

淺論



◎賴俊仁／羅東林區管理處和平工作站技術員

壹、緣由：

鑑於臺灣各現有的林務機構中之林業技術類人才，由於歷史性因素，致使：

- 一、各技術人員的年齡層之分佈比例嚴重失衡，有年齡級斷層所產生的業務（經驗）銜接困難隱憂。
- 二、因林務工作環境不同於一般社會規律生活的常態等問題，產生了一連串林業各單位內部、外部管理上的不穩定性衝擊，為期解決以上原因所牽連出來的各種紛擾林務現象，特藉此林務局擴大基層人員參與意見期間，提具個人淺見，聊表愛林之情。

貳、目的：

- 一、解決林務人員年齡級斷層所產生的組織管理、

業務推行缺失。

- 二、活化林務單位組織運作的彈性。
- 三、建立各層級單位的健全衛星體系，以增強林務體系的社會衝擊抵抗力、突破現行林業推廣困境，創造臺灣推行國家林業永續經營發展的完整人文經營體制。

參、狀況研討：

- 一、相關單位在林業經營發展的策略上，對上述林務人員因年齡層級結構分配不均所造成的困境等問題並未特別注意，或加以統計其異動性可能產生的影響，及確認其在經營管理上的適度權值。

- 二、民國四十至七十年間的臺灣林業經濟經營技術

（如林產物之伐採集運）有面臨現場技術性經驗斷絕的危機，可能將形成臺灣往後的林業多目標永續經營策略缺口，進而侵蝕了我國拓展未來國際林業經營整合的危機。

- 三、林務局在民國七十八年七月一日改制為公務預算行政單位後，因機關組織結構縮編，遺遣相當數量的現場作業人員、同時導致了機關晉用年輕林業管理人員的空窗期，雖然這種轉變有利於解決當時林務單位的財務困境，但卻導致現行管理體系上的不穩定狀況，就此，依筆者預估，上述資深優秀的林業專才，在民國九十五年左左右即將陸續

全部屆齡退休，屆時現有青壯林業經營人員，是否能在這期間內確實達到經驗、理念銜接，從而負起繼往開來的重大責任，實在是我國未來林業發展的經營成敗之所繫。

四、林業晉用人員雖是依照公平、公開、公正的考選原則任用新進人員，因此皆有相當的專業知識背景，且於試用、實務訓練期間，也能藉由適當的資深管理人員從旁指導，使其了解機關運作及發展程序，但對於既往的林業經營史（尤其是地區性的資源特性及發展狀況），一則無法在短期間內使其迅即全盤了解業務深蘊蘊涵，以據以擬定、執行妥善經營方案，或在處理不特定的業務狀況時，無法善盡組織體系職責上應有的幕僚功能，造成了各主管人員在領導、監督管理上的沈重負擔。

五、由於人員年齡級的比值差異性過大，人員於認知及溝通上所依循的相關法令規定，在因為林業經營時序上的演替所產生的不同感受性、及機關因經營業務狀況需要頒佈的行政規章並未皆有定期性的妥善規整、修正，產生了不少

各年齡級人員的適應問題。

六、行政法規在現行林業人員的不穩定性異動中，產生了某些的自我設限之不合理狀況，影響了林務行政功能的發揮。如：

(一)新舊頒行之行政規章的重疊性，增加了行政處理程序上的複雜度、衝突性，所呈現的表徵如事件處理的行政手續增加、現場管理上的窒礙性增加（束縛了林務人員的建設性思考，影響公權力的發揮）、及遲滯林業管理技術之現場研究發展。

(二)國家的林業政策及法令規定，缺乏全般性規劃的國家整體經營策略方向之督考、改進體系、措施。

七、林務單位面臨社會質疑的激烈衝突時，輒因生活、工作環境之不定期限制，無法充分利用全體林務人員的集體智慧，以於適當時間內迅速消彌社會誤解，甚或化危機為轉機，而僅能藉由某些特定單位成員來負責解決該等問題，雖也總能有所良好成效達成，卻不免有掛一漏萬之疑。

觀諸林業經營體系之運

作功能，與國家整體經營動力的多目標永續經營發展實有著不可分割的供給與需求關係，如林地的國土保安功能發揮、自然資源保育、林間主副產物利用、國民育樂發展……等，可見林業所涉及的管理層面之複雜性，有隨著時代演進而日益龐雜的必然性方向，若果然如此，則林務單位是否能確保爾後的林業危機，仍能依循舊有的管理模式解決呢？林業的危機管理模式是否有待改進呢？

八、行政組織體系的重整更動，往往必需付出相當的機會成本，若由有相當林學專業技能人才的林務單位來自行診斷組織體系是否恰當，進行體制內的彈性改革，應是較為可行的經營措施，但應該考量到該診斷負責人對林業經營與社會的脈動是否已有某種深層的體認、了解與互動，並有適足的經營資訊提供權量，和同時具備了診斷組織體系經營運作的規劃管理遠見。

肆、可行方法之擬議：

一、輔導設立退休員工組群的社團組織，建立有林務經驗背景的民間社會團體，並提供適當的生

存發展方向，適時形成林務行政單位體制外的衛星架構。

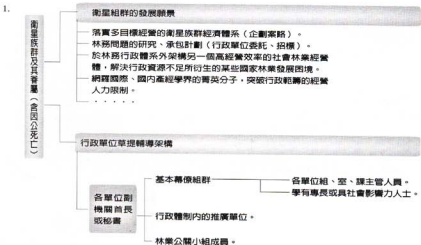
理由：

(一)行政機關的設立，係基於國家、社會發展事實上的必要性而依法設立，因此其所能發揮的功能，自然必需經由法制所賦予的可發揮社會功能影響性而定，就此可探知現行林業公共關係推展的困境之來源：林業衛星組織之設立，即是基於這一點認知，期望藉由體制外的林學專業組群，導引正常林業的社會活動能夠在有規劃性的永續良性發展下順利推行，從而增強國家整體林業經營的體質，求取多贏的社會目標。

(二)由於臺灣人口老化的速度與日俱增，未來的退休銀髮族群等人力資源的妥善規劃運用問題，為林務單位因應未來業務推展，所不可迴避的時勢趨向；因此，及早未雨綢繆，妥善對本身組織體系流域內員工的自我生涯規劃，適時予以從旁輔助其順利發展，以期獲得相益增長的前景，實是林務行政機關對自我經營體系流域應有的企業責任，亦是勇於負起林業社會責任的另一展現型態。

措施：

由人事單位建立全國內、外具有林務背景人員（含現職、退休、非直隸體系外人士）的聯絡網絡後，委由各林業推廣層級負責就該等人員的經歷、背景、生涯現況、自我發展規劃、及其與林務行政經營體系間的相屬性加以統計，而後藉由如下構思訂定適度功能規模的林務退休族群體系。



2.依現有林區管理處行政區域劃分區域林學專業技術組群分佈序列點，招募林業義工及責由相關單位，建立全省（甚或推廣至國際）的聯絡網絡。

3.林業衛星體系一離職員工部分，林務單位應予適當的輔助其籌建經費，惟應以提供初期的活動所需及組織體系建立之必要性為考量。另其初期經費體質因為尚難即時步上正常經營軌道，

故應當在法令許可範圍內，訂定一定的行政保護措施，惟仍應訂定適當輔導期限，使該等組織體系的健全發展規劃能有自我的成長空間，並適當避免在某些惡性因素下，反而成為林務單位尾大不掉的累贅。

二、制定工作說明書及工作規範（即工作分析）：

理由：

一個自由民主的法治國家，其國民對於國家法令規章的運作程序之了解，是身為一個公民所應有的基本涵養；但是，由於國家法令規章所涵括的範圍是如此的龐雜，加以依循特定的某些個案所產生的法令規章釋義，在歷經長久時間的考驗下，更有一連串多如牛毛背景因素，就算是專業的法學人士，亦難以奢求其能善曉於法學的每個領域；相同的道理，由於林業經營的理念是種「多目標的永續經營」型態，其所牽涉到的各種政治、社會、經濟、人文、科技、環境．．．等等層面，自然不是一個新進、或剛經職務異動的林務人員所能通曉的，或許我們會有一種在那個職位上，他們並不必要全部了解整個林務體系的運作理念跟程序之想法；這點實在是讓人不解，難道國家行政革新、組織全面品質管理、人本管理、企業責任會只是一種上有政策、下有對策的口號嗎？

因此，利用管理技術上的「工作分析(JOB ANALYSIS)之診斷方式」，來試圖避免及降低該等問題所產生的業務缺失之成分比例，似乎已是林務行政單位所刻不容緩的經管之理由。

措施：

(一)試擬林務工作分析的大綱：

工 作 分 析	工 作 說 明	<ul style="list-style-type: none"> 一、職務名稱（頭銜）（所謂名不正則言不順之謂故也） 二、職務位置隸屬表：（可由現行業務職掌配佈表稍加修正後用之） 三、執行業務的行政權力來源： 四、接受之監督為何？ 五、職務責任為何？ 六、業務交代清冊： 七、所需之業務設備、財產類別，及其應有之功能簡述： 八、單位經營史（含現況）（建議由各主管課室按年編擬、裝訂、備用） 九、工作條件：（如薪給、升遷、績效考核．．．等） 十、其它：
	工 作 規 範	<div>適合該工作人員應具備條件</div> <ul style="list-style-type: none"> 一、任用資格的詮義。 二、教育。 三、經驗。 四、訓練。 五、判斷力。 六、創意。 七、努力。 八、責任感。 九、溝通能力。 十、個性。 十一、年齡。 十二、性別。 十三、品德。 十四、忠誠度。 十五、其它專業輔助技能。 十六、管理統御能力及風格。 十七、親和性。 十八、對法令規章的了解。 十九、其它：

(二)推廣方式：

責由各機關層級的企劃體系人員，首先排定適當的工作分析製作之時程規劃表，再分配由各相關業務職掌之主管、主經辦人員，詳查歷年的經營管理史料、暨各項重要變革事由，如政策、法令、行政規章、經營計畫等，加以蒐羅整理，若業務有相關之單位、人員時，亦應將相關協調程序適當記載，以上程序完成後，再經由各相關業務組群人員的共同協商（於必要時應委請相關林業衛星組群參與）；若能由以上成員來進行林務單位的工作分析，相信能在適當時限內完成林務單位體質整正。

三、適當的學習成長資源分配及在職學習機會層面之輔助推廣：

理由：

(一)臺灣由於政治安定、經濟繁榮已在一定的世界水平以上，所以社會對於人們的永續學習成長理念也有了某種程度上的共識，並且，以臺灣的天然資源蘊藏之稀少，爾後的國家競爭力之所繫實端賴乎國民素質之良莠，因此在整個

時代大環境的全觀下，林務行政單位如何在順利業務推展、滿足決策管理人員的責任需求下，多加育成有利於現行業務、未來發展的上中下層之優秀林務管理人員（涵括每一單位的每個人員），實在是刻不容緩的管理大任。

(二)林務行政單位已往的在職訓練方式，就筆者淺見：往往受限於經費短絀、人員調訓困難、機關內部人員的自我發展期許、人事單位對專業技術的了解不夠、行政管理層面考量及欠缺持續性的整體訓練規劃方案等原因，導致了現行的專業技能速成班風氣之盛行、和種子學員所學難以要求真正落實推廣。

措施：

(一)落實基層林務人員的在職訓練（尤其是現場所需之專業知能）。
(二)培養基層單位（可以林區管理或工作站為基本訓練單元）內的適當人選推廣種子，並賦予該種子人員適當的相關性

業務項目，以期確切做到訓用合一的目的；此點的最大好處在於減少人員訓練所需期間所造成的單位業務量壓縮現象產生，確保行政品質之完善，適度減少「派遣人員參與在職訓練，是業務主管人員推展業務進度、達成上級賦予經營目標上的痛苦指數」。

(三)責由人事及企劃單位，就機關短、中長程經營發展計畫，規範適當的人力資源運用方向及在職訓練具體推展的實施辦法。

(四)利用定期召開業務會報期間，責由適當人員，就相關業務選具專題研討，以推動組織的全員學習，同時由各所隸單位彙整報告資料，擇優予以獎勵及提供發表機會。

(五)了解組織各成員的生涯發展計畫，並就其可能方向、屬性加以適度規範整理，以為機關提供適當行政輔助之參考（此點或許有助於減少單位人員的流動速率）。

(六)針對現行各有關在職進修的法令規章，所可能造成阻礙人員學習成長的部分缺失，加以檢討改善，並適度的範括性擴大解釋，以解決人員進修的機關員額限制問題。

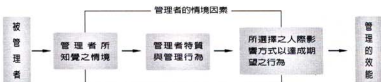
四、注重技術人員的管理統御能力：

理由：

- (一)行政機關的功能由已往的高能性，轉化為指導、監督功能；因此，其所屬機關人員除需具備優良的專業知識外，在對機關體制外遂行行政管理功能時，若不能具備適足的管理統御能力，將影響其專業性的功能之發揮，及招致潛藏性的管理挫折因素。
- (二)在面臨新時代急劇變化的人文世紀中，臺灣林業的多目標永續經營發展雛型已漸漸蔚露契機，一個現在的林業技術人員如何在多元化的社會體系、和眾說紛紜的學術領域中，擴展其思維空間，進而經由「理智化」的決策過程，將組織既定之目標，藉助他人的力量加以互助達成呢？或者將機關中對立不協調的諸多因素加以統一，創造和諧呢？
- (三)我們是否仍舊相信管理人員是百分之一的天擇呢？還是輕視管理教育功能的經營價值呢？
- (四)該如何讓林業技術人員了解其所轄人員的人性需求，進而激揚每個業務人員的潛蘊爆發力，創造屬於臺灣林業經營的一片自我天空呢？

措施：

- (一)加強技術人員的管理統御能力，厚植機關內管理人才培訓基礎。
- (二)利用以下的管理程序，診斷各單位各級業務管理人員的得失，加以適當評估，以進行重點補強的輔助管理措施。



管理的診斷方向						
診斷目的	被管理者的成熟度		情境因素	管理者特質	管理方式	管理成效
釐清一些影響管理功能發揮之因素，找出其問題並加以克服，促使管理功能順利運作，以利機關組織的業務績效提升。	程度	管理方向	1. 管理者與部屬的關係。 2. 工作結構。 3. 職位的權力。	1. 監督能力。 2. 知能。 3. 成就欲望。 4. 自信。 5. 自我實現的欲望。 6. 果斷。	以 Robert Blake & Jane Morton 的兩構面來解說管理方式，即 X 軸代表關心生產，Y 軸代表關心人員，而後以座標 (X, Y) 表現八十一種管理風格。	即屬實際上被影響之方向與程度。
	低	工作導向。				
	中下	把工作導向提昇至必要程度，同時提高人際關係導向的比重。				
	中上	減少工作導向重視人際關係導向				
	高	干預少的授權型管理行動。				

(三)確認每一位工作人員都是管理者所不可忽視的經營重點所在，其匯聚的潛能激發，將是我們林務單位發展未來的憑藉。

五、規劃符合時勢的臺灣林業衛星發展體系，並訂定輔導管理辦法：

(一)「獨木不成林」是必然的道理，林務局暨所屬行政、研究單位，因國有林業經營之獨特性質，掌控全國大部份的林業資源之運用，卻由於某些行政措施欠缺宣導、或因所轄者大，體系龐雜，行政措施所依循的專業技術蘊涵，不易為非本行人士或新進人員所了解，產生了一連串的社會風潮；然礙於行政管理的專業化責任事實、限制，使得問題僅能藉由少數新聞窗口以與社會大眾溝通，導致林業公關人員負荷過重的業務責任量，也影響到了公關品質的管理。又公共關係的推展，必

需有堅實的基本組織陣容，才能確保有所發展，因此，積極架構、聯繫林業行政的公關網路，實在需要在既有的格局下，延伸林業推廣的公關戰線。

(小註：組織體系的架構及陣容之大小，應就組織之功能、目的、效益性等變數詳加訂定適宜權值及統計分析，才不會造成組織體系漫無限制的擴充，反而招致組織永續生存的危機。)

(二)歷年來自林業單位退休、資遣的員工，機關大都只能無奈任其離職，讓其擁有的精深經驗、學識都隨之而去；然而培養一個林業知識的通才人員，依據筆者所見而論，顯非區區數年可得，如果在臺灣人口年齡逐漸老化之際，再輕易放棄正值智慧之光閃亮耀眼的顛峰時期之林務退休族群於各種限制因子中（如國有林獨大行政體系的事實、公務人員服務法的迴避利益條款．．．），將

是國家林業人力資源運用的莫大損失！也必然對多目標永續經營的林業造成可以預知的傷害。

六、由以下各思考點，委（責）由各相關研究、業務單位，蒐整、統計各可參考的管理因子，據以擬定如何永續發展最佳的林業經營動力之可行管理方向，及各項具體實行辦法（推廣林業）：

(一)臺灣多目標永續發展的最適林業經營管理層面、業務推廣層面應以什麼人文觀點、經營權值來加以整合，從而在最低機會成本的運作下，獲取最大的人文、自然利得。

(二)如何的國家林業經營流程才能達到最佳的經營功能。

(三)如何選定林業經營的發展（生命）週期（導入、成長、成熟、衰退期）影響因子，以供規範化的判定，並加以因應、運用。

(四)怎樣的林業行政機關人員之年齡級比例結構，才能

發揮最佳的林業經營活力，和兼顧到人文的社會關懷特點。

- (五)行政單位的職位有限，如何在可行的人力資源規畫管理下，讓員工創造更高的自我生活附加價值及生涯發展願景，創造雙贏局面。

- (六)林務局需要何種型態的輔助衛星組群，來強化行政單位的理念貫徹成效。

七、林業相關法規的彙編、統整：

理由：

- (一)相關法規包括法令及行政規章，為整體林業行政體系運作的權力依據，亦是國家整體、地區性的林業運作之管理程序；惟歷年來法規不定時的修訂，或基於自然資源經營理念之發展、人員任職異動必然性……對於現行法規條文的歷史性、重複性、歧異性，有待加以系統性的歸納整理，才能讓使林務行政成員縱使在學經歷背景不同下，也都能在任何時序、職權角色上，發揮

一定程度的依法行政效能。

- (二)此項措施有助於工作分析的診斷之完整性。

措施：

訂定法規整理時程表，將歷年來各單位層級相關經營法規（最好是規定相關的尋找方向及參考文獻），依時序的過程，由近而遠，並以十年為一個劃分單元，實由各相關組織單位業務成員詳加整理、歸納、分析，藉以達到經營法規的全員診斷目的。

- 八、各地區性行政單位的經營史整理及利用：

理由：

- (一)完整性的經營史料之建立，有助於管理策略、業務規劃等執行的合理方向性之落實。
- (二)林務單位的現場執行人員（含士級人員），因工作環境地處偏遠，前往管理處等大形具有林業圖書室查察資料時，往往有所不便與業務屬性上的限制；如技術士人員在職場分配上係以現

場林班巡護任務為主，其它公餘時間則必須返回地區性單位，故於地區性單位設立小規模的系統性圖書館，以確保基層林務單位的在職教育及訓練功效，提升林務人員林學素養，諒有事半功倍之效。

措施：

- (一)以既有各事業區經營、檢定計畫和相關法令規定為基礎，訂定史料蒐整的系統性流程、時序配佈。
- (二)各單位內應設置簡易的圖書資料庫，將該單位經營計畫、史料彙列，以便於機關內部人員之閱覽及資料查考。其中各上級林務單位及組織應積極進形林業資訊網際化，以適度降低各單位間的資訊重疊架構。
- (三)招募地區性林業義工，和調查曾參與地區性林業經營的退休人員
- (四)以林區工作站為例，筆者草擬的單位經營史料內容涵括項目如下（謹供參考用）：

壹、前言

貳、沿革史

- 一、歷年大事記
- 二、轄區範圍歷年異動狀況
- 三、歷屆主管任職表
- 四、歷年工作站人數統計表
- 五、林道開發史

參、工作分析（含工作說明書及工作規範）

肆、自然環境概述

- 一、主要山岳及水系
- 二、林班面積及經營現況一覽表
- 三、地質與地形
- 四、土壤
- 五、事業區《樹種級・林型》面積統計表
- 六、水文及氣候

伍、林產利用

- 一、直營生產部分
- 二、林產標售處分（林班標售）部分
- 三、林產直營處分與林班標售作業之生產材積差異說明

陸、林地造林

柒、林政管理

- 一、森林保護
- 二、林地管理
- 三、林道管理
- 四、溪流兩岸保護林帶
- 五、保安林

捌、自然資源保育

- 一、經營策略
- 二、工作內容
- 三、保護（留）區基本資料一覽表
- 四、自然資源調查

玖、結語

拾、參考文獻

伍、結論：

鑑於理念的改革，是一種持續性努力的經營過程，永續性的林業經營實在應該確切掌握住社會的脈動與自然資源經營的合理趨勢，才能在整體性的全球林業經營環境趨勢中，擊劃出一幅屬於這塊土地的林業經營藍圖、並化現在的經營危機為轉機。

在人文發展與自然界的互動與衝擊問題上，若以人類的進化（退化？）歷史軌跡而論，人文管理方向與自然資源發展趨勢的互動似乎是人類在延續生命發展上所無法不直接面對的選擇題；故而如何運用人類的持平智慧，以激發人類深蘊潛藏的善良本性，來與自然生態資源的發展特性間，尋求一個共存共榮的可行方面，這應是所有林務管理人員所永遠期盼的理想！有云：「希望：是我們永無止盡的夢想與實現！」謹以此文聊表個人之見以就教於讀者先進！■