

# 台灣省保林政策執行之研究

李久先<sup>(1)</sup> 楊桂彬<sup>(2)</sup>

【摘要】本研究係以保林政策執行所面對的各層面問題為分析焦點，經由理論建構、實地訪談及問卷調查等方法檢視本省保林政策執行之問題並予解決，以為林業管理機關之參考。研究結果提出下列七項建議：

- 1.強化法規整理的機動性
- 2.妥適提供合理保林政策執行資源
- 3.加強機關組織間的整合與協調效果
- 4.強化執行機關組織結構功能
- 5.重視經濟社會與政治環境的影響
- 6.提昇執行人員的意向與工作態度
- 7.健全績效考核指標

【關鍵詞】保林政策、問卷調查

## Study on the Execution of Forest Protection Policy in Taiwan

Joou-Shian Lee<sup>(1)</sup> Guey-Bin Yang<sup>(2)</sup>

【Abstract】In this research, we analyzed some different kinds of problem according individual aspects when people dealing with execution of forest protection policy. Furthermore, we tried understand the problems caused from the execution of forest protection policy through doing the research on academical theory, interview with peoples and questionnaire....etc. and tried to figure out the best way for the problems. Here we proposed the result forward to the forestry authorities. According the result, we made following seven suggestion for coping with this problem :

- 1.Intensify the feasibility for managing the regulation.
- 2.Properly provide the reasonable source for the execution of the forest protection.
- 3.Intensify the efficiency of collaboration and coordination between varied institutes.
- 4.Intensify the function of the executive institutes.
- 5.Emphasis the influence between the economics and political circumstances.

(1) 國立中興大學森林學系教授。  
Professor, Department of Forestry, NCHU.

(2) 國立中興大學森林學研究所研究生。  
Graduate student, Research Institute of Forestry, NCHU.

6.Promote the participation and enthusiasm between workers one another.

7.Establish sound precursor for the examination of performance.

【 Key words 】 Forest protection policy ,Questionnaire

## 一、前言

保林政策為國家政策之一環，其重要性不亞於政府其他經濟或產業政策，雖其效用不如經濟效益之可立見，然日積月累，價值之大誠不可由任何標準估計之。我國森林法第五條明定：「林業之管理經營，應以國土保安長遠利益為主要目標」，即用以揭櫫森林經營之最高理念，並為使保林政策得以合法化而為執行之依據，特定有森林保護專章予以論列。惟保林政策不在理論，而在其落實執行，其執行所獲得之績效，為政策之考驗，亦為民眾之評判，保林政策之價值即在於能夠徹底的執行，否則只是紙上談兵，徒然有損於政府的公信力與公權力。因此，欲行有效解決保林問題，不僅有賴於完善政策方案之設計，以避免先天不足之窘境，更要預先考慮政策執行的各個層面問題，畢竟，「徒法不能以自行」、「良法美策貴在能行」。而政策之能順利有效執行，其所牽涉的變數，錯綜複雜，經緯萬端，吾人實不能偏重於政策之如何釐訂，尤應關注於執行時所面對各項問題之探討，始能達成冀欲之目標，獲致輝煌之成果。

值此「災害防救」意識逐漸覺醒的今天，本研究乃是從「公共政策執行」的觀點，經由理論建構的努力而設計問卷，就現行保林政策在執行上所遭遇之問題進行經驗調查，以瞭解林業從業人員對保林政策執行問題之看法及今後應發展之方向，俾提供林業經營管理機關在執行保林政策時之參酌。

## 二、研究方法

### (一)研究理論和架構

有關保林政策，以往甚少專家學者從執行這個領域來探討。而保林政策一旦歷經合法化的過程，便須進入執行的階段，方能獲致目標的達成。既然政策執行關係著整個保林政策目標的成就，則其執行影響因素乃為本研究之定向與範圍。

傳統政策分析的重心，全神貫注於分析政策如何作成，而不問政策制訂後能否被有效地推行。決策者往往天真地假定：一旦政府機關採納某一項政策，並且撥付必要的經費，政策就得以執行，冀欲目標就可達成(Dye,1978)。嗣經 1960 年代及 1970 年代的早期，美國嚐受到不少的慘痛教訓與體驗，諸如越戰的不光榮結束、貧窮計畫的困境、公共補助的失效、民權法案的阻力，乃有有識者改變傳統的研究定向，檢討過去的偏失，從事分析個別政策執行的情形，紛紛發現衍生問題的關鍵與因素。而一般人也咸認：任何政策的執行，甚少像承認某國政府一樣，只要發布一項陳述就能自動執行，而是大多數的政策均要採取必要的行動才能克竟其功(林等，1990)。因此，國家宣布了一項政策，只是決定政策成果的肇端而已。吾人若圖充分認識實際的政治運作，非要瞭解決策作成以後的各個階段，其演進的情形不為功(Dolbeare et al.,1971)。

最早建構影響政策執行因素的學者，當推 Smith (1973)。其在「政策執行過程」一文中指出：「理想化的政策、執行機構、標的團體、環境因素四者，為政策執行過程中所牽涉到的重大因素(林等，1990)。」而在西元 1975 年時，Van Horn and Van Meter 二氏更進一步建構一個極為完善的理論架構，認為影響政策執行的主要因素包括 1.政策標準與目標；2.政策資源；3.組織間的溝通與強化行動；4.執行機構的特性；5.經濟社會與政治環境；6.執行人員的意向。此外，Edwards III(1980)亦提出了有助於或抑制執行的因素有四項：1.溝通；2.資源；3.機關結構；4.執行者意向。而 Paul Sabatier and Mazmanian(1980)則以為影響政策執行成敗的主要因素可分成三大類：1.政策問題的可辨性；2.政策本身的規制能力；3.政策本身以外的變數。

在探討本省保林政策執行問題時，本研究乃融合了上述諸學者之見解，並參酌本省林業之特性，略加適當之調整，歸納出影響本省保林政策執行之七大因素：1.政策標準；2.政策資源；3.機關組織間的整合與協調；4.執行機關組織結構；5.經濟社會與政治環境；6.執行人員的意向與工作態度；7.績效評估。此七種因素在保林政策執行過程中，皆能影響執行績效的良窳；因此，如能將保林政策執行問題放在此七個層面的基礎上加以觀察，方能透視保林政策執行的真相，以及未來應加強之處。

基於上述的研究架構，本研究探討的重點係以影響本省保林政策執行的七個層面為問卷設計之主題，針對保林工作人員進行經驗調查，以分辨目前保林政策執行上須改進之輕重緩急之處。

## (二)問卷調查與分析方法

### 1.問卷設計

本研究問卷內容包含八大部分：

- (1)政策標準
- (2)政策資源
- (3)機關組織間的整合與協調
- (4)執行機關組織結構
- (5)經濟社會與政治環境
- (6)執行人員的意向與工作態度
- (7)績效評估
- (8)個人基本資料

### 2.調查對象之選取

問卷調查選取的對象是要用來代表母體，因而調查對象必須具有代表性，這樣才具有可推論性，否則研究結果的真實性是很有限制的(劉，1987)。本問卷選取的對象是林務局各單位從事保林政策執行工作之相關負責人，根據其工作心得及經驗提供本研究之參考，可說具有相當代表性。

本研究問卷調查對象包含：

- (1)林務局林地、保林、推廣、保育、服務課課長。
- (2)林務局八個林區管理處之林地、保林、推廣、保育、服務股股長。
- (3)林務局 34 個工作站主任。

### 3.問卷調查之實施

問卷調查係以郵寄問卷方式進行，調查樣本為 79 份，經電話及信函追蹤，回收問卷 67 份，有效回收率達 84.8%，其結果尚稱良好。

### 4.問卷之整理分析

本研究問卷採用 Likert 五點計分法，分別是「非常不同意」、「不同意」、「無意見」、「同意」、「非常同意」等五種不同選擇的五點量尺，給分依序為 1、2、3、4、5 分，每題敘述分為正、反向，若反向題目則給分順序相反。而本研究問卷之正向題目為第(5)部分之第 3 題及第(6)部分之第 1 及第 4 題。另外，受訪者如果某項題目未作答，或未依題意作答，則統計分析時均將該題歸類為「缺失值」(missing value)。

回收之問卷經整理、製表、編碼、登錄之後，使用 SPSS/PC+社會統計套裝軟體進行統計分析，本研究分析方法如下：

- (1)平均數及標準差：計算填答者反應平均數及標準差，藉以顯示各問項之平均同意度及離散情況。
- (2)信度係數：採用 Cronbach's  $\alpha$  係數檢定調查結果之穩定性。

## 三、研究結果與討論

### (一)研究結果

根據以上之問卷設計與實施的結果，經比較、統計與分析後，得到以下結果，現分述如下：

#### 1.樣本特質

67 份問卷中，男性佔 66 人(98.5%)，女性佔 1 人(1.5%)。年齡以 50 歲以上最多(76.1%)，40—49 歲次之(22.4%)。學歷以大學最多(47.8%)，專科次之(26.9%)。年資以 25 年以上最多(77.6%)，15—24 年次之(19.4%)。服務單位以工作站最多(43.3%)。樣本資料顯示多為學歷較高、年資較深且在基層服務之中年以上組群，詳如表 1 所示，對於保林政策執行問題必有豐富之經驗及深入之了解；因此，問卷調查結果似必具有相當可信度。

表 1.本省保林政策執行問題調查之樣本特質

Table1. The characteristics of the people specified for the questionnaire

N=67				
內容變項	項目內容	人數(人)	百分率(%)	名次
性別	男	66	98.5	1
	女	1	1.5	2
年齡	30歲以下	0	0.0	4
	30—39	1	1.5	3
	40—49	15	22.4	2
	50歲以上	51	76.1	1
學歷	博士	0	0.0	5
	碩士	4	6.0	4
	學士	32	47.8	1
	專科	18	26.9	2
	其他	13	19.4	3
年資	5年以下	0	0.0	4
	5-14年	2	3.0	3
	15-24年	13	19.4	2
	25年以上	52	77.6	1
服務單位	林地課(股)	8	11.9	2
	保林課(股)	8	11.9	2
	推廣課(股)	7	10.5	3
	保育課(股)	7	10.5	3
	服務課(股)	8	11.9	2
	工作站	29	43.3	1

## 2.七項保林政策執行層面之同意度分析

在結構型問卷調查中，本研究採用之 Likert 五點計分法，以三分為中數。

### (1)政策標準層面

由表 2 的調查結果顯示，政策標準層面總平均得分為 1.89，遠低於量表的中數。

其次，以政策標準層面中個別選項來看，調查結果顯示，以必須加強本單位法制人員的培養，如選送同仁參加公務人員教育中心或大學推廣教育班辦理的法律研究課程，以應付林政案件的處理之同意度最高(x=1.48)，其次是設置法規整理小組，機動性的整理不合時宜或相互衝突的保林相關法規(x=1.66)，再其次是森林法第五十六條宜增列省主管機關行政罰鍰權方為允當(x=1.72)。另外，認為森林法罰則章中，宜增列貴重木加重罰則條款之標準差最大，顯示出此一變項之受訪者異質性(Heterogeneity)最大，亦反映出受訪者對於此問題看法之客觀事實。

### (2)政策資源層面

由表 3 的調查結果顯示，政策資源層面總平均得分為 1.86，遠低於量表的中數。

表 2. 「政策標準」層面分析

Table2. The analysis of the aspect for the standard of forest protection policy

選 項	平得 均分	標差 準	統計結果
1.我認爲現行保林相關法規名稱眾多，如細則、方案、綱要、規則、計畫、辦法、程序、要點等不一而足，應依據中央法規標準法規定之七種命令名稱定之，以符合法定標準化的要求。	1.86	0.68	總平均得分 $\bar{x}=1.89$ 信度係數 $\alpha=0.88$
2.我認爲必須加強本單位法制人員的培養，如選送同仁參加公務人員教育中心或大學推廣教育班辦理的法律研究課程，以應付林政案件的處理。	1.48	0.61	
3.我認爲必須設置法規整理小組，機動性的整理不合時宜或相互衝突的保林相關法規。	1.66	0.59	
4.我認爲森林法第五十六條宜增列省主管機關行政罰鍰權方爲允當。	1.72	0.71	
5.我認爲司法機關處理林政案件，常曠日廢時，影響保林工作執行績效。	2.12	0.84	
6.我認爲森林法罰則章中，宜增列貴重木加重罰則條款。	1.97	0.87	
7.我認爲臺灣省保林辦法中，保林機關權責不合實際，應重新釐訂。	2.21	0.69	
8.我認爲應編訂「各機關執行保林工作表格化實務手冊」，方便保林工作之執行。	1.87	0.54	
9.我認爲爲改進森林護管人員有責無權之缺失，「森林護管工作要點」中護管人員的權責應加以重新釐清。	2.09	0.73	

表 3. 「政策資源」層面分析

Table3. The analysis of the aspect for the source of forest protection policy

選 項	平得 均分	標差 準	統計結果
1.我認爲目前保林工作機動力不足，設備簡陋，應購置車輛(如機車)及通訊器材，以提高保林機動力。	2.00	0.83	總平均得分 $\bar{x}=1.86$ 信度係數 $\alpha=0.82$
2.我認爲林務局應編訂「保林配備標準表」，就設備之多寡及使用年限，明確的予以規定，使各項設備均能適時的汰舊換新，並經常保養以維持堪用狀態。	1.77	0.69	
3.我認爲我的單位之工作站分站及駐在所，建築設施及水電設施均已陳舊不堪，亟須整建。	1.92	0.65	
4.我認爲各林區管理處應設置「檢舉盜伐、濫墾專線電話」，讓民眾共同來參與保林工作。	1.89	0.55	
5.我認爲目前保林巡視人力仍嫌不足。	2.03	0.91	
6.我認爲新進護管人員於任用時，應接受專業訓練，以迅速進入狀況。	1.46	0.56	
7.我認爲護管人員之獎懲應以調職或發給獎金方式取代記功或記過，方具實益。	2.31	0.95	
8.我認爲林務局應經常舉辦講習，以充實員工知識，尤其是法律常識及應變能力的加強。	1.64	0.57	
9.我認爲應將護管區之圖形資料與文數字資料整合而建立「森林護管資訊系統」，以免護管資料因人員的異動而流失。	1.70	0.60	

其次，以政策資源層面中個別選項來看，調查結果顯示，以新進護管人員於任用時，應接受專業訓練，以迅速進入狀況之同意度最高( $\bar{x}=1.46$ )，其次是林務局應經常舉辦講習，以充實員工知識，尤其是法律常識及應變能力的加強( $\bar{x}=1.64$ )，再其次是應將護管區之圖形資料與文數字資料整合而建立「森林護管資訊系統」，以免護管資料因人員的異動而流失( $\bar{x}=1.70$ )。另外，認



為護管人員之獎懲應以調職或發給獎金方式取代記功或記過，方具實益之標準差最大，顯示出此一變項之受訪者異質性最大，亦反映出受訪者對於此問題看法之客觀事實。

### (3)機關組織間的整合與協調層面

由表 4 的調查結果顯示，機關組織間的整合與協調層面總平均得分為 1.64，遠低於量表的中數。

表 4. 「機關組織間的整合與協調」層面分析

Table4. The analysis of the aspect of collaboration and coordination between varieties institutes

選 項	平得 均分	標差 準	統計結果
1.我認爲以省屬三級機關之林務局去管理國有林，有權責不平衡之無力感。	1.36	0.62	總平均得分 $\bar{x}=1.64$ 信度係數 $\alpha=0.84$
2.我認爲農委會宜提升爲農業部，以強化農、林、漁、牧之職權，從而提升林業人員之地位。	1.22	0.54	
3.我認爲國家公園及森林開發處應納入林業管理機構體系之下，使土地管理權與經營權統一，以整合行政體制上的「多頭從屬」關係建立國有林一元化之經營管理制度。	1.43	0.67	
4.我認爲森林法、國家公園法、文化資產保存法及野生動物保育法，有關違法行為之罰則規定，有重疊及輕重不同，造成執行之困難，亟應加以整合並建立整體性之自然資源保育法規。	1.72	0.66	
5.爲減輕林務局經營之壓力，國有林應歸還中央直營，俾便林務局專注於省內林政，輔導監督公私有林之合理經營。	1.60	0.79	
6.林試所宜直隸於農委會或林務局，使實驗研究能符合林務局之所需，以期實驗研究與實務運用獲得整合。	1.75	0.85	
7.目前各種專業警察如公路警察、鐵路警察、國家公園警察大隊均已相繼成立，我認爲落實森林資源保育工作，有必要成立森林警察。	1.67	0.70	
8.我認爲林業機關與警察機關在保林工作連繫協調上有待加強。	1.90	0.66	
9.我認爲爲使護管人員生命能獲得保障，並提升林業人員公權力以落實取締成效，應賦與林業人員司法警察權。	1.79	0.84	
10.爲利於森林火災之搶救，在易生火災附近，宜設置直昇機起降場，以利搶救工作。	1.98	0.77	

其次，以機關組織間的整合與協調層面中個別選項來看，調查結果顯示，以農委會宜提升爲農業部，以強化農、林、漁、牧之職權，從而提升林業人員之地位之同意度最高( $\bar{x}=1.22$ )。其次是以省屬三級機關之林務局去管理國有林，有權責不平衡之無力感( $\bar{x}=1.36$ )，再其次是國家公園及森林開發處應納入林業管理機構體系之下，使土地管理權與經營權統一，以整合行政體制上的「多頭從屬」關係，建立國有林一元化之經營管理制度( $\bar{x}=1.43$ )。另外，林試所宜直隸於農委會或林務局，使實驗研究能符合林務局之所需，以期實驗研究與實務運用獲得整合之標準差最大，顯示出此一變項之受訪者異質性最大，亦反映出受訪者對於此問題看法之客觀事實。

### (4)執行機關組織結構層面

由表 5 的調查結果顯示，執行機關組織結構層面總平均得分爲 2.21，略低於量表的中數。

表 5. 「執行機關組織結構」層面分析

Table5. The analysis of the aspect of the executive institutes

選 項	平得 均分	標差 準	統計結果
1.我認爲目前林務局及林管處之計畫課或計畫股在編訂全局及全處之計畫業務時，由於其他單位無法密切配合，以致執行不易。	2.55	0.74	總平均得分 $\bar{x}=2.21$ 信度係數 $\alpha=0.80$
2.我認爲應將保育課(股)歸併到保林課(股)，以發揮保育與遊樂相互制衡之功能。	2.65	1.08	
3.我認爲應在林務局副局長與組室之間成立公共事務部門，以發揮宣傳之功能。	2.22	0.71	
4.我認爲應訂立工作站組織章程，以健全組織釐清權責，並能獨立處理與民眾攸關之林政案件。	1.58	0.63	
5.我認爲森林火災消防指揮中心(部)中之供應組應改爲事務組，取其綜理總務事宜，而非侷促於供應事項之義，並予組中增列森林火災保險及救火人員投保與危險加給等項目。	2.05	0.59	

其次，以執行機關組織結構層面中個別選項來看，調查結果顯示，以應訂立工作站組織章程，以健全組織釐清權責，並能獨立處理與民眾攸關之林政案件之同意度最高( $\bar{x}=1.58$ )，其次是森林火災消防指揮中心(部)中之供應組應改爲事務組，取其綜理總務事宜，而非侷促於供應事項之義，並予組中增列森林火災保險及救火人員投保與危險加給等項目( $\bar{x}=2.05$ )，再其次是應在林務局副局長與組室之間成立公共事務部門，以發揮宣傳之功能( $\bar{x}=2.22$ )。另外，應將保育課(股)歸併到保林課(股)，以發揮保育與遊樂相互制衡之功能之標準差最大，顯示出此一變項之受訪者異質性最大，亦反映出受訪者對於此問題看法之客觀事實。

#### (5)經濟社會與政治環境層面

由表 6 的調查結果顯示，經濟社會與政治環境層面總平均得分爲 2.28，略低於量表的中數。

表 6. 「經濟社會與政治環境」層面分析

Table6. The analysis of the aspect of the economics and political circumstances

選 項	平得 均分	標差 準	統計結果
1.我認爲林業機關在處理林政案件時，常受到民意機關或利益團體的關說。	1.72	0.64	總平均得分 $\bar{x}=2.28$
2.法官對林政案件判決過輕或不予懲處，影響保林人員工作士氣。	1.75	0.61	
3.我的單位有常設法使鄉鎮公所與當地人民參與有關林地之保護工作，以提高其愛林護林意識。	3.41	1.00	信度係數 $\alpha=0.81$

其次，以經濟社會與政治環境層面中個別選項來看，調查結果顯示，以林業機關在處理林政案件時，常受到民意機關或利益團體的關說之同意度最高( $\bar{x}=1.72$ )，其次是法官對林政案件判決過輕或不予懲處，影響保林人員工作士氣( $\bar{x}=1.75$ )。另外，我的單位有常設法使鄉鎮公所與當地人民參與有關林地之保護工作，以提高其愛林護林意識之標準差最大，顯示出此一變項之受訪者異質性最大，亦反映出受訪者對於此問題看法之客觀事實。



