

組織變革：

中央警察大學、台灣警察專科學校二校未來組織定位之研究

蔡允棟

Yun-Tung Tsai

助理教授

國立中正大學政治學系

621 嘉義縣民雄鄉大學路 168 號

Tel & Fax : (05) 272-3829

e-mail : polytt@ccu.edu.tw

目次：

摘要 2

壹、研究問題與目的 3

貳、問題建構 4

一、二校的建制與發展 4

二、文獻回顧 7

三、各國經驗 14

四、新挑戰 18

參、實證分析與討論 24

一、研究設計 24

二、研究發現與討論 27

肆、結論與建議 38

參考書目 46

「公共組織變革管理個案」學術研討會

世新大學

95 年 4 月 28 日

組織變革：

中央警察大學、台灣警察專科學校二校未來組織定位之研究

摘要

有關中央警察大學與台灣警察專科學校整併的構想，最早可溯自民國八十四年，由當時警政署長顏世錫先生主張未來警察人員養成教育一元制，皆源出同一警察學校，而且畢業學生具有大學學位並從基層警察服務開始，未來升遷則依個人功績配合逐級升職訓練，藉此根本改善基層警察人員的素質以及重建警察整體的效能。民國九十一年因應政府組織改造工程，行政院依據評鑑小組建議，函示警察大學與警察專科二校「應研究規劃合併」，有關如何整合上述二校（以下分別簡稱警大與警專）教育資源與功能議題，再度引發警政實務與學術單位的關切與討論。

由於有關二校合併議題早經討論，本研究主要目的乃在檢討、整合現有相關文獻，企圖尋找新的事證，以對二校合併議題，提出具體論證與明確建議。在方法上，結合問卷調與、深入訪談；問卷調查樣本母體主要分成警察教育與實務人員二部分，實際樣本回收達六成以上，總共獲得 545 件有效問卷，符合統計分析所要求之 384 件有效樣本數標準。同時因素分析結果顯示，自變項可區分為六個次要變項，累計可以解釋 83.78% 變異量。本研究發現政策趨向以及警察特考二個要素是為影響未來警察教育訓練體系、警大與警專組織定位以及是否整併等問題的重要關鍵，最後，並提出政策建議。

關鍵詞：組織定位、組織整合、組織變革、組織改造、組織合併

組織變革：

中央警察大學、台灣警察專科學校二校未來組織定位之研究

壹、研究問題與目的

有關中央警察大學與台灣警察專科學校整併的構想，最早可溯自民國八十四年，當時內政部警政署（以下簡稱警政署）署長顏世錫先生主張未來警察人員養成教育一元制，源出同一警察學校，畢業學生具有大學學位並從基層警察服務開始，未來升遷則依個人功績配合逐級升職訓練，藉此根本改善基層警察人員的素質以及重建警察整體的效能。民國九十一年行政院依據人事行政局、研考會等機關、學者專家所組成的評鑑小組建議，正式函示警察大學與警察專科二校「應研究規劃合併」。從此，有關如何整合上述二校（以下分別簡稱警大與警專）教育資源與功能議題，再次引發學者專家、政府相關政務機關、警政實務單位多所關切與討論。民國九十二年，內政部經綜合兩校及警政署內部專案小組評估報告結論，雖然認為二校合併利弊互見，現階段以「維持現狀」為宜。然而，由於目前我國政府正積極從事行政院組織改造工程，警大與警專二校合併仍為政策改革的方向。

有關警大與警專未來兩校組織之定位，本文將「組織定位」一詞界定為「組織變革的方向」(the orientation of organizational change)，亦即我國未來警察教育訓練體系為因應外在環境的變遷與挑戰，以及回應組織內部變革的要求，實際執行我國警察教育與訓練政策的警大與警專兩校，未來在「組織結構」上應從根本與整體上思考，從事必要的變革。然而，嚴格來說，上述有關警大與警專兩校組織之定位問題並非僅僅涉及整併問題，也關係其他例如學校或機關定位、任務宗旨重新界定與二校整併後行政指揮監督體系歸屬等問題，以及警察特考對於未來警察教育體系與初任警察職務的影響，特別是非警大與警專畢業生之特考（包含警察三、四等與基層行政警察特考）及格人員，未來因數量與素質的提昇，將衝擊現有警察教育訓練體系以及對於警大四年制初任巡官職務的質疑。

因此，雖然有關警大與警專二校是否合併議題已有相當程度討論，但是支持與反對聲浪各擁陣容，相持不下，似乎仍有待進一步釐清與討論的必要，到底百年樹人，事涉未來警察人力資源之規劃、警察組織能力以及我國治安之良否，牽一髮而動全身，實須審慎為之。

本研究主要目的乃在檢討、整合現有相關文獻，企圖尋找新的事證，以對二校合併議題，提出具體論證與政策建議。基於學術研究的旨趣，本文出發點首就先前已有相當討論之「維持現狀」（包含目前兩校資源整合）抑或「兩校合併」二個主要政策選項作為討論、分析與比較的基石；其次，參酌目前先進國家警政教育制度，供作思考規劃兩校未來組織定位的參考；再者，目前警察進用制度在考選與訓練方面也因警察特考的制度化與擴大採行，對於未來警察組織人力資源的內涵可能產生量變促成質變的效果；最後，研究設計上經由調查問卷與深入訪談方法，希望結合文獻檢討，提供更為充實的論證基礎，探索未來兩校組織定位可行之發展。

貳、 問題建構

在問題建構部分將分成四個子題深入整理、分析與說明：一、警察大學與警察專科二校的建制與發展，二、文獻檢討，三、各國警察教育訓練制度之經驗比較，四、新的挑戰。在問題建構部分，基本上可歸納為舊問題的回顧與新問題的挑戰二方面解析。舊問題是指兩校合併的政策方向與相關學者就兩校合併與否之文獻回顧，新挑戰則指警察特考對於警專二年制與警大四年制的衝擊與挑戰。

一、警察大學與警察專科二校的建制與發展

目前我國警察教育訓練體系從功能上可分成基層警察與中高階警察二元式教育訓練，前者警察專科學校負責，後者由警察大學負責。事實上觀察二校的歷史背景與發展歷程可知，二校也是因應國家、社會的需要，在教育訓練的內涵與目的、學員生教育訓練時間的長短以及授與相對的學位等，逐次變遷成長。過去如此，未來的發展自也不會劃地自限。以下將對警大與警專的發展歷程，做簡要說明，並據此導引，思考未來可能的發展與的變革。

中央警察大學為培植我國警政幹部之最高學府，隸屬於內政部自民國二十五年成立迄今已約七十年。警大的歷史發展始自清末，學習外國警政法制創立京師警務學堂，而後因應實際需要提昇教育水平、而高等巡警學堂、而內政部警官高等學校、而中央警官學校以致目前警察大學。警大在不同階段歷經合併、停辦、復校、成立四年制大學部、成立碩博士班，後改制為大學等不同程度的回應。¹

警大學生雖然不多，但是平均素質相當高，以 92-94 年度入學新生考取公私立大學比例為例，參見表 1。其中未報考大學直接以學力測驗報名錄取者，若實際報考接受分發，落點也應在各國立大學水準或國立至私立大學之間。因此，警察大學四年制學生平均素質並不亞於一般國立大學。

表 1 中央警察大學 92-94 年度入學新生考取公私立大學比例

學年度/人數（比例）	國立大學	私立大學	未報考大學直接以學力測驗報名錄取
92	195(82.98%)	9(3.83%)	31(13.19%)
93	221(71.06%)	16(5.14%)	74(23.80%)
94	257(87.12%)	10(3.39%)	27 (9.49%)

資料來源：中央警察大學

台灣警察專科學校隸於內政部警政署，辦理全國警察基層幹部教育，警專前身為台灣省警察訓練所，警專源自民國三十四年成立台灣省警察訓練所，民國卅七年改制為台灣省警察學校，辦理初級警察教育，民國七十一年增設專科警員

¹四十三年五月奉准復校，設四年制大學部，初設行政警察、刑事警察兩學系，陸續增設公共安全、犯罪防治、戶政、消防、交通、及外事警察、役政、行政管理、資訊管理、國境警察、水上警察、鑑識科學、法律等學系。五十九年創辦警政研究所設碩士班。警察大學除辦理研究所及正科教育外，並舉辦在職警察人員升職與專業講習班。目前警大預算原額數有 202 位教師（含助教、教官），行政人員為 160 人，實際員額數教師 197 人（含教授 49 人、副教授 56 人、助理教授 7 人、講師 32 人、教官 23 人、助教 30 人；其中 81 人兼行政職），行政人員為 159 人。在正常學生人數方面（不包含短期的升職訓練班），以 92-94 年度為例，參考表 2-1（資料來源：中央警察大學），大學部每一年級學生數平均不到 250 人。

學年度	研究所	大學部	二技	合計
92	369	870	599	1838
93	426	977	513	1916
94	461	1061	491	2013

班，民國七十七年六月十五日升格為「台灣警察專科學校」。其建制過程與台灣社會之發展同步，不斷提升基層警察教育的內涵和水準。²

其次，警專二年制正科生學生平均素質也頗佳，以 92-94 年度入學新生考取公私立大學比例為例（參見表 2）。其中錄取或曾就讀國立大學的比例，94 年比 92、93 年增加約 10%（35.82%）。因此，警專二年制正科生學生平均素質應介於國立與私立大學之間。

表 2 警察專科學校 92-94 年度入學新生考取公私立大學比例

學年度/人數（比例）	國立大學（錄取/曾就讀/小計）	私立大學（錄取/曾就讀/小計）	達繳卡標準未繳卡	未參加學測	合計
92	174(21.38%) /29 (3.66%) /203 (24.94%)	415 (50.98%) /64(7.86%) /479(58.85%)	75 (9.21%)	57 (7%)	814
93	350 (19.14%) /95 (5.19%) /445 (24.33%)	503 (27.5%) /195 (10.66%) /698 (38.16%)	605 (33.08%)	81 (4.48%)	1829
94	353 (30.04%) /62 (5.28%) /415 (35.82%)	311(26.47%)/100 (8.51%) /411 (34.98%)	224 (19.06%)	125 (10.64%)	1175

資料來源：台灣警察專科學校

從上述警大與警專二校的發展歷程可知，兩校皆是因應國家社會發展的需要而設立，同時並隨著社會的變遷，而做不同程度的回應與轉型。因此，借鏡歷史，警大、警專兩校過去與時俱轉，乃有今日的規模與發展，目前警大四年制學生平均素質水準不遜於一般國立大學，警專二年制正科生學生平均素質介於國立與私

² 目前民國 94 年度警專預算原額數有 39 位教師（含助教、教官），行政人員（含警員 167 人、聘僱 1 人）為 236 人，實際員額數教師 37 人，行政人員為 230 人。以 92-94 年度專科警員班（行政警察科）學生人數為例，（參考下表），一學年學生數平均約 800 人，平均錄取率男生約 8%，女生約 2.1%，考試競爭相當激烈。

學年	科別	報名人數男/女	錄取人數男/女	率取率 男/女	錄取人數
92	消防安全	3584/380	310/10	8.64%/2.63%	320
	行政警察	5490/2574	510/50	9.3%/1.94%	560
93	消防安全	5049/833	793/30	15.7%/3.6%	823
	行政警察	10631/4592	910/100	8.6%/2.2%	1100
94	消防安全	3905/684	360/15	9.22%/2.19%	375
	行政警察	9367/3763	720/80	7.69%/2.13%	800

立大學之間；在功能方面，警專主要負責基層警察的教育與升職訓練，警大負責中高階警察人員的教育訓練以及警察學術的深造與研究。嚴格來說，從前述政府組織改造政策的趨勢，兩校皆面臨整併的壓力，問題是即使兩校未來果真朝向整併，新的機構是否能夠在整合目前二校的資源後，在培育我國警察各階層人員上，能夠達成組織精簡的理想目標以及更具效能，發揮二合一的綜效？此外，除了政策上合併的壓力外，目前是否有其他更為具體的挑戰，促使警大與警專二校必須面對並且嚴肅思考未來可行的發展方向？

本文認為新近警察三、四等特考與基層行政警察特考，可見的未來將直接挑戰原有上述警專「主要負責基層警察的教育與升職訓練」，警大「負責中高階警察人員的教育訓練」的設立基礎與內涵，特別是對於警大與警專二校立校根基之警大四年制與警專二年制正科生的巨大衝擊。

二、文獻回顧

有關警大與警專兩校組織之定位問題，在理論基礎上可上溯新公共管理理論與各國政府改（再）造相關理論與措施，其中組織改（再）造與組織精簡更是各國政府改造政策的出發點與基本核心議題，

討論警大與警專兩校組織定位問題之相關文獻，除了上述理論基礎與法理依據之外，我國組織精簡與整併相關案例主要尚可參考過去精省經驗、組織文化的改變、人力資源改造、國內外大學整併經驗、警察教育組織與警大與警專兩校組織之定位問題等之學者文獻、以及相關實務機關的正式報告。有關政府改造相關文獻已多，本文不再贅述，組織文化的改變，例如林水波（1999：295）討論公共組織改造時，提出三個提昇組織文化的基本策略（改變習慣、感動心靈、與活化思維），如何將弱勢文化轉化為強勢文化，以應付內外環境的變遷；同時指出組織文化應經由經驗學習、反省，進而調整原有的基本假設、價值觀與行為取向，避免使其成為永久的慣性。有關人力資源改造，例如陳金貴（2002：272）建議政府推動組織改造時應尊重員工專業，維護其尊嚴，事先應有參與以及充分溝通，避免單方面由上而下命令與要求改變，而招致抗拒或消極應付。

其次，有關精省經驗的文獻上，例如詹中原（2000）主持之「台灣省政府功能業務與組織調整初步效益之評估」實證研究（轉引自翁興利，2003），歐育

誠（2000）曾討論人員配置與權益保障問題，以及翁興利（2003）的實證研究從精省經驗討論未來政府改造之方向等。上述有關研究提供涉及政府機關組織實施精簡或整併時，必須深度思考組織文化的改變與可行的策略，考慮人員權益保障之相關配套措施、重視功能業務與組織調整之實效、記取相關之經驗教訓，以及審慎思考未來變革之可能策略與努力方向。

在討論警大與警專兩校組織定位問題之相關文獻，主要可參考近來大專院校整併經驗（參考表3），以及研究警大與警專兩校整併相關論文（參考表4）。

表 3 大學整併研究發現

發表人 / 單位	文獻名稱	研究發現與建議
江岷欽	中央警察大學與台灣警察專科學校合併之可行性研究(2000)	以組織文化的觀點，研究美國大學合併系所經驗中發現：政治常常是組織進行合併的主要原因，但合併以後的文化融合程度卻很低，組織效能亦未必能達到預期目標
呂巧華	我國大學校院整併策略與行政運作之研究(2003)	1. 人事、計畫、預算等宜採法治而非人治； 2. 學校合併後校長之產生方式，應以新大學校長遴聘方式為主，由教育部組成校長遴選委員會選聘； 3. 合併後一般行政人員若沒有通過國家考試之資格者，學校可依人員需求多寡而予以續聘或不續聘，通過國家考試資格者，若人員過多則可輔導其轉換工作形式； 4. 總校長之功能為最高決策者，綜理聯合大學系統之整合事宜及發展，功能與各校之校長不同，宜應釐清，並加重權責； 5. 我國『學校組織再造』的內涵，側重行政組織的變革，未來整併之後，各處室單位、各級首長、教職員工及課程等具需作一重組。
黃桂芝	台灣國立大學校院整併政策之研究(2003)	1. 國立大學校院整併計畫之實施，應考量社會公平正義之實踐； 2. 教育為百年大計，不應以高等經費之短拙成為國立大學院校整併之主要藉口； 3. 國立大學校院整併導致高等教育過渡競爭，可能引爆高等教育市場之完全競爭性； 4. 我國高等教育結構之變革，不能一味地參考國外大學整併之經驗； 5. 去除國人對明星學校的迷思，倡導全民學力之提升，以成就國家之競爭力。
彭塞雲	警察教育資源整合之探討(2003)	1. 教育資源整併若能以『由下而上』的方式，將可提升競爭力，強化未來基礎； 2. 明確溝通管道與共識有助整併的有效推動； 3. 整併需訂定法定程序； 4. 整併的過程需要詳細的規劃，並對整併後可能的問題進行沙盤推演； 5. 整併結果的評估須由多元角度來探討；

		6. 形塑優質新文化的認同，促進整併的效益實現。
林裕得	(2004)	高等教育的整併通常是一個不對等的婚姻，校院間的差異越大越可能形成合併，位置相鄰的院校合併成功度也會增多；同時合併案的主導者通常是大學上層，甚至是政府單位，但是成功的合併案往往必須取得大學學者的共識。此外實現整併效益的關鍵在於新文化及新認同的塑造，其成效短時間往往難以評定。

資料來源：本文自行整理

表 4 警大與警專整併研究發現

發表人/單位	論文（計畫）名稱	研究發現與建議
王進旺、黃肇嘉	警察人力資源規劃與未來警察教育取向(1995)	調整警察教育組織方面，則提出五種可能構想： 1.警察專科學校改制為警察學院，中央警官學校改制為警政大學； 2.中央警官學校與台灣警察專科學校合併為一所學校； 3.台灣警察專科學校改制為專科學院，中央警官學校改制為警政大學； 4.中央警官學校、台灣警察專科學校停止招生，改由高普考錄取人員分發入學； 5.維持現狀不予改變。
楊永年	警察大學的組織發展—兼論官警兩校之合併(1997)	進行組織合併或組織結構重整，最重要的條件是先達共識，建立共同願景，在做進一步決策，才能將組織成員的抗拒減少到最低，達成組織發展與提高組織績效的預期效果。
蔡庭榕	警察人員考教用制度之研究：封閉式與開放式之比較分析（1999）	1.教育訓練功能不同，應予區分； 2.改進中教育輕訓練現象； 3.鼓勵員警至各大學進修相關學分； 4.多元進用管道、內升為主的合理升遷制度； 5.建構開放型系統警察組織。
江慶興	談警察教育改革—以英國為例(1999)	建議融入英國警察教育制度之『中央為主、地方為輔』、『確實考核、嚴格淘汰』、『理論實務、相輔相成』等特色，以作為改進台灣警察教育訓練制度之參考。
朱愛群	警大與警專應否合併之政策分析(1999)	如果所有警察都擁有大學學士資格，則必須考慮到是否有高資低用、過度教育、教育資源浪費等問題。同時他可能會產生降低學生素質與斬喪學術發展自由與空間的可能。
劉美玉	我國警察教育制度之檢討與策進(1999)	1. 兩校的教育目標與功能各不相同，合併後是否會窄化員警接受教育訓練的機會，和削弱各自發展其專長與特性的功能； 2. 廢止之後的相關預算經費補助、現有人員安排等，都是必須注意的棘手問題； 3. 兩校合併後，新進員警個個皆具備大學學歷，一律自基層做起，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。
王進旺、黃肇嘉	警察人力資源規劃與未來警察教育取向(1999)	辦理教育訓練的目的係配合人力政策或人事制度，而非為教育而辦理教育，此外如何有效結合兩校人力資源，以提升警察素質，是為當前亟需積極努力的重點工作。
李湧清	論警大警專兩校合併——一個應重	兩校合併議題，當初決策時欠缺合法性和正當性，不但此決策並非唯一選項，同時決策之形成也並未經過公開的討

	開的辯論與議題(1999)	論過程，因此應該重新透過公開討論的方式進行
江岷欽	中央警察大學與台灣警察專科學校合併之可行性研究(2000)	兩校合併的議題上，政治力的介入佔了非常大的地位。現階段應朝向重新包裝警察形象、強化授權與授能，減低威權官僚氣息、修正不合理的勤務制度等方向進行改革。
劉勤章、馬心韻	我國警察組織教育訓練與人力資源發展(2003)	1. 警察的人員進用與教育訓練的制度，必須有階段性的功能劃分的設計，整體人力資源管理方可完善； 2. 基於有效提升人力素質的需要，當務之急應先針對現有基層員警，進行符合當今社會內涵的再教育與再訓練； 3. 基於使我國警察人事制度與警察教育訓練相結合，成為一個整體的需要，兩校應同時存在，各自扮演不同功能。 換言之，兩校不適合『合併』，卻可以『整合』並『接軌』。兩校未來之組織定位，似可考慮在『維持現狀』下，積極進行『資源整合』，並朝向『訓練團隊』發展。
李宗勳和朱金池	警大與警專兩校合併規劃案分析(2003)	1. 兩校合併是政策性議題，專案小組宜早作評估，以利因應； 2. 兩校合併是組織重大重組問題，宜注意組織成員的意見及利害，以減少抗拒； 3. 不管兩校是否合併，現階段可從策略聯盟的做法出發，以因應當前的環境挑戰，預作為將來兩校的基礎。
林裕得	中央警察大學與台灣警察專科學校整合模式之研究。桃園：中央警察大學碩士論文(2004)	1.成立專案小組，積極推動兩校整合； 2.提供誘因，激發整合意願； 3.加強意見溝通，建立信任合作機制； 4.擬定共同發展願景； 5.同步改善配套措施； 6.整合過程透明化，爭取認同； 7.進行校內整合，集中資源。
警政署	德、日警政考察團革新警政建議書(1998)	探討警察教育制度考察發現，分為養成教育、進修教育、深造教育、升職教育、專業訓練等五部分；此外並於建議書中首次提及警大與警專兩校合併案。
中央警察大學謝瑞智主編	警政改革建議書(1999)	我國當前警察教育訓練根本問題在於：1.警察教育訓練法令與制度紊亂；2.未能建構完整的教育體系，建議分成養成、進修、深造、長年訓練四部份。
警政署	精實警察教育訓練計畫(1999)	認為現今教育問題包括：基層素質之提升、進修深造教育之不足、在職教育有待加強、幹部培訓不足、科技專業人才缺乏等。解決方案包括：整合警大和警專教育功能、提升基層員警素質、培養科技專業人才、建立組織與終身學習計畫等。
原內政部報行政院草稿	中央警察大學、台灣警察專科學校二校未來組織定位之研究報告(2003)	兩校實施之警察教育、目的與層次均不相同，為符合特殊教育屬性、順應世界各國警察教育趨勢、因應警察工作特殊性需要等因素，以及考量兩校合併並非消彌官警鴻溝必然途徑，提升警員素質及辦理回流教育方為首要等因素，評估結果認為仍以維持現狀為宜。
警專報告	兩校未來組織定位研議(2003)	警大與警專兩校設立的目的與授受的知能不但有顯著差異，且具有不可替代性，實不應貿然合併。從世界各國經驗觀察，警察教育確有層次階段功能的必要性，推動合併似是違反各國警察教育潮流之舉。 建議可從三點方案著手：警察人員二階段養成教育訓練制度的建構、透過資源整合、校際合作，建構策略聯盟之訓練團隊，研議入學考試、畢業考試與警察特考四等考試相

		結合。
內政部警政署	提升警政執行能力專案小組總結報告(2003)	兩校進行資源整合，建構完整警察教育訓練體系；經由校際選課合作，建構策略聯盟的訓練團對；兩校教官參與現職警察人員在職訓練；以及落實考、訓、用合一的政策目標。

資料來源：蔡允棟、李南雄（2005），〈中央警察大學、台灣警察專科學校二校未來組織定位之研究〉，內政部委託研究報告。

根據上述文獻回顧，利用 SWOT 技術分析現有二個主要政策選項的政策主張以及其個別方案有關內部的優、劣勢與面對外在環境的機會與威脅。參見表 5。

表 5 警大與警專兩校組織之定位問題 SWOT 分析

政策主張 SWOT 分析指標		維持現狀		兩校整併	
		優勢	劣勢	優勢	劣勢
組織內部	教育宗旨與運作	1 兩校因建校宗旨有異，教育重點與學制有其階段性的差異 2 管理幹部與基層員警工作與能力要件需求不同，現制符合專業分工精神 3 目前兩校招生狀況良好，人力資源規劃尚稱順利	組織內部人力資源運用雖有階層分工之必要，但是未必需倒果為因，分設養成學校並導致初任官警位階差異與升遷不平之氣	面對內外環境激烈的挑戰，必須採取積極、開放的態度，透過資源整合策略，提升師資水準、充分利用相關教學研究設施以提升整體能力	若畢業學生全自基層服務開始，可能降低優秀新血報考與投入警察工作的誘因
	消弭初任官警位階差異與升遷不平之氣	1 階層化乃組織建構與行政管理上必然存在現象 2. 消弭官警鴻溝問題在於改善組織內部升遷制度的設計	經常被批評為導致官警鴻溝、影響工作士氣與升遷之主因	利於消弭官警鴻溝，提升士氣	新、舊制警大警專畢業生，其教育背景、組織文化差異，可能導致欲解決問題又產生新的鴻溝問題
	提升員警素質	1 現階段首應加強與充實養成教育與在職、回流教育、升職訓練的內涵 2. 兩校仍可繼續招收到高素質學生。	仍然未能真正提升整體警察能力	1 警察養成教育提升至學士學歷，將可逐步提升警察整體素質 2 提升師資與研究水準、充實教育訓練設備可間接達到提升	可能降低警察大學學生素質並影響長遠警察高級人力資源需求的短缺

				整體警察素質的目標	
	節省經費預算	目前兩校已進行組織精簡與教育資源整合，推動策略聯盟，師資相互支援與課程銜接	組織重複建制（redundancy）、在人力資源、經費預算、教學設施等仍有精簡的空間	資源統合節省行政與教育資源，符合當前政府組織精簡的政策	1 合併可能產生負面或其他非預期問題，增加交易成本 2 合併後兩校區仍須設置必要行政人員與教學設施，未必能如預期節省經費預算 3 目前政府財政窘困，未來警察整體教育資源預算可能反而縮減，不利運作
	組織管理與行為	可有效緩和教職員工因組織變革產生的不安定與抗拒心理	未能統籌規劃與管理組織內部各項資源	可以減低內部組織協調成本	1 不同組織文化可能引發原分屬兩校人員的衝突 2 教師往返兩校區影響教學意願與品質 3 兩校區距離遙遠，仍有溝通協調問題
外在環境		機會	威脅	機會	威脅
	法令規章	不需太大更動	未能配合行政院組織改造相關法令規範	藉此重整與建制我國警察教育體系	1 需大幅修改現行相關法令，曠日廢時，造成人心浮動 2 現有人員生涯規劃與人員移撥等攸關權益事項恐難兼顧周全
	社會治安	不明顯	治安不佳，警察人力素質與專業能力接有待提升	可提升未來警察整體能力	不顯著
	政策趨向與氛圍	不利	整併政策確立	藉此政府積極進行組織改造行動時，因勢利	教育是百年大業，攸關警察未來人力資源的良

				導，重新檢視與重建警察教育體系	否、警察組織能力與國家社會的安全與治安；整併是一條不歸路，失敗則其傷害難以估量
	大學教育發展	我國大學教育發展迅速，專科體制已不符社會潮流、民眾期望與治安挑戰	現行一般大學學制並無下設「專科」之法源依據，且亦不鼓勵有此設置；現制僅有科技大學、技術學院得設「專科部」，另外在政戰學校及陸軍官校仍設有「專科部」，但為符合大學法相關規定及政策，兩校亦準備停招。	1 建立完整教育體系，符合潮流趨勢與未來策略性警察人力資源發展之需要 2 有助於在職教育（警專址）與養成教育（城區部警大址）分處實施，城區部並延聘兼任優秀資深師資 3 可擴大開設一般保全以及民眾自我防衛與犯罪預防課程	在全球化之下如何提升警察教育的內涵，例如提升犯罪偵察與資訊科技的高階人力的培養
	各國經驗與我國案例	歐美先進國警察組織普遍設有較短時程警察專門訓練學校	歐美先進國警察組織甚少有長達四年的養成教育訓練	可整合警察教育資源，促進警察專業技術與學術研究之發展	歐美先進國警察組織甚少有長達四年的養成教育

資料來源：蔡允棟、李南雄（2005），〈中央警察大學、台灣警察專科學校二校未來組織定位之研究〉，內政部委託研究報告。（主要參考內政部研究小組的整合報告）

綜合上述以及表格之分析，有關警大與警專兩校未來組織定位的問題，目前警政署、警大與警專是主張「維持現狀」，但具有進行資源整合之共識；個別學者則有不同看法，茲歸納對於兩校合併正反意見如后：

• 支持兩校合併：

- 一、建立完整教育體系，符合潮流趨勢與未來策略性警察人力資源發展之需要；
- 二、資源統合節省行政與教育資源，符合當前政府組織精簡的政策；

警察養成教育提升至學士學歷，將可逐步提升警察整體素質、服務品質與民眾信任；

- 三、提升師資與研究水準、充實教育訓練設備可間接達到提升整體警察素質的目的

- 標，並促進警察專業技術與學術研究之發展；
- 四、消除因初任階級差異導致升遷不易以及基層警員與幹部之鴻溝；
- 五、我國大學教育發展迅速，專科體制已不符社會潮流、民眾期望與治安挑戰；
- 六、配合目前政府組織精簡政策，因勢利導。

• 支持維持現狀（含兩校資源整合）：

- 一、兩校因建校宗旨有異，教育重點與學制應有其階段性的差異，管理幹部與基層員警工作與能力要件需求不同，符合專業分工；
- 二、消弭官警鴻溝問題在於改善組織內部升遷制度的設計，現階段首應加強與充實養成教育與在職、回流教育、升職訓練的內涵；
- 三、目前兩校已進行組織精簡與教育資源整合，推動策略聯盟，師資相互支援與課程銜接；
- 四、合併並非唯一與優先選項應思考合併是否真正改變警察教育體質與提升整體競爭力；
- 五、歐美先進國警察組織普遍設有較短時程警察專門訓練學校，甚少有長達四年的養成教育；
- 六、教育是百年大業，攸關警察未來人力資源的良否、警察組織能力與國家社會的安全與治安；整併是一條不歸路，失敗則其傷害難以估量；
- 七、若警大畢業學生全自基層服務開始，可能降低優秀新血報考與投入警察工作的誘因；
- 八、新、舊制警大警專畢業生，其教育背景、組織文化差異，可能導致欲解決問題又衍生新的問題。

上述歸納僅是就目前現行制度運作上，在組織方面的優勢與劣勢、面對外在環境的機會與威脅，所作之意見整合，但是僅就現況整理分析似已不足以因應未來我國警察教育體系的變革，尤其是上述相關文獻並未真正面對與討論二個影響未來我國警察教育體系發展的重要問題：一、政府組織改造與警大、警專二校應「研究規劃合併」的政策方向；二、警察特考對於未來警察教育體系變革的可能影響。

三、各國警察教育訓練制度之比較與經驗借鏡

（一）各國警察教育訓練制度之比較

在探討與規劃警察大學與警察專科學校二校未來組織定位時，歐美先進各國與鄰近之日、韓二國的警察教育訓練體系，實可作為它山之石，以下將以表格精要介紹說明德、法、英、美、日、韓等六國的警察教育訓練制度，並分自教育訓

練體系、資格條件與特質等三項，歸納表格比較各國之異同。³ 有關各國警察教育制度整理表格（參表 6）如后：

表 6 各國警察教育訓練制度

國別	警察教育訓練機構	資格條件與特色
德國	三級： 初級警察養成教育：各地保安警察基地或警察訓練中心； 中級警察教育：至公共行政綜合科技學院進修； 高級警察教育：警察領導學院。	資格條件： 初級警察報考需有高中或同等學歷畢業；晉升中級警察需在基層服務一定年限，並經考核篩選；中級幹部具有晉升資格，以及參加二階段國家司法考試及格之大學畢業者，則可晉升高級警察教育。 特色： 1.考試、訓練、任用三合一，循序晉升； 2.原則上，德國所有的警察人員均需自基層做起，但是少數中級警官可徵選外補。
法國	三級： 初級：各地初級學校； 中級：巴黎中級警察學校； 高級：里昂高級警察學校。	資格條件： 各地初級學校招考資格為高中畢業；巴黎中級學校則專供基層幹部訓練升遷專用；里昂高級警察學校則以四年以上資歷之中級警官或文職人員為招收對象。 特色： 1.三級教育、訓練與升遷三合一相互配合；2.理論課程與實務學習並重； 3.將高級訓練班期與學位授與相結合。
英國	二級： 地方：各地方警局訓練中心。 中央：中央警察教育與發展中心。	資格條件： 各地警察局地方訓練中心招考之基層員警，招考資格為高中畢業。中央警察教育與發展負責高級警察人員與快速升遷系統人員的進修訓練。 特色： 1.教育制度由中央統籌規劃，分為中央和地方； 2.將高級訓練班期與學位授與相結合； 3.提供快速升遷訓練系統。
美國	地方分權：各州警察訓練中心六個月內基礎教育訓練。 中央：無。	資格條件： 以高中畢業為招生標準。大學內警政相關科系則設有學士和碩博士等學位，作為加薪或升遷之依據。 特色： 1.地方分權的制度； 2.大學警察相關科系提供警察專業教育。
日本	三級： 初級：地方警察單位附設警察學校； 中級：管區警察局附設警察學校； 高級：警察大學。	資格條件： 地方警察單位附設警察學校，報考資格為高中學歷以上畢業生；管區警察局附設管區警察學校主要則為教育訓練升級之基層幹部；警察大學則以招考、訓練「快速升遷系統」菁英族的警員為主。 特色：

³ 本處資料來源主要參考警大教授陳明傳參與本研究 94.7.30 座談會，所提供之未出版大作〈全球警政新策略與我國警察教育之新方向〉一文內有關「參、全球警察教育發展方向概述」部分，其他並參考邱華君（1998），〈各國警察制度概論〉；台灣警察專科學校（2003），〈二校未來組織定位研議〉；張惠智（2002）〈警察教育組織變革之研究——賽局理論之應用〉等人文內有關各國警察教育制度。

		1.分為國家與地方考試兩種之晉用管道； 2.菁英族快速升遷系統 3.菁英族理論課程與實務學習並重
韓國	三級： 初級：基層警察綜合學校； 中級：中央警察學校； 高級：警察大學。	資格條件： 基層員警由警察綜合學校進行招考訓練，中央警察學校則進行基層員警的在職訓練；警察大學則招考高中畢業生，培養具備學士學位之警衛（巡官）。 特色： 1.警察大學培養具備學士學位之警官； 2.私立大學警政相關科系畢業者亦可透過考試擔任警察職務。

資料來源：蔡允棟、李南雄（2005），〈中央警察大學、台灣警察專科學校二校未來組織定位之研究〉，內政部委託研究報告。

（二）經驗借鏡

依據上表有關各國警察教育訓練制度之整理，可再歸納自教育訓練體制、教育訓練特色、基本學歷要求、高級警官來源、初任官階（職務）、快速升遷系統以及高級班升職訓練與學位結合等七點說明如后：（參表 7）

- ◆教育訓練體制方面，各國體制可分成三級，基本上以分成三級制的國家為多，主要包含德、法、日、韓等國。
- ◆基本學歷方面：各國皆以高中以上學歷作為基本要求；
- ◆教育訓練制度的特色，皆採行考、訓、用三合一，循序進用方式；⁴
- ◆高級警官來源亦可分成三種：法國採行內升制，德國兼採內升與外補制，日本與英國則運用「菁英族」快速升遷制度，日本與英國制度的差異在：日本高級警察菁英族係屬於整體官僚體系，有關高級行政官員階層高考進用的一部份，英國則自基層甄拔而後經由各階層逐步訓練與實習達成培養的目標。
- ◆初任官階（職務）：可分二種制度，一般皆從基層做起；增加中階進用國家包含德國、日本（大學畢、國家考試及格）與韓國（警大畢或他大畢經國家考試及格）；
- ◆快速升遷系統（菁英族）：英國甄選自大學畢警員，而後循序接受各階層的訓練、實習與任用；日本進用來源為大學畢經國家高等考試及格。
- ◆高級班期與碩士學位結合：高級班期與碩士學位結合不但能夠增加高級警察官員接受訓練的誘因，同時達成實務與理論結合的目標。法國高級警察學校，招收四年以上資歷之中級警官或文職人員，修業兩年，同時與里昂第三大學策略聯盟，並獲頒予該校碩士學位。英國各地方警察局警察幹部在升任助理局長以上階級時⁵，須至中央警察教育與發展中心為期十五週的「策略指揮班」受訓，策略指揮班與劍橋大學合作，並獲頒予該校碩士學位。

⁴ 有關各國警察人員考、訓、用配合制度與我國之比較，詳細可參考朱金池（2002），〈警察人員教考用配合制度之研究〉。

⁵ 若以階級區分，英國警察由下至上共可分為九個等級：警員（Constable）、巡佐（Sergeant）、偵查員（Inspector）、偵查組長（Chief Inspector）、督察（Superintendent）、分局長（Chief Superintendent）、助理局長（Assistant Chief Constable）、副局長（Deputy Chief Constable）和局長（Chief Constable）。

表 7 各國警察教育訓練制度經驗

- ◆ 教育訓練體制：
 - 三級制：德、法、日、韓
 - 二級制：英（中央、地方）
 - 一級制：美（州基層員警訓練中心）
- ◆ 基本學歷：高中以上
- ◆ 特色：考試、訓練、任用三合一，循序進用
- ◆ 高級警官：德（內升、外補）、日與英（菁英族）、法（內升）
- ◆ 初任：一般自基層做起
 - 增加中階外補：德、日（大學畢、國家考試及格）
 - 韓（警大畢或他大畢經國家考試及格）
- ◆ 快速升遷系統（菁英族）：英（甄選大學畢業警員）、日（大學畢、國家考試及格）
- ◆ 高級班期與碩士學位結合：法、英

上述各國警察教育訓練體制，皆因其特殊的政府體制、社會文化以及警察體系長久的發展，而顯現今日的運作方式與設計。其中值得注意的是，教育訓練體制方面，各國體制以分成三級居多，我國目前為二級；基本學歷方面，各國皆以高中以上學歷作為基本要求，我國目前已提昇到專科以上，但是以目前警察三、四等特考報考資格為大學學士以上基本學歷，加上大學錄取率以達 85%-90% 比例，未來基層警察學力提升至學士以上，似乎在所難免；教育訓練制度的特色方面，主要採考試、訓練、任用三合一，循序進用方式，我國目前警大與警專二校則為訓、考、用，雖然也有入學考試，但是畢業後又須通過警察特考始取得任官資格，萬一學生未通過特考，則造成國家訓練資源的浪費，對學生個人生涯發展也產生莫大的影響。

再者，初任官階（職務），一般皆從基層做起；德國、日本與韓國等三國增加中階進用，我國現制與韓國相近，但是韓國警大畢業或一般大學畢業經國家考試及格即可擔任中階警官職務，反觀我國警大畢業仍須通過特考，一般大學畢業經警察特考三等考試及格，也僅能自基層做起；另外，快速升遷系統（菁英族）方面，英、日二國有其傳統與制度上的特殊設計，難以仿效，但是未來當所有初任警察人員皆具有大學學歷並從基層做起，也許可以在制度設計上，經由高考二級或警察特考二等考試取才方式，外補進用中階警察幹部，活化警察體系。最後，高級班期與碩士學位結合，由於受訓時間較長，我國高級警官訓練例如警

監班，是否容許一年以上長時間訓練，以及尚須撰寫碩士論文，近期內似乎仍難以仿效。總之，它方之石，未必可以完全仿效，但是應可進一步提供我國目前思考警大與警專二校未來組織定位以及整體警察教育體系重新設計的明鑑。

四、新挑戰：警察特考對現行警察教育與初任官警職位之影響

前文已經簡要說明警察特考對於二校的衝擊，此處將進一步自警察特考的歷史背景、目前實施現況，深入說明警察特考對於警大與警專二校、我國警察教育體系以及警察初任任官資格的衝擊。

（一）背景

我國自民國四十九年制定「警察教育條例」⁶開始，建立以中央警官學校（後改制為中央警察大學）與台灣警察學校（後改制為台灣警察專科學校）二階段警察教育訓練體系；⁷前者負責中、高階警官的養成、升職訓練深造與警政學術研究，後者負責基層警察養成與升職訓練。民國七十年，警政署為回應警察機關約聘僱人員的陳情，首次放寬警察特考應考資格，開放未具警察學歷或訓練者報考，及格後經訓練以一般行政職系任用，但是由於這些人員與一般同職級警察的薪資待遇不一致，引發再一次的陳情抗議。

直至七十六年，警政署同意將上述錄取警察特考而未具警察學歷者編入警專警員班，訓練後取得警察官任用資格。近年來，由於未具警察學歷者參與警察特考人數激增，擠壓原有警大與警專應屆畢業生的特考名額，而且甚至警大一些專業科系例如法律、交通、外事、鑑識等應屆畢業生，為避開原屬專業類科與一般大學畢業生的激烈競爭，也轉向報名行政警察類科。

（二）問題

1.官職分立：

警察特考及格者以未受警察教育訓練之三等特考及格者所引起的爭議最多，但是事實上警察特考三等及格者包含對象，除了上述強調的未受警察教育訓

⁶ 目前該條例最新版本為 91.6.5 修正，第二條仍規定：警察教育，分養成教育、進修教育、深造教育；分別由警察學校、警察專科學校、警察大學辦理。

⁷ 參考內政部警政署專員朱源葆未出版文章〈警察高等教育的危機與突破〉。

練者外，尚包含現在任職警察機關經三等特考及格的警員班（已進修獲得大學以上學位）與警專畢業生。警察機關現職巡佐及警員等同職級職務三等警察特考及格人數，依內政部警政署人事室統計，巡佐等同職級職務有 3,710 人，警員等同職級職務有 11,880 人，參考表 8。

由於同具大學以上學歷與警察三等特考及格之資歷，因此早先警察機關內部擁有上述資格的巡佐與警員早已奔走陳情，希望在職位上獲得補救，其後未曾受過警察教育訓練之三等特考及格者繼起，除了也如前述希望在職位上獲得補救，改派巡官，或爭取進入警大受訓的機會，並且到監察院、立法院與公務人員保障及訓練委員會等處陳情。

表 8 警察機關現職巡佐及警員等同職級職務三等警察特考及格人數統計表

職別	現有人數	三等特考及格人數	百分比（%）
巡佐等同職務	12,741	3,710	29.12
警員等同職務	39,507	8,170	20.68
小計	52,248	11,880	22.74

資料來源：內政部警政署人事室

實質上，上述未受警察教育訓練以及目前已擔任佐警職務之三等特考及格者所引發爭議的主要限制，主要在於「警察人員任用條例」有關「官職分立」的規定與限制，原則上依據該條例第十二條第一項第三款：「高等考試三級考試或特種考試警察人員考試三等考試及格者，取得警正四階任官資格」，但是在任官部分，該條例第四條規定：「警察官職分立，官受保障，職得調任，…」，第十一條第二項：「警察官之任用，…，職務等階最高列警正三階以上，應經警察大學或警官學校畢業或訓練合格；…」。

因此，未受警察教育訓練以及目前已擔任佐警職務之三等特考及格者，僅能在警專受特考專業訓練，也僅能自基層警員任用起。其次，在俸給部分，依該條例第二十三條第三款規定：「高等考試三及考試或特種考試警察人員考試三等考試及格，以得警正四階任用，自四階三級起敘，先以警佐一階任用者，自一階一級起敘」。

爰是，上述人員由於警察任用「官職分立」的關係，且未經警察大學畢業或訓練合格，因此僅能依特考簡章之規定，自警員任起，但是俸給方面可比照警大四年制畢業生警察特考三等及格者（初任為巡官）自「四階三級起敘」，但是警佐等級階段，俸級最高僅可達年功俸 450。

兩相對照之下，特別是初任官職部分，同為警察特考三等及格，僅因畢業學校與所受訓練的差異，初任警察職位卻有從巡官到警員偌大的差距；未來升遷從警員到巡官，更是前途漫漫。因此近來他們雙管齊下，積極爭取突破初任警察職位與現有俸給等級之限制。

2.警察教育與特考脫鉤：

警察特考設科分組原本主要依循警察教育的科系設定需求而定，目前許多警大專業科系畢業生並未選考自己所學相關類組（例如法律系考警察行政），造成考選與實務機關估量錄取人數與用人的困擾，也相對引起排擠效應。不但各專業類科受到一般大學畢業生的強力競爭，警察行政類科的警大畢業生同時受到來自一般大學畢業生、同校其他專業科系以及警專報考三等考試者等三方面的競爭。

因此，警大或警專在近年特考中，皆有一定比例未被錄取，不能獲得任官資格，也造成警大或警專正科生畢業不等於就業以及教育投資的浪費，對於為這些學生生涯發展產生莫大影響。例如警專應屆參加九十四年警察特考四等考試，除了少數同時報名參加三、四等考試外，在特考四等方面參加總數有 868 人，未錄取者有 44 人，未錄取率為 5%。另外再以近三年警大應屆參加競爭更為激烈的警察特考三等考試錄取率為例（參考表 9），警大 92 - 94 年度未及格人數/比例分別為 2/0.84%、4/1.98%與 23/11.17%，未及格人數/比例逐年增加，94 年度甚至高達一成以上比例。以後未及格比率更有可能逐年增加。

表 9 警察大學 92 - 94 年度參加警察特考三等考試未及格人數/比例

年度	班期	人數	及格人數/比例	未及格人數/比例
92	681	239	237/99.16%	2/0.84%
93	691	202	198/98.02%	4/1.98%
94	701	206	183/88.83%	23/11.17%

資料來源：中央警察大學

3.警察來源與教育多元化的趨勢

近年經由上述警察特考招募進入警察體系的人員逐年增加，警察來源多元化的趨勢，已勢不可免。同時警察的教育市場也不再由警大與警專獨佔，例如中正

大學成立犯罪防治學系（目前擁有大學部、碩士、博士班）、台北大學設立犯罪學研究所，吳鳳科技大學與朝陽科技大學開設有消防系等。這些學校或各有其專業訓練與教育目標，但是所開設的課程與教育的學生，未來皆有可能經由參加警察各類特考投入警察體系。例如考試院保訓會邱華君委員訪談時即提到多元取才可以促進與提昇基層警員的工作態度與學習，並且因量變而導致質變，轉化目前警察機關單一體系的安逸心態：

從考試院的觀點，基層特考所扮演的角色，首先在於多元取才的精神；單一取才的方式雖然較具有專業性，並且較容易建立歸屬感，但是對於職務競爭、公共競爭等並無法提升，其原因在於缺乏競爭所導致的安逸心態，因此目前的警察取才方式，需要有一個競爭體系，才會讓員警的工作心態有所調整。其次是透過特考方式，所錄取的人員進入該體系後，可以產生組織文化的變化

（三）特考取才的問題

上述主要皆從警察特考任官的公平性、量變可能產生質變的效果、以及成本效益的經濟觀點出發挑戰傳統的警察教育訓練體系，實質上批評特考是否可以取代原有警大四年制與警專二年制的聲音，仍然很多，其觀點主要從組織文化的內化，對受教者產生潛移默化功能（特別是年輕可塑性高），其次則從年紀、責任感、忠誠或承諾以及體能方面，認為特考對應考者年齡限制過高（例如 37 歲），性格已定，不易轉化，年輕一代責任感較為缺乏，而且因為素質不錯，依據以往經驗，會有騎驢找馬，不安於警察工作等，另外體能不佳與年紀過高，對於初任基層警察已屬高齡。例如警大蔡德輝校長認為警大四年養成教育的特質與成效，是警察特考生短期專業訓練所難以獲致的：

我認為警大目前的課程設計，很能突顯警大本身的核心價值與特質；整體而言，我們課程的設計除了配合專業，也重視通識教育，與一般大學生相比，警大有他獨特的一面。例如我常講警大教育有九大核心內涵：專業、法律、通識、警技、電腦資訊、外文、人格、生活以及領導統御等，這些要項都是警大的特色，也是養成教育的核心價值，這些是特考錄取生所沒有的。過去在 58 與 65 期時，警大也嘗試招收過學士後警官班，但是成效似乎不彰，後來陸續有許多離開警察機關。因此特考取才可能也會產生不能久任的問題，以及欠缺警察所最需要的服從、責任、與忠誠。我也認為特考資格應該進一步規範有關體格與體能上的條件，因為體格涉及警察整體觀瞻與個別執行勤務時的權威，體能要求對於基層警察更是非常重要。

其次警專劉勤章校長從年齡、體能、責任感評論並且認為雖然特考般的素質不錯但仍須一段時間評估，目前還不能斷定，特考班與基特班可以完全取代基層警察專科班教育：

警察特考的制度目前有二軌，一為年度特考，另一為本校設計的基層特考（為因應行政院快速增補警力而設計），前者年特班之程度很好，但是整體評量可塑性比較差，因為他們平均年齡 36 歲左右，人格特性都已定型，較難改變…年紀太高從事基層工作體能上會有些問題。在工作責任上，新一代的年輕人，在權利義務上，也會有些認知上的問題。…由於一些特考及格人員已經在社會上工作一些時日，個性已經固定，因此我認為及格後的訓練很重要；但是在特考資格限制上，基於可塑性與體能考量，年紀上也應做相當限制，最好配合一些體能的測驗。…基特班在考選時應稍做限制，如年齡限 28 歲以下，目前入校的學生有 93% 具大學畢業學歷，實施兩學期後，初步評估各方面的綜合條件均較年特班為佳，只是他還在一個實驗階段是否，可以取代目前基層警察教育，目前還不能斷定。

另外警政署人事室何正成主任認為特考和二校合併的議題並沒有直接關係，強調養成教育有關「警魂」的鍛鍊的重要性，並且認為未來警察人力資源可以採行雙軌制，可以從養成教育與特考取才來進行比較，針對其利弊來作評估：

特考...和合併的議題並沒有直接關係...我個人會比較偏向警察還是應以養成教育來取才，我們可以從養成教育與特考取才來進行比較，針對其利弊來作評估；重點在於我覺得養成教育對於警魂的培育有相當大的影響，相反的，一般特考對於警察的認同感就不如養成教育出來的要深...警察工作的辛苦與偶發狀況的發生，都需要基本價值的認同與維持。在體能訓練上，警察養成教育所培育出來的警員，與特考及格任用的警員之間也是有差距。

（四）未來的挑戰

近來不具警察教育背景但是通過警察三、四特考及格者的比例逐漸增加，甚至排擠原有警大與警專畢業生的名額，其次，九十三年起為快速填補目前基層員警缺額而設立的基層行政警察特考（比照警察四等特考持續或普通考試）（林嘉誠，2004），預計三年內補進 2700 個名額。上述這些未具警察教育背景的特考及格者，特別是警察三、四等，擁有國內公私立大學學士以上學位，但是經警專施予一年至一年七個月的專業訓練後，一律任用為基層警員。雖然警察基層特考在滿足預定缺額目標之後，是否繼續舉辦仍有疑問，例如座談會時警大教授鄭善印與章光明質疑基層特考是否會持續舉辦，成為進用基層警察常軌。但是由於素質頗佳，訓練成效良好，行政院及考試院保訓會已有招考特班（例如基特班）作為未來基層警察的主要來源之研議。例如保訓會邱華君委員談到：

基層行政警察特考主要在於填補警專停招五年所產生的員警短缺問題，過去只考慮到員警人數過多，並未考慮到老化問題；結果許多年長員警一退休，立即造成很大的空缺，因此目前只是因應缺額而辦，但未來應以常態取才方式辦理。…應採細水長流方式，維持穩定招生，不但控制人數同時也能控制員警素質。

歸納上述這些特考及格人員對於原有警大四年制大學部與警專二年制的衝擊是：

- 1.他們絕大部分取得大學以上學歷（警察特考三、四等需取得大學學士學歷才可報考；基層行政警察及消防警察人員考試報考資格為高中職以上學歷，但是以 93 年特考及格且參與警專為期十二個月訓練者中，大學以上學歷佔總數 77.3%）⁸；
- 2.他們自基層警員開始任用；
- 3.他們在警專的專業訓練與實習期間甚至超過警專二年制正科生所受的專業訓練與實習時間。
- 4.他們較成熟且大部分具有一定時間的社會歷練，經過警專專業訓練與實習交替的三明治式教育後，屬於即戰力警員。

因此，對於既有警大四年制與警專二年制正科生的質疑與立即的挑戰是：由於目前我國大學入學率已達百分之八十五以上，幾乎有意願就讀大學者皆可如願。例如目前依教育部最新統計，我國十八歲人口近七成讀大學，高等教育入學率比美、日、英等先進國家還高，僅次於澳洲。⁹ 當每個人都有機會讀大學，警專二年制正科生的專科學歷未來如何面對同世代社會到處是大學生的劣勢，警專存在的基礎與利基何在？同樣的，當一樣是通過警察特考三等及格取得任官資格，警大四年制畢業生擔任巡官時，如何領導具有同樣學歷（或者碩士以上學歷）而且具有一定社會經驗的警員部屬？警大四年制存在的基礎與利基何在？

⁸ 依警專所提供資料，以 93 年基層行政（及消防）警察特考及格並參與警專訓練學生為例，總數為 617 名，大學以上學歷有 477 人，大學肄業（17 人）、專科與高中職共有為 140 人，大學以上學歷佔總數 77.3%。上述原錄取人員中具有碩士學位者有 16 人。綜合參考警專提供資料以及林嘉誠（2004），〈考選部辦理「公務人員特種考試基層行政警察及消防警察人員考試」專案報告。

⁹ 參聯合報<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT4/3046858.shtml>, visited on 051206.

上述的說明，主要指出警察特考對於二校正科生的衝擊，並相對的舉出警大四年制與警校二年制正科生既有教育訓練的優點做比較，二校秉承優秀傳統，孜孜耕耘既久，必然有其必須正視的經驗與傳承。其次，純就警大、警專二校未來整併與否問題觀察，比較既有合併政策走向與新生警察特考對於二校的衝擊，站在二校的立場，警察特考未來對於警察教育訓練體系的衝擊，是否比純粹因應政府組織精簡的政策要求，更能促使警大與警專深思未來組織的定位與發展？

參、 實證分析與討論

一、研究設計

主要從建立研究分析架構與研究方法二部分說明。

(一) 研究分析架構

根據前述文獻回顧，有關未來警大與警專組織定位問題，本研究將從組織變革的觀點出發，整理影響警大與警專二校組織變革的內、外環境因素。內環境因素部分主要包含：任務功能、組織資源、組織的績效、組織文化等五個次要變項；任務功能的主要內涵為二校在我國警察教育系所扮演的二階段角色，組織資源意指人力資源（教師、行政人員與學員生）、經費預算、設備及場地等，組織的績效為學術表現、教學與輔導等，組織文化表示傳承、內在凝聚力與組織承諾同。

外部環境因素主要包含警察形象與素質、政府政策趨向以及警察特考等三個次要變項：警察形象與亦即外在社會對於警察的主觀的感受，警察機關執行職務的能力是屬於社會主觀的印象，但是員警接受良好的教育薰陶與訓練卻是執行能力的基礎；其次，警察素質本身即奠基於警察的教育訓練，學歷高低未必代表真正「學力」，但是卻為社會大眾衡量警察能力的一種基本指標。

政府政策趨向以及警察特考為推動或激發二校走向變革的關鍵性影響力量，目前政府政策趨向合併，已如前述；警察特考對於二校基本教育與訓練功能的衝擊與挑戰，警察特考現在已如前述分析，早已對警察機關與學校形成一種壓力，未來經由量變可能產生質變，警察人力資源的多元化趨勢，已難逆轉，警政當局與警大、警專二校皆須在教育、訓練的內涵以及任官，特別是初任警察的職階，都有必要未雨綢繆，重新思考與設計。（參見圖 1）

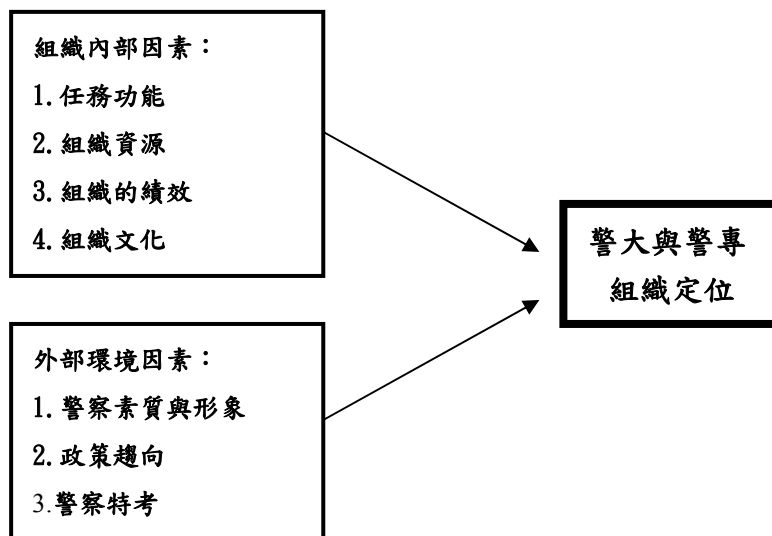


圖 1：警大與警專未來組織定位問卷設計分析架構

(二) 研究方法

主要應用文獻探討法、專題座談、問卷調查法與深度訪談。文獻整理歸納已如前述章節，有關專題座談、問卷調查法與深度訪談等三者之詳細作法，分述如后：

(一) 問卷調查：

1. 在問卷設計方面，主要依據上圖「警大與警專未來組織定位分析架構」設計問卷調查題目依據相關自變項（組織內部因素、外部環境因素）與依變項（警大與警專未來組織定位）及其各所屬次要自變項設計適當之題目，作為議題分析說明之基礎。

2. 樣本蒐集：

基本上樣本母體分成教學與實務人員二部分，教學部分，警大與警專部分為立意抽樣；實務人員部分，警政署及其所屬警察局、分局、派出所為分層抽樣：

(1) 教學方面：警大與警專教師（含教授、副教授、助理教授、教官、講師、助教）；

(2) 實務人員：

A. 警政署各科室主管以上長官；

B. 依區域分佈（台灣北、中、南、東區）與都市化程度選出共十個警察局：台北市、台北縣、桃園縣、台中市、台中縣、彰化縣、台南縣、高雄市、屏東縣與花蓮縣。調查對象分為三層：第一層為縣市警察局正副局長與督察長，第二層為分局長，第三層為基層佐警：縣市警察局所在地轄區派出所之巡佐與警員。

（3）有效樣本數計算：依公式 $n = (z \times \delta / E)^2$ 計算，¹⁰ 所要求之有效樣本件數標準警察 384 件。

3. 樣本回收：

樣本回收情況尚稱良好，警察局部分回收率高達 90%，其他單位皆達五成以上，總共獲得 545 件有效問卷。滿足依公式

$(n = (z \times \delta / E)^2)$ 計算，所要求之 384 件有效樣本件數標準。（參考表 10）

表 10 樣本回收比例

	發放/比例	回收數/比例	有效問卷數/比例	有效問卷與總數比例
警大	170/25%	89/52%	89/100%	16%
警專	37/5%	35/95%	35/100%	6.4%
警政署	25/4%	15/60%	15/100%	2.6%
各警察局	450/66%	406/90%	406/100%	74%
總計	682	545/80%	545/80%	100%

（三）深度訪談：

問卷調查結束後，歸納座談會、文獻回顧與問卷調查結果，參考問卷設計分析架構，設計深度訪談題目，並選擇數位對本研究有深入瞭解或研究的專家學者，進行最後深入訪談；對象主要有四個團體：警政相關實務機關單位（警政署），警大與警專校長與學者以及其他大學警政相關科系學者先進。

¹⁰ n (sample size, 有效樣本數)、 z (z score)、 δ (estimation of the standard deviation, 標準差估計)、 E (sample error tolerated, 可容忍樣本誤差)； $n = (1.96 \times \delta) / (0.05)^2$ ；1.96 是在 95% 信心水準 (the confidence level) 所得的 z score, 0.05 可容忍樣本誤差是因為警察同質性高故可採用 5% 可容忍樣本誤差； $\delta = \sqrt{p(1-p)}$, $\delta = \sqrt{0.5(1-0.5)} = (\sqrt{0.5})^2 = 0.5$ ；所以 $n = (1.96 \times 0.5) / (0.05)^2 = 384.16$ 。(參見 Meier & Brudney, 1997: 189)

（四）信度與效度

1.信度

為提昇研究的效度與信度，本研究除在問卷題目設計時，實施預測（pre-test）做必要之修正，正式問卷回收後，根據所收集之 data，作信度與因素分析（factor analysis）。

本研究使用電腦統計軟體 SPSS 10.0 分析資料，同時採其它相關的統計技術，例如描述統計、同質性分析、信度、因素分析等。根據信度估計結果，整體問卷調查 Cronbach's α 係數為 .9533。

2.效度：因素分析

因素分析部分，問卷經 KMO（Kaiser-Meyer-Olkin）取樣適切性檢定為 .884（佳）與 Bartlett 球形檢定皆具顯著性（.000），表示多重共線性（multicollinearity）不明顯，相關係數適合作因素分析抽取因素之用（邱浩政，2000: 15.5-15.7）。因素分析結果顯示，自變項可區分為六個次要變項：警大內部資源、警專內部資源、政府政策、警察素質、警察特考與警察學歷等六個變項。六個自變項累計可以解釋 83.78% 變異量。

二、研究發現與討論

由於施測對象警大與警專教師為本研究案利害關係人，在自評有關組織內部因素變項，部分項目似乎存有 social desirability 現象，正向程度偏高，可能有所偏頗；但是本研究包含警大、警專教師以及實務單位人員，前二者目的在於提供自我評估資訊，實務單位所佔樣本比例為七成五，應該可以提供比較平衡客觀的資訊供作參考。

根據本研究，實質上實務單位對於有關兩校各項議題基本上持相當正面的觀點，反而部分調查問卷問題因涉及對於自我的評量，例如警察形象，某種程度上也會產生如上述二校老師自評時的問題。但是基本上絕大部分還是就事論事，例如實務單位有高達九成認為「基層警察的素質有待提昇」。另外，在不少調查問題，警大與警專二校老師似乎互有「看不爽對方」情結，例如在統計分析教學上理論與實務兼具方面，警大教師對於警專的正向程度僅有三成三，恰巧，警專教

師對於警大的正向程度也剛好為三成四。

以下將自（一）組織內部因素（任務功能、組織資源、組織的績效、組織文化）、（二）外部環境因素：警察形象與素質、政府政策趨向以及警察特考與（三）二校組織定位等三部分分析討論。

（一）組織內部因素

1.任務功能

前述我國警察教育訓練體系為二階段式，警專負責基層教育訓練，警大主理中高層教育訓練與精進警察學術。本研究問卷實務單位對於「警大提供中高階警官良好的在職與升職訓練環境」、「警專提供基層佐警良好的基礎與在職訓練環境」，以及「警察大學提供學員生紮實的教育與訓練」與「警察專科提供學員生紮實的教育與訓練」之同意比例皆高達七至八成以上，顯示實務單位皆相當認同二校所提供的教育訓練環境，其中對於警大的正向程度稍微高於警專。

2.組織資源

組織資源的良否是影響組織變遷順適的關鍵因素。本研究問卷調查，實務單位對於有關二校的師資、教育訓練設備、教學與工作環境、圖書服務與設備等皆有高達八成以上的正向比例。但是警大教師對於警專圖書服務與設備正向程度則僅有近二成三，警專可能還需加強。其次，行政單位支援教學方面，警大教師對於警專行政單位支援教學的正向程度僅有四成一；反觀警專教師對於警大行政單位支援教學的正向程度有五成七，對於本校的正向程度則高達近八成三，相當滿意。未知是否警大教師（教官）前往警專授課或聯繫時，對於警專行政單位教學上的支援，有某種程度的不滿意。再者，有關交通便利性，警專教師對於警大的正向程度僅有二成三，反觀完全滿意（100%）目前警專的交通便利性。實務單位對於警大的正向程度也僅三成三。

經費預算方面是個比較大的問題，警大教師對本身正向程度僅一成七，相當不滿意，對於警專經費預算的正向程度也僅有近三成五；警專教師對於警大的經費預算的正向程度有四成九，對於本校正向程度則為持有六成六。而實務單位對於警大的正向程度剛好五成，低於警專的六成五。顯示警大教師很不滿意目前的經費預算水準，警專的經費預算似乎較為寬裕。

3.組織的績效

學術研究是評量一個高等教育機構的重要指標之一，警大與警專兼為學校與機關，除了一般學術研究外，也需能萃取實務經驗，印證理論，使教學內容言之有物。在學術研究方面，雖然實務單位對於警大的正向程度有七成二，對於警專正向程度也有六成五，但是警大教師對於警專的正向程度則僅有二成一。此或許與警專教學宗旨上比較偏重實務訓練有關。其次，教學理論與實務兼具方面，警大教師對於警專的正向程度僅有三成三，湊巧，警專教師對於警大的正向程度也為三成四。實務單位對於警大的正向程度為四成一，對於警專正向程度則有六成一。顯示，整體上警大與警專教師某種程度上互不欣賞對方，而實務單位認為警專教師比較能夠教學理論與實務兼具。

4.組織文化

前述警大與警專校長談論二校的養成教育內涵，特別重視核心價值的傳衍，以有別於一般特考及格人員。此外警政署人事室何正成主任更補充：

**警察養成教育是警魂、專業與倫理的培養和內化，特考取才則為工作取向，
對於工作的責任感與基層工作所需要的體格（例如 165 公分的基礎要求）
與體能都是要重視與深加考慮的問題。**

有關「維持警察大學四年制招生，可以有效吸引優秀高中生及早接受警察教育薰陶，增加對於警察的認同感」時，警大教師持正向程度高達九成九，警專教師有七成七，實務單位也高達八成七。顯示相關受測者皆持高度肯定。但是就不具警察學歷之警察特考及格者而言，由於警察特考及格者尚須到警專接受一年或一年以上的訓練，其專業訓練時程並不亞於警專二年制專科正科生，因此實質上也會受到學校長時間的教育薰陶，培養、內化基層警察所需具備的責任感與專業倫理。另外在體魄方面，除非先天不足，否則之後有關身心的鍛練也是警專的責任。但是或如之前警專劉勤章校長建議，警察基層工作相當辛苦，警專訓練期間，還需受柔道、擒拿游泳等之體技訓練，因此在年齡方面，特考三、四等有必要降低年齡至 28 歲，如目前地方基層行政警察特考的年齡限制。

除此之外，保訓會邱華君委員提到特考人員進入警察機關後，可以提昇警察

內部的競爭力，改變因為單一體系所產生的安逸心態，促進警察不斷學習。其次警大蔡德輝校長提到警大之前也有招訓學士後警官，但是皆停留不久，蔡校長認為特考人員皆有其專長，也可能會有騎驢找馬心態，也會有忠誠度與組織承諾的問題。但是上述邱委員也提到，當特考人員進入警察體系多了之後，就會產生質變的效果，經由良性競爭，他們也會繼續留下來。

綜合上述，本研究以為，現代社會是一種制度的競爭，當制度好，人才認為有希望就會留下來，努力達成目標與理想。警大有其優秀傳統，年輕朋友早期投入可塑性高，的確可以提昇其認同、忠誠與責任心等專業倫理，並將警察當作是一種「志業」。但是組織若是太過純化，也容易養成怠慢心態，從而促使組織加速老化。因此，今日問題的焦點已非是否應該多元或應該雙軌競爭，而是競爭過程的公平性。例如相同資格應該一起立於起跑線上競爭，蓋以個人能力與努力來彰顯自己。現在也許還不到特考取才可以完全取代警專特別是警大四年制，也如警大蔡校長與警專劉校長所提醒，特考班應該經過一段時間評估其優缺點，但是警政當局確有必要正視問題的存在。

（二）外部環境因素

1. 警察形象與素質

警察形象的塑造有其主客觀因素，一種可以操之在己的是基本學歷，一種學養與工作能力的表徵；另一種是工作績效，引導社會評價，非本身所能完全掌控。有關本研究警察形象的調查統計，警大與警專教師持正向程度皆為四成六左右，實務單位則有六成。顯示警校教師階層認為警察的形象與實務單位的認知有所落差，或與之前組織資源問題涉及二校教師自評時一般，當問題涉及自我評鑑時，實務單位也會產生不同程度的自我認同。

警察素質方面依據本研究上述調查統計，基層素質方面，警大、警專教師與實務單位皆有高達八至九成，認為「基層警察的素質有待提昇」；顯示基層警察的素質確實有待提昇。其次，「基層警察具有專科學歷已足以應付目前工作所需」，警大教師持同意者有三成八，警專教師與實務單位持同意者皆有五成四左右。顯示就目前而言，實務上基層警察具有專科學歷尚可以應付目前工作所需，但未來是有些疑慮。再者，有關「基層警察的學歷應提昇到大學畢業」，實務單

位持同意者高達近八成六，警大教師為七成四，警專教師為七成五。綜合上述，除了學術單位有相當程度認同「基層警察的學歷應提昇到大學畢業」外，強烈顯示警察實務單位確實已感受到基礎學歷提昇到大學水準，有助於警察工作的執行。例如中正大學犯罪防治系楊士隆主任訪談認為：

隨著台灣受大學教育比例大幅提昇，加上警察工作相當繁雜，我認為未來初任警察的學歷為大學是有其必要的。例如現在大學錄取率已達九成，幾乎想要進大學者，皆有機會，這是整體社會的發展現況，警察基礎學歷的要求當然也需要隨之提昇到大學水準。

至於如何提昇中高層警察素質方面，即使面對客觀環境的變化與挑戰（例如目前我國一般大學院校的錄取率已達 85% 至 90%、未具警察學歷但經警察特考三、四等考試及格者，已皆具有國內公私立大學以上學歷）。其次，有關「警大四年制是否應繼續招生」，警大教師與實務單位持相當贊同態度，比例高達八成五以上，相對上，警專教師雖也一定程度的支持，但是似乎有所保留。部分原因之一可能為有七成以上警大教師（九成六）、實務單位（八成三）與警專教師為（七成一）認為「維持警察大學四年制招生，可以充實及提昇警察中階幹部的素質，以及前述「維持警察大學四年制招生，可以有效吸引優秀高中生及早接受警察教育薰陶，增加對於警察的認同感」。保訓會邱華君委員認為警大四年制還是有保留的必要，保留核心警察的人力資源，但數量不一定要多。未來警大則可採取研究型大學發展：

警大四年制還是有保留的必要，像目前軍中核心軍人，軍校還是保留一定的招生數量，可以縮減但並不代表要整個廢掉...至於未來警大則可採取研究型大學發展。當初是因素質不整齊才採取四年制教育，提升整體素質，幾乎都是內部升遷很少外補，因此需要外來人才來汰換舊有的利益惡習，才能促進內部換血。...對警察體系而言，對國家歸屬感的認同，必須透過一個獨立專業的訓練體系培養核心價值。在訓練上應有基層和實務訓練...在實務訓練方面，可以採取前三年考試及格，第四年實習試用方式，試用後才能真正了解警察核心價值與任務。

警政署人事室何正成主任再三強調：養成教育要廢掉必須要很慎重，未來警專二年正科班可以考慮逐漸取消，以基層特考取代；警大仍維持四年養成教育，學生畢業後從基層作起：

警專要轉型成為訓練機構，改以特考取才方式。但這前提是養成教育廢掉。但是養成教育要廢掉必須要很慎重，警察資源人力的培訓必須要依賴養成教育，且時間不能太短，在人格、體能的培育訓練上都是相當重要的關鍵；如果原有警大警專養成教育這

部分能夠留著，兼採多元取才模式，例如目前特考取才，在此基礎下兩個學校合併之後採四年培訓，四年培訓結束後任職於第一線。我覺得目前我國培育中小學師資方面，師範教育體系與一般大學共存並進的方式，值得參考。...如果以提升警察人員素質的角度切入，那麼訓練至少需要四年才夠。例如未來警專二年正科班逐漸取消，以基層特考取代。警大仍維持四年養成教育，學生畢業後從基層做起。

但是問題的焦點可能已轉變為，同樣是大學畢業（甚是碩士以上）並經過特考三等及格，何以我當兵你當官？警大行政管理系楊永年主任提到，從長遠的觀點來看，如果未來有適當配套措施，警大畢業生也可以從基層做起，當成是一種訓練、升遷的階梯。：

我支持從基層警員當起這樣的方式，但是配套措施要弄好...讓這些警大畢業生從基層當起，把它當成一個訓練、升遷的階梯，我認為未來應該走這一步...在制度設計上分成官跟職，官從一定位階開始，職則是從基層做起，在制度的保障下，一段時間後便可能升到某種職位上，因此類似在職訓練的方式。這樣的設計擁有比較大的彈性，並隨著時間慢慢進行調整適應；且此制度重點在於他是一種人力資源的設計。

中正大學犯罪防治學系楊士隆主任也贊同，並認為這屬政策性的問題，有助於警大畢業生瞭解基層，領導基層警員較不會產生問題。

至於初任警察一律從基層當起，這是政策面問題。由於警大學生基層實務經驗方面不足，因此要求所有通過特考者皆從基層做起，也未嘗不可，而這樣的方式也有助於瞭解基層，同時也不會對警大有影響，因為未來依然可以當警官，只是必須有前幾年先接受分階段式的實務經驗訓練，此方式對於日後領導基層警員較不會產生問題。

2.政策趨向

有關政府政策朝向二校合併方案，前述政府行政院已於民國九十一年函示「兩校應研究規劃合併」，本問卷調查顯示，警大、警專教師與實務單位皆有相當高（八成五）的比例知道「政府有意整合警察大學與警察專科二校的教育與訓練資源」，並且同樣高比例認為政府組織精簡，將對二校現有體制產生資源整合上的壓力。民國九十二年內政部召開相關會議時，討論二校合併議題，最後決議暫訂兩校資源策略性整合。對於此策略資源整合的成效，問卷「目前警察大學與警察專科二校所規劃進行的資源整合行動，成效良好」，結果顯示，警大與警專教師認為資源整合行動成效良好比例皆在三成以下，相當保留。例如警專馬心韻副教授於訪談時談到：

第一，兩校師資共用...這是當初的構想。但是，最後這樣的構想是失敗的，因為我們這邊班期課程實在太多，基本上都是警大老師來這邊上課，因為兩校師資時數併計需要符合教育部規定，所以不能過多...而我們老

師課程時數已經爆滿，也都不肯到警大上課，現在這種作法不了了之。第二，是兩校課程接軌，本來目的是希望警專畢業生將來能到警大進修二技，在學分部份可以抵免...後來並未成功...再來，本來規劃要共同開設推廣教育班級，警大的目的在於我們的地利之便，這可說是兩校合併的第一步，但是警專容訓量已經達到飽和，很難再進行任何合作。

但是對於應否二校合併，警大與警專教師則一致持消極態度（有四成六支持合併），反而是實務單位則有高達八成贊同合併。本研究訪談時也發現訪談人也持不同的立場，基本上警大與警專校長持筆記審慎的觀點，認為暫時以維持現狀為宜，其他人則從不同角度分析支持兩校合併。

（1）持保留觀點

例如警大蔡德輝校長認為不急於合併，目前兩校分工良好，警察也以多元取才的方式徵選優秀人才，除此之外也提供基層警員晉升的管道，但是也強調未來如果政策上要走向合併，警大會配合，研究如何合併。但是假如政策決策下來就急就章的進行，那一定會有問題產生：

我建議目前應該維持現狀，警專保持現在招生現況，並進行回流教育的部分。目前這樣的體制，警大培養幹部、警專培養警員，是屬於功能分工，且兩者之間的銜接並沒有什麼問題；而且警察也以多元取才的方式徵選優秀人才，除此之外也提供基層警員晉升的管道，例如警大目前有提供二技、警佐班（包含警佐升職、特考及格升職與刑事小隊長班），升遷的管道應是相當暢通，目前這樣的方式我覺得還不錯...當然，未來如果政策上要走向合併，我們當然會配合，研究如何合併。但是我還是認為應該要先針對合併的過程詳細進行研究，以及對配套措施作整體性及事先規劃，如此一來警大警專兩校合併之後的目標才能落實。兩校合併這問題，不一定是誰併誰，例如嘉義大學的方式就是個例子。另外假如政策決策下來就急就章的進行，那一定會有問題產生，如果一定要合併的話，應是以兩校做資源的整合，在人力上應有制度保障，但這一定需要事先評估規劃，不可太過倉促。

其次，警專劉校長認為現階段兩校宜進行資源整合，定位接軌教育，建構完整的警察教育訓練體系，逐步整合教育功能發揮互補作用。因為：

一、警大與警專所實施的警察教育目的與層次基本上不同，警大重培訓幹部，本校則重基層，著重勤務執行與專業實務之養成且均具不可替代性。二、就德、日、美等國家警察教育而言，均因層次的不同設有不同的培訓學校，著眼警察教育有其層次性、階段性功能的必要性。三、就德、日、美等國家警察教育而言，均因層次的不同設有不同的培訓學校，特別是基層執法人員的培訓，大多交給專門的學校或機關辦理，歸其原因，著眼警察教育有其層次性、階段性功能的必要性。

保訓會邱華君委員認為警專未來也可朝向訓練中心發展，隸屬於警政署；而警大

則走高深的研究培育，仍隸屬在內政部，這樣彼此的磨合也不會有太大的問題：

至於兩校的未來不見得就是要合併，警專未來也可朝向訓練中心發展，隸屬於警政署；而警大則走高深的研究培育，仍隸屬在內政部，這樣彼此的磨合也不會有太大的問題。但要注意的是若警專要調整為訓練機構，那麼內部的人員和職稱都必須做一調整才符合體制需求...如果未來朝向整合，是否真能達成整併的目標？有關這點，基本上兩校的校區已經分立兩地，人力精簡的動機較值得思考，設備的利用是相對增加，總結而言，精簡有其理想，但未必能去實現，仍有盲點必須去釐清。

警大行管系楊永年主任認為兩校採取合併的方式各有利弊：

因警專和警政署是相互隸屬關係，因此他們彼此的互動會比較頻繁，在運用上也較具有的彈性。如果合併則可擴張整體教育資源並且彈性運用，這是正面的，但是負面的影響則是跟警政署在溝通上會有隔閡。

警專馬心韻副教授認為將警專轉型為訓練中心模式會是比较好的方式，警專正科生仍稚嫩，可結合考試院考訓用合一：

第一，其實以一個應屆畢業高中生在警專培養受訓兩年，取得專科學歷，在學生還稚嫩；第二，堅持不考試不能任官，所造成問題的是學生在校學習的偏差僅就考試內容修習。第三、目前全國大專林立，辦理考試制度，都是大專生來應考...基層（警察特考）可利用第二個管道結合考試院考訓用合一。

（2）贊成觀點：

中正大學犯罪防治學系楊士隆主任認為合併後師資可以互補與交流，長期觀點來看，如此讓全部警察都接受相同的警察體系訓練，從基層做起：

我贊成合併，因為好處是師資可以互補與交流，...另外，由於警大地處偏遠，師資聘用不易，建議警大可設分校...屬於同一個警察體系...以長期觀點來看，如此讓全部警察都接受相同的警察體系訓練，從基層做起，日後向上升遷，這也是個可行的方法。其次，透過二校合併，中高階訓練或高等教育養成基礎訓練，都可在台北分部進行，...基層警員養成則在目前警大龜山校區。...再者，必須要考量時空因素的改變，以及有限的資源。因此，建議未來所有的員警都在警察大學下受訓，或者是在分校受訓，但同樣都還是在警大體系之下受教。這樣對於教育訓練與官警鴻溝問題也較能解決。...也可以升遷到警官，警察素質也可相對提升。

警政署人事室何正成主任認為應先討論養成教育才考慮合併問題：

我覺得這個部分並沒有對養成教育這個前提作探討，前提要先確定，才能對後面合併與否的議題進行討論；其實兩校合併與否，或是如何轉型，我認為他的前提還是在於養成教育這一塊，也就是要注重警察人力資源的來源是如何，這點非常重要。很多國家並沒有像我們這樣，擁有一個相當完備的警察教育體制，這是我國值得驕傲的地方。萬一廢掉了要重新再設計、規劃、建立，這些都是很困難的。因此對養成教育的利弊分析要很清楚，才能去對兩個學校進行功能整併。...其實未來兩校合併，可以一個學校辦

養成教育，經費、人力都可以合併在一起，不需要重複浪費，這樣是可以達到組織簡併所追求的精簡目的。如果原有警大警專養成教育這部分能夠留著，兼採多元取才模式，例如目前特考取才，在此基礎下兩個學校合併之後採四年培訓，四年培訓結束後任職於第一線。我覺得目前我國培育中小學師資方面，師範教育體系與一般大學共存並進的方式，值得參考。

3. 警察特考

有關警察特考對於警察教育與初次任官之衝擊，雖然有高比例警大教師（八成三）、實務單位（七成六）與警專教師（六成）支持「警察大學畢業且經警察特考三等考試及格以巡官任用」，但是實務單位（八成二）、警專教師（六成六）、警大教師（五成一）也有相當比例認為「所有初任警察工作的人員皆應該從基層警員幹起」。

有關非具警察教育背景通過警察三等特考經訓練後以基層警員任用的問題，警專教師與實務單位皆有高達八成二以上贊同，警大教師為六成三，相對有所保留。其次，警大、警專教師與實務單位皆有高達九成以上贊同應該針對上述三等特考及格人員制定一套有關升遷的鼓勵措施；同時警大、警專教師與實務單位皆有七成五到八成以上認為「政府已提供具有上述條件資格的警察專科（含原警察學校）畢業生一個升職巡官的有效鼓勵管道」。

在此重述之前的論點：特考及格人員對於原有警大四年制大學部與警專二年制的衝擊是：

1. 他們絕大部分取得大學以上學歷；
2. 他們自基層警員開始任用；
3. 他們在警專的專業訓練與實習期間超過警專二年制正科生。
4. 他們較成熟且大部分具有一定時間的社會歷練，屬於即戰力警員。

因此，當目前我國大學入學率已達百分之八十五以上，新進警察人員來源是否應該維持目前主要經由警專與警大產出的方式，是大有商榷餘地。警專二年制正科生經激烈的入學考試後，再經二年國家教育訓練，堪稱相當優秀的人才，僅授與專科學歷，是否有人才浪費的疑問？未來如何面對到處是大學生的劣勢，以及執行職務時內在心理層面的虛弱？警專存在的基礎與利基何在？事實上警專先前亦曾有過提昇警專學制為「台灣警察技術學院」之討論，但是後來因恐促使

整個警察教育體系與初任警察職位的討論，更趨複雜化，例如警察技術學院與警大四年制同為大學畢業，未來參與特考與任官上的問題，乃暫時作罷。例如警專人事室組員陳斐玲於座談會時即提到：

…其實我們學校對於技術學院，也曾在會議中討論過，學校討論它有符合到教育部的規定…但是，我們學校還有考慮到一個最大的因素，所以沒有再繼續討論，主要是因為整個警察的教育制度和整個人事升遷結合在一起，假使我們升格為技術學院後，馬上面臨官警兩校畢業之後，要從哪個層級任官的問題，這個制度面的部分並不是我們學校可以去主導的，…主要是制度層面，它可能牽涉的影響制度範圍很廣，若我們升格為技術學院，則可能還會牽涉到教育部招收學生；另外，我們還考量到招生學生的素質部分。

同樣的，當一樣是通過警察特考三等及格取得任官資格，警大四年制畢業生擔任巡官時，如何領導具有同樣學歷（或者碩士以上學歷）而且具有一定社會經驗的警員部屬？

基於上述的說明，雖然警大四年制與警校二年制秉承優秀傳統，孜孜耕耘，經驗與傳承值得珍惜，但是，面對政策合併壓力與目前浪濤湧起的警察特考衝擊與挑戰，應促使警大與警專深入思考未來組織的定位與發展。

（三）二校組織定位

有關警大與警專二校的關係未來的發展，問卷調查總和意見以「二校合併」獲得近五成支持比例最高，其次依序為「維持現狀」、「二校教育目標重新定位」與「二校資源整合」，但是皆未達一成七比例。個別單位方面則以實務單位有五成五比例支持「二校合併」較多。

其次，有關警大學與警專二校未來在行政體系的隸屬關係，總和意見上以「二校（含合成一校）隸屬於部會層級的「警政總署」（暫訂）」有近四成五比例最多，其次依序「二校皆隸屬於內政部警政署」、「維持現狀」、「二校皆隸屬於內政部」。在各單位比較上，警大教師以維持現狀優先，其次為二校（含合成一校）隸屬於部會層級的「警政總署」、二校皆隸屬於內政部，僅有相當少數認為隸屬於內政部警政署；警專教師選項則為「警政總署」優先，次為二校皆隸屬於內政部；實務單位有四成九比例支持「警政總署」較多，次為警政署。有關上述警政總署擬議，為民國九十一年行政院組織法修正草案的內容，實質上，依目前政府積極推動組織精簡，似乎已難實現。保訓會邱華君委員：

如果未來兩校合併之後的隸屬問題上，警大在組織改造之後隸屬在國土安全部之下，應該還是屬於內政部，未來合併後的警察教育訓練機構與警政署是否會發生協調上問題，我認為不存在這樣的問題；因為應該是兩者相互配合而不是相互爭權，一個重視人才培養，一個則是實務單位的人才運用。

再者，有關警大與警專二校進行某種程度的資源整合時，最為重要的事項，總和意見上以「師資交流」最多，其次教育訓練設備共用與學分承認。在各單位比較上，三者皆以「師資交流」最多；警大教師次要為教育訓練設備共用與教育訓練場地共用；警專教師次要為學分承認與圖書設備共用；實務單位次要為教育訓練設備共用。

另外，警大與警專二校未來組織的定位，總和意見上以「維持現狀」最多，其次「警察大學負責警政研究所以以上學程以及中高階警察幹部升職和深造訓練，警察專科轉變為警察基層的訓練單位」、「警察大學負責警政研究所以以上學程以及中高階警察幹部升職和深造訓練，警察專科轉變為警察基層的訓練單位」。個別單位方面，警大教師以「維持現狀」最多，其次「警察大學負責警政研究所以以上學程以及中高階警察幹部升職和深造訓練，警察專科轉變為警察基層的訓練單位」、「警察大學維持現狀，但是警察專科轉變為警察基層的訓練單位」；警專教師亦以「維持現狀」最多，其次「警察大學負責警政研究所以以上學程以及中高階警察幹部升職和深造訓練，警察專科轉變為警察基層的訓練單位」；實務單位以「單純的教育單位（學校）」最多，其次「警察大學負責警政研究所以以上學程以及中高階警察幹部升職和深造訓練，警察專科轉變為警察基層的訓練單位」。

除此以外，如果警大與警專二校未來進行合併，最應該重視的事項，總和意見上以「教育訓練系統的整合」最多，其次「二校任務功能之重新定位」、「學生權益的保障與未來發展」。個別單位，三者皆以「教育訓練系統的整合」最多，次要為「二校任務功能之重新定位」。

最後，如果警察大學與警察專科二校未來合併，最為重要的優點，總和意見上以「整合教育訓練系統」最多，其次「提昇警察素質」。個別單位部分，三者皆以「整合教育訓練系統」最多，警大教師次要為「提昇警察素質」、「降低因大學與專科學歷差異造成任官資格的不平」；警專教師次要為「降低因大學與專科學歷差異造成任官資格的不平」、「提昇警察素質」；實務單位次要依序為「提昇警察素質」、「降低因大學與專科學歷差異造成任官資格的不平」、「消除人事升遷

的瓶頸或鴻溝」。整體而言，顯示如果警察大學與警察專科二校未來合併，最受重視且最大的優點主要為可以整合警察的教育訓練體系，提昇警察素質，並且降低過去有關初任官職不平與人事升遷的瓶頸的爭議。

肆、 結論與建議

一、 結論

Drucker (1994) 認為組織經營理論分為組織環境、使命與核心競爭力三個基本假設，而經營論述能夠發揮實質效用，必須符合四大要件：1.基本假設不能與現實社會脫節；2.基本假設必須要相互搭配妥當；3. 組織上下的全體成員必須了解經營理論；4. 經營理論要能歷久彌新，經得起測試，並有能力自我改變。前述林水波 (1999：295) 討論公共組織改造時，提出三個提昇組織文化的基本策略（改變習慣、感動心靈、與活化思維），將弱勢文化轉化為強勢文化，以應付內外環境的變遷；同時指出組織文化應經由經驗學習、反省，進而調整原有的基本假設、價值觀與行為取向，避免使其成為永久的慣性。有關我國警察人力資源改造，本文主要認為從政策趨勢與警察特考的挑戰二個面向觀察，將根本影響警大與警專二校的任務功能以及我國警察教育訓練二階段體系的有效運作：。

- （一）政策趨勢：政府組織改造與精簡的全球化趨勢；
- （二）現實的挑戰：警察特考對於警大四年制與警專二年制設立的基本假設與目標，已產生嚴重的衝擊。

全球化政府組織改造的風潮，已如風行草偃，難以逆轉。我國前（93）年通過「政府行政機關組織基準法」後，正式吹起改革的號角，也讓今後的政府行政變革有了法律依據，免除過去僅依行政命令，片段式的搖擺過程。從政策層面觀之，這是一個持續的改革過程，除非法律修改，否則任一政黨執政，為提升整體行政效能，政府皆有責任必須持續執行以回應社會大眾要求，並為將來政府行政組織結構做出策略性的規劃。

先前有關警大、警專二校應否合併，情感上，上述兩校成立既久，辦學績效卓越，培育我國千萬維護社會安全與治安的警察人員，不但有傳承而且秉持其中心的價值與目標，繼續貢獻社會；同時，過去幾經變革進步，警校改制為警專，

警大由警察訓練所逐次變革，總總皆是為回應社會國家的需要，以及情勢的變遷。但是回顧上述Drucker的經營理論與要件，本研究認為警察教育既有的崇高使命未變，但是傳統的基本假設、價值與目標，面對新的環境和形勢已逐漸的褪色。因此，如果能懷「昨日」改革警政教育的豪情，重新思考今日已然面對的挑戰，或許珍惜且傳衍已久的價值與信仰已需重新去審視、去界定。但是進行激烈變革之前應審慎從事有深度評估與準備，有計畫、有策略以及找出適合的行動策略。因為既有遂行的作業一旦幡然捨棄，其影響不只是學校本身、學子、老師權益等，影響所及可能是未來警察人力資源的方向與內涵，甚至是國家治安的良否。Abrahamson（2004）提供組織變革時三種應用「創造性的再組合」的策略（仿行，客制化與詮釋），五種關鍵要素（人員、網絡、文化、程序、結構），及其具體行動原則，提供未來政府及警大與警專兩校目前及未來思考、規劃與執行合併政策時，相當有用引導。

本研究在問卷調查實證部分，有關學術單位（包含警大與警專教師）部分，警大與警專二校老師在一些有關二校組織內部影響因素調查問題上，似乎有某種程度對立，對彼此看法有相當的差距。其次，有關組織內部因素變項，警大與警專二校老師在一些項目似乎存有 social desirability 現象，可能由於施測對象警大與警專教師為本研究案利害關係人，因此在自評時有所偏頗。但是本研究包含警大、警專教師以及實務單位人員，實務單位所佔樣本比例為七成五的，本研究認為比較可以提供平衡客觀的資訊供作參考；實質上，實務單位對於有關兩校各項議題基本上持相當正面的觀點，反而部分調查問題因涉及對於自我的評量，例如警察形象，某種程度上也會產生如上述二校老師自評時的問題，但是大部分還是就事論事，例如實務單位有高達九成認為「基層警察的素質有待提昇」。

其次，針對研究主題，歸納整理以下三個要項說明：任務功能、警察特考以及二校未來定位。

（一）任務功能

本研究問卷中實務單位皆有高達七至八成以上對於警大、警專二校提供「基層佐警良好的基礎與在職訓練環境」以及「學員生紮實的教育與訓練」表示相當程度肯定，顯示實務單位皆相當認同二校所提供的教育訓練環境。在訪談中，警

大、警專校長以及部分訪談者皆強調二校的養成教育內涵，特別重視核心價值的傳承，精神教育、警察專業與倫理的培養和內化，以及體魄的訓練，更視此為警大、警專二校養成教育與一般特考及格人員最大不同之所在。

然而，基於下列三點，本文認為二校在基本任務功能上已經面臨嚴肅的挑戰：

1. 今日我國大學教育已幾乎是普及教育，不但警大四年制已失其優越學歷水平，就資質相當不錯的警專學生而言，受二年公費養成教育訓練，獲得專科學位，更有高資低訓，浪費人力資源之疑慮。目前大學入學錄取率已達九成左右，幾乎人人可以進大學，近年警大四年制新生入學平均水準已達國立大學以上，警專二年制新生平均水準亦介於國立大學與私立大學之間，爰是，過去二校為提昇警察智能與執法權威，將養成教育分別提昇至大學與專科，已不再具有特殊意義。
2. 未具警察教育背景的警察特考三、四等及格人員，其應考資格為大學學士以上，基層警察特考應考資格雖為高中職以上，但是實際考上並受警專專業訓練人員，也九成以上具有大學以上學歷。本研究問卷調查也顯示有八成六實務單位人員支持「基層警察的學歷應提昇到大學畢業歷」，其次實務單位有八成二、警專教師六成六、警大教師五成一，相當比例支持「所有初任警察工作的人員皆應該從基層警員幹起」。
3. 警察教育與任官、特考脫鉤。就近三年分析，二校應屆畢業生通過特考比率有逐漸下降趨勢，以九十四年度為例，應屆畢業生中警專有 5% 以及警大有一成以上未通過警察特考，警察特考未來的競爭只怕會更加激烈，而警大與警專也將培育更多耗費公帑的無效警力，並造成當事人生涯發展的困擾。

因此，事實上目前警大四年制與警專二年制設立的基礎與目的已遭受到嚴苛的挑戰。雖然二校秉承優秀傳統，有其值得驕傲的經驗與傳承，但是警專與警大二校是否可以繼續憑藉既有的優勢與一再強調的養成教育的殊異性，而繼續屹立不搖，實大有疑問，有關二校既有的任務與功能，也有必要重新界定與定位。

（二）警察特考

我國警察機關現行教育訓練與任用體制為教、考、用過程，特考進用取才制

度為考、訓、用。警察特考所引發的問題，主要為大學以上學歷、三等特考及格者高資低用、多元取才與成本效用等四個要項。第一項如上述絕大多數未具警察教育背景的警察特考及格人員學歷為大學以上。第二項有關官職分立，包含警察內部佐警三等特考及格人員高資低就問題的關鍵，未受警察教育訓練以及目前已擔任佐警職務之三等特考及格者，僅能在警專受特考及格後專業訓練，也僅能自基層警員任用起；但是上述問題，就「警察人員任用條例」有關「官職分立」與「職務等階最高列警正三階以上，應經警察大學或警官學校畢業或訓練合格」的規定，其適法性與合憲性（「應考試服公職」權利）已飽受質疑。在其他實質問題上，也大有商榷餘地。

第三項多元取才，近年經由上述警察特考招募進入警察體系的人員逐年增加，警察人力資源多元化的趨勢，已勢不可免，同時警察的教育市場也不再由警大與警專獨佔。雖然單一取才的方式可比較容易建立歸屬感，但是在封閉體系內經常無法適時因應外在環境變遷所帶來的激烈挑戰，內部專業能力與組織整體能力也因缺乏外來的衝擊與學習，產生組織怠惰（inertial），無法自我提昇；多元取才可以促進與提昇警察人員的工作態度與學習，並且因量變而導致質變，促成警察組織文化的改變，轉化目前警察機關單一體系的安逸心態。

此外警察多元取才也導引警察人力資源成本效益的問題，亦即「喝牛奶是否需要養隻乳牛」的問題。上述通過警察三等特考人員，不論現職或一般大學畢業生，大部分皆已具有大學以上學歷，因此警專學歷居於劣勢固無庸置疑，即使警大四年制養成教育，特別是因其受到「警察人員任用條例」身份保障，初任巡官職位的公平性，也要深受挑戰。

上述因警察特考引發對於警察體系現行教育與任官的質疑，但是，由於目前經由基層警察特考與警察三、四等特考進入警察體系者仍不多，時間不長，也缺乏針對性的系統化研究，其工作績效、忠誠、責任與組織承諾等面向皆有待進一步深入瞭解，因此，就彼等在有關警察教育與任用方面的取代性而言，在一段時間之內，警專與警大四年制似乎仍有存在的必要。

其次，警專二年制與警大四年制所受的立即衝擊與壓力有些差異，警專二年制存廢問題首當其衝，未來似可逐年降低名額，轉而分配至特考進用錄取名額，同時，應加速提昇既有警員班畢業進修專科班的訓練，或如警專規劃與國內各大學院校合作，修習所需學分，再經警專短期專業訓練後，取得專科學歷。警大四

年制的主要問題有二：其一，初任官職是否應維持目前巡官或從基層警員任起，或者為恐從基層警員任起，降低警大四年制招生吸引力與學生素質的衝擊，警察員額增加巡佐比例，警大畢業生降一級從巡佐任起，並與三等特考及格者在初次任用上，搭配其他配套措施，亦為未來可以思考的方向；其二，專業科系的整併，目前警大已有相關之討論，再以不少專業科系畢業生轉換特考類科，似可考量進一步整併特考可充分提供人才管道之科系。

（三）二校未來定位

二校是否合併議題，不論文獻整理、各國比較、實證調查或訪談，相關意見呈現仍然分歧。首先有關二校目前進行策略性資源整合的成效，問卷結果顯示，警大與警專教師認為資源整合行動成效良好比例皆在三成以下，乎未達理想。Gersick (1991)「間斷均衡理論」(punctuated equilibrium model)似可具體印證：若是組織無法突破既有的「深層結構」(包含組織的結構、文化、成員角色、權力分佈、價值觀等)，重塑新的均衡秩序，則會造成組織變革的限制。

其次，經由前述歐、美、亞各先進各國警察教育訓練制度的比較，發現各國以三級制為較多，一級制僅有美國實施，上述各國警察教育訓練制度各因其國家體制與建警經驗，發展有異，但是也可做為參考。再者，實證調查結果發現二校教師支持二校合併比例皆為四成六，不到五成，相當罕見的，二校教師的意見竟然呈現一致性，但是相當程度上，似乎也可進一步推論二校老師對於二校合併政策的看法是有所保留的。相反的，實務單位有高達八成支持合併；在複選題意見總合，亦以「兩校合併」獲得五成支持比例最高，其次「維持現狀」等意見皆未達二成。

此外，訪談中，有學者支持二校合併，認為師資可已互補交流，也可使將來警察皆接受相同的教育訓練，並為將來初任警察一概從基層任起作準備；有持保留看法認為目前兩校任務分工良好，即使政策決定必須合併，亦應分階段逐步進行整合，不宜貿然急切合併；或有認為考慮兩校合併之前必須先討論養成教育存在的必要性，渠認為可以參考我國目前師資培訓雙軌進行方式；另有進者建議二校未必需要整併，警專可以轉型為基層特考訓練中心模式。

最後，有關如果未來警大與警專二校合併後，其行政體系上的隸屬關係，本研究實證調查結果顯示，實務單位較傾向於歸屬於警政署（或部會層級警政總

署)，警大與警專二校老師也較屬意部會層級「警政總署」，其次為內政部。另外，訪談時部分受訪者對於警政署與警大之間的溝通協調有所疑慮，但是大部分受訪者皆認為如果未來合併後，負責人才培育的學校與負責人才運用的警政署，應可進一步的合作與協調配合。本文認為依目前行政院組織法修正草案，民國九十一年版行政院組織法修正草案中擬議成立部會層級警政總署的設計，成立機會已相當小，因此未來如果二校合併之後，由於仍屬大學體系，應該以隸屬於目前內政部或未來「內政及國土安全部」為宜。

二、政策建議

本研究擬聚焦於本文一再強調的政策趨向以及警察特考影響未來警察教育訓練體、警大與警專組織定位以及是否整併的問題。本研究認為上述兩校未來組織定位的思考可從下面低層（基礎）、中層與高層三個層面討論：

一、基礎問題：

（一）養成教育： 1. 警專二年制的存續，2. 警大四年制的存續；

（二）初任警察是否皆當從基層任用起；

（三）修改或刪除「警察人員任用條例」第十一條第二項。

二、中層問題：警大與警專二校未來的組織定位。

三、高層問題：我國未來警察教育訓練體系可能的形貌。

一，在基礎問題部分，建議：

（一）警察未來人力資源可以採行雙軌方式進行，一方面維持既有養成教育，一方面利用特考取才方式進用，兩者並行不悖，且在人數上亦可逐漸調整成為一比一的各半比例。

警專二年制未來可逐次削減名額，轉移至特考班。原警員警專進修班也可參考目前警專規劃之全國大學策略聯盟，提供警員班進修專科學分管道。

警大四年制若仍有意維持初任巡官方式，似可採取菁英制度，適當減少其人數，將空出名額轉為警佐班第二類科。

（二）初任警察是否皆當從基層任用起的問題，已到可以嚴肅討論的時機，但是若能適度增加巡佐、與巡官的員額，降低基層警員、巡佐、與巡官的比例，初任警察以特考及格等級為區分基礎，例如通過三等特考取得巡佐（或巡官）資格，四等則取得警員資格，但是通過三等特考取得巡佐（或巡官）資格者皆須經過一定時間的基層工作實習。如此可以兼顧基層訓練與經驗累積，也可在人才進用上，維持一定程度的吸引力，

1. 初期規劃：為避免對於警大四年制招生產生降低素質困擾，應有相關保障與激勵配套措施，例如原則上規定警大畢業生、在職警員（可包含巡佐）與一般大學畢業生通過三等特考者，必須擔服基層工作若干期間，並經升職訓練過程，才可逐次升遷至巡佐、巡官。警大畢業生、在職警員與一般大學畢業生在基層實務訓練時間長短，可有不同規劃。
2. 中期規劃：為降低初任巡官與基層員警職位高低的懸殊，也可考慮警大畢業生、在職警員與一般大學畢業生通過三等特考及格，一律自巡佐職位任起，但是警大畢業生與一般大學畢業生二者仍皆須擔服基層工作若干期間，警大畢業生基層歷練時間可短於一般大學三等特考及格進用者。本研究認為未來如果繼續維持警察特考三、四等（含基特班）之區分，依據考試取才之精神，特考三等與四等及格者除薪資差異外，在初任職位上理應有所區別，例如只要警察特考三等及格，應該直接取得巡佐職位資格，但是試用或見習期間可以先自基層警員工作做起。

（三）修改或刪除「警察人員任用條例」第十一條第二項：「警察官之任用，...，職務等階最高列警正三階以上，應經警察大學或警官學校畢業或訓練合格；...」之規定。在職警員與一般大學畢業生通過三等特考及格者，依其初任職務與升職訓練，配合適當層級學校接受訓練。若是未來警大與警專二校合一，上述問題自然消除。

二、中層問題部分，有關警大與警專二校未來的組織定位，建議分成二校合併與二校不合併二個方案：

（一）二校合併：

1. 短程：警專併入警大，成立專科部；
中程：取消專科部，保留四年制養成教育，與特考取才並進，未來警察人力資源採雙軌進行；教育訓練部分，養成教育、初任職前訓練（現職佐警通過三等特考與特考班）與各階層升職訓練相結合，成為一元化體系。
但是為提昇目前三萬多名警員班學歷之佐警至少至專科程度，應儘速研妥配套措施。
2. 立即設計相關配套措施與進行之程序與步驟，並積極與二校師生及行政人員廣泛溝通說明；
3. 隸屬內政部或未來內政及國土安全部。
4. 合併案需經過法律的廢止程序，在廢止之後警專科的相關預算經費補助(原來自警政署)、現有教師、教官與行政人員的權益與安排等，都是必須注意的問題。

（二）不合併：警大可朝向警察幹部養成教育、深造教育以及中高階警察人員升職訓練發展；警專逐次削減名額，最後改制為警察基層人員訓練中心，其訓練對象主要來源為特考班、巡佐班、其他專業訓練或其他機關代訓。原有行政隸屬系統不改變。

最後，從二校合併的觀點而言，由於警大與警專二校師生與行政人員等政策

標的團體或相關利害關係人，早已知道政府的政策趨向，對於未來二校合併的可能性，在心理上也有一定的準備。比較值的注意與重視的是，若是政府確定採取一定行動，應該如何設計相關配套措施以及進行整併之程序與步驟，並積極與二校師生與行政人員等廣泛溝通說明。

除此以外有關我國未來警察教育訓練體系可能的形貌，如若合併，則未來我國警察教育訓練成為一元化體系，養成教育、初任職前訓練（現職佐警通過三等特考與特考班）與升職訓練相結合。但是警大與警專兩校極為差異的組織文化與思考模式，可能需費相當之時間逐漸磨合。本文以為，教育體制與初任官階在我國緊緊相扣，但是公平、制度化以及警察人力資源的長遠規劃更是重點；如何掙脫舊有的思考模式，將是未來進一步行動的最大挑戰。

參考書目

一、 中文部分

- 王進旺、黃肇嘉 (1995)，〈警察人力資源規劃與未來警察教育取向〉，《警專學報》，第 8 期：43-66。
- 朱愛群 (1999)，〈警大與警專應否合併之政策分析〉，《警大月刊》。桃園：中央警察大學：16-20。
- 朱金池 (2002)，〈警察人員教考用配合制度之研究〉，考選制度研討會。台北：考試院。
- 江岷欽 (1993)，《組織分析》。台北：五南。
- 江岷欽 (2000)，〈中央警察大學與台灣警察專科學校合併之可行性研究〉，內政部警政署委託研究。
- 江慶興 (1999)，〈談警察教育改革：以英國為例〉，《警專學報》，第二卷第六期：95-120。
- 李宗勳 (2003)，〈警大與警專之分與合之探討：一個社會工程再造的議題〉，《中央警察大學學報》，第 40 期：59-84。
- 李宗勳、朱金池 (2003)，〈警大與警專兩校合併規劃案分析〉，未出版。
- 李湧清 (1999)，〈論警大與警專兩校合併：一個應重開的辯論與議題〉，《警學叢刊》，第 29 卷第 5 期：1-12。
- 林水波 (1999)，《政府再造》。台北：智勝。
- 林裕得 (2004)，〈中央警察大學與台灣警察專科學校整合模式之研究〉。桃園：中央警察大學碩士論文。
- 林嘉誠 (2004)，〈考選部辦理「公務人員特種考試基層行政警察及消防警察人員考試專案報告」〉，考選部。
- 呂巧華 (2003)，〈我國大學院校整併之研究〉。新竹：國立交通大學教育研究所碩士論文。
- 邱華君 (2000)，《各國警察制度概論》。桃園：中央警察大學。
- 邱華君 (1999)，〈警大與警專兩校合併過程之行政管理〉，《警專學報》，第 12 期。
- 徐聯恩 (1996)，《企業變革系列研究》。台北：華泰。
- 翁興利 (2003)，〈從精省芻議未來政府改造之方向〉，《政府改造》。台北：行政院研考會：159-183。
- 張惠智 (2002)，〈警察教育組織變革之研究—賽局理論之應用〉。桃園：中央警察大學碩士論文。
- 梅可望 (1998)，〈對警大、警專合併暨考、畢業考合併之思考〉，警察人員教育、考選、任用、退輔制度研討會。
- 梅可望等 (1996)，〈警政組織體系、人事管理及業務運作之研究〉，《日本警政考察報告及建議書》，內政部警政署。
- 陳金貴 (2002)，〈政府改造中公務人力再造之探討〉，蘇永欽(編)，《政府再造：政府角色功能的新定位》。台北：新台灣人文教基金會：261-274。
- 陳明傳 (2005)，〈全球警政新策略與我國警察教育之新方向〉，未出版。

- 章光明 (2001), <韓國警察學發展史>,《新知譯粹雙月刊》。桃園：中央警察大學。
- 楊永年 (1997), <警察大學的組織發展：兼論官警兩校之合併>,《警學叢刊》, 第 28 卷第 3 期：25-43。
- 楊翹楚 (2000), <我國警察教育制度發展之研究—以中央警察大學與台灣警察專科學校兩校合併為例>, 國立政治大學公共行政學系碩士論文。
- 黃桂芝 (2003), <台灣國立大學校院整併政策之研究>, 國立台北師範學院國民教育研究所碩士論文。
- 彭塞雲 (2003), <警察教育資源整合策略之探討>,《警學叢刊》, 第 34 卷第 1 期：81-98。
- 詹中原 (2000), <台灣省政府功能業務與組織調整初步效益之評估>, 行政院研考會委託研究。
- 蔡庭榕 (1999), <警察人員考、教、用制度之研究：封閉式與開放式之比較分析>, 行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告。
- 劉美玉 (1999), <我國警察教育制度之檢討與策進>,《警學叢刊》, 第二十九卷第五期：263-289。
- 劉勤章、馬心韻, 2003<我國警察組織教育訓練與人力資源發展>,《警專學報》, 第三卷第三期：1-31。
- 歐育誠 (2000), <政府改造與人力再造>,《人力發展月刊》, 第 82 期：6-10。
- 謝瑞智主編 (1999), <警政改革建議書>。桃園：中央警察大學。
- <二校未來組織定位研議> (2003), 台灣警察專科學校。
- <中央警察大學與台灣警察專科學校二校未來組織定位之研究> (2003), 內政部專案小組。
- <警大與警專兩校合併> (2003), 中央警察大學秘書室。
- <提昇警政執行能力專案小組總結報告> (2003), 內政部警政署。
- <精實警察教育訓練計畫> (1999), 內政部警政署。
- <德、日警政考察團革新警政建議書> (1998), 內政部警政署。

二、英文部分

- Abrahamson, E. (2004). *Change Without Pain: How Managers Can Overcome Initiative Overload, Organizational Chaos, and Employee Burnout*. Boston, Massachusetts: Harvard Business Review Press
- Drucker, P. (1994). "The Theory of Business." *Harvard Business Review* (September 1, 1994).
- Gersick, J. C. (1991). "Revolutionary Change Theories: A Multilevel Exploration of the Punctuated Equilibrium Paradigm," *Academy of Management Review*, 16. 10-36.
- Meier, Kenneth. J. and Jeffery L. Brudney (1997). *Applies Statistics: For Public Administration*. 4th ed., Fort Worth, TX: Harcourt Brace College Publishers.