

I

人事行政的建構

目次

- 第一節 人事行政的理念界定
- 第二節 人事行政的範圍與內涵
- 第三節 人事行政與環境之互動
- 第四節 小 結

學習重點

- 人事行政的意義
- 釐清人事行政與相關名詞概念
- 人事行政的目的與特質
- 人事行政的範圍
- 現代人事行政制度的內涵
- 人事行政與環境的互動關係

關鍵名詞

- 人事行政
- 人事管理
- 文官制度
- 人力資源發展
- 勞工管理
- 雇用管理
- 人事機構
- 公務人力運用
- 考試
- 任用
- 考績
- 俸給
- 政治體制
- 多元化管理
- 社會價值觀
- 企業行政

第一節 人事行政的理念界定

我國人事行政（Personnel Administration）在近數十年來，始有系統的闡述，成為一門獨立的學科。此一學科，實際上是融匯中國傳統文官制度及現代人事行政的理論與實務而成的。就人事行政學而言，當前世界各國政府為解決日漸繁重任務，完成國家現代化的使命，自需運用大量的公務人員來推動國家政務，提昇公務績效（performance）。當然，相對地，政府也對公務人員負有社會責任等。

人事行政，著重在人，它有諸多名稱「公務人員制度」、「官僚體制」（bureaucracy）或「文官制度」（civil service），另與「策略性人力資源管理」（strategic human resource management）等為同義語。茲就其意義、目的與範圍分述如次：

壹、人事行政的意義

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。要之，所謂人事行政，為機關組織有關「人力資源運用」及「人員行為管理」之措施。人力資源運用，係包括人力的考選、運用、考績、獎懲、俸給、福利、保障、培訓、退休、撫卹等業務。人員行為管理則有行為激勵、人性尊嚴、行政倫理、組織士氣、態度調查、工作情緒等動態管理方式。並舉數位學者專家對人事行政一詞之界說如下：

魏勞畢（W. F. Willoughby）說：「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。」¹

賽蒙（H. A. Simon）謂：「就廣義而言，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。」²

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。」³

狄馬克（M. E. Dimock）則謂「人事行政就是機關的輔助功能（staff function），係有關考選、任用、激勵與人員訓練等工作，目的在增進人員的士氣及功能之有效性。」⁴

奈格羅（F. Nigro）說：「人事行政是新進人員的選拔與原有人員之運

¹ W. F. Willoughby, *The Principles of Public Administration* (Baltimore: John's Hopkins Press, 1927), p.221.

² Herbert A. Simon, Donald W. Smithburge, & Victor A. Thomson, *Public Administration* (New York: Alfred A. Knopf, 1950), p.342.

³ O. Glenn Stahl, *Public Personnel Administration*, 5th ed. (New York: Harper & Row Publishers, 1962), p.15.

⁴ Marshall E. Dimock & Gladys O. Dimock, *Public Administration*, 4th ed. (New York: Holt, Rinehart & Winston, Inc., 1969), p.216.

用的一種藝術，因此，使組織人員工作的質與量達到最高的境界。」⁵

張金鑑認為：「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。」⁶

許濱松指出：人事行政與人事管理「二者均係指用人較多之公私機關或團體，在工作推動及使命完成過程中，所使用有關人與人關係的調整，及工作人員個人身、心、才、力之最高而有效率的利用與發揮上之諸般技術、方法、理論及實施。」⁷

趙其文說：「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。」並謂：「人事管理為『管理』的一部分；人事行政則是『行政』的一部分。一般而言，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。」⁸

許南雄認為：「人事行政即一、機關組織『人的管理』問題；二、探討『人力資源管理』及『人性化管理』為旨趣；三、行政首長與主管運用人事權責的技巧；四、機關組織人事業務的措施。」⁹

綜上所說，人事行政之意義，可歸納其概念於下：(一)以研究政府機關人事有關問題及原理為主；(二)須憑科學方法付諸實施與管理，惟運用之妙存乎一心，既為一門科學，亦為一項藝術；(三)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；(四)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，俾組織中的個人，安其位、稱其職、展其才、伸其志，一方面能為健全獨立的個體，另一方面使人與事均配合，成為有效率、效能的組織；暨(五)闡述人才主義、效率主義、合作主義與人本主義之人事行政要旨¹⁰。

⁵ Felix Nigro, *Public Personnel Administration* (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1959), p.36.

⁶ 張金鑑：《人事行政學》（台北：三民書局，68年），頁6。

⁷ 許濱松：《人事行政》（台北：華視文化事業公司，80年），頁6。

⁸ 趙其文：《人事行政》（台北：華視文化事業公司，82年），頁7-8。

⁹ 許南雄：《人事行政學》（台北：商鼎文化出版社，82年），頁2-3。

¹⁰ See: P. Hervey & K. H. Blanchard, *Management of Organization Behavior Utilizing Human Resources*, 2nd ed. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1972), p.9.

人事行政在實際運作上，其相關名詞為數不少，茲擇要分述於下，俾能釐清概念：

一、人事管理（personnel management）

人事行政有時學者亦稱之為「人事管理」，指稱二者均對成員較多之公私立機關或團體，在工作推動及使命完成過程中，有關人與人關係的調整，參與者身、心、才、力發揮之最高效能的思想理論、技術、方法及實踐。嚴格言之，兩者尚有不同，人事行政範圍較廣，層級較高，係指政府組織中人事上全盤關係的調整及大體政策的決定而言，其作用在制定人事政策、方針與制度，具有若干立法之意義，及大量之自由裁量，其性質為政治的、行政的、整體的。至於人事管理係一般公私組織的人事工作，在政府人事行政中，是指既定的人事政策之具體執行及實際應用而言，所涉及者係為人處事的各種方法、技術與實施，其性質為實行人事行政的事務工作。易言之，政府人事的推動力來自政治和部分層級回應需求，私人機構的動力來自市場價格和利潤¹¹，所以，公、私部門之目的不同，其手段、方法則有差異。

其次，私人企業中之人事管理，其知識與運用就方法、技術與實作而言，與政府中人事管理工作並無二致，然在目的範圍與法律地位上顯有不同，茲為求劃清界限起見，此種政府的人事行政與私人機構之人事管理，不能互用。要之，人事行政在法律、學理與習慣上，為政府機關之專用名詞，私人組織僅稱之為人事管理，不得援用；而政府機關人事行政中之事務層次，逕稱為人事管理，則無不可。所以，政府在推展引介「企業型政府」概念時，只可謂引介企業家精神，而非全盤引進企業管理方法於政府體系，畢竟政府職能與目標與私人企業職能與目標是不同的。

¹¹ D. Farnham & S. Horton (eds.), *Managing People in the Public Services* (London: Macmillan Press, Ltd., 1996), pp.31-33.

二、文官制度 (civil service)

凡政府任用之文職人員，一般稱為公務人員，是以對公務人員之考用、銓敘、陞遷、獎懲、訓練、進修、保障、俸級、福利等措施、及其相關體制，即稱為文官制度。又文官制度，或稱之為人事行政。嚴格而言，兩者還是有所區別。文官制度多屬靜態的，多偏重於人員權責關係與法令規章的制定；而人事行政卻是多屬動態的，尚涉及人員之心理面向，並且具有政治性及行政性。易言之，文官制度是以探討各種人事法制措施為主，人事行政則深入瞭解形成人事問題的因素，並闡述其運作之原理原則。

三、人力資源發展 (human resource development)

現代人事行政以探討人力資源之運用措施為意旨，人力資源是各機關組織的基本要素，也是管理核心。如何有效規劃人力、運用人力、以發展人的才能及事的績效，即稱為人力資源發展，也稱人力管理¹²。晚近以策略性人力資源或績效導向的人力資源管理為核心工作¹³。所以，人力資源管理有助於各團體有效整合其相關需求，使其符合長期策略計畫與目標。人力資源發展的目標在激發人員的潛能及發展工作知識、技能，俾人力資源作最有效之運用。要之，機關組織之人力運用為人力資源發展的基石，亦即人事行政之主要課題。

四、行為管理科學 (behavioral management science)

行為管理科學則深入地探析人員行為的本質，從而採取適切的人事

¹² J. E. Pynes, *Human Resources Management for Public and Nonprofit Organization* (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1997), pp.1-3.

¹³ Donald E. Klingner & John Nalbandian, *Public Personnel Management: Contexts and Strategies*, 4th ed. (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1998), pp.386-405.

Robert B. Denhardt, *Public Administration: An Action Orientation* (New York: Harcourt Brace & Company, 1999), pp.202-244.

Jay M. Shafritz & E. W. Russell, *Introducing Public Administration*, 3rd ed. (New York: Addison Wesley Longman, Inc., 2002), pp.346-391.

管理措施，獲致「管理人性化」的目標¹⁴。行為管理科學確立以行為為管理的樞紐。所以，現代人事行政學的兩大主題——公務人力運用與行為管理，即緣此而起。

五、勞工管理（labor management）

通常泛指私部門工業界對其基層人員的一套基本的工作要求與標準，如上、下班的時間、工作規範、薪資標準、請假規則，甚至勞工關係等，其範圍應注於勞工事務與績效、相關權益之界定確實比人事管理狹窄，由於勞工不屬文官體系，其管理當然不屬人事行政之課題，討論人事行政體系的實際運作時，該細部論述亦常被引入探討，但容易引起不公平對立的聯想。所以，勞動基準法其適用對象不包括公務人員任用法之適用、準用之人員，其理至明。

六、雇用管理（employment management）

通常雇用管理所涵蓋之範圍較勞工管理為廣，在觀念上也比較民主，把受雇者（employee）的地位，提高與雇主（employer）對立，不僅規範工作的工作標準，也顧及到勞工的福利、訓練與發展等。這種契約關係在我國憲政體制與人事法制中之與任用關係之文官制度權責相當不同，難以完全納入公務人員部門中成為人事行政之課題，但於西方政府中，往往將此類似契約關係，亦作相關之探討，以吾人必須釐正確認，免得引喻失據，影響我國人事法制之建立與運作。擴充解釋公組織與公務人員間之僱傭關係，並以此契約是否良善作為公務人員集體協商之基本論點，在此引介西方之人事行政的研究中，勢必多所觸及，但人事法制與契約關係不同，人事法制為公權力行使，契約是經雙方同意自由意志行為也。

¹⁴ 同註6，頁8-12；許濱松，前書，頁21-23。

貳、人事行政的目的

長久以來政府機關或企業機構對於人事行政極為重視，應針對人事行政的理論、技術、方法與實施不斷作積極研究，其主要目的不一，但依據著名學者張金鑑教授對於人事行政之人才主義、效率主義、合作主義、人本主義等要旨，可歸納出主要有四大目的¹⁵：

一、經濟的目的

在利用最少的成本代價，以獲致最大的利益或效果。以往工商企業固需講求效率，其經營之成敗，亦以此為判斷之標準。然現代政府機關，其行政效率之衡量，有很大的部分，亦以此為準繩。政府機關對效率之要求，雖不如企業機構之迫切與顯著，對效率之衡量，亦難如企業機構之精確；但無可諱言，政府機關之行政，同樣需講求經濟與效率，同樣需以最少的投入，期以獲致行政上之最大效果，政府機關之行政，既講求經濟與效率，則更需優秀賢能之公務人員，為適當與妥善之處理以達成經濟的目的。是以欲賢能在位，勢必有良好的人事行政以為配合，亦即應從人員之選拔、任用、培育、訓練、待遇、考績、保障等做起，以人事政策之指導與一系列連串的人事措施，方能實現此一理想。

二、社會的目的

人事行政的目的，依西方學者觀點，在使作為「雇主」之政府與作為「雇員」之公務人員間、公務人員與人民間、公務人員與公務人員間，得到合理與合人性的關係及和諧氣氛，使人人皆能樂業敬事，以親愛精誠、合作無間之團隊精神與服務精神，各盡所能，共赴事功，在健全與和睦之社會關係下，使社會的生產成本或工作成本，得以降低至最低限度，以達成社會的目的。要之，人事行政之目的，在使政府、公務人員與人民三者間，達到合理、和諧的關係。

¹⁵ 繆全吉、彭錦鵬、顧慕晴、蔡良文著：人事行政（台北：國立空中大學，79年），頁14-16；許濱松，前揭書，頁18-21。

三、個人的目的

人事行政的目的之一，消極上在設法消除浪費人力資源，積極目標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，使人事之運用，適才適所、人盡其才、才當其用，而提高公務人員的行政效率，並使能具有高尚的情操、豐富的知能、健康的體魄及敬業樂群的精神。

四、技術的目的

茲以人事行政專業知識之不足、技術之不良、方法之不善，往往為導致人事行政失敗的主要根由，以及產生浪費與無效率的重要原因。人事行政的目的之一，即在於運用科學的方法，客觀分析、研究人事管理標準化的技術與方法，使之為普遍的有效的運用。因此，現代人事行政工作，是一種專業性的工作，人事行政人員為專業人員。

綜合上述目的而言，人事行政係以「人」為中心的學問，在能解決機關裡「人」的問題後，其他問題均可迎刃而解，所以人事行政的宗旨，又可以概括為下列四點：

一、求才

人事行政在爭取最優秀的人才來為政府服務，惟有最優秀的公務人員才能認真負責的推行公務，而政府的使命才能有效的達成。世界各國人事行政的基本要求即在於「為國掄才」，其所涉及的因素很多，諸如考選的方法、待遇的高低、陞遷的機會，以及社會的評價與地位等，如果想求得真正的人才，就必須在這些方面多加改進。

二、用才

人才求得以後，應當加以有效的運用，使人人發揮所長，個個得到重用，「考用合一」的政策，僅能達到消極的目的，要設法配合人員的專長、個性與潛力，賦予最適當的工作。這就牽涉到考試技術、職位分類，與公務人員培訓等問題。

三、育才

人才往往要靠培育而產生，如何使教育制度與人事行政制度相配合，實為國家走向現代化的一項重要目標。這也是長時間才能見效的工作，不僅需要政府在政策上領導，更需要社會各界的合作與支持。對於人才的培育還可以透過職前訓練及在職訓練的方式來輔助達成。人員固然在學校可以學到許多基本學識，但一旦成為公務人員進入政府機關後，可在實際的工作上學到不少的經驗，如果再給予一段時期的職前及在職訓練，公務人員更能具備優秀人才的條件。我國政府對於公務人員的訓練，推行不遺餘力，其主要目的即在於「育才」。

四、留才

人才的培養、求取，與運用實屬不易，既然政府花了很大的力量來爭取人才，那麼就要廣續使這些人才留在政府，不能任由私人企業「挖」走，否則實為政府莫大的損失。如何留才，並展其才，這又與俸給、陞遷、地位、保障、福利及獎懲等有密切關係的問題。

參、人事行政的特質

衡鑑人事行政業務之處理，參考張金鑑教授認為可得五大特質，析述如下：

一、處理特別之困難

古云：「人為萬物之靈。」其意即謂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