



中的林業行政組織改造

以德國經驗為例

◎羅紹麟／中興大學森林系教授

【摘要】

藉實地訪查德國現有國有林行政組織精簡、民營化及企業化之進行過程、遭遇之問題及解決方案等，提供國內近期林業行政組織現代化之參考。作者自1998年6月26日至7月14日間共走訪德國四個邦八個行政單位。

一、前言

1980年代以後，英法等國大力推動國營事業民營化，接著又逢世界環保潮流壓力，直接影響了傳統的國有林制度模式。1990年前後繼西蘭、南非、德國開始相繼倡議國有林民營化及企業化以爲因應，有些並已付諸實行，如今成果尚稱理想。基本上此種作法之主要目

的，係在實際解決公益服務目標與經營經濟性目標間的矛盾，達到有效的管理。德國爲舉世聞名的傳統林業國，如是之議在該國引起相當震撼，在國際上也引起矚目，故研究該國如何在傳統的束縛下脫胎換骨，其經驗成敗之處，正可作爲其他國家之借鏡。尤其台灣近二十年也有相同之處境，是否可

借他山之石來解決實際難題，重振林業管理之形象，也是吾人所需加以思索的。

此外1991年全國農業會議中，林業組海外學人亦曾提出相同的建議，其來有自。因此本次研習主要是在瞭解該國部份國有林如何在公法的前提下轉變爲以私法爲基礎之民營機構而不違憲

與不違法，其中多牽涉到財產權、社會義務(Sozialverbindung)與社會化(Sozialisierung)間之分隔技術。此外，當國有林被解除後(與台灣之林班解除完全不同)其組織人員、經營結構應如何遣調與調適，包括組織裁撤與縮編，最後則是國有林轉變為民營途徑中，其企業化精神何在，採行的行政方法又是如何，將是本次實地訪查的重點，惟因涉及內容甚多乃將其中較重要的案例與解決對策說明如下：

由於訪談對象機關高達八個且分散在德國境內南北，又逢德國發生重大高速火車交通事故，大部份車輛必須送廠檢修和換裝新輪，以致交通秩序大亂，造成中間時間損失甚鉅且不易掌握，惟經 Freiburg 林學院林業經濟研究所及慕尼黑林學院之協調安排，終於能順利達成任務，訪談中收集許多寶貴資料，是本次訪德期間最大收穫。

二、各邦林業行政改革之特色

德國在歐洲無論在政治、經濟、文化等方面均具有雄厚的潛力。1990年經過東西德合併後，全國經濟頓時受到嚴重影響，造成政府財政支出大量赤字，終至醞釀公務組織精簡、裁撤之聲層出不窮，而林務行政首當其衝。各邦為配合時勢發展乃不斷實施精簡，但受到各邦先天與後天條件不同，其推行策略與時間表均不一致。

目前德國全國國土面積 357,000 平方公里，人口 8,150 萬(平均 228 人/平方公里)森林面積有 1,070 萬公頃，森林覆蓋率達 30%。

(一) 下薩克森邦重視組織架構與職能之精簡

下薩克森邦(Niedersachsen)為德國北部的一個大邦，轄有森林面積 1,068,040 公頃，其中私有林佔 49%，省有林 31%，公有林 15% 及聯邦林 5%。

本邦全部林務支出中約有 2/3 部份是花在官員、職員、林工之薪資酬勞(此處並未包含國家行政權行使和獎勵補助款)，回顧過去 16 年之推移，從每公頃林地平均耗掉 7.9 小時之管理直到 1996 年之每公頃僅 4.2 小時來看，效率雖然一直不斷提高，然而行政管理費相對地也在同一期間內提昇 2.8% (1980~1995 年)。終至每公頃林地行政管理費達到 290 馬克(折算為台幣 5664 元)，使得不得不採取行政精簡之策略，即 1995 年開始每年以減少 2% 之人員選用，此數字相當於停止全部新進人員之任用，然而若長此以往，情形將更惡劣，所產生之負面效應是(1)官員減少，職員比例增多，為的是仍能持續確保林務工作之進行；(2)林業行政本身將被迫採取主動精簡以符實際運作，否則由外界強力要求改革常造成後果不堪設想之局面。

組織架構和組織職能之精簡之作法是先從現存事實面分析(Ist-Analyse)開始，並

考量其目標之確立而提出評鑑及解決方案。此評鑑結果(Gutachten)先經過討論。1996年夏天獲下薩克森邦內閣通過後，繼續詢相關單位包括林區管理處、工作站以及地方政府之反應再作修正。其具體化的內容終在1997年4月獲得邦內閣核准實施。

邦林業行政改革(Reform)係建構在三大目標上：(1)組織改革(2)職能改革(3)人事改組。具體的事實包括原有80個工作站至1997年10月將撤撤其中的70個，另新設40個工作站，而新成立之工作站管轄面積也將由原來平均5,300公頃擴增為9,400公頃，同時其護管區(Revierforsterei)工作站下一次階森林區劃單位也將由原來平均950公頃提高為1,300公頃。另外每個工作站所屬之護管區也將由原來5-7個提高到6-9個。

在職能擴大強化方面將任用專業人員，尤其是公關人員和自然保護專業人員。

總而言之，依照全盤計畫，最終結果是官員減少20%，職員減少26%。至於另一個相當激烈的問題乃是組織扁平化，其做法是將原有三級制林務行政(邦、處、站)壓縮至二級制，此最大功能係在資訊流暢與決策路線之縮短，而在壓縮過程中是儘量縮減中層機構數目，同時增加高層機構人員(邦農林部之林務部門)，即中層機構現有人員將減少25%左右。

該邦農林部之林業最高主管揚森(Jan Ben)先生向舉出下列幾種經營林業之基本觀念，包括：

- (1)對私有林之管理無法採取保護措施有其特殊歷史背景，故19世紀開始普魯士對私有林皆採寬鬆態度，導致今日私有林多由農業局去輔導。
- (2)有做事才給錢，而非有森林就有補助。但對提供作為遊樂林和參加森林保險者應獲得國家之補助。
- (3)森林經營中之面積規模大小必須有其彈性，例如本邦有此不成文之規範，山

區一位護管員應分配至少1,500公頃林地，平地可到2,500公頃，自然保護區則在3,000公頃左右才屬適當。

(二) 德國林主協會聯合會之任務在維護林主所有權之行使(Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände e.V.簡稱AGDW)

德國林主協會在1919年已經成立，並定名為德意志林主協會之帝國協會(Reichsverband Deutscher Waldbesitzerverbände)，為一全國性的林主協會。1934年被納粹命令停止組織，直到1947年再恢復身份並擴大其組織範圍。本聯合會之主要目的是促進非國有林之生產力、有關所有林業協會組織並代表參加德國全國最高層之林業諮詢委員會(Deutscher Forstwirtschaftsrat)，以及和各相關類似組織之橫向聯繫工作，故頗具影響力。

德國林主協會聯合會是代理全國私有林及公有林主之政治利益喊話，其下有14

個邦的林主協會，目前積極扮演與國會、聯邦政府及一般對等機構在立法、土地賠償、稅賦、社會權力及教育訓練諸方面之對話與爭取權益。因此目前約有 20 萬個林主參加(包括各森林組合)其擁有之森林面積佔全國公私有林之 66%。本協會聯合會內部設有三個委員會(經營合作委員會、法規委員會、稅賦委員會)負責對外對內之建議與解決問題。

林主協會聯合會對國家林業政策之制訂與鄰近國家之林政協調工作均扮演著重要的角色，尤其對內宣揚自然保護政策、永續林業經營理念深植於私有林主，功不可沒，在對私有林主權益上的保護更不遺餘力。

在與德國林主協會聯合會負責人吉森(Giesen)主任請教時，乃集中在下列三項問題：

1. 因國與國不同，故歐聯(EU)要取得一致的私有林主政策似乎是不可能，故僅靠協商才有結果。

2. 林主之所有權(Eigentum)問題

德國聯邦基本法(類似我國之憲法)第 14 條有關所有權之解釋，主要目的是在社會化之基本條件下所做的保障規範，即所有權不能社會化(Sozialisierung)但所有權有其社會上之責任(Verantwortung)且聯邦法僅是規範法律(Rahmengesetz)不能強制各邦去執行，因此國有林不能有過度干預私有財產的行為。

德國土地所有權開始於 19 世紀初期普魯士帝國崩潰後依照史坦哈登堡改革條款(Stein-Harsenberg'sche Reformen)，先將封建轉移至民法為主之時代，到 20 世紀以後再度強調廢止一切對地主之義務，將分割之土地轉交給農人，停止舊時之合作社組織，進行土地重劃，減輕所有額外之限制與義務。此種觀念便形成德國民法第 903 條之文字(所有權人可自由處分其財產並保護任何第三者不得干涉)。

德國基本大法第 14 條第 1 款並稱：所有權及遺產權應獲得保障。第 2 款則謂：所有權亦有其義務，其使用應儘量提供公共福祉(Wohl der Allgemeinheit)。因此若依前述兩款之規定，個人使用其財產應有其活動之範圍與額外之保障，此種活動與保障乃基於經濟考量，即資源使用；另一則為促進經濟之活動。因此林主協會一再強調完全贊同所有財產有其社會義務，但不贊同所有財產應予社會化。總之林主協會提出最後之四種論點：

- (1) 從社會與經濟觀點看，為維持林業經營必須先保障森林所有權。
- (2) 森林所有權僅能在技術性限制上著手。
- (3) 為防制森林煙害，必須先保障其所有權。
- (4) 在社會上超額要求森林對災害及提供之社會義務時，更應加強保障森林所有權。

依照德國林主協會一般性之解釋，全國私有林企業和農莊林主合計共有 130 萬

人，平均面積約為3公頃/戶，此類森林類似美國之NIPP，人數固然眾多，但依據林主協會的看法，持有林地人數眾多在哲理上是好現象，因為「參與」才是民主的象徵。由此也引發出另一種理念：不能說國有優於私有，因為有私有財產才有社會安定的效應，也能產生自由化的新秩序。從這個觀點開始便有不少人士主張國有林資源部份轉移給私人，即國有林之私有化。假若在法令上、社會上不允許如此作法，則林主協會或認為國有林透過私人經營的方式即採企業化經營亦為可行之途徑。德國西南有一邦，稱為沙爾邦(Saarland)現正推行此種新制，可謂開德國之先河。

所有權→自由權→經營成績→福利是一貫性的指標，缺一不可，昔日德國經濟部長艾哈德(Erhard)在1956年於新年文告中曾說到：「經濟效率是追求所有權(財產)的原動力，只有財產才能擔保個人的安全和精神上的

獨立性，而福利和財產更能引導我們到教育和知識的領域，他也可永遠保障文化和文明在廣大的基礎上。」

3. 對國有林企業化之看法

引發林業行政改革之想法最早來自於1980年代中期，雖說生態經營之觀念不斷引進，包括停止皆伐與減少營造純林，然而在經濟上結果仍不夠理想，在實際執行中反而採取近天然林經營方法(Naturnahe Waldwirtschaft)更能達到經濟上之利益，故沙爾邦(Saarland)便依此決定推行此一策略，大膽嘗試將生物性、功能服務性之任務交由擬將成立之邦森林企業(Landesforstbetrieb)，另外木材產品交由「沙爾木業公司」(Saar-Holz GmbH)完成。

綜觀此一改革，服務公益性與生產銷售性絕對分開；盡量採取決策權力下放；所有護管區組織均被解除；推行企業化與行政權(Hoheit)管理撇清界限。

然而此一改變應有其法

律依據，故先前擬具「沙爾邦林業行政新法」為其法律基礎，茲將其內容較引人注意的條款摘錄如下：
(Gesetz zur Neuordnung der Saarländische Forstverwaltung)

第一條：國有林工作站、森林職業教育訓練中心及森林企劃所將予以解散。

第二條：同時成立邦森林企業(Landesforstbetrieb)，其任務除延續前國有林之任務外，尚執行由私法基礎所賦與之任務。森林企業之直屬上司為環境、能源和交通部。

第三條：原屬於國有林工作站內之官員、職員自法律生效日起改隸於邦森林企業。

(三)萊茵法茲邦(Rheinland-Pfalz)實施「分散資源責任」和追求「預算控管」。

內閣中之森林組(Forstabteilung)為環境與森林部的第五組，主管全邦森林

狩獵及漁業之事務。除第五組外另設有第四組，指揮區域性地方政府設立之三處林區管理處，林區管理處下設置有 94 個林務工作站。總之，第五組為決策部門、第四組為實際之營運單位。在 1998 年全部林務官職共 1,643 員，其中官員 1,206 人，佔 73%，其餘職員 437 人，佔 27%，若以服務單位區分時，則工作站人員達 1,401 人，佔全部任職人員之 85%，亦為林務人員分布之重心。至於在森林勞工方面，1996 年國有林務機關下共有 1,063 位，非林務機構之林業工人有 1,553 位。由於精簡管制之推行，單位面積之勞動力投入在 1985~1990 年間，曾維持在 7.9~8.3 小時/公頃，但從 1990 年以來乃大幅降低，而到 1996 年甚至降低到 4.96 小時/公頃。

本邦在德國各邦中首創「分散資源責任」制，因成果卓著，各邦陸續仿效，其精簡是遵循「因事覓人」、「因業務而編制預算」、「因編制預算而做核管」，一改以往

缺乏彈性之會計審查制度。由於實施成效顯著，全邦之林務財政狀況突然改善許多，超出想像，平均減少 20% 之經費。另一方面盈餘也大大增加，也使得未來投資得以持續進行。

預算原本是某時效內的財政計畫，在經營中通常指短期預算而言。一般公家機關均依照公法透過行政程序來達成。但為使預算與執行增加空間，在編製預算時將未來控管之觀念帶入；換言之，計畫之餘在兼顧如何執行，修正靈活運用預算。如以林業經營作業為例，則量化的數據上(數量、成本、收入)也能簡略預測未來時段應採何種應對或改善措施來提高銷售額(非單指材價)或銷售量。

本製作預算的另一個特點是利用分散責任，授權經營主管加大其決策彈性空間，而不予以由上級干涉(但人事權則不在此限)。因此各個林區管理處只要經檢視認為合理及行使同意，工作站

亦只要將每年度實際淨預算值提出即可(淨預算值等於預算收入與預算支出之差額)，因此此種財政收支便與往常的一定要隨經常收入(Einnahmen)而決定不同。總之此種制度基本上是加大基層工作站的權責，但加大權責之同時，亦需給予更大的經營上之彈性空間，換句話說，強調只問結果(達到某一定淨預算)而較不問其過程如何去達成，這就得靠各工作站之靈活運用了。

由於預算編製程序相當複雜，礙於篇幅在此作略，但有其獨有之策略是值得學習的：即為減少預算目標，同時帶有獎勵性的作用，工作站可以在經營年度內增加其收入與減少支出；倘有盈餘，則透過管核人員之計算，將其保留款之 75% 作為工作站之保留款，該款得彈性運用在提高經營流動性及做適當合理之未來投資，其餘 25% 之保留款則繳回邦庫內。

管核作業方法之基本原

則是依據補償貢獻，而補償貢獻計算結果在邦林務行政方面有數個階段，每一階段所代表之含意並不相同。

所有的管轄作業中，工作站主任與管轄核員扮演著核心角色。另外，也需設立工作站績效中心，而其目標、準則與手段分別用簡圖表示如下：



在全部執行過程中難免會發生偏差，基本上此種偏差是利用計畫與實際(Ist)間做比較而獲得，藉由此偏差再擬出對策改善。

總之，萊茵法茲邦率先實施之公家林業行政預算管轄制度具有幾個特點：

- (1)在目標擬定時，一定透過一種上下雙向溝通的方式完成。
- (2)在整個流程上相當嚴謹，決策者、專家學者、執行者皆有機會參與，如此比較實際亦可改善閉門造車的缺點。
- (3)整個體系中，工作站扮演著最重要的角色，此點正是所謂落實、分散資源利用的表徵。工作站經營之成敗可決定整體林業行政管理之命運，因為成本、銷售與成果皆發生在工作站，故工作站之實質面相當重要。因此，該邦也就大力推行分散或下放資源責任制，以挽救已力竭的林業行政管理制度。

(四)巴登威登堡邦 (Baden-Württemberg) 設計有精良的人事任用配套措施

本邦共有森林面積 1,379,046 公頃，佔全部土地面積之 38% (1996 年 9 月 30 日調查)，國有林佔 24%、公有林佔 38%、私有林佔 37%，其他則為聯邦林約不到 1%。在林業行政指揮系統方面，共分三級，包括國土空間部 (Ministerium für Ländlichen Raum) 本部中之第五組林業組 (Abteilung 5)，其下轄四個林區管理處，林區管理處下再轄 190 個國有林林務工作站及 4 個公有林林務工作站。此外也設森林公職人員訓練中心和邦林業試驗所等附屬機構。在工作站轄區方面，平均管理 4,000~7,000 公頃林地，平均面積為 5,500 公頃，護管區共 1,065 個，各區林地面積介於 639~880 公頃，故行政組織相當嚴密。近來林業經營之客觀環境丕變，林業行政管理組織首當其衝，精簡改制之聲浪亦衆。受民代之要求，另外企業內部之感受競爭力也大不

如前，故每年實施節省新進人員(例如1996年度共減少30員)，另依0833號行政命令亦需裁撤8個職位。自1992年開始也停止全部2,067位長期固定工改用短期臨時工，此外對所有官職之再進修、再教育則相當鼓勵，俾藉此提昇人力水準，在1996年度內共有4,318人接受訓練。

依1996年該邦林業年報，全部林業行政組織中，部級林務官職共38名(官和職之比例為3:1)約佔全邦林務官職工總員額之0.7%，相對的，在林區管理處方面之官職總人數是311人(官職比例為1.5:1.0)，約佔全部官職工之5.8%。其餘之官職工則分配到工作站和護管區內約佔93.5%，此亦說明林業行政管理之實務性，第一線乃為其重心。

然而這種以技術性導向的組織形式，其機動性較弱，正是林業組織之弱點，尤其林業行政除誘導經濟生產外需加入越來越多之服務性行政，更不能脫離國家行

政管轄，後者(治權)包括依法執行各項違規禁制等活動。為此，邦林業行政管理機關曾經進行「巴登威登堡邦林業行政管理組織之研究」，其結果報告於1994年7月分兩大巨冊刊出，第一冊內容涵蓋林業行政管理有關之架構、任務、擬定之研究結果及術語附表等；第二冊則針對評估、預測、人力需求、建議組織形式、費用等作總結。在經過2年之實際執行後於1997年12月做出檢討報告。

茲將此檢討報告之重點分述如下(註：因該等資料全屬開會記錄，屬機關內部公文，故難予作有系統之說明)：

1. 背景與任務

人事重新定位方面，應集中在人員重新登記與程序公開性，其任用準則評點也應合理詳加規範。

2. 縮減員額經過

1995年7月17日由邦內閣決定，包括：

(1)裁撤27個工作站。

- (2)裁撤180個護管區。
- (3)1997~2002年間減少314個職位。
- (4)新進人員限制在36人以下。

1996年9月11日邦內閣再決議，另將4個林區管理處裁併為2個林區管理處。

1997年3月，聽取市、鎮及相關之團體之意見，再略作修正。

1997年11月初開始重新登記職位工作，至1997年12月8日截止登記。

3. 至1997年12月底為止，富萊堡林區管理處實際執行成果如下：

- (1)6個工作站與62個護管區已完成裁撤，結果造成部份工作站管轄林地面積加大(26個)、部份工作站縮小(8個)以及部份維持原有規模(14個)。每個工作站平均面積增加16%。在護管區方面，66%擴增，平均管轄面積增加29%。
- (2)部份代管公有林地則將其林

地完全交還森林所有人(鄉鎮)，但經重新申請由國家工作站代管者不在此限。

4. 本邦對於原服務於林務機構之官職重新聘任有一套相當完整之評估方法，是為其他邦所缺少者，此任用條件評點之方法亦是本邦在實行政改制或改組中最大的特色，此種方式有類似撲克牌之重新洗牌。茲將其中兩項較重要之內容介紹於後：

(1) 高級及中級職位登記之方法

高級有如台灣之技正，中級相當於台灣之技士官階，兩類技術人員皆可在特定時間內向林務機關申請登記，在登記過程中，國家應遵守下列各項原則：

- ① 能被人接受的方法和程序
- ② 機會均等：即不管原有職位會被解除、保留或改變等情形。
- ③ 公正性：即新組織中絕對不能臨時加辦無關之事務給獲登記通過之人員。
- ④ 公開性：其決策結果仍可追溯。

⑤ 互換和實用性：即方法在實務上與時間上皆可行。

⑥ 持續性：雖遇某些干擾仍不失原有所需之工作本質而不致影響大局。

⑦ 獲致當事人滿意：即此種方法應盡量獲得當事人(官職)之滿意。

由於全邦新組織之編排工程相當浩大，例如只有30個工作站(佔18%)和103個護管區(佔11.5%)不受影響，其人事之職位便不需要考慮特別狀況，只能採一個蘿蔔一個坑的方法，務必在1998年10月1日新林業會計年度開始前全部完成計畫執行。而相配合的法令也就在當天生效。按截至1997年底為止，前來登記之官職人員大概是這樣的：有210人來爭取163個工作站主任，1074人來爭取護管區主任或工作站之其他官職。至於林區管理處之數併則需等到公元2000年10月1日時再作人員之調整與交換(屆時只剩下2處，原有4處)。

(2) 職位徵求內容之格式

① 一般說明

② 擬徵求之官職

- ① 職位名稱
 - ② 林地面積及林主結構
 - ③ 特殊之林地功能種類
 - ④ 職位評估方法
 - ⑤ 告示工作所在地點
- ③ 特別注意事項

- ① 應給予同時申請多個單位之可能，但須自己填妥優先次序
- ② 居住地點與工作地點不在一起時，有關之搬家費用規定。
- ④ 個人登記時應先填寫職位申請登記應徵表內載有個人背景資料、期望何種職位、排定優先次序(如台灣大學聯考後之繳交志願卡)，另外還有個人特殊之困難、特殊專業才能等。

(3) 評估前述條件後職位之要求條件評估準則(配合前述條件)其結果應建立卡片資訊制度，其內容要件如下：

- ① 第一頁：機會均等。
對中級官員是否公平？視其年齡？
對未來新進年輕人是否公平？

② 第二頁：年齡保護。

年齡過大是否適合調換工作？距退休年齡有多久（例如60歲）？服務年限？總服務年資？

③ 第三頁：持續性。

長期工作獎金之有無、何種獎金等？

④ 第四頁：績效/適任/能力

績效及最大績效、判斷力、工作適任、個人之特殊能力、是否適合擔任特殊職能種類、對職位之特殊要求、專業訓練水準、是否同時進行多種職位、是否可挑困難複雜之職位？

⑤ 第五頁：透明度。

公開應徵之行為反應、明確之處理過程。

⑥ 第六頁：社會因素。

對工作地點之社會特殊義務或對家庭或因故居不能遷離。

⑦ 第七頁：交換性。

是否容易與其他職位互換。

以上各項目可依評點方式進行總評點。

四、總評與建議

此外，由實地訪查活動中也達成兩國間部份學術交流，總體而言，以獲得豐碩的成果也達到本計畫之實質目的。為增加實質面的瞭解，擬分別從整體策略及個別策術方法加以檢討以供國內近期林業行政改革之參考：

(一)林業行政改革實際上是包括改制和改組兩大方向，前者較為劇烈、時間較短、影響之層面較大、風險也大；而後者較緩和、效應也慢，一般除非有作重大變革外，大部都傾向後者方法較多。德國目前已實施改制之地區為沙爾蘭邦(Saarland)，其方法是將原有國有林行政劃分為二；其一為純粹在執行國家行政權之活動諸如執行法令規章、保護及保育森林、狩獵、核准變更利用等；另一則將原有森林經營中之木材生產轉交給新成立的木業公司，並透過經營企業的方法去徹底執行生產的任務達到經濟效率而將生態與生活面事

物交給前者之單位去管理，來達到一般民衆生活上的基本要求，如此任務分工，才不至於使林業造成社會上負擔的印象。

(二)德國是一個準社會主義的市場經濟國家，而且有一個多元化的社會制度，對於個人財產之保障採所有權制。因此在這種條件下，一切均依照基本法所制訂的規定去辦理，即公有與私有運籌分明，如將私有提供做為公有利用時，公家應予合理的補償，然而對森林之公益功能也期望所有權有其社會義務而已，而非將其社會化。一般行政機關與民間團體之間幾乎呈兩極化，行政機關主張公有森林儘量維持公有，但林主協會則認為多人擁有森林是民主時代「參與」的表徵；另外也主張有私有財產的存在，才有社會安定的效應，並產生自由化的新秩序。上述之論點與我國森林法中所謂「森林以國有為原則」完全相反，但往

往國有林面積之比重過大，也導致社會發展之不平衡也是事實，難怪聯合國林業專家將國有林評為「消極的佔有，積極的排斥」，其效率不彰也是全世界共同的特徵了。

- (三)德國之萊茵蘭法茲邦利用預算與控制兩種最基本的工具來達到改善林業行政改革的目的，尤其預算擬定是十足由下而上的方式，與一般由上而下作分配不同；理由是擬定預算一定要根據事實需要，否則過猶不及造成浪費公帑或財源飢饉成疾。而且更大的特點是資源下放在工作站頗具有吸引力，也讓工作在預算運用上有更大的彈性空間，例如當有盈餘時可保留 75%，作為未來運籌之用，這種觀念與作法已經完全符合現代化的企業經營觀念。

- (四)當實施組織精簡的過程中，除官員一律將獲得國家之保障外，職員可推行所謂「半退休」制度。此

法之最大特徵是：退休年齡提早，再配合工作時間減半，在提早退休年齡至法律上規定的退休年齡之間隔年數之退休金也減半，如此可以緩衝及調和人員過於擁擠的現象，和不致阻塞新進人員之就業管道。

另外官職可推行所謂「職位登記」方法，即在特定時間內將被裁撤或合併的原有官職作一次重新洗牌的工作，在申請登記的全部過程中在法律和程序條件下應擬妥周詳辦法，國家也應遵守基本原則，如此改革才有實質的意義，否則改革不成，反成社會亂源，也是得不償失的。

- (五)如為行政改革達到精簡為目的，可考慮將一些較不適於國家擔任的工作轉交給民間或其他官方機構去處理。在德國最流行的是私有林之輔導工作已逐步由農業局去擔任，而非由國有林務工作站去完成。若由國有林務工作站去擔

任時，在行政管理執行上往往會產生矛盾現象，尤其在執行財務分配時，國有林乎？私有林乎？就難以作理性的決策。因此若此事為真，則如台灣省林務局可以將原有輔導公私有林的作業全交給各地縣政府或鄉鎮公所去辦理（但人力需加強），因為輔導與經營管理性質完全不同，如此做也可使工作簡化、專業化、甚至敬業化。德國南部仍有統一工作站的設置，如今問題也逐漸浮出台面，故不得不被迫施行精簡措施了。林業行政組織精簡本身就是問題多多，但賽一句其林管處處長特思多博士的一句話「若不努力去解決問題時，他本身就是問題的一部份」。