

第六章 結論

組織存在的目的是爲了完成特定的目標，但組織目標往往是多重的，在理想與現實的考量下，加上環境與任務的不確定性，於是出現目標複雜性的問題。Bolman & Deal (1991:24-27) 指出，組織充滿著複雜性、不確定性、欺騙性與模糊性，在這種情形下，組織不一定清楚知道真正的問題爲何？不知道發生了什麼事？不知道組織要達到什麼？不知道組織可以達到什麼？不知道怎麼做才是對的。

因此，目標複雜性造成組織茫然，而且在混沌或不確定性高的環境以及強調控制或自主性低的組織，組織目標的複雜程度可能更高。警察組織的目標複雜性高，除了過多的指揮系統與工作目標，還有組織環境複雜化與多樣化都是主要原因。處理政治性的群眾活動常造成警察組織的危機，危機的情境將造成不確定性高的環境，例如群眾、媒體、民意代表、上級長官等都會對警察有不同要求，或給予警察不同的壓力，導致員警無所適從。故組織設計應配合目標複雜度，以降低組織面對危機存在的不確定性，而基本的原則是，愈複雜的組織目標愈應設計彈性化的組織結構。

「全像圖組織設計」是以隱喻爲基礎的。隱喻的使用包含如何理解此一世界的思維方式和觀察方法，全像圖組織正是 Morgan 嘗試將組織視爲大腦，將組織設計成大腦的新視野，而此一大腦隱喻引導吾人以另一種特殊性的方法來觀察和理解組織。Morgan (1986) 認爲，組織能夠以完全超越任何單獨個人之能力的方式處理不可預測的複雜問題。現代對大腦的研究亦表明，大腦的右半球之整全的、類比的、直覺的和創造的能力。倘若新的組織設計能夠開發出這些創造力的可能性，他們將進一步爲組織的理性行動提供擴大和轉換的能力與手段 (Morgan, 1986; 戴文年譯, 1994: 119)。

Morgan 透過控制論與雙圈學習的隱喻，來比擬全像圖組織強調的組織學習，並由此看出其基本模型在於審視預測環境；縮小不確定性及目標差；對現行規範假定的質疑。相互隱喻的結果，使組織無論在動態或靜態的環境中都能保有學習的策略，才能使自我組織的發展及新策略的形成與組織的再設計產生可能性 (郭志祥: 2003:35)。

本研究基於以上的體認，嘗試將全像圖組織設計的概念與危機管理理論加以結合，乃是認爲組織在面對危機情境所可能產生之不可預測的複雜問題時，

單憑個人之力或僅由組織被動因應是難以處理的。而此一將組織設計與危機管理相結合之作法，其實亦是一種為達效能、目的策略，是以組織策略來引領組織設計的想法。

第一節 研究發現

壹、理論方面

透過對危機管理書籍及相關理論、研究之廣泛涉獵，本研究於理論面向上之發現如下。

一、危機管理研究面向的發展

以往國際關係學者、國際政治學者及公共行政學者對於危機本質之界定，常視危機為一種不穩定的狀況、情勢與事件，或一個階段、過程與威脅。學者們對於危機之定義有從危機本質加以分析者；有從非危機質加以分析者；亦有從危機因果論加以分析者，但主要均強調危機管理的政府作用面向。

九二一大地震後，我國政府部門於各項重大災害防救及重大危機處理上投入大量人力、物力及財力，但因救援不得要領、處置不當或行政效率緩慢等而備受指責。有識之公共行政界學者認為災害防救或部分重大危機事件涉及層面之廣，常無法單獨依靠國家機關或民間機構的力量完成，開始強調危機管理非政府作用的重要性，他們探討社會資本、社會動員與災害防救之合作模式、或強化公私部門共同行動與共受風險意識，讓全民與政府重新體認其共同的責任，強化整體之危機處理能力。

國際減災策略（International Strategy for Disaster Reduction, ISDR）採用建議、預防、協調、資訊、知識、經驗的水平交換，讓減災行動主流化，並協助開發中國家地區性及國家性防災能力的培養。而 ISDR 的努力更是讓危機管理與全球治理相互呼應結合。

由此可知，危機管理的探討面向已由傳統強調政府作用擴大到強化非政府作用及結合全球治理之面向。

二、領導決策與危機管理

就警察組織而言，理想的領導行為，是領導者能同時兼有高度關心工作與高度關懷人群的行為。領導者在危機情境下的決策型態會迥異於平常，蓋因危機情境會對時間產生排擠，領導者必須在龐大壓力及有限及資源下作出決策。

而因應之道，本研究認為可以透過對危機決策模式下之壓力理論與資源情境理論做更深入之認識，有效轉化壓力及運用有限資源。

三、組織運作與危機管理

組織環境是所有足以影響組織運作的各種力量所組合而成之複雜網絡。組織如何管理環境之研究，有一個共同的假設，就是假設環境乃一情境，組織需要設計合適的組織結構，以適應組織運作於其間之環境需要，結構與環境的不良配適，將會導致失敗；結構與環境的良好配適，將獲得成功。

組織為了更有效地因應危機的多變與不確定性，必須加入某此弔詭特質：如專業分工 V.S.重複性；規劃 V.S.變化；集權 V.S.分權；層級決策 V.S.授權；標準作業程序 V.S.隨時應變；當機立斷 V.S.集思廣益等。

組織是由不同的單位與成員共同組成，如何敦促不同的構成份子為相同的目標而努力，在危機情境之下，如何降低本位主義，使組織成員協同一致，發揮功能，本研究認為透過組織內部溝通與適當的作為激勵可以達到此一目的。

在危機情況下，組織能存活與興盛，是因為制定出正確的決策。為使決策能成功，組織必須改善它的能力，去學習新的行為模式。若組織的應變體系無法符合危機管理要求第一時間採取有效之應變需求，則可透過組織學習加以改善。

四、策略規範與危機管理

策略是因應環境變化或組織變遷的應變措施，亦是指導組織運作過程與工作目標之基礎。

在管理策略訂定之前，本研究認為加入戰略的思維可以使策略更為整體、更為務實；避免危機發生時組織只著重處理眼前之事物，落至「見樹不見林」或「掛一而漏萬」的危機情境中。

危機特性之一是其具有階段性，有效的危機管理策略即要對危機的各個階段，採取不同的管理措施及因應作為。危機從爆發到結束，均有固定軌跡可循，過程可以比擬為「人的生命週期」，期間經歷出生、成長、成熟、與衰退等階段，對應於我國古代行政管理策略原則，可以理解為：出生期-防範於未然；成長期-弭禍於無形；成熟期-治亂於初動；衰退期-止亂於復動。有效的危機管理是綜合預先的管理措施，使組織能協調與控制緊急狀況的回應。

為使危機管理策略便於操作化，本研究認為 A. Mushkatel 及 L. Weschler 將政策制訂過程理論與危機管理政策發展相結合所發展出的「危機管理矩

陣」，正可運用於各組織的危機管理策略訂定上。

五、全像圖組織設計的運用

全像圖組織設計的大腦隱喻做為有機體隱喻延伸之意義在於：組織在回應環境變動與要求時，能夠清楚知道自己應當採取什麼行動，並且辨別此行動是否正當合理。如此組織與環境的互動可以更加和諧，我們亦相信大腦有這種智能。

在全像圖組織下，領導者的思考應係「整全」取向，組織成員更是基於「全人」觀點培養其通才的能力。藉由對「全人」及「整全」的思考與體認，將有助於吾人對全像圖組織設計所強調的聯結、重複概念相呼應。

組織內部的結構與功能均可以隨著環境的變化不斷修正及重新組織。換言之，大腦是一個可以由自我的經驗中反省學習的系統，自主地去學習如何找到適當的聯結模式，隨時調整自身達到所要求的功能。而所謂「熟能生巧」便是大腦自我組織能力的表現。

「全像圖」的觀念，是新物理學的現象，運用到組織分析，即意謂組織中的每一件事都是互相關聯的，透過組織系統的整體分配資訊。若全像圖被破壞了，其中任何部份均可能用來重新塑造整體的形象，每一部份均在其他的部份中相互交織、層層交疊，形成一個整體與部分不可分割的系統。

就組織設計而言，組織中每一部份都能執行許多範圍內的活動，而這些活動並非在某一定點時間內需要全部執行，亦即各部分具有並非常用的各種功能，一旦要用時就能發揮作用。此種全像圖的組織設計，每一部份具有各種功能，對於組織整體的運作確有必要，這樣的組織中，每一位成員均須接受多重技術的訓練，當需要時可以彼此替代。

貳、實務方面

透過深度訪談與分析，本研究於實務方面之發現如下：

一、警察組織對紅衫軍倒扁行動的處置作為

(一) 群眾活動中的警察定位

1. 警察角色

在群眾活動的處理上，警察的角色是左右為難的，為了讓各方均能信服，只有遵守法律、嚴正執法。

2. 警察的基本立場

警察對於依法申請的集會遊行不能預設任何立場不予同意，但必須堅

持「依法行政」的立場。集會遊行的最終核定及指揮權，依照「地方制度法」之規定是屬於直轄市及縣（市）政府之權責。

3.警察的政治理念

中正一分局因交雜於各政黨、上級機關與民眾之間，個別員警或許會有不同的政治理念，但在處理群眾活動時一定要求保持中立，不可帶有任何的政治色彩。

4.警察的壓力

中正一分局的指揮官感受到最多面向的壓力；而副指揮官因擔任發言人工作，認為媒體是最大的壓力源；中層的幕僚與執行幹部，壓力源多是來自業務本身、上級長官及自我期許；第一線執行的基層人員大都認為長官未將壓力轉嫁，或處理成敗責任不在他們身上，故壓力並不如外界想像的大。

5.警察處理群眾活動能力的養成

在群眾活動處理能力的養成上，經驗的累積是重要關鍵。警察組織的職務輪調制度，是讓領導階層人員能夠累積足夠處理經驗的關鍵；而幕僚人員之能力養成主要是來自單位內的經驗傳承；執行階層的警官或警員則多是自己的實際處理經驗的累積。經驗是十分寶貴的資產，但包含領導者在內人員均已有「經驗」並非絕對正確之認知，尤其在處理群眾活動時，必須考量群眾的不同屬性、背景、不可僅依經驗即下決策，否則將易導致失敗。

6.警察處理群眾活動的核心能力與價值

領導階層人員認為如何掌握處理的時機、當機立斷與維持法律的正義是處理群眾事件最重要的核心能力；幕僚人員則認為經驗與想法於單位內不能為一人所有，並須透過學習與分享；情報業務承辦人因必須與群眾有深入、直接的接觸，認為「臉皮厚」是必須的；而執行階層人員大多認為警覺性、敏感度、溝通協調能力、法令的基本素養及特殊的執勤技巧是必要的。

（二）群眾活動中的警察作為

1.戰略思維

處理群眾活動有豐富經驗的警察組織，在面對大型政治性群眾活動時常是存在戰略思維的，先設定戰略目標，再予細部調配任務分工與執行計畫，方能發揮最大的功效。

2.基本規範

領導者的指示、要求、與勉勵常是一個組織基本規範的來源，但要它能成為組織內的文化，受到組織成員的認同，本研究認為簡潔清晰的用語與勉勵式的語氣會比長篇大論及命令式的語氣來得有用。此外，群眾現場範圍極廣，指揮官無法事事親下決定，明定「必須報告」的特定規範，讓第一線的分區指揮官有所依循，不致有處置失當的情形。

3.處理機制

SOP、經驗與彈性思維構成中正一分局群眾活動處理機制的根本架構。中正一分局業務承辦幕僚認為 SOP 並非不好，端看組織及成員付出了多少的時間與心力，若是虛應故事、一成不變，效果自然不佳，但該分局花了很多的時間策訂、修正這些計畫和執行技巧，並經過非常多群眾活動的試鍊，自有其價值。該分局鼓勵彈性的思維，非正式的組織、彈性的管理策略均可列為規畫時期參考或思考方向。但因群眾活動之處置講求執行明確，必須有原則性的規範讓更可讓大家有所依循。

4.橫向聯結—分工合作

中正一分局各單位間，在處理群眾活動時除分工外更強調合作。群眾活動之主辦單位為督察組，但於其受理申請時，其他相關單位亦同時派員協助，預先擬議處置腹案及蒐集情資。

5.縱向聯結—貫徹指示

再完善的計畫，若不能落實，一切都等於白費。中正一分局不同於他單位閉門造車訂定計畫的方式，由指揮官親自帶同相關的幹部到現場實地勘查，鼓勵業務幕僚與分區指揮官模擬可能狀況，務實研擬具體的方案。該分局並透過完善的分工勤教制度，讓工作交付與指示下達更確實貫徹。此外，該分局並會針對同仁執勤技巧不足之處實施訓練；並以獎懲為手段對第一線執勤人員做貫徹勤務要求。雖然其他警察組織亦可能有相關的勤前教育制度，但因該分局領導、規劃、執行人員對於各種的群眾活動狀況處理技巧與法令規定均已嫻熟，勤前教育才能收畫龍點睛之效。

6.成敗的關鍵—指揮官

處理群眾活動，最關鍵的靈魂人物就是指揮官。因為指揮官之態度與決心往往影響群眾活動處理的成敗。混沌狀況下，壓力是極大的、狀

況是不明的、資源是欠缺的。俗云「將帥無能累死三軍」，有經驗、有擔當的指揮官，可以轉換壓力、發揮有限資源的最大功能及找出困難之處逐步解決，而部屬常會受其人格特質感召，而更加投入工作。

7.不安定的因素—支援警力

我國的警察是散在制的，面對大規模的群眾活動，光靠一個分局的警力遠不足夠，必須從其他單位調派支援。但支援人力素質的良莠不齊和對工作的熱忱遠遠不足，常是中正一分局在執勤上的一大困擾。該分局透過官僚制度、層級節制等方式加以掌握運用，但仍屬於不安定之因素。

(三) 警察組織處理紅衫軍倒扁行動概況

1.本案期間與平時勤務、治安、士氣比較

紅衫軍倒扁行動歷時甚久，且充滿了不確定性，中正一分局的領導階層幹部雖有豐富之經驗，但亦無法確定紅衫軍行動何時落幕。而此一不確定性，將使同仁產生倦怠感，進而影響工作、影響士氣，造成危機。該分局之作法是設法讓不確定因素消失，主要的作為有專人專案執勤，此作法可讓執勤人員之技巧與彼此默契更純熟，避免頻繁的勤務交接造成空窗；另外，化狀況的不確定為確定，可以讓執勤同仁的休息時間增加且勤務時段固定；並責由督導人員主動發現具體優良事蹟，即時簽報獎勵，以激勵士氣。而較人意外的，經該分局統計，此一時間之治安並未惡化（刑案發生數並未增加），該分局探討原因，應是警力遍佈街頭，而讓宵小產生戒心。

2.服務、協調與情蒐

中正一分局保防組透過服務與協調的方式與紅衫軍成員間建立了相當好的情誼與非正式的溝通管道。紅衫軍前期活動平和、順利與非正式的溝通管道亦有十分密切的關係。藉由此管道，紅衫軍總部能瞭解警方的立場；而警方若有較大的動作，也會透過此管道和倒扁總部聯繫、說明。

3.佈署、規劃與執行

中正一分局的業務承辦單位，能依紅衫軍活動初期各種發生的狀況（當時是片段、模糊不清的）逐漸拼湊出將有一場規模極大的群眾活動跡象，因而預先準備，妥為因應，而終於能圓滿達成任務，其經驗與能力非其他警察單位所能比擬。藉由承辦人的說明，吾人更可以清楚瞭

解紅衫軍的活動與中正一分局的相關因應過程。

4.與媒體之關係

危機情境下，與媒體之關係十分重要，依中正一分局副指揮官兼發言人之看法，媒體關係的掌握亦必須透過分工才能達成目的，如偵查隊隨時更新名單，協助作好公關角色，有關單位或勤務中心要提供正確的訊息。發言人之角色應主導發言，掌握議題動向，對媒體的不實報導應主動澄清，避免造成外界誤解。

二、警察組織與紅衫軍的互動關係

(一) 紅衫軍的基本背景分析

1.紅衫軍群眾的結構

倒扁行動的群眾大多是中產階級和老弱婦孺，亦有泛藍的支持者，訪談時所見，亦有不少學生、退休人士、失業者、婆婆媽媽及高學歷者（但人數不多）。

2.紅衫軍參與者的動機

為「倒扁」而「倒扁」似乎是紅衫軍普遍的動機；部分受訪者屬於經濟弱勢族群，認為經濟環境不佳且上位者的弊案連連，才誘發其參與之動機；另有受訪者是基於好奇心參與。依學家學者之見，沒有人懷疑紅衫軍的目的是倒扁，但沒有人相信陳水扁總統會因此下台，絕大多數會站出來的人都希望盡一份力量，希望能夠喚起所有能夠讓陳水扁總統下台的每一分力量，如司法的力量。

3.紅衫軍群眾對後期活動能量散失的看法

大型群眾活動能量是會散失的，這點紅衫軍群眾亦能理解。他們大多認為 10 月 10 日天下圍攻因為指揮失當、內部不和加上警方驅離讓他們氣勢受挫，是由盛轉衰的關鍵。但從專家學者看來，除非是暴政國家，群眾運動從來不是政黨輪替的因素，紅衫軍的組織份子也沒有人希望這個樣子。他們的運動是在喚起司法、喚起在野黨，教育民眾貪腐的嚴重性。

4.紅衫軍群眾對倒扁行動成就之認知

紅衫軍常將倒扁行動對比於三十年前的美麗島事件，認為美麗島事件參與人數不及紅衫軍，但卻奠下台灣民主、自由的基石，紅衫軍之成員遍佈各地，雖然未達成倒扁目標，但其影響已深植人心；亦有人認為紅衫軍的影響效力不僅在台灣，更在全球的華人地區發酵。專家學

者並認為紅衫軍的重要成就就是公民運動，因為行政、立法、司法、監察、媒體都無法有效運動的情況下，所以公民要自己運動。

（二）紅衫軍眼中的警察

1. 紅衫軍眼中之警察角色

紅衫軍群眾大多認為警察仍是政府的工具，雖有強制力但需聽命行事。他們認為只要不踏到警察的紅線，警察都是講理的。在舉辦活動前大都會先與警方溝通協調，建立良好的關係，所以活動的進行都非常的順利。此外，警察的對他們的主動關心，會讓他們提昇對警察的好感。

2. 紅衫軍眼中之警察態度與行為

綜合分析，紅衫軍的組織份子中，若屬於領導者或義工成員，和警方接觸、互動較頻繁，大致上對警察處理群眾活動的態度與行為持肯定及贊許的態度。但若一般的成員，因其在資訊上較為不足，與警方之互動亦不若領導者密切。會因關注發生在其身上、身旁之個別事件，造成對執勤警察產生態度傲慢或蠻不講理之感。

3. 紅衫軍群眾對警方必要時使用強制力之看法

由於紅衫軍之訴求為「愛、和平、非暴力」，且其組織份子本就不贊成使用暴力。我們所認知的群眾雖無正式組織，但其亦有非正式領導與非正式組織存在，並建立一定程度的規範或共識。以訪談對象為例，他們不贊成使用暴力進行活動，其成員若自認道不同者，會促其離開。

4. 紅衫軍群眾及專家學者對警方群眾活動處理方式之意見與建議

紅衫軍成員普遍自認對法令的認知與素養較為不足，因此害怕警方欺負（應指盤查或干涉取締）。所以他們在可能的範圍內會積極增加對法令的認知，如熟記憲法之條文等。就專家學者之觀察，對於群眾的行為，希望警察扮演提醒者的角色（呼喊群眾注意正義）、而非仲裁者的角色（認定群眾就是不正義的人），希望「論事」而非「論人」，警察、群眾雖各有立場，但應學習互相包容、尊重。

（三）警察眼中的紅衫軍

1. 第一線執勤人員眼中之紅衫軍群眾

紅衫軍群眾人數眾多，但十分理性平和，但有部分紅衫軍群眾是與警察站在明確對立的立場，更甚者，口出惡言或出言侮辱，並質疑警方執行權力的合法性。研究發現，群眾與警察的互動似乎有共受風險之

情形，群眾活動行為平和時，警察以柔性訴求，雙方關係及互動良好；但群眾活動行為違法時，警察被迫採取強硬手段，群眾就非常的不配合或產生抵抗。此外，不同外圍團體的加入，更讓紅衫軍產生質變，並增加警察處理上的不確定性。

2.警察對紅衫軍之綜合評價

在中正一分局無論各階層的警察，均認為紅衫軍的口號緊抓議題，訴求符合社會期待，因而讓不分藍綠的群眾獲得號召。群眾成員主要是中產階級，他們是期望社會安定的一群，但亦有強烈的使命感及政治主見。惟隨著活動的進行，因其組織內部或外部的因素，漸漸發生質變，後期指揮體系出了問題，暴力訴求及變質的活動讓中產階級逐漸離開，遊民、流浪漢或社會邊緣者取而代之，更讓其形象大受影響。民眾、媒體及上級機關的立場亦轉而支持警方的堅定執法，而警察必須使用原本保障紅衫軍的法律加以限制。

參、警察組織危機管理機制建構方面

警察組織的結構是屬於典型機器隱喻的官僚組織，在崇尚效率的目標之下，往往會希望藉由組織的結構設計、工作流程的簡化，以及強調專業知識和法令規章等方式，達到專業化、制度化、例行化、標準化的要求。即便如警察組織結構嚴謹、規模龐大，亦無法自給自足、獨力生存，機器隱喻這樣靜態、封閉的研究，並未考量組織與外環境的互動關係，而組織成員的潛能也不易得到發揮。

有鑑於此，有機體隱喻將組織看成一種不斷與環境互動的開放系統，研究焦點常置於個人需要的滿足、組織對環境適應等議題上。但有機體隱喻組織過於強調組織穩定和諧的維繫，組織對環境的生存適應問題易讓人連想在組織與環境的互動關係上，組織是居於被動、劣勢的想法。但從生態的觀點看來，組織及其環境並非分開對立，組織彼此間，還可以透過合作的方式，共同創造所期望的環境狀態。但這亦觸發我們思考，組織如何在混沌環境下更具主體性。

最理想的情況是組織如果可以像大腦一樣聰明，有智慧、能思考，面對組織與環境的緊張關係，自然能採取合理的行動。所以組織應該像大腦一樣，可以處理複雜資訊的系統；組織應像大腦一樣，能夠從環境調適中學習。大腦隱喻的組織更希望將創新、靈活、彈性與思考能力落實到組織設計上。而全像圖的組織即反映出這種設計的原理。但在可行性上，總讓人感覺陳義過高遭受質

疑（史雅玲，1995:121）。

Morgan（1986）曾提到一個論點：「反映真實存在的組織，我們會很驚訝發現有許多的能力都已存在。」本研究對此亦深有感觸。從全像圖組織設計的五個基本原理對應到警察組織之上，即可發覺此一有趣現象。

警察組織人力資源的主要來源係從警察專科學校與警察大學而來，警察專科學校負責培育基層警察，警察大學負責培育警察幹部及進行中高階警官的在職教育。所以在警察組織內的個體，幾乎都有相同的 DNA，但因不同個體的成長背景與工作經驗的差別，亦有些許的不同。故在資訊的交換和共識上，即使有歧見也可以快速消除，從而能快速有效的對環境做出回饋。

資訊溝通的過程，警察組織相較於其他組織更易達成。從員警的工作設計觀察，警察組織內部各成員間彼此從事的工作內容，有高度的重疊性；在工作過程之中，彼此分享資訊或交換意見。同樣的，員警的共同的勤務，或以本研究所指稱處理群眾活動之專案勤務，各成員之工作項目、內容與重疊性相當的高。

以群眾活動處理為例，警察組織成員可能因為遷調而輪替，但接替者必須在若干時間內勝任前一位人員所需負責的工作指派，因此他不僅有替代的功能更帶來新增的功能（新的工作經驗）。處理大型政治性群眾活動的同一時間內，警察組織（專指分局）的各成員可能從事同樣的活動與接收或發送同樣的資訊。藉由指揮官、勤務指揮中心或是業務承辦單位的統一調度指揮及內部完善的通報機制，情報資訊的獲得是相同的，而成員間對情報資訊的理解是相似的，其分布亦是隨時且隨時浮現的，故不論在「部分重疊」或「功能重疊」上均能充分反應其優勢。

就必要的多樣性而言，我們必須找出因應特殊情況（以本研究而言係指處理群眾事件）員警所需要核心能力，加以培養，強化所需技能的多樣性。此外，不同的成員在校所學不同、工作資歷不同、處理群眾活動經驗不同，都會帶給組織不同的觀念和專業，帶給團隊更加的多樣性，對於資訊的處理將因此更為有效，對環境的回饋與學習目標的共識更能達成。不難想像全像圖組織設計的基本原理「將整體植入部分」、「重疊的重要性」、「必要的多樣性」等無形中在警察組織實已具備，所需努力者，僅餘「最低限度的關鍵規範」及「學習如何學習」。何以中正一分局看似未實際進行大腦隱喻的組織設計，但竟能達到如此大的學習效果，本研究認為誠如第四章所述，「熟能生巧」便是大腦自我組織能力的表現。

以中正一分局為例，該分局處理群眾活動時，指揮官以「始終如一」建立處理願景，並律定「必須報告」的特定規範，讓第一線的指揮官與執行人員有所依循。這些都屬於關鍵規範，但「最低限度」的界線為何，本研究基於上述原則：「組織設計乃是為了達到組織目標」，認為依實際之狀況保持彈性，避免產生「為規定而規定」的目標錯置狀況，而實際的規範情形，宜由指揮官或業務幕僚依實際情況決定或判斷為宜。

另於研究中發現，中正一分局在決策階層、幕僚人員及執行幹部（派出所所長）對於有關處理群眾活動的學習及學習如何學習是保持開放心態的，在分局長的鼓勵、要求、並以身作則的情況下，讓幕僚單位及其成員與中階層的主管有足夠的動機與驅力持續學習；但相較之下，基層人員的學習動機及學習情形較不強烈，大都只是被動的接受分局的安排與訓練，強調「經驗」是處理成敗的因素。在某一表示該單位有誘發學習動機及學習作為的受訪員警，則認為「派出所所長」是重要的觸媒，警員的工作忙碌、時間瑣碎，必須由幹部營造那樣的環境與氛圍，方能促進學習。

第二節 檢討與建議

本研究雖有上述理論、實務及建立危機管理機制的發現，但仍有不少限制是目前透過理論或研究調查所難以完全克服的，檢討如下：

- 一、警察組織是一個統稱，警政署（含全國各警察機關）、警察局、警察分局、派出所均是所指，是否全部規模的警察組織適合運用全像圖組織設計。
- 二、警察的指揮體系是一條鞭制，建立大腦隱喻式的組織是否可能。
- 三、官僚組織運用全像圖組織設計調整組織結構，是否能脫開依法行政及流程導向。
- 四、警察組織在處理群眾活動上處處可見政治力的影子，本研究只能將之歸因於組織外環境之中，但其影響力遠超過其他環境因素，如何排除或化解，即便是運用全像圖隱喻重新設計組織，亦難有具體效果。
- 五、本研究為探討警察組織處理群眾活動之經驗，選擇以中正一分局為研究對象。該分局對群眾活動有非常豐富的處理經驗，且在組織的不斷學習下，已有近似全像圖組織設計的基本架構（或許其並不自知）。但此種設計是否能運用在中正一分局處理其他危機之上，或運用於其他警察機關之上，仍待另案研究證明。

基於以上的檢討，本研究嘗試提出解決之道與後續研究建議：

- 一、若將全國各警察機關視為一個整體的警察組織，以目前全國警察人員共七萬餘人看來，這樣的組織實在過於龐大，團隊的先決條件已然喪失。另外從資訊傳遞與溝通的角度上觀察，直轄市或縣（市）警察局的局長難以和所屬各員警達到面對面的溝通，更難以想像成為團隊領導者。雖未經實證調查，警察分局的規模和員警數似乎和全像圖組織設計之理論較為相符，且由動態的研究中，情況似乎亦是如此。惟更精確的情形，仍待進一步研究調查。
- 二、以吾人之經驗與認知，指揮體系一條鞭制意指警察的人事權為中央所有，但警察的預算權卻屬於地方。警察的任務一般認為是治安、交通與為民服務，這些任務的具體作法及目標設定，均是由警政署統一規定。某警察組織（專指分局）若欲逐漸成為具組織學習能力的團隊，上級警察機關有無授權之可能，且其有無能力達成警察任務。由實際現況觀之，目前並不能完全期待警察分局有被完全授權的可能性。但本研究建議，相對現在地方化警政的可能趨勢，屬於地方化警政色彩較濃厚的範疇者，¹提供了全像圖組織理論實踐的可能性空間。只要分局長秉持全像圖組織的理念，基於警察組織之現有條件，實踐是有可能的。即便在未被充分授權的情況下，亦可以此精神或理想運作，在有限的空間中發揮實現。
- 三、全像圖組織理論是理想性極高的理論，精神和意旨在於個體的認知和學習，期能使之和組織的願景一致。由前所述，警察分局在資訊溝通的網絡連結上非常的緊密，克服流程導向的障礙較一般組織似乎更有優勢，而「依法行政」可以視為最低限度的規範，如此將更有價值。相對於此，本研究亦承認要警察組織完全脫開依法行政和流程導向有其困難與侷限。如何透過資訊的溝通與人員的調和化解此一侷限，亦是未來可以探討的面向。
- 四、即使是受訪的紅衫軍群眾或警察本身，亦認為警察是政府的工具。警察的上級機關頗多，以處理群眾事件為例，地方政府和中央（內政部、警政署）便常有政治角力，尤其在其分屬不同政黨時，其角力情況更為嚴重。無怪乎，中正一分局的領導階層人員亦嘆道：「聚眾活動之處理，警

¹ 本研究建議宜將警政指揮體系的思維分開來思考，屬於中央權責者，由中央以一元指揮達到控制，如前述之治安、交通、為民服務等；屬於地方權限者，如群眾運動的處理、地方警衛的實施、社區警政等，則可爭取授權。

察的角色是爹不疼、娘不愛，經常是左右為難，在夾縫中求生存。」常見夾於中間的警察幹部面對媒體的咄咄逼人時，只好說出：「他們都是長官，他們的指示我們都會聽」的場面話。²全像圖的組織設計對此一面向並無明顯的解決之道，如何將政治力的影響性降低，讓警察回歸專業化的處置，亦可供後續研究探討。

五、本研究在訪談對象的選擇上，係以紅衫軍倒扁行動發生地的警察分局（中正一分局）為主。本研究發現，中正一分局之員警一年需面對處理的中、大型群眾活動為其他警察分局的數十倍以上，所累積的經驗、建立 SOP 與形成的組織知識均非其他警察組織（同指分局）所能比擬，若要以相同的模式類推適用到其他警察分局處理群眾活動上恐有疑義，而形成「橘逾淮為枳」的情況；中正一分局在其他警察任務的處理經驗和其他警察機關相仿，是否有專門資訊聯繫管道或專屬知識之形成，難以推斷。故將全像圖的組織設計運用在中正一分局處理其他危機或一般行政事務之上，或運用於其他警察機關之處理群眾活動上之效能，仍待另案研究證明。

六、全像圖組織設計強調「組織學習」，但不應只是內部、封閉的學習。本研究發現警察與群眾有密切互動，但如何引領其共同學習及自發學習，亦可供後續研究探討。

在變動快速的資訊時代，墨守成規、層級節制的做法與已不能因應實際的需要。警察是社會上法律正義的捍衛者，未來必須面對的危機與挑戰遠超乎現在所能想像的範圍。因此本研究期許警察組織必須具備全方位的系統思考，組織成員要培養全人的人格與通才的能力，運用各種有形、無形的資源，發揮組織及個人最大的潛能，結合相關單位與民眾力量，運用新的思維處理警察組織可能面對的危機，則仍有堅強的實力可繼續扮演「法律正義」的守護者角色。

² 此為台北市政府警察局長王卓鈞面對媒體詢問處理集會遊行時，警察該聽內政部或台北市政府時所說的話。