

序 言

感謝上蒼的眷顧，讓我已年逾四十七的在職人員，仍能在東海大學公共事務碩士在職專班進修；在這塊美麗的校園裡，與各界菁英們一齊接受最優秀師資的培育，尤其是在排除萬難，努力艱辛的攻讀後，順利取得碩士學位，要感謝的人實在太多了。

首先，本論文的完成最要感謝的是恩師 楊永年博士的悉心指導，無論在主題的選定或是在整個的研究進行中，恩師都能提供精闢的意見與富啟發性的思考，這些都使學生在研究的過程中獲益良多。其次，感謝政治大學公行系 孫本初老師與本校 史美強老師在論文口試時，提供寶貴的建議，使本論文更臻完善。同時，也要感謝公共事務在職專班全體敬愛的老師，在授業過程中給予的諄諄教誨；老師們再造之恩，學生永誌不忘。

在此，也要感謝中華郵政，提供員工進修的機會，給予學雜費的補助，對員工進修亦有實質助益；尤其是各級長官及同仁的鼓勵與支持，才能助我突破重重困境，兼顧公務與學業，恩重如山；對於協助接受訪談的長官與同仁，於此一併致謝；阿亮、煜銘！謝謝你們。

最後，應該感謝的是我的家人以及二弟秋煌的支持與鼓勵，尤其是賢妻淑娥在我進修期間，完全的為我分憂解勞、全力的支持與鼓勵，謹獻上最由衷的感謝。謹以本篇論文，獻給所有教導、關心、鼓勵、支持我的恩人。

論文摘要

我國郵政組織於民國九十二年一月一日改制為國營公司，透過組織結構的重整並配合郵政法規的修訂及人力資源策略的運用，以強化經營體質、市場競爭力及降低經營成本，但成效如何則待研究；因此，本論文從郵政組織結構變革，針對組織正式化、分權化及組織分工等面向，探討郵政組織變革後一年來組織之營運績效及服務品質。

本論文採用觀察法及深度訪談法質性研究方法，並兼就郵政組織變革前後，其主要經營重點業務營運績效進行比較分析。並以郵政組織總公司高階主管、責任中心局及第一線基層單位等策略層級、管理層級與實作層級，作為本研究深度訪談之範圍。本研究之訪談對象包括郵政總公司高階主管、責任中心局經理、責任中心局科長、責任中心局行政管理部門佐理人員及基層窗口、投遞人員。

經深度訪談，作者有六點發現：一、郵政組織變革偏重在組織結構的重整。二、責任中心制郵局有助於組織績效的提升。三、郵政組織結構宜作適度簡併。四、郵政四法的修訂有助於營運績效的提升。五、郵政組織部門間缺乏溝通、協調。六、郵政組織變革員工服務心態改變有限。為使郵政組織變革能達到預期的目標，本研究並提供下列三點建議供政府、中華郵政及郵政員工作參考：一、建議政府加強郵政專營權之維護及放寬對郵政營運項目、人事制度的法令限制。二、建議中華郵政對責任中心局、支局之組織結構作適度的調整、繼續加強對責任中心局的授權、加強組織內部部門之溝通協調、調整經營策略、儘速訂定從業人員進用辦法、加強員工教育訓練。三、建議員工體認郵政組織變革之重要性及調整公務員心態。

目 錄

第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機	1
第二節 研究目的與問題	3
第三節 研究架構	4
第四節 研究範圍及限制	12
第五節 章節安排	15
第二章 我國郵政組織概況	16
第一節 變革前之郵政組織	16
第二節 變革後之郵政組織	31
第三節 變革前後郵政組織之比較	43
第三章 文獻探討	57
第一節 組織結構變革	57
第二節 組織績效	90
第三節 組織結構與組織績效之關係	104
第四章 研究方法	107
第一節 研究設計	107
第二節 訪談題綱設計	115
第五章 研究發現與討論	126
第一節 營運成效	126
第二節 服務品質	182

第六章 結論與建議	208
第一節 結論	208
第二節 建議	215
附錄	226
參考書目	244

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

我國郵政創辦於一八九六年三月二十日，迄今已逾一〇八年，隸屬於交通部，掌管全國郵政業務，其組織性質為獨占的行政官署之組織型態。長期以來，郵政秉持「普及、迅速、安全、低廉」的服務信條和「崇法務實、敬業樂群」的郵政精神，為國人和社會的需求提供良好的服務，並且在郵政銳意經營下，創造出輝煌的績效，郵政服務品質廣受國人高度的評價和肯定。然隨著社會結構的改變和國民經濟活動變化的影響，民眾需求趨於多樣化，官署體制下運作的郵政顯然已無法因應，郵政正面臨了社會、產品、郵資、人力及組織等結構性的改變。

我國郵政歷史悠久，服務效能享譽國際，經營績效歷久彌佳，然近年來，隨著社會結構之改變，我國政治、經濟的發展與社會環境之不斷改變，郵政經營型態已從早期獨占市場變成完全競爭市場，所經營的業務已不再受法令的保護，完全須與私人企業處於同等地位作公平競爭，郵政的服務，已非過去「依法行政」態度所能滿足社會大眾。因此，郵政總局為強化管理與提昇經營績效，除了針對經營管理之限制與缺失，透過修法途徑以突破限制，賦與經營上各種應有的自主權外，更積極推動組織結構變革，於民國九十二年一月一日將郵政改制為公司，簡化管理層級，擴大授權，合併相關業務單位或部門，並建立企劃制度，設立企劃行銷專責單位，重視行銷研發，強化顧客服務功能。

前 Intel 的董事長安卓·葛洛夫在「*Only the paranoid Survive*」

(中譯：十倍數時代)中提到：「我們現代的社會是一個比以前變化更快上十倍的時代，如果不能及早掌握，很快就會被快速的變動所淘汰。」，而在變化的局勢中，使得企業必須面對越來越多及越來越嚴苛的挑戰。無國界的貿易環境及資訊科技的大量運用，使得大量的訊息加速流動，企業為了生存，加速對市場變動的反應速度，造成企業組織的變革，並走上「企業再造」的方向。

郵政組織為官署體制，一切運作皆須受到法令規章及行政程序約束，組織員額制度僵化，欠缺經營事業應有的機動性及彈性，加以經濟快速發展，科技日新月異，產品結構及社會結構丕變，人力結構漸趨老化等問題，使郵政經營日益艱困。為突破郵政經營困境，郵政總局參酌美、英、法、德、瑞典、瑞士等先進國家郵政機構改制為公司組織，績效良好之作法，研議改制為公司；自民國七十四年起開始進行有關改制的各項規劃研究工作，並於民國八十五年成立專案小組進行相關的規劃研究。為利改制作業順利進行，郵政總局修訂「郵政法」、「郵政儲金匯兌法」、「簡易人壽保險法」並制定「中華郵政股份有限公司設置條例」（簡稱郵政四法），民國九十年六月二十九日報交通部審查通過於九月二十八日函報行政院；民國九十一年六月十一日經立法院審查通過，同年七月十日由總統公布。民國九十二年一月一日郵政總局正式改制為國營之中華郵政股份有限公司，希望經由改制，透過組織結構重整、法令修訂及人事制度等配套措施，重新定位、重整組織、重建系統及重振士氣，以祛除官署體制法令規章及行政程序的約束，增加經營之自主性與彈性。

我國郵政面對外在環境的激烈競爭，選擇採取變革手段，進行組織變革；然從郵政組織變革的策略觀之，整個變革的重心，

偏重於組織結構的重整，換言之，係以組織結構變革為主軸，配合相關法令的修訂及其他人事配套措施等方式進行組織變革。組織結構如同人體的骨架及建築結構，組織結構在表達組織各單位連結的模式，若組織變革手段不良，亦可能造成郵政組織負面影響；¹因此，我國郵政所進行的組織結構變革，是否符合郵政組織之需要及組織結構變革對組織整體績效是否具正面效果，引發作者的研究動機。

第二節 研究目的與問題

本論文的研究目的在探討我國郵政組織結構變革，是否導致組織營運績效及服務品質的提升。近年來，我國郵政組織由於受社會結構的改變和國民經濟活動變化的影響，面臨了社會、產品、郵資、人力及組織等結構性的問題，郵政為突破經營困境，選擇採取變革手段，進行以組織結構重整為主軸，配合郵政相關法令的修訂及其他人事配套措施等方式之組織變革，希望達到提升組織績效及適應環境的目標。然而郵政改制一年來，透過組織結構的重新設計與重整及相關法規制度修訂的變革結果，是否符合郵政組織變革提升組織營運績效及服務品質的目標，乃為本論文所欲探討的研究目的。

有關組織結構變革議題，Bolman & Deal 共同對於組織結構提出以下六點基本假設：第一，組織存在是為了完成既定目標；第二，存在最適合環境的組織結構；第三，也唯有結構與環境契合，才能發揮最大的組織效能；第四，專業化可以提高工作表現；第五，協調與控制是組織效不可或缺的要素；第六，組織發生的

¹ 楊永年，《警察組織剖析》。桃園：中央警察大學，民 87，頁 201。

問題主要係因結構設計不當所引起。²從前述六個基本假設思考郵政組織結構變革相當貼切，因為組織結構調整是整個郵政組織變革的核心，最終目的在節約成本前題下郵政組織能更專業化，有更好的組織效能或工作表現；而且，從前段文字也可以看出組織環境、組織的專業分工、協調與控制及組織結構的設計等都是郵政組織結構變革的重要因素。

基於以上研究目的及組織結構變革的重要因素，本論文的主要研究問題，在探討郵政進行組織結構變革對組織效能到底造成提升或下降的結果？為了探討上述主要問題，本論文從郵政組織結構正式化、分權化、分工等面向，進行研究組織結構變革對組織績效的影響。

第三節 研究架構

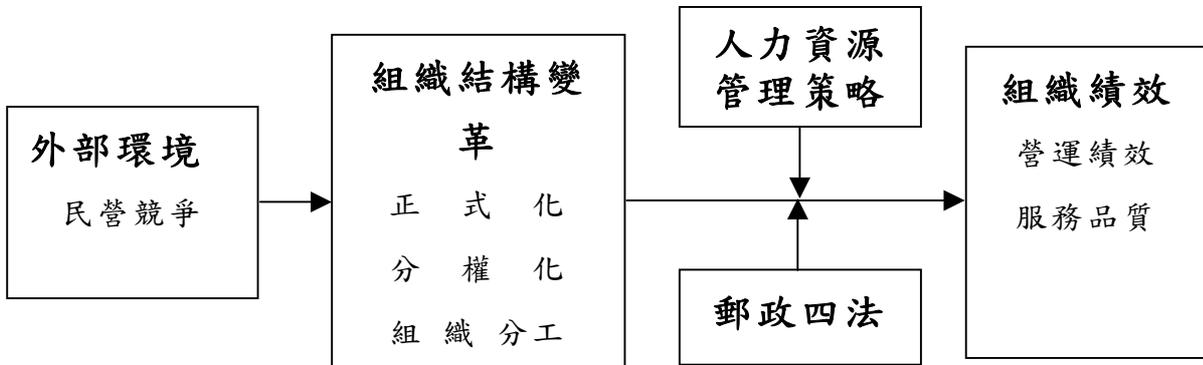
根據本章第二節研究目的及上述郵政進行組織結構變革的方式，本論文希望探討的問題是我國郵政改制公司進行組織結構變革，是否達到提昇營運績效與服務品質的預期目標；因此，作者首先建構自變項為組織結構變革，依變項為組織績效。組織結構的含義相當廣泛，且由於郵政組織變革偏重於組織結構之重整；所以，本論文將針對與郵政組織結構變革有關的組織正式化、分權化與組織分工等三部分進行研究。組織績效的意義很廣，但本研究僅針對營運成效與服務品質進行探討，因為面對龐大的市場競爭壓力，營運成效與服務品質兩個因素成為郵政組織永續經營的關鍵因素。

² Bolman, L., and T. Deal, *Reframing Organizations: Aristry, Choice, and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass. 1991, p. 48.

再者，組織結構變革不會自動發生，背後存在環境因素或壓力導致郵政組織結構變革。事實上，影響郵政組織變革的因素很多，至少包括政治、經濟、社會等複雜的環境因素，但最主要的還是民營業者搶食郵政業務市場的大餅，使得郵政組織所佔的郵政市場漸漸萎縮，直接影響郵政組織結構。因此，作者認為環境因素中的民營競爭是影響郵政組織結構變革的關鍵因素。而在調整組織結構的過程中，為達提升組織績效的目的，以促成組織績效之提升或為降低組織成員對組織結構調整產生的抗拒，通常要有人力資源策略配套措施，因此成為調節變項。再者，郵政組織原係政府部門，為提升營運成效所以才改成公司，但除非透過法令修正，否則如同其它政府部門一般，無法輕易更動其組織結構，而法令變更一旦確定亦將造成組織績效之影響，但因非直接造成組織績效影響，所以郵政四法亦扮演調節變項的角色。

根據前文論述，得到圖 1-1 之研究架構，自變項為組織結構變革，調節變項為人力資源管理策略及郵政四法，依變項為組織績效；而自變項尚受外部環境變項的影響，但因本研究之焦點主要針對組織結構變化與組織績效之關係，而外部環境與組織結構變革之關連性，並非本論文研究重點。

圖 1-1：研究架構



資料來源：作者自繪

組織結構的範圍廣泛，包含組織中一些比較穩定且靜態的事項，例如權責分配、命令體系、層級節制、溝通體系及協調設計等。廣義的組織結構應包括機械(mechanistic)與有機(organic)兩大部分(Burns & Stalker, 1961)，³本研究架構所述自變項之組織結構變革，將針對組織靜態(或機械)結構部分，與郵政組織結構變革過程較相關之組織層級分化、分權化組織分工進行研究。廣義的組織績效應包括生產力、服務品質、工作滿足、工作效率、利潤或報酬、員工流動率及組織結構變革對組織文化、工作流程的影響等；為免研究範圍過大，依變項組織績效係指組織營運績效及服務品質等兩項。

本研究架構之調節變項為人力資源管理策略及郵政四法；本論文所指的人力資源管理策略，是指郵政在進行組織結構變革過程所採取的人事配套措施，包括實施員工轉調(聘、僱)、員工優惠退休、資遣辦法等措施。郵政四法則指郵政配合改制公司修訂

³ Burns, T., and G. M. Stalker, *The Management of Innovation*. London: Tavistock, 1961.

郵政法、郵政儲金匯兌法、郵政簡易人壽保險法及訂定中華郵政股份有限公司設置條例而言。組織環境可分為內部與外部環境，內部環境與外部環境因素雖然直接或間接影響郵政組織之經營及組織結構方式，然作者認為社會環境的競爭其實才是影響郵政組織結構變革最主要之因素；因此，本研究架構之環境因素是指外部環境之民營業者競爭而言。茲就上述各變項的內容說明如下：⁴

壹、組織結構變革

為進行深入分析，下文從組織結構之正式化、分權化、組織分工等三個層面進行論述。⁵

一、正式化

正式化(Formalization)是指組織(成員)有書面或法定的工作規範與作業流程，一般而言組織存在愈久，將有愈多的正式規定，形成愈正式化的組織；也因為工作規定愈多，組織愈缺乏彈性，導致工作自主性受到限制，工作滿足感就愈低。⁶我國郵政隸屬於交通部，為行政官署組織型態，且自成立迄今已逾百年，無論在經營業務項目、郵件資費的訂定或儲匯資金運用及組織員額等之自主性，皆受郵政法或政府其他相關法令之限制，造成組織的僵化。郵政改制公司進行組織結構變革，乃希望透過相關法令的修訂及組織的設計，以提高組織之運作及人員的自主性。

⁴ 作者發展出圖 1-1 之研究架構，原希望作量化研究，但作者進一步思考，認為質化研究更能深入瞭解本議題之內涵，故研究架構實際上提供作者很好的思考基礎，所以，在研究過程不一定對調節變項深入討論。

⁵ Robbins, S. P., *Organizational Behavior*. 10th ed. New Jersey: Prentice Hall, 2003. pp. 429-431.

⁶ 同註 1，頁 207。

二、分權化

集權(Centralization)是指決策權集中於高層，如人事、經費、策略等，均由高層決定；相對的，若組織之決策權授由下層單位(組織)自由裁量，則為分權化(Decentralization)的組織。郵政改制公司裁減組織層級，將組織由四級制改為三級制，並於全國成立二十三個責任中心郵局，希望透過個責任中心局制度的實施，分層負責，加強授權，以達因地制宜，強化事業競爭能力之目標。

三、組織分工

組織分工(Division of Labor)主要在將整體的工作目標劃分成部份，透過專業化的方式，讓每個部門各職所司，針對其工作領域範圍作最大的發揮。郵政進行組織結構變革，將郵政總局與郵政儲金匯業局整併為總公司，以提升工作效率並消除組織單位重複性與重疊性之浪費；設立二十三個責任中心局並將責任中心郵局之功能定位為行政、管理單位，負責執行總公司政策，為具有獨立性、完整性之業務經營團隊；就郵政組織而言，郵政總公司是交通部的一個專業分工，責任中心局則為郵政地方的專業分工。

貳、組織績效

一、營運成效

Rummler & Brache(1990)將組織績效區分為三個層次：(一)以組織結構面的策略、結構及組織目標為基準。(二)以工作流程

面的跨部門工作流程關係為基準。(三)以職務或個人工作面的僱用、升遷、工作職責、工作要求、教導與訓練為基準；⁷此種區分亦即從組織整體觀、工作流程到個人職責的績效。本論文探討郵政組織結構變革績效之研究架構，屬於第一種。我國郵政經營之業務種類繁多，本研究只從其中所經營的郵務(包含函件、包裹、快捷郵件)、儲匯(包含儲金、匯兌、簡易人壽保險)重點業務，以組織變革前後的經營成果作比較；由於郵務、儲匯兩部份係郵政組織關鍵之績效因子，因此本論文將針對該兩項經營績效加以研究。

二、服務品質

Zeithaml(1988)認為服務品質是消費者對服務整體優越性的評估，它是一種主觀的感覺，不同於客觀性的品質，其是屬於較高層次的知覺。⁸服務品質之好壞是由顧客來評量，所以顧客之滿意度是衡量服務品質好壞之客觀依據。根據 Angle 與 Perry(1981)研究發現，當組織成員有較高的組織承諾時，組織亦因此達到較高的績效。組織承諾高則較能對組織目標形成高度忠誠，願意付出額外的努力並長期留任在組織中，甚至終身獻身這一工作，而組織也因成員對工作的投入，達到最高績效。⁹郵政為服務事業，服務品質的好壞攸關組織之營運績效與組織之生存，而員工之服務品質之表現則與員工的組織承諾有關(有關組織承諾的定義及理論將於第三章第二節中詳作說明)，因此，本

⁷ 資料引自：莊正泉，〈技術系統特性與人力資源管理措施的配合對企業組織績效的影響〉，碩士論文，交通大學管理科學研究所，民 86.6。

⁸ Zeithaml, V. A., "Consumer Perceptions of Price, Quality, and Value" A Means-End Model and Synthesis of Evidence, *Journal of Marketing*, Vol. 52, pp. 2-22.

⁹ 資料引自：陳見花，〈幼托機構員工與組織契合對組織承諾及工作滿意度之影響研究〉，碩士論文，國立彰化師範大學商學教育學系行政管理碩士班，民 91。

研究將針對郵政組織變革後，員工心態與服務品質的關係進行探討。

參、人力資源策略

吳復新認為人力資源管理乃指一個組織對人力資源的獲取、維護與激勵以及運用與發展的全部管理過程與活動。¹⁰其內涵主要包括人力招募、考選、訓練、考績、退休、撫卹、勞資關係及人力資源的發展、管理等。本論文所指的「人力資源策略」是指郵政進行組織變革過程有關的人力招募、激勵與退離而言。並希望從郵政的人力資源策略，探討是否達到降低用人成本及提升人員組織承諾之目的。

郵政在組織變革過程，所進行的人力資源策略包括：一、郵政正班人員辦理轉調郵政公司，聘用人員及不定期約雇人員改聘、僱為公司從業人員。二、辦理郵政士級以上符合退休條件人員之優惠退休及優惠資遣。三、訂定從業人員各項人事規章，進用不具公務員身份之從業人員。郵政於改制後，於民國九十二年一月三十一日及六月三十日分別辦理兩梯次員工優惠退休與資遣，兩梯次共有 2,209 人辦理優惠退休及資遣。¹¹其主要目的在鼓勵一些年邁或符合條件而無意願繼續留任者辦理退離，以提升組織之效率及降低用人成本。

¹⁰ 吳復新，《人力資源管理》。台北：國立空中大學，民 89，頁 7。

¹¹ 資料來源：中華郵政股份有限公司人事處提供。

肆、郵政四法

影響郵政組織之法令規章相當多，但因郵政四法直接影響郵政營運，所以僅選擇這四項法令。而所謂郵政四法係指為配合郵政改制公司，由立法院修定通過於民國九十一年七月十日公布之「郵政法」、「郵政儲金匯兌法」、「簡易人壽保險法」及新制定之「中華郵政股份有限公司設置條例」。郵政法、郵政儲金匯兌法、簡易人壽保險法主要修訂內涵有一、修訂郵政的業務經營範圍。二、維持郵政信函、明信片或其他具有通信性質之文件之專營權。三、修訂郵件資費訂定權責機關。四、取消過去所有郵政業務免稅之規定。五、明定郵政資金運用空間。六、制定「中華郵政股份有限公司設置條例」，賦與郵政公司組織之法源依據。

我國郵政組織變革除了進行組織結構的重整外，同時進行相關的法令規章的修訂，主要目的乃希望擺脫過去法規的層層束縛，使組織及郵政業務經營更有彈性，以強化郵政整體競爭能力及員工的自主性。因此，本論文將針對郵政組織在相關法令修正後，是否導致組織經營績效及員工服務品質的提升進行探討。

伍、外部環境

影響組織的外部環境包羅甚廣，包括經濟、政治、法律、教育、社會、文化、國際環境、科技環境及勞資、環保環境。以郵政為例，在法律方面，我國相關法律限制了郵政資金的運用，如辦理放款；在政治方面，執政黨的政策(例如：國營事業自由化、民營化)及受利益團體的影響，立法院修訂郵政儲金匯兌法、郵政簡易人壽保險法，取消郵政儲金匯兌(存簿儲金除外)、郵政壽

險業務免稅之優惠，即郵政儲金匯兌、郵政簡易人壽保險於改制公司五年後即無免稅之優惠；在經濟方面，社會經氣好壞亦直接影響郵政業務之經營；在國際環境方面，外國郵政之組織及經營模式，都可能作為我國郵政變革之參考、模仿與學習；在科技方面，由於電信科技的發達，造成郵政產品結構的改變；在組織內部環境方面，因組織結構是聯結各單位的方式，也決定上下從屬與溝通之關係，組織文化對組織結構有相當密切的關係；工會代表組織員工意見，往往朝向對員工比較有利之角度，向事業單位提出組織變革之模式，亦直接影響組織結構的變革結果。

上述外在環境與內在環境因素雖直接或間接影響郵政組織之經營及組織結構方式，然郵政近年來，由於社會結構的變遷，民營業者相繼加入郵件遞送之競爭，搶食郵遞市場；過去郵政官僚制度的組織結構，在營運上已無法和民營業者公平競爭，嚴重威脅郵政之生存，對郵政之永續經營造成極大的影響；因此，本論文所指的外部環境係指社會環境民營業者之競爭。

第四節 研究範圍及限制

本研究擬採參與觀察、深度訪談法及比較研究等方式進行，在各項研究方法上仍有一些無法克服之困難，造成研究上之限制。以觀察法而言，因作者本身係郵政組織之一員，就郵政組織結構變革而言，可以說是一個完全參與者；雖然在研究過程中儘量保持中立的態度，以求研究之客觀，但對有些問題雖自認客觀，但事實上可能仍難免流於主觀。就比較研究而言，由於郵政改制公司僅有一年時間，對組織、人員及各項業務運作而言，面對新的組織結構及法令規章制度，皆尚處於適應、調整較不穩定

之狀態，如就短短一年期間及背景，以其經營績效與改制前作比較，恐影響研究結果的客觀性。

就研究對象而言，本研究主要是以質性研究結構性訪談為主要方法，然郵政員工總數達二萬八千多人，遍佈全國各角落，本研究由於人力、物力及時間限制，訪談數量無法普遍深入各角落，在廣泛代表性方面可能會有所欠缺。但由於郵政組織長期以來，無論在組織結構、營運、人事法規制度等各方面，皆有全國一致性共同法規制度的適用，並由郵政總局統一作決策與指揮；對不同地區郵局而言，其在營運及服務品質的運作上，不因地域而有所差異。所以，本研究為求深度訪談之普遍代表性，不分區域而以郵政組織不同職位層級：郵政總公司高階主管、責任中心局經理、責任中心局科長、責任中心局行政管理部門佐理員及基層第一線儲匯、投遞工作人員作為訪談對象，以求其周延。

就研究架構變項而言，在組織結構方面，組織結構的內涵就組織理論的演進，而卻有著不同的內涵；古典組織理論與現代組織理論對於理想的組織結構模式的定義就有所不同，實無法一一加以定義；本研究僅就與郵政組織結構變革有關之組織的正式化、分權化與組織分工等相關內涵進行研究。在組織績效及績效衡量指標方面，由於組織績效的內涵相當廣泛，就郵局營運績效而言，我國郵政經營項目繁多，受時間上的限制，本研究僅就郵政主要經營之重點業務部分，加以研究分析與比較，無法一一就所有業務(包括代理業務及所有郵務、儲匯部門之各項業務)作全盤鉅細靡遺之研究分析。在服務品質方面，本研究僅以郵政員工對顧客的服務品質為研究範圍；而影響郵政服務品質的因素相當多，本研究以 Parasuraman、Zeithaml and Berry 三位學者所提出

的影響服務品質十項決定性因素：¹²(一)接近性(access)；(二)溝通(communication)；(三)勝任性(competence)；(四)禮貌(courtesy)；(五)信用(credibility)；(六)可靠性(reliability)；(七)反應力(responsiveness)；(八)安全性(security)；(九)有形性(tangibles)；(十)瞭解(understanding)作為評估之標準。本研究有關於服務品質的衡量，係由作者之觀察及透過受訪者平時對單位員工與顧客的接觸及互動，所作的觀察與評估結果；換言之，係從員工平日表現出來對顧客的禮貌、尊重、體貼與友善及服務人員是否樂意且敏捷地為顧客提供服務，並致力於瞭解顧客的需求及對服務的實體設備整潔之維護等表現，所作的觀察與評估。

郵政組織相當龐大，大致上可分為郵政組織體制、組織結構、組織文化、人事制度及營運業務項目等方面；在本論文研究過程中，雖會就與郵政組織結構變革有關的組織體制、人事措施及重點營運項目等加以討論，惟本論文所謂的郵政組織，主要是針對郵政組織結構部分進行研究，探討郵政改制前後，組織結構的重整與組織績效的關係。

我國郵政成立迄今已逾百年，其經營演進之過程，可依我國政經發展情況予以區分為開創期(1896-1949)、成長期(1949-1987)、轉折期(1987-2000)及變革期(2000-2003)等四個時期，¹³各時期的組織結構有所不同；由於本論文主要的研究目的是探討我國郵政民國九十二年一月一日改制前後組織結構變革對組織績效造成的影響，因此，本研究將僅就變革時期之組織結構為探討之範圍。

¹² Parasurman, A., V. A. Zeithaml, and L. L. Berry, "A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research," *Journal of Marketing*, Vol. 49, Fall, pp. 41-50.

¹³ 資料來源：交通部郵政總局，《中華郵政百年紀念專輯(下冊)》。

第五節 章節安排

本論文第一章為緒論，包括研究背景與動機、研究目的與問題、研究架構、研究範圍與限制及本論文章節安排等。第二章為我國郵政組織概況，本章將介紹變革前之郵政組織結構、變革後之郵政組織結構概況並就郵政組織結構變革前後作比較。第三章為文獻探討，本章主要概述國內外有關組織、組織結構、組織變革、組織重組及組織績效、服務品質等相關理論，並透過國內外相關專家學者有關組織結構變革與組織績效關係之研究論著、政府出版品等文獻，進行探討組織結構與組織績效的關係；另將探討與組織分權化理論有關之責任中心制度，以作為本研究之理論基礎。第四章為研究方法，在研究設計中採用質性的研究方法，包括觀察法、深度訪談法，並說明訪談範圍、訪談對象及訪談題綱設計等。第五章為研究發現與討論，就作者本身觀察、深度訪談發現及郵政改制前後重點業務營運績效之比較分析，並比較分析觀察及深入訪談結果之異同。第六章為結論，本章綜合以上各章之研究發現作結論，再對政府、中華郵政公司及郵政員工提出建議，並對今後續研究者提出建議。

第二章 我國郵政組織概況

我國郵政於九十二年一月一日改制為公司，同時進行組織結構變革，將原屬於行政機關型態之郵政組織，朝扁平化、精簡化及效率化之目標進行組織變革；其主要項目有：一、精簡組織縱深層級，裁撤台灣北、中、南三區郵政管理局，將組織層級由四級制改為三級制，藉以達成組織扁平化之目標；二、簡併組織平行部門，裁撤功能重疊之單位，以收事權統一、減少用人成本支出之功效；三、於全區成立二十三個責任中心局，分層負責，加強授權，以強化事業競爭能力。除此之外，郵政尚配合組織變革，由立法院修訂通過郵政法、郵政儲金匯兌法、郵政簡易人壽保險法並訂定中華郵政股份有限公司設置條例及實施優惠退休、資遣等配套措施。茲將郵政變革前後之組織結構、組織績效及郵政四法的修訂、人事措施等情形，分述如下。

第一節 變革前之郵政組織

我國郵政創辦於西元一八九六年（光緒二十二年），當時由海關總稅務司兼管，隸屬於總理衙門；民國二十四年訂頒郵政法，民國二十五年訂定郵政規則，始真正確立我國郵政往後發展的基礎。民國三十五年五月由交通部設置台灣郵電管理局，直到民國三十八年四月一日正式成立台灣郵政管理局，隸屬於交通部。後由於台灣文化、教育之普及與進步，工商經濟的繁榮與發展，各項郵、儲業務量不斷迅速成長，由於郵區過於龐大，為使業務管理更有效率，遂於民國六十九年九月一日在郵政總局之下成立台灣北、中、南三區郵政管理局；同時，原有之台灣郵政管理局即予撤銷，所有單位按照業務性質，分別歸併於郵政總局及

郵政儲金匯業局。¹⁴

壹、組織結構

一、郵政總局

郵政總局隸屬於交通部，掌理全國郵政業務，轄有儲金匯業局及台灣北、中、南區郵政管理局，各區管理局之下，視業務繁簡分設各等級郵局；區管理局及各等級郵局之下，又分設各級支局、行動郵局及郵政代辦所、郵票代售處等委辦機構。截至九十一年十二月止，郵政自辦機構共有 1,328 處，委辦機構共 8,992 處。¹⁵郵政總局為統籌管理各項業務，內部設有視察室、業務處、聯郵處、集郵處、人事處、政風處、秘書處、技術處、供應處、總務處、會計處及設計考核委員會秘書室等行政單位，另設郵政研究所、郵政訓練所、郵政機械修護所、郵政博物館、郵政醫院等單位，直接隸屬於郵政總局（如圖 2-1）。

郵政儲金匯業局在行政系統上隸屬於郵政總局，掌理郵政儲金、郵政劃撥、郵政匯兌、郵政簡易人壽保險及代理業務等之經營。¹⁶並負責指揮監督全國各郵區及各地郵局辦理儲匯壽險各項業務。郵政儲金匯業局依該局組織法設置局長一人，由郵政總局副局長兼任，綜理局務，副局長二人，襄理局務；並依行政管理及業務需要，設總稽核室、儲匯處、劃撥處、壽險處、電子資料處理中心、秘書室、財務處、總務處、會計處、人事室及政風

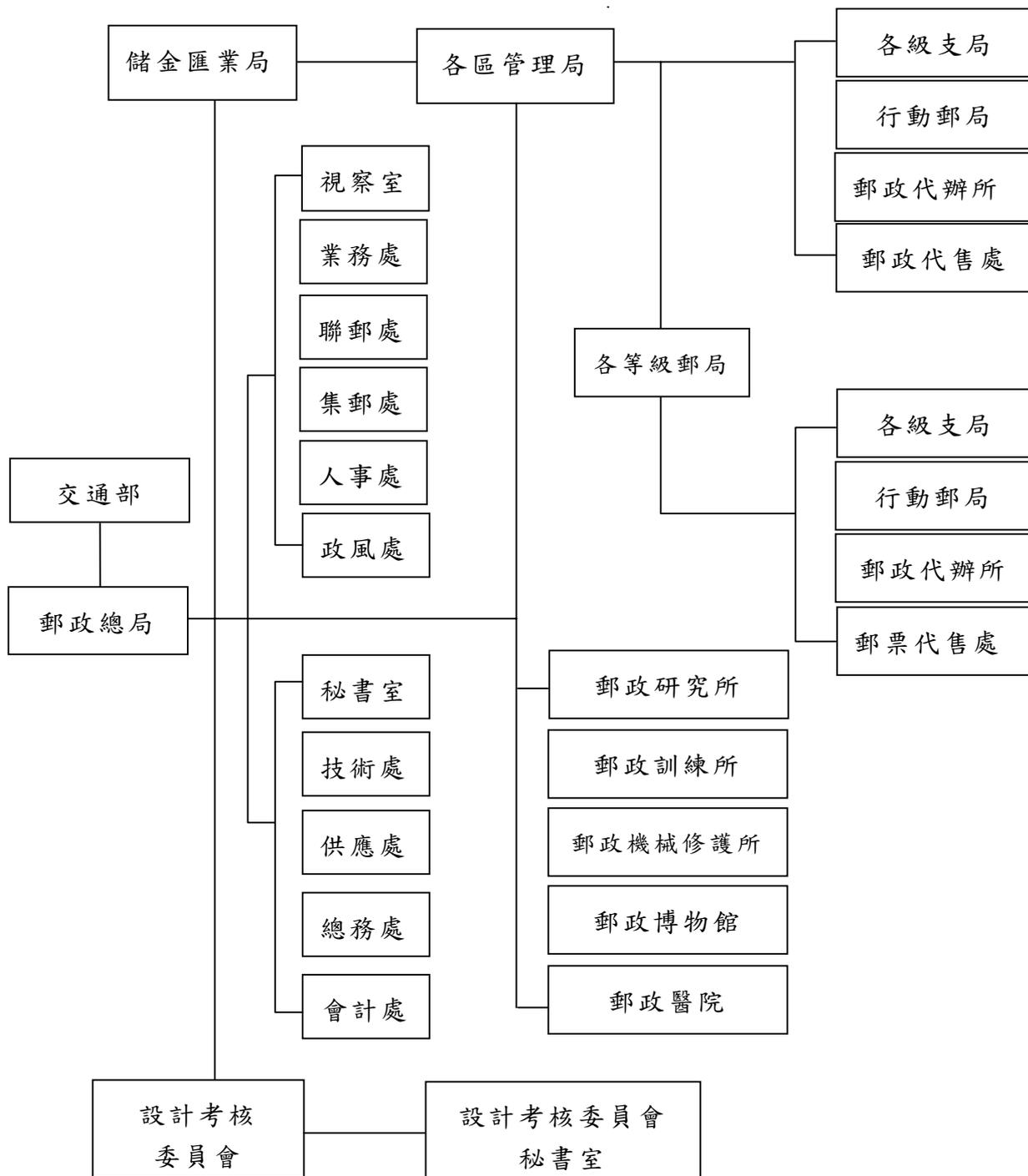
¹⁴ 資料來源：交通部郵政總局，《中華郵政百年紀念專輯(上冊)》。

¹⁵ 資料來源：交通部中華郵政股份有限公司《中華民國九十一年郵政統計要覽，IV. 機構設施》，台北：民 92.5，頁 25。

¹⁶ 所謂代理業務：依修正前郵政法第五條郵政得接受政府機關委託，代辦業務，例如：代售政府公債、代售高速公路回数票及鐵路車票等業務，其對象僅限政府機關。

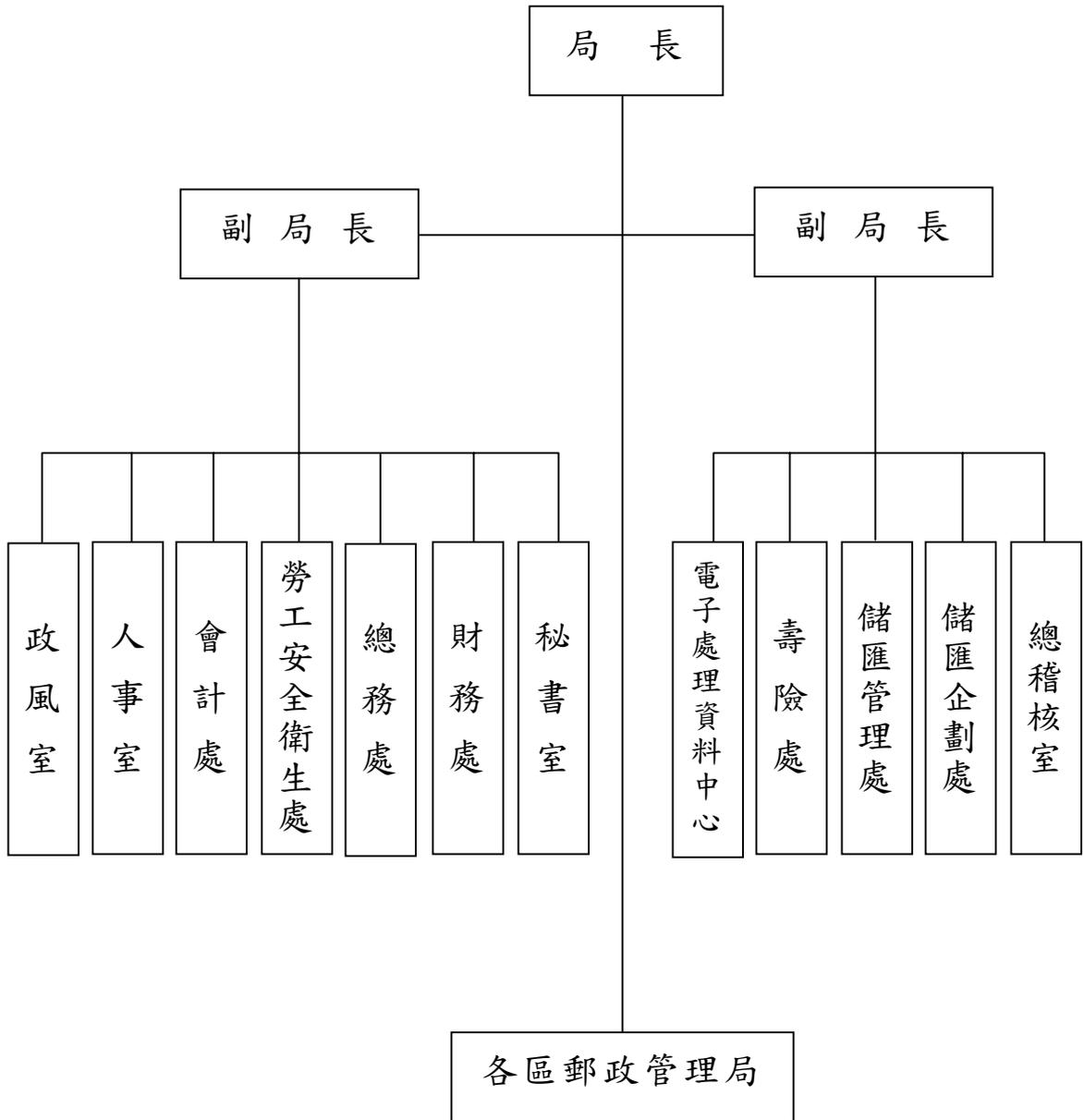
室等單位（如圖 2-2）。

圖 2-1：郵政總局組織系統圖



資料來源：中華郵政股份有限公司，〈中華郵政九十一年度年報〉，作者自繪。

圖 2-2：郵政儲金匯業局組織系統圖



資料來源：中華郵政股份有限公司，《中華民國九十一年郵政統計要覽》，作者自繪。

二、台灣北、中、南區郵政管理局

台灣北、中、南三區郵政管理局組織之功能為辦理郵政總局所交付執行的事業計劃與相關業務，兼具管理及經營郵儲業務的雙重功能；民國九十年底，三區郵政管理局之下共設有六十五個各等級獨立郵局，¹⁷各獨立郵局各有人事、會計、總務、出納、政風、及營業、郵務管理等行政單位。台灣北區郵政管理局之管轄範圍包括台北市、台北縣、基隆市、桃園縣、宜蘭縣及花蓮縣等地區，區郵政管理局之下分設各等郵局，特等級郵局有基隆、板橋、中壢、桃園郵局；一等甲級郵局有北投、內湖、南港、木柵、汐止、新店、永和、中和、樹林、三重、新莊郵局；一等乙級郵局有宜蘭、花蓮、蘆洲、五股、淡水、羅東、龍潭、楊梅、大溪等郵局；另包括金門、馬祖、一軍郵局、二軍郵局及航空郵件處理中心、台北及桃園郵件處理中心、台北郵政訓練中心。台灣中區郵政管理局之管轄範圍包括新竹縣（市）、苗栗縣、台中縣（市）、彰化縣、南投縣、雲林縣及嘉義縣（市）等地區之各等級郵局，特等級郵局有新竹、彰化、嘉義郵局；一等甲級郵局有苗栗、豐原、台中港、員林、雲林郵局；一等乙級郵局有竹北、湖口、竹東、竹南、頭份、大甲、東勢、潭子、鹿港、北斗、二林、南投、埔里、虎尾、北港郵局；另包括台中郵件處理中心及台中郵政訓練中心。台灣南區郵政管理局之管轄範圍包括：高雄市、高雄縣、台南縣（市）、屏東縣、台東縣及澎湖縣等地區之各等級郵局，特等級郵局有台南、鳳山郵局；一等甲級郵局有屏東、新營、台東、岡山郵局；一等乙級郵局有善化、澎湖郵局；另包括台南、高雄郵件處理中心及高雄郵政訓練中心。台灣北、中、南三區郵

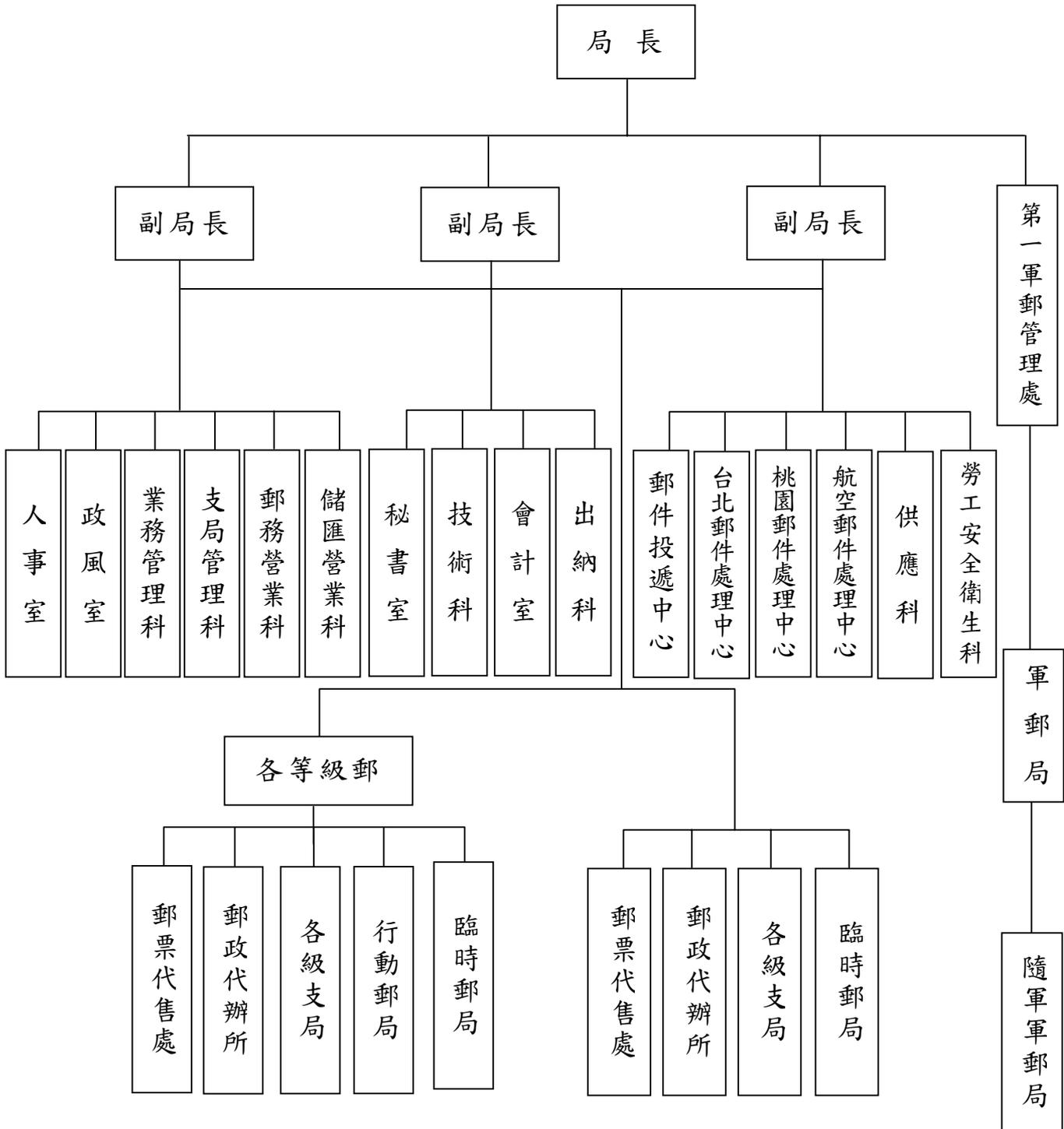
¹⁷ 同註 14。

政管理局及各等級郵局之下、各分設特、甲、乙、丙、丁等級支局，截至民國九十一年底止，全國共設有 1,289 個支局。¹⁸

台灣北、中、南三區郵政管理局其內部組織系統，各依業務性質設置標準設有各單位，其中北區郵政管理局另設有軍郵管理處與航空郵件處理中心，為三區管理局最大不同之處。台灣北區郵政管理局之組織設有儲匯營業科、郵務營業科、支局管理科、業務管理科、政風室、人事室、出納科、會計室、技術科、秘書室、勞工安全衛生科、供應科、航空郵件處理中心、桃園郵件處理中心、台北件處理中心、郵件投遞中心、軍郵局及各等級郵局、支局(如圖 2-3)；設有局長一人，執行郵政總局政策及指揮監督轄區各郵局之事務，下設副局長三人，分別掌管區內營業、行政及郵件業務。台灣中區郵政管理局之組織設有營業科、郵務科、支局管理科、業務管理科、政風室、人事室、出納科、會計室、技術科、秘書室、勞工安全衛生科、供應科、台中郵件處理中心及各等級郵局、支局(如圖 2-4)；設有局長一人，執行總局政策及指揮監督轄區各郵局之事務，下設郵務、財務副局長各一人，分別掌管區內營業及郵件業務。台灣南區郵政管理局之組織設有儲匯營業科、郵務營業科、支局管理科、業務管理科、政風室、人事室、出納科、會計室、技術科、秘書室、勞工安全衛生科、供應科、台南郵件處理中心、高雄郵件處理中心及各等級郵局、支局(如圖 2-5)；設有局長一人，執行總局政策及指揮監督轄區各郵局之事務，下設郵務、財務副局長各一人，分別掌管區內營業及郵件業務。

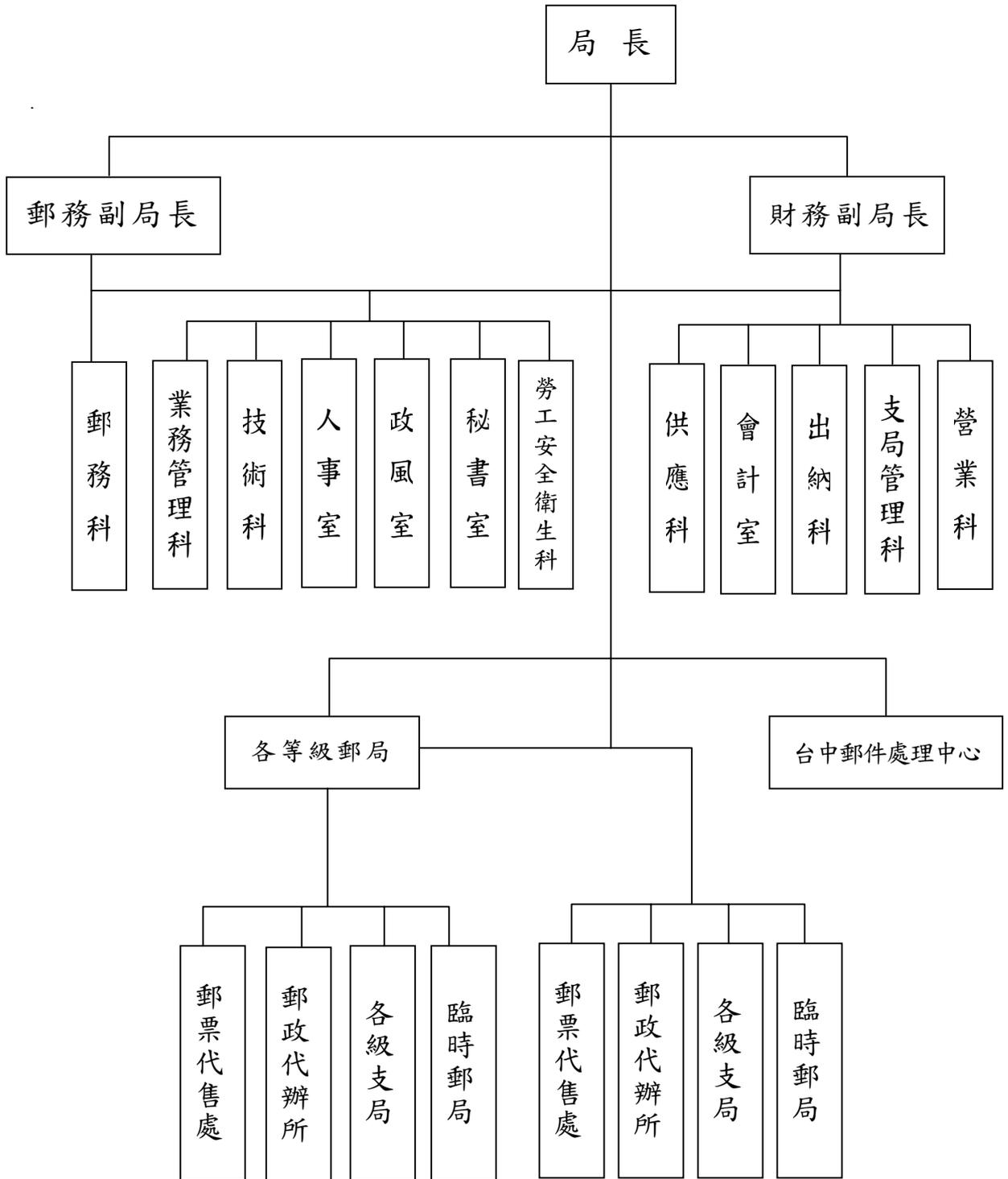
¹⁸ 同上註。

圖 2-3：臺灣北區郵政管理局組織系統圖



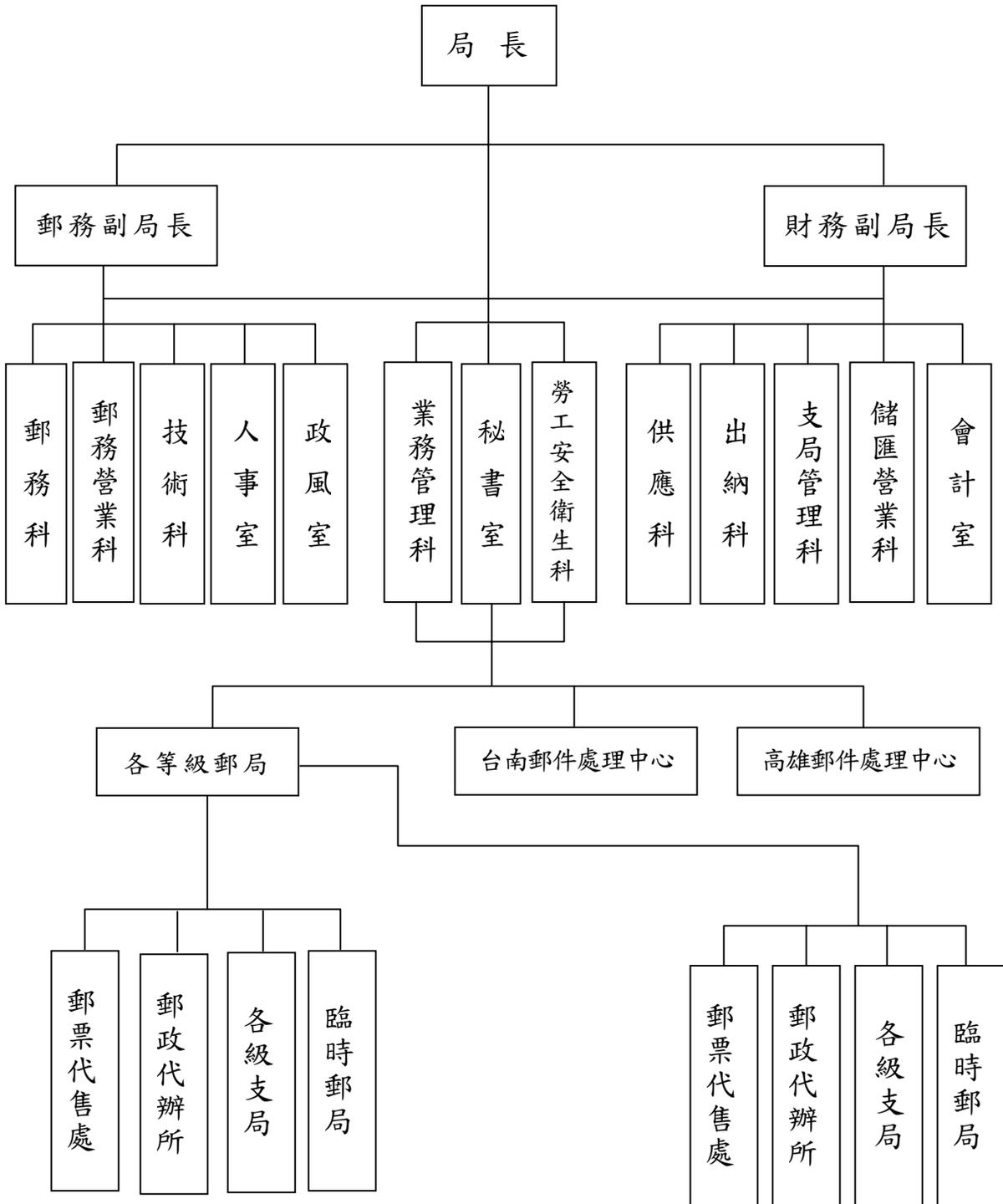
資料來源：中華郵政股份有限公司，《九十一年郵政統計要覽》，作者自繪。

圖 2-4：臺灣中區郵政管理局組織系統圖



資料來源：中華郵政股份有限公司，《九十一年郵政統計要覽》，作者自繪。

圖 2-5：臺灣南區郵政管理局組織系統圖



資料來源：中華郵政股份有限公司，《九十一年郵政統計要覽》，作者自繪。

三、支局

各區郵政管理局及所轄特、一等甲、一等乙級郵局之支局局等劃分係依「各等局郵局設置標準表」之「郵務收入」、「存簿結存及壽險保額」、「收寄及招領特種郵件」、「儲匯壽險及代理業務工作量」、「投遞特種郵件」等項目（如表 2-1）之每月平均數額高低，分為特、甲、乙、丙、丁等四級；各局設局長一人，如儲匯、郵件營業量或兼辦投遞業務投遞區段達到一定標準時，得設儲匯、郵務股長或管理員。

貳、人力結構

郵政人員資(職)位分類採「資位」制，資位分為業務及技術兩類，各分為六等，前者有業務長、副業務長、高級業務員、業務員、業務佐、業務士；後者有技術長、高級技術員、技術員、技術佐、技術士。資位之取得，副業務長（副技術長）以上，需經升資甄審合格；高級業務員（高級技術員）以下則需經考試及格後任用；另依業務需要，錄取郵務差、郵務工、司機及不定期僱人員。郵務人員採資位、職務分立制，資位經考試或升資甄審取得，受有保障。郵政素重輪調，同類職務間隨時可調任。郵政人員因事業性質，與一般公務員有別，故其考試、任用、俸給、服務、紀律、考績、獎懲、退休、撫卹等均分別另訂有交通事業郵政人員人事特別規章，與一般公務員適用的規章不盡相同。

郵政為勞力密集的服務，經營業務項目繁多，尤其是郵件收投工作，更需投入龐大的人力。近年來，郵政業務隨著經濟發展而快速成長，每年均有增加人力之需求，但為遵守政府精減人手

表 2-1：各等級郵局設置標準表

郵局等級		標準項目及每月平均數額					
郵局	支局	郵務收入 (元)	存簿結存及 壽險保額 (千元)	收寄及招領 特種郵件 (件)	儲匯壽險及 代理業務工 作量(次、 張)	投遞特種郵 件(件)	每 項 基 數
特等		23,214,000	13,689,000	341,400	757,500	300,000	6
一甲	特	7,738,000	4,563,000	113,800	252,500	100,000	5
一乙	甲	3,095,000	1,825,000	45,500	101,000	40,000	4
二甲	乙	1,238,000	730,000	18,200	40,400	16,000	3
二乙	丙	619,000	365,000	9,100	20,200	8,000	2
三等	丁	未滿 619,000	未滿 365,000	未滿 9,100	未滿 20,200	未滿 8,000	1
說明	<p>1. 「郵務收入」、「收寄及招領特種郵件」、「存簿結存及壽險保額」、「儲匯壽險及代理業務工作量」(包含存簿、定期、劃撥儲金存提次數、匯票、禮券開發兌付張數、壽險有效契約件數及代發退休俸補助金等實際轉存戶數)、「投遞特種郵件」均以會計年度各月實績之平均數為準。</p> <p>2. 管轄局業績可將其所轄分支機構業績併入計算，惟獨立局改設為支局未滿二年者不包括在內。</p> <p>3. 各郵局等級之評定以五項標準項目之平均數為準(小數點以下四捨五入、惟提升等級者不得適用，以下同)，營業支局以四項標準項目之平均數為準；兼辦投遞工作之支局五項標準項目按四項核算，例如：某兼辦投遞工作之甲級支局五項標準項目基數為 3 點，其平均基數 $(3+3+3+3+3) \div 4=3.75$，仍可評定為甲級支局。</p> <p>4. 特等局五項標準項目未超過最低標準 1.5 倍以上者，內部單位應按最低標準設置，科室主管及相當職務，限以高員級任用。</p> <p>5. 本表修訂應報交通部核備。</p>						

資料來源：郵政總局，郵政改制說明資料，民 91，作者整理。

之政策，自民國八十六年度起即未增加員額，民國九十一年度裁減員額 1,989 名。為降低人力負荷，減輕人工成本，並貫徹層峰人事政策，郵政總局積極採取組織結構重整、行政部門出缺不補、實施郵件處理自動化、委託民間業者辦理部份業務等措施。¹⁹截至民國九十一年底止，郵政員工包括正班人員 25,304 人(含郵務差、工)，臨時人員 3,596 人，共 28,900 人，其中基層業務人員計 27,698 人，占 95.84%；技術人員計 284 人，占 0.98%；管理人員 918 人，占 3.18%。²⁰充分顯示郵政人力之結構，絕大部分員工擔任基層營業窗口及郵件部門工作，負責行政管理部門之人員，則至為精減。

郵政士級以上人員屬性方面，九十一年底，男性 17,522 人，占員工總額之 78%、女性 4,982 人占 22%；年齡以四十至四十九歲者 10,488 人，占 46.6%最多，其次為五十至五十九歲者 5,211 人，占 23.15%居次；服務年資方面，服務十年至十四年者 6,379 人，占 28.34%，服務十五年至十九年者 5,148 人，占 22.8%；教育程度，高中（職）學歷者 9,377 人，占 41.67%，專科 5,554 人，占 24.6%，如表 2-2-1、2-2-2。²¹郵政員工性別與教育程度，與所擔任的業務性質有關；男性人數遠多於女性人數，主要原因為男性多從事於需勞力密集且較為粗重之郵件收、投遞工作，而女性則以窗口服務為主，且第一線士級基層投遞人員招考基本學歷限制為國小畢業程度，佐級窗口人員及內勤郵件處理人員則須國中以上程度。服務年資則與年齡有關，如上述，郵局為遵守政府精減人手之政策，佐級基層人員除分別於民國七十、七十二、七十四及七十九年大量招考進用新人外，自民國八十六年起即未

¹⁹ 資料來源：中華郵政股份有限公司〈中華郵政九十一年度年報〉，民 92.6，頁 8-12。

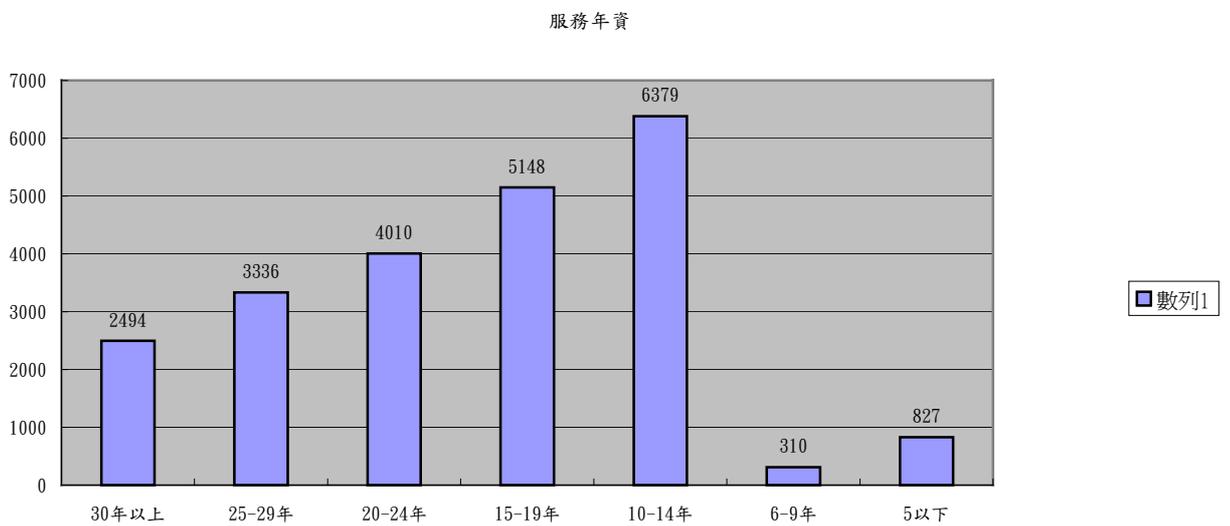
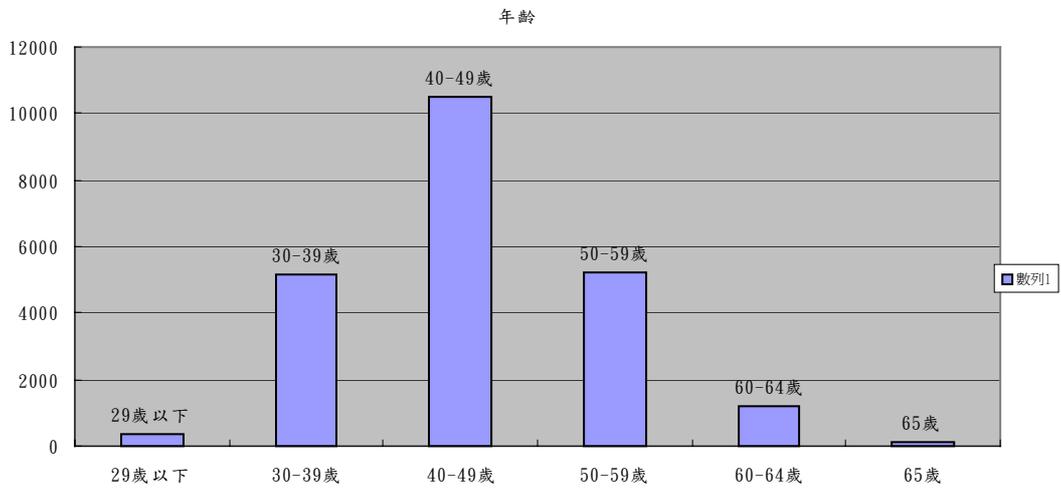
²⁰ 同上註。

²¹ 同上註，頁 15。

增加員額，因此，郵政人員平均年齡在四十歲以上者占員工全部比例約高達 75% 上，而平均服務年資在十五年以上者則占員工全部比例 56% 之多。由此可知，郵政年齡正趨於老化，而平均服務年資屬偏高，造成用人費率約高達 79.7%，²²影響郵政事業的永續經營。

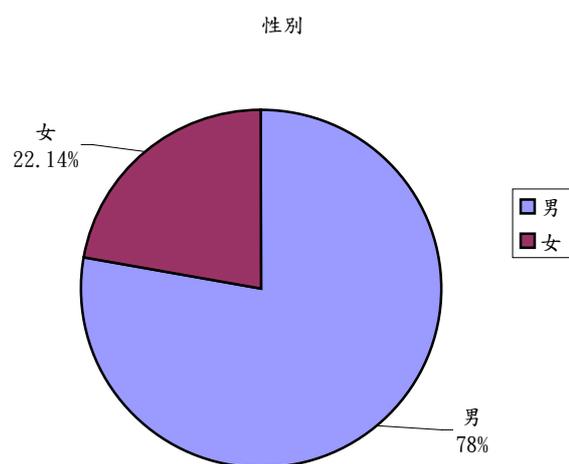
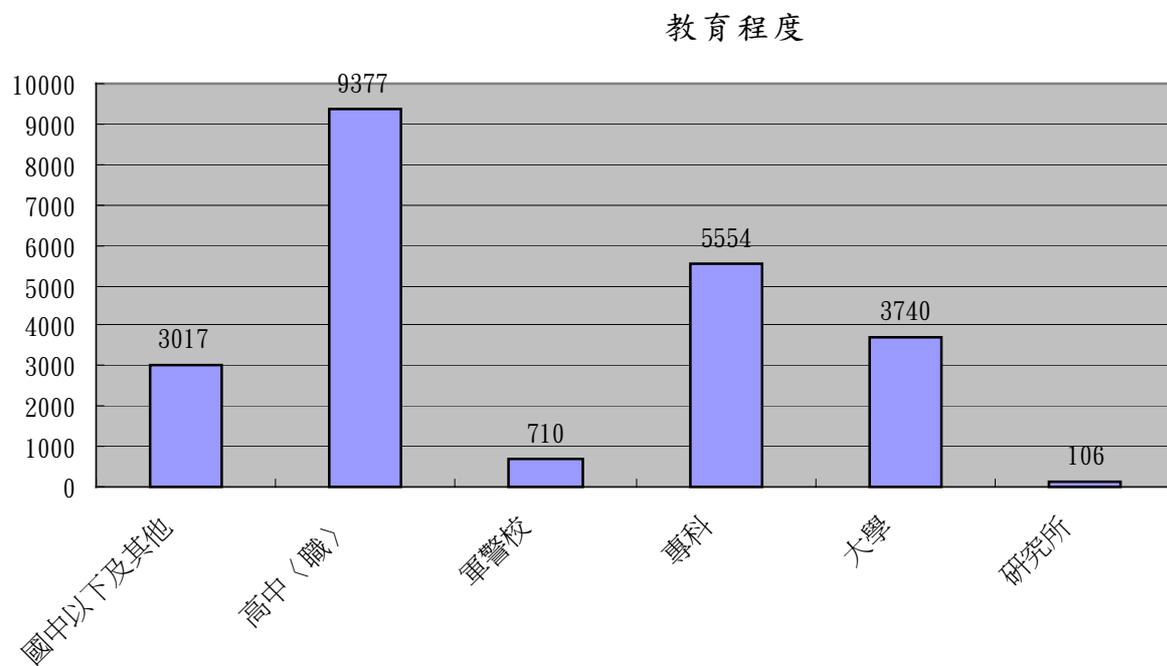
²² 郵政總局，《郵政的變革與轉機-郵政公司化》，民 90.9，頁 4。

表 2-2-1：我國郵政士級以上人員年齡、服務年資屬性分析



資料來源：中華郵政股份有限公司，〈中華郵政九十一年度年報〉，作者自繪。

表 2-2-2：我國郵政士級以上人員教育程度、性別屬性分析



資料來源：中華郵政股份有限公司，〈中華郵政九十一年度年報〉，作者自繪。

第二節 變革後之郵政組織

郵政經營因面臨外在競爭環境的激烈衝突及內在成本的節節攀升，配合郵政公司化調整組織體制，朝向組織扁平化、精減化、效率化等方向進行組織重整，精減縱深層級，將原三區郵政管理局及非責任中心局之各級郵局簡併為責任中心局或支局。三區郵政管理局原有權責，按性質分別移撥郵政總公司或台北、台中、高雄責任中心郵局，組織由原有「郵政總局→區管理局→各地郵局→支局」四級制組織改為「郵政總公司→責任中心局→支局」三級制組織，以達成組織扁平化之目標，縮短溝通流程、提高行政效率之目標。簡併組織平行部門，將郵政總局與郵政儲金匯業局合併，裁撤功能重疊之單位，以收事權統一、決策迅速靈活之功效。透過責任中心局制度之實施，將全國依行政區劃分為二十三個責任中心郵局，分層負責，加強授權，以達因地制宜，強化事業競爭能力之目標。透過組織之扁平化與精減化，將責任中心局轄區內之各等級郵局行政單位，劃歸責任中心局直接管轄，以達成員額精減、降低用人成本之目標。本節將針對郵政改制進行組織結構重整後，中華郵政股份有限公司、責任中心局、各支局之組織結構進行探討，並就相關人力結構之情形，加以說明。

壹、組織結構

一、中華郵政股份有限公司

我國郵政總局於民國九十二年一月一日正式改制為中華郵政股份有限公司，由郵政總局與郵政儲金匯業局整併為郵政總公

司，分別就其所屬單位業務性質相近或功能重疊者，進行平行部門之裁併工作，簡併後，由原二十七個單位整編為十四個單位，整併情形(如表 2-3)。中華郵政股份有限公司組織(如圖 2-6)置董事十一至十五人，組織董事會，依據法令及公司章程，為業務執行之決策單位。置總經理一人，依據法令與郵政總局章程及秉承董事會之決議事項，綜理公司業務並監督所屬人員及單位。中華郵政股份有限公司設郵務營業處、郵遞管理處、集郵處、儲匯處、壽險處、資產營運處、資金運用處、技術處、人事處、政風處、會計處、資訊處及勞工安全衛生處等十三個單位，並設總經理室，置室主任一人。

二、責任中心郵局

郵政責任中心局係行政、管理(督導)單位，負責執行總公司政策，為具有獨立性、完整性之業務經營團隊。郵政為迎合事業機構「業務導向」、「服務至上」之特質，並收因地制宜的效果，推動責任中心制度，以一縣市設一責任中心郵局為原則，將責任中心局轄區內非責任中心局之一等甲、乙級郵局併歸責任中心局直接管轄；因台北縣幅員廣闊、人口眾多，所以，設板橋、三重兩個責任中心局；桃園與中壢因原均為特等局且均屬責任中心局，仍維持設置為責任中心局，全區共設置二十三個責任中心局(如表 2-4)。

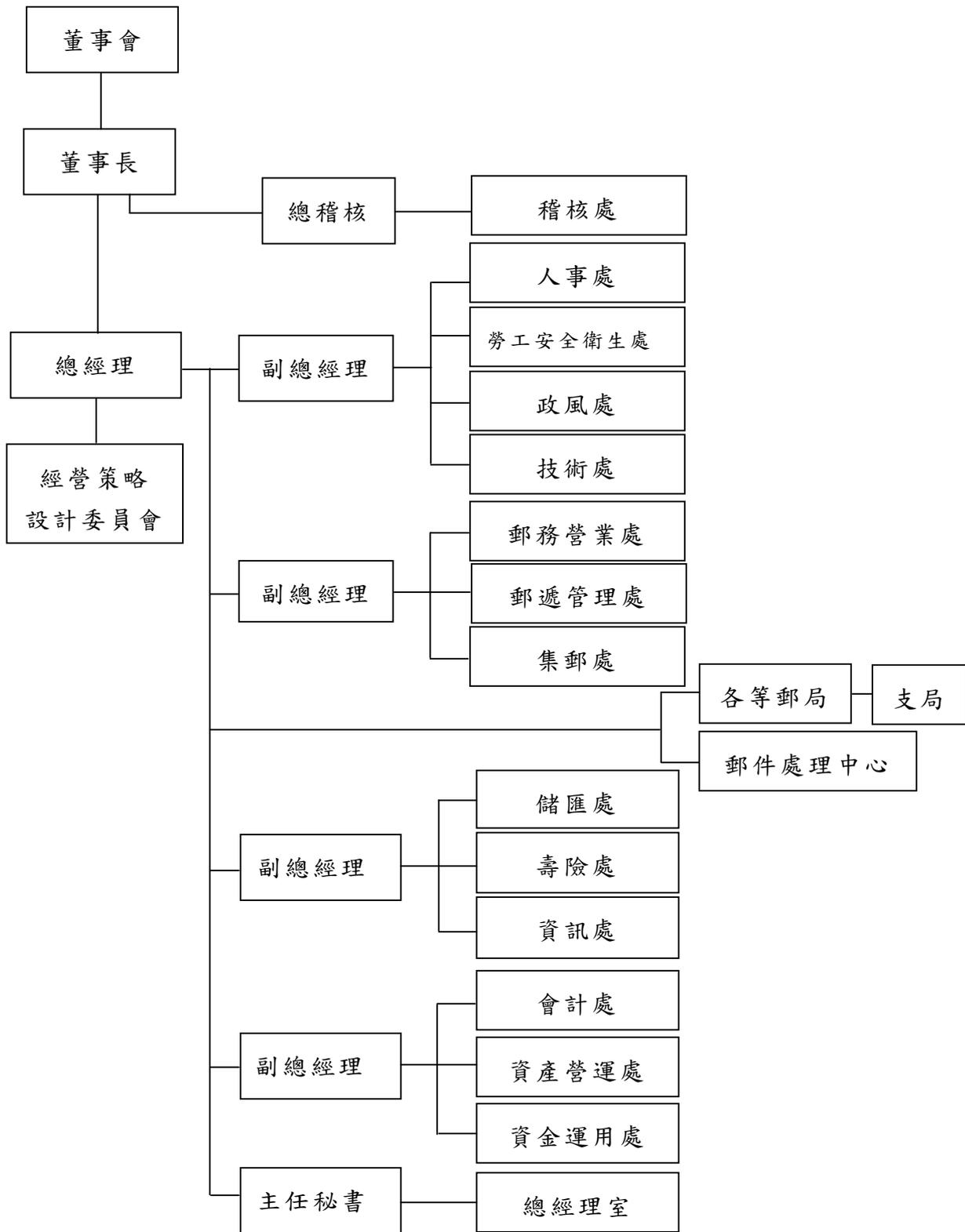
推行責任中心局之目的在責成各中心局主管重視成本與效益，透過有效率及效能的經營管理，領導所屬推展業務，達成事

表 2-3：郵政總公司與郵政總局、郵政儲金匯業局部門對照表

部 門 名 稱		備 註
總公司	總局、儲匯局	
稽核處	視察室、稽核室	二單位合併、名稱變更
總經理室 〈主秘〉	總局、儲匯局秘書室、設考會秘書室 公眾服務中心、今日郵政社 郵政研究所管理研究室、行政策劃室	五單位合併、名稱變更
人事處	總局人事處、儲匯局人事室、郵政訓練所	三單位合併
勞安處 〈總務處〉	總局、儲匯局勞安處	二單位合併
	〈總局、儲匯局總務處、供應處物料票券採購、供應部門〉	三單位合併
政風處	總局、儲匯局政風處	二單位合併
技術處	機械修護所、郵政研究所機具研發部門 技術處機械設計、施工部門	三單位合併、名稱變更
郵務營業處	業務處、聯郵處	二單位合併、依業務性質劃分為二處
郵遞管理處		
集郵處	集郵處、郵政博物館 供應處郵票設計、印製部門	三單位合併
儲匯處	儲匯企劃處、儲匯管理處	二單位合併、處名變更
壽險處	壽險處	
資訊處	資料中心、郵政研究所資訊應用室	二單位合併、處名變更
會計處	總局、儲匯局會計處	二單位合併
資產營運處	技術處局屋建築、購租、管理部門	處名變更
資金運用處	財物處	處名變更

資料來源：郵政總局，郵政改制說明資料，民 91，作者整理

圖 2-6：中華郵政股份有限公司組織系統圖



資料來源：中華郵政股份有限公司，〈中華郵政九十一年度年報〉，作者自繪。

表 2-4：各責任中心局及責任區內郵局表

責任中心局		責任區內郵局	
台灣北區郵政管理局	台北	特	北區局本局及所轄支局、北投、內湖、南港、木柵、金門、馬祖、一軍局、二軍局
	基隆	一乙	基隆、汐止
	板橋	一甲	板橋、樹林、新店、中和、永和
	三重	一乙	三重、新莊、蘆洲、五股、淡水
	桃園	一乙	桃園、大溪
	中壢	一乙	中壢、龍潭、楊梅
	宜蘭	二甲	宜蘭、羅東
	花蓮	二乙	花蓮
台灣中區郵政管理局	台中	一甲	中區局本局及所轄支局
	新竹	一乙	新竹、湖口、竹東、竹北
	彰化	一乙	彰化、鹿港、員林、北斗、二林
	嘉義	一乙	嘉義
	苗栗	二甲	苗栗、頭份、竹南
	豐原	一乙	豐原、台中港、東勢、潭子、大甲
	南投	二甲	南投、埔里
	雲林	二甲	雲林、虎尾、北港
台灣南區郵政管理局	高雄	一甲	南區局本局及所轄支局
	新營	二甲	新營、善化
	台南	一乙	台南
	屏東	二甲	屏東
	鳳山	一乙	鳳山、岡山
	台東	二乙	台東
	澎湖	二乙	澎湖

資料來源：郵政總局，郵政改制說明資料，民 91，作者整理。

業的責任目標，因此，必須建立一套公正、精確的評核績效標準，就各責任中心局主要業務之業務量多寡衡量，評定其等級。我國郵政按「責任中心局設置標準表」（如表 2-5），將責任中心局局等區分為特、一甲、一乙、二甲、二乙等四級，其中台北郵局屬特等局；一等甲級郵局有板橋、台中、高雄等三郵局；一等乙級郵局有基隆、三重、桃園、中壢、新竹、豐原、彰化、嘉義、台南、鳳山等十郵局；二等甲級郵局有宜蘭、苗栗、南投、雲林、新營、屏東等六郵局；二等乙級郵局有花蓮、台東、澎湖等三郵局。

特等責任中心局置經理一人、副經理三人，內部設置人事室、會計室、出納科、政風室、勞工安全衛生科、營業管理科、企劃行銷科、郵務一、二、三科及快捷郵件科等十一個單位，責任中心局下設各級支局。一等甲級責任中心局設經理一人、副理二人，下設人事室、會計室、出納科、政風室、勞工安全衛生科、營業管理科、企劃行銷科、郵務科等八個單位，責任中心局下設各級支局（如圖 2-7）。一等乙級責任中心局設經理、副理各一人，下設人事室、會計室、政風室、勞工安全科、出納科、營業管理科、企劃行銷科、郵務科等八個單位，責任中心局下設各級支局。二等甲、乙責任中心局設經理、副理各一人，下設人事室、會計室、政風室、勞工安全衛生科、營業行銷科、郵務科等六個單位，責任中心局下設各級支局（如圖 2-8）。

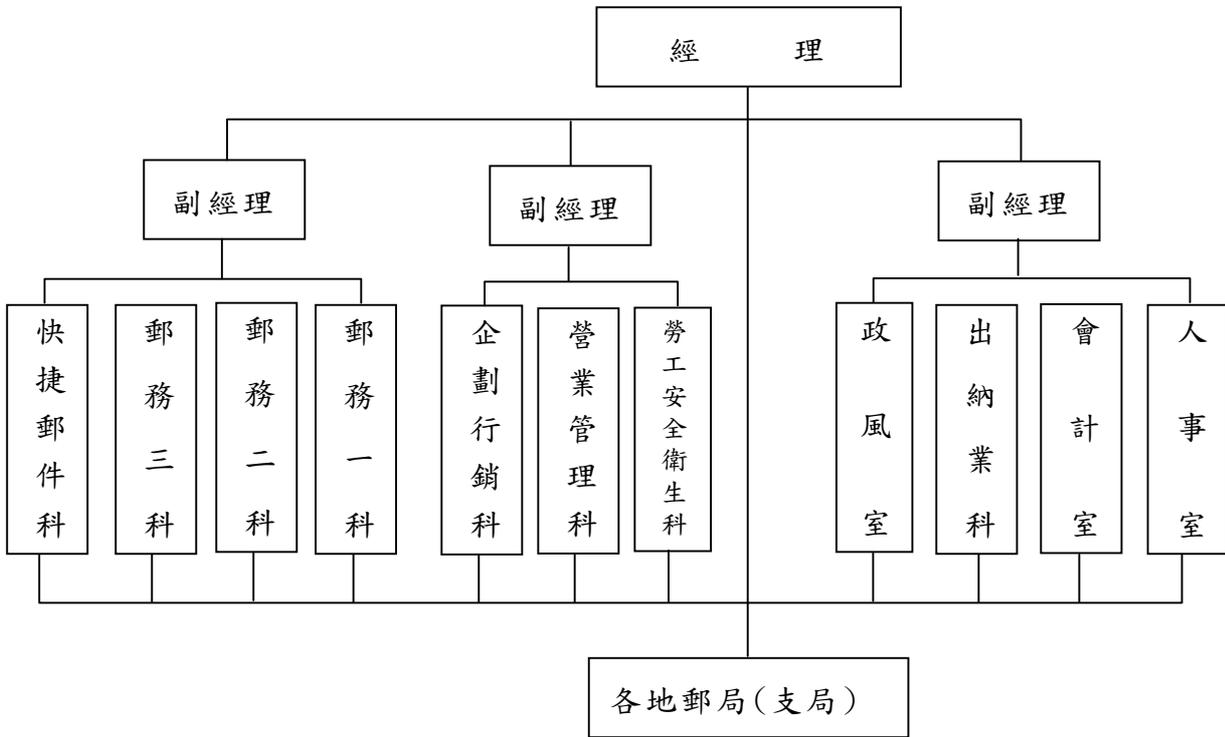
表 2-5：責任中心局局等標準表

責任中心局等級		特等	一等甲	一等乙	二等甲	二等乙
標 準 項 目 及 每 月 平 均 數 額	郵務收入 (元)	205,000,000	82,000,000	32,800,000	21,870,000	未滿 21,870,000
	存簿結存 (千元)	106,679,000	42,671,000	17,068,000	11,380,000	未滿 21,870,000
	保費收入 (千元)	663,000	265,000	106,000	70,800	未滿 70,800
	收寄及招領 特種郵件 (件)	3,145,000	1,258,500	503,000	335,300	未滿 335,300
	儲匯壽險及 代理業務工 作量(次、張)	5,250,000	2,100,000	840,000	560,000	未滿 560,000
	投遞特種郵 件(件)	3,295,000	1,318,000	527,250	351,500	未滿 351,500
	每項基數	5	4	3	2	1
<p>1. 郵務收入、存簿結存、保費收入、收寄及招領特種郵件、儲匯壽險及代理業務工作量(包括存簿、定期、劃撥儲金存提次數、匯票、禮券開發兌付張數、壽險有效契約件數及代發退休俸補助金等實際轉存戶數)、投遞特種郵件均以二會計年度各月實績併入計算之平均數為準。</p> <p>2. 責任中心局業績可將其所轄分支機構業績併入計算，惟各分支機構併入未滿兩年者不包括在內。</p> <p>3. 各責任中心局等級之評定以六項標準項目之平均數為準(小數點以下四捨五入，惟提升等級者不得適用)。</p> <p>4. 本表修訂應報交通部備查。</p>						

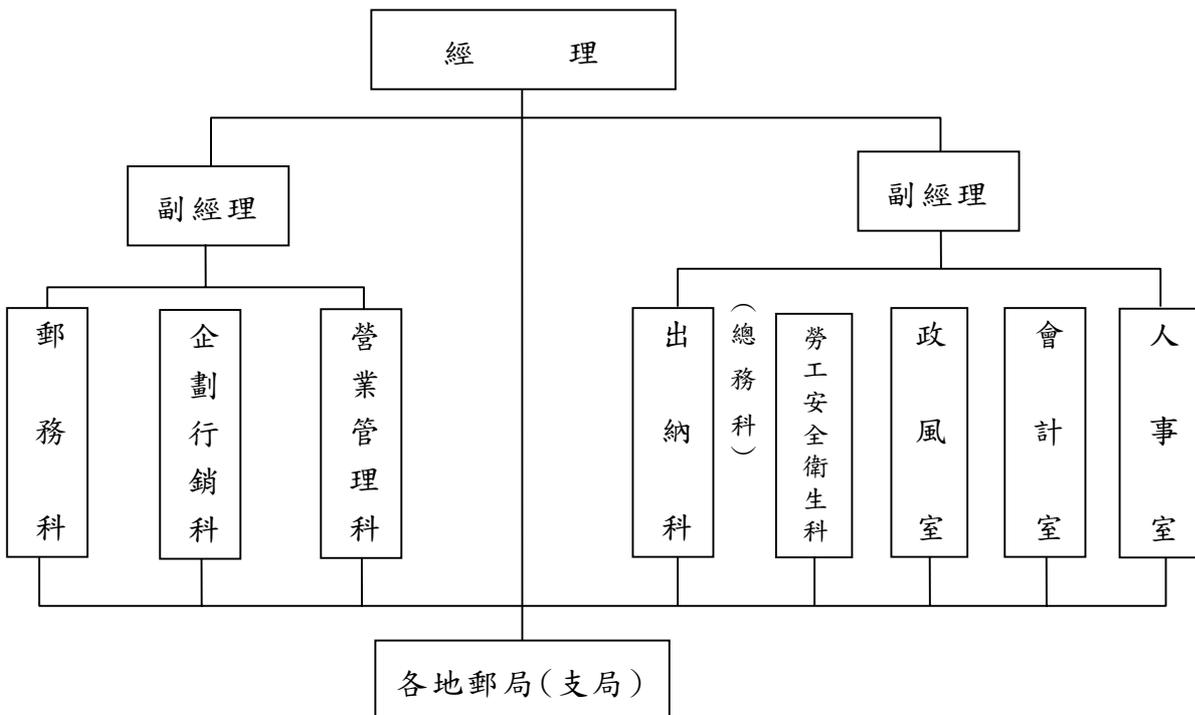
資料來源：郵政總局，郵政改制說明資料，民 91，作者整理。

圖 2-7：特等、一等甲級責任中心局組織圖

特等級責任中心局組織圖

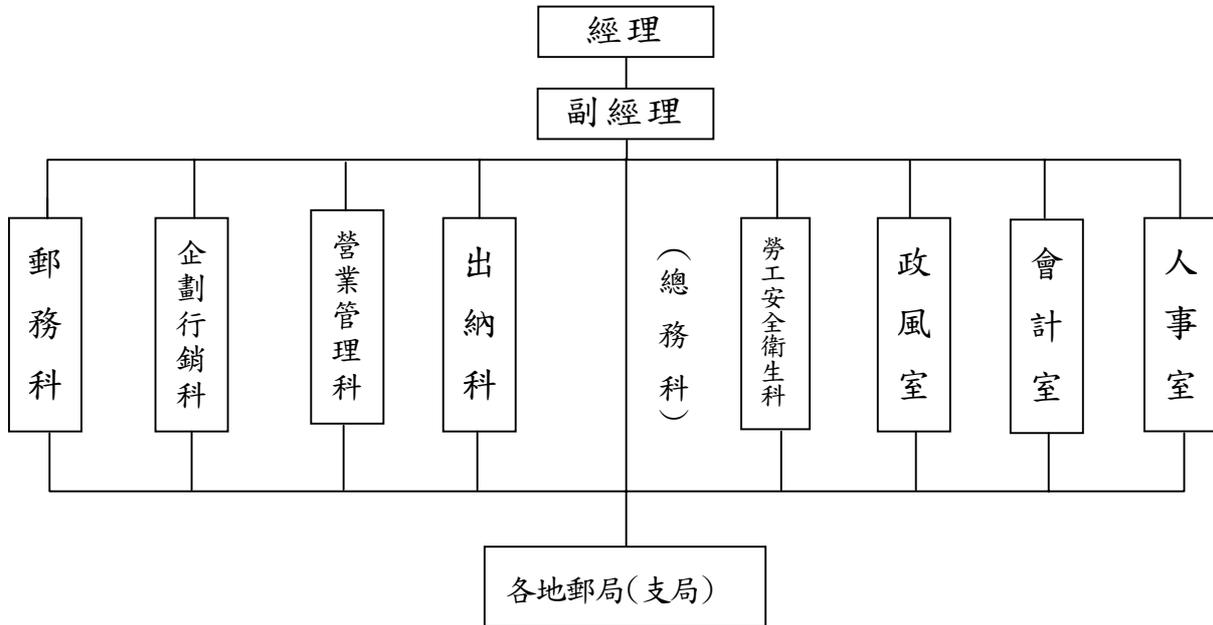


一等甲級責任中心局組織

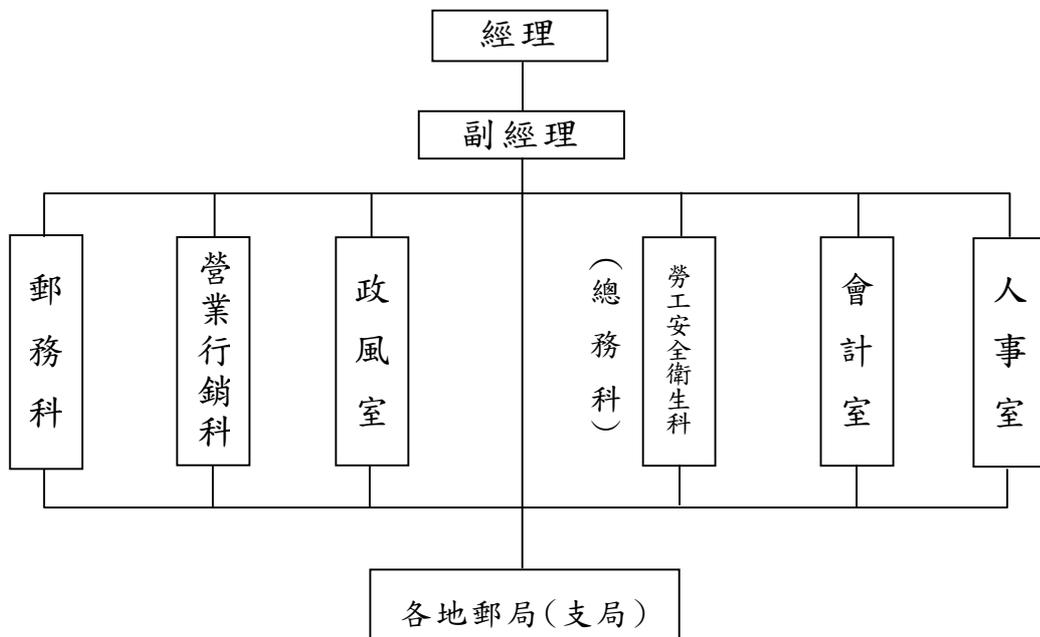


資料來源，郵政總局改制說明資料，民 91，作者自繪。

圖 2-8：一等乙級、二等甲乙級責任中心局組織圖
一等乙級責任中心局組織圖



二等甲、乙級責任中心局組織圖



資料來源：郵政總局，郵政改制說明資料，民 91，作者自繪。

三、支局

郵政組織變革後各支局局等標準，仍維持改制前之標準，區分為特級、甲級、乙級、丙級、丁級等五個等級，支局組織如圖 2-9-1、2-9-2，茲將特等支局及甲級以下支局內部組織設置標準說明如下：

(一)特級支局內部組織設置標準：

營業及郵件部門所設股數合計達五股以上，得設副經理，輔助經理管理局務。營業部門業務需要，達規定標準者得設股。各類郵件之投遞及收攬區段，達一定段數以上者得設股。各局得視地理遠近、局數多寡及行政區域幅員完整程度等因素，於適當支局設置支援股，辦理各支援支局票款運送、郵儲壽業務、局外自提機、委辦機構業務督導等業務。但未達標準而事實上有支援需求者，得設支援人員。

(二)甲級以下支局內部組織設置標準：

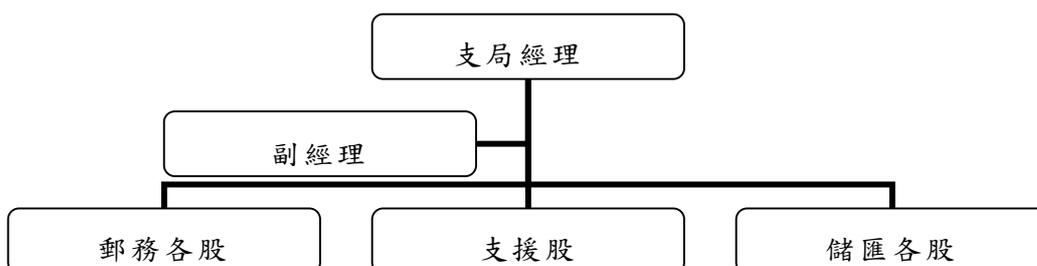
營業部門不設股；郵件部門、各類郵件之投遞及收攬區段，達一定段數以上者得設股。支援股設置原則與職掌同特級支局。截至九十二年底止，郵政自辦機構有 1,328 處、委辦機構有 8,624 處，其中管理機構數為 24 處，支局數為 1,316 處，代辦所為 1,272 處，代售處為 7,352 處。²³

²³ 資料來源：交通部中華郵政股份有限公司，《中華民國九十二年郵政統計要覽》。台北：民 93.5，頁 19。

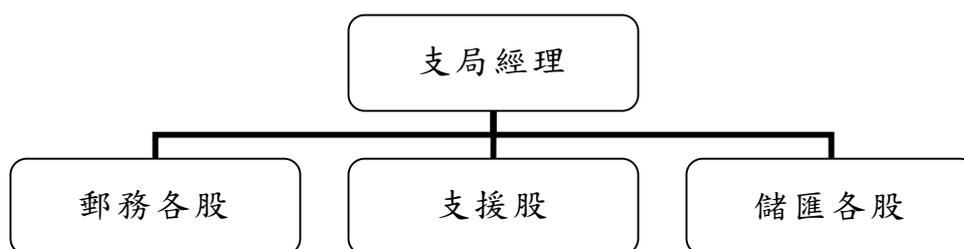
圖 2-9-1：支局組織圖

特級支局(A、B)

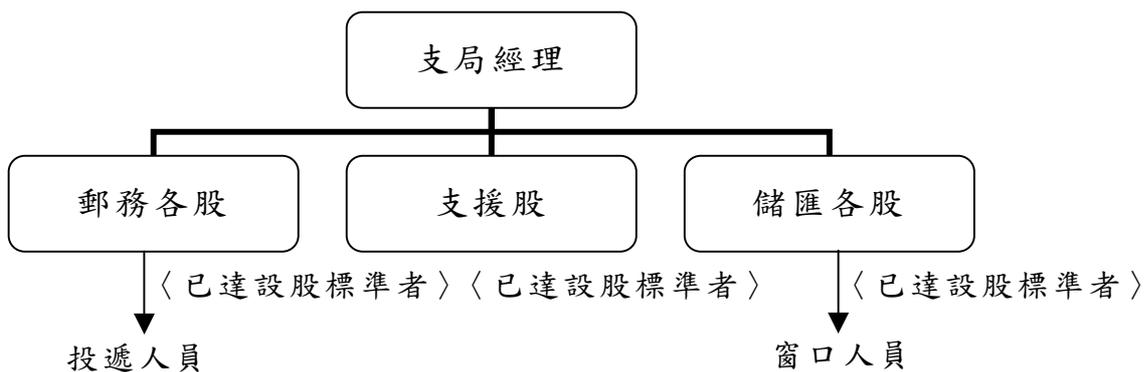
(A) 特級支局設股達五股以上者
增設副經理一人：



(B)特級支局設四股以下者：〈已達設股標準〉



(B-2-3-4-5-6-7-8-9-10-11) 〈已達設股標準〉



(B-2):營業股、郵務股、支援股

(B-3):營業股、投遞人員、支援股

(B-4):窗口人員、郵務股、支援股

(B-5):窗口人員、投遞人員、支援股

(B-6):營業股、郵務股

(B-7):營業股、投遞人員

(B-8):窗口人員、郵務股

(B-9):營業股

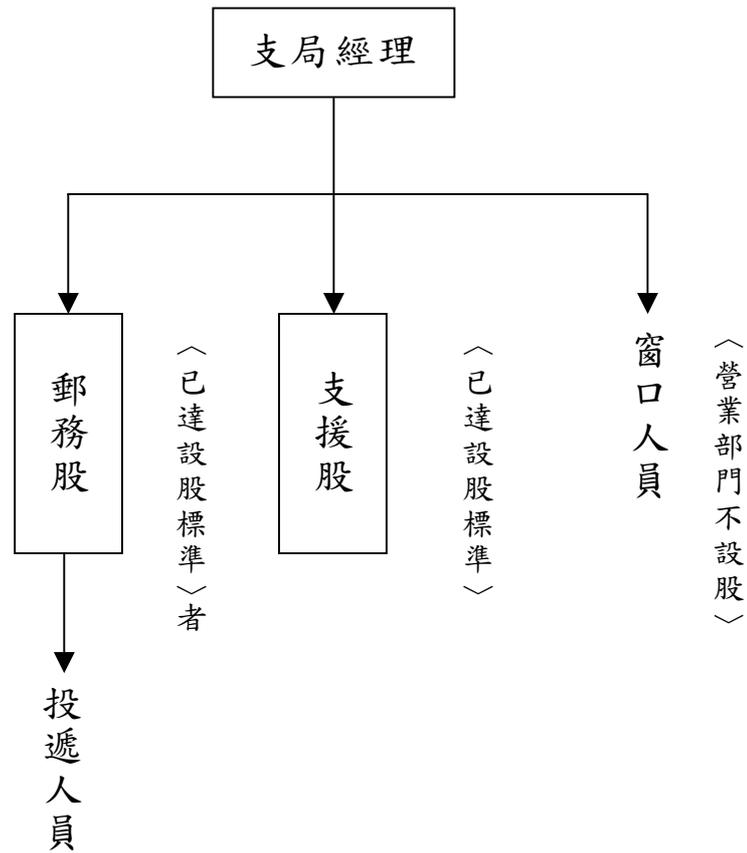
(B-10):窗口人員、投遞人員

(B-11):窗口人員

資料來源：郵政總局，郵政改制說明部資料，民 91，作者自繪。

圖 2-9-2：甲級以下支局

(C-1-2-3-4-5)



(C-1)：窗口人員、郵務股、支援股

(C-2)：窗口人員、投遞人員、支援股

(C-3)：窗口人員、郵務股

(C-4)：窗口人員、投遞人員

(C-5)：窗口人員

資料來源：郵政總局，郵政改制說明資料，民 91，作者自繪。

貳、人力結構

依「中華郵政股份有限公司設置條例」，改制前之交通部郵政總局及其所屬機構現職人員，均轉調中華郵政公司，但亦得於改制之日起六個月內，以優惠條件給予退休或資遣。轉調人員其年資、薪資、退休、資遣、撫卹等福利及勞動條件，應予維持。轉調人員其已具交通事業人員任用條例所定資位人員，仍適用交通事業人員任用條例，其薪給、福利、考成、退休、資遣及撫卹等事項，依交通部所屬郵政事業人員有關規定辦理；其未具交通事業人員任用條例所定資位人員，除聘用人員外，仍適用原有法令規定，繼續任原制至離職或退休為止。中華郵政公司副總經理以下之從業人員，除上述規定之人員外，依公司人事規章辦理，不適用公務人員有關法令之規定。

由以上規定得知，郵政人員除以前具有公務人員任用資格之正班人員及不定期約、聘僱之臨時人員，仍適用原有福利及勞動條件外，對於改制後進用之從業人員，則不適用公務人員有關之薪資結構及身份保障等規定，這將有助於解決郵政長期以來人員結構老化及居高不下之用人成本等問題。

第三節 變革前、後郵政組織之比較

壹、組織結構

一、組織層級不同

我國郵政進行組織結構變革，精減組織縱深層級，將組織

由「郵政總局→區管理局→各地郵局→支局」四級制改為「總公司→責任中心局→支局」三級制組織，希望藉由組織扁平化，以減少因組織層級過多可能產生的溝通與組織績效問題，並順應環境的變化與需求。

二、授權程度不同

改制前的郵政組織，從交通部、郵政總局、區郵政管理局、各等級郵局到各支局，層級節制，屬於行政機關之組織型態，決策權集中於高層，如經營策略、人事、經費等均由交通部或郵政總局決定，下層單位僅能依法執行。郵政改制公司，裁撤區郵政管理局，於全國成立二十三個責任中心局，依責任中心制度之原則，授予各局經理人員部份人事、經費、策略決定權，期郵政組織能對於環境的變化將有較彈性與快速反應。

三、組織結構與分工方式不同

改制前郵政事業的組織體制，郵政總局之下設有郵政儲金匯業局；郵政總局掌理擬訂郵政事業計畫、設置郵政機構、擬訂郵件資費、發行郵票、聯繫國際郵件事務、建設郵政局屋及督導推展郵政儲金、劃撥、匯兌、簡易人壽保險及等業務事項；郵政儲金匯業局掌理郵政儲金、郵政劃撥、郵政匯兌、郵政簡易人壽保險及代理業務等之經營。郵政總局內部設有視察室、業務處，聯郵處、集郵處、人事處、政風處、秘書處、技術處、供應處、總務處、會計處等單位；郵政儲金匯業局設總稽核室、儲匯處、劃撥處、壽險處、電子資料處理中心、秘書室、財務處、總務處、會計處、人事室及政風室等單位。台灣北、中、

南三區郵政管理局內部設有郵務科、營業科、業務管理科、支局管理科、出納科、技術科、供應科、秘書室、人事室、會計室、政風室、公眾服務中心、訓練中心等單位，而其所轄屬特等、一等甲級、一等乙級各等級郵局內部則另又設有人事、會計、總務、出納、政風、及營業、郵務管理等行政單位。

從上述郵政總局與郵政儲金匯業局、區郵政管理局與各等級獨立郵局之組織結構設計，就功能及性質而言，可以發現重疊、重複之情形。所以，郵政於改制公司進行組織結構變革時，將郵政總局與郵政儲金匯業局整併為中華郵政股份有限公司；將區郵政管理郵局下非責任中心局之一等甲、乙級獨立郵局，劃歸改制後之責任中心郵局管轄，希望藉由組織結構的重整，以提升工作效率及改善資源重複浪費之情形。

四、組織結構設計方式不同

各責任中心郵局之內部組織與改制前最大的差異，在於各責任中心局都設有企劃行銷部門並將企劃行銷部門之位階予以提高、組織加以擴編。就改制前之郵政組織結構而言，企劃行銷部門並不是很被重視，此可從改制前不論郵政總局、區郵政管理局或各等級郵局之行銷單位乃皆附屬於各業務部門底下的一個股或單位，可以印證。郵政組織結構變革後，為因應組織外在環境的競爭，行銷單位於是極被重視，在總公司儲匯處、壽險處及郵務營業處分別設有企劃行銷部門；在各責任中心郵局則將行銷股提升為獨立科級單位，行銷人員亦有所擴編；其主要目標為強化組織之競爭能力，發揮業務行銷功能，以提升組織績效。

貳、人力結構

一、人力資源的定義

吳復新認為廣義的人力資源係指一個社會所擁有的智力勞動和體力勞動能力的人們之總稱；狹義的人力資源管理乃指一個組織內，具有各種不同知識、技能以及能力的個人，他們從事各種工作活動以達成組織之目標。而所謂人力資源管理指一個組織對人力資源的獲取、維護與激勵以及運用與發展的全部管理過程與活動。²⁴其內涵主要包括人力招募、考選、訓練、考績、退休、撫卹、勞資關係及人力資源的發展之管理等。本論文所指的人力資源策略是指郵政進行組織變革過程有關的人力招募、激勵與退離而言。

二、郵政組織變革前後之人事制度

郵政改制前之人事制度，如考試、任用、服務、俸給、考成、資遣、退休、撫卹等制度及員額編制等，皆有交通事業郵政人員相關法令的規範；郵政人員經考試及格，受有身份的保障，所以，非依法令或一定程序，不得任意令其去職。郵政人員之薪給，依「交通事業人員資位職務薪給表」按資位薪級給付，而薪點與服務年資及考成結果有關，²⁵加以配合政府人事精簡政策，無法依業務成長及退離人數比例，合理進用新人，致人事結構趨於老化，用人成本隨之升高，造成郵政事業經營之負擔。

²⁴ 同註 10，頁 5-7

²⁵ 郵政人員年終考成結果，七十分晉薪一級，其超過七十分之分數，予以存記，俟存記分數累積滿七十分再晉薪一級，六十分以上不滿七十分者，留原薪級。

郵政組織變革改制為公司，制訂「中華郵政股份有限公司設置條例」，明定公司副總經理以下之從業人員，除改制前正班、聘僱人員外，改制後之新進人員依公司人事規章辦理，不適用公務人員有關法令之規定。茲將改制前正班、聘僱人員相關之人事制度及員工權益保障，說明如下：

(一)員工權益保障

1.原郵政總局及所屬各級郵局員工之轉調、僱用原則：

- (1)正班人員：依中華郵政股份有限公司設置條例第十一條規定，郵政總局及其所屬機構現職人員，均轉調郵政公司。轉調後，除自願離職者外，不因郵政總局改制而予裁員；轉調人員其服務年資、薪資、退休、資遣、撫卹、其他福利及勞動條件等，應予維持。已具交通事業人員任用條例所定資位人員，仍適用交通事業人員任用條例，其薪給、福利、考成、退休、資遣及撫卹等事項，依交通部所屬交通（郵政）事業人員有關規定；未具交通事業人員任用條例所定資位人員，仍適用原有關法令之規定，繼續任原職至離職或退休為止。轉調人員在本條例施行日起五年內，得選擇改依公司從業人員人事規章之規定，並不得再變更。
- (2)聘用人員：由公司視業務需要於聘期屆滿前或屆滿時，改依從業人員人事規章之規定，列為公司從業人員。
- (3)不定期約僱人員：依照從業人員薪給表平行改僱為公司從業人員，如不願改僱者，依勞動基準法規定辦

理資遣。

(4)定期約僱人員及工讀生，於改制時，由公司重新換約僱用至原約屆滿或畢業時為止。

2. 原郵政總局所屬各級郵局員工優惠退休、資遣：

依中華郵政股份有限公司設置條例施行前之交通部郵政總局及其所屬機構現職人員，均轉調本公司，但亦得於改制之日起六個月內以優惠條件給予退休或資遣；其辦法，由交通部擬訂，報請行政院核定。

(1)優惠退休之申請條件為士級以上人員符合「交通部所屬郵電事業人員退休規則」第三條規定得自請退休者；正班差工未具資位人員，符合「交通部所屬事業機構差工管理要點」第十二條規定得自請退休者；優惠退休給予，除基本給予外，加發六個月薪給及一個之預告工資。但已達屆齡退休規定前六個月以內者，前述加發之薪給，依提前退休月數發給之。

(2)優惠資遣之申請條件，參照郵政機構辦理員工資遣實施要點並另訂辦法，符合條件者得申請優惠資遣；資遣之基本給予、加發給予辦法與優惠退休相同。

3. 明定郵政公司提撥公司員工退休給與費用及職工福利金：

為保障郵政公司員工及原郵政職工退休後生活安定，「中華郵政股份有限公司設置條例」第十二條規定，郵政公司所需退休給與費用，由郵政公司依精算之退休金額提撥支應。

4. 配合組織重整，相關人員調配原則：

(1)非責任中心局之一等甲、乙級郵局改併為支局者，視其支局局等、組織員額情形，溢出之主管人員優

先調整至所屬之責任中心局，派任適當之主管職務；如一時無法調派適當之主管職務，仍予照支原職責層次職務待遇，派抵該局主管人員公休、假期、受訓或派任行銷工作，推廣業務。非主管人員，如改併後之支局營業或郵務單位有缺，調整改派新工作；如無缺額，由所屬責任中心局調度抵缺或抵替員工公休、假期、受訓。

(2)責任中心局本局營業單位改設為支局，相關主管人員儘量就地移轉。

(二)其他配套措施

1.擬訂從業人員各項人事規章

郵政改制所配合擬訂的人事規章有從業人員管理要點、從業人員甄選進用要點、從業人員要點、從業人員之獎懲、從業人員之待遇、從業人員之獎金、從業人員之福利、從業人員之假期、從業人員退休撫卹及資遣要點。

2.各項郵政人事及作業規章之修訂。

3.人事資訊作業之配合辦理事項。

4.配合公司改制有關人事人員之教育訓練。

郵政改制公司，除辦理現職人員轉調中華郵政公司外，並於民國九十二年一月及六月辦理二梯次員工優惠退休、資遣，使一些符合退休條件及無心於郵政組織者辦理退離，以減少用人、降低人事成本。用從業人員的進用，使人員的進用更加靈活、更具彈性，並使組織注入新血輪，增進組織之效率。

參、郵政四法

我國郵政創辦迄今已有一〇八年歷史，隸屬於交通部，屬行政機關組織型態，不論在業務運作、人員進用等方面，皆有郵政法、交通事業郵政人員相關人事規章等完備法規嚴密的規範與作業流程。然由於社會結構的變遷，近年來，民營業者相繼加入競爭，對郵政永續經營造成了威脅；郵政為擺脫舊有的法令束縛，以因應外在環境的競爭，因此，於民國九十二年一月一日改制為公司。郵政改制，除進行組織結構變革外，同時配合修訂郵政法、郵政儲金法、郵政匯兌法、簡易人壽保險法及制訂中華郵政股份有限公司設置條例。茲將與本論文有關之修訂重點，摘要說明如下：

一、業務經營範圍

依修訂前郵政法第五條規定，郵政機關除遞送郵件外，依法律之規定，得經營匯兌、儲金、簡易人壽保險、在交通不便地方為遞送郵件而兼營旅客之運送、郵政機關經交通部核定得接受政府機關委託，代辦前項以外之業務；而修正後之郵政法第五條規定，中華郵政公司得經營遞送郵件、儲金、匯兌、簡易人壽保險、集郵及其相關商品、郵政資產之營運、經交通部核定得接受委託辦理其他業務及投資或經營前項相關業務；其中除了增訂郵政得辦理集郵及其相關商品、郵政資產之營運外，並打破過去僅能代理政府機關業務(如代發退休俸等)之限制，得接受包括政府在內之機關或民間業者之委託，代辦各項業務，明顯擴大了郵政業務的經營範圍。

二、郵政專營權

政府為保障國民之通信自由權，並達成照顧偏遠地區民眾之任務及維持全國均一的函件資費，修正前之郵政法第七條規定，無論何人，不得以遞送信函、明信片或其他具有通信性質之文件為營業。修正後之郵政法第六條則作相同的規定，維持郵政對信函、明信片或其他具有通信性質之文件之專營權，由郵政負起政府普及化之社會責任，以保障郵政業務基本營運權，以確保郵政的永續經營。

三、郵件資費自主

郵政改制前之郵件資費及郵件分類依郵政法第四條之規定，郵件之資費依郵件種類、計費標準、資費基數等項目規定，並適用國營事業管理法關於費率計算之規定，由交通部報請行政院核定增減之，資費之調整相當困難。修正後之郵政法第十四條規定，信函、明信片或其他具有通信性質文件之資費，由中華郵政公司擬定，報請主管機關交通部核定後實施；前項以外郵件之資費，由中華郵政公司自行訂定；意即非屬郵政專營之其他郵件種類之資費，授權由郵政公司自行訂定，打破過去郵件資費之調整以法律明文規範，費率結構僵化，難以應實際需要之情形，使郵政經營更具彈性與競爭力。

四、租稅

依修正前郵政法第十八條規定，郵政公用物及郵政機關之業務單據，除稅法另有規定外，免納中央及地方一切稅捐。修

正後之郵政法第九條規定，中華郵政公司經營之遞送郵件業務及供該項業務使用之郵政公用物、業務單據，免納一切稅捐。因郵政為國營公司，須負國家社會責任及政策性任務，故除遞送郵件業務外，並非全部免稅，限縮了郵政經營免稅範圍。所以，修正後之郵政儲金匯兌法(存簿儲金除外)、簡易人壽保險法皆有公司成立後五年內免稅落日條款之規定，將增加郵政營運之負擔。

五、資金運用

郵政儲金、壽險資金的運用，在改制前僅能轉存於中央銀行或其他金融機構，修正之郵政儲金匯兌法及郵政簡易人壽保險法，明定郵政儲金之運用除轉存於中央銀行或其他金融機構外，得投資公債、公司債、金融債券及短期票券；投資受益憑證及上市股票；參與金融同業拆款市場；提供資金轉存金融機構辦理政府核准之重大建設及民間投資計畫，使得郵政資金的運用空間更加寬廣。

六、中華郵政股份有限公司設置條例

中華郵政股份有限公司設置條例，對於郵政公司之組織及人事制度等作明確的規定，賦予法源之依據。

肆、外部環境

組織環境是指所有可能影響組織運作的外在因素。²⁶組織環境的因素可分為確定與不確定因素，確定因素是指可以穩定或可以預測的環境，不確定的因素係指不穩定且不易預測的環境；環境因素的確定與否，可能影響組織的策略、目標、結構。系統理論將傳統上注重組織內部變項之探討，轉而重視組織系統概念，注意組織與環境互動的產生與影響。新公共管理強調公共組織與外環境之間的關係，重視策略問題，而有別於傳統公共行政偏向於廣泛的漫談或哲學性思考，其目的則以結果為導向，是在改進技術與促進責任機制。

根據 Thompson 的組織研究模型，組織環境應包括輸入與輸出兩種，輸入代表組織資源(或能量)的獲得，而輸出則是指組織對環境的產出，如組織績效、服務品質等。因此，就郵政而言，作者認為輸入應以人力及顧客為最重要，輸出則為服務與營運績效。組織對特定環境資源的依賴愈深，愈可能控制組織決定組織生存與發展，而組織的產出或績效必須符合或反應環境的需求，才能獲得資源繼續生存²⁷。

連宏華認為組織面對動態的環境與生存發展時，時有新的問題產生，當原有組織結構不足以解決新問題時之因應之道，對組織做調整以因應新形勢，因而組織結構及其組織網絡，亦會產生消長；組織為追求生存及積極發展，對於不合時宜的組

²⁶ 同註 1，頁 245-246。

²⁷ Thompson, J. D., *Organizations in Action*. New York: Macmillan., 1967.

織結構及其工作關係等，作有計劃的變革，包括過時單位的裁撤或簡併、員額的精減，或相對產生新單位、新功能組織²⁸。一個組織為求生存與發展，往往必須調整組織結構，進行組織結構變革，以因應外在環境新形勢。因此，在從事組織結構變革過程中，除了需和組織策略與目標相配合外，還必須適應組織所處的周圍環境。而促使郵政組織變革的外在環境因素，大致可歸納為下列四點：

一、競爭環境方面

為維護人民秘密通信自由，確保城鄉居民均能享受同一服務水準，我國修正前之郵政法第七條第一項規定，無論何人，不得以遞送信函、明信片或其他具有通信性質之文件為營業。意即其他印刷物、新聞紙、雜誌、小包及包裹等不具通信性質之文件或物品，民間業者亦均可依法遞送。近年來，由於社會經濟環境變遷，服務業蓬勃發展，民營遞送業者不斷的加入郵遞市場，致產生激烈競爭；由於民營遞送業者其經營策略係以獲取最大利潤為原則，且彼等並無普及服務的義務，資費亦未受限制，故以低價招攬交通便捷、人口密集、郵件集中之都會地區遞送成本較低之大宗郵件；至於郊區及偏遠山區成本較高之郵件，則收寄後轉交郵局投遞，形成選擇性不公平競爭，衝擊郵政的業務的經營。

²⁸ 連宏華，〈組織重組理論之探討(上、下)〉，《人力發展月刊》，第七十九期，民 89，頁 43-48。

二、產品結構方面

由於電子郵件、網際網路的發展，傳統書信已大部分被電話、傳真及網路取代，衍生性金融商品及工商業宣傳品大量增加，印刷物成長快速，資費較低之印刷物、雜誌、新聞紙等低資費郵件，其業務量占國內函件量之比例，由民國四十年之 30% 增為目前之 53%；高資費之信函、明信片占國內函件量之比例，則由 70% 降為 47%；²⁹ 低資費郵件增加，處理成本增高，盈餘相對的減少，嚴重影響郵件業務經營績效。

三、郵資結構方面

我國修正前之郵政法將郵資結構明定於郵政法第四條，並以列舉方式逐一詳列各類函件之計費標準與資費基數，郵局只能依據法定郵資比例，訂定各類函件資費，不能依據處理成本及市場競爭情形自行調高或降低某一類郵件之郵資，缺乏彈性，難與外界作價格上競爭。而郵政儲匯業務，自始即是處於競爭狀態，金融自由化後，競爭態勢更轉趨激烈。

四、人力結構方面

我國郵政屬勞力密集事業，至民國八十九年，郵政的用人費率已高達 79.7%。郵政為配合政府人事精減政策，自民國八十四年至八十六年共計精減員額 1,015 人，近年來，由於受行政院人員精減政策之影響，無法依業務成長及退離人數比例，合理進用新人，導致人力結構逐漸老化、出現斷層。目前年齡

²⁹ 資料來源：交通部著《交通政策白皮書-郵政》，民 91.11，頁 1-2-4。

四十歲以上之員工占全部比率高達 68%。³⁰ 郵政屬低利潤行業，勞力密集用人多，又因薪資結構制式化，員工具有公務員及勞工雙重身份，致用人費居高不下，對郵政事業永續經營造成影響。

近年來，郵政組織由於社會結構的變遷，民營業者相繼加入郵件遞送之競爭，搶食郵遞市場；過去郵政官僚制度的組織結構，在營運上已無法和民營業者公平競爭，嚴重威脅郵政之生存，對郵政之永續經營造成極大的影響。因此，促使郵政進行組織變革的主要外部環境因素，係來自於民營業者的競爭。

³⁰ 同上註，頁 1-2-5。

第三章 文獻探討

根據作者的研究問題，主要在探討郵政組織結構變革是否有助於組織績效的提升，由於目前並無郵政組織結構變革與組織績效之研究，但在其它領域與理論基礎上有這方面之研究，因此本論文針對相關組織結構與組織績效方面文獻進行檢視，以作為研究方法及實證之基礎，藉由理論之敘述蒐集相關資料，加以彙整呈現，使本研究之相關議題與目的有理論之根據。

本章共分為三節，第一節針對本論文研究架構之自變項，即組織結構變革之相關文獻、理論，如組織結構的內涵及相關的組織、組織變革、組織重組等理論，爰就國內外相關專家學者研究論著、政府出版品等文獻進行探討，並就責任中心制度理論加以討論，以作為研究方法及實證之基礎。第二節將針對本論文研究架構之依變項，即組織績效及相關的組織承諾、服務品質等理論進行探討。第三節將就與本論文研究架構有關之調節變項，即人力資源管理策略、郵政四法及影響組織變革之外部環境變項進行探討。

第一節 組織結構變革

壹、組織

一、組織的定義

有關組織的定義，學者張潤書認為組織乃是一群人為了達

成共同目的時，經由權責分配，層級結構所構成的一個完整有機體；它是隨著時代及環境的改變而在自謀調整與適應，同時人員之間建立了一種團體意識，以達成他們所共同追求的目的。³¹楊永年則認為組織是指兩個人以上，有正式且完整之分工，為達共同目標，透過正式與非正式交流活動，所結合而成的社會實體。³²組織如透過不同的層次加以分析，組織可以分為個人、團體、組織、組織環境等四個層次，任何層次之間都可能產生互動，而且各層次的互動往往是動態而非靜態存在。依上述學者論述可以瞭解組織係二個人以上所組成的群體，為達成其共同目標而透過層級結構及成員共同分工之機制，並順應著外在環境作不斷調整的一個有機體。

根據以上定義，作者將郵政組織定義為二個人以上，為發揮郵政功能，在正式法令規定下，透過正式與非正式的運作與交流，為達成營運與政府社會服務的目標，所結合而成的社會實體；而這個組織必須是能適應外在環境的變化而自作調整。當郵政組織無法和環境維持複雜多元的互動關係，而造成組織結構性問題產生時，必須將郵政組織的體質與角色重新調整，方能使其發揮應有之作用。郵政進行組織變革、重整組織結構，應可視為是一種隨著時代及環境的改變而在自謀調整與適應。

二、組織理論

組織理論的種類很多，學者主張不一，以各種不同角度來

³¹ 張潤書，《行政學》。台北：三民書局，民 87.頁 123。

³² 同註 1，頁 7。

劃分，布勞(P.M.Blau)在「國際社會科學百科全書」中所提到的組織理論有韋伯(M.Weber)的官僚制度理論，即組織層層節制的科層體制理論；政治及工業組織理論是邁克斯(Rober Michels)的寡頭統治理論；杜文齊(Maurice Duverger)的政黨制度理論；泰勒(F.M Taylor)的生產組織理論；古立克(L.Gulick)的傳統行政理論；非正式組織理論是巴納德(Chester Baranard)、霍桑實驗以及人際關係所主張的組織理論；賽蒙(H.A.Simon)及帕森思(Talcote Parsons)則主張平衡系統理論。³³陳金貴認為組織是由許多次級系統所組成的一個開放及社會技術系統，它從環境中輸入能量、資源和資料，經過轉化以後，再輸回環境；因此，從這個觀點來看，它不僅是一個社會或技術系統，而且也是團結在不同技術周圍的一種人類活動的結構和整合。而機關組織理論之演進，大致可分為下列三個階段：³⁴

第一階段，傳統組織理論時期：在管理觀念上係採 X 理論，代表人物有科學管理學派的泰勒、行政管理學派的費堯(H.Fayol)以及官僚模型學派韋伯為代表。理論的要點是分工、上下層級節制、首長的適當控制幅度、嚴明的紀律與秩序、集權的型態等。

第二階段，行為科學的理論時期：在管理觀念上係採 Y 理論，此一時期的代表學派是人際關係學派，代表學者有梅堯(Elton Mayo)、羅次力斯伯格(F.J.Roethlisber)、馬師洛(A.H.Maslow)、賽蒙(Simon)等。此派係以動態的觀點來建立組織理論，認為組織不僅是一種「經濟及技術」的系統，也是一

³³ 資料引自：雲五社會科學大辭典，1960,頁 29。

³⁴ 陳金貴，〈組織變革中員工抗拒改革之研究〉，嘉新水泥公司文教基金會研究論文，台北，民 67.8。

種「心理及社會」系統；以研究組織中「人」的問題，來證明人的行為對於組織的影響，以及彼此的關係。其要點是，組織是一種社會系統、平衡系統及組織是提供合理決策的機構，除了正式組織之外，還有非正式組織。人們參加組織除了經濟動機外，尚有社會及心理動機，組織中之上下級人員之關係靠影響力維持，且應有溝通路線，組織之效率可經由人員「社會心理的需要」之滿足而提高。

第三階段，系統理論時期：在管理觀念上，採用 Z 理論，此一時期的代表學者有卡斯特 (F.E.Kast)、羅森威 (J.E.Rosenzweig)、帕森斯 (T.Persons) 等人。系統理論乃是綜合許多科學的理論和觀念，因此，它是一種多元的性質，是生理、生物、社會、文化、科技等的綜合體；而組織乃藉由社會功能的整體性系統理論來構成組織系統理論。其最重要的特質是它的綜合與結合能力，認為組織為一開放系統，而所謂開放或封閉乃是指組織與環境的互動程度而言。傳統的組織是一種封閉式組織，過份強調其內部的功能；開放系統則指組織為一個生物和社會的有機體，建立並維持組織與環境的關係，接受環境輸入資料，經轉化過程而輸出產品；這種組織體系不但與外界有關係，其內部的關係也甚為鞏固。

綜合以上組織理論得知，組織是由許多次級系統所組成的一個開放及社會技術系統，它從環境中輸入能量、資源和資料，經過轉化以後，再輸回環境；而所謂開放或封閉乃是指組織與環境的互動程度而言。傳統的組織是一種封閉式組織，過份強調其內部的功能；開放系統則指組織為一個生物和社會的有機體，建立並維持組織與環境的關係，接受環境輸入資料，

經轉化過程而輸出產品。

中華郵政自西元 1896 年成立迄今已 108 年，其經營之演進可以分為（一）開創時期（1896-1949）、（二）成長時期（1949-1987）、（三）轉折時期（1987-2000）、（四）變革時期（2000-2003）等四個時期，³⁵。其組織架構在不同經營時期中，一如上述機關組織理論之演進過程一般，由傳統的組織理論時期之開創與成長，歷經了行為科學的組織理論時期之成長與轉折，再進入到系統理論與權變理論時期的轉折與變革。改制前郵政之組織理論架構，係以交通部郵政總局為主，以其直轄之郵政儲金匯業局及台灣郵政北、中、南三區郵政管理局為輔之組織型態。就其組織結構而言，隸屬於交通部，為國營事業單位；其組織性質具有明顯的分工、上下層級節制、受法令規章的束縛及集權中央的特性；組織與環境之互動能力因此較為欠缺，可以視為是屬於一種較為封閉式的組織。就組織環境對郵政組織之輸入與輸出而言，作者認為郵局自環境的輸入應以人力及顧客為最重要，輸出則為服務與營運績效，期建立並維持組織與環境的關係，以求組織之永續經營。

貳、組織結構

一、組織結構的定義

組織結構的定義，張潤書認為組織結構是為達成組織目標所做的人事安排；³⁶司徒達賢認為結構包括組織中一些比較穩

³⁵ 同註 13。

³⁶ 張潤書，《行政學》。台北：三民書局，民 84。

定而靜態的事項，如組織的規模、業務性質、單位劃分的方式、人員素質等；³⁷江岷欽認為組織結構是指靜態的制度特質，例如權責分配、命令體系、層級節制、溝通體系及協調設計等。³⁸楊永年則認為，組織結構是組內部分工、運作、互動(溝通)方式；March & Simon(1958) 認為組織結構僅包含組織中相對穩定、變動緩慢的行為方向，如果組織行為趨向理性，則解釋該行為是相對穩定，而這行為表示組織對環境的適應或正學習適應的過程。³⁹從上述學者對於組織結構的定義，可以瞭解組織結構具有下列特質：

- (一)組織結構是為了要達成組織的目標。
- (二)組織結構是組織中一些比較穩定且靜態的事項，例如組織規模、業務性質、單位劃分、工作職掌、溝通體系等。
- (三)組織結構是表示組織行為對環境的適應或正式學習適應環境的過程。

綜合以上學者的觀點，作者認為組織結構的定義為，組織結構是為達成組織目標而設立部門掌理人與事分工的正式架構；組織結構為分工方式的表達，是決定組織功能發揮的重要變項。本論文所指的組織結構是指組織靜態制度之層級節制、權責分配、命令體系、及組織分工等變項，並針對組織外在動態環境因素之社會及法律等因素對組織結構變革的影響，進行探討，因此，本論文所謂的組織結構變革，即指前述組織結構之改變。就郵政組織系統而言，中華郵政股份有限公司隸屬於交通部，轄有二十三個責任中心郵局，各責任中心局之下，視業務繁簡，設各等級郵局、支局、行動郵局及郵政代

³⁷ 司徒達賢，《組織診斷與組織發展》。台北：商務印書館，民 70。

³⁸ 江岷欽，《公共組織理論》。台北：國立空中大學，民 86。

³⁹ 同註 1。

辦所及郵票代售處等委辦機構；郵政總公司及各責任中心郵局內部按業務性質劃分各業務單位，透過分工、協調及溝通，藉以達成組織之目標。

二、組織結構的內涵

D.S.Pugh 指出組織結構的因次(Contextual and structure dimension)包含正式化、專精化、權威階層、集權化、專業化；組織的背景因次則包含文化、環境、目標與策略、規模與技術，而組織的背景因次是指組織隨外部環境的變化而調整內部的結構。⁴⁰這與楊永年認為組織結構的內涵宜由分工與整合、正式化、集權與分權、協調與控制等四個面向加以界定，不謀而合。茲分述如下：

(一) 分工(Division of Labor)

分工主要在將整體的工作目標劃分成部分，透過專業化的方式，讓每個部門各職所司，針對其工作領域範圍作最大發揮。Babbage(1832)認為分工的目的在縮短時間，主要因為人的時間與精力有限，只能專精一種專業，可避免因須改變工作而導致時間的浪費，各部門人員可以經由相同過程的重複學習獲得最好的工作技巧，而且可經由對所負責之部分，就其工作方法進行改善，甚至最終以機器或工具取代，以節省人力，提高工作效率。⁴¹分工的主要目的在透過專業化，每個單位或個人可以就其職掌不斷的於所負責的範圍反覆研究、鑽研，對於發

⁴⁰ Pugh, D. S., *The Measurement of Organization Structure: Does Context Determine Form?*, *Organization Dynamics*. 1, spring, 1973, pp.19-34.

⁴¹ Babbage, C., *On the Division of Labor*. In J. M. Shafritz & J. S. Ott(Eds.).(1992). *Classics of Organization Theory*. 3rd. ed. CA: Brooks/Cole, 1832.

生的問題提出立即有效深入的解決方法，藉以提高工作效率。

從上述定義，作者認為郵政組織是政府部門的專業分工，郵政總公司為交通部的一個專業分工，而二十三個責任中心局則可視為郵政組織地方的專業分工；組織內每個單位或個人就其職掌不斷的於所負責的範圍反覆研究、鑽研，對於發生的問題提出立即有效深入的解決方法，藉以提高工作效率。但分工的基礎在於組織內部各單位間須有明確的權責劃分，因此，郵政組織變革，不同層級組織內部單位間之分工，是否符合提升組織工作效率之目標，乃為本論文所欲探討的問題。

(二) 整合(integration)

由於組織為一整體，分工之後往往造成部門間溝通與協調的問題，所以整合工作是有必要的。組織分工之所以能提高工作效率，其前提是分工後部門成員具有高度的工作承諾(job commitment)，若部門與組織或各部門間利益衝突，就可能造成工作承諾或工作效率的降低。若組織分化愈多樣，由於目標與價值差異變大，愈可能潛在組織衝突與解體危機，組織整合有其必要。所以，整合的功能是將可能發生衝突的部門，作進一步的部門層次協調，使組織或工作目標趨向一致。McCasky(1974)指出，⁴²組織或部門分化程度愈高，整合工作就愈困難，因為分化程度愈高，將造成更多組織或部門有更大的差異性，同時也因分化程度愈高，造成分工後的部門(個人)間資訊流通更為困難；因此，不論組織水平或垂直分化，都有必要進一步整合，其包括資訊共享與溝通機制的建立，以維持組

⁴² McCasky, M. B., An introduction to Organization design. *California Management Review*, 1974, pp.13-20.

織之整體性。因為各部門工作的效率、品質、數量都可能影響其他部門的運用，甚至分工可能帶來各部門或各分工者的本位主義，為避免分工問題帶來的組織衝突，透過整合讓不同工作取得相互支援、協調與配合，可以避免因為分工造成組織整體目標的不當劃分，造成工作效率的降低。

郵政改制公司，進行組織重整，組織單位的設計本著「事權統一」與「權責分明」之原則，將郵政總局與郵政儲金匯業局合併為郵政總公司，整編與統合重複性及重疊性之單位，由原二十七個單位整編為十四個單位，藉以提高組織之工作效率。各責任中心局內部行政單位，則依業務之性質，進行組織結構重整，以力求事權統一與權責分明。然郵政變革後的組織內部門間是否能作充分的分工？部門與部門間的權責劃分是否明確？對於部門之間的權責爭議或衝突，是否能作有效的整合？皆為本研究所要探討的問題。

（三）分化(differentiation)

組織分化可分為水平分化與垂直分化；組織環境可分為確定與不確定的因素，⁴³所謂確定的因素是穩定或可以預測的環境，組織有固定的組織結構與工作流程；所謂不確定的因素是指不穩定且不易預測的環境，不確定的組織環境可能影響組織的策略、目標、結構。當所面對的環境愈穩定，則需要水平分化的程度愈低；所面對的環境愈不確定，則水平分化的程度就愈高，才能應付環境的變化與需求。垂直分化是指增加組織之層級，當組織業務擴大，水平分化的壓力增加，同時為考慮控

⁴³ 同註 1，頁 246

制幅度問題，須以垂直方式進行組織分化。若增加垂直分化、縮小控制幅度，雖然對於組織成員的控制將增加，但成員的自主性也相對的減少，造成官僚與僵化的組織文化。

郵政組織經營面臨外在競爭環境的激烈衝擊，過去行政官僚體系之層級節制、僵化缺乏自主性之組織結構，已無法符合環境變化的需求；所以，郵政組織結構變革，裁撤三區郵政管理局、成立二十三個責任中心郵局，精簡組織縱深層級，達成組織扁平化之目標，以縮短溝通流程，提高工作效率並適應外在環境的競爭。

（四）正式化(Formalization)

正式化亦稱為形式化，指組織(成員)有書面或法定的工作規範，若規定及管制愈多，則組織結構就愈趨於正式化。組織存在愈久，將有愈多的正式規定，也因為工作規定愈多，組織愈缺乏彈性，導致工作自主性受到限制，工作滿足感就可能降低。組織長期與環境互動，產生愈來愈多的正式規定，將導組織反應上的僵化，組織於是傾向來愈正式化的方向發展，如正式規定無法發揮監督功效，組織執行工作的成本於是提高。

我國郵政成立迄今已逾百年歷史，過去郵政總局隸屬於交通部，為行政官署之組織型態，無論在業務經營條件、人事制度等皆有完善的法令規章予嚴密的規範，造成組織缺乏彈性，無法有效因應環境的變遷；組織人員自主性亦受到限制，影響其工作滿足感。郵政改制公司進行組織結構變革，乃希望透過組織結構的重整及相關法令的修訂，以提高組織營運、資金運

用之彈性與空間及人員、資費的自主性。因此，郵政組織變革，相關法令的配合修訂，是否達到組織營運績效的提升及人員服務品質的提高？乃為本研究所欲探討的問題。

(五)集權(Centralization)與分權(Decentralization)

集權化是指組織的決策權集中於高層，相對的若組織之決策授由下層單位（組織）自由裁量，則為分權化。集權化組織的優點為事權集中，不過有時也因集權的因素，造成下層單位缺乏自主彈性，造成僵化的組織。相對於集權，分權化的組織則因有較高的自主決策，對於環境的變化，將有較彈性與快速的反應。惟如過度的分權，則可能造成地方組織本位主義的盛行。

郵政組織結構變革，裁撤三區郵政管理局，成立二十三個責任中心郵局，透過組織扁平化及責任中心制度的實施，分層負責、加強授權以達因地制宜，以強化事業競爭能力之目的。然責任中心制度的實施，總公司對責任中心局之授權，是否有助於組織營運績效及服務品質的提昇？亦為本論文所欲探討的問題。

(六)協調(Coordination)與控制

張潤書認為協調是組織內各單位、各人員之間在工作上密切配合的一致行動。其與溝通有不可分的關係，溝通在求思想觀念的一致，而協調則在求行動的一致，所以，溝通是達成協

調的手段之一，而協調是溝通的結果。⁴⁴張金鑑認為協調的目的在使各單位中各職員間在工作上能密切配合，分工合作，避免工作重複與事權衝突，使各工作人員在和諧一致的情形下執行任務；消除浪費，增進效率，使各職員在其崗位上盡其應盡之責，守其應守之分，無隕無越，不使發生過分或不及之弊。⁴⁵由上所述，可以知道，協調是單位、人員之間經過溝通而取能一致的行動，各在其崗位上盡其應盡之責，和諧一致的執行任務，以避免工作重複與事權衝突，消除浪費、增進效率。

郵政改制，進行組織結構重整之另一目的在於避免工作重複與事權衝突，使各工作人員在和諧一致的情形下執行任務，消除浪費、增進效率。因此，組織部門與組織或各部門間之利益衝突，是否獲得充分、有效的協調與整合？係為本研究所要探討的重點。

三、組織結構的型式

組織結構之型式，D.Nadler 和 M.Tushman 指出組織結構可分為功能型、事業處型、多聚焦型及水平型四種組織結構。⁴⁶茲簡述如下：

（一）功能型

功能型組織結構，是指部門內的員工使用相似的知識或技

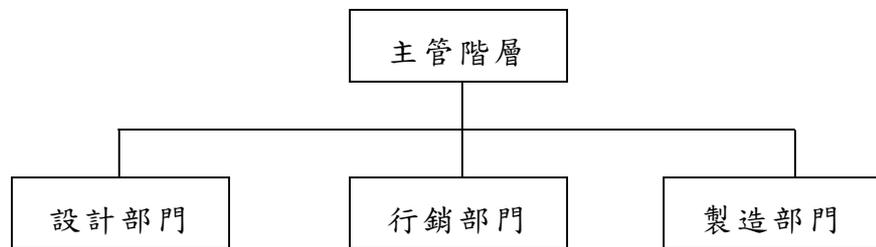
⁴⁴ 張潤書，《行政學》。台北：三民書局，民 90，頁 476-477。

⁴⁵ 同上註。

⁴⁶ Nadler, D. and Tushman Micheal, *Strategic Organization Design*. Ill: Scott Foresman Press, 1988.

能，去完成相似的工作，其特質就是各部門追求其部門的功能，且部門的任務是強調利用內部的效率與技術品質，達成功能目標；在財務的運用是預算的完成，所以部門的技術是偏向於例行性的成熟技術工作，其規模亦不大。其強處是部門目標較易達成，部門的技術種類少且易深入發展。其弱處是部門技術缺乏創新，面對環境改變時應變能力差，且部門間的水平溝通差，導致決策高層案積如山。

圖 3-1：功能型組織結構圖

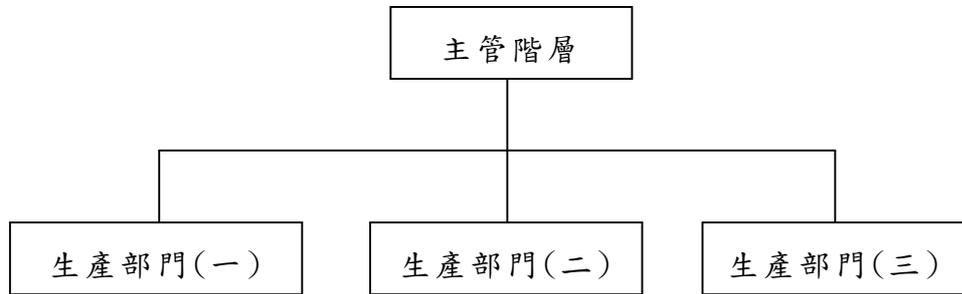


作者自繪

(二) 事業處型

事業處型組織部門被賦予組織的特定產出，許多非相似的知識或技能為部門的特定產出而努力，其組織結構特質就是各部門追求利潤，且部門的任務是強調利用外部效率與顧客滿意度達成功能目標。在外財務運用是以成本和收入為其考量的利潤中心制，所以部門的技術是偏向非例行性的變動式技術工作，其規模較大。其強處是適合快速變遷的環境，使客戶滿意度高，部門的技術種類多樣化，各部門間協調性高且適應不同的產品地區客戶。其弱處是不同產品線間的協調變差，而且不同產品間的整合與標準化困難，面對高階技術時競爭能力差，且會削減組織內之功能部門的經濟規模。

圖 3-2：事業處型組織結構圖

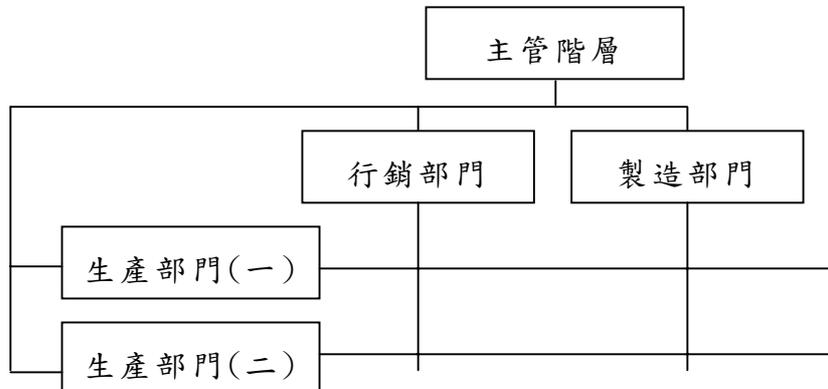


作者自繪

(三) 多聚焦型

多聚焦型之組織結構，係指組織嵌入兩種不同的組織結構，即同時存在著功能型與事業處型組織的結構特性，又稱為混合型。其強處是使組織具有事業處型的協調功能，同時又發揮功能部門的優點，使組織各部門間協調性高，使不同產品間的整合與標準提高。其弱處是事業處型部門與功能型部門間較易對立，而使組織的行政費用負擔較重。

圖 3-3：多聚焦型組織結構圖

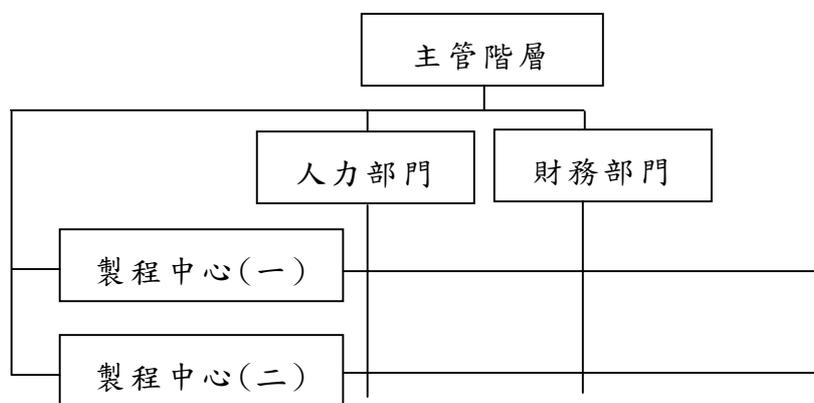


作者自繪

(四) 水平型

水平型組織架構是最後發展出來的，其根源便是在全球化的競爭環境中，更能滿足客戶的需求以掌握訂單，藉由打破部門間的界線，提供客戶全方位的服務，如工程顧問公司的整廠建造與整廠輸出，其架構式員工圍繞著核心工作而組織在一起，直接對客戶提供產出價值。

圖 3-4：水平型組織結構圖



作者自繪

根據以上組織結構之型式理論，就郵政組織系統而言，作者認為各責任中心郵局有如事業處型組織之各生產部門，各部門被賦予組織績效目標，其組織結構特質就是各部門追求利潤，且部門的任務是強調利用外部效率與顧客滿意度達成功能目標。在外財務運用是以成本和收入為其考量的利潤中心制，其組織適合快速變遷的環境及客戶滿意度之提升。

綜合以上組織、組織結構理論並根據第二章我國郵政組織概況有關組織結構之實際狀況，歸納此部分所欲探討的問題

有：

(一)就組織分工與整合而言，郵政進行組織結構變革，整併郵政總局、儲匯局為總公司，並就責任中心局組織內部單位進行重整：

1. 變革後組織內，部門與部門間是否能作充分的分工？
2. 各部門之間的權責爭議或衝突，是否作有效的整合？
3. 郵政組織進行組織結構變革，是否造成組織工作效率的提升？
4. 郵政組織進行組織結構變革，是否造成員工工作滿足感的提升？

(二)就組織正式化而言，郵政改制公司，相關郵政法規配合修訂，是否有助於組織營運績效及服務品質的提升？

(三)就組織分權化(分化)而言，郵政組織變革，進行組織扁平化，裁撤區管理局，成立二十三個責任中心局：

1. 郵政改制後總公司加強對責任中心局的授權，是否有助於強化組織適應競爭環境的能力？
2. 責任中心局的成立，對於組織業務運作及成員服務態度所造成的影響如何？
3. 責任中心局的成立，是否有助於組織營運績效及服務品質的提升？

參、組織變革

一、組織變革(Organization Change)

(一)組織變革的定義

組織變革的涵意事實上非常廣泛，吳定認為凡是意圖使組織從一種舊狀態轉成另一種新狀態所作的努力均屬之；⁴⁷廣義言之，凡是組織試圖改變人事、技術、方法、結構的努力，都是屬於組織變革的範圍。Richard. L. Daft 對組織變革所下的定義係指組織採取了一種新觀念或新行為。⁴⁸Alvin Toffler 在《未來的衝擊》一書中提到，持續加速的變動，乃是支配這個時代最主要的動力，組織變革則是適應加速變動環境中的一種必然而且無可避免的反應。⁴⁹謝安田認為組織變革係組織受到外在環境的衝擊，並配合內在環境的需要而調整其內部的若干狀況，以維持本身的均衡進而達到組織生存與發展目的的過程。⁵⁰徐聯恩對「變革」作了更深入的定義，認為是大型組織所進行的全面、深入而對組織績效有重大影響之改變。⁵¹

歸納組織變革之定義為組織因應內、外環境之需要，改變組織之文化與模式，求組織之生存與發展，透過組織結構、人員、技術等構面，進行全面、根本、大規模的改革。

自德國社會學者韋伯(M.Weber)提出科層官僚體系的概念以來，政府部門無不以此來作為建構一套層級節制、權責分明的官僚體系，多年以來許多國家莫不以此為組織結構建構最重要之依據。但近年來，由於世界各國之社會環境的快速變遷，使得上述這種依據工具理性所建構的傳統官僚體系，已脫離現實，而無法適應環境快速變遷所帶來的衝擊，在這種急速變遷的時代，任何個人和組織不但感受到變遷是不可避免的，而且

⁴⁷ 吳定，《公共行政論叢》。台北：天一圖書公司，民 80.頁 43。

⁴⁸ Daft, R. L., *Organization theory and design*. NY: West Pub, 1992。

⁴⁹ Toffler, A., *Future Shock*. New York: Bantam Book, Inc., 1972.p12.

⁵⁰ 謝安田，《企業管理》。台北：五南，民 71，頁 218-22。

⁵¹ 徐聯恩、葉匡時與楊靜怡，《駛向未來》。台北：生智，民 89，頁 272。

其變動速率及複雜性可說與日俱增。此種因環境改變而導致組織的自然改變，稱之為「變遷」(Change)；而這種自然的改變對組織將可能造成利與不利的機會，因此，如何應付這種變遷予以作有計畫的管理，就是「組織變革」(Organization Change)。換句話說，組織變革是指當組織受到外在環境的衝擊時，為了滿足組織與個人的需求，而有計畫的使用方法，使組織現有狀態進行轉換，使組織更能具彈性與適應性，去接受任何挑戰；隨著環境和時間的變遷組織結構也會依循著某一方向而逐漸的改變，這種改變產生新的組織結構及型態，此種新生組織若能夠因應解決原先的內外部破壞力，則此組織便得以持續維持下來；反之，若無法解決面臨的問題，滿足環境的需要，則組織便會另行採取新措施，如此循環不已，直到問題解決而達成另一均衡為止；⁵²因此，在組織結構演變的過程中，可以說是一種組織與環境需求的均衡過程。

任何組織，由於外在環境的迅速改變及內部因素變化，無時無刻處在一種改變的狀態中；組織所面對的改變就像人體細胞不斷的在改變、在新陳代謝。不過，有些改變非組織本身所能控制，有些改變卻是組織有意識的努力結果；前者屬非規劃性的改變，而後者屬於規劃性的改變。非規劃性的改變，非組織所能控制，不在本文探討範圍內；而規劃性的改變則為本論文探討的內容。

我國郵政組織變革的主要原因，由於組織經營正面臨外在環境民營業者激烈競爭之衝擊。為了滿足組織與個人的需求，而有計劃的進行組織結構重整及其他法令規章修訂、人事措施

⁵² 黃營杉等，《企業政策》。台北：國立空中大學，民 82，頁 402。

等方法，使組織現有狀態進行轉換，使組織更能具彈性與適應性，去接受任何挑戰。從第二章我國郵政組織概況可以發現，我國郵政組織變革偏重於組織結構的變革，期望從組織結構面進行重組，以適應外在環境的競爭。

(二)組織變革的目的

Barnes 認為組織變革的目的為改善組織適應環境的水準及改變員工的行為模式。Fariborz Damanpour 和 Willian M. Evan 則認為組織變革的目的包括提高組織績效及組織適應。Bennis 則認為績效標準應包括下列四項：⁵³

1. 適應能力：即組織能彈性地應付環境的要求，進而發揮解決問題的能力。
2. 認同感：即組織成員對本身的瞭解，如組織的目的是什麼？應該作些什麼？成員與組織的目的是否一致？成員對自己的職務是否瞭解等等。當個人對於組織的認同程度愈高，代表其對本身所經歷角色衝突相對的降低。
3. 組織內部的統合與協調：即外在環境發生變化時，組織必須作某種改變，以適應新的狀況。
4. 探測現實的能力：即組織對於外在環境的察覺能力，即正確的認識，並因此採取因應措施。

由以上理論得知，組織變革的目的在於提升組織之績效、組織適應環境的能力及改變員工的行為模式。而作者認為員工心態的調整與改變，實為組織變革成功之重要因素，只有組織

⁵³ Bennis 績效標準事項資料引自：張水興，〈我國郵政組織變革與服務品質之研究〉，碩士論文，國立政治大學社會科學學院，民 92.6，頁 13-14。

個人組織認同、投入、忠誠，組織才有可能達到較高的績效；亦即個人在組織中投入愈多、努力程度愈高，愈容易在組織中獲得外在酬賞及內在成就，滿足個人不同層次之需求。

(三) 組織變革的模式

根據 H. J. Leavitt 的觀點，變革的主要途徑，可透過下列四種方式來完成：⁵⁴

1. 結構途徑(structural approach)：譬如藉由組織系統、預算編制及規章等方式，來指導政策與程序的變革。此方式強調組織結構與制度層面之修正，也就是目標隨環境改變而機動調整，因此，手段自然不宜過份僵化，應適時因應。
2. 技術途徑(technological approach)：係以工作流程重新安排及改變為焦點，藉由實體物質之佈置，工作方法及工作技術之改變來達成組織變革之目的。
3. 行為途徑(behavioral approach)：此途徑強調態度、信念、激勵、認知與行為上之改變。常藉助甄選、訓練及考評等方式來完成變革。
4. 工作途徑(work approach)：強調工作設計是否有重複、生理上的需求、認知上的要求及工作上的彈性與否與接觸層面。

以上四種途徑，均是組織進行變革經常採用之方式，其中結構性的變革方法適合於組織中的分工與協調方面，其包括創造新的角色、新的工作單位或新的指揮監督關係，至於變革所採取的途徑，則應視變革的目的而選擇最恰當的方法。從第二

⁵⁴ Leavitt, H. J., *Applied Organization Chang in Industrial*. Handbook of Organization, Chicago: Rand Mc Nally, 1976.

章郵政組織概況分析與上述組織變革的模式理論，可以發現郵政組織變革主要係採結構途徑的模式，亦即偏向於組織結構的變革；透過組織系統、預算編制及規章等方式，來指導政策與程序的變革，強調組織結構與制度層面之修正，組織目標能隨環境改變而作機動調整。

二、先進國家組織結構變革模式

環顧歐美先進國家在有關公共事務管理實務上的發展，自80年代「新公共管理」蔚為風潮以來，即不斷透過效法私部門企業的管理實務及技術；其主要策略即在於重新界定政府的角色功能，並引進市場機制、企業管理的方法來強化行政效率，提昇公共服務品質。⁵⁵縱觀先進國家這些變革的策略，實奠基於「新公共管理」的基礎上，其主要論點包括：⁵⁶

- (一)採取理性途徑(Rational Approach)的方式處理問題，亦即在設定政策目標和闡明政策議時，特別強調策略管理(Strategic Management)所扮演的角色及其作用。
- (二)重新設計一適合策略執行的組織結構，打破公部門中的本位主義，破除單位與單位間的藩籬，其目的在使政策與行政分離，並且對於服務的提供，建立一個權責相符的行政組織。
- (三)改變組織結構，促使官僚體制的組織更為扁平化下，授權給管理員，透過目標管理制度的建立，以利績效目標的達成。
- (四)依據經濟、效率及效能等標準，來衡量組織的成就，發展

⁵⁵ 朱楠賢，〈組織結構與編制自由化之設計〉，《公共管理論文精選》，第一輯，頁211-223。

⁵⁶ 孫本初，〈公共管理〉，台北：智勝，民86，頁19-20。

績效的指標，透過民主參與的方式，使人人瞭解組織目標，並使組織的成就能夠被加以比較測量，並據此進一步提供資訊作為未來決策時的參考。

- (五)改善現行的政策及經營策略，使公共組織能夠從被傳統公共服務價值所支配的文化中，轉換成與「新公共服務模式」強調市場及企業價值相調和的文化。
- (六)運用目標管理的技術，其目的是在淡化集體主義的色彩，而採取個人主義的途徑，包括強調團隊的建立、民主的參與、回饋等，尋求員工的支持與承諾，來持續地進行結構與組織的變革。
- (七)試圖建立一種具彈性、回應力及學習的公共組織，並發展一種將大眾視為顧客(Clients)、消費者(Customers)及市民(Citizens)的「公共服務的導向(Public Service Orientation)」，公共服務不再由專業的供給者來支配，而是以回應人民真正的需求，來提供公共服務。
- (八)以契約關係(Contractual Relationship)來取代傳統的信託關係(Fiduciary Relationship)，其係以預算和層級節制的結構來控制；而目標管理即是在管理者與部屬間建立一個目標的契約，藉著民主參與的方式來激發自動自發的經神。

綜合以上組織變革的目的與模式理論，可以得知組織變革之主要目的在於提高組織績效，意即在提高組織適應環境的能力及組織成員對組織的認同。我國郵政組織變革所採取的變革模式，從第二章郵政組織概況可以看出為結構途徑的變革模式，比較強調組織結構與制度層面之修正。因此，依組織變革理論，就郵政組織變革而言，郵政組織結構變革，是否有助於組織對環境的適應及成員組織承諾的提高，乃為本論文所探討

的重點。

肆、組織重組

一、組織重組的內涵

組織重組係指政府機關的組織型態 (organizational patterns) 和程序 (procedures) 的改變；⁵⁷ 組織為了追求自我生存與積極發展，對於不合時宜的組織結構、任務、程序、工作關係作有計劃的改變，以適應新情勢及解決新生問題。組織重組具有三項主要意涵：

- (一) 結構轉變：指機關內部的層級、部門或單位、職等結構的改變。結構的轉變通常會導致重組機關資源分配及決策程序的改變。
- (二) 組織的各項關係之轉變：包括機關內部單位或人員的互動關係，涉及人力資源的重新分配；同時亦包含機關與機關間關係的改變。
- (三) 有一定的預期與目標：機關的組織重組通常為了達到某種目標或目的 (goals)，例如，增加機關組織的效率 (efficiency) 或效能 (effectiveness)。
- (四) 須透過立法或行政命令來加以執行：重組的過程，必須透過立法或行政命令來加以執行，並非機關本身的一種不可意識到的變遷。

李玉惠在其論文中將組織重組界定為：「組織為因應外在環境變化或提昇組織本身能力，針對組織結構採取計畫性變革

⁵⁷ 趙永茂，〈精省後地方政府與政治的變革方向〉，《理論與政策》，第 48 期，民 87。

策略的調適過程」；⁵⁸其變遷範圍除指單一機關內之各單位職務變化外，亦涵括機關間之裁併與分增。就橫剖面而言，係指同一行政層級機關間之水平變革；惟如就縱剖面而言，係指中央與地方機關間（即為中央與地方權限劃分）或中央機關及地方機關間其各自機關系統不同行政層級間之垂直變革。本論文所探討郵政組織結構變革，則涵蓋郵政組織系統垂直及水平之變革。

綜合而言，組織重組是組織有計劃的變遷，為消除組織不合理的膨脹、老化現象及疊床架屋、冗員充斥等結構不良情形，組織需要經由重組來調適結構；因此，組織重組不僅是回應外部環境的需求，亦有基於內部行政管理的考量。

二、組織重組的原因

Jung S. Jun 認為重新設計公共行政組織之必要性原因有 (Jun,1986)：⁵⁹

- (一) 行政組織之被動式改變，適應的緩慢遲鈍，每當文官體系研擬出一套解決方案時，問題本質已經改變，或者原本的問題已經複雜化。因此，組織成員的適應速度及高度警覺性需重建。
- (二) 多數的公共官僚體系，只具有相當有限的學習能力來面對多變化的系絡，它並不熱衷於瞭解服務對象（顧客），面對外界質疑或責難時，常未對原有的目標及手段持續

⁵⁸ 李玉惠，〈組織重整與實踐-第二階段精省作業對內政部組織重組影響之實證分析〉，碩士論文，政治大學社會科學學院，民 91.12。

⁵⁹ Jun Jon S., *Public Administration: Design and Problem Solving*. New York: Macmillan Publishing Company. 1986. pp. 294-295.

的重新評估。

(三) 組織的差距 (organizational lag)，當組織內外部之價值及意識已產生劇烈變化，而官僚結構及上層行政人員之行為模式，卻受到法規及既定的程序未能有所改變，且官僚體系之組織與其內外部成員之需求與價值缺乏一致性，導致疏離感，並對現況不滿。因此，為有效減少此種需求認知之差距，組織須主動學習及熟悉組織成員及服務對象之價值與需求，並且勇於嘗試各種不同的設計，來重構組織結構及程序。

組織重組的原因不一而足，一般而言，有人認為係主政者察覺到現有結構不當或弊端事件頻仍的結果，即採行正確的組織原則，則重組的過程和結果將伴隨而至，重組乃行政問題，而非政治問題（傳統行政學理論）；或認為組織重組乃政黨、利益團體、行政和立法部門等之間政治角力結果，究其目的，不外是集中或加重首長的權力、降低特定利益團體的影響力、排除異己任用親信或改變計畫方面等（實際政治論）；或認為組織重組乃社會、經濟、科技等新事物的出現，乃係促成重組的主要因素（社經論）；抑或認為重組係體系間經驗模仿或學習採行的結果，選擇模仿的參考對象可能是人文地理相近、互動頻繁或基於歷史有好情形等（模仿論）；另組織重組也可能是調適環境變遷或回應組織老化的發展階段過程和產物，即回應組織落伍的結果（現代化調適理論）。

綜合上述可知，組織重組的原因有來自於人的因素，也有來自於社會、經濟等因素，既涵括個體因素，亦包括總體因素。大致上可將歸納為內在（組織內部失靈的原因）及外部（因應政

治、經濟、社會等環境)兩類因素；在不同情境和案例之中，可能皆有不同產生因素，且各項因素間的影響比重亦有差異，惟多偏重於外在因素的探討。茲就政治、經濟、管理等三大因素予以說明。

(一)政治因素：合法性降低或喪失

1. 政治支持減少

政治支持係指民意機關、利益團體及大眾傳播媒體或輿論等支持的程度。其中民意機關的立法權、預算權及人事任命權，均影響機關的基本任務、組織結構、人員配置、薪給待遇等，因此，民意機關向係被認為制衡行政機關之主要力量。利益團體具有利益表達之功能，其所表達之利益主張常與行政機關產生合作或對抗之關係；民意則意指某一特殊人群在某一段特殊時間，對某一特殊公共事務表示的意見。⁶⁰

2. 組織功能消退

組織功能消退係指設立公共組織之原始目的或任務，或因外在環境變化，或因服務之標的團體性質變化或減少，使組織設立目的或不合時宜，或不具重要性，使該組織之合法性受到挑戰。

(二)經濟因素：資源減少

資源減少可分為人力資源減少及環境資源減少等，茲分述如下：

⁶⁰ 吳定，《組織發展理論與技術》。台北：天一圖書公司，民 83.，頁 468。

1. 人力資源減少

人力資源減少包括人力數量及素質兩部分，其中人力素質是指人員所具的專業性及專業倫理等條件；人員數量攸關組織動員能力，人員不足之機關亦難以有效落實立意完善之施政計畫。

2. 環境資源減少

環境資源指支持組織存在的環境所提供的資源。環境資源減少指環境中利基減少，Levine 稱之為「環境趨疲 (environmental entropy)」；⁶¹其發生型態有二，一為「利基規模」漸少，例如台灣礦產減少，使礦物局業務萎縮；另一則為「利基型態」變化，例如台灣改變米食習慣，使糧食局業務萎縮。

(三) 管理因素：行政績效低落

導致行政績效低落的管理因素包括組織結構慣性過重、上層領導策略不當、成員團隊精神不足等，茲說明如下：

1. 組織結構慣性過重

「組織結構慣性」即歷經考驗得以存續的組織，其結構因可適應環境而形成不易變遷的狀態；因過份強調組織結構及其運作之穩定性，易使組織無法因應環境變遷，即過去成功方案非日後個案之萬靈丹。

2. 上層領導策略不當

領導策略應包括內部管理能力及動員外界支持的能

⁶¹ Levine, Charles H. "Organizational Decline and Cutback Management" *Public Administration Review*, Vol. 38, p. 315-331.

力，其中又以動員外界支持的能力更直接關係組織存亡。如果機關首長不能洞燭先機，爭取民意機關、上級或平行機關、利益團體及大眾傳播媒體或輿論等外部利害關係人之支持，復以內部領導統御失當，造成士氣、工作績效低落及高異動率，則組織重組計畫將失敗。

3. 成員團隊精神不足

團隊精神指成員對組織的承諾、對組織的之「誘因-貢獻」機制有無平衡認知及對組織文化的融入程度，組織重組方案如能將個人目標寓於組織目標中，則將可提高其成功之可能性。

綜合以上論點，組織重組的原因，或因政黨、利益團體、行政和立法部門等之間政治角力結果；或由於社會、經濟、科技等新事物的出現，而促成重組的主要因素；抑有認為重組係體系間經驗模仿或學習採行的結果。以郵政組織為例，執政黨的政策，例如國營事業自由化、民營化政策；利益團體對立法院修訂郵政相關政法令之影響，例如訂定免稅落日條款，取消郵政壽險業務免稅之優惠；外國郵政之組織及經營模式，可能作為我國郵政變革之參考、模仿與學習，例如交通部為籌劃郵政公司化，對瑞典等先進國家國郵政經營模式所作的考察；電信科技的發達，造成郵政產品結構的改變等，皆為影響郵政組織重整之原因。

伍、責任中心制度

一、責任中心制度的定義

現代企業由於經營規模愈形龐大，業務日趨複雜，管理控制困難也愈大，高階主管已無法採用像以往公司小規模一樣，事必躬親的集權經營方式，因而必須採取分權化的管理控制制度。根據學者狄納丹認為，所謂責任中心，係將企業組織劃分為若干單位，每一單位享有獨立自主權、控制制度，以獲得合理之投資報酬，所有經營決策均授權給該問題本身有利害關係之管理階層決定，該中心主管需對本身決策及利潤負責，因而可促進其決定之策略，均合乎利潤之最大化。⁶²蔡忠認為，所謂責任中心，係指企業組織中的任何一個部門，它有權力足以控制成本或收益的產生，亦由責任中心來承擔該部門所有產生的可控制成本與收益。⁶³杜榮瑞認為一個企業經分權化(Decentralization)在內部會形成許多半自主或準自主的單位或部門，這些單位及其負責人基於高階管理者所授與之決策及日常營運，同時也必須對上一層之單位主管加以負責，上述分權化單位(Decentralized units)或部一般所稱之「責任中心」。⁶⁴

綜合言之，將企業個體劃分許多適當的次級單位(責任單位)，並賦予各單位營運自主的權力，稱之為「責任中心」。即責任中心是將每一責任單位視為一個獨立自主個體，強調以人

⁶² 陳豐明，〈責任會計制度之研究(一)〉，《今日會計》，第2期，民69.3，頁42。

⁶³ 蔡忠，〈如何加強實施責任會計以提升企業經營績效〉，《今日會計》，第45期，民79.12，頁73。

⁶⁴ 杜榮瑞，〈績效衡量在分權後的角色-責任中心之理論、實務〉，《會計研究月刊》，第127期，民85.6，頁16。

為主的制度。事業內每一個責任單位分別按其性質劃分為不同之責任中心，授予各中心主管適當的權限與相對的責任，藉由員工參與及協調、溝通的程序，共同訂定責任目標，選擇適當的衡量指標，訂定合理的指標水準，授以相當權責並課以責任，搭配資訊系統作定期衡量其績效，考核是否完成所設定的責任目標，據此，作為獎懲依據的管理控制制度，以達成有效之經營及組織目標。

二、責任中心制度之立論基礎

(一)部門化、分權與授權

1. 部門化與分權

所謂部門化為行政職權或業務工作的劃分，即將一組織依其活動之相關性歸屬於一人來管理，實質上並無任何分權的意義；但如果對部門主管授予權責並課以相當責任，責形成所謂分權化組織。

2. 分權與授權

「分權」依 Henry L. Sisk 解釋為：「分權，是將職權授與下階層主管，使其直接作決策的一種管理制度」。⁶⁵「授權」係指上級主管將其職責的一部份交予屬下，為組織分權化的一重要過程；即授權的主要目的在於使組織發揮分權的功能，分權為授權的結果。⁶⁶

(二)企業分權的組織型態

企業受到內部文化等因素及外部環境如政治、經濟、法律、

⁶⁵ Sisk, H. L., *Management and Organization*. Co: South-Western Publishing, 1973. pp. 357~358.

⁶⁶ Koontz, H. O. Donnell Cyril, *Management: A System and Contingency Analysis of Managerial Functions*. N Y: McGraw-Hill, 1976. pp. 375.

企業經營特性等因素兩方面多重的影響下，企業可能採取不同程度的分權化組織結構。一般而言，分權組織有下列四種不同的組織型態：

1. 職能式分權組織

職能式分權組織(Functional Organization)指有關生產、銷售等經營活動的循環過程所組成的組織結構，基於專業化之考量，將部門運作根據業務性質來加以劃分及歸類，將生產、行銷、會計、財產、人事、資訊等功能過程加以分權化的一種組織結構。

2. 多事業部門組織

多事業部門組織(Multidivision Organization)是基於績效衡量之設計原則，將單位按地區、產品或市場劃分而成的組織結構；各單位運作獨立自主，所生產的產品或服務亦不相同，對利潤或損失負有一定的責任。⁶⁷

3. 模擬式分權組織

所謂模擬式分權組織是組織中各部門無法成為一個獨立的事業部，因此將其模擬成一自治單位，視為事業部來分別衡量其績效與成果。由於授權程度、權責、控制的目的與績效衡量方式的不同，於是形成了不同的責任中心，如成本中心、費用中心、收入中心、利潤中心、投資中心及超額盈餘投資中心等。

4. 控股公司

控股公司(Holding Company)之組織中，總公司編制員額很少，只控制各營運部門(子公司)之財務運作部分，其分權化程度極高。

⁶⁷ 朱楠賢，〈試從交易途徑淺論組織型態及其管理〉，《人事月刊》，第14期，第2卷，第23-24頁，民81.2。

三、責任中心制度的目的

由上述可知責任中心制度即是一種分權化組織的管理控制制度，藉由該制度之施行，期能達到下列之目的：⁶⁸

(一)促進達成組織之整體目標

責任中心制度是利用全體參與之方式訂定其責任目標，使得組織內成員瞭解公司之總目標及各單位目標，較能有效的整合並達成組織整體目標。

(二)增進經營績效

在集權組織中，事業內部各項決策皆須送至最高主管裁決後方可進行；有時因市場環境變化迅速而失去商機，使得經營之效率緩慢而無法配合企業經營的成長。而責任中心因可隨時因應市場之變化，掌握最新實際環境現況，能確實作適當的處置，增加經營績效。

(三)培養未來經理人才

由於責任中心制度係授權各責任中心主管，就其所負責範圍內自負成敗責任，責任中心主管有機會學習一些高階主管將面臨之決策與評估事項，可以培養其經營管理之能力與經驗，故責任中心是培養未來經理人才最佳環境。

(四)減輕高層主管工作負擔

由於企業規模日益龐大，業務繁多，高階主管對每日業務無法事必親躬；經由責任中心設立以後，透過授權作用，

⁶⁸ 資料引自：張鷹燦，〈台電公司責任中心制度之研究〉，碩士論文，國立交通大學經營管理研究所，民 90.6，頁 7。

使得各責任中心主管得以確實負責其應負的責任，使得高階主管不必花費精力去從事許多例行性之工作，高階主管可以集中精力規劃整體企業之發展及例外管理工作，提高經營績效。

(五)完善的意見溝通

責任中心的成員為了組織目標而共同努力，為使組織中各種措施與目標都能充分被成員所了解，完善的意見溝通，使得目標推動更為暢通、減少阻力。

(六)具有激勵作用

責任中心均有明確的責任和獨立自主的授權，亦有衡量績效的標準，各中心主管就如事業主持人一般，可以盡力發揮其抱負，充分表現其長才，不但可以滿足其需求，還能滿足其他高層次之欲望，而產生勵作用。

綜合以上理論，責任中心制度的特點為責任中心係將企業組織劃分為若干單位，每一單位享有獨立自主權，所有經營決策均授權給該問題本身有利害關係之管理階層決定；責任中心主管須對本身決策及利潤負責，同時也必須對上一層之單位主管加以負責，因而可促進其決定之策略，均合乎利潤之最大化。責任中心是一種利用全體參與之方式訂定其責任目標，促進達成組織之整體目標的制度；責任中心制度可隨時因應市場之變化，掌握最新實際環境現況，增加經營績效。

郵政組織變革前之組織，內部各項決策往往須送至最高主管裁決後才可進行，有時因市場環境變化迅速而失去商機，使

得經營之效率緩慢而無法配合企業經營的成長。郵政組織結構變革，本著分權、授權及部門化的原理，將組織層級由四級制改為三級制，於全國設立二十三個責任中心局，乃希望透過組織扁平化與責任中心局制度的實施，加強對責任中心局的授權及利用全體參與之方式訂定其責任目標。責任中心局經理須對本身決策及利潤負責，責任中心局授予組織成員相當權責並課以責任，定期衡量其績效，考核是否完成所設定的責任目標並作為獎懲依據，以達成有效之經營及組織目標。然郵政改制一年以來，總公司對責任中心郵局的授權是否滿足責任中心局組織之需要？責任中心局的成立是否造成郵政整體組織績效與組織人員之服務品質的提升？則為本研究所欲探討的問題。

第二節 組織績效

壹、組織績效

一、組織績效的意義

按照韋氏新生代英文辭典的解釋，效能(effectiveness)是源於 effective，具有期望或意欲的功效(having an expected or intended effect)，準此，效能可解釋為想要達到的功效。一個企業期望藉由組織效能達成公司的目標與績效，需要對制定目標和實現目標的能力及其獲得績效的成果，作系統性的評估。管理者長期依賴著他對員工及其績效的評估來作決策，如對部屬的升遷、加薪或推薦其擔任更高的職務等，皆應以組織設定的制度做決策，而不是憑由感覺來作決策。管理者重視組織建構的制度，才能發揮組織效能，達成公司的目標。

Rummler & Brache(1990)區分組織績效為三個層次：⁶⁹

- (一) 以組織結構面的策略、結構及組織目標為基準。
 - (二) 以工作流程面的跨部門工作流程關係為基準。
 - (三) 以職務或個人工作面的僱用、升遷、工作職責、工作要求、教導與訓練為基準。
- 亦即從組織整體觀、工作流程到個人職責的績效。

Szilagyi 將績效視為一整體的概念，代表組織活動之結果，效能及效率則被視成績效之一部份，他認為績效具備下列之特色：⁷⁰

- (一) 績效乃多元準則，非單一準則。
- (二) 績效分析層級之範圍包括：組織的員工、顧客，甚至關乎整個社會與組織的關係。
- (三) 所關切的事項是集中在維持、改善以及發展組織目標。
- (四) 績效必須從短期到長期建立起績效的時間架構。
- (五) 績效衡量的方式應涵括量化與質化、客觀與主觀的量測。

二、組織績效評估

組織績效包含的層面相當廣泛，它包括技術性、經濟性、倫理性以及概念性等不同層面(Rainey, 1991),Scott(1992)也提出理性的 (Rational)、自然的 (Natural)、開放系統 (Open systems) 等三個模型詮釋組織績效(Scott, 1992)；Bolman & Deal(1991)則提出結構模型 (Structural frame)、人力資源模型

⁶⁹ 同註 7。

⁷⁰ Szilagyi, A. D. Jr., *Management and Performance*. 2nd, New Jersey: Scott Foresman and Co., 1984.

(Human Resource frame)、政治模型 (Political frame)、表徵模型 (Symbolic frame)，學者提出不同模型 (models) 與取向 (approaches) 分析組織績效，並作為測量組織績效的概念型模。⁷¹

績效評估是一種判斷，而判斷需要需要明確的標準。學者 Gray Dessler 對組織績效評估，主張用兩種方法，即單一標準的評估法及多元標準評估的方法，分述如下：⁷²

(一) 單一標準的評估法

單一標準評估法是以一個組織的績效為依據，例如對企業的評估標準常以利潤極大化(Profit maximization)，也就是收益與成本之間的差距，追求最大化的利潤，因為組織績效高，可能創造高的利潤，而組織績效低，組織利潤自然降低。因為利潤為企業經營最重要的目標，企業有良好的獲利，就可以分享員工、股東及其成員乃至永續經營；如果企業無獲利的能力，必然關門，公司遇此環境時，股東、員工都遭殃了。有關單一評估法，尚有生產力(Productivity)、績效(Performance)、士氣(Morale)組織穩定(Stability)等。如下表所示：

⁷¹ 楊永年，〈警察組織績效評估-就李總統六個月內改善治安之承諾論述〉，《警學叢刊》，第 28 卷，第一期，民 86.7，頁 170。

⁷² Gray Dessler 著，余朝權等翻譯，《組織理論：整合結構與行為》。台北：聯經出版事業公司，民 72.3。

表 3-1：組織績效的單一衡量標準

績效指標	說明
全盤效能	組織完成重要任務或達成目標的程度，採用一般性的評估方法，儘可能包含所有單一標準，並對組織效能做成一般性的判斷。
品質	組織所提供之服務或產品品質，視組織所提供的服務或產品的性質而定，採取不同的作業方法。
生產力	組織所提供之重要服務或產品數量，分為三個層次：個人、團體、及整個組織。此與效率的衡量不同，並研究成本生產率。
效率	係指單位績效及所需成本的比較，例如，每單位生產所花費的金錢、時間及其他投入要素，有以總成本表示。
利潤或報酬	從業員的觀點，組成投資所獲得的報酬，亦即扣除所含成本與負債後之淨收益，常以百分比表示之。
士氣	組織成員同心協力，共為組織目標的達成而努力的傾向，士氣是群體現象，包括加倍努力、共同目標以及歸屬感的形成，群體士氣高時，個人也可以獲得較大的激勵與滿足。
激勵	個人為了目標達成，採取有效行為或行動的意向。激勵與滿意不同，它不是工作後的成就感，而是一種工作意願，一種為實現目標而產生的工作意願。
滿意	個人對於組織所給予的角色或員工滿意度。個人感受組織所給予的補償與工作或職位相匹配，此乃滿意的先決條件。
衝突或凝聚力	是一種的兩極構面，代表凝聚力的一端，組織成員相親相愛，互相勉勵，公開討論與溝通並能協調一致。代表衝突的另一端，則常發生出口相向或行為衝突，協調不力，溝通失敗。
員工流動率	員工自動離職的頻率。
組織目標的內化	組織目標被個人及部門所接受的程度，他們必須堅信組織目標是正確的、適當的。
成長	包括人力生產工廠的設備、資產、銷售量、利潤、市場佔有率、創新的增加，是組織之現狀與過去之比較。
利用環境	組織因應環境獲取稀有、珍貴資源的能力，採取長期適當的觀點，而不是短期最佳的觀點。例如組織吸收人力、向銀行融通的能力。
安全性	在不利的環境下，維持結構、功能及資源的安定力。
缺勤	員工請假或遲到早退的頻率。
意外	員工在工作時發生意外的頻率。
彈性或適應力	組織改變標準作業程序，以因應環境變遷，避免結構僵化的能力。
外人或外界單位所做的評估	外界環境的成員或機構，對組織或組織部門的評估，例如供應商、顧客、股東、代理機構及社會大眾對組織的信心。

資料來源：余朝權翻譯，Gray Dessler 著，《組織理論：整合結構與行為》。

台北：聯經，民 72.3.

單一標準評估法簡單易懂，對組織績效的衡量，容易得到評估的結果。但指標選擇經常會使人質疑，即衡量者為什麼選擇此指標，為何不選其他指標；同時因為簡單評估法難以對組織績效評估周延是其缺點，因此，多元標準評估法就應運而生。

（二）多元標準評估法

多元標準評估法對組織績效的評估比較週延，所獲得的成效廣被接受，其評估效能常用的模型為：

1. Yuchtman and Seashore Model

這個模型主要對於不同的經理人採用相同單一目標衡量效能的方法，採質疑看法。他們認為組織績效的高低取決於稀有資源的能力，例如人才、金錢、權力等，因此，他們以談判地位(Bargaining position)界定組織效力，談判地位指的是排除以任何特定目標為組織效能的最高標準，同時把組織當作獲取資源的高低及能力而定。

2. Bass Model

心理學者 Bass 認為單一組織績效指標，如生產或利潤等無法評估組織的成功與否，而組織績效主要反應組織在個人心中的價值及組織在社會中的地位，因此，他認為組織績效的評估標準為：生產力、利潤及獨立自主的能力，組織在成員心目中的價值及組織成員在社會中的地位。

3. Bennis Model

Bennis 認為單一標準評估法的缺點，未把變革的適應性因素考慮進去。他認為現代社會中組織，不論是醫院或事業機構所面臨的挑戰，就是因應環境的變遷及適應外界的壓力。因此，組織績效的評估應包含適應力及解決問題的能力等標

準，所以，組織所採用的方法原則與解決問題的能力、技巧，才是決定組織績效的主要因素。

4. Jeffrey Pfeffer and Gerald Salanick Model

他們主張，組織經常面臨來自不同利益群體的需求，因此，組織效率高低，需經利益群體觀點加以改善。例如，管理者對組織績效能關心的指標是利潤，員工最關心的指標是工作環境，而顧客最關心的指標是品質與服務；一個組織的績效必須能夠同時滿足不同利益團體的需求。這個模型的難題是滿足某一利益團體，就可能犧牲某一利益團體。

基於原理上的探討，多元標準評估法雖然比單一標準評估法又能全面性兼顧問題的解決，但對績效指標的選擇是優缺點互見，無法找到一定的標準去衡量組織績效。單一標準評估法與多元標準評估法對於評估組織績效都有其優點及限制，兩種方法可並存使用，視評估的目的而擇一行之。如上所述，學者提出不同模型(models)與取向(approaches)分析組織績效，並作為測量組織績效的概念型模，但共同的特點是，都贊成以多重標準衡量組織績效(Kanter & Binkerhoff, 1981; Rainey, 1991)。績效最困難的問題在於衡量標準的選定(Scott, 1992)，而且不同標準間可能有所衝突，例如工作表現與工作滿足感有時是難以等同提升，甚至不同的標準存在著不同的問題(Steers, 1975)。⁷³

綜合上述組織績效的定義及組織績效評估理論，組織績效是指組織實現其目標的程度；也有學者認為組織績效是指組織在成員心目中的價值及組織成員在社會中的地位。績效分析層級之範圍包括：組織的員工、顧客，甚至關乎整個社會與組織

⁷³ 同註 71。

的關係。一個組織的績效必須能夠同時滿足不同利益團體的需求，例如員工最關心的指標是工作環境，而顧客最關心的指標是品質與服務。而衡量績效的方法可分為單一標準評估法及多元標準評估法；單一標準評估法是以一個組織的績效為依據，一般對企業的評估標準常以收益與成本之間的差距，作為追求最大化利潤的一種衡量方式。多元評估法對於組織績效的評估，則包含適應力及解決問題的能力等標準。組織績效衡量的特點是績效指標的選擇是優缺點互見，無法找到一定的標準去衡量組織績效，但衡量者都贊成以多重標準衡量組織績效。

郵政為服務事業，從事於郵件之投遞及儲金、匯兌等業務的營運，因此，郵政組織所追求的績效應包括服務品質、營運績效、工作效率及員工對組織的工作承諾。近年來由於民營業者的競爭，使得郵政的經營環境受到嚴重的衝擊，郵政組織正面臨了適應環境與解決問題的能力之考驗。所以，可以歸納郵政組織績效指標應包含服務品質、營運績效、工作效率及適應環境與解決問題的能力等，而這些正也是本論文研究架構依變項組織績效的內涵。

貳、服務品質

一、服務品質的定義

Gronroos 認為服務品質係由技術品質（實際傳送之服務內容的品質）與功能品質（服務品質傳遞過程的水準）所構成；服務品質是消費者對服務過程的評估結果，此結果是由消費者

對實際感受之服務品質水準比較而來。⁷⁴Parasuraman、Zeithaml and Berry 則指出服務的好壞可以依服務品質來認定，而所謂的服務品質係指一種長期且整體，可以用態度來視之的評估，⁷⁵此三位學者並綜合多位學者的觀念，對客觀的產品品質與服務品質之間的區別，提出了下列三點看法：

- (一)消費者而言，相對於產品品質，服務品質較不易衡量。
- (二)務品質的知覺，是由消費者對服務的期望與實際所感受到的服務績效之間差異而來。
- (三)消費者並不是僅依據服務結果來評估品質，服務傳送的過程亦是他們考量的因素。Zeithaml(1988)則進一步指出服務品質是消費者對服務整體優越性的評估，它是一種主觀的感覺，不同於客觀性的品質，其是屬於較高層次的知覺。⁷⁶

綜合上述學者對服務品質所作的不同定義得知，服務品質是消費者對服務過程與服務結果優越程度的一種主觀性、長期性與整體性的態度與感受。相對於產品品質，服務品質較不易衡量；所以，服務品質之好壞是由顧客來評量，所以顧客之滿意度是衡量服務品質好壞之客觀依據。

二、服務品質的衡量

Parasuraman、Zeithaml and Berry 三位學者提出了影響服務品質的十項決定性因素，茲分述如下：⁷⁷

⁷⁴ Gronroos, C., *Service Management and Marketing: Managing the Moments of truth in Service Competition*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1990.

⁷⁵ 同註 12。

⁷⁶ 同註 8。

⁷⁷ 同註 75。

- (一)接近性(access)：係指易於聯繫及易於接觸洽談。
- (二)溝通(communication)：係指能以顧客聽得懂的話，與他溝通並能傾聽顧客的聲音。
- (三)勝任性(competence)：係指具有執行服務工作所需之技能與知識。
- (四)禮貌(courtesy)：係指服務人員的禮貌、尊重、體貼與友善。
- (五)信用(credibility)：係指服務人員的信賴感、可信度與誠實性。
- (六)可靠性(reliability)：係指服務執行的一致性與可靠性。
- (七)反應力(responsiveness)：係指服務人員樂意且敏捷地提供服務。
- (八)安全性(security)：係指服務的危險性、風險性與疑惑。
- (九)有形性(tangibles)：係指服務的實體設備。
- (十)瞭解(understanding)：係指致力於瞭解顧客的需求。

從以上學者對於服務品質的特性與影響服務品質的因素所提之見解知，服務品質是一種主觀的感覺，相對於產品品質，服務品質較不易衡量。因此，本研究有關於依變項中服務品質的衡量，係由本論文研究問題之受訪者，藉平時對單位員工與顧客的接觸、互動所作的觀察進行評估；換言之，係從員工平日表現出來對顧客的禮貌、尊重、體貼與友善及服務人員是否樂意且敏捷地為顧客提供服務並致力於瞭解顧客的需求及對服務的實體設備整潔之維護等表現，所作的觀察與評估。

郵政為服務事業，服務品質的好壞攸關郵政組織之營運績效與組織之生存；作者認為員工服務品質之表現，應與員工的

組織承諾及工作滿足感有關；因此，郵政組織變革，是否造成員工組織承諾、工作滿足感及郵政整體服務品質的提升，將是本論文研究的重點。

三、組織承諾(Organizational commitment)

作者認為服務品質的良窳與員工的態度有直接之關係，所以，欲探討組織之服務品質，有必要就組織承諾之定義與理論加以探討。組織承諾的定義，依其不同學派理論或基於研究的目的而有所不同的定義。Kantor 認為組織承諾是個人對組織奉獻心力及對組織忠誠的意願；Buchanan 認為組織承諾是組織成員對組織的一種情感性依附，包括：(一) 認同：組織成員對組織目標與價值的接受性。(二) 投入：個人對有關工作角色活動的介入與關注。(三) 忠誠：對組織規屬感與喜愛。Kawakubo 則認為組織承諾即組織成員希望繼續留在該組織的意願。⁷⁸Angle 與 Perry 研究發現，當組織成員有較高的組織承諾時，組織亦因此達到較高的績效。組織承諾高則較能對組織目標行成高度忠誠，願意付出額外的努力並長期留任在組織中，甚至終身獻身這一工作，而組織也因成員對工作的投入，達到最高績效。亦即個人在組織中投入愈多、努力程度愈高，愈容易在組織中獲得外在酬賞及內在成就，滿足個人不同層次之需求。Mowday, Poter 與 Steers 認為，一種的理想的員工與組織連結，對於個人與組織均可能產生好結果，員工個應聘於企業或組織結構中，對機構組織而言，可提供生產力之促進及創造豐厚利潤，達成組織目標與經營理念。相對而言，組織機構則提供予

⁷⁸ 組織承諾定義資料源自：方美玲，〈中華電信民營化延宕對組織發展之影響〉，碩士論文，元智大學管理研究所，民 91.12，頁 23-24。

員工個人經濟上的來源、未來生涯發展的期待與實現，以及年老各種退休福利等滿足員工個的需要。因此，個人必須藉由組織承諾與組織價值觀達成恰當的連結。

綜合言之，組織承諾是組織成員對組織的一種認同、投入及對組織的忠誠而言。當組織成員有較高的組織承諾時，組織亦因此達到較高的績效。不同層次之需求員工個應聘於企業或組織結構中，對機構組織而言，可提供生產力之促進及創造豐厚利潤，達成組織目標與經營理念；相對而言，組織機構則提供予員工個人經濟上的來源、未來生涯發展的期待與實現，以及年老各種退休福利等滿足員工個的需要。

郵政為政府組織機構，對於郵件業務長期以來壟斷經營，加以組織員工多具有公務員身份，受有身份上之保障；在缺乏外在競爭的情況下，組織營運績效一直維持良好的表現，久而久之，薪資、獎金或其他福利的獲得，被認為係理所當然的。郵政組織變革之主要目的乃在追求組織之績效，當組織成員有較高的組織承諾時，組織才能達到較高的績效，組織人員對於組織的認同、投入及忠誠均影響著組織之服務品質、營運績效、工作效率等績效。因此，郵政組織結構變革，對員工之服務心態、人員之組織承諾及服務品質的影響？皆為本論文的研究重點。

四、人力精簡

郵政組織變革，在人事措施方面，採取人員轉調(聘、僱)及以優惠的條件給予退休或資遣方式，以精減員額、降低用人

成本。而人員之轉調與裁減實與組織精簡之理論有關，因此，作者認為有必要對於組織精簡之定義及相關理論進行探討。

(一) 人力精簡的定義

Dewitt 認為組織員額精簡是當組織面臨本身及對外環境需要調整時，組織的管理者為促進組織績效，所從事對組織人力及預算運用之縮減。Band & Tustin 認為是一種人力結構的調整，以維持競爭力及滿足顧客需求的組織策略。孫本初則認為是一項能促使組織重整、更新、降低成本費用提高收益、增加競爭力及增進顧客滿意度的有效管理工具。就公部門而言，「人力精簡」常伴隨在組織的整併、重組之後，並以職位刪減來牽動人員去留，嚴格說來，是一種編制員額或預算員額精簡，由於是「一個蘿蔔一個坑」之組合關係，人力也就跟隨編制員額去化而精簡。

(二) 人力精簡的策略

人力精簡的策略通常有三種方法，分別為「採逐次加強減少人力之辦法」、「直接裁退」或「整個系統作全面性整頓以減少人力」，其所採行的策略詳述如次：⁷⁹

1. 層級性策略

Greenhalgh, Lawrence & Cutton 認為在兼顧「節省短期成本」與「員工福祉」的情形下，可以下列層級來實施人力精簡，以減少人力。

⁷⁹ 資料源自：魏敏飛，〈公務人力的精簡及彈性策略與組織績效之相關性研究〉，碩士論文，國立中山大學人力資源研究所，民 91.7，頁 15-17。

- (1) 自然耗損(Natural Attrition)：即人事凍結、遇缺不補。
- (2) 誘導性策略(Induced Redeployment)：提供一些誘因或製造一些不便，來勸退員工，例如：優惠退休方案、將員工調職或減少福利事項等。
- (3) 非自願性離職(Involuntary Redeployment)：採取較大的壓力給員工並使其損失一些利益(精神或物質方面)迫使其離職，如降等、降級等手段。
- (4) 直接裁退策略(Layoff)：根據 MeMume, Beaty & Cottun 的研究顯示，絕大多數的歐美企業或組織，大多採直接裁退解雇的方式，甚少考慮其他方式。

2. 系統性策略

Cameron, Freeman & Mishra 將人力策略歸納為三種，重點如下：

- (1) 勞力縮減策略(Workforce Reduction)：重點在減少員工人數，運用遇缺不補、鼓勵退休、轉介工作或直接裁退等手段，以達到精減用人。
- (2) 組織重新設計策略(Organization Reduction)：重點在經由減少組織功能、減少組織層次、裁併部門或產品，雖然直接精簡並非其直接目標，但終會引發對多餘人力的處理。
- (3) 系統性的策略(Systemic)：是以藉由改變組織文化、員工價值觀、工作態度與作業流程為重點，使以「人」與「工作並重」的改革策略。組織精簡的重新定義為一個使組織重獲新生命的持續過程，並不是一個專案或是一項目的。

就公部門而言，由於公務人員受保障法規保護，除非工作績效不佳、服務行為不當、身心失能或身心調適不良或觸犯章法，否則難以直接裁退，故一般在人力精簡做法上，偏向溫和的「自然耗損」，有時兼採「誘導性策略」，而「直接裁退」則僅見於編制外人員精簡。

綜合郵政組織變革有關人事制度與人力精簡理論，可以發現郵政改制公司之人力政策，偏向溫和的「自然耗損」並兼採「誘導性策略」，一方面採取組織重新設計策略，經由減少組織層次、裁併部門；另一方面採取誘導性策略，提供一些誘因如優惠退休方案，來勸退員工，並提供原郵政總局所屬各級郵局員之工作、退休及福利等保障。理論上應有助於組織人事的安定，提高人員的組織承諾，進而提升組織之績效，然改制後一年來之實際情形及實施之成效如何？因此，郵政組織變革，兼顧保障員工權益，辦理正班員工轉調、聘僱人員改納從業人員及辦理員工優惠退休、資遣等人事措施，對於員工之組織承諾及服務品質的影響？乃為本論文在探討郵政組織變革人力資源策略方面，所欲探討的重點。

第三節 組織結構與組織績效之關係

壹、組織策略與組織結構之關係

組織策略的管理是基於組織的任務與導向，而進行的一種足以產生基本決策與行動的紀律性努力，以形成與指引一個組織應如何做的準繩。因此，這是組織變革中一個相當重要的工具，而組織結構即為組織經營策略中提供一個有效執行的架構，Alred Chandler 在其「策略和結構(Strategy and Structure)」一書中闡述組織策略與組織結構的關係，他認為外在環境的情況，影響組織的經營策略，而組織的經營策略，則決定其組織結構的模式；同樣的，組織結構對組織的經營策略也有決定性的影響。⁸⁰

解嚴後，隨著政經環境的不變，一些國營事業裁員、減少管理層級、實施結構扁平化及決策分權化；另外隨著賦權的員工組成團隊，讓自己做決策與解決問題的型態出現，使得組織逐漸朝向水平組織，有些組織甚至打破傳統的組織結構而朝向彈性或網絡策略與結構。由此看來，社會科技及外在環境的競爭的變動，更會導致策略與結構兩者連結在一起變動。然一個組織結構模式究應採取集權或分權，除了必須考量環境的因素外，尚必須著眼其策略重點的差異性；如果一個組織的競爭策略重點在保持彈性及適應性，則其組織結構就應較偏向於分權；如果其策略重點在效率高和成本低，則組織就應較偏向於集權。因此，組織結構的變革或設計，必須考量組織外在環境、技術及策略之不同而作不同之規劃，也惟有組織結構的調整配

⁸⁰ 彭文賢，《組織原理》。台北：三民書局，民 80，頁 304。

合，組織策略目標才能有效達成。

郵政組織的競爭策略重點在保持彈性及適應性，所以在組織變革其組織結構較偏向於分權，如責任中心局的設立。組織結構的變革或設計，必須考量組織外在環境、技術及策略之不同而作不同之規劃，也惟有組織結構的調整配合，組織策略目標才能有效達成。

貳、組織結構與組織績效之關係

組織結構的目的除了達成組織目標，另一個重要變項是組織功能的發揮。彼得·杜拉克在其「管理的實踐 (The practice of management)」中說，組織的目的是「使平凡人做不平凡的事」，而如何使平凡的人成就不平凡的事，就要靠規劃設計適當的組織結構。企業在規劃設計組織結構時，必須以達成目標為首要考慮的因素。Robbins 在其組織行為(Organizational behavior)中敘述，管理階層在規劃設計組織結構時，要考慮三項結構性因素，即組織複雜化、正式化與集權化。機械式的組織結構(Mechanistic structure)是一個具有高度複雜、正式與集權化的結構，以嚴密的金字塔組織為代表，員工少參與機會。其次是有機式的結構(Organic structure)，一個具低度複雜、正式與集權化的結構，以扁平化的組織結構為代表，員工參與溝通決策的機會多，組織結構視組織內外環境變化的需求及競爭者對組織結構得改變，而適時調整之。Walker & Lorsh(1968) 關於組織結構提出產品(product)和功能(function)兩種組織結構設計方式，發現在組織成員的工作態度方面，以產品為設計導向的組織有較低的工作滿足感；以功能為設計導向的組織，則

有較高的工作滿足感，⁸¹組織希望達成的主要功能，將主導著組織結構的設計方式。組織結構的設計直接影響組織的效能，組織結構為組織效能之重要變項。

組織結構為組織經營策略中提供一個有效執行的架構，組織結構可以說是組織內部分工、運作、互動（溝通）的方式，如更進一步的說，組織結構即為組織內部的分工整合、集權分權、協調控制等內涵。因此，組織結構的設計、新的工作單位的分工與協調及新的指揮監督關係、組織授權情形等。組織結構的目的是為了達成組織的目標或組織績效，若組織結構內單位、部門間有良好分工、整合，將有助於提高工作效率及提升成員的工作承諾。分權化的組織結構，對於環境的變化，將有較彈性與快速的反應及較具彈性自主及適應外在環境的競爭能力；因此，組織結構直接影響組織策略執行之績效。

我國郵政為國營，隸屬於交通部屬於官署之組織，長期以來，業務、資產經營享受免稅優惠，且部份郵件業務為獨占經營，因此，其經營績效一向良好；惟近年來，由於社會結構的變遷、民營投遞業者及新銀行的加入競爭，郵政經營正面臨激烈的競爭。郵政總局為因應外在競爭環境之需要，改變過去封閉組織之經營策略，組織重新定位，將郵政改制為國營公司，以擺脫過去官僚體制一切運作皆須受法令及程序的束縛之無效率及缺乏競爭力之經營劣勢；重整組織，組織扁平化、推動責任中心制，以精減組織、減少用人，加強授權、落實企業經營，其主要目的在提升郵政之組織績效。

⁸¹ 同註 1，頁 220。

第四章 研究方法

第一節 研究設計

本節將針對本研究之研究方法、研究範圍及訪談對象進行論述。本研究之研究方法採質性研究，其方法包括觀察法、深度訪談法並兼就郵政組織變革前後，主要營運重點業務之營運績效進行比較分析。為使本研究深度訪談具有代表性，本研究將以郵政組織總公司高階主管、責任中心局及第一線基層單位等層級，作為本研究深度訪談之範圍，因為這包括了策略層級、管理層級與實作層級，等於具有全面性。本研究之訪談對象，係就前述研究範圍內，就郵政總公司高階主管、責任中心局經理、責任中心局科長、責任中心局行政管理部門佐理人員及基層窗口、投遞員工為代表，作為本研究之訪談對象，茲分述如下：

壹、質性研究

根據佛克與艾敘爾(Vokell and Asher,1995)的看法，質性研究資料的蒐集，主要有四種方法，即觀察法、訪談、文件及各類研究工具，如問卷、調查及人格、態度、認知測驗。⁸²本研究之目的在探究郵政組織結構變革與組織績效之關係，然郵政組織變革係全面性的，包括組織結構、人事制度等，即組織變革的影響，不因地區或職階而有所差異；因此，本研究在普遍代表性上，分別以郵政總公司高階主管、責任中心郵局經理、科長及基層第一線工作人員為訪談對象，以瞭解郵政經營管理

⁸² Vokell, E.L. and Asher, J. W., *Educational research*. New Jersey : Englewood Cliffs,1955.

者與實作人員的實際意見與感受，期能有更深入的研究發現。

本研究所採取之研究方法包括觀察法(observation)及深度訪談法，並兼就郵政組織變革前後，其主要經營重點業務營運績效進行比較分析；就研究對象而言，本研究主要是以質性研究結構性訪談為主要方法。

一、觀察法

從第三章文獻探討中，組織變革的途徑與責任中心制理論，根據 H. J. Leavitt 的觀點，變革的主要途徑有（一）結構途徑：強調組織結構與制度層面之修正，也就是目標隨環境改變而機動調整。（二）技術途徑：藉由實體物質之佈置，工作方法及工作技術之改變來達成組織變革之目的。（三）行為途徑：此途徑強調態度、信念、激勵、認知與行為上之改變，常藉助甄選、訓練及考評等方式來完成變革。（四）工作途徑：強調工作設計是否有重複、生理上的需求、認知上的要求及工作上的彈性與否與接觸層面。責任中心制度是一種分權化組織的管理控制制度，其目的為（一）促進達成組織之整體目標：責任中心制度是利用全體參與之方式訂定其責任目標，使得組織內成員瞭解公司之總目標及各單位目標，較能有效的整合並達成組織整體目標。（二）增進經營績效：責任中心因可隨時因應市場之變化，掌握最新實際環境現況，作適當的處置，增加經營績效。（三）完善的意見溝通：責任中心的成員為了組織目標而共同努力，為使組織中各種措施與目標都能充分被成員所了解，完善的意見溝通，使得目標推動更為暢通、減少阻力。（四）具有激勵作用：責任中心均有明確的責任和獨立自主的授權，

亦有衡量績效的標準，可以滿足責任中心主管之需求，且能滿足其他高層次之慾望，而產生激勵作用。

作者於民國七十四年進入郵局服務，經歷第一線郵務、儲匯營業窗口工作人員、郵件投遞管理員、支局局長及行政業務管理主管等工作，對於所處各階段不同組織層級之組織目標、內部之運作（如分工、協調、整合）及人員之行為表現（如組織承諾）等，皆有深入的體會。尤其在民國九十年八月調任區郵政管理局業務管理部門主管，正值郵政組織變革前夕，郵政正積極進行組織結構重整之各項前置作業，因此，有機會參與業務有關之部份組織結構重整意見之研議，並負責執行轄區內非責任中心局各等郵局併責任中心局之整併工作；且由於所服務的單位亦隨著區管理局的裁撤，依業務性質與權責劃分，改隸於責任中心局。改制後，從業務的實作過程中，發現組織內部經過重新整併之各部門間所存在的一些權責爭議問題，除曾就改善意見提供組織首長謀求改善外，並對於單位首長及有關部門同仁對問題的一些看法亦予以注意；因此，本身可以說是組織結構變革的一個完全參與者。

郵政組織變革偏重於組織結構之變革，強調組織結構與制度層面之修正；對於組織人員態度、認知與行為上之改變，則較欠缺一些有效的執行方案與措施。郵政成立責任中心局之主要目的在促進組織績效目標之達成，並利用全體參與之方式訂定責任目標，使得組織內成員瞭解公司之總目標及各單位目標，以有效整合並達成組織整體目標，以增進組織經營績效；因此，本研究將針對郵政組織結構變革有關之組織設計及責任中心局組織內部單位的調整、分工、協調情形，就所觀察結果

進行討論。組織人員心態的改變及是否具有危機意識，可以說是組織變革組織營運績效及服務品質成敗的關鍵；所以，本研究亦將就郵政組織變革後人力資源有關之任用、升遷、退離制度，對於組織績效及人員工作滿足感所造成的影響進行討論。郵政四法的修正與組織外部環境民營業者之競爭，亦都是影響組織營運績效的重要因素，因此，本研究將比較分析郵政改制前後各項重點業務營運績效，藉以驗證郵政組織變革對於組織績效的影響；期經由分析研究，探討可能解決方案或提出建議並將所體驗的心得融入本研究之討論，應有助於本研究之探討。

二、深度訪談

訪問法在質化研究中亦是一種蒐集資料的重要方法，透過深度訪談，可以瞭解受訪者內心的真正想法與感受，在對話中往往可以蒐集到比問卷調查更廣泛、更深入的資料。訪問法依其結構性的程度，可分為結構性訪問(structured interview)、非結構性訪問(unstructured interview)及半結構性訪問(semistructured interview)三種類型。⁸³結構性訪問係由訪問者事先設計好結構性問題，然後依照問題的順序讓受訪者回答，受訪者僅能依照答案的結構作選擇回答問題；非結構性訪問係以開放性的問題尋求開放性的答案，受訪者不必受限於既定的答案，在主題範圍內均可以自由發揮；而半結構性訪問則係兩者的折衷，即在訪問之初先提出一些結構性問題，然後再提出開放性問題，由受訪者回答。

⁸³ 胡夢鯨，《成人教育學習理論與模型-國中補校文科教學的一項質性研究》。台北：師大書苑，民 87,頁 13。

本研究擬採深度訪談作為研究之主要方法，本研究所採取的訪談方式為結構性訪談，其理由如下：

- (一)當必須使用幾個不同訪談者來蒐集資料時，訪談者間的變異性可減至最小。
- (二)由於訪談者具有高度集中之焦點，受訪者的時間將被有效的使用。

結構性訪談之問題，所呈現的精確字組合順序，係於訪談事前所決定，所有受訪者均被問以相同次序呈現的基本問題，問題係以完全開放的型式來擬定，此方式的長處是反應者回答相同的問題，因而增進了反應的可比較性；每一受訪者在訪談根據所陳述的主題而反應的資料是完整的。當必須使用數個訪談者時，可以減低訪談者效應與偏差；容許評鑑者能看到和評論、評鑑中所採用的方法，促進資料的組織和分析。其缺點是訪談對於特殊個人和個人所具的彈性極小；問題的標準化字組，可能牽絆或限制了問題和回答的自然性與關聯性。

本研究之訪談分別於九十三年三月二十五日至四月十五日間進行，計訪問郵政總公司高階主管、責任中心局經理、責任中心局科長各一名；責任中心局營業、郵務行政管理部門佐理員各一名；儲匯窗口經辦員、外勤投遞人員各一人，共七人。至於這七名受訪者具代表性的理由將於下文研究對象說明。為使本研究更清楚詳實展現訪談內容資料並維護個人的隱私將受訪者以應文字母代表，詳如下表：

表 4-1：受訪者基本資料表

編 碼	性 別	職 稱	造訪結果
A	男	郵政總公司高階主管	完 訪
B	男	郵政責任中心局經理	完 訪
C	男	郵政責任中心局科長	完 訪
D	男	郵政責任中心局行政部門人員	完 訪
E	男	郵政責任中心局行政部門人員	完 訪
F	女	郵政儲匯窗口經辦員	完 訪
G	男	郵政外勤投遞人員	完 訪

資料來源：作者自

本研究之訪談程序可分為可分為下列三步驟：

- (一)先以電話與訪談對象約定訪談時間，告知訪談目的及訪談時間，並將訪談題綱作簡單概述。
- (二)徵求受訪者的同意於訪談時進行內容錄音，錄音的目的在協助訪談資料整理。
- (三)訪談前，由訪談者找適當的地點，以利訪談不受干擾，並於訪談時一邊摘要地記錄受訪者言談，一邊進行錄音以作為日後內容整理之參考。

本研究採用結構性訪談，由作者在訪問開始先對受訪者作訪問目的說明後，即提出問題由受訪者就其經驗、認知、感受提出個人看法。在受訪者中，因基層員工職務的關係，無法直接對屬於較高層次的組織結構問題部分作回答，故並未對每一個問題均有回應。另有關於郵政組織結構變革後，與責任中心局內部行政單位間之分工，協調、整合之情形，感受最深的應屬由原區管理局裁併設立之責任中心局，其內部單位間所產生

的問題也較多，所以，有關組織內部分工、協調等問題，直接由業務相關且屬不同單位之佐理員進行訪談，較為客觀且亦較符實際，因此，各題回答的人數並不一致。

三、改制前後營運績效比較

郵政組織變革之主要目的，在於追求組織績效的提升，其中以營運績效尤屬重要，因此，本研究除透過觀察與訪談之方式以瞭解組織變革後之組織績效外，復以郵政組織變革前後，其主要經營重點業務營運績效進行比較分析作為佐證。然我國郵政經營之業務種類繁多，本研究只從其中所經營較為重要的郵務(包含函件、包裹、快捷郵件)、儲匯(包含儲金、匯兌、簡易人壽保險)重點業務，以最近十年(民國八十三年至九十二年)來之經營成果作比較，以探討組織結構變革對組織營運績效之影響。

貳、研究範圍

本研究範圍之界定，由於郵政組織變革係全面性的，包括組織結構、人事制度等，即組織變革的影響，不因地區或職階而有所差異。因此，本研究在普遍代表性上，分別以郵政總公司高階主管、責任中心郵局經理及責任中心局行政部門佐理員、基層第一線工作員工為訪談對象，以增進瞭解郵政經營管理者與實作人員的實際意見與感受，期能獲得更多的結果，以作為本論文分析研究的重要參考。

參、研究對象

組織結構變革之主要目的在於提高組織績效，而組織績效則涵蓋組織目標的實現、組織適應環境的能力及組織成員對組織的的認同。公司高層決策人員能依組織環境的變化採取因應的政策與目標；經理、科長人員則負責督導管理公司政策之執行；行政管理人員則依組織專業分工的原則，在各專業部門負責業務的協調、溝通；基層員工則專門執行組織之政策；因此，本研究就研究對象之取樣而言，係以負責組織目標決策之郵政總公司之高階主管、負責執行總公司政策並為行政管理單位之責任中心局經理、科長及責任中心局行政部門佐理員及負責執行業務之第一線窗口經辦、外勤投遞等不同層級人員為樣本（請參考表 4-1），以結構式質性訪談，其理由，說明如次：

- 一、郵政為國營事業，長期以來，獨占經營，郵政人員多特考特用，向來優秀員工外流出路有限，成為永業化就業模式。目前高階主管、責任中心局經理、科長均為公司資深人員，且大部份是公司基層人員出身，多數從事主管工作多年，由於郵政向來注重人員輪調，因此，主管人員多數相當熟悉公司全盤性的業務，對於公司經營策略調整及組織變革之看法，應較具有參考價值。
- 二、郵政總公司每月召開公司會報一次，郵政總公司高階主管及責任中心局經理均參與政策之研議，並檢討公司經營狀況、公司所面臨的困難及問題，因此，對於公司經營政策及問題解決，更能深入核心，可提供更具價值、更充足之資料，使本研究結果更具周延。
- 三、經理及科長人員平時從業務及行政的督導管理中，一方

面，可藉由實行政管理瞭解組織結構變革後，組織內部各行政部門間的分工、協調與整合之情形；另一方面，可藉由實地對基層員工的行為表現觀察，比較組織變革前後，員工之服務態度與工作效率。

- 四、行政管理部門佐理員，因其本身原即服務於組織結構變革前區管理局行政部門，區管理局裁撤，組織內部門進行重整，所服務部門亦隨之作調整，對於所服務單位與其他行政部門或其他部門間的權責劃分與分工情形，不論親身體驗或從實作中觀察，其意見極具參考價值。
- 五、第一線窗口或外勤基層人員為直接執行公司政策實作之人，其工作表現，關係郵政整體之營運績效與服務品質之績效，當組織成員有較高的組織承諾時，組織亦因此達到較高的績效。所以，欲探討郵政組織變革後員工之服務心態是否有所改變，除了由主管人員平時之直接觀察外，從基層受訪者個人的觀點，應可取得更直接之答案。
- 六、訪談對象多係作者以前的長官或舊識，彼此之間均已建立有某種程度的瞭解與信任；因此，對於訪談的問題較能無所顧忌的針對實際狀況侃侃而談，可提供更真實、更具有價值之資料。

第二節 訪談題綱設計

本論文之訪談題綱設計方式，係根據第二章我國郵政組織概況所探討的我國郵政組織改制前後之組織結構設計、所存在的一些問題及改制後所希望達到的組織績效目標，並配合第三章各相關的文獻理論予支持與驗證所發展出來的；將分別從「組織分權化與責任中心郵局」、「組織正式化與郵政四法」、

「組織分工、協調、整合與郵政總局、郵政儲金匯業局之整併」及「組織變革」、「人力資源策略」、「外部環境」等變項與組織績效(服務品質)之關係，設計本研究訪談題綱；至本研究架構依變項組織營運成效部分，則將以比較分析之方式，蒐集郵政近十年(民國八十三年至九十二年)主要重點營業項目業績數據作比較分析、檢證，以觀察郵政組織結構變革對於組織營運績效之影響。

壹、組織結構變革

在第二章文獻探討中，學者對於組織結構的定義不一，本論文所指的組織結構是指組織靜態制度之層級節制、權責分配、法令規章、命令體系、及組織分工等變項而言；本研究將就其中與郵政組織結構變革有關之組織正式化、分權化、組織分工等變項進行探討；所以，本論文所謂的組織結構變革，即指前述組織結構之變革。

一、組織分化與分權化

組織分化可分為水平分化與垂直分化，當組織所面對的環境愈不確定，則水平分化的程度就愈高，始能應付環境的變化與需求。「分權」依 Henry L. Sisk 解釋，分權是將職權授與下階層主管，使其直接作決策並課以相當責任的一種管理制度，而「授權」係指上級主管將其職責的一部份交予屬下，為組織分權化的一重要過程。授權的主要目的在於使組織發揮分權的功能，分權為授權的結果。分權化的組織則因有較高的自主決策，對於環境的變化，將有較彈性與快速的反應。

根據學者狄納丹的定義，所謂「責任中心」，係將企業組織劃分為若干單位，每一單位享有獨立自主權、控制制度，以獲得合理之投資報酬，所有經營決策均授權給該問題本身有利害關係之管理階層決定，該中心主管需對本身決策及利潤負責；據此可知，責任中心制之立論基礎乃同於組織部門化、分權與授權之理論基礎。責任中心制度是利用全體參與之方式訂定其責任目標，使得組織內成員瞭解公司之總目標及各單位目標，除了能有效的整合並達成組織整體目標外，完善的意見溝通，使得目標推動更為暢通、減少阻力。責任中心可隨時因應市場之變化，掌握最新實際環境現況，能確實作適當的處置，增進組織經營績效。

郵政組織結構變革，本著分權、授權的原理，將組織層級由四級制改為三級制，於全國設立二十三個責任中心郵局，乃希望透過組織扁平化與責任中心局制度的實施，加強對責任中心局的授權，責任中心局經理須對本身決策及利潤負責，並藉由全體參與之方式訂定其責任目標，授予組織成員相當權責並課以責任，定期衡量其績效，考核是否完成所設定的責任目標並作為獎懲依據，以達成組織之目標。故就理論與實際之比較，我國郵政責任中心局的成立，獲有更多的授權，責任中心局經理具有更具彈性的決策自主權力，組織成員被授予相當權責並課以責任，理論上將有助於郵政組織經營績效的提升。然郵政改制一年以來，總公司對責任中心郵局的授權是否滿足責任中心局組織之需要？授權對於組織運作及組織成員自主性將有何影響，亦即責任中心局的成立，是否有助於組織營運績效及服務品質的提升？茲歸納設計題綱如下：

第一題：郵政改制進行組織扁平化，將組織由「郵政總局→區管理局→各地郵局→支局」四級制改為「郵政總公司→責任中心局→支局」三級制，裁撤區管理局，成立二十三個責任中心局，是否符合組織精減、降低用人成本之目標？是否有助於上下層級的溝通，達到提升行政效率之目的？是否有助於因應民營投遞業者之競爭？

第二題：郵政成立責任中心局，加強對責任中心局的授權，使責任中心局業務運作及組織成員自主性相對的增加，對責任中心局之營運績效、人員的服務品質、因應民營業者之競爭能力，是否具有提升作用？

二、組織正式化與郵政四法

正式化亦稱為形式化，指組織(成員)有書面或法定的工作規範而言。組織存在愈久，將有愈多的正式規定，也因為工作規定愈多，組織愈缺乏彈性，導致工作自主性受到限制，工作滿足感就可能降低。

我國郵政組織屬於國營之行政官署之機關組織型態，創辦迄今已逾一〇八年歷史，故不論在業務、人事及財務等方面，皆有法規、制度之正式規定與限制，造成組織缺乏彈性，人員自主性受到限制，影響組織績效。由於社會政治環境的變動，對郵政組織形成一股影響組織結構與策略的巨大力量；過去的組織結構模式與法令規章，已無法適應環境及業務經營的需要。因此，郵政改制除進行組織結構的變革外，由立法院配合修訂郵政法、郵政儲金匯兌法、簡易人壽保險法及制訂中華郵

政股份有限公司設置條例等四法。

綜合郵政四法修訂的重點：在業務經營範圍方面，增訂郵政辦理集郵及其相關商品、郵政資產之營運，並得接受包括政府在內之機關或社會大眾之委託，代辦委託之業務，使郵政業務經營更具彈性。為保障國民之通信自由權，並達成照顧偏遠地區民眾之任務，維持郵政對信函、明信片或其他具有通信性質之文件之專營權。在郵件資費自主性方面，除前述專營項目外之郵資需由中華郵政公司擬定，報請主管機關交通部核定後實施外，其他郵件之資費，由中華郵政公司自行訂定，使郵件資費調整更有彈性、郵政業務經營更具競爭力。在租稅規定方面，修訂為除郵件遞送業務免稅外，排除過去郵政業務全部免稅之規定。在資金的運用方面，新修正之郵政儲金匯兌法及郵政簡易人壽保險法明定郵政儲金之運用除轉存於中央銀行或其他金融機構外，得投資債券、受益憑證及上市股票，使得郵政資金的運用空間更為寬廣。另「中華郵政股份有限公司設置條例」的訂定，則賦與郵政公司組織及人事等法源依據。郵政四法的修訂，使得郵政經營範圍、郵件資費訂定及郵政資金的運用更有彈性，但也取消郵政業務全部免稅之規定。

郵政相關法令之修訂，理論上可以使業務的經營及資金的運用更具彈性，並可以強化組織之競爭力，提升組織之績效；然郵政組織變革、改制公司一年來，有關組織結構之設計及相關法令的修訂，對於郵政整體之經營績效及組織人員工作滿足感與服務品質所造成的影響如何？乃本研究探討的重點。因此，據以設計題綱為：

第三題：郵政改制公司，由立法院制定中華郵政股份有限

公司設置條例，並配合修正郵政法、郵政儲金匯兌法及郵政簡易人壽保險法，對於郵政整體經營績效所造成的影響如何？

三、組織分工

從第三章文獻探討得知，分工即是將組織整體的工作目標劃分成部份，透過專業化的方式，讓每個部門各司所職，針對其工作領域範圍作最大發揮。分工的目的在於提高工作效率，其前提是分工後部門成員具有高度的工作承諾，若部門與組織或各部門間利益衝突，就可能造成工作承諾或工作效率的降低。整合的功能是將可能發生衝突的部門，作進一步的部門層次協調，使組織或工作目標趨向一致；而協調是指單位、人員之間經過溝通而取能一致的行動，各在其崗位上盡其應盡之責，和諧一致的執行任務，以避免工作重複與事權衝突，消除浪費、增進效率。組織分工之所以能提高工作效率，其前提是分工後部門成員具有高度的工作承諾（job commitment），若部門與組織或各部門間利益衝突，就可能造成工作承諾或工作效率的降低。

郵政改制，一方面將郵政總局與郵政儲金匯業局整併為郵政總公司，分別就其所屬單位業務性質相近或功能重疊者，進行平行部門之裁併工作；另一方面將責任中心局內之各等級非責任中心郵局行政單位劃歸責任中心局，同時，依業務性質調整責任中心局內部行政單位之權責，以達成員額精減、降低用人成本及提升工作效率之目標。然變革後的組織內部部門間的權責劃分是否明確？是否能作充分的分工？組織對於部門之

間的權責爭議或衝突，是否能作有效的整合？組織的分工是否達到提升組織績效之目的？皆為本研究所要探討的問題。茲歸納設計題綱為：

第四題：郵政組織變革，除進行郵政總局、郵政儲金匯業局的整併外，並針對責任中心局組織內部單位組織結構進行重整；變革後的組織部門間之權責劃分是否符合「事權統一」、「權責分明」之原則？部門間是否能作充分的分工？對於部門之間的權責爭議或衝突，是否能作有效的整合？就組織分工與協調而言，是否有助於員工對於組織及工作的認同、投入及行政效率的提升？

貳、服務品質

Gronroos 認為服務品質是消費者對服務過程的評估結果，此結果是由消費者對實際感受之服務品質水準比較而來。Parasuraman、Zeithaml and Berry 則指出服務的好壞可以依服務品質來認定，而所謂的服務品質係指一種長期且整體，可以用態度來視之的評估。服務品質具有下列三個特點：

- 一、消費者而言，相對於產品品質，服務品質較不易衡量。
- 二、務品質的知覺，是由消費者對服務的期望與實際所感受到的服務績效之間差異而來。
- 三、服務品質是消費者對服務整體優越性的評估，它是一種主觀的感覺。

本研究有關於服務品質的衡量，係以第一線郵政員工為對象，根據 Parasuraman、Zeithaml and Berry 三位學者所提出影

響服務品質的十項決定性因素，透過受訪者藉平時對單位員工與顧客的接觸、互動所作的觀察進行評估；換言之，係從員工平日表現出來對顧客的禮貌、尊重、體貼、友善及服務人員是否樂意且敏捷地為顧客提供服務並致力於瞭解顧客的需求及對服務的實體設備整潔之維護等表現，所作的觀察與評估。而與服務品質有關之組織承諾，kantor(1968)認為組織承諾是個人對組織奉獻心力及對組織忠誠的意願；Buchanan(1974)認為組織承諾是組織成員對組織的一種情感性依附，包括：(一) 認同：組織成員對組織目標與價值的接受性。(二) 投入：個人對有關工作角色活動的介入與關注。(三) 忠誠：對組織規屬感與喜愛。組織承諾即組織成員希望繼續留在該組織的意願；當組織成員有較高的組織承諾時，組織亦因此達到較高的績效。組織承諾高則較能對組織目標行成高度忠誠，願意付出額外的努力並長期留任在組織中，甚至終身獻身這一工作，而組織也因成員對工作的投入，達到最高績效。

郵政為政府組織機構，對於郵件業務長期以來壟斷經營，加以組織員工多具有公務員身份，受有身份上之保障；在缺乏外在競爭的情況下，組織營運績效一直維持良好的表現；久而久之員工對薪資、獎金或其他福利的獲得，認為係理所當然的。郵政組織變革之主要目的乃在追求組織之績效，當組織成員有較高的組織承諾時，組織才能達到較高的績效，組織人員對於組織的認同、投入及忠誠均影響著組織之服務品質、營運績效、工作效率等績效。所以，據以設計訪談題綱為：

第五題：郵政組織結構變革，成立責任中心局，各責任中心局經理須對本身決策及績效負責；責任中心局的組織運作，是否有助於建立員工之危機意識，從而

造成組織營運績效及服務品質的提升？

第六題：影響郵政組織成員服務品質的主要因素是什麼？
解決之道？

參、人力資源策略

吳復新認為廣義的人力資源係指一個社會所擁有的智力勞動和體力勞動能力的人們之總稱；狹義的人力資源管理乃指一個組織內，具有各種不同知識、技能以及能力的個人，他們從事各種工作活動以達成組織之目標。而所謂人力資源管理指一個組織對人力資源的獲取、維護與激勵，以及運用與發展的全部管理過程與活動。其內涵主要包括人力招募、考選、訓練、考績、退休、撫卹、勞資關係及人力資源的發展之管理等。

我國郵政進行組織變革，改制公司，由立法院通過制訂「中華郵政股份有限公司設置條例」明定郵政總局及所屬機構現職人員(包括正班及臨時約、聘僱人員)轉調郵政公司、郵政公司人事制度訂定之原則；訂定員工優惠退休、資遣之相關規定及明定郵政公司提撥公司員工退休給與費用及職工福利金等，以保障員工之權益；並擬訂從業人員各項人事規章配套措施，公司副總經理以下之從業人員，除改制前正班、聘僱人員外，改制後之新進人員依公司人事規章辦理，不適用公務人員有關法令之規定。

Greenhalgh, Lawrence & Cutton 認為人力精簡的策略有(一)自然耗損，即人事凍結、遇缺不補。(二)誘導性策略(Induced Redeployment)，提供一些誘因或製造一些不便，來勸

退員工，例如：優惠退休方案、將員工調職或減少福利事項等。

(三)非自願性離職，採取較大的壓力給員工並使其損失一些利益(精神或物質方面)迫使其離職，如降等、降級等手段。(四)直接裁退策略。Cameron, Freeman & Mishra 則將人力策略歸納為三種：(一)勞力縮減策略，減少員工人數，運用遇缺不補、鼓勵退休等手段，以達到精減用人。(二)組織重新設計策略，經由減少組織功能、減少組織層次。(三)系統性的策略，藉由改變組織文化、員工價值觀、工作態度與作業流程為重點，使以「人」與「工作並重」的改革策略。

就公部門而言，由於公務人員受保障法規保護，除非工作績效不佳、服務行為不當、身心失能或身心調適不良或觸犯章法，否則難以直接裁退，故一般在人力精簡作法上，偏向溫和的「自然耗損」，有時兼採「誘導性策略」。

郵政改制公司之人力策略，乃偏向溫和的「自然耗損」並兼採「誘導性策略」，一方面採取組織重新設計策略，經由減少組織層次、裁併部門；另一方面採取誘導性策略，提供一些誘因如優惠退休方案，來勸退員工，並提供原郵政總局所屬各級郵局員之工作、退休及福利等保障。理論上，這些人力資源策略應有助於組織人事的安定及提高人員的組織承諾，進而提升組織之績效。然改制後一年來之實際情形又如何？是否達到提升組織之營運績效及服務品質的預期目標？抑或造成組織人力資源之反淘汰？皆為本論文的研究重點。因此，在人力資源策略對組織的影響方面，歸納設計題綱為：

第七題：郵政組織變革，辦理正班員工轉調及聘用、不定期約僱人員改納為郵政從業人員保障措施及辦理

員工優惠退休、資遣等人事措施，對於組織人員之服務品質，是否具有提升作用？

第八題：中華郵政股份有限公司設置條例規定，郵政改制公司後新進用人員，自副總經理以下之從業人員，不適用公務人員有關法令規定，新的人事制度之實施，是否有助於改善郵政人員結構老化之問題，達到降低用人成本、提升服務品質之目的？

第五章 研究發現與討論

本研究的目的是在探討郵政組織結構變革，是否造成組織營運績效及服務品質的提升，所以，本章將分別從郵政組織結構的正式化、分權化及分工等三個變項，依據第四章研究方法之觀察法和深度訪談法，就作者所觀察及深度訪談的結果與發現，於第一節及第二節分別討論郵政組織之營運績效及服務品質，並作比較分析與討論。

第一節 營運成效

郵政進行組織變革，法規的修訂、上級對責任中心局的授權、企劃行銷部門的設置等，都影響郵政組織之營運成效，因此，本節將從組織之正式化、分權化、分工等面向，就作者觀察心得與深度訪談結果，進行分析討論與比較，並就近十年（民國八十三年至九十二年）來我國郵政函件、包裹、快捷郵件及儲金、匯兌、簡易人壽保險等重點業務之營運狀況予比較分析，茲分述如下：

壹、正式化

郵政改制公司後，郵政法等有關法令規章的修訂對於組織的影響，在營運績效方面，根據作者觀察與訪談結果發現，都一致持肯定的態度，認為郵政四法的修訂，郵政無論在營運項目、資費自主或資金運用方面都具更寬廣與自主的空間，確實有助於組織營運績效的提升；但皆認為政府對於違反專營權之取締效果仍屬有限；另基於租稅公平原則，除郵件投遞業務

外，取消全部業務免稅之規定，將是郵政經營所必須面對的問題，且增加成郵政經營的負擔。在人力資源及服務品質方面，郵政改制公司後，依「中華郵政股份有限公司設置條例」規定，郵政公司副總經理以下之從業人員，依郵政公司人事規章辦理，不適用公務員之相關規定；可以透過更靈活、簡化的方法，甄選年輕，有活力、有朝氣的社會新鮮人，其薪資也較低，可以降低用人成本。

影響郵政組織變革前後，營運績效及服務品質產生不同結果的主要原因，依組織結構正式化之理論，組織存在愈久，將有愈多的正式規定，形成愈正式化的組織；也因為工作規定愈多，組織愈缺乏彈性，導致工作自主性受到限制，人員工作滿足感就可能愈低。郵政成立迄今已逾百年，變革前之組織屬於政府行政機關之組織型態，無論在郵政業務經營、工作程序或人事制度等方面，皆有完備的法令規章加以限制及規定，使得郵政組織缺乏彈性，甚至造成僵化之情形。所以，郵政組織變革，配合修訂郵政法等相關法令，使業務經營及人員之進用更具彈性與效率，有助於提升郵政組織之營運績效及組織適應外在環境的能力。

一、觀察發現

我國郵政屬國營官署之機關組織型態，其成立年代已久，因此，不論在業務運作、人事制度等方面，皆有完備的法規所規範，例如郵政業務經營受郵政法、郵政儲金法、郵政匯兌法、簡易人壽保險法及其他稅法等法令規章所規範；郵政人員之考試、任用、考成、退休、資遣、撫卹等人事制度，亦均受交通

事業郵政人員各項法規的規範。郵政改制公司，除組織結構的變革外，同時進行郵政法、郵政儲金匯兌法、簡易人壽保險法之修訂，使郵政業務更具彈性、郵件資費更自主、郵政資金的運用空間更為寬廣、維持郵政之專營權及郵件遞送業務免稅權，但也限縮了郵政業務經營免稅範圍。

郵政改制相關法令的配合修訂，使郵政營運更具彈性空間，有助於組織營運績效的提升，下列三例即為作者所作的觀察發現；在郵政代理業務方面，郵政法修訂放寬代理業務範圍，郵局為提升營運績效，於民國九十三年三月十六日，分別於基隆、台北、桃園、高雄、花蓮等五個地方成立代理商品銷售中心，其中尚包括美容、保健商品的代銷，就郵政經營業務而言，邁入嶄新的一頁。在資產營運方面，郵局得將多餘閒置局屋空間，出租給民間商家或提供銀行、公司作為商品展售場所，以賺取租金、增加收入。在郵件資費自主方面，郵局利用節慶不定期推出包裹、快捷郵件促銷折扣活動，除有效提升營運績效外，對於扳回失去的市場占有率更有正面的意義。

我國有關於郵政經營免稅規定，散見於各項稅法，其主要者包括：

1. 貨物稅條例第十二條規定，郵政機關供郵件運送之車輛免稅。
2. 營業稅法第八條規定，郵政機關依法經營之業務及政府核定之代辦業務免稅。
3. 土地稅減免規則第七條規定，郵政直接用地及其員工宿舍用地免稅，但不包括其附屬營業單位獨立使用之土地在內。
4. 房屋稅條例第十四條規定，郵政供本身業務所使用之房屋及

其員工宿舍免稅。

5. 契稅條例第十四條規定，政府經營之郵政事業，因業務使用而取得之不動產，免徵契稅。
6. 郵政國內匯兌法第十二條，郵政匯兌免一切稅捐。
7. 郵政簡易人壽保險法第三十六條，郵政機關經營之簡易人壽保險，其契約及因契約所得之利益並各種文具簿籍，免除各項稅捐。

上開各項郵政免稅立法，主要理由如次：

1. 郵政組織為機關，其營業行為及設備用地等均應免稅。
2. 郵政經營提供民眾平等服務，本質上為具公益性組織及行為，應予免稅。
3. 郵政經營並非以營利為目的，非營利行為應無納稅義務。
4. 郵政經營盈餘須繳交國庫，作為國家歲入，與納稅無殊。

郵政四法在租稅修訂方面，郵件遞業務因屬勞力密集、經營成本很高的業務，而且窮鄉僻壤民眾用郵權益的維護更要靠郵局來完成，因私人遞送業者基於成本之考量，僅選擇人口稠密都市地區來經營，根本無法兼顧營利與服務的要求，所以，郵政法修訂維持郵件業務免稅，作者認為是合理的。然儲匯、壽險業務除存簿儲金因具有鼓勵全民儲蓄功能維持免稅外，基於租稅公平原則，在改制五年後，應行課稅，這將形成郵政經營的負擔，也是郵政改制後，所須面對與承擔的問題。

政府為維護人民秘密通信自由，確保城鄉居民均能享受同一服務水準，賦與郵政普及化社會責任，於郵政法規定，無論何人，不得以遞送信函、明信片或其他具有通信性質之文件為

營業，將信函、明信片或其他具有通信性質之文件由郵政專營，其他業者不得經營，其目的在於排除以利潤掛帥之民營業者因選擇性的經營策略，而影響郵政兼負政府普及化社會責任之經營。然維護郵政專營權相關法制，雖已分別規定於「郵政法」、「行政程序法」、「郵件處理規則」、「交通部執行違反郵政法事件取締作業要點」及「交通部辦理郵政監理業務實施行政檢查作業要點」中，但由於違反郵政法事件，郵政法對於寄件人並未訂有罰則，僅對違法遞送業者得處以行政處分；因此，一些民營業者常假「公平交易」之名，無視於交通部之行政指導，更甚者，常有挾民意代表並不當曲解法令，仍然從事於郵政專營業務之經營，挑戰法令尊嚴與政府威信，故政府對於違反專營權之取締效果仍屬有限，對於郵政業務之經營，造成很大的威脅。由於郵政專營的訊息之傳遞，有其特性，例如偏遠鄉村、離島等地區人民用郵權益、公平待遇等問題均應顧及，所以，作者認為仍由國營型態之郵政來經營為宜，但政府仍須加強對郵政專營權的保護。若將來政府將郵遞業務民營化，則郵政前項所負政策任務應予解除；如民營業者不願承接政策任務，政府則應考慮改以委託辦理、補貼或其他總體經濟政策方式代為執行；對於政府所欲達成的一般政策任務，則應改以編列預算方式處理。

人力資源的管理與運用，在組織變革中的過程中，扮演相當重要之角色，例如人力資源活動中之甄選、測試、薪資、訓練或績效等各項技術專長，都要透過人力資源的有效運用。郵政員工經過國家考試任用，其身份受有公務員相關法令之保障，加上優渥的待遇與福利，故員工流動性較小，平均年齡相對而言偏高。郵政組織員工平均年齡在四十歲以上者占員工全

部比例高達 75%以上，可以說是一個逐漸老化與凋零的僵化組織。郵政組織人員老化嚴重，長期在公務員相關法令及勞基法雙重保障下，心態已根深蒂固，很難再激起對事業的投入與熱忱。組織變革最大的困難在於員工心態之改變與公務員角色之調整，郵政改制公司後，依「中華郵政股份有限公司設置條例」規定，郵政公司副總經理以下之從業人員，依郵政公司人事規章辦理，不適用公務人員有關法令之規定。郵局可以透過更靈活、簡化的方法，甄選年輕，有活力、有朝氣的社會新鮮人，人員除了好塑造、富創意、有熱忱外，薪資也較低，可以降低用人成本。

依作者觀察，就組織成員對於郵政進行組織變革之心態而言，可以將組織成員分成四類：第一類為 55-60 歲，將屆齡退休人員，此類人員心中唯一關心的是退休金的多寡？有無優惠？優惠條件為何？所以工作對他而言，只是習慣性，屬於生活之一部份，對於組織之未來，根本與他無關。第二類為 45-55 歲，可選擇自願退休或提早退休之人員，此類人員大都已近符合退休條件，公司營運績效之好壞，影響到獎金的多寡，是否退休亦有選擇空間，所以說是觀望的一群，見風轉舵，如公司營運績效良好，則留下來，繼續工作到屆齡退休；如果營運績效不好，則提早辦理退休，至於組織未來之發展，對他而言，是長官的事。第三類為 35-45 歲人員，此類人員大都年資較淺，未達退休條件，且年屆中年，轉業也不容易，只有往前走下去一途，所以可說是郵政組織未來之主幹，對於組織之未來最為關心；因為組織未來經營成敗，與他切身有關，否則工作難保，轉業又談何容易，只能視組織為為生命共同體，為組織盡心盡力。第四類為 25-35 歲人員，此類人員由於年資尚淺，對組織

投入之時間較短，如果選擇離開，損失並不大，況且還年輕趁年輕往外發展機會大，可以說是不確定的一群；對於組織的存在，可有可無，因此，也不會全心全力投入工作，屬於「騎驢找馬型」的員工。郵政改制公司，分別於民國九十二年六月及十二月辦理兩梯次員工優惠退休、資遣，共有 2,209 人辦理退休、資遣，占郵政正班員工總人數(民國九十一年底：25,304 人)之 8.72%，對降低用人成本之目的而言，其比例似嫌偏低；因此，作者認為郵政仍應繼續辦理人員優惠退休、資遣，除了對人員數量的裁減外，在質的方面亦應加以重視；一方面應繼續鼓勵一些質弱或工作無效率者辦理退休或資遣，以避免造成組織人員之反淘汰；另一方面，應加強新進人員招考之篩選及轉僱約聘人員的訓練，以提升人力素質，增進郵政組織之經營績效與服務品質。

二、深度訪談

本研究採用結構性訪談，在訪談過程中發現，基層員工因職務的關係，對於部份屬較理論性、較高層次的組織正式化、分權化之問題較無法直接回答，故並未對每一個問題均有回應，因此，各題回答的人數並不一致。針對郵政組織變革，郵政法等法規的修訂，對於組織營運績效及人事制度的影響，訪談結果，將受訪者的意見歸納整理，如表 5-1。在法規方面，郵政改制公司，立法院制定「中華郵政股份有限公司設置條例」並配合修正郵政法、郵政儲金匯兌法及郵政簡易人壽保險法，是否造成郵政整體經營績效的提升？七位受訪者均針對此一問題作答，且一致認為郵政法規的修訂確有助於組織營運績效的提升。在人事制度方面，郵政改制公司，訂定「中華郵政股

份有限公司設置條例」，規定新進用人員，自副總經理以下之從業人員，不適用公務人員有關法令規定；新的人力資源制度，是否有助於解決郵政用人成本居高不下之問題？七受訪者亦皆持一致肯定的看法，認為新進用之從業人員，在薪資、獎金等係依社會一般人力市場行情核給，且可以透過招考一些年輕新血輪，予組織注入一股活力，可以降低用人成本；從業人員的進用，從時間的角度觀察，時間愈久，愈能彰顯用人成本的降低。

表 5-1：郵政組織正式化與營運績效訪談結果分析表

正式化	提升		下降		未表示意見	
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
在法規方面： 郵政改制公司，修訂郵政法、郵政儲金匯兌法、郵政簡易人壽保險法等法規，對組織營運績效的影響是提升或下降？	7	100%	0	0%	0	0%
在人事制度方面： 郵政改制公司，訂定「中華郵政股份有限公司設置條例」，郵政改制公司後新進用人員，自副總經理以下之從業人員，不適用公務人員有關法令規定。從業人員的進用，是否有助於解決郵政居高不下之用人成本，對組織績效產生提升或下降的影響？	7	100%	0	0%	0	0%

資料來源：作者整理

郵政法的修訂，使部份郵政業務法制化，賦與郵政在集郵、資產營運、資金運用等業務具有法源依據，並使郵政業務的經

營之自主性及彈性提高。郵政改制公司後，既依公司法設立登記，不再具有機關組織之地位，租稅豁免將導致與相關民間業者間之不公平競爭；因此，基於租稅公平原則，郵政改制後，除郵件投遞業務外，其他儲匯、壽險等業務則訂有五年內免稅之落日條款，改制五年後，儲匯、壽險等業務之營運必須和其他公營事業公司一樣，必須繳交稅金。郵政法的修訂，維持郵政的信函、明信片、具有通信性質郵件之專營權，為維護郵政郵件專營權，交通部訂頒「交通部執行違反郵政法事件取締作業要點」及「交通部辦理郵政監理業務實施行政檢查作業要點」，對侵犯郵政郵件專營之民間業者，加以取締；惟實施迄今，由於程序續複雜、取締困難，其他民營業者仍暗中進行信函等具有通信性質郵件之營運，其效果有限。

郵政法的修訂雖能使郵政業務的經營之自主性及彈性提高，但在受訪者中，郵政高階主管、責任中心局經理及責任中心局行政人員皆認為郵政業務相關法令雖已隨改制公司而有所鬆綁，然改制公司後，政府對郵政的管制仍多，如財政部對儲匯、壽險業務的規範項目增多，要求依相關規定(如：銀行法)辦理，其程序或及手續之規定相當嚴謹與繁瑣，影響業務之行政效率。另郵政在業務經營推動中，亦發現受到政府一些法令的限制，如政府採購法的限制，造成業務推動之拘束，甚至於影響業務品質。

「郵政法第五條規定，郵政得經遞送郵件、儲金、匯兌、簡易人壽保險、集郵、郵政資產營運、接受委託辦理營其他業務等七項業務。郵政法的修訂，使郵政在集郵(如：個人化郵票)、資產營運(如：空餘局屋出租)、資金運用(如：投資債券)等業務法制化，具有法源之依據；使郵政業務

的經營更自主性更具彈性。但相對的，財政部對於郵政業務的經營之一些程序或及手續之規定相當嚴謹與繁瑣。」A

「郵政法修訂，取消第四條資費調整限制，可以增加郵政郵件資費彈性運用的空間。免稅條款的修訂，符合賦稅公平原則，能爭取到改制後五年內免稅優惠，無異多了五年適應的機會。郵政修訂，維持郵政的信函、明信片、具有通信性質郵件之專營權，然由於取締困難，效果有限。雖然法令已隨改制公司而有所鬆綁，但在業務推動中，仍發現受到政府一些法令的限制，如政府採購法的限制，造成業務推動之拘束，甚至於影響業務品質。」

B

「郵政改制公司後，相關法令已作適度的鬆綁，確實有助於郵政的業務經營；但為期組織經營績效的提升，相對的員工之再教育、觀念的導正益形重要；因為企業化追求品質、業績的經營理念，將是郵政永續經營之道。」

C

「郵政相關法令的修訂，使公司經營較有彈性，對於郵政品牌重新型塑建立有利的基礎。從業人員的進用，從時間的角度觀察，時間愈久，愈能彰顯用人成本的降低。但也有不利的部分，如稅捐的負擔、來自政府機關的行政管制」。D

「郵政公司化後，郵政法規的修訂，確實有助於郵政的業務經營；但相對的，郵政公司化後，財政部對儲匯、壽險業務的規範項目增多，均要求依相關規定(如：銀行法)辦理，對業務之行政效率造成相當的影響。郵政公司化後，為維護郵政郵件專營權，雖經交通部訂頒「交通部執行違反郵政法事件取締作業要點」及「交通部辦理郵政監理業務實施行政檢查作業要點」，惟實施迄今，成效不彰，其他民營業者仍暗中進行信函等具有通信

性質郵件之營運。」E

「郵政改制公司，由於法規的鬆綁，經營項目增多，有助於郵政之營收。」

F

「郵政公司化後，應可使經營更具彈性，但上面管我們的公婆卻變多了，如財政部對於儲匯、壽險或其他營運之限制增加了。」G

郵政人員因經國家考試，具公務員身份，加以受勞基法保障，使得指揮、調度、派職、資遣等受限頗多，冗員也難以有效處理，組織及員工績效難免受影響。郵政改制因正班員工具有公務員身份保障，轉調郵政公司，而不定期約僱人員因受勞基法的規定，則適用原有關法令改為從業人員。另依中華郵政股份有限公司設置條例規定，改制後郵政得以優惠條件給予員工退休或資遣，郵政辦理員工優惠退休、資遣後，所出空缺，則以外包（如：非郵政核心之郵件運輸、郵件分揀工作）或以進用從業人員的方式因應，以減少人力費用及退撫費用的支出。所以，郵政進行組織變革，改制公司，制訂「中華郵政股份有限公司設置條例」，明定公司副總經理以下之從業人員，除改制前正班、聘僱人員外，改制後之新進人員依公司人事規章辦理，不適用公務人員有關法令之規定。從業人員的招募程序比較簡單、有效率，方便可行，不像國家考試程序繁瑣，曠日費時。從業人員，在薪資、獎金等係依社會一般人力市場行情核給，且可以透過招考一些年輕新血輪，予組織注入一股活力，可以降低用人成本。然在受訪者中，郵政高階主管認為郵政已改制公司，盈餘仍須繳交國庫，郵政人事員額仍須受行政院的限制，影響到從業人員之正常進用。就目前從業人員進用

之限制而言，郵政須將員工總人數降到一定的標準，才准予進用從業人員，造成人員退離（含優惠退休、資遣）後人力不繼的窘境。受訪基層員工並認為從業人員之進用制度確可降低用人成本。

「依中華郵政股份有限公司設置條例規定，改制後正班人員轉調郵政公司，其身份及權益受到保障；副總經理以下之從業人員，則不適用公務人員有關法令規定。新進用之從業人員，在薪資、獎金等係依社會一般人力市場行情核給，可以降低用人成本。另依中華郵政股份有限公司設置條例，以優惠條件給予員工退休或資遣，其所出之空缺，以外包（如：非郵政核心之郵件運輸、分揀工作）或進用從業人員的方式因應，以減少人力費用支出及退撫費用。郵政已改制公司，盈餘仍須繳交國庫，然郵政人事員額仍須受行政院的限制，影響到從業人員之正常進用，就目前而言，郵政須將員工總人數降到一定的標準，才准予進用從業人員，造成人員退離（含優惠退休、資遣）後人力不繼的窘境。」A

「依中華郵政股份有限公司設置條例規定，郵政改制公司後新進用人員，自副總經理以下之從業人員，不適用公務人員有關法令規定。從業人員的招募程序比較簡單、有效率，方便可行，不像國家考試程序繁瑣，曠日費時。」B

「要改善人員老化之問題，郵局有必要經常辦理優惠退休，鼓勵資深或老邁員工退休，進用從業人員，以降低人事成本。就長期而言，從業人員的進用，有助於郵政人事費用的降低。」C

「郵政公司化，進用新進從業人員可降低用人成本及提升服務品質；因新的人事制度薪級級距擴大且降低，故可減少用人費。由於從業人員不適用

公務人員相關法令，故人事獎優汰劣措施較具彈性空間，可靈活運用，間接可達提升服務品質之目的。」D

「新的人事制度之主要著眼點，在於改善郵政人力結構老化之問題，達到降低用人成本之目標；然而改制前後之人事制度，截然不同，易在組織人員之間造成困擾，此為郵政公司所必須正視的問題。」E

「將來從業人員之進用制度確可降低用人成本，剛開始實施階段應可提升服務品質，但由於現職人員與從業人員無論薪資結構或身份保障等制度，兩者差異極大，此種「同工不同酬」之差別待遇，容易造成新進人員的心理不平衡而致影響工作情緒，甚至發生衝突而影響服務品質。」F

「良禽擇木而棲，郵政進用從業人員，以郵政招牌及工作穩定，加上國內景氣持續不好，應可招募素質優良之人力，對於組織績效及服務品質的提升，應有所幫助。」G

三、比較分析

郵政改制後，有關法令規章的修訂對於組織營運績效的影響，根據作者觀察與訪談結果發現，都一致持肯定的態度，認為郵政四法的修訂，郵政無論在營運項目、資費自主或資金運用方面都具更寬廣與自主的空間，確實有助於組織營運績效的提升，例如在資費自主方面，現有商機通報制度，對不屬於郵政專營之包裹、快捷業務，可提高對民營業者之競爭力，有助於提升市場占有率；加上責任中心局經理積極致力於業務績效的提升，所以，對於郵政改制公司一年來，無論在管理及執行，都有很好的績效。

郵政法修訂，維持郵政的信函、明信片、具有通信性質郵件之專營權，為維護郵政專營權並由交通部訂頒「交通部執行違反郵政法事件取締作業要點」及「交通部辦理郵政監理業務實施行政檢查作業要點」，然因違反郵政法事件，郵政法對於寄件人並未訂有罰則，僅對違法遞送業者得處以行政處分，由於手續繁雜加上政治力的介入關說；所以，作者及受訪者均認為自執行以來，對於民營業者違規營業之取締，成效不彰，政府應該貫徹公權力，對於違法業者應依法裁罰，以維護法令尊嚴與政府威信。

郵政法修訂，維持郵政經營郵件遞送業務因執行政府維護人民通信自由，普及化社會責任，繼續予免稅外，其他儲匯、壽險等業務，基於租稅公平原則，在改制五年後，應行課稅，作者觀察與受訪者都認為是合理的，皆抱持肯定的態度，惟皆認為郵政業務取消全部免稅之優惠，將增加業務經營的負擔。然受訪者亦認為郵政法等相關法令雖有鬆綁，但在業務執行上，財政部在郵政改制公司後，對儲匯、壽險業務的規範項目增多，相關業務均要求依銀行法等相關規定辦理，其程序或及手續之規定相當嚴謹與繁瑣，影響業務之行政效率。

在郵政人力資源策略方面，受訪者認為郵政在改制前，屬官署型態組織，須受組織法及全國公務人員員額管制法令限制，且員額編制尚須受組織法規定高低限之限制，當公務機關裁減員額時，縱然郵政機構業務逐年成長，亦須配合精簡員額，且人員的進用採公務人員考試用人制度，須經一定的程序，曠日廢時，緩不濟急。而郵政改制公司後，郵政盈餘仍須

繳交國庫，郵政人事員額卻仍須受行政院的限制，影響到從業人員之正常進用，造成人員退離（含優惠退休、資遣）後人力不繼的窘境。所以，根據作者之觀察及對受訪者訪談，認為郵政改制依中華郵政股份有限公司設置條例規定，副總經理以下之從業人員，依公司人事規章辦理進用，不適用公務人員有關法令之規定，不但可以使郵政從業人員的進用程序更為簡化有效率，而且從業人員的薪資、獎金等係依社會一般人力市場行情核給，且可以透過甄選招考一些年輕新血輪，予組織注入一股活力，可以降低用人成本；並認為郵政一方面應繼續辦理人員優惠退休、資遣，繼續鼓勵一些質弱或工作無效率者辦理退休或資遣，除了對人員數量的裁減外，在質的方面亦應加以重視，以避免造成組織人員之反淘汰，並加強新進人員招考之篩選及轉僱約聘人員的訓練，以提升人力素質，增進郵政組織之經營績效與服務品質。郵政應儘速頒訂「郵政從業人員進用辦法」，以改善改制公司後搖擺不定的外包政策所造成的人事問題。

貳、分權化

郵政組織結構變革，裁撤三區郵政管理局，成立二十三個責任中心郵局，由於郵政總公司加強對責任中心局的授權，在資費自主方面，運用商機通報制度授權方式，對不屬於郵政專營之包裹、快捷業務，可提高與民營業者之競爭力，有助於提升市場占有率，作者與受訪者皆持肯定的看法。在人事授權方面，依責任中心局等級由郵政總公司分別授與各不同層次之支局經理及科室主管派任權，使責任中心局經理具有充分的權力，透過員工的共同參與，達到追求組織績效之目標。郵政組

組織結構變革，精簡組織縱深層級，可以使上情下達、下情上達，郵政組織層級的減少，確實可以提升行政效率。但根據作者觀察及訪談結果發現，郵政組織扁平化雖然有助於郵政營運績效的提升與強化郵政組織的環境競爭能力；然郵政改制公司後，將全區劃分為二十三個責任中心局，各責任中心局大小差異大，部份較小責任中心局組織內部至少設有六個管理部門，就郵政組織整體而言，改制後之組織內部單位數與組織結構變革前相較，卻有增無減，造成用人成本的增加，其組織結構設計與組織精簡之原則相違背。

根據 H. J. Leavitt 對組織變革的觀點，認為變革的主要途徑，可透過下列途徑，一、結構途徑(structural approach)：此方式強調組織結構與制度層面之修正，也就是目標隨環境改變而機動調整。二、技術途徑(technological approach)：以工作流程重新安排及改變為焦點，藉由實體物質之佈置，工作方法及工作技術之改變來達成組織變革之目的。三、行為途徑(behavioral approach)：強調態度、信念、激勵、認知與行為上之改變；常藉助甄選、訓練及考評等方式來完成變革。四、工作途徑(work approach)：強調工作設計是否有重複、生理上的需求、認知上的要求及工作上的彈性與否與接觸層面。其中結構性的變革方法適合於組織中的分工與協調方面，其包括創造新的角色、新的工作單位或新的指揮監督關係。郵政組織變革主要係採結構途徑的模式，即偏向於組織結構的變革，強調組織結構與制度層面之修正，透過責任中心局的成立，希望藉由組織扁平化及加強對責任中心局的授權，以適應環境的競爭、縮短溝通流程及追求組織績效的目標。學者狄納丹認為，所謂責任中心，係將企業組織劃分為若干單位，每一單位享有獨立

自主權、控制制度，以獲得合理之投資報酬，所有經營決策均授權給該問題本身有利害關係之管理階層決定，該中心主管需對本身決策及利潤負責，因而可促進其決定之策略，均合乎利潤之最大化。郵政組織長期以來屬於政府行政機關之組織型態，組織之決策權集中於郵政總局，各等級郵局負責執行郵政總局之政策，其自主的空間可以說是相當有限；郵政組織結構變革後，加強對責任中心經理的授權，各責任中心局經理無論在營運或人事等方面，均較改制前更具有獨立自主之空間，由於責任中心局經理被賦與相對績效責任，因此，責任中心經理利用全體參與之方式訂定其責任目標，以促進並達成組織之目標，並可隨時因應市場之變化，掌握最新實際環境現況，增加經營績效。

一、觀察發現

郵政組織變革前之組織為四級制，郵政總局之下轄有郵政儲金匯業局及台灣北、中、南三區郵政管理局；三區郵政管理局之下，設有一等甲、一等乙級郵局；區管理局及一等甲、乙級郵局之下復設有特、甲、乙、丙、丁各等級支局。組織之決策權集中於郵政總局，郵政儲金匯業局及三區郵政管理局則負責業務執行之指揮監督，區管理局以下各等級郵局之業務及人事、會計、財務等皆由區管理局直接指揮監督，各等級郵局負責執行郵政總局及區管理局之政策，其自主的空間可以說是相當有限。郵政改制公司後，郵政總局與郵政儲金匯業局整併為郵政總公司，裁撤區管理局，依「分權」與「授權」之原理，就台灣縣市行政區域，以一縣市設置一責任中心局之原則作為設置之基礎，各責任中心局依等級標準，分別於組織內部設立

六至十一個行政管理部門，各責任中心局直接向總公司負責。各責任中心局由總公司授與人事、會計、財務及資費議價等權力，各責任中心局經理得以在權限範圍內，自訂定業績目標，並由組織成員以共同參與的方式訂定單位分目標，即賦予組織成員業績責任，並配合人事、財務等權力的運用，以推動責任中心局之績效目標。改制一年來，各項重點業務之營運績效，與改制前相比較，皆能有所提升。

根據作者就郵政改制公司後，有關於組織結構設計與權責劃分所作觀察心得，發現以下問題，有待進一的釐清與解決，茲分述如下：

(一)郵政組織結構變革，裁撤三區管理局，成立二十三個責任中心局，將北、中、南三區郵政管理局整併成台北、台中、高雄三個責任中心局，另成立其他二十個責任中心局，且各責任中心局依等級標準，分別於組織內部設立六至十一個行政管理部門。如單就郵政組織整體單位數而言，改制後之組織內部單位數與組織結構變革前相較，卻有增無減，其組織結構設計似與組織精簡之原則相違背。

作者認為在責任中心制郵局實施一段時間（如一年或二年）後，郵政總公司應就各責任中心局之組織環境、組織運作及組織績效等實際情形進行檢討，對於無獨立存在必要之責任中心局或責任中心局內部一些無設置必要的行政單位，研議進行裁併，以減少組織單位之設置，達到降低用人成本之目的。而且責任中心局內部單位人員的配置，亦應本著「合理」、「精簡」及「成本」的原則，各責任中心局應視實際需要作適當的調整。

(二)郵政改制公司後，偏重於郵政總局及區管理局兩層級組織結構之變革，而各等級支局之組織結構，則維持不變，對於一些經營績效較不理想或已無設置必要之支局而言，無法達到組織結構變革提升組織績效之目的。

針對上述，組織為了追求自我生存與積極發展，對於不合時宜的組織結構、任務、程序、工作關係應作有計劃的改變，以適應新情勢及解決新生問題。郵政為國營行政機構組織型態，長期以來兼負國家通信之普及及社會責任，換言之，其主要任務在於執行政府有關國民通信之服務，而往往基於政策需要，在深山、離島、或軍事營區都設有支局，且每個鄉鎮幾乎設有兼辦投遞業務支局；所以，有一人支局（僅支局長一人）及相距不遠即分別設有兼辦投遞支局之情形。作者認為郵政雖然改制為國營公司，仍須兼負民眾通信之社會服務責任，然仍應有經營成本效益的觀念，對於一些經營績效不理想或因環境變遷已無設置必要之支局，應進行整併或裁撤；對於部分投遞區域範圍較小，無單獨存在必要之支局投遞業務，應規劃與鄰近支局整併，而且經整併之支局局長及經理之職等，則應配合作調整，以節省用人成本，提升工作效率。

(三)郵政改制，原分屬於責任中心局所在地之台北、桃園、台中、台南、高雄等五個郵件處理中心，於組織結構變革時，劃歸郵政總公司管轄。然在實務上，各處理中心與所在地責任中心局間，不論郵件運輸或其他郵件業務的協調，其關係均極為密切；組織結構變革強行劃出，將可能因本位主義造成溝通、協調之不便外，更影響責任中心局整體郵

件業務之運作與發展。

針對上述，分權化的組織因具有較高的自主決策，對於環境的變化，將有較彈性與快速的反應；惟如過度的分權，則可能造成地方組織的本位主義。郵政為推動郵件處理自動化，於民國八十九年起於全國先後設立了五個郵件處理中心，其組織之業務及人員，乃自原所屬的責任中心局郵件處理業務部分切割而出，因此，在組織結構變革初期，無論在業務或人事等方面的問題，或多或少均有待進一步的協調與聯繫；如郵件處理中心回歸原所屬責任中心局，可收因地制宜，增進業務的協調、溝通，以提升工作效率。

二、深度訪談

我國郵政改制公司進行組織結構變革，將組織層級由四級制改為三級制，裁撤區管理局，於全國成立二十三個責任中心局；責任中心局的成立，郵政總公司加強對責任中心局在資費訂價及人事等方面的授權，使責任中心局業務運作及組織成員自主性相對的增加，各責任中心局經理需對本身決策及績效負責；透過責任中心局的組織運作，是否有助於因應民營投遞業者之競爭及組織營運績效的提升？組織層級的減少，是否有助於上下層級的溝通，進而提升行政效率？責任中心局的設立，是否符合組織精簡之原則？訪談結果整理如表 5-2。在七位受訪者中，一致認為郵政責任中心局的成立及郵政總公司擴大對責任中心局的授權，在組織營運績效及組織因應外在環境競爭能力方面，具有正面的效果；但認為郵政總公司對於大宗郵件

的資費訂價、責任中心局主管人員的派任，應可再擴大授權，以爭取時效及提升效率。對於郵政組織結構變革，進行組織扁平化，將組織由四級制改為三級制，組織層級的減少，是否有助於組織上下層級的溝通，進而提升行政效率，有六位受訪者表示，郵政組織結構變革，裁撤區管理局，縮減組織層級，有助於組織上下層級的溝通及行政效率的提升；受訪基層投遞員工則因不知道而未表示意見。郵政組織結構變革，為組織扁平化，裁撤三區郵政管理局，成立二十三個責任中心局；責任中心局的設立，是否符合組織精簡之原則？除了屬策略層級之郵政高階主管外，其他六位受訪者均認為郵政改制公司後，將全區劃分為二十三個責任中心局，各責任中心局大小差異大，然各責任中心局依設置標準分別於其組織內部設有六至十一個行政管理部門，表面看來組織層級減少，應可減少用人；但實際上，原各地郵局升為責任中心局，大幅增加組織單位及人員，對於整體郵政而言，人力實為增加，不符組織精簡、減少用人之原則，無法達到減少用人、提升組織績效之目標。所以，認為部份規模較小的責任中心局，應研議加以簡併，以符合組織精簡之原則。

表 5-2：郵政組織分權化與營運績效訪談結果分析表

分權化	是		否		未表示意見	
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
郵政成立責任中心局，加強對責任中心局的授權，使責任中心局業務運作及組織成員自主性相對的增加，各責任中心局經理需對本身決策及績效負責；透過責任中心局的組織運作，是否有助於因應民營投遞業者之競爭及組織營運績效的提升？	7	100%	0	0%	0	0%
郵政組織結構變革，進行組織扁平化，將組織由四級制改為三級制，裁撤區管理局，成立二十三個責任中心局，是否有助於上下層級的溝通，進而提升行政效率？	6	86%	0	0%	1	14%
郵政組織結構變革，裁撤區管理局，成立二十三個責任中心局，是否符合組織精簡之原則，達到減少用人、提升組織績效之目標？	0	0%	6	86%	1	14%

資料來源：作者整理

郵政改制公司方屆滿一年，根據訪談結果，郵政高階主管認為郵政總公司正逐步擴大對責任中心局授權，並進一步加強對責任中心局的輔導與考核，督促各責任中心局在權責範圍內致力於責任目標的達成，使郵政整體績效更好。改制後，由於責任中心局經理的權責增加，一方面以業績掛帥，另一方面加強服務，積極致力於業務績效的提升；所以，在管理及執行，

都有相當不錯的績效。另受訪者責任中心局經理認為責任中心局因郵政總公司的授權而具有較多的權限，但責任中心局經理的選任尤其重要，如果責任中心局經理具有旺盛的企圖心與主動積極的態度，則對於提升組織績效與促進員工心態的改變，將具有關鍵的影響作用。郵政總公司對責任中心局的授權，在資費自主授權方面，現有商機通報制度，值得肯定，對不屬於郵政專營之包裹、快捷業務，可提高對民營業者之競爭力，有助於提升市場占有率。然目前責任中心局對於大宗郵件的資費訂價，仍須經過函報總公司的手續，總公司應再擴大授權，以爭取時效及提升效率。在人事授權方面，目前責任中心局中層主管之派用，授權由責任中心局自行派任，而支局經理及科室主管一級主管，則須報總公司派任，往往需時一至二個月；總公司應研議將支局一級經理派任權限授與責任中心局，以提升人事管理效率及增進人事之安定。為進一步落實責任績效，責任中心局應建立一套完善制度，讓升遷、獎懲、考成、獎金等與員工之工作績效、貢獻度相結合。

「郵政改制公司後，總公司正逐步擴大對責任中心局的授權；改制後，責任中心局經理的權、責增加，可積極致力於業務績效及服務品質的提升；到目前為止，在管理及執行上，均有不錯的績效表現。總公司並進一步加強對責任中心局的輔導與考核，督促各責任中心局在權責範圍內致力於責任目標的達成，使郵政整體績效更好。改制後責任中心局具有相當的權責與自主性(例如：商機通報制度)，可提升因應外在民營業者競爭的能力。」

A

「郵政改制公司後，責任中心局經理具有較多的權限，在資費自主授權方面，現有商機通報制度，值得肯定，對不屬於郵政專營之包裹、快捷業務，

可提高對民營業者之競爭力，有助於提升市場占有率。責任中心局經理的選任尤其重要，如果責任中心局經理具有旺盛的企圖心與主動積極的態度，對於提升組織績效與促進員工心態的改變，具有關鍵的影響作用。有關總公司授權，在人事方面，目前責任中心局中層主管授權由責任中心局自行派任，而一級主管之支局經理及科室主管則須報總公司派任，往往需時一至二個月，總公司似可將支局一級經理派任權限授與責任中心局，以增進人事管理效率及人事之安定。在資費方面，目前責任中心局對於大宗郵件的資費訂價，仍須經過函報總公司的手續，總公司似可再擴大授權，以爭取時效及提升效率。」 B

「郵政改制公司後，由於上級的授權，責任中心局經理可在一定的權限內自行決定價格，超出權限部分則可以利用商機通報制度報總公司核定。對於溢餘閒置資產，得出租給民間廠商作為銷售通路等用途，對於郵政營運績效，具有實質的效益。然郵政既已改為公司，企經營本應講求利潤；改制一年來，在包裹及快捷郵件之經營方面，採取一波波折扣低價競爭的策略，以搶回部分市場占有率；但就長期而言，郵政用人成本高，以低價競爭策略，應作審慎評估。」 C

「責任中心局成立後，總公司充分授權予各責任中心局經理，以使權責相符，由於自主性增加，各責任中心局對於商品價格更具彈性，對組織績效、服務品質及競爭力皆有正面效果。但為進一步落實，應建立一套完善制度，讓升遷、獎懲、考成、獎金等與員工之工作績效、貢獻度相結合。」

D

「郵政改制公司後，加強對責任中心局的授權，對於提升郵政的競爭力有顯著的影響，惟總公司可再進一步的加強授權，例如在人事權方面，各責任中心局經理、副理由總公司遴派，而經理、副理以下之主管人員，則應

授權由各責任中心局經理任用，以使其權責相當。」E

「郵政公司化後，加強對責任中心局的授權，對於提升組織之營運績效，有所幫助。」F

「郵政總公司對責任中心局的授權，對郵局的經營是有幫助的，但上級對於郵件資費的授權尚嫌不足，無法彈性的運用以與民營業者競爭，對於一些郵件上門收件、上樓投遞、假日加投郵件之服務，將大打折扣。」G

郵政改制進行組織扁平化，將組織由「郵政總局→區管理局→各地郵局→支局」四級制改為「郵政總公司→責任中心局→支局」三級制，裁撤區管理局，成立二十三個責任中心局，在表示意見六位受訪者皆認為郵政組織層級裁減，可以使上情下達、下情上達，郵政組織層級的減少，確實可以提升行政效率。以責任中心局而言，有任何意見可直接向總公司反映，可以增進溝通與協調並可藉以縮短行政作業流程，提升行政效率。至於組織層級減少，是否造成責任中心局的控制幅度過大的問題，責任中心局經理認為改制後各責任中心局成立，內部組織配合業務管理的需要，依等級標準設有六至十一個行政管理部門，就各項業務進行控管，所以，目前尚無控制幅度太大之問題。

「郵政改制公司裁減組織層級，可以使上情下達、下情上達變得比較容易，例如責任中心局經理定期參加總公司業務會報，有機會對總公司之政策及責任中心局執行政策意見有表達的機會。改制後責任中心局具有相當的權責與自主性（例如：商機通報制度），可提升因應外在民營業者競爭的能力。」A

「郵政組織層級的減少，確可提升行政效率，以責任中心局而言，有任何意見可直接向總公司反映，可以增進溝通與協調。另因各責任中心局成立，內部組織配合業務管理的需要，依等級標準設有六至十一個行政管理部門，所以，無控制幅度之問題。然就績效而言，規模較小的責任中心局，似有加以簡併的必要，以符合組織精簡之原則」 B

「郵政組織由四級制改為三級制，現階段尚符合降低用人成本，有助於組織上下層級的溝通，提升行政效率。」 C

「台北、台中、高雄三個責任中心局，係由原三區管理局裁併而來的，就隸屬層級或業務協調關係而言，原本就是直接與郵政總局（郵政總公司）往來，所以組織扁平化後，在溝通、協調方面，其實並沒有什麼差異；但對於原屬區管理局所管轄之一些責任中心局，顯然縮短了行政作業流程，對於提升行政效率具有正面的功能。」 D

「郵政組織層級的縮減，應可縮短組織上下層級間的溝通流程，但責任中心局內部科室之單位設置，除依專業分工作劃分外，亦應考慮部門的功能及人員之配置；例如：行銷部門與營業管理部門無論在業務性質或分工，應考慮予合併，可以減少權責爭議事項。對於一些業務量明顯較少之單位，其單位內部管理層級或人員數目，應予精簡，以降低人事成本。」 E

「郵政改制公司設立二十三個責任中心局，不符組織精減目標，宜再適度整併；而組織扁平化確實有助於組織上下層級的溝通，惟較不利於組織的橫向交流、溝通及資訊分享。」 F

郵政改制公司後，將全區劃分為二十三個責任中心局，各

責任中心局大小差異大，然部分較小責任中心局麻雀雖小五臟俱全，內部亦至少設有六個管理部門，就組織整體而言，其單位及主管職位均增加了，造成用人成本的增加；而受訪者投遞人員認為，在郵政基層實作人員，為降低用人成本，除了人員無法隨著服務工作項目的增加（如：郵件上門收件、上樓投遞、假日加投郵件等服務）而作合理的調整外，為配合行政院人事精簡政策，而經常實工作簡併、人員裁減，對於基層員工的士氣及服務品質的影響相當大。因此，責任中心局內部科室之單位設置，除依專業分工作劃分外，亦應考慮部門的功能及人員之配置；例如：行銷部門與營業管理部門無論在業務性質或分工，應考慮予合併，可以減少權責爭議事項。對於一些業務量明顯較少之單位，其單位內部管理層級或人員數目，應予精簡，以降低人事成本。就績效而言，規模較小的責任中心局，應研議加以簡併，以符合組織精簡之原則。

「目前郵政於全國設立二十三個責任中心局，就績效而言，規模較小的責任中心局，似有加以簡併的必要，以符合組織精簡之原則；至於規模在什麼條件下才實施簡併，則暫尚無定論。然責任中心局的簡併，部份因須跨縣市管理，由於幅員過大，在管理及責任中心局與被裁併局的命名上的問題，仍有待解決。」B

「郵政組織由四級制改為三級制，現階段尚符合降低用人成本，有助於組織上下層級的溝通，提升行政效率，但相對的成立了二十三個責任中心局，因此，精簡實屬有限；以九十二年為例，用人費降低之主要原因為辦理優惠退休，將所遺業務部份辦理委外或進用工時人員等措施所造成影響的結果。未來似宜將責任中心局合併為十個責任中心局，且總公司應大幅裁撤輔助性主管人員，以擷節用人成本。」C

「郵政組織結構由四級制改為三級制，表面看來組織層級減少，應可減少用人，但實際上，原各地郵局升為責任中心局，大幅增加組織單位及人員，對於整體郵政而言，人力實為增加。」D

「郵政改制公司後，將全區劃分為二十三個責任中心局，各責任中心局大小差異大，然部分較小責任中心局麻雀雖小五臟俱全，內部亦至少設有六個管理部門，是否能有效發揮責任績效，值得商榷。責任中心局內部科室之單位設置，除依專業分工作劃分外，亦應考慮部門的功能及人員之配置；例如：行銷部門與營業管理部門無論在業務性質或分工，應考慮予合併，可以減少權責爭議事項。對於一些業務量明顯較少之單位，其單位內部管理層級或人員數目，應予精簡，」E

「郵政改制公司設立二十三個責任中心局，不符組織精減目標，宜再適度整併；而組織扁平化確實有助於組織上下層級的溝通，惟較不利於組織的橫向交流、溝通及資訊分享。」F

「郵政全國原僅三區管理局，改制公司後改為二十三個責任中心局，平添了二十個組織單位，就整體來看單位及官員增加了，增加了用人成本；而基層郵務人員卻無法隨著服務工作項目的增加（如郵件上門收件、上樓投遞、假日加投郵件等）而作合理的調整，影響基層員工的士氣及服務品質」G

三、比較分析

郵政組織變革，成立二十三個責任中心局，加強對責任中心經理的授權，例如授與各責任中心局郵件資費議價及人事等

權力，各責任中心局經理對於權責及業績的達成，具有相當的自主性，一方面透過對員工的加強輔導，使員工對於外在環境的激烈競爭，比以前更具有危機意識；另一方面，責任中心局經理積極致力於業務績效的提升，在權限範圍內，自訂定業績目標，透過組織成員的共同參與，並配合人事、財務等權力的運用，積極追求責任績效目標。所以，根據作者觀察與訪談結果，對於郵政改制公司一年來，組織扁平化，設立責任中心局，無論在管理及各項重點業務之營運績效的表現，都一致持肯定的態度；但受訪者中責任中心局經理認為郵政總公司對責任中心局的授權仍可再加強，例如在郵件資費方面，責任中心局對大宗郵件的資費訂價，仍須經過函報總公司的手續，在時效上降低了與民營業者之競。在人事方面，責任中心局經理認為中層主管之派用，授權由責任中心局自行派任，認為各等支局經理為業務的主要推動者，須配合責任中心局經理之責任績效目標及接受經理的指揮，其人事派任權如由責任中心局經理主導，有利於業務的推動及績效目標的達成。至於科室主管則仍依現制，部份須總公司核定，以維持總公司對責任中心局的控制。目前一級主管(包括：支局經理及科室主管)，則須報總公司派任，派任程序曠日費時，影響人事管理效率及人事安定。這與受訪者郵政總公司高階主管認為郵政改制之初，總公司及責任中心局對於各項制度仍處於適應階段，以郵政總公司正採逐步方式對責任中心局作授權之意見是一致。

郵政責任中心局的設置係依目前台灣縣市行政區域，以一縣市設置一責任中心為原則；各責任中心局依等級標準，分別於組織內部設立六至十一個行政管理部門；但依作者觀察與受訪者均認為，就績效而言，對於無獨立存在必要之責任中心局

或責任中心局內部一些無設置必要的行政單位，應研議進行裁併，以符合組織精簡之原則。然作者亦認為郵政組織結構的變革，偏重於郵政總局及區管理局兩層級組織結構變革，而各等級支局之組織結構，則維持不變；郵政應基於組織精簡及經營成本考量，除對於一些經營績效較不理想或因時代背景環境變遷已無設置必要之一些支局（例如僅置支局長一人之支局），應予裁併外；對於部分投遞區域範圍較小，無單獨存在必要之支局投遞業務，應規劃與鄰近支局整併，經整併之支局局等及經理之職等，則應配合作調整，以節省用人成本，提升工作效率。另外，在行政部門方面，對於部分在業務聯繫與分工有密切的關係之行政部門，可以考慮進行工作職掌調整或予合併，以減少部門間之權責爭議；對於一些業務性質及業務量明顯較少之單位，其單位內部管理層級或人員數目，應予精簡，以符合組織精簡之原則。

據作者觀察與受訪者皆認為郵政組織扁平化，裁減組織層級，確實可以縮短責任中心局與總公司間的溝通及行政作業流程，使上情下達、下情上達，能提升組織行政效率，惟較不利於組織的橫向交流、溝通及資訊分享。另作者觀察發現，郵政改制，原分屬於所在地責任中心局之台北、桃園、台中、台南、高雄等五個郵件處理中心，於組織結構變革時，劃由郵政總公司直轄。在實務上，各處理中心與所在地責任中心局間，不論郵件運輸或其他郵件業務的協調，其關係均極為密切；組織結構變革強行劃出，因本位主義而造成溝通、協調之不便。郵政組織結構變革一年來，從上述作者觀察與對受訪者所作訪談的結果，印證了組織分化及分權化之理論。

參、分工

郵政改制公司，進行組織結構變革，重新設計組織結構，裁撤台灣北、中、南三區郵政管理局，成立二十三個責任中心局，並進行整編與統合各級組織內部重複性及重疊性之單位，將郵政總局與郵政儲金匯業局合併為郵政總公司，其內部組織結構由原二十七個單位整編為十四個單位及將北、中、南三區郵政管理局整編為台北、台中、高雄三個責任中心局。然郵政組織變革後，組織結構的設計是否適應或符合組織環境實際的需要？組織重整部門間之權責劃分是否符合明確之原則？部門間是否能作充分的分工？對於部門之間的權責爭議或衝突，是否能作有效的整合？乃皆研究組織分工所欲探討的問題。根據作者觀察與訪談結果發現，在組織結構設計方面，各責任中心局企劃行銷部門的單獨成立設置，確實能提升組織因應外在民營業者的競爭能力及有助於組織營運績效的提升；但郵政總公司之企劃行銷單位卻分散設置於儲匯處、壽險處及郵務營業處，造成缺乏溝通協調、多頭馬車之情形。在責任中心局各行政部門間之分工、協調方面，組織內部存在權責劃分不清或平行部門間主觀對業務性質認定差異之問題與爭議，致經常產生互相推諉，造成單位成員間的不睦，除影響行政效率外，更降低了員工之工作滿足感。作者與受訪者一致認為權責爭議問題應由責任中心局主管召集相關部門進行協調，以消除本位主義、取得一致的共識，增進組織之效能。

吳定認為凡是意圖使組織從一種舊狀態轉成另一種新狀態所作的努力，凡是組織試圖改變人事、技術、方法、結構的努力，都是屬於組織變革的範圍。M. Evan 認為組織變革的目

的包括提高組織績效及組織適應。我國郵政組織變革的主要原因，由於組織經營正面臨外在環境民營業者激烈競爭之衝擊；為了滿足組織與個人的需求，而有計劃的進行組織結構重整，使組織現有狀態進行轉換，使組織更能具彈性與適應性，去接受任何挑戰。D. Nadler 和 M. Tusman 指出組織結構可分為功能型、事業處型、多聚焦型及水平型四種組織結構。我國郵政組織結構變革，各責任中心郵局有如事業處型組織之各生產部門，而責任中心局各行政部門，如儲匯、郵務、人事、會計、總務等部門的組織結構型式，則屬功能型的結構設計；各責任中心局被賦予組織績效目標，其組織結構特質就是各部門追求利潤，且部門的任務是強調利用外部效率與顧客滿意度達成功能目標。在外財務運用是以成本和收入為其考量的利潤中心制，其組織適合快速變遷的環境及客戶滿意度之提升。所以，就組織結構設計而言，郵政責任中心局的成立及各責任中心局企劃行銷部門的獨立設置，有助於組織營運績效的提升及組織對於環境的適應；但組織單位的設置，應本著「事權統一」與「權責分明」之原則。Babbage(1832)認為分工的目的在在透過專業化，每個單位或個人可以就其職掌不斷的於所負責的範圍反覆研究、鑽研，對於發生的問題提出立即有效深入的解決方法，藉以提高工作效率。另根據 Angle 與 Perry(1981)研究發現，當組織成員有較高的組織承諾時，組織亦因此可以達到較高的績效。組織承諾高則較能對組織目標形成高度忠誠，願意付出額外的努力並長期留任在組織中，甚至終身獻身這一工作，而組織也因成員對工作的投入，達到最高績效。組織分工之所以能提高工作效率，其前提是分工後部門成員具有高度的工作承諾，若部門與組織或各部門間利益衝突，就可能造成工作承諾或工作效率的降低。郵政組織責任中心局各行政部門間之分

工、協調所存在之權責不清或主觀對業務性質認定差異之問題與爭議，除影響行政效率外，更降低了員工之工作滿足感，所以，權責爭議問題應由責任中心局主管召集相關部門進行協調，以取得一致的共識，增進組織之效能。

一、觀察發現

改制前後之郵政組織結構劃分方式，有所不同；就管理局之組織結構而言，改制前之組織結構屬於層級節制之體制，其組織結構的設計係以組織結構(如：一個支局)為單位，按「管轄區域」作為劃分之標準；不論區管理局直轄或轄屬各等郵局，在轄區內之各支局，不分郵務或儲匯業務，均劃歸同一管理部門管理，例如區管理局直轄之所有支局，由支局管理科管理；區管理局轄屬各等郵局之支局，則設支局管理股管理；另在區管理局設業務管理科以統籌支局管理科及各等郵局支局管理股之業務管理。對郵政總局之連繫、溝通而言，形成業務管理上之重複與浪費。改制後的責任中心局行政部門權責的劃分，乃改按「事」的功能性質作為權責劃分的基礎；以業務管理為例，屬郵件投遞業務性質者，劃歸郵務部門負責，屬窗口營業性質之業務，則劃由營業管理部門管理，亦即將原屬支局管理科及業務管理科之業務，重新劃分由營業管理科及郵務科負責；這種以業務性質功能作為組織單位權責劃分方式，理論上，由於組織的專業分工，各部門人員可以經由相同過程的重複學習獲得最好的工作技巧，可以提高工作效率。

郵政組織結構變革，有關組織結構的設計，其最大的特點是在各責任中心局分別設有獨立之企劃行銷部門，希望藉由企

劃行銷專業部門的成立，一方面除可提升企劃行銷部門與其他各管理部門溝通、協調之功能層次與效果外，另一方面，可依總公司行銷策略或責任中心局之責任績效目標，企劃各種行銷方案，並由於單位的擴編，使企劃行銷部門具有更充分的人力資源，以從事市場的開發或內部行銷人力的培養，對於組織營運績效的提升，具有正面的功能。

郵政組織結構變革各責任中心局各部門之職掌雖經總公司明白訂定，但自改制一年來，各部門在業務實作及部門間之溝通、協調過程中，發現一些有待解決的問題，依作者觀察可分為：

(一) 職掌項目性質不符：

依各等級責任中心局組織，責任中心局設經理一人、副理（依等級設置人數不同），下設營業管理、郵務、企劃行銷、人事、會計、政風、總務等行政部門；責任中心局所轄各支局經理直接對責任中心局經理負責。責任中心局各科室按功能劃分其職掌，然在營業及郵務管理部門之職掌中，卻包含應屬於人事性質之窗口、郵務模範人員之選拔、表揚及員額增減、員工調遣、考成、獎懲、差假管理事項。致在各項業務實作中，管理部門間對於職掌事項，經常因認知差異而有所爭議，互相推拖之情形，造成實作之支局無所適從，除影響工作效率外，並可能因部門間的互相推諉，致延誤商機，而影響營運績效。

組織單位權責之劃分，應力求「事權統一」與「權責分明」之原則；各支局經理直接對責任中心局經理負責，支局各項業

務應按營業、人事、總務等不同性質，由各支局直接送相關管理部門審核，讓每個部門針對其領域範圍作最大的發揮，以符合組織專業分工之原則。組織分工之所以能提高工作效率，其前提是分工後部門成員具有高度的工作承諾，若部門與組織或各部門間利益衝突，就可能造成工作承諾或工作效率的降低。因此，作者認為責任中心局組織部門間之權責爭議，除應就爭議事項檢討修正外，並透過溝通、協調的方式，取得一致的共識，以提升工作效率及組織人員的工作承諾。

（二）職掌項目定義不清：

就責任中心局營業及郵務管理部門對於支局業務管理之職掌而言，常因職掌工作本身定義不清或人為的曲解而產生爭議、推諉之情形；以責任中心局營業及郵務管理部門為例，其最大的爭議在營業窗口郵務部分，究應依「營業」或「郵件」性質作為業務權責劃分之標準，而時有爭議。以郵件之查詢或補正工作為例，郵件招領為營業窗口所辦理之業務，而所謂郵件招領係掛號郵件經郵務單位投遞人員按址投遞，因收件人不在或其他原因無法妥投，開立招領通知單通知收件人至指定的支局招領。而有關上述招領郵件後續之查詢或補正工作，在投遞部門則以作業流程之關係，認為招領工作既由營業窗口辦理，事後資料的查證應由營業窗口辦理最符合工作效率。而營業管理部門卻認為查詢或補正工作，屬郵件投遞性質，應由郵務管理部門負責較為合理。

針對上述，郵件業務作業流程包括：窗口收寄、封發、運輸、處理、投遞等各階段工作，以屬窗口業務之郵件招領業務

與郵件查詢為例，皆與郵件之投遞過程與結果有密切之關係，更需要窗口與投遞部門的協調與配合，是項業務欲作明確的界線劃分，實屬不易。所以，有關於窗口郵務部分之爭議問題，作者認為宜由相關爭議部門主管人員協調、溝通，以取得一致的共識或重新檢討部門相關的職掌的劃分，針對爭議意見加以整合，以促進組織之營運績效。

二、深度訪談

有關郵政組織結構變革後，郵政總公司及責任中心局內部行政單位間之分工，協調、整合之情形，感受最深的應屬由原三區郵政管理局改設之台北、台中、高雄等三個責任中心局，因為其組織內部之行政單位係配合郵政組織結構變革而作重新設計、裁併與整合而成的；相較於其他責任中心局，其組織行政部間所產生的權責劃分、分工及協調的問題也較多。所以，本研究有關組織內部分工、協調等問題部分，乃直接針對負責業務管理、監督與協調、溝通之科長職及負責業務執行之行政、基層實作人員進行訪談，應較為客觀且亦較符實際。郵政組織結構變革後，組織部門間之權責劃分是否符合事權統一與權責分明之原則？組織內部門間是否能作充分的分工？部門之間的權責爭議或衝突，是否由上級作有效的整合？根據訪談結果，如表 5-3，受訪者均認為郵政改制公司，進行組織結構重整，將郵政總局與郵政儲金匯業局合併為郵政總公司，其內部單位由原二十七個整編為十四個部門；裁撤台灣北、中、南三區郵政管理局，並就原組織進行裁併縮編改為台北、台中、高雄三個責任中心局，藉以整編與統合重複性及重疊性之單位，理論上應可提高組織效率、減少行政成本支出。但就實

際而言，無論在郵政總公司或責任中心局組織內部單位間，仍存有一些組織結構設計及權責爭議等問題，例如，郵政總公司業務有關之各處行銷部門，缺乏獨立統籌單位，致產生協調、連繫多頭馬車之現象；責任中心局部份單位間之權責劃分不明確，常造成各部門推卸工作，以致無法有效分工。並認為部門間所產生的權責爭議，應責由相關部門的共同上級主管，召集相關部門主管及經辦人員進行溝通、協調，以取得一致的共識。

表 5-3：郵政組織分工與營運績效訪談結果分析表

分工	是		否		未表示意見	
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
郵政組織結構變革，組織內部部門間之權責劃分是否符合「事權統一」與「權責分明」之原則？	0	0%	5	71%	2	29%
郵政組織結構變革，就組織結構設計而言，應有助於行政效率的提升，而郵政組織結構變革，組織內部部門間是否能作充分的分工？對於部門之間的權責爭議或衝突，是否能作有效的整合？	0	0%	5	71%	2	29%

資料來源：作者整理

郵政改制公司，進行組織重整，將郵政總局與郵政儲金匯業局合併為郵政總公司，由原二十七個單位整編為十四個單位；裁撤台灣北、中、南三區郵政管理局，並就原組織進行裁併縮編改為台北、台中、高雄三個責任中心局；藉以整編與統合重複性及重疊性之單位，提高組織之工作效率。前述三個責任中心局，不論在管轄區域或行政部門及權責，皆經重新整併

與劃分，這與其他二十個責任中心局之組織內部行政部門多係改制後新設立，在組織分工與協調上，其性質當然有所不同，所產生之一些分工、協調等問題也較多。因此，組織內部亦存在一些權責劃分或主觀對業務性質認定差異之問題與爭議，致經常有互相推諉之情形發生，除影響行政效率外，更減低了員工之工作滿足感。

責任中心局常見的爭議事項包括職掌的爭議，如職掌之某項工作依主觀判斷，非屬於本單位主管之業務項目、部門間對於職掌中某一工作項目的定義不一致或業務移交未落實，產生模糊地帶，互相推諉。責任中心局內部行政管理單位，應依組織結構變革之設計理念，對於轄屬支局之總務、人事、會計等事務，應由責任中心局各總務、人事、會計等相關行政管理部門直接處理，而非像改制前各種不同性質之事務，須送業主管單位後再移上述有關單位，以發揮行政效率。部門間的爭議既已存在，對於彼此間的分工與合作、組織工作效率及員工個人之工作滿足感，將產生負面的影響。因此，受訪者責任中心局行政人員認為爭議的解決方法，應由相關部門的共同主管，召集相關部門主管及經辦人員進行溝通與協調，以取得一致的共識。如係權責劃分不當所引起的問題，可報請總公司檢討修正。

郵政組織結構變革，為因應外在激烈競爭的環境，於各責任中心局設置獨立之企劃行銷部門，希望藉由組織的專業分工，以達到提升組織績效之目的。而總公司於儲匯處、郵務營業處、壽險處等業務有關單位卻分別設有行銷部門；由於各行銷部門間缺乏一致的協調與連繫，致經常發生促銷方案，在業務協調方面，呈現多頭馬車之現象，致責任中心局行銷部門為

執行總公司之行銷政策，經常需花費更多的時間去釐清方案內容及作法，降低了行銷效率，影響組織營運績效及人員的工作滿足感。

「郵政公司化後，組織重整，在權責劃分方面，有部份未符合「事權統一」與「權責分明」之原則，例如，兼辦投遞支局投遞部門之行政管理與專業督導分際如何釐清之問題。在部門間之分工方面，事涉單位主管與經辦人員之認知與心態，公司化伊始，必有未臻完善之處，部門間之爭議、衝突應循正常程序，通盤檢討、迅速解決。」 C

「郵政改制公司，裁撤台灣北、中、南三區郵政管理局，裁併縮編為台北、台中、高雄三個責任中心局，其不論在管轄區域或行政部門的規模與人數，皆經重新整併與劃分，因此，組織內部多少存在一些權責劃分之問題與爭議，致經常產生互相推諉之情形。對於爭議問題宜由責任中心局主管召集相關部門進行協調，或報請總公司研議修正，以取得一致共識，以增進組織效能。另改制後，依組織結構設計各實作單位之總務、人事、會計等事務，應由總務、人事、會計等，應依事的性質分由相關專門行政管理部門直接處理，以發揮行政效率。」 D

「郵政改制公司後，總公司與業務有關之各處行銷部門間，缺乏一致的協調與連繫；致經常發生促銷方案，業務協調多頭馬車之現象，降低了行銷效率及人員的工作滿足感。在責任中心局方面，三區管理局裁撤，簡併分別成立之台北、台中、高雄責任中心局，內部各科室間有些職掌、權責事項尚待釐清；業務移交未落實，缺乏統籌規劃、執行、控管。公文之效率及管理，亦較改制前鬆散。」 E

「行銷科與營業管理科應該整合，事權才能統一。部門間是否能有效整

合，有賴充分溝通，這與組織企業文化及主管領導風格有關。」F

「組織變革剛滿一年，各部門仍處於調適階段，各部門間之權責劃分仍不很明確，常造成各部門推卸工作，以致無法有效分工。如何使各部門作有效的分工與整合，有賴高階主管的充分溝通、協調及廣納各有關單位之意見，才有助於員工對於工作的認同及提升工作效率。」G

三、比較分析

郵政組織結構變革，採功能性的組織結構設計，從總公司到支局，單位間的權責劃分乃依業務的性質作為基礎，這和改制前的郵政組織結構性質是有所不同的。由於組織結構重新設計，各單位職掌與權責亦多作調整，所以，組織內部單位間存在有權責劃分不清、主觀對業務性質認定的差異及單位精簡後部分業務交接未落實等問題，也是各部門間主要的爭議焦點。再由於長期以來，部門本位主義相當的濃厚，而主管及部門間的協調與整合，似乎又不是那麼理想，以致經常發生互相推諉，影響工作效率，復造成單位成員間的不睦，減低了員工之工作滿足感。所以，作者與受訪者一致認為郵政組織變革後，依組織結構之設計理念，責任中心局所轄各支局經理係直接對責任中心局經理負責，而各支局業務則依性質之不同，分別劃由責任中心局各行政管理部門管理監督，例如營業管理科掌理各支局之營業項目的管理監督；人事室則掌理支局人員的差勤、考核、調遣等工作。使每個部門針對其領域範圍作最大的發揮，以達到組織專業分工之目標。

另根據受訪者認為，郵政為因應外在環境競爭，於各責任

中心局設置獨立之企劃行銷部門，希望藉由組織的專業分工，以達到提升組織績效之目的。而總公司於儲匯處、郵務營業處、壽險處等業務有關單位卻分別設有行銷部門，而各行銷部門間缺乏一致的協調與連繫，致在業務協調方面，經常呈現多頭馬車之情況，針對此一問題，郵政總公司宜研議依「事權統一」與「權責分明」之原則，重新調整組織各相關單位之權責，將企劃行銷業務統籌由一個獨立的單位負責，並將其組織層級提升至處、室級，以發揮行銷功能，提升組織之營運績效。

肆、重點業務營運績效

郵政組織變革，裁撤三區郵政管理局，成立二十三個責任中心局，一方面，配合改制公司修訂郵政法規，使郵政經營項目、資金運用、郵件資費等更具有彈性與自主性；另一方面，加強對責任中心局的授權並分配責任績效目標，使責任中心局經理具有更大的權限，透過員工的共同參與，積極致力於業務績效的提升。郵政經營業務種類項目繁多，主要分為郵件、儲金及壽險業務，其中以函件、包裹、快捷郵件及存簿、定期、劃撥儲金、匯兌及簡易人壽保險為重點經營業務。為瞭解與比較郵政組織變革前後組織重點業務之營運績效，作者就我國郵政近十年來，即自民國八十三年至九十二年之各項重點業務營運績效作比較分析與討論。從統計資料顯示，在郵件業務方面，近五年來至民國九十二年郵政改制前，其營運績效皆呈現持續下滑之情況，而郵政儲金、匯兌及簡易人壽保險業務則尚能持穩定成長。如就郵政改制前後作比較，改制後郵政在郵務、儲匯、壽險重點業務之營運績效，除函件業務經營績效較改制前略為衰退外，其他業務皆有成長。郵務經營比較困難之

主要原因，乃民營投遞業者的低價競爭所致，而郵政經營雖然改制後在價格上已更具有彈性，但受限於郵政之高用人成本，比較無法作有效的突破。然由於改制後實施之一些加強顧客服務措施，如上門收件、上樓投遞及假日加投包裹等服務及員工的通力配合，所以在包裹、快捷業務方面，已止跌回升。

一、觀察發現

(一) 郵務部門之經營績效

我國郵件業務按其寄達地區可分為國際與國內函件，多年來，隨著社會環境變遷及經濟發展，其種類或名稱雖有若干增減變化，然而，大致上都維持原有之分類，如信函、明信片、印刷物、新聞紙、雜誌、小包、盲人文件、包裹、快捷、掛號、限時、報值、保價、代收貨價等郵件業務，其中以信函、包裹、快捷業務較為重要。郵件係函件及包裹的總稱，依修正前之郵政法第四條規定，函件分為信函、明信片、新聞紙、雜誌、印刷物、盲人文件及小包等七類，其中僅信函、明信片屬郵政專營業務。茲以最近十年（民國八十三年至九十二年）來我國郵政函件、包裹、快捷郵件業務營運狀況說明如下：

1. 函件

函件雖可分為信函、明信片、新聞紙、雜誌、印刷物、盲人文件及小包等種類，但其中以信函、明信片及印刷物之營運量較大，表 5-4 主要以該三項之營運狀況作比較說明，而將新聞紙、雜誌、盲人文件及小包之營運總和列入表中之其他項目。

由表中得知，民國八十三年函件之收寄件數為 2,015,505,581 件，民國八十九年為 3,087,897,538 件，為倍數的年平均成長；但由於電腦網路及行動電話普及的影響，傳統的書信已大部分被電話、傳真及網路所取代，加上民營遞送業者的加入競爭，搶走都會區大宗郵件客戶，故自民國九十年起函件收寄量呈遞減之情形，至民國九十一年則降為 2,876,083,681 件；而民國九十二年改制後一年之函件收寄件數為 2,731,355,313 件，與民國九十一年改制前相較，減少 144,728,368 件。

表 5-4. 我國郵政近十年來函件業務概況表 單位 件

年 別	收寄件數	信函件數	明信片件 數	印刷物件 數	其他
83	2,015,505,581	821,102,419	166,641,406	766,671,708	261,090,048
84	2,141,533,145	864,465,060	152,087,262	843,858,830	281,121,993
85	2,219,196,531	910,370,891	156,093,359	882,466,885	270,265,396
86	2,401,355,091	1,022,619,611	130,746,611	993,961,475	254,027,394
87	2,589,340,081	1,118,971,347	125,161,643	1,063,808,227	281,398,864
88	2,705,226,614	1,232,440,372	133,000,565	1,073,188,001	266,597,696
89	3,087,897,538	1,463,098,863	149,621,197	1,199,101,374	276,076,104
90	2,891,452,864	1,475,350,198	142,544,178	1,052,417,836	221,140,652
91	2,876,083,681	1,531,315,095	168,794,030	978,865,918	197,108,638
92	2,731,355,313	1,488,630,514	159,536,700	895,902,007	187,286,092

資料來源：《郵政統計要覽》，交通部中華郵政股份有限公司，民 93.5。

作者整理。

2. 包裹

包裹非郵政專營業務，其他公民營運輸業者均可經營。近年來，由於物流業發展迅速，創新的檢貨、配貨方法，以及與資訊、貨運業結合的經營方式，較郵局更具有競爭優勢，兼且全年無休、全日營業，對郵政包裹業務造成相當的影響。由表 5-5 中得知，在民國八十三年國內包裹收寄量共 16,627,473 件，至民國九十一年減少為 7,972,849 件，平均為負成長，且兩者之間相差 8,654,624 件；究其主要原因，為近年來，民間物流業者興起，利用便利超商據點普遍及資訊科技配貨運輸方式經營，對包裹業務形成強烈威脅；加上民國九十年郵政調漲國內包裹資費，造成客源嚴重的流失，經營績效乃呈逐年衰退之情形。惟自民國九十二年一月一日郵政改制公司後，調整經營策略，除不定期舉辦包裹資費優惠折扣彈性價格活動外，並實施「到府收件」、「上樓投遞」及「包裹不送郵局窗口招領」等便民服務措施，因此，民國九十二年度國內包裹收寄件數從民國九十一年之 7,972,849 件提升為 8,953,379 件，共增加 980,480 件。國際包裹收寄量，在民國八十三年為 659,749 件，至民國九十二年減少為 577,358 件，作者認為主要由於收國內經濟景氣及民營業者之競爭之影響。

表 5-5. 我國郵政近十年來包裹業務概況表

年別	收寄件數	國內(件)	國際(件)	資費(元)
83	16,627,473	15,967,724	659,749	1,723,794,295
84	18,212,664	17,547,412	665,252	1,851,567,021
85	18,318,788	17,688,483	630,305	1,825,080,088
86	18,372,538	17,794,339	578,199	1,777,847,744
87	16,917,332	16,395,698	521,634	1,552,921,869
88	16,146,800	15,622,672	524,128	1,423,752,640
89	17,286,815	16,742,677	544,138	1,502,876,243
90	10,630,736	10,078,075	552,661	1,260,375,327
91	7,972,849	7,395,071	577,778	1,136,413,179
92	8,953,379	8,376,021	577,358	1,217,904,938

資料來源：《郵政統計要覽》，交通部中華郵政股份有限公司，民 93.5。

作者整理。

3. 快捷郵件

快捷郵件為現階段郵政重點發展業務之一，具有迅速、安全、便利的特性。惟近年來民間遞送業者不斷成立，以有利可圖之都會區為營業據點，使用各種經營手法，搶佔快捷郵件市場。

表 5-6. 我國郵政近十年來快捷郵件業務概況表

年別	件數	國內(件)	國際(件)	資費(元)
83	5,310,097	3,782,153	1,527,944	1,751,702,828
84	5,953,485	4,384,706	1,568,779	1,817,224,788
85	6,822,668	5,196,171	1,626,497	1,959,640,637
86	7,528,001	5,881,122	1,646,879	1,980,995,386
87	8,226,207	6,514,407	1,711,800	2,045,243,052
88	9,280,509	7,492,506	1,788,003	2,209,371,248
89	10,434,885	8,659,448	1,775,437	2,301,373,320
90	7,422,744	5,949,580	1,473,164	2,007,260,014
91	5,845,766	4,458,213	1,387,553	1,806,018,612
92	5,853,862	4,350,031	1,503,831	1,903,712,668

資料來源：《郵政統計要覽》，交通部中華郵政股份有限公司，民 93.5。

作者整理。

由表 5-6 得知，民國八十三年國內快捷郵件收寄件數為 3,782,153 件，民國八十九年收寄件數為 8,659,448 件，達到最高峰，民國九十一年則為 4,458,213 件，而自民國九十二年改制公司後之收寄件數為 4,350,031 件，較民國九十一年減少 108,182 件。國際快捷郵件在民國八十三年收寄量為 1,527,944 件，到民國九十一年為 1,387,553 件，呈現衰退之情形，乃因民營快遞業者以有利可圖之都會區為營業據點，採資費彈性、到府收件、隨叫隨到等方式，搶佔快捷郵件市場，使一向穩定成長之快捷郵件業務，於民國九十年首次呈現負成長。雖然改制後國內快捷之收寄量略有減少，但國際快捷郵件之收寄件數，則略有成長。就國內、國際整體快捷業務而言，改制後之收寄總件數及郵資總收入卻較民國九十一年高。

(二)儲匯部門之經營績效

我國郵政儲匯業務可分為儲金、匯兌及簡易人壽保險等三大類，儲金業務又分為存簿儲金、定期儲金及劃撥儲金。由於郵政機構遍及全國各地，長期以來，金融業務便利各地民眾利用，因此，贏得民眾的信賴，且一直都有良好的營運績效。

1. 儲金

a. 郵政存簿儲金

郵政存簿儲金之利息免稅，郵政機構普遍、營業時間長、全國通儲存提方便，可謂既方便又安全，頗獲一般民眾之喜愛，故業務量歷年皆有成長，茲將郵政儲金近十年來之營運概況列舉如表 5-7。

表 5-7. 我國郵政近十年來存簿儲金業務概況表 單位 元

年別	戶數	結存餘額
83	15,049,326	658,969,160,187
84	15,856,497	704,633,818,389
85	16,626,280	755,463,221,398
86	17,233,775	754,428,914,706
87	17,778,231	743,886,194,762
88	18,295,571	808,143,089,101
89	18,823,691	843,678,906,408
90	19,288,709	970,765,804,648
91	19,792,247	1,084,475,921,260
92	20,215,374	1,156,808,803,649

資料來源：《郵政統計要覽》，交通部中華郵政股份有限公司，民 93.5。

作者整理。

由上表得知，無論是儲戶數量或結存金額，逐年皆有成長，在民國八十三年結存餘額為 658,969,160,187 元，儲戶有 15,049,326 戶；到民國九十一年結存餘額為 1,084,475,921,260 元，儲戶有 19,792,247 戶，都是以倍數在成長，而民國九十二年結存餘額則增加為 1,156,808,803,649 元，儲戶則有 20,215,374 戶，改制公司後仍維持大幅成長，可見存簿儲金為郵政之金雞母，其大量結存金額乃獲利之源，為郵政經營績效之主要業務。

b. 郵政定期儲金

郵政定期儲金，依存款期限可分為一、三、六、九月期，及一、二、三年期，種類則有整存整付、零存整付、分

期付息等。郵政因屬國營事業，政府經營之保障，許多民眾願將款項存到郵局。雖然郵局定期存款之利息，並非高於其他銀行，但由於信用與可靠安全之保障，仍能吸引多數之游資，除了安定社會與金融秩序外，更能夠提供政府充足的資金，由中央銀行統籌運用。然因郵政儲金收入資金並無放款業務，僅能將資金轉於中央銀行或其他行庫，賺取微薄的利差，郵局每辦理一筆定期存款，反而是虧損的，所以，郵政經營定期儲金，並非經營績效的加分者。由表 5-8 得知，民國九十一年郵政定期儲金之戶數為 3,638,590 戶，結存餘額為 1,952,382,536,610 元，民國九十二年戶數為 3,450,535 戶，結存餘額為 1,939,947,722,462 元，較九十一年減少，作者認為主要是因為景氣略有回升，帶動股市、房市資金熱絡之影響。

表 5-8.我國郵政近十年來定期儲金業務概況表 單位 元

年別	戶數	結存餘額
83	3,033,735	1,076,458,249,847
84	3,240,410	1,232,200,040,503
85	3,581,107	1,445,919,768,689
86	3,437,024	1,456,814,947,098
87	3,400,872	1,499,358,335,778
88	3,743,636	1,717,353,617,374
89	4,044,065	1,962,817,215,172
90	4,102,928	2,048,388,324,320
91	3,638,590	1,952,382,536,610
92	3,450,535	1,939,947,722,462

資料來源：《郵政統計要覽》，交通部中華郵政股份有限公司，民 93.5。

作者整理。

c. 郵政劃撥儲金

郵政劃撥儲金業務具有存款、提款、撥款、匯款、轉帳及使用支票等多種功能，除了電力、自來水、瓦斯、電話等公用事業費用外，其他如稅款、學雜費等均可利用此項業務代收及代付，提供公私機構、工商企業及社會大眾便捷的服務，因此，有「大眾帳房」之美譽。由表 5-9 在民國八十三年劃撥儲金帳戶總數為 1,793,045 戶，結存金額為 21,264,227,718 元；到民國九十一年戶數為 1,827,456 戶，結存金額為 28,470,225,266 元，其成長指數皆以幾何級數在增加；民國九十二年帳戶總數則為 1,826,835 戶，結存金額則增加為 30,716,660,538 元，是一個有利績效之業務。

表 5-9.我國郵政近十年來劃撥儲金業務概況表 單位：元

年別	戶數	結存餘額
83	1,793,045	21,264,227,718
84	1,820,892	24,862,569,184
85	1,826,367	25,743,506,151
86	1,831,649	27,393,831,043
87	1,832,093	28,827,490,078
88	1,830,992	32,373,447,803
89	1,829,195	29,122,779,115
90	1,828,727	28,303,927,464
91	1,827,456	28,470,225,266
92	1,826,835	30,716,660,538

資料來源：《郵政統計要覽》，交通部中華郵政股份有限公司，民 93.5。

作者整理。

2. 匯兌

郵政匯兌指郵局開發與兌付匯票及郵政禮券。由表 5-10 知，匯票承匯金額在民國八十三年為 407,958,704,264 元，開發張數為 15,313,077 張，到民國九十一年匯票承匯金額為 1,035,277,934,211 元，開發張數為 13,823,635 張，其張數不增反減，但承匯金額則呈幾何級數之成長，至民國九十二年開發張數為 13,704,450 張，承匯金額則為 1,095,381,489,067 元，仍維持大幅成長。

表 5-10.我國郵政近十年來開發匯票業務概況表 單位 元

年別	金額	張數
83	407,958,704,264	15,313,077
84	456,614,363,800	16,057,326
85	473,634,983,900	15,965,958
86	451,374,411,849	15,690,268
87	385,750,624,434	14,792,155
88	434,530,276,410	14,220,371
89	638,696,582,372	14,669,327
90	857,634,919,805	13,490,699
91	1,035,277,934,211	13,823,635
92	1,095,381,489,067	13,704,450

資料來源：《郵政統計要覽》，交通部中華郵政股份有限公司，民 93.5。

作者整理。

3. 簡易人壽保險

郵政簡易人壽保險除具有儲蓄、理財、養老等多方面的功能外，由於投保簡便、免體檢、保費低廉、理賠迅速，同時，匯集游資，支援國家重大建設，深受社會大眾所喜愛。由表 5-11 知，壽險年底結存保額，在民國八十三年為 355,627,117,000 元，民國九十一年上升為 692,196,396,000 元，惟九十年市場利率一再調降，利差縮小，業務經營壓力倍增。然於九十二年改制公司後，由於各責任中心局經理及員工配合行銷部門促銷活動大力推展的結果，年底結存保額，大幅提升為 765,839,578,000 元，平均保額亦大幅增加為 722,558,407,750。

表 5-11.我國郵政近十年來簡易壽險業務概況表 單位 元

年別	件數	月保費	年底保費	平均保額
83	1438,171	4,662,315,163	355,627,117,000	323,992,011,417
84	1,601,776	5,303,957,702	427,079,620,000	391,620,241,250
85	1,672,449	5,654,512,091	475,804,127,000	450,667,780,500
86	1,752,641	6,062,242,683	528,034,607,000	508,987,467,667
87	1,797,225	6,272,856,060	566,337,064,000	545,013,883,000
88	1,920,919	6,859,097,508	616,412,809,000	593,068,902,500
89	2,004,733	7,303,984,496	650,904,137,000	638,296,302,833
90	2,070,522	8,007,684,403	695,987,425,000	682,758,915,417
91	2,030,995	8,128,954,457	692,196,396,000	687,523,623,333
92	2,204,360	9,416,359,232	765,839,578,000	722,558,407,750

資料來源：《郵政統計要覽》，交通部中華郵政股份有限公司，民 93.5。作者整理。

綜合以上郵務、儲匯、壽險重點業務統計績效發現，除函件業務經營績效較改制前略為衰退外，其他業務皆有成長，郵務經營比較困難之主要原因，乃民營投遞業者的低價競爭所致；而郵政經營雖然改制後在價格上已更具有彈性，但受限於郵政之高用人成本，比較無法作有效的突破。然由於改制後實施之一些加強顧客服務措施，如上門收件、上樓投遞及假日加投包裹等服務及員工的通力配合，所以在包裹、快捷業務方面，已止跌回升。

在營業項目方面，目前郵政的營業項目無法配合社會需要擴充，雖然改制後對郵政營業項目已有鬆綁規定，但是郵政開發出來的新營業項目，都只是尋找異業結盟，由其他產業利用

郵局據點分佈廣闊之優勢，推銷零散、小資金之商品，而依約給予郵局手續費的契約方式，這些零落、螞蟻雄兵式的銷售策略，需要龐雜的人力，與組織變革所牽涉的人力精簡政策，似乎是背道而馳，因此，郵政有必要進行規劃產業升級。

郵政為挽回失去的包裹、快捷郵件市場佔有率，自改制後即展開一波又一波的折扣價格優惠，雖然改制後包裹及快捷郵件營運，無論在收寄數量與收入金額皆有增加，但由於郵局用人成本與民營遞送業者相較，明顯偏高；如長期採低價價格競爭，對於郵局將相當不利；況且，由於資訊發達及民營業者之激烈競爭，今日低價搶回的市場，當明日恢復正常價格時，難保客源不會再度流失，所以，不計成本的競爭策略，其成效有待觀察。

二、訪談發現

從訪談發現，受訪者一致認為郵政法規的修訂，使郵政經營項目更為寬廣，資金運用空間擴大，郵資調整更具彈性；責任中心局的成立，由於郵政總公司加強對責任中心局的授權，責任中心局經理透過商機通報制度及人事權的運用，帶動員工追求責任績效目標，使整體郵政經營績效能有較好的表現。但受訪者責任中心局科長認為郵政既已改為公司，企經營本應講求利潤；改制一年來，對於包裹、快捷郵件之經營，採取一波波折扣低價競爭的策略，就短期而言，確可使郵件收寄數量成長，搶回部分市場佔有率；但就長期而言，郵政用人成本過高，且在資訊發達、競爭激烈的今天，市場佔有率確實難以掌握；低價競爭策略，宜作審慎評估。

「郵政改制公司後，依總公司的決策，對責任中心局正逐步擴大授權中；改制後，責任中心局經理的權、責增加，一方面以業績掛帥，另一方面加強服務，積極致力於業務績效的提升；至少到目前為止，在管理及執行的績效還相當不錯。因為一下子成立那麼多責任中心局，所以，總公司正進一步加強對責任中心局的輔導與考核，督促各責任中心局在權責範圍內致力於責任目標的達成，使郵政整體績效更好。」 A

「郵政改制公司後，責任中心局經理具有較多的權限，所以責任中心局經理的選任尤其重要，如果責任中心局經理具有旺盛的企圖心與主動積極的態度，不必凡事都等待總公司有所規定才去做，其揮灑的空間相當大，對於提升組織績效與促進員工心態的改變，具有關鍵的影響作用。」 B

「郵政改制公司後，由於上級的授權，責任中心局經理可在一定的權限內自行決定價格，超出權限部分則可以利用商機通報制度報總公司核定。對於郵政營運績效，具有實質的效益。然郵政既已改為公司，企經營本應講求利潤；改制一年來，在包裹及快捷郵件之經營方面，採取一波波折扣低價競爭的策略，以搶回部分市場占有率；但就長期而言，郵政用人成本高，以低價競爭策略，應作審慎評估。」 C

「責任中心局成立後，總公司充分授權予各責任中心局經理，以使權責相符，由於自主性增加，各責任中心局對於商品價格更具彈性，對組織績效、服務品質及競爭力皆有正面效果。」 D

「郵政改制公司後，加強對責任中心局的授權，對於提升郵政的競爭力有顯著的影響。」 E

「郵政公司化後，加強對責任中心局的授權，對於提升組織之營運績效，有所幫助。」^F

三、比較分析

根據上述郵政各項重點業務績效統計，改制後一年來，郵政在郵件、儲匯、壽險等重點業務績效與改制前作比較發現，除函件業務經營績效略為衰退外，其他業務皆有成長；郵政營運績效的提升，主要由於郵政法相關法令的修訂及總公司對責任中心局的授權，有助於郵政之營運。郵務經營比較困難之主要原因，乃民營投遞業者對大宗郵件的低價競爭所致，而郵政經營雖然改制後在價格上已更具有彈性，但受限於郵政之高用人成本，比較無法作有效的突破。然由於改制後實施之一些加強顧客服務措施，如上門收件、上樓投遞及假日加投包裹等服務，加上郵政員工的通力配合，所以在包裹業務方面，已止跌回升。

郵政為挽回失去的包裹、快捷郵件市場佔有率，自改制後即展開一波又一波的折扣價格優惠，雖然包裹及快捷郵件之營運，在改制後一年，無論在收寄數量與收入金額皆有增加，但由於郵局用人成本與民營遞送業者相較，明顯偏高。所以，作者與受訪責任中心局科長均持一致的看法，認為企業經營應講求利潤，削價競爭，就短期而言，固然有助於提高部分市場佔有率，但如長期採低價價格競爭，就目前郵政高人事成本之情況，對於郵局顯然不利；因此，郵政今後的經營策略，在積極爭取市場佔有率之餘，成本方面亦應作審慎評估。

另據作者觀察認為，郵政在營業項目方面，目前郵政的營業項目無法配合社會需要擴充，雖然改制後對郵政營業項目已有鬆綁規定，例如代理業務範圍的放寬，但是郵政開發出來的新營業項目，都只是尋找異業結盟，由其他產業利用郵局據點分佈廣闊之優勢，推銷零散、小資金之商品，而依約給予郵局手續費的契約方式，這些零落、螞蟻雄兵式的銷售策略，需要龐雜的人力，與組織變革所牽涉的人力精簡政策，似乎是背道而馳，郵政有必要進行規劃產業升級。

第二節 服務品質

服務品質是消費者對服務過程與服務結果優越程度的一種主觀性、長期性與整體性的態度與感受。相對於產品品質，服務品質較不易衡量；所以，顧客滿意度是衡量服務品質好壞之客觀依據。本研究有關於服務品質的衡量，係由作者之觀察及透過受訪者平時對單位員工與顧客的接觸及互動，所作的觀察與評估結果；換言之，係從員工平日表現出來對顧客的禮貌、尊重、體貼與友善及服務人員是否樂意且敏捷地為顧客提供服務，並致力於瞭解顧客的需求及對服務的實體設備整潔之維護等表現，所作的觀察與評估。本節將從組織正式化有關之法令規章制度、組織分權化之責任中心郵局的成立及組織部門的分工等面向，就觀察與訪談結果，進行討論、分析。

壹、正式化

據作者觀察及訪談結果發現，影響郵政人員服務品質的主

要因素為：郵政為國營事業，屬官僚組織型態，長期以來缺少外來的競爭，缺乏民營公司競爭的危機意識，對於表現差者，無法像私人企業一般，令其去職，無法汰蕪存菁，影響工作效率及服務品質，造就了人員「吃大鍋飯」心態。郵政獎懲制度無法貫徹真正公平性，造成賞罰不公，是非不明的情況，缺乏激勵效果。郵政嚴密的法規束縛，使員工覺得多一事不如少一事，僵化的體制更抹煞了人員的創造力及思考力。郵政業務經營策略一向類似「雜貨店舖」式的經營方式，使組織人員經常疲於應付用郵民眾的需要，並無太多時間去做業務服務思考、養成人員冷漠、被動、消極的做事態度。改善郵政人員服務品質應從一、依「中華郵政股份有限公司設置條例」規定，進用從業人員，鼓勵年老高薪者退休，以增進人事代謝、降低人事負擔。二、重新定位經營策略。三、制定並落實內部良性競爭模式，對於表現良好者予以獎勵表揚，表現不如預期者，應予重新安排職位或調整工作現職。四、從策略階層、管理階層到基層員工，須不斷的訓練、學習，以增進專業技術及能力。

Gronroos 認為服務品質係由技術品質（實際傳送之服務內容的品質）與功能品質（服務品質傳遞過程的水準）所構成；服務品質是消費者對服務過程的評估結果，此結果是由消費者對實際感受之服務品質水準比較而來。Parasuraman、Zeithaml and Berry 則指出服務品質係指一種長期且整體，可以用態度來視之的評估。Kantor 認為組織承諾是個人對組織奉獻心力及對組織忠誠的意願；Buchanan 認為組織承諾是組織成員對組織的一種情感性依附，包括：（一）認同：組織成員對組織目標與價值的接受性。（二）投入：個人對有關工作角色活動的介入與關注。（三）忠誠：對組織規屬感與喜愛。Kawakubo 則認為

組織承諾即組織成員希望繼續留在該組織的意願。Angle 與 Perry 研究發現，當組織成員有較高的組織承諾時，組織亦因此達到較高的績效。郵政事業為服務事業，所經營的儲匯、郵件投遞等各項業務，皆須直接面對消費顧客，所以，服務品質攸關郵政事業的經營績效，而服務品質的良窳與員工的態度則有直接之關係；所以，欲提升郵政人員之服務品質，除積極從組織制度面，如組織型態、經營策略、人事制度等進行變革外，尚須配合提升員工之組織承諾。

一、觀察發現

影響服務品質最主要因素在於服務人員的素質及人員的訓練；郵政員工都是經過激烈的競爭考試而來，大部分是優秀且年輕有為的，但為什麼到郵局之後不到三、五年就發生疲軟不振、暮氣沉沉呢？究其原因，據作者觀察發現，主要由於郵政為國營事業，長期以來缺少外來的競爭，公營的官署組織型態，造就了服務人員低落、老大的心態，只要不出錯，薪水照領、工作有保障，也不用耽心景氣好壞，缺乏民營公司競爭的危機意識。郵政屬官僚型態組織，獎懲制度無法貫徹真正公平性，造成賞罰不公，是非不明的情況，受限於公務員法律保障，考核制度，已流於形式，缺乏激勵效果，對於表現差者，無法像私人企業一般，令其去職，故無法汰蕪存菁，影響工作效率及服務品質。法律的嚴密規定使員工覺得多一事不如少一事，僵化的體制更抹煞了人員的創造力及思考力。郵政業務類似「雜貨店舖」式的經營方式，組織人員經常疲於應付用郵民眾的需要，並無太多時間去做業務服務思考、作改進，日復一日，經年累積的結果，養成人員被動、消極、冷漠、老沉的做事態

度。這些複雜的因素造就了被動、消極的工作態度，服務品質當然無法提升。

針對上述問題，作者認為欲改善郵政人員服務品質，可朝下列作法著手改善：

(一)在人力資源管理方面：

郵政改制公司，依「中華郵政股份有限公司設置條例」規定，公司副總經理以下之從業人員，除改制前轉調或轉聘僱人員外，依公司人事規章辦理，不適用公務人員有關法令之規定。因此，郵政組織變革的人力資源策略，對年老高薪者，應鼓勵退休，以免阻礙人事代謝、增加高昂的人事負擔；年輕力壯者，更應給予訓練教育並鼓勵在職進修，以增進知識、貢獻心力。對於從業人員的進用，則應透過甄選的管道，甄選時並應注意其品德與操守。

(二)在經營策略方面：

郵政經營業務應重新定位，將通信業提升為流通業，加速建置完整電子商務架構及行政及營業部門作業全面自動化、電腦化，以發揮經營及服務效能。

(三)在提升服務品質方面：

郵政服務品質的提升，可從內部競爭機制的強化及對外競爭力的提升著手；在內部競爭機制的強化方面，郵政內部要制定並落實良性競爭模式，使互有比較、互有激勵，以刺激員工成就慾；對於表現良好者予以獎勵表揚，表現不如預期者，應予重新安排職位或調整工作現職。而對外競爭力的提升，要靠內部組織成員的強化著手，即從策略階層、管理階層到基層員工，都要不斷的訓練、學習，增進專業技術及能力，對外才有競爭力可言。

組織變革不能單從組織結構去思考問題，對於人員心態之調整、教育訓練以及人力資源之運用、甄補等都要一一去思考，以謀求根本解決之道，否則再好的組織結構設計，也無法扭轉百年沉痾。郵政四法的修訂，除了可以使郵政的營運空間更具彈性外，復由於法規的限制減少，導致組織人員工作自主性所受到的限制相對減少，在工作滿足感方面可因此而提高，組織成員較變革前更能具有危機意識及使命感，樂意貢獻一己心力為組織打拼。所以，郵政改制公司後，隨著法令的鬆綁，對於組織之營運及人員的服務品質均具有正面的影響。

就短期而言，作者認為郵政公司化變革對整體服務品質之成效仍應屬有限，主要因為郵政人員受有公務員法令保障，要等到資深、年紀大的員工陸續退休，甄補新人後，成效才會慢慢顯現出來。管理階層與員工心態之調整亦需要時間，非三、兩年即可改變，一個人的心態與作事方法，需長時間透過教育、訓練不斷的衝擊、刺激、激勵才能改變，所以短期而言，成效並不大。郵政受到長期獨大壟斷結果，一時要改變是很難的，冰凍三尺非一日之寒，只有靠持續不斷鞭策，效果才能顯現。

二、深度訪談

郵政組織結構變革，郵政法規的修訂與制度的改變，是否有助於建立員工之危機意識，進而造成服務品質的提升？在法規及制度方面，經訪談結果，如表 5-4。在法規及制度方面，受訪者一致認為影響郵政組織人員服務品質的主要因素為：郵

政員工受公務員身份保障，養成吃大鍋飯心態；嚴密的法規束縛，造成組織及人員的僵化；獎酬制度的不公，無法激勵士氣、獨佔經營，缺乏危機意識，影響服務品質。在人力資源策略方面，除了屬策略層級郵政總公司高階主管未明確表達意見外，其他六位受訪者對於郵政改制公司，辦理現職人員轉調及優惠退休、資遣，保障員工權益，是否有助於服務品質的提升？皆持保留的態度，認為郵政改制公司辦理現職人員轉調及優惠退休、資遣，對於員工服務心態的改變是有限的。

影響郵政組織成員服務品質的主要原因，經訪談結果，受訪者一致認為郵政員工經國家考試任用，身份受有保障，對於一些表現較差或不適任人員，沒有有效的淘汰制度。郵政員工多經考試篩選，人員素質應該不差，然因郵局缺乏制定競爭的機制，績效獎金或獎勵無所差異，例如績效獎金的發放，同一服務單位內的員工，不分績效表現良窳，所得獎金卻無差別；對於表現優良員工，除造成心理之不平衡外，對士氣可以說是一種打擊；對於表現差者又欠缺有效之淘汰機制，於是養成一種「吃大鍋飯」的心態，無法獎優汰劣，對於服務品質當然會有影響。另外，受訪者責任中心局窗口人員認為影響支局窗口人員士氣的部分原因，乃由於支局工作點的分配不合理及缺乏對於員工推動業務績優者之立即獎賞。以目前支局工作點的分配為例，一些假日須上班及每日下午須延長營業時間之支局，假日上班工作點降低，延時工作門檻較高，無異是對於加強服務郵局之一種罰。受訪者責任中心局行政人員從行政業務聯繫、溝通中，發現責任中心局部份行政人員，仍欠缺一份「勇於任事」對事情擔當及主動積極的態度，各單位間仍存有本位主義。員工之服務品質與員工個人修養有關，平常訓練須積極辦

理，調整員工服務心態，加強員工「以客為尊」的觀念，灌輸正確服務觀念，這對提升服務品質有很大的幫助。

表 5-4：郵政組織正式化與服務品質訪談結果分析表

正式化	是		否		未表示意見	
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
在法規及制度方面：公務員的身份保障、嚴密的法規束縛，獎酬制度的不公、獨佔經營及郵政經營的策略等，是否為影響郵政人員服務品質的主要原因？	7	100%	0	0%	0	0%
在人力資源策略方面：郵政改制公司，辦理現職人員轉調及優惠退休資遣，保障員工權益，是否有助於服務品質的提升？	0	0%	6	86%	1	14%

資料來源：作者整理

「影響郵政員工服務品質的主要因素是員工普遍欠缺危機意識，由於過去長期以來郵政獨佔經營且都有很好的績效，員工幾乎年年皆有績效獎金可拿，久而久之，缺乏民營公司競爭的危機意識。應透過對員工的不斷訓練，建立員工危機意識，灌輸員工正確的服務觀念」A

「影響郵政組織成員服務品質的主要原因，乃郵政員工經國家考試任用，身份受有保障，且郵局缺乏制定競爭的機制，績效獎金或獎勵無所差異，對於表現差者又欠缺有效之淘汰機制；所以，無法獎優汰劣，對於服務品質當然會有影響。員工之服務品質與員工個人修養有關，平常訓練須積極辦理，調整員工服務心態，加強員工「以客為尊」的觀念。」

B

「郵政員工多經考試篩選，人員素質應該不差，「獎酬」制度與員工士氣及服務品質有相當密切的關係；例如績效講金的發放，同一服務單位（支局）內的員工，不分績效表現良窳，所得獎金卻無差別，對於表現優良員工，除造成心理之不平衡外，對士氣可以說是一種打擊；對於表現較差之員工，養成一種「吃大鍋飯」的心態，組織之營運績效與服務品質自然與他無關；應參照民間企業經營作法，建立人事薪酬制度，俾獎優汰劣。」 C

「郵政公司化，進用新進從業人員可降低用人成本及提升服務品質；因新的人事制度薪級級距擴大且降低，故可減少用人費。由於從業人員不適用公務人員相關法令，故人事獎優汰劣措施較具彈性空間，可靈活運用，間接可達提升服務品質之目的。」 D

「影響顧客服務品質的主要因素有，工作環境、工作負荷、主管人員領導風格、工作流程是否簡化、員工對營業規章的熟練度、員工的態度、員工與顧客關係的建立等。改善之道，建立良好的上班環境、訂定適當的標準工作量、主管人員以身作則及人性化的管理、簡化工作流程、不斷的加強員工業務訓練、與顧客建立良好的互動關係。 E

「以窗口人員來說，目前影響員工士氣最主要的原因為支局工作點的分配不合理及對員工的獎勵問題；以支局工作點的分配為例，一些假日須上班及每日下午須延長營業時間之支局，假日上班工作點降低，延時工作門檻較高，這無異是對於加強服務郵局之一種罰，影響員工士氣。另就代理商品而言，對於推動業務績優員工應立即獎賞，以激勵士氣，這對提升服務品質有很大的幫助。」 F

「郵政改組公司，有些人仍然抱持過去公務員之官僚心態，仍然不動；其為主要原因在於考核、獎勵方面不公平，惟有服務績效獎勵差異化，才有可能使服務品質提升，否則做好做壞都是一樣，除了無法對那些服務績效不好的人產生激勵作用外，一些原本表現良好的員工，也會因心理不平衡而影響服務績效及服務品質。另由於改制公司後，採部分業務外包方式，而外包政策卻一直處於不確定狀態，無法取得員工的認同與配合，影響服務品質。」^G

郵政改制，辦理正班員工轉調及聘用、不定期約僱人員改納為郵政從業人員等保障措施，對於員工心理影響較小，應可使員工專心於工作。但根據訪談結果受訪者普遍認為郵政改制後員工心態雖然有改變，但還是有一定的限度，主要因為員工身份受有保障，對於表現差者又欠缺有效之淘汰機制；所以，郵政改制公司，人事費用高、人員老化、人員缺乏危機意識等問題，依然存在。另郵政改制公司將不定期約僱人員轉僱為公司從業人員，其工作權獲得保障，應有助於敬業精神的提升；但據受訪者認為郵政約僱人員進用時，並未作特別的篩選，所以，應透過在職訓練予以加強。至於郵局辦理優惠退休、資遣，從實務上觀之，一些符合條件或因無法承受業績壓力、或因不需這份薪水、或另有發展之優秀員工辦理了優惠退休或資遣，而一些工作無效率員工卻留下來，就郵政整體效率而言，是否造成人員反淘汰，是郵政在積極精簡人手之餘，所必須正視的問題。

「依中華郵政股份有限公司設置條例規定，改制後正班人員轉調郵政公司，其身份及權益受到保障；副總經理以下之從業人員，則不適用公務人

員有關法令規定。郵政改制不定期約僱人員因受勞基法的規定，適用原有
關法令改為從業人員，但定期僱用人員則不包括在內。除上述人員外，新
進用之從業人員，在薪資、獎金等係依社會一般人力市場行情核給，且可
以透過招考一些年輕新血輪，予組織注入一股活力，可以降低用人成本。
依中華郵政股份有限公司設置條例，改制後郵政得以優惠條件給予員工退
休或資遣，郵政辦理員工優惠退休、資遣後，所出空缺，則以外包（如：
非郵政核心之郵件運輸、分揀工作）或進用從業人員的方式因應，以減少
人力費用支出及退撫費用。」A

「郵政改制，辦理正班員工轉調及聘用、不定期約僱人員改納為郵政從業
人員等保障措施，對於員工心理影響較小，應可使員工專心於工作。惟改
制後員工心態雖然有改變，但還是有一定的限度，主要因為員工身份受有
保障，且郵局缺乏制定競爭的機制，績效獎金或獎勵無所差異，對於表現
差者又欠缺有效之淘汰機制；所以，無法獎優汰劣，對於服務品質當然會
有影響。」B

「郵政改制公司，辦理人員轉調，可以「舊衣新穿」來形容之，然人事費
用高、人員老化、缺乏危機意識等問題，依然存在。由於現階段，責任中
心局組織內各單位及員工所承受的業績壓力有所不同，一般而言，支局的
業績壓力比其他部門大，部份優秀較年輕員工因無法長期承受業績所帶來
的壓力，而選擇優惠退休或資遣，此恐將造成劣幣逐良幣的不正常現象。」
C

「郵政改制公司，不定期約僱人員改僱為公司從業人員，因不定期約僱人
員未經任何考試或甄選而來，其素質可謂參差不齊，改制後直接納為從業
人員，影響郵政整體服務品質。郵政改制一年來，尚未辦理從業人員之進
用，對於辦理員工優惠退休、資遣所遺缺，改聘定期約僱人員或以設立代

辦所方式投遞郵件，短期雖可節省用人成本，但對服務品質，則無法達到提升之效果。郵政公司化，進用新進從業人員可降低用人成本及提升服務品質；由於從業人員不適用公務人員相關法令，故人事獎優汰劣措施較具彈性空間，可靈活運用，間接可達提升服務品質之目的。」D

「郵政組織變革，辦理正班員工轉調及聘用、不定期約僱人員改納為郵政從業人員保障措施，對於員工服務心態的改變，本人持保留的看法。」E

「轉調、改納及優退、資遣等人事措施，對於服務品質的提升無直接之影響，上述措施僅屬身份的轉換而已。目前兼辦投遞郵政代辦所及定期人員之政策，為過渡時期之便宜措施，對於服務品質的確保，實有待商榷。將來從業人員之進用制度確可降低用人成本，剛開始實施階段應可提升服務品質，但由於現職人員與從業人員無論薪資結構或身份保障等制度，兩者差異極大，此種「同工不同酬」之差別待遇，容易造成新進人員的心理不平衡而致影響工作情緒，甚至發生衝突而影響服務品質。」F

「郵局進用約僱人員，對郵政投遞業務之服務品質而言，是一種傷害，一方面約僱人員未經考試篩選，素質良莠不齊。一方面又缺乏有效的考核，做不好頂多不幹，缺少永業精神，服務品質自然就受到影響。郵政改制公司將不定期約僱人員轉僱為公司從業人員，其工作權獲得保障，應有助於敬業精神的提升，但應透過在職訓練予以加強。關於郵局辦理優惠退休、資遣，一些符合條件或許不需這份薪水、或許另有發展之員工辦理了優惠退休或資遣，而一些工作無效率員工卻留下來，就郵政整體效率而言，個人對於辦理優惠退休、資遣的功能，是存疑的。」G

三、比較分析

有關影響郵政組織人員服務品質的原因，據作者觀察與訪談結果，大致持相同的看法，認為影響郵政組織成員服務品質的主要原因，乃郵政員工經國家考試任用，身份受有保障，對於表現較差之員工，養成一種吃大鍋飯的心態。另郵局對於績效獎金或獎勵不公平，無法對於表現優良者，產生激勵作用，對於表現差者又欠缺有效之淘汰機制。所以，依作者觀察及受訪者意見，認為改善郵政服務品質應從加強郵政人員的在職訓練，灌輸正確的服務觀念，從策略階層、管理階層到基層員工，都要不斷的訓練、學習，增進專業技術及能力，以強化對外的競爭力。郵局應進一步建立更為公平的獎懲制度，內部要制定並落實良性競爭模式，使互有比較、互有激勵，以刺激員工成就慾；對於表現良好者予以獎勵表揚，表現不如預期者，應予重新安排職位或調整工作現職。在進用從業人員方面，依「中華郵政股份有限公司設置條例」規定，公司副總經理以下之從業人員，除改制前轉調或轉聘僱人員外，依公司人事規章辦理，不適用公務人員有關法令之規定。因新進人員不具公務員身份，其進用不受公務員法的拘束，隨時可以依僱用契約彈性用人，對於人員的拘束力強，工作會較積極、熱心，有助於服務品質的提升。

從受訪者之訪談發現，郵政改制，辦理正班員工轉調及聘用、不定期約僱人員改納為郵政從業人員等保障措施，認為是「舊衣新穿」，人事費用居高不下、人員老化、缺乏危機意識等問題，依然存在。另不定期約僱人員轉僱為從業人員，由於不定期約僱人員的進用，並未經過特別的篩選，所以，部分人

員對於敬業精神及品質觀念仍有所欠缺，所以，郵政應加強轉僱從業人員的在職訓練，以提升郵政服務品質。郵局辦理優惠退休、資遣，從實務上觀之，一些符合條件或許不需這份薪水、或許另有發展之員工辦理了優惠退休或資遣，而一些工作無效率員工卻留下來，就郵政整體效率而言，可能造成組織人員反淘汰之情形。依作者之觀察認為，組織變革不能單從組織結構去思考問題，對於人員心態之調整、教育訓練以及人力資源之運用、甄補等都要一一去思考，以謀求根本解決之道，否則再好的組織結構設計，也無法扭轉百年沉痾。

郵政人員之服務品質除受上述因素影響者外，另依作者觀察發現發現，郵政經營業務種類繁多，類似「雜貨店舖」式的經營方式，組織人員經常疲於應付用郵民眾的需要，並無太多時間去做業務服務思考、作改進；日復一日，經年累積的結果，養成人員被動、消極、冷漠、老沉的做事態度，服務品質當然無法提升。因此，郵政在經營策略方面，應重新定位，將通信業提升為流通業，加速建置完整電子商務架構及行政及營業部門作業全面自動化、電腦化，以發揮經營及服務效能。

貳、分權化

從本章第一節郵政重點業務營運績效統計比較分析發現，改制後一年，郵政各項重點業務營運績效，除函件業務外，皆較組織變革前提升；因此，郵政營運績效的提升，是否因為組織結構的變革所造成的？係本論文研究的重點。經訪談結果，受訪者一致認為郵政組織結構變革，成立二十三個責任中心局，加強對責任中心局的授權，各責任中心局經理需對本身責

任績效負責；透過責任中心局經理績效的分配及對員工的加強輔導，是導致員工心態的改變、影響服務品質的主要原因。認為郵政改制後，由於總公司的授權，責任中心局在業務的運作及組織成員的自主性相對增加，為達成責任績效，責任中心局經理須建立員工之危機意識，透過全體員工的溝通、協調，以訂定各單位績效分目標，賦與組織人員一些績效責任，員工為達成個人所分配績效，自然需有熱忱的服務，所以，對服務品質的影響是正面的，大多數員工均較過去更能激發危機意識，衝刺業績；惟這僅限於一部份的員工而已，對於一些與責任績效無直接關係、承受業績壓力較小之員工，如投遞人員、行政人員，其心態的改變，則仍相當有限。

學者狄納丹認為，所謂責任中心，係將企業組織劃分為若干單位，每一單位享有獨立自主權、控制制度，以獲得合理之投資報酬，所有經營決策均授權給該問題本身有利害關係之管理階層決定，該中心主管須對本身決策及利潤負責，因而可促進其決定之策略，均合乎利潤之最大化。責任中心制度即是一種分權化組織的管理控制制度，藉由全體參與之方式訂定其責任目標，使得組織內成員瞭解公司之總目標及各單位目標，較能有效的整合並達成組織整體目標。責任中心的成員為了組織目標而共同努力，為使組織中各種措施與目標都能充分被成員所了解，完善的意見溝通，使得目標推動更為暢通、減少阻力。所以，郵政責任中心局為達成其責任績效，透過全體員工的溝通、協調，組織中各種措施與目標都能充分被成員所了解，使得目標推動更為暢通、減少阻力，形成團隊共識，訂定各單位績效分目標，賦與組織人員一些績效責任，員工為達成個人所分配績效，自然展現熱忱的服務態度。

一、觀察發現

郵政為因應外在環境的激烈競爭，進行組織結構變革，成立二十三個責任中心局，加強對責任中心局經理的授權，並賦與績效責任目標；責任中心局經理為爭取績效，必須透過與員工溝通、協調，建立員工之危機意識，並利用共同參與的方式，賦與員工一些業績壓力，以達成責任中心局之業績責任目標。所以，作者認為責任中心局的成立，各責任中心局員工為達成責任績效目標，自然必須展現熱忱的心，兢兢業業、親切服務，如此，服務品質自然會受肯定。另據作者觀察，大多數人員之心態在郵政改制公司後已有所改變，這可從員工為爭取業績，充分利用地方各種節慶活動，主動出擊設攤行銷郵政業務及產品，可以得到驗證；但仍有部分員工無法感受到組織變革所啟發的危機意識，表現出一種「事不關己」的冷漠態度，直接影響組織營運績效及服務品質的提升。

二、深度訪談

郵政組織結構變革，成立二十三個責任中心局，各責任中心局經理需對本身決策及績效負責。由於郵政總公司加強對責任中心經理的授權，使責任中心局經理對於權責及業績的達成，更具有相當的自主性；透過經理的加強輔導，組織員工對於外在環境的激烈競爭，逐漸形成共識，員工比以前更具有危機意識，能主動意識到業績的衰退，最後可能導致公司經營困難，而進行人員的裁減，終將對自己不利；這可從改制後一年，郵政各項重點業務營運績效，除函件業務外，皆較組織變革前提升得到印證。然郵改制後重點營運項目業績的提升，是否為

組織結構變革，成立責任中心局所致？經訪談結果，如表 5-5。受訪者對郵政組織結構變革，成立二十三個責任中心局，加強對責任中心局的授權，各責任中心局經理需對本身責任績效負責；透過責任中心局經理績效的分配及輔導，導致員工心態的改變，進而影響服務品質，皆持肯定的看法；認為郵政改制一年來，組織內大多數人員心態都有隨作調整，都樂於接受外面爭環境的挑戰，在溝通後都能激起危機意識，全力配合業務推展，例如：員工為了爭取業績於夜市、年貨市場或利用假日晚上作郵政商品的推銷及郵件部門員工上門收取顧客郵件之服務，因此，在營運及服務品質方面，都能有良好的績效。員工心態的改變將有助於服務品質及營運績效的提升，這可從民國九十二年一月及九月，行政院對全國民眾所作「民間最喜歡的國營企業」之民意調查，郵政排名第一，可以得到印證。但受訪者亦認為郵政改制公司後，雖然大多數員工心態皆能隨之調整，每個人危機感也增加了，但對於部份原本就不動的員工，仍然抱著「事不關己」吃大鍋飯的心態，一天過一天，對於業務之推展及顧客服務，表現的績效就不是很理想。

表 5-5：郵政組織分權化與服務品質訪談結果分析表

分權化	是		否		未表示意見	
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
郵政組織結構變革，成立二十三個責任中心局，加強對責任中心局的授權，各責任中心局經理需對本身責任績效負責；透過責任中心局經理績效的分配及輔導，是導致員工心態的改變、影響服務品質的主要原因？	7	100%	0	0%	0	0%

資料來源：作者整理

「郵政改制公司後，加強對責任中心經理的授權，責任中心局經理對於權責及業績的達成，具有相當的自主性；透過經理的加強輔導，組織員工對於外在環境的激烈競爭，逐漸形成共識，員工比以前更具有危機意識，能主動意識到業績的衰退，最後可能導致公司經營困難，而進行人員的裁減，終將對自己不利，所以，員工心態的改變會有助於服務品質及營運績效的提升，這可以從民國九十二年一月及九月，行政院對全國民眾所作「民間最喜歡的國營企業」之民意調查，郵政皆排名第一、員工為了爭取業績於夜市、年貨市場或利用假日晚上作郵政商品的推銷及郵件上門收件服務，可以得到印證。」A

「郵政改制一年來，組織內大多數人員心態都有隨作調整，都樂於接受外面爭環境的挑戰，在溝通後都能激起危機意識，全力配合業務推展，在營運及服務品質方面，都能有良好的績效。」B

「各責任中心局及責任中心局內各單位之績效衡量，如能有效反應實際情

形，並依實際績效發給不同之績效獎金，這樣才能建立員工之危機意識，而服務品質是績效衡量其中之重要項目。C

「公司化後，賦與責任中心局經理更重的權力與責任，因此，各責任中心局經理務必依分層負責課予所屬適度之業績壓力，第一線員工自然感受到壓力，對於營運績效及服務品質具有提升作用。」D

「郵政組織變革，的確能使員工之危機意識提高，也因此促使營運績效及服務品質的提升，這應是顯而易見的。」E

「郵政改制公司後，大多數員工心態皆能隨之調整，每個人危機感也增加了，但仍有部份年紀較大的員工，抱著一天過一天，等退休的心態，對於業務之推展及顧客服務，表現的績效就不是很理想。」F

「郵政改制公司，尚有助於建立員工之危機意識，惟尚不足；例如支局員工業績壓力較大，其他單位則似乎較無感覺，因此，所展現的績效亦有所不同。個人認為主要原因在於考核、獎勵方面不公平，惟有服務績效獎勵差異化，才有可能使服務品質提升，否則做好做壞都是一樣，除了無法對那些服務績效不好的人產生激勵作用外，一些原本表現良好的員工，也會因心理不平衡而影響服務績效及服務品質。」G

三、比較分析

有關郵政組織變革對於服務品質的影響，根據訪談結果發現，全部受訪者皆持肯定的態度，但亦發現屬策略層級之郵政總公司高階主管及責任中心局經理與管理、執行層級之責任中心局科長、基層行政、窗口、投遞人員的看法則略有不同；受訪者郵政高階主管、責任中心局經理對於改制後員工服務心態的改變及是否具有危機意識，比較持肯定的態度，認為郵政改制公司後，加強對責任中心經理的授權，透過經理的加強輔導，員工比以前更具有危機意識，能主動意識到業績的衰退，終將對自己不利，員工心態的改變會有助於服務品質及營運績效的提升。並以民國九十二年一月及九月，行政院對全國民眾所作「民間最喜歡的國營企業」之民意調查，郵政皆排名第一及員工為了爭取業績於夜市、年貨市場或利用假日晚上作郵政商品的推銷及郵件上門收件服務，作為印證。而受訪之管理、基層人員則認為在郵政改制公司後，員工心態與危機意識雖有所改變，但這應僅對與直接承受業績壓力之窗口人員及原本對組織認同及對業務工作投人之一些人而言；至於那些與業績壓力無直接關係及原來即欠缺組織承諾的人，則無多大的影響。

針對上述問題，依作者觀察發現，在受訪者中，主管人員與基層員工對於郵政改制後，員工心態是否有所改變之問題，在看法上差異的原因，可能在於其觀察的層面有所不同；基層員工往往僅就工作單位作為其衡量之基準，而主管人員所觀察的層面則較廣，可能為郵政組織之整體或一個責任中心局；只要組織個別單位人員心態作部份的改變，則對整體郵政而言，其所彙集的影響力是相當可觀的。責任中心局經理為追求責任

績效的達成，必須透過與員工溝通、協調，建立員工之危機意識、改變員工之心態，並賦與員工一些業績壓力，以達成責任中心局之業績責任目標。而員工心態的改變自然就會展現出熱忱的服務態度，服務品質自然會提升。所以，郵政組織變革，影響組織人員服務心態的改變，應該是可以肯定的。

參、分工

郵政改制公司，進行組織結構變革，重新設計組織結構並進行整編與統合各級組織內部重複性及重疊性之單位，一方面，將郵政總局與郵政儲金匯業局合併為郵政總公司，其內部組織結構由原二十七個單位整編為十四個單位；另一方面，將北、中、南三區郵政管理局整編為台北、台中、高雄三個責任中心局。因此，郵政組織結構重整後，組織部門間之分工情形對服務品質的影響如何？為本研究所探討的重點。由於組織權責爭議問題，應由有權的策略或管理階層主管人員召集相關部門進行協調，以取得一致的共識，增進組織之效能；因此，針對上述問題，以負責實際管理、執行之責任中心局科長及基層行政、窗口、投遞等六人為訪談對象。根據作者觀察與訪談結果發現，郵政組織變革，進行組織結構重整，變革後無論郵政總公司或責任中心局組織部門間，仍存在一些組織結構設計、權責爭議等問題，致未能作充分的分工，除影響工作效率外，更影響對顧客的服務品質；例如，在組織結構設計方面，郵政總公司之企劃行銷單位分散設置於儲匯處、壽險處及郵務營業處，造成溝通協調困難、多頭馬車之情形，影響組織工作效率及服務品質。在權責劃分方面，責任中心局各行政部門間仍存在權責劃分不清或平行部門間主觀對業務性質認定差異之間

題與爭議，致經常產生互相推諉，影響行政效率外及服務品質。另作者與受訪者一致認為權責爭議問題應由責任中心局主管召集相關部門進行協調，以消除本位主義、取得一致的共識，增進組織之效能。

Walker & Lorsch(1968)提出產品和功能兩種組織結構的設計方式，結果發現各有特色，可發揮不同的功能；在組織成員的工作態度方面，以功能為設計導向的組織，員工具有較高的工作滿足感。McCasky(1974)指出，組織或部門分化程度愈高，整合工作就愈困難，因為分化程度愈高，將造成更多組織或部門有更大的差異性，同時也因分化程度愈高，造成分工後的部門(個人)間資訊流通更為困難；因此，不論組織水平或垂直分化，都有必要進一步整合，以維持組織之整體性。郵政組織結構變革，郵政總公司及責任中心局內部行政單位採功能式的組織結構設計，按業務性質設有營業、郵務、人事、會計等單位，讓每個部門各職所司，在自己工作領域範圍作最大的發揮；各部門工作的效率、品質、數量都可能影響其他部門的運用，甚至分工可能帶來各部門或各分工者的本位主義，為避免分工問題帶來的組織衝突，應透過整合讓不同工作取得相互支援、協調與配合，可以避免因為分工造成組織整體目標的不當劃分，造成工作效率及服務品質的降低。

一、觀察發現

郵政組織結構變革，改變過去官僚行政體系之層級節制，變革後組織內部單位採功能導向的設計，以責任中心局行政管理部門為例，凡屬營業性質之業務統一由營業管理科管理、屬

郵件投遞性質業務則劃歸郵務科負責，其他如人事、會計業務則由人事室、會計事單位負責；透過專業分工的方式，理論上可提升管理效能。然改制公司後，由於部分業務權責劃分及定義不清，加上受長期以來定型之官僚組織分工方式的影響，組織部門間，常有因權責劃分或本位主義而產生的爭議與互相推諉之情形，一方面，造成工作效率及組織人員工作承諾的降低，另一方面，由於互相推諉的結果，對顧客之服務品質產生極大的影響。部門間的爭議問題，應由組織主管人員進行協調、溝通。

二、深度訪談

郵政組織變革，進行組織結構重整，變革後郵政總公司及責任中心局單位間或組織內部單位間之分工，對於服務品質的影響？經訪談結果，如表 5-6。受訪者皆認為改制後，組織部門重整，單位權責重新劃分，部份單位權責劃分未符「事權統一」與「權責分明」之原則或組織部門精簡後，業務移交未落實，缺乏統籌規劃、執行、控管，致影響對外顧客的服務。再由於各單位本位主義及單位主管與經辦人員之認知與心態問題，致影響郵政整體對外部顧客之服務效率與品質。對於問題，受訪者認為有賴於高階主管的充分溝通、協調及廣納各有關單位之意見，以增進員工對於工作的認同、工作效率的提升。

表 5-6：郵政組織分工與服務品質訪談結果分析表

分工	是		否		未表示意見	
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
郵政組織變革，進行組織結構重整，就變革後郵政總公司及責任中心局單位間或組織內部單位間之分工情形而言，是否有助於服務品質的提升？	0	0%	5	71%	2	29%

資料來源：作者整理

郵政改制公司，進行組織結構重整，郵政總公司及責任中心局組織內部單位間，尚存在權責劃分不清或平行部門間由於本位主義的作祟，主觀對業務性質認定差異之問題與爭議，致經常產生互相推諉，造成單位成員間的不睦，除影響行政效率外、減低員工之工作滿足感外，更影響服務品質；例如，在郵政總公司方面，總公司部分與業務有關之各處間，皆各設有業務行銷部門，如企劃行銷科，而各處之業務行銷部門間，缺乏一致的協調與連繫；致經常發生促銷方案倉促推出、業務協調多頭馬車之現象，使責任中心局行銷單位疲於奔命，致力於方案的瞭解與推廣，降低了業務行銷效率及人員的工作滿足感，影響服務品質。公司化伊始，必有未臻完善之處，部門間之爭議、衝突應循正常程序，通盤檢討、迅速解決。

「郵政公司化後，組織重整，在權責劃分方面，有部份未符合「事權統一」與「權責分明」之原則，例如，兼辦投遞支局投遞部門之行政管理與專業督導分際，應如何釐清之問題。在部門間之分工方面，事涉單位主管與經辦人員之認知與心態，由於各單位本位主義過於濃厚，致影響郵政整體對外部顧客之服務效率，如業務之查詢等。公司化伊始，必有未臻完善之處，

部門間之爭議、衝突應循正常程序，通盤檢討、迅速解決。」C

「郵政改制公司，裁撤台灣北、中、南三區郵政管理局，並就其組織進行裁併縮編改變台北、台中、高雄三個責任中心局，責任中心局組織內部存在權責劃分不清或平行部門間主觀對業務性質認定差異之問題與爭議，致經常產生互相推諉，造成單位成員間的不睦，除影響行政效率、減低員工之工作滿足感外，由於單位間常發生對主辦業務的互相推拖，更影響對顧客的服務。常見的爭議問題如職掌中非屬於本單位主管之業務項目、部門間對於職掌中某一部分工作項目的定義不一致，或部門間仍停留過去權責劃分機制之觀念等。個人認為權責爭議問題應由責任中心局主管召集相關部門進行協調，以消除本位主義、取得一致的共識，增進組織之效能。」

D

「改制公司後，在郵政總公司方面，總公司部分與業務有關之各處間，皆各設有業務行銷部門，如企劃行銷科，而各處之業務行銷部門間，缺乏一致的協調與連繫；致經常發生促銷方案倉促推出、業務協調多頭馬車之現象，使責任中心局行銷單位疲於奔命，致力於方案的瞭解與推廣，降低了行銷效率及人員的工作滿足感。在責任中心局方面，三區管理局裁撤，簡併分別成立台北、台中、高雄責任中心局，內部各科室間有些職掌、權責事項尚待釐清，不能有三不管地帶。由於組織精簡部分業務移交未落實，公司化後不再由專人管考，而劃由其他科室分攤兼辦，缺乏統籌規劃、執行、控管，致影響對外顧客的服務。」E

「常見的行政單位間之爭議為各業務相關單位間，對於業務是否應為本單位所主辦？作主觀的認定與判斷，致互相推諉，經常造成第一線窗口實作人員無所適從，影響對顧客之服務效率。」F

「組織變革剛滿一年，各部門仍處於調適階段，各部門間之權責劃分仍不很明確，常造成各部門推卸工作，以致無法有效分工，更甚者，當業務有問題須相關上級解決時，不知道應找那個單位？影響解決問題的時效及對顧客的服務。如何使各部門作有效的分工與整合，有賴高階主管的充分溝通、協調及廣納各有關單位之意見，才有助於員工對於工作的認同及提升工作效率。」^G

三、比較分析

郵政組織結構變革，組織部門間的分工、溝通與協調，將直接影響組織工作效率與服務品質。根據作者觀察及訪談結果發現，影響組織分工的主要因素為組織結構設計、權責劃分及人為本位主義主觀的認定等問題。改制後部份組織單位間尚存有業務權責劃分及工作項目定義不清之情形；加上受長期以來定型之官僚組織分工方式的影響，組織部門間，常有因權責劃分或本位主義而產生的爭議與互相推諉之現象，不但影響工作效率，並由於組織人員工作承諾的降低，對顧客之服務品質產生極大的影響。

郵政組織結構變革，責任中心局採功能性的組織結構方式；依變革後組織結構之設計理念，責任中心局所轄各支局經理直接對責任中心局經理負責，各行政管理部門應就個別管理業務，如總務、人事、會計等直接伸入各實作部門管轄，應由總務、人事、會計等行政管理部門直接處理，以簡化業務之作業手續，使每個部門針對其領域範圍作最大的發揮，達到組織專業分工之目標。因此，根據作者觀察與訪談結果，一致認為影響組織部門分工的一些問題應獲得有效的解決，應由問題之

上級主管人員溝通、協調或提報由郵政總公司解決，以提升工作效率及服務品質。

第六章 結論與建議

依據第五章研究發現與討論，就作者觀察及深度訪談所獲得的成果，予歸納、分析、研究，綜合成第一節結論，第二節則針對研究發現提出具體建議，以供相關機關參考。

第一節 結論

壹、郵政組織變革偏重在組織結構的重整

郵政為因應外在環境的激烈競爭及解決內在成本居高不下的問題，配合公司化進行調整組織體制，精減組織縱深層級，簡併組織平行功能重疊部門及實施責任中心制度郵局，裁撤三區郵政管理局，成立二十三個責任中心局。這種變革方式雖不失為調整組織體質之良策，然對於人力資源管理之具體配套措施，則缺少進一步的規劃。任何變革都要靠人來達成，組織變革不能單從組織結構去思考，對於人員心態之調整、教育訓練及人力資源的運用、甄補等都要一一去思考，以謀根本解決之道；否則再好的組織結構設計，也無法扭轉郵政百年沉痾。

從第五章研究發現，根據作者觀察及對受訪者訪談結果，認為郵政改制公司後，員工心態與危機意識雖有所改變，但這又僅限於原本對組織即有所認同及對業務工作願意投人的那些人員而言；至於對那些缺乏組織團體意識的人，則無多大的影響。究其主因，除郵政員工係經國家考試任用，獲有身份保障之外，組織缺少制定內部獎勵之良性競爭機制，對於表現良

好或表現不理想之員工，所得到之績效獎金或獎勵卻無多大的差異；對於表現差者又欠缺有效之淘汰機制，自然養成員工吃大鍋飯的心態。另郵政改制公司後，為精簡用人，依中華郵政股份有限公司設置條例，以較優惠之條件，鼓勵員工退休或資遣，而員工優惠退休、資遣後所出空缺，則以外包（如：非郵政核心之郵件運輸、分揀工作）或進用從業人員的方式因應，然郵政在改制公司後一年餘，外包政策卻顯得相當模糊，且經常搖擺不定，而另外在從業人員之進用，卻仍遲未定案，以致各責任中心局在人力甄補及管理效率，受到相當大的影響。

貳、責任中心制郵局有助於組織績效的提升

郵政組織結構變革，進行組織扁平化，裁撤三區管理局，成立二十三個責任中心局，責任中心局因總公司的授權而具有較多的權限，加上郵政四法的修訂，使責任中心局在營運項目或資金運用方面都具更寬廣與自主的空間；在資費自主方面，現有商機通報制度，對不屬於郵政專營之包裹、快捷業務，可提高對民營業者之競爭力，有助於市場占有率的提升。在人事權方面，授與責任中心局中層主管自行派任之權力，有助於人力資源之管理進而有效推動組織之績效目標。郵政改制公司後，由於總公司加強對責任中心經理的授權，責任中心局經理對於責任業績的達成，具有相當的自主性與責任。責任中心局經理，一方面透過對員工的加強輔導與溝通，激起員工之危機意識，使員工樂於接受外面爭環境的挑戰，全力配合業務推展。另一方面以共同參與的方式由員工訂定單位分目標，並賦予員工績效責任，並配合人事、財務等權力的運用，以推動責任中心局之績效目標；所以，郵政改制一年來，各項重點業務

之營運績效，與改制前相比較，皆能有所提升。郵政責任中心制郵局的實施，因責任中心局經理具有較多的權限以推動各項業務，所以，責任中心局經理的選任尤其重要，如果責任中心局經理具有旺盛的企圖心與主動積極的態度，對於提升組織績效與促進員工心態的改變，具有關鍵的影響作用。另郵政組織扁平化化，裁減組織層級，確實可以縮短責任中心局與總公司間的溝通及行政作業流程，使上情下達、下情上達，有助於組織行政效率的提升。

參、組織結構宜作適度簡併

郵政責任中心局的功能定位，係行政、管理督導單位，負責執行郵政總公司政策，具有獨立性、完整性之業務經營團隊。責任中心局的設置，係依台灣縣市行政區域，以一縣(市)設置一責任中心局為原則，作為設置之基礎；除包括屬原區管理局之台北、台中、高雄三個責任中心郵局及其他二十個責任中心局，各責任中心局內部行政管理單位，依等級不同而有所差異，如特等責任中心局共設有十一個科室，一等甲、乙級責任中心局各設有八個科室，二等甲、乙級責任中心局則各設有六個科室，就整體單位數目而言，全區共設有 169 個行政管理單位，與改制前相較，似乎未達組織精減的目標。就組織績效而言，規模較小的責任中心局，應重新考量其績效功能，對於規模較小無單獨存在必要之責任中心局，宜加以精簡，以符合組織精簡之原則。

郵政組織結構變革，偏重於郵政總局及區管理局兩層級組織結構之重整，而各等級支局之組織結構，則未作改變，對於

一些經營績效不盡理想已無設置必要（如僅局長一人支局）或過去因社會環境政策需要所設立的支局（如營區內郵局）等，基於成本考量，應作合理整併或裁撤。郵政於每個鄉鎮幾乎都設有兼辦投遞業務之支局，所以，相距不遠即有分別設有兼辦投遞支局之情形，對於部分投遞區域範圍較小，無單獨存在必要之支局投遞業務，應依業務之實際情形規劃與鄰近支局整併，且經整併之支局局長及經理之職等，則應配合作調整，以節省用人成本。

責任中心局組織內部行政管理單位之設置有如上述，郵政裁撤區管理局，將組織層級由四個層級減為三個層級，表面上責任中心局管轄範圍是加大了，然由於組織內部行政管理單位，除原屬三區郵政管理局之責任中心局外，其他責任中心局皆有所增加，所以，在管理上，並無控制幅度過大之問題，惟責任中心局內部科室之單位設置，除依專業分工之原則作劃分外，亦應考慮部門的功能及人員之配置；例如：行銷部門與營業管理部門、營業與郵務部門在業務性質或分工，有密切關係者，其權責劃分似應考慮予調整，可以減少權責爭議事項。但二十三個責任中心局對於郵總公司而言，在管理上，是否造成控制幅度過大之情形，則仍有待觀察。

郵政為推動郵件處理自動化，於民國八十九年起於全國分別設立了台北、桃園、台中、台南、高雄等五個郵件處理中心；郵政改制，將原分屬於所在地責任中心局之五個郵件處理中心，劃歸郵政總公司管轄。然在實務上，各處理中心與所在地責任中心局間，不論郵件運輸或其他郵件業務的協調，其關係均極為密切；組織結構變革強行劃出，除因本位主義造成溝

通、協調之困難外，更影響責任中心局整體郵件業務之規劃、運作與發展；如郵件處理中心能回歸原所屬責任中心局，可收因地制宜，增進業務的協調、溝通及提升工作效率。

肆、郵政四法的修訂有助於營運績效的提升

郵政改制公司，配合修訂郵政法、郵政儲金匯兌法、郵政簡易人壽保險法並訂定中華郵政股份有限公司設置條例；郵政法修訂重點，增訂郵政辦理集郵及其相關商品、郵政資產之營運，放寬委辦業務項目。維持郵政信函、明信片或其他具有通信性質文件之專營權。除具有通信性質之文件郵件資費外，其他郵件資費，授權由郵政公司自行訂定。除遞送郵件業務外，訂定五年免稅規定，取消全部免稅優惠。明定郵政資金除轉存於中央銀行或其他金融機構外，得作其他的金融投資。郵政改制配合修訂郵政法，使郵政集郵、資產營運、資金運用等業務賦與法源依據並使郵政業務經營及資金運用更具有較大的空間與彈性。另郵件資費，除具有通信性質之文件郵件外，其他郵件資費，授權由郵政公司自行訂定，使郵政對於郵資的訂定具有自主性，強化與民營投遞業者之競爭能力。郵政改制公司後，既依公司法設立登記，不再具有機關組織之地位，租稅豁免將導致與相關民間業者間之不公平競爭；基於租稅公平原則，除郵件投遞業務外，其他儲匯、壽險等業務則訂有五年內免稅之落日條款，改制五年後，儲匯、壽險等業務之營運必須和其他公營事業公司一樣，需要繳交稅金，必定會增加郵政的負擔，然就賦稅公平的原則而言，應屬合理。郵政法的修訂，維持郵政的信函、明信片、具有通信性質郵件之專營權，為維護郵政郵件專營權，交通部訂頒「交通部執行違反郵政法事件

取締作業要點」及「交通部辦理郵政監理業務實施行政檢查作業要點」，對侵犯郵政郵件專營之民間業者，加以取締；然雖由於取締困難及程序複雜而成效不彰，但對於民營業者仍具有約束及嚇阻作用，有助於郵政之經營。

伍、部門間缺乏溝通、協調

組織分工主要在將整體的工作目標劃分成部份，希望透過專業化的方式，讓每個部門各職所司，針對其工作領域範圍作最大發揮。所以，個別單位之權責劃分須明確，然在性質相近或工作流程有互相關係之單位間，有時會有模糊地帶，則有賴於單位間之溝通與協調。以原屬於三區郵政管理局之三個責任中心局為例，由於組織內部行政單位之規模較大，成立時間較久，造成官僚與組織僵化的組織文化，部門間的權責分工關係早已根深蒂固且較為複雜，所以，在組織結構變革過程，面對重組整併後的責任中心局新的部門間的權責劃分與分工，較易受本位主義及主觀意識的影響，因認知上的差異而有所爭議，致經常有互相推諉之情形發生；引發單位成員間的不睦，降低了員工之工作滿足感。

組織分工的目的在於提高工作效率，而組織分工之所以能提高工作效率，其前題是分工後部門或成員有高度的工作承諾，若各部門間利益衝突，就可能造成工作承諾或工作效率的降低。為避免分工問題帶來的組織衝突，透過整合讓不同工作取得相互之支援、協調與配合，可以避免因為分工造成組織整體目標的不當劃分，造成工作效率的降低。責任中心局常見的爭議事項包括職掌的爭議，如職掌中之某項或一些工作項目，

依性質不應劃歸職掌權責範圍內、單位間對職掌中某一工作項目的定義不一致或業務移交未落實，致產生模糊地帶，互相推諉。部門間的爭議既已存在，對於彼此間的分工與合作、組織工作效率及員工個人之工作滿足感，將產生負面的影響，所以，解決爭議之道，應由相關部門的共同主管，召集相關部門主管及經辦人員進行溝通與協調，以取得一致的共識；如係權責劃分不當所引起的問題，可報請總公司檢討修正。

陸、員工服務心態改變有限

影響服務品質最主要因素在於服務人員的素質及人員的訓練；郵政員工都是經過激烈的競爭考試而來，大部分是優秀且年輕有為的，但為什麼到郵局之後不到三、五年就發生疲軟不振、暮氣沉沉呢？究其原因，除一方面由於員工經國家考試任用，身份受有保障，對於表現較差之員工，欠缺有效之淘汰機制；另一方面是被僵化的體制、嚴格的法律規定及不公平的獎勵制度給腐化了，不公平的獎勵制度阻礙了人員上進、積極進取的雄心；法律的嚴密規定使員工覺得多一事不如少一事；僵化的體制更抹煞了人員的創造力及思考力；郵政業務類似「雜貨店舖」式的經營方式，組織人員經常疲於應付用郵民眾的需要，並無太多時間去做業務服務思考、作改進；日復一日，經年累積的結果，養成人員被動、消極、冷漠、老沉的做事態度。這些複雜的因素造就了被動、消極的工作態度，服務品質當然無法提升，所以，員工工作心態是影響服務品質的關鍵。這可從第五章研究發現，郵政改制後，員工心態與危機意識雖有所改變，但對於一些原來對業務推動及缺乏組織承諾的人，則仍無多大的影響之現象，可以得到印證。

郵政改制公司，正班員工轉調郵政公司，而不定期約僱人員因受勞基法的規定，適用原有關法令改為郵政公司從業人員。中華郵政股份有限公司設置條例明定，公司副總經理以下之從業人員，除改制前正班、聘僱人員外，改制後之新進人員依公司人事規章辦理，不適用公務人員有關法令之規定。要改善員工的服務品質，對於轉調、轉僱人員，可從加強教育、訓練著手；對於從業人員的進用，則應透過甄選的管道，甄選時並應注意其品德與操守。從第五章研究發現，郵政公司化後，由於責任中心局經理透過與員工溝通、協調，建立員工危機意識，並利用共同參與的方式，賦與員工一些業績壓力，以達成責任中心局之業績責任目標。所以，郵政服務品質要好，應效法私人機構，給予員工適度業績壓力，員工為了業績，自然必須具有熱忱的心，如此，服務品質自然會受肯定。

第二節 建議

壹、對政府的建議

一、加強郵政專營權之維護

郵政經營業務，依郵政法第五條規定，郵政機構除遞送郵件外，依法得經營儲金、匯兌、簡易人壽保險、集郵、郵政資產營運及其他代理業務。第六條，明定郵政機關專營信函、明信片及其他具有通信性質文件之遞送，其餘業務，均與民營同業立於同等地位，作公平競爭。在性質上，各業務的宗旨均出於加強為民服務、履行社會責任，此與其他通信業、金融業、保險業、運輸業，純以營利為目的，有所不同。秘密通信自由

及個人隱私保障，乃當前人權法治之主流思想，國家有為人民營造一個普遍、公平、合理通訊環境之義務；郵政專營權，係國家為達成上述保育行政目的，採補償性立法賦與郵政肩負普及化郵遞服務義務之權力，此附有公益性質之郵政專營權，政策上宜維持一貫性並落實執行。維護郵政專營權相關法制，已分別規定於「郵政法」、「行政程序法」、「郵件處理規則」、「交通部執行違反郵政法事件取締作業要點」及「交通部辦理郵政監理業務實施行政檢查作業要點」中，其實體與程序規範堪稱完備，祇須執行單位交通部配合公權力發動即得遂行。由於違反郵政法事件，郵政法對於寄件人並未訂有罰則，僅對違法遞送業者得處以行政處分；因此，一些民營業者常假「公平交易」之名，無視於交通部之行政指導，更甚者，常有挾民意代表並不當曲解法令，仍然從事於郵政專營業務之經營，挑戰法令尊嚴與政府威信。為維護郵遞市場之安全秩序，並回應廣大消費者之殷切期盼，交通部除予行政指導外，同時對違法業者依法裁罰，以維護郵政專營權。

二、放寬對郵政的法令限制

郵政已改制公司，須自負盈虧，改制後，盈餘仍須繳交國庫；在中華郵政股份有限公司設置條例中並有從業人員進用之規定，然郵政改制公司後，人事員額仍須受行政院的限制，影響到從業人員之正常進用，就目前而言，郵政須將員工總人數降到一定的標準，才准予進用從業人員，造成人員退離（含優惠退休、資遣）後人力不繼的窘境。所以，在人事方面，政府應適度放寬對郵政的限制，使郵政人力資源的管理與運用更加靈活、更有效率。

郵政過去屬於政府機關，郵政的經營兼負政府的政策任務，例如提供郵件投遞服務及為照顧鄉村或偏遠地區民眾的需要，辦理郵政存簿儲金、劃撥、匯兌等業務。郵政為勞力密集的服務事業，經營業務項目繁多，除郵件收投工作，需要投入龐大的人力外，目前營業項目也無法配合社會需要擴充，雖然改制後對郵政營業項目已有鬆綁規定，但由於法令限制，目前郵政資金尚不能比照一般銀行金融業，辦理放款，郵政僅能依郵政法的規定，開發出一些新的營業項目，都只是尋找異業結盟，由其他產業利用郵局據點分佈廣闊之優勢，推銷零散、小資金之商品，而依約給予郵局手續費的契約方式，這些零落、螞蟻雄兵式的銷售策略，都需要龐雜的人力，造成郵政用人成本居高不下的原因。郵政改制公司後，財政部對郵政儲金、匯兌及壽險業務管理的規定增加，多要求比照銀行法等相關法令規定辦理。由於社會的變遷，時代背景跟以前已大不相同，郵政既已改制為公司，且政府既將郵政儲金等業務納入財政部受相關法令的規定與限制，為使郵政能永續經營，政府應比照一般金融機構的規定，對於郵政資金的運用再予適度的放寬。

貳、對中華郵政的建議

一、調整組織結構

任何機關組織結構的設計，其基本原則是在便利組織內部的決策、領導、協調、溝通與管制功能的運作。因此，組織結構的設計，必須因人、因事、因時、因地而有所差異；也就是說，其型態應以適應性組織較為恰當，此乃權變組織的設計觀

念。更進一步說，權變組織設計的概念是在摒棄以往「唯一的最佳」方法追求，而在致力於發展出一種適合自己情境、業務功能的組織設計。郵政改制公司，成立二十三個責任中心局，其組織設置，以一縣（市）設立一個責任中心局為原則，其中台北縣與桃園縣各分別成立板橋、三重與桃園、中壢責任中心局，而花蓮、台東、澎湖等營運績效較不理想之責任中心局，亦各按規定設置責任中心局。各責任中心局按等級設有經理一人及副理一至三人，各責任中心局內部按等級分別設有六至十一個行政管理單位。責任中心局的目的，在責成各中心局經理重視成本與效益的責任目標，透過高效能與高效率之經營管理，達成事業責任目標。責任中心局等局的評定，係按就各責任中心局業務量多寡衡量，共分為特、一甲、一乙、二甲、二乙五個等級。目前郵政按行政區於全國設立二十三個責任中心局，郵政為國營事業體制，其性質與各級政府行政機構迥異，其設置並無一個縣（市）非設一個責任中心局的必要，在管理上也不一定非以一個縣（市）為範圍不可，例如改制前的區管理局及改制後屬於同一縣（市）的板橋、三重與桃園、中壢責任中心局即為此例。所以，就績效及組織精簡而言，責任中心局應研議將等級縮減，對於規模較小且營運績效較不理想的責任中心局，應有加以簡併的必要。責任中心局內部科室之單位設置，除依專業分工作劃分外，對於一些業務量明顯較少之單位，其單位內部管理層級或人員數目，應予精簡，以符合組織精簡之原則，降低人事成本。

郵政組織結構變革，為提升組織與外在環境的競爭能力，在各責任中心局內部皆成立有企劃行銷部門，在總公司則未單獨設置獨立之企劃行銷處，而係分別於儲匯處、壽險處及郵務

營業處下設企劃行銷部門。就改制以來，從企劃行銷業務實際運作過程中，由於缺乏統籌的管理單位，經常發生當方案需進一步溝通、協調時，出現由不同主導單位之多頭馬車之現象，使責任中心局行銷單位疲於奔命，致力於方案的瞭解與推廣，降低了行銷效率及人員的工作滿足感。所以，在郵政總公司方面，應強化企劃行銷單位統籌管理的功能，依各責任中心局行銷單位之組織設計原則，將企劃行銷單位單獨成立為處、室，以收事權統一之原則，提升工作效率。

郵政組織結構變革，偏重於郵政總局及區管理局兩層級組織結構之重整，而各等級支局之組織結構，則未作改變，對於一些經營績效不盡理想已無設置必要（如僅局長一人支局）或過去因國家社會環境政策需要所設立的支局（如營區內郵局）等，郵政改制公司後，應基於成本考量，作通盤檢討，對於無效率及無單獨存在必要之支局，應予整併或裁撤。對於一些投遞區域範圍較小，無單獨存在必要之支局投遞業務，應依業務之實際情形規劃與鄰近支局整併，經整併之支局局等及經理之職等，則應配合作調整，以節省用人成本。

分權化的組織因具有較高的自主決策，對於環境的變化，將有較彈性與快速的反應；惟如過度的分權，則可能造成地方組織的本位主義。郵政為推動郵件處理自動化，於民國八十九年起於全國先後設立了五個郵件處理中心，其組織之業務及人員，乃自原所屬的責任中心局郵件處理業務部分切割而出，所以不論在業務的協調與聯繫或與責任中心郵務之整體運作，都具有密切之關係，如郵件處理中心回歸原所屬責任中心局，可收因地制宜，增進業務的協調、溝通及工作效率的提升。

二、加強對責任中心局的授權

責任中心制度係企業將個體劃分許多適當的次級單位(責任單位)，並賦予各單位營運自主的權力，將每一責任單位視為一個獨立自主個體，強調以人為主的制度，藉由員工參與及協調、溝通的程序，共同訂定責任目標，選擇適當的衡量指標，訂定合理的指標水準，授以相當權責並課以責任，搭配資訊系統作定期衡量其績效，考核是否完成所設定的責任目標，據以作為獎懲依據的管理控制制度。由於上級對責任中心單位授有權責，所以，責任中心制度的實施，可隨時因應市場變化，掌握最新現場環境狀況，能確實作適當的處理，增進組織經營績效。

郵政改制公司，成立二十三個責任中心局，增加對責任中心局的授權，在營運方面，運用商機通報制度，授與責任中心局部份郵件資費議價的權限，使業務的經營更具彈性，有助於組織因應外在環境競爭的能力；然就目前而言，責任中心局對於大宗郵件的資費訂價，仍須經過函報總公司的手續，往往影響責任中心局對商機時效的掌握。在人事制度方面，各責任中心局經理依局等不同而被授予不同職階主管的派任權，使責任中心局經理具有更高的人事權力，有助於人員的管理與控制，對於業務的推動與營運績效的提升，具有正面的功能。然目前責任中心局科室主管及部份等級支局經理須薦報總公司核定，往往需要一至二個月時間，郵政總公司似可研議將支局經理派任權授與各責任中心局，以增進人事管理效率及人事安定。

三、加強組織內部溝通、協調

組織分工主要目的，在將整體的工作目標劃分成部分，透過專業化的方式，讓每個部門各司所職，針對其工作領域範圍作最大發揮。而由於組織為一整體，分工之後往往造成部門間溝通與協調的問題，所以，組織各部門間利益衝突，有必要作進一步的整合，以免造成員工工作承諾或工作效率的降低。郵政改制公司，除台北、台中、高雄責任中心局組織內部行政管理部門係由原三區管理局裁併縮編而來，其他大部分責任中心局則是改制後所新設立的。但不論組織內部行政管理部門是經裁併而來或新設立，部門間新的分工關係都需要進一步的溝通與協調，因此，組織內部亦存在一些權責劃分不清或平行部門間主觀對業務性質認定差異之問題與爭議，經常產生互相推諉，造成單位成員間的不睦之情形，除影響行政效率外，更減低了員工之工作滿足感。權責爭議問題應由責任中心局主管召集相關部門進行協調，以消除本位主義、取得一致的共識，增進組織之效能。

四、調整經營策略

郵政為勞力密集的服務事業，經營業務項目繁多，除郵件收投工作，需要投入龐大的人力外，目前營業項目也無法配合社會需要擴充，雖然改制後對郵政營業項目已有鬆綁規定，但是郵政開發出來的新營業項目，都只是尋找異業結盟，由其他產業利用郵局據點分佈廣闊之優勢，推銷零散、小資金之商品，而依約給予郵局手續費的契約方式，這些零落、螞蟻雄兵式的銷售策略，都需要龐雜的人力。郵政業務靠人力、靠體力，

業務項目繁瑣，郵政人員疲於應付當下民眾需要，無太多時間與精力去作思考、作改進，日復一日，經年累積的結果，養成了人員被動、消極、冷漠，老沉的作事與服務態度。因此，郵政應充分利用郵政物流、金流、資訊流基礎，加速推動產業的升級與轉型。

五、儘速訂定從業人員進用辦法

依中華郵政股份有限公司設置條例規定，改制後除轉調（或轉僱）人員外，副總經理以下之從業人員，不適用公務人員有關法令規定。從業人員的招募程序比較簡單、有效率，方便可行，而且從業人員之薪資及獎金，係依社會一般人力市場行情核給，可以透過招考一些年輕新血輪，予組織注入一股活力，降低用人成本。郵政改制公司後，分別於九十二年六月及十二月辦理員工優惠退休、資遣，而所出空缺，則以外包方式因應，然郵政總公司對於郵政核心業務（如郵件投遞）與非郵政核心業務（如郵件運輸、分揀工作）之外包政策，時作變動，致用人單位無所適從，甚至造成人員補充困難、員工抱怨的情形；郵政總公司應儘速訂定郵政從業人員進用辦法，以安定人事，提升效率。

六、加強員工教育、訓練

組織變革不能單從組織結構去思考問題，對於人員心態之調整、教育訓練以及人力資源之運用、甄補等都要一一去思考，以謀求根本解決之道，否則再好的組織結構設計，也無法扭轉百年沉痾。郵政組織變革，改制為公司，可以認為僅是「第

一層次」的改變，員工心態的改變及服務品質是否能達預期的效果，是不一定的，所以，必須做到「第二層次」的變革，亦即「組織文化」應作徹底的轉型，才能收到真正的效果，主要因為郵政人事權並非完全獨立，員工身份受有保障，人事流動有限，要等到資深、年紀大的員工陸續退休，補入新人後，成效才會慢慢顯現出來；而且管理階層與員工心態之調整亦需要時間。郵政長期獨大壟斷的結果，冰凍三尺非一日之寒，一個人的心態與做事方法，要長時間透過教育訓練，不斷的衝擊、刺激、激勵才能改變。所以，郵政除組織內部應積極建立公平的賞罰制度外，應規劃各種有關服務訓練課程或活動，加強員工教育訓練，以培養員工能奉獻、有熱誠、有耐心、肯投入工作、敬業樂群的精神。

參、對員工的建議

一、體認郵政組織變革之重要性

組織變革的原因乃是起源於內外環境壓力，組織不斷努力使其更能適應本身所處的環境，所以，當外在環境產生壓力時，組織就必須以組織變革的方式來因應。然有些變革則是來自組織對未來壓力的預測，這種變革是比較難達到的，因為員工並不認為這種變革對現在而言，是重要的事。郵政近年來每年績效獎金如期定額發放，要員工體認郵政業務經營正面臨空前激烈的競爭與困難，確實不容易，這也是造成郵政部份員工缺乏危機意識的主要原因。所以，必須透過教育、訓練或其他各種管道，讓員工瞭解郵政本業經營的困境，激發其危機感。只有勇於任事、積極進取的員工，其餘體制結構、技術途

徑等措施，才能徹底執行，而獲得變革之實質效益。

二、公務員心態須作調整

國營機構員工，長期受公務員身份保障，心態較為保守，由於郵政在經營上，除須兼負國家政策任務外，更受傳統組織體制與獨占經營的影響，員工普遍缺乏顧客導向的積極服務觀念。郵政服務品質要提升，關鍵在於組織人員之公務人員身份角色的轉換與危機意識的增加。郵政存亡，匹夫有責，人人都是郵政一份子，不能再以看戲的心態去面對組織的變革，必須敬業、努力的去面對新的挑戰，如此組織變革才有意義，也才能見到成果。

肆、對後續研究之建議

一、主題方面

郵政組織結構變革，涵蓋層面很廣，不僅是組織結構與制度層面之修正，對於影響組織變革的環境因素及法令規章、員工的行為表現對組織績效的影響等，都是研究的重點。由於郵政改制公司僅有一年的時間，組織人員面對新的組織結構及法令規章制度，皆尚處於適應、調整較不穩定之狀態，如就短短一年期間及背景，以其經營績效與改制前作比較，恐影響研究結果的客觀性；所以建議後續研究者，可進一步以較長時間作觀察研究並就影響郵政組織變革或服務品質之因素，例如對人力資源部分進行研究，以使研究更具參考之價值。

二、研究方法方面

作者採調查訪問法，雖然與受訪者能有親近對話接觸，對問題能深入探討，但仍遭遇代表性問題，對於受訪者的職階、工作領域及對郵政組織變革之瞭解，都會影響受訪者之主觀判斷，且抽樣對象無法全面性，代表性讓人懷疑。因此，建議後續研究者，可加採問卷調查方式，以彌補調查訪問法所欠缺之代表性及完整性的缺點，在時間、精力條件許可下，作質與量的整合研究。

附錄：訪談紀錄

訪談時間：

A：九十三年三月二十五日下午十七時三十分

B：九十三年四月十四日上午九時

C：九十三年四月十二日下午十五時十分

D：九十三年四月十九日上午十時

E：九十三年四月二十一日下午十五時二十分

F：九十三年四月十六日下午十七時三十分

G：九十三年四月十四日下午十四時

訪談地點：受訪者辦公室（上班地點）

訪談方式：面訪

第一題：郵政改制進行組織扁平化，將組織由「郵政總局→區管理局→各地郵局→支局」四級制改為「郵政總公司→責任中心局→支局」三級制，裁撤區管理局，成立二十三個責任中心局，是否符合組織精減、降低用人成本之目標？是否有助於上下層級的溝通、達到提升行政效率之目的？是否有助於因應民營投遞業者之競爭？

A 答：郵政改制公司裁減組織層級，可以使上情下達、下情上達變得比較容易，例如責任中心局經理定期參加總公司業務會報，有機會對總公司之政策及責任中心局執行政策意見有表達的機會。改制後責任中心局具有相當的權責與自主性（例如：商機通報制度），可提升因應外在民營業者競爭的能力。

B 答：郵政組織層級的減少，確可提升行政效率，以責任中心局而言，有任何意見可直接向總公司反映，可以增

進溝通與協調。至於組織層級減少，是否造成責任中心局的控制幅度過大的問題，因各責任中心局成立，內部組織配合業務管理的需要，依等級標準設有六至十一個行政管理部門，無控制幅度之問題。目前郵政於全國設立二十三個責任中心局，就績效而言，規模較小的責任中心局，似有加以簡併的必要，以符合組織精簡之原則；至於規模在什麼條件下才實施簡併，則暫尚無定論。然責任中心局的簡併，部份因須跨縣市管理，由於幅員過大，在管理及責任中心局與被裁併局的命名上的問題，仍有待解決。

- C 答：郵政組織由四級制改為三級制，現階段尚符合降低用人成本，有助於組織上下層級的溝通，提升行政效率，但相對的成立了二十三個責任中心局，因此，精簡實屬有限；以九十二年為例，用人費降低之主要原因為辦理優惠退休，將所遺業務部份辦理委外或進用工時人員等措施所造成影響的結果。未來似宜將責任中心局合併為十個責任中心局，且總公司應大幅裁撤輔助性主管人員，以擷節用人成本。
- D 答：本人所服務的責任中心局係由區管理局裁併而來的，就隸屬層級或業務協調關係而言，原本就是直接與郵政總局（郵政總公司）往來，所以組織扁平化後，在溝通、協調方面，其實並沒有什麼差異；但對於原由區管理局管轄之那些責任中心局，顯然縮短了行政作業流程，對於提升行政效率是有正面功能的。郵政組織結構由四級制改為三級制，表面看來組織層級減少，應可減少用人，但實際上，原各地郵局升為責任中心局，大幅增加組織單位及人員，對於整體郵政而

言，人力實為增加。

E 答：郵政改制公司後，將全區劃分為二十三個責任中心局，各責任中心局大小差異大，然部分較小責任中心局麻雀雖小五臟俱全，內部亦至少設有六個管理部門，是否能有效發揮責任績效，值得商榷。郵政組織層級的縮減，應可縮短組織上下層級間的溝通流程，但責任中心局內部科室之單位設置，除依專業分工作劃分外，亦應考慮部門的功能及人員之配置；例如：行銷部門與營業管理部門無論在業務性質或分工，應考慮予合併，可以減少權責爭議事項。對於一些業務量明顯較少之單位，其單位內部管理層級或人員數目，應予精簡，以杜悠悠之口及減少人事成本。

F 答：郵政改制公司設立二十三個責任中心局，不符組織精減目標，宜再適度整併；而組織扁平化確實有助於組織上下層級的溝通，惟較不利於組織的橫向交流、溝通及資訊分享。

G 答：郵政全國原僅三區管理局，改制公司後改為二十三個責任中心局，平添了二十個組織單位，就整體來看單位及官員增加了，增加了用人成本；而基層郵務人員卻無法隨著服務工作項目的增加（如郵件上門收件、上樓投遞、假日加投郵件等）而作合理的調整，影響基層員工的士氣及服務品質，似加以檢討的必要。

第二題：郵政成立責任中心局，加強對責任中心局的授權，使責任中心局業務運作及組織成員自主性相對的增加，對責任中心局組織之營運績效、人員的服務品質、因應民營業者之競爭能力，是否具有提升作用？

- A 答：郵政改制公司後，依總公司的決策，對責任中心局正逐步擴大授權中；改制後，責任中心局經理的權、責增加，一方面以業績掛帥，另一方面加強服務，積極致力於業務績效的提升；至少到目前為止，在管理及執行的績效還相當不錯。因為一下子成立那麼多責任中心局，所以，總公司正進一步加強對責任中心局的輔導與考核，督促各責任中心局在權責範圍內致力於責任目標的達成，使郵政整體績效更好。
- B 答：郵政改制公司後，責任中心局經理具有較多的權限，所以責任中心局經理的選任尤其重要，如果責任中心局經理具有旺盛的企圖心與主動積極的態度，不必凡事都等待總公司有所規定才去做，其揮灑的空間相當大，對於提升組織績效與促進員工心態的改變，具有關鍵的影響作用。就一等乙責任中心局而言，目前責任中心局中層主管（例如：主管加給 320 以下）授權由責任中心局自行派任，而一級主管（主管加給 340）之支局經理及科室主管則須報總公司派任，往往需時一至二個月，總公司似可將支局一級經理派任權限授與責任中心局，以增進人事管理效率及人事之安定。在資費自主授權方面，現有商機通報制度，值得肯定，對不屬於郵政專營之包裹、快捷業務，可提高對民營業者之競爭力，有助於提升市場占有率。目前責任中心局對於大宗郵件的資費訂價，仍須經過函報總公司的手續，總公司似可再擴大授權，以爭取時效及提升效率。
- C 答：郵政改制公司後，由於上級的授權，責任中心局業務推動的自主空間加大，以郵件資費為例，責任中心局

經理可在一定的權限內自行決定價格，超出權限部分則可以利用商機通報制度報總公司核定。對於溢餘閒置資產，得出租給民間廠商作為銷售通路等用途，對於郵政營運績效，具有實質的效益。然郵政既已改為公司，企經營本應講求利潤；改制一年來，以包裹、快捷郵件之經營為例，採取一波波折扣低價競爭的策略，就短期而言，確可使郵件收寄數量成長，搶回部分市場占有率；但就長期而言，郵政用人成本高，以長期低價競爭固然行不通，且在資訊發達、競爭激烈的今天，市場占有率實難以掌握。

- D 答：責任中心局成立後，總公司充分授權予各責任中心局經理，以使權責相符，由於自主性增加，各責任中心局對於商品價格更具彈性，對組織績效、服務品質及競爭力皆有正面效果。但為進一步落實，應建立一套完善制度，讓升遷、獎懲、考成、獎金等與員工之工作績效、貢獻度相結合。
- E 答：郵政改制公司後，加強對責任中心局的授權，對於提升郵政的競爭力有顯著的影響，惟總公司可再進一步的加強授權，例如在人事權方面，各責任中心局經理、副理由總公司遴派，而經理、副理以下之主管人員，則應授權由各責任中心局經理任用，以使其權責相當。
- F 答：郵政公司化後，加強對責任中心局的授權，對於提升組織之營運績效，有所幫助。
- G 答：在郵件業務方面，總公司對於大宗函件、包裹、快捷之資費應予各郵局更彈性的議價空間，以因應民營投遞業者之激烈競爭。

第三題：郵政改制公司，立法院制定中華郵政股份有限公司設置條例並配合修正郵政法、郵政儲金匯兌法及郵政簡易人壽保險法，對於郵政整體經營績效所造成的影響如何？

A 答：郵政改制公司，郵政法、郵政儲金法、郵政匯兌法及郵政簡易人壽保險法均配合作修訂，郵政法第五條規定，郵政得經遞送郵件、儲金、匯兌、簡易人壽保險、集郵、郵政資產營運、接受委託辦理營其他業務等七項，可以比喻為「7UP」，就是說希望每項業務都能做得更好。尤其郵政法的修訂，除了使部份郵政業務法制化，賦與郵政在集郵（如：個人化郵票）、資產營運（如：空餘局屋出租）、資金運用（如：投資債券）等業務具有法源之依據外，使郵政業務的經營更自主性更具彈性。但相對的，財政部對於郵政業務的經營之一些程序或及手續之規定相當嚴謹與繁瑣。還有，除郵件投遞業務外，其他儲匯、壽險等業務則訂有五年內免稅之落日條款，即郵政改制公司五年後，儲匯、壽險等業務之營運必須和其他公營事業公司一樣，必需繳交稅金，必須及早作因應。另外，郵政已改制公司，盈餘仍須繳交國庫，然郵政人事員額仍須受行政院的限制，影響到從業人員之正常進用，就目前而言，郵政須將員工總人數降到一定的標準，才准予進用從業人員，造成人員退離（含優惠退休、資遣）後人力不繼的窘境。

B 答：郵政法修訂，取消第四條資費調整限制，可以增加郵政郵件資費彈性運用的空間。郵政儲金匯兌法及郵政

簡易人壽保險法則大都沿用原來之規定，內容差異不大，免稅條款的修訂，符合賦稅公平原則，能爭取到改制後五年內免稅優惠，對郵政而言，無異多了五年適應的機會。郵政相關法令的修訂，維持郵政的信函、明信片、具有通信性質郵件之專營權，然由於取締困難，效果有限，但仍具有約束作用，因此，仍須照做。雖然法令已隨改制公司而有所鬆綁，但在業務推動中，仍發現受到政府一些法令的限制，如政府採購法的限制，造成業務推動之拘束，甚至於影響業務品質。

- C 答：郵政改制公司後，相關法令已作適度的鬆綁，確實有助於郵政的業務經營；但由於員工長期以來受有公務員身份保障，缺乏「以客為尊」的服務觀念與態度，為期組織經營績效的提升，相對的員工之再教育、觀念的導正益形重要；因為企業化追求品質、業績的經營理念，將是郵政永續經營之道。
- D 答：郵政相關法令的修訂，使公司經營較有彈性，對於郵政品牌重新型塑建立有利的基礎。從業人員的進用，從時間的角度觀察，時間愈久，愈能彰顯用人成本的降低。但也有不利的部分，如稅捐的負擔、來自政府機關的行政管制。
- E 答：郵政公司化後，郵政法規的修訂，確實有助於郵政的業務經營；但相對的，財政部對儲匯、壽險業務的規範項目增多，均要求依相關規定(如：銀行法)辦理，惟郵政改制前並無此相關的前例可依循，致各相關行政部門仍須經歷模糊摸索階段，對業務之行政效率造成相當的影響。另公司化後，為維護郵政郵件專營

權，雖經交通部訂頒「交通部執行違反郵政法事件取締作業要點」及「交通部辦理郵政監理業務實施行政檢查作業要點」，惟實施迄今，成效不彰，其他民營業者仍暗中進行信函等具有通信性質郵件之營運。

F 答：郵政改制公司後，由於法規的鬆綁，經營項目增多了，有助於郵政之營收，如各支局營業廳展示各種代理商品。然因大部分支局空間原本狹小，如未經妥善規劃，將形成空間的雜亂，影響正常業務的營運，而且窗口人員也因須兼顧代理業務，分心而影響服務品質。總公司應儘快進用從業人員，以解決目前窗口人員不足的問題。

G 答：郵政公司化後，應可使經營更具彈性，但上面管我們的公婆卻變多了，如財政部對於儲匯、壽險或其他營運之限制增加了。上級對於郵件資費的授權尚嫌不足，無法彈性的運用；價格都無法跟民營業者競爭，那麼一些郵件上門收件、上樓投遞、假日加投郵件之服務，將大打折扣。

第四題：郵政組織變革，除進行郵政總局、郵政儲金匯業局的整併外，並針對責任中心局組織內部單位組織結構進行重整；變革後的組織部門間之權責劃分是否符合「事權統一」、「權責分明」之原則？部門間是否能作充分的分工？對於部門之間的權責爭議或衝突，是否能作有效的整合？就組織分工與協調而言，是否有助於員工對於組織及工作的認同、投入及行政效率的提升？

C 答：郵政公司化後，組織重整，在權責劃分方面，有部份未符合「事權統一」與「權責分明」之原則，例如，

兼辦投遞支局投遞部門之行政管理與專業督導分際，應如何釐清之問題。在部門間之分工方面，事涉單位主管與經辦人員之認知與心態，由於各單位本位主義過於濃厚，致影響郵政整體對外部顧客之服務效率，如業務之查詢等。公司化伊始，必有未臻完善之處，部門間之爭議、衝突應循正常程序，通盤檢討、迅速解決。

D 答：郵政改制公司，裁撤台灣北、中、南三區郵政管理局，並就其組織進行裁併縮編改變台北、台中、高雄三個責任中心局，由三區管理局所整併的三個責任中心局，則不論在管轄區域或行政部門的規模與人數，皆經重新整併與劃分，這與其他二十個責任中心局之組織內部行政部門多係改制後新設立，在組織分工與協調上，其性質有所不同。因此，責任中心局組織內部存在權責劃分不清或平行部門間主觀對業務性質認定差異之問題與爭議，致經常產生互相推諉，造成單位成員間的不睦，除影響行政效率、減低員工之工作滿足感外，由於單位間常發生對主辦業務的互相推拖，更影響對顧客的服務。常見的爭議問題如職掌中非屬於本單位主管之業務項目、部門間對於職掌中某一部分工作項目的定義不一致，或部門間仍停留過去權責劃分機制之觀念等。個人認為權責爭議問題應由責任中心局主管召集相關部門進行協調，以消除本位主義、取得一致的共識，增進組織之效能。另改制後，依組織結構設計各實作單位之總務、人事、會計等事務，應由總務、人事、會計等，應依事的性質分由相關專門行政管理部門直接處理，以發揮行政效率；而

非像改制前各種不同性質之事務，須送業主管單位後再移上述有關單位，以發揮行政效率。

E 答：改制公司後，在郵政總公司方面，總公司部分與業務有關之各處間，皆各設有業務行銷部門，如企劃行銷科，而各處之業務行銷部門間，缺乏一致的協調與連繫；致經常發生促銷方案倉促推出、業務協調多頭馬車之現象，使責任中心局行銷單位疲於奔命，致力於方案的瞭解與推廣，除降低了行銷效率及人員的工作滿足感外，更對於顧客的服務造成不良的影響。在責任中心局方面，三區管理局裁撤，簡併分別成立台北、台中、高雄責任中心局，內部各科室間有些職掌、權責事項尚待釐清，不能有三不管地帶。由於組織精簡部分業務移交未落實，公司化後不再由專人管考，而劃由其他科室分攤兼辦，缺乏統籌規劃、執行、控管。另再公文之效率及管理，亦較改制前鬆散，此乃應再加強的地方。

F 答：常見的行政單位間之爭議為各業務相關單位間，對於業務是否應為本單位所主辦？作主觀的認定與判斷，致互相推諉，經常造成第一線窗口實作人員無所適從，影響對顧客之服務效率。另行銷科與營業管理科應該整合，事權才能統一。部門間是否能有效整合，有賴充分溝通，這與組織企業文化及主管領導風格有關。

G 答：組織變革剛滿一年，各部門仍處於調適階段，各部門間之權責劃分仍不很明確，常造成各部門推卸工作，以致無法有效分工，更甚者，當業務有問題須相關上級解決時，不知道應找那個單位？影響解決問題的時

效及對顧客的服務。如何使各部門作有效的分工與整合，有賴高階主管的充分溝通、協調及廣納各有關單位之意見，才有助於員工對於工作的認同及提升工作效率。

第五題：郵政組織結構變革，成立責任中心局，各責任中心局經理需對本身決策及績效負責；責任中心局的組織運作，是否有助於建立員工之危機意識，從而造成組織營運績效及服務品質的提升？

A 答：由於郵政改制公司後，加強對責任中心經理的授權，責任中心局經理對於權責及業績的達成，具有相當的自主性；透過經理的加強輔導，組織員工對於外在環境的激烈競爭，逐漸形成共識，員工比以前更具有危機意識，能主動意識到業績的衰退，最後可能導致公司經營困難，而進行人員的裁減，終將對自己不利，所以，員工心態的改變會有助於服務品質及營運績效的提升，這可以從民國九十二年一月及九月，行政院對全國民眾所作「民間最喜歡的國營企業」之民意調查，郵政皆排名第一、員工為了爭取業績於夜市、年貨市場或利用假日晚上作郵政商品的推銷及郵件上門收件服務，可以得到印證。

B 答：郵政改制一年來，組織內大多數人員心態都有隨作調整，都樂於接受外面爭環境的挑戰，在溝通後都能激起危機意識，全力配合業務推展，在營運及服務品質方面，都能有良好的績效。

C 答：各責任中心局及責任中心局內各單位之績效衡量，如能有效反應實際情形，並依實際績效發給不同之績效

獎金，這樣才能建立員工之危機意識，而服務品質是績效衡量其中之重要項目。

D 答：公司化後，賦與責任中心局經理更重的權力與責任，因此，各責任中心局經理務必依分層負責課予所屬適度之業績壓力，第一線員工自然感受到壓力，對於營運績效及服務品質具有提升作用。

E 答：郵政組織變革，的確能使員工之危機意識提高，也因此促使營運績效及服務品質的提升，這應是顯而易見的。

F 答：郵政改制公司後，大多數員工心態皆能隨之調整，每個人危機感也增加了，但仍有部份年紀較大的員工，抱著一天過一天，等退休的心態，對於業務之推展及顧客服務，表現的績效就不是很理想。

G 答：郵政改制公司，尚有助於建立員工之危機意識，惟尚不足；例如支局員工業績壓力較大，其他單位則似乎較無感覺，因此，所展現的績效亦有所不同。

第六題：影響郵政組織成員服務品質的主要因素是什麼？解決之道？

A 答：其實郵政員工大都很優秀，而影響郵政員工服務品質的主要因素是員工普遍欠缺危機意識，由於過去長期以來郵政獨占經營且都有很好的績效，員工幾乎年年皆有績效獎金可拿，久而久之，缺乏民營公司競爭的危機意識。應透過對員工的不斷訓練，建立員工危機意識，灌輸員工正確的服務觀念。

B 答：影響郵政組織成員服務品質的主要原因，乃郵政員工經國家考試任用，身份受有保障，且郵局缺乏制定競

爭的機制，績效獎金或獎勵無所差異，對於表現差者又欠缺有效之淘汰機制；所以，無法獎優汰劣，對於服務品質當然會有影響。員工之服務品質與員工個人修養有關，平常訓練須積極辦理，調整員工服務心態，加強員工「以客為尊」的觀念。

- C 答：郵政員工多經考試篩選，人員素質應該不差，本人認為「獎酬」制度與員工士氣及服務品質有相當密切的關係；例如績效講金的發放，同一服務單位（支局）內的員工，不分績效表現良窳，所得獎金卻無差別，對於表現優良員工，除造成心理之不平衡外，對士氣可以說是一種打擊；對於表現較差之員工，養成一種「吃大鍋飯」的心態，組織之營運績效與服務品質自然與他無關；應參照民間企業經營作法，建立人事薪酬制度，俾獎優汰劣。
- D 答：改制一年來，從業務聯繫、溝通中，個人發現責任中心局各行政部門部分人員，似乎欠缺一份「勇於任事」對事情的擔當及主動積極的態度，各單位間仍存有本位主義，這或許有賴責任中心局主管加強溝通、協調，以取得共識，增進行政效率。
- E 答：影響顧客服務品質的主要因素有，工作環境、工作負荷、主管人員領導風格、工作流程是否簡化、員工對營業規章的熟練度、員工的態度、員工與顧客關係的建立等。改善之道，建立良好的上班環境、訂定適當的標準工作量、主管人員以身作則及人性化的管理、簡化工作流程、不斷的加強員工業務訓練、與顧客建立良好的互動關係。
- F 答：以窗口人員來說，目前影響員工士氣最主要的原因為

支局工作點的分配不合理及對員工的獎勵問題；以支局工作點的分配為例，一些假日須上班及每日下午須延長營業時間之支局，假日上班工作點降低，延時工作門檻較高，這無異是對於加強服務郵局之一種罰，影響員工士氣。另就代理商品而言，對於推動業務績優員工應立即獎賞，以激勵士氣，這對提升服務品質有很大的幫助。

G 答：社會在變，服務自然要跟著改變，郵政改組公司，有些人仍然抱持過去公務員之官僚心態，仍然不動。個人認為主要原因在於考核、獎勵方面不公平，惟有服務績效獎勵差異化，才有可能使服務品質提升，否則做好做壞都是一樣，除了無法對那些服務績效不好的人產生激勵作用外，一些原本表現良好的員工，也會因心理不平衡而影響服務績效及服務品質。另由於改制公司後，採部分業務外包方式，而外包政策卻一直處於不確定狀態，無法取得員工的認同與配合，影響服務品質。

第七題：郵政組織變革，辦理正班員工轉調及聘用、不定期約僱人員改納為郵政從業人員保障措施及辦理員工優惠退休、資遣等人事措施，對於組織人員之服務品質，是否具有提升作用？

A 答：郵政改制公司，保障員工權益，依「中華郵政股份有限公司設置條例」，改制前之交通部郵政總局及其所屬機構現職人員，均轉調中華郵政公司，但亦得於改制之日起六個月內，以優惠條件給予退休或資遣。轉調人員其年資、薪資、退休、資遣、撫卹等福利及勞

動條件，應予維持。對現職人員的保障及優惠退休、資遣措施，應有助於人事的安定及降低用人成本。

- B 答：郵政改制，辦理正班員工轉調及聘用、不定期約僱人員改納為郵政從業人員等保障措施，對於員工心理影響較小，應可使員工專心於工作。惟改制後員工心態雖然有改變，但還是有一定的限度，主要因為員工身份受有保障，且郵局缺乏制定競爭的機制，績效獎金或獎勵無所差異，對於表現差者又欠缺有效之淘汰機制；所以，無法獎優汰劣，對於服務品質當然會有影響。
- C 答：郵政改制公司，辦理人員轉調，可以「舊衣新穿」來形容之，然人事費用高、人員老化、缺乏危機意識等問題，依然存在。由於現階段，責任中心局組織內各單位及員工所承受的業績壓力有所不同，一般而言，支局的業績壓力比其他部門大，部份優秀較年輕員工因無法長期承受業績所帶來的壓力，而選擇優惠退休或資遣，此恐將造成劣幣逐良幣的不正常現象。
- D 答：郵政改制公司，不定期約僱人員改僱為公司從業人員，因不定期約僱人員未經任何考試或甄選而來，其素質可謂參差不齊，改制後直接納為從業人員，影響郵政整體服務品質。郵政改制一年來，尚未辦理從業人員之進用，對於辦理員工優惠退休、資遣所遺缺，改聘定期約僱人員或以設立代辦所方式投遞郵件，短期雖可節省用人成本，但對服務品質，則無法達到提升之效果。
- E 答：正確良好的人事措施，對於安定員工心理及提升服務品質，應具有正面的功能。然而，郵政組織變革，辦

理正班員工轉調及聘用、不定期約僱人員改納為郵政從業人員保障措施，對於員工服務心態的改變，本人持保留的看法。

F 答：轉調、改納及優退、資遣等人事措施，對於服務品質的提升無直接之影響，上述措施僅屬身份的轉換而已。目前兼辦投遞郵政代辦所及定期人員之政策，為過渡時期之便宜措施，對於服務品質的確保，實有待商榷。

G 答：郵局進用約僱人員，對郵政投遞業務之服務品質而言，是一種傷害，一方面約僱人員未經考試篩選，素質良莠不齊。一方面又缺乏有效的考核，做不好頂多不幹，缺少永業精神，服務品質自然就受到影響。郵政改制公司將不定期約僱人員轉僱為公司從業人員，其工作權獲得保障，應有助於敬業精神的提升，但應透過在職訓練予以加強。關於郵局辦理優惠退休、資遣，一些符合條件或許不需這份薪水、或許另有發展之員工辦理了優惠退休或資遣，而一些工作無效率員工卻留下來，就郵政整體效率而言，個人對於辦理優惠退休、資遣的功能，是存疑的。

第八題：中華郵政股份有限公司設置條例規定，郵政改制公司後新進用人員，自副總經理以下之從業人員，不適用公務人員有關法令規定，新的人事制度之實施，是否有助於改善郵政人員結構老化之問題，達到降低用人成本、提升服務品質之目的。

A 答：依中華郵政股份有限公司設置條例規定，改制後正班人員轉調郵政公司，其身份及權益受到保障；副總經

理以下之從業人員，則不適用公務人員有關法令規定。郵政改制不定期約僱人員因受勞基法的規定，適用原有關法令改為從業人員，但定期僱用人員則不包括在內。除上述人員外，新進用之從業人員，在薪資、獎金等係依社會一般人力市場行情核給，且可以透過招考一些年輕新血輪，予組織注入一股活力，可以降低用人成本。依中華郵政股份有限公司設置條例，改制後郵政得以優惠條件給予員工退休或資遣，郵政辦理員工優惠退休、資遣後，所出空缺，則以外包（如：非郵政核心之郵件運輸、分揀工作）或進用從業人員的方式因應，以減少人力費用支出及退撫費用。

- B 答：依中華郵政股份有限公司設置條例規定，郵政改制公司後新進用人員，自副總經理以下之從業人員，不適用公務人員有關法令規定。從業人員的招募程序比較簡單、有效率，方便可行，不像國家考試程序繁瑣，曠日費時。
- C 答：要改善人員老化之問題，郵局有必要經常辦理優惠退休，鼓勵資深或老邁員工退休，進用從業人員，以降低人事成本。就長期而言，從業人員的進用，有助於郵政人事費用的降低。
- D 答：郵政公司化，進用新進從業人員可降低用人成本及提升服務品質；因新的人事制度薪級級距擴大且降低，故可減少用人費。由於從業人員不適用公務人員相關法令，故人事獎優汰劣措施較具彈性空間，可靈活運用，間接可達提升服務品質之目的。
- E 答：新的人事制度之主要著眼點，在於改善郵政人力結構老化之問題，達到降低用人成本之目標；然而改制前

後之人事制度，截然不同，易在組織人員之間造成困擾，此為郵政公司所必須正視的問題。

- F 答：將來從業人員之進用制度確可降低用人成本，剛開始實施階段應可提升服務品質，但由於現職人員與從業人員無論薪資結構或身份保障等制度，兩者差異極大，此種「同工不同酬」之差別待遇，容易造成新進人員的心理不平衡而致影響工作情緒，甚至發生衝突而影響服務品質。
- G 答：良禽擇木而棲，郵政進用從業人員，以郵政招牌及工作穩定，加上國內景氣持續不好，應可招募素質優良之人力，對於組織績效及服務品質的提升，應有所幫助。

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

中華郵政股份有限公司，《郵政四法暨八項子法》。台北：中華郵政股份有限公司編印，民 92.1。

司徒達賢，《組織診斷與組織發展》。台北：商務印書館，民 70。

交通部中華郵政股份有限公司，《中華民國九十一年郵政統計要覽》。台北：交通部中華郵政股份有限公司編印，民 92.5。

交通部中華郵政股份有限公司編，《中華民國九十二年郵政統計要覽》。台北：交通部中華郵政股份有限公司編印，民 93.5。

交通部，《交通政策白皮書-郵政》。台北：交通部著，民 91.1。

交通部郵政總局，《中華郵政百年紀念專輯(上冊)》。台北：交通部郵政總局，民 85.3。

交通部郵政總局，《中華郵政百年紀念專輯(下冊)》。台北：交通部郵政總局，民 85.3。

交通部郵政總局，《郵政人員手冊》。台北：交通部郵政總局，民 87.5。

交通部郵政總局，《郵政的變革與轉機-郵政公司化》。台北：交通部郵政總局，民 90.9，頁 4。

江岷欽，《公共組織理論》。台北：國立空中大學，民 86。

余朝權等翻譯，Gray Dessler 原著，《組織理論：整合結構與行為》。台北：聯經出版事業公司，民 72.3。

吳 定，《公共行政論叢》。台北：天一圖書公司，民 80。

- ，〈《組織發展理論與技術》〉。台北：天一圖書公司，民 83。
- 吳復新，〈《人力資源管理》〉。台北：國立空中大學，民 89。
- 胡夢鯨，〈《成人教育學習理論與模型-國中補校文科教學的一項質性研究》〉。台北：師大書苑，民 87。
- 孫本初，〈《公共管理》〉，台北：智勝，民 86。
- 徐聯恩、葉匡時與楊靜怡，〈《駛向未來》〉。台北：生智，民 89。
- 彭文賢，〈《組織原理》〉。台北：三民書局，民 80。
- 黃營杉等，〈《企業政策》〉。台北：國立空中大學，民 82。
- 張潤書，〈《行政學》〉。台北：三民書局，民 84。
- ，〈《行政學》〉。台北：三民書局，民 87。
- ，〈《行政學》〉。台北：三民書局，民 90。
- 楊永年，〈《警察組織剖析》〉。桃園：中央警察大學，民 87。
- 謝安田，〈《企業管理》〉。台北：五南書局，民 71。

二、期刊

- 交通部中華郵政股份有限公司編，〈中華郵政九十一年度年報〉，九十一年度 1~12 月，民 92.6，頁 6-15。
- 朱楠賢，〈試從交易途徑淺論組織型態及其管理〉，《人事月刊》，第 14 期，第 2 卷，第 23-24 頁，民 81.2。
- ，〈組織結構與編制自由化之設計〉，《公共管理論文精選》，第一輯，民 88，頁 211-223。
- 杜榮瑞，〈績效衡量在分權後的角色-責任中心之理論、實務〉，《會計研究月刊》，第 127 期。民 85.6，頁 16。
- 陳豐明，〈責任會計制度之研究(一)〉，《今日會計》，第 2 期。民 69.3，頁 42。
- 連宏華，〈組織重組理論之探討(上、下)〉，《人力發展月刊》，

第七十九期。民 89，頁 43-48

楊永年，〈警察組織績效評估-就李總統六個月內改善治安之承諾論述〉，《警學叢刊》，第 28 卷，第一期。民 86.7，頁 170。

趙永茂，〈精省後地方政府與政治的變革方向〉，《理論與政策》，第 48 期。民 87。

蔡忠，〈如何加強實施責任會計以提升企業經營績效〉，《今日會計》，第 45 期。民 79.12，頁 73。

三、論文

方美玲，〈中華電信民營化延宕對組織發展之影響〉，碩士論文，元智大學管理研究所，民 91.12。

李玉惠，〈組織重整與實踐-第二階段精省作業對內政部組織重組影響之實證分析〉，碩士論文，政治大學社會科學學院，民 91.12。

吳素珠，〈台灣省自來水公司組織結構之研究-經營策略觀〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 89.12。

馬玉山，〈顧客導向之組織結構變革與經營績效之研究-以台灣建築投資業之住住宅為例〉，碩士論文，國立臺灣大學商學研究所，民 90。

莊正泉，〈技術系統特性與人力資源管理措施的配合對企業組織績效的影響〉，碩士論文，交通大學管理科學研究所，民 86.6。

許銘祈，〈台灣郵政經營績效之研究〉，碩士論文，國立政治大學政治學研究所，民 92.6。

陳金貴，〈組織變革中員工抗拒改革之研究〉，嘉新水泥公司文教基金會研究論文，台北，民 67.8。

- 陳見花，〈幼托機構員工與組織契合對組織承諾及工作滿意度之影響研究〉，碩士論文，國立彰化師範大學商學教育學系行政管理碩士班，民 91。
- 陳勇龍，〈組織理論與管理之研究-以 A 公司為例〉，國立成功大學工程管理碩士在職專班，民 92.6。
- 張水興，〈我國郵政組織變革與服務品質之研究〉，碩士論文，國立政治大學社會科學學院，民 92.6。
- 張鷹燦，〈台電公司責任中心制度之研究〉，碩士論文，國立交通大學經營管理研究所，民 90.6。
- 魏敏飛，〈公務人力的精簡及彈性策略與組織績效之相關性研究〉，碩士論文，國立中山大學人力資源研究所，民 91.7。

四、文件

- 郵政總局，〈郵政改制公司作業推動情形一覽表〉，民 91.6，頁 1。
- 郵政總局，〈郵政改制公司有關法案、組織結構、人事制度及員工權益保障說明〉，民 91.3。

貳、西文部分

(I)Books

- Babbage, C., On the Division of Labor. In J. M. Shafritz & J. S. Ott (Eds.) . *Classics of Organization Theory*. CA: Brooks/Cole, 1832.
- Bolman, L., and T. Deal, *Reframing Organizations: Aristry,*

- Choice, and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass. 1991.
- Burns, T., and G. M. Stalker, *The Management of Innovation*. London: Tavistock, 1961.
- Davis, H., *Organizational Behavior: Human Behavior at Work* 5th New York: McGraw-Hill., 1977.
- Daft, R. L., *Organization theory and design*. NY: West Pub, 1992.
- Gronroos, C., *Service Management and Marketing: Managing the Moments of truth in Service Competition*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1990.
- Hoppock, R., *Job Satisfaction*. New York: Harper & Row, 1935.
- Jon, Jun. S., *Public Administration: Design and Problem Solving*. New York: Macmillan Publishing Company. 1986.
- Kanter, R. M., & Brinkerhoff, D. Organizational Performance: Recent Developments in Measurement. *Annual Review of Sociology*. 1981, P. 321-136.
- Koontz, H. O' Donnell Cyril, *Management: A System and Contingency Analysis of Managerial Functions*. N Y: McGraw-Hill, 1976.
- Leavitt, H. J., *Applied Organization Change in Industrial*. Handbook of Organization, Chicago: Rand Mc Nally, 1976.
- McCasky, M. B., An introduction to Organization design. *California Management Review*, 1974.
- Nadler, D. and Tusman Micheal, *Strategic Organization Design*. Ill: Scott Foresman Press, 1988.
- Porter, L. W., and E. E. Lawler, *Maragerial attitudes and performace.*, Homewood: Irwin, Inc, 1971.

- Rainey, H. G., *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, 1991.
- Robbins, S. P., *Organizational Behavior*. New Jersey: Prentice Hall, 2003.
- Scott, W. R., *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. 3rd. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1992.
- Sisk, H. L., *Management and Organization*. Co: South-Western Publishing, 1973.
- Szilagyi, A. D. Jr., *Management and Performance*. New Jersey: Scott Foresman and Co., 1984.
- Thompson, J. D., *Organizations in Action*. New York: Macmillan., 1967.
- Toffler, A., *Future Shock*. New York: Bantam Book, Inc., 1972.
- Vockell, E.L. and Asher, J. W., *Educational research*. New Jersey : Englewood Cliffs,1955.
- Walker, A. H., and Lorsch, j. w., Organizational Choice: Product Versus Function. *Harvard Business Review*. 1968, November-December.

(II)Periodicals

- Levine, Charles H. “ Organizational Decline and Cutback Management” *Public Administration Review*, Vol. 38, pp. 315-331.
- Parasurman, A., V. A. Zeithaml, and L. L. Berry, “A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future

Research,” *Journal of Marketing*, Vol. 49, Fall, pp. 41-50.

Pugh, D. S., *The Measurement of Organization Structure: Does Context Determine Form?*, *Organization Dynamics*. 1, spring, 1973.

Zeithaml, V. A., “Consumer Perceptions of Price, Quality, and Value” A Means-End Model and Synthesis of Evidence, *Journal of Marketing*, Vol. 52, pp. 2-22.