

536673

領導在行政組織中之功能

徐抗宗 著

D035
862

536683

徐抗宗 著

領導在行政組織中之功能



會計人：附
出版：徐抗宗
文：徐抗宗
發行：徐抗宗
印刷：徐抗宗
地址：徐抗宗

幼獅文化事業公司印行



90105157

五四

四



行政院新聞局核准登記證局版臺業字第二四號

著者：徐抗

出版者：幼獅文化事業公司

發行人：胡執

臺北市重慶南路一段66之1號三樓

臺北市漢中街五十一號

郵政劃撥二七三七號

印刷者：華信印刷廠

基本定價：一元六角五分

中華民國七十二年七月初版
中華民國七十二年七月再版

54029

目錄

第一章 緒論

第一節 領導的重要	一
第二節 領導的意義	四
第三節 領導的基礎	七
第四節 領導的功能	一一

第二章 行政領導理論的演進

第一節 單因式的領導學說	一六
第二節 多元性的領導學說	二八
第三節 行政領導理論的發展趨勢	五四

第三章 領導的型態

第一節 現代理論對領導型態的分類	七六
------------------	----

第二節	李伯特和懷特的三分法	八一
第三節	管理格矩型態	八六
第四節	譚能堡及斯密特的連續體法	八八
第五節	雷丁的三層面領導型模	九六
第六節	李克特的四系統分類	一〇一
第七節	薄魯姆及葉頓的規範型模	一〇八

第四章 我國的領導哲學與藝術

第一節	儒家的領導哲學	一二一
第二節	道家的領導哲學	一三一
第三節	法家的領導哲學	一三七

第五章 我國當前行政領導所面臨的問題及解決之道

第一節	國民性與行政領導的關係	一五一
第二節	行政領導的改革之道	一六五

第一章 緒論

第一節 領導的重要

人類既營羣居生活，必藉各種團體以完成各種社會功能。而團體成員既不可能自行解決團體問題；也不可能自發地朝向團體目標努力；且社會團體不斷變遷，如何在變遷的環境中適應合宜，以求生存，更是各種有組織的團體所面臨的重要課題。

對上述問題之解決，似有賴於「領導」發揮其功能。故領導問題，在行政組織中實日益重要，張金鑑教授認為其主要原因有五：

(一) 機關組織十分龐大，各單位各職員間的衝突、矛盾勢所難免，須藉行政領導謀致妥協與合作。

(二) 現代行政內容十分錯綜複雜，需要統一的領導，謀求利益的平衡與意見的一致。

(三) 現代行政已高度專業化，分門別類，專家每固執己見，知偏不知全，形成尖銳的對立，需要通才的顧全大體的領導，俾能通力合作。

(四) 由於組織龐大，缺乏個人關係與接觸，需要行政領導，促進人羣關係，鼓勵工作情緒。

(五) 現代的機關都是層級較多的節制體系，重服從，陷於被動與敷衍的狀態，需要行政領導以促進自動自發的精神。

組織論者卡茲 (D. Katz) 與卡恩 (R. Kahn) 對何以需要「領導」也曾作了有系統的說明：

(一) 徒法不足以自行：組織的結構圖、規章、政策、計劃等書面資料，雖然極為詳盡，但是仍不可能涵蓋組織內部行為的實然面。因為後者顯較前者更為複雜，更富多變性；而所謂「規定」也只不過是實際情況的通則化而已，由於它忽略了許多層面，所以在實際的應用上，或需擴充及縮小解釋，或需靈活地因應情況解釋，此時即需要領導者的睿智運用。

(二) 領導者在組織系統上的功能：在系統組織理論中，將組織視為一個系統 (System)，組織外的環境視為超級系統 (Supersystem)，組織內部各組成單元視為次級系統 (Subsystem)。在諸系統之間的連結點 (Junction Position) 上，領導者扮演著一個協調溝通的角色。同時也在系統間的斷續處 (Break)，發揮自由裁量的功能。簡言之，領導功能即為處理組織外在與內在環境關係 (Relationship) 的問題。

(三) 環境情勢的變遷：組織可被界定為在變遷環境中運作的一個開放系統。此一開放系統與環境的關係有二：①在環境中運作其功能。②與環境進行能量的交換。

在今日世界上，由於科技進展快速，所以文化、經濟、法律等組織環境因素也隨之作大幅度變動。此時，組織本身也需要作根本的調整，以迎合此種變遷的需要。在組織的歷史上，許多無法生存

的組織，都是肇因於對環境的適應不良。

而在組織對環境的調適過程中，有時可以透過對環境的吸收、調整過程，回復到「原先的」均衡狀態。但是，若環境的變遷幅度太大，而超過組織的調適吸收能力幅度，則組織即不可能承受此種變遷，而藉以建立與環境的新均衡狀態，來維持組織的生存。以上二種組織與環境變遷的能或不能適應，需要卓越的領導者來從事判斷。

(四) 組織內部動態的不均衡：組織為求生存、成長而與環境發生互動關係，必然增加新的內部功能，內部各結構間的協調工作也因而更形重要。

在此種過程中，由於各部門的價值觀點互異，立場不同，很可能發生相當大的歧見。然而組織必須將此諸不同部門的歧見整合在一起，共赴事功，不能放任各部門於本位立場，堅持己見，以致在功能上相互衝突。所以既要兼容並蓄，又要使之和衷共濟，以達成組織目標，此種情況下，即需要具有統合能力的領導。

(五) 組織內成員的心理各異：組織是由人所組成的，而僅能由人組成組織。但參與組織的人，並非以其全部之心力介入組織，人在組織之外，更加入許多社團，也有組織之外複雜的社會關係。藉此種種活動以追求其身心需求之滿足。但是，這些組織外的生活，很可能影響成員在組織內的行為。若此種行為的改變與組織的要求不一致，則組織必須採取一些措施，修正此種行為，期與組織的要求一致。

另一方面，成員也由於年齡、經歷日長，故其需求、動機、人格的反應形態與強度，勢必改變。

此種改變，組織可能運用調職等方法，使其工作與心理狀態相符合，然未必能達到滿意狀態。以上二種狀況，不但需要組織的領導者對之加以處理，更有賴於高妙的領導藝術的運用作為支柱。

其他學者，也再三強調領導在組織中的重要，認為是組織能否生存的關鍵。尤其在今日我國，正朝向「行政現代化」的康莊大道邁進，行政領導確為吾人所不能不深入研究的重要課題。

第二節 領導的意義

雖然討論「領導」的著作不可勝數，但領導一詞的界說，迄今仍呈現一種最難以捉摸的現象，吾人或可體會其深遠的影響，但對其運作方式與內涵卻不易予以清楚地說明。●本節試就「領導」所涉及的幾種力量加以澄清，然後列舉各家定義並綜合評述之，以期描繪出「領導」的大致輪廓。

與領導有關的三種力量為：(一)影響力 (Influence)，(二)權力 (Power)，(三)權威 (Authority)，茲分別說明如下：●

(一) 影響力：泛指一切能改變個人或團體行為的力量，權力與權威皆屬之，而影響力所涵蓋的範圍較廣。

(二) 權力：本文將權力界定為以強制為手段，而產生影響作用的力量。通常此種力量多為居於法定地位者所擁有。

(三) 權威：此即「合法的權力」(Legitimate Power)，為職務地位的權力。

因為影響力這一概念所涵蓋範圍最廣，而且如純粹倚恃權威或權力來領導，已經不符合時代精神，所以用影響力來解釋領導，應最為恰當。

至於領導本身的意義為何？言人人殊，莫衷一是，謹列舉數家學者的定義以說明之。

(一) 泰德 (O. Tead) 說：「領導是使人們為著某些目標而動員起來，因為他們願意看到這些目標的實現，同時又願意獻身於這些目標。」●

(二) 狄馬克夫婦 (M. E. Dimock & G. O. Dimock) 認為：「領導是激勵各成員共同達成團體目標的各種方法。領導並非獨裁的高壓政治，而是如何謀取合作的學問。」●

(三) 史托第 (R. M. Stogdill) 說：「領導乃針對組織目標，並完成其目標，而影響團體活動之程序。」●

(四) 艾尊尼 (A. Etzioni) 說：「領導是權力的一種特殊形式；是基於領導者個人品格能力，而能引導從員在許多事物上的自發性順從。」●

(五) 李察生與包德溫 (I. L. Richardson & S. Baldwin) 認為：「領導是一個人藉影響他人的態度、信仰、行為，以引之朝向組織目標的實現。」●

(六) 社會科學大辭典 (A Dictionary of the Social Science) 上說：「領導是多少帶有集體活動的自願性努力，以獲致既定目標。領導等於一種無形影響力，在社會行為的互動過程中，發生共同的情感，以從事並完成客觀目標之工作。」●

綜觀各家定義，筆者試加以歸納如下：「領導是影響力的作用。是領導者藉各種手段，謀取合

作，並導引成員的行爲朝向目標的達成。」析言之：

(一) 領導以朝向目標並完成目標爲其最基本前提：若非將成員的活動導引向某些目標，則即使領導者與成員之間相處融洽，亦不能說是正確的領導。這些目標，可能明確而固定，也可能是因情勢而作修正，但領導者必時時以目標爲念，是不可或缺的。

(二) 未借助成員的能力，即使能達成目標，亦非領導行爲：法烈特 (M.P. Follet) 認爲領導者並非居於「最高控制」的地位上，而且最高控制或最後權力的觀念並不是事實，而僅是想像。因爲任何政策草案，或執行計劃在送達最高主管之前，早就由其各層級的下屬擬訂出其主要內容。即使有些修改，也僅在部屬所提供的各項建議之間，做小幅度的更動。若主官竟固著於他有最後權限的觀念，而將內容徹底修改，則他在事實上，根本就喪失了領導的權力。●在此種情況下，領導者只不過是表現其自己的能力，或許其本人因此以其高見而自得，但在他人看來，只不過是剛愎自用，決非正確領導。領導應該是「集衆智以爲智，合衆力以爲力。」楚漢相爭之際，項羽有一范增而不能用，劉邦雖然「慢而無禮」卻善「將將」，所謂「將將」就是高度領導才能的表現。故項羽即使有力拔山兮氣蓋世之勇，叱咤風雲，不可一世，仍不具良好領導者的資格。

(三) 領導行爲需能投射到成員心理的同意地帶 (Zone of Acceptance) 中，方屬有效的領導。凡是未在此同意地帶而在冷淡地帶 (Zone of Indifference) 的領導行爲，很可能導致成員抵制、抗拒、不合作等消極的行爲，此種領導即屬無效。●所以有效領導，必以成員能接受爲前提，職是之故，單純以權威、權力等強制性的領導觀念來領導，在現代民主社會的組織中，很可能造成領導失敗

的後果。

(四) 領導者藉以影響成員的手段，須因情勢而異：雖然上述權威接受論強調以激勵、良好溝通、積極參與、尊重人性等爲主要的領導手段。但是此種觀點只論及組織現象的一面，關於組織的正式面，如法規、制度、權威、地位等觀念，雖然是傳統的理論內容，但我們若以全局視之，則亦不可輕忽視之。至於人性的假設現已超越X理論，Y理論，而進於超Y理論，所以吾人應有一種權變的(Contingency) 領導觀念，因組織情境之不同而決定採用何種領導手段，不可墨守某種不變的領導方法。

總之，領導以組織目標之達成爲指標，以造成組織中成員充分的合作爲前提。成功的行政領導才是組織健全的最大保證，而探求「領導」的正確意涵，才有領導成功的希望。

第三節 領導的基礎

在組織之中，有些人對於任何命令都一律服從；有些人只對有相當重要地位的上司十足忠誠，卻對其他未居要津的上司虛應故事；而有些人竟可能對最容易執行的命令，滿懷敵意，或暗中規避責任，或公開地表示不滿。其所以會產生此等差異，則端繫於領導者所運用的手段，或所創造的情境如何？在組織成員的心理上發生何種感應？此種心理上的感應將造成何種行爲？所謂「人心之不同，各如其面。」是故欲了解領導基礎這一個問題，必先了解成員的心理動機爲何？然後才可能因勢利導，

完成領導的任務。茲將各心理學者對人類動機與人格傾向的假設，分述如下：

(I) 馬斯婁 (A. H. Maslow) 的需要層次論：他認為人類有五種基本需要的層次：即生理需要、安全感的需要、羣屬感與愛的需要、尊榮感的需要，及自我實現的需要。這些需要是循序漸進的，組織必須先從生理需要開始滿足成員，一旦某一層次的需要已經相當滿足，即不再成為激勵行為的動力，成員必將追求更高層次的心理需要之滿足。●此為領導者所必須認知的。

(II) 何茲柏格 (F. Herzberg) 的雙因素理論：此一理論將人類需求分為保健因素 (Hygiene factors) 與激勵因素 (Motivators) 兩大部份。保健因素為與組織內在環境有關的五類因素。茲述之如次：①組織之政策與管理，②監督技巧，③薪資，④人際關係，⑤工作條件。若此類因素不能滿足，將引起組織成員的不滿；但若滿足之，也並不能產生積極的激勵作用。反之，只有「激勵因素」的滿足才能使成員產生強烈的工作意願，激勵因素包括：①成就感，②讚賞，③工作本身，④責任，⑤升遷。●

(III) 佛倫 (V. H. Vroom) 的預期 (Expectancy) 與期望價 (Valence) 說：他認為人類行為的動機乃基於二大因素：①某一行為能否產生預期的後果？及②此一後果在心理評價的高低？換言之，即行為的預期後果愈為有利，則其行為動機愈強。●

(四) 羅希與莫斯 (J. W. Lorch & J. J. Morse) 對人格傾向個別差異的研究，認為人格傾向可從四方面討論●：①成員的認知結構 (Cognitive Structure of Members)：即是成員對各種消息了解與整合的能力；②對不明確狀況的容忍度 (Tolerance for Ambiguity)：即成員喜歡在較固定明

確的條件下工作，還是較願意在多變化的環境中工作的傾向；③對權威的態度 (Attitude toward Authority)：成員若傾向於接受權威性的領導，則較具有依賴性格；成員若具有自主性人格，則在沒有權威人物的指揮下工作，較有勝任感；④對個人主義的態度 (Attitude toward Individualism)：即是在單獨工作時較有成就感，或是與他人一起工作時比較有成就感的個別差異。

事實上，心理學者有關動機、人格、行為的各種學說不勝枚舉。欲深入了解組織成員的心理，還需要進一步地研究各種心理學的理論。 (Contingence)：在

在大略地了解動機與人格理論之後，領導者所應致力之工作則為如何因勢利導，引發成員的動機，謀求合作，以共同達成組織目標。然而，在進一步說明之前，吾人必須了解下列事實：雖然每一個行政主管「希望」全體成員能全力合作，一心一德，共同完成總體目標，但此種希望恐將永難成為事實。因為大多數的人都具有兩種不同立場：一方面是個人自身的利益，另一方面為其所歸屬的團體利益。●在此情況之下，領導的主要努力方向，即為如何將此二大立場加以融合，而使每個成員得以完整地發展其人格，不致於使之處於激烈的「角色衝突」的心理困局中。

所謂領導基礎，就是基於組織成員的心理狀態，誘導其行為的領導運作。也就是說在何種基礎上，才能產生有效的領導的問題。美國社會學者佛蘭奇與萊芬 (J.R.P. French & B. Raven) 曾列舉出五種領導權力的基礎：●

(1) 獎賞權 (Reward Power)：乃主管為提高工作效率，而以種種方法，獎勵熱心工作的成員的權力。

(一) 懲罰權 (Coercive Power)：乃主管為維護團體紀律，對工作不力者給予懲罰的權力。

(二) 合法權 (Legitimate Power)：機關內人員因為相信領導者具有合法性的權力，而服從領導者的領導。此種權力可以從機關所指定或上級長官所賦予，一旦居於合法性的地位上，即具有合法性的權力，去命令、要求屬員的工作行為。

(三) 參照權 (Referential Power)：即機關中的某些人具有高尚的品德或卓越的能力，而成為其他成員在行為上效法的對象，緣此「參照」實與「效法」同義。此種權力未必為正式組織體系中的高位者所擁有，而有德者始能居之，此種權力是精神、人格上的感召力量。

(四) 專門知識權 (Expert Power)：其形成乃是由於一個人擁有工作上所需的知識，能力與技術以其專門知識去影響他人，領導他人。

此外，賽蒙等人 (H.A. Simon & D.W. Smithburg & V.A. Thompson) 亦提出行政領導的權力基礎有四：●

(一) 信任的權力 (Authority of Confidence)：在組織中有一些人，由於他們具有特殊的聲譽或成就，而能有力地影響他人。而成員通常不必分析其意見，也無須判定真偽，就接受其意見，因為成員對此種權力的擁有者，往往不加懷疑，就付以深切的信任。這是領導的最重要基礎，又可區分為三種情形：①功能上的地位：即是對專家知識的信任；②對層級體制上長官的信任：部屬因長官較富經驗，且能了解全局，故信任之；③超人的領導：少數特異的領袖，會被部屬視為不可能有任何錯誤而擬神化。此時部屬是將此一領袖視為團體的象徵而信仰之。

(I) 團體意識的權力 (Authority of Identification)：一般人對於業經整個團體決定的事，大抵會予以接受。至於同一團體成員所提的意見，也較其他團體成員的意見，易於被接受。

(II) 賞罰的權力 (Authority of Sanctions)：它可分為二項加以說明：①非節制體系的制裁：即地位較低者，所發生的制裁作用。如罷工，對長官的申訴與提議等；②層級體系內的賞罰：這是一般長官所擁有的權力。此種制裁，雖不常用，但卻有預防的效果。

(四) 合法的權力 (Authority of Legitimacy)：合法性權力的主要基礎，乃在於人們認為應該遵守「遊戲的規則」，而對合法性的服從觀念，多透過社會化的方式而深入人心，故在成員進入組織之前，已經具有接受此種權力的基礎。

吾人從以上列舉各學者之理論中，於領導基礎之所繫，大體上已可窺其端倪。

第四節 領導的功能

雖然吾人業已說明如何引發組織成員心理動機，促成有效的領導，但對於領導所欲完成之功能，仍有必要做一說明。現試就領導功能的各家說法列舉如下：

(1) 薛茲尼克 (P. Selznick) 認為領導有四項功能：①組織目標，角色的確立；②組織目標的達成；③組織的整合；④解決組織的內部衝突。●

(1) 狄馬克夫婦認為領導的功能有三：①保持業務在穩定狀態中，並隨時解決各種問題；②儘

量授權，分層負責；③組織運作如能順利時，則有助於研究與發展。●

(三) 巴納德認為行政領導的三大任務爲：①保持機構內的靈活溝通；②使人人能發揮所長；③釐訂目標。●

(四) 美國俄亥俄州立大學於一九五〇年所進行的領導研究，歸納出三種領導基本功能：①維持團體關係：領導者必須與部屬密切接近，以期得到部屬的擁戴；②達成團體目標：包括由領導者制訂目標，並使成員了解此一目標，以促其達成之；③增進屬員的交互行爲：領導者應藉溝通，來促成組織分子間的有效交互行爲。●

筆者綜合各家說法，認為領導功能包括：

(一) 導引組織朝向目標之達成：在組織之內，由於有①三種層次：②策略層次(Strategic level)；③管理層次(Managerial level)；④技術層次(Technical level)。●所以，在組織的總目標之下，因爲各層次之不同，而有各種次級目標，各級領導者所負的任務目標也因不同。

(二) 使組織能適應環境的變遷：領導者爲了維持組織生存，必須蒐集環境的情報，吸收環境的資源妥善運用之，並促進研究發展，方不致被時代環境所淘汰。

(三) 協調與整合：組織內各部門，可能因各種原因而導致衝突；也可能由於各次級系統所從事的目标相互重疊或相互抵消，因而浪費各種人力與物質資源，並造成團體的不和諧。領導者欲完成協調與整合的功能，則必以良好的團體互動關係爲其基礎。