

組織理論

Organization Theory

林水波 主編

智勝
BEST-WISE



組織理論

Organization Theory

林水波 主編

智勝文化

組織理論

Organization Theory

國家圖書館出版品預行編目資料

組織理論 = Organization theory / 林水波主

編 -- 初版.-- 台北市：智勝文化， 1999

[民 88]

面； 公分

ISBN 957-729-120-1 (平裝)

1. 組織 (行政) — 論文, 講詞等 2. 公共行政
— 論文, 講詞等

572.9407

88009127

主 編/林水波

發行人/紀秋鳳

出版/智勝文化事業有限公司

地 址/台北市 100 館前路 26 號 6 樓

電 話/(02)2388-6368

傳 真/(02)2388-0877

郵 撥/16957009 智勝文化事業有限公司

登 記 證/局版臺業字第 5177 號

總 經 銷/知識達圖書發行有限公司

地 址/台北縣新莊市五股工業區 242 五工路 97 巷 8 號四樓

傳 真/(02)2312-2288

出版日期/2001 年 10 月初版二刷

定 價/360 元

ISBN 957-729-120-1

Organization Theory

by Shoei-Po Lin

Copyright 1999 by Shoei-Po Lin

Published by BestWise Co., Ltd.

智勝網址：www.bestwise.com.tw



本書之文字、圖形、設計均係著作權所有，若有抄襲、模仿、冒用情事，依法追究。

如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回本公司調換。

鄭錫錯

政大公行系博士
國立空中大學兼任講師

何鴻榮

台大政治系博士候選人
行政院參議

林錫銓

台大政治系碩士
立委助理
著作：
政治美學
文化開花吧！
文化政策的策略性管理

王崇斌

台大政治系博士班

序

公共組織的設立，為人類提供諸多必要的服務，執行各項重要的政策使命，對應外在體制環境的制約，爭取有效的生存空間，奠定持續運作的基盤，關係政府的公權力及公信力，所以對公共組織的分析、鑽研及論述，一直為學界關切的課題，建構理論與命題的標的對象，研擬策略的客體，更是公共行政學相當重要的學科。

公共組織雖有前述積極而正面的功能，但其並非置身在真空管之內，而是浸染在變化迅速的環境裡，生存於綿密的內外體制情境下，每易衍發一些結構不良的問題，建構僵硬的思維體系，遲鈍體會外在環境的變遷，以致形成消極而負面的反功能。職是之故，組織為求正功能的履現，反功能的防止，每要因應外在環境的變遷，內在能力的式微，改變思維體系，重組組織結構及改造運作過程。

「組織理論」一書，以認定組織問題為主軸，設計改革策略為經緯，並以建構公共組織在這二方面的理論為著力點，鋪陳改革過程為最終關懷。

本書由十篇論文架構而定。第一篇剖析：今日組織所面對的六項挑戰，建構組織創造力所指涉的意涵及其對組織產生的正面效應，指出其創造力行動究竟擁有那些特質，分析組織應具有那些屬性才較具創造力，陳述那些致命的組織謬誤足以抑制創造力。

第二篇認定對應及診治組織熵現象，冀以讀者體認這個普遍存在於組織內，但不太為人關注的現象，一則充分瞭解這個現象的成因；二則鋪陳組織人一般對該組織的對應態度及一些不當的回應方式，三則提出診治策略以為解救治療的參據。

第三篇分析：公共組織在運行一段時日後，在結構上由於受到內外體制環境的影響，乃形成慣性的現象，這種現象的屬性為何？形成的原因又如何？有何研究途徑可將結構慣性的主要成因加以建構出來？

第四篇探究：組織能力對政策執行的重要性，影響組織能力的因素，及設計提昇組織能力的策略。

第五篇申論：公共組織執行政策使命之種種現象，對政府公權力及公信力的衝擊，公權力及公信力的本質及決定的定素，提昇公權力的方案。

第六篇解析：行政重組的成因和重要原則，兼論行政院組織法正確的修法方向，致使行政院各機關間的運作在合作、自主及監控上取得合理的均衡，以致組織績效的發揮，服務對象的滿足及財政問題的解決，形塑團隊精神，建立妥適的制式化結構，展現組織成員的能力。

第七篇論述推動社會福利政策的組織體系究竟該如何加以強健及設計，以及培塑與發展人力資源，用以運營社福政策之道。

第八篇深究：資源的特質，資源稀少性的類型及成因，地方政府在面對資源稀少時所遭遇的難題與未來有效運作的策略。

第九篇研究：宜蘭縣政府在觀光立縣的政策指引下，為達及預期的目標，在面對種種不利的外在體制性環境，該政府如何針對環境之殊異、不同類型的政策，採取相當有效的策略，以致獲得輝煌的政策成果。而全篇論文更在印證：Oliver有關組織策略回應體制過程的理論，檢驗該理論的實用性。

第十篇以窮、變、通與久的革新演變過程，論述公共組織的革新理論，剖析窮與變、變與通及通與久間的聯結機能，呈現了組織變遷的動態性、循環性及因應性，組織應具備的三大能力：應變力、執行力及維持力。

這本書是識者在台大開授「組織理論專題」一課，與學生的共同研究成果。書中所介紹的概念、分析的問題、描述的理論、設計的策略，均遵循組織研究所重視的內涵、發展的方向及當前主要的理論取向。

書中所論、所述、所析及所創，向本著「言之有物」、「持之有故」、「析論確鑿」、「方法得宜」的理想目標，但組織理論的典籍浩瀚無窮，而人力才識又相當有限，故本書一定猶存有缺漏疏

誤之處，衷心懇請學術界的前輩，實務界的先進，不吝惠予匡正。

本書之所以順利完成，有不少人貢獻心力、智力及勞力，沒有這些無名英雄的支持、鼓勵與催生，則文成之日恐會相當遲延或遙無定期。謹在本書誕生之際，誠心表示謝悃。

林水波 謹識

民國八十八年六月

目 次

自 序

組織創造力：迎接挑戰的裝備	林水波	1
認定、對應及診治組織熵現象	林水波、王崇斌	25
公共組織結構慣性的五大成因	鄭錫鏞	55
組織能力與政策執行的關聯性	林水波	83
政策執行力對政府公權力及公信力的影響	林水波	101
行政重組的成因和原則之解析 ——兼論行政院組織法修正的動力和應有的方向	何鴻榮	119
健全社會福利政策的組織體系及人力資源之道	林水波	149
資源稀少性與地方政府的有效運作	林水波	161
政府組織對應外在體制性環境之策略 ——宜蘭縣政府「觀光立縣」政策之施政研究	林錫銓	183
公共組織的革新：窮、變、通、久論之解析	林水波	251

組織創造力：迎接挑戰的裝備

壹、今日組織所面對的挑戰

組織向來不是生存在真空管內，而是立基在各種環境的挑戰之下，一則為維持存在的正當性，它必須順應環境的演展，契合環境的變遷；二則為爭取更大的生存空間，吸納轉化所需的資源，它必須對應環境的挑戰，貫徹組織意志，堅持自主性，冀圖影響、左右及駕馭環境，擺脫成為環境俘虜的命運。然而，組織在今日混沌日益嚴重、社會較為失序、各地互賴愈為加強、環保備受關懷、生態保育日受矚目的情境，它要面對以下諸種殘酷的挑戰。

一、要面對競爭壓力

同界組織之間，為爭取稀少性的資源、有限的市場、顧客的青睞，以延續組織的生命，組織勢必竭盡所能、構思策略、應用有效工具與其他的組織競爭。比如國民黨要延續在臺灣地區的執政權，享有權力的滋味，維繫政經資源，乃要與同界的組織——民進黨及新黨競爭。三黨各以不同訴求、施政績效、選民服務、政黨形象及人才素質彼此競爭，用以爭取選民的支時，獲致執政的正當性。公家機關在開源不易，財政緊縮的處境下，也要彼此互爭預算的大餅，以維護施政的品質。亞太國家為爭取營運中心之設置，亦從事城市、地區或國家的行銷（Kotler, Haider & Rein, 1993），進行區域戰爭，強化自己區域的品質，成為具有與其他地區競爭的實力。

二、要開拓生存空間

死亡對公共組織而言，雖為較少的現象，但絕非不可能；對私組織而言，可能是家常便飯之事，更不是稀奇的新聞，尤其在網路

已定、建制綿密、商家連鎖的境域下，新而年輕的組織之生存空間就相當狹隘了（Freeman, Carroll & Hannan, 1983）。前者如過去的文化局、台北市家庭計畫推廣中心及即將被裁撤的青年就業輔導委員會；後者如台北市第十信用合作社。因之，組織為求持續生存，開拓組織之「食物鏈」，非有：應對的裝備不可，精緻的組織能力不為功，有效的結構機制不足適應競爭激烈的環境，豐厚的創造力就無法在密度偏高的組織關係之界域內猶維持組織的正當性（Baum & Oliver, 1992）。

三、要應付體制環境

組織生存於諸多的體制環境之下，並非享有充分的自主性。茲為保護其利益，避免生存空間受到威脅，有時不得屈服於外在體制環境的制約。我國為了避免觸犯美國貿易法中的三〇一報復條約（羅昌發，民83年），立法院加速通過著作權法的修正；農業委員會為求盡速解決「培利修正案」對台灣所施以的貿易制裁，應付高漲的國際保育觀念，乃修正了「野生動物保育法」。再者，私人企業公司的設立，在環保要求日益加深的時際，生態理性較受重視的今日，永續經營理念極受推崇的年頭，不合乎環境影響評估的標準者，均難以取得設立的許可。核四設廠的長期爭議，亦在安全的憂慮、擔心環境的破壞及資源不可逆轉的省思之下形成。

四、要處置組織式微

組織經過一段特定時間的演展之後，由於受制於外在體制環境，更在激烈的競爭壓力下，存活於實際稀少的境遇內，如未能：精緻自己的能力、體認面對的環境特質、以顧客需求為運作的導向、放棄自滿的作風、修正自是自見的作為、保留管理的彈性、吸入不一樣的聲音，組織可能已陷入式微之中（Lorange & Nelson, 1987）。國民黨在面對民進黨及新黨的攻堅之下，亦呈現幾個式微的指標：席次率降低、以往過度代表優勢的流失、內部凝聚力的鬆散、意志

貫徹力的腐蝕、動員支持力的滑落與環境回應力的不足（林水波，民84年）。新黨在去年雖有斬獲，但因支持族群的廣度不夠、政治理念的單一化、選舉制度的制約、草根不足與精英太多的限制，亦逐漸走向式微之趨勢。民進黨亦因派系的互爭、基層組織的不良、草根味太濃、欠缺新鮮議題、選民對安定的情結與對不安的恐懼、無法衝破媒體壟斷的牢籠、黨本身又不令人感到可靠信任，業已走到發展的瓶頸，有待新能量的注入、補充或換血，才能挽救政黨式微的命運。

五、要診治組織之熵

名組織理論學家C. Argyris（1970）認為：組織熵的最後階段為組織瀕臨死寂的地步，即組織已接近整體性、系統性的崩潰。這是組織在式微後期無可避免的階段，除非組織進行各項發展策略、整治措施，用以逆轉組織進入最後的死寂。一般而言，組織之死寂乃表示：組織業已失去能源、熱忱、方向感及目的感，毫無績效可言，簡直是呈現無能的狀態。是以，任何組織若圖避免走進死寂的最後盡頭，在組織運作過程中，若發現有某種程度的熵存在，就應立即加以妥適地認定、對應及診治（林水波、王崇斌，民84年），以劍及履及的態度正視之，不以不當的理由合理化熵的存在性。所謂組織熵，乃組織所擁有的各種能量，即組織運作過程所用的策略、結構、技能、規制與資源，由於外界環境的劇烈變遷，組織若猶處變不驚、習於慣性，所擁能量就逐漸從原來可用的狀態，轉變為不可用的狀態。這種狀態如達及組織所不能容忍的門檻，組織就可能死亡。台陽鑛業股份有限公司及台灣金屬鑛業公司的命運，就是因為時代的變遷，功能的消失，但未能即時因應環境的變局，改變經營的業務，進行多角化的經營所致。

六、要適應動態環境

組織非但受制於外在體制環境，更受制於經濟的榮枯、財政資源的豐厚或窘迫。如遇到財政歲收無法大幅增長，加稅又因未能取

得支持或政治考量而作罷，人民的服務需求日殷，公共組織的有效運作就會日趨困難，非賴以減肥、改造、厲行緊縮管理不為功 (Dunsire & Hood, 1989)。緊縮管理通常要面對三大問題：一為公平問題，即經費或員額的縮減，究竟各機關一致為之乎？抑或有選擇性乎？如是後者，則要基於那些標準為之？如何處理隨後帶來的失業問題？二為組織結構問題，即組織之間是否及如何：維持原來的基盤，保持原來的共生模式或須加以結構重組，裁撤相關單位及維持士氣；三為員工的行為調適問題，即員工的升遷期盼、生涯規劃、家庭生計與社區健康及精神，是否受到挫折 (Dunsire & Hood, 1989)。

組織在面對前述六大挑戰時，本需要擁有高度的創造力，裝備應付挑戰的能量，方能維繫組織的生存，獲致存立的正當性，解決六大挑戰所衍生的重大組織問題。蓋這六大組織挑戰，非能以傳統的韜略隨意對應之，而必須以嶄新的思維加以考量，系統性、整體性的思慮，才不會設計顧此失彼的失調策略。因之，組織創造力在迎接挑戰時，有其吃重的角色。然而，組織創造力的意涵與效應為何？具創造力的行動，具有那些特殊屬性？組織應塑造何種環境氣氛，方能形塑創造力？組織謬誤與形塑創造力之間，又可能呈現那種關係？凡此，均是有待解答、論述及研思的問題。

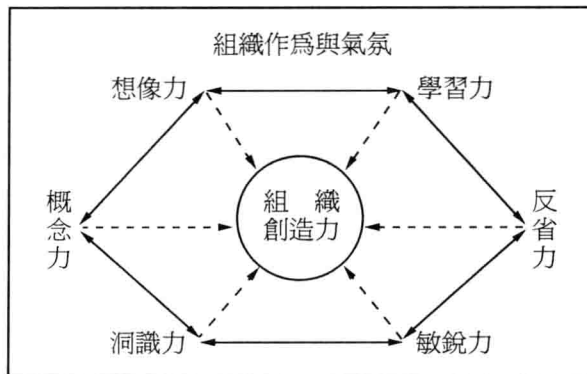
貳、組織創造力的意涵及效應

一、意 涵

組織面對今日如此複雜又動態的環境，遭逢嚴酷的挑戰之際，為了作成設想周到的決定，用以對應其處境，創造力經常決定組織及其成員對應挑戰的品質與效度。不過，創造力一詞使用在組織的系絡上，每有許多不同的解釋與界定 (Gundry, Kickul & Prather, 1994)。個人認為：組織創造力是組織能力的一種，有了這種能力，才使組織在抉擇因應策略上，與其過往的有異，展現新的風格、新的內容、新的組合。換言之，這種得以為組織形成「新東西」的能力，即一般所謂的組織創造力。而新東西之具體指涉為：

- 1.新的問題解決方案。
- 2.新的運作方法或技能。
- 3.新的服務。
- 4.新的產品。
- 5.新的觀念。
- 6.新的視框。
- 7.新的組織型態。
- 8.新的思維。

既然組織創造力是組織能力的一種，又深受想像力、概念力、敏銳力、洞識力、反省力及學習力所影響(Gretz & Drozdeck, 1992; Schermerhorn, Hunt & Osborn, 1991)。而這些能力的培養與應用，更繫於組織的作為與氣氛是否產生助力或阻力而定（Gundry, Kickul & Prather, 1994; Woodman, Sawyer & Griffm, 1993），其間的關係如圖一所示，茲闡述說明如下。



圖一 組織創造力與組織過程的關係

1.組織創造力是在六力的輻輳下，方能發揮得淋漓盡致，若其中有一力或數力未能趨向於同一目標，則創造力的幅度，可能就會減縮。

2.六力彼此互相依存，如各走各的路，亦會對創造力造成不利的影響，構成滋生創造力的障礙。

3.組織是組織能力孕育的主要界域，其作為、氣氛及運作過程，

均是發生創造力的關鍵因素。蓋創造力是組織人、組織任務及組織系絡交互作用的產物，組織的角色扮演，妥適地管理運作，方能致使該三者密切配合，導向創造力的培養、滋生及運用。

4.想像力是創造性管理的藝術（Morgan, 1993）。它是一種思維與系統化的動力，致使組織人發掘及養成創造的潛能，提供找尋解決難題的方向，幫助組織發掘新問題認定新機會及以新角度透視舊問題。

5.概念力協助組織人應用基本的觀念、概念、主題或論題，以整合及詮釋系列資訊或資料所存有的意涵或模式，進而準確分析與診斷組織所面對的複雜情境。

6.洞識力是組織人智慧、經驗、歷練、判斷力、理解力與直觀的累積。其不一定是邏輯或理性思考的產物，有時甚至是非能預期的直觀似跳躍，有時亦是發之於一時的靈感或由相關事件的聯想，更受到所要解決問題的本質、內容和目的所影響。尤有甚者，洞識力無法在緊張、缺乏幽默感的氣氛下產生，它總要在心情輕鬆、沒有壓力的境域下，才有管道釋出。

7.敏銳力是組織早期發現式微警訊所不可或缺的前提。蓋組織在經過一段快速的發展後，如一直陶醉在成功的氛圍之內，享受豐富的成果，可能不太在意組織績效短期的下跌或故意加以忽視，斯時衰退即是組織走向的途徑。不過，組織如設有偵測機制或感應工具，適時回收各項資訊，審慎關注種種環境變化，降低其所處環境的測不準性，並在問題出現時，就順利加以掌控，消除本身的式微或退化。

8.反省力是組織回顧過往的所作所為，以為策劃未來發展的路向。蓋任何組織總會有失誤的時候，所生產的產品或提供的服務，每有不盡符合「顧客」的慾望；所推動的策略，有時亦無法產生原定的效能；在運作過程中，亦會帶來員工的疏離，對組織的不滿，甚至離職他就（Carr, 1994; Scott, 1992）；凡此均有必要透過組織的省、知與習，經由創造力的導航，以消除上述組織之種種失靈。

9.學習力是組織因應環境變局，面對組織問題的重要能量。大凡具有學習能力的組織，才有改革的動力，突破傳統思維的勇氣，

打破文化的僵硬性，吸納別組織的優點，借鏡他人成功且符合本身組織需要的政策工具，為組織注入活水及生命力，提供未來發展的遠景（Senge, 1990）。不過，有效的組織學習，必須不斷反思目前的想法及作法，時時確認組織問題的真相，才不致落入解決一個問題又衍生另一個問題的陷阱。

歸結言之，組織創造力是一項組織重要的資產，由共同在一起工作的員工，經由想像力、概念力、洞識力、敏銳力、反省力及學習力的輻輳，為組織發展一項既有價值又相當有用的新產品、服務、觀念、工作程序或運作過程。每一個組織由於員工屬性有異、領導風格有別、氣氛不同、互動頻率懸殊、互信度差別、認知彈性互異、固守傳統的驅力亦大不相同，乃形成不同程度的創造力。創造力更賴組織的醞釀、發揚與證成。單獨的個人或組織內部的小團體，雖在形塑創造力上有其所在之地位，但創造情境的培養，才是居於最關鍵的地位。

二、效 應

組織由於要面對重大的挑戰，爭取存在的正當性，順服於體制環境，雖是一項經常被採行的對應策略，但對擴大利益幫助並不大，有賴於豐富的組織創造力，來創造種種優勢，立於主動地位維繫組織的生命力。究竟組織創造力會為組織帶來那些效應呢？

1. 提昇競爭優勢

組織試圖競相爭取有限的及稀少的資源，維繫組織的生命力，其必須具有豐富的創造力，生產新的創造力，生產新的「東西」，讓其競爭對手摸不著頭緒，無法成功地預籌對應之策。蓋組織如過於自滿或故步自封，極易為其他組織趕上，失去原來的優勢地位。

2. 增進組織效能

豐富的創造力，一來有助於組織衝破不合時宜的傳統，而以不同的角度來透視組織的問題，找出問題的真相，以有效的方案加以解決；二來讓組織展現對應時代的非凡技能，實現組織的目標。

3.推動組織變遷

時代、環境及科技均在變，組織的任務與使命也在變，是以達成組織目標的方略非隨時改變不可，但其前提為組織要有創造力，由創造力帶動組織結構重組、過程改革、思維體系更新，最終導致整個組織的變遷。

4.強化組織應變

美國太空總署所遭遇到的挑戰者九號太空梭失事事件，印度聯合碳化公司（Union Carbide）爆炸的悲劇，美國石油公司運輸船在阿拉斯加外洩，造成嚴重的環境污染，這些事件均代表著組織潛藏危機的情勢。不過，這種情勢的消弭或減低發生頻率，則有賴組織的創造性轉化，由原本帶有危機傾向的組織設計，轉變成盡一切可能預防危機產生的組織，或在危機發生後，進行妥適管理因應的組織（Pauchant & Mitroff, 1992）。這種隨時準備應付危機的組織，盡量祛除危機潛在的機會，隨時注意任何警訊，絲毫不會養成惰性，永續保持創造性的作風，培塑變革的生命力。

5.創造組織價值

創造力致使組織不致過於落伍，趕上時代潮流；為組織爭取到有形或無形的利潤；贏得顧客的信任、認同與支持；留下豐富的剩餘資源，以應急需，緩衝不景氣的環境衝擊；加速業務的處理，減少流程，減輕民怨；履行社會責任，建立契合於體制環境的關係網路。

6.診治組織病態

組織亦可因環境的不良，內部調適不善、互動不順而形成種種病態，諸如：觀念陳舊固定、溝通協調不足、本位主義太濃、目標衝突不一致或目標錯置、陷入吸食「程序鴉片」的深淵中、過度擴張而得意忘形、功能萎縮及對外回應不足（Hogwood & Peters, 1985；Scott, 1992）。這些病態有賴創造力來減輕或化解，由創造力思索變革的藥方、診治的對策。

組織對挑戰的因應，對競爭力的維繫，對生存空間的掌控，對危機及病態的化解，在在需要創造力來作「藥引」、來衝破不良的界限防守、來良質化外在環境、來帶動組織的朝氣、同仁的向心力及使命感。

參、具創造力行動的特質

具創造力的行動之所以能為組織產生積極的效應，取決於兩項基本前提；行動本身的品質及組織的特性。在此先談論前者，即那一種具創造力的行為，有益於組織運作、持續及發展呢？

一、目標導向

創造力的施展並不能盲目而行，而要設定焦距；究竟是解決那一項組織問題，或是提昇員工的組織正義觀。蓋有了焦距才有中心，才有重點，也才有羅盤，更有適度的範圍，不致好高騖遠，不切實際，抑或過度膨脹，超過組織負荷力。

二、意願導向

創造力之能受到認可或取得支持，其一定要配合組織的意願。蓋組織有能力、有機會發揮創造力，但因其意願不高，耽溺於自滿的情境，不希望組織人更具有創造力，則創造力就會找不到滋生的場域。雖說組織意願為形塑創造力的開始而已，但欠缺這臨門一腳，創造力的凝塑就無法啟動。因之，有創造力的組織，首要之素在於：有企圖心形塑富創造力的機制，更盼望員工成為創造力的成員。

三、機會導向

創造力的施力點，乃為組織找尋機會。一則試圖探究所服務對象的期望，並設法找尋方略加以滿足；一則津津樂道於問題的如何