

科層體制在行政機關應用之 評析：兼談改進策略

蘇進榮

國立教育研究院助理研究員

壹、科層體制的起源

何謂科層體制？以下就此種組織體系的起源、特徵與功能進行探究。

科層體制之組織架構發源甚早，並非自韋伯(M. Weber, 1864-1920)提出科層體制理論的概念才開始，早在古代埃及、中國、羅馬王政時代後期，以及中古天主教會時，就已經發展出官僚體系。這種官僚組織，大致上都是屬於「家產制」(Patrimonialism)，而且大都奠基在各種不同的官員給俸方式，所謂「家產制」是東方、近東以及中世紀歐洲傳統專制政府特色獨具的支配方式。此種方式最突出之處是統治者與臣民的清楚分界，其權威是奠基於統治者的家族政體。此種政體的特色在於宮廷生活與政府功能交雜不分，官員大多來自於統治者的私人隨從、僕役、血親和姻親，其職務並無明確的規則，其權限與職責完全依據統治者的意向來調配，公職的進用，則基於私人的關係，沒有合理的立法過程。而法理式的科層體制是從中世紀那種沒有規則的組織型態慢慢發展演進，直到二十世紀才確立一定的法則（紀登斯著，簡惠美譯，1971）。現代世界中的官僚組織模式與社會生活各種不同領域分工發展，有直接密切的關聯，特別是西方資本主義社會形成後，專業分工便成為組織結構的一大特色，而分工之目的，旨在集合眾人之力，共同完成組織目標。因之，統合全體人員力量、意志、使組織不因分工而離析，便成為組織管理上的重要任務。長久演變結果，便成為韋伯科層體制之組織架構。

貳、科層體制的特徵及其在行政機關之應用

一、科層體制的特徵

科層體制理論，主要本於法理的基礎。使用權威，以追求組織的效率與合理性。其目的在探討上司如何運用科層體制領導部屬，俾有效達成組織目標。科層體制雖然發源甚早，但系統的科層體制理論則係由韋伯首創，此理論的產生源於十九世紀末葉，工業革命和民主思潮對原有社會觀念及社會制度不斷衝擊、影響，社會現象漸趨複雜，而當時任何社會理論均顧此失彼，對複雜社會現象皆無法作周延而精到的解釋。有鑑於此，韋伯便創設科層體制理論。從複雜的社會現象中歸納出一個理

想的型式，俾異於社會現象的分析與探討。

韋伯提出的科層體制理論，大底上具有以下特徵：

(一)層層節制

組織係由上下各個不同職位編配而成，所有職位均作層級安排。更明白的說，每一較低職位均在一個較高職位的監督與控制，且每個職位皆有明確的職責。較低職位對組織事務之處理需經較高職位的同意與認可，上下職務彼此間有明確的隸屬關係。這種權威階層的特性在行政組織系統圖上表現的最清楚，如以縣市教育局為例，其職位階層係由局長、主任督學、專員、課長、課員、辦事員、書記等職位編配而成，其權威自然構成一個層級系統，由上往下發號施令，逐層控制。

(二)法規體系

為維護機關的正常運轉，組織中的每一經常性業務，均有固定之程序可供遵循，組織訂定有一致性的抽象法規體系，供組織運作，這種法規體系明訂每個職位的權力與責任，可幫助整個階層系統活動。組織執行業務需依既定的法規體系辦事。此種法規體系在人事有所更迭時，可確保組織運作的連續不斷。也就是說，法規條例，可確保每一員工行動之一致性與穩定性。

(三)專業分工

依韋伯的看法，階層體系的目的是透過經常性的活動達成，而這些經常性的活動，則需分配給組織中的各種角色，所以在職位中給予明確分工，可增進組織效率。有了此種專業分工，組織中的所有工作，便職有專司，每個職位，管理某些工作，每個成員必須精熟自己負責之工作，當然也就需要接受專業訓練。

(四)依法辦事

韋伯認為科層體制的工作氣氛應該提供一種統治運作的精神，那就是正式化並依法辦事，組織內部各職位相互間彼此交互作用或對外界服務對象有關事務之處理，都有統一的格式，不能因人而異，也不夾雜個人的偏見和情緒。法規之前，人人平等，任何決定，均應避免感情上的衝動和個人的偏好。

(五)程序系統

科層體制下的成員，處理業務，必須依循一定程序，逐級而上，檔案流程均有程序上的規定。組織成員處理業務必須遵循既定的行政程序運作，不可造次，此即為程序系統的精神。

(六)支薪用人

組織編制下的人員領有一定薪水，薪水的多寡係依職位的高低而定，組織成員為組織工作，組織提供他生活所需的薪資，組織建立一套依年資、成就而陞遷的制度，此即為支薪用人的精神。

(七)資源控制

科層體制組織架構之運作，須從外界獲取資源，資源取得後，則受組織官員的節制與支配，員工取得資源的多寡，完全決定於上層官員的分配。上層結構控制下層組織，故能有效的控制整個組織的資源。所以，科層體制的另一項特徵，就是資源的控制和分配。

(八)講求效率

科層體制組織的主要目的在講求效率，透過層級節制的組織系統，對組織成員

嚴密的監督與控制，可避免組織成員工作懈怠，講求效率是此種組織的主要目標。

(九)理想型式

韋伯科層體制的理論概念，是一種理想型式，在現實的世界裡，或許根本沒有這種理想型式。然而，它提供並協助我們瞭解正式組織如何科層化的指引，也可做為吾人分析特定組織科層化程度的參照指標。(黃昆輝，民 77；謝文全，民 76)

二、科層體制在行政機關之應用

現代的行政組織，已越來越有科層體制的組織特徵，隨著專業的分工，行政組織逐漸分化，由許多部門與角色共同組成，具有權力階層的指揮體系(English, Sharpes, 1972)。各種行政機關均訂有一套的法規命令，用以規範行政組織的正常運作；行政人員處理業務，須依法令行事，不可偏離法令擅自決定；行政人員晉用，需經過一定的甄選程序，考慮所學、經歷與考試等資格條件；所有公文檔案均有一套管理系統，公文歸檔、調案亦有一致性的程序；行政業務的處理須遵循法規行事。組織訂有一套處理業務的法令規定，供組織成員處理業務之參照。是以現代的政府行政組織已儼然具有科層體制的特徵。

參、科層體制在行政機關應用之正負面功能

韋伯科層體制理論雖有其正面評價，但在實際運作下，亦產生很多負面功能，析述如下：

一、就層層節制言

科層體制強調層層節制，固然有利於組織的管理控制，但往往造成溝通不良，下情不能上達，或上層命令無法貫徹，組織資源絕大部分掌握在上層職位者的手中，容易造成壟斷宰制之現象。又因層層節制的架構，常形成「官大權威大」「官大學問大」的情形。而從另一個角度言，主管須與部屬共負成敗毀譽責任，因而，下屬的過錯，亦可能牽連上司，致使上司與部屬之間有時命運與共，有時追究責任時卻有緊張對立的情境。特別是當該科層體制組織所處之環境頗為複雜，且又面臨極大壓力時，此種現象便經常可見。

二、就法規條例言

科層體制是建立在法理的基礎之上，組織運作依循法規條例，一切依法辦事，但法令規章有時規定過於繁複，疊床架屋，造成彼此衝突，或法律規定未明確具體，造成解釋上的偏差與執行上的困難，又組織常受制於法條規範，不能因時因地制宜，降低組織效率與合理性，且法律之修改過於繁複，常受黨派操縱，彼此妥協結果，新訂定之法律，未必最符合現實所需，特別是急劇的社會變遷，新的問題不斷產生，部份問題並無法規可資遵循，亦無前例可以參照，常須開會決定，因時空變遷，人事更迭，致決定者及與會者常有不同，以致於相同案件常有不同的決定，產生雙重或多重的標準，造成不公平的現象。

三、就專業分工言

科層體制模式雖具有專業分工的特徵，雖可產生專門知能，但因過度分工結果，造成組織各部門彼此溝通協調上的困難，降低組織的生產力，而且任何科層組

織皆有一套獎懲制度，目的在獎勵績優人員，懲處失職人員，激勵員工士氣，提高組織效能，然專業分工的結果，常造成各自為政的現象，成員以保護自己為前提，以向上進升為目標，有功則爭，過過則推，爭功諉過，互踢皮球，造成組織內的許多流弊。

四、就依法辦事言

科層體制模式，強調行政運作不受人情影響，完全依客觀事實作確實合理的決定，雖有個行事準則，但易形成緊守法令而不知權變的弊病。若法令合乎時宜，依法辦事，則屬合理；若法令不合時宜，緊守法令，則讓人有僵硬而不知權變之感，降低組織效能。組織成員交互作用公式化、刻板化。影響所及，工作士氣受到打擊，組織效率難免受到影響。

五、就程序系統言

在科層體制下，文書作業須循一定的程序簽報，固然能夠達到品質管制之效，亦可明確組織成員權利、義務與責任，有助組織業務的正常運作，但公文從收文到發文之間，歷經層層關卡，既費時又缺乏效率，對緊急事件之應變能力很低，容易因顧及程序而延誤時效。

六、就支薪用人言

在科層體制下，員工薪資的多寡，決定於其位階的高低。而升遷的快慢，又依組織員工之表現。如此一來，較努力之員工常較不甚認真者有較多升遷機會，（黃昆輝，民 77）但在科層體制下每一員工的工作情況，諸如：工作量的多寡、工作的難度、工作表現等，常無十分客觀的評鑑標準。同時具有升遷資格者，遇有升遷機會，何者先擢升，何者後升，常依領導者之決定，其決定合理性的高低易受領導者的作風及其背後所負載的歷史文化背景影響。

綜合以上論述，科層體制可謂功過參半。其制度本身以控制為手段，以提高效率為目標，故能使組織正常運作，不致造成脫序的現象，但過度的科層化卻也形成溝通不易，難以適應外在社會快速變遷等種種弊端。誠如 Steffy 和 Grimes 指出，階層本身即是一種錯誤導向的結構來說明：組織溝通之所以失敗與組織層級化及存在於其間的權力運作有很大的因果關係（Felts，1992）。故組織劃分層級太多或過度科層化，仍有其潛藏的弊端。

韋伯明確指出科層體制本身只是一種明確的工具，可以為任何目的，任何利益與權勢服務，科層體制之所以在現代社會蓬勃發展，乃是由於它的純粹的技術優越性，充分發展的科層機構和其它組織比較起來，如同機器生產和非機器生產（黃瑞祺，民 74）。前者產量大，效率高，後者產量小，效率低。科層組織本身就是一種工具理性，以工具本身能否達到目的來衡量工具設計的合理性，本身也是一種目的理性。在此種組織結構下，人被化約成為螺絲釘，每個個體只是整部機器的一小部分，個體的意識須隨著操縱機械者的意識形態而調整，個人意識在組織中逐漸消失。個體必須改變自己，重新適應與遵循組織既定的一套價值模式與互動形式，此種組織的特徵便是透過嚴密的、既定的運作型式、達到組織既定目標或領導者的預設目的，講求績效，成為此種組織的特色。

但無可避免的，過度的科層化，對組織成員的心理是一種束縛，對成員的行為形成一種宰制，成員必須遵循既定的角色行為，使得組織成員的思想被規格化、制式化，常被指責為毫無變通且又壓抑員工之人性（查理斯斐洛原著，周鴻玲譯，1985），更有研究指出：科層體制會造成本身屬員越幹越無能(trained incapacity)（Silver 著，黃昆輝譯，民 74），其主因源自於此種組織形態是提供權力團體達成目標的一種工具。

蓋利弊相生，奇偶相隨，任何行政制度的建構，必基於某種目的與需要，有其利亦有其弊。因此，吾人對組織的建構，應使其利處發揮到最高，讓弊處降到最低，過度的科層化易造成組織上下溝通的困難，使上情不能下達，下情不能上達。而一個毫無科層結構的組織卻如一盤散沙，毫無效率可言，難以引起員工的工作動機。

肆、科層體制負面功能的可能解決途徑

綜上所述，科層體制可謂利弊互見，如何使這種組織架構利處發揮到最高、讓弊處減到最低，以下提供幾個解決途徑，作為參考。

一、提供非正式組織，增進上下階層互動機會

在正式的科層體制下，組織成員需遵循正式化管道運作，成員在組織中交互作用，較具公式化且缺乏彈性，最上層與最下層人員互動機會少，容易造成組織的疏離感。而在非正式組織裡，成員彼此間角色地位差異較不明顯，組織成員可以在輕鬆且較無利害關係的情境下互動。可增進機關各階層間溝通瞭解的機會。

二、建立公平客觀的考評制度

科層體制的組織架構呈現金字塔型式，低職位者多，高職位者少，下層職位者均想往上層職位晉升，其升遷評鑑應有客觀的評量標準，方可避免機關組織因升遷問題而造成人事紛爭，影響工作士氣。

三、提供適當補償機會

科層體制呈現金字塔的組織結構，上層職位少，下層職位多，下層組織成員積極往上層結構流動，競爭結果，有勝利者，也有失敗者。勝利者歡呼收成，失敗者黯然神傷，對組織士氣將構成不良影響。而且科層體制下的工作都是由上司分配，各有所司，每位成員均有各自的任務，而升遷的機會是有限的，對於那些工作認真而升遷受挫者，適時提供適當補償機會，實有其必要性。

四、組織建構避免過度科層化

高度的科層體制，組織成員溝通協調不易，而一個未具科層的組織，猶如一盤散沙，組織鬆散且缺乏效率。前者失之太過，後者猶有不及，兩者均不適宜。適度的科層化，有助於組織的溝通協調與正常運作。職此之故，在建構組織系統時，應避免造成過度科層化的現象。當今社會思潮強調的後現代主義，即是對資本主義社會嚴密科層體制結構的一種反動，企圖解構嚴密的組織型態，使組織成員在社會結構中找回自我的意義與價值。

五、建立任務編組的彈性機制

行政組織分官設職，事情的完成需多個部門的協調合作方能竟其功效，部門與部門間的公文溝通，常因組織過於龐大，既費時又乏效率，若能建立任務編組，簡化公文作業流程，必能提高工作效率。目前，部分政府機關設立民眾服務中心或實施單一窗口措施，把與民眾息息相關的業務集中在同一地點辦公，既有效率又可便民，即是這種理念的落實。

六、推動行政機關公文管理電腦化作業

公文是政府機關處理公務、溝通互動之重要工具，隨著時代進步與科技發展，公文的處理必須與時俱進，善用電腦資訊設備，改進行政作業流程，以新思維與方法推動公文現代化、科學化、電子化與公開化。在機關內部實施文書製作電腦化，管理稽催自動化；在機關外部則透過網際網路從事電子公文交換，加速公文處理效率，才能使政府施政與民眾需求同步，服務品質與社會脈動契合。推動行政機關公文管理電腦化，落實電子化政府方案，有助於提高政府機關科層組織的行政效率。

伍、結論

科層體制組織架構既然是現在行政組織的共同特徵，那麼如何降低其負面功能，增長其正面功能，是組織設計者應該努力的方向。持平而論，組織結構過度的科層化，對機關的上下溝通，左右協調，都會構成不利影響；相反的，組織建構若完全無層級之別，將使組織結構如同散沙一般，降低組織效能。唯有適度的科層化，才有助於組織成員能力的充分發揮與角色間的協調溝通，對組織整體效能的提升，具有正面的促進作用。

參考文獻

- 周鴻玲譯(1985)。組織社會學。台北市：桂冠。
- 簡惠美譯(民60)。資本主義與現代社會理論-馬克斯、涂爾幹、偉伯。台北市：遠流。
- 黃昆輝(譯)，(民74)。教育行政原理。台北市：三民。
- 黃昆輝(民77)。教育行政學。台北市：東華。
- 黃瑞祺編著(民74)。批判理論與現代社會學。台北市：巨流。
- 謝文全(民76)。教育行政-理論與實務。台北市：文景。

二、英文部份

- English, F. W., & Sharpes, D. K. (1972), *Strategies for differentiated staffing*, Berkeley, CA: McCutchan.
- Felts. A. A. (1992), Organizational communication: A critical perspective, *Administration & Society*, 23(4).
- Weick, K. E. (1978), Educational organizations as loosely coupled systems, *Administrative Science Quarterly*, 23(12).