

本會 111 年度對所屬農林機構員額評鑑結論報告

111.12.06

壹、評鑑緣起與目的

- 一、依「中央政府機關總員額法」第 8 條及「中央政府機關員額管理辦法」第 15 條至第 20 條及「中央政府機關辦理員額評鑑作業注意事項」等相關規定，本會應每兩年評鑑所屬機關人力之工作狀況及員額總數合理性，以確保機關整體策略、未來業務發展狀況及員額合理配置目的之達成，並作為預算員額調整依據。
- 二、為瞭解本會所屬農林機構業務運作狀況、單位組設、員額配置及人力運用情形，本會前會同學者專家及相關機關組成評鑑小組辦理本次員額評鑑作業，檢視各農林機構現有業務之必要性及效益，及員額配置與業務間之適切性，俾利後續組織、業務及員額相關案件之核議。

貳、評鑑日期、機關及成員

- 一、評鑑日期：110 年 10 月 20 日至 111 年 2 月 23 日。
- 二、受評機關：本會所屬農林機構(榮民森林保育事業管理處【下稱森保處】、彰化農場、武陵農場、臺東農場、清境農場、福壽山農場)。
- 三、評鑑小組成員(性別比率：男性 77%、女性 33%)：
 - (一)召集人：本會主任秘書簡世峰。
 - (二)學者專家：國立臺灣大學政治學系蘇教授彩足、國立臺灣大學政治學系彭兼任副教授錦鵬。
 - (三)上級機關代表：行政院外交國防法務處林科長毅明。
 - (四)工作小組成員：本會綜合規劃處林簡任技正逢祺、人事處林副處長秀美。

叁、評鑑發現

一、本(111)年度本會對所屬機構評鑑重點係配合行政院所提評鑑重點「機關人力配置情形及業務之契合度」、「機關人力運用狀況」、「機關業務有無去任務化、繼續簡化、數位資訊化、或委外化空間」、「機關業務與組織之契合度」、「本機關暨所屬機關(構)近10年(101年至110年)預算員額及缺額率變動分析」、「機關未來人力需求預估及因應規劃」等6項提出評鑑發現建議及結論。

二、本會所屬農林機構書面自評報告，經會請業管(事業管理)處及各評鑑委員提供意見，並彙總研擬農林機構員額評鑑結論如次：

(一)機關人力配置情形及與業務之契合度

1、各農場人力配置尚屬合理，森保處業務單位人力配比略低：

(1)本會5所農場均設有業務單位產銷輔導組、觀光行政組等2組、輔助單位除福壽山農場設有資訊室外，其餘各農場僅設有主計室；森保處下設業務單位生產組、企劃組，輔助單位行政室、人事室、主計室、政風室，其中政風人員係為兼辦。

(2)經統計各農場實際執行業務人數佔整體實有人數比均達80%以上，配置業務單位人力佔整體實有人數比亦達80%以上，其人力配置尚屬合理；森保處因事務性人力佔比較高，實際執行業務人數佔整體實有人數比僅33.3%，業務單位(含任務編組)與輔助單位人力配置比例約為65.2%：34.8%，業務單位

配置人力比例低於 7 成。

2、正式人力缺額比率高，恐影響業務推動：

110 年武陵、福壽山、清境、彰化和臺東等 5 農場正式人力預算員額分別為 15 人、14 人、14 人、20 人、21 人，森保處為 25 人(不含事務性人力)，各農林機構 110 年正式人力缺額總數為 17 人，整體缺額率約為 15.7%，除彰化農場外，餘 5 機構正式人力均有出缺，其中森保處缺額比例較低，約 8%，清境農場約 14%，其他 3 農場缺額比例均在 25%以上，其中又以福壽山農場約 28.6%為最高，恐影響業務推動。

3、大量運用多元人力協助辦理 7 成業務：

110 年武陵、福壽山、清境、彰化和臺東等 5 農場進用臨時人員人數分別為 127 人、107 人、123 人、14 人、19 人，總計 390 人，佔整體實有人力 85%，並協辦 28 項業務，佔整體農場 40 項業務總數之 70%，其中又以清境農場為最高，由臨時人員協辦該農場全部業務。應注意臨時人力流動率高之特性，避免影響機關業務遂行。

單位	職聘僱人力	事務性人力	臨時人員	整體實有人數	實際辦理業務人數	實際辦理業務人數占整體實有人數(含職務代理人)比率	缺額數
彰化農場	20	0	14	34	28	82.4%	0
臺東農場	15	1	19	35	28	80.0%	5
武陵農場	11	0	127	138	134	97.1%	4
清境農場	12	0	123	135	133	97.8%	2
福壽山農場	10	0	107	117	112	95.7%	4
榮民森林保育事業管理處	23	26	0	49	17	33.3%	2
合計	91	27	390	508	452	88.5%	17

二、機關人力運用狀況

1、整體而言各農林機構業務單位加班程度略高於輔助單位，多數機構實際工作天數佔比尚屬合理：

各農林機構 110 年實際工作天數占應工作天數比率落在 93%-100.3%間，尚屬合理；除部分農場(彰化、臺東)未說明所屬人員加班天數，整體而言業務單位實際工作天數佔比及平均加班天數較輔助單位略高，另因各農林機構發展重心不同，業務單位間加班程度亦略有區別，多數農場(武陵、清境、福壽山)之觀光行政組平均加班天數較產銷輔導組略高。

2、福壽山農場平均加班天數及平均刷到退時數均過高，宜注意單位業務分配及人員勞逸平均問題：

福壽山農場 110 年實際工作天數占應工作天數比率為 97%，惟平均加班天數高達 29.2 日，每天刷到退時數之平均數為 9.5 小時，業務單位觀光行政組平均加班天數甚至達到 40 日，平均刷到退時數 11 小時，且有單月加班達 45 小時以上人員，恐有人員過勞問題；另查該農場變異係數及標準差均高，應注意是否有單位間業務分配及單位內人員工作分配不均之問題。

三、機關業務有無去任務化、繼續簡化、數位資訊化或委外化空間

經盤點各農林機構 110 年自辦業務計 111 項，非自辦業務計 7 項，總計 118 項，其中 8 項經檢視無委外及檢討空間；26 項得全部或部分委外，有 3 項已委外辦理；餘 89 項中雖無委外空間，但可數位

資訊化、工作簡化或調整辦理頻率，且有 31 項已運用資訊化，3 項刻正建置資訊化系統。

1、基於農場運作之必要農場經營之各項業務已大量委外，惟自評可委外業務項目尚有 26 項，佔機關業務 22%，仍有推動委外化空間：

各農場依本會所訂「國軍退除役官兵輔導委員會所屬農場辦理委託經營管理作業規定」，各項農場經營業務已大量辦理委外，惟各農林機構 110 年自評尚可辦理委外業務計 26 項，佔整體機關業務 22%，已委外辦理業務計 3 項，佔評估可委外業務 11.5%，仍有持續推動委外化空間。

2、部分業務已逐步辦理數位化及調整職掌，惟仍應持續推動工作簡化及資訊化：

各農場均配合本會實施行政流程及工作簡化，並推動建置「公文系統」、「財產管理作業系統」、「門票及銷售貨品 POS 系統」、「飯店作業系統」、「差勤系統」、「E 化園區導覽及簡介」，及運用無人機進行農場土地巡查等 31 項業務數位資訊化，提升行政作業效率。惟自評得檢討精進之業務計有 89 項，多數業務仍應持續推動工作簡化及資訊化。

(四)機關業務與組織之契合度

1、業務與組織設立目的切合：

(1)本會農林機構成立宗旨，係為輔導退除役官兵從事農業產銷、森林保育，並推展與農業、林業相關之休閒、觀光事業及相關經營與發展。其中各農場主要職掌事項為輔導、安置退除役官兵從事農業產銷、休閒農業及

有關農場經營管理事項，觀光遊憩及生態旅遊之規劃推廣，農場土地管理及活化利用，農場環境生態保育等。森保處職掌則為辦理森林資源運用、育林、生產及供銷，與森林遊樂事業規劃、推廣、維護等相關經營事項。

(2)各農場自評重點業務，「土地活化利用」、「農業產銷發展」、「推動優質觀光」及「榮民輔導安置」等，及森保處自評重點業務，辦理各項森林經營計畫之編訂與執行，鴛鴦湖自然保留區管理維護，辦理林政、育林、保林、森林護管、森林火災、林產物處分、林業推廣與調查研究等林區業務，辦理榮宜計畫土地活化案 BOT 招商，辦理棲蘭、明池森林遊樂區及神木園區委外促參履約督導管理等，均符合各機構成立宗旨。此外各農場並規劃不同發展重點，臺東農場以農業產銷及休閒農業為主，彰化農場以結合高經濟生技產業、太陽能光電綠能及環境教育體驗等 3 面向為主；武陵農場、清境農場與福壽山農場等 3 個高山農場以推動休閒觀光為重點，近年並進行策略聯盟，推動套裝旅遊行程。

2、農場重點核心業務配置人員專業與實務所需較不相符：

農場重點核心業務「土地活化利用」及「推動優質觀光」分別涉及地政及管理等相关專業，與現有編制多屬農業技術及綜合行政專長似有落差。

(五)本機關暨所屬機關(構)近 10 年(101 年至 110

年) 預算員額及缺額率變動分析

1、預算員額幾無增減：

本會各農林機構自 102 年組織改造以來，近 10 年來正式人力均無增減，事務性人力部分，為配合行政院員額精簡政策，超額工友、技工人員退休後逐年減列，自 101 年 62 人降低至 110 年 27 人，員額變動率為-66%。

2、高山農場缺額數及變動率居高不下：

本會各農場近 10 年缺額率變動較大，尤以高山農場缺額情形更為嚴峻，其原因係高山農場地處偏遠，生活環境不若都市便利，致人員出缺後遴補不易，業務銜接困難。長期無法補足缺額情形下，現職人員容易因業務負荷過重產生離職念頭，形成惡性循環。

3、森保處所屬特殊性技工(技術士)人力老化嚴重，恐難因應緊急救災及未來業務所需：

因配合行政院工友員額精簡政策及組織改造期程，該處技工列為超額出缺不補，經逐年離退遞減，現有技工平均年齡約 55 歲，符合自願退休資格者計 16 人，人力老化嚴重，恐難因應緊急救災情形及未來林區護管業務需要。

(六)機關未來人力需求預估及因應規劃

1、本會各農林機構皆有正式人力不足情形，多數機構(武陵、清境、彰化、臺東農場)均規劃在現有員額內，配合目前核心業務變動，妥善配置專業人力，確保機關業務與員額密切配合，並推動加強徵才及留才。

2、部分機構因人力不足及業務需要，研擬增加人

力進用：

- (1) 森保處研擬於 112 年請增綜合行政人員 3 名，及進用 20 名約僱護管員。
- (2) 福壽山農場研擬於 112 年請增產銷輔導組技師 1 名(列薦任第七職等至第九職等)，並建議調整觀光行政組專員職等，由現行單列薦任第八職等調整為薦任第八職等至第九職等。

肆、評鑑建議

一、機關人力配置情形及與業務之契合度

- (一) 自 81 年政府要求全面禁伐天然林，森保處停止林木開發業務，改為積極推動森林永續經營與生態保育、森林遊樂事業。為配合上開業務重心調整，建議檢討目前業務單位與輔助單位人力配置，調整行政室人力，並提升現有業務能力為宜。
- (二) 各農林機構為因應配合觀光產業發展、國土復育及土地管理等業務需求，復以分管土地逾 2 萬 3 千餘筆，面積 6 千 2 百餘公頃，範圍廣闊，分布零星或位於山地偏遠地區，囿於編制人力難以增加，為應業務實需，有進用臨時人員之必要。為避免因臨時人員流動率高，致影響機關業務遂行，建議強化建立各項業務標準化流程，以利人員異動時之經驗傳承，並落實正式人員與正式人員間之相互代理，以及正式人員與臨時人員間溝通協調及業務交流，避免業務斷層。

二、機關人力運用狀況

- (一) 現行各農林機構近年經營重心皆轉向以觀光旅遊為主，觀光行政承辦單位平均業務負擔較重，在現

有人力維持不變情形下，各機構應適時審視現行重點核心業務，並通盤檢討相關業務編排、人力、預算經費，配合調整業務組織及人力配置，將有限人力配置於重點業務，以有效鏈結編組、人力、業務、預算經費等面向，提高人力運用績效，並避免勞逸不均產生人員過勞情形。

- (二)本會各農場需自負盈虧，性質與一般公務機關並不相同，且農場營運有淡旺季分明的特質，為因應正式人力不足及淡旺季業務量消長情形，各農場均以大量進用臨時人員方式應對。臨時人員既已成為各農場不可或缺人力，應重視提升其素質。建議各農場針對業務需求，針對所屬臨時人員專業知能不足進行培訓，並審視其工作環境、生活條件及待遇等，加強攬才留才。另進用臨時人員時，請注意依相關勞動法令落實保障渠等權益。

三、機關業務有無去任務化、繼續簡化、數位資訊化或委外化空間

- (一)各農林機構自評已辦理或規劃推動資訊化業務，集中於差勤系統、公文系統等基本行政管理層次，尚有推動資訊化空間；另總計推動 31 項資訊化業務中，建議各農林機構間可就其中具共通性之項目進行合作，如彰化農場、福壽山農場均規劃建置線上購物系統，可考慮共同建置網路商城，以整合資源並節省人力及經費。
- (二)其他經評估無須資訊化業務，請賡續檢討推動委外、整併或工作流程簡化，以因應人力不足困境，並增進行政效率。

四、機關業務與組織之契合度

(一)因應農場發展方向及業務重心轉變，核心業務項目所需專業知能亦須隨之調整：

本會各農林機構近年經營重心由傳統農產品產銷，逐漸轉向以觀光旅遊為主，並朝委外經營發展。在農林機構角色由實際執行演變為履約管理情形下，農場配置正式人力的專業職能，應相對配合轉型。目前農場重點核心業務「土地管理及活化利用」、「觀光遊憩及生態旅遊之規劃推廣」分別涉及地政、法制、都市計劃及管理等相关專業知能，惟現有編制多屬農業技術及一般行政專長，業務執行能力顯有落差。建議適當檢討調整人員職系組成，納入地政、法制、都市計劃、觀光行政及管理相關職系人員，並加強正式人員就經營管理及履約部分之相關訓練，強化其管理職能，以因應未來農場發展需求，提升經營績效。

(二)武陵農場、清境農場與福壽山農場等3個高山農場進行策略聯盟，推動套裝旅遊行程，此一創新作法有助觀光業績成長。建議各農場可考慮擴大策略聯盟對象，未必侷限於本會所屬機構。

五、本機關暨所屬機關（構）近10年（101年至110年）預算員額及缺額率變動分析

各農場地處偏遠，人員遴補困難，除以臨時人員彌補人力短缺情形外，建議可導入如國家公園導覽志(義)工人力，善用社會資源協助分擔部分非核心業務，以利將其餘人力置於核心業務之推動，**或考慮以打工換宿吸引年輕族群參與農場事務，以紓解農場人力不足，也不失為一良好行銷方式。**

六、機關未來人力需求預估及因應規劃

- (一) 森保處所屬特殊性技工(技術士)人力老化嚴重，惟技工均為超額管制出缺不補，未來人力短缺情形勢必加重。惟依行政院組織改造規劃，森保處未來將納入農業部林業及自然保育署，爰建議維持現有組設及人力規模，短期先以勞務委外或其他人力替代措施因應。
- (二) 福壽山農場建議提高觀光行政組專員職等，增置產銷輔導組技師職務，以解決員工缺額、異動過高的困境。查現行觀光行政組已置技師 1 名，惟此一作法不易獲得銓敘部的支持，且未必能真正解決問題，特別是新世代員工對於工作環境和組織文化的要求、受尊重程度、工作成就感的滿足等，可能超過對於陞遷的期待。建議以優化員工住宿和辦公環境，及調整領導及管理方式，賦予員工更多的自主權和參與空間方式因應。