

## 一、制定人事政策

制訂用以指導處理人事行政業務的綱領、原則，這些政策方案是依據組織發展與行政需要而制訂。在今日「人事行政專業化」的背景下，人事機構才是實際上研議人事政策的主要機制，而後提經首長核准或立法機關之同意。

## 二、制定與執行人事法規

依據人事政策訂定明確的法規，以為執行的根據，才能避免紛亂，並化為常規制度。

## 三、推行人事管理措施

- (一)人事管理措施包括「人力運用」及「人員行為管理」兩方面，主要目標為發展人力運用及維護工作意願。
- (二)發展人力運用是依據人事政策與法規（制度）予以推動。如實施職位分類制度、獲致適格人員、規劃合理俸給、辦理考核獎懲、舉辦訓練進修等措施。
- (三)維護工作意願，則須瞭解人員行為的本質與原理，並據以採用有效的管理方法，例如採行人性的管理、增進工作情緒與效能、改善工作態度與方式、獎懲建議、激勵人員潛能與才智等行為管理的措施。

## 第三節 人事行政機構之類型

### 一、幕僚制

#### (一)部外制

##### 1.意義

又稱「獨立制」。乃於行政組織系統之外，另外設立獨立的人事機構，完全不受政黨及行政首長之控制，而行使其職權，地位獨立超然，掌管一切人事行政事宜。

## 2.部外制之優點

- (1)不受政黨、首長之干預控制，能客觀公正的為國選才。
- (2)較能集中人力、物力、財力，對人事行政作通盤周詳之籌劃。
- (3)採用公開競爭的考試方法，可避免循私舞弊。

## 3.部外制之缺點

- (1)行政機關、立法機關常不能與人事機構密切配合。
- (2)對實際行政需要不了解，無法對症下藥。
- (3)削弱行政首長之職權與責任完整性。

## 4.例子

日本「人事院」、美國一九七八年以前之「聯本文官委員會」。(我國的院外制有些學者亦有謂其為此制。)

## (二)部內制

### 1.意義

又稱「德法制」、「官治制」或「附屬制」。乃人事行政事宜，均由各該行政機關之主管長官或部內某一組織負責，而不在行政組織系統之外，另設立獨立之人事機構，只有在內閣或行政組織系統以下設立有人事連繫機構。

### 2.優點

- (1)主管人事的人員對各部的實際情形與需要，較為明瞭，易於為對症下藥切合時需的措施。
- (2)人事行政機關與久任實際工作的行政機關合為一體，在職權上無衝突，工作上無重複，易收事權統一，步調一致之效。
- (3)在人事工作的處理上無需迂迴曲折，往返輾轉的經過；故推進敏捷、行動迅速，不致貽誤事機。

### 3.缺點

- (1)人力財力陷於分散，無力延攬專人，設備無法集中，無從建立規模大、力量充實的人事行政組織，以適應時代需要。

(2)部內制的人事機構因人才不足、力量不敷，祇能作日常的例行事務，無法作積極的人事制度的進一步研究與改革。

(3)人事行政，分由各部自行辦理，將不免造成分歧與支離。

#### 4.例子

(1)德國於一九五三年設立之「聯邦文官委員會」。

(2)法國於一九四五年設立「文官指導處」；一九五九年改稱為「行政及文官總指導處」；一九八二年改成「部級組織」；一九八八年又改組成「人事暨行政改革部」；一九九三年六月再改組為「人事部」。

(3)英國於一八五五年五月二十日設置「文官委員會」，但該委員會於一九六八年時併入「文官部」中，一九八一年文官舉行大罷工後，柴契爾首相在同年底裁撤「文官部」，成立「管理及人事部」(Management and Personnel Office)復於一九八七年改併入新成立之「文官大臣辦公室」(OMCS)中，一九九三年又改併入「公職與科技局」(OPSS)中。

### (三)折衷制

#### 1.意義

即取部內制與部外制之利弊，捨短取長，成立的人事機關，此制在考試上乃採部外制形式，而在其他銓敘事宜上，仍主張採部內制，以求避免影響行政首長之職權。

#### 2.例子

(1)英國一九六八年以前之人事體制即屬之。

(2)我國在民國八十二年十二月三十日「行政院人事行政局」依法成立後，已成為「折衷制」。

(3)一九七八年以後之美國。

#### 3.優點

(1)考試權獨立行使，可公正客觀選才，並可防止首長及政黨之偏私。

- (2)人事行政由行政機關負責，不致分割行政首長之領導權，符合「機能一致」之原則，且其人事措施亦能配合行政機關事實之需要。

## 二、獨立制（院外制、中國制）

### （一）意義

我國採行五權分立制，考試院為國家最高考試機關。考試院的職權，不僅限於考試，凡有關於公務員的任用、銓敘、考績、級俸、升遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等均屬之。故考試院以下設置考選、銓敘兩部，分掌其事。儼然具有獨立的人事行政系統，故又稱「獨立制」。這種獨立制雖與美英的超然制，同是特立於行政系統以外的，然與之尚有不同之處。

- 1.考試院地位較高，與行政院、立法院、司法院、監察院立於同一水平線上，在獨立行使職權上較有保障。
- 2.中國的考試院為純粹的治權機關，係從積極方面加強政府效能；而美國的「文官委員會」，則為權能混同的機關，對政府有牽制與監督的作用。

### （二）優點

- 1.考試院地位崇高，與其他四院立於平等地位，無部內制之短，有部外制之長，且不受其他四院之牽制與壓迫。
- 2.考試院雖非行政機關之一種，然亦具有行政機關之規模與權力，責任更為確定，事權更為統一。

### （三）缺點

- 1.現時考試院經辦的事務，僅為考試與銓敘，但此祇是人事行政中之一部，此外尚有甚多重要事務，或未著手進行，或未劃歸管轄，與現代人事行政的要求，相差尚遠。
- 2.考試院對外行政機關的實際情形，不易深切明瞭，其一切措施難與實際需要相配合。

3. 考試院以外無輔助機關或直屬機構，在工作推動上無所憑藉，難於發生效力。
4. 現時考試院之地位仍具有牽制與監督行政之意義，其工作則多為消極及防止性質，對積極的人事行政建設及技術改進尚未能切實推行。

### 三、幕僚制與獨立制之比較

- (一) 幕僚制之人事權係隸屬於行政權範疇，故不論部外制、部內制、折衷制，其人事主管機關均屬行政權體系，人事行政與行政組織管理易於配合。獨立制之人事權則獨立於行政權之外，二者分立制衡，人事主管機關不歸行政權所屬，獨立行使人事行政決策權、考銓法規提案權及各級人事機構管理權。
- (二) 幕僚制之人事機關係各級行政機關之人事幕僚單位，其主管由各該行政機關首長任免，其人事業務亦由機關首長統籌規劃。獨立制之人事機關則居雙重隸屬地位，既為各行政機關之人事幕僚單位，亦為上級人事機關之分支（派出）單位，人事主管之任免及人事業務措施，係由人事主管機關監督之系統職掌。
- (三) 幕僚制之人事權責系統明確，不論部內制、部外制或折衷制，均隸屬於行政權責機關（內閣或總統），並由行政首長向國會負施政責任。獨立制之人事權責系統欠明確，若干人事職權究屬考試院或行政院，就時常發生有爭議之現象。

## 第四節 我國人事行政機關

### 一、中央人事行政機關

- (一) 考試院（組織及職掌）