

2.4.1 现代人事行政管理精义 1987.08.14

本文主要取材于50年代美国某军事技术主管学校人事行政管理课程教材，根据个人经验予以整理及简化。该班第一节课程便是「人事行政管理」，开宗明义说明：「即令为一纯技术性单位，在其主管而言，技术的重要性只占15%，人事行政管理的重要性要占85%以上」。管理的重要由此可见。

中国现代化路途艰难而遥远。国内人民求治心切，国外形势逼人。在检讨国是问题结时，多数人同意我们在管理方面硬是不如别人。要国家进步非在管理上革新不可。

人事行政管理是门大学问，令人望之生畏，我国也有多年派人到外国学习，或在国内成立讲习班或研究所，绩效尚不理想，究其原因，要不是学的不到家，便是国内客观环境与条件有问题，值得检讨。

其实这学问并不难懂，问题在是否有决心去了解，是否有决心执行。我个人可作见证，在60年代初期曾用这些道理方法整理好一家工厂，化腐朽为神奇；70年代中期到80年代中期曾以此创办一所设计公司，以少数人力完成很多艰难工作，成果非凡。

本文所包括内容：1.人性分析、2.人力运用、3.组织原理、4.管理功能、5.训练教导、6.个别谈话、7.会议主持、8.方法改进等八部份。此外还列表将9.中西传统管理方法之比较及引述三则10.中国古籍见到涉及管理原则的文字加以评述，以加深了解。有本文的基本了解，再研究行政管理学专著容易得心应手。

一、人性分析（Analysis of Human Character）：

(一) 概述

1. 了解人性，研究人性适应人性，以达一高水准行政管理目标。使人员自我约束，自我改善，发挥潜能与工作效率。

2. 了解人的心态，合理的适应与满足，以使人心悦诚服为理想境界，摒除虚假做作，或威胁利诱的手段。（中国传统驭人术有王道霸道之别，王道以儒家为归宗，本乎‘推诚’，霸道者以法家杂家为师宗，以纵横、捭阖、揣摩、飞箝、抵□、为用。在推诚与尊重人性的观点而言，中国儒家人事管理与西方人事管理精神相合。）

3. 人性有「人同此心心同此理」的「通性」也有「人心不同各如其面」的「特性」或「个性」，应份别认识清楚。

4. 不论是「通性」或「个性」，对好的方面的应鼓励诱导使其发展，不好方面的应约束防范。完全抑制或完全放纵都不适宜。

5. 孟子一书同四点「通性」予以充份发挥。即所谓恻隐之心（仁之端也），羞恶之心（义这端也），是非之心（智之端也）辞让之心（礼之端也）。发挥这四种通性有利于管理与统治，不必运用暴力与欺骗乃是高明之见。法治与心治应相辅而行。挽救世风须注意这层道理。按：孟子认为人之本性是善的，荀子认为人性本恶，也有人认为「善恶混」。

6. 人性分析也可说是属于心理学的范畴，运用心理学以加强管理效果，在任何体制之下都是适当的。

(二) 人类通性

1. 自我、自尊、自大、自以为是、自我肯定、爱面子、喜他人称赞奉承、希望留名千古、不认错，不信邪，英雄主义、嫉妒、好胜、吹牛等与此有关。

2.服从性，（失望中，危险关头、对有能力施救者的倾服），当领导者显示超人才能，取得特殊成就，多能使人盲目崇拜。盲从也可由宣传或暴力胁迫而取得，但不能持久，永久信服方始可贵。

3.好奇心，对不知的事物寻求了解或尝试，人类进步根源于好奇心的满足，若干罪恶的衍生也种因于此。

4.合群性，喜和朋友往来，恐惧孤独，追随潮流和时尚，赶朝会，看热闹，怕舆论指摘，依附社团，爱国家均同此。

5.自私自利，名利权力欲，倾向于逸乐，享受，贪财好色，贪生怕死，因此种种而有欺诈不诚实的倾向。

6.孟子标榜的恻隐之心，是非之心，羞恶之心，辞让之心，四种通性是正确的。

7.贪玩，赌博，冒险，勇于尝试，此性格可用于建设性或破坏性。

人类通性是多种复杂性格的混合，有时此显彼隐，心口未必相符。加以个性的影响，变化莫测，难以捉摸。

按：谈管理必先了解人性。中国自古对人性极重视，儒家的孟子认为人性本善，荀子认为人性本恶，也有人认为善恶相混，杂家的《吕氏春秋》认为人的通性需要「爱」与「利」，人的性格与近代电脑有同异之处，相同的是同样具有若干基本特性和功能，以及若干空白有待日后输入资讯的磁碟区域，输入好的资料形成好的性格，输入坏的反是。两者不同的是电脑磁碟输入资讯可以完全洗掉，而人脑输入的资讯一经进入不能任意完全清理，由此可见，教育，大众传媒，法令规章以及以父母，长辈，大人物的言行榜样范例的重要，处理人性的最佳手法是因势利导，发

扬人的良性性格，约束劣性性格且须按照一同标准，表里内外，

上下前后一致，使人心服口服。

（三）个性与特性

形成不同个性的因素复杂而繁多，如：性别，体能，智能，容貌，家庭背景，家庭状况，社会背景，时代背景，地域背景，宗教背景，教育背景，文化背景；友朋，社团组织，大众传播及书籍的影响，个人职业，技能训练，经济情况，工作情况，生活情况等等。个人的偶然感触或顿悟有时也影响个性的形成。上述因素或其他因素相互影响，显隐不一，使人心（性格）不同各如其面，但根据上述因素分析，大可增加了解，且能相谅。

（四）用人及治国之道

战略方面：

了解人之通性及可能的个性，尊重其性格，不作不必要的触犯。发扬优势性格，预防（或节制）其劣势性格，使与工作安排，组织建制，规章，纪律，教育方针相配合。

性格不可能短小时内全盘根本改变（如洗脑），但可能逐渐向理想方向转移而形成，需要以教育，政令，大众传播，领导者的身教而形成。同一个人可能为君子，也可为小人，看你如何对待。老子道德经之言「善者吾善之，不善者吾亦善之，得善矣」与孔子恕道相合，具有哲理。

战术方面：

1. 决不可伤人自尊心。（自尊心受伤时体内血液起化学变化，感情随之冲动，唯有非常人，如大圣智或大奸，或当人生命受危害时表面抑制，但非常态）。

2. 尽可能满足合理愿望，使人乐意献身。

3. 对人不正当愿望，在不损及自尊心方式下，作明确否定，以纪律规章相限制，使人不作非份之念，既不乡愿纵容，也不作利用。

4. 对部属如朋友，「扬善于公庭，规过于私室」。

5 .以诚心相向，以正道行事，主管者领导以身作则，不作违法乱纪，以免贻人口实，或为部属挟持操纵。

6 .人事问题多由误会而起，以耐心和技巧尽可能彼此沟通，以消除误会，解决问题。

二、人力运用（Personnel Utilization）纲要：

（一）找适当的人，做适当的事。（Get the right man on the right job）

1 .设计好工作然后找人。（Design the job and get the man）

2 .运用人事分类。（Utilize the Tool of classification）

3 .设法消除部属缺点。（Eliminate the unfit）

（二）增进部属的「用处」（Increase his availability for work）

1 .保护其工作能力。（Protect his ability to work）

2 .控制其「缺工」（Control his absence）

（三）激发部属工作意愿（Stimulate his will to work）

1 .使有好的开始（Start him right）

(1)亲切招呼，(2)妥善安排，(3)说明其份量，(4)介绍工作环境，
(5)介绍同事，(6)指派专人协助，(7)长时关注。（诚心相待）。

2 .满足其正当需要。（Provide his personal needs）

3 .适当奖励。（Furnish the right incentive）

（四）增进其生产力（Increase his capacity to produce）

1 .认知其所需训练（Recognize training needs）

2 .有效运用训练（Use training efficiently）

（五）充份用这于较重要的任务（Use him fully on essential task）

1 .安排整日工作量（Give him full day work）

2 .有效安排其工作（Schedule him efficiently）

3 .检查其每一交办工作上的需要。（Question the needs for every task）

- 4 .改进工作方法 (Improve the job method)
- 5 .检讨其工作情况 (Review the work situation)
- 6 .量测其成果。 (Measure the results)

三、组织的原理 THE PRINCIPLES OF ORGANIZATION 纲要：

(一) 统一指挥 (Unity of Command)

- 1 .每人知道向谁汇报。 (Know to whom you report)
- 2 .知道直接指挥谁。 (Know whom you direct)
- 3 .不越级汇报，不越权指挥。 (Never bypass)
- 4 .每人知道自己的工作 (Know your job) 。

(二) 管制幅度适当 (Span of control)

- 1 .人数：直接指挥人数 3 - 7 人。 (Individuals)
- 2 .距离：直属者不能太远，以免鞭长莫及 (Distance)。
- 3 .时间：主管工作时间按工作性质作适当分配供参考 (Time)。

例行工作 5 % 或较少 (Routine work)

正常工作 6 5 % 或较少 (Regular work)

特殊工作 1 5 % 或较少 (Special work)

创造性工作 1 5 % 或较少 (Creative work)

(三) 任职均衡 (Homogeneous assignment)

1 .组织方面： (Organizing phase)

(1)将一切性质近似的工作由一大单位负责。(2)在大单位中，将密切相关工作由小单位负责。(3)在小单位中划出一切相连的工作于一支单位。(4)在支单位中，如果多数人参加同一工作，指派一专人领导。

2 .用人方面： (The personnel assignment phase)

运用专长分工合作，各有所司，相辅而成，劳逸均等，避免事

必躬亲集事权于一身。

（四）授权（Delegation of authority）

1. 须与所交付之责任相称，不多不少，不生复，不抵触。
2. 授权后不随意侵权夺权。
3. 授权而不卸责、被授权者虽负责任，但不能推卸授权者的责任。

（五）价值计算（Accountability）

各级组织及个人的品位、功能、权责、价值须能计值以评价定值。

四、管理功能 FUNCTIONS OF MANAGEMENT

纲要：

（一）计划（PLANNING）：知识，了解，灵感，判断。运用科学方法。

1. 了解任务。建立明确的目标。
2. 权衡情势。分析目前情势，盱衡将来情势，力求精准。
3. 考虑可能采取的行动路线。就多种方式中探求其适合性，可行性与采用性。
4. 选择最佳行动路线。主管能力作最佳裁决。否则不胜任。

按：上述四点与近世科技工作者熟知的「脑力密集法」

（BRAINSTRM 或译作「脑力倾盆」）原则相同。

（二）组织（ORGANIZING）：参考第三章组织原理，须按情况作动态调整。

1. 决定需求。详列所需工作，职位，人员，材料，设备，土地，建筑，动力、资金、时间等。
2. 建立机构。人员组织表，人员专长表，设备表，运用「方法改进」作分析。
3. 分配资源（人力、物力、财力、时间、空间）。
4. 动态调整及远程计书。

(三) 指挥 (DIRECTING) : 主管能力、人员素质, 纪律、指挥系统与方式。

1 .命令下达的情况

(1)重复性的。

(2)紧急性的。

(3)其他性质的。

2 .下达命令与接受命令的哲理

(1)命令。

(2)命令下达。

(3)命令接受。

(4)命令的准确性等。

3 .其他:

(1)了解性。

(2)与组织目标是否相合。

(3)执行时体力智力是否胜任。

(4)执行者心态。

(5)执行上的可能困难及所需支助。

(四) 协调 (COORDINATING) : 在取得相互了解, 彼此同意, 相互支助。

1 .何时协调。

(1)准备行动时。

(2)行动进行时。

2 .向谁协调。

(1)向上级指挥官。

(2)向上级幕僚。

(3) 内部横向。

(4) 外部横向。

3 .如何协调。

(1) 人与人的接触。

(2) 团体间接触。

(3) 连络事项。

(4) 通讯方式和频率。

⑤ 管制 (CONTROLLING)

1 .决定所需何种型式的管制，何种份量的管制。

(1) 派人管制。

(2) 授权管制。

(3) 管制的份量。

(4) 电脑及其他方法的运用。

2 .收集资料。

3 .估量结果。

4 .研究对策。

五、个别谈话 (INTERVIEW) :

(一) 概述

个别谈话 (interview) 人与人沟通的重要方法，在行政管理的管理的运作上有重要作用，与新进人员个别谈话可获知他的背景；
每年与下属 (非直属) 个别谈话二三次， (注意：此系泛泛之谈，不涉「越级呈报」与「旁通指挥」) ，可了解情况，建立感情。个别谈话的前后，与对方直属主管接洽，先取得其有关资料，事后

也可提供出你的意见与他主管讨论，也听取其决见。这样使下情

上达。整个单位易于融洽而团结，消除一些人事上的问题。

(二) 要诀

1. 静听对方谈话，不要插嘴。
2. 极力自制不要擅提「忠告」。
3. 不要回答或作道德上的判断。
4. 不要与对方争论。
5. 不要自作比对方聪明。
6. 不要垄断谈话。
7. 不要发出导向的问题（让对方自由自在地地谈）。
8. 谈对方认为重要的事，而非对自己重要后。

（三）补注

个别谈话是一种真心实意，科学化制度化的人事运作方法，可以补正正常管理分层负责统一指挥之不足，主要了解实况，发掘问题下情上达，探求改进方向，因上级对下级的关切而增加向心力，决不致形成内部不和。

六、工作教导纲要：

（一）概述

1. 对组织中成员的教导为使组织健全，不断进步发展不可少的方法。组织中各级人员的任用虽多经遴选，但未必人人十全十美，符合要求，或因时代进步或新任务的需要，组织中人员品质或技术标准提高，或因单位（如军队）成员不断新陈代谢；种种情况新旧人员的教导与训练不可缺少。

2. 「工作教导」为介于「研究发展」与「生产改进」中的重要环节。

3. 工作教导的方式甚多，有指定读物、个别指导、小型集合讲解、正式训练班，或专业学校教育等等，本节指训练班或较高者而言。

（二）教导原则

1 .学习前的充份准备

(1)预定目标及效果，针对工作需要而施，勿使流于形式。

(2)学员准备。

(3)检查环境、教材及设备。

2 .达成学习效果

(1)学习时使有一连串的成功。

(2)学习时运用两种以上感官（视觉、听觉、口述、肢体动作、思考联想等）。

(3)考虑注意力的幅度。

(4)将密集度、联想力、学习形式等因素包括在内，理论实际并重。

3 .反覆练习，学以致用。

(1)将学习的内容应用于实际正规工作。

(2)重复运用，使熟能生巧。

（三）教导步骤

1 .将教导与工作分开

2 .作好计书

(1)编订教材

(2)准备所需道具设备及材料

(3)决定训练方法

(4)安排训练进度（确保产生决d好成效）

3 .完成教导工作

(1)准备受训人员

(2)传授知识与技能

(3)使学员有尝试及练习机会

(4)如有需要重复施教

(5)检查受教能力与成效（是否知道？是否能做？）

4.事后关注与检查

(1)检查成效

(2)纪录成绩与结果

(3)所学能否致用为检查教导的唯一标准。

七、会议主持纲要：

（一）准备事项

1.确定会议的性质或目标

(1)意见交换或徵询。

(2)达成了解。

(3)获得决策或团体结论。

2.掌握整理有关议事内容资料

(1)资料卷备参考。

(2)带随员备谘询。

3.熟悉各与会人员背景，预测其态度与意见，准备应付之道。

4.预定议程资料先期分发有关人员使有足够时间准备。

5.熟悉议事规则。

6.研究可能问题结，预先向关键性与会人员商讨，以作因应。

7.开会之先一日由秘书人员以电话提醒以免忘记。

8.开场布置及其他准备事项。（执事者各司其事）

（二）会议进行

1.签到、入席、分发议程资料。

2. 开场白节明扼要，说明会议目的、时间、发言时间限制等。
3. 介绍与会人员（轮流自我介绍或由主持者介绍）
4. 逐条提出说明，讨论、作结论。
5. 希望踊跃参加发言，发扬合作精神与集体智慧，产生正确结论。
6. 避免主持者垄断，忽略他人意见，尽量注意礼貌与风度。

（注一）

（三）特殊情况处理

1. 不守秩序，不听人言私自高声谈论者应予制止。
2. 发言太多，太久，离题太远者，应予制止。
3. 如意见复杂，各方坚持不下，不能作结论，尽可能折衷，或改期再论。（注二）
4. 与会有不守规则不服制裁者吩咐执事者劝请离席。

注一：近年以来台湾方面立法院开会时常发生骂架打架情事，极不正常。

注二：美国独立不久制定宪法会议时，十三州争论不休，几至决裂，富兰克林临时动议休会向上帝祷告，请示上苍是否让此合众国诞生，事毕继续讨论，宪法顺利产生。

八、方法改善（METHODS IMPROVEMENT）

纲要：

「方法改善」包括制定较佳工作方法、管制方法、作业程序以及工作场所布置。如加动作分析、工时分析、制定奖惩制度、确立职位及薪给标准为「方法工程」。如再分析需求条件、设计所需设备及工具，制定业务预算，远近程预测，根据目标分析制定组织及职掌则为「工业工程」。

（一）方法改善的重要步骤

1. 选定要改进的工作。

2 .分析该工作的细部过程，运用动作分类符号及线条与说

明作流程图。

3 .用 6 W 检讨每一细部动作，（6 W 即 What,Where, When ,Who,How,五问之后再问 Why）。

4 .用可能之省略、简化、重组，将上述每一动作及程序改

进使满足 6 W 质询。

5 .不断「质询」及「改进」，使止于至善，建立新方法，

作新方法流程图以确定其效益。

（二）动作经济的原理

1 .体力运用的原理

(1)双手应同时开始，或配合运用；应用时完成其「动素」。

(2)除非休息，双手不要同时停止不动。

(3)双臂动作最好方向相反，对称，同时进行。

(4)如有其他方法可有，最好不要用手。

(5)尽量利用冲量，但如需大量肌肉动作，则减少使用。

(6)连续的曲线运动，较直线运动大起大落骤变方向者为佳。

(7)弹道式动作比受限制的动作更快、更易，更精准。

(8)旋律音律对动作的自动顺利完成极为重要，应尽量采用。

2 .工作场所布置的原则

(1)每一工具物料有一固定处所。

(2)工具、物料、控制器尽可能安排于工作者的前方。

(3)重力输送或送料容器应尽可能安全排使物件送到使用点。

(4)坠落式发送应尽可能利用。

(5)物料与工具应尽可能按装用先后次序出清。

(6)工作场所应有足够照明，俾视觉无困难。

(7)坐椅及台面高低须作最佳设计，坐立姿式变化时尽可能方便。

(8)坐椅的设计，使各工作者有良好姿式。

3.工具设备设计的原则

(1)动手工作应尽可能由足部或他部负担。

(2)如属可能两种或多种工具并为一种。

(3)尽可能将工具与物料事先准备好。

(4)使各手指担任不同工作（如打字）。

(5)手柄圆球须够大俾表面充份与掌心接触。

(6)杠杆十字杆，手输的位置须便于操作。

九、中西管理方式综合比较：

1.中：尚人治，强人政治，事必躬亲，集事权于一身，一身系天下，之安危，人存政举人亡政息。事业不稳定，不进步，不易持久。人事新陈代谢困难。

西：尚法治，，尊重立法和专家意见，长治久安，团队精神，集思广益，事业不断进步发展，人事新陈代谢简易。

2.中：组织欠严谨，权责不明，因人设事，一朝天子一朝臣

西：人员、职位、职掌、权、责、代理人均有明确规定，均衡合理。

3.中：越级指挥，越级汇报，越权办事，视为寻常

西：绝忌越级与越权国办事，重视立法，有法必遵。

4.中：无法可依，有法不依，靠领导者发号施令。

西：订立规章制度共同遵守。

5.中：多以领导者的思想为皈依，部属多不敢表示意见，缺乏民主精神。

西：尚真理，讲逻辑，科学精神与方法崇尚民主，直道而行。

6.中：影响典籍有易经，四书，孙吴兵法，鬼谷子，老子，东周列国志，三国演义，水浒传，红楼梦，战国策，廿四史，资治通鉴等。

西：古希腊文化，几何原本，罗马法典，大宪章，民约论，圣经

经，数学，政治学，独立宣言，省工原理，工业工程等。

7.中：权贵有徇私及恋栈之可能，特权阶级，官官相护。

西：无特权阶级。徇私者较少，恋栈不可能，

8.中：重私利，讲人情关说。多讲假话，口是心非，缺乏公平合理与是非心，多有作风霸道，蔑视人性，与人争论不休，不易

和解协调。

西：多大公无私，诚实不欺，尚民主精神，尊重人性，讲真话，公平合理，以协调解决问题。

9.中：主管多有在部属间制造派系，运用平衡术，彼此牵制，以巩固自己地位，或培植党羽以达此目的。

西：极力促使部属合作协调，感情融洽，树立团队精神，达成团体任务。主管本人去就非主要考虑。

注：以上系就大体比较而言，事实上容有例外。

十、中国古籍中有关管理精义的三则文字：

（一）出自《庄子·逍遥游》

「庖人虽不善治庖，尸祝不越俎而代之矣」

评：用人应先慎重考虑其是否胜任。如不胜任可以训练加强或撤换，但在执行任务时切忌越权干涉。

据说抗战时最高统帅常有在战争进行之际越过战区司令，集团军司令，军、师长等级直接指挥到团级情事，常因此而失败，部属不满。越级指挥在西方管理学上最为忌讳。中国古书也指出其非。

（二）出自《资治通鉴》

「亮尝自校簿书，主簿杨□(禺页)直入谏曰：『为治有体，上下不可相侵，请为明公以作家譬之。今有人使奴执耕稼，婢典炊爨，鸡主司晨，犬主吠盗，牛负重载，马涉远路；私业无旷，所求皆足，雍容高枕，饮食而已。忽一日尽欲以身亲其役，不复付任，劳其体力，为此碎务，形疲神困，终无一成。岂其智不若鸡狗哉，失为家主之法也。是故古人称：坐而论道谓之王公，作而行之谓

之士大夫。故丙吉不问横道而人死而忧牛喘，陈平不肯知钱谷之数云自有主者，彼诚达于位分之体也，今明公为治乃躬自校簿书，汗流终日，不亦劳乎！」亮谢之，乃卒，亮垂泣三日。」

评：诸葛亮在中国历史人物中公认为是值得崇拜效法的完人，但在近代行政管理学而言，他事必躬亲，犯了大错。他应建立制度，放手用人，且须珍惜自己身体，否则不致在五十四岁便去世，蜀国也许不致很快被灭亡。

（三）出自《四书·孟子》

「孟子曰：天时不如地利，地利不如人和，……」

评：西方管理的基本原则就在充份发挥人和的力量，与孟子见解相同，孟子还主张发扬人类的恻隐之心，是非之心，羞恶之心，辞让之心，这四种人性的发挥，确实有助于治道其理极易明白。有理由相信这四种人性发挥对时下贪渎之风与凶残之风具有自然克制作用。