

Human Skills
Political Behavior
Organizational culture

PUBLIC
ORGANIZATIONAL BEHAVIOR

公共组织行为

徐仁辉 杨永年 张昕 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

C936
38

PUBLIC

ORGANIZATIONAL BEHAVIOR

公共组织行为

徐仁辉 杨永年 张昕 著

4



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

著作权合同登记 图字:01-2005-6210 号

图书在版编目(CIP)数据

公共组织行为/徐仁辉,杨永年,张昕著. —北京:北京大学出版社,2006.2
(两岸公共行政丛书)

ISBN 7-301-10514-2

I. 公… II. ①徐… ②杨… ③张… III. 组织行为学 IV. C936

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 003441 号

简体中文版由智胜文化事业有限公司(Taiwan)授权出版发行。

《公共组织行为》,徐仁辉主编,2004 年 12 月第 1 版,ISBN 957-729-4715

书 名:公共组织行为

著作责任者:徐仁辉 杨永年 张 昕 著

责任编辑:卢旖旎

标准书号:ISBN 7-301-10514-2/D·1446

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址:<http://cbs.pku.edu.cn>

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

电 子 信 箱: ss@pup.pku.edu.cn

排 版 者:北京高新特打字服务社 82350640

印 刷 者:北京大学印刷厂

经 销 者:新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 20.75 印张 350 千字

2006 年 2 月第 1 版 2006 年 2 月第 1 次印刷

定 价:35.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

《两岸公共行政丛书》总序

1987年11月2日,台湾开放探亲,两岸学术文化与经贸交流开始络绎不绝,迄今为止,双方交流日深月广,增进了彼此之间的了解与互相依赖,其间虽有跌宕起伏,但总的来说,中国文化的深层潜力,凝聚了双方的民族意识与文化意识,只要文化的精神逐渐向上提升,国家的整合力量必然有助于双方的共识。

中国文化的再度由衰而盛,已愈趋明显,两岸学者理应共同努力,促进中国文化的复兴,并对西方文化批判地选择后融会贯通,将中国文化“人文理性的优先性”与西方文化“逻辑理性的优先性”结合起来,互相补足,相互激荡。同时,中国传统文化尤其是儒释道所具有的“默会知识”(tacit knowledge),如何将之转化为“外显知识”(explicit knowledge),以赢得国际学术的竞争优势,这已是摆在当前两岸中国人所必须共同面对的课题。

行政学自从巴纳德(Chester I. Barnard)整合“科学研究途径”与“人文研究途径”之后,迄今西方学者仍各自偏向其所喜爱的研究途径,尤其是重科学轻人文的研究途径,在两岸都呈现了西方文化学术殖民地的现象,而对于自家的中国传统文化仍未予以相当的重视,因而随波逐流,失去学术文化的创造能力。

当代文化哲学大师卡西勒(E. Cassirer)说:“逻辑和科学认知的本质,无非是把特殊事物提高到普遍法则的一种手段,神话、语言、宗教、艺术等同样也都具有把特殊事物提高到普遍有效层次的功能,关键只在于它们取得这种普遍有效性的方法与逻辑概念和逻辑规律截然不同而已。”

这种“认识论的转向”,也就是要警觉到如何从西方文明盛行的认识论中,把语词从逻辑定义的规定性中解放出来,打破逻辑法则的专横统治,返回那“先于逻辑”的东西,这就是东方文化神秘主义“默会知识”的本质。我们当前的任务,就是要从这些“默会知识”中找出它的普遍性来,这是行政学的本土化高瞻远瞩所自然发出的要求。此一发展的成功,也将成为欧美国家普遍有效而深层次的学习对象,中国人应有此一抱负,别再“抛却自家无尽藏,沿门托钵效贫儿”,整日忙些东施效颦的工作。

“故跬步而不休，跛鳖千里；累土而不辍，丘山崇成。”（《荀子·修身篇》）笔者知道，以上的理想虽是崇高的，却是任重道远。但总得有一个起跑点，“道虽迩，不行不至；事虽小，不为不成”。荀子这一句话就是最好的启示。

本丛书之发起，缘由笔者多年来的构思，幸赖智胜文化事业有限公司万总经理的全力支持，逐渐因缘成形，特邀行政学界好友共同赞助，合作促成。

本丛书共分四部书，即《公共行政学》、《公共组织行为》、《公共人力资源管理》、《公共政策》。每部书各有一位主编，负责约稿与编辑。

这是两岸学者第一次合作出版的新书，虽然双方学者在思想、理念上仍有些差异，用字遣词的习惯亦不尽相同，但这是我们针对中国文化崛起的趋势，面对西方文化的冲击，在现阶段所做出的回应。虽然起步并非十分理想，总算走出了第一步，恳请两岸学者多赐指教，以便改进。是为序。

台湾 政治大学公共行政系 资深教授
中国人民大学、中国政法大学、吉林大学、南京大学、
云南大学、中国青年政治学院、北京大学等校 客座教授

吴瓊恩

2004年5月台北市

序

组织行为学是一门令人着迷的学科,通过科学的研究方法,将个人与团体在组织中的行为与互动做有系统的描述,它不仅是了解人际关系的利器,更是有效管理组织的基础知识。因此,众多社会科学学门皆将组织行为学列为共同修读课程,而一般公共行政或行政管理学系也不例外。例如本书其中两位作者的母校——美国南加州大学公共行政学院,无论大学部,还是硕士与博士班皆将组织行为学列为必修课程,而且是博士资格考试三门必考科目之一,可见其受重视的程度,这也代表组织行为学对公共行政学门训练的重要性。

坊间组织行为学的教科书几乎都是以企业个案为分析对象,归纳整理个人或团体在企业组织的种种行为、动机、诱因、环境、面临问题与态度等,探讨的组织也以企业组织为主。既然组织行为学是公共行政学的学生踏入公共管理领域的基石,因此学生在修读该课程时如能拥有一本专门为在公共组织所发生的行为所撰写的教科书,修读起来当更能得心应手。因为公共组织与私人企业无论在组织目标、组织结构、诱因机制与环境限制上,皆有很大的不同;个人或团体在两种截然不同的组织内,在认知、动机、满足感、互动、行为等各方面也殊异。笔者犹记得在南加州大学攻读博士时,曾涉猎许多关于公共组织行为的论文,学成后多年亦一直在公共行政相关学系教授组织行为课程,因此立志结合多年教学经验,撰写一本中文的“公共组织行为”教科书,以方便国内众多莘莘学子研读。

本书章节编排架构大致上仍遵循一般组织行为学教科书的编排顺序,但在案例分析与行为叙述上,则尽量从公共组织的个人认知、团体互动、观念、思维的角度出发。本书第一章至第七章分析单位属于个人层面,包括学习、认知、价值、工作态度、个性与激励等章节,由杨永年教授负责。第八章至十二章分析单位属于团体层面,包括人际关系、团体、沟通、领导、权力、冲突等章节,由张昕教授负责。第十三章至十五章分析单位属于组织层面,包括组织架构与设计、组

织变革与组织文化等章节,由徐仁辉教授负责。笔者感谢他们的参与及智胜文化事业有限公司的全力促成,并期盼《公共组织行为》一书能为两岸学者带来更多学术合作的机会,在公共行政领域中能激发出更卓越的研究成果。

徐仁辉

2004年11月

目录

Contents

第一章 公共组织行为概论 1

第一节 公共组织行为的意义 3

第二节 公共组织行为的相关领域 9

第三节 公共组织的分析层次 12

第四节 图示公共组织行为领域 14

第五节 公共组织存在的问题 15

第六节 结论 18

第二章 行为学习与塑造 21

第一节 行为 23

第二节 学习 26

第三节 行为塑造 29

第四节 应用 30

第五节 结论 31

第三章 知觉、认知与决策 33

第一节 知觉 35

第二节 认知 38

第三节 决策 40

第四节 结论 44

第四章 价值观与工作态度 47

第一节 价值观 49

第二节 公共价值 50

第三节	工作态度	61
第四节	结论	63
第五章	个性与情绪	65
第一节	个性之先天因素分析	67
第二节	个性之后天因素分析	81
第三节	情绪	84
第四节	结论	88
第六章	基本激励理论	89
第一节	激励的含义	92
第二节	需求理论	92
第三节	其他激励基本理论	97
第四节	结论	102
第七章	激励理论的应用	103
第一节	工作设计	105
第二节	目标设定	108
第三节	参与管理	111
第四节	工作轮调设计	114
第五节	其他相关理论	117
第六节	结论	121
第八章	人际关系与社会心理	123
第一节	社会知觉与印象管理	125
第二节	人际关系与交往	132
第三节	社会化与遵从	140
第四节	大众传播与行为	143
第九章	群体行为与团队建立	151
第一节	群体的基本概念	153
第二节	群体行为与绩效	158
第三节	群体决策及其有效性	163
第四节	团队建立	169

第十章 组织沟通与网络 177**第一节 组织沟通的界定 179****第二节 沟通形式与网络 183****第三节 沟通障碍及其克服 190****第十一章 领导与参与管理 197****第一节 界定领导 199****第二节 领导的理论研究 202****第三节 转变型领导与组织变革 214****第四节 宏观战略领导 221****第五节 授权与参与 230****第十二章 权力政治与冲突管理 239****第一节 权力的界定 241****第二节 组织政治 244****第三节 冲突的性质 248****第四节 冲突分析与管理 256****第十三章 组织结构 269****第一节 组织的特征 271****第二节 组织的形态 275****第三节 组织结构对员工行为的影响 278****第四节 组织设计 279****第十四章 组织文化 285****第一节 何谓组织文化 287****第二节 组织文化的形成 290****第三节 改变组织文化 293****第四节 组织文化的研究途径 294****第十五章 组织变革与发展 297****第一节 组织变革 299****第二节 组织发展——有计划的变革 302****第三节 介入组织变革的技术 307****参考文献 311**

第一章

公共组织行为概论

学习目标

- 了解公共组织行为的意义
- 公共组织行为的相关领域
- 公共组织存在的问题

组织行为已成为学习组织管理的基本学科,因为除了在企业管理领域,还有工业管理、教育行政等学门中,组织行为都成为其重要学科。由于政府官僚体系面对着复杂的政治、社会、经济,甚至世界环境的变化,官僚组织体系也产生了许多自愿与非自愿的改变,所以组织行为或组织管理也是研究政府官僚体系或政府组织管理的重要科目。也就是说,到底政府官僚体系人员(公务员)面对与大众相关的公共事务时,他们在做些什么?有什么动机因素?皆有必要做深入的了解。因此,投身研究政府官僚体系的学者、学生、现职公务员,甚至对公共事务有兴趣或切身相关的民众,都不能不了解这些环境因素变动对政府官僚组织体系所造成的正面与负面影响,而这其实也彰显出公共组织行为的重要性。下文首先针对公共组织行为进行定义。

第一节 公共组织行为的意义

为探讨公共组织行为,首先必须探讨公共组织行为的意涵,而该名词可说系由公共、公共组织、组织行为等三个关键词所组成;为求深入探讨公共组织行为的意义,下文分就这三个名词进行论述。

一、公共的意义

公共(publicness)一词是本书的重要观念,尤其我们每天的生活均离不开人群,包括食、衣、住、行的内容,皆非个人所能控制,而这些内容是否对个人有害,或这些质量是否有严重的瑕疵,皆关系到我们日常生活的便利性与顺畅性。尤其诚如1993年诺贝尔经济学奖得主诺斯(North)所谈到的观念,制度演进的结果是专业化(specialization)越来越强、分工(division of labor)越来越细^①,导致交易(exchange,或译为交换)越来越多。而也因为专业化、分工化的因素,导致信息不对称(information asymmetry)的情形,对于不同专业分工的衡量必须有很多的信息,于是形成庞大的交易成本(transaction costs)。换句话说,现代人和古人相较,在生活上和公共(社会)的关联性或依存度越来越强、越来越密切。

“公共”一词看似简单,却也有相当程度的复杂性,检视公共行政领域,有很多关于“公共”一词的讨论。例如弗雷德里克森(Frederickson)针对“公共”一词

^① North, D., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press, 27.

有相当广泛与深入的论述,他整理出公共含有五层意义,包括利益团体(interest groups)、消费者(consumer)、民代(representatives)、顾客(client)、公民(citizen)等。每层意义都描述出“公共”一词应然面与实然面的现象,但也都各有其局限,无法或难以完全地表达出整体的观念。例如许多的公共课题或公共政策经常被利益团体所把持,因此有时反映出的是利益团体的利益;但从另一角度来分析,因为其中也有真正为公益存在的利益团体,或若有更多的利益团体相互竞争的话,有时也会反映出大众的利益。

而在前述五层意义中,强调公民参与公共事务的公民资格(citizenship)的定义被认为是比较完整的。但问题也在于,公民不见得有能力或有意愿投入公共或利他的行列;弗雷德里克森同时也指出,要定义“公共”一词必须从宪法、道德公民、对公众的回应性、对公共服务的仁慈性等各方面着手,方能建构完整的公共理论,这其实增添了“公共”一词意义的复杂性。为不使本书的内容论述过于复杂,笔者认为“公民资格”之定义较为完整且值得采用,这里指的公民资格是基于宪法、道德性、对公众的回应性、对公共服务的仁慈性;或更简单地说,其前提必须符合法律与伦理^①。

但公民资格之定义存在的另一个问题是,到底所谓的“公民”是指哪些人?我们如何定义或划分清楚谁是公民的一员?合理的公民资格的定义应指,在法令规定范围内有能力参与社会共同事务者。这样的定义虽然合理,但也有不足之处,除了参与意愿的问题外(因为有能力者不一定有意愿),法律的定义有时也会有问题。公民资格在法律上虽有明确定义,例如二十岁以上有选举权,但二十岁以下者就不算公民吗?其实儿童与青少年都应该算是公民;或谓,居住在这块土地上的人都是具有公民资格者。由于儿童与青少年被“成人”认为知识、经验或能力有所不足,所以未被赋予选举的投票权;但实质上仍有“发言权”,可以在公共场合发表言论,对社会或公共事务也会有一定的影响。但这样的论述又牵扯到另一个问题,(脱逃的)外籍劳工算不算公民?外籍观光客呢?本书采用广义的说法,亦即每个人都可以算是公民,或每个人都是世界公民,但可能因为疆界、居住地区或其他因素,对本国(地)事务的关心可能较为不足,所以在概念上或思考上,必须对公民资格加以限制,因此这又回到本段最前面的合理定义。

^① Cooper, T. L., 1991, *An Ethic of Citizenship For Public Administration*, New Jersey: Prentice Hall, 5—15.

另一方面,笔者也赞同库珀(Cooper)所提出公民行政者(citizen-administrator)之观念,或公共行政者就是道德的公民^①之说法。虽然公民与公共行政者不能划上等号,但前述概念的要点有二:第一,本书同样是从公共行政领域进行论述;第二,公共行政者原本就被赋予更多为社会大众付出的责任与义务。但这个问题又牵涉到,何谓公共行政者?很多人可能会认为这是指政府官僚体系的成员,但博兹曼(Bozeman)则提出所有组织都是公共的(all organizations are public^②)观点,或谓所有组织都受到规范、所有组织都存在社会责任。如果从这个观点论述,所有组织的成员都可算是公共行政者,而民主或成熟的社会经常有公民的参与。

广义而言,参与公共事务者或受其影响者(即便没有参与),都可以是公共行政者的范畴;或“公共”一词以公民社会称之亦无不妥,因政府成立或存在的目的主要即在促成理想公民社会之达成。因此,笔者认为“公共”一词的合理定义是公民社会;政府行政组织(与行政行为)系公民社会之一部分,目的在达成公民社会或完成大众共同的事务。但为避免讨论范围过于庞大或失焦,本书采用狭义定义,也就是以政府行政组织与行政行为为主,而这又与公共组织的定义有关。

二、公共组织的意义

讨论完“公共”一词的意涵后,接下来的问题是,什么是公共组织?简单合理的定义是,公共组织是以达成公共事务为目的的组织,而政府组织的成立正是以此为目的,所以政府组织是公共组织;因为政府组织受限于职能或法律,导致许多非营利组织(non-profit organizations)或非政府组织(non-governmental organizations)的成立,其目的亦具有公共性,也可将之归类于公共组织,但因这些组织和政府组织相比,受法令监督与限制较少,故在实务运作上的弹性较高。因此,公共组织可以等于是政府组织加上非营利组织与非政府组织。

再如前文博兹曼所述,所有组织都是公共的,也就是所有组织都具有公共性;虽然这样的说法具有合理性,但因为定义过于广泛,或许多组织成立的初衷并不以公共为目的,而在满足其个人或该组织所认同的营利为导向,因此比较

① Cooper, T. L., 1991, *An Ethic of Citizenship For Public Administration*, New Jersey: Prentice Hall, 134—170.

② Bozeman, B., 1997, *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*, San Francisco: Jossey-Bass.

合理的定义仍应对公共组织的内涵有所限制。至于如何限制,可以从公共的相反词进行思考;也就是说,组织可简单地分为公立(公共)与私立(私人)两类。但这样就过于简化实务组织的分类,因此修饰后的分类方法是,将公立与私立视为两个极端的分类,而所有组织都是介于公立与私立之间。但事实上,公立(public)与私立(private)之间同时存在相同点与相异点,佩里 & 雷尼(Perry & Rainey)以所有权(ownership,究竟是公有或私有)、补助(funding,究竟资金来源是公部门补助或私人补助)及社会控制方式(mode of social control,究竟是市场或是由多元政体,即代表是由民主或代议政治的控制)等进行公立组织与私立组织的区别,同时认为进一步研究公立与私立之差异是有价值的。

如表 1-1 组织分类表所示:

表 1-1 组织分类表

	所 有 权	补 助	社会控制方式
官僚组织	公立	公立	多元政体
政府公司	公立	私立	多元政体
政府补助之企业	私立	公立	多元政体
受管制企业	私立	私立	多元政体
政府企业	公立	公立	市 场
政府拥有之企业	公立	私立	市 场
政府外包商	私立	公立	市 场
私人企业	私立	私立	市 场

资料来源: Perry, J. L., & Rainey, H. G., 1988, "The Public-Private Distinction in Organizational Theory: A Critique and Research Strategy", *Academy of Management Review*, 13, 2, 182—201。

(一) 官僚组织代表极端的政府组织(bureau),如五院(行政院、立法院、司法院、考试院、监察院),或更具体如地方政府的警察局、消防局、民政局等,所有权与补助均为公立,社会控制方式则为多元政体。

(二) 另一极端为私人企业(private enterprise),如宏基、台积电、台塑等公司,所有权与补助均为私立。

(三) 政府公司(government corporation),如邮局的资金来源系由其使用者而来,所以是私立,但其所有权在政府(公立),同时受多元政体介入影响。

(四) 政府补助之企业(government sponsored enterprise),系私人拥有之组织(私立),但由政府出资,所以是公立补助,然而资金一旦由政府补助,难免必须接受议会监督,因此由多元政体控制。

(五) 受管制企业(regulated enterprise),如在美国的私人电力公司,所有权为私人,补助也是私人,但因电价不能随意调涨,所以为多元政体控制。

(六) 政府企业(government enterprise),是指政府(公立)拥有、政府出资,但由市场机制操控的企业,目前我国亏损严重的国营企业应可以算是这种类型,只是因为既为国营企业,可能有部分资金还是来自于顾客,所以也不完全属于政府出资的组织,所以根据佩里 & 雷尼的看法,目前这种类别似乎存在较少。

(七) 政府拥有之企业(state-owned enterprise),如中钢公司,为政府拥有、私人出资,也就是资金来源为客户,以及属于市场导向的公司。但有时则视股份而定,如果政府的股份多,则属政府拥有之企业;如果政府的股份少,则为受管制之企业。

(八) 政府外包商(government contractor),系指接受政府委托业务的组织,因此所有权是私人,但由政府补助,唯受市场机制控制,如清洁公司应属此类。

综论之,虽然佩里 & 雷尼将组织分为八种,但实际上可能存在的种类更多,或很多组织可能系以组合(mixed)方式存在,而非单纯以上述八种的分类方式存在。

另一方面,“组织”也是本书的重要关键词。根据笔者在《警察组织剖析》一书所述,所谓组织是指两个人以上,有正式且完整之分工,为达共同目标,通过正式与非正式交流活动,所结合而成的社会实体^①。依前述定义深入分析,一个人的公司不能称为组织;至于所谓有正式且完整之分工可能有较多值得探讨之处,怎么样才算正式且完整的分工呢?关于这个问题可以明茨伯格(Mintzberg)的组织结构分工图(图 1-1)来进行说明。依照他的说法,完整的组织应包括策略高层(strategic apex)、中层管理(middle line)、基层执行者(operating core)、技术幕僚(technostructure)、支持幕僚(support staff)等五个部分。

再深入分析,前段文字述及有关组织必须具“正式且完整的分工”的条件,相反地,没有正式且完整分工者就不能算是组织;另一个重点在于“正式”一词,主要是要与非正式做区别,因为群体同时存在正式与非正式之内涵;而组织之所以成立,都有着特定的目标与任务,而且也是组织成员共同努力与追求的方向;为了达成共同目标,组织成员必须通过正式或非正式的交流、沟通、互动,取得协调联系,才可能出现整体性,完成组织共同的目标。将组织称为社会实体,主要在阐明组织可以视为小型的社会,就像家庭是小型的社会实体(或家庭也

^① 杨永年:《警察组织剖析》,再版,桃园:“中央”警察大学出版社 1999 年版,第 7—9 页。