

南華大學非營利事業管理研究所碩士論文

指導教授：傅篤誠

非營利組織組織功能、工作特性與生命週期之研究

--以義勇消防隊為例

The Organizational Functions、 Job Characteristics and
Organizational Life Cycle of Non Profit Organizations---The case of
Volunteers in Fire Department

研究生：孫名毅

中華民國九十三年五月

南 華 大 學

非營利事業管理研究所

碩 士 學 位 論 文

非營利組織組織功能、工作特性與生命週期之研究
—以義勇消防隊為例

研究生：孫 名 毅

經考試合格特此證明

口試委員：黃中見
王振軒
傅重誠

指導教授：傅重誠

所 長：王振軒

口試日期：中華民國 九十三年 五月 三日

摘要

目前我國各級消防機關，編制員額計 1 萬 2,651 人，預算員額 8,941 人，現有員額 8,179 人，消防替代役 1,466 人。（引自消防署網站）現今因警消體系分家，消防署的業務範圍增大，使得消防員肩膀所揹負的責任更為增加。有鑑於此，消防署變更其組織體系，改變其組織架構，以因應未來我國的各項災害防治工作。在消防署所提出的「消防白皮書」中有提到，除了當前的災害防治與宣導工作等之外，結合民間的救援團體亦可說是當前的工作重點。

本研究的目的是在於探討當前義消組織在外在環境（警消分家等）影響之下，在組織生命週期演變的過程中，就組織功能及工作特性上是否有所轉變，透過文獻資料的收集，配合深度訪談的方式，就義消的部分進行了解與分析，發現「回饋地方，取之地方用之地方」是義消組織的使命感，義消採行地區分部化結構的目的在於強化消防單位的功能，並能活化組織的力量，以寄望在災害發生之時，可快速反應並與以撲滅，讓傷亡降至最低。

義消組織可說是我國消防工作的前線單位，同時也是政府機關與民眾溝通的最佳橋樑，因此在政府推動災害防治的政策過程中將義消組織視為執行災情查報通報複式佈建措施的重要單位。災情的查報與通報的工作，都是掌握災情的程序，藉以能夠透過這些資訊發揮救災的效能，在此項措施中，必須要視災害應變中心是否成立來進行相關的任務區分，而義消最主要還是透過本身地區分部的作用，在每個村（里）設置一至二名義消災情查報人員，遇有災害發生或有發生之虞時應主動進行查報，採取相關作為（如立即進行救災等）。

現今義消經過前兩次的整合工作之後，儼然成為我國消防體系的重心，然而跟隨第三次整合工作的推行，義消組織中部分體系或工作勢必要面臨到轉型的階段，未來各縣市消防局如何配合消防署提出之地三次整合工作，來幫助義消進行轉型或維持現狀之決策，就必須是整體的大環境而定。

關鍵字：非營利組織、義勇消防隊、組織功能、工作特性、組織生命週期

Abstract

Right now our country's Fire Department establishment member sum accounts 12,651 people, budgeting 8,941 people, the member suming, the existing member sum 8,179 people, the fire fight acts for 1,466 people, services.(Lead from the website of National Fire Administration) eliminate the system to divide inheritance because of the Police Department at present, the business scope of the National Fire Administration enlarges, making the negative responsibility that the fire fighter shoulder carry more for increase. In light of this, the National Fire Administration changes its organizational system, changing its organization system, to respond various disaster preventions work of my country of future. In" The Fire Fight White Paper" that National Fire Administration put forward speak of, in addition to current disaster prevention with guiding the work waiting for, rescue society that combines the folks also can be treated as current work point.

The object of this research in the process of current righteousness of study volunteer in Fire Department under the outside environment(the Police Department eliminates to divide inheritance etc.) impact, in the organizational life - cycle turning into, organization function and the job characteristics up whether have the change, through the collections of the cultural heritage data, the way of the coordinate depth interview, the part that dies a martyr to eliminate carries on the understanding and analysis, finding that" feedback place, the place that place use that take" is a righteousness to eliminate the organizational sense of calling, the volunteer adopting the departmentalization by place ,the objects are that turns the structure to lie in function that enhances the fire fight unit, and can activate the organizational force, to expect when the disaster takes place it, also can respond quickly with with put out, let dead and injured declined go to lowest.

The volunteers are first line unit of organization , also are the best bridge of the government agency and people communication, so volunteers will to organize in the policy process lieutenant that state pushes the disaster prevention as carry out important unit that the disaster situation survey report notification different types arranges the measure.The survey report of the disaster situation and the work of the notification, are all hold disaster situation of processes, by with can through the effectiveness that these informations develop the relief, in this measure, must see whether the disaster contingency center establish or not to carry on the related mission distinction, and volunteers are still the mainest through oneself the region divides into the action of the department, establishing one to two men to extinguish in each village(mile) the feeling survey report personnel, should carry on the survey report actively while meeting the disaster occurrence or having the worry of the occurrence, assume related conduct and actions.(as immediately carry on the relief etc.)

At present the volunteers before passing by two times of work of integration is after, become the

centre of gravity of my country fire fight system solemnly, however follow behind to integrate to work for the third time of promote, the volunteers will to organize the central part cent the stage that system or work certainly will face the transformation, in the future the fire fight bureau of each county or ciity how fit the ground that National Fire Administration put forward three times work of integration, help the righteousness to eliminate to carry on transformation or support the decision of the actual state, must be the whole and great environment and settle.

Key words : Non Profit Organizations、 Volunteers in Fire Department、 Organizational Functions、 Job Characteristics、 Organizational Life Cycle

摘要

目前我國各級消防機關，編制員額計 1 萬 2,651 人，預算員額 8,941 人，現有員額 8,179 人，消防替代役 1,466 人。（引自消防署網站）現今因警消體系分家，消防署的業務範圍增大，使得消防員肩膀所揹負的責任更為增加。有鑑於此，消防署變更其組織體系，改變其組織架構，以因應未來我國的各項災害防治工作。在消防署所提出的「消防白皮書」中有提到，除了當前的災害防治與宣導工作等之外，結合民間的救援團體亦可說是當前的工作重點。

本研究的目的是在於探討當前義消組織在外在環境（警消分家等）影響之下，在組織生命週期演變的過程中，就組織功能及工作特性上是否有所轉變，透過文獻資料的收集，配合深度訪談的方式，就義消的部分進行了解與分析，發現「回饋地方，取之地方用之地方」是義消組織的使命感，義消採行地區分部化結構的目的在於強化消防單位的功能，並能活化組織的力量，以寄望在災害發生之時，可快速反應並與以撲滅，讓傷亡降至最低。

義消組織可說是我國消防工作的前線單位，同時也是政府機關與民眾溝通的最佳橋樑，因此在政府推動災害防治的政策過程中將義消組織視為執行災情查報通報複式佈建措施的重要單位。災情的查報與通報的工作，都是掌握災情的程序，藉以能夠透過這些資訊發揮救災的效能，在此項措施中，必須要視災害應變中心是否成立來進行相關的任務區分，而義消最主要還是透過本身地區分部的作用，在每個村（里）設置一至二名義消災情查報人員，遇有災害發生或有發生之虞時應主動進行查報，採取相關作為（如立即進行救災等）。

現今義消經過前兩次的整合工作之後，儼然成為我國消防體系的重心，然而跟隨第三次整合工作的推行，義消組織中部分體系或工作勢必要面臨到轉型的階段，未來各縣市消防局如何配合消防署提出之地三次整合工作，來幫助義消進行轉型或維持現狀之決策，就必須是整體的大環境而定。

關鍵字：非營利組織、義勇消防隊、組織功能、工作特性、組織生命週期

Abstract

Right now our country's Fire Department establishment member sum accounts 12,651 people, budgeting 8,941 people, the member suming, the existing member sum 8,179 people, the fire fight acts for 1,466 people, services.(Lead from the website of National Fire Administration) eliminate the system to divide inheritance because of the Police Department at present, the business scope of the National Fire Administration enlarges, making the negative responsibility that the fire fighter shoulder carry more for increase. In light of this, the National Fire Administration changes its organizational system, changing its organization system, to respond various disaster preventions work of my country of future. In" The Fire Fight White Paper" that National Fire Administration put forward speak of, in addition to current disaster prevention with guiding the work waiting for, rescue society that combines the folks also can be treated as current work point.

The object of this research in the process of current righteousness of study volunteer in Fire Department under the outside environment(the Police Department eliminates to divide inheritance etc.) impact, in the organizational life - cycle turning into, organization function and the job characteristics up whether have the change, through the collections of the cultural heritage data, the way of the coordinate depth interview, the part that dies a martyr to eliminate carries on the understanding and analysis, finding that" feedback place, the place that place use that take" is a righteousness to eliminate the organizational sense of calling, the volunteer adopting the departmentalization by place ,the objects are that turns the structure to lie in function that enhances the fire fight unit, and can activate the organizational force, to expect when the disaster takes place it, also can respond quickly with with put out, let dead and injured declined go to lowest.

The volunteers are firstt line unit of organization , also are the best bridge of the government agency and people communication, so volunteers will to organize in the policy process lieutenant that state pushes the disaster prevention as carry out important unit that the disaster situation survey report notification different types arranges the measure.The survey report of the disaster situation and the work of the notification, are all hold disaster situation of processes, by with can through the effectiveness that these informations develop the relief, in this measure, must see whether the disaster contingency center establish or not to carry on the related mission distinction, and volunteers are still the mainest through oneself the region divides into the action of the department, establishing one to two men to extinguish in each village(mile) the feeling survey report personnel, should carry on the survey report actively while meeting the disaster occurrence or having the worry of the occurrence, assume related conduct and actions.(as immediately carry on the relief etc.)

At present the volunteers before passing by two times of work of integration is after, become the

centre of gravity of my country fire fight system solemnly, however follow behind to integrate to work for the third time of promote, the volunteers will to organize the central part cent the stage that system or work certainly will face the transformation, in the future the fire fight bureau of each county or ciity how fit the ground that National Fire Administration put forward three times work of integration, help the righteousness to eliminate to carry on transformation or support the decision of the actual state, must be the whole and great environment and settle.

Key words : Non Profit Organizations、 Volunteers in Fire Department、 Organizational Functions、 Job Characteristics、 Organizational Life Cycle

第一章 緒論

第一節 研究動機

目前我國各級消防機關，編制員額計 1 萬 2,651 人，預算員額 8,941 人，現有員額 8,179 人，消防替代役 1,466 人。（引自消防署網站）現今因警消體系分家，消防署的業務範圍增大，使得消防員肩膀所揹負的責任更為增加。有鑑於此，消防署變更其組織體系，改變其組織架構，以因應未來我國的各項災害防治工作。在消防署所提出的「消防白皮書」中提及，除了當前的災害防治與宣導工作等之外，結合民間的救援團體也是當前的工作重點，所以在消防署的體系中有編制民力運用這個組別，在組別包括：義勇消防、婦女防火宣導隊、鳳凰志工隊、睦鄰救援隊和民間救難團體等五個部分，其中本研究所探討為民力運用組中的義勇消防隊。

我國現有義消人員數量為現職消防人員的三倍，共計二萬六千餘人，由於現階段消防人員不足的情形之下，義消人員散佈在各縣市，其職責在從事各項災害搶救及緊急救護工作，在這種情形之下義消人員貢獻一己之力幫助政府推展消防工作以及維護人民生命財產之安全（引自消防署網站）。

本國的義消組織係由政府法規設立，其工作職責是協助消防單位搶救災害為主要目的，在整體的組織架構上是可以與正式消防組織架構並駕齊驅，而義消是一支有組織、重榮譽的隊伍，其成員大多為地方上的熱心公益人士，在進行危險的救災、救難等危險過程中，與消防人共處第一線。雖然消防署已經成立，但各級消防人員短缺的情形，短期之內恐怕無法解決，在此時義消組織的在消防工作上的貢獻是一大助力，本身的工作特性雖為協助救災工作，但多少與正式的消防人員有所出入，因此義消組織的工作特性為本研究動機之一。

警消未分立之前，義消扮演舉足輕重的角色。經過警消分立之後，義消業務歸屬民力運用

組管轄，對義消人員來說，這是我國消防史一個相當重要的里程碑，除有正式編組外，在進行訓練或執行任務上，都有相當程度的助益。相對的，這兩個時期對於義消本身的組織功能是否有所改變，而這些改變對於政府相關單位是否有所影響？義消組織的組織功能為本研究動機之二。

義消組織屬於民間救難組織的一環，在政府相關單位對於其單位的督導、管理及培訓方法與步驟，都是相當重要的課題。要發揮救災的加成力量，必須要將民間救難團體視為正式組織般的進行相關的教育訓練、獎勵等內容，以達到將民力納入救災體系的目的。組織內部的變動往往不及外在環境變化的速度；近年來，國內各類型火災出現的數字有明顯增長的趨勢，而義消本身是否會因其工作執掌及組織的功能等問題，在面對消防署階段性任務時會有所困難，所以消防署在進行階段性任務之工作訓練時，是否可以針對義消的組織功能及工作執掌來制定其訓練項目，以其協助消防單位完成階段性任務，並達到義消組織的永續性經營。義消組織的組織生命週期為本研究動機之三。

第二節 研究目的

基於上述研究動機，期望透過文獻的整理及深度訪談的方式，來探討非營利組織的組織功能與工作特性對政府單位的影響，以達到本研究的目的，其敘述如下：

- 一、探討義消之組織功能為何？
- 二、探討義消之工作特性為何？
- 三、探討義消之組織生命週期為何？
- 四、探討義消的組織功能、工作特性與其組織生命週期有何關聯性？

透過文獻的整理及深度訪談，本研究期望可藉對義消組織的了解及研究結果，並從其組織的組織功能及工作特性，與組織生命週期的關聯性。

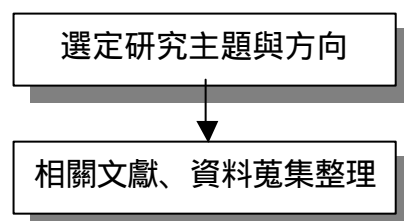
第三節 研究方法

(一) 內容分析法：內容分析(content analysis)亦稱文獻分析(documentary analysis)，乃泛指藉由各式各類檔案文件及研究成果獲得的文字資料，進行有意義、有系統的詮釋分析，亦即對於文獻的蒐集和取捨的二度重構。本研究進行過程蒐集有關義消組織、相關法令等文獻及組織功能及工作特性相關書籍、期刊與論文等資料，以相關主要內涵為基礎，了解義消組織的組織功能與工作特性。

(二) 深度訪談法 (in-depth interview)：訪談法是藉由互動、溝通的方式，向目標對象蒐集資訊。訪談法可以非常彈性的、自由的規劃所欲調查議題的各項相關問題，這種方式稱之為非結構性訪談 (unstructured)；另一方面，訪談也可以是毫無彈性，訪員完全依照事先準備的問題發問，這種方式稱之為結構性訪談 (structured)。本研究採非結構性訪談，訪問者發展一個架構，或稱之為「訪談綱要」，在訪談進行時用以控制或指導訪談的方向與進度，訪問者在訪談的過程中可以自由的規劃並提出問題。非結構性訪談最大的功能在於一些發展中的現象或領域，訪問者一無所知或尚不熟悉的狀況下，可以蒐集極為豐富的資料。

第四節 研究流程

本研究首先是確定研究的主題，之後再針對義消組織的組織功能及工作特性相關文獻資料進行蒐集整理，以設計本研究之方法與訪談題目，以消防署民力運用組管理階層及義消總隊大隊為訪談對象，藉由訪談結果及所收集的資料提出本研究之結論，並對雙方給予建議。以下圖 1-1 為本論文的研究流程：



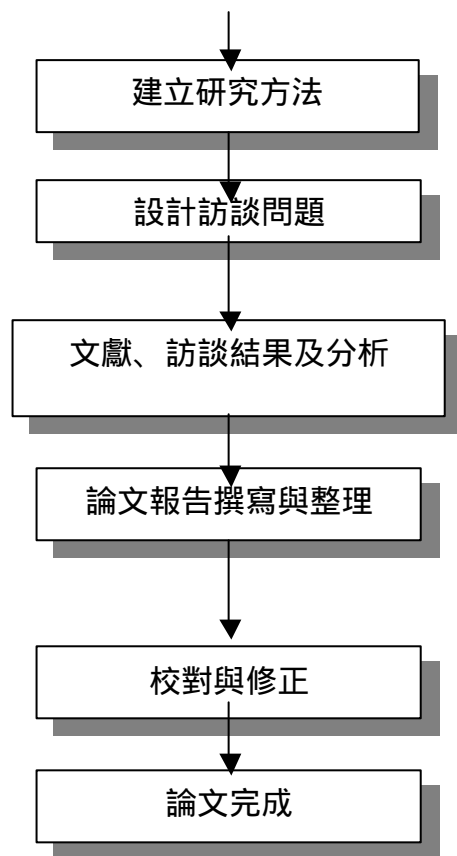


圖1-1 研究流程

第二章 文獻探討

第一節 工作特性

一、工作特性的意義

工作特性廣義的說，即是指與工作有關的因素或屬性而言；工作特性所包含的範圍非常廣泛，舉凡工作本身、工作環境、工作性質與福利、工作之安全感、工作的回饋性、工作自主性、工作之挑戰性、工作所需技能、工作中學習新知與發展的機會、工作的人際關係，以及工作所需具備的內在報酬（滿足感、成就感、榮譽感、自我實現等等），皆可以說是工作所具備的特性（Seashore and Taber，1975）。

而工作特性的構面也依據各學者的研究不同，分為以下幾種：

（一）Turner and Lawreemce（1965）之工作特性構面

Turner and Lawrance 最先於 1965 年，以實地觀察與深入訪談的方式，針對四十七種工作加以研究，結果發現各種工作中，有六種所謂的「必要工作屬性」，分別為：1.變化性（Variety），2.自主性（Autonomy），3.必要的互動（Required Interaction），4.隨意的互動（Optional Interaction），5.必要的知識與技能（Knowledge and Skill Required），以及 6.責任（Responsibility），此六種必要的工作屬性，顯示與工作特者的出席率呈現正相關。

（二）Hackman and Lawler（1971）之工作特性構面：

Hackman and Lawler（1971）認為要使員工由工作中得到內在的激勵，進而產生高度的工

作滿意度以及良好的工作績效，必須合乎下列三項特性：

- (1) 工作成果為自己本身所努力得來的。
- (2) 對個人而言，工作的成果是有意義的。
- (3) 工作應對工作者的工作表現有所回饋。

因此，他們以 Turner and Lawrence 的研究結果為基礎，加以衍生變化出六種工作特性，分別為變化性、自主性、完整性、回饋性等四項核心構面，以及合作性、友誼性兩項與社會互動有關的特性，此兩項是他們提出的工作特性，與 Turner and Lawrence 的研究結果較為不同的地方，他們更為強調一些員工與員工、社會之間的互動對工作的影響。茲將各特性意義分述如下：

1. 變化性 (Variety)

指工作者在工作上能使用不同技術與多種操作方式的程度。高度變化性的工作，其工作者必須運用不同的技術與才能，以便將工作成功完成。此種特性，使高層次需求強烈的人，自覺工作具有較多的挑戰而充滿意義。

2. 自主性 (Autonomy)

指工作者對工作的計劃、使用的設備、工作的程式等，具有自行決定的程度。此特性越顯著，會使工作者月能夠感受到自己工作的成果；反之，工作者會認為工作的成敗是主管或其他人的功過。

3. 完整性 (Task Identity)

指工作者能做全部或整件工作，並非一件工作的一小部分，且能夠明白確認其努力結果之程度。完整性必須包含四項特點：

- (1) 工作者有明顯的起點與終點。
- (2) 工作者能明顯的看見工作歷程的轉變。
- (3) 工作者能明顯的看到工作的成果。
- (4) 工作有相當重要的轉變。

4.回饋性 (Feedback)

指工作者能獲得有關其工作是否良好之訊息程度。回饋的來源可能有下列三種：完成工作的本身、主管的意見、同事的反應等三方面。

5.合作性 (Dealing with Opportunities)

指工作尚須與人密切合作，以利工作執行的程度。

6.友誼性 (Friendship Opportunities)

指允許工作者在工作中彼此交談，結交朋友的程度。

(三) Hackman and Oldham (1975) 之工作特性構面

Hackman and Oldham 根據 Hackman and Lawler 的理論重新修正整理，並提出工作特性模式 (Job Characteristics Model)，同時編制『工作診斷量表』(Job Characteristics Survey)，以量測工作特性各構面。其理論包含五種，分別為：

- 1.技能變化性
- 2.自主性
- 3.工作完整性
- 4.回饋性

5.工作重要性

二、工作特性的理論

(一) 二因素理論 (two-factor theory)

赫茲伯格 (Herzberg) 的二因素理論，在工作動機與工作滿足上的研究其有相當重大的影響，同樣地，二因素理論也是工作特性研究中最具影響力的一種理論。依赫茲伯格 (Herzberg, 1966) 的觀點，影響工作滿足的重要因素是工作的內具因素 (intrinsic factor)，如認可、成就、責任、升遷、能力的成長等，這些因素能有效激勵工作者，使其有優越的工作表現，故又稱為激勵因素 (motivators)，反之，工作的外具因素 (extrinsic factor)，如薪水、督導、工作條件等，會導致工作不滿足，故又稱為保健因素 (hygiene factor)。而二因素理論在工作特性研究上最大的貢獻，乃是指工作中激勵因素的重要性，使工作設計在安排工作時能注意這一層面的因素。

(二) 社會技術系統理論 (socio-technical system theory)

從社會技術系統的觀點來探討工作的再設計，對於工作的技術層面與與社會環境之間的相依關係，提供一種新的觀點途徑。這個理論是從工作設計中發展出來的，它反對科學管理的論點，主張在工作設計上應注意組織系統與個人需求的適當配合。崔斯特等人 (Tristetal, 1963) 認為社會技術系統的工作設計是基於工作的「心理要求」(Psychological requirements)，即工作必須能提供：

(1) 學習的機會。

(2) 在決策上，個人有一些自主和判斷的自由。

- (3) 社會的支持與認可。
- (4) 工作與社會生活的聯繫。
- (5) 令人感到未來是有希望的。

而將這些心理要求轉變為工作設計的原則即是：

- (1) 工作中有適當的變化性。
- (2) 工作具有意義性。
- (3) 對於工作結果的標準有選擇與判斷的自由。
- (4) 擴大工作界限。

社會技術系統理論在工作設計上的重要貢獻，乃在發展「自主工作團」(autonomous work group)。所謂「自主工作團」即是由工作團體中的成員共同對工作的計劃與執行作決策。根據崔斯特 (Tristetal, 1963) 的研究，自主工作團在工作設計上，已逐漸成為一卓越而有效的策略。

(三) 成就動機理論 (Theory of Achievement Motivation)

成就動機理論是由 McClelland & Arkinson 兩位學者於 1966 年提出，認為高成就動機者在較複雜的工作表現上比低成就動機者為佳；因此良好的工作特性應使工作豐富化，並可提供工作者的成就誘因，導致高的工作績效、工作投入與工作滿足，但低成就動機者則不宜採取工作豐富化，以免產生反效果。

(四) 海克門和歐漢 (Hackman and Oldham) 的工作特性模式 (Job Characteristics Model)

其認為工作設計的前提有三：

- (1) 工作內容為個人需要的滿足與目標的達成，提供各種機會。
- (2) 應瞭解個人不同的需要與目標。
- (3) 應建立一概念性架構，用以瞭解不同需求與目標的個人，在工作特性上的反應。

基於上述三個前提，經過多次的研究，海克門和歐漢終於在 1975 年提出了「工作特性模式」，認為工作中具有一些積極的特性，如多樣性、完整性、重要性、自主性、回饋性等，將能提高工作者的工作動機與工作滿足，尤其是具有高成長需求的人。從工作特性模式中，我們可隻良好的工作特性可激勵具有高成長需求強度的工作者，使其有良好的工作績效、高度的工作滿足、強烈的工作動機，及低度的異動率和曠職率。

他們將工作特性與個人工作反應的關係予以精簡及系統化，此模式中五項正面的工作特性的因素，激發了三種正面的心理狀態，繼而產生了正面的個人酬償和工作結果。

三、工作特性的測量

對於工作特性的測量，一般國內外常用的方法如下幾項：

一、任務屬性指數 (Requisite Task Attribute Index)

Turner and Lawreemce (1965) 所發展出之必要任務屬性包含多樣性、自主性、職責、知識及技能、必要的互動及隨意的互動等六種工作特性，並根據研究結果，發展出 RTA Index，用來測量工作特性與工作者之工作滿足及出席率之間的關係。

二、工作特性量表 (Job Characteristic Inventory, 簡稱 JCI)

Hackman and Lawler (1971) 依據 RTA Index 而發展出工作特性量表，內容包括多樣性、自主性、完整性、回饋性、合作性、及友誼性等六項工作描述，其中前四項屬核心構面，工作者若能從工作上體驗高的多樣性、自主性、完整性、回饋性，則可能獲得高度的工作滿足並覺得是有意義的工作；至於合作性和友誼性雖然和工作滿足並沒有直接的關聯，卻可以發掘工作設計對人際關係特性之影響。

三、工作診斷調查表 (Job Diagnostic Survey, 簡稱 JDS)

Hackman and Oldham 根據 Hackman and Lawler 的理論將工作特性與個人對工作的反應兩者關係精簡及系統化，提出「工作特性模式」，並編製「工作診斷調查表」，此量表係以 Turner and Lawrance (1965) 的必要工作屬性為基礎，再參酌 Hackman and Lawler (1971) 的研究結果，歷經三年多的時間，以十五個不同組織，一百種不同的工作設計者 1500 人為研究對象所研究發展出的一份量表。其內容包括五個核心構面及兩個輔助構面，並有激勵潛能分數來預測工作者的反應。上述此調查表有三種主要題本，分別為 JDS 長題本、JDS 短題本及工作評量表，其中最廣為學者所應用的是 JDS 短題本。此題本共有五個部分，第一及第二部分測量工作特性，第一部分有七題，由受試者直接指出其工作在每一工作特性上的分數；第二部分有 14 題，由受試者直接指出其工作特性的正確程度；第三及第四部份在衡量受試者對工作的情感反應，包括內在工作動機、一般滿足及特殊滿足的衡量，共 21 題；第五部分有 6 題，測量受試的個人成績需求強度。JDS 短題本具有較嚴謹的理論架構，且編制曾以 6 個機構中 62 種不同類型的工作人員共 658 名對象加以考驗，並廣泛地被使用於各個行業中，視工作特性為測量工具中應用最普遍的，其信度、效度經學者多次考驗亦稱良好。

四、激勵潛能分數 (Motivating Potential Scores, 簡稱 MPS)

Hackman and Oldham (1975) 認為愈具有激勵潛能的工作，愈能促進工作者的在工作動

機，因此能夠達到較佳的工作成果。而具有激勵潛能工作必須包含三種要素，分別為（1）至少具有一種影響工作體驗的工作特性；（2）高的自主性；（3）高的回饋性。再工作自主性與工作回饋性兩者中若有一個零，則激勵潛能分數等於零。技能變化性、工作完整性、工作重要性中若有一為零，卻不致使激勵潛能分數為零。

第二節 組織理論

一、組織相關概念界定與結構

從組織層面思考，若視政府為一有機體，則自組織成立開始勢必歷經一連串成長、擴張、衰退、重組、變更、精簡等過程，尤其當政府組織無法和環境維持複雜多元的互動關係，而造成組織結構性問題產生時，必須將政府組織的體質與角色重新調整，方能使其發揮應有之作用，此部份將針對組織的相關概念說明如下，以期對組織之相關意涵有更進一步的瞭解。

（一）組織結構

組織結構的設計，大多強調三種不同的面向：第一是著重功能的區分。傳統組織理論者所強調的組織原則，咸認個人應以最大的限度來適應組織，並堅定的認為：組織的合理化，必須要有一種穩當而固定的結構形式，基本上是以人來適應組織而非組織來適應個人。第二種則將重點至於個人的考慮之上，強調：組織是人在從事工作，因此工作必須因人而重新確定，這種情形尤以高階層管理者的工作為然，因而這些工作深具彈性而無法固定。第三種看法則更進一步，認為責任根本無從予以明確的固定或指派，蓋因「將人置於方格之中，亦所使其創意永終」（put a man in a square and you limit him），權限的固定，無異限制了人的創造力。

組織結構之意涵至今尚無定論，茲從數位學者之見解略窺其意：Gary Dessler 認為組織

結構係由以下六個面向來加以界定：(1) 部門化(departmentalization)；(2)業務與幕僚(line and staff)；(3)協調(coordination)；(4)控制幅度與層級(span of control & level)；(5)權威層級(authoritative hierarchy)；(6)授權(authorization)。前三者構成組織結構的「水平面向」(horizontal dimension)，又稱之為「橫向分化」，因其包括了組織內部之工作劃分、指派工作至各部門以及協調各部門等因素，則可界定機關的基本部門，又可稱之為分部化或部門化(departmentalization)；另外後三者構成組織結構之「垂直面向」(vertical dimension)，係強調組織內部之權威下授(Kast& Rosenzweig, 1974: 170-172)，並建立了組織的層級體系或階梯體系，故又可稱為層級節制體系；這兩種分化，不但交織而成組織結構的基本實體，而且也確立了組織成員的基本地位和角色關係。

Davis(1967: 160-161) 認為「機關唯有組織結構之設置，始能表達出機關中許多重要變項之關係，諸如權威、責任、分工、專業化及各部門間相互依賴之關係。唯有它才能使我們瞭解機關組織成員間相互運作之情形，故組織結構最大之優點，在於其可以決定成員之權威及角色之認知(perception)」。

Katz 和Kahn 認為「組織結構，本質上係人類為因應實際需要而創設之系統，它可能因為某些細微末節而解組，亦可能超越時空的限制及生物體之凋謝，而歷久彌新」(彭文賢，1986: 335)。

誠如Kast (1974: 172)所言：「組織結構雖不能代表整個組織系統，但它卻是機關組織最重要的部分，因它乃是機關組織的架構，唯有它才能顯示機關組織活動的功能及關係」。

總之，組織結構係指描述組織的架構，且由下列三部分所構成(陳德禹，1980: 48-49)：

1. 複雜性(complexity)

複雜性和垂直、水平、空間向度之分化有關，分工愈細，上下層級愈多，複雜度愈高。

2.正式化(formalization)

正式化亦稱為形式化，指組織內使用規模與程序(手續)來引導員工行為的程度。若規定及管制愈多，則組織結構就愈趨於正式化。

3.集權化(centralization)

集權化指決策職位之位於階層何處。組織的集權化階層很低，通常稱為分權化(decentralization)；反之，有些組織決策權是集於高階層的中央集權。

因此在橫向分化的過程中，「部門化」的歸類基礎，一般皆是根據知識與技術(knowledge and skill)，工作程序與機能(work process and function)、時間(time)、產出(output)、服務對象(client)、區域(place)、工作流程(work-flow)、過程(process)、規模(scale)、以及圍繞工作之社會關係上的相互依存屬性(interdependencies)等各種作為標準。大多是藉著程序的分化，強調組織內在的生產導向，分別從工作程序上的規劃、製造、或銷售等所需科技與機能而予以劃分的(MintZberg, 1983:53-54)

分部化的基礎，學者間的見解雖然不一，而且也時常根據各個組織的事實需要而更動。不過，一般組織較常採用的分部化類型，不外有依功能而分部化(departmentalization by function)、按程序或設備分部化(departmentalization by process or equipment)，按人、服務對象或物體分部化(departmentalization by person, clientele, or material),以及按地域而分部化(departmentalization by place or territory)。

(一) 按功能分部化 (departmentalization by function)

即是將相同或相似的活動，歸類形成一個組織單位。換言之，乃是將同一性質的工作置於同一部門之下，由該部門全權負責該項功能之執行。例如製造、推銷、人事、總務、採購

皆是各項不同的功能，如圖二之一所示，一般稱之為功能性結構(the functional structure)

(Robbins, 1983:229)。

根據功能來劃分部門，乃是最為普遍的分部化方式，不論在企業組織或政府機關皆可常見，尤其是所有政府機關在成立之初幾乎皆採功能性之分部化方式。但此並非意味著此種劃分即是機關組織唯一的分部化方式，當機關組織漸形龐大時，功能性分部化方式必須與其他方式聯合應用，始易奏功。通常，在機關組織採用功能性分部化時，每以生產、銷售和財務等三項為基本功能，它是任何機關組織存在之所必須。有時，這些功能在名詞上之表面用法也許未盡相同，但它們在以功能為基礎的分部化過程中，即多能涵蓋每個機關所從事的各項基本活動。

根據基本功能劃分部門後，每一部門即各擔負一項功能，後因部門功能擴大，工作數量增加，為達專業化的目的，不得不在各部門之下再劃分分支部門，於是在主要功能部門之下又產生許多次要功能部門。如圖二之二所示，只要具有健全的再分部化基礎，功能性的分部化可以繼續發展到好幾個層次。

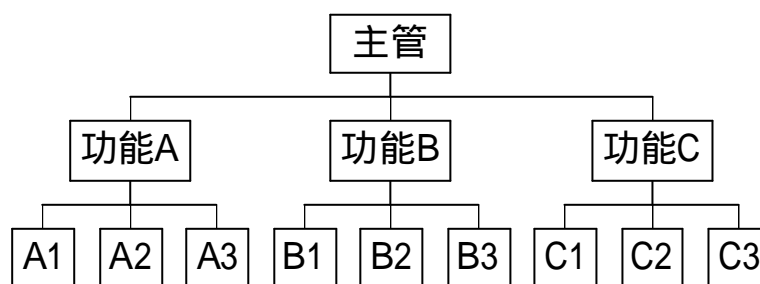


圖 2-1 功能分部化組織

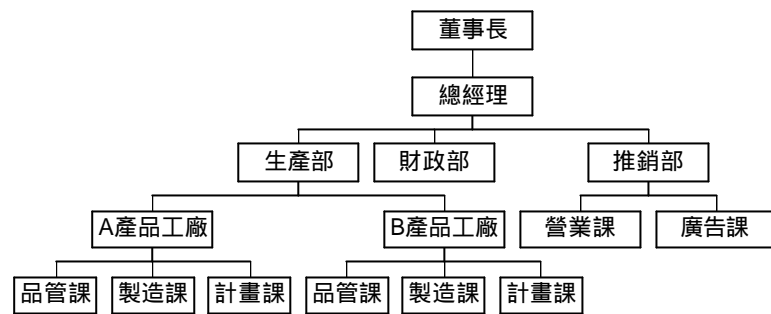


圖 2-2 功能部門再分部化

以功能作為機關組織分部化之依據時，有其優點，亦有其缺點，分述如下：

優點：

1. 合乎邏輯且為人所沿用:各單位依功能設置，對問題之考慮較為周詳，對於單位所處理的業務與擔任的角色，可以在其職能內加以合理的安排。
2. 符合專業分工的原則:按功能分化，每一部門僅負責某項工作，切合專業化之原則，可藉專業化之優點以提高行政效率及經濟上之利益。
3. 工作更易協調:因同類工作均歸由部門主管負責，在同一功能之下的工作必然更易協調。
4. 符合經濟原則:功能型態組織在經營上可以對現有之設備、器材、人力等作更為經濟之運用。
5. 事權劃一、職責明確:以功能為基礎的分部化係將所有性質相同或相關之事務，分配由一個單位全權處理，故不論計劃、執行和管制均歸該單位負責，容易使事權劃一、職責明確，力量集中。

缺點：

1. 權責過份集中，易導致集權，無法適應變遷的需要。
2. 倘功能單位分化過多，容易導致協調困難。
3. 本位主義濃厚，各部門為達成本身目標，常忽略組織的總體目標。
4. 業務一經擴張，則功能部門層次必然增多，終將導致溝通緩慢及決策遲緩。

5. 經理人才不易培植:此種型態的組織乃以專業化為主，專業人才的培養固然不難;但如果想從專業人才中，培養出較具通才取向的行政主管，則備感困難 (making generalists out of speciallsts)。
6. 有些業務之目標混淆不清，不易作明確的權責劃分。
7. 功能性分化單位過細，將導致團隊工作和激勵的困難。

(二) 按程序或設備分部化(departmentalizationbyprocessorequipment)

按程序或設備分部化方式，乃是指以工作程序或設備之不同為基礎而設置部門或單位。採取此種分部方式，主要是基於經濟及技術方面的考慮;因此，此種分部方式在生產及操作階層中較為常見，尤其是在政府的專業性機關及企業組織的製造業中更可多見，如圖二之三所示，亦即一般所稱的序列結構(thesectorstructure)(Robbins，1983:236)。

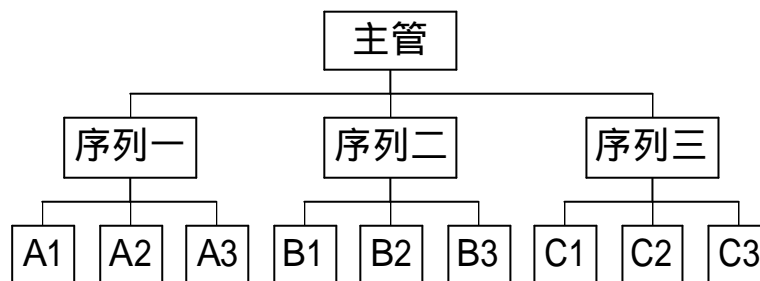


圖 2-3 按程序或設備分部化

優點:

1. 對現代之技術知識能作高度的利用，並且能夠有效運用分工和專業化之優點。
2. 由於從事工作時是用同樣的機具設備、技術和動作，故可節省人力、物力和財力，並可進行大量生產。
3. 便於單位成本及工作效率的分析。
4. 可以促成有效的技術合作。
5. 人員升遷管道較廣，易於延攬人才，長期服務，久任其事，便於發展永業制度。

缺點:

- 1.大多重視技術而輕視政策，崇尚手段而忽略目的。
- 2.過份重視專門技術及知識，容易養成專業人才的傲氣，不易接受民主領導。
- 3.倘若普遍採用此一方式，容易破壞首長的領導及控制功能。
- 4.專門技術人員知識範圍較狹窄，知偏不知全，見樹而不見林，僅對其專業單位忠心，而忽略其他單位之重要性，協調困難。
- 5.在龐大而複雜之機關組織中，倘欲單獨運用此一方式來劃分所有的工作，有事實上的困難。例如對於打字和書記方面的工作即無法採用此一劃分方式。

(三) 按人物或服務對象分部化(departmentalization by person, clientele or material)

係指機關組織根據所服務的人群，或所管轄和處理的事物為基礎而設置部門或單位之意。此種分部化方式，在政府機關及企業組織中皆可常見，而用於私人企業者要比政府機關普遍得多。

此外，在企業組織中亦常依產品類別的不同來劃分單位，亦即以產品分部化(departmentalization by product)，例如將產品分成電子部、衣衫部、傢俱部等，俾使製造與推銷容易配合專業化的知識，以發展出一套更新的管理技術，並用來確切衡量每一個單位的運作及管理績效。

此種分部化方式所用名稱不一，有稱按顧客分部化者，有稱按服務分部化者(departmentalization by service)，不論如何，其性質本義並無差別，皆以「實用目的」為依歸。如圖二之四、五所示，一般稱之為集結式結構 (the conglomerate structure)(Robbins1983:239)。如我國的教育部中等、高等和社會教育司，以及國軍退除役官兵輔導委員會（彭文賢，2001），皆屬於此種結構型態。

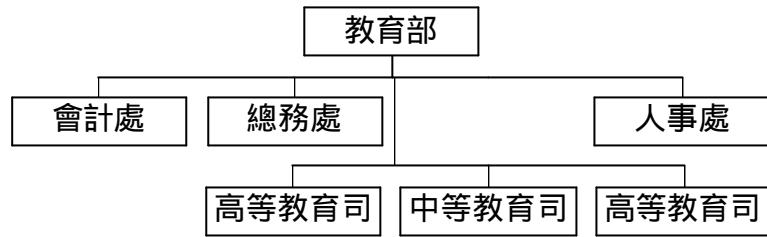


圖 2-4 按人或物之分部化

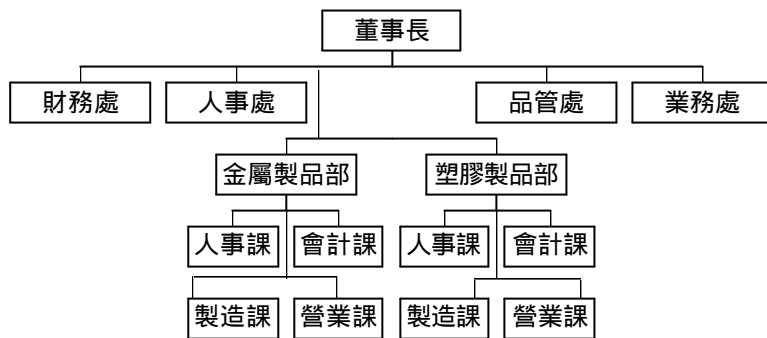


圖 2-5 按產品分部化

優點:

1. 由於和服務的人群發生直接的接觸，不僅簡化了工作，而且也簡化了行政與大眾之間的關係。
2. 對特定服務對象而設計的工作，較易獲得協調;各部門可從各種不同角度考慮其服務對象的需要，而謀求完美的解決方案。
3. 可以減少交通往返的不便，節省交通費用。
4. 容易因地制宜並符合顧客的需要。

缺點:

1. 容易犧牲技術專業化所帶來的效果。
2. 容易和工作程序的分部化方式相互衝突，而且也不易維持有效的分工。
3. 倘若管制或應用不善，常易遭受特種壓力團體的控制。
4. 容易造成職業之衝突和重複，並且各自為政，協調困難。

(四) 按地區分部化(departmentalization by place or territory)

即機關組織按地區或處所等為基礎而設置單位者。當一個機關中的諸種活動散佈在一個廣大的區域時，就得採用此種分部化方式。原因是考慮 1．地區的遠近、2．資源取得的難易、3．交通之便利與否、4．都市化情況、5．人口的移動、6．社區的服務，以及 7．政治制度的變遷等因素。

如圖二之 6 所示，亦即一般所稱地區式的分部式結構(the division structure)(Robbins, 1983:232)。



圖 2-6 按地區分部化

優點:

1. 便於同一地區內各種工作的協調與監督。
2. 便於因地制宜，決定政策，以適應各個地區的不同需要和差異。
3. 能就地解決問題，避免層奉呈示，曠時費比 影響工作效率。
4. 提供地區主管一種磨練和發展的好機會。

缺點:

1. 各單位容易各自為政，挾地自重，忽略機關總體目標。

2. 容易產生地域觀念，發生離心現象。
3. 不利於舉國一致性之政策的執行。
4. 派出單位為圖在派出地區生存發展，易與地方勢力相互結合，忽略整體利益。
5. 地區之劃分標準通常不客觀，而且在事實上亦有其實質的困難。

上述分部化方式，只是一般情形。劃分的方法，各有其長處與缺點，不能謂為唯一的適當方法。應用時也沒有一定的基準，通常必須考慮組織的類別、規模、管理者的意圖、構成人員的性格，以反其他情形來決定而混合使用，但無論如何，必以達成組織的目標及總體利益為依歸。

惟一般的傾向是，第一層次採用功能分部化為主，第二層次以下則混合使用，視事實需要而定。同時，依上述的分部化方式劃分部門，只是決定了組織的基本結構，至於部門化的最後決定及工作分配，則尚須依照下述原則歸類所屬部門的工作：

1. 根據工作的同質性、類似性劃分，相同的任務，歸併在同一個單位裡；
2. 根據工作的關聯性劃分，必須考慮組織的政策方針，結構的調整及時間的配合；以及
3. 相互調適功能的獲得，在低度分化的單位間，不可畫蛇添足般的建立大多的整合單位（張潤書，1976:172; Blau, 1970:201-206）

二、組織理論的多種觀點

組織理論學家以及管理者，一般都以不同的觀點看組織，以下就將這些觀點作一陳述：

（一）理性---權變觀點（rational-contingency perspective）

理性---權變觀點 (rational-contingency perspective) 意指管理者追求效率及維持組織現狀的方針。這個觀點接受組織現狀，尋求能預測及控制組織最大的效率及表現的方法。這觀點是假設管理者是理性的，雖然可能沒有最好的答案，但嘗試以最合邏輯的方式處理。理性意味一旦目標選定、效標確立，管理者就會以最好策略達成對組織最有利的結果，不僅如此，管理者以邏輯方式設計配合環境、技術及其他組織條件的結構和歷程。這個觀點廣被接受，它們相信組織是完成工作、造福成員的工具。

(二) 急進---馬克斯觀點 (radical-Marxism)

急進---馬克斯 (radical-Marxism) 觀點認為管理者是自立的理性主義者，它們作的決策在於保有自己的階級、權力及資源，不在於組織的效率或生產力，而是鞏固自己的地位。本觀點的第二種看法是有關現狀的改變，著眼於員工免於被疏離、利用、及壓迫，持這種看法的人認為組織理論應該檢視組織運作的合法性，揭發權力或資源的誤用，更極端者，希望看到社會階層高的人支配社會街層低的人的現象，能透過社會轉變的手段加以停止。

(三) 交易---成本經濟觀點 (transaction-cost economics)

本觀點由經濟領域發展而來，受到理論學家及組織社會學家的注意。交易---成本經濟 (transaction-cost economics) 觀點假設人們依自利原則行動，產品與服務的交換可在自由市場發生，但由於環境變的複雜不定，交易的成本變得過高，契約冗長而難以監控，交易只好在組織層級內進行，並以監督、控制系統、及審計方式掌控。組織以最低成本的結構來降低成員的交易成本。

第三節 功能理論

一、功能論的概念

功能論是社會學中最古老，並且目前成為最佔優勢的觀點。孔德以及稍後的史賓賽和涂爾幹的機體主義，明顯的影響到最早的人類學功能論著：馬凌諾夫斯基和瑞克里夫布朗。後著，再加上涂爾幹永不過時的分析，塑造了更現代的功能觀點（吳曲輝等譯,1992：64）。加上韋伯對主觀意義與社會結構二者的社會分類學或理念型之強調，形成當代的功能論。

在人類學裡，功能理論主要是用來收集和安排資料以發展出一套共同的人類社會法則，人類學家運用功能理論觀察和描述民初社會之各種制度。社會學家對功能（Function）的應用是指有關維持體系均衡的活動。在這種用法裡，社會制度是由社會聯繫而定的。因此社會制度的功能是指其對於維持社會體系均衡的貢獻。當然，功能一詞有諸多意義，有數學上的意義、有政治學上的意義、有社會學上意義，也有人類學上的意義，非但如此，人們經常把目的、效用、動機、意向、目標乃至後果與功能交互作用，從研究意義而言，可能因此產生變化。

依據功能的分類動作，在構成社會的行為體系中，有許多與行為體系相關聯的特殊行為，其實例及結果，便能推衍出其含有之功能，而後將行為歸類為社會化。功能本身不能直接觀察，然而，功能觀念卻能使我們判斷：體系運作的一個動作，其含義或是意義是什麼。因此瞭解一個體系運作者為何？，就必須設法瞭解維繫體系運作狀態中之行為角色與功能。

二、影響功能論的思想

功能理論的研究單位不在個人而在結構，故也稱為結構功能論（Structural functionalism）。結構式功能置放之外，研究結構就必須研究功能。以下就功能論的思想概略敘述：（一）孔

德的有機體主義，孔德（Auguste Comte，1798~1857）經常被尊為社會學的創始者，孔德最初從生物學中借用概念，隨後社會科學中實證主義的發展，社會學的原則反過來啟發生物學。這樣，社會學必須首先承認，生物學中的個別有機體（Individual organism）和社會學中的社會有機體（Social organism）之間的對應性。孔德認為社會是一個有機整體，社會現實大於互相依賴的各部分之和，但為了理解這個現實，他確信社會就像物質現象一樣是自然的一部分，認為要獲得有關社會的知識，要運用其他自然科學的經驗調查方法。

（二）史賓賽的分析功能論

孔德建立了社會學，但在十九世紀對社會學有深遠影響的可歸史賓賽（Herbert Spencer，1820~1903），一八六六年他的主要名著《生物學原理》（Principles of Biology）將社會學與生物學做類比，並發展出兩種類比型態：第一種是從簡單形式趨向於複雜形式的進化過程，這種類比，它是經由適應的過程而進化，也適用於個別有機體上；第二種則包括個體與社會有機體之間的類比，就社會與有機體而言，其形體大小可以擴展，也意謂其複雜性與分化性增加。從史賓塞的作品中，我們可以瞭解，史氏認為結構與功能是不同的，他把生物學的名詞功能需求（Functional needs）的概念引進社會學中，他認為如果我們要瞭解一個組織如何產生與發展，就必須分析組織在開始時及以後的各種需求，因此，組織要進行社會學的分析時，必須瞭解社會有機體的需求，這對於確定為何一個結構能生存與持續，具有關鍵性的地位。

（三）涂爾幹與功能論

涂爾幹的基本假定也反映了有機體主義者的假定。其主張有1.社會本身可視為一個實體（Entity），它不可被化約成其構成部分，然而將社會看成一個獨特的實體時，涂氏實際上肯定優先分析社會整體的重要性。2.這種強調本身，雖然不一定反映有機體主義的傾向，但涂氏在強調社會整體的因果優先性時，他認為是可以滿足整體的基本功能、需要和必要條件。3.

涂爾幹為強化功能性需求的概念，常以「正常的」（Normal）和「病態的」（Pathological）的觀點將社會系統概念化，這種陳述意謂著：社會系統若要避免「不正常」（Abnormal）狀況，就必須滿足社會系統的需求。4.如果把系統視為正常的和病態的，並從功能的觀點考慮，則潛存著另一意涵，即系統具有正常運作的均衡點。

涂氏也看出上述可能的危險，並試圖消除其中的危險，首先，他清楚目的論分析的危險性，因為它暗示一個事件未來的後果，就是此一事件發生的原因，為此，他提醒人們要將一個現象的原因（Causes）與目的（Ends）區分。並且當我們在解釋某一社會現象時，我們寧可使用「功能」這個詞彙，而不用「目的」或「目標」。因而，當我們在分析或說明某一社會現象，僅僅指出它得以產生的原因是不夠的，在大多數的情況下，至少還必須說明在確立社會秩序中的功能。

（四）韋伯的功能論

德國社會學家韋伯（Max Weber, 1864~1920）對功能論的影響較為不明顯。然而，因為某些當代的功能論者，首先致力於讓美國學者蒙受韋伯的思想薰陶，因此，若說這些功能論者的理論架構，未受韋伯探究途徑所影響，似乎是不太可能的。那麼，韋伯對於功能論的興起，到底有何衝擊呢？一般而言，韋伯著作中有兩個面向，似乎對功能論的發展有重要性的影響：（1）他對於社會行動的實質觀點。（2）他分析社會結構的策略。韋伯認為社會學必須理解社會現象的兩個層次：行動者本身的「意義的層次」，以及行動者之間的集體行動的層次。因此，韋伯對於世界的實質性觀點以及他分析其特徵的策略，也就受到這兩種關懷所影響（Turner, 1992: 61~62）。韋伯留給後人歷久不衰的分析策略，首推理念型（Ideal types）。理念型是一種強調分析社會現象重要特徵的範疇體系。理念型是從經驗的實在中抽象出來的，意在說明相似過程和結構中某些共同的特徵。此外，通過提供某種共同的分析標準，理念型可以用於對不同背景下的經驗事件進行對照和比較。

對於一般的功能論著，特別是派森思，建構分類學是一重要活動。為了強調某些結構與過程對維持社會系統的重要性，功能論者精細地將社會世界加以分類。重要的是，首先要認識到這個發展範疇系統的策略，並且唯有在此之後，有關範疇化現象之間的關係命題，才會在當代功能論的核心中成立。無疑的，韋伯對於範疇系統的強調，繼續影響社會學功能理論建構。

（五）派森思理論的發展

派森思（Talcott Parsons, 1902~1979）理論發展有幾個階段，第一個階段是意願主義，只要解析出影響單位行動的因素，以作為社會行動的說明，因此，這一階段所涵蓋的社會觀念，雖具有體系的性格，以及某種結構形態，不過較少注意到結構間的關係，以及功能上或目的上的性質（Hamilton, 1985）。

派森思理論發展的第二階段是功能理論的重心。派森思也開始把行動系統分成三個部分：文化、社會和人格系統，這三大系統的歸併恰好配合了當時人類學、社會學和心理學的整合，成為所謂的行為科學。派氏最重要的發展為四功能典（Four-function paradigm）：AGIL，即行動系統被概念化為具有四個生存問題或四種生存的必要條件：適應（Adaptation）、目標達成（Goal attainment）、整合（Integration）、潛在性（Latency）。

派森思承襲韋伯與涂爾幹兩人的傳統思維，把人們的行動和社會事實做了一個詳實的解釋，並延伸出一套自己所主張的功能學理論。派森思強調社會的運行總是為了整合，也總是朝向均衡的目標走。社會每個單位的存在都是有功能的，也都在維持社會的整合，因此，社會就好像是一個有界限的體系，在這體系裡，無論你怎麼運行操作總是整合的。

第四節 人群關係理論

一、墨友學派

其在此方面的研究，乃是集中於組織行為變項的探討，並將組織內的實際行為，作為觀察和解釋的對象。本學派認為：我們可以將各種行為的共同型態，以及由於彼此的共處和互動而形成的各種信仰和價值觀念，視為一種社會體制，亦即一種由各個相互依賴的部門，所交織而成的整體。而此一「相互依賴」的本質，乃指體制中的任何一部門有所變動時，將帶動其他部門的變動；惟該一變動的體制，又漸漸地會傾向於其「原有的型態」(original state)。對於這種「平衡」的概念，我們可借用一種社會的控制機器來予以固定。換句話說，我們可藉由體制中的獎懲，而使團體成員達到某種程度的一致性。

墨友學派的另一項傑作，就是對「正式與非正式組織」(formal & informal organization)的分析和區別。所謂非正式的組織，乃指由於員工的互動，所形成的一些不被正式的法規或政策所鼓勵的行為型態和價值觀念；至於所謂的正式組織，則是一切照章行事的角色結構(role structure)。他們認為：正式組織之與非正式組織間所發生的關係，乃是一種可驗性的問題；如就社會體制和非正式組織間的關係而言，那麼，當這兩種概念被用於「團體的層次」(group level)上時，則正式的組織部變為此一體制的「外在變數」(external variables of the system)；然而，當他們是被用在「組織的層次」(organizational level)上時，則所謂的正式和非正式的組織，皆將變為整個社會體制下的「內在變數」(internal variables)了。

基於以上的體認，同時，再受到涂爾幹(Durkheim)和巴雷多(Pareto)等人的影響，墨友又在當前工業文明的問題中，提出了他個人精闢的哲學觀。認為所有這些問題，主要是由於工業化之後，所帶來之社會的分裂和解體而產生的，諸如家庭及其他各種「原級團體」(primary group)的減弱，個人之焦慮，孤獨和渺小感等因素。其解決之道，部在於融合正式的與非正式的組

織，進而建立一種充滿和諧的新社會，使工場成為工人生活的中心，使工廠能夠提供一些他們在家庭中或其他機構，所得不到之情緒上的安全及社會上的滿足感。而此種和諧境界的達成，則有賴於科學方法的應用。一旦我們能移藉用人羣關係的發展，來填補組織中「技術的」與「社會的」知識間的差距時，那麼，我們即能發現出結束工業界彼此傾軋的適當方法，而且能在合作與和協的基礎上，建立起一種工業的新秩序。此種論點，雖然未能得到全體學派的一致同意，但卻給他們領悟到研究重點之所在：那就是，如何而能建立起一個「和諧而有效率」(harmonious and efficient)的組織。

觀察法主要是研究社會因素對員工動機的影響。據研究的結果指出，組成工作單位的工人並不是孤立的，他們彼此間存有一種複雜而微妙的社會關係，這種社會關係具有某種壓力迫使人員遵循某種行為規範。團體的行為規範通常包括工作量多寡的限制，與監督者應保持何種溝通方式，與別單位的人應保持何種關係等。他們因而認為組織是一種社會體系 (social system)，注意非正式組織的存在及其影響。並因而強調一較自由、較自動，與較能獲得滿足的人際關係。由於組織是個社會體系，故上級權力運用的影響乃受下級人員接受程度的限制與修正。

他認為組織是個合作體系，是理智地協調一人或一人以上的活動與力量的組合。組織並不僅僅是部份 (Part)的組合，組織的成力還帶來新的東西，這些新的東西乃來自人員交互行為的結果，以及組織內所累積的經驗與傳統。所以就組織的結構言，二加二不等於四，而等於五。

組織形成的原因有三：(一) 人員彼此能溝通，(二) 人員願意貢獻出其勞力與心力，(三) 為了完成共同的目的，溝通可以彌補個人的缺陷，而人員的願意獻身於組織，使組織得繁榮並持續不墜，人員所以願獻身，一方面是認為組織的目的能移實現，感覺自己的努力沒有白費；另一方面是人員於實現組織目標的過程中，覺得自己的目的亦能達成而產生的滿足

感。「願意」，使人員為了某種共同的目標聚集在一起貢獻各自的力量，巴氏提出願意這個因素，是個非常重要的觀念。

組織內的成員有雙重人格：一是組織的人格，一是個人的人格。前者指人員依組織的要求與規定所表現的態度。後者則指個人的動機、需求和嗜好。組織內成員的努力必須有一個目標，這個目標就是組織的目的，組織的目的要明確，而且最好與個人的動機、需求相一致才能發揮大的效力。要使共同的目的能被大家所認識則必須透過有效的溝通。溝通的工具是任何組織的重要部份。溝通的工具決定了組織的結構和範圍。

組織的延續賴於實現目的的能力，而這種能力則來自適當的活動和有利的環境條件。換言之，也就是需要有效的行使過程。這種行使過程，除了組織所規定的正式途徑外，還要注意非正式的途徑。而非正式的途徑則來自非正式組織的影響。所謂非正式組織，即人員在組織內交互行為與交互影響所形成的共同價值觀、行為標準、意識型態、習慣和態度。非正式組織不僅可便利溝通，且可影響或限制人員在組織內的行為。故對於非正式組織的注意與運用是一值得重視的問題。

組織裏，支配個人的是組織的目的，它是經過一個合理的決策程序而來。當組織的目的一旦被成員所接受，則人員為了達到共同的甘的所作的協調活動，就是一個合於邏輯的過程。雖然人員的自動、潛意識的行為常是推動正式組織的力量，但在一般情況下，組織內的人員須依照合理設計的程序行事，才能維持組織的生存和繁榮，故決策活動可說是組織活動的特性。而所謂的「分工」、「協調」，和「溝通」都是組織決策的過程和活動。

決策的作用是将組織的目的與環境協調起來，並使之規則化。在決策時，先要了解現實環境與目的之間關係最重要的是那些方面，什麼對象？什麼事件？什麼條件有助於或妨礙目的的達成。雖然在現實環境裏，種種因素非常複雜，但其中有所謂「決定性因素」(strategic far-

tors)的存在。對於這些「決定性因素」若能以適當方法，在適當時間和地點加以控制，加以利用，則有利於組織目的的達成。理想的決策程序是找出決定性因素，然後根據過去的歷史、經驗、知識、以及對於未來的展望，來加強或改變組織的目標。

二、互動學派

在時間上大致可分為三個階段：首先，在基本的社會關係中，尤其是在互動型態方面，通常都先有一種改變；其次，則跟隨着一種態度上的改變；最後，則由於上述兩種改變的結果，或由於副作用的關係，組織成員們的行為亦跟着改變了，變得更加合作，績效亦變得更加合理了。互動主義者此種分析程序上的特質，也可以說是這個學派的另一項主要的特色。他們試圖借用時間上的變數，去探討各種組織過程的動態面。在這方面，為了使「改變過程」達到高度量化起見，他們努力的重點，乃在於使各種工具，更能臻於精確的理想境界。

本學派的另一重要論點，當推貝克及阿格利斯的融合理論。曾任美國耶魯大學教授的貝克，認為組織是人類利用、改變，與組合一組特別的人、材、物、資金、觀念、及自然資源，以便解決某種問題以滿足人類某種需要的持續體，在這個持續體裏，包含下列幾個主要的因素：

- (一) 組織的章程和整體構想。
- (二) 基本資源，包括組織活動所利用的人、材、資金、觀念 (ideational) 及自然資源。
- (三) 獲得、保存，並利用上述基本資源以行使組織功能的活動程序。
- (四) 組織的環節(bonds of organization)用以統合 1.每一單一的活動程序，2.組織章程所提示的目標，3.行使基本資源的活動。以使每一部份都在整體觀念下運作，並與外在環境發生關係。

任何一組織為確定其成員彼此間的關係，及組織與外在環境的關係，則必須有一明確而具

整體性觀念的組織構想。所謂整體性觀念，部對組織有一致的稱呼，組織有固定的型態，而且都規定於組織章程裏。

組織所運用的基本資源(包括人、材、資金、觀念、和自然資源)的性質和數量是決定組織結構的重要因素。如何能使基本資源的質與量保持持續性，並使之不斷的適應新需要，皆為誘導組織活動處於「穩定狀態」(steady state)的最重要因素之一。

在人的資源方面，包括人的生理結構、能力(思想、作為、感覺)，屬性(態度、習慣、情操)及自我觀念(self-conception)，因為人是組織裏最重要的因素，故有些學者乾脆稱組織為人的組合體。人既是一種資源，且其屬性足以影響組織行為，故如何利用成員的能力，是值得注意的。

所謂物料的資源，是指組織所運用的原料、設備與廠房。墨友(Et Elton Mayo)的浩桑研究只強調人的因素，而忽略了物料及其屬性亦為組織的變數。其實，它們是整個組織的一部份，人們藉看它們而發生交互關係或交互影響。

所謂觀念，乃指成員及影響組織營運的局外人的思想觀念和所使用的語言文字。雖然組織內的觀念很多很雜，但大致包括：1.成員的價值，2.成員的自我感，3.對組織特性的看法，4.對所處地位與期望和其他成員處於何種關係的想法，5.對組織的法規政策與設施的看法，及6.對組織所運用的基本資源及其屬性的看法。

所謂融合程序，就是把組織內的個人、群體、組織本身及其他組織的不同利益融合起來，維持內外的平衡，並維持一統合的狀態；以使組織的功能得以有效發揮。貝克認為，假如沒有此種程序，則將引起組織內部的緊張、磨擦、派系糾紛、個人及群體對組織要求的不理睬，以及人員表現出種種不良的適應行為，致使組織遭受損害。

貝克指出，組織裏個人希望利用組織以達某個人目的，而組織本身亦企圖利用個人以達組織的目標。而在融合的程序裏，個人的目的和組織的目標都受到同等重視。

貝克的伙伴阿格利斯 (Chris Argyris)則更進一步指出，在「人格化」與「社會化」的融合過程中，存有一些基本的矛盾與衝突。因為在一般的組織裏，每強調法令規章的運用，強調嚴密的監督和控制，以及專業分工的趨向，在這種情況下，組織只允許參與者(員工)對其每日的工作環境有很小的控制權，並使員工從事被動性的工作，員工無法充分發揮其能力，遂使員工有一種依賴他人的感覺，而根據阿格利斯的看法，是和成熟人格要求獨立自主，希望行為具有變化，眼光能移廣潤，能瞭解事情的前因後果，並能控制自己行為的特性相違背，因而導致員工情緒抑鬱，缺乏自發自動的工作精神，或表現出種種不良的適應行為，如偽裝生病以避免工作 (goldbricking)，曠職、破壞及漠不關心的態度等，無形中使組織蒙受重大的損失。

因此，阿氏認為，要使個人與組織處於更友好的關係並提高生產效率起見，除讓人員透過開放的溝通路線，對組織有一清晰的認識，以產生責任感與獻身組織的情緒外，還要盡可能的使人員能控制其工作環境，使人員能認識工作的重要性;使人員對其內在行為與外在行為具有自主力，而不是全然被別人推動之不能自主的個人;並要使人員了解其工作之前因後果，使具有廣大的眼光來處理工作。唯有如此，才能減少人員的防衛行為及人員表現防衛行為的精力，並能增加人員心理滿足的機會以擴大其自尊，激起員工自動的工作精神，達到真正的工作效率。

融合理論的最大貢獻，是指出個人的需求與動機對組織活動有重大影響，其理想是把成員視為積極的合伙人，組織屬於成員全體，大家共同為組織努力，而組織所獲得的利益亦歸大家共享。當然這種理想並不是放任個人只顧自己的需求而忽略了組織的需要，個人的需求還是需要妥善的加以誘導、歸納，使與組織的目的相一致，否則勢必形成一種無政府狀態--混

亂、衝突、自私、無人負責、無法做決定的現象，組織將因而瓦解。要想把個人和組織的目的完全融合一致是不可能的。但在某種程度內，使個人能一方面完成組織的目的，一方面又能滿足個人的需求，卻是可以努力的目標。這個目標就是員工的工作態度是自發自動的貢獻其體力、智力、技術和誠意，而不是漠不關心、不負責任、吹毛求疵、互相敵視，和侶傲怠慢。唯有出自員工自發自動的工作精神，才能達到真正的工作效率，也才能使法令規章具有真實的意義。

第五節 組織生命週期理論

生命週期 (life cycle) 仍是將有機生物歷經生老命死的生命階段應用於社會學領域。而其將特主要是 (O'Rand & Krecher, 1990): (一) 階段現象 (stages) --- 有順序性的形體變化 (successive forms)、(二) 成熟現象 (maturation) --- 不可逆之發展過程 (irreversible development)、(三) 繁衍現象 (generation) --- 形式之再生產 (reproduction of form)。

組織生命週期之理論起源以久。Haire (1959) 是最早主張將組織發展過程中，會呈現一致型態的論點，融入組織發展理論中的學者。他認為組織的成長如有機體一般，從企業組織的誕生、成長、成熟、衰退至死亡，存在著明顯而易見的週期現象。Chandler (1962) 剛將階段的概念引入生命週期模型中，其成長階段理論認為企業的策略與結構會隨著生命階段的不同而改變。Kimberly (1981) 認為組織生命週期可視為生命體生命週期現象的一種類比 (analogy)。自此後，組織生命週期階段的概念，便被用來與各種組織管理的問題相連結。例如再企業創立時以創辦人之角度研究企業文化 (Pettigrew, 1977, 1979)，分析新創設的企業 (Galbraith, 1982)，及如何維持企業績效 (Scanlan, 1980)。

一般而言，生命週期模型假設組織會經歷創立、成長、成熟、衰退或載生等數個階段。在

創立其及成長初期，企業只銷售單一產品（Scott, 1971），且由一人主導（Thain, 1969；Scott, 1971；Adizes, 1979），創辦人背負者管理公司大小事情的責任。公司開始運作並市場中建立其技術優勢、創新能力或創業精神來獲取市場（Greiner, 1972；Lyden, 1975；Lorange and Nelson, 1987），此階段的主要重點是在於確保財務之供給無虞以維持生存（Adizes, 1979；Kimberly, 1979）。而此階段的企業特徵有員工時間長（Greiner, 1972），非正式的溝通程序與組織結構（Greiner, 1972；Torbert, 1974）及個人領導與極權化的管理（Scott, 1971）。

在成長期，企業開始快速擴張，有能力可以製造一樣以上的產品（Scott, 1971），由於規模的增加與營運的複雜，對於企劃的需求提高（Downs, 1967），更強調規章與程序的設立及維持組織結構的穩定性（Katz and Kahn, 1978）在此時，為求企業永續經營，創辦人將全力下放是絕對必要的（Thain, 1969），此一階段的特徵為更正式的結構（Katz and Kahn, 1978）、注重工作績效（Torbert, 1974）和功能的專責化與部門化（Scott, 1971）。

當企業進入成熟期，其規章及程序已漸形成一僵化的結構，甚至進而壓抑企業對市場環境變化的適應能力（Lippitt and Schmidt, 1967）。Kimberly（1980）指出制度化的過程固然加強了企業結構的穩定性，然而這樣的過程卻也減弱了企業的創新能力、彈性及未來不確定性環境的適應力，導致企業的衰落（Peter and Waterman, 1982），增進彈性的可能策略有：使用矩陣式結構（matrix structure）、即時資訊系統（Greiner, 1971）、發展多樣化的產品以及實行分權化與多角化（Scott, 1971）。此時期的另一個問題在於企業開始思考發展一套作業程序已複製其早期的成功過程，但這樣的程序卻也造成了企業的僵硬不活潑。

基於企業早前的成功，形成企業的自我膨脹、缺乏彈性、短視近利及僵硬的組織文化，而快速的成長與擴張，易使企業進入所謂的衰落階段（Lorange and Nelson, 1987），一旦企業成熟並進入此階段後，其面臨的問題有過度樂觀、缺乏溝通、依賴過去的策略、上行下效、囿於團體思考、過於保守與失去互信（Nystrom and Starbuck, 1984；Pfeffer, 1981；Lorange and

Nelson, 1987 ; Asizes, 1979)。企業僵化的結構、拒絕革新與內部氣氛使其無法察覺到環境的重大改變；更有甚者，企業結構、決策程序及資訊處理過程已不再與組織的需求緊密配合。

在組織生命週期中生命力的強弱代表不同階段的指標，表現在企業內部的，辨識經營績效的優劣（董時叡, 1989），其研究指出，國內學者曾以企業規模、資本密集程度、企業成長率、管理者支出偏好、組織形成、產業別、外資涉入程度、經營型態、股權結構和權力結構來作為計量變數，劃分出別企業的生命週期曲線，並發現石化、化工等化學合成工業之生命週期較長，電子資訊產業之生命週期較短，而紡織內各企業之生命週期則因其個別經營績效的差異而呈現頗大的差異。

本研究整理出國內外幾位專家學者對於組織生命週期的概念，並將其列示如下：

一、國內的文獻部分

黃原福（1990）研究組織生命週期的解釋結構及管理策略，件夠了一個組織生命週期的解釋架構，以辨明組織生命週期現象中，引發複雜度變化動與組織內部變動的關鍵因素，以了解引起組織生命週期現象的真正機制，認為一般企業環境與公司內部資源決定了組織生存與成長的機會，經過適切的領域選擇（即制定公司策略），可以決定組織成長的速度與類型。組織規模的成長，以及任務環境與利害相關團體（Claimant Group）的變化，使得組織所面臨的複雜度發生量的改變，而複雜度在數量上的遽增，終將迫使組織內部發生調整，是為量子式的躍變。

陳雄山（1992）將企業應隨著其演進而有不同策略的觀念應用至連鎖企業，將連鎖企業的生命週期劃分為創立期、成長期、成熟期及衰退期等四期，探討各階段的經營問題及經營策略。其研究發現連鎖企業的經營型態雖以直營店為主，但有隨生命週期的演進而逐漸採用加

盟店的傾向。而面臨資金及管理人才不足的問題，也會隨著企業生命週期的演進而降低。

鄧智陽（1995）認為企業在不同生命週期階段有不同的內部條件，面臨不同的外在環境，經營者必須跟隨所面對的問題，制定發展策略與尋求適當的資金來源。鄧智陽（1995）以國內紡織業、電子業上市公司為研究對象，探討企業生命週期，多角化策略、公司財務特徵與融資途徑三者之間的關係。根據 Tsouderos（1995）所提出之論點，採用組織年限、組織規模、產品類數、組織員工及銷售成長率等五個被採用最頻繁之變數將生命週期劃分為導入期、成長期、成熟期、再生期及衰退期。

陳俊穎（1996）假定組織生命週期為其內在資源條件的表徵，進行研究企業環境、組織生命週期與企業策略之間的關係。採用 Smith、Mitchell and Summer（1985）所提出十五項變數的多重劃分模式，將企業生命週期劃分為肇始期、高成長期及成熟期三個階段。其研究發現：
1.相對於不同環境不同的環境情況，處於不同組織生命週期企業所採取之經營策略不盡相同。

方妙玲（1997）對策略人力資源管理與組織生命週期進行相關研究中，將組織生命週期分為五個階段，來解釋其動態演進情形，其各階段重要特性如下：

（一） 誕生期（birth stage）：

企業規模小，業務多為單一產品或服務為主，並試圖以創新來建立產業地位；此階段的組織結構及管理程序及程序複雜性低，形式化低，因而創業者主導經營大局，故集權性高。

（二） 成長期：

此階段成長快速，企業規模由中型邁入大型，業績的成長為其經營目標，產品多樣化。組織結構趨於正式，部門間必須分工才能完成營運業務，管理制度與程序已明確化。

(三) 成熟期：

業績穩定成長，並講求組織效率邁入成熟階段。此階段時期的企業產業地位穩定，組織以穩定市場、保持商譽以及形成獨特的企業為其目標。至於組織結構則因規模、技術、環境及權力等因素而呈現官僚化，具有高度複雜性、高度形式化特質。而制度趨於僵化，故創新不易。

(四) 衰退期：

此階段之業績處於衰退狀態，擁有的產品將被迫退出市場，管理制度及方式呈現停滯、守舊。

(五) 重生期 (revival stage)：

重生期與生物之生命週期有極大差異，生物終究步入死亡，而管理學家將企業視為有生命的組織體，但在經歷各階段時，若能以較高層次的創新經營策略，則組織可以重生。

簡吉龍 (1997) 以「進入模式」來探討如何成功進入國際市場，而進入模式可歸納為內部與外部因素，而內部因素以企業生命週期為最主要。故以 Fernley (1996) 所提出的組織生命週期為主軸，區分為創業階段、加速階段、制度化階段及再生化階段；經分析發現企業生命週期各階段具有以下特性：

表 2-1 生命週期階段性表

生命週期階段	階段特性
創業階段	1.企業之組織規模最小 2.企業的所有權與管理權合一，且集權程度高 3.組織結構正式化的程度最低 4.勇於面對經營風險

	5.企業年限較短，多角化程度低
加速階段	<ol style="list-style-type: none"> 1. 開始重視組織內部的規劃、資訊的建立，組織結構正式化程度較創業階段高 2. 相對於創業階段，組織集權程度逐漸下降 3. 多角化程度較創業程度為高 4. 組織規模快速成長，但仍小於制度化及再生階段
制度化階段	<ol style="list-style-type: none"> 1. 組織已呈現正式的層級結構，保守氣氛濃厚 2. 採取鞏固市場保守策略，策略逐漸僵化，成長減緩甚至開始下降 3. 相當重視專業幕僚，職權劃分趨向分權化 4. 組織規模成長趨緩，甚至開始下降。但營運規模持續擴大
再生階段	<ol style="list-style-type: none"> 1. 企業規模達到最大 2. 組織成長多賴購併或成立新事業部門 3. 企業年限最長，市場與產品的多角化程度高 4. 組織正式化程度相當高，甚至已經僵化，層級化亦相當明顯 5. 組織規模的成長呈現逆勢上升的轉機

資料來源：簡吉龍（1997）

彭文賢（2001）從系統的觀點，組織乃是一個開放的系統。機關組織的各個部門之間，不但存在著不可分割的相互依賴關係，而且與外在的客觀環境之間，亦經常處於交互影響和相互依存的狀態之中。

組織所面對的外在環境相當複雜，「順境」固然不少，但「逆境」卻也很多，諸如認知的不足，多元化的衝突、結構的曲解，以及社會的分化等等(Forester,1989:54-60)，均將帶來困境與挑戰。由於組織是動態的，本質上擁有防止衰退 (negative entropy) 的功能，縱使所面臨的困境無法完全解決，但依然具有加以調適 (adjustment) 的能力與需求。對於這些困境的調適能

力與過程，一般學者多以「週期」(lifecycle)詞作為概念化的名詞，例如文化生態的週期、政治經濟的週期，以及科學技術的週期等，機關組織隨時會將大量的能源投入這些循環中，以從事調節。

第一階段

(一) 靠創造力而成長

組織在初創時期，主要的目標乃在創造產品及服務。在這個創造性的演進時期中，常見的制式化特質如下：

1. 組織的創辦人，性格上如不是「技術指向」(technically oriented). 便是「興業指向」(entrepreneurially oriented)，本質上並不重視管理方面的活動。他們的全副精力，無論是體力或是心智，都已完全被新開展的業務和功能所吸住，心態上並不重視法規制度的建制問題。
2. 在這一階段中，員工間的意見交流極為頻繁，而且多採非正式的方式。
3. 通常多賴適當的待遇和權利的分享來報償每日較長的工作時間。
4. 有關內部的管制活動，均屬環境變遷的直接反應。外在的反應如何，管理當局就立即採取對應的措施；建制問題，依然處於摸索調適的階段。

(二) 「領導」的難關

一個組織在創設時期，主要是靠全體人員的個人幹勁和創造性的活動，而得以立足，但是問題也將因此而潛伏。等到組織開始成長，功能一天天增加之後，有關提高組織效率的知識便會因而更加需要。同時，員工人數增加，單靠非正式的意見交流也將難以收效，很難期望

有效的激起新進員工對工作或組織的熱情。此外，由於需要吸收新的資本，所以也必須建立一套新的會計處理程序，以便於財務的控制。

因此，任何組織的創辦人便不免感到管理的壓力一天天加重。他們常會懷念早期那段「美好的時光」，希望能夠仍舊像過去那樣的得心應手於是，這時候便出現了因欠缺制式化而產生的「領導」難關。這也就是第一個改革階段的課題。誰能夠出來領導組織，從混亂中脫穎而出？誰能夠決定那些管理方面的問題？很明顯的，這時候需要的是一位有管理能力的領導人，一位擁有必要的知識和技能，能夠導入行政管理技術的主管人員。制式化的需求程度提昇之後，制度化的內涵與外延，將更加具體而寬廣。

第二階段

(一) 靠指揮而成長

機關組織如果確能找到一位能幹的領導人，渡過了第一階段的難關，那麼便可以在賢明指揮之下，走上一段穩定成長的時期，亦即第二階段的演進時期。在此一時期中常見的制式化特質如下：

1. 一種按職能劃分的組織結構開始建立，各人的職務分配較前明確。
2. 有關的會計制度也逐漸完善，各項行政業務也都因此而有了依循。
3. 激勵制度、預算制度，和工作標準等等，都已開始制度化。
4. 各人都各有一定的職稱和地位，意見交流的方式也因此較為正式。
5. 有關指揮的責任，大部份落在高層領導和幾位重要主管的肩上；較基層的主管，性質上像是專業人員，而不是需作獨立決策的主管人員。

(二) 「自主」的難關

一個組織有了新的專業主管，建立新的指揮系統之後，全體員工的才智，當能在領導人的指揮下，對組織成長作出更大的貢獻。可是，一旦等到組織的規模再趨擴大，業務更形廣泛和複雜之後，這套指揮的制度又將不夠了。基層主管一方面會感到他們被繁冗的中央集權束縛住了雙手；另一方面又由於他們會漸漸獲得比高階層人員更多的直接知識，因此，他們將在一種矛盾中打轉：遵從手續呢？還是採取主動，自由裁量？

而另一個因制式化而產生的改革需求逐漸形成，基層主管人員會渴望獲得更加充分的自主權，對於這一個難關的解決，大多數組織採行的辦法是增大授權，但高階層領導人員卻又久已習於中央集權，要他們將權力下授，確實也不大容易，況且，較低層的主管人員在這個時候也還沒有培養出自行決策的能力。其結果，許多組織都在這一個改革時期中掙扎，一方面是高層主管不肯放棄他們曾經獲得成功的中央管制方法，另一方面則是基層人員因此不滿，最後迫使一個個掛冠求去。

第三階段

（一）因授權而成長

組織成長的下一個階段，是成功的推行分權式的組織制度。這個階段中當見的制式化特質如下：

- 1.各階層的管理人員，能得到更多的授權，負有更大的責任。
- 2.採行目標管理和獎金制度，以為激勵。
- 3.高階層管理人員開始採行例外管理方式(management by exception)。
- 4.管理當局會集中精力於那些不歸屬於各個分權單位的有關活動。
- 5.從上而下的意見溝通逐漸減少。

(二)「控制」的難關

現場作業過於多元化之後，尤其是現場的主管人員獲有自主權之後，往往會因之而自求表現，因此無論在計畫、經費、技術，抑或人力方面，都不太願意與其他部門協調。分權化的自主，卻造成了一種派系性的傾軋行為，高階層會發現他們已經失去了控制。

因此，第三階段的改革需求將因制式化的衰退而產生，高階層開始要收回原有對整個組織的控制權，有些組織設法恢復過去中央控制的管理，有些則運用特殊的協調技術。

第四階段

(一) 因協調而成長

在這一個階段的演進時期中，主要的特徵是採行各種促進協調的法規制度，由較高階層採取主動，來推動和執行這些制度，常見的制式化特質如下：

- 1.按功能類別將各個分權單位予以歸併，進行組織的重組。
- 2.建立正式的計畫程序，而且加強評估。
- 3.聘用眾多之幕僚人員，以便研創各種全面性之檢核及控制方案。
- 4.每一個部門，都被看成一個功能中心，因之，各部門的投資報酬率乃成為預算分配的重要依據。
- 5.若干技術性部門，改採中央管理方式;至於日常的管理決策，則仍保持某種程度的分權方式。

(二)「官樣化」的難關

久而久之，業務部門和幕僚部門間，以及總管理處和各個作業部門間，不免會產生不信任

感。各種制度和方案越來越複雜，失去了作用，終而會造成一種「官樣化」的問題，比方說：幕僚單位不熟悉各部門的實務，但卻又常有太多的指令，使得業務部門的主管人員越來越不耐煩。另一方面，幕僚單位也會抱怨業務部門主管人員的不合作和不一致。此外，業務和幕僚雙方雖然都會批評形式化的文書制度，卻又無法拋開形式化的包袱。遵從制度重於解決問題的結果，創新思想便無從發揮了。總之，組織一旦龐雜之後，用這樣一套正式的方案和硬性的制度勢將無法管理。於是，第五階段的改革需求便因制式化的增強而形成。

第五階段

因合作而成長

從以往的研究中得知，組織成長的最後一個階段，乃是加強人與人之間的合作，以求克服「官樣化」的難關。在第四個階段中，我們看到的是許多正式的制度和程序，但是到了第五個階段裡，管理行動即又強調更大的自動自發，不但改行團隊的方式，用技巧的方法來應付人與人之間的差異，而且也採取所謂社會控制和自律方式，以代替正式的控制，也就是以更具彈性的結構，和更符合行為科學的管理方法為重心。以下是這一階段的幾項特性：

- 1.運用團隊行動迅速解決問題。團隊的組成，橫越了職能間的界限，通常是以一種臨時組合的任務編組方式進行。
- 2.經常採用「矩陣式組織結構」(matrix structure)，配合問題的需要而組成適當的特別小組進行特定工作。
- 3.簡化各種正式化制度，並將之合併成為多目標的一元化制度。
- 4.主管人員經常舉行會議，討論較為重要的當前課題。
- 5.實施專業主管的教育訓練方案，訓練其有關行為科學的技能，以期達成更好的團隊合作並消除衝突。

6.建立資料系統，使能適時提供必要的情報以為日常業務決策的依據。

二、國外文獻部分

Richard (1999) 認為有關組織成長和變化的問題，可透過生命週期的觀念來思考。所謂的生命週期，即組織的誕生、成長、衰老及最後的死亡。當組織成熟時，他們可能會發展出一個不適當的思考和行為典型。另外，領導風格、組織結構以及管理系統，都可以透過生命週期的各個階段，清楚地預測之。這些階段是自然而然，循序發生的。

最近在組織生命週期這個議題上，主要是以四個階段說明組織發展中的特色。這些階段及每個階段轉變的問題。成長是不容易的，每當組織生命週期進入新的階段時，它便進入一個全新的形態中，此時，他必須考慮組織內部的功能該如何設定，以及其與外部環境有何關聯？

1.創業階段 (Entrepreneurial Stage)

當一個組織誕生時，所需加強的是：產品的創造與市場生存。創立者擁有企業家精神，他們投入了全部的精力在製造和行銷的技術活動上。此時，組織是非正式化的；是非官僚的；工作時數很長；控制的方法是自我的監督；成長是由創造新產品或新服務而來的。

轉戾點：需要領導能力。當組織開始成長時，大量的員工會成為問題。擁有創造力和技術導向的領導者必須去面對管理的問題，但是他們可能寧願集中他們的精力去製造和販售產品，或者去發明新的產品和新的服務。在這個轉戾點的時期，領導者必須調整組織的結構使其適應成長的需要，要不然就得引進一個強而有力的管理者（可以帶領組織適應成長者）。

2.協力階段 (Collectivity Stage)

如果領導能力的問題解決了，則強而有力的領導階層變形成了，而組織也可以開始發展明確的目標和方向。此時，部門是依權威的階段組織、工作分配以及分工而設立的。員工要認明組織的使命，並且花很長的時間去幫助組織完成目標。其成員能感覺得到，自己是全體的一部分。另外，雖然也有很少的正式系統開始出現，然而大部分的溝通與控制仍是非正式的。

轉戾點：需要指派代表。協力階段獲得成功後。較低階層的員工將逐漸發現，他們被強大的、由上而下的領導階層限制住了。此時，低階的管理者已經在自己的領域中獲得信心，並希望能夠自由的做決定。自治的轉戾點發生在較高的階層的主管（擁有強大的領導能力和遠見，並及其成功者）不願放棄責任時，因為高階主管希望能夠確定組織的每一部分，都能夠彼此協調在一起。因此，該組織必須找到一個機構，來控制和協調部門，而不必由上層直接監督。

Lippitt and Schmlidt(1967)將企業分為創立、年輕、成熟三個階段，在創立其，首重生存，依賴主持人的能力及控制;在年輕期，強調穩走及效率，依賴集體決策及系統化控制;而在成熟期，所強調的是組織的適應，往，尋找各種成長機會，並評估其對社會的貢獻。

Scott(1971)以產品線、配銷通路、組織結構等標準來劃分，共分為三階段：第一階段之特色為 1.單一產品與通路；2.非正式結構，決策控制全依老板獨斷；第二階段為 1.單一品產線；2.較多條通路；3.功能基礎之專業化；第三階段為 1.多條產品線，多重通路；2.依產品一市場為基礎之專業化，並授權各事業單位。

Greiner(1972)曾提出組織成長階段理論，並認為每一階段都有其管理，也有其主要的管理策略。Greiner 將組織成長分為五個演進階段：1.創坦期，強調一主力產品，非正式溝通及結構；2.命令期功能性組織的建立，正式規章及政策;3 授權期:決策權往下移，採例外管理管理；4.協調期：多條產品線，長期規劃；5.合作期：團隊行動、自我控制。

Lyden(1975)把企業演進分為四階段，第一階段強調外在環境的適應性;第二階段則強調資源的分配;第三階段重點在於目標的達成;第四階段則強調形式維持及制度化。

Kimberly(1979)以內部控制、工作結構、與環境之關聯性等作為劃分標準，共分四期。第一期強調資源分配及意識型態的創造;第二期則須外界投入支持、幕僚招聘、重要主管的選擇;第三期階級、身份形成，取得了員工承諾致力於任務的達成;第四期為正式結構形成，內部產生競爭，而整體則趨向保守。

Quinn and Cameron(1983)整理以往學者對於組織生命週期所提出的各種模式，歸納出一個四階段之一般模式，其發展歷程分別為：1.創業期(Entrepreneurial stage)：這個階段是由單一領導者所控制，主要從事屬於創業，性質的活動；組織具有相當的創造力、活力，但欠缺規劃與整合；2.集體期(Collectivity stage)：隨著不斷地演進，組織會知覺到組織任務的特性，逐漸形成集體共識;為了達成共識，必須增加溝通與協調，於是非正式的溝通管道逐漸形成;3.正式控制期(Formation and control stage)：組織至此階段，會產生許多的正式化規章制度及組織架構;有效率與保持穩定是這時期的特色，此時組織會瀰漫著保守主義的氣氛;4.結構細分時期 (Elaboration of Structure Stage)：組織的結構、分工越來越細微，是這時期的特色；在這階段，組織最主要的目標就是強化適應能力以追求新生的契機。

本研究整理出國內外學者對於組織生命週期的概念後發現，彭文賢所提出的組織生命週期理論與我國義消組織的發展較為相似，由於義消為一非正式組織，整個發展過程雖有消防署從旁協助，但依舊面臨外在環境與組織內部所帶來的衝擊，因此未來進行組織生命週期相關研究時，會參考國內學者所提出之相關生理論為研究之依據。

第三章 消防的意義與消防組織發展沿革

第一節 消防的意義

「消防」兩字就定義而言，消者滅也，即消防之意。防者備也，為戒備或預防之意。故消防之意，消滅與預防也。「消防」兩字之運用，係緣自日本。日本於明治三年（1870）東京府設置消防局，負責火災之搶救工作為開端，其後有關滅火、防火事宜，均襲用消防之名稱。

何謂消防？一般來說，消防是對火災的預防、撲滅、火場救護清理與起火責任之追究等工作而言。惟「消防」這兩個字的定義，自古以來，其說法常因時代與社會環境之不同而有所變異。在十七世紀之前，消防之任務著重於消極之滅火，其後人們痛感與其為救災而疲於奔命，不如事前小心火燭并儘可能使用難燃之材料，以避免火災之發生。於是消防之內涵，乃由臨時撲滅之火災，進而擴展為防患未然之防火措施。其次，消防之內容，歷來只是指對抗火災之活動而言，但隨著社會的變遷，都市急速的擴展以及地區構造之變動，人們日常生活的周圍，開始隱藏了各種無數的危險。為因應日益增長的安全威脅，消防的機能以漸由單純的救火活動，逐漸擴大為防災、急救及確保居民安全的範疇。

從上述消防意義之變遷可知，消防因工作範圍之差異，可分為廣義與狹義的二種。狹義的消防係專指撲滅及預防火災而言。廣義的消防，則除預防及鎮壓火災之外，舉凡有害於人民生命、身體、財產等災害之救護救助均包括之。英美等地方分權之國家，其消防機關只職司火災預防與鎮壓活動，故以狹義之消防為任務。日本、韓國及我國消防機關，則除火災之外，對於水災、風災、地震等所引起之災害，亦不能置身度外，故其職責顯然採取廣義之消防。

我國消防之範圍，則不僅包括火災，尚含其他災害之救援。又消防之任務在保障社會安全

與減輕被害，而其採取之手段，則以預防、警戒、鎮壓為主。因此，我國消防之意義，依陳弘毅(2000)之意見可定為：「以保護人民生命、身體、財產及防除火災、水災、地震等災害，或以減輕上述災害知被害為目的，并以預防、警戒、鎮壓災害為手段之行政作用」。茲再詳細說明如下：

(一) 消防係一種行政作用

消防在我國，過去係屬於警察業務之一部分，故一般稱為消防警察。警察作用乃是行政作用之一種，因此消防作用亦是行政作用。即使消防與警察劃分後，其消防機關亦無不屬於行政部門，因此消防機關所為之一切行為，無不是事實行為及行政行為，故消防作用自係行政作用。

(二) 消防係以保護人民生命、身體、財產或減輕災害為任務：

消防之終極任務為預防火災、搶救災害及緊急救護，而此點與一般警察之任務相當類似，皆在防止危害，但是對象不同，一般警察所防止的對象，主要的是「人」，亦即人為的危害，而消防所防患的對象為「事」與「物」，亦即以災害為主。

(三) 消防係以預防、警戒、鎮壓為其手段：

消防之對象包括水、火災、地震、颱風等各種災害。但目前之重點仍在火災，因其他災害終年難得一遇，而火災則隨時隨地可能發生。火災之防患，自事前之預防措施，以迄發生後現場之警戒，乃至鎮壓，皆是對抗火災之手段。

民國八十四年八月十一日消防法修正，消防法第一條明示消防之任務為「預防火災、搶救災害及緊急救護」三項。足見我國消防機關之任務，係以廣義之消防為範圍。

第二節 我國消防的歷史

我國正式設置現代消防組織，係始於清末八國聯軍入京之後。光緒二十七年，八國聯軍退出北京，清朝仍仿照聯軍所設立之安民公所，設置工巡總局，掌管警察消防事務。並於北京京畿，組織救火隊，擔任救火工作。光緒三十一年工巡總局改為京師內外城巡警總廳，廳內設有消防處，廳外設有若干消防機構，對於近代的消防設施，已粗具規模。

民國成立後，巡警總廳易名京師警察廳（民國二年）但內部組織並無變異。迄國民政府奠都，始改稱首都警察廳。廳內有關消防業務，劃歸督察處掌理，廳外設置消防隊，並在各地區設分隊。至於各省市警察機構，於民國二年改設京師警察廳之同時，亦陸續設立，地方消防組織乃隨之誕生。但限於經費，僅止於省、市，縣則多數未設消防組織。此種情況一直持續多年，迄民國十八年，內政部訂頒「擴充消防組織大綱」，開始著手整頓各地消防組織。其重大變革，依規定各縣市消防組織，隸屬於公安局，並一律改稱消防組。組內設組長、副組長及防手等職。人數則視各地事務之繁簡。至消防組之經費、器材，概由縣市政府籌措。如係由各團體設置者，政府給予獎勵，但須受公安局之指揮監督。

而在這個部分的大綱所定之消防組織極為簡單，只能適用於一般之縣市。至於大都市則顯難符合需要。因此消防業務較為繁重之都市，多自行設置消防警察隊、消防隊、消防所或消防大隊等各種組織。

至於民間消防，因為欠缺統一的規定，名稱更是五花八門，有救火會、義勇消防團、保安公益會、消防委員會，救火義務隊等至為複雜。在民國三十六年內政部重新修正消防組織大綱，並改稱“各級消防組織設置辦法”。而這個方法與先前之大綱比較起來有兩項改進。

- 1、所有消防組織，一律改稱消防隊。並視當地實際需要，設置總隊、下轄區隊、分隊或設隊

之分隊。這類型之組織較先前的健全並富有彈性，可適合各縣市之需要。

2、民間消防，一律改為義勇消防隊。對於人員、經費、器材等均有概略規定。至此地方消防事務，始漸具雛形。

依據”各級消防組織設置辦法”之規定，消防隊應設置隊長、隊附、書記各一人，並設雇員、駕駛士等職。至於消防隊之編制，則由各縣市警察局擬定呈請縣市政府核准，轉報省警務處備案。經費則由縣市政府撥發。

民國四十七年各縣市始在警察局內正式設立消防警察分隊，正式納入警察局之編制，這才使得我國消防開始步入正軌。爾後在民國五十三年，省政府頒布”台灣省各縣市（局）消防警察管理規則”，五十五年省警務處復頒佈”各縣市警察局（所）消防業務權責移轉方案”，規定消防警察隊為警察局（所）之特業幕僚單位¹，隊長承局（所）長、副局（所）長之命，綜理消防業務，其後法令更易，仍承襲此種體制。

在中央方面，則於民國六十一年警政署成立之後，設置消防組，負責全國有關消防業務之督導與考核工作，並兼辦警務處消防科之業務。民國七十四年十一月二十日，我國消防法公佈，在法令中明文規定消防主管機關為內政部，在省（市）省（市）政府，在縣（市）為縣（市）政府（消防法第三條）。正式將消防業務明定為地方政府之工作。又於七十六年六月二十六日頒佈細則，於細則第二條中再次規定，消防主管機關之業務，在內政部由警政署，在省（市）政府由警察局來承辦。

但由於組織結構演變的速度不及外在環境變動的速度，現今的消防領域不斷的擴張，從先前的火災的搶救，擴大到對於火災之預防及各種災害應變之功能，因此目前的消防工作之任務日益繁重，是現行的消防組織之架構已經無法配合任務之需要。為了健全我國防災體系並

¹ 特業幕僚單位意指：警察局內有督察科、交通科、刑事科等單位，但在單位編制之中並無消防科這類單位，便委由消防隊來執行消防勤務，因此消防隊為警察局之幕特業幕僚單位。

強化其救災救護功能，消防系統從現行的警政體系中分立出來是相當重要的事情。

我國於民國八十四年三月一日起，正式成立內政部消防署，統一掌理全國消防行政事務，並監督全國各消防機關執行消防任務。至於地方政府則依據「台灣省各縣、市消防局組織規程準則」自八十七年三月起，陸續成立各縣、市消防局。

第三節 消防組織的型態

每個國家會因國情、制度之不同，其消防組織之型態有會有所不同，一般來說目前大部分的組織型態分為三種類型，詳述如下：

(一) 獨立式

所謂獨立，是指消防業務獨立，消防組織獨立。一般來說，目前世界大多數國家，其消防組織均獨立其系統，而不歸屬於其他單位。而採此種獨立式之國家，消防業務之責任多屬地方自治團體。因此消防局與警察局、社會局等平行，同為地方政府所屬單位之一。在經費部分則由地方政府負擔。

而採用此種組織型態的國家，最具代表性的國家為美國，其聯邦政府在消防制度上充當之角色至小，由於全國無統一消防之法令，因此有關消防組織及體制之法令規章，無不基於各州之自治權而定。聯邦政府（如 FEMA²）實施之消防，僅只侷限於聯邦政府所屬之設施，其性質與大企業所設之自衛消防組織並無不同。

²美國聯邦災變管理局（FEMA）：為聯邦政府中掌管災變防治的規劃、籌備、折衝協調、因應、以及修護等事務制之中央主管機關，該局與各州政府密切合作推展各縣災變計畫之作業，並提供技術上之密要支援與訓練，另負責及時釋出聯邦資金因應重大災變。

至於地方之消防，乃屬於鄉、鎮、村之責任。若鄉、鎮、村無能力設置消防隊者，則由郡或州為之。而郡可以自備消防機械與人員，自行營運，亦可僅對各鄉鎮給予財政之援助，甚至可以購置消防機械設備，然後與各鄉鎮消防局定契約，供其使用。

然而其地方消防之組織，有些與警察並未完全分開，同屬於公安部門(如費城、新紐奧良、聖保羅等)。惟絕大部分，不論其行政組織形態係採獨任制(市長)或採委員制，其消防局均已與警察局分開，獨立成為市政之一部門。只是有些小城鎮因財政短缺，無法完全雇用專職消防，遂採用專業與義務人員混合之組織，僅消防隊長與司機為有薪給者，其餘消防隊員均為義務人員。一般來說，稍具規模之城市，如芝加哥、舊金山、洛杉磯、紐約等城市，無不是採取獨立式，且其分工至為細密。

而在我國鄰近的日本，也是採取獨立式之國家，其消防行政也是縣市政府的責任。但是中央在自治者下設有消防廳，掌理消防官制、官規、教育、服制、勤務制度、人員編制等標準之研究與立法外，並制定各種消防設施與消防機械器具等之標準，藉以強化全國之消防。另外消防廳除本身設置總務、消防、預防、防災、安全急救五課外，另設有消防科學研究所，消防大學及消防審議委員會等三個附屬機關

在省級方面(日本稱為都、道、府、縣)，通常於知事下，設有消防防護課及消防學校，以協調聯繫市、鄉、鎮之消防業務與訓練消防人員。而真正在負責地方消防業務為市、鄉、鎮政府。各鄉鎮依據其財力與地區特性自行設置消防本部、消防署、消防團等組織，或選擇其中之一或二種。

總上所述，日本的獨立式與美國者不同。其特點乃全國有統一之消防法與組織法，教育、勤務、人員編制、器具配置等均有一定標準，不像美國各鄉鎮各自為政，雜亂不一，而這也印證組織的型態會隨著國家的國情與文化而有相當大的差異。

（二）歸屬式

我國的消防組織型態是採用歸屬式，所謂歸屬式是指消防歸屬於警察機構，換言之，消防業務不單獨自成系統，而係警察業務項目之一。消防隊自然也是警察局之一個單位如同我國原有的體制。而採此種形式的消防組織，消防隊通常稱為消防警察隊。消防警察隊為警察局之特種幕僚單位，消防隊長受警察局長之命令與指揮。隊下設消防分隊配屬警察分局，受分局長之指揮監督。

我國原有之消防組織，最高機關在中央（警政署）設有消防組以督導各縣市消防警察隊之業務，但不能直接指揮，消防警察隊之直屬長官為警察局長，經費雖由地方政府支付，但係編於縣市警局之預算撥發。雖然說在形式上消防行政由地方政府負責，但實際上因警察人事權操在警政署，因此消防人士亦不歸屬地方，只是經費由地方支應而已。

由於消防屬於警察職權之一，中央之消防組織乃由負責全國警察行政之警政署掌理。警政署內部設消防組，綜理全國消防業務。

消防組織之執掌如下：

- 1、關於消防勤務之規劃督導事項。
- 2、關於防火、防災宣導及消防安全檢查之督導事項。
- 3、關於易燃易爆危險物品管理之督導事項。
- 4、關於搶救天然災害之督導事項。
- 5、關於充實消防設備與管理之督導事項。
- 6、關於空（海）難搜救及保護海事水產職業學校安全，緊急救護之督導事項。
- 7、關於戰時消防之規劃督導事項。
- 8、關於義勇消防警察選訓、編組、管理之規劃督導事項。
- 9、關於消防資料統計、彙編之督導事項。

10、關於其他消防警察業務事項。

而在地方消防組織方面，民國 47 年起各縣市警察局均設置消防警察隊。56 及 68 年台北、高雄改制院轄市後，其消防隊亦昇為消防大隊。地方之消防係依行政院區域設置，故 21 縣(市) 有 21 個消防隊。

除了我國消防原歸屬警察之外，尚有泰國、寮國、不丹等國家也是採取同樣形式的組織型態。以泰國為例，在內政部下設有警察局，其下設有消防警察部，總部設在曼谷，另在各縣設有六個支部，全國分成七大消防行政區。此外與國家消防並行的尚有縣下之市、鄉、鎮所設之消防隊，負責各該地區之消防責任。

(三) 軍隊式

所謂軍隊式是指消防業務直接由軍隊來擔任者而言，採用此種形式者，只有法國之巴黎與馬賽二地之消防隊。巴黎之消防隊由軍隊負責，始於拿破崙時代，一八一一年九月十八日拿破崙命令陸軍部隊成立「巴黎消防大隊」(Le Bataillon Sapeurs—Pompiers De La Ville de Paris) 負責首都圈之消防業務，1867 年升格為連隊，1967 年 3 月 1 日更升格為旅團。目前巴黎消防隊 (Paris Fire Brigade) 實際上係由陸軍之一個工兵部隊擔任，其指揮官為將官階段。

巴黎消防隊使用之消防機械器具，與其他之市鄉鎮同樣係由國家供給。其任務負責首都圈之火災防禦工作外，並兼任陸軍一個旅團之任務。因此，首都圈內外之治安亦由其負責，其部隊須服從軍紀。

巴黎消防隊管轄之區域，除巴黎市外，尚有鄰近之三個縣，總兵員數 6,139 名，3 個連隊，6 個大隊，24 個中隊，1 個直昇機隊，駐屯所有 78 處。旅團長為將官，副旅團長及消防司令

部司令官為上校，而一般的指揮權由司令官為之。

消防組織不論是那種型態，正如同陳弘毅（2000）所提及的專業化及獨立化，目前的消防及義消人員所要面對的不只是單純的救火工作，現在還必須面對水災、風災等災害，消防及義消人員要如何面對這些災害，出了必須仰賴科學的技術之外還必須使我國的救災人員更具專業化，並將自身的消防組織獨立出來，培育專業的消防人才及發展新技術，正如同我國的消防組織，在民國八十四年以前是屬於歸屬式的組織型態，在歷經警消分立之後，目前的組織型態已經慢慢轉變成獨立式，組織內設立各個組別專司其職，更成立民力運用組，藉以運用民間的力量來完成複雜及多變的救災工作。而在下兩節將介紹我國消防的分工情形及義消組織。

第四節 我國消防的分工情形

在警消分立實行之後，消防單位的工作職責變得更為重要，而為妥善執行消防任務，消防組織本身對各項業務的執行，必須有其必要的分工狀況。而這種分工的狀況可以從兩個方面來作區分。

1.在中央的部分：消防署負責的任務內容主要是規劃、控制與監督任務。換句話說，消防署並不直接執行各種消防預防或救災業務，且也沒有直接的轄區，而是立於統合位階，推動全國消防事務的進行。

2.在地方機關的部分：除了省消防處之位階及屬性與消防署相仿之外，其餘各消防局則直接負責所屬各轄區的火災預防、搶救及緊急救護工作，不過消防處因為省政府組織精簡的關係，目前已經不實際負責各項業務的推動，只是象徵性的負責協調與聯絡的事務。所以，我國實

際執行火災防護工作的單位是各縣（市）消防局。

從上述兩點來看，我國消防事務與管轄機關之對應關係為，內政部消防署負責全國消防業務之推動；台灣省消防處是象徵性的負責省消防事務之管理；而各縣（市）消防局負責各縣（市）消防任務之執行監督，並督導所屬消防大隊執行業務；而消防大隊則管理消防中隊；消防中隊監督消防分隊；消防分隊則實際負責各行政負責各行政區、鄉、鎮或數個里、鄰的火災防護工作。

儘管各國在人文、文化及風俗等方面有相當的差異，但鄧子正（2002）依據目前美國、日本、香港及台灣等消防組織的現況，規劃出一些重要的特徵，分別詳列如下：

- （一）現今的消防組織大多為其國家的常設機構，並隸屬政府部門之一。
- （二）現今的消防組織大多具有嚴密的組織結構可負擔許多繁複的防災責任。
- （三）就現今消防的組織型態來說，大多擁有細密的分工型態，藉以對應處理更多災害防治事務與需求。
- （四）現今的消防組織是採取多角化的方式而非單一的途徑對應火災以及災害處理的問題。
- （五）現今的消防組織並非僅限於國家的整體需要，而是必須對於地區性的災害防治與處理需求要更為重視。
- （六）採用專業的消防人員，專責處理相關的消防業務。
- （七）現今的火災事故與災害的型態日趨複雜，再加上處理的困難度更大，所以消防組織在處理上必須更費心對應。
- （八）現今的消防組織更加強調火災預防的工作，並不是在火災發生之後才進行搶救的工作，且進行火災預防工作時，更重視對大眾的預防教育以及運用現代科技。
- （九）現今的消防組織擁有更多機動性的救災資源，可以更快速的搶救火災，且更強調專業以及系統性搶救方法。

鄧子正（2002）認為以上這些特徵是反映在組織面，形成常設性、嚴密的結構與細密的分工特徵；防護面形成多角化、地區性、專業性、火災與災害複雜性的特徵；作業面則形成更

重視預防措施，更重視教育、宣導、管理、檢查與科技協助，而非無理的管制火源，且在搶救時，更重視系統化、以及機動性的救災作業方式的特徵。

如上所述，消防組織的分工越加細密，再加上各個層面的重視；但是外在環境的變化是相當快速的，組織本身的人力、物力及可使用的資源是否可以面對現今火災及災害的複雜程度，除了在乎平時的教育訓練課程、預防的工作、系統化及機動性的救災作業等方式之外，民間組織的運用及編訓有是相當重要的；我國的義消人員數目是現今正式消防員的數倍以上，而如何將這些義消人員配合現今主管機關的階段性任務，將其訓練並加強其組織的功能，進而提升目前的工作特性，是往後幾章所要論述的重點。

第五節 義消組織的起源

義勇消防隊是屬於志願服務團體，也是非營利組織的一種；而義消的起源根據文獻之記載，是紀元前 300 年左右的羅馬帝國。鄧子正（2002）提及當時是由羅馬帝國利用一隊受市民委員會（committees of citizens）監督，又稱為”the familia publica”（亦即是「共和國的僕役」’servants of the commonwealth’）的奴隸隊伍（a band of slave）來執行滅火以及夜間巡邏的工作。然而到了奧古斯都凱撒時期（August Caesar 27 B.C.-14A.D.），羅馬藉由整合上述奴隸與市民，成為一個守望勤務軍團（a Caps of Vigiles, watch service）並發展出世界上第一個複合式的消防組織（multiple-type fire department），同時發出佈告，要求其市民肩負預防及抑制火災發生的責任（to pervent and check fires），這是代表世界上第一個以火災防護工作為主要職責，並以夜間巡邏與守望為主要勤務，且由守夜者（Nocturne）來擔負此一重任的專業消防組織。

然而這個組織是由奴隸擔任的組織，是相當不穩定的，因為在當時的社會狀況中，奴隸的地位是相當低微的，所以在執行救災任務上，自然就不會很盡心盡力的執行任務，以至於許多的奴隸都被控告其缺失。而後其工作還是逐漸被志願隊（companies of volunteers）的成員接替與補充。儘管這些志願隊伍肩負著當時社會的火災防護重責，再加上其仍未受正視的緣故，使得此一隊伍從未曾自政府部門獲得任何好處，祇能被視為民間自行處理的防火對應措施而已，但當時這樣的一個組織可以說是全世界最早的義消組織。

由上述我們可以了解，最早的消防（義消）組織的成員是由一群奴隸隊伍所組成；其任務在於夜間巡邏與守望為主，而這樣類型的組織在進行火災搶救工作時，因為奴隸不願意冒著自己身體被火勢傷害的危險，去搶救火災中的人命及從事危險的滅火工作，因此成效受到限制，這也成為後來消防組織變革的原因之一。

其實義消組織最早的前身在於社區的守望相助隊，當社區中有事情（火災）發生時，社區守望隊就發揮其效用，進行救災的工作。陳弘毅（2000）提及，消防之設置機關可以分為公設消防及自衛消防等機關，其中在自衛消防的部分，是指防火對象利用其本身具有的人員，編組自衛消防隊。於對象物發生火災的時候，從事鎮壓或避難活動，以減少人物之受害。自衛消防組織不若公設消防組織，以廣泛鎮壓火災為任務，而係以公設消防隊到達前之應急活動為主。

我國義消組織係由政府依法設立，以協助消防單位搶救災害為主要目的，是一支有組織、重榮譽的隊伍，其協助消防工作之貢獻有目共睹。尤其是在各個消防人員不足之縣市，義消人員犧牲奉獻、不求報酬的精神，普獲地方民眾的尊敬。

為進一步提升義消組織功能，消防署自八十七年十二月十一日起，配合臺灣省義勇消防組織編組訓練演習服勤辦法之修正，將臺灣省各縣市義消大隊改制為總隊，至八十八年十二月底，全省已有十一個縣市陸續成立義消總隊，同時因配合臺灣省組織及業務功能調整，有關直轄市、縣市義勇消防組織編組訓練演習服勤辦法，消防署業已於八十八年六月三十日辦理完成廢止作業，並計畫配合消防法之修訂，另訂定全國統一性之編組辦法，目前消防署已預擬完成該辦法草案，現正進行相關研商訂定工作。為了提昇義消人員之救災技能及增進義消情感的交誼，消防署每年均配合年度施政計畫及消防季系列活動，舉辦乙次全國義勇消防人員競技大賽，舉辦方式係以年度計算，單年度由各縣市自行舉辦，雙年度由消防署統一辦理，至目前為止，消防署已主辦過四屆，對於提高義消搶救技能幫助很大；另為提高義消幹部之領導及救災技能，本署每年均另行舉辦一至二梯次義消幹部訓練。消防署雖已成立，但短期內各級消防機關，人員短缺的情況，限於國家財力，恐不易解決；而義勇消防隊在過去長期默默付出，實是消防工作有效推動的一大助力。

義消是屬於志願服務工作的一個環節，同時他也是屬於非營利組織，探視義消是屬於那一種非營利組織呢？引述江明修（2000）提及的非營利組織的範疇中運用兩種方式，分成四種型態，將非營利組織的「財源籌措方式」當成縱軸，分為捐贈型（donation）和商業型（commercial）兩種類別；又將「組織控制方式」列為橫軸，分成互助型（mutual）和創業型（entrepreneurial）兩種模式。將表列如下

表 3-1 非營利組織的分類

財源 \ 控制權	互助型	創業型
捐贈型	公民行動組織	社會救助組織
商業型	鄉村俱樂部	療養院

資料來源：江明修「第三部門經營策略與社會參與」2000年4月，頁148

由於義消的財源是透過捐款以及消防署民力運用組編列預算與以補助，並幫助各縣市消防局進行救災工作，呈現一個互助的現象；因此義消組織在這個範疇中，根據其「財源籌措方式」及「組織控制方式」來看，他是屬於捐助型及互助型的組織，也就是第一類型的公民行動組織。

義消組織本身有服務提供及擴大社會參與的角色功能，因為義消組織所提供的服務在於幫助消防單位進行救災工作，由於現行的消防人員不足，無法因應現今外在環境快速的變化，而義消組織卻發揮了「彌補差距」(gap-filling)的功能，提供經費、裝備及訓練課程給義消人員，並對於義消人員提供完善的保險服務及升遷的管道，使得義消不論在平時工作上又或者是在其人際網絡的拓展上，都有相當的助益。

義消組織提供給想要參與消防救災等事務的民眾一個便利的管道，由於現今台灣所面臨到

的火災類型跟以往相比，著實有很大的差異，事實上，消防工作的重要性就猶如一棟大樓的基礎一樣，若是一個環節沒有處理好，可能這棟大樓就會倒塌，就如同蘆洲大火的事件，很多人把責任歸咎在消防人員及義消人員身上，但是沒有人去把責任歸咎在相關的政府機關，在當初建設的時候就沒有把消防安全的觀點建立好，以至於無法進行救援工作，因而延誤了救援的時間。

消防署民力運用組中有四種組織，其中以義消組織成立的時間最早，與其他組織相比較，可以說他是屬於第一線的民力組織，再加上現今義消的工作不只是面對火場的的災害，還必須去因應各種不同的災害，例如水災、地震、風災、土石流...等，所以，當義消或其他民間組織在執行其任務時，所產生的一些狀況及問題，著實可以作為我國未來在消防工作的執行與發展，而這也符合非營利組織的擴大社會參與的角色功能。



第四章 個案分析

第一節 義消的組織型態

一、義消的組織型態

區分一個消防組織的型態可以從許多層面來進行區分的動作，以國外學者西奇（Harry E. Hicky）的角度來看，可從其轄區的大小、轄區的屬性、火災發生的頻率、以及消防人員的屬性等重點著手，所以其將消防隊分成五種類型，分別是完全支薪（fully-paid）；聯合型式（combination），也就是包含支薪與義消型式（consisting of paid and volunteer personnel）；完全義消（volunteer），也就是包含全部或大部分的義消職員型式（consisting of all or mostly volunteer personnel）；公共安全消防隊，也就是包含被雇用以執行火災以及警察任務的支薪職員；和私人擁有及運作以作為公共防護的消防隊。而在 NFPA 的火災防護手冊對於消防組織的形態之分類又有不同之看法，因其認為組織的型態是隨著區域不同變化而衍生出不同的型態，大致上可以分為五種型態，第一種是公設消防隊（public fire department），其主要由都會區政府組成；其次為消防局（fire bureau）其通常是公共安全部門的單位之一，且常與警察勤務一同受到公共安全部門管轄；第三種為縣消防隊（county fire department），通常只是負責小區域的火災壓制工作；第四種為消防責任區（fire district），也就是在洲或地方性法規規範下所建立的消防組織；第五種為火災防護責任區（fire protection district），主要為提供鄉村地區火災防護的消防組織。

從上述學者對於區分消防組織的型態，是從其區分的觀點以及內容來作一區分，由於看待消防組織型態的觀點不同，相對的其組織型態之區分也會有所不同；而以上之學者在區分消防組織時大都是以國外之消防組織發展的形態為主，雖然我國的消防組織之型態大都參考國外，但依據組織所屬之外在環境的不同，組織的型態會有所不同。鄧子正（2000）認為要區

分組織之型態可以從幾個不同的方向著手，分別是消防組織的自主性、政治制度、業務執掌、人力運用模式、服務的對象、組織層級的區分以及不同的都市型態來作為區分。而本研究所探討之重點擺在義勇消防組織，將會藉由上述的方向來探討義勇消防隊的組織型態。

依據資料之收集以及文獻所得，我國消防組織從原先屬於歸屬式的組織型態轉變為獨立式的組織型態，然而儘管組織的型態如何轉變，目前我國義勇消防員之人數為正式消防員的三倍多；在一個組織之中，若是其人員的來源不一，其所受的教育訓練也不盡相同時，會使得一個組織的型態產生很大的變化，而消防組織也是如此，依據鄧子正（2000）區分消防組織的觀點，其認為人力運用模式也是用來區分消防組織型態的一個方向，如今我們就運用這個模式來分析我國義消組織的組織之型態及類型為何。

我國消防組織從其政治制度、組織層級及人力運用等三種角度觀察，不難發現其組織之組成，與鄰近國家日本頗為相似。尤其在人力運用這個模式上，民間消防隊在我國稱為義勇消防隊，在日本稱之為消防團，名稱不盡相同，但是有一個共通點，兩國的義消人數都是職消的數倍以上；上述章節曾提及現階段我國義消大都是由地方的自衛隊演變而來，但經過這些年的轉變以及整合，義消組織慢慢步上軌道，在國內的救災工作中扮演相當重要的角色。

「預防勝於治療」這句話對於消防工作來說是相當重要的，但是一旦面臨到突發性的災害時，就組織現有的消防人力而言，往往無法控制災害的蔓延，甚至耽誤到救災的時間；若增加職消的人數又會遇到經費不足或者是面臨到有關區域性的相關問題，此時政府相關單位會考慮運用民間的力量來進行救災的工作，一來可以節省經費，二來可以運用民間的力量及資源來提升消防組織整體救災的效率，如此一來在消防組織之中，會因為人力來源的不同，組織的型態有會有所轉變。

我國的義消組織目前大都屬於縣市消防局之管轄範圍，其組織架構與正式消防單位的組織

架構相同，在面臨救災工作時，往往是由職消帶領義消進行救災工作。在裝備及教育訓練課程等資源之投入部分，大都是由縣市消防局來負責，並由縣市政府審查預算，來幫助義消組織之運作。在全省 21 縣市之中，唯有台北市的義消大隊較不需要藉由台北市消防局來進行裝備資源之投入，因其擁有專屬的隊部、裝備，並可以自身進行教育訓練的工作，這是跟其餘的縣市較為不同的地方；根據上述，以人力運作模式作為區分組織的觀點來進行分析時，我國是屬於完全義消組織的。

二、義消與鳳凰志工、自衛消防組織的區別

雖然義消組織是從原先地區的巡守隊、自衛隊演變而來，就如同先前所提及的，義消經過時間、空間及政府政策的轉變，其組織的形態及功能也慢慢的轉變；在經歷過警消分家的階段之後，義消與其餘的民間救護（難）團體等相關業務交由民力運用組織來處理，這是消防單位運用民力的一個重要環節；但是由於近年來，消防署針對市民大眾宣導預防火災的重要性，所以除了義消之外，也產生了鳳凰志工及適用於一般工業（廠）學校的自衛消防組織。

不論是義消、鳳凰志工或自衛消防組織，其工作的職責都是協助災害救助工作並將損失降至最低，話雖如此，因彼此在工作上的特性以及組織的功能不盡相同，以致部份民眾對於這些民間消防組織的名稱會產生混淆的現象。在上述三種團體之中，唯獨鳳凰志工的工作性質較為不同，以下會進行說明。

鳳凰志工是由於消防署所推動的「鳳凰計畫」，希望能廣結志工參與緊急救護工作，再加上各級政府為因應民眾對於緊急救護的品質日益提升，消防署便協助各縣市政府成立鳳凰志工隊，藉以彌補專業救護人力之不足。鳳凰志工屬於救護志工，由於其工作性質是著重在緊急救護工作，所以加入鳳凰志工的民眾雖然與義消相同，都必須經過訓練，但鳳凰志工必須領取專業的證照，藉以在執行各種不同類型救護工作時，可以發揮專業技術及救護的常識。

在鳳凰志工的任務編組上，與義勇消防的編組情形大同小異，也是在各縣市政府消防局設置鳳凰志工隊，並依據工作需要進行分組，共分為輔導、管考及行政三組，藉以聯繫各分隊。除了在各縣市消防局進行常規任務編組之外，其還成立了指導小組及顧問團。前者是藉由小組來負責鳳凰志工各項工作的統籌規劃，後者是遴聘相關專業人士擔任顧問，對於各縣市消防局輔導成立所屬輔導團；而相較於我國的義消組織，雖然設有顧問的職位，但是否可以比照鳳凰志工來設置類似其工作屬性及因應政府政策的指導小組及顧問團，是有待商榷的。

在自衛消防組織的部分，必須先從自衛消防活動談起。所謂自衛消防活動是指火災發生之際，防火對象物之自衛消防組織，為使人、物之被害程度減至最小，運用消防與避難設備，所採取的行動（陳弘毅，2000）。自衛消防行動是以減少被害為目的及竭盡可能減低人、物被害之行動與活動，所以其是一種探討實際戰鬥的活動。而自衛消防活動需要有組織，而這種組織就稱之為自衛消防組織，其在執行消防活動時，稱為消防活動部隊。

其組織的指揮者就如同一個球隊的教練，因為其影響一個行動的成敗，再加上自衛消防活動也會因為對象物的不同，其組織組成的情形也會有所不同。陳弘毅（2000）表示防火對象物總共分為三類，第一類為大工廠、學校或官署等非一般公眾得出入之大規模建築物，而這類型之建築物，通常都備有自衛消防組織；第二類為百貨公司、觀光飯店戲院等一般公眾得出入之大規模建築物，由於此種建築物在發生災難時，容易造成恐怖與混亂，所以這類型的防火對象物有可能會產生業務屬性不同的管理人，若有此種情形應推舉共同防火管理人進行制定避難計劃的人選，以利其自衛消防組織依其計劃進行運作；第三類防火對象物則是不在前述範圍內的中型建築物，此種防火對象物行動要領則是以避難作為重點。

自衛消防組織存在的意義是在於。消防人員在面對火災的過程中，常會因為建築物的類型及規模不同，可能產生救災進度緩難或失敗的情形；但藉由在建築物之內建立所屬的自衛消防組織，在災害發生之前，依據其對象建築物的屬性及規模，再遵照其行動要領進行救援或

避難等工作，藉以降低災害發生所造成的損害，以利消防人員進行善後工作。相對而言，我國義消組織雖然平時有進行訓練課程，但在面臨一些災害時，在經驗的顯現上還是略顯不足，而這樣子的情形就較不會發生在經驗豐富或資深的義消人員身上。本研究認為，義消組織可以以學習自衛消防組織的做法，根據以往救災的經驗，製作專屬的行動要領，以利義消組織未來在規劃整體訓練的計劃時，有一份較為制式的準則。

三、義消組織的組織架構

(一) 互動理論及融合理論

人是組織的基本資源之一，也是組織形成的最重要的因子，藉由人與人之間的互動，使得組織成為一個合作的體系，因為人群之間的互動所產生的活動以及力量，會漸漸成為組織的一部分。如同我國的義消組織，從最初的結構相當簡單的社區巡守隊到現今的組織結構完善義勇消防隊，其最重要的因子就是這些人員之間的互動以及參與，使得彼此的活動以及力量，成為我國現今消防體系中相當重要的份子之一。義消組織形成的原因可以分成好幾種原因，但最基本幾項因素還是與人員之間的互動脫離不了關係。

社區巡守隊形成的最主要原因在於藉由居民之間的互助合作，進而達成保障社區安全的工作其能夠將居民聚集在一起，在沒有報酬及較無相關福利措施的情形之下，進行整個組織的運作；經過時間的演變之後，從當初結構簡單的巡守隊變成結構愈趨完整的義消組織時，人員的背景及屬性更為複雜，每個人的價值觀及個人的屬性皆有不同，雖然說同樣是在沒有報酬，但逐漸已有較佳的福利措施時，組織也展現系統化的運作方式。

不論是早期的巡守隊或者是現今的義消組織，組織的形成關鍵都是在於人群之間的關係。由於這些組織都是屬於非正式組織，而其所形成的原因是從彼此之間的互動，進而形成一些

不被正式法規或者是政府相關政策所鼓勵的行為型態和價值觀念。因人員彼此之間經過不斷的溝通所產生的交互行為及影響，會形成成員之間共同的價值觀、行為標準、意識形態、習慣和態度。然而組織形成的原因除了要溝通之外，還要人員彼此之間願意貢獻出自己的時間以及勞力，因為參加義消組織是沒有任何報酬可以領取的。而在這種情形之下，若是事先沒有經過溝通，讓彼此了解參與義消所必須肩負的使命，而將此使命變成這些人員的共同目的時，則組織無法形成。

非正式組織最需要的是溝通，義消組織也是如此。由於義消組成的份子較為廣泛，所需要的溝通與其他非正式組織相比，其重要性可見一般，因為這種溝通可能透過不同的方式與類型，而這種溝通方式可分為幾個方向；

- 1.對上層的溝通：消防署或所屬的縣市消防局從設（裝）備或訓練等所需資源方面進行溝通，並同時可以反映目前組織的整體狀態，以供上層單位作為參考。
- 2.對中層的溝通：由於義消與職消之間的關係呈現互補的狀態，與職消之間的溝通有助於組織在進行救援工作之時，能獲得協助以及經驗能夠有所傳承。
- 3.對下層的溝通：在這個環節中，是從組織內部上到下的溝通，義消平時就會進行自身的聯誼工作，希望藉由彼此之間的溝通及相處，能夠建立良好的人際關係，進而能夠將救災的好夥伴發展到平時日常生活之中的好朋友。

就是因為這樣子的溝通，彌補了組織中每個人的彼此之間互動不足的地方，讓參與義消的同仁都能夠願意把自身的時間與勞力奉獻於組織，讓義消組織能夠繼續的運作下去，也因為如此才能夠使參與這個組織的目的能夠實現。

雖說人是組織形成最重要的因子，彭文賢（1996）提出貝克及阿格利斯的融合理論，其認為組織是人類利用、改變與組合一組特別的人、材、物、資金、觀念、及自然資源，以便解決某種問題以滿足人類某種需要的持續體。義消組織經過時間的演變，在這段時間內，經過組織結構的變革、政府相關法令的改革及警消分家的影響，使得義消組織能夠與許多不同的資源進行連結，進而運用資源來幫助職消解決救災的問題。

事實上，義消最主要的重心還是在執行撲滅火災的工作上，但因外在環境變動過於快速，使得義消組織必須因應有別於一般火警的狀況，在此種情形之下，義消組織這個持續體中，所包含的幾個主要因素也會有所改變；

- 1.組織的編組訓辦法：我國最早的義消編組訓辦法出現在民國三十六年的「擴充消防組織大綱」中，根據蕭煥章（消防署長辦公室主任）及陳弘毅（現任吳鳳技術學院消防系主任、消防署前署長）表示義消在修正編組訓辦法的利基點大都是在某一重大災難發生後或者是義消人員對於某項法令存有疑點，只要事關全國義消的權義，都可以提出修改的申請。義消在進行過多次的整合工作後，編組訓辦法也隨之修正，現在我們回過頭去比較當時最早的編組訓方法，可以很清楚的發現已不盡相同，這也顯示主管單位希望藉由義消的整合工作，讓義消組織的體制、規章更為完善。
- 2.基本資源：義消組織附屬在縣市消防局體制之內，人員的選取、任用及訓練則依據其所制定的編組訓方法為之；裝備及資金則由政府單位編列預算及義消組織自行進行募款的工作，並將所募得之款項按照其預算之比例進行購買裝備等相關事宜；訓練工作則是提請縣市消防局定期給予義消進行訓練工作，藉由訓練來凝聚並使其了解義消在整個消防體系中其

所扮演的角色與功能。

3.組織內部的變革永遠比不上外在環境變化的速度，由於變化的速度太快，以至於義消組織現今工作的重點不再是單純的救火工作，而是必須要把工作的重點向外擴張，此種情境，無疑的是要讓義消組織本身加強自身組織的功能；義消組織要提升其組織功能，最好的方式就是掌握並運用其資源，換句話說，就是義消組織必須要把自身組織內的個人、群體、及與職消之間的利益（觀念、資源）融合起來，並維繫組織內外的平衡，讓組織的功能得以有效的發揮。

4.義消組織的活動環節：因為義消有分為大隊、中隊、分隊等組織型態，而依照縣市的大小以及消防力運算的結果，來進行義消組織的編組狀態，並接受職消所安排的相關訓練課程，進而讓義消的活動能夠在整體觀念下運作，以因為外在環境的快速變動。

（二）我國消防署的“功能分部化”的組織結構

一個組織結構的設計是必須參考許多不同的面向，我們可以從功能、組織內個人的考慮及權限的固定等面向來進行思考，這些面向會形成組織結構的分化，通常會形成垂直分化及橫向分化的狀態；其中橫向分化的這個部份與我國消防及義消體系較有關連。在這個部份會從我國的消防體系、義消體系兩個方向進行探討。

我國消防組織是依據功能來劃分部門，不論是運用在企業組織或是政府機關部門。這種方式是最為普遍的，尤其是所有政府機關在成立之初大部分都是採用功能性之分部化方式。我國消防史上最大的里程碑是在民國八十三年警消分家之後成立消防署的這個重大事件，消防署的成立是將專業的消防工作進行更完整的整合，以便因應未來各種不同的災害；而就消

防署的整體架構來論述，其可以說是建構在以功能為基礎的分部化，讓每個單位負擔一個功能，而後會因組別的功能的擴大，進而本身的工作業務增加，所以為達到專業化的目的，會在各個主要功能組別之下再設立各科室。對於這類型的組織來說只要具有健全的再分部化基礎，其功能性的分部化就可以依據工作及其專業性的考量發展其他層次。

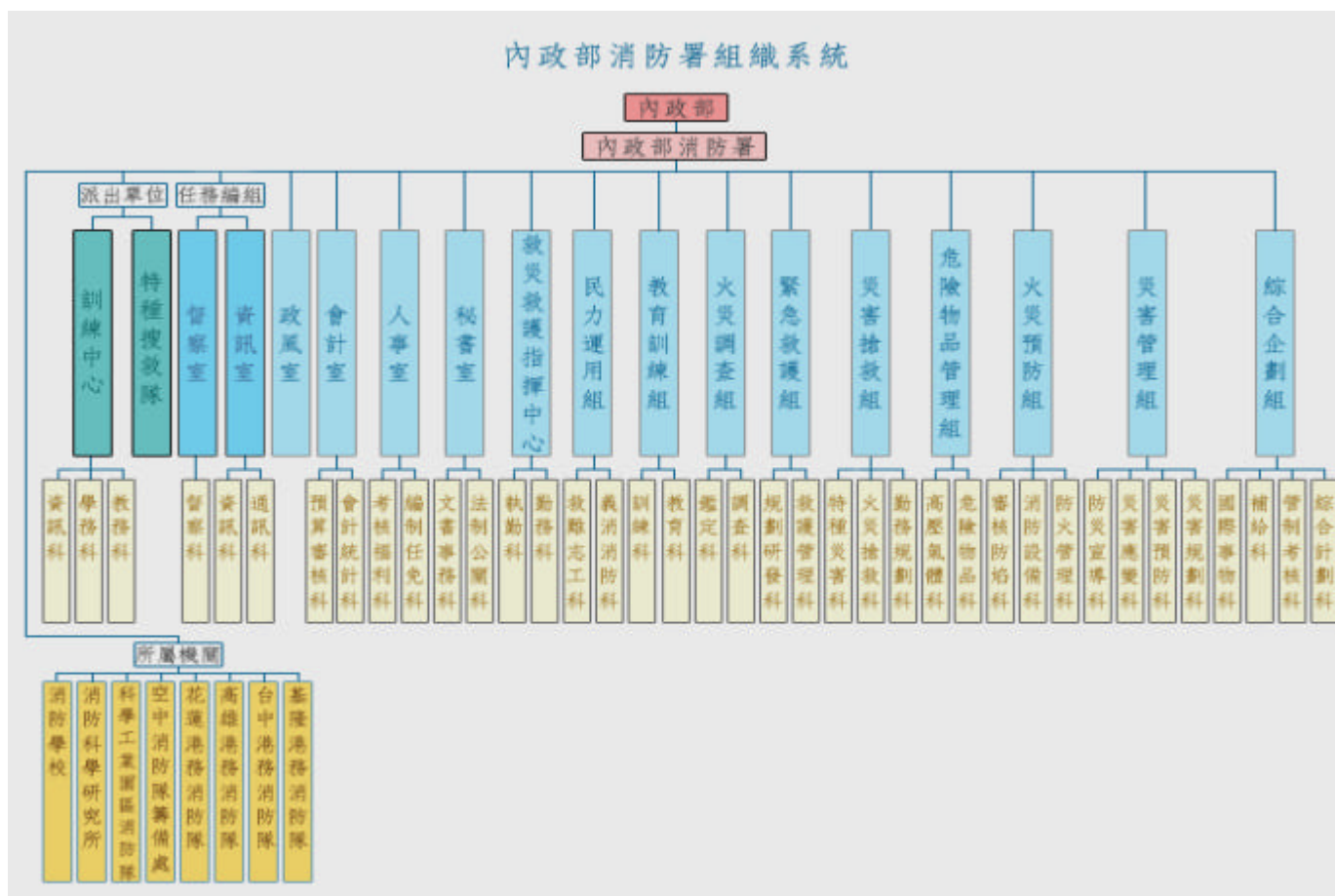


圖 4-1 消防署組織架構圖

消防署基於專業性質的考量，以功能基礎來進行分部化，對於自身在工作業務的推廣上，會有很大助益，以下將分別論述之；

1.消防署依據其工作的需要及專業性，將各組別依據功能來設置，這樣的分部可以讓消防署在面對到問題的時候，各個組別可以依據其所處理的業務及在事件中所擔負的角色做一周詳

的安排。

2.按照功能來分工的組織，其大都秉持專業分工的原則，這就如同消防署的組織結構，每個組別都有其負責的工作，運用其專業來提高行政工作的效率；另外在各組除了有所屬的業務工作之外，並設有一位主管來統籌負責這些業務，使其工作更具協調性。

3.一個組織形成之後，要如何將事權劃一、職責明確是相當重要的課題，而依功能基礎來進行分部化的組織較無這類的問題。消防署將同樣類型的事務交給一個單位全權處理，所以在進行整體規劃、執行時都由同一單位來負責，這樣不但可以讓組織對於現有的人力及設備能夠有效運用，並更容易達到權責分明的效果。

若是將消防署中的各個組別分開來看，大都可以將其工作做專業性質的呈現，但像消防署這類型的組織是相當講求團隊性質的合作，所以若是因為功能分部化導致權責過分集中，會產生權力集中，無法適應組織未來變遷的需要，而各組因為工作的性質所產生的連結，會較易發生協調困難又或者是因為未達成自身的工作目標，而忽略到消防署的總體目標。消防是一專業的工作，在這個領域之中，越是專業化的組織，越難培養出較具通才取向的人員，而這種情形在消防的領域之中更是清楚可見。

消防署整體的消防架構，雖然可以將自身的專業性及功能性作一相當程度的發揮，但多少都會產生彼此工作上的衝突。這些衝突大都是因本身業務上、組織的目標、又或者是政府整體的政策等等，要降低這些衝突並不是將組織結構的分部重新規劃就可以解決，而是必須要針對目前消防署所欠缺的專業人才來進行解決的方法，運用各部門的專業，並在各組別之間取得平衡（溝通的方法），進而訓練較具通才的管理人才，來協助消防署進行日漸困難的消防工作。

(三) 義勇消防組織的分部化組織結構

義勇消防組織是歸屬在消防署的民力運用組之內，其組織分布全省 21 縣市，而這一個類型的組織也必須因為其所身處的地區而產生不同的組織結構。義勇消防組織雖說是藉由人與人的互動而形成，但在早期因為一個區域之中所產生的地域性的關係，進而使得義消在日後組織成型之後，因為地區性質而產生了分部化的過程。

張勝雄表示（消防署民力運用組組長）每個縣市都有義消總隊，然後再視其勤務的需要來設立大隊、中隊及分隊，通常依據區域性來進行分隊的依據，各區（鄉鎮）的義消分隊還是必須由各區的消防隊進行管理訓練的工作。若是以市為單位，可能就會分為東西南北區的義消分隊（如下圖 4-2 所示），倘若以縣為單位，就依照鄉鎮來設立分隊。義消的分配方式跟職消的地區分部方式一樣，都是針對地區性來進行分部。此種分部方式並不只用於義消，許多公家機關必須將自身的業務散佈在廣大區域時，也就按地區或處所為基礎來設置單位。義消會採行這樣的分部化方式的原因可以歸納為下列幾點：

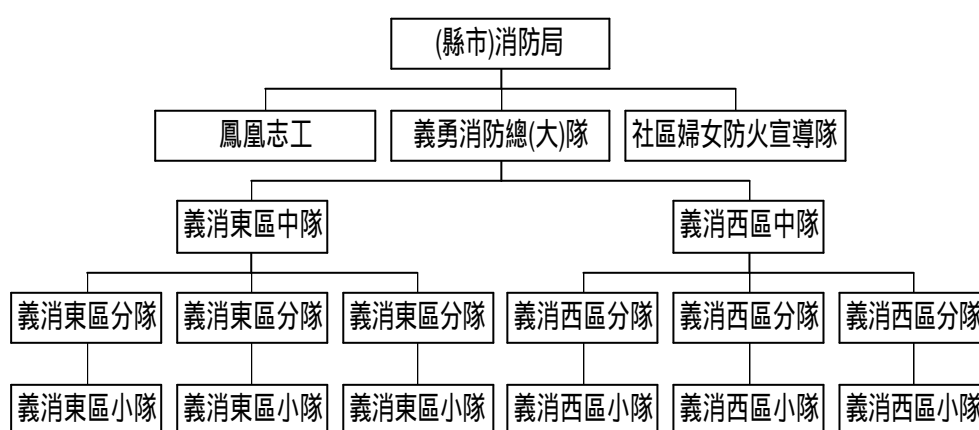


圖 4-2 義消地區分部化組織圖

1.地區的遠近：我國消防單位在各縣市設立消防局是方便消防業務的執行，而實際上在進行消防單位的配置是依照消防力設置標準（註）來進行配置；雖說義消在各消

防局都有總隊，但其還是依據各消防單位的分配地點來設立義消組織，希望可以在災害發生之時，發揮及時救助的功能。

- 2.資源取得的難易：義消組織的裝備大部分還是由消防單位來提供，雖然其可以透過募款的方式來購買設備，但在整體資源的取得部份還是必須透過其所屬消防單位取得其所需的資源。
- 3.都市化情況：我國近幾年來都市化的情形越來越普遍，火災的種類與以前相比也是有很大的不同，所以單靠一個縣市消防局所屬的消防隊來應付都市化之後所會產生的災害是不夠的，所以各區消防隊及義消分隊的設立對於這種情形可以有一個舒緩的作用。
- 4.社區的服務：義消由社區中熱心人士擔任，在接受消防單位的教育訓練成為義勇消防之後，其所提供的服務及組織的功能會比該地區的巡守（互助）隊更加多元，再加上與各消防分隊互相配合的情形之下，在維護社區安全的工作上會更為完善。

這樣的分部化結構事實上對於消防單位而言，可以說各有利弊，由於現階段消防署有鑒於近幾年來國內外發生了許多的重大災難，所以制定了災害防救機制，分為中央、各縣市及各鄉鎮等三個層級；希望在災害發生之時可以藉由這個機制的啟動讓災害所造成的損失降到最低。其中消防單位扮演很重要的角色，因為消防單位依照地區的分部結構是可以很快的反應災害的狀況並予以協助進行災害救助的最佳執行單位。不論是義消或者是職消的地區分部化結構對於在同一個地區之內的工作監督及協調上，是相當方便及快速的，其可以因地制宜，決定政策，來適應各類型災害不同的需要，進而增加工作效率。

雖說各縣市消防及義消都依照地區來進行單位的配置，但在整體工作的權限上還是有很大的不同。龔昶仁表示（台南縣消防局局長）全省 21 縣市的消防戰力就屬台北市的戰力最強，其本身的職消在人員的訓練、裝備的配置等方面都已經足夠因應各種災害的發生，所以其義消在災害現場的工作往往都是位居第二線的救援（支援）工作。反觀其他縣市在進行消防工作之時，義消與職消共同位居第一線的救援工作，這再再反映出各縣市消防局在進行消防業務的整合及運用上有很大的不同，所以雖然台北市的消防的狀況跟各縣市不同，但實際上在災害發生之時其所能掌握現場及發揮救援功能的工作效率就比各縣市來的有效率。

目前許多消防業務變成地方業務，雖然消防的分部化結構雖然會提高工作效率及義消與職消的互動，但可惜的是，由於我國義消的人數是職消人數的數倍以上，很容易會造成每一個單位各自為政的狀況，並且很容易會產生地域觀念，很有可能會忽略到共同的目標。陳弘毅表示（現任吳鳳技術學院消防系主任、消防署前署長）目前因為本身因為各縣市當權者忽略了我國一致性的災害防救機制的這一項政策，並進而將部分職消及義消視為選舉的工具，這對於我國在消防業務的推動及整體工作效率的提升上將會是一大阻力。雖說地區分部化結構會造成這樣的局面，但對大部分義消組織而言，執行救災任務還是其最主要的工作，而這也是義消組織的整體目標。

第二節 義消組織的組織生命週期

一、第一階段—靠創造力成長及領導的危機

一個組織從設立開始，就不斷的面對許多的挑戰，然而每當組織在面臨挑戰的時候，組織內部就會開始依據這些挑戰來進行變革。外在環境的變動卻是相當快速的，雖然說組織是動態的，本質上擁有防止衰退的功能【彭文賢,2001】，縱使在面對因為環境所產生的問題之時，

依然具有調適的能力及需求。所以一個產品會有所謂生命之週期演變，相對地，一個組織有可能歷經他的生命週期，而這其中也包括非營利組織。

非營利組織與營利組織最大的不同在於，雙方的最終目標有所區隔，營利組織的組織生命週期相當明顯，若是一個組織歷經到週期的最後一個階段死亡（衰退），營利組織往往會將其轉型或者是予以裁撤。反觀一個非營利組織若是在歷經週期性演變的過程，可能無法像營利性組織一般予以轉型或者是裁撤，所以就必須比營利組織更注意每一個階段的發展及在這過程當中所可能發生之危機，來度過每一階段可能產生的問題。我國的義消組織從早期的巡守隊到近期的義消，這當中所歷經的週期演變，以下將會詳加闡述。

早期在政府尚未來台之前，我國的民間消防組織並無一個較為完整的整合，由於當時大多是每個社區所自行成立的巡守隊來進行社區的安全及簡易消防事宜，漸漸的各個社區之中對於消防事務有興趣的人便慢慢的集結起來，就有了許多類似救火會、義勇消防團、保安公益會、消防委員會、救火義務隊等名稱【謝景旭,1993】。從這裡就可以看得出來，一個依據使命而創造（形成）的組織，在組織生命週期中屬於第一階段----創造階段。在這個階段之中，一個組織設立人的性格是相當重要的，他會決定這個組織的指向為。剛開始民間消防大部分都是因為社區之中熱衷於消防事務或者是對此項事務有所興趣的人士，進而慢慢有了組織型態的誕生。

這種組織之所以形成進而成長的原因在於，這種組織肩負著一種使命，而這也會形成這種組織的整體觀念，促使往後凝聚組織成員的最大力量，在這個階段之中，組織內的成員交流最為頻繁，且大部分都是採取非正式的方式，這也慢慢成為會牽連到整個組織內部的管制活動，因為在此時內部的管制活動大都屬於環境變遷的直接反應，相對地外部的管制活動，就必須因整個環境的變遷而立即採取對應的措施，而這往往會出現在建構整個組織的章程問題（建制問題）之上。我國民間消防組織雖然是到民國三十六年才依據法令規定，一律改為義

勇消防隊，進而對相關的項目有了概略的規定【陳弘毅,2000】，但在整個組織草創時期，對於相關事項的規定大都是根據環境變遷的反應或者是因為某些事件的發生，促使組織在章程或相關辦法上進行建制。

民間消防組織雖然是由於人與人之間的互動而形成，但在往後整體的管理上卻必須注意到與相關資源的整合部分，因為民間消防組織最終的工作還是以協助撲滅火災以及預防火災等相關事項上，要如何使用資源來達成目標是相當重要的，再加上當時民間消防組織過多，不僅是在名稱上或者是在功能上的運作都會造成資源的分配不當，進而影響救火的品質以及危急人民的生命財產安全。此時組織的設立人往往會面對到一個嚴重的問題----領導的危機（crisis of leadership）。

在當時民間消防的存在是希望藉由社區之中大家守望相助的力量，來抑制或預防火災的發生。而組織設立進而成長的結果，雖造成很多社區或單位進而仿效成立相關組織，大都希望能夠為自己所居住的社區進一份心力，但當最後因為組織所凝聚的力量過大，再加上過多在功能上相類似的組織，便會產生組織設立人想要控制組織的管理權，而這也造成組織之間的會有許多的衝突。由於當時許多民間消防組織並沒有進行在資源上的整合，再加上當時專職消防體制相當的紛亂不一，因而往往會造成在救災現場的混亂，所以在這個時候就必須依據雙方不同的組織型態進行重新的編制，進而可以解決民間消防組織在創造階段所產生的領導方面的危機。

二、第二階段---靠指揮而成長及自主性的危機

雜亂無章、秩序混亂的民間消防組織，在民國三十六年所頒布「各級消防組織設置辦法」之後，可以說讓民間消防組織開始邁入組織生命週期的第二階段----藉由指揮而成長。由於原先我國消防體系是在「擴大消防組織大綱」的條例規範之下，在某些業務較為單純的程式

在執行上較無困難，但若是業務較為繁重的城市就會產生在整體領導上的困難，所以後來在新的設置辦法頒布之後，讓我國消防組織（包含民間消防組織）有了較完善的規劃及領導。

新的辦法與舊的辦法最大的不同在於兩個部分，1.所有消防組織，一律改稱消防隊；2.民間消防，一律改為義勇消防隊【陳弘毅,2000】，而這也就開啟我國消防的新頁。再加上此法也將根據各地的需要，設置總隊、下轄區隊及分隊，或隊及分隊，隊的組織較之先前的消防組應算健全並更富彈性，也可以適合各縣市的需要，相對地在民間消防部分，除了要將名稱一律改為義勇消防隊之外，還設置隊長、隊附、文牘各一人，隊士若干人，其餘有關設備、經費及相關獎勵監督事項都有了概略的規定【王宗羲,1969】。

在這個階段之中，義消從原先較無規章的階段慢慢轉化為一種按照職能劃分的組織結構，在當時我國的消防組織是屬於歸屬式，而歸屬在警察機關之下的義勇消防隊，其監督單位則是由警察單位派人來擔任，而在預算方面則是由自治團體來進行籌措經費事宜。在當時義勇消防隊的任務編組與正式消防單位相同，也是依據各地區的需要分為大隊、隊下轄區隊、區隊下轄區分隊、及小隊，但唯一例外的就是在山地鄉免設立義勇消防分隊【王宗羲,1969】。

各隊中職務大都由地方熱心人士來充任，唯有大隊之中的總幹事及其所設置的幹事（二至四人）是由警察局（所）派員兼任，另外在區隊長方面與先前的正、副隊長有所不同之處則是這個職位除了可由地方熱心人士擔任之外，亦可由警察分局長兼任之。當時在這個制度建構之下，正、副隊長必須由縣市政府遴選之後，提報中央核准派任，任期為三年，若是在擔任期間成績優良，得以連任之，至於其餘幹部也是逕由縣市政府派充（兼）。

先前提及義消組織是一群對於地方充滿熱心及對於相關消防事務有熱愛的人所聚集而成

的組織，像此種肩負使命的組織在進行有制度化的劃分之後，藉由明顯的職稱及地位，雙方的意見交流會更加頻繁與正式，而有關的指揮責任將會落在正、副隊長的身上，同時對於先前的組織劃分所不會產生的危機也會有所遞減。相對地，一個組織有了較為完善的規劃之後，能夠降低領導方面的困擾，但是隨之而來的就是在義消組織在往後執行任務層面所面對到的第二個危機---自主性的危機（crisis of autonomy）。

義消組織經由法令的規範建立了較為完善的指揮制度，再加上有了相關單位的協助，對於義消組織往後的成長有了十足的貢獻。但反觀此種有警察單位與地方熱心人士所共同擔任的組織領導型態，對於部分的主要人員（分隊長、隊附等）在執行任務或其餘事務的自主權方面會產生部份的問題。由於災害現場千變萬化，若是時機沒有掌握，很有可能釀成更大的災害，而許多較為基層的義消人員雖然受限於專職消防人員的指揮，但實際上由於我國大部分組織型態採行中央集權制，對於權利之授權會有較大的困難，因此往往在災害現場較低層的義消人員若沒有職消人員進行帶領救災的工作是無法進行救災的，所以義消組織多少會因為較有制度的規劃，在某些工作的執行上還是無法得到上層領導（職消、義消領導單位）的權利授權，這也是許多組織在這一個改革時期所會面臨到的問題。

三、第三階段---因授權而成長及控制的危機

運用民間力量是希望彌補消防戰力的不足，整合民間消防的力量，並將其統稱為義勇消防隊，對於凝聚義消的力量是相當重要的關鍵，而非營利組織除了藉由使命及其所倡導之議題來進行工作之外，還必須藉由制度，來幫助組織在進行工作之時有所依據。若是只依靠原先的「擴大消防組織大綱」的法令是不夠的，所以陸陸續續要依據義消組織的狀況進行相關的法令編制及修改，希望提升並確立義消組織的功能藉以彌補消防戰力。

起先我國消防體制是納入警察單位的體制之下，所以不論是在職消或義消組織之中都會

產生警察體系介入相關的管理工作，所以從原先的法令就不難看出我國義消組織之中部分重要的管理工作，還是可以由警察單位的主管人員來兼任，而這也會對於在授權上產生部分的問題，以及在指揮分配工作之時會有所抵觸；所以在民國五十二年由省政府頒布「台灣省各縣市義勇消防隊編訓管理辦法」中，就規定各縣市義勇消防隊由地方熱心消防人士充任，受縣市警察局長及消防警察隊長之監督指揮，而經費則由縣市政府編列預算予以支應；七十六年便將這條法令改依消防法第五條訂定「直轄市、縣（市）義勇消防隊編訓管理辦法」，其內容與先前頒布的內容幾乎相同【謝景旭,1993】。

各縣市成立義勇消防隊除了希望能夠彌補消防單位的不足之外，更希望能達成授權及管理的工作，由於我國義勇消防人員的數量是正式消防員的數倍，再加上林國星（台北市義消總幹事）表示各縣市（台北市除外）消防局的消防戰力還需要義勇消防來執行第一線的救災工作，所以消防單位除了對義消採行目標性的階段任務外，並制定較佳的遴選程序及評核方式，希望能夠讓義消組織在協助職消面對到災害之時，在其所規範及授權的職權之內，可以將傷害減到最低。但台北市的義消組織卻有所不同，因為台北市本身的消防戰力相當強大，往往在面臨災害之時，其義消組織還是依其所予以授權之職權進行第二線的救援與救護工作，所以不論是分處於哪一縣市或者是何種工作型態的義消組織，其組織的形態已經慢慢經由相關消防單位部分的授權及採行目標性任務等特質，來幫助組織成長進而達成運用民力的目的。

“民力無窮”這句話對於我國的消防與警政單位來說是相當重要的一句話，但要如何善用民力並達成自身的目標，這才是相當重要的問題。從此方面來看，我國的消防單位做的相當的不錯。從民間消防力量的整合、分部化到權力的授與等部份，都有相當不錯的成績。然而組織因為授權而逐漸成長，進而可以達成組織的目標時，實際上卻有可能產生一種在控制上面的危機。

現階段除了台北市之外，其餘各縣市的各級消防單位的正式消防人員比例相當的短缺，很多時候必須要依賴義消來協助執行救災工作，這當中會產生一個問題，像義消這類型是藉由人與人之間的互動所形成的組織，彼此之間所凝聚的力量以及自身所掌握的資源將有可能形成一個管理以及控制上的問題，再加上目前許多的救援工作對其的依賴相當重，所以目前義消組織所執行的任務還是無法達成完全授權。除了組織本身並不是專業的消防人員之外，最重要的原因在於義消組織本身的功能及特性對於我國消防體系來說是不可或缺的。因此為了解決這項未來可能會產生的危機，民國八十三年警消分家之時便成立了民力運用組【陳弘毅,2000】，希望能夠在職消與義消之間取得平衡。

四、第四階段---因協調而成長及繁文縟節的危機

民國八十三年警消分家的事件，可說是我國為強化防救體系、落實消防工作一個重要的轉戾點，也將義消組織帶到一個新的成長階段。在整個消防署的組織結構之中，有一部門稱之為民力運用組，義消組織的相關業務便是由義勇消防科來負責，消防署希望這個新的部門能夠將其餘的民間消防組織的業務集中管理，期望能夠透過這樣的管理方式來推動和執行一些階段性的任務以及相關制度。

這樣的管理方式對於義消而言是相當重要的，陳弘毅表示（現任吳鳳技術學院消防系主任、消防署前署長）以往的消防體系因與警政體系相結合，所以會產生警政體系人員來介入消防單位的管理問題，再加上雖然有法令規章限定各縣市成立義勇消防隊，義消的角色定位還是相當的明確，因此在消防署成立之後，進而設立民力運用組，期望能夠將這些類似技術部門（民間消防組織如義勇消防隊、救難總隊、及鳳凰志工等）採行中央管理的方式，日常的管理決策及事務，則是保持由各縣市消防局來進行管理的工作。

消防工作是一種專業的工作，教育訓練工作是相當的重要，因此加入一個義消組織除了

有熱忱之外，還要接受消防單位一定時數的訓練課程。一個訓練的課程可以分為許多不同的類型及需要許多不同單位的支援，此時依據功能類別建立的消防署便會針對義消的訓練課程採行較具正式計畫程序並進行評估。蕭煥章表示（消防署長辦公室主任）消防署本身遴聘許多在這個領域的專業人才來擔任義消組織的顧問，希望能夠與這些專業部門研創適合義消組織並能強化其功能的訓練方案及相關制度。

消防署除了成立民力運用組來進行義消相關管理的工作，另外還協助成立財團法人消防發展基金會，以推動消防人員及義消人員因公傷亡殘疾之慰問、傷殘復建、肺部健康檢查等主要業務，這也有助於讓義消組織在執行其任務時多一份保障，同時這也是義消組織一個意見彙總的單位，可以代替義消組織向消防署反應並提出相關建言，並協助義消組織進行相關募款工作，將其運用在設備補強以及設置相關福利措施（傷亡補助、撫卹金等），可以讓義消組織在往後的相關領域中能更有前瞻性的發展。像這樣的管理方式對於義消組織來說是相當好的，但組織中的規章與程序不斷的增加，有可能會產生繁文縟節的危機（crisis of red tape）。

原先義消組織的法令規章可說是相當簡短的，但隨著環境的變遷、組織的改革及歷次國內重大消防事件的發生，義消的法令規章不斷地修正，藉以希望能夠制訂出更完善的法令規章。一個組織不論如何制定其規章，就如同組織的變革一樣，無法因應外在環境的變動，但這會使組織中的規範不斷地增加，對於效能的提升有限，再加上繁文縟節抑制了一些建設性的活動，這反而對組織效能有所不利。所以張勝雄表示（消防署民力運用組組長）目前義消組織為了避免過多的法令規章，但又必須使每一條法令要詳細規範，因此在執行法令的修正上已經做到盡量精簡，期望能夠在有限的法令規章之下提升組織的效能。

五、第五階段---因合作而成長及心理飽和的危機

我國除了義勇消防組織之外，另有社區婦女防火宣導隊、民間救難團體、鳳凰志工及睦鄰救援隊等民間消防組織，這些都是民力運用組的業務範圍。每一個團體的工作項目、特性及組織類型都有所不同，消防存在的意義並不是以災害救助為主的工作項目，而是期望能做到事前的預防工作，然而民間單位可以發揮這種功能，再加上平時的工作成果，儘可能將災害降到至最低，為了要加強義消的組織功能，並發揮更大的效能，張勝雄表示目前已經將義消的任務編組進行了些許的調整。

原有的義消組織加入鳳凰志工與社區婦女防火宣導隊，三個單位統稱為義消，這個政策目前已有許多縣市進行統合的工作。這樣的方式對於提升義消的組織功能有一定的助益。先前曾提及鳳凰志工的工作重點擺在緊急救護工作，在此就不再予以說明，反倒是婦女防火宣導隊的組織組成的成員大都是婦女同胞，其所扮演的角色是防火宣導員，目的在於落實住宅火災預防宣導工作，藉由「社區婦女防火宣導隊」的成立，針對居家用電、瓦斯安全及避難逃生等事項，深入家庭從事防火、防災宣導工作，希望此舉能夠降低住宅火災發生率、及其引發之傷亡率。目前各直轄市及縣（市）已陸續成立203餘隊社區婦女防火宣導隊，共計6,443人，成員多來自義消婦女組織、婦女志工團體及慈善團體等，每位宣導員加入時得先接受教育訓練課程十餘小時以上，爾後每週排定一天實施教育課程複習，避免宣導員生疏，將來的目標將朝向每一行政區（鄉、鎮、市、區）成立一隊為原則，以完全發揮防火宣導的功效【消防署網站】。

張勝雄表示（消防署民力運用組組長）這兩個團體加入義消組織之後，可運用團體的行動迅速解決問題，新義消團隊的組成，是跨越了彼此之間職能的界限，因這三個組織各有各的工作範圍及項目，雖說三者的業務彼此衝突的可能性不高，但合作的結果是可以簡化許多正式化制度。消防署及各縣市消防單位可以將合併之後的義消組織成為多目標的一元化制度；舉例來說，日本的消防單位平時會針對其所設立之區域進行防火宣導之工作，而這些工作大部分都是由正式的消防員來進行，因為他們可以直接回答民眾的問題及意見，達成事前

宣導的工作。反觀台灣因正式消防員不足，進而運用民間的力量並加以訓練，制定正式的制度與評核標準，將工作落實各縣市中的每一個區域，以達到宣導的作用。鳳凰志工的緊急救護工作及義消的搶救災害等功能，消防單位可針對其制定新的教育訓練課程，訓練相關技能，讓彼此熟悉雙方的運作方式，寄望達成更好的團隊並能消除，消除彼此之間可能因為工作所產生的衝突。

消防署近年來希望加強義消的組織功能，目的在於因災害發生的種類相當頻繁，往往民眾在面對到災害的時候，大都驚慌失措或者是在旁圍觀，這對災害的救助並無幫助；消防工作必須從日常生活做起，加強民眾對自身安全、簡易救護及相關災害類型等知識的重要性，所以將致力於民間消防工作各個領域的團體藉以合作協調的方式進行整合，希望達成消防署的未來的目標。

每一個新的演進階段都會產生新危機，對新的義消組織來說，新危機最有可能存在的就是回歸到最原始領導的危機。因不論是義勇消防隊、婦宣隊（社區婦女防火宣導隊）及鳳凰志工，每個組織的領導階層在溝通協調上要如何因應上級單位所交付之工作及組織中成員的調適問題，是相當重要的課題，而往在這個時候組織除了內部的調適之外，還需要去面對外在環境所（消防署的階段性任務、施政目標的改變等）帶來的衝擊，因此一個新組織個體成立之後，要如何帶領這個新的組織是相當重要的。

義消組織經歷許多不同時期的成長階段，整個組織架構是由於消防單位的階段性任務之不同及後期消防署成立等因素，產生了很大的調整。不論在這些調整過程之中的好與壞，就現階段來看，義消組織所發揮的功能對於我國的消防體系來說是不可或缺的重要環節。所以不論是營利組織或者是非營利組織在經歷組織成長周期時，會面對到許多新的挑戰，如何帶領組織面對這些挑戰，就要視領導單位在因應內部的協調及外在環境的變動，運用何種方式來解決在不同成長時期所產生的危機。

第三節 義消組織的組織功能與工作特性

一、義消組織的”組織功能”

義消組織在歷經時代、政府相關政策的演變後，組織的型態上已有很大的不同，本身的工作及任務屬性也有很大的不同。原先義消未進行相關的整合工作之前，許多民間消防工作大都各自為政，直到進行整合後，政府認為消防事務是屬於相關部門應當負責的工作，所以保留民間消防力量並正式成立相關部門（消防警察），此時我國義消組織開始職消進行災害救助工作，消防工作有預防、救助及救護三項主要工作任務，義消組織在這三項任務的工作之中也呈現了不同的組織功能以及工作特性，以下會對這些部分進行細步的說明。

派森思（Talcott Parsons，1902~1979）的功能理論分為兩個階段，第一個階段是意願主義，第二個階段是行動系統中的四項功能典：Adaptive（適應），Goal（目標達成），Integration（整合）Latency（潛在性）；以下將運用這兩個階段來審視義消的組織功能。義消最主要的工作就是協助消防單位進行災害的搶救工作，災害的搶救工作是消防三大任務重點之一，災害的類型是隨著時代的不同而有所不同。在這時期，義消的組織沒有因為所賦予的任務及外在環境的變動而有所更動，反而越來越壯大，這是與其他非營利組織又或者是志願團體的最大不同點。義消是一種志願性質的工作，許多義消人員之所以會參予這項活動的最主要因素在於，本身對於防工作的熱愛或者是希望奉獻自己的心力來保護家園等因素，這些因素都可說是未來影響義消組織行動的主要因素。

人是組成組織最主要的要素，同時也會直接影響到組織整體的運作，尤其是志願團體這種組織型態，因在志願團體擔任志工（義工）是沒有任何報酬的。依據一種共同的使命或願景來推動組織的運作，有些時候會因組織本身的使命或願景的消失、轉移，導致組織本身在服務的意願上出現了問題。有別於一般性質的義消組織，在沒有任何報酬的情形之下，依舊

執行各縣市消防局所賦予的任務及訓練，也因擔任義消這份使命感（回饋地方，取之地方用之地方）的驅使，令其發揮強大的凝聚力與向心力，所以當有災害發生時，義消都會義不容辭的全心投入協助消防救災的工作。

回饋地方的想法很簡單，不一定要運用這樣子的一個方法來執行，對擔任義消的人員來說，協助消防工作，確保社會（家園）安全，是他們對回饋地方最實際的做法，蕭煥章表示（消防署長辦公室主任）消防單位對義消人員的福利措施相當優渥，這些所謂的福利措施大都是在他們因公殉職又或者是因公受傷之時，才會「享受」得到，對義消兄弟而言，這份工作帶給他們的，是在一個共同的使命驅使之下，及人與人之間的互動，達成消防組織所賦予的工作。義消的使命是影響單位行動的因素，如何將義消的使命轉化為行動系統中的四項功能典：AGIL（適應、目標達成、整合以及潛在性），是以下要談論的重點。

在 AGIL 四項功能當中，起先應當是探討適應這個部分，就義消組織而言，這四個部分可以一起進行探討。我國的消防體系歷經了許多的階段，最早是先有民間消防，之後政府認為消防工作應當是由政府負責，再與搭配民間消防力量，執行消防工作，在當時制定了「擴充消防組織大綱」，再將所有的民間消防組織予以整合，統稱為義消，這是義消發展史上的第一次整合。

整合的工作完成了之後，許多不同的民間消防組織紛紛聚集，彼此的價值觀及使命感有很大的不同。就如同先前所闡述的，義消是藉由人與人之間的互動，並藉由互動傳遞訊息，來慢慢達成在這個組織之中的各項目標。另外再加上有關單位在整合之後所制定的法令規章及所交賦的階段性任務，讓義消組織就其使命感達成目標。而這個階段雖會產生組織生命週期中的領導及控制的危機，就義消組織來說，能夠慢慢適應第一次整合所帶來的內外衝擊，並完成組織所交付的救災工作，這對一個非營利組織而言，是一項艱鉅的挑戰。

第一次整合工作之後，慢慢確立了義消組織在我國消防體系之中的地位。我國的消防工作原歸屬於警政單位之下，所以許多工作事項會受到部分限制，而義消本身的功能僅只限定於救火，這段期間當中，相關單位制定了一些法令規章（如編訓管理辦法、服勤辦法等）來幫助義消組織在執行相關工作及管理上能夠有一個清楚的規範，直到民國八十三年警消單位分家並成立消防署，此時義消組織進入了第二個階段的整合工作。

這個階段的整合工作之中，不僅是義消進行整合工作，就連職消也進行相關的整合工作，原本的組織型態及分組的準則並不是相當的明確，所以在分家之後便重新依據其功能性進行分組。起先我國的義消組織是歸屬於災害搶救組，在消防署成立了之後，義消的業務事項便轉移到民力運用組的規範之下，並將大隊長及副大隊長的任用業務轉交由民力運用組來進行。這個時期義消的功能性雖然還是擺在救災的工作任務之上，實際上組織所面臨到的災害類型已經較具多樣性，再加上消防單位所交付給義消的任務比以往更加繁雜，因此義消並沒有因警消分家導致業務量遞減，反而所肩負的責任與以往相比，更加的沉重。

消防署成立之前，義消組織屬於災害搶救組的業務範圍之內，當時的工作範圍及任務屬性只僅於救助災難（火災），整個任務的編組上可說是相當的明確，之後隨著組織的發展，義消的相關業務在轉移給民力運用組之後，本身的地位及屬性更為突顯。張勝雄表示（消防署民力運用組組長）義消是我國最大的志願團體，在整個民力運用組之內是人數最多、工作經驗豐富及發展的歷史最悠久的一支團隊；再者，民力運用組內有許多跟義消一樣的民間團體，工作的重心卻不是在救災的工作上，例如有社區婦女宣導隊（預防）、鳳凰志工（緊急救護）、民間救難組織等，這對義消來說在工作的性質上沒有太大的衝突，但在整個民間消防力量的體系之中，卻是產生與義消截然不同的幾股力量，共同來協助消防單位進行消防工作。

這些年來我國各級政府推行都市計畫及城鄉發展計畫，以致許多縣市的發展相當的快

速，無形之中使得消防組織的責任越來越重，高樓的興起及地域空間的改變，讓原先單純的火災因材質、建築物的空間等問題，變得比以往更加的複雜，再加上天然災害以及相關的人為災害，都使得原先工作性質較為單純的義消組織，在經過外在環境的變動及相關單位的法令規章(志願服務法)之後，義消必須要面對新的組織變動以及愈來愈變化萬千的災難類型，所以為了因應這些未來可能發生的災害，消防署交付各相關消防單位針對義消進行訓練工作，藉以達成消防署的各項任務；於此同時，由於志願服務法的推動，除了自身在專業領域的訓練之外，亦得要接受志願服務的教育訓練。

志願服務法的推動是希望能夠藉由教育訓練讓這些參訓人員達成(一)理念認知的增強，(二)思維能力的增進，(三)工作方法的充實，(四)生活調適提升，(五)社會見識的擴大，(六)人際關係的改良，(七)服務意識的凝聚等目標【陳武雄，2002】。隨著法令的推行，義消是我國目前最大的志願團體，必須依照規定接受教育訓練，這對義消來說是一項新的體驗，以往所受的教育訓練大都針對專業領域為主軸，隨著目前有許多民眾投身志願服務的行列，這些擔任不同類型志工的民眾(團體)，可能都已經發揮了志願服務的數項功能，例如輔助、補充、實用、效益及學術等等。就義消組織而言，這些年所發揮的功能可以說是有目共睹的，所以消防署希望透過志願服務的教育訓練的課程，讓這些義消人員可以自我了解與自我肯定，並進而能夠達成「以訓練提升服務品質，用方法驗證訓練成果」的目標。

民國三十六年所頒布的法令將所有的民間消防組織統稱為義消，並於民國四十七年頒布新法令確定了義消組織的分立，這可謂是義消的第一次整合工作，在這個階段義消人員因為環境的變遷，必須要適應新的組織型態及達成消防單位所交付的階段性任務，先前曾提及義消大都是協助職消進行撲滅火災的工作，所以在執行工作的過程中，會顯露出義消人員肩除了負搶救火災之外的災害的潛在性功能。在經過這段期間的消防單位的整合及外在環境的轉變，民國八十三年警消分家並成立消防署，依據消防工作的性質設立專職組別，並將義消業務從原先的災害搶救組轉交由民立運用組來負責，這可以說是義消的第二次整合工作，這

段期間義消組織的工作已經不是僅僅針對火災進行搶救的工作，也開始因環境所造成的災害進行救援工作，同時也因志願服務法的推行，義消人員重新接受新的教育訓練工作，這些工作業務都是在第二次整合工作之中，義消組織必須去調整適應的。於此同時義消人員也慢慢顯現出可以協助其餘的民間消防團體（社區婦女防火宣導隊、鳳凰志工）執行消防工作的三大任務重點，這也帶動了義消組織的第三次整合工作。

張勝雄表示（消防署民力運用組組長）第三次整合工作的重點在於將義消的工作、組織及任務屬性單純化，藉以能夠達成消防署要加強義消組織的組織功能的理念，目前消防署希望將婦女防火宣導隊（預防）、義勇消防隊（救災）、鳳凰志工（救護）三個民間消防團體，將其三者合併，統稱為義消，這項工作在全省只有幾個縣市（如台北市、嘉義縣、台南縣等）進行了整合工作，並於各義消中隊、分隊及小隊分別設立婦宣、鳳凰等隊伍，既已達成藉由民間消防團體共同協助消防單位執行消防工作的三大重點。

在這次的整合工作之中，義消人員除了要適應組織上的變動之外，在工作上的變動也有些許的改變，在整合之後義消的工作範圍已經不再是只有專注在搶救這項事務之上，還必須將工作重點放在預防及救護的相關工作事務上，同時也可以透過這三個組織的互相交流與學習，希望加強義消現今的功能，讓義消發揮更大的效用；因此目前第三次的整合工作雖然還在進行，因為合併的工作牽涉到各縣市義消的預算經費問題，再加上目前部分以義消為主要消防戰力的縣市（嘉義市、台東縣、花蓮縣等），在本身組織的問題尚未穩定之前，還不會有整合的動作出現。所以在進行這麼多次的整合工作及階段性任務之後，義消組織都沒有因為這些動作而出現很大的管理問題，除了秉持其一貫的使命感之外，我國義消組織也展現了很大的調整適應能力及潛在性的功能特質，進而產生在正式消防單位以外的一支具有相當專業素質的民間消防團體。

二、義消組織的”工作特性”

義消的使命感是影響其行動的因素，這也衍生出為何擔任義消人員的那一份超乎常人想像的優越感，因義消在工作中所獲得工作成果是由於自己在協助職消進行搶救災害之時，奉獻自己的力量，完成撲滅災害的任務，這對於義消人員來說，這樣的工作成果是相當有意義的，每當撲滅一次災害，就能幫助地方居民保護其的生命財產，達成回饋地方的使命。在每一年相關消防單位會對義消人員進行評核，再予以公開表揚，當其接受到那一份獎勵的獎章之時，就證明了自己慢慢實現了自己所肩負的使命，同時對於自己的工作表現有了回饋。

時代不斷的演變，災害的類型不斷推陳出新，義消組織經過了數次的整合工作，在面對到消防單位所交付的任務之時，都能夠依照平時的教育訓練及團隊的合作來達成這些目標，這對一個志願服務團體來說是相當不容易的事情，而在這些因素的影響之下，義消組織本身的工作特性為何，以下將會做一陳述；

1. 變化性 (Variety)

他是指工作者在工作上能使用不同技術與多種操作方式的程度，因具有高度變化性，工作者會運用不同的技術以及才能，好讓自己把工作完成。龔昶仁表示（台南縣消防局局長）擔任消防工作最大的危機是這份工作所要面對的環境，必須讓這些消防人員運用平時所受的教育訓練以及設備來解決這些問題，相對地，義消人員在不領取任何酬勞之下，憑藉著自己所肩負的使命感及對消防工作的熱愛，在面對到災難現場之時，將自己所學運用在救災工作上。時代不斷的演變，目前災害的種類會依據本身建造的材質、所處的地勢、當時的天候因素及相關的人為因素等等，就因為如此，反而讓我國的消防工作越來越具有挑戰性。

外在環境再如何變化，對我國的職消及義消人員而言，平時做好相關的教育訓練工作，希

望能夠在面臨到變化萬千的災害現場之時，除了要保護民眾的生命財產之外，還要注意到自身的安全，這是在執行任務的過程中最需要注意的事項。所以對義消人員來說，不會因為環境的變遷，導致消防工作越來越具挑戰性而有所退縮，反而會讓他們用更認真的態度去接受教育訓練，爾後運用這些所習得的技術及才能，完成這些消防任務；義消人員認為這是他們的使命，不管工作再如何危險或具有高度的不確定性，其始終認為每一次執行任務就是一種新的挑戰，這是不會隨著時代的變遷或者是再多次的整合工作可以改變的。

2. 自主性 (Autonomy)

義消雖經過了許多不同階段的演變以及整合，但最主要的任務是在協助我國消防單位進行救災的工作，而我國職消人員正處於相當短缺的時期，因此義消儼然成為部分縣市的消防主力，在無形之中對於義消的教育訓練工作、相關設備的使用上會更加嚴格的訓練課程及消防戰術的演練，因在身處災害現場的時候，很多時候都必須要視情況來做出決定，藉以確保自身及民眾的身命安全。

義消人員對自身的任務規劃及設備的操作上都相當熟悉，消防單位給予義消的權限也是有相當的影響力，這些權限也會因為所處區域的不同而產生不同的任務規劃，就好比林國星表示（台北市義消總幹事）身處在台北市的義消人員來說，台北市擁有 1 千多名的職消人員，相對其對於義消的需求就比較低，每當在執行任務之時，台北市義消對於第二線的協防工作的規劃及執行上就會有很大的權限；相反身處在嘉義市的義消人員就與台北市的義消有天南地北的差異，嘉義市的職消人員大約 1 百多名，義消人員大約將近 4 90 名，很顯然地嘉義市是以義消人員為最主要戰力的都市，所以義消在第一線（前線）的工作規劃及執行上的權限就會比較大。長久以來義消人員大都扮演輔助的角色，現今卻因為時代與環境的變遷，以致於本身在工作上的自主性也相對地增加不少。

3.完整性 (Task Identity)

在這個部分就如同前面曾提及的，以往義消執行的工作大都是執行消防工作的一個部分，如今義消經過長時間的演變及相關的整合工作，義消人員已變為消防體系中不可或缺的一個環節，因為如此，義消人員已可從目前的工作看見整個工作歷程的轉變，在以前可能只是幫助職消拉瞄子(水管)，但現在已經可以背著氧氣筒進入火場進行救災的工作。這對於他們(義消)來說，每撲滅一次火災或者完成一次救災工作，就是最好的工作成果。

從義消的本身工作的完整性來看，本身的工作在每一個週期之中都有很大的轉變，這些轉變可以凸顯義消在擔任消防三大任務中的搶救災害這一個環節上的重要性，儘管工作的內容及範圍隨著整個消防體系的轉變有了很大變動，這也義消工作者看到了他們工作的轉變，同時也因為體系的轉變，讓往後擔任義消的民眾能夠在這個志願工作的體系中能夠有很大的收穫(升遷制度、相關福利措施等)。

4.回饋性 (Feedback)

義消本身的工作就是一種回饋，本著回饋地方的使命感，投身消防工作進而協助消防單位撲滅災害，確保地方民眾的生命財產安全。因此幫助地方撲滅一次災害或者接受消防單位的讚賞，是對義消一種最好的回饋；另外義消與義消、職消之間相處，除了可增進彼此的感情之外，在工作上的合作及經驗的分享都有很大的助益，而義消這一行也藉由一句話來表現義消本身或者與職消相處之時，透過這一句話(「我們的單手是用來拿酒杯喝酒用的，雙手是用來拿瞄子救火用的」)來傳達彼此之間的友情並藉以凝聚那一份力量。

除了彼此之間的相處之外，上級單位的意見及讚賞也是一種回饋，現階段義消的業務交由民力運用組進行相關的規劃工作，這也與義消人員形成一種雙向的溝通，有的時候義消人員

在執行任務之後或者在進行討論之後，認為在編組訓辦法之中，某一項條文有問題或者是在解釋上並不是很清楚，都可以向相關單位（總隊、大隊、中對等，其在反映給民力運用組）提出反應，只要是提出的項目是有關於全國性義消的利益性、安全性等問題，上級單位便會針對這些意見提出修改法令的申請；因此很多時候義消所受到的回饋並不是報酬，而是那一份彼此之間的互動以及關懷。

5.合作性（Dealing with Opportunities）

消防工作最重視團體間的合作關係，因每當進入如此惡劣的環境（災難現場）的時候，你只能夠相信你的（打火）兄弟，但並不是依賴你的（打火）兄弟，而是與他們一起撲滅災害，達成任務。不論是職消又或者是義消，都知道合作的重要性，因組織本身就是一個藉由合作關係而形成的一種型態，藉由這種組織型態完成消防單位交負的各個不同的任務。

對義消組織而言，不僅是藉由組織內部的合作完成消防的任務，同時消防署也希望透過外在的合作來協助完成消防工作的三大任務重點：預防、搶救及緊急救護；義消與婦宣隊、鳳凰志工三者均屬民力運用的範圍，雖然彼此在組織架構、任務屬性及功能上都有所不同，但本質上都是為了消防三大任務做出了奉獻，所以蕭煥章表示（消防署長辦公室主任）消防署希望藉由三方的合作，將組織單純化，以加強其組織的功能。

6.友誼性（Friendship Opportunities）

在這個部分是只允許工作者在工作中彼此交談，結交朋友的程度；義消本身就是一個透過人與人之間的相處以及互動所形成的一個組織，消防工作變化萬千，災害類型隨著時代的不同有了很大的轉變，不同類型材質的建築物所形成火災及救助的方式也不盡相同。所以消防人員需要在工作的時候藉由交談來提醒自己及其他工作夥伴，以預防在災害現場的變化性。

義消人員平時透過聚會來增進感情，部份民眾對義消人員存在的誤解是停留在只會抽煙、喝酒的刻板印象，實際上義消人員在聚會的時候喝酒是因為不知道自己下一次在進入火場，有沒有性命活著出來，因此藉著與眾打火兄弟相聚之時，飲酒同歡。義消人員本身對彼此之間的情感是相當珍惜及敬重，除了大家一起出生入死的革命情感之外，同時也是大家平時相處的成果。

義消人員的工作特性可說是從團體角度出發進行觀察，義消的認知是，不分縣市、族群，這是一個大家庭，彼此透過聚會來分享工作上的經驗、相關法令規章設置問題、設備使用的心得等等。目前消防署希望將婦宣隊、鳳凰志工納入義消組織之內，雖然現階段有些縣市已經完成這項政策，但還是有部分縣市尚未完成，這樣子的一項政策是可以幫助我國消防在民力運用的部分更為精進，但義消還是希望慢慢調整自己的腳步，畢竟每一個縣市的義消在許多工作項目上還是不盡相同，要按部就班慢慢調整組織內部的結構，以因應未來的狀況。所以義消的工作特性隨著時代的腳步慢慢改變，很多縣市或是在很多工作上的範圍已交由義消來執行，但義消的本質始終還是在協助消防單位執行消防工作，因此時代的與環境的變遷對於義消來說是一種挑戰，這對於身經百戰的義消來說，工作的特性始終不變，心中的那一份使命感也絲毫沒有遞減。

第五章 結論與建議事項

第一節 結論

一、義消的組織結構部份

我國推動災害防救機制已行之有年，這項機制主要是有鑒於美國洛杉磯大地震以及我國近年來所發生的災害而設置的，這項政策建立了我國三層級之防災救護體系，各級政府要求定期提出災害防救會報並規劃其計畫。長期以來，為何我國在發生許多重大災難時，都產生傷亡慘重的狀況，每次相關單位在進行檢討之時，都會探究業務疏失是歸屬於那個部門，但回過頭來想想，(災害防治)政策是否有確實落實到基層單位，並讓民眾共同參與等問題。而這項工作要能真正落實，就必須仰賴相關的民間團體，就其組織的結構與工作的特性來協助政府解決問題。

「回饋地方，取之地方用之地方」是義消組織的使命感，義消採行地區分部化結構的目的在於強化消防單位的功能，並能夠活化組織的力量，以寄望在災害發生之時，可快速反應並與以撲滅，讓傷亡降至最低。近年來國內在推行社區總體營造的政策，其中社區防災工作是相當重要的一個環節，社區安全是相當重要的一項議題，以往我們會仰賴政府的力量，時間久了，對他的依賴性也就越大，但是並不一定能完全的解決問題，最根本的做法還是從我們自己本身做起；藉由義消組織的結構，針對每一個社區所處地域性的不同來規劃，動員各義消分隊、小隊的資源，進行相關的教育宣導工作，寄望在未來災害發生的時候，能夠將損傷降至最低。

義消組織可說是我國消防工作的前線單位，同時也是政府機關與民眾溝通的最佳橋樑，因此在政府推動災害防治的政策過程中將義消組織視為執行災情查報通報複式佈建措施的重要

單位。災情的查報與通報的工作，都是掌握災情的程序，藉以能夠透過這些資訊發揮救災的效能，在此項措施中，必須要視災害應變中心是否成立來進行相關的任務區分，而義消最主要還是透過本身地區分部的作用，在每個村（里）設置一至二名義消災情查報人員，遇有災害發生或有發生之虞時應主動進行查報，採取相關作為（如立即進行救災等）。所以義消組織由於本身組成的成員及結構性的因素，除了協助消防單位進行撲滅災害的工作之外，也可以協助消防單位進一步落實其所推廣之政策，藉以達成全民防災的概念。

二、組織生命週期、組織功能與工作特性部分

營利與非營利組織最為相近之處在於一個永續經營的觀點，不論營利或是非營利組織，這都為一個確切的問題，營利組織可以就利潤、組織的架構、產品的競爭力等觀點來探究本身的經營方向，反觀非營利組織可能就無法以營利組織的角度來思考問題，所以往往在經歷組織生命週期的過程中，組織產生式微的可能性頗高。義消組織是我國消防體系中相當重要的一個志工團體，也是民間力量最好的表徵，在整個組織生命週期的演變過程中，不僅沒有因外在環境變遷而導致組織本身的功能以及工作特性皆有所轉變，反到比以往所呈現的功能與特性更加的多元，因此根據研究的結果，歸納出義消在整個週期過程中，由於其組織本身的功能及工作特性的因素，有了三次的整合工作，茲說明如下：

1、第一次整合工作

此次整合工作歷經義消組織生命週期的前三階段（靠創造力成長、靠指揮而成長及因授權而成長）。消防工作有三大工作重點：預防、搶救及救護，在民國三十六年以前，我國大部分的消防工作都須仰賴民間力量，由於當時的民間消防組織並無一個較完整的統合性組織，以致產生許多名稱不盡相同，但在功能性及工作特性上極為相似的民間消防團體，直至政府發覺到消防工作畢竟還是須由政府單位負責，因此在民國三十六年頒布法令，為第一次整合工

作揭開序幕。

將全國民間消防單位統稱為義勇消防隊，並根據各地的需要設置總隊、下轄區隊及分隊，或隊及分隊，並協助消防組進行救災工作，在有了初步的法令的規範之下，義消漸漸有了一個組織的雛型及相關監督單位，在未來執行工作的過程也比以往有所保障；之後從民國四十七年至民國八十三年警消分家前，義消的工作業務交付給災害搶救組進行管轄，政府單位也制定相關法令來協助義消組織進行管理工作，而這個階段中，義消所展現的功能及工作的特性較單一化，純粹只是協助消防單位執行救災工作，對於義消在預防及緊急救護的工作上較無涉略。

這次的工作旨在先行將民間消防力量整合，並予以規劃較具完善的功能性規劃，但由於當時消防工作歸屬於警政單位之下，呈現一種因特定的工作業務所成立的業務單位，加上義消為該單位的志工團體，所以在整體的功能及工作特性上無法作一完整的發揮。爾後在民國八十三年警消分家之後，我國消防工作從歸屬式跳脫到獨立式的組織型態之後，義消組織也進入第二次的整合工作。

2、第二次整合工作

這次整合工作歷經生命週期中的第四階段--因協調而成長。消防署的成立除了將我國消防工作帶入一個新的紀元，也讓義消的功能及工作的特性上產生很大的轉變；依據功能分部化組織構成立的消防署，所強調的是各組依據其功能性所能發揮的效益，原先工作業務範圍屬於災害搶救組的義消組織，民國八十三年之後，工作的業務範圍便轉交由「民力運用組」來進行相關工作。在這個時期民力運用組內不僅只有義消組織存在，先後有社區婦女防火宣導隊、鳳凰志工、敦親睦鄰隊及交付民力運用組管轄的民間救難總隊之設立，共同對於消防的三大重點工作付出一份心力。

組織的結構及型態往往都是順應著外在複雜的環境進行變遷，但實際上大都來不及反應，所以只能依靠相關的教育訓練工作幫助組織因應現實的狀況。隨著消防署的設立，新的組織法令也隨之出爐，新的法令中添加了許多在提升義消素質、加強教育訓練工作的規定。在此同時義消本身也會視本身的狀況來要求相關消防單位進行教育訓練工作，又或是更改部份法令規章，因此這個時期的義消所表現出來的組織功能及工作特性與第一次整合工作相比，較具多元化，同時對於義消本身的品行、技能之提升等部分有所要求，也慢慢讓義消涉略有關預防及緊急救護兩項重點工作的業務。

在這次整合工作中的另一項重點為義消的福利問題，以往對於義消的福利問題較不重視，但隨著環境及時代的變遷之下，尤其是在非營利組織裡福利問題更為重要；消防署除了為義消制定相關福利法規，同時在署長陳弘毅的推動之下，成立了財團法人消防發展基金會，以推動消防人員及義消人員因公傷亡殘疾之慰問、傷殘復建、肺部健康檢查等主要業務，讓義消在往後的工作中多添加了一份無形的保障。消防是一個極具專業的工作，並存在著許多不穩定的環境因素，我國由於職消人數不足的情況之下，大都仰賴義消組織協助執行消防工作，因此在相關的專業性技能及福利措施的建構上更為重要。

歷經第二次整合工作的義消組織，在整體組織功能及工作的特性上與以往相比都著實發揮了出來，但為了確保能夠落實消防工作的三項重點業務及任務功能的單一化，消防署開始著手進行義消組織的第三次整合工作。

3、第三次整合工作

此次整合是存在於因合作而成長的這個階段，這一項整合工作截至目前為止還在持續進行當中。去年消防署在「消防白皮書」中提出增強義消的組織功能之構想，這項構想最主要在於將義消的任務單一化，並能顧及消防的三大重點工作，藉以加強義消的組織功能。

因此消防署將民力運用組織內的婦宣隊（預防）、義勇消防隊（搶救）及鳳凰志工（緊急救護）三者予以結合，統稱義消，並在各縣市的大隊或總隊其下設置相關中、分、小隊；這次整合集結我國三大民間消防力量，目的在於加強義消組織現有的功能，並藉由組織之間的互動、學習，讓往後我國在推動相關消防工作又或是執行任務之時，能夠迅速完成所交付之任務，發揮其專業性。

由於這項整合工作目前處於推動階段，目前已有台北市、嘉義縣等縣市完成第三次整合工作，而有部分縣市（如台南縣）只有將鳳凰志工納入義消體制下，或採取維持現狀的方式。這項整合工作是可以達成消防署的目標，但事實上會因為兩個因素而造成推動上的困難，說明如下；

（1）義消在各縣市消防工作上所扮演的角色不盡相同，像嘉義市、台東縣等以義消為主要戰力的縣市，因義消本身必須肩負起該所屬地區內之消防業務，所以會希望維持現狀；倘若像台北市等以義消為二線戰力的城市，就希望能夠透過整合工作，來協助職消進行該轄區內相關消防工作之執行。因此，像台灣各縣市義消屬性及功能不同的情形之下，這種政策的推動並不會加強義消的組織功能，有可能會產生反效果。

（2）各縣市（台北市除外）義消的經費由消防局管理，若是將原有的義消組織與以整合，在大隊或總隊之下設立鳳凰及婦宣中、分、小隊，視必會牽扯到經費分配及運用的問題，所以在推動政策的同時善加規劃經費，是另一個關乎於整合工作進行的決定性因素。

第三次整合工作儘管存在著許多不安定的因素，但就現行的狀況來看，將這項政策的決定權交由各縣市消防單位來進行，是相當重要的一個步驟，藉由所屬機關的協調以及了解，針對該地區的義消狀況進行部份整合或完全整合，以期在未來能全面達成消防署的目標。

義消組織是公部門資源與民間力量整合的最佳案例，義消長期以來協助消防單位執行救災工作，雙方產生一種互信互助的關係，也因如此，消防署希望能夠透過民間的力量，慢慢將其作為政府單位與民眾溝通的橋樑，進而落實防災工作，讓消防事務從平常生活中做起，減輕消防人員的負擔，並在未來完成第三次整合工作之後，能建立起全民防災的概念，逐步往公民社會的基本概念前進，所以義消在往後所扮演的角色會越來越為重要。

第二節 建議事項

藉由資料收集及訪談研究所提出建議可以分兩個部分，茲分別說明如下；

1、將部分義消人員轉型

根據陳弘毅（現任吳鳳技術學院消防系主任、消防署前署長）表示，目前義消的人數過多，有時候會造成資源運用的浪費，工作的重心依舊是針對災害的搶救工作，反而對於其餘兩項重點工作較不在意。因此在這個部份與陳前署長討論所得，希望未來能夠抽掉部分義消人力，並予以轉型成兩種類型；

（1）鳳凰志工：此團體專注於消防工作中的緊急救護部分，部分被抽掉之義消人員，依據法令之規定，接受鳳凰志工教育訓練課程，於課程結束之後，依照規定事項取得（EMT, Emergency Medical Technician）證照。此建議事項目的在於，在災難現場若是有接受過鳳凰志工訓練之義消人員，可立即進行簡易救護工作，增加受難者的存活率，藉以提升緊急救護組織的效率。

（2）敦親睦鄰隊（NRT, Neighborhood Relation Team）：起先這支團體也為民力運用組重點工作之一，但其功能及特性與義消組織非常類似，所以目前有慢慢式微之趨勢。建議希

望能夠透過第三次整合工作之結果，將新的義消團隊慢慢發展成 NRT，以便未來在某些突發事件（如風災過後的預防、清潔等問題、過年過節的垃圾清運問題等等）發生之時，可以迅速立即的展開前置作業，甚至是代替職消執行任務，以期將民間團體發揮更大的效用。

2、維持現行義消組織狀態

- (1) 持續推動整合政策，並藉由新的組織型態來提升義勇消防隊的相關專業性技能與知識；由於鳳凰志工是在各縣市消防局有成立專業的輔導團及指導小組，來幫助該組織進行相關專業性的訓練工作及技術之研發工作，建議未來可以將這項編組方式移植到義消組織的編組架構之內，由輔導團收集其他國家各式新型消防設備及技術（相關消防經驗），來幫助義消組織甚至是職消人員提升現有技術與知識。
- (2) 運用義消組織結構來擴大災害防救通報機制：我國現今推行災害防救機制，義消組織是該機制通報系統中的一項重要單位，但可以運用義消組織的地區分部化結構來擴大這項通報系統的範圍；在消防法令中規定依據防火對象物之規模類型必須設置自衛消防隊，義消組織平時可作為該組織與官方的溝通橋樑，肩負起教育訓練的相關工作，並透過自衛消防組織的協助，廣泛收集資訊，以供未來參考在災害發生時，可以迅速建立防災指揮中心及成立災民收容中心地點的資料庫。於此同時將自衛消防組織納入我國災害防救機制的通報系統之內，以便未來機制啟動時，該組織可以成為災害救治的另一股新的力量。
- (3) 著手制定新的法規：推動整合工作無疑都是希望義消組織能夠有更好的發展，但在整合結束之後，新的團隊在工作的分配以及執掌上必須要有更加明確的劃分，為避免未來產生在領導、控制等方面的危機，建議匯集三支團體的領導階級，針對團體功能、特

性之不同，制定一套適用新組織的行動法規與組織章程，以期待整合後的義消組織發揮更強大的功能來協助政府單位進行消防工作。

參考文獻

一、網路資料

消防署網站，<http://www.nfa.gov.tw/sys1/sys5.aspx>

二、中文

王宗羲著（1973），消防法令。桃園：中央警官學校。

王宗羲著（1970），消防警察學。桃園：中央警官學校。

王炎煌（2003）「工作特性、工作價值觀與工作滿足間關係之研究 - 以電線電纜業員工為例」，國立高雄第一科技大學行銷與流通管理所碩士論文。

方俊儒（2001）「領導行為、工作特性與工作滿足關係之探討」，中山大學人力資源管理所碩士論文。

江明修（2000），第三部門經營策略與社會參與。台北：智勝文化

朱愛群著（2002），危機管理。台北：五南圖書出版股份有限公司。

朱柔若譯（2000）。W. Lawrence Neuman 著，社會研究方法---質化與量化取向。台北：揚智文化。

何志偉（1996）「資訊人員的工作特性成長需求與工作滿足之相關研究」，中央大學資訊管理研究所碩士論文。

李再長譯（1999）。Richard L. Daft 著，組織理論與管理。台北：華泰文化事業公司。

林宜珍（2002）「工作特性、人力資源管理模式與工作滿足、組織承諾關係之研究」，中央大學人力資源管理研究所碩士論文。

徐成美（2001）「我國汽車製造公司組織發展策略之分析-組織生命週期理論之觀點」，國防管理學院後勤管理研究所碩士論文。

吳秉恩著（1993），組織行為學。台北：華泰文化事業有限公司。

黃原福(1991)「組織生命週期的解釋架構及管理策略—採資訊處理觀點」，國立交通大學管理科學研究所碩士論文。

黃英忠、余德成、林管松（1995），”組織氣候、工作特性、人格特質、家庭因素、領導行為與組織承諾間關係之研究—以楠梓加工出口區員工為例”，人力資源學報，第五期，1995年，頁15-39。

陳俊穎(1996)「環境、組織生命週期與企業策略之關連性研究---以台灣地區製造業為例」，國立交通大學管理科學研究所碩士論文。

陳弘毅著（1996），消防學。台北：鼎茂圖書出版有限公司。

陳武雄著（1998），志願服務理念與實務。台北：中華民國志願服務協會。

彭文賢著（1996），組織原理。台北：三民書局。

彭文賢著（2001），組織結構。台北：三民書局。

彭文賢著（1990），系統研究法的組織理論分析。台北：聯經出版事業公司。

鄧子正著（2001），消防組織的組成與火場救災運作論析。桃園：中央警察大學。

鄧子正（1999），”公設消防組織之行程與分化探討----以我國消防組織為例”，警學叢刊，30卷2期，1999年9月，頁97-120。

謝景旭（1993），台北市消防簡史。台北：台北市政府警察局消防大隊。

三、英文

Adams, Guy B. (1993) “Organization Metapatterns : Tacit Relationships in Organizational Culture.” Administration and society, 67:p422-436.

Becherer,R.C.,Morgan,F.W. & Richard L.M.(1982), “The Job Characteristics of Industrial Salespersons:Relationship to Motivation and Satisfaction”,Journal of Marketing ,Vol.48(Fall 1982),pp.125-135.

Brief,A.P. & Aldag,R.J. (1978), “The Job Characteristic Inventory: An Examination”,Academy of Management Journal,Vol.21,No 4,pp.659-670.

Balkin, D.B. and E.F. Montemayor (2000), "Explaining Team-based Pay: A Contingency Perspective Based on the Organizational Life Cycle, Team Design, and Organizational Learning Literatures", Human Resource Management Review, 10(3), pp.249-269.

Carl E. Peterson(1987), Fire Department Organization, NFPA Fire protection handbook 16edition.

Carl E. Peterson (1987) ,"Fire Protection Handbook : Fire Department Organization, 16th ed.".MA : NFPA.

Downs, A. (1967), The Life Cycle of Bureaus. Inside Bureaucracy. San Francisco, California: Little, Brown and Company and Rand Corporation.

Dauid B.Gratz,"Fire department Management : Scope and Method. New York“, Macmillan Publishing Co.,Inc.1972.

Filer, R.K. and P.A. Petri (1988),"A Job-Characteristics Theory of Retirement," Review of Economics and Statistics, 123-129.

Fire, Frank L. (1996), "Strategic Planning for Fire Department : An Introduction", Fire Engineering, V149(10), pp.71-77.

Gupta, Y.P., & D.C.W. Chin(1992), "Organizational Life Cycle and Organizational Strategic Orientation: An Empirical Examination", International Journal of Management, 9, pp.215-227.

Johnson, R.B.(1997b), "The board of directors over time: Composition and the organizational life cycle", International Journal of Management, 14(3), pp.339-344.

Koberg, C.S.(1996), "Facilitators of organizational innovation: The role of life-cycle stage", Journal of Business Venturing, 11(2), pp.133-149.

National Fire Protection Association (1976) , Foam Extinguishing Systems. MA : NFPA

National Fire Protection Association (1976) , Installation of Sprinkler System. MA : NFPA

Robbins, Stephen P. (1983) "Organization Theory : The Stucture and Design of Organizations." Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc.

Spector,P.E.,(1982), "Behavior in Organizations as A Function of Employee's Locus of Control,"

Psychological Bulletin, No.3, p.484.

Warren E. Walker (1978) , Fire Department Deployment Analysis : A Public Policy Analysis Case Study, the Rand fire project.N.Y. : North Holland Inc.

附錄

訪談記錄

受訪紀錄名單與內容一覽表

編號	受訪者	時間	地點	服務單位、職務
壹	陳弘毅	93/01/08 上午	吳鳳技術學院消防系	吳鳳技術學院消防系主任
貳	蕭煥章	93/02/09 上午	內政部消防署	消防署長辦公室主任
參	張勝雄	93/02/09 上午	內政部消防署	民力運用組組長
肆	林國星	93/02/09 下午	台北市消防局	台北市義消總幹事
伍	龔昶仁	93/02/17 上午	台南縣消防局	台南縣消防局局長

壹、吳鳳技術學院消防系訪談記錄

受訪者：陳弘毅主任

時間：2004年1月8日 上午

地點：辦公室

一、在民國五十五年省警務處復頒布各縣市警察局內（所）消防業務權責移轉方案，其中規定消防警察隊為警察局之特業幕僚單位，試問何謂「特業幕僚單位」？

在消防署成立之前，消防工作是屬於警政單位之管轄，在當時將其稱為消防警察，就如同在警察局之中有所謂的交通警察、刑事警察等單位，是依據警政單位所需之專業性考量成立的單位，其中也包含消防事務，因此消防警察隊為警察局之「特業幕僚單位」。

二、在警消尚未分家之前，我國消防組織附屬在警察單位的體系之下，而在分家之後，消防署成立民力運用組，義消組織的組織功能與工作特性有何不同？

義消的工作在於協助職消進行撲滅火災的工作，以往義消所面對的大都是以火災居多，工作較為單純化，再加上整個組織體系的關係，造成在功能上不太能夠凸顯出來；消防署成立之後，義消相關業務交由民力運用組來打理，再這個十後義消所要面對的災害更加的廣泛，慢慢開始要面對不同類型的災害，此時組織就必須要接受除了火災之外不同的訓練工作，來強化組織的力量，所以分家前後對於義消而言，除了進行整合之外，更希望透過專業人員所提供的教育訓練工作來幫助義消面對複雜多變的災害現場。

三、有些縣市將民力運用組中的婦女防火宣導隊、鳳凰志工及義勇消防隊統稱為義消，這對原先的義消隊的組織功能及工作特性是否會有影響？另對於消防白皮書中所提及要加強義消的組織功能的此項政策是否會造成衝突？

四、民國五十八年，警大王宗羲教授在「消防警察學」此本書中有撰寫一節為義勇消防的章節，當時記載詳細的義消編組訓辦法，從五十八年到現今九十三年，約三十餘年的時間，義消的編組訓辦法有了很大的變動，試問在每次修正此法時，是建立在何種利基點上進行修改？

造成修法的因素可以分為三個部分，（一）國內有出現重大的災害的事後檢討工作中，根據災害發生當時的情形進行分析，在分析過後發現義職消人員在執行公務，或因任務之編組有可能造成的傷害，隨後會依據未來義職消人員的工作、生命之安全考量，著手推動法令之修改工作；（二）國外有重大災害發生，而未避免往後國奈若發生類似災害時，有可能造成的傷亡來進行修改的工作；（三）義消人員本身在執行工作或接受教育訓練的過程中，若認為法

令規章的解釋不明確，或有任何的疑慮，都可以向相關單位提出修改法令的申請，而有關單位再審核申請時認為這項法令攸關全國義消的權益，便會進行修改或解釋法令的相關程序作業。

五、我國義消組織與其餘國家的義消組織相比較，是否有要進行修正有或者是要重新制定的地方？

每一個國家在消防工作上的編組不盡相同，就如同美國在重要的城市就有設置正式的消防人員，在其餘的鄉鎮區域便是採行義消的方式，這一點與我國就有相當大的不同，我國消防體制是仿效日本，所以義消的相關制度也是仿效本的消防團（義勇消防），就現今的義消團隊來看，要加強的重點應要著重在技術層面上，由於義消本身並不是專業的消防人員，大都必須依賴職消人員進行相關的教育訓練工作，所以可以與其他有義消的國家相互交流，就各國在義消工作的運用、管理及教育訓練的工作上進行探討，以增長本國義消人員的知識。

六、其他建議：

義消組織在未來可就本身的組織結構進行轉型工作，有兩個轉型方向；（一）將其轉變為鳳凰志工，將組織中部分人員接受鳳凰志工的訓練工作，以便在未來執行公務之時，可以發揮緊急救護的功能，並藉此分擔鳳凰志工的工作；（二）轉化為敦親睦鄰隊，這是將義消本身的組織型態與功能再擴大，讓義消的工作深入地區，平時就能夠肩負起該地區中安工作的重擔，以期能夠在未來將工作的領域涵蓋到消防的三大重點工作。

貳、內政部消防署署長辦公室訪談記錄

受訪者：蕭煥章主任

時間：2004年2月9日 上午

地點：消防署長辦公室

一、在民國五十五年省警務處復頒布各縣市警察局內（所）消防業務權責移轉方案，其中規定消防警察隊為警察局之特業幕僚單位，試問何謂「特業幕僚單位」？

早先我國消防工作是歸類於警政的相關業務，所以消防只是警察機關當中的一個分組的單位，再加上這種依據業務屬性所分類的業務單位，大都需要專業性的人才來擔任，因此在我國消防警察隊為警察局的特業幕僚單位。

二、在警消尚未分家之前，我國消防組織附屬在警察單位的體系之下，而在分家之後，消防署成立民力運用組，義消組織的組織功能與工作特性有何不同？

這牽涉到任務屬性的問題，早期義消的任務較為簡單，但跟隨時代的演變，災害類型層出不窮，義消本身的功能也被迫必須跟隨環境來轉變，再這個階段一消的任務屬性與以往相比，更為複雜；然而民國八十三年消防署成立之後，最大的轉變應該就是將義消從原先的主觀單位---搶救組，轉交至新成立的民力運用組，由於義消組織是屬於地方業務，中央主管機關(消防署)給予義消一個保障，並希望民力運用組從旁協助義消在未來中央政策改變之時，可以提供相關的諮詢工作。

三、有些縣市將民力運用組中的婦女防火宣導隊、鳳凰志工及義勇消防隊統稱為義消，這對原先的義消隊的組織功能及工作特性是否會有影響？另對於消防白皮書中所提及要加強義消的組織功能的此項政策是否會造成衝突？

這對於加強義消的組織功能的政策不會有衝突，這樣的做法是希望能夠落實消防的三大重點工作---預防、搶救及緊急救護，長期以來，我國消防人員短缺，大多的災難救助工作都有賴民間力量的協助，逐能一一完成，正因如此，如何有效的運用民間力量從旁來協助消防工作的執行，是目前消防署相當重視的事情，所以在民國九十年左右慢慢推動這一項政策，目的就是希望能夠讓義消組織協助的範圍比現在更為廣泛，讓現有的組織架構更趨於完整，藉以慢慢提升我國義消組織的組織功能。

四、民國五十八年，警大王宗義教授在「消防警察學」此本書中有撰寫一節為義勇消防的章節，當時記載詳細的義消編組訓辦法，從五十八年到現今九十三年，約三十餘年的時間，義消的編組訓辦法有了很大的變動，試問在每次修正此法時，是建立在何種利基點上進行修改？

這個部份分為兩個部分，1.我國目前的消防法會依據國內幾次重大災害事件的事後檢討報告中，就針對消防安全、工作執行等法令進行修正工作，再此同時，有關於義消的法令也會隨著消防法的修正，與以同時修正，以作為未來義消人再執行工作時的行動準則；2.義消人員平時對於法令規章內容存有疑問，或要求相關主管機關對於法令規章內容與以說明，都可跟該主管單位提出申請，只要審核之後認為，事關全國義消之權益，便會著手予以修正或解釋。

五、我國義消組織與其餘國家的義消組織相比較，是否有要進行修正有或者是要重新制定的地方？

在國外也有類似編組協助政府進行各項災害防救的組織，這種制度於現今的社會是持續不隊的推動，希望能夠幫助政府達成精簡人力、節省開支與有效運用民間資源的政策。目前我國義消在執行工作的層面上是相當具有專業性的水準，但消防的技術是隨著時代轉變，希望可以透過交流來增進我國職義消人員的相關工作技能。

六、其他建議：

目前我國的義消是屬於狹義型，建議能夠在未來轉變為廣義行的義消組織，並能發揮更大的效用，目前消防署在推動將婦宣隊、義消與鳳凰志工合併的政策，這項政策會有助於義消組織功能之提升，於此同時，有可以根據各縣市的整合情形，制定出一套較具規模化的管理方法，以因應往後義消組織在執行工作上的相關執掌問題。

參、內政部消防署民力運用組訪談記錄

受訪者：張勝雄組長

時間：2004年2月9日 上午

地點：民力運用組組長辦公室

一、在民國五十五年省警務處復頒布各縣市警察局內（所）消防業務權責移轉方案，其中規定消防警察隊為警察局之特業幕僚單位，試問何謂「特業幕僚單位」？

早先我國消防體系之型態為歸屬式，顧名思義，就是消防隊為警察局中的一個附屬單位，在當時稱之為消防警察隊，所有消防業務都歸警政署來管理；警察的工作職責為保護人民生命財產之安全，倘若人民面臨到災難時，需要專業的人員來進行救災的工作，因此當時消防警察是依據特殊專業性質之考量設立的單位，故稱之為其「特業幕僚單位」。

二、在警消尚未分家之前，我國消防組織附屬在警察單位的體系之下，而在分家之後，消防署成立民力運用組，義消組織的組織功能與工作特性有何不同？

這裡要分為兩個部份來進行探討；1.若是從分家前來進行探討，在組織的功能及特性上與現在相同，都是以協助職消人員進行災難救助之工作，其差異在於所面對的環境不盡相同，組織的功能是否能夠完全的發揮；2.分家之後，雖然義消的主管機關從搶救組轉變為民力運用組，但義消始終是地方的事務，中央機關只是給予其在相關業務的幫助及推動相關政策的角色；然而在這段時間的轉變之下，義消在任務的項目上與以往相比有很大的不同，任務不再單一化，而是任務的種類越來越多，相對地，組織的功能及工作的特性上的轉變也會越來越明顯。

三、有些縣市將民力運用組中的婦女防火宣導隊、鳳凰志工及義勇消防隊統稱為義消，這對原先的義消隊的組織功能及工作特性是否會有影響？另對於消防白皮書中所提及要加強義消的組織功能的此項政策是否會造成衝突？

義消是我國消防體系的重要組織，這對消防工作之推展有很大的關聯性，而要加強一個組

織的功能，便要讓這個組織的結構更為的健全，消防工作強調三個重點---預防、搶救及緊急救護，民力運用組內這三個組織剛好是以這三項工作重點作為其組織的重心，因此希望能夠將這三個組織合併，並統稱義消，除了讓現有的義消組織更為健全之外，同時也希望能夠讓任務單純化，在工作的執行及管理上，更有一套完整的規劃，這剛好符合消防白皮書所提出的政策。

四、民國五十八年，警大王宗義教授在「消防警察學」此本書中有撰寫一節為義勇消防的章節，當時記載詳細的義消編組訓辦法，從五十八年到現今九十三年，約三十餘年的時間，義消的編組訓辦法有了很大的變動，試問在每次修正此法時，是建立在何種利基點上進行修改？

法令的修改大都是由於消防的法規變動，所以義消的法規也會隨之調整，但大部分會造成變動的因素在於我國發生重大的災害事件，又或者義消人員本身對於法令存有疑慮，都會是修改法令的因素。

五、我國義消組織與其餘國家的義消組織相比較，是否有要進行修正有或者是要重新制定的地方？

每個國家的國情不同，相對義消所扮演的角色也不盡相同，我想可以多多參照各國對於義消的管理方式、所提供教育訓練的模式等部份截長補短，並將這些知識作為未來加強義消組織功能的基礎，以便能夠進一步達成加強組織功能及善用民力的目標工作。

六、其他建議：

消防署目前推動的政策是實現消防白提書中針對義消所提出的論點，這項工作要徹底落實還是必須依賴各縣市消防局與該義消大（總）隊的溝通協調，因為這一項政策之推行可以讓這三個不同工作署型及類型的團體，透過這樣的方式，互相學習專業，藉以達成強化訓練的目的。消防畢竟是專業的工作，這項技術並不是三兩天就可以學會，而是必須要長時間經驗的累積，及透過不斷的學習與交流，才能夠掌握一部分，因此向下扎根，回歸到消防工作最原始的工作論點---預防，期望未來透過新的義消團隊，可以在平時與民眾交流的過程中，做好此項工作，以降低災害的發生。

肆、台北市消防局訪談記錄

受訪者：林國星總幹事

時間：2004年2月9日 下午

地點：台北市消防局記者招待室

一、在民國五十五年省警務處復頒布各縣市警察局內（所）消防業務權責移轉方案，其中規定消防警察隊為警察局之特業幕僚單位，試問何謂「特業幕僚單位」？

所謂「特業幕僚單位」是指消防警察為專門從事救災、救護及為民服務之藉警察單位，由於其是因為特殊工作項目而成專業團隊，就如同警查單位內有刑事警察、交通警察一般，故在當時將消防隊人員稱之為消防警察，故消防警察為警察局的「特業幕僚單位」。

二、在警消尚未分家之前，我國消防組織附屬在警察單位的體系之下，而在分家之後，消防署成立民力運用組，義消組織的組織功能與工作特性有何不同？

義消本身的工作性質是協助職消進行救災工作，在時代的變遷之下，義消的任務屬性開始轉變，警消分家，專業性的功能組織團隊（消防署）成立，也將義消從搶救組轉化到民力運用組，在這個過程當中，義消所面對的工作項目也有所不同，任務屬性的改變，致使義消在組織的功能及工作的特性上要有轉變，要慢慢朝向多元分工、回歸任務單純化的目標前進，以因應往後義消在執行工作上的規劃事項。

三、有些縣市將民力運用組中的婦女防火宣導隊、鳳凰志工及義勇消防隊統稱為義消，這對原先的義消隊的組織功能及工作特性是否會有影響？另對於消防白皮書中所提及要加強義消的組織功能的此項政策是否會造成衝突？

消防署所推行的這項政策對於義消組織之功能與工作特性不會有影響，由於這三個組織的業務屬性不同，就拿台北市義消來說，目前台北市將婦宣隊、義消及鳳凰志工三者合併，目的是因為台北市的職消戰力為全台第一，義消的工作是負責第二線的後援工作，執行這一項政策是希望能夠透過義消地區性的關係，在平時可以做好該地區有關消防的預防工作，協助消防人員執行巡邏工作，並在往後能夠徹底執行義消在我國災害防救機制的工作崗位；然而這對於白皮書中所提出的政策所造成之衝突有限，但直接會衝擊到的便是各縣市有關義消的預算，各縣市義消之預算是由各縣市消防局掌管，不像台北市是由義消組織自我管理，所以台北市的義消總幹事一職是由公務人員來擔任；合併之後的義消組織之預算經費，必須與其餘兩個組織共同分配，這對原來義消人員會否有所影響，就可能要長時間觀察，才可以了解。

四、民國五十八年，警大王宗義教授在「消防警察學」此本書中有撰寫一節為義勇消防的章節，當時記載詳細的義消編組訓辦法，從五十八年到現今九十三年，約三十餘年的時間，義消的編組訓辦法有了很大的變動，試問在每次修正此法時，是建立在何種利基點上進行修改？

法令是會隨著時空的演化而隨之修改，這是必然的現象；但當我國遭受到重大災害事件的影響之後，相關單位會就災害過程當中及事後的狀況，來檢視目前法令有無不足或需要修改之處，另一方面，倘若義消人員對於法令規章之條文有疑慮或認為這項條文解釋不清，可以像上級單位提出申請，要求進行法令修改或解釋之工作，只要這項申請只要是有關全國義消之權利問題，都可以造成修改法令的因素。

五、我國義消組織與其餘國家的義消組織相比較，是否有要進行修正有或者是要重新制定的地方？

說實在話，很多國家都沒有「義消」這一個名詞，大部分都是志願工作者，就如同香港，完全都是由職消進行救災之工作，完全沒有義消或志願工作者來協助救災的工作，日本目前也是慢慢將消防團（日本的義消）的工作移往第二線的救援工作，所以說我國義消雖然是現今消防工作的重點團隊，但在參考過外國的例子之後，可以慢慢在法令上進行修改之工作，以求未來義消之工作團隊能更為完善。

六、其他建議：

台北市的義消工作特性與其餘縣市大不相同，本事義消可以說是真正發揮義消的工作特性，也就是站在第二線協助職消進行救災，而其餘縣市當中，部分縣市是將義消當作消防主力，這雖然違反了義消本身的工作屬性，但有鑒於目前消防人員及相關單位消防單位之經費短缺的情形之下，不得不運用民間力量來幫助救災工作，也建議未來有關單位能夠參考各國消防人事制度，重新思考如何解決我國消防人員短缺之問題及義消團隊的管理問題。

伍、台南縣消防局訪談記錄

受訪者：龔昶仁局長

時間：2004年2月17日 下午

地點：台南縣消防局局長辦公室

一、在民國五十五年省警務處復頒布各縣市警察局內（所）消防業務權責移轉方案，其中規定消防警察隊為警察局之特業幕僚單位，試問何謂「特業幕僚單位」？

警察局內有督察科、交通科、刑事科等幕僚單位，但在單位編制之中並無消防科這類單位，再加上消防大隊是一個勤務單位，便委由消防隊來兼辦消防勤務，因此消防隊為警察局之幕特業幕僚單位。

二、在警消尚未分家之前，我國消防組織附屬在警察單位的體系之下，而在分家之後，消防署成立民力運用組，義消組織的組織功能與工作特性有何不同？

基本上任務屬性是沒有太大的改變，倒是在組織結構上有些許的改變，先前在未分家之前，我國是義消組織為「義勇消防大隊」，在分家之後，在組織結構與名稱上做了調整，將義消大隊變更為總隊；因此警消分家並不會影響到以消組織本身的任務及特性，反倒是在整體組織的發展上產生了一定的影響。

三、有些縣市將民力運用組中的婦女防火宣導隊、鳳凰志工及義勇消防隊統稱為義消，這對原先的義消隊的組織功能及工作特性是否會有影響？另對於消防白皮書中所提及要加強義消的組織功能的此項政策是否會造成衝突？

這並不會造成影響或衝突，基本上這三個團體都屬於志工團體，本身所負責之業務不同，然而此項政策之實行，是由各縣市依據現行狀況之評估實行，像台南縣就將義消與鳳凰志工合併，由於婦宣隊的人數較少，不列入合併範圍之內；此項政策所帶來之衝擊，可能就是有關預算的問題，而這也必須是各縣市之實際情況而定。

四、民國五十八年，警大王宗義教授在「消防警察學」此本書中有撰寫一節為義勇消防的章節，當時記載詳細的義消編組訓辦法，從五十八年到現今九十三年，約三十餘年的時間，義消的編組訓辦法有了很大的變動，試問在每次修正此法時，是建立在何種利基點上進行修改？

我國消防法規之修改可分為兩個方向；1. 重大事件發生之後，就檢討之後在法令上若有需要修改之地方，便會針對現實狀況進行法令之修正，又或是增修條文，在此同時，義消的法規也會隨之變動；2. 義消可以隊法令相關條文提出質疑，但由於法令之修正並不是說修正，就可以修正，還是必須先經過評估，這項法令在修改之後之結果，然後著手進行修正。但目前義消修正最多的還是在於本身人員招募之審核、年齡限制等問題，其中有關擔任義消之審核問題，是相當重樣且實際之問題，義消雖然是志工團體，但在資格上之審核還是相當嚴格有規律的。

五、我國義消組織與其餘國家的義消組織相比較，是否有要進行修正有或者是要重新制定的地方？

我國義消若是與美國相比，制度上是比美國來的完善，因為美國是一個地方分權的國家，像我國是中央對義消有完整的規範，美國是以州、鎮來作一個制度的規劃，但各州的狀況不同，規劃起來之制度也不盡相同；反觀日本在的消防團是以市、町、村來作規劃，所以制度上會比較完整，由於我國義消之制度與日本相似，所以可以在深入研究日本消防團之制度，在未來可以以長補短，讓義消組織更為精進。

六、其他建議：

我國義消組織的制度已經可以說是相當完善的，自主性很強，在我國消防工作上扮演相當重要的角色，但各地的消防業務狀況不同，義消所扮演之角色也不同，但站在監督角色的消防單位，更是要肩負起本身的責任，發揮與義消組織之間互助合作的功能，將我國消防事務能夠有更大的發展空間。