

林務局自然教育中心 導入績效管理的思維

文/圖 李芝瑩 ■ 中華民國環境教育學會專案研究員(通訊作者)
翁儷芯 ■ 林務局森林育樂組服務科科长
許毅璿 ■ 真理大學生態觀光經營學系副教授
黃豆翔 ■ 台南藝術大學博物館學與古物維護研究所研究生

一、前言

林務局自然教育中心自2006年規劃至今，已經走過建置發展階段。回首來時路，林務局身為台灣森林經營管理的中央主管機關，亦是台灣最大的自然資源管理單位，主動整合森林環境教育資源，以自然教育中心作為推廣平台，透過公私協力，成為台灣公部門系統性建置戶外環境學習場域的典範；另一個突破，是林務局在公部門體系中採取行動研究模式，創造「學習型組織」，促使自然教育中心每一位成員持續增能、創新思考、聚集熱忱、凝聚共識，以不斷的學習來解決各類挑戰與課題。因此，榮獲2010年第二屆政府服務品質獎、2012年國家永續發展獎、各中心均取得環境教育設施場所認證，實屬難得的殊榮。

時至今日，特別是在2011年6月5日環境教育法上路之後，台灣「戶外環境學習」的供需日益成長，已然呈現產業化之趨勢，林務局自

然教育中心在講求服務品質持續優化的同時，「永續穩健經營」是現階段必需面對的組織管理議題。2012年林務局自然教育中心導入的營運績效管理機制，乃是面對外部與內部挑戰的第一步，透過績效目標的設定，將林務局自然教育中心的施政目標、策略目標、單位目標、個人目標，進行有效地轉化與聯結，採取對應的管理方法，形成目標達成的共識、提升目標達成的可能性。

二、導入績效管理機制

「績效評估」長久以來是企業界用以衡量經營策略與營運管理成效的方法。企業向來對經濟、政治、文化的變局具備高度敏銳的洞察力，從中找尋高效率、高效能的經營模式。因此，其管理方法與工具的使用亦可運用至非營利組織、政府部門、教育單位等的經營策略上(例如：行政院於2002年起全面

實施「行政院所屬各機關施政績效評估」)，特別是在社會發展隨全球局勢快速變化的今日，企業管理的經驗，應導入、轉化、應用在各類型組織的運作發展上，環境學習場域的經營亦然。

放眼國外經驗，以與林務局簽訂雙邊合作備忘錄(Memorandum of Understanding, MoU)、已有70年歷史的英國田野學習學會(Field Studies Council, FSC)為例，FSC能自負盈虧，支持17個自然教育中心與總部的運作，也是高度仰賴來自企業管理經驗的投入。以「績效評估」而言，為使績效能被有效衡量，發展出一套具有信度及效度的標準，即所謂之績效指標(Performance Indicator, PI)，以衡量FSC階段性的經營成效。

績效指標是在管理上，提供一個運用在實際結果(Actual Results)與預先設定之目標(Pre-

set Target)的相互比較，並且衡量彼此之間的差異程度、呈現結果，以及決定後續活動之績效衡量過程中的分析工具(Leonard Fortuin, 1988；Kenneth H. Rose, 1995)。這些衡量指標以快速、清楚且客觀的方式來表明一個組織健全的情形，並以定量、非財務性報表的方式呈現出來；同時，亦可用來呈現所進行的改善動作是否已經達到預期的效果，或目前達到的程度為何(Leonard Fortuin, 1988)。

運用1960年義大利經濟學家帕雷多(Vilfredo Pareto)提出的80/20法則，再由績效指標中，衍生出「關鍵績效指標(Key Performance Indicator, KPI)」，也就是由組織內20%關鍵性、決定性的數據，組成衡量與溝通績效最常用的指標。國內外許多類似的非正規教育場域(包含FSC，詳見表1)，均運用關鍵績效指標作為達成預期成效的儀表版。

表1 國內外非正規教育場域關鍵績效指標項目

行政院農委會林務局 自然教育中心 Forestry Bureau Nature Centers	英國田野學習協會 Field Studies Council, FSC	英國公立免費博物館 Sponsored Museums, Department for Culture, Media & Sport	美國塞奇威克縣動物園 Sedgwick County Zoo	台灣國立自然科學博物館 National Natural Science Museum of Taiwan
◎服務人次 ◎教學人時 ◎服務對象類別人次配 比(%) ◎使用者滿意度 ◎森林環境教育課程綱 要三大主軸方案比例 ◎戶外教學課程評量分 數 ◎收費課程方案佔所有 方案比例 ◎經驗分享場次 ◎夥伴關係數 ◎場域風險分數	◎參訪人數 ◎參訪夜數 (人數*夜數) ◎參訪日數 ◎收入 ◎支出 ◎目標除絀 ◎顧客評分分數 ◎教育評量分數 ◎人員檢視 ◎二氧化碳減量	◎總參觀人數 ◎在過去十多年參觀人 數 ◎16歲以下的兒童參觀 博物館 ◎教育性質參觀博物館 人數 ◎海外與英國參觀人數 比 ◎社經地位較低者參觀 人數	◎參觀人數 ◎每位參觀者收益 ◎每位參觀者花費成本 ◎動物園家庭會員數 ◎回遊客參觀人次 ◎參與教育計畫人次 ◎滿意度 ◎基礎設施預算百分比 ◎動物園基金會收入	◎年度參觀人數成長率 ◎行銷活動策略對參觀 人數的貢獻程度 ◎媒體宣傳次數 ◎社會人力資源運用次 數 ◎遊客滿意度 ◎成員的專業能力程度 ◎成員工作滿意度 ◎個人與組織的配合度 ◎成員資訊系統能力

表2 林務局自然教育中心2012-2021年願景與目標

宗旨	師法自然，快樂學習		
願景	讓更多人了解林業	確保高品質的服務	被確定為戶外環境教育領航者
目標	擴展服務對象， 結合林務局組織宗旨， 發展多元林業課程方案	建置實務操作守則， 統一溝通語彙與平台	策略夥伴聯盟， 成為公私協力首選
	對外分享 林務局自然教育中心 運作經驗與成果	落實 教與學成效評估與 回饋機制	開拓多元行銷管道
	規劃 符合在地林業特色與 文化資源之學習場域	建立目標客群， 維持穩定顧客關係	成為 國內從事戶外環境教育的 公部門典範

為什麼哈佛管理學院教授Robert Kaplan將KPI比喻成達成預期成效的儀表版？組織或中心的營運上，「策略」到「執行力」，是從「想」到「做」的歷程，要「做」的跟「想」的一樣，那麼，「做」的路上必需觀察儀表版上重要的數字變化，幫助我們調整速度、修正方向、不迷路地到達目的地。

林務局自然教育中心想達到的目的地是什麼？2012年，林務局自然教育中心在「師法自然、快樂學習」的宗旨下，確立了10年願景與目標(詳見表2)，也就是林務局自然教育中心的「階段性目的地」，亦即所謂的關鍵績效領域(Key Result Area, KRA)。針對這10年的「階段性目的地」，林務局及各中心均有一齊及個別「想」到的「策略」，以及要「做」到的行動方案-「執行力」，在往目的地邁進的路上，儀表版上有10個重要的數字項目需要觀察與檢視，這10個觀察重點就是林務局自然教育中心的關鍵績效指標。

三、組織決策模式應用

由於林務局自然教育中心的發展是由總部與各中心行動研究團隊的成長奠基而來，關鍵績效指標的訂定並非如一般企業由上而下的指標選定流程，而是透過多次的討論與交換意見，形成整體營運之KPI，確保KPI具備高度的策略性及可執行性，且依組織的宗旨、願景、關鍵績效領域等逐級展開(產出流程詳見圖1)。2013年起，KPI確定納入林務局自然教育中心績效管理的範疇，各中心2013年的執行計畫開始思考關鍵績效指標的執行目標，並在年度中不定期地追蹤檢視，紀錄「儀表版」上的10項數字變化，調整修正行動方案，確保往「目的地」順利邁進。

然而，林務局自然教育中心的績效管理不能以關鍵績效指標的運用一言以蔽之。雖然KPI的產出為全體自然教育中心成員共同討論，最後由林務局業務主管單位定奪，但在執行上，

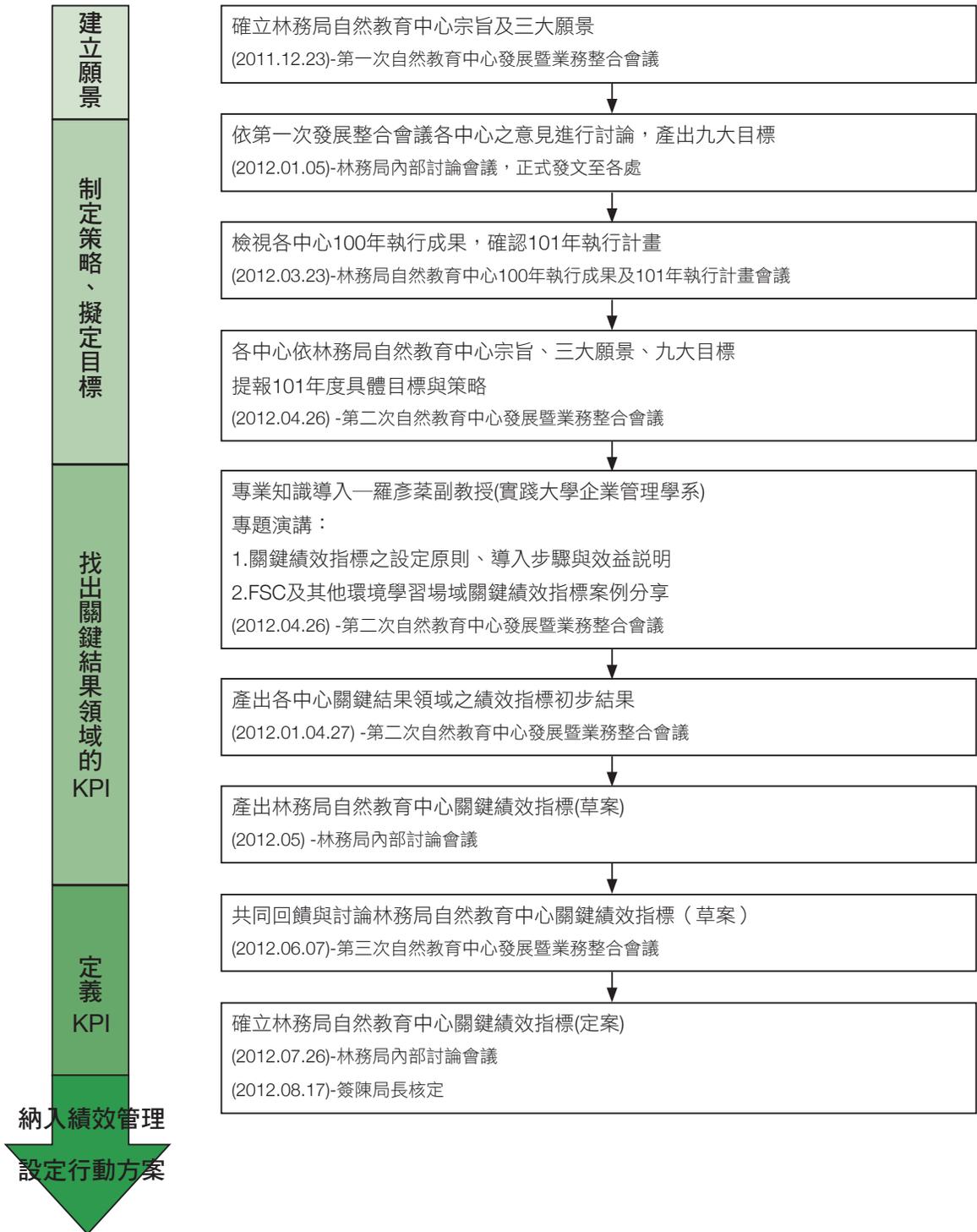


圖1 自然教育中心關鍵績效指標產出流程圖

各層級間仍有績效管理工具使用的差異。以不同的層級對象而言，越高層級的管理者，對於KPI的績效項目負有越高之權責，而中心之推動與執行者，則因其責任範圍與策略目標的相關性高低，而擔負不同程度的績效範疇；越是第一線的執行者，或肩負例行性工作為主的人員，工作成效被檢核的機制，越會採取目標管理(Management By Objectives, MBO)的方法。

林務局自然教育中心的KPI的數量有10個，但MBO的檢核項目則可能很多、很細瑣，且通常由下而上，由個人或部門自行依權責範圍訂定階段性具體目標，並與主管達成共識，定期檢核。在林務局自然教育中心的KPI運用之前，MBO已在各中心、各單位內行之有年，2012年之後唯一的變化，則是在各中心提交的次年度執行計畫中，必需說明各中心的「具體目標」與各層面的「發展規劃構想」，在財務、顧客、內容程序、學習成長等四個構面上，架構出更完整的策略性管理系統，也就是符合Robert Kaplan與麻省管理顧問師David Norton所提出的企業經營策略管理工具—平衡計分卡(Balanced Scorecard)的精神，強調在財務面向之外全方位的績效衡量。

四、開創永續營運模式

績效管理工具在林務局自然教育中心的體制內運用，勢必要經歷溝通與適應的過程。未來，為使KPI或MBO的運用，不要流於與個人或單位績效(考績或業績)掛勾或徒具形式，執行上仍須留意幾個議題：

(一)有關KPI目標值的判讀：KPI目標值的分析應著重於「相對的參考價值」，而非以絕對

的角度判讀。以觀察儀表版的角度來思考，就是要探究實質成果與目標值的差距，以及造成差距的內外部因素為何，才能找到解決問題的方法。特別是在林務局各自然教育中心內部，KPI目標值的變化，便是在協助各中心檢視自己前進目的地的策略，而不是提供總部作為中心間的表現比較。

(二)有明確的策略才是最重要的事：KPI只是一個輔助的工具，就像儀表版上的數字變化只是一個參考值，如果沒有實質對應的有效策略，再良善的指標選擇或精確的分析能力，恐怕還是無法達成預期目標與成效。或者，如果高階主管沒有自己明確的策略，或者策略無法回饋到組織願景、目標，也可能造成KPI的選定失誤，導致儀表版所提供的資訊無法運用到實際情勢的判斷。

(三)還有其他值得關切的事：運用績效管理等機制時，都不能只執著或偏廢於各類型指標的表現。自然教育中心是展現台灣軟實力及民眾素養的產業之一，最難能可貴的是無限的創意與高度的熱情。KPI是協助我們實現夢想、延續理念、永續經營的工具，要提醒著自己在科學工具的輔助下，別忘卻自己投身環境教育工作的初衷與努力。

2013年是績效管理正式在林務局自然教育中心系統內運用的開端，也是關鍵績效指標開始形成管理輔助的元年。或許來自森林、教育、科學等背景的夥伴尚不熟悉管理學的理论與實務，但以林務局自然教育中心「學習型組織」的潛能，勢必能在一段時間的實作、檢討、溝通之後，為台灣戶外環境學習場域的經營，開創嶄新的營運模式。▲