

國立臺灣大學社會科學院公共事務研究所



碩士論文

Graduate Institute of Public Affairs

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

初探基層官僚之績效行為影響因子：以我國警察人

員行政協助作為非例行性績效業務為例

**Exploring the Factors of Performance Behavior  
among Street-level Bureaucrats: A Case Study of  
Nonroutine Performance Tasks in Administrative  
Assistance by Police Officers in Taiwan**

林威妤

Wei-Yu Lin

指導教授：劉康慧 博士

Advisor: Helen K. Liu, Ph.D.

中華民國 112 年 7 月

July 2023

國立臺灣大學碩士學位論文  
口試委員會審定書

MASTER'S THESIS ACCEPTANCE CERTIFICATE  
NATIONAL TAIWAN UNIVERSITY


初探基層官僚之績效行為影響因子：  
以我國警察人員行政協助作為非例行性績效業務為例

Exploring the Factors of Performance Behavior of Street-level  
Bureaucrats: A Case Study of Nonroutine Performance Tasks in  
Administrative Assistance by Police Officers in Taiwan

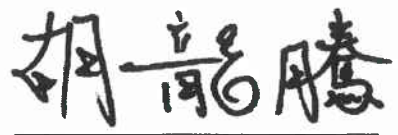
本論文係林威妤（姓名） R10343014（學號） 在國立臺灣大學公共  
事務研究所完成之碩士學位論文，於民國 112 年 7 月 26 日承下列  
考試委員審查通過及口試及格，特此證明。

The undersigned, appointed by the Graduate Institute of Public Affairs  
on 26 (date) 07 (month) 2023 (year) have examined a Master's thesis entitled above presented by  
Wei-Yu, Lin (name) R10343014 (student ID) candidate and hereby certify that it is worthy of  
acceptance.

口試委員 Oral examination committee:

  
(指導教授 Advisor)





系主任/所長 Director:



## 謝辭

時間終於來到可以寫謝辭的階段，而這本論文從雛形到現在，也完整陪伴我在臺大公事所的兩年，從碩一的論文寫作與質性方法課堂，一直到要離校的此刻。一路以來我很幸運地在寫作與研究的路上得到諸多支持。首先要感謝我的指導老師，康慧老師從碩一上的研究案工作一直到現在的提攜，給我們無條件的支持，以及兩位口委老師，龍騰老師、美仁老師，老師們給予提點讓我從中釐清探討的概念之間的關係，讓處於迷茫狀態的我一次又一次勇敢地繼續探索這個題目而不放棄。同時，這篇文章從課堂報告雛形發展到學位論文的過程中，也感謝錦鵬老師在人資課堂上不吝肯定，永茂老師在中政會給予評論及鼓勵。老師們是我研究過程中最堅實而溫柔的後盾！

在發展問題意識、閱讀文本、訪談乃至最後階段，這篇文章是我甜蜜的負擔，伴我經歷了無數個失眠的夜晚，即便是要送稿的此時也還掛念著未臻完備的部分，然而這已經是在此階段竭力完成的成果。剩下的掛念以及感謝，也讓我每每想起受訪者以及協會在談論此議題時滿滿的無奈以及對於自身專業的堅持，感謝願意接受訪談的受訪者們以及引介我順利進行訪談的人際網絡，這篇文章的誕生或許微不足道，至少在我的生命歷程中，能夠延續大學時期對於基層官僚與績效的研究興趣，試圖以一個相對小眾的觀點跳進這個複雜難解的議題，即便對話與關注有限，都已經完成了一個重要的里程碑。在此感謝所有受訪者以及正在努力堅持下去的警界同仁們！

這段時間來自同儕的陪伴不可或缺，感謝 620、622 研究室的大家以及公事所的各位，所上是一個溫暖的大家庭，很感謝緣分可以讓我認識大家，甚至結交許多知心（在寫這段時，晚點就要跟各位一起慶祝我的 24 歲生日！我愛你們！）感謝薰文、修齊、育弘、亮瑩、梓銘、敏心、振瑋、潤琦、冠維、瑋婷，讓我們研究室成為一個充滿歡樂的空間。感謝鈺苓、鈺涵、祐萱、貝欣、丞翎、新侑、沁懷、俊明學長、亮宇學長、所有的同伴、學長姐、學弟妹們的陪伴、互相打氣、分享，在社科院的每一天都多虧有各位的照應，從沒奢望過研究所能遇到這麼多交心好友，在各位身上學到多元美好的特質，和日漸熟悉的各位一起成長溫暖又踏實，將來各位都將帶著各自的稟賦以及在公事所的種種養分，在各個領域翱翔。另外，感謝社工所曉芳老師以及心理所宗祐老師課堂結識的老師、同學們，跨領域帶來的激盪與思辯，是很寶貴的學習歷程，也讓我體會到自己已經默默將所學融入價值觀，並以此和不同領域專業交匯。

在讀碩班的這段時間，承蒙許多師長的照顧，感謝康慧老師、美仁老師、心怡老師、明仁老師、錦堂老師惠賜工作機會，讓我在這個階段能接觸到不同型態的學術工作並學習。美仁老師、宏文老師、心怡老師、舜文老師、揚文老師給予生活及生涯上的建議與引導。

話置於此，已經深感自己貴人運爆棚！但絕對不能忘記舊識們的不離不棄！我很貪心的繼續維持唱阿卡貝拉的興趣，感謝團員們包容我時常以沒電的狀態前去練歌。這段時間我們接續拿到大賽的金牌第二名、在紅樓的金牌音樂會、進錄音室產出自己的作品，這些經歷同步於研究所課業，音樂總是能夠體

醒我一些容易被忘記的事，即便在生活中遭遇挫敗，能夠回到大家的陪伴以及音樂的美好。謝謝慶瑜、庭悅、致傑、立威、舜元、琦復、RC、云寬、六七屆親友團們語晴、喻文、宇軒、育豪（族繁不及備載）。一起唱歌、吃宵夜、分享近況的點滴都彌足珍貴，感謝你們一直以來的包容與照顧。

幸運的我，身邊還有許多看著我一路以來成長的朋友們，芷誼、峻佑、子晴、明潔、耀萱、妤瑄、旻琇、文哲、森森（同樣族繁不及備載），在我低落、自我懷疑的時候總是因為各位溫暖的陪伴一次又一次的重振信心，不能沒有你們！

最後，將本文獻給我摯愛的家人。感謝爸爸，從大學以來鼓勵我學公行，對於某些價值之所以堅定不移出自從小到大的潛移默化，就讀碩士班更是一個毫不猶豫的決定。此時爸爸的離開即將滿四年了，這段時間我竭盡全力好好地生活，順利拿到碩士了！我知道您一定以我為榮。感謝媽媽對我無條件的疼愛，這段時間媽媽讓我知道，即便有許多不足，家人永遠只關心我的健康，而非成就、優秀與否。

公共行政於我而言是個既溫柔又務實的學問，包含大學六年的學習讓我潛心培養連結以及詮釋的能力。本文作為一個里程碑，記錄我的學思歷程，期許自己往後帶著以上所有豐富的學養以及連結，繼續成長為越趨完整的自己。

威好

謹誌於 2023 年 8 月

國立臺灣大學社會科學院 622 室



## 摘要

警察「承攬」行政協助之現象在當今公共治理複雜化之下日益顯著，同時行政協助作為不同於警政本業的外來業務，「口罩、路燈巡佐」之現象亦在實務發生，顯然成為基層官僚之绩效管理議題，恐怕陷入 Lipsky 對於基層官僚目標錯置現象之預言。然而公共行政學界對此關注付之闕如，引起本文對於基層官僚以及非例行性績效業務視角之研究興趣。本研究採用基層官僚作為理論視角，並結合绩效管理研究之成果，將警察人員之行政協助業務對應至基層官僚之非例行性績效業務的學理概念，進行系統性的文獻回顧，並展開實證訪談結果與理論之對話。

理論上，本文藉由邏輯模型（Logic Model）之「投入」、「過程」、「產出」、「結果」作為文獻分析架構，系統性地以投入面的目標模糊、資源不足；過程面的政策異化、應付行為；結果面的例行與非例行性績效資訊、績效業務；結果面的績效悖理，結合基層官僚與绩效管理研究，解釋理論上非例行性績效業務如何助長基層官僚之負面績效行為。

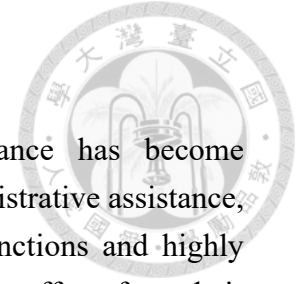
實證上，本研究與來自派出所、分局、刑事局之行政、交通、刑事警察人員進行半結構式深度訪談。行政協助作為非本業的非例行性績效業務對於警察本業的干擾跨越組織階層和職務類科。行政協助主要出現在派出所層級之行政警察身上，但分局刑事警察亦需投入牽涉蒐證之行政協助業務，對本業造成排擠，甚至使人員被迫犧牲辦案品質。

行政協助作為非例行性績效業務，具有臨時性、內容與時間的不可預期性，並且因跨機關而具有「非本業」特質，加深了政策異化以及角色衝突。警察人員在績效壓力以及資源不足之困境下，限額提供服務以及例行化的負面應付行為加深，對警察工作品質產生間接影響，例如案件品質和辦案時程延宕，負面影響民眾權益。

總結而言，本研究揭示行政協助作為非例行性績效業務，加深了績效資訊落差，在警察績效制度下助長了警察人員偏離本業之結果。行政協助確為當代治理的工具之一，甚至使警察成為了第一線的防疫功臣，然而本文提供不同的視角，以基層人員的觀點出發，當「偏離本業」成為日常，警察人員之工作動機恐怕在績效壓力及長官期待、民眾權益以及專業認知，三者構築的張力之中日益削弱。期待來者對於行政協助作為非例行性績效業務內生的非本業特質及其影響更加關注。

關鍵字：基層官僚、非例行性績效業務、警政績效、行政協助

# Abstract



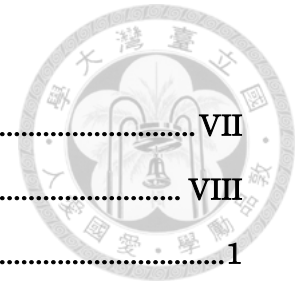
The phenomenon of police conducting administrative assistance has become increasingly prominent in public governance in Taiwan. The administrative assistance, as a type of exogenous task, is distinctive from police core functions and highly rewarded administrative assistance tasks crowd out frontline workers efforts from their core tasks, bringing to a performance management issue for street-level bureaucrats and may potentially fall into Lipsky's prophesied phenomenon of goal displacement among street-level bureaucrats. However, little scholarly attention in public administration has paid to this issue, leading to the interest of this paper in studying street-level bureaucrats and non-routine performance tasks. A systematic literature review under the Logic Model is conducted, and empirical in-depth interview results are engaged in a dialogue with the theory.

As non-routine performance tasks, administrative assistance exhibits temporality, unpredictability in content and timing, and the characteristic of being "non-core" due to its cross-agency nature, which intensifies policy alienation and role conflicts. Police personnel, facing performance pressures and resource constraints, resort to rationing and routinizing coping behaviors, which impact the quality of core police work, such as case quality, ultimately negatively affecting the rights of citizen-clients.

This study elucidates that administrative assistance as a non-routine performance task, exacerbates the performance gap, and police deviating from their core duties under the police performance system. While administrative assistance is indeed a contemporary governance tool and even positions the police as front-line heroes in epidemic prevention, this article provides a different perspective, starting from the viewpoint of street-level bureaucrats. When it becomes a daily occurrence that police deviates from core duties, the work motivation of police may be weakened amid the tensions among performance pressure and superiors' expectations, public rights, and professional cognition. It is hoped that future researchers will pay closer attention to the non-core nature of administrative assistance as a non-routine performance task and its impact.

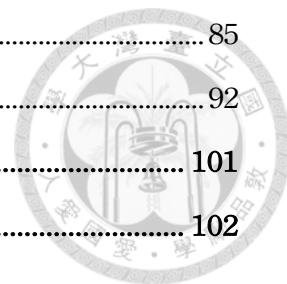
Keyword : street-level bureaucrats, nonroutine performance task, nonroutine performance information, police performance management, administrative support

# 目錄



圖目錄.....	VII
表目錄.....	VIII
<b>第一章 前言.....</b>	<b>1</b>
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究目的.....	6
第三節 研究問題.....	7
第四節 研究方法.....	8
<b>第二章 文獻檢閱.....</b>	<b>13</b>
第一節 基層官僚理論概念與文獻檢閱.....	13
第二節 我國警政現況與相關研究.....	16
第三節 本章小結.....	22
<b>第三章 基層官僚之績效行為影響因子：系統性文獻回顧.....</b>	<b>25</b>
第一節 投入面之績效行為因子.....	29
第二節 過程面之績效行為因子.....	35
第三節 產出面之績效行為因子.....	41
第四節 結果面之績效行為因子.....	45
第五節 本章小結.....	50
<b>第四章 警察人員之行政協助作為非例行性績效業務：實證與學理的對話.....</b>	<b>53</b>
第一節 實證訪談發現與分析.....	53
第二節 綜合討論.....	72
第三節 理論與實證之對話.....	75
<b>第五章、結論與政策反思.....</b>	<b>77</b>
第一節 結論.....	77
第二節 研究限制.....	79
第三節 未來研究建議.....	80
第四節 政策反思與建議.....	81
<b>參考文獻.....</b>	<b>85</b>

一、中文部分.....	85
二、西文部分.....	92
附錄一、深度訪談題綱（個人）.....	101
附錄二、深度訪談題綱（警察工作權益推動協會）.....	102





# 圖目錄



圖三-1 邏輯模型示例 .....	26
圖三-2 邏輯模型之基層官僚績效行為因子 .....	52

# 表目錄



表一-1 受訪者資訊.....	11
表三-2 基層官僚角色衝突類型.....	34
表三-3 政策異化五大面向之定義與示例.....	36
表三-4 應付行為與互動過程分類.....	38
表三-5 基層官僚行為與認知應付方式.....	39
表三-5 例行與非例行性績效資訊種類.....	42
表三-6 績效業務之類型與定義.....	44
表四-1 本文理論與實證結果對照表.....	76



# 第一章 前言

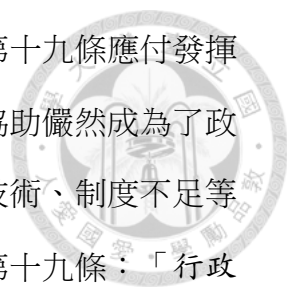
本章節目的在於提供本研究之圖像，供讀者了解本文之關懷核心為何，凸顯討論此議題之重要性以及研究旨趣。以下將依序論述本研究之背景、動機、目的以及研究問題。

## 第一節 研究背景

### 壹、治理環境複雜化，人民裸母來解圍？

近年來為數不少的社會重大變遷，如疫情、重大刑案、非洲豬瘟等等對我國治安、人民健康福祉造成衝擊。不僅是我國，重大變遷的衝擊席捲全球，各國政府面臨棘手的治理問題（wicked problem），如新冠肺炎的衝擊更儼然成為了政府治理是否穩健（robust）的「照妖鏡」（Ansell et al., 2021）。政府別無選擇的，必須發展出應付治理問題需求的方式，而在政府與民眾互動上，首當其衝代表政府政策執行的角色即為基層官僚（street-level bureaucrats）。公共政策第二代政策形成理論主要論述則點出基層官僚的重要性，因「執行為政策的開始」，由下而上的政策執行觀點凸顯基層官僚在現場與民眾之互動形塑了高層決策落地的樣貌，基層官僚執行的角色由中之重（Lipsky, 1980, 2010）。在劇烈變遷的治理環境中，基層官僚研究逐年水漲船高，蓬勃成為一個熱門的研究主題（Chang & Brewer, 2022）。而在我國的場景，作為基層官僚，警察是個具有代表性的角色。「警察大人」的形象遠自日治時代深植民心，即便現代「大人」的威嚴形象轉為「人民裸母」，我國官民互動緊密為特殊的文化脈絡衍生而來。

而在諸多社會變遷以及我國特有的警政一條鞭的制度設計下，警察人員成為政府主要的執行人力（中華警政研究學會，2015），由於當代治理問題有跨



域、跨界的特性，行政機關的管轄權重疊，我國行政程序法第十九條應付發揮行政一體之功能，機關之間有「行政協助」<sup>1</sup>之機制。行政協助儼然成為了政府面臨跨域治理危機中的打火英雄，當行政機關苦於資源、技術、制度不足等問題時，可透過行政協助函請警察機關協助。按行政程序法第十九條：「行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助。行政機關執行職務時，有下列情形之一者，得向無隸屬關係之其他機關請求協助。一、因法律上之原因，不能獨自執行職務者。二、因人員、設備不足等事實上之原因，不能獨自執行職務者。三、執行職務所必要認定之事實，不能獨自調查者。四、執行職務所必要之文書或其他資料，為被請求機關所持有者。五、由被請求機關協助執行，顯較經濟者。六、其他職務上有正當理由須請求協助者。」前述法條中的「無隸屬關係之其他機關」，事實上為警察機關的代名詞（中華警政研究學會，2015）。

## 貳、行政協助的代價

警察機關頻繁的「承攬」其他行政機關之行政協助事項不僅是鐵錚錚的事實，這對警察維護治安之本業產生排擠。民間司法改革基金會等團體於 2021 年 10 月 13 日在立法院舉辦「基層警察拒當『工具人』！警政業務回歸專業」記者會，此議題浮上檯面，成為一個被納入政府議程的政策議題。<sup>2</sup> 警察工作權益推動協會理事蕭仁豪曾言：「只要涉及民眾需求，警察就需協助，但很多事其實不屬於警察核心工作，經年累月，警察的業務越來越多」。協會立場並非認為警察該拒絕任何行政協助，惟需審慎考量，以促進治安工作之警察業務核心

---

<sup>1</sup> 又稱職務協助，下稱行政協助。

<sup>2</sup> “Public problems arise from the longlist of undesirable conditions that continuously impinge on the system, but few undesirable conditions become defined as public problems for potential consideration on the public’s agenda.”(Wood & Doan, 2003: 640)

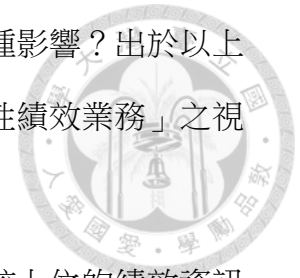
為前提，而非事事包辦，使警察工作永遠無法觸及治安核心（林育瑄，2021）。

實務界對於警察績效制度長期存在改革的聲浪。資深刑警楊岳樓即對基層員警業務包山包海之處境提出深沉的控訴：「106 年司法改革國是會議決議，警察應建立各項專案與計畫之公平、合理、參與及透明機制，減少各項不合理之績效制度，將有限人力投入重點工作，減輕基層執行單位負擔。然而，距今四年過去了，警察主辦及協辦的業務卻僅僅只是看見表面上的數字調降，實務執行面簡直可說是換湯不換藥」。臺北市長柯文哲競選政見中的警政治安策略曾提到要「減少雜務，回歸本業」，亦實現承諾刪除 27 項警察冗務並呼籲明確分工、回歸警政專業，當時警政學者亦樂見其成（游毓蘭，2015），然而回首近幾年，警察應付各大社會矚目事件時，經常充當政府處理問題的第一線；成為大馬女學生遇害事件後，點亮偏鄉計畫的「路燈警察」；防範非洲豬瘟查緝廚餘的「餵水警察」；以及防疫時期的「口罩警察」，在疫情的衝擊之下，警察扮演的防疫政策執行的第一道防線，同時受到政治與職業文化、物質資源的衝突下，制度與財務的層層限制與挑戰（Alcadipani et al., 2020）。更甚者，以上公共問題浮現時，有時反而不見主管機關身影，取而代之的卻是警察職務範圍日益擴增，公親變事主。而上述僅僅為檯面上以行政協助之形式「承攬」之勤務。在承平時期的，基層員警居於第一線，直接面對社區、民眾、其他行政機關立即的服務輸送需求，隱藏在績效資訊背後未被呈現甚至測量的或許遠遠不僅於此。

### 參、行政協助的本質：非例行性績效業務的觀點

有績效即有衡量（Behn, 2003）。行政協助制度使警察行使的業務帶有跨機關的性質，而公共危機、事故往往不可預測，尤其是警察任務本身就帶有緊急性質（梁添盛，2021）。然而，面臨來自其他機關管轄權的業務，這些行政協

助在績效上如何被衡量？警察機關本身的業務績效又招致何種影響？出於以上承接張佳璇、胡龍騰（2018）之實證基礎，本文將「非例行性績效業務」之視角用以詮釋我國警察人員之行政協助業務。



非例行性績效業務以及績效資訊在概念上層次有別。以較上位的績效資訊出發，除了正式考評之外，非例行性的績效資訊是主管重要的資訊來源，重要性不亞於正式制度管道之績效資訊（Kroll, 2013）。而非例行性的績效資訊所為何來？其出自人員日常推動的業務中，如同「主管臨時交辦事項」囊括了許多人員執行的業務，非在組織計劃中的，時間、內容不可預期、非週期性，而非例行性績效業務（nonroutine performance task）則是其中主管重視並且據以考評的業務（張佳璇、胡龍騰，2018）。該文以 Kroll（2013）為基礎，將非例行性績效業務（nonroutine task）之定義概念化為「機關組織中，無明確列於年度初始所訂定之計畫內，業務內容具不可預測性，且發生時間乃非週期性無法掌握，但卻仍有固定或非例行性績效資訊蒐集或管考方式，據以評價執行及辦理成效之業務」（張佳璇、胡龍騰，2018：12）。其次，不同業務屬性，如機關屬性、人員職務層級等差異，對各項業務重視程度、回應方式亦有所不同，非例行性績效業務在組織、人員間具異質性。該文為將非例行性績效概念應用至我國公部門脈絡之初探性實證研究，論證了非例行性績效業務存在於我國公務情境。然而，基層官僚有別於一般常任文官，如我國警察人員之任務、目標廣泛、直接接觸民眾，又普遍面臨資源不足、角色衝突的困境（Lipsky, 1980; 2010），非例行性績效業務面對基層官僚的特質存在理論與實證上的對話空間，得以詮釋我國警察人員承擔行政協助業務在績效管理上之意涵。

#### **肆、行政協助致使警察人員偏離本業**

回應前揭警察機關執行來自其他行政機關之行政協助業務，在發揮跨域治理、行政一體功能之外，本文以績效管理的視角觀之，則好奇警察人員在多元

業務以及績效課責的績效壓力之下，行政協助業務作為來自其他行政機關領域之業務，對警察人員本身業務之執行產生何種影響？

以學理論，績效制度作為管理工具，功能在於將人員績效真實衡量與評估，最終目的為透過績效學習的方式使績效結果最大化（Behn, 2003），進而將組織目標轉化為具體行動（Hatry, 2002; Behn, 2003）。績效制度當中「學習型組織」以及「組織目標校準」兩個重要概念緊密扣合（Behn, 2003; 胡龍騰、徐瑋鴻，2017），個人績效以及組織策略的達成環環相扣。然而，當績效流於形式、不足以呈現人員繁忙的工作日常時，則可能產生「績效悖理」（performance paradox）（van Thiel and Leeuw, 2002; Kelman and Friedman, 2009; Lowe, 2013；蘇偉業，2009；胡龍騰，2016）。導致組織成員依循績效制度之邏輯做出策略性的非預期結果（dysfunctional consequences; unintended consequences）（Frost & Brockmann, 2014；Dahler-Larsen, 2014; Siverbo et al., 2019），例如誇大自身績效、呈現「帳面績效」（production-on-paper），而非呈現真實績效成果（de Bruijn & van Helden, 2006; Kerpershoek et al., 2016）。針對績效悖理下的非預期效果類型，我國學者蘇偉業（2009：116-119）即融合 van Thiel 和 Leeuw（2002）的觀點，提出五類績效悖理類型：（1）誤導視聽、（2）隱惡揚善、（3）捨難取易、（4）弄虛作假、（5）唯利是圖。績效無法產生預期效果、甚至引發負向結果之情形常見。如 Grizzle（2002: 363）所言：「我們常希望針對效率評量，則組織的效率便可提升；針對成果評量，亦可帶來更好的成果。但這樣的期待，經常總是事與願違」。<sup>3</sup>

連結到我國實務，警察除了前揭行政協助業務，當然還得兼顧本業。警政署所規劃各類短期專案績效對員警構成龐大壓力。例如，預防季節性犯罪的春安專案、應付暑期青少年犯罪風險提升的青春專案，以及槍枝、緝毒專案等長

---

<sup>3</sup> “We expect that measuring efficiency leads to better outcomes, but we don’t always get the result we want.”(Grizzle, 2002: 363)

期、短期或不定期的專案績效要求。不合理的時程安排、績效要求追逐著基層員警。甚至，龐大的績效壓力所引發的負面行為也已成爲普遍現象（監察院，2017）。例如，刑事警察因績效指標達成率、期程要求，將上半年的案件應付時程要求「養案」至下半年再辦理，證明前述績效制度負面驅使的非預期效果並非子虛烏有，儼然形成病態制度下導致的必然病徵。

事實上，Lipsky（1980, 2010）在談論目標模糊與績效衡量的章節即直言，基層官僚的研究可等同爲目標錯置（goal displacement）的研究（Lipsky, 1980, 2010: 44），<sup>4</sup> 由於公共組織的績效目標本身及廣泛而難以界定，在直接與人群接觸提供服務、執行政策的基層官僚身上更是如此。基層官僚更面臨角色衝突以及資源不足的困境，績效制度本身成爲了誘導目標錯置的機制，喪失其任務本身乘載的功能。爰此，本文以警察人員之行政協助業務作爲基層官僚任務特質以及非例行性績效連結之縮影，連結並且詮釋績效模糊以及資源排擠下的制度病象。基層人員之行為並非出自道德風險，而是制度與環境之交之互動使然。

## 第二節 研究目的

基於上述現象，行政協助以「非例行性績效業務」的型態存在於警察人員的日常工作場景中。而又特別基於警察任務多元、廣泛而模糊的特性，行政協助對其本業產生資源上的排擠，影響維護本業的推動。然而，行政協助在績效制度的呈現上影響不一，「口罩巡佐」現象發生在基層行政警察，至於其他類科、層級的警察人員受到何種態樣的影響卻乏人問津。績效落差（performance gap）可能導致績效測量的效度失靈，指標與真實績效形成弱相關（weak

---

<sup>4</sup> “The study of street-level bureaucrats may be seen as a study in goal displacement when the norm of individual client orientation becomes subordinate to the needs for mass processing.” (Lipsky, 1980; 2010: 44)



correlation) 引發績效悖理 (performance paradox)，即組織成員與績效脫鉤、減少努力等策略性回應行為 (van Thiel & Leeuw, 2002)，使得績效管理制度之功能難以被有效發揮，甚至產生反效果，喪失績效制度本身的意義，故值得吾人深入關注。

由於國內相關研究相較稀少，本研究作為一初探性研究，希望能透過警察人員之績效制度與行政協助現象之梳理，作為基層官僚非例行性績效研究之敲門磚，對其非例行性績效業務的樣態有更完整的理解，盤點現行制度下衍生之問題，作為後續實證研究之參考。

### 第三節 研究問題

基於以上問題意識，本文主要有兩個核心問題。首先，因我國警察為一條鞭體系 (中華警政研究學會，2015)，自有一套績效考核與升遷制度，難以和我國常任文官以及國外警政制度脈絡完全類比，故本研究第一個研究問題從警察人員作為我國一條鞭體制下，人數最為龐大的基層官僚出發，透過文獻的綜整，解答前述觀察到的實務現象之前因，發展出第一個研究問題。

#### **學理面問題：哪些影響因子引導著基層官僚之負面績效行為？**

再者，行政協助業務因與基層員警之績效制度掛鉤，產生「口罩巡佐」之稱，然而行政協助之本質非警政之專業，其作為一類跨機關、外來的業務，對警察人員之本業造成一定的負面影響，誠如政策倡導團體所言，要讓警察「回歸本業」。因此，本文第二個研究問題即延伸學理上基層官僚與非例行性績效業務之理論與實證結果，從我國之警察人員執行行政協助實務而來。

#### **實務面問題：行政協助作為非例行性績效業務可能引導基層官僚產生哪些負面績效行為？**

以上二研究問題分別由理論以及實務出發，本研究將分別藉由過去文獻之回顧以及深度訪談解答第一個研究問題。文章編排上，本文研究發現與分析章節，將藉由以學理上的系統性文獻分析與深度訪談獲致我國之實務現象對話，呈現我國特有的行政協助在學理上之特殊價值。

## 第四節 研究方法

本研究在研究方法上以文獻分析法以及深度訪談法構築，分別回應理論面以及實務面的研究問題。以下依序介紹選擇研究方法之過程以及操作方式。本文之理論視角以基層官僚出發，然而在文獻爬梳過程當中觀察到基層官僚與績效管理相關研究存在理論上的空缺。具體而言，「基層官僚研究即目標錯置研究」作為學理推論以及實務觀察的論述，在 Lipsky (1980, 2010) 點出後，即便過往研究官僚績效行為之研究已有研究進展，基層官僚作為第一線人員，即績效行為之特殊性在學術研究上付之闕如。具體而言，Bohte 與 Meier (2000) 為基層官僚研究中具有高度影響力的研究之一 (Chang & Brewer, 2022:12)，該文嘗試以基層官僚目標錯置之動機以及制度誘導的扭曲行為因子，將公立學校教師作為實證研究驗證，然其以量化分析統計結果卻不顯著。事實上，在我國警察行政協助氾濫儼然成為事實，而在學理上對應到非例行性績效業務之特徵以及非例行性績效資訊之特性，成為在基層官僚研究以及績效管理研究兩者之間的研究缺口。

### 壹、文獻分析法

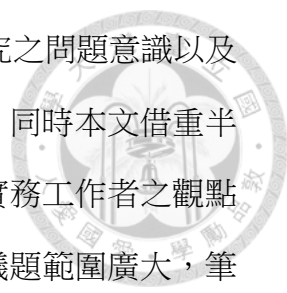
文獻回顧 (literature review) 為了解議題之研究進展、研究趨勢，可作為一種研究方法 (袁方等, 2001)。文獻分析對於質性研究而言相當重要，可以聚焦並且綜整研究發現，並且凸顯研究問題的重要性 (林淑馨, 2010)。研究者閱讀不同種類、來源的資料後，綜整現存研究進展、梳理研究脈絡，並秉持科

學實證的批判性與過去研究對話（林淑馨，2010）。文獻分析法為解答本研究第一個研究問題之研究方法，即「哪些影響因子引導著基層官僚之負面績效行為？」，本文參考最新一篇基層官僚回顧型文章（Chang & Brewer, 2022），「street-level bureaucrats」、「Lipsky」為最能涵蓋相同基層官僚視角的關鍵字，本文以此在學術資料庫 Web of Science 檢索 1980 年至 2023 年之國際相關英文文獻，以公共行政領域的 SSCI 期刊作為主要文獻來源。中文部分，本文則參考學術資料庫華藝以及國家圖書館館藏，以「基層官僚」為關鍵字搜尋相關文獻。

而後，本文進行質性內容分析（Berg & Lune, 2017），建構本研究之概念架構。雖晚近已經有些回顧型文章以量化的書目分析進行系統性的文獻分析，然學界對於何謂系統性的分析尚未有定論，同時，也因基層官僚的研究目前仍以質性的深度訪談、個案研究為主，強調脈絡的特殊性，而本文也未全然以回顧型文章定位，僅是以第三章文獻之爬梳作為質性方法的詮釋成果，並且第四章以訪談結果對話，呈現此議題在學理以及實務上之面貌，盼填補不同脈絡之下基層官僚從事績效行為相關研究之研究空缺。

## 貳、深度訪談法

借重訪談法具有適用範圍廣泛、較有機動性之利基（林淑馨，2010），本研究採用深度訪談法（in-depth interview）。對於本研究而言，此方法有利於研究者對於警政制度與環境獲取深度、真實且多元的資料，並據以和過去文獻之發現核對脈絡的相異或者是合流之處。同時，訪談法強調研究者與受訪者之間的對話與互動，有別於量化問卷的蒐集事先對問題點有先驗假設，目的為預測，訪談法為重視與研究對象互動並細緻描述、詮釋議題之研究方法（陳向明，2002）。本文討論績效制度作為較敏感之議題，一對一的深度訪談能使研究對象以較放鬆的方式表達其真實的觀點與經驗，獲取珍貴的第一手資料，並且有助於研究問題之探索與發展（Berg & Lune, 2017）。其中，本研究以半結



構式訪談法 (semi-structured interview) 進行，提供受訪者本研究之問題意識以及事先規劃之題綱，對訪談的控制程度能確保過程不至於偏離；同時本文借重半結構式訪談保有開放與靈活性的性質，鼓勵受訪者表達出自實務工作者之觀點 (Berg & Lune, 2017；林淑馨，2010)。由於警察績效制度議題範圍廣大，筆者作為體系外人員，前幾次訪談主要是對員警工作、整體績效制度之瞭解，後續逐步聚焦本文之研究問題，故在訪談過程中對於受訪者回答之方向控制程度較小，收穫多元的議題觀點，提供出自不同專業角色之不同視角，亦為借重半結構式訪談之特性，能幫助研究者連結過去文獻脈絡以及出於研究對象所處環境之語境 (Berg & Lune, 2017: 69)，協助本文連結過往文獻與實證資料。

本文之研究對象為警察人員，因警察之類科、轄區、所屬機關、負責業務、具高度異質性，皆導致業務內容之不同，為回答研究問題，故本文於研究對象選擇策略上採立意取樣，募集受訪者時特別徵求在類科、轄區、業務特性上有所差異之人員，以釐清不同警察類科、工作型態、轄區、所屬組織層級之業務與績效制度影響，對六名警察人員以及警察工作權益推動協會進行共七次深度訪談。受訪者所屬組織橫跨派出所、分局、刑事局之三大組織層級，並於類科上涵蓋行政、交通、刑事，其中行政警察及刑事警察各有兩位受訪者，分別於組織中主要負責業務及勤務。本文考量到不同轄區業務繁忙程度有別，可能導致其日常接觸業務不同，兩名受訪的行政警察分別位於六都市中心與非六都郊區。此取樣設計乃期望透過受訪者之異質性觀察不同組織、職務之間的個別非例行性績效業務呈現態樣、多寡之別，並進而盤點、歸納其背後可能原因與影響。另外，本文亦邀請警察工作權益推動協會之常務理事接受訪談，提供長期關注警察績效制度議題的組織觀點。綜上，本文受訪者資訊請見下表一-1 所整理。

在研究執行上，由於績效議題較為敏感因此在邀訪過程中遭到若干拒訪。秉持研究倫理，研究者皆事先提供題綱，並且積極說明來意，希望降低拒訪的

發生（針對個人與組織之訪綱請分別詳見附錄一與附錄二）。最後本文共進行七次深度訪談，每次訪談時間約二小時左右。研究者秉持研究倫理，在受訪者之同意下於訪談進行時製作筆記、錄音，並事後整理訪談內容、轉錄逐字稿並且對應理論架構的不同構面，以進行後續分析。惟本文研究設計之績效議題敏感，若干受訪者在回答時透露疑慮，故為保護受訪者，本研究恕不公開訪談逐字稿，所有引用受訪者原話之內容皆經過去識別化與潤飾。本文將以深度訪談法之實證資料回答實務面的研究問題：「行政協助作為非例行性績效業務可能引導基層官僚產生哪些負面績效行為？」。

表一- 1 受訪者資訊

代號	類科	轄區	所屬單位	年資	訪談日期
受訪者 A	交通警察	六都市區	交通隊	7 年	2021/11/28
受訪者 B	行政警察	六都市區	派出所	3 年	2021/12/12
受訪者 C	行政警察	非六都 郊區	保安 警察總隊	3 年	2021/12/18
受訪者 D	刑事警察	六都市區	分局	2 年	2021/12/29
受訪者 E	刑事警察	六都市區	分局	8 年	2022/1/3
受訪者 F	刑事警察	六都市區	刑事局	3 年	2022/1/3
受訪者 G	警察工作權益推動協會	-	-	-	2022/09/13

資料來源：本研究自行整理。



## 第二章 文獻檢閱




在進入系統性文獻分析前，本章將初步對於基層官僚研究議題梳理與檢閱，首先將以第一節論述以基層官僚視角來檢視此議題之立論基礎、回顧我國基層官僚相關研究，第二節回顧與本文關注議題相似的警政研究，第三節則為本章小結，綜整本研究欲填補之缺口何在。

### 第一節 基層官僚理論概念與文獻檢閱

基層官僚由 Lipsky 在 1970 年代末期提出，其觀察到第一線人員於執行的面向上，對政策有決定性的影響，被稱為「第二代政策形成理論」（Sabatier, 1986）。基層官僚理論首本專書“Dilemmas of the individual in public services”（中譯：基層官僚：公職人員的困境）由 1980 年推出，並於 2010 年發行第二版。該書除了提出基層官僚在不同工作情境的處遇與衝突外，基層官僚作為政策執行者，「由下而上」（bottom-up）的視角（Sabatier, 1986）可以更貼近現場，理解政策執行以及理想之間的差距所為何來。換言之，其關注的不僅是政策設計的規範面「該如何」產出政策結果，而是轉向政策的實然面，基層官僚站在政府與民眾互動的介面上，「是如何」產生影響（Brodin, 2012）。這樣的視角相對於貶抑官僚之風，指出基層官僚面臨的困境，其日常工作中普遍面臨資源不足、需直接與民眾接觸，享有裁量權，直接影響政策執行甚至是政策的形成。然而，其背後隱含著制度、資源、情境不同層面的造成基層官僚執行政策之影響因素（Bohte & Meier, 2000; Bovens & Zouridis, 2002; Harvey & Attwell, 2022; Jilke & Tummers, 2018; May & Winter, 2009; O’Toole & Meier, 2003; Raaphorst, 2023; Tummers et al., 2015）。

自基層官僚概念提出後，學界紛紛投入關注，並從不同視角切入議題。基層官僚相關研究眾多，而本文為切合研究旨趣，恕無法窮盡所有的研究主題，




但從系統性文獻回顧可窺見該主題之學術進展以及關注焦點、研究途徑。Chang 與 Brewer (2022) 針對 1980-2019 年的系統性文獻回顧指出，目前基層官僚研究共可分為六大類，分別為：（一）基層官僚在公共服務提供與公民、國家互動中之影響；（二）理論概念化；（三）基層官僚相關具體結果變數；（四）特徵/態度/行為；（五）基層官僚相關解釋變數；（六）跨國比較研究。在研究主題上，該文指出，關注基層官僚在公共服務提供與公民、國家互動中之影響的研究佔大多數；至於研究方法上，目前基層官僚研究以質性方法中的深度訪談法為主要研究方法，凸顯出此主題重視個案脈絡之特殊性（Chang & Brewer, 2022）。

本文爬梳近年國內有關基層官僚之研究，發現學界對於基層官僚之研究多以政策執行、裁量行為為主要關注點。多數學者研究特定政策領域、職務中，基層官僚如何在所處情境中做出決策及其背後影響因素，以有關裁量行為、服務提供為重之研究居多，對應 Chang & Brewer (2022: 8) 所分類之「基層官僚在公共服務提供和公民-國家互動中所帶來的普遍影響」。以下以時序先後分述可取得之期刊以及學位論文中，對於基層官僚績效之討論。

我國早期基層官僚研究中，曾冠球 (2004) 以區公所第一線人員為對象，驗證官僚人格特質以及領導行為對於其裁量行為具有不同程度上的影響，雖其研究焦點並未至於績效行為或制度上，然該文將績效、工作表現視為複雜組織脈絡交織下的結果，例如主管之領導統御行為即為了達成良好績效、生產力之任務導向作為，而在委託代理人結構下，基層官僚善意、信任之行動亦較能導致較好服務品質。

國內基層官僚研究往往基於在特定公共服務提供之脈絡下。如廖洲棚 (2006) 以計畫行為理論探析臺北市政府基層同仁提供線上申辦服務之態度與行為，該文討論焦點著重在基層官僚之服務提供以及對科技之接受態度，僅在研究發現點出對於由上而下途徑之政策執行理論的反思，即僅採用監督與控制





推行公共服務。陳智昆（2011）則發現基層官僚對於國賠案件當中的裁量行為以自利動機為主要行政裁量出發點，消極地面對民眾的行為導出績效制度的確顯著的引導著基層官僚之行為，而非做出有利於弱勢民眾的「親顧客」裁量，點出官僚行為當中的自利傾向。而王禕梵、王宏文（2017）以食安稽查人員作為研究對象，探討其不同人格特質以及執行風格之差異，與本文類似的是，皆探討管制型機關之基層人員行為，但該文未探討績效制度在其中扮演的角色。曾冠球、趙書賢（2014）以政府服務品質獎探究為何某些基層官僚組織的服務績效特別卓越，惟該研究為中觀層次而並非針對個人層次討論。許宗瓦（2017；2019）以村里幹事作為研究對象，以訪談法檢視結果顯示，當前的澎湖縣低收入戶審查趨於公平合理，而在實證與理論的對話上凸顯基層官僚與民眾之正向互動、基層官僚之角色認知等對於推動政策相較重要。孫煒（2020）則在參與式預算推動的政策脈絡下，以「專業知識及技術、政策觀感、工作環境、操作方式」作為理論架構，但該文問題意識為，以契約委外的新公共管理架構檢視官僚行為，基層官僚甚至是作為利用績效指標之監督者，對於基層官僚本身的績效行為較少討論。最晚近者則為黃克先（2021）以基層官僚治理的觀點切入無家者議題之民族誌研究，討論社工人員作為基層官僚，面對上級以及外部壓力，如政治及媒體對於無家者排斥之輿論，以及個案管理績效要求下的不同方向之「治理」途徑。其中，該文所提及基層官僚的績效議題則是社工人員對於個案管理、績效指標等品質管理方式表示基於專業上是不滿，甚至因為與主管認知上的不同，會採取「向上校準」的行動，「導正」長官對於無家者議題之專業不足。這凸顯了基層官僚之績效議題上具有專業文化上的異同，而定量式的例行性績效管考在社工專業下為基層官僚所詬病，與本文之意識有所河流之處，惟該文未多加著墨在績效之議題。

碩博士論文部分，則有劉湘琦（2010）、洪琬茹（2016）、方秀貞（2019）、徐意婷（2020），析論基層官僚在政策推動中所扮演的角色功能、

裁量行為。以上研究皆以基層官僚所處第一線位置、政策執行裁量權等特徵作為研究焦點，較少關注基層官僚在績效制度下的行為。

透過上述對於我國基層官僚研究之爬梳，可知基層官僚的政策執行角色如何影響政策產出，乃至於基層官僚在其中巧妙的運用裁量權、自主性等資源，達成政策目標。基層官僚在我國研究當中無疑的成為諸多政策領域當中的重要議題，而基層官僚的種類以及政策脈絡在各研究當中亦決定了某種程度上的討論焦點，以上呈現我國之基層官僚研究即便皆出於對基層官僚之行為與態度之關注，裁量行為作為過去研究的核心。然而，基層官僚在制度困境之下所作為的績效行為，甚至是負面的應對與操作行為同時與其光明面並行。過去研究鎖定基層官僚之核心業務甚至是特定政策為範圍，但基層官僚面臨業務範圍廣泛，甚至是跨機關管轄，「非本業」的行政協助業務相對不在過去研究之焦點下。是以，本研究從基層官僚之微觀層次切入，針對其績效制度與業務對個體績效行為之影響討論其中的影響因子，不論是分析層次和論述方向，皆實為現行實證研究之缺口。

## 第二節 我國警政現況與相關研究

我國警察人事制度採職涯制，在職位結構上以官階為劃分，基層警員比例特別寬廣、人數眾多，而中高階人員比例則相對稀少，警正階級以上人員僅占整體人數之 5.99%（游毓蘭，2007）。游氏指出，升遷緩慢而不易的職位結構，加上警察背負維持治安、公共秩序之特殊公共利益，使警察的升遷制度呈現「重獎重懲」的特性，績效壓力甚鉅（游毓蘭，2007）。以臺北市警察局公布主要警政統計指標而言（臺北市政府警察局統計室，2022），其僅呈現刑事相關指標，例如：全般刑案、暴力犯罪、竊盜、查獲少年刑案嫌疑犯、詐欺、檢肅毒品之刑案發生數、破獲數、破獲率。然而，辦案僅為警察任務之一環，

勤務工作更為警察人員之日常，績效壓力卻集中於刑案破案率，更不用談其他佔據基層人員工作資源之業務了。

本節將闡明非例行性績效在我國警察人員業務的脈絡下，以何種樣貌呈現。以下概述我國警察工作文化以及行政協助之現況，並盤點國內相關研究，論證本研究作為基層官僚之非例行性績效業務討論，具其個案特殊性。

## 壹、為民服務文化中的警察工作

在過去幾十年來我國政治環境民主深化之下，民眾對警察的角色認知與期待日益多元，已經不僅是管制、執法角色，而是全方位的服務提供者（陳春希，2009；馮佩君，2015；馮佩君，2018；許弘偉，2016；謝嚴，2019）。以日常為民服務之勤務而言，基層員警平時出勤超時超量，且業務內容包山包海，民眾生活中遇到大大小小的事，第一時間想到的就是警察（馮佩君，2015）。而基層員警勤務之繁重對於個人與組織層次皆有負面影響到其工作品質（陳錦明等，2020），乃至個人身心健康，產生情緒耗竭、工作倦怠（謝嚴，2018）。此衝擊更延伸至組織層面，如蕭建宏（2019）指出，社會變遷下，派出所作為與民眾最常接觸的行政機關之一，面對多元龐雜的勤務與課責來源，無法避免裁量權使用，而除民眾需求外還面對來自地方民代之關說、陳情，壓力甚鉅又承受媒體負面報導之風險，導致基層派出所所長之取才困境。由此可見，勤務工作為警察人員日常中重要的組成部分，且警察在我國重視為民服務風氣的警民互動之下，更使警察超越執法角色。勤務工作、為民服務在我國環境下儼然成為警察角色的重要元素，可視為警察日常的非例行性績效業務抑或是非例行性業務，勤務具有時間與內容之不可預期性、臨時性、非週期性，然區別源自於是否受到機關管考、是否為長官所重視（張佳璇、胡龍騰，2018）。另一面，在職權寬廣、角色模糊底下行政協助業務卻仍引起爭議，其

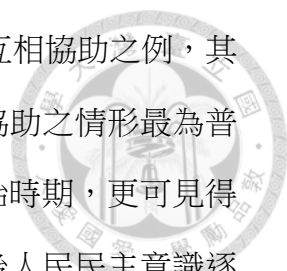
不同於警察勤務為民服務之正當性基礎，而是「為其他機關服務」，且對於警察本業產生潛在負面影響。



## 貳、行政協助之制度沿革與現況

因應現代政府治理議題的跨域需求，除警察管轄權內之業務，我國警察除了自身治安相關之業務，還需承擔來自其他行政機關的行政協助業務。其法源來自現行我國《行政程序法》第十九條之規定：「行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助（第一項）。行政機關執行職務時，有下列情形之一者，得向無隸屬關係之其他機關請求協助：一、因法律上之原因，不能獨自執行職務者。二、因人員、設備不足等事實上之原因，不能獨自執行職務者。三、執行職務所必要認定之事實，不能獨自調查者。四、執行職務所必要之文書或其他資料，為被請求機關所持有者。五、由被請求機關協助執行，顯較經濟者。六、其他職務上有正當理由須請求協助者（第二項）。前項請求，除緊急情形外，應以書面為之（第三項）。被請求機關於有下列情形之一者，應拒絕之：一、協助之行為，非其權限範圍或依法不得為之者。二、如提供協助，將嚴重妨害其自身職務之執行者（第四項）。被請求機關認有正當理由不能協助者，得拒絕之（第五項）。被請求機關認為無提供行政協助之義務或有拒絕之事由時，應將其理由通知請求協助機關。請求協助機關對此有異議時，由其共同上級機關決定之，無共同上級機關時，由被請求機關之上級機關決定之（第六項）。被請求機關得向請求協助機關要求負擔行政協助所需費用。其負擔金額及支付方式，由請求協助機關及被請求機關以協議定之；協議不成時，由其共同上級機關定之（第七項）」。上述條文提供了行政協助之法源依據。而行政協助和警政之關係如何演變到今日所見？

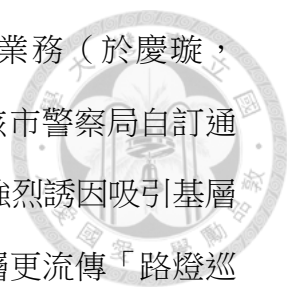
國家發展委員會於 2015 年委託中華警政研究學會的研究報告完整回顧我國警察行政協助制度與實務之歷史演進（中華警政研究學會，2015）。該研究指



出，早在 2001 年《行政程序法》施行之前，行政機關間即有互相協助之例，其中又以行政機關透過職務協助的方式尋求警察機關提供執行協助之情形最為普遍（中華警政研究學會，2015）。將時間回溯至二戰後、日治時期，更可見得過去「警察大人」可謂名符其實的「人民褸母」，直至解嚴後人民民主意識逐漸提高，受德日等國去警察化思潮影響，才有諸多業務法令主管機關「去警察化」之作為，各行政機關皆被賦予管制權限。然而，警察「人民褸母」的形象不只深植民心，各機關仍借重其作為第一線執行人力的角色、基層人數較多，紛紛列其為協助單位（中華警政研究學會，2015），此現象儼然形成路徑依賴，行政機關「去警察化」之路更因社會環境轉變與民眾意識抬頭、需求擴增，導致警察在民眾期待日益多元的情況下，得面臨更繁重的為民服務勤務與行政協助壓力（馮佩君，2018），可謂蠟燭兩頭燒。

警察機關行政協助事項呈現逐年增加的趨勢，中華警政研究學會（2015）指出：「各行政機關主管法規，規定警察協助事項者，經統計有逐年增加的趨勢，2004 年計約有 66 種，2009 年增加至 121 種，2011 年增加至 147 種，2012 年增至 176 種，2013 年已增至 182 種；其中，內政部主管法規 15 種、交通部主管法規 28 種、經濟部主管法規 22 種、衛生福利部主管法規 29 種、法務部及財政部主管法規各 12 種、農業委員會主管法規 11 種、司法院主管法規 6 種、行政院環境保護署主管法規 7 種、國防部主管法規 6 種，警察顯然已淪各部會職務協助機關的主要機關。」即便臺北市長柯文哲上任後即兌現競選時警政治安策略，在臺北市警察局 62 項行政協助事項中，刪除共 27 項（43%）的行政協助業務，盼使警政回歸專業（游毓蘭，2015）。

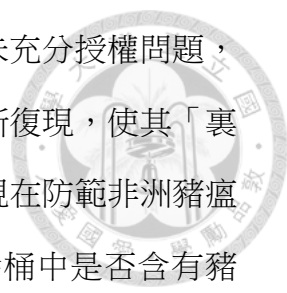
然而，刪減帳面上的行政協助事項幫助有限。光是過去兩年，國內重大社會事件與新冠疫情帶來的衝擊，紛紛體現在警察行政協助事項中。以重大刑案「臺南長榮大學大馬女學生遇害事件」為例，該憾事促使臺南市政府在 2020 年 11 月啟動「點亮偏鄉計畫」（台南市政府，2020）。由於該案震驚全國，引起



社會對警政之輿論，該市政府警察局亦應付將其視為重點業務（於慶璇，2021）。隔年五月，一長榮大學學生在論壇反應路燈不亮，該市警察局自訂通報路燈不亮同一員警累計達 2 次、嘉獎一次等獎勵辦法，此強烈誘因吸引基層員警積極通報路燈故障事宜，成為「高 CP 值」的業務，基層更流傳「路燈巡佐」之說（王捷，2021）。事實上，路燈雖與治安相關，但路燈主管機關實為臺南市政府工務局公園管理科，以該事件而言，警察作為基層官僚角色直接面對輿論壓力，無奈公親變事主。

至此，上述「路燈警察」業務基於重大刑案爆發，亦和治安有所關聯，然警察行政協助事項不僅於此。新冠疫情肆虐之下，中央流行疫情指揮中心 2020 年 5 月 19 日宣布全國三級疫情警戒，民眾外出時全程配戴口罩，不戴口罩依《傳染病防治法》第 70 條第 1 項，處 3000 至 1 萬 5000 元罰鍰。即便《傳染病防治法》非警察機關所主管，警察實際上承擔起口罩取締的業務（台北市政府警察局，2021）。當時中央內政部警政署考量該業務執法之合適性，為合乎法令與職責，於 5 月 22 日發聲明，稱各級警察機關均係屬政府一部分，基於行政一體原則，現場蒐證移請衛生機關裁處，限縮警察人員執法範圍（邱俊福，2021）。然而，當時臺北市政府卻「加碼」，要求員警逕行裁罰，引起基層員警強力反彈（律義和，2021）。當時疫情下篩檢站、疫調等勤務已經使其不堪負荷，再加上口罩取締簡直是「榨乾警力」。而口罩取締業務也和前述路燈通報業務相似，有著優渥的獎勵措施作為誘因，三級警戒期間，員警取締 2 件未戴口罩即可獲一支嘉獎，3 個月期間臺北市合計 365 名基層員警獲得 1076 支嘉獎。甚至，萬華警分局大理街派出所更有 2 名員警共拿 25 支嘉獎，直稱「都快記大功了！」。繼「路燈巡佐」後，還出現了「口罩巡佐」之說（胡瑞玲，2021）。

事實上，口罩之取締、裁罰業務本身跨越機關管轄權，存在管轄權與法源之爭議，逾越管轄恆定原則（蔡震榮，2021；洪俊瑋等，2023），顯示警察行



政協助之爭議不但是非本業的「承攬」業務，面臨主管機關未充分授權問題，防疫業務的主管機關隱身於警察之後，公親變事主的現象不斷復現，使其「裏外不是人」。此後，諸如此類的行政協助事項絲毫不差的出現在防範非洲豬瘟議題。警察這次化身為「餵水警察」，必須至街頭搜查廚餘桶中是否含有豬肉，蒐證化驗（石秀華、林雅惠、謝佳潏，2021）。餵水桶普查業務甚至被製表統計，檢討成效。當時警政署表示，警察肩負治安維護的責任，也是國家食安不可或缺的重要成員，並祭出「重大勤務活動獎勵金」及行政獎勵作為誘因，然而「主動」搜查攤商之要求同樣被批「協辦變主辦」，徒增基層勤務。由此可見，行政協助作為警察日常業務之一環，可視作為一種非例行性績效業務，在警察作為我國人數最多之基層官僚以及制度、文化背景下，行政協助業務甚至是一定程度地佔據了基層員警的工作資源，使其偏離本業（吳書緯，2021），甚至引導某些基層官僚行為之產生，例如追求高報酬而從事行政協助業務而有「路燈巡佐」之說，在績效制度之導引下從事特定行為，本文稱其為績效行為。

### 參、國內相關警政研究

經過上述制度與實務的側寫，本文接續回顧警察績效相關研究。警政研究的期刊文章相對較少，本研究可取得的資料中以學位論文居多。以下歸納警察績效之相關研究，概括區分為三大類。

第一類將警察之工作績效視為依變項，討論不同因素對於績效之影響，其中廖晨諭（2008）、蔣有福（2010）、蔡其宏（2013）、謝宗融（2016）、張勝甥（2018）、謝欣容（2019）以微觀層次切入，討論員警個人的工作壓力、工作滿意度、家庭關係等因素如何影響其工作績效。然實證研究當中，問卷調查法作為相關研究主要的資料來源，「工作績效」經常為主觀陳述的績效，而

和制度下的績效考評、資績計分之制度意涵有所落差，此為這一大類警政相關研究與本研究意識之不同處。

第二類同樣是將工作績效視為依變項，瞄準警察體制中高度重視服從、層級節制的組織文化，討論長官的領導模式、風格對於組織、個人績效產生之影響。（蘇建璋，2006；陳文村，2007；邱柏昌，2020；潘金葉，2007；孫晉華，2008；林鴻佶，2014；徐俊生、劉嘉茹，2021；劉進財，2021）。

第三類則討論績效管理工具適用於警察績效管理之影響或可行性評估（陳明哲，2003；李招和，2006；林建宏，2010；蔡富雄，2013；魏守斌，2013；鍾睿賢，2014；陳澤寬，2016）。其中，蕭宇珊（2021）一文探討警察績效運作問題，與本文關切的研究問題意識較為接近，然在研究的學理基礎上，該文以目標管理為理論主軸，缺卻乏基層官僚理論之支持。但行政協助亦作為其梳理警察績效議題之問題之一，並指陳為「萬惡的行政協助」，路燈檢查、口罩稽查、噪音、防疫工作等行政協助皆呈現於該文之實證發現中，協辦變主辦、排擠本業以及人員不認同之問題亦被該文凸顯，然而該研究與理論之間的對話付之闕如，本文作為同樣關注警政績效議題之研究，盼能以公共行政增添與警政之間的對話與討論。就整體而言，警察績效之研究多將研究焦點放在績效管理工具「測量到的部分」抑或是正式考評，而行政協助作為跨機關的業務，非為警政績效規劃當中，相對缺乏關注，即便是討論行政協助，亦未對應其業務特性所帶來的理論意涵，成為研究上的空缺。

### 第三節 本章小結

總結上述，可以見得警察人員績效制度作為基層官僚之政策執行角色，以「非例行」（nonroutine）觀點討論現行警察績效業務與制度，為現有研究之缺口，然而國內外對於公部門之非例行性績效研究較少。在概念上，Kroll（2013）、張佳璇、胡龍騰（2018）兩篇研究分別對非例行性績效資訊和非例



行性績效業務進行系統性歸納與定義，後有 Tantardini (2019) 延續討論當關係跟信任層面的社會資本較充足，中階主管反而會傾向使用更多例行性績效資訊，但結構面向社會資本較豐富的組織則仰賴非例行性資性資訊當中的外部人員回饋作為績效資訊來源，因為組織同質性高需要創新則仰賴來自外部的決策資訊。至於，實務面的我國行政協助相關研究，我國警政研究中，雖有中華警政研究學會 (2015) 梳理我國與各國跨機關協助制度，然該研究未關注行政協助對警察人員績效制度產生的互動，故本研究以基層官僚制度失靈視角檢視之，盼強化理論與實務之間的對話。

結合非例行性績效業務之定義，警察工作之特殊性本身即具備業務內容及發生週期之不可預測性 (蕭建宏, 2019)，能對應前述本文對於非例行性績效業務之定義與描述：「機關組織中，無明確列於年度初始所訂定之計畫內，業務內容具不可預測性，且發生時間乃非週期性無法掌握，但卻仍有固定或非例行性績效資訊蒐集或管考方式，據以評價執行及辦理成效之業務」(張佳璇、胡龍騰, 2018: 12)。實務上，行政協助作為警察人員的非例行性績效業務，在警察職權廣泛的我國文化下績效目標模糊，而前揭行政協助透過資績計分之回饋排擠警察本業，形成「口罩巡佐」、「路燈巡佐」之現象，恐怕僅為現況之冰山一角。對非例行性績效資訊之管考孰輕孰重，恐怕引發有績效「評量」卻無績效「管理」之管理病態 (呂育誠, 2017)。這樣的陳述並非子虛烏有，而是出自於實務觀察以及過去研究之基礎指認。而本文於接續的第三章以及第四章分別進行系統性的文獻回顧以及理論與實證訪談結果之對話，依序回應本文之學理以及實務面之研究問題。



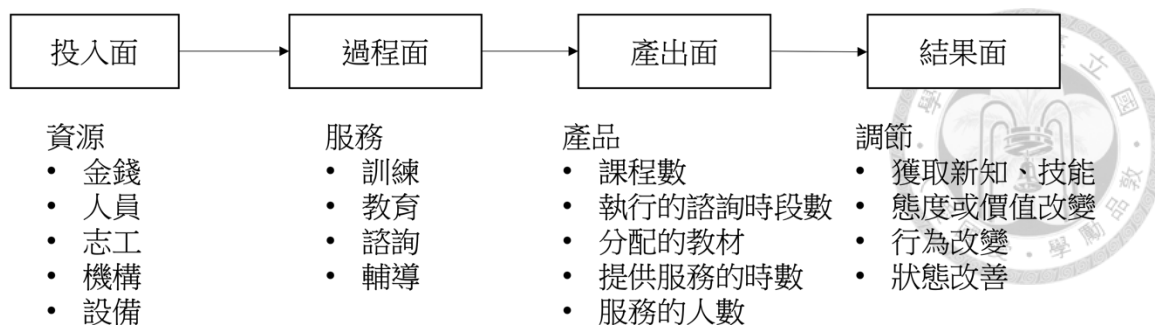
### 第三章 基層官僚之績效行為影響因子：

#### 系統性文獻回顧



在綜整文獻的架構上，本文以邏輯模型（Logic Model）：投入（input）、活動（activity）、產出（output）、結果（end outcome），四大構面對應基層官僚之績效業務文獻上的討論，檢視例行性績效業務以及非例行性績效業務當中衡量與管理上的落差所在。以下將說明邏輯模型為何，以及以此為架構之立論基礎。

邏輯模型由 Hatry（2006）在其著作“Performance Measurement: Getting Result”提出，又稱結果關聯圖表（outcome-sequence chart）（Hatry, 2006）、方案邏輯模型（program logic model）（Newcomer et al., 2015），呈現不同種類績效資訊之間的因果關係（Hatry, 2006: 26; Newcomer et al., 2015），其作為檢視績效資訊、衡量與管理系統缺失、定義被衡量的績效資訊之概念架構，並能進而透過績效資訊的盤點梳理分配有限資源（Herranz, 2010）。該架構的利基在於能夠使複雜多面向的績效資訊系統性的簡化，以發揮盤點檢視的功能（Hatry, 2006）。在分析內容上，因邏輯模型能夠兼容質性、量化的績效資訊，使分析架構能夠適用於不同情境脈絡，適宜分析範圍較為寬廣的概念（Hatry, 2006）。如 Herranz（2010）即以邏輯模型建構網絡治理的績效指標。下圖三-1 請見邏輯模型之例。



圖三- 1 邏輯模型示例

資料來源：本研究翻譯自 Hatry (2006: 26)。

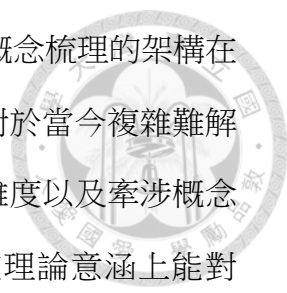
而本文所涉及學理概念主要為「基層官僚」以及「非例行性績效業務」，以我國警察人員辦理行政協助業務詮釋，連結公共行政以及警政之研究，進行學理與實務之間的對話。此章節擬藉由邏輯模型之階段論，系統性地耙梳過去基層官僚研究當中，對於基層官僚執行業務之投入、過程、產出、結果各階段之中，助長基層官僚之績效行為的影響因子為何？即本文第一個研究問題。

以本文切入議題之視角，基層官僚人員種類繁多，不以警察人員為限，在 Lipsky (1980, 2010) 的論述中，警察人員即作為基層官僚的代表性角色之一，但所指涉的基層官僚角色恐怕有所歧異，故本文在此對於檢閱研究之範圍與其中意涵加以說明。在我國特殊的一條鞭制度設計之下，警察機關為當中唯一的業務機關，在中央政府設行政院警政署，以及地方政府，各縣市政府之警察局，而一條鞭體系有「雙重隸屬」特性 (林文燦、許道然，2015)。即便在同為大陸法系的國家當中，我國警察角色特殊，如德國警察在戰後去警察化風潮下將警察任務限於「危害防止」 (胡博硯，2018)，我國警察人員在任務目標上繁雜多元，行政機關藉由法定行政協助事項仰賴警察的「執法行政」 (洪俊璋等，2023；中華警政研究學會，2021)，與以警察人員作為研究對象之研究脈絡大相徑庭。如 Wilson (1968) 在其經典著作中即將警察業務區分為兩大目標：維持秩序 (order maintenance) 以及執法 (law enforcement)，核心任務圍繞在治安、犯罪防治業務。國際間許多以警察作為研究對象的基層官僚研究將



警察視作執法 (law enforcement) 人員 (Bhuiyan, 2022; Cohen, 2022; Johnston & Houston, 2018; Lu et al., 2021; Raaphorst & Van de Walle, 2018; Yang et al., 2022) ，討論影響警察執法裁量行為之因素。情境設定與我國警察之角色期待迥異，警政學界與實務界對於新冠疫災期間警察取締口罩等業務的討論，更指員警「從防彈衣穿到隔離衣」(中華警政學會，2021)。相對而言，他國警察承擔的角色期待與業務呈現不同風情。警政文化可從警察人員之養成略知端倪，如Cohen (2021) 從警察教育的視角切入，指出服務導向的警察教育訓練在當今警民關係轉變的當代美國社會中亦尚未普及。相較下我國警察八面玲瓏，角色期待、任務更顯多元。因而，本文從基層官僚的文獻中討論，納入所有基層官僚類型而不限於警察為對象之研究，盼藉此捕捉基層官僚多面向之業務，而這也誠如本文觀點，為我國警察之所以適宜作為非例行性績效研究對象之原因，正因其及許多基層官僚工作內容之特性於一身，其應對民眾多元，不僅有非自願性的當事人 (non-voluntary clients) (Lipsky, 1980, 2010) ，在強調為民服務的警政文化下，警察人員面對的民眾類型多元遠甚於他國文化。

基於前述，本文採用邏輯模型作為文獻分析架構，係基於研究興趣以及概念廣度上的考量。其一，在理論的興趣上，基層官僚文獻眾多，又以質性研究居多，重視脈絡特殊性 (Chang & Brewer, 2022) ，需要一個能夠結合績效理論的系統性架構方符合本文之旨趣。又，本文欲從基層官僚的視角切入非例行性績效業務，因此回顧架構又不能過於發散抑或是過於狹窄，否則難以達到綜整，並使文獻有足夠的對話空間的效果。本章各節將分述邏輯模型之各構面內涵以及對應階段之相關基層官僚、績效相關研究內容以及討論核心、進展，以呈現基層官僚以及績效管理相關研究當中，基層官僚之績效行為因子所為何來。以邏輯模型作為系統性分析架構能夠借重其簡化、視覺化之工具性功能 (McLaughlin & Jordan, 2015) ，進而，以邏輯模型優化系統性文獻分析被視為能夠較清晰呈現並聚焦複雜的政策與研究問題，強化研究與政策實務之關聯之



工具架構 (Anderson et al., 2011)，換言之，以邏輯模型作為概念梳理的架構在學界是經由認同的，可由此強化宗整文獻之理論意涵，更是對於當今複雜難解的政策議題提供了新的出口，而回到本研究所關注的議題複雜度以及牽涉概念龐雜，邏輯模型本身作為績效管理、方案評估之工具，又在理論意涵上能對應、銜接基層官僚及績效管理之學理與實務，而在 Kroll (2013) 將非例行性績效資訊概念化之時，以投入、過程、產出型績效將績效資訊類型化，來者我國研究張佳璇、胡龍騰 (2018) 在以我國臺北市政府公務人員作為個案實證之時，亦延續這幾種傳統績效管理當中對於績效資訊之典型分類。由此言之，邏輯模型不論在工具性的因果爬梳推導，抑或是理論意涵層面皆與本文之研究旨趣有所呼應，俾作為本文系統性文獻分析之架構。

至於邏輯模型各階段所對應之概念，本文由較廣層面的公共服務提供者界定基層官僚，在投入面首先將面臨政策目標模糊以及資源不足之問題，此在過去基層官僚研究當中為顯著的普遍困境；過程面則在邏輯模型中指涉公共服務本身，在基層官僚直接面對民眾的特性下產生政策如何被提供，行為與認知層面的應對；產出面績效為組織績效管理當中首要衡量之數目，過去學理上之關注普遍也至於績效的衡量議題上，然而出於非例行性績效資訊與績效業務之理論視角，本文關注到基層官僚在前述目標模糊以及資源不足等困境下，需要透過認知或是行為上的努力，提供符合民眾或組織需求的服務，然並非所有績效業務或績效資訊皆為預先計畫、被正式管考的，產生例行性以及非例行性績效資訊之落差；最後績效悖理則為帳面績效與實際績效之間的弱相關，績效學者以類型化呈現人員在績效制度流於形式下的負面行為，理想上的目標校準，即策略、組織、個人層面之目標認同，成為實務上難以企及之狀態，供吾人在整體基層官僚處遇以及績效制度之結果有所反思。

以下四小節將逐一說明各階段之文獻爬梳焦點以及理論推導過程，試圖回應本文第一個研究問題，找出基層官僚在處遇大相徑庭下，學界對於其合流之

行為所做實證結果與真實詮釋，以及對應到我國警察人員作為基層官僚，其在面對行政協助作為非例行性績效業務較容易導致某些績效行為之因子，在各階段有異。以此作為學理面的資料分析呈現，並於往後第四章與實證訪談資料進行各概念上的對話。



## 第一節 投入面之績效行為因子

投入面的績效在邏輯模型中，指組織於計畫中所投入之資源，例如人力、金錢 (Hatry, 2006: 26)。而本文問題意識為逆向的解釋基層官僚負面行為與制度失靈，以非例行性績效業務作為切入點，應從業務之源頭，即非例行性業務之誕生一藉由目標之模糊性，以及政策執行資源為此面向之概念建構。本節將依序討論基層官僚身處之公共服務目標特性以及基層官僚普遍面臨的資源不足困境議題之關鍵研究與概念化。

### 壹、目標模糊 (Goal Ambiguity)

基層官僚置身於公共組織當中，人員任務與組織目標緊密相連，而機關目標模糊可以從源頭追究組織以及包山包海的人員績效業務所為何來。目標模糊根植於公共利益的概念本身的不易界定 (Lowi, 1969; Pandey & Rainey, 2006)。公共服務本身即有公民以及不同行為者偏好不同以及難以界定之議題，Fountain (2001) 更稱其為公部門顧客服務之矛盾，與基層官僚工作又直接相關。然而，何謂目標模糊？這個看似泛泛之談的概念經過學界的努力概念化。Chun 與 Rainey (2005) 首要將目標模糊透過回歸分析之實證，分為三大面向：目標方向模糊 (directive goal ambiguity)、目標評估模糊 (evaluative goal ambiguity) 以及目標排序模糊 (priority goal ambiguity)。依序，目標方向模糊指組織導引能夠達成任務的活動程度的解釋空間；目標評估模糊指能夠評估達成目標進展的程度；目標排序模糊則呈現在多元組織任務當中能認辨認並排定優先次序的解釋餘地 (Chun & Rainey, 2005: 5)。當中，不同面向的組織目標並與公務使用

的公共性、選民偏好的衝突性、政策複雜程度、組織年齡與規模相關。其後，Rainey 與 Jung (2015) 更進一步與前篇文章目標模糊的三大構面相互驗證、對話。然而值得注意的是，綜整研究成果，管制性機關在目標優先順序上會比非管制性機關清楚，卻在目標的方向與評估上較為模糊，獲得實證的支持 (Rainey & Jung, 2015)。

晚近研究則有 Botti 與 Monda (2019) 的系統性回顧以公私部門之差異觀點切入，指陳過去對於組織目標模糊的研究可區分為知覺途徑 (perceptual approach) 與客觀途徑 (objective approach)，前者在目標模糊概念上不易切割亦或者是過度簡化，以致於難以有效衡量目標模糊。後者則透過較為寬廣的語義解釋，使概念過度碎片化，導致失真。目標模糊的操作化仍有其難以突破之限制，助長組織業務以及後續績效衡量管考上的困難，此概念可自績效業務的源頭，即組織目標給予目標模糊以及基層官僚業務包山包海根本上的解釋。

至於我國警察人員作為公共組織成員以及基層官僚，同樣面臨上述困境，且行政協助更是使原就廣泛的組織目標模糊化，僭越行政機關管轄恆定原則 (中華警政學會, 2021b: 2)。警察機關之任務目標可自《警察法》第二條說明警察之任務：「警察任務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利。」可窺見其廣泛性，舉凡治安相關業務均在警察人員之工作目標中。進而，《行政程序法》更是以「行政一體」的大傘將警察納入各領域的治理網絡當中。中華警政學會 (2021b: 2) 即指出，我國警察機關協辦業務高達 226 項，然協助業務應以非警察協助不可排除，或有危人身安全、公共安全秩序者為限，故建議現行《警察法》第二條修正為：「警察任務為保護人民生命、身體及財產，維持公共安全及秩序，預防、偵查及制止犯罪，及執行其他法令賦予之職務。」 (中華警政學會, 2021b: 2)。

爰此，我國警察人員之任務目標模糊可與上述三大面向之目標模糊概念對應。首先，在目標方向上，行政協助業務在警察廣泛職權中得到寬廣的解釋空



間；其二，目標評估上，承襲目標方向，更以投入的警力作為達成特定目標之進展，最後，在排定優先順序上，又以警察工作本身的緊急性作為警政目標的首要的優先。目標模糊概念本身「條條大路通羅馬」，警察業務不論是在細分以及寬廣的詮釋之下皆留有解釋餘地，這也與實務工作者見聞相吻合，待本文於實證分析章節詳述。

## 貳、資源不足 (Resource Scarcity)

在後新公共管理 (post-NPM) 時代，新公共管理內涵支持績效課責導致較好的治理結果，然而機關在績效課責之下相迎而來績效壓力以及對於組織彈性的限制 (Choi & Chun, 2021)。特別是在政府機關必須衡量多元而有時衝突的價值權衡下，分配有限資源，支持對公共服務的多元期待。然而，巧婦難為無米炊，面對公共治理複雜化的棘手問題，基層官僚需要以有限的資源抑應付策略承擔績效課責，在基層官僚研究中，上述情境引出應付行為 (coping) 之議題。

基層官僚作為第一線的政策執行者，其為助人工作 (human service) 性質之官僚，直接提供民眾服務，且經常需要面臨大量的公共服務需求，資源經常是基層官僚面臨的困境 (Lipsky, 1980, 2010)。基層官僚仰賴以執行政策的資源以及制度誘因決定了業務的可行性 (Brodkin, 1997)。除了預算、人力上的有形資源外，基層官僚亦運用專業知識技能等推動業務 (Ricucci et al., 2004)。

資源不足 (resource scarcity) 被認為是政策執行之所以失靈的原因之一 (Lipsky, 1980, 2010; Brodkin, 1997)。事實上，資源之所以匱乏，和公共服務的本質息息相關。Lipsky (1980, 2010) 的論述對於資源不足的根本成因提供了生動的形容：「基層官僚的服務輸送就像是阻塞的公路，即便是加開了一條新

的路線，需求仍有如洪水般的湧入」。<sup>5</sup> 是以，資源不足為基層官僚的服務與供給之間的落差，即公共服務落差（public service gap）（Brodkin, 2012; Hupe & Buffat, 2014），基層官僚握有的資源以及達成政策目標與期望不對等（Hupe & Buffat, 2014），致使落差的存在。公共服務落差的概念為公共服務的供給面和需求面做出區別。更進一步，Hupe 和 Buffat（2014）指出，公共服務落差具有情境的同步性（synchronic），發生在三種情況下：資源變少的情況下需求增多（Do more with less）、需求不變的情況下資源變少（Do the same with less）、資源不變的情況下需求增多（Do more with the same）（Hupe & Buffat, 2014: 558）。將基層官僚的資源不足形式清晰呈現。最後，深究公共服務落差之源頭，其來自各界利害關係人，上級、其他機關、民眾等利害關係人對於基層官僚之服務期待使基層官僚的公共服務落差對其績效產生干擾以及基層官僚之角色衝突（role conflicts）（Tummers 2012; Thomann, 2015）。

進而，資源不足如何對基層官僚績效業務產生影響？實證上，Thomann（2015）針對 Lipsky（1980, 2010）對於資源不足影響基層官僚績效不佳的論述以量化驗證，以荷蘭的獸醫視察員為個案，<sup>6</sup> 論證資源不足確實影響基層官僚之產出績效，然而就資源不足的主客觀層面而言，基層官僚知覺資源不足才是影響其產出真正的癥結所在，基層官僚對資源的主觀認知方能說明資源不足如何影響政策執行。值得注意的是，在基層官僚與民眾直接互動為其工作中的重要特徵，該研究對象為執法人員，與接觸對象之關係具有權力不對稱之特性，強制執行政策，且對象為非自願性顧客。在這層官民互動關係中，政策與角色

---

<sup>5</sup> ‘The analogy to the development of traffic patterns on the Long Island Expressway is compelling. In the name of relieving congestion during rush hours on this infamous highway, traffic engineers added additional lanes. But every additional lane, while marginally decreasing driving time to New York City, induced more people to use the road. This additional traffic re- stored the traffic jam that the new lanes had been designed to correct. Utilization increased to meet the supply of road space until commuting time reached the previous level. A new equilibrium was restored with the same degree of congestion during rush hours, although with a higher volume of traffic.’(Lipsky, 1980; 2010)

<sup>6</sup> 其為強制性執法人員，面臨非自願性顧客（non-voluntary client）（Thomann, 2015）。

的衝突 (policy-role conflict) 以及對政策的無意義感 (meaninglessness) 更能夠解釋基層官僚之產出績效 (Thomann, 2015; Tummers, 2012)。

更細分資源不足的面向，過去研究 Masood 與 Nisar (2022) 以資源不足的發展中國家醫院服務進行個案分析與深度訪談，將資源不足區分為物質缺乏 (material scarcity)、制度缺乏 (process scarcity) 以及人力缺乏 (personnel scarcity)。當中，基層官僚藉由不同於承平時期的方式維持疫情下服務輸送。Masood 與 Nisar (2022) 稱之為「政策修復 (policy repair)」。當資源不足以應付執行時的資源不足時，基層官僚不僅是執行者，更充當修復者，以「修復」的方式應付資源匱乏，將資源不足的問題詮釋為政策創新的機會，基層官僚因此成為「化危機為轉機」的政策企業家 (policy entrepreneur)。政策修復的概念凸顯了基層官僚的角色多樣性，角色轉換是依照現場需求而定，並且時常面臨突發狀況。而角色轉變的議題中在新冠疫情下可見一斑。同樣生於資源不足困境的關注，基層官僚在人力不足以及政策執行過程政策缺口 (policy void) 之中進行「政策即興 (policy improvisation)」 (Campos & Peeters, 2022)，基層官僚巧妙運用有險資源推動業務進行的情況並不罕見，而政策即興的觀點相較於政策修復，更凸顯人力專業與職能的重要性，為拉丁美洲公共行政普遍課題 (Campos & Peeters, 2022)。Peeters 與 Campos (2022) 稱之為脆弱制度 (weak institution) 下的基層官僚困境。

基層官僚的角色在資源不足的困境中更具有角色多元性質。一方面，作為助人工作者，必須直接面對民眾作為顧客 (citizen-client) 的需求並提供服務 (client-processing)，同時卻因為公共資源不足以應付需求，必須限額提供服務 (resource-rationing)，成為基層官僚的危機之下的兩個主要角色 (Meza et al., 2021)。Meza 等人 (2021) 的視角將資源不足的討論延伸至多重角色在危機的臨時性以及不可預期性，疫情當下更被觀察出三個在現場的基層官僚次要角色，第一，作為審慎的參與者 (participants-in-deliberation)，必須當下迅速

分配有限資源；第二，作為評估者（patient-evaluator）判斷是否繼續對患者提供服務；第三，作為資源創造者（resource-creator）在人力不足的情況下，每位臨床人員必須最大化自身的臨床職能，盡可能填補人手不足的缺口。Meza 等人（2021）以及 Masood 與 Nisar（2022）之研究皆奠基於新冠疫情之公共危機當中的基層官僚第一線服務困境。醫療工作皆具備高度專業性，可作為專業基層官僚應付公共危機之寫照，分別解釋了資源不足的不同層面以及基層官僚角色如何衝突。疫情為醫療人員直接面臨的公共危機，且為本身專業，然而非醫療專業之基層官僚面對疫情乃至於其他的公共危機、突發狀況缺乏學術上的關注，卻也直接受到公共服務落差的影响。

上述研究針對基層官僚在資源不足的環境壓力下呈現多元角色，Meza 等人（2021）更是試圖呈現當中的衝突性質，然而，基於個案研究脈絡的可比性，本文認為對於基層官僚的角色分類對於其中個人專業、組織制度以及政策目標與內容三者之間的張力未有充分的描繪。而就本文見解，雖前揭文章就基層官僚與民眾直接互動以及專業角色，凸顯和一般文官之差異，然就提供服務性質上，業務牽涉執法之基層官僚應適用面向更為寬廣的角色衝突分類，如 Tummers 等人（2012）即以大眾對於基層官僚的期待切入，將其與政策、組織目標之間的衝突類型化，共分為三大類。「政策—顧客衝突」指涉基層官僚與民眾要求或期待可能是相悖的，通常發生在執行具有強制性政策的人員互動中；「政策-專業衝突」將重點放在基層官僚的專業知識以及認知與政策的內容與目標不相符，容易出現在制定途徑由上而下的政策；「組織-專業衝突」則帶出組織作為基層官僚管理者，組織的管理途徑以及目標和專業人員專業態度、價值觀與行為之衝突。請見下表三-2 綜整。

表三-1 基層官僚角色衝突類型

角色衝突 類型	政策—顧客衝突	政策—專業衝突	組織—專業衝突
------------	---------	---------	---------

定義	執行政策的專業人員認為，政策要求的行為（例如遵循嚴格的政策規則）與顧客要求的行為不符	專業人員執行政策時，感到政策要求的角色要求與其專業態度、價值觀和行為不符	執行政策的專業人員認為組織要求的角色行為與其專業態度、價值觀和行為不符
舉例	執行更嚴格的執法政策，例如零容忍政策的警員	政策由上而下實施，沒有諮詢專業人員的意見	在政策實施期間強調效率和專注於可量化目標

資料來源：本文翻譯並整理自 Tummers 等人（2012）。

## 第二節 過程面之績效行為因子

邏輯模型所言的過程即服務本身（Hatry, 2006）。前節從基層官僚目標與角色的模糊性以及資源不足的初始條件出發，基層官僚所承受的業務與外界期待隨之而來，接下來本文接續討論基層官僚在此困境之下如何自處，也就是行為與認知層面上的回應。

### 壹、政策異化（Policy Alienation）

基層官僚作為政策之執行者，其認知層面與行為有所連結。在第二代政策執行理論中「徒法不足以自行」的說法乃是提醒執政者基層官僚認知的差異將會影響政策執行與理想之落差。自主裁量權在基層官僚研究中早在 Lipsky（1980, 2010）被界定為基層官僚之特性。學界對於裁量權觀點各說紛紜，但基層官僚之專業角色經由 Evans（2011）所提醒後，基層官僚的專業性受到重視，而非將管理控制視為圭臬。站在公共管理者的角度，基層官僚為何不如其所願，顯然是個引起學界與實務興趣的議題。若政策推動的影響作為結果，原因得回溯自基層官僚的認知。

執行的問題不是公共行政的專利，早在馬克思提出工人以及其工作產物本身之意義脫鉤時，「異化（alienation）」的概念被提出，惟在管理科學主義盛

行的時代，工人的服從被視為鐵律，資本主義將人性與物質產出分離，產出與生產者之間的意義疏離（Blauner, 1964）。而在公共政策學，「政策異化（policy alienation）」指陳人員與政策心理認知層面脫離（Loyens, 2016; Thomann, 2015; Van der Voet et al., 2017; Tummers et al., 2009）。起初，政策異化被操作化為三大構面，政策無力感（policy powerlessness）即公共專業人員所感知對於政策方案缺乏影響力；政策無意義感（policy meaninglessness）即社會層面上專業人員對於政策對於社會以及民眾之影響力感知缺乏，以及角色衝突（role conflicts）（Tummers et al., 2009）。實證研究指出，即便資源不足是基層官僚面臨困境，政策異化確實為負向影響產出的背後原因之一，政策過程責無旁貸（Thomann, 2015）。

進而，政策異化發展出更微細緻的五大次概念（Tummers, 2012），分別為策略無力感（strategic powerlessness）、戰術無力感（tactical powerlessness）、操作無力感（operational powerlessness）、社會無意義感（societal meaninglessness）以及顧客無意義感（client meaninglessness）。內容及示例請見下表三-3 所整理。

表三-2 政策異化五大面向之定義與示例

政策異化面向	定義	舉例
策略無力感 Strategic powerlessness	無力感涉及政策內容，如規則和法規所涵蓋的範疇。	公職人員感到該政策在未經實施的公共服務工作者或其協會的幫助下起草。
戰術無力感 Tactical powerlessness	對於在所屬組織內實施政策的決策中缺乏知覺影響力。	公職人員表示，在設計政策的實施過程時，組織的管理階層未諮詢他們或其同儕。
操作無力感 Operational powerlessness	在實施政策時，對於選擇相關制裁和獎勵的種類、數量和品質缺乏感知自由。	公職人員表示在執行過程中感到的自主權低於應有水平。
社會無意義感 Societal meaninglessness	對於該政策對社會相關目標的價值缺乏認同。	公職人員表示同意增加透明度的政策目標，但不知道這項政策如何幫助實現該目標。

政策異化面向	定義	舉例
顧客無意義感 Client meaninglessness	不認同政策的執行對民眾有價值。	公職人員表示某項特定政策嚴重侵犯了他們顧客的隱私。

資料來源：本研究翻譯並整理自 Tummers (2012)。

## 貳、應付行為 (Coping)

基層官僚處於政府以及民眾之間的介面 (interface)，許多決定是在面對面的互動中形成 (Brodkin, 2012)。尤其是基層官僚的日常工作中，充滿與民眾情境式 (situational)、表現式 (performative) 的公共互動 (public encounters) (Bartels, 2013)，服務輸送過程與民眾緊密的互動、對話交織，直接影響服務輸送的品質 (Bartels, 2013)。與此同時，基層官僚同時面臨資源有限、服務輸送過程中面臨專業倫理或是個人價值上的角色衝突，卻要提供符合其專業期待的服務品質，使得基層官僚必須出認知或是行為上的應付(coping)策略，幫助其適應不同層面的壓力 (Lipsky, 1980, 2010)。心理學家 Folkman 與 Lazarus (1980) 針對應付策略的操作型定義為「致力於掌握、容忍或減少外在和內在需求和衝突之認知和行為努力」。<sup>7</sup> Tummers 等人 (2015)，將其定義適用於公共服務輸送過程中的應付策略，就「是否在與民眾互動中」以及「認知或行為」兩個象限做區分，操作型定義為「第一線人員致力於掌握、容忍或減少外在和內在需求和衝突之認知和行為努力」<sup>8</sup> (基層官僚行為與認知應付方式請見下表所整理) 並且以基層官僚之服務輸送特質，專注於互動當中的應付行為，有別於認知上的應付，而將重點置於實際做出的行為。詳細四大象限之分類請見下表三-4。

<sup>7</sup> “the cognitive and behavioral efforts made to master, tolerate, or reduce external and internal demands and conflicts among them.” (Folkman and Lazarus, 1980:223)

<sup>8</sup> “behavioral efforts frontline workers employ when interacting with clients, in order to master, tolerate, or reduce external and internal demands and conflicts they face on an everyday basis.” (Tummers et al., 2015:1101)

表三- 3 應付行為與互動過程分類



	行為應付	認知應付
在互動過程中	1. 彈性規則 (rule bending) 打破規則 (rule breaking)、對顧客有敵意、例行化、限額提供服務、利用個人資源	2. 以顧客為導向的懷疑論、對顧客同情、與顧客情感分離
非在互動過程中	3. 同事的社會支持、向管理者抱怨、離職、物質濫用	4. 認知重組、對工作產生懷疑、工作異化

資料來源：本文翻譯自 Tummers 等人 (2015)。

Tummers 等人 (2015) 參考 Skinner 等人 (2003) 所發展出的應付階層 (hierarchical coping order)，<sup>9</sup> 系統性檢閱有關應付行為的研究，發現現有基層官僚研究對象分為四大類別，分別為社工、教師、醫療人員、警察與其他，並且比對三大類應付行為，分別為親近顧客 (moving-toward client)、疏離顧客 (moving-away -from client)、敵對顧客 (moving-against client)，歸納四大類基層官僚以及研究中顯示的應付行為，在親近顧客行為，如教師是彈性規則 (rule-bending) 行為比重最高 (56%) 的基層官僚，而醫療人員最傾向打破規則 (rule-breaking)，相對而言，警察人員相較其他基層官僚最傾向以敵對顧客 (moving against client) 行為中的固守陳規 (rigid rule following) 應付民眾，而此現象可歸結為新公共管理重視效率之故。

應付策略可描述為基層官僚面對超載業務量發展出的行為，其對於民眾權益以及政策影響好壞參半，在親近顧客 (moving-toward client) 的應付行為中，即是出自民眾利益而做出的正向行為。甚至，基層官僚在資源不足、角色衝突以及高業務量的情況下，排定優先順序 (prioritizing)，選擇「值得幫助」的個案，也是一種幫助民眾的應付行為 (Jilke & Tummers, 2018)。

<sup>9</sup> 該架構將應付分類由最寬廣的，由顧客利益或是自身利益出發，到採取行為類別的示例，共有三層分類。



延伸而論，排定優先順序的過程，是基層官僚與民眾互動過程中的裁量偏好（discretionary bias）（Jilke & Tummers, 2018）。然而，在業務負荷高、強調效率的情境下，基層官僚更容易做出傾向負面的應付行為。例如，固守成規（rigid rule-following）以及攻擊行為（aggression），可能是出於基層官僚本身的高壓狀態，也可能是被外在行為引發的（Tummers et al., 2015; Brown, 1988）。不論基層官僚的應付行為、裁量偏好如何，都說明了基層官僚業務在政策執行的階段，資源的不足、專業角色的判斷與衝突會對民眾以及政策產生不同影響，單一種行為背後有不同考量。例如，親近顧客（moving toward client）的應付策略中，打破規則（break the rule）在微觀層面傾向民眾利益，然而背後原因可能是基層官僚出自與個案之間的信任關係，使案主免於繁文縟節（red tape）便宜行事（Potipiroon, 2022），又或是面對高風險的民眾，基層官僚為了自保而兩權相害取其輕，寧願打破規定（Davidovitz & Cohen, 2022）。由此可見，政策的規劃與執行在基層官僚日常執行業務的過程中，和規劃的政策時常有所出入，執行和規劃當中的間距不僅存在於資源不足而需求不減反增的不可能情境（impossible situation）（Zacka, 2017）、基層官僚知覺的組織資源量能（Baviskar & Winter, 2017）、人際關係以及裁量偏好（Davidovitz & Cohen, 2022; Potipiroon, 2022; Jilke & Tummers, 2018）皆影響基層官僚的應付策略。而基層官僚的應付行為不僅是影響到政策執行，作為績效業務，主管對於主觀認同優先較「值得幫助」<sup>10</sup> 個案的基層官僚考評結果較佳（Tummers, 2017）。應付行為會藉由考評結果回歸到績效管理循環中，強化主管認同的價值選擇。此乃基層官僚直接提供服務、裁量行為下的績效資訊特性。

表三- 4 基層官僚行為與認知應付方式

---

<sup>10</sup> 該文稱「motivated clients」。

應付行為分類	應付方式	行為描述
親近顧客 Moving towards clients	彈性規則	因應顧客要求調整規則
	打破規則	因應顧客要求忽略規則
	工具性行動	為了應付緊張的情境以及達到顧客要求所採取的持續解決方案
	排訂優先次序	給予某些顧客更多的時間、資源、精力
	使用個人資源	使用個人的時間、金錢或精力來造福顧客
疏離顧客 Moving away from clients	例行化提供服務	以標準化方式處理民眾的問題
	限額提供服務	減少服務可用性、吸引力或期望
敵對顧客 Moving against clients	固守陳規	固守規則，可能與客戶的要求相悖
	攻擊行為	以敵意的方式對待顧客

資料來源：本文翻譯自 Tummers 等人 (2015)。

以上討論了基層官僚執行自身領域之業務，然而當基層官僚面對非屬自身領域，外來（*exogenous*）且強制性（*coercive*）業務時，加深了自身業務角色之衝突性，基層官僚會採取一種新的應付策略，破壞規則（*rigid rule-breaking*）（Harvey & Attwell, 2022）。在澳洲「No job, no play」政策中，學前教育的機構業者應政府疫苗政策，必須審核入學孩童是否經施打疫苗。當中的機構業者身為教育領域專業之基層官僚，面臨需強制執行非本身專業之健康政策的外部壓力，因此發展出過嚴的政策應付行為（*rigid rule-breaking*），反倒扭曲了原定政策，剝奪學童受教權（Harvey & Attwell, 2022）。此政策不僅作為基層官僚須在資源不足、業務量超載的困境下承擔政策執行者的角色，同時，基層官僚在大型社會變遷下，政策領域的疆界因其直接面對民眾、執行政策之角色模糊化。該研究為首篇試圖區別政策的外生性（*exogenous*）<sup>11</sup> 的基層官僚研究。該

<sup>11</sup> 連結到本研究，本文以我國警察人員執行行政協助業務作為非例行性績效業務的基層官僚寫照，在跨越政策領域疆域的外生性上與該文欲區分的概念有所呼應。我國行政協助為其他機關請求協助辦理，自有政策外生性的特徵。如新冠疫情等重大公共危機中，事件發生內容與

研究在實證上強化了 Tummers 等人 (2015) 的分析結果，即在面臨資源不足又需要強制執行政策時，基層官僚更傾向使用不利民眾的應付行為。

承接上階段投入面的資源不足危機，在過程面的績效階段當中，基層官僚應付業務上的需求而必須發展出應付的策略與行為。應付行為在基層官僚與民眾直接接觸的過程發生，主管難以監督控制，且政策的執行依裁量權作成。然而，應付行為對民眾以及政策影響好壞不一。Tummers 等人 (2015) 以及後續研究的脈絡在於基層官僚執行本身專業領域的業務過程，有些應付與裁量行為是依據官僚專業做成。相對的，本文之個案以行政協助討論，更是呼應 Harvey 與 Attwell (2022) 研究所突破，關注基層官僚業務當中的外生、跨域性質。

### 第三節 產出面之績效行為因子

邏輯模型當中，產出指生產服務或產品的數量 (Hatry, 2006)，然而量化資訊或許難以涵蓋公共服務之全貌。是以，本文焦點置於基層官僚工作中的非例行性績效業務，則欲區別績效管理傳統當中較少討論的「非例行性」面向，其的確為公共服務的產出，但不見得以指標管考，甚至是事先規劃，由此產生例行性以及非例行性績效之間的落差。本節將依序討論學理上較上位的非例行性績效資訊，再聚焦於接近實務的非例行性業務。

#### 壹、例行性與非例行性績效資訊 (Nonroutine Performance Information)

二十一世紀始，各國政府皆進入績效管理的時代 (Moynihan, 2008)，在公共行政場域中，多元而複雜的治理環境提供公共管理者豐沛而多元的績效資

---

時間點皆不可預期，卻又因為績效管理措施上的要求納入機關之管考，與非例行性績效業務吻合。

訊，據以對組織及個人目標的達成進行追蹤、管考，目的是為了達成良善的治理結果。然而，績效管理邏輯至今主流皆依循事前規劃（*ex ante*）的指標作為依據（Kroll, 2013；蘇偉業，2009）。績效指標顯然提供管理者易用的管理工具，使組織與個人的策略可見，卻存在過度簡化而與真實世界脫鉤的隱憂（Kroll, 2013）。Deming（1994）的績效管理循環中，計畫（*plan*）、執行（*do*）、學習（*study*）、行動（*act*）一脈相承，績效指標作為主要的績效資訊蒐集來源，連結各階段的管理回饋（Kroll, 2015）。然而，如是對於績效資訊的重視有所缺陷，實務上，管理者決策之依據除了定期蒐集績效指標的量化數據之外，非正式的、臨時被動接受的、質性的績效資訊，即非例行性績效資訊（*nonroutine performance information*）。在公共行政領域，對於非例行性績效資訊的討論付之闕如。Kroll（2013）基於理論以及實證的發現指出，實際上，管理者更加傾向使用非例行性績效資訊作為決策依據。下表三-6 現不同種類績效資訊之區別。

表三- 5 例行與非例行性績效資訊種類

公共行政中的績效資訊		
種類	例行性績效資訊	非例行性績效資訊
生產方式	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 定期蒐集</li> <li>• 基於事前規劃指標</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 特別的、臨時的</li> <li>• 被動接收</li> </ul>
形式	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 通常是量化的、綜合的</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 通常是質性的、豐富的</li> </ul>

表三-5 例行與非例行性績效資訊種類（續）

公共行政中的績效資訊		
種類	例行性績效資訊	非例行性績效資訊
傳播方式	• 公開的（正式報告）	• 透過各種媒介進行
典型來源	• 以結果為導向的報告	• 文件 • 書面詢問 • 正式會議 • 非正式交談

資料來源：本研究翻譯自 Kroll（2013:267）。

如是對於績效資訊分類之觀點在後續研究 Tantardini（2019）當中被用以分析組織社會資本以及決策之因素，然而，其研究對象並非基層官僚。而本文以我國警察人員作為個案，在基層官僚需直接面對民眾、具有裁量權、且普遍資源不足之特徵之下，行政協助業務作為外來、非專業的業務，在不同警察專業劃分以及高度重視量化績效的警政文化之下，非例行性績效資訊觀點，能夠與我國國情產生何種對話？更具體而言，就本研究之目的，特定行政協助業務可被量化記獎，甚至有「口罩巡佐」、「路燈巡佐」之稱，是否又能夠呼應 Kroll（2013）對於非例行性績效資訊的樂觀詮釋呢？抑或是，在我國警政績效制度當中，緊抓例行性績效資訊才是「識實務者為俊傑」之理性選擇？行政協助作為一種非例行性績效業務，是否時而呈現了過度簡化、扁平的績效資訊？本文於後續實證結果與分析討論之。

## 貳、例行性與非例行性績效業務（Nonroutine Performance Task）

非例行性業務（nonroutine task）指組織人員面臨突發性事件，非在工作計畫中的業務，過去管理學界的研究點出人員對於是類業務之應付考驗更高層次的職能，包含自我與夥伴關係的管理、流程管理（Savaneviciene et al., 2014），仰賴人員對於組織內外部的知識學習（Wang et al., 2014）。非例行性的業務因


其本身具有不可預測性質，為人才職能評估良好的資訊來源（Waller, 1999; Burtscher et al., 2010; Mihaylov & Tijdens, 2019; Pellegrin et al., 2021; Braithwaite & Sprague, 2021）。然而，組織經常傾向過度的重視例行性業務之績效監測，因其較為可測量（Seabright, 2000），使非例行性的業務關注付之闕如，在公共行政研究中更是如此。

是以，國內研究張佳璇、胡龍騰（2018）自非例行性績效資訊為出發點，討論是否有些績效業務存在於公務同仁的日常工作中，其為臨時性、時間與業務內容不可預測，有定期蒐集績效資訊據以考評的業務，但卻不在組織年度初始鎖定計畫內？該研究以臺北市政府公務人員作為研究對象，進行兩輪深度訪談以及多層次分析，論證非例行性績效業務確實存在於我國公務實務中，並且具有不亞於例行性績效業務之重要性（張佳璇、胡龍騰，2018），有關該文將績效業務定義並分類，請見下表三-6。本文於前言章節已詳述行政協助之我國現況，為警察人員為主要的執行人力，其與常任文官之業務類型、文化、升遷獎懲制度皆有出入。而本文以警察人員作為研究對象，在理論以及實證上皆延伸過去過於非例行性績效業務之討論，使吾人能將此概念放在基層官僚的脈絡下檢視。

表三- 6 績效業務之類型與定義

績效業務定義	績效業務類型	定義
績效業務 機關組織中受首 長及管理者重視 並管考之業務	例行性 績效業務	年度初始所訂定之計畫內之業務 清楚明訂業務執行內容或時間 有固定或非例行績效資訊蒐集或管考方式，據 以評價執行及辦理成效
	非例行性 績效業務	無明確列於年度初始所訂定之計畫內 業務內容具不可預測性，且發生時間乃非週期 性無法掌握 有固定或非例行績效資訊蒐集或管考方式，據 以評價執行及辦理成效

資料來源：張佳璇、胡龍騰（2018：90）。




本文以前述研究為基礎，以我國警察人員之行政協助業務作為非例行性績效業務之實證個案。除作為鞏固理論概念外，行政協助跨越警察本身專業之業務特質，亦超越純然的突發性的業務層次，然而卻缺乏完整績效資訊呈現，此為與過去研究對話並檢視實務制度問題之良機。而張佳璇、胡龍騰（2018）在構築非例行性績效業務之概念與實證時，將例行性與非例行性績效資訊以及績效業務產開四種組合的 2x2 矩陣，以臺北市政府作為脈絡的績效業務在四個象限皆有相關業務，而警察人員作為基層官僚之非例行績效業務型態與例行、非例行性績效資訊對應之關係又為何？則待本文第四章接續以實證資料對話。

#### 第四節 結果面之績效行為因子

本節將以邏輯模型之最後一階段績效類別，即績效的結果，對應非例行性績效業務之所以助長目標錯置，即不樂見的績效結果。而在公共服務之產出以及實際影響有所距離，亦為邏輯模型有別於企業績效管理之重要區別（Hatry, 2006），此章將討論結果上的負面的績效管理病態——績效悖理（performance paradox），以及在其反面，策略性人力資源管理應回歸的理想狀態——目標校準（goal alignment）。

Lipsky（1980, 2010）即言，基層官僚研究相當於目標錯置（goal displacement）的研究。基層官僚目標模糊不易衡量的任務特質容易引導人員目標錯置。在實證上諸多研究呈現不同種類的基層官僚目標錯置行為，當中原因紛紛扣合 Lipsky 所言。Bohte 與 Meier（2000），以德州公立學校教師作為對象，探討其在學生升學表現作為績效壓力下，制度驅使人員盡可能排除學業表現較為不利的學生參加升學考試，以操弄學生考試通過率。該個案中討論背後因素，和本文前述基層官僚執行業務的投入面資源不足同時面臨績效壓力之困境呼應。



績效測量本身並非目的而是達成結果之手段 (Behn, 2003) , 係透過績效制度扣合組織目標為之 (Stazyk & Kim, 2022) 。本文將以回溯性 (retrospective) 的觀點看待績效衡量制度下衍生的非預期行為, 即績效制度之功能以及失靈現象: 「績效悖理 (performance paradox) 」 (van Thiel & Leeuw, 2002) 討論基層官僚之非例行性績效業務如何助長目標錯置或其他負面行為。

## 壹、績效悖理 (Performance Paradox)

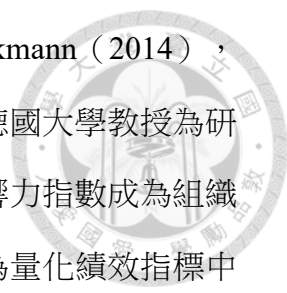
績效悖理 (performance paradox) 即「績效指標及其所測量出的結果, 與機關或組織實質績效本身之間所形成的一種弱相關 (weak correlation) 現象」 (Meyer et al., 1993; Meyer & Gupta, 1994; van Thiel and Leeuw, 2002: 271) 。績效悖理描述績效制度或指標弱化甚至悖離真實組織績效、流於形式, 喪失其管理功能的過程。其中, 以績效指標弱化現象為焦點 (van Thiel & Leeuw, 2002) 。績效指標之弱化可分為四階段 (Meyer et al., 1993; Meyer, 1993; Meyer & Gupta, 1994 ; Frost & Brockmann, 2014) , 依序為: 「正向學習 (positive learning) 」即指標逐漸失去鑑別績效優劣的敏感度, 獎優汰劣的制度功能弱化, 例如當績效進步時人人有獎; 「逆向學習 (perverse learning) 」即人員從指標與績效制度中習得如何在該制度如何獲得好的帳面績效 (production on paper) 並且將在績效制度下習得之策略用於操弄績效資訊, 然而實際上績效也許並無進步, 甚至惡化; 「逆向選擇 (selection) 」承接上階段, 描述績效制度的操弄 (manipulate) 在人員之間的競爭效果錯置, 劣幣驅逐良幣, 實際績效被帳面績效取而代之; 最後階段為「抑制 (suppression) 」, 則發生於績效資訊之間的鑑別度被忽略時, 人員行為受制於績效指標之引導效果。如此的引導效果為雙向的。一方面, 人員一窩蜂地投入受指標鼓勵之業務; 相反地, 非被指標與制度鼓勵的行為則被抑制 (Meyer, 1993; Meyer & Gupta, 1994; van Thiel & Leeuw, 2002) 。承上, 此概念之核心為實際績效與績效呈現差距之議題 (van



Thiel & Leeuw, 2002)。同時，值得吾人關切的實務意涵有二層面。其一，消極而言，績效指標之獎懲影響孰輕孰重皆可能導致負面的非預期效果；在積極意義上，在績效指標衡量下，未被彰顯的業務核心亦可能是因為其難以被衡量，即量化的績效衡量侷限性（Frost & Brockmann, 2014）。

進而，績效悖理又會引發對組織有害的負功能、非預期結果（dysfunctional consequences; unintended consequences）（Siverbo et al., 2019; Dahler-Larsen, 2014）。然而，績效悖理一概念為制度病徵，往往是事件發生不樂見結果的後見之明，如 van Thiel 與 Leeuw（2002）一文即以消防部門等提供第一線服務機關作為績效悖理現象之例證，該文將績效悖理細分為非預期的（unintended）以及蓄意的（deliberate），說明了制度以及人為因素皆有可能導致績效悖理之不樂見後果。

我國學者蘇偉業（2009：116-119）即融合 van Thiel 和 Leeuw（2002）的觀點，結合對於公部門運作之觀察，歸納出五項績效悖理的行為與影響：（1）誤導視聽，指陳指標弱化現象導實際績效資訊之誤判，主要為因果關聯的模糊以及過度簡化，忽視了其他導致績效結果之因素；（2）隱惡揚善，為著重在績效之表衡量的部分，忽略不需衡量或呈現之績效資訊，其會導致特定難以達成之指標績效資訊被掩飾，而某些績效資訊被忽視（Meyer & Gupta, 1994）；（3）捨難取易，即「柿子挑軟的吃（cream skimming）」，組織績效在指標的簡化過程中以管窺天（tunnel vision）；（4）弄虛作假，則是極端的以虛假資料應付績效要求。有別於前述行為在不違反制度之前提下為之，蘇偉業（2009:118）亦以警察「吃案」作為此類行為之例；（5）唯利是圖，對應逆向學習（perverse learning）（Meyer & Gupta, 1994），將組織利益，或是有助於組織之生存之行為作為行為驅動之目的，而具體而言，目標錯置（goal displacement）即為其中一種人員負面行為，與前述的失功能（dysfunction）效果連結最為緊密。



晚近以績效悖理為理論基礎之實證研究則有 Frost 與 Brockmann (2014)，以本文前述回顧之績效悖理指標弱化四階段為架構。該文以德國大學教授為研究對象，探討大學企業化的環境下，注重學術發表篇數、影響力指數成為組織經營之道，然而學術品質以及對知識的好奇、創造力被簡化為量化績效指標中的發表數，該文之訪談內容分析與績效悖理架構呼應，為學術場域之績效悖理實證研究，而警政領域之績效管理研究則仍待此視角之關注。此組織病態學的觀點正扣合本研究目的，協助對現行警政績效制度進行大範圍的初步檢視、盤點問題。

## 貳、目標校準 (Goal Alignment)

相對而言，目標校準之重要性在於確保績效制度與組織策略目標一致，影響人員對於其工作之認同、滿意度 (Kalgın et al., 2018)。組織的策略性規劃透過人員知覺的業務重要性而依照優先排序實現，過程中，目標校準連結組織的策略目標跨越中觀、微觀層次，扮演個人與組織層面績效之中介者與調節者 (Ayers, 2013, 2015)。首先，從微觀的個人感知目標而言具主觀意涵。組織心理學中，目標設定理論 (goal setting theory) 指出，當個人對於目標認同，對於任務將有更高的動機，投入較多心力，幫助組織更容易達成目標 (Locke & Latham, 2002)，個人對於工作的目標校準對組織績效造成正面影響 (Ayers, 2015; Kalgın et al., 2018b; Stazyk & Kim, 2022)。當組織成員認為績效管理制度中的個人業務與目標切合時，對於工作滿意度較高，間接地減少人員離職意向 (turnover intention) (Kalgın et al., 2018a)，並提升中階主管在進行績效評核時的投入 (commitment)，進而產出品質較高的績效資訊及決策 (Andrews et al., 2012; Rodas-Gaiter & Sanabria-Pulido, 2020)，對組織中各階層角色而言，皆有助於長期的組織維運與發展。Walker 等人 (2013) 以「政務與常任文官之主管對於績效管理之觀感是否一致」檢視校準 (alignment) 議題，亦發現當政治

任命人員與常任文官身份之主管對於績效管理之理解有所共識，將對組織績效產生正面影響，作為目標校準的「政治與行政」面向。



以個人層面而言，當個人與組織的策略目標達到校準時，個人與組織的連結完整時，績效表現促成組織的策略發展（Andrews et al., 2012）。最後，績效制度之利害關係人在公部門牽涉公民認同以及各方利害關係人，故其「正當性（legitimacy）」決定了制度是否能如願落實，不流於形式。故正當性觀點牽涉到層面較廣的政府民眾互動、主管與人員對於績效制度的期待。Rodas-Gaiter 與 Sanabria-Pulido（2020）以發展中國家哥倫比亞的績效評估制度作為個案，討論影響績效制度正當性的因素，分析發現，個人以及組織的目標校準程度和主管的角色尤其重要，當主管針對個人溝通，使個人感知到自身業務目標與組織策略有所連結，績效管理工具之正當性則較高。總而言之，目標校準概念可自個人層面的影響作為施力點，促進績效學習，發揮策略性績效管理之功能（Behn, 2003）。

至於關注跨組織層次的目標校準研究，則從垂直策略校準（vertical strategic alignment）切入（Andrews et al., 2012），在公部門層級節制的組織安排下，組織中不同層級背負著不同任務角色。然「垂直」方向的權責分工需要關注目標校準的議題，則為在不同層級的組織當中，優先次序（priorities）是否一致？當不同層級之間存在目標衝突以及資訊不對稱時，容易衍生委託—代理人問題，並使交易成本提升，不利於組織推動策略。我國則有胡龍騰、徐瑋鴻（2017）延伸垂直目標校準以及與個人績效之連結，以「組織—團隊—個人」三層次的目標校準概念檢視我國公部門團體績效評比之組織成員績效學習、團隊動態。

藉由上述目標校準文獻之疏理，本研究將目標校準概念歸納出五種面向，從微觀到組織依序討論個人動機的目標設定理論，到個人與工作目標、工作與

計劃之間的核對，到績效制度正當性議題、績效管理的政治/行政觀點校準，以及跨越最多層次，討論不同層級之間的績效透過目標校準，企圖達成一致目標的垂直策略校準以及連結個人、團隊、組織三層次的目標校準，如下表四-8 整理。

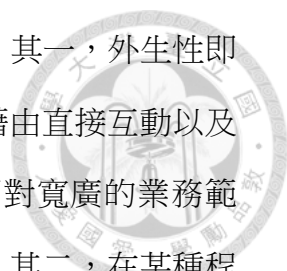


## 第五節 本章小結

本文以邏輯模型，將基層官僚研究議題中的目標模糊、資源不足、政策異化以及應付行為連結至績效管理研究中對於不同類型績效資訊、績效業務以及績效悖理，予以檢視警察之非例行性績效業務之目標錯置以及其他負面行為。繁雜的警察勤務內容本身即具目標模糊、難以界定的特性，無法將警察工作全然指標化，故績效資訊落差可說必然存在。以下依序總結前述投入、過程、產出及結果與本文所討論警察人員行政協助業務作為基層官僚的非例行性績效業務之間的概念連結。

於投入面之目標模糊，本文欲探討警察人員在面對非組織計劃中的非例行性績效業務之角色，其行政協助範圍不僅為新冠疫情，乃至非洲豬瘟、重大社會案件以及警察勤務之非預期性。在我國警察所處環境與前述回顧對於公共服務落差、角色衝突之有所交匯，在多元的警察工作中，服務警察以及執法警察的角色並行，且在公共服務要求增多的政府治理雙環困境下，不同面向的資源不足的困境體現在行政協助以及刑案、為民服務、警政署專案等多元績效壓力中。警力不足的問題在多元績效業務的期待下更加嚴峻。

於過程面之政策異化，延伸自績效業務所需資源歧異，警察人員同時兼具執法者以及服務提供者的雙重角色，警察任務特性下，行政協助作為來自其他機關的非例行性績效業務，在績效的投入面助長了公共服務落差以及角色衝突，使資源不足困境更加棘手。而於應付行為上，本研究特別與相關研究 Harvey & Attwell (2022) 呼應，其有別於過往基層官僚研究，其研究基層官僚



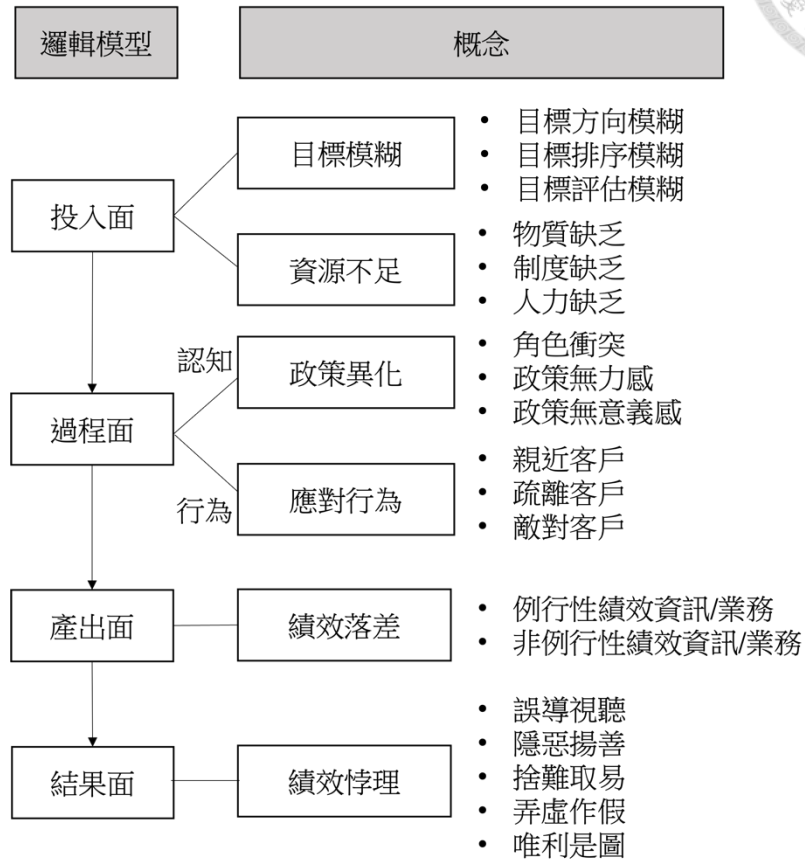
業務之外生性質（*exogenous*），有幾層值得吾人反思的啟示。其一，外生性即相對於基層官僚專業領域之概念，有別於一般常任文官，因藉由直接互動以及裁量權執行政策，使其必須面對有別於其專業的業務，即面對寬廣的業務範圍，為資源不足以及業務量超載提供了另一層面的解釋原因。其二，在某種程度上，面對不同的政策領域與專業知識是衝突的，其中包含職能的缺乏以及專業倫理之衝突，Harvey 與 Attwell（2022）個案中機構業者面臨到的政策要求，排除未施打疫苗的學童，亦與其教育專業倫理，保障學童教育權益與發展相悖。上述外生性囊括了基層官僚本身業務的特性以及非例行性績效業務的學理定義，而可能致使不同型態的應付策略，可謂基層官僚在執行非例行性績效業務的過程中，亦因此產生不同於例行性績效業務的行為以及影響。

至於結果面，當績效資訊落差隨著蜂擁而至的跨機關協助業務排擠、擴大，恐怕承襲績效悖理的指標弱化過程，進而引發非預期行為，對組織策略達成產生負面影響。本文並非追求事事納入績效指標，而是對現行警察績效制度提出基於績效管理上的追究——有評量就等於有管理嗎？申言之，組織績效制度應緊扣本身訂定之發展目標，績效「評量」不等於績效「管理」。本文以此觀點檢視，警察行政協助浮濫之現象下，積極取締口罩、廚餘搜查所獲取的績效，以目標導向意義觀之，未必對應警政治理目標，甚或是脫節的，可能落入「有績效卻缺乏管理」的誤區。

本研究根據上述邏輯模型四大類績效資訊因果關聯，梳理相關基層官僚以及績效管理概念，連結並詮釋基層官僚在面臨非例行性績效資訊可能所致不樂見的管理效果，即人員的負面績效行為，相對的，學理上的目標校準則相對成為難以企及的理想狀態，礙於微觀層面之實證對話空間有限，本文暫時未納入概念架構中。

本文之研究主軸為警察人員作為基層官僚，在非例行性績效業務較多的制度環境下，接連強化不同績效階段之績效行為，經由以上耙梳，本研究之如下

圖三-2 所呈現，後續將於第四章呈現實證訪談之研究成果並且連結本研究之理論架構。



圖三- 2 邏輯模型之基層官僚績效行為因子

資料來源：本研究自繪。

## 第四章 警察人員之行政協助作為非例行性績效業務：實證與學理的對話



### 第一節 實證訪談發現與分析

依照本文對非例行性績效業務之初步定義：「機關組織中，無明確列於年度初始所訂定之計畫內」（張佳璇、胡龍騰，2018：12）為區分非例行性績效業務以及例行性績效業務學理特徵，對應至我國警察人員實務，即為行政協助業務，基於跨機關業務之本質，無訂於警政機關之業務當中，但在實務上成為了警察人員之業務，且一定程度的干擾本業的推動，而現行國內外基層官僚研究在如是績效業務上討論付之闕如。是以，本文以半結構式深度訪談獲取之資訊，輔以前章節文獻分析架構呈現實證資訊同時與當前學理發展出的架構展開理論與實務之間的對話。惟需要釐清的是，在概念上，本研究並非試圖論證所述概念為行政協助所生，而是其助長、強化了既有制度下之病象。以下分述研究發現，回答本文在實務面的研究問題，即「行政協助作為非例行性績效業務可能引導基層官僚產生哪些負面績效行為？」。

#### 壹、行政協助以目標模糊性納入警察業務

民眾生活上大大小小的事都會想到警察（馮佩君，2015）。而實務上不僅是民眾，行政機關也處處尋求警察的行政協助，時常僭越管轄恆定原則（洪俊瑋等，2023）。根據本研究爬梳基層官僚相關理論，警察業務包山包海的現象不但是我國警政文化、法規職權範圍定義廣泛所致，其與學理上的三個面向上的目標模糊（goal ambiguity），即目標方向、評估以及排序之模糊性，與實證訪談結果遙相輝映。

方向模糊為行政協助之所以能夠透過法定程序成為警察業務扮演主要的前因。定義上，目標的模糊性可說是「解釋的餘地」（Chun & Rainey, 2005: 5）。換言之，只要行政協助的業務在方向上可以解釋為「促進」廣泛警政目標的達成，即具有正當性。其任務由警政署原訂的四大任務擴充。

「我們預先指派的部分都是警政署的部分。警政署原本我們規定了四大任務，<sup>12</sup> 這只是我們單純我們的業務，可是我們警政署會去擴充我們所謂的任務。可能今天非洲豬瘟起來，我們要跟著派出所，跟著衛生局，我們要四處去看人家廚餘桶裡面有沒有其他豬肉、囤貨那些。這些原本就不是我們業務。在接下來逃逸外勞部分這也是屬於專勤隊的任務，現在也變成是我們業務。...我們警察無所不能什麼都管，千手觀音。工作項目本身就是很廣泛的。...當這件事情（行政協助）可以跟治安或是犯罪這些連結，很直觀（長官）會覺得就有一點正當性去做這件事情。（受訪者 D）」

進而，警察是一體的，即便警察制度上有專業分工，例如分有行政、交通、刑事警察，即便行政警察為行政協助業務執行的大宗，行政協助所帶來的業務擴充不僅是對於特定類科，不同類科以及組織層級的警察人員受到不同類型與程度的影響。相較於行政警察，交通警察以及刑事警察之業務相對具體，因此在目標方向上相對清晰。而受訪者也指出行政協助作為與民眾接觸的業務，仍以派出所的行政警察為主。至於分局以及刑事局的刑事警察則非主要承辦者，惟分局層級的刑事警察因行政協助蒐證需求需要後續到場，成為實務上的「第二線」，協助偵查蒐證，而刑事局因無刑事責任區之管轄範圍劃分，較無行政協助業務。

---

<sup>12</sup> 根據《警察法》第二條，警察四大任務為「依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利」。



「抓口罩這一種，因為行政比較是派出所他們可能會去遇到的事情，因為我們的刑事都真的比較就是著重在刑案的偵辦。（受訪者 E）」

「通常是民眾的需求才會過來找我們這樣子，不會有到我們主動去找民眾。而且再加上分局有轄區要顧。所以你要去顧及你的轄區，但是刑事局是沒有轄區的。（受訪者 F）」

承接以上對於目標方向模糊的詮釋，警察人員在多元而龐雜的業務之中，之所以有容納行政協助的空間，也同時基於目標排序上的模糊提供了安排行政協助業務的解釋餘地。即便是在承平時期，警察勤務本身即具有緊急性，而在實務上警察勤務也以緊急性作為排序的主要判準。

「我們的業務單位或者是我們的狀況面對分局長，我們是中隊長。他們比較希望我們去哪裡做規劃，他們就會一個喊下來，然後要依序處理。決定排序的標準，應該還是先看緊急跟對人民權益影響的大小來做決定。（受訪者 C）」

然而，警察作為基層官僚的角色，深受媒體輿論以及政治等外部壓力影響，在行政協助的業務上，資源分配、處理業務排序的準則時常是以議題壓力為主導驅力，受訪者認為民眾對於警察角色的期待、來自長官、民代壓力、升遷動機，成為行政協助業務之所以會被「承攬」的知覺因素（Botti & Monda, 2019）。行政協助由於基層官僚在目標排序上的模糊，在優先次序上較為受到重視。

「非例行我覺得大部分都跟民眾有關。像最近我們防疫，其實防疫這個工作跟警察其實也沒什麼關係，但是還是叫警察去做...我覺得有時候就是整個社會的環境也有可能增加警察的負擔，就是整個社會都會警察這個角色的期待。（受訪者 E）」

「跟民眾的關係是透過議員再去掌管地方官員，透過地方官員去反應。……服務態度不算是績效，但是會間接對我們造成壓力（受訪者 B）」



目標排序的模糊性使業務目標排序上留有解釋餘地，然警察人員處理行政協助業務的同時必須在諸多勤務、受理報案、辦案等業務當中取捨輕緩急，又因為警察工作本身的緊急性，衝突顯而易見，行政協助與其他業務之間的取捨，在緊急情況下則仰賴警察人員本身的專業素養，與過去研究 Evans (2011) 對於基層官僚專業知識角色之重視呼應。同時，吾人亦可見行政協助對於警察其他業務造成實際上的擠壓，面對多重績效業務的壓力下，警察基於自身專業認知的判斷，在有限的空間下優先排序。

「比如說你從只有發生車禍，跟有人沒戴口罩，可能我們就應該會優先去處理車禍這一塊。但是如果有人說，有人沒戴口罩然後他們快要打起來，但是我們可能就會先去處理他們快打起來這一塊。就是要盡量減少整個財產或者是身體損失到最小的狀態。這是我們自己要去衡量的，因為案件同時進來，你就自己要去衡量說哪一個是相對會比較嚴重的。（受訪者 C）」

目標模糊也體現在警察人員處理行政協助業務現場當中。以大型活動宮廟遶境之行政協助業務為例，警方之任務目標為維護現場秩序，防止動亂、鬥毆等情事，然而請警方以行政協助到場是否能夠促進該目標的達成卻是有模糊的詮釋空間。受訪者即表示，現場僅能以記錄畫面的方式避免忽略動亂，實質上卻未能幫助秩序維持，而是消極地等發生後再勸阻。以基層人員的觀點，行政協助業務的安排不以有助於目標達成作為請求警察機關協助之準則，反而是基於警察為較接近地方民眾。

「雖然說也不關他們的事情，但是畢竟派出所就是一個大家最容易遇到警察的一個地方，就是人力也比較，也不能說充足，但他就是比較接近地方。（受訪者 D）」

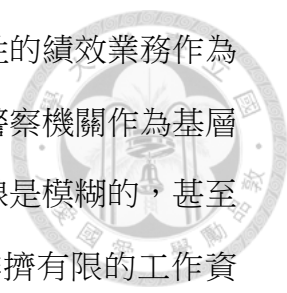
「就是說應該說所有可能會有打架的情況，他們都會去，就是例如說遠境我們都要去，為什麼會打架，而且就是拿個 V8 拍，就是開始避免他打架也沒有發現。（受訪者 G）」

## 貳、行政協助加重資源不足

行政協助作為非在組織年度計畫內之業務，常與重大事件相關。同時，在專案績效等例行性績效業務之重視之下，我國警察面對的要求日益增多，可與公共服務落差擴大的當代治理現況呼應（Brodkin, 2012; Hupe & Buffat, 2014）。而本研究在資源不足的層面呈現出由下而上的資源排擠，警察作為與民眾接觸的基層官僚機關，是最容易被檢討的政府機關之一。整體而言，資源的不足在刑案受理等例行性績效業務抑或是路燈檢查作為非例行性績效業務皆有實證上的回應，主要對應 Masood 與 Nisar（2022）指出的人力及制度層面之資源不足。以下先就大馬女學生遇害事件為例，此基於重大事件引發的路燈檢查之行政協助擠壓警察之本業，加重原有的人力不足困境。

在大馬女學生遇害事件之後，輿論質疑事發夜晚路燈不亮為發生憾事之因素之一，因此臺南市政府警察局推出路燈檢查的行政協助業務，產生「路燈警察」一說，甚至因議題在風頭浪尖，查到路燈不亮的員警可記獎。然而，主政機關工務局反而隱身其後，成為警察「公親變事主」的實例之一。

「辦這個不單純是警察工作，而是整個城市的經營的方法跟政策。所以那他應該要回歸到，那路燈是誰負責的？那大概是可能工務局或是...這也不是警察一個人的鍋這樣子。（受訪者 G）」



本文之焦點雖置於非例行性績效業務以及資訊，然例行性的績效業務作為人員之主要業務，在對於基層官僚績效行為之影響上，對於警察機關作為基層官僚機關，回應性相對重要，例行性以及非例行性業務之界線是模糊的，甚至在重大議題之下，非例行性與例行性績效業務如影隨形，排擠有限的工作資源。例如，在例行性績效業務—案件受理上，警察業務因大馬案加重，而在時間與人力有限的條件下，不同組織階層同時受到行政協助以及專案等例行性業務的排擠。派出所基層員警在受理報案的服務上直接面臨受理案件負荷加重。在大馬事件後，因輿論質疑當時員警「吃案」，即便以基層人員視角，當時缺乏辦案要件，但輿論以及民意的壓力在第一線影響甚鉅，而後警方被要求今後所有民眾報案皆得受理。<sup>13</sup> 以公共服務落差概念觀之，實務上的警政資源面臨水漲船高的報案需求，可謂供不應求（Hupe & Buffat, 2014）。員警必須在有限的時間、人力等資源面對民眾需求，在社會壓力、長官要求之下不得不全盤接收。實務上，有駐於派出所的受訪者指出，不管是不是可以成案的案件，即便會耗費員警大量時間，基於民眾本身權益考量，皆會盡力協助處理，作為基層官僚機關，為民服務在工作資源充足的情況下，人員會出於專業倫理傾力相助。然而，到了案件以及績效壓力較大的分局層級，案件的績效壓力使人員避之唯恐不及，在主觀以及客觀的資源不足層面感受皆相當明顯，呼應 Thomann（2015）對於感知資源不足的重視。

刑事案件成案後即開始計算陳報上級時間，對於員警而言是莫大的時間壓力，而這樣的壓力從基層派出所向上延伸至分局偵查隊。換言之，警方本業的績效壓力有跨組織層級的影響。

---

<sup>13</sup> 實務上，員警會在受理案件的實務程序上初步判斷能否成案，而在人物證不足的情況下無法成案。


「我今天調查可能要花 23 個小時，又或者 22 小時。那我今天製作你筆錄，製作筆錄可能要花多久時間，報案時間就等於我們開始計算了。...24 小時要陳報上級。我們不用休息嗎？（受訪者 D）」

在警察本業工作量水漲船高的同時，行政協助業務更是助長資源不足的困窘，壓迫既有警察業務。使制度上分秒必爭的辦案、蒐證時間被行政協助排擠，應然與實然上都招致實務人員的反彈。於刑事警察的觀點而言，行政協助等於是對其本業的阻礙。

「我每天公文就是這樣進來，我每天要十幾件處理完，今天我為了要去處理你的行政協助，要兩三個小時，甚至是我這四個小時全部去處理行政協助的事情，那我只剩下八個小時，有辦法去處理完那些公文，時間上絕對有排擠的作用，因為行政協助，還沒辦法反應在你任何績效上，完全沒辦法。（受訪者 D）」

同樣地，行政協助對於警方之資源擠壓效果亦從基層派出所延伸至分局以及刑事局。在派出所層級，員警的核心工作被認為是受理民眾案件以及勤務，但受到行政協助的次序擠壓。進而，分局層級在大馬案件後面臨派出所層級全盤接收，第一線在處理案件上難以分擔業務量，且需要面臨行政協助到場協助蒐證之工作，排擠本身辦案以及處理具時效性的業務公文時間。最後，刑事局則是間接在與分局偵查隊合辦大型案件時感受到分局被層層的刑案績效壓力、行政協助擠壓，配合上越顯吃力，進而影響辦案進度以及人力分配。

「我們的核心的工作其實是處理案件。核心工作應該先是受理案件後，報案跟處理民眾問題。...但是我們先後次序有一點，所以真的是有排擠的效果，而且是以民眾為中心也是去排擠到他的資源。（受訪者 G）」



「有的沒的行政協助搞到最後變成說大家無所適從，因為太多明明就不關我們事情的案件一直硬塞進來，導致說我們不知道怎麼去做這些事情，然後壓縮到我們原本該做的那些業務。（受訪者 D）」

「那有可能今天在合辦這個案件的時候，可能辦到中間的時候，結果中間後來一個人說，今天是安居（專案）這樣...你不得不去，你就是要去 focus 在這一塊，那你這一塊可能就進度可能就會稍微落後了。通常這個會發生在分局這個階層...因為已經是常態了，所以我們不會去講說什麼，我們知道他們有他們自己績效的壓力。（受訪者 F）」

在人力資源不足的議題上，當中特別的是，派出所層級更因為同時面臨專案績效壓力，以安排「專案人員」的非正式制度安排應付人力不足又要達到績效要求之困境。而在人員之認知下，派出所之本業應該是勤務而非辦案。此專案人力的現象並非單純警政署本身專案的問題，而是整體警察人員業務上，承攬行政協助排擠本業所付出的代價。為了應付績效指標要求的專案人力無法分擔勤務工作，導致既有警力在行政協助湧入的同時無法獲得適當的人力支援。

「它有點像是特別為了那些指標，再去安插一些人進來。...雖然現況的派出所會辦案但其實派出所應該就是勤務為主。...如果派出所本身根本不要求這種績效的話，他完全可以回歸說，大家就是值班備勤巡邏守望，就是大家一起做。但是就是因為現在派出所不到績效的時候，就是需要把一些人卡進來，因為他們要做這件事情，但是他們就會排擠到原本的資源。（受訪者 G）」

除了人力的不足，制度的不足亦為警察人員執行業務當中的阻礙。以宮廟遶境之行政協助業務為例，受訪者表示，主政機關應在前端制度上先有相關配

套措施，例如掌管宮廟資源分配的民政機關先行介入後，人員發現行政協助的維護秩序效果才得以發揮。

「這幾年市府那邊有開始跟各宮廟說那個繞境要怎樣，不然行政上也是有對宮廟的管考或補助之類。他們就是如果出事情的話那可能管考的評價就比較低。其實就是會發現說以前我們繞境，然後就警察要負責。可是當其他的部會開始加進來的時候，其實就會發現他們這樣做效果比較好。你已經跟負責人這樣講了，他們一定會比較認真的管理，因為會影響他們的資源分配。（受訪者 G）」

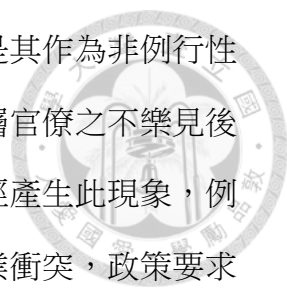
將本研究當前實證結果與先前研究對於基層官僚資源不足之人力、制度、物質資源面向對照，以我國警察人員執行行政協助業務為案例觀之，在人力與制度面的資源不足較為明顯。進而，制度面的不足則受制於警察為執法人員，較難以透過政策即興（policy improvisation）的方式彈性運用規則（Campos & Peeters, 2022），而是被動的運用規則。這與警政教育重視服從的專業文化相關。

「因為我們警察一體，其實我們就連在學校的時候，他都是教導你要服從。所以我覺得有一點點是因為可能大家腦袋僵化，就是會習慣在這種模式下去做事情。（受訪者 E）」

## 參、行政協助助長政策異化

警察人員執行業務的過程中面臨認知上的異化以及行為應付之議題。根據本文對於過往文獻之綜整，針對政策專業人員以及其工作之間的心理認知疏離能以政策異化之概念詮釋，其中可進一步分為政策無意義感、政策無力感以及角色衝突（Tummers et al., 2009）。

至此，本研究已經在前揭段落詳實描繪我國警察人員在目標模糊廣泛以及資源不足之困境下面對行政協助，確實存在工作資源上的擠壓。同理，本文所



述概念並非意指行政協助先行於現存其他警政績效業務，而是其作為非例行性績效業務，與既存業務之擠壓關係，助長了警察人員作為基層官僚之不樂見後果。事實上，單就政策異化而言，既存之例行性績效業務已經產生此現象，例如，人員對於菜價調查業務所產生之無意義感以及政策—專業衝突，政策要求員警至菜市場調查菜價，為的是應付哄抬菜價之政策問題，但員警在專業執行面上無法達成該政策之要求。同樣地，在家戶訪查業務上，也因無法達到績效管考要求，因受訪查者為有案底的民眾，出獄後多數人想展開新生活而不願接受查訪，而家戶訪查是非強制性的勤務，長官期待加上員警在績效壓力下的無力感使員警以資料造假應付之，為概念上的組織—專業衝突，追求量化績效表現以及人員行為衝突所致。

「查菜價為什麼大家不喜歡，因為大家不知道，連它幹嘛要不知道，不用做就知道它是一個無效的東西。（受訪者 G）」

而對於行政協助本身的無意義感可以從前述目標模糊的論述延伸，員警早就投入面對於行政協助的產生認知為基於高層攬功的觀點出發（受訪者 B），本身就與業務意義產生疏離，而行政協助公親變事主，主政機關缺席的常態更是助長警察人員之相對剝奪感，加深其與業務意義之疏離。

「其實一直以來就有很多這樣的事情，只是最近疫情這種事情跟我們平常做的事情落差太大，所以大家會比較明顯地感受到為什麼這種事我們警察要去做。其實一直以來，有很多事情都是很莫名其妙的行政協助，明明我們不是主體，假如一個東西我們根本就不是負責人，但是我們去了，我們就會變成是主要要負責的那群人，也不知道為什麼，因為通常主事者也不在這樣。（受訪者 E）」

政策異化概念當中的政策無力感的概念著重人員對於策略之控制感（Tummers, 2012）。在高度重視服從的警政制度與文化中，派出所行政警察在



組織安排下面臨政策無力感以及組織—專業衝突。例如，派出所行政警察人員日常工作中，有些組織差勤表彈性較小，能夠自主執行業務之彈性有限。

「我們的工作順序原則上不是我們可以決定，就是我們的業務單位或者是我們的狀況面對分局長，我們是中隊長。他們比較希望我們去哪裡做規劃，他們就會一個喊下來，然後要依據。所以其實你們在這方面就是不太能去決定你要先處理哪件事情，是長官決定的。（受訪者 C）」

對於刑事警察而言，由於職務劃分其在行政協助業務當中僅扮演蒐證角色，其政策異化的認知狀態混雜政策無意義感、無力感以及角色衝突。

「我們有限定我們的職權是什麼，我們只能做什麼事情。但其實很吊詭啊，就是像剛剛提到，就是只能蒐證，所以我們就一直只能站在那邊看，然後壓縮我們辦案時間。（受訪者 D）」

另外，特定行政協助業務的政策目標也許是被認同的，然其手段卻違反人員的專業認知，例如受訪者對於宮廟遶境管制之行政協助業務中，雖然警方協助維持秩序是必要的，但實際上警方在現場的幫助相當有限。然而，員警出勤卻僅能「事後補救」，使管制活動之業務本身成為一件失去掌控感的績效業務，回應概念上的組織—專業衝突以及無意義感（Tummers, 2012; 2017）。

「我們預防比較難，明明可以在更前端出現的東西，但是我們等於是在很後端，你也沒有空間做預防，因為它已經發生。其實主責機關要有自己的政策工具，然後再請警察協助。就是我們進來是有點是再度強化，就是已經有東西我們在把它強化，可是如果這個沒有的話就會變成不然其實警察也沒什麼用。（受訪者 G）」

「我們頂多就是說，打架我們就要逮捕。但是如果你績效管理而言，這個就是出事，然後警察逮捕可能是一個產出，但是就是變成他就會

變成一個很虛無飄渺的目標，就會變成...你沒有辦法讓它不發生。

（受訪者 G）」



## 肆、行政協助助長負面應付行為<sup>14</sup>

依據 Tummers 等人（2015）以及 Harvey 與 Attwell（2022）對於基層官僚應付行為的分類與發現，負面的應付行為乃自有限的工作資源下的行為應付。其中，疏離顧客的負面行為有例行化提供服務（routinizing）以及限額提供服務（rationing）。敵對顧客的應付行為則有固守陳規（rigid rule-following）以及攻擊行為（aggression）。而 Tummers 等人（2015）對應基層官僚人員類型以及應付行為分類，指出執法型的基層官僚較傾向使用敵對顧客的應付方式。

以我國警察人員整體而言因長官在管理上強調為民服務態度，員警在執行業務過程中傾向自保、責難趨避，例如與民眾接觸時開啟密錄器以便遭到投訴時握有證據，成為我國警察人員的生存策略，對於「服務態度」的要求不至於引發負面的應付行為。

「比如說我們在跟民眾接觸，我們就是一定要開密錄器。因為如果你可能不是正式要接的案子，可是會影響到民眾的觀感，就是會牽扯到服務態度的問題。就搞得很像我們很像餐廳裡面的服務生嘛。（受訪者 C）」

當行政協助業務具有緊急性，更是會直接影響員警處理案件之互動過程，例如處理案件遭到中斷。

---

<sup>14</sup> 以下本文之實證資料之應付行為主要發生於例行性績效業務，但難謂行政協助在前揭各階段帶來之負面影響與應付行為毫無關聯。在整體績效制度之壓力下，受訪者皆曾指出行政協助為警察人員帶來的資源排擠在績效制度下導引下使其對於警察工作滿意度下降，然在過去實證上的政策異化以及應付行為之間的關聯亦未有直接的因果實證，特此敘明。

「有時候處理（案件）到一半突然就被叫去行政協助所以確實是有點難兼顧。（受訪者 A）」

即便如此，對績效達標的重視同時影響警民之間的互動。比較直觀的情況發生在例行性績效業務上，因為受到行政協助業務的時間人力資擠壓，引發不利於民眾之應付行為，例如前揭提到大馬事件後，對於民眾報案需要全盤受理，以受理案件之例行性業務而言，其與 Tummers 等人（2015）所類型化的限額服務正好相悖，甚至在為民服務的提倡下，服務量擴大。然而，績效壓力下員警辦案件數被迫增長，面對數量與品質的雙重壓力。例如，例行性業務之中的警政署專案，規劃特定時程與案件類型的績效產出，反而引導員警在績效壓力下為了在特定時程拿到加權的功獎數而「養案」、「拖案」，延遲被害民眾權益獲得伸張的時間。其對應理論，為例行化提供服務（routinizing）的疏離顧客應付行為。

「假設我們下半年有一個專案，然後大家可能上半年。假設下半年要有一個槍炮，就是你可能要查到非法持有槍支這類的案件，但大家就會開始養案子。養案子就是說可能我上半年就大概知道我有這條線，可是我不會在上半年的時候就把它破掉，因為下半年才要這個東西，那我下半年再破，一來有績效二來我可以算分數。（受訪者 E）」

「我為了破案率，我可能就會把這些案件壓著。我只要在期限內，我幫忙這個案件交出去就好。（受訪者 D）」

但應付行為當中的例行化以及限額服務體現在刑案的辦理過程中，同樣是迫於人力與制度時間上的壓力。實證訪談上發現，在「辦案品質」以及「延伸案件」直接與負面的應付行為相應，且皆衍生自時間與人力的工作資源排擠。

在派出所受理案件增長、人力不足以辦案的困窘下，分局刑事警察面臨更多需要「過濾」不成案的案件，以及需蒐集更完整的證據之案件。根據實證訪

談，辦案品質的關鍵在於事證的完整度，當證據越完整，嫌犯能夠辯駁、脫罪的機會就越小。然而，由於刑事案件辦理的時間緊迫，二十四小時之內應陳報上級，因此為了在期間內送到檢方辦理而犧牲辦案品質是實務上的無奈之舉。

「（刑案辦案品質）差別就是在於說你對這個案件的熟識程度到哪裡，影響到你那個嫌疑的人有沒有辦法脫罪。我今天八九十分的品質，代表說我已經把你這個罪證已經壓得很死了，你幾乎沒有辦法去反駁，去辯稱說你不是你做的。（受訪者 D）」

「因為說實在的，今天檢察官覺得你這五六十分真的會被他脫罪，開完庭之後發現真的會被他脫罪，然後又發文叫我們去辦這件事情...那我們才會去把這個案件辦到八九十分。對，要不然說實在我們五六十分就丟出去，能結束就結束，就變成這樣。時間真的是太緊迫了。（受訪者 D）」

以此現象與學理類型化現象對話，會發現服務的「限額」並非案件數量，而是品質。同時，此困境也對於人員基於專業知能，對於有利於民眾之行為產生干擾。受訪者坦言，對民眾權益較有幫助的辦案方式是延伸既有案件，找出更多被脅迫、無法發聲的被害人，替其伸張正義，而延伸案件在時間與人力有限的情況下，愈發困難。

「我們之前還不用辦那麼多案件的時候，比如受理民事案件的時候，確實是我們會去找更多被害人出來。因為有一些被害人可能是被威脅或者是其他因素被騙...所以他們會選擇說，我寧願損失這些錢，所以我不選擇要報案...那我們會去告知他們...然後去把他移送掉...真的才是對被害人有幫助的。現在我變成說我根本就沒時間去找隱藏的被害人了。我光我現在手上的案件我就快清不完。（受訪者 D）」

另外一類應付行為，與前述大馬案件遭受「吃案」的質疑同樣也是迫於制度下時間不足所致的應付行為之一，對應敵對顧客類型當中的固守陳規（rigid rule following）。

「一開下去重大刑案是四個小時，你覺得有可能在四個小時內辦完嗎？...我們去哪裡調那些資料啊？...我們根本沒辦法去做確認說這一件到底是不是重大刑案，因為我們不確定他是有沒有謊報的嫌疑。（受訪者 D）」

整體而言，應付行為主要發生在對於業務優先順序較有自主性但時間壓力也較沈重的分局層級刑事警察身上，受到來自派出所層級行政協助業務的湧入，擠壓業務公文工作負荷，排擠刑事案件的辦案品質，有損被害民眾權益。而在績效制度上，刑案品質好壞甚至是能不能使嫌疑人脫罪，制度上不影響刑事警察的破案率等績效要求，成為制度上的弔詭。

「就算他最後真的是脫罪了，那會影響到績效嗎？不會啊，說實在不會啊，只是關乎到有沒有辦法就是被去平反那個被害人的權益。（受訪者 D）」

## 伍、行政協助助長非例行性績效資訊之忽視

Kroll（2013）喚起吾人對於非正式考評內績效資訊，即非例行性績效資訊之重視，指稱主管據以考評人員績效之依據尚有口語、質性的觀察與回饋，建構主管考評績效的基礎。非例行性績效資訊是相較豐富的績效資訊，有時更考驗人員多元的職能。以我國警察人員行政協助作為個案，亦能觀察到人員在面對行政協助時需要跨越本身專業，學習外部知識（Wang et al., 2014）。例如，本文受訪者指出在支援世大運活動時員警需要學習如何操作安檢儀器，而機關未考量到此業務實際上為航警局人員較為熟悉，顯示出行政協助業務未適才適

所，依照人元專業分配業務。而要能夠被分配到有關專長的業務端視長官對人員的熟悉程度。

「像是我們到世大運現場還要重新學 X 光機，安檢機器怎麼用，其實航警局的本身就會...我自己是外語能力比較好，所以比較容易被派去支援相關的行政協助業務，但是還是一樣是看運氣，看長官的了解程度。（受訪者 A）」

然而本研究過果與過去研究呼應，非例行性業務亦因難以監測，相對是被忽略（Seabright, 2000）。在行政協助的績效考評上，若回歸到有限理性的人性觀點，考績謬誤確實存在且不可避免，但實務上的非例行性績效資訊以及例行性績效資訊互動隨人員所屬類科不同，產生截然不同的效果。因行政警察與刑事警察專業劃分，行政協助對於行政警察而言有嘉獎、獎勵金的誘因效果，然刑事警察卻無獎勵，迫於滿足業務正當性之需求到場協助蒐證，卻無績效上的回饋，一樣業務兩樣情。至此，本文立場並非指陳應打破職務劃分的疆界，或是給予刑事警察同等的制度誘因，僅希望透過描述此現象與前述資源擠壓刑案辦案品質等過程績效對話，反思人員的辛勞應以如何的形式回饋。若對應學理概念，行政協助作為非警察機關規劃中的非例行性績效業務，卻同時作為行政警察之例行性績效資訊以及刑事警察之非例行性績效資訊。而兩方皆有各自隱患。

「嘉獎的制度，就是跟行政警察不一樣。我們有職權劃分。我今天去做行政警察，是完全不會計任何嘉獎。我們等於是做白工。所以我們根本就不肯去做那些事情。（受訪者 D）」

例行性績效資訊在重視量化績效的警政管理文化當中被過度強調，而相對忽視非例行性績效資訊。舉例而言，警察個人績效以年度考績等第以及資績計分所構成。行政警察業務中，可被量化管考的行政協助業務，例如參與大型活

動之管制、查緝口罩等業務能夠透過記獎的方式呈現在資績計分上。相對地，被視為警察本業的受理案件業務，卻因為單純受理若非破案無法呈現在績效上，產生因為偏好例行性績效資訊產生的制度性引導效果。




非例行性績效資訊在警察文化中則代表主管主觀偏好的呈現。根據實證訪談結果，追求資績計分背後的含義代表的是，個人對於主管考評行為不可控，而在主管與員警相處、觀察不深，非例行性績效資訊的掌握不足時，量化資訊相對具有正當性。平時表現的解釋餘地寬廣，受訪者紛紛表示對於現行考評制度的不信任以及無力感，甚至直指組織以「抽籤」決定考績結果。

「嘉獎是你自己可以掌握的事情。對於考績，你沒有辦法（掌握）。... 因為我們不可能每個人都有考績（甲等），所以就一定要有犧牲者，那這就是看主管，主管覺得喜不喜歡你才是最重要的。（受訪者 E）」

「如果你今天做了什麼事，惹所長不開心，他不會說是看你考績的來決定，還有看你平時表現什麼的。（受訪者 B）」

進而討論行政協助業務當中的優渥獎勵，對於基層人員而言深具吸引力的現象不僅在於執行難度較低，背後還引出平時績效資訊沒有機會真實呈現的落差，行政協助反而成為一個「補償」績效落差的良機。而「口罩巡佐」、「路燈巡佐」的現象在實務上是確實存在，但端看個人對於警察本業的認知如何，是否認同行政協助具有正當性，符合警察的職責。以理性自利的觀點而言，行政協助的誘因機制符合人性，但相對就同儕之間的競爭關係，也加深了優渥獎勵助長偏離本業的行為，所帶來的相對剝奪感，回應學理上的衡平理論（Pritchard, 1969）。



「因為一個行政協助，疫情的關係，我們就是要去抓沒有戴口罩的，警察局又給了這樣的行政協助一個很優渥的獎勵。...如果你今天是基層的員警，你平常這麼辛苦也不一定有這種高的獎勵，那趁這個機會，當然會想要去爭取這個獎勵，在這個可能隨時會結束的獎勵期間，趕快去賺嘉獎數。（受訪者 D）」

「你看到你隔壁的嘉獎領那麼多，但是他都在做一些偏門的事，就是可能比較不務正業也是跟你一直做，比如說你一直受理案件，但是你永遠都計不到嘉獎，就是會有不公平的感覺。（受訪者 C）」

## 陸、行政協助助長績效悖理

績效悖理定義為實際績效與績效指標之間的弱相關。本文以行政協助對應不在組織年度計畫之內的績效業務，自然也沒有所謂行政協助本身的績效指標。前述提到口罩查緝、搜查廚餘、路燈檢查、大型活動管制等等行政協助業務在獎勵上做法不一。誠如本文在本章第一部分，目標模糊的內容中所陳述，大眾輿論、議題性以及長官備詢壓力等形成行政協助成為警察業務之背景，而就疫情當下，口罩查緝之業務之所以具有優渥獎勵，也基於議題的顯著性與急迫性，行政協助業務之獎勵機制並非均質。對於承辦行政業務未得到相應的績效獎勵，基層員警的工作熱忱逐年消磨。對應績效悖理四階段之過程，行政協助業務既無法獎優，也無法汰劣，使績效制度逐漸失去鑑別度（Meyer, 1993; Meyer & Gupta, 1994; van Thiel & Leeuw, 2002; Frost & Brockmann, 2014）。

「我去做跟警察本身業務相關的事情，跟無關的事情，他呈現在我的績效上面是看不太出來差別。（受訪者 C）」

「其實現在大部分的基層員警都這樣，會覺得做了那麼多不相干的事情，但是到最後你什麼都沒有。假設說你只有一年的話就算了，但是



你每一年都會遇到不一樣的事情（行政協助），像是今年的疫情，每一年這樣下去，基層想要做事的動力都會漸漸消去。（受訪者 A）」

「現在大家會做這份工作，第一個是熱忱，第二個就是薪水穩定，就這樣。熱誠真的會被我們的工作磨損掉，就是我們的行政協助，然後再加上我們的績效（制度），剩下最後一個支撐點是什麼？薪水穩定，就這樣而已。（受訪者 D）」

因而，本研究立意也未指稱行政協助自身作為一種績效業務，導致了警察人員績效悖理的發生，而是和既有的其他業務、績效制度相互影響進而加深了既有病徵，抑或是凸顯原本未被重視的問題。

就整體警政績效制度原生議題而言，已經可見過於重視量化績效所生的組織病象與偏差行為（Tummers et al., 2009），績效目標的設定不合理，迫使人員捏造假資料（受訪者 E），以及前述提及績效專案衍生的養案、削弱刑案品質（受訪者 D）。績效悖理可謂前述所有現象之加總結果，個人以及組織績效皆與績效指標脫鉤。就蘇偉業（2009）的類型化，「口罩巡佐」對應「唯利是圖」以及「捨難取易」；「捏造假資料」對應「弄虛作假」；專注在量化指標可衡量的業務能夠「隱惡揚善」。進一步言之，本研究觀察到，專業—政策衝突以及組織—專業衝突在警界實務上經常上演，並且助長績效悖理的發生。因為，對於人員專業而言，民眾權益遠比帳面績效來得重要，而當組織的績效需求以及專業認知當中「警察該做的事」脫鉤，則會削弱員警工作的動機，基層人員在民眾權益、績效要求以及專業認知之間來回拉扯。受訪者不約而同指出現行績效制度已經和其專業認知疏離，即便嘉獎數量很高也不見得保證獲得主管的青睞而拿到期望考績，考績謬誤成為常態之下，只要獲得長官認同，即便「不做事」也可以拿甲，而當人員正逢高誘因的行政協助業務橫空出世，理性自利在制度環境下成為較優選擇，劣幣逐良幣。

「今天我是刑事人員，我辦一件案子，然後我蒐證然後就是去請票，去現場抓，我花了這麼長時間去佈線，破了這案子，可能這樣可能拿個兩三支嘉獎還是什麼，但是你光那個口罩，你只要抓一個人，你就有一支嘉獎。CP 值高很多嘛。（受訪者 D）」

「我可以跟你說考績跟那個嘉獎百分之百絕對是沒有關聯。（受訪者 E）」

實際上，本文以基層官僚學理與實務對話之目的出發，根據本文之發現，績效悖理所談論的不只涵蓋指標與實際績效的相關度，以基層官僚的視角，亦牽涉專業人員以及職業倫理的認知衝突。在此部分，本文呈現績效制度背後的長官意志與社會壓力、人員專業倫理以及案主權益，三者之間的張力在績效制度的要求下，構築了最後績效悖理的結果，即績效制度流於形式。

## 第二節 綜合討論

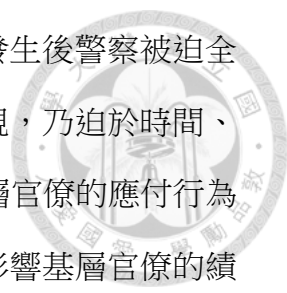
本節將針對本章第一節對實證訪談結果之呈現以及詮釋以及與概念之間的連結綜觀討論。本文在實證面的研究問題為「行政協助如何助長警察人員之目標錯置或其他負面行為？」，而根據實證資料，整體而言行政協助作為一種組織策略規劃外的外來績效業務，確實對警察人員之日常工作有著不同層面的影響。以下就本研究之架構層層討論。

在投入面，目標模糊的三個子概念，包含目標的方向性、排序以及評估的模糊性皆可見行政協助因警察職權以及行政協助解釋空間廣大，透過制度規範成為警察的業務，與基層官僚之目標模糊特性呼應。目標方向的模糊使「千手觀音」承攬許多行政協助業務。接續，目標排序的模糊初步呈現了行政協助在成為警察工作一環的同時混淆既有的例行性績效業務優先次序，如是現象從警察工作原生特性而來，「緊急性」本就作為警察工作中排定優先順序的判準，同時當行政協助業務具有時效性，如疫情嚴峻時口罩管制政策為風頭浪尖

的議題，雖然本質上非警政任務的重心，業務緊急性使其成為基層的重心。而警力不足的困境更是直接受到行政協助業務的資源排擠，呼應架構上的人力不足，以及因行政協助牽涉跨機關管轄權之政策，制度的缺乏也再投入面的資源不足上被體現。

過程面上，本文前述依序呈現了員警在執行既有例行性績效業務以及非例行性績效業務當中的政策異化以及因應行為。誠如本文試圖說明的，基層官僚行為並非單就非例行性績效業務所生，其作為相對於例行性績效業務的績效業務類別，認知與行為在員警身處的制度環境之下形塑，故本文有一部分的研究發現提及例行性績效業務，然而例行性績效業務，如菜價調查、至案顧慮人口之訪查、案件受理與辦理等業務，作為警察人員工作之日常，確實受到行政協助業務帶來的資源擠壓，導致既有病象之惡化，在刑事案件的品質上，受訪者對於案件品質以及時間之間直接因果關聯已有清楚地陳述。分就概念討論，在認知層面的政策異化上，警政文化的高度服從文化以及執法工作體制僵固皆可回應警察體制當中，基層員警對於業務的控制感本就不高，長官重視業務的程度影響員警主要該從事何種業務；而行政協助偏離警政專業更是削弱其工作意義感的業務類型；角色衝突在行政協助業務當眾更是顯而易見，受訪者皆稱許多業務不應該請警察來做，使其淪為「免費保全」、「工具人」，且如查緝餿水之行政協助工作更是牽涉食安專業，不論是角色認知上以及執行專業上街缺乏員警認同，角色衝突在組織管理、政策以及專業之中的張力為行政協助業務作為外來業務最為彰顯的政策異化面向。

在行為層面之應付行為，Tummers 等人（2015）指出執法類型的基層官僚傾向做出負面應付行為。而本研究以我國警察人員作為個案，部分呼應該研究，發現在行政協助業務所造成的資源擠壓之下，例行化提供服務的應付行為可以部分減緩工作量，例如刑事警察在業務量上可負荷時，可以利用時間延伸案件，維護更多被害人的權益，但在行政協助助長業務負擔之下，該使用「個人資源」之親顧客行為無法維持，僅能以既有資源標準化提供服務，至於是否



導致罪證不足，則構成行政協助的代價，同時，在大馬事件發生後警察被迫全盤接受所有的民眾報案，其實對應限額提供服務以及固守陳規，乃迫於時間、人力不足之下的應付行為。而 Tummers (2017) 延伸指出基層官僚的應付行為會和主管之偏好核對，強化或是削弱特定的裁量行為，藉此影響基層官僚的績效，這點在我國警政文化中，卻在 KPI 為王的績效管理主流下隱身，至少本文個案當中，員警重視高服從性的文化鮮少提及與主管之間的雙向交流，僅停留在單向的，當所屬機關較強調特定業務，或者是特定專案、重大事件下，員警會被鼓勵產出相對的績效。

在產出面，本文以 Kroll (2013) 提出的例行與非例行性績效資訊作為分野，討論兩者之間的績效落差在我國警察行政協助業務湧入之下在不同類科的警察人員績效資訊呈現有所落差，主要是由於行政警察以及刑事警察之職務劃分，行政協助業務可以嘉獎列入刑事警察之資績計分，卻無法呈現在刑事警察的績效上，反之，行政協助若有蒐證之需求，仍需要刑事警察到場協助，員警直呼「白做工」。回歸學理分類，行政警察之資績計分為定期、量化的例行性績效資訊，而對於刑事警察而言，其在行政協助業務中蒐證卻無法反映在資績計分上，成為一種人員與管理者之間僅能以觀察得知的質性非例行性績效資訊，佔據刑事警察人員辦理案件以及其他例行性績效業務之時間與人力，成為跨組織層級與類科的排擠效果。此為不同類科員警承辦行政協助獲致不同類型績效回饋之現象。而至於相同類科人員之間，行政協助排擠本業也基於特定行政協助業務所釋出的誘因高時，人員基於追求資績計分而將精力花費在「偏門」、「非本業」的行政協助業務上，成為績效制度下的理性選擇，然而對於堅守警政專業，認為職責應為受理與處理案件之行政警察而言，同儕追求行政協助業務期間累積功獎，是為例行性績效資訊，而相對的，受理案件若無破案，本身並無法轉換為人員績效，而處理案件相對於「CP 值高」的行政協助，成為主管僅被動接收的非例行性績效資訊。這樣的落差加深人員之間的相對剝

奪感，也凸顯出，警察人員之辛勞本身在量化為王的績效管理主流之下，想獲得「等值」的回饋是困難的。

最後，在結果面，本研究以績效悖理呈現警察績效制度流於形式之結果。而令人不勝唏噓的是，受訪者紛紛表示對績效考評制度的無力感，顯然這個制度已經與人員感知的績效脫鉤，而行政協助業務彷彿是一面照妖鏡，一方面，反映出基層員警本業的辛勞難以透過警政本身指標呈現，另一方面，當行政協助正好提供優渥獎勵時，抓住得來不易的橄欖枝成為最佳理性選擇，然而並非所有行政協助皆提供獎勵誘因，派出所行政警察面臨包山包海的業務，唯命是從方能符合來自上級、社會大眾對於人民裸母的期待。蘇偉業（2009）指出的績效悖理類型之一「唯利是圖」，似乎最能和誘因驅動的行政協助業務所呼應，惟在實務上僅限於派出所層級之行政警察。在人員對業務安排控制感低落的我國警政環境下，此為必然結果。警政自身策略目標在蜂擁而至的期待下錯置。

### 第三節 理論與實證之對話

回到本研究兩大層面的研究問題。首先，基層官僚之特性使染導致的績效行為，過去文獻顯示背後是哪些因素所致？以及在實務面，行政協助作為一個非例行性的績效業務，如何干擾我國警察人員執行本業？本研究在方法以及章節的安排上皆為凸顯理論以及實證之間之對話，指出非例行性績效業務之第一個特性，「非在組織計畫或安排內」，其在警察人員作為基層官僚，實務上的行政協助業務對應非例行性績效業務，對警察人員既有工作資源之排擠並且負向助長了績效悖理行為。本節旨在綜整本文在理論爬梳以及實證訪談之兩大研究途徑下，呈現過去基層官僚與績效相關研究所指出的基層官僚負面績效因子在我國警察人員之制度環境下，大抵上是層層相應，如以下表五-1 所示。

表四- 1 本文理論與實證結果對照表

邏輯模型	概念	理論面 績效行為因子	實證面 績效行為實例
投入面	目標模糊	目標方向模糊 目標排序模糊 目標評估模糊	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 行政協助以目標方向模糊性納入警察業務</li> <li>• 行政協助實質上未必有助於政策目標達成</li> <li>• 干擾本業，仰賴專業認知判斷次序</li> </ul>
	資源不足	制度缺乏 人力缺乏	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 直接排擠派出所員警案件處理資源</li> <li>• 專案人員？應付專案績效需求，排擠派出所「勤務」本業</li> <li>• 行政協助的跨機關專業本質</li> </ul>
過程面	政策異化	角色衝突 政策無力感 政策無意義感	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 行政協助業務內容不符警察認知本業</li> <li>• 基層自主性低，主管以差勤表控管</li> <li>• 基層刑警需到場蒐證，但無助於行政協助業務</li> </ul>
	應付行為	例行化提供服務 限額提供服務	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 擠壓工作資源，難兼顧本業</li> <li>• 養案、拖案</li> <li>• 無法延伸案件</li> <li>• 犧牲案件辦案品質</li> </ul>
產出面	績效落差	非例行性績效業務 非例行性績效資訊	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 行政協助業務分配未適才適所</li> <li>• 投入高誘因因行政協助</li> <li>• 權責區分下刑警做白工</li> </ul>
結果面	績效悖理	誤導視聽 隱惡揚善 捨難取易 弄虛作假 唯利是圖	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 對辦案品質妥協</li> <li>• 專注在高誘因的行政協助、核分制度、專案</li> <li>• 口罩/路燈巡佐、拖案、養案</li> <li>• 家戶訪查資料造假</li> </ul>

資料來源：本研究自行整理。

## 第五章、結論與政策反思



### 第一節 結論

本研究在理論上，以基層官僚作為研究警察行政協助業務之理論視角，與績效研究結合，並將行政協助對應至非例行性績效業務之學理概念。藉由文獻的爬梳，以「投入」、「過程」、「產出」、「結果」之邏輯模型（Hatry, 2006）作為架構，系統性的解釋理論上非例行性績效業務如何助長基層官僚的目標錯置行為。承續本文前章所呈現的實證訪談研究發現以及與理論之對話，本文作為非例行性績效資訊及績效業務、基層官僚績效行為之研究上有若干突破，以下逐一敘述。

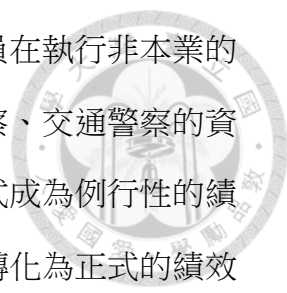
首先，本文在實證上區分組織層級與不同類科的基層官僚，行政、交通以及刑事警察，其各自承接不同的例行性績效業務。同時，行政協助作為非本業的非例行性績效業務，也致使不同類科、層級的警察人員受到不同程度的干擾。進而，這種干擾是跨越組織階層以及職務類科的，主要承接行政協助的派出所層級行政警察人員因行政協助之干擾，排擠處理與受理案件之本業資源，派出所作為實質上的第一線，因為與民眾互動最接近的特質，不論在行政協助業務本身的初始分配、執行以及影響，皆主要發生在第一線。而分局刑事警察同樣為廣義的第一線基層官僚，因行政與刑事職務區分作為「第二線」，在行政協助業務上，因業務的蒐證需求到場參與行政協助，卻排擠刑案本業的工作資源，而這種排擠因為刑事案件處理流程時程規定緊迫，造成的干擾間接卻具體，主要的干擾產生在刑案品質上；消極面上，辦案蒐證的完整度影響嫌犯是否能夠脫罪，犧牲被害民眾權益；積極面上，刑事警察在行政協助排擠時間以及制度本身的壓力下，無法延伸案件，找出更多被害人，維護噤聲的民眾權益。然而弔詭的是，在追求破案率的警政績效制度下，行政協助排擠的案件品

質隱形於現行制度下。在刑事局層級的刑事警察所受到的影響是最低的，體現在與分局聯合辦案時，行政協助帶來的資源擠壓助長了既有專案期間的壓力，使得合辦的案件受到延宕，因員警在衝突的制度邏輯下，被迫優先處理通常具緊急性與議題性的行政協助業務以及專案期間內要求的特定案件。

將實證發現回歸檢視理論概念，本文呈現出行政協助業務藉由公共服務的目標模糊概念當中，方向模糊使其進入警察業務範圍，又同時透過排序與評估的模糊擠壓緊張的警政公共服務落差，而資源不足的情形則主要落在人力上的缺乏，以及執行行政協助業務時的制度缺乏，與過往文獻的個案相比，政策即興（Campos & Peeters, 2022; Masood & Nisar, 2022）的靈巧運用在高度重視服從以及執法工作上恐怕難以見得，此為本文以跨類科、階層之警察人員作為基層官僚研究個案為過去研究增添之進展之一。

行政協助作為非例行性績效業務，除在學理定義上，臨時性、內容與時間間之不可預期性、有正式或非正式管考之特徵，行政協助因跨機關本質，本身即具有「非本業」之特質，此為本文不同於過去警政研究之關注要點，而與基層官僚文獻對話，非本業之特徵在人員的認知層面上助長其政策異化，即便政策異化已經存在於警察本業當中，行政協助的湧入偏離警政專業，的確深化體制下的無力感、無意義感以及角色衝突，當中以政策、組織管理以及專業的衝突最為突出。而間接影響到行為層面的應付，員警在績效壓力下與民眾之間的關係疏離，具體的在案件受理與辦案過程中，以限額提供服務以及例行化之應付，然其應付行為可能不在直接面對民眾之現場做出，與 Tummers 等人（2015）並非完全吻合。更具體而言，Tummers 等人（2015）將認知以及行為應付、在互動過程中與否切割成四個象限，但以我國警察人員作為個案研究，則可見基層官僚的應付方式呈現認知與行為交互影響，例如，警察人員在執行行政協助的過程當中對政策目標異化、懷疑，而同時因資源的困窘限額提供服務，即同時發生認知與行為的應付以及分類中分屬互動過程內外的應付方式。





研究架構當中的產出與結果面呈現了不同專業的警察人員在執行非本業的行政協助，產出的績效資訊分屬例行以及非例行，在行政警察、交通警察的資績計分制度中，具有獎勵誘因的行政協助業務可透過記獎方式成為例行性的績效資訊，沒有獎勵者則否。而刑事警察則是無法將蒐證工作轉化為正式的績效資訊，進一步而言，刑事警察的出動背後意涵回應其對於請求警察之正當性背書，為了廣泛的任務目標連結而為之，對於基層員警而言更是加深其政策無意義感。而最終的結果面，實為前述的總和，本研究詮釋了行政協助在流於形式的警察績效制度當中所扮演的催化角色。「口罩巡佐」、「路燈巡佐」確實為績效制度下的實務現象之一，然其為前述個階段導致警察之所以偏離本業的制度性「補償」，回應蘇偉業（2009）指陳的「捨難取易」、「唯利是圖」。然而，以警察執行行政協助業務為個案，來自非本業及本業的衝突性績效壓力，或許，對基層人員而言，透過有機會記獎行政協助的業務累積資績計分確實是「取易」了，但捨去的卻是對警政本業的妥協。行政協助偏離本業，並侵蝕著警察人員的公共服務動機。

## 第二節 研究限制

本研究試圖彌補過去研究之不足，惟仍有若干限制。理論上的限制受限於過去基層官僚研究的個案特質，因不同文官制度、基層官僚種類之制度脈絡不同，個案研究為大宗，現存研究仍在理論通則化的路徑上努力，本文之理論基礎在缺乏相似制度環境的研究之下尚顯薄弱。晚近研究 Harvey 與 Attwell（2022）同為基層官僚研究，在脈絡上同樣以非本業的基層官僚業務作為個案研究之旨趣，惟本文以警察人員為研究對象，其工作性質本身即為強制性之執法工作，在發現上對話空間較小。但本文亦增添了對於基層官僚之專業界線上之關注，期待後續研究對此更深入的洞見。

本文在實證上的限制受限於受訪者樣本之限制。在受訪者上以行政、交通、刑事作為立意抽樣的區別，雖基層官僚理論上的支持較為薄弱，然本文作為應用於警察人員之初探性嘗試，部分回應張佳璇、胡龍騰（2018）之研究成果，組織層級以及人員職責之劃分差異對於人員面對例行性與非例行性績效業務有所差異，<sup>15</sup> 行政、交通與刑事之專業劃分確實導致各自在行政協助業務上的角色、功能、行為及影響。同時，在受訪者樣本數上稍嫌不足，確實在時間以及社會資本之下之限制，而本文因應在受訪者招募困難的情況下，邀訪不同類科、組織層級、轄區之人員，為本文為取得較具代表性之資料之努力。而受訪者普遍年資較淺亦為找尋受訪者過程中屢次受到資深人員拒訪之結果。然在理論上，本文透過系統性文獻分析爬梳基層官僚之績效行為因子，提供後續研究擴大研究範圍，以較大樣本之深度訪談、量化研究之基礎。

### 第三節 未來研究建議

本文對於未來研究之建議分理論面與實證面。首先，本文之核心概念「非例行性績效資訊」以及「非例行性績效業務」理論觀點相同之文章相對稀少，有待來者進一步爬梳社會科學領域是否有相近視角，但因用字遣詞、領域之差異造成本文未予以回顧者。在方法上，本文作為嘗試性的研究，試圖以文獻的梳理以及實證訪談理出能夠探索基層官僚在充滿非例行性績效業務之環境下，導致其績效行為之前因後果，然就不同理論視角，邏輯模型作為一種階段論的架構，固有其侷限，例如公共政策理論中亦有反階段論者，期許後續研究能進一步優化此架構，例如以書目分析進行系統性文獻分析、進行更大樣本的深度訪談、進行行政協助之量化問卷調查，提供更完整的實證資料。抑或是跳脫警

---

<sup>15</sup> 然而以本文個案而言，警察勤務本身即具「急迫性」，與張佳璇、胡龍騰（2018）相較而言，主管對於業務之重視程度（排定差勤表內容）以及基層官僚專業認知（影響民眾權益之程度）為以警察作為個案研究所得不同於一般常任文官之結果。

察人員或是行政協助的脈絡，以不同視角、個案分析基層官僚在非例行性績效業務下之績效行為，持續深化或探索非例行性績效、基層官僚績效行為之多元性。



## 第四節 政策反思與建議

本文以研究發現之基礎提出四點政策反思與建議，盼能作為理論與實務問題當下的折衷作法，提供各界人士參考。

### 壹、盤點基層員警勤務內容並核對組織策略目標

面對公共服務需求日益提升之治理環境，民眾對於警察角色之需求隨之改變，體現在前述為民服務勤務之中。而 2020 年起新冠疫情肆虐等大環境的迅速變遷一再地考驗政府的回應性，尤其是身處第一線之警察機關，更深諳回應性之重要。警察勤務隨著環境變遷而改變，反應出民眾最真實迫切的需求，而績效指標往往趕不上該變化，亟需盤點基層員警之勤務內容並且強化主管與屬員，甚至是跨機關之溝通，促進組織對於執行業務目標之理解與認同，即目標校準之內涵。此有兩層意涵，消極意義上，能防止指標弱化以及其後所致績效悖理與非預期行為，<sup>16</sup> 積極意義上則能幫助政策推動之品質。

惟本研究之最終目的並非僅在指認警察業務之非例行性績效業務，甚至視其為必要之惡，亦非追求一套包山包海的績效指標制度。指標本就無法涵蓋全部的業務，且過度的指標化反而徒增管理上的負擔（van Thiel & Leeuw, 2002; 胡

---

<sup>16</sup> 如前述因多重績效業務壓力犧牲辦案品質，亦或是執行上缺乏溝通，形成家戶訪查成為「假資料大賽」之例。

龍騰，2017；張佳璇、胡龍騰，2018）。<sup>17</sup> 本文之立場為，將非例行性績效資訊作為縮小績效落差以及更嚴重的指標弱化之工具。以非例行性績效資訊之視角而言，正式管考之外的績效資訊本身即有對於管理者決策之影響力，由此而言，指標化並非唯一解，相反地，本文在前章實證上也點出績效悖理行為出自正式管考之問題，以此作為對績效指標以及現行制度之反思。

## 貳、參考輔警制度，落實補充性原則

針對行政協助氾濫現象，學界多呼籲應參照德國法，落實警政行政協助之「補充性原則」（鄭羽軒，2015），如德國行政機關遇牽涉到刑事偵查相關業務始請求警察機關協助執行。然而我國警察「人民裸母」之形象以及角色功能並非一時，而是遠自日治時期以前之文化脈絡延續。況且，各機關之第一線執行人力缺乏亦為事實，即便警力不足確為事實，但已經成為相對較能支應各行政機關業務所需的執行人力。而本文認為民眾需求以及公共服務基層人力不足之問題皆不應忽視。其實，在非營利組織、公民社會蓬勃發展、社會資本豐盛的我國亟具發展輔助警察制度之潛力。現有義警、義消、守望相助隊，甚至是額外提供資源獎勵的各地區警友會，皆為民眾自發性組成，人力雖仍缺乏完整的教育訓練與相關人事制度支持。其他國家，如新加坡，紛紛發展輔警制度，運用輔助警察，將警察職務部分委外、外包等方式減少警察勤務負擔，並助其專注在新型態犯罪偵查等業務上。更甚者，在輔助警察公司提供薪資亦作為擔任輔助警察之誘因（黃俊樹、李宗勳，2019）。國內學者亦鼓勵輔警制度為我國可發展之方向，讓更多的正規警察能調往外勤第一線，專注於執法性的工作（朱金池、洪光平，2015）。本文從非例行性績效業務為切入點，檢視我國警

---

<sup>17</sup> 胡龍騰（2017）指出，績效指標之設立存在反功能效應，包含引導組織成員認為「有指標的才是重點」的消極信念，誤以為只有訂指標的面向才是需要努力之處，其餘大可忽略，因而產生目標錯置的誤導結果。

察績效制度下，績效之評量、管理功能與來自刑事局、分局、派出所之警察人員業務之真實績效業務樣態及制度下引導的人員行為，亦證明了我國發展輔助警察制度之必要性與急迫性。



### 參、重視派出所所長的職能評估並優化行政協助業務分配

非例行性績效業務之概念發展基於利例行性業務之人員管理、業務規劃、應付突發事件能力之職能評估（Waller, 1999; Burtscher et al., 2010; Mihaylov & Tijdens, 2019; Pellegrin et al., 2021; Braithwaite & Sprague, 2021）。雖本研究以基層員警作為研究對象，但績效制度作為主管領導統御之工具，其規劃與設計影響的不僅是基層人員，中階管理者亦為受考者。而派出所所長職位之工作內容牽涉政策規劃等管理工作，卻無特定的管考標準，需仰賴「揣摩上意」來判斷本身專案規劃之良窳，實為尚未制度化但需要透過績效考評、管理促使學習之面向。而此需求在基層所長要求為巡官，即警察特考三等初任人員即符合任用要求，然在非例行性績效業務湧入、專案壓力延伸至派出所，派出所儼然為「小分局」的現況下，當今派出所又面臨取才困境（蕭建宏，2019）凸顯基層主管之職能管理為需吾人關注之管理缺口，此現象行政協助業務氾濫的當下恐怕越演越烈，在警政教育以及管理職能訓練的階段應被重視。

行政協助在「非例行性績效業務」之視角下，與其他警政業務相對而言，最為明顯的特徵是其非在年度計畫內，核對實務現象換句話說，即「非本業」之業務性質，與警察專業不吻合的業務湧入警察的日常中，使其專業與工作內容脫鉤。以策略性人力資源管理的觀點，為對於人力資本的不效率配置。行政協助業務將警察人力視為均質，並且忽略其本身長才，乃自警察考試分發制度開始的病態。而本文將焦點置於行政協助業務上，則觀察到該類業務其實在實務上能夠透過直屬長官對人員之專長認識，分配至與專長、經驗較為相符的行政協助業務上。例如，本文之受訪者則因長官得知其外語專長，反而能透過世

大運時行政協助業務上一展長才，此或為實務上警察機關面臨其他行政機關人力不足時，可參考有助於業務推動之折衷作法。



#### **肆、善用非例行性績效資訊強化社區警政治理效能**

最後，社區警政與轄區連結為各界所重視，且扮演治安維護之要角，甚至在疫情當下，警察人員扮演政府應付危機的第一線（洪俊瑋等，2023），仰賴警察與地方之連結。但管考上卻受限於量化考核之過度簡化，警民互動品質為當前績效評估所忽略，若以質性回饋作為考評依據，將更能縮短我國警察人員實務工作與績效考核之落差，並落實社區警政之美意。換言之，即便行政協助業務作為警察之非例行性績效業務，當中的績效資訊仍應作為考評之依據，不應單純簡化為功獎數、提供誘因，而是透過主管人員的觀察、基層人員的回饋，與相關主政機關回饋第一線執行情況，作為由下而上政策執行觀點的非例行性績效資訊，再加上主政機關之政策工具為警察行政協助的執法依據，方能在跨域治理需求益增的現代公共行政中尋求公共服務落差之下的折衷。

本文以基層官僚觀點建構我國特有的行政協助制度，在警察人員為主要執行機關的環境下，理論以及實務面的不樂見結果如何產生。吾人實然不能否認警察人員透過行政協助，連結各行政機關之人力缺乏問題，扮演第一線的功臣，然而實務面已經有些問題浮現，亟需各界對於此問題之關注。本研究現階段之成果不足稱作貢獻，謹期盼對於此議題的梳理能喚起更多的，不論對於非例行性績效觀點之理論關懷抑或是對行政協助之實務關懷。

## 參考文獻



### 一、中文部分

- 中華警政研究學會，2015，〈跨機關行政協助機制及其相關法制之研究〉，國家發展委員會委託研究，受委託單位：中華警政研究學會，研究主持人：洪文玲，協同主持人：章光明、許義寶、陳暉淵，研究員：張淵崧、呂理翔。
- 中華警政學會，2021a，〈中華警政學會 2021 年會刊〉，取自：<http://www.acpr.org.tw/PDF/association%20journal%202021.pdf>。
- 中華警政學會，2021b，〈警察法修正草案〉，取自：<https://www.kaozen.com.tw/wp-content/uploads/2021/11/警察法修正草案警政署 1101111 版.pdf>
- 方秀貞，2020，〈南投縣地價查估之政策執行-基層官僚的觀點〉，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/q7m46p>
- 王捷，2021，〈南市警查到 2 盞路燈不亮就記嘉獎 基層：比抓口罩「CP 值」還高〉，自由時報，取自：<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/3548809>，最後瀏覽日：2023/08/06。
- 台北市政府警察局警政報告，績效指標，取自：<https://police.gov.taipei/cp.aspx?n=696A8028EA3C410C&s=181241C2C4752828>
- 台南市政府，2020，〈馬國女大生事件黃偉哲再次表達歉意 承諾「點亮偏鄉」照亮市民回家的路〉，取自：[https://www.tainan.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=13370&s=7725980](https://www.tainan.gov.tw/News_Content.aspx?n=13370&s=7725980)，最後檢閱日期：2023/08/06。
- 台南市政府工務局，業務職掌，取自：<https://publicworks.tainan.gov.tw/cp.aspx?n=15923&s=9335>，最後檢閱日期：2023/08/06。
- 司法改革雜誌編輯部，2003，〈「推動警察績效考評合理化」座談會：獎懲分明提升警察辦案績效〉，《司法改革雜誌》，44：42-46。
- 石秀華、林雅惠、謝佳潏，2021，〈查瘟豬記功 基層酸澀水警察出動〉，中國時報，取自：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20210827000467-260106?chdtv>，最後瀏覽日：2023/08/06。
- 朱金池、洪光平，2014，〈論輔助警察制度之比較研究〉，《中國行政評論》，20(2)：31-72。

- 吳書緯，2021，〈警察業務包山包海變「工具人」民團呼籲警政業務回歸專業〉，自由時報，取自：  
<https://tw.appledaily.com/forum/20210827/KKWPHGO46RB2FCHSGA4KOUJBNI/>，最後瀏覽日：2023/08/06。
- 李招和，2006，〈警察機關推行全面品質管理關鍵成功因素之研究〉，亞洲大學經營管理研究所碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/udb459>
- 於慶璇，2021，〈女大生遇害地「路燈全亮了」警加強巡邏 網怒：早該這樣做〉，三立新聞網，取自：<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=840651>，最後瀏覽日：2023/08/06。
- 林文燦、許道然，2015，《考銓制度》，新北：國立空中大學。
- 林育瑄，2021，〈警察業務包山包海 邱顯智籲明確職權行使範圍〉，中央社，取自：  
<https://www.cna.com.tw/news/aip/202110130185.aspx>，最後瀏覽日：2023/08/06。
- 林建宏，2010，〈從平衡計分卡建構警察機關績效評估制度之研究—以臺北縣政府警察局為例〉，國立臺灣師範大學工業教育學系博士論文。<https://hdl.handle.net/11296/859yr9>
- 林建宏、孫本初、徐昊杲、林益昌，2010，〈平衡計分卡在警察機關績效評估制度之研究〉，《經國學報》，28：80-106。
- 林淑馨，2010，《質性研究理論與實務》，臺北：五南。
- 林鴻佶，2014，〈派出所主管領導行為與團隊士氣及工作績效關係之研究：以臺中市政府警察局為例〉，國立中正大學政治學研究所碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/d3c4j6>
- 邱柏昌，2020，〈派出所基層員警對所長的領導風格、組織氣候與工作績效關係之研究—以臺中市政府警察局為例〉，逢甲大學公共事務與社會創新研究所碩士論文。  
<https://hdl.handle.net/11296/53799u>
- 邱毓玫，2008，〈基層官僚政策執行裁量行為之研究---以基層員警執行交通違規舉發為例〉，國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/93es5w>
- 侯崇文，2007，〈警察工作態度之研究—以績效支持度為例〉，《研究台灣》，3：61-85。
- 律義和，2021，〈高層攬業務搶功，「公親變事主」終於導致第一線員警紛紛確診〉，關鍵評論，取自：<https://www.thenewslens.com/article/151544>，最後瀏覽日：2023/08/06。
- 洪俊瑋、張淵崧、王舜永、章光明，2023，〈疫災下雙北地方治理之個案比較言教：韌性社區與警政運用〉，《行政暨政策學報》，76：1-41。
- 洪琬茹，2016，〈警盾之後：太陽花學運中警察的情緒勞動〉，國立臺灣大學公共事務研究所碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/c68f4b>
- 胡博硯，2018，〈談警察人事一條鞭制度之研究〉，《法令月刊》，69(9)。



- 胡瑞玲，，2021，〈取締 2 次記 1 嘉獎！北市警 3 個月開 2054 罰單 議員批荒謬〉，聯合報，  
取自：<https://news.housefun.com.tw/news/article/363202316974.html>，最後瀏覽日：  
2023/08/06。
- 胡龍騰，2016，〈績效悖理之潛因探析:制度邏輯與心理帳戶觀點〉，《東吳政治學報》，  
34(1)：209-268。
- 胡龍騰、徐瑋鴻，2017，〈組織成員觀點下公部門團體績效評比之製度效應檢驗：目標校  
準、績效學習與團隊動態〉，《公共行政學報》，52：1-38。
- 胡艷，2019，〈交通違規檢舉系統審核警察裁量行為之研究〉，國立臺灣大學公共事務研究  
所碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/3656p6>
- 孫晉華，2008，〈轉換型領導方式與組織績效關係之研究－以海巡署機動查緝隊為例〉，國  
立臺東大學區域政策與發展研究所碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/99nm49>
- 孫煒，2020，〈臺灣地方基層官僚推動參與式預算的治理模式：桃園市案例研究〉，《政治  
科學論叢》，85：139-177。
- 徐俊生、劉嘉茹，2021，〈直轄市警官領導風格與犯罪績效相關之探討－以高雄為例〉，  
《城市學學刊》，11(1)：1-30。
- 徐意婷，2020，〈基層官僚回應性之研究－以勞工保險局國民年金組為例〉，國立政治大學  
行政管理碩士學程碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/24fhxk>
- 袁方主編，2002，《社會研究方法》，台北：五南。
- 高繼鴻，2009，〈警察治安策略執行者對績效評核制度之態度研究〉，國立臺北大學犯罪學  
研究所碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/jctb6n>
- 張佳璇、胡龍騰，2018，〈非例行性績效業務重要性之研究：公部門管理中失落的拼圖〉，  
《行政暨政策學報》，67：79-125。
- 張勝甥，2018，〈工作投入、工作績效與工作滿意度之相關性研究－以彰化縣警察局為例〉，  
國立臺中科技大學企業管理系碩士班碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/txerrb>
- 梁添盛，2022，〈警察法之回顧與展望〉，警大法律學系創系 30 週年系列演講，未公開發表。
- 許弘偉，2016，〈警察人員工作壓力與家庭關係之研究-以高雄市政府警察局為例〉，義守大  
學管理碩博士班碩士論文。
- 許立一、蔡良文、黃雅榜、李嵩賢、林文燦、謝連參，2019，《人事行政》，新北：國立空  
中大學。
- 許宗瓦，2017，〈澎湖縣村里幹事執行低收入戶家庭資格審查的角色認知與作為〉，國立中  
山大學碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/8tg6kp>

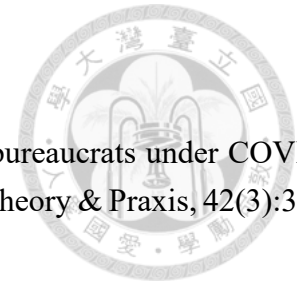
- 許宗瓦，2019，〈村里幹事對低收入戶家庭資格審查的認知與作為－以澎湖縣為例〉，《中華行政學報》，24：119-136。
- 陳文村，2007，〈領導行為、組織信任與組織績效之關聯性研究－以台南市警察局為例證〉，國立成功大學高階管理碩士在職專班碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/2jxjpk>
- 陳弘章，2010，〈影響基層裁量權之因素探討－以台中市執行「馬上關懷專案」為例〉，國立中興大學國家政策與公共事務研究所碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/62aw8q>
- 陳向明，2002，《社會科學研究方法》，台北：五南。
- 陳明哲，2003，〈平衡計分卡應用於警務機關之績效評估〉，中原大學工業工程研究所碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/eun8ac>
- 陳智昆，2011，〈國賠案件中基層官僚機關的行為動機與行為類型〉，《公共行政學報》，38：75-113。
- 陳雍鎧，2016，〈影響警務人員服務品質之因素：公平理論的觀點〉，義守大學企業管理學系碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/q2h79g>
- 陳澤寬，2016，〈使用通訊軟體對個人工作績效的影響-以台北市北投和士林區派出所員警為例〉，國立臺灣大學碩士論文。
- 陳錦明、劉育偉、張孟智，2020，〈警察執行緝毒專案之困境及對策－以 2011 年至 2018 年新北市為例〉，《藥物濫用防治》，5(3)：1-34。
- 彭莞婷，2018，〈從基層官僚的觀點探討參與式預算的政策執行－以臺北市區公所為例〉，國立政治大學公共行政學系碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/p5bw5c>
- 曾冠球，2004，〈基層官僚人員裁量行為之初探：以台北市區公所組織為例〉，《行政暨政策學報》，38：95-140。
- 曾冠球、趙書賢，2014，〈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〉，《公共行政學報》，47：35-72。
- 游毓蘭，2007，〈警政績效管理之探討〉，《研考雙月刊》，31(2)：66-75。
- 游毓蘭，2015，〈警察勤務改革 從台北市開始〉，取自：[https://hk.on.cc/tw/bkn/cnt/commentary/20150402/bkntw-20150402000420755-0402\\_04411\\_001.html](https://hk.on.cc/tw/bkn/cnt/commentary/20150402/bkntw-20150402000420755-0402_04411_001.html)，最後瀏覽日：2023/03/06。
- 馮佩君，2015，〈警察相關政事型特種基金設置之探討〉，《中央警察大學警察行政管理學報》，11：87-107。
- 馮佩君，2018，〈基層員警工作權益認知之研究〉，《中央警察大學警察行政管理學報》，14：73-91。

- 黃克先，2021，〈台灣遊民社福體制的運作與效果：從基層官僚治理取徑切入〉，《台灣社會學》，41：51-94。
- 黃忠道，2019，〈臺北市警察局長組織改造之研究- 以大同分局為例〉，國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/r677uf>
- 黃炎東，2020，〈公共關係與警民聯防之研究－以日本警民聯防制度為例（下）〉，《人權會訊》，135：25-40。
- 黃俊樹、李宗勳，2019，〈新加坡臺籍輔助警察委外模式對我國之啟示〉，《中央警察大學警察行政管理學報》，15：53-71。
- 黃俊樹、李宗勳，2019，〈新加坡臺籍輔助警察案例之研究〉，《文官制度》，11(2)：95-119。
- 楊雅淋，2021，〈我國政府機關承辦人員在政策過程中之角色研究：基層官僚的分析觀點〉，國立政治大學公共行政學系碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/g4a94t>
- 廖洲棚，2006，〈基層官僚提供線上申辦服務之評估：以臺北市政府為例〉，《政策研究學報》，6：133-171。
- 廖晨諭，2008，〈警務人員休閒參與、工作績效與工作滿意關係之研究－以南投縣政府警察局為例〉，亞洲大學國際企業學系碩士班碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/73q365>
- 監察院，2017/10/05，〈基層員警專案績效壓力大 裁槍養案各類違規問題多 監察院糾正內政部警政署及桃園市政府警察局〉，取自：[https://www.cy.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=213&s=8181](https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=213&s=8181)，最後瀏覽日：2023/03/06。
- 臺北市警察局長統計室，2022/01/11，警政統計指標，取自：<https://www-ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMzYwL3JlbGZpbGUvMTY1MDUvNTM2NS83MDU5ZThiNi1hZjgxLTRjYWQvOWE1NC0wZDFiZjI0Njk0MjQucGRm&n=MTUwMTIucGRm&icon=..pdf>
- 劉湘琦，2010，〈原住民代表性官僚的理想與現實－以溪洲部落拆遷事件為例〉，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/9zm6b6>
- 劉進財，2001，〈領導型態對部屬工作績效、工作滿意度及角色認知之影響－以刑事警察為對象之探索性研究〉，元智大學管理研究所碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/95957d>
- 潘金葉，2007，〈所長領導風格與基層員警工作投入之研究－以臺北市警察局長派出所為例〉，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/22d2sx>
- 蔡其宏，2013，〈苗栗縣警察局員警工作壓力與工作績效之研究〉，國立中興大學國家政策與公共事務研究所碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/x496s5>

- 蔡孟諺，2015，〈高雄市政府警察局專案性獎懲制度與工作績效相關之研究-以所屬十七個分局為例〉，義守大學管理碩博士班碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/prv3rn>
- 蔡富雄，2013，〈警察訓練評鑑導入評鑑中心法之芻議〉，《中央警察大學警察行政管理學報》，9：225-239。
- 蔡萬來，2007，〈臺北市基層警察主管領導之研究〉，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/v58f4m>
- 蔡震榮、劉俊男，2021，〈警察行政調查裁處法制與運用〉，《軍法專刊》，67(5)：28-62。
- 蔣有福，2010，〈工作滿意度對警政專案績效的影響－不同專案型態之探討〉，淡江大學全球華商經營管理數位學習碩士在職專班碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/889uwc>
- 鄭羽軒，2015，〈警察職權行使法問題研析〉，《危機管理學刊》，12(2)：57-70。
- 盧偉斯、林大椿，2018，〈人格特質、工作投入及工作績效關係的探討－以高雄市政府警察局為例〉，《中央警察大學警察行政管理學報》，14：41-60。
- 蕭宇珊，2021，〈以目標管理觀點探討警察績效運作問題之研究〉，中央警察大學警察政策研究所碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/ay4zu9>
- 蕭建宏，2019，〈探討警察派出所所長之取才困境：以臺北市警察局為例〉，《中央警察大學警察行政管理學報》，15：181-200。
- 謝宗融，2016，〈刑事警察人員家庭壓力與工作績效關聯性之研究〉，國立中正大學犯罪防治碩士在職專班碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/525jsv>
- 謝欣容，2019，〈警察人員工作滿足感與工作績效相關性之研究〉，淡江大學公共行政學系公共政策碩士班碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/d7462b>
- 謝青宏、鄭怡君、李盈瑩、余佛如、方儷靜，2001，〈公務人員績效考核認知之實證研究：以台北市政府一般行政人員與台北市警局警員為例〉，《行政管理學報》，3：141-160。
- 謝巖，2019，〈警察人員的工作壓力與調適〉，《諮商與輔導》，402：25-27、34。
- 鍾智耀，2001，〈警政預算執行績效對治安改善之影響〉，中原大學會計研究所碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/bvq5v5>
- 鍾睿賢，2014，〈平衡計分卡運用於非營利組織合併績效管理之探討--高雄市政府警察局合併個案研究〉，國立屏東科技大學高階經營管理碩士在職專班碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/8kgwx6>
- 關士淵，2015，〈柯 P 兌現承諾：刪 27 項警察冗務、不再「快遞」遲到考生〉，關鍵評論，取自：<https://www.thenewslens.com/article/14705>，最後瀏覽日：2023/08/06。

- 魏守斌，2013，〈國道警察交通獎勵金滿意度之研究〉，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/9hwtr3>
- 羅兆匡，2014，〈中國工人集體抗爭的機會與侷限：基層政府與草根組織的影響〉，國立清華大學社會學研究所碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/gw8n8g>
- 蘇建璋，2006，〈領導風格、組織結構與組織績效之關聯性研究－以台灣警察機關為例證〉，國立成功大學高階管理碩士在職專班碩士論文。<https://hdl.handle.net/11296/wu749z>
- 蘇偉業，2009，〈公共部門事前定向績效管理: 反思與回應〉，《公共行政學報》，30：105-130。

## 二、西文部分



- Alcadipani, R., Cabral, S., Fernandes, A., & Lotta, G. 2020. Street-level bureaucrats under COVID-19: Police officers' responses in constrained settings. *Administrative Theory & Praxis*, 42(3):394-403.
- Anderson, L. M., Petticrew, M., Rehfuss, E., Armstrong, R., Ueffing, E., Baker, P., Francis, D., & Tugwell, P. 2011. Using logic models to capture complexity in systematic reviews. *Research Synthesis Methods*, 2(1), 33–42. <https://doi.org/10.1002/jrsm.32>
- Andrews, R., Boyne, G. A., Meier, K. J., O'toole Jr., L. J., & Walker, R. M. 2012. Vertical Strategic Alignment and Public Service Performance. *Public Administration*, 90(1):77–98. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01938.x>
- Ayers, R. S. 2013. Building goal alignment in federal agencies' performance appraisal programs. *Public Personnel Management*, 42(4):495-520.
- Ayers, R. S. 2015. Aligning individual and organizational performance: Goal alignment in federal government agency performance appraisal programs. *Public Personnel Management*, 44(2):169-191.
- Bartels, K. P. r. 2013. Public Encounters: The History and Future of Face-to-Face Contact Between Public Professionals and Citizens. *Public Administration*, 91(2), 469–483. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2012.02101.x>
- Baviskar, S., & Winter, S. C. 2017. Street-Level Bureaucrats as Individual Policymakers: The Relationship between Attitudes and Coping Behavior toward Vulnerable Children and Youth. *INTERNATIONAL PUBLIC MANAGEMENT JOURNAL*, 20(2), 316–353. <https://doi.org/10.1080/10967494.2016.1235641>
- Behn, R. D. 2003. Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606.
- Berg B. & Lune H. 2017. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences.*, 9th edition, Pearson Education.
- Bhuiyan, S. 2022. Risking Lives to Save Others During COVID-19: A Focus on Public Health Care Workers in Bangladesh and Egypt. In *INTERNATIONAL JOURNAL OF HEALTH SERVICES*, 52(2), 269–275, SAGE PUBLICATIONS LTD. <https://doi.org/10.1177/00207314211063748>
- Blauner, R. 1964. *Alienation and Freedom*, Chicago, IL: University of Chicago Press.

- Bohte, J., & Meier, K. J. 2000. Goal Displacement: Assessing the Motivation for Organizational Cheating. *Public Administration Review*, 60(2), 173–182. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00075>
- Bovens, M., & Zouridis, S. 2002. From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. *Public Administration Review*, 62(2), 174–184. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00168>
- Braithwaite, D. W., & Sprague, L. 2021. Conceptual knowledge, procedural knowledge, and metacognition in routine and nonroutine problem solving. *Cognitive Science*, 45(10), e13048.
- Brehm, J. and Gates, S. 1997. Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Brodkin, E. Z. 2012. Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future. *Public Administration Review*, 72(6), 940–949. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02657.x>
- Brodkin, E.Z. 1997. ‘Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration’, *Social Service Review*, 71(1), 1–33.
- Burtscher, M. J., Wacker, J., Grote, G., & Manser, T. 2010. Managing nonroutine events in anesthesia: the role of adaptive coordination. *Human factors*, 52(2), 282-294.
- Campos, S. A., & Peeters, R. 2022. Policy improvisation: How frontline workers cope with public service gaps in developing countries—The case of Mexico’s Prospera program. *Public Administration and Development*, 42(1), 22–32. <https://doi.org/10.1002/pad.1907>
- Carter, N., Klein, R., & Day, P. 1995. How organisations measure success: The use of performance indicators in government. *Psychology Press*.
- Ahrum Chang & Gene. A. Brewer.2022. Street-Level bureaucracy in public administration: A systematic literature review, *Public Management Review*, <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2065517>
- Choi, S., & Chun, Y. H. 2021. Accountability and organizational performance in the public sector: Analysis of higher education institutions in Korea. *Public Administration*, 99(2), 353–370. <https://doi.org/10.1111/padm.12683>
- Chun, Y. H., & Rainey, H. G. 2005. Goal Ambiguity in U.S. Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), 1–30. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui001>

- Cohen, G. 2021. Public Administration Training in Basic Police Academies: A 50-State Comparative Analysis. *AMERICAN REVIEW OF PUBLIC ADMINISTRATION* 51(5),345–359, SAGE PUBLICATIONS INC. <https://doi.org/10.1177/0275074021999872>
- Cohen, N. 2022. An Exploratory Examination of the Relationship Between Trust and Street-Level Bureaucrats' Willingness to Risk Their Lives for Others. In *AMERICAN REVIEW OF PUBLIC ADMINISTRATION*, 52(3), 221–234. SAGE PUBLICATIONS INC. <https://doi.org/10.1177/02750740211055470>
- de Bruijn, Hans, van Helden G. Jan 2006. A Plea for Dialogue Driven Performance-Based Management Systems: Evidence from the Dutch Public Sector. *Financial Accountability & Management*, 22(4), 405-423.
- Deming, W. Edwards.1994. *The New Economics for Industry, Government, Education*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, Center for Advanced Engineering Study.
- Egger, H., & Grossmann, V. 2005. Non-routine tasks, restructuring of firms, and wage inequality within and between skill-groups. *Journal of Economics*, 86(3), 197-228.
- Evans, T. 2011. Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *The British Journal of Social Work*, 41(2), 368–386. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcq074>
- Ewalt, J. A. G. and Jennings, E. T. 2004. Administration, Governance, and Policy Tools in Welfare Policy Implementation. *Public Administration Review*, 64(4), 449–62.
- Folkman, Susan, and Richard S. Lazarus. 1980. An analysis of coping in a middle-aged community sample. *Journal of Health and Social Behavior* 21, 219–39.
- Fountain, J. E. 2001. Paradoxes of Public Sector Customer Service. *Governance*, 14(1), 55–73. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00151>
- Frost, J., & Brockmann, J. 2014. When qualitative productivity is equated with quantitative productivity: Scholars caught in a performance paradox. *Zeitschrift Für Erziehungswissenschaft*, 17(6), 25–45. <https://doi.org/10.1007/s11618-014-0572-8>
- Hanson, J. D., Melnyk, S. A., & Calantone, R. A. 2011. Defining and measuring alignment in performance management. *International Journal of Operations & Production Management*.
- Harvey, J., & Attwell, K. 2022. Children, COVID, and confusion: How frontline workers cope with the challenges of vaccine mandates. *Australian Journal of Public Administration*,1-22. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12567>
- Hatry, H. P. 2002. Performance measurement: fashion and fallacies. *Public Performance and Management Review*,25(4), 258-352.



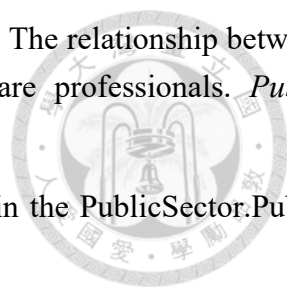
- Hatry, H. P. 2006. Performance measurement: Getting results. *The Urban Insite*.
- Hupe, P., & Buffat, A. 2014. A Public Service Gap: Capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy. *Public Management Review*, 16(4), 548–569. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.854401>
- Jackson, S. E. and Schuler, R. S. 1985. A Meta-analysis and Conceptual Critique of Research on Role Ambiguity and Role Conflict in Work Settings. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 36(1), 16–78.
- Jilke, S., & Tummers, L. 2018. Which Clients are Deserving of Help? A Theoretical Model and Experimental Test. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2), 226–238. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy002>
- Johnston, K., & Houston, J. 2018. Representative bureaucracy: Does female police leadership affect gender-based violence arrests? *INTERNATIONAL REVIEW OF ADMINISTRATIVE SCIENCES*, 84(1), 3–20, SAGE PUBLICATIONS LTD. <https://doi.org/10.1177/0020852315619222>
- Kalgin, A., Podolskiy, D., Parfenteva, D., & Campbell, J. W. 2018. Performance management and job-goal alignment: A conditional process model of turnover intention in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*.
- Kelman and Friedman, 2009, Performance Improvement and Performance Dysfunction: An Empirical Examination of Distortionary Impacts of the Emergency Room Wait-Time Target in the English National Health Service, *Journal of Public Administration Research and Theory* 19(4), 917-946.
- Kerpershoek, E., Groenleer, M., & de Bruijn, H. 2016. Unintended responses to performance management in Dutch hospital care: Bringing together the managerial and professional perspectives. *Public Management Review*, 18(3), 417-436.
- Kroll, A. 2013. The Other Type of Performance Information: Nonroutine Feedback, Its Relevance and Use. *Public Administration Review*, 73(2), 265-276.
- Kroll, A. 2015. *Drivers of Performance Information Use: Systematic Literature Review and Directions for Future Research*, 38(3) <https://doi/epdf/10.1080/15309576.2015.1006469>
- Lipsky, M. 1980. Dilemmas of the individual in public services. *New York: Russell Sage Foundation*, 71.
- Lipsky, M. 2010. Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service. Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M., & Hill, M. 1993. Street-level bureaucracy: An introduction. *The policy process: A reader*, 381-385.

- Locke, A. L., & Latham, G. P. 2002. Building a practically useful theory of goal setting and task motivation. *American Psychologist*, 57, 705-717.
- Lowe, Toby. 2013. The Paradox of Outcomes: The More We Measure, the Less We Understand , *Public Money & Management*, 33(3), 213-216.
- Lowi, T. 1969. *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*. New York: Norton
- Loyens, K. 2016. How police detectives deal with policy alienation in the investigation of human exploitation crimes. In: *Stress in Policing: Sources, Consequences and Interventions*, Editor: Burke, R. Chapter 8. New York: Routledge.
- Lu, X., Xu, H., & Wang, W. 2021. Clients' Help Deservingness, Crowd Situational Stress And Discretionary Decision-making: An Experimental Study Of Regulatory Street-level Bureaucrats In China. In *INTERNATIONAL PUBLIC MANAGEMENT JOURNAL*, 24(2), 287–312. ROUTLEDGE JOURNALS, TAYLOR & FRANCIS LTD. <https://doi.org/10.1080/10967494.2019.1661892>
- Masood, A., & Nisar, M. A. 2022. Repairing the State: Policy Repair in the Frontline Bureaucracy. In *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW* , 82(2), 256–268. WILEY. <https://doi.org/10.1111/puar.13414>
- May, P. J. 2003. 'Policy Design and Implementation' in B. Guy Peters and J. Pierre (eds) *Handbook of Public Administration*, London: Sage.
- May, P. J., & Winter, S. C. 2009. Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453–476. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum030>
- Mayer, M. W., & Gupta, V. 1994. The performance paradox. Research. *Organizational Behavior*, 16:309-369.
- McLaughlin, J. A., & Jordan, G. B. (2015). Using Logic Models. In *Handbook of Practical Program Evaluation* (pp. 62–87). John Wiley & Sons, Ltd. <https://doi.org/10.1002/9781119171386.ch3>
- Meyer, M. W. 1993. Organizational Design. *Explorations in economic sociology*, 249.
- Meyer, M. W., O'Shaughnessy, K. C., & Swedberg, R. ,1993, *Explorations in economic sociology*.
- Meza, O., Perez-Chiques, E., Campos, S. A., & Varela Castro, S. 2021. Against the COVID-19 Pandemic: Analyzing Role Changes of Healthcare Street-Level Bureaucrats in Mexico. *JOURNAL OF COMPARATIVE POLICY ANALYSIS*, 23(1,S1), 109–119. <https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1846993>

- Mihaylov, E., & Tijdens, K. G. 2019. Measuring the routine and non-routine task content of 427 four-digit ISCO-08 occupations.
- Netemeyer, R. G., Johnston, M. W. and Burton, S. 1990. Analysis of Role Conflict and Role Ambiguity in a Structural Equations Framework. *Journal of Applied Psychology*, 75(2), 148–57.
- Newcomer, K. E., Hatry, H. P., & Wholey, J. S. 2015. Planning and Designing Useful Evaluations. In *Handbook of Practical Program Evaluation* ,7–35, John Wiley & Sons, Ltd.  
<https://doi.org/10.1002/9781119171386.ch1>
- O’Toole, L. J., & Meier, K. J. 2003. Plus ça Change: Public Management, Personnel Stability, and Organizational Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(1), 43–64.
- Pandey, S. K., & Rainey, H. G. 2006. Public Managers’ Perceptions of Organizational Goal Ambiguity: Analyzing Alternative Models. *International Public Management Journal*, 9(2), 85–112.  
<https://doi.org/10.1080/10967490600766953>
- Peeters, R., & Campos, S. A. 2022. Street-level bureaucracy in weak state institutions: A systematic review of the literature. *International Review of Administrative Sciences*.  
<https://doi.org/10.1177/00208523221103196>
- Pellegrin, L., Chassery, L., Chaudet, H., Texier, G., & Bonnardel, N. 2021. Decision-making during nonroutine outbreak management: Toward an exploration of experts’ creative decisions. *Applied Ergonomics*, 90, 103232. <https://doi.org/10.1016/j.apergo.2020.103232>
- Peter Dahler-Larsen. 2014. Constitutive Effects of Performance Indicators: Getting beyond unintended consequences, *Public Management Review*, 16(7):969-986,  
<https://doi.org/10.1080/14719037.2013.770058>
- Potipiroon, W. 2022. Rule Formalization, Bureaucratic Red Tape, and Prosocial Rule Breaking Among Street-Level Bureaucrats: A Citizen-Centered Perspective. In *PUBLIC PERFORMANCE & MANAGEMENT REVIEW* ,45(3),638–671, ROUTLEDGE JOURNALS, TAYLOR & FRANCIS LTD. <https://doi.org/10.1080/15309576.2022.2065644>
- Pritchard, R. D. 1969. Equity theory: A review and critique. *Organizational behavior and human performance*, 4(2):176-211. [https://doi.org/10.1016/0030-5073\(69\)90005-1](https://doi.org/10.1016/0030-5073(69)90005-1)
- Raaphorst, N. 2023. An empirical conceptualization of front line enablement by performance management. *Public Management Review*, 1–26.  
<https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2212255>

- Raaphorst, N., & Van de Walle, S. 2018. A signaling perspective on bureaucratic encounters: How public officials interpret signals and cues. In *SOCIAL POLICY & ADMINISTRATION* (Vol. 52, Issue 7, pp. 1367–1378). WILEY. <https://doi.org/10.1111/spol.12369>
- Rainey, H. G., & Jung, C. S. 2015. A Conceptual Framework for Analysis of Goal Ambiguity in Public Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 71–99. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu040>
- Riccucci, N.M., M.K. Meyers, I. Lurie and J.S. Han. 2004. The Implementation of Welfare Reform Policy: The Role of Public Managers in Front-Line Practices', *Public Administration Review*, 64, 4, 438–48.
- Riccucci, Norma M. 2005. *How Management Matters: Street-level Bureaucrats and Welfare Reform*, Georgetown University Press. Washington D.C.
- Rodas-Gaiter, A., & Sanabria-Pulido, P. 2020. Management, goal alignment, and performance assessment legitimacy: Evidence from the Colombian public sector. *Public administration issues*, 5(5):81-104. <https://doi.org/10.17323/1999-5431-2020-0-5-81-104>
- Sabatier, P. A. 1986. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21–48. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003846>
- Savaneviciene, A., Rutelione, A., & Ciutiene, R. 2014. CRUCIAL TRANSVERSAL COMPETENCES IN THE CHANGING ENVIRONMENT: CASE OF THE EUROPEAN SMES MANAGERS. *Economics and Management*, 19(1), Article 1. <https://doi.org/10.5755/j01.em.19.1.5485>
- Schaubroeck, J., Judge, T. A. and Taylor, L. A. 1998. Influences of Trait Negative Affect and Situational Similarity on Correlation and Convergence of Work Attitudes and Job Stress Perceptions Across Two Jobs. *Journal of Management*, 24(4), 553–76.
- Tubre, T. C. and Collins, J. M. 2000. Jackson and Schuler, 1985. Revisited: A Meta-analysis of the Relationships Between Role Ambiguity, Role Conflict, and Job Performance. *Journal of Management*, 26:1, 155.
- Seabright, P. 2000. Skill versus judgement and the architecture of organisations. *European Economic Review*, 44(4), 856–868. [https://doi.org/10.1016/S0014-2921\(00\)00045-3](https://doi.org/10.1016/S0014-2921(00)00045-3)
- Showkat, N., & Parveen, H. 2017. In-depth interview. e-PG Pathshala (UGC & MHRD)
- Simon, H., & March, J. 1976. *Administrative behavior and organizations*.

- Siverbo, Cäker, & Åkesson. 2019. *Conceptualizing dysfunctional consequences of performance measurement in the public sector*. <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/14719037.2019.1577906?needAccess=true&role=button>
- Skinner, Ellen A., Kathleen Edge, Jeffrey Altman, and Hayley Sherwood. 2003. Searching for the structure of coping: A review and critique of category systems for classifying ways of coping. *Psychological Bulletin*, 129, 216–69.
- Stazyk, E. C., & Kim, J. 2022. Goals as a driver of public sector motivation. *Research Handbook on Motivation in Public Administration*. 71-88 Edward Elgar Publishing.
- Tantardini, M. 2019. Routine and nonroutine performance information: an assessment about substitution and complementarity. *Public Management Review* 21(5), 755-774.
- Thomann, E. 2015. Is Output Performance All About the Resources? A Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis of Street-Level Bureaucrats in Switzerland. *Public Administration*, 93(1), 177–194. <https://doi.org/10.1111/padm.12130>
- Tonkens, E., Bröer, C., van Sambeek, N., & van Hassel, D. 2013. Pretenders and performers: Professional responses to the commodification of health care. *Social Theory & Health*, 11(4), 368-387.
- Tummers, L. 2012. Policy Alienation of Public Professionals: The Construct and Its Measurement. *Public Administration Review*, 72(4), 516–525. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02550.x>
- Tummers, L. 2017. The Relationship Between Coping and Job Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1), 150–162. <https://doi.org/10.1093/jopart/muw058>
- Tummers, L. L. G., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M. 2015. Coping During Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099–1126. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu056>
- Tummers, L., Vermeeren, B., Steijn, B., & Bekkers, V. 2012. PUBLIC PROFESSIONALS AND POLICY IMPLEMENTATION Conceptualizing and measuring three types of role conflicts. In *PUBLIC MANAGEMENT REVIEW*.14(8), 1041–1059. ROUTLEDGE JOURNALS, TAYLOR & FRANCIS LTD. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.662443>
- Tummers, L.G. 2011. Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: A policy alienation framework. *International Review of Administrative Sciences*, 77(3), 555-581.

- 
- Van der Voet, J., Steijn, B., & Kuipers, B. S. 2017. What's in it for others? The relationship between prosocial motivation and commitment to change among youth care professionals. *Public Management Review*, 1-20.
- van Thiel, Sandra and Frans L. Leeuw. 2002. The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267-281.
- Walker, R. M., Jung, C. S., & Boyne, G. A. 2013. Marching to Different Drummers? The Performance Effects of Alignment between Political and Managerial Perceptions of Performance Management. *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW*, 73(6):833–844. WILEY. <https://doi.org/10.1111/puar.12131>
- Waller, M. J. 1999. The timing of adaptive group responses to nonroutine events. *Academy of Management journal*, 42(2), 127-137.
- Wang, Y., Gray, P. H., & Meister, D. B. 2014. Task-driven learning: The antecedents and outcomes of internal and external knowledge sourcing. *Information & Management*, 51(8), 939–951. <https://doi.org/10.1016/j.im.2014.08.009>
- Wood, B. D., & A. Doan. 2003. The politics of problem definition: Applying and testing threshold models. *American Journal of Political Science*, 47(4):640-653.
- Yang, F., Huang, X., & Li, Z. 2022. Gender, situational visibility, and discretionary decision-making of regulatory street-level bureaucrats under pandemic emergency: An experimental study in China. In *PUBLIC MANAGEMENT REVIEW*, 24(8), 1312–1329. ROUTLEDGE JOURNALS, TAYLOR & FRANCIS LTD. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1886316>

# 附錄一、深度訪談題綱（個人）



## 警察人員績效制度研究 深度訪談題綱

國立臺灣大學公共事務研究所 林威妤

### 一、研究目的與背景說明

本研究以警察人員為研究對象，目的在於探究警察作為直接對民眾提供公共服務的第一線官僚角色，其角色既承主管機關、所在縣市首長之意向，又同時面對民眾之需求，績效業務可謂來自四面八方，其中紛雜的業務下現況下如何融入績效管理制度之下，以真實衡量基層員警日常的辛勞。

以法規而言，警察法第 9 條：「警察依法行使左列職權：一、發佈警察命令。二、違警處分。三、協助偵查犯罪。四、執行搜索、扣押、拘提及逮捕。五、行政執行。六、使用警械。七、有關警察業務之保安、正俗、交通、衛生、消防、救災、營業建築、市容整理、戶口查察、外事處理等事項。八、其他應執行法令事項。」警察人員業務可說是包山包海，此外又必須承接其他機關需求的行政協助事項。因此，筆者好奇現行績效制度是否能夠完整呈現基層員警之日常績效？抑或是，存在一部分的「非例行性績效業務」，既不在原定工作項目內，又通常為急迫的業務，例如：台北市政府基層同仁需處理湧入的 1999 市民熱線、媒體訪問等業務，而以上皆不在原定工作內容，而是歸類在所謂的「其他主管交辦事項」。依照張佳璇、胡龍騰（2018）的研究，這些非例行性績效業務通常為臨時性、帶給同仁莫大壓力，重要性不亞於例行性業務，但又未反映於個人績效中，形成績效考核的缺口，然目前我國尚未有其他延伸研究針對基層官僚討論，欲透過此研究填補該缺口。

綜上，筆者希望能透過深度訪談釐清現行警察人員績效制度，包含記點制度、專案考績、行政協助之相關管理措施，進一步探究績效制度的衡量與真實工作績效之間是否存在缺口，即非例行性績效業務。更甚者，當員警同時面臨不同業務如何取捨，背後的選擇邏輯為何，是否因績效制度之設計而產生排擠效果？

### 二、訪談題綱

- （一）請問就您的觀察，現行警察績效制度如何運作？
- （二）你是否認為該制度所包含之績效指標、考核項目已完整涵蓋您的日常工作績效？原因為何？
- （三）在您的工作中是否存在非預先指派、計畫內的業務？通常發生在什麼樣的情境下？
- （四）您是否能夠依循當前績效制度清楚的將各業務排定優先順序？通常較重要、花時間心力的業務是否也較能反映在您的考績結果上？
- （五）請問您是否認為有時各個績效目標是難以兼顧的？您通常如何取捨？



## 附錄二、深度訪談題綱

### (警察工作權益推動協會)

#### 警察人員績效制度研究 深度訪談題綱

國立臺灣大學公共事務研究所 林威好

親愛的受訪者，您好！

感謝您撥冗參與本研究，以下為本研究之問題脈絡說明，希望能使受訪者了解本研究之關懷

#### 一、研究目的與背景說明

本研究以警察人員為研究對象，目的在於探究警察作為直接對民眾提供公共服務的第一線官僚角色，其角色既承主管機關、所在縣市首長之意向，又同時面對民眾之需求，績效業務可謂來自四面八方，其中紛雜的業務下現況下如何融入績效管理制度之下，以真實衡量基層員警日常的辛勞。

以法規而言，警察法第 9 條：「警察依法行使左列職權：一、發佈警察命令。二、違警處分。三、協助偵查犯罪。四、執行搜索、扣押、拘提及逮捕。五、行政執行。六、使用警械。七、有關警察業務之保安、正俗、交通、衛生、消防、救災、營業建築、市容整理、戶口查察、外事處理等事項。八、其他應執行法令事項。」警察人員業務可說是包山包海，此外又必須承接其他機關需求的行政協助事項。因此，筆者好奇現行績效制度是否能夠完整呈現基層員警之日常績效？抑或是，存在一部分的「非例行性績效業務」，既不在原定工作項目內，又通常為急迫的業務，例如：台北市政府基層同仁需處理湧入的 1999 市民熱線、媒體訪問等業務，而以上皆不在原定工作內容，而是歸類在所謂的「其他主管交辦事項」。依照張佳璇、胡龍騰（2018）的研究，這些非例行性績效業務通常為臨時性、帶給同仁莫大壓力，重要性不亞於例行性業務，但又未反映於個人績效中，形成績效考核的缺口，然目前我國尚未有其他延伸研究針對基層官僚討論，欲透過此研究填補該缺口。

綜上，筆者希望能透過深度訪談釐清現行警察人員績效制度，包含專案考績、行政協助之相關管理措施，進一步探究績效制度的衡量與真實工作績效之間是否存在缺口，即非例行性績效業務。其中，當員警同時面臨不同業務的衝突時如何取捨，是否因績效制度之設計而產生脫離組織目標的引導效果？

#### 二、訪談題綱

(一) 請問就您的觀察，您是否認為該制度所包含之績效指標、考核項目已完整涵蓋警察人員的日常工作績效？績效指標是否扣合組織目標？

(二) 請問就您的觀察，警察人員業務中是否存在不可預期、非預先指派、計畫內的業務？通常發生在什麼樣的情境下？是否與人員所在機關層級與類科、轄區有關？



(三) 就您的觀察，請問您是否認為警察人員普遍能依循當前績效制度清楚的將各業務排定優先順序，而通常較重要、花時間心力的業務是否也較能反映在考績結果上？相反地，員警勤務、專案業務以及行政協助，在人員負擔能力與時間有限的情況下，是否有所衝突，甚至互相排擠？

(四) 跨機關協助在當今政府運作中相當常見，同時卻也對與民眾互動緊密的警察機關造成業務負擔。請問就您的觀察，有哪些問題是能透過績效制度解決的？在警力不足的情況下，輔警制度（例如義警、義消）的發展是否能有所助益？