

【人事行政①】講義

第一章 人事行政概要

一◆人事行政的意義◆

(一)魏勞畢 (W. F. Willoughby) :

人事行政係指政府處理公務時，選任並維持最有效能公務人員的各種程序和方法，並施以有效管理與指導的制度。

(二)賽蒙 (H. A. Simon)

所有行政都是人事行政，因為行政所探討的，就是人員之間的關係與行為。就狹義而言，通常所謂人事行政，指組織中工作人員的選任、陞遷、轉調、降免、退休、訓練、俸給、衛生、安全及福利等事宜。

(三)史陶爾 (O. Glen Stahl) 以為「人事行政，是指組織中與人力資源有關的一切事務之總體。」

(四)張金鑑：

人事行政就是一個機關或團體為完成其使命，對其工作人員作最適切最有效的選拔、任用、教養、維護、督導、考核時所需的知識、方法與實施；其目的在使人盡其才，即人的內在潛能的最高發揮與利用、使事竟其功，即以最經濟的手段獲得最大的效果。

(五)張潤書：

- 1.人事行政就是政府機關推行其工作，對其所需用的人員所作之選拔、任用、培育與管理的一套完整制度。
- 2.研究如何使機關達到「求才、用才、育才與留才」目的之一種複雜學問。

(六)趙其文：

- 1.人事行政是屬於組織中工作人員的管理，而不是組織服務對象的管理。
- 2.人事管理為「管理」的一部分；人事行政則是『行政』的一部分。人事行政涉及政策、原則的層面較多，而人事管理則涉及技術及執行的層面較多。

(七)蔡良文：

- 1.人事行政，係指政府機關為達成任務及使命時，對其所需要人員的考試、任用、考績、級俸、陞遷、獎懲、保障、撫卹、退休、訓練等行為與措施。
- 2.為機關組織有關「人力資源運用」及「人員行為管理」之措施。
- 3.其概念包涵有：
 - (1)以研究政府機關人事有關問題及原理為主。
 - (2)須憑科學方法付諸實施與管理，既為一門科學，亦為一項藝術。
 - (3)機關為達成任務、研究人的資源，使發揮最高效能的一種科學。
人事行政的對象，不外「人」與「組織」，不但重視人與事之配合，更規範組織與個人之關係。
 - (4)具人才主義、效率主義、合作主義與人本主義之人事行政要旨。

二◆人事行政的目的◆

(一)經濟的目的

政府機關之行政運作，需要專業合適之公務人員，人事行政即在為適當與妥善地處理人事問題以達成經濟效益與行政效率經濟的目的。

(二)社會的目的

人事行政也在使政府與公務人員、公務人員與人民、以及公務人員與公務人員之間的互動，獲得合理化與人性化的關係；並在健全與和睦的社會脈絡下，使得社會面付出的生產成本或工作成本，可以降低至最低。

(三)個人的目的

人事行政除了消極地設法避免人力資源的浪費，更積極地在使公務人員的聰明才智、知識能力等，皆能獲得最大的運用與發展，達到「適才適所、人盡其才、才當其用」，進而提升公務人員的行政效率與執行能力，更使其能有高尚的情操、豐富的知能、健康的體魄及敬業樂群的精神。

(四)技術的目的

利用科學的方法，以客觀分析的角度來研究人事管理標準化的技術與方法，並推廣之成為普遍又有效的運用方法。因此，現代人事行政工作，即是一種專業性的工作，而人事行政人員為專業人員。

綜之，人事行政的目標即欲達成「求才」、「用才」、「育才」與「留才」。求才即人員羅致，包含甄選、任用等；用才即人力安置，包含工作說明、績效考核、陞遷、輪調等；育才即人力發展，包含教育、訓練、職涯規劃等；留才即人力維護，包含薪資制度、福利制度、退休制度、安全衛生、員工服務、雇主關係等。

三◆人事行政之範圍◆

- (一)魏勞畢 (W. F. Willoughby) 在《行政學原理》(Principles of Public Administration, 1927) 第二編「人事行政」中，認為人事行政包括：(一)幾個基本問題；(二)從事公務為常業；(三)公務人員訓練；(四)官職之分等與標準化；(五)公務人員之運用；(六)人事之提昇與獎懲；(七)人事行政之特殊問題；(八)人事行政之組織；(九)公務人員之團體及(十)退休或養老制度。
- (二)我國憲法第 83 條所定考試院職掌，亦即人事行政的範圍包括：考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老。而憲法增修條文第 6 條則有綜合性及法制與執行事項之區分（將養老一項刪除），即將人事行政範圍，就性質或實務運作之需要，加以區分。憲法增修條文第 6 條規定其職掌為：(一)考試（含公務人員及專技人員）；(二)公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休（含法制及執行事項）；(三)公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。
- 簡而言之即為：人事行政的範圍，實應涵括：一、人事機關（構）與基本原理（含政府再造工程）；二、公務策略人力運用的原理原則（含公務策略人力資源開發規劃與管理）；三、激勵管理與士氣（含人事管理原則與方法）；四、人事行政的作用（含權利義務、行政中立與行政倫理）。（蔡其文：人事行政學現行考銓制度）

四◆人事行政產生之原因◆

- (一)政治的原因（理由）：政府乃官吏及公務員組成之機關（構），人事行政是基於法規對公務員之管理。政府與公務員即因上述理由而產生與存在，人事行政的產生原因，亦可說是基於需要而產生。

(二)行政的原因：（理由）

- 1.員額龐大的理由：如因職能擴大致員額龐大的理由。
- 2.專業整合的理由：因專業取向所採取的整合理由。
- 3.輔佐職能的理由：輔助政府領導者，領導公務人員服務民眾，發揮政府效能。

(三)經濟的原因（理由）：士、農、公、商各有術業專攻的專業，皆創造自身最好效能，並成就自身利益，然為形成競爭秩序，常有些人認為公務憑藉權勢圖謀自身利益。此說有欠公允，亦可知，政府與公務員制度本身存在有經濟的因素。

(四)社會的原因（理由）：人類社會不能成為無秩序之無政府狀態，人事的運用與分配並形成官僚體系與制度，且公務體系的技術程序及理論即為人事行政產生之重要因素。

五◆人事行政制度之發展變遷◆

隨著時代的變遷與因應環境的需求，人文思想與歷史制度不斷的改進，關於人事行政發展的軌跡，可由不同面向來分析整理：

(一)由統治人民的工具轉變為服務人民的工具

因著民主政治的發展，所謂「公僕」的公職人員已不再是皇室、帝王統治的家臣、奴僕：並成為宰制人民的工具，現代的政府機關功能在為人民謀福祉，而人事行政的功能亦即隨之轉為促使「人盡其才」以發揮服務人民的最高效能。

(二)由分贓制度轉變為功績制度：

- 1.「分贓制度」是指對公職人員的任用並無公平、公正、公開的選才標準，而是全憑選舉獲勝者的喜惡，其以政治分贓的方式而任命政府機關的人員，是故人事行政充斥著瞻恩循私、買官求職的現象。此一風氣於美國初期甚為風行，直至1881年美國加斐爾總統（J. A. Carfiell）為求職不成者所槍殺，遂而引起美國朝野間重視人事行政制度的建立。並於1883年制訂「文官法」或稱「潘德頓法」（The Law of Civil Service / The Pendleton Act），奠定了以「功績原則」為民主先進國家人事行政制度的選才基石。
- 2.所謂「功績制」（Merit System），是指對於公務人員的任免、陞遷，不得基於私人之恩寵而取捨，也不能有種族、膚色、宗教或信仰的偏見，並要求公部門人員的進用，應遵循公開競爭的原則。

3.美國總統卡特於 1978 年通過「文官改革法」(Civil Service Reform Act) 進一步規定具體的功績制度原則。而功績原則的要點為大致可說明如下：

(1)文官篩選的方式是才能取向與公平的考試競爭。

(2)同工同酬並獎勵績效優良的人員。

(3)工作績優者應予留用，工作績效差者應有改進或淘汰機制。

(4)防止不當的政治分贓並確保公務員不受專斷處分、偏私不公或政治迫害。

(三)由被動性、例行性與登記性之功能轉變為主動性、策略性與前瞻性之功能

(四)由品位觀念轉換為職位觀念，再轉變為品位觀念與職位觀念的調合觀點。我國目前所採行的人事管理體制，即是兼採「職位分類」與「品位分類」。

六◆人事行政運作之發展趨勢◆

- 1.人事行政法制化：人治到法治，公務員基準法。
- 2.人事行政功績化：關係到功績取向，機會均等。
- 3.人事行政專業化：忠誠到知識取向，學歷技能。
- 4.人事行政科學化：常識到科學管理，職位分類。
- 5.人事行政民主化：集權到民主參與，權益保障。
- 6.人事行政人性化：性惡到性善，激勵工作意願。
- 7.人事行政現代化：人事行政漸由公務人力資源管理取代。
- 8.公務倫理之強化：外在到內在控制，價值規範。

七◆人事行政之特質◆

(一)人事處理特別之困難

- 1.人類具有較高的智慧與豐富的感情，為一種富有靈性的動物。由於人有個性、有感情，所以，不能如其他管理對象財、物、事等，可以由他人任意處置而不發生直接反應。換言之，人對於他人所加之一切，在心理上都會很快的引起反應，此種反應或者是喜悅，或者是厭惡，不獨對於不同的個人，由於個性之差異而不易捉摸；即使對於同一個人，也常因情緒的變化而變幻莫測。類此問題，往往涉及人的個性、興趣與情緒，很難透徹瞭解，並予以絕對之控制。

2.人事行政的對象是人，而人之思維複雜，變化萬端，要觀察分析人之心理狀態、精神變化及行為動機，目前尚十分困難。再者，人為感情動物，其一切行為不能完全依理智科學之因果關係來推斷，且個人難以排除主觀的好惡。故人事行政之內容與目的，不僅在管人，尤其在管人以治事，管事易而管人難；管人以治事，則為難之尤難。所以，人事行政是政府運作的核心。

(二)特殊重要之地位

人事行政為政府行政事務之一部分，除此之外，尚有財務行政、物材管理、行政組織以及工作方法與技術等，但其中則以人事行政占最重要之地位。皮格斯（Paul Pigors）及麥爾斯（Harles A. Myers）於其所著《人事行政學》所論及，管理雖涉及金錢、物材等，但如無人力資源，組織將不足以達成其目標，組織人力資源與鼓舞工作動機為管理者之中心責任。由此可見人事行政在管理中實具特殊重要之地位。

(三)三方利益亟待協調

人事行政作用必須權衡三方面之利益。

- 1.為公共的利益，即所有的公民皆應享有擔任公職之平等機會和權利，是以主張要杜絕因政治或私人關係的操縱及把持，並贊成官職輪調之主張，增加任職機會。
- 2.為政府機關之利益，就政府立場言，甚願以最低之代價選任最優秀之人員，以發揮最大之工作績效。
- 3.為公務人員之利益，就其受職之立場言，優厚的待遇及穩固的保障為其所希望。這三方面之利益難免相互矛盾衝突，而人事行政者之任務，即在使此三方利益經由慎重審度後得到適當的調和與平衡。

(四)首長與主管之職責

人事權為政府行政機關首長及各級主管執行職務時重要權力之一，故人事行政為各級行政主管的重要職責。機關首長應確定其機關的人事政策，而各級主管負有監督屬員，解決人事問題的責任，蓋人事行政既為管理上最重要的一環，若缺此功能，則行政首長與各級主管將無從負起行政責任，機關與單位，亦將無從產生效率。

(五)人事行政業務之不易客觀

任何問題的處理，其基本原則應本客觀態度，求其公平合理，人事行政工作尤應如此，方能使公務人員心悅誠服。然而，人事問題涉及主客觀因素交錯的互動關

係，本質上即具有不易絕對客觀之缺陷，因此造成人事行政業務，無窮盡之困擾。

人事行政工作不易客觀公平的主要原因，不外乎下列三因素所致：

- 1.人員資源之研判易受主觀的好惡偏見所左右；
- 2.人事處理上難免情面與權勢的影響；
- 3.人事之決定易受一時感情衝動所矇蔽。

綜上所述，人事行政所探討的人事問題，皆與人員的才能及行為有關，又人員的才能有個別差異，人員的行為更具複雜性與特殊性。相形之下，人的管理較之財、事、物尤具重要性；但成事除在於領導者與人員之推動外，對於財、事、物的管理，亦不可分割，必須適當配合，相輔相成。

八◆人事行政之原則◆

- (一)發展原則：人類是追求發展，人類為追求美好明，故會對自身生活尋求更好的生活而主要追求目標為名與利。
- (二)人性原則：符合「人性」的基本需求的管理，才是最好的管理方式，因此人事行政的作為亦應考量人性的層面，才会有解決「人事行政」的問題。
- (三)人才原則：所謂「人才」，要「適才適所」才會發恢最大功用，故人事行政之運作必須考慮人才人選拔、維護、激勵與退養。
- (四)參與原則：主參在養成組織內所有人員人自尊心、責任感、榮譽心及積極奮發的事業觀，使組織成員對業務之決定及處理，有參與感，因而對組織產生認同，進而貢獻才智。能力，成功達成組織目標。
- (五)功績原則：美國 1883 年制訂「文官法」或稱「潘德頓法」(The Law of Civil Service / The Pendleton Act)，奠定了以「功績原則」為民主先進國家人事行政制度的選才基石。
- (六)激勵原則：激勵是誘導人員發展潛能，及鼓舞人員激發工作熱誠之技術。其應用必根據人類行為的瞭解而採行，如物質獎賞與精神鼓舞等有效的方式。