



再造工程方法應用於工作簡化之探討

吳 定

壹、前言

這是一個世界環境快速變遷的時代，這也是我國在邁入二十一世紀後，能否快速躋身現代化國家行列的關鍵時刻。政府如何成為一個「小而美」、更具競爭力、更富回應性、更能滿足人民需求的組織，已是舉世關注的焦點。因此近年來世界各國競相推動類似「行政改革」(administrative reform)、「新政府運動」(reinventing government)、「全國績效評核」(national performance review)等措施，以新的方法、新的技巧、新的結構、新的組織型態，改造政府，期能因應變局，救亡圖存。我國亦不例外，目前正大力推動者，在高層次為「行政革新」，在低層次為「工作簡化」(work simplification)。筆者認為，就美國情況而論，高層次者為「改造工作」(reinventing)，低層次者為「再造工程

」(reengineering)。因此，大致而言，我國的「工作簡化」可對應美國的「再造工程」。

最近以來，我國政府機關首長努力促銷「企業型政府」(entrepreneurial government)的理念，呼籲公務員應向企業界學習，借用企業界新式有效的管理技藝，以經營政府。筆者以為，盛行於企業界的「再造工程」就是一項值得行政機關參採，以增進「工作簡化」推動績效的技藝。它是新近發展出來的方法，Thomas A. Stewart 說：「企業再造工程是管理界最熱門的趨勢。」(註一)同時許多研究結果顯示，無數經營不善的企業因為應用它而起死回生。爰此，本文在檢視我國工作簡化方案推動的狀況，及簡介再造工程方法的大要後，將探討如果應用再造工程方法，以強化工作簡化的績效，在那些方面應作檢討

貳、我國工作簡化推動狀況

一、歷次工作簡化概況

首先我們必須對工作簡化的起源與意義具有概略性的了解。工作簡化的起源溯自二十世紀初期所盛行的「科學管理運動」(scientific management)，主要先驅者為Frederic W. Taylor, Frank B. and Lillian M. Gilbreth, David B. Porter，及Allan H. Mogensen等人，其中康奈爾大學Mogensen教授更於一九三〇年將「動作研究」(motion study)與「時間研究」(time study)二者結合，稱為「工作簡化」，使該名詞延用至今，普受各國政府界及企業界的重視與應用。

工作簡化基本上並非是一項高深的理論，只不過將普通常識應用於機關組織日常運作，以增進工作績效而已。如George R. Terry及John J. Stallard就說：「工作簡化指為消除機關工作執行所涉及物材、設備、時間、空間的浪費，所組合而成的一種普通常識 (common sense)。」(註1)簡言之，工作簡化乃是採取科學方法，對

機關組織運作時的業務，及現行辦事方法加以分析研究，尋找瓶頸及缺點，採取「剔除」、「合併」、「重組」、「簡化」等作法，以節省動效、減少工時、精簡人力、降低成本、增進工作績效、滿足顧客需求(註3)。欲有效推動工作簡化，必須了解有效的工作需具備四項要素(註4)：1.工作必須具生產性。2.工作流程必須順暢及平衡。3.工作必須簡單。4.工作必須引起承辦者的興趣，以激發其熱心、想像力、合作及參與。由以上的探述可推知，成功的工作簡化可達到增加「生產力」、「整合不同功能」、「消除不必要的層級與工作」、及「滿足顧客需求」的目標。

基於工作簡化已在外國行之有年且深具實用性，我國行政院乃自民國六十七年起正式推行。迄今為止，可概略分為四個階段進行：1.民國六十七年九月至六十九年九月，為期三年，屬「倡導起步階段」。2.民國六十九年九月至七十年九月為期一年，屬「選點示範階段」。3.七十年九月至七十九年一月為期八年，屬「全面發展階段」。

・人事管理・

「。4.七十九年一月迄今屬於「廢續推動階段」。茲將各階段的推動要點簡述如下（註五）：

(一) 倡導起步階段

此階段具體作法如下：

1. 行政院於六十七年九月訂頒「行政院所屬各機關推動工作簡化實施要點」，規定下列八

大方法應檢討改進：(1)檢討工作項目。(2)簡化作業程序。(3)調整權責劃分。(4)貫徹分層負責。(5)檢討法令規章。(6)運用機具。(7)簡化表報。(8)布置辦公處所。

2. 宣導溝通促進積極推行，以講演、講習會、研討會、訪問等方式，溝通觀念，解決問題。

3. 評估院屬主管機關成果，獎勵績優單位。

4. 辦理工作簡化觀摩會，加強宣導擴大成效。

(二) 選點示範階段

此階段具體作法如下：

1. 選定十個基層機關辦理示範作業。

2. 於六十九年十月訂頒「基層機關工作簡化示範作業實施計畫準則」，做為推動依據。

3. 輔導作業與評定成績，聘請專家成立輔導小組協助推行。

4. 辦理工作簡化綜合展示。

(三) 全面發展階段

此階段具體作法如下：

1. 行政院長孫運璿對工作簡化再度指示，強調工作簡化需要各單位全員參與，成敗的關鍵在單位主管。

2. 由十四個示範機關訂定標準作業程序。

3. 人事行政局於七十年十一月擬具「行政院所屬各機關廢續推動工作簡化實施辦法」，全面發動推行工作簡化。

4. 選定六十個重點輔導機關，加強法令規章檢討與便民服務。

5. 抽樣評估二十三個中層機關工作簡化成果，分別獎勵。

6. 民間七十一年一月廢續推動工作簡化第一階段成果獎勵。

7. 訂頒工作簡化獎勵辦法，對績優團體及個人分別獎勵。

8. 民國七十三年七月廣續推動工作簡化第二階段成果評估。

四、廣續推動階段

自民國七十九年一月迄八十二年十一月的工作簡化推動，主要是以民國六十七年九月六日所頒訂的「行政院所屬各機關推行工作簡化實施要點」為依據，將工作簡化納入各機關的年度施政計畫辦理。重點包括以下項目：

1. 加強人力運用，有效發揮潛能。
2. 建立標準作業程序，並有效運用。
3. 更新辦公機具及發展資訊化作業。
4. 簡化法令規章及貫徹分層負責。
5. 工作簡化與組織員額評鑑密切配合。
6. 推廣工作簡化技術。
7. 運用示範機關成果及電視節目提供觀摩，以代替展示。
8. 評估工作簡化績效及追蹤考核。
9. 獎勵工作簡化績效。

二、現階段工作簡化概況

現階段工作簡化的推動可溯自民國八十二年九月二日行政院訂頒「行政革新方案」，將「廣續推動工作簡化，落實分層負責，縮短作業流程及簡化表報，推動櫃臺化作業，節省民眾申辦時間，並由行政院人事行政局負責主辦」列為該方案「增進行政效能」的部分算起，迄今三年。雖然民國八十四年十一月二十三日行政院修正通過的「行政革新方案」並未將「工作簡化」列為實施要項，但若干實施要項，如組織調整及員額精簡、推動公務人員參與及建議制度、調整權責劃分、委託或授權民間辦理機關業務、及推動便民服務自動化等，均與工作簡化息息相關，故人事行政局三年來可謂不遺餘力的推動工作簡化。先是在民國八十二年十二月十五日透過行政院訂頒「行政院所屬各機關推行工作簡化實施要點」，做為主要依據。隨之先後於民國八十三年二月十四日編印「工作簡化手冊」、民國八十三年十二月九日訂定「行政業務委託或外包民間處理實施計畫」、民國八十三年十二月編印「工作簡化績優實例手冊」等，積極推動。

現階段工作簡化的推行，與以往最大不同點在於，以往為全面性的工作簡化運動，而現階段則進行重點的檢討簡化，例如「行政院暨所屬各機關加強推動工作簡化實施計畫」就明定實施範圍為二十三項業務，係「以戶政、地政、警政、監理、稅務、關務、法務、工商登記、建築管理、金融外匯、進出口許可申請、出國手續及僱用外籍勞工等與民眾申請案件較有密切關係之業務為重點，加強辦理。」同時運用檢討工作項目、簡化作業程序、調整辦公處所、修正法令規章、運用現代化機具及擴大民間參與等方法全面推動

。民國八十五年九月十八日人事行政局更以「邁向二十一世紀，再現工作簡化高潮」為名，奉行政院長核訂「行政院暨所屬各機關八十六年度加強推動工作簡化之重點辦理項目及主（協）辦機關一覽表」，規定由各主管機關負責推動，並由行政院列管追蹤者計有五項；由各主管機關負責推動與列管追蹤者共有十八項。另外，要求公務員樹立「以客為尊」的服務理念，簡化不必要的工作項目及加強行政業務委託外包為推動主軸，

並廣泛運用大眾傳播媒體，使民眾了解政府推動工作簡化的具體成效，充分運用簡化後的各項措施。此次工作簡化的推動期程為期一年（自八十五年七月至八十六年六月），前半年為準備期及推動期，後半年為宣導期及發表期。目前正推動中。

綜觀以上歷次及現階段我國工作簡化的推動概況，可發現它們共有若干共同的特徵：

1. 均是在國家政治、經濟、社會等環境發生較大變化時所大力推動者，並且常是「行政革新方案」的「附屬品」。

2. 均由行政首長主動察覺「需要性」，而採取「由上而下」的策略推動。

3. 均把努力重點置於較低層次的工作流程、工作項目、辦公處所、文書表報、權責劃分、辦公機具的檢討改進，較少觸及較高層次的公務人員價值觀的改變、機關單位任務變更、基本法令規章增刪、單位重組及職掌變更等事項。

4. 均訂有類似「實施要點」、「實施計畫」、「實施辦法」等，據以推動實施。

5. 均訂有獎勵績優推行單位及個人的辦法。

(一)就官方提供資料而言

7. 均依據各單位所填報的執行成果，宣稱工作簡化已獲致良好效果，鮮有深入檢討窒礙難行或缺失者。

8. 均將目標訂為以科學方法及企業管理觀念，簡化行政作業程序，改進辦事方法，提高績效，加強便民服務、合理運用人力、有效防止弊端。

三、「我國工作簡化的成效與缺失

自民國六十七年以來，我國政府機關已持續推行將近二十年的工作簡化運動，到底成效如何？缺失何在？如何改進等，似乎沒有任何機關、團體、個人作過系統性的研究，故詳情不得而知。不過基本上，工作簡化是一種持續不斷的變革過程（on-going change process），因此如有人宣稱已獲得漸進性的成效，應是可以認同的。由於筆者並未針對此部分作系統性的研究，故僅就一部分資料作一觀察。

工作中简化主辦機關在各種機關表報及刊物中所提供的實施成果資料中，通常只彙整「成功」的件數，而未統計「失敗」或「窒礙難行」的件數，致無法了解工作簡化成敗的真正面貌。筆者並不是說此種「報喜不報憂」、「揚善隱惡」的作法不對，因為David Osborne也贊成這樣作，他指出美國一九九三年全國績效評核（National Performance Review）小組主任Bob Stone，就會要求這個小組的各級主管要對部屬多舉述改革成功的事例，做為彼此學習的榜樣，而少談失敗的例證，畢竟人們喜歡聽成敗的故事（註六）。筆者所要強調的是，缺乏正反兩方充分的資訊，任何判斷都有可能發生誤差。茲引據兩項資料，其餘可推知。表一是自民國六十七年至七十三年共六年期間，中央及地方機關辦理工作簡化的成果統計表；表二則為行政院暨所屬各機關八十五年度（八十四年七月至八十五年六月）繼續推動工作簡化成果統計表。

表一 行政院暨所屬機關六十七年至七十三年工作簡化成果統計表

工作 項 目	檢討 項 目	簡 程 化 作 業 序	調 整 權 責 分	修 訂 法 令 章	貫 徹 分 層 責	精 簡 文 書 報	各 種 機 具 用	的 運 用	改 善 廳 所 佈 置	調 整 指 工 作 派	合 計
完 成 數	118,043	40,322	8,161	4,953	110,090	16,931	17,310	2,698	34,419	352,927	

資料來源：筆者依行政院人事行政局編印，工作簡化作業規範，民國76年7月，第197頁資料製表。

表二 行政院暨所屬各機關八十五年度廢續推動工作簡化成果統計表

行政流程簡化率統計表									
工項 作 簡 化 目	簡 項 併 工 作 目	簡 程 化 作 業 序	改 辦 公 處 善 所	運 用 現 代 化 具	機 調 整 權 責 分	修 規 正 法 令 章	簡 報 化 文 書 表	委 辦 託 或 民 間 外 包	合 計
完成件數	1,281	3,298	2,781	5,308	3,313	2,081	3,259	2,019	23,340

資料來源：筆者依行政人事行政局於八十五年十二月準備答覆立法委員質詢資料製表。

(二)就公務人員的反應而言

表一與表二所顯示的工作簡化成果，僅能表示在「數量」方面，似乎頗有成效，此為「效率」層面，但究竟「效能」層面的成效如何？則無從得知，例如服務品質是否明顯提昇？公務人員的反應是否良好？民眾是否較為滿意等。

1. 工作簡化的成效

- (1) 因放寬法令規章適用範因，減少層轉核准之事件，故增進行政效率。

(2) 部分工作在縮短流程後，確能節省民眾等待時間、提高為民服務品質，增加民眾對政府的向心力。

- (3) 法令規章檢討修正，能夠配合時代的需要。
- (4) 工作項目簡併與工作流程檢討，達到機關內部人力精簡與外部便民利民的效果。
- (5) 基層員工能參與研究簡化業務，具有成就感。
- (6) 工作簡化後能夠節省人力、物力及時間，並獲致較佳辦事方法。
- (7) 內部作業標準化重新檢討，使員工了解業務。
- (8) 透過電腦化及機具使用，減少工作流程、工作量及人力，減輕作業負擔，並使資料能作更有效及正確的處理。
- (9) 改善機關人員工作分配不均的情況。
- (10) 共同研討工作簡化事項，打破科室本位主義缺失。
- (11) 研考單位列管各單位工作簡化項目，共有積極督促作用。
- (12) 能收到腦力激盪效果，有助業務改進。
2. 工作簡化的缺失
- (1) 工作簡化的規劃未讓基層員工積極參與，工作簡化未獲全體員工一致的重視。
- (2) 此項工作流於形式，上級長官未能貫徹實施；執行人員常存應付了事心理，未澈底執行；成果填報流於形式。
- (3) 每半年檢討填報成果，資料繁瑣，徒增各機關文書作業困擾，並增加作業成本及工作量（工作簡化業務本身形成另一新增業務）。
- (4) 現行法令規章阻礙工作簡化的推行，使員工心存顧忌，不敢積極落實。即基本法令規章未修訂，無法充分發揮簡化功能。
- (5) 有人認為工作簡化與員額精簡極有關聯，故並不積極推行，以免機關人員被裁。
- (6) 「見樹不凡林」，僅自小處著手，故多見由下而上的改進，少見由上而下的統合作法。
- (7) 工作簡化為陳年舊事，非一蹴可幾，但上級限期完成，增加員工時間急迫性，壓力頗大，常造成生理及心理失調現象。

(8) 宣導不足，承辦人墨守成規，不願接受挑戰，不願積極檢討創新作法。

(9) 電腦硬體不足，容易洩密。

(10) 工作簡化每年必須自選題目，使業務單位不勝其煩。

(11) 上級與基層員工對工作簡化的認知存有差距，有時對基層工作簡化的項目及作法不表贊同，造成困擾。

(12) 有時為順應機關的組織編制，而無法進行工作簡化。

(13) 承辦人對工作簡化初期作業生疏，不熟悉推動技巧，故難落實。

(14) 各階層重新進行工作簡化教育，頗耗費時間。

(15) 工作項目與流程反覆檢討改進，容易造成混淆。

從以上粗略的引據，我們似乎可以相信十餘年來的工作簡化，的確已收到相當效果。但不可諱言的，仍存有許多缺失。筆者認為，將再造工程方法應用於工作簡化的推動，應是一

項可以較大幅度增進工作簡化效果的可行作法。

三、再造工程方法簡介

再造工程方法最近幾年已受到企業界與政府界廣泛的注意及應用，根據若干學者的說法，它是緊隨「全面品質管理」(Total Quality Management)運動之後產生的一種新管理技藝（註七）。一九九三年Michael Hammer與James Champy合寫「再造公司・企業革命的宣言」(Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution, New York: Harper Collins Publishers)一書，為美國當年度的暢銷書。我們既然嘗試將再造工程方法應用於工作簡化的推動，就必須對再造工程方法的意義、特性、目標、基本要素、實施階段、成功的條件等作簡略的探述。

一、再造工程方法的意義與特性

首先我們不妨將「再造工程」與「改造工作

」(reinventing)二詞稍作區別。大致上來說，二者的意思差不多，均欲對現狀進行計劃性的變革 (planned change)。不過在層次上來看，前者較著重微觀面及過程性，而後者則較著重宏觀面及結果性。此種看法可從Warren Bennis與Michael Mische在一九九五年所寫的「二十世紀的組織・經由再造工程進行改造工作」(The 20th Century Organization: Reinventing Through Reengineering)一書得到支持。再者，再造工程究竟是一種途徑 (approach) 或是走一種方法 (method)? 學者的看法不盡相同，例如Roy Katz，把它看成是一種途徑，他說：「再造工程一詞是為描述企業上一種創新性及動態性的途徑而創用的。」(註八) 但是Warren Bennis則把它看成是一種特殊的方法論 (methodology)，他並指出，再造工程可以事先規劃，然後一步一步去進行，並具有足夠的彈性可以調適組織內外環境的最新發展狀況 (註九)。由此觀之，Bennis筆者擬採Bennis的觀點，將再造工程視為方法加

以處理。那麼，再造工程方法的意義究竟如何？ Michael Hammer及James Champy認為，再造工程相對企業過程從事根本的重新思考及激烈的重新設計，以求在關鍵性及合時性的績效評量方面，如成本、品質、服務與速度等，能達到巨幅的改進。因此，再造工程追求的不只走成本或顧客服務的漸進性改善而已，而是追求「績效量的躍進」(Quantum leaps in performance) (註十)。

Robert D. Smith, John M. Houston, 及 Sandra D. McIntire等人指出，再造工程意為對企業運作過程重新思考，使其簡單、富有彈性與有效而不犧牲品質 (註十一)。

Fred Luthans說，再造工程涉及以分析的方式並詢問「此項工作如何能以最有效的方式予以完成」，而對各項業務運作進行全面的重新設計，它並非僅修改現行工作程序而已，更應將工作從頭到尾的流程予以清晰的規劃 (註十二)。

Warren Bennis與Michael Mische認為，再造工程指藉由挑戰既有的信條、實務與活動，並創

新性的將資本與人力資源重新配置於跨功能性的運作過程，而改造企業，使組織的競爭地位、股東的價值、及對社會的貢獻能夠最大化（註十三）。他們也明白指出，再造工程是改變組織文化及創造新工作程序、新制度、新方法，以衡量績效與成果的過程（註十四）。

此外，Thomas A. Stewart說，再造工程是企業為在成本、服務或時間上達到重大利得，而對運作過程所作的激烈再設計。他進一步指出，再造工程不只是對舊有的工作程序予以檢討及作普通的人員精簡，與不只是一項由下而上持續改進的方案而已，它更應從未來出發，然後回頭來努力改進，不受既有方法、人員或部門的限制。它假設：如果我們是一個新的機關組織，將如何去營運它（註十五）。

綜合以上諸位學者的看法，筆者嘗試將再造工程界定如下：再造工程指機關組織基於前瞻性觀點，對運作過程所涉及的要素，如目標、結構、成本、人員、工作流程及方法、品質、服務等，從根本性的重新思考及設計，以求大幅提高運作績效，滿足顧客要求，提昇組織競爭力。由

此一定義可延伸得知再造工程具有以下數項要點：

1. 任何公共組織及私人企業均可採行再造工程方法。
2. 必須對運作過程所涉及的要素作根本性的重新思考與設計，而非僅作極小幅度的漸進改變而已。運作過程所涉及的要素大至組織結構及文化、法令規章，小至工成流程等均包含在內。
3. 其目標在大幅提高整體運作績效，滿足顧客需求及提昇組織競爭力。

至於再造工程方法的特性，據Warren Bennis 及 Michael Mische的看法，具有以下八項（註十六）：

- 1.不斷的創新 (innovating)
- 2.聆聽顧客聲音 (listening to customers)
- 3.不斷學習 (learning)
- 4.激發創意 (generating ideas)
- 5.設計新的典範 (designing new paradigms)
- 6.預測並凌駕競爭著 (anticipating and eclipsing competitors)
- 7.對工作場所的品質與社區有所貢獻 (contributing to the quality of the workplace and the community)

◎建設性組織管理（constructively challenging established management documents）

由以上再造工程方法的特性可知，再造工程方法需要機關組織成員以創新及學習的精神，基於競爭獲勝及顧客至上心理，對既有的管理信條進行挑戰，不斷激發創意，設計新的組織運作典範。（未完—本文作者為政大公共行政研究所教授）

註釋

- 註1.. Thomas A. Stewart, "Reengineering: The Hot New Managing Tool", *Fortune*, August 23, 1993, p.25.
- 註11.. George R. Terry & John J. Stallard, *Office Management and Control*, Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, Inc., 1980, p.235.
- 註111.. 吳捷，*公務管理*，臺北：華視文化事業公司，民國八十五年二月，第三十七期。
- 註1111.. O. Owen Miller, "Office Work Simplification", in *Handbook of Modern Office Management*.

Office Management & Administrative Services, Carl Heyel, ed., New York: McGraw-Hill Book Company, 1972, p.5-85.

註五.. 參閱行政院人事行政局編印，《工作簡化作業規範》，民國七十六年七月；行政院人事行政局編印，《工作簡化手冊》，民國八十三年二月；行政院人事行政局編印，《工作簡化績優實例手冊》，民國八十四年十二月。

註六.. Bruce G. Posner & Lawrence R. Rothstein, "Reinventing the Business of Government: An Interview with Change Catalyst David Osborne", *Harvard Business Review*, May June 1994, P.140.

註7.. W. L. French & C. H. Bell, Jr., *Organization Development: Behavioral Science Interventions for Organization Improvement*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc., 1995, p.248.

註8.. R. Katz, "Is Reengineering Already Dead?" *Quality Digest*, Jan. 1995, p.

- 註九·Warren Bennis & Michael Mische, *The 21st Century Organization: Reinventing Through Reengineering*, San Diego, CA: Pfeffer & Company, 1995, p.vii.
- 註十·Michael Hammer & James Champy, *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*, New York: Harper Collins Publishers, 1993, p.32.
- 註十一·Robert D. Smith, John M. Houston, Sandra D. McIntire, *Organization Development: Strategies for Changing Environments*, New York: Harper Collins Publishers, 1996, P.464.
- 註十二·Fred Luthans, *Organizational Behavior*, New York: Mc Graw-Hill, Inc., 1995, p.32.
- 註十三·Bennis & Mische, op. cit., p.10.
- 註十四·Ibid., p.3.
- 註十五·Stewart, op. cit., pp.25-26.
- 註十六·Bennis & Mische, op. cit., pp.10-11.



• 不需對員工職務多所規範，而應清楚界定所要求的結果。工作規劃應涉及生產，非關活動。如果不能列述出確實的生產情況，這一職位就不須存在。

——美·吉迪樂（一九九五）

Get away from job descriptions for employees and instead define the desired end result. Job descriptions should concern output rather than activities. If you cannot describe some tangible output, the job should not exist.

——James Giardina (1995)