

基隆市政府 96 年度自行研究計畫報告

從「人力資源分配觀點」評析地政事務所業務分派最適化之研究—

以基隆市安樂地政事務所第一課(登記業務)為例

研究單位：基隆市安樂地政事務所

研究人員：黃毅雄 謹誌

中華民國 96 年 10 月

目錄

第一章·緒論·····	1
第一節·研究動機·····	1
第二節·研究目的·····	2
第三節·人力資源理論概述·····	3
第一節·人力資源管理意義·····	3
第二節·人力資源管理內涵·····	4
第三節·人力資源管理的重要性·····	5
第四節·人力規劃·····	6
第五節·小結·····	8
第二章·案例分析——以安國地產第一課為觀察領域·····	9
第一節·現況說明·····	9
第二節·問題分析·····	13
第三章·改進建議與配套措施·····	18
第一節·改進建議·····	18
第二節·配套措施·····	24
第四章·結論·····	25

表目錄

表 2-1：《Pfeffer》16 項高績效人力資源管理制	5
表 2-1：人員編制表	9
表 2-2：職務代理運作方式表	10
表 2-3：承辦處理業務量比較表	11
表 2-4：考試及格人員流動狀況表	11
表 3-1：綜合業務櫃台建置前後比較表	18
表 4-1：各課考試及格人員學習時數統計表	21
表 4-2：平均每月每人學習時數統計表	21
表 4-3：分層負責明細表條訂項目	25

圖目錄

圖 3-1: 第一級前區略圖	12
圖 3-2: 第一級後區略圖	12
圖 4-1: 輔助性重疊輪調機制圖	20
圖 4-2: 疊校重疊輪調機制圖	20
圖 4-3: 第一級前區更新略圖	23
圖 4-4: 第一級後區更新略圖	23

第一章・緒論

第一節・研究動機

地政事務所向為地方政府當中最接近民眾之基層單位。其每日所辦理之案件量在各類基層單位中亦為數一觀二，因此工作繁重為其一重要特點；加以在民智已開之現代社會中，民眾對於地政事務所洽公不一定需要當地政士辦理，親自辦理的情況已增加許多，因此地政事務所對於處理不同民眾之需求的能力也必須相對提升，才能夠解決不同民眾的問題。

而從基隆市安樂地政事務所之實務情況觀察，其組織主要分為第一課（登記業務）、第二課（測量業務）及第三課（地價業務），而其中業務最繁重、民眾最多之應即為第一課。不論是申請贈與、申辦土地登記案件、各類問題答覆等，民眾皆往第一課要求處理，因此不論是基於民眾需求，或是基於政府機關本身之組織或處理效率，第一課應為安樂地政事務所亟需加強改進之重點計畫部門。

此外，員工教育訓練是另一個強化政府機關處理公務能力之重點，因為一個部門內之員工如能對各類業務皆有一定程度的處理能力，對於主管抽動業務或人員輪流時之人力調度會有相當大的助益。因此如何讓一個部門內的員工熟悉部門業務，以及主管所抽動之各項業務，亦為一個重要課題。

同樣從安樂地政事務所第一課予以觀察，目前在其所承辦的各項業務當中，皆是以固定人員辦理之方式來使用人力資源，即每個承辦人只能熟悉其承辦之業務，對於其它相關業務則無任何機會可以接觸，因此第一課之員工所能學習到的經驗往往都只是「片段式」的，故每個員工只能做到「處理本身之承辦業務」，而不能夠「代理其他業務」，造成了員工的「不可替代性」過高。當主管應有所變更時，因為員工自然而然為替其之無可替代，而直接取代之作為，因而影響第一課之業務推動。

根據前述，本研究認為目前安樂地政事務所第一課所遭遇到的問題，其關鍵在於人力資源之未妥善分配運用所致，故本研究擬從人力資源管理

的觀點著手，就第一線現有之人力情況嘗試提出一可行性高之作法，以期改善現有狀況，並避免未來可能產生之人事問題。是引發本文之研究動機。

第二節、研究目的

根據前述之研究動機，本文之撰寫所觸達到之研究目的有二，分述如下：

- 一、 將宜蘭地政第一線現有之人力資源相關問題予以歸納統整，以提供各級主管做為推動相關革新業務之基礎。
- 二、 研擬一人力資源革新政策，供各級主管於實際推行人力資源革新政策時之參考。

第貳章、人力資源理論概述

本章之撰寫目的乃是運用於實際之描述，故本書著重於後面章節對於我國之現況與未來相關具體措施與評量之分析，惟為避免過於偏重實務而向學理上有所偏廢，故本章仍就人力資源理論做一整體性之描述¹。並藉此從中獲取學術上的學者的研究觀點，進入後續之實務分析，以強化所提出之相關人力資源策略政策。

第一節、人力資源管理意義

人力資源管理是傳統人事管理的延伸與擴展，張大維（1998）認為人力資源管理為處理員工的任用、訓練、績效評估、薪酬等事項，進而參與企業策略的制訂。因此，人力資源管理除了處理一般的人力資源事務外，更增加了策略性的功能，使其功能由次要、消極的角色，躍升且昇格、積極的角色。

高登恩（1998）認為人力資源管理為工作組織中價值活動之一，旨在藉助「計劃、執行與考核」的管理程序運用於人力活動，發揮「適時適地、適質適量與適才適所」供應人力效果，以達到提升組織成員現有工作績效及未來發展潛力，進而強化組織核心競爭優勢。

由上述定義得知，為了因應企業經營環境的變化，現代人力資源管理已由過去人事管理的本質，逐漸轉變為策略性人力資源管理模式，亦即策略性人力資源管理強調與環境互動之重要性。

高登恩（1998）認為策略性人力資源管理有幾個主要的重點含意：（一）整體性，企業應視整體、跨部門的角度來思考有關人力資源的命題，而不應僅把它局限於人事部門的事；（二）為層性，企業應該設計適當的管道及機會，讓從事人力資源管理的主管，能夠參與策略層次的決策；（三）關鍵性，人力資源管理應從傳統過去的事業向輔助性層次，提升工作內涵的策略層次，思考未來5年、10年的人力配置，才能真正發揮組織力；（四）互動性，人力資源管理應該與經營環境融合，以建立互動性的策略；（五）人性化，主管應該有償有義的對待員工，自然員工的貢獻與回饋增強，生

¹ 本書資料皆引用中國文化大學管理研究所碩士論文《員工價值觀與人力資源管理關係之研究——以台塑公司為例》研究員：鄭曉燕

產力與組織忠誠度都會增加。

張光輝(1994)認為策略性人力資源管理乃是人力資源管理較長遠的重要涵蓋，說明企業在追求目標時，對內外環境的適應方式，藉此解決人力資源的相關問題。

吳東恩(1994)認為影響人力資源管理的外部環境因素包括政治環境、經濟環境、社會文化環境與科技環境四項，而內部環境包括組織的任務、策略與組織結構。當外在環境改變時，就會帶動企業內的任務、組織結構、人力資源產生相同的調整。同樣的，企業內部必須隨著策略改變的機制，由內部自發性去調整企業的任務、目標，乃至於策略。透過由外而內、由內而外的互動關係，才能建構真正的策略性人力資源管理。

綜上所述，企業在擬訂人力資源策略時，應從整體作全面的考量，並重視其與環境之關係，對經濟、社會、政治和科技等外在環境、組織策略、結構與文化等內在環境，以及組織內部勞動市場的形成、人力配置和員工訓練等基礎概念，應均有清楚的認識，才能促使組織與個人在各種內外環境交互作用中，達到整合的目的，並作彈性的應變(張光輝，1995)。因此，並沒有一種人力資源策略是絕對的「好」或「不好」，能夠與組織的情因素與環境相搭配，並進而使經營績效提昇，才可稱得上是「好」的人力資源策略。

第二節、人力資源管理內涵

Bea,Spencer, Lawrence, Mills, & Walton(1983)提出「人力資源管理策略分析架構圖」，將人力資源管理定義為所有會影響組織員工關係本質的管理決策與行為，並將人力資源管理體系與外在環境的連結，包括了利害關係人利益、環境因素、人力資源政策選擇、人力資源產出與長期結果等，其中環境因素與利害關係人利益會影響人力資源政策與結構其所影響，人力資源政策影響組織人力資源產出並對長期結果有所影響，但組織提供了一個開放性系統的观点，認為人力資源管理政策可影響其他因素並被其所影響，並認為許多不同的人力資源與員工關係的活動，可以包含於四種人力資源政策領域之下，不同的人力資源政策皆代表著一個重要的人力資源管理工作任務，若選擇適當之人力資源政策則可導致更佳之人力資源產出。

包括員工承諾、能力、員工與組織的一致性以及成本效益，並會反應到組織長期的產出，如組織效能 (effectiveness)、員工福利與社會福利等，其中管理者扮演著主要的角色，有能力對組織與環境等變項加以改善，並進而影響到人力資源管理活動。茲就其四個人力資源政策區說明如下：

一、人力資源流動 (human resource flow)

人力資源流動政策涉及到管理組織內各階層人力資源進與出的事務，如傳統人事資源甄選、配置、內部流通、績效評估與勞動契約終止等，並強調擴展此功能以確保人力資源的流動與組織長期策略要求相配合。

二、工作系統 (work system)

工作系統係指工作、員工、技術、資訊、活動的定义與設計等事務，並應思考功能與任務間的協調等，以確保提供組織最適當的產出。

三、報償系統 (reward system)

報償系統主要處理關於報酬組合與員工財務事務計劃等決策的事務，以確保報償系統的設計與實行足以一體能夠吸引、激勵並維持組織內所有階層員工必要的活動。

四、員工影響 (employee influence)

員工影響的人力資源管理政策是在處理公司本身應從主動下較多大程度的責任、權責與權力，給予如股東、工會等利害關係人之間的問題，亦即是發展對於員工利害關係人財產如企業目標、工作環境、生涯發展、員工保障或工作本身等影響程度的政策。

第三節、人力資源管理的重要性

就企業功能而言，每一項功能環環相扣，都有不可或缺的關鍵性，但對於每個功能面來看，「人」卻是占了重要的首席地位。因此，企業內人力資源管理的效能其重要性可見一斑，人力資源對於企業之重要性一如血液對人體之重要，人力資源管理的功能也正如人體之骨髓，骨髓的造血細胞與骨髓掌握人體造血、神經傳導與身體支撐的功能，人力資源管理亦是透過各項作為，除了要源源不斷的供應與訓練人力新血到各個部門，更要將

組織內外部的人員資訊傳遞與決策者（大腦）隨時做出決策，可說是整個組織的先導者（許國威，1998）。

史丹福大學（Stanford University）教授 Jeffrey Pfeffer 在「以人為本的競爭優勢」(Competitive Advantage Through People)一書中，描述人力資源管理實施對競爭優勢的潛在影響，Pfeffer 認為下列 16 種人力資源管理的實施，確實能夠提高企業的競爭優勢。在創造競爭優勢之餘，更重要的是必須能夠長時間維持競爭優勢。有許多創造競爭優勢的方法，但是這些方法容易被模仿和替代。然而人力資源管理的實施，較少受到模仿的影響。因此，藉由人力資源管理的實施而建成競爭優勢，會比其他方法建成的競爭優勢容易維持。而本研究將從這些方法中，提取相關適用於個案之策略，以作為人力資源管理之參考。

1.以整體性觀點審視員工關係 (overarching philosophy)
2.工作保障 (employment security)
3.選擇性招募 (selectivity in recruiting)
4.高於一般水平的薪資規模 (high wages)
5.激勵性薪資 (incentive pay)
6.員工擁有 (employee ownership)
7.資訊分享 (information sharing)
8.參與和授權 (participation and empowerment)
9.團隊和工作重設計 (teams and job redesign)
10.訓練與技能發展 (training and skill development)
11.工作輪調與訓練 (cross-utilization and cross training)
12.消除地位象徵 (elimination of status symbols)
13.內部升遷 (promotion within)
14.長期觀點 (long term perspective)
15.壓縮薪資差距 (wage compression)
16.評估人力資源制度與政策的執行成效 (measurement of practices)

表 3-1：Pfeffer 16 種高績效人力資源管理制度

資料來源：Pfeffer, J. (1994), *Competitive Advantage Through People: Understanding the Power of Work Force*. Boston: MIT Press.

第四節、人力規劃

人力規劃是「制訂各項人力政策的一項程序，這些政策確保組織在適當時機，有適當數量合格人員在適當職位上，以達成組織目標及量體個人需要」。(李景龍，1997)。在組織革新改進的過程中，是非常重要的項人力資源管理措施。

人力規劃人員利用仍在發展中的專業化理論，方法與系統化的作業程序，逐步完成組織內、外環境人力資源之調查、預測、應用及評估等複雜工作；換言之，人力規劃人員如果無法從組織個別特性之不同，擬合合宜之工具與方法去從事組織結構調整的工作，則人力規劃作業反而成為組織結構評估的盲點。對組織結構調整建議也易產生不良影響，因此，人力規劃對組織整體而言，其重要性不容忽視。

陳啟榮(1990)認為，一個良好的人力規劃，至少可達成下列五項目：

(一) 合理分配人力

人力規劃乃為一種人力分配的計畫，它可看出現有人力配置情形以及目前職位的空缺情況，從而可謀求合理化的調配，期望人力資源能獲得充份而有效的運用。

(二) 計畫人力發展

人力發展包括人力預測、發掘、培養、運用與訓練等。人力規劃既為對現有人力狀況予以分析，以求瞭解目前人事狀況；且為對未來人力需求所預估，以求對需要人力有所增減補充，據以為制定員工訓練與訓練計畫。因此，人力規劃可作為人力發展之基礎。

(三) 適應業務需要

組織為適應內外環境之變遷，必須在業務上不斷的謀求發展，此乃因現代科學技術不斷的更新，業務隨之調整或發展。人力規劃既必須針對各項業務發展的需要，而對所需各項人力預為規劃培養，一方面為組織謀求最大人力資源的發掘與運用，另一方面則應持員工工作的穩定與保障。

（四）滿足員工需求

完善的人力規劃，不僅能為組織找出適任適崗的人員，而且也能滿足人員發展的需求。人力規劃能讓員工充分瞭解企業對人力資源運用的計畫，而根據未來職位空缺，訂定自己努力的目標；並根據需條件來充實自己，發展自己，以適應組織目前和未來的人力需求，從中獲得滿足感。

（五）降低用人成本

人力規劃乃為對組織人力資源之預估，就可避免人力浪費之現象，從人力運用成本而言，可避免不適切人員之運用。就積極的觀點而言，人力規劃為對現有人力結構做過分析與檢討，從而能找出人力有效運用的範圍，排除無此人力的運用，從而降低人力運用成本。

第五節、小結

本章內容在於介紹人力資源管理之理論，以作為後續研究之基礎，而運用理論的目標。在本研究當中主要是為了改善宜蘭地政事務所第一課目前對於人力資源運用上的一些問題，而預期目標則是為了合理分配第一課人力資源，有統計重人力發展，適應業務需要，強化員工職能訓練及提升整體服務品質，並嘗試在統體空間統一調整，以配合卑詩縣第一課之有效運作。

第三章、案例分析－以安樂地政第一課為觀察領域

本章將從第一課之現況予以說明，再根據目前現況已發生及未來可能發生之問題提出分析，以做為後面章節提出改善建議時之基礎。

第一節、現況說明

一、人員編制

第一課目前編制人數如下表：

職位名稱	編制數
1.課長	1
2. 視察	2
3. 秘書	7
4. 第一書寫	2
5. 登錄	3
6. 稅務	3
7. 地籍	1
8. 營業	1
9. 計畫	1
10. 課本總管	2
11. 服務台	2
12. 資訊室	1
總計	29

表 2-1：人員編制表²

資料來源：本研究整理

從上表中，吾人可以發現僅僅一個課即分為 12 種業務，其實務繁雜之程度可見一斑，且因分類過細，因而容易產生相關之人事管理及人力分配運用之問題，此部分將於後分析。

²表中之人數為編制數，非現職人員數。

二、職務代理方式

職務代理人制度為行政機關維持正常運作的重要方式，而第一條目前之職務代理方式如下表：

職位名稱	編制數	職務代理人
1. 課長	1	複審代理
2. 處長	2	互為代理
3. 初審	7	互為代理
4. 單一窗口	2	初審代理
5. 登錄	3	互為代理
6. 核對	3	互為代理
7. 收件	1	登錄代理
8. 替換	1	登錄代理
9. 計畫	1	登錄代理
10. 總事務管理	2	登錄代理
11. 服務台	2	互為代理
12. 資訊室	1	核對代理

表 3-2：職務代理運作方式表

資料來源：本研究整理

從上表中可以大致瞭解，第一條表職務代理人制度上僅達到形式上的職務代理—即有人代理即可，並未落實業務上的實質代理。且其中「登錄人員」所需代理之職務高達四項，但其他人員卻無須代理別項業務，如此不僅易造成員工心態上不平衡，長期而言，因員工無需加強其他業務上的教育訓練，也容易造成員工競爭力降低的問題；加上目前表的聘僱人員的遴選制度上並未若其它鄰近縣市，故兩者合併所產生將是嚴重的問題則是，該員工因長期的無可替代性及業務的不可調整性，將使主管在處理人事管理及業務調整時遭遇強大的無助。此部分亦將在本文後有詳細探討。

三、書記以上人員業務量概況

第一課主要業務為處理人民土地登記申請書及其相關公文，主要之承辦人員皆為國家考試及格人員。其所承辦之業務總量以 84 及 95 年為統計基期。此為呈現第一課人員之業務承辦情形，本文以同所第三課人員之業務量為比較基準，其相關數據如下表所示：

	土地登記業務	登記類公文	地價業務	地價類公文
總數	44870	5383	1586	3585
平均每日承辦數	118.45	14.25	4.34	9.7
備註	1. 統計期間為 95 年 1 月 1 日至 95 年 6 月 30 日 2. 以人事行政局所發年之上開人數為計算參數(共 372 名) 3. 地價業務因無基期年 95 年 1 月至 7 月資料，故以此年全年度業務量。			

表 3-3：承辦處理業務量比較表

資料來源：本研究整理

從上表可知目前第一課之業務量與第三課比較，有較為繁重之情形，當然每個課之業務內容不同，自不能遽以平均認定第三課人員業務量較為輕鬆；然而，自 90 年以後進入第一課之考試及格人員，除依規定尚不得調離原分發單位及未報到之人員外，仍留在第一課之人員數僅餘 1 位，其表如下：

年度	分發人數	目前仍在原職之人數	備註
89	2	0	
91	1	0	
92	2	1	
93	2	2	尚不得調離原單位
94	2	0	20 日曾未報到職
95	1	2	尚不得調離原單位

表 3-4：考試及格人員流動狀況表

資料來源：本研究整理

就上述，第一課之警備警重應為不爭之事實，然而不論何種問題必有解決之法，而本研究認為此問題應建立工作輪調制度，即第一課與第三課之警員應輪流負責建立固定輪調。而此部分亦將於後有詳盡之分析。

1000

第一區為地政事務所管轄民眾最為頻繁之地，亦是地政事務所事務最為繁雜之處，而目前第一區之警務配置，主要可分為前後二區，其略圖分別如下：

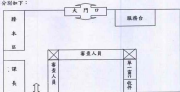


图 3-11 第一组曲线图

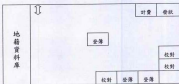


图 3-21 图 3-20 的局部放大图

根據上二圖，可以發現無論是在空間使用率、米辦人辦公動線及民軍辦公路線上，皆有相當大的改進空間，此一部份將於後分析並嘗試提出改進方案。

五、小結

就本段所列之第一課目前實務概況，吾人可以發現目前第一課所要注意的幾個面向為：

1. 人員眾多，管理不易
2. 業務眾多，分類過細
3. 職務代理機制不利
4. 未建立工作輪調，人員流動率過低
5. 辦公動線不清

而下一段將根據上述之問題予以詳細分析比較。

第二節、問題分析

根據前段所列之問題，本段將提出相關資料予以分析，以做為後續提出改進建議之基礎。

一、人員眾多，管理不易

我國行政機關少有一個內部單位之編制大於地政事務所之第一課，也因此可看出第一課之業務量及重要性，然而也因此為編制多之關係，其所產生的問題亦多，後述之幾個問題也主要是因此而產生，就有人事管理或成敗面言則是第一課能否順利執行公務之重點。

而其中最重要的一個管理問題，即在於業務分派，作者以觀察者的角度來看，要辦地政第一課目前最重要的問題，在於「同網不同工」及「同工不同酬」之情況同時存在，因此易產生員工心態不平衡之現象，長久下來對於主管在進行人事管理上將產生不利的因素，因為員工對於主管的業務分派管理以「不公平」之角度來設想，因此會造成一個主管的領導威信。

從另一個角度觀之，目前在第一課僅需處理一項業務而無須辦理其他

業務的職位有「課本人員」、「服務台人員」、「發款人員」、「計費人員」及「收件人員」；短期而言，主管可以不用費心於這些員工的教育訓練上，而就長期而言，此類人員不但無法克服其他工作崗位，當他們休假期，還需要其他人員去克服，反而產生業務上的工作分派不均問題。

三、業務過多，分類過細

從表 3-1 當中可以知道第一課共分為 12 種業務，平均每個業務所分配到之人數為 2.1 人，而在某些業務人數較多的情況下，其他項業務所分配到的人數則更少，此與前一段所述之問題有相當大的關聯性，因為分配人數少的職位，自然不會有機會去代理他人，而人數多的職位則常常需要去代理他人。

但是值得注意的是，人數較多的職位在第一課當中是責任較重的業務（即審查、發簿與校對），而目前實際運作上即要求責任越大的員工，所要做的事情越多；責任越小的員工，所要做的事情越少，長期運作的結果，除了員工心態上的不平衡，當有新進員工時，主管也無法讓其得到完整的教育訓練，僅能依賴資深來接替其職位。

而從作者本身之瞭解，此 12 項業務，其實主要可以分為三大類，分別為：

1. 審查業務（課長、覆審、初審、單一窗口）
2. 發校業務（發簿、校對、資訊室）
3. 輔助性業務（課本發發、服務台、收件、計費、發款）

而第一課在承辦上屬業務中，對於輔助性業務分類過細，因此每個職位大多僅有 1-2 位人員，雖然平時運作並不會發生問題，但是當輔助性人員有休假期，該項業務人力即馬上發生不足的情況，而連帶影響到其他業務的運作。

三、職務代理機制不彰

承上所述，因為業務分類之增加，以及對於各職位人員的要求差異，

造成了第一課在建立職務代理制度時面臨了相當大的一個問題，便是「形式代理」的情形過於嚴重。部分職位的人員，並無實質上去從事代理他人的職務，僅僅是在領單上的職務代理人欄位上簽章而已。而這些情形又多發生在「輔助性業務」上，且此類人員休假期，又及而需要「登記業務」之人員去代理，使得第一課最主要的登記業務受到影響，久而久之第一課對於登記業務人員反而不太重視，因此目前所產生的狀況是審查人員在將考規定期間一到即另尋他職，而登簿人員除了處理本身的業務，尚需負責全部的輔助性業務之代理，造成業務上的不公平。

而更進一步所會發生的情況，便是當有新進員工時，往往僅讓其處理相對輕鬆的業務，而不會讓其熟悉第一課的其他業務，如此循環下去的結果，便是第一課的員工能力會很難應付一件事情，而無法強化本身之能力。

四、未建立工作輪調，人員流動率過大

前面說到考試及格人員往往將考限制期間一到即馬上他調，加上各課之間的業務量或多或少都還是存在有不盡公平的情況，造成課與課之間因為承辦人員對於彼此的業務內容不瞭解，往往會影響全部的業務推展。而目前的實務狀況是第一課人員之外流，但第三課人員卻不會往第一課移動，長期下來讓員工產生課與課之間的不對等情況，這對地政事務所來說並不是一個好的現象。

觀察北部地區之地政事務所，如台北縣、桃園縣等地，對於新進的員工之實務訓練，往往會讓其在各課室之間予以輪調，使其瞭解全地政事務所之業務內容，並進而使該員工能力達到一定的水平，如此不論是對於單位或員工個人本身，都是一個很好的結果，因為對單位而言，其轄下皆為地政專才，對於地政業務之推展有很好的助力；對於員工本身而言，因其經歷完整，不論是對於升遷或他調，都有很好的加分效果。

而反觀宜蘭地政事務所，對於新進之考試及格人員，從分發後即為完整的業務輪調制度，因此當時間一到，即馬上他調，而且在經歷上僅能填寫一項業務，如此不論是對於基隆市地政單位或是員工本身，皆不是一個好的現象。

五、辦公動線不清

地政事務所為協助民眾領覽之公務單位，因此對於民眾洽公路線之重視與否，為地政事務所辦理為民服務工作的第一要務。

而根據前述之第一課位置圖可知，無論是民眾的洽公路線，抑或是內部員工本身的辦公路線，皆非常完善的情況，茲分述如下：

1. 服務台位置不夠清楚

不論是公、私部門，對於服務台或是詢問處的擺設位置，皆應設置在最顯目的地方，然而目前第一課將服務台設置於入口側邊，且也非面對入口處，因此雖然在入口擺設了綠標欲將民眾吸引至服務台，但是民眾仍然會會繞過綠標先向審查人員詢問，再由審查人員將其至服務台辦理，造成審查及民眾的不便。

2. 收件位置離入口過遠

民眾至地政事務所洽公，除了申請證本外，多是為了辦理登記案件，因此收件櫃台理應靠近民眾容易到達之處所，但是目前第一課的收件櫃台不但位在離門口最遠的地點，而且也呈側、虛背向門口，造成民眾觀感不知道收件櫃台之地點，再加上前述的服務台問題，將使得民眾洽公更形不便。

3. 審查、登簿、校對位置過遠

登記案件的進行流程為收件、審查、登簿、校對，此一線行的作業方式，若實際作櫃上應做一有机的配合，才能讓登記案件的作業效率大幅提升；而觀第一課的位置圖，可以知道目前第一課並未依照原則予以辦理，因此當審查核定案件後，需要從前區將案件搬置於後區，再將則前區辦理其他案件，如此造成審查人員的不便。

再者，即使是登簿與校對人員，也只是座位距離相近，在職務上並沒有進行有效的分組運作，而是由登簿人員自行拿取案件辦理，也因此容易發生案件延遲的狀況。

六、小結

本論文問題分析，主要還是從人力資源分配的角度切入，並根據目前第一線的現況予以觀察與歸納。而本文認為前述問題的解決，將可以改善目前第一線所面臨的許多人事管理問題。至於相關的改進措施及配套，則將在下一章中提出。

第四章·改進建議與配套措施

本章針對前述之各個問題，提出一套完整的人力資源分派之政策，並期望藉由軟、硬體之改善，給予各個職位充分的後勤支援，以期能達到現代政府機關應有之

第一節·改進建議

前一章所提之相關問題，本章將其歸納為下列三點改進之政策，茲分述如下：

一、建置綜合業務櫃台

(一)革新內容

如前一章所提到第一節共有三大項業務，其中輔助性業務因分類過細，造成業務及職務在分派上的困難，因此本文認為應建置綜合業務櫃台，來改善目前的問題。

而所謂的綜合業務櫃台，乃是將「課本櫃台」、「收件櫃台」及「發放櫃台」之業務合成一個櫃台，同時可處理收件、發放及課本核發，如此在人力資源的運用上可以得到相當大的成效，其革新前後之比較如下表：

革新前				革新後			
櫃台名稱	編制數	櫃台數	職務代理人	櫃台名稱	編制數	櫃台數	職務代理人
課本櫃台	2	2	登錄人員	綜合業務櫃台	4	4	正高代理
收件櫃台	1	1	登錄人員				
發放櫃台	1	1	登錄人員				

表 4-1：綜合業務櫃台建置前後之數目

資料來源：本研究整理

(二)效益說明

1. 登錄人員業務量有效減少

從表 4-1 可知在現行的代理制下，登錄人員除了本身業務，尚需代理

相當多的業務。造成登簿人員業務量過大，而在革新之後之綜合櫃台人員可正為代理，因此登簿人員可專心於登簿業務而無需四處代理，如此可使辦理登記案件之人力不致被捆綁。

2. 民眾申請案件更簡易

目前民眾至第一課辦公，需要根據其所欲申請之業務，到不同的櫃台處理，而當服務台承辦指引導民眾之功能時，往往會造成民眾跑錯櫃台之問題，而引發許多不必要的問題，而在成立綜合業務櫃台後，民眾無論送件、領件或申請繳納，皆可在同一櫃台完成，而可以避免跑錯櫃台之情事發生。

3. 員工能力提升

在成立綜合業務櫃台後，原本僅負擔一項業務之員工，變成需學習其他業務之辦理方式，故無形中可以提升員工能力，而主管在運用人力上，因為各個員工皆有能力處理，因此將有更大的彈性。

二、建立業務輪調制度

(一)革新內容

第一課目前在業務輪調上尚未建立，而所謂業務輪調向職務代理之最大差異，在於業務輪調為專職辦理，職務代理則僅為臨時辦理，但是當業務輪調制度建立完善之後，職務代理之問題自然迎刃而解；而第一課的業務輪調制度，本文認為應分為考試及格人員及約聘僱人員二類：

1. 考試及格人員

目前將考試及格人員依規定調升原分發機關服務滿三年始得調離原機關，因此如要在三年內將其訓練成為地政實務專業人員，課與課之間的業務輪調為一個重要機制！本文認為不論是原始分發於第一課或第三課，每滿一年即應為業務輪調，因為登記實務與地價實務皆於一年可接觸到各類政策，如每年的「承辦繼承登記業務」及「重新規定地價」等，因此以一年為週期處理應是一個合理的時期。

2. 臨時值人員

在此時值人員部分，本文認為應建立課內之當值輪調機制，其輪調順序如下圖所示：

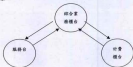


圖 4-1：輔助性當值輪調機制圖

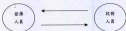


圖 4-2：登記當值輪調機制圖

在圖 4-1 部分，本研究認為每個月應輪調一次，而當輪調為服務台及警務人員時，當月分即不計休數。

在圖 4-2 部分，本研究認為每學應輪調一次，一次一組人員對調，如此對於登記案件方能有一定程度的熟悉。

(二) 效益說明

1. 課室氣氛之改善

不同課室之間，因當值性質與當值量之不同，易造成課與課之間的隔閡，如果能夠建立時課的人員輪調，因為不同當值皆已接觸過，在遇到當

當時課餘調的部分，比較能夠快速得到結論，也比較容易取得共識。

2. 公務人員學習時數之改善

第一課因為業務繁重，且皆為與民眾息息相關之案件，因此除了正規的登記訓練課程以外，能夠在上班時間參加受訓課程的機會非常少。反觀第三課人員因為業務內容可以依照個人習慣自行調整，因此參加受訓的機會非常多，長久下來就造成了非常大的不公平，因為業務越重，受訓越少；業務越輕，受訓越多，加上訓練資源的分配目前仍未有一套善的機制，因此更加深了不公平的現象。

經本研究調查 95 年 1 月 1 日至 95 年 7 月 31 日止，第一課與第三課之考試及格人員，其受認證之學習時數統計相關表格如下：

課別	職稱/受訓總時數(18 個月)								
	課長	課員	課員	課員	課員	課員	課員	課員	課員
第一課	39	31	72	48	88	88	18	49	39
第三課	88	77	90	74	72	368	28	110	26

表 4-2：各課考試及格人員學習時數統計表

資料來源：安南地政人事室

課別	學習時數統計 (小時)	平均每月每課受 訓總時數	平均每月每 人受訓時數	相差比率
第一課	409	24.88	2.38	
第三課	831	43.73	4.85	

表 4-3：平均每人學習時數統計表

資料來源：本研究整理

由上二表可以很清楚瞭解到，第三課人員受訓時間比第一課多了 1.78 倍，如此實施輪值後將對第一課人員之教育訓練將有很大的提升，對於整個地政事務所而言，員工能力也能獲得整體的提升。

3. 員工可替代性高，管理容易

輪值制度於運作一定期間後，由於員工對於各項業務已有一定程度的處理能力，因此原本某些無法調動的職位已有許多相同專業的員工。加上員工也習慣於輪調制度而視為理所當然後，主管在人事的管理壓力上自然大幅提升。

而更重要的機制是，主管也應視情況，將綜合業務櫃台人員與營運人員辦理輪調。如此長期施行的結果，約聘僱人員將可以勝任第一線大部分之業務，而當有新進人員報到時，主管也不需特別安排各個員工之職位，因為所有的職位都因前述制度的建立而予以同化，長期施行的結果，人事的管理上自然越來越容易。

三、辦公室動線改善

(一)革新內容

辦公室動線改善為強化為民服務的一個重要關鍵，然其牽涉到的主要是經費問題，因此推行上比較無法達成。然而本研究仍建議在經費預算許可下，朝下述方式予以改善辦公動線。

為詳闡述之改善措施有效適用，本研究認為將辦公動線改善為如下三圖，將可以有效達成此三項革新政策。

該二圖為本研究擬用民眾洽公之最適動線，員工處理案件路線其所做之排列法，當然硬，軟體設備亦需根據此排列重新予以配置。

新式辦公路線，最主要的著眼點在於讓民眾到政事廳所第一個之感覺就如到金融機構一般。前方會改為民眾洽辦之地區，無任何部單櫃角之虞，因此動線簡單，民眾之心理負擔必較為降低。

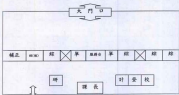


圖 4-3：第一課前區更新略圖

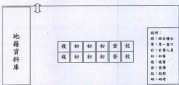


圖 4-4：第一課後區更新略圖

(二) 計畫說明

1. 動線說明，洽公方便

從新的辦公略圖觀之，民眾無論申請何項業務，皆只要到服務台詢問及抽號，再等待各櫃台人員叫號即可，加上櫃台業務已綜合申請，因此民眾只要注意櫃台號碼，不用如現在仍需要明各櫃台名稱。

2. 審查人員辦公場所獨立

舊有審查人員採窗口式排列，因此審查案件往往會被外界相關事務所打斷，因此造成案件審查之不連貫。況民眾洽詢問題本即應由服務台發揮其功能，故新辦公廳應乃將審查人員遷入後區，如此審查案件或問小組會議討論案情皆可以有獨立的場所可以處理，無需受外界所干擾。

3. 服務台正對民衆，具有引導功能

舊服務台之缺點已如前述，故為改進並發揮服務台功能，將其改設置正對大門口，如此服務台人員即必需確實處理進入第一線之民眾，且因其服務台皆設於叫號方式受理，故唯一可接受民眾諮詢之處僅剩服務台一處，如此即可發揮服務台最大之功效。

第二節、配套措施

1. 設置公文研考專辦人員，輔助課長推課務

目前全國各地政事務所推行為民服務單工作不遺餘力，且多多少少也達到了一定程度的效益，因此設置一專人辦理實為當務之急，且綜合櫃台或文書、原各櫃台之每日例行業務(如歸檔、列印收件簿等)，應採行輪值方式處理，而此情況則必須由專人負責監督，此即可交該研考人員督導。

而第一課前曾推行之公文研考人員專辦計畫，後遭擱置，然其遭擱置之唯一理由，僅是認為審查人員不願少一位人力分擔登記案件而已，並非該計畫之不可行；當然深究其原因，其中可再改善之處，本文認為第一課之「查封登記區及其公文」過於繁瑣，故不應交由公文研考人員處理，而該區根本問題還是在於公文系統無法配合承辦人之業務需求。

2. 務區分層負責明細表，減少課長業務

目前第一課尚有許多業務須經課長核定，如登記案件中之「繼承登記」及「分割繼承登記」；而許多定型稿公文亦仍由課長核定，如「查封登記區公文」，造成課長多數時間均如承辦人一般處理業務，相對減少管理職務之時間與專注程度，故本文認為前述案件及公文應可參採此縣市及桃園

施，修訂如下表：

業務名稱	原擬定層級	修訂擬定層級
繼承登記	課長	股長
分割繼承登記	課長	股長
查封函覆公文	課長	秘書

表 4-4：分層負責明細表修訂項目

依上表修訂後，課長於業務部分僅需處理「第一次登記」、「廢紙重作」及其他公文，而登記業務減縮後，自然有較多的時間可以處理課務及人事管理。

第二節、結論

回顧本研究所欲之宜蘭地政第一課之各項問題，吾人可歸納出一個結論，便是相關問題皆從人力資源分配所由而生，若能從現行由章節所研擬之政策為基礎，相信對於改善目前的問題必有一定程度之助益。

當然，問題的建置主要受限於經費預算，然而解決本文所探討之問題並不一定要有預算才能處理；誠如前述，第一課最基本的問題在於員工的訓練都是「片段式」的，因此無法只能守住自己的櫃台，而無法有效支援他人，也因為每個員工都是缺一不可，因此進一步造成主管根本無法進行人事管理，只能以「保持現況」為管理原則，因而衍生出其他不可預見之情況。

因此，在實務操作上，本文最後擬定政策之執行原則，即以時間換取空間，以期達成最終之目標：

- 一、逐步建構業務輪調機制，並使其成為常態。
- 二、員工之職能訓練及培訓地政專才為目標。
- 三、以業務輪調為基礎，建立實質之職務代理人制度。
- 四、於經費預算許可之下，建立綜合業務櫃台，並改善硬體設備，提供予民眾優質之服務內容。

孫子兵法計篇第一：「能校之以計，而奇其奇，曰：主孰有道？將孰有能？天地孰得？法令孰行？兵眾孰強？士卒孰練？賞罰孰明？吾以此之勝負為。」因此，如果論人力資源的分派，其前提足「人力」本身已成為「資源」以後，才能再論如何分派的問題。就本文直達最後，仍主張建立緊需的輪調，來訓練人才，而政府機關所能運用的資源才會更充裕。