

## 調 查 報 告

案由：國內警察組織為「避雷針式」結構，造成警察陞遷制度不完善，相較全國行政機關之簡任人員比率為5.5%，警監職務人員僅占警察總人數之0.3%，比例實屬偏低；又考試院雖於96年規劃分階段推動「警察官職務等階調整擬案」計畫，惟似已延宕數年，究警察陞遷機制是否完善？職等是否合理？均有深入瞭解之必要乙案。

### 調查意見：

有關「警察組織結構、人員陞遷制度」議題，本院曾於87年及91年（專案調查研究）進行調查，內政部警政署（下稱：警政署）係以將參酌相關機關之簡任及警監比率，配合中央政府機關組織調整案及協調銓敘部，妥適規劃警監之人數比率，以維持與其他行政機關簡任比率之衡平云云答覆本院，究竟該署於本院二次調查後，有無具體之規劃及策進作為？據報載資料，相較全國行政機關之簡任人員比率為5.5%，警監職務人員僅占警察總人數之0.3%，比例實屬偏低，即國內警察組織仍為「避雷針式」結構，陞遷制度仍有問題存在。又考試院於96年規劃分階段推動「警察官職務等階調整擬案」計畫，該計畫推動之目的、源由、法源依據及其他相關背景資料，是否能完善警察陞遷機制，解決不合理之警察組織結構？經擬具相關問題函請銓敘部、行政院人事行政總處（下稱：人事行政總處）及警政署等機關說明並調取相關卷證資料，另於101年12月19日約詢人事行政總處副人事長朱永隆、銓敘部政務次長吳聰成、警政署副署長林國棟及該等機關之相關業務承辦人員。爰調查竣事，臚列調查意見如下：

一、考試院自86年警察官職務等階表發布後至100年間，採分次個案調整，逐步提高警監人數比率，期間囿於政策與法令修正，致迄今警監人數比率僅達0.46%，縱難謂

有疏失之責，惟陞遷管道之困滯已確實影響員警士氣與人才晉升，且與內政部認定之合理比例 1.5% 差距甚遠，允應積極改進。

(一)有關「警察組織結構、人員陞遷制度」議題，本院曾於 87 年及 91 年（專案調查研究）進行調查，相關統計數據、內容及調查後之規劃及策進作為，略以：

1、85 年全國警察總人數計有 80,211 人，其中警監 118 人（佔 0.15 %）；警正 5,186 人（佔 6.47%）；警佐 74,907 人（佔 93.38%）。本院曾促請警政署改善配置不當之職等結構問題，該署雖於 86 年 7 月修訂警察官職務等階表，修正警察人員總人數為 80,217 人，警監 169 人（佔 0.15%）；警正 50,558 人（佔 63.03%）；警佐 29,490 人（佔 36.67%），然其修正之警正占 63.03%，成頭尾小、中間大之橄欖型，將來勢必妨害警佐之陞遷且影響士氣，其調整後之職等結構配置，仍屬畸形。

2、94 年 1 月全國警察總人數之預算員額 72,453 人（包含中央警察機關 16,729 人，以及地方警察 55,724 人），其中警監（含簡任）人數比率 0.26 %（185 人），依「行政院暨所屬機關學校職（教）員預算/現有員額職等統計季報表」（93 年第 3 季）之統計資料，內政部簡任（含警監）比率 1.85%（預算員額 21,272 人，警監【含簡任】393 人）、財政部簡任比率 1.97%（預算員額 31,370 人，簡任 617 人）、法務部簡任比率 4.68%（預算員額 14,749 人，簡任 691 人）、環境保護署簡任比率 13.43%（預算員額 685 人，簡任 92 人）、行政院海岸巡防署（下稱：海巡署）警監（含簡任）比率 3.95%（預算員額 2,632 人，警監【含簡任】104 人）。另相較於海巡署海洋巡防總局 94 年 2 月底之警監（含簡任）

比率為 1.72% (預算員額 2,273 人, 警監【含簡任】39 人), 內政部消防署及地方縣、市政府消防人員警監(含簡任)比率為 0.66%(預算員額 10,649 人, 警監【含簡任】70 人) 均極為懸殊。<sup>1</sup>

3、據人事行政總處彙整 101 年行政院所屬各機關暨地方政府人事機構編制員額職等之統計資料, 如下:

4、全國公務人員人數以一般行政機關、公營事業機構、衛生醫療機構、各級學校等機關性質別, 區別各官等之人數及其所占比率表:

| 官等<br>機關性質 | 特任 |        | 簡任(派)及相當官等 |        | 薦任(派)及相當官等 |        | 委任(派)及相當官等 |        | 雇員    |        |
|------------|----|--------|------------|--------|------------|--------|------------|--------|-------|--------|
|            | 人數 | 占總計百分比 | 人數         | 占總計百分比 | 人數         | 占總計百分比 | 人數         | 占總計百分比 | 人數    | 占總計百分比 |
| 一般行政機關     | 64 | 0.05%  | 7,289      | 5.39%  | 79,588     | 58.80% | 47,212     | 34.88% | 1,200 | 0.88%  |
| 公營事業機構     | 0  | 0.00%  | 1,498      | 2.34%  | 31,161     | 48.65% | 30,230     | 47.20% | 1,158 | 1.81%  |
| 衛生醫療機構     | 0  | 0.00%  | 43         | 1.99%  | 990        | 45.77% | 1,029      | 47.57% | 101   | 4.67%  |
| 各級公立學校     | 0  | 0.00%  | 452        | 1.88%  | 15,808     | 65.64% | 7,798      | 32.38% | 24    | 0.10%  |

註：本表資料來源為人事行政總處「公務人力資料庫」, 以 101 年 6 月 30 日現有員額數計列。

5、全國警察人員人數以警察機關、海巡機關及消防機關所列警監、警正、警佐之人數及其所占比率彙整

<sup>1</sup>註：上開比較對象與基準, 係以包含警政署本身之中央三級機關, 其所屬四級、五級機關及地方縣市政府警察人員之全國警察人員預算員額數及警監(含簡任)比率, 與中央二級機關之內政部、財政部、法務部、環保署及海巡署, 中央三級機關之海巡署海洋總局, 以及包含中央三級機關與地方縣、市政府消防人員之內政部消防署之預算員額數進行比較, 其比較基準並非完全一致。

如下表：

| 官等<br>機關性質 | 警監  |        | 警正     |        | 警佐     |        |
|------------|-----|--------|--------|--------|--------|--------|
|            | 人數  | 占總計百分比 | 人數     | 占總計百分比 | 人數     | 占總計百分比 |
| 警察機關       | 182 | 0.28%  | 42,400 | 66.37% | 21,304 | 33.35% |
| 消防機關       | 50  | 0.41%  | 5,405  | 44.46% | 6,701  | 55.13% |
| 海巡機關       | 39  | 2.22%  | 1,350  | 76.88% | 367    | 20.90% |
| 總計         | 271 | 0.35%  | 49,155 | 63.18% | 28,372 | 36.47% |

註：本表資料來源為人事行政總處「公務人力資料庫」，以101年6月30日現有員額數計列。

(二)依上開資料，警察機關警監人數比率與其他行政機關簡任比率是屬過低。由於各機關組織法規涉及職稱、官等、職等事項，係屬考試院權責，其成因及相關背景資料，詢據銓敘部意見係以：

警察機關因其勤務特性使然，主要工作係由基層警力實際執行，值勤人員之人力配置，必然遠高於勤務主管及幕僚規劃人員，致相對之下形成警監職務比率偏低之情形；加以警察任務之遂行，強調服從關係與職務倫理，而有警察人員人事條例第11條第2項，有關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之官警二校區隔任官之特殊規定，造成警察機關之人力配置，明顯集中於警正四階以下之警員、隊員、小隊長、巡佐等基層職務，故警察機關警監職務占總人數之比率偏低，係反映警察勤務需求與組織結構特性所生必然結果，而非肇因於警察官職務等階偏低。

- (三)人事行政總處配合考試院所定比照公務人員職務列等原則，採地方及中央機關通盤同步規劃調整，分二階段實施之方式處理，該總處業與銓敘部等相關機關組成專案（工作）小組通盤檢討研議，期間多次邀集相關機關人員召開會議研商，並配合內政部（警政署）擬具警察官職務等階調整二階段調整擬案函送銓敘部審議在案。查警察官職務等階表自 86 年 7 月 22 日發布後，於 87 年至 100 年間，分別經考試院 10 次個案調整（其中有調整警監等階共五次）。而有關人事行政總處於 101 年 10 月 15 日及同年 10 月 18 日函請銓敘部研議警察官職務等階第一階段調整案，案經該部審酌，擬先行調整直轄市政府警察局（以下簡稱直轄市警局）分局長及大隊長職務等階，由現列「警正一階」修正為「警正一階至警監四階」，並於 101 年 10 月 22 日送考試院審議，經該院於 101 年 10 月 25 日院會討論後決議先行交由全院審查會審查，並由伍副院長錦霖擔任召集人，該院已於 101 年 11 月 5 日、19 日及 12 月 10 日分別召開三次全院審查會審查，並於 12 月 13 日經考試院院會正式決議核定通過，12 月 16 日生效。即有關「直轄市政府警察局所屬分局長、大隊長職務等階調整案」業已生效，直轄市（含桃園縣準用）政府警察局所屬分局長（87 人）、大隊長（18 人）及警政署警政委員非主管警監職務（4 人）合計 109 人，人數比率 0.46%。又警察官職務等階第一階段調整擬案（該案尚包含縣市警察局副局長、所屬一級單位主管等職務共 30 人尚待辦理），若完成後，警監職務人數比率可達 0.5%。
- (四)綜上，警察官職務等階表自 86 年 7 月 22 日發布後，於 87 年至 100 年間，分別經考試院 10 次個案調整（其中有調整警監等階共五次）。而最近一次 101 年 12

月 16 日有關「直轄市政府警察局所屬分局長、大隊長職務等階調整案」警監人數比率始達 0.46%。即考試院自 86 年警察官職務等階表發布後至 100 年間，採分次個案調整，逐步提高警監人數比率，期間囿於政策與法令修正，致迄今警監人數比率僅達 0.46%，縱難謂有疏失之責，惟陞遷管道之困滯已確實影響員警士氣與人才晉升，且與內政部認定之合理比例 1.5% 差距甚遠，允應積極改進。

二、銓敘部、人事行政總處及警政署應各本權責，就公務人員職務列等修正案未定案而影響警察官職務等階調整之情形，妥速研擬具體方案，促進警察官職務等階，二階段調整之推動，並維持與其他行政機關簡任官職比率之衡平。

(一)以 101 年警察官職務預算員額 69,208 人計，現行警監職務 206 人僅占警察機關警察官總人數之 0.3%，相較於全國行政機關公務人員簡任人數比率 (5.5%)，明顯偏低；分析其成因，主要係警政署組織層級屬中央三級機關，機關層級並不高，使得中央警察人員職等相形偏低，再加上警政人事一元化管理體系緣故，地方警察職等亦不可能高於中央。再者，在「機關層次」架構下，必須考量同層級機關相關職務間之衡平性，以作為警察官職務等階調整之衡量指標，至於首要評比之「職責程度」反倒成為次要考量，此種組織結構因素，使得提高警察職等難度倍增，實為造成警察職等長期偏低不合理之問題核心所在，也是警監職務人數比率偏低之主因。另外，統計至 101 年 10 月底，全國警察機關基層警員及巡佐預算員額 55,786 人，占警察官總數 80.61%，第一線執法基層員警遠較一般行政機關低階人數為多，相對稀釋「警監職務人數比率」，亦是造成警監職務人數比率偏低之隱性因素

。

(二)警察官職務等階二階段調整後，警監職務人數可達 976 人、警正一階職務人數為 2,046 人、警正二階職務人數為 3,615 人、警正三階職務人數為 6,785 人、巡佐同職級職務人數為 13,723 人、警員人數為 42,063 人（均以 101 年預算員額計），職務等階結構更接近於「台階型」，已趨向合理。據警政署提供分析資料以參照日本高、中、低階警察人數比例（0.3：37.7：62，該國警察人數約 25 萬人），我國警察官職位結構高、中、低階警察之合理比例約為 1.5：38.5：60（高階為警監職務人員、中階為警正巡佐以上職務人員、低階為基層警員）。如從官等（警監、警正、警佐）結構比例分析，其中警佐官等部分，86 年 7 月 22 日考試院核定之警察官職務等階表已將全國警察機關警員編制員額其中 2 分之 1 提列至警正官等，另巡佐以上職務最高均已列至警正官等，使得警察官警正人數已大幅增加，故各官等依現況分析，較為合理之比例為 1.5：67.7：30.8。綜觀警察官等職位結構之問題核心，非在警佐、警正官等結構比例不合理，而是在警監官等職務人數過於偏低，造成中階警察人員晉升高階職務有重大陞遷瓶頸，影響警察士氣甚鉅；上開警察官職務等階二階段調整後，警監職務人數比率將提升至 1.41%，已趨近合理之 1.5%。

(三)另查海巡署、內政部消防署（下稱：消防署）及內政部入出國及移民署（下稱：移民署）改制成立後（除成立時已從警政署移撥之人員外），警政署與該三署間，及警政署所屬警察人員調任至非警察身分之一般機關，調動情形及請調之原因如下：

- 1、海巡署部分：89 年 1 月 31 日改制成立後，警政署調入該署人員計有 9 人，原職均為警正三階以上職

務人員(其中1人為警監職務人員),調任新職多屬陞職性質。

- 2、消防署部分:84年3月1日改制成立後,警政署調入該署人員計有5人,原職均為警正二階以上職務人員(其中2人為警監職務人員),調任新職多屬陞職性質。
- 3、移民署部分:96年1月2日改制成立後,警政署調入該署人員計有2人,原職均為警正二階以上職務人員(其中1人為警監職務人員),調任新職均屬陞職性質。
- 4、另該三署成立後,其所屬現任或曾任警察官職務人員無人調入警政署。
- 5、前揭人員之調動係新任機關基於用人需要及當事人意願,於商得警政署同意後核派調任,與警察人員陞遷辦法所規定之自請調地有別。近5年來(96年10月起至今),警政署人員調任至非警察身分之一般機關情形,計有9人,原職均為警正二階以上職務人員(無警監職務人員),調任新職多屬陞職性質;調動原因亦屬新任機關基於用人需要及當事人意願考量所致。

即海巡署、消防署、移民署改制成立後,及近5年來,警政署人員調任至非警察身分之一般機關情形,調任新職多屬陞職性質,另該三署成立後,其所屬現任或曾任警察官職務人員無人調回警政署。調動原因或為新任機關基於用人需要及當事人意願考量所致,非一而足,然陞遷確實為重要之因素。

- (四)綜上分析,陞遷制度實為重要適當之提拔人才制度,足以吸引有能力之人才至政府工作,鼓勵公務人員努力服務之精神,對服務效率有直接影響,且足以促使公務人員安心、久任、穩定及勤勉,若陞遷管道蹇滯



，人事效率自然降低。警察為人民保姆，執行政府公權力，肩負維護社會治安重任，若無健全合理之職等結構，則將影響員警工作士氣及人力素質甚鉅，然邇來攸關公務員相關福利事項，多遭輿情嚴格檢驗及批判。故有關警察官等職位結構不合理之現狀，仍請銓敘部、人事行政總處及警政署應各本權責，就公務人員職務列等修正案未定案而影響警察官職務等階調整之情形，妥速研擬具體方案，促進警察官職務等階，二階段調整之推動，並維持與其他行政機關簡任官職比率之衡平。

**調查委員：程仁宏  
陳健民**