

空大113上視訊面授
行政學(上)ZZZ001班 第二次上課

學說發展(下) 行政組織、人事行政

授課老師：賴維堯(空大公行系兼任副教授)

上課日：民國113年10月14日

行政學(上)ZZZ001班

▲平時作業繳交規定：

- (1)第一次期限**113/10/31**、第二次期限**113/12/25**
作業先以PDF或WORD檔儲存，然後將作業電子檔傳送到數位學習平台ZZZ001班作業繳交區
- (2)第二次作業已傳送同學信箱，並公布於數位學習平台ZZZ001班作業/報告評量區

▲第三項平時成績(視訊課堂出勤參與)規定：

- (1)視訊上課：9/16、10/14、11/18、12/9
- (2) 4次出勤者90分 3次出勤者85分
2次出勤者75分 1次出勤者70分
- (3)視訊上課時，積極參與及回應者，酌予加分

▲教材內容(不含圖片)課後公布於公共行政學系網頁，同學得自行下載，並請限自己使用

行政學學說發展

- 一、**古典、傳統行政學**（1930年代以前）
管理重心(效率)與法制層面的行政學
- 二、**人群行政學**（1930~1960年代以前）
引進人性及社會心理學說的行政學
- 三、**系統行政學**（1960年代以後）
開放系統、動態環境、權變管理的行政學
- 四、**專業行政學**（1970年代迄今）
追求專業、自我認同、憲政治理的行政學

人群行政學

4

引進人性及社會心理學說

1. 霍桑實驗(Hawthorne Experiments)及相關發現

(1) 第一階段1924~1927

美國國家科學院所屬之國家研究委員會在西方電器公司(Western Electric Company)設於芝加哥之霍桑工廠(Hawthorne Plant)，為研究廠房照明對產量影響所作的研究計畫，結果不明或失敗，公司另找賢能

(2) 第二階段1927~1932

哈佛大學商學院教授梅堯(Elton Mayo, 1880~1949)及研究助理羅次力斯伯格(Fritz J. Roethlisberger, 1898~1974)應聘接續研究，發現：①人格尊重、②面談及情緒發洩
③小團體及約束力、④社會平衡與士氣

Mayo (left) with Roethlisberger

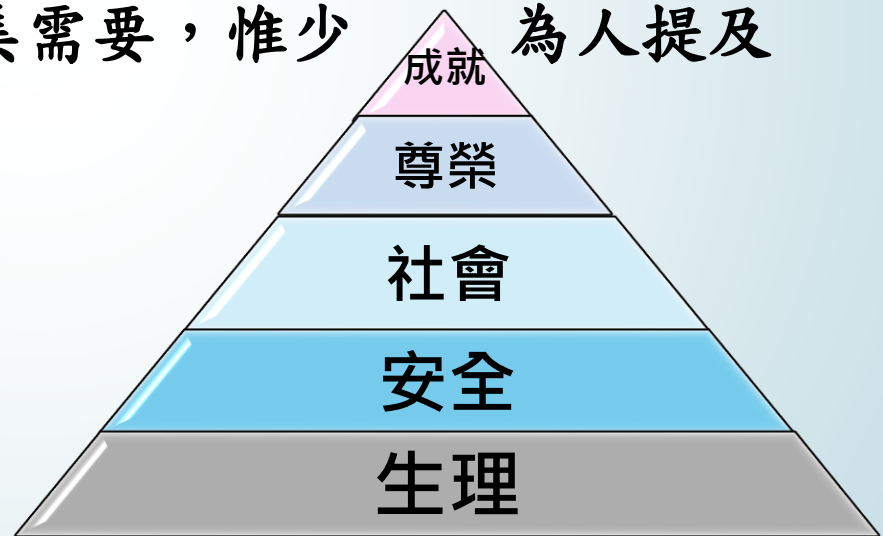
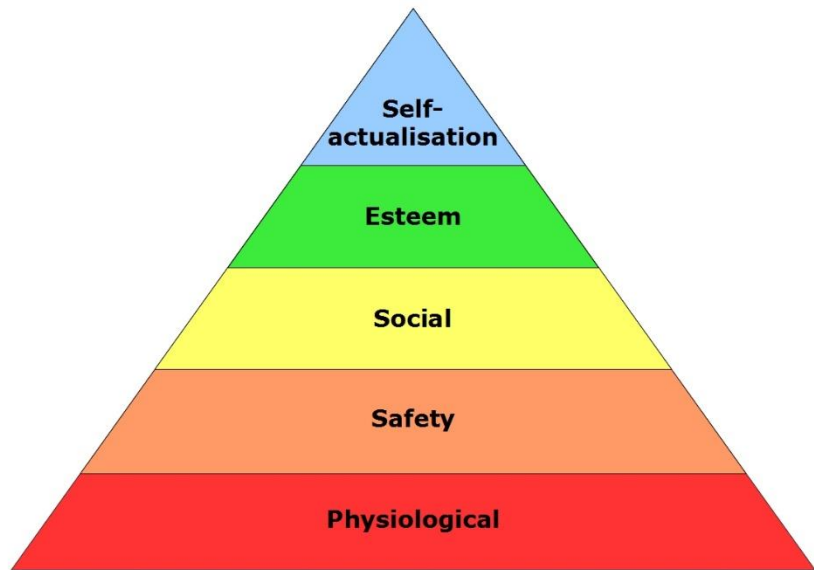
人群行政學

5

引進人性及社會心理學說

2. 需要層級(Hierarchy of Needs)理論

以**馬斯婁**(**Abraham H. Maslow**, 1908~1970)為代表，對於組織與管理的研究，馬斯婁特別重視人員需要的滿足，1943提出著名的需要層次理論，論證人類有**五種基本需要**。馬斯婁1969(去世前一年)提出第六種需要：靈性需要或審美需要，惟少為人提及



人群行政學

6

引進人性及社會心理學說

3. 二因子(Two-Factor)、激勵保健(Motivation-Hygiene)理論

赫茲柏格(Frederick Herzberg, 1923~2000)

大規模訪問匹茲堡地區11個企業200多名的工程及會計人員，發現工作中使其不滿意的項目，多與**工作的外在環境**有關，而使其滿意者，一般屬於**工作本身**，於是分別稱之為：

- (1)保健因素(hygiene factors)，包括人際關係、工作環境、上司管理
- (2)激勵因素(motivators)，包括成就、工作內涵、升遷發展。至於報酬待遇，原著歸為保健因素，但對不同職業或基層員工，薪資恐為激勵因素

人群行政學

7

引進人性及社會心理學說

4.動態平衡理論

巴納德(**Chester I. Barnard**, 1886~1961)是企業界高階經理人(1927出任美國New Jersey Bell Telephone Company總裁)，一反過去科學管理專家慣用的法則，轉從組織人員的心理及行為方面去研究：

- (1)互動體系論(system of interactions)……
- (2)非正式組織(informal organization)……
- (3)貢獻與滿足的平衡……
- (4)權威接受論(acceptance theory of authority)：一般認為組織上級對下級所發命令具權威性，通常會被接受而執行，但巴納德指出權威不在發令者，而在受命者，即視受命者接受或同意的程度大小而定
- (5)溝通問題…… (6)主管的判斷、知識及技能

人群行政學

8

引進人性及社會心理學說

5. 決策行為理論

- 賽蒙(Herbert A. Simon, 1916~2001)對行政學主要貢獻，在於以行為科學的方法及觀點，注入新方向，將行政學領域開拓得更加遼闊；1947出版《**行政行為**》(Administrative Behavior、1976第3版)，此書奠定其行政學地位，亦使其獲頒**1978諾貝爾經濟獎**的最高榮譽：
- 賽蒙畫像-收藏於美國卡內基美隆大學
- (1)傳統行政學注意執行，忽略執行前的**決定(deciding)**……
 - (2)組織目標的達成，實際上是由基層員工與高層決策者的配合結果……
 - (3)傳統描述只限於結構、權責分配或指揮系統，但看不出決定(決策)係在何處做，也不清楚溝通及協調……
 - (4)決定(決策)包括三項活動：**情報活動、設計活動、決擇活動**(IDC-intelligence, design, and choice activities)……

系統行政學

9

開放系統、動態環境、權變管理

1. 系統理論(system theory)

系統這概念適用的範圍很廣，宇宙之太陽系統、銀河系統，地球海洋之黑潮暖流、北極寒流系統，生物有機體之人類有神經系統、消化系統、呼吸系統等，而消化系統再分：嘴、食道、胃、腸等次級系統；社會科學亦可應用以闡明群體生活，例如：交通系統、法律系統、稅賦稽徵系統等，故系統理論可說是當代各學門或學科的共通典範(common paradigm)之一

★最簡單、較抽象界定：任何相互依存分子的組合就是(一個)系統

系統行政學

10

開放系統、動態環境、權變管理

2. 系統特性

- (1) 次級系統(subsystems of components)
- (2) 整體觀(holism, synergism, organicism, & gestalt)
- (3) 開放性(open systems view)
- (4) 投入轉換產出過程(input-transformation-output)
- (5) 系統限界(systems boundaries)
- (6) 能源不絕(negative entropy)、反火商作用
火商(熱力學概念：能趨疲現象)
- (7) 動態平衡(dynamic equilibrium, homeostasis)
- (8) 回饋(feedback)
- (9) 分工合作(internal elaboration)
- (10) 多元目標(multiple goals)
- (11) 層級相連(hierarchy)
- (12) 殊途同歸(equifinality of open system)

系統行政學

11

開放系統、動態環境、權變管理

3. 社會系統(social system)理論

美國社會學大師、哈佛大學教授**帕深思**

(**Talcott Parsons**, 1902~1979)認為任何組織

其本身就是一個社會系統，均具4個基本功能：

- ①**適應**(adaptation)、②**模式維護**(pattern maintenance)
- ③**整合**(integration)、④**目標達成**(goal-attainment)，

如何履行上開功能？有賴於三個次級管理系統的整體協作：

- (1)**策略階層**(次級系統、strategic level or subsystem)……
- (2)**管理或協調階層**(managerial or coordinative level)……
- (3)**技術或運作階層**(technical or operating level)……

系統行政學

12

開放系統、動態環境、權變管理

4. 動態環境系統(dynamically environmental system)

組織的環境系統，一般分為兩大類：

(1) 一般環境(general social system)

社會、經濟、政治、法律、資源、科技、文化等環境

(2) 特定(任務)環境(specific or task system)

私部門：

顧客

供應者

競爭者

技術

社會評價及政府管理

↔ 公部門：

服務或管制的對象

法律、經費、人力

執政與在野、職權相關機關

技術

民意及選舉

系統行政學

13

開放系統、動態環境、權變管理

5. 權變理論 (contingency theory)

哈佛大學組織學者勞倫斯 (Paul R. Lawrence, 1922~2011)、洛西 (Jay W. Lorsch, 1932~) 1967 成名合著《組織與環境：分化與整合之管理》 (*Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*)，所提出來的概念，其有3項假定：(1) 組織沒有最佳方法或萬靈丹、(2) 任何管理方法均非相等有效、(3) 好的方法端賴於因應組織所處環境的本質而採取之妥適對策，以及6項主要論點：

- (1) 否定兩極論 (polarization)
- (2) 彈性的運用 (flexibility)
- (3) 效率與效果並重 (efficiency & effectiveness)
- (4) 殊途同歸 (equifinality)
- (5) 管理階層 (managerial levels)
- (6) 若...即... (If...Then...)

6. 系統途徑評價

嚴格說來，系統途徑與其說是一種「理論」，不如說是一種「**理論的骨架**」或「**思維革命**」，社會科學各個學科都可應用系統途徑進行研究，俾發展各自學科理論的「血肉和精髓」，例如：(1)**行政學**中賽蒙的決策過程由情報、設計、抉擇組成，另伴隨有限理性等理論，均可用系統解析。(2)**管理學**中組織的次級系統，橫向剖面可分為結構、技術、心理社會、目標價值、管理5次級，縱向剖面可分為策略、協調、運作3次級。(3)**政治學**中有名的政治系統理論，是把民眾、團體、政黨、外國勢力對政府的要求、支持或抗爭，視作投入，然後政府的政策規劃、預算籌編、人事管理，視作轉換過程，最後將各種法令規章與施政計畫，視作產出，而所引起的社會反應，則為回饋

系統行政學

15

開放系統、動態環境、權變管理

7. 管理理論叢林

美國洛杉磯加州大學(UCLA-University of California, Los Angeles)企管教授、常為大型企業公司顧問庫茲(Harold Koontz, 1908~1984)，1961發表一篇名為「管理理論叢林」(The Management Theory Jungle)的論文，形容長期以來管理學的發展已至「百花齊放、百家爭鳴」的境界，結果是學派林立(傳統過程派、行為派、計量派)，術語與假定滿天飛舞，造成了學術界與實務界的莫大迷惘，眾多理論猶如身陷叢林環境互打一場叢林混戰，而為擺脫困境，系統和權變二種研究途徑應運而生

專業行政學

16

追求專業、自我認同及憲政治理

1970年代開始，行政學如何突破傳統時期「**一門借用性學科**」(a borrowing field)所衍生的認同危機，成為學術界與實務界之共同使命，故而行政學如何建構有用理論助益實務，雄厚專業，乃成為繼系統、權變途徑的思維架構之後，求得血肉精髓專業的一大續階挑戰

回顧半世紀50年來的發展，就學術運動或主流學說觀點，當代行政學各家主張及理論得以**匯流歸集**成為**三大學派**：**(1)古典行政學**、**(2)新公共行政及黑堡宣言**、**(3)新公共管理**，晚近則又興起**(4)公共治理(或良善治理)**之說

新公共行政肯定行政機關及公務員的角色功能，應為治理過程的正當合憲參與者，至於新公共管理則強調企業取經、引進市場、講求成果，兩者恰如公共行政思想界的**左派與右派**

治理(Governance)

◆概念源起

治理係指決策過程以及後續之作為或不作為過程(Governance is the process of decision-making and the process by which decisions are implemented or not implemented.)

良善治理(Good Governance)是國際發展、國際行政及比較行政領域之新興概念，用來比較及提升國際組織(包括國際政府組織、國際非政府組織)的管轄績效；另外，企業管理亦有探討董事會以及董事長、總經理、執行長等頂層權力人物的領導及管理能力的領導及管理能力，稱作公司治理(Corporate Governance)

公共行政效法良善治理與公司治理，思索應用於公部門，遂有公共治理(Public Governance)之學說及主張

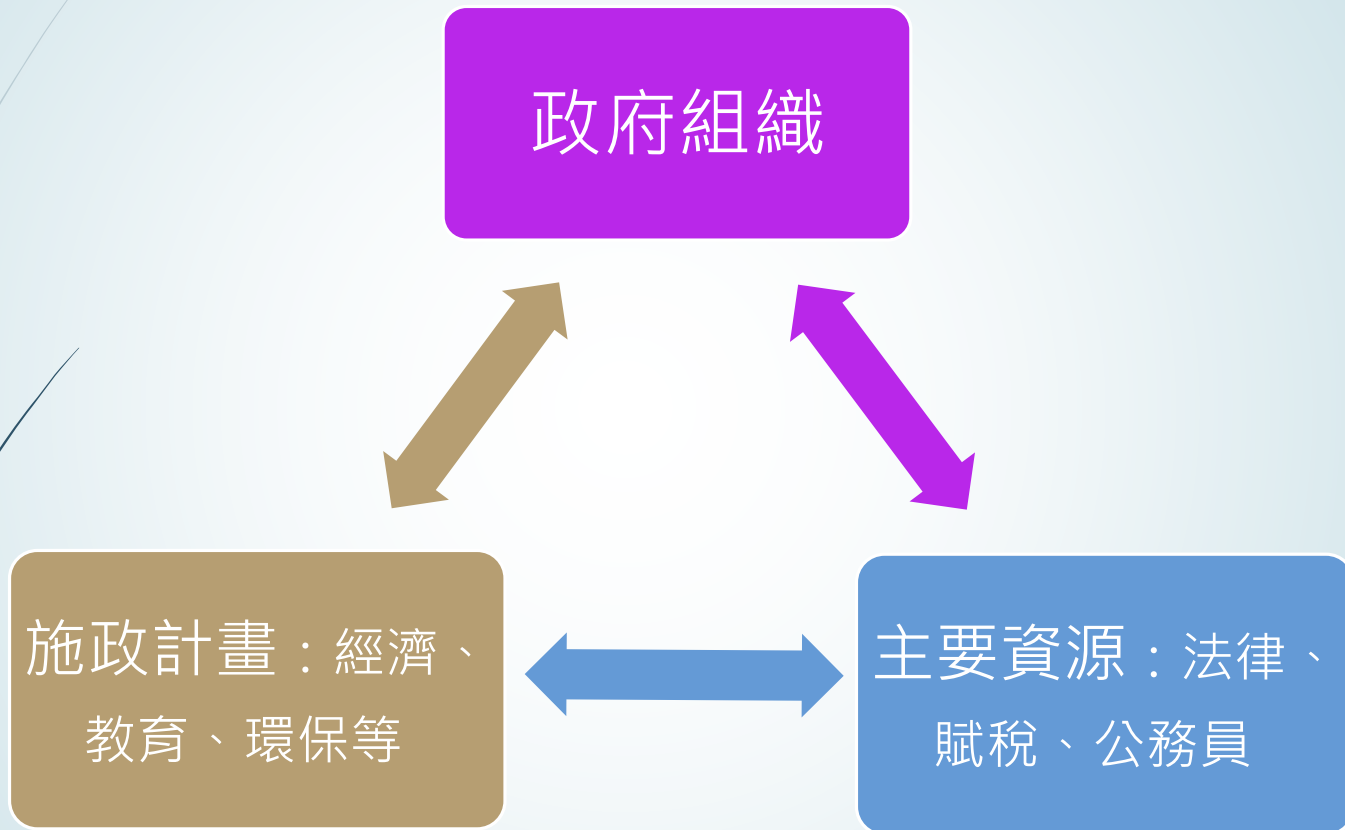
行政學說發展—概念總結

18



公共治理(公共行政)三種典範交結概念圖

政府新解：組成要素模式



行政組織

20

◆組織意義

人不能(很難)離群索居，為彼此方便和利益，形成二人以上的結合，並作一定期間的分工合作及權責配置，以達共同目的。組織得從四角度，剖析其義：

- (1) **靜態**(static)觀點：法制面之組織結構、權責分配關係及層級系統
- (2) **動態**(dynamic)觀點：組織成員之協同作業、分工合作狀態(功能)及實際互動行為
- (3) **生態**(organic)觀點：組織隨著時空演變而適應調整的有機體，西諺「制度是長成的，不是製造成出的」，例如行政院組織法迄今九次修正，設14部9會3獨立機關1行1院2總處(共30個部會級機關)，其中新機關數位發展部於111年8月成立，科技部調整為國家科學及技術委員會
- (4) **心態**(psychological)觀點：組織是成員間感情交流與思想溝通所形成的團體意識或團隊精神

行政組織

◆系統動態論點之組織理論

- 1.組織是外在環境系統中的一個開放系統(open system)
- 2.組織內含若干次級系統(subsystems)
 - (1)策略、管理(協調)、技術(運作)三個縱向次級系統
 - (2)結構、技術、心理-社會、目標與價值、管理
五個橫向次級系統
- 3.組織具界限性(boundary)
- 4.組織具回饋系統(feedback system)
- 5.組織是反熵作用、新陳代謝系統(negative entropy)
- 6.組織是層級、交錯重疊系統(hierarchy of system)
- 7.組織具適應及維持機制(adaptive and maintenance mechanisms)
- 8.組織達成目的(任務)之殊途同歸性(equifinality)

行政組織

◆正式組織與非正式組織

- 1.正式組織(formal organization)是指經過精心設計而建立的組織，既有計畫性結構，更有成員間的模組化關係(patterned relationships)
- 2.非正式組織(informal organization)則指組織成員之間緣於人際關係及交互行為所產生的團體，俗稱小團體
往昔社會之代表性人際關係→六同關係：同學、同鄉、同事、同宗、同好、同個性，凡互動點愈多者，其非正式關係愈密切
當代網路資訊時代人際互動之網際鄉民模式、網軍愈加吃重，匿名消跡、虛擬或真情等特性使公民責任面臨新挑戰

行政組織

◆正式與非正式組織之比較

項目	正式組織	非正式組織
1.主要目標	組織的、整體的	個人的
2.結構基礎	職務(職位)角色	個別角色
3.溝通基礎	職務(職位)間正式關係	近似的原因：工作上、社會上或形式上的近似
4.權力基礎	合法權力	認同、參照或專家權力
5.控制力量	法令規章、獎懲	影響力、道德倫理規範
6.組織型態	層級型	扁平、平行或自由型
7.產生原因	規劃設計而產生	自然產生

行政組織

◆組織成員加入非正式組織的原因

- (1)滿足友誼 (2)追求認同 (3)取得保護
- (4)謀求發展 (5)彼此協助

◆非正式組織的特性

- (1)順乎自然(naturalness) (2)交互行為(interaction)
- (3)感情移入(empathy) (4)社會距離(social distance)
- (5)民主取向(democratic orientation)
- (6)影響力領導(leadership through influence)
- (7)團體壓力(group pressure)
- (8)附著力及聚合力(cohesiveness and unity)
- (9)成員重疊(overlapping membership)

行政組織

◆非正式組織的**正功能(優點)**

- (1)維護團體抱持的文化價值(perpetuate cultural values)
- (2)提供社會滿足感(social satisfactions)
- (3)有效溝通(effective communication)
- (4)社會控制(social control) $\longleftrightarrow$ 易與conformity混淆
- (5)高度彈性(high flexibility)
- (6)分擔主管的領導責任(share & assist the management)

◆非正式組織的**負功能(缺點、dysfunctions)**

- (1)抗拒改變(resistance to change)
- (2)角色衝突(role conflict)
- (3)傳播謠言假新聞(rumor)
- (4)團體順適(conformity)
- (5)循私不公(patronage)

行政組織

▲組織結構

結構是已經建立且穩定的任務配置關係模式，通常指正式結構：正式的法規及政策，經由運作及控制過程，以及報酬等安排，以導引組織成員達成目標的相關措施；結構與功能互為表裡，分具靜態、動態特性，並相互關聯，相互作用

▲組織結構的垂直分化——層級化

1. 大型組織：組織在垂直面向的分化，4個主要活動組群或階層

- (1) 高階管理職位→部會之首長
- (2) 中階管理職位→部會之司處長
- (3) 基層管理職位→部會之科長
- (4) 組織成員職位→部會之科員、辦事員、技佐等

行政組織

▲組織結構的垂直分化—層級化

2. 中型組織：3個主要活動組群或階層

- (1) 中高階管理職位→局處署之首長
- (2) 基層管理職位→局處署之科長(組長、股長)
- (3) 組織成員職位→局處署之組員、辦事員、技佐等

3. 小型組織：2個主要活動組群或階層

- (1) 基層管理職位→警察派出所長、偏鄉衛生所長
- (2) 組織成員職位→派出所員警、衛生所醫師護理師

組織愈大，層級愈多，層級節制之指揮命令系統或指揮命令鏈(chain of command)愈明顯，結構外貌愈似金字塔(pyramid)

行政組織

▲控制幅度與層級化

1. 控制幅度(**span of control**)：主管所能指揮監督的部屬人數，多少無定論，一般約3至10名部屬。英國企管顧問及管理學者尤偉克(**Lyndall F. Urwick**, 1891~1983)是最早探討企業主管控制幅度的先驅者
2. 控制幅度與層級化呈現**反比關係**：
 - 高架式組織(tall organization)
 - 扁平式組織(flat organization)
3. 最適控制幅度的審定因素：
 - (1) 主管在監督工作上花費的時間
 - (2) 受監督工作的複雜性與重要性
 - (3) 部屬能力
 - (4) 權責劃分
 - (5) 幕僚襄助

行政組織

▲組織結構的**水平分化**——**分部化**

1.分部化(departmentalization)之最簡單涵義就是**分工**(division of labors)，如何將組織全部工作分配給各單位而不致違反**同類相聚原則**

2.分部化方式：

- (1)按**功能**分部化(by function)
- (2)按**程序或設備**分部化(by process or equipment)
- (3)按**對象或物品**分部化(by clientele or material)
- (4)按**地區**分部化(by territory)

組織病象(一)

30

從生態角度觀察，組織成長過程中難免會產生若干因認知或行為層面的不好現象，引發出一些有礙組織正常運作的副作用。經過時間累積，有些副作用轉成組織不良徵候，俗稱組織病象(pathology of organizations)，其中聞名者：

(1) **寡頭鐵律**(**Iron Law of Oligarchy**)：①權力集中於少數人(領導者、菁英、影武者)係最普遍的組織運作方式。②組織不論多民主，最後決定權皆在少數人手中←德國政治社會學家**密歇爾**(**Robert Michels**, 1876~1936)

(2) **邁爾斯定律**(**Miles' Law**)：職位決定立場(Where you stand depends on where you sit.)—換了位置，就換了腦袋；在什麼位置，講什麼話；本位擺中間，其他放兩旁←美國聯邦預算局科室主管**邁爾斯**(**Rufus E. Miles**, 1910~1996)、後升為衛生教育福利部助理部長(歷經艾森豪、甘迺迪、詹森3位總統)

組織病象(二)

31

(3) 白京生定律(Parkinson's Law)：英國學者白京生(C. Northcote Parkinson, 1909~1993)常在《經濟學人》週刊發表諷刺性文章，以詼諧筆調探討行政機關問題，1957輯印成書《白京生定律及其他行政研究》(*Parkinson's Law and Other Studies in Administration*)，論點：

- ① 工作忙碌擴張，直到完成工作可得時間耗盡為止(Work expands so as to fill the time available for its completion.)
→ 工作窮忙瞎忙？
- ② 首長喜好增加部屬，無論實際工作為何，每年總會增加5~6%人數
- ③ 開會時間長短與議題重要性成反比
- ④ 經費必然盡量用完，否則次年預算必被減少
- ⑤ 內部效率日趨低落，但外表建築及辦公設備卻日趨豪華瑰麗—金玉其外，敗絮其中

組織病象(三)

(1)寡頭鐵律 (2)邁爾斯定律 (3)白京生定律

(4)不稀罕效應(BOHICA)：組織再造或革新是組織圖存永續的策略和作法，俗諺說得好「革新先革心」，常因組織文化的深層因素，以致無法成功實施較大規模或較強程度的改革計畫。組織既有文化易使成員出現反革新情結(contrapreneurship)，進而在技術、制度、甚至情感方面，抵制改革計畫推行

美國國際商務機器公司(IBM-International Business Machine)為組織變遷需要而實施全面品質管制(TQM)過程中，員工曾抱怨並傳播「能忍自安、消極抵制」的「不稀罕效應」(Bend Over, Here It Comes Again-BOHICA)

組織病象(四)

(4)不稀罕效應(BOHICA)

所謂「不稀罕效應」係指組織成員對改革計畫的抵制態度，認為只要忍耐即可不受影響，並將組織改革計畫視為舊酒新瓶的管理技倆，員工齊力地刻意忽視，久而久之，改革計畫最後必會埋葬於無疾而終的宿命之路

(5)墨菲定律(Murphy's Law)

1949美國空軍工程師上尉墨菲(Edward A. Murphy, Jr. 1917~1990)提出名言「任何可能出錯的情事都會出錯」

(Anything that can go wrong will go wrong.)，意指過份自信、大而化之、滿腹樂觀，一定會出紕漏。強調看似細微或不起眼之處，經常是問題的根源，換言之，小問題經常釀成大災禍。故而管理要能「防微杜漸；精益求精、無微不至；相信差錯、致力無錯」

組織病象(五)

(5) 墨菲定律(Murphy's Law)

美國公共行政學會(ASPA)發行學術期刊《公共行政評論(Public Administration Review, PAR)》，1976年7/8月號特地刊載墨菲定律八點詳實涵義：

- ①會出錯的事情一定會發生
- ②會出錯的事情一定會在最糟糕的時機發生
- ③事情絕不會像外表看來那麼簡單
- ④假如眾多事情都有機會出錯，那出錯者一定是為害最大的事情
- ⑤每件事情都會推托拉遲
- ⑥不管事情，放手任它去，會把事情愈搞愈糟
- ⑦老天總是偏袒隱性缺失
- ⑧任何事情若看起來都運作順利，那一定忽略了某些事情

組織病象(六)

- (1)寡頭鐵律 (2)邁爾斯定律 (3)白京生定律
- (4)不稀罕效應 (5)墨菲定律

吾人對上述五則組織病象，宜以平常心看待，但需知其病因而對症下藥，組織才能常保活力健康。否則懵懂顛預虛度一生，連怎麼失敗都不知道，後果真地應證了法國社會學家柯洛齊亞(Michael J. Crozier, 1922~2013)所形容之「爛透組織：無法從錯誤經驗中獲得教訓改正行為的組織」(an organization which cannot correct its behavior by learning from its errors.)

臺灣省制的精省概述(一)

36

1.精省始末

(1)省政府與中央轄區近乎重疊＋省長直接民選

我國在現行有效統治範圍內，過去地方政府計有臺灣省政府、福建省政府及臺北高雄二直轄市，中央政府與臺灣省政府轄區近乎重疊(土地、人口重疊98%、80%)，尤其省長於83年改由民選產生(民選只此一次)之後，引發新問題：即省長與總統民意基礎強弱問題，以及省長與行政院長民意基礎之直接與間接問題

換言之，省政府與中央政府的關係是否和諧合作、是否衝突爭權？亦即是否產生葉爾欽效應問題？

(2)85年國家發展會議，共同意見：調整精簡省政府功能業務與組織，並自下屆起凍結省自治選舉

(3)86年國民大會修正憲法增修條文，納進上項共同意見

(4)87年通過臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例

臺灣省制的精省概述(二)

37

2.精省促成因素

(1)行政面原因為政府再造行政革新潮流

(2)政治面原因為廢藩鎮、破葉爾欽效應

葉爾欽效應(Yeltsin Effect)是說中央與地方政府因行政區劃、權力基礎或資源多寡，發生領導權限的重疊性，府際關係因之常起爭議衝突，甚至地方首長的聲望、民意基礎有直逼中央的趨勢，造成威脅。此一現代用語，即古代帝制中國之尾大不掉或功高震主的藩鎮效應。該用語起於1991年底蘇聯解體前之最大加盟國俄羅斯共和國總統**葉爾欽(Boris Yeltsin, 1931~2007)**抗衡蘇聯總統**戈巴契夫(Mikhail Gorbachev, 1931~2022)**

★視訊測驗：我國84~87年民選省長是誰？

3.108年起無預算

行政院不再編列臺灣省政府預算，使之徹底有名無實

人事行政

38

★文官制度的演進

1.專制君主—恩賜制時期

2.權貴階級—個人贍徇制時期

3.政黨政治—政黨分贓制時期

(1)19世紀英國兩黨制基本形成，隨著執政黨更替，經常引起政府官員大規模換班，官職視為戰利品

(2)1829美國總統傑克遜(Andrew Jackson, 1767~1845)推動官職政黨分肥制(分贓、spoils system)，8年任期內(1829~1837)大約1/5政府官員改由同黨籍者擔任。此後分肥愈演愈烈，持續半世紀，直到1883國會改革制定文官法(Civil Service Act)，改行功績制

4.常業文官—功績制時期

永業及功績制(career & merit system、才能>關係)
成為現代文官管理之普遍趨勢

人事行政

★現代人事行政運作的新趨勢

1. 法制化：法令規範
2. 功績化：才能為主，獎優懲劣
3. 專業化：公務複雜且專門化
4. 科學化：量化管理
5. 民主化：員工參與
6. 人性化：激勵與尊嚴
7. 公務倫理之強化：良善價值的內化與內控

人事行政

★政務官與事務官之源起

政務官概念從何源起？歐美民主國家本無政務官與事務官之區別，直到**1701**，**英格蘭國會**（Parliament of England）通過王位繼承法（Act of Settlement），明文規定「**凡接受英王皇家薪資及年金的官吏，除各部部長及國務大臣外，均不得為國會下議院議員**」，英格蘭王國開始萌芽的內閣制政府，才逐漸形成政務官與事務官有所區別的觀念，從此定制發展成為民主國家行政部門的常態性人事制度

人事行政

★政務官與事務官之功能

隨著政黨政治之發展，當代民主國家的行政部門人力系統普遍存在著政務官(Political Executives)與事務官(Permanent Civil Service)這兩個分別代表二種相互關聯，但本質不同的政府功能子系統

政務官代表「**政治功能**—**政務官強調領導、前瞻、價值、回應、衝勁等變遷層面功能**」，事務官代表「**行政功能**—**事務官講求專業、運作、效能、法制、永續等穩定層面功能**」，兩者共同構成行政部門人力組成，而且都扮演著「**雙重角色**」：既是維護公權力的治者(Governing Men)，也是為民服務的公僕(Public Servants)

人事行政

★政務官與事務官之概念界定

在行政學及人事行政之學理上，民主國家政府之政務領導團隊(行政部門之民選首長及政務官)乃「領導政府，參與大政方針之決策，以選舉勝利或政治任命為任職正當性之基礎，並隨選舉成敗、政策改變、首長提攜罷黜或臨時重大事件而進退之領導層次公務員」

民主先進國家之政府人力組成，除了政務官員外，必需建構功績型公共人力體制，甄選人數眾多的事務官(常務人員)輔佐執政，兩者共同構成國家的治理系統或統治機器

人事行政

★行政院與考試院之憲政職權分工

考試院憲定職權(憲法增修條文1992規定)：

- 1.創見：孫中山(1866~1925)五權憲法
源自中國科舉制度



1924攝於廣州

- 2.人事之完整職權(法制與執行)：

(1)考試

(2)公務人員之①銓敘、②保障、③撫卹、④退休

- 3.人事之法制職權(執行權歸行政院)：

公務人員之①任免、②考績、③級俸、④陞遷、⑤褒獎

- 4.非憲定之實務面人事職權：訓練、保險

人事行政

44

★行政院與考試院之憲政職權分工

5. **考試院職權弱化中**：108.12.10立法院三讀修正考試院組織法，第2條「考試院掌理憲法增修條文第6條第1項所定事項及憲法所賦予之職權」（109.1.8公布施行） $\longleftrightarrow$ 舊法「考試院行使憲法所賦予之職權，對各機關執行有關考銓業務並有監督之權」，取消考試院對各機關之考銓監督權，符合民進黨執政之遠程目標—廢除考試院
6. **人事雙重隸屬監督機制**：(1)各機關人事單位之**雙元領導**：機關首長暨上級人事機關。(2)就人事體系而言，上下層級人事機關(單位)彼此構成**一條鞭制**。(3)考試院職權 $\leftarrow$ **雙重法源** $\rightarrow$ 行政院人事權：行政院人事行政總處組織法規定「行政院為辦理人事行政之政策規劃、執行及發展業務，特設行政院人事行政總處」

人事行政

★考試院領導團隊

- 1.考試院院長、副院長、考試委員19人，任期六年，總統提名經立法院同意任命之
- 2.考試院會議：考試院院長、副院長、考試委員、考選部長、銓敘部長、公務人員保障暨培訓委員會主任委員、公務人員退休撫卹基金監理委員會主任委員(副院長兼任)合計24人組織之

★新制考試院(109.9.1起)

- (1)考試委員7~9人(名額簡縮)
- (2)考試委員同一黨籍者，不得超過總額1/2(全新規定)
- (3)考試院院長、副院長、考試委員任期為4年(任期縮短)
- (4)提名資格：大學教授10年以上聲譽卓著有專門著作、高
考及格20年以上簡任滿職10年成績卓著有專門著作、學
識豐富有特殊著作或發明者(修正規定)

人事行政

★人事機關的功能類型

1. 決策性人事機關：美國人事管理局、日本人事院
我國考試院、考選部、銓敘部、
行政院人事行政總處
2. 執行性人事機關：各部會及地方政府人事處
3. 裁決性人事機關：美國功績制度保護委員會
我國公務人員保障暨培訓委員會
4. 輔助性人事機關：各機關人事單位



授課完畢

謝謝聆聽 敬請指教

行政學 Public Administration

國立空中大學 National Open University