

我國警察教育制度之檢討與策進

目次

- 壹、前言
- 貳、我國警察教育制度現況檢討
- 參、我國與美、日、德、英等國警察教育制度比較
 - 一、養成教育
 - 二、升職教育
 - 三、專業教育
 - 四、深造教育
- 肆、改革我國警察教育制度之建議
 - 一、警察養成教育
 - 二、警察升職教育
 - 三、警察專業教育
 - 四、警察深造教育
- 伍、結論

摘要

本文首先以警察養成教育、升職教育、專業教育及深造教育為分類，對現況進行總體檢，其次，逐一評介美、日、德、英等國之警察教育制度並與我國現行警察教育制度進行比較，以辨其得失，擷取精華，文末，則試圖提出改革策進之道。本文綜合建議如下，在養成教育方面，應適當修訂警察教育條例、檢討現行警察養成教育之存廢、研究以警察特考方式取才、並對警大與警專兩校合併問題作審慎評估；在升職教育方面，應貫徹一般職務先訓後升而重要主管職務先升後訓原則、甄選程序應律定一貫標準及人事升遷應與升職教育搭配而行；在專業教育方面，應以職務分析為規劃依據、應與職務知能相結合、律定教育訓練為各級主官的責任及遴訓人員應確與職務有關；在深造教育方面，則應以培育警察專才為目標、以公費與自費分別進行、且對深造人員定期追蹤考核落實專才專用及其經費應逐年擴編。

關鍵字：警察教育、養成教育、升職教育、專業教育、深造教育

壹、前言

警察教育制度是國家教育制度的一部分，必須隨著社會的變遷而不斷更新，方不致被社會所淘汰。近年來，鑑因於國內政治改革開放與經濟高度發展，致使社會型態呈現了多元的變遷，且由於道德式微，社會規範和價值體系的蛻變，亦使得各類駭人聽聞的犯罪案件層出不窮，各種脫序現象與社會亂象使治安工作面臨更艱鉅的挑戰。值此之際，警察機關應盱衡國家時空環境，省察社會變遷與時代脈動，審慎檢討改進各種警察制度，其中，警察教育制度實為一切制度的根本，欲彌縫當前治安環境丕變與員警傳統式執法間的落差，則非假完善的警察教育制度無以為功。因此，思瑣如何以計劃性與穩健方式進行警察教育制度之改革，洵屬必需。

貳、我國警察教育制度現況檢討

我國警察教育制度，始於清光緒二十七年，民國四十九年頒布警察教育條例，中央警官學校遂辦理四年制的養成教育，而將警察幹部提昇到大學教育的地位，同時，亦將警察教育分中央警官學校及台灣省警察學校二級，奠定了日後二階段教育的基礎。我國警察教育亦在此時建立了制度，然而，隨時空的改變，警察教育制度的演化也存在許多值得探討的問題，為此，本文爰將警察教育制度分成養成教育、升職教育、專業教育及深造教育等四大類，並探究其現行作為缺失，以期攻錯向上：

一、在警察養成教育方面，依據憲法第八十五條規定：公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，．．．非經考試及格者，不得任用。依據上開規定，「考、訓、用」應為公務人員之正常任用程序，惟我國警察養成教育卻以「招、訓、用、考」培育警察人員，造成與一般公務人員任用完全迥異程序，此一養成過程，是否涉及違憲，殊值探討。根據人事資料統計，目前警察機關尚未通過警察特考之警佐待遇人員(俗稱黑官)計有三、六七八人，其中三十八歲以

上，已無法參加警察特考以取得任官資格者¹，約七〇一人(資料來源：警政署，民87年8月)，此為全國文官任用制度法制化後，尚存的人事任用盲點，迭遭物議。未來，警察養成教育制度如不能審時度勢，有效變革，警察黑官將永遠無法根絕。因此，思謀改進我國警察人員培育及任用方法，使學生畢業後任用程序合法化，以杜絕警察黑官的產生，當屬急務之策。

二、在警察升職教育部分，現行警察人員升遷要則第四點規定：各警察機關現職人員之升遷，應與教育訓練及考核相配合，期能有效運用並拔擢人才。惟審視警察教育條例及警察人員進修及深造教育實施辦法，並無升職教育規定，顯見，升職教育法規付諸闕如，尚待補強。另查目前警察升職教育實務作法，概可分巡佐班、警佐班、警正班、警監班等四種班期²，警佐班開辦十七期後，自八十五年起已停辦，八十七年九月為回應基層殷求，再開辦第十八期；警正班辦六期後停辦，八十六年四月及八十七年八月再開辦分局長培育班第一、二期；警監班開辦三期後，七十八年起停辦，八十七年九月再開辦第四期。由此可知，我國警察升職教育不僅法律根據付諸闕如，連實務作法亦毫無模式可循。有鑑於現行警察升職教育缺失，未來，應如何建立我國警察可大可久之升職教育機制，亦屬重要課題。

三、在警察專業教育部分，依據警察教育條例第六條及

¹ 特種考試警察人員考試規則八十五年修正發布規定，三等考試及四等考試應考年齡應在三十八歲以下，基此，現職警佐待遇人員，年逾三十八歲者，參加警察特考以取得警察人員管理條例第十二條警察任官資格之管道，已被剝奪。

² 依據警察教育條例第六條及警察人員進修及深造教育實施辦法第二、三、六條規定，巡佐班、警佐班、警正班、警監班分屬進修及深造教育，惟審視實務作法，巡佐班、警佐班、警正班、警監班均屬升職教育。即警員升任巡佐、小隊長者，取得接受巡佐班教育之資格，巡佐、小隊長修畢警佐班課程者，取得巡官、分隊長或同階職務；警正二至三階修畢警正班課程者，取得派任分局長職務之儲備資格；警正一階或警監四階修畢警監班課程者，取得派任局長職務之儲備資格。由此可知，法律規定與現行作法，明顯不同，本文遂將巡佐班、警佐班、警正班、警監班均定位為升職教育。

警察人員進修及深造教育實施辦法第二條規定，中央警察大學及台灣警察專科學校，得依員警不同官等分別開設各種專業班，辦理各類人員訓練。查目前各種專業班，除人事班及督察班受訓學員需經考試甄選，結業後並依志願分派外，其餘專業班，則均由各機關派員受訓，結業後不分發派用，因此所謂「職業受訓學員」，時有所聞³，警察專業教育效果，明顯不彰。因此，如何建立警察專業教育體系，確立各職務所需知能，以為規劃各專業教育班期之依據，使受訓學員確能充實專業知能，熟練工作方法，以增進警政效能，亦不可忽視。

四、在警察深造教育部分，依據警察教育條例第六條規定：中央警察大學得設警正班、警監班、研究班等辦理現職人員深造教育。另依同法第五條第一項第二款規定，並設有碩士班及博士班。再者，我國為培育高級人才，民國七十四年起規劃五年警政計畫發展方案及後續五年警政發展方案，依計畫規定，政府為培育高級人才，每年甄選優秀幹部出國進修四個月至一年，實施迄今，已選送一〇八人出國取得碩士學位。審視警政五年發展方案及其後續發展方案，警政機關對人才之培養，固然不餘遺力，惟培育方向，係以取得碩士學位為其主要考量，而非以針對實務需求，培育高級專業人才為著眼。長此以往，未來警政機關高級人才培育計畫，充其量僅在培育「語文人才」或「提供碩士學位管道」而已，無法造就警察專才，其對警政工作推展之助益，將十分有限。因此，未來警察深造教育該如何規劃，以期培育出警察專業人才，有賴深度的思考。

參、我國與美日德英等國警察教育制度比較

我國警察養成教育、升職教育、專業教育及深造教育既

³ 參閱警政署八十三年警官教育座談會資料：「警察階段教育之檢討與改進」，八十三年十一月。

有如上所述缺失，如何全面改進，當為吾人所共同關切者。諺云：他山之石可以攻玉。歐美警察制度發展較我國為早，而我國警察制度繼受日本者，亦可常見斧痕，因此，本文擬以表列方式分別比較我國與美、日、德、英等國不同之處，並予簡要說明，以供本文最後章節提出建議之芻議。

一、養成教育

我國警察養成教育與美國、日本、德國、英國之區別，可由下表略見梗概，茲從警察來源、教育體系、教育年限三方面比較之。

表 3-5-1

類別 國別	養成教育		
	警察來源	教育體系	教育年限

中華民國	警察特考依等別錄取大專學歷以上人員，警專及警大本科招考高中畢業生，二技及專修科對內招生	警察教育自成體系，基層警員教育及警官教育分由台灣警察專科學校及中央警察大學辦理	警察特考錄取人員一年，警專專科班二年、警員班一年，警大本科四年，二技及專修科各二年
美國	各州狀況不一，一般以招考高中畢業生為主，近年已漸提昇至大學學歷	分大學學院式教育及警察學校教育二類，無完整警察教育體系	各警察學校或警察訓練中心約四~六個月不等
日本	國家公務員第一類考試錄取之菁英族、國家公務員第二類考試錄取之準菁英族或高中、大(專)學畢業生參加各都道府縣警察考試錄取者	警察教育體系井然，菁英族由警察大學校辦理，準菁英族由關東管區警察學校辦理，警員教育由各都道府縣警察學校辦理	菁英族初任幹部科三個月，準菁英族十一個月，新進巡查第一類組(大學畢業)含訓練及實習共十五個月，第二、三類組(大專、高中畢業)含訓練及實習共二十一個月
德國	基層員警應試需具高中學歷，中上職務不管外補或內升，均需具三年以上大專學歷	層教育由各邦警察學校辦理，中上職務則承認三年的一般大專學歷，高等級職務由警察領導學院辦理，屬混合式體系	中級職務教育年限依入學程度區分，中等中學畢業生二年半，基礎中學三年，中上職務三年，高等級職務二年
英國	基層警員或練習生需具備高中以上學歷，偵查員之遴任則亦接受大學畢業生之申請	警察人員之招考，由各警察局辦理，分七個階段於警察實務單位及地區警察訓練中心來回進行，警察教育體系尚稱井然	基層警員基礎教育三十一週，教育後訓練六週，含實習試用合計二年，大學畢業生訓練期間亦為二年

(一) 在警察來源部分：

我國警察來源管道已日趨多元，除由台灣警察專科學校與中央警察大學分別培育基層員警及幹部外，近年來更以警察特考方式招考具大專以上學歷者，經過警察專門訓練合格

後加入警察行列⁴。台灣警察專科學校招生以招考高中生為原則，中央警察大學大學部亦以招考高中生為原則，二年制技術系班及專修科則屬對內招生，我國警察來源明顯自成體系，不與一般教育混合辦理。美國警察來源各州狀況不一，一般以招考高中生為主，惟近年來已逐漸提升至大學學歷。日本警察來源概分三種，其一為國家公務員第一類考試錄取者之菁英族，其二為國家公務員第二類考試錄取者之準菁英族，其三為高中或大(專)學畢業生參加各都道府縣警察考試錄取者者。德國警察來源，基層員警應試須具高中學歷，中上職務不管外補或內升，均需具三年以上大專學歷。英國警察來源，基層警員或練習生需具備高中以上學歷，偵查員之遴任則亦接受大學畢業生申請。

綜上分析，各國警察來源有多元化趨勢，而為因應警察專業化需求，各國警察養成教育年限亦日漸加強。

(二) 在警察教育體系部分：

我國警察教育自成體系⁵，基層員警教育由台灣警察專科學校辦理，警官教育由中央警察大學辦理，未經中央警察大學四個月以上教育或訓練合格者，無法升任至警正三階以上職務，教育體系明顯劃分為兩階段。美國警察教育體系分大學學院式教育與警察學校教育二類，各大學可自行辦理警政院系，政府不加管制，故全國警察教育制度無完整的體系可循。日本警察教育體系井然，配合階段及初任條件，菁英族由警察大學校辦理教育訓練，準菁英族由關東管區警察學校辦理訓練，基層員警教育則由各都道府縣警察學校辦理。德國警察教育體系，基層教育由各邦警察辦理，中上職務則承認三年的一般大專學歷，高等級職務由警察領導學院辦理，

⁴ 依據警察人員管理條例第十一條第二項及其施行細則第四條規定，不具警職者錄取警察特考應經台灣警察專科學校或中央警察大學四個月以上的教育或訓練合格，始取得警察官任官資格，另參考特種考試警察人員考試規則及內政部八十六年十一月二十日函頒八十六年警察特考錄取人員訓練計畫規定，不具警職者錄取警察特考，應施以專業教育十一個月(含期中實習二個月)，實務訓練一個月，訓練合格始完成考試程序並分配擔任警察職務。

⁵ 參閱梅可望，警察學原理(桃園，中央警察大學，八十六年九月修訂八版，第185頁)。

屬混合式體系。英國警察教育體系，警察人員之招考由各警察局辦理，分七個階段於警察實務單位及地區警察訓練中心來回進行，警察教育體系尚稱井然。

綜上分析我國、日本、英國警察教育體系較為明確，有因官階或官職不同而分別辦理教育情形；德國教育體系雖屬混合體系，但因其亦劃分基層與中上以上教育，大體而言，仍有常規可循；美國教育體系屬於放任式，雖無完整的體系可循，大學隨時協助警察機關培養人才，卻為其特色所在，這種警察教育制度也是美國的政治制度的產物。

（三）在警察教育年限部分：

我國警察特考錄取人員教育年限為一年，警察專科學校專科班之教育年限為二年，警員班之教育年限為一年，警察大學本科之教育年限為四年，二年制技術系及專修科之教育年限各為二年。美國警察教育年限，各警察學校或警察訓練中心約四～六個月不等。日本警察教育年限，菁英族含訓練及實習共三年六個月後升警視；準菁英族含訓練及實習共十一個月；對新進巡查之教育，分第一類組（大學畢業）及第二、三類組（大專、高中畢業），第一類組含訓練及實習共計十五個月，第二、三類組含訓練及實習共計二十一個月。德國警察教育年限，基層警察教育年限，依入學程度分中等中學畢業生及基礎中學畢業生兩種，中等中學畢業生之教育期間為二年半，基礎中學畢業生之教育期間為三年；中上職務之教育期間為三年，高等級職務之教育期間則為二年。英國警察教育年限，總計為二年，基層警員基礎教育期間為三十一週，教育後訓練六週，均包含於實習期間內；另外大學畢業生之訓練期間亦為二年。

綜上分析，我國警察教育年限最長，美國最短，一般而言，較高職務者之養成教育較基層養成教育為長。

二、升職教育

茲將我國警察升職教育與外國警察升職教育之比較圖示如下：

表 3-5-2

類 別 國 別	警 察 升 職 教 育
中 華 民 國	設有巡佐班、警佐班、警正班、警監班，除巡佐班外，餘均屬儲備性質，訓練期間巡佐班一個月，餘為四個月，實務上升職教育無常規可循；另專修科及二年制技術系班，雖名為養成教育，但皆具升職教育性質，幹部升職教育都由中央警察大學統一辦理
美 國	各州狀況不一，一般升遷無制度可循，中級警察幹部可進入國立聯邦調查學院接受教育，受訓十一週後回原單位晉升
日 本	每升一級均須接受升職教育，受訓期間因職務不同而異，一般為二週到二個月不等
德 國	依初級、中級、高級警察官階規劃不同升職教育，每升一個職務就必須接受一次教育，教育期間為六個月到三年不等
英 國	升職教育由布雷蒙西耳警政學院統一辦理，升職教育期間因職務不同而各有不同，一般為四～六個月不等

我國警察升職教育從警察教育條例法第六條及警察人員進修及深造教育實施辦法第六條研析，計有巡佐班、警佐班、警正班、警監班四種，除巡佐班外，餘均屬儲備性質，訓練期間巡佐班為一個月，餘為四個月，就實務上而言，升職教育無常規可循⁶。另中央警察大學專修科及二年制技術系

⁶ 警察教育條例第六條及警察人員進修及深造教育實施辦法第六條明定警佐班屬於進修教育，警正班及警監班則屬深造教育，但實務上，警佐班結業卻取得警佐一階任官資格，警正班及

班，依警察教育條例第五條規定雖定位為養成教育，但畢業後都取得升職，因此亦具有升職教育性質，無論升職教育如何不一，都是由中央警察大學統一辦理。美國警察升職教育，各州狀況不一，一般升遷無制度可循，亦無升職教育作法，惟中級警察幹部可進入聯邦調查局的國立聯邦調查學院接受教育，受訓十一週後回原單位晉升。日本警察升職教育明確，每升一級均須接受升職教育，受訓期間因職務不同而異，如升巡查部長四週、升警部補五週、升警部二個月，一般為二週到二個月不等。德國警察升職教育依初級、中級、高級警察官階而規劃不同升職教育，教育期間為六個月至三年不等，一般是隨官階之大小而增加，官階越高，升職教育期間越長。英國警察升職教育由布雷蒙西耳警政學院統一辦理，升職教育期間因職務不同，分三個階段辦理，升職教育期間從半年至一年不等，如巡佐晉升班一年，巡官晉升班一年，高級幹部訓練班半年⁷。

綜上分析，我國現行警察升職教育，因法令規定與實務作法不同，無常規可循，而一般性的升遷，更以資績計分的高低為決定標準，不需參加升職教育，這與美國警察升職方式類似，以年資高低決定升遷。日本警察升職教育體系井然，完全配合人事擢升，有軌道可循。英國巡佐以上升遷一律由布雷蒙西耳警政學院統一辦理，這與我國警正三階以上職務應經中央警察大學畢業或訓練合格的體制類似。德國警察升職教育體系尚稱井然，每升一個職務須接受一次教育，教育期間二至三年，升職教育期間很長，是其特色⁸。

警監班結業均取得分局長或警監儲備資格，因此，警佐班、警正班、警監班應定位為升職教育。另警正班辦六期後，自八十六年起又開辦了分局長培育班，作為分局長儲備人選，警察升職教育毫無常規可循，其理至明。

⁷ 參照吳學燕編著，英國警察制度(桃園，中央警察大學印行，八十五年五月，初版，第140頁)。

⁸ 參閱李震山編著，德國警察制度(桃園，中央警察大學印行，八十五年五月，初版，第126頁)。

三、專業教育

茲將我國警察專業教育與外國警察專業教育比較如下：

表 3-5-3

類 別 國 別	警 察 專 業 教 育
中華民國	依階層別、職務別及業務別分別規劃三個月以下專業班期，原則上由台灣警察專科學校及中央警察大學辦理，除人事班與督察班結業後，有專業分派外，餘不分派
美國	有一年制加強教育與二年制專科教育二種，除在警察學校辦理外（如加州柏克萊警察學校），大都與大學合作辦理，完成教育後，仍回任原職，視其績效予以晉升
日本	依階級別分別在都道府縣警察學校、管區警察學校、警察大學校及職場內實施，再依業務別規劃不同課程，訓練期間二至四個月不等
德國	依職務上目的，分別規劃專業教育班期，教育期間二週以下，辦理地點，大多在保安警察總隊、邦警察學校及警察領導學院
英國	以業務訓練為主，原則上在各地警察學校辦理，但有些專業教育則委由有關機關辦理

我國警察專業教育依據警察人員進修及深造教育實施辦法第二條規定中央警察大學及台灣警察專科學校得開設三個月以下的專業班期，基此，目前實務機關乃依階層別、職務別、業務別，分別規劃不同專業班期，以期落實專業教育成效，原則上各種專業班期，基層員警(含巡佐、小隊長)係在台灣警察專科學校開設，警察幹部部分(不含巡佐、小隊長)以上則在中央警察大學開班，另外為考慮師資來源及

兼顧技術性操作（如術科教官、資訊班）需要，部分則在保一總隊借地開班，有關專業班期之結業，目前除人事班及督察班有專業分派外，餘均不分發，因此，訓練成效普遍不彰⁹。美國警察專業教育都委由大學院校辦理，目前有一年制加強教育及二年制專科教育二種，教育地點除部分城市之警察機關自行在警察學校辦理外（如加州柏克萊警察學校），大都與一般大學合作辦理，完成教育後，仍回任原職，視其績效予以晉升。日本警察專業教育係依階層別，分別在都道府縣警察學校、管區警察學校、警察大學校及職場內實施，然後再依業務別規劃不同課程，訓練期間二至四個月不等，如都道府縣警察學校部門別任用科，訓練期間為二至四週，警察大學校研究科為二週至三個月。德國警察專業教育，係依職務上目的，將警察專業教育區分下列五類：一般專業性專業教育、針對職務之專業教育、針對事件之專業教育、各領域交錯之專業教育及一般性專業教育。專業教育期間為二週以下，辦理地點大多在保安警察總隊、邦警察學校及警察領導學院。英國警察專業教育，以業務訓練為主，原則上在各地警察學校辦理，但有些專業教育則委由有關機關辦理，如教官訓練即由警察訓練中心辦理，刑事訓練課程在刑事訓練學校舉行，警察駕駛訓練分別在全國十二所汽車駕駛學校舉行。

綜上分析，我國警察專業教育雖有法令規定，以資規範，然實務作法上僅人事班及督察班因涉及結業分發，較為基層同仁所重視，其餘專業班期，未分發且不一定專才專用，成效均有待評估。美國警察專業教育則因政府採較開放政策，以往並不重視，自和麥氏一九〇八年在加州首創柏克萊警察學校後，城市警察機關均已要求其員警至少須完成一年以上的專業教育，始得以繼續任職，美國已日漸重視警察專業教育，可見一斑。日本警察專業教育分級辦理，各有所司，各級警察人員每有調職均需接受教育訓練，使在職各級

⁹ 警察專業教育班期除人事班及督察班係以甄試入學外，一般班期受訓學員均由各單位自由推薦，因此，職業學員之識時有所聞，其訓練學員不能專才專用，一般辦理成效不彰。

人員智能不致落伍，其專業教育訓練之落實，足堪各國參採。德國警察專業訓練係植基於職務目的而辦理，使現職警察人員能隨時代脈動而作立即調整，其訓練期間短暫，更可研判其教育係強調即時應用為原則。英國警察專業訓練以設立各種專業訓練中心辦理為原則，不侷限在學校辦理，如此受訓學員能身臨其境，直接感受實務經驗的衝擊，訓練效果極佳。

肆、改革我國警察教育制度之建議

針對警察教育制度之種種缺失，並參酌外國發展經驗，與訪談學者專家意見，個人不揣淺陋，分別就警察養成、升職、專業、深造教育，建議我國警察教育制度未來之走向如下：

一、警察養成教育

(一) 適當修訂警察教育條例以切合實際

警察教育條例自民國四十九年制定公佈以來，僅民國七十五年修正乙次，迄今已逾十年未作任何修訂，隨政治之蓬勃發展與社會之快速變遷，該法有許多規定已不合時宜或窒礙難行，形成警察教育發展之重要阻力，諺云：法與時轉則治，治與事宜則有功。亦云：功欲善其事，必先利其器。在法治國依法行政之大纛下，適時修訂警察教育條例及其相關行政命令，實已刻不容緩。個人認為警察教育條例應修訂之重點如下：

1、警察專科學校應增列專科警員班進修學生組：

警察專科學校自民國七十九學年度起，為擴大現職警察人員進修管道，透過學分折抵方式開始招訓專科警員班進修學生組¹⁰，本案辦理成效卓著。根據統計，八十六年專科警員

¹⁰ 警察專科學校自七十九年起招考警員班畢業且在職人員，成立專科警員進修班，學生帶職

班進修學生組預定招考一千名，共有六千多名在職警員報名。目前專科警員班進修學生組之成立，係依據警政署所函頒之一般教育計畫辦理，未具法源基礎，故本文認為應於警察教育條例第四條第一項增列警察專科學校設置專科警員班進修學生組之法源依據。

2、中央警察大學增設二年制技術系班：

依據教育部八十五年二月十二日台八五高一字第八五五〇三四八四號書函函發「大學校院申請設置二年制技術院系審核要點」暨「大學校院設置二年制技術院系審查參考原則」之規定，中央警察大學得設二年制技術系班以銜接台灣警察專科學校已設置科組及相關科組¹¹。鑑此，中央警察大學三年級轉學生制度自八十四年起已改名為二年制技術系班，係以招考台灣警察專科學校畢業之在職警察人員為主，故警察教育條例亦應增列中央警察大學得辦理二年制技術系班規定。

3、重新界定現行警察教育之分類：

依據警察教育條例第六條規定：警官學校得設警佐班、專業班等辦理現職人員進修教育；得設警正班、警監班、研究班等辦理現職人員深造教育。惟按實務之作法，警佐班、警正班、警監班均屬於升職教育¹²，各類專業班期屬於專業教育，博士班及碩士班則屬於深造教育。因此，現行作法與法令規定，未盡切合。本文認為，實務作法將警佐班、警正

帶薪，在學修業一年，畢業後，透過學分折抵，取得專科警員班學歷。專科警員進修班自八十七年起更名為專科警員班進修學生組。

¹¹ 依據大學校院申請設置二年制技術院系審核要點第三點規定：大學以設置技術系或技術學院為原則，所設系別應銜接專科學校已設置科組及相關科組，並得依產業發展情形規劃設置新類系。各校設置技術院系依大學法第五條規定須報經教育部核准。查目前台灣警察專科學校專科警員班設有行政警察科、刑事警察科、交通警察科、外事警察及消防警察科等，中央警察大學目前則成立二年技術系班行政警察學系、刑事警察學系及消防警察學系，至於二年制技術系班交通警察學系預定於八十八學年成立。

¹² 目前警佐班係招考巡佐、小隊長，結業後以巡官或分隊長職務分發，警正班招考警正三階主管及警正二階非主管人員，結業後取得警正二階主管職務之儲備資格，警監班招考警正一階職務者，結業後則取得警監職務儲備資格。據此分析，警佐班、警正班及警監班均屬升職教育。

班、警監班列為升職教育的作法，似較法律規定妥當，否則升職教育付諸闕如，更凸顯現行警察教育條例之缺漏。至於專業教育亦屬警察重點工作，應另增列條文規範，以期周延。

4、增列警察特考錄取者之訓練法源：

依據公務人員考試法第三條及其施行細則第四條規定，內政部每年均依用人需求請辦警察特考，由於警察特考係公開競爭考試，除現職警察人員得依規定報名外，一般人士具大專以上學歷者亦得選擇等級類科自由報考。現職警察人員錄取警察特考者，因渠等已具警察學歷，依法可逕予辦理任審銓敘，但一般百姓錄取者，因渠等不具警察學歷，依法無法分發任職¹³。為解決此一用人困擾，據聞警政當局已著手研議修訂警察人員管理條例施行細則第四條，俾使特考錄取人員取得分發任職之法律依據，惟此作法，或能濟一時之窮，究非長久之計，因此本文認為，其根本之道係於警察教育條例中增訂警察特考錄取者之訓練法源，使警察教育更多元化，且具彈性，以避免警察機關未來用人上的困擾。

(二) 檢討現行養成教育體制之存廢問題

檢、警、調為我國治安維護之主力，其中，我警察擁有八萬多大軍，更是治安成敗之主要關鍵，因此，警察人員素質之良窳，攸關國家發展至深且鉅，惟我國現有警察人員素質，不論從民眾、抑或政府機關人員、甚至警政專家學者的看法中，大多持保留態度，究其緣由，蓋為學歷過低所導致。依據警政署人事資料統計，現有基層佐警計六八、二一一人，其中具專科學歷者一四、七七〇人，僅具警員班學歷者則高達五三、四四一人。在警察幹部方面，現有警監職務一

¹³ 依據考試院七十六年發布之特種考試警察人員考試錄取人員訓練辦法規定，未受警察教育或訓練合格者錄取警察特考，由內政部編入適當班期，實施九個月教育訓練及六個月實習，實習期滿，取得警員班學歷，分發台閩地區各警察機關服務。但上開訓練辦法因配合公務人員考試錄取人員訓練辦法之發布，已於八十六年七月廢止，目前不具警察學歷錄取警察特考者，則依據警政署每年函頒之訓練計畫實施教育訓練十一個月，實務訓練一個月。由於上述訓練方法及期間，在警察教育條例上未規定，將造成未來分發上的困擾。

三四人當中，有四十九人無大學學歷，而警正職務五、九一四人中，亦有二、三一一人無大學學歷，具大專程度以上之警察，僅占全國警察員額約五分之一，此數據與同為偵查犯罪主體之檢察官相比，相去甚遠，與同係摘奸發伏之調查單位招考大學以上程度調查員相較，顯示我國警察之素質亟待提昇。

另外，根據銓敘部統計年報局八十六年六月統計，警察平均年齡為三十二歲，服務年資五年以下占百分之五十六點三，大學以上學歷只有百分之六點四。相較於全國公務員相關統計數字，其平均年齡為三十九歲，服務年資五年以下為百分之三十二點六，大學以上學歷為百分之四十點三。從上述數字顯示警察整體人力素質較一般公務員資歷淺、學歷低，顯見過去警政當局對警察人力之招募是重量不重質，對警力招募欠缺全盤規劃¹⁴。因此，為精進警察科學辦案之技巧，提昇員警素質乃刻不容緩。

警政署為提昇員警素質，自八十六年起雖已陸續研究各種教育改革，如實施警員班之二階段教育、二年制技術系班之增額錄取等，然教育係百年樹人大計，現今所進行之各項教育改革，多係從治標層面著手，在治本方面，則付諸闕如，本文以為警察養成教育應否續辦？或改變方式實施，厥為重點所在。本文認為下列二案，應具參考價值：

在招生來源部分：中央警察大學及台灣警察專科學校應停止招募高中畢業生，參考英國大學畢業生入學教育計畫，改招大學畢業生，施以一至二年之警察養成教育，畢業後通過警察三等特考者，即以巡官、分隊長或同職序派用。在特考取才部分，則比照日本國家公務員考試或調查局招考調查員方式，由實務單位提出各專業類科人才缺額，與考試院協調後，辦理三等警察人員特考，錄取者一律進警察大學接受一年的警察養成教育，訓練合格則亦以巡官、分隊長或同職序派用。各大學研究所碩士班學歷以上畢業生，參加警察特

¹⁴ 參閱立法院第三屆第四會期第三次會議立法委員盧修一口頭質詢紀錄，原載立法院公報第八十六卷第三十二(一)期，第160-168頁。

考各類二等考試錄取者，訓練合格後，取得警正三階之任官資格。如此雙軌併行，一方面招收大學畢業生從事警察工作，另一方面以警察特考錄取專業人才，兩者均具備大學以上程度，警察大學及警察專科學校毋須再花費四年或二年之時間培育警察幹部人員，如此警察教育資源可獲得節約，且警察素質亦可大為提昇。

(三) 研究以警察特考逐步取代養成教育

我國公務人員任用法第九條規定：「公務人員之任用資格，依下列規定：一、依法考試及格。二、依法銓敘合格。三、依法考績升等。」復依公務人員任用法施行細則第二條規定：「本法所稱公務人員，指各機關組織法規中，除政務官及民選人員外，定有職稱及官等職等之文職人員¹⁵。由此可見，警察人員亦屬應經考試取得任用資格之人員。按「人民有應考試服公職之權」，為憲法第十八條所明定。本條規定，固在鄭重表明考試用人之原則，亦係就該條規定，加以引申，明定考試應以公開競爭之方式為之，報名公開、考試公開、結果公開，俾合於考試之資格者，人人均得以平等之機會參加考試¹⁶。在這種考試制度下，足以防止主管長官的專制武斷，循一定標準與制度甄補公僕。且這種制度能予具有應考資格者以平等競進的機會，不致使人有向隅不遇之怨。在政府方面更能依據一定標準選得其所需特別合適有用的人才。此種制度既無選舉制度下漫無邊際的混亂危險，又免委派制下引用私人的瞻徇可能，所以其為人事行政學者所極力稱揚¹⁷。

警察人事制度屬於文官體系，警察人員之任用，應經考試錄取始取得任審資格，殆無疑議。為解決現行警察人員任用「招、訓、用、考」之違憲疑議，本文認為有下列二個途

¹⁵ 許濱松，人事行政(台北，華視文化事業股份有限公司，民國七十九年八月初版，第242頁)。

¹⁶ 林紀東，中華民國憲法逐條釋義(三)(台北，三民書局，民國七十一年一月修訂初版，第158-159頁)。

¹⁷ 張金鑑，人事行政學(台北，三民書局，民國七十九年九月，第80頁)。

徑可解決上述警察任官上的難題：其一為研擬將警察特考併警察大學及警察專科學校畢業考舉行；其二為逐步以警察特考取代警察養成教育，以斷絕警察黑官根源。

第一項作法，考試院曾於八十六年開會研擬將警察人員特考與警察大學及警察專科學校之畢業考試合併舉行，惟其因具有下列爭議性，考試院院會乃於八十七年二月決議不予合併舉行：

- 1、警察人員考試與警大、警專畢業考試合併舉行，此考試性質應屬公開考試抑屬於封閉性考試？頗值探討。如屬僅警大、警專畢業生能考之封閉考試，警察特考無法招考社會優秀青年，實屬遺憾，而現職警察人員亦無法報考，影響至鉅。如警察特考每年報名人數超過三萬人（八十六年三〇、八四八人、八十七年三二、六八七人），足見，報考警察特考者，除警大與警專應屆畢業生外，最多的還是現職警察人員，特考如併畢業考舉行，廣大基層員警應考權利將被剝奪。若其屬開放性考試，警大與警專應屆畢業生自始更不具報考資格，良法美意反而適得其反。
- 2、學生如未能通過畢業考試，應如何解決？允宜考量。目前僅有警大大學部及警專學生須參加警察特考，以取得初任警察官資格，至於二技、警專進修班學生均已取得任官資格，部分更已通過三等考試，畢業考試應如何舉行？不無疑問。
- 3、警專應屆畢業生有的報考四等考試，有的直接報考三等考試，特考如併畢業考舉行，其應屬幾等考試？有待探討。
- 4、警察人員考試與警大、警專畢業考試合併舉行，二等考試如何處理？停辦？抑或另外開辦？
- 5、畢業考試大多係考警大第八學期、警專第四學期所教授之內容，警察特考則考全部內容（不以學校所教為限），考試內容不一，是否可以視為相同，值得商榷。
- 6、畢業考試係依據學位授予法，警察特考係依據公務人員考試法，法律依據不一，能否合併？已非政策價值問

題，而係法律定位問題。

7、警察特考併畢業考試舉行，似無法律基礎，若涉及修法，恐曠日廢時。

第二項作法，誠如本文前面所述，憲法第八十五條規定：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，……非經考試及格者，不得任用。」因此，我國公務人員之任用，乃係以考試及格者為主體。警察人員人事體制係屬公務人員之一環，而其用人制度卻與公務人員迥異，自成一格，造成與現行人事體制相悖的怪誕現象。依公務人員任用法第三十二條規定：警察人員之任用，另以法律定之。但有關任用資格之規定，不得以本法抵觸。現行警察人員「招、訓、用、考」之用人方式與公務員「考、訓、用」之體制，存有極大的落差，因而涉及違憲虞慮；因此，為了彌縫兩者間的落差與杜絕警察黑官的產生，以落實公務員「考、訓、用」之用人方式，未來，警察養成教育體制勢需徹底改變，始能合乎法制。其改變作法，以警察特考逐步取代養成教育，或為較佳方式。以八十六年警察特考為例，根據統計，八十六年警察特考首次開辦警察特考二等考試，計七十三名碩士以上學歷者報考，暫定錄取三名，結果錄取三名台灣大學化學研究所學歷學生（其中二名為博士生），辦理成效甚佳。因此，以警察特考取代養成教育，廣泛吸收社會優秀人才，從實務面以觀，可以節省龐大的教育資源，另從法制面觀察，復可符合憲法考試用人之機制。

（四）警大與警專合併之可行性評估

八十六年召開之社會治安發展諮詢會議中決議：中央警察大學與台灣警察專科學校應於民國八十九年完成合併。兩校合併，雖係政府所規劃警察教育改革的既定政策，惟兩校合併之議題，影響警政發展至深至鉅，在短期內，實不宜冒然進行，仍應以科學之評估方式決定。筆者曾就兩校合併的議題，對警政學者、中、高階警察機關首長進行訪談，在所訪談的十八名對象中，有百分之六十的受訪者贊成中央警察

大學與台灣警察專科學校合併，贊成者最主要之考量有下列五項：1、節省警察教育資源，消除官警鴻溝；2、警察人員應具備大學程度，畢業後一律自基礎做起；3、新進人員之需求量不大；4、台灣地區幅員狹小；5、有利國家整體發展。惟更進一步加以分析後得知，贊成者多是實務界之中、高階警官，至於警政學者，不同意兩校合併者，則約有百分之八十四左右，由實務機關首長與警察學術界兩極的看法中顯見，二校合併是否陳義過高，或為主政者一時的個人主張，則似有再行評估之必要。因為兩校合併，或許能使警察教育資源的運用更有效率，但由於兩校的教育目標與功能各不相同，合併後，將兩校各具的功能與目標合而為一，是否會窄化員警接受教育訓練的機會¹⁸，和削弱兩校各自發展其專長與特性的功能，殊值探究。再者，兩校合併牽涉層面甚廣，例如台灣警察專科學校組織條例存廢與否的問題，該條例係經立法院三讀通過的法律，任何一法律的訂定，都須在立院經過重重的關卡，方能過關，其間更隱藏著許多警界先進不畏艱難的付出，可見，法律訂定的不易，但是，若一旦要將其廢除，卻是可以不費吹灰之力，因而不可不慎；其次，法律廢止後，台灣警察專科學校不再具備機關之地位，因此，相關之預算經費補助、現有人員安排等，亦是相當棘手且難以解決的問題，據了解，中央警察大學編制內之教職員計約有四六五人，台灣警察專科學校則有四九五五人，兩校合併後，這些人員該如何安排？允宜正視。且在兩校合併後，僅具警員班學歷之現職員警，要如何闢建渠等之進修管道？解決二階段教育進修的問題，亦是問題重點所在。另外，就人類的需求層面而言，依馬斯洛之需求階梯理論，人類與生俱來即有生理的需求、安全需求、歸屬感與愛的需求、自尊需求及自我實現(滿足)之需求，當一個人基本生活已不虞匱乏時，其所欲追求的，即是馬氏需求階梯中之最高一層——自我滿足之需求，兩校合併後，新進員警個個皆具備大學學歷，且一

¹⁸ 參閱官政哲，「警察教育訓練」應為未來做準備！（台北，警光雜誌504期，中華民國八十七年七月，第20頁）。

律自基層做起，其工作滿足感勢必無法獲得，此對警察組織而言，可能亦會有所影響，因此，兩校合併後，有關畢業人員的分發，亦為問題所在。鑑此，警政當局已在下年度編列預算，委託學術單位進行兩校合併問題的研究，將極具爭議性的問題，以科學之實證方式進行研究，以解決問題，這是極為進步之作法，我們欣見警政當局有此誠意，相信在不久的將來，兩校合併與否的問題，必會獲得圓滿的解決。

二、警察升職教育

(一) 貫徹一般警察職務之先訓後升原則

觀諸美、日、英、德警察、國內許多公民營企業、調查局、國軍等，對於幹部的培育，大抵都以「先訓後升」為主，將升職教育列為升職的必要條件，配合學、經歷，有計畫的加以培訓，列冊候用，期能以公平、公正、公開之甄選方法，來培植人才、拔擢人才。「警察人員升遷要則」第四點規定：警察人員之升職應與教育訓練及考核相配合，期能有效運用並拔擢人才。另「行政院暨所屬各級行政機關公務人員升遷考核要點」第三條亦規定：各級公務人員之升遷應與考試、學歷、訓練進修、年資、研究發展及考核講懲配合運用。顯見，貫徹一般警察職務之「先訓後升」原則的升職教育，對具有發展潛力之員警及幹部，經考核後，透過警察機關之升職教育，儲訓各類人才，以計畫用人方式，培育其高一階之學能，實係我警政當局所當戮力規劃者。

另外，由筆者對警政學者、專家及警察首長的訪談意見中得知，有百分之九十以上的受訪者認為，一般警察職務應以先訓後升方式辦理，較能達到訓練效果。本文建議一般警察職務應以先訓後升辦理之考量，乃在於建立人才儲訓制度，列冊候用，增進訓練效果，以培養具備任高一階層職務之能力，此一作法不僅符合學理與實務需求，對照於美、日、德、英等國作法，一般警察職務先訓後升原則亦為世界各國

所共同採行。

(二) 落實重要主管職務之先升後訓原則

依據警察人員管理條例第二十一條規定：警察職務之遴任權限，劃分如左：一、警監職務由內政部遴任或報請行政院遴任。二、警正、警佐……。由此可知，警察重要主管之遴任，無論從主客觀因素觀察，先訓後升之可能性微乎其微，旨因重要警察主管之遴任，重在人格與經驗，及組織與適應能力，非考試所易測知，若所考非人，主官僅能就受訓學員中遴任重要警察主管者，似非所當，且警察重要主管皆為機關首長之親信，對首長負責，應賦予首長優先任用權，遴任後再強制訓練以強化其所需專業知能，於考銓作法上，尚無不合。惟警察重要主管之訓練期間，考量警察工作與責任因素，期間不宜太長，以貫輸領導統御知能為己足。

美國警察重要主管職務之遴任，一般均採先升後訓原則，旨因美國根據多年實證研究認為，警察重要主管職務與一般公務員之主管任用不同，其所需具備才能皆屬內蘊的，如領導、魄力、決策能力等，非施以短期之教育訓練能見其功¹⁹。另觀察美、日、德、英等國，對高層警察人員之升職，較少採用考試，所持理由除高層警官的才幹多屬內蘊，無法用考試求得正確答案外，用人機關及首長亦毫無選擇餘地，蓋想用的人可能考不及格，而通過考試的人可能又不適用。另有部分論者謂具有領導統御能力、辦事經驗、特別技術或處事能力者，並不一定長於考試，而會考試之人，也不一定具良好的領導能力而適合升職。故重要主管職務，可以先升後訓為原則，就其所擔任職務之不足處，視實際狀況需要，予以教育。再者，由於警察機關組織結構屬金字塔型，僅有少數人能擔任局長、總隊長、副署長、廳長或署長，亦非每個人皆適合擔任主管職務，因此，應建立重要警察主管人才

¹⁹ 參閱黃勢清等，「內政部警政署八十五年度美國警察教育訓練考察報告」，台灣省政府所屬各機關因公出國人員出國報告書，八十五年十月，第 57-58 頁。

培育標準，當人才培育至某層次，表現不勝任時，則不宜再向上培育，以確立升遷終止之概念及標準²⁰。

（三）升職教育甄選程序應律定一貫標準

本筆者所訪談之中、高階警政首長及警政學者的意見中得知，大多數之受訪者皆認為警察升職教育並無一定作法或常規可循，目前警察組織對於人事之升遷，大多係採(1)憶斷主義(2)不重視法規和制度，全憑主官個人之好惡，採放任作風(3)靠背景或人事關說，少有採競爭選拔方法，拔擢人才，故警察工作總停滯不前²¹。且警察人員之升遷亦未與教育訓練相結合，不僅破壞人事體制，對於整體的領導管理亦將產生影響，況警察生涯漫長，若升職教育制度健全，不僅能增廣實務經驗，培具執法實力，亦能真確了解警察各階層之作法及想法，加強管理之效能。因此，升職教育對象之甄選程序，應律定一貫標準，警政當局應訂定「警察人員升職教育遴選標準與程序」，統一升職標準與作法，使升職教育建立制度，讓每一位警察人員對未來發展都有預見可能。個人認為，警察升職體系之建立，可參考中鋼公司及美國 I. A. C. P，採用之評鑑中心法 (Assessment Center Approach)，訂定公正、公平、公開的人才評鑑制度，才能有效發掘及培養優秀領導幹部²²，因此，將本法應用於警察機關，實係可行之道。

（四）升職教育與人事升遷制度搭配而行

²⁰ 參閱黃勢清等，前揭報告，第 73 頁。

²¹ 陳寒松，警察行政(台北，三民書局，民國七十六年六月修訂三版，第 184 頁)。

²² 評鑑中心法是一個標準化的行為評鑑方法，其主要目的在界定發展與管理潛能，作為遴補、晉升與訓練發展管理人才的方法。其係一個臨時組成的委員會，聘請數位受過評鑑訓練的委員以公正無私的態度，觀察其在標的職位 (Target Position) 上所表現出的特質與技能，做成紀錄，最後由召集人邀集各評鑑委員開會研討每位受評人之成績，撰寫全體委員一致同意的總結報告，並排列名次作為儲備與晉升之依據。有關評鑑中心法，請參閱黃勢清等，前揭報告，第 40-50 頁及魏振中，「評鑑中心法」。

依據「警察人員升遷要則」第四點規定：警察人員之升職應與教育訓練及考核相配合，期能有效運用並拔擢人才。根據筆者訪談研究發現，百分之九十四以上的受訪者認為現行警察升職教育毫無常規可循，或徒有法令規定但實際作法卻付諸闕如。由此可知，警察人事升遷與升職教育未能配合，由來已久，且為大眾所共同認知的看法。以巡官調任派出所主管與巡官升任警察局課(組)員為例，現行作法大都以主官權衡、工作表現、資績計分等為遴任標準，皆未經升職教育之培訓，與警察人員升遷要則第四點之規定，相去甚遠。梅可望博士在「警察學原理」一書中指出：「各級警察人員的責任不同，其所需要的知能也不相同。為求各級警察幹部的教育切合實際，應於升級以前先受升級教育。日本警察教育即含有此種精神。升級制度與教育密切配合，不僅可加強教育效果，更可增加升級人員的工作能力，誠屬一舉兩得之事²³。」我國國軍在教育與人事升職制度方面，實施經歷管理制度以培育人才，依軍種(官科)不同特性，策訂各級軍官計畫調任、計畫調訓與晉升三大措施，使每一適職軍官，逐級歷練指揮、參謀、教育等職務，並適時接受訓練，循人事與教育訓練兩大定軌發展，以發揮每一軍官之才能，適任所擔任之職務。在國軍教育方面分為基礎教育、進修教育及深造教育三級，以計畫培養發展國軍各階層幹部為主，並以計畫調訓和調任，使其由基層實職逐級向上歷練，且與學校教育訓練循序並進，使學能與經驗同時俱增，並在每一教育階段中，使受教者習得高於兩個階層的用兵修養，期在本職階段有高瞻遠矚、慎謀能斷之能力。故警察升職教育應仿效國軍計畫用人方式，與人事升遷制度搭配而行，落實選、訓、用合一，方能有效運用並拔擢人才。

三、警察專業教育

²³ 梅可望，警察學原理(桃園，中央警察大學，民國八十六年九月修訂八版，第186頁)。

(一) 專業教育應以職務分析為規劃依據

一般而言，警察教育訓練需求評估的主要途徑有三：組織分析 (Organizational Analysis)、工作分析 (Job Analysis) 及人員工作績效分析 (Individual Performance Analysis)。其中，由於成本與實際用途考量，大部分類似研究皆以「職務分析」為設計訓練課程內容的主要工具。譬如：美國警政學者 Charles R. Swanson 等人在美國喬治亞大學政府研究中心 (Carl Vinson Institute of Government, University of Georgia) 曾以職務分析法，結合評鑑中心 (Assessment Center) 作為考選警察幹部的主要工具；紐約市警察局及庫克郡警察局 (Cook County Sheriff) 亦均以此法訂定基本執法 480 小時的訓練課程²⁴。

「職務分析」是指，針對職務內容 (工作之活動與行為)、職務係絡 (與履行該項職務有關的作業流程及人際關係) 及工作條件 (所需具備之知能與技術)，所為有系統的資料蒐集與分析活動。職務分析是組織人力資源管理的基礎工作，也是教育訓練需求評估的主要手段。從職務分析所得之資料，可以用來確認教育訓練需求，作為教育訓練課程規劃的依據²⁵。

透過職務分析可獲取下列三種資料：工作內容 (Job tasks)、人員行為 (Employee behavior) 與工作者特質 (Worker attributes)。「工作內容」所提供的資訊有：工作性質、各項工作的時間長度、對工作結果的影響程度... 等；「人員行為」是指現任職員確能有效完成工作的真正行為；「工作者特質」則指現任職員有效完成工作所需之知識 (Knowledge)、技術 (Skills)、能力 (Abilities) 及其他特質 (Other characteristics)，以上四者合稱「職務要件」 (Job

²⁴ 章光明，「警察教育與警察工作價值」，(台灣警察專科學校第二屆警察實務與學術研討會，民國八十七年五月八日，第 2 頁)。

²⁵ Tompkins, Jonathan (1995) Human Resource Management in Government: Hitting the Ground Running. New York, NY: Harper Collins College Publisher. P76-77. 轉引注，章光明，前揭文，第 3 頁。

Requirements)。

現行警察職務分類細密，由於每一種職務其所需知能皆不相同，應以實證調查方式，確立其所需，以實務需求為導向，方能作為規劃專業教育班期之依據，而非如傳統以土法煉鋼方式行之。

(二) 專業教育應與職務知能需求相結合

警察警察專業教育的目的之一，在於增進現職人員工作所需的知能，或因新增業務所需、或因技術更新所需。或因工作效率低、工作品質差，而致人員無法勝任現職，而有接受警察專業教育的必要。從機關組織的角度來看，專業教育是一項有計畫且系統性的活動安排，其目的是希望透過教學活動，促使人員獲取與工作有關的知識與技能、觀念與態度，進而符合組織的要求與期望²⁶。再者，警察警察專業教育可認為是對員警的一種多目標投資，應重視個人才能、稟賦及政府財政，而有效地施以不同的教育，使能充分發展個人之潛能。概社會環境急遽變遷，政府職能不斷擴增與複雜化，身為維護治安第一線之警察人員，其資質能力，必須與時俱進。因此，為培養警察人員執行警察業務所需各種專長，儲備各類警察人才，並增進現職人員之新知識，以適應日益複雜之社會環境，達成警察任務，亟需建立警察專業教育體系。美國警察機關普遍重視員警之專業教育，各州普設警察訓練委員會，由警察局長、法官、學者專家及員警代表組成，以實務機關的需求為導向，監督、規劃及諮詢警察人員專業教育。以芝加哥市警察局為例，該局於一九九三年全面實施社區警察制度前，即分批調訓員警予以各項相關訓練，務使全市員警均能通盤了解社區警察制度之狀況及勤務應有之作為，以有效發揮社區警察制度之功能，經循序漸進推展後，發現期前有系統之訓練，確實有助於該制度之遂行

²⁶ 吳復新，人力資源管理(台北縣，國立空中大學，民國八十五年，第162頁)。

根據統計，內政部警政署八十五年辦理各項專業訓練班期共二十梯次，其中巡佐班一、八〇〇人，技術教官師資講習班四〇三人，心理輔導講習班一六六人，人事幹部講習班七十人，督察幹部講習班一二〇人，刑事幹部講習班一〇〇人，交通幹部講習班一〇〇人，社會保防幹部講習班一〇〇人，法規講習班一二〇人，總訓練人數二、九五九人，相較於我國八萬警力而言，接受警察專業教育人數，僅占少數，警察專業教育顯然未能普及化。八十六年度警政署參照國內各公民營機構作法，訂定年度專業訓練計畫（如本文第二章所述），由各業務單位提出訓練需求，統一運用教育資源，編排訓練流路，分別在中央警察大學、台灣警察專科學校辦理訓練，計規劃辦理六千人次之專業教育²⁸。從實際執行檢討，八十六年度警察專業教育雖較以往進步，但就訓練需求的調查，課程規劃、執行與評估等面向檢討、訓練的質與量，僅能算起步而已，距離理想仍待努力。本文認為，我國警察之專業教育，應以職務知能需求相結合，依階層、專業任務、地區特性等，規劃集中講習，聘請該專長領域之講師，或培育種子教官分層全面實施，而非僅為消化預算，或係酬庸性質的找某些外行長官充數。課程設計亦應符合實務需要，不但需側重專業知識之講解，更應加強執法要領之傳授及經驗之交換。受訓期間亦應定期測驗受訓者之學習成效，辦理考核，以激發學員認真學習的態度，確實達到教育訓練的目的及有效評估教育訓練的成果。

（三）律定專業教育應為各級主官的責任

訓練是管理的一部分，事實上，有人認為訓練即是管理。必須有專人以全部時間去注意有系統的檢討、計畫，並

²⁷ 參閱林妙齡，「革新警政策略—邁向警察專業化」，（行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書，八十六年八月，第16-18頁）。

²⁸ 參閱何春乾，「警察教育訓練實務探討——強化教育訓練、重視勤務安全、提昇執勤能力」，（台灣警察專科學校第二屆警察實務與學術研討會，八十七年五月八日，第3頁）。

完成訓練的政策、方法及技術。在較小的機關，各單位主管人員，往往同時負責訓練，沒有專門性質的協助。訓練應配合於整個管理過程中，除負責辦理訓練業務之人員外，各級主管更應予以支持²⁹。警察機關管理者對於訓練所負的責任，恰如對於執行預算及僱用員工一樣，有其不可推諉之職責「教育訓練是員警最大的福利」，是自前羅張署長以來所揭示的教育訓練宗旨。良好完備的教育訓練，不僅使員警為民服務功能，得以充分發揮，減少民怨；在面臨各種狀況時，亦能執行有效的處置作為，對於渠等生命安全將有較大之保障。畢竟平日嚴謹之訓練，使其熟習各項執勤技巧，防患事故於未然，更甚於事後之撫卹與檢討。惟在追求以警察績效為導向的警察作為中，警察教育訓練長久以來不受重視，其來有至，而各級警察機關警力不足，更深化各級主官對員警教育訓練的淡忽，甚至採取抵制的態度，使警察專業教育淪為應付性質。基此，日本警察重視職場專業教育，責由各級主管訓練部屬，使所有警察人員均能依階級定期接受地方警察學校、管區警察學校或警察大學訓練之作法及精神，足堪我國參採。

本文訪談警政首長、學者專家意見，咸認為各級主管應對警察專業教育負一切成敗之責，否則警察專業教育無法落實，受訪者並提出下列建議：

- 1、建立警察專業教育成效評估，即對受訓員警及其主管人員分別實施成效調查及追蹤調查，而評估標準應兼及員警「工作行為改變」及「工作績效提昇」兩方面³⁰。
- 2、為強化各級主官之教育訓練責任，一則應辦理由上而下的訓練，改變主官之觀念，令主官視教育訓練為員警之福利；二則應落實代理人制度；三則應推行證照制度，配合經歷管理制度，重要職務應具備專長及實務歷練。
- 3、警政當局應成立專案小組，考核員警訓練成效，做為主官升遷之參考。

²⁹ 許濱松，前揭書，第 409 頁。

³⁰ 參照中央警察大學，「警政改革建議書草案」，（中央警察大學八十七年四月八日警察改革討論會資料，第 17 頁）。

- 4、應強調全員教育，由上而下，依不同需要，施以不同之教育訓練，且主官應以身作則，重視教育訓練成效；再者，施教人員應具備高素質及良好之表達能力，使受教者有興趣參與。
- 5、各級主官應多方接受新知，灌輸同仁培養各種知識，方能配合時代腳步。

（四）專業教育學員之遴選應與職務有關

警察專業教育，係對現職警察人員，予以學識及實務上之短期教育。蓋警察人員服務於警察機關，短則數年，長則數十年，甚至終身任職，在其漫長的服務期間，警察職務經常輪調，警察人員能隨時隨職務調換，吸收警察職務新知者，固然有之，但基於人類之習性，此類警察人員，畢竟屬於少數。況且社會日益進步，犯罪手法不斷翻新，警察人員在學校所受之養成教育如不隨時間之推進，繼續研修，久而久之，必然落伍。易言之，警察專業教育所習取之知能與養成教育不同，不能一成不變，應用於日益複雜繁難的公務上。而受訓人員若所選非人，不但在工作時，與現實脫節，在處理業務上，亦不能盡責，故警察專業教育受訓人員之遴選，應與職務有關，如此才能增進警察專業新知，認識本職對機關之任務與責任。

我國警察機關教育訓練之資源及條件，絕不遜於國內任何訓練機構，只不過以往缺乏完整規劃體系，對受訓學員之甄選缺乏一套遴選準則，以致流於形式，主辦單位及學員敷衍了事，均不重視學習成效。受訓學員缺乏遴選標準，常造成所訓非人或學非所用情形，因而，所學常不足以應付實務上之需求，肇致工作效率低落、執法績效不彰。加上少數主管偏重工作績效，忽略教育訓練的重要性，認為所屬員警離開工作崗位接受訓練，便會影響工作推動，所以不鼓勵同仁受訓或隨便指派人員參加專業教育訓練，長此以往，反而造成員警墨守成規，原地踏步，組織日趨僵化。因此，當務之急，應是加強辦理各項警察專業在職及專業職前訓練，或是

運用員警專長轉換時機，建立警察專業人才儲備訓練，吸收最新警察新知，以提昇各級職掌警察業務之專業技能。而為強化訓練成效，各類警察專業講習班受訓學員的遴訓均應設計一套遴訓標準，且明定應與所掌警察職務有關，才不至有「職業受訓學員」之問題產生。且各級警察人員升職調任時，應以具有所需專業人員為優先考慮條件，以求適才適所，發揮專業教育之效果。

四、警察深造教育

(一) 深造教育應以培育警察專才為目標

現代政府行政，一方面要走向專業化，一方面卻又需要行政通才，兩者各有其功能，不可偏廢，就專門知識及特別技術層面而言，需要仰仗行政專才，方能形塑專家行政；就領導及決策層面而言，則需具備行政通才，方能綜觀全局、運籌帷幄³¹。目前是一個科學極度發達的時代，科技犯罪日新月異，社會演變朝更夕替，警察辦案講求科學，警勤作為注重人權。因此，如何使各級警察人員，均能適應社會發展需要，趕上時代潮流，乃為各級警察機關同所關注，是以，為保持警察人員之工作效率，及促進警察專業技能之進步，警政機關每年選送績優人員出國深造，培育警察專業科技人才，誠屬必要之舉。

警察深造教育鑑於政府預算經費之拮据，選送員額一向僧多米少，難以滿足各方需求，故有關人才之培育，應以專才為主，期以最少經費發揮最大成效。故在內政部所訂之「保送現職警察人員進修辦法」第一條第二項中規定：依本辦法保送進修，旨在增進現職警察人員職務有關之知識技能，而不在於協助其取得學歷。惟視警政署所規劃之五年警政計畫發展方案及後續五年警政發展方案，依該方案規定，警政當局每年甄選優秀幹部出國進修四個月至一年，從民國七十四

³¹ 張潤書，行政學(台北，三民書局，民國八十二年八月，第24頁)。

年起實施迄今，已選送一〇八人出國取得碩士學位。審視警政五年發展方案及其後續發展方案，警政機關對人才之培養，固然不餘遺力，惟培育方向，係以取得碩士學位為其主要考量，而非以針對實務需求，培育高級專業人才為著眼，且與「保送現職警察人員進修辦法」中，不以協助其取得學歷之規定相扞格。長此以往，未來警政機關高級人才培育計畫，充其量僅在培育「語文人才」或「提供碩士學位管道」而已，無法造就警察專才，其對警政工作推展之助益，將十分有限。故警察深造教育應以培育警察專才為目標，就其所學之專長，貢獻於警界，以帶動警界之發展與興革。

過去因應「後續五年警政建設方案」，每年辦理甄試，遴選多位警官出國進修。然因人事制度未能與薦送制度相配合，在權衡下，有意願參加甄試者寡，且早期預算較為充裕，錄取名額多，致予人有出國者並非菁英之感。另一方面，因警政當局對薦送員警出國進修缺乏完整之規劃與評估，僅以少數表現差人意之偏見，而推斷整體學習之成效，致對薦送出國進修之必要性產生質疑。近年來，政府財政短絀，致使該項預算逐年減少，因而縮減薦送出國進修人數，如何將有限經費作最有效運用，培養警察專業人才應為最好方法，亦即將一年之進修研習縮短為三至四個月的短期研究。惟為加速警政現代化，隨時掌握世界警政發展之脈動，並與其他先進國家促進警政交流，薦送人員出國深造應先考量下列因素，才能達到薦送出國之具體功能。

- 1、出國者應具備良好之語文能力：既是至國外深造，自應具備良好的外文能力，方能研習無礙，尤其作短期研究者，更須如此。倘缺乏流利之語言溝通能力，恐怕待其稍能適應，便須束裝返國，如何有效的鑽研於專業領域，因此，具備良好外文能力，應係薦送出國深造教育人員之最基本條件。
- 2、研習課程應符合任務需求：舉凡刑事司法或犯罪學之範疇均可列為研習之項目，且在申請進修學校或實習機構前，應了解其是否確有符合前往修習之系所或課程，方能切合所學，學以致用。另外，得依業務或任務之需要，

指定專題，派員出國作短期之研究，以節約訓練成本，並達到立竿見影之效。

(二) 深造教育應以自費與公費分別進行

根據統計，內政部警政署為配合政府預算減肥措施，八十六年度所編出國專題研究經費為新台幣三十二萬餘元，八十七年度則更緊縮至新台幣三十萬元餘，員警出國深造教育經費已呈現逐年緊縮情形。受限於政府選訓優秀員警出國經費不多，僧多粥少，難以滿足多數人需求，故在國家經費拮据之際，政府選派優秀人才出國深造方式，似可考量以公費與自費分別進行。

依據公務人員留職停薪辦法第五條規定，公務人員留職停薪期間以二年為限，必要時得延長一年。同法第六條亦規定，留職停薪人員應於留職停薪期間屆滿之次日復職，否則視同辭職。另因警察養成教育屬於公費教育，畢業生應盡其所學貢獻國家，以符政府培養警察人才原則，依據中央警官學校、警察專科學校暨警察學校畢業學生服務年限辦法第二條及第三條第二項規定，中央警官學校畢業學生服務年限，研究生為三年、本科為六年、本科轉學生為三年、專修科為三年，警察專科學校、專科警員班、警員班畢業學生服務年限為六年。至國內外進修人員服務年限未滿者，進修前應覓具保證人，保證進修二年以內(申請進修碩士)或三年以內(申請進修博士學位)，期滿應立即補足其服務年限，其延不補足或規避者，應由保證人負責賠償其所受養成教育期間之全部費用。另依同法第四條及八條規定，畢業生於服務年限辭職者，應賠償在學期間全部費用，涉及兵役者，依有關規定冊報回役。由上可知，現職警察人員公費出國進修除應面對國家經費不足之外，在自費進修方面，仍是頗受限制。警察人員進修管道不足，放寬員警出國自費深造，已成為最好的方法。本文建議，為鼓勵有志員警前往國內、外大學接受深造教育，凡以自費方式進修者，警政當局似可放寬現行留職停薪條件，而非如現行欲自費前往接受深造教育者，只有

二至三年的期間，否則必須辭職方能完成學業，因而阻斷了許多人的深造夢想。故深造教育應以自費與公費分別進行，自費並應放寬修業期間，以減輕修人員心理負擔或中途綴學情形。

（三）深造人員應定期追蹤落實專才專用

警察機關辦理深造教育旨在提高人力素質，增進警察行政效能，因此，經選送績優人員學成歸國者，警政機關應實施專才專用，以發揮警察深造教育之宏效，否則，荒廢人才或學非所用，均與政府培養警察人才之政策有違。依據行政院八十三年函頒「公教人員出國進修研究實習要點」第十六點規定：出國進修、研究、實習期滿或延長期間期滿或提前完成進修、研究、實習人員，應返國擔任原機關指派之工作，其期間為進修、研究、實習時間之二倍及因延長而留職停薪之相同時間。在此時間內，除由主管機關核准另有任務外，不得自行請求異動，亦不得請求再赴國外進修。依據上開規定，目前警察機關對深造教育人才是不積極實施專才專用制度，而只單純實施消極管制人才不外流措施，長此以往，警察人才因學非所用，工作滿足感不足，於服務年限期滿而心生轉職者必然發生，如此不僅浪費警察人力資源，且與一般人事行政所謂，警察機關為推行其工作，實現其目標，對所需用的工作人員，應依選賢任能之原則，從事有效之求才、用才、育才、留才之目標，有所背離³²。

本文訪談警政首長、學者專家發現，受訪者普遍認為警察深造教育屬於培養警察專才領域，而專業化是警察機關未來發展的方向，因此，警察機關自行培育的深造教育人才應落實專才專用制度，加以追蹤管制，務使人盡其才，人才始不致於離開警界往他處發展。基此，本文建議，警政當局應設立深造教育與人事任用相結合制度，落實專才專用：對於修習專業課程者，應依其專長予以派用，以達到適才適所之

³² 參閱許濱松，前揭書，第9頁。

目的，且出國深造教育人員，均應定期追蹤考核，以使專才均能蔚為國用。

（四）深造教育之經費應逐年擴編不浪費

誠如前述，內政部警政署為配合政府預算減肥措施，八十六年度所編出國專題研究經費為新台幣三十二萬餘元，八十七年度則更緊縮至新台幣三十萬元餘，員警出國深造教育經費已呈現逐年緊縮情形，僧多粥少，難以滿足多數人需求，對警察深造教育發展空間，更是產生壓縮³³。究其緣由，旨因警政建設方案已經結束，再加上政府財政日益拮据，目前警察深造進修經費之編列，係由警政署依照警政建設發展需求，配合會計年度擬訂國外進修、專題研究、研習、考察等計畫，報請內政部核定或核轉行政院核定後實施³⁴。警政署有關國外進修、專題研究、研習、考察等計畫之擬訂則係參考署屬各機關所提報之計畫而釐定，各機關不報或不知擬訂程序，警察出國進修計畫不足，出國預算經費相形減縮。另出國考察經費目前亦編列在國內外進修項目預算下，對出國進修經費又產生排擠效應，警察深造教育每況愈下，其來有自。

綜上所述，本文認為，為促進警政之現代化與專業化發展、並隨時掌握世界警政發展之脈動，期與世界其他先進國家促進警政交流，以獲致多元化的學術、理論，提供另類的思考空間。警察深造教育之經費實應逐年擴編，不宜輕易遭致挪用。如出國深造教育確實無法擴列，則下列六點建議謹供警政機關參考：

³³ 本文所言之警察深造教育經費係指內政部警政署每年警政預算所編列者而言，不包括台灣省政府警政廳及台北市、高雄市政府警察局自省市議會得到的經費。如台灣省政府警政廳八十六年度薦送所屬參加八十六年公教人員公費出國研習一名，薦送參加省政府八十七年公務人員研習發展計畫研習人員二十名，以上所薦送人員出國經費均由省政府編列，而非由警政署補助或核支。參閱台灣省政府警政廳八十六年教育訓練工作討論會資料，八十七年二月十八日。

³⁴ 參照「計畫八—警察人員教育訓練實施計畫」，內政部警政署八十五年五月一日頒行。

- 1、基礎學科運用國內現有教育資源，高深學科再薦送國外進修，以節約經費。
- 2、深造教育經費如確屬不足，考慮放寬以留職停薪方式，自費前往。
- 3、邀請國外專家至中央警察大學或警察專科學校施教，訓練師資，或延聘國內外專家至專業單位直接操作施教，以培養種子教官。
- 4、參考美國學院式警察教育或日本委託教育方式，委託國內大學辦理員警進修。
- 5、申請預算，成立警察深造教育基金。
- 6、國外進修以短期專題研究為主，且限制與警察專門業務或無法培養為前題，以期發揮最大效果。

伍、結論

警察教育制度之改革，雖不若打擊犯罪，有立即而明顯的成效，惟其對整體警政機制的影響，卻是既深且遠，其重要性自是不可言喻。本文認為，欲使我國警政迅速步上現代化，並與社會脈動相結合，唯有澈底改變現行警察教育制度方能致之。健全警察教育制度，不僅攸關警察士氣之高低與風紀之良窳，更為提高素質、有效改善治安之基石。本文各項改革芻議，警政當局如能研議採行，相信對我國警察體質之蛻變、士氣之揚昇及偵防能力之強化，必深具效果。