

9/64

行政組織中衝突之研究

陳德禹

合作 (cooperation) 與衝突 (conflict) 乃社會行動 (action) 或組織生活之兩個層面，猶如一枚硬幣之兩面，彼此解不開地交纏着。在研究分析上，固然可暫予分開；但實際行動上，兩者却難分難解地連結着。故欲真正瞭解人類行為，解決人類問題，必須對此兩者同加研究，並設法予以調和。令人遺憾者是：實際上，以往之學術界並未對此兩者同加重視。

在十九世紀，馬克斯與恩格斯 (Marx and Engels) 分析階級衝突；而社會進化論者 (social Darwinists) 則探討社會間之衝突。馬克斯主義發展成爲改革及革命主義；而社會進化論却不能超越像「絕對的恨」 (absolute hatred)、
「適者生存」、及「征服狀態」 (conquest state) 等過於簡單化的概念。至於首先注意到衝突是個人 (individual) 及團體之一種內外之過程的社會學者，乃是許摩 (George Simmel)；他的觀念，已被柯射 (Lewis A. Coser) 所著的「社會衝突之功能」一書 (註一)，加以重述、檢討與批評。但一般而言，大多數社會學者對衝突缺乏興趣，而漸熱衷於社會整合 (integration) 之模式與過程。惟至最近若干年，特別由於核子大破壞之威脅

，社會科學家始又慎重地注意到衝突問題（註二）。

在行政學方面，本世紀初數十年間，許多討論行政之作家，未同時注意合作與衝突之過程。有些作家對合作不聞不問，而強調衝突之某些層面；其他作家則喜歡發現合作之美善，而對衝突不聞不問（註三）。即使是近期有關行政、管理、及組織理論之著作，亦極少討論衝突問題。故此時此地而欲研究組織衝突之問題，甚感資料之難求。本文只是對行政組織內部之衝突問題作初步探討，以爲進一步研究之基礎。茲就此問題重要方面論述如次：

一、緒 言

（一）衝突之意義

學者由於學術背景與觀察角度之不同，對於衝突之定義未盡一致，茲舉若干代表性之定義如下：

心理學者摩雷（Edward J. Murray）謂：「衝突係指一個人被激勵去從事兩種或兩種以上相互排斥的活動（activities）之一種狀況（situation）」（註四）。此定義係指個人衝突（individual's conflict）而言，亦即指一個人面臨對兩種或兩種以上不相容的行為作選擇時，一種左右爲難的心理狀態。此種衝突可發生在許多不同的層面，諸如：公然的行為方面、語言方面、符號方面（symbolic level），及情緒方面等。惟此定義不合本文之需要；故再舉數則有關「組織衝突」（organizational conflict）或「社會衝突」（social conflict）之定義如次：

社會學者柯射謂：「社會衝突可被界定爲：對於地位、權力

，及稀少資源的不同價值或主張之鬥爭；在此鬥爭中，衝突之對手（parties）不僅企圖或獲得所期望之價值，而且企圖使其對手中立化或損害、消除對方。」（註五）此定義是意指：衝突係兩個或兩個以上的個人或團體等為反抗對方的目的、對方的利益，甚至為消滅對方之存在的一種爭奪狀態；與競爭之意義相似而範圍與方式不同。

人類學者芮德（Laura Nader）謂：「衝突係由至少兩個對手（parties）間的競爭之結果。一個對手，可以是一個人（person）、一個家庭、一個血緣系統，或一個整個的社區（community）；另一方面，它亦可以是一類觀念（ideas）、一個政治組織、一個種族（部落），或一個宗教。衝突係由不相容之慾望或目的及其持續性而引起。」（註六）由此定義可看出能成為衝突之對手者甚多，可以是具象的，亦可以是抽象的。

組織行為學者班菲德（Edward C. Banfield）謂：「衝突可能只是一種消極抵抗或摩擦的問題；有時，它是一種兩個或兩個以上組織之間正面抵觸的問題；尤為常見者，它是為分配更多的稀少價值〔不管是權力、資源或社會位置（position）〕而直接或間接之競爭。」（註七）言定義說明了衝突之方式；其所說衝突之目的，恰與柯射氏所言相同。

行政學者法烈特（Mary Parker Follett）將衝突界定為：兩個人或對手間之任何差異（difference）（註八）。此定義過於廣泛而不明確；但却道出衝突所以發生之基礎。

經濟學者波汀（Kenneth E. Boulding）謂：「衝突可被界定為一種競爭狀況；在此狀況中，各對手知道（be aware

of) 未來各可能位置 (positions) 之不相容性 (incompatibility)，而且每個對手意欲 (wishes) 佔有一個與別人之意欲不可相容的位置。」(註九)此定義較前述各定義增加了主觀因素：「知道」及「意欲」；客觀因素：「位置」等概念。

吾人綜觀上述諸定義，試歸納出形成「組織衝突」之重要條件如次：

1. 對手 (the Party)：衝突就是至少包含兩個對手之一種狀況，所以第一個必需之條件，便是要有對手。所謂對手，便是「行為單位」 (behavior unit)，亦即為夠作為行動主詞者 (註一〇)。所以行為單位可以是具象的：(1)有機體的個人；(2)由個人組成的社會組織，例如：家庭、種族、團體、國家、商會、教會等；它亦可以是抽象的：例如一組觀念、一項理論等。雖然大多數行為單位可能是衝突之對手；但非所有行為單位必是衝突之對手。當一個行為單位捲入與另一個行為單位衝突時，便成為一個對手。因此，一個對手實際上是不能單獨存在；至少須成雙乃能存在。

2. 差異 (Difference)：對手間在某方面存在着某種程度之分歧、差異，乃是彼此發生衝突之根源；這種差異，或是客觀實際的，或是主觀認知的。差異性會表現在許多方面，例如：(1)利益；(2)對權力、地位 (或位置)、稀少資源之價值或主張；(3)經驗；(4)能力；(5)慾望；(6)思想等。對手間之差異亦有各種不同程度：一種極端是形成尖銳之不可相容性或正面衝突，一方之任何滿足或勝利，即表示另一方之不滿足或失敗；這種情形，在賭賽理論 (game theory) 中，稱為「零一和」賭賽 (Zero-sum

game)，即在兩對手之衝突中，一對手之所得與另一對手之所失（負量）的總和等於零。另一種極端是雖有差異，但未必不可相容；可能一個對手大有所獲，而其他的對手則微有或全無所失；亦可能雙方同時均微有所失或微有所得，此種衝突可在對抗或競爭中發現。

3. 競爭（Competition）：競爭有廣狹二義：狹義言之，凡二人或二個團體（對手）以上，互爭一事物或數事物，謂之競爭；易言之，凡以某種事物為鵠的，二人以上互爭以謀得之者，均謂之競爭。競爭的特點是：第一必有事物為鵠的；第二不必直接發生接觸；第三個人或數人的成功（實現其欲望），足以限制或剝奪他人的成功。廣義的競爭，是指生存鬥爭（Struggle for existence）而言。此項競爭，不僅指人與人間的競爭，凡生物間的競爭，及生物與人類間的競爭均屬之（註一一）。

衝突與競爭，原有相似之點；但仍有不同：衝突必係個人間或團體間互相接觸，而競爭則否。又衝突常發生最深的情緒，最強的熱情，最能集中注意與努力，而競爭則未必盡然（註一二）。故凡競爭一至激動情緒，互相接觸時，便成衝突，此際凡相與競爭者，即可成為對敵。如是，競爭劇烈以後，每至發生衝突。故衝突乃競爭之一種特殊狀況；競爭是一個比衝突更廣的概念，競爭包括所有衝突之個例，但衝突未能包含所有競爭之個例。

4. 認知（awareness）與意圖（wish）：認知與意圖乃衝突所以發生之心理條件。衝突之發生，一方面必須參與競爭之對手認知他們未來各可能的位置（境遇）（positions）之不可相容性（相互排斥）；另一方面，每一個對手均有意圖佔有一個與其

餘對手之意圖相排斥的位置。人的世界非常複雜，以致許多個人與團體可能處於競爭中而不知此事實。即使人們注意到可能之衝突，但若沒有一個對手意圖（*desire*）佔有一個為其餘對手所排斥的行為空間之範圍（領域），就不會有實際衝突之發生。例如有兩個人同時要坐在一旗桿之頂，乃是不可能之事。就此而言，他們之間就存在着競爭，而且假如他們知道這種競爭，就有發生衝突之可能；但無論如何，假使此兩個對手皆無坐在旗桿上之意圖，或即使只有一個對手有此意圖，則此可能的衝突將不能成為事實。又如一個機關之內有甲、乙兩個單位，假使甲單位之擴張職權，將使乙單位之擴張職權成為不可能；反之亦然；那麼甲、乙兩單位之間就有了競爭關係存在。進一步言，若兩個單位均知道了相互競爭之存在，而且雙方均意圖擴張自己之職權，衝突便會發生。

（二）衝突為人類生活之一種本性

在生物世界中，衝突幾乎是一種處處可見的活動。人類歷史之大部份乃是衝突之紀錄（註一三）。人類生活有一個普遍而基本的特徵是：人們聚集而居；而非彼此孤立。由於群居，故在日常生活中我們自然會與他人互動（*interact*）；有了互動，就會與他人處於衝突中。蓋在某些方面，一切人類是相似的；但沒有人人在每一方面，真正與其他任何人相同。人類彼此差異的最重要方面之一便是：在於每個人所擁有的整套價值。所謂價值係指慾望之一種對象（*an object of desire*），亦即一個人所需要（缺乏）之事物，例如：成績之及格、一隻美洲虎、社會尊榮、心裡之安寧，或美好的新世界。社會科學家們同意：不僅不同的

人需要不同的事物，而且每一個人都以某種方式而行動，以期實現他的某些價值（註一四）。所以，無論何處，一旦人類彼此接觸，他們的價值就處在某種衝突中。在一個資源有限的世界裡，某些價值獲得滿足，其他的價值必然不能獲得滿足。例如：假使增加稅收以付退役軍人之津貼費，則納稅人將不愉快；如共和黨贏得總統之位，則民主黨將不愉快；又如農產品價值高而工業產品價格低，則農夫將愉快，而工業家與工人將不愉快。類此之例，不勝枚舉。

於是，我們每個人會發現：就某種程度而言，他是經常在與他的伙伴競爭。我們都需要一個更美好、更公道的世界；但達成此一共同目標的最佳方式（途徑）是什麼？我們未必有一致之看法。我們每個人都會用盡其各種方式來鬥爭，期達成與其伙伴相競爭的個人特殊目標；由於諸伙伴各以不同方式而追求不同或相同的目標，所以，衝突是人群生活在一起以後所發生的一種基本的及不可避免的結果。

家庭乃人類生活之根據地，亦為個人社會化之起點。波汀教授認為：個人與團體或組織間最早又最重要之衝突，就是孩童與他所賴以成長的家庭之間的衝突。「社會化」（socialization）之過程（使孩童成為一個文化之一份子的過程），便是一種持續性的衝突過程（註一五）。孩童來到此世界時，便帶有一種先天性的簡單而固定的價值結構：他喜歡食物、溫暖、及懷抱；而不喜歡饑餓、寒冷、大喧鬧，及不安全的位置。孩童一旦降生，遂開始經驗到父母、兄弟、姊妹之衝擊。首先，他為競爭母親的時間而與母親鬥爭；孩童當其餓時，總未能及時被飼餵；當其尿

濕時，未必及時更換尿布；當其不安全時，未必及時獲得再保證；此正因為母親有許多事情等她去做。此點對初生後之孩童特別重要；而家庭愈大，此種衝突來源愈形重要。因為，對於母親的時間與精力之其他主張，常涉及家庭的其他成員；如何運用母親注意力之主張，常相異，故常形成兄弟、姊妹之抗爭；而兄弟、姊妹間衝突之緊張，可能與剝奪母親注意力之早期經驗有關。當然，兄弟、姊妹間之抗爭，並非全是為競爭父母之注意力（照顧）的問題；在遊玩及其他活動中，就有許多直接衝突之機會。此後隨年齡之增長，而逐漸擴大其社會生活圈：進入學校、加入朋儕團體（peer group），最後加入許多社會團體或組織；在各種活動中，自然會與其伙伴發生直接、間接之衝突。所以，人的一生不斷遭遇種種競爭與衝突；此乃人類社會無可避免的特質之一，也是社會組織的本性之一。

組織理論中的衝突學派（conflict school）認為社會乃是人際衝突（interhuman conflict）之產物；視社會為各團體的勢力之一種均衡。對此派學者來說，社會乃是衝突力量之最後組合，而非有機的結構；社會之單位不是制度（institutions）而是團體（group）；而團體乃是一些覺得聯合追求利益較諸孤立個人的追求更能有效的人之結合。此派理論者以為社會鬥爭之最後，總是一種團體的而非個人的事務。他們傾向於強調孤立個人之無助與溫順。團體在達成其目的方面較諸個人獨自去達成目的要有效得多；因此，個人要想獲得社會性之效果，只有與同心意的（like-minded）個人結合（註一六）。此學派之論點，確能與實際現象有相當程度之符合；只是他們過於強調衝突

之一面，而致忽略合作之另一面。

許多早期的行政學者亦犯着與衝突理論者同樣之錯誤：只強調組織活動之一面。許多早期有關行政之論著，給了我們一種印象：以為行政是順利而容易之事。他們建議：緊張或阻碍不安之發展，是由於行政之錯誤或偶然事件所致；只要能遵循健全之原理，則一切自會順利。

(三)組織行為中合作與衝突交錯並存

上面雖說衝突是人類社會生活或組織生活之一種本質，但筆者絕非否定組織生活中很重要的另一面：合作。事實上，衝突與合作乃一個過程之兩面，兩者交錯並存，密切相關而不可分。一切人群關係可被視為合作與衝突之交錯表現。只要兩個以上的個人或團體，彼此相接觸，這兩種互動（interaction）便立刻出現。因為住在一起的人們永不會事事同意；但他們如果繼續住在一起，亦不會在他們的宗旨上，彼此完全不同意。

所謂合作，係指二人以上，有意無意間為達到共同目標，各自表現種種似相配合的活動。所以合作之基礎在於「實際的或認知的利益之公共性」（actual or perceived communality of interests）。合作諸對手，其所以合作之動機約有三點：(1)分享利益，這些利益可能是即刻的，也可能是長期的；(2)僅為避免不滿足；(3)僅為避免因不合作而可能受到公然或暗示的懲罰或威脅，此可稱「強制的合作」（註一七）。在一個組織中，合作活動之最堅強基礎，通常是此三者不同比例的結合。

在學術研究上，若排斥性地強調合作或衝突，可能導致分析之錯誤。蓋人類在其生活的巨流中，為謀生起見，有時固然互相

競爭，互相衝突；但有時則互相順應，互相合作。競爭時競爭，衝突時衝突，順應時順應，合作時合作，各視生活情勢之所需要，不期然而然發生種種不同的過程，既非人力之所能預料與控制，亦非大自然勢力有所偏重與限制。故謂人類進化，只賴競爭衝突為之推動固非；即謂社會發展，全由順應合作為其中心，亦非盡確。本文之研究衝突，只是研究上之分工，非意在強調衝突；真正旨意却是藉對衝突之了解，進而擴大合作，猶如：欲追求和平，必以研究戰爭為條件。

二、行政組織中衝突之類型

(一)一般類型

吾人可依照自我控制及相互控制的數量與模式之不同，而將衝突區分為三個最主要類型：「戰鬥」型的衝突 (fight type of conflict)、「賭賽」型的衝突 (game type of conflict) 與「辯論」型的衝突 (debate type of conflict)。此三種衝突類型，其適用範圍甚廣：小至兩人之間的衝突，大至國際間之衝突。因其適用範圍不以行政組織為限，故此處總稱之為一般類型。茲略述如次：

1. 「戰鬥」型的衝突 (註一八)

「戰鬥」型的衝突亦稱準自動型衝突 (Quasi-Automatic Types of Conflict)。在此型衝突中，行為者的自我控制與相互控制急劇地下降，因為每一行為者之行動，正是其他行為者的相似回應行動之起點。例如：一隻狗在街上遇見另一隻狗時，可能對它吼叫，第二隻狗也相繼回吼；第一隻狗又叫得更大聲，第

二隻狗隨之亦然；第一隻狗轉爲怒嗥，第二隻狗亦相應回對之；在此種典型的連續升高中，張牙、噬咬、終至兩狗肉搏，緊接着發生。其他的例子如：兩個兒童在校園中開始打架時，也會經過一個相似的連續程序：首先，彼此怒目相向，繼以惡劣的言語與動作，接着便是威脅、挑戰與反挑戰，最後拳足交加，於是導致全面的戰鬥。

上述狗與兒童衝突之情形，亦可在國與國間武器競賽，及大國間的對抗方面觀察到。一國的軍備水準或軍備支出成爲第二個國家反應決策之基線，即第二國決定以某些「安全的」邊際（margin）而超越它（姑且說百分之十），以便能自覺安全。但是，該第二國之新的、較高的軍備水準，此時卻反過來成爲第一國安全計算之基礎；它現在打算在武器方面，應再比其敵手多支出百分之十。它的敵手於是又打算再比此數增加百分之十；就如此一連串地升高軍備，最後是兩個敵手或其中之一筋疲力盡、或是戰爭爆發、或是雙方在最後關頭（往往是極不可能）改變政策

在大國之對抗中，每一國也都企圖在每一階段的言詞或實質承諾上，以某些邊際超過對方。措詞溫和的照會之後，繼以強硬的照會；照會之後，繼以在爭論地區的鄰近地點調動船艦、部隊或飛機，也許再作一些實力的滲入或公然登陸。鎗彈一經發射，繼以對方的報復，在程度上往往超過前者。盟國接着介入該情況。如此，經由威脅與反威脅、報復與反報復，終至於全面戰爭的邊緣，或許還跨過此一邊緣。

此種「戰鬥」型的衝突過程，會趨於成爲自動化與不經思考；在其自動性質方面，此類型之衝突過程，可能有兩種效果：其

一爲加速效果，它可能表現在每一行爲者爲對付其他行爲者的行動上，也可能表現在對其自己的下一步驟上；其二爲減速效果，它表現在許多衝突的情勢中，尤其是在衝突加深時，使每一行爲者增加自我約制的效果。這些效果包括政治或經濟代價之上漲，或國內反對之增加、資源的減少，或上列某幾項的混合。

在某些情形下，加速的因素居於優先，該衝突將無限地升高，以迄某一行動者或該體系的某些部份的毀滅或崩潰。在其他情形下，自我約制之因素，將此加速衝突之因素較快地生長；遇有此種情事，衝突升高的程度將緩慢，整個衝突體系將停留在某一點，不致引起體系的崩潰或任一衝突當事者之毀滅。

行政組織中，亦有「戰鬥」型之衝突，例如一個機關（或單位）爲其自身之生存、發展及福利，而爭取更多之權力或預算；其他機關（或單位）爲求與該機關（或單位）之平衡，隨即採取相對之反應行動；由是雙方循環升高緊張之行動。惟在行政組織中，自我約制之因素較加速衝突之因素的發展爲快，所以使衝突升高之程度緩慢，整個衝突體系停留在某一點上，而不致引起體系之崩潰或任一衝突當事者之毀滅；換言之，衝突之當事者將繼續處於穩定的競爭性共存狀態。

2「賭賽」型的衝突（註一九）

另一項極爲不同的衝突類型係近似於賭賽（games），每一賭賽者對其自己的行動（雖未必對其後果）保持理性的控制；易言之，此一類型之衝突，係具有戰略特色的理性衝突。此類衝突之情勢，與撲克、橋牌或下棋之賭賽，具有一些抽象的與有限度的相似性。在此種賭賽中，每一賭賽者具有一種效用的尺度，在

作此種賭賽時，他便據此而希冀某些後果。在他所可採取的不同行動中，他也有選擇的幅度；對於他們選擇行動之可能後果，他具有某種的期待。

爲求在賭賽中獲勝，其必要條件是：賭賽者必須知道他需要什麼；他必須知道他知道了什麼，尚不知道的是什麼；而且必須知道他能做什麼，他不能做什麼。不過，他對其行動之後果的了解乃是不確定的，因爲在一次典型的賭賽中，其自己行動之後果，將視其對手所採取之行動而定。他往往不能完全知道其對手能作什麼（其對手之能力，例如對手所持牌的好壞），亦不能知道其對手將決定或計劃做什麼（其意向）。面對此種不確定性，每一賭賽者之行動，必須基於其最理性的推測或估計。

在賭賽中，每一賭賽者都打算獲勝，至少希望不失敗。爲此目的，他選擇其各項單一行動及短程的一系列行動；及其較長程之模式與一系列行動；我們稱前者爲戰術，稱後者爲戰略。而戰術行動包括在戰略之內，爲其構成部份。因此，賭賽者最理性之戰略是：最可能對他產生勝利後果的戰略；或最可能防止失敗後果之戰略。假如收益（payoffs）能夠以計量術語表示，則最理性（合理）之戰略是：擴大純收獲或減少純損失之戰略。

吾人可依據賭賽結果之形態，而舉出兩類較適合行政組織衝突情況之賭賽如次：

（一）一大類的賭賽稱爲「零和賭賽」（Zero-sum games），或較一般地稱爲「定數和賭賽」（fixed-sum games）：在零和賭賽中，所有賭賽者之所有收益數（損失者可視爲負收益）的和等於零。（下棋、橋牌與撲克都是零和賭賽之實例）。只有

兩個賭賽者之零和賭賽，就理論而言，筆者以為有三種情況：(1) 一方全得，另一方全失；(2) 一方之所得與所失，正是對方之所失與所得；(3) 兩方均無所得或所失，如雙方之和棋，形成平手。在定數和賭賽中，所有收益數是固定在某數目上；它並無必然是零，而是可更大或更小。（惟在此處，每一賭賽者之收穫必然也總是其他賭賽者的損失）。因此，零和賭賽是定數和賭賽之一小類。

(二) 變數和（混合動機）賭賽〔variable-sum mixed-motive games〕：在日常生活或國際政治上，並非所有衝突情勢都類似零和賭賽。它們往往更類似變數和賭賽。在此種賭賽中，賭賽者不僅在彼此間的競爭上贏得了一些事物，而且也集體地自另一位（或第二位）賭賽者贏得或輸去一些事物，（我們可以把該另一位賭賽者視為賭博中的「莊家」或某些實際生活情勢中的「現實」或「自然」）。在此種衝突情況中，一個對手可能大有所獲，而其他對手則小有或無所損失，所以，對手間之利益，並非絕不兩立。

3. 「辯論」型的衝突（註二〇）

在某些衝突中，敵對者正在企圖改變彼此的動機、價值或認知的現實映像；此種衝突在嚴格之意義下得稱為「辯論」(debates)。並非一切言辭或訊息之往還及一切常視為「辯論」之事情，都是此意義下之真正辯論。例如：通常，兩個中學的辯論隊並打算改變彼此對於辯論主題的主張；他們却是在從事競賽，企圖左右辯論裁判員（也許還有觀眾）之主意而爭取勝利。又如：法院中的訴訟案件，通常也有類似競賽的性質。檢察官與被告辯護人並不企圖說服對方，在民事訴訟中雙方的律師也不作此種打算

；他們只企圖改變法官或陪審員之主意而爭取勝訴。所以，此兩種一般人稱為辯論的事情，非真正衝突性之辯論。

真正的辯論性衝突，似難以表現於賭賽模型或戰鬥模型，它乃另成一類型之衝突。在立法機關中之辯論，具有成為真正辯論之較佳機會；代表政府之外交官，他們所進行之談判；國際組織中，政府代表的辯論等均屬如型。誠然，立法者、外交官或政府代表，在每一情事中，企圖為其所代表之利益、政黨、團體，或政府與國家獲勝。他們往往盡力爭取其所代表的利益，而以其對手之利益為犧牲，亦即以其他團體或政府為犧牲。

衝突之各方，為說服、改變對方，均尋求在何種基礎上始能使對方信服其觀點的真實性。在一方求得對手心中存有何種觀點或現實圖案後，他們便須設法發現每一種觀點的有效範圍。假如每一方對於對方看似乖謬的觀點，其能夠發現有效的範圍，並對自己的觀念能夠發現有效的限度，便接近真正辯論，而導致最後的成功與互利的後果亦將增加。

國家之間或行政組織中的實際衝突，往往類似戰鬥、賭賽與辯論的混合物；在不同的時間與場合，各項混合的因素在份量上會有或多或少之差異，從而形成各種複雜之衝突。

(二)特殊類型

在行政組織中，能夠成為衝突之對手者有三：(1)個人(individual)；(2)團體(group)；(3)組織(organization)。在理論上，由於此三者配對之不同，從而有六種衝突類型：(1)個人與個人之衝突；(2)個人與團體之衝突；(3)個人與組織之衝突；(4)團體與團體之衝突；(5)團體與組織之衝突；(6)組織與組織之衝

突。本文爲說明之方便，乃本此分類之標準，採用行政組織原有之概念（名詞），而將行政組織中之衝突另作分類如次；由於下列分類法僅適用於行政組織，故筆者姑總稱之爲特殊類型。惟所舉者僅限於主要類型而已。

1. 正式組織間之衝突

正式組織間之衝突，又可分兩重要方面說明之：

(一)機構間之衝突：政府各機構爲了爭取勢力與生存就會發生職權與管轄範圍之衝突。政府所舉辦代表各種團體利益之各項業務，最好是能保持一個均衡的發展；這就如同維繫社會力量之均衡一樣的重要。均衡的團體利益，可能同時涉及數個政府機構之管轄範圍。吾人知道：一切機構，祇要遇有機會，都希望擴展本身之職權範圍（此一原則可適用於商業公司、學校、慈善機關，以及政府機構）。故當政府機構之職權將有所擴展時，許多機構便會起而互相爭奪職權及管轄權，而且彼此間之職權及管轄權，亦將發生糾纏不清。（註二一）

各種機構之所以需要擴展，可從一些心理上的因素說明之：

(1)無論任何機構，都是有意識地或無意識地關切本身之生存；而發展却似乎是維持生存之最佳保障。再者，當本機構是一個繼續發展的機構時，人們便會感到自己的職位更加有保障；於是，任何缺乏保障之感覺，都想藉擴充職權來獲得補償。(2)追求機構之尊嚴，也是一個普遍之心理因素。人們往往把所服務之機構的尊嚴視爲自己的尊嚴；即使他在該機構中僅是充任一個低級的職位，亦同樣有此心態；而在社會大眾之心目中，通常亦以規模之大小來衡量一個機構之尊嚴程度；因此，就難怪各機構要競相擴展自己之職

權範圍。(3)大多數人都醉心於營求權勢，蓋一有權勢，則諸多方便與利益隨之而來；惟權勢之大小，通常又與機構規模之大小成正比例。(4)搶先發展新業務，亦為一項共同之心理因素，蓋認為假若本機構不發展某項新業務，則其他機構即將捷足先登，進入該項業務之範圍；從而產生爭先恐後之心理。

(二)業務單位與幕僚單位間之衝突：此兩種單位在觀念與作法上，最容易發生衝突。幕僚單位往往擁有控制業務單位之人事、財務、決策等；幕僚人員每以其專業角色自豪，而將其價值放在其技術性的才能之上，自認在組織中，超越一切人；因此，自命為組織之生力軍。業務單位則從事於實際之行動；官僚化的行政人員，以組織及正式權力之階層，來考慮組織未來之前途，自命為把握組織之生死；因而歧視幕僚單位。

另一個擴張業務與幕僚單位間衝突的因素，乃是由於此兩類人員之個人特質與行為，全大相逕庭。(註二二)幕僚人員是某些具有特殊才華之專家，故其所建議之事項，絕非直線指揮單位之主管，所能望其項背，故其影響力極鉅。其次，往往一些幕僚人員，佔據著控制消息的地位；而這些消息，對直線指揮之主管（或經理）來說，是極端重要的。還有，作為幕僚人員者，其接近最高管理當局之機會，比直線指揮單位之主管（或經理）要多得多；而且一個主管（或經理），由於許多層次階級上阻之關係，易與最高管理當局分離。最後，吾人所不能忽視者：作為一個幕僚人員，多具有特殊之條件，諸如：較高之學位、頭銜、或為眾所公認之技能等專業性地位，因此，就分量上看，則其請求或建議，每受人重視。另一方面，幕僚既多是專家，所以對一個組

織之政治行爲，多所參與。此外，幕僚人員亦總想擴展其所屬人員之人數。

基於上述，直線指揮單位之主管（或經理）們，對幕僚人員頗具戒心，深怕他們形成團體，來破壞其直線指揮之權力。因之，彼此間遂陷於衝突情況中。

2 正式組織與非正式組織間之衝突

所謂「正式組織」（formal organization），意指一個組織之成員的行爲模式、權責及關係，係經由精心、合法地設計。換言之，正式組織係指以法規爲基礎，經由人爲、有意地設計，而後結合在一起的一群能思維、行動的人們。（註二三）

所謂「非正式組織」（informal organization），是相對於「正式組織」而言，乃是指那些不見於組織規章、組織手冊（organization charts or organization manuals）的一種群體。詳言之，「非正式組織」之形成，係一群基於某種相同之因素（諸如：親屬、種族、籍貫、年齡、性別、學歷、興趣、習慣、理想、地位、工作環境，乃至利害關係等），經由彼此自然之接觸、溝通、互動（interaction），而產生某種同識（consensus）或認同（identification），因而結合在一起的人。在非正式組織中，也會慢慢形成某種行爲規範及其自己之文化；它具有社會控制（social control）、團體領導（group leadership）、抵制變遷及保存文化等特色。（註二四）

一個組織之成員的實際行爲模式與關係（即所謂非正式組織），常與組織之正式設計，大小總有相當出入。此種出入，表現於兩種情形：(1)正式設計可能不完備，以致不能包括實際發展的

全部行為模式；(2)部份的實際行為模式，可能與原先之設計相抵觸。

正式組織之設計，既有不完備之處，遂造成一種真空，於是組織成員就漸漸地產生出原設計所未有的行為模式與相互關係；這也就是何以有正式組織之處，必同時存在着非正式組織之道理。

正式的設計，不僅常被非正式發展的模式所補充；而且在某些方面，實際的行為模式，往往與之抵觸，致使正式的設計不克見諸實行。這種拒絕服從合法命令之情形（或是有意的，或是誤會的），幾乎是每一個組織之共同現象。至於越權行事之企圖，亦為同樣普遍的情形。在某些極端之例子中，吾人可發現：在組織之內，若干派人，企圖篡奪已被正式授權之人之權力，以改變該組織之目標，或圖謀對該派之利益，或兩者兼而有之。這種非法活動（類似革命行為），是相當重要，而值得重視的。

至於非故意違反正式組織之設計的情形，更為常見而且亦同樣重要。在組織中，幾乎無法避免，總會有些具有強烈領導氣質之成員，要行使（即使是無意的）比組織設計賦予他的更大的權力。另者，當（正式）組織（或稱機關）之規定與非正式組織之根深蒂固的習慣或態度相衝突時，當事者縱然非出有意，而且後來往往有罪惡感，也總會對此類規定予以忘記或忽視。此種情形，在正式設計過於詳盡時，尤易於發生。因為當職員發現經由正式途徑辦事，太複雜時，新的非正式途徑，自然應運而生；而正式途徑，便被擺在一旁，不加採用了。（註二五）

3. 專才集團間之衝突

行政組織中，各類專才人員之集團，為爭取某些業務之指導

權與控制權，而常發生衝突。在行政者之心目中，要謀取專才人員之間的協調及合作，避免彼此間之衝突，實在比應付社會衝突（行政組織與其他社會團體之衝突）或調解機構（單位）間職權之衝突還要困難得多。政治集團具有排他性，然而專才人員集團，亦同樣犯有此種毛病。每一集團都認為自己要比其他集團來得高明，於是盡量打擊其他可能與自己敵對或競爭之集團，藉以抬高自己之身價。此幾乎是人類之一種共同癖性，其普遍之程度，即使是國與國之間，亦經常有此種現象。（註二六）

專家們之間何以常相輕視？其主要原因在於心理因素：(1)專家們皆懷有相當之自信心，惟當其自信心發展過度時，就會變成一種無所不知之感覺，其結果往往造成了一種自高自傲之態度，從而輕視所有其他的專家。甚至進一步企圖霸佔行政大權，於是掀起了專家集團之間的衝突。(2)大多數的專家們，在自我防衛心理作祟之下，往往輕視別人之專長，跨大自己之專長，造成職業的及情感的隔膜，大大地妨碍了團體的合作。(3)大多數的專家們，常自以為是，不信任別人，任何機構若有此狹隘的優越感，其結果常是失敗與衝突。常見：當一件事實送到一位專家之手中，他往往將它當作一項意見而擱置在一邊；此足以顯示其不屑一顧之優越感。例如會計及財務專家，往往認為自己比別人瞭解得更多，此乃各大公司中常引起衝突之原因；所不幸者，政府中亦有同樣情況。此外，人事專家，認為唯有他們的那一套才是真正的行政管理；而工程專家，則僅看重事實和數字，而忽略了人性關係。上述這些都是導致專家們彼此衝突之原因。

4. 領導者與上級、部屬間之衝突

在官僚組織 (bureaucracy) 的階層結構 (hierarchy) 中，除頂尖之行政首長及最底層之主管外，其間之各層領導者，皆處於承上啓下之轉接點上，其上有較大的組織單位，其下有屬員團體。組織爲發揮其功能，必然對其成員有所要求；但成員在心理上常不願意遷就組織的要求，於是造成一種衝突情況。領導者 (主管) 處此情況中，就面臨一種所謂「角色衝突」 (role conflict) 之困境，他絕難保持中立，往往是靠向一邊而與另一方衝突：或與其更大之組織單位站在同一陣線；或與其屬員的團體站在同一陣線。

領導者 (主管) 是否與其所在之工作團體或上級行政人員認同，常視其個人之發展野心如何而定。因爲在組織中官職之晉升，乃是一項被接受的個人成功之表徵；一個具有強烈個人野心的人，便往往設法在階層結構中儘快的上昇。他可能覺得：他不能因與一個工作團體發生感情之連繫，而阻却其官職之上昇；因此，他可能與其上級行政人員 (其個人發展之來源) 認同。(註二七)

個人野心與團體忠誠之衝突程度，大部份要視這位領導者之個人野心所已滿足的程度而定。例如：在管理文書之單位中，一位未具有專業性職位所需之教育的年老而忠實之職員，往往被提昇至主管之位。因爲他知道他不能再高昇了，也因之不特別熱中於昇遷。如此一位主管，往往與其部屬有非常強烈之認同，且盡其所能爲他們保障利益。

又例如：一位年輕而有野心的大學畢業生，被安置在該同樣的主管職位，則因爲他剛開始滿足其野心，將很可能與其上級行

政人員認同。等到這位野心勃勃的年輕人，已成為政府機關之處長，並可負責決定政府某種重要方案時，則方案之社會價值，對他言可能比在階層結構中作另一階段之爬昇更為重要。因此，他便可能為其方案及幕僚而奮鬥，不惜反對局或署，甚至行政首長或立法機關之干涉。在危機中，他可能自己辭職，而不令其方案妥協，「出賣」其幕僚。

5. 組織成員個人間之衝突

人力乃組織最重要之資源，組織之績效在於人力之運用；組織為發揮其績效，必須更新人員，以吸取新知識、新方法及新觀念，而增加組織之活動力及適應力。新進幹部既有新知識、新方法，必為組織藉重；或另籌設機構，以容納其能力、創見及才華，裨應付組織外圍對組織所產生之壓力。在此人事新陳代謝的過程中，無能力者及年長之資深者，便會經驗到自己在組織中慢慢喪失其地位及重要感，且有被淘汰之威脅。假如組織中之決策機構，包含了新進專家，則資深者之安全感與重要性，更受明顯之威脅，他們便會很自然的遷怒於新進的年輕專家或幹部。由是，雙方就形成一種或明或暗、或直接或間接之衝突情況。

另一方面，現代組織由於不斷地擴展，就需要經常添補新血輪；因而，各單位之新進領導幹部，對原有的舊領導幹部就構成相當的威脅；原有領導幹部對他們採取一種半信半疑的態度；由是相互間之不合作及不信任，就可能轉移到人際及群際對權力與法制之競爭。假如這些競爭是群際性的，則各單位就想盡辦法或提出新方案，藉此擴充組織之編制，以抗衡組織中之壓力。此種防禦方法，乃是藉增加其權力與地位，以求其在組織中之安全。

一般而言，組織中之新進幹部往往都有擴充組織之企圖，因為他們尚未充分被接受之故。

除因引進新人員，而導致組織內個人間之衝突外；在平時未引進新人員時，一些有野心之個人，為謀取本己之權力、勢力與地位，亦常發生個人間之相互衝突。

三、行政組織中衝突之根源

組織衝突之原因繁多而複雜，除上節析述組織衝突之類型時，對衝突之原因略有說明外，本節不擬析述繁複而枝節性之衝突原因，而將特別着重於最基本、最重要的衝突根源之探討。

(一) 人性方面之因素

「個人乃社會行為之基本單元」(註二八)；「他是感情、判斷與行動之單元」，也是決定滿足與否之主體。(註二九)組織(團體)乃人之創造物，且為人而存在。是故欲知組織中衝突之根源，勢非自人性之了解開始不可。惟人性之內涵複雜多端，非本文所能盡述，且無此必要。茲僅擇與衝突較有關聯者簡述如次：

1. 人格與動機之差異

人類歷史證明人乃社會動物，他們必須共處，不能完全孤立的生活。這些共處的人們之間，既存在有很多共同性，也有相當多之差異性；前者乃合作之基礎，後者便是衝突之最基本根源。

人與人間之種種差異表現，大多起源於人格(個性)(personality)之差異。決定人格之因素，除先天之生理及心理遺傳之外，便是後天所處之環境。人格之形成，受環境因素之影響

至鉅，正所謂「居楚而楚，居夏而夏」，其影響力之大，不言可喻。此所謂環境，其範圍極廣，舉其要者包括：物質、社會及文化等環境。人之初生也，無甚差別；然後，他隨其生命之生長與生活，而不斷接觸各種人、物及事件，遂漸與別人相異；因而他們經由感覺、知覺、概念化、認知與學習等心理作用，而建立一部份自己之經驗，由是導致彼此不同之觀念、意見及價值系統。正如毛里爾（R. W. Morell）說：「人是心理的動物，其情緒、價值、偏見、態度、習慣、反射及習得之反應等方面之所以差異，乃由於個人之環境、教育及經驗所致。」（註三〇）

就人類之需要方面看，心理學家馬師羅（A. H. Maslow）之「需要層次」（hierarchy of need）理論，（註三一）認為人類都有五類基本需要，他並依急需滿足之先後程度，將之排列為：(1)生理需要；(2)安全需要；(3)歸屬與愛的需要；(4)尊重需要；(5)自我實現需要。當那些最特出之生理需要獲得相當程度（非百分之百）之滿足時，該需要便停止刺激行為；而後個人即轉求次高層需要之滿足，餘依此類推。即使馬氏之理論正確，即個人在特定時空裡只求一種需要之滿足；但是，共處一起的人們，在相同之時空中，他們所追求滿足之需要是不可能盡同的，換言之，彼此間之需要必有所不同；即使每人之需要相同，但其追求之急切程度亦必不可能求其劃一。何況馬氏之理論有待商榷，筆者以為：馬氏需要層次理論之成立，有一先決條件，即假設個人無法同時滿足兩種以上之需要。其實，個人所面臨之一切情況，並非全屬只許滿足一種需要；一旦，情況有利於滿足兩種以上之需要時，人是不會按步就班，自甘去先滿足一種需要的，大多是「

魚與熊掌皆我欲也」，甚至五類需要同時皆我欲也。由於人有此心理傾向，所以，他們往往會想盡方法去同時滿足兩種以上之需要。而人們用以滿足需要之手段，往往不盡相同，所以，在此方面之矛盾、衝突，勢所難免。

從另一方面看，心理學家謝晉（Edgar H. Schein）曾指出：科學管理時期，管理界對人性之假設是「經濟人」（*rational-economic man*），即人之工作乃為追求最大之自我利益；強調人群關係時期，對人性之假設是「社會人」（*social man*），即人之最大動機乃是社會需求；稍後，對人之假設是「自我實現人」（*self-actualizing man*），即人為求自己知能之最大發揮及實現美滿、理想之前程，會自動自發工作；謝氏自己則提出「複雜人」（*complex man*）之假設。（註三二）筆者亦贊同謝氏之看法。人的確不只是複雜而且變動很大，人有許多方面之動機：經濟的、社會的、政治的、心理的等各種動機；這些動機，各人依其重視之程度而將之列成階層（各人所列層次不一定相同）；此種階層又隨時隨地在改變，此種動機交互作用之結果，又形成更複雜之動機模式。

由上述，可知一群帶有個性差異、複雜動機的人在一起工作、生活，自然易於發生摩擦、衝突之現象。

2 尋求自己安全之慾望

影響人類行為的最強大動力之一，便是保持個人生存之慾望。為滿足此最小限度的生存慾望，他必須吃、睡、穿衣及遮蔽自己；防衛自己免受野獸及其他人類之攻擊；及保護自己免受自然之襲擊，諸如：洪水、火災、暴風雨等等。大多數人也希望有性

生活，以求其生命之延續，並保護他們的配偶及後代。尤有進者，大多數人不僅是要求最小限度之生存；而且希望其生活舒適與享樂。（註三三）因此，凡有利於他們達成這些目標之事物，自然為他們所支持；而妨碍他們實現這些目標之事物，每為他們所反對。

是故，求自己之存在與安全，乃人類最熱切的行為動機之一；由最初求有形的自我（有機體）之存在與安全，擴大到求自己所擁有的抽象事物（如地位、權勢、利益、價值與信仰等等）之存在與安全。所謂「自己」一詞，其內涵可大可小。當代一位著名的心理學家麥非（Gardner Murphy）說：「自己（the self）乃包括一切與個人的生活相關之寶貴東西及人物。」（註三四）所以，自己之最小範圍是指「基本的自我」或「本人」；漸次以本人為中心，逐層向外擴展：父母、妻、兒、朋友、鄰人、同鄉、同國家；或同階級、同種族、同宗教，及其他。

人們為求安全獲得保障，消極的，必須守住自己之力量及勢力範圍；積極的，必須擴張自己之力量及勢力範圍。此種情況，在組織中尤其明顯；故當多方之力量相接觸，自易發生衝突。

3. 尋求權力之慾望

人類有無數欲望，其主要者其為權力慾望與榮譽慾望。惟通常取得榮譽之最易法門為取得權力。（註三五）任何人，一旦掌握權力，只會希望權力的擴大或保持，不會希望權力在質量上減少，並努力克服一切可能使他失去權力的條件。（註三六）

何以人們有尋求權力之衝動？古希臘哲人德拉西瑪克士（Thrasymachus）謂：人們蓄意尋求權力，由於自利（the

self interest)之故。(註三七)其後亦有若干學人(如霍布斯Hobbes)重述此一說法。個人所認為對自己有「利益」的，乃是由學問、經驗、傳統，及文化所形成之結果，所以個人對「自利」之看法，頗多不同。權力可為多種目標服務，因之，個人尋求權力有多種動機：隨文化、社會、經濟，及政治體系之不同，權力(如Harold Lasswell與許多其他人士已經指出的)可用以取得名譽、虔誠、安全、尊重、摯愛、財富，以及許多其他價值。是則，人們之尋求權力，毫不足怪。(註三八)就工具性質言，權力宛似金錢，係用以達到其他目標之工具。所以，人們雖同有爭取權力、保持權力、擴大權力，及誇示權力之傾向，但其理由實在太多了，或為有意識的、或為無意識的動機，大多是有意識的與無意識的動機之混合。

由於幾乎人人皆有尋求權力之慾望，所以，既得權力者，便想保持、擴大，甚至誇耀其權力；而未獲得權力者，便設法積極爭取權力；因之，彼此間往往發生對立、衝突之現象。

(二)資源之缺乏與不均

資源之缺乏與不均，亦為人類社會(組織)衝突之主要根源。由於人世間的事物有限，而人類自我滿足之追求無窮；因之，世人遂爭先恐後起而爭取之，甚至設法打倒對方而獨佔之，以求高度滿足自我慾望。另一方面，由於資源分配之不均，各造(個人或團體)之間便存在一種不平衡之緊張。分得少者，為消除緊張、保障自己安全，必須向對手或第三者或聯合第三者，奪取更多資源，以求抗衡；分得多者，為恐此得來不易之資源為他方奪去，自應設法保衛既得資源，甚至積極爭取更多資源，以求保持

原有之優勢。於是，某種程度的「戰鬥」型衝突便形成。

從另一方面看，資源乃一個人或團體贏得權力之基礎；須知並非每一位尋求權力者，皆能贏得權力，是則其故安在？要言之，來自兩因素：(1)有些人比別人能使用更多的資源以贏得權力；(2)有些人能更有效的、更技巧的運用他們所有的資源。倘若其他一切情形相等，就很有理由預期，有較多資源的人們將贏得較多之權力。此即人們何以要積極爭取資源之道理。此處所謂「資源」，係廣義用法，它包括：物品、金錢、人力、職位、消息、武力、友誼、社會地位、制訂法規機會，與其他重要權利。

「社會乃是一個分配有限資源——財富、地位及權力——的體系；而這些資源的分配却不平均。」（註三九）所以，任何類型的社會結構，都會有產生衝突之機會，因為個人或次級團體（subgroups），可能對稀少的資源、尊榮或權力、職位等作出敵對的主張。（註四〇）是以，當兩個或兩個以上的個人或團體，企圖擁有相同之事物；佔有相同的空間及相同的、排斥性的職位；保持不相容的目標；或使用互不相容的手段時，衝突就會發生。（註四一）

（三）組織方面之因素

組織行為研究者，係在處理兩套基本概念：人性（nature of men）及組織性（nature of organizations）。（註四二）故探討組織衝突之根源時，自不可忽視此兩方面之因素。關於人性方面之因素，前已言之；茲再就組織方面之因素，舉其要者三點如次：

1. 官僚化組織內之差異

官僚組織 (bureaucracy) 在公私 (public and private) 兩類組織中之成長，已被廣泛地承認為我們這個時代的主要社會趨勢。(註四三) 換言之，官僚型組織乃現代組織之基本特色。按韋伯 (Max Weber) 理想中的官僚組織，具有下列之特徵：(1) 明確之分工；(2) 功能之階層性安排；(3) 一切活動依抽象之法規行事；(4) 官僚人員之行動不講人情；(5) 成員之選拔，依工作需要之客觀標準。(註四四) 此種組織之本身就暗示了心理、社會及經濟之差異；因之，成員對組織之忠心、參與、努力與介入 (involvement) 亦有相當之差異。這些差異往往是組織中衝突之根源。

譚仁寶 (A. S. Tannenbaum) 指出官僚組織中所構成的差異有三方面：(註四五)

(一) 認識及認知上之差異：官僚組織中不同職位的人，對組織中之重要事件、工作之重要性，及勞務或產品之意義，均有不同之認知及解釋。對組織之活動，較能介入之成員，對權威、自尊及自我實現，有較高之滿足感。處在低層職位之人員，因其心理壓抑或心理挫折較多之緣故，為求平衡，使他們彼此之間的相互支持較強，從而形成次級團體，來抵抗組織中之挫折與壓力。

(二) 理想及規範之差異：組織中之成員對組織表現不同的理想與期待。例如(1) 職員認為合理之工作或生產量，其直接主管總認為尚未達到合理之標準；(2) 直接主管認為合理之工作或生產量，機關當局總認為尚未達到合理之標準；(3) 大部份員工之生產或工作量都在正式核定之標準下，很難達到組織所訂之目標。因此，在組織中由於階層地位之不同，能引起規範與標準之差異，且此

種差異往往有衝突之性質。

(三)忠於組織及支持組織的差異：在官僚組織中，地位較高的人，容易與組織認同，其心理投入的程度也較高，又其所表現的心理動力也較強烈。他們對組織的政策和行動，也比較容易認其有道德上的正確性。他們的思想、觀念和態度中，較容易體會到組織之好處，而忽略組織不合理之一面。地位較低的人，其心理反應與行為表現，則與前者有某種程度之相反。行為科學上的研究亦指出：階層職位之高低，與支持官僚組織之態度有正相關關係。上述之差異，往往成為潛滋衝突之因素。

除譚仁寶所指出之三點外，尚有下列之差異：

(四)背景之差異：官僚組織，強調明確分工及專門知識與技術，因此常造成組織中個人或單位之背景的不同。賽蒙教授（H. A. Simon）等指出：兩個發生接觸之團體，可能只因雙方成員之背景的差異，而發生衝突。此等衝突，可能含有價值觀念上之真正衝突，亦可能只是由於不同訓練，而造成不同的看法與不同的用語，以致引起溝通上之困難。同樣，業務部門之職員，與分類技術人員及預算分析員之間的溝通，亦有困難。

尤有進者，一個團體之主要觀點可能是保守的，而另外一個是自由的。因此，假使法律部門是保守的，而經濟部門是自由的，則在雙方工作過程中，他們之間的衝突幾乎是不可避免，而且是相當尖銳的。（註四六）

2 官僚組織的帝國主義

帝國主義（imperialism）之特質是：「擴大權力」、「擴大空間」及「推廣政治」；換言之，即以加強權力之縱深程度，

及擴大權力之影響（管轄）範圍，進而推廣「政治」之面。凡具有這些特質者，即可謂為「帝國主義」；它未必被用以專指一個國家之對外擴張。在官僚組織中亦有帝國主義行為之存在，即官僚組織中，實際上亦有其政治之一面。

「官僚帝國主義（bureaucratic imperialism），顯為引起機關間衝突（inter-agency conflict）的一項問題；在此衝突中，兩個以上之機關企圖永久控制相同之管轄範圍；或一機關實際企求接管另一機關及該機關之管轄範圍。」（註四七）官僚帝國主義之發生，係由於此簡單事實：無論行政的政客（administrative politician）之目的是什麼，他首先必須為其機關保持充足之權力，（註四八）以求其機關之生存、發展，並謀成員之利益。

在每一種行政情況中，存在着先天性的權力關係。行政主管必須充分瞭解這些關係之必要牽連，並準備為權力，至少為生存而公開鬥爭；若虛偽客氣、懦弱或自欺，他將會喪失或嚴重限制其職掌，並危及其方案。因此，一個組織之領導（不論工商界或政府）包含一種對抗其他權力支配者之持續鬥爭。（註四九）

愛名譽、求表現，幾乎是人人皆有的強烈慾望。機關單位之職員，往往以為其所屬之單位及所辦之工作，和他自己有不可分離之關係，往往總是想如何使其所屬單位，在工作上能有最大之成就。在單一的組織中，完成工作目標之興趣，似乎尤為強烈。為完成其重要之工作目標，該單位往往企圖獲得所需要之一切手段，包括更多的經費、人力，與更大的權力。尤其是在爭取預算的時間，每個單位都想把該機關所有之經費，握為己有。反之，

這些單位，對於經費或權力之縮減，感覺特別敏銳。

「帝國主義」之作風，並非只存在於業務及上級單位之關係中；在單一組織之構成員之間，及在單一組織中工作相交錯之處，都有爭奪權力的現象。而在兩個單一組織，辦理在某些方面相同之工作；或者一個單一組織的目標之完成，將影響於另一個單一組織完成其目標之能力時，爭奪權力之現象，也會發生。而且每一方都想取得獨佔的或者至少是優越的地位。（註五〇）

3. 職權衝突之組織原因

組織中職權之衝突，雖然反映了團體間之爭奪，但其起因並非完全由於侵略，其中尚有組織上之原因：

(1) 功能劃分不清：政府之生命本是整體的，但為期工作之有效，不得不進行功能分工；惟某些業務之性質，却同時是兩種（或兩種以上）功能之屬性，所以，各機構間之職權不見得會劃分得清清楚楚；因而每一位主官（管）都能發現本機構之一部份業務同時也在旁的機構管轄之下，假若他是一位責任感極為強烈的人，他可能會盡力把此一部份落在其他機構的相同業務爭取過來，以便對該項業務之得失，負起全盤之責任。在此一方要爭取，另一方不肯放之情況下，衝突難免要發生。（註五一）

(2) 政策之曖昧或抵觸：此點亦是引起職權衝突之因素。假若高級階層在決策時，基於某些因素之考慮，而致有意或無意中使政策混淆不明，或互相抵觸，則較低階層之各機構便會在業務上發生職權之衝突；因為，業務之界限既然不明確，行政者也就無法知道他究竟會在什麼時候侵犯了其他機構之職權。

(3) 缺乏良好之協調：假若管制與協調做得不好，則重疊之業

務部份，各機構可能各自為政，而致發生抵觸；或可能會出現一個「無人地帶」，於是各機構很自然地又要搶先去佔領此一範圍。抑有進者，在整個大機構體系中，如果高級階層缺乏良好的協調，則此一問題將更趨於尖銳化。各級政府之所以普遍存在有衝突之現象，其主要原因之一，就是由於缺乏良好之協調。

(4)決定權與執行權之分開：古代社會之官僚化組織中，其決定權和執行權都集中在同一角色上；但現代社會之官僚化組織中，決定權和執行權顯然分開，其間由於缺乏溝通，致決策者常不明執行之實情，而決定難以執行之政策；而部屬對於主官之決定，亦常有擱置（*abeyance*）之現象，誠如賽蒙所指出：權力行使之難題，在於部屬對其主管之決定，有擱置之現象，他們憑自己之才能選擇可行之途徑，對於所接的命令之正式指示，只當作他們自作選擇之基礎而已。（註五二）因此，現代官僚化組織中，權力與能力之不平衡，決策者與執行者間之矛盾、衝突與不合作，已成爲嚴重之問題。

（四）目標之不一致

組織之內部衝突亦常起因於目標之衝突。組織之內有兩類目標：一是組織之目標；二是個人之目標。個人之目標又可分爲兩方面：一是員工之個人目標；一是管理者本身之個人目標。至於組織之目標，參照狄德（*Ordway Tead*）之說法，（註五三）可分爲五方面：(1)法定目標；(2)功能目標；(3)技術目標；(4)盈利目標；(5)公共目標。這些目標，又可各依其範圍之大小及抽象與具體之不同，而分爲若干等級之大小目標，賦予官僚組織之各階層；階層愈高，則其目標之範圍愈大，愈抽象；階層愈低，則其

目標之範圍愈小，愈具體。較低階層之目標，成為達成較高階層之目標的手段。由上述，可知組織中目標之多元性，而且因時移境遷而生變動，更增加其複雜性。

最理想的一種組織行為，是個人之行為必須朝向團體之目標。事實上，團體中之個人，未必一致地朝向團體之目標。因為組織分工之後，成員對組織之總目標不甚明瞭，由是易於發生偏差之現象。若組織中之小單位本身有其目標，且此目標與組織目標稍有不同時，就會發生協調之困難，進而產生磨擦與衝突。此外，個人投身組織之初，很可能各懷有不同之目的，或為名，或為利，或兼而有之；有些甚至以組織作為進階之踏腳石，視組織為跳槽前過渡時期委身之地。一般而言，大多數之員工，初進組織之時，心中只有個人目標，而不甚重視組織之目標。所以，組織目標與個人目標，並非始終一致。另一方面，在官僚化組織中，組織目標常吞沒個人目標，強迫其成員遷就組織目標。因此個人與組織間之矛盾、衝突，常起於目標之不一致。

此外，組織的各方面目標之間，或各階層大小目標之間，亦常不一致而相抵觸；此問題亦常為組織中各單位間產生衝突的原因之一。

(五) 認同之差異

認同之差異，可依認同客體之不同而分兩方面說明如次：

1. 團體認同之差異 (differing group identifications)

：即使無其他之原因，團體（單位）間之衝突，亦可能只因團體認同之差異而發生。每個團體（單位）都有一種強烈之傾向：認為本單位之功能，對組織而言，比其他單位更重要。那也就是說

：一個組織各部之成員，都傾向於與自己單位認同（即心理上感覺自己與單位榮辱與共，密切不可分；自己歸屬於該單位）；換言之，即傾向於「本位主義」。因此，單一組織中之各專業單位，由於各自以爲其觀點比其他單位更與本組織目標一致，常致發生強烈之衝突。（註五四）此外，專業單位與業務單位之間，或業務單位彼此之間，亦常由於「本位主義」之作祟，而發生衝突。

2. 目標認同之差異（*differing objective identifications*）：在現代大規模之官僚組織中，縱的層次多，橫的分工精細、繁複，使得組織之法定目標，愈來愈顯得籠統而抽象；員工們對此種目標，很難發生實質的，或有效的認同。因爲，員工們對這些目標，並無具體的、直接的關係，多半將它視爲口號，人云亦云，不易在心中產生重大作用。事實上，許多管理者，亦未把這些目標放在心中，不過在演講、寫文章（文字宣傳）時，把它們搬出來「充門面」，唱唱高調而已。至於組織之功能目標，雖在說明組織之工作，但未必是員工自身之工作；因爲經過細密的分工，每一位員工所擔任的，只是完成此功能目標之一小部分工作。尤其是間接部門，或擔任幕僚行政之人員，其所擔任之工作與組織之目標，在工作本質上，並不類似，認同之發生更爲不易。換言之，員工認同於其本身之功能目標，較之於組織之功能目標優先；反之，「無論在商業、政府或自願性的組織中，除高級行政者（*top administrators*）組成的控制團體，緊密地認同於組織之目標外；其餘的人則未必然。」（註五五）尤有進者，現代官僚組織中，地位之特權，使基本幹部體驗到不公平，從而阻礙他們對組織目標之認同，並使他們之心理動力與心理介入，

轉移到其他與組織無關之目標，從而減低執行業務之興趣，削弱其工作能力及創造力。（註五六）

由於組織的成員或團體（單位）之間，存在着團體認同與目標認同之差異，因而彼此間難免於衝突。例如上級單位之職員，似乎會責備業務單位之人員為局部的、唯我獨尊的、執拗的，及對其工作作不適當之把持。這些不同的態度，必然會使兩種單位發生許多衝突及互相猜忌的。

四、組織衝突之解決方式

衝突之解決，可說是多方面的「衝突—合作」之連鎖關係（conflict-cooperation nexus）中，某些變遷之持續過程。準此觀點，則衝突之任何解決未必是結局；實際上，它或僅是新的、更尖銳的衝突之引導。（註五七）在持續之團體關係中，衝突之各種解決，將決定組織（社會）變遷之方向。就此過程之直接後果觀之，衝突之解決有五種方式：（一）迴避型（avoidance）；（二）僵持型（deadlock）；（三）勝負型（victory-defeat）；（四）妥協型（compromise）；（五）統合型（integration）。（註五八）茲簡述如次：

（一）迴避型之解決

人類及各種團體之間，其利益之差異非常大，以致若無許多迴避之形式，甚至社會之交往是否可忍，甚為可疑。事實上，自衝突中引退，似是人類對付利益衝突的最自然、最傳統的方式之一。例如個人內在衝突，可被無意識的或有意識的抑制；家庭中孩子們之衝突，可使孩子分室而睡來避免。在組織內，可藉人們

彼此避免騷擾對方、發展不干涉他人領域之規範、壓抑深感差異之意見，及延遲或避免決定等方法來避免個人或團體間之衝突。

假使迴避行至最極端，它即指衝突之實際終結：成員離開組織或該組織被解散。在此情況下，和平之代價便是解組。在正常情況下，迴避之持久與範圍該有限度；否則，在一端壓抑衝突，可能易於導致它在另一端突然激烈的爆發。如果衝突之一方始終退避，則另一方或更多之對手，可能視之為壯大自己實力之機會，以利在更適宜之時機，作更激烈之鬥爭。是故，以迴避方式解決衝突，乃是相對之行動，適可而止，不可節節退避，否則將形成一面倒之局面。

(二)僵持型之解決

當衝突之雙方彼此繼續逼住對方，而雙方不肯改變其行為時，僵持之局便出現；或當人們彼此不同意某種新狀態，而僵局（每每係現狀）似乎可以忍受時，僵局就會形成。但有時候，如未來新解決將會使衝突中之一方較現在之情形還惡劣些，則就該方之觀點，藉僵局以維持現狀仍較和平解決為佳。於是危險性就存在，因為能夠從改變中以獲利益之一方，便可能藉強制以尋求解決了。（註五九）

所以，僵持如同迴避，乃是一種消極狀態；它很難被視為真正解決衝突之結果，幾可說是無解決。但社會衝突，常能在一種僵持狀態中，持續一段長時期之對峙。

就消極面說，藉僵持狀態而來之和平，係基於各方面對手的力量之一致承認：此種和平，至少較經由兩敗俱傷而得之和平要可取得多。若就長期觀點言，無論如何，僵持（拖延之衝突），

有其更積極之方面：當一個對手企圖在其他戰場上推進時，它可使他的精力集中於某一戰線上；亦可提供一個喘息之機會，以便衝突之某方動員力量，作重新及更決定性之努力。

(三) 勝負型之解決

勝負型亦稱支配型 (domination)。此種解決方式，乃是最直截了當之一種。勝利者 (支配者) 之所得，正是失敗者 (被支配者) 之所失，得失之間甚為明顯。但此種解決衝突之方式，很不幸的，却常種下未來衝突之種子。勝利者或十分滿足於其解決；但失敗者却很不甘心，因為他已吃盡被征服之苦果，一旦有新機會，他將被鼓舞向其壓迫者挑戰。所以，勝負並非定數，某一回合之勝利者，可能在下一回合，迅即轉為失敗者；反之亦然。在更複雜之衝突形式中，此種改變之可能性更大。尤其是有關某一問題之勝或負，常與其他問題之負或勝，有密切之關聯。

(四) 妥協型之解決

當衝突之每一對手，既贏得某些東西並失去某些東西時，所謂妥協便發生。妥協之發生，可能係關於單一問題，亦可能係一連串有關各種問題的特殊勝負之匯集；因此，妥協乃衝突獲得解決之最廣泛結果。妥協，雖因使紛爭之各方間以某種比例而分配挫折，故能減輕痛苦；但既然各方皆須放棄某些想要之東西，則挫折仍然存在，並因之加重未來之差異。

妥協為解決衝突最莫測高深之形式，因各對手易被一些象徵性及虛偽之戰術諸如協議、折衝等所蒙蔽。例如一位有技巧之領導者，雖然他只需要一塊麵包，通常却要求兩塊，然後表示願以接受所提出之要求的半數，而與對方妥協。假如他接受一塊，那

麼，那些被他用一幅富吸引力、收獲更大的未來像所動員之支持者，可能會強烈責備他背信或投機主義。爲補救如此之批評，他可能向其支持者發動攻勢：少說妥協之消極面，而多鼓吹妥協之積極面，指其爲一偉大的及歷史性的勝利。同樣地，在折衝之過程中，他亦可能必須爲其對手們提供各種機會，以便他們亦同樣可說是一項偉大的及歷史性的勝利之詞，去應付他們的支持者。毫無疑問的是：許多妥協之衝突性解釋，乃是重新衝突的種子之本身。

妥協之結果，有許多樣式，此難以盡舉。惟就理論上言，似有幾種可能之結果：(1)各對手均有所獲亦有所失，且所佔比例相當；(2)各對手均有所獲亦有所失，惟各方比例不同；(3)各方均無所得亦無所失，不改現狀，原衝突僵持；(4)附有條件的，一方全得，另一方全失，譬如此次各對手所爭取之衝突對象，一面議定由一方（一個或數個對手）所得，另一方（一個或數個對手）無所獲；另一面議定解決另一衝突時，此次之勝方變爲負方；負方轉爲勝方。第四種妥協之結果類似前述「勝負型」之解決方式；惟兩者仍有區別：前述勝負型之解決方式是：當次之勝負非經議定、折衝之結果，而對下次衝突之解決方式，亦無事先議定（彼此心理默契或表諸文字）；至於「妥協型」之勝負結果，則經一番交涉、磋商及討價還價之折衝。

(五) 統合型之解決

統合乃一種衝突之結果；在此結果中，各方面之利益各得其所，而無任何一方面被犧牲。要達到此境界，必須衝突之各方，開誠布公探討事務之真象，使衝突公開，並分析重要利益，重新

加以檢討。在統合之初，衝突之各方似應放棄某些用以達成所期望目的之有價值事物；然就長期觀點言，此乃似是而非之看法，而且僅為短暫之感覺；其實，統合所需要者乃是：衝突之各方放棄一部份當前較小之利益，而謀取未來更長久、更大的利益。

熱心於統合者，不應使人誤信：以此種方式可以解決一切或大多數衝突。雖然，此一種解決方式，一般是更期望的，而且可能扮演一種很重大之角色；但是，有許多事件，除連續或連合使用迴避、僵持、勝負或妥協等方式之外，實無他途可行。任何複雜衝突之統合，乃是多面之運用：通常必須包含妥協之某些要素在內。

統合固然是解決衝突之最理想方式，但在運用上常遭遇若干難以克服之困難，致不易實現。茲略說明如次：

1. 統合之能力難求：統合之所以難得，其理由之一是：它總包含一個寬廣之架構：(1)它需要衝突之各對手關注問題，而不注意現在之程序；(2)它需要考慮衝突者許多歧異之利益，而從中求得滿意之基礎；(3)它以探討新的、迄今未探討過之行動途徑為基礎。此數點至少需要某些參與者廣泛的透視他們之生活，並對整體環境作不同之認識。為不囿於僅用妥協之狹窄範圍，則吾人必須能分析人們之廣泛利益與興趣，並且能感覺出在一個複雜環境中，何者可行，何者不可行。（註六〇）但是這些作為，並非一般人之能力所能勝任者。

2. 統合之條件限制甚嚴：有許多衝突之本質，不允許以統合方式解決。更有許多衝突，雖被企圖以此方式解決，但終因人性之弱點而失敗。若兩個紛爭者之任何一方，不顧一切要支配其他

一方，則統合將不可能；若任何一方不信任他方，則統合亦不可能；若無任何一方想到此方式，則統合亦將無結果；若一方雖想到統合，但並不提出此觀念，或雖提出它，但它却遭拒絕，則統合亦無實現之可能；所以，它必須雙方意圖統合一項衝突，亦即：一方可能領導並建議，而其對手必須瞭解並以和善態度反應，否則，亦不可能有統合之出現。（註六一）

由上述，可知吾人欲藉統合方式以解決一項衝突，實非易事。因為，人類偏偏具備了若干妨碍統合之嚴重弱點：(1)人們忽視統合之概念，十分普遍；(2)衝突中的人們之間，往往不信任他人之心太深，以致彼此防範對方，統合自然不可能；(3)尤其是我們中的大多數人，都有很強烈之支配慾（*desire to dominate*），衝突之一方，往往堅持自己之意見、方法，且要支配其餘之對手，以致統合不能達成；(4)衝突之對手，往往彼此盲目的相敵視，於是客觀、公正被拋到九霄雲外，每一對手只為贏取戰勝其他對手，而從事戰鬥，在此情況下，統合自無機會。所以，若要使統合成功，必須衝突之對手，相互關切與尊重；每一對手十分信賴其他對手；而且他們之間，要有相互溝通。

上述各種解決衝突之方式，只為分析、說明之便，而分開探討。至於實際應用於解決衝突時，人們通常係將兩種或兩種以上之方式連合運用。

五、行政組織中衝突之影響

衝突不是偶然發生之組織行為；衝突不是一時之現象，而是一種延續之過程。組織衝突有其正功能及反功能，亦即衝突對組

織生活之影響，有利亦有弊。傳統之社會學者、社會心理學者，及工業心理學者，較注視衝突之反功能的一面；一般人甚至視衝突為百害而無一利，主張極力避免。但由於現代學者不斷研究組織行為、團體活動之結果，發現衝突對於團體亦有正功能（利）之一面。本文因限於篇幅，不擬對衝突之影響多加分析，僅舉若干要點如次：

1 對個人之影響：(1)態度之改變：任何一方面獲得勝利，他原來之態度，可能變成更加堅定或強硬；若是敗北了，其原來之態度，便可能變成動搖或軟化。(2)地位之決定或改變：衝突中之得勝者，其地位可能因之而提高；失敗者，可能因之而降低。(3)整個人格之改變：衝突之結果，可能會使個人產生自尊感或自卑感；可能使其人格完全再造或解組，前後判若兩人；也可能使他喪失一切所有。

2 衝突團體內之變化：(1)團結、忠誠、階級拉近、內在差異減少。(2)團體從非正式關係變為以工作為重，比較不關心成員之心理需要，一切以達成任務為先。(3)領導方式從民主轉為較獨裁；但成員也較能忍受獨裁之作風。(4)團體中之關係更為明確，而要求更高度之服從與效忠。

3 衝突團體間之變化：(1)各單位不再視對方為中性或友善，而視之為敵人。(2)觀察力與判斷力開始偏差，只見自己之優點，而否認自己之缺點；只見對方之缺點，而否認對方之長處。(3)增加敵視，減少溝通及交誼，偏見更加嚴重。(4)假如強迫他們在一起活動，則各單位只注意自己之代表，而不理會對方之代表。

4 衝突後勝利一方之變化：(1)團結力 (cohesiveness) 增

加。(2)緊張削弱，喪失戰鬥精神，得意忘形。(3)合作提高，關心成員之心理需要，將工作置於其次。增加對自己優點之看法，不想重新檢討團體之工作，不求改善。

5. 衝突後失敗一方之變化：(1)不承認其失敗，找一些藉口來掩飾自己之失敗。(2)如果接受失敗此項事實時，常含有分裂之發生；以前本團體中未曾解決之衝突，現在再爆發出來；此等行為皆為尋求失敗原因之行爲。(3)更加緊張，更加努力工作，責怪使他們失敗之對象。(4)合作更差，比較不關心成員之心理需要，一切以努力工作爲先。(5)只要能接受失敗，抱雪耻之心，便會更加團結與努力。(註六二)

6. 衝突之各方拒絕接受組織中的人際與群際間之互相依賴性，而有高度之人際敏感性與溝通之保留性。原有之成員拒絕新加入之成員，拒絕接受新觀念及新方法；不信任新觀念及新方法對其組織有所貢獻等。

7. 組織內由於衝突，以致形成許多壁壘與界線（參看前述衝突之類型），阻礙內部溝通（上下左右），破壞協調與合作，影響組織之團隊精神，降低組織之績效。

8. 共識（consensus），乃組織能夠合作與進步之基礎；而各單位（或成員）間對抗衝突之自衛行為，却足以破壞組織共識之基礎。

9. 一個團體與其他團體發生衝突時，易於動員該團體成員之精力，並增加團體之凝結力；若團體不繼續與外在團體鬥爭，則可能分散其成員之注意力，於是內部之歧異增加，因此，就由外部衝突轉為內部衝突。基於外部衝突將增加團體之凝結力的觀點

，所以社會學者許摩（George Simmel）主張：鬥爭之團體，可以有吸引力之敵對者來維持及增加團體之凝結力；所以，繼續衝突乃是鬥爭團體生存之一項條件。為培養團體內部之團結，一個團體，可以製造假想敵，而不必一定有客觀存在之外部衝突者。（註六三）

10. 關於目標、價值與利益之內部衝突，能作為探測利益敵對者之相對力量的一種手段，亦可作為維持或繼續再調整權力平衡關係之工具。因為衝突之爆發，即表示對手們之間拒絕當前的順應方式；一旦鬥爭者之個別權力，已經由衝突而被探查出來，則新的均衡得以建立，其關係亦能基於此新基礎而被推進。所以，一個容許衝突之社會結構，乃是可經由修正權力關係而避免或糾正不均衡狀態之重要手段。

11. 在結構鬆懈的團體及開放的社會中，衝突（目的在解決對手間之緊張）可能有穩定及統合關係之功能。如此之社會體系，由於允許立刻而直接提出敵對之主張，是以可能再調整其結構，以減少不滿之根源。多方面之衝突，可減少離析之原因，並重建統一。由於容忍衝突，並將之制度化，所以，這些體系能運用此項重要之穩定工具。

12. 團體內之衝突，常有助於使既存規範恢復生氣；或促使新規範之出現。就此意義而言，社會衝突係調整規範以適應新情況之工具。一個動態之社會，能從衝突中獲得益處，因為此種有助於創新及修正規範之行爲，可保證該社會能在變遷情況中持續存在。在抑制衝突之固定社會中，此種能重新調整規範之工具，幾乎不可能被運用。由於後者抑制一項有用之警告訊號，所以增加

了大崩潰之危機。

13.衝突會使某方與其他方面（對手）產生結合或聯盟之現象。衝突透過此種結合或聯盟，而提供成員間一種結合力，幫助減少社會之孤立；或使其他方面本不相關或敵對之個人與團體彼此聯合。所以，一個有多方面衝突之社會結構，便有了一項將孤立的、無情感的或相互敵對的各方面聯在一起之工具；並使各方進入公共社會活動之領域。所以，此種培養多方面結合與同盟之結構，可以防止同盟者循一條主要界線而兩面分裂。（註六四）

六、減輕行政組織內部衝突之建議

基於上述，可知：衝突對於組織之影響，利弊互見；衝突之為利為害，端視吾人如何控制衝突而定。極端壓抑衝突或聽其極端發展，則害多而利極少；唯使其保持在適當程度，乃能見得利多害少。然則如何防止衝突之惡化？個人試提供若干管見如次：

（一）使組織民主化：即將民主之道德信條及實現民主之方法納入行政組織之中，作為組織活動之準據。民主道德有三個基本信條：一為個人之實現，即個人乃價值之單位；二為平等主義，即每個人之價值、主張同受平等之注意；三為普遍參與，即個人有權利判斷其生活之目的，及實現其生活之方法。有意義之參與需有許多要件：（1）能接近消息；（2）得直接或間接近決策討論會；（3）有公開讓公眾討論任何問題之能力；（4）能維護一己之主張而無懼強制之報復；（5）可考量所有主張所具有之要求。凡具有這些條件之社會，我們便稱之為開放的社會；民主道德，則以建設開放社會作為獲得人道社會之先決條件。一個有人道而開放之社會，

其必備之條件是：承認每個人有自我實現之權利；有參與之權利，以作為自我實現之手段。前者須要情緒歸向（*empathy*）；後者須要忍耐。尤有進者，只有當每個人有機會作有意義參與；同時忍受他人亦有同樣機會之過程存在時，民主道德才變得有意義。而通達民主之治的途徑亦有三條：第一條途徑是尋求共識（*consensus*）之完成；第二條途徑是多數決或多數表示；第三條途徑是考慮有關滿足利益之類、質、量及強度之差異。（註六五）如果行政組織之行爲，能實踐上述原則，則必可容納多方面之衝突（差異），而不致使之惡化，可獲適度衝突之利。

（二）促使成員認同於組織目標：機關首長若使成員間之互依性增強、觀念與作法之溝通頻繁、成員對組織目標之意識程度增強，則成員將會忠誠於組織目標。當組織中產生問題時，於謀求解決措施之際，使組織成員集體活動，情感結合，忠於團體之表現。當成員全體能一致接受組織之目標，並將此目標併入人格之一部份後，組織必很活躍；而成員間亦有互相認同與互相支持之心理力量以維繫成員間之關係。

（三）同時實現組織目標並滿足個人需要：人之加入組織，是因為他們期望組織將能滿足他們某一部份之需要。是以，組織為獲得他們之合作，必須提供一種可滿足他們經濟、社會及心理等需要之環境，以幫助每個人獲得其願望。所以，只有管理人員能在達成組織目標之同時並滿足員工之需要，始能保證其對組織之熱心及忠誠。否則，如僅全然注意組織目標，而忽視個人之需求，則消極之後果便是員工對組織目標之淡漠而不關心；積極之後果便是招致非正式組織之抵制。

(四)革新組織觀念：組織是人群用以實現目標之工具，它包括了人群結合之體系及人群活動之模式。所以組織含有二項性質：一為動態性；二為工具性。為使工具性之組織能發揮最大功能，則組織須能隨環境之變遷而作及時而適當之調整。傳統組織學者，為組織指出許多金科玉律，幾乎錯將組織視作不可輕易更改之目的，致使坐視許多問題、困難與衝突之存在，而不敢改變組織以謀解決。其實，唯視組織為活動之事物，乃能不斷調整自己，以適應新情勢之需要，而化解不少衝突。

(五)變化組織結構：應時常檢討權責是否與工作任務相稱；角色是否適當，有無衝突現象；各職位及機構之功能是否已消失，或有所擴大；並針對客觀事實需要，適時加以增減、重組。此外，尤須注意充分授權，使權力分散至各部份，以減少各方之爭權。同時，對權責之分配務求其明確，而避免重複、糾纏。如果組織結構有彈性，而且時常調整，自可減少組織之衝突。

(六)重視有效溝通：團體動態之核心就是成員間之互動 (interaction)；而互動廣義言之，即為人們間任何之溝通。因此，溝通在團體動態中扮演極端重要之角色，其基本功能在使組織成員連絡在一起，協同努力，完成組織目標。所以，當組織中之溝通發生問題時，成員對目標之認知，在觀念、態度上及作法上便發生差異。而這些差異往往就是衝突之根源。是故，欲減少組織之衝突，必須重視各種溝通型態之有效暢通；換言之，不僅應注意正式溝通之上行、下行及平行各種溝通；同時善用非正式溝通，以求增加接觸，而使成員及單位間多瞭解彼此之觀念、態度、利益、價值及作法等，期減少磨擦、衝突。

欲溝通有效，至少須完成下列條件：(1)使成員或單位一切替別人（單位）及重要業務着想；(2)加強成員面對面之關係，藉以消除現有的及可能發生的誤會；(3)使成員（單位）瞭解一切團體之相依性，從而抑制自我中心主義及自私自利思想；(4)建立溝通系統，疏通共同情感及瞭解；(5)製造公開之氣氛，消除彼此間之猜疑；(6)激發自信心，消除疑慮；(7)給與成員廣泛之訓練，破除狹隘之觀念；(8)採取建設性之行動，藉以緩和緊張之情勢。

(七)領導者之重要任務：領導者要想減輕或化解組織之衝突，則必須：(1)設法破除狹隘的專家觀念，將各種專家一併溶化成為一個總體的力量。(2)使每一集團瞭解自己也需要其他集團之協助，同時更要勸導各人應採取較為溫和與容忍之態度。他必須使成員瞭解龐大之機構是一個分工合作之機體，每一個人之工作皆各有其重要性。他又必須領導他們集中力量於事業及合作，而不必過分發揮狹隘的優越感。(3)在可能範圍內，使單位間之成員，實施職務輪調，給予經歷各種職位之機會，使他們瞭解各種業務之特性，而避免專家之偏見；此乃破除職業上之妒忌及勢利之一個良好辦法，也是破除偏狹觀念及固步自封態度之良策。(4)使業務人員與幕僚人員，或主管與幕僚雙方都瞭解對方任務之重要性，並強調他們彼此的任務是相輔相成的。(5)倡導單位間之友誼與溝通，以求合作、互助與協調。(6)組織之獎懲應重視各單位對其他單位之協助績效，而作適當之獎懲。

(八)五個處理衝突之技術原則：蔡斯（Stuart Chase）在其所著之「協調之道」（Roads to Agreement, N. Y., 1951, pp. 235-240）一書內，歸納了五個應付衝突之技術原則：(1)拉

攔關係；讓每個人都感到自己參與其事，向他諮商、給他們工作，使他們負起責任；(2)發揮團體力量：尋找一些事故來發揮團體中交互感應之偉大潛力；(3)疏導溝通路線：尋謀較好之溝通方法，藉以彌補團體內外意見與情感之裂痕；(4)事實第一：團體激動之情緒，往往無暇考慮事實之真相，所以此一原則尤其重要；(5)給與安全感：當人們感到安全穩定時，更易於達成協調，因為他們感到似乎不再需要衝突。(註六六)行政者如瞭解這些原則，並能運用之，則當其處理組織衝突之情況時，將有莫大裨益。

七、結 語

人類組織生活之常態，究竟是和諧合作，抑或衝突鬥爭？世人多以衝突鬥爭為病態；若果真如此，則人類此病何其沉重，竟一病互數千年而史不絕書？可見此說有待商榷。個人以為衝突與合作同為人類組織生活之常態。但世人或因厭惡衝突反功能之一面，或由於求和諧心切及一廂情願之心情，故多不敢（或不願）面對現實，對衝突總是避而不談，此在我國似尤其如此。個人以為若衝突真為人類不可避免之事實，則與其畏疾忌醫，不如正視此問題，探求衝突之性質、根源、型態、功能及一般之解決方式，進而謀求對策，縮小衝突面而擴大合作面，俾有益於人類之生活。本文即本此態度而作之初次嘗試。

衝突既為人類生活之一種本質，而非人力所能消除，且亦無消除淨盡之必要。蓋若抑制過甚，必使衝突由明轉暗，更為吾人所不易掌握；或自一端強制之，它將在另一端爆出來。因此，與其令衝突暗中滋長，無寧使之明朗化、制度化，以求易於設法將

之減輕至適當程度，庶幾既無大害，且能使人類組織生活朝氣蓬勃。是故，在不致破壞組織目標及合作之大局下，似可允許適當衝突之存在。

吾人研究後獲得下列之看法：第一，人們之所以會劃分彼此，及保持奮鬥，乃是由於人性本質與價值上有基本差異。其次，吾人認為社會中善意而健全之競爭，應該是一種正常之現象，如果用強力來禁止或消滅那些競爭，便是一錯誤之政策。最後，吾人認為技術不能解決一切衝突；唯有在人們心目中取得了好感，技術才會發生效力。

政府中各級機構之主管，其任務是雙重性的：一方面要應付部屬間之衝突與競爭；另一方面又要謀取部屬間之合作。因此，公共行政並不是一項安逸的、例行性的、無變化的、無爭端之職業。一位行政者，應能創造一項新道德基礎，以解決道德衝突及其他任何類型之衝突，而不只靠妥協。從另一角度言，道德、倫理似亦可視為防範或解決衝突之方法。

註 釋

- (註 1) Lewis A. Coser, The Functions of Social Conflict (New York: The Free Press, 1956)
- (註 2) Robert C. North, " Conflict: Political Aspects " in David L. Sills (ed.), International Encyclopedia of the Social Sciences, Vol.3 (New York: The Macmillan Company & The Free Press, 1968), p.226.
- (註 3) Bertram M. Gross, The Managing of Organizations, Vol. 1 (New York: The Free Press of Glencoe, 1964), p.265.
- (註 4) Edward J. Murray, " Conflict: Psychological Aspects" in David L. Sills (ed.), op.cit., p.220.
- (註 5) Lewis A. Coser, "Conflict: Social Aspects" in David L. Sills (ed.), op.cit., p.232.
- (註 6) Laura Nader, " Conflict: Anthropological Aspects" in David L. Sills (ed.), op. cit., p.236.
- (註 7) Quoted in Bertram M. Gross, op.cit., p.270; originally in Edward C. Banfield, Government Project (New York: Free Press, 1951)
- (註 8) Mary Parker Follett, " Constructive Conflict" in Henry C. Metcalf, and L. Urwick (eds.), Dynamic Administration, the Collected Papers of Mary Parker Follett (New York: Harper & Brothers, 1940), pp.30-32; here quoted in Robert H. Roy, The Administrative Process (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1958), p.125
- (註 9) Kenneth E. Boulding, Conflict and Defense: A General Theory (New York: Harper & Row, Publishers, Inc., 1962), p.5
- (註 10) Ibid, pp.2-3.
- (註 11) 孫本文著：「社會學原理」下冊（台北：商務印書館，民國四十四年台二版），頁二六一二七。
- (註 12) R. Park & E. W. Burgess, Introduction to the Science of Sociology (Chicago: University of Chicago Press, 1923), p.574; 此處引自孫本文著：「開掘書」，頁三。
- (註 13) Kenneth E. Boulding, op. cit., p.1.
- (註 14) Austin Ranney, Governing: A Brief Introduction to Political Science (New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1971), p.11
- (註 15) Kenneth E. Boulding, op.cit., p.167
- (註 16) Don Martindale, Institutions, Organizations, and Mass Society (New York: Houghton Mifflin Company, 1966), pp.10-11.
- (註 17) B. M. Gross, op.cit., p.267.
- (註 18) Karl W. Deutsch, The Analysis of International Relations (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1968), pp.113-114.

- (註19) Ibid., pp.114-115, 117.
- (註20) Ibid., pp.130-132
- (註21) 蔣傳珪譯 (Marshall E. Dimock and Gladys O. Dimock 合著): 公共行政管理 (Public Administration, 1953) (台北: 黎明文化事業公司, 民六十三年二月再版), 頁三二七。
- (註22) 蔡麟筆譯 (Alan C. Felley & Robert J. House 合著): 管理程序與組織行為 (Managerial Process and Organizational Behavior, 1969), 下冊 (台北: 國立編譯館, 民六十四年三月出版), 頁一二。
- (註23) Cf.: Public Administration (New York: Alfred A. Knope, 1956), pp.55, 85 Hexbert A. Simon, et al.
- (註24) Cf.: William G. Scott, Organization Theory: A Behavioral Analysis for Management (Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, Inc., 1967), ch.4
- (註25) Herbert A. Simon, et al., op.cit., pp.87-88
- (註26) 蔣傳珪譯: 前揭書, 頁三一。
- (註27) H. A. Simon, et al., op.cit., pp.105-106
- (註28) Austin Ranney, op.cit., p.23
- (註29) Keith Davis, Human Relations at Work: The Dynamics of Organizational Behavior, 3rd ed. (New York: McGraw-Hill Book Co., 1967), p.16
- (註30) R. W. Morell, Management Ends and Means (San Francisco: Chandler Publishing Co., 1969), pp.56-57
- (註31) A. H. Maslow, Motivation and Personality (New York: Harper and Bros., 1954), chap.5
- (註32) Edgar H. Schein, Organizational Psychology (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc., 1965), Chap.4
- (註33) A. Ranney, op.cit., p.23
- (註34) 淦克超譯 (Robert A. Dahl 著): 現代政治分析 (An Analysis of Modern Politics, 1970) (台北: 世界書局印行, 民六十一年四月初版), 頁一四〇—一四一。
- (註35) 進學書局譯 (B. Russell 著): 權力的慾望 (power) (台北: 進學書局, 民六十年五月), 頁三。
- (註36) 許介麟譯 (原田綱著): 權力慾望和政治參與, 載 憲政思潮, 第十九期 (民六十一年七月), 頁四八一—四九。
- (註37) 淦克超譯: 前揭書, 頁一四〇。
- (註38) 同上註, 頁一四〇—一四四。
- (註39) 徐精一譯 (Herbert Waltzer 作): 政治意識型態: 政治中的信仰與行動 (Political Ideology: Belief and Action in Politics, 1975), 載 憲政思潮, 第三十一期 (民六十四年七月), 頁一三三。
- (註40) L. H. Coser, note 1 supra, p.152.
- (註41) Robert C. North, op. cit., p.226.
- (註42) Keith Davis, op. cit., p.15.
- (註43) Robert K. Merton et al. (ed.), Reader in Bureaucracy

- (Glencoe: The Free Press, 1952), p.11.
- (註44) As cited in Peter M. Blau, Bureaucracy in Modern Society (New York: Random House, 1956), pp.28-32
- (註45) A. S. Tannenbaum, Social Psychology of the Work Organization (Cali, Belmont: Wadsworth Pub. Co. Inc., 1966), p. 45
- (註46) Matthew Holden, Jr., "Imperialism in Bureaucracy", The American Political Science Review, Vol.60, No.4 (December 1966), p.943
- (註47) Herbert A. Simon, et al., op. cit., pp.298-299
- (註48) Ibid., P.951.
- (註49) Marshall E. Dimock, "Expanding Jurisdictions: A Case study in Bureaucratic Conflict" in Robert K. Merton, et al., al., (ed.), op. cit., p.290
- (註50) Herbert A. Simon, et al., op. cit., pp.297-298
- (註51) Cf.: The Hoover Commission, "Duplication of Functions: A Case Study in Bureaucratic Conflict" in R. K. Merton, et al. (ed.), op. cit., pp.291-297
- (註52) H. A. Simon, Administrative Behavior, 2nd ed. (N. Y.: Macmillan Co., 1957), p.126
- (註53) Cf.: Ordway Tead, The Art of Administration (N. Y.: McGraw-Hill Book Co., Inc., 1951), pp.12-21
- (註54) H. A. Simon, et al., op. cit., P.299.
- (註55) Charles Perrow, Complex Organizations: A Critical Essay (Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Co., 1972), P. 150
- (註56) P. M. Blau, op. cit., p.80
- (註57) B. M. Gross, op. cit., p.274
- (註58) Ibid., pp.274-279
- (註59) 淦克超譯：前揭書，頁九六一九八。
- (註60) B.M. Gross, op. cit., P.278
- (註61) Robert H. Roy, The Administrative Process (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1958), p.126
- (註62) Cf.: M. Sherif, et al., Intergroup Conflict and Cooperation : the Robber Cave Experiment (Norman, Okla.: Uni. Book Exchange, 1961); 此處引自，李長貴編著：L 組織社會心理學 1 (台北：台灣中華書局，民六十四年九月)，頁一五九一一六〇。
- (註63) L. A. Coser, note1 supra, pp.95, 153-54, 104
- (註64) Ibid., pp.154-155.
- (註65) Emmette S. Redford, Democracy in the Administrative State (New York: Oxford Univ. Press, 1969), pp.5-9, 22-31
- (註66) 引自蔣傳珪譯：前揭書，頁三二五一三二六。

