

社會科學叢刊

人事行政之理論與實際

何伯言著

江苏工业学院图书馆
藏书章

正中書局印行



版權所有
翻印必究

中華民國三十三年八月初版

人事行政之理論與實際

全一册 定價國幣四元
（外埠函購加運費）

著者 何伯言

發行人 吳秉常

印刷所 正中書局

發行所 正中書局

綠梅被對

(1645)

（2.00）滙•本

2/1

柳序

「徒法不能以自行」，「徒善不足以為政」，此二語說明人治及法治須並重。惟在今日建國過程中之中國，人治之分量似尤重於法治。蓋中國向為一人治國家，人民法治精神尙未養成，需要賢良優秀之公務員奉公守法，樹立風氣，以立法治之基，而收風行草偃之效。同時因為舊的制度多已後時，新的制度又未確立，在此青黃不接之際，國家各部門建設之進行，尤賴有賢良優秀之公務員竭智盡力，勞心焦思，蒼萃衆長，為之先導。惟是此項公務員究須如何選拔，如何任用，方能勝任愉快，則非研討人事行政學不為功，此人事行政學之所以見重於當世也。

人事行政學之成為獨立學科，不過晚近半世紀之事，而在我國，則對於此一學科之專精研究，為時尤短。民國二十二年，余在倫敦大學政治經濟學院從事研究工作時，鑑於此一學科之重要，且在我國正屬萌芽，即決對此作專題之研究與編撰，不意其後綱領粗立，甫草成英國文官制度一章，發表於東方雜誌，即因任務關係，奉命歸國。爾後東西奔走，卒處不遑，隨時在念中，迄無暇執筆，歲月如

流，傾軫近十年矣。昔人所謂一旦從公，此事遂廢，誠深有慨乎其言之也。同事何君伯言，自畢業於武漢大學後，先後在軍事委員會政治部、青年團中央團部及第六戰區政治部担任人事業務工作，公餘之暇，雅好研究，爰積其四五年來之工作經驗，並參考晚近諸家人事行政著作，編成「人事行政之理論與實際」一書，索序於余，余以人事行政之研討與改善，實為當今之急務，而何君青年好學，尤為難能可貴，編事感佩，深嘉其志，故樂以此序其端。

柳克述 民國三十年十二月二十日

自序

在十九世紀以前，歐美各國政府很少重視人事行政，即政治學的研究也沒有把人事行政列在裏面。人事行政學成爲獨立的科學，是近四五十年的事。所以行政學者法特說：「人事行政是二十世紀的新名詞。」至我國人事行政研究的興起，則尚不滿十年。經過去研究團體及個人方面的努力，人事行政研究專業雖略具基礎，但甚薄弱，在著作方面迄今仍是「寥若晨星」。因此，人事行政研究專業的發達，尙有待於更大的努力。本書的寫作，也就是企圖在這方面盡點責任。

不過，本書的寫作環境是非常困難的。第一是參考資料缺乏。本書的寫作，發端於民國二十八年夏季，那時我正在重慶。重慶是戰時的首都，也是戰時的文化淵藪，照普通情形說，參考資料的蒐集應當是比較容易的，但因敵機轟炸關係，學術機關全數遷往重慶四郊或鄰近縣份。如果不是友人張格偉教授的幫助，恐怕連幾本最基本的參考書也無法獲得，說到這裏，我不得不附帶向他敬致謝忱。其次是寫作時間極不充分。在我發意寫本書之初，因敵機的擾亂，職務的變更，及工作地址的不

斷遷移，致心緒極不寧靜，儘管仍念念不忘此事，可是「心有餘而力不足」，亦徒嘆奈何而已！到二十九年夏，生活較安定，公務略清閒，給了我一個蒐集和整理材料的機會。但未及執筆，又於十月間奉調赴鄂西工作。初到鄂西，公務又非常繁劇。直至三十年五月間纔得抽暇開始著筆，經數月的努力，終於九月底完成。本書的完成，更加強了我對於「有志竟成」這句格言的信念！

這本書，因為是在這樣困難的環境中寫成的，所以內容的簡陋，編排的欠條理，所在難免，我很誠懇地希望讀者不吝指正，俾得於再版時有修正的機會。

何佑言

民國三十年五月十日於鄂西

目次

第一章 導論

第一節 人事行政的內容

第二節 人事行政的重要

第三節 人事行政的改革運動

第四節 人事行政與行政效率

第五節 人事行政與行政機構

第六節 人事行政與公務員

第二章 人事行政總機關

第一節 英國人事行政總機關

第二節 美國人事行政總機關

第三節 中國人事行政總機關

第三章 人事行政分機關

第一節 人事行政分機關的種類及其設置的原因

目次

第二節 中央政府之人事分機關 三〇

第三節 地方政府之人事分機關 三五

第四章 政府職位分類制度 四一

第一節 職位分類的意義與功用 四一

第二節 職位分類施行前的準備 四四

第三節 英美兩國的職位分類制 五六

第四節 中國官等制度之改革與職位分類制 六三

第五章 公務員俸給制度 七九

第一節 俸給制度之理論及其應訂標準 七九

第二節 中國公務員俸給制度及其改進 八四

第六章 公務員考試制度 九五

第一節 考試的重要性 九五

第二節 考試的科目與內容 九八

第三節 考試的方式 一一一

第四節 公務員考試與學校教育 …… 一一五

第五節 分區設定名額與分地舉行考試 …… 一二〇

第六節 資格考與任用考試 …… 一二四

第七章 公務員之分發與任用 …… 一二九

第一節 公務員之分發與學習 …… 一二九

第二節 公務員任用與資格 …… 一三三

第三節 公務員任用與保舉制度 …… 一三七

第四節 公務員任用與學校畢業生總考制 …… 一四一

第五節 中國公務員任用程序及手續 …… 一四二

第八章 公務員考績制度 …… 一四七

第一節 考績的理論 …… 一四七

第二節 英美通行的考績方法 …… 一五〇

第三節 中國現行考績制度 …… 一五六

第九章 公務員之訓練 …… 一七一

第一章 導論

第一節 人事行政的內容

「人事行政」(Personnel Administration)是二十世紀的一個新名詞。(註1)因其是個新名詞，故迄今尚沒有確定的和公認的解釋。人事行政一詞與下列幾個名詞頗相關聯：(一)雇傭管理(Employment management)。(二)勞工管理(Labor management)。(三)人事服務(Personnel service)。(四)人事工作(Personnel work)。(五)人事管理(Personnel management)。這些名詞在意義上多少有點相同，但含義最廣使用最多的，則要算人事行政和人事管理。一般說來，人事行政是行政方面的術語，人事管理是工商業方面的術語，在原理上兩者原無多大差異，不過在行政方面人事管理問題的發生，比較稍遲而已。

人事行政的界說，各學者的說法頗有不同，但比較為一般人所接受的，是狄德與麥加夫的界說。依他們的意見：「人事行政在研究一個機關之活動上的計畫、監督、指揮和協調，期以合作的精神，最少的人力和摩擦，並相當地注意該機關中全體人員的福利，來實現該機關所規定的目的。」(註二)簡言之，人事行政是在調整工作狀況中「人與事」及「人與人」的適當關係，其目的在增進工作效率和公共福利。具體的說，人事行政因求辦事效率，在組織方面以分工為基礎；因求公務員清廉自

守，其俸給待遇規定得相當優厚；因求公務員辦事能力的充分，乃採行考試任用制度；因求公務員勤奮負責，其升遷調補均依一定的法律手續；因求公務員辦事經驗的養成，其任期大都予以法律的保障；因求選拔並培育優良的公務員，類多予以適當的訓練；因求公務員努力奉公，其因公受傷或死亡者則予以優厚的撫卹；爲敬老恤孤節省公帑，對於年老的公務員規定退休並予以養老金。由上所說，可知人事行政的內容頗爲廣泛，舉凡關於人事機關的組織，職位的分類，公務員的俸給、考試、任用、訓練、升遷調補、獎懲、保障、退休、撫卹等，都包括在內。

第二節 人事行政的重要

無論在三權分立或五權分立的制度裏，其中範圍最廣關係最大的要算行政。一般說來，行政所包含的主要問題，約有五種：（一）行政機構，（二）人事行政，（三）財務行政，（四）物料統制，（五）行政方法。在這五個問題裏面，最重要的是人事行政，而「人」則又係人事行政一切問題中的主要角色。環顧中外，歷觀古今，得人者昌，失人者亡，人存政舉，人亡政息，歷歷不爽。關於人事行政的重要，總統曾屢有昭示，他說：「革命工作，完全靠着政治人材」，（註三）「所以我們今後要改進政治，一定要特別注重作育政治方面的人材，古人講做主管長官的，要『勞於求才而逸於得人』，就是這個道理。」（註四）我們雖不好絕對相信人治，但是任何法令制度，其運用完全靠人，所以無論在古今中外，尤其在現在的中國，我們要改革政治，絕對不能否認人事是第一件要緊的事。現在我們的政治不能有進步，一切事情做不好，可以說最大的根本毛病就是人事不當。」（註五）又

說：「爲政之要，曰在得人，人事之成否，效能之高下與政治之成敗所繫。」（註六）這幾段詞示，把人事行政的重要，闡發無遺。

我國歷代大政治家，如管仲、商鞅、諸葛亮、王安石、司馬光、張居正、曾國藩、胡林翼、李鴻章等，都很注重人事行政。司馬光說：「爲政之要，莫若得人，百官稱職，則萬務成治。」李鴻章說：「今日之論者，皆知變法；但有治法，尤須有治人。」胡林翼更進一步說：「國家之需才，猶魚之需水，鳥之需林，人之需氣，草木之需土，得之則生，不得則死，才者無求於國家，謀國家者當自求之。」不過，我國歷代大政治家雖重視人事行政，但未能把人事行政作有效的有系統的推行。這原因很簡單：因爲在往昔封建及專制時代，一切爲政的目的，一切政府的設施，只在鞏固統治者的權利和壓制被治者的反抗，用不着講求行政效率，所以人事行政也無需積極改革研討。在十九世紀中葉以前，歐美各國政府也無一重視人事行政，即政治學的研究也沒有把人事行政列在裏面。我國自秦漢以降，門閥制度逐漸打破，君主雖以科舉的方法從民間選拔異才，但因人事制度並未能作有系統的合理的推行，良好的吏治仍無由樹立。雖說歷史上也有不少的名臣循吏，但其產生，並不是經常的，而是偶然的；不是普遍的，而是例外的。要想「名臣循吏」經常的存在，要想使所有的公務員都成爲「名臣循吏」，惟有推行現代的人事行政制度。

第三節 人事行政的改革運動

促成人事行政改革的有兩個主要的因素：第一是吏治的腐敗或不良，第二是科學的進步。茲分別

敘述於後。

一、吏治的腐敗與人事行政的改革

先說英國。在十九世紀初葉以前，吏治是很腐敗的。貴族和資產階級包辦國會，國會支配政府的用人。做官是投票的代價，造成極大的政治罪惡。當時的行政人員大多是沒有能力的，他們不是國會議員的同黨，便是大政客大貴族的子弟。吏治既沉淪於政治風雲中，腐敗的情形自然層出不窮，甚至連政府的官位也可以「預約」。據史籍所載，曾有一個官吏把玉璽保管處的書記職位，預約給他一位滿四歲的親戚。又曾有一位首相叫他的兒子在政府中掛一銜，拿乾薪到巴黎去享受沙龍的生活。後來法律雖規定公務員要參加選舉，須預先辭職，使大部分公務員和國會分離，減少了分贓現象，但任用私人的制度存在一天，舞弊的事情總不能免，達官顯貴們仍可大施技倆，將他們手下一般親朋塞到行政機關裏去。這種吏治腐敗的情形，促成了一八五三年以來歷次的人事行政改革。到現在，英國人事行政才走上正常的軌道。

至於美國，在聯邦政府成立的初期，吏治尚屬清明。自從一八二八年，甲克遜 (Jackson) 當選為總統，採用「分贓制」(Spoils System) 以後，吏治便開始腐敗。但甲克遜却力言分贓制符合民主的精神。他在一八二九年致國會的咨文裏說：「余忍官吏任期過長，鮮有不受私情影響，而妨害公務之執行者。久歷仕途，將視官職為私產，假公濟私，提高個人利益，而置公眾福利於腦後。腐敗之事，將隨之而生。號為代表人民之政府，將變成少數人之工具。余以為政府事務，性質簡單，凡稍具才智之士，即能勝任愉快。君等須知，官吏任期加長，雖能增加閱歷經驗，但利權相權，實得不償失。故余

所見，官吏四年任期法，必須擴大其應用範圍，庶廉明之政府可期。……民主國家之官吏，顧名思義，乃在為人民服務。故任何人實無久享國家薪俸之權利。官職位置，非為人設事，少數人之私利，其重要性遠在全體人民福利之下。是以更動官吏，雖間不免有情節可原者，但仍不失為合理之舉。官吏亦人民也，去位之後，豈不能如一般人民，別謀生計乎。余所倡「輪流做官」(Rotation in office)之說，乃共和國之重要原則，着眼於人民之福利者也。……「註七 這是甲克遜的理想，從來的事實却完全相反。在分贓制度之下，每當總統一換一次，公務員即大批更動一次。公務員的任免，完全根據政黨的利害，不復注意被任用者的道德能力與經驗，更不顧及公眾的福利。政黨挾勢要脅行政機關的主持人要他任用同黨，竟成為司空見慣之事。總統與參議院之間，亦常因公務員的任用而起爭執，以致政潮迭起。為了分贓制度產生了種種的流弊，改革運動乃應運而起。加之一八五三年俸員人事行政改革的成功，更給美國人士一個很大的刺激，同年美國國會通過了一個改革法案，依該法案，以後各部任用中級和低級的官吏，須經各該部考選處 (Board of Examination) 考試合格。這是美國人事行政改革的起點。到一八八三年彭得耳頓法案 (Pendleton Act) 成立後，更奠定了人事行政現代化的基礎。」

前面說過，我國古昔雖採行科舉制度，但因未能把人事制度作科學的合理的推行，以致良好的吏治終無由樹立。到滿清末季及民國初年，吏治是腐敗不堪。任用私人，鑽營奔走，攀附黃綠，以及挾勢干預用人的情形，隨處皆是。國民政府奠都南京後，對於人事行政極為重視，曾不斷地注意改革。「民國十八年六月中央制定治權行使之規律，其第三條載：「在考試院成立以後，一切公務人員

之考試權，皆屬於考試院，其不經考試院或不遵考試院所特定之辦法而行使考試權者，以越權論，考試院不得質詢者，以失職論。此規律制定於訓政時期約法未制定之前，共只六條。為黨國最高之典章，其性質同於憲法。目的所在，蓋欲使行使考選之機關，在相互之關係上不越權。在各自主管行政上不失職。周密嚴峻，首簡意賅，努力奉行，不意不意，五權制度基本，可以確固不移，運用無礙。祇以國步屯蹙，因種種因果之相尋，根本規律之實施，未能嚴密，而政治之進展，遂因之遲緩。就考銓制度言之，或制度尙欠周密，或施行未臻普遍，致人才之作育、考試、登庸三者，未能收密切運貫敏活運用之功。就五權制度之特點言之，亦未能與實施之行使，獲相輔為用之益。（註八）因為「根本規律之實施，未能嚴密」，又因為「人才之作育、考試、登庸三者，未能收密切運貫敏活運用之功」，所以民國二十四年十一月第五次全國代表大會復詳譯昭示人事行政亟須改革，該會宣言第五節說：「欲使事無不舉，必須人盡其才。革命之始，諸端創革，作育之道既不易完全，訓練之方亦難期嚴整。今國民政府成立已屆十年，而國家一切建設，隨處需要多量之專材，各級行政機關，又非有適宜合格之官吏，懷奉公盡職之數條，無以增進行政之效率。且倖進之途一日不塞，則抑鬱之嘆一日不得而舒，因循之習長此不革，則勤能之士無由自勵，循環相應，國力人力，兩受其損，艱危之局，何由克濟。故考銓制度之完成與尊重，公務員考績之嚴格履行，實為當前急切之需要。」為了實現這種昭示，民國二十九年三月乃有中央人事行政會議的召開，該會所有決議各案，均經分送執行或參考，將來成效如何，現在尙不能預卜。不過，我們對於我國過去人事行政改革的未有成效，有一點意見。我們認為：過去人事行政改革的失敗，是由於未能認清目標，有時舍本逐末，有時立異鳴高。其