



學 術 著 作 · 大 學 用 書

人事行政學

Personnel Administration

〔增訂5版〕

許南雄 著

商鼎文化出版社

印行

D035.2
20078.5

港台書

〔增訂五版〕

人事行政學

附錄：我國歷代人事行政典籍文選
現行人事（考銓）制度概論



◎許南雄 著

（國立臺北大學公共行政暨政策學系）

許南雄
2006年6月30日

商鼎文化出版社

第一版1993年03月
第二版1994年05月
第三版1997年01月
增訂第四版2002年11月
增訂第五版2006年08月

人事行政學

著 者：許 南 雄
(國立台北大學公共行政暨政策學系 轉)

發 行 人：廖 雪 鳳
登 記 證：行政院新聞局局版台業字第5221號
出 版 者：商鼎文化出版社
地址／台北縣中和市中山路三段136巷10弄17號
電話／(02)2228-9070 傳真／(02)2228-9076
郵撥／第18185210號 本社帳戶
商鼎文化出版社：<http://chienhua.com.tw/shundin/shundin.asp>
E-Mail：chienhua@chienhua.com.tw

法律顧問：呂沐基 律師
編輯經理：甯開遠
執行編輯：陳秋帆
校 對：吳雅蓉、潘南霏、陳志君、陳秋帆
排 版：千華電腦排版部（佳雯）

出版日期：2006年08月 第五版／第一刷

本教材內容非經本公司授權同意，任何人均不得以其他形式轉用
(包括做為錄音教材、網路教材、講義等)，違者依法追究。

• 版權所有 • 翻印必究 •

增訂五版序

人事行政學，自第4、5版起，即確立於偏重政府機關人力資源管理之探討（Human Resource Management in Government）。此次第5版增訂，計增刪近50餘頁，惟前版頁數不予更動。與此同一時段，著者已另行出版「人力資源管理」（2006年8月，華立）一書，該書偏重於企業機構人力資源管理問題之研討，而與本書偏重於公共機關人事問題之研究互有差異。此兩書約計120餘萬字。

本書附錄「歷代人事行政典籍文選」與「現行人事（考銓）制度概論」（廢除舊版附載之現行主要人事法規條文），前者將另擴充為「中國歷代人事行政」（概論），後者則有助於高普特考之準備應考需要，至於另一拙著「考銓制度概論」（1997，增二版），存書售完後不再續印。

許 南 雄

2006年6月30日

序 (第一版原序)

自古迄今，人才都被視為「國寶」或「寵兒」，故惜才愛才有之。但歷史上亦常有滄海遺珠之憾，甚至棄之如敝屣，故有「才難」之嘆。何以人才之用與不用，其差別如是之大？這牽涉取才用人的制度、環境與用人心理的問題。可見「知人用人」何其微妙複雜！而研究如何取才用人的體制，稱為「人事制度」，有關人事制度的基本原理，則稱之為「人事行政學」。

人才固彌足珍惜，但人才如何形成？「千里馬」即使是天生的，也需要歷練，且人才的標準與素質並非一成不變，人雖有賢愚智不肖的差異，及七情六慾的工作情緒，但亦可能有所變化；因此，各機關組織的人才管理，貴能確立積極化、制度化的取才用人措施，包含人事分類、考選任用、考績獎懲、俸給福利、訓練培育、退休撫卹、員工關係以至激勵與士氣管理等職能，歸納言之，不外「人力資源管理」與「人性化管理」的措施，此即現代人事行政學的主要範疇。

本書除上述學理外，亦著重人事行政的實務分析，故兼論我國相關的考銓法規制度，並專章說明「人情行政」的問題與「人事行政」的相關定律；另編「歷代人事行政典籍文選」與「現行主要人事法規」載於附錄中，以期學理與實務並重。上述所謂「人情行政」、「人事行政的相關定律」及「歷代人事行政典籍文選」，似為坊間一般人事行政著作所不提，惟本書則專章論述或專篇附列，以凸顯「功績（才能）制」的重要、及「反功績制」或「非功績制」(meritless or non-merit)的問題所在。人事行政學的著述最忌寫成「現行考銓制度」而無基本學理，尤忌大談歐美人事新知，卻東麟西爪詰屈聱牙而失卻中文著作本義；由此可見「人事行政學」確有其難度在。

現代人事行政，首重黨政與行政的分野，引申為政務官與事務官體制的區別，政治與行政應予區分，但也需配合；為有區分，故事務官必以「永業制」及「功績制」為基礎，而與政務官的權力政治有別；為相配合，事務官則需在行政中立與行政發展的體制上，執行政務官的政策為民服務；政務官的體制屬政黨政治的範疇，事務官的體制才是人事行政學的範圍，故人事行政學並不研究如何「做官」（政務官），僅研究如何管理事務官「做事」，這也是「人盡其才」、「事竟其功」的道理。

本書緣起於著者在十二年前所寫「人事行政」一書，其後已相繼出版「各國人事機關體制」與「各國人事制度」（一九九二年九月）兩書，故此次能將舊著重新改寫，另成新著，舉凡重要引述均註明出處，以供深入鑽研，全書總計五十餘萬言。有道是：「做官有僥倖的，做學問沒有僥倖的。」，只是著者任職於行政機關，公餘濫竽教學研究，學驗愧無所成，力有不逮；而「用人行政」或「人事行政學」又可說是最古老而又最深奧的社會學科；區區一得之愚，實難深入，但願拋磚引玉，切磋廣益。管窺之見、疏陋之處，尚祈先進不吝教正。

一九九三年一月一日序於台北市

許 南 雄

國家圖書館出版品預行編目資料

人事行政學／許南雄著. -- 增訂第五版. --
台北縣中和市：商鼎文化，2006[民95]
面；公分
參考書目：面
ISBN 978-986-144-035-4(平裝)

1.人事行政

572.4

95014544

· 目 錄 ·

第一章 概 論	1
第一節 人事行政學的涵義	1
第二節 影響人事行政的要素	5
第三節 人事行政學的主要範疇	8
第四節 現代人事行政的問題及變革	10
第五節 現代人事行政的特性與發展趨勢	13
第六節 人事行政學的研究方法	17
第二章 人事行政的原理	24
第一節 政務官與事務官體制的區分	24
第二節 人事權與行政權的關係	29
第三節 人力資源管理	32
第四節 人性化管理	39
第五節 行政中立制度	44
第三章 人事機關的組織體制	49
第一節 人事機關的種類及設立背景	49
第二節 人事機關的職能與地位	53
第三節 人事機關的體制與體系	56
第四節 各國人事機關組織體制之分析	60
第五節 人事機關組織體制的趨向	62
第六節 現行人事機關的組織體制	64
第四章 人事機關的管理體系	75
第一節 人事機關與行政機關的關係	75
第二節 人事法制的運用	79
第三節 行政領導與人事權責	81
第四節 人事主管與人事人員的職能	85
第五節 人事機關管理發展的趨向	90
第六節 現行人事機關的管理體制	92

(2) 人事行政學

第五章 品位分類與職位分類	105
第一節 人事分類制度的涵義	105
第二節 品位分類體制	107
第三節 職位分類的結構	111
第四節 職位分類制度的背景	116
第五節 我國的品位制與職位制	120
第六節 現行新人事分類制度	123
第六章 考選與任用	127
第一節 歷代文官考選的特質	127
第二節 現代考選技術與方法	131
第三節 人才延攬與遴選	134
第四節 任用的原則與途徑	139
第五節 現行考試體制	143
第六節 現行公務人員任用體制	146
第七章 考績與獎懲	154
第一節 歷代文官考課制度的特質	154
第二節 考績的意義及種類	157
第三節 考績的基本原則	161
第四節 考績的方法	163
第五節 獎懲措施	165
第六節 現行公務人員考績與獎懲體制	169
第八章 俸給與福利	176
第一節 俸給的種類及其意義	176
第二節 俸給體系的性質	179
第三節 文官俸給體制的原則及趨勢	183
第四節 健全俸給體制的途徑	186
第五節 福利措施	189
第六節 現行公務人員俸給與福利體制	192
第九章 訓練與培育	202
第一節 訓練與人力發展的意義	202

第二節	訓練的種類與方法	205
第三節	實施訓練的步驟	208
第四節	人力發展與訓練	210
第五節	各國文官訓練的趨勢	213
第六節	現行公務人員訓練體制	217
第十章	服務與退休	223
第一節	公務員的權利義務與責任	223
第二節	服務與考勤	228
第三節	紀律與懲戒	230
第四節	官箴與行政倫理	235
第五節	退休與撫卹	237
第十一章	勞動三權	245
第一節	工會與勞資關係	245
第二節	政府機關與員工關係	249
第三節	影響勞資關係與員工關係的因素	252
第四節	「勞動三權」制度	256
第五節	公法上職務關係與勞動三權	262
第十二章	人群關係與人事管理	268
第一節	人群關係的緣起及涵義	269
第二節	人群關係的基本原理	273
第三節	人群關係與人性化管理	275
第四節	人群關係與管理措施	277
第五節	人群關係與人情法則	283
第十三章	激勵與行為管理	291
第一節	激勵的涵意	291
第二節	行為與激勵的本質	295
第三節	激勵管理的原理	299
第四節	激勵的技巧	303
第五節	激勵的方式	305
第六節	激勵與人事制度	308

(4) 人事行政學

第十四章	員工態度與士氣	316
第一節	態度與行為管理	317
第二節	態度（意見）調查的意義與方法	319
第三節	員工態度的改善	324
第四節	士氣與影響士氣的因素	328
第五節	士氣的衡量	333
第六節	提高士氣的途徑	336
第七節	我國公務人員工作態度與士氣的問題	338
第十五章	人事行政的相關定律	345
第一節	人才律	346
第二節	寡頭律	350
第三節	格勒善定律	353
第四節	柏金森定律	355
第五節	彼得定律	358
第十六章	人情行政與人事行政	365
第一節	何謂「人情」？	365
第二節	人情行政的涵義	368
第三節	人事行政與人情行政的比較	371
第四節	人情行政的背景	374
第五節	恩惠制與分贓制	379
第六節	人情行政的破除	382
第十七章	海峽兩岸人事制度之分析與比較	389
第一節	中國大陸人事制度之特色	389
第二節	人事行政基本體制之比較	391
第三節	公務員法規之比較	395
第四節	人事行政機關的比較	397
第五節	公務員分類與等級體制的比較	400
第六節	人事管理體制之比較	402
第七節	公務員權益保障制度比較	407
第八節	兩岸人事制度檢討與展望	411

第十八章 人事行政的發展趨向	418
第一節 人事行政革新	418
第二節 人事資訊管理	423
第三節 文官角色的演變	426
第四節 永業制與功績制的發展	430
第五節 比較人事行政	434
第六節 公共服務品質與工作生活品質之改進	437
附錄一：我國歷代人事行政典籍文選	445
附錄二：現行人事（考銓）制度概論	498
參考書目	578
索引	587

第一章

概論

人事行政係探討機關組織取才用人的問題，凡屬機關組織取才用人的原理與實務，皆為人事行政學的範疇。

本書範圍重點在現代政府機關人事管理的研討，舉凡人事行政的基本原理、人事機關的組織管理、人力運用的各種管理措施、人性化管理問題、及人事行政的癥結與管理發展等等層面，均予論述，本章則屬緒論說明。

第一節 人事行政學的涵義

任何公私機關皆有其「組織與管理」的問題，政府機關之組織管理，通稱為「公共行政」(即行政學 Public Administration)，而行政組織與管理則包括人、財、事、物各項因素，其中有關人員之任免運用及增進士氣與效能之管理措施，即屬人事行政 (Personnel Administration) 或人事管理 (Personnel Management) 的範疇，故所謂人事行政，即各機關組織之人力資源運用及員工行為管理之措施。人力資源運用包括人員的分類等級，考選任用、考績獎懲、俸給福利、訓練進修、退休撫卹與勞動三權等業務。員工行為管理即人性化管理問題，涉及人群關係、行為激勵、態度管理、工作情緒等動態管理方式。凡針對上述人事問題作有系統的研究，具有策略與績效取向，而成為學理體系者，均稱之為人事行政學。

各家對人事行政學的界說不盡相同(註1)，惟可大別區分為狹義與廣義的兩類，狹義的人事行政係指各機關組織人事問題之處理，如考用獎懲以至退撫保障等項措施。廣義的人事行政則除上述範圍外，更兼及各機關首長主管對於人員監督或員工管理之問題。以下列舉數項涵義說明之：

2 人事行政學

一、人事行政即機關組織「人的管理」(Management of People) 的問題

「人」的管理即機關組織的主體—「人力」的管理，而與其他之財、事、物的管理要素不同，人非財物，也與財務或機械管理方式有別，人的因素最具重要性，但人有賢愚智不肖，更有七情六慾，故人的管理也最具複雜性，所謂「管理，即人的管理」，「人為管理的中心」(註2)，因此，人事行政為行政管理的基礎。

二、人事行政以探討「人力資源管理」及「人性化管理」為旨趣

人力資源或人力管理，約可區分為「人力資源管理」(Human Resource Management) 及「人性化管理」(Behavioral or Humanism Management) 兩大範疇，前者是指人力(人才)或才能的運用方式，包括人事策略與績效，如何重視人才？如何求才取才，進而用才育才及留用人才，所謂「取才用人」，即此之謂；至於「人性化管理」，則是重視人力的潛能與行為層面，包括人的心理動機、願望、工作的態度與習性、人格志趣情緒與激勵鼓舞士氣等等課題，人力管理應能「帶人帶心」，即此之謂。故人事行政是機關組織的取才用人方式與帶人帶心的管理途徑，二者兼顧，而後能人盡其才，才盡其用。

三、人事行政是行政首長與主管運用人事權責的技巧

人事行政不僅是人事幕僚的作業方式諸如辦理考選、任用、俸給、考績、訓練、退撫保險、員工關係、態度調查等等，更重要的是行政首長與主管人員的知人善任、取優汰劣、人才運用以至激勵管理等人事領導技巧與職責。如何有效運用人事權責遠比人事幕僚作業更為直接與重要，故行政權或管理權必以人事權責的任使為其根本，機關組織多少良才美質，每因制度與人為的不臧而多滄海遺珠或妬害人才之憾，豈能不加謹慎？

四、人事行政即機關組織職掌人事業務的措施

各機關組織，有人力即有人事業務，有人事業務，則需處理並解決，此即人事行政的業務範圍，人事業務的處理自考選任用以至退休撫卹等項措施必以分工及專業原則為準繩。現代人事業務日趨於制度化、專業化、幕僚化、系統化與人性化，遠非往昔「消極化人事行政」可比，故人事行政的業務不能閉門造車或抱殘守闕，而應配合機關組織的需要，以確立人事體制的健全，達諸維護取才用人與工作意願的管理目標。

從以上的說明可見人事行政的涵義，惟以下各名詞亦與人事行政一詞有關：

- (一) **人事政策或人力政策**—政府機關人事施政基本綱領或方針，稱為人事政策（策略），人事施政綱領亦涵蓋公務人力管理之基本策略，故亦稱人力政策。現代政府主要人事政策必包含政治任命體制、文官管理法制、勞資關係與勞動三權、人事行政機關職能等四大基本策略管理（註3），而其主要具體方針則包括：最高行政首長人事決策機制、人事權與行政權之關係、政務官與事務官區隔管理體制、政治責任與行政責任之併行、永業化功績化與績效化之確立、公法上職務關係與勞動三權之推進、公共服務品質與工作生活品質之強化、政府改造與人事制度革新之遠景等策略。
- (二) **人事制度或文官制度**—各公私機關人員之考用獎懲、訓練進修、俸給福利等法制措施及其相關體制，均稱為人事制度；政府機關的人事制度，則稱之為文官制度；但現代所謂文官制度則僅指事務官（Civil Service）或常任文官的人事制度，而不涉及政務官的人事任免。又因制度是歷史背景與時勢環境的產物，故各國或各公私機關的人事制度均有差別，惟各種人事制度的基本原理則多相同。因此，人事行政學亦即人事制度的共同原理原則，人事制度以說明各種人事法制措施為主，人事行政則深入於瞭解各種人事問題的形成因素並闡述一般學理原則。舉例言之，歷代考選文官的措施係屬文官制度的範疇，但有關考選人才的原理、技術及趨向，則屬人事行政學之範圍。
- (三) **人事法令或考銓法規**—人事制度形之於法令規章者，稱為人事法令（規），我國現行人事法令亦稱考銓法規，主要包括公務人員的考試、任用、考績、俸給、退休、撫卹、保險等公務員法及其他人事規章命令。惟人事法規偏於靜態，人事行政則屬動態，研究人事行政不能忽視人事法規的要素，但人事行政絕不僅限於人事法規的詮釋（註4），更重要的是要闡述人事法規的學理體系，故人事法規是人事行政的法制依據，人事行政則為人事法規的理論基礎。
- (四) **人力資源管理與人事管理**—現代人事行政皆以探討人力資源的運用措施為主旨，人力資源是各機關組織的最重要資產。如何有效規畫人力、運用人力，以發展人力的潛能及工作績效，即稱之為人力資源管理（Human Resource Management），學者強調人力資源管理即人事行政的主題（註5）。其目標在激發員工潛能及發展工作知識、

4 人事行政學

技術能力，以使人力資源作最有效的運用。但「人力」一詞範圍極廣泛，亦指經濟建設與社會發展的人力資源，如勞動力的分析、計畫與運用、人口的質量與規畫，即廣義的人力管理。各機關組織的人力管理，亦屬現代人事行政的課題。至於人事管理，原指企業機構運用人才的管理程序（註6），其與政府機關的人事行政業務在本質上並無差異，所不同的是，人事管理的對象是企業員工，而政府人事行政的對象是公務人員，前者不受考銓法規的約束，便於權變運用，後者則受政府人事法規的限制與保障，但缺乏彈性。現代歐美各國人事行政的學理原則多受企業人事管理技術的影響，而政府機關的人事工作亦稱人事管理，可見人事管理與人事行政現已無甚差別。

以上所說人事行政的重點，不論在「人」的管理、或「人力」、「人性化」、「人事權責」、「人事業務」，甚至涉及「人事政策」、「人事制度」、「人事法規」、「人事管理」等等，事實上其根源所在，僅涉及兩項因素，即人的「才能」與「行爲」因素，故人事行政即才能與行爲的管理問題。換言之，人事行政學即研究人的才能運用及行爲管理的原理與措施，故才能與行爲乃人事行政的兩大因素。

人的才能可依其性質區分為行政、專業及科技的三方面，亦可依個人與組織的關係，區分為個人能力、組織能力、制度機能與整體競爭力。惟真正的才能，則不僅指工作上的知識技術能力，且包括內在潛藏的才智能力。人事行政的主要目標在工作知能與潛能的發展與運用，此即人盡其才的本義。以重視才能為管理措施的基本準則，稱之為功績制（Merit System）（註7），在歐美各國，功績制是打破恩惠制與分贓制後的產物，在我國，功績制亦即歷代人才主義之延伸。惟功績制的實施必須有健全的考選任用、考績獎懲、俸給福利及訓練發展等人事措施配合，始有成效。

至於人的行爲，則更具複雜性，「人可智馭，不可力取」，才能的運用必須輔之以行爲的激勵管理，始能獲致知人善任的成效，所謂「帶人帶心」，即此之謂。行爲管理則須根據對人類行爲的瞭解，並採行合乎人群關係的管理措施，以鼓舞員工的工作情緒。員工行爲的瞭解與激勵雖係複雜的問題，但現代心理學、社會學、組織管理學及行爲科學均已深具基礎，可供參證。

關於以上所說的才能與行爲之管理，可歸納為三項具體的目標，即獲得適稱人員、發展人力運用及維護工作意願（註8）。此一基本原理現已為多數學者專家所確認。

以上說明人事行政的概念與因素，尚須強調的一點是，人事行政是組織行政的一環（註9），在各機關組織中，人的管理雖最具重要性，但人、財、事、物的管理絕不能自相分割而必須相輔相成。唯有健全的組織，才能建立穩固的人事行政體制，而健全的組織也有賴於各項管理因素的密切配合。

第二節 影響人事行政的要素

人事行政係屬行政組織與管理的範疇，亦是歷史傳統與社會環境的產物，欲瞭解人事行政的問題，實應從整個社會制度著眼，否則見樹不見林，將無以窺及全貌。此所云相關要素，則包括政治結構、經濟資源、社會理念及教育文化諸因素，特加分析之。

一、政治體制與人事行政

「政治」與「行政」似是孿生的手足，分而不離，自古影響人事行政最為深遠者，莫過於政治因素。專制時代未有政務官與事務官的區分，且古代的文官亦曾被諷刺為「統治者所運用之工具或爪牙」（註10），故文官均為君主的僕吏，而非人民的公僕，文官的任免進退遂「握於人君（統治者）一心之敬肆」。此與現代民主國家視常任文官為永業化及專業化之公僕者，實各異其趣。即以遴薦人才為例，君主專制時代的甄選「以官舉民，權操於上，官治主義也」，現代民主國家之薦舉則「以民選民，事決於下，民治精神也」（註11），政治結構不同，其用人行政體制自有差別。又現代各國政治結構因有不同，故各國的文官法雖多相似；文官制度的運用則有懸殊之別。研究比較行政制度的學者因之除比較各國的文官法外，尤著重分析各國社會文化、政治經濟諸背景，對其人事制度的影響（註12）。一般言之，發展中國家及落後地區的常任文官仍保有官僚制及恩惠制的傳統，而已發展國家則除政治分贓的陰影外，人事行政大致趨於法制化。

二、經濟資源與人事制度

人事行政以人力運用為首要，人力運用即機關組織中人力資源的運用與管理，而人力資源亦屬經濟資源的範疇（註13），故經濟資源的有效運用與否勢必影響人事行政的體制。以美國公務制度為例，聯邦政府人事制度所依據的法令如充分就業法、人力發展訓練法、經濟機會法；尤其關於「員工關係」方面的集體協商制，多係人事機關（人事管理局）及勞工部之共同業務。換言之，廣義進一步說的人事行政