

中華警政研究學會

警政與警察法相關圓桌論壇（二）

司法院大法官釋字 760 號後
【因應對策與評估】座談會紀錄摘要
時間：2018 年 3 月 21 日

主持人

中華警政研究學會秘書長許福生教授：

再次感謝各位老師與會，這也是本學會針對釋字 760 號後連續舉辦的第二場論壇，因有鑑於本號解釋今後將對警察教育產生重要之影響且內政部也已提出因應作為並公佈在內政部新聞發布。因此，今天論壇的主軸，便會聚焦在釋字 760 號後內政部因應作為提出評估報告，探討此因應作為會對警察教育產生何影響及能否有所調整策略，以供決策者之再參考。首先請洪文玲老師引言 20 分鐘，謝謝。

引言人

中央警察大學洪文玲教授：

一、釋憲緣起與結果

聲請人林慶昌等 13 人（下稱聲請人一）為 91 至 93 年警察三等特考筆試錄取人員依各該年公務人員特種考試警察人員考試錄取人員訓練計畫，經內政部警政署（受委託辦理錄取人員訓練機關，下稱警政署）安排至臺灣警察專科學校（原稱臺灣警察學校，嗣於 77 年升格，下稱警專）接受訓練。期滿成績及格後，分別經警政署分發至各警察局服務，從事警員工作。

聲請人黃士 等 4 人（下稱聲請人二）為 94、98 及 99 年警察三等特考筆試錄取人員，依各該年公務人員特種考試警察人員考試錄取人員訓練計畫，亦經警政署安排至警專接受訓練。期滿成績及格後，分別經警政署分發至各警察局服務，從事警員工作。聲請人二嗣於 100 年 12 月經內政部安排至警大接受為期 4 個月之特別訓練合格後，復於同年月向內政部申請比照前揭訴願決定意旨，將其改分發警正四階巡官或相當於巡官第九序列職務，均遭否准。聲請人

二不服，分別提起復審，經公務人員保障暨培訓委員會分別復審決定駁回，合併提起行政訴訟，經最高行政法院 102 年度判字第 38 號判決（下稱確定終局判決二）以上訴為無理由駁回確定，而後聲請大法官解釋。

107 年 1 月 26 日大法官做成釋字 760 好解釋，釋憲結果，警察人員人事條例第 11 條第 2 項未明確規定考試訓練機構，致實務上內政部警政署得將公務人員特種考試警察人員考試三等考試筆試錄取之未具警察教育體系學歷之人員，一律安排至臺灣警察專科學校受考試錄取人員訓練，以完足該考試程序，使 100 年之前上開考試及格之未具警察教育體系學歷人員無從取得職務等階最高列警正三階以上職務任用資格，致其等應考試服公職權遭受系統性之不利差別待遇，就此範圍內，與憲法第 7 條保障平等權之意旨不符。行政院應會同考試院，於本解釋公布之日起 6 個月內，基於本解釋意旨，採取適當措施，除去聲請人所遭受之不利差別待遇。

二、內政部之對策

根據內政部 2018/02/27 發布之新聞，因應司法院 2018/1/26 公布釋字第 760 號解釋，保障民國 99 年以前三等警察特考及格之未具警察教育體系學歷人員共計 6936 位人員之權益，依內政部葉俊榮部長指示「全盤處理、循序漸進」，研訂處理計畫。

分析該處理計畫，共包含 3 個重點：

（一）開辦警佐班 4 類：

訓練性質定位為「警察教育條例」的進修教育，於警察大學警佐班增開第 4 類班期，訓期為 4 個月；為兼顧警力運用及教育訓練品質，在警察大學教育訓練 2 個月及在實務機關實習 2 個月。經調查統計，符合調訓資格有 6936 人（含警察、消防及海巡人員），為顧及調訓期間的警消人力彈性運用，除聲請人優先調訓外，另具有考試院 98 年訴願決定至警察大學受訓 4 個月（特別訓練班）資格人員，列第 2 階段分梯次調訓，其餘人員列第 3 階段調訓，並依考試年度分梯次於 108 年起調訓。並規劃自 108 年起至 110 年止 3 年內分梯次完訓。

（二）完訓人員回原機關候缺派補、擇優陞任

內政部依據解釋文擇優任用、用人唯才的精神，完訓人員將採「原機關候缺派補、擇優陞任」，警察人員則考量個人意願及因部分機關職缺有限，得於現職機關候補他機關職缺方式派補，以兼顧其派任的權益及家庭生活的穩定。

(三) 爭取修改地方警察機關組織編制

內政部指出，積極推動以適時、適度增加地方警察機關巡官員額方式，改善基層員警陞遷體制及職務結構，增加員警陞遷機會，並持續與相關部會溝通以尋求支持，朝修改地方警察機關組織編制方向努力。

三、衝擊影響評估：

(一) 問題根源分析

我國警察屬於文官體系之特別公務人員。其人事制度，以特別法—警察人員人事條例及相關子法、警察教育條例加以規範，具有 4 個特色與 2 大問題：

4 特色：

(1) 警察官職分立制度—任官升官依考試—含特考、升官等考試；任職依教育訓練…需在特定之警察教育機關辦理。除以國家考試等級取得警察官等任官資格外，擔任一定職務另須具備警察教育條件。官受保障，依法方得免官；職得調任，避免政治干預。

(2) 警察人事任用升遷與教育相配合—初任、升官等、任職、升職，均須具備各種警察教育班期畢業或結業資格。以維持知識專業與時俱進。

(3) 幹部養成制度—擔任職務等階最高列警正三階以上之巡官幹部職務，例如巡官分隊長警務正偵查員等升遷序列表列 9 序列以上職務(簡稱巡官職務)，需至警察大學接受研究所或大學部養成教育畢業、或 4 個月以上進修教育或特考訓練合格。以公費吸收年輕優秀人才，施以長期養成教育，以確保幹部素質，人力穩定性。

(4) 內升外補並重—警察幹部來源，除了由基層(警專畢業、4 等特考及格)進修(警大二技、警佐班)晉升外，亦透過 2 等、3 等特考招收一般大學研究所專業人才，經警察大學訓練合格後派任，兼顧激勵基層士氣與新血活絡警察組織。

根據內政部警政署統計資料顯示，105 年行政院匡列全國警察編制員額總數為 73727 人，中央警察機關 14927 人(占 20.25%)地方警察機關 58800 人(占 79.75%)中央與地方警力編制比例為 2:8。惟從職務結構分析，基層預算員額 55601(含 10 序列巡佐等職務、及 11 序列警員等職務)占 80.25%。而 9 序列巡官職務僅 3634 人(占 5.25%)。1、2、3 序列職務之警監僅占 0.49%，相較法務部調查局及所屬 8.8%，內政部移民署及所屬 2.7%，明顯偏低，呈現底部厚寬，上部

窄長的圖釘型人事職務結構。

統計至 107 年 2 月警察機關各陞遷序列現有名額

1 序列—12 人

2--11

3--176

4--521

5--661

6--3340

7--3284

8--1709

9--3193

10--13099

11--39758

此種不合理的組織人力結構與獨具特色之人事制度交互影響，形成 2 個問題：

(1)官警鴻溝：警察官職務結構不合理。基層警員人數多(5 萬 3)，巡官職務缺卻太少(3 千 1)，每年又須維持一定比例之外補(警大 4 年制及研究所一般生)2 百多個名額，使警政署能釋出的內升名額每年不到 3 百人，警察大學進修教育班期(警大 2 年制、警佐班)招生人數連動設限，非有相當年資、績效，及優異筆試成績，難能取得升職資格，造成基層內升管道嚴重受阻。資深警員對警大正期 4 年制畢業生長期抱持敵意，形成官警心結。

(2)有官無職：

鼓勵基層報考 3 等或升官等考試，卻無缺可派。例如謝院長時代，流浪老師過量，政策鼓勵轉職警察，開辦基層特考，三等特考資格放寬，並修正職務等階表，警正 4 階增列警員職務，讓三特及格無警大學歷者先派基層警員，造成取得警正警察官任官資格，卻無法派補巡官職務之問題。十多年來不斷累積，在 99 年統計高達 9 千多人。

(二)760 解釋，大法官只論結果，不談原因

1. 大法官解釋文對相關機關具有法之規制效力。該解釋文重點有二：(1)人事條例未明定三特及格者之訓練機構，造成用人機關有選擇訓練機構之裁量空間，從實際做法訓練計畫，致使渠等無法至警大受訓，無從取得警大結業資格，無從取得職務等階最高列警正三階以上職務(巡官以上)任用資格。(2)行政院應會同考試院，於本解釋公布之日起 6 個月內，基於本解釋意旨，採取適當措施，

除去聲請人所遭受之系統性不利差別待遇。

2. 從表象看，有官無職確屬不公平、不合理的現象，然何以致此，大法官避談原因，不從根本處理人力結構的問題，而只從結果批判，丟出受訓安排不公的質疑，但大法官也清楚了解本案歷史糾葛，100 年之前三特及格未至警大受訓者，至 107 年尚有 6 千多名，一致處理將引發容訓量不足、訓練品質不佳、分發職缺不足、紊亂警力資源配置、特定階層升遷阻塞、新陳代謝不良等後遺症，故折衷僅要求先處置 17 位聲請人，未要求聲請人以外之 6 千多名需立即一致處理。丟給行政院和考試院二院研商解決之道，6 個月內先對 17 個聲請人有所交代。

(三) 內政部對策僅解決眼前受訓問題，卻製造長遠派補爭議

根據內政部警政署 107/3/1 發布之調訓及派任相關事宜座談會說明資料，提及葉部長特別指示，「本案應就各層面問題全面考量」，兼顧「基層員警與警大學員生等各方權益衡平」，應「確保基層幹部警力之精壯，不影響警大計有各班期學員生權益，採循序漸進有計畫處理」。

然而從前揭內政部發布之處理計畫內容來看，其調訓順序是：

1. 107 年—17 位聲請人

2. 第 2 階段…曾受特別訓練班者，第 3 階段—其餘人員。依考試年度分梯次自 108 年起調訓，110 年前完訓。

警政署試圖於 3 年內迅速處理二十年來積累的歷史沉痾。然本文認為解決問題順序本末倒置，若未從根本問題、肇因下手，預料將發生訓期過短，課程無以滿足職務需求，影響訓練品質、警大容訓量不足、訓練設施、師資過度使用的排擠效應、分發職缺不足、紊亂警力資源配置、特定階層升遷阻塞、新陳代謝不良等後遺症。

更嚴重的問題是，6 千多人在三年內陸續從「佐 4 類班」結訓，取得升職資格，回原任職機關等待派補巡官缺(依通過特考年度、名次值、現職陞遷序列等順位編號造冊列管公告，依序候缺派補)。警政署以行政命令，規定各警察機關應優先讓警大應屆畢業生(包含大學部、研究所、警佐班 123 類)派補，尚有餘缺，再從渠等佐 4 類擇優派補。光靠一紙無法律授權的職權命令，是無法限制符合資格之人請求補實之權利。可預見的未來景象是，這 6 千多人已從釋字 760 號解釋學到「愛拚才會贏，權利要靠爭取得到」的教訓，不會乖乖地聽從安排，有缺就要爭取，非法律明定，機關如何拒絕已在本機關服務多年的同事優先補缺的請求。地方政治關說的壓力，亦將帶給地方警察首長壓力。拒絕派補，既無法源依據，當

事人若提行政救濟，機關也站不住腳。後續發展，警大畢業生派補前途堪慮，是否有重蹈當年臨編巡官的可能。再者警大減招、停招，三特減額、停辦。

若 3 等特考減額或停辦，警大 2 技班、警佐班停招，更衝擊到現有僅 4 特及格的在職 5 萬名基層員警，以及正在受訓等待投入警察職場的 4 千多名警界新鮮人，其中二成具有大學學歷，未來 15 年升遷無望，優秀人才將陸續出走，留下來的能期待他的工作熱誠與積極嗎？

四、具體建議：

(一)優先調整警察官職務人數結構圖，從圖釘型調整為金字塔型。

內政部(警政署、消防署)、海巡署應呈請行政院召開會議，主計總處、人事總處參與規劃，再請考試院修正行政命令，包括：

1. 各警察機關職務等階表，地方警察局 9 序列巡官以上基層幹部職務仍以分局為主要配置單位(警察工作之核心)，職稱可參考分局警察業務項目及派出所勤務項目，增列家訪官、防治官、家防官、調查員、偵查員、督導員等職務。

2. 各警察機關編制表，總員額不變，但配置人力構造調整。將基層部分員額往上調整。例如刪 11 序列警員人數之 25%，分別調增至 9 序列 10%，8 序列 8%，5 序列 3%，4 序列 2%，3 序列 1%，2 序列 1%。

(二)規劃調整現有警大進修班期

無需另創佐 4 類班，現有佐 2 類即是因應已取得 3 特資格者而創設之班期，修改其報考資格及名額，合理規劃訓練期間。另增加佐 1、3 類名額，去化部分資深基層。仍應維持入學考試制度，擇優錄取，妥善規劃巡官幹部課程，再實施訓練，訓完公平派補。

與談人

中央警察大學行政警察學系朱金池教授：

首先，就司法院大法官會議釋字第 760 號解釋之問題背景補充說明如下：

1. 大量開放三特錄取名額供基層員警報考，錄取者可提高俸給，以激勵士氣：民國 78 年起至 86 年間大量開放三等警察特考錄

取人數為每年 1500 名至 2500 名，並於 86 年 5 月 22 日以前通過三等警察特考之現職警員，其俸給可核敘支領警佐一階(原支領警佐二階)。於 86 年 5 月 23 日「警察官職務等階表」生效，警員職務等階修正為「警佐三階至警佐一階或警正四階」，惟警正四階警員總數不得逾全國警察機關、學校編制員額二分之一。因此，99 年以前現職警員考上三特者，派警正四階警員並支領警正四階俸給。後為因應警正四階警員有其員額限制，且開始辦理警佐晉升警正官等訓練及考試，自 87 年起警察三等特考錄取名額予以調降。

2. 全面開放報考警察三等特考之資格，衍生錄取者爭訟事件：自 95 年起，考試院開放一般大專院校所有系科均可報考三等警察特考。基於行政一致性，未具警察學歷之一般生考取三等警察特考者，一律安排至警察專科學校受訓，並派任警正四階警員。上述一般大學畢業考取三等警察特考者日增，對被安排至警專受訓而未能取得巡官職務之任用資格者，迭有爭訟，且受理救濟機關大皆支持用人機關內政部警政署之意見。惟考試院於 98 年 8 月 17 日考台訴決字第 143 號訴願決定，應安排渠等至警察大學受訓。內政部警政署及中央警察大學爰依 98 年上開考試院訴願決定，於民國 99 年至 102 年警大開辦 4 期特別訓練班，調訓 94 至 97 年經考試院訴願決定及 98、99 年仍具訴願權利者計 152 人，結訓後仍以警正警員任用，但結訓成績為前 10%者，免試進入警佐 2 類進修 10 個月後派任巡官。

3. 三特錄取人員積極尋求救濟管道，遂聲請大法官解釋：本案大法官會議解釋之聲請人有二類：(1)聲請人林慶昌等 13 人(下稱聲請人一)為 91 至 93 年三等警察特考錄取人員，警政署將渠等安排至警專接受訓練，期滿成績及格後，分發警員工作。聲請人一申請比照考試院 98 年 8 月 17 日第 143 號訴願決定，安排渠等至警大受訓 4 個月以上，均遭內政部否准，並經訴願及行政訴訟敗訴者。(2)聲請人黃士峯等 4 人(下稱聲請人二)為 94、98 及 99 年三等警察特考錄取人員，依考試院 98 年 8 月 17 日第 143 號訴願決定，於 100 年 12 月至警大接受 4 個月之特別訓練班合格後仍為警正警員，聲請人二向內政部申請改分發警正四階巡官或相當於巡官第九序列職務，均遭內政部否准，並經訴願及行政訴訟敗訴者。上述人員經行政院訴訟救濟途徑後，於 103 年 4 月 9 日向司法院聲請釋憲，主張「警察人員人事條例」第 11 條第 2 項規定(下稱系爭規定)，有牴觸憲法之疑義。後經司法院於 107 年 1 月 26 日發布釋字第 760 號解釋，認為行政院應會同考試院，於該解釋公布之日起 6 個月內，基於該解釋意旨，採取適當措施，除去聲請人所遭受之不利益差別待遇。

其次，針對釋字 760 號解釋之因應方面，目前採在不影響既有警佐班一、二、三類之內升管道及警大四年制、二年制、研究所招生政策之下，於三年內調訓本案約 5,000 名基層員警，並將之定位為警佐班第四類之進修教育，於完訓後在原機關候缺派任巡官職務。此因應作法尚必須有配套措施，包括調整警員、巡佐、巡官及警務員等職務結構與工作內容，增加第九序列巡官及第八序列警務員之人數，才能克服基層員警之升遷瓶頸。

此外，因警察人員之養成及考選具有特殊的專業性，應參考醫師及軍官之資格取得作法，建立專屬的警察人事制度，用以規範警察人員之教育訓練、考試、任官、任職及薪給等制度。

中央警察大學犯罪預防學系蔡庭榕副教授：

大法官釋字第 760 號解釋文及理由書評析如上次座談意見，此次不再重述。本次僅就內政部的因應措施之處理原則與評析如下：

一、處理原則

(一) 為因應司法院釋字第 760 號解釋，認為 99 年以前三等（乙等）警察特考及格之未具警察教育體系學歷人員，無法取得警正三階以上職務任用資格，致其應考試服公職權遭受系統性之不利差別待遇而違憲。內政部長葉俊榮在第一時間指示「全盤處理、循序漸進」的方向，1 個月內公布處理計畫。今(27)日處理計畫出爐，在不影響警察大學既有各班期學員生權益，並維護基層員警既有陞遷管道與機會下，規劃在 110 年前分梯次完成 6,936 位人員進修教育。

(二) 葉俊榮提到，內政部對基層員警及警察大學學員生等各方權益衡平極為關心，在日前已指示次長邱昌嶽邀集法學專家學者及相關機關成立專案小組，就各層面問題全面考量，除回復釋憲案聲請人等此類人員權利外，也應確保基層幹部警力的精壯，採循序漸進有計畫處理，並要求於處理計畫公布後，提出具體的課程內容與訓練計畫予以推動。

(三) 內政部表示，司法院於今(107)年 1 月 26 日公布釋字第 760 號解釋，針對 99 年以前三等（乙等）警察特考及格之未具警察教育體系學歷人員，行政院應會同考試院於該解釋公布之日起 6 個月內，採取適當措施，除去聲請人所遭受之不利差別待遇，以利將來取得職務等階最高列警正三階以上職務任用資格。

(四) 經專案小組密集多次專案會議討論後，提出處理計畫如下：

1. 本案訓練性質定位為「警察教育條例」之進修教育，於警察大學警佐班增開第4類班期，受訓4個月，為兼顧警力運用及教育訓練品質，以在警察大學教育訓練2個月及在實務機關實習2個月內涵辦理，並規劃自108年起至110年止3年內分梯次完訓。

2. 依據解釋文擇優任用、用人唯才之精神，完訓人員將採「原機關候缺派補、擇優陞任」，警察人員則考量個人意願及因部分機關職缺有限，得於現職機關候補他機關職缺方式派補，以兼顧其派任的權益及家庭生活的穩定。

3. 積極推動以適時、適度增加地方警察機關巡官員額方式，改善基層員警陞遷體制及職務結構，增加員警陞遷機會，並持續與相關部會溝通以尋求支持，朝修改地方警察機關組織編制方向努力。

4. 本案17位聲請人將於警佐班第4類修正程序完成後，可望於107年度調訓完畢。

(五) 內政部指出，經調查統計符合該案調訓資格計有6,936人(含警察、消防及海巡人員)，為顧及調訓期間之警消人力彈性運用，除聲請人優先調訓外，另具有考試院98年訴願決定至警察大學受訓4個月(特別訓練班)之資格人員，列第2階段分梯次調訓，其餘人員列第3階段調訓，並依考試年度分梯次於108年起調訓。

二、 評析意見

(一) 內政部稱不影響其他基層晉升管道，但我認為不可能。這次的爭議，包括考試院、保訓會，警大、警專兩校只是被委託受訓，釋字760與626最大的不同，釋字626採用平等原則的概念是「不等則不等之」，亦即警大、警專系統性制度確實與一般大學、公務員不同，應可有不同設計，故合憲。但釋字760則認為「等則等之」，只認為三等特考形式上性質相同，應派相同職缺。並提出「系統性不利益差別待遇」，理應檢驗這「系統性」是否差異，但大法官卻忽略不檢證，卻以「系統性」為理由認定，難以讓人接受。

(二) 內政部以「突襲性不利益差別待遇」回應大法官之「系統性之不利差別待遇」，恐一錯再錯：公務人員中僅有「警察」有設教育組，人事業務自己辦，並有警大、警專二所學校之「特殊系統性」，卻未被釋字第760號所肯認，內政部亦未能加以捍衛，考試機關更加噤聲。「系統性之不利差別待遇」如系統性(Systematic)有錯，則是此制度(System)不對，雖大法官未指出法令違憲，但邏輯上已經意謂著此「系統性」制度錯誤，應有加以修正之必要。但數十

年來，相關法令均未改變，又此次內政部因應措施亦未檢討任何法令或系統性制度，即以此「突襲性不利益差別待遇」，必將造成相關利害關係人受到影響，恐無法達到處理計畫第1點「兼顧警力運用及教育訓練品質」之目標。再者，未有三等特考及格亦可派任警正三階以上職務，只是因「依法行政」；反之，大法官指出「警察人員人事條例第11條第2項未明確規定考試訓練機構，致實務上內政部警政署得將公務人員特種考試警察人員考試三等考試筆試錄取之未具警察教育體系學歷之人員，一律安排至臺灣警察專科學校受考試錄取人員訓練，以完足該考試程序」，亦是依系統性法令規定行政，何來違法違憲？此為一錯。內政部以此單點「突襲式」短暫訓練來解決「系統性」問題，恐將導致警察養成教育之更大問題，如「幹部養成教育」制度混亂、警察專業不受重視、重復訓練問題（特訓班）等相關問題。

(三) 內政部處理方式使「指腹為婚」（教考用）比不上「自由戀愛」（考訓用），而「自由戀愛」受訓時間越來越短（只剩2個月），恐逼使「指腹為婚」方式走入歷史。因此，警大、警專之養成教育恐將因而消滅。再者，以「2個月」之「進修教育」在警大受訓是否能符合法定要件（警察人員人事條例及其細則或警察教育條例及相關規定）？尚不無疑義。再者，為何能以「進修教育」代替三等特考訓練或幹部養成教育（或訓練）。

(四) 臨編巡官恐再起，龍年效應會發生：縱然無缺亦應派為臨編巡官（因巡官之年功俸不同於警員），以符合個人最低權利保障。因此，內政部第2點之採「原機關候缺派補、擇優陞任」，是否可行，不無疑義。然反之，短時間招訓太多將導致龍年效應，意謂著警察人力計畫不完善，恐亦立即造成大學部、二技、年特班及警佐班之減招效應。例如，過去羅張署長時代在二年內招補大多員警，後來恐導致影響素質，亦產生渠等升遷、退休之龍年效應。

(五) 警察人力規劃毫無功能，警察專業不受重視：此號大法官解釋理由書最後一段指出「官職分立」制度與特考訓練計畫不予審查。然此乃系爭問題最重要之核心，大法官將之省略不審，考試院與行政院（或內政部、警政署）事後亦不察（查），實在令人費解。此次內政部處理方式有論者指出為操短線，此處理計畫僅解決警大「訓練」之形式或程序，卻未能深入考量警察幹部之「實質」教育或訓練效能為何？以及系爭重點之「任用」為何？因為「特考特用」及「有缺才考、合格實授」之任官考試之特性與如「律師」之資格考不同，故不應以「候缺」為之。一般而言，系統性不利益差別待遇之制度應檢討政策責任，若真有錯誤政策與制度應予修正，而非頭

痛醫頭、腳痛醫腳之處理作為。

(六) 應區分警察「基層」與「幹部」養成教育，而非混為一談、混淆適用。「進修教育」與「特考訓練」有何關係？「養成教育」何在？「基層養成教育」已經替代了「幹部養成教育」嗎？三等特考筆試及格加上「警專訓練」即是「特考及格」。但此處理方式即使「未具警察教育體系學歷人員」而合格了嗎？

(七) 內政部第 3 點應最重要與須最先完成：其指出「積極推動以適時、適度增加地方警察機關巡官員額方式，改善基層員警陞遷體制及職務結構，增加員警陞遷機會，並持續與相關部會溝通以尋求支持，朝修改地方警察機關組織編制方向努力。」應可將部分警員編制修改為「巡官」，以使倒圖釘型變成「金字塔」型之合理組織編制。允宜與「考試院」及其所屬相關機關一次將「巡官」職缺增加至足以吸納此些員額，始能符合各相關需求，並可對「系統性」與「整體性」之警察招考、教育訓練及任用升遷制度之影響衝擊降到最小。

中央警察大學行政警察學系黃翠紋教授：

校長非常重視這個議題，警大每一次行政會議都會針對本議題進行討論，相關單位又以推廣中心朱主任特別辛苦，本校推廣中心負責這些人員到本校的訓練規劃。

針對本議題在政策形成後，至少產生五項問題，三項解決辦法。

一、大法官解釋雖然想追求公平，但反而造成更大的系統性不公平。照顧了 6 千多位三等(或乙等)特考通過包含現有基層升遷、排擠未來新進人員名額，包含在場二技同學需受訓兩年，但特考班只要受訓兩個月。

二、可能會影響警大大學部、二技、研究所的招生。比較大的衝極可能是行政系，包含四等特考基層員警。

三、訓練實施的效益有疑慮。過往警佐班、研究所有一年幹部先修教育、二技兩年訓練，至少有 10 個月的訓練。短短兩個月訓練是否能让特考班擔任巡官工作，許多人會懷疑，將來巡官辦理業務能力恐會下降，影響警察決策，或是將業務推給基層。基層若升遷無望，又需承接巡官層級規劃業務能力不足的狀況，未來工作品質不敢想像。

四、目前規劃朝向擔任行政警察、派出所主管職位訓練。若未來組

織編制、人事結構調整，巡官缺額若增加，會更凸顯訓練更無法跟上實務需求的問題。

五、關於如何擇優派任，目前尚未有細部規劃，若巡官名額需要調整，當然會增加國家經費負擔，而部分縣市政府恐負擔不起，從前瞻計劃、長照 2.0，到現在政府推出社會安全網，都需要增加國家經費，是否有餘力溢注到警察人事，也是擔憂之一。

其解決建議：

一、整體調整巡官業務與人力安排。

二、受訓補派應有合理順序，如訓練不及格亦應有合理淘汰機制，至於實務訓練如何建立淘汰機制、未來如何擇優任用，應也有明確篩選機制。

三、修改相關法律規定，保障二技、大學部等可以正常招生。

中央警察大學行政警察學系劉嘉發副教授：

一、前言

方才引言人洪老師已分析的非常深入，觀點多表贊同。而本案既源自於憲法平等權(原則)，則後續有關受訓與分發問題，同樣要受平等原則之檢驗。眾生(學生)平等、眾員(學員)亦應平等。凡入警政奠基之門者，即我龜山派之徒。派去何方？派任何職？一律返回原單位？靜候召集(候補缺)？等到何時？

大法官解釋強調考試的平等原則，至於受訓、分發、以及目前已取得警四正階資格者(升官等考試通過者)，是否亦應平等視之，也必須一併考量。

二、受訓平等問題評析

本案相關人員既然要到警大受訓，當然要依法受訓。依何法(令)受訓？警察教育條例、警察人員進修及深造教育實施辦法、或者再另行訂定特殊的 3 等警察特考訓練計劃？由於本案涉及 3 大類型人員如下：

1. 17 名釋憲聲請人：(其中又有二種不同類型者)
2. 曾至警大受過特別訓練班者
3. 其他各年度相同案情者

上述 3 類型人員一體適用警佐班第 4 類之訓練計劃？是否妥適？有無違反平等原則？又警佐班第 4 類之法源依據何在？修訂警察人員進修及深造教育實施辦法增列警佐班 4 類？按現行警察人員進修

及深造教育實施辦法第 3 條規定：「進修教育之區分及期間如下：一、巡佐班：三個月以下。二、警佐班：四個月至十二個月。三、專業班：三個月以下。」本案原係通過警察人員 3 等特考者，其受訓可否逕認為屬上開辦法中進修教育之警佐班？由於其本質與生源不同，一律均以警佐班視之，恐有商榷之餘地。未來如何修改該辦法，強化立論依據，以取得受訓法源？事屬關鍵。

同時在課程設計方面：2 個月在警大受訓(學術科)；2 個月回原單位實習？這樣是否能算在警大受訓滿 4 個月，亦非無疑義。相較於其他班期是否會造成另一種受訓期程的系統性不利差別待遇？未來在短短二個月，課程設計要做到內容充實、教學品質保證，是相當艱鉅的任務。因此，警政署與警大當然要做好品管，要有篩選汰劣機制，不能保證受訓一律合格。

三、分發平等問題評析

大法官解釋說警大畢業或受訓合格者，應該所有警正四階職務皆可以派，實際上可能嗎？包括警員、巡佐、警務佐、巡官、警務員、督察員、警務正？事實上，警大畢業或受訓合格者，歷年來只能分發第 9 序列職務，包括巡官、分隊長、區隊長、偵查員而已，從來沒有一畢業或結訓就派警務員、督察員、警務正職務者。可見大法官不沒有完全瞭解警察人事體系。

因此，日後如果警佐 4 類結訓者可派警務員、督察員、警務正。相較其他班期而言是否又將造成另一種職務分發的系統性不利差別待遇，亦應留意。但若只能返回原單位？靜候召集(候補缺)？等到何時？不能在結訓後，立即分發第 9 序列職務？是否又將造成另一種職務分發的系統性不利差別待遇。下一步要再聲請釋憲嗎？

四、其他已取得警正四階資格者之平等問題評析

警察人員從警佐到警正官等之途有三：1. 三特警察特考及格。2. 警佐晉升警正官等考試及格。3. 警佐晉升警正官等訓練合格。本案只解決了第 1 類的問題，後二類人員未來能否請求派任第 9 序列巡官職務？亦應慮及之。按平等原則強調的：「等則等之，不等則不等之」，本質上如有部分不同，應可有合理的差別待遇。過去三等特考、升官等考試與訓練，以及目前的雙軌三等特考，其考科、錄取難易程度、錄取員額都不同，竟然一視同仁，毫無差別待遇的適用，這就是大法官解釋的問題。

五、結語

最後，個人認為受訓不是問題，分發才是問題，希望將來真的

能擴大警察機關巡官的職缺。同時保障警大現有班期「有生可招，有缺可派」。這是歷史共業，大家要勇於承擔。仇恨無法進步，慈悲才能向前。精進警大的教育訓練品質，才是我們唯一的出路。在本號解釋影響下，沒有人是局外人，大家都是局內人。

中央警察大學刑事警察學系林裕順教授：

一、警大教育正當性檢討

大法官釋字 760 號解釋：

「警察人員考試開放一般生報考後，針對同一考試之錄取人員，國家自應提供其得任用職務所需之訓練，完足考試程序，以取得相同之官等及職務任用資格，始符合憲法保障人民得以平等條件參與公共職務之意旨。100 年之前警察三等特考及格之一般生依法既與警大或警官學校畢業生相同取得警正四階之任官資格，則兩者間之職務任用與陞遷機會即應相同。系爭規定雖以「訓練合格」作為警大或警官學校畢業學歷之替代手段，卻未明確規定考試訓練機構，致實務上警政署得將警察三等特考筆試錄取之一般生，一律安排至警專受考試錄取人員訓練，造成同批考試及格之一般生不僅於初派時即不得被任用為警正四階巡官，且後續陞遷須另經甄試與警大訓練合格始得晉升。」

「查警政署上開訓練處置，乃基於維持警察養成教育制度、警大容訓量有限，及巡官等職務缺額有限等三項考慮（見警政署 106 年 2 月 3 日警署教字第 1050184012 號函復本院所附說明意見書第 5 頁）。按維持警察養成教育制度，設置警大及警專，乃為培育具備現代社會警察專業知識及技能之警察人員，惟警察專業知識及技能之取得，警大及警專畢業並非唯一管道，警大或警官學校訓練合格亦可作為任用職務等階最高列警正三階以上職務所需之資格，自不得排除前揭考試筆試錄取之一般生得經由警大完足訓練取得擔任巡官資格之機會。」

法官釋字 626 號解釋：「大學自治為憲法第十一條講學自由之保障範圍，大學對於教學、研究與學習之事項，享有自治權，其自治事項範圍除內部組織、課程設計、研究內容、學力評鑑、考試規則及畢業條件等外，亦包括入學資格在內，俾大學得藉以篩選學生，維繫學校品質，提升競爭力，並發展特色，實現教育理念。大學對於入學資格既享有自治權，自得以其自治規章，於合理及必要之範圍內，訂定相關入學資格條件，不生違反憲法第二十三條法律保留原則之問題。」

「警大係內政部為達成研究高深警察學術、培養警察專門人才之雙重任務而設立之大學，隸屬內政部，負責警察之養成教育，並與國家警政水準之提升與社會治安之維持，息息相關。其雖因組織及任務上之特殊性，而與一般大學未盡相同，然「研究高深警察學術」既屬其設校宗旨，就涉及警察學術之教學、研究與學習之事項，包括入學資格條件，警大即仍得享有一定程度之自治權。」

二、內政部警改操短線、急就章

日前，內政部因應大法官釋字 760 號解釋，對於三等考試及格但未受警大教育之現職員警，預定「開後門」不經選才即可進警大接受「進修教育」，同時「闢捷徑」在學 2 月外加實習 2 月，即可全員「原機關候缺派補」就地升官、升職。但警察教育政策規劃若此「操短線」，果能符合本號解釋：「惟本應從前揭考試及格人員中擇優任用，以貫徹公平競試、用人唯才之原則」。

再者，據統計符合前項調訓資格者，在職員警高達 6936 人。現亦正值大學學測成績放榜，歷來警大教育從中選材、擇優錄取。今年該校招生僅 278 人，錄取率或不到 5%，也需 4 年警大教育方可取得三等考試資格。然內政部教育政策調整如此「急就章」，警職巡官員額將「一次性」地被「佔好佔滿」，形成現職人員對於未來新生的「世代剝奪」，無非現今政府訴求年金改革正當性的「最大諷刺」。

去年，總統府司改國是會議也作決議：「改革警察教育制度，提升執法品質，符合現代社會對執法者之期待。」換言之，結合一般素人共同參與的司改變革擘劃，或認「現今警察」執法品質尚不足、急待改進。今日內政部政策規劃「天外飛來一筆」，僅安排 4 個月的警大進修教育，且「短暫期間」大量進用、大方晉升，即盼「現職員警」搖身一變「優質執法」，如何說服民眾相信政府呼應司改、擘劃變革的誠意與用心。

三、提升警察人員執法素質

先前，大法官釋字 626 號解釋，就警大教育的獨自特色多次強調：「係為培養理論與實務兼備之警察專門人才，並求教育資源之有效運用，藉以提升警政之素質，促進法治國家的發展。」亦即，台灣社會警察幹部的培育養成，先由警大教育、再經國家考試、後至實務貢獻，大法官早已肯認其法理上與實務運用之正當性。

縱然，大法官 760 號解釋提到：「警察專業知識及技能之取得，警大及警專畢業並非唯一管道」。但警校本於「大學自治」，維繫學校品

質提升競爭力，並有別一般大學發展自我特色。例如，學生在學期間若考試作弊、偷竊等違紀或違法，經「正當程序」確認事實，則一律退學「打包回家」，回應台灣社會對於執法人員的期許。教育樹人，需要時間沉潛、醞釀。

近來台灣民主轉型過程多元價值、不同立場更形對立衝突，警察中立執法、公正執法的專業要求升高。同時，警察執法乃司法程序的「最上游」，實踐社會公平正義的「最前線」。司法上游如遭污染怎能期盼審判正確，司法前線未臻專業怎能提升審判公信。警察教育司改政策，果能偏聽、草率決定。本項釋憲案的源起，亦是當年政府因應解嚴，「短暫期間」、「大量晉用」種下惡果。

英國文豪蕭伯納：「歷史的經驗教訓告訴我們，人們不會從歷史的經驗中吸取教訓。」為政者的智慧，大家繼續看下去。

四、結語

大法官釋字 760 號解釋：「憲法第 7 條保障人民平等權，旨在防止立法者恣意對人民為不合理之差別待遇。法規範是否符合平等權保障之要求，其判斷應取決於該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，其所採取之分類與規範目的之達成之間，是否存有一定程度之關聯性而定。」「鑑於應考試服公職權為廣義之參政權，涉及人民參與國家意思之形成及公務之執行，與公共生活秩序之形塑密切相關，對此權利所為之差別待遇，原則上應受較嚴格之審查，除其目的須為追求重要公益外，所採差別待遇與目的之達成間亦須有實質關聯，始與憲法保障平等權之意旨相符。」

中央警察大學行政管理學系吳斯茵副教授：

美軍曾統計士兵傷亡原因，其一是自家手榴彈爆炸，本案至今已發生同樣的問題，傷害的是警政署與警大、警員之間的信任。我參與高雄場次公聽會，有警員反映，會持續申訴到底，這是很遺憾的，糾紛不知何時停止。但這帶來的一種壓力，產生了組織變革的急迫性，剛好也是我們所期待的編制結構改良。警政署的版本，是希望現在警員有 5,000 名改巡官，目前政策上派補的只有警勤區巡官，雖可短暫解決問題，但洪老師的版本較好，也就是派補家防官、偵查員等，因為巡官是專業人才庫的起源，若人才配置清楚，有專業分工，會帶來組織的敏捷性，以因應未來犯罪型態轉變。

追求人才的多樣化，才能帶來警力的提升。而這 5,000 多人，84%是 46 歲以上，今天大家最擔心餅還沒準備好，就把吃餅的人先

準備好。考試院院會紀錄 2 月 22 日會議有考試委員見解，適度拉大相關職務比例，花小錢作大事，可以增加警察的希望與榮譽，請銓敘部考慮，這是好消息。警大的大學部、二技、研究所、佐一二三類都是經過考試擇優而來，是未來專業人才庫的根本。整體來說，我是樂觀的，未來警大應是雙引擎架構，除了 education 外，未來還增加 training，未來應該善用後者充實人才，成長茁壯，但是對象要精準配置。三等內軌部分，我則不建議擴大名額，因為內軌訓練無法就各考試類科作巡官的專業發展。

開放發言

中央警察大學國境警察學系吳佳霖碩士：

今年報考博士班，剛好探討警察人事制度—從釋字 760 號出發，指導老師一直鼓勵我發言，因現我於警專擔任區隊長，因為警察人事條例第 11 條關係，若未來官警兩校議題再起，不知老師意見如何？

中央警察大學兼任助理教授張淵菘博士

今天有個結論方向，把餅做大，事情就可以解決，但問題是，萬一無法擴充，不僅是警大，也會衝擊到警專。這 5,000 多名原地候派，亦會影響到警大畢業生分派選填。除了將餅做大，甚至能動員所有人支持朝警政總署二級機關提升。

中央警察大學犯罪預防學系蔡庭榕副教授：

兩校是否合併，過去曾有多次委託專案研究過，是屬於政策問題，應考量「等則等之，不等則不等之」。首先，是否需要因為官警工作特性不同，區分等級（亦即分別基層與幹部之教育訓練）；其二，警察法第 15 條修正許多次，有無中央與地方的區分，必有其立（修）法目的，方向是否轉變？若有轉變，則有需要改變；其三，過去有許多專科學校，但現在則有 160 多所大學，目前國內卻僅剩警專一所，是否需合併？應考量其功能性。即使合併，如何進行警察教育、訓練與人事制度之銜接，仍須預先考量規劃，此都是政策、制度需長遠考量議題。

中央警察大學行政警察學系洪文玲教授：

針對兩校議題，合併很簡單，但是是併到內政部或警政署？併到警政署，則是警大廢校，併到內政部則是警專廢校，這是政治問題，不是法律問題。至於警政總署，是大家的期待，但面臨的聲音是，是否會被質疑警察國家？這兩個觀點，是政策尚未被接納的因素之一。

總結

中華警政研究學會副理事長章光明教授：

大家目前是有共識的：朱金池老師提到我們需建立專屬警察人員的教考訓用和專屬年金制度；蔡庭榕老師提到突襲性的不利益，其結果恐使臨編巡官再起，各位都是利害關係人，從政策角度，大家都是可以參與發聲的，警大過去的訓練，重視執法課程，未來還需要強化政策的倡議、表達等素養；黃翠紋老師則說，這號解釋可能造成更大的系統性不公平，因此建議：整體調整巡官業務與人力安排、訓練應有合理淘汰機制、設法保障大學部和二技部正常招生；劉嘉發老師談到受訓、分發、升遷都需平等，最後會發現，全都不可行，因為問題都丟給行政機關，製造更大的問題；林裕順老師談到，行政部門是操短線、急就章的作法；吳斯茜老師說，此將製造出組織的不信任，並舉例說，餅還沒準備好，就把吃餅的人先準備好。問題綜合如下：

一、釋字 760 未解釋警察人員人事條例第 11 條違憲。大法官要求內政部會同考試院，採取適當措施，除去 17 位聲請人所遭受的不公平待遇。但內政部部長卻決議全盤處理 5-6 千人，超越大法官解釋範圍。內政部首應向銓敘部爭取，把餅做大，而非就把吃餅的人先準備好。

二、雖內政部認為，全盤處理不會影響警大招生與派任，但這事實上會引起這 5,000 多人持續爭取更多更快派任，需耗時 10 至 15 年才能消化這些人，這些人的派任順序也會有爭議。此外，還有 5 萬多名基層員警，會抗議未來 15 年都沒有升遷機會。其中升官等人員被犧牲，會變成相信制度的人，反而吃虧，他們因此也會抗議。在這衝擊下，若未能先爭取擴大巡官缺額，對於警大的招生，勢必產生衝擊，甚至停招、廢校。過去警大畢業者對臺灣國家、警政發展，是功不可沒的，未來的衝擊效應超乎外界及學者想像。

三、短短二個月訓練，是變相降低教育品質，進一步將會影響警察工作品質。

四、破壞警察組織內部信任，製造警察管理危機。

根據以上分析，綜合建議如下：

一、先要求行政院與銓敘部協商，爭取巡官名額。

二、有必要將今天討論的問題擴大為公共議題。

主持人

中華警政研究學會秘書長許福生教授：

感謝大家熱烈的發言，此次論壇圓滿順利，個人受益良多，從大家的發言個人最後的心得是：釋字 626 號解釋認為「不等則不等之」所以合憲，但釋字 760 號解釋認「等(三等通過)則不等之」因而違憲，於是要求「等則等之」，只是第一個「等」真的等之?供大家思考。再次感謝大家的參與，本次紀錄也將上傳網路供大家參考，謝謝，散會。