

影響基層官僚組織服務品質的因素： 政府服務品質獎的資料分析*

曾冠球、趙書賢**

《摘要》

這是一篇初探性研究的論文，旨在探究為何某些基層官僚組織會比其他組織的服務績效更為卓越？新公共管理主張公共組織應該建立績效導向的文化，服務品質改善遂成為公部門改革運動的重要一環。既有文獻對於服務品質的測量與管理策略已有不少討論，卻殊少聚焦在制度系絡與組織屬性對於服務品質改善造成之潛在影響。基此，本研究主張組織領導與管理這類軟性／後天因素固然重要，但制度與結構等硬性／先天因素也不宜輕忽。方法論上，本研究以歷屆（2009-2013年）「政府服務品質獎」作為資料來源，針對曾參獎和獲獎的「第一線服務機關」自行建立研究資料庫。研究結果發現參照對象、行政區域，以及員工總數等先天因素，確實對基層組織服務品質的改善構成顯著影響。對於上述發現之意涵與限制，本研究也提出一些討論。

投稿日期：103年8月11日；接受刊登日期：103年11月4日。

* 本研究部分成果承蒙 100 年度國科會（現為科技部）專題研究計畫「掙脫『鐵的牢籠』？：解釋機關員工的創新行為與挑戰」（編號：NSC 100-2410-H-032-048）之補助，謹此致謝。本研究除了由衷感謝兩位匿名審查人的寶貴意見外，亦必須感謝淡江大學蕭怡靖教授、國立政治大學施能傑教授、世新大學莊文忠教授、國立中央警察大學李宗勳教授、國立臺北大學胡龍騰教授曾給予的指教。

** 曾冠球為淡江大學公共行政學系副教授，e-mail: 131830@mail.tku.edu.tw。

趙書賢為淡江大學公共政策研究所碩士，e-mail: 600640014@s00.tku.edu.tw。

[關鍵詞]：基層官僚組織、服務品質改善、公共服務績效、政府服務品質獎、新公共管理

壹、立論基礎

這是一篇初探性研究的論文，寫作宗旨在於探究為何某些基層官僚組織會比其他組織服務績效更為卓越？什麼因素影響機關服務品質改善成效？基本上，公共組織受到的政治限制遠比私人組織為多，模糊、空泛與多元的組織目標可能干擾其服務績效（Boyne, 2003a: 215; Chun & Rainey, 2005）。基層官僚組織的服務對象多為「非自願性當事人」（Lipsky, 1980），加以其行為深受「權威」與「命令」機制影響，欠缺私部門的「盈虧」（bottom line; Andrews, Boyne, & Walker 2006a）作為驅動服務改善的機制。此外，基層官僚組織的資源更是相對匱乏，服務質量難以追趕民眾遞增的需求（Lipsky, 1980）。在從事為民服務工作上，公共組織普遍面臨到上述管理困境，但不可否認者，某些基層官僚組織仍有較為突出的服務績效，何以如此？

改善政府機關的績效始終是公共行政的重要課題，自 1980 年代以來公共管理改革風潮席捲全球，新公共管理尤其主張公部門應建立績效導向的組織文化，服務品質改善遂成為公部門改革運動之一環，全球政府無不積極尋找公共服務改善之道（Boyne, 2003b: 367）。舉例來說，有關服務品質架構與測量及其改善策略，抑或公部門如何導入私部門管理技術來強化其組織效率與效能（Boyne, 2003a, 2003b; Mwita, 2000; McAdam, Reid, & Saulters, 2002; Parasuraman, Zeithaml, & Berry, 1988; Wisniewski, 1996），始終是學界與實務界共同關切之議題。

儘管基層官僚組織不斷被要求持續改善機關提供的服務，但公共服務績效的文獻迄今依舊十分匱乏（Cabral & Lazzarini, 2014; Walker, Boyne, & Brewer, 2010），同時，若干高度相關文獻的論點亦頗具同質性。例如，Dietz、Pugh 與 Wiley（2004: 81）主張，當服務卓越是組織的重要主題，正向的服務氣候必然存在。Somerville 與 Elliott（2011: 12）針對加拿大聯邦政府示範機關所作的研究指出，無論組織規模、結構及其服務類型為何，顧客服務的文化與策略普遍扮演著重要的角色，其內涵包括組織領導、溝通與人力資源實務等。Kline（2001: 46-47）研究英、

美、澳等國品質獎中，聯邦、州與地方層級獲獎機關的顧客服務實務，發現這些獲獎機關普遍認可顧客服務的重要。Kline（2002）表示，那些獲獎機關都會聚焦在其人力資源管理，以便促進和強化全面品質管理的採納，這個結果進一步對組織績效帶來正面影響。Simon（1998）則發現，績效較為突出的機關在某些層面上確實會有較高的知覺品質（如領導、人力資源發展與管理）與知覺頻率（如被服務者、員工與服務提供者參與品質性統的發展與改善）。Ueno（2010: 78）也呼應，招募與遴選、訓練、團隊、授能、績效考評與報酬、溝通，以及組織文化等因素，對於服務品質的提升甚為重要。

除了少數例外（e.g. Boyne, 2003a, 2003b），過去服務績效的相關研究，一如 Lee 與 Whitford（2013: 706）所言，偏重在管理角色或管理者與員工能力及行為之探討；鮮有文獻聚焦在制度、結構與服務品質改善的關係釐清。由於抱持「所有機關皆可憑藉其管理策略有效改善服務品質」的預設，自然排除了組織地理位置、競爭壓力或結構特徵等外加或內生因素的影響力。事實上，「領導與管理」之軟性層面因素固然重要，但「制度與結構」之硬性層面因素也不宜輕忽。Jung（2013: 664）就指出，為達成政策使命和改善公共組織效能，改革者經常從機關員工人數或預算規模著手，顯見組織結構對於組織效能是有一定影響力的。

當代公共行政改革的核心任務之一，即致力於提升公共服務的品質與績效（Holzer, Charbonneau, & Kim, 2009: 404）。有鑒於政府部門品質獎計畫的終極目標在於改善公共服務品質（Hartley & Downe, 2007; Holzer et al., 2009; Löffler, 2001），這類評獎活動在我國政府部門已行之有年（廖麗娟、呂雅雯，2010：22），但品質獎迄今似為一低度理論化與低度研究之議題（Hartley & Downe, 2007: 349），特別是在華語文獻方面；Boyne（2003a: 225）也建議學界，應該持之以恆地分析公共服務改善的本質與決定因素。基此，為探究服務品質改善的知識謎團（intellectual puzzles），本研究乃將公部門基層機關視為一「組織領域」（organizational fields），嘗試結合公部門「評獎」及「服務績效」兩大類文獻，試圖探究為何某些機關可以提供較為卓越的公共服務？

貳、文獻回顧

一、透過政府部門評獎計畫改善機關服務品質

有關服務效能、品質、績效及改善四個概念頗為雷同。首先，「效能」一詞傾

向聚焦在單一組織的目標達成率、成敗或不同組織的相對成果。自 1980 年代早期以來，效能開始被「品質」相對比較狹隘的概念所取代 (Boyne, 2003a: 213)。按照 Folz 與 Lyons (1986: 23) 的說法，服務品質與效能的概念有關，只不過是特別著重在服務層次、即時性、便利性、正確性，以及回應性。Parasuraman et al. (1988) 進一步地將服務品質區分為可靠性 (reliability)、回應性 (responsiveness)、保證性 (assurance)、同理心 (empathy)，以及有形性 (tangibles) 等五大構面，提供經驗研究的測量基礎。此外，「服務績效」 (service performance) 包含了產出數量、產出品質、效率、公平、結果、金錢價值，以及顧客滿意度等構面 (Boyne, 2003a: 214)，其意涵遠比效能來得寬廣 (Brewer & Selden, 2000: 689)。最後，「改善」泛指眼前的情境是否比過往為佳 (Toynbee & Walker, 2001)，而「服務改善」 (service improvement) 可界定為公共服務實際與意圖標準知覺之間緊密關聯的程度 (Boyne, 2003a: 223)。由於服務改善深受「組織效能」、「組織/服務績效」的研究啟發，故前述服務績效構面亦可作為服務改善之佐證 (Boyne, 2003b: 368)。本研究重點在於探討服務品質改善，行文中若涉及服務績效一詞，也僅著重在服務質量和顧客滿意度等有限層面。

公共服務績效並不好加以衡量，曾有高達八成的美國市經理承認衡量地方政府的服務品質是一件苦差事 (Poister & Streib, 1999: 331)。若站在「品質改善是為了誰」的角度，由於公民是公共財貨與服務的終端使用者，公民滿意度自然適合作為品質的替代物。儘管如此，有研究發現品質改善未必是公民滿意度的唯一影響因素 (Holzer et al., 2009)。¹ 尤有甚者，縱使公共服務績效可以發展出一套衡量標準，但多元利害關係人 (如員工、管理者、民眾) 的看法 (Gowan, Seymour, Ibarreche, & Lackey, 2001)，或同意賦予的權重經常有別 (Boyne, 2003a: 220; Boyne, 2003b: 368)。也因此，反映特定支持者對組織工作評鑑的單一測量，將會侷限我們對於組織成功及其決定因素的理解 (Amirkhanyan, Kim, & Lambright, 2014: 28)。無怪乎，有論者主張機關服務績效猶如一種「組織意象」 (Boyne, 2003a: 221) 或「社會建構」 (Amirkhanyan et al., 2014: 3) 的產物，這不僅顯示服務品質改善的內涵充滿著政治性和權變性 (Boyne, 2003b: 368)，也意味者公部門績效測量往往沒有單一最佳之道 (Moynihan & Pandey, 2005: 433)。

¹ Holzer et al. (2009: 407-409) 指出，諸如都市規模、種族偏見，以及關鍵事件等因素，皆有可能影響到公民滿意度，這顯示針對公民滿意度進行調查雖然合理，卻未必足以判定機關服務品質的改善實況。

本研究試圖以政府部門評獎結果作為衡量公共服務品質改善的依據。事實上，獎項與褒揚計畫早已成為公共管理改革議程的重要一環（Borins, 2000a: 341），² 尤其與「新公共管理」所強調的績效管理與標竿管理密切相關（Hartley & Downe, 2007: 333）。公共服務獎項源自於品質管理運動，相關計畫宗旨多在評估和褒揚組織的創新與改善能力，服務品質獎的模型通常包括領導、流程、人力資源管理、策略規劃、顧客導向，以及最終成果等關鍵面向與判準，都在處理顧客導向品質的核心價值，並檢視組織是否具備持續改善的效能（Holzer et al., 2009: 411）。公共服務獎項的成長也被預期可以帶來若干效益，如服務改善、公共服務改革、品質改善、公共信任度提高、組織效能提高、公共治理提升、強化創新，以及共享最佳實務（Hartley & Downe, 2007: 331-332）。總而言之，組織運用獎項的評估判準來指認有待改善的領域，這種所謂的「評獎判準途徑」（the prize criteria approach），Connor（1997）認為是當代使用品質概念的主要途徑。

這類計畫的評獎結果是否足以連結機關服務品質改善？從政策制定者與實務工作者角度來看，獎項不僅用來嘉許業已發展出全面品質管理或其他品質方法論的高績效組織，同時也有助於良善實務與品質訊息的擴散，而最終目的則是為了改善公共服務（Hartley & Downe, 2007: 329-330）。縱使光譜上態度較為保留的學者如 Wilford（2007: 333, 339, 345），主張獎項不應該視為機關服務卓越的萬靈丹，³ 卻也不否認那些獲獎機關在能力上符合獎項所設定之判準。相似地，Radnor（2009: 437, 456）亦認為，儘管（英國公共服務）獎項計畫未必總是與績效測量與管理直接相關，但獎項計畫確實褒揚了服務改善的好點子與實務，故而，獎項與績效之關係可以視為同質的（homogenous）。由於公部門普遍欠缺獲利與虧損的明確測量，故滿足這類獎項所設定的諸多標準，遂被推定為有助於改善組織績效。職是之故，公共服務品質獎可以被視為一種指認最佳實務機關、褒揚服務績效卓越的機關，以及促進公共服務品質持續改善之途徑（Holzer et al., 2009: 411-13）。

綜上所述，在理論與方法論基礎上，本研究假定成功的組織理當會將服務品質的理論與原則加以應用。倘若相關標準和判準業已納入特定獎項活動中並加以規範，則那些獲獎機關的服務績效應該是深受肯定的。Simon（1998）便是從美國聯

² 近年來學者也開始關注此等獎項的吸引力與後效性，如 Chuan 與 Soon（2000）、Hartley 與 Downe（2007）。

³ Wilford（2007: 345）表示，獲獎者有可能在申請參獎之前便已有不錯的表現，因此，獎項實際上只不過承認機關的高績效，而非積極鼓勵或驅動卓越。

邦政府機關是否獲得「總統品質獎」(President's Quality Award)作為組織績效相對成功與否的衡量標準,以探究成功組織之潛在共同屬性。本研究將依前述討論結果,作為服務品質改善操作化之基礎。

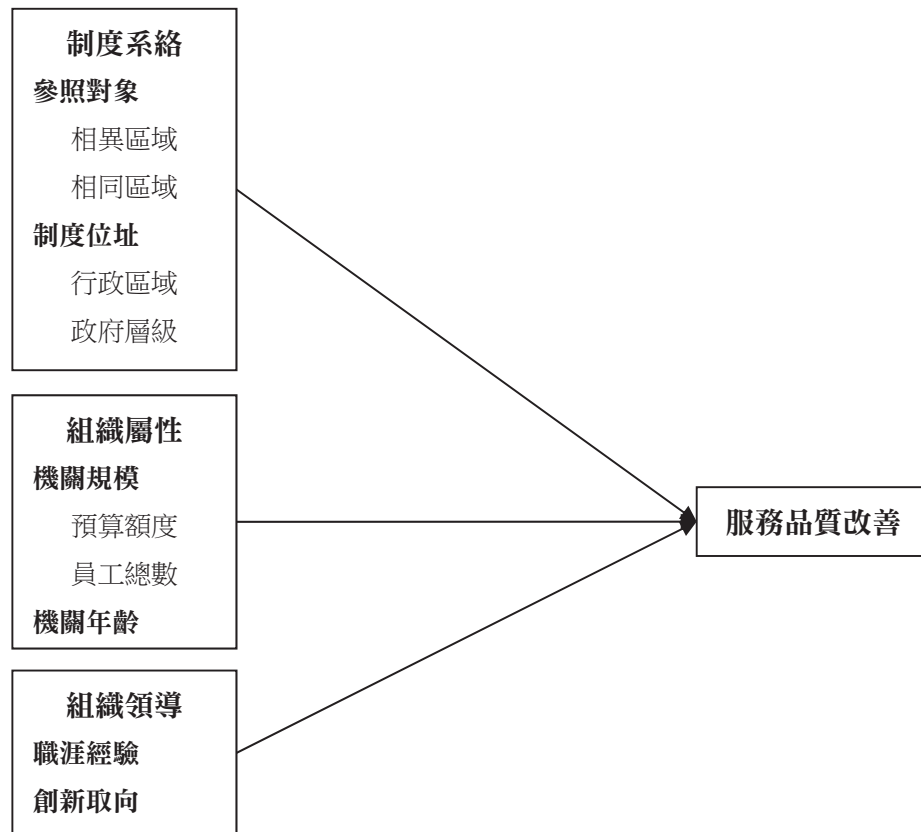
二、影響機關服務品質的分析架構

由於公共服務品質改善的文獻稀少,顯示這類研究具有發展潛力(Cabral & Lazzarini, 2014: 2),本研究遂必須擴大檢閱相關主題(如組織績效)文獻。公共組織績效包含「內部」與「外部」層面,共同關注效率、效能與公平價值的達成(Brewer & Selden, 2000: 689);儘管組織績效遠比服務品質的概念來得寬廣,但「顧客服務取向」(Chun & Rainey, 2005: 540)卻是兩者的交集,如此看來,那些影響組織績效的因素多少也會影響機關的服務品質。

大體上,組織績效的研究有兩種類型:如何測量績效的研究及如何運用一套獨立變項來預測績效(Lee & Whitford, 2013: 688)。Lynn、Heinrich 與 Hill(2000)提出「治理的邏輯」(a logic of governance)作為績效衡量模型,並指出環境因素、服務對象屬性、處方(組織主要工作或核心流程)、結構(如集權化程度、功能分化、預算配置),以及管理角色與行動(如領導屬性、專業主義),皆可能影響產出/結果。O'Toole 與 Meier(2014)整合出一套「系絡理論」(a theory of context),主張績效乃深受組織外部的政治環境(權力集中度)與一般環境(如複雜性、動盪性、富饒性),以及組織內部的因素(如目標、層級化、專業主義)所影響。Chun 與 Rainey(2005)發現,某些類型的目標模糊性會阻礙顧客服務取向的績效達成。Brewer 與 Selden(2000)提出一套包含組織文化、人力資本與能力、機關對績效管理的重視度、領導與監督,以及繁文縟節等機關層次的變項,用以探究其對組織績效構成之影響。Moynihan 與 Pandey(2005)發現,民選官員的支持以及公眾和媒體的影響等外部環境變項,以及創造發展性組織文化的能力、透過清晰的目標聚焦結果、分權化決策權威等內部管理選擇的變項,都會正向影響組織效能。Lonti 與 Verma(2003)發現公共壓力、預算限制,以及管理自主性等因素,與組織工作實務創新之間具有高度正相關。Hodgson、Farrell 與 Connolly(2007)指出影響公共服務績效改善的因素,包括:競爭、領導、作業變革、參與、品質管理技術、資源,以及組織規模。Burke 與 Litwin(1992)指出若干變項(如外部環境、使命與策略、領導、管理實務、結構等)之間的交互關係,很可能影響最終的個人與組織績效。Boyne(2003b)透過文獻檢閱發現,資源、管制

（裁量限制）、市場結構、組織（如規模、集權化、正式化），以及管理（如領導、組織文化、人力資源管理、策略）等變項，很可能決定機關服務改善。Andrews、Boyne 與 Walker（2006b）實證結果顯示，策略內涵（如創新與持續新的服務市場）與公共組織績效息息相關。

受前述 Lynn et al.（2000）、O'Toole 與 Meier（2014），以及 Boyne（2003b）的指引，本研究嘗試提出一套分析模型，用以探究影響基層官僚組織服務品質改善的構面與變項（參見下圖一），⁴ 茲分述如下：



圖一 分析架構

資料來源：作者自製

⁴ 字面上，服務品質應該是「持續改善」的工作。然而，「服務品質改善」既可視為一「過程」，亦可視為一「階段性結果」，本文為「橫斷面」之研究，故以後者視之，因此，機關「得獎與否」可以視為其服務品質改善階段性成果之展現。

(一) 制度系絡：參照對象

制度系絡猶如 Bamberger (2008: 840) 所言：「用以解釋組織行為的情境因素，其包含…部門…屬性，以及其他規範與制度性結構和體制」。事實上，外部環境如競爭環境的改變乃大部分組織變革的主要驅力 (Burke & Litwin, 1992: 530)，Balk (1975: 38-39) 就指出，「官僚組織存在其他機關及政治與社會力量所構成的矩陣中，這些力量彼此牽引。此一相互影響過程導致動機結果的產生，影響了政府…改善生產力之意願」；換言之，組織研究必須正視「制度鑲嵌性」(institutional embeddedness: Noordegraaf & Stewart, 2000; Damanpour & Schneider, 2009)，亦即制度獨特性很可能影響服務創新的接受與擴散。新制度論者 DiMaggio 與 Powell (1983) 進一步把制度化的機制細分為三，分別是：強制同形主義 (coercive isomorphism)、規範同形主義 (normative isomorphism)，以及模仿同形主義 (mimetic isomorphism)，凸顯出社會期待、同儕壓力，以及尋求制度正當性乃探究組織行為的重要線索。

創新擴散的文獻亦呼應制度系絡的重要，如 Berry 與 Berry (1999) 提出了「擴散模型」(diffusion models) 與「內部決定模型」(internal determinants models)，其中，擴散模型包含「國家互動模型」(national interaction model)、「區域擴散模型」(the regional diffusion model)、「領導者—落後者模型」(leader-laggard models)，以及「垂直影響模型」(vertical influence models) 四者。奠定在上述知識背景下，多數獎項計畫亦鼓勵相同服務領域的組織間，能夠相互學習、分享良善實務，期望能發展出一套服務創新應用的水平改善機制 (Hartley & Downe, 2007: 331)。

新制度論點出制度動機有助於理解機關行為成因，創新擴散理論則指出創新先驅者的行為魅力，有鑒於公部門評獎計畫往往兼具競爭與學習目的 (Löffler, 2001)，因此，制度系絡中設若存在服務創新與品質卓越的先驅機關，將有助於刺激其他機關的服務品質改善；那些服務創新能力不足區域的公共管理者，可藉此向績效先驅的同儕汲取經驗 (Wu, Ma, & Yang, 2013)。反之，一旦制度系絡中不存在這類先驅者，對於先天缺乏市場競爭的行政機關而言，其服務品質改善的制度動機勢必更加匱乏 (Jun & Weare, 2011: 502)。是故，組織系絡中參照對象的存在與否，很可能會刺激機關的服務品質改善。

H1 同一區域中存在特定參照對象，將有助於機關服務品質的改善。

H2 不同區域中存在特定參照對象，將有助於機關服務品質的改善。

(二) 制度系絡：制度位址

「制度位址」(institutional location) 泛指行政機關所屬的「行政區域」和「政府層級」而言。⁵ 就前者而言，有研究 (Cabral & Lazzarini, 2014) 建議我們應多關注制度系絡本身對於組織績效構成之影響。此外，根據 Wu et al. (2013: 357-358) 的研究發現，中國大陸不同的地理區域 (如中部、西部、東部)、標的人口 (如都會區、鄉村區)、行政層級 (如省、市、縣、鎮、村) 中，機關所表現出來的創新類型與能力大異其趣。大體上，東部地區、都會區，以及市與縣這類中等層級、承上啟下的地方政府，比較具有創新取向，這說明了地理區域應可作為機關服務績效的預測變項。

就後者而言，行政機關隸屬的政府層級經常是相關研究關注的變項。舉例來說，在比較美國地方政府服務品質的水平時，Holzer et al. (2009: 414) 就發現美國系絡中自治市的品質改善尤其困難。Borins (2000b: 500; 2000c: 48) 分別研究美國與加拿大各級政府，有關美國政府獎項計畫 (American Government Awards Program) 的參獎、入圍與獲獎分布情形，發現州與省級的政府機關超過半數。此外，Hartley 與 Downe (2007: 339, 348) 發現，有些英國政府層級中的當局 (如區議會) 從來不曾參獎，意指該獎項對於這類小型地方政府比較不具有吸引力。綜合上述，本研究預期行政機關所屬行政區域和政府層級將會影響其服務創新與改善。

H3 機關所屬的行政區域差異，將會影響機關服務品質的改善。

H4 機關所屬的政府層級差異，將會影響機關服務品質的改善。

(三) 組織屬性：機關規模

學者早已指出組織結構會影響組織效能 (Kimberly, 1976)，而組織規模乃組織結構的重要屬性之一。綜合多位學者 (e.g. Amirkhanyan et al., 2014: 8; Boyne, 2003b: 370-371; Damanpour, 1992) 的觀點，由於大型組織雇用比較多的專業員工，故在問題解決能力上會勝過小型組織，同時，大型組織比較能夠達到規模經濟。然而，大型組織所充斥的繁文縟節可能會阻礙創新而影響組織績效。此外，小型組織比較能夠靈活因應環境的需求和改變，因此較有助於提升回應性與效能，這

⁵ 該名詞借取自 Chun 與 Rainey (2005: 542) 的研究，指行政機關隸屬於行政部門 (executive departments) 的內部或外部而言。本文則加以擴大詮釋。

也是典型公共選擇理論家所提出的主張。

在經驗研究上，McCallion、McKillop 與 Kerr (1999: 27) 針對北愛爾蘭醫院的相對效益進行研究，發現大型醫院比起小型醫院具有較高的成本效益、配置效益，以及技術效益。Moon 與 Norris (2005: 55-56) 發現，相較於小型政府，大型政府擁有比較多的利害關係人，必須敏於察覺其需求，同時也擁有比較多的行政資源，故而比較樂於提供電子化的創新服務。相對地，Drake 與 Simper (2003: 165) 針對英格蘭和威爾斯警局所作的研究則得出相反證據，其發現小型警局比較沒有組織與管理層級的問題，因此展現出來的效率較高。有鑒於組織規模對於公共服務品質改善的證據仍舊模糊與不足，學者呼籲針對這個主題應該從事更多研究 (Hodgson et al., 2007: 374)。

員工總數向來是組織規模的主要測量方式，但組織規模未必指涉勞動力大小 (Aldrich, 1972: 33)。本研究依循 Kimberly (1976) 和 Jung (2013: 667) 的建議，除了機關員工總數之外，也將機關預算規模納入測量。就前者而言，儘管不見得所有研究 (Lee & Whitford, 2013: 707) 都支持員工總數和服務績效的正向關係，但不少研究 (Brewer, 2005; Gooding & Wagner, 1985) 指出，機關員額多寡對於組織績效是有影響的，尤其一旦組織過度精簡人力將不利於組織效能的表現。就後者而言，有關資源與服務品質改善的正向關係，Boyne (2003b: 369) 提出了強、弱兩種理論觀點進行解釋，其中強勢理論版本建議，較多的公共經費是服務改善的充分要件，蓋此舉必然導致公共服務數量與品質的提升；至於弱勢版本則建議，較多的支出乃必要但並非充分條件，蓋資源必須有效管理方能提供極大化的潛在效益。以教育領域為例，有關學校的教育支出對於學生學習成效之影響似乎也沒有定論 (Wenglinsky, 1997: iii)。綜合文獻討論結果，本研究提出以下假設：

H5 機關預算額度多較有助於機關服務品質的改善。

H6 機關員工總數多較有助於機關服務品質的改善。

(四) 組織屬性：機關年齡

就組織生態學、組織惰性或組織變革的觀點而言 (Hannan & Freeman, 1984)，以組織年齡與規模作為自變項兩者間看似具有某種相關性，但經驗文獻 (Chun & Rainey, 2005; Lee & Whitford, 2013) 經常加以個別處理。有關機關年齡對於組織變革與服務改善所造成的影響，Dobrev、Kim 與 Carroll (2003: 269) 表示，隨著年齡與規模成長，組織將會變得衰老、嚴重官僚化，以及被過時的規章

(obsolete blueprints) 所拖累。對此，Wollebaeck (2009: 367-368) 進一步解釋如下：組織年齡遞增就逐漸面臨例規化和內在一致性的壓力；組織為了維護其既得利益，特別是資源、權力與特權的分配系統，致使變革困難重重；此外，組織也要迎合外界的某些期待，致使年長的組織程度上更加鑲嵌於外部關係。上述說明呼應了 Hannan 與 Freeman (1984: 157) 的「結構惰性隨年齡嚴格遞增」看法。

某些經驗研究 (Sørensen & Stuart, 2000) 證實了年齡與惰性之間的線性關係，但有些經驗研究則提出不同發現，例如，Thornhill 與 Amit (2003) 表示，發展組織特定的知識、技能與能力需要時間，而年輕組織礙於一般性管理功能未臻成熟，比較容易面臨失敗。近期，Chen (2014) 針對美國非營利組織所進行的實證研究顯示，機關老化與組織創新、管理風險承擔傾向，以及組織繁文縟節之間所呈現的其實是一種的非線性關係，這是植基在以組織年齡作為參考架構所發展出來的多階段概念模型的發現上。對本研究而言，非營利組織與政府部門的組織系絡終究有所不同，而相關經驗研究的發現也並不一致，綜合考量各項結論，本研究預期高齡機關對其服務品質改善會構成負面影響。

H7 年輕機關較有助於機關服務品質的改善。

(五) 組織領導：職涯經驗

公共行政文獻大多關注於公部門領導者的個人願景、技能以及魅力，對於組織運作與績效所帶來之影響 (Brewer & Selden, 2000: 693)。領導可以改善公共服務績效，如不同的領導風格對於組織成就可能具有潛在影響 (Boyne, 2003b: 371)。實證資料也顯示，領導者屬性會影響公共組織創新採行 (Damanpour & Schneider, 2009)；那些已獲得總統品質獎的美國聯邦機關，往往也擁有不錯的領導 (Simon, 1998)。大抵上，這些研究呼應了 Borins (2001: 314-315) 的調查結果：領導對於公共管理創新扮演了一種支持角色。儘管如此，也有調查研究發現，領導的影響力似乎未如文獻所言般傳神，對此，Brewer 與 Selden (2000: 704) 提出一種可能的解釋：領導對於組織績效的正向影響是透過組織文化的建立和維繫來達成的。換言之，領導的影響力其實是間接的。

「高階理論」(upper echelons theory) 明白解釋何以行政首長會對組織績效構成舉足輕重之影響。根據 Hambrick 與 Mason (1984) 的說法，組織績效乃組織中具有影響力行動者的價值與認知基礎之反射，因此，諸如年齡、專業背景、其他職涯經驗 (如內生或外補)、教育、社經背景、財務地位，以及團體屬性 (如同質或

異質)等管理背景屬性,將有助於預測機關的策略選擇與服務績效。Hambrick 與 Mason (1984: 204)也建議未來有賴更多的「臨床研究」來充實管理屬性(如公共服務動機、風險承擔傾向等)的內涵。近年來,若干公共行政學者(e.g. Damanpour & Schneider, 2009; Esteve, Boyne, Sierra, & Ysa, 2013; Petrovsky, James, & Boyne, 2014)也格外關注高階管理者的個人屬性與特定組織行為之關聯性。基此,本研究預期倘若機關首長擁有豐富的職涯經驗,便可將先前經驗所累積的知識、技能以及領導風格,導入現職的服務機關(Karaevli, 2007: 682);以參獎實務為例,舉凡設立內部獎項以褒揚創新、指定一筆基金支持創新,以及鼓勵同仁外部學習等,皆可作為機關服務創新與品質改善的精進策略(Borins, 2001: 319)。總而言之,領導者個人豐富的職涯經驗將有助於提升現職機關的服務績效。

H8 首長職涯經驗豐富將有助於機關服務品質的改善。

(六) 組織領導：創新取向

機關首長的創新取向會影響其對服務品質改善的理念與作法。倘若管理者對於創新與變革抱持比較支持的態度,亦即 Damanpour 與 Schneider (2009)所謂的「泛創新態度」(pro-innovation attitude),或類似 Moon 與 Norris (2005)所謂的「企業與創新取向」(entrepreneurial and innovation orientation),會傾向支持求新求變的理念與實務(如電子化服務),並配置貫徹這類理念所需的資源。機關首長對於組織或服務創新的支持度,可透過其個人的參獎經驗加以觀察。機關首長對於參獎的態度難免會有多方考量,當機關首長決定參獎時,便須經歷嚴格的內部自評程序,以評斷是否滿足主辦機關所設定的績效指標,此過程本身就是一種目標導向的學習(Bovaird & Löffler, 2009: 385)。機關首長決定參獎並透過其他組織了解獎項實務所耗費時間,將會對其服務品質改善帶來正面影響(Radnor, 2009: 437)。換言之,參獎過程提供機關指認其優勢與劣勢之契機,因而有助於促進公共服務創新與改善(Wilford, 2007: 345)。儘管如此,獎項的競爭本質卻可能使機關首長望之卻步,除非其本人具有旺盛的創新與改善動機。綜合前述,那些勇於挑戰獎項的機關首長,恰巧反映出其個人具有強烈的公共服務創新與追求組織高績效的信念和企圖。因此,本研究預期高階管理者的創新取向對於機關服務卓越具有正向影響。

H9 首長具備創新取向將有助於機關服務品質的改善。

參、研究策略與方法

一、先前測量方法

延續前文評獎計畫與服務品質改善關聯性的討論，本研究汲取相關研究的方法論成果討論如下：Hartley 與 Downe（2007）關注機關為何願意參獎和不參獎，其結果對於參獎計畫的績效評估有所助益。Angell（2001）針對美國 Malcolm Baldrige 國家品質獎獲獎者中，運用電話調查十家製造業與服務業最佳實務品質的廠商，試圖比較「成功」與「不成功」的品質與環境計畫執行上之差異。可惜這位作者對於計畫成功與否的劃分，主要來自受訪者的自我報導（self-reported），且研究規模相對有限。Somerville 與 Elliott（2011）針對加拿大聯邦政府七十個機關所屬員工，透過自填問卷的方式計算績效，以此過濾出五個顧客服務卓越的機關進行個案研究，並解釋此等機關為何服務卓越。上述研究篩選示範機關的方法論頗為費力、有點主觀，亦僅侷限在小規模的研究發現。最後，Simon（1998）則是根據美國聯邦政府機關是否獲得「總統品質獎」作為組織績效的衡量標準，並區分為「較為成功」與「較不成功」兩種組別，試圖從中窺究造成績效差異之來源。

Andrews et al.（2006b: 52）曾指出：許多公共服務績效的學術文獻，偏重在（單一）個案研究的闡述，此等研究並沒有提供推進公共行政科學或實務所需的系統性證據，而背後原因不乏出自於欠缺相關的資料。相較之下，前述 Simon（1998）試圖將機關獲獎與否和組織績效的評價加以連結的作法，技巧性解決了研究實務上公部門績效難以衡量、調查成本高及樣本太小的問題。簡言之，相較於透過自我報導與知覺測量所取得的績效資料，客觀資料因為偏差較少，故而偏好被用來評估績效，只不過其未必容易取得（Kim, 2005: 250）。為呼應學者 Brewer 與 Selden（2000: 707）、Lee 與 Whitford（2013: 698, 707）優先使用客觀績效相關測量之建議，本研究認為透過評獎活動產生的數據，將可適度平衡研究規模與客觀性之雙重要求。

二、資料來源

本研究係以「政府服務品質獎」中的「第一線服務機關」作為研究對象，該獎項乃設計來褒揚那些致力於公共服務品質改善的機關（廖麗娟、呂雅雯，2010）。由於各機關均可主動爭取參獎或被所屬上級機關推薦參獎，因此，政府服務品質獎

仍可謂是一種「自願性競爭獎項」(voluntary competitive award)。該獎項舉辦迄今已達六屆，本研究針對第一屆至第五屆(2009至2013年)機關參獎和獲獎情形進行資料蒐集。前五屆的參獎機關數共計544個，歷屆獲獎機關共計106個。獲獎機關的業務屬性前五名依序為：衛生醫療(16個)、戶政(12個)、稅務(10個)、生態保育(10個)、文化社教(8個)。每屆獲獎率最高為22.7%，最低為17.9%，歷屆獲獎率平均約為二成。整體而言，歷屆參加評獎的機關數量始終維持在一定水準，每屆獲獎率變化亦不大，故應可維持獎項的競爭性和吸引力(參見表一)。

第一線服務機關的評獎分為三大評核構面：「優質便民服務」、「資訊流通服務」及「創新增值服務」，各評核構面再細分數個評核項目、指標等標準，作為參獎機關評分的依據。評審作業則分為兩階段：第一階段就受推薦機關所提送「參獎申請書」內容進行書面評審，以及就受推薦機關「資訊流通服務」構面指標進行網站審查；第二階段就通過初審的參獎機關，針對前述三大構面進行學者專家的實地評審，期以拔擢優異的基層組織。

表一 歷屆政府服務品質獎第一線服務機關的參獎與獲獎情形

| 屆次 | 參獎機關數 | 獲獎機關數 | 獲獎率 |
|-----|-------|-------|-------|
| 第一屆 | 98 | 18 | 18.4% |
| 第二屆 | 97 | 22 | 22.7% |
| 第三屆 | 117 | 21 | 17.9% |
| 第四屆 | 119 | 24 | 20.2% |
| 第五屆 | 113 | 21 | 18.6% |
| 總和 | 544 | 106 | 19.5% |

資料來源：作者自製

三、測量方法

根據前述研究目的，本研究自行建構資料庫。作者首先瀏覽主辦機關行政院研考會(現改制為國發會)的官方網站，蒐集政府服務品質獎中的第一線服務機關之參獎和獲獎名單。其次，以上述名單為線索，逐一回溯瀏覽個別機關之網站，特別是「機關簡介」與「政府資訊公開」兩大專區，萃取研究需求之相關數據。倘若網站資料匱乏，特別是涉及五都升格改制前縣市政府所屬機關組織屬性的公開資料，

抑或機關首長更迭已久背景屬性資料不可考，作者乃嘗試透過電話接洽或以電子郵件來索取關漏的資料。

（一）服務品質改善

本研究關注為何某些基層組織格外重視服務品質改善？根據前述文獻討論結果，本研究將機關「獲獎」等同於「服務卓越」的代名詞，因此，服務品質改善作為依變項乃根據機關參獎的結果來衡量。那些「獲獎機關」代表其服務績效深受肯定，實務上稱之為「優質服務機關」（廖麗娟、呂雅雯，2010：22），至於更多的「未獲獎機關」相對來說服務表現可能就較為一般。由此可知，本研究的服務品質改善為「二分變項」，即區分為「服務卓越」（獲獎）與「服務一般」（未獲獎）兩種類別加以編碼。

（二）組織系絡：參照對象

組織系絡中參照對象係指那些業已獲得政府服務品質獎殊榮的同類型機關。操作上，作者根據所有參獎機關所屬的「行政區域」（如：基隆市、臺北市），區分為「相同區域」與「相異區域」兩大類別；其次，考量機關觀摩效益極大化原則，同時避免操作和解釋上流於汙濫，作者將「參照對象」限縮在過去「相同類型」（如地政、戶政、醫療、衛生單位之間等）的「獲獎機關」（參考廖麗娟、呂雅雯，2010：22），以此檢視在相同或相異區域中，歷屆服務品質獎是否存在相同類型的獲獎機關。基本上，只要次屆參獎機關與歷屆獲獎機關類型相同，即假定對特定機關構成所謂的「參照權」（referent power），這在組織行為權力研究議題上，可以被視為一種客觀的影響力（Robbins, 2003: 369）。是以，本研究參照對象屬於「二分變項」，在「相同區域」中，檢視是否有歷屆相同類型獲獎機關存在，依此區分為「有參照對象存在」和「無參照對象存在」兩種類別加以編碼；「相異區域」亦同前述原則操作。

（三）組織系絡：制度位址

制度位址包含行政區域和政府層級。就前者而言，有鑒於臺灣在長期都市化進程中，不同行政區域的經濟發展程度、居民特性和期待有別，此一客觀條件可能直接影響機關的服務績效。行政區域屬於「類別變項」，作者將歷屆參獎機關區分為：北北基宜地區、桃竹苗地區、中彰投地區、雲嘉南地區、高屏地區、花東地區、離島地區等大類（李長晏等人，2011）。其次，政府層級反映出機關權力大小

或正當性來源之差異，如民選的地方政府直接承受民意壓力，可能更為重視服務品質改善的工作。政府層級屬於「二分變項」，亦即將歷屆參獎機關區分為「中央政府」和「地方政府」兩大類別。

（四）組織屬性：機關規模

先前研究指出機關規模經濟將影響其服務績效，此處規模包含了預算額度和員工總數。為了解機關總預算，作者藉由各機關的參獎（政府服務品質獎）申請書，或依據官方網站「主動公開資訊」專區中各年度預算書的歲出資料加以整理。其次，為了解機關員額，作者藉由各機關的參獎申請書，或依據官方網站「主動公開資訊」專區中各年度決算書的人事費用明細部分，或官方網站「組織職掌」專區的資料加以整理。預算額度和員工總數皆為「連續變項」。

（五）組織屬性：機關年齡

高齡機關很可能不利於機關服務品質改善。在測量方式上，作者係以國民政府播遷來臺的時點（民國 38 年），作為機關年齡的起始，以此回溯計算歷屆機關參獎時的年齡。因此，機關年齡亦為「連續變項」。

（六）組織領導：職涯經驗

領導屬性中的首長職涯經驗對於機關服務品質改善將會帶來正面助益。職涯經驗屬於「連續變項」，作者藉由參獎機關首長「曾任職（不同）機關數」作為衡量方式，這意指曾任職機關數愈多的首長，其行政資歷愈豐富、視野也愈廣，因而有助於機關服務品質改善的推動。操作上，本研究瀏覽官方網站上機關首長的公開資料，以其參獎時的特定年度為基礎，回溯計算首長個人過去任職（不同）的機關數，以此建立職涯經驗的數據。

（七）組織領導：創新取向

領導屬性中的首長創新取向對於機關服務品質改善亦將帶來正面助益。創新取向屬於「連續變項」，作者係以參獎機關首長「曾參獎次數」作為衡量方式，這意指那些勇於挑戰政府服務品質獎的機關首長，代表其深具服務創新的理念，此舉將有助於機關服務品質改善的推動。操作上，本研究檢索歷屆參獎機關的首長，以其參獎時的特定年度為基礎，回溯計算首長個人過去的參獎紀錄，以此建立創新取向的數據。

肆、資料分析結果

本研究主要運用描述性統計、卡方分配、平均數檢定進行資料分析；最後，本研究也執行邏輯斯迴歸分析（logistic regression），其目的在於重複驗證上述結果，並說明重要變項對於服務品質改善的影響程度。

一、描述分析

本研究分別針對不同的變項屬性進行描述分析。首先，類別變項係由機關服務品質改善結果、相同／相異區域中的參照對象、制度位址（行政區域、政府層級）等變項所構成。透過下表二可知，歷屆參獎基層機關中約有兩成堪稱服務績效卓越；相同區域中以不存在參照對象者居多，相異區域中則以存在參照對象者居多；行政區域中以北北基宜地區居多；此外，地方機關略多於中央機關。引人好奇的是，基層機關是否會因所謂的優質服務機關存在與否、位處不同的行政區域，以及隸屬不同政府層級等因素，而影響其服務品質改善結果？這些問題後文將透過卡方檢定的結果來回答。

表二 類別變項描述性統計

| 主要變項 | 次要變項 / 測量 | 類別 | 個數 / 百分比 |
|--------|--------------|--------------|-------------|
| 服務品質改善 | 評獎結果 (N=544) | 卓越 (獲獎) | 106 (19.5%) |
| | | 一般 (未獲獎) | 438 (80.5%) |
| 參照對象 | 相同區域 (N=446) | 參照對象存在 | 61 (13.7%) |
| | | 參照對象不存在 | 385 (86.3%) |
| | 相異區域 (N=446) | 參照對象存在 | 290 (65.0%) |
| | | 參照對象不存在 | 156 (35.0%) |
| 制度位址 | 行政區域 (N=544) | 北北基宜地區 | 131 (24.1%) |
| | | 桃竹苗地區 | 96 (17.6%) |
| | | 中彰投地區 | 102 (18.8%) |
| | | 雲嘉南地區 | 76 (14.0%) |
| | | 高屏地區 | 67 (12.3%) |
| | | 花東地區 | 46 (8.5%) |
| | | 離島地區 | 26 (4.8%) |
| | | 政府層級 (N=543) | 中央政府 |
| | 地方政府 | | 279 (51.4%) |

資料來源：作者整理

連續變項包含機關規模（預算額度、員工總數）、機關年齡、首長的職涯經驗，以及首長創新取向等變項。透過下表三可知，參獎機關之間規模懸殊；預算額度和員工總數上有巨大差異；機關年齡亦有不小差距；首長職涯經驗和首長創新取向亦存在若干差異。啟人疑竇的是，基層機關是否會因機關規模、機關年齡、首長職涯經驗，以及首長創新取向等因素，而影響其服務品質改善的結果？這些問題後文將透過 T 檢定的結果來回答。

表三 連續變項描述性統計

| 主要變項 | 次要變項 / 測量 | 個數 | 平均數 | 標準差 | 最小值 | 最大值 |
|-------------------|-----------|-----|-------|--------|-------|--------|
| 機關規模 ⁶ | 預算額度* | 339 | 7.85 | 1.459 | 4.021 | 11.696 |
| | 員工總數* | 348 | 2.01 | 0.671 | 0.602 | 3.897 |
| 機關年齡 | 機關年齡 | 500 | 47.65 | 18.716 | 3 | 63 |
| 職涯經驗 | 首長曾任職機關數 | 380 | 4.99 | 2.788 | 1 | 19 |
| 創新取向 | 首長曾參獎次數 | 482 | 1.26 | 0.589 | 1 | 5 |

*數據經 log 處理

資料來源：作者整理

二、解釋分析

（一）制度系絡：參照對象

對參獎的基層機關而言，參照對象是否存在可以按照「相同」或「相異」行政區域來分頭計算。就前者而言，在所蒐集的 446 份有效樣本數中，歷屆參獎機關服務績效較為卓越者為 88 個、一般者為 358 個；相同區域中，以不存在參照對象的參獎機關服務卓越之比例（83.0%）較高，以存在參照對象的參獎機關服務卓越之比例（17.0%）較低（詳見表四）。

本研究假設相同區域中若存在相同類型服務績效傑出的先驅機關，應該會刺激機關服務品質改善。進一步地，本研究經由卡方檢定結果（Pearson 卡方=1.054）顯示，在信賴水準 95% 的情形下， $p=0.305 > 0.05$ ，說明相同區域中參照對象存在與否，和機關服務品質改善結果之間並無顯著關聯。換言之，**對特定參獎機關而**

⁶ 有關機關規模遺漏值部分，參獎機關無提供預算以衛生醫療居多（37 個），其次為戶政（25 個）、勞政（17 個）、地政、稅務（15 個）；參獎機關無提供員額以衛生醫療、稅務居多（24 個），其次為民政（21 個）、文化社教育樂（20 個）、地政（19 個）。

言，相同區域中是否存在參照對象並不會影響其服務品質改善結果。

就後者而言，在所蒐集的 446 份有效樣本數中，歷屆參獎機關服務績效較為卓越者為 88 個、一般者為 358 個；相異區域中，以存在參照對象的參獎機關服務卓越之比例（75.0%）較高，以不存在參照對象的參獎機關服務卓越之比例（25.0%）較低（詳見表四）。

本研究假設相異區域中若存在相同類型服務績效傑出的先驅機關，應該會影響機關的服務品質改善。進一步地，本研究經由卡方檢定結果（Pearson 卡方 = 4.799）顯示，在信賴水準 95% 的情形下， $p=0.028 < 0.05$ ，說明相異區域中參照對象存在與否，和機關服務品質改善結果之間具有顯著關聯。換言之，**對特定參獎機關而言，跨區域中是否存在參照對象確實會影響其服務品質改善結果。**

表四 參照對象與服務績效

| 變項名稱 | 卓越 | 一般 | 總和 | |
|----------------------|-------|------------|-------------|-----|
| 相同區域 | 無參照對象 | 73 (83.0%) | 312 (87.2%) | 385 |
| | 有參照對象 | 15 (17.0%) | 46 (12.8%) | 61 |
| | 總和 | 88 (100%) | 358 (100%) | 446 |
| Pearson 卡方值 = 1.054 | | | | |
| 相異區域 | 無參照對象 | 22 (25.0%) | 134 (37.4%) | 156 |
| | 有參照對象 | 66 (75.0%) | 224 (62.6%) | 290 |
| | 總和 | 88 (100%) | 358 (100%) | 446 |
| Pearson 卡方值 = 4.799* | | | | |

* $p \leq 0.05$; ** $p \leq 0.01$; *** $p < 0.001$

資料來源：作者整理

（二）制度系絡：制度位址

以行政區域和服務績效而言（詳見表五），在所蒐集的 544 份有效樣本數中，歷屆參獎機關服務績效較為卓越者為 106 個、一般者為 438 個；在行政區域中，以「北北基宜地區」的機關服務卓越之比例（34.0%）最高，其次為「中彰投地區」的機關（25.5%），並以「離島地區」的機關服務卓越之比例（0.9%）最低。整體而言，中部以北的機關服務卓越比例明顯較高（76.5%）。

本研究假設服務績效較為卓越之機關，其行政區域分布應該不同於服務績效較為一般之機關。進一步地，本研究經由卡方檢定結果（Pearson 卡方 = 19.994）顯

示，在信賴水準 95% 的情形下， $p=0.003 < 0.05$ ，說明行政區域分布確實和機關服務品質改善結果之間具有顯著關聯。換言之，**機關分屬不同的行政區域確實會影響其服務品質改善結果。**

再以政府層級與服務績效而言（詳見表五），在所蒐集的 543 份有效樣本數中，歷屆參獎機關服務績效較卓越者為 106 個、一般者為 437 個；在政府層級中，以中央政府所屬機關的服務卓越比例（54.7%）較高，以地方政府所屬機關的服務卓越比例（45.3%）較低。

本研究假設服務績效較為卓越之機關，其隸屬的政府層級應該不同於服務績效較為一般之機關。進一步地，本研究經由卡方檢定結果（Pearson 卡方=1.961）顯示，在信賴水準 95% 的情形下， $p=0.331 > 0.05$ ，說明政府層級高低確實和機關服務品質改善之間並無顯著關聯。換言之，**機關分屬中央或地方政府層級並不會影響其服務品質改善結果。**

表五 制度位址與服務績效

| 變項名稱 | 卓越 | 一般 | 總和 | |
|------------------------------------------------------|--------|------------|-------------|-----|
| 行政區域 | 北北基宜地區 | 36 (34.0%) | 95 (21.7%) | 131 |
| | 桃竹苗地區 | 18 (17.0%) | 78 (17.8%) | 96 |
| | 中彰投地區 | 27 (25.5%) | 75 (17.1%) | 102 |
| | 雲嘉南地區 | 7 (6.6%) | 69 (15.8%) | 76 |
| | 高屏地區 | 12 (11.3%) | 55 (12.6%) | 67 |
| | 花東地區 | 5 (4.7%) | 41 (9.4%) | 46 |
| | 離島地區 | 1 (0.9%) | 25 (5.7%) | 26 |
| | 總和 | 106 (100%) | 438 (100%) | 544 |
| Pearson 卡方值 = 19.994** | | | | |
| 政府層級 | 中央政府 | 58 (54.7%) | 206 (47.1%) | 264 |
| | 地方政府 | 48 (45.3%) | 231 (52.9%) | 279 |
| | 總和 | 106 (100%) | 437 (100%) | 543 |
| Pearson 卡方值 = 1.961 | | | | |
| * $p \leq 0.05$; ** $p \leq 0.01$; *** $p < 0.001$ | | | | |

資料來源：作者整理

進一步地，作者將行政區域（北北基宜地區、中彰投地區、桃竹苗地區）和中央政府、地方政府結合，形成「北北基宜中央政府」、「北北基宜地方政府」、

「中彰投中央政府」、「中彰投地方政府」、「桃竹苗中央政府」、「桃竹苗地方政府」，再與服務績效進行交叉分析，結果如下表六所示，Pearson 卡方值 = 6.145， $p=0.292 > 0.05$ ，顯示新變數對於服務績效沒有顯著影響。

表六 機關區域、層級與服務績效

| 機關區域與機關層級 | 一般 | 卓越 | 總和 |
|-----------|------------|------------|-----|
| 北北基宜中央政府 | 50 (20.2%) | 19 (23.5%) | 69 |
| 北北基宜地方政府 | 45 (18.1%) | 17 (21.0%) | 62 |
| 中彰投中央政府 | 38 (15.3%) | 18 (22.2%) | 56 |
| 中彰投地方政府 | 37 (14.9%) | 9 (11.1%) | 46 |
| 桃竹苗中央政府 | 35 (14.1%) | 5 (6.2%) | 40 |
| 桃竹苗地方政府 | 43 (17.3%) | 13 (16.0%) | 56 |
| 總和 | 248 (100%) | 81 (100%) | 329 |

Pearson 卡方值 = 6.145

* $p \leq 0.05$; ** $p \leq 0.01$; *** $p < 0.001$

資料來源：作者整理

(三) 組織屬性：機關規模

以預算額度和服務績效而言（詳見七），在所蒐集的 339 份有效樣本數中，歷屆參獎機關服務績效較為卓越者為 102 個，其平均數經 log 處理後約為 8.103（標準差約為 1.251）；服務績效一般者為 237 個，其平均數經 log 處理後約為 7.748（標準差約為 1.530）。

本研究假設服務績效較為卓越之機關，其預算額度應該會高於服務績效較為一般之機關，基此，本研究透過獨立樣本 T 檢定，以檢定預算額度在服務績效上差異。前述兩組的平均數經 log 處理後存在差異，差異分析結果進一步顯示，T 值為 2.240 且 $p=0.026 < 0.05$ ，故可推論兩組樣本在預算額度的確存在統計分析上顯著差異。換言之，**機關服務品質改善確實會受到預算額度的顯著影響。**

再以員工總數與服務績效（詳見表七）來看，在所蒐集的 348 份有效樣本數中，歷屆參獎機關服務績效較卓越者為 105 個，其平均員工總數經 log 處理後約為 2.299（標準差約為 0.663），而 243 個服務績效一般的機關，其平均員工總數經 log 處理後為 1.887（標準差約為 0.636）。

本研究假設服務績效較為卓越之機關，其員工總數應該會高於服務績效較為一

般之機關，基此，本研究透過獨立樣本 T 檢定，以檢定員工總數在服務績效上差異。前述兩組的平均數看似存在差異，差異分析結果進一步地顯示，T 值 = 5.485 且 $p < 0.001$ ，故可推論兩組樣本在員工總數上，的確存在統計分析上顯著差異。換言之，機關服務品質改善確實會受到員工總數的顯著影響。

表七 機關規模與服務績效

| 變項名稱 | | 卓越 | 一般 |
|--------------|----------------|-------|-------|
| 預算額度 (N=339) | 個數 | 102 | 237 |
| | 平均數# | 8.103 | 7.748 |
| | 標準差# | 1.251 | 1.530 |
| | T 值 = 2.240* | | |
| 員工總數 (N=348) | 個數 | 105 | 243 |
| | 平均數# | 2.299 | 1.887 |
| | 標準差# | 0.663 | 0.636 |
| | T 值 = 5.485*** | | |

* $p \leq 0.05$; ** $p \leq 0.01$; *** $p < 0.001$; #數據經 log 處理

資料來源：作者整理

(四) 組織屬性：機關年齡

以機關年齡與服務績效（詳見表八）來看，在所蒐集的 500 份有效樣本數中，歷屆參獎機關服務績效較為卓越者為 102 個，其年齡的平均數為 46.70 年（標準差約為 18.44 年），而 398 個服務績效較為一般的機關，其年齡的平均數約為 47.90 年（標準差約為 18.80 年），兩組的平均數差距約為 1 年。

本研究假設服務績效較為卓越之機關，其機關年齡應該會比服務績效較為一般之機關來得年輕。基此，本研究透過獨立樣本 T 檢定，以檢定機關年齡在服務績效上差異。前述兩組的平均數存在些微差異，但差異分析結果則顯示，T 值為 -0.579 且 $p > 0.05$ ，故可推論兩組樣本在機關年齡上，並不存在統計分析上顯著差異。換言之，機關服務品質改善並不會受到機關年齡高低的顯著影響。

表八 機關年齡與服務績效

| 變項名稱 | | 卓越 | 一般 |
|--------------|--------------|--------|--------|
| 機關年齡 (N=500) | 個數 | 102 | 398 |
| | 平均數 | 46.70 | 47.90 |
| | 標準差 | 18.444 | 18.801 |
| | T 值 = -0.579 | | |

資料來源：作者整理

(五) 組織領導：職涯經驗

本研究以首長曾任職機關數來衡量其職涯經驗。以職涯經驗（首長曾任職機關數）與服務績效（詳見表九）來看，在所蒐集的 380 份有效樣本數中，歷屆參獎機關服務績效較為卓越者為 90 個，其平均數為 5.06（標準差約為 2.8 個），而 290 個服務績效較為一般的機關，其平均數為 4.97（標準差約為 2.78 個），兩組平均數的差距為 0.09。

本研究假設服務績效較為卓越之機關，其首長的職涯經驗應該會比服務績效較為一般之機關為多。基此，本研究透過獨立樣本 T 檢定，以檢定職涯經驗（首長曾任職機關數）在服務績效上差異。前述兩組平均數存在些微差異，而差異分析結果則顯示，T 值為 0.247 且 $p=0.805 > 0.05$ ，故可推論兩組樣本在職涯經驗（首長曾任職機關數）上，並不存在統計分析上顯著差異。換言之，**機關首長個人的職涯經驗並不會顯著影響現職機關的服務品質改善。**

表九 職涯經驗與服務績效

| 測量 | | 卓越 | 一般 |
|------------------|-------------|-------|-------|
| 首長曾任職機關數 (N=380) | 個數 | 90 | 290 |
| | 平均數 | 5.06 | 4.97 |
| | 標準差 | 2.822 | 2.781 |
| | T 值 = 0.247 | | |

資料來源：作者整理

(六) 組織領導：創新取向

本研究以首長過往參獎紀錄來衡量其創新取向。以創新取向（首長曾參獎次數）與服務績效（詳見表十）來看，在所蒐集的 482 份有效樣本數中，歷屆參獎機

關服務績效較為卓越者為 106 個，其平均數為 1.28（標準差約為 0.66），而 376 個服務績效較為一般的機關，其平均數為 1.26（標準差約為 0.57），兩組平均數的差距為 0.02。

本研究假設服務績效較為卓越之機關，其首長的創新取向（曾參獎次數）應該會比服務績效一般之機關為多。基此，本研究透過獨立樣本 T 檢定，以檢定創新取向（曾參獎次數）在服務績效上差異。前述兩組平均數存在些微差異，而差異分析結果則顯示，T 值為 0.427 且 $p=0.670>0.05$ ，故可推論兩組樣本在創新取向（曾參獎次數）上，並不存在統計分析上顯著差異。換言之，**機關首長個人的創新取向並不會顯著影響現職機關的服務品質改善。**

表十 創新取向與服務績效

| 測量 | 卓越 | 一般 |
|-----------|-------|-------|
| 個數 | 106 | 376 |
| 平均數 | 1.28 | 1.26 |
| 標準差 | 0.658 | 0.569 |
| T 值=0.427 | | |

資料來源：作者整理

最後，本研究根據前述差異分析結果，附帶地透過社會科學統計套裝軟體（SPSS17.0）內建的「二元 Logistic」來分析變項之間關係。操作上，本研究先行將類別變項中的「參照對象」、「行政區域」轉換成虛擬變項（詳見附錄一），隨後以「連續變項」和轉換為虛擬變項後的「類別變項」兩種並存變項型態，來執行邏輯斯迴歸分析。為提高整體模型適配度（goodness of fit），本研究剔除了先前卡方分配、平均數檢定結果中，對於服務品質改善並未構成顯著差異的自變項，同時針對改善服務品質構成顯著差異的自變項，嘗試各種不同組合的自變項，以選取較佳的整體模型適配度，⁷ 最後得出分析結果如下表十一。

⁷ 本研究並未將預算額度納入迴歸模型，原因有二：第一、納入迴歸分析模型的數據，儘量以數據初始樣式為主，而預算額度的初始樣式對於服務品質並無顯著影響，第二、縱使納入經處理的預算額度數據，整體模型的適配度反而降低，綜合前述因素故未將預算額度納入迴歸分析模型。

表十一 邏輯斯迴歸分析結果

| 構面 | 變項 | β | S.E. | Wald | Exp (β) |
|------|---------------|---------|-------|-------|-----------------|
| | 常數 | -3.136 | 1.040 | 9.095 | --- |
| 制度系絡 | 參照對象 (無=0) | | | | |
| | 相異區域有參照對象 | 0.184 | 0.316 | 0.339 | 1.202 |
| | 行政區域 (離島地區=0) | | | | |
| | 北北基宜地區 | 2.340* | 1.059 | 4.884 | 10.381 |
| | 桃竹苗地區 | 1.924 | 1.078 | 3.182 | 6.846 |
| | 中彰投地區 | 2.461* | 1.062 | 5.373 | 11.718 |
| | 雲嘉南地區 | 1.090 | 1.118 | 0.950 | 2.975 |
| | 高屏地區 | 2.436* | 1.112 | 4.796 | 11.424 |
| | 花東地區 | 1.580 | 1.176 | 1.805 | 4.857 |
| 組織屬性 | 員工總數 | 0.001** | 0.000 | 8.446 | 1.001 |

n=280 ; Cox & Snell R²=0.108 ; Nagelkerke R²=0.151 ; Log likelihood=315.166 ; $\chi^2=31.850$; df=8 ; p<0.001

說明：* $p \leq 0.05$; ** $p \leq 0.01$; *** $p < 0.001$

資料來源：作者整理

上述分析結果顯示，整體模型顯著性考驗 $\chi^2=31.850$ 且 $p < 0.001 < 0.05$ ，而 Cox & Snell 關聯強度值為 0.108、Nagelkerke 關聯強度值為 0.151，顯示變項所建立的迴歸模型適配度 (goodness of fit) 雖為理想 ($p < 0.001 < 0.05$)，但自變項與依變項之間的關聯性並不够強，亦即解釋了服務績效卓越 (獲獎) 與績效一般 (未獲獎) 總變異的 10.8%、15.1% (吳明隆，2009)。本研究目的並不在於建立模型，重點乃在透過個別變項數值的解讀，以釐清制度與結構因素對於服務品質改善的影響程度。

進言之，在制度系絡構面中，當其他條件不變的情形下，「相異區域有參照對象的機關」服務卓越 (獲獎) 與否的機率比，是「相異區域有參照對象以外的機關」服務卓越 (獲獎) 與否機率比的「1.202 倍」。以「行政區域」為例，當其他條件不變的情形下，「中彰投地區」機關服務卓越的機率比，是「中彰投地區以外」機關服務卓越 (獲獎) 與否機率比的 11.718 倍。最後，在組織屬性構面中，當其他條件不變的情形下，機關員工總數每增加一人，機關服務卓越 (獲獎) 與否的機率比將是原本的 1.001 倍。總的來說，在參照對象部分，以「相異區域參照」對於服務績效的正向影響最強烈。在行政區域方面，若將「離島地區」作為對照

組，「西半部地區」的整體影響力遠高於「東半部地區」。三大都會區基層機關的服務績效也明顯較為卓越。最後，員工總數相對較多機關的服務績效，亦會比員工總數相對較少機關的服務績效略為卓越。

伍、研究結論與限制

一、研究結論與討論

首先，就制度系絡而言，本研究發現在相異區域中，若存在同類型的優質機關，確實會影響基層機關的服務品質改善；在同一區域中，若存在同類型的優質機關，則不會造成服務品質改善的差異。是以，本研究 H1 並不成立，H2 則是成立的。綜合組織同形主義概念和創新擴散的原理，參照對象存在相同和相異的區域中，理應對特定機關的服務績效都會帶來某種影響，但統計結果卻非如此。何以同類型優質機關的距離因素（跨域與否）會影響服務績效呢？這要回歸到政府服務品質獎的系絡來解釋。基本上，品質獎除了為欠缺市場競爭的公部門導入準競爭的形式外，亦褒揚服務卓越的機關，並將其優點公諸所有參獎和非參獎機關（Löffler, 2001: 27）。然而，中央政府服務品質獎並不同於地方政府的為民服務績效考核，鄰近機關之間不僅欠缺競爭關係，管理差異和學習效益可能也不明顯，尤有甚者，鄰近同類型的優質機關通常為數不多，透過前述描述性統計便可窺知。相反地，那些地理位置較遠的外縣市同類型優質機關，不僅數量相對較多，對參獎機關亦較易激起觀摩學習的新鮮感。簡言之，由於跨區域同類型優質機關的數量相對較多，以及伴隨而來的外部吸引力，可能導致同類型優質機關的距離遠近，會影響最終服務品質的改善。

制度位址中的行政區域分布確實會影響機關服務品質的改善，這點與多數人直覺甚為接近。不過，基層機關無論隸屬於中央或地方政府，則對其服務品質改善沒有影響。是以，本研究 H3 成立，H4 則是不成立的。就前者而言，服務卓越的基層機關大多分布在北、中、南三大都會區，至於西部非都會區、花東地區以及離島地區則明顯偏少，這點與 Wu et al. (2013) 的研究發現相似。至於基層機關所屬的政府層級並不會影響其服務績效，或可視為一項好消息，因為這代表民意壓力較為間接的中央三、四級機關，似乎亦和民選地方政府一樣重視為民服務品質，致使彼此的服務品質改善結果無分軒輊。

其次，就組織屬性而言，組織規模中未經處理的預算額度並不影響機關服務品質的改善，反而是員工總數影響了服務品質的改善，這可能與各機關預算額度數據差異過大有關，故本研究將組織屬性相關變項數據經過處理，再次檢驗發現兩者對於服務品質均有影響，是以，本研究 H5 成立但對於服務品質的影響似乎有限，H6 則是完全成立的。Lipsky (1980) 主張基層機關的資源供給經常趕不上民眾遞增的需求，加以這類機關屬於「勞力密集」的服務型態，故而，人力多寡可能直接衝擊民眾的服務感受（如等待時間）。此外，本研究結果多少呼應 Lee 與 Whitford (2013: 704)、Boyne (2003b: 376) 的主張：預算額度未必總會影響為民服務績效。為何會有「錢多無法辦好事」的現象？首先，一旦機關預算規模變大，有可能發生公共選擇學派所言的浪費公帑情事 (Niskanen, 1971)，抑或，預算本身並非投入在與服務品質改善最為相關的工作項目上。當然，機關預算一旦變多，伴隨的任務困難度也愈大 (Jung, 2013: 679)，可能反向傷害機關績效。儘管基層機關屬性不同於政策規劃機關，預算額度未必會與任務風險直接掛勾，但本研究仍不排除此一可能性。未來研究或可考慮加入一些中介變項，以釐清因果關係的態樣。

機關年齡同樣不影響服務品質的改善，故本研究 H7 並不成立。究其實，有可能出於某些學者的主張：機關年齡高低與組織惰性之間並非呈現線性關係 (Chen, 2014)；亦即，機關年齡高或低都兼具有利或不利於其服務品質改善的因素。相較於高齡機關而言，年輕機關固然沒有繁文縟節的負擔，卻可能面臨行政經驗不足的風險。反之，高齡機關固然經驗豐富，卻難以擺脫繁文縟節的束縛。除非兩類機關都具備良好的組織學習能力，方能極大化年齡本身所具有的組織競爭優勢。

復次，就組織領導而言，本研究發現首長的職涯經驗和創新取向兩者，皆不影響機關服務品質的改善，故本研究 H8 和 H9 並不成立。高階理論主張首長認知與行為深受其背景和特質屬性影響 (Hambrick & Mason, 1984)，本研究卻發現首長的行政歷練與機關的服務績效未必有關，這背後有兩種可能的解釋：其一，首長的職涯經驗依然重要，但前提是先前管理經驗必須與當前服務品質改善的工作需求匹配 (Petrovsky et al., 2014)，否則，縱使首長過去擁有豐富的資歷，恐將對服務品質的改善無濟於事。⁸ 其二，領導只是一個歸因，當機關早已建立良好的制度與文化傳承，或具備較佳的人力資源時，則首長資歷對於機關服務品質改善而言，影響力有可能變得不顯著。當然，以上解釋亦適用於 H9 的驗證結果解釋。儘管如此，

⁸ 例如，首長本人不重視服務品質改善，或尚有其他更重要的組織任務（如政治服務）凌駕於品質改善。

本研究不排除兩者關係脫鉤亦可能源於測量方法的關係。究實而論，首長本人過去參獎經驗豐富或可代表其創新取向較高，但反過來說，那些創新取向濃厚的首長，是否必然透過參獎途徑來展現其工作創新意圖與行為，則尚有討論空間。無論如何，倘若高階理論是可信的，對未來有興趣的研究者而言，舉凡首長個人主修的專業、曾否獲得公務界相關殊榮，以及曾參與的相關在職訓練課程（Esteve et al., 2013: 935）等，皆可嘗試納入組織領導變項的測量，或可提高此一變項的解釋力。

最後，以上發現對於基層機關導入標竿學習的方法論有何啟示？論者傾向於將服務卓越歸因於良好的管理能力，惟公共組織條件往往南轅北轍，前述預設可能有違常理。好比不是所有籃球選手都可成為美國 NBA 球員的道理；優質服務機關「值得被仿效」是一回事，但「可以被仿效」似乎又是另一回事。前者多來自於機關表現出眾、聲名遠播之故，但後者涉及那些優質服務機關之經驗本身能否被成功移植的問題，這牽涉到組織學習影響因素（Askim, Johnsen, & Christopherson, 2008），或標竿夥伴篩選的問題（Folz, 2004）。儘管影響力不如預期來得廣，但制度與組織還是對服務品質改善造成一些影響；站在標竿學習角度，我們不能完全忽略先天因素的影響力，否則貿然地向那些服務卓越的機關取經，很可能會產生東施效顰的問題。基此，機關先天因素對於後天管理因素的制約，進而直接或間接地影響機關服務績效，亦可作為未來衍生的研究主題。

二、研究限制

首先，誠如 Stewart（2003: 123）所言：公共組織中「最佳價值、良好服務、卓越績效，以至於服務改善，皆非精確或可輕易界定的概念」，儘管機關得獎與否係透過一套縝密的評審程序產生，但背後必然牽涉到中央評獎活動主辦機關的政策議程（Wilford, 2007: 336），類似學者 Schattschneider（1961: 71）所言的「偏差動員」（the mobilization of bias）結果，亦即評核構面、項目與指標，肯定會對某些受評機關造成先天有利或不利的影響。例如，同類型（如公所）基層組織有關「資訊流通服務」的施政優先性，可能存在極大的城鄉差異，但評核指標卻可能影響評分。此外，由於採「先書面、後實地」評審作業方式，那些不善於書面作業的基層組織肯定吃虧。除了專業知識外，評審委員在領域知識（domain knowledge）的熟稔度，對於考評結果亦不容小覷。總之，評獎計畫偏好、指標與菁英導向的評審機制，是否會與一般百姓的真實感受有所落差，進而影響服務績效的認定，從理論層次來看並非毫無可能。引申而論，未來研究者或可加入利害關係人（單一或多元）

的主觀績效衡量方法，以進行不同方法與結果之比較。

其次，受限於客觀資料蒐集方法及研究資源的限制，某些變項的操作並未盡如人意。舉例來說，優質服務機關的存在，理應會塑造組織領域中特定機關的進取壓力或引發組織學習的機會，但本研究操作上採取狹義的觀點，即限縮在「同類型」優質服務機關（如戶政機關之間）的客觀影響力，此舉固然避免了解釋氾濫，卻滋生測量不全的隱憂，特別是那些「業務屬性相近」（如區政與戶政機關之間）的優質服務機關，亦可能在評獎系絡中取得某種「參照權」，而成為其他基層機關取經、仿效的對象。

最後，有關本研究結果是否足以類推至全國基層機關？這部分必須抱持保留態度。前已述及，奠基在評獎和研究策略文獻的基礎上，本研究鎖定在參與前五屆政府服務品質獎的基層機關。基本上，那些脫穎而出的獲獎機關，其服務績效卓越殆無疑義，相對地，未獲獎機關的服務水平就只能視為一般；重點是尚有為數眾多的未參獎機關，其制度、組織、領導及服務品質改善的變異程度可能更大。反觀本研究有些變項的分組平均數（如年齡）乃差異甚微，基此，這是否意味著一旦納入更多的調查對象，既有變項的變異性與解釋力有可能隨之而異，似有待後續透過其他調查方法加以比對。

參考書目

- 吳明隆（2009）。**SPSS 操作與應用：問卷統計分析實務**。臺北：五南。
- 李長晏、紀俊臣、丁仁方、黃建銘、柯志昌、陳建仁、方凱弘、鄭安廷（2011）。**區域發展與跨域治理先期規劃**。行政院研究發展考核委員會計畫（編號：0992660048），未出版。
- 廖麗娟、呂雅雯（2010）。提升政府服務品質策略之探討。**研考雙月刊**，**34**（5），12-23。
- Aldrich, H. E. (1972). Technology and organizational structure: A reexamination of the findings of the Aston group. *Administrative Science Quarterly*, **17**, 26-43.
- Amirkhanyan, A. A., H. J. Kim, & K. T. Lambright (2014). The performance puzzle: Understanding the factors influencing alternative dimensions and views of performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, **24**(1), 1-34.
- Andrews, R., G. A. Boyne, & R. M. Walker (2006a). *Strategy content and organizational*

- performance: An empirical analysis. Public Administration Review, 66*(1), 52-63.
- Andrews, R., G. A. Boyne, & R. M. Walker (2006b). Subjective and objective measures of organizational performance: An empirical exploration. In G. A. Boyne, K. J. Meier, L. J. O'Toole, & R. M. Walker (Eds.), *Public service performance: Perspectives on measurement and management* (pp. 14-34). New York, NY: Cambridge Univ. Press.
- Angell, L. C. (2001). Comparing the environmental and quality initiatives of Baldrige award winners. *Production and Operations Management, 10*(3), 306-326.
- Askim, J., A. Johnsen, & K. A. Christopherson (2008). Factors behind organizational learning from benchmarking: Experiences from Norwegian municipal. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*, 297-320.
- Balk, W. L. (1975). *Improving government productivity: Some policy perspective*. Newbury Park, Calif.: Sage.
- Bamberger, P. (2008). Beyond contextualization: Using context theories to narrow the micro-macro gap in management research. *Academy of Management Journal, 51*, 839-846.
- Berry, F. S., & W. Berry (1999). Innovation and diffusion models in policy research. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 169-200). Boulder, CO, USA: Westview Press.
- Borins, S. (2000a). Public-service awards programs: An exploratory analysis. *Canadian Public Administration, 43*(3), 321-342.
- Borins, S. (2000b). Loose cannons and rule breakers, or enterprising leaders? Some evidence about innovative public managers. *Public Administration Review, 60*(6), 498-507.
- Borins, S. (2000c). What border? Public management innovation in the United States and Canada. *Journal of Policy Analysis and Management, 19*(1), 46-74.
- Borins, S. (2001). Encouraging innovation in the public sector. *Journal of Intellectual Capital, 2*(3), 310-319.
- Bovaird, T., & E. Löffler (2009). More quality through competitive quality awards? An impact assessment framework. *International Review of Administrative Sciences, 75*(3), 383-401.
- Boyne, G. A. (2003a). What is public service improvement? *Public Administration, 81*, 211-228.
- Boyne, G. A. (2003b). Sources of public service improvement: A critical review and

- research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *13*(3), 363-374.
- Brewer, G. A. (2005). In the eye of the storm: Frontline supervisors and federal agency performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *15*(4), 505-527.
- Brewer, G. A., & S. C. Selden (2000). Why elephants gallop: Assessing and predicting organizational performance in federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *10*(4), 685-711.
- Burke, W. W., & G. H. Litwin (1992). A causal model of organizational performance and change. *Journal of Management*, *18*(3), 523-545.
- Cabral, S., & S. G. Lazzarini (2014). The “guarding the guardians” problem: An analysis of the organizational performance of an internal affairs division. *Journal of Public Administration Research and Theory*. doi: 10.1093/jopart/muu001.
- Chen, C. A. (2014). Revisiting organizational age, inertia, and adaptability: Developing and testing a multi-stage model in the nonprofit sector. *Journal of Organizational Change Management*, *27*(2), 251-272.
- Chuan , T., & L. Soon (2000). A detailed trends analysis of national quality awards world-wide. *Total Quality Management*, *11*(8), 1065-1080.
- Chun, Y. H., & H. G. Rainey (2005). Goal ambiguity and organizational performance in U.S. federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *15*, 529-557.
- Connor, P. E. (1997). Total quality management: A selective commentary on its human dimensions, with special reference to its downside. *Public Administration Review*, *57*, 501-509.
- Damanpour, F. (1992). Organizational size and innovation. *Organization Studies*, *13*, 375-402.
- Damanpour, F., & M. Schneider (2009). Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: Assessing the role of managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *19*(3), 495-522.
- DiMaggio, P. J., & W. W. Powell (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, *48*, 147-160.
- Dietz, J., S. Pugh, & J. Wiley (2004). Service climate effects on customer attitudes: An examination of boundary conditions. *Academy of Management Journal*, *47*(1), 81-92.

- Dobrev, S. D., T. Y. Kim, & G. R. Carroll (2003). Shifting gears, shifting niches: Organizational inertia and change in the evolution of the US automobile industry, 1885-1981. *Organization Science*, *14*, 264-282.
- Drake, L., & R. Simper (2003). The measurement of English and Welsh police force efficiency: A comparison of distance function models. *European Journal of Operational Research*, *147*, 165-186.
- Esteve, M., G. Boyne, V. Sierra, & T. Ysa (2013). Organizational collaboration in the public sector: Do chief executives make a difference? *Journal of Public Administration Research and Theory*, *23*(4), 927-952.
- Folz, D. H. (2004). Service quality and benchmarking the performance of municipal services. *Public Administration Review*, *64*(2), 209-220.
- Folz, D. H., & W. Lyons (1986). The measurement of municipal service quality and productivity: A comparative perspective. *Public Productivity Review*, *10*(2), 21-33.
- Gooding, R. Z., & J. A. Wagner (1985). A meta-analytic review of the relationship between size and performance: The productivity and efficiency of organizations and their subunits. *Administrative Science Quarterly*, *30*, 462-481.
- Gowan, M., J. Seymour, S. Ibarreche, & C. Lackey (2001). Service quality in a public agency: Same expectations but different perceptions by employees, managers, and customers. *Journal of Quality Management*, *6*, 275-291.
- Hambrick, D. C., & P. A. Mason (1984). Upper echelons: The organization as a reflection of its top managers. *Academy of Management Review*, *9*, 193-206.
- Hannan, M. T., & J. Freeman (1984). Structural inertia and organizational change. *American Sociological Review*, *49*(2), 149-164.
- Hartley, J., & J. Downe (2007). The shining lights? The effectiveness of the beacon council scheme as a public service award. *Public Administration*, *85*(2), 329-353.
- Hodgson, L., C. M. Farrell, & M. Connolly (2007). Improving UK public services: A review of the evidence. *Public Administration*, *85*(2), 355-382.
- Holzer, M., E. Charbonneau, & Y. Kim (2009). Mapping the terrain of public service quality improvement: Twenty-five years of trends and practices in the United States. *International Review of Administrative Sciences*, *75*(3), 403-418.
- Jun K. N., & C. Weare (2011). Institutional motivations in the adoption of innovations: The case of e-government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *21*(3), 495-519.

- Jung, C. S. (2013). Navigating a rough terrain of public management: Examining the relationship between organizational size and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *23*, 663-686.
- Karaevli, A. (2007). Performance consequences of new CEO outsidership: Moderating effects of pre- and post- succession contexts. *Strategic Management Journal*, *28*, 681-706.
- Kim, S. (2005). Individual-level factors and organizational performance in government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *15*(2), 245-261.
- Kimberly, J. R. (1976). Organizational size and the structuralist perspective: A review, critique, and proposal. *Administrative Science Quarterly*, *21*, 571-597.
- Kline, J. J. (2001). How quality award-winning governments handle customer service. *Journal of Organizational Excellence*, *20*(3), 41-47.
- Kline, J. J. (2002). The development of human resource management in quality award winning governments. *Journal of Organizational Excellence*, *21*(4), 71-80.
- Lee, S. Y., & A. B. Whitford (2013). Assessing the effects of organizational resources on public agency performance: Evidence from the US federal government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *23*(3), 687-712.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Stage Foundation.
- Löffler, E. (2001) Quality awards as a public sector benchmarking concept in OECD member countries: Some guidelines for quality award organizers. *Public Administration and Development*, *21*(1), 27-40.
- Lonti, Z., & A. Verma (2003). The determinants of flexibility and innovation in the government workplace: Recent evidence from Canada. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *13*, 283-309.
- Lynn, L. E., C. J. Heinrich, & C. J. Hill (2000). Studying governance and public management: Challenges and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *10*(2), 233-261.
- McAdam, R., R. Reid, & R. Saulters (2002). Sustaining quality in the UK public sector. *International Journal of Quality and Reliability Management*, *19*(5), 581-595.
- McCallion, G. J., C. G. McKillop, & C. Kerr (1999). Rationalizing Northern Ireland hospital services towards larger providers: Best-practice efficiency studies and current policy. *Public Money & Management*, *19*(2), 27-32.

- Moon, M. J., & D. F. Norris (2005). Does managerial orientation matter? The adoption of reinventing government and e-government at the municipal level. *Information Systems Journal*, *15*, 43-60.
- Moynihan, D. P., & S. K. Pandey (2005). Testing how management matters in an era of government by performance management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *15*, 421-439.
- Mwita, J. I. (2000). Performance management model: A systems-based approach to public service quality. *The International Journal of Public Sector Management*, *13*(1), 19-38.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago, IL: Aldine-Atherton.
- Noordegraaf, M., & R. Stewart (2000). Managerial behaviour research in private and public sectors: Distinctiveness, disputes, and directions. *Journal of Management Studies*, *37*(3), 427-443.
- O'Toole, L. J., & K. J. Meier (2014). Public management, context, and performance: In quest of a more general theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*. doi: 10.1093/jopart/muu011.
- Parasuraman, A., V. A. Zeithaml, & L. L. Berry (1988). SERVQUAL: A multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality. *Journal of Retailing*, *64*, 12-40.
- Petrovsky, N., O. James, & G. A. Boyne. (2014). New leaders' managerial background and the performance of public organizations: The theory of publicness fit. *Journal of Public Administration Research and Theory*. doi: 10.1093/jopart/muu008.
- Poister, T. H., & G. D. Streib (1999). Performance measurement in municipal government: Assessing the state of the practice. *Public Administration Review*, *59*(4), 325-335.
- Radnor, Z. (2009). Understanding the relationship between a national award scheme and performance. *International Review of Administrative Sciences*, *75*(3), 437-457.
- Robbins, S. P. (2003). *Organisational behaviour*. Prentice Hall, New Jersey.
- Schattschneider, E. E. (1961). *The semisovereign people: A realist's view of democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Simon, C. A. (1998). *Organizational performance in the public sector: A comparison of 77 federal bureaus receiving or not receiving the president's quality award*,

- 1992-1997. Unpublished doctoral dissertation, United States International University, San Diego, California.
- Somerville, K., & C. Elliott (2011). Strategies to improve client service: Exemplars in the Canadian federal government. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 16(2), 1-16.
- Sørensen, J. B., & T. E. Stuart (2000). Aging, obsolescence, and organizational innovation. *Administrative Science Quarterly*, 45(1), 81-112.
- Stewart, J. (2003). *Modernizing British local government*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Thornhill, S., & R. Amit (2003). Learning about failure: Bankruptcy, firm age, and the resource-based view. *Organization Science*, 14(5), 497-509.
- Toynbee, P., & D. Walker (2001). *Did things get better?* Harmondsworth: Penguin.
- Ueno, A. (2010). What are the fundamental features supporting service quality? *Journal of Services Marketing*, 24(1), 74-86.
- Walker, R. M., G. A. Boyne, & G. A. Brewer (2010). *Public management and performance: Research directions*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Wenglinsky, H. (1997). *When money matters: How educational expenditures improve student performance and how they don't*. Princeton, NJ: Educational Testing Service.
- Wilford, S. (2007). The limits of award incentives: The (non-) relationship between awards for quality and organizational performance. *Total Quality Management & Business Excellence*, 18(3), 333-349.
- Wisniewski, M. (1996). Measuring service quality in the public sector: The potential for SERVQUAL. *Total Quality Management*, 7(4), 357-366.
- Wollebaeck, D. (2009). Age, size and change in local voluntary associations. *Acta Sociologica*, 52(4), 365-384.
- Wu, J., L. Ma, & Y. Yang (2013). Innovation in the Chinese public sector: Typology and distribution. *Public Administration*, 91(2), 347-365.

附錄一：邏輯斯迴歸分析變項操作說明

| 變項 | 變項名稱 | 操作說明 |
|------|------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 制度系絡 | 參照對象 | 觀察不同區域中存在同性質的服務卓越機關，是否會帶動機關的服務績效，因此，存在參照對象編碼為 1，不存在參照對象編碼為 0，同時轉換成「虛擬變項」，將不存在參照對象作為對照組。 |
| 組織屬性 | 員工總數 | 依據實際數值；無提供者設為遺漏值。 |
| | 行政區域 | 觀察機關所屬的行政區域，是否會影響機關的服務績效，因此，區分為北北基宜地區、桃竹苗地區、中彰投地區、雲嘉南地區、高屏地區、花東地區、離島地區，同時轉換成「虛擬變項」，將離島地區作為對照組。 |

資料來源：作者整理

Investigating the Factors Affecting the Service Quality of Street-Level Bureaucracies: An Analysis of the Applicants and Winners of Government Service Quality Award

Kuan-Chiu Tseng, Shu-Hsien Chao^{*}

Abstracts

This study is intended to be a preliminary investigation of the factors influencing the service performance of street-level bureaucracies. Since advocates of the New Public Management assert that public organizations have to create a performance-oriented culture, service quality improvement gradually becomes an integral part of the reform movement in the public sector. Although much attention has been paid to the measurement of service quality and the issue of managerial strategies, the relationships between institutional context and organizational attributes and service quality improvement have as yet received relatively scant attention. To bridge the potential knowledge gaps, the authors argue that soft factors (i.e., leadership and management) and hard factors (i.e., institution and organization) are both crucial factors in determining public service performance. Methodologically, the authors establish a data set in accordance with the application records related to “the Government Service Quality Award” (2009-2013) of “the street-level bureaucracies”. Three

^{*} Kuan-Chiu Tseng, Associate Professor, Department of Public Administration, Tamkang University.

Shu-Hsien Chao, Master of Public Administration, Tamkang University.

significant factors, including reference groups, administration regions, and the number of long-term public employees, are identified and explicated, with research limitations also being discussed.

Keywords: street-level bureaucracies, service quality improvement, public service performance, Government Service Quality Award, new public management