

警察高等教育的危機與突破

朱源葆

客觀環境造成警察教育的困境

我國自民國四十九年公布「警察教育條例」以來，即建立以中央警察大學(前身中央警官學校)及台灣警察專科學校(前身台灣警察學校)為主軸的二階段警察專業教育體系，迄今未變，但「先訓後考」的任用方式，及長久以來所謂的「階級差異」爭議，卻從未曾間斷。民國七十年，警政署為回應警察機關約聘雇人員之陳訴，首次放寬警察特考應考資格，開放不具警察學歷者可以報考，訓練後，以一般行政職系任用，由於上開人員參加同樣的考試，取得同樣的警察特考證書，任職後竟出現不一致的薪資待遇，上開人員爰四處陳訴，至今仍未停歇；七十六年起，警政署為解決上開「通過相同考試，卻同工不同酬」的問題，遂將錄取警察特考而不具警察學歷者編入警專警員班，畢業後，取得警察官任用資格，本案實施迄今已十五年，近年來，由於警察特考錄取名額緊縮，一般生錄取警察特考者的學歷攀升，錄取者不再滿足以警員職缺任用，四處陳情，尤以三等考試錄取人員為烈。另「警察教育條例」自七十五年修正以來，未再實質修正，現為配合「行政程序法」之實施，並兼顧事實需要，已提出修正草案，修法過程中，廢校之聲不絕於耳，改變官專二校招生結構，更是內外交迫，警政署雖勉力應付，尚無法取得共識。凡此種種，說明以中央警察大學及台灣警察專科學校為主軸的警察專業教育體系，已經鬆動，但這不是警察教育本身的問題，而是客觀環境的改變，進而影響一般人對警察專業教育機制的不同評價。

警察高等教育的危機

中央警察大學自蔡校長履職以來，面對外界的嚴峻挑戰，雖能立即掌握社會的主流意向，以高效率的行政措施，低姿態的折衝能力，為警察高等教育解困脫危，甚至營造更

有水準的教育內容，但有很多困境不是學校的問題，值得大家一起來思謀應對方法。茲謹舉數端於下：

- 一、 警察教育不等於警察工作：八十七年十二月二十一日，監察院行文糾正警政署，自六十五年起違法任用未經考試及格卻支委任待遇之警察人員(俗稱警察黑官)六、六九三人，並有配槍執行逮捕拘禁之公權力情事，並訓令改善。警政署為回應監察院糾正案，自九十一及九十二年，不再分發台灣警察專科學校及中央警察大學應屆畢業生，俟其錄取警察特考後再申請分發。自此而後，入學官專二校，不再等於間接取得任職警察工作的門票。
- 二、 警察大學仍具機關本質：中央警察大學八十九年七月起，即研擬以「代收代付」方式暨「教師授課鐘點費」、「助理工作費」支出標準擬參照一般大學，籌設研究所碩士學位班一案，內政部以「中央警察大學是機關，不是真正的大學」為由，不准採行辦理，研究所碩士學位班構想的構想，幾乎胎死腹中。九十一年四月，該校雖研擬以自編預算方式支應，且以不增加現有員額方式推動，惟案經行政院九十一年六月核復：再通盤考量。凡此說明，警察大學因具機關本質，教育政策常受行政機關的約制。
- 三、 警察教育與特考已脫鉤：警察特考設科分組，原本係植基於警察教育的需求而存在，但自八十五年起，許多中央警察大學各學系畢業生報考警察特考時，都不選考與其在校所學的相關類組(如法律系考行政警察類科)，造成實務機關請辦考試及用人的難度，長期累積的結果，分析目前警察特考錄取人員的背景資料，確已對應屆畢業生發生排擠效應。負面效應深化的結果，據此推估，中央警察大學未來的應屆畢業生，每年將有十分之一以上無法通過警察特考，而且將一年比一年嚴重。
- 四、 警校畢業不再等於就業：警政署為符合現狀，自八十九年起，研擬多時的「警察教育條例」修正草案，經送立法院審議，詎料，立法院立法委員也提出許多修正版本，經比較各種版本內容後，似均以「廢警專」及「警察大學機構化」為基調，警政署的固有立場，反而變成異類，唯

一共識的是：中央警察大學部學生畢業後，未來不再分發，且三年內必須通過警察特考，否則應賠償教育費用並冊報回役，本條文對警察大學未來招生，甚為不利，後續效應，值得追蹤。

- 五、 警察特考名額有減無增：行政院九十一年四月核定警政署「九十一年公務人員特種考試警察人員考試計畫」草案時，該院以警政署暨所屬機關超額警力三、〇七八人為由，大幅刪減暫定錄取名額五四〇名，造成警察特考錄取名額少於警專應屆畢業生之窘境，警察大學部分，經過警政署再三協調，雖已暫獲解決，但錄取名額與往年比較，仍大幅刪減。由於警政署暨所屬機關超額警力問題，尚未解決，預判未來警察特考名額仍將有減無增，將造成官專二校應屆畢業生鉅大的心理壓力。
- 六、 警大招生名額無法評估：行政院人事行政五月三十一日開會「研商九十二年擬舉辦之特種考試任用計畫」時，以立法院審議九十一年度中央政府總預算案審查總報告作成之決議，行政院人事行政局應在一年內刪減各類員額三%為由，不同意警政署辦理九十二年警察特考，經再三協商，作成下列二項決議：(一) 未來官專二校養成教育招生員額，應先會准行政院人事行政局，否則不准辦理。(二) 未來警察特考錄取名額，應以各縣(市)政府職缺開出，不得循例再以警政署開缺方式辦理。上開決議說明，警察大學未來招生名額，受制於警察特考名額，必定再減，甚至無法招生。
- 七、 警官來源有多元化趨勢：警察特考三等考試不具警察學歷之錄取人員，自八十九年起，以學歷不亞於警察大學為由，要求改派巡官職務，並多次向監察院、立法院、公務人員保障暨培訓委員會等單位陳訴，目前仍未解決。由於一般生錄取警察特考等級與警察大學畢業生相同，錄取成績甚至勝出，相關單位乃多次要求警政署說明，該署雖然立場堅定，但警官來源多元化的趨勢，似已逐漸無法阻擋，警察大學未來是否機構化，與本案息息相關。
- 八、 警察教育市場不再獨佔：各大學自八十七年起，已陸

續開設犯罪預防(中正)、犯罪學(北大)、消防學(朝陽)等大學部、研究所及博士班課程，分食警察專業教育市場，而高錄取率、廣佈性及就近性，更令現職警察人員趨之若鶩，報考者絡繹於途，警察教育制度不再專斷，優勢漸失，令人憂慮。

九、警察教育不再有升遷優勢：警政署九十一年四月研議「警察人員陞遷要則」修正案，其中實施多年的「警察教育資績計分優勢條款」，在與會人員鞭撻下，幾乎慘遭刪除，目前該條款雖暫獲保留，但爭議仍大。未來警政署制定「警察人員升遷辦法」時，「警察教育資績計分優勢條款」難免再遭翻轉，果真如此，日後警察教育體制在升遷上，將不再具有優勢地位，這對官專二校主流教育態勢之確保，似足堪虞。

十、署校人事分立影響教學：「公務人員陞遷法」八十七年七月公布施行後，警政署旋即配合修正「警察人員陞遷要則」，依據該要則第五點規定，警政署與警察大學各自形成陞遷體系，相互獨立，人事交流，幾無管道。九十一年二月，警政署雖主動提出署校交流規定草案，律定署校人員交流方法，藉以活絡署校人事，惟因爭議太大，今仍停擺。署校人事無法互補，所謂「理論引導實務，實務印證理論」的教育宗旨，自然破功，警察教育特色，難免失色。

警察高等教育的審思與策進

細思警察高等教育的危機後，審酌目前外在的環境，警察大學仍是有很多方略可以策進，以維護既有的優勢。茲謹建議如下：

一、建立警察教育的專業落差，善用警察既有資源：

眾所週知，警察大學學生素質優於一般大學，但由於警察教育內容與一般大學太像，而無法凸顯出彼此的不同，警察教育的專業特性無法彰顯，即註定要被「看衰」。陽明醫學院博士班黃姓學生錄取八十九年警察三等特考，不甘以警員職務任用，據其直接看法為：警大教育不如陽明醫學院。事實上，比較完整的見解是，警察教育長久以來沒有建立優質的專業品牌，且未區隔出與一般大學的專業落差，才會被誤

解為人人皆可當警官。不夠專業的警察教育，不僅易被「唱衰」，且隨時都有被矮化的危機；如國立師範大學的公費生教育，常遭質疑對教育工作不夠專業而遭廢止，即資借鏡。

署校一體，同氣連枝，一向令人引以為傲，這也是警察大學的優勢，然在警察教育與警察任用逐漸脫鉤之際，警察大學的危機，也正要引爆，基此，警察大學在機關屬性尚未改變之前，應及早善用警政署的龐大資源，以警政署作後盾，儘速樹立無可取代的警察專業教育形象。在細緻作法上，無論在教學師資、學術支援或人事交流上，應先彼此相互奧援，儘速建立機制，否則，苦撐待變，對學校學生之任官或教職人員之升遷，都有不利影響，似宜正視。

二、重新建構警察的教育理念，轉為中高幹部搖籃：

警察大學大學部一向以享受公費、不用當兵、畢業即就業及任警官職等四大誘因，吸引優秀青年報考，錄取率更曾創下全國最低紀錄，校友均引以為豪。惟以目前情勢分析，「畢業不等於就業」及「警察特考名額減縮」等二項因素，將影響優秀青年的報考意願，甚至有可能成為警大的招生罩門。試想，畢業不分發，特考沒缺額，未來又可能被迫要賠償教育費用並冊報回役，警大招生誘因何在？

概覽「警察人員管理條例」及「警察教育條例」的內涵，以個人長期涉獵警察教育的粗淺見解認為，警察大學若能研採「抓上游，開放下游」的理念，依法不僅可賡續存在，更可轉型成為中高階幹部的搖籃。申言之，以當下的情勢判斷，初任課員(含)以下的警職，不一定出自警察大學的養成或進修教育，同意警察特考擇優取才，分配巡官職務，但課員以上的職務升遷，均必須經過警察大學各種班期的訓練合格。另警察大學為永續深研警察學術，應研議擴大辦理自費生大學部(減縮公費生)及帶職帶薪的二技、碩士、博士班、警正班、警監班、高級研究班等班期，獨占警察中高階幹部以上培訓體系，使之成為培訓中高階警察幹部的唯一搖籃。

三、引入公費自費兼顧的招生體質，全面性吸收學生：

由於警察特考名額緊縮，加上實務機關用人政策多變，警察大學招生員額無法定額，已成常態。另警察特考名額少

於警校畢業生的情況，今年已然發生，未來警察特考名額，更將減少，據此以觀，目前的公費生的教育機制，未來很有可能變成警大招生的負面誘因，因此，在政府經濟拮据情況下，公費生應否繼續存在，或縮小規模，允宜主動檢視。

審視軍事院校、師範院校及部分醫學院招生的演進軌跡，公費生確已日漸式微，而自費生則有大幅增加的趨勢；另歐美民間化的警力，也都已凌駕於正規警力之上。鑑此，許多人倡言，警察大學是應規劃招考自費生，以彌縫公費生減招的壓力，使警察的外圍團體，也能分享警察教育資源，似為可行的思索方向。

四、警察教育應掌握趨強避弱原則，抓專業而揚棄全面：

警察大學目前設有十三學系，近年來，受制於警政署用人需求，各學系每年新生大都少於十五人，而分析十三學系之中，無論法律、資訊管理、外事、行政管理等系，均與一般大學相關科系重疊，無論教學內容或面對警察特考的競爭時，都因太像而備感壓力，因此，從教育成本及專業警察的角度考量，警察大學教育政策或可應思考趨強避弱原則，即大學部只擇辦行政警察、刑事警察、交通警察等，與實務機關工作上較高相關的學系，其他學系則只辦理研究所以上的招生，不辦理大學部。

掌握社會的轉變以化解警察教育的危機

所謂「危機就是轉機」，當然，危機也有可能是淘汰的前兆。經營警察高等教育，必須重視外在環境，以免淪為閉門造車。警察高等教育要轉型，一定要勇於改革，才能自救，如要布新，在還有機會的時後就要除舊。警察大學要持續擁有既有的教育優勢，必須型塑高度的警察專業落差，善用警政署資源，和掌握社會的轉變，如此才打造出警教的新基石。