



他山之石～ 美、日、德林業行 政組織重組之啓示

◎羅紹麟／國立中興大學森林系 教授

◎童秋霞／實踐大學 觀光管理學系助理教授

在面對日趨複雜多變、多元化以及民意當前的社會，以及為了因應技術變遷、全球化以及國際競爭力的挑戰，許多國家都不約而同地對公共部門進行重要的改革，如日本新公佈之精簡方案（2001.1），將21個中央省廳精簡為一府十一省廳，對日本政府的結構與運作來說是項重大的變革，國內亦從行政革新到省府精簡、政府再造等進行一連串的運動。林業當然亦不例外，財政危機、無效率、老化的行政機構、社會需求改變、材價低落、全球競爭力增加等因素，在在對林業部門造成極大的衝擊，同時也引起各國林業部門之改革（Kissling-Naaf et al, 2000）。

目前全球林業部門在制度上改革的活動主要集中在：「以現有制度結構作最好的工作」、「與私人部門、非政府組織以及地方團體分擔任務」、「分散權力與責任給較低層級之部門」，因此在面臨二十一世紀時，林業部門需要尋找策略性的合作伙伴、放棄部份林業相關活動以及集中在政府可以做得更好的核心功能上（D' Silva, 1997）。面對此，林業行政組織更須透過組織重組來因應，如美國、日本、德國已嘗試進行不同規模之組織精簡，包括大量縮減人員和組織裁併。因此，本研究希望藉由美、日、德三個先進國家林業行政組織，分析其重組方式與經驗得失，以供台灣林務局即將進行改組之參考。

一、全球林業制度改革之趨勢

在面對有限之資源與環境倫理之雙重壓力下，全世界之林業制度改革有下列幾個趨勢(D'Silva, 1997)：

1. 以現有制度結構作最好的工作

即以現有的人事與預算為基礎來執行傳統的林業功能或者從事較新的責任。國際機構基金(如世界銀行)提供增強制度之機會，有些國家則採用非傳統結構(unconventional structure)或再造政府(reinvented government)來改善資源之經營。這些非傳統結構通常由政府部門獨立出來，自主性經營他們的核心任務(Miranda et al, 1992)，通常組織可以自主尋找財源，只由政府獲得部份資金，人員也被鼓勵有冒險精神並且依照達到成功之程度獎賞。因此類似非政府組織之非傳統結構將是政府部門尋找合作伙伴之新契機。

2. 與私人部門、非政府組織以及地方團體分擔任務

政府部門企圖從事不同角色，包括政策制定者、保護者、生產者、製造者、行銷代理者以及捐助者，這是一個幾乎不可能的任務。從歷史觀點來看，林業部門在企業形式的活動方面還沒有非常成功過，例如苗圃、林木栽植、經營造林地、加工與行銷木材等。但是如

果政府部門預算減少，政府部門在責任上的轉移將變成一個可行的選擇。如紐西蘭將大部份的林業服務活動私有化(Poole, 1995)，是一個成功的範例。因此藉由提供一個良好刺激的結構，政府可以在不同的林業活動中納入私人部門。

對大部分的林業部門而言，將角色從擁有所有權的執行者轉移到變成地區團體的促進者與技術顧問是有其實際困難的。透過尼泊爾的森林使用者團體與印度聯合森林經營之經驗來看，「使用者團體」與「聯合森林經營」是林業部門與地方團體、非政府組織以及其它持有者合作的一個新展望。

一般來說，非政府組織在診斷社會問題、組織地區團體、實施訓練、宣傳低成本的技術與資源經營等方面，要做得較林業部門為佳。雖然擁有這些強勢，非政府組織也不是林業部門的替代品，他們只是提供政府活動的一個輔助單位而已。因此林業部門可以考慮在方案設計、執行與監控上利用非政府部門的技術、士氣與經驗，來幫助地區團體經營和保護森林資源，將有事半功倍的效果。

3. 分散權力與責任給較低層級之部門

分權是政府改進效率的另一個工

具。分權意味著將決策時之責任與義務轉移至省、地區以及基層組織。分權並不表示所有的權力都歸於末梢，中央仍要制定較廣泛的政策方針與目標。雖然分權提供制度改革的方法，卻不能當成是萬靈丹。全球性的趨勢是朝向更分權化，但是為了使分權化更有效率，如何使較低層級有良好的互動以及改善由下至上的資訊流通反而變得更是重要。

在面臨財源縮減，林業人員的減少是必然的，這個挑戰乃在於預期與適應改變。為了迎接二十一世紀，林業部門需要尋找新的方法，諸如與其他林業持有人（例如地區居民、非政府組織、私人部門、大學或其它）作策略性的合作；

放棄部份可以由其它組織來完成的林業相關活動（例如造林、育苗、加工）；努力集中在政府可以做得更好的核心功能

（例如制定政策、執行法規、提供動機以及解決資源使用上的衝突）上。換言之，制度改革是要讓政府在經濟與天然資源之利用間尋求一個最適當的角色。

二、日本之林業行政組織重組

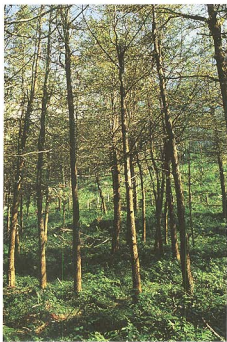
日本在長達二十多年之林業經營赤字、材價低迷與人民需求改變之衝擊

下，林野廳不僅被迫改組與裁員，原有之國有林經營體系也不得不進行重大之調整，首先，就其改革之原因作一探討。

1. 改革之原因

(1) 伐採量減少

自1970年代以來，國有林之木材生產即逐年減少，1973年制定「國有林野新森林



施業」案，縮小伐區面積，轉換為增設保護林。至1997年國有林生產4.3百萬立方公尺之木材，佔國內木材生產之20.

2%。隨著伐採量及國有林之木材生產在近三十年来明顯減少了四分之一，這意味著木材生產已不是國有林經營之最重要目標（下川英雄 1999，Ota 1999）。

（2）財政問題

雖然國有林事業每年進行二至三千人之裁員，即從1978年之351個營林署、65,000個員工縮減到1997年229個營林署14,000個員工（Ota，1999），然而沒有限制的事業性費用與國有林本身收入的關係，不但未使赤字減少，反而情況惡化乃不得不需向財政融資機構貸款來度日。造成此因部分學者提出是國有林特別會計系統本身之問題所致。

（3）國營事業制度之缺失

國有林行政單位主管的林野廳負責監督國有林事業單位，一向予人有監守自盜的批評。而負責「調查審議重要事項」（林業基本法第23條）的林政審議會對於國有林負債之事究竟該負什麼責任，也沒有人去探討。在實質上，審議機關應具有強有力的權限去修正國營事業的組織，這樣才能真正符合監控國營事業之意義（飯田 繁，1997）。

（4）組織結構不當

關於國有林經營之高額負債，有人主張國有林民營化，也有人建議移交給

環境廳管理，然而問題之真正本質在於森林管理系統之崩壞。管理森林是要對包括人在內的各種生命體進行持續觀察、收集資料，並予以整理、分析，繼而做出最適當的判斷與經營，這種一連串的步驟是不能停止的。如今只是一味地將管理森林的組織龐大、官僚化，利用單一方式來解決問題，這樣是無法真正經營「有生命的生物」。

（5）決策層次太多

林野廳是一個包括森林官、分局長、局長、林野廳長等，多達一萬人以上以上的組織，其溝通與決策層次很難順暢。一般而言，政策決定愈複雜，責任歸屬也越晦暗不明；反之，管理的體系愈緊密，其責任歸屬將愈明確。因此最後決策者與現場技術負責人間之情報交換與溝通反而變成管理上的主要因素（山本博一，1997）。

（6）人員養成之問題

由於林業技術之養成需要一段時間，錯誤的決策往往無法立即顯現，因此營林署長二至三年的任期並無法對長期的決策負責，同時也很難在短時間內瞭解到失策之處。何況對於判斷樹種特性、地質、土壤等環境因素以及氣象、病蟲害之預防、防災等更需具備豐富的知識與長年的經驗（山本博一，1997）。

另外，日本的官僚組織大都由通才所組成，多數的職位都需在短時間內累積其經驗，職務權限愈大，任職的時間愈短，對於管理「有生命的生物」的組織因此就不能適用。要管理長時間且變化莫測的森林便需具備明確目標意識的觀察力與高超的林業技術，以便在發生狀況時能做出最正確的判斷。因此管理森林的組織要比一般官僚組織更具備對時間尺度的精確拿捏。

2. 國有林經營之變遷

基於上述之原因，日本政府在1996年11月開始改變森林資源基本計畫，強調水土保持、森林與人類共存以及資源的永續利用的三大功能，這與以往提出之功能截然不同，同時進行集水區森林經營系統(River Basin Forest Management System)與國有林的重組。

1998年10月更在林政審議會的要求下，提出國有林經營系統全面革新的兩個實施方案：(1) 國有林改革特別法(Act of Special Measures for National Forest Renovation)解釋改革原因並宣告國有林經營的新目標。此法聲明國有林經營的主要目標應該由連續的木材生產轉變為追求公益功能，同時廢除國有林自給自足之會計系統，並將3.8兆日元的赤字轉入一般會計預算中償還。(2)

相關法律準備案，修訂森林法、國有林特別會計系統法及其他與革新相關的法律(Ota, 1999)。此次革新有下列幾個重要的轉變：

1. 國有林經營的重要性由木材生產功能變成公益功能。

2. 廢除與勞力相關之業務(例如造林、伐木與其他育林工作)，並協助工人轉業。

3. 將14個營林局(包括5個營林支局)整合成7個，營林署由229個變成98個。

4. 國有林特別會計系統的改革。

5. 採取實際計畫償還3.8兆日元的赤字。

6. 在國家與地區層級，設計有公眾參與的森林經營計畫。

這其中最大的轉變是公益功能林地面積的擴大，由3.48百萬公頃增加到5.9百萬公頃，同時將木材生產林地由4.13百萬公頃減少為1.6百萬公頃。另外，在將區域森林經營的新觀念下將集水區森林經營系統納入，如此不僅國有林一改獨立的態度，而且也修正對私有林的計畫，因為私有林地在大部份的地區林業中將扮演領導的地位，這也是林野廳最大的挑戰。

3. 改革後之問題

任何一種改革措施都會引起贊成與反對的不同反應，日本國有林的改革產生下列問題（郭寶章 1998，下川英雄 1999，Ota 1999）：

1. 雖然已改變獨立會計系統，但是從 1978 年以來，林野廳只注重錢的問題而忽略了森林的問題，在這樣的改革下，林野廳的預算並未減少，是否真能償還赤字是個仍待觀察的問題。

2. 林業人員大量裁減，造成工作上短期之不適應與不順暢，尤以現場人員之短暫斷層最為嚴重，而民有林之管理人員亦未足夠，因此人力資源在短期內將有不濟之虞，而如此少的人員是否能維持良好的運作仍有待商榷。就算把人員規模設於最低限，而將事業全面改由委託民間執行，也還是需要培養調查、設計或作業現場管理監督上優秀之技術人員。

3. 對日本人民而言，正式的公眾參與過程仍是陌生的，因此該如何引導民眾進入森林經營計畫中，是林野廳在國有林經營上的一大重任。

4. 對國有林而言，與私有林及公有林合作的態度是另一個新的活動策略。除了撫育管理、森林計畫及治山以外之事業將全部移轉給民間承包執行外，仍必須要有長期且完整之計畫來培養或強

化民間事業團體。

三、美國之林業行政組織重組

美國之自然資源經營行政組織包括林務署、國家公園署、土地管理局及自然資源保育署，雖然四者之任務相似，國有林之經營仍以林務署為主要管理機關，以下只針對林務署之改革作探討（關於土地管理局與自然資源保育署之改革請參閱童秋霞，2001）。

1. 改革之原因

若由其權力、大小與預算來看，美國林務署可說是非常成功的組織，但是隨著野生動物法與國家環境政策法之公布，以及社經環境與潮流之改變下，林務署之任務、價值、政策與結構均產生了極大的轉變。其變遷之原因如下：

① 政治環境因素

林務署在經營上轉變的最大外在因素，無疑地是環保運動高漲與輿論重視環保議題所影響。1960 年代到 70 年代因環保運動而制訂的一連串法律，如國家環境政策法（NEPA）、森林及牧地再生資源經營計畫法（RPA）、國有林經營法（NFMA）等，都對林務署造成極大的影響，同時也促使林務署需朝向公眾參與來作各種規劃與改革。

另外，環保運動在 1980 年代末期為了引起傳媒的注意，運用各種手段、方



法介紹其理念，終於成功的引起了社會大眾的關心。在輿論支持的背景下，環保團體對國有林的批評更加強烈，經由傳媒的報導更加深社會對國有林的指責，使得國有林陷入經營方針轉換、甚至是無法恢復社會大眾信任的困境中（台灣亦有相同困境）。

② 社經環境之改變

對林務署而言，種族歧異度增加與種族人口比例之改變將會對公共土地、遊憩與資源之使用產生不同的期望，因而林務署勢必需要有所因應與調整；根據估計，到2020年時美國之老齡人口將超過65%，這將帶來遊憩方式之轉變，因而會對國有林造成壓力；另外美國人口有由東部、北部轉移至南部、西部地

區之趨勢，亦即國有林集中處，這也將改變國有林經營之方式與方向；至於家庭大小與結構之劇烈改變將對未來林務局人員之工作態度與價值觀造成極大之影響（Madison，1999）。

③ 人員結構與價值觀之改變

Kaufman（1960）指出國有林的林務官是由白種男性所組成的，為了在森林經營上擁有共同的價值觀，一方面採取分權的組織體系，一方面要求對組織的強烈向心力和忠誠度。於是國有林形成一個有效率、富功能性的組織，並獲得了極高的社會評價；但是當經營方針轉變時，這樣的組織文化便成了最大的絆腳石，Twight等（1981）的調查顯示，國有林官員與森林產業者等擁有共同的

價值觀，他們對改變懷有排斥感，對組織內部的改革也抱持著否定的態度。

另一方面，NEPA所訂之環境影響評估需由各種領域的專家共同執行，因此林務署在1970年代開始積極錄用林業以外的專家、女性、黑人、少數族裔者擔任森林官，如女性的比例由30.0%（1983年）增加到40.3%（1992年）（Thomas & Mohai, 1995）。

另外，因為受到多樣性價值觀與輿論對環保議題重視的影響，林務署之直線組織之官員（line officers）較十年前更強調天然林資源的保護與森林遊樂，最大的態度改變是反對木材生產的比例增加，這樣的結果暗示了林務署人員對組織價值觀之改變（Brown & Harris, 1992）。價值觀之改變直接影響了林務署的經營方針，1989年時林務署職員成立了『林務署職員環境倫理協會』，其目標是要改變傳統以商品為導向的國有林經營系統，促進其朝向更健全的生態經營以及迎合社會多資源使用的需求。經由與1992調查資料之比較，林務署職員環境倫理協會可說是林務署改變之最大內部的推動力（Brown & Harris, 2000）。

2. 國有林經營之變遷

在社會、政治改變之潮流以及林務

署新展望（四大原則為參與、永續、合作與整合）（Kessler, 1991）的承諾與期望下，林務署不得不宣布生態系經營的新典範（Thomas, 1995）。為了達成生態系經營，林務署有作了下列幾項變遷：

① 組織成員之價值由重視商品價值到非商品價值（Brown & Harris, 1992, 2000），另外從林務署歷年預算之分布亦可看出林務署將其優先權轉移至非商品的部份，如遊樂、野生動物與魚類以及土壤經營等之經費均持續成長中（Farnham, 1995）。

② 林務官員不再是全能的；在Kaufman時代，林務官只要大學畢業即可經營所有的林業問題，但是今日林務署適應的課題變得更加複雜，例如要在更長期、整合的範圍內，考慮功能的預算與專家的影響，同時要結合生態系與社經系統，更要接受許多非林業專家來共同參與、規劃、經營生態系。

③ 將國有林衝突之問題納入規劃中。

④ 女性、非白人以及非林業人員之比例增加。

⑤ 經營方式之轉變為木材生產 --> 多目標利用 --> 生態系經營。

⑥ 傾聽、學習以及與公民合作是一

個連續的過程，擴大參與及合作將是林務署運作上的一大特徵。

3. 改革所遭遇的問題

① 國會

國會對林務署之改革與政策具有重要影響力 (Farnham, 1995)。理論上而言，國有林是屬於全體國民的，國會有必要給予經營上之建議，但是為了有效運用技術官僚體制的優點，將森林管理扎根在地區上，也需要給予該地區現場極大的裁量權。但是當遇到與議員有利害關係或為了給當地帶來有利條件時所通過的預算案，不但為國有林的經營內容帶來更多的掣肘，增加政治介入的紛爭，亦將阻礙林務署的自主性改革行動 (柿澤宏昭, 1997)。

② 國有林的制度化架構

林務署面臨的問題是在於幾乎無法處理原有的制度化架構，這也變成了改革的重大障礙。首先是財政系統之問題，國有林的財政原本是在以木材生產為中心之下建立的，但是在 1980 年代後半期開始，木材販售的收入急速減少，更由於聯邦政府的財政制度重建，嚴格執行財政的支出，使得財政不足的情況更加嚴重。雖然林務署在 1994 年重新推行財政項目，設置新的生態系計畫、調查、監控，同時縮小項目數，增加現場

生態系經營之實行和財政支出的柔軟度，也對野生動物管理做重點式的預算分配，但是嚴格限制全體的預算，使得生態系經營之實行更加困難。

③ 與其他機關組織之合作

生態系經營跨越了人為的界線而以地景單位為對象，因此林務署必須與聯邦機構和地方政府建立起良好的協調關係。若僅就資源管理來說，林務署正與土地管理局或野生魚類生物局建立合作關係，但是關於地區政策的分野上幾乎仍然無法與經濟政策機構建立合作關係。因此如何克服縱向的官僚體制障礙，創造綜合性的政策並予以實行，是今後應該面對的課題。

④ 組織內部

林務署的職員們處在輿論兩極化的狹窄空間裡，不斷發生與現場判斷或計畫有關的訴訟，這讓改革的行動障礙更表面化，同時阻礙了工作人員在行動時大膽下判斷的意願，讓國有林的改革遭遇重重困難。

另外，工作人員的多樣化對組織的統一性造成極大的挑戰，以往在清一色的白人、男性林務官的環境中，林務署可以保持組織的統一性，但是，隨著工作人員的多樣化與自發性意志，要保持組織的統一性與職務推行的一致性變得

表 1. 下薩克森邦、萊茵法茲邦、巴伐利亞邦與巴登威登堡邦
改革比較表

	下薩克森邦	萊茵法茲邦	巴伐利亞邦	巴登威登堡邦
改革原因	<ul style="list-style-type: none"> 薪資債務佔支出之 2/3 與行政管理費高 赤字高達年度預算之 1.5 倍 	<ul style="list-style-type: none"> 配合整體行政現代化 	<ul style="list-style-type: none"> 部長宣佈國有林業行政管理應予緊縮，採「民代要求用企業管理方法，並引進私經濟原則」 	<ul style="list-style-type: none"> 外在環境變動，民代要求組織競爭力減低，技術性導向，機動性弱
改革方法	<ul style="list-style-type: none"> 人事精簡（每年減少 2%） 組織改革 職能改組 	<ul style="list-style-type: none"> 任務重組 簡化法令 決策合理化 組織作業之有效監控管理 人事管理之活用，統御領導之全面改革 	<ul style="list-style-type: none"> 工作站之數目最適化 管理處最後應縮減至 2 處 廢除及減少工人 林管處組織重組 	<ul style="list-style-type: none"> 縮減員額 組織改革
改革結果	<ul style="list-style-type: none"> 80 工作站→70 新設 40 工作站 組織扁平化：3 級→2 級 工作站管轄面積由 6,300 公頃→9,400 公頃 護管區管轄由 950 公頃→1,300 公頃 工作站所屬護管區由 5~7 個→6~9 個 官員減少 20% 職員減少 26% 資訊流暢、縮短決策路線 高層人員、中層人員減少 25% 任用公關人員與自然保護專業人員 	<ul style="list-style-type: none"> 首創「分散資源責任」制 平均減少 20% 經費 工作站扮演最重要角色 	<ul style="list-style-type: none"> 護管區管轄面積 1000 公頃→1300 公頃 工人減少 2500 人 每年節省人事費 13 億台幣 合併 14 個工作站 裁撤 65 個護管區 	<ul style="list-style-type: none"> 新進人員限制在 36 人以下（1996 年度減少 30 位） 停止長期固定工，改用短期臨時工 人員再進修、再教育（1996 年度有 4318 人） 裁撤 27 個工作站、180 個護管區 1997~2002 年間減少 314 個職位 4 個林區管理處裁併為 2 個林區管理處 重新登記職位工作

資料來源：羅紹麟，1998

註：「分散資源責任制」是一種彈性之會計審查制度，其特點是授權經營企業主管加大其彈性決策空間，而不予由上級干涉，因此加大基層工作站的權責。

更加困難。例如非林業專長的林務官員對其專業範圍職業倫理的忠誠要比利林務署的向心力來得更重視。為了控制擁有這種多樣化的工作人員，反而會讓組織中央集權化或僵硬化，但是森林的管理要求卻是應該分權化，二者將會造成相

互抵觸。以職員的多樣化為原則，如何保持分權的組織體系和組織的統一性，將是相關人員面臨的另一個課題。

四、德國之林業行政組織重組

德國森林面積約 10.7 百萬公頃，佔國土面積之 30%，針葉樹佔三分之二，

其餘三分之一為闊葉性樹種。所有權之分佈以私有林較多(46%)，國有林(34%)次之，公有林(20%)最少。在1998年時約有450,000個企業經營私有林，約有65%是農業企業，可見每一企業所經營之森林面積小。德國的農糧林部是林業之主要部門，其中之農村區域、森林政策與狩獵之業務分成八個部分，只有水資源經營、林業與森林工業二個部分是與林業相關。由於德國聯邦共和國之政治是透過其聯邦結構與聯邦各省間之管轄權分配，例如各省有其省森林法，但須依聯邦層級所訂之範圍內訂定之(羅紹麟，1996)，因此各邦之林業部門組織結構亦不相同。

1. 改革之措施與原因

德國在1990年經過東西德合併後，全國經濟頓時受到嚴重影響，造成政府財政支出有增無減，終致政府組織精簡、裁撤之聲層出不窮，而林業行政亦首當其衝。各邦為配合時勢發展趨勢也不斷實施精簡，但各邦先天與後天條件不同，其推行程度與時間均不一致(羅紹麟，1998)。以下就下薩克森邦、萊茵法茲邦、巴伐利亞邦與巴登威登堡邦之組織結構、改革原因、改革措施等列如表1所示。

五、各國重組之比較

綜合日本、美國、德國與台灣之重組，本研究將其比較歸納如下(表2)：

1. 國有林經營不再以木材生產功能為主，在外界環境變遷下，國有林公益功能成為主要經營方向。

2. 在重組原因部分，效率與適應現代化為四個國家共同的特色，除了台灣之外，其餘三個國家之重組均包含了經費(財政赤字)因素；另外，美國是唯一由組織成員促成重組之案例，是屬於一種自發性變遷。

3. 四個國家在重組方式部分均採用合併機關、功能改變與結構改變等方式，另外美國土地管理局引進了團隊工作的方式，不但節省大量經費，更在有限的人力下作了最適當的調整。

4. 至於重組之障礙，四個國家均面臨人員抗拒與成效估計之問題，在精簡人員措施下，以德國之方式最劇烈，相較之下，台灣此次重組是四個國家中最緩和者。

5. 公眾參與、部門間合作、學科整合可說是日本、美國、德國一致的趨勢，然而由於各國仍處於試驗階段，若要應用在台灣時應針對不同國情與背景作適當之修正與評估。

6. 由日本、美國、德國減少或廢除『工人』制度來看，在政府財政愈趨緊縮

表 2. 日本、美國、德國與台灣林業部門重組之比較

		日本	美國	德國	台灣
	國土面積	3,700 萬 ha	93,700 萬 ha	3,570 萬 ha	360 萬 ha
	森林面積	2,515 萬 ha	30,000 萬 ha	1,070 萬 ha	210 萬 ha
	比例	68%	32%	30%	59%
	所有權屬	國有林：31.2% 公私有林：68.8%	國有林：33.5% 聯邦林：13.2% 州有林：4.7% 私有林：48.6%	聯邦林：5% 公有林：15% 省有林：31% 私有林：49%	國有林：約 76% 公私有林：約 24%
重組原因	人員	◆		◆	
	經費	◆	◆	◆	
	組織結構	◆			◆
	法規制度	◆			
	管理技術	◆	◆		◆
	效率	◆	◆	◆	◆
	生命週期				◆
	政治因素		◆	◆	◆
	回應革新		◆		◆
	適應現代化	◆	◆	◆	◆
重組方式	社經環境	◆	◆		◆
	層級變動				◆
	合併	◆	◆	◆	◆
	消滅				
	一分為二				
	功能改變	◆	◆	◆	◆
	結構改變	◆	◆	◆	◆
	行政程序改變			◆	
	組織結構		◆		◆
	政治環境		◆		◆
阻礙	人員抗拒	◆	◆	◆	◆
	成效估計	◆	◆	◆	◆
重組之特色		<ul style="list-style-type: none"> 國有林經營由木材生產→公益功能 廢除主要工人制度 組織精簡 廢除特別會計系統 公眾參與 	<ul style="list-style-type: none"> 團隊工作 學科整合 執行生態系經營 組織精簡 部門間合作 公眾參與、科際整合、族群融合 	<ul style="list-style-type: none"> 組織精簡 人員大量減少 組織扁平化 首創「分散資源責任制」 重新登記職位工作 	<ul style="list-style-type: none"> 組織合併 實施森林生態系經營 公眾參與 組織調整 增設訓練中心與警察大隊

註：◆ 指包含之項目；台灣部分是指即將進行之重組案。

之下，台灣未來可能亦會面臨此問題，因此研擬替代措施應是當務之急。

7. 德國首創之『分散資源責任制』可說是成功地將林業行政工作企業化，台灣在國有林比例極高之狀況下，應可修正部分方式或引用其制度之精神，對於塑造『企業型政府』將有實質之助益。

8. 由美國執行生態系經營之經驗來看，不論在預算、人員、學科整合、合作經營等方面仍有許多問題有待解決，如何拉近『理想』與『現實』之距離仍是值得探討之問題。

9. 日本林野廳因伐木量銳減，造成嚴重財政赤字問題，不得不將特別會計系統納入一般會計系統中，這與台灣民國78年時由事業預算改變成公務預算之窘境是相同的。

六、結論與建議

1. 由各國公私有林比例來看，日本、美國與德國之森林權屬以私有林佔大多數，而台灣則相反。因此不同背景與國情之差異下，各種重組措施之適用性勢必應有所考量。至於在組織結構類型方面，各國仍以傳統之金字塔組織為主，結構之分化大多採用『功能型』方式。

2. 關於分化之部門，除了傳統林業相關之技術外，對於計畫、政策、社會

等方面亦相當重視，同時亦都設置國際林業合作相關之部門，另外，日本與德國更設有監督之委員會。然而，由現行林務局之組織結構來看仍偏重於林業技術層面，關於社會面與政策面之部門未有所考量，對於國際林業合作之業務亦未納入組織結構中。在社會變遷潮流之下，林業部門在社會面與國際面之功能將會愈來愈重要。

3. 美國、日本、德國重組之原因主要為效率不彰、適應現代化與財政赤字等因素，而遭遇之阻礙以人員之抗拒為主；在組織精簡下亦不約而同地減少工人數，就台灣而言則採用轉換工人角色或專長轉換之方式（如施以專長訓練成為解說員）。至於重組之策略以公眾參與及部門間之合作為主。其中德國成功地引進企業化的觀念，此種嘗試應可帶給林務局之重組些許之靈感與刺激。

4. 生態系經營計劃的擬定過程中，與以往最大的不同即是計畫執行前將徵詢社會公眾之意見，期望在法令許可範圍內，讓森林經營兼融地方社區、全國民眾的需求及水土保育的多重功能。從美國之經驗來看，生態系經營仍有許多問題有待解決與提出具體之實施方法，此前車之鑑可提供林務局作為研擬未來因應之道之參考。

