

／ 大 專 用 書 ／

人事行政學

傅肅良著

三民書局印行

大專用書

人事行政學

傅肅良著

三民書局 印行

人事行政學／傅肅良著．--初版．--臺

北市：三民，民83

面； 公分

參考書目：面

ISBN 957-14-2132-4（平裝）

1.人事行政

572.4

83011135

© 人事行政學

著作人 傅肅良

發行人 劉振強

著作財產權人

三民書局股份有限公司

臺北市復興北路三八六號

發行所 三民書局股份有限公司

地址／臺北市復興北路三八六號

郵撥／〇〇〇九九九八一五號

印刷所 三民書局股份有限公司

門市部 復北店／臺北市復興北路三八六號

重南店／臺北市重慶南路一段六十一號

初版 中華民國八十四年一月

編號 S 57095

基本定價 拾肆元捌角玖分

行政院新聞局登記證局版臺業字第〇二〇〇號

有著作權・不准侵害

ISBN 957-14-2132-4（平裝）

自序

余自從事公職迄至退休，前後共計四十餘年，所擔任之工作均屬人事行政的專業領域。在職期間，除遂行所任職務之職責外，亦經常研讀有關人事行政書籍及出國考察人事行政以充實自己，並在大學兼授人事行政方面課程以教學相長。當遇有心得時，亦常撰寫論文或著作，以略盡書生報國之義。以著作言，計自民國六十五年至七十九年期間，先後完成《人事管理》、《考銓制度》、《人事心理學》、《各國人事制度》、《員工考選學》、《員工訓練學》、《員工激勵學》、《人事行政的守與變》等八種，連同《行政管理學》、《中國憲法論》，共計十種，均先後由三民書局出版，對人事行政學術的發揚，略盡綿薄。

民國七十九年九月，余自第七屆考試院考試委員職務任期屆滿退職，迄今已有四年，在此期間曾對前已出版之各種人事行政著作，再作回顧，乃有撰寫綜合性之人事行政學的構想，經一年的思考、二年的撰寫與一年的一再修正，始告完成，作為原有八種人事行政著作的總結及研討今後人事行政趨向的序幕。

本《人事行政學》的架構，乃根據「人事行政學係各機關為達成人盡其才、事竟其功目的，在設立組織體制、選用考訓人員、激發潛能意願、保障生活安定方面，所採取各種措施之理論、政策、法規與技藝」的意義而設計。共計十八章，可歸納為五個方面如下：

一、設立組織體制方面：計有第二章人事行政權的歸屬與職權範圍，第三章機關組織，第四章人事體制等三章。

二、選用考訓人員方面：計有第五及第六章考試，第七章任免與銓敘，第八章權利與義務，第九章升遷，第十章考績，第十一章訓練與進修等七章。

三、激發潛能意願方面：計有第十二章褒獎與懲處，第十三章提高意願與發揮潛能等二章。

四、保障生活安定方面：計有第十四章俸給與福利，第十五章保障與保險，第十六章撫卹與退休等三章。

五、其他方面：計有第一章概說，第十七章人事資料與人事行政資訊化，第十八章公務員基準與政務官法制等三章。

本書各章之主題，係以憲法增修條文第五條所列考試院掌理之人事項目為主，其雖非為考試院掌理但與人事行政有密切關係者（如懲處中之刑事處罰、民事賠償、懲戒），或可視為憲定人事項目之延伸且為人事行政主管機關積極規劃推動者（如權利與義務、訓練與進修、提高意願與發揮潛能、福利、保險、人事資料與人事行政資訊化、公務員基準與政務官法制），亦列為主題，以求完整。

行政工作的推行，大致而言，先有意見領袖之根據當時社會背景及發展趨向所逐漸形成的理論或說法，繼有主政者之參考理論而擬定的政策與原則，再有主政者與民意機關之將政策與原則訂定為法規據以施行。人事行政亦為行政的一環，自亦不例外。因之，本書各章的敘述，大致亦循此一順序進行，即先簡介該章主題有關的理論與說法，而後列出政策與原則，再就現行法規作簡析，以期有脈絡可循，能前後一貫。如目前尚無法規可循，而政策與原則亦尚在形成中者，則提出建議以供主政者參考（如權利與義務、公務員基準與政務官法制）。

有關各章法規的簡析，除分別列出法規體系表外，凡根據法律法條所定內容的簡析，均敘明法律名稱及條次，以便查對；根據規章所定內容的簡析，則只敘明規章名稱不再列明條次。規章係解析法條之內容時，

則其簡析列於所依據的法條簡析之後；規章係基於法條之授權而訂定時，則該規章內容另立專項簡析之。

本書之成，雖前後經過四年，對法規之簡析雖儘量以現行（含最近修正）法規為準，但因作者學識能力及資訊有限，難免仍有疏誤之處，還望各界先進不吝指正。又本書仍由三民書局允為出版，特此再表感謝。

傅 肅 良

八十三年十月於臺北市

人事行政學

目 次

自 序

第一章 概 說

第一節 人事行政的意義	1
第二節 人事行政的範圍	7
第三節 人事行政的發展	12
第四節 人事行政的共同性與差異性	22
第五節 人事行政的功能與今後趨向	27

第二章 人事行政權的歸屬與職權範圍

第一節 人事行政權的歸屬理論	33
第二節 一般國家人事行政權概況	38
第三節 我國人事行政權的特色	48

第三章 機關組織

第一節 組織的理論	61
第二節 設計組織的政策與原則	68
第三節 機關組織的法制化	90

第四章 人事體制

- 第一節 人事體制的理論101
- 第二節 人事體制的政策與原則106
- 第三節 人事體制法規簡析114

第五章 考試（理論、政策與原則）

- 第一節 能力與能力個別差異說145
- 第二節 能力可以測量與測量應有信度效度說 ...154
- 第三節 建立考試架構的政策與原則170
- 第四節 任用考試與資格考試的政策與原則179

第六章 考試（法規簡析）

- 第一節 公務人員考試法規簡析195
- 第二節 專技人員及公職候選人考試法規簡析 ...213
- 第三節 考試程序226

第七章 任免與銓敘

- 第一節 任免與銓敘的理論243
- 第二節 任免與銓敘的政策與原則249
- 第三節 一般任用法規簡析257
- 第四節 特種任用法規簡析275
- 第五節 銓敘法規簡析289

第八章 權利與義務（兼論結社與行政中立）

- 第一節 權利與義務的理論298
- 第二節 公務員權利與義務的政策與原則及建議 306
- 第三節 公務員權利與義務法規簡析314

第九章 升 遷

- 第一節 有關升遷的理論335
- 第二節 升遷的政策與原則340
- 第三節 升遷法規簡析348

第十章 考 績

- 第一節 考績的理論367
- 第二節 考績的政策與原則374
- 第三節 一般公務人員考績法規簡析379
- 第四節 特種公務人員考績法規簡析395

第十一章 訓練與進修

- 第一節 訓練與進修的理論411
- 第二節 訓練與進修的政策與原則420
- 第三節 訓練法規簡析434
- 第四節 進修法規簡析449

第十二章 褒獎與懲處

- 第一節 褒獎與懲處的理論461
- 第二節 褒獎與懲處的政策與原則469
- 第三節 褒獎法規簡析477
- 第四節 懲處法規簡析486

第十三章 提高意願與發揮潛能

- 第一節 提高意願與發揮潛能的理論501
- 第二節 提高意願與發揮潛能的政策與原則512
- 第三節 有關法規及應有措施簡析521

第十四章 俸給與福利

- 第一節 俸給與福利的理論533
- 第二節 俸給與福利的政策與原則540
- 第三節 一般公務人員俸給法規簡析546
- 第四節 特種公務人員俸給法規簡析567
- 第五節 公務人員福利法規簡析575

第十五章 保障與保險

- 第一節 保障與保險的理論581
- 第二節 保障與保險的政策與原則586
- 第三節 公務人員保障法規簡析593

第四節	公務人員保險法規簡析	604
-----	------------	-----

第五節	其他人員保險法規簡析	620
-----	------------	-----

第十六章 撫卹與退休

第一節	撫卹與退休的理論	633
-----	----------	-----

第二節	撫卹與退休的政策與原則	637
-----	-------------	-----

第三節	一般公務人員撫卹法規簡析	642
-----	--------------	-----

第四節	特種公務人員撫卹法規簡析	658
-----	--------------	-----

第五節	一般公務人員退休法規簡析	664
-----	--------------	-----

第六節	特種公務人員退休法規簡析	679
-----	--------------	-----

第十七章 人事資料與人事行政資訊化

第一節	人事資料與人事行政資訊化的理論	693
-----	-----------------	-----

第二節	人事資料與人事行政資訊化的政策與原則	696
-----	--------------------	-----

第三節	人事資料及人事行政資訊化法規簡析	700
-----	------------------	-----

第十八章 公務員基準與政務官法制

第一節	制定公務員法及政務官法的理論	713
-----	----------------	-----

第二節	公務員法簡介及建議	719
-----	-----------	-----

第三節	政務官法制簡析及建議	728
-----	------------	-----

附 錄	741
-----------	-----

主要參考書目	775
--------------	-----

第一章 概 說

本概說包括人事行政的意義、人事行政的範圍、人事行政的發展、人事行政的同異，及人事行政的功能與今後趨向，茲分節敘述之。

第一節 人事行政的意義

人事行政究竟指什麼，可謂言人人殊，茲就與人事行政有關的著作名稱，國內學者、國外學者，及作者對人事行政的看法，分項說明之。

第一項 與人事行政有關的著作名稱

在與人事行政有關的著作中，有以人事行政名之者，有以人事制度名之者，有以人事管理名之者，有以企業人事管理名之者。著作名稱雖有不同，但其主要內容仍多有相似，僅所適用之組織及所敘述之重點有所不同而已。

壹、人事行政

係以研究與敘述政府機關的人事行政現象為主，並兼及公營事業及公立學校的人事行政者。研究與敘述內容，除人事法規外尚包括未為人事法規所規定而事實上存有的人事行政現象，故其範圍較人事制度略廣。

至敘述的方式則以按事項性質及處理程序區分章節，並從學術觀點敘述其理論、政策、主要法規內容，及執行時所用的技術方法與標準。

貳、人事制度

或稱考銓制度，係以研究與敘述政府機關公務人員所適用之人事法規制度為主者，因公營事業人員及公立學校人員亦為公務人員，故亦有將公營事業及公立學校所適用之人事法規制度包括在內。研究與敘述的內容以人事法規為依據，將各種人事法規按其實質內容、性質與處理程序先後，予以區分章節，並闡述各種規定的理由，以增進對人事法規制度的瞭解。

叁、人事管理

或稱人力資源管理，係以研究與敘述政府機關及事業機構（有時兼及公立學校）的人事管理現象為主者。政府機關的人事管理現象仍多以人事法規為依據，而事業機構的人事管理現象，雖仍訂有人事規章，但人事規章之內容常因事業性質而不同，民營事業的人事管理現象與公營者又有差別，故對人事管理現象的敘述，除參照政府機關及公營事業之人事法規外，更需根據人事管理的理論發展、現有的實務技術等，予以分析歸納後，再予區分章節敘述，故其範圍較人事制度略廣，與人事行政相當。

肆、企業人事管理

或稱企業人力資源管理，係以研究與敘述事業機構的人事管理現象為主者。研究與敘述內容，除公民營事業所經常適用之人事規章外，特別重視一般人事管理問題的分析與處理，其範圍較人事管理為狹。

第二項 國內外學者的看法

茲就目前出版之國內外人事行政（管理）學者之著作中，各舉出十種人事行政（管理）意義的說明，並略作比較如下：

壹、國內學者對人事行政（管理）意義的說明

(一)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、使用、教養、維護、督察、考核時所需的知識、方法與實施；其目的在使人盡其才，即人的內在潛能最高發揮與利用，使事竟其功，即以最經濟的手段獲最大的效果^①。

(二)人事管理，是為研究一個機構在工作過程中，如何設計、監督、指揮與協調，期以合作精神、最少的人力，並以科學管理方法來處理一個組織內之一切人事活動，來實現該事業所規定的目的^②。

(三)人事管理，乃研究管理人之方法，以可見或不可見之力量，使機關或企業得按預定計畫達成目的之學^③。

(四)人事管理，是研究企業或公私機構中，人與人關係的調整、人與事的配合，以充分發揮效率的理論、方法、工具和技術^④。

(五)人事管理，乃企業機構為謀求組織之健全、人與事之配合、工作紀律維護、人際關係和諧、工作人員生活之照顧、員工潛能之發揮、精誠團結之一致，以期達到工作效率之提高、生產之增加^⑤。

①見張金鑑著，《人事行政學》，第四頁，六十二年政大公企中心印行。

②見王德馨著，《現代人事管理》，第二頁，六十九年三民書局發行。

③見羅萬類著，《企業人事管理》，第十頁，六十一年商務印書館發行。

④見鎮天錫著，《現代企業人事管理》，第二十七頁，六十六年自印。

⑤見李華民著，《現代人事管理》，第二頁，六十七年中華書局印行。

(六)人事管理的對象是人與組織，人事管理的目的在提高行政效率、達成行政上的要求^⑥。

(七)人事行政，指政府機關或團體，為推行其工作，實現其目標，對其所需用工作人員，依選賢任能之原則，從事有效之求才、用才、育才、留才之管理過程的系統理論、知識及技術、方法之實施^⑦。

(八)人事行政，是各機關組織之人力資源及管理員工行為之措施^⑧。

(九)企業人事管理，指謀求組織合理、制度健全，期用人符合志趣專長，業務獲得專才處理，能維護工作效率，調和人際關係，所制訂並奉行的規章、準則、方法、技能^⑨。

(十)人事行政，指政府機關為達成任務及目標；對人員的考試、任用、銓敘、考績、級俸、升遷、獎懲、撫卹、退休、養老、訓練、管理等行為與措施^⑩。

貳、國外學者對人事行政（管理）意義的說明

(一)人事行政，是對組織之人力資源的全部關切^⑪。

(二)人事管理，是組織需用人力的徵募、遴選、晉升、發展、俸給、激勵及督導等之政策、方案、實務與程序^⑫。

(三)人事管理，是各組織對需用人力的徵募、遴選、發展、運用及給

⑥ 見趙其文著，《中國現行人事制度》，第二頁，六十一年自印。

⑦ 見許濱松著，《人事行政》，第九頁，七十九年八月初版，行專用書。

⑧ 見許南雄著，《人事行政》，第一頁，六十九年漢苑出版社印行。

⑨ 見丁逸豪著，《企業人事管理》，第三頁，八十二年三月，五南書局印行。

⑩ 見繆全吉等著，《人事行政》，第五、六頁，七十八年二月，空大用書。

⑪ 見 O. Glenn Stahl, *Public Personnel Administration*, p.16, 1978, 華泰書局。

⑫ 見 Dale Yoder, *Personnel Management and Industrial Relations*, pp.27-28, 1970, 虹橋書局。

予便利●。

(四)人事管理，是處理人力獲得、發展、維持及運用等職能之計畫、組織、指導與管制●。

(五)人事管理，是指一機構工作人員之管理與運用的全部職能●。

(六)人事行政，是一種主管的管理責任，但亦是一種幕僚的職能；管理的責任是決定做什麼，幕僚的職能是建議如何做●。

(七)人事管理，是工作分析，需用人力之計畫、徵募與遴選、訓練與發展，薪資管理，提供激勵與福利，考績，諮商與懲處等之觀念與技術●。

(八)人事管理，是需用人員之獲得、發展，俸給、統整與維持的規劃、組織、指導與管制，其目的在求機關目標的有效達成●。

(九)人事行政，係指政府辦理公務時，選用並保存最有效能公務人員的各種程序和方法，及所施的有效管理與指導的制度●。

(十)人事行政，是新進人員的選拔與原有人員之運用的一種藝術，以

●見 Wendell French, *The Personnel Management Process*, p.1, 1974, Houghton Mifflin Co.

●見 Michael J. Jucius, *Personnel Management*, p.5, 1975, Richard D. Irwin, Inc.

●見 Dalton E. McFarland, *Personnel Management: Theory and Practice*, p.7, 1968, Michigan State University.

●見 Paul Pigors and Charles A. Myers, *Personnel Administration, A Point of View and a Method*, p.24, 1977, 華泰書局。

●見 Gary Dessler, *Personnel Management, Modern Concepts and Techniques*, pp.2-3, 1978, 華泰書局。

●見 Edwin B. Flippo, *Principles of Personnel Management*, p.vii, 1976, 美亞書局。

●見 W. F. Willoughby, *The Principle of Public Administration*, Johns Hopkins Press, p.221, 1927.