

吳挽瀾 著

大學用書

行政組織與管理

文景書局 發行

大學用書
吳挽瀾著

行政組織與管理

文景書局發行

中華民國六十五年九月初版

行政組織與管理

版權所有
翻印必究

定價：平裝本 新臺幣 玖元
精裝本 新臺幣 拾元

著者：吳 挽 瀾

出版者：文 景 出 版 社

發行者：文 景 書 局

地址：臺北市和平東路一段一〇五號

電話：三三四一一四九二八四〇六

郵撥：一五七九一

登記證：局版臺業字第一〇一五號

自序

本書之寫成，旨在對行政組織與管理之一般原理法則，從靜態之結構，動態之功能和生態之適應等，作系統化之綜合探討，並以比較研究方式，力求理論與實務之相互參證，藉收融會貫通及實用之效。

著者早歲畢業於中興大學法商學院行政系，從事行政工作多年之後，復進修於菲律賓馬尼拉大學（The University of Manila）公共行政研究所。於民國六十二年仲夏，獲授公共行政碩士學位後歸國，公餘之暇，承母校聘兼教席。三年以來，每思將國外所蒐集之資料及教學心得，整理成冊，既使大專院校相關科系同學研習時，能對組織理論及現代管理學說獲一明晰概念；亦期對各機關團體之研究發展及公務人員之進修考試有所裨益，廼引發撰寫本書之動機。而父親之不斷督策與勉勵，自亦為原因之一。全文共列八章四十節，諸凡行政組織與管理之原理法則及實務，均曾針對現實需要，綱舉目張；且更綜合各家之析論，參照我國現行有關法令，作深入淺出之引伸，間亦抒發管窺之見，俾對我「大有為政府」聊表野人獻曝之忱。惟以個人學驗不足，鑽研未精，舛謬之處，知所不免，尚祈海內專家先進惠予指正，則幸甚矣。

KWT176/c1

茲當付梓之際，適逢 父親七秩華誕，除此書獻作壽禮外，並對諸師長和友好之鼓勵，文景出版社林永喜兄賢伉儷之熱心協助出版，以及內子岳晉岫女士在忙於授課及家務之餘，尚爲本書整理資料與校對，均應一併致謝。

中華民國六十五年九月九日臨川吳挽瀾謹序於臺北市艷陽山莊。

自序

本書之寫成，旨在對行政組織與管理之一般原理法則，從靜態之結構，動態之功能和生態之適應等，作系統化之綜合探討，並以比較研究方式，力求理論與實務之相互參證，藉收融會貫通及實用之效。

著者早歲畢業於中興大學法商學院行政系，從事行政工作多年之後，復進修於菲律賓馬尼拉大學（The University of Manila）公共行政研究所。於民國六十二年仲夏，獲授公共行政碩士學位後歸國，公餘之暇，承母校聘兼教席。三年以來，每思將國外所蒐集之資料及教學心得，整理成冊，既使大專院校相關科系同學研習時，能對組織理論及現代管理學說獲一明晰概念；亦期對各機關團體之研究發展及公務人員之進修考試有所裨益，廼引發撰寫本書之動機。而父親之不斷督策與勉勵，自亦為原因之一。全文共列八章四十節，諸凡行政組織與管理之原理法則及實務，均曾針對現實需要，綱舉目張；且更綜合各家之析論，參照我國現行有關法令，作深入淺出之引伸，間亦抒發管窺之見，俾對我「大有為政府」聊表野人獻曝之忱。惟以個人學驗不足，鑽研未精，舛謬之處，知所不免，尚祈海內專家先進惠予指正，則幸甚矣。

kwT176/01

行政組織與管理

目錄

自序

第一章 緒論	一
--------	---

第一節 組織的概念	一
-----------	---

第二節 正式組織與非正式組織	六
----------------	---

第三節 管理的涵義及重要性	一五
---------------	----

第四節 管理思想與方法的演進	二二
----------------	----

第五節 行為科學與現代管理	三〇
---------------	----

第二章 行政組織的剖析	四一
-------------	----

第一節 行政組織的意義與特性	四一
----------------	----

第二節 行政組織理論的分析	四五
---------------	----

第三節	行政組織的結構	五四
第四節	行政組織的型態	六〇
第五節	行政組織中的角色行為	六五
第三章	行政組織的目標	七七
第一節	目標的定義	七七
第二節	目標制定的法則	七八
第三節	目標制定的步驟	八〇
第四節	目標的分類與執行	八三
第五節	目標管理的特質與功效	八五
第四章	行政組織的決策行為	九三
第一節	決策行為的性質	九三
第二節	決策行為的過程	九五
第三節	決策行為的障礙	九八
第四節	行政決策的準則	一〇一
第五節	行政決策的方式	一〇三

第五章 行政管理功能的發揮·····	一〇九
第一節 行政計畫·····	一〇九
第二節 行政領導·····	一一七
第三節 行政授權·····	一三〇
第四節 行政溝通·····	一三七
第五節 行政監督·····	一四八
第六章 激勵與行政管理·····	一六五
第一節 激勵的涵義·····	一六五
第二節 激勵的基本理論·····	一六六
第三節 「激勵」與「需要」的關係·····	一七一
第四節 激勵的原則·····	一七四
第五節 激勵的方法·····	一七七
第七章 行政管理與人際關係·····	一八五
第一節 人際關係概說·····	一八五

第二節	人際關係的發展歷程·····	一八七
第三節	人際關係在行政管理上的重要性·····	一八九
第四節	人際關係的基本原則·····	一九一
第五節	人際關係在行政管理上的有效運用·····	一九七
第八章	行政管理的實務·····	二一一
第一節	人事管理·····	二一一
第二節	財務管理·····	二三四
第三節	物材管理·····	二五七
第四節	文書管理·····	二六七
第五節	辦公廳管理·····	二七九

參考書目

行政組織與管理

吳挽瀾 著

第一章 緒論

第一節 組織的概念

人類基於生活的需要與意願的滿足，乃促成了各種組織的產生。

從人類社會的進化觀察，不論是最初出現的家庭，氏族，或者是其後出現的部落，國家，實與人類求生存의 動機，以及求更好生活的現實需要，有其不可分割的關係。在初民時代，人類的需要不外乎是屬於日常生活資源的供給，以致僅安於家族生活的組織。嗣後，因家族組織不能滿足生活上較多的需求，乃有部落組織的形成。迨至社會文明的再進步，人類不但需要自足的生活，更需要滿足各種的意願，部落組織既無法滿足此種需要，國家的組織便應運而生。

國家意志的執行，謂之治權的作用，而政府的一切活動，則爲治權作用的具體表現。所謂政府（Government），係指國家所設各級行政組織的總稱。政府的型態和功能，多少年來，

儘管有不少的演變，但其目的却脫離不了「保民」與「養民」。促使這些目的的實現，國家的施政方針固然重要，健全的行政組織，有效的行政管理，尤為國家大政方針能否實現的重要關鍵。

欲瞭解行政組織與管理的內涵，則必須先從組織的概念談起。

組織 (Organization) 最初雖然是由人類所創造，人生的歷程固然亦曾被編組於業已設定的組織之中，但學者們真正有系統地作深入的研討，不過是近三十餘年的事。即以一九三〇年美國邁克米蘭圖書公司所出版的「社會科學大辭典」(Encyclopedia of the Social Sciences, New York, The Macmillan Co.) 而言，其中尚未列有「組織理論」的篇章。直到葛立克 (Luther Gulick) 與阿偉克 (Lyndall Urwick) 於一九三七年合編的「行政科學論文集」(Papers on the Science of Administration) 發表，內文才有「組織理論的淺說」(Notes on the Theory of Organization)。等到一九三九年孟尼與雷利 (James D. Mooney & Alan C. Reiley) 合著的「組織原理」(The Principles of Organization) 出版，探討組織理論的著述，始日漸增多。而戴維斯 (Ralph C. Davis) 於一九五一年所出版的「高階層管理的原理」(The Fundamentals of Top Management)，則為第一本有系統介紹組織理論的書籍。一九六〇年費富納與謝武德 (John M. Piffner & Frank P. Sherwood) 合著的「行政組織的理論」(The Theory of Administrative Organization) 問世之後，乃引起學者們從人際關係 (Human Relations) 與行為科學 (Behavior Science) 的觀點，以「人」為中心對組織的理論作有系統的研究。

「組織」(Organization)是什麼？本來「組織」(Organization)這個名詞，是由英語「器官」(Organ)一字演變而來。生理學上所謂器官，是指多數形質不相同的細胞之組合，並各有其特殊的功能。以人體的組織來說，先由無數細胞構成一個器官，再由若干器官形成一個系統的組織，最後由各個系統結合為整個的身體。因此，如果細胞不健全，勢必就要影響器官，器官不完善，就要損害系統，系統受了損害，便將妨碍身體的全部，終於使整個人體組織不能發生作用。同時，人體的生理組織，雖然複雜而細密，其內部却是條理嚴整，系統分明，職有專司，不僅時刻都在發揮均衡，協調，息息相關的效能，各系統之間，也絕無重複，抵觸，牽制，矛盾或停滯阻礙的現象。

在我國古代，組織一詞的原意，是將絲麻織成布帛。詩經鄘風：「素絲組之」。禮記內則：「織紉組紃」。遼史食貨志上：「仲父述瀾爲于越（官名），飭國人樹桑麻，習組織」（遼史卷五十九），均屬此義。申言之，組織者，即將一物之構成部份，組合成一整體之謂。西方的學者們曾從不同的觀點對組織的定義加以詮釋，有的從靜態（Static）的觀點認為組織猶如一座建築物或一部機器，是由若干不同的部份適當配合而構成的完整體。有的從動態（Dynamic）的觀點把組織看成是一個活動體，此一活動體正如人的身體一樣，靜態的結構有各種器官與系統，而且這些器官與系統永遠是爲了共同的目的不停地協調一致的工作着。因此，我們若是要對人有所瞭解，不能只研究它的身體結構，還要研究各器官的功能，心理現象等問題。根據這個道理，我們對於組織也就不能只從其結構上來觀察。故西方的學者們認為組織不僅有靜態的結構，動態的功能，而且還是一個生長的有機體，是隨着時代的要求，環境的

變遷，不斷地自求適應，自謀調整的發展體。茲分別列舉這些學者們從不同的觀點闡述組織的定義如左：

(一) 高斯 (John M. Gaus) 認為：「組織就是爲了促進某些共同目標而設置的團體，對工作人員作適當職責的分配，並將從事共同任務的各個人與團體間的努力和才能予以結合，藉使管理者與工作人員雙方在最大的滿意和最小的摩擦下，獲得所欲達成的目標」(註一)。

(二) 孟尼和雷利 (James D. Mooney & Alan C. Reiley) 曾說：「組織是人類爲達成其共同目標的組合形式」(註二)。

(三) 何吉和強生 (Bill J. Hodge & Herbert J. Johnson) 認為：「組織乃是一羣人爲了更有效的達成彼此共同目的的工具」(註三)。

(四) 巴納德 (Chester I. Barnard) 曾云：「組織乃是一個合作的體系，是理智地協調二人以上的活動與力量，使能從事一致的行爲」(註四)。

(五) 懷德 (Leonard D. White) 認為：「組織是各人工作關係的調配，是人類所需求的人格聯合，而不是無生物的堆積」(註五)。

(六) 薛恩 (Edgar H. Schein) 曾謂：「組織乃是爲求達成某種共同的目標，經由成員的分工及功能的分化，利用不同層次的權力與職責，合理的協調一羣人活動，以便達到共同的目的」(註六)。

從這些定義中，對於「組織」我們至少可得到以下的幾個基本概念：

第一，任何組織應該有一個共同的目標。否則，缺乏組織目標的結果，組織人員的工作行為，便會失却憑藉，無所依循。

第二，組織的主體是「人」，因此，組織目標必須爲此一組織的成員所認同。否則，一個組織所追求的目標如果不爲其成員所認同，甚至被認爲毫無價值，那麼，工作人員便不會爲達成組織的目標而努力以赴。

第三，組織成員必須予以適當的調配，以及合理的分工。否則，人與事欠調適的結果，當然也就無法達到爲才謀用，爲事得才的理想境地。

第四，組織成員的工作必須作合理的分配，權責亦應有明確的劃分。否則，勞逸不均，權責不清的結果，非但影響工作人員的情緒，亦將窒碍工作的有效執行。

近代一般行爲科學的管理學家，不但認爲組織猶如一種社會系統 (A Social System) (註七)，是個人與團體相互利益 (Mutual Interest) 的組合；也認爲組織是一個開放系統 (An Open System) (註八)，它不但與環境有複雜的關聯，更可說是存在於動態環境之中，由許多互相依賴，互相影響的次級系統 (Subsystems) 所組成。根據何吉與強生教授 (Billy J. Hodge & Herbert J. Johnson) 的解釋：「每一組織皆存在於複雜的環境之中，而整體環境 (Macro Environment) 更是足以影響組織的一切。所謂整體環境，其構成至少包括三個主要系統，那就是文化，政治與經濟系統」(註九)。由此可見，組織並不是靜態的，也不是孤立的；它是在人類社會中，不斷承受社會環境與文化背景的限制。

與影響的產物。同時，組織不單是工作的安排與權責的分配，它還包括組成份子的個人人格與需求。因此，「組織」實際上乃是一個社會的有機體(Social Organism)，它要能在日新月異，五光十色的環境中，保持高度效能(Effectiveness)，完成既定的目標，則首先須要使其組成份子富有高度的適應能力，且有足夠的能力來處理其周遭變化的問題。換句話說，當內在的或外在的環境發生變化時，組織本身就必須作某種調整，以資適應環境的改變，這種過程也就是所謂的適應循環(Adaptive-Coping Cycle) (註十)。

根據以上所敘述的，我們可以確認，對於「組織」已不能單從一些人事圖表或幾套法令規章的「物質的」，「機械的」純靜態的觀念着眼，惟有從「動態的」，「心理的」，「生態的」角度去探討，方能得到正確的概念。

第二節 正式組織與非正式組織

傳統的組織理論，每認組織是靜態的，是單純的技術分工的體系。組織可以不受任何外界環境的影響，祇要透過對個人的控制，便可以直接有效地達成組織的目標。而傳統的組織功能，亦往往着重組織目標的達成，以致特別強調形式上的管理與控制，而忽略組織內成員需求的滿足。換言之，傳統的組織理論總認為個人是組織工作的工具，把個人在工作上的努力視為當然應該的，而不認為個人是組織成敗的變數(Variables) (註十一)。行為科學派的管理學家們指出，由於忽視組織成員的心理因素，乃形成

了所謂「正式組織」(Formal Organization)與非正式組織(Informal Organization)的對立，使行政管理者產生許多困擾。

正式組織 (Formal Organization) 的理論，最主要的是強調組織編制表的安排及職掌的相互關係。一般言之，正式組織通常是指經過合法程序慎重設計而成立的持久性的組織。在這種組織內，其成員不但各有其法定的職位，權責，待遇和任務；每個人的工作內容亦有明確的規定。同時，每個人的工作連繫配合，乃是藉着正式的權力系統與層級節制 (Hierarchy) 的指揮系統來控制。例如權力系統是自上而下，組織功能區分為若干單位，管理的幅度 (The Span of Management) 每有一定的極限(註十二)。由此可見，凡是一個正式的組織，實具有以下的一些特質：

- 一、組織的目標，均有一明確完善的說明。
- 二、具有完整的組織系統圖與編制表，載明工作人員的職責，權力與隸屬關係等。
- 三、組織內的重要職位，皆有詳細的工作說明書。
- 四、指揮系統均明確規劃，並遵守命令統一的原則。

對於正式組織的這些特質，學者們亦有許多不同的看法，馬屈及西門教授 (James G. March & Herbert A. Simon) 等曾說過：「正式組織理論的學者，認為管理者決定了一個人的工作，待遇，條件等，一切雖顯得如此有規則，但一切也顯得如此呆板」(註十三)。雖然傳統的組織理論曾經強調，人與組織之間應無衝突的存在，因為合理化的組織，使人可藉其一己的努力獲得其應有的物質報償。然而涉