

公務人員高普考試 按省區定額錄取制度沿革

張麗雪

摘 要

我國科舉制度自宋代採司馬光「逐路取人」建議，科舉取士依地區平均分配原則，以達到平衡各地人才流通，即成為文官考試制度的重要功能之一。因此，36年施行之中華民國憲法，亦將此一制度延襲下來，規定公務人員考試按省區分別規定名額。本文以彙整公務人員高普考試自39年首次在臺舉辦至79年期間，公務人員考試按省區定額錄取在制度上的發展沿革，藉以釐清此一制度的採行，對於臺灣省籍應考人的實質影響，期能借鏡歷史，思考如何建立更完善的文官考選制度。

關鍵字：公務人員高普考試、分省區定額錄取、省籍

自由時報於100年1月17日刊載記者范正祥所撰擬「昔日高普考限制台籍錄取率」之報導，該文中指稱國民政府遷臺後，在臺舉辦之全國性公務人員高普考，仍沿用針對在中國設計的分區定額錄取辦法，依內政部人口局1948年公布的38省（區）人口數目，訂出錄取比例，分配錄取應考人，做為39年起臺灣高普考試錄取制度的依據。該錄取定額數一直沿用到1992年隨著憲法增修條文

停止適用；另因修正戶籍法廢除本籍制度，該限制臺籍考生錄取的不合理歧視制度，才正式走入歷史（自由時報，100年1月17日：A3版）。此篇報導係以批判有關84年以前任職軍公教人員退休金18%優惠存款制度修正，討論公務人員高普考試過去曾採行之按省區分定錄取名額制度，報導內容或限於媒體篇幅所致，未能確實呈現引用學者對於該制度對省籍篩選相關研究之核心結論，另

就該制度之發展背景及實質影響效果，亦未能深度探討，恐有誤導社會視聽之虞。因此，本文即從彙整公務人員高普考試按省區定額錄取制度的發展沿革切入，以期提供一個客觀的角度來理解這個制度的內涵及實質影響。

一、依憲法第85條建制

我國古代科舉，自宋代以降，均有按地域分配名額之設計¹，36年12月25日施行之中華民國憲法第85條明定：「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。」考試法於37年7月21日修正時，第20條乃配合規定：「(第1項)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。(第2項)全國性之公務人員考試，應分省區或聯合數省區舉行，並應按省區分定錄取名額，由考試院於考期前三個月公告之，其定額比例標準，為該省區人口在三百萬以下者五人，人口超過三百萬者，每滿一百萬人增加一人。」考試院依照此一規定，於37年全國性公務人員高等考試、普通考試公告中載明：依照考試法第20條之規定，及內政部37年全國戶口統計總表所列各省區人口數，規定各省區錄取名額比例標準如以下之表1，但錄取名額仍應依考試成績及實際需要

之總名額，按分區錄取名額比例增減，如有關考試法規另有補充規定者，並依其規定(考試院考銓叢書指導委員會，1984:130~133)。

依37年之考試公告，分區定額錄取雖然定有比例標準，但錄取名額仍應依考試成績及實際需要之總名額，按分區錄取名額原則比例增減，並不是定額多少即錄取多少。

政府於39年遷臺後，第一次在臺北市舉行全國性公務人員高普考試，亦明定應按省區分定錄取名額。45年起，分定錄取名額之省區除原37年公告之36個省區外，增加蒙古、海南島、華僑，合計39個省區，廣東省原30名，因海南島另已劃出，改為28名；應考須知並載明：各省區定額仍依考試成績錄取，並得依實際需要比例增減之。39個省區中，除臺灣省及華僑之比例數以實際人口曾作多次調整外，其他各省區之比例數，均以37年之人口數為準。

民國78年為最後一次按省區分定錄取名額，原定各省區定額比例數合計599人，其中臺灣省定額比例數為21人，其後79年版之《中華民國考選統計》亦以此數據進行統計分析(考選部，1990b: 66)。惟究諸事實，考選部為78年全國性公務人員高等暨普通考試，臺灣省區錄取名額標準擬調高為22人乙事，曾於78年9月7日以(78)選高

¹ 關於分區定額擇優錄取制度，在憲法規定之前的制度背景，可參考李震洲(2008)，「廢除分區定額錄取與取消列考三民主義的歷史省思—從轉型正義角度加以觀察」。國家菁英季刊，第4卷第2期。

普字第3409號函報考試院，經考試院提報第7屆第243次會議准予備查，並於同年9月26日以(78)考台秘議字第3066號函復考選部，因此，我國最終於民國

78年所適用之各省區定額比例數，合計應為600人，包括臺灣省定額比例數為22人，詳如表2之訂正版本。

▶▶表1 民國37年所定各省區錄取定額比例標準

省區	定額比例數	省區	定額比例數	省區	定額比例數	省區	定額比例數
江蘇 (南京上海)	44	臺灣	8	陝西 (西安)	13	遼北	7
浙江	22	廣東 (廣州)	30	甘肅	9	吉林	8
安徽	24	廣西	17	寧夏	5	松江 (哈爾濱)	5
江西	15	雲南	11	青海	5	合江	5
湖北(漢口)	24	貴州	12	綏遠	5	黑龍江	5
湖南	28	河北 (北平天津)	34	察哈爾	5	嫩江	5
四川(重慶)	50	山東(青島)	42	熱河	8	興安	5
西康	5	河南	32	遼寧 (瀋陽大連)	14	新疆	6
福建	13	山西	17	安東	5	西藏	5
合計				548			

▶▶表2 民國78年全國性公務人員考試各省區錄取定額比例標準表：訂正版

省區	定額比例數	省區	定額比例數	省區	定額比例數	省區	定額比例數
江蘇 (南京上海)	44	廣東 (廣州)	28	寧夏	5	合江	5
浙江	22	廣西	17	青海	5	黑龍江	5
安徽	24	雲南	11	綏遠	5	嫩江	5
江西	15	貴州	12	察哈爾	5	興安	5
湖北 (漢口)	24	河北 (北平天津)	34	熱河	8	新疆	6
湖南	28	山東(青島)	42	遼寧 (瀋陽大連)	14	海南島	5
四川(重慶)	50	河南	32	安東	5	西藏	5
西康	5	山西	17	遼北	7	蒙古	8
福建	13	陝西(西安)	13	吉林	8	華僑	27
臺灣 (臺北高雄)	22	甘肅	9	松江 (哈爾濱)	5		
合計				600			

二、民國39年至57年同時舉辦3類高普考試

政府遷臺後，自39年起恢復定期舉辦全國性公務人員高普考試。在57年以前，同時也舉辦專門職業及技術人員高等暨普通考試、臺灣省公務人員高等暨普通考試，亦即每年同時舉辦3類高普考試。58年以後，臺灣省公務人員高等暨普通考試停辦，同時舉辦的考試剩下全國性公務人員高等暨普通考試、專門職業及技術人員高等暨普通考試，至72年起，這2類高普考試才分開舉行。

39年至50年的全國性公務人員高普考試，係為反攻大陸預為儲備人才，考試之性質為資格考試，考試及格人員並不分發任用。反之，臺灣省公務人員高普考試錄取之後，分發臺灣省政府分派實習期滿依法任用，故係任用考試，並依37年7月21日修正公布之考試法第20條第1項：「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。」規定，以本省籍國民為應考對象，且不受全國性公務人員高普考試分區定額錄取之限制。51年及57年先後修正考試法，恢復全國性公務人員高普考試分發任用制度，56年並設立行政院人事行政局，實際上已無另行舉辦臺灣省公務人員高普考試之必要，故自58年起不再舉辦（考試院考銓叢書指導委員會，1984: 207~208）。

39年至57年間，與前2類高普考試同時舉行的專門職業及技術人員高等暨

普通考試，依37年7月21日修正公布之考試法第13條規定：「公務人員考試與專門職業及技術人員考試，其應考資格及應試科目相同者，其及格人員同時取得兩種考試之資格。」37年11月4日修正發布之考試法施行細則第18條規定：「舉行全國性公務人員考試時，專門職業及技術人員考試及格人員依本法第十三條所定同時取得公務人員考試及格資格者，以在公務人員考試規定錄取名額以內者為限。」亦即，同時報考公務人員高普考試（全國性、臺灣省2擇1）、專門職業及技術人員高普考試同一類科（應考資格及應試科目相同者），原則上凡錄取者即可同時取得2種資格，領取2張及格證書。但選擇報考公務人員高普考試者（而非臺灣省公務人員考試），在51年考試法修正公布以前，可能受到按省區分定錄取名額之限制，無法錄取公務人員高普考試，而僅取得專門職業及技術人員考試及格資格。換言之，按省區分定錄取名額，指涉的是各省區的最多錄取人數限制，應考人縱使成績達到60分，如已逾分區定額比例標準，則在全國性公務人員高普考試中仍不能錄取，僅取得專門職業及技術人員考試及格資格。39年至51年間，共有61人雖報考全國性公務人員高等考試建設人員對應類科，但僅取得技師資格，請參見表3。

►►表3 受限分區定額未兼取2種資格之人數(39年至51年)

類科/年別	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51
(農藝)園藝技師	1		2	1									
農業化學技師	1	2											
森林技師	1	1											
植物病蟲害技師	1	1	2										
水產技師					1								
獸醫技師				2									
土木技師	6	1	1	2	1	1	3						
水利技師		2				1							
建築技師	2												
電機技師	1			1									
機械(製造)技師	5	5	1	1		2	1						
化學工程技師	3	1		1					1				
紡織工程技師	1												
冶金技師	1												
小計	23	13	6	8	2	4	4		1				
合計	61												

三、民國51年考試法明定得依考試成績按比例增減錄取

39年全國性公務人員高普考試公告開始，雖然定有各省區定額比例，但錄取名額仍依考試成績及實際需要之總名額，按分區錄取定額原則比例增減。政府遷臺後，一方面對大陸各省人口無法掌握，二方面應考人數中以臺灣籍人口比例最高，為使臺灣省籍優秀青年參加高普考試達到錄取標準者均可錄取，自40年至45年之間，均按定額加1倍錄取；自46年起，每年加倍錄取之倍數均超過2倍，臺灣省籍錄取人數之比例開始提高。

為使前揭加倍錄取作業具備明確之法制基礎，51年8月29日修正考試法，

於第21條第2項原條文「全國性之公務人員高等考試、普通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，由考試院於考期前三個月公告之，其定額標準為省區人口在三百萬以下者五人，人口超過三百萬者，每滿一百萬人增加一人」之後，增列「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，仍無人可資錄取時，任其缺額。」但書規定。因為「得依考試成績按定額標準比例增減錄取」，則考試成績達到錄取標準者，均可錄取。至於分區定額應增加之倍數，於開拆及格人員彌封姓名冊後，查明省籍，以錄取人數

最多之省分為基準，參照往例核實決定。亦即以臺灣省籍應考人達到錄取標準之總人數為基數，各省籍應考人均一律按考試總成績擇優錄取，以71年高普考試為例，臺灣省（含臺北、高雄）公告錄取定額比例為19人²，各類科依錄取標準，及格人員中以臺灣籍錄取人數最多（分別為高考576人、普考637人），爰高考增加30倍（579/19）錄取，普考增加33倍（637/19）錄取。而此一倍數雖可適用於考試院所定之39個省區，即每一省區均可照此增加之倍數錄取，但其中有14個省區無人錄取。是以，能否達到所定增加的倍數，係各省區應考人的多寡，以及其考試成績高低的問題，無論任何一個省籍之應考人，均不因定額錄取而影響其考試錄取權益。（請參見表4、表5）（考試院考銓叢書指導委員會，1984：134~135）因此，遂完全改變按省區分定錄取名額之實質意義。此從高等考試自52年起、普通考試自50年起，每年臺灣省籍錄取人員所占比例均超過70%可觀察到具體效果。（請參見圖1、圖2）

臺灣大學經濟系教授駱明慶（2003）於〈高普考分省區定額錄取與特種考試的省籍篩選效果〉一文中，回顧高普考試分省區定額錄取制度之演變，作成「發現該制度對外省考生的優惠，在1962年改制後，其實質效果已經幾乎不

存在」之結論，也應證了51年以後按省區定額制度的變化。此一乍看對本省籍應考人相當不公平的制度，除了極少數應考人透過更改籍貫為人口稀少的省區而獲取優待之外，事實上並沒有對一般的外省籍應考人帶來優惠。

四、考試院院會先於民國79年暫停適用降低標準之規定

51年8月29日修正公布之考試法第21條第2項，於75年1月24日公務人員考試法制定公布時，改列為第13條，並維持後段條文：「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，仍無人可資錄取時，任其缺額。」實際運作時，係對於無人達到錄取標準之省區，以各該省區到考類科之最低錄取標準為準，降低10分後，不受類科限制，擇優錄取1人。從73年至78年之6年中，擇優錄取97人，約占總及格人數的0.56%，比率甚低（考選部，1990a：39~40）。

雖然如此，社會各界及民意機關時有反映，咸以復興基地應考人近年來不分省籍，均受相同教育，且所處社會環境亦無差異，認為全國性公務人員高普考試，如再按省區分定錄取名額，對無人達到錄取標準之省區，得再降低錄取標準予以錄取，不僅有違考試公平原則，且易造成省籍歧視，應修法迅謀改

² 依考試院（七十一）考台秘議字第二〇四八號公告有關報考類別與錄取名額決定事項，臺灣區錄取定額，依照68年年終，內政部戶籍人口數目計算。爰71年全國性公務人員考試各省區錄取定額比例標準表所載臺灣（含臺北、高雄）定額比例為19人。



圖1 39年至78年全國性公務人員高等考試臺灣省籍錄取人員占全部錄取人員比例

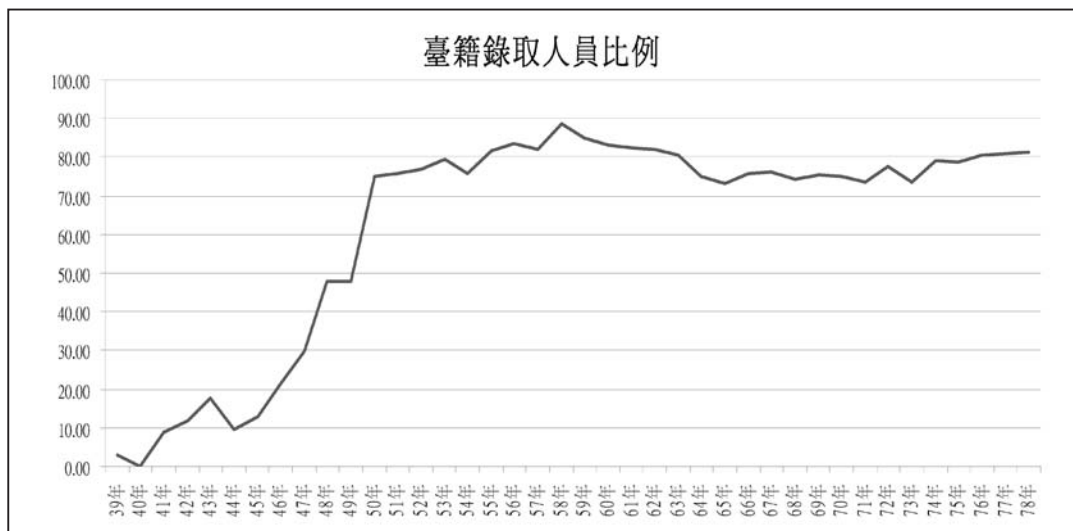


圖2 39年至78年全國性公務人員普通考試臺灣省籍錄取人員占全部錄取人員比例

善此一不合理現象。在未修法前，考選部乃報請考試院79年5月3日第7屆第273次會議通過，自79年起暫停適用公務人員考試法第13條末段「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，仍無人可資錄取時，任其缺額」之規定。

五、85年公務人員考試法修正刪除按省區分定錄取名額規定

80年12月經由選舉產生具有充分民意基礎的第2屆國民大會代表，於81年5月27日召開第一次臨時會，議決通過中華民國憲法增修條文18條，其中增修條文第14條第3項規定：「憲法第

八十五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。」，於同年月28日公布施行，以呼應考選機關已經推動2年之改革作為。

配合憲法增修條文停止適用按省分定名額規定，考試院乃於82年7月16日函送公務人員考試法修正草案報立法院審議，嗣於85年1月17日修正公布，即刪除原第13條按省區分定錄取名額及降低錄取標準之條文，至此，法制上有關分區定額之法源，完全走入歷史。

六、結論

我國科舉制度自宋代採司馬光「逐路取士」建議，確立了各路名額保障之取士制度，這項原則一直延續到明代之「南、北、中」卷，清康熙後採取之「分省錄取」，乃至36年12月25日施行之中華民國憲法第85條及37年7月21日修正之考試法第20條有關「按省區分定錄取名額」之規定，均係以平衡各地人才為考量，此一制度設計具有使地方人才流通之重要政治意涵，然而，在未能符合社會潮流下，考選機關即順應民意在79年停止適用，並於85年1月17日配合81年5月28日公布施行之中華民國憲法增修條文第14條第3項「憲法第八十五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」規定，刪除公務人員考試法原第13條有關分區定額之法源，將此一實施近千年的選士制度沒入歷史。

關於分省定額制度之優劣得失，可以從現代的觀點進行思考，不過，公務人員考試制度的確立，使我國自古以來的尚賢思想，得以付諸實施，也促使社會階層的流動，因此，如何借鏡歷史，建立更好的文官考選及任用制度，才是考選機關持續努力的目標。

● 作者：張麗雪 高普考試司科長

參考資料

- 考試院考銓叢書指導委員會(1984)，
《中華民國高普考試制度》。台北：
正中書局。
- 考選部(1966)，《中華民國考選統計》。
台北：考選部(編印)。
- 考選部(1975)，《中華民國考選統計》。
台北：考選部(編印)。
- 考選部(1980)，《中華民國考選統計》。
台北：考選部(編印)。
- 考選部(1990a)，《中華民國考選行政概
況》。台北：考選部(編印)。
- 考選部(1990b)，《中華民國考選統
計》。台北：考選部(編印)。
- 李震洲(2008)，〈廢除分區定額錄取與
取消列考三民主義的歷史省思—從
轉型正義角度加以觀察〉，《國家
菁英季刊》，4：2：53-70。
- 駱明慶(2003)，〈高普考分省區定額錄
取與特種考試的省籍篩選效果〉，
《經濟論文叢刊》，31:1: 87-106。