



穿越
時空

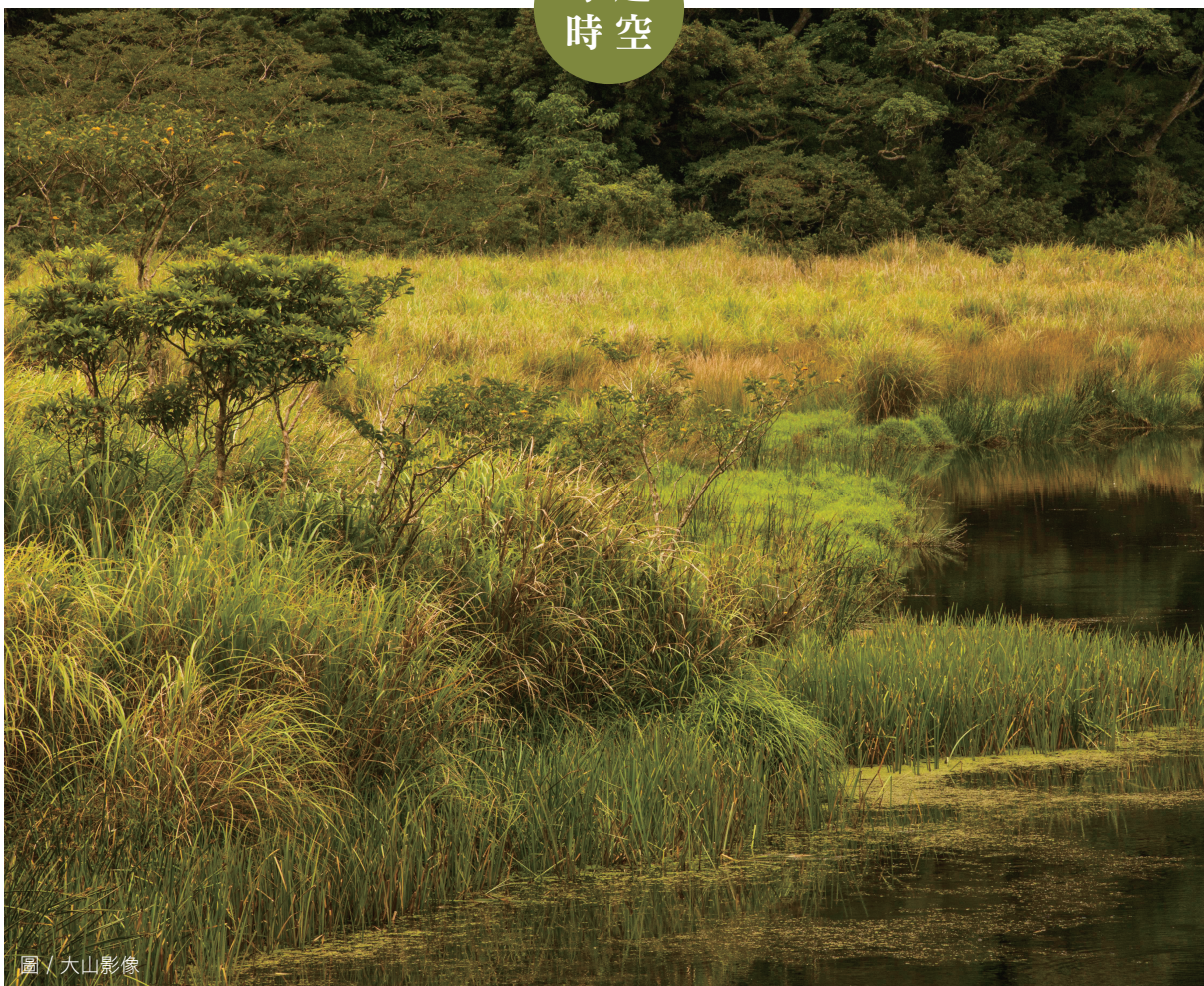
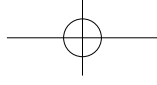


圖 / 大山影像

英國田野學習協會之 中心營運型態及運作模式

文 | 吳欣瑾 | 林務局屏東林區管理處技士（通訊作者）
陳淑芳 | 林務局嘉義林區管理處專員
翁麗芯 | 林務局森林育樂組簡任技正

英國田野學習協會是一環境教育公益組織，宗旨是要讓人人都瞭解環境，已持續營運70多年，具有豐富的營運經驗、完善的運作系統及經營管理機制；目前在英國境內經營20個中心，除了提供有系統且豐富多元的戶外學習課程，更以提供前來參訪學習的教師和學生們一次令人愉快的經歷為其致力的目標。



英國田野學習協會（Field Studies Council, FSC）成立於1943年，是一環境教育公益組織（Charity），宗旨是要讓人人都瞭解環境，1945年設立第一個田野中心弗萊特佛（Flatford Mill Field Centre），並於1946年5月開始提供戶外教學及環境教育，70多年來已於英國境內設立20個田野中心，每年服務超過14萬名學習者。

一個能夠持續營運70多年的公益性組織，必然具有豐富的營運經驗、完善的運作系統及經營管理機制，之前曾介紹FSC營運管理體系裡的風險管理及安全管理機制（《台灣林業》第40期第2卷：英國田野學習協會的風險管理及安全管理實務操作守則）、財務風險管理（《台灣林業》第42期第1卷：英國田野學習協會的財務風險管理），與其他單位建立協力關係及將鄰近中心整合區域化經營（《台灣林業》第42期第1卷：英國田野學習協會的創新環境學習中心營運模式—大倫敦區（London Region）），均為其重要經營維運策略。

FSC之田野中心經營型態

FSC的網站提及，一個正確的區位、擁有好的學習氛圍是中心設置重要的因素。該協會目前在英國境內經營20個中心，其中14個中心隔宿型中心，6個單日型中心，除了提供有系統且豐富多元的戶外學習課程，更以提供前來參訪學習的教師和學生們一次令人愉快的經歷為其致力的目標。FSC轄屬各中心之經營為動態設置且調整，經營型態與模式並非固定不變，中心之環境場域、設施資源及座落位置皆有其獨特性，設置前均針對地方政府獲相關單位之支持、場域環境及設施、目標對象、服務內容與課程方案等進行評估，各中心具有明確的市場區隔，除提供戶外學習課程外，並多兼負歷史建物設施保存或環境保育等任務。

FSC各中心依經費來源區分經營型態為直營、合營、合夥契約三種，不論何種型態均依據英國相關合約法規，規範界定雙方的付費、權責、義務、違約紛爭等處理方式。

一、直營型態（Transactional）

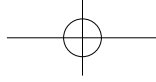
此一型態屬直營模式，大多數中心屬於此種經營型態。中心提供課程或其他服務給學習者、使用者並收費，例如提供高中生升學所需的生物、地理戶外實作課程，給大學生、專業人士及業餘學習者較專業、技術性的課程，給家庭親子休閒導向的課程等，或是承接其他單位部門委託之專案計畫，如之前曾參與英國政府野外研究網絡（The Open Air Laboratories Network, OPAL）、湖區青年旅舍課程（YHA courses in Lake District），以及即將於2018年開始進行的FSC Bio links等專案。中心也必須支付費用維持營運，如場域租金、人事費用等等，其中租用場地租金占成本的多寡因各中心所在位置而異，且變數多，易影響租用契約及中心存續，例如馬爾漢湖田野中心（Malham Tarn Field Centre）位於英國國家信託土地範圍，每年支付國家信託的租金在倫敦只能租用一間教室。

二、合營型態

（Transactional partnership）

第二種型態不僅由中心提供課程活動獲得收益，也和其他組織單位有合作關係（Transactional partnership），獲得經費挹注，Bishops Wood Field Centre與國家電力供應公司（National Grid）的合作就是很好的例子。

Bishops Wood建物屬國家電力供應公司所有，原由地方教育單位經營，因政府經費不足無法維持其經營，且國家電力供應公司也沒有教育能力進行營運，於2016年交由FSC管



理，FSC接管的原因有三，一是Bishops Wood營運多年有既有的市場且聲譽好，接管後對FSC有幫助又無需重新開發市場，再者Bishops Wood鄰近伯明罕，區位條件好，且伯明罕當地府單位已停止提供戶外學習教育，中心可吸引伯明罕的學習者，又有鄰近倫敦的艾瑪遜（Amersham Field Centre）和艾萍（Epping Field Centre）營運成功經驗可參考，接管Bishops Wood在營運上是容易的，加上FSC是環境教育組織，而能源的使用及分配一直是社會上重要環境議題，國家電力供應公司也致力於成為對社會和環境負責的企業，透過Bishops Wood的合作，將環境教育和企業社會責任結合，從能源使用議題切入讓人人瞭解環境。

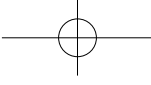
Bishops Wood Field Centre目前的合作模式是由國家電力供應公司提供中心營運管理工作所需部分成本，其餘由中心透過課程活動收費支應。但觀察位於倫敦的單日型中心艾瑪遜（Amersham），過去也是和國家電力供應公司合作獲得部分資金來源，後因國家電力供應公司經費短缺，改變合作模式。同樣的，鄰近倫敦的單日型中心艾萍（Epping），過去由倫敦市政府提供部分營運經費，加上中心透過課程活動收費維持營運，現在市政府面臨經費的問題，也影響中心營運模式。另外位於英國南威爾斯山谷馬格公園的馬格探索中心（Margam Discovery Centre），由地方政府支應部分預算補貼當地小學至中心參與課程活動，但補貼之外中心所收取的收入盈餘需與當地政府拆帳，目前當地政府也因財政困境無法繼續提供補助款，該中心將在2019年結束此種合作模式。有趣的是，比較15年前來看，這種營運模式卻是成長的，現今在英國不論公私部門都面臨預算拮据情況，預期此類型之合作營運模式未來將日益困難甚至無法存在，只留下Bishops Wood Field Centre。

三、合夥契約型態

（Partnership Agreement）

FSC對於第二類型中無法繼續獲得合作單位提供營運資金的中心，轉變成第三種合夥契約營運模式（Partnership Agreement）。第三種營運型態是由場域擁有者提供免費或只收取少額租金的場域給FSC的中心使用，但不提供營運資金。為了於形式上維持租約關係，FSC和場域提供者在簽訂合作協議時，會簽訂幾乎不需付費的合約，如艾瑪遜（Amersham）每年只需支付配電廠1英鎊租金。在這類模式下也有一種不需要正式文件的合作關係，如運用倫敦皇家公園場域的中心，和皇家公園管理單位並沒有正式合約，而是透過簽訂合作備忘錄（MOU，不具法律效力），如林務局與FSC的合作也是採用合作協定的方式進行。雖然此類合作關係上FSC不需支付或以很少的租金就能使用場域空間進行營運，但需負擔場域內設施的維修，如奈特坎北宮田野中心（Nettlecombe Court Field Centre）的主建物是一棟距今約有 800 年歷史的古老磚造建築，FSC 與屋主訂有50年的租賃合約，每年租金僅需 25 英鎊，但卻需要負擔相關可觀的建物維修費用，因為具有數百年歷史的老房子，維修的經費龐大，維修的歷程包含申請文件、專家現勘等手續相當繁複，且古老建築所需使用的產品規格與現代不同，成本費用相當昂貴。

此種合作模式FSC認為是可發展成長的方式，原因是全國的經濟狀況普遍不佳，政府各部門的預算日益緊縮，使得政府所轄之教育單位所能提供的服務愈來愈有限，這種情況下FSC可以去遊說這些單位將場域以很低的租金或免費提供中心使用，如此可由FSC維護建物及設施，執行之成果又可彼此共享。之前在北愛爾蘭首府Belfast重劃區蓋了許多類似百貨公司的商城，有些閒置空間，FSC位於該地區的



中心便遊說商城經營者提供空間讓中心進行環境教育，雖然這個合作已結束，但在當時合作過程中雙方各蒙其利，中心有場域可進行環境教育課程，也為商城帶來人潮。在英國人潮較少的營業空間，即使未出租還是需要繳交税金，所以常會出租給公益性組織單位。

除了有固定中心場域營運方式外，大城市開放空間是FSC進行沒有基地型教育服務最好的場域，在英國許多大城市的開放空間，如倫敦的公園，進入及執行課程活動並不需要經過申請及許可，環境教育教師只需將所需的教材教具帶至與申請團體約定的公園等地會合，即可完成課程活動。FSC在蘇格蘭經濟重要城市Glasgow執行OPAL Project（公民科學計畫），進行水質、生物多樣性、昆蟲數、空氣品質、樹的健康、土壤與蚯蚓等6項調查，申請單位運用外部場域進行調查，蒐集資料形成大數據。這個計畫對於環教教師最大的挑戰，在於可能每次執行課程的場域都不相同，教師需在短時間內確定調查地點、安全管理、需要變通的地方等，諸多需要考量及應變的事宜，需仰賴經驗豐富及具信心的教師才有辦法完成。

另外，FSC也在北愛爾蘭與當地國家戶外中心合作計畫，為使戶外教育及環境教育結合，於此地進行教師課程活動、訓練及OPAL Project（公民科學計畫），一般教師們參與培訓課程後無法看出如何在學生身上執行，而此計畫則是讓參與的教師能實際看到別人如何操作課程，培訓內容如何應用在學生身上。此計畫的教學場域屬於國家戶外中心，FSC僅負責提供課程服務，但學習者若有住宿需求，可由FSC向國家戶外中心代訂，但不介入處理後續事宜及服務。

綜合上述，影響FSC營運型態的原因主要是經費，但也受到政府法令規範影響，英國國家

公園或地方教育單位認同環境教育，當經費充裕時所有業務都能獲得支持與發展，但環境教育並非法令規定一定要辦理的，經費短缺時也就只辦法令有規定的，過去FSC也曾和國家公園合作推動環境教育，但因經費不足及依法無據而結束合作關係。

英國田野學習協會之 田野中心運作模式

FSC這幾年的田野中心運作模式有了很大的變化，除了傳統的單一中心獨立運作模式外，陸續出現不同的運作模式，如各中心透過區域整合單一窗口運作，或鄰近中心協力運作模式等，各種不同的運作模式仍在持續發展並觀察中，並沒有絕對的好或壞。

過去FSC各自然中心均設有主任、環境教育教師及其他行政人員，各自有獨立的預算及執行計畫，近年來FSC著手將鄰近的中心進行整併區域化成一個單位。區域化第一個原因是使溝通能量變大，使溝通更有效，並且方便資源及人力調度以節省成本。倫敦是一個非常大的城市，對英國社會及國際的影響力也很大，預算也多，所以跟倫敦市政府及相關單位的溝通及合作，如果讓各中心自行溝通聯繫，力量是分散的，倫敦區（London Region）整合倫敦附近的喬納普廳（Juniper Hall）、艾瑪遜（Amersham）、艾萍森林（Epping Forest）及倫敦郡內3處皇家公園，變成一個大的區域中心，對倫敦市政府或相關單位的影響力、爭取合作機會及溝通等等會更有效。另外倫敦區這幾個中心位置相近，區域化後中心彼此的支援、教師人力的調動、教學資源的交流方便，更能節省成本，而且這幾個中心鄰近倫敦，得地理區位之利營運狀況佳，若能妥善善用資源，可創造的收益更高。



並非區域化都能創造更大的經濟效期。以北愛爾蘭區（Northern Ireland）來說，Derrygonnelly和Tollymore兩個中心的距離約車程1.5小時，但因愛爾蘭人口不多，兩個中心的總服務量也不高，區域化後與北愛爾蘭政府的溝通與影響力並不及倫敦區。位於蘇格蘭的Kindrogan和Millport兩個中心結合成蘇格蘭區（Scotland），結合後整體經濟效益高，每年可創造約120萬英鎊的營業額，但這兩個中心一個在市區一個在高地，距離遠，也無法進行教師人力的調度或資源共用，所以已取消區域化，回歸獨立營運模式。可見區域化在形成影響力去對政府及其他單位進行遊說上，倫敦區是非常成功的，而蘇格蘭區及北愛爾蘭區並未達成目的。

第二種原因是區域化可形成更有效率的事業體，例如位於潘布洛克郡（Pembrok）的奧瑞爾（Oirelton Field Centre）和戴爾古堡（Dale Fort Field Centre），有相似的課程、重疊的客群，合併管理更有利。第三種原因，是當兩個中心淡旺季的服務量落差相當大，倘若為獨立營運的中心，要做季節性的開放，淡季不營運時無人負責相關的管理工作，若將兩個中心合併，則人力及資源可以共享，由統一的管理單位處理相關事宜，以因應其中一個中心淡季時的營運。第四種原因，是在管理上需形成更有效率的架構，例如各中心在每個年度或定期需向上陳報及聯繫，上級單位需同時對應全部的:center，在業務上是非常吃重的，所以區域化，可以讓每個區有統一的管理階層，減輕上級單位的管理工作，也讓資訊流通更有效率。

FSC各中心主任負責的管理工作是很全面的，包含產品的研發、人員管理及培訓、顧客的維護等，和英國其他相類似中心很不同的地方在於其他類似的組織在中央有統一管理各

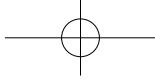
項工作的部門，中心主任僅需負責中心的營運管理即可。既然FSC各中心的主任能力相當全能，設置區域中心主任經理的角色易有工作項目重疊的情況，而且從人事成本考量，一個區域經理每年要增加20萬英鎊的支出，相當於艾瑪遜（Amersham）年收入12萬7千英鎊，加上倫敦公園中心的年收入7萬7千英鎊，故未來可能取消區域中心主任經理的職務。

總之，區域化經營必須考量資源共享以創造更大的影響力，季節化經營需求使人力充分利用，客群、課程及交通的重疊情形，雖然目前區域化的有不符原先預期的案例，但未來仍會進行評估Bishops Wood與佩斯登曼弗（Preston Montford）、布倫卡斯拉（Blencathra）與凱瑟克（Castle Head）等中心的區域化，及檢討區域經理人存在的必要性。

回顧林務局自然教育中心營運型態的特質

公部門提供公共服務等各類財貨中，一般有政府直接提供、簽約外包及志工服務三項執行工具適用最廣，其中因簽約外包之對象包含非營利團體而廣受採用。林務局自然教育中心的營運型態採簽約外包（contracting out），使公部門確保公共服務的提供，但不必親自生產，生產功能可由私部門承做，達到小而有力的公部門目標。

十年來林務局自然教育中心透過公私協力的營運型態，由政府編列預算，經由採購程序，委託學校、非營利組織或企業等私部門透過協力關係，扮演服務輸送的角色與功能。公私部門夥伴關係（PPP）是公部門（public sector）與私部門（private sector）間的協作關係或聯盟，經由公私部門間角色與關係的安



排 (arrangement)，結合彼此互補性資產，透過共同目標的達成，完成各自不同的利益與目標（如公部門考慮的是公共利益，私部門則著重於個別的價值或利益之獲取）。公私夥伴關係的互動與運作模式，亦即公私夥伴生產與交換活動之二方，因財稅（預算）來源的強制性與公共財特性而有異質性，包含動機與價值觀等各方面之歧異。所以，透過集體行動校準各權益關係人之間的異質性動機與資源能力，是公私部門彼此合作的最佳方法。透過公私雙方集體行動而使具有公共財特性，並透過所有參與此一行動者的互動以及相互體驗而共創價值，在各方權益關係人協作下，創造出單一組織所不能及的價值範疇。

公私協力關係的建構具有下列特質：1. 合作組織間的關係本質上具有不確定性，包含管理者面臨對未來狀態的不確定性，以及參與的組織能否值得信任的不確定性；2. 個別組織參與合作的組織間關係，會受到「公平」與「效率」結果所激勵；3. 協力關係除仰賴正式協定外，社會心理過程也有助關係的維持。參與組織之間的彼此信任，很大程度源自先前的公平對待 (fair dealing) 結果，故「非正式的心理契約」可以取代「正式的法律契約」之不足，成為合作組織間關係之重要的爭端解決機制；4. 合作的組織關係是一種宏觀層次的現象，但此種關係卻是長時間個體活動累積產生的結果，因此個人行動會對合作的組織間關係造成影響。因此，好的公私協力關係必須要能掌握上述各項特質，兼顧：1. 有否提供額外的資源作為誘因；2. 顧及執行者的偏好；3. 清楚的目標；4. 良好的溝通；5. 執行過程的監督等因素，以創造集體行動的目標、策略與執行，此為林務局自然教育中心十年來公私協力營運型態成功之關鍵。

結論

林務局各自然教育中心設置迄今均採公私協力營運模式，但各中心本身的條件及夥伴關係能力或有不同，現有單一的協力營運模式未必都適用未來。所以自然教育中心整體業務及各中心之營運應把握協力夥伴關係的特質及關鍵成功因素，並參考FSC經營經驗及中心所在的市場需求，進而思考做何種營運型態或模式之調整較合適，長時間從各面相評估觀察有何種類型的夥伴可合作，找到可以創造的發展方式與適合的夥伴一起努力，就會有新想法、新做法，也才能帶來不一樣的新未來。

臺灣的環境教育正在蓬勃發展，環境教育設施場所如雨後春筍般崛起，但要產業化仍有待多方嘗試，營運70多年的英國田野學習中心對於經營管理模式如此勇於嘗試與修正，非常值得效法學習；林務局自然教育中心發展至今已十年，面對政府經費拮据及其他環境學習場域的競爭，更需要靈活調整營運型態及模式，朝永續經營的方向努力。🌱



圖 / 大山影像