

繁文縟節與組織績效： 以臺灣作為個案觀察

陳敦源、簡鈺璋*

《摘要》

「依法行政」是法治國的核心價值之一，但依法行政的背後，政府施政最常被詬病的往往是凡事拖延、沒有效率、缺乏彈性，部門間互踢皮球，使得民眾抱怨政府的運作只是浪費人民的納稅錢。政府施政之良窳，不僅要重視對內的效率與效能，更要正視對外的回應性。上述民眾常遇到的現象，應該如何被定義、觀察與測量？其與組織績效的關聯性如何？

本文引用 Bozeman (1993) 對於繁文縟節的定義，關於繁文縟節現象的捕捉，主要從人事法規、預算法規和採購法規等三大面向進行觀察，探討繁文縟節對組織績效的影響，利用 2012 年「民主治理下的政府效能：公共服務動機、繁文縟節、與政務／事務關係，臺灣政府文官

投稿日期：107 年 9 月 25 日。

* 陳敦源，國立政治大學公共行政學系教授，e-mail: donc@nccu.edu.tw；簡鈺璋，國立政治大學公共行政學系博士候選人，e-mail: yc98256502@gmail.com。

本文感謝新加坡南洋理工大學陳重安教授協助提供修改意見，文責仍由作者自負；感謝科技部「民主治理下的政府效能：公共服務動機、繁文縟節、與政務／事務關係，臺灣政府文官調查第二期 (TGBS II)，100-102 年，編號：100-2410-H-004-097-MY2」的資助，讓本研究的資料成為可能。目前資料已經於 2018 年 4 月份，公佈於中央研究院調查資料中心網頁資料庫

(https://srda.sinica.edu.tw/portal_c1_page.php?button_num=c1&cnt_id=1732)。

調查第二期 (Taiwan Government Bureaucrats Survey II, TGBS II) 調查資料，分析單元為行政院所屬各級機關的公務人員，有效樣本總計 1,464 份。

研究發現，人事法規對整體組織績效產生顯著的負面影響，進一步觀察，採購法規對組織績效外在層面也有負面影響，至於預算法規則對組織績效則沒有顯著的影響，未來宜謀思改善採購法規和人事法規對組織績效的負面影響。

[關鍵詞]：繁文縟節、組織績效、政府再造、臺灣政府文官調查

首先，是研考制度。研考報表大多看的是「數據」，例如：人次、場次、天數、件數，讓基層人員越填越無感，而政府預算也都堆疊在這些「看數字」的計畫案中，根本看不到長期的願景與連續的累積。

再來，是審計制度。有心要把事做好的工程承辦人想在標案內容中明示採用新工法，必須冒著被會計質疑圖利特定廠商，或被其他廠商提出異議或投訴的風險……。

第三，是人事制度。考績制度變成「輪流打乙等」、「新人打乙等」、「調單位打乙等」的不成文規定，所以不管做多做少，可能對考績影響都不大，至於陞遷制度更是神秘，每每一個位置出缺，大家都要各方角力去爭取。說真的，現在這個體制內「會做事不如會做關係」，讓勇於任事者得不到鼓勵。

(公僕魚凱) 給林全院長的一封信——公務員也想實踐夢想¹

壹、研究動機與目的

孫本初 (2003) 曾觀察歐美各國行政運作的經驗，歸納指出當代民主政體下的

¹ 資料來源：聯合新聞網 (<https://opinion.udn.com/opinion/story/9718/1668883>，檢閱日期：2018年7月7日)。

政府，大多陷溺於「預算赤字」（budget deficit）、「績效赤字」（performance deficit）及「信任赤字」（confidence deficit）的困局。從歐美國家的經驗來看，為克服「預算赤字」的問題，需要透過組織流程再造、精簡員額、革新採購制度、運用資訊科技、簡化行政程序及鼓勵員工創新等企業型政府策略，以有效地擷節施政成本，消弭赤字預算。為克服「信任赤字」的問題，則須體認在多元民主的政治系統中，選民不會輕易地信任任何一個執政政黨或團隊，有待執政者耐心且持續努力。至於「績效赤字」，才是各國積極克服的治理問題，對政治領導者而言，施政績效的提高能夠增進其政權的正當性，鞏固政務官員們的政治利益；對文官體系而言，不僅肯定了文官的專業能力，也提升事務官員們的地位與尊嚴。

不論在民主政府、威權政府或極權政府，國家和人民之間都必須透過政府的運作來管理或服務人民。民主國家的政府組成，須經由民主程序決定，民主國家的運作，必須遵循法治國的基本原則「依法行政」。近代民主政府所要捍衛的價值乃是多元並存，既要捍衛人權，也要追求政府的績效，而這些價值並非並行不悖，政府的決策往往涉及價值的取捨與手段的權衡，而這也正是政府需要藉由官僚系統來判斷和運作。

為了回應民眾的需要，各國政府推動行政改革的腳步未曾停歇。自 1970 年代起，歐美各國推動政府改革的論調，常是藉著貶責官僚（bashing bureaucrats）作為手段，但是 1992 年上台的美國柯林頓政府卻認為績效不彰的原因，並非可完全歸責於運作政府體制的官僚，而是官僚系統本身出了問題，因此在 1993 年成立「全國績效評鑑委員會」（The National Performance Review, NPR）以推動政府再造運動，並任命副總統高爾主持該委員會，同年提出一份完整的聯邦政府改革計畫，名為「從繁文縟節到實際結果：建立一個運作更好且花費更少的政府」（From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less），² 這個計畫的理念，主要是來自於 Osborne 與 Gaebler（1992）在《新政府運動》（*Reinventing Government*）一書所揭示的，企圖以「企業型政府」的理念，重建聯邦政府的職能（孫本初，2011：125-126）。

² 關於“red tape”的中文翻譯，有學者翻成「官樣文章」（孫本初，2011），也有學者翻成「繁文縟節」（林靜美，2006），本文將之翻譯為「繁文縟節」，理論性與操作性定義，詳見下文。

民主政府的運作需要考慮效率和效能，也就是必須權衡成本和效益的比例，此外還必須兼顧民主回應性（responsiveness）。握有選票的人民，在檢驗政治人物時，大至施政方針，小至為民服務，都是選民檢視的項目。由於民主政府都有定期改選的機制，正因有競選連任的壓力，政治人物必須時刻回應選民的期待和要求，才能順利取得下一次選舉的入場券。美國之外，英國也推動了「續階改革計畫」（The UK Next Steps Program）與「公民憲章運動」（The Citizen Charter Movement）、加拿大則是推動「公元二千年公共服務計畫」（The Canadian Public Service 2000 Program）、而澳洲和紐西蘭則是分別推動「文官改革法」（Public Service Reform Act）及「邁向公元2010年」（Path to 2010）（翁興利，2000），這些都是民主國家所推動的重大政府改革，以期政府施政能獲得人民的支持。

我國自1996年推動總統直選以來，經歷了民主轉型與政黨輪替，民主機制與定期改選推進了臺灣的民主化進程，以民意為先的思潮也改變了政府運作的方式。臺灣從威權體制走到民主體制，但民眾對政府服務的評價如何？在民眾與公部門打交道的過程中，公務員受到組織上層級節制所拘束，公文必須逐級陳核，然而這樣的流程在民眾眼裡卻可能是為了規避責任，凡事請示長官而導致公共服務效率不彰；公務員必須謹守依法行政原則，避免個人的恣意判斷使得政府決定不具公平性與公正性，然而依法行政的背後最被詬病是政府作為沒有彈性；在民眾申辦案件過程中，政府法令多如牛毛，艱澀難懂，而政府的回應也常被認為是依樣畫葫蘆，徒具官樣文章罷了。如果民眾對於政府服務的評價是以負面居多，那麼公務員如何看待自己身處的公務體系？對於上述繁文縟節的現象感受多深？繁文縟節主要是表現在哪些面向？繁文縟節是否影響組織績效？這些問題的檢視，一則回應了投入社會資源運作政府的財政課責，一則反映了公務員作為政府內部顧客的觀察。

為進行系統性的分析，本文引用 Bozeman（1993, 2000）提出繁文縟節與組織績效之關聯性作為理論架構，運用科技部補助計畫 TGBS II 調查資料，³ 期望透過以循證（evidence-based）為基礎的討論，探討當前影響組織績效的關鍵因素，以期提出具有實踐價值的管理建議。本文的章節安排如下：第貳部份是探討繁文縟節與組織績效之關聯性；第參部分是研究設計；第肆部分則是結果與討論；最後第伍部

³ 本研究計畫的主持團隊為：國立政治大學公共行政學系陳敦源教授、黃東益教授、紐西蘭威靈頓維多利亞大學公共管理與政府學院柏門教授（Dr. Evan M. Berman）。

分為結語。

貳、繁文縟節與組織績效之關聯性

一、刪減繁文縟節的實務面

(一) 美國個案

柯林頓政府在推動政府改革時，任命副總統高爾（Al Gore）為全國績效評鑑委員會的召集人。在一封高爾致柯林頓總統的短信中，揭發了政府改革的目標，指出政府應該是為人民做事（works for people）、時時以民為先（putting people first），而最重要的就是改變政府過去做事的方法。柯林頓政府認為，政府與人民之間應該是一種嶄新的顧客服務契約（customer service contract），人民要求的是有效能（effective）、有效率（efficient）和有回應性（responsive）的政府。該報告指出，政府眼前的不光是赤字危機（deficit），光是刪減政府預算還不夠，最重要的是挽救信任赤字（trust deficit）（Gore, 1993: 6-7）。

柯林頓政府認為，當政府深陷財政短缺與人民不信任的困境，傳統的作法是貶謫官僚（blame bureaucrats），給官員扣上欺騙、浪費和濫權的帽子，於是施加更多的控制來避免官僚失控，但其結果反而是聘用更多的人來監控官僚體系，使得原本應該用來服務顧客的資源被削減，這些浪費的不只是資源上的排擠，還有可貴的人力資源。但真正的問題不在人們偷懶或無能，而是過多的繁文縟節和管制規定（regulation）束縛了人們的創造力，使得對的人也會被絆在壞的系統裡面，諸如預算系統（budget system）、人事系統（personnel system）、採購系統（procurement system）、財務管理系統（financial management system）和資訊系統（information system）。要改變這種政府困境，柯林頓政府認為應該創造企業型政府（Entrepreneurial Government）（Gore, 1993: 12-15；蕭全政，1998）。

當時美國政府再造提出 4 大原則，包括刪減繁文縟節（cutting red tape）、人民優先（putting customers first）、授能員工追求成果（empowering employees to get results）、回歸根本追求花得更少但做得更好的政府（cutting back to basics: producing better government for less）（Gore, 1993: 16-17; Osborne & Garbler,

1992)。除了行政部門的努力之外，1993年美國國會也通過了「組織績效成果法」(the Government Performance and Result Act, GPRA)，引進以績效成果(performance measurement)為導向作為聯邦政府運作的依歸。整體而言，政府再造乃是要改變過去人們對「過程」(process)負責的心態，改成對「結果」(result)負責。在具體步驟上，則希望簡化預算過程、採購流程、鬆綁人事政策、重新導向監督者的焦點、刪減重重管制規定、擴大授權州政府和地方政府。

(二) 臺灣個案

理想的政府乃是在有限的投入水準上尋求高績效的產出，並試圖提出績效管理架構，分別就組織投入、產出、結果、過程及目標達成度進行管理，輔以系統性評估方法及誘因激勵制度之設計，以建構公共組織成為「高績效組織體」(范祥偉、王崇斌，2000)。

政府施政績效管理之推動，主要是由前行政院研究發展委員會(現國家發展委員會)參考歐美國家之作法，自2002年起將施政績效評估納入中程施政計畫，劃分為「政府施政績效管理」及「個別施政計畫管理」兩大主軸，具體流程是由各機關訂定機關願景及施政計畫、訂定策略績效指標、訂定衡量指標、提報年度績效報告、網路公告年度績效報告，最後再依據評核結果辦理獎懲。換言之，目前所推動的績效管理制度，乃是以「計畫」為核心的評估制度。近年來，為推動以公民為導向的績效管理新思維，績效管理制度也導人民意監督機制、強化計畫與預算之連結及建置單一系統之平台(吳秀貞、莊靜雯、秦正宇，2012)。

至於政府施政績效制度之運行成效如何？張四明(2010)曾針對制度之運作實況及可能遭遇問題進行實證分析，結果顯示行政機關對於該項制度是持正面肯定態度，但在績效指標與衡量指標之訂定，仍有由下而上提報、偏愛容易達成指標及捨棄短期不容易有成果之指標等問題，同時也指出績效評核的文書作業負擔沈重，行政成本高昂等問題。

張四明、胡龍騰(2013)檢視先進民主國家有關績效管理系統的精進作為，指出後新公共管理時代，政府管理思維應強調「面向社會」的新價值觀，建議強化組織績效資訊公開之形式，俾以觸發公民參與之意願，深化民主課責程度。

朱景鵬、朱鎮明(2014)也認為過去幾年的總統政見追蹤、黃金十年國家願

景、經濟動能推升方案等施政規劃與績效考評結果，似乎較少與民眾互動或讓民眾有感，上述施政策略與績效是否為大眾所關心與注意？是否能讓公眾理解與參與？績效資訊是否被有意義且實質的運用？這些問題指出績效治理的重要性，強調管考制度應該朝有助於提升政府績效的方向努力，而非只是徒具形式。

陳敦源、廖洲棚、董祥開（2017：48-49）也曾引用「魚凱」一文，該文批評政府內部的工作表報負擔，直指這些冗事消磨了公務人員的報國熱誠。雖然後來國家發展委員會有以「行政機關管考作業簡化」回應，⁴ 但問題的根源仍然是：「政府機關願意花多少資源進行績效管理？以及這個成本由誰來負擔的？」的問題。公共治理的績效管理資源投入太少，政府「會盡力」的口號，永遠無法滿足內外利害關係人想知道最後結果如何的課責需求。

在強調以績效管理連結外部課責的同時，政府內部課責或者內部激勵問題，是否應該有所省思？儘管政府隨著民主化課責的要求下，越來越強調施政與民意的連結，但是在被要求快速回應民意的同時，政府在內部管理是否已有相應的調整，就會是績效管理的另一個重要問題。因此，本文將以公務人員作為組織績效表現的評分者，也借用他們的觀點來觀察影響組織績效的關鍵因素，期望補足組織績效管理所未曾納入的觀點。

二、繁文縟節的理論面

（一）繁文縟節不是非黑即白

在 Bozeman（1993）開啟繁文縟節的研究之前，多數學者認為繁文縟節是政府運作的必要之惡，對於繁文縟節的看法通常是從「組織病態」（organizational pathology）作為切入點，例如 Buchanan（1975）對於繁文縟節的描述，是定義為在結構上的過度限制，又如 Kaufman（1977）在《繁文縟節之起源、運用與濫用》（*Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses*）一書中，指出繁文縟節是指對組織運作存在負面效應。究竟繁文縟節應該如何被定義？根據 Bozeman 與 Feeney（2011）的歸納，繁文縟節研究的起源主要來自兩個主流，其一是把焦點擺在組織結構

⁴ 資料來源：國家發展委員會網頁（https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=9924711789271E79，檢閱日期：2018年7月7日）。

(organization structures) 和正式化 (formalization)；另一則是來自 Kaufman 的規則 (rules) 觀點。

(一) 組織結構與正式化

從組織社會學關注在官僚體制中不受歡迎但是卻發生效力 (effective) 的元素。一般而言，組織具備形塑組織產出、規範個人行為及建立權威關係等 3 項功能 (Bozeman, 2000)，但是組織結構有正功能，也有負功能。Perrow (1972) 曾說，官僚結構必須在效率 (efficiency) 和不具彈性 (inflexibility) 之間，有所取捨。

Bozeman 與 Feeney (2011) 也認同 Perrow 的觀點，為了組織產出的極大化，官僚體制勢必須控制個人行為並約制個人裁量權，而這些規定難免成為繁文縟節的溫床，於是正式化就有其必要性。正式化乃是一個組織正常運作的狀態 (physiology)，指規則、程序、機制和溝通方式被正式寫成書面的程度。當正式化的程度越高，代表著控制、課責和保障的程度越高。但是，正式化有程度上的差別，到底應該把哪些行為規範書寫化，而哪些則是可以保留適度的彈性給員工，則關係到組織規則的效能。

(二) Kaufman：法規有好有壞！

政府所制訂的規則 (rules)，態樣多元，有正面也有負面。持正面觀點的人認為，政府制訂的規則在程序上形成重複和重疊，長遠來說將具有正面效益的，因為規則是一種程序保障，也可以確保決策的可課責性 (accountability)、可預測性 (predictability) 和公平性 (fairness) (Bozeman & Feeney, 2011)。Kaufman (1977: 4) 曾說，某人眼中的繁文縟節，在另一個人眼裡卻可能視之為安全屏障；⁵ 行政學大師 Waldo (1946: 399) 也曾說過，某人眼中的繁文縟節，在他人眼中卻能自成系統。⁶

但是對政府制定規則持負面觀點的人則認為，人民將負擔龐大的、無意義的官樣文章，並且面對重複的、沒必要的程序。早期 Merton (1940) 早期對於官僚人格的研究即指出，組織對於員工遵守規則的要求往往造成目標錯置 (goal displacement)

⁵ 原文：One person's red tape may be another's treasured safeguard.

⁶ 原文：One man's red tape is another man's system.

的現象。Baldwin（1990）指出組織內部人事法規所造成的負擔，以及來自外在民意、媒體或政黨的壓力，都是繁文縟節的產生原因。Rosenfeld（1984）則是指出，與政策的關聯性低的規定，往往造成政府運作的無效率與不具彈性。

（三）Bozeman 提出的新詮釋

由於對政府法規的看法，正反意見都有，在定義上又與正式化糾葛不清，那麼繁文縟節的研究如何繼續？Bozeman 與 Feeney（2011）認為繁文縟節的研究應該鎖定以規則為基礎（rule-based），而非聚焦於政策（policy）或結構（structure）的面向上，如此始可避免與正式化在概念上的混淆。

Bozeman 與 Feeney（2011）指出過去正式化的研究焦點多落在規則的數量（number）問題上，但繁文縟節的研究則是聚焦於「順服成本」（compliance burden）、「執行成本」（implementation burden）及「資源投入」的情形；相對於組織結構或正式化所要展現出來的是組織的正向產出，Bozeman（1993）將繁文縟節視為組織運作的病態（pathology），並將之定義為：「持續發生效力的規定或程序，對組織來說不僅是有負擔的且未能達到其預期功能或目的」。⁷ 此一看法就使得正式化與繁文縟節在定義上有所區隔。⁸

三、研究架構

（一）整體面

繁文縟節對組織績效的影響為何？Brewer 與 Selden（2000）針對美國聯邦員工的調查發現，繁文縟節對組織績效沒有顯著的影響。但 Pandey 與 Scott（2002: 567）研究歸納指出，繁文縟節對於決策（decision making）（Rosenfeld, 1984）、對組織自由裁量空間（organization's freedoms）（Baldwin, 1990）、對規則預期功

⁷ 原文：Rules, regulations, and procedures that remain in force and entail a compliance burden but have no efficacy for the rules' functional object.

⁸ 至於正式化與繁文縟節的關係，學者的研究成果不盡相同。Bozeman 與 Loveless（1987）的研究顯示，正式化程度越高，繁文縟節的程度不必然亦較高。Welch 與 Pandey（2007）的研究，將正式化定義為組織中紀錄的程度，而繁文縟節則是作為組織的外生變數，該研究顯示繁文縟節與正式化程度成正相關。

能 (rules functional object) (Bozeman, 1993; Rainey, Pandey & Bozeman, 1995), 以及對管理者印象 (impressions on the part of managers) (Pandey & Kingsley, 2000) 等層面都具有影響等層面。對於繁文縟節的感知, 部份研究認為是以受訪者在組織中所處的位置而定, 有的認為繁文縟節是來自內部因素, 有的認為是來自環境因素 (Walker & Brewer, 2008), 並且指出繁文縟節與組織績效的關係是負相關 (Brewer & Walker, 2010)。本文提出假設如下:

H1: 繁文縟節程度越高, 組織績效越差。

(二) 管理的次級面

晚近, Bozeman (1993) 提出多面向的繁文縟節 (multidimensional red tape) 概念, 其定義是: 持續有效的規則, 耗損了組織或利害關係人的順服成本, 但是對組織或利害關係人來說, 是不具效能的。此一定義的優點是, 著眼於規則的效能, 不強調組織目標或利害關係人觀點的唯一性 (unitary), 且此一定義也可反映繁文縟節是組織病態的特徵, 而且凸顯出繁文縟節是組織上或管理上的問題, 也描繪了規則交互影響的複雜性。Brewer 與 Walker (2010) 進一步指出, 繁文縟節是管理次級系統的要害, 涵蓋人事法規、預算法規和採購法規等面向。Bozeman 與 Feeney (2011: 84-96) 進一步歸納相關學者對繁文縟節的實證研究, 指出繁文縟節可以概分為 5 大面向, 包括人事法規、預算法規、採購法規、溝通和資訊系統。⁹

1. 人事法規的繁文縟節

根據 Ingraham、Joyce 與 Donahue (2003) 的研究顯示, 管理彈性 (如獎懲員工) 和組織效能有關。Kellough 與 Selden (2003) 研究美國州政府的人事政策, 指出人事管理系統往往限制了管理者的權限, Moynihan (2006) 的研究也建議對管理者授予更大的管理彈性。Pandey 與 Welch (2005) 進一步研究指出新人進用程序所造成的拖延, 是最為人所詬病的人事繁文縟節。本文提出假設如下:

H1a: 人事繁文縟節程度越高, 組織績效越低。

⁹ 關於繁文縟節的定義與測量, 本文經過前測, 因溝通和資訊系統面向的測量題組未通過信度檢定, 故未將此 2 面向納入研究。

2. 採購法規的繁文縟節與預算法規的繁文縟節

財務管理是政府活動的重要環節，一個機關財務管理的能量（financial management capacity）受到財務管理彈性及管理的裁量權限所框架，這些管理彈性主要是表現在採購或訂定契約的裁量權及執行年度預算的能力上（Moynihan, 2006）。財務管理能量將會直接影響組織效能，換言之，如果機關不能有效克服預算上或採購上的繁文縟節，就會大大地降低資源的規模和限制資源有效配置的能力。本文提出假設如下：

H1b：採購繁文縟節程度越高，則組織績效越低。

H1c：預算繁文縟節程度越高，則組織績效越低。

（三）其他組織變數

鑑於繁文縟節對於組織績效存在負面影響，近年相關研究已延伸探討如何降低繁文縟節的負面影響力，例如 Pandey、Coursey 與 Moynihan（2007）研究指出發展文化具有調節繁文縟節對組織績效負面影響的效果；Pandey 與 Moynihan（2006）指出除了發展文化之外，政治支持對於調節繁文縟節對組織績效的影響，同樣具有顯著性。Brewer 與 Walker（2010）的研究則顯示發展文化及政治支持都具有調節繁文縟節對組織績效的負面影響力。

1. 發展文化

早期組織研究認為官僚結構乃是最能發揮控制和協調功能的組織形式（Yates, 1989）。但當組織的層級結構太過龐大時，將會使資訊在上下流動時受到阻隔或扭曲，對組織績效反而造成不良的影響（Pandey & Garnett, 2006）。Ouchi（1980；1981）提出當官僚結構失靈時，組織就需要仰賴組織文化來促進控制和協調工作。根據 Quinn 與 Rohrbaugh（1983）所提出的 4 種組織文化，包括團體文化（group culture）、層級文化（hierarchical culture）、理性文化（rational culture）和發展文化（development culture）。Raine 與 Steinbauer（1999）及 Ban（1995）的研究則指出，如能將組織文化從「過程導向」扭轉為「成果導向」，就能強化組織績效的提升。Pandey 與 Moynihan（2006）選用發展文化作為組織文化的觀察面向，主要是因發展文化具有強調彈性、適應和成長的價值面向，可以調和繁文縟節的負面功

能。在以任務為基礎的組織文化下，管理者將會展現出企業家精神，盡可能突破組織的框架限制，換言之，管理者在提升組織績效的努力，並非致力於刪減繁文縟節，而是去找到克服繁文縟節，進而達到任務目標的方法。因此，本文提出假設如下：

H2：組織的發展文化程度越高，組織績效也越高。

2. 政治支持

政治上司的支持對於組織績效向來具有一定的影響力（Long, 1949; Wilson, 1989），Thompson 與 Riccucci（1998）在描繪政治系統對公部門運作的影響時也指出，當政治系統反映出領導多元和支持不穩定的特性時，政府組織就相應地表現出凡事謹慎小心、強調規避風險的行為，使得公部門在組織運作上，除了達成組織目標之外，往往也需要回應組織次級系統所訂定的規則或程序。當組織無法獲得政治上司支持時，在面對外部監控所設定的程序或規定時，也只能按部就班地達成組織目標，過程中也未被充分授權協調空間。因此，本文提出假設如下：

H3：組織的政治支持程度越高，組織績效也越高。

3. 資訊運用

不論是在公部門或私部門，資訊科技（information technology，簡稱 IT）近來被推崇為增進管理效能的萬靈丹。柯林頓政府在推動新政府運動時，就非常強調 IT 作為改善組織績效的工具，並且大力推動國家資訊基礎架構的建置，期能逐步實踐電子化政府治理的遠程目標。從技術推力的觀點（technology-push perspective）來看，資訊創新乃是解決組織流程問題的重要途徑，換言之，增加資訊科技在公部門的運用，將會有助於減少繁文縟節的現象，進而增進組織績效（Eggers, 2007; Welsh & Pandey, 2006; Moon & Bretschneider, 2002）。本文提出假設如下：

H4：組織的資訊運用程度越高，組織績效越高。

（四）人口背景變數

本文分析來源取自調查資料，為避免個人背景所帶來的影響，故將性別、年齡、教育程度、官等、年資和是否擔任主管職務等變數，作為控制變數。

綜合上述研究假設，本文研究架構如圖 1。



圖 1 研究架構圖

參、研究設計

一、資料來源與分析單元

組織績效如何測量與評估，將連動影響政府如何落實管理。組織績效的資料取得可分成主觀資料（subjective data）和客觀資料（objective data）。Boyne、Meier、O'Toole 與 Walker（2006: 5）指出，衡量組織績效的方式或有不同，但核心的問題在於什麼測量方法才是恰當？這些測量方式的效度如何？誰是最恰當的評鑑者，是組織的內部利害關係人或組織外部的人？Brewer（2006）認為組織績效的測量方式都是主觀的，¹⁰ 但是應該要滿足信度（reliability）、效度（validity）和敏感度（sensitivity）等條件。同時也指出，不論是政府員工、市民、顧客、利害關係人，或者是查核機關、國會議員、政策專家，都能評價組織績效。但是誰最清楚政府在做什麼？Brewer（2006: 37）認為就是政府的員工。Pandey 與 Moynihan（2006）對於組織績效的研究，同樣選擇最瞭解機關的員工作為資料收集的對象。從 Bozeman 的觀點來看，對於繁文縟節的看法，政府員工也代表了某種利害關係人觀點。¹¹

¹⁰ 原文：All measures of performance are subjective.

¹¹ 關於繁文縟節的分類，Bozeman 提出「組織觀點的繁文縟節」（organizational red tape）及「利害關係人觀點的繁文縟節」（stakeholder red tape）兩種觀點。前者是指持續有效的規則，但耗損了組織的順服成本卻對達成組織目標沒有幫助；而後者和前面的定義相似，唯一差別的就是對於繁文縟節的評價是來自於一群特定的利害關係人（Bozeman & Feeney, 2011）。

經參考上述關於組織績效與繁文縟節之研究，本研究採用調查研究方法，資料來源為科技部補助計畫 TGBS II 調查研究，執行期間自 2011 年 10 月 17 日至 2012 年 1 月 31 日，分析單元為行政院所屬各級機關的公務人員，有效樣本總計 1,464 份。

二、變數測量

(一) 依變數：組織績效

關於組織績效的測量，Brewer 與 Selden (2000: 4) 及 Kim (2005) 認為，從組織的界線來看，組織績效可以分成內在 (internal) 與外在 (external) 二個面向；從行政價值來看，組織績效又可分成效率 (efficiency)、效能 (effectiveness) 和公平 (fairness) 三個面向。Boyne (2002) 的研究則認為組織績效大致涵蓋產出的質量 (output quality and quantity)、效率 (efficiency)、效能 (effectiveness)、課責 (accountability)、公平 (equity)、廉潔 (probity)、民主 (democracy) 和影響層面 (impact)。Brewer (2006: 37) 則是從組織的生產力、品質和貢獻度等面向進行測量。van Loon (2017) 則認為政府組織績效應該涵蓋公平性、回應性和透明性等價值。

上述整理可以發現，組織績效的測量方式多元，但都是從員工認知的觀點進行分析。本研究參考 Brewer 與 Selden (2000) 及 Kim (2005) 的測量方式，從多面向測量組織績效，以 10 道題測量組織績效，1 分代表非常不同意，6 分代表非常同意。經由因素分析再將組織績效區分為「組織績效內在層面」與「組織績效外在層面」(如表 1)。

「組織績效內在層面」測量題目如下：機關是否充分運用工人的知識和技能、是否致力於降低管理和業務執行成本、整體生產力是否提升及同事的工作表現是否優異；各題目的平均數都高於 3.5 分，調查結果顯示對中央政府的內在績效偏向肯定。

「組織績效外在層面」測量題目如下：機關回應民眾需求是否迅速、處理日常業務是否很少犯下大錯、是否出現互踢皮球、是否讓民眾感覺繳稅是值得的、能不能達成設定的目標、能不能解決民眾問題等；各題目的平均數都高於 3.5 分，調查結果同樣顯示對中央政府的外在績效偏向肯定。

這 10 道題經過因素分析，KMO 值為 .914，累積解釋變異量為 58.333%。經過測量顯示信度良好（ $\alpha=.756$ ； $\alpha=.838$ ），故將各該題組加總後分別構成「內在變量」及「外在變量」，並將 10 題加總為「加總變量」。（參閱附錄）

表 1 組織績效之因素分析

測量題目	外在變量	內在變量	平均數	標準差
v14 我所服務的機關善於充分利用我的知識和技能來加速任務的達成。	.157	.821	4.44	(0.97)
v15 我所服務的機關一直致力於降低管理和業務執行的成本。	.236	.807	4.06	(1.10)
v17 過去兩年，我所服務的機關的整體生產力是有所提升的。	.388	.669	4.34	(0.96)
v18 整體而言，和我業務互動頻繁的機關同仁們，在工作表現上是優異的。	.466	.398	4.61	(0.85)
v23 我所服務的機關在回應外部顧客（民眾或其他機關）需求時非常迅速。	.642	.228	4.76	(0.85)
v24 我所服務的機關在處理日常業務時，很少犯下大錯。	.701	.096	4.80	(0.78)
v25 我所服務的機關在處理日常業務時，不會出現互踢皮球的狀態。	.561	.332	3.73	(1.18)
v26 我所服務機關的整體工作表現，足以讓民眾感覺所繳的稅是值得的。	.786	.279	4.45	(0.92)
v27 我所服務的機關通常能夠達成設定的目標。	.770	.333	4.60	(0.78)
v28 我所服務的機關通常能夠解決民眾的問題。	.779	.238	4.48	(0.82)

註：此變數之萃取方法是主成分分析法（principal components analysis），旋轉方法是最大變異數法（Varimax）。

（一）自變數

1. 繁文縟節

關於繁文縟節的測量，本研究參考美國「國家行政研究計畫」（National

Administrative Studies Projects, NASP II) 的題組進行設計，經過前測及專家座談後，最後以 8 道題進行測量（參閱附錄）。¹² 因素分析結果顯示，繁文縟節的概念也可細分為「人事法規」、「採購法規」和「預算法規」3 大面向。（如表 2）

表 2 繁文縟節之因素分析

測量題目	預算 / 採購	人事	平均數	標準差
v67 由於人事法規，很難使績效不好的主管離開我所服務的機關或是異動職位。	.068	.846	4.25	(1.13)
v68 由於人事的陞遷規定，使得績效較好的主管也很難比績效不好的主管有更快的陞遷。	.091	.832	3.94	(1.17)
v69 由於人事的薪資規定，很難用更高的薪水來獎勵績效較好的主管。	.219	.610	4.76	(0.93)
v70 對主管來說，機關內部的採購法規對採購商品或勞務來說是很方便的。 (R)	.552	.046	3.53	(1.23)
v71 標準化的採購法規，使得廠商只求符合採購法規，而不重視商品或服務品質的提供。	.694	.185	4.09	(1.14)
v72 當緊急計畫發生時，機關的採購法規使商品或服務的採購很難加快進行。	.811	.126	4.25	(1.04)
v73 預算的規定或程序，會限制主管按照本機關的使命調整預算的自由。	.747	.197	4.36	(0.93)
v74 當本機關執行計畫面臨非預期的超支時，預算的規定或程序會限制主管的因應能力。	.687	.216	4.31	(0.93)

說明：(R) 為反向題目。

註：此變數之萃取方法是主成分分析法 (principle components analysis)，旋轉方法是最大變異數法 (Varimax)。

¹² 關於繁文縟節的測量，美國 NASP II 除了人事法規、採購程序和預算程序等 3 面向之外，還包含「溝通」(communication) 和「資訊系統」(information system) 兩大面向，但經過前測之後發現，各該題組內題目的一致性偏低， α 分別為 .508 及 .464，均低於 .6，經考量繁文縟節的信度穩定性，本研究未將溝通及資訊系統等繁文縟節的概念納入本研究。

「人事法規」測量題目包括：異動績效不好主管、績效較好的主管有更快的陞遷、獎勵績效較好的主管。這些題目可以觀察人事制度可否發揮獎優汰劣的功能。其中很難異動績效不好主管，平均分數達到 4.25，績效好的主管比績效不好的主管很難有陞遷機會，平均分數僅有 3.94，這兩題合併來看，人事制度比較能發揮獎優的功能，但是汰劣的功能略有不足。

「採購法規」測量題目包括：採購商品或勞務是很方便的、廠商只求符合採購法規而不重視品質，以及緊急計畫發生時採購很難加快進行。這些題目可以觀察採購法規可否發揮便利性、兼顧商品或服務品質及採購彈性。調查結果顯示，採購法規的便利性之平均分數有 3.53 分，雖然略高於 3.5 分，但是也反映出有不少受訪者並沒有這麼肯定採購的便利性。

「預算法規」則測量題目包括：主管調整預算的自由及遇到非預期狀況時的因應能力。調查結果顯示，平均分數都高於 4 分，顯示預算法規明顯地限制主管調整預算的自由和非預期狀況時的因應能力。

這 8 道題經過因素分析，KMO 值為 .754，累積解釋變異量為 55.657%。經過測量顯示信度良好（ $\alpha=.687$ ； $\alpha=.673$ ； $\alpha=.780$ ），故將各該題組加總後分別構成「人事法規」、「採購法規」和「預算法規」等 3 變數。（參閱附錄）

2. 發展文化、政治支持與資訊運用

對於發展文化（development culture）及政治支持（political support）的變數測量，主要是參考 Pandey 與 Moynihan（2006: 139）的測量方式。「發展文化」測量題目包括：機關的冒險精神、機關對於創新與發展的承諾程度，以及機關追求成長和爭取資源的積極性，結果顯示該題組信度良好（ $\alpha=.783$ ），加總後構成「發展文化」變數（參閱附錄）。至於「政治支持」測量題目包括：政務領導對機關的信任程度及政務領導對機關運作效能的看法，¹³ 結果顯示信度良好（ $\alpha=.834$ ），加總後構成「政治支持」變數。（如表 3 及參閱附錄）

關於「資訊運用程度」的變數測量，同樣是參考美國 NASP II 的題組進行設

¹³ 關於政治支持的變數測量，原始題組共有 4 題，其中測量「服務機關的能力」及「服務機關的效能」題組，經過本研究前測發現，其所呈現之平均數、標準差和刪除該項題目之後的 α 非常接近，為了測量題數經濟考量，本研究刪除「服務機關的能力」題組。

計，就對外官方網站對機關的幫助進行給分，包括改善時效、提升服務品質、提升機關運作效能及簡化工作流程等面向，¹⁴ 結果也顯示該題組信度良好 ($\alpha=.925$)，加總後構成「資訊運用」變數。(如表 3 及參閱附錄)

表 3 發展文化、政治支持與資訊運用之因素分析

測量題目	發展文化	政治支持	資訊運用	平均數	標準差
v79 我所服務的機關是一個非常有活力和追求企業家精神的地方，同仁也都非常具有冒險精神。	.851	--	--	3.50	(1.14)
v80 凝聚本機關追求領先的關鍵，是對創新與發展的承諾。	.790	--	--	4.30	(1.02)
v81 我所服務的機關為了做好迎接新挑戰的準備，總是強調成長和爭取新的資源。	.865	--	--	4.00	(1.02)
v82 我所服務機關的政務領導（們）對機關是信任的。	--	.927	--	4.31	(0.99)
v84 我所服務機關的政務領導（們）相信機關是有效能的。	--	.927	--	4.30	(0.91)
請問您對所服務機關對外官方網站對機關幫助程度的看法					
v86_01 改善時效	--	--	.915	4.94	(1.26)
v86_02 提升服務品質	--	--	.908	5.05	(1.20)
v86_03 提升機關運作的效能	--	--	.932	4.78	(1.29)
v86_04 簡化工作流程	--	--	.867	4.53	(1.41)

註：各變數之萃取方法是主成分分析法（principle components analysis），旋轉方法是最大變異數法（Varimax）。

¹⁴ 本文參考美國 NASP II 的測量題組進行設計，主要是從機關的對外官方網站對機關的幫助進行給分，原始題組計有 8 題，本研究從中挑選 3 題，並將「改善時效」和「提升服務品質」拆成兩道題。

(三) 控制變數

本文之控制變數主要是個人背景變數，包括「性別」、「年齡」、「教育程度」、「官等」、「工作經驗」、「年資」和「主管職」。其中性別、工作經驗和主管職是二分變數 (binary variable)。(參閱附錄)

肆、結果與討論

一、繁文縟節與組織績效之關聯性

在組織績效面向上，公務人員對組織績效的評價偏向正面，不論是內在面向、外在面向及加總變量的測量，平均數都略高於中位數。在繁文縟節面向上，各題組的平均數都略高於中位數，公務人員普遍覺察到人事法規、採購法規或預算法規等現象，其中以預算法規分數最高，人事法規次之，採購法規分數最低。對於機關的發展文化、政治支持和資訊運用程度，大致也持正面看法。(如表 4)

表 4 各變數之描述統計

	平均數	標準差	量表
內在組織績效	4.37	(0.74)	1-6
外在組織績效	4.47	(0.49)	1-6
績效-加總變量	4.43	(0.63)	1-6
績效-單一變量	7.75	(1.30)	1-10
人事法規	4.31	(0.85)	1-6
採購法規	3.93	(0.89)	1-6
預算法規	4.34	(0.84)	1-6
發展文化	3.93	(0.89)	1-6
政治支持	4.31	(0.88)	1-6
資訊運用	4.82	(1.16)	1-7

接著本文觀察繁文縟節與組織績效的關係，經由相關分析結果顯示，人事法規與採購法規與組織績效多數呈現負相關，符合本文的預期；不過預算法規與組織績

效的相關性，並不明顯。（如表 5）。

表 5 各變數之相關分析

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
內在組織績效(1)	1						
外在組織績效(2)	.656	1					
績效-加總變量(3)	.879	.937	1				
績效-單一變量(4)	.507	.624	.636	1			
人事繁文縟節(5)	-.205	-.136	-.183	-.103	1		
採購繁文縟節(6)	-.202	-.170	-.199	-.127	.274	1	
預算繁文縟節(7)	-.025	.003	-.007	-.022	.305	.454	1

註：表格內容為 Pearson 相關係數。

二、組織績效之決定因素

影響組織績效的決定因素有哪些？本文將組織績效概分為內在層面、外在層面及整體組織績效進行分析。其中整體組織績效（加總變量），從 18 分到 60 分，組織績效內在層面（內在變量）從 5 分到 24 分，組織績效外在層面（外在變量）從 10 分到 36 分。本文先以 OLS 迴歸模型（ordinary least square regression model）進行分析，因未符合迴歸分析模型所應具備之殘差性常態化（normality）、獨立性（independency）和變異數齊一性（constant variance）問題，¹⁵ 因此改以加權最小平方法（weighted least square regression model）進行分析。¹⁶

「加總變量」、「內在變量」和「外在變量」的迴歸分析顯示（如表 6），此 3 統計模型調整後的 R^2 分別為 .493、.406 及 .420，代表此二模型的自變數可以解釋各依變數 49.3%、40.6% 及 42.0% 的變異量，F 值分別為 111.389、80.165 及 83.775，模型的 p 值均小於 .001，表示此 3 個模型均通過統計顯著性的檢定。

¹⁵ OLS 迴歸模型主要問題在於未能通過誤差項常態性檢定，3 個模型的 Shapiro-Wilk 檢定，都顯示出顯著性。

¹⁶ 本文曾試圖對依變數取對數或平方根，仍未能解決誤差項常態性檢定問題，因此改以加權最小平方法進行迴歸分析。

表 6 組織績效之迴歸分析

	模型一 加總變量	模型二 內在變量	模型三 外在變量
	<i>Coef p > t </i>	<i>Coef p > t </i>	<i>Coef p > t </i>
<u>控制變數</u>			
性別 (vs 女)	.056*	.046*	.064*
年齡	-.037	-.044	-.020
教育程度	-.042	-.037	-.035
官等	.048	.071**	.022
年資	-.027	-.028	-.027
主管職 (vs 非主管)	.034	.058*	.003
<u>自變數</u>			
繁文縟節			
人事法規	-.053*	-.091***	-.011
採購法規	-.030	-.043	-.036*
預算法規	.037	.044	.040
發展文化	.289***	.278***	.246***
政治支持	.344***	.267***	.348***
資訊運用	.177***	.147***	.172***
n	1362	1387	1373
F	111.389	80.165	83.775
Prob > F	.000***	.000***	.000***
Adjusted R square	.493	.406	.420

註：*** p<.001; **p<.01; *p<.05

(一) 加總變量

從「加總變量」來看(表 6 之模型一)，人事法規和採購法規對整體組織績效有負面影響($\beta=-.053$ ； $\beta=-.030$)，但是只有人事法規對整體組織績效的負面影響有

達到顯著水準，而採購法規則未達顯著水準；至於預算法規與加總組織績效則是呈現正向關係（ $\beta=.037$ ），但未達顯著水準。這個研究發現，從文官的角度來看，人事法規對整體組織績效的影響存在負面影響，採購法規雖然也有負面影響，但是影響並不顯著；值得一提的是，研究預期預算法規對整體組織績效是有負面影響，但是研究結果卻顯示預算法規對整體組織績效有些微的正向作用，但未達到顯著水準。

組織的發展文化程度越高、政治支持程度越高及資訊運用程度越高者，組織績效也越高（ $\beta=.289$ 、 $\beta=.344$ 及 $\beta=.177$ ），此一結果顯示政治支持的高低對於組織績效的影響最為關鍵，而強化發展文化與善用資訊工具，將會對組織績效帶來正面影響。至於受訪者的個人背景會不會影響到他們對於組織績效的評價？社會背景變數方面，受訪者是男性，相對於女性，對於組織績效的評價是較高的；另年齡、教育程度、官等、年資及目前是否擔任主管職，並不影響他們對於整體組織績效的評價。

（二）內在變量

從「內在變量」來看（表 6 之模型二），人事法規和採購法規對組織績效的內在層面有負面影響（ $\beta=-.091$ ； $\beta=-.043$ ），但是只有人事法規對組織績效的內在層面有負面影響且達到顯著水準，而採購法規則未達顯著水準；至於預算法規與內在層面的組織績效則是呈現正向關係（ $\beta=.044$ ），但未達顯著水準。這個研究發現，與前述整體組織績效的相似的。

發展文化、政治支持及資訊運用對組織績效內在層面則有正面影響（ $\beta=.278$ 、 $\beta=.267$ 及 $\beta=.147$ ）；性別及官等對組織績效內在層面的評價是有影響的，男性相對於女性，對於組織績效內在層面的評價較高（ $\beta=.046$ ）；官等越高，對內在組織績效內在層面評價也越高（ $\beta=.071$ ）；主管相對於非主管，對內在政府評價也越高（ $\beta=.058$ ）。

（三）外在變量

從「外在變量」來看（表 6 之模型三），人事法規和採購法規對組織績效的內在層面有負面影響（ $\beta=-.011$ ； $\beta=-.036$ ），但是只有採購法規對組織績效的外在層面有負面影響且達到顯著水準，而人事法規則未達顯著水準；至於預算法規與組織績

效的外在層面則是呈現正向關係 ($\beta=.040$)，但未達顯著水準。研究結果顯示，從文官的角度來看，採購法規對組織績效的外在層面存在負面影響，人事法規雖然也有負面影響，但是影響並不顯著；研究預期預算法規對組織績效外在層面是有負面影響，但是研究結果卻顯示預算法規對整體組織績效有些微正向作用，但並未達到顯著水準。

組織的發展文化越高、政治支持程度越高及資訊運用程度越高者，對組織績效外在層面的評價也越高 ($\beta=.246$ 、 $\beta=.348$ 及 $\beta=.172$)；至於在社會背景變數方面，男性對於組織績效外在層面比較傾向正面評價。

本文的分析模型在考量文官個人基本背景和政治支持、發展文化與資訊運用程度等組織相關變數下，對文官調查研究的發現歸納如下：第一，如果只看加總變量的組織績效，繁文縟節對組織績效的負面影響，主要發生在人事法規面向；第二、進一步觀察組織績效的內在與外在層面，本文發現，採購法規對組織績效的負面影響，主要是表現在組織績效的外在層面，而人事法規對組織績效的負面影響，則是表現在組織績效的內在層面；第三、預算法規的影響，不論對組織績效的整體層面、內在或外在層面，都是正向的，只是沒有達到顯著水準。此一研究結果帶給我們的啟示，歸納如下：

其一、由於繁文縟節的定義本身與依法行政的價值，本即隱含若干衝突性，這也是 Bozeman (1993) 在思考繁文縟節操作化定義時所面臨的困境，從最初期的概念發展主要是在規則數量的問題，進而聚焦在順服成本、執行成本和資源投入情形，終而聚焦在對組織是有負擔且未能達到預期功能或目的的定義上。本文參考 Bozeman 與 Feeney (2011: 84-96) 對繁文縟節的定義，將繁文縟節區分為人事法規、預算法規、採購法規、溝通和資訊系統等 5 大面向，經過前測，因為溝通和資訊系統面向未通過信度檢定，因此未將此 2 面向納入研究。或許臺灣的行政環境關於繁文縟節的現象，不以人事法規、預算法規和採購法規為限，但是不代表繁文縟節現象在臺灣不存在，只是可能不同於過去美國的學術研究和實務觀察，對於繁文縟節現象的捕捉還有進一步研究探討的可能。

其二、經研究結果顯示鬆綁人事法規與採購法規分別對於組織績效內在層面和外在層面的提升有正面的效益。其中在人事法規的革新上，或可從難以異動職務和獎勵誘因不足之處著手，舉例而言，近年行政院人事行政總處也修改了人事人員陞

遷的規定，結合輪調制度和陞遷制度，俾以提升人事人員的能力建立，或許短期將打亂人員的陞遷機會，長遠來看則是增加了人員的歷練發展、有助於打破本位主義思考等行政僵化的缺失。至於在採購法規的革新，經研究發現，受限於採購法規普遍存在不方便、不一定能買到更好的品質或服務、以及遇到緊急狀況時彈性不足的問題，由於現行採購機制的防弊導向強烈，使得公務人員的做事方法就會趨於保守，只求合於法規要求，相對較不重視商品或服務的品質，尤其在履約管理上，對廠商若干違約事項的正式處分，往往有轉向內部究責的問題，致使公務人員不會有切實執行契約的誘因；近年加上預算規模縮減，也影響個別採購案件的合理經費，更不容易吸引優秀的廠商與政府部門合作。不過，Menzies、Dixon 與 Rimmer（2016）也提醒，刪減繁文縟節的改革本身是需要成本的，如何在成本與效益之間取捨，以避免改革過度耗費組織資源，也是在推動行政改革需要特別留意的。

其三、預算法規對於臺灣的組織績效並無顯著的負面影響，此一研究發現與美國經驗完全不同。政府內部員工的觀點認為，預算法規的正功能高於負功能，顯示出政府員工肯定預算法規具有節制主管權力的效果，而這也是民主化過程中，避免行政主管配合政治首長兌現選舉支票帶來財政惡化的可能，正因此預算法規對於權力濫用的節制，反而起了正向作用。

其四、處於民主轉型過程的臺灣在面對組織績效的問題時，從文官的角度觀察，不論是內在績效或外在績效，政務首長支持都有正向作用。此外，晚近新公共管理思潮強調強化發展文化與普及資訊運用以有效提升組織績效，在臺灣的實證個案中也獲得證實，致力於倡導企業家精神的組織文化與導入資訊科技到行政運作流程，仍值得政府持續努力。不過，運用資訊科技固然可以帶來更快速、更便利的服務，但在電子化政府帶來流程簡化的預期之下，不可忽略許多額外的成本，是由內部員工含淚吸收，得不到利害關係人支持的變革，只會是表面上的成功（陳敦源，2016：12）。

伍、結論

各國推動政府再造運動以來，各式行政改革的策略與手段不斷推陳出新，本文引用 Bozeman（1993, 2000）所提出繁文縟節的概念，討論政府部門存在哪些繁文縟節現象，以及這些現象是否對組織績效造成負面影響。本文參考 Bozeman（1993,

2000) 所提出來關於繁文縟節的測量面向，並結合對於臺灣行政運作的實務觀察，針對人事法規、採購法規和預算法規 3 大面向進行問卷測量。在探討繁文縟節對組織績效的影響時，除上述繁文縟節的 3 大面向之外，並納入晚近公共管理學界所強調的政治支持、發展文化及資訊運用等變數，作為本文的研究架構。

經針對調查資料的分析發現，繁文縟節現象普遍存在於中央機關，不過其對組織績效產生負面影響，主要來自人事法規及採購法規，預算法規對組織績效的影響則不顯著。除了前述 3 大面向之外，經檢視相關輿論的討論，臺灣行政運作出現的繁文縟節現象，未來有可能納入討論：

(一) 研考作業的繁瑣：網路名人魚凱給林全院長的一封信，¹⁷ 也特別提到應付研考作業，往往耗費公務員不少時間精力，儘管國家發展委員會已經正式回復朝研考作業朝簡併方向處理，¹⁸ 但是研考工作不單是國家發展委員會的專利，中央各部會及非正式的會報常將績效指標是否達標委辦化，績效成果往往仰賴下級機關產出填報，甚且出現同一個會報的資料分別由人事、會計和秘書單位分別交辦。這些涉及跨部會的績效產出，在眾多報表中，真的呈現了組織績效嗎？過去未曾思考的績效管理成本，似乎也應有所省思。

(二) 採購的後端核銷：近期網路「主計治國萬歲」系列文章，¹⁹ 指出政府部門的主計一條鞭，基於防堵貪腐機制而設計，但實際運作情形卻是「在極小細節裡以繁複冗長的程序及刁鑽不合理的規定處理經費核銷事務，造成原本應該是後勤補給單位的人力竟然變成作戰單位的掣肘者，徒增公務處理流程與嚴重降低公務效率。」行政院主計總處也以新聞稿回應，²⁰ 部分實務作法早已與核銷法規不符，另使為核銷程序更具彈性，亦已修正相關規定，同時為統一簡化核銷作法，也會重新彙編參考手冊，並強化會計人員訓練。對於主計總處特別澄清關於便當核銷問題，

¹⁷ 資料來源：聯合新聞網 (<https://opinion.udn.com/opinion/story/9718/1668883>，檢閱日期：2018 年 7 月 7 日)。

¹⁸ 資料來源：國家發展委員會網頁 (<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=39AEE8F808523CAF>。檢閱日期：2018 年 7 月 7 日)。

¹⁹ 資料來源：<https://www.taiwannews.com.tw/ch/news/3266950>，檢閱日期：2018 年 7 月 8 日。

²⁰ 資料來源：行政院主計總處網頁 (<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=41864&ctNode=5624&mp=1>，檢閱日期：2018 年 7 月 8 日)。

早於 2000 年函示有案，²¹ 但檢附食用便當者名單、開會通知的實務作法卻仍普遍存在政府各機關，呈現出中央法規已有授權彈性作法，但是基層人員基於風險規避仍然採取保守作法的落差，突顯出採購與核銷制度所存在的風險問題。

(三) 上述關於研考作業和核銷規定，都有其行政運作的正功能，如何降低可能的負功能，初步建議可以從績效制度的資訊問題思考，在制度設計時考慮：1. 改善績效資訊的分辨問題，讓績效資訊可以呈現真正的成果；2. 正視績效資訊的誘因問題，讓績效制度可以往自我執行的方向走；3. 建立代理成本內化的機制，讓監督者承擔可能的執行風險（陳敦源，2002）。

最後，為引導未來繁文縟節與組織績效的實證研究，本文建議有二：

第一、修正對繁文縟節的測量：本文對於繁文縟節的測量，主要參考美國 NASP II 的問卷，經過前測問卷與專家會議定稿，對於繁文縟節的面向主要是發生在人事法規、採購法規和預算法規，至於溝通和資訊系統面向的題組則不適用於臺灣的行政環境。

從實證分析結果來看，繁文縟節對組織績效的影響之負面影響是存在的，主要反映在內部績效上，或許並不是非常顯著，可能是本文參考美國 NASP II 的定義及問卷設計，因國情文化不同，在文字轉譯上可以再做調整，以更貼近真實現象的捕捉。此外，關於繁文縟節的測量，陳重安（2013）提出兩個可能的改進路徑：其一是測量正式化而非直接測量繁文縟節，用以區辨正式規則為何轉變成為繁文縟節；其二是借用心理學的概念，讓員工在情境中判斷是否感到沮喪，遠比讓員工判斷規則是否合宜來得貼切，關於繁文縟節與其他組織心理面向的關聯性，包括繁文縟節與工作疏離感（Pandey & Kingsley, 2000; DeHart-Davis & Pandey, 2005）、繁文縟節與公共服務動機（Scott & Pandey, 2005; Moynihan & Pandey, 2007; Quratulain & Khan, 2015）、繁文縟節與組織風險文化（Bozeman & Kingsley, 1998）及繁文縟節與領導力及員工滿意度（van der Voet, 2016; Hattke, Vogel, & Znanewitz, 2017）等仍是未來亟待挖掘的研究課題。

第二、研究對象可以擴展到地方政府或為民服務機關：民眾對組織績效的評價，往往來自第一線提供服務的機關，本文研究對象僅限於行政院所屬各機關公務

²¹ 行政院主計總處 89 年 8 月 29 台 89 處會三字第 13494 號函。

人員，建議未來研究參考利害關係人（stakeholder）觀點，將研究對象延伸至地方政府或鎖定為民服務機關，有助於累積探討繁文縟節對組織績效的影響。

參考文獻

- 朱景鵬、朱鎮明（2014）。績效治理：趨勢，內涵與挑戰。**公共治理季刊**，2（3），29-41。
- 吳秀貞、莊靜雯、秦正宇（2012）。政府施政績效管理推動現況與成果。**研考雙月刊**，36（6），42-49。
- 林靜美（2006）。全面電子檔案管理制度對組織之衝擊：資訊科技同化與繁文縟節。**政策研究學報**，6，173-210。
- 范祥偉、王崇斌（2000）。政府績效管理：分析架構與實務策略。**中國行政評論**，10（1），155-182。
- 孫本初（2003）。政府績效管理的新思維。載於銓敘部（編），**行政管理論文選輯（第十七輯）**（195-208）。臺北：銓敘部。
- 孫本初（2011）。政府再造與企業型政府。**新公共管理**。臺北：一品。
- 翁興利（2000）。我國政府改造的發展策略：分權理論的觀點。**中國行政評論**，12（1），77-97。
- 張四明（2010）。政府施政績效評估制度之實證分析。**研考雙月刊**，34（3），12-23。
- 張四明、胡龍騰（2013）。後新公共管理時期政府績效管理的公共價值意涵。**公共治理季刊**，1（1），73-83。
- 陳重安（2013）。規範與繁文縟節。**公共行政學報**，44，161-166。
- 陳敦源（2002）。績效制度設計的資訊問題：訊號、機制設計與代理成本。**行政暨政策學報**，35，45-69。
- 陳敦源（2016）。從 E 化、M 化、U 化到？化：電子化政府科技變革樂觀論的反思。**文官制度季刊**，8（4），1-19。
- 陳敦源、廖洲棚、董祥開（2017）。公共治理與績效管理：以政府網站管理為例之研究。**國土及公共治理季刊**，5（3），34-53。
- 蕭全政（1998）。企業家精神與新政府運動。**政治科學論**，9，363-384。

- Baldwin, J. N. (1990). Perceptions of public versus private sector personnel and informal red tape: Their impact on motivation. *American Review of Public Administration*, 20(1), 7-28.
- Ban, C. (1995). *How do public managers manage? Bureaucratic constraints, organizational culture, and potential for reform*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Boyne, G. A. (2002). Public and private management: What's the difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97-122.
- Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole, L. J. Jr, & Walker, R. M. (2006). Introduction. In G. A. Boyne, K. J. Meier, L. J. O'Toole Jr, & R. M. Walker (Eds.), *Public service performance: Perspectives on measurement and management* (pp. 1-13). New York, NY: Cambridge University.
- Bozeman, B. (1993). A theory of government "red tape". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3), 273-303.
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and red tape*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Bozeman, B., & Feeney, M. K. (2011). *Rules and red tape: A prism for public administration theory and research*. London, UK: Routledge.
- Bozeman, B., & Kingsley, G. (1998). Risk culture in public and private organizations. *Public Administration Review*, 58(2), 109-118.
- Bozeman, B., & Loveless, S. (1987). Sector context and performance: A comparison of industrial and government research units. *Administration & Society*, 19(2), 197-235.
- Brewer, G. A. (2006). All measures of performance are subjective: More evidence on US federal agencies. In G. A. Boyne, K. J. Meier, L. J. O'Toole Jr, & R. M. Walker (Eds.), *Public service performance: Perspectives on measurement and management* (pp. 35-54). New York, NY: Cambridge University.
- Brewer, G. A., & Selden, S. C. (2000). Why elephants gallop: Assessing and predicting organizational performance in federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 685-712.
- Brewer, G. A., & Walker, R. M. (2010). The Impact of red tape on governmental performance: An empirical analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 233-257.
- Buchanan, B. (1975). Red-tape and the service ethic: Some unexpected differences between public and private managers. *Administration & Society*, 6(4), 423-444.

- DeHart-Davis, L., & Pandey, S. K. (2005). Red tape and public employees: Does perceived rule dysfunction alienate managers? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), 133-148.
- Eggers, W. D. (2007). *Government 2.0: Using technology to improve education, cut red tape, reduce gridlock, and enhance democracy*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Gore, A. (1993). *From red tape to results: Creating a government that works better and costs less. Report of the national performance review*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Hattke, F., Vogel, R., & Znanewitz, J. (2017). Satisfied with red tape? Leadership, civic duty, and career intention in the military. *Public Management Review*, 20(4), 563-586.
- Ingraham, P. W., Joyce, P. G., & Donahue, A. D. (2003). *Government performance: Why management matters*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University.
- Kaufman, H. (1977). *Red tape: Its origins, uses and abuses*. Washington, DC: Brookings.
- Kellough, J. E., & Selden, S. C. (2003). The reinvention of public personnel administration: An analysis of the diffusion of personnel management reforms in the states. *Public Administration Review*, 63(2), 165-176.
- Kim, S. (2005). Individual-level factors and organizational performance in government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2), 245-261.
- Long, N. E. (1949). Power and administration. *Public Administration Review*, 9(4), 257-264.
- Menzies, G., Dixon, P., & Rimmer, M. (2016). In praise of (some) red tape: A new approach to regulation. *Economic Record*, 92(299), 631-647.
- Merton, R. K. (1940). Bureaucratic structure and personality. *Social Forces*, 18(4), 560-568.
- Moon, M. J., & Bretschneider, S. (2002). Does the perception of red tape constrain IT innovativeness in organizations? Unexpected results from a simultaneous equation model and implications. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(2), 273-292.
- Moynihan, D. P. (2006). Managing for results in state government: Evaluating a decade of reform. *Public Administration Review*, 66(1), 77-90.

- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2007). The role of organizations in fostering public service motivation. *Public Administration Review*, 67(1), 40-53.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, NY: Addison-Wesley.
- Ouchi, W. G. (1980). Markets, bureaucracies, and clans. *Administrative Science Quarterly*, 25(1), 129-141.
- Ouchi, W. G. (1981). *Theory Z: How American business can meet the Japanese challenge*. New York, NY: Avon.
- Pandey, S. K., Coursey, D. H., & Moynihan, D. P. (2007). Organizational effectiveness and bureaucratic red tape: A multimethod study. *Public Performance and Management Review*, 30(3), 398-425.
- Pandey, S. K., & Garnett, J. L. (2006). Exploring public sector communication performance: Testing a model and drawing implications. *Public Administration Review*, 66(1), 37-51.
- Pandey, S. K., & Kingsley, G. A. (2000). Examining red tape in public and private organizations: Alternative explanations from a social psychological model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 779-799.
- Pandey, S. K., & Moynihan, D. (2006). Bureaucratic red tape and organizational performance: Testing the moderating role of culture and political support. In G. A. Boyne, K. J. Meier, L. J. O'Toole Jr, & R. M. Walker (Eds.), *Public service performance: Perspectives on measurement and management* (pp. 130-151). New York, NY: Cambridge University.
- Pandey, S. K., & Scott, P. G. (2002). Red tape: A review and assessment of concepts and measures. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 553-580.
- Pandey, S. K., & Welch, E. W. (2005). Beyond stereotypes: A multistage model of managerial perceptions of red tape. *Administration and Society*, 37(5), 542-575.
- Perrow, C. (1972). *Complex organizations: A critical essay*. Glenview, IL: Scott Foresman.
- Quinn, R. E., & Rohrbaugh, J. (1983). A spatial model of effectiveness criteria: Towards a competing values approach to organizational analysis. *Management science*, 29(3), 363-377.
- Quratulain, S., & Khan, A. K. (2015). Red tape, resigned satisfaction, public service

- motivation, and negative employee attitudes and behaviors: Testing a model of moderated mediation. *Review of Public Personnel Administration*, 35(4), 307-332.
- Rainey, H. G., Pandey, S. K., & Bozeman, B. (1995). Research note: Public and private managers' perceptions of red tape. *Public Administration Review*, 55(6), 567-574.
- Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1), 1-32.
- Rosenfeld, R. A. (1984). An expansion and application of Kaufman's model of red tape: The case of community development block grants. *The Western Political Quarterly*, 37(4), 603-620.
- Scott, P. G., & Pandey, S. K. (2005). Red tape and public service motivation: Findings from a national survey of managers in state health and human services agencies. *Review of Public Personnel Administration*, 25(2), 155-180.
- Thompson, F. J., & Riccucci, N. M. (1998). Reinventing government. *Annual Review of Political Science*, 1(1), 231-257.
- van der Voet, J. (2016). Change leadership and public sector organizational change: Examining the interactions of transformational leadership style and red tape. *The American Review of Public Administration*, 46(6), 660-682.
- van Loon, N. M. (2017). From red tape to which performance results? Exploring the relationship between red tape and various dimensions of performance in healthcare work units. *Public Administration*, 95(1), 60-77.
- Waldo, D. (1946). Government by procedure. In F. M. Marx (Ed.), *Elements of public administration* (pp. 381-399). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Walker, R. M., & Brewer, G. A. (2008). An organizational echelon analysis of the determinants of red tape in public organizations. *Public Administration Review*, 68(6), 1112-1127.
- Welch, E. W., & Pandey, S. K. (2007). E-government and bureaucracy: Toward a better understanding of intranet implementation and its effect on red tape. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(3), 379-404.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York, NY: Basic.
- Yates, J. (1989). *Control through communication: The rise of system in American management*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University.

附錄：變數測量

依變數

1. 內在組織績效（1 非常不同意；6 非常同意； $\alpha=.756$ ）
 - v14 我所服務的機關善於充分利用我的知識和技能來加速任務的達成。
 - v15 我所服務的機關一直致力於降低管理和業務執行的成本。
 - v17 過去兩年，我所服務的機關的整體生產力是有所提升的。
 - v18 整體而言，和我業務互動頻繁的機關同仁們，在工作表現上是優異的。
2. 外在組織績效（1 非常不同意；6 非常同意； $\alpha=.838$ ）
 - v23 我所服務的機關在回應外部顧客（民眾或其他機關）需求時非常迅速。
 - v24 我所服務的機關在處理日常業務時，很少犯下大錯。
 - v25 我所服務的機關在處理日常業務時，不會出現互踢皮球的狀態。
 - v26 我所服務機關的整體工作表現，足以讓民眾感覺所繳的稅是值得的。
 - v27 我所服務的機關通常能夠達成設定的目標。
 - v28 我所服務的機關通常能夠解決民眾的問題。
3. 績效-單一變量（0 毫無績效表現；10 績效表現非常好）
 - V32_04 整體而言，請問您所服務的機關過去兩年內的績效表現如何？

自變數

1. 人事繁文縟節（1 非常不同意；6 非常同意； $\alpha=.687$ ）
 - v67 由於人事法規，很難使績效不好的主管離開我所服務的機關或是異動職位。
 - v68 由於人事的陞遷規定，使得績效較好的主管也很難比績效不好的主管有更快的陞遷。
 - v69 由於人事的薪資規定，很難用更高的薪水來獎勵績效較好的主管。
 2. 採購繁文縟節（1 非常不同意；6 非常同意； $\alpha=.673$ ）
 - v70 對主管來說，機關內部的採購法規對採購商品或勞務來說是很方便的。
- (R)

v71 標準化的採購法規，使得廠商只求符合採購法規，而不重視商品或服務品質的提供。

v72 當緊急計畫發生時，機關的採購法規使商品或服務的採購很難加快進行。

3. 預算繁文縟節（1 非常不同意；6 非常同意； $\alpha=.780$ ）

v73 預算的規定或程序，會限制主管按照本機關的使命調整預算的自由。

v74 當本機關執行計畫面臨非預期的超支時，預算的規定或程序會限制主管的因應能力。

4. 發展文化（1 非常不同意；6 非常同意； $\alpha=.783$ ）

v79 我所服務的機關是一個非常有活力和追求企業家精神的地方，同仁也都非常具有冒險精神。

v80 凝聚本機關追求領先的關鍵，是對創新與發展的承諾。

v81 我所服務的機關為了做好迎接新挑戰的準備，總是強調成長和爭取新的資源。

5. 政治支持（1 非常不同意；6 非常同意； $\alpha=.834$ ）

v82 我所服務機關的政務領導（們）對機關是信任的。

v84 我所服務機關的政務領導（們）相信機關是有效能的。

6. 資訊運用（1 一點幫助都沒有；7 幫助很大； $\alpha=.925$ ）

請問您對所服務機關「對外官方網站」對機關幫助程度如何？

v86_01 改善時效

v86_02 提升服務品質

v86_03 提升機關運作的效能

v86_04 簡化工作流程

控制變數

1. 性別：男性編碼為 1；女性編碼為 0。

2. 年齡：由出生年換算。

3. 教育程度：小學編碼為 6；國中編碼為 9；高中、高職編碼為 12；五專、二專編碼為 14；大學編碼為 16；碩士編碼為 19；博士編碼為 24。

4. 官等：委任編碼為 1，薦任編碼為 2，簡任編碼為 3。

5. 工作經驗：任公職前有公部門以外的正職工作經驗者，編碼為 1；沒有者，編碼為 0。
6. 年資：由受訪者自填進入公職迄今之公務年資。
7. 主管職：曾擔任過主管職編碼為 1；未曾擔任過主管職編碼為 0。

Red Tape and Organizational Performance: The Case of Taiwan

Don-Yuan Chen, Yu-Chin Chien^{*}

Abstract

“Rule of law” is the foundation of a democratic government. However, the government operation is perceived by most people as delaying, inefficient and inflexible. People are just fed with bucket kicking among government offices. As a result, there have been complaints that the government is wasting their tax money. How can we define, observe, and measure these phenomena? What’s the relation between red tape and organizational performance in the public sector of Taiwan?

We adopt the definition of “red tape” given by Bozeman (1993). Briefing the article discussants on organizational performance, we put other variables including development culture, political support, the usage of information technology, and individual background, into our proposed model. It empirically tests the effects of these variables on organizational performance.

When the results of a survey of 1,464 public employees in central government agencies were analyzed, the hypothesized relationships in the proposed model were confirmed partially. The personnel red tape is found to be negatively related with organizational performance, while the budget red

* Don-Yuan Chen, Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: donc@nccu.edu.tw.

Yu-Chin Chien, Ph.D. Candidate, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: yc98256502@gmail.com.

tape has no relation with it at all. In addition, the procurement red tape is negatively correlated with organizational performance on the external aspect. Therefore, any reform effort should focus on the personnel and budget sides of government red tape.

Keywords: red tape, organizational performance, reinventing government, Taiwan Government Bureaucrats Survey II