

張金鑑 著

人事行政原理與技術

商務印書館印行

張金鑑 著

人事行政原理與技術

商務印書館印行

目次

第一章 人事行政學之概念

第一節 人事行政之意義	一
第二節 人事行政之範圍	五
第三節 人事行政之目的	八
第四節 人事行政之特質	一三

第二章 人事機關之組織及運用

第一節 設置之理由	一五
第二節 組織之形式	一七
第三節 職權之管轄	二四
第四節 理想之機關	二八

第三章 公務員之甄拔及補充

第一節 公僕甄補之意義與重要	三二
第二節 公僕甄補之行使方式	三三
第三節 公僕甄補之圍地與限制	三六

第四節	公僕甄補之程序及技術	四三
第五節	公僕甄補後之正式任用	五五

第四章	公務員之分級及定薪	五七
-----	-----------	----

第一節	公務分級之理論檢討	五七
第二節	公務分級之實施程序	六二
第三節	薪資政策之基礎原則	八三
第四節	薪資標準化之諸問題	八七

第五章	公務員之考績及昇遷	九二
-----	-----------	----

第一節	考級之一般理論	九二
第二節	考級之實際設施	九六
第三節	昇遷理論與實施	一一五
第四節	公務動態及考勤	一二四

第六章	公務員之紀律及懲戒	一三八
-----	-----------	-----

第一節	公務紀律之理論	一三八
第二節	公務紀律之運用	一四〇
第三節	紀律表現及內容	一四五

第七章 公務員之休退及撫卹……………一五二

第一節 休卹制度之含義……………一五二

第二節 休退制度之實施……………一五五

第三節 傷疾死亡之撫卹……………一六三

第八章 公務員之訓練及教育……………一六七

第一節 現代公務與訓練……………一六七

第二節 公務訓教之種類……………一七一

第三節 公務訓教之實施……………一七五

第四節 職工調劑與訓教……………一七九

第九章 公務員之義務及權利……………一八二

第一節 服官箴規及政治活動……………一八二

第二節 行為責任及權利保障……………一八五

第三節 公務員之權利救濟……………一九〇

第四節 公務員結社及罷工……………一九四

人事行政原理與技術

第一章 人事行政學之概念

第一節 人事行政之意義

一、幾個有關之名詞——人事行政 (Personnel Administration) 一詞，普通亦名之爲人事管理 (Personnel Management)，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底過程中所使用有關人與人關係調整及工作人員個人身、心、才、力之最高效率利用與發揮上之諸般技術方法、理論及實施。惟嚴格言之，在意義上二者亦尚有不同。所謂人事行政者，係指一組織中人事上全盤關係的調整，及大體政策的決定而言也；其作用在於訂立大政方針及應走路線，具有若干立法之意義，及大量之自由裁量，其性質爲政治的，行政的。至於人事管理是指既定的人事政策之具體執行及實際應用而言。所涉及者爲人事處置上各種方法之決定及實施程序之改良，其性質爲實行的技術的。在理論之解釋上，雖有若斯之區別，然在實際之運用上，其彼此分野，又殊不易爲明瞭之確定與劃分。是以在普通應用上，多將人事行政與人事管理視同一事。

人事行政或人事管理，亦祇近二三十年來所流行之術語，往昔在各大工廠商店中所使用與此相類之名詞尚有勞工管理 (Labor Management)，僱傭管理 (Employment Management)，及工業關係 (Industrial Relations)等。勞工管理一詞，係就廠方或資本家之立場而言也，含有不平等或搾取之意義。在資本主義制度之生產下，企業家圖謀利潤之妙訣，係藉力於勞働搾取。當時所謂勞工管理之目的乃在於提高及增加工人之生產量額，或在設法防止工人怠工，或在加重其工作分量，或在延長其工作時間，其意義多爲消極的防範的；其

方式亦祇是憑藉權力爲由上而下之監督，殊少科學技術與方法之應用，此爲人事管理之第一階段。展僱管理一詞之含義則較勞工管理爲廣泛爲進步。其作用不僅在對工作人員爲勞働搾取與消極防範，對於職工之選用、訓練、及考績等均知爲積極之注意，並知利用科學方法作動作研究及職務分析等。人事管理發展之第三階段則爲工業關係，其內容所包括者除雇傭管理中所指之各事外，尙注重於人與人間特別是勞資間關係之調整，及各生產部門間彼此之合作與協調，並及勞働者如何使其代表參加管理，使之獲得心理上之滿足與精神上之愉快。人事行政或人事管理則係其發展進於第四階段時所用之名詞也。本書對此將分別予以詳細之解釋與說明。

人事管理本起源於私人企業之大工廠及商店中。工商企業在人事管理上獲得成功結果及有效方法後，政府機關對公務員之管理上亦漸次借用此方法與實施。私人企業中人事管理與政府機關中之人事行政在目的上在範圍上雖有不同，然其技術知識與運用方法在實質上並無二致。爲清眉目明界限起見，亦有將私業工廠及商店中之職員雇工處置，名之爲人事管理；將政府機關中之公務員管理，名之爲人事行政，因行政者乃政府事務之處理也；亦有冠以公共二字曰公共人事行政 (Public Personnel Administration) 以資區別者，人事行政既爲政府中公務員之管理，故亦有用吏治制度或文官制度 (Civil Service) 及公務制度 (Public Service) 以爲人事行政一詞的別名也。不過所謂制度多係指靜態的組織或官吏間職權分配之關係與體系而言，多偏於權力運用及政治含義。至於人事行政，則兼及動態的運用，基於專門技術與知識及科學管理之方法，對公務員之內在全部潛能爲最大之發揮及最高之利用。在範圍上，文官制度或公務制度亦較人事行政爲狹小，前者祇是後者之一部；所謂制度或組織乃達到行政目的時所憑藉之工具或手段。又有所謂官僚制度或員吏制度 (Bureaucracy) 者，乃吏治制度或公務制度中一種特別狀態或體系，其範圍更爲縮小矣。

二、各家不同的定義——與人事行政相關之若干名詞，已有如上之簡單說明，茲進而將各有名專家，對人事行政學或人事管理學所提出之定義列舉若干，以便爲比較之觀察與研究。狄特 (O. Tead) 及墨嘉夫 (H. C. Metcalf) 謂「人事行政學在研究一組織或機關爲完成其特定目的時所需用之各種活動底計劃、監督、

指導、及調整，期以精誠無間之合作精神，使人的勞作及磨擦降至最小之限度；並須適當的顧及此機關全體人員之福利。」（見 *Personnel Administration, its Principles & Practice*, P. 2）彼等又謂「人事行政者乃一機關中人的關係之指導與調整，其目的在以最低限度之勞力及磨擦，獲得最高限度之必要生產。」此種定義不論對私人企業機關或政府組織均可適用，不過其所具之目的與所需之生產品各有不同耳。

瓦特爾（J. E. Walters）謂「人事行政學所涉及者，為雇工與雇主間及雇工彼此間之關係問題，其目的即在於求得一組織中所期欲之有效率的人底力量，並維持此力量間對於雇工雇主皆為有益之彼此和諧關係。健全之人事行政原理是在應用科學方法，以謀人的問題之解決。」（*Applied Personnel Administration*, P. 2）瓦特爾之定義雖係指工商企業機關中之人事管理而言，然同樣可適用於政府組織。

克洛若（A. C. Clothier）謂「人事行政學之目的在求人事效率，所謂人事效率者，乃一複合物，此複合物即將腦力、健康、指導、忠實、熱誠、志向、人格、品質、及合作力諸因素加以適當比例配合所構成之結果也。」（*The Employment Work of Curtis Publishing Co., Annals*, Vol. 65 (1916) 94-111）墨菽生、柯洛若（S. B. Mathewson & R. C. Clothier）及施克特（W. D. Scott）等認為「人事行政學之意義在於研究及調整一組織中雇員與雇主之關係，……以人事之調適，促進工業之生產效率。人事行政學即在檢討能以創造及維持此調適關係之各種理論，並決定在工作上應用如何之最有效方法與工具，使此理論或原則在人員管理上成為活動的進展的力量。」（*Personnel Management*, 1931, Preface）

魏勞畢（W. F. Willoughby）之意見以為「人事行政者係指『能以選用並保持最有效能之公務員為政府辦理公務時，所需之各種程序與技術，及對公務員所為有效統制與指導之制度。』」（見 *Principles of Public Administration* P. 211）懷德（L. D. White）認為「所謂人事行政決非僅指人員的雇用與解除之機械工作而言，最重要者尚要分析人類的心理動機與趨向，並採用精巧熟練之方法與手段，使每個人在一組織中皆得到最適宜之安置，將其內部所有精能，皆得到最完全之實現與發揮。」（*Introduction to the Study of Public*

國人對於人事行政之專著與研究尙少，故亦不克多所引述。惟何清儒在所編之人事管理一書中，對此曾有論涉，此處可予引述。彼謂「人事管理就是用科學的方法合原則，去管理一切關乎人的事務，目的不但是要使事務盡用人才，增加效率，並且要使個人得展其才能，樂其職業。」（頁二）

綜觀上述各家之意見，吾人對於人事行政學之意義，當可窺見其輪廓，握得其概念。不過各家對於人事行政學之關鍵因素與意義，尙有未能爲扼要醒目及完全透闢之發揮處。應再加以補充說明者。第一、人事行政之基礎意義，是在求工作人員與其所任工作得到完全之適合，因機關或政府中有各類各式之工作，或需用特別堅強之體力，或需用異常靈活之腦力，有者賴有銳利目力，方易完成，有者特於過人聽覺，始利推行。工作性質既異，而各工作人員所具之各項能力，又自不同。人事行政者，即在於使此不同之工作人員切適於所任之不同工作，西語所謂「方孔塞方釘，圓洞充圓柄」，中諺所謂「各得其所，人盡其才」者。第二、人事行政之意義，不僅在求人與事之適合，並在求人與人的關係之和諧與融洽，使磨擦與衝突，降至最低之限度，各工作人員間能以精誠無間，同德同心之合作精神，共同推動所擔負之事項。人與事之適宜配合，係基於專門技術與科學方法之應用，尙較易成功；至於人與人的關係調整，不但涉及全盤之行政制度，更牽於人的心理動機與主觀因素，頗不易爲客觀及科學之控制。第三、人事行政之其他重要意義，尙在於研究如何爲政府選拔最有能力有效率之工作人員推行公務，並決定用如何之方法與技術，以維持此等之工作人員能樂於安於其工作，且能以肯以其全部精力去處理政府之事務，使以最經濟之手段，最低廉之費用，獲得最大之工作效率與結果。

根據上述之意見，著者以爲人事行政學乃求選得最優良之工作人員，及使此工作人員與其所任工作發生最適當配合時，所需用之各種理論、技術、實施、及程序，其目的在以最經濟最順適的獲得人盡其才（即人的內在全部潛能之最高利用與發揮），事當其理（即以最經濟之手段最低廉之費用獲得最高大之工作效率）之成功結果。

第二節 人事行政之範圍

一、他書之敘述——人事行政學所管轄之領域究爲如何，各家之意見與敘述，亦不完全相同。爲使吾人對人事行政之範圍得到一明確瞭望及比較觀察計，對各家之意見應有簡要之引述，用收相互參證之效。狄特及墨嘉夫 (Tead & Metcalf) 在所著人事行政學 (Personnel Administration) 一書中以工業中之人事管理爲對象，除在緒論中申釋人事行政之性質及工業中之人事價值外，彼等認爲人事行政之範圍，包括 (一) 人事行政機關設置理由及功用，(二) 雇工方法——勞工來源及選用方法，(三) 康健與安全——工作時間、工人衛生、安全計劃、工作環境等，(四) 教育事宜——行政人員、工頭、及工人之訓練，工作興趣，調動昇遷，工廠規則及解雇，(五) 研究工作——職務分析與特定化，生產標準之聯合制統，勞働動態之估量，勞働審計，(六) 勞工獎勵——給薪定資之原則與方法，分紅與認股，工業危險之救濟，(七) 行政調節——參贊機關與執行機關之合作，促進工作速率之方法，及(八) 聯合關係——雇工代表之原則與程序，集體協意之價值，勞工組織，工業組織。此等標題與分類，雖不無須加討論處，然對人事管理學所應管領域，尚可稱大致無缺。

施克特、克洛若、及墨菽生 (Scott, Clothier, & Mathewson) 合著之人事管理學 (Personnel Management)，亦係以工業中之用人行政爲對象者，其內容分爲上下兩編。第一編從個人觀點論人事管理，包括 (1) 人事行政之背景，(2) 生產浪費之原因，(3) 人事政策之發展，(4) 人事程序之一般情勢，(5) 工具與記錄之編製及演變，(6) 職業描寫之編造，(7) 雇工表格之編製，(8) 資格品質卡片之編造，(9) 考績圖表之繪製，(10) 測驗及其結果，(11) 人事統制圖表之編造，(12) 考選之方法與工具，(13) 被選人員之任用，及(14) 教育與訓練；第二編從團體觀點論人事行政，包括 (1) 薪資統制，(2) 工資計劃，(3) 財政保險，(4) 康健娛樂與安全，(5) 雇工代表與分紅，(6) 勞働動態，及(7) 人事研究。此書就個人與團體觀點分爲上下兩編，在事實上不無困難。惟能於人事管理之實用技術作詳切之分述，實其特點。

瓦特爾(J. E. Walters)在所著應用人事行政學(*Applied Personnel Administration*)一書中，對人事行政之領域，除緒論外分為六編敘述之：(一)職工雇用——雇工來源、選用方法、昇遷調動、獎懲退休；(二)人員維繫——薪給工資、職務分析、職務特定、聯合關係、勞工動態、人事記錄、人事統計；(三)工業訓練與教育；(四)工業中之健康問題；(五)安全問題；及(六)勞工之幸福事業。何清儒在所編人事管理(商務、百科小叢書)一書中之敘述，對其範圍除緒論外，分為(一)職工的選擇，(二)升給與測驗，(三)工作分析，(四)職工的訓練，(五)職工的調劑，(六)分等評量法，(七)職工的昇進和調換，(八)職工的考勤，(九)職工代謝，(十)福利與安全事業，及(十一)人事管理的組織。

前舉之四書，皆係以工廠中之人事管理為對象，與以討論政府中公務員之人事行政為目的之本書，尙少直接之關係，於此提出，不過用資參考耳。茲當進而舉示討論政府中人事行政之專著以見其論列之範圍。魏勞畢(W. F. Willoughby)在所著行政學原理(*Principles of Public Administration*)中之第二編係專論人事行政者。其內容為(一)幾個基本問題，(二)終身職業之公務，(三)公務員之訓練，(四)官職之分等與標準化，(五)公務員之選用，(六)人事之提昇與懲撤，(七)人事行政之特殊問題，(八)人事行政之組織，(九)公務員之團體，及(十)休退或養老制度。

懷德(L. D. White)之行政學緒論(*Introduction to the Study of Public Administration*)亦有大部分係論述人事行政者。其範圍為(一)人事問題，(二)歷史背景，(三)服務精神，(四)考選技術，(五)官職分等與薪額標準化，(六)提升與功績核考，(七)調動與紀律，(八)休退制度，及(九)公務員之組織。著者在所作行政學之理論與實際(商務大學叢書)一書中之第五編亦係專論人事行政者，其內容為(一)吏治制度之基本觀念，(二)公務員之訓練，(三)公務員之甄拔，(四)公務員之分級，(五)公務員之升遷，(六)公務員之懲撤，(七)公務員之撫卹與休退，及(八)各國之吏治制度。

璞洛克特(A. W. Procter)著專書，討論此問題，曰公家人事行政原理(*Principles of Public Personnel*)

Administration)，其內容爲：（一）政府僱傭史略，——早年情形、分職制度，最近狀況；（二）公共僱傭計劃——建設計劃之必要，功績制之擴張，統一與豐富之報價，休退制之成立，提升機會之增多，吏治委員會功能之增加，公務員之崇敬；（三）吏治委員會——地位、組織、效用；（四）公務員之標準化——標準化之目的、特質、揀行；（五）標準化之調查與實施——各種組織與設備、現行僱傭情形之材料搜集，整理，編訂，等級之確定；（六）公務員之選用——考試爲選用基礎，考試機關，各種考試，發證及委用；（七）公務員之訓練——任職前之訓練，增進效用之訓練；（八）個人效率之考核與統制——考績制度、組織、問題；（九）晉級與加薪；及（十）雇工代表。

馬顯爾與金斯萊（W. E. Mosher & J. D. Kingsley）近著有公家人事行政（Public Personnel Administration, 1936）一書對此問題之檢討尙稱完備。全書共分五編：第一編爲公務之發展及重要——現代員吏制度之演進、美國公務制度之發展、公務員之地位與範圍、及人事行政機關之組織與職能；第二編爲公務員之雇用——考選、登記、面洽、測驗、給照、及試用；第三編爲公務員之訓練及雇傭條件——訓練、升遷、調動、工作時間、簽到、計時、請假、紀律、權利、及義務；第四編爲薪給及其他積極鼓勵——工資水準與政策、工資之標準化與行政、工作考績、及休退養老制；第五編爲雇工關係、工作環境與報告——雇工合作與服務精神、公務中之勞動組合、工作環境、衛生、安全、與福利、及人事行政機關與公衆。

二、本書之內容——就上述各著作中之論述，吾人對人事行政之範圍當可獲得全豹之窺測。惟各書之體制或因組織上不無可討論，或因內容上尙有所偏重；本書均不便爲照樣之採取，擬就管見所及與研究所得爲較合理較完全之編制。本書內容專論人事行政之原理與技術，首先總述人事行政之意義、範圍、目的、特質、起源、發展、現在之地位與重要，及吏治制度之產生原因、演進階段、最近趨勢、並論現行各種模型不同之公務

制度，與人事行政學研究上之各項問題。總期對人事行政之基本概念、一般輪廓，所涉問題、及應注意各端，均能獲得扼要之認識與明瞭。

其次論述人事行政上之各種重要原理與技術，包括人事行政機關應如何組織、公務員之訓練與教育問題、公務員選用之原則與技術、官職之分級與薪額之標準化、公務之考績與公務員之提昇、公務員之紀律、懲戒、撫卹、退休、及其權利與義務等類。本編在泛論解決此等問題時應當採用之一般健全原理及必要的有效技術；其立場着根於『應如何』(What it should be)一點，作一般理技之檢討；並不着重於『是如何』(What it is)，而為特定事實之描寫。

第三節 人事行政之目的

一、綜合的敘述——政府機關或私人工商團體所以對人事行政之理論、技術、與實施為積極之研究者，其目的計有四端：第一為經濟的目的，即在於用最低廉之成本或代價，換得最高大之利潤或生產品，使此機關之使命能以得到最順適與迅速之完成，所謂以最經濟之手段，換得最大之效果也；工商企業之成敗，固係以此為判斷標準，即政府之行政效率亦須以此為測量準繩。第二為社會的目的，所謂利潤之增高或經濟目的之達到，並非憑藉不人道的榨取手段，亦非由於不科學不合理的過量緊縮政策。人事行政者之目的即在使政府（雇主）各公務員（雇工）間，政府、公務員與人民間，公務員與公務員間，得到合理關係政和諧空氣、完盡組織、及人事調適、使各人皆能以樂業敬事、親愛精誠、和好無間之服務精神，共赴事功，在健全的社會關係下使社會的生產成本或工作成本降至最低限度，所謂成本與利潤是指社會的一般總水準之漲落而言也。總之，係以集體之手段完成社會之目的。第三為個人之目的，在不科學之人事管理下，政府公務員或因精神不快，或因待遇不

良，或因環境不適，不但無最高工作效率之可言，即個人之才智亦多因而埋沒，構成個人的社會的甚大浪費；人事行政之目的即在於設法消除此等之浪費，使各公務員個人的才智精能皆能以得完成其最大的利用與發展，使人盡其才，才當其用。第四爲技術的目的，人事行政上方法之不善，技術之不足，亦爲失敗之由來，浪費之產生的重要原因；人事行政學之目的即在於用科學方法，客觀分析，研究得標準化的人事管理技術與方法，使之爲普遍有效的應用。

二、個人的發展——人事行政學之目的在於使公務員個人之才智精能爲最大之利用已如上述。惟此最大利用之完成，須對個人之智育、體育、德育、及羣育四方面作完全的發展，亦即對個人之腦筋、身體、品行、及人格四物之最良培植也。茲分別述之如次：

1. 智育之發展——智育發展本爲個人事務，然頗能以團體方法促進之。至個人智育之不良，對於團體工作亦發生惡劣影響。各級政府之公務員於任職後，率皆因循苟安，不求上進，致知識不足，技術落伍，使行政效率低減。人事行政機關對在職人員在按其實際需要，用讀書會、討論會、特別講演等方法以增進其普通知識與特別技術，使成爲最有效之工作人員。所謂智育，不僅包括智識、技術與能力，並涉對人對事之態度與心理狀態。不易與人相處、易怒、驕傲、不安、羞慚、虛僞、懶怠、悲觀、爭吵、及幻想等不健全心理狀態與態度，亦均爲智育發達不完全之表現。人事行政學者當設法予以適當教育與訓練，分別矯正救治，使成爲健全正常狀態，則此人之服務效能便可由此大見增長。

2. 體育之發展——公務員因身體之不堅實強健，固不足作經久不倦、精神集中、準確迅速之有效服務，即使其身體堅強，若所任工作與其體質不適，亦足以妨害其康健、致造成人事之浪費。至於工作環境如空氣、光線、濕度、溫度之不適，亦易致疲倦減低工作效率，且足害及公務員之康健。人事行政學者之目

的、不但要從消極方面着手，不使發生若斯之不良影響，並從積極方面努力，為運動、沐浴、醫藥、消遣、娛樂、及衛生等現代設備，以保持並增進公務員之康健。蓋必有健全之精神與身體後，始能有良好之服務成績。

3. 德育之發展——在理論上道德與工作本為兩事，道德高尚者不必服務成績均高；反之道德不良者工作效率不必均低。惟考之實際，兩者間確有可注意之相關率，因不道德之行爲常影響及服務成績。如過量菸、酒、嫖、賭等之嗜好，足以戕賊公務員之身心，結果或因體力之羸弱，或因精神不集中，致使公務之推行，失卻其準確與迅速。人事行政者之目的即在於憑精神陶冶、宗教工具、思想鍛鍊、法律裁制、嚴密督查、及成績考核等方法，防止並剷除其不道德行爲與習慣，使其道德爲健全高尚之發展、免致直接間接的影響其工作效率。

4. 羣育之發展——羣育與德育本甚相類似，然究其實際，兩者並不相同。德育涉及是與非或善與惡等觀念，而羣育則否。德育者個人各種善良品行之總和也。羣育者各人特性及人格之表現也。忠實無欺爲品行之一例。衣冠整齊、勤勉奉公則爲羣育。因衣冠不整與工作不力並未涉及此人之道德問題。品行與人格之養成多由於習慣。所謂羣育係指一人對人對事之習慣的社會態度與行爲而言，忠勤和諧即其一端。在政府工作異常複雜錯綜之今日，公務員必須有優良之羣育，期與其同僚在親愛和睦之空氣中，分工合作，同赴事功。一機關之整個成績與精神表現，係以各工作員能否合羣是否勤勉爲基礎。人事行政者可以用人格考核、個別談話、同事訪問、及客觀調查等方法，從消極裁制與積極鼓勵雙方着手，使公務員之社會性或羣育能有完全成就與高度發展。

茲根據各節所述製訂『個人發展分類表』如後，用示綱領：（參考 J. E. Walters, Applied Personnel Administration, 1931 p. 30）

發展之類別	個人價值之培植發展之方	法測量之工具
一、智育(Mental)	精神(Mind)	1. 讀書會 2. 討論會 3. 特別講演 4. 個別訓練 1. 智力測驗 2. 能力測驗 3. 全能測驗 4. 職業測驗 5. 工作實驗
二、體育(Physical)	身體(Body)	1. 運動場 2. 俱樂部 3. 俱樂部 4. 遊戲室 1. 體格檢查 2. 力量測驗
三、德育(Moral)	品行(Character)	1. 精神陶冶 2. 宗教組織 3. 法律禁制 4. 成績考核 5. 嚴密督查 6. 個人接觸 1. 個別談話記錄 2. 同事訪問記錄 3. 道德考核表
四、羣育(Social)	人格(Personality)	1. 人格考核 2. 個別談話 3. 同事訪問 4. 客觀調查 1. 人格考核表 2. 談話記錄 3. 同事訪問記錄 4. 客觀調查統計

三、實際的成就——前述者爲人事行政者所應及所欲達到之目的，茲更將各公私機關因人事管理之採行所已經獲得之成就或經完成之目的，舉述一二，用見一斑。美國里利公司 (Eli Lilly Co., Indianapolis) 工程