

第一章 緒論

第一節 研究緣起與動機

台灣在地方自治方面，近幾年來產生了前所未有的重大變革，民國八十三年立法院三讀通過省縣自治法與直轄市自治法，使我國地方自治邁入法制化的新里程碑，民國八十八年一月二十五日總統公布地方制度法，確立凍結省府層級，縣市一躍而成為地方自治的主軸。

壹、我國地方自治過程簡述¹

自民國三十四年台灣光復後，由於國際、國內政治情勢仍動盪不安，政府的管理採取中央集權形式，導致地方自治無法落實，民國三十九年行政院以行政命令頒布「臺灣省各縣市政府實施地方自治綱要」後，地方自治才正式開始，但與憲法所規範的地方自治尚有落差。民國七十六年七月十四日中央政府頒布解嚴令，宣布解除戒嚴，民國八十年四月二十二日國民大會廢止動員戡亂時期臨時條款。此二項措施，使地方地方自治法制化之議題受到重視，民國八十一年五月二十七日國民大會三讀通過憲法增修條文，明定各省、縣地方自治應以法律定之，立法院始據以制定省縣自治法及直轄市自治法，開啟了我國地方自治法制化的時代。

但省縣自治法及直轄市自治法，除了省長及直轄市長由官派改為民選，具民意基礎及省府組織大幅擴充外，在縣市政府以下無任何改變。民國八十四年底總統召開「國家發展會議」作成「精

¹ 呂育誠，《地方政府管理》，台北，元照，民 90，頁 15-19。

簡省級政府組織」之決議，民國八十六年七月十八日國民大會通過憲法增修條文，將省級政府排除於地方自治之外，依據上述憲法增修條文，立法院於民國八十八年一月據以制定地方制度法，取代了省縣自治法及直轄市自治法，成了現行地方政府運作基礎。

貳、縣市的崛起與縣市政府人事體制及組織之變遷

地方制度法施行後，縣市在精省效應之下，順理成章成為地方自治的主要角色，中央政府對於地方事務，在精省前，大致上僅須面對北、高二市及台灣省。精省後，除北高二市外，則須直接與原省所轄之二十三縣市（包含金門及連江縣）對話。

依照地方制度法之規定，地方人事體制與省縣自治法、直轄市自治法主要差異如下：

一、取消省長及省議員之選舉，省主席、副主席、省政府委員、省諮議員均由行政院長提請總統任命之；省政府受行政院指揮監督，承行政院之命，監督縣市自治事項或執行行政院交辦事項（第八至十一條）。

二、明定直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體（第十四條）。

三、直轄市置副市長二人，職務均比照簡任第十四職等，由市長任命，報請行政院備查（第五十五條）。

四、縣（市）政府置副縣（市）長一人，職務比照簡任第十二職等，人口在一百二十五萬人以上者，得增置副縣（市）長一人，均由縣（市）長任命，報請內政部備查；縣（市）政府一級單位或機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法令任免外，一級單位主管中三人得由各該縣（市）長以機要人員方式進用；人口在一百萬人以上，未滿一百二十五萬人者，得增置一人；人口在一百二十五萬人以上者，

得增置二人（第五十六條）。

五、人口在三十萬以上之縣轄市，得置副市長一人，以機要人員方式進用（第五十七條）。

六、直轄市、縣市政府及鄉鎮市公所之組織，均由內政部擬定準則，報行政院核定；各級政府依準則擬定自治條例，經議會（代表會）同意後，報上級政府備查；所屬機關學校之組織規程則由各級政府自行訂定（第六十二條）。

由上述可知，縣市地位提昇，縣市政府人事體制朝較開放的方向設計，其組織規模及員額，亦必須加以調整，以填補精省後，原省府所遺留之業務真空。內政部爰依地方制度法第六十二條之規定，擬定地方行政機關組織準則並經行政院核定施行，其規定與以往台灣省政府所制定之各級政府組織規程準則亦有不同，主要重點規定如下：

一、規定地方行政機關範圍與其組織法規之制（訂）定及報備程序、組織之層級、名稱及其設立、調整或裁撤之原則與組織法規內容應包括事項等。以上均為原則性規定，取代省府主導時期之統一規定。

二、配合地方制度法第五十六條規定，縣市政府置副縣市長、部分一級單位主管得由縣市長以機要人員進用，縣市政府亦得依公務人員任用法置參議三至五人。

三、規定各級政府所屬機關或內部一級單位及單位內部分工的數額上限，但不直接規定應設何機關或單位、得設何機關或單位。

四、縣市政府員額總數，係依照個別人口、面積、自主財源比率等因素計算；鄉鎮市公所則依其人口數計算之。

五、地方行政機關應定期辦理組織及員額評鑑，作為機關組織之設立、調整或裁撤及員額調整之依據。

六、地方行政機關之聘僱人員、技工、工友人數及用人計畫所需人事費用，應循預算程序辦理。

七、地方行政機關增加員額時，應配合預算之編列，相對精簡現有聘僱人員。

地方行政機關組織準則對組織及內部單位的設置採取較彈性的規定，員額方面則直接定其總員額，由縣市政府依其財政狀況在規定之總員額內自行增減。雖然地方制度法與地方行政機關組織準則賦予地方政府更大的彈性空間，但中央政府的控制與影響力並未因此有重大改變。易言之，中央一方面雖肯定地方自主的重要性，而願意下授權力，另一方面卻又希望維持地方政府管理運作的主導權，所以我國地方制度係採「逐步放寬」的方向發展²。但儘管如此，縣市政府之組織權、用人權與凍省前相較下，已是不可同日而語。

我國地方自治從行政命令時期到制定省縣自治法到制定地方制度法之演變歷程觀之。法制架構係從「重中央，輕地方」演變到「重省市，輕縣市，無視鄉鎮」³再演變到目前「中央與縣市」，人事體制及組織之設置亦然。地方制度法施行前縣市政府編制小及員額少，職務列等偏低，人員工作重、待遇低、升遷機會少。地方制度法施行後，編制及員額如前述大幅提昇，職務列等部份，考試院於民國八十八年將縣市政府一級主管之職務列等由薦任第九職等調高為簡任第十至第十一職等⁴，雖其他職務並未相對調整，但至少已突破長期以來將縣市政府視為最低層級機關的邏輯。

² _____，地方制度法施行後地方人事管理的發展途徑—融合地方自治機制，人事管理須因地制宜，《考銓》第20期，民88年10月，頁36-51。

³ 紀俊臣，修憲後新地方政府之組織管理，《考銓》第14期，民87年4月，頁21-33。

⁴ 公務人員人事體制分為簡任、薦任、委任三個官等，各官等內細分職等，共分十四個等，第一職等為最低職等，第十四職等為最高職等，其架構為簡任官等內分第十至第十四職等，薦任官等分第六至第九職等，委任官等分委任第一至第五職等。

初看之下，似乎縣市政府多年來人事體制及組織編制缺失之處將漸改善。然而，縣市政府在精省前，台灣省政府對於縣市政府向以統一集權式的管理。各項業務規劃、工作流程及執行細節等，省府均有完整嚴密的規定，縣市政府僅須依省府規定執行即可。精省後，省府地位及功能限縮，此一重任轉換至各縣市政府本身，亦即縣市政府已由純執行機關轉換成規劃及執行機關雙重角色。其組織規模擴大，一級主管職務列等調高，至少可吸引人才，但仍須有健全的文官制度才能提高機關的效能，此時縣市政府人事機構實為此一任務之樞紐。

各縣市政府人事機構係依據人事管理條例之規定設置，該條例第二條及第三條規定，總統府、五院、各部、會、處、局、署、各省（市）政府，設人事處或人事室。總統府所屬各機關；各部、會、處、局等所屬各機關；各省（市）政府廳、處、局；各縣（市）政府；各鄉（鎮、市、區）公所等設人事室或人事管理員。另依行政院人事行政局頒布之行政院所屬各級人事機構人員設置管理要點之規定，以縣市政府之組織規模目前均設人事室，本文所稱之縣市政府人事機構現為縣市之人事室。

由於行政院所屬各級人事機構人員設置管理要點規定，行政院及其所屬各機關、學校、事業機構之人事管理，由人事行政局掌理；人事人員之任免、遷調亦為人事行政局掌理，所以人事機構為「一條鞭」制⁵。各級人事機構一方面須執行銓敘部及行政院人事行政局所推動之政策，一方面為各該機關首長之人事幕僚，實質上其任務職掌是執行人事管理工作。各縣市政府由於地自治

⁵ 一條鞭制係指機構的設置及編制均由業務主管上級機關核定，人員之派免、遷調、考核等由業務主管上級機關辦理，業務並受其指揮監督，此即為「統一管理」或稱「一元管理」，又稱「一條鞭」制，我國現行警察、人事、主計、政風四種人員仍均採取此種制度，容後再詳述。

後自主性增強，人事機構除辦理上述人事管理工作外，未來角色及功能能否轉化提昇，使縣市政府在人事服務、人力資源、人員士氣等各方面能因地制宜訂定合適之政策或管理措施，進而提昇縣市政府之生產力，也是本文的研究之緣起與動機。

第二節 研究問題與目的

地方自治一大特色即是因地制宜，國父曾說：「同一教育也，濱海之區宜側重水產，山谷之地宜側重礦業或林業。」是因地制宜最佳寫照。台灣地區南北約四百公里，雖民情差異不大但地理環境不同，各縣市有不同的特色及發展方向，縣市政府施政方針必針對其特色訂定，以符合民眾之期望。因此，在縣市政府地位及功能提昇後及各縣市情形各有不同情況下，縣市政府人事機構角色與功能必須因應改變，惟要如何改變？未來如何發展？國內學者施能傑認為，人事部門必須轉化成人力資源部門，亦即人事部門應儘速建立新的遠景文化，致力成為政府部門的人力資源管理權威，提供引導各政府以人力為競爭優勢的資源，是強化政府競爭力的主要手段⁶；華力進教授則主張人事部門應效法企業精神，須有人力資源的觀念或成為人力資源部門⁷。以上觀念對於縣市政府人事機構如何從以往偏向被動、執行、消極之人事管理角色與功能轉換成兼具主動、規劃、積極之人事行政及原來人事管理角色與功能極具啟發作用。本文經蒐集資料加以探討分析，假設在角色能隨時代潮流轉換、功能上能增強，各縣市政府則可在中央法規範圍下各自發展獨特的人事政策及人力資源管理。並就研究發現提出建言，使各縣市政府均能有一積極性專業幕僚，輔佐縣市長建構具前瞻性的人事政策及羅致培育地方公務人才，厚

⁶ 施能傑，人事部門的新責任，《人事月刊》第29卷第3期，民88年9月，頁22-27。

⁷ 考試院編印，《文官制度與跨世紀國家研討會專輯》，民85年6月，頁65-66。

植地方建設的基礎。因此本文根據研究主題及背景、動機等分析結果，導出主要研究問題為：

- 一、地方制度法施行後，縣市政府人事機構目前的功能為何？
- 二、地方制度法施行後，縣市政府人事機構應具何功能？
- 三、現行人事一條鞭體制對於人事機構的角色與功能影響如何？應如何改進？
- 四、現行人事一條鞭體制與地方制度法之施行有無扞格之處？

根據主要研究問題進一步分析，可以瞭解地方制度法施行後縣市政府人事機構在法令制度改變後，角色與功能轉化的方向，本文將透過各研究問題轉換為操作性概念，以問卷、訪談方式，一一解開問題，並加以分析，找出具體結論與建議方案，做為縣市政府人事機構發展的方向之參考。綜上所述，本文之研究目的是期望縣市政府人事機構轉化成：

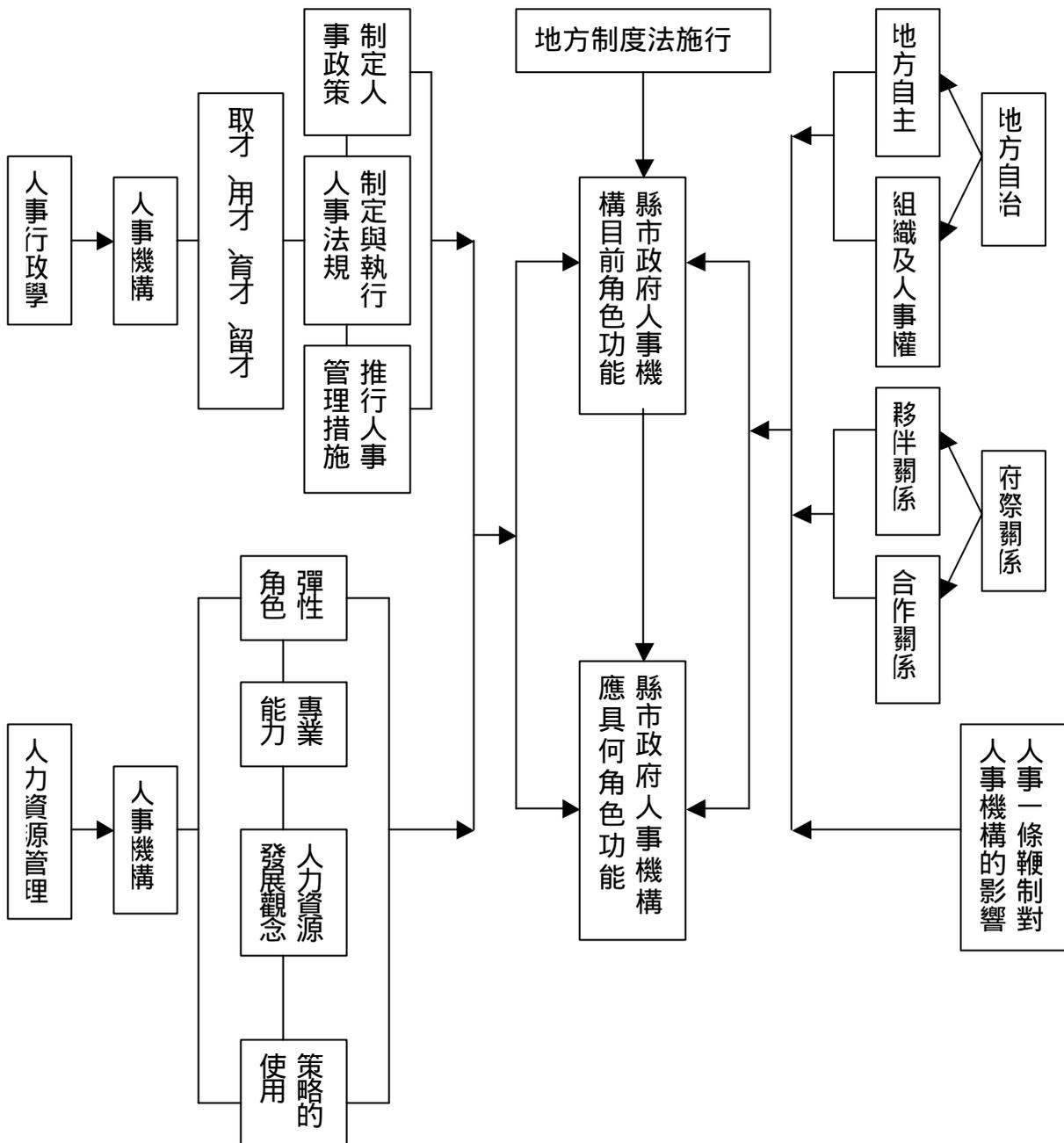
- 一、推動效能政府的火車頭。
- 二、制定地方人事政策之人事行政機構。
- 三、造就地方政府人力優勢的人力資源管理專業部門。

第三節 研究架構

人事機構原本不論各層級，其本質是一樣的，但落實地方自治後，中央與地方政府之人事機構在行政生態下，會有不同發展。本文以縣市政府人事機構為對象作研究，由研究緣起與動機、研究問題與目的導出地方制度法施行後，縣市政府人事機構角色與功能如何發展轉化之主題。接著本文以地方自治、人事行政、人力資源管理、府際關係等，作為縣市政府人事機構角色與功能發展契機的理論基礎。再來先剖析縣市政府人事機構現行之角色功能，後再對縣市政府人事機構應具何功能作研究分析，並對人事

機構具關鍵作用的一條鞭制度分析其有無影響人事機構之功能。期能就所發現與以予以彙整析論，並提出建言供參考，綜上所述本文研究架構如下圖：

圖 1-1 研究架構



第四節 研究方法與設計

壹 研究方法

本研究之對象係縣市政府人事機構，因此訪問對象為本研究之標的團體，即縣市政府人事機構之人事人員，做全面性的問卷調查，才能獲得真實寶貴的資料。針對本研究關鍵人物縣市政府人事室主任及行政院人事行政局業務主管作深度訪談，使宏觀及微觀角度兼具，強化本研究之實證基礎。

本文採取四種研究方法，分別為文獻探討法、直接觀察法、問卷調查法及深度訪談法，分述如下：

一、文獻探討法

蒐集國內外有關人事機構之理論，包括書籍、期刊、學術論文、政府出版品及學術團體集會研討資料等，以作為理論基礎及縣市政府人事機構角色功能探討分析之依據。

二、直接觀察法

就筆者平時業務接觸範圍與研究相關事項進行觀察，由於地方制度法施行後，縣市政府人事機構角色功能係潛移默化的轉變，觀察法有助於本文對演變過程之研究。

三、問卷調查法

本文為研究縣市政府人事機構角色功能，採用橫斷法設計（cross-sectional design），以台灣省二十一縣市政府人事機構之人事人員為調查母體，由於人數為三九一人，採普查方式進行。

四、深度訪談法

針對縣市政府人事機構未來發展之可能、方向等等作訪談，訪談對象包括縣市政府人事室主任十人、主管縣市政府人事業務之行政院人事行政局科長以上職務人員等。

貳 研究設計

樣本之選取，本文係研究地方制度法施行後縣市政府自主性增強，縣市政府人事機構功能與角色是否依此趨勢亦增強與變遷。因此研究對象係台灣省二十一縣市政府之人事機構。目前二十一縣市政府人事機構之人事人員總計三九一人（見表 1-1），以採普查方式做問卷調查。深度訪談對象的選取，限於時間與經費的關係，採便利抽樣方式，依縣市之人口、⁸及縣市政府得設立之一級單位局、室數⁹並考慮地區均衡性，選取具代表性之縣市政府人事室主任十人（見表 1-2）。選取結果，北部以台北縣、桃園縣人口較多之縣為代表；中部則選取都會型態之台中市、較半都會型之台中縣、農業型之彰化縣與唯一不濱海之南投縣；南部則選取都會型之台南市與半都會型之高雄縣；東部以宜蘭縣為代表；再加上唯一離島地區之澎湖縣。另專訪人事行政局主管地方人事機構的科長以上職務人員。

表 1-1 台灣省二十一縣市政府人事室員額統計表

縣市別	員額數
台北縣	26
桃園縣	20
新竹縣	15
苗栗縣	16
台中縣	22

⁸ 以戶役政為民服務公用資料庫網站 <http://www.ris.gov.tw/> 民 88.1.1，民國九十一年七月底統計之各縣市人口數為基準。

⁹ 依地方制度法第十五條之規定，縣市政府一級單位局室設立規定：縣市人口未滿二十萬人者，不得超過十四局室；二十萬人以上，未滿七十萬人者，不得超過十六局室；七十萬人以上，未滿一百二十五萬人者，不得超過十八局室；一百二十五萬人以上，未滿二百萬人者，不得超過十九局室；二百萬人以上，未滿三百萬人者，不得超過二十一局室；三百萬人以上者，不得超過二十三局室。

彰化縣	22
南投縣	20
雲林縣	21
嘉義縣	21
台南縣	22
高雄縣	22
屏東縣	18
花蓮縣	20
台東縣	16
宜蘭縣	20
澎湖縣	13
基隆市	13
新竹市	14
台中市	20
嘉義市	14
台南市	16
合計	391

資料來源：行政院人事行政局地方人事行政處，民 91 年 10 月

表 1-2 訪談選取對象

縣市人口數區分	縣市政府設一級單位局室數	縣市別	選取之縣市政府人事室主任
300 萬人以上	23 個	台北縣	台北縣
200 萬人以上，未滿 300 萬人	21 個	---	---
125 萬人以上，未滿 200 萬人	19 個	桃園縣、台中縣、彰化縣	桃園縣、台中縣、彰化縣
70 萬人以上，未滿 125 萬人	18 個	雲林縣、屏東縣、台中市、台南市、台南縣、高雄縣	台中市、台南市、高雄縣
20 萬人以上，未滿 70 萬人	16 個	宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、南投縣、嘉義縣、台東縣、花蓮縣、基隆市、新竹市、嘉義市	宜蘭縣、南投縣、
未滿 20 萬人	14 個	澎湖縣	澎湖縣

第五節 相關名詞定義

本文研究主題為縣市政府人事機構角色與功能之研究，許多相關名詞先求一致的定義，以確立本文研究的範圍。

壹、人事行政與人事管理

人事行政 (Personnel Administration) 係指政府機關中，對人事政策、方針及制度之制訂，以及對全盤人事之規劃、調整及協調等功能或活動。人事管理 (Personnel Management) 係指對既定人事政策之具體執行，及依制度實際運作應用而言。¹⁰

表 1-3 人事行政與人事管理區別

	範圍	層次	性質	適用對象
人事行政	廣	高	政策性 理論的	政府機關專用名詞
人事管理	窄	低	事務性 執行的 實務的 技術的	政府機關與私人企業均使用，惟私人企業使用時在概念上包含人事行政與人事管理

本表為筆者自繪

貳、人事機構與人事人員

依照人事管理條例第二及第三條規定，總統府、五院、各部會、處、局、署、各省（市）政府及其所屬中央及地方各機關、各縣（市）政府、各鄉（鎮、市、區）公所等，分設人事處、人事室及人事管理員。第四條規定人事管理機構之職掌事項包括：關於本機關有關人事規章之擬訂事項。關於本機關職員送請銓敘案件之查催及擬議事項。關於本機關職員考勤之紀錄及訓練之籌

¹⁰ 吳定等，《行政學》，國立空中大學，民 85，第八章，頁 263-265。

辦事項。關於本機關職員考績考成之籌辦事項。關於本機關職員撫卹之簽擬及福利之規劃事項。關於本機關職員任免、遷調、獎懲及其他人事之登記事項。關於本機關職員俸級之簽擬事項。關於本機關需用人員依法舉行考試之建議事項。關於本機關人事管理之建議及改進事項。關於所屬機關人事案件之依法核辦事項。關於人事調查統計資料之搜集事項。關於銓敘機關交辦事項。共十二項，可知上述人事處、室、管理員等，均屬人事管理機構，簡稱人事機構。¹¹

人管理條例第六條規定，人事管理人員由銓敘部指揮監督，其設有銓敘處各省之縣市政府等之人事管理人員，得由各該銓敘處指揮監督之。可知各級人事機構編制內辦理人事業務之人員稱為人事管理人員，簡稱人事人員。

參、人事一條鞭制

俗稱一條鞭的人事制度，我國目前有人事、主計、警察及政風四個體系，大體而言具以下特色：一、有特別法規範其運作。二、在中央有特定之主管機關。三、主管機關對人事管理體系人員有任免、考績、獎懲與指揮監督之主導權。四、運作功能強調層級節制，並對所在機關具有制衡與防弊之意味。五、機構設置與員額編制等，多另以法規規定而另成體系。¹²

民國三十一年國民政府公布「人事管理條例」後，人事機構及人員一條鞭制度正式建立，當時主管機關為銓敘部，民國五十六年行政院人事行政局成立後，統籌辦理行政院所屬各級行政機關及公營事業機構、公立學校之人事行政業務之後，人事行政的

¹¹ 趙其文，我國人機構及人員統一管理析論，《公務人員月刊》第十期，民 86 年 4 月，頁 2。

¹² 吳泰成，人事管理條例修正芻議，《公務人員月刊》第十期，民 86 年 4 月，頁 12。

集權化運作始貫徹施行。人事行政局為管理所屬人事機構，發布「行政院所屬各級人事機構人員設置管理要點」規定人事機構設置、人員之派免、人事主管甄審培育、人事主管職期調任、人事人員之考核訓練、績優人事人員選拔、人事機構業務績效考核、人事主管會報、加強人事服務等事項。將人事機構及人員管理高密度統一集中。

人事一條鞭制確實我國現行五權憲法之特殊產物，尤其是訓政時期至政府遷台實施威權統治，但又同時戮力行政改革，在統治與改革過程中，政府需要嚴密的文官系統擔任其政策推動的主要助手，也是促成本項文官體制得以成為國家機構重要運作機制的主要原因。¹³當然這種「獨立制」人事管理模式，較諸民主國家強調責任政治，將人事行政權視為機關首長的幕僚功能之一，無疑頗相逕庭。¹⁴

民國六十一年六月蔣經國先生擔任行政院長後，開始改變人事行政局集權管理的密度，民國七十六年解嚴及民主意識抬頭，人事一條鞭制的實務運作已漸弱化及轉向¹⁵，主要是時代變遷，當年政治及社會環境與今日相較已南轅北轍，人事一條鞭制是否修正或廢止，宜認真加以檢討。

第六節 研究限制

相對於其他研究，國內專對縣市政府人事機構之研究極少，

¹³ 民國八十六年行政院推動「政府再造」政策，將人事人員列為政府再造之種籽部隊，人事機構變為政府再造之網狀系統及民國九十年行政院建立行政核心價值體系推動方案亦由人事機構推動，即為適例。

¹⁴ 江大樹，《國家發展與文官政策》。台北，憬藝，民 86，頁 121-138。

¹⁵ 例如人事機構之設置已尊重各機關首長，人員之派免除部份重要職務外，較低層職務均已授權各人事機構主管。

本文具有探索性質，前已述及，更兼以研究範圍未包括同為地方自治團體之台北市、高雄市及福建省之金門、連江縣，為本研究廣度之限制。

限於時間、經費，無法對二十一縣市政府人事室主任全面作深度訪談，僅依縣市特性選取十人訪談，且部分深度訪談可能採取電話訪談或書面問卷方式，雖較便利，但對研究論證與結果可能有影響。

第七節 論文之章節安排

本研究論文內容共分為六章，分別說明如下：

第一章緒論：說明研究緣起與動機、研究問題與目的、研究架構、研究方法與設計、相關名詞定義及研究限制。

第二章理論基礎：蒐集與本文主題相關的其他文獻，包括學術論文、期刊論文及書籍等作探討分析。再以縣市政府人事機構為對象，就地方自治、人事行政學、人力資源管理及府際關係等相關理論進行探討，以建立理論基礎。

第三章是縣市政府人事機構目前角色與功能分析：針對地方制度法施行後，以文獻探討法、觀察法得知目前縣市政府人事機構在縣市政府係屬何角色、具那些功能。

第四章研究發現：以問卷調查法及深度訪談法所獲得資料整理分析，了解縣市政府人事機構應具何角色功能，並就發現事實提出論述。

第五章結論與建議：針對研究發現作綜合性結論，並提出具體建議供相關機關參考。

第二章 理論基礎

本文研究目的是欲了解地方制度法施行後縣市政府人事機構的角色與功能，所以本研究目的有幾項特色：

一、以縣市政府人事機構為研究對象，縣市政府為地方自治團體，縣市政府人事機構之角色功能必受地方自治性質影響。

二、雖然是地方政府之人事機構，其本質仍為人事管理機構，以推行人事工作為主要職責，並作為人力資源管理之專業單位。

三、縣市政府與中央政府之府際關係，會影響縣市政府人事機構與中央人事主管機構府際關係。

基於上述特色，本文先就相關文獻進行探討，再以地方自治、人事行政學、人力資源管理及府際關係等為理論基礎進行研究分析。

第一節 相關文獻探討

人事機構在文官制度上扮演非常關鍵角色，欲了解一個國家的文官制度，必先了解其人事機構，因人事機構係制定及推動文官制度的推手。我國人事機構的體制國內學者有許多論著探討，本文蒐尋國家圖書館的全國博碩士論文資訊網、期刊論文索引影像系統及政府出版品目錄系統等。本文歸納具參考價值者以民國八十年修憲為基準可分為二個趨勢，民國八十年修憲前碩士論文研究我國人事機構共六篇。修憲後則尚未見相關碩博士論文，但國內學者對於考試院與行政院人事行政局二機關職權，長久以來在理論與實務方面之角色定位時有探討與建議。民國八十年憲法增修條文賦予行政院人事行政局設立之法源，民國八十一年第二

次修憲時修訂考試院職權，¹⁶確立了我國中央人事機關組織型態，更兼以地方自治同時在變遷中，國內學者對於人事機構之體制、人事人員管理之未來發展相繼提出新的論點。

壹、碩士論文之相關文獻

碩士論文有關人事機構的研究，在較早期有民國五十八年杜善良之「行政院人事行政局組織及其職能之研究」；民國五十九年陳聰勝之「行政院人事行政局地位與組織之研究」；民國六十三年林雙鳳之「我國人事人員管理制度之研究」；民國七十年張家興之「由考試權獨立論我國人事機構體制」等。由於國內時空環境變遷急遽，且上述論文研究重點以考試院、銓敘部及行政院人事行政局為主體，亦即以我國中央人事機構為主體，在地方人事機構方面並未特別論述，惟對於人事機構的組織發展與變遷等史實資了頗豐，此一方面有助於本文了解人事機構之演進。

較近期研究人事機構者有民國七十七年黃明寬之「我國現行人事管理機構組織體系之研究」，研究重點摘要為：先論我國人事機構設置淵源、國父考試權的思想及行政院人事行政局設置需要，再論我國人事機構組織體系—對我國各級人事管理機構之組織、職權與功能詳加探究，並析述我國考試院與其他四院關係，另分析人事人員角色及素質並提供如何提昇人事人員素質之芻議，最後對我國人事管理機構所存在問題提供改進建議。另一為民國七十七年陳開宣之「我國行政機關人事機構組織與功能之研究」，研究重點摘要為：先敘述人事行政意義及人事機構的沿革、設置緣由與組織形式，其次採政治系統論者大衛·伊斯頓（David Easton）觀點，以外在環境與輸入動力等因素分析我國行政機關人

¹⁶ 國民大會網站，國民大會相關法規/歷次中華民國憲法增修條文，
<http://www.nas.gov.tw/law/law2.htm>，民 90.5.7

事機構內在與外在社會的情況，並探討各方對此等機構的需求和資源的提供。參採卡斯特與羅森威(F. E. Kast and J. E. Rosenzweig)的組織系統模式及夏坎斯基(I. Sharkansky)的行政系統模式為分析架構，從組織的靜態、動態和生態三方面說明我國行政機關人事機構內部的運作。接著探討我國行政機關人事機構的職權、地位、功能及重要輸出成果，最後作綜合性的檢討並提出改進之道。

上述二篇論文研究重點以描述性方式探索當前行政機關人事機構組織、職權、功能與人事人員在組織中的角色與功能等。地方政府人事機構在人事一條鞭制下亦屬行政機關人事機構的一環。本文不同的是研究範圍在縣市政府人事機構，因兼有地方自治性質因素而與一般行政機關人事機構有所不同，但人事一條鞭制的性質亦存在，故對本文仍具參考價值。

貳、修憲後學者提出之相關文獻

民國八十年國民大會修憲時，於憲法增修條文中明定：行政院得設人事行政局。該局組織條例隨後再民國八十二年十二月三十日經總統公布施行，自民國五十六年以來僅以行政命令規範該局組織之窘境終告解除；民國八十一年第二次修憲時，考試院之職權由憲法第八十三條規定「掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。」修改為「一、考試。二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。」；民國八十三年立法院依據憲法增修條文制定省縣自治法並經總統公布施行。國內學者在大環境相繼變遷下，對於人事制度提出相當多見解，數篇殊值本文研究參考者，一一明列於下。

一、從體制面探討

民國八十一年許濱松教授之「我國考銓及人事行政機構體制之探討」，主要是提出我國中央人事主管機關考試院及行政院人事行政局之存廢與職責歸屬等數個方案，在各機關人事機構方面，認為我國人事機構的設計主要作用是在消極的防弊，主張摒棄人事一條鞭制，將人事管理權還諸各機關首長，使首長有完整之行政權。

民國八十四年仇桂美副教授之「地方政府人員之人事監督-以人事、主計人員為例」，該文認為我國在人事機構之設計做了與各國體制及國父觀點不同之規範，即考試院除了考試權又加上銓敘事項（即人事行政權），為解決銓敘獨立於行政院之外所出現之考用失調、指揮不便等問題，民國五十六年成立行政院人事行政局，該二機關成為我國中央人事機構。接著該文以日本為例，日本之中央人事機構為人事院，隸屬內閣，人事院由人事官三人組成，為一超然之決策單位，下設事務總局，為人事院之執行機關；地方部分，都道府縣及人口五十萬以上之都市，設人事委員會，其餘地區設公平委員會，職掌與人事院同，地方機關於總務部門設人事課，是各該機關人事業務執行單位，中央與地方人事行政機構各有系統互不隸屬。再檢視我國之人事機構，採人事一條鞭制，行政首長無法享有一輔助之完整人事幕僚系統，且無論橫向與縱向上，人事行政權均割裂於行政系統之外。對地方而言，地方自主性更無由表現，尤其我國人事機構編制大小、職等高低多依機關層次而非依業務輕重為準，對基層甚不公平亦不合理。且人事機構重疊性重，浪費人力資源。最後，以我國地方人事主計人員之管理，分析各級機關間人事權責及監督情形。

民國八十六年趙其文先生之「我國人事機構及人員統一管理析論」，主要是對人事機構及人員一條鞭制管理作深入檢討，文中

論及我國人事一條鞭制之建立、發展及現況，並提出行政組織結構中業務單位及幕僚單位是組織不可分割的共同體之觀念，若另立指揮體系是為行政領導之大忌。而人事一條鞭制之時代階段性功能已過，人事機構欲完全發揮功能，一條鞭制應改弦更張。該文復從人事機構及人員應有的功能論述「統一管理」非屬必要，其認為現代的人事行政，主要是從消極的做法，趨向於積極的作為。亦即將人事行政的重點放置於人力資源之整體規劃與發展，工作意願之激發，推行合乎人性之管理，人才之培育訓練，職務設計，組織發展，目標管理，意見溝通，參與決定，及工作生活品質之提昇等。所以人事機構及人員應有的功能可從幾個角度去思考：(一)應發揮專業幕僚功能，代替「警察」或「檢察官」之角色。(二)應發揮服務功能，代替管理者角色。(三)應發揮協調配合功能，以代替制衡角色。(四)應發揮前瞻規劃功能，代替消極被動角色。這些功能，人事行政主管機關可著力之點，絕不是「統一管理」，而應是：(一)制定具有前瞻性符合國家發展需要的人事政策。(二)研訂足以羅致及激勵人才之人事制度。(三)訂定各機關設置人事機構的合理標準。(四)訂定各機關遴用人事人員的資質、資格要求。(五)培育及訓練優秀人事人員。(六)為各機關及人事機構引介最新人事行政理論與方法。(七)為各機關及人事機構提供人事專業諮詢。

民國八十六黃臺生先生之「我國人事人員管理制度探述」，該文先述我國人事一條鞭之沿革，再論各機關人事機構與中央人事行政機關之關係，導出許多相關問題與建議，主要有：

專業分工與命令統一衝突問題：一個單位（人員）同時向二個以上機關（首長）負責，乃違反「命令統一原則」。此類多元指揮系統，每易生掣肘而嚴重影響行政效率。我國人事一條鞭制即屬此種類型，該文認為在人事工作上，盡量尊重機關首長意見，

主動解決該機關的實際困難問題，擴大機關成員參與人事行政的各項決策或決定，更屬有效。

人事機構（人員）功能正解的問題：人事機構功能係管制或服務？或係兼具二者？一般認為人事人員應該是服務而非管制業務人員，但基於機關首長的授權，執行既定的人事政策，必產生管制作用；依據人事法規對某一項要求具准駁之權時，就發生了功能性管制作用。該文認為在觀念上應認識人事人員實兼具服務與管制雙重功能。

「人事管理條例」存廢的問題：該文認為，宜檢討修正不合時宜之處，不宜遽予廢止。其理由為：（一）人事管理是一項專業工作，必須有具專業知識之專業人員執行，始能提供較佳服務。（二）人事人員多年來自成系統，對於專業知識累積及工作經驗之交流傳承極有助益，雖面臨若干挑戰，諸如機關首長要求完整之人事權、人事人員無法發揮超然獨立的功能，及在地方自治法制化之趨勢下，人事主管機關對於人事人員之任免指揮權無所置喙等。惟可從法制化、合理化及分權化調整修正，似不宜輕言廢止。（三）司法、審計、主計、關務、外交、警察、教育等自成系統人員，均定有各別之人事管理法規，人事人員自不應例外。（四）現行人事管理條例如予廢止，部分機關可能藉此不設人事管理專責機構。（五）如無專責之人事機構辦理考銓業務，則考試院對於各機關執行有關考銓業務之監督，可能無法落實，人事政令亦無法貫徹執行。

民國八十六年施能傑教授之「縣市政府公務人力資源管理問題」，認為我國人事一條鞭制常因人事人員遷調無規則可循，致使人事人員難以發展出對服務機關類型（如學校、醫療、社會福利、環保、科技...）的專業化知能，結果影響其為服務機關提供策略性人力資源管理的有用建議，因而使人事功能無法與機關需要融

合，所以主張將人事一條鞭作適度鬆綁。

二、從法制面探討

民國八十六年吳堯峰先生之「地方自治實施後地方政府應有之變革」，該文從法制上分析認為自治權的內涵之一包括「自主人事權」，地方自治團體具有自選人員考試、任用、升遷、考核乃至免職的權能，亦即地方自治團體對於其機關人員之需要與否，有自為決定之權。該文結論認為人事一條鞭做法應予轉變，並建議考慮制定地方公務員法。

民國八十六年吳泰成先生之「人事管理條例修正芻議」，將關係著人事機構設置及管理的法源依據提出檢討，該條例自民國三十二年七月施行迄今將屆六十年，內容已不合時宜，有修改之必要。該文主張對於人事機構的職掌應摒除昔日以防弊、管制為出發點，轉換為專業幕僚及人事服務之特性，如組織法規草擬、人力規劃、培訓、保障、激勵、人事服務等等，以增進人事服務機能。該文對人事一條鞭的看法是「宜修不宜廢」，其理由為（一）我國為五權分立國家，考試院須有人事管理體系，職權始能運作。（二）政府再造、行政革新等工作，人事管理體系扮演高效能之推動角色。（三）人事一條鞭制所受挑戰屬技術層面，可從法制化、合理分工及授權等方式解決。（四）人事管理工作日漸專業化始能善盡專業幕僚之責，對機關同仁提供良好服務，一條鞭有助於專業化。

民國八十六年銓敘部人事管理司之「現行人事管理條例修正方向之初探」，該文係以主管單位立場提出修正芻議，事先徵詢學者專家、各機關人事機構之意見並綜合後，提出六大初步修正方向：（一）「人事管理條例」建議予以檢討修正，不宜廢止。（二）

名稱可修正為「人事機構人員設置管理條例」。(三)「人事管理條例」第一條仍維持不變，以銓敘部為人事管理之主管機關。另人事機構設置、變更、人事主管派免及人員指揮監督等，均依相關法制及實務現況為分層授權之規定。(四)人事機構分處、室二級，未設處、室者得置人事管理員。(五)人事主管之列等全部授權依職務列等之規定。(六)取消人事人員之指揮權，僅保留監督權；人事機構之設置及其員額審核標準，於條例中授權銓敘部另定；明定各機關依標準設置人事機構，至其核定權責，依相關之法制及實務現況為分層授權之規定；人事主管之資格條件於條例中增訂，並明定各機關依此標準遴選人事主管，至其核定權責依相關法制及實務現況，為分層授權之規定。另人事人員訓練進修相關事項，亦應擇要納入條例中取得法源依據。

民國八十九年黃臺生先生之「從組織法制變革的觀點探討人事人員管理制度未來發展方向」，該文以我國組織再造二大策略行動：訂定「中央政府機關組織基準法」草案、「中央政府機關總員額法」草案，討論對我國現行制度的衝擊及影響。在人事機構與人員方面，將面臨裁撤及裁減。尤其近年來我國政治生態快速轉變，以及現代人力資源管理理論之發展，特別是地方制度法施行後，賦予地方自治機關相對之自治權後，人事人員之角色與功能，亦隨之面臨主客觀環境之挑戰，人事一條鞭制的存廢經常被提起並引起爭論，其法源「人事管理條例」存廢各有主張，各具理由，主張廢止理由大致如下：(一)人事管理條例係屬訓政時期產物，人事一條鞭體制為我國獨有，不僅與行政學原理及各國實際經驗不符，且已不合時宜，無繼續維持之必要。(二)當年建立人事一條鞭體制旨在制衡機關首長、防止其違法濫權，以確保人事政策及法令能貫徹實施，今法制觀念已漸落實，人事制度日趨健全，人事一條鞭強調之獨立、超然，已無必要。主張維持的主要理由

有：(一) 人事管理是一項專業工作，必須有具專業知識之專業人員執行，始能提供較佳服務。(二) 人事人員多年來自成系統，對於專業知識累積及工作經驗之交流傳承極有助益。雖面臨若干挑戰，諸如機關首長要求完整之人事權、人事人員無法發揮超然獨立的功能，及在地方自治法制化之趨勢下，人事主管機關對於人事人員之任免指揮權無所置喙等。惟可從法制化、合理化及分權化調整修正，似不宜輕言廢止。(三) 司法、審計、主計、關務、外交、警察、教育等自成系統人員，均定有各別之人事管理法規，人事人員自不應例外。(四) 現行人事管理條例如予廢止，部分機關可能藉此不設人事管理專責機構。(五) 如無專責之人事機構辦理考銓業務，則考試院對於各機關執行有關考銓業務之監督，可能無法落實，人事政令亦無法貫徹執行。(六) 因應目前政府再造、行政革新之需，人事一條鞭體系可扮演有效之推動角色。所以該文主張人事管理條例不宜廢止，但應適時檢討修正。

三、從執行面探討

民國八十六年劉光華先生之「人事人員應有之新觀念新做法」，該文首先提到政府角色正在蛻變，包括行政國的來臨、新政府運動及行政革新。接著認為人事人員的角色需重新定位，人事人員在機關中有二大功能，一為人事政策與法治的推動者；另一為機關首長的特業幕僚，要負起協助機關首長解決人事問題的責任。依上述二大功能，人事人員今後角色必須設法重新定位為：人事政策制定者、動態的服務代替靜態的管理、要有處理機關人事問題危機的能力、有能力開發機關人力資源、必須是變革推動者。人事人員在角色轉型需求下，應具有以下新觀念新做法：(一) 企業性政府的管理新理念。(二) 顧客導向的服務新觀念。(三) 信任型政府的概念。(四) 多樣管理。(五) 人力資源管理的策略性觀點。

民國八十八年施能傑教授之「人事部門的新責任」強調人事機構應成為人力資源管理專業權威，並以生產力為導向的管理，人事機構五大變革方向為：倡導學習增進能力、建立績效管理文化、重視人力資源的成本意識、建立功績化的工作環境、引導人事人員角色與能力的蛻變。

上述學術論文大都從中央政府人事制度之角度探討，而且在人事機構角色功能分析偏向中央人事主管機構，亦即以一般環境為基礎，並無對特定環境的人事機構作個別探討，包括縣市政府人事機構，因此，本文傾向探索性研究，惟我國人事機構是一條鞭體制，上述的研究對本文仍有相當的啟發與參考，爰在此基礎上，針對縣市政府人事機構未來發展作進一步探討。

值得一提是上述之研究無論從體制上或法制上探討，大都認為應認真檢討人事一條鞭體制，可見該制度對人事機構組織角色功能具舉足輕重影響，尤其地方自治衝擊人事一條鞭是不可避免的趨勢¹⁷，本文也以一條鞭的存廢與人事機構功能的關係作分析。

第二節 地方自治

壹、地方自治涵義

由於各國歷史因素，國家體制等因素不同，各國對於地方自治之意義不盡相同，茲以幾個較先進國家與我國地方自治之情形與意義來相互對應。¹⁸

¹⁷ 同註 14，頁 321-346。

¹⁸ 管歐，《地方自治》，台北，三民書局，民 85，頁 2。

英國民族性重視自然，政治制度趨向保守，英國地方自治並無憲法保障，但有悠久的地方自治傳統，人民深信地方自治是民主的表現。其地方自治之涵義為，凡公共事務與人民有利害關係者，並不由國家專任官吏之支配，而由人民親自處理，或由其代表出而參加者，謂之地方自治。簡言之：「地方自治，不煩政府官吏，即由人民代表出而執行一切公務之謂。」

美國為聯邦國家，係由州結合而成聯邦，聯邦政府為中央政府，州政府為地方政府，中央與地方權限劃分，採中央權限列舉主義，憲法列舉聯邦政府職權，未列舉者，歸屬州的職權，而且美國憲政體制採行三權分立，各州亦採三權分立制，就地方自治而言，州享有高度的自治權。所謂地方自治，乃指各州職權之充分行使，不受聯邦政府指揮、干預的一種政治制度。

法國為典型中央集權國家，其地方自治權限係由國家所賦予之。所謂地方自治，為國家內之團體，由國家賦予法定之職權，自行處理地方之事務。

德國為聯邦國家，聯邦專權採列舉式，未列舉者，則為各邦保留權。邦有邦憲，各邦的權力，獲憲法保障，除了邦以外，縣、市、鄉、鎮亦在憲法上獲保障，亦為自治區域，所以德國所謂地方自治，係賦予此等地區以法律上的地位，俾得處理其地區內的事務。

日本為單一國，其憲法有關地方自治之規定共四條，其要旨為：地方公共團體之組織及經營事項，以法律規定；地方公共團體之主要人員，由居民選舉；地方公共團體得制定條例；地方公

共團體之特別法，國會為得任意制定。綜合上述，日本的地方自治，係以地方公共團體為主體，處理團體內的行政事務。

我國地方自治之意義，我國屬單一國型態，依憲法有關地方自治之規定，學者管歐之定義如下：「地方自治者，非國家直接處理之事務，乃在其監督下，由地方人民依法組設機關，行使職權，基於自己意思，以處理其區域內公共事務之一種地方政治制度也。簡言之，地方自治乃係一種地方政治制度，由地方人民依法治理其區域內之公共事務。」¹⁹

學者薄慶玖之定義如下：「國家特定區域內的人民，基於國家授權或依據國家法令，在國家監督之下，自組法人團體，以地方之人及地方之財，自行處理各該區域內公共事務的一種政治制度。」²⁰

學者張正修之定義為：「地方自治者，非國家直接處理之事務，而是由國家設立法人 - 地方自治團體，並在國家的監督下，由地方自治團體內之人民依法組織機關，行使職權，基於自己之意志，以處理其區域內的公共事務的一種地方政治制度。」²¹

綜合上述國內學者之定義，我國地方自治的特色可歸納於下：一、地方自治之目的是在治理特定區域內公共事務。二、地方自治之主體是地方人民，由地方人民基於自己意思處理其公共事務。三、地方自治是由地方人民依法自組自治團體，代表地方人民行使職權。四、地方自治團體權力來源是基於國家之授權。

¹⁹ 同上註。

²⁰ 薄慶玖，《地方政府與自治》，台北，國立空中大學，民 82，頁 4-8。

²¹ 張正修，《地方制度法理論與實用 - 地方自治概念、國外法制及都市篇》，台北，學林文化，民 89，頁 14。

五、地方自治團體須在國家監督之下行使職權。六、地方自治是一種地方政治制度。

貳、地方政府

顧名思義地方政府相對於中央，「地方」這個名詞是屬概念性定義，會因主觀認知而有不同，如台灣是一個地方，台北市是一個地方，台灣東部也是一個地方，端賴當事人之目的的界定其範圍。地方有時候亦以較抽象之範圍來界定，如落後地方、寒冷地方等。地方政府之地方係指「國家所管理區劃之特定行政區域」，因為國家會在領土內區分許多行政區域，依前述地方自治之涵義乃指「國家特定區內之人民基於國家授權」。特定區是指國家管轄之區域，所區劃之行政區域如地方制度法第三條規定「地方劃分為省、直轄市。」、「省劃分為縣、市〔(以下稱縣(市))〕；縣劃分為鄉、鎮、縣轄市〔以下稱鄉(鎮、市)〕、「直轄市及市均劃分為區」。

「政府」也是屬非常複雜的概念，在「韋氏字典」(Merriam-Webster Dictionary)中，政府(government)雖然是一個名詞，但基本上卻具有兩項意涵：第一、政府是治理的行動或過程(the act or process of governing)；第二、政府是治理的機關、權威或功能(the office, authority, or function of governing)。²²由此可知政府具有「制度」與「組織」兩種涵意，它是一個特定一群人集合而成，具有某些特質，在特定場合特定時間，執行某些功能。有時它是一些特定的機構。²³簡言之，政府是指一組建制與一群人員，這組建制與這群人員配合起來執行的任務，是為社會作權威性價值分配。理論上政府的建制是依

²² 同註 1，頁 6-7。

²³ 倪達仁譯，Austin Ranny 著《政治學》，台北，雙葉，民 87，頁 7。

據法律設置的，其人員權責也依法賦予與限定²⁴。

上述對政府意涵的分類亦適用於地方，學者區分「中央政府」與「地方政府」的標準，大致有以管轄區域的廣狹為標準，以統治權的來源為標準，以管轄事務性質為標準，以有無主權為標準。學者薄慶玖認為地方政府的定義是「乃一在國家特定區域內，依憲法或中央法令規定，自行處理局部性事務，而無主權之地方統治機關。」²⁵學者呂育誠之定義為：「在特定地理區域內行使治理權的制度或組織」，換言之地方政府可能是一種或多種治理地方的模式，如英國、美國的郡均係以議會（council）的制度模式作為地方政府的形態，亦即郡議會兼具行政與立法的功能，我國則以地方行政機關及地方立法機關處理地方事務；再者地方政府也可專指特定組織。如台中縣、紐約市。²⁶

再談地方政府的制度與組織，地方政府的制度常受到國家整體體制、歷史淵源及社會經濟等因素的影響，以集權及分權的角度分析有四種不同類型：²⁷

一、中央政府集權：各項地方事務由中央主導、地方執行，地方僅有執行之權責，猶如中央派出機關。

二、上級地方政府集權：上級地方政府擁有主導權，下級地方政府僅有執行權，例如民國八十八年七月精省前，省府負責大部分地方事務之主導權，縣市政府、鄉鎮市公所均僅為執行機關。

三、中央政府授權：地方權力的來源是中央政府授予的，中央政府雖有監督權，但地方政府仍有完整的權力，如英國。

四、地方固有權限：此種情形在聯邦體制國家最常見，因地

²⁴ 廖峰香等編著，《政治學入門》，台北，國立空中大學，民 80，頁 86。

²⁵ 同註 20。

²⁶ 同註 22。

²⁷ 同上註，頁 8-10。

方是先於國家存在的，地方是國家成立的主體，所以地方固有權限擁有強大保障措施，如美國。

地方政府的組織，學者呂育誠將之分為地方治理機制與地方治理機構，地方治理機制屬縱向的分析，如我國地方制度法規定直轄市、縣市、鄉鎮市辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。

地方治理機構屬橫向分析，如我國地方自治團體分地方行政機關、地方立法機關，而英國郡設郡議會（County）負責行政及立法工作。²⁸

地方政府除辦理自治事項外，有學者主張縣市必須有「地方保留」領域，所謂地方保留，係指就一定權限，應該保留給地方做決定上級不得任意介入，以便確保地方施政的彈性度。最常見的領域是人事權、組織權、用錢權。²⁹所謂人事權，係指其在現有的法律體系內，得決定人員之考績、陞遷、調任、局部懲戒等。組織權，以縣市政府的組織架構為例，縣市政府有權決定需設多少一級單位、每個一級單位下設多少課及員額配置等，只要地方財政能負擔並經地方議會通過即可。所謂用錢權，指地方就各項施政的支出費用的多寡及動支的方式等等，有充分的自由，不受上級審計的干擾。地方保留理論強調的是：地方為了施政的靈活，必須隨時、機動、主動調整這一類權限，若交由上級主導，將導致緩不濟急及作出不符因地制宜之決策。

從上述地方自治涵義可知縣市為法人，在處理自治事項時，依其自己意志為之，若未違背憲法或國家法令，國家尚無置喙餘

²⁸ 同上註，頁 10-12。

²⁹ 黃錦堂，《地方自治法制化問題之研究》，台北，月旦，民 84，頁 184-189。

地，我國地方制度法第二條第一款規定：地方自治團體：指依本法實施地方自治，具公法人地位之團體。在地方政府方面，我國分為地方行政機關及地方立法機關，在縣市部分，縣市政府為地方行政機關、縣市議會為地方立法機關。縣市政府人事機構之角色與功能由於地方自治性質之影響會與一般機關人事機構不盡相同，如屬「地方保留」領域之人事權、組織權若完全落實，其角色將會有不同之呈現。

就地方自治性質而言，地方政府之人事行政與中央政府之人事行政在方向上有迥異之處，地方政府在地方分權與因地制宜之環境下，其人事行政應是一、地方自主之人事行政。二、因地制宜之人事行政。三、在國家法令之下行使其組織權與人事權。我國在地方制度法施行後，縣市政府之人事行政有無朝地方化方向發展，關係著人事機構功能的發展，為本文亟待研究之處。

第三節 人事行政學

本研究係針對人事機構研究，人事機構的職掌是公務人員之考試、任用、俸給、考績、獎懲、服務、退撫及福利等事項，在實務上稱考銓制度，理論上則為人事行政學。

壹、人事行政的意義

人事行政，係指政府機關為完成任務及目標時，對機關所需的人員作考試、任用、俸給、考績、陞遷、保障、獎懲、考核、退撫、訓練等措施，使人員有完成任務及目標之能力及意願。³⁰茲舉數位學者專家對人事行政一詞的界說：

賽蒙（H.A. Simon）說：「就廣義而言，所有行政都是人事行

³⁰ 蔡良文，《人事行政學》，台北，五南，民 88，頁 3。

政，因為行政所探討的，就是人員之間關係與行為。就狹義而言，通常所謂人事行政，指組織中工作人員的選任、升遷、轉調、降免、退休、訓練、俸給、衛生、安全及福利等事宜。」

魏勞畢（W. F. Willoughby）說：「人事行政係指政府處理公務時，選任並維持最有效能公務人員的各種程序和方法，並施以有效管理與指導的制度。」

史陶爾（O. Glen Stahl）認為「人事行政，是指組織中與人力資源有關的一切事務之總體。」

賴格羅（F.A. Nigro）說：「人事行政是新進人員的選拔與原有人員的運用的一種藝術，因此，使組織人員工作的質與量達到最高的境界。」

狄馬克（M. E. Dimock）則認為「人事行政就是機關的輔助功能（staff function），係有關考選、任用、激勵與人員訓練等工作，目的在增進人員的士氣及功能之有效性。」³¹

張金鑑認為「人事行政就是一個機關或團體為完成其使命，對其工作人員做最適切最有效的選拔、任用、教養、維護、督導、考核時所需的知識、方法與實施；其目的在使人盡其才，即人的內在潛能的最高發揮與利用，使事竟其功，即以最經濟的手段獲得最大的效果。」³²

許濱松指出人事行政與人事管理「二者均係指用人較多之公私機關或團體，在工作推動及使命完成過程中，所使用人與人關係的調整，及工作人員個人身、心、才、力之最高而有效率的利用與發揮上之諸般技術、方法、理論及實施。」³³

許南雄認為：「人事行政即一、機關組織『人的管理』問題；二、探討『人力資源管理』及『人性化管理』為旨趣；三、行政首長與主管運用人事權責的技巧；四、機關組織人事業務的措施。」

³¹ 同上註，3-4頁。

³² 張金鑑，《人事行政學》，台北，三民，民68，頁6。

³³ 許濱松，《人事行政》，台北，華視文化，民80，頁6。

趙其文說：「人事行政是屬於組織中工作人員的管理，而不是組織服務對象的管理。」並說：「人事管理為『管理』的一部分；人事行政則是『行政』的一部分。一般而言，人事行政涉及政策、原則的層面較多，而人事管理則涉及技術及執行的層面較多。」³⁵

貳、人事行政的目的

人事行政是以「人」為中心的學問，主要目的就在於求才、用才、育才、留才：³⁶

一、求才：

人事行政在爭取最優秀的人才為政府、民眾服務，只有最優秀的公務員推動政府的工作，政府的績效才能提高。重點在人力規劃、人才延攬方式、待遇福利、升遷機制及社會評價等。

二、用才：

對於人員依其專長予以有效運用，達到適才適所及人力經濟目的。重點在職務分類、人才交流、人力運用等。

三、育才：

人才在組織中須經培育始能提昇其能力，其個人才智得到最大的啟發與發揮，組織方面更是獲得中堅人才幫助組織達到目的。重點在人員訓練進修、職務歷練等。

四、留才：

人才之求取、運用、培養實屬不易，若無法留住人才，一方

³⁴ 許南雄，《人事行政學》，台北，商鼎文化，民 82，頁 2-3。

³⁵ 趙其文，《人事行政》，台北，華視文化，民 82，頁 7-8。

³⁶ 張潤書，《行政學》，台北，三民，民 87，頁 541-542。

面浪費資源、一方面政府人才會斷層，影響施政品質，所以如何留才？重點在激勵措施、升遷發展及待遇福利等。

參、人事行政的新趨勢

一、由消極性到積極性

人事行政的發展已由消極的監督與防範轉向積極的服務與成長。過去消極性的功能主要是防止政府濫用私人、嚴格執行人事法規以規範員工權益及控制員工行為。現代各國則因政府職能日益擴張，行政專業化後，需有高度的人力發展，始能建構效能政府。所以人事行政轉而積極延攬人才、培育人才、發展員工的才能、保障員工權益，以激勵方式鼓舞員工。³⁷

二、民主化與公開化

人事行政在民主化潮流下亦受其影響，過去人事行政工作趨向機關首長的集權，近年則演變為共同參與管理，使每一員工都能表達其意見，並有保障其權益的申訴機會。

秘密的人事行政工作易引起他人質疑與不滿，為其杜絕偏私與獲得員工信賴與支持，漸趨向公開方式，如公務人員陞遷法規規定：外補人員應公開甄選。

三、制度化與專業化

人事行政工作的發展，內容由繁而簡、形式由不成文而成文、範圍由不完整而完整，逐漸制度化。

人事行政工作日趨複雜，工作性質與處理所須知能日趨專業化，其工作必須具有人事行政專門知能者始能擔任。³⁸

³⁷ 同上註，頁 543。

³⁸ 傅肅良，《人事行政學》，台北，三民，民 83，頁 29-32。

四、人性化與彈性化

傳統的人事行政只重視法制與管理技術，偏向對事的管理，只看到機械的效率。人性的人事行政則以人為中心，重視員工的行為動機、了解員工心理。激發工作意願、發揮員工潛能等。

人事行政須符合機關需求及員工個別情況，並與社會環境相配合，而社會環境不斷的改變，故人事行政措施須保持較大彈性，以隨時配合社會環境的變動，作必要之調整。

五、科學化與資訊化

管理文官之工作日趨複雜，非利用科學的人事管理方法不能應付裕如。人事行政進入人力資源管理的時代後，大量運用管理科學解決人事管理的問題。基本之模式包括存量模型（如考試之舉行運用經濟批次之原理），調配模型、等待模型（用於人力配置），競爭模式（如運用競賽原理、競標策略於人力市場供需之測定）³⁹。

資訊科技的發達，人事行政工作必須運用資訊科技及其所帶來結構性之變化以符時代趨勢。資訊科技會產生網絡連結，進而使工作模式轉變，人員之思考模式亦產生變化，促使整個組織轉化。人事行政工作已大量使用資訊科技，未來必產生許多變化。

六、人力資源發展的重視

人力資源運用得當，則人與事配合、才與職相稱，可促進管理發展與行政效能；反之，人力資源運用不當，不是埋沒人才，便是浪費人力。人才是組織最主要資源，現代化人事行政十分重視人力資源發展，無論政府機關或民間企業無不運用各種策略與方法培育各種人才，促進人力資源發展。

³⁹ 同註 36，頁 545-546。

七、精簡組織走向「小而能」政府

一九九〇年代政府公共管理的觀念有了新的轉變，奧斯本(D. Osborne)和賈伯樂(T. Gaebler)二人提出所謂「新政府運動」(Reinventing Government)的口號倡議以企業型政府(entrepreneurial government)的觀念來引導政府改造方向。「萬能政府」的觀念已逐漸被揚棄，代之而起的是「小而美」的政府架構，因此組織精簡就成為「新政府運動」的流行趨勢，其具體做法如政府業務委託外包、民營化等⁴⁰。

肆、人事機構本質

人事機構顧名思義係掌理組織之人事業務，任何機關首長最重要幕僚不外人事、會計、總務、資訊幕僚等等。其中又以人事機構的地位最為突出，成功的行政首長須具備用人才能，此才能則有賴於人事機構的輔佐⁴¹，此為人事機構產生的基本原理，無論政府或私人企業多設有人事部門，政府機關為處理龐大公務人力，各個國家幾乎都設有各類的人事機構。

一、人事機構設置的理由

政府組織在發展過程中為有效處理人事工作，必然成立專門機構處理人事業務，而依人事機構的發展，其設置理由歸納如下：

⁴²

(一) 政治的理由

在消極方面，一個獨立超然的人事機構可消除分贓政治的流弊，保持政治清明；積極方面，可甄選有才能的人來為政府工作。

(二) 行政的理由

1. 員額龐大的理由：政府職能日漸擴張導致組織日趨龐大，

⁴⁰ 同上註。

⁴¹ 同註 34，頁 72。

⁴² 繆全吉等，《人事行政》，台北，國立空中大學，民 78，頁 95-97。

公務人員數也相對膨脹，必須有人事機構來處理人事問題。

2. 專業整合的理由：依據行政結構分化與功能專化的原理，凡性質相同事務之整合，由專屬業務部門掌理，人事業務由專責機構掌理，始能發揮人事專業功能。

3. 輔佐職能的理由：人事工作本為極繁瑣的事，若首長事必躬親，不勝負荷，尤其首長控制幅度過大時，更無法掌控全局，此時需有人事機構輔佐首長，提出人事建議供首長決策並處理人事例行性工作。

（三）經濟的理由

現代政府猶如大規模的企業組織，公務人員較之企業職員不僅更龐大，且所負之使命更繁鉅，政府雖與企業不盡相同，但對人、事、財、物等莫不藉科學的管理方法以發揮其效能。企業經營有較的方法，尤其改革或專設人事機構處理人事業務，以減低成本與支出的觀念方法，更為各國政府基於經濟理由而廣泛吸收，紛紛加強政府的人事機構。

（四）社會的理由

現代社會變遷急遽，人與社會快速互動，許多社會改革的主張成為實際行政的張本，如人道主義、民主思潮、人格尊嚴、社會福利等等，所以政府管理公務人員不能像以往那樣呆板，必須以尊重人格、滿足需求、開發潛能、積極激勵等方式行之，因此不僅要成立人事機構，而且要發揮其人事行政功能，達社會進步的理想境界。

二、人事機構的角色

現代的人事機構除須盡其幕僚角色外，尚須主動研擬人力運用的積極計劃與措施，及維護工作意願的管理方案，以配合行政組織發展的需要，因此人事機構的角色可分為三個面向：

（一）行政首長的人事幕僚：傳統的人事機構最主要的角色

即在此，現代人事機構仍是首長之幕僚，前已述由於首長由於組織事務繁多，無法事必躬親，在人事上需人事機構輔佐之，始能有良好的人事決策。

（二）業務單位的人力支援機構：幕僚機構另一職責，即為與業務單位配合⁴³，人事幕僚需要業務單位的支持與合作，業務單位則需人事幕僚之支援與服務。人事幕僚與業務單位如不能互相配合，難免發生衝突。若人事機構能深入瞭解業務單位人力需要與運用情況，規劃推行合乎實際的人事管理措施，必能贏得業務單位的支持與合作。要之，人事權責的運用實為行政首長、業務單位主管與人事幕僚共同職能⁴⁴。

（三）規劃與執行人事政策與法令的單位：此為現代人事機構之積極角色，人事機構就其人事業務範圍內，得主動推動與執行人事法制、擬定人力運用之計劃與措施、編製系統與完整人事資料、推行福利與激勵措施等。

三、人事機構的職能

人事機構的職能，以人事業務為其範圍，從其縱向面而言，其職能為：

（一）制定人事政策

策定人事行政業務之綱要原則，即有關人才進用方針、人力運用計劃、人員訓練培育等方案，依據組織發展與行政需要制定之。人事政策雖由行政首長提出，但在「人事行政專業化」的背景下，人事機構即為實際上籌議人事政策的主要機構。

（二）制定與執行人事法規

依據人事政策訂定的法規，作為執行的依據，始能有完整之

⁴³ 業務單位與幕僚單位係屬行政組織類型的劃分。業務單位（部門）乃行政組織中實際執行及推動工作之單位，如以縣市政府為例，社會局、勞工局、建設局等皆屬業務單位；幕僚單位（部門）乃係襄助或支援業務單位的單位，如機關中之總務單位、企劃單位等。

⁴⁴ 同註 42，頁 99。

人事建制。人事法規建立自有其層次性，如公務人員任用法下有其施行細則，再衍生出職務歸系辦法、公務人員調任辦法等等，此等法規之研擬皆為人事機構之職掌。

（三）推行人事管理措施

包括人力運用及行為管理兩方面，主要目標為人力運用與發展及維護工作意願。人力運用與發展係依據人事政策與法規予以推動，如實施職務分類，獲致適格人才、規劃合理俸給、辦理考核獎懲，舉辦訓練進修等措施。維護工作意願部分，則須瞭解人員本質，並據已採行有效的管理方法，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，激勵人員潛能與才智等行為管理的措施。⁴⁵

以上三項職能是就人事機構縱的體制而說的，大抵言之，愈上層之人事機構之職能，以制定及評估人事政策與人事法令為主，愈基層之人事機構，則以貫徹及執行人事政策與人事法令為主。惟人力運用及行為管理措施，則為各級人事機構共通職責。

另從組織功能觀點，即橫的體系而言，則可從各級人事機構的組織法規方面觀之。如憲法第八十三條、憲法增修條文規定，可知我國中央最高人事機關職能，又如考選部組織法、銓敘部組織法、行政院人事行政局組織條例、人事管理條例、中央各部會組織法、縣市政府組織自治條例中，有關人事機構的職掌，均有詳細說明，但綜合而言，不外考試、任用、考績、俸給、退撫、保險、福利及人事分類等項。綜合人事行政學者的觀察，人事機構的職能略有十五項：⁴⁶

- （一）制定與執行妥善的人事政策與法令規章。
- （二）推行功績制度。
- （三）掌理人力需要的資訊，積極延攬人才。

⁴⁵ 同上註，頁 100-101。

⁴⁶ 同註 34，頁 70。

- (四) 甄選人才，使之適才適所。
- (五) 採行合理的任用制度。
- (六) 實工作分析與人事分類法制。
- (七) 建立合理的俸給制度。
- (八) 健全升遷、獎懲、離職、申訴、上班時間及休假等人事措施。
- (九) 健全監督方式、工作條件、康樂活動、安全設施與工作考核等管理措施。
- (十) 積極培育訓練人才。
- (十一) 確立合理的退休、撫卹、保險等福利措施。
- (十二) 加強行政管理，提高工作士氣。
- (十三) 維持良好的公眾關係。
- (十四) 改善員工之關係
- (十五) 適應環境需要，強化人事管理措施。

要之，人事機構之功能，由單純至複雜，由消極而積極，由機械而機動，目前之職能運作甚為廣泛，在行政組織體系中，所扮演的角色，益形重要。

四、人事人員的角色與職能⁴⁷

(一) 人事主管人員的角色

1. 維護人事法制：人事機構的主管最首要之職責是在遵行與維護文官法制，所謂「維護」不僅是執行人事法令而已，尚須注意人事法令之成效及改進的問題。

2. 襄贊機關首長：人事主管的首要角色為機關首長之人事幕僚，須為首長解決機關中人事問題，及提出許多人事方案與建議，供首長決策。

3. 執行人事政策：機關首長決定人事政策後，人事主管須全

⁴⁷ 同上註，頁 106-114。

力執行，使上令貫徹，惟仍須了解員工反映情形，並使下情上達。

4. 運用人事資料：現代人事主管必須以人事資料為中心，方能掌握全局，擬定出健全之人事方案與建議。

5. 處理人事爭議：所謂人事爭議是指針對人事措施所產生之爭議與糾紛。人事主管在處理人事問題中，一但遭遇爭議事端，必須運用溝通與協調技巧，化解爭議。

(二) 人事人員的職能：一般人事人員係在人事主管督導下辦理人事工作，必須具備專業知識、專業精神與主動的服務態度，辦理下列事項，始能與人事主管之角色相聯貫，成為人事主管可依賴的助手：

1. 辦理人事業務
2. 辦理人事調查人力評鑑分析
3. 辦理人事聯繫、溝通工作
4. 協助推動行政革新與政府再造
5. 從事人力資源管理專家工作
6. 從事人事業務的研究發展

綜觀上述人事行政的意義、目的、新趨勢及人事機構的本質，人事行政的核心係在取才、用才、育才、留才，並因時代背景、法規制度、政府職能、科技新知等之變遷，取才、用才、育才、留才之策略與方法亦隨之改變，而人事機構必須照新的趨勢，運用不同策略與方法，達到人事行政的目的。縣市政府人事機構在策略及技術層面上是否有效達成人事行政取才、用才、育才、留才之目的。在實務面上，從橫向職能體系，即考試、任用、俸給、考績、訓練、保障、退撫、福利、保險等觀之，由於均為中央法令範疇，尚難以見諸成效。再就縱向職能體系，即人事機構制定地方人事行政政策、人事法令及推行地方人事管理措施之能力等觀察，則有密切關係。本文將以人事機構縱向職能之觀點，觀察

縣市政府人事機構取才、用才、育才、留才之功能高低。

第四節 人力資源管理

壹、人力資源管理之涵義

人力資源管理 (human resource management) 是一九七〇年代逐漸被廣泛採用的名詞，由於他本身概念模糊，定義分歧，涵義可主觀選擇，但每一個解釋都可顯示其意義，幾個主要不同的定義如下：⁴⁸

- 一、人力資源管理是使用組織的人力資產，以達成組織目標。
- 二、人力資源管理是一種特別的領域，它企圖去發展方案、政策和活動，以提昇個人和組織在需求、目的和目標的滿足感。
- 三、人力資源管理包含那些為提供和協調組織的人力資源而設計的活動。
- 四、人力資源管理可以廣泛的定義為用策略性和一致性的途徑，來管理組織最有價值的資產——在該組織工作的員工，而這些員工則個別的或集體的努力於可證實的利益目標的達成。
- 五、人力資源管理是一系列整合員工僱用關係的決策，它影響員工和組織的效力。
- 六、人力資源管理是有關組織中相關人員管理的哲學、政策、程序和實務。
- 七、人力資源管理是由組織的人力資源的徵募、發展、激勵和維持所組成的過程。

人力資源管理是由人事管理及人事行政發展而來，三者發展

⁴⁸ 轉引自陳金貴，人力資源管理應用在公部門的探討（上），《人事月刊》第 21 卷第 3 期，民 84.9，頁 33-37。

淵源相同，⁴⁹不過在運作上，人力資源管理較為強調策略性的規劃與管理。⁵⁰以基本立場觀之，傳統的人事管理強調「勞動商品」說，企業主將勞動者當成商品來交易，希望以最低之價格購買到標準品質的勞動，其只注重最後結果之表現；而人力資源管理則從人性之立場來看員工的行為，不但重視員工的成果表現，而且亦要求工作過程中，主管如何與員工建立互動關係以及積極的激勵。⁵¹

人力資源管理的內涵，雖然各家見解不同，但多大同小異，可歸納以下數項：⁵²

- 一、人力資源支援作業：包括人力規劃、人事業務資訊化、工作分析、工作評價。
- 二、人力資源獲得：包括羅致、遴選、任用、遷調及離職管理。
- 三、人力資源發展：包括訓練與發展、永業規劃、績效考評。
- 四、人力資源報酬：包括薪資、獎金、福利、退撫計劃。
- 五、人力資源維護：包括工會、勞資關係、安全及衛生。
- 六、人力資源激勵：包括領導、士氣、工作滿足。

以上我們可看出人力資源的主要範疇，綜合其多樣的涵義與上述內涵，最重要的特色可歸納如下：⁵³

- 一、它是高層管理推動的活動。
- 二、人力資源管理的表現和輸送是實作管理者的責任。
- 三、它強調策略適當性的需求及企業和個人策略的整合。
- 四、對於員工的僱用政策和實務採用綜合和一致的途徑。

⁴⁹ 趙其文，綜論現代人力資源管理，《人事月刊》第29卷第1期，民88.7，頁43。57

⁵⁰ Mathis, R. L., and Jockson, J. H., *Personnel/ Human Resource Management*, (5th ed) ., N.Y.:West Publishing Co., 1998.

⁵¹ 黃英忠，人力資源管理的理念與應用，《人力發展》，第34期，民85.11，頁36-45。

⁵² 同註49。

⁵³ Armstrong, M., *Human Resource Management*. :Strategy and action. London: Kogan. Page. 1992.p22-23。

- 五、它的重要性是依附於強力的文化和價值。
- 六、它強調員工態度和行為的特質。
- 七、員工關係著重於單一體優於多元體、個人優於集體、高信任優於低信任。
- 八、配合彈性角色，組織原理是有機性和分權性，同時強調團隊工作。
- 九、報酬依據工作表現、能力和技巧而有不同。

貳、公務人力資源管理

人力資源管理的觀念在我國大約是民國七十六年左右引進，當時在企業界的需求及企管顧問公司的鼓吹下，引起一陣迴響，但在學術界起步反而較晚。至於在政府方面，政府雖必須定期接受民眾檢驗，與企業界基本上都有競爭及生存壓力，然人力資源管理的運作與公部門的特性有相衝突之處，再加上公部門及公務員有法令保障及政治生態的特殊變化，且本身官僚僵化體制，對於新的管理思潮或方式的反應，自然不如企業界敏感。⁵⁴所以，我國未來公部門如何引進企業界有關人力資源管理的策略與方法，再補以考銓人事法規之調整、研修等法制再造工程是刻不容緩之課題。

近年來，人力資源管理的理論為人事行政者所引介，尤其著重並參採其策略管理與原理原則，使得人事行政內容更加充實與豐富，而人力資源管理融入公共部門，可稱之為公務人力資源管理。由於公務人力資源管理成為公共部門之策略夥伴，其實務作為與技術方法同樣為公共部門所參採。就其內容要項，大致可區分公務人力資源的規劃、開發與運用等。人力資源要獲致有效的

⁵⁴ 陳金貴，人力資源管理應用在公共部門的探討(中)，《人事月刊》第 21 卷第 4 期，民 84.10，頁 20-25。

發展與運用，端視妥善的人力規劃而定；至於公務人力引進、任用、訓練，發展、保障、工會（協會）關係...等，可稱為公務人力資源運用。⁵⁵

一、公務人力資源規劃

公務人力資源處在政治體系運作中，必受到環境因素的影響，諸如：政府職能擴張、後工業社會來臨、行政專業化、及高級行政通才、專才與考試制度等。人力資源規劃必須有不同考量標準，大體而言，人力資源規劃內容，趙其文教授歸納略有八項：⁵⁶（一）設定組織發展目標：人力規劃的目標，亦在如何獲得適當的人力，以達成組織目標。（二）確定未來組織需求：為確保組織目標之達成，未來組織有關人力之需求，必須事先妥為綢繆。（三）現有人力之核定：預測未來人力需求之先，必先了解目前人力狀況。（四）未來人力預估：未來人力預估如有偏差，則人力規劃本身即難以發揮功能，故人力預估為人力規劃中最重要亦為最困難的部分。（五）未來人力的獲得：即如何適時、適質、與適量的獲得人力，通常人力獲得部分，尚有若干附屬行動方案，如訂定人才羅致計畫，作為人力計劃的分支計畫。（六）人力的培訓：現有人力的培訓與發展，為未來人力獲得的主要途徑，對於較專業之人力，為確保不虞匱乏，故以自行培訓為宜。（七）人力運用：人力規劃不僅要滿足未來的人力需要，更須對現有人力作充分運用。（八）訂定人力計畫：人力計劃及人力規劃的最後產品，亦為各該組織為配合未來發展在人力資源方面所具已採取行動的主要計畫。

公務人力規劃是一龐雜、多變之人力工程中的主幹，牽涉許

⁵⁵ 同註 30，頁 126。

⁵⁶ 趙其文，現代人事行政的策略性作為-人力規劃，《人事月刊》第 33 卷第 2 期，民 90.8，頁 7-23。

多制度、政策、技術之研究設計，而人力需求與供給之間，除先天存在許多不易克服之矛盾外，在人力供需推估程度與技術上，存有許多困境，待吾人建立正確之觀念與健全之規劃系統。所以必須強化人事行政在公務人力資源管理價值觀念之改變與策略運用，包括加強負責公務人力規劃者之專業能力、建立公務人力規劃系統、強化公務人力資源規劃的整體觀念及重視人力資源發展取向。⁵⁷

二、公務人力資源運用

對於人力的運用，除了人員須具備傑出才能、良好的品德及忠誠度外，主管人員須能「知人」、「善用」，才能發揮人力資源最佳功能。人力資源運用主要包含人力之獲得、發展、報酬、維護、激勵等數種功能，各功能相互連結，並構成一個次級系統，即人力之引進、遴選、任免、升遷、考績、獎懲、俸給、福利、教育、訓練、退休、撫卹等。

公務人力資源的運用，旨在發掘及運用人才，其基本前提，應維護人性尊嚴，強化功績制原則，建立積極性人事功能，及重視人力資源策略管理之人力政策的規劃與執行，所以公務人力資源運用主要著眼於：⁵⁸

（一）通才與專家之配合：由於政府職能龐大，社會分工日益精細，專業人員普遍獲得重視，但以人力資源角度觀之，專家常因本位主義，見樹不見林，且不易協調與溝通，此時須具宏觀、平衡觀念之管理者，誘導專家辦事。專家可稱為「技術人力」、通才可稱為「管理人力」，均為現代組織主要人力資源，惟二者必須相輔相成，使為公務人力運用之極則。

⁵⁷ 同註 30，頁 142-143。

⁵⁸ 同上註，頁 151-153。

(二) 適才適所之要求：公務人力資源之發揮，除專家與通才外，人員須才職相稱，發揮所長，以臻適才適所之境界。現代學者多強調以位取人途徑，建立公務人力預測制度，預估所需人才之數量與素質，再進行遴選、甄補，若大才小用或進用非人，將造成人力浪費或影響職務功能及人員發展。

(三) 激發潛能與發揮技能之互應：技能使人專精於職務，是達成組織目標之要件；潛能則使人能大展鴻圖，為上進之基礎。公務人力運用所謂人盡其才，及包括技能之專精與潛能之發掘，二者不可偏廢。

公務人力資源運用事實上，其目的就是協助公共部門對其合適人才之選拔、任使、發展、維護等，俾結合人力、財力、物力及管理，達組織發展的目標。人才之選拔包括延攬與遴選，延攬是吸引人才前來應徵；遴選則是鑑別人才遴取適當人選。在公務人力的選拔方面，遴選方法係以考試方式取才，再由各機關依任用及陞遷法規遴取適合人選；延攬則由各機關依其本身條件吸引人才。人才任使係指將遴選所得之人才加以適切的任用，包括派任、晉陞、遷調、考核等人事管理措施，皆以適才適所為依歸。人才發展最主要是人才之訓練培育、前程發展、績效考評，公務人力之訓練培育包括專業訓練及通識教育，以提昇其能力並應增進其工作歷練，甚至與民間交流，以擴展視野；前程發展則是視公務人員本身意願、能力評估其未來發展性，幫助其發展；績效考評則是對員工平時表現、業務成果等予以公平而合理之考評。人才維持即維持人才之優質化，包括維持人才之優異才能、士氣、聲望及尊嚴等，最主要係建構良好的公務倫理與文官尊榮文化，若文官社會地位與尊嚴漸受社會忽視，人才外流成必然趨勢，影響機關之人力運用。

檢視上述人力資源管理理論及具實務方面之公務人力資源管理，其應用在公共部門上，尚有許多問題待克服，⁵⁹尤其是縣市政府人事機構在此一領域上之角色、能力、觀念、策略等，能否從人力資源管理內涵，即人力資源之「支援作業」、「獲得」、「報酬」、「發展」、「維護」、「激勵」等方面對照到公務人力資源之規劃與運用，建立有系統有計畫之機制，是為本文研究之重點與評估縣市政府人事機構角色與功能之指標之一。

第五節 府際關係

壹、府際關係的涵義

府際關係（Intergovernmental Relations，IGR）概念興起於1940年代，主要是由於美國聯邦政府積極推動新政，為了避免遭受來自地方對於憲政分際的質疑，特別提出此一概念。府際關係有時或稱「中央與地方政府關係」（Central-local Government Relations），主要係指國家政府內部各個機關組織間的互動關係。一個政府係由許多機關、組織、機構與公務人員所組成，其彼此間互動往來，即通稱為府際關係。⁶⁰府際關係一般有廣狹二義，狹義的府際關係係指各層級政府間之互動關係，如中央政府與縣市政府之關係；廣義的府際關係係除指一個國家內部各級政府間之垂直互動關係外，同時也包括同級政府間的水平互動關係、特定政府機關內各部門間之協調管理及政府對外與民間社會的公共關係等⁶¹。府際關係有幾個相關概念簡略述之：

⁵⁹ 按陳金貴教授所著之《人力資源管理應用在公共部門的探討》，認為公共部門與人力資源管理相衝突的地方如下：名詞和內容模糊概念的問題。人事部門角色和能力問題。策略使用問題。實作人員的觀念問題。發揮員工潛力的問題。首長支持的問題。

⁶⁰ 趙永茂等，《府際關係》，台北，元照，民90，頁3-4。

⁶¹ 同上註，頁6。

聯邦主義 (Federalism): 以靜態的制度面描述美國聯邦政府與各邦之間憲政權限劃分的一種政治組織型態。美國聯邦體制的建構過程是由許多獨立的自治體，共同協議放棄部分國家主權，並授與新成立之聯邦政府。一般而言，聯邦政府僅擁有憲法所委任之權利，其他未經授與的固有權力，保留給各州政府，府際間權力衝突問題，由最高法院做最後之仲裁。⁶²

中央與地方政府關係 (Central-local Government Relations): 相對於聯邦制國家，聯邦主義係論述全國性政府與各邦政府間之互動模式，單一制國家通常係以中央與地方政府關係來指涉其各級政府間之運作架構。⁶³

廣域行政：不論聯邦主義或中央與地方關係，指涉焦點都在垂直性的府際關係，至於水平性的府際關係通常係以廣域行政稱之。其主要義涵乃係：跨越單一地方政府的府際關係，稱廣域行政。

府際管理 (Intergovernmental Management IGM): 其概念源自聯邦主義和府際關係，於 1970 年代興起，目的是協調不同府際間的關係人以達到共同的目標。府際管理特別關注政策執行面問題解決取向。聯邦主義以靜態的制度面為主軸，描述聯邦與各州政府之間權限劃分方式；府際關係是從動態的行為面向，說明各級政府之間的互動行為；府際管理則從過程面的觀點，觀察各級政府之間協力來實現共同目標的過程。⁶⁴

美國學者 Wright. Deil S. 考察美國聯邦中各級政府和各類政

⁶² 張四明，府際間的協調：問題與解決途徑，《行政學報》第 29 期，民 87.8，頁 213-250。

⁶³ 同註 60，頁 7-15。

⁶⁴ 同註 62。

府之間關係，提出府際關係的五大特徵：⁶⁵

一、廣泛性。政府之間關係比聯邦主義所包含的範圍更廣。聯邦主義主要強調中央與各邦之間關係，部分涉及各邦之間關係。但政府之間關係還包括中央與地方、各州與地方、中央-各州-地方及地方與地方之間關係。

二、動態性。政府之間關係是透過政府官員平時接觸、溝通互動而產生的關係，包括競爭、合作、正式及非正式交互作用的一種持續的、靈活的動態關係。

三、人際性。政府之間的關係主要關鍵是人的行為和人際關係。

四、公務員的作用越來越重要。因公務員為政府實際運作之主體。

五、政策影響越來越大。政府之間關係除憲法、法律規定外，政策的作用會形成新的關係。

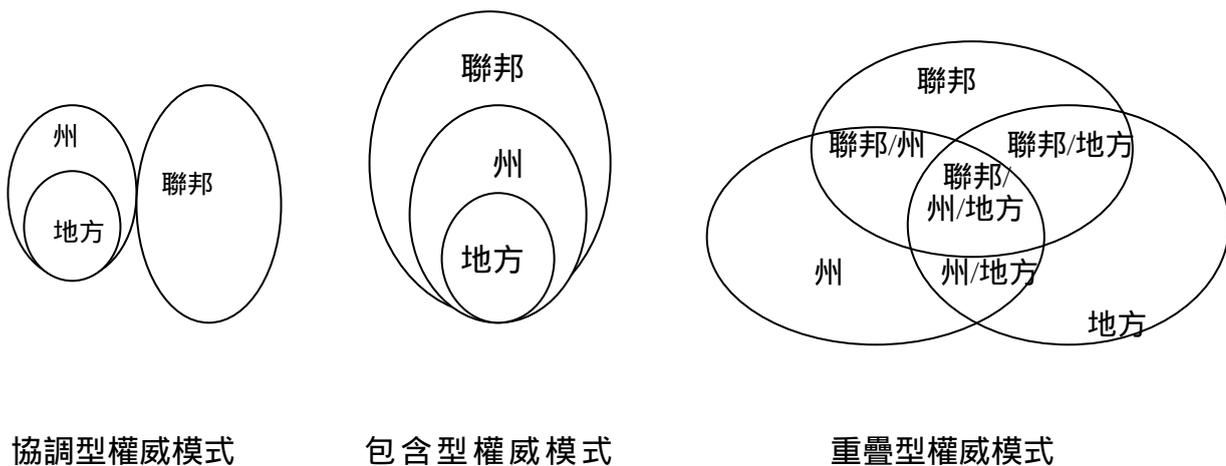
貳、我國府際關係之運作模式

美國學者 Wright. Deil S. 在其所著「瞭解府際關係」一書第三部份中，探討府際關係各種不同類型政策的運作內涵，根據 Wright 對美國政治體系的分析，他認為可以透過三種模型來瞭解聯邦政府、州政府、地方政府單位的互動關係，他以三個圈圈分別代表聯邦政府、州政府、地方政府，並且藉由各個圓圈間的不同位置關係，將美國府際關係區分為三種類型（見圖 2-1）：協調型權威模式（coordinate authority model）、包含型權威模式（inclusive authority model）、重疊型權威模式（overlapping authority model）。其中協調型權威模式的政治權威關係為聯邦與州分別獨立，地方政府完全附屬州的內部；包含型權威模式則

⁶⁵ 轉引自謝慶奎，中國大陸地方政府府際關係之研究，《人事管理》第 36 卷第 12 期，民 88.12，頁 4-17。

是聯邦包含州，州再包含地方的層級；重疊型權威模式強調聯邦、州與地方三者相互依賴，彼此透過議價、妥協取得權力，進而決定政策方案。⁶⁶

圖 2-1 Wright 府際關係分析架構



資料來源：轉引自趙永茂等，《府際關係》，台北，元照，民 90，頁 194。

台灣府際關係的運作架構，至民國八十三年省縣自治法與直轄市自治法的制定施行才出現重大變革。根據學界的歸納分類，各國地方分權體制類型主要有二：單一制、聯邦制。單一國與聯邦國主要區別在於地方政府自治權限的取得方式不同，單一國是由中央立法授予，聯邦國則以憲法直接保障，所以在體制運作上，單一國的中央政府權力較大，往往著重中央對地方政府之行政管理與自治監督。我國則為標準之單一國型態，要無疑義。

國內學者廖達琪教授以府際的相關法規，整理出台灣三個時

⁶⁶ 同註 60，頁 27；194-197。

期之府際關係：⁶⁷

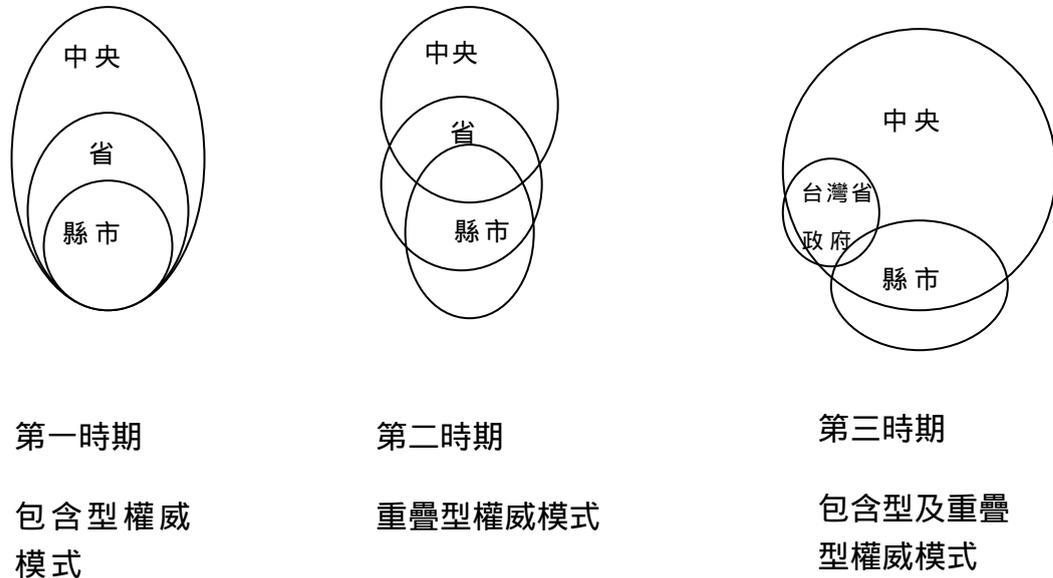
第一時期是民國三十九年至八十二年，主要府際法規是「台灣省各縣市實施地方自治綱要」，中央政府毫無疑問居最高主導地位，一方面地方自治及運作的所有法規都依中央立法而定，另一方面中央主控地方財政資源的分配。省政府是地方自治體系的最高單位，對縣市、鄉鎮有監督權及一定的財政控制權。府際關係的情形是「中央集權」或「高度依賴」，近似於 Wright 所稱之「包含型權威模式」。

第二時期是民國八十三年至八十七年，主要府際法規有「省縣自治法」，此時期省府已不完全依賴中央，縣市政府亦是，省與縣市有一定程度的自主性，但某種程度的層級節制關係仍然存在，近似於 Wright 所稱之「重疊型權威模式」。

第三時期是民國八十八年起，主要府際法規是「地方制度法」，此一時期最主要特徵是精省，將省府組織與功能限縮成中央派出單位，原省府權責一部分歸中央，一部份由縣市政府承受，中央對省府為包含型、對縣市則為重疊型權威模式，此時期之府際關係為「包含型及重疊型權威模式」。

⁶⁷ 廖達琪，精省以來的府際關係 失序或設計不出的秩序，〈國立中山大學社會科學季刊〉2 卷 4 期，民 89.12，頁 133-166。

圖 2-2 台灣府際關係



資料來源：廖達琪，精省以來的府際關係 失序或設計不出的秩序，《國立中山大學社會科學季刊》2卷4期，民89.12，頁133-166。

精省以後，縣市政府與中央單位在業務上均直接對口，縣市政府人事機構在一條鞭體制下，原隸屬省府人事處，現則隸屬行政院人事行政局，在互動關係上亦有所不同，今後二者關係如何發展，是仍維持上下隸屬關係，或不相隸屬，而以夥伴關係、分工合作關係等，達人事行政之目的，使縣市政府人事機構在地方自治基礎上，發揮其應有功能，為本文研究觀察重點之一。

本文研究縣市政府人事機構角色與功能係以地方自治、人事行政學、人力資源管理、府際關係理論為基礎，再加上我國獨特人事一條鞭體制之因素，先探究目前縣市政府人事機構之角色功能，再導出縣市政府人事機構應具何功能。就本文研究題目而言，

必須針對各理論檢視幾項因素，成為各理論之具體子項與本文之研究具體方向。

地方自治方面，在「新地方主義」⁶⁸聲浪的崛起，中央政府對地方政府將呈現「中央放權，地方攬權」趨勢，本文瞭解地方自治、地方政府的涵義及自治事項與委辦事項之意義與分野後，依我國地方自治特色之一「地方自治是由地方人民依法自組自治團體，代表人民行使職權」，縣市政府為地方行政機關，屬地方自治團體，依地方保留原則，人事權與組織權屬地方政府權限，在尊重地方政府權責趨勢之下，人事權與組織權若還諸為地方自治事項，將會影響縣市政府人事機構之角色與功能。因此此一部份以縣市政府地方化之人事行政為面向，就縣市政府人事行政之自主性、因地制宜程度及組織權、人事權運作情形，觀察縣市政府人事機構之功能。

人事行政學方面，人事行政之目的是取才、用才、育才、留才，其策略之運用則有賴人事機構規劃，所以，縣市政府人事機構制定地方人事政策、制定與執行地方人事法規、推行地方人事管理措施等之能力關係著人事行政取才、用才、育才、留才等目的的達成，上述三項能力亦為人事機構之職能，此一部份為本文觀察的重點。

人力資源管理方面，依人力資源管理內涵，即人力資源之支援作業、人力資源之獲得、人力資源之報酬、人力資源之發展、人力資源之維護、人力資源之激勵，應用到公共部門之「公務人力資源規劃」、「公務人力資源運用」以建立人力資源機制。人力資源管理較著重策略性的規劃與管理，在人事行政的領域中，僵

⁶⁸ 丘昌泰，強化地方政府的策略規劃功能，《研考雙月刊》，23卷3期，民88.6，頁26-34。

化的官僚體制與受法令限制的人事行政事項，欲突破現狀，從事改革實屬不易，因此，人事機構在此領域之角色、能力、觀念、策略等均極為關鍵，本文從人事機構彈性角色、專業能力、人力資源發展觀念、策略使用等觀察人事機構在人力資源管理的功能。

府際關係方面，精省後，中央與地方政府的關係係朝「尊重中央領導地位、充分授權地方政府」方向再造，因此中央與地方會出現「夥伴關係」、「合作關係」，縣市政府人事機構與中央人事主管機構之關係，若朝「夥伴關係」、「合作關係」方向重構，縣市政府人事機構將展現不同角色與功能。本文以行政院人事行政局與縣市政府人事機構由現行上下隸屬關係若改變為無隸屬關係，但維持夥伴關係、合作關係，在人事行政上會產生何種變化，是本文觀察重點。

人事一條鞭體制在上述各理論之演變下，其存在，與地方自治原理有無相悖，在地方制度法施行後，對縣市政府人事機構角色與功能有何影響。人事機構在無一條鞭之情形下，其在人事行政上能增強那些功能或那些功能受到限制，本文亦作綜合性觀察。

第三章 縣市政府人事機構目前之角色與功能

欲瞭解縣市政府人事機構角色與功能，須先瞭解我國整個人事機構體系。包括發展背景、演進過程與各級人事機構職掌及相互間關係等等，始能由巨觀而微觀、由整體而特殊，釐清縣市政府人事機構在當前一條鞭體制下之角色與所能發揮的功能。

第一節 我國人事機構體系

壹、我國人事機構的沿革

一、中央人事主管機構

我國人事機構，歷代皆有，但功能隨各朝代官制之不同而未必盡然。然歷代的人事機構皆不脫離吏部之職權。我國文官制度始自周秦，奠基於隋唐，詳備於兩宋明清。歷史上專設人事組織則可追溯至西漢。漢成帝時，於尚書之下設常侍曹，辦理人事業務，東漢光武帝時，改為吏部曹，漢靈帝時改為選部。魏晉以後均設吏部，主國家人事行政，隋朝時始分吏、戶、禮、工、刑、兵六部，至明清均保持六部架構，並仍以吏部為首。⁶⁹吏部組織，歷魏晉六朝及至隋唐始漸完備，設尚書一人，相當於現代之部長，侍郎二人相當於現代之次長，下設司封、私勳、考功郎中各一人，其下尚有小吏，相當於現代分部門辦事。明朝洪武年間吏部各司改以文選、驗封、稽勳、考功稱之，清代大致沿襲明舊。

清朝末年至民國初年間，人事主管機關之體制變化頻繁，演

⁶⁹ 同註 34，頁 667。

進過程大約如下：⁷⁰

(一) 清末宣統時，撤銷吏部改設敘官局，隸屬內閣，掌文官考試任免事宜。

(二) 民國元年三月十一日公布中華民國臨時約法，臨時政府設銓敘局。

(三) 民國三年五月一日袁世凱頒布新約法，總統府政事堂設銓敘局，掌理文官考試、任免、恩給等事宜。

(四) 民國五年袁世凱逝世，北洋軍閥更迭執政，而各省則形成軍閥割據形勢，政治腐敗，用人毫無制度可言，弊端叢生。

(五) 民國十七年北伐成功，全國統一，國民政府奠都南京，頒行國民政府組織法，第三十七條規定：「考試院為國民政府最高考試機關，掌理考試銓敘事宜，所有公務員均依法律，經考試院考選、銓敘，方得任用。」同年十月公布「考試院組織法」，設考選委員會及銓敘部。十二月公布「銓敘部組織法」。民國十九年一月考試院與所屬考選委員會及銓敘部同時成立。

(六) 民國二十五年五月五日公布五五憲草，第八十三條規定：「考試院為中央政府行使考試權之最高機關，掌理考選銓敘。」

(七) 民國三十六年一月一日公布憲法，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、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。」

(八) 民國五十六年七月二十七日公布行政院人事行政局組織規程，第一條規定：「行政院在動員戡亂時期，為統籌所屬各級行政機關及公營事業機構之人事行政，加強管理，並儲備各項人才，特設人事行政局。人事行政局有關人事考銓業務，並受考試院之指揮監督。」

自此，我國目前中央人事主管機構之體制型態於焉確立，即

⁷⁰ 同註 30，頁 103-105。

考試院獨立於行政院之外，學者稱之為「獨立制」或「院外制」，為我國人事機關獨特之處。考試權獨立之意義有二種，其一為機關獨立，不屬其他機關管轄；其二為職權獨立，不受其他機關干涉。其特殊之處包含：(一)行政權與人事權分立，即人事權獨立於行政權之外，而不受行政權管轄；行政權與人事權既分工、亦牽制。(二)人事機關隸屬於所屬行政機關及上級人事主管機關之雙重監督(Dual hierarchy-Dual supervision)，故人事機構不純屬行政機關之幕僚機構。(三)人事主管機關(考試院)及其所屬人事機構(考選部、銓敘部及行政院人事行政局以下之各級人事機構)形成人事一條鞭制。⁷¹雖然民國五十六年行政院人事行政局成立，以彌補獨立制所產生緩不濟急、無法配合行政院需求之缺失，惟其有關考銓業務仍受考試院之指揮監督及民國八十年修憲時，行政院人事行政局取得設立之法源依據、民國八十一年第二次修憲時調整考試院部分職權等，但仍不影響我國中央人事主管機構體制。

二、各機關人事機構

各機關最初並無人事機構之設置，國民政府成立之初，各機關之人事管理工作，多由機關指定單位或人員辦理，情況不一。民國十九年考試院及銓敘部成立後，有設置人事處、司、室者，亦有於總務單位內設置人事科或人事股者，其工作僅限於職員之勤惰登記與派令、任命令轉發之一般事務性工作。民國三十一年人事管理條例公布施行後，人事機構及人事人員之設置管理正式邁入人事管理一條鞭的階段。民國五十六年行政院人事行政局成立後，中央人事主管機關之業務分工，進入新的階段。所以各機關人事機構的發展，約略分為三階段，分述如下：⁷²

⁷¹ 許南雄，《各國人事制度》台北，商鼎，民 91，頁 42，61。

⁷² 銓敘部編印，《銓敘行政報告書》，民 83，頁 65-68。

（一）建制初期（民國十九年至三十年）

民國十九年考試院設置初期，尚僅建立中央人事主管機構，各層人事機構並未普遍設立。民國二十八年十一月當時國防最高委員會委員長蔣中正先生提出：實行考銓制度與健全人事管理為推進法治的基礎，因而主張「主持此項要政之各機關人事處職員，必須先予以統一而嚴格的訓練，再經過銓敘部分派下去，方能收到效果」。並懇切告誡各機關首長：「此事現在一時雖不能即刻普遍做到，但各機關負責長官應切實認識人事處的重要」。最後並希望「各界負責同志，今後應切實注意培養人事管理人才，健全人事科的組織，已設立人事處或人事科的應力求改進，未設立的應迅速設立」。此後人事機構遂如雨後春筍般，紛紛設置於中央及地方各級機關。然而，在此期間之各人事機構，縱的方面既無統一之人事管理機關，橫的方面無相互聯繫之中心。直到二十九年三月中央人事行政會議中，有「於考試院設立人事行政集中研究機構」與「設立中央各部會人事行政機構」之建議，考試院即交由銓敘部擬具各機關人事管理暫行辦法，於同年十二月呈請國民政府公布，以為實施統一人事管理之依據，其要點如下：

1. 各機關人事管理，應視事務之繁簡，就原有經費及人員中，設立人事處、司、科、股或指定專任人員負責辦理，其組織法規中已有規定者，從其規定。

2. 明定各機關人事管理事項七項，大體確定人事管理機構的職掌。

3. 各機關人事管理人員，對於主管事項發生聯繫、促進效能，得由銓敘機關在其職權範圍內加以指導。

4. 各機關人事管理之實施狀況，人事管理章則制度之制定或修改，以及本辦法實施後設置人事管理人員情形，應分別編造報表送銓敘部核備。

綜觀以上各點，已對於統一管理之實施，奠定了初步基礎。民國二十八年十一月蔣中正先生明白宣示，人事管理人員必須統一訓練，由銓敘部分派任用。為實施此一計畫，遂於民國三十年十二月以國防最高委員會委員長名義，提請國防最高委員會第七十四常會通過「黨政軍各機關人事機構統一管理綱要」，此一綱要分為管理機關、管理辦法及實施步驟三項。其內容如下：

1. 管理機關：明定中央黨部秘書處、考試院銓敘部及軍事委員會銓敘廳為黨政軍人事機構及其人員之統一管理機關。
2. 管理辦法
 - (1) 各機關之人事機構或人事管理人員，應分受各管理機關之指揮監督。
 - (2) 人事人員之任免考核，應由各該管理機關依法辦理。
 - (3) 人事人員應一律予以訓練。
3. 實施步驟
 - (1) 先由黨政軍中央各機關實施，再推行於地方黨政機關及各部隊。
 - (2) 各管理機關為實施統一管理，得擴充或增設專管機構。
 - (3) 管理辦法，應由各管理機關分別擬定，其已有辦法而未能收統一管理之效者，應加修正。
 - (4) 各機關人事機構已設者應力求充實，未設者應視其業務繁簡、編制大小及附屬機關多寡，從速建立相關機構。
 - (5) 現任人事人員，應由各該管理機關分別考核，定其去留。
 - (6) 人事人員之訓練，由考試院統一辦理，並限於三年內辦理完竣。
 - (7) 人事人員任用資格，得另擬標準。
 - (8) 各機關組織法中未定人事機構，或其機構與法定組織不合者，應即修正其組織法。
 - (9) 本綱要經通過，於三十一年開始實施。

(二) 人事管理條例公布施行後 (民國三十一年至五十五年)

「黨政軍各機關人事機構統一管理綱要」之內容多屬立法原則，其具體實施辦法，仍有待管理機關之擬定。是以，屬於政府管理機關之銓敘部於該綱要公布後，即據以草擬「人事管理條例」十一條，經過立法程序後，於民國三十一年九月二日由國民政府公布，並分別明令於民國三十一年十一月一日、民國三十二年七月一日為中央及地方機關開始實施本條例之日期，並於地方機關實施本條例之日廢止民國二十九年十二月二十日公布之各機關人事管理暫行辦法。至此人事管理條例乃進入全面實施階段，而人事統一管理制度，即人事一條鞭制，可謂建立了穩定的基礎。茲將本條例之立法要點分述如下：

1. 銓敘部為全國各機關人事機構統一管理之主管機關。(第一條)
2. 人事機構分處、室及人事管理員三級，其設置視事實需要於處、室或室與人事管理員間擇定之。(第二、三條)
3. 人事機構之職掌共十二項。(第四條)
4. 規定人事主管人員之官等，並定處長、主任及人事管理員為主管人員，餘為佐理人員。(第五條)
5. 人事管理人員由銓敘部指揮監督，各省之縣、市政府等之人事管理人員得由各該省銓敘處指揮監督。(第六條)
6. 人事機構之設置及其員額送銓敘部審核或擬定。(第七條)
7. 人事主管人員之任免由銓敘部依法辦理，佐理人員由各該主管人員擬請銓敘機關依法辦理。(第八條)
8. 公立學校及公營事業機構準用本條例規定。(第九條)
9. 各機關人事機構設置規則及辦事規則由銓敘部擬定，考試院核定。(第十條)

(三) 行政院人事行政局成立後 (民國五十六年起)

民國五十六年七月二十七日總統依據動員戡亂時期臨時條款第五項「總統為適應動員戡亂需要，得調整中央政府之行政機構、人事機構及其組織」之授權規定，公布「行政院人事行政局組織規程」，並於同年九月十六日成立行政院人事行政局，統籌辦理行政院所屬各級行政機關及公營事業機構之人事行政業務，其有關人事考銓業務，並受考試院之指揮監督。自此之後全國人事管理業務之分工，步入了新的階段。該局組織條例並於八十二年十二月三十日經總統明令公布，正式取得法律依據。

鑒於人事管理條例自三十一年九月二日國民政府制定公布後，已歷四十餘年未曾修訂，其中部分內容已不切合實際。而主計機構人員設置管理條例於七十年十二月二十八日制定公布後，部分主計人員職等業已提高，致形成同層級機關之人事人員及主計人員之職等產生不平衡之現象，爰將條例第二條、第三條及第五條條文予以修正，經完成立法程序於七十二年七月二十二日奉總統明令公布，其要點如次：

1. 規定總統府、五院、各部、會、處、局、署，及省（市）政府，設人事處或人事室。（第二條）

2. 總統府所屬各機關；各部、會、處、局、署所屬各機關；各省（市）政府廳、處、局；各縣（市）政府；各鄉（鎮、市、區）公所等，設人事室或人事管理員。（第三條）

3. 明定人事處處長，職位列第十職等至第十二職等，人事室主任，職位之列等分為第六至第九或第十或第十一職等；人事管理人員，職位列第五至第七職等。未實施職位分類之機關，比照辦理。（第五條）

綜上所述，可知人事管理機構設置及人事人員管理，是經過

相當之歷程，逐漸演變而成。惟「人事管理條例」實施以來，為時已久，應配合我國當前客觀環境之急遽變遷，審慎研究檢討修正，因應實際需要，期能使人事機構功能更能淋漓盡致發揮。

貳、我國人事機構之組織與職掌

一、中央人事主管機構

(一) 考試院

1. 組織

考試院設院長、副院長各一人，考試委員十九人，由總統提名，經立法院同意後任命，任期均為六年。院長綜理院務並指揮監督所屬機關，並為考試院會議主席。院長因故不能視事時，由副院長代理其職務。考試院設有秘書長、副秘書長各一人，並設秘書處及各組室，處理日常業務。

考試院下設考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會，公務人員退休撫卹基金監理委員會。

2. 職掌

依憲法增修條文之規定，考試院為國家最高考試機關，掌理下列事項：(1) 考試。(2) 公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。(3) 公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。所以最高考試權內容包括考選權、人事行政權、法律提案權。

在考銓決策與監督部分，考試院設有考試院會議，為一合議制組織，以院長、副院長、考試委員及所屬部會首長組織之，決定憲法所賦予職掌之政策及其有關重大事項。其職權如下：(1) 關於考銓政策之決定。(2) 關於院部施政方針、計畫及預算之審定。(3) 關於向立法院提出之法律案。(4) 關於院部發布應由院核准之重要規程、規則、細則、辦法、綱要、標準、準則及事例。

(5) 關於舉行考試與分區決定及主持考試人選之決定。(6) 關於考選部、銓敘部共同關係事項。(7) 法定出席人提議有關考銓事

項。(8) 其他有關考銓重要事項。

(二) 考選部

置部長一人，綜理部務並指揮監督所屬員工，置常務次長政務次長各一人，襄助部長處理部務。內部單位設有：考選規劃司、高普考試司、特種考試司、專技考試司、總務司、題庫管理處、資訊管理處、秘書處、人事室、會計室、統計室、政風室等單位。

考選部主要職掌有 1.關於考選政策、制度、法規之規劃、研擬事項。2.關於公務人員高等及普通考試事項。3.關於公務人員特種考試事項。4.關於公務人員特種考試事項。5.關於專門職業及技術人員考試事項。6.關於公職候選人檢覈事項。

(三) 銓敘部

置部長一人，綜理部務並指揮監督所屬員工，置常務次長、政務次長各一人，襄助部長處理部務。內部單位設有：法規司、銓審司、特審司、退撫司、人事管理司、總務司、秘書室、人事室、會計室、統計室、政風室、資訊室等。另為管理軍公教人員依法所繳之退撫基金，下設公務人員退休撫卹基金管理委員會。

銓敘部主要職掌有 1.關於人事政策、人事制度及人事法規之綜合規劃及審議事項。2.關於各機關組織法規之職稱、官職等、職務歸系及官等員額比例事項。3.關於公務人員任免、陞降、遷調、轉調之銓敘審定及敘俸事項。4.關於公務人員考績、考成、考核、服務、差假、褒獎及懲處之審查事項。5.關於公務人員保險、退休、撫卹及福利事項。6.關於公務人員考試及格人員分發事項。7.關於人力評估、調查、人才儲備及人事資料管理事項。8.關於人事機構設置、變更及人事管理人員之任免、敘級、考核及工作督導事項。

（四）公務人員保障暨培訓委員會

置主任委員一人，綜理會務，副主任委員二人，襄助主任委員處理會務。並置委員十至十四人，其中五人至七人專任，由考試院提請總統任命之；餘五至七人兼任，由考試院院長聘兼之；任期均為三年。專任委員中同一黨籍者，不得超過其總額二分之一。內部單位設有：保障處、培訓處、秘書處、人事室、會計室、政風室及保障案件審查會。另為應文官訓練之需，下設國家文官培訓所。公務人員保障暨培訓委員會主要職掌有 1.關於公務人員保障政策之研擬規劃事項。2.關於公務人員再復審、再申訴案件之審查及擬議事項。3.關於公務人員訓練、進修政策之研擬規劃事項。4.關於公務人員各項訓練之研擬規劃、執行及委託事項。

（五）公務人員退休撫卹基金監理委員會

置主任委員一人，由考試院副院長兼任，綜理會務，並置委員十九至二十三人，由中央與地方政府有關機關代表及軍公教人員代表組成，均由考試院院長聘兼之。主要任務係負責公務人員退撫基金收支、管理、運用之審議、監督及考核。

（六）行政院人事行政局

置局長一人，綜理局務，並指揮監督所屬員工，置副局長二人，襄助局務。內部單位設有：企劃處、人力處、考訓處、給與處、資訊室、秘書室、人事室、會計室、政風室。下設公務人員住宅及福利委員會與公務人力發展中心。

行政院人事行政局主要職掌有 1.關於行政院所屬人事行政業務之綜合規劃。2.關於人事行政法制業務之研究建議。3.關於行政院所屬人事機構之設置及人事人員之派免及管理。4.關於行政院所屬各機關之人力規劃及人才儲備。5.關於行政院所屬各機關編制及預算員額之擬議。6.關於行政院所屬各機關簡任以上人

員，及公營事業首長、董監事任免之審核。7.關於行政院所屬各機關考試用人計畫及考試及格人員之分發。8 關於行政院所屬公務人員任免、級俸、陞遷、考核、獎懲之研究建議及執行規劃。9. 關於行政院所屬公務人員訓練、進修之協調、審議及執行規劃。10. 關於行政院所屬公務人員勳獎、榮典、褒揚、激勵、懲處、停職、免職之擬議與執行。11.關於員工給與之規劃與擬議。12.關於政務官退職酬勞金給與之擬議與發放。

民國八十二年十二月三十日行政院人事行政局組織條例經總統公布施行，該條例第一條第二項規定：「行政院為統籌所屬各機關之人事行政，設人事行政局。本局有關考銓業務，並受考試院之監督。」，依原人事行政局組織規程第一條第二項規定：「人事行政局有關人事考銓業務，並受考試院之指揮監督。」其中少了「人事」與「指揮」四個重要文字。就「人事」二字而言，表示考試院之監督限縮於考銓業務；就少「指揮」二字而言，表示考試院不再是人事行政局之主管機關，僅是業務監督機關而已，⁷³ 所以其亦非「人事管理條例」規定考試院或銓敘部的派出機構。

就事務之管轄而言，銓敘部為全國人事行政之主管機關，人事行政局則是行政院所屬各機關人事行政之統籌機關。在人事機構管理方面亦然，行政院所屬各機關人事機構由人事行政局管轄⁷⁴，行政院系統以外之全國各機關人事機構始由銓敘部管轄。

二、各級人事管理機構之組織與職掌

（一）人事管理機構之組織

人事管理機構，依照「人事管理條例」第二條及第三條規定，總統府、五院、各部、會、處、局、署，各省（市）政府，設人事處或人事室。總統府所屬各機關；各部、會、處、局、署所屬

⁷³ 趙其文，《人事行政學》，台北，華泰，民 85，頁 683。

⁷⁴ 行政院訂頒有「行政院所屬各級人事機構人員設置管理要點」之規定，規範所屬人事機構及人員之各項管理措施，屬行政院系統之人事一條鞭管理。

各機關；各省（市）政府廳、處、局，各縣（市）政府；各鄉（鎮、市、區）公所等，設人事室或人事管理員。目前我國人事管理機構依其機關性質可分為一般行政機關之人事管理機構、公營事業機構之人事管理機構及公立學校之人事管理機構等三類。

（二）人事管理機構的職掌

我國人事管理機構的職掌，依照「人事管理條例」第四條規定，共有下列十二項：

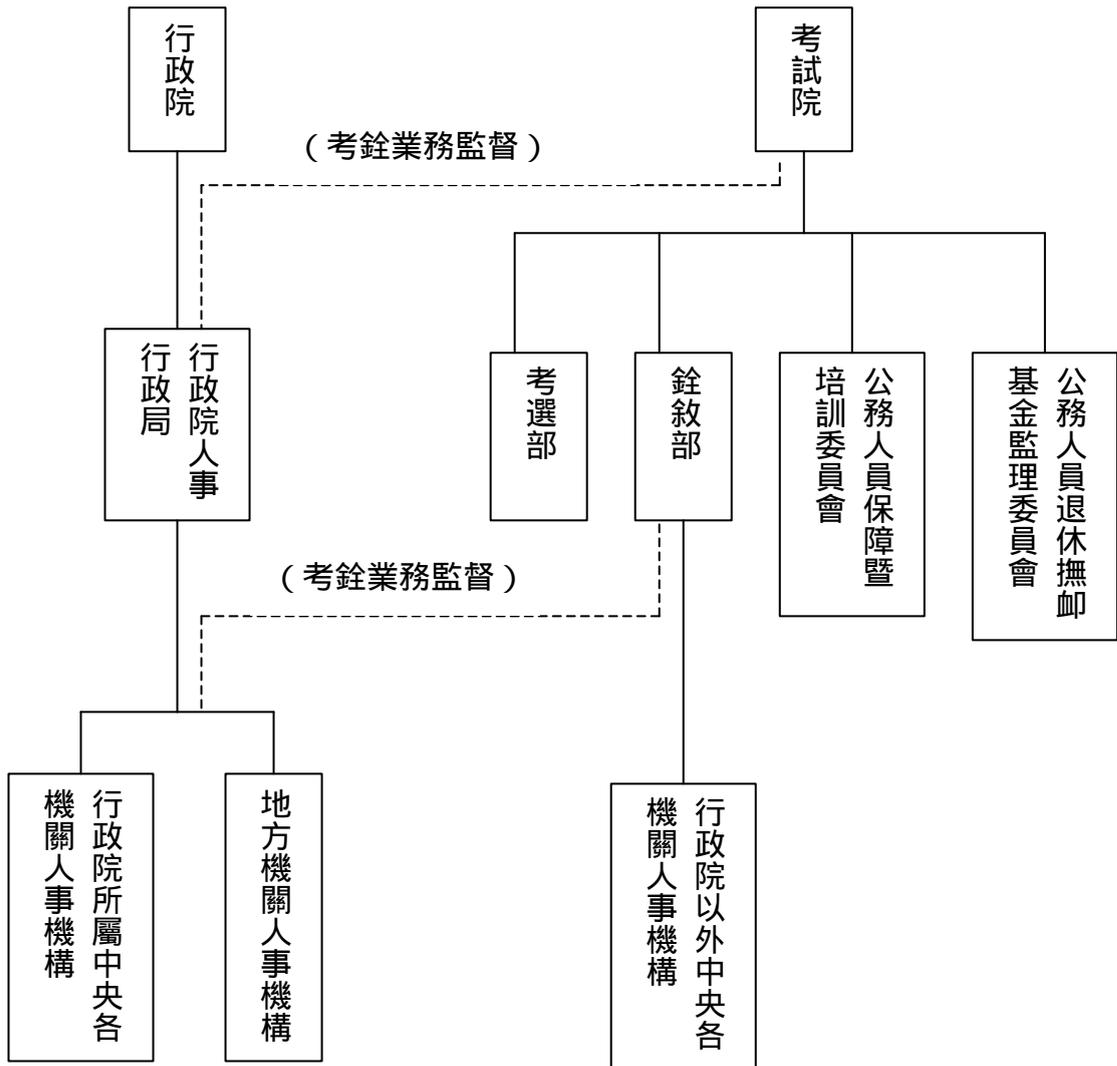
1. 關於本機關有關人事規章之擬定事項。
2. 關於本機關職員送請銓敘案件之查催及擬議事項。
3. 關於本機關職員考勤之紀錄及訓練之籌辦事項。
4. 關於本機關職員考績、考成之籌辦事項。
5. 關於本機關職員撫卹之簽擬及福利之規劃事項。
6. 關於本機關職員任免、遷調、獎懲及其他人事登記事項。
7. 關於本機關職員級俸之簽擬事項。
8. 關於本機關需用人員依法舉行考試之建議事項。
9. 關於本機關人事管理之建議及改進事項。
10. 關於所屬機關有關人事案件之依法核辦事項。
11. 關於人事調查統計資料之搜集事項。
12. 關於銓敘機關交辦事項。

除上述職掌外，因環境及法令之變遷，人事機構尚有職務管理、組織編制、人力規劃、人力評估、人才儲備、人事業務資訊化、工作簡化、訓練進修、保險、文康活動及退休人員照護等業務。⁷⁵

綜上所述，我國中央人事行政機構與各級人事管理機構具有一條鞭的獨立指揮系統，構成一完整之人事機構體系，詳如下圖

⁷⁵ 黃臺生，現行人事行政組織體系之探討，《考銓》，第9期，民86.1，頁56-59。

圖 3-1 我國人事行政組織系統



資料來源：筆者自行整理

第二節 縣市政府人事機構目前之角色與功能分析

角色是個體在社會中的一個位置；功能是個體在社會中所具位置應該有的行為與活動。有學者認為角色與功能關係雖密切，然二者尚不能混為一談，仍有區分之必要。任何一角色，可能具多種功能，角色決定後，功能隨之確定。⁷⁶本文認為一個組織之角色是組織一基本立場，有大原則、大方向；功能則是在發揮這基本立場。

角色與功能概念釐清後，本文先瞭解縣市政府人事機構之組織架構，再就現行法制、管理體制等各方面，探討其目前之角色與功能。

壹、縣市政府人事機構之組織架構

縣市政府人事機構之規模，依人事管理條例、行政院所屬各級人事機構設置標準表及行政院所屬各級行政機關學校事業機構人事人員員額設置標準之規定設人事室，其地位層級屬縣市政府內之一級單位，為各該縣市政府暨所屬各機關學校之人事業務主管機關。人事之主管職稱為人事室主任，得分課辦事，依行政院所屬各級人事機構人員設置管理要點之規定，人事機構分科（組、課）股辦事者，其執掌劃分原則如下：

一、分四科（組、課）股辦事者：

（一）第一科（組、課）股：辦理組織編制、人事人員管理、綜合性人事規章及其有關事項。

（二）第二科（組、課）股：辦理考試、分發、任免、遷調及其有關事項。

⁷⁶ 李湧清，論當代民主社會中警察的角色與功能，《警學叢刊》，30卷6期，民89.5，頁79-93。

(三) 第三科(組、課)股：辦理考核、獎懲、考績、服務、訓練、進修及其有關事項。

(四) 第四科(組、課)股：辦理待遇、福利、保險、退休、撫卹人事資料及其有關事項。

二、分三科(組、課)股辦事者：

(一) 第一科(組、課)股：同分四科(組、課)股辦事者之第一、二科(組、課)股職掌。

(二) 第二科(組、課)股：同分四科(組、課)股辦事者之第三科(組、課)股職掌。

(三) 第三科(組、課)股：同分四科(組、課)股辦事者之第四科(組、課)股職掌。

三、分二科(組、課)股辦事者：

(一) 第一科(組、課)股：同分四科(組、課)股辦事者之第一、二科(組、課)股職掌。

(二) 第二科(組、課)股：同分四科(組、課)股辦事者之第三、四科(組、課)股職掌。

民國八十二年十二月三十日公布之行政院人事行政局組織條例將原組織規程內部單位第一、二、三、四處改稱為企劃處、人力處、考訓處、給與處，亦即以業務功能定單位名稱。縣市政府人事室在精省前，依照行政院所屬各級人事機構人員設置管理要點及台灣省各縣市政府組織規程準則之規定，內部名稱以順序命名，即第一、第二、第三、第四股，地方制度法施行後，地方行政機關組織準則將縣市政府內二級單位名稱統一為「課」，部分縣市政府人事室開始仿倣人事行政局，以業務功能定各課名稱。各縣市政府人事室在縣市政府之地位、組織架構及規模如下：

表 3-1 縣市政府人事機構之地位

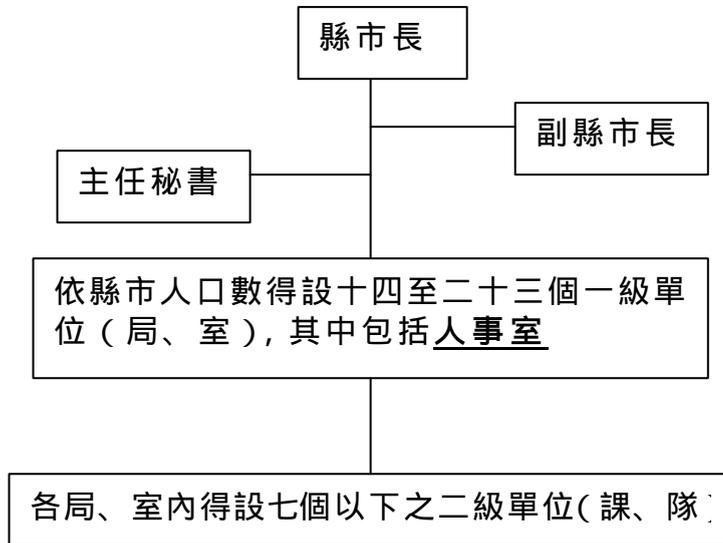


表 3-2 各縣市政府人事室員額編制情形

職稱 縣市政府	主任	副主任	專員	課長	視導	課員	辦事員	書記	合計	分課辦事情形
	簡任第十至十一職等	薦任第九職等	薦任第八職等	薦任第八至九職等	薦任第七至八職等	委任第九職等 薦任第六至七職等	委任第二至五職等	委任第一至二職等		
基隆市	1		1	3		8			13	分第一、二、三課
新竹市	1		1	3		7	2		14	分第一、二、三課
台中市	1	1		4		12	1	1	20	分考試企劃、組織任免、訓練考核、給與福利等四課
嘉義市	1		1	3		7	1	1	14	分第一、二、三課
台南市	1		1	3		10		1	16	分組織任免、考試訓練、退撫給與等三課
台北縣	1	1	1	3		18	1	1	26	分第一、二、三課
宜蘭縣	1	1		3		12	1	2	20	分第一、二、三課
桃園縣	1	1		3		11	2	2	20	分第一、二、三課

新竹縣	1		1	3		8	1	1	15	分第一、二、三課
苗栗縣	1		1	4		7	1	2	16	分企劃、人力、考訓、給與等四課
台中縣	1	1		4		13	1	2	22	分企劃、人力、考訓、給與等四課
彰化縣	1	1		3		14	2	1	22	分第一、二、三課
南投縣	1	1		3		11	2	2	20	分任免、培訓、退撫等三課
雲林縣	1	1		3		14	1	1	21	分企劃、人力、考訓、給與等三課
嘉義縣	1	1		3		13	1	2	21	分第一、二、三課
台南縣	1	1	1	3		13		3	22	分人力企劃、考核、訓練、福利給與等三課
高雄縣	1	1	1	3	1	12	1	2	22	分第一、二、三課
屏東縣	1		1	3		10	1	2	18	分第一、二、三課
台東縣	1		1	3	1	10			16	分人力企劃、考訓、給與等三課
花蓮縣	1	1	1	3		10	2	2	20	分組織、任免、考核、訓練、退撫、福利等三課
澎湖縣	1		1	2		7	1	1	13	分人力企劃、考訓、給與等二課
合計	21	12	13	65	2	227	22	29	291	

資料來源：行政院人事行政局地方人事行政處 91年10月

由上二表可知縣市政府人事室屬縣市政府之一級單位，負責辦理各該縣市政府及所屬機關學校之人事業務。雖然所屬機關學校亦設有人事機構，但僅從事人事管理執行性質工作，政策之主導權係在縣市政府人事室，所屬人事機構由縣市政府人事室統籌管理，屬人事一條鞭制體系之一環。

依照表 3-2 各縣市政府人事室員額編制情形，各縣市組織架構大同小異，業務之劃分仍依照行政院所屬各級人事機構人員設置管理要點之規定，惟有十個縣市之課別係以業務功能命名，十一個縣市仍維持傳統以第一、二、三課命名；課別數目方面，台

中縣、台中市、苗栗縣分四個課，澎湖縣分二個課外，其餘均為三個課。在編制員額方面，最多是台北縣共二十六人、最少為澎湖縣十三人，全省二十一縣市二九一人中，課員有二二七人，佔百分之七十八，所以，課員職務除主任外，係人事業務推動另一動力。

縣市政府人事室共有八種職稱，由上到下作垂直分工，從人事政策或計畫之擬定、審核、決定、執行乃至於追蹤考核等，均有賴這八種人員群策群力，其主要任務職掌如下：

主任：縣市政府人事室置主任一人，綜理縣市政府暨所屬機關學校人事業務，指揮監督所屬人事機構及人事人員，並決定重要政策及工作計畫，為人事業務推動之舵手。

副主任：人事室依地方行政機關組織準則第十六條第二項之規定，編制員額滿二十人以上者，得置副主管。有十二個縣市置副主任，副主任之主要職責是輔佐主任推動人事業務，並審核各項文稿，為人事室主任之主要助手。

專員：因編制員額未滿二十人，無法置副主任而置專員者，共有九個縣市，專員之任務角色與副主任相同，均在輔佐主任。另有台北縣、台南縣、高雄縣、花蓮縣置副主任亦置專員，可增強幕僚實力，但依地方機關職務列等之規定，該類專員職務列等僅能列薦任第八職等，與未置副主任之專員職務列薦任第八至九職等相較，有其不同意義。

課長：人事室分課辦事後，每課置課長一人，綜理課務，並負責承上轉下工作，推動該課之人事業務，在精省之後，原省府人事處所訂之各項人事單行規章，改由縣市政府自行訂定，此一任務大都直接由課長擬訂。

視導：二十一個縣市中，僅高雄縣與台東縣各置一人，屬於高級承辦人員，辦理較重大之案件。

課員：前已述及，其比例佔二十一縣市人事室總員額百分之七十八，是業務之主要承辦人員，為人事室之中堅職務。

辦事員與書記：此二職務是擔任困難度較低、例行性工作之人員。

貳、縣市政府人事機構目前的角色與功能

一、縣市政府人事機構的角色

在分析各國人事行政機構類型時，學界一般採取「部內制」、「部外制」、「折衷制」分類，以分析各國人事主管機構之職權角色與行政首長之互動關係。我國人事機構由於五權憲政體制之獨特類型，在中央政府考試院獨立於行政院之外，學者許南雄則另以「院外制」或「獨立制」稱之，並認為其有人事職權獨立、人事機關獨立、人事主管機關及其所屬人事機構形成人事一條鞭制等特徵。以上這三項特徵再加上我國早期政治發展強調集權控制之環境下，因勢利導形成人事一條鞭制之人事行政組織體系而延續至今。

縣市政府人事機構處在人事一條鞭體制之下，其角色如下：

（一）縣市長的專業幕僚：人事機構最傳統的角色，仍是機關首長之專業幕僚。由於縣市長是民選出身，縣市政府施政項目包羅萬象，且施政成果必須不定期接受選民檢驗，縣市長受到時間、資訊、專業知識等之壓力，對於專業業務須有賴專業幕僚提供正確訊息供其決策，人事機構即是人事業務之專業幕僚。目前縣市政府人事機構至少須提供下列幾項功能，協助縣市長達到其人事行政的目標：

1. 提供縣市政府暨所屬機關組織及人力調整方案。縣市長一任四年，四年內必須實現其競選承諾。選舉時之政見在就任之日起，即是施政之方針或重點，亦是縣市政府之組織目標。就組織理論而言，組織有一正確與可行的目標，再配合組織本身合理、

健全，組織運行順暢，對於目標達成是事半功倍。因此，人事機構依縣市長之施政目標，提供組織及人力調整方案供縣市長決策，是義不容辭之事。

2. 提供有關用人行政之諮詢意見。龐大的組織中，層級多、員額編制大，行政首長或高層主管與一般人員未必經常接觸，欲知人善用，惟賴人事幕僚機構之功能。由此觀之，用人行政權之權責操之首長，但用人行政之成敗，則繫於人事幕僚角色之運用。各縣市政府暨所屬機關人員動輒千人以上，縣市長如何善用人才，人事機構責無旁貸的提供諮詢意見。

3. 與業務單位之協調，相互配合。人事機構為幕僚單位，在角色上是支援業務單位使其完成組織目標，但人事機構為了組織發展或多或少會推出管制政策，有時與業務單位需求相左，而產生衝突。如人事單位要求各單位須精簡員額，實工作簡化，降低用人成本，業務單位則要求增加員額或擴大編制，以利其業務推動。此時人事單位須運用各種方式與業務單位協調出雙方均可接受之結果，一方面解決業務單位問題，一方面減輕縣市長負擔。

（二）具獨立超然角色：人事機構雖為縣市長之主要幕僚，但在人事一條鞭體系下，同時也是行政院人事行政局之分支單位，縣市政府人事機構此時具獨立超然之角色，執行中央人事法令與政策，以防範縣市長濫權及貫徹中央政府推動之政策：

1. 我國人事法令是全國統一的，人事法令亦為「一條鞭」，縣市長雖有用人權，但須依法用人，若違反中央人事法令之人事措施，人事機構有提出陳述或導正之義務，以防止其濫用私人，使縣市長能在法令規定下行使其用人職權。

2. 中央政府有時會推出重大人事政策，要求縣市政府比照辦理，縣市政府人事機構此時必須負責推動此項政策。一方面須說服縣市長支持，一方面須訂定該縣市政府之實施目標。例如民國八十二年行政院之員額精簡計畫、民國八十六年行政院之政府再

造推動計畫、民國九十一年行政院之員額零成長政策等，人事機構均秉承上級人事機構之要求，努力達成目標。

（三）公務人員權益維護者：人事機構之服務對象為公務人員，公務人員自服公職起至退休後，其各項權益均與人事機構關係密切，負責任的人事機構會主動辦理或爭取公務人員之權益，使其權益不致受損。此為近年來人事行政從消極監督轉向積極服務的趨勢。

二、縣市政府人事機構的功能

從人事管理條例第四條規定之人事機構的十二項職掌所表現之功能，可歸類為規劃性及事務性二大類：

（一）規劃性之功能：有關人事規章之擬訂事項、訓練籌備事項、福利規劃事項。

（二）事務性之功能：職員送請銓敘案件之查催及擬議事項、職員考勤之紀錄、職員考績、考成之籌辦事項、職員撫卹之簽擬、職員任免、遷調、獎懲及其他人事登記事項、職員俸給之簽擬事項、需用人員依法舉行考試之建議事項、人事管理之建議及改進事項、所屬機關有關人事案件之依法核辦事項、人事調查統計資料之搜集事項、銓敘機關之交辦事項。

人事管理條例有關人事機構之職掌歷六十年未修訂，所規範之事項仍停滯在早期農業社會年代。學者黃臺生認為，人事機構職掌應新增職位分類、組織編制、人力規劃、人力評估、人才儲備、人事業務資訊化、工作簡化、訓練進修、保險、康樂活動、退休人員之照護等。且人事管理條例所規範人事機構之職掌所表現之功能大都屬於被動性、消極性及例行性居多。至於具規劃性功能方面，由於一條鞭體系之關係，縣市政府部分在精省前，均由台灣省政府人事處主導，精省後，縣市政府人事機構始有依其需求作個別規劃空間。

綜合上述人事機構的職掌，歸納出縣市政府人事機構之功能為：

（一）組織規劃的功能：地方制度法施行後，地方行政機關組織之設置、廢止、修訂等等與該法施行前相較，已大幅彈性化，縣市政府對於該縣市之組織調整，具有主導權，人事機構在此時必須以其人事專業背景或辦理組織及員額評鑑後，規劃組織調整方案。組織的規劃通常涉及該縣市政府之施政方針、未來業務發展、總員額管制、財政狀況等因素，人事機構具有此前瞻性組織規劃的功能。

（二）求才、取才的功能：地方政府長期以來編制小、職等低、陞遷管道未暢通，導致求才不易。但職務出缺仍須延攬適當人才，業務始能推動。人事機構在職務出缺時，會依職務性質辦理人才甄補，故具有求才、取才之功能。尤其人事機構常對該縣市政府暨所屬機關作總體的人力規劃，即對未來人員退離，如何甄補，何職務辦理內陞，何職務辦理外補，何職務列入考試分發等，作前瞻性之規劃，以利延攬人才。在對外取才時，各縣市環境不同，會有不同考量。如較都會型之縣市，人才較集中，人事機構通常建議縣市長直接外補為主、考試分發為輔；較鄉村型之縣市則反之。至於偏遠地區確實徵才不易，則主張以列入具有服務時間限制之台灣省基層公務人員特考分發。

（三）育才的功能：各縣市政府因本身條件在取才方面不如中央政府，但可自行培育現有人員，使現職人員能力能獲得發展，成為未來該縣市政府之中堅，人事機構具有此項功能。現行人才的培育分為訓練、進修二方面。訓練又分為職前及在職訓練，職前訓練是使新進人員能增進即將擔任職務之基本能力，使其能迅速進入狀況；在職訓練則是提昇現職人員本職學能，能在現有工作上進步、創新。至於進修，是薦送現職人員至大學院校修習與

業務有關之學分或鼓勵利用公餘時間至大學院校研究所攻讀碩博士或出國進修、研習、實習等，使所學成果應用至實務上，提昇行政品質及人力素質，並成為日後縣市政府高級人才之來源。

目前在訓練上，縣市政府人事機構大都訂有年度訓練計畫，但在執行上僅台北縣政府、嘉義縣政府及台中市政府有專責訓練機構外，其餘縣市政府則付之闕如，影響執行成效。又訓練經費，每年均依財政因素而定，獲重視程度不高。反而報考大學院校碩士在職生或在職專班，已形成一股風氣。

（四）保障的功能：公務人員保障法公布施行後，公務人員受到違法或不當處分後，得提起復審、再復審；公務人員對於服務機關所提供之工作條件及所為之管理認為不當者，得提起申訴、再申訴。公務人員依法執行職務涉訟或遭傷害，服務機關應為其延聘律師。公教員工因公傷殘、死亡或因執行職務冒險犯難或執行危險職務至殘廢、死亡者，服務機關依傷殘或死亡情形發給一萬元至三百萬元不等之慰問金。以上種種保障措施，旨在使公務人員降低後顧之憂，遇事不致躊躇不決。人事機構為機關公務人員保障之主管單位，公務人員擬提起復審或申訴，人事機構須輔導之；因執行職務涉訟或傷亡，人事機構須主動為其辦理各項申請。所以，人事機構具保障功能。

（五）管制的功能：公務機關在人員管理上必須有一套措施，使員工行為具可測性及可靠性。管制措施之依據來自人事法規，諸如公務員服務法規範公務員之義務、公務員懲戒法對違法失職公務員之懲戒、公務人員考績法對公務人員作平時及年終考核、公務人員請假規則規定公務人員之給假等。另各機關訂定各種勤惰管理措施，幫助機關首長、單位主管維繫員工上班紀律。其執行單位為人事機構。所以，人事機構具此項功能。

（六）激勵員工士氣的功能：與管制功能相對應的是激勵員工士氣的各項措施。人事機構會定期辦理文康活動及慶生會、開

辦各種才藝班、組織各類社團、舉辦球類比賽或員工運動會等，以促進員工身心健康。員工遇有婚喪喜慶或重大災難，得請領福利互助金與生活津貼，以安定其生活。提撥部分福利互助金輔助員工辦理住宅購屋貸款，補貼其貸款利息，以助其解決住的問題。公務人員服務滿一定年資，得提出退休，人事機構為其辦理退休手續及請領退休金；若在職亡故，則辦理撫卹及為其遺族請領撫卹金。上述各事項均以員工立場為其設想，使員工得到滿足，激勵了工作士氣。

（七）人事資訊提供的功能：現代的人事機構均建置一套人事資訊系統，對於員工之人事資料隨時建檔或更新，人事資料齊全，可瞭解員工個人基本資料、專長、潛能等，在整體分析上，可瞭解該機關之人力資源、員工流動、人員配置等情形，可作為人力規劃及機關首長決策的重要參考。

（八）人事服務的功能：在以顧客為導向的企業型政府之潮流下，人事機構自無法置身其外。其服務對象為機關之公務人員，必須拋棄以往消極態度，積極的為同仁解決問題。人事服務包羅萬象，包括：人事法令的宣導或印製人事服務手冊、公務人員基本權益手冊等，使同仁瞭解最新人事法令及其權益。對同仁權益事項，主動通知與聯繫，並協助其辦理。輔導新進同仁認識環境，使其迅速融入機關文化。同仁遇有人事上之難題，必須設身處地的為其解決。「以走動式服務」方式，主動至各單位瞭解機關及公務人員的需求，掌握人事服務的方向及充分協調溝通。人事服務是人事機構由傳統消極監督態度轉為積極服務、激勵態度的趨勢所產生的功能，亦改變公務人員對人事機構的負面刻板印象。

（九）執行上級人事機構交辦事項的功能：在一條鞭之人事行政體系下，上級人事機構為求方便與效率常運用此一系統達成其行政目的，大則是政策之推動，小則各種座談會之舉辦。例如民國八十六年行政院推出政府再造政策，其中「人力及服務再造」

部分由行政院人事行政局負責，該局運用人事一條鞭系統，將行政院所屬各機關及地方政府人事機構定位為政府再造種籽部隊，形成一超然網狀系統，扮演各機關推動者、溝通者角色，達到全面推動此一政策之目的。又如銓敘部、行政院人事行政局在舉辦全國分區之業務宣導會、觀摩會、座談會時，常指定某一縣市政府人事機構負責該區之行政工作，方便其圓滿完成任務。

檢視縣市政府人事機構目前的角色及功能，其角色是：一、縣市長之人事專業幕僚。二、獨立超然的執行人事法令與人事政策。三、公務人員權益維護者。其一是縣市長之幕僚，其二是又須在人事一條鞭體制下執行中央人事法令與政策，此二元指揮系統而導致人事機構角色衝突，民國五十年中期行政院人事局成立後，中央充分控制縣市政府之組織及人事權運作，在長期中央集權指揮監督下，造成地方政府組織與人事運作之僵化，影響行政效率。依行政領導原理，行政權係包含人事權，行政首長擁有完整之人事權，始能使賢者在位、能者在職，不肖者被淘汰，而且行政首長則負起用人成敗之責。人事一條鞭導致之二元指揮系統，與此原理相悖。從我國地方自治發展過程中，人事一條鞭從民國七十六年解嚴後屢遭受挑戰⁷⁷，可窺知此一爭議性體制必須徹底解決。

縣市政府人事機構第三種角色是公務人員權益之維護者，此角色係人事行政的新趨勢。人事行政由消極的監督到積極的服務、民主化、公開化、制度化、專業化、人性化、彈性化、科學化、資訊化、人力資源發展的重視等趨勢，均與公務員權益有關。此一角色是屬全面性，不因中央或地方政府而有區別。

⁷⁷ 民國七十六年解嚴後，地方權力意識漸高張，民國七十八年縣市長選舉後，台北縣、宜蘭縣、新竹縣、彰化縣、高雄縣、屏東縣、嘉義市等七個由非執政黨籍人事當選之縣市長組成「民主縣市長聯盟」，爭取更多自治權限，其中包括人事權。民國八十三年省縣自治法施行後之台灣省省長、北高二市市長，亦對人事權之態度轉趨強硬。民國八十六年縣市長選舉後，民進黨席捲了大部分縣市，使執政之中國國民黨開始放寬對地方組織及人事權之箝制。

再檢視縣市政府人事機構的功能，其功能與一般行政機關人事機構之功能並無二致，只是執行之方法、手段不同而已。而且人事機構長期處於人事一條鞭體制下，對於行政院人事行政局、銓敘部齊一化之指示或政策馬首是瞻，喪失其個別應有之特色。因此，其自主性功能在地方制度法施行後，有無隨縣市政府自主性增加而增強，亦待驗證。

由上述分析得知，縣市政府人事機構在人事一條鞭體制之下，存在著許多問題。首先，由於二元指揮系統導致人事機構角色地位長期處於不確定狀態，其基本定位不清，影響其功能發揮，主要有：一、人事機構無法落實長期願景目標：縣市政府人事機構主管之派免係由行政院人事行政局核定，主管之異動係跨機關的，再加上定期輪調制度，人事主管難以久任其職，因此縣市政府之人事業務常因主管異動而改變原定目標。二、人員難以融入機關文化：人事人員之異動亦常循著人事系統調任，全國各機關均有人事機構，在此環境下，人事人員認知常是調至某一「機關人事機構」，而非調至某一「機關」，無形中會自外於該機關而難融入該機關文化，對該機關而言，無法成為專業之人事人員。三、能力無法發展：縣市政府人事機構之人事政策因長期仰賴上級人事機構制定，而將自身定位為執行機構，導致人事行政能力不足，並產生消極依賴上級人事機構之現象。四、編制員額向以最精簡方式為之，導致功能難以擴大：人事機構主要執掌之一係機關組織編制，因本身為主管單位，對於自身之編制常處於尷尬地位，且行政院人事行政局常要求各機關人事機構在組織編制上應以身作則精簡人力，所以縣市政府人事機構長期以來業務量與員額配置不成比例，人員流動率大，而且人員僅在處理業務，無法規劃業務，均使其功能難有突破性之發展。

第四章 研究發現

第一節 問卷調查法發現

壹、問卷回收概況

本研究之調查問卷自九十一年十一月中旬寄發，調查對象為台灣省二十一縣市政府人事室之人事人員，並於十二月三日回收完畢，共計回收 312 份，依據問卷拒答題數超過總題數二分之一以上，且有連續性答題傾向者為無效問卷之判別基準檢查篩選後，剔除其中 20 份，共計回收有效問卷 292 份，有效問卷回收率為 76.6%，回收情形詳如表 4-1 所示：

表 4-1 有效問卷回收統計表

縣市別	發放問卷數	有效問卷回收數	有效回收率	備註
台北縣	25	23	92.0%	人事室主任採深度訪談，不發問卷
桃園縣	19	18	94.7%	人事室主任採深度訪談，不發問卷
新竹縣	15	11	73.3%	
苗栗縣	16	9	56.2%	
台中縣	21	14	66.7%	人事室主任採深度訪談，不發問卷
彰化縣	21	15	71.4%	人事室主任採深度訪談，不發問卷
南投縣	19	19	100.0%	人事室主任採深度訪談，不發問卷
雲林縣	21	15	71.4%	
嘉義縣	21	14	66.7%	
台南縣	22	19	86.4%	
高雄縣	21	16	76.2%	人事室主任採深度訪談，不發問卷
屏東縣	18	17	94.4%	

花蓮縣	20	13	65.0%	
台東縣	16	12	75.0%	
宜蘭縣	19	9	47.4%	人事室主任採深度訪談，不發問卷
澎湖縣	12	7	58.3%	人事室主任採深度訪談，不發問卷
基隆市	13	11	84.6%	
新竹市	14	9	64.3%	
台中市	19	19	100.0%	人事室主任採深度訪談，不發問卷
嘉義市	14	13	92.8%	
台南市	15	9	60.0%	人事室主任採深度訪談，不發問卷
合計	381	292	76.6%	

貳、受訪人員基本屬性

本研究調查問卷有效樣本 292 份之人口結構情形分析如下：

一、服務公職年資

受訪對象服務公職年資分布層如表 4-2 及圖 4-1 所示，以 6-10 年 (76 人) (26.0%) 佔最大比率，次以 5 年以下 (74 人) (25.3%) 居次多數，再依序為 11-15 年 (62 人) (21.2%)、16-20 年 (39 人) (13.4%)、21-25 年 (30 人) (10.3%)、26-30 年 (6 人) (2.1%)、31 年以上 (5 人) (1.7%)。由上可知，縣市政府人事室人員之服務公職年資以 6-10 年最多，以各縣市政府人事室之編制綜合觀之，應以課員層級居多，即擔任人事業務之主要承辦員。

表 4-2 服務公職年資 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
5 年以下	74	25.3	25.3
6-10 年	76	26.0	51.3
11-15 年	62	21.2	72.5
16-20 年	39	13.4	85.9
21-25 年	30	10.3	96.2
26-30 年	6	2.1	98.3
31 年以上	5	1.7	100.0
總和	292	100.0	

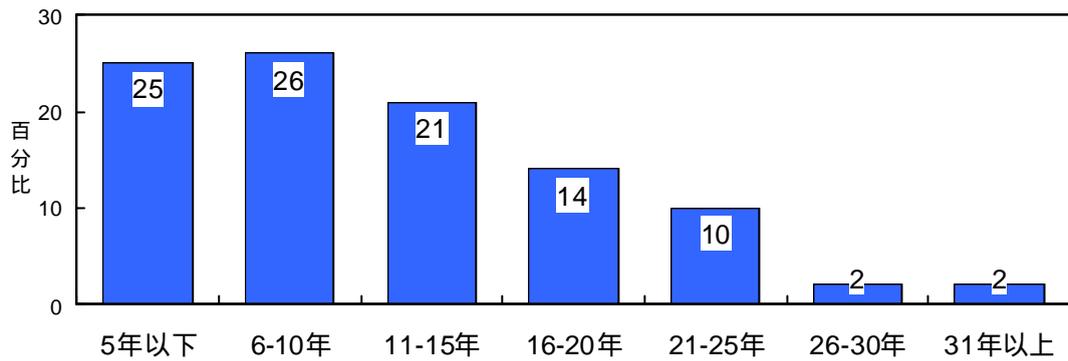


圖 4-1 服務公職年資 (N=292)

二、縣市政府人事室服務年資

受訪對象在縣市政府人事室服務年資分布層如表 4-3 及圖 4-2 所示，以 2 年以下 (132 人) (45.2%) 佔最大比率，3-5 年 (71 人) (24.3%) 次之，其餘依次為 6-8 年 (32 人) (11.0%)、9-12 年 (28 人) (9.6%)、16-19 年及 20 年以上 (各為 11 人) (各佔 3.8%)、13-15 年 (7 人) (2.3%)。由以上數據觀之，縣市政府人事室人員之流動率偏高，服務 5 年以下者，佔將近 70%。

表 4-3 在縣市政府人事室服務年資 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
2 年以下	132	45.2	45.2
3-5 年	71	24.3	69.5
6-8 年	32	11.0	80.5
9-12 年	28	9.6	90.1
13-15 年	7	2.3	92.4
16-19 年	44	3.8	96.2
20 年以上	11	3.8	100.0
總和	292	100.0	

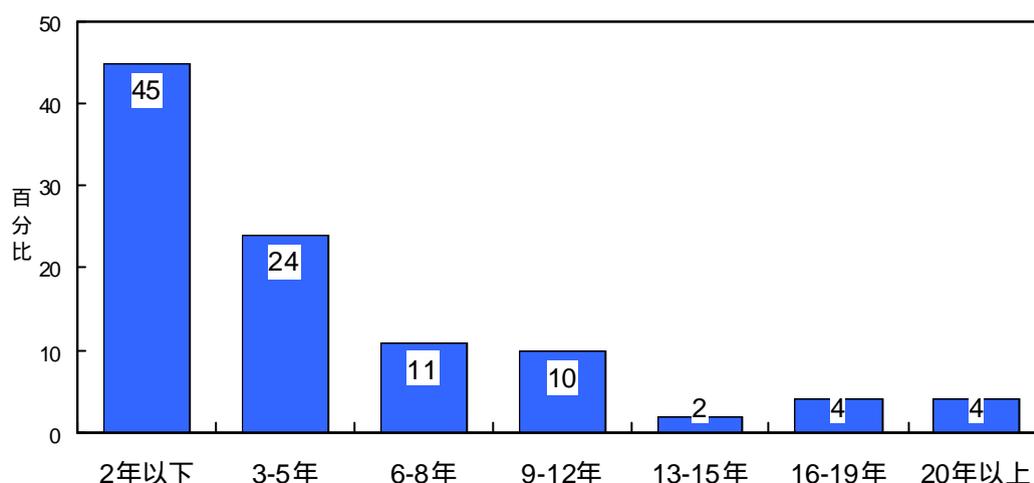


圖 4-2 在縣市政府人事室服務年資 (N=292)

三、年齡

受訪對象年齡分布層如表 4-4 及圖 4-3 所示，31-40 歲 (145 人) (49.7%) 佔最大比率，41-50 歲 (76 人) (26.0%) 居次，其餘依次為 21-30 歲 (55 人) (18.8%)、51-60 歲 (15 人) (5.1%)、61 歲以上 (1 人) (0.4%)、20 歲以下 0 人。由上述數據可之縣市政府人事室人員 31-40 歲約佔二分之一，此年齡層可塑性高、具發展潛能，可賦予高標準目標。

表 4-4 年齡 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
20 歲以下	0	0.0	0.0
21-30 歲	55	18.8	18.8
31-40 歲	145	49.7	68.5
41-50 歲	76	26.0	94.5
51-60 歲	15	5.1	99.6
61 歲以上	1	0.4	100.0
總和	292	100.0	

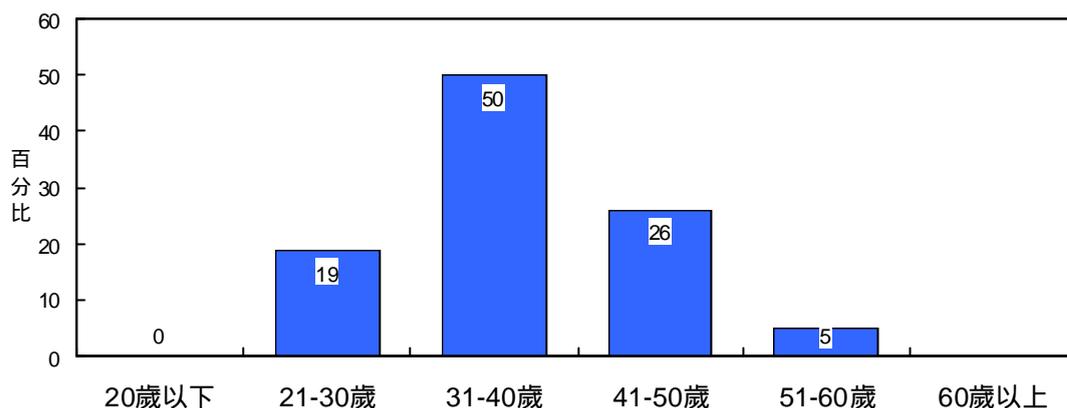


圖 4-3 年齡 (N=292)

四、職稱

目前二十一縣市政府人事室共有八個職稱，比例分布如表 4-5 及圖 4-4，以課員職稱最多（193 人）（66.1%），其次是課長（45 人）（15.4%），其餘依序如下：辦事員（20 人）（6.8%）、書記（17 人）（5.8%）、主任及專員（各為 6 人）（各佔 2.1%）、副主任（4 人）（1.4%）、視導（1 人）（0.3%）。以上述數據得知，課員是縣市政府人事室業務之中堅份子，課長則是人事業務規劃之關鍵角色，輔佐主任並推動該課之業務。

表 4-5 職稱 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
書記	17	5.8	5.8
辦事員	20	6.8	12.6
課員	193	66.1	78.7
視導	1	0.3	79
課長	45	15.4	94.4
專員	6	2.1	96.5
副主任	4	1.4	97.9
主任	6	2.1	100.0
總和	292	100.0	

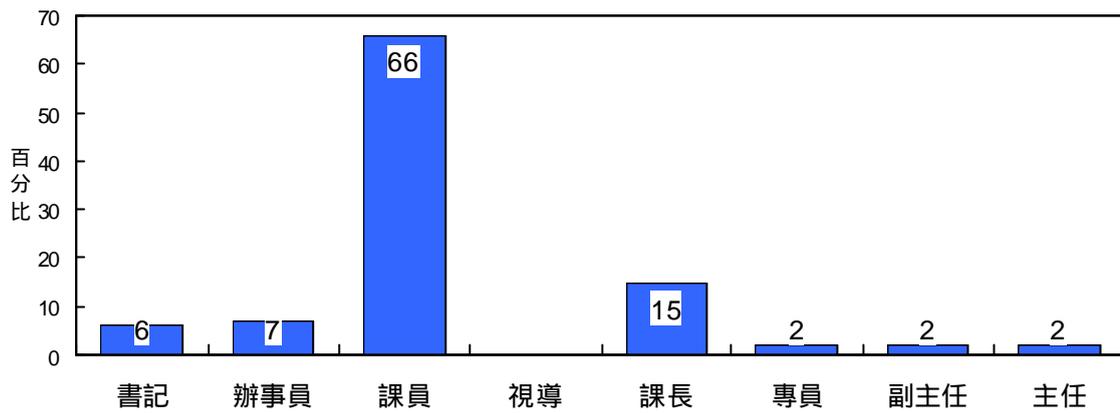


圖 4-4 職稱 (N=292)

五、教育程度

受訪對象教育程度分析如表 4-6 及圖 4-5 所示，大學畢業者佔最多數 (137 人)(46.9%)，其次是專科畢業 (117 人)(40.1%)，其餘依序如下：高中畢業 (24 人)(8.2%)、研究所以以上 (14 人) (4.8%)。大學及專科畢業共 254 人，佔 87%，再加上 4.8% 之研究所以以上畢業者，可知縣市政府人事室是一高學歷之單位。

表 4-6 教育程度 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
研究所以以上	14	4.8	4.8
大學	137	46.9	51.7
專科	117	40.1	91.8
高中	24	8.2	100.0
國中以下	0	0.0	100.0
總和	292	100.0	

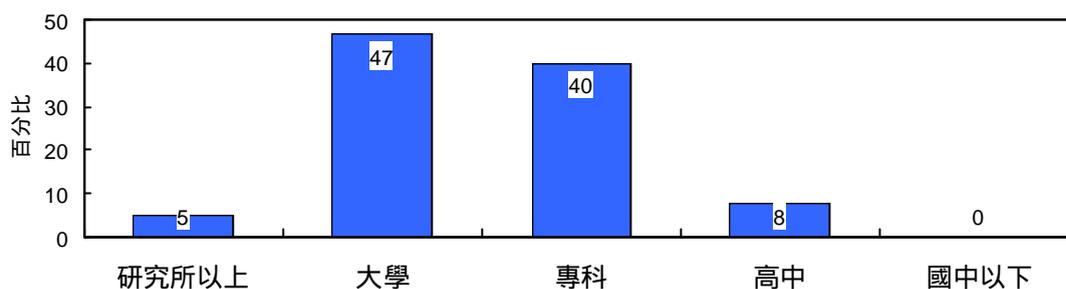


圖 4-5 教育程度 (N=292)

六、性別

分析受訪對象性別資料如表 4-7 及圖 4-6 所示，縣市政府人事室呈現女多於男現象，女性（152 人）（52.1%）、男性（140 人）（47.9%），但二者差距不大。

表 4-7 性別 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
男	140	47.9	47.9
女	152	52.1	100.0
總和	292	100.0	

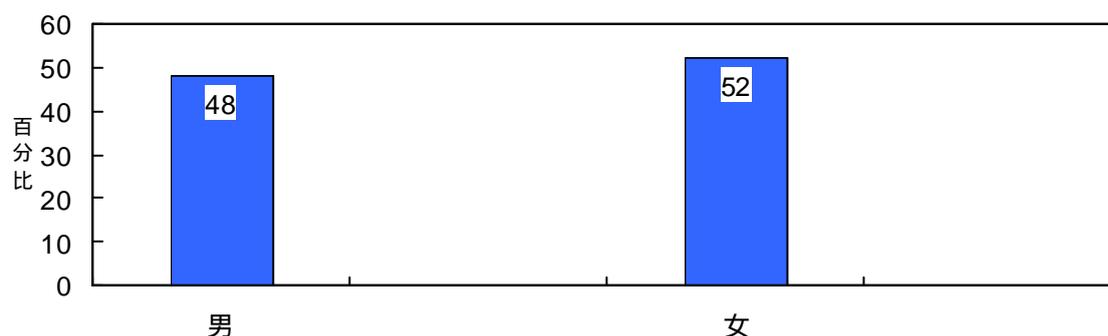


圖 4-6 性別 (N=292)

綜合以上受訪人員之基本資料，縣市政府人事室人員之任公

職年資 6-10 年以下佔 51.3%；在人事室裡服務之年資 2 年以下佔 45.2%、3-5 年佔 24.3%，並有隨年資越長而人數遞減之現象。再對照年齡 31-40 歲以下佔 68.5%及職稱課員、辦事員、書記共佔 78.7%，可知人事室之承辦人員流動率偏高，原因係承辦人員業務繁重，至人事室工作，無非是著眼未來陞遷發展，至所屬人事機構擔任人事主管。而此為縣市政府人事室之普遍現象。至於教育程度，縣市政府人事室之人員專科以上佔 91.8%，人力素質相當整齊，人力資源頗具潛力。而性別方面，女較多於男，但差距不大，可見縣市政府人事室對性別無特別偏好。

參、問卷調查逐題分析

一、由縣市政府組織權人事權，對縣市政府人事室的角色與功能之看法

(一) 您認為縣市政府的組織調整是否比地方制度法施行前更自主。

如表 4-8 及圖 4-7 所示，針對此問題表示非常同意(22 人) 及同意 (223 人)，合計高達 245 人 (83.9%)，不同意 (46 人) 及非常不同意 (1 人)，合計 47 人 (16.1%)。由此可知，同意與不同意兩類比率相差甚多，同意者佔大部分，亦即受訪對象對此題具有高度同意取向，普遍認為縣市政府組織調整比地方制度法施行前更自主。至於勾選不同意或非常不同意者，請其簡述原因，其中有 30 人填具的理由為「組織調整仍處處受到限制」、10 人表示「員額仍受控管」、7 人未填理由。由此可知中央政府對於組織權之下授雖更自主，但並未完全授權，例如地方制度法第六十二條規定，地方機關的組織有關考銓事項，不得牴觸中央法規，銓敘部常據以要求地方機關依其所規定之模式修改組織編制。

表 4-8 縣市政府組織調整比地方制度法施行前更自主 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常同意	22	7.5	7.5
同意	223	76.4	83.9
不同意	46	15.8	99.7
非常不同意	1	0.3	100.0
總和	292	100.0	

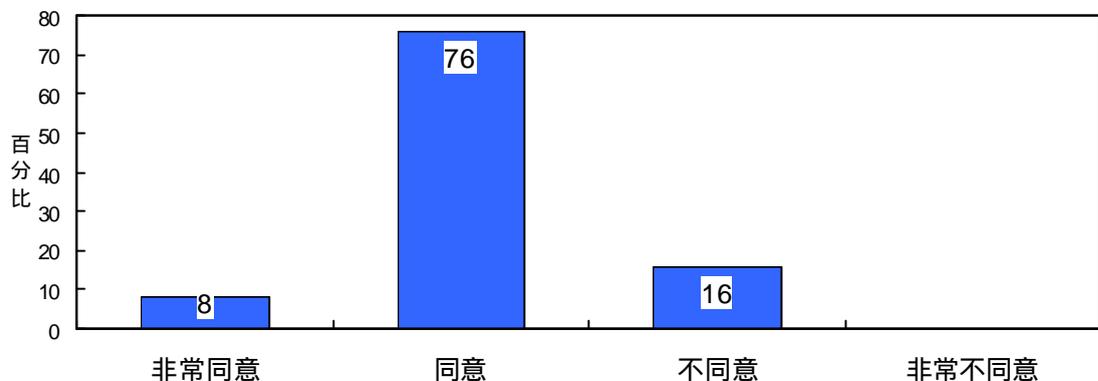


圖 4-7 縣市政府組織調整比地方制度法施行前更自主 (N=292)

(二) 您是否贊成縣市政府的組織權應更自主，以符合因地制宜原則。

如表 4-9 及圖 4-8 所示，針對此問題表示非常贊成 (26 人) 及贊成 (223 人)，合計高達 249 人 (85.3%)，不贊成 (40 人) 及非常不贊成 (3 人)，合計 43 人 (14.7%)。由此可知，贊成與不贊成兩類比率相差甚多，贊成者佔大部分，亦即受訪對象對此題具有高度同意取向，普遍認為縣市政府組織調整應更自主，可推知地方制度法雖賦予地方政府更多組織權限，但並未完整賦予，導致受到中央政府之限制場合仍存在。

表 4-9 縣市政府的組織權應更自主 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常贊成	26	8.9	8.9
贊成	223	76.4	85.3
不贊成	40	13.7	99.0
非常不贊成	3	1.0	100.0
總和	292	100.0	

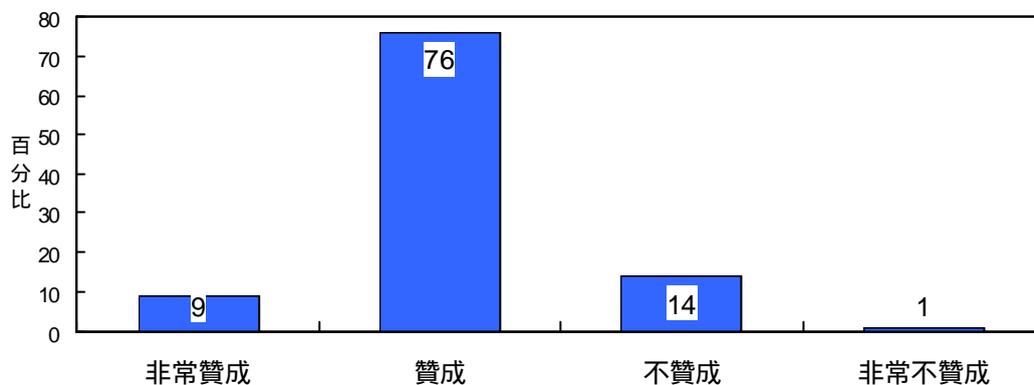


圖 4-8 縣市政府的組織權應更自主 (N=292)

(三) 您認為目前縣市長用人權限是否比地方制度法施行前更彈性。

如表 4-10 及圖 4-9 所示，針對此問題表示非常同意 (24 人) 及同意 (233 人)，合計高達 257 人 (88.0%)，不同意 (33 人) 及非常不同意 (2 人)，合計 35 人 (12.0%)。由此可知，同意與不同意兩類比率相差甚多，同意者佔大部分，亦即受訪對象對此題具有高度同意取向，普遍認為縣市長用人權限比地方制度法施行前更彈性。至於勾選不同意或非常不同意者，請其簡述理由，其中 11 人未填理由，有 24 人填具的理由均為「公務人員陞遷法公布實施後，機關首長用人權限有限縮現象。」

惟公務人員陞遷法限制首長用人包括中央與地方機關，與地方制度法針對縣市長用人權之規定，範圍與方向有不同，亦超出本研究之範圍。

表 4-10 縣市長用人權限比地方制度法施行前更彈性 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常同意	24	8.2	8.2
同意	233	79.8	88.0
不同意	33	11.3	99.3
非常不同意	2	0.7	100.0
總和	292	100.0	

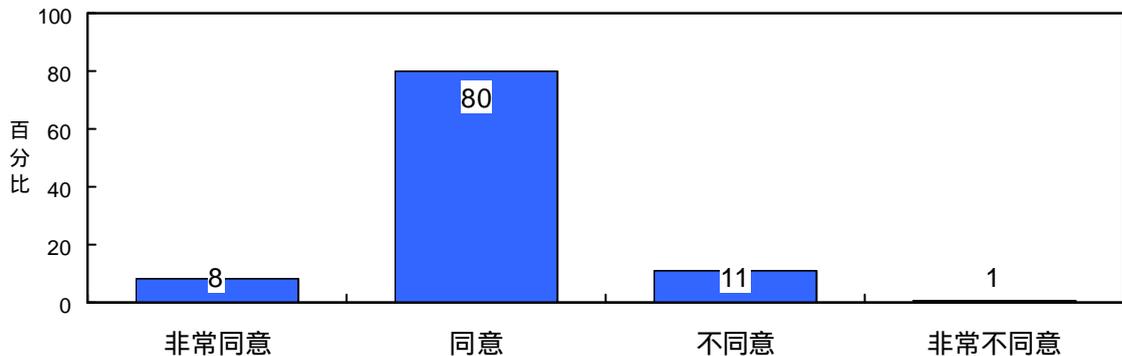


圖 4-9 縣市長用人權限比地方制度法施行前更彈性 (N=292)

(四) 您是否贊成縣市長用人權應可再擴大。

如表 4-11 及圖 4-10 所示，針對此問題表示非常贊成 (9 人) 及贊成 (100 人)，合計 109 人 (37.3%)。不贊成 (150 人) 及非常不贊成 (33 人)，合計高達 188 人 (62.7%)。由上述數據可知，縣市政府人事室人員約有三分之二不贊成縣市長用人權再擴增，從公務人力之生涯發展之角度而言，縣市長用人權再擴大，目前的趨勢是將一級主管改為不具任用資格之政務職，但地方機關長期以來職等低、編制小、高級職務不多，地方之

常任公務人員升遷機會將因此受挫及地方政治生態行政中立問題，或可解釋為本題受訪者不贊成人數偏多之原因。

表 4-11 縣市長用人權可再擴大 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常贊成	9	3.1	3.1
贊成	100	34.2	37.3
不贊成	150	51.4	88.7
非常不贊成	33	11.3	100.0
總和	292	100.0	

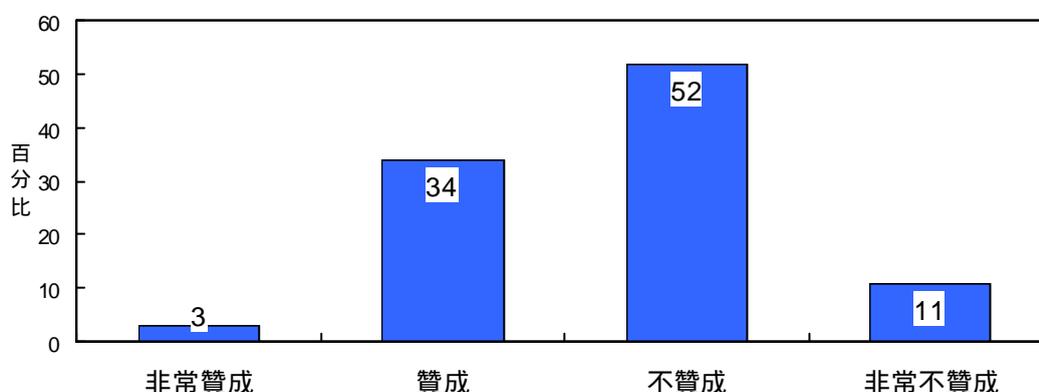


圖 4-10 縣市長用人權可再擴大 (N=292)

(五) 您認為縣市政府人事室對縣市政府組織及人事權之運作是否具關鍵影響力。

如表 4-12 及圖 4-11 所示，針對此問題表示非常同意(11 人)及同意(148 人)，合計達 159 人(54.4%)，不同意(119 人)及非常不同意(14 人)，合計 133 人(45.6%)。由此可知，同意與不同意兩類比率相差不多，顯示受訪者對此題具有較對等的看法。組織權與人事權是縣市長的權力，縣市長對人事室的信任與重視多少會影響本題的傾向，且由非常不同意比率高於非常同意，顯示出人事室介入組織權及人事權之運

作存有疑慮。

表 4-12 縣市政府人事室對縣市政府組織及人事權運作具關鍵影響力 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常同意	11	3.7	3.7
同意	148	50.7	54.4
不同意	119	40.8	95.2
非常不同意	14	4.8	100.0
總和	292	100.0	

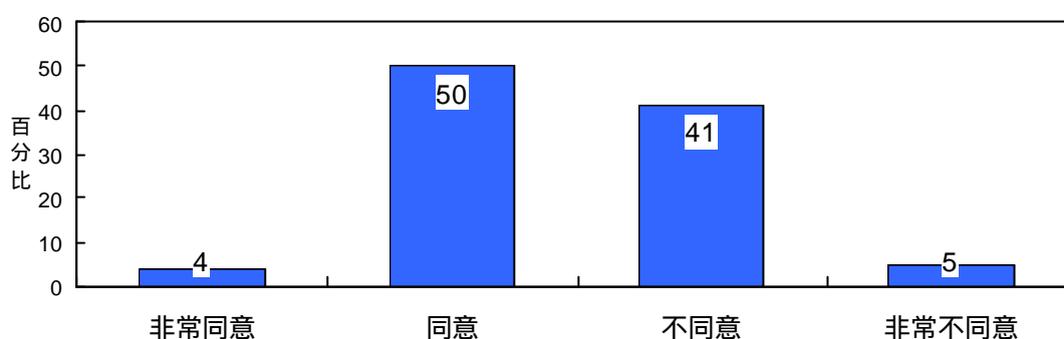


圖 4-11 縣市政府人事室對縣市政府組織及人事權運作具關鍵影響力 (N=292)

(六) 您是否贊成中央政府對縣市政府之人事行政措施干預越小越好。

如表 4-13 及圖 4-12 所示，針對此問題表示非常贊成(26 人)及贊成(212 人)，合計高達 238 人(81.5%)，不贊成(50 人)及非常不贊成(4 人)，合計 54 人(18.5%)。由此可知，贊成與不贊成兩類比率相差甚多，贊成者佔大部分，亦即受訪對象對此題具有高度贊成取向，普遍認為中央政府對縣市政府之人事行政干預越小越好。

表 4-13 中央政府對縣市政府之人事行政措施干預越小越好 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常贊成	26	8.9	8.9
贊成	212	72.6	81.5
不贊成	50	17.1	98.6
非常不贊成	4	1.4	100.0
總和	292	100.0	

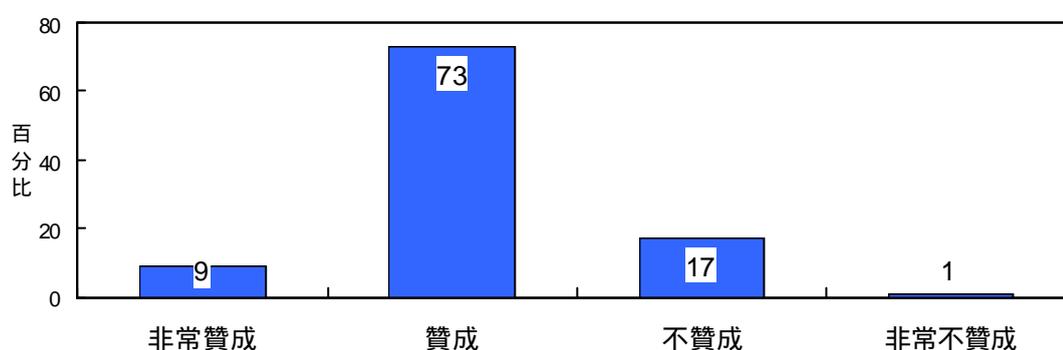


圖 4-12 中央政府對縣市政府之人事行政措施干預越小越好 (N=292)

二、以人事行政取才、用才、育才、留才目的，對縣市政府人事室的角色與功能之看法

(一) 縣市政府為達到取才、用才、育才、留才目的，人事室是否有制定地方人事政策、法令之必要。

如表 4-14 及圖 4-13 所示，針對此問題表示非常有必要(14 人)及有必要(186 人)，合計高達 200 人(68.5%)。認為不必要(82 人)及非常不必要(10 人)，合計 92 人(31.5%)。由此可知，有必要與不必要兩類比率相差甚多，有必要者佔大部分，亦既受訪對象對此題具有高度同意取向，普遍認為縣市政府人事室有制定地方人事政策及法令之必要，以達到取才、用才、育才、留才目的。至於勾選不必要及非常不必要者，請其

簡述原因，有 12 人未回答，17 人認為「人事法令政策應由中央統一規定，適用上較順暢」，15 人認為「會造成法令規定寬嚴不一」，15 人認為「中央人事法令已周全，勿在疊床架屋」，8 人認為「地方政府人力不足」，7 人認為「目前地方政治生態，會使地方政策法令朝令夕改」，7 人認為「易增加地方首長濫權」，6 人認為「除非制定地方公務員法才有可能」，5 人認為「中央法令已太多」。

表 4-14 縣市政府為達取才、用才、育才、留才目的，人事室有制定地方人事政策、法令之必要 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常有必要	14	4.8	4.8
有必要	186	63.7	68.5
不必要	82	28.1	96.6
非常不必要	10	3.4	100.0
總和	292	100.0	

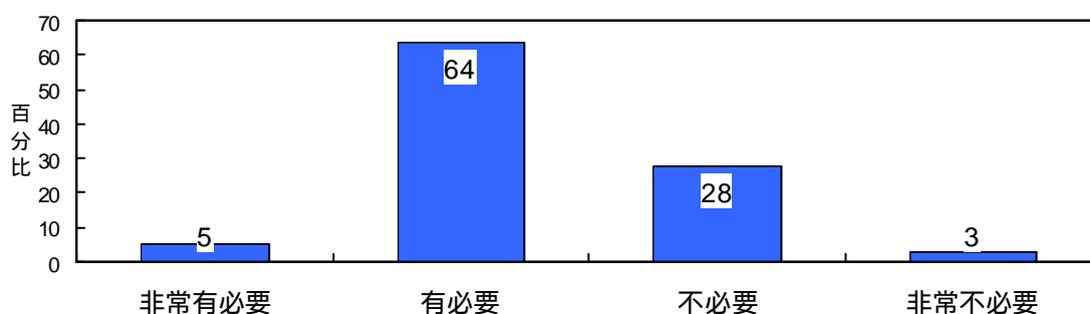


圖 4-13 縣市政府為達取才、用才、育才、留才目的，人事室有制定地方人事政策、法令之必要 (N=292)

(二) 您認為目前縣市政府人事室是否有制定地方人事政策之能力。

如表 4-15 及圖 4-14 所示，針對此問題表示有能力 (65

人)(22.3%), 稍有能力(178人)(60.9%), 沒有能力(49人), (16.8%)。由此可知, 本題受訪者傾向縣市政府人事室對地方人事政策的制定僅稍有能力, 此為未來努力之方向。

表 4-15 縣市政府人事室有制定地方人事政策之能力 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
有能力	65	22.3	22.3
稍有能力	178	60.9	83.2
沒有能力	49	16.8	100.0
總和	292	100.0	

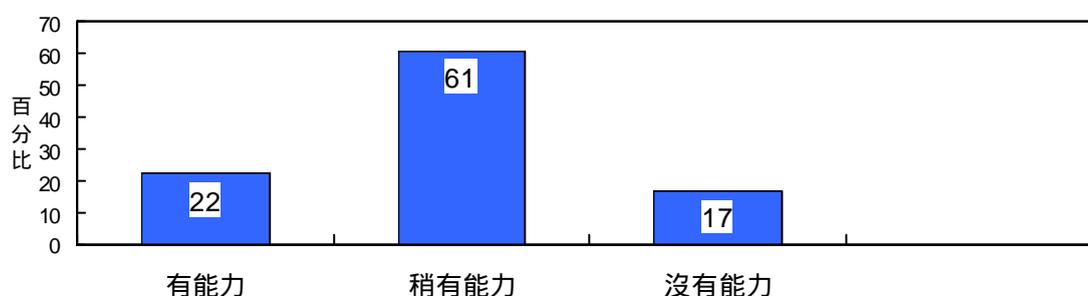


圖 4-14 縣市政府人事室有制定地方人事政策之能力 (N=292)

(三) 您是否贊成縣市政府人事室應要有制定地方人事政策之能力。

如表 4-16 及圖 4-15 所示, 針對此問題表示非常贊成(26人)及贊成(217人), 合計高達 243 人(83.2%), 不贊成(42人)及非常不贊成(7人), 合計 49 人(16.8%)。由此可知, 贊成與不贊成兩類比率相差甚多, 顯示受訪對象對此題高度傾向贊成的看法, 認為縣市政府人事室應要有制定地方人事政策的能力。

表 4-16 縣市政府人事室應要有制定地方人事政策之能力 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常贊成	26	8.9	8.9
贊成	217	74.3	83.2
不贊成	42	14.4	97.6
非常不贊成	7	2.4	100.0
總和	292	100.0	

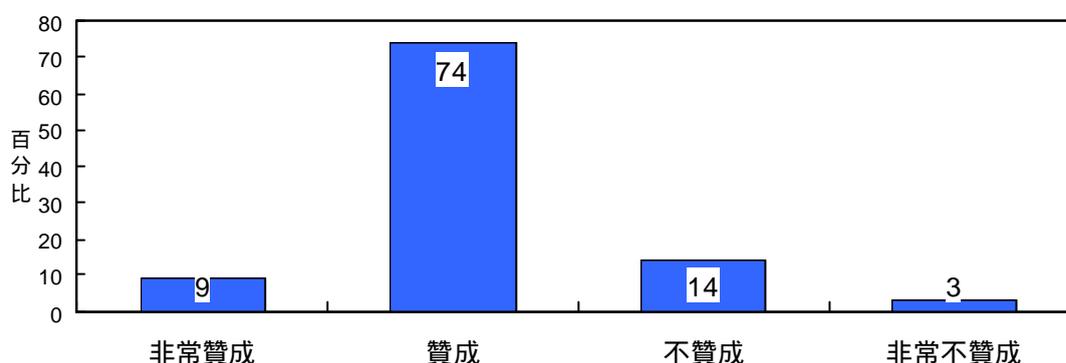


圖 4-15 縣市政府人事室應要有制定地方人事政策之能力 (N=292)

(四) 您認為目前縣市政府人事室是否有制定地方人事法令之能力。

如表 4-17 及圖 4-16 所示，針對此問題表示有能力 (65 人) (22.3%)，稍有能力 (170 人) (58.2%)，沒有能力 (57 人) (19.5%)。由此可知，本題受訪者傾向縣市政府人事室對地方人事法令的制定僅稍有能力，此為未來努力之方向。

表 4-17 縣市政府人事室有制定地方人事法令之能力 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
有能力	65	22.3	22.3
稍有能力	170	58.2	80.5
沒有能力	57	19.5	100.0
總和	292	100.0	

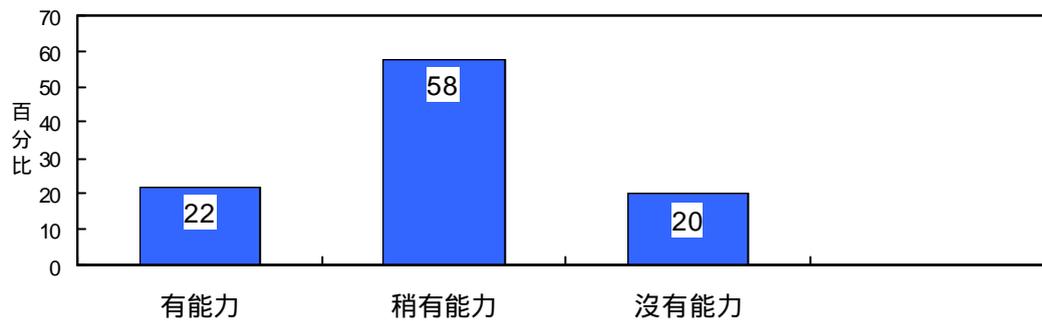


圖 4-16 縣市政府人事室有制定地方人事法令之能力 (N=292)

(五) 您是否贊成縣市政府人事室應要有制定地方人事法令之能力。

如表 4-18 及圖 4-17 所示，針對此問題表示非常贊成（28 人）及贊成（204 人），合計高達 232 人（79.5%）。不贊成（54 人）及非常不贊成（6 人），合計 60 人（20.5%）。由此可知，贊成與不贊成兩類比率相差甚多，顯示受訪對象對此題高度傾向贊成的看法，認為縣市政府人事室應要有制定地方人事法令的能力。

表 4-18 縣市政府人事室應要有制定地方人事法令之能力 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常贊成	28	9.6	9.6
贊成	204	69.9	79.5
不贊成	54	18.5	98.0
非常不贊成	6	2.0	100.0
總和	292	100.0	

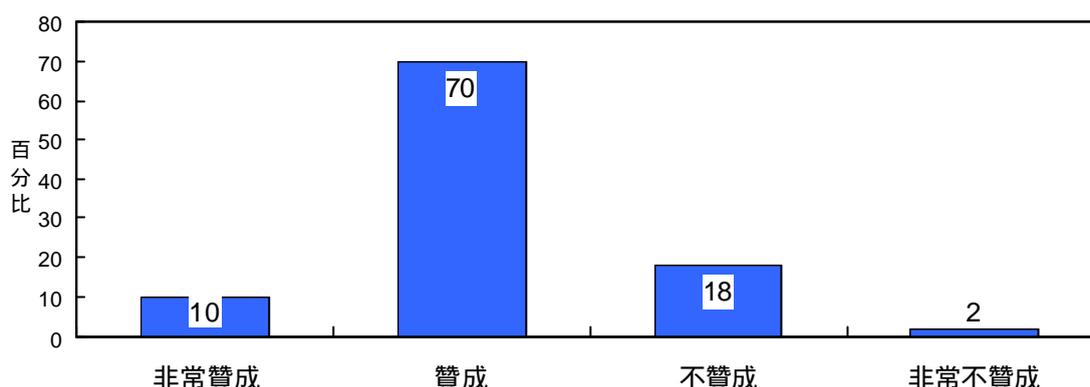


圖 4-17 縣市政府人事室應要有制定地方人事法令之能力 (N=292)

(六) 您是否贊成縣市政府人事室應要制定因地制宜的人事管理措施。

如表 4-19 及圖 4-18 所示，針對此問題表示非常贊成（25 人）及贊成（221 人），合計高達 246 人（84.3%）。不贊成（38 人）及非常不贊成（8 人），合計 46 人（15.7%）。由此可知，贊成與不贊成兩類比率相差甚多，贊成者佔大部分，亦即受訪對象對此題具有高度贊成取向，普遍認為縣市政府人事室應要制定因地制宜的人事管理措施。

表 4-19 縣市政府人事室應要制定因地制宜的人事管理措施 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常贊成	25	8.6	8.6
贊成	221	75.7	84.3
不贊成	38	13.0	97.3
非常不贊成	8	2.7	100.0
總和	292	100.0	

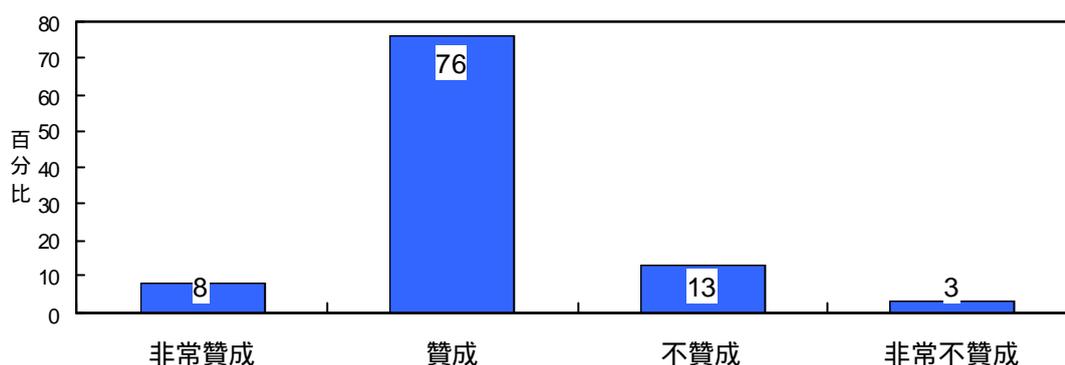


圖 4-18 縣市政府人事室應要制定因地制宜的人事管理措施 (N=292)

(七) 您認為要增強縣市政府人事室制定政策法令能力是否需提昇人員素質。

如表 4-20 及圖 4-19 所示，針對此問題表示非常需要 (58 人) 及需要 (220 人)，合計高達 278 人 (95.2%)。不需要 (14 人) 及非常不需要 (0 人)，合計 14 人 (4.8%)。由此可知，需要與不需要兩類比率相差甚多，需要者佔大部分，亦即受訪對象對此題具有高度同意取向，普遍認為提昇人力素質，是增強縣市政府人事室制定政策、法令能力之主要途徑之一。

表 4-20 要增強縣市政府人事室制定政策、法令能力需提昇人員素質 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常需要	58	19.9	19.9
需要	220	75.3	95.2
不需要	14	4.8	100.0
非常不需要	0	0.0	100.0
總和	292	100.0	

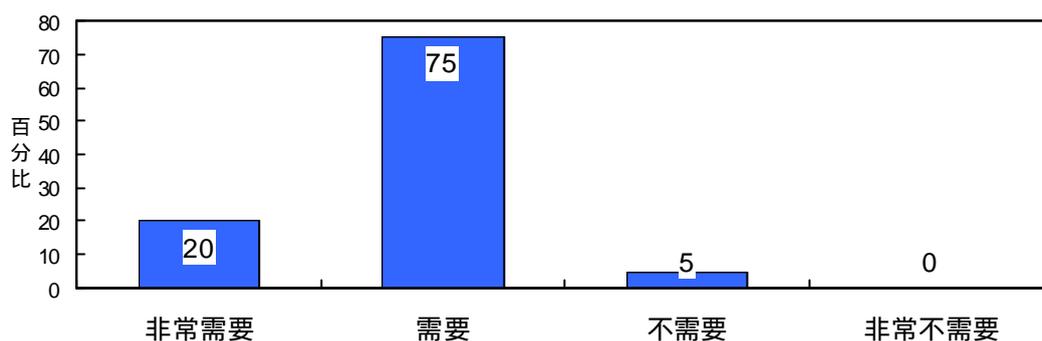


圖 4-19 要增強縣市政府人事室制定政策、法令能力需提昇人員素質 (N=292)

(八) 您認為要增強縣市政府人事室制定政策法令能力是否需要充分的授權。

如表 4-21 及圖 4-20 所示，針對此問題表示非常需要（40 人）及需要（233 人），合計高達 273 人（93.5%）。不需要（18 人）及非常不需要（1 人），合計 19 人（6.5%）。由此可知，需要與不需要兩類比率相差甚多，需要者佔大部分，亦即受訪對象對此題具有高度同意取向，普遍認為充分授權，是增強縣市政府人事室制定政策、法令能力之主要途徑之一。

表 4-21 要增強縣市政府人事室制定政策法令能力需要充分的授權 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常需要	40	13.7	13.7
需要	233	79.8	93.5
不需要	18	6.2	99.7
非常不需要	1	0.3	100.0
總和	292	100.0	

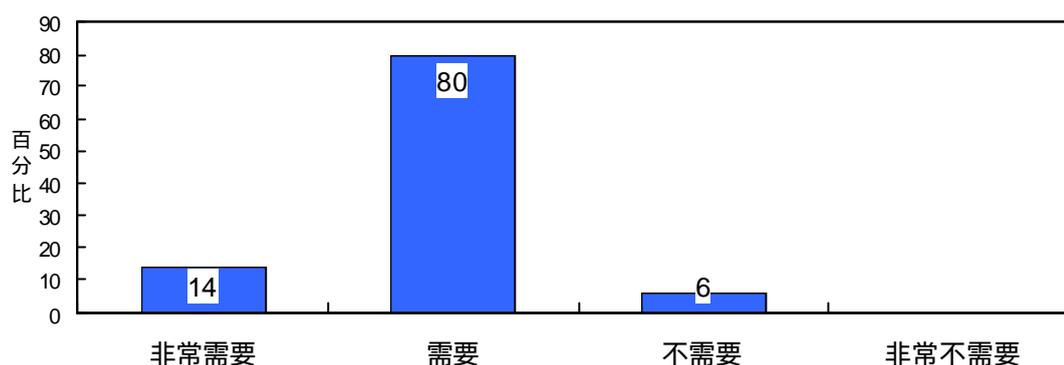


圖 4-20 要增強縣市政府人事室制定政策法令能力需要充分的授權 (N=292)

三、以人力資源管理觀點，對縣市政府人事室的角色與功能之看法

(一) 您是否贊成縣市政府人事室應成為地方人力資源專業部門。

如表 4-22 及圖 4-21 所示，針對此問題表示非常贊成（23 人）及贊成（230 人），合計高達 253 人（86.6%）。不贊成（37 人）及非常不贊成（2 人），合計 39 人（13.4%）。由此可知，贊成與不贊成兩類比率相差甚多，贊成者佔大部分，亦即受訪對象對此題具有高度贊成取向，普遍認為縣市政府人事室應成為地方人力資源專業部門。

表 4-22 縣市政府人事室應成為地方人力資源專業部門 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常贊成	23	7.9	7.9
贊成	230	78.7	86.6
不贊成	37	12.7	99.3
非常不贊成	2	0.7	100.0
總和	292	100.0	

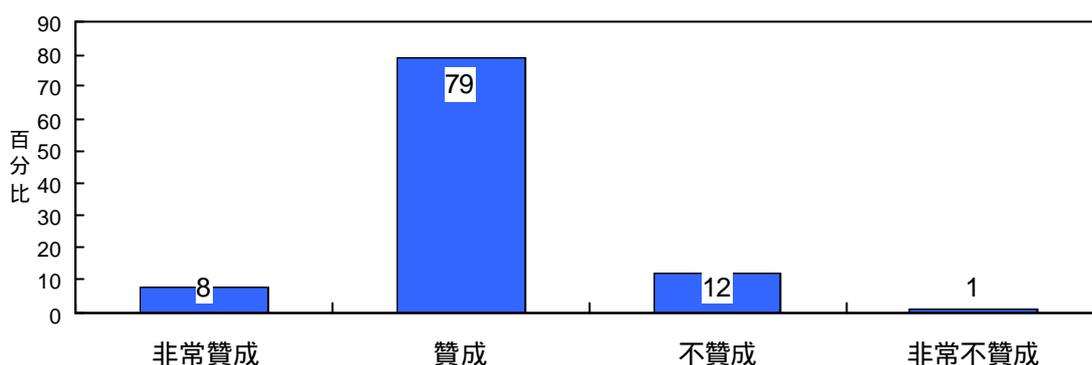


圖 4-21 縣市政府人事室應成為地方人力資源專業部門 (N=292)

(二) 您是否認為目前縣市政府人事室對社會環境變化能彈性調整其角色。

如表 4-23 圖 4-22 所示，針對此問題表示非常同意 (16 人) 及同意 (233 人)，合計高達 249 人 (85.3%)。不同意 (41 人) 及非常不同意 (2 人)，合計 43 人 (14.7%)。由此可知，同意與不同意兩類比率相差甚多，同意者佔大部分，亦即受訪對象對此題具有高度同意取向，普遍認為目前縣市政府人事室對社會環境變化能彈性調整其角色。

表 4-23 縣市政府人事室對社會環境變化能彈性調整其角色 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常同意	16	5.5	5.5
同意	233	79.8	85.3
不同意	41	14.0	99.3
非常不同意	2	0.7	100.0
總和	292	100.0	

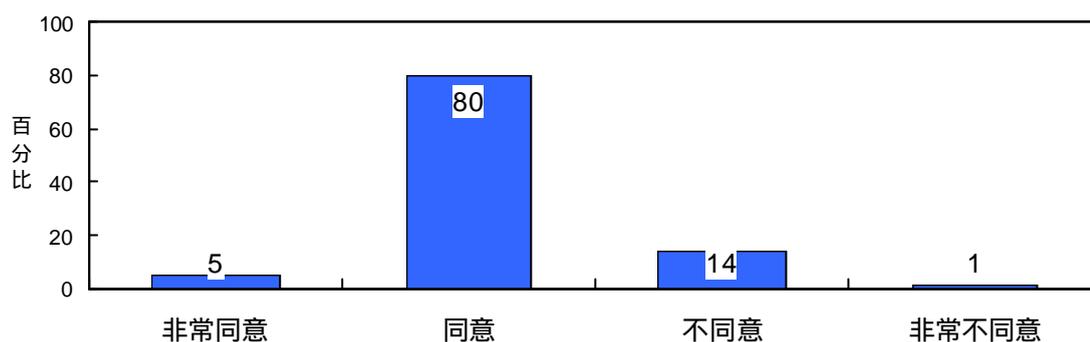


圖 4-22 縣市政府人事室對社會環境變化能彈性調整其角色 (N=292)

(三) 您是否贊成縣市政府人事室應師法企業之人事部門，以更具彈性角色。

如表 4-24 及圖 4-23 所示，針對此問題表示非常贊成 (23 人) 及贊成 (234 人)，合計高達 257 人 (88.0%)。不贊成 (33 人) 及非常不贊成 (2 人)，合計 35 人 (12.0%)。由此可知，贊成與不贊成兩類比率相差甚多，贊成者佔大部分，亦即受訪對象對此題具有高度贊成取向，普遍認為縣市政府人事室應師法企業之人事部門，以更具彈性角色。

表 4-24 縣市政府人事室應師法企業之人事部門，以更具彈性角色 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常贊成	23	7.9	7.9
贊成	234	80.1	88.0
不贊成	33	11.3	99.3
非常不贊成	2	0.7	100.0
總和	292	100.0	

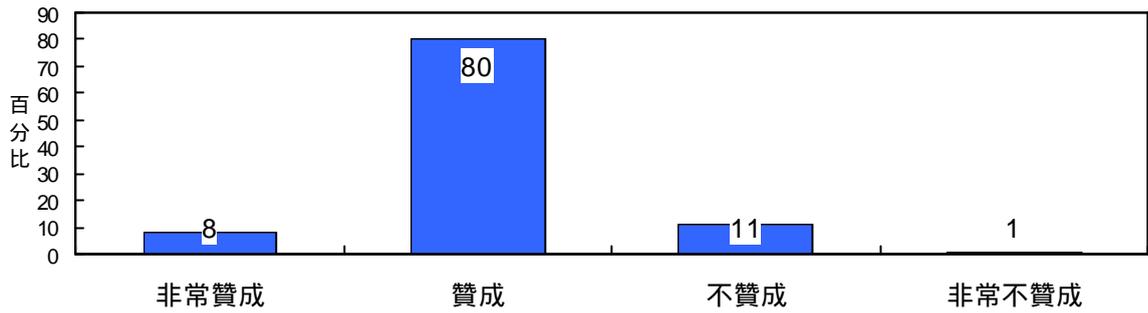


圖 4-23 縣市政府人事室應師法企業之人事部門，以更具彈性角色（N=292）

（四）您認為縣市政府人事室人員之人力資源專業能力是否需待補強。

如表 4-25 及圖 4-24 所示，針對此問題表示非常需要（31 人）及需要（240 人），合計高達 271 人（92.8%）。不需要（21 人）及非常不需要（0 人），合計 21 人（7.2%）。由此可知，需要與不需要兩類比率相差甚多，認為需要者佔大部分，亦即受訪對象對此題具有高度同意取向，強烈認為縣市政府人事室人員之人力資源專業能力需待補強。

表 4-25 縣市政府人事室人員之人力資源專業能力需待補強（N=292）

	人數	百分比	累積百分比
非常需要	31	10.6	10.6
需要	240	82.2	92.8
不需要	21	7.2	100.0
非常不需要	0	0.0	100.0
總和	292	100.0	

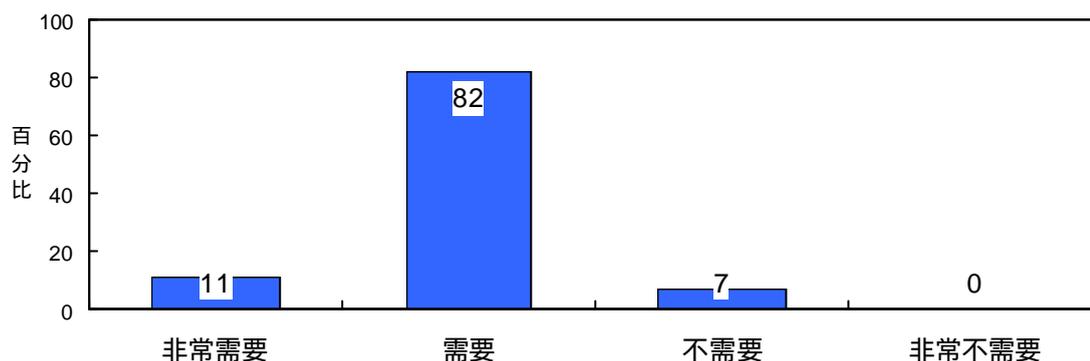


圖 4-24 縣市政府人事室人員之人力資源專業能力需待補強 (N=292)

(五) 您認為縣市政府人事室人員是否需受人力資源系統性專業訓練。

如表 4-26 及圖 4-25 所示，針對此問題表示非常需要（47 人）及需要（231 人），合計高達 278 人（95.2%）。不需要（14 人）及非常不需要（0 人），合計 14 人（4.8%）。由此可知，需要與不需要兩類比率相差甚多，認為需要者佔大部分，亦即受訪對象對此題具有高度同意取向，強烈認為縣市政府人事室人員需受人力資源系統性專業訓練。

表 4-26 縣市政府人事室人員是否需受人力資源系統性專業訓練 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常需要	47	16.1	16.1
需要	231	79.1	95.2
不需要	14	4.8	100.0
非常不需要	0	0.0	100.0
總和	292	100.0	

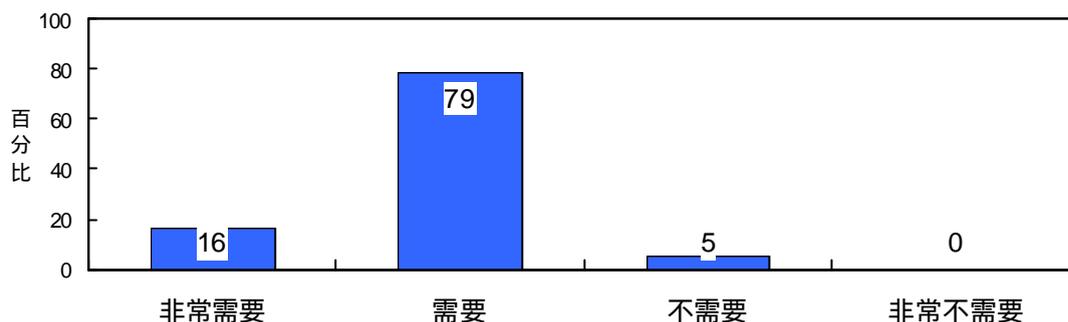


圖 4-25 縣市政府人事室人員是否需受人力資源系統性專業訓練 (N=292)

(六) 您認為縣市政府人事室是否重視人力資源發展。

如表 4-27 及圖 4-26 所示，針對此問題表示非常重視（12 人）及重視（164 人），合計達 176 人（60.2%）。不重視（110 人）及非常不重視（6 人），合計 116 人（39.8%）。由此可知，重視與不重視兩類比率相差二成多，重視者佔六成，亦即受訪對象對此題具有贊同取向，認為縣市政府人事室重視人力資源發展。但仍有四成之受訪對象表示相反的意思，認為縣市政府人事室不重視人力資源發展，是值得注意的現象。

表 4-27 縣市政府人事室是否重視人力資源發展 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常重視	12	4.1	4.1
重視	164	56.1	60.2
不重視	110	37.7	97.9
非常不重視	6	2.1	100.0
總和	292	100.0	

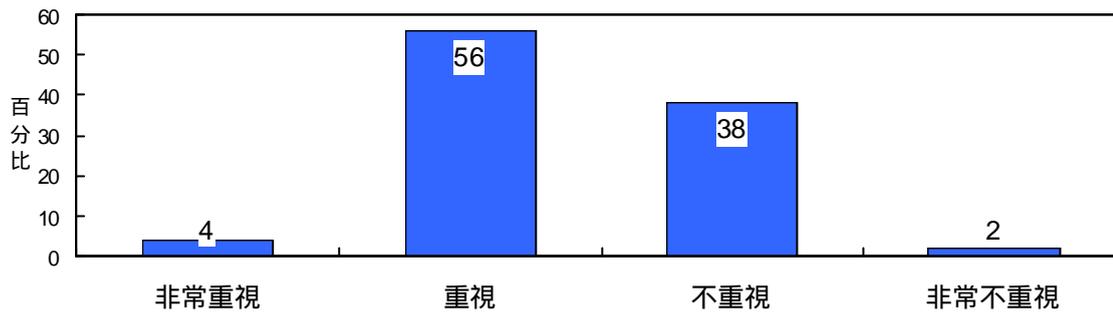


圖 4-26 縣市政府人事室是否重視人力資源發展 (N=292)

(七) 您是否同意目前縣市政府人事室在人力運用上有策略規劃能力。

如表 4-28 及圖 4-27 所示，針對此問題表示非常同意（6 人）及同意（180 人），合計達 186 人（63.7%）。不同意（101 人）及非常不同意（5 人），合計 106 人（36.3%）。由此可知，同意與不同意兩類比率相差二成多，同意者佔六成多，亦即受訪對象對此題具有同意取向，認為縣市政府人事室在人力運用上有策略規劃能力。但仍有約三成六之受訪對象表示相反的意思，認為縣市政府在人力運用上尚無策略規劃能力，是值得參考之數值。

表 4-28 目前縣市政府人事室在人力運用上有策略規劃能力 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常同意	6	2.1	2.1
同意	180	61.6	63.7
不同意	101	34.6	98.3
非常不同意	5	1.7	100.0
總和	292	100.0	

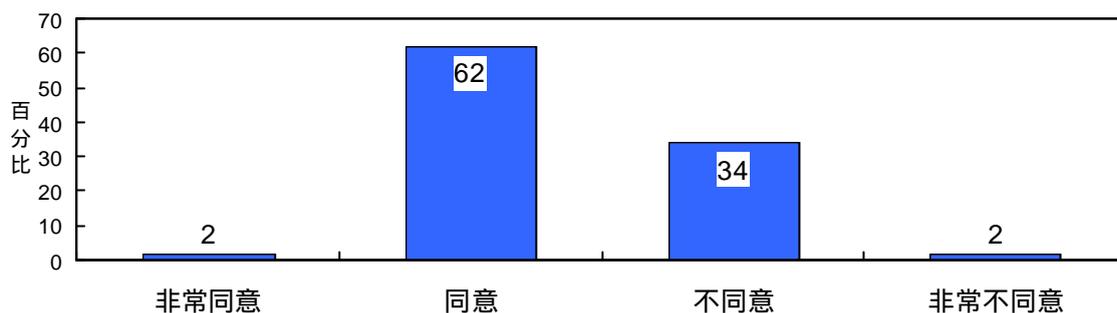


圖 4-27 目前縣市政府人事室在人力運用上有策略規劃能力 (N=292)

(八) 整體而言，目前縣市政府人事室人力資源管理專業程度。

如表 4-29 及圖 4-28 所示，針對此問題表示非常專業 (9 人) 及專業 (98 人)，合計 107 人 (36.7%)，表示普通者 (142 人) (48.6%)，表示有待加強 (43 人) (14.7%)。由此可知，受訪對象對此題認為目前縣市政府人事室人力資源管理專業程度居於普通地位，有更進一步發展空間。值得注意的是，受訪對象有 43 人 (14.7%) 表示有待加強，對縣市政府人事室之人力資源管理專業程度有高度期待。

表 4-29 整體而言，目前縣市政府人事室人力資源管理專業程度 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常專業	9	3.1	3.1
專業	98	33.6	36.7
普通	142	48.6	85.3
有待加強	43	14.7	100.0
總和	292	100.0	

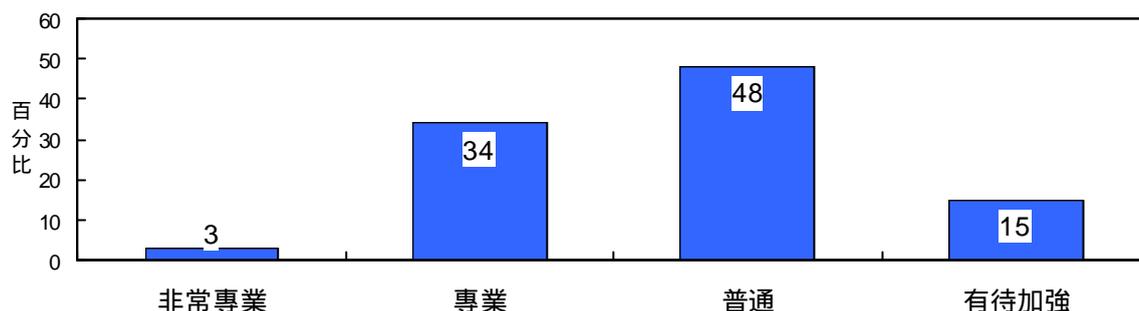


圖 4-28 整體而言，目前縣市政府人事室人力資源管理專業程度 (N=292)

四、以府際關係之觀點，對縣市政府人事室的角色與功能之看法

(一) 您認為縣市政府人事室與行政院人事行政局之關係是適當的。

如表 4-30 及圖 4-29 所示，針對此問題表示非常適當 (5 人) 及適當 (138 人)，合計 143 人 (49.0%)。不適當 (140 人) 及非常不適當 (9 人)，合計 149 人 (51.0%)。由上述數據可知，縣市政府人事室人員對本問題的看法呈現出兩極化現象，對於勾選非常適當或適當者，請其簡述原因，有 15 人未填寫原因，其餘經整理歸納出二類原因，有 74 人表示現行關係運作良好、分工明確，24 人表示人事業務仍應以行政院人事行政局為依歸，對改變現有關係存有疑慮。

表 4-30 縣市政府人事室與行政院人事行政局之關係是適當的 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常適當	5	1.7	1.7
適當	138	47.3	49.0
不適當	140	47.9	96.9
非常不適當	9	3.1	100.0
總和	292	100.0	

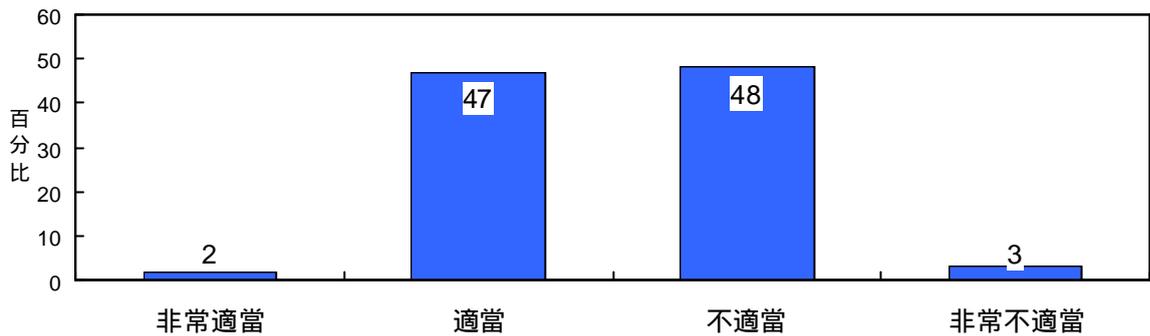


圖 4-29 縣市政府人事室與行政院人事行政局之關係是適當的 (N=292)

(二) 您是否贊成縣市政府人事室與行政院人事行政局應朝夥伴關係方向發展。

如表 4-31 及圖 4-30 所示，針對此問題表示非常贊成（18 人）及贊成（246 人），合計高達 264 人（90.4%）。不贊成（28 人）及非常不贊成（0 人），合計 28 人（9.6%）。由此可知，贊成與不贊成兩類比率相差甚多，贊成者佔大部分，亦即受訪對象對此題具有高度贊成取向，強烈認為縣市政府人事室與行政院人事行政局應朝夥伴關係方向發展。將本題與本問卷四、(一) 對照，受訪對象雖對於目前縣市政府人事室與行政院人事行政局之關係呈兩極化看法，但若朝夥伴關係發展時，則看法趨於一致。

表 4-31 縣市政府人事室與行政院人事行政局應朝夥伴關係方向發展 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常贊成	18	6.2	6.2
贊成	246	84.2	90.4
不贊成	28	9.6	100.0
非常不贊成	0	0.0	100.0
總和	292	100.0	

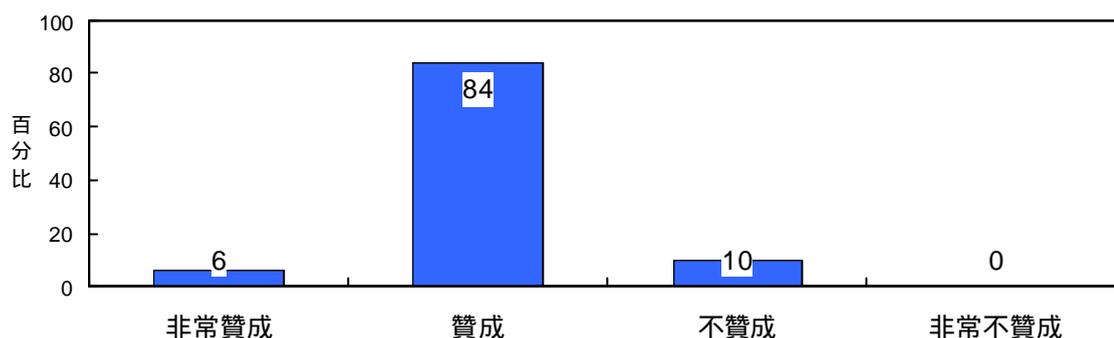


圖 4-30 縣市政府人事室與行政院人事行政局應朝夥伴關係方向發展 (N=292)

(三) 您是否贊成縣市政府人事室與行政院人事行政局在人事業務上應以中央、地方事務為原則作垂直分工。

如表 4-32 及圖 4-31 所示，針對此問題表示非常贊成（11 人）及贊成（238 人），合計高達 249 人（85.3%）。不贊成（41 人）及非常不贊成（2 人），合計 43 人（14.7%）。由此可知，贊成與不贊成兩類比率相差甚多，贊成者佔大部分，亦即受訪對象對此題具有高度贊成取向，強烈認為縣市政府人事室與行政院人事行政局應在人事業務上以中央、地方事務為原則作垂直分工。將本題與本問卷四、(一) 對照，受訪對象雖對於目前縣市政府人事室與行政院人事行政局之關係呈兩極化看法，但若在人事業務上以中央、地方事務為原則作垂直分工時，則看法趨於一致。

表 4-32 縣市政府人事室與行政院人事行政局在人事業務上應以中央、地方事務為

原則作垂直分工 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常贊成	11	3.8	3.8
贊成	238	81.5	85.3
不贊成	41	14.0	99.3
非常不贊成	2	0.7	100.0
總和	292	100.0	

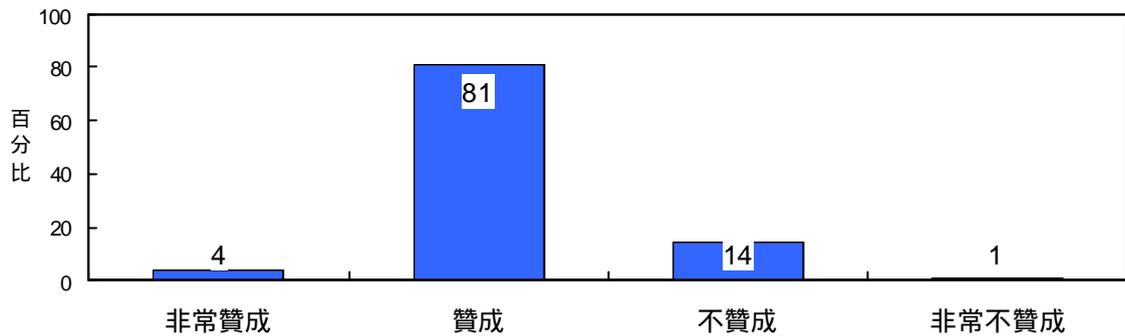


圖 4-31 縣市政府人事室與行政院人事行政局在人事業務上應以中央、地方事務為原則作垂直分工 (N=292)

(四) 您認為縣市政府人事室與行政院人事行政局形成夥伴關係是否會影響該局業務推動。

如表 4-33 及圖 4-32 所示，針對此問題表示非常有影響(15 人) 及有影響 (171 人)，合計達 186 人 (63.7%)。沒影響 (98 人) 及一點也沒影響 (8 人)，合計 106 人 (36.3%)。由此可知，有影響與沒影響兩類比率相差二成多，有影響者佔六成多，亦即受訪對象對此題認為若縣市政府人事室與行政院人事行政局形成夥伴關係對該局業務推動會有影響。

表 4-33 縣市政府人事室與行政院人事行政局形成夥伴關係會影響該局業務推動 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常有影響	15	5.1	5.1
有影響	171	58.6	63.7
沒影響	98	33.6	97.3
一點也沒影響	8	2.7	100.0
總和	292	100.0	

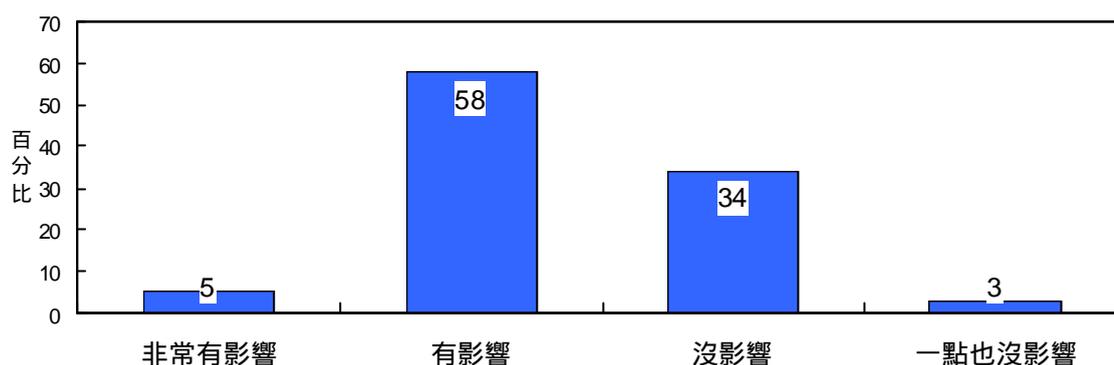


圖 4-32 縣市政府人事室與行政院人事行政局形成夥伴關係會影響該局業務推動
(N=292)

(五) 您認為縣市政府人事室與行政院人事行政局形成夥伴關係是否對縣市政府人事室業務推動有助益。

如表 4-34 及圖 4-33 所示，針對此問題表示非常有助益(19 人) 及有有助益 (224 人)，合計高達 243 人 (83.2%)。沒助益 (47 人) 及一點也沒助益 (2 人)，合計 49 人 (16.8%)。由此可知，有助益與沒助益兩類比率相差甚多，有助益者佔八成多，亦即受訪對象對此題認為若縣市政府人事室與行政院人事行政局形成夥伴關係對縣市政府人事室業務推動有助益。

表 4-34 縣市政府人事室與行政院人事行政局形成夥伴關係對縣市政府人事室業務推動
有助益 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常有助益	19	6.5	6.5
有助益	224	76.7	83.2
沒助益	47	16.1	99.3
一點也沒助益	2	0.7	100.0
總和	292	100.0	

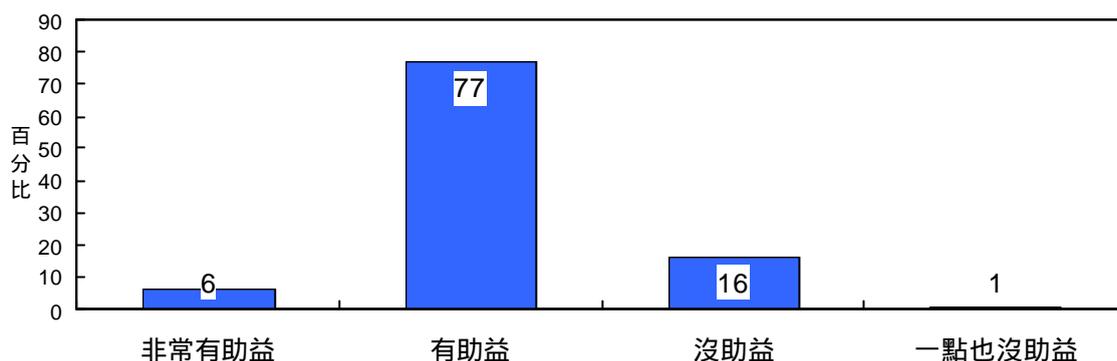


圖 4-33 縣市政府人事室與行政院人事行政局形成夥伴關係對縣市政府人事室業務推動有助益 (N=292)

五、以人事一條鞭體制，對縣市政府人事室的角色與功能之看法

(一) 整體而言，您認為目前人事一條鞭制所產生二元指揮系統是否會影響縣市政府人事室之角色與功能。

如表 4-35 及圖 4-34 所示，針對此問題表示非常有影響(19 人) 及有影響(196 人)，合計高達 215 人(73.6%) 沒影響(68 人) 及一點也沒影響(9 人)，合計 77 人(26.4%)。由此可知，有影響與沒影響兩類比率相差甚多，認為有影響者佔七成多，亦即受訪對象對此題普遍認為目前人事一條鞭制所產生二元指揮系統會影響縣市政府人事室之角色與功能。至於勾選沒影響或一點影響也沒有者，請其簡述原因，有 13 人未填寫，其餘 64 人所填之原因大致是「只要依法執行並配合首長，不致會有影響」。

表 4-35 整體而言，目前人事一條鞭制所產生二元指揮系統會影響縣市政府人事室之角色與功能（N=292）

	人數	百分比	累積百分比
非常有影響	19	6.5	6.5
有影響	196	67.1	73.6
沒影響	68	23.3	96.9
一點也沒影響	9	3.1	100.0
總和	292	100.0	

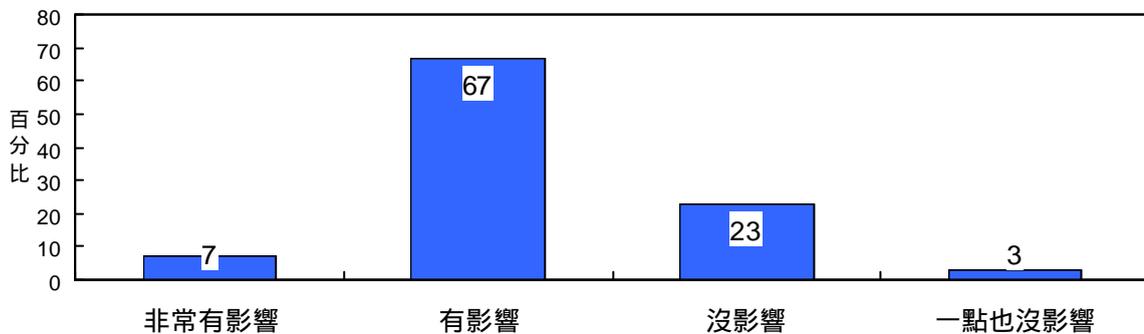


圖 4-34 整體而言，目前人事一條鞭制所產生二元指揮系統會影響縣市政府人事室之角色與功能（N=292）

(二) 您認為目前人事一條鞭制在地方制度法施行後，此一體制是否有檢討之空間。

如表 4-36 及圖 4-35 所示，針對此問題表示非常同意（18 人）及同意（199 人），合計達 217 人（74.4%）。不同意（67 人）及非常不同意（8 人），合計 75 人（25.6%）。由此可知，同意與不同意兩類比率相差甚多，同意者佔七成多，亦即受訪對象對此題具有同意取向，認為目前人事一條鞭制在地方制度法施行後有檢討之空間。至於勾選不同意或非常不同意者，請其簡述原因，除 5 人未填寫原因外，有 21 人表示「依目前地方政治生態，仍不宜廢止人事一條鞭制」，17 人表示「廢止人事一條鞭制，

人事法制最後一條防線盡失」，有 13 人表示「目前運作情形良好，繼續維持」，12 人表示「人事人員之一條鞭色彩已減至最低，無須再檢討」，7 人表示「廢止人事一條鞭會影響人事人員行政中立及專業程度」。

表 4-36 目前人事一條鞭制在地方制度法施行後，此一體制有檢討之空間 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常同意	18	6.2	6.2
同意	199	68.2	74.4
不同意	67	22.9	97.3
非常不同意	8	2.7	100.0
總和	292	100.0	

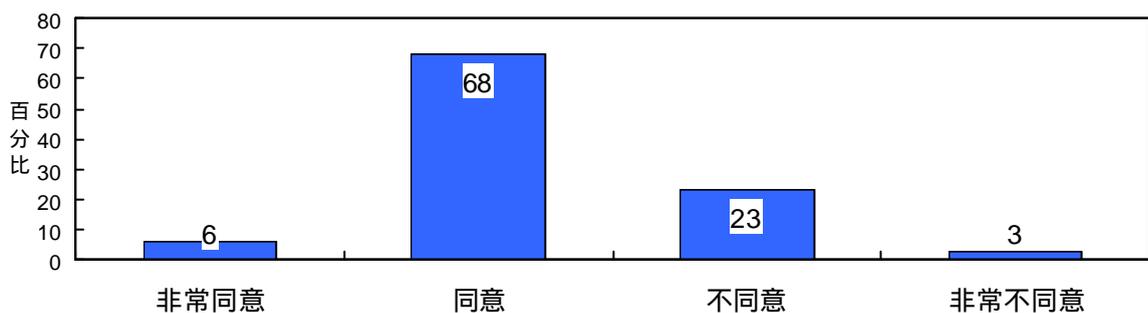


圖 4-35 目前人事一條鞭制在地方制度法施行後，此一體制有檢討之空間 (N=292)

(三) 您認為縣市政府人事室若脫離人事一條鞭體系，是否對縣市政府之人事行政朝地方化發展有助益。

如表 4-37 圖 4-36 所示，針對此問題表示非常有助益 (22 人) 及有助益 (131 人)，合計 153 人 (52.4%)。沒助益 (129 人) 及一點也沒助益 (10 人)，合計 139 人 (47.6%)。由此可知，有助益與沒助益兩類比率接近，顯示受訪者對此題具有對等看法。但以態度強度而言，非常有助益有 22 人 (7.5%) 多於一點也沒助益 10 人 (3.4%) 一倍多，代表受訪對象對此題有正面傾

向，亦即認為縣市政府人事室若脫離人事一條鞭體系，對縣市政府之人事行政朝地方化發展有助益。

表 4-37 縣市政府人事室若脫離人事一條鞭體系，對縣市政府之人事行政朝地方化發展有助益 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常有助益	22	7.5	7.5
有助益	131	44.9	52.4
沒助益	129	44.2	96.6
一點也沒助益	10	3.4	100.0
總和	292	100.0	

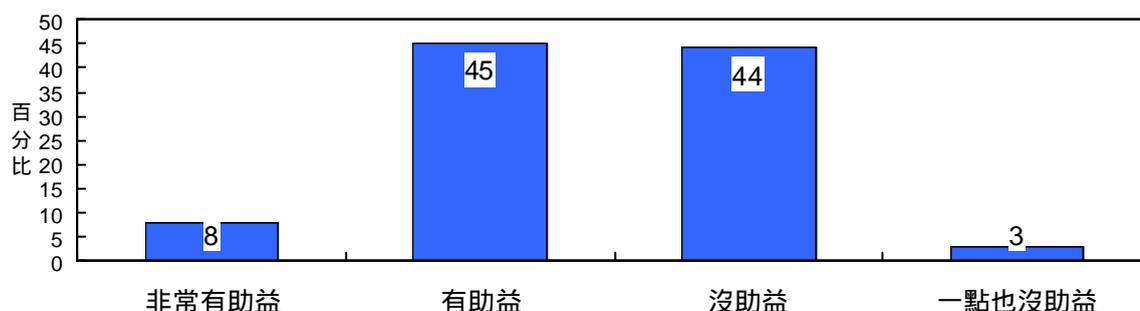


圖 4-36 縣市政府人事室若脫離人事一條鞭體系，對縣市政府之人事行政朝地方化發展有助益 (N=292)

(四) 您認為縣市政府人事室若脫離人事一條鞭體系，是否在人事業務推動上較彈性、靈活。

如表 4-38 及圖 4-37 所示，針對此問題表示非常同意 (23 人) 及同意 (136 人)，合計達 159 人 (54.5%)，不同意 (119 人) 及非常不同意 (14 人)，合計 133 人 (45.5%)。由此可知，同意與不同意兩類比率接近，亦即受訪對象對此題呈現對立的看法，但約有半數以上同意縣市政府人事室若脫離人事一條鞭體系，在人事業務推動上較彈性、靈活。

表 4-38 縣市政府人事室若脫離人事一條鞭體系，在人事業務之推動上較彈性、靈活 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常同意	23	7.9	7.9
同意	136	46.6	54.5
不同意	119	40.7	95.2
非常不同意	14	4.8	100.0
總和	292	100.0	

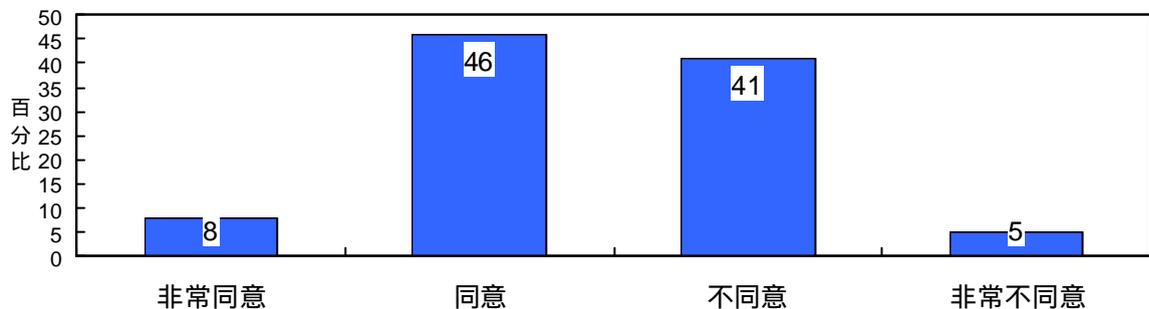


圖 4-37 縣市政府人事室若脫離人事一條鞭體系，在人事業務之推動上較彈性、靈活 (N=292)

(五) 您認為縣市政府人事室若脫離人事一條鞭體系，是否會減少對上級人事機構之依賴而提昇能力。

如表 4-39 及圖 4-38 所示，針對此問題表示非常同意 (22 人) 及同意 (138 人)，合計達 160 人 (54.8%)。不同意 (120 人) 及非常不同意 (12 人)，合計 132 人 (45.2%)。由此可知，同意與不同意兩類比率接近，亦即受訪對象對此題呈現較對立的看法，但有半數以上同意縣市政府人事室若脫離人事一條鞭體系，會減少對上級人事機構之依賴而提昇能力。

表 4-39 縣市政府人事室若脫離人事一條鞭體系，會減少對上級人事機構之依賴而

提昇能力 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常同意	22	7.5	7.5
同意	138	47.3	54.8
不同意	120	41.1	95.9
非常不同意	12	4.1	100.0
總和	292	100.0	

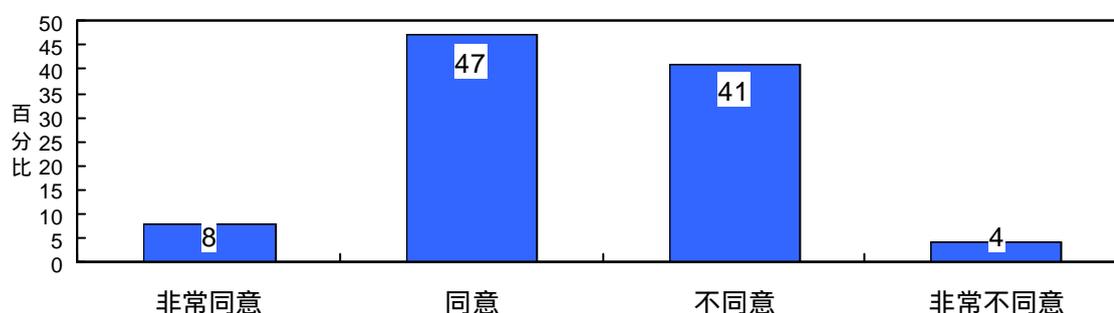


圖 4-38 縣市政府人事室若脫離人事一條鞭體系，會減少對上級人事機構之依賴而提昇能力 (N=292)

(六) 您認為縣市政府人事室若脫離人事一條鞭體系，人事室人員是否較易融入縣市政府之組織文化。

如表 4-40 及圖 4-39 所示，針對此問題表示非常同意 (10 人) 及同意 (151 人)，合計達 161 人 (55.1%)。不同意 (104 人) 及非常不同意 (27 人)，合計 131 人 (44.9%)。由此可知，同意與不同意兩類比率相差不多，但同意比率佔五成五，亦即受訪對象認為縣市政府人事室若脫離人事一條鞭體系，人事室人員較易融入縣市政府之組織文化。但仍有四成五 (131 人) 的人不表同意，請其簡述原因，除 16 人未填寫外，原因大致可歸納二大類，有 96 人認為「融入組織文化係個人本身因素，非制

度的問題」, 19 人認為「本來即已融入, 故無融不融入的問題」。

表 4-40 縣市政府人事室若脫離人事一條鞭體系, 人事室人員是否較易融入縣市政府之組織文化 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常同意	10	3.4	3.4
同意	151	51.7	55.1
不同意	104	35.6	90.7
非常不同意	27	9.3	100.0
總和	292	100.0	

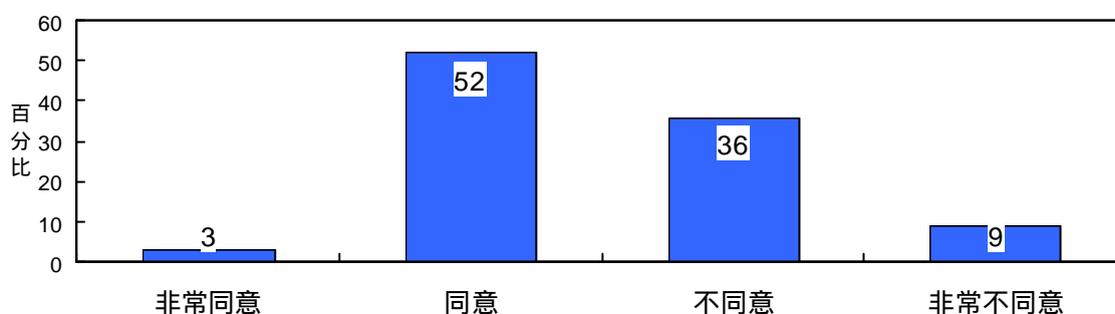


圖 4-39 縣市政府人事室若脫離人事一條鞭體系, 人事室人員是否較易融入縣市政府之組織文化 (N=292)

(七) 您認為縣市政府人事室人員由中央訂定遴用標準, 縣市政府依標準用人, 是否適當。

如表 4-41 及圖 4-40 所示, 針對此問題表示非常適當 (18 人) 及適當 (181 人), 合計達 199 人 (68.2%)。不適當 (83 人) 及非常不適當 (10 人), 合計 93 人 (31.8%)。由此可知, 適當與不適當兩類比率相差三成多, 適當者佔六成多, 亦即受訪對象對此題認為若縣市政府人事室人員由中央訂定遴用標準, 縣市政府依標準用人是適當的。

表 4-41 縣市政府人事室人員由中央訂定選用標準，縣市政府依標準用人 (N=292)

	人數	百分比	累積百分比
非常適當	18	6.2	6.2
適當	181	62.0	68.2
不適當	83	28.4	96.6
非常不適當	10	3.4	100.0
總和	292	100.0	

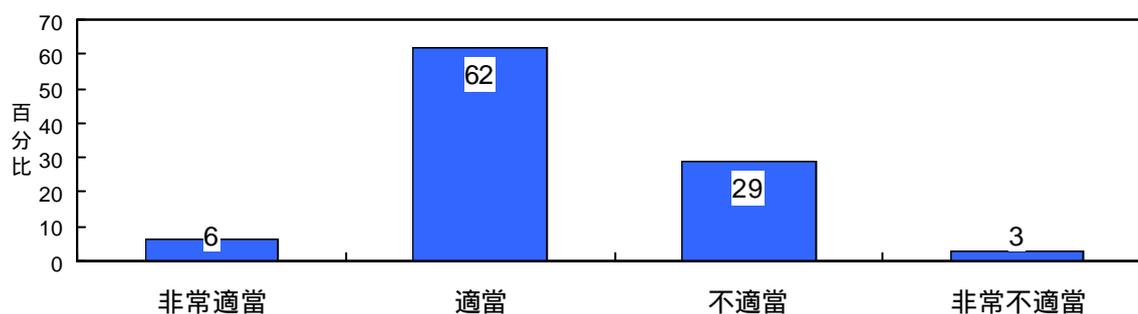


圖 4-40 縣市政府人事室人員由中央訂定選用標準，縣市政府依標準用人 (N=292)

肆、問卷調查發現

以上問卷調查結果經整理後，對照本文研究之問題與目的加以逐項檢視及分析如下：

一、由縣市政府組織權人事權，對縣市政府人事室的角色與功能之看法

縣市政府的組織權與人事權原本即是縣市長之權責，但縣市政府人事室在角色上是縣市長的主要人事幕僚，所以縣市長人事權責加重，人事室自然相對加重其原有之功能，因此必須先了解地方制度法施行前後，縣市長組織權與人事權變化情形，始能論斷人事室的功能。由問卷調查得知：受訪者有八成四認為縣市政府組織權比地方制度法施行前更自主；有八成八認為縣市長用人權比地方制度法施行前更具彈性；八成五認為縣市政府組織權應

更自主；惟有六成三之受訪對象認為縣市長之用人權不應再擴大。從以上調查發現，地方制度法對縣市政府之組織權及人事權確實大幅授權，但組織權方面由於執行上處處仍受中央政府之限制，尚無法達到完全自主地步。例如縣市政府及所屬機關之組織自治條例或規程，縣市政府核定後須報內政部備查再報考試院備查，「備查」依地方制度法第二條第五款規定之定義為「指下級政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂」。但此「備查」權卻成為中央政府掌控縣市政府組織之利器，常運用縣市政府報備查機會要求縣市政府依其模式修改組織內容。在人事權方面，由於地方政治生態變化會影響公務人員之職務調動、陞遷，再加上若縣市政府一級主管改採彈性用人之政務職務，將使原本職等低、編制小、高級職務不多之縣市政府更面臨人才難留之困境，所以縣市長人事權再擴大部分，大多數人事人員持反對看法。

地方制度法施行後，縣市政府之組織權與人事權更彈性自主，在人事室功能方面，有五成四之受訪對象認為縣市政府人事室對縣市政府的組織及人事權之運作具關鍵影響力。由於人事室是縣市長之專業人事幕僚，縣市長在此一領域須倚重人事室，由人事室提供意見或資料供其決策，若縣市長非常信任人事室主任，則更加重其影響力。不過有四成六之受訪對象則持相反之看法，究其原因，或有縣市政府人事室立於被動角色，即縣市長決策後通知其辦理相關作業程序，此情形端視縣市長與人事室主任之互動關係而定。但基本上，人事室有義務與責任，以其專業立場建議縣市長做出好的決策。

再調查是否贊成中央政府對縣市政府之人事行政措施干預越小越好，有八成二之受訪對象表示贊成，亦即縣市政府人事室在

人事行政上須有完善的規劃。尤其在組織權、人事權方面，以減少中央的干預，此為人事室應加重之功能。

二、以人事行政取才、用才、育才、留才目的，對縣市政府人事室的角色與功能之看法

人事行政的主要目的是取才、用才、育才、留才，亦是人事機構的主要功能，針對縣市政府人事室在這方面功能強化的途徑是加強其政策規劃能力，所以本文先了解其制定政策、法令等之必要性及能力如何。有六成九之受訪對象認為縣市政府人事室有制定地方人事政策、法令之必要，以達到取才、用才、育才、留才之目的。另有三成一之受訪對象認為無此必要，大致認為中央法令已足夠，不過此觀點似應太過保守。

在能力方面，有六成一之受訪對象認為縣市政府人事室稍有能力制定地方人事政策，另二成二認為有能力，一成七認為沒有能力；五成八受訪對象認為人事室稍有能力制定地方人事法令，另二成二認為有能力，二成認為沒有能力。針對此結果可知地方制度法施行前，地方之人事法令、政策均由省府統一制定，精省後，原省府法規自民國八十七年七月一日失效，始轉由縣市政府依其地方特性制定之，所以縣市政府人事室在制定政策、法令能力方面，具有潛力，但仍須增強。

在是否贊成應要有制定地方人事政策、法令之能力及應訂定因地制宜之人事管理措施方面，人事政策部分，有八成三之受訪對象贊成；人事法令部分，有八成受訪對象贊成；有八成四受訪對象贊成應要訂定地方人事管理措施。由此可知，地方制度法施行後，縣市政府人事室必須要有制定地方人事政策、法令之能力，始能符合落實地方自治的需求。至於人事管理措施，則應在現有

基礎上，以因地制宜原則，規劃出適合各縣市的需求，不宜再仰賴統一規定。

在增強縣市政府人事室制定政策法令能力途徑方面，人員的素質與充分的授權是二大指標，有九成五之受訪對象認為有提昇人員素質的需要；有九成四之受訪對象認為必須要充分授權。人事人員的素質，再對照本問卷調查壹、基本資料中可發現，受訪對象 31-40 歲佔五成，大學及研究所以上畢業佔五成一，人員之優質性夠，但觀察各縣市政府人事室之組織架構（詳本文第三章第二節），在量的方面及決策人才方面有所不足。至於充分授權，除縣市長之授權外，中央政府在人事行政方面必須考量地方自治之性質，地方政府有能力作的，必須完全授權，縣市政府人事室始有制定地方人事政策與法令之場合。

三、以人力資源管理觀點，對縣市政府人事室的角色與功能之看法

縣市政府人事室由目前較傳統的角色地位，有無機會轉而成為較具策略性及彈性的人力資源專業部門，是本文研究目的之一。經問卷結果發現：有八成七之受訪對象贊成縣市政府人事室應成為地方人力資源管理專業部門，表示縣市政府之人事人員對此議題具高度共識；有八成五之受訪對象表示目前縣市政府人事室對社會環境能彈性調整其角色。例如政黨的輪替、人權的高漲、機關民主覺醒等等，都將牽涉到人事行政之發展趨勢，人事單位必須適時調整因應；有八成八之受訪對象認為縣市政府人事室應師法企業之人事部門，以更具彈性角色。「師法企業」是公部門革新再造的契機，人力資源管理在一九八〇年代帶給企業界重大衝擊，企業為了增加競爭力，紛紛重視人力改革而引進人力資源管理。縣市政府對於人力的引進、培育、激勵等，若能突破困境，

人事室先師法企業人事部門的角色，推動人力資源管理措施，有助於縣市政府提昇生產力。

縣市政府人事室欲成為人力資源管理專業部門，必須先檢視其能力。有九成三的受訪對象認為縣市政府人事室人員之人力資源專業能力需要補強；九成五之受訪對象認為縣市政府人事人員須受人力資源系統性之專業訓練。縣市政府人事室人員在素質上很整齊，又大都經高考或特考人事行政及格，能夠處理一般之人事業務，但若缺乏系統性專業訓練，無法去深入瞭解或探討人事問題，更無法去推廣人力資源管理。

在整體而言，有六成受訪對象認為目前縣市政府人事室重視人力資源發展。四成之受訪對象則認為不重視，因縣市長為四年一任，對縣市政府團隊是以較短期規劃，長期培育人才計畫有時反成為次要；有六成四受訪對象認為目前縣市政府人事室在人力運用上有策略規劃能力。三成六受訪對象則持相反之看法，因縣市政府人事室長期扮演執行者角色，策略性之規劃能力不易顯現。

人力資源發展與策略性人力運用是人力資源管理重要的因素，必須將人力視為組織中重要的資產，對於人力本身如何去培育，如何有計畫規劃員工之生涯發展，均極為重要。組織中的人力如何做策略性的規劃、運用，也是人力資源管理部門應具之能力。縣市政府人事室目前在此方面觀念基礎獲認同，但有四成八之受訪對象表示，目前縣市政府人事室在人力資源管理專業程度是普通，有一成五認為有待加強，有三成七認為是專業的，所以縣市政府人事室在人力資源管理方面是有不錯之基礎，惟仍有進步的空間。

四、以府際關係之觀點，對縣市政府人事室的角色與功能之看法

本文之府際關係，專指縣市政府人事室與行政院人事行政局之關係。人事人員屬一條鞭體制，人事行政局與縣市政府人事室是上下隸屬關係。隨著地方制度法施行後，中央政府開始強調中央與地方是夥伴關係。從此一趨勢來探討人事行政局與縣市政府人事室未來關係應如何發展，而且關係著縣市政府人事室角色與功能的發展。

對於縣市政府人事室目前與行政院人事行政局之關係是否適當，有五成一之受訪對象表示不適當，但有四成九之受訪對象表示適當。使本問題成為對等之看法，對於表示適當或非常適當者，均請其簡述原因，有 15 人未填寫原因，其餘經整理歸納出二類原因，有 74 人表示現行關係運作良好、分工明確，24 人表示人事業務仍應以行政院人事行政局為依歸，對改變現有關係存有疑慮。一般而言，公務體系對體制的變革之態度是傾向保守的。不過本問題僅就雙方目前關係適不適當作瞭解，未有具體表示未來應如何發展，使受訪對象存有疑慮，而往後幾個問題中，則明確表達關係之發展方向，受訪對象之態度亦隨之改變，表示其原本持較保守態度，但緊接著次一題出現「夥伴關係」、「分工合作關係」，比現狀有更好的選擇，則立即接受新觀念。

有九成之受訪對象贊成縣市政府人事室與行政院人事行政局應朝夥伴關係方向發展；有八成五之受訪對象贊成縣市政府人事室與行政院人事行政局在人事業務上應以中央、地方事務為原則作垂直分工。在地方制度法施行後，中央與地方已盡量淡化傳統上之上下隸屬關係之色彩。在人事行政系統方面，縣市政府人事室人員亦期望與行政院人事行政局形成夥伴關係，業務上則採分

工方式辦理。

縣市政府人事室與行政院人事行政局若形成夥伴關係時，對於業務有無影響。有六成三之受訪對象表示會影響人事行政局之業務，因其人事政策之落實性在地方可能因而降低。另四成七之受訪對象表示無影響，或認為中央之人事政策不論人事機構間之關係如何，地方機關仍應受其規範。但可預期其規範之強度會減低；有八成三之受訪對象表示對縣市政府人事室之業務推動有助益。綜合上述，機構間關係的改變會影響雙方之業務，人事行政局是縣市政府人事室之上級機構，若形成夥伴關係，其推動全國一致性的政策優勢在縣市政府將受影響；反之，縣市政府人事室在業務推動上可較靈活彈性。

五、以人事一條鞭體制，對縣市政府人事室的角色與功能之看法

人事一條鞭體制是對人事機構角色與功能最大的影響，若廢止現行人事一條鞭制，人事單位會在機關中各自發展，不會如今日有齊一的規範與文化。在縣市政府方面，由於地方制度法之施行，縣市政府人事室是否從此一體系中脫離，以符合地方自治的原理，在實務上仍須加以斟酌。本文就縣市政府人事室人員作問卷調查，以瞭解標的團體之態度。

有七成四之受訪對象認為目前人事一條鞭制所產生二元指揮系統會影響縣市政府人事室之角色與功能；有七成四之受訪對象認為在地方制度法施行後，人事一條鞭制有檢討空間。二元指揮系統最易使縣市政府人事室主任陷入「兩姑之間難為嫂」的境地。在一般機關雖亦有此種情形，由於機關首長是執政黨任命之政務官或常任文官，較易協調溝通。但民選之縣市長在選舉的壓力下，其思維有時會與中央政策背離，員額精簡即是近年來最常發生之

適例。所以縣市政府人事室是否脫離人事一條鞭體制，是值得思考之方向。

再以業務的推動及能力之提昇為觀察指標，有五成三之受訪對象認為縣市政府人事室若脫離人事一條鞭體系，對縣市政府之人事行政朝地方化發展有助益，有四成七認為沒有助益；有五成四之受訪對象認為縣市政府若脫離人事一條鞭體系，在人事業務之推動上較靈活、彈性，有四成六認為不會較靈活、彈性；有五成五之受訪對象認為縣市政府人事室若脫離人事一條鞭體系，會減少對上級人事機構之依賴而提昇能力，有四成五認為不會因此而提昇能力。以上三題均形成較對等之看法，但均有半數以上表示正面的看法，代表一條鞭之廢止對業務之推動上及能力提昇上，均有正面的意義，但平均仍有四成五左右受訪對象不表贊同，其恐擔心會因此缺少上級人事機構之資源奧援。

一般人事人員無論從中央機關至地方機關人事機構，均會在人事行政體系內調任。尤其是人事主管有任期之限制，在同一單位不會任職太久，導致人事人員在一條鞭體制下，會不會認同該機關之組織文化，是值得思考的問題。有五成五之受訪對象認為縣市政府脫離人事一條鞭體系，人事室人員較易融入縣市政府之組織文化，有四成五之受訪對象則認為無影響。對於認為不會因而較易融入組織文化者，請其簡述原因，除 16 人未填寫外，原因大致可歸納二大類，有 96 人認為「融入組織文化係個人本身因素，非制度的問題」，19 人認為「本來即已融入，故無融不融入的問題」。綜合上述，可知一條鞭之人事人員原本即會認同該組織，但其認同，在心理上尚有選擇性。只是若廢止一條鞭，人事人員雙重身分轉變為該機關之一份子，毫無選擇的必須融入該機關之組織文化。

若一條鞭體制在縣市政府部分廢止，必須有配套措施。為維持人事人員專業水準，由中央政府訂定遴用標準，縣市政府依標準用人，此題除有三成之受訪對象較保守，認為不適當外，有七成認為適當，亦即將人事權下授縣市長，但擔任某一職務之人員須符合該職務之資格條件，縣市長始能進用，對人事業務之推動不致受到影響。

第二節 深度訪談法發現

為使本研究更能發現真相，彌補問卷調查法之盲點，同時採取質性深度訪談法，針對行政院人事行政局科長以上職務人員及縣市政府人事室主任進行訪談，以發掘更多隱藏或關鍵性問題。訪談期間自民國九十一年十一月十二日起至同年十二月四日止，訪談二位行政院人事行政局人員（一位簡任專門委員、一位主管科長），九位縣市政府人事室主任，合計十一人，受訪對象均以英文字母為代號表示。由於訪問區域包涵台灣本島八縣市及澎湖離島地區，基於路程、時間、經濟及配合受訪對象行程等因素，除台灣中部縣市採面談方式外，新竹以北，雲林以南及離島之縣市採電話訪談為原則，其中若干縣市政府人事室主任確實騰不出時間，則以書面問答方式處理。訪談結果及發現分析如下：

一、地方制度法施行後，縣市政府人事室之角色與功能

（一）地方制度法施行前與施行後，縣市政府人事室角色與功能有無改變？原因何在？

受訪對象十一人中，有十人回答有改變（A、B、C、D、E、F、G、H、I、J），一人回答無改變（K）。

有改變的原因有：人事作用方面授權增加（A） 組織權

人事權彈性規定，增加人事室權責（B）由執行者轉變為規劃者（C）精省關係，使縣市政府人事室地位等同中央部會人事處（D）縣市長任用權更彈性（E）職責加重（F、G）角色更積極（H）配合首長施政（I）。

（二）地方制度法施行後，縣市政府人事室角色功能應如何改變，始能符合時代環境需求？

受訪對象十一人之回答，經歸納出應改變之方向有三種：由消極的態度轉變為積極之態度、由管理、監督者角色轉變為服務、規劃者角色（A、C、G、I、K）。以縣市長施政理念為主，朝地方化、制度化發展（B、D、E、J）。提昇人力資源規劃與運用能力（F、H）。

二、以地方自治觀點而言，縣市政府是否應擁有完全的組織權及人事權，其對人事室角色與功能有何影響？

受訪對象十一人中，有十人表示縣市政府應完全擁有組織權及人事權，一人表示人事權應受限制（J）。

對人事室角色與功能之影響，受訪對象有九人回答此問題，可歸納為三項：人事室須具有規劃能力（A、B）。人事室須扮演更積極專業幕僚角色，輔佐縣市長（E、F、G、H、I）。人事室會加重組織規劃、人力配置及有效運用人力之功能（C、K）。

三、縣市政府在取才、用才、育才、留才方面，較諸中央政府常處於劣勢，除職務列等及組織編制外，您認為在地方人事政策、法令制定權責增強是否有助於達成上述目的？如有，應如何增強？

受訪對象十一人中，對於增強地方法令制定權責是否有助於取才、用才、育才、留才之目的部分，有七人正面回答此問題，四人回答有幫助（A、F、G、H），三人回答效果不大（B、J、K）。

至於應如何增強？有八人回答此問題，歸納如下：中央與地方人事政策要分開考量，最好是以法律位階作權責劃分，區分中央與地方人事政策，並充分授權；地方人事業務地方化、去任務化，縣市政府人事室之功能回歸真正的人事業務，非屬人事業務範圍，則不應由人事機構辦理（A）。中央必須充分授權（C、I）。中央法令鬆綁（D、F、G）。提昇地方人事人員素質（E）。組織編制及職務列等仍是主要關鍵，必須擴大地方機關組織編制及職務列等，始能增強地方人事政策與法令制定能力及吸引人才（H）。

四、人力資源管理是近年來興起之趨勢，較傳統之人事行政更趨策略性與彈性化，以縣市政府人事室目前之角色地位有無可能成為縣市政府人力資源專業部門？努力方向為何？

受訪對象十一人中有十人認為縣市政府人事室未來有可能成為縣市政府人力資源專業部門。一人表示人力資源管理非侷限在人事單位，人事室應站在輔導立場（C）。

在努力方向方面，有許多建議：

提昇人事人員專業之能（A、E、G、I、J）。充分運用資訊（A）。強化訓練規劃能力（B、J）。縣市長有用人成本觀念（D、F）。人事人員正確觀念（F、K）。人事單位組織架構調整（F、J）。人事業務範圍調整（F）。人事法規鬆綁（I）。各單位建立共識（K）。

五、縣市政府人事室與行政院人事行政局成為夥伴關係與業務上分工合作關係之可行性如何？

受訪對象十一人中，有八人認為可行（A、B、C、E、G、I、J、K），一人認為除非修改制度才可行（F），二人認為應維持現有關係（D、H）。

六、現行人事一條鞭體制對於人事機構的角色與功能影響如何？應如何改進？

受訪對象十一人中，有十人回答此問題，歸納回答情形分別如下：四人認為二元指揮系統影響人事室的角色與功能（A、F、K、I）。四人主張廢止一條鞭體制，但必須有配套措施，如訂定遴用標準，以維持人事專業水準（A、E、K、I）。一人主張維持現狀，但在一定層級以下人員作部分解除（C）。一人主張維持現狀，但用人須先經縣市長同意（G）。三人主張維持現狀（D、J、H）。

本題受訪對象看法較分歧，綜上可知受訪對象有九人明確表達立場，四人主張廢止、二人主張在現制下作部分修正、三人主張維持現狀。

七、現行人事一條鞭體制在與地方制度法施行後，與地方自治之落實及中央與地方關係發展趨向有無扞格之處？

受訪對象十一人中有七人認為人事一條鞭體制與地方自治尚無扞格之處（A、B、C、D、G、H、J），有四人則認為人事權應還諸縣市長，人事一條鞭體制與地方自治當然有扞格之處（E、F、I、K）。

八、人事一條鞭體制使人事機構具獨立超然之角色，若縣市政府人事室脫離人事一條鞭體制是否將喪失上開角色，人事人員是否因而較易融入縣市政府之組織文化？其對人事業務秉持之立場有無影響？

受訪對象十一人中，七人認為人事一條鞭體制與人事人員融入組織文化程度無關（A、B、C、F、G、H、I），四人認為有相關（D、E、J、K）。至於融入組織文化是否會影響人事業務秉持之立場，六人認為有影響（E、F、G、H、J、K），三人認為無影響（A、B、I），二人認為關鍵在領導者之思維與授權（C、D）。

第三節 綜合發現

本研究之研究方法，先以文獻探討法及直接觀察法，研究現行縣市政府人事機構之角色與功能，再以問卷調查法及深度訪談法分析縣市政府人事機構未來應如何發展。問卷調查以本文之研究架構為基礎，配合目前縣市政府人事機構所遭遇之困境或瓶頸，作為問卷主要內容，再以較宏觀之角度作為深度訪談之主軸，以求鉅細不遺，獲得真相。問卷調查發現與深度訪談發現以下作交叉分析，綜合解析本研究之研究目的：

壹、由縣市政府組織權人事權，對縣市政府人事室角色與功能之看法

一、問卷調查部份

受訪對象有八成四認為縣市政府組織調整比地方制度法施行前更自主；八成五認為縣市政府的組織權還要再自主，可見地方制度法對組織之授權仍不能滿足地方政府需求。有

八成八認為縣市長用人權比地方制度法施行前更彈性；六成三不贊同縣市長用人權再擴大；八成一認為中央政府對縣市政府之人事行政措施干預越小越好。

二、深度訪談部分

首先先問其地方制度法施行後，縣市政府人事室的角色與功能有無改變？原因何在？十一個受訪對象認為有改變，原因大致是縣市政府組織及人事權更彈性所致。

再問其地方制度法施行後，縣市政府人事視角色功能應如何改變，始能符合時代需求？十一個受訪者認為應由消極態度轉為積極，由監督、管理者角色轉為服務、規劃者角色及應朝地方化發展等。

再問其以地方自治觀點而言，縣市政府是否應擁有完全之組織權及人事權，其對人事室之角色與功能有何影響？十一個受訪者有十人認為應完全擁有。人事室在此環境須提昇規劃能力，包括組織規劃及人理運用等，並積極成為縣市長之專業幕僚。

三、綜合分析

以上兩種不同研究方法，其結果基本上並無明顯差異，即受訪對象大都認為地方制度法施行後，由於組織及人事權比以往更彈性自主，縣市政府人事室之職權更加重，角色與功能須積極調整，以符時代需求。

貳、以人事行政取才用才育才留才目的，對縣市政府人事室的角色與功能之看法

一、問卷調查部份

有六成九之受訪對象認為縣市政府人事室有制定地方人事政策與法令之必要，以達取才用才育才留才之目的。有接近六成受訪對象認為人事室對制定人事政策與法令是稍有能力；接近八成認為人事室必須有制定地方人事政策與法令之能力，且應訂定因地制宜之人事管理措施。超過九成之受訪對象認為提昇人員素質與充分授權是增強人事室制定政策法令之要件。以上結果可知，人事室有必要增強其制定政策法令之能力，以達人事行政之目的。

二、深度訪談部分

受訪對象十一人中，對於增強地方法令制定權責是否有助於取才、用才、育才、留才之目的部分，有七人正面回答此問題，四人回答有幫助，三人回答效果不大。至於增強的途徑，主要是人員素質提昇、充分的授權及法規的鬆綁等。

三、綜合分析

此部份問卷調查法看法較一致，深度訪談法則見解較分歧，癥結在於地方機關編制小、職列等低，先天條件不足，人事室再如何制定良好的政策與法令，均無法吸引人才。但基本上其制定政策與法令之功能確實須提昇。

參、以人力資源管理觀點，對縣市政府人事室的角色與功能之看法

一、問卷調查部分

受訪對象有八成七贊成縣市政府人事室應成為地方人力資源專業部門；有八成五認為目前人事室對社會環境能彈性調整其角色；八成八受訪對象認為人事室應師法企業之人事部門，以更具彈性；超過九成受訪對象認為人事室人員應接受人力資源系統性專業訓練，以補強其專業能力的不足；有六成受訪對象認為人事室重視人力資源發展，反之有四成認為不重視；有六成四受訪對象認為人事室在人力運用上有策略規劃能力；對人事室在人力資源管理專業程度整體評估，四成八表示普通、三成七表示專業、一成五表示有待加強。

二、深度訪談部分

受訪對象十一人中，有十人認為縣市政府人事室未來有可能成為人力資源管理專業部門，在努力方向方面，有許多建議：包括提昇人事人員專業之能、充分運用資訊、強化訓練規劃能力、縣市長有用人成本觀念、人事人員正確觀念、人事單位組織架構調整、人事業務範圍調整、人事法規鬆綁、各單位建立人力資源共識。

三、綜合分析

以上兩種不同研究方法，其結果基本上並無明顯差異，均對人事室成為人力資源管理專業部門表示樂觀看法，但深度訪談提供了許多努力方向，尤其是縣市長要有用人成本觀念及各單位建立人力資源的共識，是人力資源管理在縣市政府成功的第一步。

肆、以府際關係的觀點，對縣市政府人事室的角色與功能之看法

一、問卷調查部分

受訪對象有四成九認為縣市政府人事室目前與行政院人事行政局之關係是適當的，有五成一認為不適當；有九成贊成縣市政府人事室與人事行政局應朝夥伴關係發展；八成五認為雙方在人事業務上應以中央、地方事務為原則作垂直分工；六成三認為雙方形成夥伴關係對人事行政局業務推動有影響；八成三認為雙方形成夥伴關係對縣市政府人事室業務推動有助益。

二、深度訪談部分

受訪對象十一人中，有八人贊同縣市政府人事室應與行政院人事行政局形成夥伴關係，一人認為除非修改制度才可行，二人認為應維持現有關係。

三、綜合分析

以上兩種不同研究方法，其結果基本上並無明顯差異，惟雙方形成夥伴關係對人事行政局之業務推動有影響部分。在深度訪談中 A 主管指出：「縣市政府人事室與行政院人事行政局事實上本來即是夥伴關係，在地方制度法施行後，人事一條鞭已非以前之完全一條鞭，中央政府不願見到地方政府太強調其個別性，中央立於整體性之角度下與地方政府形成夥伴關係而能分工合作。至於在可行性上，中央與地方業務權責劃分上必須釐清，地方能做的事，中央不做；地方不能做的，中央做或二者合作」。可作為本議題之註解。

伍、以人事一條鞭體制，對縣市政府人事室的角色與功能之看法

一、問卷調查部分

受訪對象有七成四認為目前人事一條鞭制所產生二元指揮系統，會影響縣市政府人事室的角色與功能；有七成四認為人事一條鞭體制，在地方制度法施行後有檢討空間；五成三認為縣市政府人事室脫離人事一條鞭體系，對縣市政府之人事行政朝地方化發展有助益，但有四成七認為沒助益；五成四認為縣市政府人事室脫離人事一條鞭體系，在人事業務之推動上較彈性、靈活，但仍有四成六持相反之看法；五成五認為縣市政府人事室脫離人事一條鞭體系，會減少對上級人事機構依賴而提昇能力，但仍有四成五持相反之看法；五成五認為縣市政府人事室脫離人事一條鞭體系，人事室人員較易融入縣市政府之組織文化，但有四成五持相反之看法，認為不會因而較易融入組織文化。

二、深度訪談部分

先問現行人事一條鞭體制對於人事機構的角色與功能影響如何？應如何改進？

受訪對象十一人中，有十人回答此問題，歸納回答情形分別如下：四人認為二元指揮系統影響人事室的角色與功能。四人主張廢止一條鞭體制，但必須有配套措施，如訂定遴用標準，以維持人事專業水準。一人主張維持現狀，但在一定層級以下人員作部分解除。一人主張維持現狀，但用人須先經縣市長同意。三人主張維持現狀。

本題受訪對象看法較分歧，綜上可知受訪對象有九人明

確表達立場，四人主張廢止、二人主張在現制下作部分修正、三人主張維持現狀。

再問現行人事一條鞭體制在與地方制度法施行後，與地方自治之落實及中央與地方關係發展趨向有無扞格之處？

受訪對象十一人中有七人認為人事一條鞭體制與地方自治尚無扞格之處，有四人則認為人事權應還諸縣市長，人事一條鞭體制與地方自治當然有扞格之處。

再問人事一條鞭體制使人事機構具獨立超然之角色，若縣市政府人事室脫離人事一條鞭體制是否將喪失上開角色，人事人員是否因而較易融入縣市政府之組織文化？其對人事業務秉持之立場有無影響？

受訪對象十一人中，七人認為人事一條鞭體制與人事人員融入組織文化程度無關，四人認為有相關。至於融入組織文化是否會影響人事業務秉持之立場，六人認為有影響，三人認為無影響，二人認為關鍵在領導者知思維與授權。

三、綜合分析

對於人事一條鞭體制，在縣市政府部分應否廢止，在問卷調查方面意見較一致，但脫離一條鞭體系，對縣市政府人事業務是否有幫助及是否提昇能力，正反意見相差不多，此乃問題之相對性，脫離一條鞭，人事業務可自主，但遇難題欲順利圓滿解決，應較困難。另一角度觀之，若能自行圓滿解決，無形中提昇能力，所以此部份採正面看法應較合理。

在深度訪談方面，受訪對象表達之態度反而正反分歧，一條鞭是否廢止，各有理由，由於訪談對象為高級主管，其服公職年資較長，已習慣現有體制，況已在權力體系中佔有一定地位，態度上會傾向保守。K 主管有提出較具體看法「現行人事一條鞭體制最大的問題是兩個老闆問題，就人事室主任而言，兩個老闆命令不一時，進退兩難；就縣市長而言，因無任免權，人事主管有時不願配合，反有礙其施政。改進之道是地方人事人員脫離人事一條鞭體制，由中央訂定遴用標準以維持專業專才，縣市長依此標準用人」。此一看法與問卷調查陸、七題之受訪對象態度不謀而合。

至於縣市政府人事室脫離人事一條鞭體系，人事室人員較易融入縣市政府之組織文化部分，問卷調查之受訪對象較傾向易融入，深度訪談則認為無影響者居多。綜合而言，一條鞭之人事人員原本即會認同該組織，但其認同之動機是業務推動需要或隸屬感之因素，很難界定，但若廢止一條鞭，人事人員雙重身分轉變為該機關之一份子，毫無選擇的必須融入該機關之組織文化

第五章 結論與建議

本研究第四章所調查結果，為各縣市政府人事室人員，以其在工作上之實務經驗所表達出的看法。本研究也以他們的回答據以歸納整理，獲致寶貴的結論，同時參照文獻探討、理論基礎相互呼應、結合，提出建議事項。期望能提供建構具效能的地方人事行政機構之發展方向。

第一節 研究結論

本研究調查結果顯示，在地方制度法施行後，縣市政府人事機構權責加重。隨著縣市政府之地位與權限與日俱增下，人事機構在未來，將是地方政府人力資源之規劃者。因此，著重地方人事行政，將是縣市政府人事機構主要任務。現有的角色與功能必須有所調整、改變，本文謹就研究發現作出結論，並導出關鍵之政策建議。

壹、縣市政府人事室潛力十足

在問卷調查中得知，縣市政府人事室之人員平均任公職年資不長、年紀輕、學歷高。任公職年資不長，思想觀念尚未受僵化的官僚體系所牽絆，行事較彈性；年紀輕，活力足，可接受任何任務之挑戰；學歷高，資質佳，規劃能力強。綜合而言，縣市政府人事室具有良好之人力資源基礎，若加以妥善運用，或在組織上、人力配置上加以調整，必能達到所賦予高目標之任務。

在縣市政府人事室之人力來源，主要是高普考或相當高普考之特考及格人員。其若經考試分發至縣市政府或所屬人事機構服

務後，由於本身抱著學習的心態，及著眼於未來陞遷發展，均期望至縣市政府人事室服務，以學習較具實務之人事業務，經一段期間後，遇有機會，即至所屬人事機構擔任人事主管。人事室則迅速甄補相當之人力，如此生生不息的循環，一方面新陳代謝快速，人員保持青春活力。一方面引進新人，新的創意不斷湧現。此為縣市政府人事室人力流動的特色，亦為潛力顯現之處。

貳、縣市政府組織權與人事權之檢討

地方制度法之施行具二項意義，其一為地方自治團體與予法律定位；其一為地方機關之組織權更彈性、人事權更擴大。在組織方面受訪對象主張更彈性；人事權方面則傾向保留態度。縣市政府之組織在精省前，由省府作較統一之規範，致組織調整僵化。精省後，地方行政機關組織準則採較彈性規定，不規定應設單位員額以總量管理，使各縣市政府紛紛大幅修訂其組織。由於地方制度法制化之初始，中央政府採取的態度是既授權又防止濫權，在組織準則及員額年增率作限制，並在審核上採較嚴格之態度。所以，縣市政府仍感到應再彈性授予更多權限。人事權方面，中央政府則採完全授權態度。受訪對象對地方政治生態的疑慮，反不希望縣市政府人事權再擴大，否則常任公務員反降低職務之保障。

組織權與人事權之擴大，縣市長之裁量權增加，縣市政府人事室必須更稱職的扮演人事專業幕僚的角色，始能輔佐縣市長建構出有效能的組織、充分運用人力。所以在功能上加重規劃能力，並且在態度上轉趨積極，以符合縣市長之施政理念。

參、地方機關取才、用才、育才、留才之困境

縣市政府長期以來編制小、職等低，是不爭之事實，而在財政上更是捉襟見肘。而中央機關編制大、職等高、新陳代謝快速，財政狀況比地方好。導致人才不願下鄉，縣市政府在取才方面，長處於弱勢。因先天條件不足，得不到好的人才，更遑論用才、留才。唯一可得到滿足者為育才，由於台灣地區幅員不大，中央與地方訓練機構可資源共享，所以縣市政府在培育人才方面必須加以重視，以創造另一種優勢。

雖然受訪對象認為，縣市政府人事室必須要制定地方人事政策、法令，以吸引人才。並且認為其在制定地方人事政策、法令，已有良好基礎，而且也贊成應訂定因地制宜之人事管理措施。但是，以目前人事法令政策大都由中央主導之形勢下，縣市政府制定的空間不多。須在中央充分授權下，並配合提昇人員素質始有其制定的環境。至於吸引人才方面，須正本清源改善地方政府體質，因地制宜之地方人事政策與法令始能發揮效果。

肆、地方人力資源專業部門之潛力

大部分的受訪對象，對縣市政府人事室成為地方人力資源專業部門持樂觀其成的態度。由於縣市政府在取才上條件處於劣勢，人事室若能以人力資源之觀念與作法，實施前瞻性的人力規劃，重視人力資源之發展，激勵員工工作士氣等，當可彌補先天之不足。但要成為人力資源專業部門，最主要條件是人事室必須能隨社會環境變化彈性調整其角色、人事人員專業能力夠、有人力發展觀念及策略規劃能力等。事實上，以上基本條件，縣市政府人事室均具基礎，只要人員再加以訓練，人事室之角色再調整，其人力資源之專業程度，將可達到要求。

伍、有關人事一條鞭體制之問題

依照地方自治的原理，中央與地方不應有人事一條鞭體制之存在，尤其人事權屬地方自治之自治事項。但我國由於歷史因素，在早期地方自治尚未落實時，即已有如此體制。近年來，學者及實務界，屢屢提出討論，正反意見均有。一條鞭體制又牽涉到府際關係，本文先從府際關係來觀察。

縣市政府人事室在人事體系上，隸屬於行政院人事行政局，屬上下隸屬關係。地方制度法施行後，中央與地方強調夥伴關係。到底人事行政局與縣市政府人事室有無可能成為夥伴關係？在目前實務上，人事行政局對縣市政府除人事室主任之派免、考核權外，其餘均授權。而在業務上，管制的密度也降至最低，但隸屬的關係仍在。故要形成夥伴關係，一條鞭體制若存在，可能性極低。

至於一條鞭體制存在與否，對人事行政局與縣市政府人事室之業務有何影響？在問卷調查中，雖有半數以上認為對縣市政府之業務有幫助，但正反意見相差不多。在深度訪談中，廢止與維持之主張，也極接近。不過，第三種說法似可提供另一角度之思考，即在現行體制下作部分修正。此說法係採漸進模式，可減低改變後之衝擊。

第二節 建議

壹、人事法令鬆綁與再造

我國之人事法令一向採全國統一適用方式，優點是公平、明確、查考便利等。缺點則是僵化、無法因時、因地彈性運用。一九八〇年代以來，政府機關「師法企業」之風潮及改革，持續進行中，政府學習企業化管理的精神與技術，其中授權和減少不必要之管制是一大特色。美國前總統柯林頓所推動之國家績效評估（National Performance Review）計畫，美國聯邦人事管理局之厚達萬頁以上之「人事管理規則手冊」被廢止，並以簡化的新訂手冊（約千頁）代之。就我國而言，人事法令確實過多，造成人事管理法規化、管制化，機關無法因獨特環境作個別管理，而且阻止創新性之發展。⁷⁸

就地方政府而言，縣市政府亟須有制定地方人事政策與法令之空間，藉以突顯出地方因地制宜之特色。所以在人事法令上，中央與地方人事政策要分開考量，最好以法律位階作權責劃分，並充分授權，使縣市政府在人事法令上有彈性空間。

貳、以顧客導向理念，加強現有的功能

縣市政府人事室目前的功能有：組織規劃的功能、求才取才的功能、育才的功能、保障的功能、管制的功能、激勵員工士氣的功能、人事資訊提供的功能、人事服務的功能、執行上級人事機構交辦事項的功能等。在當前，是強調顧客導向的服務觀念，政府機關一般行政人員之顧客為民眾，人事人員之顧客則為公務人員。因此，人事室在從事各項業務時，應從公務員之角度，設

⁷⁸施能傑，人事法制鬆綁化的改革芻議，《人事月刊》23卷6期，民85.12，頁39-48。

身處地的去考量。如組織規劃應考慮勞逸均衡問題。求才取才應考慮公平、公正、公開問題。培育人才時，應協助公務員做好生涯規劃。執行保障功能時，必須使公務員瞭解其權利。在管制方面，須以人性化方式執行。在人事服務方面，應盡量滿足公務員之期望與需求。另上級在交辦任務時，應考慮人事機構不應辦理非屬真正人事業務之事項。若人事機構必須辦理人事行政以外之業務，將使人事機構人員增加額外負擔，反忽略其人事之本職。例如，單一窗口業務、委外業務等政策性之任務，人事機構係站在配合與協助立場，而非主導單位。此種任務化業務會使人事機構忽略其真正服務對象。

參、增加人力資源管理之角色功能

研究發現，縣市政府人事室可成為人力資源專業部門。人事室欲擁有此角色功能，應要有幾項觀念與做法：

- 一、將每一位員工視為組織之重要資產。人力資源首重在「人」，因此，無論人事單位或機關首長、主管均應關懷員工、照護員工，使員工認同組織，進而努力完成組織目標。
- 二、建立正確的觀念。推動人力資源管理必須有用人成本、有效運用人力之基本觀念。
- 三、建立共識。人事室雖是人力資源管理推動之樞紐，仍須各單位員工參與，因此須將觀念傳達，讓大家瞭解。
- 四、因應社會環境。社會環境變化迅速，對組織運作造成重大衝擊，尤其是站在第一線之縣市政府之員工，必須直接面對民眾。再者，有關兩性平等、身心障礙就業、原住民工作保障等等，都直接影響組織。諸如此類，人事室須有因應之道。
- 五、重視員工生涯發展。人力資源發展是組織透過有系統、有計畫的設計活動，提供員工能力，以迎合現在及未來之工作需要。所以縣市長、人事室應要有長遠眼光，為員工規劃未來

並培育出地方建設人才。

六、提昇人事室人員之能力。人事室人員在人力資源專業領域上須接受系統性專業訓練，始能因應專業之挑戰；在心態上，必須轉變主動積極，始能達到推動之效果。

以上各項觀念與做法落實後，人力資源規劃、人力資源獲得、人力資源發展、人力資源報酬、人力資源維護、人力資源激勵等措施，始有推動成效。

肆、人事一條鞭體制應改革

人事一條鞭體制是我國獨有之制度，而且係歷史環境因素所造成。然在地方制度法施行後，因地方自治之性質，該體制在地方確有檢討空間。在日本，地方政府之人事機構為人事委員會，與中央人事機關即「人事院」不相隸屬，僅具聯繫關係；在美國，聯邦政府之人事主管機關即「人事管理局」，自 1938 年後，聯邦政府各部會分別設立人事處室，不相隸屬，僅保持必要之聯繫與諮商，而聯邦政府與各州、市政府人事機構之聯繫與協調，則以法律規範。⁷⁹我國方面，中央與地方人事機構之一條鞭關係，該是脫離的時候，方能符合地方自治，地方人管理地方事之原理。但為避免衝擊太大及配合法規之修改，應採階段性改革。過度階段：縣市政府人事室主任之派免，由人事行政局與縣市長共同決定。第二階段：由人事行政局訂定地方機關人事人員遴用標準，縣市長依該標準用人，且人事人員之培訓仍由人事行政局負責，如此，可維持人事人員專業水準。另中央與地方人事機構之聯繫，以法規規範之，則夥伴關係自然產生。

⁷⁹ 同註 71，頁 28。

伍、公務人員行政中立立法應儘速立法

公務人員行政中立之涵義有三：在處理公務時，超然於個人政治理念之外，不偏袒某一政黨或政治團體；不受利益團體影響，圖利特定利益團體；不受個人價值觀念影響，公正衡平處理事務。依據先進民主國家之經驗，一方面實行政黨政治。政黨經由選舉取得執政權，並經由其選任之政務官及民意代表，制定政策與法律，治理國家；另一方面，健全文官體系。由通過公開競爭考試而任職之常任文官，以中立與公正立場，執行既定之政策與法律，不隨政黨更替而改變，始能使國家政務安定與政策持續。故二者相輔相成。民主先進國家對文官中立均以建立良好規範，而我國仍處於起步階段。以當前台灣地區地方政治生態而言，政黨及派系交錯縱橫，每每政權更替，公務員因政治因素而遭非志願之調動。這也是研究縣市政府人事機構是否脫離人事一條鞭體制時，持不贊成態度的人事人員之所持之疑慮。如有行政中立立法明文規範，則此疑慮可減至最低。另一方面，人才也較願至地方服務。

陸、再造縣市政府人事機構之組織架構

本節以上五項建議達成後，則縣市政府人事室的功能將強化。在此基礎上，再從人事機構之組織架構改革。人事法規若明確鬆綁，地方人事行政需要決策單位，以決定人事政策。建議參考日本地方政府，縣市成立專業且超然之人事委員會，負責該縣市之人事行政政策，落實縣市政府之人事行政朝地方化發展。現行之人事室則改為人力資源局，除了是縣市長之專業幕僚外，並具有業務性質之角色。亦即，除修改名稱外，實質上之業務可轉為更具積極性，並以人力資源管理之思維與作法，推動地方人事行政。至於人事委員會由委員三至五人組成，人力資源局局長為當然委員，其餘委員由縣市長就學有專精人士或由中央訂定遴用標準遴用之。人事委員會之決策交由人力資源局推動。如此，縣

市政府將擁有一個完整之人事行政機構。

第三節 結語

台灣地區幅員不大，地方自治法制化後，中央集權現象轉趨弱化，但太強調地方分權，有各自為政之疑慮。在地方政府人事法制方面，以我國國情而言，尚不宜另制定地方公務員法。但中央政府在制定人事法規時，應考慮地方政府之特殊性，作特別規範，例如職務列等、俸給等。亦即中央與地方可在同一法制架構下，以平等立場之思惟，訂定不同之規定，則地方政府之人事行政可因此步入正軌。

地方制度法施行後，縣市政府人事機構之功能有增強之必要，以符合時代之需求。未來縣市政府人事機構除執行中央政府人事政策外，亦應朝具地方特色之人事行政方向發展，並以人力資源管理為導向，發展地方人力，培育地方建設人才。縣市政府之人事機構脫離人事一條鞭體制後，並擁有完整決策-執行機制，可發揮地方人事行政之特色，又不致偏離中央政府人事政策核心，是值得作制度變革之處。

人事行政是行政工作的基礎，惟有健全的人事行政，公務方能順利推行，無論中央或地方皆然。健全之人事行政又須透過優質的人事機構與人員去執行。研究發現，縣市政府人事人員之素質整齊，對人事室之功能發揮亦有許多期許。雖然面對的是千變萬化的現代環境，及完美創新之工作要求，人事機構所面臨的挑戰不斷，但縣市政府人事室以厚實之人力基礎，未來蛻變是樂觀的。本文之研究目的，是期望縣市政府人事機構能成為推動效能政府的火車頭、制定地方人事政策之人事行政機構、造就地方政

府人力優勢的人力資源管理專業部門。故其若能脫胎換骨，擺脫以往執行角色，在縣市政府規劃推動地方人事行政工作，使縣市政府能成為現代化之效能政府，再加上人力資源的有效運用，則縣市政府人事機構不但「小而美」，更是「小而強」之單位。

附錄

附錄一

縣市政府人事機構角色與功能研究深度訪談摘要稿

一、地方制度法施行後，縣市政府人事室之角色與功能

(一) 地方制度法施行前與施行後，縣市政府人事室角色與功能有無改變？原因何在？

受訪人員回答情形整理如下：

「地方制度法施行後，中央與地方在權責劃分方面授權增加，以落實地方自治。所以在人事作用方面，其功能更有彈性，而且是針對地方特色方面的功能會陸續增加。」(A)

「有改變，更加重對縣市長人事行政方面籌畫與諮詢的角色，主要原因是地方制度法對縣市政府的組織及人事權採較彈性的規定，人事室在這方面須輔佐縣市長並提出專業建議。」(B)

「人事權逐漸下授，人事室之功能必須由原來執行者角色漸次轉換為規劃之角色。」(C)

「地方制度法施行後，縣市政府職權加重，人事室的角色與功能隨之變化，自精省後，縣市政府人事室的地位等同中央部會人事處，不過人事室的功能則隨縣市長對人事任免權的掌握而有些不同。」(D)

「已經隨著制度需求改變其角色與功能，原因係縣市政府首長任用權限比地方制度法施行前更具彈性的關係。」(E)

「已改變，縣市政府地位提昇，相對的人事室須承擔更多的職責。」(F)

「縣市政府人事室原本功能並無多大改變，但精省後，原省府部分業務下放縣市政府，賦予縣市較多自主權，使人事室人員之專業能力及應變能力無形中提昇不少。」(G)

「整體而言，無明顯改變，僅是在管理上角色更趨積極。」(H)

「地方制度法施行後，縣市政府人事室角色與功能有改變，必須更緊密結合首長之政策，不能單一考量上級之規範或要求，不再有齊一規定之現象。」(I)

「有改變，擁有較大權限。」(J)

「地方自治法施行最主要的變化為地方自治法制化及縣市長組織及人事任免權擴大，人事室的角色與功能並未改變。嚴格而言，只是人事作業方式改變的更彈性。」(K)

(二) 地方制度法施行後，縣市政府人事室角色功能應如何改變，始能符合時代環境需求？

受訪人員回答情形整理如下：

「縣市政府人事室之角色與功能確實需要改變，過去著重在人事管理工作，現在則必須有妥善之規劃能力，例如地方行政機關組織準則對縣市政府之員額是採總量管制，人事室須有人力規劃及人力運用等的規劃功能，已非過去單純只偏重執行工作之角

色，而是走向偏重規劃的角色。」(A)

「應減少中央對地方人事業務之通案性規定，以發揮各縣市的重點與特色。」(B)

「應摒棄監督查核之思維，提高以顧客為導向之功能，主動蒐集及規劃人力運用方針，以配合縣市長用人。」(C)

「在精省前，縣市政府人事室可以維持一條鞭為主的任免體系。但精省後，隨著地方制度法之施行，人事室反而要以縣市長的施政理念為主軸。」(D)

「應該朝地方化、制度化，配合機關首長用人權責更彈性及組織更自主之方向改變，以符因地制宜原則。」(E)

「因應地方制度法對縣市政府組織權及人事權的放寬，人事室應具有更多人力資源規劃與運用之能力。」(F)

「人事室應從消極被動轉化成積極主動之作為，對人事業務應有前瞻性之規劃，而非只是做業務處理或因應。」(G)

「應主動積極，因應環境變化，發揮人力資源管理的角色與功能。」(H)

「朝多元化之角色調整，首重人員觀念、心態之調整，不要以管理者角色辦理人事業務。」(I)

「因地制宜，依據縣市環境條件推動人事業務。」(J)

「角色上由管理者改變為服務者、輔導者角色，即實現顧客導向的觀念。態度上由消極被動轉為積極主動。」(K)

二、以地方自治觀點而言，縣市政府是否應擁有完全的組織權及人事權，其對人事室角色與功能有何影響？

受訪人員回答情形整理如下：

「依據地方制度法的規定，縣市政府應有完全的組織權，但中央政府一方面授權地方，一方面又不信任地方政府的能力，在此思維下，中央政府各部會常會以法律對法律的方式來拘束地方政府的組織權。例如兒童福利法第六條規定縣市政府必須設兒童福利專責單位，依該法規定，縣市政府不設該單位即違法。諸如此類規定不勝枚舉，且此模式可能延續一段時間，組織權因而相對受限。在人事權方面，有關人事一條鞭其實只是表徵制度，實質上縣市政府已完全擁有人事權。所以縣市政府人事室由人事管理走向人事規劃是趨勢。」(A)

「員額的增加仍應受節制，其餘組織權與人事權應充分授與地方。縣市政府人事室必須要有提昇規劃能力的準備，以備未來扮演更吃重的角色。」(B)

「縣市政府應擁有完全的組織權及人事權，方能更有效推動縣市長政策。人事室肩負著縣市政府組織調整及人力配置之權責，其功能會相對提昇。」(C)

「就地方自治與法制的觀點而言，地方政府（包含民意機關）允宜有完全的組織權及人事權，但因財政收支劃分的不合理，使

得中央政府透過財政的手段控制地方，致人事室無法發揮其應有之功能。」(D)

「地方制度法施行後，縣市政府應擁有完全的組織及人事權，人事室角色應調整為更積極性，並應融入縣市政府之組織文化，始能瞭解縣市政府之需求。」(E)

「以民選縣市長的角度，基於對選民四年的承諾與責任政治的表現，當然應具有完整之人事權與組織權，以達因地制宜之效。縣市政府人事室必須摒棄消極依法辦事的心態，以專業之角色輔佐縣市長。」(F)

「縣市政府應是擁有彈性的組織權與人事權，而非完全的組織權與人事權，且組織權及人事權越彈性，人事室之人事專業幕僚角色則越吃重。」(G)

「目前縣市政府已擁有相當程度的組織權及人事權，僅在員額編制上，仍較直轄市政府偏低，職務列等也顯著的偏低，既然直轄市政府與縣市政府在地方制度法中自治項目相當，編制及職等卻差別甚大，縣市政府人事室角色功能要明顯改變，組織編制及職等是一大障礙。」(H)

「目前尚不完全擁有，但應可接受。單位機關組設均止於大原則之限制，如將主計、人事、政風、警察首長任用權下放，也會有部分問題。人事室在大框框內配合首長之理念政策，尚可發揮功能。」(I)

「可有完全的組織權，惟人事權仍應受限（如警察、人事、

主計、政風人員) 以免滋生弊端。」(J)

「地方制度法使縣市長擁有更多的組織權及人事權，可因地制宜的發揮地方自治功能。例如都會縣市必設交通局、農業縣市則無此考量。縣市長權責擴大，人事室職責相對加重，對上須規劃適合地方特性之組織架構、對下須使人員任使得宜，有效運用人力。」(K)

三、縣市政府在取才、用才、育才、留才方面，較諸中央政府常處於劣勢，除職務列等及組織編制外，您認為在地方人事政策、法令制定權責增強是否有助於達成上述目的？如有，應如何增強？

受訪人員回答情形整理如下：

「縣市政府在取才、用才、育才、留才方面，其實要先考慮其先天的基本條件，諸如地方財政良窳、幅員大小、行政中立問題、人才能發揮其能力抱負等等。至於增強地方人事政策與法令之制定權責，多少可彌補先天條件的不足。在增強途徑方面，其一是中央與地方人事政策要分開考量，最好是以法律位階作權責劃分，區分中央與地方人事政策，並充分授權；其二是地方人事業務地方化、去任務化，縣市政府人事室之功能回歸真正的人事業務，非屬人事業務範圍，則不應由人事機構辦理。」(A)

「效果可能不大，地方政治生態對多數人而言，視為畏途。」
(B)

「人事政策及法令應在一定彈性範圍內授予縣市政府，但不宜完全下授，否則將產生縣市政策差異性過大現象。」(C)

「在考銓法規方面如能加以鬆綁，才能談地方人事政策法令制定的增強。」(D)

「為因應首長用人權責，人事室應該有制定地方人事法令與政策之能力，因此需提昇地方人事人員素質，以增強其能力」(E)

「我國人事制度係採『國家與地方統合制』，人事法令與政策均由中央政府主導，地方尚無置喙餘地。地方人事法令政策權責增強當然有助於地方政府取才、用才、育才、留才，但其增強之關鍵在於中央政府之人事法令是否鬆綁。」(F)

「增強地方人事法令制定權責是有助於達到取才、用才、育才、留才之目的，因各縣市可就其地方特色或特有資源吸引人才。惟增強的途徑需透過中央法令的鬆綁，使縣市政府有一定的行使空間。」(G)

「其實縣市政府人事室已具有制定地方人事政策及法令的能力。當然，若予以更多的資源培訓這方面的能力，更能發揮功能，且地方的行政效率並不比中央差，所以組織編制及職務列等是極關鍵因數，如此才能吸引人才、留住人才。綜合言之，組織編制及職務列等影響地方人事政策、法令制定的能力，也影響人才之進用；進用好的人才後，人事政策與法令之制定能力會提高，好的人事政策與法令會吸引人才，三者是良性互動的。」(H)

「除共同性之人事政策外，組織人力運用配置，採總量管制，其餘授權由地方自行運作，以應地方特性及縣市長政策理念之貫徹。」(I)

「效果不大，權責有限。」(J)

「目前中央與地方資源差距甚大，除組織編制、職務列等外，中央財源充裕，致使中央政府升遷管道暢通、新陳代謝快、高職缺多，這是地方永遠比不上的，所以『人才下鄉』永遠流於口號。以目前制度無解，除非改變制度，第一種是比照教師敘薪，不要有職等；第二種是另訂地方公務員法，將中央與地方職等待遇拉平，人才才有可能下鄉。至於制定地方人事政策與法令吸引人才，目前制度效果不大。」(K)

四、人力資源管理是近年來興起之趨勢，較傳統之人事行政更趨策略性與彈性化，以縣市政府人事室目前之角色地位有無可能成為縣市政府人力資源專業部門？努力方向為何？

受訪人員回答情形整理如下：

「傳統之人事管理制度很難符合此需求，在未來人事室之人力策略、角色應調整更積極面，並透過軟硬體之充實，充分運用資訊及人員專業知能提高為努力方向。」(A)

「縣市政府人事室在人力資源方面應朝強化訓練規劃能力努力。」(B)

「人力資源管理並非侷限於人事單位，各業務單位首長亦有相當責任。縣市政府人事室應站在輔導、服務角色來推行人事業務，不宜全面介入。」(C)

「為迎合時代的變遷與社會的需求，人事室應朝人力資源管

理部門的角色去努力，但縣市長應有用人成本觀念的態度與做法，基本上都會型的縣市較易於調整。」(D)

「縣市政府人事室成為人力資源專業部門更能提昇人事部門專業化，但首要是人事人員之素質須提昇。」(E)

「人力資源管理為人事行政發展之趨勢。目前縣市政府地位提昇，人事室當然應成為人力資源之專業部門。但其涉及層面較廣，包括縣市長是否支持、人事人員的主觀態度、人事單位組織架構是否符合、人事業務之範圍界定等均有影響。」(F)

「目前人事法令繁瑣、消極，人事室所能為者有限，尚無法使人事室採取策略管理的空間。要成為人力資源專業部門前提是中央人事法令鬆綁，中央只做原則性規定並立於輔導角色，使縣市政府人事室有發揮空間。」(G)

「縣市政府人事室目前已具有能力規劃人事行政的政策與法令，但囿於人力、經費有限，尚需仰賴中央政府的輔導、協助並對縣市政府人事室轉型為人力資源管理專業部門，作一通盤規劃及人員培訓，如此，成為人力資源管理專業部門才是可能的。」(H)

「首先，法規要鬆綁，才有可能達到人力資源角色之扮演。其次，人事人員專業能力之再補充，否則無法勝任，且人員心態觀念調適更重要。」(I)

「成為人力專業部門是可能的，但必須先增加人事室的人力、職等的提昇及受專業訓練等配套措施。」(J)

「有其可能性。人力資源管理主要目的有二，一是取才用才育才留才；二是以企業經營成本效益觀念，有效運用人力。所以努力的方向為：一、透過訓練進修建立人事人員正確觀念。二、將正確觀念傳播出去，讓大家瞭解，以建立共識。三、透過人力評鑑落實人力運用。」(K)

五、縣市政府人事室與行政院人事行政局成為夥伴關係與業務上分工合作關係之可行性如何？

受訪人員回答情形整理如下：

「縣市政府人事室與行政院人事行政局事實上本來即是夥伴關係，在地方制度法施行後，人事一條鞭已非以前之完全一條鞭，中央政府不願見到地方政府太強調其個別性，中央立於整體性之角度下與地方政府形成夥伴關係而能分工合作。至於在可行性上，中央與地方業務權責劃分上必須釐清，地方能做的事，中央不做；地方不能做的，中央做或二者合作。」(A)

「人事行政局制定各項措施時，應深切瞭解各機關人事機構實際推行的困境並做適時修正，雙方才能建立良好的互動基礎。」(B)

「權限下授後，縣市政府人事功能擴增，人事行政局應轉換為輔導功能，在政策上提供協助，不宜干涉地方相關人事權。」(C)

「在未廢除一條鞭體制之前提下，縣市政府較易於配合人事行政局推展人事政策。惟人事行政局在修正地方制度法之際，若放棄一條鞭體制，未來恐不易有良性發展。」(D)

「為使地方制度法更落實，人事室與人事行政局若形成夥伴關係，在業務上垂直分工，則有助於人事行政工作的推動。」(E)

「如要成為夥伴關係，我國之人事制度必須採行『中央與地方人事分立制』方有實現之可能。」(F)

「夥伴關係、分工合作關係是值得努力。但其前提是中央政府與地方政府應先成為夥伴關係，再來是現有人事法令展現夥伴關係的精神，縣市政府人事室與人事行政局始有可能實現夥伴關係。」(G)

「其實現行體制已相當完善，運作上並無不妥，沒有必要改變現行體制，建議仍維持人事一條鞭體制。」(H)

「目前個人認為已有夥伴分工關係之存在，例如推動委外業務，人力評鑑、績效獎金等等，均由人事行政局引導，地方去推動、執行，但這也止於形式效果。如縣市長不喜歡，人事單位敷衍，人事行政局再如何積極也無用。」(I)

「權力下授、加強分工或許可行。」(J)

「廢除人事一條鞭，由中央訂定用人標準縣市長依標準用人，以維持人事專業，自然形成夥伴關係，全國一致性之人事業務方可分工合作。」(K)

六、現行人事一條鞭體制對於人事機構的角色與功能影響如何？應如何改進？

受訪人員回答情形整理如下：

「現在所謂人事一條鞭是制度上維持一條鞭，但實際上大部份均已授權。但人事室主任確實在二元指揮系統上，有時角色會產生糾葛。如中央政府主張員額精簡，縣市長卻欲擴張員額時，人事室主任必須運用其智慧達到雙方均能滿意的成果。人事一條鞭要完全解除，必須在有議會監督、地方自治成熟、地方政府自我管理佳之條件下，且有配套法規或措施，始可延續現行人事機構角色功能，不受政權輪替及地方政治生態之影響。」(A)

「人事一條鞭體制較能提供專業的人事人員進入人事體系，惟相對亦限制人才進用之門檻，可考量於現行體制下，在一定層級之下解除用人限制，以延攬人才。」(C)

「在一條鞭體制下，對於關說文化盛行之地方政府，人事主管如有作為，可以讓人事人員得以依其功績表現或得升遷發展，一旦廢除，人事人員亦將隨波逐流。」(D)

「人事一條鞭制導致地方人事機構在業務上推動較沒彈性，也不靈活，無法因應因地制宜政策，應檢討此一體制，如此人事人員也較易融入地方組織。」(E)

「一條鞭體制會產生二個老闆問題，人事機構會有角色衝突問題。」(F)

「目前雖為人事一條鞭，機關首長對於人事主管之任免有選擇權及影響力。但機關首長在人事專業上相當依賴人事主管，因此二者互動之好壞是人事機構功能發揮與否之關鍵。」(G)

「人事一條鞭體制對於人事機構的角色與功能並無影響，反而能維持人事人員專業水準。」(H)

「有兩種老闆之感覺，如何拿捏在於現有法規之運用。人事主管之任用改採訂定遴用標準，由縣市長派任，」(I)

「現制推動有年，實施情況良好，應修正但不宜廢。」(J)

「現行人事一條鞭體制最大的問題是兩個老闆問題，就人事室主任而言，兩個老闆命令不一時，進退兩難；就縣市長而言，因無任免權，人事主管有時不願配合，反有礙其施政。改進之道是地方人事人員脫離人事一條鞭體制，由中央訂定遴用標準以維持專業專才，縣市長依此標準用人。」(K)

七、現行人事一條鞭體制在與地方制度法施行後，與地方自治之落實及中央與地方關係發展趨向有無扞格之處？

受訪人員回答情形整理如下：

「在我國目前地方自治尚未完全成熟情況下，人事一條鞭具有管制機制，避免地方人事政策有畸形發展現象，所以二者並無衝突。」(A)

「在理論上，地方自治後，人事權應還諸地方。但實務上，人事一條鞭僅縣市政府人事室主任之任用權在中央，其餘職務大都下授人事室主任。比起警察人員從縣市警察局長至基層員警均由警政署派免、政風人員一律由法務部派免、主計人員薦任第七職等以上人員由行政院主計處派免，人事人員部分已將一條鞭之色彩降至最低，而且目前環境尚不宜完全廢止人事人員之一條鞭

體制。」(B)

「地方自治落實後，人事權完全下授，中央對地方之監督權將形同瓦解。故對於相當層級之人事主管的人事權仍應予以控管，方不至於各自為政。」(C)

「以本縣為例，除了組織權（尤其是教育體系部分）以外，尚無不良影響。」(D)

「有扞格之處，原因是一條鞭制下之人事室無法充分發揮應有功能，也較不易融入組織文化，所以一條鞭體制有檢討之空間。」(E)

「地方制度法施行後，落實具有地方特色的自治精神，也擴大民選首長權限。基於『責任政治』原則，現行人事、主計、政風、警察之一條鞭體制，當然會受縣市長質疑。」(F)

「為政在人，個別首長與人事主管的關係常因人而異，有的運作良好，有的關係惡劣。因此人事一條鞭與地方自治並無必然關係，任何制度過猶不及，應取其平衡點。」(G)

「地方制度法與人事一條鞭體制實務上並無扞格之處。」(H)

「中央人事法規如果完備，其餘執行面的問題，再依法行政下，有必要建立單獨系統，但縣市長總覺得人事一條鞭讓其人事權不夠完整。」(I)

「只要人事人員之任用先徵詢地方首長意見，可使爭議降至

最低。」(J)

「人事一條鞭體制與地方自治扞格之處當然是人事權問題，所以為落實地方自治，地方人事人員應脫離人事一條鞭體制。」(K)

八、人事一條鞭體制使人事機構具獨立超然之角色，若縣市政府人事室脫離人事一條鞭體制是否將喪失上開角色，人事人員是否因而較易融入縣市政府之組織文化？其對人事業務秉持之立場有無影響？

受訪人員回答情形整理如下：

「這是一種預期觀感的問題，與人事一條鞭無必然關係。只要觀感成熟，人事一條鞭自然無作用。」(A)

「只要相關法令規範周全，應不影響其角色，至於融不融入組織文化與一條鞭無關。」(B)

「人事業務有其超然及專業性，應維持其一條鞭體制，似較妥當。至於人事室能否融入縣市政府之組織文化，關鍵在於領導者之思維，與是否為一條鞭體制並無太大關聯。」(C)

「一條鞭體制廢除後，人事人員當迅速融入地方政府之組織文化，自不易維持獨立超然角色，對人事業務自無法秉持其應有之立場。但縣市長如能完全授權人事主管，自然能夠維持原有之角色與功能。」(D)

「人事一條鞭體制應檢討改進，以更適合地方制度法施行後，地方人事行政朝地方化發展。至於人事人員原本即已融入組

織文化，但脫離一條鞭後融入將更徹底，對人事超然立場多少會有影響。」(E)

「在縣市政府，由於縣市長為民選，與一般行政機關性質不同，其實人事一條鞭在縣市已名存實亡，尤其現代組織強調團隊精神，即所謂『縣府團隊』。人事機構不得不融入團隊之中，相信上級人事機構也能體會此一大環境。」(F)

「人事室若脫離人事一條鞭體制，其獨立超然角色必受影響，雖人事人員因此較易融入縣市政府之組織文化，然有些原應堅持之原則立場，恐將因而消失。就目前地方政治生態而言，是弊多於利。」(G)

「一條鞭體制確實可使人事機構具獨立超然角色，且現行體制的運作對縣市政府而言是正面的。尤其是在人力規劃、運用上，可有較積極的作為。至於人事人員融入機關文化與否，與一條鞭無必然關係，而應是人員本身的心態問題。」(H)

「在依法行政的原則下，人事業務必須靈活配合機關組織文化去運作，否則無法推行。人事人員不管是否一條鞭均須融入機關組織文化，否則較難獲得認同。」(I)

「脫離一條鞭體制，當然喪失人事機構獨立超然立場。人事人員當然較易融入機關組織文化，同流合污現象將產生。」(J)

「人事一條鞭體制使人事主管有任期制，當人事主管經一段時間將該機關組織文化內化時，任期已屆。其他人事人員多少也存有過客心態。若脫離人事一條鞭體制當然較易融入組織文化，

但融入組織文化會使一條鞭當初設計防弊、不同流合污之目的，因而消失。」(K)

附錄二

地方制度法施行後縣市政府人事機構角色與功能研究問卷調查

敬愛的人事工作夥伴們：

您好，這是一份研究問卷，目的是想要瞭解縣市政府人事室之人事同仁對於地方制度法施行後（精省後）縣市政府人事室角色與功能之看法與態度。問卷答案無所謂對錯，請您依實際感受填寫，您的意見對本研究極為關鍵，對於我們研究縣市政府人事室功能有十足的助益，俾作為有關機關之參考。

本問卷採無記名方式，填答時不具名，資料也絕對保密，請您安心，感謝您在百忙之中撥冗作答，再次感謝您的協助！敬祝

工作愉快 萬事如意

東海大學公共事務碩士專班

指導教授：史美強博士

研究生：莊琦銘 敬上

（填答時如有任何問題請隨時電洽 04-22246638 或 0921752859）

壹、基本資料

- 一、您服務公職年資： 5 年以下 6-10 年 11-15 年 16-20 年 21-25 年
26-30 年 31 年以上。（畸零月不計）
- 二、您在縣市政府人事室服務年資： 2 年以下 3-5 年 6-8 年 9-12 年
13-15 年 16-19 年 20 年以上。（畸零月不計）
- 三、您的年齡： 20 歲以下 21-30 歲 31-40 歲 41-50 歲 51-60 歲
61 歲以上。
- 四、您的職稱： 書記 辦事員 課員 視導 課長 專員 副主任
主任。
- 五、您的教育程度： 研究所以上 大學 專科 高中 國中以下。
- 六、您的性別： 男 女。

（請續填下一頁，謝謝！）

貳、由縣市政府組織權人事權，對縣市政府人事室的角色與功能之看法

- 一、您認為縣市政府的組織調整是否比地方制度法施行前更自主。
非常同意 同意 不同意 非常不同意
勾選「不同意」或「非常不同意」者，原因請簡述：_____
- 二、您是否贊成縣市政府的組織權應更自主，以符合因地制宜原則。
非常贊成 贊成 不贊成 非常不贊成
- 三、您認為目前縣市長用人權限是否比地方制度法施行前更彈性。
非常同意 同意 不同意 非常不同意
勾選「不同意」或「非常不同意」者，原因請簡述：_____
- 四、您是否贊成縣市長用人權應可再擴大。（如增加政務職務或機要一級主管或解除人事、主計、政風、警察等一條鞭制）
非常贊成 贊成 不贊成 非常不贊成
- 五、您認為縣市政府人事室對縣市政府組織及人事權之運作是否具關鍵影響力。
非常同意 同意 不同意 非常不同意
- 六、您是否贊成中央政府對縣市政府之人事行政措施干預越小越好。
非常贊成 贊成 不贊成 非常不贊成

參、以人事行政取才、用才、育才、留才目的，對縣市政府人事室的角色與功能之看法

- 一、縣市政府為達到取才、用才、育才、留才目的，人事室是否有制定地方人事政策、法令之必要。
非常有必要 有必要 不必要 非常不必要
勾選「不必要」或「非常不必要」者，原因請簡述：_____
- 二、您認為目前縣市政府人事室是否有制定地方人事政策之能力。
有能力 稍有能力 沒有能力
- 三、您是否贊成縣市政府人事室應要有制定地方人事政策之能力。
非常贊成 贊成 不贊成 非常不贊成
- 四、您認為目前縣市政府人事室是否有制定地方人事法令之能力。
有能力 稍有能力 沒有能力
- 五、您是否贊成縣市政府人事室應要有制定地方人事法令之能力。
非常贊成 贊成 不贊成 非常不贊成
- 六、您是否贊成縣市政府人事室應要訂定因地制宜的人事管理措施。
非常贊成 贊成 不贊成 非常不贊成

（請續填下一頁，謝謝！）

- 七、您認為要增強縣市政府人事室制定政策法令能力是否需要提昇人員素質。
 非常需要 需要 不需要 非常不需要
- 八、您認為要增強縣市政府人事室制定政策法令能力是否需要充分的授權。
 非常需要 需要 不需要 非常不需要

肆、以人力資源管理觀點，對縣市政府人事室的角色與功能之看法

- 一、您是否贊成縣市政府人事室應成為地方人力資源專業部門。
 非常贊成 贊成 不贊成 非常不贊成
- 二、您是否認為目前縣市政府人事室對社會環境變化能彈性調整其角色。
 非常同意 同意 不同意 非常不同意
- 三、您是否贊成縣市政府人事室應師法企業之人事部門，以更具彈性角色。
 非常贊成 贊成 不贊成 非常不贊成
- 四、您認為縣市政府人事室人員之人力資源專業能力是否需待補強。
 非常需要 需要 不需要 非常不需要
- 五、您認為縣市政府人事室人員是否需受人力資源系統性專業訓練。
 非常需要 需要 不需要 非常不需要
- 六、您認為縣市政府人事室是否重視人力資源發展。(如輪調計畫、員工生涯規劃等)
 非常重視 重視 不重視 非常不重視
- 七、您是否同意目前縣市政府人事室在人力運用上有策略規劃能力。
 非常同意 同意 不同意 非常不同意
- 八、整體而言，目前縣市政府人事室在人力資源管理專業程度是
 非常專業 專業 普通 有待加強

伍、以府際關係（機關與機關間關係）之觀點，對縣市政府人事室的角色與功能之看法

- 一、您認為縣市政府人事室目前與行政院人事行政局之關係是否是適當的。
 非常適當 適當 不適當 非常不適當
 勾選「非常適當」或「適當」者，原因請簡述：_____
- 二、您是否贊成縣市政府人事室與行政院人事行政局應朝夥伴關係方向發展。
 非常贊成 贊成 不贊成 非常不贊成
- 三、您是否贊成縣市政府人事室與行政院人事行政局在人事業務上應以中央、地方事務為原則做垂直分工。
 非常贊成 贊成 不贊成 非常不贊成
- （請續填下一頁，謝謝！）

四、您認為縣市政府人事室與行政院人事行政局形成夥伴關係是否會影響該局業務推動。

非常有影響 有影響 沒影響 一點也沒影響

五、您認為縣市政府人事室與行政院人事行政局形成夥伴關係是否對縣市政府人事室業務推動有助益。

非常有助益 有助益 沒助益 一點也沒助益

陸、以人事一條鞭體制，對縣市政府人事室的角色與功能之看法

一、整體而言，您認為目前人事一條鞭制所產生二元指揮系統是否會影響縣市政府人事室之角色與功能。

非常有影響 有影響 沒影響 一點也沒影響

勾選「沒影響」或「一點也沒影響」者，原因請簡述：_____

二、您認為目前人事一條鞭制在地方制度法施行後，此一體制是否有檢討空間。

非常同意 同意 不同意 非常不同意

勾選「不同意」或「非常不同意」者，原因請簡述：_____

三、您認為縣市政府人事室若脫離人事一條鞭體系，是否對縣市政府之人事行政朝地方化發展有助益。

非常有助益 有助益 沒助益 一點也沒助益

四、您認為縣市政府人事室若脫離人事一條鞭體系，是否在人事業務之推動上較彈性、靈活。

非常同意 同意 不同意 非常不同意

五、您認為縣市政府人事室若脫離人事一條鞭體系，是否會減少對上級人事機構之依賴性而提昇能力

非常同意 同意 不同意 非常不同意。

六、您認為縣市政府人事室若脫離人事一條鞭體系，人事室人員是否較易融入縣市政府之組織文化。

非常同意 同意 不同意 非常不同意

勾選「不同意」或「非常不同意」者，原因請簡述：_____

七、您認為縣市政府人事室人員由中央訂定選用標準，縣市政府依標準用人，是否適當。

非常適當 適當 不適當 非常不適當

(問卷結束，再次感謝您！)

附錄三

縣市政府人事機構角色與功能研究深度訪談大綱

- 一、地方制度法施行後，縣市政府人事室之角色與功能
 - (一) 地方制度法施行前與施行後，縣市政府人事室角色與功能有無改變？原因何在？
 - (二) 地方制度法施行後，縣市政府人事室角色功能應如何改變，始能符合時代環境需求？
- 二、以地方自治觀點而言，縣市政府是否應擁有完全的組織權及人事權，其對人事室角色與功能有何影響？
- 三、縣市政府在取才、用才、育才、留才方面，較諸中央政府常處於劣勢，除職務列等及組織編制外，您認為在地方人事政策、法令制定權責增強是否有助於達成上述目的？如有，應如何增強？
- 四、人力資源管理是近年來興起之趨勢，較傳統之人事行政更趨策略性與彈性化，以縣市政府人事室目前之角色地位有無可能成為縣市政府人力資源專業部門？努力方向為何？
- 五、縣市政府人事室與行政院人事行政局成為夥伴關係與業務上分工合作關係之可行性如何？
- 六、現行人事一條鞭體制對於人事機構的角色與功能影響如何？應如何改進？
- 七、現行人事一條鞭體制在與地方制度法施行後，與地方自治之落實及中央與地方關係發展趨向有無扞格之處？
- 八、人事一條鞭體制使人事機構具獨立超然之角色，若縣市政府人事室脫離人事一條鞭體制將喪失上開角色，人事人員是否較易融入縣市政府之組織文化？其對人事業務推動利弊得失如何？

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

江大樹，《國家發展與文官政策》。台北，憬藝，民 86。

吳定等，《行政學(一)》。台北，國立空中大學，民 85。

江岷欽與林鍾沂，《公共組織理論》。台北，國立空中大學，民 84。

呂育誠，《地方政府管理》。台北，元照，民 90。

李允傑與丘昌泰，《政策執行與評估》。台北，國立空中大學，民 88。

考試院編印，《文官制度與跨世紀國家研討會專輯》，民 85 年 6 月。

張潤書，《行政學》。台北，三民，民 87。

張金鑑，《人事行政學》，台北，三民，民 68。

張火燦，《策略性人力資源管理》。台北，揚智，民 87。

張正修，《地方制度法理論與實用 - 地方自治概念、國外法制及都市篇》。台北，學林，民 89。

_____，《地方制度法理論與實用 - 本論》。台北，學林，民 89。

許南雄，《各國人事制度》。台北，商鼎，民 91。

_____，《人事行政學》，台北，商鼎文化，民 82。

許濱松，《人事行政》，台北，華視文化，民 80。

黃錦堂，《地方自治法制化問題之研究》，台北，月旦，民 84。

傅肅良，《各國人事制度》。台北，三民，民 84。

_____，《人事行政學》，台北，三民，民 83。

管歐，《地方自治》。台北，三民，民 85。

趙其文，《人事行政》，台北，華視文化，民 82。

_____，《人事行政學》，台北，華泰，民 85。

趙永茂等，《府際關係》，台北，元照，民 90。

銓敘部編印，《銓敘行政報告書》，民 83。

蔡良文，《人事行政學》。台北，五南，民 88。

潘明宏與陳志瑋譯，《社會科學研究方法》。台北，韋伯，民 90。

薄慶玖，《地方政府與自治》。台北，國立空中大學，民 83。

繆全吉等，《人事行政》，台北，國立空中大學，民 78。

二、期刊

丘昌泰，從公共政策過程的「中心論」到「邊陲論」：修憲後地方政府角色的變遷與調整，《空大行政學報》第九期，民 88.6，頁 1-26。

_____，以人力資源管理再造文官體制的生機，《人事月刊》，第 31 卷第 6 期，民 89.12，頁 14-24。

_____，強化地方政府的策略規劃功能，《研考雙月刊》，23 卷 3 期，民 88.6，頁 26-34。

朱承平，人力資源管理之運用，《人力發展》，第 40 期，民 86.5，頁 10-13。

呂育誠，地方制度法施行後地方人事管理的發展途徑—融合地方自治機制，人事管理須因地制宜，《考銓》第 20 期，民 88 年 10 月，頁 36-51。

李湧清，論當代民主社會中警察的角色與功能，《警學叢刊》，30 卷 6 期，民 89.5，頁 79-93。

吳堯峰，地方自治實施後地方政府人事制度應有之變革，《考銓》，第 1 期，民 84.1，頁 66-73。

吳泰成，人事管理條例修正芻議，《公務人員月刊》第 10 期，民 86.4，頁 9-17。

- 林芳如，公部門策略性人力資源管理之初探，《人力發展》，第40期，民86.5，頁14-22。
- 林基源，人力資源管理的新趨勢，《公務人員月刊》，第44期，民89.2，頁38-41。
- 紀俊臣，縣市政府再造之組織建構模式，《研考雙月刊》，24卷2期，民89.4，頁36-43。
- _____，修憲後新地方政府之組織管理，《考銓》，第14期，民87.4，頁21-33。
- _____，地方政府組織與人力配置之再造，《人力發展》，第七十六期，民88.5，頁26-39
- _____，精省與新地方制度，《研考雙月刊》，23卷3期，民86.6，頁4-16。
- _____，自治法制化後地方人事行政權之運作，《考銓》，2期，民84.4，頁48-55。
- 施能傑，人事法制鬆綁化的改革芻議，《人事月刊》23卷6期，民85.12，頁39-48。
- _____，縣市政府公務人力資源管理問題，《考銓》第12期，民86.10，頁24-35。
- _____，人事部門的新責任，《人事月刊》第29卷第3期，民88年9月，頁22-27。
- _____，人事政策的三項思維：平衡、鬆綁與專業化，《公務人員月刊》第4期，民85.4，頁63-70。
- 許濱松，我國考銓及人事行政機構體制之探討，《人事管理》，29卷5期，民81.5，頁4-17。
- 陳金貴，人力資源管理應用在公共部門的探討（上），《人事月刊》第21卷第3期，民84.9，頁33-37。
- _____，人力資源管理應用在公共部門的探討（中），《人事月刊》第21卷第4期，民84.10，頁20-25。

_____，人力資源管理應用在公共部門的探討（下），《人事月刊》第 21 卷第 5 期，民 84.11，頁 18-23。

_____，人力資源發展的新趨向 - 公務人員職能的提昇，
《公務人員月刊》第四十期，民 88.10，頁 6-14。

陳陽德，臺灣地方制度演進之探討，《研考雙月刊》，23 卷
3 期，民 88.6，頁 52-62。

張四明，府際間的協調：問題與解決途徑，《行政學報》第
29 期，民 87.8，頁 216-217。

黃英忠，人力資源管理的理念與應用，《人力發展》，第 34
期，民 85.11，頁 36-45。

黃臺生，現行人事行政組織體系之探討，《考銓》，第 9 期，
民 86.1，頁 56-59。

董翔飛，中央與地方關係探討與展望，《中國地方自治》，
50 卷 3 期，民 86.3，頁 15-22。

趙其文，我國人事機構及人員統一管理析論，《公務人員月
刊》第 10 期，民 86.4，頁 2-8。

_____，綜論現代人力資源管理，《人事月刊》第 29 卷第
1 期，民 88.7，頁 43-57。

_____，現代人事行政的策略性作為-人力規劃，《人事月
刊》第 33 卷第 2 期，民 90.8，頁 7-23。

廖達琪，精省以來的府際關係 失序或設計不出的秩序，《國
立中山大學社會科學季刊》2 卷 4 期，民 89.12，頁
133-166。

謝慶奎，中國大陸地方政府府際關係之研究，《人事管理》
第 36 卷第 12 期，民 88.12，頁 4-17。

三、網路

銓敘部全球資訊網，統計資訊

<http://www.mocs.gov.tw/>，民 90.5.1

行政院人事行政局全球資訊網，統計資訊

<http://www.cpa.gov.tw/>，民 90.5.1

戶役政為民服務公用資料庫，統計資訊

<http://www.ris.gov.tw/>，民 88.1.1

國民大會網站，國民大會相關法規/歷次中華民國憲法增修條文，<http://www.nasn.gov.tw/law/law2.htm>，民 90.5.7

貳、西文部分

Armstrong, M., Human Resource Management. :Strategy and action. London: Kogan. Page. 1992.

Mathis, R. L., and Jockson, J. H., Personnel/ Human Resource Management ,(5th ed)., N.Y.:West Publishing Co.,1998.