行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

※※※

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

公共部門建構學習型組織的障礙因素之研究

The Barriers of Building Learning Organizations in the Public Sector

計畫編號：NSC90－2414－H－032－006

執行期限：90 年 8 月 1 日至 91 年 7 月 31 日

主持人：韓　釗　　淡江大學公共行政學系

計畫參與人員：王詩菁、陳俞丞 淡江大學公共政策研究所

一、中文摘要

面對當前全球性競爭日趨劇烈的國際環境，知識管理的推動與知識經濟的發展，已逐漸成為世界各國提升國力所追求的共同方向與關鍵策略。在另一方面，自美國麻省理工學院的系統動力學派於一九九〇年代初期，提出建構學習型組織的概念與方法以來，各類公、私部門組織即興起一陣發展學習型組織的熱潮，希望藉著從根本上改變組織各層級人員的思考習性及行為模式，使組織能在動態複雜的環境中，有效掌握知識管理的精髓，奠定知識經濟體系中所必須具備的基本能力。學習型組織的推廣，雖已在許多企業及非營利組織的實際運作中獲致相當成效，但在公共部門方面對之進行系統性探討的相關研究卻仍不多見。因此，本研究擬以公共部門建構學習型組織可能面臨的問題與挑戰為焦點，針對建構學習型組織的兩個主要面向—系統思考與深度匯談，探討公共部門在建構及發展學習型組織的過程中所可能遭遇的障礙因素，俾提供政府部門未來規劃組織變革方案之參考，以行政能力升級加速帶動國家競爭力的提升。

關鍵詞：組織學習、學習型組織、系統思考、心智模型、系統動力學

Abstract

In a world of intensified globalization and hyper-competition, the facilitation of knowledge management and the development of knowledge economy have been recognized as a critical strategy for improving the competitive advantages of a country. On the other hand, since the school of system dynamics at MIT developed the concepts and methods of building learning organizations at the beginning of 1990's, many organizations in both the public and the private sectors have been anxious of applying those methods to change the mental models and behavioral patterns of their people so as to further improve their ability and capability of knowledge management and become more competent in a system characterized by knowledge economy. The results of building learning organizations have shown positive effects in many business and nonprofit organizations. Nevertheless, few studies have focused their efforts on the feasibility of building learning organizations in the public sector. Therefore, this research intends to fill the gap by addressing the challenges and possible problems in building learning organizations in public agencies. In addition, the barriers of building learning organizations perceived by public officials are discussed.

Keywords: Organizational Learning, Learning Organization, Systems Thinking, Mental Model, System Dynamics

二、計畫緣由與目的

一九九〇年代初期，發源於美國麻省理工學院的系統動力學派，在新興電腦科技的協助下，經過三十餘年的發展與實驗，以動態系統思考方法與電腦模擬為基

礎，提出建構學習型組織的概念與方法，希望藉著從根本上改變組織各層級人員的思考習性及行為模式，使組織能培養迅速回應環境變遷的能力。麻省理工學院「組織學習中心」教授彼德•聖吉(Peter Senge)在一九九〇年出版《第五項修練—學習型組織的藝術與實務》一書後，更在世界各國掀起了一股發展學習型組織的熱潮。建立學習型組織及強化組織學習能力與效果，已逐漸蔚為公、私部門組織，乃至所謂第三部門的非營利組織所追求的目標與流行風尚。

國內談論學習型組織的論文或著作雖多，卻甚少有針對如何建立學習型組織提出具體的實施方法與步驟者，以致以實務為導向的企業公司、政府機關與各類型非營利組織如：醫院、學校、社會福利團體等，多依據本身之一知半解摸索前進，在不斷的試誤過程中汲取經驗。很遺憾地，在諸多冀求建立學習型組織的案例中，其努力所獲致的成果卻和投注的心力不成正比，甚或遭遇重重困難而面臨失敗的打擊，遂使得某些人質疑，這些在西方文化中所孕育及發展出來的學習型組織理論與作法，是否能移植到東方國家，在不同的組織文化中生根成長而獲致成功。

對於這類質疑，我們固然不能全盤否定其推論的部分真實性，但完全將推行學習型組織成效不如預期理想的原因歸咎於外部不可控制的因素，雖是最簡單而不傷腦筋的推論，卻不符合學習型組織提倡者的本意，更對國內各型組織欲藉引進新作法以強化組織效能的努力缺乏實質助益。就學習型組織而言，由於學習如何學習是針對組織學習系絡本身的反省與改進，其關注焦點在針對組織的根本價值與信念進行通盤檢討，而其深層目的則在澈底改造組織成員對事實真相的認知習性。因此，唯有全體組織成員確實能了解學習如何學習的重要性，並從本身的實踐中體驗其價值，才能建立真正的學習型組織。基於上述理由，我們如能依據系統動力學者所主張並強調的內生觀點(Internal View)深入探究組織內部妨礙學習型組織發展的內在因素，將對改進學習型組織的建構與發展過程更具實質效益[1][2]。

依據複雜科學的研究發現，由於時間延滯的效應影響，造成今天面臨的許多問題多由於昨天的解決方案所引發，只不過在效果遞延的情況下，並未能為方案推動者所察覺。其次，複雜理論告訴我們，系統愈複雜，因和果在時間與空間上的距離就愈遠。對公共部門而言，科技愈進步，社會中各種因素的連結愈緊密，而其間的互動也愈加頻繁，因而公共推動施政所需面對的問題也隨之日趨複雜。在另一方面，近年來針對動態複雜系統所進行的研究多強調學習浮現(Emergence)的效應，並倡議透過系統思考(Systems Thinking)及深度匯談(Dialogues)以創新學習效果的重要性。在全球性網路社會逐漸發展成形的前夕，公共部門實有必要預先做好周全的準備，儘早引進處理動態性複雜問題的能力，才能在即將來臨的二十一世紀，確實掌握動態系統的關鍵因素，進而完成推動高效能政府再造的長遠目標[3][4]。

三、結果與討論

建構學習型組織的目的，係在增強組織處理其所遭遇的複雜現象與問題。針對當前各類型組織所面對的各種複雜情境，Roth 與 Senge 提出行為複雜(Behavioral Complexity)與動態複雜(Dynamic Com-plexity)兩個面向加以區分[5]。所謂行為複雜，係指包含各種利害關係人在內的所有決策者，其願望、心智模式、價值觀與基本假設歧異的程度而言，組織應透過深度匯談改善溝通過程之品質，消除誤解與歧見，俾加強集體學習能力。其次，動態複雜係指原因與結果之間在時間或空間上所呈現差距的大小而言，組織可經由系統思考的訓練，以增強成員洞悉複雜現象深層結構的個人學習能力[6][7]。

為檢視意圖建構學習型組織的公共部門組織是否能有效引進深度匯談與系統思考兩項途徑，以有效因應行為複雜與動態複雜所帶來的組織學習挑戰，本研究透過對中華民國組織學習協會成員的觀察與訪談，了解該協會在協助公共部門建構學習

組織過程中的實際情況，並從以質化方法分析訪談內容，以找出其間的困難與障礙因素。

中華民國組織學習協會成立於民國八十九年，共有會員一百六十餘人，以現職公務人員為構成主體。該協會之成立，主要係因一群身在公務體系中的成員，希望藉由與其他有心強化公共部門組織學習能力的夥伴相互切磋，提昇自己的學習能力，並進而幫助自己所屬機關實踐組織學習，而朝向發展學習型組織的目標邁進。因此，該協會經由專題演講、研討會的辦理，引進組織學習的理論與發展技術。同時，經由多項訓練計畫的執行，協助公共部門組織(如：人事行政單位、郵局、公立醫院)提升深度匯談與系統思考能力，俾使其能逐漸奠定建構學習型組織的基礎能力。

經由研究資料分析發現，在經常參與組織學習協會活動及協助公共部門辦理組織學習訓練計畫的成員中，大多數對於以促進集體學習能力的深度匯談具有較深入的了解與實施經驗，而在此一方面所獲致的成效亦相對較高。然而，就以增進個人學習能力的系統思考而論，則有甚多成員受到第五項修練一書的影響，僅對系統基模的內容稍具認識與了解，甚至更有不少人以為，系統基模即代表系統思考，以致只要談到系統思考，即以系統基模的解析來說明。至於系統思考的主要內容所必須涵蓋的因果迴路建構、存量流量解析、微世界演練與學習實驗室建構，則在研討與訓練過程中鮮少涉及。因此，就改變個人的心智模式及增進對複雜現象與問題的了解而言，尚有甚大空間仍待加強。

依據組織學習的研究顯示，當個人學習無法和個人心智模式產生連結時，即造成所謂的境遇學習(Situational Learning)的問題；而個人學習未能和組織的集體學習結果有效連結時，即會導致所謂片段學習(Fragmented Learning)的困境。當組織學習出現以上兩種學習上的瓶頸現象時，則將面臨不完全學習循環(Incomplete Learning Cycles)的障礙[8]。由本研究的觀察分析結果發現，無論是組織學習協會的多數成員，抑或其協助公共部門推動組織學習的訓練計畫，雖然在推動深度匯談方面著有成效，但卻因久缺系統思考的完整訓練，而難以培養成動態系統的思維觀點，以致在消除行為複雜的同時，未能有效增強動態複雜的因應能力，從而因不完全學習循環的影響，妨礙了組織學習能力的升級。因此，如何提升該協會成員的系統思考能力，使之能成為兼具個人學習與團體學習訓練技能的種子教師，並在協助公共部門推廣組織學習理念擔當引導者的角色，將是未來公共部門推動學習型組織建構工作下一階段的努力重點。

四、計畫成果自評

本研究之目的，係在探討公共部門建構學習型組織的障礙因素。當前探討學習型組織的研究雖多，但學者卻常有缺乏整合性理論架構的遺憾[9]。同時，由於絕大多數研究均以私部門組織為研究焦點，卻相對忽略了公共部門領域的探討[7]。然而，基於研究資源與時間有限，本研究所面臨之限制及未來研究方向可列述如次：

一、研究樣本：本研究的對象為組織學習協會之成員，雖可透過直接觀察與訪談對研究對象本身進行了解，但對公共組織推動組織學習之探討，則僅能經由該協會成員參與及協助推動訓練計畫的經驗描述加以間接推論，故可能尚不足以完全闡明公共部門建構學習組織障礙因素的全貌。後續研究如能針對公共組織直接進行觀察，應將有助於深入檢測本研究結論之有效性。

二、研究範圍：組織學習與學習型組織的相關文獻，因其探討焦點為學習主體、學習內容、學習誘因、學習效果或學習過程之不同，以致所研究的組織學習影響因素涵蓋層面各有不同，如：組織結構、組織文化、組織溝通、組織記憶、組織領導等等。本研究在時間與經費的限制下，僅從組織學習的主體與內容方方面著手，未能顧及結構、文化、誘因與動機等層面，故有必要在未來的後續研究中，再擴及其他方面障礙因素的探討，以累積研究結

果，充實更完整周延的理論知識。

三、未來研究方向：個人學習為團體學習與組織學習之起點，而組織學習必須將個人學習成果擴散至整個組織才能展現具體效益。本研究提出培養組織學習種子教師的建議，雖然組織學習協會已在實際推動，但仍欠缺系統思考方面的規劃訓練。因此，未來如能針對如何強化該協會種子教師能力與誘因方面進行研究，將更有助於促使公共部門組織發展完整的學習循環，從而更加速學習型組織的成長與擴散效果。

五、參考文獻

[1] G. P. Richardson, & A. L. Pugh III (1981). *Introduction to System Dynamics Modeling with DYNAMO*. Portland, OR: Productivity Press.

[2] Sterman, J. D. (2000). *Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World*. Boston, MA: McGraw-Hill.

[3] Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York, NY: Doubleday.

[4] Issacs, W. N. (1993). Taking flight: Dialogue, collective thinking and organizational learning. *Organizational Dynamics, 22*(2), 24-39.

[5] Roth G. L., & Senge, P. M. (1996). From theory to practice: Research territoty, processes and structure at the MIT Center for Organizational Learning. *Journal of Organizational Change Management, 9*(1), 92-106.

[6] Easter-Smith, M., & Araujo, L. (1999). Organizational learning: Current debates and opportunities. In M. Easterby-Smith, J. Burgoyne, & L. Araujo (Eds.), *Organizational Learning and the Learning Organization: Development in Theory and Practice*. Thousand Oaks, CA: SAGE.

[7] Finger, M., & Brand, S. B. (1999). The concept of the 'learning organization' applied to the transformation of the public sector: Conceptual contributions for theory development. In M. Easterby-Smith, J. Burgoyne, & L. Araujo (Eds.), *Organizational Learning and the Learning Organization: Development in Theory and Practice*. Thousand Oaks, CA: SAGE.

[8] Kim, D. H. (2001). *Organizing for Learning: Strategies for Knowledge Creation and Enduring Change*. Waltham, MA: Pegasus.

[9] Prange, C. (1999). Organizational learning: Desperately seeking theory? In M. Easterby-Smith, J. Burgoyne, & L. Araujo (Eds.), *Organizational Learning and the Learning Organization: Development in Theory and Practice*. Thousand Oaks, CA: SAGE.