

企業化的 林業行政組織

◎黃有保，羅紹麟／國立中興大學森林學系研究生，教授

前言

隨著公元二千年總統大選的塵囂，打著「阿扁做事你做主，全民入股好政府」口號的陳水扁當選後，一個大家期待的全民新政府工作團隊，終於在人事定案後正式展開他們的抱負；而如何擺脫過去一般民眾對於公務人員懶散及態度不佳的形象，實是今後全民政府最先也應是最為重要的課題。然而我們在期待未來更加極積為有的政府時，與我們自身息息相關的林業組織的變革又該朝什麼方向前進，則是林業相關人員應該加以深思的問題。

目前世界先進國家在面對資訊爆炸、科技猛進的快速變遷中，無不絞盡腦汁修正政府組織管理的理念及服務品質之方法，民營化、企業化的作法深入其中。我國在因應時代潮流，順應各國民營化運動的發展中，也在近年提出「政府再造、行政革新」的口號；特別是進行精省案後發展至今，許多人事精簡，機關簡化的政策逐一落實，許多公共服務轉移於民間，「政府再造」實已不再僅為口號而已；在民營化的過程中，企業精神的導入，則成為未來「行政革新」的最新途徑。

林業機關的變革隨著林業產業的消長，政策的調整，也在不斷的改變，直至今日。隨著民眾對生態保育的逐漸重視與對生物多樣性的強烈要求，目前台灣的林業已自禁伐天然林，到全面研究生態變遷與保育的方向，林業管理機關也不斷改變內部組織以面對外部的變動；特別是企業化的精神導入林業行政組織、林業民營化的程度及其與國有林間的消長取捨等，這些都是很值得討論的內容。而我們就目前「政府再造」一波革新的腳步，引進企業精神的方向，作一分析，希望能為林業未來之行政組織方向尋找一個更好的目標。

一、企業精神的理論

(一) 企業精神政府的定義：

單從字面上「企業化政府」來看，許多人或許會誤解「政府」的最終目的是期盼改造成為「企業」，此基本上為一個錯誤的名詞，也是一個錯誤的隱喻內涵。政府如果最終目標是要改造成企業（企業化），則「民主」必然受到傷害。因為我們都清楚，政府部門抱持的目標為正義、公平，而非成本、利潤，此與企業之經營理念是絕對不同的。

目前企業精神的探討，均是針對政府的公共行政方向來談，為「政府再造」運動中企業精神政府作註腳。那麼何謂「企業精神政府」呢？綜合多位學者文獻（詹中原1999、江焜欽1999、林玉華1997）所謂「企業精神政府」乃指政府行政組織學習企業競爭、誘因及市場導向之機制，並結合私有、非營利與營利組織以共同合作遞送公共服務的作法稱之。企業精神再造政府的結果，可使公共組織得以脫離帕金森定律（Parkinson's Law）有關組織日漸龐大的病像。

綜合來看，「企業精神政府」絕對不同於「企業化政府」，它僅只是要取企業的精神，以補過去政府只會花錢而不會賺錢的弊病，藉市場機制，使公共服務遞送更具多元化，並由社區主義參與，將公共組織結構漸朝向小而有效率邁進。在進行的同時，若能注意化解與「民主」的衝突，則為政府再造時最佳指標。

(二) 企業精神政府的內涵

Osborne及Gaebler在1992年所提出的企業精神政府（改造政府），其內容應包含之十項特色（策略）如下：

1. **催化型**：即催化作用的政府，強調政府是航行的舵手而不是划船者；定位政府為供給公共服務的策略方向，而非政府自己作，亦即政府僅站在供給、授權、督導、評估的角色。
2. **社區導向**：政府與社區結合或透過社區而進行工作，使民眾親自參與以改善政府品質，並可直接反應人民之需要，而補公共服務由政府壟斷造成的不切實際。
3. **競爭性**：競爭可為公有與公有、公有與私有或私有與私有組織間的競爭，優點乃可鼓勵創意、降低成本、迅速反應變遷的需求，以消除公共組織的嚴重弊病。
4. **任務導向**：過去的公共組織多為法律與預算所驅動，行為受層級體系的權威給約束，常造成目標不明確的窘境；企業精神則明定任務，而後發展預算，使組織人員主動追求任務，發揮更大效能。
5. **績效導向**：即由結果的績效來回饋機關的組織方向與酬賞，並做為削減預算的依據。即追蹤後果，免除官僚文化。
6. **顧客導向**：企業的存在是以營利為主，故企業以顧客至上；政府的存在是服務公民，然機關的「利潤」來自於上級，自甚少重視公民的權益。故企業精神的組織需經由顧客調查、焦點團體以及其他研究方法，來了解顧客的需求，作為未來努力的方向並提供更好的服務。
7. **開創進取性（enterprising）**：亦即企業

化的政府，修正一般最爲人所不解的「花錢而不會賺錢」的組織，訓練公務人員投資就像企業關心利潤一樣，注意回收及長期利益。

8. **前瞻性**：即訓練一個有遠見的政府，能發展預算制度使公共組織著眼於十年甚至更長期規劃，而非僅重視近利。強調預防重於事後治療的觀念。
9. **分權式**：政府的權力下放，從原本的層級節制體系轉移爲參與及團隊工作，使層級扁平化並充分授權，使決策權主宰於顧客、社區，而非政府的組織。
10. **市場導向**：藉由市場的槓桿原理作用，將千百萬的私人或商人藉由「誘因」拉入來解決組織面臨的問題，因爲今日組織面臨的挑戰實非本能的行政計畫所能應付，如徵收空污費等。

根據上述的十項特色，美國政府再造中，「國家績效評鑑」則將之整合爲四項改造原則：

1. 顧客至上，民衆優先。
2. 刪減法規，減化程序。
3. 授權員工，追求成果。
4. 擷節成本，提高效率。

而其改革主題則以下述八項爲主：

1. **人事精簡**：五年內精簡聯邦政府百分之十二的冗員。
2. **雙年式之預算制度**：乃以強化聯邦行政權爲考量，推介雙年式之預算制度。
3. **行政管理資訊系統**：1991年起全面推動電子化政府，期以資訊化帶動行政成本之降低。
4. **組織重組**：1993年來，在國家績效評估報

告過程中，共有54項行政部門之組織重組案。

5. **行政/立法部門關係之改革**：總統藉1997年生效之「選擇否決權」，對預算案中之各項支出，擇項否決，以減少預算赤字。
6. **文書作業及資訊蒐集簡化**：至2000年政府文書作業將降低36%，而政府部門所蒐集的資訊必須經由「資訊及管制事務局」審核，以控制資訊之氾濫情形。
7. **顧客導向**：設立「單一窗口管理中心」。此一中心不只適用在人民申請業務之服務上，同時亦是人民所需就業、職業訓練、技術評估等之垂直及水平跨部門連線。
8. **企業精神政府**：採「競爭」機制，引入適合之政府機構。

二、德國企業化的林業行政組織

根據國立中興大學森林系教授羅紹麟於1998年走訪德國四個邦八個行政單位所得經驗，提出德國林業行政組織企業化的成果。文中提到引發德國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更能達到經濟上之利益，故位於德國西南的沙爾蘭邦（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，另外木材產品交由「沙爾木業公司」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管理撇清界限。

除上述之內容外，德國經驗我們可總評下列幾點重點：

1. 德國之沙爾蘭邦在林業行政改革上是將原有國有林行政劃分為二，一為純粹執行國家行政權之活動，另一為將原有之森林經營中木材生產轉交給新成立的木業公司，如此的任務分工即是企業精神中分權式的作法。
2. 德國是準社會市場經濟國家，公、私有還渭分明，政府要徵收私有林地需用合理的補償換取，行政機關與林主協會對林地的公、私有意見呈兩極化，然私有較公有具效率且具企業精神卻是不爭的事實。其符合了競爭型及企業化的應用。
3. 德國的萊茵蘭法茲邦利用預算與控制兩種工具來達到控制林業行政改革的目的，而其由下而上的預算編列，更令分配配合實際而不造成浪費；分配之資源下放工作站，使工作站能更有效利用資源，例如有盈餘時可保留75%，作為未來運籌之用，此觀念完全符合現代化的企業經營理念，而且分權式的結果也得到非常好的成效。
4. 德國境內各聯邦因東西德合併後，造成的全國經濟問題而開始進行邦公務組織精簡、裁撤的行政改革，特別是林務行政首當其衝。當實施組織精簡時，除官員一律獲國家保障外，職員可推行所謂「半退休」制度，如此將企業精神中績效導向落實。
5. 行政改革為達到精簡，可考慮將一些較不適於國家的工作轉交民間或其他官方去做。德國最流行的為私有林之輔導由國有林務工作站轉交農業局去擔任，好比國內公私有林之輔導工作改由各地政府進行，不僅簡化，也更專業化及敬業化。其為社

區導向一個很好的例子。

透過德國林業行政組織革新的例子，我們可以發現他們企業化的程度及初步的成效，實不啻為我國林業行政革新未來發展一個很好的參考，也再一次強力證明企業精神的導入是必然的趨勢。

三、林業行政組織發展進程與展望

由於行政人員不是民選的，他們缺乏社會利益的代表性，卻又掌握分配社會資源的權力，若任由其專業的自由裁量權來執行分配資源的公權力，則有可能損及現代社會的民主程序。故以美國為例，聯邦政府中的各種特別委員會的組成，是由一群具有特殊專業知識技能的人所組成的，這群人不在于聯邦的文官體制控制之下，他們享有對其組織的決策自主權，他們可以自由設定人事運作的機制，設定入會的標準。決定議程的順序與適當的工作內容及績效標準，像這樣的組織不論在公部門或私部門都有增加的趨勢，也使得行政的效率與效能提高了不少；好比美國的林業委員會便是。其與企業精神特色中，分權式的理念相同。

另外民營化過程中，社區導向的應用，好比目前林務局已將公私有林的輔導業務交由各地方政府或鄉鎮公所負責，不僅更能配合當地需要且工作可更加簡單而迅速；又如近年推展的社區林業乃結合社區的力量及當地的資源共同參與，政府則站在輔導與鼓勵的催化者角色，亦是朝向企業化方向進行。

綜合文章中對「企業精神」的介紹及

德國經驗的傳遞，我們可以就我國未來林業行政組織企業化的發展進程及展望作如下之分析及建議：

1. 推展親民林業，強化社區溝通

目前世界各國對生態保育方面的潮流，均朝向與社區或當地居民進行溝通合作的方法，期利用林業相關的宣傳及活動、與民眾親身的參與，更加強落實及認同對生態保育的觀念，並同時排除當地居民可能發生的抗爭與反對；甚者，基層與民眾的聲音亦可藉由相互間溝通而直接傳遞至高層的耳朵。其兼顧了企業精神中社區導向及顧客導向的目標，亦與美國績效評鑑中「顧客至上、民眾優先」的原則相符合。

2. 制定單一法規、精減組織層級

舉凡各項政策宣令，無不需要一個明確嚴格的法規為其強力後盾；故我國林業行政組織企業化進程中，亦應就減化目前繁多的相關法規，以一部森林法能涵蓋全體者為佳；不僅執行者明確清楚相關政令，一般民眾亦能顯而易懂，不致誤觸。另外精減組織層級，朝層級扁平化方向努力；設置「林業單一窗口管理中心」，並授權與第一線工作者，以達便民之目的。此外精減員額，致力去除過去呆人呆事的情況發生，並減少公文往返的時間，以期達到效率之提高及任務之明確。其與任務導向及分權式的企業精神是相同的，並與美國國家績效評鑑中「刪減法規、減化程序」和「授權員工、追求成果」的原則相符；亦與其改革主題中「人事精簡」、「組織重組」及「顧客導向」的方向一致。

3. 建立森林生態系地理資訊系統，落實林地管理

目前我國在森林生態系地理資訊系統的建立上，已應用了多尺度空間決策支援並配合4S（GIS地理資訊系統、GPS衛星定位系統、RS遙感探測、PSP永久樣區）的高科技技術，建立了不少生態系統的資料。而未來則應積極培訓相關操作人員的專業技術，並將目前尚未完全統一的監測系統建立一個完整齊備的多尺度層級資訊，以方便林業從業人員監控及管理。此外，林地管理亦應配合建立完成的森林生態系地理資訊系統，不僅可減少人力的浪費，亦可更快速確實的掌握森林生態系的動態，以達到避免災害且長期規劃的效果，故引用地理資訊系統進入林業行政組織，令高科技的成果在林業的永續經營上充分發揮。其與美國國家績效評鑑中「行政管理資訊系統」的改革主題相同。

4. 開發森林副產物、謀求森林多目標之永續經營

目前我國林業遭受生態保育的強烈要求，自禁伐天然林甚至各種撫育工作均窒礙難行；如何發展出林業多角度的經營理念，便成了現階段應進行的方向。林業行政組織應引進企業化要求的「前瞻性」看法及「開創進取性」的精神，以「市場導向」為機制，進行對森林遊樂、森林副產物等的永續經營，並配合如景觀美化、涵養水源、教育保育等的林業公益性功能，期達到經濟性之發展外亦能兼顧林業本身較一般事業更不同的公益效果。

5. 擺脫官樣文化，提高組織競爭力

林業行政組織過去在高經濟效益的收穫中，為台灣行政體系中極為重要的事業預算單位，現今則因嚴禁伐採及利用已有式微情形，在回復當年的風光之中，如何擺脫過去官樣文化，積極尋求民眾認同，應為現今首要任務；在得到民意之支持後，才能改善立法當局對林業之觀感，深知自改為公務預算單位後，預算之撥予，實為林業發展最大的依賴，故給予應有的立法保障及鼓勵是絕對必要的。此外，林務工程外包租賃、特許稅收等誘因提供私有企業、非營利組織或公有組織參與，亦能提高未來林業相關事業的重新蓬勃發展，激勵林業行政組織提升競爭力。此正與企業精神中「催化型」政府的理念不謀而合，再者其「競爭性」及「績效導向」的觀念，更符合「搏節成本、提高效能」的原則及美國家績效評鑑中「行政/立法部門關係之改革」、「企業精神政府」的改造主題相同。

四、結語

不僅即將接任總統府秘書長的張俊雄先生宣誓強調未來的全民政府應以企業精神的理念為全民服務，來達到服務品質的提升及效率的掌握，由行政院頒佈的「政府再造綱領」，均說明了引進企業管理精神建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，用來提升國家競爭力有其絕對必要。而政府的再造運動從精省案到政府行政效率提升，公務人員員額的精簡及專業的訓練，新一代民營化與企業化的趨勢必將帶給我們更好的公共服務品質。

林業行政組織在這一波的行政革新中，如何老店新開，則是林業從業人員及相關研究學者應該重視的課題；我們不應好高騖遠的一味強求藉一次的改革過程便將行政體系徹底翻新，而是藉著此次的變革，對林業作一次重新定位，也是重振林業行政組織最好的機會。

五、參考文獻

1. 江銀欽 1999 政府再造的希望工程－企業型政府的理念、實務與省思（下）人力發展月刊63：32-47。
2. 邱碧珠 1998 精省後政府應強化合作行政組織構議 合作發展1：11-14。
3. 林玉華 1997 民營化時代的公共組織設計取向 人事管理34（12）：4-27。
4. 許環純 1998 公共行政之專業主義初探－兼論行政責任問題 考銓16：119-136。
5. 黃永榮 2000 台灣林業之願景－落實森林永續經營之幾項課題 台灣林業 26（2）：4-8。
6. 詹中原主編 1999 新公共管理－政府再造的理論與實務 五南圖書出版公司。
7. 羅紹麟 1999 蛻變中的林業行政組織改造－以德國經驗為例 台灣林業25（3）：6-16。
8. Mosher, Frederick C. 1982 Democracy and the public service, 2d ed. New York: Oxford University Press. ●