以「警察大學畢業門檻」替代之，無體能測驗項目，其畢業考試之信效度及嚴謹度是否與其他國家考試相當，有待檢討。

4、為國家考試中獨有之保障制度：參酌其他司法警察

官進用制度，茲以法務部調查局調查人員為例⁵，依「公務人員特種考試法務部調查局調查人員考試規則」第3條規定調查人員三等考試之應考資格係國民年齡在18歲以上，30歲以下，並具有下列各款資格之一者：一、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畢業得有證書...。查「102年公務人員特種考試法務部調查局調查人員考試錄取人員訓練計畫」（保訓會公訓字第1020007754號函核定）：...二、訓練重點：...（五）防制犯罪、（六）鍛鍊體能。四、訓練期間：（一）三等考試：1年...。爰此類人員並未實施雙軌分流比例限制，而三等特考錄取人員經1年訓練期間成績及格後按結業成績依序分發任用服務單位。

5、考科變動及應試壓力：警大學士班四年制應屆畢業生100年至102年平均錄取率僅有90.41%，明顯已有衝擊現行養成教育正常化之隱憂。

（四）經查，警大93年至102年學生賠償公費包括2類，其中畢業3年內未考上警察特考分發任職者計26人，賠償金額20,899,144元，已收繳9,191,447元，未收11,707,697元，收回率為43.98%（當事人多以3年分期償還）。又未滿服務年限離職者計26人，賠償金額5,291,054元，已收繳3,442,029元，未收1,849,025元，收回率為65.05%（當事人多以3年分期償還）。

⁵ 按刑事訴訟法第229條規定，下列各員，於其管轄區域內為司法警察官，有協助檢察官偵查犯罪之職權：一、警政署署長、警察局局長或警察總隊總隊長。二、憲兵隊長官。三、依法令關於特定事項，得行相當於前二款司法警察官之職權者。復依法務部調查局組織法第14條規定，本局局長、副局長及薦任職以上人員，於執行犯罪調查職務時，視同刑事訴訟法第229條之司法警察官。本局所屬省（市）縣（市）調查處、站之調查處處長、調查站主任、工作站主任及薦任職以上人員，於執行犯罪調查職務時，分別視同刑事訴訟法第229條、第230條之司法警察官。本局及所屬機關委任職人員，於執行犯罪調查職務時，視同刑事訴訟法第231條之司法警察。

以上償總金額共 26,190,198 元，已收繳 12,633,476 元，未收 13,556,722 元，總收回率 48.24%。又警專 93 年至 102 年公費賠償情形中，畢業 3 年內未考上警察特考分發任職者計 233 人，賠償金額 93,895,143 元，已收繳 63,370,421 元，未收 30,524,722 元，收回率為 67.49%；未滿服務年限離職者計 28 人，賠償金額 6,354,654 元，已收繳 5,344,773 元，未收 1,009,881 元，收回率為 84.11%；而退學計 150 人，賠償金額 24,243,670，已收繳 19,829,160 元，未收 4,414,510 元，收回率為 81.79%。以上人員賠償總金額共 124,493,467 元，已收繳 88,544,354 元，未收 35,949,113 元，總收回率 71.12%。爰如警大及警專之畢業生未能期限內通過國家考試分發任用者，將面臨賠償公費待遇等問題，然學生如於在學期間即因此等任職問題衍生學習態度偏差，亦不利於警察人員專業核心職能之培育養成。

(五)復參酌教育部 99 年第一週期大學系所評鑑結果，警專行政警察科訪評意見所載⁶：「該校目前無校務發展計畫，該科亦無科務發展計畫，科務運作均遵行上級指示，未來發展悉由上級政策決定；此種校（科）務運作模式乃為該校獨特作法。惟此校（科）務之規劃與運作稍嫌消極，不夠主動與積極，較欠缺主體性，亦無法針對課程、師資與教材編撰進行長期規劃與提出願景。」及消防安全科訪評意見記載⁷：「學生需花費大量時間準備此項特考，影響非特考科目之學習成效，已然形成為考試而學習之態度取向，值得憂心。該科雖然開設較多元課程，但學生僅重視考試科目，如此極易造成偏頗的教育現象，應從根本的制度設計

⁶ 訪評報告，取自 <http://www.heeact.edu.tw/public/Data/16911363171.pdf>

⁷ 訪評報告，取自 <http://www.heeact.edu.tw/public/Data/16911361871.pdf>

尋求改善。此外，除了專業消防能力外，該科對於學生畢業後應具備之核心能力及相關指標，也應清楚確立。該科雖已訂有評量機制，但學生的學習評量未有具體的量表與統計資料，實難瞭解學生真正的學習成效，宜加改進以求清楚瞭解學生學習狀況。」又警大犯罪防治學系部分：「就問題與困難部分，該系也指出畢業生覺得其所服務工作與該系課程相關度，以及在該系所學的知識技能是否有助於在職場上的工作表現等兩部分，評價並不高...」，該校外事警察學系部分：「學士班畢業系友認為在校所學課程與目前工作不相關或低度相關者高達 50%；認為該系所學專業知識技能有助於職場上的工作表現之程度，有 55%為普通...」及該校行政管理學系部分⁸：「該系與該校行政警察學系於定位與專業分工的區隔仍不甚明確，兩系實有多處重疊，且與一般大學之行政管理學系亦無太大差異...據畢業系友座談結果，大部分系友表示工作職位是由分局長決定，造成學用之間的落差，此非該系所能解決，宜向校方反應此一情形，並尋求解決之道；2. 大部分學生，尤其是大四生都是以參加特考為主，但特考科目中未含『人事法規』及『採購法』，以致多數學生並未重視該項科目之學習」。以上相關意見指陳「教→考→用」養成教育途徑之可能缺失，其中學用落差部分與本院所得之相關意見相符，宜併予考量。

(六)經本院調卷比較先進國家警察人員任用制度顯示，美國警察人員採「考、訓、用」方式辦理，即先經過用人機關甄試，再施予短期職前訓練後予以任用，新進警察人員服務一段時間之後，須定期至各地的警察學

⁸ 訪評報告，取自 <http://www.heeact.edu.tw/public/Data/01211634571.pdf>

校接受在職訓練；日本警察之進用，亦是先經用人機關甄試，再施予長期職前教育及訓練後予以任用，三級警察學校係附屬於實務機關，不同於一般學校，負責各階層警官教育訓練；而韓國警察人員採「教、考、用」進用制度，與我國則較為接近，上述制度均各有所長。依行政院研考會 97 年 5 月 26 日會綜字第 0972260434 號函⁹，有關「中央警察大學、臺灣警察專科學校二校未來組織定位之研究」結論之一：「考量國內高等教育現況、社會多元化發展及犯罪偵防之即戰力，參酌世界各國警察機關取才均採先考後訓方式辦理，未來警察機關取才宜研究採先考後訓...」。復查，96 年 8 月 22 日「研商內政部擬議未來將以基層警察人員考試作為警專學校 2 年制警員班之入學考試事宜」會議紀錄之機關發言意見記載：「研考會：本案涉及層面不僅在於警專學校招生方式之變革，亦涉及該校之組織屬性究屬學校或訓練機關，以及警察大學之招生問題，是以，對於未來警專學校組織定位及警察教育體制之重新檢討，應併予考量。」又 98 年 2 月 23 日行政院政務委員拜訪考選部會談紀錄之主席結論，略以：「本部所研擬之警察人員考試制度改進方案雙軌制視為短期方案，預訂民國 100 年實施。」是以，過去為求短期迅速改善警察人力進用不足之窘境，顯未能統籌解決長期制度性問題，爰為因應現行警察人才招募及進用問題，權責機關就目前制度之檢討，無論考慮採行「教、考、用」或「考、訓、用」制度，均應參酌其他先進國家制度，考量前端養成教育性質、組織機構定位、考試制度、至中後端人才進用、遷調及教育訓練機制等整體進行規劃研議，復依

⁹ 97 年 9 月 16 日「基層警察人員招募改革方案（草案）」。引自內政部調卷資料。

前開訪評意見而言，為準備警察人員考試而影響現行教育內容之情形，非限於一般教育體系應試考生，傳統警校仍不乏有此情形，均應通盤檢視。

(七)綜上，警大自 43 年復校（於 25 年創校）及警專自 37 年改制（於 34 年創設）以來，培育優秀警察人才無數，奠定我國警政之根基，長期擔負警察幹部與基層警察養成教育之重任，角色扮演至關重要。惟為配合時代趨勢，解決長期警察進用爭議，落實國家考試考用政策之公平性，兼顧人才務實致用及國家取才目的，針對現行警察人力進用及養成教育之複雜問題，內政部及考選部均應審慎檢討目前考試雙軌制問題，併同名額開放、警校任務及組織定位、公費培育制度、先訓後考或先考後訓等人力進用及教育制度問題，有效規劃發展方向、研擬具體改進計畫。

四、離職警員除因案免職或有案在身外，卻未喪失參加警察人員雙軌分流制度內軌考試之資格，惟其離職之原因不乏表現不佳或適應不良，不問原因均可報考內軌，而享因高錄取率而回任之機會，甚享有以警校成績優先分發之優惠，與考試選才之目標有違，內政部未本職責調查檢討，顯有怠失。

(一)按憲法第 18 條規定，人民有應考試、服公職之權。依警察人員人事條例第 6 條規定，擬任警察官前，其擬任機關、學校應就其個人品德、忠誠、素行經歷及身心健康狀況實施查核；同條例第 10 條之 1 第 1 項規定，第 6 條人員經查核有下列情形之一者，不得任用：一、公務人員任用法第 28 條第 1 項各款情形之 1。二、曾服公職依公務人員考績法受免職處分或依公務員懲戒法受撤職處分或其他違法犯紀行為依法予以免職處分。三、曾列警察職權行使法第 15 條第 1 項各款之治安顧慮人口。四、曾犯刑法第 268 條、中華民國 95

年 7 月 1 日刑法修正施行前第 267 條、第 350 條之罪，經有罪判決確定。五、依刑事訴訟程序被羈押或通緝中。六、曾經中央警察大學、中央警官學校、臺灣警察專科學校、臺灣警察學校、軍事院校勒令退學或開除學籍。七、依其他法律規定不得為公務人員…。基此，明定警察人員之消極資格，又離職員警如未具前開情形及公務人員考試法第 12 條所訂應考人之消極資格（曾犯內亂罪、外患罪、曾服公務有貪污行為、褫奪公權）等，並符合應考資格者，仍得報考警察特考。復依公務人員特種考試警察人員考試規則第 3 條規定，年滿 18 歲以上，37 歲以下，有中央警察大學各系、所畢業得有學士以上學位證書者、或警察專科學校畢（結）業得有證書者得應公務人員特種考試警察人員考試四等考試。此外，並未限制重複報考情形。

(二)經查，自 100 年實施警察人員考試雙軌分流制迄今，原任警職辭職後再參加四等警察特考錄取後分發警員等同序列職務人員計 58 人，其中 100 年有 12 人、101 年 23 人、102 年 23 人。除 100 年四等警察特考錄取人員○○○係屬警察人員人事條例第 10 條之 1 第 1 項第 3 款規定，曾列警察職權行使法第 15 條第 1 項各款之治安顧慮人口，不予任用外，餘均無不得任用之情形。然究 100 年度回任之因素包括：「因不適應勤務辭職，求職不順利爰回任」、「放棄實務訓練」、「因為家人的期許」、「經查核發現曾列治安顧慮人口不予任用，其不服提訴願中」及因生涯規劃（求職）或經濟因素計等；101 年度之因素如：「前因都會警察勤務無法適應，因尚未考取其他公職且考量經濟因素而重新參加特考再任」、「回任警職以求生活及經濟穩定」、「因其他工作環境、薪資待遇均比警察差」、及因生涯規劃（求職）或經濟因素計等例；及 102 年

度之因素諸如：「前因適應不良辭職後」、「勤務繁重，無法適應」、「無法適應都會區繁重警察勤務」、「勤務繁重，無法適應」及因生涯規劃（求職）或經濟因素等；藉由特考重行分發回鄉服務者則有 2 人。是以，以上案例多非屬因涉案辭職者，再度報考警察特考錄取回任之情形。

(三) 國家辦理公務人員特種考試，即在確保考試及格者具有因應特殊性質機關所需之知識與能力，其法令依據及公平性原則已如前述。考試院及內政部自 100 年起實施雙軌制之目的原係以維護警察專業養成教育，針對不同教育背景應考人，分別設計評量方式，以提升考試信效度，並發揮拔擢優秀適格警察人才之功效。惟上述部分員警透過內軌制回流之現象，雖經外界多方陳訴反應，內政部均未詳加檢討策進，經本院詢問內政部主管人員，方指陳「應考量辭職後改考外軌制」，該部顯未督導調查、檢討因應，恐造成部分不適任員警利用離職後仍享有極高錄取率回任警職，難謂符合前開雙軌制取才之原旨，應儘速檢討改善。

(四) 綜上，雙軌制度實施後之回任情形如前述，上開列舉個案情形大多雖非屬因案免職、有案在身不得任用者，惟深究渠等離職之背景原因，不乏因工作職能問題、或勤務適應不佳等情形離職者，又是類人員回任警職之原因則以經濟因素占大宗，與進用警校應屆畢業學生投入警職之務實致用考量實屬有間。然是類人員回任之應試管道竟與警校應屆畢業生同屬內軌資格考生，得利用警察特考雙軌制度之內軌考試再次應試錄取，即享有高錄取之機會，甚至享有以警校成績優先分發；渠等人員如無公費賠償問題、又非警校應屆畢業生，卻與一般警察特考應試者之立足點不一致，實難謂符雙軌制分流考試取才之目的。

五、現行警察特考之考試類科劃分與錄取分發服務單位之業務缺乏關聯，且內政部至今未建立警察人才專業職涯評估機制，宜予研議規劃

(一)按公務人員任用法第 12 條第 1 項規定，公務人員各等級考試錄取，經訓練期滿成績及格者，應由分發機關分發各有關機關任用。爰依公務人員考試及格人員分發辦法第 5 條則規定，分發機關或申請舉辦考試機關應就用人機關所報職缺，依據考試錄取人員考試種類、等級、類科、名次、錄取分配區，參酌學經歷、志願服務地區分配訓練。相關研究資料顯示，由於警察工作內容特殊¹⁰，且尚非每一位有意願從事警職者均能適任，因此各國警政機關莫不透過多面向的評量角度、多樣態的評量方式，對應考人進行評量。又¹¹「我國警察人員工作所需職能目前所能看到的多為法規任務和工作項目，至於執行這些工作究竟需要哪些能力和特質，尚不明確；而這些能力和特質那些是短期訓練即可塑成？那些又是要經長期內鑠始可得之？亦無客觀、科學的資料可以知悉，以做為規劃任用及考選制度的依據...」。是以，警察人員考試之應試科目設計與警察實務需求宜具正面相關性，俾適才適所、促進警察人力配置。

(二)惟依本院諮詢專業意見指出：「目前考試科目實用性不足，從警察特考和一般警察特考的考試科目設計就有很大差異，理論上到同樣單位去做，考試科目卻不一樣，建議一定要統一」及「建議類科設計部分，應立即改變，思考公平性和實用性，目前純粹按科系，應該符合警察的勤務實用性」。對此，本院就警察人

¹⁰ 曾慧敏（民 98）。從評量設計看先進國家警察人員考試制度。載於考試院、中央警察大學主辦之 98 年 3 月 18 日警察考教訓用制度研討會論文集，頁 11。

¹¹ 資料來源同前註，頁 21。

員「分發和考試之關聯性」詢據內政部主管人員卻指陳：「兩者並無關係。有科系專長的缺額依科系專長分發，否則統案分發」及「有缺的時候就會調動，沒缺就沒辦法」。此外，研究指出¹²「警察特考設科分組原本主要依循警察養成教育的科系設定需求而定，然許多警大專業科系畢業生並未選考本身所學相關類組（如法律系畢業生報考行政警察類科），造成考選與實務機關估量錄取人數與用人的困擾，引起排擠效應，不但各專業類科受到一般大學畢業生的強力競爭，警察行政類科的警大畢業生亦同時受到來自一般大學畢業生、同校其他專業科系以及警專畢業生報考三等考誦者等三方面的競爭...」。亦徵，現行警察特考之應試科別雖對應警校分科科目，惟出現應試科目有別、分發工作無分之情形，恐有學用落差；此與本院諮詢專家意見認「現行作法似乎與考用應有連貫性之邏輯要求極不吻合」等情相符。

(三)此外，現行內外二軌人員之專業考訓內容，警大及警專畢業生係接受過2年或4年警察專業正規教育，再參加警察特考，而一般生因未曾接受正規警察專業訓練，故參加一般警察特考錄取後，仍須至警大、警專接受18至24個月訓練，此兩類人員雖訓練時點不同，然兩者均須接受完整警察專業教育訓練之本質應一致。

(四)然查，現行警察特考四等考試各類科應試科目均包括警察專業科目，但同為招募警員且訓練期程相同之一般警察特考，則係偏重法律專業科目，二者顯有評量重點之差異。茲以四等警察特考與一般警察特考筆試評量設計差異為例，除普通科目外，前者專業科目為

¹² 林明波（民97）。多元化人力來源對我國警察組織影響之研究。中央警察大學行政管理研究所碩士論文。

警察法規概要、警察情境實務概要、警察勤務概要、犯罪偵查概要；而後者專業科目為中華民國憲法概要、英文、法學緒論、行政法概要及刑法概要等。據內政部函稱，考試科目、題型差異係由於一般警察特考屬於門檻測驗，係考量警察工作所需相關學術背景、各大學普遍開設基礎課程，以及與現行高考科目趨近等原則而訂定；而警察特考屬於成就測驗，為使警大、警專教學回歸正常警察專業教育，該應試科目設計，係以警察核心職能為主。惟成就測驗（achievement test）¹³係測量由教育或訓練所獲得的實際能力，於國家考試中，公務人員和專技人員考試的筆試大都是一種成就測驗，每一考科的測驗目的都在於測量受測者對於該科目的熟練程度。爰為區別應試者能力，國家考試筆試測驗性質多屬成就測驗。又考試方式及應試科目評量重點不同，是否造成應試人對於考科與實務需求、工作期待之落差？況除現行警校體系之外，國內高等教育亦有相關科系（所）培育專業人才，實應全盤審慎評估。

(五)經查，內政部 96 年 1 月 16 日會議決議¹⁴：「若改採『考、訓、用』制度，在相關配套措施尚未設計周全前，應繼續維持目前警察養成教育與特考取才雙軌用人方式，並經過長時間（5~10 年）評估人力效能，再逐步調整用人比例，使警察養成教育制度成功轉型」。而至今雙軌制雖僅實施 3 年，100 年一般警察特考錄取人員甫訓練完成、分發機關任用，成效恐難評估，惟過去曾對外開放報考，舉凡專科以上學校政治、法律、外國語文、社會、心理、化學、醫藥、衛生等系

¹³ 陳皎眉等（民 100）。論心理測驗與國家考試。取自考選部全球資訊網。http://tw.search.yahoo.com/r/_ylt=A8tUwZbALgNTXFEAmglr1gt.:.yiu=X3oDMTE1NmtdHBvBHNIYwNzcgRwb3MDMQRjb2xvA3R3MQR2dG1kA01TWVRXMDFFNzI-/SIG=136eiu7ua/EXP=1392746304/**http%3a//wwc.moex.gov.tw/main/Quarterly/wHandQuarterly_File.ashx%3fquarterly_id=214

¹⁴ 內政部擬因應意見。引自內政部調卷資料。

科畢業者等均得報考，且 93 年開辦基層警察人員考試、95 年更將採列舉系科規定之應考資格全面開放為專科以上學校各系科畢業者均得報考，爰進用一般教育體系畢業生擔任警察職務已有相當歷史可參。此外，考試院考試委員前於該院院會中建議，考量警專、警大養成及培訓之警察人員與民間大專校院一般人員各為不同系統，各有不同專業、觀念，用人機關應思考其差異，請用人機關針對實施雙軌分流以來，來源不同之警察人員其職場表現及適應狀況進行檢討，作為規劃需用比例之參據。

- (六)準此，現行警察特考之考試類科劃分與錄取分發服務單位之業務缺乏關聯，內政部至今未建立警察人才專業職涯評估機制，對於統合用人機關意見及多元取才之專業知能尚有不足，未來宜建立長期職涯評估準據，會同用人及教育訓練機關全盤檢討，以維繫考試公平及符合用人機關之實務需求。

調查委員：陳永祥
葛永光
馬秀如

表四-2、警察人員離職率：93-102年

單位：年；%

分發 年度	離職情況							
	基特		特考		警大		警專	
	班別	離職率	班別	離職率	期別	離職率	期別	離職率
93	--	--	91	22.50	69	5.29	21	11.57
94	--	--	92	25.81	70	5.81	22	4.66
95	93	14.25	93	22.67	71	2.25	23	4.85
	94	9.30	--	--	--	--	--	--
96	95	6.38	94	14.29	72	1.20	24	2.57
97	96	5.62	95	11.31	73	0.42	24	2.08
	--	--	--	--	--	--	25	1.06
98	97	5.32	96	9.45	74	2.10	25	3.14
	--	--	--	--	--	--	26	0.75
99	98	6.86	97	6.38	75	0	27	0.43
100	--	--	98	6.06	76	0.99	28	0.66
101	99	5.95	99	5.30	77	0	29	0
102	--	--	100	0	78	0	30	0

資料來源：彙整自內政部函復資料

說明：本表不含消防、水上警察人員，理由同表三-1。