

人事行政與人情行政之比較

壹、緒言

「人事行政」(Personnel Administration)一詞幾為人所週知，尤為研究公共行政之學者所耳熟能詳；但「人情行政」(Personal Administration)一語則為人所忽略，亦不為一般學者所重視。故「人事行政學」一類的著作能普遍流傳，而如清朝李寶嘉所撰「官場現形記」一書則不為正牌學者所推介；其實「官場現形記」是一本有關譴責「人情行政」的好書，值得一讀；本文因係着重「人事行政與人情行政」之比較研究，故必須予以提及。

人事行政是指行政制度中設官分職，使「賢者在位，能者在職」的一套理論與實務。舉凡官吏之任免進退、陟罰臧否、品級祿俸、退休撫卹等無不為其範圍，這也就是所謂之人事制度。古今中外之人事制度均有一共同之理想——人才主義；如謂「為政得人則治」^①，「人存政舉，人亡政息」；「得人者昌，失人者亡」；故完善之任官制度必選賢與能，使人盡其才、事竟其功。但奇怪的是，人才主義自古迄今無不受到「旁門左道」的敲擊影響，輕則賣官鬻爵、夤緣奔競，使人事制度蒙上一層不清不白的陰影；重則「小人進，君子退」，才不見用而劣者橫行；此等人事制度中之敗筆即本文所稱之「人情行政」。由此可見，人事制度原指用人唯才的「人事行政」，實則也包含了難以言宣的「人情行政」。

「人事行政」固然也有缺點，但却不忌諱缺點而改進其用人的技術與實務，而且合乎法制、光明正大。「人情行政」固有優點(順乎人情之常、私我利我)，實則易流浮濫，暗無天日。若說官場原本如此，用不着善善惡惡，這點我人不能同意。官場現行記所謂「雖不能引之為善，却可以戒其為非」，這是可以贊許的；而且本文將比較研究上述這一對「難兄難弟」的異同、緣起、背景、關係、改進等等問題，從而影射健全人事制度之途徑。

貳、人事行政與人情行政之異同

人事制度的問題自人類建立國家組織之時即已存在，換言之，人事行政與統一國家相輔相成同時並生(Public personnel problems has existed as long as the recorded history of the state)^②，因為有了國家，必待有效統治，而統治必依制度，在所有制度中，「官制」與「兵制」是最先受到重視的，官制所以能任官取士以資管理衆人之事，此即人事制度的緣起。而人事制度之成立必有人才主義的理想，「人事行政」因此產生。周公曾謂：「我一沐三握髮，一飯三吐哺，起以待士，猶恐失天下之賢人」^③，因為有此理想，故在周代的貴族封建政治中，尚能任官取士，至秦任用客卿，則注重人才，不尚門第，如張儀、范雎皆寒微出身而受器重，開後代布衣卿相之例，可知人才主義為人事行政的第一要素。

但人才主義的理想必形諸制度始為可貴，舉例言之，如無考試制度，則「朝為田舍郎」，如何能「暮登天子堂」？一套包含考試任用、訓練培植、陞遷獎懲、退休撫卹等法令制度也就構成了人事行政的第二要素，換言之，人事行政必須「制度化」。效學西漢考選制度為例說明(當然，「考選」僅人事行政制度之一)；吾國自周秦以下，統一國家已經形成，至西漢則建立系統的考選制，西漢之取士，才德並重、孝廉兼顧(這是選才的標準)，舉士舉官一致，考試任用合一(奠定任官考試的基礎)，甄選人才之方法則有三途，一為徵舉——凡大才碩彥皆徵而用之，不次拔擢，如漢宣帝徵疏廣。二為辟舉——荐舉僚屬、考察才能而後遷補任用，如趙廣漢由郡吏而漸晉為京輔都尉。三為選舉——包括與上述辟舉異曲同工的貢舉、察舉及關於賢良文學、博士弟子的考試(筆試口試並用)^④。後之隋唐考選又增科舉一途，吾國古代考選制度因此大備，一千五百年之後，歐西各國始推行了考試制度。

但任何制度不能十全十美，尤須能適應環境、逐漸成長；由小而大、由粗而細，這都需要學術知識精益求精以促成，易言之，人事行政的第三要素是人事學術知識之進步。例如考選一制始創吾國，但歷代之考試制多「以文詞進耳」(蘇軾語)，缺點不免；尤其隋唐以迄明清所行之科舉取士，尤為後世所詬病，可惜改進之處不多，終至流弊百出。這也說明了吾國歷代人事行政之學術知識進步緩慢，不能推陳出新，反觀現代歐美先進國家，其人事制度創立雖晚，而其行政學術知識則一日千里，「老子還須向小子學習」，其癥結在此，真是冰凍三尺，非一日之寒。

由上述可知人事行政之三大要素為：(一)人才主義的理想，(二)完備的文官制度，(三)進步的人事學術。至於人情行政則適「同床異夢」，失毫差千。美國行政學者賴格爾(F. A. Nigro)在其所著公務人事行政一書首先提出「Personal Administration」一詞，他為人情行政所下的定義是：

「人情行政在本質上與人才主義(功績原則)背道而馳，因為人情行政係基於掌有人事權責的個人主觀好惡之判斷」(Personal administration means in essence the denial of the merit principle, for it bases everything on the "personal" ideas of the person who is responsible for making appointment severly important personnel decisions.)^⑤

既然，「人情行政」係取決於行政首長或人事主管之主觀好惡，則自有兩種情況發生，一是首長主管如係「英雄」，則英雄惜英雄，雲龍風虎、英才齊集，可為光明遠大之格局；但二是首長主管如為「惺惺」，則惺惺惜惺惺，臭氣相投者暗自勾結，劣幣驅逐良幣，無所不用其極，這是多麼可怕；可憐世上多「惺惺」而少「英雄」，故「人情行政」之結局也就不難想像。

賴格爾又說：「人事行政係依據客觀的政策法制，並着眼於整個行政組織的利益；反之，人情行政則意以唯我獨尊的無限權威為斷」^⑥。可見「人事行政」客觀公正、「人情行政」主觀自私；依前者則好人才皆可以出頭，依後者則好人不一定能出頭，壞人反可以為犬升天。在人事行政的制度環境中，人人公平競爭，才幹至上；但在人情行政的背景裏

