

人事主管之

職

能

許南雄

人事主管為各機關首長用人行政之樞紐，在今日行政改革運動中，其作為更是人事革新成敗之關鍵。概括言之，人事主管之職責已日趨繁雜，其功能也已漸形積極化、專業化，而其角色也因此顯得更為重要、特殊；茲試就人事主管之職責、功能與角色析論於後：

壹、人事主管職責之繁雜

現代行政制度之運行，不特首須政策目標之正確、法令制度之健全，尤且需要嶄新的管理方法與技術；但無疑的，這一切均有賴於各機關領導人才（首長、主管）之靈活運用。就一般行政主管（包括人事主管）來說，欲其靈活運用，使政策、法制、管理配合得宜，談何容易？所謂「領導不易、主管難為」便是這個道理；此中，主管職責之繁雜恐為癥結所在：

第一、「主管」一職所需的資格條件須高於一般非主管員工，依學理的觀點，即「主管人才」與「非主管人才」必有差別。但一般員工絕非「天生」的主管人才，通常總是由「非主管」晉陞為「主管」；照理，員工之晉陞即明示其工作知識、技術、能力之增進，否則雖身為主管，又如何能贏得上級的信任、同僚的支持與部屬的愛戴？但須知主管人才之工作知能等等不是一蹴可幾的，誠如管理學下卡茲博士（R. L. Katz）所說：行政主管人才須具備工作技術（technical skill）、人性瞭解能力（human skill）及駕馭理念之技巧（conceptual skill）；且主管職位愈高，其所需之人性、理念駕馭能力

too hard-nosed) 之主管每遭反感，軟作風 (too soft) 之主管又被譏為消極^③，如何免於矛盾之困擾而又積極？擬由下述人事主管之功能與角色解答之。

貳、人事主管之功能

人事主管是人事單位的「主角」，亦為各機關整體行政的「配角」，此種地位係由傳統人事體制逐步蛻變而來，所謂傳統人事體制約如下述：

(一)公務人員非經考試不得任用——文官之任用須經考試，此制創始於吾國；我國實施文官考試一千年後，歐美諸國也相繼採用——英國始於一八七〇年，德國一八七三年，法國一八八二年，美國一八八三年，日本一八八五年^④，歐美各國採行此制，旨在打破政治分贓、建立獨立行政；即政治首長不得引用私人或分贓公職，且強調行政之安定必須獨立於政治首長進退交替之外，故文官考試而後任用乃成為「行政安定與中立」(Administrative stability & neutrality) 之基石。此一建制用意可謂深長，惟自二十世紀後半葉以來，政治責任制度日趨健全，行政管理尤趨於積極而專門，人事行政之重點乃漸由「防止政治首長任用私人」發展至「如何廣泛延攬行政人才」；由英美歐陸諸國的例子來看，許多行政人才競往企業界，更有一些不屑於參加公務考試者，尤其現代行政的寵兒——科技專才更不易由傳統的考試任用法所羅致。我國歷代之考試制度所以歷久不衰，主要係因為該制度與其制度成長之社會環境有甚密切之關係，一則文官考試每受「賢者在位、能者在職」的人事哲學之影響，再則金榜題名每須「十年寒窗」的磨折，亦恰為帝王政治籠絡及恩寵書生之途，而且此制更是歷代農業社會裏，讀書人一舉成名、學優而仕之不二法門。今則社會開放，文官即公僕，且行行出狀元，如仍堅持傳統之「公務員非經考試不得任用」一制，恐怕有不少特殊人才及非常人才仍會流落政府機關之外，這對整個社會來說，雖無損失；但對政府而言，却甚可惜，因為「最好的政府需有最好的人才治理」(The best government must have the best people to operate it)。

(二)公務員法令之統一與執行——凡建立文官制度，必訂有各種不同形式的人事法令，故集中立法而統一執行乃成自然之趨勢，於是人事主管之主要功能乃成為人事法令之制定與執行。惟法令雖可保障一般文官之進退昇遷，却亦能

也愈高^①，尤其現代公共行政的領域裏，高級行政主管兼負政治角色 (Political Role)、參與政務決策；所需資格條件如此之高，主管人才豈能隨拾即得？

其次，行政主管之職責乃係運用領導、計劃、決定、溝通、協調等技巧使政策、法制、管理配合進行，暢通無礙；然而上述種種行政技巧不僅為「學」(Science)，亦為「術」(Art)；學理日新月異，技術翻新出奇，實非一般墨守成規、抱殘守闕者所能盡其全功。尤其每位行政主管都介乎「上令下行」與「下情上達」之間，亦介乎「組織」(內部)與「環境」(外部) Organization and Environment 之間；欲其不偏不倚，內外兼顧，不是容易之事。

人事主管既為行政主管之「+」，故上述兩點同樣可以襯托出人事主管職責之繁雜。但人事主管之職責繁雜又另有其特殊之處，此即承受「雙重監督」(Dual supervision) 之困擾，及飽受「幕僚與業務單位衝突」(Conflict between Line and Staff) 之僵局所致。此所謂「雙重監督」係指人事主管上有機關首長與人事長官之二元領導；萬一有了抵觸，何去何從？縱然不致摩擦，又如何兼顧？至於幕僚與業務單位之衝突，更為行政死結之一，人事行政係一種幕僚行政 (Public personnel administration is the staff function) ^②，幕僚行政之存在係為業務部門服務 (非為牽制)，但幕僚單位也自有其立場，否則如人事、會計等制度便可能在「缺乏行政責任體制」下浮遊無遺；此兩種矛盾對於一位積極有為之人事主管直是一種打擊，於是，硬作風 (能蕭規曹隨嗎？)

限制特權人才之發展，故行政首長於非常時期求非常人才之時，一般公務員法令可能即致制足適履，傳統的人事主管唯人事法令是從，現代的人事主管則能蕭規曹隨嗎？

(三)人事一條鞭制的維護——文官制度建立的初期及一般實施人事獨立制度的國家 (如我國)，人事管理機構自成系統而成一條鞭制。其優點在能貫徹人事政策，其缺點則有礙整體行政之建立。如英國似為歐美第一個建立文官制度的國家，但英國自始反對人事一條鞭制，其文官考選雖然獨立，但一般人事措施則由財政部負責，一九六八年十一月，英國始設置文官部 (Civil Service Department)，但這並不是說英國已改行人事一條鞭制，只能說是人事行政專業化的結果，更何況文官部的部長例由身為貴族院議員而不能出席下議院的掌璽大臣 (Lord Privy Seal) 負責，且政府各部門之人事處長也都由各部長自行任用，這顯然不是人事一條鞭制。至於美國，於一八八三年即設有獨立的文官委員會 (CSC) 主管人事業務，該委員會隸屬於總統，地位顯著，曾被譽為「總統的手臂」(Arms of the President)，但這手臂今日的功不能不過是美國總統人事政策及一般人事法令的建議者、諮詢者而已，聯邦政府各部門的人力政策及人事措施多能權宜自主，其非人事一條鞭制也甚明顯。由此可見上述傳統人事體制已日漸退化，現代積極性、動態性的人事主管功能乃因此形成。此種功能係謂人事主管於新的人事體制中發揮積極有為的角色，以人力支援業務部門，並配合各行政機構之行政發展，前者可說為「主角」的功能，後者則為「配角」的形態。而新的人事體制必由下述分明之：

新的人事體制係針對上述傳統功能改進而來，其背景則為功績制度 (meritocracy) 形成後之逐步發展的新文化結構。功績制度實即人才主義，取才要求公開競爭、用人則重人才績效；此一理想雖古已有之，却每受社會背景影響而變質。學者馬克士 (F. R. Marx) 曾分別歷來各種不同的取才制度，如君主制度下，人才本諸帝王家臣；階級制度下，人才取於特權；分贓制度中，人才來自分贓；現代社會才有所謂功績行政 (merit bureaucracy) 的影響^⑤，而現代功績行政實受自教育普及、平等主義 (egalitarianism) 的影響^⑥，這就是上述所謂功績制度下的新文化結構。如此說來，現代人事主管應即為功績行政之推動者。按我國歷代之科舉制度旨在取才，且用人行政時有發明，遠溯秦漢、奠基隋唐，明清猶有發揮，其皆以功績制度為理想殆無疑義；惟