

英國農部轉型與組織變革

王俊豪

摘要：英國舊農業部名為農漁糧部，自 2001 年起更名為環境、糧食暨鄉村事務部，新農業部除延續舊農業部的全部職能與業務外，並將原屬於環境、交通與區域部的環境保護、動物福利與鄉村業務移轉至新農業部統籌辦理。相對於德國新農業部聚焦於消費者保護與基因科技事權集中的改造重點，英國新農業部轉型則強調環境與鄉村事務的單一事權化，特別是未來鄉村與鄉村社區的永續發展，必須由新農業部與其他政府機關來共同推動永續發展和負責維護糧食供應鏈的安全。基此，本文將區分為目標層級規劃與組織架構設計兩部分來說明英國新農業部轉型工程。

英國新農業部為配合組織變革工程與落實農業部新使命，乃重新規劃不同層級的目標架構，以作為改造後組織架構運作的指導方針。其組織目標的階層體系由上而下分別為願景、部門宗旨、上層目標、策略計畫目標、個別工作領域或專業措施的預定達成目的。由於上層目標係定位為新農業部 10 年內預計達成的長程目標，因此，可視為新農業部的基本施政方針包括目標一：保護與改善環境、保育與增進生物多樣性、整合跨部會與國際政策。目標二：增加鄉村機會與降低社會排擠效，促進鄉村動態、包容與永續的經濟發展。目標三：促進永續與具競爭力的糧食供給鏈，以滿足消費者需求。目標四：增進國民享受鄉村休閒的環境，並藉由確保機會與服務的公平性來強化的鄉村社區。目標五：透過國內與國際行動和共同農業政策，促進永續的、現代的與適應性強的農業經營。目標六：促進自然資源的永續管理與利用，包括能源、水、漁獲與森林等。目標七：確保動物健康與福利，降低糧食與人畜共通疫疾對大眾健康的危害。

英國新農業部的組織架構與職掌業務，分別為環境處職掌環境品質與廢棄物、氣候、能源與環境風險、環境保護、水資源與土地監理等業務。糧食、農耕與漁業事務處負責歐盟與國際政策、農業經濟統計資料、食品工業與農作物、永續農業與畜牧產品、漁業等業務。土地利用與鄉村事務處職掌土地管理與鄉村發展、野生生物、鄉間與洪水管理、鄉村經濟與鄉村社區業務。獸醫、動物健康與福利處則職掌動物健康、動物福利、動物疫疾及傳染性海綿狀腦病監控業務。營運與服務傳送處專司服務傳送發展計畫、口蹄疫調查聯繫、獸醫服務、電子商務、電信通訊、企業服務與鄉村發展服務等業務。金融、規劃與資源處職掌審計、金融管理資訊、採購與契約、會計行政與財務金融策略等業務。科技顧問處則負責農業、環境與糧食科

技、獸醫、漁業與養殖漁業科技，及研究政策規劃與國際交流。法務與法律服務處則負責法規研擬、解釋與諮詢。

農業經營隨著科技進步、資源利用多樣化與日益彰顯的農業多功能性，一方面，造成傳統農業概念範圍的模糊難辨；另一方面，各國政府則尋求概念典範的重新定義，從事農業部會轉型、更名與組織再造工程。英國政府則著重於農業與環境保護和鄉村社會經濟間的關係，整合不同部會的權責轉型為統籌環境、糧食暨鄉村事務的新農業部，進而明確規劃出願景、部門宗旨、上層目標、策略計畫目標與個別工作領域的不同目標階層體系，似可提供我國在面臨農業轉型與農業部會組織功能調整之參考。

關鍵字：英國新農業部、農業部轉型、組織變革、鄉村事務

一、前言

英國農漁糧部（Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, MAFF, 簡稱舊農業部）於 2001 年進行組織變革工程，並更名為環境、糧食暨鄉村事務部（Department for Environment, Food and Rural Affairs, Defra, 簡稱新農業部），除延續舊農業部的全部職能與業務外，並將原屬於環境、交通與區域部的環境保護團體、野生生物與鄉村委員會、動物福利與狩獵業務移轉至新農業部統籌辦理。進言之，英國新農業部轉型重點，特別強調環境與鄉村事務的單一事權化，相對於德國新農業部的改造重點，則聚焦於消費者保護與基因科技的事權集中。故英國新農業部成立後所提出的鄉村政策白皮書（Rural White Paper），即以未來鄉村與鄉村社區（countryside and rural community）的永續發展作為基本理念，提出新農業部與其他政府機關應採取整合思考（joined-up thinking）的方式，共同推動永續發展和負責維糧食供應鏈的安全，並規劃出不同層級的計畫與目標體系，作為新農業部組織運作的藍圖。基此，本文茲區分為目標層級規劃與組織架構設計兩部分來說明新農業部轉型工程。

二、新農業部目標層級之規劃

英國新農業部為配合組織變革與落實農部任務，乃重新規劃不同層級的目標架構，以作為新組織架構運作的指導方針。不同層級的組織目標由上而下可區分為：願景、部門宗旨、上層目標、策略計畫目標、個別工作領域或專業措施的預定達成目的，茲整理如圖1所示，並詳述如下。

1、願景（vision）：願景所描繪的是新農業部所遵循的永久性終極目標。有鑑於全球氣候變遷與環境破壞的威脅，如何以低污染與有效利用環境資源的方式，採取兼具經濟與環境可行性的政策措施，提高鄉村公共服務的品質與機會，以促進英國鄉村社區多樣化，強化糧農漁產業緊密合作關係，增加農業生產安全、提供消費者健康的選擇。故從生產到休閒、促進海陸生物多樣性、提升動物健康與動物福利、追求鄉村環境經濟與社會的永續發展，為英國新農業部轉型的願景。

2、部門宗旨（departmental aim）：指新農業部承接上述願景所設定的部門成立目的（purpose），雖然與願景同屬於永久性的目標層級，不同的是部門宗旨強調新農業部與其他政府機關的連結關係。由於不同部門對整體經濟成長、社會發展與環境保護均需肩負事權與責任，但就農業部門的權責而言，則特別強調農業與鄉村的永續發展，包括有效環境保護、謹慎利用自然資源、提高與穩定經濟成長與就業，以及所有國民對於農業與鄉村需求認知的社會過程（social process）。職是之故，新農業部希藉由鄉村更新、自然資源永續利用、建立符合消費者需求、有效率、具競爭力糧食供應鏈的機制，以達到鄉村經濟繁榮（economic prosperity）、振興鄉村社區，及全體國民可享受鄉村環境的宗旨。

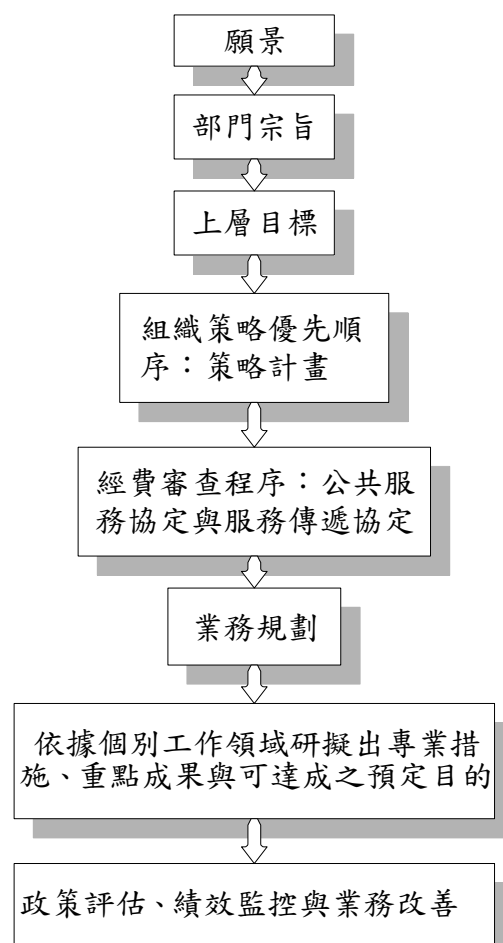


圖 1、新農業部組織目標之規劃

3、上層目標（high level objectives）：指新農業部10年內預計達成的長程目標，係透過組織的策略規劃，以確認如何達到上層目標的策略優先順序、組織業務分工、具體計畫（plan）與工作項目（tasks）。故再根據長程目標進一步研擬出組織的策略性計畫（corporate strategic plan），其中訂出3到5年的中程目標、並依政府部門的公共服務協定（Public Service Agreement, PSA）與服務傳遞協定（Service Delivery Agreement）來進行預算經費編列。基此，上層目標可謂是新農業部的基本施政方針，茲將其關鍵性的策略目標進一步說明如下：

- 目標一：保護與改善環境、保育與增進生物多樣性、整合跨部會與國際政策。

具體的中程目標包括達到國際空氣品質標準、參與 2002 年的國際永續發展高峰會議（World Summit on Sustainable Development, WSSD）、提升具成本效益的環境監理方式、創立有效率且具競爭力的水資源企業、發展水資源管理策略以提高飲用水品質、簽訂國際氣候變遷協議，減少溫室效應（如至 2010 年將 1990 年的二氧化碳排放水準，降低 20%）、保育健康的海洋環境、減少洪水與海岸污染對自然環境的風險、控制化學物質、基因改造物質與放射性物質排放至自然環境，以保護環境與人類的健康、落實鄉間與路權法案（Countryside and Rights of Ways）的野生生物保護條款、透過改變農業經營形式來保育農場鳥類，以達成英格蘭鄉村發展計畫（England Rural Development Programme）所設定的環境利益，與國際組織結盟共同推動全球性瀕臨危險的物種與生物棲息地。

- 目標二：增加鄉村機會與降低社會排擠效，促進鄉村動態、包容與永續的經濟發展。

具體的計畫包括制訂單一鄉村企業與社區的經濟與社會的復甦策，以減少口蹄疫所帶來的衝擊、解決鄉村貧窮問題，以促進動態的、具競爭力與永續的鄉村經濟發展、確保農業對鄉村經濟發展的貢獻、推動英格蘭鄉村發展計畫。

- 目標三：促進永續與具競爭力的糧食供給鏈，以滿足消費者需求。

具體的中程目標包括提供消費者健康的、多樣的、合理價格的餐飲供應、透過糧食鏈關係，增加生產者與消費者的相互瞭解及分享倡議、促進具國際競爭力的永續糧食企業、鼓勵地方開發高附加價值的特產。

- 目標四：增進國民享受鄉村休閒的環境，並藉由確保機會與服務的公平性來強化的鄉村社區。

具體的計畫包括落實與擴充鄉村政策白皮書，強化國家、區域與地方不同層級利益關係人的合作夥伴關係。根據鄉間與路權法建設與開放山區、沼澤、荒原與公有土地的公共入口（public access）、確保鄉村居民生活與工作的公共服務可及性（access to public services）。

- 目標五：透過國內與國際行動和共同農業政策，促進永續的、現代的與適應性強的農業經營。

具體的計畫包括預防動物、植物與魚類疫疾、根絕口蹄疫、促進農業現代化，諸如透過強調消費者利益與永續性的農業策略（Agriculture Strategy）來提升競爭力、配合共同農業政策，推動永續與現代農業。

- 目標六：促進自然資源的永續管理與利用，包括能源、水、漁獲與森林等。

具體的中程目標包括至 2004 年家庭廢棄物回收利用率達到 17%、發展廢棄物最小化與資源生產力策略（resource productivity strategy）、推動節約能源與低碳用量的經濟、配合共同漁業政策，推動永續漁業。

- 目標七：確保動物健康與福利，降低糧食與人畜共通疫疾對大眾健康的危害。

4、業務規劃（Business Planning）：指以工作項目為核心的個別工作領域、專業措施與重點成果，並藉以擬出具體的預定達成目的（achievable and targeted objectives, goals）。

5、政策評估、績效監控與業務改善

三、新農業部組織架構

新農業部的組織架構共分為11個處室，分別為秘書室、環境處、糧食、農耕與漁業事務處、土地利用與鄉村事務處、獸醫、動物健康與福利處、政策與企業策略中心、營運與服務傳送處、金融、規劃與資源處、科技顧問處、法務與法律服務處，及服務傳送策略小組（如圖2所示）。其中主要的業務單位，則分別為環境處職掌環境品質與廢棄物、氣候、能源與環境風險、環境保護、水資源與土地監理等業務。糧食、農耕與漁業事務處負責歐盟與國際政策、農業經濟統計資料、食品工業與農作物、永續農業與畜牧產品、漁業等業務。土地利用與鄉村事務處職掌土地管理與鄉村發展、野生生物、鄉間與洪水管理、鄉村經濟與鄉村社區業務。獸醫、動物健康與福利處則職掌動物健康、動物福利、動物疫疾及傳染性海綿狀腦病監控業務。營運與服務傳送處專司服務傳送發展計畫、口蹄疫調查聯繫、獸醫服務、電子商務、電信通訊、企業服務與鄉村發展服務等業務。金融、規劃與資源處職掌審計、金融管理資訊、採購與契約、會計行政與財務金融策略等業務。科技顧問處則負責農業、環境與糧食科技、獸醫、漁業與養殖漁業科技，及研究政策規劃與國際交流。法務與法律服務處則負責法規研擬、解釋與諮詢。

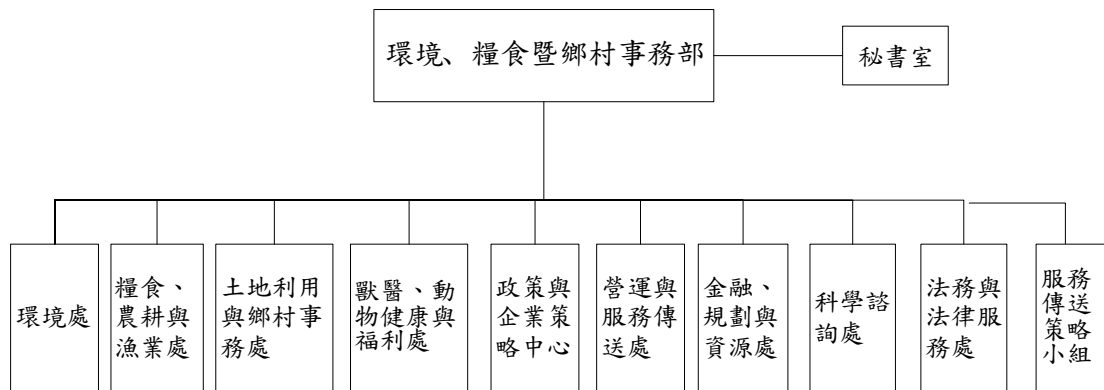


圖 2、英國新農業部組織架構

1、環境處下設四科，分別為（1）環境品質與廢棄物科負責空氣與環境品質、環境、經濟與消費者關係，及廢棄物管理與策略；（2）氣候、能源與環境風險科負責職掌化學與基因改造政策、全球氣候變遷、放射性物質、永續能源政策，並設有聯合環境市場中心；（3）環境保護策略科職掌環境專業機構、永續發展委員會、環境保護經濟、國際環境保護、歐洲環境，及環境保護統計與資訊管理；（4）水資源與土地科掌理飲用水稽查、海運與水路、水資源品質，及水資源供應與監理。

2、糧食、農耕與漁業事務處的下屬單位，包括（1）歐盟與國際政策科職掌歐盟農業與國際農業協調事務；（2）經濟與統計科負責農企業經濟、資源利用經濟、商品和糧食統計、普查與抽樣調查統計，並設有鄉村事務中心；（3）食品工業與作物科負責農產品出口與地區農產品促銷、食品與飲品企業、市場行銷、競爭和消費者業務、園藝、馬鈴薯與園藝市場監督、植物健康與種籽監督、植物品種局與種子，以及可耕性作物；（4）永續農業與畜牧產品科負責牛羊肉品、牛奶、豬肉、蛋與家禽、家畜策略，及擬定永續農業策略；（5）漁業科職掌漁業結構與市場、水產養殖、鮭魚與淡水漁業、遠洋漁類保育，及遠洋漁業監督管理。前述兩處的組織架構如圖3所示。

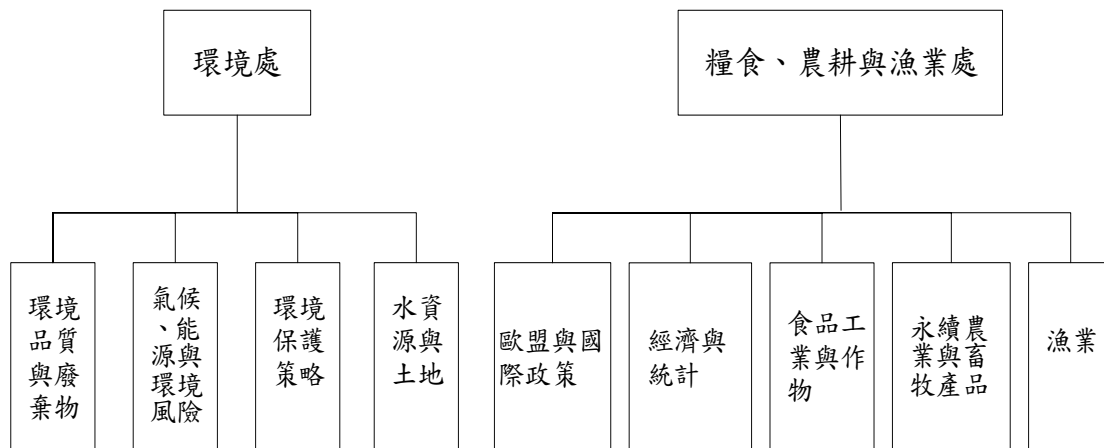


圖3、環境處和糧食、農耕與漁業事務處之組織架構

3、土地利用與鄉村事務處共分為三科，分別為（1）土地管理與鄉村發展科職掌保育管理、重點農場、土地管理改善、有機農業、森林與工業作物與鄉村發展，並設有企業策略中心、森林與肥料中心兩個單位；（2）野生生物、鄉間與洪水管理科則負責鄉村休閒與景觀、歐洲野生生物、全球野生生物、洪水管理，並成立洪水管理策略中心；（3）鄉村經濟與社區科專司農業資源與監理、鄉村經濟與策略、鄉村社區、規劃、協調與研擬狩獵政策。此外，該處另設置政府機關協調中心，以聯繫整合不同地區政府的鄉村業務機關（Government Offices for Rural Affairs），包括西北區、西南區、東南區、東北區、東區、Midlands東區、Midlands西區、Yorks與Humbers地區的鄉村業務機關。

4、獸醫、動物健康與福利處有四個下屬單位，包括（1）獸醫科負責職掌國際動物健康、動物外來疫疾通報病例、地方性動物疫疾、傳染性海綿狀腦病之動物醫學、動物醫學福利，及獸醫監督；（2）傳染性海綿狀腦病科（Transmissible Spongiform Encephalopathies, TSEs）則負責狂牛病（bovine spongiform encephalopathy, BSE）、羊海綿狀組織腦病（sheep TSEs），並設有海綿化腦病症諮詢委員會；（3）動物健康科職掌動物疾病控制、動物認證與國際貿易、動物福利、動物進出口與外來疫疾，及英格蘭家畜流通服務；（4）動物健康與福利規劃科。

5、政策與企業策略中心（Policy and Corporate Strategy Unit）專職新農業部的計畫發展與管理。上述三處的組織架構如圖4所示。

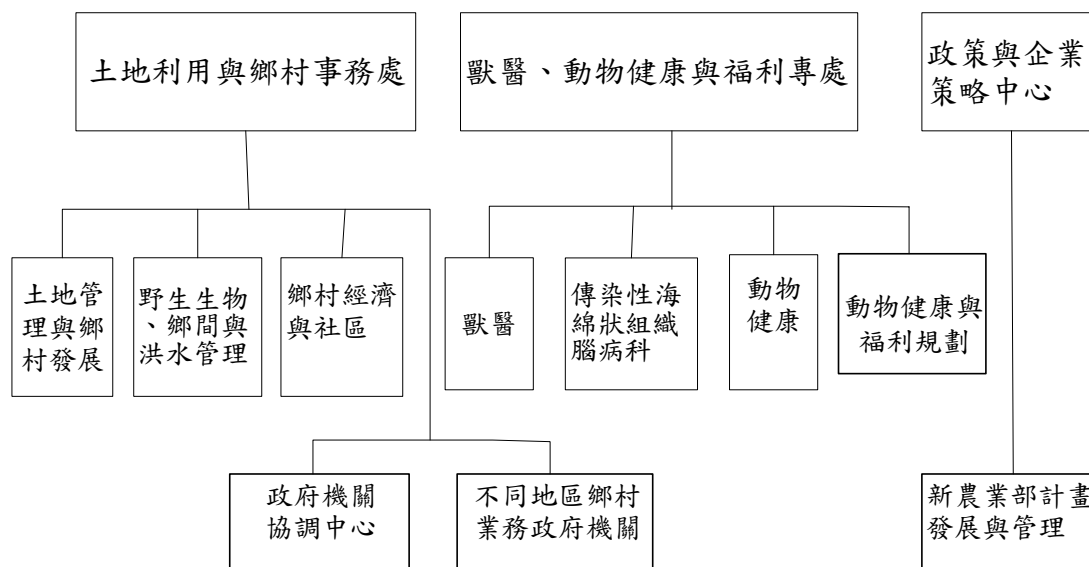


圖4、獸醫、動物健康與福利處、政策與企業策略中心之組織架構

6、營運與服務傳送處（Operations and Service Delivery）除負責規劃服務傳送發展計畫之外，旗下的業務單位尚包括（1）口蹄疫調查聯繫中心；（2）獸醫服務科負責英格蘭、蘇格蘭、威爾斯獸醫服務、行政服務傳送、動物醫學資源，以及意外事件；（3）口蹄疫業務科則負責口蹄疫相關的財務、訴願、仲裁與處置；（4）電子商務科職掌資訊科技、新農業部計畫電子化（e-nabling）、新農業部人力資源電子化、資訊科技設計之應用、基礎建設與電子商務，並設有資訊科技檢討小組；（5）電信通訊科負責企業傳播、新聞與內部資訊傳播；（6）企業服務科負責建築與不動產管理、企業支持措施、人力資源策略與政策，及人力資源服務；（7）鄉村發展服務中心（Rural Development Service）則職掌不同地區政府的鄉村發展機關之商務程序與技術諮詢業務。

7、金融、規劃與資源處職掌國際審計、金融管理資訊、採購與契約、會計行政、財務金融策略。上述兩處的組織架構如圖5所示。

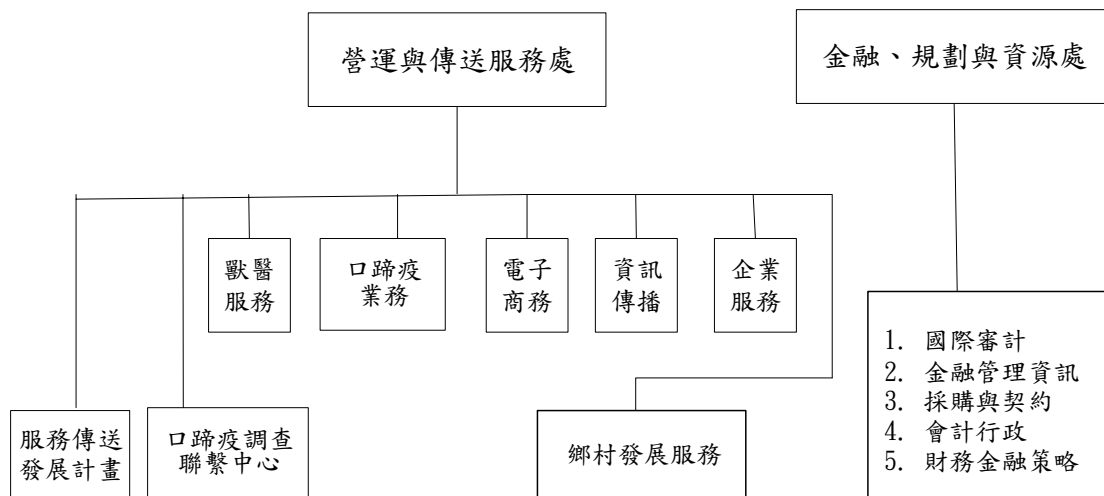


圖5、營運與服務傳送處、金融、規劃與資源處之組織架構

8、科技顧問處下設三科，分別職掌農業、環境與糧食科技、獸醫、漁業與養殖漁業科技，以及研究政策與國際交流。

9、法務與法律服務處的法律業務區分為兩類，包括A類法務共設7課、B類法務共設6課，並需負責口蹄疫調查業務、口蹄疫索賠申請與仲裁業務。此外，法務處另設有管理支援中心（Management Support Unit），並負責老年服務專案計畫的研擬與實施。

10、服務傳送策略小組其下分設環境、漁業養殖與科學中心、中央科學實驗室、殺蟲劑安全管制、鄉村給付機構、獸醫實驗室，及動物醫藥共六個單位。上述三處的組織架構如圖6所示。

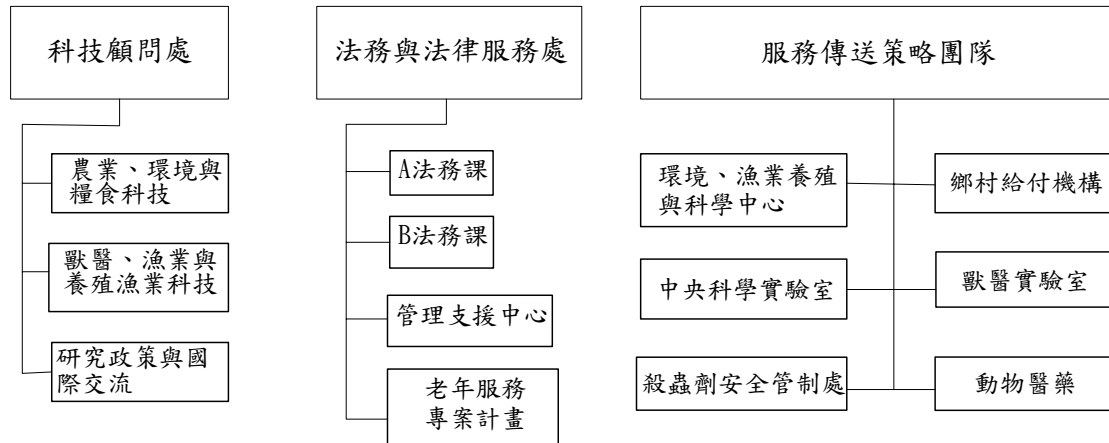


圖6、科技顧問處、法務與法律服務處、服務傳送策略小組組織

四、結語

農業經營隨著科技進步的、資源利用多樣化與日益彰顯的農業多功能性，一方面，造成傳統農業概念範圍的模糊難辨；另一方面，各國政府則尋求概念典範的重新定義，從事農業部會轉型、更名與組織再造工程。德國聯邦政府所強調的是農業與生物科技和消費者保護間的關係，進行跨部會重整出新農業部；相對的，英國政府則著重於農業與環境保護和鄉村社會經濟間的關係，整合不同部會的權責轉型為統籌環境、糧食暨鄉村事務的新農業部，進而明確規劃出願景、部門宗旨、上層目標、策略計畫目標與個別工作領域的不同目標階層體系，重新調整其組織架構，分別司掌環境、糧食、農耕與漁業事務、土地利用與鄉村事務、獸醫、動物健康與福利、政策與組織策略、營運與服務傳送、金融、規劃與資源、科技顧問、法務及服務傳送策略等專業分工機構，適足供我國調整農業部會組織功能之參考。

資料來源：

1. <http://www.defra.gov.uk/>, 2003.11.
2. Department for Environment, Food and Rural Affairs, 2001, A New Department, a New Agenda.
3. Organisation chart, 2003.10, <http://www.defra.gov.uk/>.