

## 公共與非營利組織的組織行為

葉益昌、黃榮護\*

---

書 名：*Managing Human Behavior in Public and Nonprofit Organizations* (4<sup>th</sup> Ed.)  
(電子版)《公共與非營利組織的組織行為》  
作 者：R. B. Denhardt, J. V. Denhardt and M. P. Aristigueta  
出 版 年：2016  
出 版 社：SAGE Publications Ltd.  
頁 數：705 頁

---

### 壹、前言

官僚體系是國家機器得以正常運作的主要動力，政府以較優的薪資與福利保障公共組織的成員，主要目的在於期望公共組織成員能夠以秉持國家利益的原則行事，勿因環境誘惑、私利所趨，而損及國家利益與社會福祉。另一方面，因為龐大國家機器的運作不易，公共組織成員必須堅守「依法行政」的共同準則，致使公共事務的規劃與執行，不易同時滿足所有需回應課責的「頭家」與不同需求的利害關係人。因此，不論在那個年代，對於公共組織成員的非議與批評總是接連不斷地發生。

---

\* 葉益昌，世新大學行政管理系博士生。Yi-Chang Yeh, Ph.D. student of Shih Hsin University, email: khriou@gmail.com。

黃榮護，世新大學行政管理系教授。Jong H. Huang, Professor of Shih Hsin University, email: jh83204@gmail.com。

1992年 Osborne 與 Gaebler 出版《新政府運動》（*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*）乙書，引領新公共管理的研究風潮，美國柯林頓政府開始採納，也帶動世界各國政府紛紛跟進，不僅使得「師法企業」成為公共部門運營的主軸，也改變了公共組織成員原有的角色定位，其中特別強調公共組織成員回應的重點對象，應從民選公職人員轉變為被尊稱為顧客的公民，面對需求內容與層次差異性頗大的公民們，使得公共組織成員所面臨的窘境更形強化。新公共管理的興起係為因應政府改造、環境變遷、以及治理條件改變所產生之自然演化的過程，目的則在於解決官僚體系過於龐大且僵化，導致政府效率與效能不彰的問題。儘管新公共管理常是一種看似較為激進、全面與創新的行政革新，但其植基於公共選擇與新制度經濟學的概念，強調小而美的政府必須扮演領航的角色，仍是世界各國政府奉行的主要趨勢，也確實為公共事務的規劃與執行注入一股全新的動力，使得政府運營在形式上顯得更有效率，然而，新公共管理把人視為理性自私的假設、領航的管理哲學、以及把公民視為顧客的論點，亦引發不少對於公共組織內部與外面的治理問題的爭論。

面對新公共管理盛行所產生的問題，J. V. Denhardt 與 R. B. Denhardt（2015）提出新公共服務的論述，頗受矚目。儘管當下大多數國家的公共政策仍奉新公共管理學派的精神為圭臬，亦有論者認為新公共服務的論述無法兼顧公共組織競爭力的提升；然而，新公共管理像是革新的企業家，新公共服務則像是傳統價值的守護者，兩者間的平衡對於政府運營的穩定十分重要。如同制度仍需要有人去執行，當公共組織成員所面臨的壓力與窘境越來越大，是否仍然能夠有效地發揮與落實新公共管理所規劃的公共政策與制度，值得令人商榷。以臺灣為例，1990年代亦以新公共管理為政府運行的主流，迄今仍未見具體成效，而歷經威權體制到民主政治的轉變，以及三次的政黨輪替，公民對於公共組織成員的批評，隨著對於民主價值追求的高漲而與日俱增，使得公共組織成員所承受的壓力越來越大；尤其，每逢選舉期間，公共組織成員更容易淪為拉抬選情的祭旗對象，使得公共組織成員對於自己之角色與定位的認知也越來越模糊，此種動輒得咎，讓公共組織成員無所適從的情況也越趨嚴重。因此，儘管新公共服務的倡導不見得可以兼顧國家的競爭力，但是，對於公共組織成員的角色與定位的釐清，卻有著激勵的效果。

事實上，新公共管理與新公共服務隱約存在著一種互補的關係。新公共管理係

以公共選擇與新制度經濟主義為核心，強調以制度的規劃與設計，來提升公共政策能量的最大化，而新公共服務則是強調公共組織成員應要能清楚地瞭解自己的角色與定位，以民主的價值行事，持續不斷地提升自己的專業，以及與政策目標溝通的能力。倘若能以新公共服務的精神武裝公共組織成員精神與裝備，進而與政策目標對象有良好的互動，填補新公共管理對於公共組織成員與政策目標對象的不夠重視，或許能為達到公共政策能量的最大化與民主價值並存的成效。

尤其，隨著全球化的浪潮襲捲世界各國，政治、經濟與社會環境的丕變，全球暖化對自然環境產生的巨大變異，公共組織成員對於國家機器的正常運作，甚至是國家競爭力的維持與提升，所需扮演的角色益顯重要。端此，如何正本清源，協助公共組織成員釐清自己的角色、本身應有的價值、以及有效的管理壓力，進而提高其專業技能，凝聚正向團體動力，以提高公共組織運行的效能，實為刻不容緩的重要議題。

## 貳、組織行為的思考途徑

組織行為的探索雖然已經有很長的歷史，但是在公共行政的領域卻是晚近才逐漸受到注意的課題。倘若以冰山來比喻，組織行為就像是冰山水底下十分之七的部分，位於看不見的水面下，就如同組織的「黑盒子」一般，不易觀察與理解，但卻對於組織的運營有莫大的影響。從概念上來看，組織行為係指組織內所有成員本其在人格特質、價值觀、自我概念等屬性的「個別差異性」，彼此互動之後，所產生影響組織的各種行為結果。當行為結果為正向，則有助於凝聚組織成員的共識，形成正向的團體動力；反之，則可能抑制組織成員共識的形成，削弱團體動力的正向力量。簡言之，組織行為的主要目的即在於藉由探討組織成員的「個別差異性」，進行「差異性的管理」，以凝聚共識，提升組織的動能，以達成組織的目標。

一般組織行為教科書，通常以教導管理組織成員所應具備的知識與技能做為編排主軸，而 R. B. Denhardt、J. V. Denhardt 與 M. P. Aristigueta 合著並於今（2016）年第四次再版的《Managing Human Behavior in Public and Nonprofit Organizations》這本書，非常不同於一般組織行為教科書，誠如作者們所言，渠等係針對公共行政的學生（尤其是 MPA 的學生）所寫的教科書。本書的編排計分十四章，前面的第

一章到第十二章的內容包括：自我認知、創造力、壓力、決策、激勵、領導力、權力與政治、溝通、團體與團隊、衝突、與組織變革等，惟這些主題的介紹與討論都扣緊了一個共通的主軸：從個人分析層次的組織行為觀點去瞭解公共行政，亦即內容皆鑲嵌在公共行政的背景，以及聚焦於公共組織的獨特性；同時，也提供公共組織成員自我認識與管理，以及互動過程影響他人行為的思考方式與行動，以便能理解與掌握外部利害關係人的需求，落實以民主行事的方式，擴大公民參與的意識。同時作者們為了進一步提供公共服務領導的洞見，特別在最後兩章：第十三章與第十四章明確地指出公共組織成員的角色定位與核心價值。第十三章提醒公共組織成員要有擔負代表組織外部形象責任的認知，除了學習傳統技能之外，也要隨著因應環境的變遷而學習新的技能；第十四章則是說明公共組織應以公共利益治理為導向，公共組織成員更應以落實新公共服務精神為主要使命。

綜合而言，本書第一章到第十二章提供了公共組織工作者裝備所需的學習資源，完成這些學習之後，作者們在第十三章與第十四章特別提醒學習者必須清楚地瞭解公共組織成員的責任、角色、定位、以及公共組織的核心價值。綜合上述簡介本書特點如下：

## 一、強調公共組織成員的組織行為，應以公共服務者的訓練與養成為主軸

Robbins 與 Judge 所著的《Organizational Behavior》一書，係為廣受各個領域使用的組織行為教科書，以 2013 年所修訂的第 15 版為例，全書分為認識組織行為、個體、團體、以及組織系統等四篇；而 Denhardt 等人的著作雖然沒有像 Robbins 等人的著作明顯地區分出四大主題，但內容編排主軸大致類似，同樣是包含組織行為的介紹、個體、團體、以及組織系統。然而，相較於 Robbins 等人的著作，Denhardt 等人更強調公共組織應該以公共利益治理為定位，全書以公共組織和非營利組織的觀點，涵蓋了組織行為學所有基本問題，並且著重於三個方向：（一）理解在公共服務中個人的行為、動機、領導行動的重要性；（二）著重在公共組織與非營利組織中之管理與領導的獨特性；（三）強調學生不僅從讀書開始學習，也要從他們自身的經驗開始學習。

總括而言，相較於其他組織行為相關的教科書，本書更著重於培養公共行政管

理的學習者成為新公共服務精神的落實者，著重公共組織的成員應該如何思考與行動。因此，書中的每一章都會照著「段落介紹」、「從那裡開始」、「思考的方式」、「行動的方式」、以及「在行動中反思」等部分編寫，循序漸進輔助學習者理解各章的知識，並輔以案例引導學習者從生活經驗體驗與案例練習培養技能，期望學習者可以將知識的學習與理解，轉化為生活與學習的經驗，藉以培養公共組織的管理與領導能力。

## 二、以組織行為做為思考和行動的方式，提升自己並影響他人

本書首章即以「組織行為是一種思考與行動的方式（Organizational Behavior as a Way of Thinking and Acting）」做為標題，其目的在於提供資訊與觀點，以提升公共組織成員對於自己行為的理解，以及對於影響其行為能力相關因素的理解，其著重公共組織成員如何認識與管理自己、如何與他人互動、如何理解其工作與對社群的重要性、以及選擇如何為自己的城市與國家服務。

組織行為的重點在於「管理自己與他人差異性」。因此，以組織行為做為思考與行動的方式，首先要學會認識自己與管理自己，形成清晰的價值觀之後，據以為行事與決策判斷的準測，進而影響他人，形成具有信賴關係的團體凝聚力與正向的團體動力，型塑共同的理念與價值觀，以培養快速因應環境變化的競爭力，如同作者們如下的陳述：

### （一）認識與管理自己—釐清公共組織成員的角色並學習各項技能

他們以新公共服務精神為框架，並以公共利益為導向，協助學習者釐清公共組織成員的角色與定位，建立公共服務的核心價值。渠等認為公共組織成員扮演的角色，並非操漿，也不是領航，而是以公共利益治理為定位的公共服務。藉由瞭解自己的角色，公共組織成員應該先認識自己並學會管理自己，透過認識與瞭解自己所擁有的能力與資源，進而學習如何培養自己創意與創新的能力、如何有效的管理壓力、如何制定決策、如何激勵自己與他人、以及在公共組織中的領導等各項思考與行動的行為習慣，以因應環境變遷。

公共組織成員應藉由各種知識與技能的學習，在生活與工作中的實踐與體會，養塑新公共服務的價值觀。明確價值觀的形成，將使公共組織成員面對問題時更能

堅守公共利益導向的價值，嘗試運用自己所擁有的能力與資源解決問題，並且更有效地制定政策；而且，在達成目標的過程中，也較能激勵自己與他人以正向的態度面對所遭遇的困境，這種正向的態度不僅有助於壓力的有效管理與復原，而且也會讓公共組織成員嘗試運用自己所擁有的各項技能與資源來解決問題，使自己的專業能力持續強化，並且培養創意與創新的能力。

## （二）影響他人－學習管理自己與他人的差異性

新公共服務精神認為公共服務者應對於公共利益、治理過程，以及擴大民主的公民意識有相同的承諾。因此，組織成員必須學習新的政策發展與政策執行技能，瞭解與接受所面臨的各種挑戰，並且重視與公民的連結，創造雙贏的公共利益。從組織行為的觀點來看，新公共服務的精神也是一種整合差異性管理的概念，亦即公共服務者藉由與公民溝通的過程，瞭解公民在公共利益的需求，並因著其依法行政的專業責任，與公民達成共識，產生趨向一致的行為結果，而非把公民當做顧客，無止境的滿足其需求。因此，公共組織成員還需要能與他人良好溝通，以實踐民主政治的價值，創造公共利益導向的價值體系。

黃榮護與葉益昌（2007）曾指出，以「差異性管理」為基礎，提出「價值管理」的論點即與本書的論點雷同，亦即組織成員，需以落實組織的核心價值為前提，並以同理和包容為基礎，提升自我覺察與接受回饋的能力，有效的管理自己與他人之間的個體差異性（諸如價值觀、人格特質、知覺……等），以強化溝通的效能，進而產生執行的動能。「價值管理」的基本理念與書中所揭櫫的理念都相當符合新公共服務的精神，都是強調「以民為本」的人本精神，讓組織成員瞭解，組織中每位成員都具有重要的影響力，深刻體會個人對於組織的責任與義務，並以落實組織核心價值、達成組織效能為使命，共同參與組織的經營，才能持續不斷地產生正向動能，使組織能在瞬息萬變的環境中，保有其競爭優勢。

## 三、學習新技能以因應環境變遷與建立對外形象的責任

本書的第一章到第十二章主要係以提供如何養成組織行為思考與行動的方式為主軸，提供組織行為的學習途徑，第十三章，則提醒公共組織成員面對外部環境要有代表組織形象責任的認知與態度（representing the organization “on the

outside”），作者們認為公共組織成員應該建立瞭解網絡與關係，並洞察外部關係的核心技能，包含面對立法機關、媒體、以及正式簡報（making formal presentation）的傳統技能，並且發展與公民以及外部團體互動的新技能。

尤其在全球政經環境與自然環境快速變遷的壓力下，公共組織成員可能面臨的問題將更為複雜，所要面對的壓力亦與日俱增，公共組織成員必須持續不斷地學習傳統技能與新技能，轉化從領航到服務的角色與行為，藉以適應變遷的環境、以及公共行政網絡新的現實狀況、業務與功能的斷裂、分權化與協力，因此作者們為公共管理者引介新的技能來增進其扮演調停、斡旋與仲裁等角色的能力，例如如何傾聽公民、案主與顧客的聲音，以及如何引導公民參與政府的工作。

#### 四、以公共利益治理為導向，落實新公共服務精神

本書的第十四章承續 J. V. Denhardt 與 R. B. Denhardt（2015）所提出新公共服務的概念，作者們指出公共組織成員應具備新公共服務的價值觀，以做為公共服務者行事之準則，並提出新公共服務的七項基本精神，分別為：（一）服務公民，而非顧客；（二）追尋公共利益；（三）重視公民意識更勝於企業家精神；（四）策略思考、民主行動；（五）體認課責並非易事；（六）服務而非領航；（七）重視人民，而非僅重視生產力（Denhardt & Denhardt, 2015: 42-43）。

新公共服務精神明確地界定與新公共管理學派以顧客為導向的差異：「與其回應顧客需求，不如將焦點放在與公民建立一個信任與集體合作的關係」，其強調的民主價值與公共利益，更加重視公共組織成員對於公共部門核心價值的內化與落實。因此，公共組織的定位應以公共利益為主軸，而非企業所奉行的利潤導向，其運作必須以服務公民為主要的價值取向，藉由公民參與，瞭解其實際的需求，並且有策略性地思考與行動。因此，公共組織成員更需要提升自己的專業能力，以及與課責對象溝通的能力。誠如 J. V. Denhardt 與 R. B. Denhardt（2015: 1）所提及「無論是民選或是被任命的公共服務者，都應該以民主作為行事的原則」，亦即藉由與他人的互動，瞭解與尊重彼此之間的個別差異性，進而整合差異性，達到趨向一致的行為結果與目標，這也是一種以組織行為做為思考與行動的方式，目的即在於型塑公共組織新公共服務精神的文化，從而形成正向的組織行為。

因此，第十四章作者們再三呼籲，公共組織成員應以公共服務的民主價值和理

念為準則，創造公共利益，學習者絕不能將公共組織行為看成是發生在一個規範的真空中，相反地，新公共服務一定要注意公共利益和社群（community）的需求。因此，做為公共服務者，不僅要理解這些價值，而且與組織內部和外部的人互動的過程中，也要按照這些價值採取行動，產生符合新公共服務的行為結果。

## 參、結語

從公共事務之規劃與執行的觀點來看，公共組織成員扮演著公民、民選首長與民意代表之間的中介與調節角色，如同企業的中階主管，是一個承上啟下的角色，不僅要以公共利益為導向，規劃與落實政策的執行，同時，也必須傾聽政策目標對象的心聲，使政策能實際符合目標對象的需求，創造共贏共享的公共利益。據此觀點，在龐大國家機器運行中，公共組織成員可以說是政府得順利運營之本，本固則邦寧。一旦公共組織成員產生角色錯亂，不僅公共組織成員必須面臨更大的壓力，也會影響國家機器的正常運作，甚至可能產生嚴重的問題。

因此，本書先以組織行為思考與行動的方式，作為培養公共組織成員學習各項技能的基礎，從個體層次的提升，影響他人到團體層次的提升，乃至組織層次的提升，最後再提醒公共組織成員應肩負對外形象的責任，以及應落實新公共服務精神的核心價值，成為有效能的公共服務者。然而，從訓練的觀點來看，若能先讓公共組織成員對核心價值有明確的認知，並瞭解其所應肩負的責任，再進行思考與行動模式與學習各項技能的訓練，似乎更有助於公共組織成員的壓力管理。以我國目前政治與社會環境變遷對於公共組織成員所帶來的衝擊為例，若先澄清角色與定位，應更有助於共同價值體系養塑，藉由共同價值體系的建立，公共組織成員可以在學習組織行為的過程中相互砥礪，激發彼此的創意，並形成相互支持的社會網絡，俾使公共組織成員更能抵抗壓力情境，從壓力的挫敗中快速的復原（resilience），持續為創造總體公共利益而努力。

此外，本書所強調的「以組織行為做為思考和行動的方式」，其實就是期望公共組織成員在工作中仍能落實研究的精神，藉由將所學習的觀念與技能，在工作與生活的行動中加以實踐，並進行反思後的修正，持續不斷的縮小知與行的落差，達到知行合一的境界，進而提升公共組織成員對於政府效能的正向影響。總而言之，組織行為對於公共行政領域之學術與實作的相互轉化，扮演著相當重要的角色，尤

其是公共組織成員面對壓力與日俱增的今日，本書介紹以組織行為做為思考與行動方式的概念，以及協助公共組織成員角色與定位的釐清，對於公共組織成員應能有所助益。

## 參考文獻

- 黃榮護、葉益昌（2007）。價值管理：落實價值領導的基礎。載於吳英明、但昭強、施惠文（編），**價值領導與管理：激發公部門生命力的理論與實務分享**（23-37）。臺北：五南。
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The new public service: Serving, not steering* (4<sup>th</sup> Ed.). New York, NY: Routledge.
- Denhardt, R. B., Denhardt, J. V., & Aristigueta, M. P. (2016). *Managing human behavior in public and nonprofit organizations* (4<sup>th</sup> Ed.). Retrieved from:  
<https://play.google.com/books/reader?printsec=frontcover&output=reader&id=JPtzCQAAQBAJ&pg=GBS.PP1> .
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, NY: Addison-Wesley.
- Robbins, S. P., & Judge, T. A. (2013). *Organizational behavior* (15<sup>th</sup> Ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson.