

## 內容析論

### 一、行政學的基本概念

(一) 行政學的範圍與內容：根據吳定教授的說法，若以「系統理論途徑」的觀點來看，行政學的範圍與方法應包括：

1. 先設理論：屬行政學的本質與發展。

(1) 行政學基本概念：以三種不同的角度加以剖析：

① 政治觀：可分成兩派：

A. 以三權分立為基礎：行政即政府行政部門所管轄的事務，行政只是三權中之一權，此觀點較狹隘。

B. 以政治為本位：政治是國家意志之表現，而行政乃國家意志的執行。

② 管理觀：將企業管理的觀點引進於政府，以提高效率達成目標，認為行政是對公務作有效處理的方法和技術。如：

A. 費堯 (H. Fayol)：行政即計畫、組織、領導、協調、考核監督等五大項目的功能表現。

B. 古立克 (L. Gulick)：以「POSDCORB」說明行政的內容，而其代表的意義為：可行的計畫 (planning)、合理的組織 (organizing)、有效管理組織人員 (staffing)、正確的領導 (directing)、協調各單位與成員 (coordinating)、定期報告 (reporting)、預算運用 (budgeting)。

③ 公共政策觀：公共政策就是「政府選擇作為或不作為的行為」，政府是政策的制定者與執行者，政策規劃與執行的過程即行政，故行政與公共政策為一體兩面，不可分割，其涵義如下：

A. 以公法為基礎的管理藝術。

B. 與公眾有關的事務，須由政府或公共團體加以處理。

C. 涉及政府部門的組織與人員。

D. 包括政策的形成、執行與評估。

綜上所述，可知行政學即對行政現象、事實做有組織、有計畫的科學研究所得之原理、法則和系統性的知識。

(2) 傳統理論（一九三〇年代以前）：管理技術學派、行政管理學派、動態管理學派、官僚型模學派等之理論重點及優缺點。

(3) 修正理論（一九三〇年至一九六〇年）：本期深受行為科學影響，包括霍桑實驗、動態平衡理論、理性決策理論、需要層次等理論之重點及優缺點。

(4) 整合理論（一九六〇年至今）：本期深受系統理論影響，包括系統理論、生態學及權變理論等之理論重點及優缺點。

2. 行政運作要素：屬轉換過程的硬體部分。

(1) 行政組織理論：包括各時期組織理論重點、組織類型研究、組織病象等等。

(2) 行政組織結構：包括垂直、水平分化之原則及管理等等。

(3) 我國行政組織剖析：包括組織體系介紹、缺失及未來之調整、革新等等。

(4) 人事行政基本理念：包括文官制度相關概念及問題。如：分贓制與功績制、政務官與事務官、專才與通才等等。

(5) 人事行政制度概論：包括公務人員考選、銓敘、任用、薪俸、考績、獎懲、升遷、福利、保險、訓練、進修、撫卹及退休等制度之介紹。

(6) 財務行政概論：主要包括預算、會計、決算及審計等制度。

### 3. 行政運作轉換：主要探討將投入要素轉換成產出過程中，需要採行的相關活動。

(1) 政策制定：探討政府決定作為或不作為，以及如何作為的相關活動。

(2) 政策執行：瞭解政策制定完成後，執行人員如何運用資源與管理方法，透過機關組織體系，順利推動政策。

(3) 政策評估：透過評估可以瞭解政策是否按原定計畫進行，是否達成預期目標及產生何種影響。

(4) 行政領導：包括探討領導的意義、基礎及有效領導的方法。

(5) 行政激勵：探討激勵意義、理論及有效激勵方法。

(6) 公部門勞動關係：探討公務人員勞動權利、義務及爭議處理等等。

(7) 府際關係：包括各級政府間的垂直、水平關係之探討，並評論我國四級制行政體制之缺失。

(8) 危機管理：說明危機管理的意義、重要性、策略與作法。

### 4. 行政運作產出：具體而言，包括服務、財貨、法令及宣示、活動等等。

(1) 行政功能：探討如何運用行政權發揮行政功能，及公、私部門行政功能之比較。

(2) 行政績效：探討生產力意涵、影響行政績效因素及衡量模式。

(3) 行政責任：探討行政責任意義及其與行政裁量的關係。

(4) 行政中立：探討行政中立意義、外國制度及我國推動行政中立之途徑。

5. 行政運作回饋：回饋目的主要是透過投入與產出的比較，檢驗產出部分不足之處，再重新由轉換過程加以修正。

(1) 行政溝通：探討溝通的意義、要素、種類、媒介、障礙及有效溝通方法。

(2) 行政資訊管理：探討管理資訊系統、決策支援系統、辦公室自動化三大主題。

(3) 衝突管理：探究組織內、外衝突的原因及管理衝突的方法。

6. 行政學的未來：對各種行政事實與現象進行系統性研究，以對實際行政運作產生助益。

(1) 行政革新：瞭解行政革新的意義、迫切性、作法、障礙及克服之道。

(2) 公共行政與民主政府：探討民主行政的真諦、公共利益的意涵及如何推動民主行政。

(3) 邁向二十一世紀的公共行政：探討公共服務在面對即將來臨的二十一世紀之前，如何調整本質及預作因應。

## (二) 行政功能的分析：

### 1. 行政功能的特質：

(1) 基礎性：行政功能乃政府之基礎，行政人員執行公務之行爲乃行政功能之展現，以完成政府使命，達成國家目標，謀求人民最大幸福。

(2) 服務性：政府業務主要在爲民服務，或舉辦各種公共事業，不以利潤爲目的，如公車、自來水、圖書館等等，民主時代政府服務之良窳爲民意支持與否之根據。

## (二) 獨立制（人事獨立機關）：

1. 獨立制（人事獨立機關）為我國所獨有之制度：我國憲法第八十三條規定：「考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、升遷、保障、褒獎、撫恤、退休、養老等事項。」可見考試院總攬全部人事行政權，統一決策與執行，就此一特性而言，類似美國的部外制（一九七八年之前）；但就地位而言，考試院卻獨立于行政院（權）之外，彼此平行不相隸屬，故宜稱為「人事獨立機關」或稱「獨立制」或「院外制」，以示有別於人事幕僚機關地位的「部外制」。

2. 考試院雖仍是最高考試機關地位，但已不擁有全部完整的人事權：考試院僅掌考試、銓敘、保障、撫恤、退休五項完整職權（決策與執行權），而任免、考績、級俸、升遷、褒獎五項僅掌法制事項（已無執行權，不完整職權）。另一方面，行政院依憲法增修條文，得設「人事行政局」（人事官僚機關）。因此，我國最新的人事行政管理機關的制度結構，是「獨立制」與「幕僚制」並容的折衷結構型態。

## 三、文官系統的結構類型——人事分類制度

### (一) 職位分類：

1. 產生背景：職位分類人事管理體制的概念源自於美國，雖然此一概念早在一八五〇年代即出現，但是其正式運用是由芝加哥市政府自一九一一年才開始引進，而美國聯邦政府則從一九二三年開始實施職位分類體制，並不斷地加以修訂適用。

## 2. 基本意涵：

(1) 「職位分類體制」的特色是運用科學化的技術理性進行人事管理，以「職位」做為人事管理的核心點，職位就是一種工作所具之職務與責任。在這個體制下，所有人力的需求、價值和發展都因著職位而來，「為事擇人」是此一體制下人事管理如何運作的最貼切邏輯。

(2) 職位分類係以事為中心，將政府中常任文官職任就其業務性質分為若干職組、職系，然後再按工作的繁簡難易、責任的輕重，以及所需資格條件的高低，分為若干職級，將每一職級給予準確的定義和說明，製成職級規範，以作為對文官管理的基礎和依據。

(3) 在職位分類結構之中，文官本身的等級和行政系統中的職位等級合二為一，官與職融為一體。沒有品位分類結構中那種獨立於職位之外的官階。總之，職位分類是以「事」為中心，等級隨職而定，而非隨人而走。

## 3. 建立方式：

(1) 職位的建立方式是透過職位「分類」的工作而得到解決。分類的程序則是根據下列兩個準則面向：

① 工作性質面向：指的就是工作種類的區分，譬如說，最粗略的分類是行政類工作和技術類工作。

② 工作條件面向：是指工作的繁簡難易、工作的職責輕重和工作所須資格條件等狀況的綜合判斷。

(2) 職位分類的程序是先將所有工作依其性質分類，一般而言，分類數目的多寡應與高等教育的專業分科配合，因為工作性質代表的是工作的專業性，而不同的工作種類就稱之為「職系」。再依工

作程度將所有工作予以區分列等，稱之為「職等」，將職系和職等交叉就變成一個分類體制，然後政府內每一個職任就可根據工作分析結果，將之歸入適當的職系與職等，以該分類體制做為人事管理的基礎。

#### 4. 特點：

(1) 職位分類結構，以職位為基本元素，以職系、職組作為橫向的座標；以職級、職等作成縱向的座標，從而交叉構成之。每個職位都可以在分類結構中找到自己的位置。這種結構設計，是建立在科學化和系統化的基礎上的。其特點如下：

- ① 因事設職，按職擇人，人盡其才，同工同酬。
  - ② 職位分類重視專家的功用，強調達到專才專用。
  - ③ 重視科學管理與效率，強調任何職務都要有詳細的分析與說明。
  - ④ 強調權責分明，名實統一，守法負責，分工合作。
  - ⑤ 實行職位分類首先要做好工作評價、職位歸級等一系列準備工作，故難度比較大。
  - ⑥ 在職位分類制度下，係以工作鼓勵公務人員，因為只有多重負責任，工作的職責較為繁重，方能得到較高的報酬。
  - ⑦ 在職位分類制度下，公務員種類區分較複雜，分工細密。
  - ⑧ 在職位分類制度下，職等劃分較多，且採專才專業原則，非經評量鑑定不能升等。
- (2) 職位分類結構，由下列諸要素構成：
- ① 職位 (Position)：分配給一個官員或職員，包含有職務與責任的工作。職位是職位分類結構的

基礎，由它構成形形色色的職系和高低不等的職級。

② 職系 (series)：指工作性質相同，而責任輕重和困難程度不同的一些職位系統。簡言之，一個職系就是一種專門職業。

③ 職組 (group)：指工作性質相近的若干職系的集合。

④ 職門 (service)：若干工作性質大致接近的職組歸納為職門。它是職位分類結構中最粗略的輪廓。

⑤ 職級 (class)：工作性質、職務、責任、技術（困難程度）、教育等因素相同若干的職務構成職級。它是職位分類結構中最重要的概念。不同職級其各自包含的職位數量是不一樣的，少至一個，多至數千。

⑥ 職等 (grade)：工作性質或主要事務不同，但困難程度、職責輕重、工作所需資格條件充分相同的所有職位歸納成職等等。

5. 職位分類辦理步驟：辦理職位分類的方法和過程不盡相同，但一般都經過下列步驟：

(1) 職位調查：

① 利用多種調查方法，如訪問法、觀察法、填表法、會議法和綜合法等，廣泛蒐集有關分類職位的各種資料，包括職位的業務性質、數量、工作時間和工作方法等，以此做為職位品評和歸級的依據。

② 職位調查需要蒐集的資料可以分為兩類：一類屬於職位本身的資料，包括：工作內容、責任、職權、所需資格等；一類屬於所有機關的資料，包括：機關權限、部門權限、部門工作流



程等等。

(2) 職系區分：在職位調查的基礎上，按照業務性質的異同，將職位劃分為若干職系，這一步工作稱為「職系區分」。若干工作性質鄰近的職系歸為一個職組；若干工作性質大致接近的職組歸為一個職門。

(3) 職位歸級：又叫「職位歸類」或「職位歸格」。所謂「職位歸級」是在職位調查的基礎上，經過職位分析和職位品評，將各個職位歸入其應屬的某一職級。

(4) 制定職級規範：職位歸級工作完成之後，即可制定職級規範。職級規範又叫「職級說明書」，是指用文字描述一個職位的書面文件。其內容通常包括：職位名稱、職位定義和編號、該職位的任務與職責範圍的說明、工作學例與擔任該職位工作所需要的資格條件。其中資格條件又包括：教育程度、經驗、能力、技能和個人身體特點等等。

#### 6. 優點：

(1) 建立公平合理的薪給制度：即凡屬職位之工作種類、困難程度、責任輕重及所需資格充分相似者，則歸併為同一職級，支領同一薪給幅度的工作報酬，以符合同工同酬的原則，促成薪給制度之公平合理化。

(2) 提供考試任用的客觀標準：職位分類之實施與採行，應先舉行職責事實調查，以確定職位所需資格條件、應具備專業知識與技能，並明白訂定於職級規範中，使考試及任用的標準客觀化。

(3) 便於訓練及進修：訓練進修計畫之訂定，應以職位之工作內容及升遷系統為依據，而在職位分類之下，職級規範為工作內容之說明，自可便於訓練進修計畫之訂定。

(4) 明示升遷途徑：升遷時應依職級循序漸進，同時在本職系或性質相近職系內方可升遷，因而界定

了升遷之範圍，也明示了升遷途徑。

(5) 促進考績之公平：在職位分類制度下，職位之職責內容均明訂於職級規範中，因此，在考績上，自可依各職位之職級規範內容訂定標準，據以實施，可使考績標準具體化，考績趨於客觀、公平、合理。

(6) 健全機關組織：實施職位分類，應先調查分析職位之職責事實，有助於明確劃分權責及權限。

(7) 改善主管與部署間的關係：實施職位分類，可使每一位工作人員均能各安其位，各盡其責，減少人事糾紛，促成主管與部署間的關係。

#### 7. 缺點：

(1) 忽略「人」的因素：職位分類是依據職務中工作的性質、工作繁簡難易、責任輕重以及所需資格條件的高低，加以分類，對於任職人員個人狀況完全不予考慮。

(2) 過於精細的專業區分：職系的區分本應反應社會的分工與專業，但因職系劃分過細造成人才甄補上的困難。

(3) 職等間的界限不清：由於職等區分過多，以致等與等之間，在工作難易與職責輕重上難以分辨。

(4) 造成遷調及永業發展的困難。

#### (二) 品位分類：

##### 1. 意義：

(1) 所謂「品位分類制度」，是以「人」為中心。就公務人員個人所具有的資歷，做為分類的標準與依據，也就是依任職之公務人員予以分列品位等第。換言之，政府在進行人事管理時，並不是以