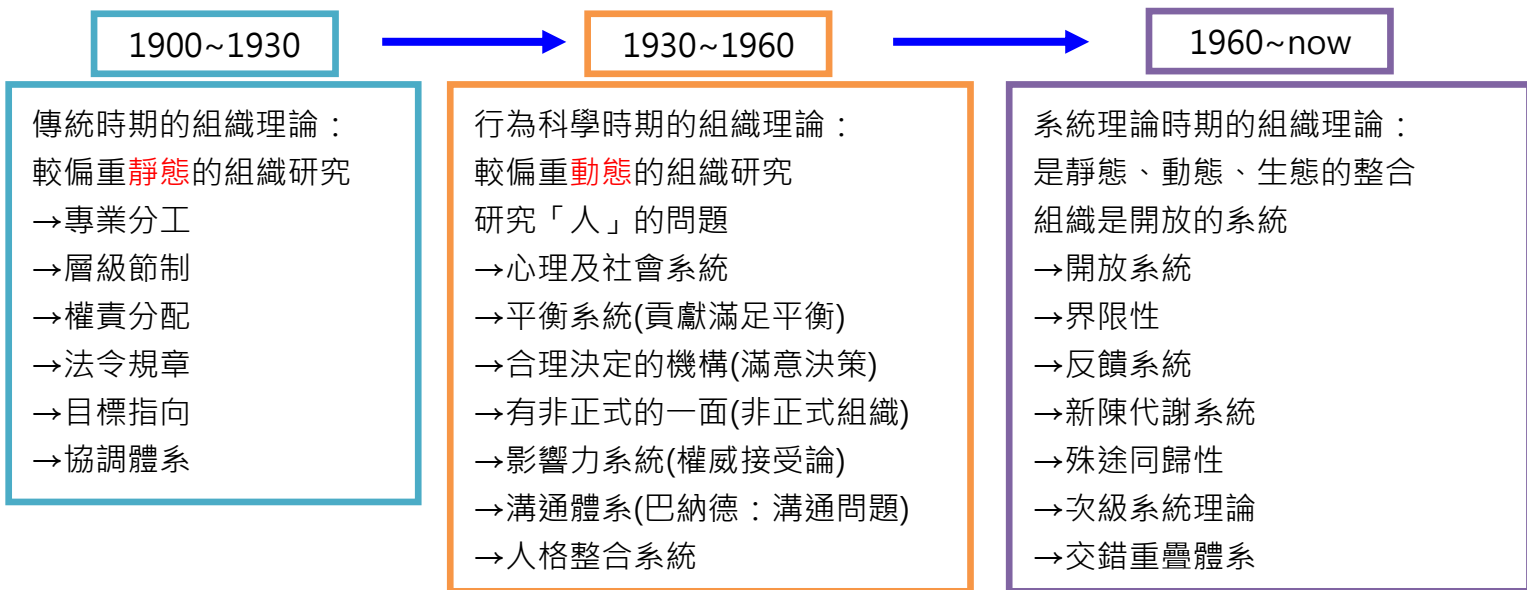


行政組織理論

1. 組織理論：

(1) 卡斯特和羅森威《組織與管理》將組織理論分為三個時期



※系統理論要點：

(1) 組織是一個開放系統：組織和環境的動態關係是交互影響的

(2) 組織具有界限性：

- ◎具有過濾功能
- ◎能確立組織範圍
- ◎交切面

熵→「能趨疲」，封閉的體系會因能量遞減，而趨向死亡或退化
反熵→「反能趨疲」開放的組織不斷輸入新的能源，減低趨於死亡

(3) 組織是一個反饋系統：組織可以保持動態的平衡

使組織避免走入錯誤的方向，以獲得良好的組織控制

(4) 組織是一個新陳代謝系統：(又稱「反熵系統」)

組織能不斷輸入新的能源以維持自身，減低或遏阻趨於解體

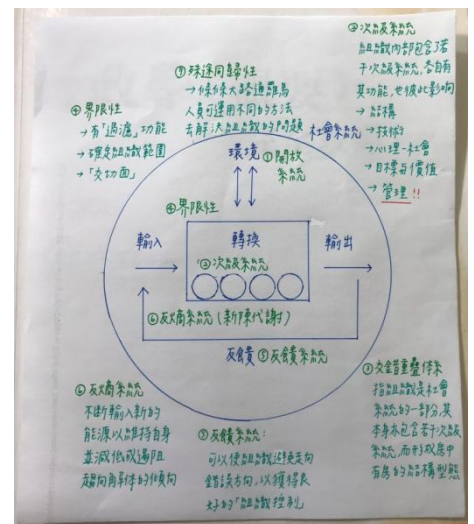
(5) 組織的開放系統具殊途同歸性：「條條大路通羅馬」

人員可以運用不同的方法去解決組織的問題

(6) 次級系統理論：(技目管心結→繼母管心結)

組織內不包含的若干次級系統，且是彼此影響

- ◎結構的次級系統：人員權責分配、上下、平行關係的正式化說明，任何組織皆有此種次級結構
- ◎技術的次級系統：組織欲達成目的，必須有效運用各種技術和知識
- ◎心理-社會的次級系統：個人與團體間的交互行為，像人員情緒、價值觀、態度都影響此次級系統
- ◎目標與價值的次級系統：組織不僅要達成目標，也要符合社會的期待，這就是「價值」的問題
- ◎**管理**的次級系統：此一系統貫穿整個組織，主要的作用是整合、協調、設計及控制



社會系統理論

2. 一般組織類型

(1) 以組織的社會功能區分：→帕森斯(Parsons)

- ◎以**經濟生產**為目標：動員其資源，解決適應環境問題
- ◎以達成**政治目標**為目的：達成社會的價值目標，並以權利的生產與分配為重點
- ◎**整合性**：普遍存在於社會各階層，主要功能再協調衝突、完成機關期望，鼓勵人們行動方向
- ◎**模式維持**：解除合法價值間的衝突，維持價值不墜

經濟生產 企業公司、飯店	達成政治目標 政府各部門
整合性 法院、公會、政黨 利益團體	模式維持 學校、教會 藝術性質機構

(2)以人員的順從區分：→艾桑尼(A. Etzioni)

- ◎強制型：以鎮壓或威脅等**強制**手段，做為控制部屬的方式；部屬對上級是**漠不關心**的態度
→監獄、集中營、青少年管訓中心
- ◎功利型：以**功利或物質**報償的方式，作為管理部屬的方式；部屬對上級抱持著**計較**的心態
→銀行、保險公司、合作社
- ◎規範型：以**榮譽**的報償作為管理部屬的方式；部屬對機關也抱著**承諾**的態度
→政黨、教會、學校

(3)以主要受惠對象區分：→布勞(P. Blau)和史考特(W. Scott)

- ◎互利組織：以機關的「一般參與者或成員」為主要受惠對象
→政黨、商會、工會、宗教團體
- ◎服務組織：以組織服務的對象，即「特定的社會大眾」為主要受惠對象
→大學、醫院、社會福利組織
- ◎企業組織：以「所有權者或股東，以及經理人」為主要受惠對象
→企業公司、銀行、製造公司
- ◎公益組織：以「整個社會民眾」為主要受惠對象
→警察機關、行政機關、軍事機關

1.互利型組織之特性：

- (1)**民主**的特性：成員在組織中的地位相等，決策的制定、各階層負責人的產生常須經民主的程序
- (2)組織層級化的程度不大，此組織型態有利於意見之充分交流
- (3)代表性及協調性的負責人，對外代表全體人員，對內他是負責協調的工作
- (4)經民主程序所選出的代表或領導者，都有明文規定其任期

2.服務型組織之特性：

- (1)**專業化**的特性，即其成員須受過嚴格的長期專業訓練，具有專業知識和技術
- (2)受惠者不能完全瞭解本身的真正利益
- (3)提供服務者與受惠者的目標一致
- (4)提供服務的人，權力觀念比較薄弱

3.企業型組織之特性：

- (1)講求經濟與效率原則
- (2)組織結構的分化，對環境的敏感度比其他組織高，反應也快
- (3)**單一目標觀念**
- (4)較缺乏社會責任感

4.公益型組織之特性：

- (1)有依法制強制執行的公權力
- (2)公益組織一切作為或不作為，均受外在民主的機制
- (3)其工作活動來自政府預算的支持，缺乏市場機能
- (4)組織內之法規較任何其他組織都要複雜得多

3.組織結構：組織各部門及各層級監所規劃建立的一種相互關係模式

(1)構成要素：

- ◎複雜性
- ◎正式化(形式化)：組織內使用的規則及程序來引導員工行為的程度
- ◎集權化

(2)組織結構整合的四大途徑：(溝監領協→勾踐領鞋)

- ◎溝通→組織依靠溝通來促進人員的協調
- ◎監督→使組織的各部份能相互了解，充分協調和諧一致的努力達成目標
- ◎領導→是最直接、最有效的途徑
- ◎協調→使組織內部以分工合作方式來達成共同目標，是行動上的一致

(3)控制幅度：(垂直分化=層級化)

- ◎費堯：控制幅度不超過 5~6 人
- ◎古立克：控制幅度不超過 5~6 人(重複性工作可到 10 人)
- ◎葛列卡納斯控制幅度不超過 6 人

(4)水平分化(=分部化=部門化)依工作性質分部化

- ◎原因：適應實際狀況、提高行政效率、求適當的管理幅度、促進工作專業化
- ◎方式：
 - ◆功能→工作性質
 - ◆程序或設備→經濟及技術
 - ◆對象→服務人群
 - ◆地區→以地域為基礎

(5)有機式結構 VS 機械式結構

特徵	機械式結構	有機式結構
複雜性程度	高	低
正式化程度	高	低
集權化程度	高	低

4.非正式組織

(1)類型：道爾頓(M. Dalton)將非正式組織分為兩大類

◎垂直集團

- ◆垂直共棲：人員間有高度依賴性，長官、下屬相互維護其錯誤及利益→較長久
- ◆垂直寄生：人員彼此提供相互協助並不協調，下級多寄生於上級，只享權利不盡義務

◎水平集團

- ◆水平防守：當組織隨環境要事實改變時，內部人員採消極抵制的防守態度
- ◆水平攻擊：內部人員以積極攻擊態度改變組織內不合理狀態

(2)功能：

正功能(優點)	反功能(缺點)
維護團體所抱持的文化價值	抗拒變遷
高度的伸縮性	任務上的衝突
有效溝通	傳播謠言
社會控制	順適
安定組織	循私不公
提供人員社會滿足感	
減輕主管負擔	

5.組織發展

(1)源起：李文(Lewin)教授推動「實驗室訓練」及「調查研究與回饋方法」

(2)定義：

- ◎班尼斯(Bennis)：是對組織變遷的一種反應，目的在改變組織的信仰、態度、價值觀，以求適應劇烈變化的外在環境
- ◎卡明斯(Cummings)和休斯(Huse)：是將行為科學知識有系統的應用於計畫性的發展，並強化組織的策略、結構和過程，以增進組織效能

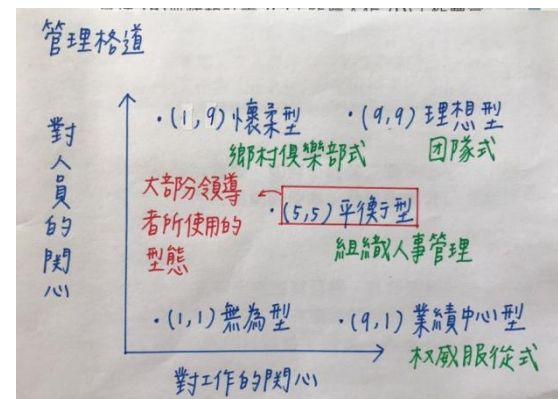
(3)方法：

◎發展個人：

- ◆敏感性訓練(實驗室訓練、T 團體訓練)：主要發展員工/成員
- ◆管理格道訓練：白萊克(R.R. Blake)與毛頓(J.S. Mouton)所創，主要發展管理者
- ◆工作豐富化：發展員工及管理者

行政格道-哈蒙
 (1,1)被動型
 (1,9)理性型
 (9,1)專技型
 (9,9)前瞻型
 (5,5)反應型

	工作擴大化	工作豐富化
定義	利用人員的專長來負擔更多工作	賦予人員更具自主性與挑戰性的任務
性質	屬工作橫向增加為項目與種類的加載	屬工作橫向與縱向的增加為深度及內容的加載
理論	赫茲伯格兩因理論	

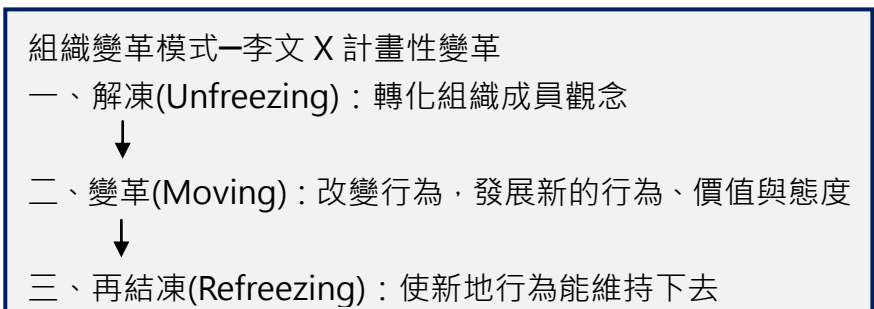


◎發展團體：

- ◆團隊建立

◎發展組織：

- ◆團體間的討論
- ◆組織協調會議
- ◆組織內部發展人才之培養



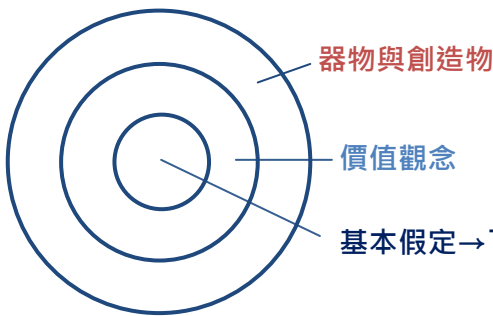
6.組織文化

(1)定義：

- ◎卡斯特和羅森威：是維繫組織統一一致的社會規範，透過人際互動所產生出來共同的價值信念，通常以象徵的機制表現在外，如：禮俗、典故、傳奇或語言，對組織成員行為具有規範控制作用
- ◎雪恩(E. Schein)：是由特定的組織團體，發明或發展出來的一種行為基本假定，用來適應外在環境，並解決內部整合問題

(2)內容：

- ◎雪恩將組織文化構成區分為三個層次
 - ◆基本假定→潛藏的信念，是人員受組織社會化的影響，長期潛移默化累積而成
 - ◆價值觀念→是個人或團體社會所偏好的事物、行為方式，是基本假定的外在表現
 - ◆器物與創造物→是基本假定的外在表現，包括使用的語言、歷史典故等



那非亞東南(Nanyang)那非工(Nach)認為「組織文化」即組織的「器物」，「信念」、「規範」、「價值」與「前假定」。

1. 器物：文化中最易察覺的表徵，包括組織成員可「察覺」的行為、結構、制度等
2. 信念：組織成員持有的「假定」，包括所有的「信念」，如理念、語言、知識、價值
3. 規範：文化規範是組織行為，乃組織成員所接受的「規則」或「標準」
4. 價值：組織成員所持有的「價值觀」，可分為正面及負面價值
5. 前假定：組織文化包括了關於世界的許多前提，無法用語言文字來表達

組織對環境的確認程度
高(穩定)

基本假定→了解組織文化的關鍵

行動的迫切程度

低

高

層級的組織文化

理性的組織文化

共識的組織文化

發展的組織文化

低

★(3)理論：

◎奎恩(Quinn)和麥克葛雷斯(McGrath)

- ◆層級的：強調組織的穩定性、行為可預測性、協調合作
- ◆理性的：績效取向文化，強調利潤、效率與生產力
- ◆共識的：強調人員的參與、共識的達成、團隊合作、友善信任
- ◆發展的：環境的不確定性高，組織需以抽象的願景和領袖魅力來維持人員的工作士氣

◎雷曼(Reimann)和韋納(Wiener)

- ◆企業家型：「人治」色彩濃厚，組織的價值觀念來自於組織的創辦人或領導人；
決策判斷的焦點放在部門功能的發揮與適應環境的問題上
- ◆策略型：組織的價值觀念以透過制度過程加以確立，型態較穩定；
決策作成主要依循經驗例規，以理性來進行策略性的規劃
- ◆盲從型：組織的價值體系是反映少數幾位菁英領導者的價值觀念；
環境的判斷取決於菁英的洞見，而少做理性分析
- ◆排他型：雖然組織的價值來自於經驗傳統，但並非源自於成員的互動交流，而是由少數菁英操縱
菁英致力於維繫其一手導演的文化風格，故有強烈的排他性，**決策過程獨斷、不容異議**

易有「人亡政息」的危機

易形成「團體盲從」的現象

		組織價值來源	
		來自於個人領導魅力	來自於組織的傳統
組織價值判斷的焦點	功能價值	企業家型文化	策略型文化
	菁英價值	盲從型文化	排他型文化

★Z 理論文化→威廉大內

- ◆長期雇用
- ◆緩慢的升遷率
- ◆參與的與共識的決策
- ◆對團體的決定人人負責
- ◆全局取向(全人觀點)

7.行政組織的類型

(1)首長制 vs 委員制(以決策人數區分)

- ◎首長制：又稱獨任制，機關的事權交由一人單獨負責處理，行政院及所屬一級部會皆採行委員制
- ◎委員制：又稱合議制，機關的事權是由數人共同負責處理，考試院，另瑞士聯邦政府也是委員制

混合制-首長制及委員制的混合：首長掌握部分事權，委員們也掌握另外的事權
我國行政院大多數委員會為首長制，只有「公平交易委員會」、「中央選舉委員會」、「國家通訊傳播委員會」、「金融監督管理委員會」是混合制
公平交易委員會更具委員會特色，性質類似美國行政部門之「獨立性管制委員會」

我國行政院委員會只有首長制和混合制

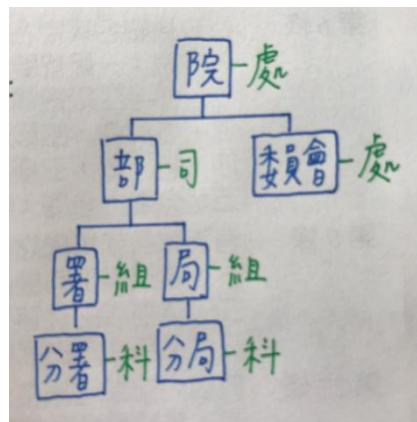
(2)業務部門 vs 幕僚部門

- ◎業務部門：又稱實作部門，是組織負責實際執行及推動工作之職責，為擔任直接完成組織目標的單位，且是對外、對社會及對標的團體發生直接關係
- ◎幕僚部門：凡不屬組織中的層級節制體系，而專司協助與支援業務部門的單位

8.我國行政組織

(1)中央行政機關組織基準法：

- ◎機關之型態：
 - ◆機關
 - ◆獨立機關
 - ◆機構
 - ◆附屬機構
 - ◆行政法人



二級單位名稱一律為「科」

(2)行政院組織法

- ◎十四部：
內政部、交通部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟及能源部、交通及建設部、勞動部、農業部、衛生福利部、環境資源部、文化部、科技部
- ◎八委員會：
國家發展委員會、大陸委員會、金融監督管理委員會、海洋委員會、僑務委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、原住民族委員會、客家委員會
- ◎三獨立機關：
中央選舉委員會、公平交易委員會、國家通訊傳播委員會
- ◎二總處：
人事行政總處、主計總處
- ◎一行、一院：
中央銀行、故宮博物院

99年新增或升格的部：
勞動部、農業部、衛福部、文化部、科技部、環境資源部

9.非營利組織(第三部門)

(1)定義：非以獲取財物上利潤(淨盈餘不得分配給其成員)為目的，主要功能在於提供公共服務、促進公共利益，以彌補政府部門和民間企業的不足

- ◎經營享有「免稅」之優惠
- ◎非以獲取利潤為目的
- ◎享有法律上之特別地位，捐助者的捐款可列入減稅範圍
- ◎以提供公共服務、促進公共利益為目的
- ◎杜拉克認為，非營利組織行動的基本元素為「使命」

(2)特徵：

- ◎正式組織-我國 NPO 一定是私法人，通常為財團法人
- ◎民間組織-與企業同，與政府不同
- ◎非營利的分配
- ◎志願性團體
- ◎公共利益屬性-與企業不同
- ◎組織收入依賴募款能力，而非績效
- ◎扁平式組織/層級節制少

(3)分類：

- ◎我國「人民團體法」：分為職業團體(互益性)、社會團體(公益性)、政治團體(政治性)
- ◎我國「民法」：分為自然人與法人，法人又分為公法人及私法人，非營利組織為私法人，主要是財團法人，其次是非營利性社團法人
 - ◆社團法人：以「人」為基礎之集合
 - ◇營利法人→公司
 - ◇非營利法人→中間社團法人、公益社團法人
 - ◆財團法人：以「財物」為基礎之集合→XX 基金會

市場失靈是源於追求利益極大化的結果，但 NPO 不追求本身利益，具不分配盈餘之特性，故不會降低品質以求組織利益，較為人民所信賴

★(4)理論基礎：

◎市場失靈論：

- ◆外部性：任何一位行為者影響另一未經同意的個體，而其行為是具有經濟效益的影響
 - 中油與台塑協意調漲油價，將影響消費者

經濟面	市場失靈理論
	政府失靈理論
政治面	第三者政府理論
	組織位置理論
社會面	志願主義

- ◆市場不完全性：資訊不對稱、參與障礙、風險、規模漸增、不穩定性

◎政府失靈論：

- ◆類別的限制：無法針對某一特定對象，施以特定的服務
- ◆多數主義的限制：政府不可能提供所有的公共服務和解決所有的公共問題
- ◆時間的限制：政務官有任期限制，忽略公共政策和社會問題應從長計議的重要性
- ◆智慧的限制：反映政府故首單一信念的特質，無法有完整連貫的資訊與研究
- ◆規模的限制：政府龐大、非人情化、難以親近

- ◎第三者政府理論：薩拉門(Salaman)批評市場失靈及政府失靈不能解釋非營利組織的存在而提出
 - 第三者政府的產生是因為一方面要調和人民對公共服務的渴望，一方面又懼怕政府權力過度擴張，而企圖透過第三者來增進政府提供公共服務的角色與功能，使政府權力無法恣意擴張

◎組織位置理論：漢南、佛里曼、西貝兒→組織惰性

- 任何組織在面對市場競爭壓力之下，都有可能選擇迴避競爭與不確定結果的風險→組織惰性，意即組織缺乏回應性和效率
- 第三部門的組織行為較不重視效率和回應性，使得第三部門能緩和民主政治系統之合法性困境

◎志願主義：史拉姆

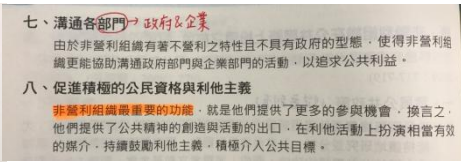
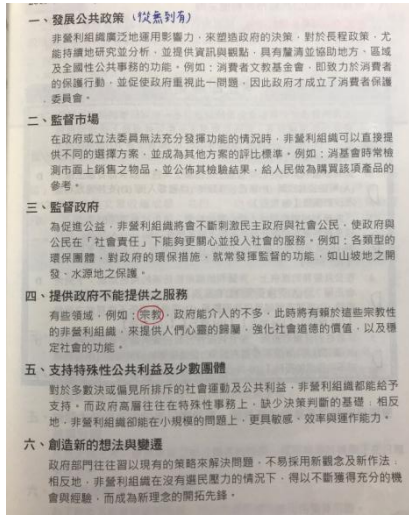
- 非營利組織乃基於志願主義精神，積極投注於社會福利、慈善救助等工作，其動力來自於積極奉獻的利他主義

(5)角色功能：

- ◎先驅者(開拓與創新者)：非營利組織常先會有豐富創意或示範性構想，再被政府接納採用
- ◎改革或倡導者：組織被期待成為批評、看守、給予壓力者，促使政府改善或建立合乎需要的服務
- ◎價值守護者：組織被期待本著倡導、參與即改革的精神，來改善社會，並主動關懷少數團體
- ◎服務提供者：組織的服務是有彈性的，經常是選擇政府不做但符合大眾需要的服務來做

(6)在公共服務上扮演之角色：

- ◎發展公共政策
- ◎監督市場
- ◎監督政府
- ◎提供政府不能提供之服務
- ◎支持特殊性公共利益及少數團體
- ◎創造新的想法與變遷
- ◎溝通各部門
- ◎促進積極的公民資格與利他主義



(7)政府與非營利組織的互動模式

◎學者 Najam 提出的 4C 模式：(以手段和目標區分)

- ◆合作模式：目標相同，手段相同
- ◆互補模式：目標相同，手段不同
- ◆吸納模式：目標不同，手段相同
- ◆衝突模式：目標不同，手段不同

◆Najam 之 4C 模式

		目標	
		相同	不同
手段	相同	合作	吸納
	不同	互補	衝突

◎學者 Gamwell 提出的互動模式：(依組織偏好價值目標與偏好達成手段區分)

- ◆合作模式：目標相同，手段相同
- ◆互補模式：目標相同，手段不同
- ◆競逐模式：目標不同，手段相同
- ◆衝突模式：目標不同，手段不同

◆Gamwell 之互動模式

		目標	
		相同	不同
手段	相同	合作	吸納
	不同	互補	衝突

◎Gidron, Karmer, Salamon 政府與 NPO 關係的模式

- ◆政府主導模式：政府為福利國家，NPO 就政府尚未介入的領域提供服務
- ◆雙元模式：兩者互不干涉、交集，平行競爭，具備自主性
- ◆合作模式：
 1. 合作-買賣模式：NPO 扮演政府交付政策的執行者，無自主決策空間
 2. 合作-參與模式：NPO 提供資金、政府負責傳送，具有一定自主決定權
- ◆非營利組織主導模式：NPO 同時扮演資金提供者與服務傳送者，政府幾乎不介入其領域

◆Gidron, Karmer, Salamon 政府與 NPO 關係的模式

	政府主導模式	雙元模式	合作模式	NPO 主導模式
經費提供	政府	政府與 NPO	政府	NPO
服務提供	政府	政府與 NPO	NPO	NPO

10. 組織病像

(1) 白京生定律 (Parkinson's Law)

- ◎行政首長多喜歡增加用人
- ◎機關成立年代越久，其成員的素質會越來越低
- ◎機關開會時間的長短，與議題的重要性成反比
- ◎機關採用「委員會」型態的組織越來越多，效能卻相對低落
- ◎機關內部的效率日趨低落，但外表的建築及設備卻日趨豪華與壯利
- ◎機關至年終會「消化預算」

(2) 墨菲定律 (Murphy's Law)

- ◎看似係為或不起眼之處，經常是問題產生的根源→魔鬼藏在細節裡

(3)寡頭鐵律(Iron Law of Oligarchy)

- ◎邁可斯(Michels)提出
- ◎權力都集中在少數人手上

(4)邁爾斯定律(Mile's Law)

- ◎職位決定立場→換了位置就換了腦袋
- ◎權責不相當
- ◎向上爭權、向下攬權
- ◎伺候多名上司並非難事
- ◎管理者愛說不愛聽
- ◎中層幹部兩面光
- ◎服務惡化以致不滿提升

(5)不稀罕效應(BOHICA)

- ◎反革新情節，組織要推動改革時，成員對改革抱持著抵制的態度，認為只要忍耐即可不受影響

(6)彼得定律(Peter's Principle)

- ◎在層級節制的體系中，每位成員請像被擢升至其無法勝任的職位
- ◎一個人的知識能力在被升遷到一定的職位時會達到極限，需要進修訓練，始能勝任更高職位

(7)法規過份森嚴而形成的病象

- ◎人員一切依規定辦事、循例公事，自己毫無主見、缺乏主動精神
- ◎法規森嚴導致行政手續的繁瑣，造成了嚴重的「形式主義」
- ◎法規森嚴容易造成「官僚作風及科員政治」
- ◎法規森嚴容易形成「紅包」政治，汙染政治風氣，造成人員玩弄法權
- ◎法規森嚴容易使行政人員產生「目標錯置」的現象
- ◎法規往往失之呆板，將使機關無法隨機應變，即因事制宜的適應

★學習型組織-彼得聖吉(Peter Senge)

1.特徵：

- ◆是一種集體、開放性，以及跨越組織範疇的學習
- ◆能夠以快速及聰穎的學習，來取得有利的競爭優勢
- ◆能快速的、適時的將資料轉化為有用的知識
- ◆能使員工均感受到每次的工作經驗，皆是提供其學習到有用事務的機會
- ◆成員較不會表現出恐懼與防衛心態，並能錯誤中獲得獎勵與學習
- ◆具有承擔風險的勇氣，但不會危害到整個組織
- ◆能致力於實驗性與相關性的學習
- ◆對想從事行動學習的個人或團隊予以支持
- ◆鼓勵個人或團體相互分享所得到的資訊及結論，以利學習的產生

2.內涵

- ◆系統思維：是五項修練中的精髓
- ◆團隊學習：是組織學習的基本運作單位
- ◆改善心智模式
- ◆建立共享願景
- ◆超越自我

我願系心學

阿吉里斯(Argyris) 在「組織學習」理論中的核心概念；他認為，不論是個人或組織層次的學習，均可區分為以下兩種層次：

◎單圈學習：又稱適應性學習，在既定的組織目標、規範下，針對自身因果假定與手段所進行的修正

→僅針對「行動」層次的修正、學習

◎雙圈學習：又稱創新性學習，打破既有的組織目標、規範，重新檢討組織的深層結構部份

→針對「認知系統、目標設定」層次進行修正、學習