

行政管理論叢

姜占魁 著



內部參考

wt-27120

行政管理論叢

中華民國65年10月初版
中華民國74年1月六版

著作者 姜 占 魁
發行人 楊 榮 川
發行所 五南圖書出版公司

局版臺業字第0598號
臺北市銅山街1號
電話：3916542
郵政劃撥：0106895-3

印刷所 茂榮印刷事業有限公司
臺北縣三重市重新路五段632號
電話：9711628・9713227

基本定價：3.34 元

(本書如有缺頁或倒裝，本公司負責換新)

行政管理論叢目錄

1	社會組織理論的演變	一
2	組織行為	三七
3	行政機關之生態環境與行政行為	六一
4	傳統文化對社會行為之影響	一一七
5	時間趨向原理與行政行為	一五五
6	政治文化	一七七
7	政治理念	一九九
8	比較政治與比較行政	二二七
9	美國公務員之訓練	二六一
10	人羣關係的協調與溝通	二七七
11	領導、權力、和法規制度	二九一

1

社會組織理論的演變

一、社會組織理論演變之過程

二、理性學派和自然學派

三、綜合學派

四、結論

一、社會組織理論演變之過程

由於時代的不斷演進，過去一個多世紀以來我們所目睹社會上一個突出的現象，乃為無數大規模社會組織的逐漸興起。在大規模社會組織興起的初期，一般社會學家對其所具有的社會意義和對人類生活的影響，均茫無所知，因而未能及時地予以注意和分析，甚至連掌握這些社會組織的領導階層，也仍然沿襲着傳統的領導方式，利用強制的手段，以達到領導這些社會組織的目的，其結果不但阻礙了社會的進化，進而更造成許多前所未有的管理問題。

首先對這種突出社會現象引起驚愕進而開始研究的，乃為十八世紀的聖賽門（Saint-Simon）（註一），繼聖賽門之後者，則有孔德（August Comte）（註二）和韋柏（Max Weber）（註三），追隨韋柏之後者又有二十世紀的巴爾遜（Talcott Parsons）（註四），美爾頓（Robert K. Merton）（註五），寇德納（Alvin W. Gouldner）（註六），……等人。他們前後相繼從觀察和研究中所發展起來的理論，便構成了一脈相承的社會組織

理論的一貫體系。

因受十八世紀理性時代的陶冶，聖賽門的思想體系認為大規模社會組織的興起，乃係人類理性活動必然產生的後果。人類通過有意識的活動，對於自身的命運或遭遇到的問題，皆可靠着理性和慎密的計畫而獲得適當的安排或解決。大規模社會組織，乃係人類理性活動和週密計畫的具體表現。就聖賽門的理論言，大規模社會組織的興起，已把傳統領導方式的防線沖毀，靠着世襲和特殊關係而攫取的領導地位，也被具有科學技能和才智之士所取代。在聖賽門看來，一個為人類理性所籠罩，由才智之士所掌舵的光明社會，正緩慢的走向我們。

繼聖賽門而起的孔德，一反聖賽門的思維體系。彼認為社會的進化乃係一天然的演進過程；所有人類的行為，皆受天然的假定狀態所限制；所有美善的東西，也係遵循大自然的律法而慢慢成長起來的。凡屬違背大自然而強制塑造的一切，久之，必遭受大自然的淘汰，當然社會組織也不例外。

如果我們比較一下聖賽門和孔德之不同之點，那麼前者的精神在於「理性的規畫」(rational planning)，後者的精神則寄於「自然的成長」(spontaneous growth)。

從社會組織理論演變的過程而言，孔德思想的出現，無疑構成了一脈相承的傳統的一股逆流，對於組織理論的正常演變也阻塞了近半個世紀。到了十九世紀和二十世紀的交替時期，韋柏的出現又將演變的洪流啣接了起來。在韋柏的社會組織理論中，熔化了許多聖賽門的相似之點。韋柏認為大規模社會組織的出現，不僅屬人類理性活動的結晶，而且它們的設立也多係經過一段法定的過程，換言

之，人類爲了追求一個共同的目標，曾有計畫地透過爲全體所同意的程序而設立一個組織，作爲達到目標的有效手段（註七）。

聖賽門和韋柏雖有許多共同之處，但兩者也有其不同的地方。聖賽門視許多大規模的社會組織能產生一種使人類解脫傳統桎梏的力量，並能提供給人類一個增進效率的良好途徑。韋柏却認爲，大規模社會組織的形成，無異會導致人性的毀滅（depersonalization）。他雖承認近代社會組織的型態，係人類發揮智慧和專技突出表現的結果，但組織中的權力却仍然脫離不了傳統力量的限制，社會組織的形態像伸展的一把一把鐵鉗一樣，把人一個個地牢牢鉗鎖，使動彈不得，他的人性 and 良知，就在鉗鎖中緩慢地喪失了。

一提到權力，我們就不能不將韋柏的社會組織理論稍作解釋，因爲韋氏理論的基礎，純係由權力的觀念出發所延伸出來的。

根據韋柏，權力觀念也是經過一段歷史演變的過程，爲了分析研究方便起見，他把這一段演變的過程劃分成三個階段，即：

傳統的權力階段 (traditional authority)

超人的權力階段 (charismatic authority)

法定的權力階段 (legal authority)

有的學者將這三個權力形態，視爲彼此獨立，各不相關，以靜止的態度各別予以分析。殊不知，

這種分析的態度，無法對韋柏的理論作動態的了解。近代一般組織理論學家，多採用生態的研究途徑（ecological approach），即視社會組織爲一有機體，是經過一段慢慢成長的過程而演變出來的一種組織形態。故，吾人研究社會組織理論時，必須掌握這一點。既視社會組織爲有機體，那麼社會組織的成長過程，必與客觀環境發生過密切的關係，職是之故，在研究社會組織發展之過程時，也須考慮到客觀環境的演變情形。韋柏的社會組織理論體系，既以權力觀念爲出發點，如果我人不能把握這一動態因素，那麼對於韋柏的理論便無法徹底了解。

以下僅就韋柏的權力觀念，略加闡述：

（一）傳統權力

傳統權力是來源於對傳統文化的信仰。換言之，權力地位的取得，係受世襲的傳統所限制；權力地位的保持，則係仰賴於盲目和無條件的服從。例如，國王之子，恆爲國王，伯爵之子，恆爲伯爵；無論國王之子或伯爵之子的爲人如何，能力如何，未來的王位或爵位，還是由他來繼承，傳統的文化使他的繼承權合法化，傳統文化的信仰使其權力地位日趨鞏固而不動搖。在這種權力觀念支配之下，領導權力變成了至高無上而且是絕對的，不受任何限制。無論權力的行使如何嚴酷，領導者皆可從文化傳統的先例中去尋求依據，用以合法化他的權力。

在這種權力觀念籠罩之下，機關組織中的領導者和被領導者之間，構成了「主人」和「家奴」的

關係，主人對家奴握有生殺予奪之權，而家奴所掌握的只是一顆盲目而無條件的服從赤情，因而完全喪失掉了個人意志、尊嚴、和獨立人格。韋柏認為，在傳統權力觀念之下，根本無社會組織理論之可言。

(二) 超人權力

超人權力，係來源於對超人領導者個人的信仰，認為領導者係受超自然的力量所召喚和啓迪，降世傳播新的福音，領導新的運動，正像耶穌基督降世傳播上帝的福音一樣。超人權力乃象徵傳統權力的破滅和傳統文化信仰的破產。在個人的自由意志和人格尊嚴尚未建立之前，傳統文化的信仰和情感既經破滅之後，呈顯了人類思想和行爲的真空時期，因此人類必須另覓其他寄托，超人權力因而降生。在超人權力籠罩之下，社會組織中的領導者和被領導者之間的關係，乃爲「救世主」和「弟子」之間的關係，換言之，權力是絕對的，無庸有所懷疑，被領導者對領導者的服從，仍屬無條件和盲目的。故，在超人權力觀念之下，仍無社會組織理論之可言。

(三) 法定權力

法定權力的來源，是由於對法律具有無上權力的信任而奠定它的權力基礎。人之服從某一權力領導者，並非服從領導者本人，而是服從領導地位所賦與他的法定領導權力。因此，法律具有無上的權

威，一切權力都來自於法。

韋柏的機關組織理論，乃係建築在法定權力觀念的基礎之上，在其理論中的社會組織，認為具備以下四大特色，即：無人稱化（impersonality），層級化的組織形態（hierarchical structure），完整的法規制度（elaborate rules and regulations），和高度的專業化（high specialization）。機關組織靠着這四大特色的相互為用，機關行為便可達到理想的境界，故韋柏稱其理論為「法定的理想型態」（legal-ideal model）。

以上所列舉的三大社會組織理論家，雖形成一個一脈相承的理論體系，但在這一體系之外，尚有其他社會組織理論家而構成了與這一體系平行的另一主流。其主要的代表為梅恩（Henry Maine）（註八），湯尼斯（Ferdinand Tönnies）（註九），和杜爾幹（Emile Durkheim）（註十）。他們對社會組織的看法，係從社會學的觀點出發，並利用二分法對傳統社會內和現代社會內的組織作對比的分析，至於過渡社會內之社會組織的特性究竟如何，便忽略了。

梅恩認為，傳統社會內的組織形態，重視社會地位，近代社會內的組織形態，則重視合約上的關係。重視社會地位的組織形態，在權利和義務的分配上，多受到特殊關係的考慮所左右；組織內的權利和義務的關係，乃係特殊關係的明顯反映。至於重視合約上關係的組織形態，權利和義務之分配，乃根據為雙方所同意的合約上的標準而為之，合約上的關係，具有絕對的約束力（註十一）。

湯尼斯根據梅恩的理論架構，遂於一八八七年出版了他有名的巨著「社區和社會」（*Gemeinschaft*

Und Gesellschaft), 用以區別傳統社會和現代社會。在社區結構之內的社會組織, 爲三大因素所籠罩, 卽情感因素、特殊關係因素、和社會地位因素。但近代之社會組織則恰與此相反, 籠罩社會組織者爲情感中立、重視普遍關係、和個人的才能等因素(註十二)。

杜爾幹接受了以上兩人的理論之後, 對傳統社會和近代社會之不同更做了進一步的分析。杜爾幹認爲, 任何社會皆追求一個共同的最終目標, 那就是求得社會的連帶責任 (social solidarity)。不過, 社會連帶責任, 就其性質而言可分爲兩種: 一、機械的連帶責任 (mechanic solidarity); 二、有機體的連帶責任 (organic solidarity)。在傳統社會內, 社會秩序的維繫, 多靠人與人之間的情感 and 態度, 並非靠循理智活動而建立的典章制度; 建立在情感和態度上的社會秩序, 非常脆弱, 毫無疑問的是獨裁權力的溫床, 故, 社會連帶責任應屬機械性的, 經不起時間的考驗。近代社會一個最突出的特色爲精細的分工, 在精細的分工制度之下, 人的情感和態度雖不一致, 但彼此却發生了無法避免的交互依賴和相輔相成的關係。同時, 高度分工制度的現代社會, 更提供了人類以無限自我發展的機會。故, 社會連帶責任應屬有機性的, 無論社會如何轉變或遭遇何等預想不到的災害, 皆不能動搖它的穩固性(註十三)。

集以上六大社會學家之大成者, 爲美國的巴爾遜 (Talcott Parsons) 教授。巴爾遜借用亞里斯多德「社會」就是「舞臺」的這一觀念, 發展了一個所謂「角色關係理論」(theory of role relationships), 用以分析和研究社會行爲(註十四)。社會既然是一個舞臺, 在舞臺上活動的人或團體就一定扮演一個

角色。但角色與角色之間構成何種關係呢？這因社會進化的程度不同而異。巴爾遜爲了分析傳統社會和現代社會內角色之間關係之不同起見，而提出了五大型態因素，做爲分析和研究的理論架構：

(一) 從組織與功能之間關係的混雜性漸趨明確性

(diffuseness→specificity)

組織與功能之間的混雜性，乃爲傳統農業社會的一個基本特性。農業社會組織比較簡單，因此其所從事的功能則比較混雜而不明確。換言之，即某一種社會組織可以從事多種維護社會生存發展的機能。例如家庭爲農業社會中少數社會組織之一，家庭所從事的功能不僅爲生兒育女，同時也從事教育、經濟、政治、社會、和宗教等不同的活動。因此，在我們分析傳統社會的組織行爲時，必須分析家庭對於組織行爲所產生的各種影響，這稱爲族閥主義(nepotism)。

在傳統社會中，社會組織爲少數的家族所壟斷，社會組織變成了少數家族的私產，少數的家族也變成了推行政令的司令臺；故我們分析農業社會的組織行爲時，必須把握這一組織與功能的混雜特性。可是到了高度工業化的社會後，社會組織漸趨複雜和精細。換言之，組織和功能之間的關係漸趨明確化(specified)，也就是說，每一種組織僅從事一種明確的功能了。家庭僅負責生兒育女，學校僅負責教育，社會僅負責宗教信仰方面的培養。至於人的各種社會、經濟、政治和行政行爲，也各自在各種社會制度、經濟制度、政治制度、和行政制度中來從事活動。由於功能與組織的明確化，人的行

爲也開始明確化，即人在不同的社會組織中，皆以不同的行爲從事活動。故在我們研究組織行爲時，只須研究社會組織內部的各種因素即可，不必再研究其他的社會因素了。

(二) 從行為的歸屬趨向漸趨行為的成就趨向

(ascription orientation → achievement orientation)

在傳統的農業社會中，組織和功能既混雜而爲一體，那麼人的行爲多受天然的固定標準所限制，無法跳出這一限制來作自由的發展。人在社會中的地位係與生具來，僅靠着後天的努力，無法改變其地位。假如你出生在奴隸階級，那麼你終生就是奴隸，你雖靠個人努力，變成了將相之才，亦永遠無法獲得發揮才能的機會。換言之，你出生在什麼社會地位，這個地位將永歸屬於你，你是公爵的兒子，即使你是白癡，將來的爵位還是由你來繼承。

到了高度工業發展的社會裏，這一情勢徹底改變。工業社會的主要特色爲高度的專業化，專業化的結果，具有專門知識的人出人頭地。行爲的歸屬趨向徹底破產，人僅靠着個人的刻苦努力，便可從最下層的社會階級而逐步攀登上社會組織的尖塔。這一社會特性不但影響了個人行爲，同時由天然假定所造成的人生宿命觀念也漸趨重視個人的成就。這一趨向的改變，對於社會組織和其它制度中的行爲影響也頗巨。例如行政制度中的派職、升遷、調職……等，必須以人的成就或績效爲標準，一切行政行爲皆以平等原則 (egalitarianism) 爲依歸。傳統文化所沿襲下來的歸屬趨向和重視社會地位趨向

的陳渣，已完全被擯棄。

(三) 從關係的特殊化漸趨關係的普遍化

(particularism → universalism)

傳統的農業社會，重視人與人之間的特殊關係；人與人之間的接觸，也僅限於直接特殊關係的小團體 (primary groups)，諸如家庭、親族、同鄉等直接團體是。這一社會因素，除影響社會行為外，也影響到政治、行政、和經濟行為。例如執掌行政大權的人，決策行為多以直接團體的利益為中心，新人的任命、升遷，也多重視特殊關係，受特殊因素所左右，其結果致使庸才步步高升，而有才幹的人却永無出頭的日子。

高度工業化的社會情形，則恰與此相反。直接團體，不再是決定個人行為的主要因素；換言之，個人的行為已經從直接團體中的各種因素之桎梏中解脫出來，人根據個人的志趣、嗜好、和慾望，可以自由參加各種根據普遍原則而成立的社會團體，這些團體在英文中稱 associations。在這些團體中，個人的志趣和嗜好，以及各種慾望等，可以充分得到發展的機會。即在社會組織中，無論法規或制度，皆係參照客觀情勢的需要，而根據普遍性原則而設立或擬訂的，並可普遍適用，不再考慮任何特殊團體的利益了。組織行為也可以完全接受法規制度的約束和規範；這種組織行為的特性，就是德國大社會學家韋柏 (Max Weber) 教授所稱的「無人稱化」(impersonality) 特性。

(四) 從情感性漸趨情感中立性

(*affection—affective neutrality*)

在原始的農業社會裏，由於組織和功能的混雜性，行為的歸屬趨向，及關係特殊化的結果，人與人之間的關係多受情感因素的牽制。因為人的團體生活亦呈顯一種混然一體的狀態，所謂混然一體，即人的團體生活包含了人生的全部，連喜、怒、哀、樂和理智、情感都摻雜在其中，形成一種無法區分的狀態 (*undifferentiated situation*)。這種狀態影響到社會每一個角落，社會組織自然也不例外。因此在此原始的農業社會中的組織行為，高度人稱化 (*highly personalized*)，即行為關係完全是人與人之間情感關係的表現。在這種情形下，普遍性的公平原則，變成了特殊關係的犧牲品。

可是在高度工業化的社會裏，人的生活也起了顯著的變化，過去混然一體而無法區別的狀態，也隨着功能和組織的高度區分化 (*high differentiation*) 而走上了區分化，換言之，人可以從不同的社會團體中，求得不同生活面的滿足。從家庭中獲得情感生活的滿足，從宗教活動中獲得信仰生活的滿足，從各種政治團體中獲得政治生活的滿足，從各種不同的社會團體中獲得不同社會慾望的滿足。因為各種生活慾望滿足的根源不一，故在任何社會中的行為可以不必摻雜一切情感因素，完全能够依據法規制度所規範的行為而從事純理智的行為。在這種情形下，法規制度可以百分之百的發生預期的功效，人之守法，也變成了一種人生自然態度。

(五) 從以個人利益為中心的行為漸趨以團體利益為中心的行為

(*self orientation* → *collectivity orientation*)

其實，以個人利益為中心乃係人類行為的原動力，古人如此，今人亦然；西洋人如此，中國人又何嘗不如此呢？只是在原始農業社會中，人的生活圈子有限，只限於少數一兩個直接團體而已，而且人生的各種慾望也僅能在這一兩直接團體中求得滿足；因此爲了鞏固這少數的生活堡壘起見，他的一切行為動機，表現得完全以直接團體的利益為中心，顯得格外自私。在任何社會組織內，也係純爲謀求直接團體的利益為目的。

可是，在高度工業化的社會裏，人的各種慾望，既可從不同的社會團體 (*secondary associations*) 中獲得滿足，因此爲了獲得某一慾望的滿足起見，他必須促進某一社會團體的利益，因此行為便自然顯得以團體的利益為中心了。

以上所討論的五大型態因素及其變化的趨勢，乃屬兩極社會型態 (*polar social patterns*)。一端屬於原始農業社會的型態，即功能與組織間關係的混雜性、行為的歸屬趨向、關係的特殊化、情感因素、和以個人利益為中心的行為型態；另一端則屬於高度工業化社會的型態，即功能與組織的明確化、行為的成就趨向、關係的普遍化、情感中立性、和以團體利益為中心的行為型態。

根據生態學原理，要想了解一個社會組織中的行為起見，既然須研究它和生態環境中某些敏感因