

叁、組織原理

根據賽蒙氏的看法，組織乃是決策功能的分配與組合。因此，“決策”兩字，可以說是研究組織理論的一個哲學基礎，同時，也是整個研究方法的重心所在。他的一個基本假設，即認為組織系統的特質與功能，是由人類解決問題的活動程序（problem-solving process），以及人類理性選擇（rational human choice）的特質引伸而來，〔註六十四〕 所以不能將組成分子，視為單純的機械工具，而應視之為具有慾望、動機和進取心的個人；其知識、學習潛能和解決問題的能力均是有限的。因此，組織乃是個人的擴大，根據其需要及其對環境的認識，而有所抉擇。基於此種看法，賽蒙用以分析組織行為的論點，乃是將組織假設為一種具有選擇及解決問題的功能，並具有某種程度之決定能力的人類有機體（human organism）。這種有機體，並未具有無限的力量，它在一定的時間內，只能處理記憶中所存儲的，或環境中所存在之消息的一部份而已。〔註六十五〕 此種研究組織方法的關鍵，在於鑑定決策中樞（decision center）以及消息的傳達路線。

賽蒙在「行政行為」一書中，對巴納德（C. Barnard）的理論加以發揚光大。他和巴氏一樣，強調組織之“平衡式生存的可能性”（equilibrium on survival possibilities），完全賴於組織誘發合作及善用組織內各種不同動機的能力。而組織的本身，既是決策功能的分配與組合，則組織可說是個複雜的溝通體系，包括每一成員的認知、假設、目的、態度，和對別人行為的反應與期望。他說，人類的行為都是為了達成某種目的，因此，為了使成員的行為能夠趨於一致，首須建立一套具有普遍性的組織目標，並需有一組精心設計的行政程序，此一程序即是決策過程。

〔註六十六〕

一、組織設計

賽蒙以“決策前提”作為分析組織的基本單元。此一基本的分析單位，不僅可以應用於各種組織思想型態的建立，而且也可以提供組織設計的基礎。此種論點，可從他與馬奇（ J. March ）所提的假設中看出來：

第一，從層級節制的體系看，當一個人趨向組織結構的高層攀升時，則理性化的可能性，往往因之而相對的減低。

第二，從專業分工的角度看，如果按照“目的”或次級目標而劃分工作部門時，勢必由於次級目標的偏見，而養成偏狹的態度。尤其在自動化機具的衝擊下，不但會因呆板的工作型態而導致滿足感的流失，而且還有造成大規模失業的危險。〔註六十七〕

第三，如果再從分權與集權的角度看，那麼一個組織內權力的分佈，多半是由其消息的傳遞制度而建立的。情報來源愈多的人，往往透過情報的獨佔與控制，而掌握整個組織，進而形成集權的傾向；反之，則傾向於分權。〔註六十八〕

(一)層級節制體系

行政組織的層級，如按系統原理加以區分的話，大致上可分為策略（ strategic ）、協調（ coordinating ），和操作（ operating ）三個階層。〔註六十九〕本此論點，賽蒙亦將組織層級區劃為最上層、中層，和底層三個部份。假使以一個製造業的組織為例的話，那麼其底層即是一個最基本的工作過程，亦即產品的製作過程；中層則是程式的決策過程，其主要工作在於處理日常的製造和分配系統的運行；至於最上層則是屬於非程式性的決策過程，亦即綜合性的分析與判斷的階層。他認為即使資料處理過程和決策的自動化，也不會改變這三個基本的層級。〔註七十〕

尤其在一個複雜的組織系統裏面，為了業務的推動，必將出現應有的次級系統，其形狀猶如輪中套輪（ wheels within wheels ），不論自動生產的技術進步到什麼樣

的地步，都不能抹煞層級結構組織的基本需求。此種需求性，正如同電腦程式，需要細分為許多的次級程式（subprogram）一樣，因為在層級節制體系內所需資訊的流通量，較之其他形式的組織結構，節省很多。〔註七十一〕

“層級節制”（hierarchy）一詞，根據賽蒙的說法，乃是單指機關內部的工作關係，亦即構成處理合法性權力之一定的組織程序。是故合法性乃是層級主管權力之最主要的來源。

層級節制的權力，係屬合法性權力的感覺，它常會因為原有的社會條件，而大為增強。比方說，人們自幼就從父子關係開始，經過斷斷續續之“社會的”或“組織的”層級節制的經驗，以至老死為止，時時都在接受下級服從上級之特殊的社會化教育。層級節制的行為，就是上級與下級各守其份的行為；下級覺得他們應該服從上級，而上級則覺得他們應該被服從。因此，層級節制的行為，乃是全體機關職員的原有行為習慣，只不過是當他們加入某一機關之後，所經過的一種制度化的行為。

層級節制體系之所以廣泛的被人所採用，除了由於它不過是將該組織所在的社會中早已建立的習慣，移用到機關而已之外，層級節制的安排，在其他特殊的作用上還有諸多便利，其中最重要的有兩種：一是制訂工作目標及分配工作；二是協調與排解糾紛。〔註七十二〕惟當他說明層級節制體系的作用之後，他進一步從組織設計的角度，闡述了層級節制權力的限制及其應有的轉向。認為由於社會的進步，以及經過教育和組織外經驗的獲得，人們對於個人人性的尊嚴將更加肯定，而對於與層級節制程序有關的權力，可能越來越不像以前那樣順從了。此外，當前的現行文化，使人們對於機關組織的行為及待遇的看法，似乎也有所改變。由於社會的分工，業已將為數可觀的人們，培育成為不可缺少的及學術深奧的專家。由於專門人才及技術專家的重要性日益增加，遂使許多組織行為，不得不將重點逐漸放在功能的地位之上，而間接削弱了層級節制體系的權力。目前，職員們已逐漸習慣於接受功能專家的意見，並且覺得他們應該接受這些意見。結果，合法性的權力，已經不

再是正式的層級節制體系的專有權力。〔註七十三〕 換句話說，在傳統的官僚組織中，除假設各職位的知識和職權是合一的之外，同時還假設職位的高低和貢獻的大小成正比，貢獻的大小和報酬的多寡也成正比。認為一個人在組織中的職位愈高，即代表他的職權愈大；既擁有較豐富的知識，貢獻當然也較大，同時，獲得的報酬也較多。在今天所有的各式組織中，職位的高低和報酬的大小很少是不具關聯的。但如從另一角度來加以分析的話，顯而易見的，此種假設並不完全正確，誠如賽蒙所說的，在今天的社會中，個人對於組織的貢獻，乃取決於他擁有的專業知識，而不在於他的職稱或頭銜。如果過份強調職位間的差異，其結果將使金字塔的組織型態，逐漸步上埃及金字塔的後塵，終將成爲死亡的墳墓。

(二)專業分工

功能專業的分工，乃是由於工業化、技術革命，以及精密的分工所造成。在傳統社會裏，家庭幾乎擔負起宗教的、政治的、經濟的，以及教育的所有功能；但在經濟發展以及技術精湛的推進下，社會的結構自然而然的趨向於分殊，每一結構都扮演特殊的角色，擔負特殊的功能。尤其到了近代，龐大的公民營組織，更將從事於基本科學研究及各式各樣的專業人員，納入組織體系之內，新的專業人員又躍居爲另一個新的特殊階層，功能的分殊化乃益加顯著。

賽蒙氏將“分工”(division of work)與“專業化”(specialization)兩個名詞互相通用。認為：假使我們有一件工作要做，並且有許多人可共同來從事這項工作，那麼便可將該項工作區分爲幾個部份，而使每一個工作人員擔負其中某一部份的工作。此時，每個人專做分配給他之整體工作中的一部份工作，便稱爲專業分工。在探討上，至少應該包括下列幾個面向：

第一，在一定的工作與工作人員之下，到底有多少種不同的分工方法？

第二，各種不同的分工方式，將會產生何種不同的結果？

第三，我們將如何說明並預測這些後果，進而將它做爲比較各種不同之分工方

法的根據？

首先就分工方法而言，最為各方所接受的分工方式，是由古立克(Luther Gulick)所提出。他認為機關單位，可以根據具有“共同目標”(purpose)，“共同程序”(process)，“共同的服務對象”(clientele)，以及“共同的業務地區”(area)等四個標準進行分工。〔註七十四〕但賽蒙則認為古立克的分工方式乃是提示性的，不必予以過份的重視。要決定某一組織單位是代表何種形式的分工，往往非常困難。事實上大多數組織的分工方式都和古氏的四個分工標準有關；退一步講，縱使我們可以同意：某一特定組織可屬於這些分工型式中的一種，但是這種分類標準，似乎未能告知我們：如何將特定工作加以組合？換句話說，賽蒙認為這四個標準是互相衝突的，採用一個標準，便須放棄其他三個標準。到底何時應採何一標準，古立克並未說明。其次，賽蒙認為這四個標準的含義，也非常模糊不明，有的工作，既可說是“目的的”，也可說是“程序的”；而“服務對象”與“地區”，也不能與“目的”分開。〔註七十五〕例如國民學校，就其為教育機關而言，可說是“目的”的組織；就其為學齡兒童之就學而言，可說是“服務對象”的組織；就其依學區而收納學生而言，又可說是“地區性”組織了。這種定義上的含糊不清，及其建立之分工標準的相互衝突，嚴重地限制了它的效用。事實上，任何組織的行為，都可透過各種不同的方法進行分工，除了運用極端概括性的言詞之外，組織的分工，很少能夠完全事先加以計劃。任何機關組織中，成千上萬的工作與活動，及其相互關係，絕不可能被組織專家，在組織成立之初，即能全部預見得到。一般說來，機關組織在開始時，都像一個單細胞，後來由於不斷的分工才逐漸成長。

組織的專業分工，不但會影響組織的成長，而且也會由於分工方式的不同，產生幾種立即性的後果。比方說，人機配備的數目與種類，目標的性質，以及職員本身所得的滿足程度，均是其中較為顯著的幾種。由於一個人在團體之內，其行為的可能性與趨向，往往和其作為孤立的個人，或與參加該團體之前的行為取向有所不同，因此，在對團體進行分工時，我們必須考慮：該團體的結構，是否有助於或有

害於某人擔任該項工作？而擔任該項工作之後，是否又有助於或有害於擔任其他的工作？

因此，在探究某一分工方法之可能結果時，我們必須注意：一個人、一個工作團體、一部機械，在任何適當時機中所從事的工作，均與該人或該團體所曾經歷的一切有所關連。同時，我們還需考慮其後可以希望他們作些什麼工作？因此，賽蒙對於專業分工的探討，首先是從組織中的個人分工觀念出發，將之區劃為下列三個層次，亦即：個人分工與機械分工間的關係，個人間的分工與團體間的分工之關係，以及工作團體與大的組織單位間分工之結果。關於第一個層次，他認為人與自動化機器之間的分工，將有助於免除人力的失調與浪費，其分工的原則在於益處（*advantage*）的比較：如果使用機械來生產將會獲得較大的好處，那麼生產的工作就應由機械來代替人類；反之，如果機器操作沒什麼好處的話，那麼就應仍由人工來操作。〔註七十六〕至於後面兩個層次的分工，由於涉及的問題相當繁複，事實上很難有依循性的原則提出，不過，在整個的分工程序上，似可把握住兩項因素：一是機關面臨的問題；二是透過價值觀念與技能的角度，觀察有關人士對該項問題的反應方式。蓋因任何具體的問題，於事先均無法知其精微；而任何偶發性的事故，其發生的過程，又往往不照一定的邏輯順序。因此，一個組織內部的分工，同政府之其他決策一樣，乃是“政治性”的決策。所有的組織從業人員，只有在“組織的正當原則”（*sound principles of organization*）下，權宜運用了。

(三)集權與分權

在有關官僚組織分權的研究中，湯普遜（*J. Thompson*）、布勞（*P. Blau*）以及布恩斯與史托克（*L. Burns and G. M. Stalker*）等人均認為：主管們很可能把處理標準化的決策授與屬員們，而自身却保留著若干風險性的決策，藉此達成分權的目的；並認為：在不確定的環境下，較有可能出現集權的傾向。〔註七十七〕因為在此等環境下，必須具備充分的判斷，以評估各種可能的方案和後果。在這種

情況下，主管無法指明屬員應有的遵循程序，因此必須對屬員嚴加監督，以瞭解屬員的工作情況。此點說明了在不確定環境下的決策，強制的力量可能比合法的權威更為有效。換句話說，為了能夠達成意欲的目標起見，“指導性的結構”（directed structure）似乎是必要的，尤其在“實質理性”（substantive rationality）〔註七十八〕的需求下，往往更會助長組織和一般社會的集權傾向。關於這種論點，龐第（Louis Pondy）曾有過極為深入的研究，認為：假若組織中的合作行為是出於完全的自願與自由，那麼每個部門將會過份倚賴外部的指導與控制，而不去履行原已設定的目標。〔註七十九〕歐斯洞（Vincent Ostrom）也發現：若無中央干預的話，那麼每家座落在水池旁的地主，將有抽取過多水量的動機，因而造成了長期和短期水力資源的浪費。〔註八十〕這些弊端，唯有透過層級節制權威的運用始能加以克服。因此，要是所有的權力都被固定在同一個答案之上，而後再強加於其他答案的同一出處時，那麼最佳的答案和意欲的目標，才有實現的可能；否則，目標的移置（goal displacement）便隨之產生。換句話說，當組織的權力被數位權力者均等分化時，就很難獲致一個最好的答案。尤其是在具有風險性和不確定性的情境下，組織愈是多元中心的（polycentric），愈是不可能去發現達成目標的途徑。言下之意，集權的傾向，不但是必要，而且也是必然。

關於上述的論點，賽蒙氏抱持著一種相當保留性的看法，認為組織中的決策，到底多少應該由高階層的主管人員制訂，多少應該授權給下層人員，問題並不在於我們是否該集權，而是在於分權到什麼程度，以及如何促使二者達成彼此的調適與均衡。他認為下層單位的“本位主義”（suboptimizing），乃是造成集權傾向的根本原因。在組織功能的展露過程中，只要摒除己見，顧全大局，即可透過組織設計的技巧，而達成均衡的地步。例如美國一九五〇年代的公私企業，即是透過減少對中央資訊的倚賴，以及“利潤分散”（divisionalized profit）的方法，而達到分權的目的。〔註八十一〕一般來說，分權有兩個好處：一是各個下層單位自行擬訂目標，並努力達成實績以表現自己的成果；二是清楚劃分各單位的業務性質，而簡

化了決策的過程。他認為，目前由於電腦及溝通技術的發展，直接間接均助長了中央集權的傾向，從而使得高階層人員的決策數量劇增，因此他懷疑高層人員是否有足夠的能力去分析資料並決策？尤其是從系統原理的互動互賴特質來看，不論是波及性的互動（pooled interaction），連續性的互動（sequential interaction），以及互惠式的互動（reciprocal interaction），任何一項決策，均足以牽一髮而動全局，因此，過份的集權是否值得？尤有進者，集權的升高，亦將導致資料處理上的困難，尤其當“協調各單位所需的資料”大於“輸入—轉換—輸出”的能量與速度時，更是如此。但無論如何，中層管理階層（middle management levels）的決策活動，會愈來愈趨向於集權，乃是無可置疑的。〔註八十二〕

此外，賽蒙還從經濟學上“不完全競爭”的道理，強調組織單位間的高度相互依賴性。認為在現實的環境裏，不可能有一個可以完全不需要依賴其他機關的幫助，而具有進行其工作所需要之一切資源的組織，亦即沒有一個組織是可以獨立自成一體的（self-contained）。此蓋由於組織的任何決定，都是集合進行的。因此，任何一個單位對其他單位而言，都是輔助性，而沒有一個單位是可以獨自存在的。比方說，經濟單位幫助法律單位避免在組織的決策中發生經濟上的錯誤；而法律單位則幫助經濟單位避免法律上的錯誤。至於資料單位則幫助前述二單位，避免在公共關係上發生錯誤。而且，每一單位所建立的標準，都假定其他單位會予以接受。如果某一專門工作單位具有完全正當的理由，便可能影響其他單位的決定，此種影響並非僅是偶然的現象，而是在與該機關的特殊能力有關的任何時候，都是如此。因此，他認為許多行政學的著作，想將某些特定的行政單位，例如人事與採購單位，稱為“輔助單位”（auxiliary unit）或“幕僚單位”（staff unit）；而一些處理“真正業務”（the real thing）的單位，則稱為“實作單位”（line unit）的兩分法，本質上並不十分正確。換句話說，賽蒙否定了傳統“實作”與“幕僚”的區分，而從互動互賴的角度，解釋集權與分權的消長關係，力主其間的平衡與調適。

二、組織運作

如前所述，賽蒙用以描寫行政組織的基本概念，乃是“決策因素”(elements of decision)或“決策前提”(premises of decision)。他根據邏輯實證論的理論，將個人或組織從事決策時所考慮的因素，劃分為價值前提(value premises)與事實前提(factual premises)。惟此種以手段及目標的層次系統來分析理性的行為，在運用上亦未能令人滿意，因此，他乃以“可行方案及後果”(alternatives and consequences)來補充原先“手段目標模式”的不足。惟任何一個組織中，幾乎無法發現一項決策是由某一單獨的個人自行完成的，即使某一特定行動的採取，最後責任係由某一個人承擔，但如就該項決策的制訂過程稍加研究，即可發現許許多多的人，已由正式或非正式的溝通途徑參與其事，直接間接提供該項決策所由根據的前提；而從事最後決策的那個人，其所有的貢獻並不十分重要。因此，溝通系統乃成為賽蒙論述組織結構的重要環節。此外，為求瞭解組織內部的決策歷程，尚須研究命令所由傳達的權力體系。明示的權威系統固然重要，但隱含在權威背後的實質影響力量更加值得重視，蓋因留給屬員們自由裁量的範圍愈廣，那麼他們不依正式權威而運行的各種影響力，勢必愈加重要。

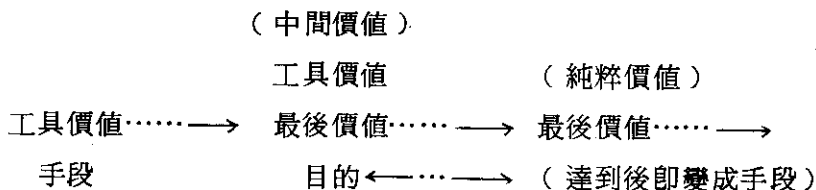
(一)決策結構

組織的決策過程中，必然會受到各種因素的影響，這種影響決策者之判斷的各種因素，在分析上稱為決策前提。根據賽蒙的說法，決策前提可分為價值前提與事實前提兩種。前者如組織目標，效率準則，公平標準，以及個人之價值觀念和指涉架構(frame of reference)等等；後者則如個人的技術知能，組織提供的事實資料，以及環境因素等等。並且認為，任何的組織行為，都是經由各種價值前提與事實前提的考慮，而後得到結論的一種運行過程。但是，如前所述，決策的本質，乃是在各種可行的方案中，從事“滿意”的選擇，而方案的滿意與否，除了需衡量其

價值前提與事實前提之外，更應在各種方案之中，預測其實施的可能後果。亦即應以“決策方陣”（ decision matrix ）的方式，列出各種情況的發生機率，以設立各種被接受的假定。因之，“後果前提”，也就成為決策過程不可或缺的一項前提要項了。

首就價值前提而言，由於組織中的行為，尤其是行政組織中的個人行為，都是有目的的。目的決定即是目的價值（ goal values ）的選擇，其所含攝的主觀性成份相當大，因此，在相同的決策場合中，不同的決策者常會做出各種不同的價值判斷。

價值乃是哲學上的一個重要問題，本質上，它被區分為“內在價值”（ intrinsic value ）和“工具價值”（ instrumental value ）兩種。〔註八十三〕 例如一幅圖畫，它之所以引人之興趣，之所以博人之贊賞與喜愛，乃是由於附麗於圖畫本身之美感。此種美感即是它的內在價值。但是，假使將這張圖畫當作一種交易獲利的工具，而從事買賣行為時，那麼此種經濟價值便是一種工具價值了。大多數的內在價值，可做為產生其他更高價值的工具，層層推進，終止之境，常是因人、因事、因地而不同。此種推進的關係，通常是以前一個價值作為達到以後更高價值的階梯，彼此間遂構成一種“價值階層”（ hierarchy of value ），前一價值即是後一價值的工具價值。賽蒙稱它為“目的手段之連鎖”（ means-ends chains ）。〔註八十四〕 當這個“目的手段的連鎖”斷於某一個目的而不再追求更高的目的時，此中間目的即成為“中間價值”（ intermediate values ），而最後目的則可稱之為“純粹價值”（ pure value ）。其關係可如下圖：



價值觀念的形成，雖難於從事客觀的科學分析，但無論如何，一個決策者的價

值判斷，其可能的相關變數，不外乎是他們的信仰系統，人格系統，知識程度，個人的特殊經驗以及他所處的文化環境等等。個人價值觀念之影響決策的形成，固然是一個無可否認的事實，但是團體的價值，更是決策過程中不可忽視的一個變數。蓋因任何一個組織的工作團體，都有一種我們可以稱之為“感覺領域”(sensitive zones)的地區，亦就是有關它的價值觀念的行動區域。對於外界影響力之不曾觸及其“感覺領域”而僅觸及其“無感覺領域”(zones of indifference)者，該團體將淡然處之。但是，對於“感覺領域”以內的團體行為，企圖加以影響者，則完全不同。如果外界的要求，與該團體關係重要之價值觀念相衝突，便將予以反抗。該團體之反抗此種要求，乃是反抗不利於他們的決策。

價值觀念的階層，既以目的手段間的連鎖關係出現，則任何一個決策，在上級看來，僅是手段而已；但以下級人員的立場來看，其所制訂的決策，乃是基於本單位的利益，具有價值判斷在內。組織既按分工制度劃分各單位或人員的職權範圍，而每單位或人員在其職權範圍內，勢必有其個別的目標，在制訂達到其目標的決策時，也必滲入價值觀念，而所滲入的價值觀念，又多以本單位或本身的利益為前提。因此，其所制訂的決策，自然地無法做到客觀和理性的境界。此外，價值前提，實際上即在於決定某種特定情形下的“應該如此”，“比較好”，或是“所渴望的”。完全是在解答“應該如何”的問題，而在這個問題之中又包括了兩個問題：一是如何“選擇”此種應該的目的價值；一是如何“應用”此種應該的目的價值。這兩個價值，又都是建立在個人或當時社會所公認的某些假設之上，而非經驗的，推理的，或科學分析的產物。〔註八十五〕 因此，將價值判斷看成是個人的專斷行為，洵非過甚其辭。

次就事實前提而言，決策的工作，並不是僅在於想像美麗的新世界，而是要將此美麗的新世界成為事實的行為。只有當決策者瞭解問題的全貌，並能控制其周圍環境的可變因素，進而以謙虛的態度，來研究此一決策所能成就的程度時，決策才能成功。

爲了瞭解問題的真相以及環境的各種可變因素，則必須藉用各種紀錄文件、實驗、觀察，以及調查等方法，廣泛地從事各種事實的搜集，並將所得的資料，加一個別深入的研討，以便瞭解資料的真實內涵及其複雜程度。一般而言，影響資料之複雜性的因素，不外是主題的技術特質（technical nature of subject），所搜集資料的總量、資料的分割性、以及資料來源的數量和種類。當技術性愈高，數量愈大，分割性愈小，資料種類愈多且不相關聯時，則資料便顯得愈複雜，從而所需收集的事實也就愈多了。〔註八十六〕 以上係就事實的性質而言，假如再以資料的空間爲標準的話，則當一個決策場合，僅涉及“內在社會的環境”（intra-societal environment）時，其需要搜集的事實便少，反之，如果涉及到“外在社會的環境”（extra-societal environment）〔註八十七〕時，其所需搜集的事實便增多了。不過，這些可能相干的事實不論怎麼樣的多，如果加以歸納的話，則不外乎兩個類別：一類是人類的行爲，另一類則爲非人類的行爲。第二類又可分爲兩個次類，其一爲自然的或物質的事實，例如氣候、人力、工業設備等；其二是行爲的條件，例如時間、制度、或法律因素等等。如果再就時間的取向來看的話，那麼環境的內涵實又包括了過去、目前，以及未來的情況。惟就決策的意義而言，乃是爲了使一個組織能夠適應未來環境之改變，因此在各種情況中，似以外界情況及未來情況較爲重要。

決定一個組織的未來發展環境，因素至爲複雜。社會因素、經濟因素、政治因素，以及法律因素等等皆是。這些因素，在短期內可能相當穩定，但是，時間一長則可能發生某種程度的變動，惟在這些必然的改變中，到底要經過多久才會改變？將有何種改變？其改變的方向和程度又如何？自屬一項極端困難的工作。又如前述，一切的事實均不外乎人類的行爲及非人類的行爲。而所謂人類的行爲，即是由人的理性和非理性的需要及活動所構成。它包括人的信仰、動機、理想及慾望等等。決策者受到這些因素的影響，難免抱以偏差的態度，有意無意地對客觀事實，着上了色彩。而在決策的過程中，決策者的價值判斷既不可少，同時，又要求決策者分辨

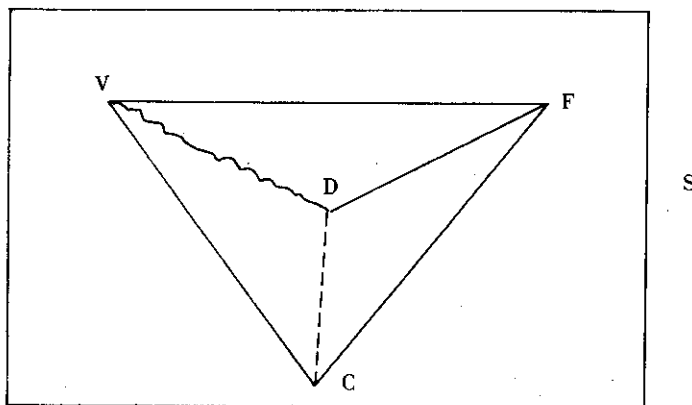
出什麼是他的價值判斷，什麼是他的事實判斷，並要使其事實判斷具有高度的客觀性，甚至面對冷酷的事實來修正他的價值判斷，當然是非常困難的。何況對於內外環境及未來情況的轉變，均是建立在假設之上，茫茫不可知，充滿了不確定的成份。任何對於未來環境的預測，都不過是目前最佳的判斷而已。

再就後果判斷而言，所謂後果判斷，實際上即是融合上述兩種判斷後的結晶，它是在一種預測的狀態下所做的事實判斷，或是在想像中所做的價值判斷。亦即在各種方案中，判斷其執行的可能性，技術上的難易性，以及發生的各種影響。

在一般的情形下，經過價值判斷和事實判斷之後，即可研提各種可能解決問題的不同方案，而後再在各種方案中進行比較，將可達成“必需目標”和“期望目標”份量最大的方案，作為初步選擇的腹案。例如當一個城市要建造一個新的下水道系統時，其目的並非僅在於排泄明日或明年的污水，而是尚需考慮到數十年後的排水需要。在此種情形下，解除現存的髒亂，即為必需的目標，而防範數年後的水災，即成為期望的目標了。任何能夠同時完成這兩種目標，而在執行上又無多大困難的方案，即能入選。但是，能夠完成目標的方案，原則上，還不能稱為最佳者。應該更進一步探求未來會不會產生其他不良的後果。決策者應該顧及諸如員工、組織、外圍影響、設備、觀念和方法，以及成本諸角度，進一步考慮諸如下列諸問題：“假如採用這個方案，將會發生什麼樣的結果？”或是“假如採用這個方案，將會導致那些錯誤？”由於這一連串的問題，一定可以找出各種可能方案，所可能發生之不良後果的資料。如能將它列舉出來，而後再研究每一不良後果的可能性和嚴重性，那麼在兩害之間取其輕的原則下，較佳的方案似乎不難獲得。

以上所述的價值前提，事實前提，和後果前提，乃是任何的決策過程中，不論是簡單的決策，抑或是複雜的決策，絕對脫離不了這三種判斷。這三個方面，在決策者從事於決策的過程中，乃是彼此關聯並互為條件的。任何偉大的決策或渺小的決策，其理想的狀態必然是憑藉此三種判斷的一種選擇行為，也必然是決策者的心智經由這三種判斷而後產生。我們可以通過“決策場合”，“決策者”，以及“三

種判斷”之間的關係，用下列圖解A來表現決策的結構：其中S代表特定時空的決策場合，D代表決策者，V代表價值判斷，F代表事實判斷，C代表後果判斷。VF、CF、CV代表各種判斷之間的關聯性。DF代表決策者對已現之環境因素之判斷，比較容易得到經驗上的印證，所以用“——”來表示。DV代表決策者主觀的願望傾向，難作客觀的衡量，所以用“~~~~~”來表示。DC代表決策者對未來的可能發展之推測，難於精確，所以用“-----”來表示。〔註八十八〕



圖解 A 決策結構

(二)權力體系

就傳統的觀點而言，權威 (authority) 是來自職位的，因此它僅僅涉及到組織的正式結構；而權力 (power) 則除了來自正式的權威體系之外，絕大多數的權力則是來自組織中的非正式關係。權威與權力之間，顯然是一種“非相稱的關係” (asymmetrical relationship)。〔註八十九〕 布契爾 (Rue Bucher) 在說明醫學院中基礎科學教授與臨床醫師的衝突中，強調每個團體的權力來源，乃決定於他們在正式權威體系中的身份地位。〔註九十〕 杜賓 (Robert Dubin) 則認為一個團體權力的大小，乃與組織中能夠履行團體功能的人數相關。〔註九十一〕 湯普遜 (James Thompson) 認為權力的大小與不確定性是彼此關連的，凡是必須處理

較不確定情況的單位，便擁有較大的權力。〔註九十二〕 克羅茲(Michel Crozier) 以爲“ … 一個人行爲的可預測性，是他卑屈地位的明證。”〔註九十三〕 賽蒙則將權力看成一種改變他人行爲的能力，並以之作為組織或系統內進行決策的中心關係。〔註九十四〕 而權威則爲一種指導他人行動，並作決策的力量。權威關係是兩個人之間的關係，一是長官，一是部屬。他強調：“ 冒著可能誤用名詞的危險，我們將對權威一詞，作廣義的使用，並將之理解爲：凡未經任何嚴重的評斷或考慮，即接受他人之建議的情勢。”〔註九十五〕 賽蒙所謂的權威，正如他自己所說，乃是純粹客觀而行爲主義式的。〔註九十六〕

權威與影響力(influence)不同。權威是部屬暫停運用其自己抉擇的能力，而以接受命令爲其抉擇的基礎；至於影響力則指建議或說服而言。說服與建議之被接受，乃是經過接受者考慮後的選擇；而服從權威，則是放棄抉擇。在一般情形下，權威與“ 最後一句話”有關。當兩個人之間發生歧見，而歧見又不能以討論、說服、或其他使人信服的方法加以解決時，便必須由一個有權威的人加以解決。在行政組織中所謂“ 權威路線”(line of authority)，往往即指有權力說最後一句話的人士而言。至於部屬爲何必須服從長官的權威，賽蒙以爲最重要的根據之一是“ 儘份”(role taking)。社會制度，可以看作是特定關係中，人們彼此間應盡職份的說明與規則。〔註九十七〕 比方說，孔子所說的“ 君君、臣臣、父父、子子”，就是規定各人職份之社會制度的實例。

在組織理論中，“ 權力”一詞，雖然沒有一個標準的意義，但我們却可以發現它幾乎成爲“ 強制力”(coercion)或“ 制裁”(sanction)的同義詞。韋柏(Max Weber)寫道：“ 權力乃指社會關係內的一個行爲者，不管遭致反抗與否，均能夠貫徹其個人意志的可能性，而不論此種可能性植基於何種基礎之上。”〔註九十八〕 拉斯威爾(Harold Lasswell)和坎普蘭(Abraham Kaplan)也認爲：“ 權力是指爲了持續一項政策並防止反抗，而預期的或實際的使用嚴厲制裁的種種關係。”〔註九十九〕 賽蒙則認爲，在任何一個組織中，爲了誘導人們接受權力，則必須要

有許多明確的規定。具體的說，此種規定就是“制裁”，它包括賞罰二者在內。對此，他曾經提出了幾個頗值深思的論點：一是，在各種制裁中，社會制裁是最重要的，而且也是最被重視的。“十目所視”的難堪境遇，是人人力圖避免的。二是，個人間心理上的差異，可能在使人們接受權力上，有其重要的作用。有些人格類型適於領導，其他則適於服從。三是，在使人們接受權力時，目標可能亦有重要作用，因為他瞭解爲了達成共同的目標，則必須服從命令、相互配合。四是，許多正式的制裁，大多根據職位及經濟安全或社會地位而來，爲了保持職位、高薪及其他利益，不得不服從權力。五是，在與共同目標或職位安全無關的時候，不願承擔責任，往往是願意接受他人決定的主要原因，尤其是當此種決定非其經驗及能力所及的時候，更是如此。〔註一〇〇〕

強制力的使用，不僅涉及到獎懲問題，而且也涉及到意志的衝突方面。比方說行爲者A想去達成若干目的，却爲行爲者B所阻撓。由於B阻碍A去遂現目標，因此A必須設法排除B的阻撓，並爭取他的支持。在沒有強制力的使用下，A有可能使B照其囑託行事，因爲假使B認爲它是一件值得去做的正確事情，他也有可能出於自願而去幫助A。但是，當B幫助A達成目標時，縱然在強制力未被使用的情形下，我們能說權力沒有介入嗎？這顯然是不能的，否則會把權力概念侷限在極端狹獞的領域內。角色理論中若干方面的應用或可幫助我們解決這個問題。例如B在無強制力使用的情形下與A合作，可能是透過“合法權力”(legitimate power)應用的結果。〔註一〇一〕“合法”這一概念，表達了“不管B是否爲A所監視，B的合作行爲是存在的”。B以被期待的方式去行爲，因爲他承認那是角色合法範圍內的一部份；甚至自動自發的，熱心的去履行它，此乃由於他相信那是正確的行爲。在另一方面，強制力總是涉及監督的行使，因爲A有意使B以特定的方式行爲，必須透過監視才得以瞭解B是否照著指示行爲，否則他就不能使用他的制裁了。

強制力與合法的權力，在不同的時代裏即使會有彼此消長的現象，但在範圍上認爲合法的權力要比強制力更爲寬廣，似乎是有用的。絕大多數的決定行爲乃是合

法的行爲，因之，決策者面對著決策的既定前提和結構下，通常沒有很多的方案可資抉擇。譬如索蘭森（Ted Sorenson）便是這樣的看法，他說：“… 總統幾乎未曾制訂決策，尤其是在外交事務上 …，限制他選擇的基本決策，往往在以前就被制訂出來。”〔註一〇二〕的確，這種看法對組織中的每個層級而言，可說是正確的。尤有進者，雖然何種規則將被用來制訂一項決策的問題，可能成爲強制力量的主題，但是他們一旦被決定之後，規則隨即會被內化，並有助於在大部份的決策情境中去指導行爲。上述的說法，只不過是以另一種方式去說明角色規範（role prescription）是合法權力的一部份而已。賽蒙本此看法，認爲一個人接受了某一特定的角色之後，除非他再面臨新的資訊（information），否則將不會去改變行爲；並且肯定：當權力是組織行爲中的一個重要因素時，實質理性的存在性，就會變成不可能。〔註一〇三〕

任何一個組織裏，都可能有極爲複雜的權力關係。功能上的專家們及其他人員，可能由於他們的專長而獲得信任，或者由於他們在功能上的地位，而具有權力；團體意識可能對該團體的組成份子，提供一種權力的來源；某些人因爲掌有賞罰權，也獲得了權力；對於正式之層級節制體系的權力，其行使的範圍，更可能相當廣大。在某種程度之內，這些權力關係可以加以精心設計，並能加以創造。層級節制體系可以正式建立，並授與施行賞罰之權。功能的專精與權力，也可以創造出來。甚至特殊的團體意識，在較小的範圍之內，也可以加以培養或予以阻礙。

在人們設計出來的權力關係之外，還有許多從非正式的社會組織中產生出來的權力關係，與其交相揉合。正式組織對於此種非正式組織產生出來的權力關係，只能加以部份的控制。因此，我們在誇張人們對於權力關係所能計劃或控制的程度，以及過份低估正式建立之權力關係的重要性之間，應慎取中庸之道。唯其如此，我們才能討論如何用不同的方式去安排各種正式的權力系統，並評估其所發生的後果。

〔註一〇四〕

由於權力的行使，才使得決策的歷程和實際的工作之間，較有區分的可能，因

此，權力的作用，可稱之為“決策的縱向分工”（vertical specialization in decision-making）。〔註一〇五〕一般來說，它具有三種重要的功能：一是促使個人對行使權力者負責；二是確保決策的專精；三是使得組織中的所有活動得以彼此配合。〔註一〇六〕在對傳統的行政學提出批判時，賽蒙曾指出“統一命令”與“專業分工”的原則相衝突。然而，“統一命令”的原則，乃是為了解決權力衝突的困難而產生的，對此，他認為除了傳統所說的“一人只能接受一位長官的命令”之外，還提出了三種解決的辦法：一是，狹義的統一命令原則，即一人可以接受數位長官的命令時，如果彼此衝突，則僅服從一位。二是，誘發分權的功能。亦即每一單位在某些特定範圍內擁有專門權力，任何人均應服從。三是，採行階層制度（system of rank），亦即對某一階層以上之人員的命令均應服從，但當命令之間彼此矛盾時，則採後令優於前令的作法，惟應將衝突矛盾情形向發令者報告。〔註一〇七〕

(三) 溝通系統

組織的功用既在於協調成員的活動，以趨於一致。因此，溝通可說是組織影響個人，以達成組織目標的主要方法。換句話說，沒有溝通就沒有組織，從而，也就沒有所謂決策功能了。組織內的溝通程序通常是雙軌的，一方面是組織的各方面向決策中心流通，以作為決策的依據；另一方面則是由決策中心向各部門傳遞，以促使各部門通力合作，進而將決策付諸實施。當然，在溝通時往往會有糖衣的傳遞出現，下屬只傳遞一些不致引起長官不愉快的後果及消息，致使長官被蒙蔽。此種由於個人的動機而影響了溝通的精確性，似乎是一件不可避免的事情。

所謂溝通（communication），乃指組織中各項決策前提彼此傳遞的程序。它是組織影響其組成份子的主要方式。巴納德（C. Barnard）認為溝通是形成組織的要素之一。〔註一〇八〕賽蒙則肯定地認為：無溝通，即無組織。溝通系統不僅決定了組織權力的分配形態，而且也決定了個人決策權力的高低與多寡。某人是否具有決策的權力，往往視其有無溝通路線或技術，使其獲得足夠的決策資料為斷，

機關的集權與分權，往往因此而來。〔註一〇九〕 粗略地說，組織的溝通系統，大概可分為兩個範疇：一是經過精心設計的正式溝通系統，一是未經計劃的非正式溝通系統。每一個組織，都有一些正式的安排，以使消息傳遞給需要它的人，但在這些正式的傳達路線之外，還有許多未經正式核准的，甚至是組織禁止的，出乎自願的，而且還是發乎熱情的，在職員之間相互傳遞消息的溝通方法。此種基於社會關係而發生的溝通網，一般稱之為非正式的溝通系統。

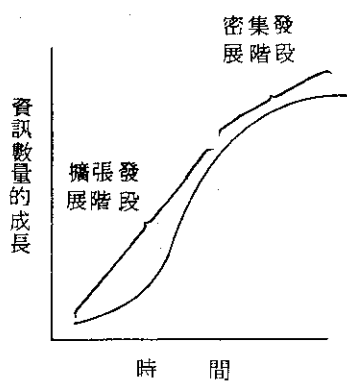
不管是正式的溝通系統，抑或是非正式的溝通系統，皆可用來增加個人的影響力。蓋因任何的溝通過程，皆將通過三個步驟：一是溝通過程必須有人開始；二是溝通過程，必須自其起源處傳遞至目的地；三是溝通工作，必須對其收受者發生影響。〔註一一〇〕 由於溝通事項不能自行，而需人力傳遞。在傳遞時，他自然要考慮到傳遞後的結果。因此，在上行傳遞中，只傳遞一些對傳遞者並無不利之結果者；或長官可自其他途徑獲得是項消息，不如搶先報告者；抑或是長官為對付其上級長官，需要此項消息，不然即將失寵者。〔註一一一〕 因此，長官之被下屬蒙蔽，幾乎是不可避免的。許多長官之所以不願只依正式的溝通途徑，而喜歡聽取小報告，可說是事有必至，理有固然。

不僅下屬不願將全部消息向上溝通，長官也同樣不願將全部消息向下傳佈。其原因或許是有意的，即長官想以“消息的獨家佔有”，作為對下屬保持權力的方法；在某些情形下也可能是無意的，此即由於長官不瞭解該項消息對下屬的重要性。

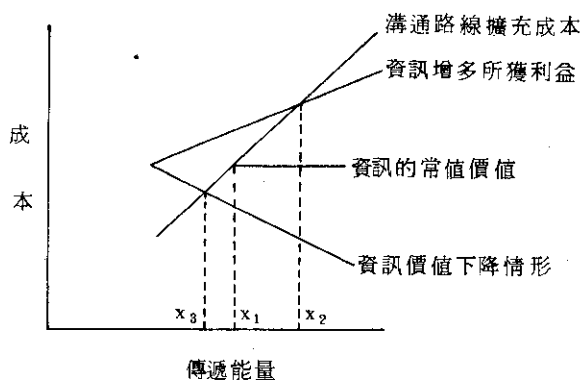
溝通不但在發動階段會受到限制，在收受階段亦同樣會被妨礙。溝通的來源及其傳達的方式，將決定接受者對其是否瞭解及其重視程度。同樣的一句話，出自有力人士者則受重視；出自“人微言輕”者，則無人理睬。由正式溝通路線傳達者，可能被視為例行公事，而非由正式路線傳遞者，則反受重視。

一般來說，組織規模愈大，所需要的資料也會愈多，但是規模增大與所需資訊負荷的上昇，二者之間並不會按對稱的比例來增加。蓋因資訊的傳播工作有一特性，就是資料愈多，那麼“需要更多資料”的迫切性，也會隨之而上昇，所以行政用的

資料有“自我滋生”(autocatalyzer)的特性,增加的“加速度”會愈來愈高。比方說圖解B,顯示一項假想的資訊流量的增高現象,由線的前一半“擴張階段”,所表示的是資訊數量上的急速增加;後一半段“密集階段”,則顯示管理工作中資訊品質上的改進。惟在增加的過程中,往往會由於資訊系統負荷的過重,資料存儲與再取過程的失去靈敏度,回饋通路的阻塞,時間上的誤差,以及資訊系統的不經濟使用等原因,而降低了抉擇作業的水準。〔註一一二〕 應付此種資訊需求量增多的傳統方法,就是擴充通訊路線的人員或單位,大致上可分為三種:一是首長身邊協助從事溝通工作的人員,二是記憶單位,如電腦中心,檔案室、或圖書館;三是情報單位,專門從事資料的搜集,視察與分析。〔註一一三〕 但是這種應付的方法是有限度的,純自理論的角度來說,管理階層會逐漸增加資訊的處理能量,一直擴大到最後增加的“單位能量成本”,恰好等於增高的“單位資料傳遞價值”為止。換句話說,當邊際成本等於邊際效益時,管理當局即不會為了多得一些資訊,而繼續增資擴大傳遞系統的能量了。其間關係,可用圖解C表示如下:〔註一一四〕 如果



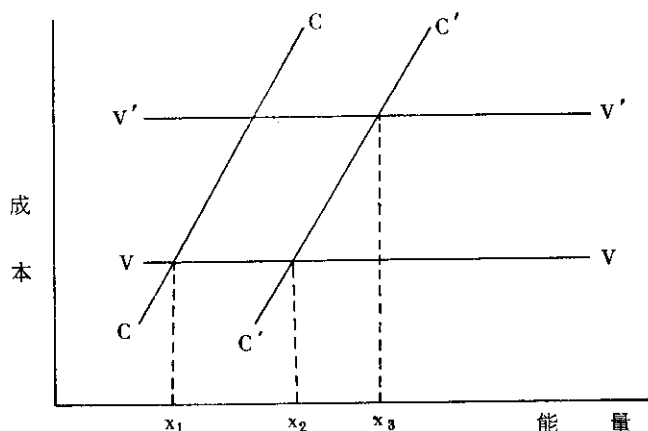
圖解 B 資訊傳遞的成長



圖解 C 資訊傳遞的規模、成本與價值關係圖

資料價值線向上傾斜,那麼管理階層就會樂於增多投資,以獲得更多的資訊;但如果情況相反,他自然就不會考慮再去擴充溝通的系統了。當然,圖解C所指的通訊擴充成本,乃是按照單位成本不變的情況下繪製的,也就是說,先假設通訊技術水

準不變，如果能改善通訊技術，就能改變此一曲線的位置。因此，顯而易見的，管理階層當然希望這條曲線能夠向右移動，以期能在不增加通訊系統成本的情況下多得一些情報。圖解D即顯示出這種理想的實現，成本線由C移到C'，通訊能量則由 x_1 變為 x_2 。



圖解D 更新通訊技術，減低“擴充通訊系統”後的結果

以上的說明，雖不能詳細的分析出涉及的諸種因果關係，但是已足以提供一項觀念，亦即當新的資訊傳遞技術出現時，不但可以提高資料的品質，而且也可以增多資料情報的處理能量。這就是說，當通訊系統的能量加大時，新的技術將使原有資料的價值由V變為V'，而得到了一個新的平衡點 x_3 。更新資訊傳達的技術，除了能夠擴大能量與降低成本之外，還能使平衡點在新的成本線向上移動。（註一一五）

三、組織平衡

組織乃是追求特定目標的社會單位，社會往往爲了特定目標而成立組織。或許我們可以這麼說，組織目標，乃是組織試圖去實現所渴望之事務的狀態。（註一一六）然而，組織一旦成立，動態的成員關係固會更迭，靜態的結構關係，也會有所消長。新的高級行政人員，可能會有改革組織或改進業務的主張，人民團體可能要求“加

以調整”；某些行政人員或機構，可能開始要求在整個政府或整個機關之內，具有更大的權力；而成員們對於組織目標的認同程度，也往往會有改變。這些情勢中的任何一種，都足以威脅到各種由習慣的辦事方法，由聲譽及其他個人的機會，以及由組織的業務所代表之各種價值，和所得之各種滿足的存在。如何經由組織的設計，以促使組織中的各項活動能夠相互均衡，並進而和其生存的條件相互適應，根據賽蒙的看法，乃是組織設計過程中，應有的一項持續性努力。

(一)誘導與貢獻間的均衡

自近代的學術觀點而言，我們似不宜再將工資與動機二者串聯探討，因為這不但是一種不正確的方式，而且還可能導致出錯誤的方向。個人何以願意為組織貢獻心力，應當從更為廣泛的角度來觀察，除了經濟的誘因之外，還應該考慮到其他的因素。根據賽蒙的看法，一個人工作動機的產生，至少應從三種行為變數來考量：
〔註一一七〕

第一、當一個人進行考慮是否應為某一組織從事工作時，他會就現有的各種步驟相互比較，以衡量何者的誘因最為強烈。

第二、從事抉擇時，每人都會同時衡量各種步驟所得的預期結果。

第三、最後，每人都會把各種可行方案與預期結果，拿來和他自己的希望與抱負，作一比較，由此再擬訂自己的抉擇準則。

這也就是說，參與工作的動機，乃是各種可行方案的函數。各方案的價值，以及與個人目標結構的配合程度，都會影響到他的動機。他以此一模式作為基礎，融合了巴納德（C. Barnard）的誘因原理（Incentives）〔註一一八〕之後，進一步提出了“誘導——貢獻平衡原理”（The Equilibrium of Inducements and Contributions）。

所謂誘導——貢獻的平衡，乃指組織是由多數參與人員（participants）所組成。人之所以願意參與該一組織，是因為組織對之有所誘導（inducement），為答

報此種誘導，他也應該對組織有所貢獻（contribution）。各種參與者所提供的貢獻，即為該組織對其參與者所提供之誘導的來源。只有在誘導大於貢獻時，參與者才願意繼續參與，也只有在貢獻的數量與種類，足以維持誘導的需要時，組織才能持續發展，否則，便將萎縮以至消滅。為求清晰，可分析如下：

第一、任何一個組織，皆是由一些在社會行為方面具有相互關連的人群所組成。這些人群，我們稱之為該組織的“參與者”。在一個政府的組織裏，其參與者，除了本機關的職員之外，尚且還包括了與其合作的上級、平行、及下級單位；立法機關的議員，與其工作有關之利益團體或遊說團體的組成份子；以及該機關所管轄的或接受其服務的人民。

第二、每一個或一群參與者，都從該組織得到誘導；為答復此種誘導，他也對該組織提供其貢獻。比方說，郵差從郵政局得到的誘導，是其薪給、工作地位、同事的結合，以及其他等等；而郵差所提出的貢獻，則為傳遞書信所付出的時間與勞力。

第三、只有在機關對其提出的誘導，與其提供的貢獻相當或者更多時（根據參與者的價值觀念，及其可能有的其他出路來衡量），各個參與者才會繼續參與該機關。如果前述的郵差被減少了薪給，那麼當他發現有更好的出路時，必將掛冠他就。

第四、各種參與者的團體所提供的貢獻，即為整個組織轉換為對所有參與者提供誘導的來源。比方說，立法機關所提供的貢獻，即以薪給方式，變成為對職員的一種誘導方式；而職員所提供的服務，則為勸誘立法機關撥付經費的力量。

第五、因此，一個機關，只有在其貢獻足以提供應有的誘導力量，以引發這些貢獻的時候，才算是具有償付能力的機關，才能繼續存在。如果立法機關認為某單位對於社會的服務，不足以抵償社會所提供給該單位的經費時，便可能減少，或甚至停止撥給經費，作為斷絕該單位繼續提供服務的手段。〔註一一九〕

所謂“貢獻”（C），乃指組織對於參與者的期望，包括組織所需之一切有形無形的資源。例如期望的角色結構，對組織目標的忠誠與適應，工作相對人所屬團體

的支持，職員們所提供的時間與精力，被服務者對其服務所付出的代價，以及目前與未來，所有應當為組織所提供的貢獻。所謂“誘導”(I)，乃指組織的報償制度，包括了一切的誘因，諸如經濟的、社會的、心理的、現在的報償與未來的報償、一切有形無形的事物，均包括在內。大至有助於世界和平的榮譽，小至於增加一塊錢的薪資均屬之。它不完全是私有的，也不偏於物質的。至於所謂“參與者”(P)，在行政機關不僅包括職員，而且包括了國會議員，該機關所應負責的上級機關，與之合作的其他機關，與工作有關的相對人團體，以及所有接受其服務的人群。

當一個人決定是否參與某一組織時，他會在內心中進行一種“誘導——貢獻的分析”(inducement-contribution calculation)，其直接的反應不外是：

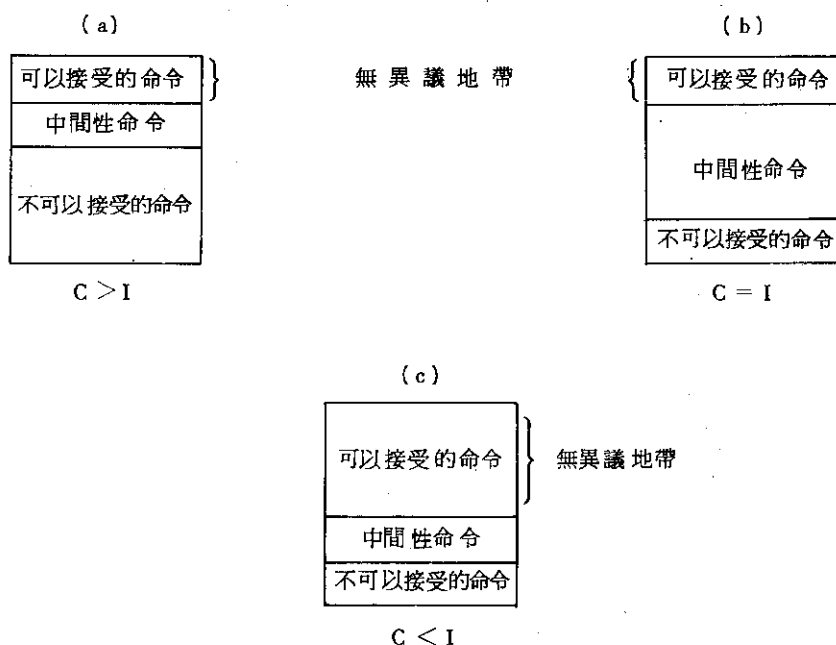
當 $C > I$ 時，則決定不參與，將繼續尋求其他出路。

$C = I$ 時，抉擇者將難以立即決定取捨，他會繼續搜尋更多的訊息，以作進一步研究。

$C < I$ 時，將決定參與此一組織。

由於組織的動態特性，抉擇的個人所作的評估結論，也會隨時變動。如果根據經驗，他發覺所應提供的貢獻超過誘導，那麼他將會開始新的搜尋，而終究脫離原已參與的組織。換句話說，滿足與否，與誘導~貢獻二者的相權有密切的關聯。由於觀點的改變，很可能使原有 $C > I$ 的評估結論轉變為 $C = I$ ；也可能使原來 $C < I$ 的判斷，轉變為 $C = I$ 的判斷。在一般的情形下，員工們對於自己的工作環境，總會覺得付出的代價與所得的報償，約略可以平衡。如果他們的觀點不改變，那麼就不會有流動情況出現。但由於人們自我成就慾望的驅使，他們會不斷的在組織的內外尋找出路。這些人如果覺得處於 $C > I$ 的情況之下，而又無法獲得更好的出路時，那麼他們很可能在表面上表示願意留任現職，可是事實上却在職位上敷衍了事，而把自己的精力集中到其他的事務上去。

根據以上的分析，可用圖解 E，把貢獻誘導變數與順從權力的各項關係表示如下：〔註一〇〕



圖解 E 無異議地帶與抉擇變數

圖示(a)部份，表示不能承認權力的合法性，抱持此種看法的人群，一有機會就會離開組織。(c)部份，則表示有很寬的無可無不可範疇，顯示出能夠接受命令，也願意順從權力。至於(b)部份，則表示中立的情況，由於參與者認為所得報償與所付的代價相等，本質上他並不太樂於接受命令，如有任何接受命令的情事出現時，也大半只是為了順從組織中有地位的個人所運用的權力而已，事實上很少是由於他承認這些權力的合法性。

組織的參與者，可用各種標準予以分類。如以誘導的標準來區分的話，大致上可分為三種：一是自其目標而獲得誘導者。比方說，各種志願性工作團體的人員，商業團體的顧客，以及行政機關的工作相對人均屬之。二是自其給予之報酬而獲得誘導者，例如公私機關的雇員，以及特定物品或勞務的供應人。三是自組織的維持或擴大而獲得誘導者。行政機關的主管及企業家，便是屬於此類。

第一類所指的“目標誘導”，也就是指其服務的目的而言。在志願工作者所構

成的組織，更是如此。服務目的，乃是志願工作者的主要誘導來源。這類組織的目標，一旦改變，那麼其參與者將會紛紛退出；即或目標並不改變，但却長久無法實現，其持續存在的可能性，亦將成爲問題。在商業性的團體，其產品目標的是否正確，即決定顧客的多少，亦攸關該團體的成敗。至於在政府機關裏，其服務目標係在人民，假使其目標不能符合人民的需求，即不能獲得立法機關的支持，該機關的經費即無着落。

第二類以薪資爲誘導的組織，職員的領取薪資，以接受組織的權力，並提供服務爲條件。但是，職員所得的誘導，並不止於薪資而已，地位聲望、同事情誼、升遷機會等等，都是誘導的動力。其接受組織權力的程度，與此都有關係。

至於第三類，自組織的維持與擴大而獲得的誘導，賽蒙稱之爲“保守價值”（conservation values）。〔註一二一〕就機關主管或企業家而言，薪俸及利潤固爲追求的對象，但此不但不與組織的維持與擴大相衝突，而且實相關連。在他們的心目中，名望與權力，實較經濟利益尤爲重要。對於職員而言，組織的擴大也是重要的價值。蓋因組織的擴大，升遷機會就多，而且個人的名望也將有所增進。

由於誘導的來源，有來自對組織目標的認同，亦有來自對組織擴張的熱衷者。因之常常引起“目標固守者”與“組織擴張者”兩方面間的衝突。忠於目標的人，目標第一，不能輕易變更，常常是理想主義者；但熱衷於組織擴張的人，權力第一，其他都無所謂，常常是機會主義者。前者傾向於維持現狀，後者則往往要求改變現狀，所以常相衝突。以政府機關而言，由於最高管理機關爲立法機關，它可以提供完成組織目標所需的所有款項，因此，在決定組織目標的時候，似乎較少機會主義的色彩。但是，一方面由於立法機關及其所代表之選民的好尚及目標，往往是多變的；另一方面則由於立法機關對行政機關的控制，通常是被動的、一般性的，決定組織目標的真正權力，往往是在行政機關的“控制集團”的手中。在其自由裁量範圍之內，他們的作爲，可能和商業機關的經理集團差不多，亦即仍有傾向機會主義的色彩。〔註一二二〕但是，當“控制集團”所決定的組織價值，如果不能幫助該

組織提供更多的誘因給參與人員的話，亦即當參與者得到的誘導比不上其貢獻時，那麼參與者將會退出該組織，從而組織的生存也將面臨困難了。因此，“控制團體”實際上承擔了維持組織的生存及平衡的使命。而欲求組織的生存與平衡，除了內部的因素之外，尚需得到外界的各種支持。如何誘發外界的團體來協助組織的擴充，以及如何與所有支持該機關的外界團體或個人，保持平衡的關係，均屬組織發展過程中的要素。

(二)外在的支持

一個組織如何適應周圍的環境，以及如何與其他互動的團體、國會、以及一般的社會，保持良好的關係，主要都是政治性。因此，有關這方面的探討，有時便被稱為“政治的行政”(the politics of administration)。^{〔註一二三〕} 一般而言，行政機關在政策的形成與執行的過程中，爭取外界支持的主要對象，不外乎一般民衆、大眾傳播、利益團體、國會部門，以及總統和其幕僚機關等等。惟因組織的層級愈高，其理性化的可能性愈少，^{〔註一二四〕} 加以在“民本政治”下，人民對於行政機關的一切作為，固有“知之權利”，但在“神秘聖堂”(cloistered sanctuary)^{〔註一二五〕} 的隔闔之下，充其量也只是一種“波及性的互動”(pooled interaction)，而非如行政機關上下階層間所顯現的“連續性互動”(sequential interaction)，或“互惠式互動”(reciprocal interaction)^{〔註一二六〕} 來得緊密。因此，為求實際起見，賽蒙乃從下列幾個面向，說明外界支持與組織生存平衡間的關係。它們分別是爭取立法機關的支持；爭取上級長官及其他名流的支持；行政的妥協與生存問題；爭取重要之非政府團體的支持；以及爭取社會大眾的支持。^{〔註一二七〕}

首就“爭取立法機關的支持”而言：行政機關的運作過程中，不但必須設法減少議會的敵視，以尋求議會的支持；而且在反抗政府機關以外的團體，甚至為反抗行政層級節制體系的上層時，也要尋求立法機關的支持，以為保障。^{〔註一二八〕}

在爭取支持的方法上，它可運用法案本身或行政的裁量權，從事種種交易，以施惠於對法案抱持友善態度的議員，而冷落那些頑強不馴的部份議員，甚至作出不利他們的政策決定。例如，行政機關可以決定不把爭論性的計劃，施行在友好議員的選區之內，甚或運用法案提供選民頗富經濟價值的政府設施，俾使議員蒙受法案的利益，轉而關切法案的通過，而願與行政機關共赴事功。〔註一二九〕 在一般的情形下，由於資訊的欠缺，議員們對於某些特定的政策，大多無法予以深入的分析，從而也就無法提出切合實際的識見。但從另一角度來看，行政組織却擁有大量的政策情報，足以提供給議員們，用以增加他們對法案的認識，協助他們從事決策，並且增強其在委員會中的表現。倘若一位議員能夠善用這些情報，既可增加本身的知識領域，又可增強其在同僚間的地位。〔註一三〇〕 因此，行政機關如想獲得國會議員對於法案的支持，利用情報交易的誘導途徑，該是不難見其功效的。

在爭取國會支持的過程中，許多行政組織，越來越倚重國會聯絡官員（congressional liaison officer）從事穿針引線，彌縫說合的工作。以美國為例，國防部、外交部、內政部、以及預算局等單位，均設有此類的聯繫職位。根據派普（G. Russell Pipe）的看法，國會聯絡官員與國會議員的互動關係中，至少扮演了兩種角色：一是提供情報與服務，二是扮演政策方案的積極倡導者。〔註一三一〕 藉此讓國會議員得以在錯綜複雜的動態環境裏，瞭解問題的始末。此外，行政機關也往往透過第三者的力量，諸如高級官員、遊說人員、利益團體代表、新聞從業人員、以及地方鄉紳等人員的影響力量，施壓於國會議員，以求某一法案的順利通過。當然，任何行政機關並不是僅在於從事法案擬訂之際，才運用誘導與施壓的方式與國會議員保持接觸；而是在平常時候，即需與性質相關的國會委員會或小組，維持密切的交往，使其認同於特定方案的時需性，並產生“我們同群”（we feeling）的歸屬感。〔註一三二〕

次就“爭取長官及其他名流的支持”而言：在一般的機關組織中，為了保護該組織得不致遭受立法機關或行政方面的攻擊，方法之一，便是在群眾的想像中，

透過主管人格型態的建構，從增加主管的聲望中增加其權力。在美國政府中，此種方法的成功例證，應該可用聯邦調查局來作說明。根據克依 (K. O. Key) 的說法：“聯邦調查局提供了運用此種技術的一個出色的例子。該局局長胡佛 (J. Edgar Hoover)，孜孜不倦的餐後演說，發佈戲劇性的新聞，發行書刊，撰寫文章，頌揚該局人員大無畏的工作精神，以誘發社會的好感與認同。在其不斷的努力下，果然成效卓絕。以致每當胡佛向國會提出要求時，全國的報紙都會利用社論來支持他的立場。”〔註一三三〕

被運用的聲望，並不一定需要是行政人員的聲望。任何地位崇高，或在政治上具有影響力的人物，都可能對行政機關提供某種程度的幫助。例如美國於一九四二年七月，物價管理局 (Office of Price Administration) 準備施行全國汽油配售制度，以節省輪胎的消耗；但在國會中，以及從西部傳開的反對怒潮，迫使政府不得不從政治的角度，請出當代名人巴魯克 (Bernard Baruck) 向全國進行說服的工作。亦即由物價管理局的人員撰寫一篇支持該局之建議的文章，而以巴魯克的名義發表。自此之後，大部份反對的論調，才逐漸平息下來。〔註一三四〕

再就“行政的妥協與生存問題”而言：一個行政組織中，往往會有一些職員或部份政策，或基於個人的價值取向，或基於業務的本質與內涵，變得非常不受社會人士的歡迎。在這種情況下，這些不受欢迎的人物，在作為上雖然並沒有任何違法失職的情事發生，但是一般的行政主管，為了爭取社會必要的支持，並避免該組織的其他人員或政策，遭到不必要的連累起見，往往不得不以“不受欢迎的人物及政策”，作為犧牲品。美國的行政首長，犧牲不受欢迎的官員，已經成了長久以來的慣例。韓德森 (Leon Henderson) 及包爾茲 (Chester Bowles)，都因國會對之強烈反對，而被放棄物價管理局的局長職位。水門事件中的尼克森，就問題的特質而言，雖和傳統的“犧牲慣例”不太一樣，但多少也是為了保全行政體系的完整，以及為了避免社會的過重壓力下，而離開總統職位的。

根據賽蒙的看法，美國政府一度執行的“忠貞制度”，更使行政人員的此種妥

協主義，顯得格外的嚴重。在一九四八年的時候，政府中的許多高級人員，便是在這種唯恐得罪了國會，尤其是具有敵意的衆議院非美活動委員會（House Un-American Activities Committee），以致職員一有任何忠貞問題發生，便不問證據如何，即予停職。因此，在行政機關及國會之間，居然發生一種競爭，看誰能先偵察出一點輕微的嫌疑事跡。一九七八年的時候，卡特總統在“通貨膨脹”及“人謀不臧”的社會壓力下，從而要求八位部長回答“你對本人（總統）是否忠誠？”的問卷表。〔註一三五〕可說是歷史的重演，忠貞制度的倒影。

行政人員的妥協主義，發揮高度保障作用的另一方式，便是犧牲政策與厲行政策的取捨。前者可以一九三九年工作計劃局（Work Project Administration）之“聯邦戲院計劃”（Federal Theatre Project）的被犧牲，最爲典型。至於後者，則是一些以檢察起訴爲主要職務的機關，所推行的一些雷厲風行的政策較爲顯著。比方說，司法部所推行的大部份政策，大多是爲了抗拒社會的壓力，而表現出來的自保性行爲。〔註一三六〕

再次就“爭取重要團體的支持”而言：行政機關與國會及上級行政機關維持良好的關係，固然重要，但如果某些具有政治影響力的社會團體，與之敵對，那麼原先所有國會及行政方面的支持，也會因此而逐漸衰退。因此，政府機關必須認識與其生存具有重要關係的團體，並設法取得它們的支持，至少也要使它們的反對，減至最低限度。〔註一三七〕由於構成重要團體（利益團體）的基本要素，係在追求彼此共同確認的利益。因此，行政機關用以誘導利益團體支持的策略中，除了認識重要之利益團體的本質之外，更可經由利益的同化、人事的任命、以及差別待遇的實施等方式，用以獲得利益團體的支持。

行政機關雖然具有多種條件與能力，避免淪爲所謂之“被俘虜的組織”，然在利益團體左右政壇，科技主導一切的政治文化中，行政機關擬想擺脫相關團體利益的籠罩，誠屬困難。〔註一三八〕何況在整個政策的形成過程中，行政機關亟需依賴利益團體提供技術與情報，更使得它不得不將政策的利益，分享於所轄的利益團

體。然此種利益同化的過程，係基於行政機關與利益團體雙方，彼此的互動與依存關係而發生的。賽茲尼克（Philip Selznick）在其名著「田納西流域管理局與基層民衆」（*TVA and the Grass Roots*）一書中，傳神地引用“選拔參與”（*cooptation*）一詞，說明行政機關與當地民衆彼此之間的“裙帶利益”關係，他並將“選拔參與”一詞界定為“透過和民間團體抱持相同的目標和價值觀念，藉以獲得支持”。

〔註一三九〕 由於爭取政治的支持，已不再是“民選官吏”所獨享或壟斷的事宜，行政人員亦可透過此一途徑，維護並增強本身的權力。是以行政機關如同私人企業一樣，應該去瞭解顧客的消費傾向，迎合他們的價值偏好，以換取政治的支持。

〔註一四〇〕 有的時候，在人事的任命上，如能任用一些為重要的利益團體所能接受的人物，不但是件長久以來的共同習慣，而且也是一項爭取政治支持的有效辦法。在美國的人事任命上，相關的利益團體即使不能行使否決權，但却擁有相當的實質力量。行政機關為求取得他們的支持，往往不得不牽就他們。比方說一九七〇年，衛生教育暨福利部（HEW）部長芬契（Robert Finch）提名克諾利斯（John Knowles）為公共衛生局局長，負責美國衛生醫療事宜的改革，但為美國醫藥協會（*American Medical Association*）所反對，終究迫使芬契撤回任命克氏的主張。

〔註一四一〕

行政機關雖然時時都在回應利益團體的政治需求，但有的時候，它也可以透過“差別待遇”的施壓方式，迫其就範於組織的政策目標。蓋行政機關扮演“功能性利益代表”（*functional representation*）的角色，已是不容置疑的事實，而且此一利益代表，即或與國會議員之“地域性代表”有其重疊之處，亦被認為是合理的；尤其在一個環境變動不羈的政治體系下，更是如此。這種重床疊架的現象，在行政上可能不會被看成是理性的，但從政治的眼光來看，却被認為是合理的。〔註一四二〕

因此，行政機關可以藉用此種“利益代表”的政治性資產，從事多方面的政治交易，尤其在政策的形成過程中，行政機關更可充分運用“偏見動員”（*the mobilization of bias*）的策略，大可對一些和其策略觀點相近的利益團體，多加施惠與誘導；

而對於那些不合己意的利益團體，則給予冷漠或苛罰。這種非一視同仁的態度，自然使得利益團體不敢忘却或抹煞行政機關在政策上的立場，而思與行政機關維持友好的關係，以期利益見諸於政策方案的表達。〔註一四三〕

最後就“爭取社會大眾的支持”而言：一般民衆的意見，不見得是行政官員據爲擬訂政策的根本指標；但是他們對於某個行政機關的支持，却被認爲是一項有力的政治武器，它使得國會議員、總統、利益團體、與政黨領袖等，對於深得民心、衆望所歸的行政機關，往往禮遇有加，不敢作過份的牽制。行政機關爲了培養一般民衆的支持，往往會憑其優越的地位、龐大的資源、以及專業的知識，進行種種宣導民衆的溝通工作。在積極方面，俾使民衆瞭解政策制訂的旨意及其可能產生的影響，而激發他們對於政策的關懷與支持；消極方面則希望疏解反對的大衆，俾能抱持寬容的態度，容忍政策的制訂與順行。

在宣導的過程中，爲了避免被認爲誇張而引起的反感，行政機關往往將其“社會化教育”的宣導工作，委由大眾傳播，利益團體或國會議員分頭進行，以迴避各方的非議。大眾傳播的發達普及與立竿見影的效果，已是不爭的事實。根據學者們的研究，大眾傳播的教育功能，於概念的灌輸與態度的形成上，雖沒有預期的效果那麼恢宏，但依然具有相當的影響力量。是以許多行政機關，利用廣播、電視、電影、與報章雜誌作爲宣傳的工具，讓其成爲政策的鼓吹者，而免於花費大量的時間與精力，自己從事宣導。次就利益團體而言，它不僅滙聚並整理大眾的利益，而且也將政府的政策輸送給人民，這種圓周式溝通網的功能，使得政府與民衆打成一片。〔註一四四〕

因此，行政機關若想將其規劃的政策，順利的灌輸在人民的日常行言當中，往往可透過這條靈活的管道，而獲得出乎意料的效果。關於利益團體誘導社會大眾支持行政機關擬訂政策的例子，真是不勝枚舉。例如美國安全協會（The American Security Council）在一九六八年的“尼克X（Nike-X）專案”中，便是和國防部攜手合作，共同爲“哨兵”（Sentine）反彈導飛彈系統，大肆宣傳和遊說。〔註一四五〕

再就透過國會議員的宣導而言，在政策的形成過程中，國會議

員與行政官僚彼此間的互動，在理論上，一般人總認為國會議員僅揭櫫一些廣泛的目標與空洞的原則，而由行政官員詳加填充與規劃細節；然在實務上，國會議員却常有干涉行政細節的傾向，尤其是當某一措施深深影響到選區利益的話，更是如此。〔註一四六〕是以行政官員往往與其政策攸關地區的國會議員修好，然後經由這些議員達成其政策宣導的目的。此種宣導途徑，不致使行政機關被看成了自身的目標與權力，而遭致各方的指責。

一般而言，行政機關爭取社會大眾支持其組織或擬議中的計劃，在過程上是備極艱辛的，且不易獲致顯著的效果。蓋因行政機關本身從事公共關係的活動，總被視為在擴大自己的職權，而不被看成在於促進政策目標的實現，卒遭致各方的嚴厲譴責。〔註一四七〕然其委託第三者從事政策的宣導，亦並非毫無代價，有的時候它所付出的代價，甚且大過其所獲得的收益。抑有進者，許多學者認為，行政機關從事政策的擬訂，面對著驟然增加而紛歧的群眾利益，往往是帶來挑戰性的威脅，而非助益性的機會。蓋因這些不同的民衆，可能會就行政機關草擬的法案嚴加審視，並且在政策方案的改變上，形成一股強大的壓力。如果某些期待的目標不被滿足的話，它們將轉變為敵對的力量，如此之下，行政機關達成既定目標的能力，將因此而遭致嚴重的威脅。〔註一四八〕

(三)環境的適應

在一個開放的系統概念之下，為求組織系統的持續生存起見，必須透過各種能源物質和情報的輸入，以求得“動態的均衡”(dynamic equilibrium)。惟這種自我穩定的動態均衡作用，並非是絕對的，它無時無刻不在適應外在環境的變化和承擔內在改革的壓力。也就是說，對於來自環境中的各種衝擊，除了消極的接受之外，更應透過過濾的作用，甚至改變外在環境等不一而足的因應辦法，從事積極的反應。因此，組織系統的適應能力，不是簡單的調整(adjustment)〔註一四九〕所能說明的，它往往是在技術、資源，和智慧等等因素的限制下，透過控制、修正，

或對環境，甚至對組織系統本身作根本改變之後，所從事之種種“適應”的總和。

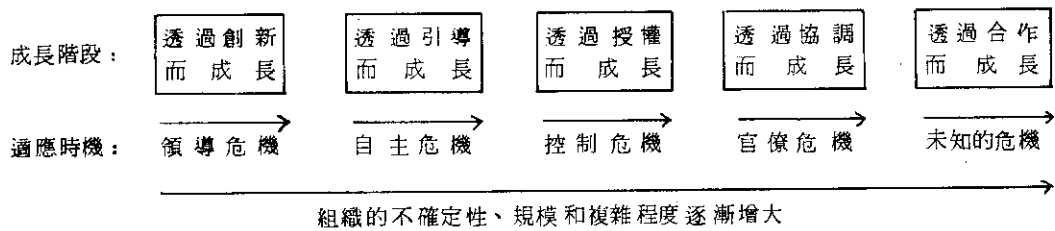
“適應”一詞，在一般字典上的解釋為：個人或團體，為了迎合新的環境或特殊需要，所作的一種自動的或被動的改變。〔註一五〇〕 行政生態學者雷格斯（Fred W. Riggs）認為“適應過程”（adaptation process）和“改革過程”（innovation process）有其不可分離的關係。所謂“改革過程”，是指一個社會自我創造或發明，而後將其創造的東西形成為這個社會的結構或行為模式的一部份而言；至於“適應過程”，則指一個已經完成改革創造的社會，和另一個尚待改革的社會接觸後，前一個社會的改革成果很可能為後一社會所借取，此種因借取行為而導致原有社會結構或行為模式的改變，所必要的過程。〔註一五一〕 至其應用到組織系統的適應時，便意謂著：為求組織的成長，穩定與互動，而輸入外在環境的思想、制度，與方法，並使之融合於原有系統架構的一種調適和整合的過程。在此一過程中，一般組織的成員之間，根據賽蒙的看法，很可能出現三種不同的心態與動機：第一類是由策略性的機會主義者所抱持。他們期望透過原有組織型態的維持與存續，而達成其個人的目標。因此，他們不惜將組織的目標或政策，從事某種程度的修改。第二類是由標的性的機會主義者所抱持。這類人群大多能將個人的目標與組織的目標融合為一，他們設法維獲組織的原有目標，希冀從整體目標的完成中，達成其個人目標的實現，並以其能為該組織的一份子而感到光榮。至於第三種心態則是由自保性的機會主義者所抱持。此類人群大多是為了保全個人的地位、權力、聲譽、以及經濟上之既得權利，而反對任何的改變與適應行為。因此，在組織中將會有兩股反抗適應的力量：其一是透過對目標的依戀，它可能贊成適應，但正如前面所說，此種贊成，只限於對目標作最小的犧牲；其二是透過“惰性”（inertia）來作抵制，亦即一種由於改變慣常的處事方式，從而感覺痛苦後而引起的反抗。這種惰性，是由許多心理上的力量所產生的，有的是不願承認舊有方式並非最好方式的想法，有的則是由於個人不願付出任何為了尋求及試驗新的方式，所應付出的代價。〔註一五二〕

由於組織成員在貢獻與誘導之間，必須求取平衡。因此，任何足以減少誘導的傾向，並從而破壞或擾亂其間平衡的因素出現時，均將成爲一種適應的時機。以組織系統論的角度來看，組織行爲的演變，可被看成爲一種適應的過程，其間被幾個特殊的轉捩點劃分爲幾個段落。到了每個轉捩點時，老舊的制度與結構，便顯得不適合於組織的成長，於是徹底的革新或有限的適應行爲，便會日感迫切。比方說，當組織初創的時候，創新的工作都依賴創始人個人的技術；組織的結構與制度，在本質上，並不是一件特別被人重視的問題。但隨著業務的成功與組織的擴大，由於受雇的員工逐漸增加，創始者會從領導上所呈現的危機，而發覺他所應承擔的責任，應該是管理而非直接操作。因此，創始者常希望做適當的授權，而讓自己能專注於組織的結構設計和管理，但他會發覺授權並不是一件容易的事情。此種透過創新而成長的組織，終因領導上發生了危機，而必須尋求適應的途徑。此種適應的原因，賽蒙稱之爲“傳統的危機”。

經歷第一階段而進入第二階段的組織，所有的工作程序都變得較爲正式化，且多採用集權化的結構，決策權也相當集中。在這個“透過引導而成長”的階段，演進的速度相當緩慢，直到有一天，低層管理人員抗議他們缺乏自主性的職權時，才會有突破性的發展。因此，隨著組織規模的擴大，集權的領導方式已變得不可能，高層主管必須授與更多的權力給低層主管。此時，分權化的地區性績效中心變得非常普遍，自主單位的主管可能只重視個別單位的利益，而忽視了整體的利益。“如何控制的問題”，因以出現。亦即賽蒙所稱的“組織目標的危機”。在此種情況下，假使組織有能力迅速傳送資訊的話，那麼它很可能再度傾向於集權，也很可能成立一個類似協調中心的單位，透過知識和職員的結合，以消除實作主管和幕僚間的差異，並發展出更具彈性的組織結構。此種適應的時機與階段，可用圖解F表示如下：

〔註一五三〕

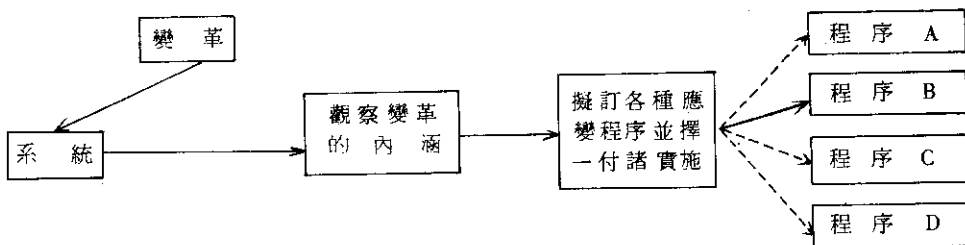
針對以上的適應時機，組織將如何從適應變局的角度，來考慮它的變遷與抉擇的程序呢？賽蒙在與馬奇（J. March）合著的「組織論」（*Organizations*）一



圖解F 組織的適應階段

書中，曾提出了例行式與創意式兩種。〔註一五四〕對於這兩種方式的取捨，賽蒙認為應從下列兩項彼此關聯的情況來考慮：一是外界環境的改變特質，二是組織原有變革程序的範疇與能量。

先就例行性的適應方式而言，如圖解G所示，組織知覺到外界變革的影響，並且也估計出這種變局的可能影響方式與後果。最後在原已擬好的各種應變程序A、B、C、D中，選擇了程序B。這種方式的應變，也是一種半自動的作業程序，主要的工作，只是在許多準備好的方案中選擇最恰當的一種，加以實施而已。換句話說，如果組織對於外向的變動已有準備，早已就可能發生的情況，一一擬具了應變的方案，那麼在變革情況出現時，他們只要用近於例行工作的作業方式，就可以使組織適應新的情況。



圖解G 例行式的適應

再就創意式的適應方法而言，通常是指組織系統中的原有適應程序，不足以適

應外間的變動情況，以維持原有的平衡狀態時所採用的。在使用上，可就權變式規劃（contingent planning）與反應式規劃（responsive planning）交替應用。不過就創意的本身而言，實具有兩種先天性的缺陷：其一是組織的任何改變，不可能把所有一切舊有的結構毀去，這就是說組織結構中的某些部份不能加以變動，而只能就受影響最深的部份加以調整，以維持穩定。賽蒙和馬奇曾說：“… 爲了使組織能表現其適應的能力，則必須要有一套固然的規章與步序，使能透過規章的運用而發揮適應的能力”。〔註一五五〕 因此，創意式適應，只有在組織能保持其某些部門之穩定的前提下，才能運用，本質上不是一種能立刻影響整個組織的方法。

創意式適應的另一項先天性的缺陷，就是創意的本身不是憑空產生的。其有效與否，完全要看當時當地的組織中能具有多少資訊而定。因此，創意式適應途徑的採用，必須考慮四項變數：一是系統本身搜集資訊的能力；二是資訊的存儲與記憶的能力；三是資訊的傳達與分析能力；以及，四是對以往的應變方式之能否作適當的遺忘。新擬的可能方案，都得要按照所有的資料才能擬具，已是一件不爭的事實。一般的人類組織，雖然多半都有存儲資料的記憶裝置，諸如績效紀錄、會計數據、以及歷史的檔案等等，但由於記憶的容量不會是無限量的，而且在歷史不會重演的事實下，在設計應付新變局的方案時，所可能從記錄中取得的參考文件，也有一定的限度。而現行的資訊傳達與資料的分析程序，對創新意見也有約束力，資料的無法掌握與分析能力的不足，往往也直接間接的控制了創新意見的發展。此外，系統本身對以往應變方式之能否作適當的遺忘，也限制了創新能力的發展。這種遺忘的功能，事實上非常必要，否則以往的陳舊方案如果始終記得太清楚的話，將會阻止新思想與新觀念的產生，終將導致創新能力的受阻。在這種情形下，將會使得適應新環境的最佳方案，被一些陳舊的，或一些已被採用過但不切合現實需要的方案所取代。通常我們指某一組織之缺乏“彈性”，就是指這種不具學習與調適能力的情況而言。

四、組織效能

在行政學的探討領域裏，效率（efficiency）的追求，始終被認為是一項獨一無二的目標。行政學者競相強調，實務推動者也莫不以此為鵠的。但是，此種目標的追求，對於推動實務的細節方法上，固然有了某種程度的進步，惟在整體方面，却顯得鬆弛無力、尾大不掉，以致發生了所謂有“效率”而無“效能”（effectiveness）的現象。簡單的說，效率乃是投入與產出間單純的比率；至於效能，則為實際產出與期望產出間的差距。〔註一五六〕 根據巴納德（C. Bernard）的看法，效率一詞，乃指團體成員的滿意程度；至於效能，則指工作的達成程度。〔註一五七〕 賽蒙本此看法，認為效率與效能不但有別，〔註一五八〕 而且亦與“經濟”或“減低費用”的意義不同。〔註一五九〕 在「行政行為」一書中定義效率為：“採取最短途徑及最便宜的手段，以獲取所需目標的過程。”〔註一六〇〕 其後又以另一種方式表達為：“在同樣支出的幾種可行方案中，選擇一種能夠達到最佳成就的行為；以及在幾個可以達到相同成就的可行方案中，選擇一個花費最少的行為。”〔註一六一〕 在「公共行政學」一書中，賽蒙則透過對“機會成本”和“中立性手段”等概念的引用，把“效率”界定為：“將純積極後果（期望之後果減去不期望後果之餘數）對機會成本的比率，擴充到最大限度。…，如果某種抉擇，以一定的機會成本，能夠完成最大可能的後果；或以最低可能的機會成本，而完成一定標準的後果。那麼該項抉擇，才能說是最有效的抉擇。”〔註一六二〕 在此種效率準則的界定下，其效率的標準，顯然是建立在兩項假設之上：第一是，他撥予運用並選作手段的人力物力，必須是有限的；第二是，除機會成本之外，“行政人”對於如何運用這些資源，以擴大其所確認的後果，係採中立的態度。換句話說，“行政人”所需抱持的，應該是“相對的效率觀”而非“絕對的效率觀”，而且也不需要借用數量作為衡量效率的尺度，而只是在兩種以上的選案間，進行比較而已。因此賽蒙認為：行政人員的職務，乃是運用他所能獲得的有限資源，儘可能達到政府的

目標。自行政人員的觀點來看，一個良好的公共圖書館，不是藏儘一切已經出版的書籍，而是運用它所有的有限經費，使之有當時情況所許可的最佳收藏。至於何謂“最佳收藏”，便涉及該圖書館的目標問題了。因此，賽蒙的效率觀念，乃是以“新理性的行政人”所抱持之“滿意的效能觀”，來取代“舊理性的經濟人”所抱持之“機械的效率觀”。

(一)效能標準的假設

“經濟人”可說是舊理性效率觀的化身，其思想淵源，應可追溯到亞當斯密（Adam Smith）的巨著，「國富論」（*The Wealth of Nations*）中有關個人追求自我利益的描繪。其基本的假設為：經濟人具有全知的知識（omniscient），他有完全的及連貫的愛好體系。認為所有的抉擇選項已被指出；每個選項所附隨的結果，皆瞭然於胸；以及，理性人對於所有的可能結果，能夠依其效用的大小，進行完整的排列。在此種假設下，其所抱持的效率觀，乃是追求最大（maximizing）利潤，獲致最佳（optimizing）成果的機械效率觀。^{〔註一六三〕} 古立克（L. Gulick）所說：“在行政科學裏，不論公家的或私營的，其基本的優點就是效率（the basic good is efficiency）。”^{〔註一六四〕} 在當時瀰漫於“效率等於產出除以投入之商數”的觀念下，行政的機械效率觀，可說發揮到了極致。

但實際上，人類只能做到“主觀理性”（subjective rationality），而非“客觀理性”（objective rationality）；人類的理性只是“有限理性”（bounded rationality），而非“全知理性”。因此，賽蒙針對此一人類特徵在決策上所發生的困難，把“經濟人”的模式，從兩方面給予以極為重要的修正：其一是，經濟人所追求的極大化目標，被滿足的目標所取代。行政人並不尋求最好的選項（the best alternatives），而只是尋求夠好的（good enough）方案而已。其二是，經濟人所必須處理的是：真實世界中所有的複雜面；而行政人雖承認這個世界的極端複雜性，但其所感受的，則是從這個極端複雜的真實面中，所簡化出來的一個模式罷了。

〔註一六五〕 因此，行政人所面對的是“有限的目標”、“有限的選項”，以及“有限的結果”。由於行政人不再對其心智上的能力施加不可能的要求，自然會將所有行政上的問題，簡化到可加管理的地步。

在“有限理性”的引導下，最大利潤的追求，已不再是一個實際可行的目標，〔註一六六〕 一般較為中肯的說法，應該是以“滿意利潤”（satisfactory profit level）的獲得，作為建立目標的第一個輸入項。賽蒙和其他許多的學者都抱持以上的看法，認為：當一個組織掙扎於存亡關頭時，確係以追求最大利潤為目的；但一旦脫離此一困境後，其所追求者，即不再是最大的利潤，而是“令人滿意”或“可以接受”之利潤。此即在不觸怒資本主或股東的前提下，寧願犧牲利潤而追求其他的目的。他們認為：今日的組織乃處於後一種情況之下，故行政人員從事於決策時，應在利潤與其他目的之間，予以折衷。〔註一六七〕

另一項衡量效能的標準就是社會責任的考量。巴納德討論到權威時，曾經提到所謂“無異議地帶”或“接受地帶”的問題，認為超過此一地帶時，則個人將不再接受上級的指導與監督。〔註一六八〕 此一觀念，似乎亦可應用於一般民衆對於組織要求的個案上面。當人們不能再忍受周圍環境影響的時候，那麼他們將會提出陳情，並且請求相關的組織履行各種應負的社會責任，也就是要他們履行各種應盡的社會義務。這種義務相當複雜，通常是指它對政府或一般社群的服務，對教育或慈善事業的捐助，以及對環境的控制等等。尤其是近年來的所謂“社會介與運動”（social involvement movement），更幫助了一般大眾對於公私組織的作業，進一步有了發言的機會；而高階層管理人員對於一般大眾的請求，亦不敢再以等閒的態度視之。因此，對於組織效能的衡量方法，不應再是停留於產出與投入間單純的比率，而是應該顧及社會的得失與員工的福祉。賽蒙所提出之“社會價值指標的效能觀”，〔註一六九〕 即是以社會責任的履行程度為依歸的。認為在政府的組織裏，因其目標尚包括有社會公道，以及經濟安定與社會繁榮等要求，因此在效能的表示上，應將社會的得失計算在內。

根據以上的敘述，我們已經知道，效率一詞，不僅與效能有別，而且在運用上也常常含糊曖昧。在一般的談話中，“有效的”、“好的”，或“可取的”，往往是屬於同義詞。該項名詞之所以意義含混，主要是因為涉及價值標準的論定問題；而價值標準，又往往因人而異。不僅是由於個人間目標的紛歧難諧，更由於這些紛歧的目標中，又往往帶有時間的取向。就以一個人的目標來說，在時間上就很可能發生前後矛盾的現象。由於效率被普遍認為是可取之物，因此在行政上，已儼然成爲一項具有相當力量的政治標記。它有發動情緒，支持它所伴隨之意見的力量。大多數的人都希望他們應該擁有一個有效能的政府，而且評估“效能政府”的標準也不一樣。比方說，納稅人將效率與政府支出的減少合而爲一，他們只注意到效率比例中的分母，即政府的費用，而忘記了分子，即政府的服務。這是因爲他們被效率的旗幟所矇蔽的緣故。在另一方面，企圖擴張政府職能的團體，則鼓吹“社會效率”，其基本的假定乃在於：如果政府的政策是可取的，就可以稱之爲有效能的政府。〔註一七〇〕

因此，在我們願意將手段與目的分開的地方，我們就可以將效率解釋爲：應用有限的中立性手段，以求達到最大限度的目的。然就行政的角度而言，效率的概念，實際上又牽連了兩個價值因素，其一是行政措施的積極價值，即成果或目標；另一則是行政措施的消極價值，亦即費用與時間成本。〔註一七一〕

積極價值與消極價值的整合就構成了行政措施的本體。如果說，行政措施的本體在評價上是中立的（as valuationally neutral），則與實情不符，蓋因所有的消極價值皆涉及到手段或選項，應該可借“效率標準”加以估計。至於價值因素若包括“可藉金錢或數字予以衡量”的成份時，那麼“可衡量的部份”，便涉及效率標準的問題了。如此之下，“價值因素無所謂效率”的原則，便成爲一個例外了。換句話說，根據賽蒙的解釋，行政效率，應該僅指行政措施的消極價值；至於行政效能，則兼容並包了行政措施的積極價值與消極價值。由於每一個參與者各有其不同的價值觀念，並將不同的事物，視爲中立性的手段及機會代價。因此，每一部份的參與者，各有其不同之測量效率的方式。組織爲求生存，就必須將所有這些不同標準的效率，維持在

一定的水準之上，以使各種參與者都有足夠的理由繼續參與該組織。

(二)組織效能的測量方法

判斷一個抉擇是否有效率，和判斷一個抉擇是否合理一樣，常常是對某種將要達成的價值而言的。因此，當我們希望測量或評定效率之時，必須先說明所企圖擴大的價值，到底是什麼價值，抑或是誰的價值。在確定了將要擴大的價值之後，其次的問題是：如何對這些被擴大的價值進行衡量。再次的問題是將成就與行動相連繫，亦即評估各種可能方案的結果。最後則必須將被選方案的結果，與其他可行方案的機會代價，進行比較。〔註一七二〕

首就確定目標而言，也許是測量效率的過程中最困難的一步。主要是由於政府機關，很少有像消防隊那樣明白確定而普遍接受的目標。比方說，辦理娛樂事業的機關，其目標不外是：促進健康、提供娛樂、或造成良好國民。但是這些目標，必須還要用更明確、更具體的詞句加以說明之後，才能用做衡量效率的依據。但所謂“可衡量的詞句”，幾乎不可能獲得。尤其當某一項工作，被認為同時具有兩個或兩個以上的目標時，“目標的可衡量性”愈加困難。假使有人告訴我們：公立學校的目標是訓練人民謀生的技能；另外一批人又告訴我們：學校制度的目標，是造就良好的國民，並使之能過幸福的生活。那麼在這兩種目標之間，何者才是學校的真正目標？抑或是兩者皆是？於此，我們又返回到責任的問題，亦即行政工作的目標，只有經由負責的政治程序確定之後，行政效能的評價，才是有意義的。

測量效率的第二步及第三步，就是根據已經同意的目標，預估“將可完成的結果”，並預測其他行政工作對於該項預期的成果，具有何種程度的影響。在某些場合，測量結果比較容易，但如果要將此種結果與其他的行政方案連繫起來，則極為困難。比方說，任何一個城市，雖然能夠相當準確地計算其火災的損失情形，但如果要計算增加一筆消防隊的經費，對於火災的損失情形，到底具有何種程度的影響，問題就不太簡單了。單純的救火工作都還如此，在其他政府工作的領域中，情形就

更加困難了。

由於政府目標的廣泛而不易確定，而且往往又不能以具體名詞表示，故行政效率的評估極為困難。而政府各項目標的達成，由於價值指標的欠缺，又無法用金錢數字表示，因此根本無法相互比較。退一步講，縱使政府工作中某項目標所已達成的程度，已經確定，但事實上仍須將行政上各有關因素，對該項工作的貢獻，加以分析，否則效率亦無從衡量，然而，此種分析，至為不易。鑑於以上的困難，賽蒙以為欲使政府的行政效率得以衡量起見，須先致力於下列諸事：一是，每一政府工作影響所及的價值或目標，必須用便於觀察及衡量的名詞，加以說明。二是，列舉一切足以影響功能效用的內外變數。三是，針對各種行政變數的改變，所可能導致的結果，必須以具體的實證方法加以調查。〔註一七三〕 賽蒙認為，如果行政效率的有關問題不能大致瞭解時，那麼在行政的決策中，理智殊難發揮重大的作用。如此之下，只好讓長久經驗所形成的“常識”、“直覺”、和“悟力”去應付了。〔註一七四〕

效率的衡量問題，儘管含有許多不易克服的困難，但如放棄改進測量效率之方法的研究，也就等於放棄了使決策工作，趨近於合理性的企圖。只有在行為的後果可以預測及評價的範圍內，行為才能合理。合理性所能安置的唯一支點，乃是可以確定的價值；而其能夠使用的唯一槓桿，則為行政的抉擇與這些價值的實現間關係的瞭解。基於此一認識，組織效率的衡量方法，似可依據組織目標的不同，而作以下的分類：

第一，以利潤目標為成就取向的組織，凡能使收入增加而成本減少的，便是有效率之組織。所以可以應用機械效率的公式。即
$$\text{效率} = \frac{\text{產出}}{\text{投入}}$$

第二，在以員工福利為重要目標的公益性組織，其效率的評判標準，與機械效率的公式，應該有所不同，故須改為：

$$\text{效率} = \frac{\text{產出} + \text{員工福利}}{\text{投入}}$$

第三，在投入的成本方面，公私營的工廠中所排出的液體或氣體，所加諸於社會的損害，雖不是由工廠主人支付賠償，但被污染了的水流或空氣所引起的不良後果，如果不由自來水廠或公保醫院支付，亦須由受害者私人支付。故就整個社會而言，上述公式又須改爲：

$$\text{效能} = \frac{\text{產出} + \text{員工福利}}{\text{投入} + \text{社會損失}}$$

第四，在政府機關，因其目標尚包括社會公道，以及經濟的安定與繁榮等多元的目標，故上述公式又須改爲：

$$\text{效能} = \frac{\text{產出} + \text{員工福利} + \text{社會所得}}{\text{投入} + \text{社會損失}}$$