

從分析單元論團隊的意義及其對公共管理之影響

孫本初* 呂育誠**

摘要

自 1980 年代中期以來，運用團隊進行管理已成為許多公私部門組織所競相採用的策略，希望藉由團隊的建立與運作，使組織能大幅地提升其效能與效率。然而在實際運作的層面上，研究者們亦發現團隊策略在實際施行上並不易真正落實，從而影響組織目標之達成。

對於上述現象，本文認為可能與傳統以來西方學者習慣以「個人」與「組織」作為組織理論或管理策略的分析單元有關。在此種分析單元下，組織由個人組成，個人應對組織目標的達成貢獻心力，而組織則賦予個人特定的權責與角色，因此在個人與組織的互動關係中，團隊的地位或重要性便可能產生侷限。相對的，源自於中國文化或日本式的團隊管理策略，由於其具有東方傳統社會上「派系 (clan)」或家族組織觀念的支持，故較能發展出完整的團隊內涵，並加以落實 (Ouchi, 1981)。

本文之目的，即在於藉由對不同時期組織管理理論在分析單元上的差異，探討團隊之意義與內涵，以及在當前環境下，團隊策略對公共管理所可能形成的影響。全文共分為五大部分：第一部分為前言，主要係說明問題的源起及本文之研究目的；第二部分則從分析單元的角度，探討在以個人與組織為中心的

* 作者為本校公共行政系教授

** 作者為本校公共行政系博士班研究生

觀點下，組織管理的特徵與潛在的問題；第三部分係從不同時期對團隊內涵的界定，以呈顯在當前環境中，團隊所應具有的內涵與特性；第四部分則是以現代團隊的意義為基礎，探討團隊對今日公共管理的可能影響與啓示；第五部分為結語。本文希望經由這一連串問題的探討，不僅能有助於釐清團隊概念的意含及其在當前環境中的角色與地位，進而能促使我們思考在我國當前行政環境的基礎上，應如何詮釋團隊的概念？以及是否能藉由團隊策略，提供公共組織未來發展時的一條可行途徑。

壹、前言

一、研究動機與目的

「今日工作團隊已經成為組織用以改進生產與品質的主要手段之一」(May & Schworer, 1994:29)。

自 1980 年代中期以來，隨著品管圈 (quality circles) 等日本式管理原則已在全球引起廣泛的重視之後，運用團隊的管理策略亦成為許多公私部門組織所競相採用，希望藉由團隊的建立與運作，使組織能大幅地提升其效能與效率，此不僅將可使企業重新奪回消失的市場，亦可使公共組織重拾社會大眾對其的信心。

雖然團隊的策略及其作用似乎十分神奇，但實際運用時卻亦產生了下列困難 (Kinlaw, 1992:78)：

1. 許多人常認為團隊精神或團隊建立僅是特定人所從事的特殊工作。
2. 許多人對成為團隊成員預設了不正確的期望，例如加入團隊必需脫離原來所屬的工作團體。
3. 團隊與原有組織是平行的，故兩者可能在時間、人員、或資源運用上產生衝突。
4. 團隊建立時未能包括監督人員、管理者等組織的領導者。

除了上述困難外，團隊與團體的關係、團隊的內涵等問題亦常是模糊而分歧的，由此觀

之，似乎以團隊為基礎的策略，在西方（美國）管理學界運用時，似乎存有相當的困難。

對於上述現象，本文認為可能與傳統以來西方學者習慣以「個人」與「組織」作為組織理論或管理策略的分析單元有關。Bates & Renforth 兩人曾經比較了美、日兩國社會中，一般民衆普遍接受的文化觀點，與管理行為間的關係，他們認為，日本的文化特徵是以家庭為導向的，因此在管理行為上便形成終身僱用制、對單一組織的認同等特色；相對的，美國傳統文化上是以個人主義為中心，因此管理行為亦處處表現對個人權益重視與考量 (Bates & Renforth, 1986:162-169)。不同文化間關切的焦點有所不同，其對同一策略的認知與應用亦自然可能產生差異。

本文目的即希望藉由對組織分析單元之演變，探討團隊概念在不同時期的意義與演進情形，同時區別團隊與團體之差異，使我們能更深入瞭解團隊在今日環境中的內涵與特性，避免因分析單元、研究主體的混淆，或是時空的差異，影響了對團隊內涵的正確認知。

另外，在近年來公共組織一片革新的潮流中，團隊管理策略亦扮演相當重要的角色，但是以公共組織的特殊性質而言，是否能將團隊策運用於公共組織之中？或是運用團隊策略是否將造成公共組織在基本制度或運作程序上的變動？這些問題可能均是理論與實務者在採取團隊管理策略前必需謹慎思考的問題。本文希望經由這一連串問題的探討，能有助於釐清團隊概念的意含及其在當前環境中的角色與地位，進而能促使我們思考在我國當前行政環境的基礎上，應如何詮釋團隊的概念？以及是否能藉由團隊策略，提供公共組織未來發展時的一條可行途徑。

二、採用分析單元的理由

「分析單元 (unit of analysis)」，是構成科學研究中物體或現象的基礎，當不同的分析單元以有組織的形式相互結合，便構成了科學研究中的理論或模型 (Dubin, 1978:38)。

在科學研究中，由於理論內涵與分類上的差異，使得分析單元亦呈現不同的形式，一般而言，構成理論的分析單元具有下列五種不同的型式 (Dubin, 1978:58-68)：

1. 計數單元 (Enumerative Unit)：係指某一事物在其所有狀況下，不論以何種方式觀察均會出現的特徵，例如性別、年齡等。

2. 組合單元 (Associative Unit)：組合的單元基本上與計數的單元是一樣的，但其只有在特定情形下才能表現出來，同時其亦具有「零 (real zero)」的數值，如收入、生產力指數。
3. 關係單元 (Relational Unit)：指某一事物的特徵必需從其與其他事物之關係中顯示。故關係單元分為兩類：一是互動性的，例如組織中上下級的關係；一是組合性的，例如組織中的男女比例。
4. 統計單元 (Statistical Unit)：統計單元是某一事物分配情形的歸納。例如某一收支水準的團體。
5. 綜合單元 (Summative Unit)：綜合單元常出現於行為科學中，因為其可能包含某一事物的整體特徵，故其亦是所有分析單元中最為複雜的，例如心理學上的「他導人格 (other-directed personality)。

從上述分析單元的定義與類別可知，當研究者使用不同的分析單元時，其最後所建構的理論或模型亦將會有所不同。

通常學者對於組織內部各種問題或現象的分析，常是在「個人」、「團體」、「組織」三個基礎上進行討論，最後歸結出組織整體績效提升或變革的途徑 (Hellriegel, et. al, 1986; Gordon, 1993)。本文認為此三個基礎正構成了吾人觀察組織現象的三個分析單元。換言之，組織運作或管理上的問題，最終將可以歸結至此三個分析單元之中，或是從三者的互動關係中尋求解答。

基於上述觀點，本文認為團隊管理策略之所以會在不同文化情境中產生不同的運用與結果，除了技術上的問題之外，或許亦可以將其視為是不同文化對於「個人」、「團體」、「組織」三個分析單元產生不同的詮釋所致，換言之，由於不同文化背景對於三個分析單元本身的特性、互動關係等的認知不同，使其在規劃團隊策略或是進行團隊建立時，會有不同的情形與結果。因此以分析單元為基礎，進行不同團隊策略間的比較，將有助於使吾人從不同的角度瞭解差異產生的癥結，進而規劃出適當的團隊策略與施行技術。

貳、以「個人—組織」為基礎的二元分析單元

一、傳統學者對官僚組織的期許

廿世紀初期的公共行政研究，為強調政治與行政之分立，建立屬於公共行政本身的學科典範，故大部分的學者均致力於公共組織之研究（顏良恭，民 82:55），這些早期研究對於現代組織問題之因應或許稍嫌過時，但本文認為卻可從中探索西方對組織與管理的基本理念與傳承。

早期學者在政治與行政分離的主張下，認為公共組織有必要予以重新的建構與規劃，這種努力大約可分為兩方面，一是著重於行政權的獨立行使，二是著重於行政組織內部的制度設計。前者可以 F. Goodnow 為例，他認為現代政府有三種權威，一是法律的裁決；二是對國家意志執行的監督權威；三是政府各項活動的執行，亦即行政權力（Goodnow, 1900:25-26），藉由此種分類，可使行政組織在美國分權制衡的傳統理念中，取得穩固基礎。另一方面，就行政組織內部運作而言，機關若想要擺脫「分職制」、「貴族化」等政治力量的影響，唯有建立一套新的官僚組織原則，Wilson 認為現代化的行政機關除了應免除政治力量的干預外，亦應舉辦公開競爭的考試，使文官均能具備專業技術（Wilson, 1887:21-22）。

而在當時最能明確闡明公共組織特質者，則首推 M. Weber，在其「官僚組織」一文中，Weber 指出官僚組織具有下列特徵（1946:51-52）：

1. 公務員應有明確而固定的裁量範圍，亦即依法而治。其主要原則有三：
 - a. 公務員日常所需工作應以固定型式分配，以便形成正式義務。
 - b. 完成上述義務所需的權力係以穩定的方式分配，並透過法規加以限制。
 - c. 對一般性任務之完成及其相對的責任提供執行方法；只有法定的合格人員才得以雇用。
2. 機關層級與人員等級間的權威係指上下級間堅定的命令系統，且上級對下級有監督的權力。

3. 現代機關的管理乃基於明白的文字規定，這些規定並應以原始的形式保存。
4. 現代化與專業化的機關管理均需要對成員施以完備而專業的訓練。
5. 當機關完全發展後，則要求官員投入全部的工作能力，而非僅限於原先限定的工作時間。
6. 在制定一般性規範後，管理的工作應該是穩定的、完整的、可以被學習的。

經由上述的制度設計，不但能對行政或官僚組織提供專業而獨立的地位，並可使其在明確的運作原則下避免傳統政治因素的干擾。

然而，值得注意的是，除了上述一般組織管理學者所耳熟能詳的理由外，本文認為早期學者對官僚組織的設計尚指出了一個組織管理上的根本性問題，即官僚組織問題解決與規劃的核心，乃是基於兩大分析主體，一為組織整體功能，例如 Goodnow 強調行政功能與政治、司法功能的區隔；二為以個別人員作為構成組織的基本單元（位），並據以進行不同資格與角色的規範。以此兩者為主體來進行官僚組織的規劃，一方面將可使行政機關顯示其特有的存在價值，另一方面則可使公務員擺脫傳統歐陸文官集團的保守形象 (Wilson, 1887:21)，而 Weber 則進一步用法規及權責關係，使個人與機關整體的關係得以確定，並形成一完整的理論體系。

本文認為上述以「個人－組織」為主體的分析途徑，不僅對當時公共行政學科之獨立具有重大的意義，更奠立了數十年來西方（或美國）對組織或管理研究的基本理念，故即使如 Merton 此位學者批評 Weber 之官僚組織設計潛存著許多的「反功能 (Dysfunctions)」，但他卻仍然同意「對官僚組織與個人人格間互動的經驗研究，將可大大地增進吾人對整體社會結構的瞭解」(Merton, 1940:105-107)。由此我們可以瞭解到，即使學者之間對彼此的研究成果或有不同評價，但以個人與組織作為分析單元的方式基本上並未改變。故本文認為此種基本分析單元之探索，將不僅有助於我們自根本上解讀近年來西方在組織管理策略或理論上之本質，對於其所可能面臨的困境，亦更能指出其真正的癥結所在。

二、以個人與組織為中心的管理理念

隨著時代演進及對組織管理理論研究成果之累積，使得對組織管理研究呈現更多元發展

的榮景，並帶給傳統上偏重制度面、靜態面的官僚組織理論更多的活力與探討空間，加上與社會學、心理學、開放系統等不同學科間的交流，使近代對組織問題的研究，不僅重視組織內部的制度、法規，同時亦考慮環境、運作流程、以及人員心理等不同層面的問題。對於此種轉變，本文認為儘管研究主題日趨擴大，且理論內涵更加豐富，但是以個人與組織為分析單元的思考基礎並未有重大變動，換言之，儘管學者間觀察的角度不同，或是著重的問題焦點有異，但是探討的範圍均不出個人與組織兩大主體，故即使學科內容不斷轉變，或是研究成果不斷累積，學科的立論與分析基礎卻仍是不變的。

本文認為上述論據可用 F.Taylor 與 L.Gulick 兩人的觀點加以說明，Taylor 認為科學管理原則就是工人與管理者（組織）互蒙其利的原則，工人因科學管理而不需辛苦地掙取微薄薪資，而管理者則可獲得更多的產量 (Taylor,1916:72-73)；而 Gulick 則注意到組織間所有部門協調的現象，故他認為協調應包含下列二點 (1937:89)：

1. 組織中各細部的工作應分配予在權威結構中的個人，如此工作將可經由上下間有秩序的協調而逐步達成整體的目標。
2. 在上述觀念下，培養每一員工具備協調的觀念及意願，並使其能共同工作宛如一個團體 (group)，如此則每一員工將能在整體中各盡本份。

由 Taylor 與 Gulick 兩人的觀點可以瞭解，兩人雖然著重於不同組織面向問題的探討，然是兩人均以個人—組織為探討基礎的方式卻是一致的。

同樣的，對於公共組織而言，個人與組織亦是問題分析的焦點，例如 Seckler-Hudson 認為機關內部的運作除了應遵守法規外，一般管理者應整合各個專業人員的努力，使組織整體目標得以實踐 (Seckler -Hudson,1955:205-207)。

上述學者的研究重心或主張雖有不同，但本文認為其均同樣試圖找出個人與組織間之對應地位，並以此建構出兩者間適當的互動關係。此外，由下列學者對組織理論之界定，或亦可支持本文的觀點：

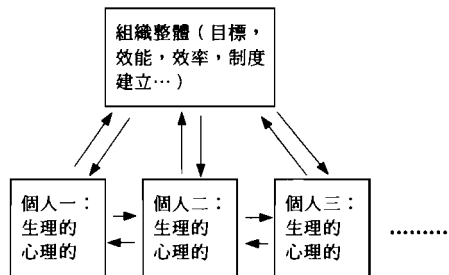
1. P.Selznick 認為觀察組織應自二個層面進行：一是經濟層面，即組織如何在效能效率原則下運用其資源，二是組織結構的有機層面，如授權與控制，兩者結合起來，使組織成爲一個「合作的系統 (cooperative systems)」，個人在組織中的地位是功能性

的，在不同角色下參與組織合作系統中各項工作的施行 (1948:115)。

2. Blau & Scott 兩者認為正式組織 (formal Organization) 即是社會組織，他們認為任何社會組織均具備下列兩個層面：a. 在一個群體或更大的人群結合中所形成的社會關係結構；b. 以共同的信念或指導原則結合各個成員並指引其行為 (Blau & Scott,1962:212)。

同樣的，不同組織定義的內容或有不同，但是環繞個人與組織兩大主體進行論述的方式卻是一致的。

從上述學者研究內容的引述，我們固然不能因此即武斷地認為西方（美國）組織理論之研究必然地均以「個人—組織」二者作為分析單元，但可確定的是，二者是組織問題論據的重要基礎應是肯定的，故本文認為此種分析單元在組織管理中所顯示的意涵或可用圖一加以表示：



圖一：「個人—組織」分析單元在組織管理研究中的意涵

資料來源：作者自繪

在圖一中，吾人可以看出，在組織管理中，個人與組織整體是問題的兩大核心。在個人部分，不同的生理層面（如報酬）與心理層面（如認知）等問題形成了組織成員間的個別差異；而在組織部分，則以目標達成、制度建立等整體性的考量為重點，由於整體與個體間在地位、立場、利益等均可能潛存不同程度的差異，故組織管理可視為就是要在不同系絡的考量下（如環境、資源、文化等），平衡不同個體間（包含個人與個人、個人與組織）之利益，最後則促成組織整體目標、效能效率之達成。本文認為這種由「個人—組織」的關係開始，最後達成組織整體目標的論據方式，或可說是傳統西方學者對組織研究與訂定各種管理

策略的基礎或特色，而從前文對 Taylor、Gulick 等學者理論的討論可知，以個人與組織為中心的管理理念，不僅是研究者本身的主觀期望或邏輯推演的結果，亦可能代表著自廿世紀以來組織研究的特色。

或有論者可能會質疑自二〇年代胡桑實驗 (Hawthorne Study) 所開始的一連串對團體的關注，乃至於日後組織發展 (Organizational Development) 之蓬勃發展是否與上述本文對「個人－組織」關係的分析相互矛盾？基本上本文認為早期胡桑實驗或組織發展的內涵仍沒有脫離上述的分析單元。然為求本文結構完整，理由部分將於後文再予說明。

三、二元分析單元下個人與組織之關係

圖一顯示之以個人與組織為組織管理問題的分析單元，除了可代表自廿世紀初期以來官僚組織研究傳統的延續外，亦提供了研究者與實務人員整合組織內部各種問題時的考量基礎，例如 Bedeian 認為「組織是為達成特定目的之工具；在某種情形下，人們察覺經由團體結合的方式能達到其最普遍與廣博的利益，組織因而形成」(Bedeian, 1984:2-3)。本文認為由上述定義或可以推論出，Bedeian 認為人們參與組織的理由在於企求自我利益的最大實現，因此組織之所以存在與發展的基礎要素，可能便在於其整體目標的達成，同時滿足個人對組織的利益需求。若此一推論正確，則以個人與組織為分析單元便相當重要，因為藉由個人與組織關係之界定，一方面較能明確界定個人對整體目標達成所應接受的制度、工作方向、工作步調，一方面亦可完整描繪個人在整體的集合下，所可能享有的權利與利益。當然，組織運作過程中，不同工作之完成將會產生各種分化與整合的設計（如分部化、工作團體等），但正如 Mintzberg 所指出的，這些設計的主要內容仍在於如界定個別人員的角色或工作內容，以便最後適當的規範個人與整體間的關係 (Mintzberg, 1979:243-254)。

基於以上推論，在以個人與組織為分析單元的觀點下，理想的組織運作方式應是個人儘可能的奉獻其心力，而最後匯集成整體組織目標的達成，而且在「整體大於部分的總合」的原則下，集體努力的最後所得或利益將會大於個別努力的結果。

而在組織管理的實務面中，本文認為近年來廣受重視的「目標管理 (MBO)」，以及在英美政府施行的「功績俸給制度 (Merit Pay)」均可用來說明以個人與組織為中心的管理策

略。

1954年，P.F.Drucker提出目標管理概念，即在「參與管理」、「激勵」的原則下，將組織整體目標層層化約為個人工作目標，並且透過定期考核評估方式，提升個人工作績效，進而達成組織整體績效（Robbins,1984:130-133）。因此在目標管理中，個人預設的工作目標若能達成，即可代表組織整體目標的達成，故本文認為目標管理策略是以個人與組織為分析單元的。

功績俸給制度分別施行於1978年美國文官改革法，以及1982年英國的「績效關連報酬（performance related pay）」制度之中，兩者的基本觀點均是希望藉由對公務員個人的明確的獎懲、對工作重新評價的方式，促使公務員的工作內容能以績效的提升為導向，最後則能提升機關整體的效能與效率（Nigro & Nigro,1986:263-289; Drewary & Butcher,1988:114-133）。顯然地，功績俸給制度之設計理念與目標管理一樣，均希望藉由對個人工作內容的精細規劃，同時加以某種監督或激勵的機制，以確保組織整體目標的達成。

綜合上述目標管理與功績俸給制度兩項管理策略，我們可瞭解二元分析單元的觀點下，組織管理策略之制定，基本上可能是循下列思考模式：

1. 組織整體的目標應透過權責的授予或分化，最後形成每一個人工作的內容及工作標準。
2. 只要每一個人忠實執行被賦予的職責，則即為組織整體績效或目標之達成。

在上述考量下，管理者的工作，就在於運用制度設計（如層級節制），或是管理技術（如激發士氣），以促使個人與組織整體間的關係能更密切的連結。

四、採用「個人—組織」分析單元所產生的問題

自表面上而言，採用「個人—組織」二元分析單元，似乎可同時滿足個人及組織整體的需求，但經由實際運作的結果，卻顯示出其中的關係並非如此單純。因為隨著組織規模擴大、分工日趨細密，以及工作技術的不斷更新，個人努力成果與組織整體目標的達成愈來愈不成比例，而且在組織運作過程強調理性化、效率化的原則下，個人的地位將更趨向於「有固定職業者（job-holder）」（Denhardt,1984:152），本文認為此種組織本質上的變動所可能

形成的影響有二，第一是個人對組織形成單方面的服從關係，原先個人—組織互為主體、相互平衡的局面將不復存在，取而代之的是組織（整體）對個人的控制與約束，正如 Denhardt 所言，「我們原先設計並採用組織以協助我們達成目標，但現代的組織似已被塑造成具有強烈特質的制度，且其中包含著完整的思考與行為模式，人們則是被迫去遵循這些制度」（Denhardt, 1981:32）。換言之，在強大的組織壓力下，個人的理想、目標僅能依循一定程序與範圍來界定，以保障組織整體運作的精確。

第二，在規模龐大的組織中，整體目標將難以明確的分配至個人，同時經由複雜的層級節制與部門協調，個人在組織中的影響力與作用愈來愈不易評估，因此前文所述「整體大於部分的總合」觀點亦更難以確定。此種影響我們可自目標管理與功績俸的施行結果以瞭解。首先，經由數十年的施行經驗，MBO 並無法對公私組織目標達成或程序的改進有實質上的助益 (Milakovich,1990:29;Milakovich,1992 :588)，Hellriegel 等人認為其間的原因可能有下列 (1986:449)：

1. 過分強調「報酬—處罰」的哲學觀點。
2. 過多的文書作業與官僚程序 (red tape)。
3. MBO 的過程常由高層人員控制與設定，基層人員少有參與機會。
4. MBO 造成上級與部屬間的「零—和（輸—贏）」局面。
5. 只強調工作上可量化的部分，忽略了其他「質」的表現。
6. 過份強調個人的目標與績效，排除了集合性團體或團隊的需求。

其次，功績俸給制度在英、美兩國的施行亦是失敗的，根據 Nigro & Nigro 以及 Keraudren 等人的研究結果指出，他們之所以會認為英美兩國功績俸制度的施行是失敗的，除了由於績效標準的設計不當，使公務員的績效標準難以正確地考評，從而導致單位同事間的不當競爭而影響士氣外，更重要的是機關整體績效並未因此得以有效的提升 (Nigro & Nigro,1986:285-286;Keraudren,1994:23-34)。

從上述討論可知，在現代的組織中，個人與組織間之關係已非廿世紀初期般的單純，在巨大的規模與複雜程序下，個人與組織整體間已難以產生明確的互動關係與利益共享型式。換言之，我們將不易自個人的工作努力結果預期整體的績效；同樣的，亦難以從整體目標中

分析出個人最適的工作內容。故若仍將研究或管理策略制定的焦點置於個人與組織兩者，則不是會造成預期組織目標不易達成，就是更加模糊個人與組織間的關係。

既然個人與整體間的互動關係難以釐清，那麼應如何解決此一困境？March & Simon 兩人於評論 Merton、Selznick、Gouldner 等人對組織研究的成果時指出：「對於分析大規模組織中個人行為，許多問題的根本係產生於整體組織結構中各次級系統的運作。」(1958:131) 故兩者認為未來對於組織的研究，其焦點應集中於下列三者之中 (1958 :131)：

1. 個人需求的滿足。
2. 基本工作團體 (primary work group) 的運作。
3. 個人、基本工作團體、組織整體間的互動。

從上述 March & Simon 兩人的觀點可知，由個人所形成的團體互動，可能對整體組織之運作產生重要的影響，同時是研究者所不能忽略的重要因素。

另外，Bennis 探討對於未來組織設計的期望時，亦指出未來組織為適應需求，應發展出以問題解決為中心、暫時性的「工作小組 (task force)」(1967:290-291)，從上述學者的引述可知，學者已逐漸採用團體或部門的概念以重新釐清組織管理問題的焦點，而在此種觀點下，「以團隊為基礎 (team-based)」的組織設計形式亦開始受到重視，其中「矩陣組織 (Matrix Organization)」即是其中的典型，組織自原有各功能部門中抽調若干人員組成一個工作團體（多為臨時性的），希望藉由專案任務的共同基礎，使各具有不同部門專業功能的團體成員能彈性的結合，最後促使專案任務能順利達成 (Robey,1986:241-269)。

從矩陣組織的內涵，似乎顯示出組織設計已超越以個人與組織為中心的二元觀點，而以團體合作的方式作為整體目標達成的基礎，並在團體的基礎上解決不同部門或個人功能整合的問題，然而若我們就矩陣組織施行所面臨的問題觀之（請參考 彭文賢，民 75:93-95），卻可發現其仍然沒有脫離傳統的「個人—組織」之分析單元型式，因為矩陣組織的設計，乃是在於其設立的臨時性與二元權威（專案與功能）並存的基礎，故矩陣組織內部的各成員仍歸屬於不同分工單位，故其運作最後仍然必需回歸至個人本身考量與組織整體考量的架構上，而矩陣組織所能發揮的功能，僅為不同專業知識的交流，或是臨時性問題的解決而已，因此前述目標管理與功績俸給制度所面臨的問題——個體與整體的衝突將依然不易避免。

綜合上述的討論可知，在現代組織中，增進個人生產力、組織整體目標或績效的提升等問題固然均有其各別的重要性與實際需求，但若將這些問題仍置於「個人－組織」之二元分析單元中而欲加以併為一談，非但預期結果不易達成，更可能產生許多負面功能。基於此，本文認為在個人與整體間應採取不同的分析單元，以作為個人與組織兩者間的承轉角色，此一分析單元即為「團隊 (team)」，藉由團隊概念的運用，現代組織或許才能於個人與整體對立的關係之外，找出一條整合的途徑。

參、團隊的概念

一、團體 (group) 與團隊的異同

傳統的組織與管理策略雖以「組織－個人」為分析單元及作為權責分配的依歸，但並非指組織工作的完成，即完全由每一個個人所獨立達成，因為不論自理論或實務中吾人均能明顯的瞭解到人們仍是藉由相互合作的方式來達成目標，例如組織分部化 (departmentalization) 的設計及前文提及的矩陣組織等，這些不同的設計方式便形成了不同的工作團體 (groups)。Klimoski & Mohammed 兩人認為團體是不同個人的結合，享有相當的職位條件、以及不同的職責分工 (Klimoski & Mohammed, 1994:404)；張潤書先生則認為團體「乃為執行工作以達成一個共同的目的或目標，而相互依賴及互動的兩個以上的人的聚集」(民 74:215)。

從上述定義觀之，團體 (或是類似該性質的個人結合) 似乎已超越了前文所討論之二元分析單元，並可成為個人與組織間衝突的中介與整合角色，然而本文認為團體的設計僅是組織目標達成的手段或過程而已，其基本考量仍然不脫個人與組織兩大主體，因為就個人而言，團體的作用係在於將具有相職位、條件、或職責分工的人員組合起來而已，而就組織而言，團體將分散的個人努力加以初步整合，以達成組織的整體目標。故團體在此處或可解釋或界定為在工作達成為導向下，個人與組織之互動關係。而由於個人在團體中仍保留自我的獨立性以及本身職責，故個人與他人、個人與團體間常呈現「輸－贏」的競爭或零和關係

(Quick,1992:3)，例如年終考績時由於考列甲等的名額有限，故個人爲了取得甲等考評，就必需與其他團體成員相互競爭。基於此，本文認爲團體或傳統的組織分部化的方式仍無法解決個人與組織互動所產生的問題。

相對於團體的組成，團隊雖同樣是人群的結合，但其內涵卻與團體有相當的不同，其不僅重視組織整體目標之達成，更包括了其成員間的相互依賴與彼此承諾 (Jessup,1992:65)。換言之，團隊不僅代表著人員工作關係上的結合，亦是彼此間心理上的契合。至於團體與團隊間之差異，吾人可由表一中加以瞭解：

表一：團體與團隊的差異

差異面向	團體(group)	團隊(team)
目 標	成員的目標是可以區分的	成員具有共同的目標，故必需一起工作
互賴程度	成員可以自由決定或採取不影響其他成員的行動	任何成員的行動或決定均會影響到其他成員的行動
合作情形	成員獨自工作最能有效地達成任務	成員經由合作才能使工作最有效地完成
時間架構	成員可以獨自工作很長的一段時間	成員必需長時間密切地調彼此工作

資料來源：Shonk,J.H.(1982),*Working in Teams:A Practical Manual for Improving Work Groups*,New York:AMACOM Press,pp.5-7.

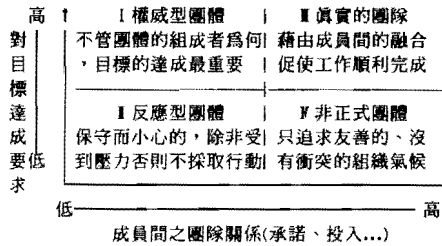
由上可知，團隊是一個具有高度信任的團體，成員之間相互支持合作，以每個人本身相輔相成的才能，共同爲團隊的使命及共同的目標而努力，成員之間講求溝通、意見參與，共同爲績效的設定及達成而貢獻才華，其定義要比團體來得嚴格。

Montebello & Buzzotta 兩人認爲團隊概念在今日常被普遍的誤解，許多自稱爲團隊的組織充其量只是同一組織、工作下的人群組合而已，而真正的團隊應該能表現出下列行爲方式 (1993:62)：

1. 團隊經由自我引導、計畫、組織的方式，建構其活動內容以完成工作。
2. 團隊經由工作過程中人際間的坦誠與溝通，建立成員間堅實的關係，不管是決策、開會、解決衝突，人員彼此間均保持高度的涉入感 (involvement) 與承諾。

從分析單元論團隊的意義及其對公共管理之影響

根據上述特性，Montebello & Buzzotta 兩人更將一般常見的工作團體歸納為四類，如圖二所示：



圖二：目標達成、成員互動與工作團體間之關係

資料來源：Montebello, A.R. & Buzzotta, V.R. (1993), "Work Team That Work", *Training & Development*, Vol.47, No.3., p33.

在圖二中的四個象限中，權威型團體（I）類似組織中正式的分工與職責分配，在高度要求達成組織目標，以及人員間低度的承諾與投入下，團體傾向於以目標為中心來規劃組織的各類制度，其最高的理想是達成組織的「非人化（impersonnel）」；相對的，在非正式團體（IV）中，只重視私人間良好關係的維繫，但卻忽略組織整體目標的達成；而對於反應型團體（III），成員間的關係在無特殊的要求下，基本上是鬆散的，只有面臨內外壓力時，其才可能轉變為其他象限的組織型態。因此，唯有團體成員的保持高度的投入與承諾，同時兼顧組織需求，才是真正的團隊建立。

基於上述討論，本文認為團體與團隊間不僅是用語不同，兩者間的內涵尚有以下的差異 (Katzenbach & Smith, 1993:113)：

1. 領導者方面 (leader)

團體有一個明確而強有力的領導者；而團隊則傾向於共享領導權的角色。

2. 責任歸屬 (accountability)

團體多講求個人的責任；團隊則是個人及彼此相互責任兼籌並顧。

3. 目的 (purpose)

團體的目的類同於組織的使命；團隊則有其特殊使命。

4. 工作成果 (work-product)

團體講求個人的工作成果；團隊則注重集體的工作成果。

5. 會議 (meeting)

團體要求開會要有效率；團隊多半會鼓勵公開的討論及主動召開解決問題的會議。

6. 績效衡量 (measures of performance)

團體的績效衡量多著重個別成效的影響力；而團隊則是以集體的工作成果作為衡量標準。

7. 工作方式 (work styles)

團體在經過討論後，就決定指派或授權個人去進行任務；團隊則是在討論及決策後，一起工作。

二、團隊概念的源起

團隊建立之管理方式在今日雖已成為普遍而廣受矚目的管理策略，但對其整體概念發展過程的回顧卻相當值得我們重視，因為其不僅代表著對組織分析單元在以個人與組織二者為中心之外，再加入團隊的考量；亦可協助我們瞭解西方（美國）文化與此種二元分析單元間的密切關連。以下本文將從早期的人群關係理論、組織發展、以及 Z 理論三個時期分別進行探討，茲分述如下：

(一) 早期人群關係理論的團隊內涵

對於團隊問題的研究，學者多認為可追溯至 1920 年代的胡桑實驗，以及二〇、三〇年代的人群關係研究 (Dyer, 1987:7-9; Tjosvold, 1991, 67-68)，隨著對組織運作過程中人員間互動問題的發現，團體的問題亦受到重視，然而值得注意的是，此一時期對團體的研究多傾向於將其視為是組織運作的非正式問題，故此種人群的結合便被稱為是「非正式團體」、「非正式組織」，例如胡桑實驗對小團體的研究，即主張應重視小團體與正式組織運作的不同，及其可能產生的影響（張潤書，民 79:80,458），Barnard 則認為團體成員間的行為是不固定或無意識的心理結合，有別於正式組織中的法規程序，故對兩者的同等重視是相當重要的 (1938:96-100)。

本文認為，此一時期學者將團隊概念排除於組織正式結構之外，除了可視為是呼應對當時環境中，明確界定個人與組織關係的時代背景外，亦顯示了西方（美國）特有的文化內

涵，例如 Tjosvold 等人認為團隊概念在美國傳統的管理觀念中是模糊的、甚至是對立的，因為美國傳統文化受到個人英雄主義、權力分化等觀念影響，因此組織傾向於重視位個人努力的價值，以及鼓勵彼此間的競爭行為，因而未能深入探討團體成員間的人際關係 (Tjosvold,1993:3-4;Fisher,1993:xv; Wellins,1991:6-7)。在此種以個人為中心的認知下，團體的問題自然容易被化約為是「個人－組織」間的非正式關係了。根據此點引申，我們自然不難理解為何前述之矩陣組織，乃至於在日本施行成功的品管圈在美國組織中施行，會由於缺乏制度運作所需要的環境，而可能面臨的困難了，因為在其傳統觀念中，團隊成員間的合作關係，或許反而可能是個人自我發展的障礙。

(二)組織發展理論的團隊內涵

1940 年代後期開始，由於一連串對組織行為的研究，使團隊內涵產生相當的不同，包括 McGregor, Likert, Blake & Mouton 等人均對工作團體或團隊與傳統觀念的看法有相當的不同 (Dyer,1987:10-22)，其中 McGregor 更列出其對有效能工作團隊特徵之界定 (1960:232-235)，從這些界定中可以瞭解，團隊不再只是組織中的非正式現象，而是成員彼此信賴、合作，以順利達成組織目標的重要設計 (註一)。

此外，組織發展的研究，亦對團隊建立的問題相當重視，由於對組織中「人」的問題的全面重視，故團隊形成了整個組織發展策略中的重要一環，承接 Mcgregor 等人的結論，French & Bell 兩人主張「對工作團隊文化的合作管理 (collaborative management) 是組織發展計畫的基本要求」(1984:138)，他們亦認為團隊成員應藉由各種干預技術或團體分析

註一：D. McGregor 所主張 11 個有效能工作團隊的特徵 (McGregor, 1960:232-235)：

1. 團隊的氣氛是非正式的、舒適與輕鬆的。
2. 團隊每一成員均真正的參與大量的討論，而討論亦為團隊的恆常工作。
3. 團體的工作或目標能讓成員充分瞭解並接受。
4. 成員相互傾聽彼此的意見。
5. 成員間的衝突是存在的，但並不刻意避諱，衝突的解決亦不採取權威式的壓制，而是經由彼此溝通的方式尋求解決。
6. 大部分的決策是基於成員間的共識與高度遵守意願而作成的。
7. 成員間的批評是經常的、直率的、有建設性的。
8. 成員面臨與團體運作的問題時，勇於表達本身的看法與情感。
9. 團隊採取行動時有明確而能被接受的工作指派。
10. 團隊的主席並非獨斷的，其領導權甚至可因情況需要而移轉。
11. 成員對本身任務是自覺的，故並不刻意中斷其工作以考評其工作情形。

方式，使每一個組織成員都能具有互賴、合作的「團隊精神 (esprit de corps)」，以期在集體合作基礎上，以問題為導向達成組織目標 (139-152)。

從上述學者對團隊的界定方式，本文認為雖已大量減弱個人主義的色彩，但卻也同時反映出相當程度的以組織為導向，亦即，團隊的建立、團隊成員間的合作、溝通等，似乎均以組織問題的解決或組織目標的達成為依歸，但相對的，個人在轉變為團隊一份子之後，對其角色、心態等問題卻似乎未有更細緻的討論。故本文認為這種對團隊內涵的處理方式可能出現二個問題：一是團隊仍是人群的「結合」而非「融合」，例如 Varney 認為團隊建立的目的「在於有效能與效率地達成個人目標，同時達成團隊或組織的目標」(1977:152) 此種觀點下，團隊建立仍與前述以「個人—組織」為中心的觀點一樣；二是將團隊策略視為是另一種管理控制的技術，或是將人性視為是管理控制的誘因罷了，因為團隊的合作僅在於達成組織整體的目標，至於個人的地位、權益，則顯得模糊而不夠具體 (Denhardt, 1984:97)。相信不論任何一種可能，均不應將其作為團隊建立所應有的內涵。

(三) Z 理論以後的團隊內涵

前述兩個階段對團隊內涵的界定，由於受到二元分析單元與傳統重視個人的文化因素影響，故對團隊的考量或設計仍未脫離以個人及組織為研究主體。換言之，團隊或可稱為是團體觀念的精緻化罷了，本文認為西方學者對團隊觀念的真正體認，應從日本管理觀念在西方擴散開始，因為其中不論是組織績效提升或品質改進，均與團隊有密切的關係。

而 Ouchi 在「Z 理論 (Theory Z)」一書中，更進一步將團隊的概念具體化，他藉由日本傳統社會中「派系 (clan)」的觀念來說明團隊的意義：「派系是人群於參與經濟活動時彼此親近 (intimate) 的組合，同時由不同的約定來規範派系與個人的關係，其不同於層級節制，亦不同於自由競爭的市場律則」(1981:70)。在派系中，個人與個人間習慣於彼此依賴，並對其工作關係具有長期的承諾；此外，派系成員由於長期的良好配合，故能形成具有凝聚力的團體，並且自然而熟練的解決部族的共同問題，Z 型組織就是由許多派系形式的團隊所整合而成的 (1981:175-177)。

由於 Ouchi 在書中引用日本、中國傳統的派系、家族為例，使團隊內涵得以超越「個人—組織」二大主體的限制，而呈現出屬於其自我的特有性質，另一方面，團隊概念隨著日本

式管理策略（如品管圈，品質運動）的受到重視與研究（Sasaki & Hutchins,1984），亦逐漸使西方學者重新檢視團隊的內涵與意義，Parker 即認為由於 1980 年代組織所處環境的急劇變遷，連帶影響了組織運作的規則，故我們對團隊的觀念應有下列的認知（1991:31）

1. 從非正式體系中所衍生的積極性規範（如相互支援），應藉由正式組織中的政策與程序予以補充。
2. 建立與維持在團隊過程中的各項行爲，同時付諸實際的合作行動，以提升團隊基本任務的完成。
3. 非正式的、輕鬆的團隊氣候應推廣至團隊以外的重要成員（如高層管理者），並對其給予同等的關切，期能建立雙方的良好關係。
4. 對生產工作及人員的關切，必須是在一個能擁有共同視野（vision）、注重長期目標的組織系絡中來進行瞭解。
5. 除非是能有一個完整行動步驟的支持與指引，否則團隊的視野、對任務的陳述、團隊目標等的價值均是有限的。
6. 若不能明確地對每一團隊成員的角色期望有所界定时，則團隊任務、目標、行動方案等都將歸於失敗。

上述六點不但代表西方學者在觀念上的變化，更顯示對團隊的探討不能再以個人或組織為基點，團隊具有其特有的組織氣候、視野、對成員的角色期望等，這些均非個人或組織所能片面說明的。

代表上述對團隊觀念改變最明顯的例子應屬於「自我引導團隊（self-directed team）」的應用，其原始的構想雖起源於 1960 年代末期，但真正受到廣泛重視與應用則是在 1980 年代以後，自我引導團隊概念主張工作技能與任務的分配、成員對本身工作負責以完成其對團隊的義務、領導與管理權責的共享等，均是現代團隊建立的主要內涵（Torres & Spiegel,1990:v-vii;Wellins,et.al.,1991:9-10），由此可知，現代團隊概念與傳統人群關係或組織發展時期是有極大的差異。

綜合上述三個時期的說明，本文認為對於團隊概念的演進可以有下列的結論：

1. 團隊觀念在傳統西方即使不是全然缺乏，亦應是淡薄的。相反的日本或東方的派系或

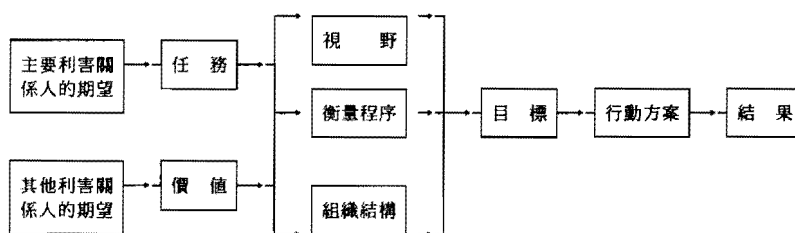
家族觀念反而與團隊相契合。

2. 團隊不同於團體，其不僅是個人的組合，更是個人與個人間自願性的融合，其中的任務、情感是一體的，而非分散的。
3. 對於現代團隊內涵的理解，不能再以個人或組織為主體來予以分解或綜合，即不能再使用傳統二元的分析單元。

三、團隊管理的特性

從團隊概念發展的過程可知，現代的團隊雖仍由個人所組成，並且是存在於正式組織中的一種制度或管理策略，但是很明顯的，它已具備特定的指涉內涵，而不能以組織或個人為基礎而加以類比，根據此一觀點，加以印證前述 Montebello & Buzzotta 兩人 (1993) 對團隊運作與人際行為關係之說明，則更可以得到證明。以下本文將再根據團隊運作與團隊內部成員關係二個角度，來探討團隊管理的特性。

首先，就團隊的運作而言，本文雖強調對於團隊之界定，不能以組織為中心，將其視為僅是組織目標達成的途徑，但必需注意的是，此一說明乃在呈顯團隊運作的自主性，以及團隊在組織結構中不同於個人或團體的特殊性，而不是將團隊與組織視為是兩個分離的個體，因為團隊的工作目標與組織目標是一致的，團隊是組織提振生產力與品質的主要方式之一 (May & Schwoerer, 1994:29)，故由此可知，團隊在運作上的特性主要係指其達成工作的手段或程序而言，Jessup 認為團隊運作過程可用圖三予以說明 (1992:66)：



圖三：團隊運作過程

資料來源：Jessup, H. R.(1992), "The Road to Results for Teams", *Training & Development*, Vol.46, No.9., p66.

在圖三中，團隊運作首先必需界定不同的利害關係人 (stakeholders) 的期望，主要利害關係人包括如組織最高領導人、外在顧客、團隊成員等；其他利害關係人則包含一切可能影響團隊運作的人或團體、團隊。團隊運作即是始於不同利害關係人的界定，因為此代表著團隊任務與團隊運作價值觀的確定，在界定利害關係人後，團隊成員在考量團隊原先存在的視野、衡量程序、團隊所處組織之結構等因素後，才能產生明確的運作目標與行動方案，最後促成運作結果的產生。在這一系列的過程中，團隊每位成員均是參與者、意見的共同決定者與共同責任承擔者。

從上述的說明亦可知，團隊工作的完成，並非是由上而下的，或是個人單方面地接受上級的指派或分配，而是傾向於由下而上的，在自主的判斷與衡量基礎上，調和來自不同利害關係人的期望，最後共同達成組織的目標。就此而言，團隊與組織、或是組織中的其他團隊在此種關係架構中，將不再是單純的彼此隸屬或工作分派的單位，而是更強調彼此在功能上的配合與整體最後目標（或結果）達成過程中的合作。

其次，就團隊內部成員關係而言，由於類似於「派系」、「家族」的關係，使團隊中的成員彼此間不再是彼此競爭，或是基於工作分配的協調單位，取而代之的將是更多的相互瞭解與體諒，並如派系般分享共同的想法與情感 (Ouchi, 1981:176)。換言之，團隊成員間不僅是工作關係的組合，更是情誼上的互賴， Klimoski & Mohammed 稱團隊中此種情形是「團隊的心理模式 (team mental model)」，他們於研究 32 位學者對團隊成員心理狀況之研究後，歸納出團隊成員的心理模式共有下列七項特質：(1994:425-426)

1. 它是一種「假設性的建構 (hypothetical construct)」：不是個人所能明確界定的，而是一種現象的擷取。
2. 它是團體特徵的呈現，且其內涵大於團體內每一個人的總合。
3. 團隊心理模式反映了成員共同認知的範疇。成員據此簡化個人面臨的複雜事件，並據以劃分權責。
4. 心理模式是一套有組織的知識反映。它是從成員與團隊關係的記憶中所儲存與取用的一套概念。
5. 心理模式隱含不同的內容，如工作配置、地位、工作關係中之行為反應方式等。

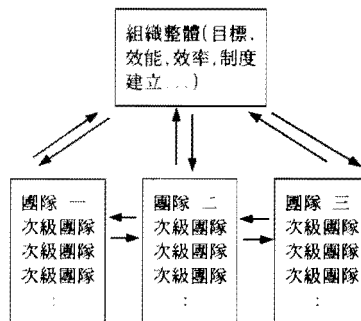
6. 團隊的心理模式是成員對信念、假定、認知的內化反映。

7. 團隊的心理模式的產生，在於團隊成員的領悟 (apprehend)；若僅是工作上的合作是難以產生此種認知的。

由上述的心理模式，應可瞭解團隊決不可視為是個人的組合或是工作團體，因為人們不僅經由團隊完成其在組織中的應盡任務，更藉由團隊轉化個人的認知與看法。

或有人質疑在上述在團隊的心理模式之下，是否會使個人在組織中的自主與獨立特質歸於消滅？事實上，團隊的成立就是為解決此一問題，團隊建立過程中將原本歸屬於管理者的權力與權威大量下授予基層人員，並使其具備工作推行所需的能力與知識，此一過程即所謂的「賦予活力 (empowerment)」，成員在參與團隊運作過程中，分享共同的視野，且團隊成員間的關係是動態的，而非單方面的順服，故個人的自主與獨立性應不致於消失 (Barner,1994:33-36)。此外，在人人必需參與、共同分擔職責的情形下，團隊的心理模式則應被解釋為成員間互動之後的共識，而非既定的、神聖不可侵犯的教條。因為唯有如此，團隊才能一方面擺脫組織的控制，一方面超越西方傳統上濃厚的個人主義色彩，故 Larson & LaFasto 兩人認為團隊建立的目標不僅在達成組織的效能與效率，更在於明確的提供個人認同與自我挑戰的方向 (1989:28-33)。

綜合上述說明，未來在組織運作中，團隊概念的運用或可協助我們脫離以往不是就組織立場、即是就個人立場的二元分析單元的對立與潛在衝突，進而提供另一個思考的空間，因此我們或可將原來之圖一修改為圖四中的看法：



圖四：以團隊為單元的組織

資料來源：作者自繪

在圖四中，組織是由不同層次、不同性質的團隊所組成，在一致的原則或共識下，組織中不同層級、不同性質的團隊彼此合作以達成組織的整體目標，在集體合作的觀念下，個人發揮其才能以協助所屬團隊目標之達成，並自團隊的成敗中，分享應有的權利與義務。

肆、團隊建立對公共管理的意義

從上述本文的討論，可知團隊的觀點或策略，不僅可以突破以個人與組織為中心的思考方式，亦有助於組織管理問題的實際解決，故以下本文將自公共行政的立場，探討團隊建立或團隊策略對公共管理所可能產生的影響。

一、團隊建立與行政革新

長久以來，公共組織由於在環境與運作上的特殊考量（呂育誠，民79:39-56），故維持一個恆定的、類似前述 Weber 的官僚組織，常可能是其必然的方向，然而在面臨今日變動急劇的環境下，傳統的制度設計已不能滿足需求，以政府而言，社會大眾一方面要求政府必需擴大職能範圍，以扮演更積極的服務角色，另一方面又希望限制政府經費，使國民稅務負擔減輕（Osborne & Gaebler,1992:31-32），此種主客觀環境的劇烈變化，使傳統以穩定為主的組織管理原則可能出現下列問題（Drucker,1980:103-106）：

1. 機關計畫之目的通常是崇高而模糊的。
2. 機關常需在同一時間內執行多項功能而無法分出先後順序。
3. 機關只一味擴大編制，而不考量其動員問題。
4. 獨斷的計畫執行方式，造成資源的浪費。
5. 對計畫施行的成果缺乏評估的方法。
6. 不放棄已過時、無效的計畫。

此外，傳統的管理方式亦可能對人員產生下列負面的影響（Rainey ,1991:121）：

1. 嚴格限制領導者與管理者發展其所屬組織的動機與能力。
2. 公共組織中零散而混亂的決策過程影響管理者及其部屬對目標及其衝擊的判斷。

3. 公共組織複雜而高度強制性的結構，束縛了各種激勵措施的應用。
4. 由於個人工作與組織目標間之關係的日趨模糊，使個人在組織中的重要性減弱、應有的期望不穩定，團體的凝聚力亦降低。
5. 由於公共服務績效與報酬間難以界定，使不同工作表現的人員均可同時在公共組織中工作。

基於上述的衝突，今日許多公共組織紛紛進行革新，希望透過策略或制度上的變革，以達效能或效率的提升。

1980 年代中期以後，由於日本式管理思潮的影響及企業界採用品質管理策略的成功經驗，使得許多公共組織亦引用各種品質提升策略（如品管圈、全面品質管理），期能有效解決當前公共組織所面對的各種問題 (Schmidt & Finnigan, 1992: 57-86)，而在這些品質提升策略中，採用團隊建立與團隊運作的方式常是整體品質策略推動成功的關鍵因素 (Osborne & Gaebler, 1992: 250-279)。

對於上述行政革新的潮流，故然可顯示今日行政機關追求自我突破的努力，但卻亦不能忽視革新策略運用過程中可能產生的阻礙，因為正如前文所述，傳統官僚組織的設計與運作原則，是基於以個人與組織為中心的思考模式，此種模式是否能與團隊的基本假定相結合，同時加以落實，可能是整個行政革新成功與否的關鍵所在。

故對於公共組織當前的革新潮流，本文認為不應單純地僅將其視為是管理技術或方法上的變動，而更是工作關係、乃至於基本觀念上的轉換，因為從前文組織分析單元及團隊概念的演進可知，團隊建立及運用與傳統組織以個人或組織為主體的設計是有相當差距的，團隊建立不僅是管理技術上的不同，更有賴於管理者與成員心理上的承諾與認知，因此革新工作的推動若不能考量這些因素，而僅執著於新技術的引進或企業成功經驗的類比，其成果必然是有限的。就此一觀點而言，設若我們肯定藉由團隊建立方式是達成革新目標的必要途徑，則對於團隊建立相關問題的探討，或能提供我們超越傳統二元分析單元的思考方式，來重新檢視當前公共組織的結構與運作方式。

二、工作關係的再界定

從前述團隊在運作上與成員關係上的各種特性，可知團隊建立將對組織原有之各項工作關係產生相當的影響，以下本文將分別自個人及組織整體兩部分探討此種影響的內容。

就個人而言，團隊的運用係在要求個人在組織中不應再扮演各種法令或管理規章中所規定的消極角色，而是希望個人自我充實，在「自我管理 (self-management)」原則下主動追求組織目標的完成，亦即強調個人的「賦予活力」(Carr,1992:5-6)。Tjosvold & Tjosvold 兩人亦認為傳統上以個人為單位的分工方式，使人們難以感受出其努力與組織績效的明確關係，並易在心理上產生孤立的感受，但是經由團隊的建立，個人將在心理上及工作上有更多參與及自主的機會，結果將能促使個人與組織更密切的結合 (1991:113-119)，團隊建立，並非要求個人必需一致化、完全依照團隊的指示來行事，而是如同交響樂團，每一演奏家本身均有特殊的專長與責任，在演奏時彼此除了盡可能展現自我能力與特長外，同時亦必需維持每一樂器的和諧關係，如此方能產生共鳴，最後形成完整而壯觀的樂章。在此種觀點下，團隊中管理者的角色將不再僅是位於金字塔上層的指揮者，而是更融入團隊運作中，扮演「幕後策劃者」、「嚮導」、「導師」的角色 (Master, 1992:11-12)。

從上述說明可知，在團隊運作過程中其對人員的要求，不僅是「命令—服從」的收授單位，而且是要求人員自我充實，在共同參與的原則下形成情感上與功能上的融合，進而達成團隊與組織的目標。

就組織而言，R.S. Wellins 等人比較了傳統組織與團隊的差異，如表二所示 (1991:6)：

表二：傳統組織與團隊的差異

要素	傳統組織	自我引導團隊
組織結構	層級的 / 個人的	低平的 / 團隊
工作設計	窄化的單一任務	整體過程 / 多元任務
管理角色	直接的 / 控制的	教練式 / 協助的
領導	由上而下	團隊成員的分享
資訊流通	控制的 / 限制的	開放的 / 分享的
報酬	個人的 / 資深制	以團隊及技能為基礎
工作過程	由管理者計劃、控制與改進	由團隊計劃、控制與改進

資料來源：Wellins,R.S. et.al.(1991),*Empowered Teams*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.,p6.

除了表二的比較之外，May & Schwoerer 兩人亦認為組織採用團隊方式時，將意味著其教育訓練體系、資訊體系、報酬體系、以及物質資源取得方式的變動(1994:32)。這些說明充分顯示團隊運用對傳統組織在制度與運作方式上，均涉及了團隊研究在組織管理的基本架構與觀念上的轉變。

再者，團隊策略雖然有上述潛在優點，但吾人仍須相當值得注意的是，公共組織之設計由於公共利益以及「正當法律程序」的考量，常必需強調其在制度上的嚴密與個人責任的明確性，故團隊建立所形成新的工作關係是否能與傳統官僚體制相互結合，當是一項值得深思的問題。

三、組織定位的重新思考

「跨職能團隊由於內部的不同特性，等於是創造了全新的文化」(Parker,1994:49)；「團隊建立過程最重要的環境決定因素，將是組織文化」(Dale & Cooper,1992:123)。

從前述團隊的內涵可知，團隊建立不僅必需考量技術上或制度上的變革，其更可能涉及組織成員在認知與行動上的轉變，因此，採取團隊策略對於組織的意義，便如 Parker 所指出的，等於是組織新文化的創造，而不是僅將團隊策略視為是以新制度或策略取代舊有的策略或制度而已，同理可知，文化因素是否能配合轉變，亦將是組織施行團隊策略成功與否的決定因素。

而環顧團隊概念的內涵及其可能產生的影響，本文認為其對公共組織的最大意義乃在於促使所有的組織理論研究者與實務人員能對下列問題進行思考：未來公共組織的角色應如何界定？就政府而言，Wilson 認為美國政府原本就不是要被設計為有效率或強有力的制度，而是期待一個「寬容而可順從 (tolerable and malleable)」的組織 (1989:376)，若基於此一論點，則傳統組織設計以「個人—組織」為主體的分析單元將是一個良好的選擇，因為其明確的權責歸屬或層級節制均可促使公共組織更符合民主政治分權制衡的要求。

另一方面，就實際需求與運作的角度而言，目標管理與功績俸給制度的施行問題顯示以個人為基礎的分工與考評方式實際上有相當大的缺陷，而現代社會諸多複雜的問題亦不容許公共組織繼續維持消極的態度，否則將喪失其之所以為公共組織的合法性。

綜合兩方面的要求，今日公共組織所處的情境將是衝突的，一方面組織必需提供一個自由而具彈性的個人發展空間，以吸收來自社會各階層的專業人力，再者，整體又必需密切配合、齊一步調，以回應社會的需求。

在上述兩大困境中，本文認為團隊概念或許提供了一個折衝的選擇，藉由賦予活力、參與與共享等方式，激發個人潛能同時具備多樣化的技能，而更重要的，是這些個人潛力能透過團隊關係的協調與整合，產生綜效 (synergy) 的效果，真正達成效能與效率。

當然，從團隊建立對組織工作關係與自我定位的不同詮釋中，我們自然不可因此即認為團隊方式必然是公共管理在未來的唯一選擇，甚至以個人或組織為主體的管理策略均必歸於失敗。本文認為最重要的，是應脫離西方傳統以「個人－組織」為中心的二元分析單元，確實探討團隊在整體組織理論與實務上的地位，如此，應能使公共管理的內涵更加豐富與符合情境所需。

伍、結語

隨著全球性的對組織更新或革新潮流，許多公共組織紛紛藉由團隊方式，以解決組織上的問題，例如加拿大聯邦政府以團隊作為績效評量的基礎；美國地方政府在原有功績俸給的架構上，加上團隊表現的考量等 (Bourgault, et. al., 1993:73-80; Gabris, et. al., 1985:273 -286)，從這些例證中可以瞭解，團隊建立已成為公共組織革新的重要途徑之一。但在另一方面，團隊建立亦非萬靈丹，Dyer 認為在時間有限、缺乏支持、人員認知不足等情境下，採行團隊方式將是不適當的 (1987:162-167)。本文認為此種正反兩面的陳述除了顯示出個別組織運用團隊策略將可能產生不同結果外，亦提示我們團隊策略的成功並非單獨的，而是有賴於組織各項條件的完整配合。

從前文對團隊概念的諸多探討可知，團隊有別於團體，個人在其中除了情感上的歸屬外，亦必需具備多樣的能力以參與團隊運作，而組織的效能或效率，更是取決於團隊自我管理，此種類似派系或家族的關係自然難以用個人的觀點加以分解，或是以組織的觀點進行類推。換言之，高層決策者或管理者若不能調整傳統的二元分析單元，並深切體認團隊所具備

的特殊內涵，則團隊策略的落實將是大有問題的。另外，從團隊概念的演進我們亦可瞭解社會文化背景對此項概念的重大影響，在強調個人主義的西方，團隊概念歷經數十年方趨於成熟，相反地，日本卻能在短時間內予以消化，並在近年內使團隊概念受到全球的重視與應用，由此觀之，同樣的策略或制度是否能普遍適用於不同文化背景的國家或地區，將是值得探討的問題。

同樣地，將原來在企業採行的團隊策略移植致公共管理中，亦可能產生類似的問題，Allison & Sayre 在比較公共管理與企業管理時，曾經指出：「公共部門與私人部門只有在最不重要的部分是相同的」（Allison,1979:457），此句話雖帶有嘲諷的成份，但卻亦具有相當的真實性，團隊建立雖具有相當的優點與合理性，但其是否能完全融入不同性質的公共組織中則有待觀察，或許基於環境的壓力，採取團隊策略可能是許多公共組織的必然選擇，但由本文的討論，我們可以確定的是，採行團隊策略必然不是一蹴可即的，它可能是一條在觀念上、制度上、認知上與施行上不斷演進修正的漫長過程。

陸、參考資料

彭文賢（民 75），「矩陣式組織結構的彈性設計」，行政學報，期 18，頁 83-98。

張潤書（民 74），組織行為與管理，台北：五南圖書出版公司。

-----（民 79），行政學，台北：三民書局。

顏良恭（民 82），「典範概念與公共行政：對 Henery,Ostrom 與 Golembiewski 的質疑」，國立政治大學學報，第六十六期，頁 47-71。

呂育誠（民 79），行政機關效能評量的理論建構，政大公行所碩士論文。

Allison,G.T.(1979)"Public and Private Management:Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?",in Shafritz,J.M. & Hyde,A.C.(1992)(eds.)Classics of Public Administration,3rd.ed.,Pacific Grove,Cal:Brooks/Cole Publishing Co.

Bates,C. & Renforth,W.(1986)"Cultural Linkages to Managerial Behavior: Implica-

- tons for Transnational Managers", in Farmer, R.N. (ed.), Advances in International Comparative Management, Vol.2., London: JAI Press, Inc.
- Barner, R. (1994) "Enablement: The Key to Empowerment", Training & Development, Vol.48, No.6.
- Barnard, C.I. (1938) "Informal Organizations and Their Relation to Formal Organizations", in Shafritz, J.M. & Hyde, A.C. (1992), op.cit.
- Bedeian, A.G. (1984) Organizations: Theory and Analysis, 2nd. New York: The Dryden Press.
- Bennis, W. (1967) "Organizations of The Future", in Shafritz, J. M. & Ott, J.S. (1992) (eds), Classics of Organization Theory, Pacific Grove, Cal: 3rd. Brooks/Cole Publishing Co.
- Blau, P.M. & Scott, W.R. (1962) "The Concept of Formal Organization", *ibid.*
- Bourgault, J., et.al. (1993) "Creating a Corporate Culture: Lessons From The Canadian Federal Government", Public Administration Review, Vol.53, No.1, pp.73-80.
- Carr, C. (1992), Teampower, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, Inc.
- Dale, B. & Cooper, C. (1992) Total Quality and Human Resources, Oxford: Blackwell Publishers.
- Denhardt, R.B. (1981) In The Shadow of Organization, Kansas: University Press of Kansas.
- (1984) Theories of Public Organization Pacific Grove, Cal: Brooks/Cole Publishing, Co.
- Drewry, G. & Butcher, T. (1988) The Civil Service Today, Oxford: Basil Blackwell, Ltd.
- Drucker, P.F., (1980) "The Deadly Sins in Public Administration" in Public Administration Review, Vol.40, No.2, pp.103-110
- Dubin, R. (1978) Theory Building, New York: The Free Press.
- Dyer, W.G. (1987) Team Building: Issues and Alternatives, 2nd, ed, Menlo Park, Cal: Addi-

son-Wesley Publishing Co.

Fisher,K.(1993)Leading Self-directed work teams,New York:McGraw-Hill,Inc.

French,W.L. & Bell, C.H.(1984),Organization Development,3rd,ed. Englewood Cliffs,N.J.:Prentice-Hall,Inc.

Gabris,G.T.,et.al.(1985)"Rewarding Individual and Team Productivity:The Biloxi Merit Bonus Plan",Public Personnel Management,Vol.14,No.3.pp.273-286.

Goodnow,F.J.(1900)"Politics and Administration", in Shafritz,J.M. & Hyde,A.C.(1992),op.cit.

Gorden,J.R.(1993)A Diagnostic Approach to Organizational Behavior,4th, ed.,Boston: Allyn & Bacon,Inc.

Gulick,L.(1937)"Notes on The Theory of Organization", in Shafritz,J.M. & Ott,J.S. (1992),op.cit.

Hellriegel,D., et.al.(1986)Organizational Behavior,4nd. ed., New York:West Publishing Co.

Jessup,H.R.(1992)"The Road to Results for Teams", Training & Development,Vol.46,No.9.pp.65-68.

Katzenbach,J.R. & Smith,D.K.(1993)"The Discipline of Teams", Harvard Business Review,March-April,pp.110-125.

Keraudren,P.(1994)"The Introduction of Performance Related Pay in The British Civil Service(1982-1988): A Cultural Perspective",International Review of Administrative Sciences,Vol.60.

Kinlaw,D.C.(1992)Continuous Improvement and Measurement for Total Quality,Ill.: Pfeiffer and Company.

Klimoski,R. R Mohammed,S.(1994)"Team Mental Model: Construct or Metaphor?", Journal of Management, Vol.20.,No.2.,pp.403-437.

Larson,C.E. & Lafasto,F.M.J.(1989)Teamwork:What must go right/ What can go

wrong, Newbury Park,Cal.:Sage Publications,Inc.

McGregor,D.(1960)The Human Side of Enterprise,New York:McGraw-Hill,Inc.

March,J.G. & Simon,H.A.(1958)"Theories of Bureaucracy", in Shafritz,J.M. & Ott,J.S.(1992),op.cit.

Master,W.(1992)"Introduction to Forum:Challenges for Today's Public Manager",The Public Manager,Fall.

May,D.R. & Schwoerer,C.E.(1994)"Developing Effective Work Teams: Guidelines for Fostering Work Team Efficacy",Organization Development Journal,Vol.12,No.3.,pp.29-39.

Merton,R.K.(1940)"Bureaucratic Structure and Personality" in Shafritz,J.M. & Hyde,A.C.(1992),op.cit.

Milakovich,M.E.(1990)"Total Quality Management for Public Sector Productivity Improvement",Public Productivity & Management Review, Vol.14.,No.1.

----- (1992),"Total Quality Management for Public Service Productivity Improvement",in Holzer,M.(ed),Public Productivity Handbook,New York: Marcel Dekker Inc.

Mintzberg,H.(1979)"Five Basic Parts of the Organization" in Shafritz,J.M.& Ott,J.S. (1992),op.cit.

Montebello,A.R. & Buzzotta,V.R.(1993)"Work Team That Work", Training & Development,Vol.47,No.3.,pp.59-64.

Nigro,F.A. & Nigro,L.G.(1986)The New Public Personnel Administration,New York: T.E. Peacock Publishers,Inc.

Osborne,D. & Gaebler,T.(1992)Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector Menio Park,Cal:Addison-wesley Publishing co.,Inc.

Ouchi,W.G.(1981)Theory Z,New York:Avon Books.

- Parker,G.M.(1991)Team Players and Teamwork, San Francisco:Jossey-Bass Publishers.
- Quick,T.L.(1992)Successful Team Building, New York:American Management Association.
- Rainey,H.G.(1991)Understanding and Management Public Organizations,San Francisco:Jossey-Bass Publishers.
- Robbins,S.P.(1984)Management:Concepts & Practices, Englewood Cliffs,N.J.:Prentice-Hall,Inc.
- Robey,D.(1986)Designing Organizations,2nd ,ed.,Ill.:Richard D. Irwin,Inc.
- Sasaki,N. & Hutchins,D.(1984)(eds)The Japanese Approach to Product Quality: Its Applicability to The West,New York:Pergamon Press,Inc.
- Schmidt,W.H. & Finnigan,J.P.(1992)The Race Without A Finish Line: America's Quest for Total Quality,San Fransisco:Jossey-Bass Publishers.
- Seckler-Hudson,C.(1955)"Basic Concepts in The Study of Public Management" in Shafritz,J.M. & Hyde,A.C.(1992),op.cit.
- Selznick,P.(1948)"Foundations of The Theory of Organization" in Shafritz,J.M.& Ott,J.S.(1992),op.cit.
- Shonk,J.H.(1982)Working in Teams:A Practical Manual for Improving Work Groups,New York:AMACOM Press.
- Taylor,F.W.(1916)"The Principles of Scientific Management", in Shafritz,J.M. & Ott,J.S.(1992),op.cit.
- Tjosvold,D. & Tjosvold,M.M.(1991)Leading The Team Organization, New York:Lexington Books,Inc.
- (1993)Teamwork for Customers, San Fransisco:Jossey-Bass Publishers.
- Torres,C. & Siegel J.(1990)Self-Directed Work Teams:A Primer, San Diego:Pfeffer & Company.

- Varney,G.H.(1977)Organization Deve Olopment for Managers,Mass.:Addison-Wesley Publishing Co.
- Weber,M.(1946),"Bureaucracy",in Shafritz,J.M. & Hyde,A.C.(1992),op.cit.
- Wellins,R.S. et.al.(1991),Empowered Teams,San Francisco:Jossey-Bass Publishers.
- Wilson,W.(1887),"The Study of Administration",in Shafritz,J. M. & Hyde,A.C.(1992) op.cit.
- Wilson,J.Q.(1989),Bureaucracy:What Government Agencies Do and Why Thet Do it ,New York:Basic Books,Inc.