

# 策略規劃在林務局組織重組上之應用<sup>1</sup>

童秋霞<sup>2</sup> 羅紹麟<sup>3</sup>

**【摘要】** 面對複雜多變的社會，傳統官僚的林業組織必須透過組織重組來因應環境之變遷與角色之改變，策略規劃對政策或計畫分析可提供一套有系統的方法，因此不但可用來確認林務局未來之使命、願景與問題，針對未來重組之架構提出建議，更可作為林務局組織重組之良好輔助工具。本研究建議林務局應設立公共關係部門與策略規劃課室，將有助於林務局與不同利害關係人間的溝通與策略之運用；同時，透過推廣部門與研究發展部門之運作可達到公眾參與及部門間之合作。另外，設置具有監督功能之林業委員會亦將有助於各項業務、計畫與政策之執行，同時更可作為組織內之協調者，以彌補傳統官僚組織之缺失及提高專業自主性。

**【關鍵詞】** 策略規劃、組織重組、SWOT 分析

## The Application of Strategic Planning on Reorganization of T.F.B.<sup>1</sup>

Chiou-Shya Torng<sup>2</sup> Shaw-Lin Lo<sup>3</sup>

**【Abstract】** Traditional bureaucracy forestry organizations should be reorganized because the society becomes complexity and diversity and the role of forestry has changed. Strategic planning could offer a set of systematic methods for policy and plan analysis, so it was not only applied to find out the missions, visions, and strategies but also considered as a good tool to plan policies and programs for T.F.B. It was suggested the public relationship sectors and strategic planning department of T.F.B should be established to offer optimal strategies and well communication with stakeholders. In the meanwhile, to construct promotion and research sectors could help to public involvement and cooperation to reorganize. To establish the forestry committee would foster the implement of programs and policies and be coordinators and raise professional autonomy.

**【Keywords】** Strategic planning, reorganization, SWOT analysis.

1. 本文為博士論文之一部份，經整理而成

2. 實踐大學觀光管理學系助理教授

Assistant Professor, Department of Tourism Management, S.C.U.

3. 國立中興大學森林系教授

Professor, Department of Forestry, NCHU.

## 一、前言

在組織重組的過程中，若無系統性的思考，只透過一連串的治標方法是無法有效解決問題的，更無法考量整體性與前瞻性。如果可透過策略規劃來界定組織中的關鍵流程，不但可重新安排這些流程，以使其能迎合消費者的需要與市場的需求，並可將變革所需的資源配置給高度優先的工作流程（孫本初，1998）；換言之，策略規劃可說是政府再造工程的重要工具，它是多元開放社會中，為了因應外在環境，再創組織生機的重要工具（丘昌泰，1999）。

策略規劃起於 1960 年代末期，為一有系統的研究方法，對於達成企業目標已被公認具有相當貢獻並廣泛應用，繼而應用在公共行政上，並被視為改善經營之工具，如美國近年來所進行的重組計畫中，有超過一半以上的州採用策略規劃來設定其長期目標與執行計畫，其他州在未來亦可能使用策略規劃（The Council of State Governments, 1992），可見策略規劃是一種改變管理與創造最佳可能未來的系統方法。

對於政府部門而言，策略規劃不只是一種系統性的方法，它所提供的概念、程序與工具能夠幫助政府機構對抗其所在環境（如科技、社會價值和經濟成長等情境）的變動（徐秀雲，1991）；同時能幫助決策者找出政府角色應當是什麼、應當做些什麼以及應如何分配其有限的資源（Bryson, 1988）。另外能幫助政府從事更有效之規劃來達其目標，例如田納西流域管理局所以日趨興旺乃歸功於策略規劃成功之故（司徒達賢譯，1980）。

因此本研究透過策略規劃之應用來確認林務局未來之使命、願景與問題，針對問題與不同類型之利害關係人研擬適合之策略，並對未來重組之架構提出具體可行與周詳之建議。

由於組織重組可分成狹義與廣義之定義，本研究是採用廣義之定義，主要是就組織結構

之面向來作探討，包括職位、任務與人員，至於預算之變動並不列入本研究探討之範圍。另外，本文是以光復後之林務局為研究對象，由於牽涉範圍甚廣（包含林務局本局、林區管理處及工作站），在進行策略規劃時是以本局之架構為主要探討對象。

## 二、策略規劃理論

### （一）定義與目的

『策略』是源自希臘字「stratego」，是“stratos（或 army）”與“ego（或 leader）”之結合。策略規劃起源於 1960 年代，起初是運用在軍事上之戰略與戰術，後來在企業管理上被廣泛地應用，由於成效顯著，我國政府部門亦於 1970 年代引進策略規劃之概念。根據 Olsen 與 Eadie 之說法：「策略規劃是產生基本決策與行動的訓練方法，它形成並引導組織找出存在之理由、目標以及策略」（what it is, what it does, why it does it）。因此策略規劃需要蒐集大量的資料、尋找替代方案並且強調現行決策對未來的暗示，它有助於溝通與參與、調節歧異的利益與價值以及促成有序地制定策略與成功地執行（Bryson, 1988）。

依照美國公共技術組織的定義（PTI, Public Technology Incorporated, 1988）：「策略規劃是一種管理改變和創造最佳可能未來的系統方法。透過優勢、弱勢、機會和威脅的分析方法，策略規劃是界定並完成重大行動的創造性過程，而實施是策略規劃的最大關鍵。」

策略規劃包含四種基本特質的管理過程（Berry, 1994）：

1. 清楚描述組織的任務。
2. 確認外部顧客或利害關係人及評估組織之目的。
3. 說明組織策略的目標與標的，基本上是一個三至五年的計畫。
4. 達成目標、標的之策略的發展。

策略規劃之最大優點是可以幫助組織作

策略性地思考與發展有效率的策略、釐清組織未來之方向、建立問題之優先順序，所以可作為決策發展連貫性與防禦性的基礎，即幫助組織從未來可能之結果，作今日的決定以及幫助決策者作最周詳的考慮。然而，策略規劃並非萬靈丹，倘若組織本身已無法補救或組織內缺乏技術、資源與主要決策者之參與時，策略規劃並不適用 (Bryson, 1988)。

因此策略規劃一方面是希望瞭解環境變遷之趨勢，掌握機會、逃避威脅；一方面要發揮競爭優勢，以彌補經營劣勢 (Bryson, 1988；蘇拾忠，1994)。所以，策略規劃可以找出未來長期之結果與優先次序，其重要性猶如在我們作長途旅行前，讓我們瞭解此旅程之重要性，以及在整個旅程中引導我們瞭解每一個決定會產生未來結果以隨時修正方向 (USDA Forest Service, 2000)。換言之，策略規劃在組織重組時可提供一套有系統的規劃方法，同時透過對於組織優勢、機會與弱勢、威脅之分析，找出能夠發揮組織最大優勢與機會的重組方式。

## (二) 策略規劃在林業上之適用性

在探討策略規劃在林業上之適用性時，首先需要瞭解成功之林業規劃應具備之條件，Laarman (1995) 指出應包括下列條件：

### 1. 目的

林業部門規劃較技術應用需要創造不同選擇下可接受之願景，規劃預算應包括講習、公聽會、出版物與新聞媒體之費用。

### 2. 範圍

林業規劃不能太部門化，因為對森林保護與經營而言，許多的問題都是外部性的。

### 3. 參與

為了增加計畫的接受性與執行性，計畫的陳述必須包括廣泛的協商。可藉由下列方法來幫助這個過程：改善規劃的能力 (planning capacities)、對規劃程序取得一致的意見、積極尋求利益團體或個人的意見、從

規劃的早期即有系統性地安排規劃架構的容納性。

## 4. 結構

林業部門的規劃在國家層級上是一個宏觀的計畫 (macro plan)，是由上而下的方法 (top-down)，但是也需要由下而上 (bottom-up) 的建議，規劃必須將兩者作適當之結合。

## 5. 有效性

在連續的過程中，規劃應該是易瞭解的、使用方便的。規劃能力、技術的發展與規劃本身同樣地重要，規劃應該是國家的計畫，而非只是旁觀者之建議。

從上述條件來看，林業規劃需要一個有系統的方法，同時其外部性之影響與尋求利害關係人參與等特色都極適用策略規劃。如 D'Silva 等 (1995) 採用 SWOT 分析印度林業部之優勢、弱勢、機會與威脅 (表 1)。美國林務署 (1999) 亦在「林務署策略規劃」中指出策略規劃扮演一個如拱橋連接的關鍵角色，不但描繪組織的目的與內容，提供近期方案的完整性，更可監測這些方案進行時之影響。

## (三) 策略規劃之步驟

策略規劃並沒有一定之順序，其過程如圖 1，主要步驟如下 (Bryson, 1988)：

1. 開始並同意策略規劃過程。
2. 確認組織的要求。
3. 釐清組織的使命與價值。
4. 評估外部環境：機會與威脅。
5. 評估內部環境：優勢與弱勢。
6. 確認組織面臨的策略問題。
7. 將策略具體化以管理問題。
8. 對未來建立一個有效的組織願景。

這八個步驟可以引導出行動、結果與評估，事實上每一個步驟都必須進行行動、結果與評估 (Bryson, 1988)，換言之，在整個策略規劃過程中必須時時修正與評估，當獲得最後結果時，亦需再次回饋至前面的步驟

表 1. 印度林業部之 SWOT 分析

Table 1. SWOT analysis of India Forstry Ministry.

優勢	弱勢
1.訓練有素的組織與人員 2.具有長久歷史、傳統與文化 3.具有健全的技術、良好訓練的人員 4.即使在偏遠、孤立的地區亦能操作 5.良好規劃的林業政策、立法支持、規則與法規	1.短期持有、缺乏連續的人事 2.低落的士氣、沒有把工作做好的動機 3.使用退化的技術、野外研究應用少 4.孤立、不良溝通、缺乏公開之工作環境 5.不適當的基金、投資
機會	威脅
1.公共參與之增加 2.由國際與國家機構成立基金 3.運用現代技術經營資源 4.混農林業、農用林之成長 5.與其他機構、部門合作	1.人、家畜、生物對森林的壓力增加 2.違法使用森林者 3.政府對林業之優先次序低 4.政治干涉 5.與其他部門的衝突政策

資料來源：D'Silva 等，1995；引自 D'Silva, 1997

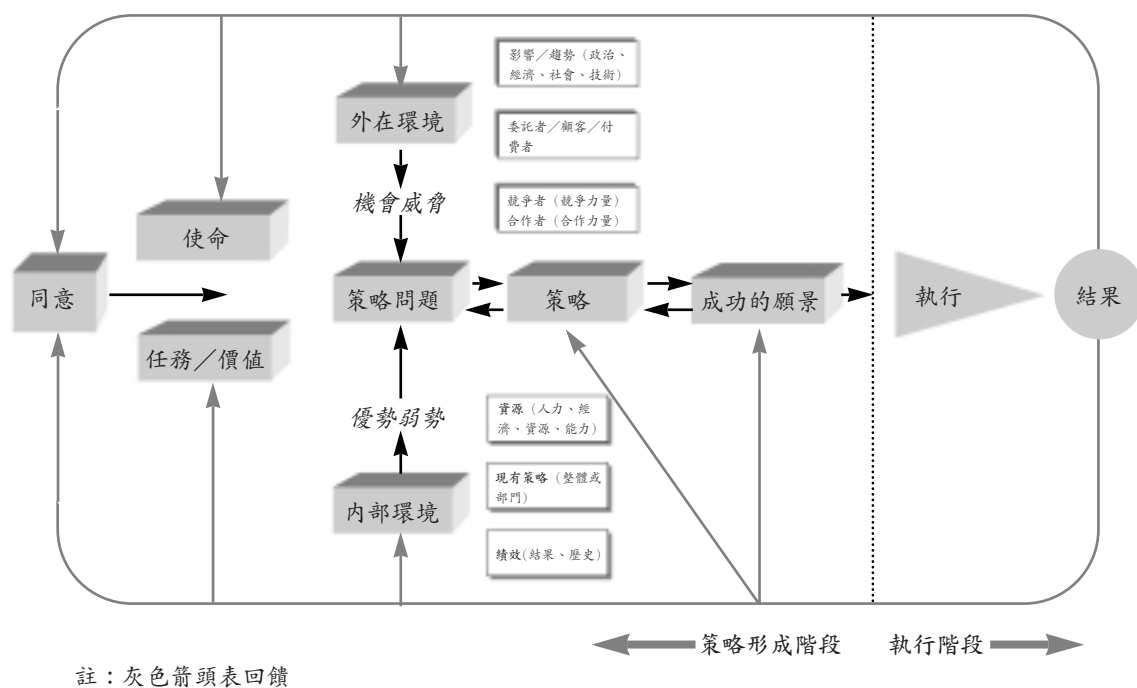


圖 1. 策略規劃的過程 (Bryson, 1988)

Fig. 1. The process of strategic planning.

(如圖中灰色箭頭)。所以，策略規劃是一個動態的規劃，可以時時作適當的修正，以符合外在環境之變動。

所以策略規劃過程的每一階段均涉及尋找、綜合分析與選擇，較之傳統使用之綜合規劃需要更廣泛之視野，並強調內外部環境之掃描，同時鼓勵在規劃過程中有較廣泛的參與，以決定行動途徑與發展方向(徐秀雲，1991)。

策略規劃有許多不同的模式型態與分析技術，並不一定均適用於政府部門，故在應用時必須針對公共的目的，小心採用適當之型態與分析方法(Bryson & Roering, 1987)。針對本研究之目的選擇採用 SWOT 分析與利害關係人分析，事實上利害關係人分析可以彌補 SWOT 分析之缺點，因此本研究採用二種方法並用，可達相輔相成之效，以下將分別探討 SWOT 分析與利害關係人分析。

#### (四) SWOT 分析

策略規劃有許多模式，其中以哈佛政策模式之 SWOT 分析最被廣泛應用，亦即評估組織之優勢(Strengths)、劣勢(Weaknesses)、機會(Opportunities)與威脅(Threats)，其主要目的是幫助組織發展一個適合本身與環境之策略。Weihrich(1982)提出一個概念性的分析架構 TOWS 矩陣，幫助經營者有系統地分析外在環境與組織內部之優缺點。

TOWS 矩陣共有八個步驟(黃營杉譯，1999)：

- 1.列出重要的外部機會因素。
- 2.列出重要的外部威脅因素。
- 3.列出重要的內部優勢因素。
- 4.列出重要的內部劣勢因素。
- 5.將內部優勢與外部機會配對出 SO 策略。
- 6.將內部劣勢與外部機會配對出 WO 策略。
- 7.將內部優勢與外部威脅配對出 ST 策略。

8.將內部劣勢與外部威脅配對出 WT 策略。

本研究將利用 TOWS 矩陣分析林務局之現況，並依據不同的配對提出可行之策略。

### 三、研究方法

本研究採用下列幾個方法：

#### 1.文獻分析法

本研究蒐集國內外相關之論文、期刊、報章雜誌與書籍等相關資料，並輔以其他國家林業行政機關組織重組之相關期刊、報告、網頁與書籍等建立基本理論架構，同時並收集林務局歷年來重組之相關參考文獻與次級資料以及現行重組相關之法規、報告等相關資料。

#### 2.問卷調查法

針對文獻分析法所提出之理論架構，本研究運用問卷調查法來收集林務局人員對於重組相關問題之各種看法與態度，並將結果與理論作一驗證與比較，同時運用其意見進行 SWOT 分析。

#### 3.深度訪談法

本研究運用深度訪談法來補充問卷調查法之不足與有限性，透過與專家之對談來探討各種策略之可行性。

在問卷調查部份，本研究是以林務局各組及林管處各課課長以上之主管人員為主，包括局長(1)、副局長(2)、主任秘書(1)、處長(8)、副處長(8)、組長(5)、林管處秘書(8)、課長(47，本局與林管處)、技正(9)、技師(6)等，於民國 89 年 10 月 17 日至 23 日進行訪問調查，總共發出 95 份問卷，回收 92 份，回收率 96.8%，同時並對局長、副局長、主任秘書、處長、副處長、秘書等進行深度訪談。問卷由受訪者依所列之優勢、機會、劣勢、威脅等項目分別勾選其意見，從『非常同意』到『非常不同意』五尺度。另外，基本資料部份則包括性別、

年齡、教育程度、職等、年資與職稱等。

## 四、策略規劃之應用

### (一) 界定組織使命

界定組織使命可以確定組織內一致性的目標、提供資源配置之標準，更能提供組織成員分辨組織目標與方向（黃營杉譯，1999），所以策略規劃首先即要確認組織之使命。依森林法第五條指出，林業之經營管理應以國土保安長遠利益為主要目標，同時在時代改變、本土需求及森林經營特性三方面相互配合之下，林業經營應兼顧生態、經濟、社會、文化的多元化趨勢，並在區域發展及綠化生態主張之間，尋求「雙贏」的平衡點（陳溪洲，1996）。因此林務局組織重組之任務即是『在生態保育與經濟利用取得平衡之下，建構一個能夠因應外在環境變動、符合民意需求、提高員工士氣與創新能力之組織』。

### (二) 願景之陳述

基於上述使命，本研究界定林務局之組織重組有下列幾個願景：

1. 成為國內生態保育之領導者。
2. 成為民眾可信賴與託負的組織。
3. 擴大公眾參與及合作策略。
4. 創造一個有趣、多元化、具挑戰性的工作環境。
5. 塑造一個鼓勵人員創新、自我學習、團隊合作的組織。
6. 可以因應外在環境變動之組織。

### (三) 外部環境分析

外部環境可分為政治、經濟、社會文化與技術等四方面，以下茲分別說明之。

#### 1. 政治

張潤書（1998）提出我國現行行政組織（包括整個中央政府與地方政府組織）有十個不合乎組織原則的缺失，本研究將其歸納為下列五項：

- (1) 機關之設置未能根據業務需要，機關事權

未能把握機能一致的原則。亦即未能使性質相同的工作或活動完全交由一個機關全權處理，以致機關間往往發生彼此牽制或爭功諉過的現象，如森林資源之管理機關紛歧即是一例。

- (2) 政府機構間存存本位主義思想，未能彼此協調合作，表面上看似乎是完整統一的，但事實上經常各自為政，加上駢枝機構與冗員過多，造成浪費公帑、效率不彰。
- (3) 偏重中央集權的組織型態，不但影響地方基層人員的工作情緒，更形成上下嚴重的隔閡，經常發生中央作出不合需要或無法執行的行政命令或指示，與機關內人員之溝通不足。
- (4) 機關名稱混亂、體例不一，如局、署、處、科等名稱令人無法辨明其地位；同時委員會型態的組織名實不符，而且過多過濫，有些委員會不但很少召開，即使召開也流於形式。
- (5) 機關組織法規過於硬性，不足以應付實際需要，以致組織日漸僵化，而對於地方組織而言，其設置與法規未能顧及地方上因地制宜的需要。

有鑑於以上缺失以及為了建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，行政院進行台灣省政府功能業務與組織調整案以及政府再造運動，林務局亦於 88 年 7 月 1 日改隸中央行政院農業委員會，所以外在政治之影響對於林務局之重組而言可說是一個推波助瀾的機會。

#### 2. 經濟

依據『國民所得統計及國內經濟情勢展望』預測民國 90 年民間消費成長仍趨於緩慢、民間投資動能稍減（行政院主計處，2000），這些將對政府部門與私人企業合作之策略有所影響。加上經濟不景氣、政府部門財政緊縮，除了組織、人員精簡之外，需要尋找其他合作方式（如志工之運用、與地區團體或非政府組織

合作等)以節省人力、物力。

### 3.社會文化

林務局組織重組之使命在於符合民衆之需求，下列社會文化之趨勢將會對重組時之考量造成影響(行政院主計處，1998,1999,2000；交通部觀光局，1999)：

#### (1)人口都市化、高齡化特徵顯著

民國 88 年人口成長率減少，人口密度為每平方公里 610 人，其中逾 68%人口聚居在 17% 的土地上，都會化趨勢明顯，民衆對於追求自然、綠地空間之需求增加。另外由於出生率下降及國民平均壽命延長，人口結構明顯轉變，88 年底臺灣地區幼年(0~14歲)人口佔總人口比率 21.4%，較 83 年底減少 3 個百分點，同期間老年(65歲以上)人口比率則由 7.4% 增至 8.5%，人口年齡中位數亦由 29.1 歲增為 31.6 歲，高齡化特徵益趨明顯。因此國有林森林遊樂區在設計與規劃上需考量老齡人口之需求與安全性。

#### (2)民主化的潮流

民主化的思潮帶動公眾自主性參與，民衆不再只是任人擺佈、被動的參與，開始積極關心政府部門之績效與服務品質，因此公眾參與勢必增加，如民國 88 年台灣地區十五歲以上民間人口中，曾經參與志願性或義務性服務者計 214 萬人，占 13.3%，已由 77 年 5.1%、83 年 7.6%，呈現逐漸增高之趨勢，對於國家森林志工之招募與其他公眾參與將有所助益。

#### (3)家庭人口結構改變

家庭成員數減少、單親家庭人口增加，對於遊樂與其他服務之需求將有所改變，同時對於現在或未來員工之溝通、獎勵與其他工作環境之需求亦會有所不同。

#### (4)國內旅遊狀況

依交通部觀光局之調查，有 82.4% (1999年)之受訪民衆曾從事國內旅遊，若由旅次來看，較之民國 86 年約成長 0.8%。在隔週休二日後，民衆利用週末假期從事國內旅遊

者增加，可見週休二日之實施提高了民衆之出遊意願。至於旅遊地點之選擇，有近五成旅客喜歡觀賞自然景觀，而前十大熱門旅遊地點中，國家公園佔了三個(墾丁國家公園、陽明山國家公園、太魯閣國家公園)，國有林森林遊樂區均未列入。另外全台灣地區公民營遊樂場(區)之經營類型以自然賞景型最多(53.4%)，因此國有林森林遊樂區若能配合適當之行銷活動，才能與私人遊樂區競爭，以提供民衆更多的遊憩機會。

#### (5)社會大眾對森林價值看法之改變

由 1952 年至 1997 年之趨勢來看，一般社會大眾對森林在經濟功利的價值隨著時間下降，對於維生價值(如空氣品質、水質、生態...等)隨時間呈上升趨勢(任意安等，2000)，可見一般民衆對於森林公益功能之重視增加。

### 4.技術

隨著電信業務開放民營，通訊市場蓬勃發展，將有助於林業上偏遠山區之聯絡與業務。電腦科技之日新月異，在行政管理上將有助於扁平化、中層管理人員減少、控制幅度增加等，而地理資訊系統、專家系統以及各種決策支援系統亦有助於管理者之決策品質與速度，同時更有助於林業調查資料之更新與資料庫之建立。網際網路之發達，更可促進電子化政府與單一窗口服務之發展，不但可讓民衆透過網路表達意見、建議，更能縮短公共服務之流程與時間。

本研究將受訪者之意見經統計分析後，找出對於林務局較重要之外部機會與威脅之因素為社會文化(社會對環境品質的關注與要求增加、民衆對遊憩、休閒之需求增加、民衆參與之需求與程度提高)，其變遷亦為林務局之重組帶來較多的機會；外部威脅方面則以政治(政府不重視林業、立法委員之影響、環保團體之干涉)與社會文化(大眾環保理念偏差、林地限制利用、社會變遷迅速、民衆的對立與

不信任)變遷所帶來的威脅較大。

#### (四) 內部環境分析

至於內部環境部份,林務局以擁有豐富的自然資源、專業的人力(人員專業知識充足、人員學歷高)與長久傳統歷史、文化為其最大的優勢;而組織結構(與其他單位功能重疊、工作量分配不均、升遷制度不良、傳統官僚文化不利組織創新)與人員(人員技術之斷層)方面則有較多劣勢。

#### (五) 策略分析

綜合內外環境分析,本研究歸納出具有專業人力與傳統優良歷史文化是林務局最重要之優勢,人員斷層與組織結構不適當是此次重組欲求改善之經營劣勢;至於公民參與及遊憩需求之增加是林務局可以掌握之機會,而大眾環保理念之偏差與政治因素之影響則是可能遭遇到之威脅(圖 2)。另外,本研究將重要因素與策略之選取列於表 2,並提出林務局重組時可採用之策略:

- 1.為了實施顧客導向,遊樂區之管理可利用行銷來分析、規劃與執行,以制定創意、產品或服務的觀念、訂價、促銷等決策,進而滿足大眾之需求,並可比民營遊樂區提供更高的服務品質。對林務局而言,需要進行服務行銷(增加服務的有形性、利用品牌策略、強調服務的利益、邀請民衆信賴或喜愛的學者專家參與等)與觀念行銷(增進民衆對某一觀念的認識、改變民衆的行為、改變民衆對問題的基本看法)(黃俊英, 1987),因此本研究認為應設立「行銷科」來達到此目的。
- 2.在增加公眾參與之前提下,與社區團體之合作是最具體之策略,同時亦是必然之趨勢,因此設立辦理合作業務之科室才能完整地考量、評估地區之發展,進而促成各種合作關係,協助各種林務工作之推行。另外,非政府組織可視為政府部門之輔助機構(D'Silva, 1997),更可扮演發展公共政策、

監督市場、監督政府、提供政府不能提供之服務、溝通各部門等功能(張潤書, 1998)。

- 3.美國林務署除了經營國有林地外,更是世界上最大之林業研究機構,因此在許多方面成為林業之先驅者與領導者。反觀台灣之林業試驗所與林務局之間原應是相輔相成的機關,但林試所之研究可供林務局應用者之百分比在 40% 以下(盧繼承, 1990)。另就未來組織再造之執行,政府有意將所有試驗單位納入國家試驗所之體系內,二組織合併之可能性極低,因此林務局應自行設立研究發展科,不但能即時回應需解決之問題,同時亦能提供一個創新、自我學習的工作環境。
- 4.本研究極贊同訓練中心之設立,不但可改善技術斷層、培養專業知識,更可充份運用與規劃人力資源。以往的人事管理只著重人員之考選、任用、獎懲...等,為了提升人員士氣、保障人員權益,今後應將重點放在人力資源之整體規劃發展、工作意願之激發、組織靈活運用、獎勵創新、人才培育訓練、改進工作品質...等(張潤書, 1998)。
- 5.立法委員、社會大眾與其他政府部門均是林務局之主要利害關係人(羅紹麟, 1986; 羅紹麟、童秋霞, 2000),因此在面對不同利害關係人時,公共關係部門之功能變得相當重要。對於政府部門而言,公共關係部門不僅是為了傳達訊息,更是一種有效防禦任何打擊的武器,具有積極預防失敗的功能(林靜伶等, 1996),但是目前台灣之公共關係大多就中央部門而言,地方政府的公共關係工作相較之下相形見拙(周明, 1994),更遑論其他政府部門,如林務局目前之公共關係業務只是推廣課之業務之一,本研究認為應將公關業務獨立出來分劃在秘書室內;若限於法規限制而無法單獨設立時,亦應強化公共關係業務。
- 6.推廣課在未來納入景觀資源組內,本研究認



表 2. 林務局之 TOWS 矩陣  
 Table 2. TOWS matrix of T. F. B.

外部因素	內部因素	優勢-S 1.擁有多個森林遊樂區 與自然保留區 2.人員專業知識充足 3.具有長久歷史、傳統 與文化 4.人員學歷高  劣勢-W 1.人員技術之斷層 2.林業之宣傳與推廣不足 3.與其他單位功能重疊 4.工作量分配不均 5.升遷制度不良 6.傳統官僚文化不利組織 創新
機會-O 1.社會對環境品質的關注與要求增加 2.民衆對遊憩、休閒之需求增加 3.層級提升 4.施行電子化 5.森林生態系經營之實施 6.與學術機關關係密切 7.分權化之實施 8.民衆參與之需求與程度提高	1. 強化遊樂相關課室、實施 顧客導向 (S1,O1,O2) 2. 增加公眾參與 (S1,O5,O 7,O8) 3. 進用不同學科之人材 (S1,O5,O6)  威脅-T	1. 促進與研究單位之合作 (W1,O5,O6) 2. 設立教育訓練中心 (W1, W6,O5,O6) 3. 與非政府組織合作 (W1,W2,W4,O7)
威脅-T 1.政府不重視林業 2.大眾保育理念之偏差 3.林地超限利用 4.立法委員之影響 5.社會變遷迅速 6.與其他組織之衝突 7.環保團體之干涉 8.民衆的對立與不信任	1. 設立公共關係部門 (S2,S4,T1,T2,T4) 2. 與地區團體合作 (S2,S4,T3,T7) 3. 設立法律課室 (S2,S4,T4,T7) 4. 設立森林警察 (S2,T3)	1. 強化宣傳推廣課室 (W2,T2,T7,T8) 2. 與其他政府部門合作 (W3,T6) 3. 成立策略規劃部門 (W6,T5) 4. 設置林業委員會 (W1,W6,T1,T4,T5,T7,T8)

為並不妥當，推廣業務應屬於綜合性之業務，不應只包括景觀資源而已，因此本研究建議應納入企劃組內較為適當。

7.另外，林地超限利用與各種林業問題所涉及之法律問題甚廣，非林業人員所能勝任，因此設立「法規科」亦極重要，如美國林務署本署及各區內均設有法律或法規專門研究

室。森林警察之設立是維護森林資源最有效且必要的（羅司宜，1991；中國時報，1999），本研究之結果亦同意此觀點。

8.本研究經由實證分析發現策略規劃實可提供一個完整而周詳之規劃過程。在進行生態系經營時，不但需要考量社經因子，同時亦需要各種不同學科專家之整合，此時策略規劃

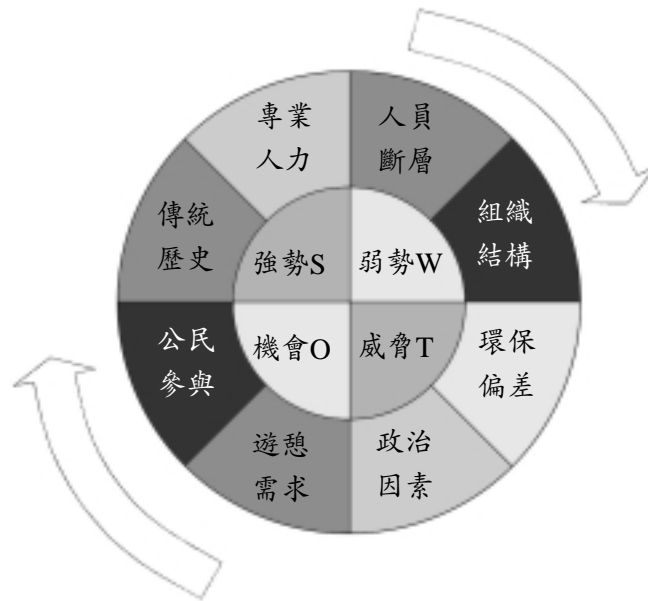


圖 2. 林務局 SWOT 分析圖

Fig. 2. SWOT analysis of T. F. B.

即是一套適當而有系統的規劃方法，美國林務署即設有策略規劃部門對各種決策、規劃作有系統之整合，因此可在企劃組內增設「策略規劃科」，以供往後林務局作各種策略時能及時回應外在環境之改變。

- 日本在林業上設置林政審議會監督國有林之經營，而英國的林業委員會在地位上隸屬於政府的單獨部門，主要是提供英格蘭、蘇格蘭和威爾斯三邦省相關部長之林業諮詢顧問工作（羅紹麟，1999）。德國亦設有林業委員會（1905年成立），代表所有在德國境內林業的各種利益團體的最高組織，其成員包括國有林、公有林及私有林代表、林業科學代表、林業事業團體、德國農主協會、農業局、森林協會及護管協會等代表。該委員會主要在商討德國聯邦林政問題，不僅參與林業政策之擬定，也對各種相關法規提出許多修正意見，提供政府部門參考（羅紹麟，1998）。

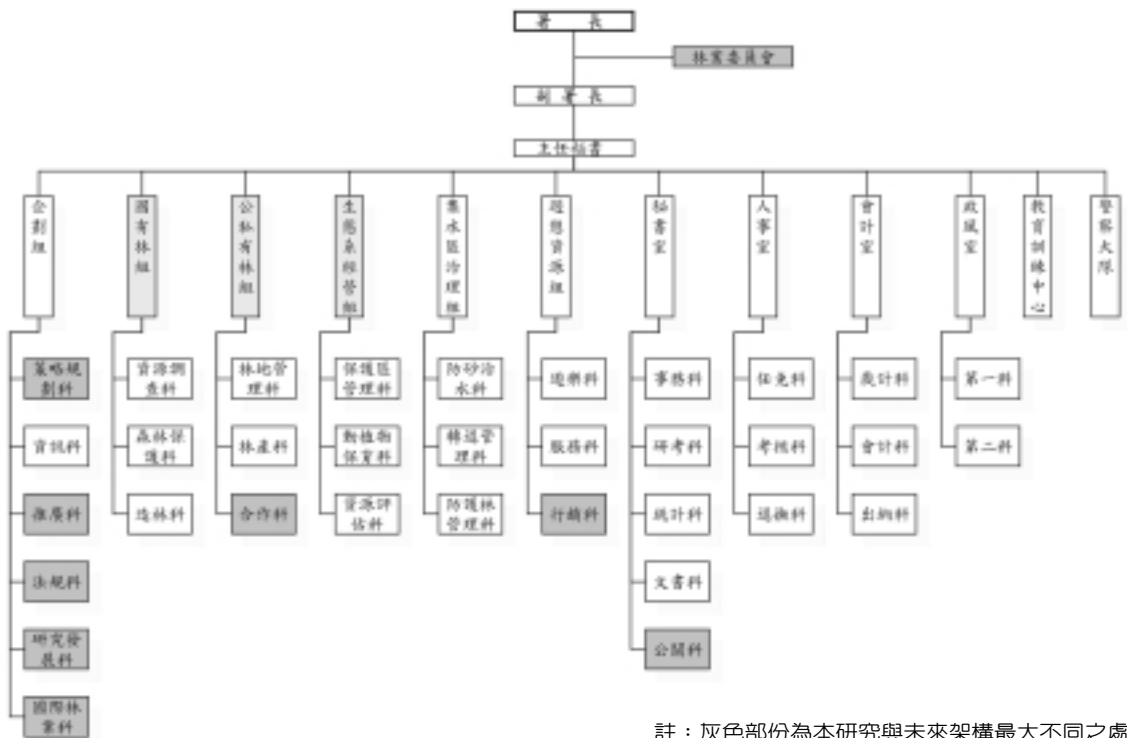
所以委員會之設置可作為組織中之協

調者，亦可增加組織之專業自主權（Thomas, 1993），並可透過委員會加速訊息的流通，同時也是訓練主管之最佳場所（彭文賢，1996）。因此本研究建議設立一個監督之委員會，委員會由各單位之代表、社會賢達與學者專家組成，除了可監督各項業務、計畫與政策之執行，同時更可作為組織內不同單位之協調者。

## 五、未來重組之芻議

綜合上述，本研究提出林務局重組之架構（圖 3），此架構有下列幾個特點：

- 本研究之重組架構是基於發揮林務局之優勢、機會與彌補弱勢、威脅以解決傳統官僚之缺失，並建立一個能夠因應外在環境變遷之組織的條件下所設立，與研擬中之未來架構相較之下，灰色部份是本研究強調應該增設之科室，包括林業委員會、策略規劃科、法規科、研究發展科、合作科、行銷科、公關科、推廣科等。



註：灰色部份為本研究與未來架構最大不同之處

圖 3. 林務局重組架構

Fig. 3. The reorganization structure of T. F. B.

表 3. 本研究提出增設或改變科之目的與效益

Table 3. The objects and benefits of divisions suggested.

增設或改變之科	目的	效益
行銷科	實施顧客導向	提高遊憩服務品質
合作科	促進公民參與	可針對社區團體作整體之考量
研究發展科	即時回應需要解決的問題	提供創新、自我學習的環境
公關科	增強組織對外溝通之能力	有效解決衝突與危機
法規科	增加執法能力	確保資源之管理
策略規劃科	即時回應外在環境之改變	提供組織有系統地規劃與決策
國際林業科	積極參與國際林業之研究與合作	提升國內林業研究地位與素質
林業委員會	監督國有林經營	對於政策與計畫能作更周詳之考量

2. 本研究是依據權責劃分原則來研擬林務局之重組架構，就組別之部份來說，考量國有林與公私有林系統目標之不同，所以應予分別設立；另外在考量生態系經營、遊憩資源與

集水區治理等業務之分配下，本研究提出之架構分別設置企劃組、國有林組、公私有林組、生態系經營組、集水區治理組與遊憩資源組。

3.因為綜合性之業務與整個組織習習相關，所以本研究將企劃組之功能予以擴大，於其內設置策略規劃、資訊、推廣、法規、研究發展與國際林業等六科。

4.本研究所提出需要增設或改變之科，分別可達成下列之目的與效益（表3）：

總之，本研究之重組架構能夠提供林務局在生態保育與經濟利用取得平衡之下，建構一個能夠因應內外環境變動、符合民意需求、提高員工士氣與創新能力之組織。同時更可達到提升行政管理效能、增進公共事務管理的速度以及促進組織運作，以達最大程度的實用性。

## 六、參考文獻

司徒達賢譯（1980）企業政策與策略規劃。東華書局。353頁。

交通部觀光局（1999）八十八年國人國內旅遊狀況調查。www.tbroc.gov.tw。

交通部觀光局（1999）八十八年觀光服務業-遊樂場（區）業調查報告。www.tbroc.gov.tw。

任億安、林俊成、吳萬益、塗三賢、賴建興（2000）台灣森林價值改變之研究。中華林學季刊 33 (2):245-253。

行政院主計處（1998）社會指標統計。

行政院主計處（1999）88年社會發展趨勢。www.dgbasey.gov.tw。

行政院主計處（2000）國民所得統計及國內經濟情勢展望。www.dgbas.gov.tw。

周明（1994）政府公共關係部門的結構與功能研究。我國縣市政府之實證研究。東海大學公共行政研究所碩士論文。53頁。

孫本初（1998）公共管理。孫本初發行。50-51頁。

徐秀雲（1991）土地使用策略規劃之研究-以台北都會區為例。國立中興大學都市計

劃研究所碩士論文。1-55頁。

張潤書（1998）行政學。三民書局。149-230頁。

陳溪洲（1996）廿一世紀之台灣森林經營管理。台灣林業 22 (7):1-5。

彭文賢（1996）組織結構。三民書局。25-61頁。

黃俊英（1987）行政機關需要那些行銷?投資與企業 852:9-11。

盧繼承（1990）規劃人員看研究的方向與成效。台灣林業 16 (3):4-6。

羅司宜（1991）台灣森林經營管理之探討與改進。國立台灣大學森林學研究所碩士論文。87-110頁。

羅紹麟（1986）台灣地區國有林經營問題與未來方向之探討。台灣農業 22 (5): 82-83。

羅紹麟（1998）研習德國中基層林業機關架構與企業化經營調適策略與技術報告。自行出版。12頁。

羅紹麟（1999）參加國際林業研究機構聯盟(IUFRO)1999年亞伯丁研討會經驗與心得。台灣林業 25 (6): 51-61。

羅紹麟、童秋霞（2000）自然資源經營之利害關係人分析。林業研究季刊 22 (4):45-58。

蘇拾忠（1994）策略規劃指南。遠流出版社。135-155,201頁。

Barry,B.W.（1986）Strategic Planning Workbook for Nonprofit Organizations. 引自 Bryson 1988.

Bryson,J.M. & W.D.Roering（1987）Applying Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector. Journal of the American Planning Association 53 (1):9-22.

Bryson,J.M.（1988）Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. p52,101-105. Jossey-Bass Publishers.

- D' Silva,E with Raghuvver,P.,Gupta,D. and Maguire,C. (1995) The Role of Forest Department in the 21st . A Report of the Workshop in Hyderabad, India. Andhra Pradesh Forest Department, Hyderabad. 引自D' Silva , 1997
- D' Silva,E. (1997) Why Institutional Reforms in Forestry ? Lessons from International Experience. Natural Resources Forum 21 (1):51-60.
- Laarman,J.G. (1995) Forestry Planning: New Challenges after Two Centuries. Forestry Sector Planning. p11-31. Proceedings of a Meeting Held 18-22 September 1994 in Anchorage, Alaska.
- The Council of State Governments (1992) State Trends Forecasts. 1(1):1-19. State Policy and Innovations.
- Thomas,C.W. (1993) Reorganizing Public Organizations : Alternatives, Objectives, and Evidence. Journal of Public Administration Research and Theory 3 (4):457-486.
- USDA Forest Service (2000) Draft USDA Forest Service Strategic Plan(2000 Revision) 55pp. <http://www.fs.fed.us/plan>
- Weihrich,H. (1982) The TOWS Matrix-A Tool for Situational Analysis. Long Range Planning 15 (2):54-66.

