

四、警察機關的案例

書籍目錄：研究報告彙編

書名：考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(四)

目錄：公務人員淘汰機制之研究

章節：肆、國內公務人員免職現況

前述統計資料顯示，相對於其他機關，警察人員的人力淘汰數量最多。究竟淘汰數量太多或太少是見仁見智的問題，不過，相當明顯的現象是，和其他公務人員的淘汰制度相較，警察人員已建立有相當標準化的淘汰機制，而且也夠細膩化。

(一)淘汰制度與程序

警察人員管理條例第五章提供淘汰機制的上位法源，明訂十一項應予免職的淘汰事由，其中有四項是針對警察工作狀況而訂定的具體行為，如：「假借職務上之權勢，庇護竊盜贓物、流氓、娼妓、賭博，有具體事實，嚴重影響警譽者」或「持械恐嚇或傷害長官、同事，情節重大，嚴重影響警譽者」。換言之，除了公務人員考績法施行細則所規定較為抽象的淘汰標準外，警察人員有更明確的不良行為標準。

警政署訂頒的「端正警察風紀實施計畫」也規定，對於違反品操風紀（如假借職務之便利收取他人財物者，與流氓幫派、色情、賭場、私梟、販（吸）毒分子及其他不法者勾結或不依法取締者），逕予免職。同一考績年度中，其平時考核獎懲互相抵銷後累積已達三大過（申誡十八次），依警察人員管理條例第三十一條第一項第十一款規定，逕予免職。警察人員於考績年度內，有公務人員考績法施行細則第五條所列各款情事之一者，年終考績考列丁等免職。

此外，管理條例也授權內政部另定平時考核的獎懲標準，警政署自行訂頒的「警察人員獎懲標準表」非常具體地臚列二十六項申誡事由、四十一項記過原因和十五項記一大過原因，這些事由的特色是行為描述取向的標準，所以具有一定的客觀衡量性。至於辦理各種考核（平時考核、全年評鑑、個案複評和專案考核）的程序、負責人員和評核結果之運用等，均在「各級警察機關所屬人員考核實施要點」有清楚的界定。平時考核時若發現有十六項違紀傾向行為或十二項風紀顧慮行為者，皆應依「各級警察機關風紀狀況評估與限制措施作業要點」規定，實施規勸等作法，並作為下一階段教育輔導的先期防制作業。台北市政府警察局更進一步就獎懲標準表所稱執行勤務時不良行為細膩化訂定「服勤員警違反勤務規定懲處基準」，明訂十四項劣蹟註記情節、二十五項申誡情節和六項記過情節。

至於在處理程序上，依內政部警政署訂頒「各級警察機關所屬人員考核實施要點」規定，警察機關人員考核資料作為年終考績及遷調、任免、獎懲之重要依據，如考核內容不實議處考核人，以防考核人規避考核責任。

- 1.平時考核：平時如發現員警有違紀傾向，立即填報風紀狀況清查呈報表，機先反應防制。
- 2.全年評鑑：每年十一、十二月，由各級主官（管）依據全年有關考核資料，對全體員警，逐級評鑑，評定甲、乙、丙、丁等次，如評鑑列甲等次人員優先升遷，列乙等次人員循序升遷，列丙等次人員停止升遷並予以教育輔導，列丁等次人員予以斷然淘汰（輔導辭職、退休或結同年終考績淘汰）。

3.個案複評：各級主官對全年評鑑認應改列評鑑等次者，得視實際需要隨時辦理複評改等。

4.專案考核：對重要幹部視工作優劣及社會輿情反映需要，本公正、客觀立場隨時辦理之。

(二)平時考核執行情況

警察機關實際上的平時考核的確有較高頻率行使考核懲處。從下表可以發現，相較於行政機關內其他簡薦委官等人員（生產、交通與學校機關亦同），以民國八十六年統計資料而言（並非特別的一年）（見表八）：

1.平均而言，每一警察受過 1.07 次之行政懲處；平均每一警佐受過 1.32 次之行政懲處。

2.行政機關其他人員平均每人受過 0.02 次行政懲處。

3.警察人員受公務人員懲戒委員會懲戒的比例高出行政機關其他人員比例約近二分之一倍。

表八 警察人員平日行政獎懲狀況

民國 86 年	行政懲處		獎勵	
	總人次數	申誡	總人次數	嘉獎
警察人員（總人數 77303）	82585	77680	782316	742709
平均人次	1.07	1.00	10.12	9.61
警佐（總人數 59443）	78291	73805	656427	628939
平均人次	1.32	1.24	11.04	10.58
簡薦委人員（總人數 167624）	2917	2006	203073	158276
平均人次	0.017	0.012	1.21	0.94

資料來源：根據民國 86 年銓敘統計年報（頁 161）與自行換算。

(三)執行上的問題

既然警察機關已較重視考核淘汰機制，為何社會上的印象，仍

是警察機關應該更強化淘汰機制呢？警察機關實際上是很瞭解何謂警察人員的功績標準或行為（包括從社會民眾的期待角度），所以現行諸多考核標準已全面性將之條文化，但問題是在於執行過程中，主管人員和督察人員有不同的解釋（警察機關中督察人員對於員警升遷考核具有重要的參與權，與行政機關主要是直接主管或各級主管人員負責不一），加上其他原因，致降低兩類人員願意採更積極或更嚴厲執行考核規定的誘因。

寬鬆執行的原因之一是，淘汰對於現有利益的傷害極大。警佐的月薪相較於許多公私部門類似職位者的薪俸並不遜色，這些人力又屬於相當年輕（86年統計資料顯示51%為30歲以下，74%為34歲以下），但教育程度較低（22%為高中以下，80%為警校與高中以下），若遭淘汰，欲在就業市場上覓得同樣薪資的工作幾乎很困難。各級主管也因此更易居於考慮其「退路」或有可能受暴力威脅（警察有配槍），而不願嚴格執法。此外，不同主管人員和督察人員對於同一行為是否採取懲處的執行標準也有寬嚴不一的問題。

原因之二是，督察人員與各級主管人員（尤其是基層主管）間的相互友善或放水。原來的設計是主管人員和督察同時進行考核，但主管常因怕若有太多自己的部屬遭到不利考核，會影響自己的領導統御能力形象，也影響自己未來升遷（警察考核制度中有連坐責任），所以有時反而會與部屬站在同一條線，說服督察人員從輕處理。相對地，督察人員也可藉由考核處罰程度的裁量，提供做人情或討價空間。

原因之三是，即使各種懲處已有相當具體規範，但是就一次免職情節的事項仍有限，其他申誡、記過皆需要累計達二次才構成免職。這些事由在法律位階上較低，如獎懲表位階甚低，所以執法主管或督察至今感到缺乏直接法源。

原因之四是，由於平時考核獎懲可以互抵，所以一年內須累計至十八次申誡才構成免職。基於主管或督察「仁慈」心態，若申誡次數已累積快達上限時，技術上可給予嘉獎以抵銷之。由於獎懲表中可以嘉獎的理由包括幾項是較為抽象、非具體行為化事由，因此主管並不難運用嘉獎權，這也是主管減少真正淘汰人員的有效管道（不過，有時會出現用「買」嘉獎的作法）從前表也可知道，平均每一警察一年中有10.12次獎勵，警佐有11.04次獎勵（絕大部份是嘉獎），約超過平均受行政懲處次數的十倍。因此，在兩者相抵下，平時考核能產生的淘汰機制實有限，主要仍是依賴專案考績淘汰人員。
