

# 規範與繁文縟節

## Rules and Red Tape

### —A Prism for Public Administration Theory and Research

陳重安\*

Chung-An Chen\*\*

坦白說，我不是 Bozeman 學生裏面對 red tape 研究最透徹的，red tape 對我來說也不是特別的具有魅力，我不過就是寫過那麼一篇 red tape 的文章（Chen, 2012），運氣好被登上了而已。

那，為什麼我會想到寫這篇書評？還去評自己論文導師的書？

偶然間，我在網上瀏覽的時候，發現到 2012 TASPAA 的年會上有一篇文章叫「繁文縟節與組織績效初探之研究」。心想，哇！從 Bozeman（1993）的第一個正式 red tape 研究到現在，已經快二十年了，臺灣到現在終於有第一篇「初探」。雖說研究上起步是晚了，好歹有人起了個頭，我若寫個書評把這本書帶進臺灣，或許可以激勵後進再接再厲，急起直追。

有人可能要問：鑽研 red tape 有啥價值？不就是個眾多公行議題之一罷了不

---

此文為「書評」，非送審查文章。

\* 作者為新加坡南洋理工大學人文社會學院公共政策與全球事務學系助理教授，  
e-mail: cchongan@ntu.edu.sg。

\*\* Assistant Professor, Public Policy and Global Affairs Programme, School of Humanities and Social Sciences, Nanyang Technological University.

是？！

在這本書的第 151 頁上，有一個很好的問題：「如果我們不把 red tape 當成是一個公行研究的例子，而是當成一個公行的代表研究，你會給繁文縟節下什麼結論」？我不敢說 red tape 就能代表公行的全部，但是在公行界面臨所謂「學科危機」（簡言之，就是下游學科，總是撿其它學科的理論來研究政府議題）的同時，我們能給其它學科的人說說：「我們公行在搞 XXX 理論，這些是我們的獨特性，而這個理論是可以外銷到其它學科的」，那這個 XXX 會是什麼？坦白說，目前除了公共服務動機（public service motivation, PSM）以外，應該就屬於 red tape 了。在我看來，red tape 不僅是一個公行子議題，還是公行的核心與代表性議題，因為這牽涉到最根本的政府「官僚結構」。

那，就算 red tape 這麼重要，為什麼非讀這本書不可？這本書好在哪裏？

在我看來，其實這本書的「新意」並不算太多，某種程度上只能算是 Bozeman 過去二十年來心得與其他研究者心血的一個小彙總，並依此加上他對未來 red tape 研究的期望。但是這本屬於半彙總型的書，對後起的臺灣的研究者來說卻是個最能迅速抓準 red tape 來龍去脈的參考教材。

先撇開緒論第一章不講，第二章開始，Bozeman 與 Feeney 就開始了 red tape 概念上的釐清，包含對於 rules、formal rules、red tape 之間的一些差異。以近期的發展來說，沒有人會講“beneficial red tape”這樣的字眼，因為 red tape 泛指一種病態（pathology），formal rules 或 formalization 則是中性字眼。其實一直到最近都還有一些相關概念釐清的文章，如 Kaufmann 與 Feeney（2012），學者們不妨也留意一下。在這篇文章中，他們區分 formalization 和 red tape 如下：

Formalization is the extent to which rules, procedures, instructions, and communications are written.

Red tape is burdensome rules and procedures that have negative effects on the org function.

這樣的定義方式延續了 Bozeman 從 1993 年以來的傳統，而且也反應在這本書的第二章。我之所以特別把它拿出來講，是因為我發現到在臺灣的第一篇初探性質的文章中犯了一個嚴重的錯誤，而這個可能對未來的研究者造成一個誤導。作者們把 formalization 和 red tape 分開以後，用一個獨立指標測量 formalization，然後把它放進「組織結構」的大傘下面。接者用一堆其它的指標測量 red tape，將其獨立

在組織結構以外，最後把這兩個全丟到一個籃子裏去跑迴歸，這說明了作者們對於這兩個概念缺乏理解。事實上，formalization 和 red tape 本是同根生或是一體兩面，都指涉了「正式規範」，用口語一點講一個叫 formal rules，另一個叫 bad formal rules，都屬於組織結構的範疇（Rainey, 2009）。再者，用「非常重視程序」來衡量 formalization，並無法看出有 rules and regulations 的意涵在裏面，要真的去衡量 formalization，我建議應該從早期的一般組織理論的文章著手，如 Organ 與 Greene（1981）。

根據本書第二章與第三章，red tape 應該分別從橫的與縱的來理解。縱的來說，就是一個演進的觀點，這分兩個成份：（1）rules born bad（rule-inception red tape）；（2）rules gone bad（rule-evolved red tape）（Bozeman, 1993）。也就是說，有些 red tape 是生下來就是為了管理者的控制慾所定的，有些則是開始不錯的 formal rules，後來因為時空變換、執行問題、目標改變等等變成了 red tape。這些緣由在本書 62-68 頁有很精彩的分析，有興趣的讀者可多花點心力在這部份上。橫的來說，就是發展一個多面向的 red tape 概念，包含人事、預算、利害關係人、溝通等等。

接者，Bozeman 與 Feeney 開始將 red tape 與其它理論做個連結，包含 PSM，並在第四章做了一個大量的實證文獻回顧，討論 red tape 的成因與影響。如果不論較早期，或 1990 年以前的文章（因為那時還常把 red tape 與 formalization 混在一起），近二十年來 red tape 的研究多半仰賴特定幾個數據庫（e.g. NASP and GDOT）中的 GRT（general red tape）scale。到了第五章，就是把 red tape 和 contracting 及 performance 做個結合，我看完以後的感覺是，這純粹是個人興趣，可以當成是 red tape 的一個小分支研究，或是融入第四章，沒必要硬生生將其獨立為一章，況且這兩個概念放在一起不太搭，所以我不多加介紹，對 contracting 與 performance 有興趣的學者可以多花點時間在這上面。至於第六與第七章，則是未來研究展望與結論。

我先就第二章到三章的 red tape 內涵部份發表一些個人看法。我非常欣賞 Bozeman 用一個演進的觀點來看 red tape，這是理論建立最重要的成份。不過觀乎後幾章的文獻回顧時我們會發現，當代 red tape 研究少有驗證 formal rules 如何變成 red tape 的，這是由於需要實驗或長時間觀察，數據收集不便的關係，以致現在是「有假說但沒證據」，讓理論建立呈現一種真空狀態。另外，我提出一個對立的假說：在真實世界中的另一種情況是從 red tape 變成 good formal rules。為什麼？其

實 red tape 是一個很主觀的東西，是個人感受，會隨一個人的經驗而改變。打個比方，美國與新加坡都有網路銀行使用，美國只要輸入一道密碼就可以，但在新加坡必需要通過兩道密碼，一道密碼輸入後，另一個隨機密碼送到手機上，這樣在登錄上就多花上很多時間。很多人（尤其是像從美國過去的外國人，像我）會覺得這就是典型的 red tape，但是時間久了、習慣了以後、又聽著美國的朋友說他們的網路銀行被盜用盜刷，慢慢會覺得原來這是個 good rule。事實上 Bozeman 在開始立論的時候，應該是想要找到一些比較確切明晰的指標來衡量 red tape，他的學生 Sanjay Pandey 在 NASP-IV 進行時，也採用相同的途徑（p. 138）所以刻意忽略了心理學裏面說的社會化（socialization）和自我說服（self persuasion）現象。如果說我的對立理論可以成立，那就代表「規則沒變，外在世界沒變，但是人變了，formalization 與 red tape 就在我們的心理變來變去」。要真是這樣，我就不禁要懷疑區分 formalization 與 red tape，然後明確測量 red tape 的意義到底有多大？

我們是不是可以換個角度想：formalization 本身就是一隻雙面刃，一邊叫 red tape，一邊叫程序正義（procedural justice）。它在同一個時間點上，一方面搞得累死人不償命，損害效率，另一方面卻保護著我們不受傷害，進而提升組織效能。就我自己做過的一個研究發現，人事正式化程度高的組織，有各種正式的管道來進行申訴、解決衝突、防止性騷擾、調查成員背景資料等等，它們的成員因著這些保護更願意與自己不認識的人進行團隊合作。但是，這些組織同時出現勞資關係不良的現象，雖無法具體指出明確原因，但是或許如 Bozeman 所說，任何型式的規則都有造成人在順服上的負擔（p. 38），進而傷害了勞資關係。所以，相對於 Bozeman 在本書中提出的觀點，我認為與其客觀上追求 red tape 的衡量，不如先回到原點，衡量 formalization，然後去討論在何種條件之下，或是何種條件變化之下，我們會把 formal rules 看成是 red tape。

第三章後半與第四章的文獻部份，是有人研究 red tape 的學者可以最迅速累積文獻的一個管道，但是這些文獻埋藏一些方法論上的問題，學者們必須多加留意。最重要的首推因果問題，現有的文獻中，就有位老兄今天對 red tape 的感知當 PSM 的果、明天把 red tape 當 PSM 的因（Moynihan & Pandey, 2007; Scott & Pandey, 2005），總之他說得過去就可以，這也證明了用個人感知來衡量 red tape 的一個嚴重缺陷，那就是這個測量結果代表的是一個客觀現象、還是主觀認知，就難下定論了。真要解決這個問題，可能需要比較複雜的模型，如 simultaneous equation modeling 來操作這種雙向因果關係與內生性的問題（Moon & Bretschneider, 2002;

Pandey & Welch, 2005)，但是這種模型的應用在公行界中還是比較少見的。再者，這些文獻中一些變項操作問題的相當明顯，如異化（alienation）的測量，學者們用工作投入與組織的榮譽感來衡量，基本很難顯示出異化所說的無力感與自我疏離（Pandey & Kingsley, 2000）。總之，我建議學者們帶一點批判的眼光看待這些過去的研究。

最後六到七章的結論部份，Bozeman 與 Feeney 也承認到 red tape 的測量一直以來都仰賴大範圍認知型的指標，往後應該去想辦法改進這個問題。當然，如前所述，red tape 本來就是主觀認定的東西，不可能不仰賴認知來衡量，只能說別把這個認知的範圍做得太寬太模糊。我認為他們所提出縮小 red tape 所指涉的範圍是個不錯的想法，因為 red tape 很多時候是必須由情境而非法規本身去觀察。除此之外，我覺得要改進 red tape 的測量，還有兩條路徑。第一條前述的「測量 formalization 而非 red tape」，另一個就是把心理學的一些成份直接加在 red tape 的測量中。其實在早期的文獻中，Bozeman 與 Scott（1996）就說到 red tape 的定義必須包含個人的 frustration 和 vexation。與其讓一個員工去判斷在一個情境中法規是否合宜或有效，不如問問他們在一個情境中是否感到沮喪，或許更能真實反應 red tape 的存在。

最後，本書也提醒讀者們當代研究者、尤其想研究 red tape 的學者，注意到 data driven 的問題。或許是因為經費有限或是種種原因，學者們無法真正使用實驗設計或是長時間觀察來研究 red tape，以至於當代研究常常是一個數據庫，十幾個不同變項的 red tape 議題，但是沒幾個觸及核心定義，或是 Bozeman 與筆者講到的演進觀點（不管是 formalization 變 red tape 或是 red tape 變 formalization）。臺灣的學者們尤其該注意的是不要僅僅把美國人用過的變項拿來照抄，這樣子我們一輩子都會跟在別人後面。

總之，我不認為這本書是什麼必讀經典或是傳世之作，它跟當年 Bozeman 的那本 *All Organizations Are Public*，在理論上的啟發是小巫見大巫。不過，我是很推薦在臺灣的學者們，尤其是對官僚理論有興趣的學者們，可以藉由這本書快速地抓準 red tape，這個在西方世界研究還沒退燒的一個議題。

## 參考文獻

- Bozeman, B., & M. K. Feeney (2011). *Rules and red tape—A prism for public administration theory and research*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Bozeman, B. (1993). A theory of government red tape. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3), 273-303.
- Bozeman, B., & P. G. Scott (1996). Bureaucratic red tape and formalization: Untangling conceptual knots. *The American Review of Public Administration*, 26(1), 1-17.
- Chen, C. A. (2012). Sector imprinting: Exploring its impacts on managers' perceived formalized personnel rules, perceived red tape, and current job tenure. *American Review of Public Administration*, 42(3), 320-340.
- Kaufmann, W., & M. L. Feeney (2012). Objective formalization, perceived formalization and perceived red tape. *Public Management Review*, 14(8), 1195-1214.
- Moon, M. J., & S. Bretschneider (2002). Does the perception of red tape constrain IT innovativeness in organizations? Unexpected results from a simultaneous equation model and implications. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(2), 273-291.
- Moynihan, D. P., & S. K. Pandey (2007). The role of organizations in fostering public service motivation. *Public Administration Review*, 67(1), 40-53.
- Organ, D. W., & C. N. Greene (1981). The effects of formalization on professional involvement: A compensatory process approach. *Administrative Science Quarterly*, 26(2), 237-252.
- Pandey, S. K., & G. A. Kingsley (2000). Examining red tape in public and private organizations: Alternative explanations from a social psychological model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 779-799.
- Pandey, S. K., & E. W. Welch (2005). Beyond stereotypes: A multistage model of managerial perceptions of red tape. *Administration & Society*, 37(5), 542-575.
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and managing public organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Scott, P. G., & S. K. Pandey (2005). Red tape and public service motivation: Findings from a national survey of managers in State Health and Human Services Agencies. *Review of Public Personnel Administration*, 25(2), 155-180.