



國立中山大學中山學術研究所

碩士論文

國民黨政權在經濟上的省籍差別待遇體制與族群建構



研究生：林丘湟撰

指導教授：張錫模

中華民國 九十五年 六月

# 國立中山大學研究生學位論文審定書

本校中山學術研究所碩士班

研究生林丘煌（學號：9100605）所提論文

國民黨政權在經濟上的省籍差別待遇體制與族群建構

經本委員會審查並舉行口試，符合碩士學位論文標準。

學位考試委員簽章：

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

張錫模

李俊仁

指導教授(可免) \_\_\_\_\_

系主任/所長(可免) \_\_\_\_\_

# 國民黨政權在經濟上的省籍差別待遇體制與族群建構

The provincial discriminating system in economic side and  
ethnicity construction by KMT regime

## 中文提要

在現在的台灣社會中，族群議題是最敏感卻又無法迴避的政治議題。「本省人 - 外省人」的概念將台灣島上的人們切割成兩個族群，不僅各自擁有不同的族群記憶，也有特定的政治態度。但這樣的分類並非是先存的，而是人在政治社會化的過程中，學習使用以「本省人 - 外省人」的概念去理解台灣的社會和政治，而其中有些人認為「外省人」在經濟上享有國民黨政權的優惠待遇。本研究期望描繪出戰後長期執政的中國國民黨政府建構的「黨國體制」基本面貌，並找出在這特殊的歷史背景下，國民黨政權在經濟上建構的省籍差別待遇體制，並找出這些優惠待遇和外省人群的族群建構有什麼關係。

本文研究發現，中國國民黨政權在撤退到台灣並建構出黨國體制後，確實給予外省人群經濟上的優惠待遇，加上國民黨強化「從中國大陸撤退」的歷史記憶，使得分裂的外省人群逐步形成「外省人」的族群意識，變成一支新的外省族群，也驗證國內外的族群理論是否可解釋族群建構上的「台灣經驗」。

關鍵字：外省族群、族群建構、省籍差別待遇、黨國體制

## Abstract

In present Taiwan society, ethnic issue is the most sensitive and unavoidable issue. The “Taiwanese - Provincial” concept divides people in Taiwan into two ethnic groups, and these two groups have different ethnic memories and specific political attitudes. But the classification isn’t preexistent. People learn to recognize the society and political affairs in Taiwan by using “Taiwanese - Provincial” concepts when they grow up with political socialization. Some people consider that KMT regime give Provincial some preferential treatments in economic side. Therefore, the article hopes to depict the basic appearance of “party-state system” by KMT regime, and find the provincial discriminating system in economic side under the special historical background. Furthermore, the article hopes to find the relationship between the Provincial ethnicity construction and the discriminating system.

The research detects KMT regime constructed provincial discrimination in economic side after withdrawing to Taiwan and building party-state system. KMT regime constructed these discrimination and enforced the historical memories of “withdraw from mainland China”, and made separate provincial crowd forming the ethnic consciousness of “Provincial”. Finally Provincial become a new ethnic group, and inter-verify with ethnic theories.

Keyword: Provincial. Ethnicity construction. Provincial discrimination. Party-state system.

## 序

選擇敏感的「族群」作為自己的碩士論文，其實是在經過一波三折後的結果，而且連撰寫過程也是跌跌撞撞。但在這過程中，「族群」也從原本只是和老師溝通後的題目，變成我在學術研究上最有興趣的領域。在交出這本畢業論文之後，我應該還是會對「族群研究」抱持著高度的好奇心。

我不是很好的研究者，也不是很好的學生，因此指導教授張錫模老師在教導學生的過程中付出不少心力，雖然學生還是常常在論文、生活上犯錯，但張老師總能不厭其煩的再三叮嚀。在研究所的路上，學生萬分感激老師的教誨，離開了學校，也會時常記得老師的叮嚀，謝謝老師。

另外，口試委員曾怡仁、翁嘉禧老師在口試中對學生的論文提出很多精闢的見解，學生獲益良多。所上其他老師在過去課程中的訓練，亦使學生得以開闊更多學術上的視野。考試院李震洲先生不僅慷慨贈書給我，也和我討論我在讀其書時所出現的疑問，在此也一併致謝。

求學當中研究所的諸多好友給我許多鼓勵，像是宗漢、秀婉、宜宏、瑞興等，是他們讓我研究所的回憶更為豐富。仁壽學長對我的指導，也讓我學習甚多。

也要感謝我的家人這段時間的支持。我的論文撰寫過程中因我的怠惰而不甚順利時，父母雖有責備卻仍沒有放棄我，弟妹更總是願意傾聽我的聲音。可以說在寫作論文的這段期間，我深刻感受到家人親情的偉大和包容。也要感謝芝羽這一路陪伴和支持，從打字員到去圖書館跑腿借資料無一不包，讓我非常感激。

最後，在撰寫這份論文時，我其實頗為戒慎恐懼，經常回頭審視自己的文筆是否傷害到某些人群，只希望能在釐清事實的同時，把過去藏於歷史與人心中的結給解開。畢竟撰寫這份論文的目的是不在於追究責任，而在於透過審視過去的政策，解釋台灣的族群問題。但我雖有這樣的想法，卻總是眼高手低，因此錯誤之處想必甚多，尚請先進們不吝賜教。

林丘湟寫於台北  
2006年6月18日深夜



# 國民黨政府在經濟上的省籍差別待遇體制 與族群建構

## 目次

|                  |    |
|------------------|----|
| 第一章 導論           | 1  |
| 第一節 研究動機與目的      | 1  |
| 第一項、研究動機         | 1  |
| 第二項、研究目的         | 2  |
| 第二節 文獻檢討         | 4  |
| 第一項、關於族群研究       | 4  |
| 第二項、關於台灣的黨國體制    | 9  |
| 第三項、省籍差別待遇部分     | 11 |
| 第三節 研究方法與架構      | 14 |
| 第一項、研究途徑         | 14 |
| 第二項、研究方法         | 16 |
| 第三項、研究架構         | 16 |
| 第四節 研究範圍與限制      | 18 |
| 第一項、研究範圍         | 18 |
| 第二項、研究限制         | 19 |
| 第二章 戰後國民黨政府的黨國體制 | 21 |
| 第一節 國民黨政府移入台灣    | 21 |
| 第二節 黨國機制的建立      | 23 |
| 第一項、黨務改造         | 23 |
| 第二項、黨控制軍隊        | 25 |



|                       |    |
|-----------------------|----|
| 第三項、黨控制經濟·····        | 27 |
| 第三節 本章結論·····         | 30 |
| 第三章 就業上的省籍差別待遇·····   | 33 |
| 第一節 高普考的省籍差別待遇·····   | 33 |
| 第二節 軍職轉業的省籍差別待遇·····  | 42 |
| 第一項、行政官員·····         | 45 |
| 第二項、事業單位人員·····       | 53 |
| 第三項、專業人員·····         | 59 |
| 第四項、教育人員·····         | 63 |
| 第五項、警察兵役人員·····       | 64 |
| 第六項、財會人員·····         | 65 |
| 第七項、勞務人員·····         | 66 |
| 第三節 其他就業優惠待遇·····     | 67 |
| 第四節 就業上省籍差別待遇的影響····· | 69 |
| 第四章 消費上的省籍差別待遇·····   | 73 |
| 第一節 居住方面的差別待遇·····    | 73 |
| 第一項、軍人部分·····         | 73 |
| 第二項、公教部分·····         | 81 |
| 第二節 子女教育的差別待遇·····    | 86 |
| 第一項、子女教育補助費·····      | 87 |
| 第二項、學雜費減免·····        | 88 |
| 第三項、教育上差別待遇的影響·····   | 90 |
| 第三節 生活消費的差別待遇·····    | 92 |
| 第一項、實物配給·····         | 92 |
| 第二項、軍公教福利品·····       | 95 |

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 第四節 社會保險的差別待遇·····   | 96  |
| 第五章 理論檢討與「台灣經驗」····· | 101 |
| 第一節、族群的定義與想像·····    | 101 |
| 第二節、族群建構和資源分配·····   | 104 |
| 第三節、另類的「台灣經驗」·····   | 110 |
| 第六章 結論·····          | 115 |
| 參考書目·····            | 121 |



## 表目錄

|  |    |
|--|----|
| 表 1 全國性公務人員考試各省區錄取定額比例標準表·····         | 34 |
| 表 2 各省區人口總數及在台人口數·····                 | 35 |
| 表 3 全國高考人數錄取者省籍分類表·····                | 37 |
| 表 4 全國普考人數錄取者省籍分類表·····                | 39 |
| 表 5 榮民依籍貫分類人數表·····                    | 43 |
| 表 6 一九七七年至一九八三年特考退除役軍人轉任公務人員考試人數表····· | 46 |
| 表 7 歷年退除役軍人轉任公務人員考試統計資料·····           | 48 |
| 表 8 歷年國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈統計·····      | 50 |
| 表 9 歷年國防部行政及技術人員特考資料統計·····            | 53 |
| 表 10 歷年退除役軍人轉任交通事業人員特種考試資料統計·····      | 55 |
| 表 11 退輔會所屬事業表·····                     | 57 |
| 表 12 退輔會所屬事業員工省籍統計·····                | 58 |
| 表 13 歷次軍法特考統計·····                     | 60 |
| 表 14 國軍退伍役醫事人員執業資格考試應考資格·····          | 61 |
| 表 15 婦聯會主導的軍眷住宅及職務官舍統計·····            | 77 |
| 表 16 中央公教人員歷年輔助購置住宅戶數統計·····           | 85 |



## 圖目錄

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 圖 1 研究架構圖·····               | 17  |
| 圖 2 外省籍公務人員佔全國公務人員比例變化圖····· | 70  |
| 圖 3 外省人群和軍公教人群關係變化圖·····     | 111 |



## 第一項 研究動機

在二十一世紀的今天，「省籍」是台灣政治中極為敏感，卻又非常切身的議題。「本省人 - 外省人」這兩個名詞將生活在台灣島上的人們切割成兩種群體，不僅有各自特定的歷史文化的集體記憶，也各有特定的政治態度。然而「本省人 - 外省人」這樣的分類方式，並不是「膚色」這種易於分辨的外在形體上的差異，所以社會中的每個人都是政治社會化的過程中，才開始學習使用「本省人 - 外省人」的分類方式，來看待台灣社會的特定現象和政治衝突。對於筆者個人而言，「本省人 - 外省人」原本也只代表著個人籍貫的分類，會變成政治上的族群分類，始自於兩次個人經驗。

因為筆者的國語發音頗為標準，在大學時曾被同學誤以為是外省人。大一有次和一位同學聊天中，他得知筆者的父親任職於國營企業後，突然冒出一句語氣略有不滿的話：「那你是不是也是從小就不用繳學費的外省人？」。由於國營企業員工並未享有子女學雜費上的補助，筆者當時也從沒聽說過軍公教有此補助，所以對當時同學的問題很不解，更不知道為何他會有這種語氣。之後筆者才從長輩口中得知政府有此一政策。這是筆者第一次感受到，社會上其實有些人對於軍公教所特有的福利感到不平，而且認為這些福利多只有外省人群可以享受。

第二次經驗則是來自於有次和朋友的交談。這位朋友是外省人第三代，我有次在無意間問起他，何時開始意識到自己和台灣島上大部分人有著不同的身份——「外省人」時，他的回答是蔣經國總統去世的那幾年後，也就是一九八八

年之後，他才開始意識到自己似乎跟社會上的另一群人有著明顯差別。而到了一九九四年的台北市長選舉時，他首次強烈的感受到自己在政治態度上是「外省人」。我原以為他對自己身處於「外省族群」的政治意識會是從小時候就有的觀念，可是他的答案顯然不是如此。

本研究最初的研究動機，便是在上述的兩次經驗後，筆者想要找出國家在經濟上提供外省人群哪些特殊待遇，而這些特殊待遇的開始與結束，對外省人群對「外省族群」自我意識的建立是否有所影響。

## 第二項 研究目的

「本省人 - 外省人」此一詞彙並非在台灣所發明，過去在中國大陸就出現過這個詞彙。在各省市實施的人口普查中，也有區分「本省籍與外省籍」<sup>1</sup>。換言之，其最初的概念分類是行政上的原因，在當時只是區別出人們是外省移民或是本省居民，其所代表的不過是人個體的出生地點的一個標籤，並未提高到有政治意涵的境地<sup>2</sup>。

既然「本省人 - 外省人」的起因是行政性的，所以就台灣史而言，這座島上的人們開始彼此區分出「本省人 - 外省人」，理論上就可以從一八八四年大清帝國將台灣建省算起，但這一組詞彙在當時正如前文所述，本身不具備政治意涵。而要找到現在「本省人 - 外省人」這組詞彙在台灣社會代表的政治意涵之源頭，應從一九四五年中國國民黨政府因為是二次世界大戰勝利國而接管台灣，而重新統治台灣開始算起。當時始有第一批代表中國國民黨政府接收台灣的軍公教人員抵台，之後一九四九年中國國民黨政府在國共內戰失利而將中央政府移至台灣，而大批來自中國大陸的難民和軍隊也跟著遷移到台灣。中國國民黨政府之

---

<sup>1</sup> 高格孚，風和日暖——台灣外省人與國家認同的轉變，（台北，允晨出版實業，初版，2004年1月），頁29。

<sup>2</sup> 陳啓民，國民黨對外省族群的統治分析，國立政治大學政治學研究所碩士論文，2000年，頁15。



後又斷斷續續的從沿海島嶼撤退其軍民，直到一九五五年二月大陳島撤退告終，中國國民黨政府的大規模撤退行動才告結束。而這批移民及其後代即是今天台灣社會所指稱的「外省人」的群體。

因此用「本省人 - 外省人」來區別台灣島上的人群的這組詞彙，在語言邏輯上是把從一九四五年以前即在台灣定居的人民為主體。在這組詞彙中，把來自中國大陸三十幾個不同省份的人民，通稱為「外省人」，而忽視這些人民的內部差異性。

由於一九四五年到一九五〇年這段期間，台灣歷經政權轉移及難民潮、戰亂、秘密警察進行鎮壓等過程，加上當時在軍營內的未婚軍人不納入戶籍統計，因此這段時間少有可完全信賴的外省人口數字可用，因此目前學術研究上所使用的外省人口數字都是估計值，而非經過普查後的驗證值。以駱明慶的研究為例，他推估戰後連同服役的軍人，「外省人」到台灣時大約有一百零三萬的人口數。由於當時國民黨政府帶來大批部隊，因此使得「外省人」中，男女比差距甚高，男女性別比達三點八一比一<sup>3</sup>。

這批由「外省人」組成的人群，在過去的學者研究中，常被視為理所當然的國民黨支持者，不然就是認為中國國民黨政府在一九四九年開始的政權鞏固過程中，透過建立特殊黨部灌輸意識型態的方式滲透外省人群，成為忠貞的國民黨支持者<sup>4</sup>。然而除了政治面的灌輸外，是否還有其他的因素，使得來自中國大陸三十幾個不同省分的人民，在二、三十年間變成國民黨忠誠的支持者？並且在日後，這三十幾個省分的人民，逐漸拋棄自己原有的族群認同，轉變成一個新的族群——「外省族群」認同呢？

由中國國民黨政府在經濟上所建構的省籍差別待遇，簡而言之就是中國國民黨政府在「黨國體制」下，以制度設計和實際運作等行為，在經濟面上給予這批當初跟著中國國民黨政府漂洋渡海到台灣的外省移民優惠待遇。「黨國體制」不

<sup>3</sup> 駱明慶，「教育成就的省籍與性別差異」，*經濟論文叢刊*，29卷2期（2001年6月），頁146。

<sup>4</sup> 龔宜君，「外來政權」與本土社會——改造後國民黨政權社會基礎的形成（1950~1969），（台北，稻鄉，初版，1998年8月），頁11。

僅使中國國民黨政府可以拋開民主法治國家的束縛，直接或間接的在政治面上持續滲透外省人群，也創造一個特殊的經濟體制，在經濟面籠絡外省人群，並使外省人群對中國國民黨政府的向心力能繼續維持。

因此本研究的研究目的如下：

一、釐清中國國民黨政府透過黨國體制，在經濟面上提供外省人群省籍差別待遇的設計與始末；

二、這種差別待遇為何使得原本在一九四九年移入台灣時彼此差異頗大的「外省人」，如何從單從行政區分下的人群指稱，轉化成一個在政治上有族群自覺的族群。

## 第二節 文獻檢討

### 第一項 關於族群研究

「族群」這個詞彙，在現今的台灣的政治和社會上經常被使用到，國內也出版許多跟族群研究領域的書籍，如原住民、河洛人、客家人的族群研究或田野調查，但國內出版純粹探討「族群理論」的專書則不多。也由於缺乏比較清楚的理論典範，台灣族群關係的研究同時夾雜了不同的研究旨趣<sup>5</sup>。因此在社會學與台灣社會這本廣為大學院校所使用的社會學教科書中，張茂桂所撰寫的第六章「種族與族群關係」，便可視為是中文文獻中探討「族群」理論的基本文獻。

張茂桂在該文中的核心，大致上可分為幾個要點：釐清「族群」和「ethnic group」兩個詞彙的簡史、分析跟「族群」意義相近的「種族」及「民族」的意義、族群的認同與改變和衝突，最後再以台灣原住民的歷史名稱演變做為本章的個案研究。

---

<sup>5</sup> 王甫昌，當代台灣社會的族群想像，（台北，群學出版社，初版，2004年2月），頁176。

張茂桂對族群所下的定義有兩種，一是「通常指共同組成一個大社會中的群體，他們主張或者相信自己有某種血緣上、體質上、文化上、意識上，或其他的共同特性，如宗教信仰、語言、風俗習慣等，足以用來和其他人進行有意義的區分」，二是「晚近和『多元文化主義』有關的一種有意識的人群分類方式，讓人得以進行『我群』和『他群』的差異的識別，以便對社會資源和權力，進行有代表性的分配」<sup>6</sup>。

雖然有個案研究和討論族群認同的改變和衝突，但張茂桂在文中處理最多的是「族群」本身的意義，以及和「種族」、「民族」的差別。他指出「ethnic group」（族群團體）、「racial group」（種族團體）、「national group」（民族團體）在一九五〇年代以前常被混合使用<sup>7</sup>。但到一九六〇年代以後，由於民權運動的發展，使得「racial group」、「national group」這兩個原本代表人群分類的詞開始發展出獨特的意義，因此「ethnic group」轉而代表中性、不具備「支配 - 被支配」意涵的人群分類詞彙，也就因此廣為學界所使用。換言之，「ethnic group」是在「racial group」一詞被負面化後，學界所使用的人群分類名詞。

然而「ethnic group」不具備「支配 - 被支配」的意涵，並不意味著「族群」一詞不涉及資源利益。張茂桂便在「族群」定義中，指出其分類背後涉及資源分配的觀點，而這也並非只是張茂桂的個人看法，王明珂的華夏邊緣和Anthony W. Marx的”RACE-MAKING AND NATION-STATE”一文均曾提出這樣的看法。

王明珂的華夏邊緣，主要從歷史的角度處理「什麼是中國人」，然而其研究邏輯和方向卻跟傳統的歷史研究有很大的差異，因為他在處理「什麼是中國人」時，同時也在處理「為什麼我們要宣稱我們是中國人」。因此王明珂在本書中觀察的「中國人」，並不是居住中原一帶的華夏（中國人）傳統群體，而是觀察在華夏邊緣的人群，看哪些人群被劃在華夏內，哪些人群又被劃在華夏外，而這道

---

<sup>6</sup> 王振寰、瞿海源，社會學與台灣社會，（台北，巨流圖書，增訂版，2000年9月），頁274。

<sup>7</sup> 同上，頁246。

分界線又如何移動及移動的原因。所以王明珂將傳統的歷史溯源研究視為是從核心角度出發，然而族群的「核心」究竟是什麼，學術界內難有客觀標準，反而對族群邊緣進行研究，才能繪出族群邊緣運作的動態，也才能看出究竟是什麼因素決定人群被歸在族群之內。在該書中，王明珂認為檢視民族史史料的角度，應該要結合人類學和歷史學。換言之，把歷史記載視為田野報告人的陳述，以人類學家田野調查的態度進入史料世界<sup>8</sup>。

王明珂的歷史觀察分為兩組，第一組是華夏邊緣的個案，為鄂爾多斯地區、青海河湟地區、西遼河三個傳統上華夏邊緣地帶的歷史，第二組是尋找周人和吳王室的起源。周人和吳王室被劃分在華夏之內，而前述三個華夏邊緣地帶則被劃在華夏之外。然而王明珂透過分析考古學和古氣象學資料和歷史的文字記載，認為這兩組的過去歷史都是在中原之外，卻因為改變集體歷史記憶，同時改務農業，而變成華夏的一部份。而第一組的三個華夏邊緣地帶，卻因為氣候改變，導致這三地帶人群的經濟型態改為游牧，而得和中原地帶農民爭奪資源，因此被排除在華夏之外。王明珂並透過對羌族的田野調查，來印證「族群」所強調的「共同來源」，很可能不是族群內自我創造的，而是強勢族群的歷史記憶下的產物。王明珂對羌族的田野調查發現，在沒有羌族認同危機的地方，羌族人根本不會強調「羌族」的「共同來源」，反而是居住在城市的羌族知識份子，運用漢人的歷史文獻追尋甚至建構自己族群的起源。

由此王明珂在考察華夏邊緣後，得到的結論是「族群」只是一種工具，是決定資源分配的一種人群分類方法。族群邊緣是可變動的，族群的起源也是可由人為建構的，因此「族群」這個概念就是被人製造出來的，而非有任何客觀的血統或語言證據所可以歸類的。

王明珂對華夏邊緣乃至核心的歷史，都提出很多新的詮釋方向，但問題在於王明珂在本書中常使用類推法進行推論，因此雖然理論建構合理，但仍有許多地

---

<sup>8</sup> 王明珂，華夏邊緣——歷史記憶與族群認同，(台北，允晨文化，初版四刷，2005年5月)，頁94。

方的證據力不夠充分。若要讓王明珂的理論更紮實，得仰賴考古學上的繼續進展和發現。

相較於王明珂是從華夏邊緣的角度反思「族群」，Anthony W. Marx 在一九九六年的 *World Politics* 上所發表的「RACE-MAKING AND NATION-STATE」中，則以南非、美國、巴西的種族政策做比較研究。

Marx 認為「族群」並不是分析的工具，而是分析的對象，因此他想找出族群建構和民族國家間的關係。他將南非、美國、巴西三地奴隸制度的起末，以及廢除奴隸制度後，取而代之的種族隔離/歧視政策又對該國的族群發生什麼影響。

Marx 的結論是南非和美國的白人統治人群分為兩派，雙方在奴隸制度的存續上有很大歧異，最後並為了奴隸制度而發生戰爭，也都由廢除奴隸制度的一方獲勝。然而戰爭勝利並不意味著雙方爭端的結束，在白人人群內部的衝突仍非常嚴重。因此國家的統治菁英為了鞏固國家政權的安定，就在奴隸制度上進行妥協，雖然南非和美國均廢除奴隸制度，但官方改以種族隔離/歧視政策來剝削黑人權利，以此交換白人內部的和平。

種族隔離/歧視政策要在實務上可以操作，就必須對被隔離/歧視的族群下操作型定義。因此美國和南非對於「黑人」均設定操作型定義，也都對「黑人」做從寬解釋，讓混血兒也被認定是黑人，從而造成壓力，讓黑白兩個人群自動隔閡而不敢交流。黑人在官方的種族隔離/歧視政策下凝聚出族群意識並進行族群動員，動員的結果促使白人內部的團結感升高，使得白人減少內部衝突而專心對抗黑人，於是國家政權藉由白人族群的團結獲得進一步的鞏固。Marx 以巴西為反例，指出由於巴西的白人統治階層沒有為了奴隸制度而分裂，因此統治菁英並不需要顧慮白人在此政治議題上的分裂會導致國家的瓦解，反而是擔心黑人若開始族群動員，將危及國家社會的安定<sup>9</sup>，因此政治菁英盡力在官方領域上避免制訂種族隔離/歧視政策，因此黑人的族群動員反而不強。

---

<sup>9</sup> Anthony W. Marx, "RACE-MAKING AND THE NATION-STATE", *World Politics*, Vol. 48, No. 2 (1996), p. 199

透過三國的比較研究，Marx 指出族群建構的另外一種原因，即統治階級基於鞏固政權的需要而設定種族隔離/歧視政策，隨後弱勢族群針對種族隔離/歧視政策的族群動員，則讓統治族群更為團結。

而長期研究族群的社會學者王甫昌，他對台灣族群研究的想法，則反映他所著的當代台灣社會的族群想像。他在序中將這本書的寫作格式定位為一本介紹台灣族群基本概念的教科書。作者在書中先從理論上定義了何謂「族群」和「族群認同」。從定義衍生出討論，作者提出「族群想像」的觀念，因為以族群作人群分類，不僅在歷史上是晚近的發明，並且在不同的時空，也會有不同的族群分類<sup>10</sup>。換言之，作者認為以族群做為台灣人群分類的那道切割線並非永恆不變，其劃分方式常會隨著使用者在目的上的不同而有變化，於是乎台灣沒有一個具體而長期保有其族群意識的族群，只有隨著時空不同而虛擬出一個想像中的具體族群。作者並在書中的第二篇各章中，簡要的介紹台灣社會中每個「族群」的產生過程，最後得出的結論是，台灣社會中的各族群的產生，實源自於對抗性的族群意識，進而演變成現今台灣社會最常說的「四大族群」。

王甫昌在這本書中，用兩大章討論「本省人」和「外省人」族群分類想像興起的背景和成因，不過作者在解釋「外省人」族群分類想像興起時，解釋的角度主要是政治的角度切入。「李登輝」、「新黨」這兩個因素，是作者認為在九〇年代社會催生出「外省人」族群意識的原因。換言之，王甫昌把外省族群意識的成型，認為是統治階層的高層權力鬥爭的產物，因此就較少分析到對外省人群的基層而言，是否還有其他現實因素促使「外省族群」意識被建構。

上述的族群研究，在操作上都把族群視為分析對象而非分析工具，而法國學者高格孚（Stephane Corcuff）所寫的風和日暖——台灣外省人與國家認同的轉變中，則認為族群當然可以是分析的使用工具<sup>11</sup>，並且認為把族群底下的再分類，如「外省人」、「本省人」劃分為「漢人」族群底下的次族群的方法，純屬多此一

---

<sup>10</sup> 王甫昌，前引書，頁 25。

<sup>11</sup> 高格孚，前引書，頁 60。

舉。不過雖然高格孚跟上述其他的研究者對於族群的研究角度有不同的看法，認為「族群」可以是分析的工具，但高格孚同樣認為「族群」雖然未必完全跟現實無關，但仍是想像出來的標籤。

高格孚在書中先針對「外省人」此名詞的由來，以及外省人的歷史、政治背景及情況作探討，再討論外省族群在面對李登輝執政的本土化後，遇到的各項衝擊，再以問卷分析外省人在國家認同上的看法。雖然題目討論的是外省人的國家認同，但因為「國家認同」對一九四九年到台灣的外省人群而言，「國家認同」並不單是國家認同而已，實際上也包含了從中國大陸撤退的歷史記憶，以及他們到台灣定居下來的現實情況，而這歷史記憶和現實情況正是日後「外省人群」被建構成「外省族群」時，所使用的「共同記憶」。換言之，高格孚的研究挖掘到前幾位研究者所沒有深切注意到的部分：台灣社會的族群建構過程，跟國家認同的歧異是有相關性存在的。因此高格孚此一著作對我們理解「外省人」族群意識的成型仍是有幫助的。

## 第二項 關於台灣的黨國體制

中國國民黨政府在一九四九年移入台灣後，建立一個非常特殊的政經體制，稱之為「黨國體制」。黨國體制使得中國國民黨政府在政治上一黨獨大；有龐大的情治單位監控社會以進行高壓統治；高層的政治流動沒有民意基礎，但地方政治則又開放選舉；經濟上擁有龐大的國家資本，政府因此控制大部分的經濟活動，特別是對國內原物料及能源有近乎壟斷的權力。雖然本研究主要並非討論這種特殊的政經體制，但黨國體制作為一九四九年之後省籍差別待遇的政經背景，仍有檢討其基本文獻的必要。

在研究戰後台灣政治的著作中，若林正丈所著的台灣——分裂國家與民主化常被作為討論戰後台灣的基本素材。若林正丈將這本書基本架構分成兩部，第一

部是解析戰後的國民黨國家體制，側重於黨國體制的設計，及和台灣社會的關係。第二部是指出一九七〇年代之後，台灣在外交和經濟上的變遷，進而使得國民黨國家在內政治理上的自由化，以及根據這樣的變化，形成分裂國家的民主化。整本書基本上是延續過去若林正丈的著作：中日會診台灣——轉型期的政治及中日會診台灣——轉型期的經濟兩本書的脈絡而來，所以本書在結構上和內容上，有部分和前述兩本書相似。

雖然這本書將台灣的政治體制和外交經濟變遷，分成兩大部來處理，但戰後台灣史的時間脈絡也正好是中國國民黨政府先穩定政治運作機制後，而後台灣在外交和經濟上發生巨大變化，使得中國國民黨政府因應局勢而讓台灣走上民主化。因此這本書的編排也可視為沿著時間縱剖面討論，而是一本戰後台灣的簡史。

這本書之所以比較適合作為理解黨國體制的原因，是因為若林正丈雖然在書中對於中國國民黨政府有著強烈的批判，然而研究的安排上則是以國民黨政府的視角為主，因而沒有辦法清楚看到台灣在野勢力的演變和傳承，是這本書比較遺憾之處。

由於黨國體制中，黨的位階比國家還高，因此要理解黨國體制的核心，就需理解國民黨的黨組織。而其中龔宜君的外來政權、與本土社會——改造後國民黨政權社會基礎的形成（1950~1969），是以國民黨的角度，理解作為一個移入政權要如何滲入台灣社會，確定其社會統治基礎。她在這本書中提出一個觀點，認為中國國民黨政府針對台灣族群的不同特性，將人群切割出兩個面：一是以軍公教及退伍軍人、軍眷為主的族群區域，二是台灣以務農為主的地方社會。國民黨對前者以特別黨部的方式滲透，後者則透過地方派系做代理人的方式滲透。其結果是以特種黨部滲透的效果良好，而以地方派系作代理人，對農村進行滲透的效果不彰。

這本書對於經濟上省籍差別待遇的部分少有著墨，卻清楚指出中國國民黨政府對於外省人群的思考，始終沒有和地方社會中的台灣人族群混為一談。中國國民黨政府透過特種黨部、黃復興黨部、退輔會緊密的控制外省人群，使其生活在



一個幾乎全由政府管制的世界中。因此這本書提供一個理論概念，即中國國民黨政府是有意識的保護、隔絕外省人群和在地方社會上的本省人的關係，原因在於維持外省人群對國民黨政權的向心力，有助於維持國民黨在台灣的統治基礎。

相較於傳統的黨國體制研究，在黨務上多以描繪高層運作架構為主，龔宜君的研究則描繪黨國體制下，中國國民黨的基層黨務如何運作，又如何針對外省人群和本省人群做不同的運作和滲透，這確實是過去黨國體制中較少為人所挖掘的一面。

另外，由陳師孟等澄社社員所寫的解構黨國資本主義——論台灣官營事業的民營化，則是討論黨國體制的經濟面。作者們先描繪出黨國體制之下，中國國民黨政府控制的企業有哪些層面，之後再分析其規模。

這本書的成書時間在一九九一年，當時的台灣政治環境是民主化剛展開，中國國民黨政府能控制的經濟活動仍然很大，因此作者們撰寫此書的目的，除了解析黨國資本主義外，也希望黨國資本主義能夠在民主化的浪潮下解組<sup>12</sup>，因此該書花許多篇幅闡述官營企業民營化的理念、國外的案例，以及民營化實施過程的配套措施。因此這本書並非單純的歷史研究，而是還有政策研究與指導的成分在。

澄社社員之所以在這本書中鼓吹官營企業自由化，主要原因有官營企業的效率不彰，以及政治上國民黨政府常以此龐大的國家資本強化自己的執政力。因此這本書也不是單純的經濟政策研究和指導，也有希望藉此終結中國國民黨政府獨大權力的政治考量。這也使得這本書的結構不夠均衡，在分析民營化比解析黨國資本主義的努力還多，是比較可惜的地方。

### 第三項 省籍差別待遇部分

經濟上省籍差別待遇由於題材敏感，因此國內少有專書討論，因此這個領域

---

<sup>12</sup> 陳師孟、林忠正、朱敬一、張清溪、施俊吉、劉錦添，解構黨國資本主義——論台灣官營事業之民營化，（台北，自立晚報經銷，三版，1992年1月），頁17。

的文獻，以碩博士論文居多。

在省籍差別待遇的研究中，鍾基年的族群特質與職業生涯——外省族群從事軍公教行業原因之探討是很多研究者引用的文獻。此為鍾基年在國立清華大學社會人類學研究所的碩士論文，目的在於分析外省族群從事軍公教行業比例較多的原因。從族群理論的角度來看這份研究，鍾基年在研究開始時就已經先設定「外省人」是一個族群（當然他可能沒有認知到他有此意識）。

鍾基年在研究中主要以文獻分析法和個案深度訪談兩種研究方法，來找出論文的答案。文獻分析法在於調查出國家提供外省族群哪些就業管道，以及這些政策實施的過程。而個案深度訪談法則是在調查對外省人而言，當他們就業時，橫在其眼前的就業環境和自己的困境又為何，以致於讓他們多半選擇軍公教行業。鍾基年以累積深度訪談的個案數，拼湊出當時外省族群看多半選擇軍公教行業就業的大致原因。由於外省族群可分成第一代和第二代，因此作者的章節處理上，將外省第二代的處境另闢一章討論。

鍾基年的研究指出中國國民黨政府在提供外省第一代和外省第二代的就業管道上，有很大的差別。提供給第一代的就業管道，多半是在軍職轉職的前提下提供的，由於這算是退除役官兵輔導就業的一環，因此中國國民黨政府安排轉職時的任用考試多半不難，甚至只是形式，目的在於安置這些年紀已大的外省第一代。而到第二代時，中國國民黨政府提供的就業管道就明顯減少很多，而由於外省第二代中仍有不少人不諳台語，也沒有有力的人事背景，因此常會選擇考取軍公教職位作為其職業。我們可以說比起外省第一代，外省第二代較仰賴利用自身的教育成就取得職業。

鍾基年從外省族群的就業面切入，而陳啓民的國民黨對外省族群的統治分析，則試圖處理中國國民黨和外省族群之間的關係。該論文先在第二章介紹中國國民黨政府的族群統治，第三章介紹其在外省族群的統治基礎，第四章則透過研究外省族群的投票行為，印證中國國民黨對外省族群的統治是否成功。在第三章中，陳啓民分析中國國民黨政府對外省族群的統治基礎後歸納為兩大項：意識型

態及物質基礎。意識型態的部分，就是教育和媒體上的政治宣傳，以及龔宜君文中提到的特種黨部滲透。而物質基礎部分，中國國民黨政府則提供了就業、就醫、就學、就養、從政等的特殊待遇，藉以強化外省族群對其的向心力。陳啓民的研究某種程度上印證了 Anthony W. Marx 的論點：統治階級爲了鞏固政權，以種族隔離/歧視政策讓原本分裂的人群團結。不管是鍾基年或是陳啓民，其研究都已先把族群視爲可以分析的工具，因此其研究上的盲點也就類似：究竟是先有外省族群的存在，國民黨政府才藉此設計出差別待遇政策，還是因爲有了差別待遇政策，加上政治宣傳，才使得外省人群變成一個有自覺的外省族群？

鍾基年和陳啓民都看到外省人群的經濟利益和中國國民黨政府有關，而陳仁勇的族群關係與政治平等之研究就在處理族群之間的政治利益問題。因爲所謂的「政治平等」，一旦跟「族群」做連結時，就會涉及族群間的政治利益是否平等的問題。而該論文的第二章「省籍、文官與政治平等」是跟本研究最具關係的部分。作者針對政務官及事務官等兩種文官，檢驗外省族群是否受到較本省人更多的晉用。作者統計中央各部會的長官省籍、整體文官的省籍比例（簡任、委任、薦任），以及文官升遷的基本升遷程序。

省籍差別待遇政策的一個重點是國家考試的部分，而這方面考試院考選部曾經出過兩本相關的書籍，也可供本研究作基本文獻使用。

第一本是國家考試優待法制之研究。這本書由考試院考選部在一九九一年出版，主要在於介紹並檢討當時國家考試中的優待法制的部分。這本書將考試中的優待法制分爲四大類：省籍、華僑、大陸來台義士義胞、軍人。這是考試院出版書籍比較明確直接針對優待法制的部分提出檢討的一本書，並且對於優待法制在法案上的訂定和修改，都有舉出來龍去脈，並提出資料來源，這對於研究就業部分的省籍差別待遇的政策轉折有相當幫助。不過這本書可惜之處在於作者雖有考試院原始資料的大量統計資料作爲基礎，但刊在書上的數據並不詳盡，不僅整本書附的統計資料只有八份表格，其統計資料多半也只做一九八七到一九九〇年，所以看不出國家考試的省籍優待從一九四九年到一九八六年的狀況，對研究者而

言，也就無法從時間軸上看出省籍優待的變化。

第二本是考試院在一九八四年出的中華民國特種考試制度，主要在於介紹當時的特種考試制度。這本書對於特種考試的分類法（甲乙丙丁）均有介紹，同時也介紹了各種特種考試的來由。

本書的重點是在甲種特考和軍人轉職考試兩大項，甲種特考部分並列出甲種特考舉辦以來的歷年錄取人員明細，以及退除役軍人轉職考試的細節。由於台灣社會常認為甲等特考乃是黑官直接空降高位的考試，因此本書刊出的錄取人員明細表有助於研究者進行統計和分析，可檢驗甲種特考是否為外省族群的一項差別待遇。不過因為這本書是在一九八四年由官方編撰，當時的政治氣氛尚不允許政府的出版品點出政府政策的缺失處，因此該本書對於特種考試的缺點及公平性問題略而不談，比較像是政策績效的宣傳書。

大體的說，經濟優惠在族群建構中扮演什麼樣的角色，特別是經濟優惠是否是族群建構過程的一部份基礎，在這些著作中均沒有被討論。然而，高格孚的著作從胡台麗的文章中，引出的新概念是最窮最落魄的老兵在台灣自行發展出一個「族群」<sup>13</sup>，而鍾基年的論文又處理外省族群為何常選擇軍公教作為其職業，不管作者是否已經意識到，但這兩點其實已經暗示了經濟待遇在建構族群認同時，可能是一個很重要的原因。

### 第三節 研究方法與架構

#### 第一項 研究途徑

不管是自然科學或是社會科學，「研究方法」皆是構成「科學」的價值基礎，因此在一篇研究論文中，研究途徑直接影響研究的結論。簡單的說，研究途徑是

---

<sup>13</sup> 高格孚，前引書，頁 50。

看問題的分析角度。對一個問題而言，我們能提出不同的研究途徑，也就代表著這個問題有不同的切入角度，但反過來說，也就意味著問題其實是多面向的，沒有一種研究途徑可以分析到問題的全部面貌。因此，本研究選擇了歷史研究和族群研究為研究途徑：

## 一 歷史研究途徑

所謂歷史研究，係指有系統的蒐集及客觀的評鑑與過去發生之事件有關的資料，以考驗那些事件的因、果或趨勢，俾提出準確的描述與解釋，進而有助於解釋現況以及預測未來的一種歷程<sup>14</sup>。

以歷史研究作為研究途徑，在於利用歷史資料來描述和分析歷史，從中解釋各項史實之間的因果關係，進而得以對問題有所解答。所以在處理時間範圍長的問題時，歷史研究途徑經常是研究者所用的研究途徑，因為透過歷史研究，常可以描繪出被研究題材的演化過程，以供分析和後續研究。歷史研究的另外一個優勢，是研究者可以利用歷史研究重新解釋資料或是挑戰舊的解釋，也可以加強概念化及理論建構<sup>15</sup>。不過以歷史研究為研究途徑時，要留意資料來源中的偏見，所以要盡量從不同的來源獲取資料，以代表不同的觀點<sup>16</sup>。本研究的研究範圍因為從一九四九年開始，關注的又是省籍差別待遇政策，所以在研究範圍已是長時間下，歷史研究途徑也是本研究所採取的研究途徑，而且也根據歷史研究找出政策演變的過程。

## 二 族群研究途徑

---

<sup>14</sup> 王文科，教育研究法，（台北，五南圖書，五版，1999年3月），頁267-8。

<sup>15</sup> W. Lawrence Neuman，王佳煌等譯，當代社會研究法——質化與量化途徑，（台北，學富文化，修正版，2002年12月），頁653。

<sup>16</sup> Earl Babbie，李美華等譯，社會科學研究方法，（台北，時英，初版，1998年2月），頁517。

族群研究 (the studies of ethnicity) 是近三十年來許多學科關注的焦點，特別是社會人類學和社會學<sup>17</sup>。族群研究最初的重點在於找出一個族群的人群中，所擁有的客觀體質和文化特徵，並且對這樣的人群展開語言學、考古學上的溯源。二次世界大戰之後，由於世界各地經常爆發嚴重的民族問題，因此學界在投入族群/民族研究時，也開始質疑族群研究中，認為族群有其「客觀文化特徵」究竟是否存在。這使得族群研究的重心轉為研究「為什麼是同一族群」。換言之，族群研究經常不把族群視為分析的工具，而是分析的對象。在本研究的歷史考察結束後，我們要將國民黨政府的省籍差別待遇政策，以族群研究理論相驗證，因此本研究也將使用到族群研究途徑。

## 第二項 研究方法

本研究使用的研究方法，主要以文獻分析法為主。文獻分析法是指分析人們用文字、圖形、符號、聲頻和視頻等手段記錄下來的、具有歷史價值的圖書資料。文獻可分為一次文獻和二次文獻。凡原始的資料，如個人日記、原始檔案、會議記錄、報表等都是第一次文獻，也稱為第一手資料。對一次文獻加工整理後完成的系統文獻，如傳記、文摘、總結報告等，則是二次文獻<sup>18</sup>。由於原始資料可靠性比較大，本研究將盡量使用原始資料。但因為原始資料蒐集不易，甚至有些決策過程沒有留下原始資料，因此本研究也將使用二次文獻為研究所用。

## 第三項 研究架構

---

<sup>17</sup> 王明珂，前引書，頁 23。

<sup>18</sup> 王海山，科學方法百科辭典，(台北，恩楷，二版，2003 年 2 月)，頁 235。

本研究所使用的研究架構，主要在於處理題目中的省籍差別待遇。依據前文所述，本文的省籍差別待遇主要在處理經濟面上。而省籍差別待遇又是建立在黨國體制的特殊政經體系下，所以根據論文的邏輯設計出本研究的研究架構：

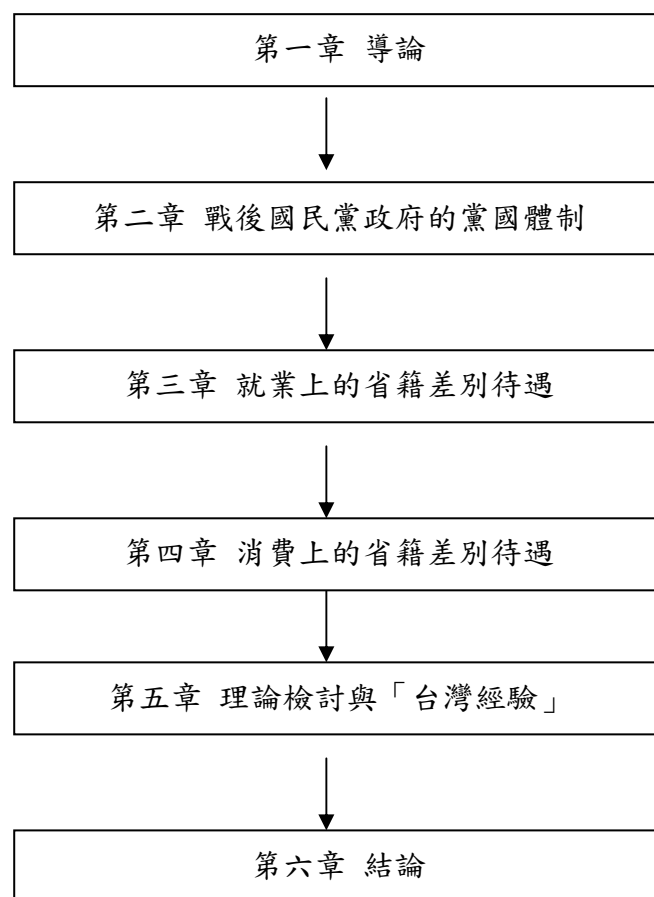


圖 1 研究架構圖

第一章介紹本研究的研究動機和研究目的，以及預定運用的研究途徑和研究方法，並對過去以來對族群理論和省籍差別待遇做基本的文獻檢討。

第二章處理中國國民黨政府移入台灣，並且改變其政經體制的過程。本研究主題在分析中國國民黨政府在一九四九年以後的省籍差別待遇，而省籍差別待遇政策是在黨國體制這種特殊環境下造成，因此研究將簡要介紹黨國體系的形成過程，以及黨國體制的政治面和經濟面。

第三章處理就業上的省籍差別待遇，考察中國國民黨政府對外省人群在收入

項所建構的省籍差別待遇。個體經濟活動可以拆成收入和支出兩大項，因此本研究也將中國國民黨政府在經濟上設定的省籍差別待遇分為就業和消費兩大類別，以對應「收入」和「支出」。就業的收入也並非是個體經濟的唯一收入來源，將金錢投資後的報酬也是收入來源之一。然而由於在一九四九年以後的數十年間，政府對金融等投資限制嚴格，並且外省人群的職業多為軍公教的受薪階級，所以分析其就業部分的差別待遇，已能大致代表外省人群的收入部分。

第四章考察政府在消費項所建構的省籍差別待遇。政府在消費項的省籍差別待遇，主要是在食衣住行等生活消費上給予補助，所以本章在於考察各項補助。

第五章則將數位學者的族群理論引入，分析族群理論中對於「族群建構」的概念，再以外省族群的「台灣經驗」驗證學者的族群理論在台灣是否適用，也探究中國國民黨政府在經濟上設定的省籍差別待遇，在戰後台灣的「族群建構」過程中，扮演什麼樣的角色。

第六章則將研究論文作簡單的回顧，並對後繼的研究者提出接下來可能的研究方向。

## 第四節 研究範圍和限制

### 第一項 研究範圍

#### 一、時間範圍

由於本研究指的外省人群，大體是指在一九四五到一九四九年間，跟隨中國國民黨政府從中國大陸移民到台灣的中國人，所以時間範圍最起碼須以一九四五年為開始的界線。然而一九四九年是中國國民黨政府將整個中央政府移到台灣的



一年，可以說中國國民黨在這一年於台灣導入完整的國家組織與制度<sup>19</sup>。所以本研究的时间範圍起點訂在一九四九年，以觀察至此已在台灣落腳的中國國民黨政府以及外省人群中，政府是如何開始建構外省人群的差別待遇，最終如何將其解構，又對外省人群的「族群建構」過程造成什麼影響，甚至對台灣社會又造成什麼影響。所以本研究並沒有設出明確的時間範圍訖點。

## 二、空間範圍

如前文所述，本研究的省籍差別待遇主要在經濟面上，所以本研究所主要研究的省籍差別待遇，以就業及消費類的省籍差別待遇為主。

### 第二項 研究限制

#### 一、資料收集的限制

由於本研究題材主要在政府是否有對外省人群有省籍差別待遇，所以如果有官方的資料及統計，其證據力自然最好。然而這些差別待遇運作的時代，往往是在三、四十年前，有些書卷資料已甚難尋得。甚至因為當時政治上的特殊環境，很多統計資料並沒有對外公佈。再者由於當時「省籍」仍是非常敏感的政治問題，所以在政府所做的相關資料上，並不一定有針對「省籍」所做的數據，從而使得研究中所出現的數據或法令，僅為筆者所盡力能找到的。

---

<sup>19</sup> 龔宜君，前引書，頁 37。



## 第二章 戰後國民黨政府的黨國體制

### 第一節 國民黨政府移入台灣

一九四五年八月十五日，日本在兩顆原子彈的震撼下宣佈投降，二次世界大戰宣告結束。而臺灣則在該年的十月二十五日，由中國國民黨政府派出以陳儀為首的代表接管臺灣。至此，臺灣在經歷日本統治五十一年後，被編入中華民國的統治之下。

臺灣社會在一九四五年以後的重大變遷，是臺灣由日本政府所控制的社會秩序，轉移到由中國國民黨政府所控制的社會秩序。然而同一時期的中國大陸，則隨著中日戰爭的結束，又展開了另一場戰爭。只不過這次不是國與國之間的戰爭，而是中國國民黨和中國共產黨之間的內戰。

在陳儀抵達台灣後，中國國民黨政府在一九四五年十月展開對臺灣的統治。最初台灣人民對於國民黨政府抱持很高的期望，認為可以改變日治時代台灣人受日本人欺壓的狀況。然而這樣的歡喜和期待很快就消失，代之而起的是失望和憤怒。有研究者認為，台灣人當時的第一個錯誤，在於對中國的認同過份本能化，認為同樣血緣關係與文化特質，就會形成同胞愛。第二個錯誤台灣人對民主自由的錯覺，誤認為中國政治比日本更自由進步<sup>20</sup>。是於是台灣人的不滿情緒，最終在一九四七年釀成了「二二八事件」。

一九四七年二月二十七日深夜，專賣局的私煙查緝員在台北市街頭查緝一名販賣私煙的寡婦時，因為施暴而和民眾發生衝突，結果局勢演變成暴動，並迅速擴及全台。全台各地在二二八事件中的情況各有不同，有的出現武裝團體向國府軍隊發動攻擊，有的則只有和平的群眾集會行動。事件爆發後，陳儀雖在檯面上讓步以拖延時間，但等到三月八日中國國民黨政府援軍抵達後，立刻改以殘酷的

---

<sup>20</sup> 王瑞隆，台灣族群文化認同問題之探討，政治作戰學校政治研究所碩士論文，2003年，頁42-43。

殺戮對付尚未成熟便爆發的反亂<sup>21</sup>。二二八事件的起因，主要有以下幾個原因：台灣民眾的認知和價值觀，和當時的中國大陸的社會有極大的差距；因為當時執政者不能體察民情，反而在政治上打壓台籍人士；官員無能而又貪污腐敗；中國大陸因為政局不穩，無法幫助台灣的重建，而和台灣民眾期待有落差<sup>22</sup>。

二二八事件以及隨後中國國民黨軍隊的強力鎮壓，對戰後的台灣影響深遠。第一個影響是台灣社會因鎮壓而失去了自日治時代在對抗殖民地差別待遇中培養出來的最優秀人才，第二是事件後的鎮壓變成恐怖的政治教育<sup>23</sup>，讓台灣人不相信自己的力量。另外一個可能對台灣社會更深遠的影響是，經此事件而決定性的造成這種大陸人・台灣人的社會鴻溝、矛盾，構成台灣社會的「省籍矛盾」<sup>24</sup>。

當台灣島內的政治氣氛已因鎮壓而陷入低迷之際，國共內戰也在中國大陸的土地持續進行著。一九四八年四月十八日，動員戡亂時期臨時條款在國民大會通過，標誌著中國國民黨政府在國共內戰中已經從優勢轉為劣勢，不得不採取非常手段，以動員人力和物力等資源投入戰爭。除了繼續和中國共產黨作戰外，中國國民黨政府也在此後，開始有計劃的將中央政府的政軍體系和中國國民黨黨組織移往臺灣。

當時的總統蔣介石由於受到輿論壓力，在一九四九年一月二十一日宣布下野。然而在下野之前，他已經著手安排中國國民黨政府撤退到台灣的計畫，其中最重要的佈局，就是讓心腹陳誠掌握台灣。蔣介石在一九四八年十二月任命陳誠為台灣省主席，一九四九年二月陳誠兼任台灣警備總司令，該年三月又再兼任國民黨台灣省黨部主任，使其一手掌握台灣之黨、政、軍等全權<sup>25</sup>，而其主要任務是在國府在撤退到台灣時，擔任台灣的實際負責人。

因此陳誠的第一個任務是鞏固中國國民黨政府在台灣統治力。在政治上，陳

---

<sup>21</sup> 若林正丈，台灣——分裂國家與民主化，（台北，月旦，初版四刷，1997年3月），頁74。

<sup>22</sup> 賴澤涵，二二八事件研究報告，（台北，時報文化出版，初版，1994年5月），頁412。

<sup>23</sup> 若林正丈，前引書，頁77。

<sup>24</sup> 同上，頁75。

<sup>25</sup> 同上，頁83。

誠提出戒嚴令，以鐵腕手段確保台灣的社會治安局勢穩定。在經濟上，陳誠則採取大膽的貨幣政策及高存款利息政策，並且針對農民的土地問題進行改革，在一九四九年二月四日宣布實施「三七五減租」。另外，陳誠也推動地方自治，不管當初推動地方自治的考量上有對抗李宗仁代總統的用意<sup>26</sup>，或是要緩解中國國民黨政府和地方勢力之間的矛盾<sup>27</sup>，又或是爲了要改善中國國民黨政府當局的形象<sup>28</sup>，但總之從地方自治釋出的權力，讓地方仕紳可以藉此獲取一定政治權力和社會地位，成爲中國國民黨政府的統治基礎，以安定台灣民心<sup>29</sup>。陳誠爲了中國國民黨政府撤退台灣做準備，而著手鞏固台灣內部所實行的這些政策，是塑造形成在台灣確立的黨國機制與台灣社會的基本關係的重要因素<sup>30</sup>，爲日後中國國民黨政府的移入台灣進行統治打下基礎。

陳誠的另一個任務是管制從中國大陸撤退的黨、政、軍體系。陳誠擔任東南軍政長官公署的長官，管轄範圍達江蘇、浙江、福建、廣東。在陳誠的統管之下，實際上封鎖台灣大陸之間的民間移動，但接納陸續敗走的國府軍，並將故宮博物院的寶物移送台灣，政府機關移轉台灣<sup>31</sup>。

一九四九年十月一日，中華人民共和國成立，標誌著以中華民國爲國號的中國國民黨政府在中國大陸的統治版圖已經不復存在，中國國民黨政府只能保住台澎金馬和海南、登步、大陳等群島。隨後並因中國共產黨的軍事壓力，中國國民黨政府逐步撤出海南和登步等島，而守住台澎金馬。中國國民黨政府移入台灣的整個過程，也可以說在此時完成。

## 第二節 黨國機制的建立

---

<sup>26</sup> 黃嘉樹，第三隻眼看台灣 透視國民黨的台灣經驗 1945~1988，（台北，大秦出版社，修訂再版，1996年6月），頁107。

<sup>27</sup> 宋春、于文藻合編，中國國民黨台灣四十年史，（長春：吉林文史出版社，初版，1990年11月），頁34。

<sup>28</sup> 薛化元、楊秀菁，「強人威權體制的建構與轉變（1949-1992）」，人權理論與歷史國際學術研討會，臺北，2004年11月，頁268。

<sup>29</sup> 許介麟，戰後台灣史記，（台北，文英堂出版社，初版，1996年9月），頁154。

<sup>30</sup> 若林正丈，前引書，頁83。

<sup>31</sup> 同上，頁84。

## 第一項 黨務改造

中國國民黨政府從中國大陸移入到台灣後，便開始檢討為何會在國共內戰中遭到中國共產黨擊敗。其間的原因很多，有國際、經濟、軍事、教育等因素，但蔣介石認為失敗的致命原因是在中國國民黨和軍隊出了問題。他認為失敗的基本原因是黨員的腐敗、組織的鬆弛、軍隊士氣低落、軍閥化<sup>32</sup>。在這種思維下，中國國民黨政府若要能持續和中國共產黨鬥爭，中國國民黨本身就勢必要進行改造。因此這也可看出，在蔣介石的觀念中，黨國就是一體的，中國國民黨的崩潰和中華民國的滅亡有直接關係。因此值得注意的是，戰後台灣史上的討論和研究中，「國民黨」多被研究者設定為一個行動主體，然而在「國民黨改造」的過程中，「中國國民黨」是被改造的客體，主體是當時的中國國民黨總裁蔣介石。

一九五〇年七月二十二日，中國國民黨中常會通過了由總裁蔣介石所提出的「中國國民黨改造案」。該案原本於一九四九年七月就提出，卻因為中國國民黨連續戰敗，直到韓戰於一九五〇年六月爆發，台海局勢獲得美國明確介入後才開始實施。此改造案的方向有兩個：「要把派系傾軋的惡習痛切悔改」、「組織要深入社會的基層，滲透廣大的群眾」<sup>33</sup>。前者可以視為是黨上層統治階層的問題，後者則可視為黨下層組織滲透的問題。蔣介石凍結原本由 CC 派所控制的中央黨部，以他個人指定的「中央改造委員會」接掌原本中央黨部的職權，委員成員一共十六位，由蔣介石指定人選，這些人選過去和他大多有師生或部屬關係，而過去在政軍界的重要人物則被摒除在權力核心之外。中央改造委員會不僅取代原本四百餘人的中央委員會，且代行中執會和中監會職權，而其底下的各工作部門和中評會，也都由蔣介石指派，於是在經過這番改造，建立了中國國民黨中央統治

---

<sup>32</sup> 若林正丈，前引書，頁 91。

<sup>33</sup> 許福明，中國國民黨的改造（1950~1952）——兼論其對中華民國政治發展的影響，（台北，正中書局，初版，1986 年 10 月），頁 48。

菁英一元化的領導體系，而領導體制是以外省籍菁英為核心，而以蔣家為首，變成具有高度一致性的黨國威權統治體系<sup>34</sup>。中國國民黨在基層部分的改造，則是設計出更綿密的基層黨部組織以進行滲透，共計有六種黨部，分別是「中央及直屬區黨部」、「地方黨部」、「知識青年黨部」、「職業黨部」、「海外黨部」、「特種黨部及敵後黨部」<sup>35</sup>。扣除「中央及直屬黨部」和「海外黨部」都不是在滲透基層人民外，其餘四種黨部皆負擔接觸、滲透人民的任務。其中地方黨部負責滲透廣大的農村地區，特種黨部負責滲透軍隊和軍眷，而對學生、學校的滲透由知識青年黨部負責，職業黨部則負責滲透各級產業單位。可以說國民黨在組織改造後，已有能力滲透到社會的每一個角落。

而在完成改造後，中央改造委員會就在一九五二年十月結束，在中國國民黨高層的決策體系，轉為是有三十二名中央委員、十六名候補委員的中央委員會構成。而改造後的中國國民黨黨組織，除了能滲透到社會各層面外，另一個和過去中國國民黨黨組織最大不同處，是以更基層的小組來代替區分部，成為黨的基本組織。經此改造後，中國國民黨就將所有黨員整合進入基層的小組組織之中，使黨員不再游離至黨外，更作為滲透社會的細胞，以矯正中國國民黨政權與台灣社會脫節、疏離的現象<sup>36</sup>。

## 第二項 黨控制軍隊

中國國民黨和軍隊之間原本即有非常緊密的關係。現在中華民國的軍隊是在一九二四年由國民黨於廣東黃埔軍校建立，當時即在軍中建立中國國民黨的黨組織，背負著濃厚的政治色彩，不時遭致「(國民)黨軍」的非議<sup>37</sup>，軍隊內的黨組

---

<sup>34</sup> 龔宜君，前引書，頁 45。

<sup>35</sup> 許福明，前引書，頁 69。

<sup>36</sup> 龔宜君，前引書，頁 48。

<sup>37</sup> 洪陸訓，「兩岸對「軍隊國家化」的認知與態度」，東亞研究，35 卷 2 期（2004 年 7 月），頁 50。

織並隨著北伐、抗日而逐步擴展。但二戰結束後，中國共產黨在政治協商會議中提出「軍隊國家化」的主張，中國國民黨不得不在一九四五年五月五日，在六中全會上宣佈原設於軍隊的黨部，一律在三個月內取消<sup>38</sup>。

中國國民黨在國共內戰失利後，便決定重新在軍隊中建立黨組織，貫徹「以黨領軍」的精神，這個決定甚至比黨改造還要更早<sup>39</sup>。中國國民黨在一九五一年初成立「特種黨部改造委員會」，由周至柔擔任主委，蔣經國為書記長，以「鍾改之」為化名對軍隊展開滲透。於是到一九五一年二月時，中國國民黨已在各級軍事部隊及機關設立特種黨務改造委員會，組織上總共分成特種黨部、支黨部、區黨部、區分部、小組五個層級，其中最基層的小組層級已是滲透到排級的規模。另外中國國民黨也在部隊中的四大官兵組織：評判委員會、經理委員會、中山室委員會、生活檢討會中建立黨團小組，並予以全面掌控<sup>40</sup>。

中國國民黨在軍隊的黨組織的實際業務展現，主要是在軍事政策的制訂權和軍職人事的查核權，而又以後者最為明顯。如一九五一年中國國民黨特種黨部第一次代表大會上通過的「組織領導實施大綱」中，規定「各級軍事主管同志，對所屬幕僚長及單位主管人事之決定，應先提經同級黨部審議，如同級黨部不同意應另提人選再行審議」，隔年再規定「各級軍事主管、重要幕僚、政工人員、主辦機要人員，均應以黨員充任，納入組織」。中國國民黨在一九五三年公布的「特種黨部幹部管理實施辦法」中，則直接將前述兩項原則列為特種黨部管理幹部基本法規。在這樣的運作下，中國國民黨建立了數量驚人的幹部個人資料以供查核，以求能牢牢的控制軍隊。

由於中華民國憲法第一百三十八條規定「全國陸海空軍，須超出個人、地域及黨派關係以外，效忠國家，愛護人民」，因此中國國民黨在軍隊內設置黨部已屬違憲行為，所以過去中國國民黨並沒有太過宣揚暴露其軍隊黨部，因此敘述軍隊內的中國國民黨黨部運作情形的專文並不多，特種黨部的相關文書大概也以

---

<sup>38</sup> 龔宜君，前引書，頁 74。

<sup>39</sup> 許福明，前引書，頁 74。

<sup>40</sup> 同上，73。



「秘」件處理<sup>41</sup>。軍隊內的黨部不僅被劃為「特種黨部」，連從其他黨部轉入成為特種黨部黨員，都由各級政工人員接洽轉入登記。

中國國民黨對軍隊的介入，除了有秘密形式的黨部組織，公開的部分則是「政治作戰部門」。國防部在一九五〇年三月二十二日設置總政治部，由蔣經國擔任該單位的主任。而且為培育各級部隊的政治作戰幹部，由總政治部開設政治幹部訓練班，旋即決定擴大辦理，於是在該年的十一月創建「政工幹部學校」，也就是現在「政治作戰學校」的前身。政工幹部完訓畢業被分發到軍中後，便直接擔任特種黨部的各級黨部書記，政工人員掌管官兵的忠貞考核，可以說是情治機關的一種，在黨國不分的情形下成為國民黨滲透、監控軍人的重要機制<sup>42</sup>。

除了現役軍人受到監控外，軍事院校的學生和軍事機關的受聘員工也同樣要求必須對中國國民黨有忠貞度。根據一九六八年王師凱特種黨部的資料，國民黨要求「各軍事院校學生，必須具有本黨黨籍，如於畢業前一年仍未能吸收入黨時，應由各院校黨部，在其畢業前一學年終了，提出思想品德才能生活之具體資料，透過委員會審議後，送請同級軍事單位運用政訓考核不及格實施淘汰」、「聘僱員工不能徵求入黨者，應儘可能解除聘僱或調整其職務」。

在這樣的嚴密監控中，軍隊內的現役軍人受到層層的監控，以黨員為監控的細胞，政工單位則是特種黨部的掩體，特種黨部則用四大官兵組織成立黨團小組。中國國民黨便在這種情形下，讓國軍實為為中國國民黨效力的黨軍。

### 第三項 黨控制經濟

台灣在日治時代的產業，大部分是日人產業，台灣人的產業很少。根據統計，當時台灣地區資本規模在二十萬元（當時幣值）以上的企業中，其中有百分之九

---

<sup>41</sup> 若林正丈，前引書，頁 96。

<sup>42</sup> 龔宜君，前引書，頁 76。

十一點七是日本人所有<sup>43</sup>。而這些日人產業，大部分是民營事業。二戰結束後，中國國民黨政府依據「收復區敵偽產業處理辦法」，接收日本在台灣殖民經濟體系的所有日本企業。這些產業除部分文化傳播產業收歸為國民黨的黨營事業外，其他的就整併為數個中大型公營企業。這些企業大約可分為交通運輸及通訊產業、金融業、能源事業、支援農業之事業、原料工業、機械工業、其他生產事業等。而一九四九年中國國民黨政府撤退來台時，也帶來在中國大陸少數的公營企業，類型則有金融業、紡織業、漁業、農業化工業、機械工程業、交通運輸業、部分國防工業等<sup>44</sup>。這當中除了台泥、台紙、工礦、農林四大公司，中國國民黨政府為了因應土地改革所需要的資金，而將這四大企業移轉民營外，之後就再沒有公營企業大規模民營化的政策<sup>45</sup>。一直要到解嚴後的一九八九年，當時的行政院長李煥才宣布要推動公營事業民營化，然後在一九九一年六月四日，立法院三讀通過「公營事業移轉民營條例」，公營事業才開始逐步轉為民營企業。

但除了依法為政府直接持有股份的公營企業外，中國國民黨政府所能控制的企業遠不止於如此。因為前述的公營企業為法定的公營企業，然而中國國民黨政府還擁有兩種企業的控制權，一是由集體轉投資或其他障眼手法擺脫公營身份，變成「民營企業」形式的「隱藏性」公營事業，另一種是在過去身份曖昧不明，後來又轉變成「民間社團」的黨營企業。前者是指由政府機關、法定公營事業、公費成立的財團法人、財團法人與公營事業的轉投資事業、以及中國國民黨與救國團所屬事業所綜合投資而形成的<sup>46</sup>。官方對這種企業所能直接及間接的控股數，有時早已超過五成的絕對多數，但是因為間接持股依法不予計算為官股，因此這型企業雖用的是納稅人的錢，但不受民意機關及行政法規所管轄。

在黨國經濟體制中，最特殊的便是中國國民黨擁有自有事業的現象。

中國國民黨提出創辦「黨營事業」的想法，始於一九四五年的中國國民黨第

---

<sup>43</sup> 張清溪，公黨營事業的社會意向，（台北，行政院國科會科資中心，初版，1995年），頁2。

<sup>44</sup> 陳師孟等，前引書，頁32。

<sup>45</sup> 同上，頁20。

<sup>46</sup> 同上，頁65。

六次全國代表大會，在此之前，中國國民黨的黨務開支無法由黨員提供的黨費、特別捐中取得收支平衡，而且只有極少數黨員願意繳交黨費，使得中國國民黨的黨債，在訓政時期都直接由政府支出支付。隨著訓政時期的結束，黨經費形式上必須和國家分離，因此國民黨政策遂由「以黨員養黨」轉向「以黨營事業養黨」<sup>47</sup>。

中國國民黨真正開始經營以營利為目的的黨營事業，是二戰結束後日產接收時，將沒收日人的財產轉為國民黨的黨營事業而成；在此之前，國民黨所擁有的黨營事業，主要是文宣事業如中央社、中央日報等。黨營事業直屬於中國國民黨中央黨部財委會管理，隨著日後的經營和接收財產而不斷擴張。早期由於黨國不分，因此除了黨營事業資本來自應繳回國庫的日人財產外，中國國民黨也會在政策考量下，將某些黨營事業撥交由國家經營，比如天然氣事業便是由黨營的裕台企業轉由退輔會經營<sup>48</sup>。

而澄社的研究則歸納出中國國民黨黨營事業有三項特質：常跟公營企業共同出資經營、常經營獨寡佔事業、愛傳播事業<sup>49</sup>。其主要原因是為了保障經營安全，因為含有公股的企業即便遇到經營不善，政府也會以非常手段設法挽回，任其倒閉的風險甚低。至於偏愛獨寡佔事業，則是著眼於利潤驚人。

在有上述特質之下，中國國民黨黨營事業擴展很快，也使得中國國民黨的黨產迅速擴張。在一九四九年時，中國國民黨黨營事業總資產約七百五十萬美元，撤退來台時只剩八十萬美元，共損失六百七十萬美元，但是到二〇〇〇年，國民黨總資產照市價估計，應不下二〇〇億美元<sup>50</sup>。

在公營事業、黨營事業外，台灣的黨國體制中，還有「退輔事業」的特殊現象。退輔會為了安置退除役官兵，因此設置由退輔會直營的退輔企業，在一九八

---

<sup>47</sup> 許甘霖，「政治支配或市場邏輯——「黨營事業」概念的再檢討」，台灣社會研究季刊，第二十八期（1997年12月），頁186。

<sup>48</sup> 中國國民黨黨營事業管理委員會，黨營經濟事業的回顧與前瞻，（台北，中國國民黨黨營事業管理委員會，初版，1994年12月），頁39。

<sup>49</sup> 陳師孟等，前引書，頁71。

<sup>50</sup> 梁永煌、田習如等，拍賣國民黨——黨產大清算，（台北，財訊出版社，初版，2000年1月），頁37。

九年時總數有二十三家，並有另外轉投資事業三十三家公司，其中也有獨佔事業，如獲利率近三成的天然氣企業群，榮工處、幾間客運公司都是獨佔事業<sup>51</sup>。

從以上我們可以觀察出，在黨國機制下，黨政軍都各有自己的事業體，中國國民黨有黨營事業，行政部門有公營事業，軍隊也能夠透過退輔會成爲間接的軍方事業。在這三者的包圍下，每個人民的經濟活動幾乎都會和上述三種「官營企業」有所互動，因此在黨國體制底下，官營企業的資本規模非常驚人，如果僅考慮法定的公營企業，其和行政部門的支出總額，在一九八八年時即達到台灣的國民生產毛額的百分之二十五，如果再計入公營事業轉投資的事業，以及中華開發所轉投資的公司，則估計中國國民黨政府所能控制的生產活動，很可能超過台灣國民生產毛額的三成<sup>52</sup>。由於中國國民黨政府控制如此龐大的經濟活動，因此受雇於中國國民黨政府此一黨國體系下的勞動力也就特別龐大，政府部門若僅包含公營事業在內（不含民營名目的官營企業和軍隊），在一九八九年時雇用九十四萬人，約佔全國勞動力的百分之十一點四<sup>53</sup>；而台灣的專門性、技術性的有關人員，則有百分之四十七爲政府部門所雇用<sup>54</sup>。

### 第三節 本章結論

中國國民黨政府於一九四九年以後在台灣所建構的「黨國體制」，並不是在中國大陸時即已建構完成而後移至台灣，而是在特定的時空環境下，中國國民黨政府運用政策，在一九四九年後所設計出的政經運作體制。

中國國民黨政府黨國體制的核心——將國民黨改造爲體系完整、動員力強的列寧式政黨，是在國共內戰失敗後，蔣氏父子向共產黨學習的結果，也藉著中國

---

<sup>51</sup> 陳師孟等，前引書，頁 67。

<sup>52</sup> 陳師孟等，前引書，頁 90。

<sup>53</sup> 張文權，「控制台灣經濟資源的天羅地網——官方事業大公開」，卓越雜誌，第五十五期（1989年3月），頁 27。

<sup>54</sup> 同上，頁 30。

國民黨改造，排除黨內的派系傾軋，並且將黨組織向下滲透到民眾基層。而國共內戰中的教訓，促使蔣氏父子在改造中國國民黨黨組織時，重新將黨組織部署到軍隊內，並且透過對人事權的查核，建構「以黨領軍」的黨國體制特徵。

由於台灣在二次大戰結束前的經濟情況，仍是以日人資本為主，因此中國國民黨政府在戰爭勝利後將在台的日人資本全部納入控制，除少部分被劃為黨營事業外，絕大部分日人資本被劃為公營事業。因此當中國國民黨政府一九四九年移入台灣時，其財政環境跟中國大陸時期迥然不同，擁有龐大的國家資本。中國國民黨政府也就藉由這些資本搭配上政策上的壟斷，使得公營企業獲取龐大的利潤，新取得的利潤又再投入而成立新的公營事業，或是再間接投資但仍能控制的事業體。由於中國國民黨政府的一黨獨大，因此在政策制訂上不必擔心在野勢力的杯葛或審查，因此退輔會成立或轉投資事業體以安置退除役軍人，而黨營事業則藉著政策保護獲取龐大利益。這種以戰後接收的資本為基礎，逐步擴張的黨國資本，最終成為台灣經濟活動的一大支柱，並且讓中國國民黨政府成為台灣勞動力市場上非常巨大而重要的雇主。因此中國國民黨政府的「黨國體制」不單是政治面和軍事面的政治體制，也包含經濟面的就業和消費體制。



### 第三章 就業上的省籍差別待遇

本章將處理在黨國體制這種特殊的政經環境下，中國國民黨政府在就業上建構哪些省籍差別待遇。由於個體經濟活動可分為收入和支出兩大類，因此本研究將經濟上的省籍差別待遇分為就業和消費兩大類，而本章將整理就業類的部分。中國國民黨政府除了控制政府部門的人事晉用外，由於擁有二戰結束日人留下的眾多公營企業，因此公營企業的就業機會也是中國國民黨政府所控制。

#### 第一節 高普考的省籍差別待遇

在國家考試中針對省籍做配額或對省籍做優待，早在中國古代即已存在，最遠可推達東漢時代，此後各朝代都有針對地區做錄取配額。但在民國時代，政府對於國家考試中的省籍分區配額機制，要到一九三五年八月考試院公布高等考試時，才第一次對邊疆地區應考人有明確的國家考試優待措施。之後到制憲之時，中華民國憲法第十八條為「人民有應考試服公職之權」，並在第八十五條另訂「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。」以為限制，這可以說是國家考試的省籍配額的憲法基礎。

憲法第八十五條既為分區定額定下憲法上的基礎，因此在一九四八年七月公布通過的考試法中，第二十一條第二項就再為分區定額做實際執行上的設計：「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進行，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人以下者五人，人口超過三百萬人者，每滿三百萬人者，增加一人。」。考試院並在一九四八年依照當時內政部人口局的統計，訂出「全國性公務人員考試各省區錄取定額比例標準表」。

表 1 全國性公務人員考試各省區錄取定額比例標準表

| 省區 | 比例數 | 省區  | 比例數 | 省區 | 比例數 | 省區  | 比例數 |
|----|-----|-----|-----|----|-----|-----|-----|
| 江蘇 | 44  | 浙江  | 22  | 安徽 | 24  | 江西  | 15  |
| 湖北 | 24  | 廣東  | 30  | 廣西 | 17  | 雲南  | 11  |
| 貴州 | 12  | 河北  | 34  | 綏遠 | 5   | 察哈爾 | 5   |
| 熱河 | 8   | 遼寧  | 14  | 安東 | 5   | 合江  | 5   |
| 興安 | 5   | 西藏  | 5   | 新疆 | 6   | 青海  | 5   |
| 湖南 | 28  | 四川  | 50  | 西康 | 5   | 福建  | 13  |
| 台灣 | 8   | 山東  | 42  | 河南 | 32  | 山西  | 17  |
| 陝西 | 13  | 甘肅  | 9   | 遼北 | 7   | 吉林  | 8   |
| 松江 | 5   | 黑龍江 | 5   | 嫩江 | 5   | 寧夏  | 5   |

資料來源：李震洲，國家考試優待法制之研究，（臺北，考選部，初版，1991年10月），頁7。

註：院轄市依其所在省分合併計算。

該比例標準表是以內政部人口局在一九四一年所統計的各省區人口總數為基礎換算而成<sup>55</sup>。在此表公布的四十六年間，基本上中國大陸各省區的數字均無變化，只有台灣、華僑、廣東等數字有所變動。主要變動處有：一，新增蒙古和海南島。蒙古的錄取名額乃是根據考試院在一九五四年制訂的「蒙古各盟旗錄取名額辦法」而定，名額為八人，但外蒙古人口數或在台人數，內政部並沒有發表。而海南島則是從廣東省劃出。二，台灣的名額原為八人，後來隨著台灣人口的增加，因此錄取比例往上增，在一九六九年後曾經有一度不再跟隨台灣人口總數的增加而提高，不過後來中國國民黨政府還是有跟著人口總數而增加台灣的錄取名額，到一九九一年，也就是實施分區定額制的最後一年時，台灣名額為二十二。因此根據此標準表，台籍錄取者最終是總錄取數（五百九十九人）的百分之三點七。三，華僑後來也另有名額，為二十六人。

值得注意的是，考試院雖依據內政部的人口資料做出錄取比例，然而不管是依據一九四一年或是依據一九四八年的資料，這兩年中國大陸均陷於戰爭之中，中國國民黨政府並無法有效控制全中國，自然也不可能有可靠的人口普查，因此

<sup>55</sup> 李震洲，國家考試優待法制之研究，（臺北，考選部，初版，1991年10月），頁8。



這兩年的人口資料在沒有完整的人口普查驗證下，其人口總數多半是調查和推估並用得出的。

當時制憲制訂第八十五條時，主要是延續民國以前文官考試對邊境應考人的嘉惠優待，並沒有料想到日後國民黨政府竟敗退到台灣島上。然而一九四九年中國國民黨政府撤退到台灣，並重新建立中央政府體制，這項在文官考試中分區定額的條文，在一九五〇年中國國民黨政府在台灣重新舉行文官考試後，就變成對台籍應考人的差別待遇。

當中國國民黨政府撤退到台灣時，高普考制度繼續沿用此比例標準表，就出現不合理之處。因為各省人民來台比例並不是各省當初的人口總數比例，因此對各省而言，這份比例標準表就並不公平，尤其是對人口最多，應試者也最多的台籍考生權益影響最大，這就成為高普考中的省籍差別待遇基礎。

表 2 各省區人口總數及在台人口數

| 省區  | 人口總數       | 在台人口數   | 省區 | 人口總數       | 在台人口數   |
|-----|------------|---------|----|------------|---------|
| 江蘇  | 41,824,480 | 124,956 | 浙江 | 19,958,715 | 114,830 |
| 湖北  | 21,697,157 | 27,802  | 廣東 | 28,338,033 | 95,248  |
| 貴州  | 10,173,750 | 4,545   | 河北 | 32,163,443 | 49,267  |
| 熱河  | 6,196,974  | 789     | 遼寧 | 11,571,951 | 14,084  |
| 興安  | 327,563    | 98      | 西藏 | 1,000,000  | 16      |
| 湖南  | 25,557,926 | 54,154  | 四川 | 48,723,060 | 37,363  |
| 寧夏  | 759,002    | 88      | 山東 | 39,715,762 | 95,845  |
| 陝西  | 10,639,650 | 6,504   | 甘肅 | 7,090,517  | 1358    |
| 松江  | 3,330,806  | 877     | 西康 | 1,696,600  | 313     |
| 安徽  | 22,462,217 | 44,533  | 廣西 | 14,636,337 | 11,620  |
| 綏遠  | 2,233,226  | 383     | 安東 | 2,992,305  | 1,623   |
| 新疆  | 4,047,452  | 277     | 河南 | 29,654,095 | 41,674  |
| 遼北  | 4,627,841  | 1,773   | 嫩江 | 3,333,409  | 479     |
| 江西  | 12,506,912 | 30,666  | 雲南 | 9,065,921  | 5,716   |
| 察哈爾 | 2,185,774  | 550     | 合江 | 1,841,000  | 192     |
| 青海  | 137,719    | 131     | 福建 | 11,143,083 | 142,520 |

|     |            |       |    |           |       |
|-----|------------|-------|----|-----------|-------|
| 山西  | 15,247,059 | 5,282 | 吉林 | 6,465,449 | 2,060 |
| 黑龍江 | 2,844,211  | 556   |    |           |       |

資料來源：姚嘉文，「高普考還要論省籍嗎？」，台灣政論，第二期（1975年9月），頁19-20。  
 註：一九六九年以前，現役軍人不納入內政部的戶籍管轄。因此姚氏所列的在台人口數，並不包含當時的現役軍人。

從表2可看出，此比例標準表若在一九四九年後的台灣繼續實施，除了對台籍考生顯著不公外，就單以外省籍的考生來看，有些省區的考生也比其他省區的考生要來的吃虧。比方說西藏人在台灣只有十六名，然而卻有五名的錄取配額，而福建在台人口達十四萬，卻只有十三名的配額。而台灣籍考生的情況就更嚴重，單是一九四六年時台灣人口即達六百萬，卻只有八名配額。因此若換算實際人口總數和分配名額的比例，西藏人口分配到的高普考試名額，約是台灣人口分配到的二十三萬五千倍。

然而即便如此，中國國民黨政府卻不在根本面上做出修正，只做局部的改善，甚至這些改善最初也未必是針對台籍考生而設計。

一九五二年起，考試院將高普考各省區錄取比例標準表的定額比例數，一律加倍錄取<sup>56</sup>。設計此項政策的原因在於當時渡海來台的各省人民中，距離台灣較遠的四川、山東等省的人民來台者較少，而來台的閩浙人民則較多，若就比例標準表按人口算，則顯有不公，因為這對人數少的四川、山東籍考生較有利，對閩浙兩地考生則較不公平。因此考試院把標準表倍數放大錄取，對於本來人數就不足的省區來說，並無法適用加倍後的錄取數，但是閩浙等應考人數眾多的省區則能加倍錄取。值得注意的是，若根據王雲五的書中敘述，則這項政策當初設計緣由跟台籍考生並無關係。

針對台籍應考生所受到的差別待遇，中國國民黨政府則從一九五〇年開始，另外舉辦只有台籍人士才可應考的台灣省公務人員考試，這使得台籍應考生得有報考兩項高普考試的機會，但由於台灣省公務人員考試名額較少，且此項考試最

<sup>56</sup> 王雲五，岫廬八十自述，（臺北，王雲五，二版，1967年7月20日），頁691。

初雖有行政人員和建設人員，但之後行政人員類別的名額逐年減少，一九六〇年之後只有建設人員類別可考<sup>57</sup>，且台灣省公務人員考試也只實行到一九六九年，因此對台籍應考生，特別是對應考行政類別的眾多台籍應考生來說，機會仍十分有限。

對於邊疆地區來說，如表 2 所見，有的在台人數不過數百人，甚至數十人，所以應考者已少，更常有無人達到錄取分數標準，因而該省無人錄取的情事。一九五五年開始，考試院對於邊疆省區無一人及格者，在沒有法令的支持下，每省區就以總平均四十分以上者，從寬擇優錄取一人<sup>58</sup>。因此從歷年的考選統計中，我們可以看見有些偏遠省區每年的錄取人數都不多不少，就是一人。而一九五五年起的錄取標準分數，都在五十五分以上，也就是說，就算不管其計分方式，考試院對偏遠省區考生的優待都超過十五分以上。

一九六二年八月二十九日所修正公布的考試法，對於偏遠省區降低錄取標準而造成的不公現象予以限制。當時修正的考試法第二十一條第二項增列「……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，則優錄取一人，但降低錄取標準十分仍無人可資錄取時，任其缺額。」這使得高普考的省籍差別待遇情況雖無法獲得徹底解決，但至少已有所改善，這可以從歷年的考選統計中，一九六二年以後的高普考試榜單中，許多偏遠地區的錄取人數掛零的數據可以得證。

表 3 全國高考人數錄取者省籍分類表

| 年度   | 全國錄取數 | 台籍 | 其他省籍 | 台籍佔總數百分比 | 台灣省公務人員考試錄取數 |
|------|-------|----|------|----------|--------------|
| 1950 | 186   | 7  | 179  | 3        | 30           |
| 1951 | 235   | 0  | 235  | 0        | 58           |
| 1952 | 445   | 12 | 433  | 3        | 70           |
| 1953 | 370   | 18 | 352  | 5        | 84           |
| 1954 | 235   | 16 | 219  | 7        | 87           |
| 1955 | 224   | 18 | 206  | 8        | 117          |

<sup>57</sup> 姚嘉文，前引文，頁 17。

<sup>58</sup> 同上，頁 20。

|      |       |       |       |    |      |
|------|-------|-------|-------|----|------|
| 1956 | 313   | 20    | 293   | 6  | 189  |
| 1957 | 255   | 48    | 207   | 19 | 159  |
| 1958 | 248   | 77    | 171   | 31 | 143  |
| 1959 | 156   | 38    | 118   | 24 | 96   |
| 1960 | 136   | 44    | 92    | 32 | 107  |
| 1961 | 191   | 82    | 109   | 43 | 104  |
| 1962 | 171   | 100   | 71    | 58 | 43   |
| 1963 | 316   | 227   | 89    | 72 | 105  |
| 1964 | 303   | 229   | 74    | 76 | 111  |
| 1965 | 210   | 170   | 40    | 81 | 59   |
| 1966 | 252   | 202   | 50    | 80 | 56   |
| 1967 | 289   | 229   | 60    | 79 | 40   |
| 1968 | 284   | 219   | 65    | 77 | 11   |
| 1969 | 389   | 312   | 77    | 80 | 停辦   |
| 1970 | 383   | 312   | 71    | 81 | 停辦   |
| 1971 | 461   | 358   | 103   | 78 | 停辦   |
| 1972 | 542   | 427   | 115   | 79 | 停辦   |
| 1973 | 364   | 276   | 88    | 76 | 停辦   |
| 1974 | 622   | 474   | 148   | 76 | 停辦   |
| 1975 | 417   | 303   | 114   | 73 | 停辦   |
| 1976 | 397   | 305   | 92    | 77 | 停辦   |
| 1977 | 482   | 358   | 124   | 74 | 停辦   |
| 1978 | 778   | 606   | 172   | 78 | 停辦   |
| 1979 | 1083  | 820   | 263   | 76 | 停辦   |
| 1980 | 1705  | 1285  | 420   | 75 | 停辦   |
| 1981 | 1169  | 857   | 312   | 73 | 停辦   |
| 1982 | 777   | 576   | 201   | 74 | 停辦   |
| 1983 | 991   | 733   | 258   | 74 | 停辦   |
| 1984 | 730   | 542   | 188   | 74 | 停辦   |
| 1985 | 1093  | 806   | 287   | 74 | 停辦   |
| 1986 | 1030  | 799   | 231   | 78 | 停辦   |
| 1987 | 1243  | 968   | 275   | 78 | 停辦   |
| 1988 | 1677  | 1338  | 339   | 80 | 停辦   |
| 1989 | 2979  | 2353  | 626   | 79 | 停辦   |
| 1990 | 3345  | 2699  | 646   | 81 | 停辦   |
| 1991 | 3330  | 2726  | 60    | 82 | 停辦   |
| 合計   | 30806 | 21989 | 10203 | 71 | 1669 |

資料來源：整合自歷年中華民國考選統計。

表 4 全國普考人數錄取者省籍分類表

| 年度   | 全國錄取數 | 台籍   | 其他省籍 | 台籍佔總數百分比 | 台灣省公務人員考試錄取數 |
|------|-------|------|------|----------|--------------|
| 1950 | 145   | 4    | 141  | 3        | 70           |
| 1951 | 158   | 0    | 158  | 0        | 97           |
| 1952 | 208   | 18   | 190  | 7        | 146          |
| 1953 | 155   | 18   | 137  | 12       | 216          |
| 1954 | 103   | 18   | 85   | 17       | 201          |
| 1955 | 186   | 18   | 168  | 10       | 200          |
| 1956 | 155   | 20   | 135  | 13       | 163          |
| 1957 | 121   | 26   | 95   | 21       | 188          |
| 1958 | 164   | 49   | 115  | 48       | 330          |
| 1959 | 182   | 87   | 95   | 48       | 118          |
| 1960 | 71    | 34   | 37   | 48       | 66           |
| 1961 | 181   | 136  | 45   | 75       | 181          |
| 1962 | 201   | 152  | 49   | 76       | 197          |
| 1963 | 306   | 235  | 71   | 77       | 171          |
| 1964 | 355   | 282  | 73   | 79       | 234          |
| 1965 | 293   | 222  | 71   | 76       | 219          |
| 1966 | 366   | 299  | 67   | 82       | 217          |
| 1967 | 301   | 251  | 50   | 83       | 127          |
| 1968 | 267   | 219  | 48   | 82       | 98           |
| 1969 | 1032  | 915  | 117  | 89       | 停辦           |
| 1970 | 1128  | 956  | 172  | 85       | 停辦           |
| 1971 | 2108  | 1751 | 357  | 83       | 停辦           |
| 1972 | 1204  | 991  | 213  | 82       | 停辦           |
| 1973 | 1369  | 1123 | 246  | 82       | 停辦           |
| 1974 | 1323  | 1065 | 258  | 80       | 停辦           |
| 1975 | 1310  | 982  | 328  | 75       | 停辦           |
| 1976 | 528   | 386  | 142  | 73       | 停辦           |
| 1977 | 884   | 669  | 215  | 76       | 停辦           |
| 1978 | 1186  | 902  | 284  | 76       | 停辦           |
| 1979 | 1767  | 1314 | 453  | 74       | 停辦           |
| 1980 | 3289  | 2482 | 807  | 75       | 停辦           |
| 1981 | 4062  | 3041 | 1021 | 75       | 停辦           |
| 1982 | 867   | 637  | 230  | 73       | 停辦           |

|      |       |       |      |    |      |
|------|-------|-------|------|----|------|
| 1983 | 885   | 686   | 199  | 78 | 停辦   |
| 1984 | 662   | 486   | 176  | 73 | 停辦   |
| 1985 | 2258  | 1782  | 476  | 79 | 停辦   |
| 1986 | 1023  | 804   | 219  | 79 | 停辦   |
| 1987 | 1500  | 1206  | 294  | 80 | 停辦   |
| 1988 | 1407  | 1136  | 271  | 81 | 停辦   |
| 1989 | 2437  | 1983  | 454  | 81 | 停辦   |
| 1990 | 3956  | 3272  | 684  | 83 | 停辦   |
| 1991 | 4590  | 3838  | 752  | 84 | 停辦   |
| 合計   | 44693 | 34490 | 8817 | 71 | 3239 |

資料來源：整合自歷年中華民國考選統計。

從表 3 和表 4 可看出，在一九五二年將錄取比例加倍錄取後，台籍應考生的實際錄取名額便突破原本的比例限制，一九六一到六二年後，台籍應考生所佔的錄取總數比例則首次超過五成，這些都反映中國國民黨政府針對分區定額制度所修改的政策，雖然仍有省籍優待的成分存在，但確已改善台籍應考生所受到的不公平待遇。

然對於無人達錄取標準的省區，得以降低十分為限錄取一人的法律設計，考試院實務上並沒有嚴格執行。以一九八八年為例，就有吉林籍投考公職護理師的應考生，考試成績低於錄取標準十八點八七分，卻仍獲錄取的案例<sup>59</sup>。但大體而言，由於高普考競爭劇烈，所以普遍來說因省區優待而降低錄取標準者，多半只低於三、五分，低至十分以上者並不多見。

由於此項優待法案使得偏遠地區應考人獲得實質優待，所以外界對分區定額優待政策迭受批評，成為黨外人士自一九七〇年代開始，就將分區定額制度作為批判政府的重點之一<sup>60</sup>，姚嘉文在台灣政論的「高普考還要論省籍嗎？」便引起社會很大的議論。這項省籍優待政策除了使考試威信受到質疑，更有應考人刻意鑽此漏洞。一九八九年十二月，有應考生原籍彰化，後由西康籍的榮民收養，在

<sup>59</sup> 李震洲，國家考試優待法制之研究，頁 14。

<sup>60</sup> 陳啓民，前引書，頁 43。

變更父姓及更改籍貫後參加高考，其成績未達錄取標準，但因符合優待規定而獲錄取。在錄取後並取得考試及格證書以後，該員隨即終止收養關係，變回原本的父姓及籍貫，並向考選部申請將考試及格證書上的姓名和籍貫更改回來<sup>61</sup>。此事隨後為考選部發現，除建議吊銷該員及格證書之外，也建議降低錄取標準擇優錄取一事，在未光復大陸前或修改相關法條之前，暫停實施降低錄取標準擇優錄取的政策。考試院在第七屆二五四、二五五次院會決定，申請改註及格證書部分，考試及格資格撤銷並吊銷考試及格證書，但動員戡亂時期暫不降低錄取標準部分則仍緩議<sup>62</sup>。

由於社會對考試公平的呼聲要求持續高漲，因此五個月後考試院第七屆二七三次會議，通過擬自一九九〇年起，暫停適用公務人員考試法第十三條末段規定，對於無人達到錄取標準之省區，不降低錄取標準擇優錄取，任其缺額。

一九九一年的憲政改革，使得憲法第八十五條中所規定的省區規定名額的設計重新被檢討。一九九一年五月一日公布的憲法增修條文中，第六條第三項「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。」，使得原公務人員考試法第十三條失去憲法依據，因此在一九九六年一月十七日公布修正的公務人員考試法，也就取消省區規定名額的相關法條。然而在一九九一年後，考試院實際上已不執行省區規定名額降低錄取標準擇優錄取，所以表 3 和表 4 的統計資料也就直到一九九一年止。

從以上資料中我們可以發現兩個重點，一是「高普考的省籍差別待遇」最初並不是國民黨政府有明確意識要設計「外省 - 本省」的差別待遇，而是在「大中國法統」的意識下，國民黨政府無法隨著現實環境的改變而調整政策的結果。二是法令的僵固限制考選彈性也是大有問題，因為從歷史考證上來看，考選部經常在沒有法令的情況下，擅自的更動錄取標準或細節。簡言之，高普考的省籍差別待遇最初並非是刻意設計造成的結果，但對於日後造成的不公，中國國民黨政

---

<sup>61</sup> 李震洲，國家考試優待法制之研究，頁 15。

<sup>62</sup> 同上。

府常也只是以法令作為拖詞而不採取較務實的作法，以改善台灣籍考生的權益。

## 第二節 軍職轉業的省籍差別待遇

政府在軍人退伍後或戰爭復員時協助安頓生計或就業，並非中國所獨有，在世界上許多國家都有優待立法保障<sup>63</sup>，如美國、德國、英國、法國、韓國等，皆有不同的規定優待現退役軍人，因此我國以公權力達成退除役軍人的就業優待並不是世上罕見。但由於我國的職業軍人中，外省籍佔職業軍人總數的比例遠較社會上外省籍佔人口總數比例要高，因此軍職轉業的優待待遇，實際上就變成是另一種形式的省籍差別待遇。

我國職業軍人中外省籍佔總數比例頗高的原因，是因為當初中國國民黨政府撤退到台灣時，總共帶來約六十萬的軍隊，這些軍隊的士官兵絕大多數都是外省籍，日後也多均有榮民資格，成為退除役官兵的主體。透過退輔會的統計，即可發現外省籍官兵佔退除役軍人比例達百分之七十一。值得注意的有兩點，一是這是二〇〇五年九月所統計得出的數據，換言之在更早之前，外省籍官兵佔退除役軍人的比例應會更高。第二是軍官和士官兵比例為一比一，官兵比例明顯不正常。這其實是在當初國民黨政府撤退來台時所發生的特殊現象，即軍士官比例太高，甚至陸軍還曾為此成立過「軍官作戰團」，裡頭的作戰人員全由超額軍官擔任的特殊現象<sup>64</sup>。

---

<sup>63</sup> 李震洲，中華民國特種考試制度，（臺北，正中書局，初版，1983年9月），頁125。

<sup>64</sup> Jay Taylor，林添貴譯，台灣現代化的推手——蔣經國傳，（台北，時報文化，初版，2000年10月），頁269。



表5 榮民依籍貫分類人數表

| 地區別  | 總計      | 退伍階級    |         | 入伍時間    |         |
|------|---------|---------|---------|---------|---------|
|      |         | 軍官      | 士官兵     | 資深      | 在台入伍    |
| 總計   | 516,609 | 256,723 | 259,886 | 291,490 | 225,119 |
| 臺灣地區 | 147,882 | 79,108  | 68,774  | 15,458  | 132,424 |
| 臺灣省  | 132,308 | 69,538  | 62,770  | 14,271  | 118,037 |
| 臺北市  | 9,177   | 5,831   | 3,346   | 531     | 8,646   |
| 高雄市  | 6,397   | 3,739   | 2,658   | 656     | 5,741   |
| 山東省  | 40,262  | 18,015  | 22,247  | 31,783  | 8,479   |
| 廣東省  | 35,871  | 15,946  | 19,925  | 28,068  | 7,803   |
| 江蘇省  | 32,506  | 15,477  | 17,029  | 25,081  | 7,425   |
| 湖南省  | 28,994  | 16,965  | 12,029  | 22,757  | 6,237   |
| 浙江省  | 29,483  | 13,816  | 15,667  | 22,484  | 6,999   |
| 福建省  | 38,727  | 11,791  | 26,936  | 21,341  | 17,386  |
| 四川省  | 20,902  | 9,598   | 11,304  | 16,549  | 4,353   |
| 河南省  | 22,420  | 12,830  | 9,590   | 17,305  | 5,115   |
| 江西省  | 20,521  | 9,441   | 11,080  | 17,040  | 3,481   |
| 安徽省  | 20,518  | 10,971  | 9,547   | 15,764  | 4,754   |
| 湖北省  | 17,310  | 10,003  | 7,307   | 13,417  | 3,893   |
| 河北省  | 10,609  | 7,049   | 3,560   | 7,437   | 3,172   |
| 廣西省  | 7,055   | 3,186   | 3,869   | 5,797   | 1,258   |
| 雲南省  | 5,525   | 2,622   | 2,903   | 4,044   | 1,481   |
| 陝西省  | 3,619   | 2,186   | 1,433   | 2,828   | 791     |
| 貴州省  | 4,384   | 1,616   | 2,768   | 3,774   | 610     |
| 遼寧省  | 2,780   | 1,663   | 1,117   | 2,127   | 653     |
| 山西省  | 2,029   | 1,287   | 742     | 1,585   | 444     |
| 海南特區 | 1,625   | 643     | 982     | 1,288   | 337     |
| 甘肅省  | 643     | 316     | 327     | 494     | 149     |
| 吉林省  | 610     | 381     | 229     | 462     | 148     |
| 安東省  | 459     | 302     | 157     | 336     | 123     |
| 熱河省  | 393     | 182     | 211     | 315     | 78      |
| 察哈爾省 | 373     | 215     | 158     | 327     | 46      |
| 遼北省  | 379     | 283     | 96      | 274     | 105     |
| 黑龍江省 | 241     | 74      | 167     | 195     | 46      |

|      |       |       |       |       |       |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 西康省  | 183   | 106   | 77    | 139   | 44    |
| 綏遠省  | 190   | 105   | 85    | 156   | 34    |
| 松江省  | 87    | 53    | 34    | 57    | 30    |
| 嫩江省  | 90    | 60    | 30    | 58    | 32    |
| 寧夏省  | 74    | 22    | 52    | 63    | 11    |
| 青海省  | 51    | 41    | 10    | 38    | 13    |
| 合江省  | 47    | 31    | 16    | 28    | 19    |
| 新疆省  | 40    | 26    | 14    | 23    | 17    |
| 興安省  | 14    | 10    | 4     | 10    | 4     |
| 蒙古地方 | 21    | 17    | 4     | 16    | 5     |
| 西藏地方 | 7     | 7     | 0     | 4     | 3     |
| 青島市  | 4,032 | 1,197 | 2,835 | 3,254 | 778   |
| 南京市  | 3,580 | 2,019 | 1,561 | 2,224 | 1,356 |
| 上海市  | 2,804 | 1,423 | 1,381 | 1,843 | 961   |
| 北平市  | 2,025 | 1,260 | 765   | 1,387 | 638   |
| 天津市  | 1,430 | 832   | 598   | 903   | 527   |
| 重慶市  | 1,055 | 514   | 541   | 716   | 339   |
| 漢口市  | 912   | 510   | 402   | 623   | 289   |
| 瀋陽市  | 817   | 556   | 261   | 512   | 305   |
| 廣州市  | 447   | 248   | 199   | 302   | 145   |
| 西安市  | 181   | 126   | 55    | 111   | 70    |
| 哈爾濱市 | 114   | 93    | 21    | 80    | 34    |
| 大連市  | 107   | 68    | 39    | 80    | 27    |
| 外國籍  | 126   | 39    | 87    | 66    | 60    |
| 不詳   | 2,055 | 1,394 | 661   | 467   | 1,588 |

資料來源：出自退輔會統計處網頁，  
<http://www.vac.gov.tw/stattab/benefit/thisQua/b01.xls>，統計時間至 94 年 9 月止。

註：資深指 1934 年 12 月 31 日（含）以前出生之榮民；在台入伍指 1934 年 12 月 31 日以後出生之榮民。

中國國民黨政府為重新整建軍隊，於是在一九五二年十月公布「陸海空軍軍官在台期間假退除役實施辦法」，又再對不適服現役的士官兵進行檢定與安置，正式建立退除役制度<sup>65</sup>。這批數十萬的退除役官兵如何安置其退伍後的生活，遂成為中國國民黨政府的難題，因此一九五四年起，中國國民黨政府便成立「行政

<sup>65</sup> 退輔會，國軍退除役官兵輔導工作二十年紀念集上冊，（台北，退輔會，初版，1974 年 11 月），頁 16。

院國軍退除役官兵就業輔導委員會」。單從此單位名稱觀之，即可知道中國國民黨政府最初對退除役官兵的關注重點，在於其就業問題<sup>66</sup>。美國政府也認為退除役官兵的生計攸關台灣的穩定，因此撥出美援支援退輔會<sup>67</sup>。而中國國民黨政府對退除役官兵的就業問題的重視，可從其機關的立法過程中看出端倪，因中國國民黨政府是在無法源依據下，於一九五四年十一月一日先行成立退輔會，而其組織條例到一九五五年十二月二十七日才公布。由於軍職轉業的途徑繁多，以下將分成幾大類分項敘述之。

## 第一項 行政官員

軍職人員轉業成為公部門的行政人員，第一種方法是參加由考試院主辦的特種考試退除役軍人轉任公務人員考試。該考試在一九五八年二月二十日由考試院訂出其考試規則時，分為甲種、乙種、丙種三種考試，甲種相當於高等考試，乙種相當於普通考試，丙種為低於普通考試之考試，應考者須為國防部核准之退除役、假退除役軍官、停除役士官士兵，在有考試規則所設定的應考資格中的其中一種，就得以報考，錄取名額則視考試成績擇優錄取<sup>68</sup>。最後在考試院研討後決定優待，因此以總平均四十分為及格標準，共計錄取三千零七十人。之後由於考試法在一九六二年修正時，第二條將特種考試等級分為甲、乙、丙、丁四等，因此一九六五年的特種考試退除役軍人轉任公務人員考試，就將其考試分為乙、丙、丁三等。

這項考試由於是特考，所以並非每年定期舉辦，大體上是每兩年定期舉辦一次，但亦有隔三年才舉辦一次。最初三次分別舉辦在一九五八、一九六二、一九六五年。由於此項考試的錄取名額並不是根據缺額，而是擇優錄取，所以這三次

---

<sup>66</sup> 李震洲，中華民國特種考試制度，頁 131。

<sup>67</sup> Jay Taylor，前引書，頁 269。

<sup>68</sup> 李震洲，中華民國特種考試制度，頁 118。

的錄取人員多未能分發任用，一九七〇年以後始逐步改進，變成資格、任用考試並行，考試成績在預定分發安置員額以內者，即為任用考試，而在員額以外者，僅取得公務人員任用資格。而該特考的錄取人數和預定安置人數相比，其倍數差距則越來越小。

表 6 一九七七年至一九八三年特考退除役軍人轉任公務人員考試人數表

| 年度   | 總錄取數 | 預定安置員額數 | 錄取額和員額之倍數 |
|------|------|---------|-----------|
| 1977 | 6251 | 830     | 7.53      |
| 1979 | 3760 | 804     | 4.68      |
| 1981 | 7467 | 1000    | 7.46      |
| 1983 | 1737 | 1270    | 1.38      |

資料來源：整合自歷年中華民國考選統計。

鍾基年的研究指出，之所以最初幾次的退除役軍人轉任公務人員考試是資格考試性質大於任用考試，乃是為了讓在一九五六、一九五七年經轉介途徑，已先在各機關佔缺的退役榮民得以有合法銓敘的機會，而尚未佔缺及正受訓者當然也可報考。其論證證據有二，一是該年特考各類科別，幾乎是各項轉業途徑的翻版；二是只要在台合法退役的軍士官均可報考，並不限於待退或自謀生的軍士官，因此已佔缺的人員仍可報考<sup>69</sup>。

因為退除役軍人轉任公務人員考試的錄取人數過多，所產生的缺失有三：一是跟考試法第十五條「公務人員考試，應配合任用計劃公開競爭舉行之」的規定有出入；二是和其他特種考試相較，退除役軍人轉任公務人員考試競爭輕鬆且獲優待，對其他特考應考人而言心中感受自然不平；三是錄取卻沒有工作可分發的及格者而言，時有要求分發機關給予分發的情形，反變成政府的困擾<sup>70</sup>。因此一九六八年之後的特考，就由人事行政局先提出預定安置名額，退輔會再決定錄取名額和標準，同時並限縮應考資格。實施三屆後，退輔會又發現經轉業而希望藉特考取得合法銓敘資格的人員幾無機會取得合法任用資格後，又再將應考資格放

<sup>69</sup> 鍾基年，族群特質與職業生涯——外省籍族群從事軍公教行業原因之探討，國立清華大學社會人類學研究所碩士論文，1993年，頁54。

<sup>70</sup> 李震洲，中華民國特種考試制度，頁123。

寬<sup>71</sup>。所以我們可以發現，由於此項特考的功能一直介於資格考試和任用考試兩種之間，因此特考的應試資格和錄取名額等設定，也就經常隨著情勢而變化。

退除役軍人轉任公務人員考試之所以為其他特考的應考人感到不公，主要原因則有以下幾種：

一是試務並不嚴謹。退除役軍人轉任公務人員考試是由考試院委託退輔會辦理<sup>72</sup>，直接受退輔會的上級長官指揮<sup>73</sup>。加上因為應考者為退除役軍人，不具現役身份因而不大顧忌考場秩序<sup>74</sup>，因此考場秩序欠佳，應考人夾帶文件情形相當嚴重<sup>75</sup>。

二是考試準備輕易。高考要考九科，但銓敘性質相仿的特種考試退除役軍人轉任公務人員考試乙等只需要考七科；普考要考七科，性質相似的丙等則只有六科。且專業科目的命題委員，大都聘請軍中教授擔任，在考題中「放水」，這甚至使得基層公務人員在一九八九年三月抗議退除役軍人轉任公務人員考試有放水的嫌疑<sup>76</sup>。另外，退除役軍人轉任公務人員考試可以重複報名，只要應考生資格符合，就可以同時應考乙、丙、丁三類考試。因為試務機關將各等考試的考試日期錯開，因此重複報名的考生不致分身乏術，也因此常有應考生同時錄取兩類的情事。因此嚴格的說，退除役軍人轉任公務人員考試的報名人數和錄取人數，正確的說應是人次而非人數。以一九六二年為例，報名人次有兩萬兩千三百二十二，但實際參加考試者只有一萬四千五百六十四人<sup>77</sup>。

三是科目計分和命題皆優待。高普考的專業科目有一科低於五十五分即不錄取，然而退除役軍人轉任公務人員考試只規定不得有一科零分<sup>78</sup>。另外乙等考試

---

<sup>71</sup> 鍾基年，前引書，頁 54。

<sup>72</sup> 李震洲，中華民國特種考試制度，頁 118。

<sup>73</sup> 柯賢宗，公務人員考選制度之研究——高普考試與退除役特考之比較，私立東海大學公共行政研究所碩士論文，1993 年，頁 66。

<sup>74</sup> 李震洲，國家考試優待法制之研究，頁 36。

<sup>75</sup> 杜焜慧，退除役軍人轉任公務人員制度之研究，國立政治大學公共行政研究所碩士論文，1987 年，頁 116。

<sup>76</sup> 柯賢宗，前引書，頁 59。

<sup>77</sup> 鍾基年，前引書，頁 55。

<sup>78</sup> 同上。

普通科目佔百分之四十，專業科目佔百分之六十，丙丁等考試則各科平均計算，沒有專業科目平均下限<sup>79</sup>，然而一般高考的普通科目僅佔百分之二十到二十五，專業科目佔百分之七十五到八十，普考的專業科目也在分數的百分之六十到七十<sup>80</sup>。而根據柯賢宗的研究，退除役軍人轉任公務人員考試的命題要較同性質的高普考試要簡單，退除役軍人轉任公務人員考試所出的申論題，熟讀教材後及可以填鴨式作答，而同等級的高普考試題，卻必須在內容詳盡之外，還要能學以致用。只是在一九九一年前的考題不對外公佈的情形下，柯賢宗的研究自然以一九九一年後的考試為分析基礎，因此其結論的證據力上較有疑問。

四是錄取標準不一。雖然該特考設有錄取標準，但依法退除役派充公職，並佔實缺或專案安置尚未取得任用資格之軍官，也可視考試成績擇優錄取<sup>81</sup>。這等於是替黑官開漂白的大門。

面對錄取率過高且有放水嫌疑，考選部在一九八三年邀人事行政局、退輔會等提出三項改進措施：一是慎選典試委員，退輔會官員盡量避免參加；二是軍職和退輔會人員盡量不參與監試；三是配合任用需要，提高錄取標準<sup>82</sup>。改進措施一開始後，退除役軍人轉任公務人員考試錄取率便大為降低<sup>83</sup>。

表 7 歷年退除役軍人轉任公務人員考試統計資料

| 年度   | 到考人數  | 及格人數 | 錄取率% |
|------|-------|------|------|
| 1958 | 7107  | 3070 | 43   |
| 1962 | 19013 | 8243 | 43   |
| 1965 | 22016 | 8074 | 37   |
| 1968 | 2231  | 1452 | 65   |
| 1970 | 2824  | 2155 | 76   |
| 1971 | 5068  | 4033 | 80   |
| 1973 | 10686 | 6554 | 61   |
| 1975 | 11593 | 6593 | 57   |

<sup>79</sup> 杜煜慧，前引書，頁 109。

<sup>80</sup> 柯賢宗，前引書，頁 57。

<sup>81</sup> 輔導工作紀要編輯委員會，輔導工作紀要第三輯，(台北，退輔會，初版，1975 年 2 月)，頁 1024。

<sup>82</sup> 杜煜慧，前引書，頁 116。

<sup>83</sup> 李震洲，中華民國特種考試制度，頁 131。

|      |       |      |    |
|------|-------|------|----|
| 1977 | 11164 | 6251 | 56 |
| 1979 | 8408  | 3760 | 45 |
| 1981 | 13274 | 7467 | 56 |
| 1983 | 8715  | 1737 | 20 |
| 1985 | 8076  | 1369 | 17 |
| 1987 | 8046  | 1095 | 14 |
| 1989 | -     | -    | 21 |
| 1991 | -     | -    | 13 |

資料來源：整合自歷年中華民國考選統計。

就數據上看，退除役軍人轉任公務人員考試此一管道幾乎可謂是外省人群專屬的就業管道。以一九六二年來說，當年報考的兩萬兩千三百二十二考生中，只有一百一十六人是台籍生；一九六五年的八千零七十四名及格考生中，台籍及格者才六十名<sup>84</sup>，充分反映了退除役軍人轉任公務人員考試在對外省人群的獨特性。所以姚嘉文在台灣政論的文章提到，除了高普考之外，特考本身並不受省籍配額限制，因而不會造成不公平的現象，這個觀點實際上是有問題的。因為中國國民黨政府仍可在特考的應考資格上設門檻，讓合乎資格的應考者多半是外省人。駱明慶的研究也指出，特考是比高普考更重要的取得公務員資格的管道，一九五〇到一九九一年間，特考錄取人數是高普考錄取人數的四點四一倍，其中退除役軍人轉任公務人員考試，人數之多和錄取率之高，實際上是享有省籍優待的<sup>85</sup>。

第二種軍職轉職成為行政官員的途徑是「國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈」。所謂檢覈，是指就具體之規定，一定的條件因素，查驗應試的知能，是否名實相符，其為間接之衡定方法，故其作業以審查學經歷為主要方法<sup>86</sup>。

國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈的法源，是在一九六七年六月二十二日公布的「後備軍人轉任公職考試比敘條例」中，第五條第二項「上校以上外職停役轉任公務人員尚未取得任用資格者，其考試得以檢覈行之。」，並在

<sup>84</sup> 鍾基年，前引書，頁 55。

<sup>85</sup> 駱明慶，「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 卷第 1 期（2003 年 3 月），頁 104。

<sup>86</sup> 杜煜慧，前引書，頁 134。

同條例的施行細則中明訂檢覈規則由考試院另定，因此考試院在一九六八年五月十五日發佈「國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈規則」。

國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈最初採審查證件方式辦理，也就是說審查證件合格者，自然也就可以利用此檢覈規則轉任公務員，而且若是將級軍官，不需要根據其軍職專長分發公務職位，換句話說，將級軍官利用檢覈轉任公務人員時，完全可以轉任到跟其軍職專長不相關的職位。因為檢覈門檻極低，所以從一九六八年開辦此項檢覈以來，及格率都是百分之百。由於檢覈通過後的高級軍官可「佔得」簡任、薦任等高級文官資格，而檢覈及格率卻百分之百，因此外界抨擊不斷，認為這是黑官偷渡的辦法<sup>87</sup>。

在外界壓力之下，考試院在一九八八年八月修正檢覈規則，除審查證件外，另需通過筆試、口試或實地考試之後，該檢覈才有不及格者。一九九一年六月檢覈規則再度修改，上校轉任一般公務機關，需筆試四科，將官需筆試兩科。即便是轉任門檻較低的國防部和退輔會，也需筆試一科。不管轉調部會為何，皆有再轉任的限制年限。

此後檢覈規則及其相關辦法有過數次修改，修改方向主要都是拉高及格門檻，及進一步限制適用此項檢覈規則的軍官和機構。舉例來說，一九九五年考試院規定自一九九六年一月一日以後使外職停役轉任現職者，於考選部連續辦理兩次考試後仍為取得檢覈資格者，應停止派代。從這項規定中我們可以推論，上校以上軍官外職停役轉任公務人員中，應有不少案例為軍官先已到轉任機關佔缺，之後才藉由檢覈取得公務員資格。公務人員考試法在一九九六年一月修正後，規定轉任單位只限於國防部、退輔會、役政、軍訓單位。二〇〇〇年一月海巡署成立後，海巡署也成為可轉任的單位之一。

表 8 歷年國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈統計

| 年度   | 到考人數 | 及格人數 | 錄取率% |
|------|------|------|------|
| 1968 | 15   | 15   | 100  |

<sup>87</sup> 蘇洪月嬌，「軍官轉任公務人員 違憲政令應予廢止」，聯合報，1988年6月25日，11版。



|             |     |     |     |
|-------------|-----|-----|-----|
| 1969        | 24  | 24  | 100 |
| 1970        | 84  | 84  | 100 |
| 1971        | 69  | 69  | 100 |
| 1972        | 90  | 90  | 100 |
| 1973        | 86  | 86  | 100 |
| 1974        | 67  | 67  | 100 |
| 1975        | 45  | 45  | 100 |
| 1976        | 47  | 47  | 100 |
| 1977        | 52  | 52  | 100 |
| 1978        | 54  | 54  | 100 |
| 1979        | 67  | 67  | 100 |
| 1980        | 75  | 75  | 100 |
| 1981        | 74  | 74  | 100 |
| 1982        | 97  | 97  | 100 |
| 1983        | 96  | 96  | 100 |
| 1984        | 93  | 93  | 100 |
| 1985        | 73  | 73  | 100 |
| 1986        | 112 | 112 | 100 |
| 1987        | 91  | 91  | 100 |
| 1988        | 71  | 71  | 100 |
| 1989 (三次加總) | 76  | 70  | 92  |
| 1990 (兩次加總) | 59  | 51  | 86  |
| 1991 (兩次加總) | 67  | 49  | 73  |
| 1992 (兩次加總) | 43  | 19  | 44  |
| 1993 (兩次加總) | 43  | 24  | 56  |
| 1994 (兩次加總) | 58  | 27  | 47  |
| 1995 (兩次加總) | 82  | 27  | 33  |
| 1996 (兩次加總) | 76  | 57  | 75  |
| 1997 (兩次加總) | 51  | 38  | 75  |
| 1998 (兩次加總) | 53  | 41  | 77  |
| 1999 (兩次加總) | 78  | 72  | 92  |
| 2000 (兩次加總) | 48  | 39  | 81  |
| 2001 (兩次加總) | 47  | 33  | 70  |
| 2002 (兩次加總) | -   | -   | -   |
| 2003 (兩次加總) | 19  | 11  | 58  |

資料來源：整合自歷年中華民國考選統計。

註：「兩次加總」是指該年度辦理兩次檢覈考試後的加總數字，「三次加總」是指該年度辦

理兩次檢覈考試後的加總數字。

第三種軍職轉行政人員的辦法，是參加「國防部行政及技術人員特考」。

中國國民黨政府辦理國防部行政及技術人員特考的原因，是根據蔣介石在一九六四年的軍事會議的裁示<sup>88</sup>，於是考試院根據其裁示，為使現役軍人在退伍前能參加特考，以取得公務人員任用資格，使得這些軍人在退伍後易於就業<sup>89</sup>。自一九六五年起，每兩年舉辦一次。因此吾人可以發現辦理這項特考的決策跟考試院的既定政策毫無關係，純粹是蔣介石越過考試院，在跟考選業務不相干的軍事會議上直接裁示決策，因此考試性質一開始就不是為替政府拔擢人才，而是為安置軍人在退伍後的生計，讓其退伍後易於就業<sup>90</sup>。

本項特考在應考須知上就寫明為任用資格考試，所以相關考選及人事單位，如人事行政局、國防部等皆不負責考取後的分發作業。然而由於一九八六年一月二十四日公佈新版的公務人員考試法的第二條規定「公務人員之考試，應本為事擇人、考用合一之旨，以公開競爭方式行之。前項考試，應配合任用計畫辦理之。」，於是國防部行政及技術人員特考作為任用資格考試，就變成抵觸該法，因此考試院在一九八九年一月舉辦國防部行政及技術人員特考後，此項特考就此停辦。當時為了讓現役軍士官有較多報考機會，一九八九年的最後一次特考放寬應考資格為服役滿三年者，較原本規定降低兩年，也使得最後一次國防部行政及技術人員特考應考人數大為增加。

國防部行政及技術人員特考和退除役軍人轉任公務人員考試的不同之處有幾點：一是前者應考者為現役軍人，後者為退除役軍人。由於國防部行政及技術人員特考是現役軍人應考，顧忌相對較多，因此試場秩序比退除役軍人轉任公務人員考試要好。二是退除役軍人轉任公務人員考試適用後備軍人轉任公職考試比敘條例的優待，但國防部行政及技術人員特考因為是現役軍人，沒有辦法享受優

---

<sup>88</sup> 杜煜慧，前引書，頁 120。

<sup>89</sup> 李震洲，國家考試優待法制之研究，頁 31。

<sup>90</sup> 同上。

待規定。三是退除役軍人轉任公務人員考試是資格、任用並行，但國防部行政及技術人員特考只是資格考試。四是退除役軍人轉任公務人員考試的計分方式要較高普考計分為寬，但國防部行政及技術人員特考的計分方式則跟高普考相同，難度較高。最後不同之處則是國防部行政及技術人員特考錄取率較低，而退除役軍人轉任公務人員考試錄取率則較高<sup>91</sup>。這些不同之處反映出國防部行政及技術人員特考要較退除役軍人轉任公務人員考試來得公正。

值得注意的是，國防部行政及技術人員特考由於設有「服役滿五年」的應考資格限制，因此這項考試在各方面雖較退除役軍人轉任公務人員考試公平，但因為一般的義務役軍士官均無法服役滿五年，所以實際上仍只有志願役軍人可以應考。

表 9 歷年國防部行政及技術人員特考資料統計

| 年度   | 到考人數  | 及格人數  | 錄取率% |
|------|-------|-------|------|
| 1965 | 2367  | 509   | 22   |
| 1967 | 3681  | 1068  | 29   |
| 1969 | 2951  | 1119  | 38   |
| 1971 | 5228  | 2010  | 38   |
| 1973 | 6314  | 1829  | 29   |
| 1975 | 3265  | 1779  | 54   |
| 1977 | 5906  | 1688  | 29   |
| 1979 | 3561  | 978   | 27   |
| 1981 | 3314  | 1259  | 38   |
| 1983 | 4104  | 825   | 20   |
| 1987 | 5631  | 367   | 7    |
| 1989 | 11349 | 1319  | 12   |
| 總計   | 57671 | 14750 | 26   |

資料來源：李震洲，國家考試優待法制之研究，頁 32-33。

## 第二項 事業單位人員

<sup>91</sup> 李震洲，中華民國特種考試制度，頁 137。

這裡指的「事業單位」，大致上可分為三大類，一種是交通事業單位，如鐵路局、公路局、電信局等，第二種是國營事業，如台糖、中油等，第三種是退輔會底下的事業單位。由於當時台灣企業整體環境仍以公營企業為主，於是當一九五二年中國國民黨政府開始試辦退除役制度後，對於將退伍軍人送入企業成為其員工的部分，主要是由國營企業負責接收，民營企業的接收人數則較少。民間企業中又以大型民間企業接收退除役官兵的人數較多，如大同機械製鋼公司、裕隆汽車、唐榮鐵工廠等民間企業，在一九五七年接受退輔會所安置的數百名榮民，而當時來台設立工廠的外商如美商通用器材公司也提供安置名額，一九七三年時安置一百餘人成為員工<sup>92</sup>。另外在中國國民黨政府的政策下，企業均需設置「人二室」，這是在戰時為防止中共間諜滲透，負責向情治單位報告的保安組織，而人二室的成員多半是退伍的校級軍官，因此這項制度也可以視為是安置退伍外省籍軍官的一種辦法<sup>93</sup>。大體而言，中國國民黨政府安置軍人退除役後生計的流程，是由退輔會每年協調各機構盡量空出人員缺額，然後將退除役士官兵分發到各機構轉業，以轉業戰士的名義派任<sup>94</sup>。

然而在交通事業單位的人事部分，由於中國國民黨政府早已在一九四七年十二月二十二日公布交通事業人員任用條例，因此經退輔會分發到交通事業單位的人員，法理上並沒有取得任用資格。而鐵路局自一九六一年開始實施交通事業人員任用條例，因此為解決在此之前分發到台鐵的退除役人員任用資格的問題，中國國民黨政府就從一九六六年起，辦理退除役軍人轉任交通事業人員特種考試。

因為該項特考是為了解讓已在交通事業單位佔缺卻沒有正式任用資格的人，能有一個取得任用資格的機會，所以該特考是限制報考，其應考資格是只有在報考

---

<sup>92</sup> 退輔會，國軍退除役官兵輔導工作二十年紀念集下冊，（台北，退輔會，初版，1974年11月），頁503。

<sup>93</sup> 林樹、潘國正、劉益誠、曾嘉玲、何致遠、邱碧芳、李志武，新竹市眷村田野報告書（新竹，竹塹文化資產叢書出版社，初版，1997年6月），204。

<sup>94</sup> 杜煜慧，前引書，頁117。

單位任職一定年資以上始得報考。因此此項特考開辦以來錄取率一直居高不下，而考後也沒有分發名額不足的問題。

表 10 歷年退除役軍人轉任交通事業人員特種考試資料統計

| 考試時間        | 考試名稱                  | 到考人數 | 及格人數 | 錄取率% |
|-------------|-----------------------|------|------|------|
| 1966 年 12 月 | 退除役軍官轉任電信人員考試         | 240  | 152  | 63   |
| 1969 年 7 月  | 國軍退除役軍官轉任交通事業人員考試     | 576  | 331  | 57   |
| 1973 年 6 月  | 國軍退除役官兵轉業交通事業鐵路士級人員考試 | 203  | 202  | 99   |
| 1977 年 12 月 | 退除役軍人轉任鐵路士級人員考試       | 155  | 152  | 99   |
| 1982 年 8 月  | 退除役軍人轉任鐵路士級人員考試       | 128  | 128  | 100  |
| 1985 年 8 月  | 退除役軍人轉業交通事業士級考試       | 561  | 561  | 100  |

資料來源：整合自歷年中華民國考選統計。

除了上述的特考之外，退輔會也一直請台鐵訓練轉業的退除役官兵，至一九八四年止，鐵路局共安置了榮民約三千人次，其中有百分之九十為士兵。這些士官兵依當初在軍隊裡的專長，分配到台鐵各種不同的職務中，比方說駕駛兵就轉任成司機，行政兵轉任業務工等<sup>95</sup>。

公路局也因為有大量的道路養護和鋪設需求，因此退輔會自成立之初，就針對公路局養路隊提出榮民的安置計畫，自一九六二年止，公路局養路隊已安置三千多人<sup>96</sup>。另外退輔會也在一九五九年十一月委託公路局代訓榮民為大客車駕駛，三十六人受訓，結訓後安置於台北市公車處當駕駛員<sup>97</sup>。此後陸續開班，每期訓練約三十到四十人，一直到一九八四年止共辦了七十六期，這些人大部分安置在公路局，但也有部分人在北市公車處和欣欣客運，推估總受訓人數約兩、三千人左右，這些人不不論是進上述任一機構，其待遇均和公務人員一樣。

退除役官兵轉職到電信局的部分，是由退輔會在一九六一年和電信局合辦

<sup>95</sup> 鍾基年，前引書，頁 50。

<sup>96</sup> 同上，頁 51。

<sup>97</sup> 輔導工作紀要編輯委員會，輔導工作紀要第一輯，(台北，退輔會，初版，1974 年 11 月)，頁 1166。

「退除役軍官電信就業人員訓練班」，到一九七七年截止時，共辦九期，共有五百四十四人轉為電信人員，之後並以前述所提的退除役軍人轉任交通事業人員特種考試，將這些從軍隊轉職的電信人員轉為正式人員。而郵局部分，退輔會只在一九六二年時，在郵局增加郵務士七百五十人中，有半數由退役官兵充介<sup>98</sup>。

至於軍職轉成國營事業人員的部分，則多半是退輔會和其他機構合辦訓練班，先委訓再留用，以這樣的方式來安置退除役官兵。台糖、台鹽、台肥、中油、台電等都曾在這種情形下接收過退除役官兵，這些退除役官兵在轉業後的福利完全比照其企業內的正式員工，且還可透過公司內部考試或退除役特考的管道，繼續往上晉升。

除了請國營企業訓練退除役官兵外，退輔會也和工業學校合作「退除役官兵轉業技術訓練班」，將帶轉業的退除役官兵接受為期一年的職業訓練，再安置於各國營事業單位內。舉例來說，高雄工職的代訓班，共計訓練出近千名的退除役官兵，轉業到台電、台機、台鋁、台肥、中油等，高雄工專的代訓班則訓練出五百二十二人。

以上所舉例出的軍人轉職到國營企業的部分，多半是基層的退除役官兵，但高級軍官在退除役之後亦不乏有轉到國營企業單位任職的情事。行政院於一九五六年十二月通過「假退除役將級軍官就業安置暫行辦法」，該規定第五條訂出公營事業需安置將級退役軍官為其顧問，安置名額比例為該單位職員名額的百分之一，但名額不夠時還得酌量增加，第九條則設定其薪資和福利<sup>99</sup>。但退輔會主委蔣經國在一九六四年六月三十日的退輔會委員會議上，表示如果繼續以顧問名義將將級軍官安置在各公營事業，恐怕並不妥善<sup>100</sup>，於是退輔會在一九六五年停止安置顧問。在該辦法執行其間，前後共安置七百四十人<sup>101</sup>。

退除役官兵最後一種轉入事業單位的途徑，是進入由退輔會經營的事業單位

---

<sup>98</sup> 輔導工作紀要編輯委員會，輔導工作紀要第二輯，（台北，退輔會，初版，1974年12月），頁432。

<sup>99</sup> 輔導工作紀要編輯委員會，輔導工作紀要第一輯，頁494-5。

<sup>100</sup> 輔導工作紀要編輯委員會，輔導工作紀要第二輯，頁851。

<sup>101</sup> 退輔會，國軍退除役官兵輔導工作二十年紀念集下冊，頁500。

或投資企業。

戰後中國國民黨政府由於在經濟上採取計畫經濟，因此有許多產業實際上皆為特許行業，這些產業若沒有政府的許可，業者就無法經營，而政府的營業許可又異常嚴格，於是中國國民黨政府藉由營業許可的發放控制，使得政府得以讓特定的業者壟斷或寡佔市場。換言之，表面上國民黨政府採取的是計畫經濟，實際上卻有利用計畫經濟的特質，給予特定團體經濟支持。退輔會所屬的產業便有不少都是如此。

表 11 退輔會所屬事業表

|       |       |         |              |       |
|-------|-------|---------|--------------|-------|
| 直屬事業  | 農業開發處 | 森林開發處   | 海洋漁業開發處      | 漁殖開發處 |
|       | 礦業開發處 | 液化石油供應處 | 榮民工程事業管理處    | 桃園工廠  |
|       | 彰化工廠  | 楠梓工廠    | 台中木材加工廠及新竹分廠 | 台北紙廠  |
|       | 榮民印刷廠 | 高雄技術中心  | 台中港船舶服務中心    | 中壢工廠  |
|       | 食品工廠  | 泛凍加工廠   | 台北技術榮務中心     | 榮民製藥廠 |
|       | 榮民化工廠 | 榮民氣體製造廠 | 台北鐵工廠        | 龍崎工廠  |
|       | 塑膠工廠  | 岡山工廠    |              |       |
| 轉投資事業 | 欣欣客運  | 欣高天然氣公司 | 欣降隆天然氣       | 欣欣通運  |
|       | 欣中天然氣 | 欣彰天然氣公司 | 欣桃天然氣公司      | 邦信電器  |
|       | 欣林天然氣 | 欣泰天然氣   | 欣欣天然氣公司      | 大南汽車  |
|       | 欣欣電子  | 欣電電信    | 欣南天然氣公司      | 榮電公司  |
|       | 榮裕裝訂  | 華欣文化    | 華欣綜合印製工業     | 中華紙漿  |
|       | 欣欣蠶業  | 國華海洋    | 遠東氣體         | 泰欣冷凍  |
|       | 美國華安  | 欣欣大眾    | 中國國產推廣中心     | 欣欣水泥  |
|       | 欣欣木業  | 華良股份    | 中心醫療用品工業     | 榮僑投資  |
|       | 榮友貿易  |         |              |       |

資料來源：張文權，「老大哥就在你身邊——官方事業無所不在」，卓越雜誌，55 期（1989 年 3 月），頁 26。

這些事業單位自然也就是以為讓退除役官兵在退伍後有所生計，而成立的公司或事業單位。其中客運、水泥業和天然氣公司，都是需有政府許可才能經營的產業，退輔會獲得這些產業的政府許可後，就變成市場上的少數供應商，這樣的

供需關係使得營運不虞擔憂，也就能安置不少退除役官兵。另外有的則是專門承攬政府單位的案子，如榮民工程事業管理處。

表 12 退輔會所屬事業員工人數及其省籍統計

| 年度      | 員工總人數 | 台籍人數 | 外省籍員工數 |
|---------|-------|------|--------|
| 1961    | 33124 | 143  | 32981  |
| 1962    | 33263 | 95   | 33168  |
| 1963-66 | -     | -    | -      |
| 1967    | 48090 | 330  | 47760  |
| 1968    | 47590 | 349  | 47241  |
| 1969    | 48571 | 344  | 48227  |
| 1970    | 52017 | 397  | 51620  |
| 1971    | 56752 | 568  | 56184  |
| 1972    | 57595 | 611  | 56984  |
| 1973    | 58960 | 698  | 58262  |
| 1974    | 61165 | 838  | 60327  |
| 1975    | 65495 | 854  | 64641  |
| 1976    | 69820 | 926  | 68894  |
| 1977    | 73528 | 1030 | 72498  |
| 1978    | 76929 | 1483 | 75446  |
| 1979    | 77438 | 1342 | 76096  |
| 1980    | 81327 | 1595 | 79732  |
| 1981    | 84375 | 1750 | 82625  |

資料來源：陳啓民，[國民黨對外省族群的統治分析](#)，國立政治大學政治學研究所碩士論文，2000年，頁46。

註：一九八一年以後退輔會不再針對榮民省籍做此統計。

從表 12 中，我們可知退輔會所屬事業照顧的退除役官兵逐年增加，到一九八一年時已經安置了八萬多人，然而這其中只有不到兩千人是台籍榮民，其餘皆是外省籍榮民，由此可證退輔會的所屬事業確實是外省籍退除役官兵在退伍後的一個很重要的轉職管道。

然而中國國民黨政府的計畫經濟，必須在威權體制下才得以順利推動，當民



意逐漸抬頭時，違背經濟自由主義的計畫經濟，便容易遭受到質疑。而計畫經濟下的受益者，也會在民主化的過程中被提出質疑。退輔會轄下的產業，既是因為計畫經濟下受到競爭保護，於是當計畫經濟逐步消失，中國國民黨政府又無法繼續給予其特權時，退輔企業便很難和民營企業競爭。在此情形下，退輔會在民主化後結束許多生產事業，僅保留生產工礦炸藥的龍崎工廠，但也因為一九九六年五月輔導條例公布修正後，龍崎工廠喪失軍公市場優先議價之競爭優勢後，遇上經營艱困的問題<sup>102</sup>。

### 第三項 專業人員

軍職轉職的第三種管道，是轉職成需要專業證照的專業人員，主要管道有二，軍法官轉任律師檢覈、軍醫特考。

軍法人員特種考試是在一九五五年六月二十七日，由考試院制訂「特種考試軍法人員考試規則」而開始，當時考試分成甲乙兩級，當時應考資格跟同級的司法人員考試相同，因此當時應考資格上並沒有設定足以造成省籍差別的限制。隨著考試法將特考分成甲、乙、丙、丁四等後，軍法人員特考也在一九六二年十二月八日的修正時，將軍法人員分成乙、丙兩等，乙等為軍法官、監獄官、軍法法醫官，丙等為軍法書記官和監獄官，乙等相當於高等考試，丙等相當於普通考試<sup>103</sup>。試務則委託國防部或軍事教育機關辦理，考選部只是派員指導。而大部分年度的軍法人員特考，只考軍法官一個類科。

在經過這樣的修正後，軍法官的應考資格中多出一條新的限制：需受畢軍官教育在現役限齡之內者。這樣的限制在國家考試中不能算是特例，警察特考、交通事業人員特考都是如此<sup>104</sup>。然則這樣的限制卻使得沒有受過軍官教育的人無法

---

<sup>102</sup> 退輔會第五處網頁：<http://www.vac.gov.tw/dept5/dept54.htm>

<sup>103</sup> 杜煜慧，前引書，頁 130。

<sup>104</sup> 同上，頁 132。

參與考試。實際上站在軍方的立場，軍法官特考原是爲了配合政戰學校法律系<sup>105</sup>應屆畢業生的分發任用而舉辦者<sup>106</sup>。因爲軍事審判法第十四條規定軍法官應經軍法官考試合格者才得依法任用，並規定軍法官考試需由考試院舉辦。然考試院考選院舉辦的所有考試，依法必須公平公開競爭，不能只限定特殊院校，所以「需受畢軍官教育」實爲規避法條所設下的限制。

但「受畢軍官教育」若從寬解釋，則受過預官訓練教育也算是受畢軍官教育，所以社會青年也可報考軍法官特考並獲錄取，但往往在人事命令發佈後不久，考上軍法官的社會青年又往往以不適軍中分發單位生活，或是家庭變故等因素要求註銷分發<sup>107</sup>。因此軍法官特考實際上從中取得及格者仍是軍校出身的軍官。李震洲，中華民國特種考試制度，頁 131。

表 13 歷次軍法特考統計

| 年度 | 到考人數 | 錄取人數 | 錄取率% | 社會人士錄取人數 | 社會人士任用人數 |
|----|------|------|------|----------|----------|
| 44 | 51   | 23   | 45   | -        | -        |
| 45 | 138  | 64   | 46   | -        | -        |
| 46 | 136  | 24   | 18   | -        | -        |
| 47 | 98   | 31   | 32   | 4        | -        |
| 51 | 172  | 70   | 41   | -        | -        |
| 52 | 206  | 100  | 49   | -        | -        |
| 53 | 170  | 92   | 54   | 44       | -        |
| 55 | 53   | 38   | 72   | 3        | -        |
| 57 | 92   | 70   | 76   | 34       | -        |
| 59 | 67   | 56   | 84   | 4        | -        |
| 61 | 71   | 61   | 86   | 25       | 0        |
| 63 | 115  | 50   | 43   | 2        | 0        |
| 65 | 71   | 40   | 56   | 2        | 2        |
| 68 | 71   | 49   | 69   | 7        | 0        |
| 70 | 92   | 72   | 78   | 19       | 1        |
| 72 | 82   | 64   | 78   | -        | -        |

<sup>105</sup> 其前身是一九五四年八月一日所成立之「軍法人員訓練班」，一九五七年三月六日改制成立軍法學校，成爲專門培育軍法之搖籃。一九五七年七月一日併入政戰學校成立法律系，一九八九年七月一日，政戰學校法律系改隸於國防管理學院。

<sup>106</sup> 杜煜慧，前引書，頁 132。

<sup>107</sup> 李震洲，中華民國特種考試制度，頁 131。

|    |      |      |    |    |   |
|----|------|------|----|----|---|
| 74 | 125  | 51   | 41 | 11 | - |
| 76 | 129  | 77   | 60 | -  | - |
| 總計 | 1939 | 1032 | 52 |    |   |

資料來源：杜煜慧，退除役軍人轉任公務人員制度之研究，頁 131。

由於律師檢覈辦法中，規定軍法官考試及格，且任相當薦任職軍法官四年以上者，就可以申請律師檢覈，因此學生考上政戰學校法律系後，畢業後考上軍法官特考，即可在四年後轉任成律師，或是根據軍法官轉任司法官條例，轉成司法官，這在過去司法官考試及格人數少如鳳毛麟角的時代，無疑是非常輕鬆取得司法官或律師資格的途徑，因此軍法特考遂成爲軍職轉職的一個優待管道。

另一種由軍職轉專證照業人員的是醫事人員執業資格考試。立法院於一九六三年通過國軍退伍役醫事人員執業資格考試條例後，退輔會就利用通過該考試條例，爲國軍醫事人員辦了一次資格考試，該特考在一九六三年十月舉行，共一百九十二人應考，應考者中有醫師、藥劑師、牙醫師、護士等職業<sup>108</sup>。考取者憑合格證書即可向縣市政府申請開業執照，開始營業。

到了一九七一年時，由於軍醫退伍人數眾多，退輔會開始規劃軍醫轉介擔任衛生所主任和各級學校校醫，於是修正國軍退伍役醫事人員執業資格考試條例後，再辦一次特考，並且讓修正之前即核退的軍醫以檢覈面試的方式取得乙等或丙等考試的資格。

表 14 國軍退伍役醫事人員執業資格考試應考資格

| 等級 | 類別  | 應考資格   |
|----|-----|--|
| 乙等 | 醫師  | 曾任軍醫滿六年，退除役時官階中尉以上，並有以下各款資格之一者：一，曾在軍醫高級班受訓六個月期滿。二，曾連續接受軍中或退除役官兵輔導委員會醫學專業教育或補充教育一年以上。 |
|    | 藥劑師 | 曾任藥劑官或衛材補給官滿五年，退除役時官階中尉以上，並有以下各款資格之一者：一，曾在軍醫高級班受訓六個月期滿。二，                            |

<sup>108</sup> 輔導工作紀要編輯委員會，輔導工作紀要第二輯，頁 702。

|    |       |   |
|----|-------|---|
|    |       | 曾連續接受軍中或退除役官兵輔導委員會藥學專業教育或補充教育一年以上。  |
|    | 牙醫師   | 曾任軍醫滿五年，退除役時官階中尉以上，並有以下各款資格之一者：一，曾在軍醫高級班受訓六個月期滿。二，曾連續接受軍中或退除役官兵輔導委員會牙醫學專業教育或補充教育一年以上。             |
|    | 護理師   | 曾任護理官滿五年，退除役（退職）時官階中尉（同中尉支薪）以上，並曾在立案之高級護理職業學校（班）畢業者。  |
|    | 醫事檢驗師 | 曾任檢驗官滿五年，退除退時官階中尉以上，並有以下各款資格之一者：一，曾在軍醫高級班受訓六個月期滿。二，曾連續接受軍中或退除役官兵輔導委員會醫事檢驗專業教育或補充教育一年以上。           |
| 丙等 | 助產士   | 曾任產科助理官（士）滿三年，退除役時官階中士以上，並有以下各款資格之一者：一，曾連續接受軍中或退除役官兵輔導委員會助產專業教育或專勤訓練一年以上。二，曾在醫務士官班受訓六個月以上。        |
|    | 護士    | 曾任護理官（士）滿三年，退除役時官階中士以上，並有以下各款資格之一者：一，曾連續接受軍中或退除役官兵輔導委員會護理專業教育或專勤訓練一年以上。二，曾在醫務士官班受訓六個月以上。          |
|    | 藥劑生   | 曾任司藥官（士）或衛材補給官（士）滿三年，退除役時官階中士以上，並有以下各款資格之一者：一，曾連續接受軍中或退除役官兵輔導委員會藥學專業教育或專勤訓練一年以上。二，曾在醫務士官班受訓六個月以上。 |
|    | 鑲牙生   | 曾任牙藝技術官（士）滿三年，退除役時官階中士以上，並有以下各款資格之一者：一，曾連續接受軍中或退除役官兵輔導委員會鑲牙學專業教育或專勤訓練一年以上。二，曾在醫務士官班受訓六個月以上。       |
|    | 醫事檢驗生 | 曾任檢驗技術官（士）滿三年，退除役時官階中士以上，並有以下各款資格之一者：一，曾連續接受軍中或退除役官兵輔導委員會醫事檢驗專業教育或專勤訓練一年以上。二，曾在醫務士官班受訓六個月以上。      |

資料來源：輔導工作紀要編輯委員會，輔導工作紀要第四輯，（台北，退輔會，初版，1975年2月），頁849-850。

由表 14 可知應考資格非常寬鬆，只要受過軍醫高級班六個月的訓練，就可以應考醫師。於是在一九七三到一九七五年間，國軍退伍役醫事人員執業資格考試檢覈面試舉辦三次，共錄取了兩千九百一十九人，其中醫師兩千三百五十一

人，牙醫師二十三人，檢驗師十一人，護理師十一人，護士一百零二人，藥劑生兩百六十一人等。

但因國軍退伍役醫事人員執業資格考試條例有落日條款，實行期限只有三年<sup>109</sup>，因此之後未能取得資格者，退輔會另開退役軍人轉往衛生技術人員特考，錄取者除成為國民中學校醫跟衛生所醫師外，至少都取得醫師資格。總計在退輔會手上，前後總共有三千零九十五名軍醫因為這些特考取得醫師資格<sup>110</sup>。由於這項特考嚴重破壞正規的醫學訓練和證照制度，當時民間稱這種以特考取得醫師執照的軍醫為「總統牌」醫師。

值得注意的是，這一大批醫師原來不過是中學畢業或專科畢業，所受的醫學訓練也只有半年到一年，因此一進入自由市場後，自然無法競爭，只好以出租牌照給密醫為生，反變成醫政管理上的漏洞。

#### 第四項 教育人員

退輔會安排退除役官兵轉職為教師的途徑有三：一是轉任中小學教員檢定考試、國民小學師資訓練班、國中教師國文專修科。

退輔會在一九五八年七月辦理退除役軍官轉業國小教員檢定考試，一九五九年四月則辦退除役官兵中學教師檢定考試。這兩項檢定考試並不是定期實施的檢定考試，但到一九六八年五月時，退輔會辦理第二次國中教師檢定考試，錄取者至師範院校訓練後分發，之後總共辦了數次，鍾基年認為突然連續辦理，主要是為填補實施九年國教後出現的教師需求缺口<sup>111</sup>。

第二種途徑是國小師資訓練班，從一九五九年十二月開始招考第一期，當時規定資格是四十歲以下軍校、高中畢業，或具同等學歷的退除役官兵即可報考，

---

<sup>109</sup> 輔導工作紀要編輯委員會，輔導工作紀要第四輯，頁 848。

<sup>110</sup> 袁子倫，「冒牌醫師不少 醫政管理死角」，民生報，1993 年 3 月 15 日，23 版。

<sup>111</sup> 鍾基年，前引書，頁 58。

錄取後受一年的師資養成教育，結業後由省教育廳分發<sup>112</sup>。這項政策一直延續，一九八〇年時改制為普師科，但仍繼續延續到一九八四年，前後兩千九百四十八人因此途徑取得教師資格。

第三種途徑是一九六四年十月開辦的國中教師國文專修科，招考對象則是退役軍官，畢業後由台灣省教育廳分發到各中等學校任職。該專科每年固定開辦一梯，屬二年制專科。後來改為三年制專科，由師範大學辦理<sup>113</sup>。相較於前兩者，此項師資專修嚴謹的多，受訓時間較長，人數也較少，應考資格除需高中畢業外，考試尚分筆試和口試，口試不及格者不錄取，畢業後需實習一年，實習合格者發給證書。一九七三年因大學法修改，大學內不得辦專科，只能改為國文系，因此受訓時間延長到四年，總共辦理十三期，約有一千四百人受訓。

## 第五項 警察兵役人員

一九五七年開始，退輔會開始安排退役軍官轉任警察。轉任類別主要有兩種，行政警察及保安警察。行政警察是由台灣省警察學校代訓退役軍官，訓練三個月後結訓，後轉由台灣省警務廳分發。保安警察的訓練不同處則是在訓練時間較長，訓練一年到八個月不等。保安警察的申請資格也較行政警察嚴格，行政警察要求是三十八歲以下，初中程度，身高一百六十三公分，體重五十公斤以上者，而保安警察則要求到三十五歲以下。此外較少的途徑是轉任法警、駐衛警等。

兵役人員的建制，則是因為一九五五年中國國民黨政府修正兵役法，若依此兵役法的規劃，地方政府將亟需兵役人員，因此在一九五八年六月，退輔會即公布「輔導國軍退除役軍官轉業兵役幹部考訓分發實施辦法」，此後陸陸續續將退役軍官轉業成為兵役幹部，總共有一千零六十人轉成兵役人員。值得注意的是，

---

<sup>112</sup> 退輔會，國軍退除役官兵輔導工作二十年紀念集下冊，頁 769。

<sup>113</sup> 同上，頁 773。

此項政策是實習後分發，之後再參加退除役軍人轉任公務人員特考，但考試未過者，退輔會仍請台灣省政府暫緩執行停職命令，之後再請考試院辦理資格審查獲第二次特考取得任用資格<sup>114</sup>。換言之，該項特考其實沒有實質的篩選意義，只是為取得正式兵役人員資格的一個象徵性手續而已。

## 第六項 財會人員

退輔會跟台灣省政府洽商後，於一九五七年八月甄選退役軍官六百人，委由台灣省政府省訓團進行業務訓練三個月，由省府分發各縣市政府稅務單位任職，一九五八年三月就結業分發到各縣市的稅捐稽徵處任職<sup>115</sup>。退輔會在處理此案上比照轉職兵役人員，都將其安排先以實習名義任用，之後再用特考取得正式任用資格，未考過者延長其實習期間，按其實際工作成績陸續予以正缺補用<sup>116</sup>。所以該項特考亦如前述的兵役人員特考一樣，只是為了讓退除役人員取得正式資格的一道手續。

另外，退輔會在民國一九六二年委託台灣省立台北商業學校（國立台北商業技術學院的前身）代訓國軍待退人員商業會計訓練班，招考對象是四十歲以下，曾修畢高二課程的待退官兵，在進修一年的高級商業職業學校專業教育後，再經當時的省教育廳資格考驗及格後，即給予高商學歷，之後北商雖有改制，但仍在調整為會計統計科後繼續辦理，直到一九八四年止，共辦理十七期。這些統計、會計人員之後有的被分發到行政機關和公營事業裡任職，也有的在考過稅務特考及格後，再進財政部財稅人員訓練所受訓，然後再分發到各稅務機關<sup>117</sup>。

---

<sup>114</sup> 輔導工作紀要編輯委員會，輔導工作紀要第一輯，頁 932。

<sup>115</sup> 退輔會，國軍退除役官兵輔導工作二十年紀念集下冊，頁 501。

<sup>116</sup> 輔導工作紀要編輯委員會，輔導工作紀要第一輯，頁 903。

<sup>117</sup> 鍾基年，前引書，頁 46-47。

## 第七項 勞務人員

最後一種由軍職轉公職的辦法，是成為公家機關的勞務人員，主要途徑有二，工友和清潔隊。

政府輔導退除役官兵到公家機關當技工或工友是非常早就開始的，早在民國一九五二年，退輔會尚未成立之時，國防部總政治部就安置了一千四百一十八名士兵到各公家機關，但之後退輔會成立後，大規模針對士兵的集體安置主要轉向公路局的養路隊和清潔隊，因此轉介成為工友的案例便成為個案<sup>118</sup>，但直到一九七七年止，退輔會仍安排省屬各單位學校安置退除役士官兵一百五十人。之後這些人員退休時，退輔會也協調各單位提高退職金，或是以額內工友的身分專案辦理退職。

而清潔隊員則是早期退輔會安置退役士官兵的重要計畫之一，在退輔會成立之初的工作計畫中，就擬妥要安置三千四百名退除役士官兵擔任各縣市清潔隊的計畫，打算把各縣市原有的清潔隊員中，有職業之人或婦女兼充者整理淘汰，用退除役官兵填補空缺，並擴大編制所算出的計畫<sup>119</sup>，但因原有清潔隊員中，有來台的大陸公務員，也有本省籍無依無靠之鰥寡貧民，若淘汰可能引起失業問題，因此暫緩淘汰解聘，而以擴大編制的方式安置兩千五百四十八人，但另規定，日後清潔隊如有缺額，均先由退除役官兵優先遞補，而擴充的人力經費則由美援支出<sup>120</sup>。至一九八四年計算人數，總計工友和清潔隊員的榮民安置人數共有八千零七十八人<sup>121</sup>。

透過以上這些轉職管道，使得許多退除役軍人變成公務人員。根據周崇光的研究，從一九五八年到一九九一年，經由各式各樣的退除役軍人特考而取得公務

---

<sup>118</sup> 鍾基年，前引書，頁 41。

<sup>119</sup> 輔導工作紀要編輯委員會，輔導工作紀要第一輯，頁 6。

<sup>120</sup> 同上，頁 45。

<sup>121</sup> 輔導工作紀要編輯委員會，輔導工作紀要第六輯，（台北，退輔會，初版，1987 年 2 月），頁 1432。



員資格的退除役軍人，總共有六萬七千三百六十五人，平均及格率高達百分之四十三點九<sup>122</sup>。

### 第三節 其他就業優惠待遇

退輔會在一九六八年十一月一日公佈的「國軍退除役官兵就業安置辦法」第十條中，規定「退除役官兵無工作能力、生活清苦或其本人死亡者，輔導會得依申請間接安置其配偶、子女就業。」，並在第十一條規定「安置退除役官兵就業或依前條間接安置退除役官兵之配偶、子女就業，得視需要先予以訓練。」，因此根據這項行政命令，退輔會就在一九六九年公布國軍退除役官兵間接安置作業準則中，針對其配偶及子女訂出兩項安置途徑與工作項目：一是本會及附屬單位所需雇用的員工，如打字員、助理護士、電話接線生、技工、工友、工人、練習生、學徒等；二是各機關學校及公民營事業，遇有間接安置之職類，經本會洽得其同意時，得就合於遴選條件相當者，予以推介<sup>123</sup>。

因此退輔會在一九六一年十一月成立第一期助理護士訓練班，由台南永康榮民醫院代訓，二十名學生在受訓六個月後結業，分發各榮民醫院<sup>124</sup>，之後續辦的各期訓練班在受訓時間上有所延長，同時也設定招收的年齡（十八到二十二歲）和學歷限制（初中以上），結業後多分發到各地榮民醫院。直到一九七四年該訓練班已辦理十二期<sup>125</sup>。

另外，退輔會也辦理打字人員訓練班，分成中文、英文兩組<sup>126</sup>，訓練兩個月後結業，將這些自謀生活退除役官兵之女在結訓後安置在退輔會及附屬單位，時

---

<sup>122</sup> 周崇光，從輔導軍人就業政策論退除役軍人特種考試制度的存廢，私立中國文化大學政治研究所碩士論文，1993年，頁53。

<sup>123</sup> 輔導工作紀要編輯委員會，輔導工作紀要第三輯，頁1305。

<sup>124</sup> 輔導工作紀要編輯委員會，輔導工作紀要第二輯，頁590。

<sup>125</sup> 輔導工作紀要編輯委員會，輔導工作紀要第四輯，頁1412。

<sup>126</sup> 輔導工作紀要編輯委員會，輔導工作紀要第二輯，頁857。

間從一九六四年五月開辦到一九七五年仍在運作<sup>127</sup>。

會計佐記人員訓練班招考的條件與上述兩者相仿，也在一九六四年十月一日開訓，由台北商業職業學校代訓，受訓六個月後安置在退輔會各處室及附屬機構<sup>128</sup>。但跟前兩者不同的是，會計佐記人員訓練班只招生過一次<sup>129</sup>。

公車的隨車服務員也是退輔會安置自謀生活的退除役官兵之女的一個重點。隨車服務員由退輔會自行招考，共辦理九次，主要安置在省公路局或台北市公車處，時間從一九六五年安置到一九八三年，共安置約六百六十人<sup>130</sup>。

以上這些安置措施，多半是一九六〇年代開始，那個時代國中畢業後投入就業市場並不算落後，因此當時招考或送進訓練班的學歷要求，都只有到初中程度。但到一九七〇年代，九年國教的影響已使得單有國中學歷已不足以在社會上掙得一份工作，因此退輔會在一九七〇年代開始自辦高職教育，免收其參加者之學雜費，然後委由高職來代辦此一高職教育，經費則由退輔會、國防部、教育部，及地方政府平均提撥支出。

因此家境寒苦的退除役官兵的青年子弟由桃園農工成立高工分班，分成機工、電工、電子、汽修、配管五科，畢業後有部分畢業生被安置在退輔會相關機構外，退輔會也鼓勵畢業生志願保送軍校，退輔會並在一九八二年的輔導會議的結論中，鼓勵榮民子女報考軍校，並恰請放寬錄取標準，另外新設的公營事業，保留一定名額安置榮民子女<sup>131</sup>。相對的，女生則有松山商職代訓的高商分班可以選讀，畢業之後同樣由退輔會安置於各公營事業，只是招收人數較少，高工分班一屆招收約兩百名，高商分班一屆只招收五十名。

除此之外，各軍事單位在有雇員出缺時，會優先照顧該單位的眷屬。如空軍八一四煙廠，員工約有上百人，即因為要照顧空軍眷屬，所以多數是空軍眷村眷屬，少部分是本省人。但鄰近陸軍眷村的眷屬，就沒有機會進去煙廠工作。這可

---

<sup>127</sup> 鍾基年，前引書，頁 72。

<sup>128</sup> 輔導工作紀要編輯委員會，輔導工作紀要第三輯，頁 84。

<sup>129</sup> 鍾基年，前引書，頁 72。

<sup>130</sup> 鍾基年，前引書，頁 72-73。

<sup>131</sup> 輔導工作紀要編輯委員會，輔導工作紀要第六輯，頁 795。

以看出資源的方式除了有省籍之分，也有軍種之分<sup>132</sup>。

此外，由於軍隊有大量的軍服需求，因此就由婦聯會尋覓工作場所作為縫衣工廠，提供眷村婦女工作機會，並給予工資。婦聯會縫衣工廠一九五〇年開始運作，一直到一九九一年才結束營運，共計提供眷村婦女四十年的就業機會<sup>133</sup>。

#### 第四節 就業上省籍差別待遇的影響

中國國民黨政府制訂上述這些就業型的省籍差別待遇，其結果是使得外省人群和本省人群在公部門的任職比例一直有著顯著的差距，若跟私部門比較，則差距更為嚴重。這可以從一些統計中獲得驗證。

林忠正和林鶴玲在一九九一年利用行政院國家科學委員會委託中央研究院中山人文社會科學研究所進行的「台灣地區社會意向調查」(一九九一年八月份)為分析樣本，同時採用國科會委託中央研究院民族學研究所進行的「台灣地區社會變遷基本調查」一九九一年一月份作為補充資料，結果發現外省人在公共部門的比例偏高，約佔公家機關和公營、黨營企業中的百分之十六點九，佔教育機關的百分之二十三點九。若比對當時的人口比例中外省人約佔百分之十四，外省人在公部門領域的比例明顯高過其在台灣的人口比例。若反過來看外省人群中任職公部門的比例，則其數字差距將更為明顯。只有百分之十五的閩南人和客家人任職於公部門，外省人任職於公部門的比例高達百分之三十六點七，是本省閩南、客家人的兩倍以上<sup>134</sup>。

考試院銓敘部所公布的銓敘統計中，亦指出在一九六二年，全國公教人員中，外省籍佔百分四十二點八，然而當時外省人口佔總人口不過是百分之十二點

<sup>132</sup> 林樹等，前引書，頁 231。

<sup>133</sup> 郭冠麟編，從竹籬笆到高樓大廈的故事——國軍眷村發展史，(台北，國防部史政編譯室，初版，2005年12月)，頁 47。

<sup>134</sup> 張茂桂、吳乃德、王甫昌、林忠正、林鶴玲、陳茂泰、劉文雄、黃應貴、蔣斌、石磊、瞿海源、洪鎌德、胡台麗，族群關係與國家認同，(台北，業強出版社，初版，1993年2月)，頁 110。

六。由於銓敘統計中並不計入軍職人員，所以如果再將外省比例更高的軍職人員計算，其比例勢必更高。

但公教人員中外省籍所佔比例並非是穩定不變的常數，此一比例隨著時間的演進而往下降。在銓敘統計中的數據顯示，外省人佔公務人員的比例自一九六二年的百分之四十二點八，一路下降到一九九一年的一九九一年的百分之二十二點四<sup>135</sup>。

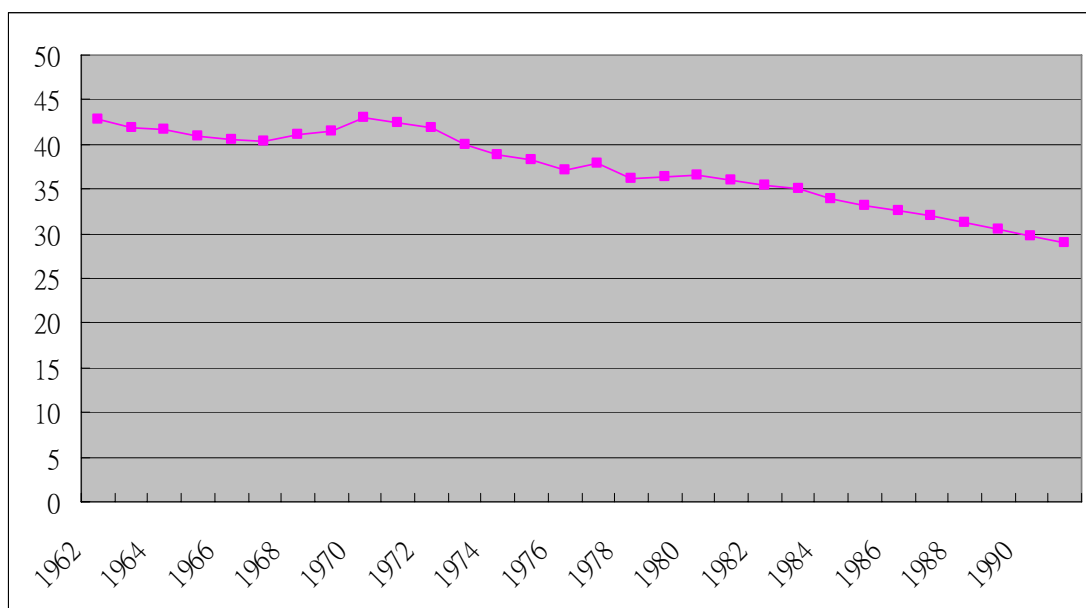


圖 2 外省籍公務人員佔全國公務人員比例變化圖

銓敘統計中的另一組數據則反映出在公務體系中，本省籍和外省籍公務人員的分佈也並非是常態分佈。一九八一年的銓敘統計顯示，行政機關的高級（簡任級）官員中外省人佔百分之八十四點三，中級文官（薦任級）佔百分之六十一點四，低級文官（委任級）為百分之三十五點三，一般雇員中外省人則佔百分之四十三點一，換言之在行政部門的正職中，越高層的公務人員中外省籍的比例越高。林忠正的研究指出，由於考量到一般雇員可以由主管決定雇用，所以高級文官的籍貫也能也會影響到一般雇員的籍貫<sup>136</sup>。這種官職越高，外省籍比例也越高

<sup>135</sup> 現今在各大圖書館的中華民國銓敘統計最早只收錄到一九六二年，而其中有關籍貫的各類統計只做到一九九一年，一九九二年後的中華民國銓敘統計再無籍貫類的統計資料。一九九一年的中華民國銓敘統計有針對歷年來的籍貫統計做簡表，其資料初始年份亦是一九六二年，因此應可推斷考試院也無一九六二年以前的銓敘統計。

<sup>136</sup> 同上，頁 112。

的狀況，不只出現在行政機關，生產事業、交通事業、金融事業等也都是如此。

這種非常態分佈的情況同樣隨著時間而慢慢改善。一九九二年的銓敘統計數據顯示在高、中、低、雇員等級中，外省人所佔比例分別為百分之五十一點六、三十三點四、二十二點八、三十四點四。這可看出雖然外省人在各級文官的比例仍非常態分佈，但情況已較過去大有改善。

當然外省人群在公部門的人數優勢，不能全以省籍差別待遇作為解釋的理由。林忠正的研究提到其他的幾種可能，如當時和本省人相比，外省人群中擁有中等以上學歷的人口比例較高，經考試進入公家機關的可能性也高；中國國民黨政府的官方語言是北京話，然而戰後初期的台灣人，使用的卻是日語，因此在進入公部門就業考試時，會遇到語言上的障礙。另外。而鍾基年的研究中，則透過複數的個案深入訪談後，引出另外一個原因：外省人在既無恆產，在外求職時沒有人際關係，卻又常因為是自己的身份被本省人排擠，或是因為不會聽講閩南語而在求職時碰壁的情形下，常會努力考取軍公教人員，以獲得較安定的生活<sup>137</sup>。

在本章的最後，我們也須注意到，雖然有這麼多樣的就業優惠待遇，卻不是所有的外省人群都可以享受到上述的轉職待遇，主要是中高階級退伍軍人或是具學歷背景者，才能夠接受文職系統的輔導進行轉職，對於六十萬的外省籍軍人而言，這只是相對的少數，中低階級的退伍軍人轉職，多半是以勞動參加生產的輔導<sup>138</sup>。早期退伍的老兵，退伍時常只領取微薄的退休金，便要到社會上自謀生路，其生活非常艱困，這甚至是一九八二年李師科搶劫銀行的主要背景因素<sup>139</sup>。一九八七年一月十九日的自立晚報一版，也刊登著「大陸來台自謀生活退除役官兵自救聯誼會」的陳情廣告，指責退輔會未善盡照顧榮民生計。從國家社會的角度來看，當時國民黨政府在就業上所設計的省籍差別待遇固然影響巨大，但對眾多的外省人口來說，這些差別待遇卻仍是僧多粥少，並非人人皆有。這樣巨大的差異正是造成今天台灣社會提及經濟上的省籍問題時所最常犯的問題，也就是在處理

---

<sup>137</sup> 鍾基年，前引書，頁 82。

<sup>138</sup> 林樹等，前引書，頁 200。

<sup>139</sup> 杜煜慧，前引書，頁 234。

這個問題時過度簡化，簡化的認為「外省人就享有經濟優待」，而忽視仍有非常多外省人群並無法從這樣的就業的省籍差別待遇獲得優待的客觀事實。

## 第四章 消費上的省籍差別待遇

在前一章中，我們已經提到就業類的省籍差別待遇，導致外省人群集中公部門就業。而中國國民黨政府設定的消費類省籍差別待遇，便是以軍公教體系為標的。吾人可以說中國國民黨政府設定的消費類差別待遇，目標對象是軍公教人員，但因為外省人群中有很高的比例是軍公教人員，於是這兩者之間便有高度的重疊關係。在許多研究中，均指出軍公教在社會中的切線和外省人群在社會中的切線高度重疊，即為如此。

### 第一節 居住方面的差別待遇

#### 第一項 軍人部分

軍隊裡的軍人在軍營服役，而這些軍人在結婚成立家庭後，其家庭就很自然的居住於軍隊營區附近，而「眷村」就是台灣的社區發展上一個很特殊的現象。

國軍眷村的興起，最早可溯源到一九三二年的剿共時期的胡宗南部隊上，之後抗戰時期也有少數的部隊有眷村。由於眷村所需經費必須由部隊支出，因此只有極少數經費較為充裕的部隊才能照顧到眷屬，絕大部分的部隊其實都沒有餘力照顧軍眷生活。

中國國民黨政府在一九四五年接管台灣，對移入台灣的軍隊而言，其眷屬家庭的安置變成大問題。當時在沒有配套政策情形下，軍眷家庭的居住問題是先到台灣者先佔有房舍居住，晚到者就只能住等而下之的房舍。一九四五年到一九四九年間，特別是來台接管城市或軍事基地的部隊，由於較無戰備需要，因此多可以從容攜眷來台，直接接收原有的日軍房舍<sup>140</sup>。如新竹市文化中心所做的新竹市

---

<sup>140</sup> 郭冠麟編，前引書，頁5。

眷村田野調查報告中，研究者就發現到因空軍是乘坐飛機調動部隊，所以空軍單位常比其他部隊先到台灣的情形下，空軍軍眷也就常能先佔到狀況較好的房舍，甚至是日軍軍官之前留下的軍官宿舍。而像陸軍這種後到台灣的軍事單位，其軍眷家庭便常面臨無房舍可住的窘境，甚至不少軍眷家庭被安置在機關、廟宇、野地或違建區，甚至住牛棚，也有自行圍地搭建簡陋空間者<sup>141</sup>。

一九四八年東南長官公署設立軍眷管理處，一九五〇年該處改隸聯勤業務留守署，隔年公布「國軍在台軍眷安置辦法」，明令軍眷以「集中居住、集中管理」為原則，這可視為是中央眷村管理政策的濫觴。這時的眷村多半是兵工單位在營區附近的空地，以基地擴建工程用完後的廢料興建而成的克難房舍，以作為安置軍眷家庭所用，此外也有軍眷向軍方領得津貼後，自行在軍營附近蓋起臨時居所的情事。這些工程經費多半由部隊主管同意後興建，在中央層級並沒有形成統一的決策。之後地方政府則有零星的軍眷住宅計畫，如彰化縣政府於一九五三年五月十八日縣務會議上，通過出資四萬五千元興建克難軍眷住宅<sup>142</sup>。另外，各軍種總部有時也以專案預算的方式申請興建，國防部也會針對自中國大陸邊境撤軍的軍眷家庭而特案興建軍眷住宅。羅於陵的研究指出，自一九四九年到一九五六年興建的這批眷村，是針對特定對象而設計的，所以軍階分佈較為集中，同時也以高階軍官為主<sup>143</sup>。新竹市眷村田野調查報告也提及，不管是現有房舍的安排，或是日後蓋好的眷村的安排，都是依照兩個原則：職務上是作戰人員優先，其次是地勤人員，最後是單身士兵。官階則是軍官優先，再來才是士官兵<sup>144</sup>。

在這些零碎的軍眷住宅計畫下，根據一九五四年的調查，在台軍眷總戶數達五萬四千九百三十四戶，其中約有半數尚未配置房舍，足見當時軍眷急需安頓的房舍需求<sup>145</sup>。

---

<sup>141</sup> 林樹等，前引書，頁 24。

<sup>142</sup> 「為將士安頓眷屬 彰決定撥款 建軍眷住宅」，聯合報，1953 年 5 月 21 日，4 版。

<sup>143</sup> 羅於陵，眷村：空間意義的賦予和再界定，國立台灣大建築與城鄉研究所碩士論文，1991 年，頁 47。

<sup>144</sup> 林樹等，前引書，頁 24。

<sup>145</sup> 郭冠麟，前引書，頁 35。



國防部於一九五六年一月十一日再進一步制訂「國軍在台軍眷業務處理辦法」，規定國家提供住宅供軍眷居住，凡現役軍人服役十年期滿，得以優先配住眷舍，一直住到本人及配偶去世為止。一九五六年五月十九日，蔣宋美齡在中華婦女反共抗俄聯合會<sup>146</sup>的六週年紀念會上，發起「民間捐款」以興建軍眷住宅，將這些捐款贈與國防部後，交給國防部分配安置軍眷居住，吾人可以視其為國民黨政府中央層級第一次明確提出的大規模軍眷住宅計畫。此後婦聯會邀集國防部成立「軍眷住宅籌建委員會」，由審計部、國防部、中央黨部、省政府組成「眷宅督工小組」<sup>147</sup>，由國防部軍事工程局招商承建，開始有計畫性的建構眷村體系。

然而這一時期的中國國民黨政府，正把大量的財政資源投注到國防預算上，單是軍隊薪餉的支出就佔了中央政府總預算的百分之八十五以上，後勤全仰賴美援<sup>148</sup>。因此雖說是「民間捐款」，但經費來源並非如此單純。

婦聯會的募款來源來自於工商界捐款、外賓捐款、工業外匯附勸捐款、影劇票附勸捐款、省市進出口公會附勸捐款，以上即為當年所謂的「勞軍捐」。另外政府編列預算，將一定比例的稅收以慈善捐款的名義捐給婦聯會。興建土地來源則由軍事單位提供營區土地（即撥用國有土地）或是收購（借用）民地<sup>149</sup>。

這些捐募多屬強制性質，如民間資本要向貿商公會申請美援時，結匯時廠商每一美元需配購愛國公債一點二五元<sup>150</sup>。而省市進出口公會附勸捐款是由各進出口同業公會作成決議，報內政部核備後，由外匯指定銀行在廠商辦理進口結匯時收取。但這項決議只是形式，事實上這一制度是在一九五〇年代外匯短缺時代，政府以行政命令示意業者照辦的「不樂之捐」<sup>151</sup>，而這筆錢三分之一歸中華民國軍人之友社，三分之二歸中華婦女反共聯合會支用，利息所得則歸各公會<sup>152</sup>。至於捐款標準則隨時間不同而有所變動，如一九五五年是廠商每進口一美元商品，

<sup>146</sup> 一九六四年改名為「中華婦女反共聯合會」，一九九六年改名為「中華婦女聯合會」。

<sup>147</sup> 羅於陵，前引書，頁 39。

<sup>148</sup> 同上，頁 15。

<sup>149</sup> 郭冠麟，前引書，頁 9。

<sup>150</sup> 張國興，自立的台灣，（臺北，稻鄉，初版，1990年10月），頁 291。

<sup>151</sup> 「勞軍捐等不樂之捐 立委要求儘速廢止」，經濟日報，1988年3月20日，1版。

<sup>152</sup> 「勞軍捐於法無據屬不樂之捐」，經濟日報，1988年5月23日，1版。

徵收新台幣五角的勞軍捐；到了一九八一年十一月改爲每進口一美元商品，徵收三角的勞軍捐，一九八七年五月再改爲徵收兩角<sup>153</sup>。這種情況要到一九八八年，解嚴後政治氣氛放鬆的情況下，各縣市進出口同業公會紛紛決議拒繳勞軍捐後，才轉爲自由樂捐。

戲院的軍眷住宅附勸則是由台灣省臨時省議會於一九五六年六月十八日決議，北市甲級戲院票價附勸一元，乙級戲院附勸五角，省轄市及縣轄市戲院不分等級一律兩角<sup>154</sup>，一九五七年七月改名爲勞軍救災附勸，於是單是一九五八年從全台戲院所得的軍眷住宅附加勸募就有一千一百萬元<sup>155</sup>。此外戲劇界還有義演，義演所得捐入興建軍眷住宅<sup>156</sup>。

另外，台灣重要的對日外銷農產品香蕉，也成爲軍眷住宅興建款項的來源。政府對於外銷香蕉附徵每簍十二點五元的軍眷住宅捐款，以台灣香蕉每年銷日約一百萬簍左右，推論應共約一千二百五十萬元<sup>157</sup>，直到一九六二年時政府才同意原則取消該筆捐款。

除此之外，其他取得軍眷住宅款項的方式還有北市證券商將繳交台銀的保證金，其半年利息所得捐爲軍眷住宅興建款項<sup>158</sup>、海外僑胞的捐款、政府官員的捐款、美軍及國際友人的捐款、各公營單位發起的內部捐款，以及民營公司行號的捐款等，也都是軍眷住宅款項的來源。每個因捐款而興建的眷村，其名稱也就常跟捐款來源有關，如「影劇」爲名的眷村，其捐款來源便是來自影劇界，而以「果貿」爲名的眷村，其款項來源便是青果合作社的附加捐。

婦聯會主導的軍眷住宅興建計畫，自一九五六年到一九六七年，共興建了十期的軍眷住宅，之後一九七五年又開始興建職務官舍，同樣是以安置軍眷家庭，共興建八期，兩者共興建十八期，共興建五萬三千八百三十八棟住宅供軍眷家庭

<sup>153</sup> 黃信堂，「千餘億元勞軍捐獻金 民進黨立委追查流向」，經濟日報，1995年4月16日，3版。

<sup>154</sup> 「戲票附勸建軍宅 省議會通過辦法」，聯合報，1956年6月19日，3版。

<sup>155</sup> 余心善，「再從電影票加價的問題談起」，聯合報，1958年6月28日，6版。

<sup>156</sup> 「響應捐建軍宅北市劇藝界 將義演三天」，聯合報，1956年7月21日，3版。

<sup>157</sup> 「香蕉附徵眷宅捐款 當局同意取消」，聯合報，1962年6月8日，5版。

<sup>158</sup> 「證券公會決定 設交割推進黨」，聯合報，1956年6月20日，4版。

居住。其中第一到第十期是木造房子，第十一期到第十八期是四到五層的鋼筋水泥公寓<sup>159</sup>。

表 15 婦聯會贈建的軍眷住宅及職務官舍統計

| 期別   | 完成年份 | 戶數    | 備註       |
|------|------|-------|----------|
| 第一期  | 1957 | 4000  | 軍眷住宅     |
| 第二期  | 1958 | 1000  | 軍眷住宅     |
| 第三期  | 1959 | 3000  | 軍眷住宅     |
| 第四期  | 1960 | 2000  | 軍眷住宅     |
| 第五期  | 1961 | 4000  | 軍眷住宅     |
| 第六期  | 1962 | 3000  | 軍眷住宅     |
| 第七期  | 1963 | 3000  | 軍眷住宅     |
| 第八期  | 1964 | 3000  | 軍眷住宅     |
| 第九期  | 1965 | 11620 | 軍眷住宅     |
| 第十期  | 1967 | 3500  | 軍眷住宅     |
| 第十一期 | 1975 | 2080  | 職務官舍     |
| 第十二期 | 1977 | 1264  | 職務官舍     |
| 第十三期 | 1979 | 260   | 飛行軍官職務官舍 |
| 第十四期 | 1980 | 1650  | 職務官舍     |
| 第十五期 | 1983 | 1184  | 職務官舍     |
| 第十六期 | 1984 | 2472  | 職務官舍     |
| 第十七期 | 1989 | 2500  | 職務官舍     |
| 第十八期 | 1992 | 2030  | 職務官舍     |

資料來源：郭冠麟，前引書，頁 9。

但即便如此，中國國民黨政府仍無法做到全面性的免費安置所有有住屋需求的軍人，因此國防部在一九七四年十二月頒佈「國軍軍眷住宅公用合作社初期徵求會員實施要點」，由新成立的國軍軍眷住宅公用合作社負責軍眷住宅興造業務。該合作社是以互助合作的方式，籌集社員股金，並配合國防部籌撥的軍眷住宅基金，購買廉價土地，自行營建住宅，貸與社員解決有眷無舍問題<sup>160</sup>。

與此同時，國防部於民國一九七〇年至一九七九年期間，以「華夏貸款」貼

<sup>159</sup> 郭冠麟，前引書，頁 9。

<sup>160</sup> 「成立軍眷住宅合作社 國防部頒實施要點」，聯合報，1975 年 12 月 15 日，2 版。

息方式輔助官兵自購住宅<sup>161</sup>。華夏貸款是國防部代軍眷向金融機關辦理低利貸款，補助軍眷自行購地自建住宅，這可以說是政府對軍眷家庭實施住宅補貼及產權私有化政策的原型<sup>162</sup>，因為在此之前婦聯會所主導興建的軍眷住宅，無論土地或房屋產權均非住戶所有住戶，住戶取得房屋時也不需自行負擔金額。華夏貸款共計實施六期，協助軍人購得住宅一千五百一十戶。這項政策意味著中國國民黨政府在軍眷住宅政策上，從原有的軍眷家庭不必負擔建屋成本，轉為必須負擔一部份建屋成本，但軍眷家庭也擁有住宅的產權，這可視為眷村的產權私有化政策的起點。

在眷村政策幾番演變後，至一九八二年止，全台共有八百七十九個眷村，共有九萬八千五百三十五戶，住有四十六萬七千三百一十六人，平均一戶有四點七四人。

另一方面，在眷村興建政策接近尾聲時，「眷村改建」卻成為下一個眷村議題，其主要原因有二：

一是興建眷村時，眷村多半是在都市的偏遠地區，然而台灣一九六〇年代開始經濟起飛，帶動台灣都市化的腳步，因此眷村所位居的郊區慢慢變成都市週邊地區，甚至變成都市區的精華地段，眷村空間若不整合利用，其實等於浪費地利，形同在商業區的貧民窟。

二是眷村當初是在克難環境下用克難建材興建，因此在二、三十年的使用消耗，以及颱風的年年侵襲下，比起一般房子更易隨時間流逝而開始破舊，影響居住安全。加上軍眷住宅設計面積狹小，一戶多不過十餘坪，少者只有八、九坪，而軍眷家庭在人口增加下，居民私下利用後巷、前院等空地違章擴建房屋就成為眷村常態，變成高容積率、低建蔽率的型態，作為主管單位的軍方也往往不予告發。然而擴建出的空間不僅有限，而且在缺乏消防等公安設施，巷道又窄小的情

---

<sup>161</sup> 謝鴻進，「竹籬笆新鮮事---國軍官兵購置住宅基金貸款簡介」，吾愛吾家，267期，（2001年3月），頁88。

<sup>162</sup> 羅於陵，前引書，頁81。

形下，一旦發生火災將不可收拾<sup>163</sup>。

因此根本之道乃是重建眷舍。但因重建眷舍涉及地權、房屋產權均為公有而無法合法改建，因此眷村改建不可能由眷村居民自行推動，必須由政府政策搭配法令配套才能執行。又由於眷村改建成國宅大樓，對地方政府的都市計畫亦有幫助，因此一九七〇年代起，地方政府和國防部便討論合力改建眷村的構想。然而眷村改建國宅的經費要如何分擔，雙方多因無法達成協議而擱置。

針對眷村改建的費用問題，一九七六年時國防部向行政院提案，希望政府出資補助改建眷村土地價款的百分之七十，讓眷村住戶能購買改建後的國宅，但內政部召開三次審查會議均無下文。

在眷村改建政策卡在內政部時，蔣經國在該年八月的國防會議上，裁示同意國防部的提案，並在一九七七年五月三十日的國防會議上做出宣示：「國軍眷舍多係早年興建，現已破舊不堪，本人曾指示台北市政府及台灣省政府與軍方合作，將眷村拆除改建大樓，並從優分配原住戶，使獲得更佳之利益，在此優惠條件下，可提高軍人社會地位，希望國防部與省市政府積極協商，至涉及法令問題，行政院同意就國有財產範圍作合理修改。」。在蔣經國確定處理原則後，國防部於一九七八年訂定「國軍老舊眷村重建試辦期間作業要點」，以此為根據開始展開眷村改建。根據這份作業要點，原眷村住戶只要負擔三成的公告現值或評估價款，且若以公告市值做計算的話，跟現實的地價仍有相當的差距。而地方政府則可分得二分之一住宅總樓地板面積，做為國宅出售。

雖然地方政府若和國防部合作改建眷村，地方政府在眷村改建後將可分得改建後一半的新國宅，然而由於為了讓國防部可以從地方政府財政上取得較高的地價補貼給原眷戶，所以真正在標售國宅時，軍眷區改建的新國宅所設定的土地價格為完工時的公告現值，而非一般國宅的以簽約時的土地公告現值，因此對一般民眾來說，軍眷區改建而成的國宅比一般國宅還貴，因此眷村改建國宅政策很明顯是將資源集中在特定的一群人身上，軍方獲得實質利益，政府則獲得照顧大眾

---

<sup>163</sup> 郭冠麟，前引書，頁 10。

利益的宣傳效果<sup>164</sup>。

值得一提的是，除跟省市政府合作改建眷村之外，國防部另外有委請「軍眷住宅合作社」辦理重建，或是遷村，或是就地整建等三種作法。

「國軍老舊眷村重建試辦期間作業要點」雖然已經完成，然而卻由於幾個原因，使得眷村重建的速度緩慢：一是由於該要點只是行政命令，且跟預算法、財政收支劃分法等相關法令相抵觸，所以「國軍老舊眷村重建試辦期間作業要點」實際上已是違法而難以推動，二是當時眷村第一代居民雖已漸入退休年齡，但身體仍健康而有精力，因此在眷村改建協調會上，眷村內部意見紛雜而協調不易，當地軍方負責協調眷村改建的人員往往對村民意見雜亂的情形感到難以應付，三是當時對於眷村改建中種種的經費負擔，究竟如何處理也各有意見<sup>165</sup>，因此到一九九五年為止，只改建了兩萬兩千多戶軍眷住宅，尚有七萬三千戶軍眷住宅沒有完成改建<sup>166</sup>。

由於原有的眷村改建政策不合法令，以致於延宕眷村改建進度因此在民主化後，眷村改建政策的法制化便成為政治議題。新黨在一九九三年八月成立後，很快的衝擊到中國國民黨政府在眷村內的選票優勢，使得中國國民黨籍的立法委員為了爭取眷村內的外省人群選票，使其能繼續投票支持國民黨推出的候選人，於是對國民黨政府施加壓力，要求將延宕多年的眷村改建政策法制化成為其政策支票。於是中國國民黨政府以特別法訂立「國軍老舊眷村改建條例」排除相關法令障礙，解決先前因法令限制而無法順利改建眷村的辦法，且以特別預算支應眷村改建所需的經費。在經過和在野黨漫長的立院爭論和杯葛中，最後由國民黨和新黨聯手在一九九六年一月十二日通過，總金額達五千一百六十七億元，其改建規模是政府有史以來最大的社區整體建設<sup>167</sup>。

---

<sup>164</sup> 羅於陵，前引書，頁 99。

<sup>165</sup> 林樹等，前引書，頁 266。

<sup>166</sup> 「徐立德：改建眷村 國庫不必出一毛錢」，民生報，1995 年 10 月 31 日，20 版。

<sup>167</sup> 郭冠麟，前引書，頁 18。

## 第二項 公教部分

相較於政府對軍眷住宅以政府興建為主，政府對公教住宅較少採取直接興建的作法，只有一些零星案例是專案興建，如台北縣政府在一九六一年興建三十戶的公教住宅，但因價格高昂無人認購，最後變成主管官員宿舍<sup>168</sup>。

此外，早期公教住宅的產生，則跟中國國民黨政府的國民住宅政策有很大關係。一九五三年克蒂颱風災害損毀不少房屋，其中以基隆最為嚴重，因此政府利用美援，克難性造屋給受災戶，這是中國國民黨政府在一九四九年之後，第一次的國民住宅建設。也因為此次事件，使得政府開始重視住宅問題<sup>169</sup>，而在一九五四年於內政部底下成立「興建都市住宅技術小組」，一九五五年七月改組為「行政院國民住宅興建委員會」，一九五七年七月二十七日時政府再公布「興建國民住宅貸款條例」後，國民黨政府開始有計畫的推動國宅政策，主要內容是由地方政府興建國民住宅後，讓民眾利用該條例而申請貸款購屋，所以條例本身僅及於住宅貸款有關的年限、利率與安全之保障<sup>170</sup>。而早期公教住宅的來由，便是省府和各地方政府在興建國民住宅時，均會撥出部分住宅作為公教住宅所用而來。但由於當時國宅規劃是以職業類做分類，所以有農民住宅、勞工住宅，貧民住宅等，所以當時國民住宅的部分被分類為公教住宅，並不能說是對公教人員的優惠待遇，因為如貸款利率等均和其他職業並無不同。

然而行政院國民住宅興建委員會雖常在報紙上發佈消息，將在各縣市進行多項國宅建設，但這些消息最終往往沒有下文，反而大部分資源均在貸款給中央民意代表及中央機關官員，曾有統計指出自一九五五年七月成立，到一九五九年四月為止，該委員會貸出的六千六百一十六萬貸款中，有三千萬貸款給中央民意代

---

<sup>168</sup> 「建宅賣不出 正好自己住」，聯合報，1962年6月24日，2版。

<sup>169</sup> 蔡定芳，台灣地區國民住宅機構組織體系之研究，中國文化大學政研所市政組碩士論文，1989年，頁43。

<sup>170</sup> 蕭家興，調控台灣房地產市場兩隻失靈的手——住宅政策與行政論文選，(台北，唐山，初版，1997年3月)，頁36。

表及中央機關職員，使得該會蒙上「『國民代表』住宅興建委員會」的玩笑<sup>171</sup>。而蓋給其他民眾如勞工、公教人員的國民住宅，則屢屢發生偷工減料、施工不週、地基下陷等情事，還有發生過發包單位竟是機械工程廠的怪事，也曾發生建出的國宅無人願意購買，以致最後由地方政府買回作為職務宿舍所用。後來該單位於一九五八年十二月遭裁撤，住宅業務轉由台灣省政府接辦<sup>172</sup>，由於住宅業務自此開始分層，各單位各自推動國宅業務的結果就是事權不能統一，因而使績效大打折扣，最後甚至導致國宅業務逐漸萎縮<sup>173</sup>。可見這段時期雖有住宅計畫的口號，但實際上政策實際嘉惠的是統治階層基層，基層反而沒被照顧到。

在中央層級部分，中國國民黨政府在一九六六年四月三日成立「中央公務人員購置住宅輔助委員會」，並即刻規劃中央公務人員住宅，其資金來源則是美國四八〇法案售賣剩餘農產品的低利貸款，利息為年息百分之零點三五到零點四二五。當時中國國民黨政府的主要理由是，中央軍公務人員中有百分之六十五沒有分配到宿舍，所以興建中央級公教住宅有其必要<sup>174</sup>。該政策下的第一批公務人員住宅建在民生東路，由政府補助利息，公務人員只須二十年內分期攤完本金即可取得產權。但因為有利可圖，這一批國宅輔建成，即有住戶私下將房屋權利頂讓，還因此讓當時的行政院長嚴家淦要求司法行政部調查局查辦<sup>175</sup>。之後由於美方此項低利貸款取消，因此這批公教住宅完成後，之後的興建計畫即告中斷。除了一九六九年十二月行政院宣告要再興建一千戶中央公教住宅，並由中央公務人員購置住宅輔助委員會負責執行之外，這個機構即再無接受過興建中央公教人員住宅。

然而在第一批中央公教住宅計畫開始實行時，國民黨政府的中央級民意代表也要求儘速解決其住宅問題，政府在跟美方協商之後，也同意民意代表們的請

---

<sup>171</sup> 何凡，「注意造屋工作」，聯合報，1957年4月29日，6版。

<sup>172</sup> 毛冠貴，台灣地區國民住宅建設（民國59年度至78年度），（台北，行政院經濟建設委員會都市及住宅發展處，初版，1989年12月），頁85。

<sup>173</sup> 同上，頁91。

<sup>174</sup> 「輔助中央公務人員購置住宅分期還款」，聯合報，1966年4月3日，1版。

<sup>175</sup> 「中央公務人員住宅有人頂讓出租 嚴揆下令查辦」，聯合報，1968年2月2日，2版。



求，於一九六六年七月宣示將比照辦理<sup>176</sup>。之後雖然美方經費取消，但行政院仍決定繼續推動。而民意代表也為此施予政府壓力，如國代在開國民大會五十六年度年會時，在一九六七年十二月二十五日提出兩個提案，分別為提案第千六號，由胡人佛等二〇八人所提的提案，內容約為「促請行政院對中央民意代表申請購住宅案應迅速切實執行政策限期完成以昭信守案」。而另外一件臨時動議是由劉家樹等五十九人所提，大意是說：行政院曾於一九六六年表示國大代表申購住宅問題，決在較短時期內儘速解決，但是迄今已過兩年多，除購買部份建地外，房屋尚未動工，請年會作成決議，務於一九六八年底如期完成。最後決議終於修改為送請政府儘速辦理，並於一九六八年底前完成<sup>177</sup>。

在這樣的政治背景下，中央公務人員購置住宅輔助委員會在新店和內湖各購下大筆土地，其中在新店購置五萬兩千坪約十七公頃的土地，在內湖也購買約十六公頃的土地，總共分成五個社區：新店中央新村、內湖大湖山莊、大湖社區、麗山新村、碧湖新村，以此興建中央民意代表住宅。且因考量到這些民意代表多半年事已高，一般公寓式國宅的樓梯對他們行動造成不便，所以房子不能太高，不採一般的公寓式建築，且每戶都有院子，總計建坪加庭院每戶各有九十坪<sup>178</sup>，社區內則規劃有停車場和商店中心，完工時間則定在一九七一年以前。有報導指出，因為中央民意代表住宅的計畫是在上次國民大會會期結束後展開，如果不在一九七一年，也就是下一次國民大會會期前完工，行政當局也會感到「不好意思」<sup>179</sup>。而在興建中央民意代表住宅的任務大致完成而只剩施工細節後，一九七二年六月二日，也就是在蔣經國正式成為行政院長後六天，即宣布中央公務人員購置住宅輔助委員會將裁併至人事行政局。

至於日後外界傳聞這批中央民代的住宅是由政府免費贈與，則確與事實相違。這批中央民代的房舍每戶造價約三十四萬，而民代跟中央公務人員的貸款標

<sup>176</sup> 「中央民意代表建宅 政府決定貸款輔助」，聯合報，1966年7月10日，2版。

<sup>177</sup> 「兩起提案 一場熱鬧」，聯合報，1967年12月26日，2版。

<sup>178</sup> 顏文門，「立院最近兩件家務事 成為國會走廊新話題」，聯合報，1974年10月3日，2版。

<sup>179</sup> 張作錦，「新聞剪影 行政院為中央民代興建住宅 今年底將可全部完成」，聯合報，1971年4月24日，2版。

準一樣，以二十年償還本息。曾有國代黃濟夫不願意自薪水中扣繳房屋貸款，被國代聯誼會研究制裁<sup>180</sup>。除此之外，也出現過中央民意代表的房屋不願意繳土地增值稅，造成省府向中央建議追繳的新聞<sup>181</sup>。

美方經費的取消，也使得政府在面對中央公教人員的住宅問題時，得另循其他管道籌措經費。於是政府解決方法是把都市內的國有眷舍房地產出售，以出售所得作為基金，再貸款給公務員在市郊建造住宅，分二十年無息扣還<sup>182</sup>，其具體政策就是一九六九年三月五日公布的「中央機關國有眷舍房地處理辦法」。從該辦法的第五條：「眷舍之基地面積超過一百坪（含一百坪）者，一律收回標售，二十坪（含二十坪）以上，未滿一百坪者收回標售或就地改建為公寓式公教住宅，其經濟價值較高者以收回標售為原則，未滿二十坪者得由現住人按照本辦法第十二、十三條規定計算之產價，申請承購。」可看出，中國國民黨政府對眷舍的基本處理是標售，只有在中小型的眷舍基地上有另外的考量。

此項政策可謂此後中國國民黨政府對公教住宅的基本政策：以低利貸款給公教人員購買住宅為主，直接興建公教住宅給公教人員居住為輔。此後台灣省政府、台北市政府，均有成立負責處理公教住宅的單位。另外，國宅在一九八〇年代初期滯銷時，政府也曾研議國宅開放讓公教人員申請，並且降低公教住宅貸款利率到年息百分之零點六的超低水平<sup>183</sup>。

---

<sup>180</sup> 「委建中央新村房屋 黃濟夫拒扣還貸款」，聯合報，1973年6月22日，3版。

<sup>181</sup> 「中央民意代表購屋 所欠增值稅 省府盼追繳」，聯合報，1972年5月31日，2版。

<sup>182</sup> 張作錦，「公務員·居有屋 人事局·籌良謀」，聯合報，1969年3月6日，3版。

<sup>183</sup> 「國宅將可售給公教人員 利率差額由國宅基金補助」，聯合報，1985年4月12日，1版。

表 16 中央公教人員歷年輔助購置住宅戶數統計

| 年度   | 民意代表 |     |     | 公教人員 |      |      | 合計   |      |      |
|------|------|-----|-----|------|------|------|------|------|------|
|      | 貸購   | 興建  | 小計  | 貸購   | 興建   | 小計   | 貸購   | 興建   | 小計   |
| 1967 | 0    | 0   | 0   | 0    | 408  | 408  | 0    | 408  | 408  |
| 1970 | 287  | 0   | 287 | 559  | 0    | 559  | 846  | 0    | 846  |
| 1971 | 157  | 0   | 157 | 0    | 0    | 0    | 157  | 0    | 157  |
| 1972 | 77   | 775 | 852 | 1183 | 1131 | 2314 | 1260 | 1906 | 3166 |
| 1973 | 39   | 152 | 191 | 1642 | 96   | 1738 | 1681 | 248  | 1929 |
| 1974 | 32   | 0   | 32  | 27   | 87   | 114  | 59   | 87   | 146  |
| 1975 | 3    | 152 | 155 | 866  | 0    | 866  | 889  | 152  | 1041 |
| 1976 | 14   | 161 | 175 | 200  | 1234 | 1434 | 214  | 1395 | 1609 |
| 1977 | 9    | 0   | 9   | 0    | 706  | 706  | 9    | 706  | 715  |
| 1978 | 11   | 0   | 11  | 100  | 780  | 880  | 111  | 780  | 891  |
| 1979 | 4    | 0   | 4   | 357  | 545  | 902  | 361  | 545  | 906  |
| 1980 | 4    | 0   | 4   | 733  | 409  | 1142 | 737  | 409  | 1146 |
| 1981 | 1    | 0   | 1   | 1500 | 1210 | 2710 | 1501 | 1210 | 2711 |
| 1982 | 132  | 0   | 132 | 945  | 129  | 1074 | 1077 | 129  | 1206 |
| 1983 | 5    | 0   | 5   | 1750 | 238  | 1988 | 1755 | 238  | 1993 |
| 1984 | 16   | 0   | 16  | 1864 | 198  | 2062 | 1880 | 198  | 2078 |
| 1985 | 26   | 0   | 26  | 1912 | 133  | 2045 | 1938 | 133  | 2071 |
| 1986 | 3    | 0   | 3   | 2056 | 62   | 2118 | 2059 | 62   | 2121 |
| 1987 | 33   | 0   | 33  | 2250 | 22   | 2272 | 2283 | 22   | 2305 |
| 1988 | 16   | 0   | 16  | 1961 | 285  | 2246 | 1977 | 285  | 2262 |
| 1989 | 2    | 0   | 2   | 2461 | 442  | 2903 | 2463 | 442  | 2905 |
| 1990 | 14   | 0   | 14  | 2985 | 334  | 3319 | 2999 | 334  | 3333 |
| 1991 | 13   | 0   | 13  | 3349 | 535  | 3884 | 3362 | 535  | 3897 |
| 1992 | 23   | 0   | 23  | 3648 | 910  | 4558 | 3671 | 910  | 4581 |
| 1993 | 14   | 0   | 14  | 3644 | 671  | 4315 | 3658 | 671  | 4329 |
| 1994 | 18   | 0   | 18  | 4405 | 425  | 4830 | 4423 | 425  | 4848 |
| 1995 | 1    | 0   | 1   | 5379 | 611  | 5990 | 5380 | 611  | 5991 |
| 1996 | 24   | 0   | 24  | 5480 | 0    | 5480 | 5504 | 0    | 5504 |
| 1997 | 10   | 0   | 10  | 6512 | 0    | 6512 | 6522 | 0    | 6522 |
| 1998 | 3    | 0   | 3   | 6982 | 0    | 6982 | 6985 | 0    | 6985 |
| 1999 | 24   | 0   | 24  | 5450 | 0    | 5450 | 5474 | 0    | 5474 |
| 2000 | -    | -   | -   | -    | -    | -    | 4311 | 0    |      |

|                      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |
|----------------------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 2001                 | -    | -    | -    | -     | -     | -     | 3503  | 0     |       |
| 2002                 | -    | -    | -    | -     | -     | -     | 2317  | 0     |       |
| 2003                 | -    | -    | -    | -     | -     | -     | 2871  | 0     |       |
| 2004                 | -    | -    | -    | -     | -     | -     | 2856  | 0     |       |
| 合計（自<br>1999 年<br>止） | 1015 | 1240 | 2255 | 70220 | 11601 | 81821 | 71235 | 12841 | 84076 |

資料來源：一九六七年至一九九九年資料，出自公務人員住宅及福利委員會，全心為您的住福會：公教住宅、福利、休閒政策面面觀，（臺北，行政院人事行政局，初版，1999年9月），頁7。二〇〇〇年以後資料，出自行政院人事行政局網頁：  
<http://www.cpa.gov.tw/cpa2004/fixpage/html2001/sta94s05f01.xls>

註：「-」表示資料上未提供數據。

從表 16 可以看出，在公教住宅部分，國民黨政府有兩種不同的處理態度。一般的公教人員，政府的態度是以低利貸款讓公教人員去購買住宅，政府也會提供公教住宅，但比例很低，僅佔全部購置住宅的公務員的八分之一左右。而中央民意代表的住宅問題，卻有一半的比例是由政府興建，另一半則是低利貸款，且政府為民意代表興建住宅，就是在一九六〇年代末期到一九七〇年代初期密集興建的，之後就沒有再專為民意代表興建住宅。換言之，國民黨政府針對中央民代的居住問題興建住宅，只有針對一九七二年第一次增額選舉前的中央民代而已。中央民代開始有增額選舉後，國民黨政府就沒有針對中央民代的居住問題興建住宅。

## 第二節 子女教育的差別待遇

如前所述，因為外省人群和軍公教體系有高度重疊性，所以吾人分析中國國民黨政府對於子女教育的省籍差別待遇時，是分析在對軍公教子女提供子女教育補助費，以及學費減免措施上。

## 第一項 子女教育補助費

中國國民黨政府對軍公教子女學費的優惠政策始於一九五〇年七月，由政府頒佈公務人員得有子女教育補助費的津貼。這項津貼的實際狀況在軍公教體系並不統一，其中文職人員有子女人數上的限制。以省府一九五七年的規定為例，子女教育補助費是家中三個入學學生中補助一名，初中一百二十元，高中一百五十元<sup>184</sup>。而國防部一九五五年的規定則是每人每學期得有補助費，大學九十元，中學六十元，小學廿五元，上下兩學期可以分別造冊，一次申請補助，且在公立或已立案之私立大、中、小學就學者均得申請<sup>185</sup>。但鄉鎮公務人員的子女教育補助費卻在一九五二年連同其他津貼一併取消，只以薪資加薪五成替代<sup>186</sup>。如果比對一九六六年時的公立各級學校一學期學費，高中學費為九十元，初中學費為六十元，如此之補助應有剩餘。但因學校收費上，常設計眾多雜費，藉以逃避中央的減免學費規定，如台北縣立瑞芳工職，一九五七年學費僅二十一元，但學生總共要繳的學雜費卻約五百元<sup>187</sup>，因此政府雖有補助，但翻閱當時報紙，輿論的反映是公教人員對於子女的教育負擔普遍感到壓力沈重。

除此之外，領有退休俸、生活補助費、贍養金的有眷退除役軍士官，子女如就讀高中以上學校，也可以享有子女教育補助費，由各地的團管區司令部（因應國防二法，現改名為後備司令部）發放。公教人員退休後，如果符合資格，依法也可以繼續請領子女教育補助費，且其所得屬退休金一部份，故不用課稅。直到二〇〇〇年因應所得稅改制，退休公教人員的子女教育補助費才列入課稅範圍，且為一九九八年六月二十二日以後退休者才列入課稅範圍<sup>188</sup>。另外，國營事業員工則無法享有子女教育補助費規定。

<sup>184</sup> 何凡，「玻璃墊上 家長「牛馬走」」，聯合報，1957年9月13日，6版。

<sup>185</sup> 「軍人子女就學 發給補助費 國防部訂辦法」，聯合報，1956年3月12日，3版。

<sup>186</sup> 「鄉鎮人員支薪標準 省府昨會議通過」，聯合報，1952年9月6日，1版。

<sup>187</sup> 何凡，「玻璃墊上 家長「牛馬走」」，聯合報，1957年9月13日，6版。

<sup>188</sup> 陳美珍，「退休公教人員領取年終慰問金 教育補助費 一併納入退職所得課稅」，經濟日報，2001年6月14日，13版。

由於公私立學校的學費多由政府機關統一制訂標準，因此每次修訂新的學費標準時，各機關也會調高軍公教人員的子女教育補助費，反之政府若不調高學雜費，子女教育補助費自然也不調高。如在一九七八年時，行政院人事行政局調整後的軍公教子女教育補助費為大學（五年制專科四、五年級）：公立二千六百五十元，私立六千五百元，夜間部二千九百四十元。五年制專科一至三年級：公立一千七百四十元，私立四千一百元。高中職：公立八百二十元，私立三千四百五十元。國中：公私立四百七十元。小學：公私立一百七十元<sup>189</sup>。長期調整下來，到了七十九年以後，補助費已經幾近全額補助<sup>190</sup>。

## 第二項 學雜費減免

在一九五五年八月，當時的台灣省政府在省府會議上確認，公立中等以上學校徵收學費時，軍公教人員子女持有國防部發給眷屬補給證，或持有家長原服務機關現職證明文件者，得按規定數額，減收三分之二。家境貧寒而成績優良者雖也可免收學費，但限定在家長最近一期應繳納收入額戶稅在三十二元以內，並持有所繳納之戶稅單者。即便如此，清寒免繳學費者的名額仍有上限，以各該校學生總名額百分之五為限<sup>191</sup>。不過此事後經省議會修正為只有軍人子女可享減免待遇，而家境清寒而成績優良者也不能免收學費，一樣減免三分之二。由於當時台灣並沒有直轄市，所以此一規定幾乎已包括當時中國國民黨政府所有統治地區。

一九五五年二月十三日，省府重新修正「台灣省公立中等以上學校徵收學費辦法」。其內容中除了原有軍人子女外，公立各級學校現任專任教職員工之子女持有其家長服務證件者，得按規定數額減免三分之二。另外凡當時職經銓敘合格有案之各機關荐任（派）以下公務人員及編制內之雇用人員，現照行政院規定統

<sup>189</sup> 「軍公教人員子女 教育補助費調整」，聯合報，1978年9月2日，2版。

<sup>190</sup> 蒯亮，「政院核定支給標準 公教人員子女教育 幾近全額公費補助」，聯合報，1990年9月1日，6版。

<sup>191</sup> 「軍公人員子女 減收三分之二」，聯合報，1955年8月28日，3版。

一俸支薪者之子女，持有其家長服務證件者，以及原住民（當時法令中稱為山地籍）子女，皆得按規定數額減免三分之二<sup>192</sup>。值得注意的是，該辦法中強調公務人員須經銓敘合格者方得享此優惠，因此在本研究第三章時提到軍人退伍後轉職時的銓敘合格與否，其差異之處便是在福利的完整程度，如未取得正式銓敘資格，並不享有學雜費減免。而後經監院糾正後，公務人員資格放寬到簡任「派」級人員及工友之子女亦得減免學費<sup>193</sup>。所以一九五八年一月省府再度修正相關規定，公務人員放寬到凡現職經銓敘合格有案之各機關聽任（派）以下公務人員及編制內之雇用人員現照行政院規定統一俸支薪者，暨預算內之工友之子女，持有其家長服務證件者，而薦任（派）以下人員，送驗銓敘機關證明書後，即可申請子女學費優待減免<sup>194</sup>。值得注意的是，省府在一九六四年九月核釋學雜費減免的要點時指出，假退役軍人子女一樣可申請學費減免<sup>195</sup>。

至於大專以上的學校學費，政府也有相對應的減免政策。一九六三年一月，教育部公布公立專上學生減免學雜費標準，其中跟軍公教有關者如下：持有國防部恤傷給與令之榮譽軍人，及國軍在台退除役軍官及停除役士兵，得免繳學費、雜費、圖書費及醫藥衛生費；軍人子女得免繳全部學費並減免雜費一半；公立各級學校現任專任教職員子女，及凡現職經銓敘合格有案之各機關各級公務人員及編制內之雇用人員，照行政院規定統一薪俸支薪者之子女，得減免學費三分之二<sup>196</sup>。至於私立學校的學雜費減免規定，當時教育部的態度是「由各院校斟酌辦理」，不過到一九七九年教育部修正公布「公立專科以上學校學生減免學雜各費分類標準表」時，已要求私立學校比照辦理<sup>197</sup>，至此整個軍公教人員子女學費的減免範圍，除了學齡前的幼稚園不包括外，已經涵蓋了完整的教育體系。此後的教育部幾次修訂標準，主要是針對適用範圍的修正和擴大。

<sup>192</sup> 「中等以上學校征收學費辦法 省府明令修正」，聯合報，1957年2月14日，2版。

<sup>193</sup> 「省中收費辦法 決按去年辦理 昨省府例會通過」，聯合報，1957年8月28日，3版。

<sup>194</sup> 「公立中等以上學校 徵收學費辦法修正」，聯合報，1958年1月10日，3版。

<sup>195</sup> 「申請減免學費雜費 省府核釋 各項疑義」，聯合報，1964年9月3日，2版。

<sup>196</sup> 「專上學生減免學雜各費 教部公佈統一標準」，聯合報，1963年1月30日，2版。

<sup>197</sup> 「公立專上學校學生 減免學雜各費標準 教部修正自本學期實施」，聯合報，1979年9月30日，2版。

教育部統一大專以上學校學雜費減免的政策，到一九九二年時有重大變化。一九九二年八月十三日，教育部宣布八十二年度開始，廢除公立專科以上學校學生減免學雜費分類標準表，改由各機關編列預算補助<sup>198</sup>。取消減免的原因主要是公教人員子女已經可享學費減免，又有子女教育補助費可拿，不僅加重國庫負擔，甚至還讓外界有「繳了學費還有賺頭」的批評<sup>199</sup>，因此使得教育部決定將公教人員子女的教育優待縮減為補助一項<sup>200</sup>。但原有的學雜費減免並非全面取消，仍有部分人員子女仍可繼續減免，如現役軍人子女仍可依各校核定徵收的學費發給十分之三，至於軍公教遺族、低收入戶、原住民也都仍有學雜費減免<sup>201</sup>。

政府在取消公教人員子女的學雜費減免政策後，便大幅拉高子女教育補助費的額度。一九九二年取消學雜費減免後，該年子女教育補助費便大幅調高，其中私立大學院校的補助調高百分之三十點八，為歷年之最。之後的補助費則根據該年教育部學雜費調整程度而再行調整。不過近幾年來，立院委員已有提議刪除公教人員子女教育補助費之議，主張另行設計更能照顧弱勢的教育補助政策。

### 第三項 教育上差別待遇的影響

中國國民黨政府在教育上提供如此多的差別待遇，其影響是外省第二代的教育成就要比本省要來的高。由於一般家庭中，教育支出往往很重，所以中國國民黨政府為降低軍公教家庭的教育支出負擔，所以以政策補助其教育費用。一方面有學雜費減免三分之二，使得軍公教家庭要負擔的學雜費比起一般家庭為低，另外又設計子女教育補助費，既減免又補助的結果是對軍公教家庭而言，子女在經濟上的教育負擔相對輕鬆，只要子女考的上學校，家庭內不太需要為了教育費而

<sup>198</sup> 楊羽雯，「專上學雜費減免對象 公布」，聯合報，1992年8月14日，5版。

<sup>199</sup> 台北市教育局在七十九年調查時，發現公教人員子女的教育優待政策，已使得公教家庭可以超額補助。其中就讀私立大專院校者，兩項優待措施最高可以補貼學雜費總額的130%。

<sup>200</sup> 楊羽雯，「公教子女補助費調整 人事局教育部達共識」，聯合報，1992年8月17日，5版。

<sup>201</sup> 楊正敏，「84學年度大學學雜費 減免及優待標準公布」，聯合報，1995年8月1日，7版。



煩惱，或至少經濟不會窘迫到必須被迫讓子女放棄升學。

然而早期本省家庭中，因為沒有政策補助，因此經常有人因為家中經濟壓力而被迫失學，或是家中長子長女必須放棄學業先投入就業市場，然後家中才有多餘的錢供年幼的子女完成教育。駱明慶的研究即指出，外省籍男性中大學畢業者的比例始終遠高過本省籍男性的比例。根據他的研究，即使用一九九二年的數據，二十五歲以上外省籍男性中大學畢業的比例仍有百分之二十三點三，而本省籍男性中大學畢業者不過百分之七點六，外省籍女性和本省籍女性的該數據則為百分之十二點四和百分之三點八，這種「外省男性>外省女性>本省男性>本省女性」的學歷結構，基本上是戰後台灣社會的一個穩定現象。自一九四九年以後出生者，其大學畢業者的比例皆保持此一結構。隨著時間的延長，每一年的外省籍男性跟外省籍女性、本省籍男性跟本省籍女性中，大學畢業者佔該群總數的差距縮小，然而「本省」和「外省」的差距仍然相當大，這種情形要到一九六五年以後，台灣經濟起飛後才開始有所改善。根據駱明慶的研究，要到一九七〇到一九七四年以後，教育補助費對省籍在教育成就上的影響性才逐步降低<sup>202</sup>。蔡淑玲的研究也指出，不論性別、年齡、或社區類型，外省人的教育程度平均高於本省人，只是蔡淑玲認為外省人群的雙親教育成就較高是這個現象的部分原因，而未再深入其他可能的原因<sup>203</sup>。

吳乃德的研究對外省人群第二代的教育成就較高的現象，歸納出數種可能原因。第一種是政府對軍公教家庭的教育優待政策，因軍公教有很高的比例為外省人，因此較多外省人的教育負擔較低。第二個原因是外省人群比起本省人群較擅長使用語言，這使得本省人在課業上居於不利地位。第三個原因是由於外省家庭的子女數較少，相對使得外省家庭願意將資源投資在每個子女上。第四個原因是外省家庭由於沒有土地及房舍，因此教育成為往上爬升的唯一階梯。第五個原因是第一代外省人群往往出身自中國大陸的地主家庭，或是受過良好的漢學教育，

<sup>202</sup> 駱明慶，「教育成就的省籍與性別差異」，*經濟論文叢刊*，29卷第2期（2001年6月），頁144。

<sup>203</sup> 楊國樞、瞿海源編，*變遷中的台灣社會——第一次社會變遷基本調查資料的分析*《上冊》，（台北，中央研究院民族學研究所，初版，1988年6月），頁34。

但是到台灣後卻被迫從事較低層的工作，變成中下階層。但因為他們的文化資產比起一般的中下階層要豐厚，使得下一代的教育成就得以提升<sup>204</sup>。因此國民黨政府對軍公教家庭的教育補助政策雖然使得外省人群的教育成就較高，但並不能說外省人的教育成就較高的原因，只有教育補助政策一項而已。

另一方面我們卻也可以發現，教育上的差別待遇和就業上的差別待遇彼此有關連性。中國國民黨政府設定就業上的省籍差別待遇，除了給外省第一代所使用退輔轉職管道之外，給外省第二代的管道只剩下國家考試。林忠正即提到外省人就業比例集中在公部門的可能原因之一是外省人的教育水準較高。但在分析中國國民黨政府對軍公教的教育補貼政策後，我們又可發現該補貼政策對外省第二代而言，也就是提供比一般平民更多的教育資本以達成教育成就，而較高的教育成就又拉高他們進入軍公教職的比例。因此這兩者間其實是互為因果關係的。

### 第三節 生活消費的差別待遇

#### 第一項 實物配給

由於軍公教人員是領取政府設定的薪水維持一家生活，因此在通貨膨脹的時期，軍公教人員的實質待遇便會因為貨幣的相對貶值而跟著惡化。所以國民黨政府另外設計出公務員實物配給的制度，讓公教人員不用為了生活物資的起起伏伏，而跟著影響工作效率。對於政府而言，一來可以穩定物價，二來也可以減少貨幣發行，有助於穩定幣值。實際上，國共內戰失敗的其中一個原因，正是因為軍公教人員的實際所得受到物價波動而減損。抗戰結束後，中國發生劇烈的通貨膨脹，各地通貨膨脹的速度雖各有不同，但是皆對中國國民黨政府統治區的經濟造成重大衝擊，其中所得固定的受薪階級，特別是公教人員受害較深。公教人員

---

<sup>204</sup> 吳乃德，「檳榔和拖鞋，西裝及皮鞋：台灣階級流動的族群差異及原因」，台灣社會學研究，第1期（1997年12月），頁162。

在經濟壓力的負荷下，於是工作效率不彰，甚至藉由職務之便貪污，反而侵蝕了中國國民黨政府的統治力<sup>205</sup>。

中國國民黨政府對公務人員提出實物配給是抗戰時期開始<sup>206</sup>，國共內戰後國民黨政府移到台灣後，實物配給仍繼續實施。「實物配給」主要配給四項：米、油、鹽、煤，主要配給的負責單位隨軍公教體系不同而有改變，如省籍公教人員的實物配給，是由一九五一年八月成立的台灣省公教人員實物配給委員會負責，而軍眷家庭則由部隊直接發給糧票等以供兌換。由於實施實物配給的單位眾多，所以難以找到完整的數據查出一年的實物配給總額到底多少，然若只計算縣市級公教人員和省籍公教人員的部分，一九五一年對這兩級的公務人員一年下來的實物配給，換算公價就高達五億一千兩百萬<sup>207</sup>，而當時省府一年歲出不過六億五千萬<sup>208</sup>。

公務人員分到實物配給的多寡，主要是根據眷屬人口數，再將眷屬分成大、中、小三級做分配，小口為五歲以下，中口是六歲至十歲，大口是十一歲以上，每位公務人員發給實物配給票，由各地的合作社按月將實物配給送至各公務人員家中，如果不需要實物者也可換成現金，稱之為實物代金。但眷屬配給有其限制，每戶以五口為限，並非所有受公務人員的扶養人均能計算為眷屬，而配給的用品品質也經常有問題，尤其是米的部分，公教米的品質均較社會在流通的米為差，因此眷屬常會用糧票和米店交換較好的米，如用一百斤的糧票交換八十五或九十斤較好的米<sup>209</sup>。另外油品質不佳，常混有雜油。由於配給品品質不好，因此早期常成為軍公教人員陳情的主題。

至於軍方的實物配給則是自一九五〇年五月起實施，最初只有米配給，同年八月增發油、鹽、煤等配給，另外自一九五〇年十一月起，另行發放軍眷生活補

---

<sup>205</sup> 林桶法，戰後中國的變局——以國民黨為中心的探討，（台北，台灣商務印書館，初版，2003年11月），頁187。

<sup>206</sup> 李華民，人事行政論（上），（台北，中華書局，初版，1993年3月），頁366。

<sup>207</sup> 「公教配給委會 發表配合實物統計」，聯合報，1952年1月1日，6版。

<sup>208</sup> 「臨議會昨修正通過 省總預算歲出部份」，聯合報，1951年12月25日，3版。

<sup>209</sup> 林樹等，前引書，頁236。

助費，同樣按家中人口數計算補助金額<sup>210</sup>。

由於實物配給的單位眾多，所以經常質與量上各單位不同。如米在質的方面中央公務人員多數領蓬萊米，且產期為僅間隔一期之新米，軍方及地方則多購配在來米，產期並無一定標準，新鮮程度較差；量的方面，中央員工為廿五公斤半，地方員工則一律為廿六公斤。又如食油，中央配給精製花生油，軍方及地方則配給黃豆油。再如燃料，中央已辦理換配液化氣，而軍方及台灣省則一律配給熟煤，實際上多改發代金<sup>211</sup>。

而實物配給的四大類：米、油、鹽、煤，其實只是粗略的分法，政策上經常有替代配給，或鼓勵配給其他品項。如當米為重要出口品，同時美援又供應麵粉時，國民黨政府曾經提出公務人員可將實物配給的米配給轉為配給麵粉，而且重量兌換比例上有優惠<sup>212</sup>。此外國民黨政府還曾經為了要消化一批大麥片，於是將米部分配給轉成大麥片的情事<sup>213</sup>。油則也有從花生油轉成美援提供的黃豆油。另外也曾經將煤配給，從熟煤轉為煤油。

實物配給既是因為擔心物價波動造成公務員實質所得受到波及而產生，因此當台灣整體經濟較好，各項原物料供應充沛時，中國國民黨政府提供實物配給的量就變少。一九七三年七月，行政院宣布實物配給以三口為限<sup>214</sup>；一九七九年九月，行政院決定除了食米仍有配給外，其餘食油、食鹽、煤油，實施改發代金<sup>215</sup>；一九八二年三月，行政院宣布將食米的實物配給轉成實物代金發放。其原因是公教米的定價已比市價還高，且常有陳米，品質不如市售米<sup>216</sup>，因此改發代金，這也象徵軍公教實物配給的時代結束。

到了一九九一年開始，政府併銷眷屬實物代金實物代金一大口，原實物代金併入專業加給中，之後逐年縮減，至一九九六年已全數併銷完畢，實物配給名詞

---

<sup>210</sup> 郭冠麟，前引書，頁 36。

<sup>211</sup> 「改進公教實物配給 質量方面將求一致」，聯合報，1971 年 10 月 5 日，2 版。

<sup>212</sup> 「公教人員配米 可換領麵粉」，聯合報，1954 年 7 月 22 日，3 版。

<sup>213</sup> 「公教實物配給 三及四月份搭配大麥片」，聯合報，1975 年 2 月 18 日，2 版。

<sup>214</sup> 「公教員工眷屬補助 均以三口為限」，聯合報，1973 年 6 月 21 日，2 版。

<sup>215</sup> 「公教食油及鹽煤油 政院決定改發代金」，聯合報，1979 年 9 月 21 日，2 版。

<sup>216</sup> 「公教眷屬食米配給 決定全部改發代金」，聯合報，1982 年 3 月 26 日，1 版。

正式從軍公教福利中消失<sup>217</sup>。

## 第二項 軍公教福利品

一般家庭的日常生活用品並不只包含米、油、鹽、煤，還包括各式各樣的生活必需品。而在一九四九年物資缺乏的時代，這些生活必需品同樣能影響軍公教家庭的實際所得。而當時首先針對日用品進行補貼的，便是軍方。

一九五一年聯勤總部眷服處就曾協調台灣省物資調節委員會，以軍眷為對象配售日用品（當時日用品被列為管制品），一直到一九五六年，主要配售麵粉、藍布、毛巾、肥皂、棉絮、牙刷、牙膏等日用品<sup>218</sup>。一九四七年後訂定相關辦法，輔導眷村成立福利社，供應平價的日常用品。所以也就有包商承包各單位的福利社，並且對外營業。

一九六五年七月，國防部訂了兩項重要法令「國軍福利事業整理綱要」和「國軍各級單位福利收支處理規定」，這兩項政策一來是調整國軍各單位的福利機構，統一辦理官兵直接福利，而官兵日用之必需品，由國防部會同有關單位研究低價配售，將整理國軍現有福利生產事業，統一歸國軍福利總處管理，由該單位建立國軍福利制度，辦理福利品統購與減價供應分配。另外自該年七月一日起，軍中福利、生產及文康等機構均由軍方自營，禁止包商及委託商人代辦，絕對不准對外營業<sup>219</sup>，軍方負責單位則為國防部福利總處。

一九八〇年一月，行政院人事行政局就開始研究籌設公教人員福利中心，這項政策即是仿效軍方福利社系統而來，新成立的公教人員福利中心也由國防部福利總處兼辦，只是沒有軍方所特有的點券制度，公教人員憑購買證購物，可以買到比市價低約百分之三十二的日常用品。能比市價低的原因，除了福利中心沒有

---

<sup>217</sup> 陳培莉，我國公務人員加給制度之研究，國立台灣大學國家發展研究所碩士論文，2002年，頁142。

<sup>218</sup> 郭冠麟，前引書，頁47。

<sup>219</sup> 「國軍福利全面革新」，聯合報，1965年6月26日，2版。

一般店家的利潤壓力，以及進貨量大大有籌碼可和供應商談判外，另一個原因是公教福利中心經財政部函釋，依法不需辦理營業登記，因此免繳營業稅<sup>220</sup>。另外各軍公教福利供應站用的是公有房舍，也不必負擔地稅或租金。

由於比市價要便宜許多，因此政府嚴格要求軍公教人員購買日常用品時，不可成打、成箱購買，購買後也不可外流到民間。然雖有如此限制，但由於把關不嚴，所以根據調查，有百分之四十七的非軍公教家庭，曾經使用軍公教福利品，有百分之卅七曾持親戚、朋友的購買證，去福利中心採購<sup>221</sup>。由於價格極低，使得公教福利供應中心在成立後，零售業認為是其最大的威脅<sup>222</sup>。以一九八二年為例，該年公教福利供應中心分佈在全省共六百多個福利站，一年的總營業額高達一百一十億，相當於台北市十六家百貨公司營業總額<sup>223</sup>。零售業在一九八六年計畫成立台灣民生日用品聯合供應公司，即是因為軍公教福利品供應中心，已造成零售業營運危機，而不得不團結，之後雖無下文，但軍公教福利中心對零售業造成的不公平競爭，變成政治選舉上，一項屢遭候選人抨擊的議題。商業界的反彈聲浪也越來越大，這使得政府在軍公教權益和商業界壓力間左右為難。

一九八八年十二月，人事行政局宣布自民國一九九〇年七月，裁撤所有公教福利中心，改採由各機關學校設立「消費合作社」的供應方式辦理，原福利中心則由全國合作社聯合社接手，至此政府退出直接介入軍公教福利品供應，但仍給予補貼，然因為全國合作社聯合社後爆發種種弊端，最後改由民營公司接手，政府也停止補貼，原有的福利中心轉為一般的超市。

#### 第四節 社會保險的差別待遇

---

<sup>220</sup> 「福利總處照章納稅 強調沒有與民爭利」，聯合報，1985年2月8日，3版。

<sup>221</sup> 「許多非軍公教家庭 曾使用福利品」，聯合報，1983年8月25日，2版。

<sup>222</sup> 李庭蘭，「公教福利品 便宜有好貨」，經濟日報，1978年5月22日，9版。

<sup>223</sup> 「台灣最大連鎖商 軍公教福利中心 營業額年達百億」，聯合報，1984年2月16日，5版。

我國的社會保險，在設計上有很強的國家統合主義意味，因為其辦理方式是政府分別開辦各職業的社會保險為主。由於中國國民黨政府並非在同一時間開辦所有職業項目的社會保險，而各職業類別的社會保險制度的實行細節也有所不同，所以比對實施的時間及細節，可看出中國國民黨政府在社會保險制度上的差別待遇。

我國最早由中央立法開辦的社會保險，是一九五〇年六月開辦的軍人保險，然則開辦的時候並無法令依據，其正式的法令——「陸海空軍軍人保險條例」要至一九五三年十一月才公佈施行，之後政府在一九七〇年二月公布「軍人保險條例」，原條例則廢除之<sup>224</sup>。軍人保險開辦之初只有軍官保險，一九六〇年七月起，投保範圍擴及到全體士兵。軍保的給付項目共有三項：死亡給付、殘廢給付、退伍給付，並不包含一般社會保險中常見的疾病給付。這是因為軍人可以在各地的軍醫院免費醫療，因此不需要疾病給付。保費負擔則是軍官階級者，需負擔百分之三十五的保費，士官及士兵階級者則不用負擔保費，全由國庫負擔<sup>225</sup>。

然而該保險只有保障到軍人本身，軍人眷屬並不在保障範圍，因此國防部眷服處一九五六年在各大眷村成立五十二個以眷村為服務對象的診療所，隔年擴張到一百餘所，解決眷村的醫療問題<sup>226</sup>。至於偏遠地區的眷戶或榮民，則另成立醫療巡迴車定期到各地進行醫療服務。診療所的收費則只收掛號費，其餘醫療費用則全由軍方支付，到一九九五年以後甚至就不收掛號費<sup>227</sup>。由於台灣醫療環境數十年進步甚多，所以一九九七年後診療所即已逐漸廢止。

第二個由中央立法開辦的社會保險制度，是一九五八年一月公布的「公務人員保險法」，並在同年九月實施。其給付項目有生育、疾病、傷害、殘廢、養老、死亡等六種給付，並有眷喪津貼。保費負擔則是被保險人負擔百分之三十五保

---

<sup>224</sup> 吳凱勳，我國社會保險制度現況分析及整合問題，（台北，行政院研考會，初版，1993年5月），頁19。

<sup>225</sup> 張筠，勞工、農民與軍公教福利政策之比較與檢驗，私立中國文化大學勞工研究所碩士論文，1999年，頁56。

<sup>226</sup> 郭冠麟，前引書，頁46。

<sup>227</sup> 林樹等，前引書，頁218。

費，國庫負擔百分之六十五。一九六五年八月，又另行開辦「退休公務人員保險」，凡依規定退休而未領養老給付者得參加此項保險，給付項目除了養老給付有時限外，其餘公務人員保險的給付和津貼仍繼續維持，而保費則全額由被保險人負擔<sup>228</sup>。一九八二年七月，政府再依據「公務人員眷屬疾病保險條例」，開辦「公務人員眷屬疾病保險」，給付項目為疾病給付和傷害給付，被保險人雖要負百分之十的門診藥費部分負擔，但保費負擔只需負擔五成，其餘由國庫支出。一九八五年七月，開辦「退休公務人員疾病保險」和「退休公務人員配偶疾病保險」，給付項目和負擔均如公務人員眷屬疾病保險<sup>229</sup>。

吾人可以發現，公務人員家庭的社會保險體系在一九八五年已經建構完成，公務人員不僅本身有社會保險，眷屬亦有其社會保險。即使是退休後的公務員本人和眷屬，也都仍有社會保險的保障。由於公務員掌握國家機器，很清楚明瞭社會保險對其個人、家庭的重要性，因此先推動以自己為受益對象的社會保險，而忽視社會中有更多人未能列入社會保險的名單。

相較於軍保和公保很早便由中央立法規範，其他職業類別的社會保險，若不是實行上照顧人數不多，便是極晚才開辦。

勞保的開辦始於一九五〇年一月，當時是台灣省政府的單行法規。台灣省政府公布「台灣省勞工保險辦法及其施行細則」，同年三月開始承辦公營廠、礦、交通、公用事業單位，與雇用工人在百人以上的民營廠、礦的勞工保險。由於當時民間資本極缺，有民營工廠已屬少見，若有也幾全是中小企業，雇工在百人以上的民營廠、礦可謂鳳毛麟角，所以學者多認為當時受保障者應以公營事業勞工及大型民營企業的勞工為主<sup>230</sup>。之後受保險對象逐步擴大，一九五三年時省政府開辦漁民保險，而蔗農由於和台糖有合作關係，在一九五六年七月時加入勞保，這也是台灣少數可以在農保開辦之前，就加入社會保險體系的農民。但蔗農的被保險條件則較差，相較於其他職業的保費負擔中，都有政府或雇主負擔部分保

---

<sup>228</sup> 吳凱勳，前引書，頁 28。

<sup>229</sup> 同上，頁 29。

<sup>230</sup> 張筠，勞工、農民與軍公教福利政策之比較與檢驗，頁 47。



費，蔗農的保費是全額自付的。一九五八年七月，立院通過勞工保險條例，這是勞保完成中央立法。之後勞保的承保對象，隨著條例的每次修改而逐步擴大。

勞保制度在設計上和軍公保的最大差異處，是在疾病給付的部分。軍保雖沒有疾病給付，但在軍醫體系下可以得到優免的醫療照顧，而公保一開始就有疾病給付的設計，而勞保開辦時並沒有疾病給付，一九五六年的勞保辦法修改中，疾病給付要到住院時才得申請給付，要到一九七〇年一月才增辦門診給付<sup>231</sup>。因此在一般家庭的醫療支出中，勞工家庭獲得的保障不如當時的軍公教家庭。而勞工眷屬列入勞保的醫療給付對象，則是要到一九九〇年才辦理。

至於農民保險的部分，政府研擬的腳步就很緩慢，行政院雖在一九八〇年時開始研議農保，但一直要到一九八五年十月，台灣省政府決定試辦農民保險，將農民納入社會保險體系中。當時省政府選定四十一個財務狀況良好的農會為投保單位，受益的農民大約有十萬餘人左右<sup>232</sup>。由於試辦虧損超過預期，因此政府將農保試辦進度展延。然而那個時空的大環境是台灣社會的壓力極大，政府長期以來漠視農民福利的結果，是解嚴後農民的抗議活動件數開始增加，開始要求政府必須重視農民福利。一九八八年五月二十日，數千農民到台北抗議，訴求為全面辦理農保和農眷保等七大訴求，最後演變成暴力衝突。由於社會壓力巨大，因此一九八八年的七月四日，省主席宣布，自光復節起全面試辦農民健康保險。然則當時農民健康保險的法令尚未通過，要到一九八九年六月二十三日，政府才公佈實施「農民健康保險條例」。由於最初政府的農保試辦計畫上，是先局部試辦，而後擴大試辦範圍，最後才全面開辦<sup>233</sup>。比對原始計畫和實施過程，吾人可已發現當時農民保險是在強大的社會壓力之下，促使政府在法令未完備之前就先用試辦的名義全面實施。

軍公教社會保險和勞工、農民的社會保險最大差異，除了在實施時程和保障對象的差異外，另一個巨大的差異便是老年退休金的部份。根據公務人員退休法

---

<sup>231</sup> 吳凱勳，前引書，頁 24。

<sup>232</sup> 同上，頁 32。

<sup>233</sup> 吳凱勳，前引書，頁 32。

第六條，公務人員退休時可選擇一次給付退休金或是月退俸，軍人也可以根據陸海空軍軍官士官服役條例第二十五條申請一次給付退休金，或是月退終身俸。教師的退休幾負責基本上與公務人員相同，以學校教職員退休條例為規定。

然而勞工、農民的老年退休給付卻沒有軍公教人員這般優厚。勞工的老年退休給付，在一九八四年勞動基準法成立以前，只有勞保的老年給付而已。而勞工雖然擁有勞保的老年給付，然而因為老年給付的標準，涉及到投保薪資，因此投保薪資的多寡，將直接影響老年給付的水準。以一九九〇年的數據為準，公保的平均投保薪資要高出勞保約百分之四十八，因此該年每個退休公教人員的老年給付所得，為退休勞工平均所得的兩倍以上<sup>234</sup>。另外，雖然勞動基準法讓勞工有第二份的退休所得，然而由於適用於勞動基準法的勞工僅佔一半的投保勞保的勞工總數，換言之，有一半的勞工實際仍只享有勞保的老年給付。且即便如此，由於實際上台灣的企業只有百分之三點二七的比例，有按勞基法規定提撥退休準備金，因此就算被列為勞基法適用對象的勞工，在退休時候能取得退休金仍然非常少數。

至於農民的老年退休情況則更糟，因為農保是前述幾項社會保險中，唯一沒有老年給付的社會保險，所以農民退休之後並沒有社會福利會給予其退休所得。直到一九九五年，立法院通過「老年農民福利津貼暫行條例」，在排除富農及假農之後，對參加農保六個月以上，且無領取其他同一時間政府發放的生活津貼或其他社會保險的老年給付，也無農業外的專任職業，在農地、農舍外個人土地及房屋價值合計不超過五百萬元，最近一年的個人綜合所得稅總額不超過全年基本工資者，在滿足上述所有條件後，才給予每月三千元的老農津貼。換言之，政府對於農民的老年給付，有非常嚴格的所得調查限制，性質近似於社會救濟，而非是社會保險的型態。之後受到選舉壓力，在一九九八年十一月，也就是第四屆立委選舉前夕，立院才修法擴大老農津貼的發放對象，將上述的限制條件予以取消。

---

<sup>234</sup> 吳凱勳，前引書，頁 46-52。

## 第五章 理論檢討與「台灣經驗」

在第三章中，本研究已檢查自一九四九年以來，中國國民黨政府在經濟上設定的省籍差別待遇的輪廓。然而「省籍差別待遇」既然是中國國民黨政府設定的政策，而政策是有目的的政治作為，因此找出中國國民黨政府在這樣的大政策架構下的背後政策目的，其實是吾人更應深入探討的部分。本章在於利用王明珂、Anthony Marx、王甫昌等三位學者在其研究中所提出的族群理論，把國民黨政府的省籍差別待遇政策脈絡，和這三位學者的族群理論做驗證，以觀察學者的族群理論是否能適用在「台灣經驗」上。

### 第一節 族群的定義與想像

「族群」這個詞彙現在代表的意涵，對這字彙而言是很晚才出現，過去描述人群分類類似現象的詞彙，通常是種族或民族和族群混著使用，彼此的語意差別並不大<sup>235</sup>。但在二次世界大戰納粹用這詞彙建立「科學人種學」並以此展開種族屠殺，以及一九六〇年代民權運動的興盛，使得種族這個詞彙代表的意義被認為是負面的，因此 ethnic group 變成沒有「支配 - 被支配」概念，也沒有指涉優越意識的人群分類名詞而廣為使用。一般的研究者對族群所下的定義，則大致上的概念如下：「族群是指一群因為擁有共同的來源，或者是共同的祖先、共同的文化或語言，而自認為、或者是被其他的人認為，構成一個獨特社群的一群人」<sup>236</sup>。

在「族群」的定義中，吾人可以發現「共同的來源、祖先、文化、語言」是構成「族群」的關鍵，因此歷史研究中，常有學者以找出族群的「源頭」為研究

---

<sup>235</sup> 王振寰、瞿海源，前引書，頁 274。

<sup>235</sup> 同上，頁 246。

<sup>236</sup> 王甫昌，前引書，頁 10。

宗旨。王明珂的研究中，就舉出歷史學者透過考古證據和史書敘述，考據周人的發源地何在，以及引發的學術辯論。然而王明珂對這樣的「民族溯源研究」感到質疑，因為以前述周人族群發源地的研究為例，從歷史學者間的學術辯論中，許多爭論不是因為考古學上的見解有異，而是由於對「周族」的定義不同<sup>237</sup>。這樣的爭論反映當學者要為某個「族群」提出該「族群」內的人群有「共同的來源」時，其實連「共同的來源」究竟為何，在學者間都不容易取得共識。

當專業學者對「共同的來源」都沒有共識時，其實也就暗示客觀上「共同的來源」很可能是不存在的。倘若一群人有著「共同的來源」，也就意味著這群人有某種程度的共同血緣關係。然而人群和人群間彼此會交流，因此就有可能會出現兩個分屬不同人群的人發生性關係，並生下擁有兩個人群血緣的後代。那麼對這些「混血」的後代而言，他們究竟該被視為那個人群的後代？對他們而言，那一個族群的「起源」足以代表他們？既然族群的定義中，重視的是人群中的「共同的來源」，但即便學者都同意某個上古時代居住於某地的某一人群是現今某個「族群」的「共同來源」，但這個人群的起源又何在？當歷史溯源研究如此無止盡的追尋下去，顯然必須有個終點，然而溯源的終點如何界定，學界對此其實沒有客觀的標準。

如果一個族群不一定有「共同的來源」，那麼擁有「共同的文化、語言」能否算是同一個族群呢？顯然也是不能，因為過去西歐各國在非洲的殖民地獨立之後，官方語言仍常使用前殖民母國的語言，但這兩者很明顯的不是同一個族群。王明珂在書中也舉中國的西南少數民族中的羌族為例，羌族的語言在語言學家看來，分成南部方言和北部方言，而且都還各自包含許多地方方言，因此在當地，不同地區的羌人難以用各自的羌話溝通。但是對羌族人而言，他們卻相信有「共同的羌語」這種觀念。羌人在其他羌族所說的方言中，找尋和自己所使用的方言相似的因素，然後以此強調「我們說的是一樣的話」<sup>238</sup>。這反映出人群認為的語

---

<sup>237</sup> 王明珂，前引書，頁 199。

<sup>238</sup> 同上，頁 332。

言同異，並不是語言學家在科學上的分類。而且，在現實生活中，很多人都可以使用兩種以上的語言，如何判定哪一種語言足以象徵其「族群」，依舊只能有主觀的認定。以「共同文化」作為鑑別族群的方式跟語言一樣，同樣是仰賴人的主觀意識，而沒有客觀的標準。

因此若以「共同的來源」或是「共同的語言或文化」作為鑑定人群是否為同一族群，最大的問題在於「共同的來源」或「共同的語言或文化」的概念沒有客觀的標準，甚至根本不存在「共同的來源」、「共同的語言或文化」。王甫昌在其研究中，也認為沒有客觀的標準，可以精確無誤的決定某些人是不是可以構成一個族群，甚至認為也沒有客觀的標準，鑑定社會上是否有一個客觀存在的族群<sup>239</sup>。

然而族群確實是仰賴「共同來源」或是「共同的語言或文化」來區分我群和他群的群體認同，因此雖然沒有客觀標準能界定出一個族群的「共同來源」或「共同的語言或文化」，但只要有一群人主觀的認為他們自己是有「共同來源」或「共同的語言或文化」，就足以構成他們「族群想像」的第一步。當人們開始以「族群」的概念替人群分類時，常以歷史、文化素材來敘述自己族群的起源，然後以此分類出我群和他群。所以雖然被用來驗證族群存在的歷史、文化素材往往並不精確，有的素材甚至並不存在，但仍能建構族群的「共同來源」或「共同」文化或語言。王明珂對羌族的田野調查中，發現羌族人對於自己族群的起源有不同的說法，而居住在城市地區，和漢族接觸較多的知識份子，固然對於羌族族群的歷史起源有較多認識，但這些認識顯然受到漢族對羌族的歷史記憶的影響。王明珂因此而注意到一個族群對自己族群的「共同起源」，未必是建立在自身族群的歷史記憶裡，而是建立在另外一個「族群」的歷史記憶上。

族群的背景——「共同來源」沒有客觀的標準，甚至該族群內的人群也未必有「共同的來源」，那麼浮現在社會上，常見的各族群「來源」說，本質上都有想像的成分。當所謂的「共同來源」都有想像成分時，那麼也就意味著族群的「共同來源」是可以在不同的時空下做出不同的想像，甚至可以捏造。

---

<sup>239</sup> 王甫昌，前引書，頁 11。

在台灣，目前我們生活中常用「本省人」、「外省人」作為兩個切割台灣社會人群的兩種「族群」，並且為「本省人」和「外省人」找出他們各自在歷史、文化上的起源。然而大部分描述「本省族群」和「外省族群」歷史、文化、語言起源的說法，我們不能說全然錯誤，但是「本省族群」或「外省族群」都是很大的人群，這兩個人群的內部差異性均非常大，於是他們所說的「共同來源」或是「共同的語言、文化」也同樣的建立在想像之上。若根據我們在第一章對外省人所下的定義，那麼「外省族群」對內是否真有「共同文化、語言」等足以代表「族群」的象徵？一個福建籍的外省人在文化、語言上和本省人的相似度，應大於和新疆人的相似度，但在「本省 - 外省」這兩組族群概念中，他卻被歸類在「外省人」這一個族群內。我們從這裡可以看出，即便是在台灣，王明珂和王甫昌的族群理論仍然是可以被驗證的：族群的定義和想像，實際上並沒有客觀的標準。

## 第二節 族群建構和資源分配

如果構成「族群」的「共同來源」或「共同文化、語言」，其實是建立在人主觀的認定上，那麼反過來說，「族群」就不像血型、基因一樣，是與生俱來、無法變動、先天存在的客觀事實，而是主觀意識下的產物。那麼每一個族群所流傳的自身起源歷史和文化為何其實就只是結果，反而是該族群為何選擇某一個特定的歷史和文化素材作為該族群的「共同來源」，才是更該深入研究的課題。在這邏輯下，「族群」就從「分析的工具」轉為「分析的對象」。這也是 Anthony W. Marx 在「Race-making and the nation-state」一文中，他一開始就闡明的理念<sup>240</sup>。

為何在人類歷史的發展中，人群會依據特殊的歷史和文化起源來分出各個「族群」？既然「族群」若是「分析的對象」，則提出建構出族群者就不是整個

---

<sup>240</sup> Anthony W. Marx, *op. cit.*, p.180

「族群」全體，而是另外有人建構出對某個族群的想像，然後才有機會轉為人群內大多數人的族群意識。然而為什麼有人會建構出族群想像？王明珂和 Anthony W. Marx 的研究，都把這個問題的焦點指向資源分配。

王明珂利用考古學和古氣象學的研究成果，描述出上古時期居住中國大陸青海河湟地區、鄂爾多斯地區、西遼河地區的經濟論廓。根據這兩種學術的研究，歷史學者發現在西元前兩千五百年以前，當地的經濟型態是農業為主，有固定務農的村落，只是由於氣候比較乾冷，所以務農之外，相較於中原地區，這些地區的村落必須多養些家畜或多獵野生動物。古氣候學的研究則指出，全球氣候從西元前兩千年到一千年，是一個逐漸趨於乾旱的時期，到西元前左右達到頂點<sup>241</sup>。而這三個地區也都因為氣候的變化，使得這些地區的原始農業受到很嚴重的打擊。在資源不夠的情形下，這三個地區的人群放棄了原本的農業型態，而改採更能適應惡劣環境的游牧業，同時人群也武裝化，除了因應部落間的戰爭外，也可以進入南方的平原地帶，奪取農業區的資源。

全球氣候的變化不只影響這些黃土農業邊緣地帶，黃河流域的農業地區一樣受到影響，除了精進農業技術外，也必須使用暴力建立統治階級，以剝削在暴力之下的被統治階級。最後一種做法是切割人群邊緣，將農業邊緣地帶的人群排除在外，以新的族群認同重劃可分享的資源。於是中原地區發展出規模龐大的中央集權政權體系，除了對內剝削農民外，也才有能力構築城牆，阻擋游牧民族的入侵。另外就是發展出「我們是務農民族」這種華夏意識，和游牧民族的興起彼此對抗，換言之也就是保護自己的資源，不讓游牧民族取走。

Anthony W. Marx 的研究，則是針對巴西、美國、南非的種族政策做比較研究，並藉以分析種族政策和民族國家之間的關係。Marx 一開始即點出，這三個國家在廢除奴隸制度後，仍然有種族歧視的現實存在，但巴西跟美國、南非不同的是，巴西沒有在公共領域上制訂法令建構種族隔離或種族歧視，而美國和南非各有 Jim Crow 和 apartheid 法令執行種族隔離。而巴西的種族示威也沒有南非

---

<sup>241</sup> 王明珂，前引書，頁 131。

和美國那樣激烈，可以說巴西的種族衝突要較美斐兩國要溫和許多。具體的說，Marx 希望從這三國的比較中，找出官方介入種族隔離的結果和原因。

Marx 駁斥巴西的奴隸制度比較人性的說法，指出巴西在奴隸制度時期，奴隸待遇一樣非常悲慘，因此當時的奴隸暴動是很常見的事情。因此過去白人種族的壓迫程度，顯然不足以解釋為何巴西的種族衝突較為溫和。經濟問題顯然也不是關鍵，Marx 指出南非資方希望結束種族隔離制度，以獲得較廉價但技術穩定的黑人勞工，有助於提升經濟，這跟傳統認為種族隔離制度可以讓資方能夠取得便宜勞工的觀察正好相反。

Marx 指出，美斐兩國在獨立前都是殖民地，但母國政府並沒有投注大量經費在殖民地上，所以殖民地的發展都是民間主導。而巴西做為殖民地，其殖民母國卻是經濟不佳的葡萄牙，因此在巴西的投資都是由葡萄牙王室出資。於是對南非和美國而言，白人移民是原本就在這新世界裡扮演統治者的角色，而在巴西，白人移民也得聽命於王室，因此巴西的白人的統治心態不如美斐。

另外，美國和南非的白人群體內部，都各有分裂。南非的白人群體有先到的荷裔移民以及藉由拿破崙戰爭取得南非殖民地的英國人兩大群。荷裔移民很早即建立種族歧視制度，然而英國人不予承認，而隨著英國在南非的擴張，導致雙方發生波爾戰爭，英方付出巨大的代價得到勝利。美國則因為經濟結構的不同，使得南方州仰賴黑奴，北方州則因為工業較發達，較不需要剝削黑人的勞力。這樣的矛盾以憲法矛盾的形式展開，最後變成聯邦和南方州間的南北戰爭。

Marx 注意到的是，即便美國和南非的內戰中，最後都是由廢除奴隸體制的一方獲得勝利，然而軍事勝利並不意味著內部的兩股勢力對種族議題再無歧見。兩場戰爭之後，白人間為種族議題而生的衝突仍然時有發生，因此英國人和聯邦採取妥協，雖然廢除奴隸制度，但是制訂或默許地方層級的種族隔離法令，以鞏固國家政權。

而當種族歧視政策變成官方白紙黑字的政策法令時，就激起黑人的團結感，而原本沒有族群意識的黑人群體，因此而被動員（mobilization），並且轉化為



實際的示威、抗議。但這樣的衝突又會再進一步讓白人群體忽視原本在白人間的衝突，而轉而被動員起來，團結應付和黑人間的衝突。於是官方公開的種族歧視政策，最大的影響是讓其影響的人群被依種族的界線進行動員，導致社會上的種族衝突加劇，強化了白人統治集團的政權鞏固。而長期實施種族歧視政策後，原本白人內部的群體界線就會慢慢消失，轉而變成一個新的白人族群。Marx 在文中就指出，荷裔移民和英國移民，在經過多年的種族隔離政策後，原本兩者的界線就會消失，彼此的衝突轉化成對政權的選舉競爭，種族隔離政策變成團結白人的工具<sup>242</sup>。

巴西則因為為了強調種族民主（racial democracy），同時統治菁英為了避免國內出現激烈的種族衝突，因此不在法令或公開部分設計種族歧視待遇，這使得巴西的原住民沒有被動員起來，從而巴西的種族衝突也就規模很小而無法讓整個社會陷入種族動盪。

簡而言之，Marx 認為國家機器在建構種族（race-making）時扮演核心角色，它透過制度設計減低內部衝突，進而取得對外的團結。當這樣的政治操作被拿來使用在種族上時，在政治上弱勢的「種族」就被製造出來，而政治弱勢種族的動員，則進一步引發強勢種族的動員。

於是 Marx 的理論有兩個關鍵：一是國家機器扮演了「建構種族」的關鍵角色，透過法令強化對國家政權的鞏固。二是這樣的政策，最終變成對抗性的種族主義。這樣的推論，除卻 Marx 是以「種族」（race）表達外，對「族群」（ethnic group）而言一樣可以適用。在王甫昌的理論中，他根據各台灣族群想像發展的經驗，也同意「族群建構」是一種對抗性的社會動員，是族群運動者為對抗族群不平等所發展的產物。

如果把「台灣經驗」放到這幾位學者的理論來驗證，就可以看出國民黨政府在一九四九年以後設計的「省籍差別待遇」，對國民黨政府的意義為何，對台灣社會的影響又為何。

---

<sup>242</sup> Anthony W. Marx, *op. cit.*, p.204

不管是王明珂或是 Anthony W. Marx，都認為「種族」、「族群」概念的誕生，乃是有人藉著切割出我群和他群的劃分，對資源進行重分配。彭明敏在其回憶錄中即提及，一位外省官員曾跟他說：「政府裡較少台灣人，這是真的。難道你不知道職位有限，甚至我們（大陸流亡來台者）自己都要彼此競爭，哪裡有足夠的職位給台灣人？外省人如被台灣人取代，我們要怎樣處置他們呢？」<sup>243</sup>，反映了當時政經資源窘迫的現實。回顧戰後的台灣，剛經歷戰爭，島內經濟隨即受到國共內戰的影響而重創，然後在很短的時間內接收約百萬的軍民，人口在極短時間內暴增，加上國共內戰仍未結束，中國國民黨政府必須將台灣島上的資源投入到戰爭準備，因此台灣的資源短缺是非常正常的現象。在這情形下，中國國民黨政府只有對資源進行重分配，才能穩定島內的政經局勢。而一九四九年後在台灣建立的黨國體制，對中國國民黨政府而言，正好構成一個在掌控台灣政經資源上很有效率的平台，使得國民黨政府能夠對島內資源進行重分配。

雖然我們在第二章的黨國體制中，看見本省的反對派人士無法進入中國國民黨決策核心，然則另一方面，中國國民黨政府在中國大陸時期的眾多派系也遠離政治核心，多半只能待在宛如橡皮圖章的議會體系當萬年議員，而眾多外省籍軍人則在軍隊老去而退伍。這些人都雖然在政治上沒有地位，但在人數上仍相當多，一旦動員的話將足以成為一股強大的政治力量，對中國國民黨政府的統治階層將是一大衝擊。在第三章中已提及，不只國民黨政府注意到退伍軍人的就業問題，美國政府也同樣認為台灣退伍軍人安置的問題，將影響台灣的安定。周唯中的研究即指出，台灣的退除役官兵之所以沒有如美國的退伍軍人協會一樣，發展出自主的政治利益團體，即是決策當局採取安撫路線，以疏導退伍軍人的政治力量<sup>244</sup>。因此中國國民黨政府設計的省籍差別待遇，在經濟上給予外省人較好的差別待遇，對中國國民黨政府而言，不僅讓這些人對現狀不至於感到過度不滿，也能增加他們對中國國民黨政府的忠誠度。

---

<sup>243</sup> 彭明敏，自由的滋味，（台北，前衛，台灣版二刷，1989年2月），頁185。

<sup>244</sup> 周唯中，我國退除役官兵就業輔導政策之研究，國立政治大學公共行政研究所碩士論文，1984年，頁41。

更重要的是，中國國民黨政府藉由省籍差別待遇的政策，將原本並不存在的「外省人」族群概念，壓過各省區的族群概念，變成一支新的族群。當初國民黨政府撤退來台時，當時人群分界線，並不是「本省人 - 外省人」，而是各省區自成一個族群。但在幾十年的黨國體制下，從中國撤退的記憶不停的被教育體系、媒體強調，和經濟上的差別待遇，加上國家對眷村的全面介入，阻斷許多眷村居民和台灣島上其他人群的交流<sup>245</sup>，這使得許多外省人群忘記以原本的省籍觀念做認同的族群，轉而變成以「外省族群」作為自己的歸屬族群。彭明敏在其回憶錄中曾提及，他和兩位學生所提出的「台灣人民自救宣言」中提及人民應不分省籍攜手合作，但在國民黨的宣傳中，卻變成要主張殺死所有外省人，或把外省人作為醫學實驗的材料，用來嚇唬大陸籍人士：「這個政府或許不完美，但是如果讓台灣人接管，我們都會被殺光了。」<sup>246</sup>換言之，國民黨政府其實是有意識的要團結外省人群以鞏固國民黨政權。

在這裡，我們可以看到 Anthony W. Marx 從美國和南非的案例中得到的結論，在台灣仍然是適用的。透過省籍差別待遇，強化對國家政權的團結度，在過去的研究中，研究者經常指出在外省人的創作文本中，有許多對於國民黨政府的感謝，是來自於經濟上的照顧。比方胡台麗的田野調查中，就有在眷村擔任表自治會長的人表示「眷村和外界是某種形式的封閉，因為軍隊和社會不同，退伍下來我們仍是吃國家的，我們的孩子是國家養大的。」<sup>247</sup>而在國防部出版的國軍眷村發展史中，也有眷村受訪者表示「眷村居民雖來自於不同的省分，但大家彼此不分階級，仍一起動員分擔，這種細膩而緊密的濃郁情感也維繫著本村第二代」<sup>248</sup>。可以說省籍差別待遇的政策，使得在政策照顧底下的人群，逐步融合為一種新的族群，有著由政府建構出來的共同歷史記憶和利益。於是「省籍差別待遇」變成促進外省人凝結為「外省族群」的一個重要因素，已經不是單純字面上的考

---

<sup>245</sup> 林樹等，前引書，頁 203。

<sup>246</sup> 彭明敏，前引書，頁 174。

<sup>247</sup> 張茂桂等，前引書，頁 295。

<sup>248</sup> 郭冠麟，前引書，頁 132。

量，而是「族群建構」中一項重要的工具。

### 第三節另類的「台灣經驗」

在前述的討論中，我們已找出「省籍差別待遇」和「族群建構」間的關係，但「省籍差別待遇」不是固定不變的常數，而是會隨著時間而呈動態變化，因此省籍差別待遇的變化會造成族群建構上有何變化，便是值得再進一步細究的課題。

吾人在第三章中調查就業類的省籍差別待遇中，可以發現就業類的省籍差別待遇有隨著時間而逐步減少。舉例來說，高普考的省籍分區定額制度在一九九一年以後就已取消，在此之前高普考錄取名額中，外省人群所佔比例即逐年下降。其他軍職轉公職的就業管道，也多半在一九七〇到八〇年代就已縮減甚至不再辦理。從時間點上看，受惠於國民黨政府在就業類上的省籍差別待遇者多半是外省人群第一代，外省人群第二代以降在就業上的優惠待遇其實已大幅減少。

由於一九四九年間台灣和中國大陸的交通乃由當時的台灣省主席陳誠所管制，所以在當時政策下能入台的外省人群如不是本身是軍公教人員，就是親屬中有軍公教人員，因此在一九四九年時外省人群入台時，其職業就已經被政策有意無意的篩選過，使得外省人群任職於軍公教的比例先天上即較高。

我們可以從人口統計的線索中，看出一九四九年外省人群在軍公教任職的比例很可能非常高。首先，一九四九年移入台灣的外省人群人口數字並沒有一個可完全信賴的統計結果，因此一九四九年外省人群移入台灣的人口數字都是推估值。如果我們以第一章中駱明慶推估的一百零三萬為數字，則扣除軍隊近六十萬後，大約剩餘四十萬人。這些人的職業中有公務員、官員、教員、學者、商人等，以及他們的眷屬。

若我們進一步根據一九六二年時的銓敘統計，當時全國公務人員中有二十一

萬七千一百六十二人<sup>249</sup>，當中有九萬兩千九百九十九人是外省籍。由於公務人員中外省籍所佔比例是逐年下降，所以一九四九年時外省籍公務人員所佔全國公務人員比例應比一九六二年時高，因此一九四九年扣除軍職人員後的四十萬外省人群，應有將近十萬是公務人員，只有大約三十萬的外省人職業不是軍公教職，但如果考量到有不少軍公教人原來台時是攜家帶眷一起前來，則這三十萬外省人中可能有很高的比例是軍公教人員的眷屬。換言之，這一百零三萬的外省人中，有很高的比例是任職於軍公教體系，或是有家屬任職於軍公教體系者。透過上述的人口數字推論中，即可發現一九四九年時「外省人群」和「軍公教」人群有高度的重疊性。

但是當就業上的省籍差別待遇規模在一九七〇年代開始縮減後，軍公教體系中外省人任職的比例下降，而外省人任職於軍公教的比例也在下降。

因此「外省人群」和「軍公教體系」的關係，即可繪製成圖 2：

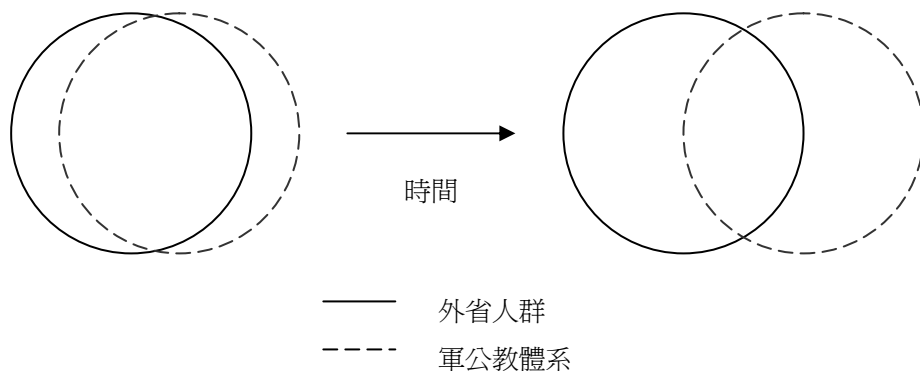


圖 3 外省人群和軍公教體系關係變化圖

由於中國國民黨政府最初拉攏外省人群的策略，是對外省人群儘可能的多給機會以讓其進入軍公教體系中，另外則對於軍公教體系給予較優的消費待遇。換言之，國民黨政府在經濟上的省籍差別待遇，某種程度上是以「軍公教體系」為媒介而設計的。所以當「外省人群」和「軍公教體系」兩群體重疊度下降時，「族

<sup>249</sup> 銓敘統計中將各級學校教員人數編入各級政府人數做計算，因此此處指的「公務人員」包含公務員和教員。

群建構」即可能受到影響。

Anthony W. Marx 的論文指出，美國白人政治菁英為讓種族歧視能夠在實際上被明確操作，就必須在政策制訂上，先制訂「什麼是黑人」，因此其在法律上的分辨法則就是「一滴血原則」，亦即直系上鏈血親中若有人是黑人，則其子孫都屬黑人，因此這是以血緣為黑白族群的分界線。然而在台灣的中國國民黨政府，並不是以血緣作為省籍差別待遇的官方操作依據，而是以軍公教職業為媒介而設計的，其本身是間接而非直接畫出族群界線。

正因如此，當「外省人群」和「軍公教就業者」的疊合度隨著時間而逐漸變小時，國民黨政府在經濟上設計的「省籍差別待遇」就逐漸轉化為「軍公教差別待遇」，原有的省籍差別待遇效果則緩慢的消失。如此也才能解釋，何以台灣社會中何以出現一種偏見是將「外省人群」和「軍公教」之間劃上等號，但觀察今日台灣的外省人群，強將「外省人群」和「軍公教」畫上等號顯然頗有疑問，原因即出在「時間差」上。

Anthony W. Marx 的論文中，並沒有詳述當南非、美國的種族歧視政策結束後，對於原有受歧視/受優惠的族群造成什麼樣的影響。但在台灣的經驗中，當國民黨政府在經濟上設定的省籍差別待遇消失，或轉化為軍公教差別待遇後，對外省族群的「族群建構」過程又會造成什麼影響？

本章第二節中，我們提到國民黨政府在促成外省人群的「族群建構」有其精神面和物質面的操作，其精神面就是在黨國體制下，在媒體和教育上強調「從中國大陸撤退」的歷史記憶，再從物質面上給予外省人群保護，以使他們發展出一個新的族群，並鞏固對同為從中國大陸撤退而來的國民黨政府的支持度。但是當外省人群第二代逐漸脫離軍公教體系後，而國民黨政府在經濟上設定的省籍差別待遇則轉為軍公教差別待遇後，不在「外省人群 - 軍公教」這個集合內的外省人第二代就較無對「外省族群」的族群自覺感。

這當中最明顯的例子，即為「外省人台灣獨立促進會」。它可視為是外省人群第二代脫離原有的外省人群族群意識的特殊團體。外省人群第二代之所以較第

一代發展出更多元的族群意識，其可能的原因除了在精神面沒有父執輩對於「從中國大陸撤退」的強烈記憶，也沒有和本省人第二代有明顯的語言、文化界線外，外省人群第二代在就業選擇上，比起第一代有較高的比例不在軍公教任職也很可能是原因之一。所以在台灣的外省人群，並沒有百分之百的都擁有對「外省族群」的自覺感，關鍵也就在於隨著時間進展，有越來越多外省人脫離國民黨政府所設計的黨國體系。而這套黨國體系，和「外省族群」的歷史記憶、現實利益、國家認同，其實是綁在一起的。脫離黨國體系，也就脫離對族群的自覺感。反過來說，「外省族群」的「族群建構」是否將繼續進展，又或者將如何進展，也應是後續研究者所可以繼續研究追蹤的學術課題。





## 第五章 結論

本論文的研究目的，在於檢視中國國民黨政府自一九四九年以來，在經濟上設計出哪些省籍差別待遇，以及這樣的差別待遇，對於建構「外省族群」的過程中，扮演什麼樣的角色。因此整份研究的研究途徑以歷史研究為主，先理解戰後台灣特殊的政治、經濟環境，然後再研究在此環境下，中國國民黨政府在政策上設計哪些省籍差別待遇，以及這些差別待遇的始末。最後將族群理論和台灣經驗相結合，檢討國外的「族群建構」經驗，跟台灣的「外省族群」建構過程相驗證。

二次世界大戰後，中國國民黨政府在一九四五年十月接收台灣，展開對台灣的統治。最初台灣人民對於重回中國的統治感到非常期待，然而在一連串的施政錯誤，以及台灣在接受日本統治多年後，和中國之間形成的社會、文化巨大差異的背景下，台灣人對於中國國民黨政府感到不滿，導致最後發生二二八事件。二二八事件和之後的鎮壓，使得台灣島內形成最初的「省籍矛盾」。

另一方面，在中國大陸的國共內戰自一九四六年來越演越烈，在內戰中原本居於優勢的中國國民黨政府反居劣勢，這使得中國國民黨政府有計畫的撤退到台灣，因此陳誠在一九四八年十二月被派至台灣擔任台灣省主席，負責維持台灣社會經濟穩定，並接收自中國大陸撤退而來的軍隊和難民。到一九四九年年底時，中國國民黨政府已大致完成撤退到台灣的工程。

撤退到台灣的中國國民黨政府，針對在中國大陸的失敗進行檢討。掌握中國國民黨大權的蔣介石檢討的結論，簡而言之便是將國家社會全面黨化。於是在這結論下，蔣介石首先對中國國民黨黨務體系進行改造，將原本各據勢力的中國國民黨內各派系趕離國民黨高層的決策體制，中國國民黨黨務完全由蔣介石掌控。黨務改造的另一個重點是強化中國國民黨的基層體系，讓中國國民黨的黨組織能夠全面滲透到社會的每一個層面，因此中國國民黨政府將黨組織建立在軍隊、各級機關、學校、農村社會內，同時把黨組織的基層建立到更低的層級，讓中國國

民黨能夠把所有黨員都收入黨組織，使黨員成爲國民黨監控、滲透社會的細胞。

中國國民黨政府也加強對軍隊的掌控，因此違背憲法規定，在軍隊內建立特種黨部，同時也學習蘇聯的「以黨領軍」概念，在軍隊中建立政工體系，並且由政工體系掌控對軍隊的人事權，從軍校開始到軍隊內升遷，乃至於軍隊雇員全部受到政工體系的人事管制，並且將黨組織滲透到官兵組織中，將軍隊牢牢的監控。

二戰結束後，日本在台灣留下大量的資本，占當時台灣所有的資本的九成以上，而這些資本由中國國民黨政府接收後都變爲公營或黨營企業，於是成爲黨國體制的經濟基礎，中國國民黨政府得以掌握台灣島內大部分的經濟活動，所得獲利除了支援國防外，則再進一步成爲新的國家資本。龐大的國家資本，除了使中國國民黨政府掌控大部分的經濟活動外，也可以奉政府的政策介入市場或是提供就業機會。

中國國民黨政府在黨國體制的環境下，設計出經濟上的省籍差別待遇。經濟上的差別待遇，可以從就業面和消費面兩種角度來看。就業面部分，最爲人所熟知的是高普考的分區定額制度。此一制度原爲國民黨政府在大陸時期制訂憲法時所設計，但在到台灣後仍繼續沿用，導致報考人數眾多的台籍考生卻因爲省籍配額有限而落榜。是項政策後經數度修改，直到九〇年代民主化後，才在憲法修正時去除其憲法基礎。

中國國民黨政府帶來六十萬軍隊到台灣來，其中幾乎全由外省人組成。這批職業軍人一方面受到國軍裁軍政策的影響，一方面年事漸增，不能再擔負戰鬥任務，因此被中國國民黨政府逐步裁員。然而爲了照顧這批退除役軍人，中國國民黨政府在國家考試中舉辦特考，並給予種種優待，讓一些退除役軍人能在公務員體系中找到就業機會。除此之外，國營事業也配合中國國民黨政府，爲這些退除役軍人提供不少就業機會。中國國民黨政府也成立退輔會，直接由這個單位成立事業單位或企業，以特許經營的方式獲利，而企業的員工則由退除役軍人擔任。至於原本在國軍有醫學、法律等專業技能的軍人，政府則在其退伍時，以驗證簡易的考試虛應形式，及格者發給相關證照，由於當時社會上少有此類證照者，因

此握有證照即可保證在社會上衣食無缺。

由於教育單位也由國家機器所掌控，因此教育單位也必須接納退除役軍人，退輔會安排教育程度較高的退除役軍人接受簡易的教育訓練後，即分發為國民教育制度下的基層老師。此外警政、兵役人員，乃至於工部門內的會計人員，也都成為退輔會安置退除役官兵生計的工作。而對於有些退除役官兵的家庭，男主人以去世或有工作上的困難者，退輔會也會安排其子女就讀高職教育，或是安排成為退輔會轄下機構的員工。

對退除役官兵的上述安置作業，大部分在一九八〇年代因政治逐步開放，在野人士及社會大眾因此對這些差別待遇提出質疑，國民黨政府才逐漸取消。有的安置作業則只實施幾年後即不再實施。

消費面上的省籍差別待遇，主要建立在軍公教體系上。主要原因是國民黨政府的黨國體制和省籍、語言隔閡下，外省人群及其第二代有甚高的比例任職於軍公教單位，而軍公教體系中外省人的比例也高，因此實際上「外省人」和「軍公教人員」兩組人群，有高度的重疊性。因此研究中，消費類的省籍差別待遇主要方向是軍公教的差別待遇。

外省人群在一九四九年到台灣後，面臨的首要問題是沒有居住處所，其中軍眷家庭的情況最為急迫。早先各單位都有小規模的眷村興建，但中央層級的眷村興建計畫則在一九五六年開始展開，以公家土地興建軍眷社區，免費供軍眷家庭居住，財源則來自對民間的辦強迫募款和稅捐。由於當時多為克難建築，時間酒後不敷使用，又因房屋產權和地權皆屬國家所有，所以中國國民黨政府再度提出眷村改建計畫。但是項計畫因種種問題延宕多年，直到民主化後，中國國民黨政府才因眷村選票將遭新黨大幅瓜分的壓力而重新推動眷村改建計畫。而公務人員的住宅計畫，中國國民黨政府的作法則是提供優惠貸款，而非直接提供住宅居住。但中央級的民意代表則對中國國民黨政府施加壓力下，讓中國國民黨政府為其興建高級住宅區以供居住。

另外，中國國民黨政府也對軍公教家庭的教育經費提供補助，其補助不僅有

學雜費減免，也還有子女教育補助費可用。早期的補助金額並不高，但越到後期補助總金額越高，因此屢遭外界批評，中國國民黨政府便在一九九二年取消學雜費減免的軍公教人員適用對象，改以更高額的子女教育補助費取代。對軍公教家庭進行教育補助的政策對於台灣的階級流動有重大影響，這使得任職於軍公教的外省人群，其第二代較其他人有更高的教育程度，並且較容易在軍公教體系中任職，直到一九七〇年代下半葉台灣經濟開始起飛後，該項政策的影響才逐漸消失。

此外，中國國民黨政府爲了保護軍公教家庭不受外界經濟景氣影響，對軍公教家庭的生活消費亦建立優惠待遇，其中第一種作法建立實物配給，提供油、煤、米、鹽。這項制度在物資短缺時的台灣，曾經廣爲軍公教家庭所利用，但當經濟逐步起飛，物資較爲充裕之後，實物配給制度即逐步取消。第二種作法是廣建軍公教福利中心，在公有土地上興建賣場、政府不收營業稅、大宗採買等方法，將日常用品的價格降下，讓軍公教家庭可以降低生活消費支出。由於危害到零售業的生存，因此動輒成爲選舉時在野人士的抨擊對象，因此在民主化後，中國國民黨政府也取消軍公教福利中心的制度。

此外，現代國家普遍建立的社會保險制度，也是中國國民黨政府在消費面的省籍差別待遇之一。中國國民黨政府早在一九五〇年六月便開辦軍人保險，之後並開辦軍眷保險。一九五八年又開辦公務人員保險，之後再開辦退休公務人員保險和公務人員眷屬疾病保險等，到一九八五年時，公務人員家庭的社會保險已經全部建構完成。然而勞保雖然約同期開始實施，但在政策設計之下，勞保並無覆蓋大部分勞工。至於農保則遲未建立，直到一九八八年發生農民激烈抗議事件後，中國國民黨政府才全面試辦農民保險。保險制度中的老年退休給付部分，公教人員的部分都已在當初設計公務人員保險時均已列入其中，職業軍人雖無在軍保中有老年給付，但在服役條例上即已設計退休俸制度。勞保的老年退休金，則由於國民黨政府的法案設計不週，因此常遭企業主利用漏洞減少退休金，即便在勞動基準法實施之後，也只有百分三點七的企業，有定期提撥勞動退休準備金，因此勞工享受到老年退休金的人數實則非常的少。而農保更是在設計時沒有老年

給付，因此要到一九九五年後，立院才通過老年農民福利津貼暫行條例，但性質仍似社會救濟，之後才因選舉壓力，中國國民黨政府才在立院修法擴大適用對象。

本研究在最後則將過去學者的族群理論和台灣的族群建構經驗相驗證，並檢查國民黨設定的省籍差別待遇，最終在台灣的族群建構過程中，扮演了什麼樣的角色。

傳統的族群理論中對「族群」的定義，核心在於一群人有「共同的來源」，或是有「共同的語言、文化、歷史」。然而所謂的「共同的來源」或是「共同語言、文化、歷史」在實際操作上無法做到客觀，於是往往變成歷史溯源研究者在其主觀認知下的產物，因此「共同的來源」既是主觀的產物，自然建構大部分族群基礎的「共同來源」，實際上只是一種想像，而非客觀事實。這樣的概念，王明珂在其研究中用羌族的田野調查，以及王甫昌在其族群理論中，均寫明他們的觀點。而「台灣經驗」也可證明此點：在抵達台灣之前，「外省人」彼此並未認知到他們歸屬於「外省人」這個族群，也不對這個族群概念有政治上的向心力，而「外省人」定義的「外省人」，實際上也無法完美的解釋哪些人算外省人，哪些人又不算。

「共同來源」或「共同語言、文化、歷史」既然是主觀下的產物，也就並非是整個群體一開始即共有的信念，必然是有人先提出了他的「族群想像」，而後再散播到人群中。然而，散播其族群想像的人，又是基於什麼理由而劃分原本模糊而曖昧的人群邊界？王明珂和 Anthony W. Marx 都指向資源問題。王明珂從研究上古時期中原地帶和中原邊緣地帶的考古學後，認為資源的減少壓迫了人群進行資源的重分配，而游牧民族即在這種情形下被劃分在華夏族群之外，目的在於排擠他們使用資源的正當性。Anthony W. Marx 則指出種族政策乃是因為統治階級為求政治穩定，犧牲了弱勢種族的利益，讓分裂的統治階級重新團結以穩固政權。而種族政策使得弱勢民族的族群自覺意識加強，讓該族群被動員，這也將讓統治階級忽視其內在矛盾，轉而對抗弱勢族群。因此 Anthony W. Marx 更進一步認為種族歧視政策透過資源的重分配，讓分裂統治階級能夠團結。而台灣經驗

中，撤退到台灣的外省人群，來自不同省區，甚至政治上也屬於不同派系，但在資源匱乏的大環境下，國民黨政府給予他們經濟上的優惠待遇，引發本省人的族群自覺，除了強化外省人群對國民黨政府的效忠度外，也使原本沒有「省籍意識」的外省人群，發展出新的族群——「外省族群」。因此就台灣經驗來看，政府設定的省籍差別待遇，在台灣的族群建構中扮演了重要的角色。

然而由於國民黨政府在經濟上的省籍差別待遇，是建立在軍公教體系之上，所以隨著時間的演變而發生族群建構上的變化。外省人群自中國大陸撤離時，受限於當時交通管制，所以來台者幾乎全為軍公教人員及其眷屬，因此國民黨政府以軍公教體系為媒介對外省人群提供經濟上的差別待遇，就順利鞏固對國民黨政府的支持，並使外省人群第一代發展出「外省族群」的族群意識。但因國民黨政府在一九七〇到一九八〇年代逐步減少就業類上的省籍差別待遇，使得外省人群第二代進入軍公教體系任職的比例較第一代為低，因此「外省人群」和「軍公教人員」此二群體之間的重疊度即隨時間而降低。當外省人群（特別是第二代）逐步脫離軍公教群時，原本 Anthony Marx 所說的藉種族差別政策來達成族群團結、政權鞏固的效果，在第二代的效應就變差了。這也就可以解釋外省第二代較無對「外省族群」的族群自覺感。所以在台灣的外省人群，並沒有百分之百的都擁有對「外省族群」的自覺感，關鍵也就在於隨著時間進展，有越來越多外省人脫離國民黨政府所設計的黨國體系。而這套黨國體系，和「外省族群」的歷史記憶、現實利益、國家認同，其實是綁在一起的。脫離黨國體系，也就脫離對族群的自覺感。

# 參考書目

## 一、中文部分

### 文件

- 考選部，1965，中華民國考選統計。台北：考選部，初版。
- 考選部，1968，中華民國考選統計。台北：考選部，初版。
- 考選部，1972，中華民國考選統計。台北：考選部，初版。
- 考選部，1975，中華民國考選統計。台北：考選部，初版。
- 考選部，1980，中華民國考選統計。台北：考選部，初版。
- 考選部，1985，中華民國考選統計。台北：考選部，初版。
- 考選部，1992，中華民國考選統計。台北：考選部，初版。
- 考選部，2000，中華民國考選統計。台北：考選部，初版。
- 考選部，2001，中華民國考選統計。台北：考選部，初版。
- 考選部，2002，中華民國考選統計。台北：考選部，初版。
- 銓敘部，1974，中華民國銓敘統計。台北：銓敘部，初版。
- 銓敘部，1975，中華民國銓敘統計。台北：銓敘部，初版。
- 銓敘部，1976，中華民國銓敘統計。台北：銓敘部，初版。
- 銓敘部，1977，中華民國銓敘統計。台北：銓敘部，初版。
- 銓敘部，1978，中華民國銓敘統計。台北：銓敘部，初版。
- 銓敘部，1981，中華民國銓敘統計。台北：銓敘部，初版。
- 銓敘部，1992，中華民國銓敘統計。台北：銓敘部，初版。

### 書籍

- Earl Babbie，1998，社會科學研究方法。台北：時英，初版。
- Jay Taylor，2000，台灣現代化的推手——蔣經國傳。台北：時報文化，初版。
- W. Lawrence Neuman，2002，當代社會研究法——質化與量化途徑。台北：學富文化，修正版。
- 王文科，1999，教育研究法。台北：五南圖書，五版。
- 王甫昌，2003，當代台灣社會的族群想像。台北，群學，初版。
- 王明珂，2005，華夏邊緣——歷史記憶與族群認同。台北：允晨文化，初版四刷。

- 王振寰、瞿海源，2000，社會學與台灣社會。台北：巨流圖書，增訂版。
- 王海山，2003，科學方法百科辭典。台北：恩楷，二版。
- 王雲五，1967，岫廬八十自述。臺北：王雲五，二版。
- 毛冠貴，1989，台灣地區國民住宅建設（民國 59 年度至 78 年度）。台北：行政院經濟建設委員會都市及住宅發展處，初版。
- 中國國民黨黨營事業管理委員會，1994，黨營經濟事業的回顧與前瞻。台北：中國國民黨黨營事業管理委員會，初版。
- 公務人員住宅及福利委員會，1999，全心為您的住福會：公教住宅、福利、休閒政策面面觀。臺北：行政院人事行政局，初版。
- 行政院國軍退除役官兵輔導委員會，1974，輔導工作二十年紀念集上冊。台北：退輔會，初版。
- 行政院國軍退除役官兵輔導委員會，1974，輔導工作二十年紀念集下冊。台北：退輔會，初版。
- 林樹、潘國正、劉益誠、曾嘉玲、何致遠、邱碧芳、李志武，1997，新竹市眷村田野報告書。新竹：竹塹文化資產叢書出版社，初版。
- 林桶法，2003，戰後中國的變局——以國民黨為中心的探討。台北：台灣商務印書館，初版。
- 宋春、于文藻合編，1990，中國國民黨台灣四十年史。長春：吉林文史出版社，初版。
- 李震洲，1991，國家考試優待法制之研究。臺北：考選部，初版。
- 李震洲，1983，中華民國特種考試制度。臺北：正中書局，初版。
- 李華民，1993，人事行政論（上）。台北：中華書局，初版。
- 吳守成，1979，國軍退除役官兵輔導制度史。台北：黎明文化，初版。
- 吳凱勳，1993，我國社會保險制度現況分析及整合問題。台北：行政院研考會，初版。
- 若林正文，1997，台灣——分裂國家與民主化。台北，月旦，初版四刷。
- 高格孚，2004，風和日暖——台灣外省人與國家認同的轉變。台北，允晨，初版。
- 梁永煌、田習如等，2000，拍賣國民黨——黨產大清算。台北：財訊出版社，初版。
- 郭冠麟編，2005，從竹籬笆到高樓大廈的故事——國軍眷村發展史。台北：國防部史政編譯室，初版。
- 陳師孟、林忠正、朱敬一、張清溪、施俊吉、劉錦添，1992，解構黨國資本主義——論台灣官營事業之民營化。台北：瞿海源，三版。
- 張茂桂、吳乃德、王甫昌、林忠正、林鶴玲、陳茂泰、劉文雄、黃應貴、蔣斌、石磊、瞿海源、洪鎌德、胡台麗，1993，族群關係與國家認同。台北：業強出版社，初版。
- 張國興，1990，自立的台灣。臺北：稻鄉，初版。
- 張清溪，1995，公黨營事業的社會意向。台北：行政院國科會科資中心，初版。



- 許介麟，1996，戰後台灣史記。台北：文英堂出版社，初版。
- 許福明，1986，中國國民黨的改造（1950～1952）——兼論其對中華民國政治發展的影響。台北：正中書局，初版。
- 黃嘉樹，1996，第三隻眼看台灣 透視國民黨的台灣經驗 1945～1988。台北：大秦出版社，修訂再版。
- 彭明敏，1989，自由的滋味。台北：前衛，台灣版二刷。
- 楊國樞、瞿海源編，1988，變遷中的台灣社會——第一次社會變遷基本調查資料的分析《上冊》。台北：中央研究院民族學研究所，初版。
- 輔導工作紀要編輯委員會，1974，輔導工作紀要第一輯。台北：退輔會，初版。
- 輔導工作紀要編輯委員會，1974，輔導工作紀要第二輯。台北：退輔會，初版。
- 輔導工作紀要編輯委員會，1975，輔導工作紀要第三輯。台北：退輔會，初版。
- 輔導工作紀要編輯委員會，1987，輔導工作紀要第六輯。台北：退輔會，初版。
- 輔導工作紀要編輯委員會，1975，輔導工作紀要第四輯。台北：退輔會，初版。
- 蕭家興，1997，調控台灣房地產市場兩隻失靈的手——住宅政策與行政論文選。台北：唐山，初版。
- 賴澤涵，1994，二二八事件研究報告。台北，時報文化出版，初版。
- 賴澤涵，1993，悲劇性的開端——台灣二二八事變。台北，時報文化，初版。
- 龔宜君，1998，外來政權，與本土社會——改造後國民黨政權社會基礎的形成（1950～1969）。台北，稻鄉，初版。

## 論文

## 期刊論文

- 駱明慶，2003年3月，「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，第31卷第1期，頁87-106。
- 駱明慶，2001年6月，「教育成就的省籍與性別差異」，經濟論文叢刊，第29卷第2期，頁117-152。
- 洪陸訓，「兩岸對「軍隊國家化」的認知與態度」，東亞研究，35卷2期（2004年7月），頁33-70。
- 吳乃德，「檳榔和拖鞋，西裝及皮鞋：台灣階級流動的族群差異及原因」，台灣社會學研究，第1期（1997年12月），頁137-167。
- 許甘霖，「政治支配或市場邏輯——「黨營事業」概念的再檢討」，台灣社會研究季刊，第二十八期（1997年12月），頁175-208。

## 學位論文

- 王瑞隆，2003，台灣族群文化認同問題之探討。台北：政治作戰學校政治研究所碩士論文。
- 柯賢宗，1993，公務人員考選制度之研究——高普考試與退除役特考之比較。台中：私立東海大學公共行政研究所碩士論文。
- 杜煜慧，1987，退除役軍人轉任公務人員制度之研究。台北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 周崇光，1993，從輔導軍人就業政策論退除役軍人特種考試制度的存廢。台北：私立中國文化大學政治研究所碩士論文。
- 陳啓民，2000，國民黨對外省族群的統治分析。台北：國立政治大學政治學研究所碩士論文。
- 陳仁勇，1994，族群關係與政治平等之研究。台北：國立政治大學三民主義研究所碩士論文。
- 陳培莉，2002，我國公務人員加給制度之研究。台北：國立台灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 張筠，1999，勞工、農民與軍公教福利政策之比較與檢驗。台北：私立中國文化大學勞工研究所碩士論文。
- 蔡定芳，1989，台灣地區國民住宅機構組織體系之研究。台北：中國文化大學政研所市政組碩士論文。
- 鍾基年，1993，族群特質與職業生涯——外省籍族群從事軍公教行業原因之探討。新竹：國立清華大學社會人類學研究所社會學組碩士論文。
- 羅於陵，1991，眷村：空間意義的賦予和再界定。台北：國立台灣大建築與城鄉研究所碩士論文。

## 研討會論文

- 薛化元、楊秀菁，2003.12.6，「強人威權體制的建構與轉變（1949-1992）」，台北市，人權理論與歷史國際學術研討會。

## 其他

- 姚嘉文，「高普考還要論省籍嗎？」，台灣政論，第二期（1975年9月），頁17-20。
- 張文權，「老大哥就在你身邊——官方事業無所不在」，卓越雜誌，55期（1989

- 年3月)，頁26。
- 謝鴻進，「竹籬笆新鮮事---國軍官兵購置住宅基金貸款簡介」，吾愛吾家，267期，(2001年3月)，頁87-88。
- 張文權，「控制台灣經濟資源的天羅地網——官方事業大公開」，卓越雜誌，第五十五期(1989年3月)，頁27。
- 蘇洪月嬌，「軍官轉任公務人員 違憲政令應予廢止」，聯合報，1988年6月25日，11版。
- 袁子倫，「冒牌醫師不少 醫政管理死角」，民生報，1993年3月15日，23版。
- 「為將士安頓眷屬 彰決定撥款 建軍眷住宅」，聯合報，1953年5月21日，4版。
- 「勞軍捐等不樂之捐 立委要求儘速廢止」，經濟日報，1988年3月20日，1版。
- 「勞軍捐於法無據屬不樂之捐」，經濟日報，1988年5月23日，1版。
- 黃信堂，「千餘億元勞軍捐獻金 民進黨立委追查流向」，經濟日報，1995年4月16日，3版。
- 「戲票附勸建軍宅 省議會通過辦法」，聯合報，1956年6月19日，3版。
- 余心善，「再從電影票加價的問題談起」，聯合報，1958年6月28日，6版。
- 「響應捐建軍宅北市劇藝界 將義演三天」，聯合報，1956年7月21日，3版。
- 「香蕉附徵眷宅捐款 當局同意取消」，聯合報，1962年6月8日，5版。
- 「證券公會決定 設交割推進會」，聯合報，1956年6月20日，4版。
- 「成立軍眷住宅合社 國防部頒實施要點」，聯合報，1975年12月15日，2版。
- 「國軍眷村改建國宅 先在重要地區試辦」，聯合報，1978年8月29日，2版。
- 「徐立德:改建眷村 國庫不必出一毛錢」，民生報，1995年10月31日，20版。
- 「建宅賣不出 正好自己住」，聯合報，1962年6月24日，2版。
- 何凡，「注意造屋工作」，聯合報，1957年4月29日，6版。
- 「輔助中央公務人員 購置住宅分期還款」，聯合報，1966年4月3日，1版。
- 「中央公務人員住宅有人頂讓出租 嚴揆下令查辦」，聯合報，1968年2月2日，2版。
- 「中央民意代表建宅 政府決定貸款輔助」，聯合報，1966年7月10日，2版。
- 「兩起提案 一場熱鬧」，聯合報，1967年12月26日，2版。
- 顏文閔，「立院最近兩件家務事 成爲國會走廊新話題」，聯合報，1974年10月3日，2版。
- 張作錦，「新聞剪影 行政院爲中央民代興建住宅 今年底將可全部完成」，聯合報，1971年4月24日，2版。
- 「委建中央新村房屋 黃濟夫拒扣還貸款」，聯合報，1973年6月22日，3版。
- 「中央民意代表購屋 所欠增值稅 省府盼追繳」，聯合報，1972年5月31日，2版。
- 張作錦，「公務員·居有屋 人事局·籌良謀」，聯合報，1969年3月6日，3版。
- 「國宅將可售給公教人員 利率差額由國宅基金補助」，聯合報，1985年4月12

- 日，1版。
- 何凡，「玻璃墊上 家長「牛馬走」」，聯合報，1957年9月13日，6版。
- 「軍人子女就學 發給補助費 國防部訂辦法」，聯合報，1956年3月12日，3版。
- 「鄉鎮人員支薪標準 省府昨會議通過」，聯合報，1952年9月6日，1版。
- 何凡，「玻璃墊上 家長「牛馬走」」，聯合報，1957年9月13日，6版。
- 陳美珍，「退休公教人員領取年終慰問金 教育補助費 一併納入退職所得課稅」，經濟日報，2001年6月14日，13版。
- 「軍公教人員子女 教育補助費調整」，聯合報，1978年9月2日，2版。
- 蒯亮，「政院核定支給標準 公教人員子女教育 幾近全額公費補助」，聯合報，1990年9月1日，6版。
- 「軍公人員子女 減收三分之二」，聯合報，1955年8月28日，3版。
- 「中等以上學校征收學費辦法 省府明令修正」，聯合報，1957年2月14日，2版。
- 「省中收費辦法 決按去年辦理 昨省府例會通過」，聯合報，1957年8月28日，3版。
- 「公立中等以上學校 徵收學費辦法修正」，聯合報，1958年1月10日，3版。
- 「申請減免學費雜費 省府核釋 各項疑義」，聯合報，1964年9月3日，2版。
- 「專上學生減免學雜各費 教部公佈統一標準」，聯合報，1963年1月30日，2版。
- 「公立專上學校學生 減免學雜各費標準 教部修正自本學期實施」，聯合報，1979年9月30日，2版。
- 楊羽雯，「專上學雜費減免對象 公布」，聯合報，1992年8月14日，5版。
- 楊羽雯，「公教子女補助費調整 人事局教育部達共識」，聯合報，1992年8月17日，5版。
- 楊正敏，「84學年度大學學雜費 減免及優待標準公布」，聯合報，1995年8月1日，7版。
- 「公教配給委會 發表配合實物統計」，聯合報，1952年1月1日，6版。
- 「臨議會昨修正通過 省總預算歲出部份」，聯合報，1951年12月25日，3版。
- 「改進公教實物配給 質量方面將求一致」，聯合報，1971年10月5日，2版。
- 「公教人員配米 可換領麵粉」，聯合報，1954年7月22日，3版。
- 「公教實物配給 三及四月份搭配大麥片」，聯合報，1975年2月18日，2版。
- 「公教員工眷屬補助 均以三口為限」，聯合報，1973年6月21日，2版。
- 「公教食油及鹽煤油 政院決定改發代金」，聯合報，1979年9月21日，2版。
- 「公教眷屬食米配給 決定全部改發代金」，聯合報，1982年3月26日，1版。
- 「國軍福利全面革新」，聯合報，1965年6月26日，2版。
- 「福利總處照章納稅 強調沒有與民爭利」，聯合報，1985年2月8日，3版。
- 「許多非軍公教家庭 曾使用福利品」，聯合報，1983年8月25日，2版。

李庭蘭，「公教福利品 便宜有好貨」，經濟日報，1978年5月22日，9版。  
「台灣最大連鎖商 軍公教福利中心 營業額年達百億」，聯合報，1984年2月16日，5版。

退輔會統計處網頁：

<http://www.vac.gov.tw/stattab/benefit/thisQua/b01.xls>

退輔會第五處網頁：<http://www.vac.gov.tw/dept5/dept54.htm>

行政院人事行政局網頁：

<http://www.cpa.gov.tw/cpa2004/fixpage/html2001/sta94s05f01.xls>

## 二、英文部分

Anthony W. Marx, 1996, " RACE-MAKING AND THE NATION-STATE" , *World Politics*, Vol.48, No.2, pp.180-208