

釋字第 760 號解釋協同意見書

黃瑞明大法官 提出

本號解釋之聲請人二批均為參加 91 年至 99 年間考試院舉辦之警察三等特考之一般生[即一般大學畢業生，有別於警察大學(下稱警大)或警察專科學校(下稱警專)畢業之考生]，聲請人於特考錄取後，警政署將其送至警專，而非送至警大接受考試錄取人員訓練，如此將會影響其日後派任之職務，從而影響其陞遷之機會。聲請人因此主張警察人員人事條例第 11 條第 2 項規定(系爭規定)違憲，主要理由為系爭規定限警大畢業或訓練合格者始能取得「最高列警正三階以上之職務資格」(而依警察官之職務等階表，所謂最高列警正三階以上之職務，包括督察員、警務正、警務員及巡官)。換言之，若非警大畢業或訓練合格，將不能取得巡官之任官資格，而僅能擔任警員。但是同批考試錄取人員中警大畢業者，卻於考取後，直接被派任巡官，造成警大生與一般生間派任職務與陞遷機會之不平等。部分考試錄取人員於訓練期間提起訴願，請求救濟；部分考試錄取人員於完成訓練並分發任用後，以現職員警身分提起救濟，聲請人一即屬之。有部分人員訴願成功，考試院訴願會令警政署補安排訴願人至警大受訓 4 個月以上，警大依該要求開立特別訓練班。聲請人二參加該訓練班結訓後，請求分發巡官或相當於巡官第九序列職務，案經否准後乃提起行政救濟，經最高行政法院駁回，聲請人二爰聲請釋憲。本號解釋認為系爭規定與憲法第 7 條平等權保障

之意旨不符，本席敬表同意，並提出協同意見如下：

一、本號解釋延續考試院訴願會之決定，以及監察院之糾正文及多次提出之調查意見：

為了91年至99年參加警察三等特考之一般生派任巡官之資格問題，多位一般生先後提出了多件訴願與行政訴訟，考試院之訴願決定曾指出警政署安排給一般生之訓練方式違法，「是訴願人請求撤銷原處分，並准其至中央警察大學受訓4個月以上，應予准許。原處分機關應於收受本決定書之次日起2個月內補行安排訴願人至中央警察大學受訓4個月以上」(考試院98考台訴決字第143號訴願決定)。監察院91年11月19日公告之糾正案文「內政部警政署對89年警察人員特考三等考試錄取者，以警察學歷之有無，作差別待遇之分發，破壞國家考試之公平性，核與行政程序法第6條及第8條所示行政行為非有正當理由不得為差別待遇，並應以誠實信用之方法為之等原則相違悖，損害無警察學歷錄取生平等服公職之權利，顯有疏失」(監察院91年11月19日091內正0038糾正案文)，指出警政署之分發方式乃為無正當理由之差別待遇，均與本號解釋之意旨相符。本號解釋乃延續考試院訴願會之決定與監察院之糾正文，認為警政署適用系爭規定就同一考試錄取之警大生與一般生為不同之分發，與憲法第7條保障平等權之意旨不符。

二、最高行政法院認為警大生較具警察專業學識與經驗，與一般生係「事物本質不同」，實為誤解：

(一) 聲請人等之訴求雖曾於考試院訴願成功，並曾獲得監察院多次支持，但爭議問題遲未獲解決之關鍵在於最高行政法院之判決。聲請人二於警政署依訴願會之決定補安排至警大受訓 4 個月以上之後，並未被派任巡官，聲請人乃提出行政訴訟。最高行政法院 102 年度判字第 38 號判決（即確定終局判決二）判決理由包括：「原判決業已論明被上訴人等既係基於法律之規定，就具中央警察大學學歷，較具警察專業學識與經驗之三等特考及格人員分發為巡官職務，就不具中央警察大學學歷，僅具一般大學學歷之其他三等特考及格人員分發為警正警員職務，核係基於事物本質之不同，而為合理之差別待遇，自無違反平等原則」。該判決推翻訴願會之決定之意旨，並成為爾後警政署一直延續其作法之主要依據，也可以說因該判決才有本件釋憲案之必要。究竟警大畢業生與一般大學畢業生有無「事物本質」之不同，是否可以合理化不同分發之差別待遇，即有討論之價值。

(二) 本院大法官解釋曾以「事物之本質」作為判斷是否違反平等權之基準（釋字第 460 號及第 555 號解釋參照），但未對「事物之本質」作出一般性之定義。本席認為事務之本質是否相同應依個案認定。

本院釋字第 626 號解釋對於中央警大碩士班招生簡章拒絕色盲者入學之規定認為並不違反平等權，解釋理由書指出：「鑑於色盲非屬人力所得控制之生理缺陷」、「因警察工作之範圍廣泛、內容繁雜，職務常須輪調，隨時可能發生判斷顏色之需要，色盲者因此確有不適合擔任警察之正當理由。」該號解釋認定該招生簡章拒絕色盲者入學之規定並不違憲，

主要理由係基於「色盲非人力所得控制」，且「判斷顏色之需要」是適合擔任警察工作所必備。

由該號解釋可知，考量差別待遇是否違反平等權之保障，應考量其差異是否屬「人力所能控制」。因為色盲是「非屬人力所得控制之生理缺陷」，且依目前之醫學水準，似乎是無法治癒或補救，應屬「事物本質之不同」。然而「警察專業學識與經驗」之差異並非絕對，且顯可透過教育與訓練加以補足，並非人力所不能控制，絕無理由認為一般大學生不能具備擔任警官所需要之學識與經驗。確定終局判決二認為警大畢業生與一般生就「警察專業學識與經驗」之差異具有「事物本質之不同」即有所誤解。

（三）對於警大生與一般生在考試錄取時就警察專業學識與經驗可能存在之差異，內政部警政署有義務提供必要之訓練加以補足。

按國家考試固然是由考試院考選部依法辦理，但實際上是由用人機關提出相關需求並訂定相關應考資格以資辦理，參加同一次同等考試而獲得錄取者，合理期待政府機關依公平原則訓練、分發及任用。然而誠如監察院之調查報告指出，「就合理之差別待遇所設之特別條件等相關應考事項資訊，應明白揭露予應考試人知悉，接受並參加考試。」然而警政署並未妥善規劃及配套措施不足，「乃至歷年舉辦三等警察特考，未與現職警員充分溝通及翔實揭露考試資訊，衍生後續紛爭，以致錄取之警察人員為自身權益，而屢屢興訟。」

（監察院 102 內調 0082 調查意見），因此縱然警大畢業生與一般生在考試錄取後擔任巡官之個人條件有所不同，但該差

異非不能透過教育與訓練而補充，而且因為考試資訊未翔實揭露，警政署更負有補足該差異之義務。本號解釋理由就此指出：「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。」

三、如何從警大生與一般生中擇優任用：

本號解釋之解釋理由進一步指出：「至巡官等員額有限，只有部分考試及格人員得派任巡官，事所必然，無可厚非，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」，如何由警大生與一般生中擇優任用，亦應加以討論。

（一）關於警大畢業生與一般生就「警察專業學識與經驗」之差異，內政部曾作較詳盡之說明。內政部於回覆本院之說明中指出：警察幹部必須具備執法智慧、執法技能與執法倫理，三者缺一不可。執法智慧指洞悉犯罪者心理，注重專業依法行政，避免濫權侵犯民眾權益。執法技能以柔道、摔角、擒拿、射擊等警技加以考量。至於執法倫理指操守品行、任勞任怨完成所賦予之任務。是否具備執法倫理在於有否接受長期之考核與訓練，舉凡擔任警校自治幹部及勞動服務等，精神與生活教育。內政部認為特考只能考核執法智慧，而無法考核執法倫理，「因此縱使警察大學畢業學生，如果特考無法通過，即屬欠缺執法智慧，雖然具備執法技能與執法倫理，亦不能勝任警察工作；同樣地，三等特考及格者，如僅具備

執法智慧亦難以擔任警察幹部之工作」。換言之，內政部認為唯有警大教育能提供執法技能與執法倫理，因此「警察管理幹部（巡官職級以上）職務，應由完成警察大學教育者，始足以擔任之」。¹

本席認同內政部所主張特考只能考核所謂的「執法智慧」，但本席不贊成非警大生即欠缺執法技能與執法倫理之說法。所謂執法技能中之柔道、摔角、擒拿、射擊等警技，一般生於大學期間可能依其興趣自主學習，亦不可排除其中有體育技能之佼佼者，沒有理由認定一般生之執法技能一定不如警大生，縱有不足，於受訓期間補足執法技能並不困難。至於所謂的執法倫理，更無客觀之標準，所謂「任勞任怨完成所賦予的任務」只是個人責任感之表現，並無理由說一般大學畢業生較缺乏責任感。一般大學生亦有可能在社團中擔任領導幹部而成績卓著，亦可認為符合「長期之考核與訓練」。

（二）本席相信警政署在執行面上偏厚警大畢業生並非完全出於保護自己人的心理。一般生對警察工作之忠誠度，可能亦有令警界高層憂心之處。研究報告指出，一般生的問題在於「抱持騎驢找馬的心態，將警察機構視為暫時的避風港，對警察工作缺乏熱忱，對警察團體缺乏認同」²。因此如何擷取警大生與一般生之所長，達成相輔相成的效果，應是政策上應考量的重點。

綜合言之，本席認為警校生與一般生在所謂執法技能與

¹ 參見司法院會台字第 12056 號黃世峯等 4 人及會台字第 12057 號林慶昌等 13 人聲請解釋案內政部說明資料第 13 頁。

² 參見潘靜怡，警察人員考選制度之研究，國立台灣大學社會科學院政治學系政治與公共事務碩士在職專班碩士論文，頁 14，2014 年 7 月。

執法倫理縱然可能在考試錄取時因過去教育背景之不同，在個別領域程度有所差別，但應是各有所長，可以透過長期之培養、訓練，達到相同的標準，甚至可以通過良性競爭，互相觀摩而尋求共同進步。

就此，研究報告指出：「在警察考試制度中遴選出適任人才，為國家重大的課題。無論在警察考選方式之筆試、體能測驗、教育訓練或實務訓練的過程中，都必須發揮人才遴選的功能，才能有效遴選用人機關所需之人才。若能在考選制度前端，例如筆試或體能測驗時，篩選出具有警察工作職能及人格特質者，再進行教育訓練，除可加強適任者之訓練外，更可避免教育成本的浪費。」³可供參考。

四、警界應配合時代變化，公平接納對待非警校系統出身之人員，才能提升素質並獲得社會尊重與支持：

(一) 為了將參加同一特考之一般生與警校生為不同分發所引起的爭議不斷，內政部與考選部乃自 100 年起對警察人員之進用，將一般生與警校生分別考選，亦即所謂雙軌分流之政策。警校生與一般生分別報考，考取後均派至警大受訓，從而均取得任巡官之資格。但是施行之結果爭議依然存在，一般生仍認為錄取率顯不公平，獨厚警校生，監察院於 105 年提出調查報告，指出該制度有「應試專業科目迥異、錄取比率懸殊等特殊設計」、「兩軌錄取率差距極大，顯有因人設事之不公疑慮」等問題（監察院 105 內調 0073 調查意見）。足見警大生與一般生之考選與任用等問題並未在目前雙軌

³ 同前註 2，頁 68。

分流制度下就獲得解決，而突顯有更深層的問題存在。目前依警察教育法，我國警察之訓練系統形成獨特之系統，設立警大與警專，其制度類似軍事系統（如三軍官校及三軍士校），如此之制度在世界各國並不常見。世界各國強調警察來源多元之前提下，美國、日本採先考試後訓練，訓練完畢後任用。唯有韓國之制度與我國類似，有警察大學系統，也有一般大學之系統，分開考試、分開任用。⁴然而在我國與韓國的制度下，深層的問題應該在於警察教育系統出身者如何對待不同來源人員之問題。就此監察院 102 內調 0082 調查意見指出「若刻意保護中央警察大學學歷之現職員警通過三等（乙等）考試者，形成近親繁殖之封閉人事系統，對警察人事制度絕非良策，理由亦難令人信服」。

（二）我國目前之警察養成教育制度並非民主國家之常態，應是歷史之遺留。本號解釋之解釋理由指出「按維持警察養成教育制度，設置警大與警專，乃為培育具備現代社會警察專業知識及技能之警察人員」，即本號解釋並未宣告系爭規定即現行警察養成教育制度違憲。但若我國警界堅守傳統警校之壁壘，而無法敞開心胸接納一般大學畢業生，恐將會持續受到質疑與批評，則是否應維持警察教育體系都可能會受懷疑。

五、美國預備軍官訓練團制度之設立理念與執行效果足供參考：

在警察教育體系人員與一般大學來源之警察人員間之任

⁴ 同前註 2，頁 70-71。

用與分發紛擾不堪之際，本席認為在傳統的警察教育體系之外，如何接納來自一般大學的警察人員，是政策與觀念的問題。軍警之工作有其類似性，均重視組織與服從，社會觀念上亦將軍警人員共同看待，因此其他國家有關軍事人才培養之制度，自亦有值得觀察之處。眾所皆知，美國有西點軍校等傳統之軍事學校，但同時也有由民間管道即將一般大學生培養成為軍人之美國預備軍官訓練團制度（Reserve Officers' Training Corps，簡稱 ROTC）。它的建立理念，執行方式與成果在討論一般生與警校生如何併存時，有值得參考之處：⁵

（一）ROTC 建立的理念是藉由民間的力量，培養一批能體察社會脈動的軍官，以避免軍人集團自成堡壘。

（二）藉著民間大學所培養的軍官加入軍隊，以便打開軍事藩籬，避免軍人集團流於閉塞與極權。

（三）ROTC 現行組織，由美國三軍在各大學設立軍事科學系，配合各校學制實施軍事課程及訓練。經選拔獲錄取的學生，可獲 ROTC 獎學金。每週須接受約兩小時的基本教練與領導統御訓練，第二年暑假須往各軍種基地接受 4 至 6 週之野戰訓練。4 年畢業後以少尉任用，並服常備役 4 年以上。

（四）ROTC 學生畢業後因陞遷管道順暢，下可於單位上當家作主，上可晉升將帥率領大軍，對軍隊自然具有高度之向心力與責任感。

（五）ROTC 之另一重要功能乃在藉著民間大學畢業生大量投入軍隊擔任幹部，避免軍人集團漸趨保守與閉塞，使其思想、心智與社會、時代的變遷相配合。

⁵ 參見周祝瑛，他山之石：比較教育專題研究，頁 151-160，2000 年，文景出版社。

(六) ROTC 預備軍官已與常備軍官無異，大多分發正規部隊任職，如今已成為美國三軍軍官幹部之主力，如曾任美國參謀聯席會議主席之鮑威爾（Colin Powell）上將，即出身 ROTC。威斯康辛大學校長 Lee. S Doeyfus 曾說：「ROTC 不是軍隊在大學校園的勢力展現，而是大學校園對軍隊的實力影響。」

簡言之，在最講求權威與服從的軍校系統都有 ROTC 制度，以吸納並融合民間人才，在思考警界如何吸引更多人才以提升警界之整體素質與社會地位時，ROTC 的理念、執行方式與成果，足供行政院及考試院參考。