

審 查 報 告

民國 108 年 10 月 17 日本院第 12 屆第 257 次會議，考選部函陳警察人員初任考試制度檢討報告一案，經決議：「1. 交全院審查會審查，由李副院長逸洋擔任召集人。2. 會議紀錄同時確定。」遵經於同年 24 日、31 日舉行 2 次全院審查會，審查竣事。審查會為期審慎周妥，第 1 次會議並邀請內政部、海洋委員會、內政部警政署（以下簡稱警政署）、內政部消防署、海洋委員會海巡署、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）、行政院人事行政總處列席。審查會出、列席人員名單如附件。

審查會首先由考選部就本院第一組簽呈意見，擬具審查會補充資料供審查會參考，並說明本案緣起、檢討分析結果及改進建議等，續由列席機關表示意見。有關現行雙軌分流制度（以下簡稱雙軌制；公務人員特種考試警察人員考試，以下簡稱警察特考、內軌；公務人員特種考試一般警察人員考試，以下簡稱外軌），用人機關、警大及警專表示意見略以，雙軌制係經本院及行政院兩院協商決定，自 100 年施行以來，國內治安穩定，民眾對治安滿意度及對警察信任度，均持高度肯定，行政院及內政部亦表支持態度，咸認應繼續維持。海洋委員會海巡署並表示，該署負責海上警察勤務，工作性質特殊，需具相關航海或輪機人員證照方可執行勤務，於現行雙軌制下運作順遂，倘修正為單軌制，因應考人來源背景不同，屆時恐未能於應考資格規定航海證照之限制，難以滿足用人實需。警政署及內政部消防署則認為，以內軌為主、外軌為輔之雙軌制，可維持新進基層警力青壯化，減緩未來警力老化之衝擊，倘修正為單軌制，一般教育體系畢業生（以下簡稱一般生）初任警職之平均年齡較大，多以取得工作為前提，對於警察職務之服從性、使命感及相關體能及技能訓練等方面，均較警大、警專畢業生（以下簡稱警校生）不足，離退率亦較高；又單軌制無法預測內外軌錄取比例，不僅可能造成未來人力評估困

擾，影響警力素質之穩定性，亦有再度發生警校教育補習化及流浪警察現象之虞，爰建議維持雙軌制。

警大表示，有關單一化及專業化之改革方向，應試科目設計恐難一體適用警校生及一般生；體能測驗項目宜尊重用人機關需求，「心肺耐力：登階」屬體能測驗，與體格檢查性質不同，測驗效度又未臻成熟，將之併入體格檢查，容有疑義。另有關外軌需用名額計算基準，因當年錄取之外軌四等考試人員實際派任年度與同年招收之警專生相當，建議外軌需用名額計算基準宜以警專當年度正期學生組招生人數為基準；外軌三等考試人員因警大學士班四年制每年招數人數固定，警政署另依據每年度職缺彈性調整警佐、二技招收人數以控管人數，建議以警大當年度學士班四年制及研究所一般生之警察相關科系招生人數為基準，並及早協商規劃明（109）年雙軌考試需用名額，避免再生爭議。

本案討論時，與會委員主要就雙軌制相關爭點及制度變革方向等議題進行討論。茲綜合與會委員及列席機關之意見與說明如下：

一、雙軌制相關爭點

有部分委員詢及，據用人機關之說明，似對一般生評價不高，卻又建議繼續維持雙軌制，是宜具體說明雙軌制之優點，以及招募一般生之目的為何？並以1至10分量表表示支持雙軌制程度。又倘僅為應付短期警力缺口，而採行雙軌制，目前應已無此需求，為何不長期規劃單一內軌制？若採行單一內軌制，如何因應及解決多元進用需求？另警大及警專是否仍有容訓量不足問題？

又有委員表示，雙軌制係經本院及行政院兩院協商獲致之共識，各用人機關、學校表示之意見，是否簽經上級機關認可？有無就考選部擬朝單一化及專業化方向改革、廢除雙軌制等，簽報行政院相關意見或已達成政策共識？

有關雙軌制推動部分，警政署說明，95年招募一般生係迫於外界壓力，放寬警察特考應考資格，專科以上學校畢業生均得報

考，致有許多一般生進入警界服務。若無短期警力需求，因單一內軌制較為單純，且易掌握應考人訓練狀況，對於回復單一內軌制，樂觀其成。惟考量雙軌制具相當多優點，且警界不宜過於封閉，期經由外軌進用外界專業優秀人才，落實多元取才；復以，回復單一內軌制之衝擊過大，外界恐無法接受，爰建議仍維持以內軌為主、外軌為輔之雙軌制。另該署向行政院請增警察員額時，院方曾交辦檢討雙軌制相關問題，嗣經簽報內政部建議維持雙軌制，並經核定表示支持。至於各用人機關、學校支持雙軌制程度均達9至10分。

有關容訓量部分，警專說明，該校目前容訓量為3,120人，依用人機關需求，容訓量尚足負荷。又保安警察第一、四、五總隊訓練基地亦有2,100人訓練容量，作為該校訓練預備場地，故整體訓練流量及容量相當足夠。

此外，有委員認為，警察人員考試內外軌需用名額比例係於兩院協商共識之基礎上議定，一般生有一定進用比例，有助於各領域專業人才進入警界，以因應現今社會多元發展、犯罪問題分殊化之現象，但實質上資料顯示，自100年迄今，如刑事鑑識人員、外事警察人員、電訊警察人員等涉及高度專業之領域，若非未於外軌設置相關類別，就是未提報需用名額，何以如此？又警政單位是否有警政教育體系方為正統之本位主義，而未善待一般生，使其有公平競爭之升遷管道？

警政署說明，該署辦理現職員警請調及畢業生分發作業時，會先調查全國警察機關相關職缺情形，以本(108)年警大畢業生為例，因相關專業職缺不足而改以行政警察分發，茲因外軌考試三等、四等考試錄取人員需分經訓練24個月、18個月方可任用，用人機關囿於用人需求，職缺恐無法懸空達24個月或18個月之久，且縣市相關專業職缺配置甚少，倘再將職缺長期懸空，恐影響機關人力配置及業務執行，故一般多以行政職缺進用，而未提報專業職缺。另並澄清，警察工作必須直接面對民眾，處理不同事務，不僅辛勞危險，且隨身攜帶武器裝備，故對警察專業能力

必須有所要求，期可多元進用各種人才，目前部分一般生因資質及專業能力強，已超越警校生表現，自然在升遷積分上即可脫穎而出，警察人員升遷均依公正制度辦理，絕無未善待一般生之情形。

又有委員詢及，倘繼續維持雙軌制，未來可否符合內外軌需用名額比例規定？明年會否再度發生內外軌需用名額比例懸殊，未符比例規定之情形？又將如何處理？若持續緊縮外軌需用名額，將導致雙軌制有名存實亡之虞。

警政署說明，雙軌制自 100 年實施以來，三等考試均依兩院商定之內外軌比例規劃；四等考試部分，100 年、101 年內外軌比例符合規定，外軌比例 102 年達 41%、103 年 39%、104 年 58%、105 年 58%、106 年 57%、107 年 45%，而本年驟降至 11%，係因退休人數趨緩，配合機關實際缺額情形及用人需求進行調整。另統計 100 年至本年整體內外軌需用名額比例為 54.4% 比 45.6%。整體而言，雙軌制實施 9 年以來，外軌比例並未特別低。有關明年內外軌需用名額比例部分，因近年退休人數緩降，將會依用人機關實際需求再作調整。

審查會不同意警政署所提，內外軌需用名額比例驟降，係由於退休人數趨緩之說法。因警察退休人數緩降雖有影響，但最主要原因，為警力需求估算失控，依理應追究相關責任。按過去 4 年警察人力短缺僅八千多名，警政單位卻提報一萬六千多名缺額，以致儲備警力過多，且近 10 年（98 年至 107 年）每年平均不到二千名離退人數，該署卻以 104 年退休人數達 3,238 人之特例，強調年改造成退休人數減少以致警察缺額減少，實則 104 年 3,238 人退休人數高峰，乃危勞職務 50 歲領月退休金改成 55 歲之 5 年過渡期最後一年，警政署不應以此特例塘塞警力衡估失控責任。

二、制度變革方向

有部分委員詢及，用人機關、學校均表示維持雙軌制，惟其所衍生之缺點，如內外軌需用名額比例、年齡、體能、忠誠度、

離職率等問題，均可檢討改進，考選部為何仍建議採單一化與專業化單軌制之改革方案？又改革方向之具體內容為何？應試科目設計與外界需求是否一致？如何處理日後可能助長補習風氣問題？

考選部說明，從用人機關立場思考，可理解支持雙軌制之想法，但從考試端思考，應維持國家考試公平、公正、公開之原則。除期藉由單一化考試制度，消弭雙軌制所衍生之相關爭議，最重要關鍵乃應考資格之公平性問題，按憲法第 18 條規定，人民有應考試、服公職之權利，雖為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者，得以法律限制，但仍須符合比例原則。按公務人員考試法第 9 條規定，本院得依用人機關任用之實際需要，規定公務人員考試實施體格檢查，以及公務人員特種考試應考人之年齡、兵役及性別條件。是雙軌制以警校生與一般生採分流考試方式，是否符合職務必要之最小限制原則？又是否符合公務人員考試法第 2 條規定，有關公務人員之考試，以公開競爭方式行之，不得因應考人身分而有不同？係雙軌制根本之爭議所在。

有關單一化及專業化之政策規劃，僅為初步構想，尚未研議具體細節。專業化係朝向警察各類別核心職能需求設計，惟倘應試科目過度偏向專業化，可能助長補習風氣；反之，偏向一般化，又可能產生流浪警察問題。另體格檢查部分，國民體適能「登階測驗」項目因具室內舉行，不受室外氣候影響之優點，故初步規劃以之納入體格檢查，取代體能測驗，俾免考試制度單一化後，錄取人數大幅增加，更增室外舉行體能測驗之難度。然「登階測驗」項目有其信、效度問題，可否取代體能測驗項目，仍須審慎評估。綜之，有關單一化及專業化實質內容與考試方式，俟政策方向確定後，將再進一步與專家學者及用人機關研究討論，提出新制具體規劃內容。

另部分委員提出，警察人員考試除單、雙軌制外，教、考、訓、用整體配套可能之改革方向如下：

- (一) 初任考試四等考試採單一內軌，但三等考試以上等別考試，為雙軌併行，仍開放外軌進用途徑。
- (二) 欲從警者，均須經考試進入警專就讀，畢業後，參加警察人員任用考試。且為增加誘因，大學以上畢業生如就讀警專，可給予較高中職畢業生更高之生活津貼。又為維持警力青壯化，可預設高中職、大學（以上）畢業生各占一定差異之入學比例。警大則可定位為具特殊目的之大學，除開授碩士及博士課程，基層員警畢業取得碩士、博士學位，以及升官等訓練及格之資格外，亦招考一般大學或研究所學歷者，以培育因應警政特殊且具高度專業性類別人才，畢業取得類如現行內軌三等考試應考資格。
- (三) 一般生亦須通過警專入學考試，受訓10個月後，參加公務人員任用考試，若未錄取，即可離校，以免耽誤後續訓練期間；警校生及一般生均應同一公務人員任用考試，則考試方式可採單一化及專業化，消弭現行內外軌需用名額比例分配或偏袒任何一軌之爭議。
- (四) 警大可仿一般大學，設置學士後學制，一般大學或碩、博士畢業生，符合相關資格條件，即可進入警大就讀學士後班級，修習警察相關課程，畢業取得學位後，與警校生共同參與警察人員國家考試，取得警察任用資格。
- (五) 比照軍人制度，脫離公務人員體系，警校生畢業後即可擔任警察工作，不須經任用考試；另部分高科技專業人才，可委由各大學負責培育，以維持外軌多元取才之優點。

審查會就前述議題進行廣泛、深入討論，與會委員咸認，現行整體警察教、考、訓、用制度所產生之諸多問題，如：警察體系定位、警力供需失調、內外軌需用名額比例爭議、外軌考試應試科目設計未符警察核心職能、體能測驗項目及標準效度不足等，恐難僅以警察初任考選制度之變革而獲解決，然考選部建議單一化及專業化改革方向，於上開相關爭議與疑義尚無紓解方案情況下，仍不失為可行方向，期考選部儘速研議，提出具體方案

報院審議；另並請銓敘部協助調查一般生升遷及任職相關統計情形；公務人員保障暨培訓委員會通盤檢討警察整體訓練課程及內容，是否切合及落實未來警察職涯發展需求；行政院人事行政總處應提早協商用人機關，依99年9月9日本院第11屆第102次會議決議，三等考試內軌與外軌比例為86%與14%；四等考試內軌與外軌比例為70%與30%，且以考試年度缺額分配計算內外軌需用名額比例，規劃109年警察人員雙軌考試需用名額，報院核定。

本案審查會爰作成決議：有關考選部建議警察人員初任考試制度朝單一化及專業化方向改革，於當前雙軌警察取才無論在應試科目、體能測驗及需用名額比例等相關爭議仍無法解決情形下，不失為可行方向，請考選部儘速提出具體方案報院審議。另請行政院人事行政總處責成用人機關，依民國99年9月9日本院第11屆第102次會議決議，三等考試內軌與外軌比例為86%與14%，四等考試內軌與外軌比例為70%與30%，提報109年警察人員考試需用名額，報院核定。

以上擬議是否有當？提請
公決

召集人 李 逸 洋

中華民國108年11月20日