

## 影響組織學習成因的經驗性研究— 由專業與民意衝突之坪林交流道個案出發<sup>1</sup>

王千文<sup>2</sup>

### 摘要

由於「北宜高速公路」的興建，衍生坪林交流道設置的爭議。環保署認為坪林交流道的設置將為水源區帶來大輛人潮及車潮，而危害翡翠水庫的水質及水量安全，因此主張不應設置。但坪林鄉鄉民認為此舉勢必衝擊到坪林鄉的生計與發展，於是展開一連串的爭取與抗爭活動，甚至以「公民投票」的方式表達「北宜高速公路坪林行控中心交流道開放為一般交流道」的訴求。

然政策本身可說是政府持續活動的調整與修改，此也透露出政策制定與執行間是相互影響的，使得政策目標與方案策略亦應隨著環境的更迭而有所變遷。在這樣多變的政策環境下，若政治系統不能發揮組織學習的能力，適時研擬對策，將甚難成就政策目標。在這樣的認知下，本文欲從組織學習的角度，探究政府官僚人員在面對本身專業化與公民意見相衝突之際，對組織學習將產生何種影響。在此情形下，何種因素會實際影響組織的學習能力。

本文首先透過對組織學習各論據觀點的歸納，藉以說明本研究為何採取組織學習中的行動理論觀點，並引介行動理論的基本概念，以建立路徑模型與假說；據此發展實際施測量表，調查曾規劃與執行坪林交流道政策的相關機關單位，以驗證依據相關文獻所提出之路徑模型；最後將就實證結果，研提政策建議，以提供未來相關政策之參酌。

【關鍵字】：組織學習、行動理論、民意、專業官僚、資訊處理、坪林交流道

---

<sup>1</sup> 本文感謝政治大學公共行政系段重祺教授之指正，以及博士生朱文妮於問卷發放時之協助。謹此誌謝，然文責仍由作者自負。

<sup>2</sup> 國立政治大學公共行政系博士生

## 壹、前言

「北宜高速公路」政策方針主要在於將台灣東西部連成一體，提供宜蘭地區高水準和迅速方便的運輸服務，以促進產業東移政策之推動績效。環保署針對北宜高速公路坪林交流道的設置將為水源區帶來大輻的人潮及車潮，而危害翡翠水庫的水質及水量安全，因此主張不應設置。內政部都市計畫委員會並依據此結論，將坪林交流道限制作「行控中心專用道」使用。但坪林鄉鄉民認為此舉勢必衝擊到坪林鄉的生計與發展，於是展開一連串的爭取與抗爭活動，甚至以「公民投票」的方式表達「北宜高速公路坪林行控中心交流道開放為一般交流道」的訴求。坪林交流道政策自宣布與執行以來，雖立意良善卻仍引發專業和民意間不斷爭論，更有前行政院環保署長郝龍斌為堅持專業，而以本身意見和內閣不符而辭職下台，無論是利益團體、環保團體、行政機關、民眾等皆有不同的反應。

公共政策本身可說是政府持續活動的調整與修改(Dahl & Lindblom, 1953; Sabatier & Mazmanian, 1983: 147)。此也透露出政策制定與執行間是相互影響的，不斷的演進發展過程，使得政策目標與方案策略亦應隨著環境的更迭而變遷(Wildavsky, 1987: 266-269; 曹俊漢, 1985: 121)。然而面對目標的多元，衝突、模糊的特質與外在情境的動態限制下，執行的時候已經與在政策制定時有所差異了，因此政策過程的重要性在於適應情境的多變。若在不探究政治可行性，而專注於組織的可行性而言，組織變數的控制應較政治變數要為容易，一種組織學習的能力或值得引為實際問題的解決(盧偉斯, 1987: 160-161)。段重祺(1985: 401-403)亦曾提出政策環境的多變，若政治系統不能發揮組織學習的能力，從經驗中汲取教訓，適時研擬對策，將甚難成就政策目標。因此，本文欲從組織學習的角度，探究在政策執行之際，政府官僚人員面對本身專業化與公民意見相衝突時，將對組織學習產生何種影響。何種因素會實際影響組織的學習能力。

本研究即是以「北宜高速公路坪林交流道開放爭議」為個案，透過組織學習中行動理論觀點，對政策執行人員的組織學習進行問卷調查，以驗證影響官僚人員在組織學習上的關鍵因素。本文首先透過對組織學習各論據觀點的歸納，藉以說明本研究為何採取組織學習的行動理論；並引介行動理論的基本觀點，據以建立研究模型與假說；在描述研究設計於實施程序後，將逐一驗證假說與整體模型；最後並提供政府在政策執行時如何進行組織學習的政策建議與後續研究重

點。

## 貳、組織學習的定義及理論引介

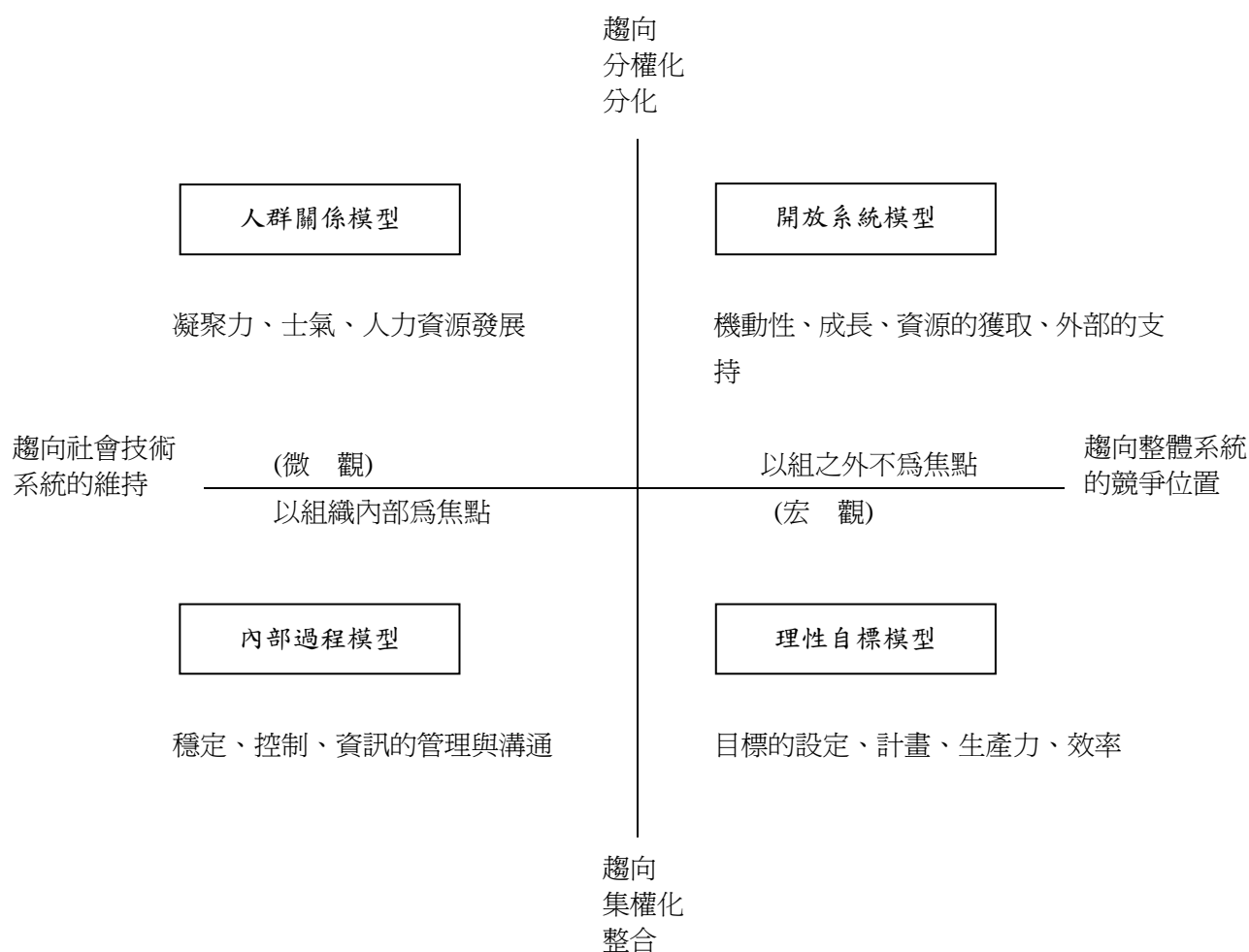
此部分首先將透過對組織學習各論據觀點的歸納，希冀對於組織學習的相關文獻能有一綜觀，並藉以說明本文採取組織行動理論之論點。其後，引介行動理論的基本觀點，並據以建立研究模型與假說。

### 一、組織學習定義與模型

組織學習理論自 1953 年 H. Simon 說明政府組織重組的過程就是一種「學習」的開始，至 90 年代的 Senge 的《第五項修煉》一書，學習型組織於焉形成跨世紀的管理典範。然直至目前為止，盧偉斯(1996：7-9)在整理相關文獻後指出仍存有下列理論化的困境；一是概念字眼(terminology)使用上的分歧，二是論據觀點發散，三是理論架構共識的欠缺。

Hempel 曾按概念的功能將理論論據區分為分類的、比較的、計量的，和理想型的，俾解釋整體的現象。藉由對理論概念的分類或派定類型賦予特定之指涉內容，我們才能掌握其意義。(Hempel, 1952；呂亞力，1983：21-24)。因此，本文試圖根據對組織學習的分類，針對不同論據觀點作一綜觀論述，經由比較了解其異同，釐清指涉重點為何。並由比較分析結果確定本文組織學習的理論觀點。

Quinn & Mcgrath 將組織理論分為四種不同的理論模型(如圖 1)，他們以三項變數作為分類標準：資訊處理的結構、人類資訊處理的型態、人類的認知基礎，藉此區分為：人群關係模型、開放系統模型、內部過程模型，與理性目標模型。此「競值途徑」(competing values approach)的理論架構因本身兼容並蓄的思考模式，而較能處理組織中的矛盾與弔詭，並經多數實證研究與理論抽繹融合而成(Quinn and McGrath, 1985：317；江岷欽，1993：79)。以下即根據此分類架構將自 1953 年迄今之組織學習理論進行分類，藉此獲得組織學習理論研究的完整圖像。再者，亦可使組織學習不在只是「心理學的組織學習」，而能成為「組織理論的組織學習」(盧偉斯，2002：17)。茲分別敘述如下：



圖一 四種主要的組織理論模型

資料來源：江岷欽(1993：57)。

#### (一)、開放系統模型

該類型組織強調機動性、成長、資源的獲取與外部的支持。本身相當依賴內在所創發的構想、直覺與靈感，並且眼光較為長遠，通常都會從動態而縱面(dynamic and longitudinal)的觀點來分析所接收到的線索、資訊以及問題。

Moorman 和 Miner(1998)提出「即興創作學習」(organizational improvisation)之概念即屬於此類。主要係說明組織記憶對組織學習的不同影響。組織的即興創作學習也有兩個層面，它可能是適度的調整既有的組織知識而稍加變化，也可能跟原來的知識南轅北轍(Moorman & Miner，1998：698-273)。

## (二)、人群關係模型

人群關係模型強調凝聚力、士氣以及人力資源的發展，其著眼於彈性，以組織內部為焦點，主要論述組織內部的人事、技術系統。屬於該模型者有 Agyris 和 Schon 所提出之「行動理論」觀點的組織學習，他們側重在自我實現的人性假定(Agyris, 1978)，試圖從人類活動的心理面與社會面來解釋組織行為，並相信組織長期的效能和成員的人格發展、心理滿足、組織內人際互動息息相關，其目標係透過行動的假定的分享來達成，而組織學習即成員自我關照組織的實用理論與實際行為是否出錯，並加以矯治的集體努力過程；Edmondson(1999：350-383)援用 Schein 和 Bennis(1965)「心理安全感」(psychological safety)的概念探討工作團隊中的學習行為，並補充驗證 Agyris 的論點。團隊中具有愈高度的相互尊重與信任的氣氛，團隊成員越能勇敢提出問題、發現錯誤、尋找支援、更正錯誤，促進團隊績效；Brown 和 Starkey(2000：102-120)以 Argyris 關於自我防衛機制對組織學習影響的分析為基礎，從心理動態觀點提出更深入的說明。組織中個人的自我認同受同儕社會期望的型塑，而享有自尊(self-esteem)的感覺，這種個別的認同將進一步形成集體的自尊與組織的自我認同(organizational identity)。當組織認同遭受威脅時，人員會挺身而出進行集體自我概念的保衛戰，以拒絕承認、合理化、幻想與象徵化來防衛，此時組織學習的型態應以批判性的自我檢測，以及以形成彼此認同的對話形式加以因應，藉由不斷提出問題來找尋不一樣的參照架構，以促進組織因應環境變遷的能力，以達組織學習。

## (三)、內部過程型模

此模型的組織理論較重視資訊的管理與溝通、穩定、控制。這種組織型態是層級節制的官僚體制，一切以具有最高權力的法令規章為主。屬於該模型者有 Duncan 和 Weiss 從策略管理及組織政治的角度提出權力政治的組織分析假定：組織的運作及組織內各利益團體為解決彼此意見和利害衝突所為的權力活動，而組織適應環境的各種策略選擇，亦是這種權力互動和利益交換的結果；在一般情況下，組織變革的策略往往由其內部得勢團體所主導(Duncan & Weiss，

1979；盧偉斯，1998)；Daft 和 Huber(1987：2-3)認為，組織學習即組織資訊處理和詮釋的過程，組織透過資訊的獲取、分配、解釋與記憶活動來學習。而組織學習的活動主要在探究組織如何採行適當的溝通策略、結構及科技，用來汲取、消化有關內外環境的資訊，以供決策所需，學習能力的提升能使組織更適應環境的變化；Mahler(1997：519-540)試圖從資訊處理的觀點探討組織文化對組織學習的影響關係，說明公部門中的科層文化如何影響行政人員的資訊詮釋與學習活動，以資訊詮釋為中介變項，根據他對美國中央與地方政府政務推動的觀摩，歸納出五種組織文化對組織學習的影響<sup>3</sup>。

#### (四)、理性目標模型

該模型強調目標的設定、計畫、生產力與效率，他們相當依賴先驗邏輯(priori logic)，採取手段與目的密切連鎖的態度，並具有強烈的成就取向與目標取向。March 和 Simon 於 1985 年的經典《組織理論》中所提出之觀點即為該類型。他們的理性抉擇組織分析係基於兩個基本假定：人類有限的理性行為、組織所有的動作就是「決策」。組織為維持其所偏好的特定環境平衡狀態，而進行一連串的問題解決、方案蒐集與選擇活動，隨著解決問題的經驗累積，且在有限理性的前提下，將發展出對應環境變化的決策例規與標準作業程序(March & Simon, 1985)。

#### (五)、小結

經由上述之歸類後，我們可以知道多數組織學習的論據觀點多落在人群關係模型及內部過程模型。若從人類處理資訊的型態而言，分別相對應的是共識性(團體性)的資訊處理及層級式的資訊處理型態，所謂共識性資訊處理型態係指組織成效相當需要歸屬感與相互依存感，重視感情，認為唯有透過人與人之間的互動，才能了解任何事物的意義；層級式資訊處理型態認為組織績效的提升，應以資訊處理方式為重點，再者，強調層級節制關係，使得組織型態是層級節制的

---

<sup>3</sup>組織文化對組織學習的五種影響如下：1.影響機關對績效表現的詮釋 2.影響機關行政例規的詮釋 3.影響機關資訊來源的正當性 4.影響機關對外界需求的考量 5.次及文化對組織學習的影響(Mahler, 1997:527-535)。

官僚體制，一切以具有最高權力的法令規章為主。此二模型共通之處在於其研究焦點多置於組織內部的成員行為或組織結構，再者，該二模型對於組織外部環境的看法亦多聚焦於組織如何與外部環境維持平衡。

人群關係模型及內部過程模型中的學者，在組織學習的論據上，不是以 Argyris 的觀點出發，就是補充 Argyris 的論點。如 Edmondson 以「心理安全感」的概念探討團隊中的學習行為，補充驗證了 Argyris 的論點；Brown 和 Starkey 以 Argyris 對自我防衛機制的分析為出發點，提出「心理動態」觀點，更深入說明組織學習；Mahler 的研究補充說明了 Argyris 對於組織文化如何影響學習過程的論點(盧偉斯，2002：28-34)。由此可看出 Argyris 行動理論觀點的重要性。因此，本文在組織學習的研究上，將以行動理論觀點的組織學習為主<sup>4</sup>。

## 二、組織學習即組織行動假定的改變

Argyris 和 Schon 於 1978 年的《組織學習》一書被認為是影響後續組織學習研究相當深遠的代表性著作。C. Argyris 新人群關係學派的組織分析，側重在自我實現的人性假定，試圖從人類活動的心理面與社會面來解釋組織行為，並相信組織長期的效能和成員的人格發展、心理滿足、組織內人際互動的社會氣氛息息相關。

根據相關文獻，本文將行動理論觀點的組織學習概分為四大階段，分別係外在刺激階段、組織行動理論階段、偵誤階段，以及探究活動階段。茲分述如下：

### (一)、刺激階段

政策的制定與執行是一連串相互關聯的連鎖過程，然而從政策的制定，之後的合法化，到最後的政策執行時，當時制定政策的時空背景已因利害關係者

---

<sup>4</sup>盧偉斯(1987：9-15)也曾提出行動理論觀點的重要性，表現在下列兩方面：1. Argyris 和 Schon 以早期系統性的研究為基礎，結合六項組織學習途徑(視組織為一種團體、視組織為具有特殊功能的行動單位、視組織為由許多角色排列形成的權威和工作結構、視組織為一種自我規制的系統、視組織為一文化社會，以及視組織為爭取資源或地域控制權的利益團體)，發展一套完整的理論模式，並為後續研究者所採用 2. Argyris 和 Schon 以認知心理分析為基礎的行動理論觀，結合組織變革以「人員」為本的途徑，最能掌握抗拒變革的各項心理與社會因素。

的多元目標及衝突而有所變遷。成功的政策執行係指政策執行機關能因應環境的異動，而調整本身的手段與目標，而在執行演進的過程中，適時有效地調整目標或策略以展現執行的有效性(盧偉斯，1987：161)。凡此種種外在情境的變革、衝突皆可視為組織行動理論的外在刺激。

就本文所選擇之個案而言，是經濟發展與環境保護間難以兩全的問題。但其性質又不同於其他反污染、反公害、或反鄰避設施為訴求的公投案件，後者係住民為保衛家園環境而發起，本案卻是坪林鄉民面對水源保護區的嚴格土地使用管制下，為其生計與坪林鄉經濟發展所採取的行動。而坪林鄉民對坪林交流道是否開放所進行的公投，是《公民投票法》制定公佈前所發生之倒數第三件個案，同時它也是國內地方公民投票實例中，少數成功影響到最後決策的案例之一，這也是本研究選擇此案例作為研究個案的主要理由。在這樣的理解之下，我們注意到政策執行人員勢將面臨本身專業能力與關心民意之間兩股趨力之拉扯，本文將此兩股趨力視為本文外在環境刺激的變項。其測量指標如下所示：

表一 外在刺激的測量指標

主要研究構念	操作型定義與選項設計 <sup>5</sup>
<b>外在刺激</b>	
回應民意	1. 執行坪林交流道相關政策時，我會考量坪林居民的公投結果。 2. 在決定坪林交流道相關政策時，我主要以行車民眾的需求為考量。 3. 在決定坪林交流道政策時，我以增加北宜高速公路的使用效益為主要考量。 4. 在決定坪林交流道政策時，我以促進區域經濟發展為主要考量。 5. 我的上班時間很多是用來彙整民意機關所要的資料。 6. 曾經有民意代表試圖影響本單位對坪林交流道的業務執行。 7. 民意代表對於坪林交流道的關注是造成坪林交流道通車之因素。
專業化程度	1. 我所受的專業訓練課程相當密集，不是一般零散的教育訓練。 2. 我的專業技能與知識，須經由公認教育機構加以訓練，不能憑自修得來。 3. 第 15 題中的「公認的教育機構」，必須經由嚴格的篩選程序。 4. 我所具備的專業知識不是可以輕易取代的。 5. 我的業務需經常注意新的專業知識。

資料來源：本研究

<sup>5</sup> 本研究所建構的問卷題目主要採 Likert 五點尺度測量。分別為從未、偶而、多半、經常、總是。



## (二)、組織行動理論的認知與實踐階段

組織行動理論所指不僅是靜態的任務體系規章制度，也包括成員對組織意向的動態認知與實踐，成員不斷的嘗試從組織系絡中確認自我，檢證個人發展與組織發展相結合的可能性，藉以從組織生活中找尋自己的意義(Argyris & Schon, 1978: 16-17)。這種反思探索往往源自於成員個人對組織行動理論的認知差距，一般而言，當個人行動的結果和預期的結果不相合時，會想辦法調整自己的對組織行動理論的認知錯誤，使「心中想的」與「實際發生的」趨於一致。但是當個人認知與實際行動的差距嚴重到不能忍受的時候，就會反過來修改行動理論。

## (三)、偵測誤失階段

偵測誤失階段將產生兩種偵誤結果，一係當組織行動的實際結果和期望結果相合時，即表示行動理論足以應付環境刺激所產生的影響；二係當既有的行動理論未能有效指引組織採取適當的作為來回應環境刺激時，便發生實際和期望的落差，差距將造成執行人員對行動理論的有效性產生困擾與懷疑。

「北宜高速公路」政策方針主要在於將台灣東西部連成一體，促進產業東移政策之推動績效。而環保署認為將危害翡翠水庫的水質安全，因此主張不應設置。然而，政策執行的結果卻引起坪林鄉鄉民一連串的陳情與抗爭活動，甚至以「公民投票」的方式表達「北宜高速公路坪林行控中心交流道開放為一般交流道」的訴求。終於在民國 94 年 1 月 17 日獲致結論，俟坪林頭城段通車後將開放每日四千輛的總量管制。由此可看出政府為解決坪林鄉民的需求以及兼顧專業知識間衝突下所作出的回應，但在每日四千輛總量管制的政策釋出後，仍不斷有不滿的聲浪。因此，政府有必要針對這樣的現象進行自我探究的活動。

## (四)、探究活動階段

當發現組織的實際行動和組織的信奉理論之間具有差距時，即進入探究活動階段，該階段將產生兩種組織學習的結果。針對既定的目標、政策，找尋行動方案與目標乖離的錯誤並予以矯正，藉以謀合行動和預期結果間的關係，連結手段與目標間的關係，貫徹工作方法和績效標準間的關係，是謂「單圈回饋學習」(Argyris & Schon, 1978: 18-20)。在抽象的組織意圖指引下，重新修正政策目標與組織意圖的關係，設法找出意圖與結果圖像間悖離之處並予以矯正(如修改組織目標、調整政策方向或改造組織規範)，並往下找尋可行的具體行為，即謂「雙

回饋圈學習」。然而 Argyris 也指出，組織的規範、策略也有輕重緩急之分，一項單純的策略易動過程，可能對組織整體行動理論產生重大的影響；反之，一項無關緊要的規範修正，對組織而言，可能只具有單圈學習的效果。所以，關於單圈、雙圈學習的區別，不應只從探究活的始點來看，更應從實際產生的效果來判斷，何況任何組織的學習活動或多或少都有雙圈學習的意味(Argyris & Schon, 1978: 20-26)。

另一方面，本文在未進行實證分析前，曾針對所建構之量表進行因素分析。然在所萃取的潛伏因素及其所涵蓋之題項多能相應到本文所欲研究之變項。唯有組織學習構面上，卻無法明確的萃取出單圈與雙圈學習。但基於理論驗證的需求，而將屬於組織學習的相關題項加以彙整，而成為「組織學習」變項。

表二 組織學習的測量指標

主要研究構念	操作型定義與選項設計
	<b>組織學習</b>
組織學習	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 我會視需要調整坪林交流道業務中自己的角色定位。</li> <li>2. 處理坪林交流道業務時，我會視需要調整自己的處事原則。</li> <li>3. 為順應坪林交流道的相關決策，我會調整工作的人力、時間配置。</li> <li>4. 處理坪林交流道業務的經驗，會促使我重新詮釋工作目標。</li> <li>5. 因為業務上的失敗經驗，我會改變對相關政策法令的詮釋。</li> <li>6. 為順應坪林交流道的相關決策，我在預算執行上會視情況而作修正。</li> </ol>

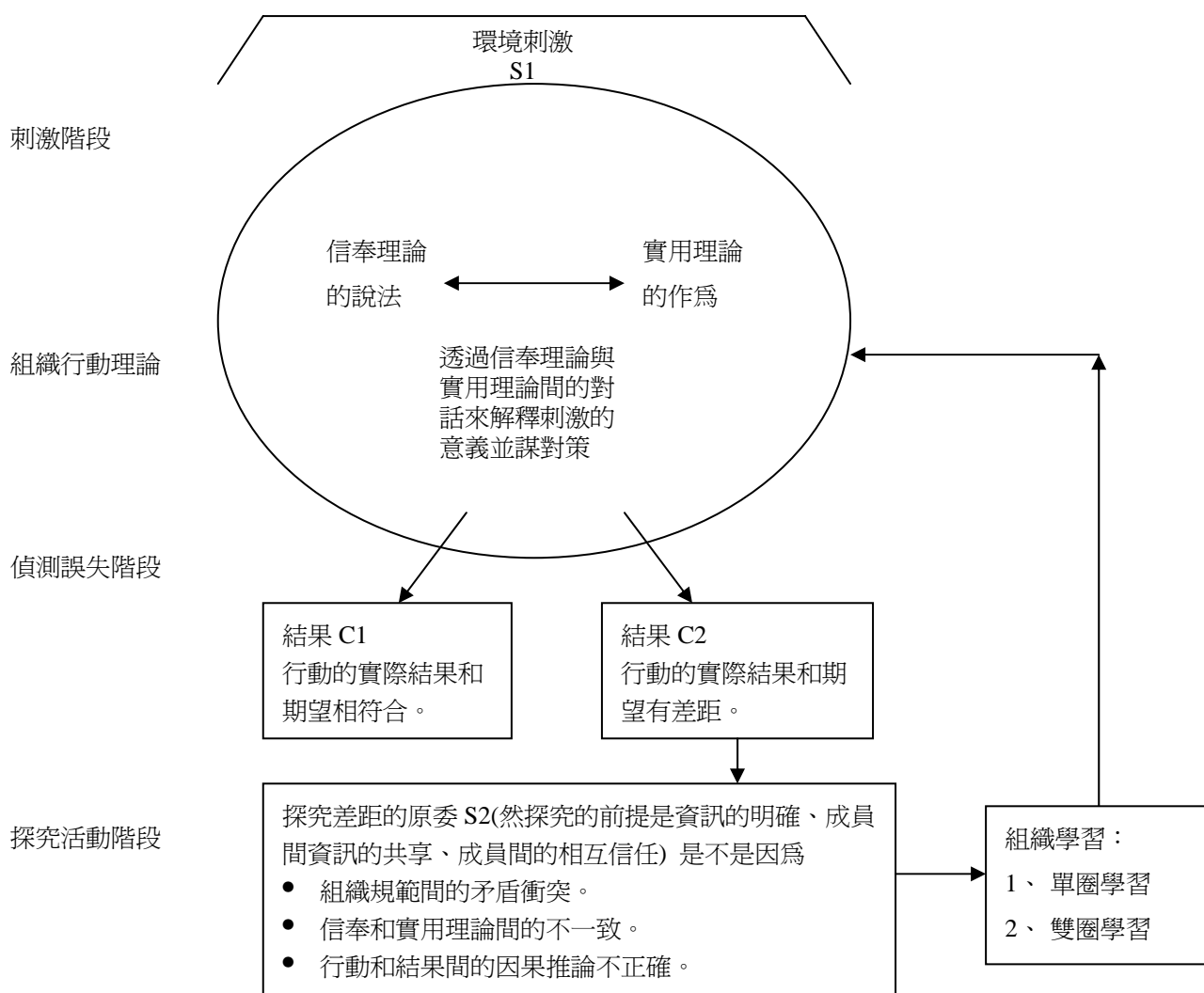
再者，組織學習的每個階段，探究的根據均來自組織的資訊。資訊由個別成員接受並加以解釋，藉以檢視組織行動理論的誤失(是否具有內在的一致性，實用理論和信奉理論是否相調和，目標有否相衝突，假設是否錯誤)。而資訊的本質(清晰或晦澀)又決定資訊可否為組織成員所共享，是否能對問題形成共識(盧偉斯，1987: 65)。

這些資訊的特質可能造成組織的錯失情境，由於錯失的情境與組織慣用的實用理論發生交互影響的作用，便妨礙組織學習，而造成組織錯失的三項變數係組織資訊的特質、組織成員掌握資訊的方式、行動理論的不恰當性(嚴密的法規與層級節制所引發的組織病態)。

若以上述的概念架構來解釋組織的運作過程，並借用學習心理學「刺激對刺激」的認知模式來說明，則行動理論觀點的組織學習模式將如圖二所示。

表三 組織錯失情境的測量指標

主要研究構念	操作型定義與選項設計
<b>組織資訊特性</b>	
組織資訊的特質	<ol style="list-style-type: none"> <li>關於坪林交流道的相關正式命令、定期報告或官方文書中，會有不具體之詞彙令我感到模糊不清。</li> <li>在處理坪林交流道事件時，有時資訊過少以致無法有系統的處理資訊。</li> <li>在處理坪林交流道事件上，執行方法需由個人自行裁決。</li> <li>我會在不理解相關正式命令、定期報告或官方文書下，作出解釋或決定。</li> <li>坪林交流道政策的目標，流於形式或象徵性口號。</li> <li>我的主管堅持事情必須按照他的方法與決定處理。</li> </ol>
組織成員掌握資訊的方式	<ol style="list-style-type: none"> <li>在處理坪林交流道業務時，單位同仁會避免將意見衝突公開討論。</li> <li>在處理坪林交流道政策時，有時資訊過多以致無法有系統的處理資訊。</li> <li>本單位在進行坪林交流道的相關決策時，會無法清楚掌握事件的來龍去脈。</li> <li>在處理坪林交流道到政策上，我常擁有別人所沒有的資訊。</li> <li>本單位同仁會堅持援用過去的公務經驗，來面對當前坪林交流道的問題。</li> <li>本單位同仁對坪林交流道政策上的認知與看法各有不同。</li> <li>在執行坪林交流道政策時，本單位的弱勢意見必須遵從強勢意見。</li> </ol>
<b>行動理論(嚴密法規、層級節制)</b>	
目標錯置	<ol style="list-style-type: none"> <li>「凡事依照規定辦理」是我的工作信念。</li> <li>即使面對緊急狀況，我仍然會堅守既有的法定程序。</li> <li>本單位在業務分配上，恪守規定的職權範圍，以及官位階層劃分的原則。</li> </ol>
層級節制	<ol style="list-style-type: none"> <li>若同仁未依照法令規章辦事，我會明言指正。</li> <li>即使被別人認為不通情理，我還是會依照法令規章來處理案件。</li> <li>除了職務隸屬關係外，我會留意於與上司的互動關係。</li> <li>我從認真工作中，希冀得到上司的賞識。</li> </ol>
組織信任	<ol style="list-style-type: none"> <li>本單位同仁之間相互接納與信任的程度相當高。</li> <li>我對於別人給予的評價或意見都會尊重並欣然接受。</li> <li>本單位同仁對於業務上的過失會傾向以否認或逃避的態度來面對。</li> </ol>



圖二 行動理論觀點的組織學習模式

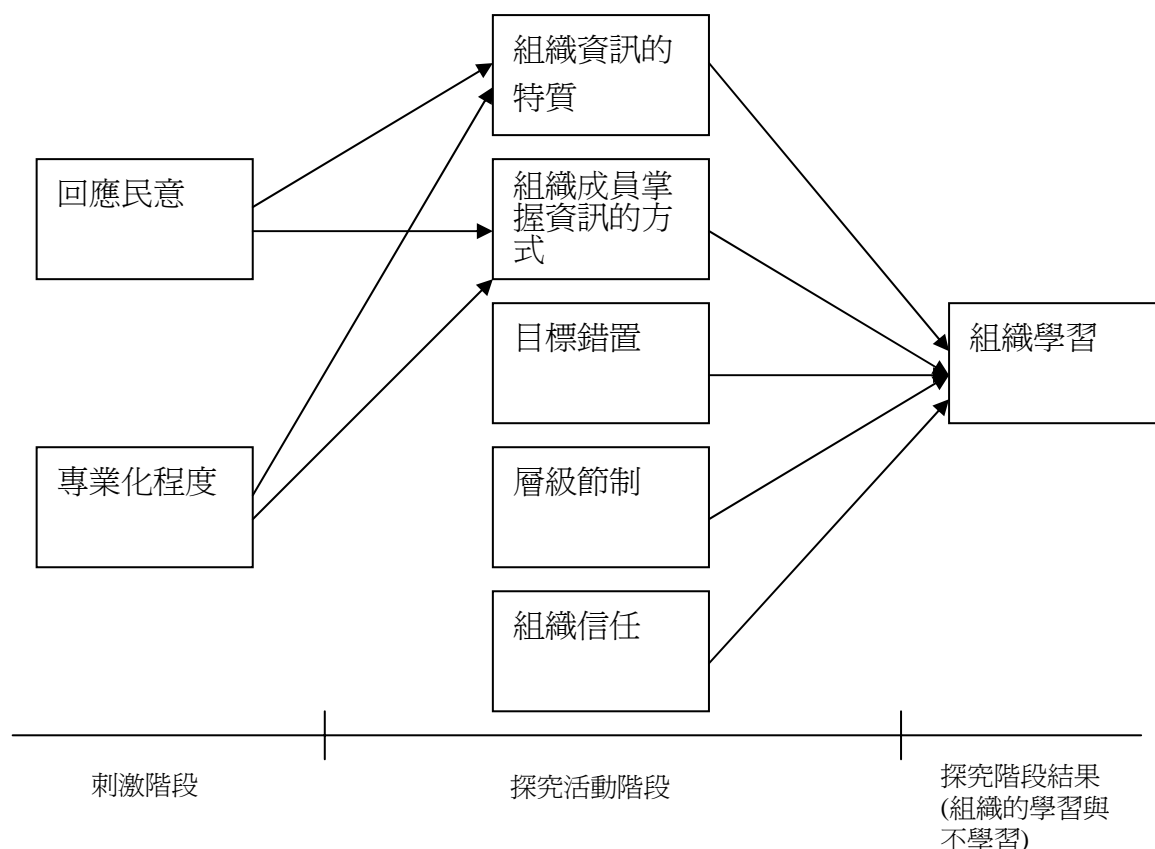
資料來源：本研究整理自 Argyris & Schon(1978)、盧偉斯(1996；131-132)。

## 參、研究設計

本研究主要奠基於行動理論觀點，型塑在政策執行時，面對官僚專業化以及回應民意兩者衝突間的刺激下之組織學習模型，並根據該模型建構本研究問卷題目，蒐集政策執行人員在面臨此些刺激下，組織中成員掌握資訊的方式、組織資訊的本質，以及官僚體制本身的特質是否會受專業主義與反映民意間衝突的影響，以及是否會影響到組織學習。本段首先建立本文的研究架構(圖三)與假說，並據以設計施測問卷，最後則敘述問卷調查程序。

### 一、專業與民意衝突之組織學習模型及假說

綜合上述的討論，本研究奠基於行動理論觀點的組織學習模型如下圖所示：



圖三 政策執行下的組織學習模型

資料來源：本研究

根據研究架構所示，本文研究假設約略可區分為兩大部分，第一部分為刺激階段的變項與探究活動階段之間的關係，第二部份則為探究活動階段的變項與組織學習間的關係，以下根據該兩部分分述本文研究假設。

#### (一)、刺激階段之變項與探究活動階段中變項的研究假設

前此曾提及，政策的制定與執行是一連串相互關聯的連鎖過程，期間是具有因果關係的。所謂成功的政策執行係指政策執行機關應能因應環境的改變，而調整本身的手段與目標，而在執行演進的過程中，適時有效地調整目標或策略以展現執行的有效性(盧偉斯，1987：161)。

而組織學習的每個階段，探究的根據均來自組織的資訊。資訊由個別成員接受並加以解釋，而資訊的本質又決定資訊可否為組織成員所共享，是否能對

問題形成共識(盧偉斯, 1987: 65)。這些資訊的特質可能造成組織的錯失情境, 由於錯失的情境與組織慣用的實用理論發生交互影響的作用, 便妨礙組織學習。由此觀之, 外在環境的刺激勢必會影響到組織中資訊的特質(資訊的晦涉性、組織成員掌握資訊的方式)。然而值得一提的是, 本文認為「行動理論的不恰當性」並不會受到外在環境變遷的影響。主要是因為該變項主要是指涉由官僚體制本身特質所產生的三種不同病態現象, 分別係目標錯置、層級節制以及組織信任等。因奠基於官僚體制本身特質(法令規章、層級節制)所以較難受到外在環境之刺激而有所變革。

1968 年由 Dwight Waldo 所推動的新公共行政(New Public Administration), 其間歷經七〇年代的洗禮, 到了八〇年代出現兩股分流, 此即黑堡宣言(Blacksburg Manifesto)以及新公共管理(New Public Management), 這三種研究途徑其實有一共同的主要論點, 即強調公民參與在政治過程中的角色。新公共行政認為民主政體下的公民, 不應僅是被動地接受政府所提供的服務, 而應主動積極參與公共事務, 體現公共價值的意義; 黑堡宣言明示現代官僚應強調公共利益的重要性, 因此文官應從多元觀點與多元立場的角度衡量決策的結果, 從宏觀全局考量相關團體與個人的不同需求; 新公共管理提出導航式的政府以及顧客導向的政府, 強調政府應滿足顧客的需求, 而非以官僚體系的需求為主要考量。凡此種種皆顯示人民的意見及其需求對於現代官僚具有舉足輕重的影響力。因此形成本研究的第一個假設:

假設一: 在解釋組織資訊的特質和組織成員掌握資訊的方式時, 回應民意的影響應較專業化程度的影響有較高的解釋力。

另根據組織學習的行動理論觀點而言。外在刺激階段變項會影響組織中的資訊特質及組織成員掌握資訊的方式, 而此又會間接影響組織學習。而目標錯置、層級節制及組織信任等, 因主要奠基於官僚體制本身的特質, 所以較無法受到外在刺激的影響, 也因此使得外在刺激變項無法透過它們對組織學習造成間接影響。因此, 形成本研究的第二個假設:

假設二: 回應民意較專業化程度對於組織資訊的特質和組織成員掌握資訊的方式有直接的影響力, 並進而間接影響組織學習的狀況。

## (二)、探究活動階段之變項與組織學習間的研究假設

為減輕大量資訊的負擔, 標準作業程序和簡化的公文語言漸形需要, 然

定制文書本身具有陳述的限制，缺乏概括性的適當詞語來說明行動。因此，人員被迫使用不具體的組織詞彙進行正式溝通，對組織情境的理解常感到模糊不清；如果個人基於有限的知識或偏見來解釋公文書，則會擴大訊息與事實的差距，遺漏重要的警訊(March & Simon, 1958: 164-166)。機關組織的資訊依循層級節制的體系，經由標準作業程序，正式的命令，定期的報告和官式文書來傳遞。人員在特定時段內所能處理的資訊有限，當資訊的數量超過個人能力所能處理的飽和點，即失去有效理解、處理和傳遞的能力(Downs, 1967: 112-113)。

再者，機關由上而下的溝通以命令或指示的文書進行。主管或為逃避責任和風險也可能以隱晦不明的詞語及附帶的暗示，將裁決的權責往下級推送，是則此類資訊將無法檢證或核對。由下往上的資訊流動，一則以主管處理大量資訊的能力有限，二則以下屬成員但求自保或謀取利益的心理，而造成資訊的扭曲和耳語現象(Tullock, 1965: 137-141)。

組織內的資訊必須加以濃縮便利流通並減輕負擔，但各層級對資訊的選擇、過濾原則不一，不僅可能遺漏重要消息，且因參雜噪音而減低資訊的真實性和有效性。因此形成本研究第三個假設：

#### 假設三：組織中的資訊特質，將明顯影響組織的學習

職權專化的分工層級使人員固著於特定的服務對象和工作程序，失去對組織目標和情境的通盤認識與敏感性。成員若不甘扮演單純送信者的角色，則必揣度上司的經驗、訓練與偏好，以報喜不報憂的態度提供上司願意聽到的消息；或是增加利己的意見而使流動的訊息遭受修飾與竄改，是則溝通的扭曲將愈增加組織認知圖形的零散和不完整(Tullock, 1965: 167-168)。

上級主管若習於聽取愉快的聲音恐於改革和負責，加上法規更動的惰性原理及嚴密的監督，則人員可能訴諸以較長的時間來傳遞資訊，避免向上級直接表示意見；或以模稜兩可、小心翼翼的態度來討論問題，則下級人員為保護自己而拒絕資訊的分享(Downs, 1967: 115-116)。

層級間各孤立團體為在權力的鬥爭過程中，保有向上級爭取資源的優勢，而將所持的資訊視為行動的重要根據，而不願意公開，而使得正式的溝通管道形式(Downs, 1967: 115-116)。因此形成本研究第四個假設：

#### 假設四：組織中成員掌握資訊的方式，將會影響組織進行學習

所謂目標錯置(goal displacement)意指官僚組織內一味強調服從的標準

化行為，把人員硬生生地嵌入組織的機制中，強迫服從會使人員的個性和活力趨於僵化，而且人員為了自身的安全也儘可能百依百順，而形成不問實質，只要「依法行政」、「依令執行」、「依例辦事」就好(彭文賢，1983：59-60)。

Merton 的官僚制度模式似可解釋為何產生目標錯置的現象，由於層級節制體系為了控制的需要，強調人員行為的可靠性和可預測性，因而形諸標準作業程序和檢查、監督的制度。在這種制度下，組織成員自然會對相似的刺激情境發展固定的反應方式，造成組織非預期和非意欲的結果。因此，雖然法規指向組織意欲的目標，但由於成員目標錯置的作用，使實際的結果轉移到其他非預期的效果。形成過度重視內部的規則與控制，而非針對外在挑戰的應變(林鍾沂，2001：237)。在這樣的情況下，勢必影響到組織面對外在刺激時所應具備的偵誤功能，若無偵誤功能則遑論有組織學習之情事發生，因此形成本研究第五個假設：

假設五：組織中目標錯置的現象愈嚴重，越無法進行組織學習

韋伯所說的官僚體制是最符合理性的行政管理類型，這裡的「理性」當然是指工具理性而言。官僚制合理性中的一個重要面向即在於他把技術效率置於首位(林榮遠，1997：973)。官僚制的管理行為屬於目的合理性取向的行動，它對於社會的治理和對於經濟發展的促進，從效率、功能上看是遠遠勝過非理性(情感性行動和傳統行動)或價值合理性的行動類型(蘇國勛，1994：224)。

而上述理性效率之觀念體現於理性官僚制中的結構層面，即 1.專業化的權限、職位和任務：此即工作的分工和權威的分立；2.層級節制的權威：藉以達成協調專業化的活動與整合不同的管轄權限，尤其是最理性的官僚設計，組織的領導應由單一的個人權威為之；3.永業化的結構(career structure)：藉由永業化的結構讓組織的成員得以在不同的專業與層級間流動，甚至異動或升遷是植基於功績或年資。(Rosenbloom, 1998：144-147；轉引自林鍾沂，2004：103-104)。

其中龐大的層級結構和對事不對人的關係下，由於資訊的扭曲造成對問題的不同認知，人員便會在法規無所懲處、監視的間隙中使用政治手段(Allen & Madison, 1979)。加上機關重要的決策過程保持秘密，各單位的團體決策傾向嚴守法規而形成執行上的延誤，都將造成政治行為的增加(Tushman, 1977；Robbins, 1979)。層級節制體系所引致人員的挫折和不便利，致使各次級單位聚集內部的力量以事對抗，造成組織目標和非正式規範的牴觸及矛盾(盧偉斯，1987：146)。



層級節制亦將造成組織中上下層級間權力鬥爭的現象，下級會試圖增加自由裁量的權限，提高與上級議價的資源。從公共選擇理論的角度來看，行政人員具有一定程度的自主性，由於官僚是理性自利的，對自身利益的維護勝過於對於公共利益的關注。同時，當政策本身對人民的利弊未明、或是一項政策的優劣是由政治競爭的結果來判斷，則運用自由裁量權以在不違法的範圍中求取自保，就會成為官僚運作的核心動機(陳敦源，2005：106-107)。因此形成本研究第六個假設：

假設六：組織中層級節制越明顯，越有礙於組織學習

學習型組織與傳統型組織的差異在於後者是被動的、低度信任的，對於一切必要的學習都持鄙視和不屑的態度。因為控制，所以產生恐懼；因為恐懼，又導致信任、品質、生產力和創新的障礙。充滿恐懼和低度信任的組織，其組成份子之間橫著一道難以跨越的鴻溝，每一個人或單位隨時都帶著一副防人的面具。在這種氛圍之下，組織學習有如緣木求魚。

健康的學習型組織是一個高度信任的組織，會運用及釋放員工的知識技能，促進工作效能。所謂的「釋放」乃經由不同的組織哲學、工作設計、溝通型態、勞資關係、參與方法來降低恐懼的氛圍，使員工的心理平靜和順，而能全力為工作而衝刺，這種高度的信任將有助於組織增進學習的能力(Carnevale, 1995)。

假設七：充滿恐懼或低度信任的組織，對於組織學習有如緣木求魚

## 二、問卷調查程序暨樣本特性描述

上述主要研究構念的操作型定義已如前述。問卷與選項的設計除參考組織學習理論的相關研究文獻之外，對於題項中有關坪林行控中心的敘述亦參考相關報導及文獻，以確保問題敘述符合真實政策情境以及問卷測量的基本效度。本研究為確保施測量表的建構效度，因此在問卷回收之後，進行因素分析以修正問卷施測題目；另為掌握測量的一致性、穩定性，並進行 Cronbach's 信度分析。

由於本文主要在探討曾涉及執行坪林交流道相關的機關單位，因此，首先根據報章雜誌之報導歸納整理曾涉及執行坪林交流道相關政策的單位，同時因為缺乏上述相關單位的所有公職人員名冊及連絡方式，因此無法進行隨機取樣的抽樣方法，而改採以非隨機取樣方式為之。問卷發放方式主要係透過研究者本身在所列相關單位上所熟稔之友人協助，藉以發放問卷。總計對下列機關(環保署、經濟部水利署、交通部國工局規劃組、交通部高工局工程處、交通部路政司、行

政院經建會、國道警察局、台北市自來水事業處、台北市翡翠水庫管理局、坪林鄉公所)發放問卷，問卷發放時間自民國 95 年 4 月 6 日到民國 95 年 7 月 12 日，約略共發出 200 份，回收 145 份，回收率約達 73%；另因 145 份問卷中沒有無效問卷，因此有效問卷回收率亦為 73%。

另外，本文因無法取得曾執行坪林交流道政策相關單位的人員母體資料，因此無法進行樣本資料與母體資料的代表性檢定，此為本文之研究限制。

受測者基本統計資料如表四所示，以下就問卷施測結果，針對受測者的屬性概述如下：

一、男性佔所有受測者的 82.8%，女性佔 14.5%。明顯看出現在公務人員在男女比例上以男性居多。此統計數字與銓敘部《公務人員人力素質統計季報第二季季報》所公佈之數字似乎相互符合，在季報中男女比例分別為 68.09%與 31.91%。可見行政機關中公務人員在男女比例上，以男性居多且佔大多數，本文之所以能高達 82.8%，可能原因在於其中有多數是來自於國道警察局的緣故(警察人員在季報統計數字中顯示，男性約占 96.43%，而女性警察人員僅占 3.57%)。

二、就年齡來看，本文為統計分析之便，將受測者的年齡區分為 21-30 歲(46 位)、31-40 歲(42 位)、41-50 歲(38 位)、51-60 歲(13 位)、60 歲以上(2 位)等，共 5 組。其中，以 21-30 歲者居多，佔所有受測者的 31.7%；再者為 31-40 歲佔 29%。

三、學歷中以專科居多，佔所有受測者的 40.7%；再者為大學教育程度，佔 29.7%。其中最低者為具博士學位者，不到 1%。整體來說，本文樣本在教育程度上的特性分布似乎與銓敘部《公務人員人力素質統計季報第二季季報》所公佈之數字相似(專科 35.07%、大學 28.07%、研究所 10.53%)。

四、身分類別中，以經過國家考試及格者為最多，佔所有受測者的 63.4%。整體而言，因大多數都是國家考試及格之文官，因此，未來研究結論在作推論時應較能貼近政府官僚的組成結構。

五、以成員本身自何時開始參與坪林行控中心業務而言，若以坪林鄉民公民投票作為時間切點，則所有受訪者中有 69 位(47.5%)是在公民投票之後，而有 31 位(21.4%)是在公民投票之前，其中有 45 位(31.1%)的受訪者無回應。但此顯示本研究之受測者多處於專業與民意衝突之際。

表四 受測者人口統計變項統計表

人口統計變項		人數	百分比(%)
性別	男	120	82.8
	女	21	14.5
年齡	20 歲以下	0	0
	21-30 歲	46	31.7
	31-40 歲	42	29.0
	41-50 歲	38	26.2
	51-60 歲	13	9.0
	60 歲以上	2	1.4
教育程度	高中以下	8	5.5
	專科	59	40.7
	大學	43	29.7
	碩士	32	22.1
	博士	1	0.7
身分類別	派用人員	23	15.9
	臨時人員	5	3.4
	國家考試及格人員	92	63.4
	約聘人員	5	3.4
個人開始 參與坪林 行控中心 業務的時 間點	環保署第一次環境影響評估前	19	13.1
	環保署第一次環境影響評估後到「坪林鄉公民投票」之前	12	8.3
	「坪林鄉公民投票」後到「前環保署長郝龍斌請辭」之間	6	4.1
	「前環保署長郝龍斌請辭」後到「現任環保署長張國龍就任」之間	15	10.3
	「現任環保署長張國龍就任」後到「全面開放通車期間」之間	20	13.8
	「全面開放通車期間」後到「農曆過年期間」之間	10	6.9
	「農曆過年期間」後	18	12.4

資料來源：本研究

## 肆、問卷調查結果分析

本段後續內容將以前文圖二的研究模型與假說為基礎，依序檢證刺激階段變項對於探究活動階段變項的影響，以及探究活動階段變項對於組織學習的影響。最後並彙整各面向的研究成果作一完整的路徑分析(path analysis)。

## 一、刺激階段變項與探究活動階段中變項的研究假

此部分主要是驗證前此所提出的假設一：「在解釋組織資訊的特質和組織成員掌握資訊的方式時，回應民意的影響應較專業化程度的影響有較高的解釋力。」亦即刺激階段變項(回應民意與專業化程度)對於「組織資訊的特質」與「組織成員掌握資訊的方式」的迴歸分析。茲分別說明如下：

## (一)、刺激階段變項對於「組織資訊的特質」的迴歸分析

在尚未進行分析之前，我們可以從表五的相關分析看出，「回應民意」與「專業化程度」對於「組織資訊特質」的相關係數(Pearson bivariate correlation coefficient)分別為-0.486(回應民意)與-0.185(專業化程度)，兩者的P值皆小於0.05達到統計顯著水準，且與「組織資訊的特質」呈現負相關。其中以「回應民意」一項與「組織的資訊特質」有較高的相關性。

表五 刺激階段變項與組織資訊特質的相關分析

Correlations				
		組織資訊 的特質	回應民意	專業化程度
組織資訊的特質	Pearson Correlation	1.000	-.486**	-.185*
	Sig. (2-tailed)	.	.000	.034
	N	131	131	131
回應民意	Pearson Correlation	-.486**	1.000	.426**
	Sig. (2-tailed)	.000	.	.000
	N	131	145	145
專業化程度	Pearson Correlation	-.185*	.426**	1.000
	Sig. (2-tailed)	.034	.000	.
	N	131	145	145

\*\* . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

\* . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

資料來源：本研究

以「回應民意」、「專業化程度」與「組織資訊特質」進行迴歸分析(表六)。表六可知，前述兩自變項對於「組織資訊的特質」，有 23.8%的解釋力( $\bar{R}^2=0.226$ , F-value = 20.003)。其中僅有「回應民意」的P值小於0.05，顯示有顯著差異；「專業化程度」之自變項因大於0.05，未通過顯著檢定。

本文將未達顯著之變項予以排除，所獲得的方程式可呈現如下：

$$\text{組織資訊的特質} = 31.514 - 0.587(\text{回應民意})$$

模型中以「回應民意」對於預測「組織資訊的特質」最具影響力，亦即越是關注民意代表、社會輿論及坪林公民投票之機關組織，其成員對於坪林交流道的相關正式命令、定期報告書或官方文書中，相較於其它機關將較不會出現不具體之詞彙。相對而言，也較不會令組織成員感到模糊不清。其餘自變項因大於0.05，所以不具有統計上的顯著意義。

表六 刺激階段對於組織資訊特質的迴歸分析

Model Summary									
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics				
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change
1	.488 <sup>a</sup>	.238	.226	4.7224	.238	20.003	2	128	.000

a. Predictors: (Constant), 專業化程度, 回應民意

\*.F 檢定值：20.003

Coefficients <sup>a</sup>								
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
1	(Constant)	31.514	2.102		14.995	.000		
	回應民意	-.587	.100	-.511	-5.852	.000	.780	1.283
	專業化程度	7.189E-02	.114	.055	.629	.530	.780	1.283

a. Dependent Variable: 組織資訊的特質

資料來源：本研究

本文也試著以變異數分析的檢定方式，觀察回應民意之高低與組織中資訊特質的關係。首先，依據回應民意的高低將所有受試者分為五組，並以組織資訊的特質做為依變數進行單因子變異數分析。結果顯示(表七)，總是回應民意者，相較於其他組別，在組織資訊的晦澀性程度低於其他各組。

表七 回應民意之高低與組織資訊的特質的變異數分析

ANOVA									
組織資訊的特質									
		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.			
Between Groups		993.782	4	248.446	11.371	.000			
Within Groups		2752.950	126	21.849					
Total		3746.733	130						

Descriptives									
組織資訊的特質									
	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum	
					Lower Bound	Upper Bound			
1	21	24.0000	4.1231	.8997	22.1232	25.8768	17.00	30.00	
2	34	21.8235	4.0860	.7007	20.3979	23.2492	16.00	30.00	
3	22	22.2273	3.9992	.8526	20.4541	24.0004	17.00	29.00	
4	28	19.3214	5.5247	1.0441	17.1792	21.4637	11.00	30.00	
5	26	15.8077	5.2992	1.0393	13.6673	17.9481	6.00	30.00	
Total	131	20.5115	5.3685	.4690	19.5835	21.4394	6.00	30.00	

註：表七描述性統計部份，左邊第一欄中所顯示的數字 1 到 5 所表示者，分別為 1 為從未回應民意者、2 為偶而回應民意者、3 為多半回應民意者、4 為經常回應民意者、5 為總是回應民意者。

資料來源：本研究

因此，不論是由迴歸分析亦或是變異數分析之結果，我們都將驗證假設一所提出之看法，亦即「在解釋組織資訊的特質上，回應民意的影響應較專業化程度有較高的解釋力。」此也呼應了組織學習的行動理論觀點所提出之看法，其認為外在環境的刺激將影響組織中資訊的晦涉性程度，進而間接影響組織的學習狀況。將此觀點應用在實際政策層面上，如同段重祺(1985：402)所言，一個成功的政策制定與規劃，其條件在於政治系統能否針對政策問題及作為，進行持續的檢視與分析，以符合民眾的需求及需求的優先順序，並以為政策合法化的基礎。

以本文研究個案而言，在坪林交流道的政策信念上，若依據政策倡導聯盟的觀點而論，經由相關文獻檢視，可以發現在此政策上主要的利害關係團體可區分為兩大倡導聯盟，分別為「環境保護聯盟」及「開放坪林行控中心聯盟」。前者主張坪林行控中心作為一般行控中心使用，因顧及開放之後對於水源環境的保護問題；後者則主張將坪林行控中心開放為一般交流道使用，主要訴求在爭取坪林地區的經濟發展。

雖然兩者在政策信念上各有所主張，但外在環境所面對的都是民意代表

的施加壓力、坪林居民對於經濟發展的強烈訴求，以及日漸凝聚的社會輿論。因此，才會有之後的國工局屢次向環保署提出「坪林行控中心專用道開放為一般交流道環境影響差異分析報告」，以及環保署在屢次駁回國工局所提出之「環境影響差異分析報告」後，於 94 年 1 月做出決議，即日後俟坪林頭城段全線通車時，經確認會議後始可開放每日 4000 輛車次之總輛管制。此種種顯示，雖然兩者都是由具有專業素養的文官所組成的政府機關，但都反應出前此述及的，一個成功的政策執行，重點在於持續的檢視及分析政策問題，因此，對於坪林居民的投票結果，以及日漸形成的公共輿論，勢將增加組織成員在該項政策上的認知，進而影響組織內部所流通資訊的晦涉程度，倘若機關成員上上下下對於該項政策都具備相同的政策目標，遑論會產生資訊晦涉的情形。

再者，關於專業化程度之變項未通過顯著性檢定方面，本文試著就統計層面加以說明。首先，我們可從表五相關係數看出一些端倪，由表中我們可以知道專業化程度與組織資訊特質之間的相關呈現負相關，表示專業化程度越高則組織的資訊晦涉性程度越低，但值得注意的是，其間的相關係數僅有-0.185 的低度相關。再者，若從散佈圖我們更可以看出其間並無一條明顯的直線關係，因此，我們可知道專業化程度似乎與組織資訊的特質無明顯的相關性(詳見附錄一所示)。

## (二)、刺激階段變項對於「組織成員掌握資訊方式」的迴歸分析

在尚未進行分析之前，我們可以從表八的相關分析看出，「回應民意」與「專業化程度」對於「組織成員掌握資訊的方式」的相關係數，分別為-0.617(回應民意)與-0.272(專業化程度)，兩者的 P 值皆小於 0.05 達到統計顯著水準，且與「組織成員掌握資訊的方式」呈現負相關。其中以「回應民意」一項與「組織成員掌握資訊的方式」有較高的相關性。

表八 刺激階段變項與組織成員掌握資訊方式的相關分析

Correlations				
		組織成員 掌握資訊 的方式	回應民意	專業化程度
組織成員掌握 資訊的方式	Pearson Correlation	1.000	-.617**	-.272**
	Sig. (2-tailed)	.	.000	.001
	N	137	137	137
回應民意	Pearson Correlation	-.617**	1.000	.426**
	Sig. (2-tailed)	.000	.	.000
	N	137	145	145
專業化程度	Pearson Correlation	-.272**	.426**	1.000
	Sig. (2-tailed)	.001	.000	.
	N	137	145	145

\*\* . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

資料來源：本研究

以「回應民意」、「專業化程度」與「組織成員掌握資訊的方式」進行迴歸分析(表九)。表九可知，前述兩自變項對於「組織成員掌握資訊的方式」，有 38.2% 的解釋力( $\bar{R}^2=0.372$ ，F-value = 41.328)。其中僅有「回應民意」的 P 值小於 0.05，顯示有顯著差異；「專業化程度」之自變項因大於 0.05，未通過顯著檢定。

本文將未達顯著之變項予以排除，所獲得的方程式可呈現如下：

$$\text{組織成員掌握資訊的方式} = 37.352 - 0.718(\text{回應民意})$$

模型中以「回應民意」對於預測「組織成員掌握資訊的方式」最具影響力，亦即機關中越關注坪林公民投票之結果以及民意代表者，其內部成員在坪林交流道政策上的認知與看法將較趨於一致，機關成員對於組織事件的認知較為集中。也由於組織成員對於事件的看法較一致，因此，也將較不會出現成員間避免將意見衝突公開討論，亦或是單位中弱勢意見必須遵從強勢意見的情形發生。其餘自變項因大於 0.05，所以不具有統計上的顯著意義。



表九 刺激階段對於組織成員掌握資訊方式的迴歸分析

Model Summary									
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics				
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change
1	.618 <sup>a</sup>	.382	.372	4.3596	.382	41.328	2	134	.000

a. Predictors: (Constant), 專業化程度, 回應民意

\*.F 檢定值：41.328

Coefficients <sup>a</sup>								
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
		B	Std. Error				Tolerance	VIF
1	(Constant)	37.352	1.871		19.963	.000		
	回應民意	-.718	.088	-.629	-8.162	.000	.777	1.287
	專業化程度	3.411E-02	.105	.025	.325	.746	.777	1.287

a. Dependent Variable: 組織成員掌握資訊的方式

資料來源：本研究

本文另由變異數分析的檢定方式，觀察回應民意之高低與組織中組織成員掌握資訊方式的關係。首先，依據回應民意的高低將所有受試者分為五組，並以組織成員掌握資訊的方式做為依變數進行單因子變異數分析。結果顯示(表十)，總是回應民意者，相較於其他組別，在組織成員掌握資訊的方式較不會傾向不與他人分享所擁有的資訊。

表十 回應民意之高低與組織成員掌握資訊方式的變異數分析

ANOVA									
組織成員掌握資訊的方式									
		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.			
Between Groups		1433.653	4	358.413	17.626	.000			
Within Groups		2684.084	132	20.334					
Total		4117.737	136						

Descriptives									
組織成員掌握資訊的方式									
	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum	
					Lower Bound	Upper Bound			
1	23	27.2174	4.2207	.8801	25.3922	29.0426	20.00	35.00	
2	35	24.2000	4.1359	.6991	22.7793	25.6207	16.00	33.00	
3	22	25.2727	3.7693	.8036	23.6015	26.9440	19.00	32.00	
4	30	21.8667	5.4629	.9974	19.8268	23.9066	11.00	32.00	
5	27	17.4815	4.5857	.8825	15.6674	19.2955	7.00	28.00	
Total	137	23.0438	5.5025	.4701	22.1141	23.9735	7.00	35.00	

註：表七描述性統計部份，左邊第一欄中所顯示的數字 1 到 5 所表示者，分別為 1 為從未回應民意者、2 為偶而回應民意者、3 為多半回應民意者、4 為經常回應民意者、5 為總是回應民意者。

資料來源：本研究

因此，不論是由迴歸分析亦或是變異數分析之結果，我們都將驗證假設一所提出之看法，亦即「在解組織成員掌握資訊的方式上，回應民意的影響應較專業化程度有較高的解釋力。」這樣的發現俟可與理論相互呼應。Downs(1967：193-194)曾指出，組織學習之發動係為因應組織內部整合的需要和外在環境的變動而做出調整。當外部勢力察覺組織的工作不盡理想時，行政組織可能會尋求某些方式來回應這些要求。反觀坪林交流道政策而言，不論是開放坪林交流道聯盟亦或是環境保護聯盟，都不斷的受到坪林鄉民以激烈的抗爭、陳情等方式，來表達其訴求。在楊淑安(2006：73-75)<sup>6</sup>的研究中究計算出地區民眾對於行政機關的互動次數，共有 27 次，其中屬陳情者有 8 次、抗爭有 6 次、協商有 7 次、環評 1 次，以及其他的互動方式 5 次。由此可見當時行政機關所面對的外部勢力應不

<sup>6</sup> 楊淑安之研究係採取內容分析法。就由選取相關新聞與各機關官方網站上可得資料為分析文本，藉以分析各類利害關係人(地區民眾、行政機關、民意代表、環保團體)互動的次數與方式。並以「坪林交流道」與「坪林行控中心」為關鍵字針對新聞報導進行搜尋。所使用的類目包括年代、事件、利害關係人、互動方式，以及資料來源等。「年代」共區分為五年，2001-2005。「資料來源」包括報紙及官方資料。「事件」包括陳情、抗爭、質詢、提案、協商(各種協商)、環評(專案小組審查會議、環評審查委員會)，以及其他(不屬於上述事件者)等。

容小覷。

再者，公民投票後，越來越多的輿論漸漸凝聚，在這樣的情況下，愈來愈讓行政機關認識人民的看法及需求，而調整其執行方法。這樣的轉變實與 Sabatier 與 Smith(1993：4)所提出之政策學習相似，其認為政策取向的學習涉及相對持續的思想或來自於經驗的行為意圖的改變，關心的是：個人或群體信仰系統認知的實現或修正。這樣的定義指出：第一、政策學習是內在自覺意圖的表現；第二、經驗乃是推動行為意圖改變的重要推力；第三、學習的內涵是信仰體系的變更。在這樣的認知基礎上，本文認為一個有效能的政策執行機關，必須不時的關注外在環境所給予的刺激，倘若機關組織具備有因應情境變化的機制與能力，則相對的其組織內部應是具備開放、互信與具參與氣氛的，內部的資訊是流動的、公開的，以及相互分享的。

關於專業化程度之變項未通過顯著性檢定方面，本文亦試著從統計上加以說明。就統計而言，我們可從表八相關係數看出專業化程度雖與組織成員掌握資訊的方式之間呈現負相關，但值得注意的是，其間的相關係數僅有-0.272 的低度相關，若從散佈圖我們更可以看出其間並無一條明顯的直線關係，由此，我們可以說專業化程度似乎與組織成員掌握資訊的方式無明顯的線性相關(詳見附錄一所示)。

## 二、探究活動階段變項對於「組織學習」的迴歸分析

該階段主要是驗證本文所提出之假設三~七。主要是以迴歸分析檢定探究活動階段變項對於「組織學習」的影響。之後彙整刺激階段變項對於探究活動階段的迴歸分析與探究活動階段變項對於組織學習的迴歸分析，以形成路徑分析(path analysis)，藉以驗證本文假設二。

在尚未進行分析之前，我們可以從表十一的相關分析看出，「組織資訊的特質」、「組織成員掌握資訊的方式」、「目標錯置」、「層級節制」與「組織信任」對於「組織學習」的相關係數，分別為-0.620(組織資訊的特質)、-0.601(組織成員掌握資訊的方式)、0.020(目標錯置)、0.483(層級節制)，與-0.016(組織信任)，其中僅組織信任及目標錯置之 P 值大於 0.05 外，其於變項均達到統計顯著水準，且與組織學習呈現正相關。其中以組織成員掌握資訊的方式一項與組織學習有較高的相關性。

表十一 探索階段變項與組織學習的相關分析

Correlations							
		組織資訊 的特質	組織成員 掌握資訊 的方式	目標錯置	層級節制	組織信任	組織學習
組織資訊的特質	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	1.000 .000 131	.749* .000 131	-.174* .049 129	-.108 .218 131	.404* .000 131	-.620* .000 131
組織成員掌握資 訊的方式	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.749* .000 131	1.000 .000 137	-.052 .551 135	-.109 .205 137	.349* .000 137	-.601* .000 137
目標錯置	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.174* .049 129	-.052 .551 135	1.000 .000 140	-.619* .000 140	-.511* .000 140	.020 .816 140
層級節制	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.108 .218 131	-.109 .205 137	-.619* .000 140	1.000 .000 145	.234* .005 145	.483* .000 145
組織信任	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.404* .000 131	.349* .000 137	-.511* .000 140	.234* .005 145	1.000 .000 145	-.016 .853 145
組織學習	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.620* .000 131	-.601* .000 137	.020 .816 140	.483* .000 145	-.016 .853 145	1.000 .000 145

\*\*. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

\*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

資料來源：本研究

以「組織資訊的特質」、「組織成員掌握資訊的方式」、「目標錯置」、「層級節制」、「組織信任」與「組織學習」在不限制所有變數的交互影響的情形下，利用多元迴歸分析方法進行路徑分析，藉以估計各個影響途徑上的路徑係數。迴歸分析結果如表十二所示。表十二可知，前述自變項對於組織學習，有 47.1% 的解釋力( $\bar{R}^2=0.449$ ，F-value = 21.862)。其中僅「組織資訊的特質」、「組織成員掌握資訊的方式」，與「組織信任」的 P 值小於 0.05，顯示有顯著差異；其於自變項因大於 0.05，未通過顯著檢定。

本文將未達顯著之變項予以排除，所獲得的方程式可呈現如下：

$$\text{組織學習} = 24.125 - 0.356(\text{組織資訊的特質}) - 0.371(\text{組織成員掌握資訊的方式}) + 0.478(\text{組織信任})$$

如果我們進一步觀察三者的重要性，不難發現，這些具有影響組織學習的自變數，在標準化迴歸係數(Beta 值)上呈現的依序是，「組織成員掌握資訊的方式」-0.408，「組織資訊的特質」-0.384，以及「組織信任」0.200。其中以「組織成員掌握資訊的方式」對於預測組織學習最具影響力。這表示「組織成員掌握

資訊的方式」去預測組織學習的程度具有 40.8% 的解釋力，顯示成員掌握資訊的方式相較於組織資訊的特質與組織信任對於組織學習的影響較為顯著。

表十二

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics				
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change
1	.686 <sup>a</sup>	.471	.449	3.6729	.471	21.862	5	123	.000

a. Predictors: (Constant), 組織信任, 組織成員掌握資訊的方式, 層級節制, 目標錯置, 組織資訊的特質

\*.F 檢定值：21.862

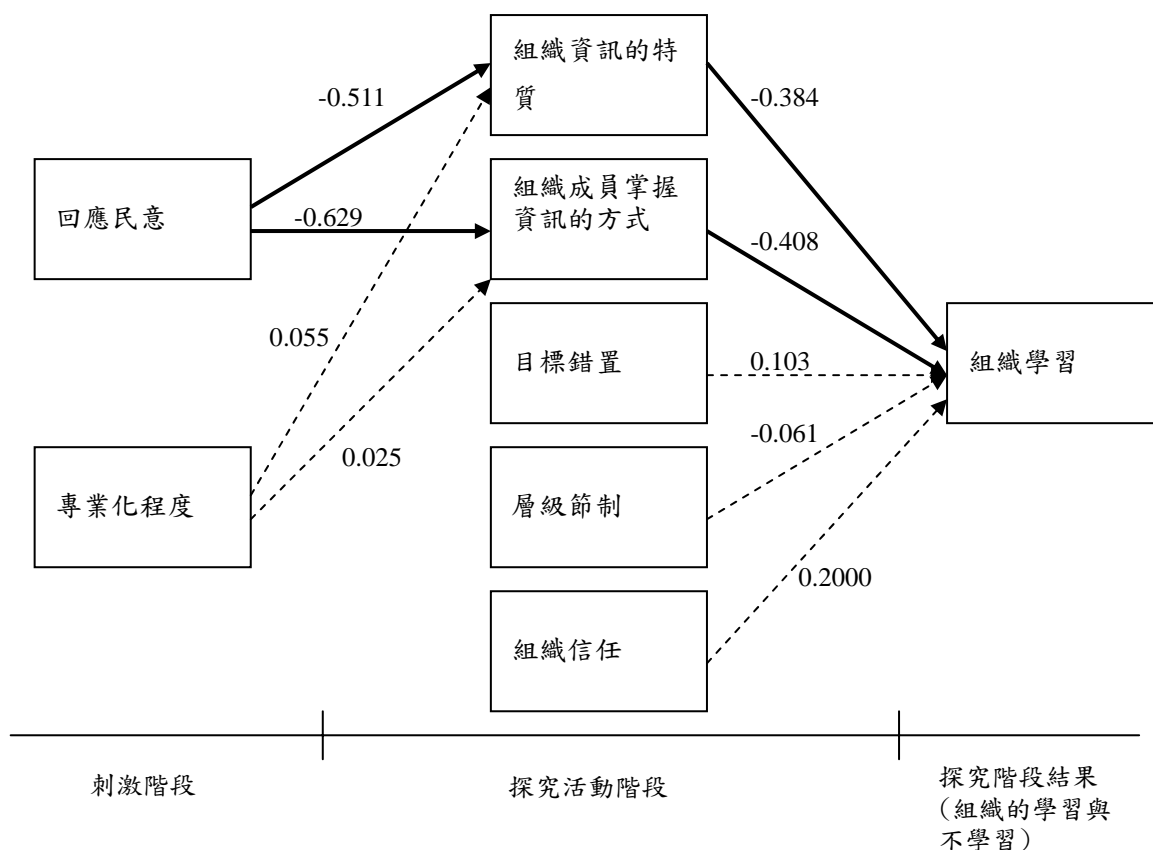
Coefficients<sup>a</sup>

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
1	(Constant)	24.125	4.069		5.928	.000		
	組織資訊的特質	-.356	.097	-.384	-3.668	.000	.393	2.543
	組織成員掌握資訊的方式	-.371	.091	-.408	-4.090	.000	.433	2.310
	目標錯置	.215	.202	.103	1.063	.290	.458	2.183
	層級節制	-.9.44E-02	.143	-.061	-.659	.511	.510	1.959
	組織信任	.478	.197	.200	2.420	.017	.629	1.589

a. Dependent Variable: 組織學習

資料來源：本研究

最後本文匯整表六、表九，以及表十二的迴歸分析結果，藉以估計本文所建構的路徑係數，各影響途徑對組織學習的結果呈現如圖四。圖四中各影響途徑上的數字為標準化迴歸係數(standardized path coefficient, beta weight)，圖中的粗黑實線代表各面向模型中最重要影響因素，而虛線則代表該影響途徑於研究假設的整合模型中未達統計顯著水準。



圖四 政策執行下的組織學習模型

資料來源：本研究

說明：虛線代表該影響途徑未達統計顯著水準；粗黑線者為達統計顯著水準。

首先，此奠基於行動理論觀點下的組織雙圈學習的模型雖然無法在所有的模型適合度指標上達到令人滿意的水準，但是至少具備的基本的效度<sup>7</sup>。整體而言，研究架構中所提出之影響組織學習的模型具有一定程度的解釋效力，各模型的解釋力至少在 0.18 以上<sup>8</sup>，且達到統計上的顯著水準。整體與個別模型之統計數據請參閱表十三。

由路徑圖與上式可知，在處理坪林交流道政策時，政策執行人員越注意政策執行後之利害關係人的需求，將愈能增加組織中的資訊。而在資訊充足及明確下，所作的政策目標重新評估及調整將可更加貼近於民眾的需求，以促進組織學習。

另一方面，也因為在政策執行時隨時注意環境的變化，重視民眾的需求，使得在政策認知上不時有新的想法及資訊注入，給予政府對於所執行之政策有多元角度的省思，進而使得內部成員對於事件的看法較一致，因此，也將較不會出現成員間避免將意見衝突公開討論，亦或是單位中弱勢意見必須遵從強勢意見的情

<sup>7</sup> 本研究對於路徑模型成立的檢驗主要採林震岩(2006：623)所提出之統計上的假定條件，其中之一者為路徑圖中所有內生變數的殘差項(residual variance)均是獨立的，另一者為共線性(collinearity)的檢定。

<sup>8</sup> 根據周文賢(2002：89)指出，多元迴歸模型的模式配適度在調整後判定係數上若大於 0.18 者，可稱為合格，若大於 0.30 者可視為十全十美。

形發生。

表八 估計與檢定結果

模式	反應變項	解釋變項	路徑係數	參數檢定 t 統計量(p 值)	模式檢定 F 統計量(P 值)	模式配適度 (Adjusted R Square)
1	組織資訊的晦涉性程度	回應民意 專業化程度	-0.511 0.055	-5.852 (0.000*) 0.629 (0.530 )	20.003 (0.000*)	0.226
2	組織成員掌握資訊方式	回應民意 專業化程度	-0.629 0.025	-8.162 (0.000*) 0.325 (0.746 )	41.328 (0.000*)	0.372
3	組織學習	組織資訊的晦涉性程度 組織成員掌握資訊的方式 目標錯置 層級節制 組織信任	-0.384 -0.408 0.103 -0.061 0.200	-3.668 (0.000*) -4.090 (0.000*) 1.063 (0.290 ) -0.659 (0.511 ) 2.420 (0.017* )	21.862 (0.000*)	0.449

資料來源：本研究

## 伍、結論

本文以「北宜高速公路坪林交流道開放爭議」為政府面臨外在環境衝突下組織學習的一個代表個案，透過行動理論觀點建立研究模型與假說，並以問卷調查實際施測於與坪林交流道開放爭議政策的相關官僚人員，企圖探究在專業與民意衝突之外在環境刺激下何者為影響組織雙圈學習的關鍵因素。

研究結果發現：奠基於行動理論觀點的路徑模型，其中影響組織學習的路徑主要有三條，分別係 1、回應民意影響組織中資訊的特質，而影響組織學習；2、回應民意影響組織成員掌握資訊的方式，進而影響組織學習；3、組織信任會直接影響組織學習。以下即根據研究模型初步歸納出政策執行時外在環境的專業與民意衝突對於組織雙圈學習具有下列意義：

第一，政策執行人員在執行政策時，若越注意政策利害關係人之需求時，將會促使組織中資訊趨於明確，而有助於成員間對於事實的認知與了解。

第二，組織中成員掌握資訊的方式亦會受到回應民意的影響。政策執行人員時隨時注意民眾的需求，使得在政策認知上有新的資訊注入，增加多元角度的省思，進而使得內部成員對於事件的看法較一致，因此，也將較不會出現成員間避免將意見衝突公開討論。

第三，本文認為在組織內相互信任的情況下，彼此才會針對政策的不同認知與意見相互討論，唯有在組織間相互信任的情況下，彼此才會針對各自所擁有的資訊進行交流。

由上述三點研究發現，我們可以知道政治系統對於外在民眾需求的了解有其政策上的實質意涵。在專業化官僚的組成結構中，也應隱含著公民參與之精神。再者，公民之參與將會為組織帶來”真正”(實際上來自人民的聲音)的資訊。Rosenbloom 認為公眾在政府互動時扮演五種角色，其一即為參與者(participant)，

民眾可利用種種方式，直接參與政府活動，使政府了解民眾反應，降低民眾的疏離感，促進政治團結並增加政府的合法性(Rosenbloom, 1989: 397-427)。Bowman 及 Kearney 亦指出，公民參與(citizen participation)即是以行動去影響政府(Bowman & Kearney, 1990: 113)。Garson 及 Williams 則認為公民參與是更多的政府回應和公民涉入公共事務更直接的行動方式(Garson & Williams, 1982: 96)。由此可再次深信民眾參與政府活動之正面效益。

最後，本文主要研究限制有下列兩點。由於本研究所採取之立意取樣方式，在問卷發放時是針對曾執行坪林交流道業務之相關機關為主，而在相關機關上的完整性雖從相關文獻中進行蒐集，但對於囊括所有政策執行機關仍值德商榷；再者，即便蒐集到完整相關機關之清冊，在各機關上人員名冊之取得也是不易。本文因無法取得執行坪林交流道政策相關單位人員母體資料，因此無法進行樣本資料與母體資料的代表性檢定。



## 參考書目

### 中文部分

- 江岷卿(1993),《組織分析》,台北:五南。
- 呂亞力(1983),《政治學方法論》,台北:三民。
- 周文賢(2002),《多變量統計分析:SAS/STAT 使用方法》,台北:。智勝
- 林榮遠譯(1997), Weber, Max 著,《經濟與社會》,北京:商務。
- 林震岩(2006),《多變量分析:SPSS 的操作與應用》,台北:。智勝
- 林鍾沂(2001),《行政學》,台北:三民。
- 段重祺(1985),〈公共政策與組織學習:興建核能四廠爭議之個案分析〉,第四次社會科學研討會論文集,中央研究院三民主義研究所,頁 399-425。
- 曹俊漢(1985),〈公共政策執行理論模式之研究:七十年代美國發展經驗的評估〉,《美國研究》,第 15 卷第 1 期,頁 53-128。
- 陳敦源(2005),《民主與官僚:新制度論的觀點》,台北:韋伯。
- 彭文賢(2001),《組織結構》,台北:三民。
- 盧偉斯(1987),《組織學習理論之研究:行動理論觀點的與行政組織應用的探討》,政治大學公共行政研究所碩士論文,未出版。
- (1996),《組織學習的理論性探究》,政治大學公共行政研究所博士論文,未出版。
- (1998),〈組織政治與組學習〉,《中國行政》,第 63 期,頁 37-51。
- (2002),〈組織學習理論發展評析〉,《中國行政》,第 71 期,頁 17-43。
- 蘇國勛(1989),《理性化及其限制—韋伯思想引論》,台北:桂冠。

### 英文部分

- Allen, R. W., Madison, D. L., Porter, L. W., Renwick, P. A. and Mayes, B. T.(1979), "Organizational Politics: Tactics and Characteristics of Its Acors", *California Management Review*.
- Argyris, Chris and Schon, Donald A.(1978), *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Reading Mass: Addison-Wesley.
- Brown, Andrew D. and Ken Starkey(2000), "Organizational Identity and Learning: A Psychodynamic Perspective", *Academy of Management Review*, 25(1), pp.102-120.
- Carnevale, D. G.(1995), *Trustworthy Government*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Daft, Richard L. and George P. Huber(1987), "How Organizations Learn: A Communication Framework", in N. Ditomaso and S. Bacharach(eds.), *Research in the Sociology of Organizations*: 1-36. Greenwich, CT: JAI Press.
- Dahl, Robert and Lindblom, Charles E. (1953), *Politics, Economics and Welfare*, New York: Harper and Brothers.
- Downs, Anthony(1967), *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown.
- Duncan, Robert and Andrew Weiss(1979), "Organizational Learning: Implications for Organizational Design", in B. Staw(ed), *Research in Organizational Behavior*, Vol.1, Greenwich, CT: JAI Press.
- Edmondson, Amy(1999), "Psychological Safety and Learning Behavior in Work Teams", *Administrative Science Quarterly*, 44, pp.350-389.
- Hempel, Carl G.(1952), "Problems of Concept and Theory Formation in the Social Sciences", in E. Nagel and C. G. Hempel(eds), *Science, Language, and Human Rights*, Vol. I. Philadelphia, PA: Eastern Division.

Lee Sigelman(1981), “Bureaucratization and Organizational Effectiveness: A Double-Dip Hypothesis”, *Administration & Society*, 13(3), pp.251-264.

Mahler, Julianne(1997), “Influences of Organizational Culture on Learning in Public Agencies”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(4), pp.519-540.

March, James G. and Simon, Hebert A.(1958), *Organizations*, New York: John Wiley and Sons.

Moorman, Christine and Anne S. Miner(1998), “Organizational Improvisation and Organizational Memory”, *Academy of Management Review*, 23(4), pp.698-723.

Quinn. R. E. and M. R. McGrath. (1985), “The Transformation of Organizational Cultures: A competing Value Perspective”, In P. J. Frost; L. F. Moore; M. R. Louis; C. C. Lundberg; J. Martin, eds., *Organizational Culture*. Beverly Hills, CA.: Sage.

Riggs, F. W.(1970), *Administrative Reform and Political Responsiveness: A Theory of Dynamic Balancing*, Beverly Hills, CA: Sage.

Robbins, Steven T(1979), *Organizational Behavior*, Englewood Cliffs, N. J.: Prenticehall.

Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith(1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CL: Westview Press.

Sabatier, Paul A. and Mazmanian, Daniel A.(1983), “Policy Implementation”, in Stuart S. Nagel, ed., *Encyclopedia of Policy Studies*. New York: Marcel Dekker.

Thompson, V. A.(1976), *Bureaucracy and the Modern World*. Morristown, NJ: General Learning Press.

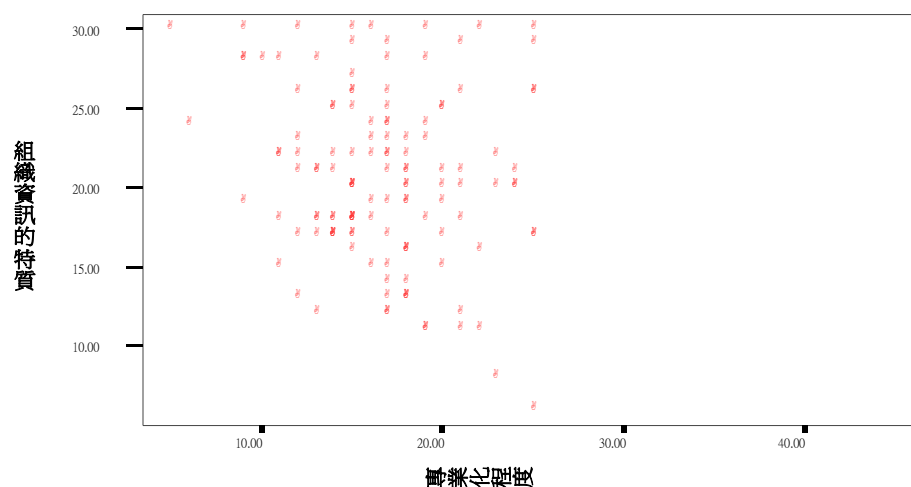
Tullock, Gorden(1965), *The Politics of Bureaucracy*, Washington, D.C.: Public Affairs Press.

Tushman, M(1977), “A Political Approach to Organizations: a Review and Rationale”, *Academy of Management Review*, 2(2), pp.206-216.

Wildavsky, Aron.(1987), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy analysis*, Transaction Publisher.

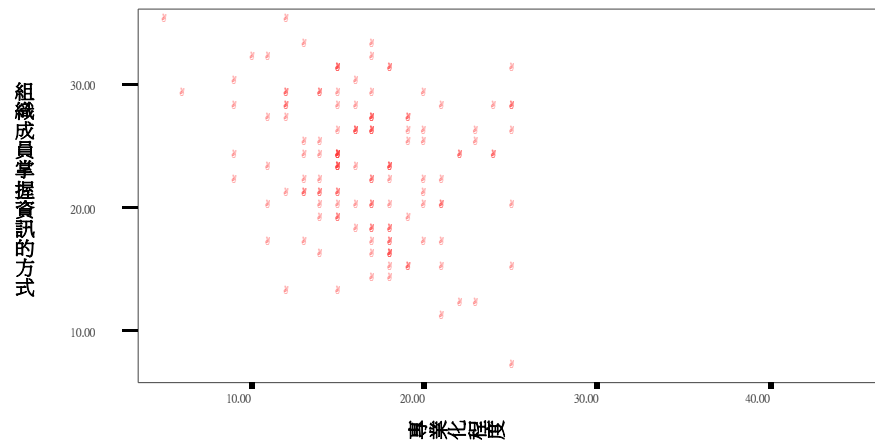
## 附錄一：散佈圖

### 一、專業化程度與組織資訊的特質之散佈圖



資料來源：本研究

## 二、專業化程度與組織成員掌握資訊方式之散佈圖



資料來源：本研究