

高普考分省區定額錄取與特種考試的省籍篩選效果

駱明慶*

本文檢視高普考與特考優惠外省人對他們集中於公部門的影響，並透過省籍間公務員薪資的比較，驗證考選制度在公務員篩選上的省籍差異。首先，高普考分省區定額錄取的制度，使得在1950–61年間參加高普考的外省籍考生有實質的優惠。其次，實際上更重要的另一個取得公務員資格的管道——特種考試，雖然沒有分省區定額錄取的設計，但是其中1958–81年間的退伍軍人轉任公務人員特考，其錄取人數之多與錄取率之高，使得透過這個管道取得公務員資格，出生世代與1950–61年間參加高普考者大約相當的外省人，實際上是享有省籍優待的。最後，使用1979–92年「家庭收支調查」資料的迴歸分析顯示，1925–36年出生世代中，外省籍公務員相較於本省籍公務員有較低的薪資，且差異的程度隨年齡逐漸加大，此與該世代外省籍公務員的錄取受到優待的觀察一致。另一方面，後來的1937–49及1950–60年出生的世代，外省籍與本省籍公務員的薪資並沒有顯著的差異，這也印證了高普考分區定額錄取和特種考試的省籍優惠在後期並不顯著存在。

關鍵詞：高普考，特考，公務員，省籍差異

JEL 分類代號：J45, J71

1 前言

衆所周知，台灣公部門與民間部門的就業市場，無論在雇用、薪資、福利或退休制度上，均有相當大的差別。¹ 首先，在雇用方面，除了軍人與中學以下教師

*國立台灣大學經濟學系副教授。email: luohm@ccms.ntu.edu.tw。作者感謝兩位匿名評審的寶貴意見與建議，也感謝研究助理楊孝孳小姐在資料整理上的細心協助。

¹1973–2000年間，公務員占就業者比例均在6.2–6.9%之間，1990–97年間的比率最高，均約6.9%，其後略降至2000年的6.3%，2000年時公務員總數為602,407人，其中公務員包括行政機關、事業機關和各級學校等具有公務員任用資格者。公務員人數取自《中華民國銓敘統計》，就業者人數則取自2000年《人力資源調查統計年報》。

有其各自的軍校與師範學校的養成管道，公務員理論上都必須通過國家考試以取得公務員任用資格。其次，在薪資方面，劉錦添與劉錦龍（1988）發現，在考慮自我選擇的過程、並控制勞工個人特性如年齡與教育程度之後，除了運輸業工人之外，所有職業中公部門的工資均較民間部門為高。

另一方面，軍公教人員在薪資之外的福利也與民間部門有極為不同的面貌。除了各項結婚、生育和喪葬補助、軍人與中小學教師免稅和軍眷水電半價之外，子女教育補助費也使得公務員的子女在1994年以前幾乎可以免費就讀公私立大學院校。²

此外，公務員與民間部門就業者的最大不同在於公務員有一幾乎沒有風險的生涯環境，除了就業受到保障之外，在多數民間部門勞工領不到退休金的情況下，公務員也成為唯一可以確定擁有退休保障的勞工。而在退休金的計算上，領取一次退休金者的退休金存款可以獲得18%的優惠利率，領取月退休俸者，最高也可領取在職同職人員月俸額之90%（盧政春1995）。³

公務員相較於民間部門擁有優厚退休金，以及外省人較集中於公部門的現象，也造成不同族群的老人之間，老年經濟來源的明顯不同。舉例而言，1974年行政機關的公務員中，外省籍比例高達46.1%（《中華民國銓敘統計》，1974），該年外省籍人口佔總人口的比例為15.5%（《中華民國統計要覽》，1974）。表1是內政部2000年的「老人狀況調查」中，65歲以上老人的主要經濟來源，主要來自於退休金、撫卹金和保險給付的外省人有47.3%，本省人則只有6.7%。反之，主要依靠子女奉養的本省人有54.6%，外省人則只有19.4%。⁴

過去研究中對於公務員的研究並不多見，對於外省人顯著集中於公部門的現象，過去研究大多將之視為瞭解其他現象的解釋變數。例如在省籍教育成就

²1994年以後，教育補助費不再調升，隨著大學學費的調漲，教育補助費佔學費的比例逐漸下降，但自付的學費成本仍只佔很小比例。以2000年為例，台大社會科學院的學費為21,590元，該年公教人員就讀公立大學的教育補助費為13,600元，仍然約為學費的63%，自付成本只有7,990元。私立學校的比例更高，以該年文化大學文、法學院為例，學雜費42,840元，教育補助費則有35,800元，補助比例約為84%。

³中小學教員或校長依職等與年資不同，最高甚至可領取95%的月退休金給付。

⁴值得注意的是，有18.2%的外省老人和10.7%的本省老人的主要經濟來源是政府救助或津貼，也就是說，有相當比例的老人的生活費來自於社會救助中之生活扶助金、急難救助金或災害救助等，亦包括退伍榮民按月自榮民之家領取之生活津貼。外省老人之所以有較高比例的經濟來源主要靠政府津貼，與其未婚的特性息息相關。65歲以上老人中，外省人有10.7%是未婚的，本省人則只有1%。而在依靠政府津貼生活的老人中，外省人有23.9%是終生未婚的，而本省人則只有5.9%。外省籍65歲以上老人中，擁有退休金和依靠政府津貼的高比例，反映了外省人之間的異質性。

表 1: 65 歲以上老人主要經濟來源

	退休金 撫卹金	子女奉養 (含媳婿)	工作收入 (含配偶)	儲蓄 投資	政府救助 與津貼	其他
外省籍	47.3%	19.4%	8.4%	4.2%	18.2%	2.5%
本省籍	6.7%	54.6%	15.2%	10.6%	10.7%	2.1%

資料來源：2000 年內政部「老人狀況調查」。

差異的比較上，公務員的子女教育補助費的存在，被認為是外省人教育程度較高的原因之一（吳乃德 1997），但是關於外省人較集中於公部門的現象本身並沒有進一步的分析。本文主要目的在探討除了難以衡量的偏好差異，以及報考公務員的學歷限制或許也造成教育程度較高的外省人較容易成為公務員之外，我國透過考試任用公務員的制度本身，是否也使得外省人較容易成為公務員。具體而言，本文旨在探討高普考分省區定額錄取制度和特種考試，是否實質上造成對外省人的優待，而使得外省人較容易成為公務員。此外，如果考試本身有篩選能力的效果，優惠錄取應會影響對錄取者的能力篩選。假設能力是公務員的升遷的主要因素，那麼優惠錄取也會反應在外省籍公務員的升遷速度較慢。因此，本文也將比較外省籍與本省籍公務員的公務員生涯中，以薪資所衡量的升遷速度之差異。

本文除第 1 節前言敘述研究動機外，第 2 節描述高普考分省區定額錄取制度的演變，以及它對不同省籍人士成為公務員機會的影響。第 3 節探討另一個或許不為人們熟知，但卻是比高普考更重要的取得公務員資格的管道——特種考試，是否與高普考有類似的省籍優惠。第 4 節將進一步以不同世代公務員的薪資水準，來比較本省籍與外省籍公務員升遷速度的差異，並進一步驗證公務員資格的省籍優惠在早期的世代確實存在。第 5 節為結論。

2 高普考分區定額錄取制度的演變

公務員高普考分省區定額錄取的規定，源自於〈憲法〉第 85 條的規定——

「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，並應按省區分別規定名額，分區舉行考試，非經考試及格者，不得任用。」

再依據〈考試法〉第 20 條——

「各省區之公務人員考試，分別在各該省區舉行，應考人以本籍為限。全國性公務人員考試應分省區或聯合數省區舉行，並應按省區分定錄取名額，由考試院於考期前3個月公告之，其定額比例標準為該省區人口在300萬以下者5人，人口超過300萬者，每滿100萬人增加1人。」

此一原本針對中國設計的考試制度，在國民政府來到台灣之後，自1950年起，成為高普考錄取制度的依據，其中各省區的定額數，主要依據內政部於1948年公布之各省區人口計算而得。這一組定額數一直沿用至1992年，隨著〈戶籍法〉的修正，⁵取消戶籍資料中關於本籍的記載，此一分區定額錄取制度正式廢除為止。⁶其中台灣省的定額數，隨著台灣人口的增加，由最初的8人，逐步增至21人。1991年時各省定額數如表2所示，當年之定額總數為599人。

雖然原先憲法的設計是在各省分別舉行考試，再依各省區之定額數錄取，國民政府來到台灣之後，自然無法在大陸各省舉辦考試，因此自1950年起在台北舉行全國性公務人員考試，並依前述各省的定額數，錄取在台之各省籍人士。此外自1950年起，也另外舉行台灣省公務人員考試，供台灣省籍人士報考，錄取省級機關所需的公務員。此一台灣省公務人員考試於1969年廢止，此後僅舉辦全國性公務人員考試。

分省區定額錄取制度的施行，明顯造成各省籍人士錄取機會的不公平。為了達到錄取的定額，配額較多的省區就能以較低的分數錄取，最明顯的差異存在於台灣省籍與非台灣省籍考生之間。以1950年全國性公務人員高考為例，錄取者中台灣省者有7人，其他省籍者雖然有少數省區因無人應考而缺額，仍然錄取了179人，佔全部錄取名額的96%。即使加上只由台灣省籍人士應考的台灣省公務人員考試所錄取的30人，外省籍仍占該年高考錄取者的83%。⁷

⁵戶籍法原先規定需記載本籍，後來由於省籍問題在解嚴前後成為社會分歧的重要問題之一，因此有修改戶籍法之議。其中立法委員丁守中在1991年12月7日『戶籍法部分條文修正案』第二次聯席會議中的發言，在諸多修法的意見中，有相當程度的代表性，摘錄如下：「本席...認為應刪除本籍登記，中國人傳統以來就有狹隘的地域觀念，無論大陸或台灣都如此，中國如要大一統，首先就要破除地域觀念。...，例如本席生於高雄，本籍卻登記為浙江人，因為家父來自浙江，或許還有些關連，但是本席的小孩今年才3歲，在台北出生，卻也登記為浙江人，...，因此本籍的標籤對他毫無意義可言，可是他卻可能因此而被認為是外省人，將來就業時可能會受到不同的待遇，...，本席均認為應該刪除本籍登記。」(立法院公報法律案專輯第144輯內政62，戶籍法部分條文法案。)

⁶1994年修憲後之《憲法增修條文》第5條明定，「憲法第85條有關按省區分別規定名額，分區舉行考試之規定，停止適用。」

⁷ $179/(179+7) = 96\%$, $179/(179+7+30) = 83\%$ 。

表 2: 1991 年高普考各省區定額數

省區	定額數	省區	定額數	省區	定額數
江蘇省 ¹	44	河北省	34	遼北省	7
浙江省	22	山東省	42	吉林省	8
安徽省	24	河南省	32	松江省	5
江西省	15	山西省	17	合江省	5
湖北省	24	陝西省	13	黑龍江省	5
湖南省	28	甘肅省	9	嫩江省	5
四川省	50	寧夏省	5	興安省	5
西康省	5	青海省	5	新疆省	6
福建省	13	綏遠省	5	海南特別行政區	5
廣東省	28	察哈爾省	5	西藏地方	5
廣西省	17	熱河省	8	蒙古地方 ²	8
雲南省	11	遼寧省	14	華僑 ³	27
貴州省	12	安東省	5	台灣省 ⁴	21
合計					599

資料來源: 歷年「中華民國考選統計」。

1. 各省名額包含省內之院轄市。
2. 1953年新訂蒙古地方定額為8人。
3. 1956年新定華僑15人, 1976年增為19人, 1982年再調整為27人。
4. 台灣省定額隨著人口增加, 1956年增為10人, 1964年增為12人, 1968年增為13人, 1972年增為15人, 1980年增為19人, 1984年增為20人, 1987年再增為21人。

此外, 我們也可以使用1956年「戶口普查」資料中, 25-29歲的各省籍人口數, 來觀察高普考錄取者集中於外省籍的情形, 表3計算1956年高普考錄取人數佔人口的比例。高普考合計錄取台灣省籍40人(高、普考各20人), 外省籍428人(高考293人、普考135人), 戶口普查中25-29歲人口, 外省籍有81,343人, 本省籍有639,547人。因此, 本省籍錄取人數占25-29歲人口比例為0.006%, 遠低於外省籍錄取人數占同年齡人口比例0.526%, 即使加上台灣省公務人員考試, 本省籍錄取人數占人口比例仍只有0.061%。

另一方面, 由於定額比例是依照1947年時中國各省區的人口所計算, 此與各省來台人口的比例並不一致, 這也造成外省籍中、各省籍間錄取機會的差

表 3: 1956 年高普考錄取人數占 25-29 歲人口比例

	全國性公務人員考試		台灣省公務人員考試		25-29 歲人口	高普考錄取人數占 25-29 歲人口比例	
	高考 (1)	普考 (2)	高考 (3)	普考 (4)		$\frac{(1+2)}{(5)}$	$\frac{(1+2+3+4)}{(5)}$
外省籍	293	135	0	0	81,343	0.526%	0.526%
本省籍	20	20	189	163	639,547	0.006%	0.061%

資料來源：1991 年《中華民國考選統計》，1956 年《中華民國戶口普查報告書》第二卷第二冊。

異。舉例而言，1956 年時，西康省有 313 人在台灣，有配額 5 名，福建省在台人口 142,510 人，配額只有 13 名。由此可知，除了本省籍與外省籍考生之間錄取機會不平等外，外省人中各省籍的錄取機會也不相同（姚嘉文 1975a）。

其後，分省區定額錄取制度所造成本省籍考生錄取率偏低的情況，在監察院與考選機關間時有討論，直到 1962 年考試法修正時，才以加倍錄取的方式來解決此一問題。修正後的考試法第 21 條第 2 項增訂 —

「…，但仍得依考試成績按定額標準比例增減錄取之。對於無人達到錄取標準之省區得降低錄取標準，擇優錄取一人，但降低錄取標準十分仍無人錄取時，任其缺額。」⁸

加倍錄取在程序上的做法如下：每年高普考試以後，典試委員會在第二次會議中決定各類科最低錄取標準，考選部再專案提請典試委員會，按各類科台灣省籍考生達到最低錄取標準之總人數，除以台灣省之定額比例數所得之倍數，據以決議對各省區同樣增加若干倍數錄取。舉例而言，1978 年的高考，最低錄取標準為平均分數 60 分，台灣省籍考生中達到錄取標準者共有 606 人，當年台灣省的定額數為 15 名， $606/15 \doteq 41$ ，因此決定各省區均依照定額數增加 40 倍錄取，即錄取定額數的 41 倍。當時外省籍定額數合計為 570 名，理論上應錄取 $570 \cdot 41 = 23,370$ 人，外省籍必然會有缺額的情形發生。但是由於最多只能降低錄取分數 10 分，實際僅錄取外省籍考生 172 人，台灣省籍錄取 606 人，外省籍占全部錄取人數的 22.1%，加倍錄取的作法明顯地提高了台灣省籍考生的錄取比例。圖 1 畫出歷年全國性公務人員高普考錄取者中，外省籍所佔

⁸指平均分數 10 分。

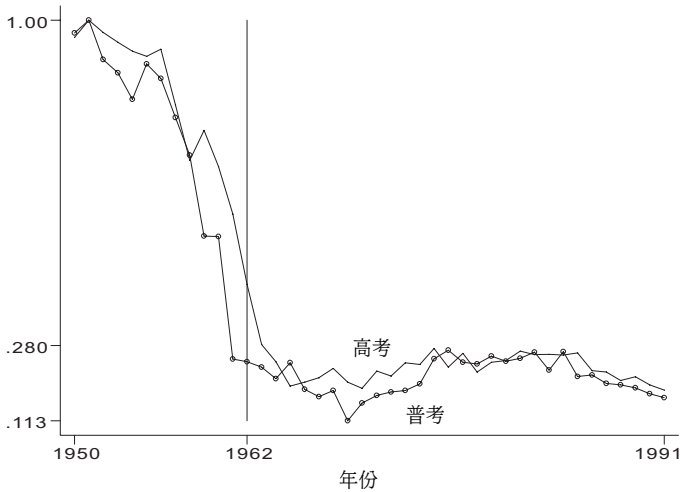


圖 1: 高普考錄取者之外省籍比例

的比例, 1962年後外省籍比例明顯低於1950年代的比例, 與此一變革有直接關係。值得注意的是, 圖1錄取者之外省籍比例在1962年更改制度前已經下降, 這是因為1962年改制前, 由於外省籍報考人數不足, 已經產生缺額錄取的情形, 其中普考缺額情形又較高考嚴重, 因此普考錄取者之外省籍比例又比高考錄取者之外省籍比例更早下降。

換言之, 在1962年採取加倍錄取的措施後, 每年除了每一省區最多可能會有一位考生因為降低錄取分數10分以內錄取而獲得優惠外, 其實質效果已經不存在。⁹亦即, 此一制度下, 受到實質優惠的主要是1950-61年間參加高普考的外省籍考生。

3 取得公務員資格的另一重要管道 — 特種考試

雖然考取高普考, 是為人們所最熟知進入公家機關成為公務員的管道, 但是它其實不是唯一、甚至不是最主要的管道。〈考試法〉第2條規定 —

⁹根據1988年10月19日11版《聯合報》、題為「高普考明放榜、定額錄取忙煞人也」的報導, 「... 據了解, 部分成績較差的考生為了能夠利用這項『保障』錄取的辦法, 不惜鑽循戶政漏洞, 以過繼、收養或結婚的方式, 將籍貫變更為大陸偏遠省區, 而達到被錄取的目的。據統計, 每年高普考試依據這項辦法而被保障錄取的考生約有10餘人。」

「公務人員考試分高等考試、普通考試二種，遇有高普考試及格人員不足或不符合需要時，得舉行特種考試；前項特種考試，分為甲、乙、丙、丁四等，分別舉行之。」

其中甲等特考的位階高於高考，¹⁰ 乙等特考相當於高考，丙等特考相當於普考，丁等特考則低於普考。

特種考試的舉辦，開啓了另一個成為公務員的管道，其錄取人數與錄取率均遠高於高普考。表 4 列出自 1950 年起高普考與特考的錄取人數、錄取率 and 累積人數。舉例而言，1950–61 年間，高普考總計錄取 8,043 人，錄取率僅有 13.19%，特考則總共錄取了 28,669 人，為高普考的 3.56 倍之多，錄取率則高達 35.73%。1950–2000 年間，高普考的平均錄取率為 7.31%，特考的平均錄取率則為 15.45%，超過高普考錄取率的兩倍。而由累積人數的角度來看，1950–91 年間，透過高普考取得公務員資格者有 80,407 人，而經由特考取得資格者則有 354,319 人，約為前者的 4.41 倍。

上一節探討了高普考分省區定額錄取制度，造成 1950–61 年間外省籍考生的錄取優惠，但是由於我們下文所要使用的個體資料，僅能區分公務員的身份及其受僱單位為各級政府或公營事業機關，並無法區分個人是經由高普考或特考取得公務員任用資格，所以有必要對特考錄取者的組成做進一步的瞭解，表 5 列出 1950–91 年間各類特考的錄取情況。

由表 5 可以看出，特考錄取人數最多的前三類分別為「警察」、「退除役軍人轉任公務人員」和「交通事業人員」，三類合計共有 243,196 人，占總錄取名額的 68.6%，其中警察特考的錄取率高達 50%。1950–91 年「退除役軍人轉任公務人員」特考共錄取 67,365 人，錄取率高達 44.15%，占同期各類特考總人數的 19%，占同時期高普考錄取總人數 80,407 人的 83.8%。雖然公務人員特考並沒有分省區定額錄取的規定，所有的特考也都不以省籍作為報考資格的限制，但是「退伍軍人轉任公務人員特考」的應考者必須先具備職業軍人的身份，一般認為職業軍人以外省籍占絕對多數，因此名義上沒有省籍優待的「退伍軍人轉任公務人員特考」，實質上也有省籍優待的效果。¹¹

¹⁰位階高於高考的甲等特考，1951–2000 年間僅舉辦過 9 次，共錄取過 491 人（2000 年《考選統計》，表 32 之 17）。甲等特考由於錄取人數少、第二試需口試且錄取者多為現職高官，而有「黑官漂白」之譏（1988 年 12 月 22 日，《聯合報》2 版）。

¹¹通過「退伍軍人轉任公務人員特考」者，其職等與年資的轉換另有詳細規定。根據「後備軍人轉任公職考試比敘條例」第 5 條、第 2 款規定，「後備軍人依法取得公務人員任用資格者，按其軍職年資，比敘相當俸給。」具體執行內容的規定在「後備軍人轉任公職考試比敘條例施行細

表 4: 高普考與特考錄取人數與錄取率

	1950– 1961	1962– 1971	1972– 1981	1982– 1991	1992– 2000	1950– 2000
高普考						
錄取人數	8,043	11,103	24,481	36,780	50,411	
錄取率	13.19	9.11	6.61	7.56	6.73	7.31
累積人數	8,043	19,146	43,627	80,407	130,818	
特考						
錄取人數	28,669	72,397	125,948	127,305	73,252	
錄取率	35.73	29.76	17.09	14.17	9.05	15.45
累積人數	28,669	101,066	227,014	354,319	427,571	
比例 (特考/高普考)						
錄取人數	3.56	6.52	5.14	3.46	1.45	
錄取率	2.71	3.27	2.59	1.87	1.34	2.11
累積人數	3.56	5.28	5.2	4.41	3.27	

資料來源: 歷年《中華民國考選統計》。

由於資料的限制, 我們並沒有「退伍軍人轉任公務員特考」錄取者的省籍分配, 但是我們蒐集到 1972–91 年間所有特考錄取者之省籍分配。此外, 由於在 1972–85 年間, 「退伍軍人轉任公務員特考」每兩年舉辦一次, 我們可由蒐集到的歷年所有特考錄取者的省籍比例, 以及「退伍軍人轉任公務員」特考的錄取人數和錄取率的變化, 大致看出「退伍軍人轉任公務員」特考錄取者的省籍分布情形。表 6 是 1958–1991 年間, 高普考與特考錄取者的外省籍比例和對應年度的「退伍軍人轉任公務員」特考的錄取情形。

則」第 10 條, 依軍職官階轉任對應的職等。舉例而言, 上校轉任簡任第 10 職等職務, 中校轉任薦任第 8、第 9 職等職務, 少校轉任薦任第 7 職等職務, 上尉轉任薦任第 6 職等職務, 中尉、一等士官長轉任委任第 5 職等, 少尉、二等士官長轉任委任第 4 職等, 三等士官長、上士轉任委任第 3 職等。其中上尉轉任的薦任 6 職等相當於高考及格者的初任職等, 而三等士官長轉任的委任 3 職等則相當於普考及格者的初任職等。此外, 在年資的計算方面, 「後備軍人轉任公職考試比敘條例施行細則」第 10 條也規定, 「前項各款軍職年資, 經任官有案者轉任公務人員相當職務時, …, 自前項各款職等最低俸級起敘, 並按每滿 1 年提高一級比敘, …」。也就是說, 軍職期間的年資, 也可以合併計算到公務員的年資中。

表 5: 各項公務人員特考錄取統計 — 1950–1991 年

類科別	錄取人數	錄取率	百分比
警察	108,742	50.03	30.69
退除役軍人轉任公務人員	67,365	44.15	19.01
交通事業人員	67,089	9.27	18.93
台灣省基層公務人員	28,643	7.48	8.08
台灣省各級學校畢業生就業考試	16,825	49.01	4.75
國防部行政及技術人員	14,695	25.52	4.15
關務稅務金融保險人員	11,304	11.02	3.19
其他不經常舉辦之考試	9,389	11.24	2.65
法務部調查局電務、調查、政風人員	7,413	67.91	2.09
台灣省建設人員經濟建設人員	3,924	15.07	1.11
司法人員	3,664	6.28	1.03
國防部情報局、國家安全情報人員	2,888	59.27	0.82
台灣省地方行政人員	2,206	9.19	0.62
社會教育行政、社會工作人員	2,034	28.29	0.57
外交領事、外交行政、國際新聞及國際經濟商務人員	1,434	11.49	0.40
台灣省原住人民應各類科人員	1,304	16.23	0.37
經濟部及所屬事業機構各類人員	1,246	19.50	0.35
軍法人員	1,228	53.81	0.35
各種銀行行員	1,181	4.05	0.33
台灣省鄉鎮區縣轄市村里自治人員	851	8.77	0.24
甲等考試	491	26.77	0.14
中央信託局保險業人員	284	10.69	0.08
衛生技術人員	119	100.00	0.03
總計	354,319	18.09	100.00

資料來源: 1991 年《中華民國考選統計》表 12。

表 6 有幾個有趣的現象。首先, 如前所述, 歷年特考錄取人數均遠多於高普考錄取人數 (1991 年除外)。其次, 在沒有舉辦軍人轉任公務員特考的年度, 高普考與特考錄取者的外省籍比例雖然互有高低, 但相差不大。但在舉辦軍人轉任公務員特考的年度, 尤其在 1981 年以前、錄取率高於五成以上的年度,

表 6: 高普考、特考錄取者之省籍分配與軍人轉任公務員特考錄取情形

年度	高普考錄取者		所有特考錄取者		軍人轉任公務員特考	
	人數	外省籍比例	人數	外省籍比例	錄取人數	錄取率
1958					3,070	43.20
1962					8,243	43.35
1965					8,074	36.67
1968					1,452	65.08
1970					2,155	77.83
1971					4,033	79.58
1972	1,797	18.98	4,934	25.70		
1973	1,798	21.36	25,115	75.05	6,554	61.62
1974	2,207	30.27	12,150	22.38		
1975	2,234	24.93	16,489	61.63	6,953	59.98
1976	1,163	23.65	13,456	24.27		
1977	1,491	31.12	14,870	52.13	6,251	55.99
1978	2,192	31.20	9,024	21.84		
1979	2,938	25.15	14,667	35.92	3,760	44.72
1980	5,098	26.11	13,405	25.71		
1981	5,369	27.40	18,587	36.88	7,467	56.25
1982	2,133	26.63	5,808	30.23		
1983	3,237	24.28	20,525	33.88	1,737	19.93
1984	1,855	25.50	10,805	19.54		
1985	4,242	22.84	10,602	21.65	1,369	16.96
1986	2,925	16.81	9,389	16.81		
1987	4,081	21.39	10,952	21.09	1,095	13.62
1988	5,689	19.30	11,876	15.84		
1989	9,457	18.59	27,391	18.01	1,128	22.49
1990	10,735	18.25	18,464	15.38		
1991	15,138	17.52	9,359	17.93	630	12.69

資料來源：1991年《中華民國考選統計》表3與2000年《中華民國考選統計》表32之6。

特考錄取者的外省籍比例均明顯高於相鄰年度的外省籍比例。舉例而言，在1972和1974年沒有舉辦退伍軍人轉任公務員特考的年度，特考錄取者的外省籍比例分別為25.70%和22.38%，1973年舉辦的退伍軍人轉任公務員特考錄取6,554人，錄取率61.62%，該年特考錄取者外省籍遽增為75.05%。¹²由此可推知，軍人轉任公務員特考的錄取者中，錄取者有相當高的外省籍比例。另外一個值得注意的現象是，絕大多數的軍人轉任公務員的錄取人數，都發生在1981年以前，1983年以後，無論錄取人數或錄取率均顯著降低。

由以上的討論可知，省籍優待而取得公務員資格的管道，主要在於1950–61年間的高普考分省區定額錄取制度，以及1981年以前舉辦的歷次「退伍軍人轉任公務人員特考」，而特考錄取的人數又遠高於高普考錄取的人數。雖然幾乎所有的「退伍軍人轉任公務人員特考」都是在1962年高普考分省區定額錄取制度改制之後所舉辦的，但是退伍軍人應考時的年齡，應明顯高於高普考考生的年齡，因此透過這兩類管道得到省籍優惠的公務員，可能有相當高的比例是屬於相同的出生世代。舉例而言，如果參加高普考考生的年齡為25歲，退伍軍人的年齡約為45歲，那麼1981年參加軍人轉任公務員特考者和1961年參加高普考者應為相同的出生世代。

由於下一節的分析將以出生世代為基礎，假設考生參加高普考的年齡約為25歲，根據受高普考分區定額錄取制影響程度不一的世代分組，假設參與1950–61年高普考者為1925–36年出生的世代。由於我們只分析男性公務員的情況，一般而言，在大學畢業後仍須服兵役，25歲參加高普考這應是可以接受的假設。但是，需要注意的是退伍軍人轉任公務員時的年齡，應遠比25歲為高，因此需要進一步瞭解參加高普考與退伍軍人轉任公務員特考所對應到的出生世代，以釐清受到省籍優惠錄取的世代。

以上均是由歷年流量的角度來觀察優待錄取的長期變化。另一個觀察不同世代省籍優待錄取程度，是以存量的角度來看不同出生世代中，外省籍公務員所佔比例的變化。圖2將兩條曲線畫在同一圖上，其中標示「戶口普查」的曲線是以1990年「台閩地區戶口普查」中，各個出生世代男性公務員的外省籍比例，並假設25歲為參加高普考的年齡，對應到應考年度而得。僅使用1990年戶口普查中的男性，是因為其中女性的籍貫可能因結婚而更改為丈夫的籍貫，可能會有偏誤。公務員的定義為受雇於政府，行業為公共行政、社會服務及個

¹²另一個提高1973年特考錄取者的外省籍比例的原因，可能是該年9月也舉辦了警察人員特考，錄取了9,217人，錄取率70.17%。

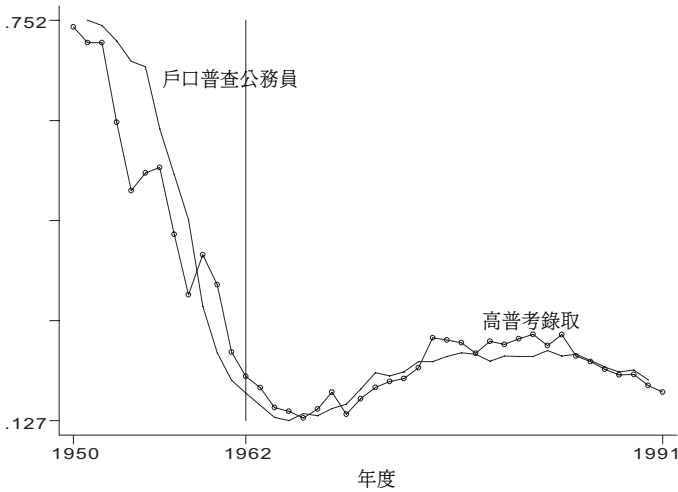


圖 2: 高普考錄取與戶口普查公務員的外省籍比例

人服務業，職業為專門性、技術性人員、行政級主管人員、監督及佐理人員，以及學歷為高中職以上者。¹³ 圖2中另一條曲線是歷年高普考錄取者中外省籍的比例，其中1950–68年的數值與圖1中的數值略有不同，這是因為這些年中除了「全國性公務人員」高普考之外，另舉辦有台灣省公務人員考試，供台灣省籍人士應考，本圖的數值將台灣省公務人員考試包含在內，因此外省籍比例較圖1中外省籍的比例為低。舉例而言，圖2中1962年「高普考錄取」的比例為1962年高普考錄取者的外省籍比例，而「戶口普查公務員」則表示1990年戶口普查男性公務員中，1937年出生者之外省籍比例。

由圖2中似乎可以看出，雖然高普考錄取者只是取得公務員任用資格的部分管道，甚至不是最主要的管道，但是從存量的角度來看，包含透過特考而取得公務員資格的管道之後，各世代間外省籍比例的變化仍與高普考中外省籍比例的世代變化大致相符。也就是說，特考中受到省籍優惠者是與參加1950–61年間高普考者大約相同的世代。下一節我們使用1979–92年的「家庭收支調查」，以任職於各級政府的男性公務員為樣本，比較省籍間的工資差異，進一步推論高普考分省區定額錄取制度和特種考試對公務員能力篩選的影響。

¹³限制學歷高中職以上，是因為高普考的應考資格中，高考限制考生學歷在大專以上，而普考限制考生學歷高中職以上。

4 高普考與特考的省籍篩選效果 — 以薪資來衡量

由前面2節的討論可知，進入政府機關成為公務員的管道，在某些期間並不純粹以考試成績為唯一依據。具體而言，1950–1961年間的高普考，由於高普考分省區定額錄取的規定，造成外省籍考生受到優惠錄取的待遇。此外，歷年舉辦的各類特考，雖然名義上並沒有分省區定額錄取的規定，但是錄取者的外省籍比例也高於同時期高普考錄取者的外省籍比例。這主要是因為一方面歷年特考的錄取人數與錄取率均遠高於高普考，再加上其中佔總錄取人數將近20%的退伍軍人轉任公務員特考，應有很高的外省籍比例。上述兩個現象，造就了某些世代的外省籍人口，在公務員資格的取得上，實際上是受到優惠待遇的。

如果考試成績能夠相當程度反應考生的能力，而且進入公務機關後的升遷速度端視個人的能力而定，那麼一個合理的預期是，受到優惠待遇而進入公務機關的外省人，其升遷速度應較相同條件、同時期成為公務員的本省人為慢，這是接下來我們要檢定的一個推測。

雖然我們並沒有公務員的詳細人事資料，但是由於在給定相同教育程度和年資的情況下，固定的公務員薪資結構使得公務員的職位高低與其個人薪資間有高度相關性存在。由於高普考初任公務員的職等是固定的，例如高考及格者取得薦任6職等的資格，普考及格者則以委任3職等開始任用，因此在控制了教育程度和代表年資的年齡之後，薪資應該可以用來衡量公務員在公務員體系中位置的高低，位置高者其「升遷速度」應屬較快。反之，位置低者其「升遷速度」較慢。至於大量的軍人轉公務員者，透過「國軍退除役官兵參加公務人員考試及轉任公務人員優待辦法」和「後備軍人轉任公職比敘條例」等法規的保障，原來在軍中的職等可以獲得比敘，年資也可以獲得保留，軍人轉任後職等仍然可以平順地移轉。

因此，雖然比較單期薪資的高低或許不能衡量某個「階段」的升遷速度，但是在控制了以教育程度代表的初任公務員的職等和以年齡代表的年資之後，薪資的差異應仍能反映職等的高低，並間接地反映出升遷速度。

此外，軍人轉任公務員時或許可能會發生原有人力資本無法完全攜帶至新職，「人力資本」在轉任後將有所耗損的情形。我們將此視為是由於優惠錄取而造成軍人在轉任時所具備適用於文官體系的「能力」較差，我們把「能力」詮釋為從事公務體系業務所需的能力。

以下我們使用1979-92年的「家庭收支調查」中、¹⁴ 25-64歲男性公務員的樣本，依出生世代與資料年份，比較外省籍與本省籍公務員之間的薪資差異。將女性樣本排除，除了因為公務體系中男女升遷速度的差異並非本文的重點，¹⁵ 主要的原因仍是女性因結婚而更改籍貫的問題，使得包含女性樣本的分析會產生偏誤。另一方面，由於事業機關與行政機關的公務員，依考試及格而晉用的情形可能有所差異，我們只使用各級政府的公務員來進行分析。此外，我們也將軍人與教師的樣本排除，因為他們都不是經由考試取得公務員資格。最後，我們將樣本行業別限制在社會服務、公共行政或個人服務業，並排除國中以下學歷者。

表7是依出生世代與資料年份的公務員工資方程式，被解釋變數是受雇年薪的自然對數值，以1992年新台幣計，解釋變數為典型的工資方程式的變數，包括年齡、年齡平方和教育程度的虛擬變數大學、專科並以高中學歷為對照組，以及省籍等變數。我們將出生世代大致分為1925-36、1937-49以及1950-60年出生者3組，第1組出生世代大約是前文所討論的受到分省區定額錄取制度在1950-61年有實質影響的世代，這個世代應該也包含許多經由「退伍軍人轉任公務人員」特考而取得公務員資格者。第2、3組大約是以國民政府來台的1949為分界點。迴歸分析中再將每一組出生世代在可取得資料的14年間分成3期，每期大約5年，其中最後一組對應的是解嚴之後的5年。

我們主要的興趣是觀察在控制了教育程度與年齡所代表的年資之後，外省籍公務員與本省籍公務員的薪資是否有差異，而差異的存在與否是否與該世代受到高普考或特考的優待有關，因此我們對表7的討論將集中在「外省籍」的係數上。

首先，3個世代中公務員為外省籍的比例相當不同，最早的1925-36年出生世代有超過50%的公務員為外省籍。¹⁶ 與圖1和圖2相呼應，其後兩個世代

¹⁴隨著1992年(戶籍法)的修正，取消登錄本籍的規定，1993年起政府調查與統計資料均不再蒐集省籍的資料，因此無法使用1993年以後的「家庭收支調查」。

¹⁵男女公務員升遷機會的差異極為明顯，舉例而言，1991年底行政機關中經考試及格而任用的公務員中，在委任第1-5職等的階段時，女性佔47.3%，男女人數相當。但是到了薦任第6-9職等時，女性比例降為18.9%，而在簡任第10-14職等時，女性比例更進一步降為5.4% (1991年《中華民國銓敘統計》表62)。

¹⁶由表6我們可以發現，軍人轉任公務員的情形，絕大多數都發生在1981年以前。1983年以後，無論錄取人數或錄取率均顯著降低。對應到表7的3個資料期間，1979-82年間，外省籍占公務員比例已經高達52.4%，1983-87年間，外省籍比例只增加為55.1%，而到了1988-92年，外省籍的比例甚至略降為54.4%。因此，軍人轉任公務員的管道，並沒有造成這個世代外省籍公務員比例持續增加，沒有造成樣本組成的劇烈變化。

表 7: 省籍對公務員薪資的影響¹

出生世代	1925–1936			1937–1949			1950–1960		
	1979–1982	1983–1987	1988–1992	1979–1982	1983–1987	1988–1992	1979–1982	1983–1987	1988–1992
資料年度	[43, 59]	[47, 64]	[52, 64]	[30, 45]	[34, 50]	[39, 55]	[25, 32]	[25, 37]	[28, 42]
年齡範圍	[43, 59]	[47, 64]	[52, 64]	[30, 45]	[34, 50]	[39, 55]	[25, 32]	[25, 37]	[28, 42]
外省籍比例	0.524	0.551	0.544	0.124	0.147	0.176	0.171	0.209	0.217
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
外省籍	-0.039 (2.63)**	-0.082 (5.02)**	-0.140 (4.86)**	-0.005 (0.27)	0.003 (0.20)	-0.042 (1.62)	0.008 (0.28)	0.009 (0.56)	-0.027 (1.55)
年齡	0.125 (2.38)*	-0.064 (1.13)	0.154 (1.05)	0.009 (0.30)	0.059 (1.97)*	0.169 (3.26)**	0.135 (0.96)	0.109 (2.60)**	-0.049 (1.20)
年齡平方	-0.122 (2.36)*	0.065 (1.25)	-0.116 (0.93)	0.009 (0.22)	-0.043 (1.19)	-0.155 (2.78)**	-0.159 (0.64)	-0.123 (1.81)	0.116 (1.97)*
大學 ²	0.266 (15.95)**	0.286 (15.68)**	0.280 (8.45)**	0.266 (17.94)**	0.339 (21.97)**	0.406 (17.54)**	0.157 (6.44)**	0.226 (14.42)**	0.352 (19.91)**
專科	0.172 (10.81)**	0.177 (10.00)**	0.225 (7.02)**	0.187 (11.77)**	0.219 (13.50)**	0.242 (9.59)**	0.067 (2.76)**	0.092 (5.57)**	0.093 (5.15)**
常數項	9.34 (7.12)**	14.266 (9.28)**	8.121 (1.90)	11.89 (20.58)**	10.877 (17.66)**	8.491 (7.06)**	9.699 (4.87)**	10.266 (16.01)**	13.165 (18.26)**
樣本數	1,323	1,406	730	1,433	1,829	1,047	767	1,767	1,690
R ²	0.18	0.16	0.13	0.23	0.28	0.29	0.16	0.22	0.30

¹ 括弧中為 t 值。* 表示在 5% 的顯著水準下估計值顯著異於 0, ** 表示在 1% 的顯著水準下估計值顯著異於 0。

² 對照組為高中學歷者。

的公務員中，外省籍的比例先減後昇，但都遠低於1925–36年出生的世代。

模型(1)–(3)是1925–36年出生世代在3個資料期間的工資方程式，外省籍的係數都是負值而且顯著，其係數分別為 -0.039 、 -0.082 和 -0.140 。對這個世代而言，1979–82年間，外省籍公務員的薪資較本省籍公務員低3.9%，而在1983–87年和1988–92年間，此一差異分別增加為8.2%和14.0%。¹⁷由前面的討論可知，1925–36年出生這個世代的外省籍公務員是最可能受到優惠待遇而進入公務機關的世代，迴歸的結果顯示，他們在升遷的速度上顯著地低於同世代的本省籍公務員，且相差的程度隨著年齡的增長而擴大，這與該世代外省籍與本省籍間考試篩選程度的差異是一致的。

反觀之後的1937–49年和1950–60年出生世代的係數則顯現相當不一樣的結果。首先，模型(4)–(6)的1937–49年出生世代，雖然外省籍的係數有往負向移動的趨勢，但是都不顯著，表示高普考分省定額錄取制度自1962年開始加倍錄取的措施，已經使得外省籍考生優待錄取的影響不再顯著。此外，軍人轉任公務員特考也沒有顯著影響到這個世代的公務員。

最後，模型(7)–(9)的結果顯示，對1950–60年出生世代而言，高普考分省區定額錄取和軍人轉任公務員特考都沒有顯著地影響省籍間篩選公務員的程度。¹⁸

總的來說，我們的迴歸分析印證了前文關於參加高普考分省區定額錄取和退伍軍人轉任公務員特考的考生中，某些世代受到省籍優待的觀察。對於1925–36年出生的世代而言，¹⁹省籍優待的能力篩選效果造成外省籍公務員的薪資較本省籍公務員為低，且其差距隨年資增長而拉大。相反地，對於1937–60年的出生世代而言，既然高普考分省區定額錄取沒有實質效果，而且退伍軍人轉任公務員特考錄取人數與錄取率都較以前為低，省籍優待的程度遠較前期為低，外省籍與本省籍公務員的薪資也就沒有顯著差異了。

¹⁷嚴格來說，由於「外省籍」為一虛擬變數，若「外省籍」的估計係數是 $-\beta$ ，外省籍公務員的薪資較本省籍公務員低 $100 \times (e^\beta - 1)\%$ 。雖然當 β 接近於0時， $e^\beta - 1 \simeq (1 + \beta) - 1 = \beta$ ；但是當 β 遠離0時， $e^\beta - 1$ 與 β 的差距就會出現。換言之，表6中，1925–36年出生世代在3個期間的估計係數分別為 -0.039 、 -0.082 和 -0.140 應該詮釋為，該世代的外省籍公務員的薪資比本省籍公務員分別低3.98%、8.55%和15.03%。

¹⁸另一個差異不顯著的原因可能是，195–60年出生世代在資料中的年紀尚輕，還看不出升遷速度的差異。

¹⁹雖然我們假設25歲為參加高普考的年齡，理論上1925–36仍然有可能包含極少數的人是在中國大陸上考取公務員者，我們也嘗試了將出生世代限制在1928–36年或1930–36年出生的世代，其結果與1925–36年出生世代的結果並無二致。這也說明了本文對出生世代的分組只是一個約略的分類，重點在於早期的某幾個世代的外省籍公務員確實受到了優惠。

5 結論

相對於民間部門的勞動市場，公部門在雇用、薪資、福利和退休制度上均有相當程度的不同，尤其在就業保障與優厚且有保障的退休金的上，公部門是相當特別的部門。另一方面，外省人相對集中於公部門的現象，過去只有在省籍間教育程度差異的研究中，用公部門才有的子女教育補助費這個變數來討論，但是這個現象本身的形成原因，就鮮少被深入討論。理論上來說，這個現象應該與外省人教育程度較高、隨國民政府來台有較多的公務員、或者親友本身就與公部門相近等因素有關，本文僅討論公務人員考選制度，是否也有造就此一現象的作用。具體來說，本文檢視高普考的分省區定額錄取制度和特種考試，尤其是退伍軍人轉任公務員考試，是否有提高公務員的外省籍比例的影響，並透過省籍間公務員薪資的比較來驗證，考選制度在公務員篩選上的省籍差異。

首先，我們回顧了高普考分省區定額錄取制度的演變，發現該制度對外省籍考生的優惠，在1962年改制後，其實質效果已經幾乎不存在。換言之，高普考分省區定額錄取制度之下，受到實質優惠的是1950–61年間參加高普考的外省籍考生。

其次，我們也討論了特種考試錄取考生的省籍分布，發現特考其實是比高普考更重要的取得公務員資格的管道，1950–91年間，特考錄取人數是高普考錄取人數的4.41倍。雖然特考並不適用分省區定額錄取制，但是其中的退伍軍人轉任公務人員特考，其人數之多與錄取率之高，使得透過這個管道取得公務員資格的外省人，實際上是享有省籍優待的。觀察退伍軍人轉任公務員特考舉辦的年度，以及1990年戶口普查時各世代出生公務員的外省籍比例，我們判斷這些優惠錄取的外省籍公務員，與前述1950–61年參加高普考而受到優待者，應大約屬於相同的世代，都大約是1936年以前出生，來台時已成年或接近成年的世代。

最後，我們使用1979–92年的「家庭收支調查」中，受雇於各級政府之男性公務員的資料，依不同出生世代和對照不同年齡階段的年度分組，以公務員薪資代表其職位高低。工資方程式的迴歸結果顯示，在控制了教育程度與年齡後，1925–36年出生世代中，「外省籍」在各個期間的係數均顯著為負，即外省籍公務員有較低的薪資。而且隨著年齡增長，差異的程度逐漸擴大。這與前面討論中，此一世代的外省籍公務員受到優待而錄取的觀察是一致的。另一方面，「外省籍」的係數在其後的1937–49年及1950–60年出生的世代，在各個資

料期間都不顯著，這也印證了前述高普考分區定額錄取制和特考的省籍優惠在後期已經不顯著了。

總的來說，高普考分區定額錄取和退伍軍人轉任公務員特考，對於早期在大陸出生、來台時已經或接近成年的外省籍世代，確實有優惠存在，此一篩選效果也表現在這些世代在公務員生涯中的升遷速度上。但是，對於後來的世代，此一看起來對本省籍考生相當不公平的制度，除了極少數考生透過更改籍貫為人口稀少的省區而取得優待之外，事實上並沒有對一般的外省人帶來優惠。對於戰後出生的外省籍世代，仍然有集中於公部門的現象，則必須從其他角度來理解。

參考文獻

- 立法院秘書處 (1992), 戶籍法部分條文法案, 《立法院公報法律案專輯第 144 輯內政 62》, 立法院秘書處。
- 台灣省戶口普查處 (1956), 《中華民國戶口普查報告書》。
- 主計處 (1974), 《中華民國統計要覽》。
- 考試院考銓叢書指導委員會 (1984), 《中華民國高普考制度》, 台北: 正中書局。
- 考選部 (1965-1991), 《中華民國考選統計》。
- 李文碩 (1983), 論高普考省籍優待存廢問題, 《聯合月刊》, 23, 46-50。
- 吳乃德 (1997), 台灣階級流動的族群差異及原因, 《台灣社會學研究》, 1, 137-167。
- 姚嘉文 (1975a), 高普考還要論省籍嗎?, 《台灣政論》, 2:9, 14-21。
- 姚嘉文 (1975b), 高普考的配額, 《台灣政論》, 2:11, 31-36。
- 銓敘部 (1974, 1991), 《中華民國銓敘統計》。
- 劉錦添與劉錦龍 (1988), 台灣地區公共部門與民間部門工資率的比較, 《經濟論文叢刊》, 16:3, 393-414。
- 盧政春 (1995), 利益團體與社會福利資源分配 — 透視我國軍公教福利, 林萬億等著, 《台灣的社會福利: 民間觀點》, 台北: 五南圖書出版公司。
- 聯合報 (1988.10.19), 高普考明放榜、定額錄取忙煞人也, 《聯合報》, 11 版。
- 聯合報 (1988.12.22), 甲等特考 95 人金榜題名、考生多為現職高官、難免給人無限遐思, 《聯合報》, 2 版。

駱明慶 (2001), 教育成就的省籍與性別差異, 《經濟論文叢刊》, 29:2, 117–152。

The Ethnic Bias in Recruitment Examinations for the Civil Service in Taiwan

Ming-Ching Luoh

Department of Economics, National Taiwan University

This paper studies the effect of recruitment examinations for the civil service on the concentration of Mainlanders in the public sector, and tests the ethnic selection bias by comparing the wages of Mainlander and Taiwanese government employees. First, in the Senior Examinations (Gao-Kao) and Junior Examinations (Pu-Kao) held between 1950 and 1961, selection was based on a provincial quota which made it easier for Mainlanders to pass the examinations and become government employees. Second, the Special Examinations for Veterans before 1982 had very high pass rates which increased overall ethnic bias toward Mainlanders. Finally, regression results using data from 1979–92 “Household Income and Expenditure Survey” show that, for those born between 1925–36, Mainlander government employees have lower wages than Taiwanese government employees and the differences increase with age. This is consistent with the observation that the recruitment examinations are ethnically biased for the cohort. On the other hand, for the cohorts facing unbiased examinations, those born during 1947–49 and 1950–60, there is no wage difference between Mainlander and Taiwanese government employees.

Keywords: Recruitment Examinations, Government Employee, Ethnic Groups
JEL classification: J45, J71