

組織變革認知對組織承諾影響之研究

— 以中華電信¹中區分公司員工為例

第一章 緒 論

第一節 研究背景

近二十年來世界各國推動公營事業民營化²蔚為風潮。探究其原因，其一為全球化的發展與市場經濟體制的深化：以「效率」取代了「安全」，以「市場機制」取代了「行政指導」，成為了國際間競爭的新規範。在新的競爭環境中，世界主要的國家無不致力於公共部門的改造，許多過去以政府行政手段所供應的公共服務與民生物質，均改以開放產業、引入競爭及移轉民間經營等運用市場機制來提供；其二為數位化科技的發展與網路的普及；科技的進步使得部分有形產品及無形商品的計價與交易得以克服物理上的限制，由不可能而轉為可能（張玉山，1999）。

自 1980 年代後國際經濟情勢趨向自由化、民間經濟實力茁壯，公營事業欠缺應變彈性已不符時代需求，因而興起民營化熱潮。1979 年英國率先執行公營事業民營化後，推行民營化的國家多達八十餘國，完成移轉民營的事業多達七千多家，民營化後經營績效普遍良好（薛琦、林永壽，1997）。近半個世紀以來，台灣的公營事業在整個經濟體系中始終扮演著極為重要的角色，其貢獻更是有目共睹，可是傳統的經營理念卻未隨著環境變遷而有明顯的調整。直到最近，由於全球自由化、國際化思潮的影響，使得公營事業面臨時代的挑戰，亟需進行必要的改革，而此一民營化的變革深受各界矚目。

根據古典經濟理論的基礎，市場係自然形成的、係均衡的；在裡頭有一隻看不見的手（invisible hand）引導著經濟活動的進行，一方面，可讓自己的自利欲望得到滿足，另一方面，亦同時可以讓國民經濟的稀少性資源，作最有效率的使用（黃世鑫，

¹ 本文所指稱之中華電信，意指以中華電信股份有限公司為研究對象，不包括中華電信總局與其電信研究所組織。

² 本研究中之民營化，係指狹義的民營化，指「公營型態的解除」（divestiture），將公營事業的部分股權或資產出售給民間，政府將收入回繳國庫或另行運用，使國營事業的所有權得以順利移轉（戴金龍，1996：22）。

2000)。管理上的效率也是支持民營化的重要理論之一。一般認為，私人部門組織結構因獲利的優先性及正當性被清楚界定，較之公共部門組織之混淆和不確定，表現較好（黃財源，1996）。民營化公司多為單一目的的組織，而且在運作上比公共組織更具彈性；在承包者的競爭之下，預算及成本的資訊將透明化而無所遁形（林玉華，1997）。

在資訊社會系絡形成的今日，與平日生活密切相關的網際網路、行動通訊、電子商務、多媒體等多項通信科技，正不斷的蓬勃發展與突破創新，無論是政府公部門著重的電子化政府、民間私部門所強調的電子商務所帶來的商機等，正在形塑全球發展的新局面，電信事業提供了人類跨越時間、空間、無障礙限制的互動模式，由此可知電信與人民的生活是息息相關的。

「電信」係指利用有線、無線，以光、電磁系統或其他科技產品發送、運輸或接收符號、信號、文字、影像、聲音或其他性質之訊息；而「電信服務」係利用電信設備所提供之通信服務，由此可知所謂的「電信事業」係指經營電信服務供大眾使用之事業（交通部，2002）。由於電信事業所負責的業務範圍與服務項目極為廣泛，且與國民日常生活息息相關，以致於有普及服務的產生，甚有不可或缺的公共服務，故電信事業具有高度公共性、普及性的特質（林淑馨，2004；高凱聲，1998）。惟未來的世紀是以知識經濟為發展主流的世紀，中華電信掌握雄厚的電信資源，並處於主導的地位，對於國家總體經濟效率與競爭力有極大的關係，有鑑於此，電信事業之民營化工作是否順利，勢必對我國未來整體經濟之發展，產生相當重要之影響（鄭素珍，2001）。

由於電信所涵蓋的範圍是跨國界的、越區域的事業體，所以電信的運作會受到國際間交互關係的影響，再者電信事業因民生必需性、投資額龐大而有自然獨占的特性。科技的進步與經濟的全球化趨勢，毫不留情地穿透國家的管制藩籬，在十餘年前，國家可能透過管制手段將其人民與世隔絕，但在網際網路、數位傳輸與衛星行動通訊十分發達的今日，以實體之地域國界為管轄範圍的國家主權，已無法有效管制科技進步所建構的電子虛擬世界（陳淳文，2003）。正因為全球化的趨勢下，國家與國家之間的互動頻繁，儼然已成為一個地球村。面對此一強大的國際政經壓力，國家必須將中華電信民營化朝向開放市場競爭的方式，國家才能與其他國家接軌，與國際接軌程度越高的事業，受到全球化

的影響也越高，隨著我國加入 WTO³，中華電信必須與國際建立互動的平台。中華電信民營化是政府重要的既定政策，也是政府再造，提昇國家競爭力及企業求生存發展必走的一條路，目的不是為民營化而民營化，而是使公營事業解除政策負擔及預算束縛後提升效率，資源作最有效利用，提升國家競爭力。

以我國中華電信民營化為例，為與國際接軌和調整政府角色，經由 1996 年電信三法⁴快速修法，我國電信事業改制後，將由電信總局負責電信監督工作，而另外成立公營中華電信股份有限公司負責電信事業之經營，並且於 2000 年開始出售公股，以進行電信公司所有權的移轉。據此電信事業的民營化已成為政府的既定政策，面對民營化與全球化成為一個趨勢。

為順利推動民營化，經由快速的修法通過，展開民營化政策的組織改革之步驟。我國在電信法於 1996 年通過後，遂將行政監督權與業務經營權加以區分，行政監督的職權由電信總局掌握，而業務的經營權由改制為公司的中華電信公司承擔，進而開放電信服務市場，中華電信股份有限公司在組織與人員有所調整（交通部，2002）。

中華電信公司為因應電信產業劇烈的競爭，除加速民營化、自由化的腳步外，並積極調整內部組織，使組織更富彈性與效率；在心態上也已逐漸調整，去除公營機構老大保守舊習，以顧客至上，重視顧客的需求，從生產導向轉變為市場導向。電信事業是走在時代尖端的產業，中華電信擁有高素質的人才及完善的電信網路，與廣大的用戶數，年營業額在 1800 億元以上且營收逐年增加，似乎前途一片大好。但民營化之後，面對民營業者經營策略及手段的靈活與快速，在激烈的市場競爭中，中華電信必須在經營型態、組織結構、目標市場、產品等策略上做與以往不同之轉變加以因應。民營化政策的推行，係屬於公營事業之組織變革，將迫使原公營事業員工重新面對陌生的就業市場競爭，面對不再確定可期的工作條件，其產生的壓力不難想像，是故為使民營化順利推行，員工是不容忽視的課題。

³ WTO：Worldwide Trade Organization（世界貿易組織）。

⁴電信三法：電信法、中華電信股份有限公司條例、交通部電信總局組織條例。

第二節 研究動機與目的

在多變的環境裡，隨著競爭的全球化，許多國際企業面臨了前所未有的大變動，重組、購併、規模縮減、企業再造等組織變革的事件及案例不斷地在上演，使得企業間之組織變革儼然已是大勢所趨。由於經營環境不斷地快速變化，對企業造成許多的挑戰，企業若不選擇改變以追求生存，就是等著被競爭者、消費者和大環境所淘汰。「組織變革」(organizational change)在現在的時空環境中，已經不再只是個理論與觀念，而是企業追求生存和成長所必備能力(林弦逸，1999)。

公營事業民營化是所有權的移轉，對組織而言是一項重大的變革。雖然民營化已成爲不可抗拒之世界潮流，但在推行民營化的過程中，會遭遇各種反對的阻力，其中最大的反對聲浪之一便是來自員工的抗拒。本研究個案一中華電信公司⁵，由於長期爲國營型態，所以心態上較不如民營電信員工積極進取，對外在市場競爭也較陌生。一旦要其進入凡事講求效率、競爭的民營企業環境，員工一定會覺得自身權益受損，同時產生不安全感，甚至還會對民營化政策產生某種程度的排斥。公營事業之員工具有公務人員身份，所以當政府誰動民營化政策時，對員工勢必會產生很大的衝擊，可能就失去公務員身份，連帶產生的問題是，工作保障、薪資、福利、保險、退休撫卹等權益是否一如往常？因爲擔心工作權沒有保障，所以員工不願支持公司的變革計劃，這對民營化的誰動，當然是一大阻力，因爲人的問題最難解決。高孔廉(1989)指出，民營化的阻力主要來自員工因恐懼失業或工作壓力復產生抗拒。黃昌宏(1990)依據行政院經建會考察各國公營事業民營化的經驗指出，公營事業民營化成功與否，將決定在勞資和諧及員工權益的妥善處理。

而組織變革的預期成效是否達成，其關鍵在於組織變革中組織成員的集體行爲反應，才是重點之所在。因爲實施變革的同時，往往使組織成員士氣大受影響、工作負荷及壓力驟增、工作效率低落、成員對組織的忠誠度也開始瓦解(尹曉穎，1994)，因此在執行組織變革的推動之際，對於組織成員之變革認知乃爲研究變革理論之不可或缺的重要課題之一(葉雅倩，1996)；在

⁵ 本公司依據「電信法」及「中華電信股份有限公司條例」，於民國85年7月1日由當時交通部電信總局改制成立。

組織變革過程中，變革是從內在認知開始，員工根據他們對於事實的認知來行爲，而非根據事實本身，所以在整個變革的實施過程中必須隨時注意認知改變的情形（蔡調舜，1998）。對於中華電信公司的員工而言，面臨市場的開放競爭，外在環境由穩定到未知不確定；組織民營的結果內部也因而產生了種種變革，而員工的認知及心態反應爲何？員工能否深思變革會帶給組織及個人什麼的影響？組織未來發展及遠景認知如何？這一些因組織變革所產生的影響爲本研究動機之一。

由於組織變革的推動會使得原本熟悉的環境改變，其中包括組織結構、角色的模糊、角色負荷、角色衝突、事業前程發展等關係的變化，對組織成員個體內在的主觀感受激發壓力反應的刺激源，而此一壓力源的生成會造成壓力的反應，其中包括生理反應、心理反應及行爲反應（Schuler，1980；Robbins，1989）。Noel M. Tichy 提出企業變革的程序應該採取 TPC 法，也就是先處理企業體的 T（硬性的技術面），然後是 P（軟硬性兼具的政治面），再其次是 C（軟性的文化面）。爲了確保技術和政治變革的落實，領導者要去處理日常行動中控制員工行爲的企業文化或習慣－C（徐聯恩，1996a）。因此，根據這個架構，企業的變革應該先革硬體，再去革軟體，包括員工的行爲與想法。

過去中華電信爲政府公營事業，往往需擔負政府政策的責任，飽受國家事業的限制，從預算審查、人員聘用到維持龐大盈餘繳庫的壓力，甚至於有民意代表關說、政治系統的壓力等，使中華電信無法專注於企業經營。然民營化之後，中華電信必須調整公司的體質，在電信市場中維持競爭力，致力於公司營運績效的改善，自行動電話開放後，中華電信的市場佔有率下降至四成左右，因此如何維持一定的市場佔有率，以及進入新事業領域隨著科技發展，電信、網路、媒體等產業呈現聚合的情形，中華電信必然無法僅將事業中心停留在傳統之電信產業，必須採取多角化經營策略，著眼於有線電視、網際網路、電子商務等領域。因此，業務種類的增加，此爲中華電信人員工作必須面對的壓力。

組織承諾是一種對組織目標和價值的感情歸屬，包括爲組織付出心力的意願、繼續留在組織內的意願、對組織的歸屬感或忠誠度、接受組織的重要目標或價值、對組織給予正面評價（Buchanan，1974）。由此可看出組織承諾的高低，是影響組織變革的重要認知；其次，組織承諾是許多管理學者及組織學者所

關心的主題之一。企業尤其可以透過組織承諾的了解，以尋求激發員工潛力與提昇企業績效的方法（柯際雲，1995），員工組織承諾情形亦可能成爲組織的不確定之變數，組織承諾代表員工與組織的一種連結，此種連結不但對員工個人具有重要性，對組織甚至整體社會都具有價值，因此，員工之向心力和認同感是否依然強烈？組織承諾之程度是否受到員工對組織變革之認知影響？此爲本研究動機之二。

而組織變革的規劃與執行，對於組織成員的變革認知及組織承諾，都是影響組織變革成功的重要原因。民營化初期，員工在整個組織變革中，所關注的焦點大多放在員工權益的保障上，對於中華電信如何變革，如何適應新環境，並不太注重。對於民營化後的態度和反應，有積極主動的步驟來因應、成功的建立願景，讓中華電信公司員工有了強烈的公司認同感，體認到變革的需要，大家有共同的目標，一起爲公司努力。因此本研究之主要動機在於了解組織成員在面臨即將變革的不確定的工作的環境中，哪些變革認知引起成員對組織承諾的影響，提出結論與建言以提供變革決策者在執行變革規劃的同時所考量之依據。

比起其他新興的競爭對手電信民營業者大量招聘年輕新人，中華電信平約年齡四十五歲，有人力老化的現象，但是中華電信的員工幾乎都是經過特考進入公司，學歷與經驗都有一定的素質，若就素質而言，比起其他民營電信業者，相當整齊。中華電信員工教育程度普遍不低，大專以上學歷者高達 78% 以上，人力素質良好。目前中華電信新招的新進人員，都是以從業人員的身份聘用，目的是使人事成本大幅降低。而在近年來中華電信組織成員換血過程中，中華電信員工個人屬性是否影響到變革認知與組織承諾？爲本研究動機之三。

2005 年 8 月 12 日正式民營化的中華電信，在掙脫了既有政府管制的桎梏。中華電信員工的工作環境一向穩定，突然面對外在環境如此巨大的轉變，對員工的士氣與壓力也造成不小的影響。一個人在組織中的態度會受到所處環境因素的影響，進而影響到其行爲表現。而態度包含三個因素：認知、情感及行爲。所以，可以推論員工感受到的客觀環境因素會影響到其對組織的情感性認同，亦即組織承諾；最後會反映在其所展現的行爲上。再者，組織領導者是否可藉由了解員工對變革的認知爲何，進而建立正面性或減低負面性變革認知，並透過組織承諾之提昇，來激

勵員工，值得進一步探討。轉型關係著中華電信公司未來的生存與競爭力及員工的生計，雖然公營事業民營化的議題論述已有諸多前者探討，有關組織文化、民營化變革認知、民營化變革態度及組織承諾之間的相關性也有諸多文獻加以支持，因此，探討員工對於變革的心理歷程是極為重要的。故本研究擬掌握這個重點與時機將主題鎖定在「組織變革對組織承諾影響的探討，並且針對人員認知所帶來的影響程度，進行深入的量化分析。」茲將研究目的整理如下：

- 一、 探討中華電信公司組織變革的內涵與其電信員工對變革的認知反應。
- 二、 探討組織變革認知與組織承諾之關係。
- 三、 探討中華電信中區分公司組織變革時，不同員工屬性是否影響組織承諾。
- 四、 探討中華電信中區分公司組織變革時，不同員工屬性是否影響對變革的認知反應。

第三節 研究範圍與對象

本研究主要針對中華電信中區分公司所屬之現職員工，透過文獻探討與問卷調查的方式，探討中華電信中區分公司員工面對民營後組織變革認知對組織承諾、個人屬性之關聯性。

研究中之公營事業係依據我國公營事業移轉民營條例第三條規定：「本條例所稱公營事業，指下列各款之事業：一、各級政府獨資或合營者。二、政府與人民合資經營，且政府資本超過百分之五十者。三、政府與前二款公營事業或前二款公營事業投資於其他事業，其投資之資本合計超過該投資事業資本百分之五十者。」之謂；研究中所稱員工係依公務員服務法第二十四條規定：「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之。」。

我國的電信事業於 85 年 7 月改制，電信總局負責行政監督，中華電信股份有限公司負責公司經營營運。由於中華電信股份有限公司是總公司，負責民營化後各種規劃與決策，而中華電信北

區電信分公司、中華電信中區電信分公司、中華電信南區電信分公司三個分公司在組織結構上、性質上、執掌上皆相同，都是屬於政策的執行者，受命於總公司，為營運執行單位。因此，中華電信股份有限公司與三個電信分公司屬於決策與執行關係，中區分公司的執行狀況，大致上與北區分公司、南區分公司狀況大同小異。

所以，本研究因為有限的時間與人力，僅選擇中華電信中區電信分公司作探討，由於本研究主要是就中華電信在民營化後，組織變革認知與員工組織承諾做實證分析，至於中華電信詳細的釋股狀況，由於屬於總公司自行制定政策，自行執行，並未交由分公司執行，所以，此項並未列入本研究範圍。本研究範圍僅探討中華電信股份有限公司民營後的狀況，針對目前民營中華電信中區電信分公司員工的變革認知與組織承諾加以研究，至於中區電信分公司於民有民營化後的走向為何，是否將虛級化，亦不列入本研究之重點。除此之外，本研究僅以中華電信公司作為探討對象，是否適用於其他公營事業，有待後續研究。

第四節 研究流程

本研究之流程，如下圖 1-1 所示。

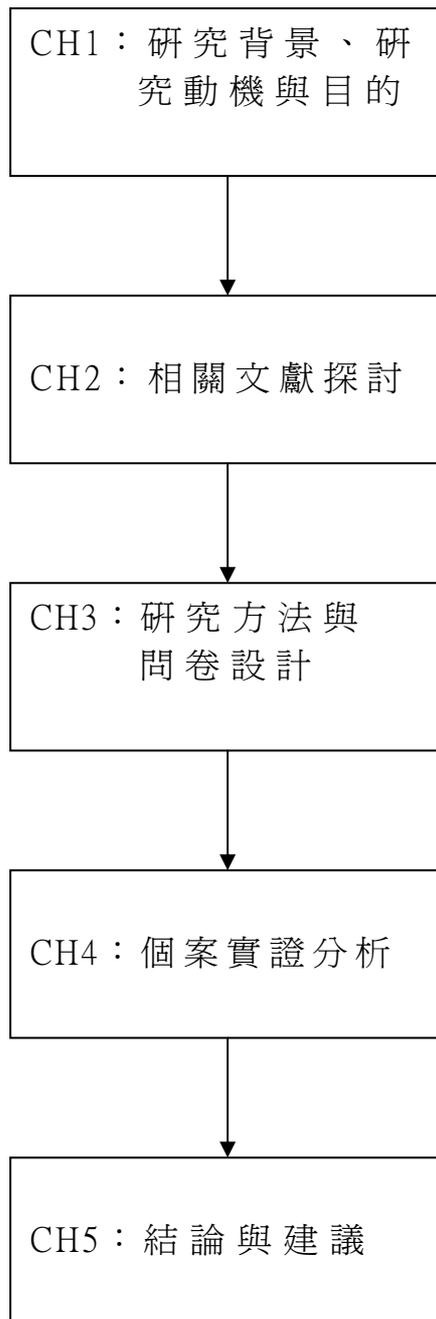


圖 1-1 研究流程圖

第五節 研究限制

- 一、本研究因受限於時間與經費，未能以時間縱切面來進行縱貫性分析及實驗研究，只能以橫切面之資料進行研究。
- 二、中華電信公司已於民國 94 年 8 月正式民營化，而研究結果之員工對組織變革與組織承諾之認知可能會因時間的差距有所改變。本研究是在 95 年 4 月完成設計，5 月進行問卷調查，因此，本研究的結果僅能顯示進行問卷調查當時員工的心理反應，無法呈現出整個中華電信組織變革的動態心理歷程。
- 三、中華電信公司組織龐大，員工遍及全台各地，而本研究受限於時間與精力，僅能選取中華電信中區分公司做為問卷調查的抽樣對象，以致於其結果未能概化至中華電信全部地區的事業營業處。
- 四、本研究在進行問卷調查時，因受限於時間與經費，無法採用普查或隨機抽樣的方式施測，而是依研究者的抽樣設計，改以分層比率抽樣方式進行施測。基本上，母體內的每一員工都有可能被抽中，但被抽中的機率，則隨著人數比例（該階層的員工數/中區分公司電信員工的總人數）之不同而有所不同。

第六節 章節安排

第一章緒論：包括研究背景、研究動機與目的、研究範圍與對象選取、研究流程、研究限制、章節安排。

第二章文獻探討：包括組織變革的相關理論、認知的相關理論、組織承諾的相關理論、研究變項相關實證研究、公營事業組織與員工文獻之探討、中華電信組織變革之探討。

第三章研究方法：包括研究架構、研究假設、研究變項之概念型定義問卷設計與抽樣設計、資料分析方法。

第四章實證分析：樣本結構描述性統計分析、各變項之因素分析、Pearson 相關性檢定、ANOVA 檢定與調查結果詮釋。

第五章結論：包括研究發現、研究建議事項。