

第四章

行政學的整合理論

私塾重點提示區

- 一、本章係屬於公共行政的系統理論時期，雖是較成熟的理論，但不易混淆，內容難度較易且不多，歷年出題比例約為2%，仍有重要性，評價為★★☆☆☆。
- 二、本章重點如下：
 1. 一般環境系統理論、環境系統理論、社會系統理論的作者及內容，請勿混淆；帕深思的社會系統理論出題較多。
 2. 系統理論的架構與權變理論的主要論點請熟記，權變理論十分易考。
 3. 記誦時應特別注意關鍵字及同一段內容之相連性，以免答題時被誤導。





內文教學區

第一節 產生背景與重要學派

壹、產生背景概述

1960年代社會科學研究進入了「整合時期」(integration era)又稱「系統時代」(systems age)，除了為改進傳統理論與行為科學的缺失外，也為因應人類知識擴展迅速且變成高度專化與分化，知識發展至綜合、調和、整合階段，所以系統理論(system theory)應運而生。

傳統時期認為組織是封閉的，本身將逐漸趨於「熵」(entropy)而死亡或解體，系統理論時期認為**組織是開放的**，也就是從開放到封閉的連續體，與外在環境有互動的關係，可以輸入它所需要的資源、能量、與訊息，使組織得以永不墜落，此現象被系統理論家稱為「反熵作用」(negative entropy)。

《韋氏新國際字典》將「系統」定義為：「系統乃是規律化的交互作用或互相依存的事物之結合。此結合乃是為達成共同目的之整體。」而《社會科學百科全書》則將「系統」定義為：「系統係指部分與部分之間，及規律化活動之間的相互依賴，彼此影響所造成的一種結合體。同時亦指此結合體與外界環境的相互依賴關係。」

卡斯特(Fremont E. Kast)與羅森威格(James E. Rosenzweig)認為：「系統是一個有組織的統一體，由2個或2個以上相互依存的個體或構成體或次級系統構成；存在於其外在環境的高級系統之內，與外在系統之間有明確的邊界。」他們認為系統具的特性為：次級系統、整體觀、開放性、**投入轉換及產出過程**、**系統界限**、能源不絕、動態平衡、回饋、層級相連、分工合作、多元目標、**殊途同歸**。

美國社會學大師帕深思(Talcott Parsons)首先採用功能主義和一般系統理論，並以開放系統研究法研究社會結構，並將之應用於組織理論中。另參考美國政治學者伊士頓(D. Easton)著名的「**系統論**」(system theory)，可以一窺系統理論的架構，如下附圖4-1：

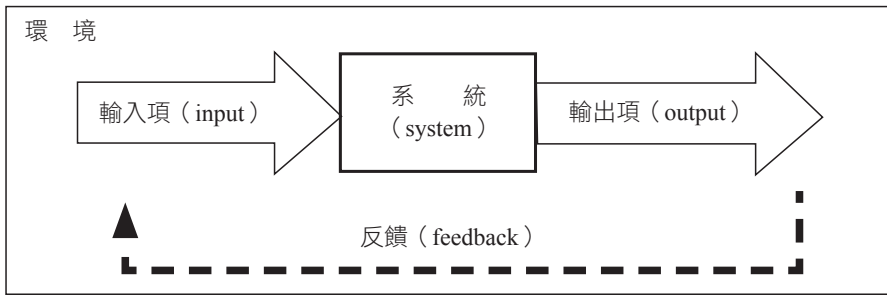


圖4-1 系統論架構圖

貳、重要理論學派

一、一般系統理論 (general system theory)

(一) 貝特蘭菲 (Ludwig V. Bertalanffy) 所創，用以解釋生物現象，是所有系統理論的基礎，他認為物理與機械系統屬於「封閉系統」(closed system)，而生物與社會現象則是「開放系統」(open system)，又提出「平行論」(parallelism) 認為研究不能侷限於某層次，而應將各層次整合並加以觀察，獲取普遍法則以應付高度互動的動態系統。

(二) 鮑丁 (Kenneth E. Boulding) 進一步將上述概念發揚光大，認為宇宙中有各類系統，分為9種層級，由低而高分別為：

1. 靜態的結構：是系統的第1層次，又稱為「架構層次」。
2. 可預訂的簡單動態系統：為機械或規律性的運轉，又稱為「鐘錶裝置」。
3. 自動控制的調整系統：能自動調節來維持系統平衡，又稱為「恆溫器層次」。

(以上1~3層次均屬於物理或機械系統，為物理科學知識的基礎。)

4. 自我維持系統：開始屬於生物特有的層次，又稱為「細胞層次」。
5. 遺傳與社會性層次：以植物為代表。
6. 動物系統層次：具有自覺與流動性，及有目的的行為。

(以上4~6層次均屬於生物系統，為生物學家所研究的範疇。)

7. 人類層次：視人類為一完整系統，除有自覺外，並可運用語言及符號。
8. 社會系統：為人類組織系統，專注於訊息、價值面向、象徵意義、人類情緒、歷史紀錄。



9.形而上系統：或稱為超越性系統，表現出系統的結構與關係，是終極、絕對、不可知的。

(以上7~9層次均屬於人類與社會的系統，乃社會科學、藝術、人文、宗教的範圍。)

二、環境系統理論 (environment system theory)

或稱「開放系統理論」(open system theory)，**卡斯特與羅森威格**認為組織是一個開放的社會系統，為一具有：目標導向、社會心理系統、技術系統、結構性活動的整合；而「環境」是所有組織系統的外在系統，兩者經由可滲透性之「界限」(boundaries)相互連繫，故組織系統受到環境因素的影響而產生互動，要解決組織管理問題時，也須考量環境因素，分為：

- (一) 一般社會環境系統：視組織系統界限外的所有事物，均為環境系統，其對組織的影響是普通的，屬最廣義的觀點共9項，其內容包括文化環境、科技環境、教育環境、政治環境、法律體系、天然資源、人口特質、社會環境、經濟環境、**國際情勢**等。
- (二) 特定任務環境系統：認為組織雖受外在環境影響，但卻只須**選擇對其決策與運作有關的因素來加以反應**，此「特定環境因素」包括顧客(服務對象)因素、供應者因素、競爭者因素、政治社會因素、技術因素。

三、社會系統理論 (social system theory)

- (一) 帕深思認為所有的組織都是一個社會系統，而此社會系統內又包含許多的次級系統，其4項基本功能為**適應、達成目標、模式的維護、整合**；而要能達成以上功能，則有賴社會系統的3個次級管理系統：
 1. **策略階層**：其功能是**模式維護及適應**；如企業的董事會、行政機關首長等，與環境直接接觸，由於許多外在因素無法預先掌握，須將此階層視為開放狀態，以保持高度彈性與應變力，因應外部環境變化。
 2. **管理(協調)階層**：其功能是**整合與適應**；任務為協調組織內部各單位的活動，使組織成為完整的工作體，並負責維持組織與外在社會團體的接觸；其對內協調為封閉狀態，而對外接觸則屬於開放狀態，故為半封閉半開放狀態。
 3. **技術(運作)階層**：任務為達成目標，如公司的生產部門，與外部環境不直接接觸，完全處於封閉狀態。



- (二) 霍曼斯 (George C. Homans) 利用此理論創設出社會系統模式，來研究社會團體，認為組織和外在環境系統，交互影響。
- (三) 賽茲尼克 (Philip Selznick) 也認為組織是個動態系統，必須適應內、外在之壓力，是一種連續演化的過程。

四、生態理論 (ecological theory)

由開放系統理論 (即環境系統理論) 演進而來，本是研究生物與其環境間關係的學說，認為「橘逾淮為枳」、「制度是成長的」，組織是一個隨外部環境與時代變遷，而不斷調整其內部結構與工作方式的「有機體」；學者發現二次戰後的許多原殖民地獨立國家，開始移植西方經驗以邁入現代化，但卻「水土不服」而不盡理想，原來是因「生態環境」不同所致，故研究彼等國家，須以「非行政因素」也就是生態觀點去觀察行政。

- (一) 高斯 (John M. Gaus) 首先以生態觀點來研究行政現象，1936年發表「美國社會與公共行政」，1947年又在《公共行政的省思》一書中，提出「政府的生態學」 (The Ecology of Government) 。
- (二) 戴爾 (Robert A. Dahl) 於1947年發表「行政學的3個問題」文中，亦提出行政之生態研究的主張。
- (三) 帕深思所提出的組織適應問題，也屬於生態理論的範疇。
- (四) 雷格斯 (Fred W. Riggs) 認為研究開發中國家的行政時，須採用生態學觀點，於1961年出版了《行政生態學》 (The Ecology of Public Administration)、1964年出版《開發中國家的行政：稜柱社會的理論》 (Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society)，並於1994年發表「行政學理論的生態學」 (The Ecology of Administration Theory) 專文等，其所創造生態模型 (ecological model)，被認為是解釋開發中國家行政現象最權威的理論。

五、權變理論 (contingency theory)

認為組織內部是由若干次級系統所組成，而組織又與外在環境系統有著「投入－轉變－產出」的關係，於是彼此間形成了各種關係模式 (patterns of relationships) 或是變數型態 (configurations of variables)；權變理論的主要論點為：否定兩極論、彈性的運用、效率與效果並重、殊途同歸性、管理的階層、管理人員的職責、若……即……的解釋；前述管理人員的職責尚包括策略制定、組織設計、資訊決策系統的設計、塑造影響力系統及指導、組織改善等；



而組織改善的一般步驟是：診斷、問題解決、採取行動的步驟、追蹤再診斷。

權變理論主張組織與管理是沒有一套絕對好的方法，是沒有「萬靈丹」(panacea)的，也就是要因人、因事、因地、因時制宜，而權變理論的最後目的，乃在於要設計及應用最適合於某些特定情況下的組織設計與管理方法，我國古諺「亂世用重典」即是權變的彈性應用；其特點為：

- (一) 組織是開放系統，要滿足與平衡內在需求，更要適應環境變化。
- (二) 沒有最佳的組織與管理方法，應考量所面對的任務與環境來決定。
- (三) 管理在於考量達成「良好的適應」。
- (四) 相同的組織面對不同的任務，應採不同的管理途徑。
- (五) 不同的環境下，需要不同的組織或物種。

與權變理論相關的學者如下：

- (一) 伍華德 (John Woodward) 是英國著名的社會學家，也是權變理論的先驅，於1958年出版《管理與技藝》，她發現沒有任何一種管理方法及組織型態，可以有效運用和適用於所有的公司，所以應依工作性質或情況，來選擇不同的管理方式與組織型態。
- (二) 柏恩斯 (T. Burns) 與史塔克 (G. H. Stalker) 為權變理論的奠基者，將組織區分為「機械式」(mechanistic) 與「有機式」(organic)，機械式組織適合面對較為穩定、不複雜的環境，所以僅適合「生產導向」或「效率導向」的組織，如理性官僚制；而有機式組織則較能適應動盪的環境，不斷採取革新策略，鼓勵組織人員自我發展，有助於產品研發、市場開發及技術革新。此種組織層級傾向扁平化，透過相互合作與替代方式，如阿米巴式組織 (amoeba)，具有創造力、強調團隊合作，不斷重新界定組織使命及新策略，集權化程度較低。
- (三) 組織學者史考特 (W. Richard Scott) 認為「權變理論」一詞，是由勞倫斯與洛區 (Pual R. Lawrence & Jay W. Lorsch) 在1967年合著的《組織與環境：分化與整合之管理》(Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration) 所提出的，權變理論有3項假定：
 1. 組織沒有最佳方法或萬靈丹。
 2. 任何組織方法均非相等有效。
 3. 好的組織方法，端賴於視組織所處的環境本質，而採取的因應對策。



第二節 系統理論與權變理論的評價

壹、系統理論的功用與限制

一、系統理論的功用

- (一) 能更明確的解釋組織現象。
- (二) 能對組織研究產生整合作用。
- (三) 能使組織管理具有彈性。

二、系統理論的限制

- (一) 心理及社會系統無法加以理性化控制及掌握。
- (二) 所提各種相互關係理論只是推論，未獲經驗證明。
- (三) 所提的組織界限，過於抽象，增加研究難度。
- (四) 過於重視環境因素，陷入「決定主義」論斷中。
- (五) 忽略組成分子或次級系統間個別目標的存在。
- (六) 忽略組織是以人為主體，有「物化」的嫌疑。
- (七) 隱含偏袒管理者的意識型態。
- (八) 高估「同形主義」的適用性；「同形主義」(isomorphism)現象，乃意味著某一有機體或社會的成功經驗與制度，會被其他有機體或社會所學習模仿，原是生物學領域的概念。
- (九) 基於成長假設的思維，過度簡化生命週期的分析。

貳、權變理論的評價

權變理論比系統理論更具前瞻性，為行政學上的一大突破，使組織與管理研究更為周延，但認真的說，權變理論只能算是研究組織與管理的新途徑，也就是說，組織應依其所處的特定環境，選擇適當的組織型態及管理方法；但行政學術理論日新月異，依據以往經驗，或許假以時日，更新的理論會再度出現，而予以取代。

實力養成區

申論題部分

- 一、在行政組織與管理理論的演進方面，有所謂的權變理論(the contingency theory)，試述該理論的意義及主要內涵，並依已見評述之。(93普)



▶▶【解析】

請參閱第四章第一節之貳「重要理論學派」之五「權變理論」。

- 二、試行政學的演進與發展而言，在整合理論時期有所謂「權變理論」(contingency theory)，試說明此一理論的主要論點。(91原民三)

▶▶【解析】

同上題。

測驗題部分

- () 1. 下列何者不是以效率為中心的傳統行政理論？
(A) 科學管理學派 (B) 行政管理學派
(C) 官僚型模學派 (D) 權變理論學派 (90身心四)
- () 2. 開放系統因與環境互通有無，並能生生不息永續發展，學理上稱為：
(A) 反熵作用 (B) 移情作用
(C) 情緒管理 (D) 例外管理 (93地方四)
- () 3. 下列何項不是系統組織理論的主要特徵？
(A) 組織是個有機體
(B) 組織是個開放體系
(C) 組織是個明確的層級節制體系
(D) 組織為因應環境變化而有不同的種類 (93地方四)
- () 4. 系統理論主張系統達成目標的方法：
(A) 祇能藉由唯一最佳的途徑 (B) 可經由多種不同的途徑
(C) 只能由上級指定途徑 (D) 祇能由下級以民主決策決定途徑 (90身心四)
- () 5. 下列何者不是組織開放體系論的主要特徵？
(A) 動態平衡 (B) 反能趨疲
(C) 殊途同歸 (D) 依法辦事 (91普)

▶▶【解析】

開放性系統的特性為次級系統、整體觀、開放性、投入轉換及產出過程、系統界限、能源不絕（即反能趨疲）、動態平衡、回饋、層級相連、分工合作、多元目標、殊途同歸。

- () 6. 系統論將組織視為一有機體，其注意焦點在於：
(A) 目標達成 (B) 效率提升
(C) 人之行為 (D) 組織生存 (92身心四)

▶▶【解析】

系統理論時期認為組織是開放的，是從開放到封閉的連續體，與外在環境有互動的關係，可以輸入它所需要的資源、能量與訊息，使組織得以永不墜落。

- () 7. 社會學理論學者帕深思 (T. Parsons) 認為任何社會系統均有四個基本



功能，同時為了履行這些功能，有賴於三個次級管理系統。試問，其中策略階層的主要功能是：

- (A) 適應及整合 (B) 模式維護及適應
(C) 適應及目標達成 (D) 整合及目標達成 (92地方四)
- () 8. 帕深思 (T. Parsons) 曾認為組織是一個社會系統，此一系統包含三個次級系統，分別是： (93普)
(A) 計畫、管理、運作系統 (B) 戰略、戰術、戰鬥系統
(C) 規劃、執行、考核系統 (D) 策略、管理、技術系統
- () 9. 卡斯特 (E. Kast) 和羅森威 (J. Rosenzweig) 在《組織與管理》一書中，曾經提出一個組織系統有五個次級系統的理論。其中有一次級系統貫穿整個組織，其主要作用在整合、協調、設計及控制，稱為：
(A) 技術次級系統 (B) 結構次級系統
(C) 管理次級系統 (D) 目標與價值次級系統
(92地方四)

►►【解析】

卡斯特和羅森威所提出的5個分系統包括：目標與價值分系統、技術分系統、社會心理分系統、組織結構分系統、管理分系統。

- () 10. 環境系統可以分為一般（社會）環境及特定（任務）環境兩種。下列何者屬於特定（任務）環境？
(A) 顧客（服務對象）的因素 (B) 法律體制
(C) 人口特質 (D) 社會環境 (92地方四)
- () 11. 行政生態理論是從那一個理論演化而來的？
(A) 人群關係 (B) 開放系統
(C) 行政管理 (D) 官僚模型 (90身心四)
- () 12. 下列何者曾於一九四七年發表《政府的生態學》一書，而為使用生態學觀點研究政府行政現象的先驅學者？ (92地方四)
(A) 帕深思 (T. Parsons) (B) 高斯 (J. Gaus)
(C) 戴爾 (R. Dahl) (D) 雷格斯 (F. Riggs)
- () 13. 以下何者不是行政學整合理論時期「權變理論」的主張？
(A) 重視殊途同歸性 (B) 否定組織的兩極看法
(C) 管理方法的彈性運用 (D) 市場機制的全面實施
(93身心四、91普)
- () 14. 當代管理重視組織與環境的互動，捨棄所謂「最佳方式」的管理模式，認為管理理論與措施應該因時、因勢制宜。此理論稱之為：
(A) 知識管理 (B) 權變管理
(C) 品質管理 (D) 危機管理 (91普)
- () 15. 下列何者為權變理論的重要觀點？ (92身心四、90身心四)



- (A) 主張制度的理性迷思 (B) 認為沒有一套絕對的組織原則
(C) 主張組織的控制幅度原則 (D) 主張最佳效率原則
- () 16. 下列有關「權變理論」的敘述何者錯誤？
(A) 主張殊途同歸性 (B) 尋求建立最佳法則
(C) 否定兩極二分的論點 (D) 強調效率與效果並重 (92普)

▶▶【解析】

權變理論的3項假定為組織沒有最佳方法或萬靈丹、任何組織方法均非相等有效、好的組織方法端賴組織所處環境的本質而採取的因應對策。