[因音](https://yamol.tw/user-100006037144524.htm) 大二上 (2019/08/04)     **30**

**組織病象**

規模龐雜  
人員間溝通不易而缺乏了解。  
機關組織首長控制幅度過大，使其難以發揮有效的指揮、監督。  
失去個人自我價值感。  
造成「**決策上推，首長獨裁**」之現象。  
個人難以發揮其創造力、工作潛力。

法規森嚴  
法國社會學者柯洛齊亞(Michel J. Crozier)稱作「法規的惡性循環」。弊病出現在以下方面:  
  
工作者一切**依法辦公**、循例行事，組織變成暮氣沉沉、毫無生機。  
**法規修正曠日持久**，無法配合社會變遷和時代需求。  
法規缺乏彈性讓組織無法隨機應變。  
造成妨礙工作效率的現象:「**形式主義**(formalism)」、「**目標移置**(displacement of goals)」。  
造成官僚作風、科員政治，此現象更延伸成為**貪污**風氣。

權力集中  
決策品質受影響。  
**造成「多做多錯、少做少錯、不做不錯」的風氣**。  
部屬無法獲得實務經驗。  
一旦首長離職，組織必定面臨生存威脅。  
缺乏民主精神。  
機關人員缺乏責任心。  
  
  
白**京生定律/帕金森定律(Parkinson's Law)  
行政首長均喜好增加部屬**，此即一般機關組織之中常見的「建立王國」現象。  
**機關成立年代愈久，其成員素質便會愈低**，因為首長好用不如己者。  
機關開會時間的長短對議題的**重要性成反比**。  
機關採用「**委員制」的形態組織必然增加**，而且委員數目也必定愈來愈多，即無效能可言。  
機關內部的**行政效率日趨低落**，但是建築外觀、辦公設備卻是**日趨壯麗豪華**。  
機關會把可使用的**經費盡量用完**。

寡頭鐵律(Iron Law of Oligarchy)  
德國政治社會學者密歇耳(Robert Michels)認為只有「寡頭政治」才是最普遍的組織運作模式。因為人的能力、才識均有限，故一個人統治是不可能的；而民主政治人多口雜、議論分歧，常議而不決、決而不行、行而無果，和實質要求差距太大，而被領導者權力因而縮小，在這種現象的組織機關容易發生以下病象:  
  
增加**溝通的困難**，意見容易由於多次的傳達而遭扭曲、失真。  
少數人決定多數人的命運並**不合乎民主的訴求**。  
少數**領導人間**常因**爭權奪利**，造成組織之中的內鬥。

格勒善定律(Gresham's Law)

機關組織之中**庸碌者多於優異者**，常有奸佞排賢的現象。  
  
彼得定律(Peter's Principle)  
參見：彼得原理  
一個人的知識能力在其升到某個工作領域的某職位上，就能力達到極限，如果要更上層樓就得訓練、進修，否則無法升任。  
  
不完善控制定律(Law of Imperfect Control)  
唐斯 (A. Downs)認為，沒人可以完全控制大型組織的行為。  
  
不希罕效應(Bend It Over，Here It Comes Again；BOHICA)  
既有的組織文化以產生「反革新情節」(contrapreneurship)，因此容易產生**組織成員對革新計劃的抵抗態度，認為只要忍耐即可不受影響**。把組織的革新計劃視作「舊酒新瓶」的管理技倆，只要員工刻意忽視，久而久之革新計劃最後必定無疾而終  
  
莫非定律(Murphy's Law)  
**會出錯的一定出錯**。  
總在最糟的時候出錯。  
事情不像外表那樣簡單。  
如果有很多事情會出錯，必定是**為禍最大**的那件事出錯。  
每件事都會推、拖、拉。  
讓事情自由發展只會更糟。  
老天總是偏袒隱性缺失。  
**假如每件事情看似順利，必定疏忽了什麼事情。**

邁爾斯定律(Miles' Law)  
**職位決定立場**。**換了位置，換了腦袋**  
權責不相當。  
向上爭權、向下攬權。  
侍候多名上司非難事。  
管理者愛說不愛聽。  
中層幹部兩面光。  
服務惡化以致不滿提升。

華格納法則(Wagner's Law)  
參見：華格納法則  
德國學者華格納(Adoph Wagner)早在一八七七年就提出產業工業化過程會以三種途徑導致政府成長：  
  
經濟富裕增加政府稅收，連帶促進政府增加支出。  
人口增加、都市密集化、依賴人口增加，**政府介入社會活動是必然的結果，政府支出勢必大幅增加。**  
政府成長是為回應工商業界擴張投資的需求，國家必須提供產業必須的資金以應技術升級、經濟規模、對外競爭等超出私部門的大量資本需求。

普勒現象(Pogo Phenomenon)  
參見：政府成長理論  
人民容易要求政府增加支出提供更多的公共財貨和服務，而難以表達減少公共產出的要求，**形成「由儉入奢易，由奢返儉難」的情況。**  
  
過度官僚化  
異化(Alienation)  
一種心理情感結果導致個人無力感(sense of powerlessness)、無規範感(sense of normlessness)、自我疏離(self－estrangement)。  
  
過度服從(overconformity，也稱作「訓練有素的無能」)  
人員因為**過度專業化分工**，導致工作能力僅限於特定範疇，造成**目標錯置**(displacement of goals，也稱作「目標的代替作用」)  
  
無回應力(Unresponsiveness)  
在高度控制之下的組織，人員常缺乏思辨能力，以致讓特殊需求和一般需求難以取得平衡，導致不滿和糾紛。  
  
  
  
無情無義(Relentlessmess)  
人員僅從專業角度思考問題，重視理性忽略感情，成了「單向度的人」(the one－dimensional person)失去「完人」(the whole person)的價值，久而久之必定產生權力鬥爭、人際摩擦，讓組織充滿冷酷現象。  
物化(reified)思考常以簡單的思考模式來探討問題，用類化的方式或概念化來詮釋問題，忽略問題複雜性並且對於人性產生誤解。

**行政學之三大理論時期**

行政學理論可以分成三個時期，說明如下：

(一)傳統理論時期(1900年～1930年)：

1.此一時期強調「效率」觀念，開始於泰勒的科學管理運動，主要是由三個學派所構成，分別是「管理技術學派」、「行政管理學派」與「科層體制學派」。

2.傳統理論將機關組織視為一個靜態的大機器，然後尋找各種最佳原則，使組織能有效的運作，達到高度效率的要求，且不太重視人性的因素。

(二)修正理論時期(1930年～1960年)：

1.此一時期主要在修正及彌補傳統理論的缺失與不足，主張以人類行為及工作動機做為研究的重點，由人群關係學派(Human RelationsSchool)學者所主導。他們運用心理學、社會學、統計學、人類學等學科的方法，研究機關組織人員的問題，並透過實驗的印證，確認「人」乃是管理的中心，認為組織中的社會、心理等與人有關的因素，才是管理者應該重視的問題。

2.修正理論的主要理論基礎為：

(1)人類潛在能力應予以充分發揮。

(2)人類個別差異應予以考慮。

(3)人格尊嚴應加以維護。

(4)運用激勵原則提高員工績效。

(三)整合理論時期(1960年代迄今)：

1.自1960年代以後，強調組織結構及工作程序的傳統理論，與強調人性因素對機關組織具決定性影響的修正理論，均已無法再各自堅持放諸四海皆準的唯一最佳理論，於是系統理論以整合者的姿態應運而生。

2.系統理論將組織視為與外在環境保持互動的開放系統。同時，外在環境的動態性衝擊，必促成組織內部必須因應變化而進行調適。

1970年代的權變理論進一步採取系統的途徑，將各種行政組織與管理的特點予以綜合，然後審度機關組織內、外在環境，採取適當的組織結構及管理方式，揚棄傳統理論與修正理論尋求所謂「唯一最佳方法」(one best way)的企圖。

**「政府再造運動」之核心內容**

1.領航式政府

2.社區自主性政府

3.競爭性政府

4.任務導向政府

5.企業化政府

6.前瞻性政府

7.分權式政府

8.結果導向

9.顧客導向

10.市場導向

**Kirkpatrick所提出［四層次評估模型］**用以評估［培訓計畫成效］：

依［複雜度&成本］，由低→高

(1)反應：受評估者對訓練課程滿意程度（喜好、想法、感受）→(A)對訓練過程的反應狀況

(2)學習：學習獲得程度（增加之概念、知識、技能、態度改變）→(B)對訓練內容與業務執行的結合狀況

(3)行為：知識技能運用程度（行為改善、應用）→(C)對訓練結果的行為改變狀況

(4)成果：產出的經濟效益（是否達到訓練設定目標、對組織環境產生的影響）→(D)對訓練成果的達成狀況

**◎權變領導理論 (Contingency Theory)**

一、代表學者：

    費德勒 (F. E. Fiedler,1967)

二、主要論點

   ﹝一﹞領導方式須與領導情境相配合，才能產生良好的效果。

   ﹝二﹞領導型式可分為：

         1.工作導向 (task oriented)。

         2.關係導向 (human-relation oriented)。

   ﹝三﹞影響領導情境的主要因素：

         1.領導者與成員關係 (leader-member relationship)

         2.工作結構 (task structure)。

         3.職權 (position power)。

   ﹝四﹞領導情境的類型：

         1.高度控制。

         2.中度控制。

         3.低度控制。

   ﹝五﹞調整幹部宜注意領導型式與領導情境的配合：

         1.工作導向型─高或低度控制。

         2.關係導向型─中度控制。

   ﹝六﹞幹部的領導型式與其工作情境不合，又無法調整其情境時，應設法改變工作情境中的控制程度。

   ﹝七﹞領導情境是動態的，領導者應時時留意其變化，作必要之調整，以保持良好的領導效果。

菲德勒運用LPC評分表來測定領導者的兩種動因系統，LPC表上具有雙極的語義差別標度，可以請領導者回想所有曾經與他共同工作過的人，並對其中最難相處 的人加以描述，從而進行評分。一般地說，以任務為動因的領導對其難以相處的下屬進行描述時，往往使用非常消極、否定的字眼。因為在他看來，工作做不好的 人，其個性是討厭的。而以關係為動因的領導，仍能把一個工作不好的人看作是令人愉快的、友好的或有幫助的人。一般地說，凡是**關心人際關係**的、寬容的、民主式的領導，其LPC表上的分值就**高**

；凡是專制型的、以**工作任務**為中心的領導，其在LPC表上的得分就**低**。

李文(Lewin)、懷特(White)與李皮特(Lippitt)三位學者在1943年提出**領導者的風格**

可以分為三類：

(1)  獨裁式(或稱作權威式)領導(authoritarian)

領導者擁有類似君王一般至高無上的權力，對於賞罰有決定權而不受任何拘束。部屬對命令無置喙餘地。此種類型的領導者通常與部屬保持相當的距離。這種領導風格決策迅速，很適合用於部屬素質及工作意願低落時，但是，由於部屬容易長期受到壓迫，容易失去創意及工作熱誠。如果進一步細分，其手段又可分為「威嚴的」、「仁慈的」兩種。

(2)  放任式領導(laissez-faire)

即所謂的「無為而治」。團體的決策多由部屬自行決定，領導者反而處於被動地位，當部屬有所要求時，才行使其領導權力。放任式領導可以培養員工的自主性，訓練部屬獨當一面，但主管也可能因為缺乏對事務通盤的瞭解，使員工產生本位主義。

(3)  民主式(democratic)

民主參與式領導者多協助團體進行討論及鼓勵部屬員參與決定，對於組織的活動採取充分授權、信任部屬，以激勵代替處罰。此種領導方式增加員工的參與感，提升其自信心，而且有集思廣益之效，政策推行時也較為容易。但過於講求民主容易導致效率低落，而且最後決策往往不是最佳決策，而只是各方妥協下的產物。

**1959年傅蘭琪(French)與雷芬(B.Raven)領導五基礎**

1.參照權力

當某人由於在學識、能力、技術、做人處事等被認為表現優越，使他人對其產生由衷的敬仰，進而產生認同感時，將願意接受他的影響（或領導），又稱為「歸屬權力」

##### 2.獎勵權力

##### 由於領導者（主管）手握獎勵的權力，使得被領導者（部屬）為獲得獎勵而願意接受其領導。

##### 3.強制權力

##### 部屬之所以願意接受主管的領導，乃是部屬了解，若不接受領導，將會受到某種程度的懲罰。

##### 4.合法權力

##### 由於法律規範的賦予，某些人具有合法領導他人的作用。

##### 5.專家權力

##### 指專門知識權力、學術技能或自然領袖權威的能力。

1975年雷芬(B. Raven)與魯格蘭斯基 (Kruglanski)提出

##### 資訊權力

##### 指當領導者擁有具價值的資訊，而被領導人想分享其資訊時，便具有影響力，如發言人。

##### 1979年，赫塞( Hersey ) 與高史密斯( Goldsmith )提出

##### 關聯權力

##### 指與組織內具有權勢者有密切關聯人，又稱「連針人」，如首長秘書，又稱「反應權力」或「機會權力」。

**(一)政策工具的分類(Howlett豪利、Ramesh雷米斯)**

**1.自願性工具**

自願性工具的核心特征是它很少或**幾乎沒有政府干預**，它是在自願的基礎上完成預定任務。包括家庭與社區，志願者組織、市場。

**2.強制工具**

強制工具也稱直接工具，**國家機關由上而下的直接管制與干預行動。包括：法令、公營事業、直接提供(國防、警政、消防)。**

**→我想不能選D的原因是強制型工具比較偏向普及於全民的強制、提供，而且題目說的汙染排放稅如果是強制型工具的話好像也怪怪的，因為也有沒有排放汙染的工廠阿，所以應該是供給面的租稅~~請多指教**

**3.混合性工具**

混合性工具兼具自願性工具和強制性工具的特征。混合型工具允許政府將最終決定權留給私人部門的同時，可以不同程度地介入非政府部門的決策形成過程。包括信息與勸解、補貼、產權拍賣、徵稅與用戶收費。

**(二)威瑪的政策工具**：政府機關可以使用的政策工具有下列五項：

**市非誘管保**

1.**市**場自由化、便利化與模擬化：

2.經由非市場機制提供財貨：

（1）直接由政府機關供給：包括由獨立機關或公有公司供給（例：公營事業、獨賣）。

（2）由特區供給。

（3）採簽約外包的方式供給：例如民間協助。

3.**利用補貼與租稅方式改變誘因：**（改變當事人行為）

（1）供給面租稅：包括徵收貨物稅與關稅。→題目汙染排放稅

（2）供給面補貼：包括給予配合款與租稅減免。

（3）需求面補貼：包括現金給付、發給抵用劵與個人租稅減免。

（4）需求面租稅：包括加收貨物稅與使用者付費。

4.設定規則：

（1）基本架構規定（法律）：包括民法及刑法相關規定。

（2）管制規章（具體的）：包括物價管制、產量管制、直接與間接提供市場資訊。

5.提供保險與保障：

（1）保險：包括強制保險與補助保險，例如全民健保。

（2）保障：包括物質儲存、過渡期補助，如房屋拆遷補助等。

**鐵三角理論\_**羅威 ( **Lowi** )

一、**「鐵三角理論」**此理論為「政治學者」羅威 ( **Lowi** )  所提出。

二、在「**多元主義**」運作之下「最大」的「特徵」，是由「**行政機關**」、「**利益團體**」、「**國會委員會**」所形成的**「鐵三角」**( Iron Triangles )，並在「政策制定上」表現以下「特點」:

**(一) 採用「漸進主義」:**

「決策者」只作「現行政策小幅度的改變」，而「不會廣泛找尋最佳解答」。

**(二)「集體決策」的「複雜性」:**

達爾 ( Dahl ) 認為，「社會福利」的「極大化」是「無用單一形式」來表達，而是只有透過「投票」、「協商」獲得。

※ 雖然此種方式有其「缺憾」，但這也是「唯一解決問題」的「方式」及「必須」的「途徑」。

**(三)「黨派間相互調適」:**

在「社會」中「尚難對一種議題存有共識」，許多「決策」也是以「斷續性」的「方式」進行，因此採用「黨派間」的「調適」來獲致「社會」的「共識」。

## 新公共行政之特徵如下

## (引自林鍾沂，頁147-151)

### (一)趨向相關的(relevant，或譯為入世相關的)公共行政：

1.行政的教學與研究若仍趨向於以過去問題為基礎，則將會侷限行政視野、政治領導或學術研究的活力，且將對行政的研究者、實務者與公共行政未來發展之間的關連性，產生徬徨無依的作用。

2.是故，今日的公共行政學應勤於規範的反思，且不應再以學術象牙塔心態，無視紛至沓來的種種問題。

3.爰此，馬瑞尼歸納指出今後的公共行政應致力於研究下列三大問題：

(1)研究動盪時代的相關問題，如分權、組織退化，及參與觀念等與我們日常生活相關的問題。

(2)研究社會面對的相關問題，如行政區域之比較、組織單元設計異同之比較。

(3)研究行政實務者的相關問題，如設計計劃預算制度(PPBS)如何分權化和具有參與管理精神，以成為變遷機制。

### (二)採用後邏輯實證論(postpositivism)：

1.依新公共行政學者的觀點，過去的行政研究之所以未能產生「相關性的知識」(relevant knowledge)，乃導源於其信守實證論的看法，使其研究侷限在資料的蒐集與統計分析的經驗性理論建構上，而未能正視價值在研究過程中的影響。

2.爰此，新公共行政學者認為，以往實證論所主張的「價值中立」(valuefree)是種危險的誤導，此種以「中立的方法論假定」或所謂的「客觀事實」作為一種未經批判的偽飾，不僅所建構的理論是偏頗的，亦是脫離實際的，更忽略了行政理論建構所必須注意的政治與道德本質。因此，「社會公正」應是學術研究直接面對的主要價值。

3.惟在價值引進的同時，是否應放棄實證性的研究呢？誠如傅瑞德里格森(H.G. Frederickson)所言，新公共行政既非反實證，亦非反科學主義，而係主張應用其科學與分析的技術，以助於分析、實驗和評估各種的政策和執行方式，因此，Frederickson將之形容為「第二代的行為主義」。

4.換言之，第二代行為主義與第一代行為主義不同的是：

(1)較少「一般」而較多「公共」。

(2)較少「描述」而較具「規約」。

(3)較少「制度取向」而較具「受益者影響導向」。

(4)較少「中立」而較具「規範」。

### (三)適應環境的動盪不安：

1.亟求「變遷」乃是新公共行政的主要特徵之一。新公共行政學者一致認為，面對社會與日俱增的複雜性與互賴性，未來環境的動盪不安是可預期的挑戰。

2.是故，行政理論與實務方面，為有效處理公共事務與解決公共問題，必須修正過去傳統不重視環境、僅重視靜態穩定的組織設計等作法。

3.因此，如何重新調整組織型態與設計新的工作程序，使之能調和、適應動盪的環境，是行政運作的關鍵。

### (四)發展新的組織型式：

1.基於前述包括相關性、對抗和動盪不安的環境考量，傳統的官僚制度越來越無法迎合時代的需求，以受益者為導向的組織將成為未來組織的另一風貌。

2.面對這樣的潮流與看法，學者科哈特(L. Kirkhart)提出了協和式模式(consociated model)的組織型態，並認為此種組織型態的結構特徵有以下數點：

(1)專案團隊是基本的工作單元。

(2)多元的權威結構。

(3)所有組織均植基於時間的急迫性：解決特定問題需在特定的時間限制下為之。

(4)以不同的次級(專案)計畫來處理相同的基本問題。

(5)社會關係是以高度的獨立自主和相互倚賴為特徵。

(6)顧客的需求得以在組織中表達。

(7)組織講究短暫雇用，而非終身職。

(8)以電腦來保存文獻記錄。

(9)專業角色除注重技術技能外，更要避免形成額外的社會階層。

### (五)建立受益者導向的組織：

1.在新公共行政學者看來，未來的組織發展應重視受益者的導向與需求，任何組織的目標應與受益者需求的表達密切相關，凡無法迎合受益者的需求，其運作的正當性便會被質疑。

2.根據Frederickson的看法，新公共行政的基本要旨，除了傳統公共行政所重視的經濟與效率，還包括如何增進社會的公平與正義。

3.尤其是多元主義的政府運作，許多的政策作為均在支持既已建制的穩定結構和社會有權有勢的利益團體，而對少數族群加以排除和歧視，這將成為社會動亂與政府公信力降低的主要來源。

因此，建立具社會正義的受益者導向之行政，是刻不容緩的工作；也因此，行政人員應比過去更強調受益者忠誠。