

出國報告（出國類別：進修）

104 年地方政務研究班第 10 期 赴德國海德堡大學研習

服務機關：臺北市政府等 18 機關
報告人員：陳朝建局長等 23 人
派赴國家：德國海德堡大學
出國期間：104 年 7 月 25 日至 8 月 9 日
報告日期：104 年 10 月 9 日

摘要

管理學大師麥克波特(Michael Porter)在雙重雙鑽石模型(The Dual Double Diamond Model, DDD)中,提到要評價一個國家整體競爭力,必須從國家保有的物力和人力兩大角度來看,並必須通過其所構建的「商業背景」、「勞動力資源」、「政府官員」、「企業家」、「專業人才」等要素。在這個理論中清楚說明了「物質要素」和「人力要素」,充分顯示了人力資源及人才培養對國家競爭力的重要貢獻。

行政院為培育地方政府優質人才,於今(104)年針對全國地方機關薦送之高階公務人員開設地方政務研究班第10期,先期於7月1日至18日連續3週之週三至週六安排國內研習,課程以「全球視野」、「國家政策與地方發展」、「核心能力」為主軸,再與德國歷史悠久的海德堡大學合作,於7月25日至8月9日赴德國進行為期2週的國外課程及參訪研習,汲取該國在「城市行銷與觀光」、「區域治理」、「托幼護老」、「地方產業發展」、「托幼護老」、「綠能環保」等議題之政策規劃及治理經驗,期望藉此國內外接軌課程,培養參訓人員科際整合及全觀思維與能力、拓展國際視野、強化領導決策能力,以提供地方首長用人育才之參考。

本報告內容爰結合「經濟與科技」、「公義與社福」、「環境與觀光」、「地方治理」四大專題並彙整各組所提課程重點分析、心得與建議而成,另將海德堡市政廳、綠能社區、歐盟議會等參訪情形納入內文,供政府與社會各界參考。

目次

目次	I
壹、研習目的	1
貳、研習內容	4
一、國內研習課程	5
二、國外研習課程	7
三、海德堡大學簡介	11
參、研習過程	14
一、經濟與科技專題研究	14
(一) 臺灣發展地方產業之重點策略	14
(二) 我國目前發展地方產業之重點措施	19
(三) 臺灣地方產業執行成效	22
(四) 臺灣發展地方產業問題分析	23
(五) 德國相關政策經驗分析	25
案例 A. 海德堡史蒂夫特新堡修道院轉型為有機休閒農場	29
案例 B. 特里爾(Trier)尼格拉城門(Porta Nigra)黑門發展成商店街	32
二、公益與社福專題研究	34
(一) 目前各縣市嬰兒照顧現況分析	34
(二) 我國與德國目前面臨少子女化問題分析	38
(三) 德國相關政策經驗分析	40
三、環境永續與綠色觀光專題研究	48
(一) 21 世紀觀光產業成為全球、縣市之爭食大餅	48
(二) 永續環境是帶動觀光發展重要的基礎	49
(三) 問題現況與分析	52
(四) 德國相關政策經驗分析	61

案例 A. -魯爾工業區成功轉型	64
案例 B. 德國節能造鎮計劃 “Bahnstadt” development in Heidelberg	67
四、地方治理專題研究	76
(一) 德國城市邦與臺灣直轄市—多層次治理的經驗及檢視	76
(二) 我國政策問題的現況分析	79
(三) 臺灣的多層次治理架構	82
(四) 德國相關政策經驗分析	89
肆、團體參訪活動	103
一、海德堡市政廳	103
二、綠能社區-節能實務之實踐	105
三、歐盟對外事務部與歐盟議會	106
伍、心得與建議	111
附錄	123
附錄一: 「地方政務研究班第 10 期」赴德國海德堡研習學員名冊	123
附錄二: 研習期間學員照片	124
參考資料:	130

圖次

圖 1：本研習成果報告流程圖	3
圖 2：地圖中的德國，德國與臺灣的距離	13
圖 3：我國地方產業發展階段性輔導策略圖	16
圖 4：我國推動地方產業發展策略架構	18
圖 5：我國農特產食品加工及生技類商品開發關連	19
圖 6：我國地方產業輔導措施	21
圖 7：德國區域發展融資來源	26
圖 8：德國萊因-內卡大都會策略對話	26
圖 9：我國因應少子女化托育社會福利措施	35
圖 10：我國歷年總生育率	39
圖 11：我國育兒津貼措施	46
圖 12：德國多層次治理架構	78
圖 13：德國國土利用計畫體系	97

表次

表 1：「地方政務研究班第 10 期」研習主題及成員	4
表 2：「地方政務研究班第 10 期」國內研習課程主題及講座	5
表 3：「地方政務研究班第 10 期」國外研習課程主題及講座	7
表 4：德國海德堡大學簡介	11
表 5：我國地方特色產業相關政策一覽表	14
表 6：我國地方產業發展基金目標	17
表 7：我國地方產業推動策略模式	18
表 8：我國地方產業整體輔導工作內容	20
表 9：我國推動臺灣 OTOP 內容	21
表 10：我國 地方產業發展基金歷年補助	23
表 11：德國育嬰福利政策、家長津貼的改革之內容	41
表 12：我國托兒機構演進歷程	44
表 13：世界休閒變遷史	49
表 14：歷史建築活化再造案例經營現況	60
表 15：我國各級地方自治團體型態說明	84
表 16：德國 16 邦首都面積及人口	90
表 17：歐洲議會各國席位分配（總計 754 席）	110
表 18：歐洲議會政黨組成總表	110

壹、研習目的

2015 年 7 月 1 日起，行政院地方政務研究班第 10 期（以下簡稱本研究班）在行政院人事行政總處地方行政研習中心舉行開訓典禮後，就正式進入國內課程、海外課程的洗禮。過去 10 年以來，地方政務研究班是行政院針對地方機關開設層級最高的訓練班次，參加的研究員則係來自各地方政府、直轄市或縣市議會、臺灣省政府及臺灣省諮議會所推薦簡任第 11 職等以上、極具發展潛力的機關首長或副首長、單位主管等，結業後也是納入行政院人才庫提供地方首長做為用人育才參考之用。

本研究班的課程係分為二階段進行，第一階段於本年 7 月 1 日至 18 日（每週星期三至星期六）辦理國內研習，共計 12 天；第二階段於同月 25 日至 8 月 9 日赴德國海德堡大學研習，課程內容主要參考行政院實現「社會正義、環境永續、經濟繁榮的臺灣」的施政方針、德國近年值得學習之重大政策及地方治理需要，規劃包括「嬰幼兒托育」、「高齡老人照護」、「社會住宅」、「地方產業發展」、「觀光文創」、「環保綠能」等專題課程；同時，為培育地方領導長才的職務管理核心能力項目，也規劃了「政策管理」、「公眾溝通」、「風險管理」、「變革領導」、「城市行銷」、「區域治理」等地方治理核心能力課程，期以強化地方高階主管或首長的領導管理能力。

而在海外的學習之旅上，本研究班在地方行政中心的安排下，是與德國海德堡大學合作而辦理之國外研習課程，並透過課程教學、機構參訪、互動交流等多元化學習模式，使全體參訓的研究員認識歐洲聯盟、德國政府組織體制及行政實務運作，進而開展國際視野，又得以學習德國的治理經驗，以達成提升我國公務人力素質及國家競爭力之目的，並促進兩國國民外交情誼。學習可以讓人才成為真正的人才，為國所用、為地方謀福；不僅如此，歷經國內課程、海外學習之旅的洗禮後，在他山之石可以攻錯的加持下，如何讓國家或地方的事務在管理制度

上創新並保持變革，進而興利除弊，又把事情做對也做好，就成為人才培育的主要目的；與此同時，民眾或地方居民對政府的期待也愈來愈高，高階的公務員或地方政務官等也都必須不斷走在城市治理的前端，重新面對國際並思考世界潮流，進而提出創新的政策，造福民眾。

最後，本研究班全體參訓的學員，在此次參訓之後，也培育了更具宏觀思維、跨域治理及前瞻性的領導能力，也更瞭解國際政經發展趨勢之高階領導決策人才，以應國家永續發展、城市治理能力的強化，也提升或協助自己服務的地方或機關（構）具備更好的城市競爭力。而全體參訓學員也於國內外的研習結訓後完成研習成果發表計畫，並撰寫及整合本研究班的學習成果，以做為國內外研習評核與地方施政、城市治理等相關業務參考之用。有關本研究班研習成果報告流程說明如（圖 1）所示：

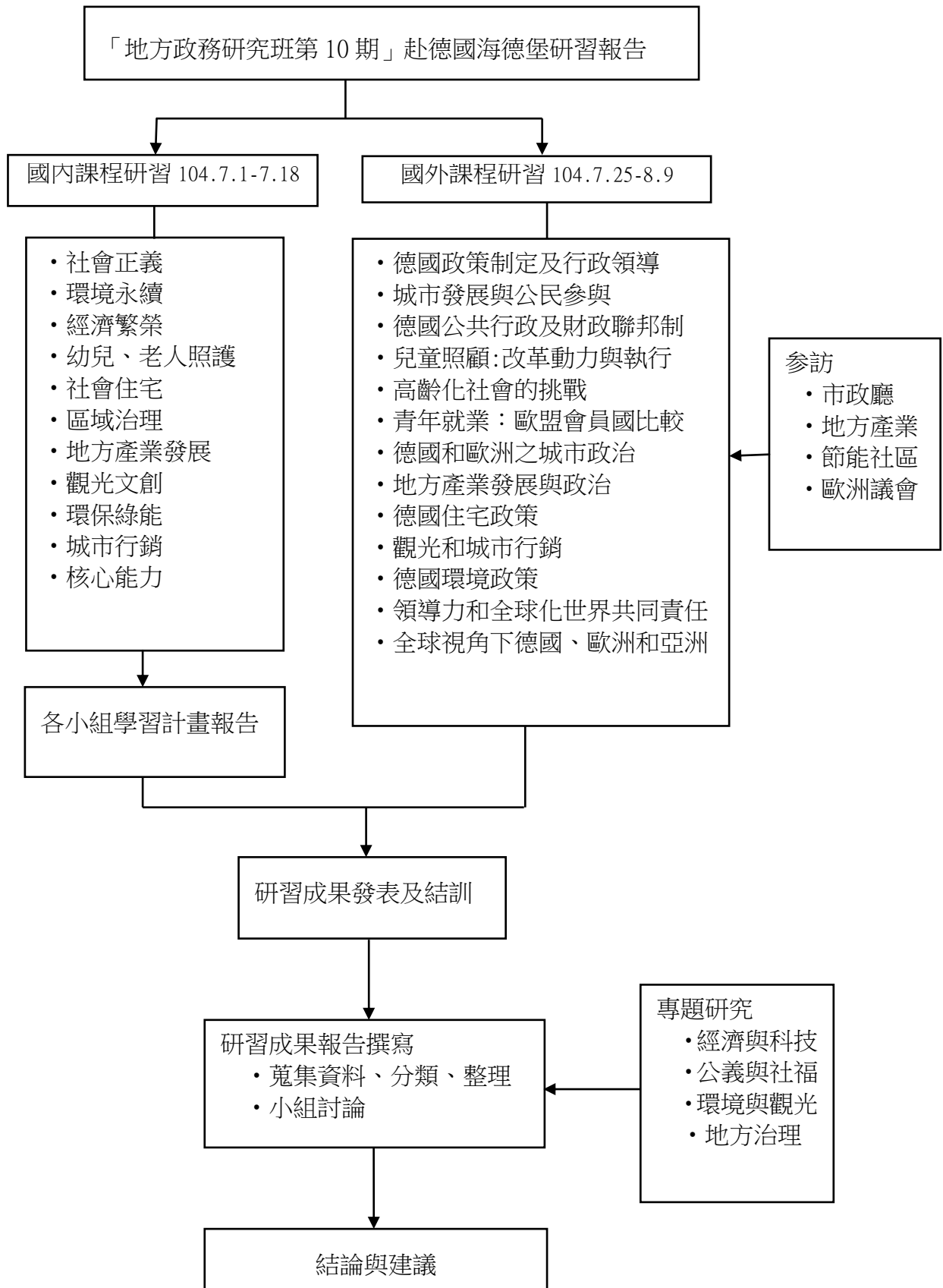


圖 1：本研習成果報告流程圖

貳、研習內容

行千里路，勝讀萬卷書，這次有機會實際走訪德國，德國是一個高度工業化的國家，也是世界上少數貿易出口大於進口的國家，有 8 千萬人口卻生產出數千種領導產業的一流工業用品，德國國民生活水平在世界各國中名列前茅，並具備完整的社會保障制度，感謝可親身學習德國的相關政策經驗。這次行政院人事總處辦理全國各地方機關高階主管(共計 23 位)赴德國海德堡大學政治學院(IPW, University of Heidelberg)研習 16 天，充電讓人感覺士氣大振，也更有靈感於工作上需要改進的地方，除可增進跨域治理及決策領導能力之外，並可讓地方機關高階主管對德國環境保護、地方治理、社會福利、歐洲議會之運作、這次希臘危機德國的援助精神，及歐洲近年來經濟發展趨勢之瞭解，並在回國後於南投縣地方政務研習中心辦理研習成果分享。學員回到工作崗位後可運用於實務業務之執行，以作為臺灣產業、社會福利施政、環保及城市觀光等相關政策之建議參考。本次赴德國研習成員依研習主題及成員分配說明如(表 1)所示：

表 1：「地方政務研究班第 10 期」研習主題及成員

組別	研習主題	成員
1	經濟與科技	陳鴻益副秘書長(小組長)、顏淑每組長、李得全局長、殷世熙副局長、徐仙卿副局長、鍾秋華專門委員
2	公義與社福	傅志銘專門委員(小組長)、鄒子廉處長、薛瑞元局長、余世銘處長、蕭嘉政局長、
3	環境與觀光	王源鍾處長(小組長)、陳東松處長、林聰利處長、陳淑慧總經理、李東儒參議、楊啄磳專門委員兼組長
4	地方治理	郭修發處長(小組長)、陳朝建局長(學員長)、張至淵處長、陳斌山處長、方益副處長、鄭清福副局長

一、國內研習課程

行政院人事行政總處為加強學員學習效能，依據「行政院所屬機關及地方機關公務人力培訓推動方案」，針對赴德國海德堡大學政治學院之國外研習課程，於本（104）年 7 月 1 日至 7 月 18 日先行安排國內課程，課程以當前國內外重要議題及國外研習主題如「全球視野」、「國家政策與地方發展」及「核心能力」等課程為主軸，可協助本研習班學員瞭解國外學習環境與課程重點，並於 7 月 18 日舉行小組學習計畫報告，並於國外研習課程結束後，在 9 月 16 日舉行學員研習成果發表會，有關國內研習課程主題及講座如（表 2）所示：

表 2：「地方政務研究班第 10 期」國內研習課程主題及講座

日期	課程主題	講 座
7/1 (三)	班務介紹	行政院人事行政總處地方研習中心李主任忠正
	研習導引	行政院人事行政總處地方研習中心蘇專門委員英才
	區域經濟與產業發展-我國加入 TPP/RCEP 的準備工作	經濟部卓政務次長士昭
	學習成果報告分組及撰寫說明	行政院人事行政總處地方研習中心鄔副研究員壽國
7/2 (四)	公眾溝通-善用媒體及網路贏得民眾信賴	中國電視公司新聞部黃助理總監乃琦
	托幼護老-強化幼托長照服務建立安心社會」	衛生福利部社會及家庭署簡署長慧娟
7/3 (五)	觀光文創-結合文創提升觀光品質形象	交通部范常務次長植谷
	國際情勢分析專題研討	國家政策研究基金會楊副董事長進添
7/4 (六)	法學素養	臺灣高等法院施法官俊堯
	性別主流化	國立暨南大學許副教授雅惠
	音樂賞析	國立臺灣藝術大學鄭教授郁卿
7/8	迎向世界-推動自由經濟示範區提升經濟動能	國立暨南大學陳教授建良

(三)	城市行銷-聚焦地方特色型塑城市新風貌	東吳大學劉副教授維公
日期	課 程	講 座
7/9 (四)	公眾溝通-善用媒體及網路贏得民眾信賴」實務演練（微型教學）	臺灣數位光訊集團 新聞媒體事業部
	環保綠能-推動綠能減碳營造永續環境」	環境保護署魏署長國彥
	環境教育	行政院人事行政總處地方研習中心 陳明弘先生
7/10 (五)	地方產業發展-優化產業結構加強創新創業	經濟部沈常務次長榮津
	德國研習經驗分享	外交部禮賓處謝代表俊德
	出國行前說明	統一旅行社
	英文會話技巧	亞洲大學外籍教師 Daniel Willcocks
7/11 (六)	政策管理-落實政策制定、評估與傳播，提升政策執行力	國立臺北大學呂教授育誠
	人權議題及發展	臺北市立大學陳教授滄海
7/15 (三)	區域治理-打破行政界線有效配置資源	國立中山大學廖教授達琪
	社會住宅-活化土地落實居住正義	內政部陳部長威仁
7/16 (四)	人文關懷	立法院楊委員玉欣
	變革領導-創新求進打造高績效團隊	神腦國際有限公司 賴董事長峰偉
7/17 (五)	風險管理-防患未然降低決策失誤率	國立彰化師範大學劉副教授兆隆
	兩岸關係變遷、定位與策略專題研討	行政院大陸委員會 吳副主委美紅
7/18 (六)	小組學習計畫報告	考評委員： 行政院林政務委員政則、 國立臺北大學學系呂教授育誠、國立 中興大學袁教授鶴齡
	簡易德文及德國文化介紹	外交部歐洲司張處長善妮
9/16 (三)	研習成果發表會	考評委員： 行政院林政務委員政則、 國立臺北大學學系呂教授育誠、國立 中興大學袁教授鶴齡

二、國外研習課程

我國現行的地方產業發展模式和歐洲國家有相當大之差異性，首先在傳統中創新是德國地方產業保持獨特的思考模式，不僅可強化地方產業發展，更可促進地方人才培養，其次海德堡是個城市與大學融合的地方，只有 15 萬人口，每年卻有 300 萬人次的觀光客來旅遊，海德堡當地政府相關行政作為皆會持續的與當地居民間充分的溝通，避免政府機關的行政作為偏差造成產業損失，更可因此提升地方產業之競爭力，令有關環保、社會福利及多層次治理等，都是我們要學習的地方。本研究班學員於結束國內課程研習後，於 7 月 25 日出發赴德國海德堡大學政治學院進行為期 16 天之相關課程，研習課程包括 4 個模組「德國政策制定及行政領導」、「地方政策執行及行政挑戰」、「領導力和全球化世界下的共同責任」及「全球視角下的德國、歐洲和亞洲」，有關國外研習課程安排即刻承內容如（表 3）之說明：

表 3：「地方政務研究班第 10 期」國外研習課程主題及講座

時間日期	課程內容
7 月 27 日星期一	課程內容
09:00-09:45	始業式，由海德堡大學國際事務副主席 Dr. Heermann 簽署合作備忘錄，並由團長代表換約。
模組一：德國政策制定及行政領導 Module 1: Policy-Making and Administrative Leadership in Germany 第一部分：德國多層級的政治決策制定 政治系學院 IPW Part I: Multilevel Policy-Making in Germany	
10:00-12:00	第 1 節：德國：大聯合政府？ Session 1: Germany: a Grand Coalition State? Reimut Zohlhofer 博士教授 (Heidelberg University)
14:00-16:00	第 2 節：德國：多層次系統之公共行政改革 Session 2: Germany: Public Administration Reform in a Multilevel System Sabine Kuhlmann 博士教授 (Potsdam University)
7 月 28 日星期二	課程內容
第二部分：德國行政政治 I 政治系學院 IPW	

Part II: Germany' s Administrative Politics I	
09:00-10:40	第 3 節：德國政府管理 I:聯邦與州層級的合作 Session 3: Governmental Management in Germany I: Federal and State Level Cooperation Marcus- Alexander Breit (德國總理大臣顧問) (Personal consultant of Head of German Chancellery)
11:00-12:30	第 4 節：德國政府管理 II:空間規劃、區域及地方治理 Session 4: Governmental Management in Germany II: Spatial Planning, Regional and Local Governance) Karsten Zimmermann 博士教授(Darmstadt University)
2 pm 第三部分：德國的行政政治 II 海德堡市政廳之新會議廳 Part III: Germany' s Administrative Politics II City Hall Heidelberg,	
	2:15 pm 歡迎致詞:Joachim Hahn 先生 “Neuer Sitzungssaal” (海德堡都市計劃局局長) (Chief officer Urban Planning, Heidelberg)
14:30-16:30	第 5 節：城市發展與公民參與 Session 5: Urban Development and Citizen Participation Michele Bernhard 博士(海德堡都市計畫局) (Member of the Department of Urban Planning, City of Heidelberg)
09:00-10:40	第 6 節：德國公共行政及財政聯邦制 Session 6: German Public Administration and Fiscal Federalism) Gisela Farber 博士教授 (Speyer University)
模組 2:地方政策執行及行政挑戰 Module 2: Local Policy Implementation and Administrative Challenges	
第一部分:德國社會政策 Part I: Germany' s Social Policy	
7月29日星期三	課程內容
11:00-12:30	第 7 節:兒童照顧:改革動力與執行 Session 7: Child Care: Reform Dynamics and Implementation Diana Auth 博士教授 (Gissen University)
14:00-16:00	第 8 節:高齡化社會的挑戰-心理學角色與政策議題 心理學視角之分析與因應政策的產生 Session 8: The Challenge of Aging Societies: Psychology and Resulting Policy Issues Hans-Werner Wahl 教授博士(Heidelberg University)
7月30日星期四	課程內容
9 am 第二部分：都市化與城市發展 I	

Part II: Urbanisation and City Development I	
09:00-10:40	第 9 節：青年就(失)業：歐盟會員國比較 Session 9: Youth (Un-) Employment: Comparing EU Member States Jennifer Shore 女士 (CUPESSSE Project 之研究助理與成員) (Research Associate and Member of CUPESSSE Project)
11:00-12:30	第 10 節：德國和歐洲之城市政治 Session 10: Urban Politics in Germany and Europe Hubert Heinelt 博士教授(Darmstadt University)
14:30-16:30	第 11 節：地方產業發展與政治-曼海姆 Mannheim Session 11: Local Industrial Development and Politics Stefan Orschiedt 先生(萊茵-內卡都會區代表) (Metropolitan Region Rhein-Neckar)
7 月 31 日星期五	課 程 內 容
9 am 第三部分：都市化與城市發展 II 政治系學院 IPW Part III: Urbanisation and City Development II	
09:00-10:40	第 12 節：德國住宅政策 Session 12: Housing policy in Germany Tobias Rubischon 博士(Schader Foundation)
11:00-12:30	第 13 節：觀光和城市行銷 Session 13: Tourism and City Marketing Mike De Vries 先生 (City Marketing Heidelberg)
8 月 3 日星期一	課 程 內 容
模組 3a: 領導力和全球化世界下的共同責任 Module 3a: Leadership, Common Responsibilities in a Globalized World 第一部分: 環境與風險管理 政治系學院 IPW Part I: Environment and Risk Governance	
09:00-10:40	第 14 節：德國環境政策 Session 14: Environmental Policy in Germany Jale Tosun 博士教授(Heidelberg University)
11:00-12:30	第 15 節：德國的 Energiewende(能源轉型)它是如何運作！ Session 15: Germany' s Energiewende: how it works! Martin Pehnt 博士 (Head of department "Energy" , ifeu)
模組 4a: 全球視角下的德國、歐洲和亞洲觀點和政策 Module 4a: Germany, Europe and Asia in a Global Perspective 第一部分：德國、歐洲和亞洲：Karl Jaspers Center Part I: Germany, Europe and Asia: perceptions and policies	
18:00-20:00	第 16 節：網路政治及社會裡具有影響力的人: 亞洲及歐洲觀點(小組 專題研討)

	Session 16: Rulers and Shakers in Cyberpolitics and Society: Asian and European Perspectives. (A panel discussion)
8月4日星期二	課程內容
09:00-10:40	第17節：德國在歐盟的領導角色 IPW Session 17: Germany' s Leadership role in the EU. Sebastian Harnisch 博士教授 (Heidelberg University)
模組 3a: 領導力和全球化世界下的共同責任 Module 3a: Leadership, Common Responsibilities in a Globalized World 11 am 第二部分: 創意與政治: 領導力 Part II: Creativity and Politics: Leadership	
11:00-12:30	第18節: 領導力特質- 創意 Session 18: Creativity as a Leadership Trait Rainer Holm-Hadulla 博士教授 (Heidelberg University)
14:00-16:00	第19節：培養創新領導者 Session 19: Training Creative Leaders Udo Dahmen 教授 (Pop Academy, Manheim)
8月5日星期三	課程內容
第二部分：創意與政治：領導力 政治系學院 IPW PART II: Creativity and Politics: Leadership	
09:30-10:45	第20節：結論 Session 20: Conclusion Sebastian Harnisch 博士教授 (Heidelberg University)
8月6日星期四	課程內容
模組 4b: 全球視角下的德國、歐洲和亞洲 Module 4b: Germany, Europe and Asia in a Global Perspective 第二部分: 國際組織中的德國 歐盟對外事務部, 布魯塞爾	
09:00-10:30	第22節: 歐盟-臺灣對話 Service (EEAS), Bruzssels HQ Session 22: The EU-Taiwan dialogue The EU-Taiwan dialogue George Cunningham 官員主持 (隸屬於 EEAS)
Part II: Germany in International Institutions European External Action	
11:15-12:30	第23節: 北約組織進出阿富汗 Session 23: NATO in and out of Afghanistan Knut Kirste 博士 (Head officier of Political Affairs and Security Policy Division)

三、海德堡大學簡介

德國海德堡大學政治學院教授 Sebastian Harnisch 博士於 7 月 26 日上午，就海德堡大學的學校歷史、現況與教學目標及課程重點為我們作介紹，其內容摘要如（表 4）之說明：

表 4：德國海德堡大學簡介

歷史演進時期	內容事項記要
	<p>海德堡大學，全名魯普萊希特-卡爾斯-海德堡大學（德語：Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg），位於德國巴登-符騰堡州的海德堡市，是德國最古老的大學，於 1386 年建校至今已有 629 年歷史，也是神聖羅馬帝國時代德語區繼布拉格大學和維也納大學之後建立的第三所大學。建校初期只有神學、法學、醫學、哲學四大科系，至今共 12 個科系。</p> <p>2007 年德國進行「精英大學」評選，海德堡大學成為德國九所精英大學之一。2014 年，海德堡大學被 ARWU 評為全德國第 1 名大學，世界第 49 名大學，2015 年維持德國第一，世界第 46 名，海德堡校訓為「Semper apertus（拉丁文：永遠開放）」。</p>
<p>宗教改革時期 (1386-1618 年)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 早期的教授均來自宗教分裂與民族戰爭頻仍地區，為追求學術自由及論辯於海德堡，第一任校長是荷蘭人 Marsilius，14 世紀彼得教堂成為大學教堂。 ● 馬丁·路德於 1518 年倡導宗教改革，1563 年由選侯弗里德里希三世（Frederick III）主持，匯集了神學系教授和學者思想精華的《海德堡教理問答》編撰而成。海德堡大學建成了具有加爾文主義精神的歐洲科學與文化中心。吸引了全歐眾多教授與學者紛涌而至。 ● 16 世紀末後人文主義，成為校內僅次於加爾文主義的思想，著名學者：保魯斯·墨利索斯、亞努斯·格魯特魯斯、馬丁·奧匹茲、馬特烏斯·梅里安曾在海德堡大學任教。
<p>30 年戰爭時期 (1618-1648 年)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 三十年戰爭使海德堡大學受到重創，教學幾經中斷。 ● 1622 年舉世聞名的帕勒提那圖書館移往羅馬。
<p>戰後 18 世紀 (1648-1802 年)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 戰後大學重建工作，因 1693 年路易十四的軍隊對海德堡的全面毀壞而陷於停滯。大學被「耶穌會」所掌控，昔日舉世聞名的歐洲學術和文化中心，成為佈道儀式和巴洛克藝術等特點的教會專屬學校。

	<ul style="list-style-type: none"> ● 耶穌會被教宗解散後，大學於 1773 年歸「遣使會」所有。財政上的困境、思想上的禁錮，校內的反宗教改革。
19 世紀	<ul style="list-style-type: none"> ● 1802 年海德堡劃入巴登-符登堡州，進入歷史新的一頁。海德堡大學重新組織後，成為國家財政支撐的教研機。大學的全稱成了「魯普萊希特-卡爾斯-海德堡大學」。 ● 大學受到新人文主義的影響，許多教授和學者也是浪漫主義思潮的追隨者。哲學家黑格爾曾于海德堡執教兩年。 ● 1886 年，海德堡大學度過了 500 年校慶。
20 世紀	<ul style="list-style-type: none"> ● 海德堡大學成為向世界開放的自由主義大學。這不僅表現在其外國學生的數量上，而且還表現在自 20 世紀初以來的所謂海德堡精神上：即由馬克思·韋伯及其摯友、神學家恩斯特·特羅爾切連同其他一批年輕學者所倡導的跨學科的對話精神。
90 年代以來 (德意志帝國-威瑪憲法共和時期、聯邦共和國時期)	<ul style="list-style-type: none"> ● 通過一系列科研方面的校際交流合作，在醫學、物理學、法學與大眾經濟學等學科取得了良好的聲譽。 ● 二戰結束時，海德堡大學制定了新的章程，規定大學有義務「服務於真理、公平及人文主義的精神」。
納粹德國時期 (1933-1945 年)	<ul style="list-style-type: none"> ● 納粹德國的建立導致海德堡大學因政治和種族原因驅逐了一大批教師和學生，許多人流亡於外，多人參與了在大學廣場上發生的 1933 年德國焚書運動。 ● 因國家社會主義而使學術自由下降，希特勒執政時期，部分教授避難至美國布朗大學。 ● 1946-1967 重新開放和擴展。
今日現況	<ul style="list-style-type: none"> ● 為城市結合大學之典範，現今學校擁有神學院、法學院、經濟學與社會學院、哲學院、海德堡醫學院等共 12 個科系，是一所人文、社會、自然、生命等科學領域全面發展的綜合性教學與研究機構。 ● 學生人數約 30000 人、教職員人數約 13000 人，420 位教授。與世界各地 400 多所大學訂有交流計劃，並在埃及、智利與美國麻薩諸塞等地建立了分校。 ● 教學目標：(1)提供廣泛而進階的知識，而不是基礎的課程。(2)提供比較的觀點：如東西歐發展、歐洲與亞洲地區的比較。(3)透過學習運用知識。
傑出學術成就	<ul style="list-style-type: none"> ● 計有 14 位諾貝爾物理學獎得主，8 位諾貝爾化學獎得主，13 位諾貝爾醫學獎得主。

資料來源:1. Heidelberg University 網站

2. 維基百科 <https://zh.wikipedia.org/zh-hk/>



Heidelberg city and University

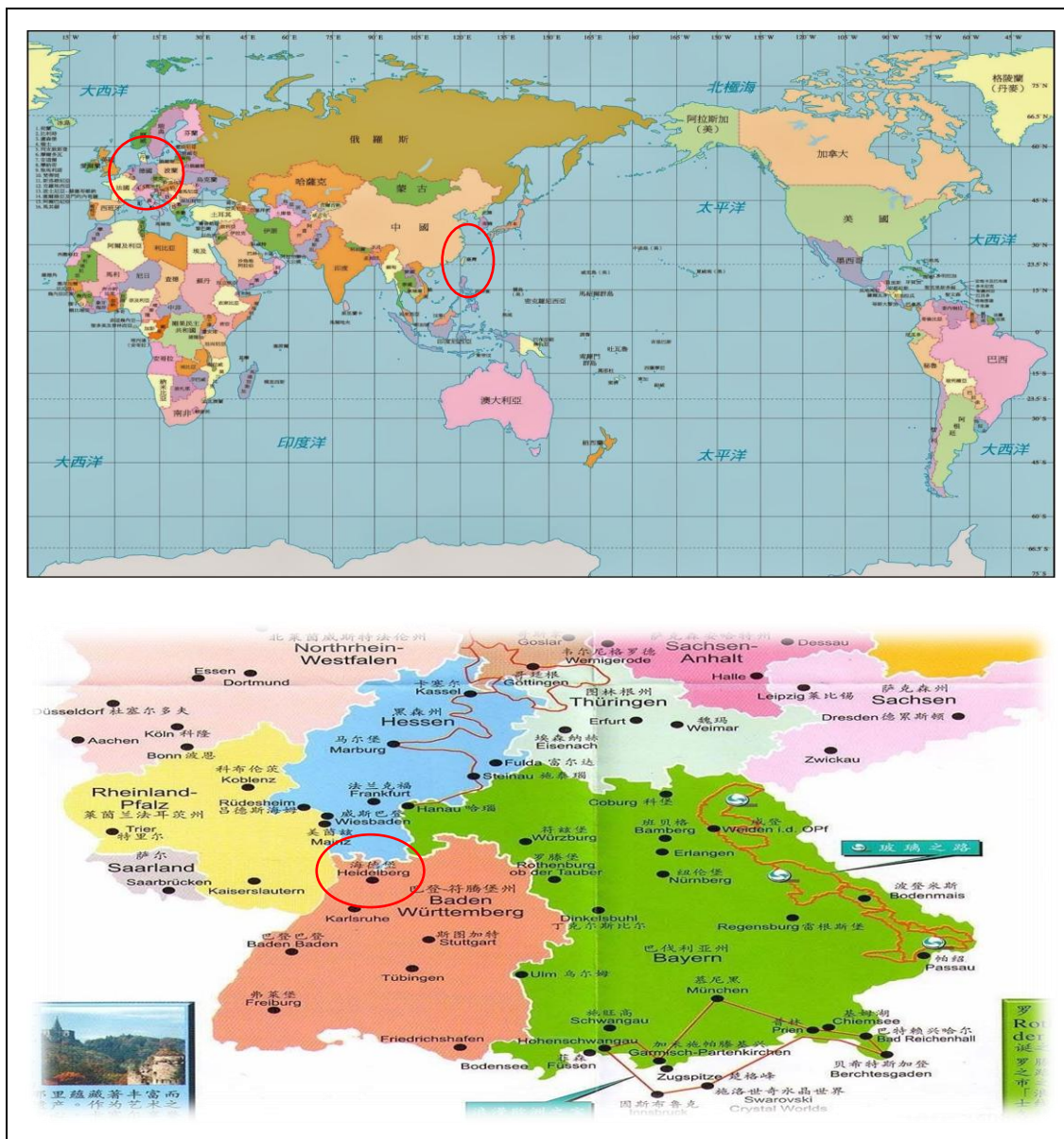


圖 2：地圖中的德國，德國與臺灣的距離

叁、研習過程

一、經濟與科技專題研究

近年來臺灣開始重視地方特色產業的發展，由於地方特色產業的發展涵蓋多元面向，目前政府部門輔導地方特色產業發展的方式，多依據部會本身職責及其所著重的特色，來界定地方特色產業的內涵。儘管各機關的輔導標的有所區隔，但基本上共同目標都是在於再造地方生機、創造產業特色、強化產品競爭力及開發商業潛力。政府相關單位對於地方特色產業輔導對象的劃分如（表 5）所示。

表 5：我國地方特色產業相關政策一覽表

政府單位	地方特色產業輔導對象
經濟部中小企業處	具有歷史性或獨特性、消費性且可發展為鄉、鎮、區地方特色的產業
經濟部商業司	中小商家商圈業者
經濟部工業局	具有獨特性、精緻化、高品質的重點新興產業及創意生活產品
行政院文化建設委員會	具有文化特色之文化創意產業
行政院農業委員會	具地區特色之休閒農業、農特產、料理餐飲及創意農特產品
行政院原住民族委員會	原住民觀光、部落特色產業及工藝產業
行政院客家委員會	客家地區具代表性、獨特性的產業，例如農特產、建築、木雕、陶瓷、編織、紙傘、美食、民宿等

資料來源：經濟部中小企業處白皮書（2005）

（一）臺灣發展地方產業之重點策略

地方產業創新發展之相關政策中，以經濟部所投入資源相對為高，自 1989 年開始協助發展地方產業，其目標為以歷史文化為元素，加上特色產業及經濟需求發展的結果，結合人文、藝術與科技，逐步發展成為具地方文化與農特色及技術創新的地方特色產業，並產生豐富的結果，成為安定地方居民生活、繁榮區域

經濟，促進國家產業發展的主要基盤，共有 3 大推動重點策略如下。

1. 以階段發展策略，進行重點地方特色產業加值輔導

隨著總體環境的變遷及國家產業發展的轉型升級，地方產業的輔導策略在不同階段也擬訂不同的重點輔導，經濟部自 1989 年起開始有系統的以計畫推動地方產業輔導，初期以社區小企業為輔導對象，並逐步導入地方特色產業發展概念；1992 年起發掘地方資源做為企業合作基礎，逐漸走向地方形象之建立與發展，如鶯歌陶瓷產業、三義木雕產業等，均為此時期奠下之特色產業發展基礎。2000 年我國進入知識經濟時代，國家對產業發展的概念與方向也有較大的轉型。經濟部為更深化地方產業特色，本時期開始以 3 年 3 階段方式輔導地方產業發展。第 1 年為規劃整合，以地方產業發展共識的形成、地方產業形象的建立為輔導重點；第 2 年為紮根推廣，強化地方產業的特色形象，並培養在地組織與人力；第 3 年輔導成長與永續發展，透過廣宣推廣，深植地方產業形象，並培育在地組織自主經營之能力，使地方產業永續發展。2001 年起在地方形象提升下，強化提升企業經營體質，以「產品」為主軸展開輔導，輔導重點在特色產品的創新開發，強化地方特色產品市場競爭力。同時以一鄉一特產(OneTown one Product, OTOP) OTOP 的概念，輔導地方鄉鎮深化產品特色。根據經濟部中小企業重策白皮書(2015)資料顯示，政府協助地方產業發展，並特別針對人口外移、所得偏低地區以輔導，以促進地方產業就業機會。自 2011 年起運用地方產業發展基金補助地方政府設置微型園區，以微型園概念及群聚輔導方式，協助中小企業解決小規模合法用地取得問題，另為奠定全國各縣市地方產業發展的基礎及擴大產業發展績效，將就聚發展潛力及基礎地區，形塑地方產業亮點，以做為其他地區之標竿學習典範區，提升地方之國際能見度，地方產業發展係依不同階段有其特定之發展，我國地方特色產業發產脈絡，如(圖 3)所示。

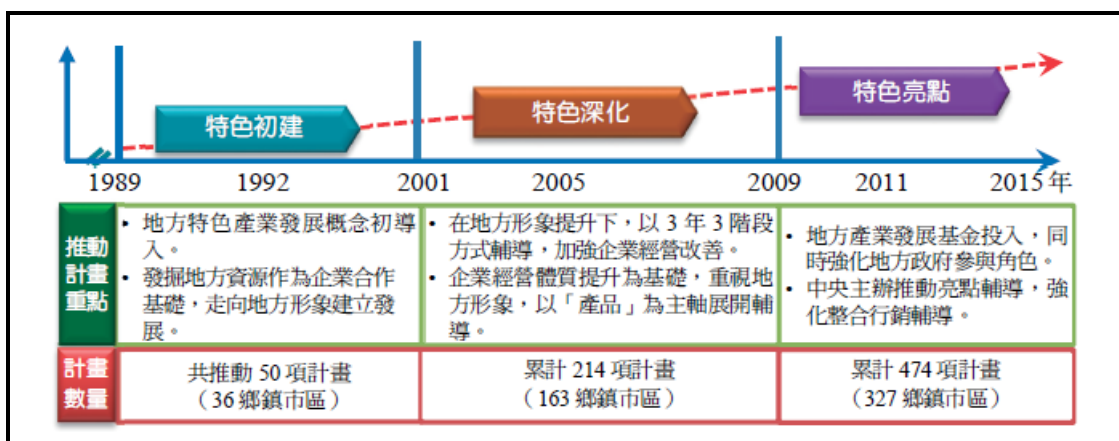


圖 3：我國地方產業發展階段性輔導策略圖

資料來源：經濟部中小企業處白皮書（2012）

2. 中央與地方互為夥伴關係，共同推動產業發展

2009 年經濟部成立「地方產業發展基金」，擴大地方政府參與角色，由地方政府主動規劃其地方特色產業發展藍圖及推動計畫，協助地方產業發展。此時期加強地方特色產品行銷推廣方式呈現更多元發展，除透過 OTOP 館的設立以及 OTOP 通路標章授權，廣布地方特色產品的行銷通路外，也結合地方文化特色與重要景點，開發地方特色遊程，以「人進」與「物出」兩大主軸，行銷推廣臺灣地方特色且優質形象之產品，開拓內、外銷市場與發展地方觀光旅遊。我國「地方產業發展基金」的設置，為發展地方產業的重要里程碑，地方產業發展的輔導主體也從原來的中央規劃遴選，轉而強化地方政府的投入與參與。行政院 2008 年 8 月 22 日院臺經字第 097003400 號函核准之「地方產業發展基金設立計畫書」明確指出我國地方產業發展基金的目標包含以下 8 項，如（表 6）之說明：

表 6：我國地方產業發展基金目標

項次	發展目標
1	做為中央各部會執行地方產業計畫之協調平台。
2	運用專業團隊能力，協助地方政府規劃其地方產業發展，以解決地方政府人力不足之問題。
3	發展具國際化潛力之地方特色產業。
4	針對人口外移及所得偏低地區提供適當協助，增加就業機會提高所得收入。
5	配合地方產業發展需要設置微型園區，協助傳統產業及中小企業解決用地問題。
6	支應青年創業「滅飛」計畫所需經費，活化政府資源，幫助青年創業。
7	協助具潛力客家特色產業發展，注入資金或提供優惠融資。
8	其他地方產業發展相關計畫或事項。

資料來源：經濟部中小企業處地方產業發展基金（2008）

由以上目標可知地方產業發展重點為在既有的基礎上提供各項政策工具以推動產業發展，並藉以強化中央與地方的夥伴關係，達到繁榮地方經濟、平衡城鄉發展、促進地方就業及提高國民所得之整體目標。地方政府產業發展需求，經中央協調審核後提供發展經費，執行過程中也藉由定期與不定期的計畫查核及現地訪查，瞭解地方產業發展過程中面臨的問題，再透過地方產業發展基金協調平臺，進行跨部會的協調整合，共同帶動地方經濟成長，同時提供充分的就業機會，使在地居民得以根留地方、安居樂業，亦成為安定社會的重要支柱。經由中央輔導經驗的移轉，並協助地方政府建構地方產業發展專責部門，將是中央與地方政府互為夥伴關係強化的最佳推展模式。

3. 結合觀光休閒，整合行銷通路、開拓國際市場

依地方特色產業各業者體質、特色與產品的特性不同，目前推動的策略可區分為地產地銷、地產內銷與地產外銷三大方向，並結合體驗休閒市場擴大地方收益，深化產業經營及專業能量，形塑臺灣地方特色產品通路及國際精品形象，使業者經管能力與產品品質提升，確保地方特色產業體質的健全，滿足不同通路與策略的需求。以上之重點政策其主要還是要達到活絡地方經濟發展、創造在地就業機會為目標，並以擴大產品市場效益、深根地方產業發展為核心價值，如圖我

國地方產業推動策略模式如（表 7），我國推動地方產業發展策略架構如（圖 4）所示。

表 7：我國地方產業推動策略模式

策略模式	模式內容
地產地銷	主要結合國內旅遊與國外觀光客來臺，協助業者創新產品，並串聯地方業者，提供吃買玩住的配套，創造在地消費。而這部份應緊密結合國內推動觀光客倍增計畫，是在地業者感受最深的部份。
地產內銷	視產品的特性，透過通路行銷，以產品形象廣宣地方特色，結合在地的供應鍊，希望能創造區域的效益。
地產外銷	則須評估業者與產品的特色強度與品質，整合各部會資源，協助業者拓展國際市場。

資料來源：經濟部（2009）

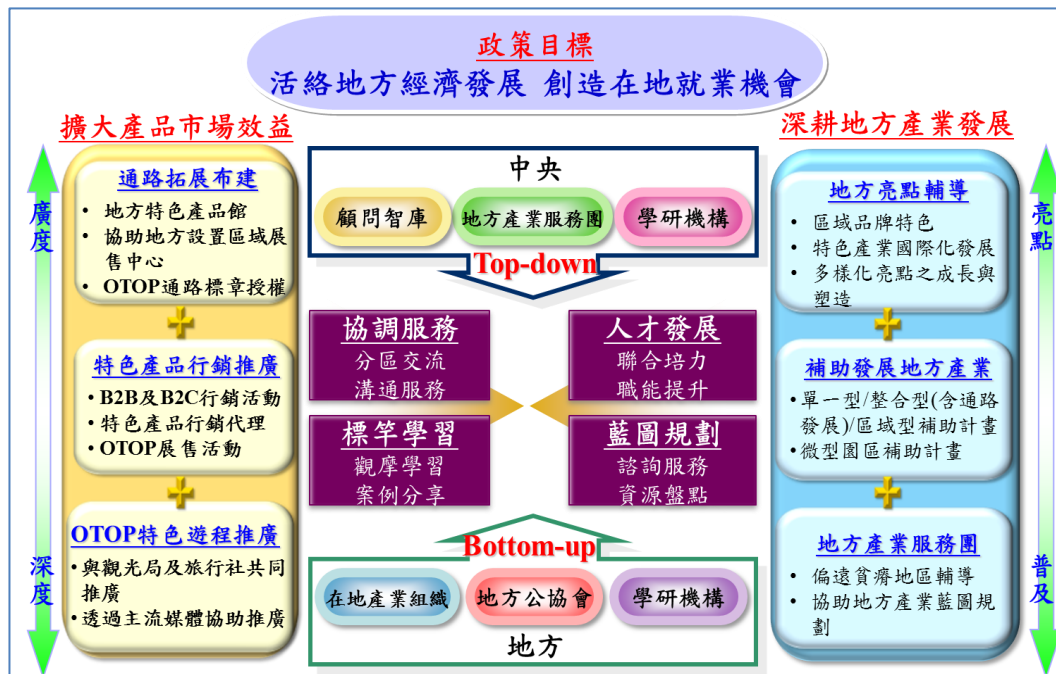


圖 4：我國推動地方產業發展策略架構

資料來源：經濟部中小企業處白皮書（2015）

(二) 我國目前發展地方產業之重點措施

我國地方特色產業的整體推動措施包括整體輔導與整合行銷機制兩方面：

1. 整體輔導工作

地方特色產業之輔導重點，在於推動六級產業（即整合一級、二級及三級產業），輔導對象包括地方工藝與文創類商品開發、農特產與食品加工及生技類商品開發、推動休閒觀光產業，每年於全臺甄選輔導案例，協助地方業者改善經營、產品、行銷與地方組織等各方面能力。其輔導工作內容如（表 8），商品開發關連性如（圖 5）所示：

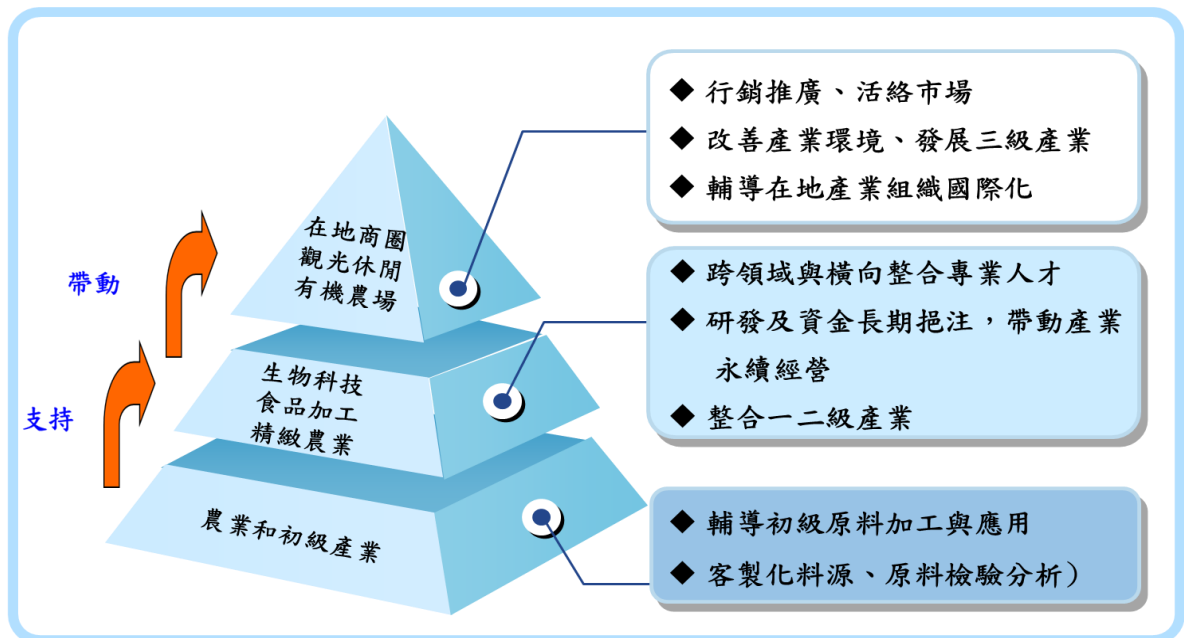


圖 5：我國農特產食品加工及生技類商品開發關連

資料來源：經濟部

表 8：我國地方產業整體輔導工作內容

輔導對象	輔導內容
工藝與文創類 之商品開發	找回具有特色傳統工藝加以活化傳承，並以傳統工藝為基礎，結合在地藝術家與社區發展文創商品，並協助教育訓練以進行人才培育，協助地方組織運作，成為永續經營的基礎，並整合行銷，輔導產業組織國際化。
農特產食品加工 及生技類商品開發	以農業和初級產品加工為基礎支持開發生技產品與機能性健康食品，並結合休閒農業發展觀光休閒產業，改善地方產業環境，進而發展六級產業(即整合一級、二級及三級產業)，
休閒觀光類服務業	如蘭都輔導案，協助發展觀光工廠，以蘭花為元素開發日常用品及化妝品，並增設地方特色餐飲、套裝遊程與策略聯盟，經由地方政府協助，以工廠製造結合生態，具有教育與觀摩之觀光工廠，以蘭花為初級材料，製造生產美妝生技商品，將遊客拉到工廠參觀，同時行銷在地特色商品。

資料來源：經濟部中小企業處（2012）

2. 整體行銷推動

協助全臺地方特色產業，整體行銷、通路推廣、網站建置與專案融資等工作，相關推動措施如（表 9）所示

表 9：我國推動臺灣 OTOP 內容

推動措施	推動臺灣 OTOP 內容 (2006-2007)
整體行銷	<ul style="list-style-type: none"> • 包含全省 25 縣市巡迴說明會，推廣地方特色產業的理念、推動網路票選活動，讓全臺的地方政府與民眾重視在地的特色產品，全省超過 500 件產品參加票選，票選人次高達 18 萬； • 辦理 OTOP 設計大賞活動，透過產品創意競賽，媒合國內設計專業人士與地方特色，提升地方產業的設計與創新能力； • 在臺灣舉辦 APEC 地方特色產業國際論壇，並整合國內地方特色產業業者，於會場中展現臺灣特色，引起各國專家的重視； • 組團參加日本與馬來西亞 OVOP (One Village One Product) 高峰會與各國的政府及業者相互交流，在臺灣團高山青載歌載舞下造成大會轟動，使各國與會人士對臺灣特色留下深刻印象。
通路推廣	<ul style="list-style-type: none"> • 為接觸國際市場，在「臺北國際禮品秋禮展」與「台北國際旅遊展」，設置「台灣 OTOP 地方特色產品」專區，超過 60 個以上的攤位，並接受日本、德國、英國等國家主要禮品業者的專訪，同時於統一夢時代設置臺灣 OTOP 館，建置專屬的通路，協助業者拓展國際通路。
網站建置	<ul style="list-style-type: none"> • 架設 OTOP 專有網站，經營部落格，介紹臺灣地方特色產業發展、各地的景點、特色業者與名店名產，希望透過網路無遠弗界的力量，行銷臺灣 OTOP 到全世界。同時結合行動科技，串聯遊程與店家，創造更大的商機。
專案融資	<ul style="list-style-type: none"> • 提供全臺地方特色產業中小企業主，優惠簡便的融資貸款，解決業者資金問題。

資料來源：資料來源：經濟部中小企業處白皮書 (2015)

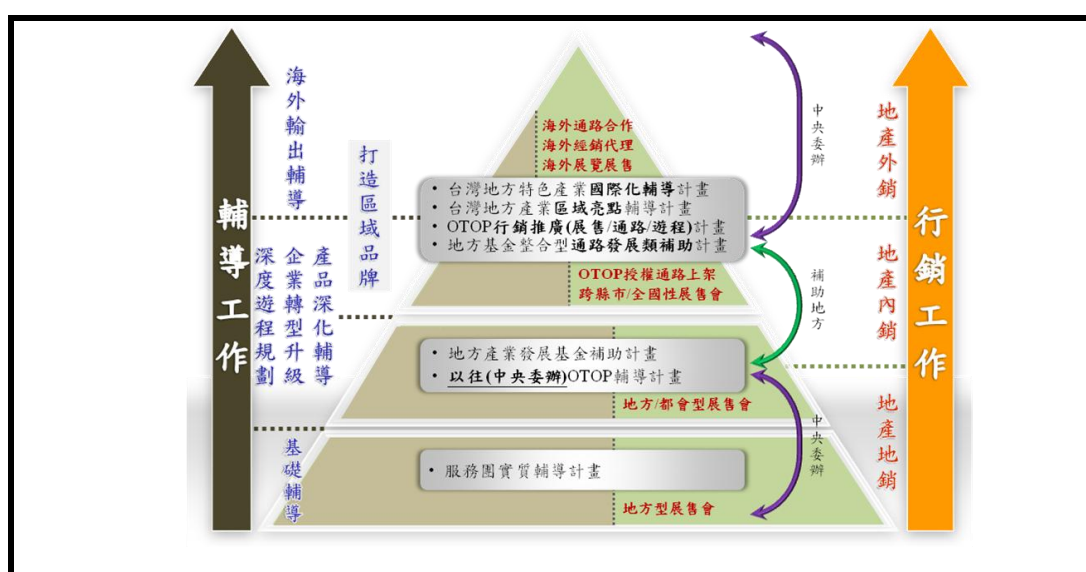


圖 6：我國地方產業輔導措施

資料來源：經濟部

（三）臺灣地方產業執行成效

地方產業發展基金補助地方政府推動之地方產業發展計畫累計迄今已超過 246 餘件，輔導區域涵蓋全國約八成以上的鄉鎮市及行政區。經濟部在遴選地方產業輔導案時，也特別著重在未有政府資源投入的鄉鎮市區，尤其是人口外移及所得偏低的偏遠區域。從前述經濟部推動地方產業發展的政策重點，不難看出地方產業發展的內涵與價值已從早年單純的維持生計、創造經濟利益，轉向兼顧社會關懷與環境福祉，照顧偏遠鄉鎮及所得偏低地區的經濟發展方向，也與社會企業一致。

1. 地方特色業者體質改善

地方特色產業者大部份是微型企業，簡單說大多是由夫妻兩人再加上幾位員工所組成的公司，所生產的產品，規模小、產量少、品質不穩定，而且行銷與創新的能量普遍不足，而地方特色產業的輔導與推動，協助地方具特色與潛力的業者改善其經營體質，提升行銷、包裝與創新能力。

2. 民眾在地消費的滿意提升

地方特色業者整體體質改善後，消費者的感受最深，所以近年很多民眾，到地方上發現有特色的店與產品在創意和品質上越來越精彩，到地方觀光，能感受到地方動人的故事，甚致有些民眾表示，不用再到日本旅遊，臺灣就有很多特色與故事，有很多都是中企處輔導的成果。

3. 中央與地方政府合作，帶動地方永續發展契機

由地產基金補助地方政府推動地方產業發展，可促使地方政府重視並積極主動投入產業發展，帶動經濟成長，並經由政府推廣宣傳，促使執行績效深入全國，增進特色產品廣泛銷售，以達到「人進」、「物出」，帶動地方永續發展契機，目前已累計協助 11,094 家以上地方企業進行經營體質提升、增加企業營業額逾 79 億元、促進民間投資逾 53 億元。

4. 創造地方經濟的正面循環

地方業者經過輔導，品質改善、特色突顯後，營業額明顯的成長，業者便須要顧用更多在地人員，拓展業務，創造在地的工作機會。而周邊的業者也常能深刻的體認在地特色、品質與創新的重要，投入改善的工作，進而加速區域的共同提升。全區的提升後，亦強化地方的特色魅力，吸引更多消費者，創造地方經濟的正面循環。同時也促進地方政府重新檢視地方發展需求與藍圖規劃，強化對地方產業發展之重視程度，從而帶動機技發展的正面循環。

地方產業發展基金自 98 年成立迄今，已輔導 319 個行政區，輔導地區涵蓋率達 86.7%；並累計補助地方政府執行 246 案（含微型園區 6 案）地方產業發展計畫，總補助額為 22 億餘元，歷年補助一覽表如（表 10）所示：

表 10：我國 地方產業發展基金歷年補助

區域 \ 年度	98	99	100	101	102	103	合計	金額 (仟元)
北區	10	8	9	8	9	7	51	488,950
中區	14	14	11	12	7	4	62	569,800
南區	13	17	10	6	7	8	61	529,994
東區 (含離島)	12	10	10	7	5	5	49	435,749
跨區	1	2	0	1	1	1	6	76,000
合計	50	51	40	34	29	25	229	2,100,493

資料來源：經濟部中小企業處（2015）

（四）臺灣發展地方產業問題分析

1. 地方產業的規模太小，無法形成規模經濟

臺灣地方特色產業係以地方性、歷史性的微型或小型企業為輔導對象，由於產業規模較小，經營者資金與人力規模有限，無法積極投入地方特色產品的研發與創新，一旦投入相當的資金與人力，經營成本相對提高，一旦輔導不成功，則此種經營風險，對於這些小型或微型企業而言，都是難以承受之負擔，故經營成本與風險高無法形成規模經濟是一項重要問題。

2. 發展地方產業仍有政治考量，無法全力投入發展具有優勢特性產業

經濟部甄選專業團隊輔導地方特色產業，在輔導項目的篩選、特色產品的設計、包裝與行銷方面，皆依貫徹專業主義的精神，但無可避免地難以抗拒政治力之介入，成為發展地方特色產業的障礙。由於地方產業的選擇涉及地方的發展，業者與民眾皆積極爭取，有些地方政府首長基於選票的考量，在篩選地方特色產業上，希望「公平」分配資源，故無論該產品是否具有發展成為產業的優勢條件，都一體利益共享，造成資源的分散，本來有潛力的產品則因資源的分散導致無法全力輔助，最後無法永續發展。

3. 發展地方產業的欠缺整合機制，或有資源重複投入之問題

地方特色產業的經營已成為臺灣的共識，無論中央或地方政府均投入相當多資源，但卻欠缺整合機制。產業名目類似者比比皆是，無法進行市場區隔，例如，臺灣許多地方都訴求茶葉、民宿、飲食等，但何者是最具臺灣特色的產品？恐怕誰也無法回答。如何建立跨域治理的整合機制，將輔導地方特色產業的資源進行適當的配置，並進行有系統的輔導與開發，為刻不容緩的當前急務。

4. 不少地方特色產品尚未建立產品標章認證機制

目前臺灣推動一鄉鎮一特色，在產品形象與品牌的定位仍不夠清楚，一鄉鎮一特色的概念尚未深入一般國人與國際人士觀念中。目前 OTOP 商品的評選多半以接受過中央或縣市政府輔導過的店家為主要來源，在產品外觀上並無可供辨認的一致性標章，無法讓顧客明確選擇之參考。

5. 欠缺行銷 OTOP 產品的大型展售場所

目前臺灣的地方特色產品不少，但行銷通路仍嫌不足，無法讓更多民眾與國際背包客認識臺灣的地方特色產品。目前除臺灣手工業推廣中心及高雄統一夢時代臺灣 OTOP 館等百貨公司展售點外，似乎尚無法找到多元的群聚行銷展場，有必要大力推展 OTOP 產品的大型展售空間。

6. 長期輔導所需資源不足

地方產業是長期性、綜合性輔導工作，其所需要的各種人力、學者專家等將

是不計其數，同時在地方產業發展過程中扮演推動主體中小企業處，也面臨地方產業發展基金日漸減少之壓力，未來其是否有足夠的經費與充沛之人力支援較宏觀的長程發展計畫，實是有待觀察。尤其地方產業發展常因輔導資源不足，最後將有可能半途而廢，難有所成。

(五) 德國相關政策經驗分析

自東西德統一後政府加強改革優越的產業基礎，國際影響力也與日俱增。面對少子與老化的社會問題，以開放外籍勞工及改革自俾斯麥以來所建立之社會安全保險制度來因應，德國在世界進入 IT 產業的新經濟時代，堅守許多傳統產業（如化學、汽車、機電等產業及許多隱形冠軍產業）稱霸全球。德國雖沒有類似一鄉一特產 OTOP 推動地方特色產業之政策，但政府在產業政策上，中央與地方政府充分分工、人才務實培育、稅制合理改革、拓展國際市場、企業便利融資、產官學合作等均有相關配套措施，促進德國能妥善因應時代潮流趨勢，保有在地特色產業並發展新興產業，有關德國對地方產業發展之政策執行情說明如下：

1、推動區域整合治理，共同發展特色產業

德意志聯邦共和國有 16 邦，政府組織層級分為聯邦，邦及市鎮地區三級，聯邦負責立法，邦及市鎮地區負責執行，由於各市鎮區級政府之人口地理及經濟資源條件不同，會經由結盟來共同推動產業發展，相鄰各區若有互補性則往往經由民間與政府發起組成區域合作平台，此平台具有法人資格，實質運作，如下就以萊茵-內卡大都會區夥伴聯盟為案例，說明其運作方式與聯合區域發展情形。

(1) 萊茵-內卡大都會區簡介

區內約有 240 萬人國內生產總值(GDP) 805 億歐元(德國第 3 大產值, 2012 年斯洛伐克 721 億歐元), 失業率 5.0% (2014 年 12 月, 德國失業率: 6.4%), 有 146,000 家企業, 製造業出口配額 59% (占德國製造業出口配額 40%), 四通八達的交通, 包括 8 條公路、1 條鐵道(曼海姆城際高鐵和貨運樞紐)、航空運輸(曼海姆機場能迅速聯通至法蘭克福、斯圖加特及卡爾斯魯厄-巴登國際機場)、內

河航運（曼海姆-路德維希港航運中心）等。

(2) 聯盟組成與運作

由萊茵-內卡大都會區未來協會、萊茵-內卡區域協會、萊茵-內卡大都會區股份有限公司三方共同組成整合平台，區域發展中的重要夥伴成員包括邦及市鎮政府代表、學術單位代表、民間公司等，由在地企業贊助資金（圖 7）；並由萊茵內卡大都會區內的各機構對話，鼓勵區域中各界重量級參與者能加強參與、群策群力擬定政策，最後由萊茵-內卡大都會區股份有限公司執行相關政策（圖 8）。



圖 7：德國區域發展融資來源

資料來源:Metropolitan Region Rhein -Neckar，Stefan Orschiedt (Mannheim)



圖 8：德國萊茵-內卡大都會策略對話

資料來源:Metropolitan Region Rhein -Neckar，Stefan Orschiedt (Mannheim)

(3)聯盟共同目標

聯盟成立原因，乃因地方政府爭取投資和公共經費日漸競爭激烈，同時面臨能源轉型、公共債務節節攀升、高齡化社會技術性勞工短缺等問題，因此地方政府為企業及人民打造極具吸引力的環境重要性與日俱增，為了確保此區未來發展為備具吸引力、宜居、經濟發達的區域，並在競爭環境中為此區確立定位，透過有效的合作促進區域發展，擬定與推動相關政策，工作內容包括，企業發展、人口變遷、能源及氣候、招募技術人才、文化、E化政府、公共關係及行銷、區域認同、空間規劃、觀光等政策的擬定與執行。

(4)聯盟推動下的產業結構與研發能量

經由公私合夥的運作，以民間企業為主導，邦與區政府的協助，學研單位與產業的合作，在此整合平台的運作下，萊茵-內卡大都會區之產業發展可謂充分整合，而帶動整個區域的發展。就此整合區域之主要產業、創新與科技能量、以研發單位技術協助產業發展情形敘述如後。

A. 主要產業：分別為資訊科技產業（Cema、Realtech、SAP、SAS、SHE、SNP等
等主要廠商）、機械與工廠建造（Alstom、Bilfinger、Caterpillar、Heidelberger、
Druckmaschinen、KSB 等主要廠商）、生技與生命科學（AbbVie、Gelita、
Octapharma、Roche、Sanofi Pasteur MSD、Siemens、Sirona 等主要廠商）、汽
車（Bombardier、Daimler、Eberspächer、Freudenberg、John Deere、REUM、
Tenneco 等主要廠商）、化學（BASF、Fuchs Petrolub、Kluthé、Odenwald-Chemie、
Raschig、Renolit / RKW、RheinChemie 等主要產商）、能源及環境（ABB、EnBW
AG、MVV Energie、Pfalzwerke、Saint-Gobain Isover 等主要廠商）

B. 創新與科技能量：主要有 22 所大學，共有 85,000 名學生（10%為外籍生）、
超過 30 所非大學機構及國際研究機構，2.3%的就業人口從事研究和開發工作（德
國：1.2%），包括德國癌症研究中心、歐洲分子生物學實驗室、曼海姆應用科學
大學、2 所馬克斯普朗克研究機構、海德堡大學、猶太研究學院、德語研究所、

馬克思普朗克研究院、曼海姆大學、曼海姆商學院、歐洲經濟研究中心、萊布尼茲社會科學研究院、曼海姆歐洲社會研究中心等。

C.以研發單位技術協助產業發展：經由企業及科學合作，成立共同實驗室及成立新公司，成功的領域包括；a.建構萊茵-內卡生物科技產業聚落，聚落內廠商與實驗室包括艾伯維生物製藥、德國癌症研究中心、歐洲分子生物實驗室、默克、羅氏藥廠、海德堡大學附屬醫院等；b.成立有機電子創新實驗室聚落，聚落成員包括巴斯夫集團、科德寶集團、海德堡印刷機械股份公司、默克、羅氏藥廠、SAP 軟體公司、曼海姆大學、海德堡大學；c.發展生物醫學暨醫療技術中心，成員包括科學研究機構 Fraunhofer IPA、科德寶集團、羅氏藥廠、西門子、西諾德牙科設備製造商、曼海姆應用科學大學、海德堡大學等。

2. 產學研共同推動新興產業

善用學研單位的研發能量，提供一個整合平台，不以學術為探討內容，由一群對流行音樂的愛好者，在此整合平台中，不斷的創作與交流，在歷練中充分發揮其創造天分，開創了一個新興特色產業，它是曼海姆流行音樂產業。這個整合平台為曼海姆流行音樂與藝術產業大學。曼海姆流行音樂與藝術產業大學是德國唯一的流行音樂學院，設立於 2003 年，以作曲家、歌手、DJ、音樂製作人、音樂經紀人和市場營銷專家為目標的學子，在此進修學習，現約有 300 名年輕人在這裡攻讀流行音樂設計和音樂商務專業。

90 年代初，曼海姆當地一群音樂家由知名歌手 Xavier Naidoo 號召，成立音樂團體「曼海姆之子」，開始藉歌曲及媒體宣傳這座城市，介紹當地的成功經驗、人才及真實故事。「我的城市」等歌曲展現集體精神，歌頌曼海姆充滿藝術養分及靈感，不僅改造城市形象，也讓地方社區引以為傲。由於樂團頗受歡迎，也與其他極具影響力的當地樂手合作，共同舉辦音樂節，也形成非正式互助結構，地方政府與民間投資人順應趨勢，便支持小型音樂新創公司與教育基礎建設，Baden-Wuerttemberg 地方政府便成立「流行音樂與音樂產業大學」，由官方與民間一同投資，並與當地音樂家合作。

除了培養音樂人才，該校“MuZone”項目的另一任務是促進校際師資及生員交流，在課程中甚至有許多研討會（包括經濟、行銷、企劃類等等），除了需要領略流行音樂的奧妙，也要自己動手創造音樂。曼海姆流行音樂學院教授未來的音樂人如何運用“手工技術”謀得職場的一席之地。交流生能夠趁機結識其他國家的音樂同行，汲取創作經驗，拓展人際關係，這種異國生活經歷以及表演體會讓學生日後受益匪淺，因為國與國之間音樂差異是顯著的，而這些都是課堂上無法學到的東西。由於歐洲類似的音樂學院各有所長，各國音樂特色與文化背景也是息息相關，歐盟出資贊助的“MuZone”已有七國一起合作，曼海姆在地方音樂家、製作人及企業的合作與推動之下，用音樂宣傳城市，用歌曲塑造多元文化形象，讓原本缺乏生氣的工業城，一躍變成德國音樂重鎮，成功地吸引眾多設計及科技新創公司爭相設點，成功地吸引人力回流，為地方產業開拓新風貌。

3. 經由古蹟保存、特色傳承，創新再造發展地方特色產業

德國對於古蹟保存可謂盡全國之力，政府與民間充分發揮力量，不但古蹟做好保存，保留原來風貌，更有效應用古蹟作為地方產業發展與帶動觀光發展之根本，古蹟維護不是負擔，而是有產值的，是資產也是財富，如何運用古蹟與當地特色發展地方特色產業加以介紹。茲將海德堡史蒂夫特新堡修道院（Stift Neuburg）及特里爾(Trier)尼格拉城門(Porta Nigra)轉型發展說明如下：

案例 A. 海德堡史蒂夫特新堡修道院（Stift Neuburg）轉型為有機休閒農場

(1) 修道院簡介

史蒂夫特新堡修道院（Stift Neuburg）位於德國巴登-符登堡邦的海德堡市之內卡河河谷大學城的郊區。聖本篤修道會洛爾施修道院的修道士安珊於 1130 年興建了新堡這座修道院，曾被改為修女院、遭禁、淪為私有財產、作為貴族未婚女性居住的場所等，於 17 世紀中期左右開始被稱為新堡修道院。

普法爾茨選侯約翰·威漢二世在 1706 年將此建築贈與海德堡耶穌會，耶穌會將此建築物建造成如今現址的樣貌，1926 年聖本篤修道會向波努仕家族重新

取回新堡修道院，由伯龍會院重新安置，並升格為修道院層級，1927 年起這裡再度由本篤會的修士居住，海德堡的居民稱它寺院。二戰期間，新堡修道院作為老人療養院的避難所，戰後該地區曾展開重大整建和擴建工程。

(2)交通方式

可搭乘萊茵內卡河線 34 號公車於“Stift Neuburg”站下車，也可以搭乘遊河船 WEISSEN Flotte 達“Temple-Neuburg”站下船，甚至採步行方式沿著內卡河或哲學家之路抵達修道院。



照片：史蒂夫特新堡修道院

(3)經營內容

Klosterhof 酒店以公司型態經營，持續保護農場獨特及自然的休閒空間，尊重自然環境，農場並不過度生產，出售的農產品不管是牛奶、蘋果汁、香腸或鱒魚，都是農場的果園、牧場所生產，或是由當地週邊受信任的合作夥伴供應的高品質產品。寬廣的草地為牧場的牛羊提供最佳的生長活動空間和食物來源，農場對於物種的保護及景觀管理，也使這裡成為深受歡迎的學習中心。“Gasthaus Zum Klosterhof”餐廳的啤酒花園景觀優美，農莊內生產小量的有機啤酒。

(4)產業發展

該修道院因擁有歷史建物、庭園、農場、優美景緻、便利交通等要素，以「生態環保、永續經營」的理念打動說服修道會同意合作經營休閒農業。Klosterhof 酒店於 2007 年起取得 20 年的經營權。



照片：修道院房舍



照片：修道院農場

現在該修道院提供住宿空間給希望心靈得到平靜的人在此修身養性洗滌身心，參與靈修與未參與者會有不同的收費。修道院農場所生產的有機農產品及自釀有機啤酒透過行銷通路提供給消費者優質的產品。該修道院內提供有導覽服務亦附設有餐廳、啤酒坊等設施，提供自然的氛圍和家常美食，是海德堡市郊地區一處休閒小憩的好去處。該修道院所自釀的有機啤酒味甘色醇、麥香濃郁、新鮮可口，此次德國參訪研習團員一致推崇，公認為此行最佳飲品。

以古老建物、歷史情懷、有機農場、優美景致、便利交通為經，以生態環保、永續經營為緯，再利用現代企業經營手法、行銷通路編織出一項新興的地方特色產業。據告知；目前修道院每年所分得的權利金用來供維修院內的歷史建物及維持修道院的運作，創造了修道院、企業家、消費者三贏的局面，是一項非常成功的地方特色產業創設案例，足可成為典範。



照片：修道院啤酒廠



照片：餐廳戶外景觀用餐區



照片：修道院餐廳

(5)城市行銷的挹注

史蒂夫特新堡修道院在地方特色產業發展上充分發揮歷史人文、有機農場、農莊、酒店、啤酒廠等特色，加上其位於城郊內卡河畔的優越便利交通等優勢，開發成為一項非常成功的地方特色產業，在市政府官網及文宣上都有介紹，詢問其城市行銷部門表示，只要具有足夠特色及賣點，並且與觀光業相結合，市政府就會主動積極協助加以行銷，而且修道院本身並非營利單位，所以城市行銷並不收取費用。這是一處令人流連忘返，能夠細細品味消磨時光的好去處。

案例 B. 特里爾(Trier)尼格拉城門(Porta Nigra)黑門 tadtter(Town-gate)發展成商店街

(1)黑門簡介

2000 年（西元 180 年）前羅馬帝國建構了堅固的城牆，成為歐洲大帝國，2000 年後保留了一座城門讓後人留念，卻無意間帶來商機，發展成商店街，它就是有名的黑門，黑不是它的本來，那是歷史的見證，在此歷史中它不孤獨，因為他的身旁也建造起雄偉的教堂、優美的建物，更有絡繹不絕的慕名者紛紛來與其相見，這就是黑門的魅力。大約公元 2 世紀中葉，特里爾四周修築起 6500 米長的城牆，並構築碉堡和城防工事，鞏固其軍事重鎮的地位，黑城門就是特里爾城的北城門。黑門 1986 年被指定為世界文化遺產，為全世界現存最大的羅馬古城門之一。

黑城門為什麼是黑色的？黑城門由砂岩方形巨石建造，經過多年的風化，岩石中的某種礦物質滲出，慢慢變成了黑色。由於當時沒有水泥石塊間都用鐵鏈連接。高 29.3 米，寬 36 米，由大砂岩砌成（最重的達六噸），砂岩之間不是用灰漿粘合，而是用澆鉛的鐵夾子固定住。『黑門』的名稱始見於 1060 年，當時它已被改建成聖西麥翁雙教堂（1036-1804），該教堂是以一位希臘遁世修行者的名字命名的，他曾於 1028-1034 年間把自己封在黑門內，與世隔絕地生活了多年。



照片：黑門旁特里爾主教堂與聖母升天教堂（Trier）



照片：黑門（Trier）

(2)產業發展

特里爾古城市的建築並非古色古香、但是每棟建築都非常有特色、在黑城門的後方，熱鬧的街道聚集了不少的商店、餐廳及百貨公司，城區內也有德國最古老的酒窖，將酒窖轉型為餐廳，同時處處都有小酒館，隨時旅人都可以品嚐在地特色美食與啤酒，也因此發展成熱鬧的商店街。在臺南市麻豆區也具有同質性，亦是臺灣地方產業發展成功之案例。



照片：黑門商店街

二、公益與社福專題研究

打造「幼有所長」的友善城市是各國在社會福祉願景之一，但「少子化」為目前先進國家共同關切的社會議題，為因應這些現象所衍生的問題與挑戰，各國對於「兒童福利」的推動與規劃，均著力至深。兒童是「公共財」，人民有責任共同承擔兒童的培育，嬰幼兒養育逐漸走向「公共化」，家庭需要協助，國家有責任。家庭發展週期年輕人生育能力最強，但經濟能力最弱。托育負擔是影響年輕夫妻生育子女的重要因素，年幼孩子的托育照顧需求，是家長面臨最為迫切且關心的問題，也是政府當前施政的重要核心議題。我國「黃金十年」人口政策希望藉由平價托育方案提高人民基本生活品質。鼓勵生養減輕生育經濟負擔，育嬰政策應是全面性、整體性的。

（一）目前各縣市嬰兒照顧現況分析

托育社會福利政策在臺灣各縣市中有些許差異，以高雄市為例，高雄市 103 年有 22,520 位新生兒，0~6 歲的幼童有 151,713 位，占高雄市總人口數（2,779,355 人）的 5.46%。於各個成長階段都會依其年齡提供各種不同的保健服務，如免費預防注射、疾病篩檢、身體健康檢查、口腔保健（牙齒塗氟、窩溝封填）、視力檢查及兒童衛教宣導等。目前政府提供新生的小寶寶 2 項免費篩檢，包括新生兒先天性代謝異常疾病篩檢（補助 200 元）及新生兒聽力篩檢（補助 700 元）。另提供 7 歲以下兒童 7 次免費健康檢查及兒童衛教指導服務，配合預防接種時程，另依不同年齡層進行生長發展篩檢評估，針對發展遲緩兒童轉介進行相關早期療育，以維護孩童之身心健康。我國因應少子女化托育社會福利措施如圖 9 所示：

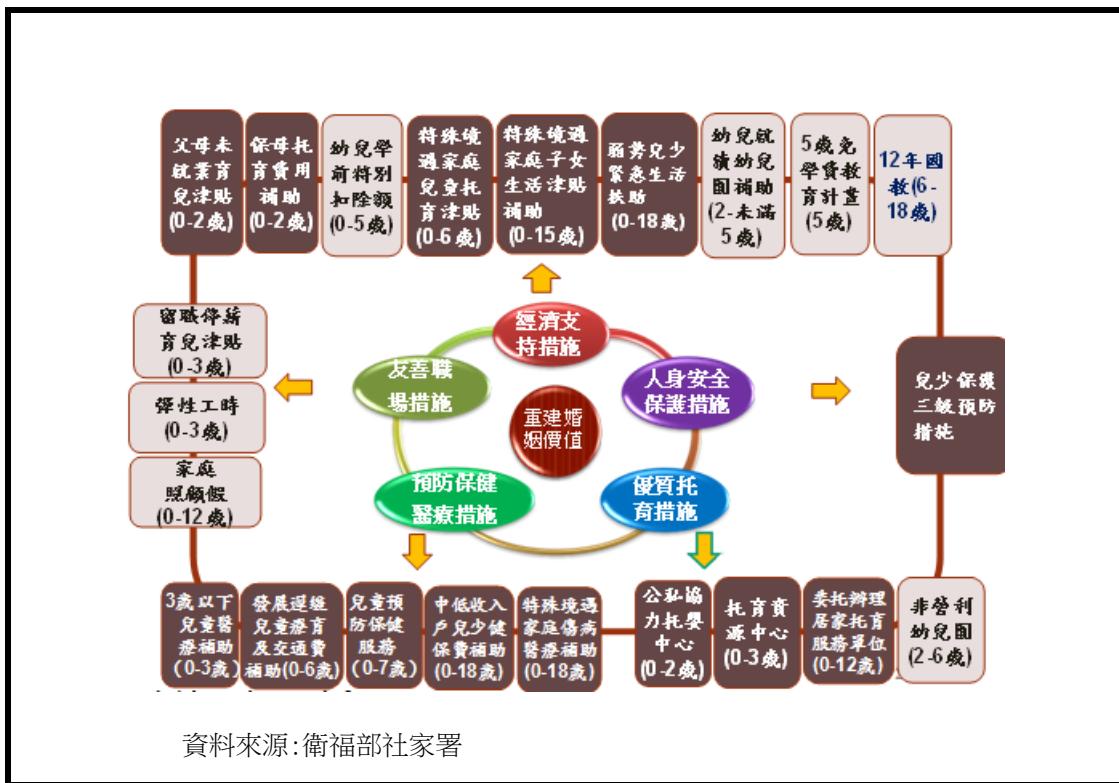


圖 9：我國因應少子女化托育社會福利措施

1. 建構友善環境 支持父母安心育兒

鑑於少子化可能衍生勞動力減少、扶養負擔沉重、教育、產業等諸多社會問題，高雄市府努力建構友善生育及養育環境，規劃各項硬體設施與軟體措施，除開辦生育津貼、第 3 胎以上幼兒滿 1 歲前健保費自付額補助、4 歲幼兒教育補助及兒童托育津貼外，更從建構友善育兒措施和服務著手，陸續開辦了 0 至 2 歲保母托育補助，也考量到夜間工作家庭的托育補助、0 至 2 歲父母未就業家庭育兒津貼及 5 歲幼兒免學費補助等。為了鼓勵婦女多生育，對於生第三胎以上新生兒，市政府發給生育津貼 4 萬 6,000 元及滿一歲前全民健康保險費自付額補助，每月最高補助健保費 659 元，換言之，生育第三名以上新生兒在高雄市 1 年最高可領取 5 萬 3,908 元，此項津貼之核發金額，各縣市有比較大的差異。

2. 坐月子到宅服務貼心 創造滾動式福利經濟

高雄市是全國唯一創辦「坐月子到宅服務」，由坐月子服務員前往產婦家中，

提供婦嬰照顧、簡易家庭務服務及月子餐製作等貼心與客製化服務。產婦們可以依自行的需求選擇包月或自費服務，很多媽媽寧可捨棄 6,000 元的生育津貼，而選擇價值 1 萬 2,000 元的坐月子到宅服務，我們的坐月子服務員可是供不應求，也因此創造了另一產業，讓這些中高齡婦女也能參與勞動市場，值得推廣至各縣市實施。

3. 生活照顧補助 減緩育兒壓力

此外，對一般家庭及弱勢家庭在托育、育兒補助方面，目前各縣市都有經濟上的補助來緩和家長的育兒壓力。就 0-2 歲保母托育費用補助、0-2 歲父母未就業家的育兒津貼部分，依家庭收入每月補助 2,000-5,000 元不等。另外，高雄市還有一個全國創新措施－「支持夜間工作家庭育兒服務」，這是為了協助因夜間輪班工作將 0-未滿 6 歲之子女送托至社區保母系統保母照顧的父母，藉由夜間托育費用的補助，減輕托育負擔，讓夜間工作者能安心就業，除「保母托育補助」每月 3,000 元外，市府再加碼每月最高補助 2,000 元，也值得推廣到其他縣市。

4. 平價公共托嬰照護品質優 父母安心

近年來，公共托嬰中心的設置備受各縣市政府重視，甚至被視為施政績效，以高雄市為例，市政府設置公共托嬰中心，提供日間平價優質托育服務，從 102 年以來，已在全市 12 區設置 15 處公托中心，每家公托中心可收托幼兒 40~50 位，委託專業團隊規劃設計，除了安全無毒的設施設備、專業合格的人力以及優質的照顧品質外，採分齡分班托育，室內空間依大小不同用心設計，各具特色，例如前金公托中心就空間明亮，色彩豐富，對幼兒視覺感官刺激發展有更多助益。

5.13 處育兒資源中心 親子共學好好玩

至於育兒資源中心可服務 0-6 歲幼兒及其家長，提供托育、諮詢、資源媒合、親子活動等多元化服務，在中心內設有兒童遊戲室，豐富教遊具、玩具圖書及休閒設施等服務，讓兒童可以在安全環境中探索、學習。以高雄市為例，全市已設

立 13 處育兒資源中心，服務人次已逾 50 萬人次，此外，為了偏遠地區的育兒需求，設置了托育行動車—『青瘋俠』及『草莓妹』各 1 輛，定期前往偏遠地區大旗山區及大岡山沿海地區，把育兒資源帶入社區，提供幼兒家長相關育兒照顧諮詢，0-6 歲幼兒之教遊具、圖書使用等，適合在各縣市偏遠地區推廣。

6. 社區保母系統 托育品質有保障

103 年 12 月 1 日起許多縣市開始實施居家式托育服務登記制，從事居家式托育服務者須領有各縣市核發的「居家式托育服務登記證書」，方能收托幼兒。以高雄市為例，社會局成立 6 個社區保母系統，協助輔導管理托育人員，以提昇托育品質讓父母安心。對於新手爸媽由高雄市社區保母系統及育兒資源中心安排優質保母提供免費嬰幼兒照護指導。同時針對親職教育，也提供育兒家庭支持性福利，結合大專院校及民間機構以兒童發展、生活照顧、生活安全及親子互動等四大主題，分區辦理親職教育，協助新手爸媽近便學習相關教養及照顧嬰幼兒知能。

7. 關懷弱勢兒童 溫暖傳愛

為掌握發展遲緩兒童以及身心障礙兒童早期療育的黃金時間，許多縣市也設立早療服務機構，例如高雄市設有 12 處，提供「通報及個案管理」、「日間托育及時段療育」、「到宅及巡迴輔導」及「親職教育及早療宣導」等。對於弱勢兒童少年社區照顧服務，高雄市服務據點共 87 處，提供家庭關懷訪視、課後生活照顧、課後輔導、寒暑假生活輔導服務、休閒服務、親職教育等服務，減輕家庭照顧壓力。另從 98 年起高雄市全國首創開辦的弱勢兒少餐食計畫，提供高雄市高風險弱勢家庭就讀國中、小子女及兒童、少年保護個案，於寒、暑假期間也能每日有可溫飽的餐食食用，只要持餐食兌換券即可至居住處所附近 24 小時營業便利超商換取便當或餐點，到便當店換取熱騰騰的便當，孩子們在寒暑假期間也能餐食無虞，後來新北市等一些縣市也陸續加入。

（二）我國與德國目前面臨少子女化問題分析

1. 依據 102 年行政院「我國人口政策白皮書」所載，因社會的變遷與國人觀念的改變，出現晚婚、不婚、晚育及不育等現象。我國婦女總生育率自民國 73 年起，降至低於 2.1 人之替代水準，至 92 年跌至 1.23 人，跨入「超低生育率國家」之門檻；99 年更下跌到 0.895 人新低點，101 年回升至 1.265 人。我國歷年總生育率如（圖 10）所示。少子女化現象的延續，將產生勞動力萎縮、家庭養老功能減弱、教育體制衝擊以及對養育子女的重視等問題，而這些不婚及不生子女問題，行政院衛福部調查，無論已婚、未婚，婦女不想生小孩的理由，以經濟負擔、社會環境不穩定、沒把握做好父母角色居前三名；另國內婦女晚婚、不婚也是導致生育率下降的重要原因之一；內政部統計調查婦女不想生或不想再生小孩的主要原因也是「經濟不佳，教養不起」，這都顯示低生育率的成因，並非民眾主觀上不願意生，而是客觀的外在條件，因此政府提出許多兒童照顧政策，例如提升婚姻機會與重建家庭價值、建構平價優質多元且近便幼兒教保體系、提供育兒家庭之經濟支持措施、營造友善家庭之職場環境及健全生育保健體系等對策，藉以提高生育率，在德國也遇到少子化問題，也是因生養、工作與生活等考量，且大多僅生一胎，也害怕照顧小孩後即沒有時間工作，造成工作不穩定，所以一般都會在工作穩定後再生小孩。

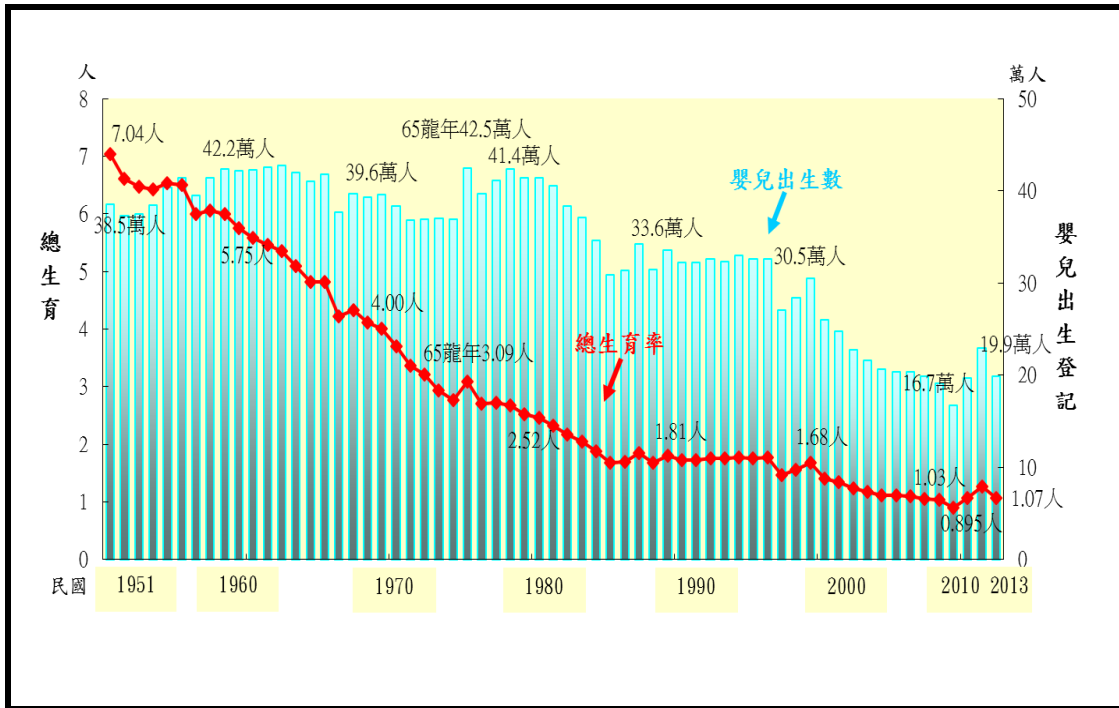


圖 10：我國歷年總生育率

資料來源：內政部戶政司

2. 由於少子化，我國與德國之工作年齡人口結構將趨高齡化，德國政府針對目標族群中高齡勞動力提出展望 50 加值計畫(Perspektive50 Plus)，及女性勞動力族群提出提高 3 歲以下幼兒日間照顧中心的普及率等策略，冀期提高勞動力參與率。依據經建會對臺灣人口推計，我國 15-64 歲工作年齡人口占總人口比率將由 2010 年 73.6%，增加至 2015 年達最高峰 74.4%後，轉趨遞減，2060 年降為 48.9%，工作年齡人口結構亦將趨高齡化。

3. 德國教授指出，該國婦女生育後再回到職場相對在技術較低部門。我國某人力銀行 100 年調查指出，超過 61%「再回鍋」的婦女感嘆企業任用意願低落，且高達 76%薪資不如過去；二度就業婦女，目前的工作延續先前專業領域的只有二成八。婦女勞動參與率出現隨年齡增高而降低的現象，可能原因在於婦女結婚生育子女後，退出勞動市場；行政院主計總處針對婦女婚育與就業調查結果指出，15 至 64 歲已婚女性，曾因婚育而離職者高達 66.34%，順利回到職場者卻不到一成六，重返職場的平均間隔長達 6 年以上。顯示女性勞動力因結婚因素就此退出勞動市場，人力之流失殊為可觀，也連帶影響婦女生育子女之意願。

4. 德國在人口結構的改變方面與臺灣類似，為了鼓勵生育，從聯邦、各政黨到地方政府都有提出兒童照顧政策，包括立法保障、增設兒童照護（托育）機構與撫養津貼、產假、育嬰假及家長津貼等，但在兒童照護（托育）機構與幼兒園師資目前仍嚴重不足，城鄉差距甚大（尤其在西德，偏鄉地區更嚴重不足），所有兒童照護機構中，有 67% 由非營利組織運作（慈善、教會、福利組織、父母發起等），只有 33% 由政府運作，只有少數城邦允許由私人營利組織運作（如柏林、漢堡等），因德國人認為兒童是國家資產，不應由私人的營利機構來照顧！在臺灣，兒童照護政策與德國情形有一些不同之處，在托育部分德國大部分由國家利用公家閒置空間，補助擴大設置托育機構，且學前機構主要由非營利團體承辦，我國則是私立營利托育機構佔大部分（約 70%）。

5. 臺灣在生育補助、育嬰津貼、托育、課後照顧等制度，然要看出成效須較長時間的觀察。建議應可再結合民間各種力量共同來推動，如加強社區婚育宣導，鼓勵民間社會團體協助宣傳家庭價值與世代傳承的家庭觀念、獎勵民間企業協助結婚生育子女員工的托育與就業保障、營造友善家庭與育兒環境，在教育體制中納入婚育價值等等，多管齊下，期望能真正有效的提升生育率。

（三）德國相關政策經驗分析

德國是個以高福利政策聞名的國家，其可由德國憲法規定：「德國為一高福利國家」可見一般，因本身係社政專業背景，針對德國兒童托育政策部分，除了課堂上積極向專家學者提問外，也透過相關資料蒐集，而有初步了解，將分照護經驗、幼兒托育、比較臺灣機構類型及育嬰留職停薪等說明如下各點：。

1. 德國照護經驗特色

(1) 德國的兒童照護政策，分為三個層級，在聯邦層級方面，針對家庭、高齡者、女性以及年輕族群，制定兒童照護之法律，提供經費獎勵設置照護機構與補助家長津貼及照護津貼等。在邦層級部分，由社會福利部主導，主要是分配預

算給建置照護機構之地方政府。在地區/地方政府層級方面，主要是由兒童福利局主導，負責兒童照護機構之需求評估與供應、協助找到兒童照護機構以及照護機構的監督（核准與控制）。課堂上主要討論自千禧年以來德國孩童托育政策上的改革。改革的開端始自於德國托育政策制度上的改變，教授將著重討論三個政策措施之訴求、內容、爭議和結果：A. 育嬰假改革制度-2007, B. 托育機構的擴張-2005 年至今，C. 育兒津貼。最後再以現今人口架構的改變，勞動市場的發展和多樣化的性別角色與家庭結構來審視一系列改革的最終成效。

(2)德國的育嬰福利政策

目標為永續發展的家庭政策，希望達到較高的生育率、母親可以較早再度回到職場、父親可以有較高的照護參與度、家庭在嬰兒出生後第一年的經濟狀況有保障。有關德國育嬰福利政策、家長津貼的改革之內容，如（表 11）所示：

表 11：德國育嬰福利政策、家長津貼的改革之內容

德國育嬰福利政策	政策內容內容
產假	<ul style="list-style-type: none"> • 嬰兒出生前 6 週起到初生後 8 週（受到不得解雇政策之保護）主需支付 100%全薪（雇主及疾病保險支付）。
育嬰假	<ul style="list-style-type: none"> • 到小孩滿 3 歲為止（受到不得解雇政策之保護）， • 父母雙方皆可請育嬰假（一起請或輪流請都可以）， • 可選兼職（每週最多 30 小時）及工資替代（家長津貼 100 歐元）。
生育津貼	<ul style="list-style-type: none"> • 第一胎與第二胎每人 184 歐元（約 NTD 6624） • 第三胎每人 190 歐元（約 NTD 6840） • 第四胎以上的小孩每人 215 歐元（約 NTD 7740）。
小孩花費之免稅額	<ul style="list-style-type: none"> • 2/3 的小孩花費費用可免稅，金額上限為 4000 歐元。
家長的津貼改革 (2007 年)	<ul style="list-style-type: none"> • 有 12 個月的 67%薪資替代率（取代固定金額） • 產假：2 個月 • 金額下限：300 歐元 • 金額上限：1800 歐元

資料來源:TELP (2015)

2、德國幼兒托育機構

(1)混齡托育機構

德國收托學齡前幼兒之托育機構主要有「托兒所」(Krippen)和「幼兒園」(Kindergarten)，這兩類傳統機構分別收托 0- 3 歲和 3- 6 歲之幼兒。1990 年代開始，除傳統型式托兒所與幼兒園，出現許多混齡形式「兒童日間托育機構」(Kindertageseinrichtungen, 簡稱「日托機構」)。日托機構不只是名稱上的統稱，還包括空間使用、行政運作、實務工作上的融合統整，在此機構中包含托兒所、幼兒園以及提供 6-12 歲兒童課後托育「安親班」(Horte)；機構中可看到不滿一歲的幼兒，也可看到課後托育小學生。德國各邦托育機構形式有所差異，有些保有傳統形式的托兒所、幼兒園，僅單純招收特定年齡幼兒；有些則是傳統形式托兒所、幼兒園和日托機構並行存在。近年來由於出生率下降及配合職業婦女之需求，許多幼兒園招收不同年齡的幼兒，托育 3 歲以下幼兒。不少幼兒園及日托機構也提供課後托育服務，延長開放時間，成為全日制的托育機構，且機構中之學童多為昔日機構托育之幼兒。此外，另有由公司或企業承辦，專門托育職員子女的「公司附設托育機構」，以及由父母自發性團體(Elterninitiativen)所設立的托育機構。這些機構雖然數量較傳統形式的托育機構少，但能提供父母托育的便利性。德國 3 至 6 歲幼兒大多進入幼兒園就讀，幼兒滿 6 歲即進入小學，此時幼兒在心理及行為發展方面尚未成熟，還不適合進入小學就讀時，家長可將子女送進「提前班」，(有些邦稱為「學校幼兒園」-Schulkindergarten)。提前班的教育目標為發展幼兒的理解能力、加強幼兒的表達能力、透過運動及其他引導活動培養幼兒的學習能力。在機構數量方面，德國學前托育機構數量以幼兒園最多，占學前托育機構 58.9%；托兒所僅占 1.7%；混齡式的日托機構占 32.1%。

(2)混齡團體學習

混齡是德國學前教育的特色之一。混齡是讓年齡不同之幼兒共同學習，同時也是一種社會經驗的累積。年齡小的幼童以大哥哥為學習榜樣，可以觀察大孩子

的行為加入遊戲；不同年齡的幼兒透過體驗團體生活以及經由和同儕的合作與互動過程，累積經驗。幼兒不再只是從幼教老師身上學習，而是可以透過與其他幼兒互動得到啟發與成長（Bayerische Staatsministerium of Unterrichts and Kultus, 1989, p.62；Oberhuemer, 1997, p. 90）。在混齡的團體中可以學習到與人相處的社交能力、語言的表達、自信心及自我認識、觀察能力與解決衝突的能力，這些能力對於日後的學習相當重要（Althaus, J. 1987, p. 90- 93）。且幼兒心智上的轉變並非透過成人教導，而是經由日常生活中與其他小朋友的相處潛移默化的結果，幼兒的智能與社會行為獲得良好發展（莊美玲，2003，p. 145-146）。

混齡的學習方式對於獨生子女更具重要意義，因為混齡能讓孩子學習兄弟姐妹般的互助與友愛，獲得家庭以外、最初的社會經驗，這是學習社會行為與責任的基礎（Bayerische Staatsministerium of Unterrichts and Kultus, 1989, p. 62）。混齡的另一項優點是，在融合三種托育型態的日托機構中，幼兒在上小學前都由相同的教保人員照顧，能讓幼兒與其他同伴、教保人員建立起一種持續的關係；家長和幼教老師也比較容易建立起一個長期互動與聯繫的關係與認同感；同時家長也少了尋找新的托育機構之不確定感（DJI, 2005 b, p.134）。德國兒童滿3歲可進入幼稚園。在德國的幼稚園裡，沒有大、中、小班區分，所有的幼稚園不分公立還是私立的，全部採用混齡編班的體制，混齡編班能夠讓孩子體會到兄弟姐妹一起成長的感覺，也使孩子懂得禮讓分享，相處更加的融洽、和諧。

3、臺灣機構類型

(1)分齡托育機構

臺灣最早的幼兒機構於1897年創立，位於臺南祀典武廟，之後歷經各種改進過程，；2000年9月開始發放幼兒教育津貼。目前臺灣幼兒教育機構分兩類，1.幼稚園：收托4~6歲幼兒，由教育部管轄。2.托兒所：收托滿1月~6歲幼兒，由內政部管轄。臺灣托兒機構演進歷程說明如（表12）

表 12：我國托兒機構演進歷程

期間	歷程
1897年	臺灣最早的幼兒機構於1897年創立，位於臺南祀典武廟
1956年	教育部通令要求幼稚教育機構改稱「幼稚園」
1959年	成立我國第一個幼教學術團體「中國幼稚教育學會」
1961年	頒佈「幼稚園暫行設備標準」
1975年	第四次修訂「幼稚園課程標準」
1979年	內政部發行「托兒所教保手冊」
1981年	11月26日公布「幼稚教育法」
1987年	再次修訂「幼稚園課程標準」，將課程畫分為六大領域
1989年	修訂「幼稚園設備標準」
1999年	於11月20日國際兒童人權日成立「兒童局」
2000年	9月開始發放幼兒教育津貼

資料來源：內政部

(2) 分齡團體學習

臺灣幼托實施以來，混齡的幼稚園雖有，但為數不多，一般多採分齡制。一般公立幼稚園招收對象：小班以招收四足歲幼童為主，大班以招收五足歲幼童為主；而私立幼稚園招收對象：小班以招收三足歲幼童為主，中班以招收四足歲幼童為主，大班以招收五足歲幼童為主；托兒所招生方式亦然。承上，德國「混齡」為基礎的兒童日間托育機構，不僅解決了少子化趨勢下，兒童社會化的教育問題，亦解決傳統幼稚園、托兒所與安親班在少子化下，招生名額不足引發的生存問題。

歸納德國學齡前托育（教）特色：

A. 實施「托教合一」制度。

B. 以「混齡」為主要的教育理念，並以「兒童組別」為組織單位，若合於法律

規定，兒童日間托育機構可收托小至 4 個月大至 14 歲之兒童，打破以往托兒所、幼稚園、以及安親班等特定收托對象的界線。

C. 每名年滿 3 歲兒童享有就讀幼稚園的法律請求權。

D. 法律明文規定「幼小合作」之具體內容。

E. 兒童日間托育機構是執行新移民家庭「融合政策」，且有計畫的將該類機構轉型為政府認證合格的「家扶中心」。

F. 為求因應社會變遷新需求，德國學齡前托教機構的功能已從原來的「托育」、「照顧」與「教育」功能，另增加了「促進族群融合」的功能。

4、德國父母津貼與臺灣育嬰留職停薪

我國育嬰津貼全名「育嬰留職停薪津貼」，適用對象是受雇勞工，非受雇身分排除，依此，育嬰津貼似不具育兒勞動社會價值，勞動部亦將育兒津貼視為單純勞動就業行為中斷的薪資補償。相較德國聯邦養育津貼法、父母津貼暨父母期間法所承認之育兒行為對社會貢獻之立法目的間有差異。依據德國父母津貼暨父母期間法，舉凡符合該法規定之申請人，均保障可以因為育兒行為而受到最低每月 300 歐元之給付。該保障無論係子女出生前無就業、或是就業者在子女出生後因未育兒而有薪資落差但差額不到 300 歐元者，均同受保障。基此，德國父母津貼暨父母期間法展現社會共同養育下一代的價值，對我國具有特別意義。緣我國對上一代奉養之老年經濟安全保障採行社會保險模式，且依職業、身分分立於國民年金保險、勞工保險、公教人員保險、軍人保險、公務人員退休撫卹等體系，與德國類似。但在涉及下一代養育責任分擔之育嬰津貼，卻未跳脫上開社會保險分類，將育嬰津貼放在就業保險法、公教人員保險法與軍人保險條例，忽略育兒者照顧對於整體社會存續發展有不可或缺之貢獻。臺灣育兒津貼措施說明如（圖 11）所示：

◆ 補助水準：

家庭條件	金額	年度	補助人數				涵蓋率 (補助人數/ 當年底未滿 2歲兒童數)	補助金額 (萬元)
			低收入戶	中低收入戶	所得稅率 未達20%	合計	合計	
一般家庭	2,500	101	3,930	7,818	200,834	212,582	50.65%	417,224
中低收入戶	4,000	102	4,778	9,186	240,367	253,441	60.41%	525,500
低收入戶	5,000	103	4,879	9,209	244,226	258,314	65.09%	510,980

圖 11：我國育兒津貼措施

資料來源：衛福部社家署

德國聯邦父母津貼將過去以男性單一養家模式、家庭主婦婚模式制定之聯邦養育津貼，轉為支持男女共同養家/共同育兒之父母津貼制度，讓女性可以在子女出生後繼續就業或儘快復職，同時也讓男性可以參與家庭子女照顧工作。凡此不僅符合女性就業世界趨勢及平衡工作與家庭育兒責任衝突，提高女性生育動機而有助於提升生育率。觀察兩者最大的不同處在於：我國育嬰津貼之給付欠缺彈性設計。歸納德國育嬰津貼特色

(1) 德國父母津貼不需以育嬰假為前提：

依據親職假與育嬰津貼之關聯性，親職假主要在調整雇主與受僱者間在勞動關係上對「時間」的分配，而育嬰津貼為社會給付一環，雖給付額度可設計出對使用育嬰假期間之受僱者予以薪資損失補償，但在給付資格上育嬰津貼並不需以「就業」為前提。因此德國聯邦父母津貼暨父母期間法規定，凡在德國內有住所或以德國為居地、與自己的子女共同生活在同一家戶中並親自照顧及教養子女者，若沒有就業或每周就業不超過 30 小時者即具備請領父母津貼資格。由此可知，德國父母津貼申請不僅不以父母必須申請使用父母期間(Elternzeit，即我國所謂的育嬰假)為前提，且可在申請父母津貼期間繼續工作每周不超過 30 小時，如此對於家有新生兒之父母，可依自身家庭條件或其它考量調整工作時間，降低完全離開職場後職業技能減退風險。與此相較，我國育嬰津貼發放以申請人必須先

申請育嬰假為前提缺乏彈性，申請人只能考量要或不要申請育嬰假，而不能選擇以降低工時方式使用育嬰假，如此獲得育嬰津貼給付者須面臨一段完全中斷就業時期，對於支持雙薪家庭、父母共同就業的目標有所衝突的。

(2) 支持父母共同育兒模式：

德國父母津貼發放以申請人之個人化權利設計，無論是申請資格或是給付額度，都是以申請人為主體，給付期間則以新生兒照顧需求為考量，放發津貼期間是該新生兒出生後 12 個月或 14 個月，並允許父母可以在自己符合給付條件，本於權利人的地位申請，無需考慮他方是否同時申請。故德國父母津貼給付期間：父母可以輪流請領也可以同時請領，淡化一方養家、一方在家育兒之鮮明界線。

5. 本國實務仍待努力方向

我國目前因應少子化現象，為鼓勵生育、支持家庭育兒，各地方政府視財力各自開辦生育津貼、育兒津貼或托育補助等非法定現金補助，惟補助標準不一，造成互相競爭比較，且對於龐大補助支出以鼓勵生育之實質影響效益、兒童不等值、次等公民等各界頗有爭議。兒童照顧工作應為全國一致性。公共托嬰，中央規劃開辦福利措施，僅初期補助地方政府較充裕經費，嗣後逐年調高地方政府自籌比例，如父母未就業家庭育兒津貼，造成地方財政負擔，影響政策執行。



照片：我國幼兒學習活動

三、環境永續與綠色觀光專題研究

隨著個人支配所得、交通運輸的多元與快速，地球村的概念，人與人之間的距離不再受時、空限制，無煙囪的觀光產業在 21 世紀預期將比前一世紀更為活絡，也會成為世界各國努力爭取的產業發展之一。然而，回顧世界休閒變遷史(如表 13)，休閒旅遊概念由最早的階級專有，逐漸於 20 世紀發展成為普民之需求，21 世紀將更為蓬勃，與普民生活密切不可分。環境永續與綠色觀光愈趨重要，可分兩點說明：

(一) 21 世紀觀光產業成為全球、縣市之爭食大餅

不同對象雖有不同的需求，但每個人一定會有休閒消費，依交通部觀光局統計，臺灣每年的觀光商機逾 6,400 億元，若是把角度提升至全球的觀光消費，其消費金額將更為驚人，在現今 21 世紀，休閒風潮預期不會減緩，消費經費也將持續正成長，臺灣積極爭取全球可觀的觀光大餅，各縣市之間的觀光大戰也將持續上演。當今旅遊方式由早期的商務及團體旅行，隨著科技資訊的協助，國與國間交通頻繁且便利，個人自主旅遊比例不斷提升，連同自主旅遊之方式，也有渡假旅遊、運動觀光、公益旅行、文化小旅行、會議渡假、主題旅遊(美食、醫美、生態、世界遺產巡禮、一生必遊的景點)…等多元方式，近年更有極限運動及突破空間限制之陸、海、空(飛行傘、熱氣球)之三度空間旅遊；也有進階至「無期而為 Do Nothing」純渡假以及幾乎靜態的旅遊；而交通運具更多元運用，旅遊對象不同的組合，也會有不同的觀光產品及切入點，方式不再是單一，欲爭食觀光大餅，需不斷推陳出新，走在消費者之前端。所以說，「觀光」是高度競爭的產業，一時的領先不代表永續的領先，隨時要保持高度警戒及自我提升。臺灣目前觀光收益約佔 GDP 不到 10%，依臺灣在自然、人文潛質，如能好好發揮，有機會對於國家經濟成長帶來正面的上升力量。

表 13：世界休閒變遷史

年代	演 變 內 容
古希臘時期 (西元前 800 年)	社會階級時期，貴族有較多的休閒，奴役多半時間為工作性質
宗教時期 (14 世紀前)	此時期有許多宗教的盛行如基督教、天主教等，休閒偏向於參與教會事務居多
文藝復興時期 (16 世紀)	休閒黃金時期，文化與藝術復興時期，貴族還是居多
工業開發時代 (18 世紀)	以工作為導向，工作大於休閒，休閒是有錢人的享受
休閒社會化 (20 世紀)	政治局勢穩定，支配所得增加與科技的進步，促使生產力的上升，勞力的下降，使休閒變為有時間人的專利
21 世紀	普民生活

資料來源：邱淑媛、李三仁；(2008)

(二) 永續環境是帶動觀光發展重要的基礎

能源及環境之不可回復的趨勢也讓世界各國不容忽視，民間組織對環境永續的要求，將更為嚴苛；世界各國除了對於環境永續議題十分關注之外，進而亟思環境與觀光加分之徑，不再止於亡羊補牢，而在於累積延續，將永續環境納入觀光必要議題，畢竟破壞重建，遠不如城市之遠見來得經濟、見效；另外，如何累積及洞見機先，完美轉型，也會為該地觀光大大加分，進而成為有效的經濟財。以德國魯爾工業區 (Ruhr) 為例，1850 年左右，因為擁有豐富的煤礦，經濟得以快速成長，一躍成為歐洲最大的工業區。但從 1950 年代起，魯爾區的鋼鐵、煤礦等產業失去競爭力，廠房關閉、人口外流，留下一大片嚴重受到污染的土地，總面積超過 800 平方公里的魯爾工業區，因為一次舉世聞名的改造計畫而脫胎換骨。於 1989 到 1999 年的十年間，聯邦政府以「國際建築展」(簡稱 IBA) 的形式實質進行區域的改革，運用高度的創意，讓魯爾工業區擁有第二個春天；IBA 希

望保留舊工業建築，以作為歷史的見證，而不是全數拆除。藉由將傳統工業區地景，規劃為新的生態景觀公園；以新的文化活動，帶動地區的新氣象及地方的活化；規劃線狀觀光路線以吸引遊客前往；以及成功申辦 2010 年之「歐洲文化之都」大型文化節慶活動等策略，魯爾區之工業遺產，被賦予了新的生命，蛻變成文創產業發展、觀光休閒之最佳去處。魯爾區以創新、實驗、示範、轉型的精神與內涵，帶動整個老工業區的轉型，成功凝聚永續發展共識與引入創新作法，為空間規劃帶來了嶄新的思維，並重振地方經濟。魯爾區可說是德國、甚至全球於推展永續觀光之典範，如照片：魯爾區的環境現已修復一新，魯爾區 Duisburg Inner 港口現況。



照片：魯爾區環境現況 Duisburg Inner 港口現況

資料來源：<https://zh.wikipedia.org/wiki>

另外，德國小鎮，也正進行綠色革命，看不到大改造的建設，而是將在地元素激發出來。德國農業部，早於 1971 年即針對農場/農家發展渡假住宿服務的可行性，進行研究，根據研究的結果，發現農場不僅是周末渡假的良好選擇，鄉村環境更是適合都市居民休養身心的場所。因此，德國農業協會為保障遊客鄉村住宿權益與安全性，及維護渡假期間的休閒品質，開始推動鄉村旅遊品質認證，迄今已超過 30 年，打造了許多美麗的小村小鎮，如像極一幅風景畫的

Ellenz-Poltersdorf 村落，(如照片)；德國推動鄉村旅遊的基本概念，在於提倡農場的生活價值，將當地農業轉換成地區廚房，保存自然景觀、活絡鄉村傳統與文化，並將鄉村生活的親切氣氛與好客態度，融入休養與體驗的休閒活動中。



德國美麗的小村小鎮 Ellenz-Poltersdorf 村落
資料來源：<http://www.backpackers.com.tw>

臺灣近年在全球的觀光經濟有長足進展，同時也將觀光產業列為六大新興產業之一，馬總統黃金十年規劃項目之「永續環境」、「活力經濟」，也與觀光永續有直接關係，隨著產業發展轉型，臺灣服務業人力高達 68.3%，但 GDP 之貢獻度卻不到 10%；顯見尚有很大的成長空間，臺灣的國際觀光人口在 1976 年突破 100 萬人次，1989 年 200 萬人次，2005 年達到 300 萬人次，幾乎要花 14 年以上才達到 100 萬人次的成長。但是自 2006 年達到 400 萬人次，接著每一年幾乎都是以 100 萬人次的正成長，2014 年已達 900 萬人次，今年預期可邁向 1000 萬人次之千萬大國。外國旅客來臺的目的又以觀光旅遊約 73% 為主，在觀光人口快速成長之下，不能一味沖高人次，而應轉化成為「質的提升」，讓服務業不再只是低薪的人力報酬，此一趨勢，觀光局及許多以觀光產業為發展重點之縣市，均有此一深刻體驗，也已積極整備、擘劃，希望再創另一個高峰。

（三）問題現況與分析

臺灣與各縣市對於環境建置與觀光推動之企圖心不容置疑，但在規劃過程中，以目前臺灣現況，則常有事倍功半、無功而返之狀，茲分析原因有下列六項：

1、產品無差異化

越來越多客製化的旅遊產品不斷的推陳出新，也被不斷複製著，有些在被複製之後，如多年前葡式蛋撻般的曇花一現，能夠繼續走在前端者，將可成為這片紅海之先驅；也有一股「復古潮」，回到最終的元素，例如：華山 1914、松菸文創園區、臺中文創園區，以及臺南近年以文化底蘊、結合民間創意結合最好的人、美食、古韻、新意，發展出「老屋欣力」運動，與現今許多一次性的活動截然不同；數年前臺灣掀起休閒農業風，全臺各地廣植香草，不到數年，因為各地均一化的栽植，也就沒有差異化，休閒農場之風潮也略有停滯。近年又吹起賞花風潮，各地普植櫻花，最具差異化首推武陵農場賞櫻季，阿里山、陽明山及其他各地也有栽植櫻花，但武陵農場在 20 年前種植櫻花樹時，即經過縝密地整體地形描繪，進而有計畫的栽植，在前人努力下，才有此美麗浪漫景觀供旅人欣賞，詳圖 3；與一般有空地隨意栽之無規劃栽種有所不同，並在櫻花季採取總量管制而不是無限量的滿足，給予到訪人有質感的遊賞，同樣是櫻花季，它卻是與其他地方發展不同，果真達到「前人種樹、後人乘涼」的境界，如照片所示。



照片：武陵農場櫻花

資料來源：<http://www.ipeen.com.tw>

2. 節慶活動煙火速食化

這幾年，各縣市也瘋煙火、瘋演唱會，數百萬、甚至數千萬元在一夕或數日之間即燃燒殆盡，目前各縣市的大型演唱會、跨年煙火皆是如此，並未見到主辦單位願意回歸活動初衷之思考，只做燄火式的美麗片刻，公共財消失迅速；臺灣的觀光活動，可以歷時不衰、走出特色、創造在地經濟者則是屈指可數。

中央的節慶活動，以臺灣燈會最具代表性；每年的大甲媽祖繞境活動，則由民間傳統而演化成國際性的祭典活動；而地方政府主辦的活動，則以宜蘭國際童玩節及新北平溪天燈節最具代表性，20年以來不斷推陳出新定位清楚，已成為國內暑假最佳的童趣活動，更結合在地經濟，以帶狀活動活絡產業，進而帶動其他周邊發展，冬山河親水公園創辦具國際特色，且充滿童趣的宜蘭國際童玩藝術節，自1996年舉辦以來，不但表演的團隊逐年增加，參觀的人潮每年均達數十萬人次以上，活動的內容雖然皆以「表演」、「展覽」、及「遊戲」為主軸，但其細部的內容卻年年推陳出新，是國內相當罕見的由公部門持續辦理的收費活動，至2015年已辦理20年。除了人潮帶來經濟效益之外，童玩節也成為宜蘭品牌、城市行銷的利器，宜蘭縣府如此的整體規劃、慢工出細活之高品質公共工程，加上堅持核心價值之永續創意活動的模式，後來也複製到武荖坑辦理宜蘭綠色博覽會，2015年邁入16年。連羅東及冬山火車站也在有系統性的建設，成為旅人前往之景點，讓人看到在臺灣不容易的累積、傳承，實屬不易。



照片：宜蘭國際童玩藝術節

資料來源：宜蘭縣政府。

3. 急吞式的運動旅遊

這兩年，臺灣另一瘋潮為騎自行車環島、馬拉松路跑、鐵人三項；這三項活動原來都是值得鼓勵的健康活動，但瘋自行車的情形讓人想起二、三十年前的登百岳活動，許多人為了達成百岳目標，只想踏三角點、拍照紀錄，甚至競速，及如何在最短時間抵達，多少時間完成攀登百岳的夢想，無暇真正體驗山林之美；現在的自行車活動，也開始有完成人生幾條路線的達標競賽、鐵人三項及馬拉松路跑亦是如此。這幾項活動，除了環花東自行車、臺灣登山王挑戰賽在規劃設計已有傳統外，其餘賽事仍無法掌握住節奏及特色，為參加者創造感動。其實感動的創造，用心就做得好；但是，臺灣的這類活動，與國際知名活動仍不可比擬。以世界 10 大馬拉松為例，皆有地景特色，讓跑者「參與」重於「名次」，尤其夏威夷檀香山馬拉松有 2/3 日本人奉為經典；源於歐洲（德國）已有 20 年歷史的鐵人家族（Challenge Family）活動，首次增加亞洲巡迴場次，首場即擇定臺東舉辦，即是攝於臺東活水湖及東海岸美景，讓臺東，是臺灣唯一國際性的鐵人三項活動；但它與臺灣鐵人三項活動不同的是，報名費相當高（折合臺幣約 18,000 元），該活動選擇比賽地點，一定要有特色且風景優美，安全防護十分嚴謹；來參加活動者，賽前三天，甚至一周前就會抵達熟悉場地，其活動也不需政府補助即可自負盈虧，參與者也不會因報名費過高而退怯。反觀國人參加國內各大運動賽事，抵達報名及離開的時間均相當匆促，非但沒有適度的暖身，運動前後都無法做完整的準備，這種旋風式的活動，對於在地經濟貢獻不大，招致擾民不良印象；最近路權收費、員警警力不堪負荷之非議，讓原本健康的活動越走越顛簸。

另一個臺灣著名運動賽事「日月潭萬人泳渡活動」，自 1983 年舉辦開始，1995 年經國際奧林匹克委員會以泳渡規模、困難度、持續性等標準，正式認證為全球最大的游泳活動；1998 年甚至就已超過萬人參加活動。2014/8/31 於日月潭朝霧碼頭登場，吸引共二萬七千多名選手中來自澳洲、德國等十個國家、地區的健將挑戰三千三百公尺的長泳，共同寫下歷史新紀錄，成為國際間泳壇盛事，詳如圖 5，今（2015）年將邁入第 33 屆。



照片：萬人泳渡日月潭活動

資料來源：南投縣政府。

無論是世界博覽會、奧林匹克等大型運動賽事，或是城市自行辦理如萬人泳渡、嘉年華等，這些大型活動往往是從國家、城市的層級去行銷城市觀光或進行都市規劃的手段，卻鮮有協助地方，並試圖解決環境問題的全面性關照；原本訴求健康歡樂的大型活動，竟成為汙染環境的幫兇。日月潭萬人泳渡對日月潭地區休閒運動觀光產業雖然帶來許多正面效益，但相對之下，對日月潭自然生態環境、交通流量、住宿品質、商圈實質幫助等顯然已超出負荷量，近年每年將近 2 萬 7000 人下水，而這將近 3 萬的泳客攜家帶眷，一日內湧入日月潭參加萬人泳渡的遊客恐超過 7 萬人，泳渡活動中擦防曬油的不少，如每人皆擦防曬乳下水，這些化學物質進入日月潭水體及魚體當中，最後有可能再經食物鏈(如總統魚)回到人體；再加上當 2 萬多人同時下水游泳運動所產生的汗水，還有參與者製造的垃圾、流動廁所、沖洗身體的用水問題等，對水質和水中生物造成的衝擊及污染將無以形容。萬人泳渡對魚池鄉飲用水質帶來衝擊，岸上垃圾也是大增。泳渡的終點站為伊達邵商圈，活動當天湧現 7、8 萬的泳客加上親友團，但有人氣卻沒有買氣，店家生意冷清，因為他們只是為了參加泳渡活動，在地的旅宿業者，根本無法應付如此爆量的人潮，而且活動當日會進行交通管制，排擠到一般想進來日月潭觀光度假的遊客，這爆量的泳客反而造成觀光消費大減，只剩製造商圈的髒亂、噪音，並未對地方帶來實質經濟效益。

4. 景觀美感不足，旅遊品質低劣

臺灣有名的的景點，政府無持續再造及提昇品質，更出現不少檢討聲音，其中首推阿里山。阿里山的自然景緻及日出雲海幾乎是國人一生必遊之地，但隨著整體規劃配套不足、管理機關鼎立橫向合作不足，民間業者一窩蜂搶建的心理，風景區的吸引力已逐漸弱化。因開放陸客觀光，每天車水馬龍，似乎又是重回黃金時代。但在配套未完整及搶近利情況下，目前大陸旅客開始有了：「起得比雞早，跑得比馬快，吃得比豬差，睡得比賊晚。」的順口溜。因其交通不便，常有車禍事故的負面新聞；依據 2014 年 10 月中國時報的調查，阿里山及日月潭二個觀光景點，就已經退出陸客自由行前 10 名的景點了；同樣的狀況也發生在日月潭、知本、清境農場、高雄西子灣等早期知名景點，陸客人滿為患，影響觀光之品質。另外，臺東縣知本溫泉地區的業者，自行組成溫泉協進會，由業者自律、合作，但因早期搶建，缺乏整體規劃的景點建設，無美感又雜亂，讓它要重振風華的願景更是困難。政府如能統一事權、嚴格執行法令，完整經費支援計畫，再加上業者自覺，仍會有重生之機。



照片：大陸人士來臺團體客與自由行景點排名調查圖

資料來源：中國時報（2014.10）



照片：大陸人士來臺造成知名景點人滿為患景象

資料來源：自由時報（2015.5.）

在臺灣另一個成功案例，就是臺東縣池上金城武樹(奉茶樹)，全臺灣最有名的樹。而它的成名，很多人歸於某航空公司所製作的宣傳廣告，使它國際知名。但是若沒有在地居民數十年來堅持將電桿下地、管制運具行駛、農民不近利短視，也不會有目前的現況；更令人感佩的是，在它知名之後，當地居民不因遊客而昏頭，反而採取更嚴格的交通管制措施，也未見臺灣風景區最常見的流動攤販，影響觀瞻，自發性的訂下「不准污染性交通工具進入、不准設攤及不設垃圾桶」的三不政策；在池上鄉民的共識下，訂立旅客共同公約，遊客在這樣的氛圍下，懂得尊重及愛護環境，相信在數十年後，它的魅力依舊。



照片：臺東縣池上金城武樹(奉茶樹)

資料來源：<http://www.formosaimage.com>

5. 歷史建築之活化再造仍有待加強

近年來的另一股風潮即為老屋欣力，臺南發起「老屋欣力」文化公益運動，宣揚「活化歷史老屋、分享美好生活」兩大理念，由民間發起，以活化角度創造另一種生機。例如臺中「宮原眼科」，已成為臺中車站附近最具人氣的地標，「宮原眼科」是從 1927 年就有的紅磚建築，座落於臺中市中山路、綠川東街口；2008 年受到卡玫基颱風侵襲造成建物正中大廳傾毀，一度曾成為遊民佔據之處；在臺中知名烘焙業者進駐並加以改頭換面之後，這棟建築物在臺中市區特別顯眼，懷舊風味中帶點低調時尚，成了爆紅景點，業者保留了廢棄建築的原貌進行拉皮大改造，挑高大廳處處充滿魔幻感，也因此吸引了大批的遊客到這裡拍照。老建築大變身，保留了歷史的痕跡，也加入了現代的創意。



照片：臺中「宮原眼科」

資料來源：<http://news.housefun.com.tw>

「宮原眼科」雖有半不像的訾議，但也某種程度反應出古建築之魅力，早期臺灣針對歷史建築，大都依據文化資產保存法，予以劃定國定古蹟、縣定古蹟、歷史建築等不同等級之古蹟指定，但在指定之後，其維管幾乎都是由中央或地方政府負起維管之責，政府在人力及經費不足之下，產生了许多「蚊子館」或遭受民間維管不力之訾議，近年發現此狀，文化部也開始委外維管，成功的華山1914，以及近來爭議大的松菸文創園區原都是所謂的成功案例，經整理詳如(表 14)所示，但仍引起不同發展的論戰，其實，在都會區因地利之便，可以有較多活力及創意投入，雖立論不同，的確帶來人潮及資產活化的目的。反觀花蓮文創園區、臺東糖廠以及臺糖、臺鐵及各縣市指定之歷史建築，政府幾乎沒有維管能力，雖有挹注民間力量之構想，但實際施行卻仍然左支右絀，跌跌撞撞。

表 14：歷史建築活化再造案例經營現況

項目	經營之現況與內容
華山 1914	<ul style="list-style-type: none"> • 由文化部委外經營華山文創園區，常常會有各式的展覽展出，不過假日時看展的人潮很多，多少會影響看展的品質， • 園區也有很多文創商品和駐園表演藝術家可以觀賞。建築物保留特色存在，園區寬敞、文藝氣息豐富，不僅國人喜歡、國外旅客也是趨之若鶩。 • 特點以 OT(電影藝術館)及 ROT 方式委託民間機構營運中。其中，華山電影藝術館主要在提供國片、紀錄片、短片、獨立製片、非商業性電影映演空間。 • 103 年計放映 3,910 場電影，吸引 15 萬人次入館觀影。104 年截至 5 月底止，計放映 1,601 場電影，吸引 7.5 萬人次入館觀影，同時不定時策辦電影相關講座、導演映後座談、電影人才培育課程等活動，以推動發展影像藝術，並促進電影產業發展。 • 另華山園區 ROT 案，目前已有 10 家文創業者進駐，產業類別包含設計、流行音樂、創意生活、策覽、出版、時尚設計、工藝產業等。 • 103 年計辦理 1,387 場活動，吸引 323 萬人次參與；104 年截至 5 月底止，計辦理 530 場活動，吸引 65 萬人次參與。
臺中菸酒	<ul style="list-style-type: none"> • 主要由文化部文資局園區小組專責管理，並被定位為「臺灣建築、設計與藝術展演中心」。 • 舊臺中酒廠從此由製酒工業遺址活化新生，蛻變成文化创意產業的推動基地。 • 每年辦理 A+創意季、創意生活節及春節元宵等主題活動，並輔助個人及團體運用園區展館，辦理相關活動。 • 103 年計辦理 582 場活動，吸引 80 萬人次參與。104 年截至 5 月底止，計辦理 190 場活動，吸引 31 萬人參與。 • 僅一部分委外利用設計點咖啡廳及餐飲業。具文化保存、觀光休閒、永續發展功能。
臺中宮原眼科	<ul style="list-style-type: none"> • 不具文資身分，但是老房子活化，早期宮原眼科的建築，經過臺中知名的日出糕餅業改裝包裝，將原本幾近頹傾的建築予以最大部份的保留。 • 並且再加上現代的設計元素，從此變成日出最特別的旗艦店，販售大部份日出的糕點。
府城古蹟	<ul style="list-style-type: none"> • 古蹟數量為全國之冠，成為休閒觀光的場所，透過系列藝術文化活動，體驗既懷古又創新的熱蘭遮文化。 • 以藝術、文化、創意作為號召，同時也發揮商業、休閒、文化、社區營造功能、永續發展機能。 • 每年為臺南市政府帶來潛在 20 億財政收入。觀光收入 2 千多萬。

資料來源：文化部網站及本研究整理。

6. 城市行銷之迷思

近年來，媒體開放、訊息傳佈多元，中央及地方政府無不投入大筆經費辦理城市行銷，將經費投入電視、電台、平面、網路、戶外電視牆，宣傳媒介亦從國內走到國際。另外，有許多縣市舉辦大型演唱會等一夕或幾日的免費活動，邀請國內或國際巨星前來表演，朝向口中的「國際城市」努力，最近熱門的議題之一即是苗栗縣的財務赤字，有人歸於好大喜功，但是大型演唱會及行銷經費，應不致於成為此赤字的元兇，但也某種程度反應出對於城市行銷及觀光經濟之迷思。其實，觀光應是政府在財政困難之下，能開闢財源的手段之一；世界各國爭取觀光財，能有成長者大都是觀光品質的提升，讓人願意一再重遊；而不是花大錢買廣告，自我感覺良好，或短暫性的無溫度、深度的一次性活動。試想，以臺灣為例，若交通不便的臺東或離島，舉辦其他各地也能做出的活動或旅遊，誰願意花更多時間及成本前往呢？有人認為搞定旅行社即可，殊不知，旅行社及導遊的結構以佣金、利潤及顧客服務為主，前者帶來在地低利，後者則可帶來正面發展，但它決不是依賴廣告行銷經費，而是來自良好口碑及在地用心、具特色的差異化服務。

（四）德國相關政策經驗分析

提起臺灣最美的風景之一，大概不會有太多的疑義，很多人會說是：「人」。臺灣人擁有最友善、熱情的美德，可以溫暖旅客對環境的陌生及不安，成為遊客來臺灣的最美好記憶之一。另外，旅遊的安全也一直是旅客選擇旅遊之重要因素。很慶幸的是，臺灣同時擁有這兩個發展觀光的基本元素；但觀光之永續發展，除了好客友善、安全之外，如欲再創觀光的高峰，光靠這 2 個元素絕對是不夠的，從國際旅遊市場結構的改變來看，可發現觀光消費的需求改變，已創造各種不同觀光型態、需求及模式的產生。只有具深度及特色之活動或景點經營，才能永續發展，就環境與觀光有關德國相關政策經驗分析如下：

1.城市行銷 Tourism and City Marketing

兩周的學習，也更深刻體會城市行銷的軟實力對城市行銷的重要性；成功的城市意象 Image 視覺影響觀光行銷，它可影響遊客是否前來的印象；但是，如何建立正面印象?包括:城市行銷、交際溝通技巧、建立正面印象以加速城市觀光發展等。從學習中，我們了解舉辦國際或大型活動可以快速累積城市印象,很多行銷部門常利用大型活動來行銷，這也是講座所提，許多尚找不出強烈視覺意象的城市常利用爭取國際或大型活動來累積城市印象；但若無法有此催化劑(大型或國際活動舉辦)如何進行城市行銷?可以從品牌行銷著手，創造遊人的品牌印象，例如:視覺……。

品牌行銷要有核心訊息及焦點，擔任市場行銷的 CEO 可決定方式及建立行銷印象 destination brand。以海德堡為例，海德堡之科技、醫學、學術在世界上有一定的地位，但當海德堡欲透過更多的城市行銷，開創更多的觀光經濟，最早由許多公私部門同時負責各種行銷，各行其是，早期會看到 Heidelberg 這幾個字有許多不同的展現方式，讓人目不暇給，經多次嘗試，後來決定將主政部門簡化，市政府成立一個跳脫公營呆板的專責機構統一負責簡化行銷，其間仍有許多民間組織仍進行行銷工作，雖無法以公部門的角色直接讓民間單位與政府行銷主軸配合，但市政府仍透過道德勸說讓民間單位了解行銷願景及主軸並提供此一方向供渠等參考。自此，海德堡的官方行銷，由此專責行銷部門負責行銷定調，其他公部門依此而共同進行，讓行銷效益 1 + 1 大於 2，觀光城市的行銷簡化並俱共識是很重要，接著就須達成遊客服務需求之各種軟硬體建設之落實，行銷吸引遊客前來的誘因，卻不是他重遊及感動的主因，所以，落地之各項軟硬體規劃落實就相對十分重要。

另一個部分是競爭，城市品牌建立，仍需面對外部競爭，不只是單一觀光或產業領域競爭、也不只是地區性、國內的競爭，有時候甚至是國際性！必需了解你的城市競爭者是誰？舉例來說：海德堡大學的競爭不止是在德國境內，甚至是牛津、劍橋、哈佛等國際知名大學，要面對國際性的競爭，所研擬的願景方案也

會隨之不同。競爭目的：你不會希望自己只是參賽選手，而是希望自己是優勝者，要如何達成優勝目標？品牌、目標、願景、戰略都必需同步兼顧 Brand、Target、Strategy，了解以上重點，較能擬定戰略及檢視工作項目是否可達成此目的，包括：找出城市 USP(unique selling point) -要與競爭者有所不同，要了解自己優勢及不可替代性 The USP or the difference 並且要讓當地人也同步了解城市的 USP；城市不同行銷部門也要有此共識，共同推動城市的 USP。

觀光行銷與遊客共鳴—Self perception vs visitors (external)

perception，外來遊客與本地居民的觀念要一致，有助於強化品牌及成功推動。例如：海德堡居民認為要發展觀光業，他們如何對待及接待觀光客？包括基礎設施及接待能力、居民的做法及共識不止是要「建立觀光」、而是要成為推動觀光的一員，降低遊客與居民的印象歧異度。例如：開計程車的司機對於當地的印象說法，會影響旅客對本地的第一印象，當一位遊客搭上計程車，計程車司機對海德堡的印象 15 分鐘對話全是負面的印象，也會影響旅客的觀感，所以如何降低司機或海德堡居民對本地的負面說法，進而傳達遊客正面印象也是行銷不可忽視的一門。

2. 海德堡城市印象

來海德堡就學的大學生、商務(開會.優美)、醫療的印象皆有不同，依據不同對象要釋出不同訊息，海德堡明確定位要發展觀光業，歷史悠久且具知名度的科學及大學城為主要目標願景。由市政府透過政治途徑爭取認同，並建立品牌發展圖，讓各部門的相關人員有明確發展共識” Heidelberg-romantic city” ，認為浪漫是海德堡過去幾世紀累積出來的品牌，於是透過品牌激盪會議，說服大家認同此一概念，一開始的做法就是邀請許多諾貝爾獎得主在海德堡市區漫步，以及晚間在老橋區品酒，讓他們不得不驚嘆”多麼浪漫的城市!”，品牌建立後，必需要故事，海德堡在設定” Heidelberg-romantic city” 為行銷品牌，透過這些在科技/學術發展的諾貝爾獎得主的口中，達到行銷及建立城市品牌的目的。而負責此一行銷發展的行銷部門則是 Heidelberg Marketing GmbH-它是 100%市政

府設立之發展基金會，設計海德堡的 LOGO 有官方版及行銷版，以較軟性行銷手法讓當地居民及遊客引起共鳴，其經費 50%來自市府。如德國舉辦世界盃足球賽，藉此一國際活動之曝光，建立德國之正面形象，將它視為品牌行銷最佳時機，所以，相關的方案也要將此一概念扣合，以發揮加乘效果，如果可善用，遠比砸下大筆預算買廣告更有效益。



照片：學員踴躍發言及提問



照片：學員與講師熱烈討論

案例 A.-魯爾工業區成功轉型

(1)永續觀光發展

世界觀光組織(World Tourism Organization, WTO)對於永續觀光發展進行之定義為：「觀光發展必須符合當前遊客與接待地區之需要，並同時維護與促進未來之發展機會」。魯爾工業區從工業遺址轉型為創意園區，跨城市於工業遺址內建立體驗經濟與創意經濟的機制，不但能兼顧環境的永續，還能延續及保存當地的社會文化，可以做為我們區域治理、發展永續觀光的參考。

(2)從輝煌走向沒落

德國魯爾工業區位於德國西方，北萊因西發里亞邦(Nordrhein-Westfalen)的中部，距離柏林 5 小時車程，面積約 4400 平方公里(相當 8 分之 1 個臺灣)，人口約 570 萬，區域內有 53 個城市，前四大城市是多特蒙德 (Dortmund)、埃森 (Essen)、杜伊斯堡 (Duisburg)、波鴻 (Bochum)。1850 年代，魯爾工業區因為發現高品質煤礦，曾為歐洲最大工業區，全盛時期有高達 250 座礦廠。1950 年代，魯爾工業區鋼鐵產量占德國 70%左右，煤炭產量更高達 80%以上，而包

括魯爾工業區在內的“歐洲煤鋼聯營”則是今日歐盟的雛形。1970 年代末期，魯爾工業區不敵新興國家廉價鋼鐵的競爭，鋼鐵廠與煤礦廠陸續關閉，大量工人失業，加上百年來重工業的汙染，生態環境遭受嚴重破壞，逼得它不得不轉型。

(3)轉型之路

a.政府介入主導--為資助工業遺址改造，聯邦政府經濟部下專門設立了聯邦地區發展規劃委員會和執行委員會，負責項目審核和財政資助等事宜。1979 年魯爾工業區發展達到谷底，北萊因西發里亞邦政府希望能夠活化這些閒置空間，並引入新的商業投資，於是設置土地基金(Der Grundstücksfonds NRW)，由 1970 年成立的北萊因西發里亞邦發展公司(Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein- Westfalen GmbH, LEG)代為管理(1980 年代初，成為處理魯爾工業區土地的政策工具)。土地基金的用途包括：從舊地主手中買入土地，處理部分受污染土地，再賣給新的使用者。(徐藝真，創意與工業遺產的永續發展：以英國鐵橋谷與德國關稅同盟礦區為例，2014) LEG 於 1986 年關稅同盟礦區關閉時成為礦區所有者，取得總面積達 100 公頃，包括閒置空間、廠房、與工業設備的產權，讓整個關稅同盟礦區的結構得以保留完好。

b.區域整體規劃--因為魯爾工業區域內有 53 個城市，為了進行跨城市的協調，特別引進區域(Region)的概念，成立魯爾地區協會(Regionalverband Ruhr, RVR)(2004 年由 KVR 改組)，以兼顧不同城市的不同條件，並協調運用不同城市的資源。(7 月 30 日"地方產業發展與政治";8 月 4 日"培養創新領導者"課程參照)另外，魯爾工業區也是魯爾-萊茵大都會區域(RhineRuhr Metropolitan Region)的核心區域。1995 年德國空間規劃部長級會議提出以大都會區域(Metropolitan Region)做為社會經濟發展的引擎，以維持德國在歐盟競爭中的優勢，並確定 11 個大都會區域，萊茵-魯爾大都會區域即為其中之一。這些大都會區域，多數位於州行政範圍內，有些則跨越不同州的行政範圍。(7 月 28 日"德國政府管理 II:空間規劃、區域、及地方治理"參照)

因為跨越不同的州或城市，必須視法令或區域特性成立不同性質的協調機制，魯爾工業區是成立公法人組織：魯爾地區協會。協會由各城市代表組成的會員大會作為最高決策機構，可以決議約束及協調各城市的規劃建設行為，並進行跨城市的規劃、保存、及活動，例如工業文化之路及 IBA 等計畫。魯爾贏得「歐洲文化首都 2010」的這個頭銜，也是首次不以單一城市而是以「區域」作為獲選單位，象徵著全新的空間規劃概念---「大都會區域計畫」的實踐。另，北萊因西發里亞邦政府/KVR/RVR 也針對魯爾工業區於 1968 年推出“魯爾發展計畫（1968—1973 年）”（Entwicklungsprogramm Ruhr 1968 - 1973），目標是通過交通、聚落、再教育、高等教育和休閒等基礎設施的改善，引導土地、資本和勞動力等要素向非煤鋼相關產業流動，推動產業結構轉型。在此基礎之上，北萊因西發里亞邦政府/KVR/RVR1979 年又發佈“魯爾行動計畫（1980—1984 年）”（Aktionsprogramm Ruhr 1980 - 1984），重點促進魯爾工業區有優勢的新興產業創新，如文化、創意、觀光、節能、環保等。

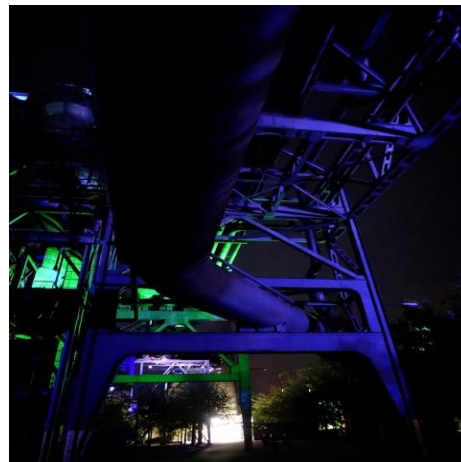
c. 引進創新機制--北萊因西發里亞邦政府/KVR/RVR 除了運用土地基金（Der Grundstücksfonds NRW）及北萊因西發里亞邦發展公司（Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein- Westfalen GmbH，LEG）處理土地問題，另外 1989 年埃森(Essen)市政府與 LEG 還聯手成立關稅同盟發展公司(Bauhütte Zeche Zollverein Schacht XII GmbH)，進行關稅同盟礦區硬體古蹟修復、保存與空間設備再利用。至於軟體部分，則由 1998 年北萊因西發里亞邦政府與埃森共同成立的魯爾基金會(Stiftung Zollverein)負責。基金會的目標是在魯爾區的中心創造就業機會，同時提供居民及觀光客各種高品質的活動與設施。

至於備受肯定的國際建築博覽會的計畫（IBA），則由 RVR 於 1989 年提出，成立國際建築展有限公司(IBA GmbH)，為期 10 年進行地方振興計劃。資金來源有三分之二是來自聯邦政府、北萊因西發里亞邦政府、埃森市政府、及歐盟區域發展基金(European Fund for Regional Development)。國際建築展有限公司(IBA

GmbH)除了作為一個資源引介及整合的平台，建立起中央政府與地方政府、地方政府與居民的溝通管道。國際建築博覽會的計畫（IBA）十年間完成了 120 個更新案，這些更新強調生態與環境永續，關懷弱勢並注重文化品質，展現出精緻的創意與成熟的執行能力，其中有太陽能玻璃屋、生態綠建築，還有一系列包括礦工、婦女、老人及兒童住宅，都兼具機能、生態與美觀，不但提升了弱勢居民的生活品質，也建立了魯爾工業區對未來生活的新標竿。



照片：文化之路，各景點共同標誌



照片：Duisburg 景觀公園
(Landschaftspark)

案例 B. 德國節能造鎮計劃 “Bahnstadt” development in Heidelberg

“Bahnstadt” development in Heidelberg 是德國節能的一個造鎮計劃，也是地區環境永續新思維塑造多元城市意象之代表，“Bahnstadt” 區位於 Heidelberg 市區火車站後方，緊鄰原北約美軍總部。約莫在 20 年前開始思考如何發展這區域，1997 年 DB 公司決定關閉這裏的機車廠，開發規劃以公開徵求方式，TOYA 公司以整區「節能城市」環境永續的概念入選，規劃期間每 2 年進行項目微調。2006-7 年定調包括：

- 家庭使用被動式（Passivhaus Institut）節能設計。
- 住宅、商辦混合開發，因本市目前公寓住宅不足，但商業辦公樓出租不易。
- 建築密度相對城區要高一些，但加上許多綠化

- 住宅 2500 單位供 6000 人居住，另有辦公樓，目前約 2000 人遷入居住。

所謂被動式 (Passivhaus Institut) 節能設計，概念最早源於瑞典隆德大學的 Bo Adamson 教授和德國被動式房屋研究所 (Passivhaus Institut) 的 Wolfgang Feist 博士在 1988 年 5 月的一次討論。通過一系列的研究和德國黑森州政府的資助，被動式節能屋的概念逐步確立。1990 年最早的一批被動式節能屋在德國達姆施塔特建成。1996 年被動式節能屋研究所 (Passivhaus-Institut) 在達姆施塔特成立。「Passivhaus」源自於德國，德語中「Passivhaus」字面上所傳達的意義可以拆解為 Passive house 或 building，Passive 是被動的意思，Haus 指的就是房子亦或建築物。Passivhaus 所定義的健康和舒適的居住環境，會將室內二氧化碳維持在 1000ppm 以下，而且減少室內溼度所造成的黑黴菌發生；以室內舒適溫度來說，夏天維持在 25 度以下，在冬天則維持在 20 度以上。當然，這些條件的達成是必須透過一個完整的團隊、非常小心的設計和構築，才能確保 Passivhaus 在不論任何的氣候條件下，和當地傳統建築物比起來，不僅舒適而且達到極高的能源節約。德國被動式房屋的「被動」到底是甚麼含意？被動式房屋需要很少的能源即可維持舒適的室內環境，因為其優異的保溫隔熱性能和高效率的熱回收系統，使得房屋整個年度幾乎都不需要主動提供暖氣和製冷需求，當我們從這觀點切入，代表著這些建築是採取一種「被動」的方式，我們透過極少能源投入甚至是零投入，就能達成能源節約目標。在許多節能工程領域中，「被動式」原理已廣為人知，比如被動式安全設備、過濾裝置、被動式製冷到被動式房屋都是這一原理成功案例。當然，「被動」並非指完全沒有能耗，而是指一種透過智慧設計，極小化地使用複雜系統和不可再生能源來達成節能目標。

在歐洲很多地區和城市都已經把「被動式房屋」做為新建公共建築項目的強制要求，德國法蘭克福，是最先實施該要求的城市之一，比利時的首都布魯塞爾規定，從 2015 年 1 月起，所有新建建築以及舊建築改建都必須符合被動式房屋標準。在過去的 20 年，被動房屋標準迅速得到民眾認可，事實也表明它是一種可靠的建築標準。隨著更多炎熱地區被動式房屋的研究日增，2013 年全世界已

有 5 萬多棟被動式房屋，其中有數百棟房屋接受了嚴格監測，其測試結果始終保持良好。海德堡德國的大學城 15 萬居民，對於正在建設中的前鐵路機房倉庫，它希望將有助於環境和當地的房地產市場。因此引進被動式節能概念，將 116 公頃全區正在修建完全 OFSO 所謂被動房子，是比傳統建築使用最多節省 90% 的能源類型，從而減少能源消耗和降低取暖費。

這個開發計畫主要投資者包括市政府、國有住宅公司、信貸銀行及邦銀行，共同組成 EDH 公司負責執行開發案及銷售，預計將投入£26 億元，至 2014 年已銷售達 93%。「Bahnhof」計畫獲得許多精明投資者青睞，其中最大承購案為美國猶太精神科醫生 Henry Jareck 先生，因為年輕時曾於海德堡大學就讀，對此城市有深入了解，在辦公室區塊投入了約 60 億英鎊，區內有一條道路因此以其父親命名；其他投資者包括共同基金、保險公司和市住房機構。從銷售紀錄、節效率率看來，「Bahnhof」計畫是一個成功的方案，也讓 Heidelberg 市區到處是美麗古建築、大學城的傳統印象注入新的活力，更是符合 Heidelberg 市以「科技」「愛心」為城市行銷之主軸。這個計畫帶給我們最大的啟示，在於它的開發方式係以環境永續、塑造多元城市意象為目標。

- 環境永續

這樣的新思維來從事土地開發，不僅創造出都市更新的經濟價值，更重要從這種思維下啟動了新型態、合乎世界公民義務的環保標竿型開發。建築基本上也是一種龍頭產業，在這樣新的建築思潮下，將會對建築技術、建材及施工標準乃至建築法令產生新的變化，環境永續已成為全球共同議題，臺灣應該馬上思考在這樣的轉捩點上，我們是否已經有整體的因應策略，這包括產業供應鏈的創新與商機、法令完備度及民眾對於土地開發昇級版改變的認知與支持等。

- 塑造多元城市意象

海德保市傳統上給人的意象是一個大學城、保留大量歷史古蹟與生活方式的都市，幾百年來當地人與及無數慕名而來的遊客，對於這樣的意象及場景也多相當滿意。創新趨勢成為現代顯學，海德保市希望能在這種潮流下，且基於大學城

是知識創新及領導，因此於本項都市土地開發加入對環境保護、資源有效利用來建設，希望展現都市新的生命活力，新的思維在另一方面代表承續古老城市對大自然之永續理念，在傳統基礎上，建構出經濟發展與都市新意象雙贏的成果。



照片：「Bahnsstadt」節能造鎮水回收循環末端系統



照片：現場參訪，學員與講師熱烈討論

3. 德國環境永續政策

環境政策涉及保護大自然、保護人類居住環境二個不同層面。德國環境方面除在 1986 年成立聯邦環境、自然保育及核能安全部，擬定預防、污染者付費及合作三項處理原則外，訂定更嚴格的環境規範並獎勵投資改善環境，確立 4 項主要優先政策：A. 國土規劃保護大自然和降低生物多樣性流失，維護生態系統的功能 B. 應付氣候變遷，減少溫室氣體排放 C. 減少環境對健康的影響，減緩損害人體健康化學物質的使用，重視水、噪音和污染對人類健康帶來的影響 D. 增進自然資源和廢棄物的永續性管理說明如下：

(1) 德國多層次治理追求國土規劃最大效益及降低國土開發

A. 德國 1998 年空間規劃法修正案定義「歐洲大都市區」為空間和功能位置與在國際超越國界的功能，希望繼續保持德國和歐洲的業績和競爭力，對促進加快歐洲一體化的進程，內容為原則性框架規範，並由邦級國土計畫部及區域級官署分別提出邦國土計畫及區域發展計畫、整合各空間計畫如古蹟、地景、交通建設等，追求土地規劃最大效益。聯邦政府自 2002 年提出降低開放空間消耗，減少通過新的建設用地，目標 2020 年一天只有 30 公頃開發。土地政策不只是開發，

還需要思考如何維持城市、鄉村同等的生活水平。農地管理以健全多功能鄉村永續發展為主軸，以達永續性的生態多樣性、農業及有機農業、糧食安全等。



照片：德國農村景觀其實深受農業及環境政策的影響

B. 德國多層次治理追求國土規劃最大效益值得我國學習；我國全國區域計畫頒佈後，各縣市擬定各縣市新的區域計畫，建立永續土地利用及管理制，配合未來國土計畫法之制定，各級政府宜跨域治理以追求國土發展的最大效益。

(2) 保護自然維持生物資源多樣性

生物多樣性是人類生存的基礎。在抵禦氣候變化和自然災害很大的程度是取決於正常的生態系統，例如以有機碳素大量貯存在森林，濕地，土壤以及海洋的保育與再生。因此德國政策上促進生物多樣性的保護和執行聯合國生物多樣性政策，維持生物資源與農業結構多樣化（包括有機農業、人工培育品種多樣性及保護物種棲息地），美麗的森林農村地景是綠色、文化、生態旅遊的資源。同時也鼓勵民眾生態旅遊。

(3) 針對氣候變遷設定明確減碳目標，與國際接軌

我國方通過溫室氣體減量法，應效法德國研訂具體減碳目標及減碳策略。

A. 德國有關節能減碳部分，預定 2050 年碳化能源將減少 80%，節能 20%，房屋暖氣節能 80%。至於再生能源期待比例，2020 年 35%，2025 年 40-45%，2050

年 80%。同時利用生態工法、綠建築、保水規劃、風力與太陽能的利用、環保建材的使用等，向零二氧化碳與減少廢棄物的生活型態邁進。未來如何降低住宅取暖設備(住宅更新率每年由 1%提升至 2%，推動被動屋節能)及運輸工具(運輸部門能源消費 2020 年較 2008 年減少 10%，至 2050 年則減少 40%。2030 年電動車達 600 萬輛)的能源消耗，是未來的重要工作。同時推動碳排放交易制度，提供了溫室氣體減量的經濟誘因。

B.我國目前能源供應仍以石化燃料為主，且外購能源達 97.9%，屬高碳能源結構，達成永續能源政策綱領的二氧化碳減量目標仍有很大落差。我國溫室氣體減量及管理法甫於 104 年 7 月 1 日公布，相關配套機制可以再強化，應效法德國明確訂定各項減碳標準落實減碳政策，例如例 2012 年新車的二氧化碳排放由原來平均每公里 170 克減少為每公里 120 克，2020 年新建築零碳排放等。其他減碳策略如能源發電未來以再生能源發展為主，商業、產業及家庭用電戮力提升能源使用效率，交通運輸以加強研發使用生質燃料並擴大使用公共運輸網路，導入暫停熄火裝置，廢棄物著重回收再利用，推動被動屋利用太陽能、電氣餘熱地熱及牆面阻隔等功能保持室溫 25 攝氏度左右，大幅降低冬季取暖與夏季製冷的電源等，足資我國借鏡。

(4) 降低能源消費與再生能源研發使用

1.德國煤碳占發電的 4 成。核能目前仍占德國發電約 1 成多，但 2011 年日本福島核災後德國決定逐漸停止使用核能，未來不再用石化及核能，看重再生能源及能源效率，2000 年德國通過施行再生能源法，促進再生能源使用。經過 15 年發展，2014 年德國再生能源達 28%，已超過核能、石化能源等傳統電力來源的比例。德國有關核能的政策反反覆覆。2000 年決定逐漸減少核電廠，不過 2010 年又決定繼續使用核能。到 2011 年日本福島核災，因為民眾 3/2(72%)反對，才決定逐漸停止使用核能。2011 年 8 月停掉 8 個核電廠，2022 年將全部停用核能發電。另外，德國宣布停止使用核能也是理性的考量，主要有二個理由：半徑 80 公里逃命圈範圍，涵蓋 51%的全國人口、相對於核電，再生能源相對便宜。

除役之後的核電廠，將作為儲存核廢料之用。到 4 週前，已停掉 18 座核電廠，不過德國電力仍是能夠輸出。除役的核電廠，目前作為核廢料儲存之用。德國的能源轉型是雙重發展，一方面增加再生能源，一方面降低能源消費。碳排放以 1990 年為基準，2020 年減 40%，2050 年減 80-95%。能源效率每年提昇 2.1%，2020 年提昇 20%。至於電力消費，2025 年設定的再生能源發電比要達到至少 40-45%。初級能源消費，2020 年較 2008 年減少 20%，至 2050 年則減少 50%。可再生能源在 2050 年前佔總發電量的 60% 比重、能源效率在 2050 年前提升至 50% 以上。

德國 FIT (Feed-in tariffs) 再生能源收購制度，提供了穩定的再生能源電力收購價格、並且具體鼓勵企業發展再生能源，是再生能源迅速發展的主要原因之一。只要是綠電的生產者，例如民眾在屋頂安裝太陽能板，負責輸配電的電力公司就有義務「立即」而且「優先」將綠電併聯和傳送出去。因此，大幅提高民間太陽能光電的裝置量，讓太陽能電價降低。不過，政府保證收購價格與市場價格之間的落差，必須由消費者以再生能源附加費用 (EEG-Umlage) 負擔，所以住宅電費會增加。太陽能電價降低，主要原因是規模變大、全球競爭、再生能源法讓投資者安心。



照片：德國再生能源風力發電

2015 年 3 月 20 日進行日蝕壓力測試，因為電力來源多元，又有建全的電力網，所以就算發生日蝕，也不會停電。不過再生能源設施，未必受到民眾歡迎。

因此透過透過地方市鎮與公民協商、加強 FIT (Feed-in tariffs) 再生能源收購制度，鼓勵公民投資。因為能源轉型，電力公司的角色也產生變化，未來可能不依發電、賣電、架設電網獲利，反而所有與電力和互聯網相關的產品和服務都是商機，例如德國目前成功的智慧電網 E-Energy 方案，由德國於 2008 年所提出的重大新能源專案之一，在智能電網的基礎上推出的一個為期 4 年的技術創新促進計畫。它提出打造新型能源網路，在整個能源供應體系中實現綜合數位化互聯以及電腦控制和監測的目標；-Energy 也是德國綠色 IT 先鋒行動計畫的組成部分。綠色 IT 先鋒行動計畫總共投資 1.4 億歐元，包括智能發電、智能電網、智能消費和智能儲能四個方面。從德國能源轉型過程看來，其再生能源發電量之成長主要來自陸域風力、生質能與太陽能，其他如地熱、海潮能、氫能等亦有但非主要。

2. 我國自產能源極度不足，97.9% 須仰賴進口，但國際能源環境劇烈變化，能源安全首重供應穩定，再者國防考量，宜提升自主能源比例，我國臺灣擁有豐富的海洋資源、海岸資源、風力、長日照優良條件，若充分利用足以建立多元能源，103 年行政院通過「綠色能源產業躍升計畫」，積極扶植綠能產業，可參考海德堡大學講座建議我國發展能源儲存技術，有效帶動產業，同時提升能源供給效能、技術研發引進，以達成永續能源政策綱領淨源目標及穩定能源供給。

(五) 德國資源回收再廢物經濟之運用成效良好

廢棄物處理與環境負擔有關，講座認為德國成效良好的垃圾分類，除訂定相關法規，建立在資源永續利用及循環經濟的基礎上，循環經濟政策的核心是責成生產者擔負起管理其產品生命週期的責任，由業界自我協定，實現一種自動、低成本的持續性循環，以減少垃圾和降低溫室效應；策略上避免不必要的廢棄物產生，以直接管制及經濟補貼誘因二種機制運作，自成一套完整的廢棄物管理運作系統，最後才是廢棄物以對公眾最有利之方式處理。

從 2005 年起德國政府規定所有垃圾必須在密閉的空間內處理利用，超過 50% 以上的家庭廢棄物是可以回收再利用，同時佐以城市垃圾、生質垃圾、廢油料、

建築廢棄物、包裝（塑膠、玻璃、複合包裝）、污泥、大型家具固體廢棄物等多重層次的資源回收，其整體政策及配套措施周全，更促進資源回收業的發展。現在德國更利用先進的設備處理廢棄物轉換成再生能源。我國未嚴格執行垃圾分類，浪費了循環再用的資源價值。



照片：德國資源回收分類

（六）崇法務實的環保執行力

在公害防制方面減少環境對健康的影響，減緩損害人體健康化學物質的使用，重視水、噪音和污染對人類健康帶來的影響方面，德國除訂有嚴格的標準並嚴格執行。我國也制定環評審查、空氣、水體污染管制及推動化學物質登錄等周全法規及農地污染及廢食用油管制等措施，但因人為因素及環保教育未普及深化，致良法績效不彰，反觀德國執法行為一絲不苟，成效卓著，值得我國學習。

四、地方治理專題研究

「德國城市邦與臺灣直轄市—多層次治理的經驗及檢視」為題進行研究；同時，為使研究主題得以聚焦，並配合國家發展、地方治理的實際需要，團隊成員也決定以農地管理的政策與法規甚或執行為主，檢視德臺兩國的差異，並本於他山之石、可以攻錯的理念，就此類的重要問題，於德臺兩國研習之後，提出政策建議與相關心得。

（一）德國城市邦與臺灣直轄市—多層次治理的經驗及檢視

1. 研究緣起

直轄市的概念，與聯邦國家的城市邦在概念上有些接近，也與很多國家所謂的首都（首要都市）或是大都會政府相當。例如，日本的東京都就是具備首都特別機能的地方自治團體，從概念上而言，即類似於臺灣的直轄市，且為首都直轄市。實際上，東京都的轄內設有諸多區級地方政府，略可分為「東京都區部」、「多摩地域」及「東京都島嶼部」等三個部分，合計共 23 區 26 市 5 町 8 村。整體而言，東京都內的區級地方政府擁有相當程度的地方自治權，區級政府之首長與議員是由各該區域內的居民直接以投票方式選舉而出，且無論是普通公共團體的市町村抑或特別公共團體的特別區皆是如此。

再者，如英國大倫敦市則是一個大都會政府的概念，也與臺灣的直轄市相當，甚至相當於市縣之間的地方區域政府的概念。以大倫敦市來說，轄內的區級政府，即包含了倫敦市與 32 個倫敦自治市，共 33 個次級行政區。形式上，大倫敦市就是一個「大都會區」；實質上，大倫敦市是由大倫敦底下次級行政區，諸如倫敦市與西敏市等組成。整體而言，大倫敦市內之區級政府的自治市也有一定程度的地方自治之權限，例如其與大倫市政府的權限劃分方面，就有些自治權限，特別是土地規劃、住房管理、交通整頓等自治權限，從而亦有區級政府之間必須協商

或合作的可能；儘管 2000 年 5 月起大倫敦管理局成立後，是希望略為壓抑區級政府即該等自治市群的自治權限。

但不容否認的是，就英國大倫敦市之區級政府的自治市來說，迄今為止仍有一定程度的自治權，且其主要負責承擔轄區內的居民日常事務，包括幼稚教育、社會服務（以兒童保護、老人護理和家政服務等為主）、住宅建設、公路維護、公園規劃、街道清掃和垃圾處理、文化和休閒產業（尤其是圖書館業務）等為主，跟臺灣的鄉鎮市差異不大。當然，各自治市亦可藉由各種方式聯合起來，成立若干跨區域之合作組織（通常被稱為聯合董事會和某某事務委員會），以維護跨區域之間的公共利益。

另外，以美國的紐約市來說，它也是個大都會政府，也與臺灣的直轄市相當或是相當於市縣之間的地方區域政府。就現行紐約市的區政體制來說，紐約市設有五大區（borough）共計 51 個選區之多，每個選區產生一名議員，而組成紐約市議會。其中曼哈頓區可以選出 10 名市議員，共有 42 個所屬基層社區（community district）；布魯克林區可以選出 16 名市議員，另有 80 個所屬基層社區；布朗克斯區可以選出 8 名市議員，則有 74 個所屬基層社區；皇后區可以選出 14 名市議員，有 87 個所屬基層社區；斯坦頓島區則可以選出 3 名市議員，亦有 56 個所屬基層社區。

同時，以紐約市的城市管理體制來說，紐約市級政府職能涵蓋領域相當廣泛，市長之下設有 5 個負責分管經濟發展和建設、城市運營、政策制定、行政、法律事務等各個領域的副市長。與此相應的是，官派的各個區之區長則僅負責領導行政區委員會（borough board）以及所屬的基層社區委員會。單以布魯克林區為例，各區長的職責主要有三：一是財政預算管理權，二是建設審議決定權，三是社區規劃執行權。至於，基層社區委員會則有權對土地利用申請（包括功能分區的變更、特殊許可證發給或都是更新地區等項申請），另對市屬財產的處分收益使用之權，同時也對於基層社區重要設施（尤其是公園或圖書館）等問題進行評議並決定之權。

類似的例子，在法國則有巴黎市，在德國似乎就是城市邦，在臺灣或中國則是直轄市的概念（如中國大陸的北京市、天津市、上海市等）；對此，我們 104 年度地方政務研究班第 10 期第 4 組（地方治理組）的成員，經過多次的分組研討之後，決定以本班前往的德國與臺灣進行簡單的比較與初略的研析，希望擷取德國城市邦（或是邦）的運作經驗，嘗試從多層次治理的角度，來瞭解德國的城市邦，與邦內更貼近市民的區級政府之運作模式，以及德國的城市邦又如何與其它各邦進行合作，甚或與聯邦、歐盟之間又是如何互動，來解決城市治理的相關問題，德國多層次治理架構如（圖 12）所示。

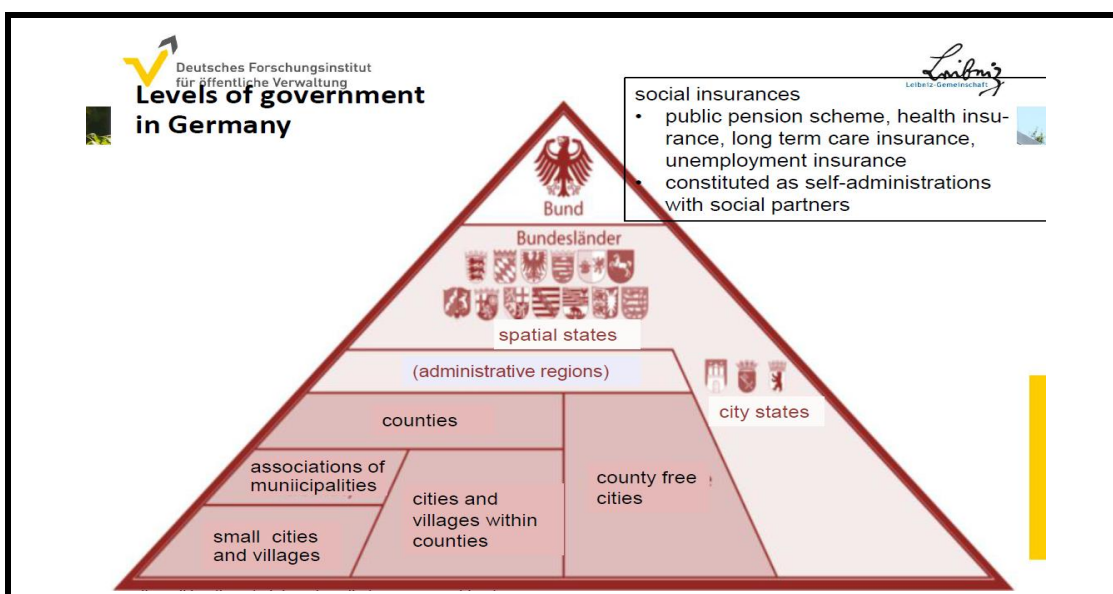


圖 12：德國多層次治理架構

資料來源:TELP（2015）

2. 研究目的與問題

他山之石、可以攻錯。我們 104 年度地方政務研究班第 10 期第 4 組（地方治理組）的成員，擬藉由德國城市邦的經驗學習，尤其是德國城市邦在多層次治理方面的經驗學習，提供若干的政策建議給現行臺灣的直轄市在運作模式上，也可以有所參考，藉由德國經驗進行反思。而為研究聚焦之便，城市治理的相關問題固然相當多元，故本組的成員經過討論後，也經過考評委員的同意，一致決定

以農地管理的政策規劃與執行為重心，聚焦於以下的研究問題：

(1) 德國的城市邦，如何與邦內的區級政府互動？如何與其它各邦互動？城市邦又如何與聯邦中央互動？如何與歐盟互動？亦即，擬以多層次治理的架構，對德國城市邦的運作模式進行瞭解。

(2) 臺灣的直轄市，如何與直轄市內的區級政府互動？如何與其他直轄市或縣市互動？如何與中央政府互動？又如何與區域經濟的整合互動？亦即，同樣以多層次治理的架構，對照德國城市邦與臺灣直轄市運作模式的異同。

(3) 以德國城市邦、臺灣直轄市就農地管理的政策規劃與執行來說，兩國的多層次治理與地方治理，在政策與法規上，有何異同？再者，是否有財政或預算上的誘因機制，或是有無特別的設計？

(4) 試圖藉由多層次治理的架構，瞭解德國城市邦、臺灣直轄市運作的經驗後，就城市治理的相關問題，尤其是農地管理的政策與法規提出建議。也就是說，本組成員尚會就此焦點問題，或則提出小組成員討論後的共同建議，或則提出個人的心得省思或業務建議，藉以研析臺灣的農地管理政策與法規，如取法德國的經驗，是否還有改善或調整的空間？

(二) 我國政策問題的現況分析

又為使此處的現況分析，得夠有條有理，本小組經過討論之後，決定在本章節內，先以臺灣直轄市的現況、臺灣的多層次治理，以及臺灣的農地管理之政策與法規等實際的現況進行分析，並於下個章節再就德國城市邦的現況、德國的多層次治理，以及德國的農地管理之政策與經驗回饋等相關資料予以分析。茲就本章節的內容依次說明如後：

1. 臺灣直轄市的現況

在臺灣的中華民國，以臺灣、澎湖、金門及馬祖等地為主要的轄區，合稱為臺灣地區或自由地區，簡稱為臺灣地區或臺灣。目前，依據憲法及增修條文之規

定，衡諸於聯邦國家與單一國家體制的比較，臺灣係單一國家，與德國為聯邦國家有所不同。臺灣的中央政府體制，有民選的總統、民選的立法院，另有由總統任免的閣揆（稱為行政院長）率領內閣的運作，一般以半總統制稱之。最近一次的中央政府選舉為 2012 年初的總統、立委選舉；下一次則為 2016 年初舉行，總統與立委的任期皆為 4 年一任。以臺灣的現況來說，除中央政府之外，目前共有 6 個直轄市、16 個縣市，簡稱為「六都十六縣市」。而這 22 個市縣分別是：1. 基隆市。2. 臺北市。3. 新北市。4. 桃園市。5. 新竹縣。6. 新竹市。7. 苗栗縣。8. 臺中市。9. 彰化縣。10. 南投縣。11. 雲林縣。12. 嘉義縣。13. 嘉義市。14. 臺南市。15. 高雄市。16. 屏東縣。17. 宜蘭縣。18. 花蓮縣。19. 臺東縣。20. 澎湖縣。21. 金門縣。22. 連江縣（又稱為馬祖）。

而前述的市縣，共有 6 個是直轄市，分別是：一是臺北市，它既是直轄市，也是中央政府所在地的首都；並自 1949 年 12 月 7 日起，成為自由地區中央政府的所在地，過去以來的自治曾由中央以行政命令定之，直到 1994 年始受直轄市自治法、1999 年起始受地方制度法之保障。其中，臺北市位於臺灣本島北部的臺北盆地，四周均與新北市接壤，人口在臺灣各市縣中排名第四，少於新北市、高雄市、臺中市，不過人口密度則居臺灣第一；其與周邊衛星市鎮所連結而成的臺北都會區，是臺灣人口最多的都會區，同時臺北市也是北臺都會區的發展核心，亦是臺灣政治、經濟金融與文化發展的中心，而非僅是政治、行政與媒體的中心。目前是臺北市是臺灣最國際化、最具國際知名度的都市，它與德國的柏林邦類似，轄下並無鄉鎮市的自治體制，同樣也設有 12 個行政區。

有趣的是，臺北市作為一個直轄市，理論上如依地方制度法的規定觀之，其權限的運作與自治應該和其他市縣雷同；但實際上，就臺北市而言，它也可以說是臺灣的首都市，與其他的市縣相較，是多了些義務，例如臺北市的警察局必須兼負更多的首都治安（中央政府機關或機構）的公共安全任務，也由於臺北市是臺灣最知名的國際都市，它也常舉辦國家的大型活動或國際活動（例如國慶活動，與先前舉辦過的花卉博覽會等），惟於行使前開更多義務所需經費的經費往往又

是以自治事項看待之，頂多中央政府給予一定額度的補助，似與隨後即將介紹之德國柏林市的運作經驗有明顯的差異，

2. 新北市現況

緊鄰於臺北市由原臺北縣改制而成，是臺灣人口排名最多的直轄市，並劃分為 29 區。不同於臺北市，臺北市係將農政單位並入產業發展局看待，並無獨立的農政局處；相反的，新北市則設有農業局，主管農業政策，並與地政、城鄉發展局等主管農地管理的政策與法規。也就是說，單就組織設計的角度來說，新北市的發展經驗不同於臺北市，設有專屬的局處（農業局）主政農業相關事務，而與其他局處合作共同管理農地政策與農業管理法規。此外，不同於臺北市者，乃在於新北市的烏來區，依地方制度法之規定，亦為地方自治團體性質的區，與新北市其它各區或臺北市各區屬於單純的行政區體制，也有明顯的不同；換句話說，烏來區的部分，得基於自治團體的地方，另外辦理農業或農地管理的自治事項，並執行中央政府或直轄市政府交辦的委辦事項，想有一定的揮灑空間，與桃園市、臺中市、高雄市的山地原住民區類似，和一般直轄市內的區，明顯不同。

3. 桃園市現況

原桃園縣在 2014 年 12 月 25 日改制而成的直轄市，轄內有 13 個區。而桃園市呈現傳統的閩、客分界，分別以桃園區、中壢區為首，也有眾多的外省族群之眷村聚落，加上來自於全臺灣各地的原住民族，與在地的泰雅民族（復興區），而形成多元族群融合的城市面貌。不僅如此，桃園市的城鄉差距在各地也不小，也因為工業發達，科技園區的設立等因素，成為臺灣引入外籍勞工人數最多的直轄市或縣市，並將影響當地的農地管理與開發事宜；尤其是，中小企業於農地私設工廠或倉儲的情形，將導致農地農用的管理政策與法規在執行上出現法律規定與實際落差的現象，也成為臺中市、臺南市等地的共通現象。

4. 臺中市現況

臺中市縣於 2010 年 12 月 25 日改制為直轄市，名為臺中市而成，除市政府設有 29 個局處委員會之外，轄下共有 29 個區。值得注意的是，臺中市的工業區與

科學園區興起，並在房地產、購物商場、餐飲業等大型商業的激烈競爭下，已經讓該市的產業結構逐漸轉為以農業為輔、工商業為主的發展型態，從而該市的農地管理也面臨不小的挑戰；這樣的挑戰，與桃園市或臺南市所面臨的挑戰有點雷同，都涉及到了農地農用的管理政策與法規之執行的問題。

5. 臺南市現況

臺南市縣合併而成；合併後改制為直轄市，除市政府的組織架構外，行政區域劃分共有 37 個區。由於安南區設立臺南科技工業園區，及新市區之南部科學園區，使得臺南市經濟重新復甦，與高雄市成為南臺灣的雙核心都會區，簡稱為「南二都」。同時，臺南市的農地管理議題也值得吾人予以重視，畢竟在直轄市的型態中，臺南市仍是以帶有大量的農業型態的直轄市，從而農地農用的管理政策與法規該如何執行，和桃園市、臺中市等地，面臨雷同的困境。

6. 高雄市現況

在 2010 年由高雄市縣合併改制而成，含原高雄市 11 個區與原高雄縣 27 個鄉鎮市，共改制為 38 個區。市政府設有 30 個一級機關，包括 23 個局、4 個處、3 個委員會及 38 個區公所。高雄市的農業地帶多分布於原高雄縣居多；，高雄市持續倡議透過國家機制保育都會週邊淺山生態系，擬與中央合作催生美濃國家自然公園，並透過里山發展概念，提供人與自然共生共存的場域。而由於高雄市的城鄉差距頗大，原市區的部分和臺北市接近，盡管實際的資源仍不若臺北市；但是，原縣區的部分則和桃園市、臺南市等相當接近，也同樣面臨了農地農用政策的法規與執行的難題。此外，高雄市尚有 3 個山地原住民區，享有自治團體的地位，讓高雄市的層次治理，似乎比起臺北市的問題，更為複雜些。

（三）臺灣的多層次治理架構

在臺灣的中華民國，其現行地方制度，如依據憲法、憲法增修條文及地方制度法等相關規定，國家體制應屬單一國家，與德國為聯邦國家明顯不同。至於，臺灣的地方劃分則分為地方行政體制的省（直轄市或市的區，亦為地方行政體制

的單元)，以及地方自治體制的直轄市、縣市，與鄉鎮市（直轄市內的山地原住民區，亦屬地方自治體制的單元）。其中，省雖仍為地方制度的單元，但不具公法人地位，故非屬地方自治團體；直轄市、縣市及鄉鎮縣轄市、與直轄市山地原住民區，均為地方自治團體，依法辦理地方自治、並執行上級政府委辦事項（又直轄市及市之下均劃分為區；鄉、鎮、縣轄市、區以內之編組為村、里；村、里以內之編組為鄰），說明如下。

1. 國家體制為單一國家

探究其實，在臺灣的中華民國，現行的國家體制為單一國家，至於省（無論是臺灣省或轄區不完整的福建省）則非屬地方自治團體，省設省政府，受行政院指揮監督，監督縣市自治事項、執行省政府行政事務及其他法令授權或行政院交辦事項。此外，省設省諮議會（但僅限於臺灣省，福建省並無省諮議會），對省政府業務提供諮詢及興革意見，置諮議員若干人，任期 3 年，由行政院院長提請總統任命之。綜上所述，省已經無自治立法權與行政執行權，故有關農地的管理政策與法規，在現行體制下，與省並無關聯；相反的，省的資產、負債與權限業務功能等，依法多半由國家概括承受，因此，行政院與中央主管部會依法對於農地管理則有政策及立法之權。

2. 各級地方自治團體的組成

臺灣現在的地方自治團體，其實是二級三種（或稱為二級四種），第一級地方自治團體為直轄市與縣市；第二級地方自治團體則為鄉鎮市，與直轄市的山地原住民區。總的來說，就各級地方自治團體數而言，全國目前有 6 直轄市、13 縣、3 市；下轄 170 區（含 6 個直轄市山地原住民區及 3 市的 12 區），至於全國鄉鎮市的數量總共減為 198 個（目前 146 鄉、40 鎮及 12 縣轄市）。有關我國各級地方自治團體型態，說明如（表 15）所示：

表 15：我國各級地方自治團體型態說明

各級地方自治團體	型態說明
直轄市設市政府及市議會	<ul style="list-style-type: none"> • 市長及市議會議員由直轄市市民選舉產生，任期 4 年。 • 直轄市分區設區公所，為市政府派出機關，置區長 1 人，由市長依法任免，承市長之命，辦理區政業務。
縣設縣政府及縣議會；	<ul style="list-style-type: none"> • 縣長及縣議會議員由縣民選舉產生，任期 4 年。 • 縣長綜理縣政，並指導監督所轄鄉鎮市自治。
市設市政府及市議會；	<ul style="list-style-type: none"> • 市長及市議會議員由市民選舉產生，任期 4 年。 • 各區設區公所，為市政府派出機關，置區長一人，由市長依法任免，承市長之命，辦理區政業務。
鄉鎮市設鄉鎮市公所及鄉鎮市民代表會；	<ul style="list-style-type: none"> • 鄉鎮市長及鄉鎮市民代表由鄉鎮市民選舉產生，任期 4 年。
直轄市內的山地原住民區	<ul style="list-style-type: none"> • 比照鄉鎮市，蓋地方制度法在 103 年 1 月 29 日修正公布， • 賦予直轄市山地原住民區自治的法源，可辦理區長及區民代表選舉，任期均為 4 年， • 自治權限原則上比照改制前的山地鄉（但不包括稅捐及公共債務，這點又和鄉鎮市有明顯的不同）；第一屆直轄市山地原住民區長及區民代表於 103 年 12 月 25 日上任。 • 直轄市內的山地原住民區到底有無管理農地的政策與法規設計之權，則似乎又與一般的鄉鎮市不同，尚須從中央法規與直轄市法規予以檢視。

資料來源：本研究整理自地方自治團體相關資料

3. 多層次治理外的跨域治理之設計

又依據地方制度法第 24-1 條的規定，直轄市、縣市、鄉鎮市為處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增進區域居民之福祉，得與其他直轄市、縣市、鄉鎮市成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並報共同上級業務主管機關備查。目前此類的合作項目多半是農地管理以外的事項，例如環保事項在中彰投之間即有共同處理的首長協議，但就農地管理的政策與立法而言，尚無具體的例證；本小組也將盡可能藉由資料的蒐集與研析，來瞭解德國的城市邦與其它各邦之間，是否有類似的規範與運作模式，從而研析臺灣的直轄市是否也有此類農地管理的設計或運作空間。

4. 臺灣的農地管理政策之現況及問題探討

回顧臺灣的農地管理政策，係從第一階段 1949~1972 年代的農地改革，有三七五減租、公地放領與實施耕者有其田；到 1973~1994 年代第二階段的農地改革，包括加速辦理農地重劃、推行共同委託合作經營、農業機械化與提供擴大農場經營規模之購地貸款等，在此階段期間，1973 年更有農業的基本大法，即「農業發展條例」的制定與施行，包括規範土地利用、農業生產、農產運銷、價格與貿易、農民福利與農村建設，此階段農地政策基本仍為「農地農有農用」。隨後，面對國內外經濟結構急遽的變化，因應世界關貿總協(GATT)及加入世界貿易組織(WTO)之需要或衝擊，順應經濟產業調整之需求及解決現制耕地分割之土地產權糾紛，農業發展條例於 2000 年 1 月 4 日立法院三讀通過修正案，並配套修正土地法及土地稅法等，促使開放農地自由買賣、放寬耕地分割限制、放寬農地特許農民個別興建農舍或集村興建農舍、農地作農業使用須依農業發展條例、都市計劃法、及區域計劃法等土地使用管制規定辦理、農地農用獎勵享有土地稅賦減免優惠、農地變更使用應先徵得農政機關同意，並繳交回饋金、農地違規使用加強查緝及處罰，並取消免稅優惠等等農地政策有 8 項重大政策之改變，使得「農地農有農用」政策逐步修正為「放寬農地農有、落實農地農用」之政策。

然於 2007 年 1 月 10 日農業發展條例修正第 31 條、第 39 條文，其中修正前之第 39 條文第 1 項規定：「依第 31 條規定申請耕地所有權移轉者，應檢具農用地作農業使用證明書或耕地符合土地使用管制規定證明書，向該管土地登記機關辦理。」也就是說，農地移轉的前提必須是符合農業使用，然該次的修正讓非法農業使用之農地，得以課徵相關稅捐後辦理移轉，致使管制「農地農用」的最後一道高牆，正式崩解；「農地農用」，徒具形式，這在直轄市或縣市內可謂問題重重。整體而言，現行農地政策主要有土地管理及利用兩部份，涉及之法令眾多，分別架構在中央農委會主管之「農業發展條例」、內政部之「土地法」及財政部「土地稅法」等相關法令，以及各開發目的事業主管機關主管之法規中。基本上，

該等法令係由中央制定，但多授權交由各地方政府負責執行，地方政府除依母法亦有依地方自治條例或母法規定進一步另定單行法規執行。其中主要之法令為「農業發展條例」、「區域計畫法」、「非都市土地使用管制規則」、「都市計畫法」等分別作為分區使用管理與管制的原則，另涉及建築等相關法令規定及機關甚多，欠缺整合，一般民眾瞭解不易，現行農地政策法令架構可概分為土地管理及利用兩部份，茲摘要重點內涵如下：

(1) 農地農用之管制：規範有關農地移轉、分割、租賃、農舍及農業設施興建等有關規定。

(2) 農地變更使用及回饋機制：有關規範農地變更作非農業使用之許可準則及回饋金收取標準。

(3) 農地農用稅賦優惠措施：有關農地農用之稅賦優惠、免稅及獎勵。

(4) 農地違規使用處罰：違規農地之稽查、行政罰鍰及相關處分作業規定。

而上述四點政策主要之內涵精神以「放寬農地農有、落實農地農用」為核心，將農地區分為生產糧食為主之耕地（水旱田）及耕地以外之農業用地（包括保育用地）分別加以管理，其政策重點摘要如下：

(1) 開放農地自由買賣：取消限由「自耕農」購買農地規定，放寬允許自然人自由承購農地；至於法人團體限由農民團體或農企業研究機構有條件許可購買耕地，耕地以外之農地則無土地取得資格限制。

(2) 放寬耕地分割限制：每宗耕地分割後最小面積由5公頃降為0.25公頃，唯修法前之共有或修法後繼承之耕地等7種情形不在此限。

(3) 農地使用及變更仍依內政部主管之都市計畫法及區域計畫法非都市土地使用管制規定辦理。

(4) 農地變更作非農業使用須依農業發展條例規定先徵得農政主管機關同意，並收取回饋金納入農業發展基金使用。

(5) 無自用農舍之農民取得（新購）農地得個別興建農舍或集村興建農舍。

(6) 農地農用享有免徵地價稅、土地增值稅及遺產贈予稅減免優惠。

(7) 加強農地違規使用之查緝及處罰，並取消免稅優惠。。

其中，單以非都市土地使用管制規則為例，非都市土地使用管制規則係依區域計畫法第 15 條第一項規定所訂定。依該法非都市土地共劃定特定農業區、一般農業區、海域區、森林區、工業區、鄉村區、山坡地保育區、風景區、國家公園區、河川區、其他使用分區或特定區等 11 分區使用，以及根據前項分區共編定為甲、乙、丙、丁種建築用地、鹽業用地、殯葬用地、礦業用地、窯業用地、遊憩用地、古蹟保存用地、海域用地、農牧用地、林業用地、養殖用地、水利用地、生態保護用地、國土保安用地、交通用地、特定目的事業用地等 19 種用地類別。

且為落實分區使用與管制，同法第 6 條更揭櫫非都市土地中農地的容許使用之項目及許可使用細目使用，以及變更使用之依據。又該法第 5 條明定：「非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣市政府管制其使用，並由當地鄉鎮市區公所隨時檢查，其有違反土地使用管制者，應即報請直轄市或縣市政府處理。鄉鎮市區公所辦理前項檢查，應指定人員負責辦理。直轄市或縣市政府為處理第 1 項違反土地使用管制之案件，應成立聯合取締小組定期查處。前項直轄市或縣市聯合取締小組得請目的事業主管機關定期檢查是否依原核定計畫使用。」準此，內政部於 92 年間即邀集各市、縣政府開會並作成決議，擬定非都市土地查報流程，據以強化土地分區使用管制。

再以，都市計畫法為例，都市計畫係指在一定地區內，有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃而言。該法之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）（局）為縣（市）（局）政府。依照都市計畫法訂定各種分區，各直轄市並依母法因地制宜訂定所屬施行細則，其中農業區及保護區係屬都市計畫儲備用地，得因人口或產業擴張需要而透過程序調整分區，屬於動態成長管理概念。

儘管有上述的諸多法律在規範農地的使用或利用，現行農地政策與管理卻仍

面臨以下的一些問題，例如依法編定之農牧用地主要為提供作糧食生產使用，其中座落於特定農業區及一般農業區，約占農牧用地總面積 81 萬公頃之 34%及 21%，鑑於農地之稀少性、變更不可回復性、糧食生產安全供應及生態資源永續，亟須加強保護及有效利用。然而耕地面積隨著臺灣經濟工商業快速發展及社會環境變遷，農地開發變更作非農業使用造成農地不斷逐漸流失，近 20 年減少 8 萬公頃，平均每年減少 4,000 公頃，且流失者多屬區位平坦之優良農地。農業面臨「不足中過剩」之窘境，糧食自給率約 32%，大宗蔬果等常發生生產過剩，但休耕農地作物面積達 22 萬公頃及平地休耕、山地濫墾等矛盾現象。臺灣農業結構與日韓一樣以小農經營為主，在缺乏國際競爭力下，面對經濟自由化之趨勢，於貿易談判下不得不採取價格干預及補貼之保護政策，造成部分扭曲資源之利用效率，另一方面工商業快速發展，農地不斷流失，以及民眾不守法違規使用，政府執行農地管理公權力不彰等，以致造成農地放寬自由買賣後，農地農用政策卻不易管理落實。質言之，檢討現行農地政策面臨之問題如下：

(1) 耕地不斷流失，農工爭地衝突日趨嚴重：非農業部門利用農地開發變更使用益見頻繁，為工商業發展或推動公共建設，以促進社會公益，也大面積徵收農地方式開發，農民為保有農地維護生計或受污染疑慮等因素不願被徵收，常引發農民之抗爭及衝突；另法令放寬變更使用規定，造成毗鄰工廠擴廠開發或逕以違規零星開發方式造成既成事實，然後透過各種途徑要求修法同意變更或就地合法，耕地流失的問題嚴重。

(2) 大量耕地休廢耕，農地資源閒置與增加財政負擔：因工商業快速發展農村年輕人力外流及鄉村農民老化，導致農田廢耕，再者，政府因應加入 WTO 限量開放進口稻米，補助水旱田休耕，農地休廢耕不但造成土壤劣化、易滋生病蟲害，影響相鄰農地耕種環境，且每年政府動支補助經費超過 100 億元，造成扭曲資源之利用效率。

(3) 小農經營耕地更加零細化，不利企業化經營及農業轉型：臺灣原就小農家庭農場經營體制，開放農地自由買賣，放寬耕地分割限制，且准許個別蓋農

舍，導致土地細分、切割、穿孔、破碎問題更為嚴重，不利擴大農場經營規模及機械化，降低生產成本，以及不利後 WTO 及簽署 ECFA/FTA 自由化後農業企業化經營及提升競爭力。

(4) 農舍住宅化，浮濫興建不符社會公義及污染農田：開放自然人自由買賣農地，反導致零星興建農舍(別墅)供家住宅使用激增，農舍興建後農民即出租或轉售，實際居住者多與經營農業無關，農地蓋農舍造成污染，影響景觀及安全農業。

(5) 農地違規充斥建地化，污染破壞農業生產環境：農地自由買賣後，由於地價較便宜，作農業使用之農地免徵地價稅、土地增值稅、遺產稅及贈與稅，造成購買農地違規興建住宅、工廠、KTV、幼稚園、垃圾場或其他與農業生產無關之各種建物設施到處可見，由於執行公權力不彰，農地違規使用充斥，破壞污染農田生產環境。

(6) 「平地休耕、山地濫墾」矛盾化：不適耕種之山坡地出現到處違規開發濫墾、濫建、濫種，取締公權力不彰，形成「平地休耕、山地濫墾」之矛盾現象。

(7) 農地政策管理執行不彰：農地使用違規案件之處理，經由檢舉或鄉鎮區公所查報及稅賦優惠之定期檢查，由農政單位認定違反農業使用者，移請稅捐機關取消稅賦優惠，並由地政單位或都發單位分別依違反區域計畫法及都市計畫法裁處管制，另涉有違反環保、水土保持、建築、工廠等相關目的事業法規者，通知目的事業主管機關處理，因此涉及之相關法令規定及機關甚多，欠缺整合。

(四) 德國相關政策經驗分析

德國是 OECD 的國家之一，很多 OECD 國家的寶貴經驗，或多或少都可以成為臺灣學習的地方；其中，德國的城市邦與臺灣的直轄市似乎較為接近，並與歐盟、聯邦，以及邦內的區形成多層次的治理架構。因此，本組為 104 年地方政務研究班第 10 期的地方治理小組，有幸奉派在民國 104 年 7 月、8 月間至德國進行課程學習，並進行相關的資料收集，爰比照前章節的架構，將德國的城市邦現況、

德國的多層次治理架構，以及德國的農地管理政策等，略述如後：

1、德國城市邦的現況

德國是一個聯邦國家，以德意志聯邦共和國基本法（以下稱基本法）來說，其國會由參議院（Bundesrat）及眾議院（Bundestag）兩院組成，並為內閣制的政府體制。其議院依各邦人口比例由各邦政府代表所組成，眾議院議員係由單一選區兩票制選出，任期 4 年，上一次國會大選於 2013 年 9 月 22 日舉行，由基民黨 Angela Merkel 出任總理。除聯邦中央設聯邦政府，德國由 16 個邦組成，其中柏林、漢堡及布萊梅等 3 邦為城市邦，16 個邦及其首府分別為（表 16）：

表 16：德國 16 邦首都面積及人口

16 邦及首都	面積 (km)	人口數
1. 巴登 - 符騰堡邦 (Baden-Württemberg) - 斯圖加特 (Stuttgart)。	35,752	10,753,880
2. 巴伐利亞邦 (Bavaria) - 慕尼黑 (München)。	70,549	12,538,696
3. 柏林邦 (Berlin) - 柏林 (Berlin)。	892	3,460,725
4. 布蘭登堡邦 (Brandenburg) - 波茨坦 (Potsdam)。	29,477	2,503,273
5. 布萊梅邦 (Bremen) - 布萊梅 (Bremen)	404	660,999
6. 漢堡邦 (Hamburg) - 漢堡 (Hamburg)	755	1,786,448
7. 黑森邦 (Hesse) - 威斯巴登 (Wiesbaden)。	21,115	6,067,021
8. 梅克倫堡 - 前波莫瑞邦 (Mecklenburg-Western Pomerania) - 史威林 (Schwerin)。	23,174	1,642,327
9. 下薩克森邦 (Lower Saxony) - 漢諾瓦 (Hannover)。	47,618	7,918,293
10. 北萊茵 - 西發里亞邦 (North Rhine-Westphalia) - 杜塞道夫 (Düsseldorf)。	34,043	17,845,154
11. 萊因 - 普法爾茲邦 (Rhineland-Palatinate) - 美因茲 (Mainz)。	19,847	4,003,745
12. 薩爾邦 (Saarland) 薩爾布魯根 - (Saarbrücken)。	2,569	1,017,567
13. 薩克森邦 (Saxony) - 德勒斯登 (Dresden)。	18,416	4,149,477
14. 薩克森安 - 哈爾特邦 (Saxony-Anhalt) - 馬格德堡 (Magdeburg)。	20,445	2,335,006
15. 什勒斯維希 - 霍爾斯坦邦 (Schleswig-Holstein) - 基爾 (Kiel)	15,763	2,834,259
16. 圖林根邦 (Thuringia) - 埃爾福特 (Erfurt)。	16,172	1,235,025

資料來源：維基百科 <https://zh.wikipedia.org/zh-tw/>

前述的城市邦，與臺灣的直轄市相當。可以略述如後，一就漢堡邦(Hamburg)而言，即為一城市邦，俗稱漢堡市（即為漢堡邦），地處什勒斯維希-霍爾斯坦邦及下薩克森邦之間，易北河（Elbe）流經並貫穿該邦，人口約 180 萬，面積 755 平方公里，為德國第二大城，歐盟第七大城。漢堡市係是歷史上漢莎聯盟之成員，歷來即為全國海運中心，工商發達，國際貿易頻繁，其經貿地位較柏林為重，登記於漢堡商會有 14 萬家公司。漢堡港位於易北河畔，距北海出海口約 120 公里，為德國第一大商港，亦為世界第十一大及歐洲第二大貨櫃港，為北歐及東歐貨物之轉運站，全球各大航運公司均在此設立據點，與亞洲間之來往頻繁。漢堡之工業朝高度專業之領域發展，其在醫療及生物科技方面居領先地位，此外亦是世界重要的飛機製造中心，空中巴士 A380 大型飛機即在漢堡製造。世界聞名之 OTTO 郵購公司及 Helm 化學公司設址漢堡，另妮維亞（Nivea）、史坦威（Steinway）鋼琴及 Monclanc 名筆等知名產品亦係在漢堡製造。漢堡邦亦是德國重要的媒體中心。

布萊梅邦（Bremen），亦為德國的城市邦之一，且為德國最小的一邦，由布萊梅市與布萊梅港（Bremerhaven）共同組成，地處下薩克森邦環繞之中，威悉河（Weser）流經該邦，注入北海之漏斗形河口，人口 55 萬，面積 325 平方公里，是德國第 10 大城。布萊梅市位於威悉河畔，距海口外之布萊梅港約 60 公里。布萊梅港為德國第二大港，港口優良，倉儲及物流業為該邦最重要之產業，該港為汽車、棉花、咖啡、魚類及蔬果等之轉運中心。此外，該邦之汽車製造、電子通訊、航太工業、生命科學、食品及觀光業等亦相當發達。

最重要的城市邦，則是德國的首都，柏林邦，它既是一個城市、也是一個單一的邦，同時也是德國聯邦中央政府所在地；其下並無縣市、鄉鎮等地方自治團體，而係由 12 個行政區（Bezirke）所組成。然而，因行政區非屬地方自治團體，並不適用基本法第 28 條對鄉鎮縣市等地方自治團體之制度性保障

（Institutionelle Garantie）規定。不僅如此，柏林邦與其他兩個城市邦同，均為一不可分割之地方區域團體（Gebietskörperschaft），且邦議會同時就是地

方議會，邦政府即也等同於市政府。如依「柏林邦區政治體制與行政組織法」(Bezirksverwaltungsgesetz, BezVG) 第 2 條第 1 項的規定觀之，柏林邦所轄之 12 個行政區並無獨立之法人格，與臺灣直轄市內的區相當（例如與臺北市的 12 個行政區，如中正區、松山區等相當），又依柏林邦憲法 (Verfassung von Berlin, VvG) 第 66 條第 2 項之規定，柏林邦仍得依照地方自治之基本原則參與行政事務，無論是對邦內的行政區，亦或是對德國聯邦中央，甚或對歐盟政府皆是如此。

整體而言，柏林邦為德國之首都，如依柏林邦憲法 (Verfassung von Berlin, VvB) 第 1 條之規定，柏林邦是德國的一邦，亦是一個自治城市，其受基本法及聯邦法律之約束。當然，德國各邦的運作與自治狀況不一，就柏林而言，可以說是德國的首都市，但與其他各邦權限大致上相同，並無特權，反之就現實而言，還有較多之義務，如：維護使管區之安全、舉辦國家大型活動、建築法 (Baurecht) 上之特別義務、警察 (Polizei) 及消防 (Feuerwehr) 事務等，惟於行使前開特別義務所需經費，依基本法第 106 條第 8 項規定：「八、聯邦如在個別邦內或鄉鎮（鄉鎮聯合區）內籌辦特別事業，引起超額支出或減少收入（特別負擔），而不能期待各邦或鄉鎮承受此一特別負擔時，應由聯邦作必要之調整，斟酌此項調整時，並應考慮邦或鄉鎮因籌辦此種事業所生對第三人之補償支付及財政上之利益。」也就是說，柏林邦因執行上開義務所生費用，部分經費係由聯邦所負擔，這點與臺灣的運作似乎明顯不同。

2、德國的多層次治理

以基本法來說，雖無「府際關係」一詞，但卻已承認「多層次治理」的統治架構；必須注意的是，基本法所承認的「多層次治理」架構（歐洲聯盟、聯邦中央、各邦暨邦內的地方自治團體）跟學理上「府際關係」所講的垂直權力分立制度，甚或水平跨域治理之合作關係，或是傳統地方自治學所談的權限劃分制度、親善夥伴關係本質上又無太大的不同。以下謹就該國基本法等相關規定，就德國

城市邦的多層次治理的相關架構初步的介紹：

(1) 德國與歐洲聯盟的關係

基本法前言揭示德國是歐洲的一份子，而該法第 23 條也規定德國參與歐洲聯盟之發展。不惟如此，第 28 條第 1 句中段另規定，「於縣市與鄉鎮之選舉，具有歐洲共同體成員國國籍之人，依歐洲共同體法之規定，亦享有選舉權與被選舉權。」、第 50 條也規定，「各邦經由聯邦參議院參與聯邦立法、行政及歐洲聯合事務。」依此可知，德國的多層次治理之課題，已延伸至其與歐洲聯盟的互動架構問題了。也就是說，如以前述的城市邦為例，會形成歐盟-德國聯邦-城市邦或各邦-邦內的區級政府或自治團體之互動關係。

(2) 德國的聯邦體制

基本法第 20 條第 1 句規定，「德意志聯邦共和國為民主、社會之聯邦國家。」也就是說，德國做為 16 個邦所組成的聯邦國家體制，必須實施地方分權，這不僅是基本法所承認的重要基本原則，按通說見解來看的話，也已經成為德國聯邦體制的運作規範。

(3) 德國各邦之基本建制—亦須為共和、民主、法治、福利體制的邦

蓋基本法第 28 條第 1 句前段即規定，「各邦之憲法秩序應符合本基本法所定之共和、民主及社會法治國原則。各邦、縣市及鄉鎮人民應各有其經由普通、直接、自由、平等及秘密選舉而產生之代表機關。」依此，各邦之基本建制，亦須成為共和、民主、法治、福利體制的邦；就此而言，前述的城市邦，如漢堡邦、布萊梅邦及柏林邦，也是如此。

(4) 德國聯邦與各邦之權限劃分

原則上，基本法第 30 條已規定，「國家權力之行使及國家職責之履行，為各邦之事，但以本基本法未另有規定或許可者為限。」；不過，第 31 條也進一步規定，「聯邦法律優於各邦法律。」、第 37 條第 1 句更規定，「邦如未履行其依本基本法或其他聯邦法律對聯邦所負之義務，聯邦政府得經聯邦參議院之同意，採取必要措施，以聯邦強制之法，強令該邦履行其義務。」同時，基本第 83 條也規

定，「除本基本法另有規定或許可外，各邦應以執行聯邦法律為其本身職務。」
詳言之：

A. 聯邦的專屬事務

對外關係之維持為聯邦之事務（基本法第 32 條第 1 句參照）；第 71 條另規定，「聯邦專屬立法事項，各邦惟經聯邦法律明白授權並在其授權範圍內，始有立法權。」該法第 73 條更清楚規定，聯邦關於下列事項有專屬立法權，如：外交及國防、聯邦國籍、遷徙自由、護照管理、移民及引渡事項、度量衡及曆法規定、關稅制度、通商與航海協定、貨物流通及國際貿易、航空運輸、聯邦鐵路、郵政及電訊等。比較特別的是，基本法第 87 條之 5 另規定，「鐵路運輸行政之任務得以聯邦法律轉讓予各邦成為其固有事務。」同樣的道理，儘管德國聯邦的專屬事務，係由聯邦中央立法並執行，像是基本法第 87 條第 1 句即規定，「外交事務、聯邦財務行政及本基本法第 89 條所定之聯邦水路與航運行政，屬聯邦直接行政事務，由聯邦政府下級行政機關執行。」但這樣的規定，卻仍不代表各邦就毫無介入的空間（另可參照 87 條第 1 句以下的相關規定）。

B. 聯邦與各邦的共同事務

基本法第 70 條第 2 句規定，「聯邦與各邦管轄權之劃分應依本基本法有關專屬立法(ausschliessliche Gesetzgebung) 與共同立法(konkurrierende Gesetzgebung)之規定決定之。」、第 75 條第 3 句亦規定，「各邦應於聯邦頒布通則後，依其所定之期當期間內，頒布必需之邦法律。」而該法第 72 條第 1 句、第 2 句也分別規定，「競合立法事項，各邦僅於聯邦不制定法律以行使其立法權，並就其未行使之範圍內，始有立法權。」、「在聯邦領域內建立等值之生活關係，或在整體國家利益下為維護法律與經濟之統一，而認以聯邦法律規範為必要者，聯邦有立法權。」

不僅如此，基本法第 91 條之 1 第 1 句就更清楚規定，「各邦執行其任務，如此等任務具整體意義而聯邦之參與對改善生活水準有必要時，左列情形聯邦應予協力：大學包括大學醫院之建立與新建、地方經濟結構之改善及農業結構與海岸

防禦之改善。同時，第 91 條之 2 也規定，「聯邦及各邦經由協議得對教育計畫及超地區經濟研究計畫之推動，共同進行，其費用之分攤於協議中定之。」準此，就德國的農地管理而言，聯邦與各邦，含城市邦在內，均有權限加以管轄，甚得為共同事務。

C. 各邦的專屬事務

基本法第 70 條第 1 句規定，「本基本法未賦予聯邦立法之事項，各邦有立法之權。」就此而言，基本法的規定與美國聯邦憲法的規定，實有異曲同工之妙，均是把聯邦與邦彼此之間的「剩餘權」交還給各邦。從而，無論是一般的邦或城市邦，均得依法享有專屬事務的管轄權。

D. 各邦、聯邦的合作關係

各邦彼此之間（甚或城市邦、各邦與聯邦政府之間），如為維護或恢復公共安全或秩序應該合作；而有關天然災害或重大不幸事件之有效處理，亦同（基本法第 35 條參照，又該法第 73 條第 10 款規定也有類似的規定，但比起第 35 條的規定則更強調聯邦的主導地位）。又該法第 107 條第 2 句更規定，「各邦間互異之財力，應藉法律確保其有合理之平衡，在此並應注意鄉鎮（暨鄉鎮聯合區）之財力與財政需要。該法律並應規定要求補助各邦請求權之條件與有補助義務各邦之補助責任，以及補助數額之給付標準，該法律亦得規定，由聯邦以自有經費補助資弱之邦，以支應其一般財政需要之不足。」

E. 聯邦與邦之權限爭議解決機制

這一部分的規定，其實在現行法制上是相當複雜的，單就基本法相關規定而言，其第 84 條第 4 句即規定，「各邦執行聯邦法律，如聯邦政府認為欠缺不足而未能克服時，聯邦參議院以聯邦政府或有關邦之請求應決定該是否違法。對聯邦參議院此項決定得上訴於聯邦憲法法院。」由此可知，聯邦憲法法院可以為聯邦與邦發生權限爭議的最終裁決機關。

F. 德國各邦含城市邦在內的地方自治

基本法第 28 條第 2 句規定，「各鄉鎮在法定限度內自行負責處理地方團體一

切事務之權利，應予保障。各鄉鎮聯合區在其法定職權內依法應享有自治之權。自治權之保障應包含財政自主之基礎；各鄉鎮就具有經濟效力的稅源有稅率權即屬前開財政自主之基礎。」而基本法之所以僅對邦以內的地方自治團體做簡單的規定，是因為地方自治團體就是邦的創造物，也由各邦依其邦憲法、邦法律決定邦內地方自治的具體內容，以致於各邦含城市邦在內所實施的地方自治未必相同。

整體而言，上開德國多層次治理的基本架構，若涉及聯邦與邦之財政劃分的問題時，則依該法第 104 條之 1 的規定，原則上係由聯邦及各邦(含城市邦在內)各負擔執行其任務所發生之支出；但各邦(含城市邦在內)受託處理聯邦之事務時，由聯邦負擔因此而生之支出。最重要的是，各該聯邦專業法律如規定各邦負擔 1/4 或 1/4 以上之支出時，則須經聯邦參議院之同意，始得為之；就此而言，則有點類似釋字第 550 號解釋之所以強調「共辦事項(或共同事務)」之決定，強調其法定程序應經地方一起參與決定。

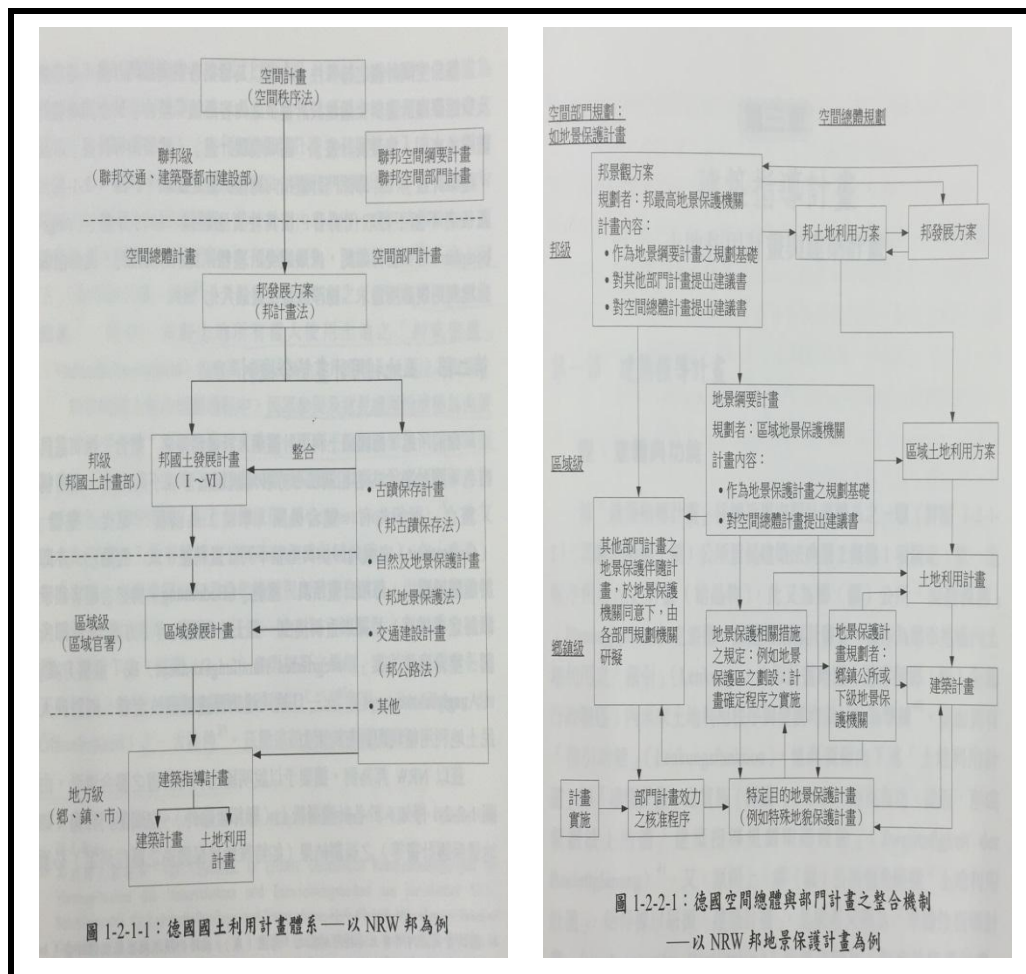
3、德國的農地管理之政策與法律規範

由**基本法**第 23 條「德意志共和國為實現歐洲之聯合，參與歐洲聯盟之發展，而歐洲聯盟係以民主、法治國、社會與聯邦原則以及補充性原則為其義務，且提供與本基本法相當之基本權利保障。聯邦對此得依據須經聯邦參議院同意之法律托付主權。歐洲聯盟之成立以及其條約依據與相當規定之修改，而本基本法依該規定之內容應予修改或補充，或可能修改或補充者，本基本法第 79 條第 2 項及第 3 項之規定準用之」，由此看出德國國家之發展與歐盟整體之發展息息相關，因此各項政策亦會經由歐盟影響成員國，相對的歐盟相關政策之決定，德國也透過基本法之基礎與以推動，如此德國才能於歐盟中佔據領導之地位，有關德國國土利用計畫體系如(圖 13)所示。

德國對於農業之管理法令，主要依據基本法第 74 條之規定，屬中央及地方共同立法之範圍，其項目包含：一、農林生產之促進、糧食供應之保障、農林產品之輸出輸入、遠洋與海洋漁業及海岸防禦。二、地產交易、土地法(但不含拓

路受益費法) 與農地租佃制度、住宅制度、政府給予墾殖與家園制度。三、防止人畜傳染疾病之措施,醫師與其他醫療業及醫療商執照之許可,藥品、麻醉藥品、毒藥之販賣。四、食品、刺激性飲料、生活必需品、飼料、與農林苗種交易之保護,樹木植物病害之防止,及動物之保護。依據第七十五條聯邦對狩獵事宜、自然景觀之保護與鄉村及風景之維護之保存、土地分配、區域計畫與水土保持、保護德國文化資產免於外流等等事務隊於各邦之立法,可頒布通則之權,各邦應於聯邦頒布通則後,依其所定之期當期間內,頒布必需之邦法律。由此可見,從歐盟之規範到聯邦政府及地方層級三者間,德國政府充分在法基礎及國際規範,在土地利用與區域管理方面,充分應用歐盟共同農業政策的措施來支持德國農業發展。因此謹就德國多層次管理於土地利用管理上及應用於農業政策實際上之成效做介紹。

圖 13：德國國土利用計畫體系



資料來源：陳明燦著，(2012)

依照德國的多層次治理架構來說，德國在土地利用上，係由聯邦政府訂頒空間秩序法，內容為原則性之規範，屬框架規範，依此就空間總體計畫及空間部門計畫，並由邦級國土計畫部及區域級之官署分別提出邦國土發展計畫及區域發展計畫並整合各空間部門之計畫如古蹟保存、自然地景、交通建設等，以供地方級鄉鎮市政府提出建築指導計畫以追求土地規劃之淨效益最大化。

隨社會經濟條件之變遷，土地利用計畫亦可調整並予以變更，土地開發計畫之區位屬建築計畫區內者，若合於各邦所訂相關法定之規範，則核發開發許可；若位於建築計畫內但屬其邊緣，因其對周圍環境與生態存有重大負面影響，因此環境影響評估是其重要核准開發之依據；若屬建築計畫區外者，主要供作農林使用，側重於生產環境完整性之維護，被視為公共利益，土地開發行為常被駁回。尤其是，農地一向為土地違規使用者之大宗，如何保護優良農地為農政主管機關重要之議題，如上述，德國有關農地之保護主要透過空間總體之法令及空間部門之法令加以規範，空間總體部分主要如下：

(1) 聯邦空間秩序法之規範：對適合作農林使用之土地，應維持足夠之數量，所以農地之轉為他用，以考量轉用之適用性為主，並考量轉用後對附近農業生產結構或環境之負面影響及採取必要防護設施，達到足量之權衡以維糧食自足率。再者，農業屬弱勢產業，因此應先由都市建築計畫內尋求產業用地，以減少對外部地區農業之轉用需求壓力；最後聯邦對於邦與鄉鎮層級國土規劃機關所發布地域性計畫及土地開發措施，若違反聯邦國土開發計畫之目標，聯邦有否准權作為把關。

(2) 邦級國土計畫法之規定：主要以轉用之必要性為主。此必要性須確保生物賴以為生之自然安全無虞，並節約及珍惜土地資源。另，若聚落邊緣之農地要轉為聚落用地，則須檢視該聚落用地之需求有所必要性，已無其他可用之建築用地，並且現有建築設施需求未能經由多重使用而擴充獲得滿足，才能獲得轉用；最後邦政府若依邦國土計畫法將優良農地歸於邦第三開發計畫(自然保護)，則成

為公共利益，對各部門及下級規劃機關則具有約束力。

另一方面，德國對農業之空間部門相關管理法令，主要有農業法、農民經濟促進法、民生經濟秩序法、農業交易基金條例、農業市場結構法、改善農業結構及海岸保護法等，其中以農業法為主要之法令，依據德國農業法第 1 條規定，「國家需透過農業與經濟政策，尤其透過貿易政策、租稅政策、貸款政策及價格政策等衡平與其他產業間所生經濟不利益，並提升農業之產能。」，這些農業政策與農業管理的法令中，則透過農地相關法令之規範管制，來改善農業結構及確保農林業之經營。

不僅如此，比較重要之農地管理法令有農地交易法、農地租佃法、農地重劃條例、肥料法及建設法等規定。農地交易法之目的在於保護農地，避免農地大量轉售，並改善農業結構。農地買賣行為（包括共有部分）或契約應由各邦農業單位之許可，若出售予各邦政府則不須經過同意，然而各邦對小規模之農地出售則有不同之規範（城市邦，亦同）。但是若邦內的縣市或鄉鎮市政府取得之農地或是一定親等間之親屬取得，則邦政府必須許可。如果農地之出售或細分會導致農業經營不健全，或未農業經營之規模，或買賣價金與農地價值呈現不合理之比例時，農業單位可以對交易行為否准；因此，整體農業土地之交易須經由農業單位之核准才能辦理登記。

至於，農地租賃主要依據農地租佃交易法外，尚須依據民法相關之土地租佃法之補充規範辦理。租賃行為均應向當地農業單位申報，農業單位並對該租賃行為認證，承租人未經出租者同意不得轉租第三者，若該承租權為承租人之經濟生活之支柱時，得要求延續租佃關係。此外，農地重劃條例主要內容有重新調整農地使用狀態，並改善農地或林地之生產及工作條件，進一步促進農業文化及農業發展。農地重劃由農地重劃機關依法邀集相關單位組成，在重劃區域內，經由農地所有權人、公共利益之主體、農會三方共同參與。重劃過程中須考量空間秩序規劃、邦計畫（城市邦，亦同）、自然保護、環境保護、水資源、能源供應、公共交通、農村社區及礦業使用等因素，斟酌當事人及公共利益以為兼顧。

農業為國家供應足夠的糧食外，還具有下列功能：A、保護環境與自然資源：鼓勵農民採取低農藥、低化肥投入的農耕方式，循序漸進地發展生態農業及有機農業，減少對地下水的汙染、增加生物多樣性、保護土壤、實施動物福利制度等。B、鄉村/區域發展：土地整合、基礎設施建設、道路建設等多種措施來改善生活就業條件，避免鄉村人口流失，具多功能性的鄉村空間可讓農企業與居民同獲利。C、能源作物：以種植能源作物的方式，為工業提供能源材料，或利用農業廢棄物及廢棄木屑提供可再生能源的材料。四、保存農村景觀：農業仍是許多鄉村重要經濟活動的組成要素，良好的環境和農耕景觀是屬於公共財的一部分。



此外，德國也是歐盟的一員。整體農業市場的政策是由歐盟框架決定，而德國則著重於改善農村生活與農業結構調整。德國從發展規模化與機械化的現代農業，轉向注重生態保育及食品安全的發展，其目前農業政策方針如下：一、將價格補貼與品種補貼改為按面積補貼，並且一般都有相應的環境保護措施。二、發展生態農業/有機農業，農民的角色轉換為自然環境保護與農耕景觀維護者。三、促進鄉村發展，建設基礎設施，將鄉村的的生活水準提升到與城市相當的水平。四、鼓勵農民參與農民協會與農業組織，提高農民自主化程度。五、建立農村社會保險制度，使農民生活有保障。

歐盟過去以支撐性補貼農業下，遭受相當多的困境，在 WTO 的協議之下，除了綠箱(Green Box)措施以外的所有任何會導致市場扭曲的農業支持措施，都必須納入削減的範圍。因此歐盟近年來已經將原有的藍箱(Blue Box) 政策轉入到綠箱政策，目前歐盟的共同農業政策(CAP)主要包含兩個部分支助：第一支助以農業市場支持為目標，包括直接給付、市場措施、交叉遵守(Cross Compliance)，交叉遵守意指所有接受單一農場給付補貼計畫的農民，同時要遵守優良農業與環境條件，保持土地的良好狀態，並達到環境保護、動物福利、植物健康等外，亦需配合法定管理之要求。第二支助是以農業多功能性，包含鄉村發展政策、公共財與服務等為目標，以農村多樣發展，改善其整體競爭力、改善鄉村生活品質和鄉村經濟多樣性，建立區域發展計畫，促進當地就業和多元性。而第一支助的預算全部來自於歐盟財政，第二支助的經費主要是透過削減第一支助的預算來獲得，第二支助的經費，除了來自於歐盟的歐洲農村發展基金之外，成員國也必須提供相對應的經費予以共同推動。是以，歐盟相關之指令、政策或宣言，主以促進農村整體發展為主軸，並輔以歐洲農村發展基金加以補貼，而且這些措施要求農業及農地之使用須符合環境保護法規之要求，由農業及環保兩法規交叉形成農地使用之雙重管制。

總之，德國的多層次治理架構，還包含歐盟的層次，因此在農業政策上，也不例外與歐盟之政策要有所呼應，總的來說，德國之農業以健全農地管理之多功能性鄉村永續發展為主軸，以達永續性的生態農業與有機農業、穩定農民收入、國家糧食安全、確保食品安全、發展可再生能源、發展農業機械之目標。

- (一) 建立信任和促進更多的包容。
- (二) 將自治區有關的計畫及時、全面地通知大眾。
- (三) 增進規劃與決策程序的透明化。
- (四) 改善政治決策的制訂。
- (五) 提供可靠的方法與具拘束力的法規。
- (六) 激發更好的辯論與討論。

公民參與的機會與風險

(一) 公民參與雖然有助於民眾在對的時間分享不同的關注與觀點，但建立共識並非公民參與的首要目標，而是在過程中幫助公眾找到共同的利益。

(二) 參與者必須了解規劃者不見得能回覆每一項問題，公民參與的機制不見得能排除障礙，也不可能自動形成政策。

(三) 「公民參與的重點不是結果，而是過程」

(四) 儘管公民參與的結果未必對政府部門的決策具有約束力，但站在尊重公民參與的立場上，在公民參與的過程尚未結束前，市政府是不做任何決策的。

肆、團體參訪活動

一、海德堡市政廳

海德堡市政府知城市發展市屬於公民參與，市政府會將相關政策之決定訂，印製專案項目清單(List of Intended Projects)給公眾，專案項目的相關的內容包括：政府預算、財務計畫、施政計畫。亦另編製「公民參與方針」：包括提升公民參與的品質、並釐清公民參與過程中的角色和責任。市政府將相關決策讓公民參與的主要目的有下列各點：

- (一) 建立信任和促進更多的包容。
- (二) 將自治區有關的計畫及時、全面地通知大眾。
- (三) 增進規劃與決策程序的透明化。
- (四) 改善政治決策的制訂。
- (五) 提供可靠的方法與具拘束力的法規。
- (六) 激發更好的辯論與討論。

公民參與的機會與風險

(一) 公民參與雖然有助於民眾在對的時間分享不同的關注與觀點，但建立共識並非公民參與的首要目標，而是在過程中幫助公眾找到共同的利益。

(二) 參與者必須了解規劃者不見得能回覆每一項問題，公民參與的機制不見得能排除障礙，也不可能自動形成政策。

(三) 「公民參與的重點不是結果，而是過程」

(四) 儘管公民參與的結果未必對政府部門的決策具有約束力，但站在尊重公民參與的立場上，在公民參與的過程尚未結束前，市政府是不做任何決策的。



City Hall Heidelberg “Neuer Sitzungssaal” (市政廳)

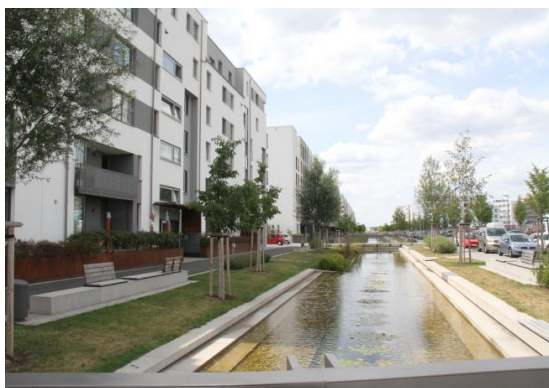
二、綠能社區-節能實務之實踐

節能實務之實踐由政府官員導覽介紹/海德堡 Bahnstadt（班斯塔特）區，

1.市鎮開發設計精神：(1) 基本架構考慮的就是環保節能，(2) 有 17 公頃綠色之心的設計。(3) 土地投資開發前都要先體檢、抽樣、分類，並依土地類型分配開發使用用途。

2.住宅都市設計之要求：包括：(1) 住宅雨水收集要符合 50%以上回收率之規定。(2) 功能以永續為主。(3) 雨水收集配合街屋地景、兼顧滯洪、保水、景觀功能。(4) 屋內設計採對流通風設計，在夏冬之際各能發揮通風及輸送熱氣的功能。

3.完善生活機能設施：(1)有寬闊生活綠地、親子遊戲區及完善的安全設施。(2) 自行車道及舒適的戶外休憩空間。(3) 每週固定時間有移動的小農市集到這擺攤，提供居民的安全食物。



Energy Efficiency in Practice: Heidelberg Bahnstadt（節能實踐社區）

三、歐盟對外事務部與歐盟議會

1. 參訪歐盟對外事務部並與 EEAS George Cunningham 官員座談

(1) 歐盟運作之介紹：

2015 年 8 月 6 日（星期四）由海德堡大學主辦單位 Prof. Dr. Sebastian Harnisch 安排參訪位於 Bruzssels 的歐盟對外事務部（European External Action Service, EEAS），當日上午 9:30 抵達歐盟 EEAS 後，駐歐盟兼駐比利時臺北代表處（Transfer to Bureau of Taipei Representation）即帶領我們與 EEAS George Cunningham 官員，進行一場歐盟與臺灣之間的對話互動。歐洲統合自 1952 年開始推動，從歐洲共同體至歐洲聯盟的成立，正朝政治經濟一體化邁進。歐盟制度已產生多層次治理，歐盟共同外交與安全政策漸進落實，使它在許多方面以單一實體產出共同對外行動及立場，而在國際政治舞臺上扮演日益重要角色。歐盟對亞洲及兩岸關係之政策，係擔任「斡旋者」的角色。對於學員提問關於兩岸關係方面，EEAS George Cunningham 官員強調和平解決兩岸問題，反對使用武力，反對任何片面改變現狀的行動，但支持一中政策、強調人權。

(2) 歐盟與我國經貿之關係：

我國目前在歐盟 28 個會員國設置有 19 個代表處、4 個辦事處。歐盟有 16 個會員國在臺設處及 20 個駐臺機構。自 97 年起，歐盟及歐洲議會已陸續發布或通過 25 個聲明或友我決議案，內容涵蓋：支持兩岸關係和平發展、支持我有意義參與國際組織、支持臺歐盟洽簽「經濟合作協議」以及支持深化臺歐盟合作關係等。歐盟於 100 年予我國免簽證待遇。臺歐盟雙方透過制度化之「臺歐盟年度諮商會議」平台，就包括經貿、科技、衛生、核安、氣候變遷、漁業、反海盜、教育、國土安全及網路安全等議題進行交流與合作；諮商會議每年輪流在臺臺北及歐盟總部布魯塞爾舉行。2013 年歐盟為我第 4 大貿易夥伴，雙邊貿易總值達 491 億美元。臺灣係歐盟第 21 大貿易夥伴、第 17 大貨品供應國，2002 年我國加

入 WTO，為臺歐盟經貿關係創建法制基礎，亦於 2009 年成為加入 WTO 政府採購協定(GPA)之第 41 個成員，有助雙方業者參與對方之政府採購市場。臺歐盟雙方合作領域廣泛，如環境、資通訊科技、能源、生物科技、奈米科學與材料研究、醫療衛生、安全及人文與社會科學等。

2. 歐洲議會 (European Parliament)

由先參訪歐盟對外事務部後轉往歐洲議會，先行聆聽歐洲議會開會情形。之後，由歐洲議會工作人員 Ryan 說明歐洲議會與歐盟體制：

1. 歐洲議會 (European Parliament)，是歐盟兩院制立法機關的下議院，唯一的一個直選議會機構；與歐盟理事會同為歐盟的主要決策機構。議會考察歐盟成員國的人權狀況、監獄虐待與酷刑事件等，對被揭露的警署或監獄虐待和酷刑事件進行調查。在超國家的歐洲聯盟中，歐洲議會的特別之處在於：自從 1979 年以來，它是唯一成員是由歐盟成員國人民直選產生的機構。里斯本條約通過後，在很多的政策領域上，歐洲議會要和歐盟理事會經由共同決定的程序立法，即歐洲議會和歐盟理事會是平等的立法機構。歐盟三分之二的法律法規由歐洲議會和歐盟理事會共同制定。歐盟的兩個行政機關歐盟委員會和歐洲理事會都設在比利時布魯塞爾，幾乎所有的立法準備工作和議會委員會會議都在布魯塞爾舉行。議會每月只在斯特拉斯堡開 4 天會，舉行常規會議和最終的投票工作，其他所有會議都在布魯塞爾舉行。

歐洲議會的議員原由歐盟各會員國議會指派，自 1979 年改由直接選舉產生。每屆議會任期 5 年。選舉方式依據各國選舉制度舉行，各會員國人民可在其歐盟境內居住國選舉或被選舉，依據會員國人口數分配席次，最多 96 席，最少 6 席。議長、副議長及專門委員會領導人每兩年半改選一次，可連選連任。因此，歐洲議會可以稱之為代表歐盟 5 億公民的民意機構。歐洲議會原本權力限縮，自 2009 年底「里斯本條約」生效後，其權力大幅增加，如擴大共同決策程序的適用範圍、加強對執委會的監督、對歐盟預算的審查權擴大至所有預算、增加對共同外交及

安全政策的監督權以及擴大對於條約的參與權等。相關介紹說明如下：





























(1) 歐洲議會運作：議員出席最多的場合是在投票時，投票前會先進行辯論，只有與議案相關之議員才會出席。全會座次上，主席由現任議長或由 14 位副議長輪流擔任。議會由 7 大黨團組成：EPP、S&D、ALDE、Greens/EFA、ECR、GUE/NGL、EFD，要成立一個黨團，必須來自 7 個會員國的至少 20 位議員才能成立。目前有 754 席沒有一個黨團取得多數，因為多數要取得 378 席。

(2) 議會開會情形：議員可提出報告，例如他來自「經濟與貨幣委員會」(Economy and Monetary Commission)，則歐盟執委會與經濟相關人員要接受質詢，理事會相同背景官員也會出席，要視當時的輪值主席國，例如輪值主席國是德國，則德國的部長也會出席。當有議員提出報告時，7 大黨團主席會列席。歐盟機構有 European Commission (歐盟執委會) 與 Council of the European Union (理事會) 與 European Parliament (歐洲議會)。歐盟執委會的 27 位執委，來自 27 個會員國，由會員國總統或總理指派，但須經過歐洲議會同意，歐洲議會不能否決特定執委，但可以否決整個執委會，議會是代表歐盟公民，理事會是代表各會員國利益，然後整合到執委會，執委會代表歐盟利益。歐洲議會現在有 754 位議員¹，德國 99 席最多，最少的是馬爾它 (Malta) 6 席。歐洲議會人數是按各會員國人口大小，決定席次多寡，如馬爾它每一位議員對 6 萬人負責，德國議員每一位要對 80 萬人負責，差距很大。議員可參加議會設立的委員會，舉例議員如是經濟及貨幣委員會的正式會員 (Member)，又是其他兩個委員會的候補會員 (Substitute member)。正式會員有出席、提報告、投票與發言權，候

¹ 議席分配原則由里斯本條約第 14 條規定。規定議員身份必須是歐盟成員國的公民，議員總數不超過 750 名(不包括議長在內)，所分配各成員國議員人數按該國人口數遞增。成員國最低分配不少於 6 名；至多 96 名。該條規定由安德魯·達夫議員(ALDE, 聯合王國)於 2011 年 3 月和 2012 年 9 月提出的有關議員數量組成辦法議案。2011 年 12 月，最後一個成員國愛爾蘭批准里斯本條約生效後，臨時新增 18 個席位(觀察員身份，2014 年選舉成為正式議員身份)，而德國的 3 個席位沒有被立即撤銷，使議員總數增加到 754 名。¹

補會員無提報告與投票權，但可以出席與發言。歐洲議會有 20 個委員會，是歐盟唯一透過歐盟公民直選所產生的機構，所以它代表了歐盟的民意。雖然歐洲聯盟遵守「一個中國」原則，在歐洲議會，並未設立與我國往來的代表委員會，但於 1991 年成立「歐洲議會友臺小組」(European Parliament-Taiwan Friendship Group)，該小組在歐洲議會中提出攸關我國權益的決議案，幫助我國發聲以及加入國際組織。在歐盟組織當中，歐洲議會堪稱是對我國最為友好的組織。臺灣深獲歐洲議會的支持，亦應加強與歐盟及其會員國的實質關係。里斯本條約生效後，歐洲議會對歐盟逾 80% 法案享有與部長理事會同等立法權，歐洲議會係我擴大爭取支持之重要對象。目前我對歐洲議會之重點工作包括增進臺歐盟之友好關係、促進臺歐盟議會間之交流與互訪、爭取支持我參與國際組織及提升臺歐盟經貿關係等。

表 17：歐洲議會各國席位分配（總計 754 席）

 德國	99 (12.8%)	 捷克	21 (2.8%)	 克羅埃西亞	11 (1.5%)
 法國	74 (9.9%)	 葡萄牙	21 (2.8%)	 立陶宛	11 (1.5%)
 義大利	73 (9.7%)	 匈牙利	21 (2.8%)	 斯洛維尼亞	8 (1.1%)
 英國	73 (9.7%)	 瑞典	20 (2.7%)	 拉脫維亞	8 (1.1%)
 西班牙	54 (7.2%)	 奧地利	18 (2.4%)	 愛沙尼亞	6 (0.8%)
 波蘭	51 (6.8%)	 保加利亞	17 (2.3%)	 賽普勒斯	6 (0.8%)
 羅馬尼亞	32 (4.3%)	 丹麥	13 (1.7%)	 盧森堡	6 (0.8%)
 荷蘭	26 (3.5%)	 芬蘭	13 (1.7%)	 馬爾他	6 (0.8%)
 比利時	21 (2.8%)	 斯洛伐克	13 (1.7%)		
 希臘	21 (2.8%)	 愛爾蘭	11 (1.5%)		

資料來源：1. <https://zh.wikipedia.org/zh-tw/>

表 18：歐洲議會政黨組成總表

黨團	領導人	成立時間
 歐洲人民黨黨團 (EPP)	約瑟夫·道爾 (Joseph Daul)	2009
 社會主義者和民主人士進步聯盟 (S&D)	馬丁·舒茲 (Martin Schulz)	2009
 爭取歐洲自由人士和民主人士聯盟黨團 (ALDE)	居伊·伏思達	2004
 綠黨 - 歐洲自由聯盟 (Greens - EFA)	丹尼爾·孔·本迪 麗貝卡·哈姆斯 (Rebecca Harms)	1999
 歐洲保守派和改革主義者 (ECR)	米哈烏·卡明斯基 (Michał Kamiński)	2009
 歐洲聯合左翼 / 北歐綠色左翼 (GUE-NGL)	洛塔·畢斯基 (Lothar Bisky)	2009
 自由和直接民主歐洲 (EFD)	奈傑爾·法拉吉 (Nigel Farage) 法蘭西斯科·史佩羅尼 (Francesco Speroni)	2009
 無 (NI)	N/A	

資料來源：1. 維基百科 2. 歐洲議會參訪資料

伍、心得與建議

一、研習心得

值正逢暑假，我們很感恩有這個機會能參加行政院人事總處舉辦「地方政務研究班 10 期」，出國前本小組在研習中心學習計畫時即就各項議題，如地方產業之發展、社會福利制度、城市觀光活動面臨產品無差異化、節慶活動煙火速食化、急吞式的運動旅遊、景觀美感不足與旅遊品質低劣、城市行銷之迷思，治理多層級，集環保及農業等相關問題，此行為期 2 週的課程，在課程及參訪的安排下，抓住學習核心，節略出以下幾項重點結論：

1. 經濟與科技

從德國產業發展策略與經驗中，再比對本國對地方特色產業的發展，可以確認的是地方特色產業也可以成為臺灣未來發展的重點，但地方產業發展成功必須建立在其地方獨特、產業特性及有利文化基礎上，並選具有利基的創新商業模式來運作，才比較有成功的可能。德國製造業占經濟的比重達到約 28%，德國的管理學者赫爾曼·西蒙即指出，德國經濟成長的引擎並不是西門子及賓士這類的大企業，而是一些名不見經傳，但卻主宰某些特定市場領域的中小企業。德國經濟在 2009 年金融海嘯時雖遭受重創，但憑藉著扎實的製造業基礎迅速脫穎而出，連續幾年經濟成長高居主要工業國家之冠，失業率更是降到歷史的低點，其成功的經驗成為各國學習的對象。臺灣製造業比重高達 25%，出口貿易的比重更甚於德國，從德國的經驗來看，應有一番新的思維。

(一) 落實技術為先概念，強調理論與實務並重

德國製造業的強盛，與行之百年的「學徒制」有關。所謂「學徒制」就是雙軌制技職教育，亦即讓學生在學校取得基本學歷，同時也在企業內部接受訓練的教育制度。這樣的制度，讓學生學到的是馬上能應用的技能，而企業只需支付學生少許的生活津貼，就能聘用真正符合需要的人才。德國有 60% 的學生選擇雙軌

教育來取代傳統的學術教育，每年培養 150 萬人，這些人畢業後馬上有工作，以致於德國的青年失業率僅 7.9%。反觀臺灣的大學錄取率八成以上，但 15 至 24 歲年齡者失業率為 13.6%，落差極大。

過去臺灣有很發達的技職教育體系，但自教育改革以來，一般性大學不斷擴增，技職學校也紛紛轉型為科技大學，導致大學生供給大量增加。但大學生畢業生卻因「學用不符」，導致失業率大增，這不但是國家對教育投注資源的浪費，也不利於國內產業的發展。因此，如何找回這種以「技術為先」的概念，強調青年及在校生的專業技能及就業輔導，縮短理論與實務的落差，讓學生有立即就業的技能，企業也能得到可用的人才，將是急需要思考的方向。

(二)發展具國際競爭力的中小企業，造就特定領域的「隱型冠軍」

臺灣為出口導向國家，極易受國際景氣因素影響。但從德國的經驗得知，只要有眾多的中小企業，在特定的領域獨占鰲頭，就能降低景氣波動影響。其實，臺灣有許多中小企業，在個別領域執世界牛耳地位如：自行車的巨大、工業電腦的研華、機械產品的上銀科技等等。因此，政府若能效法德國經驗，在眾多特定的產業領域中多發掘這樣的企業，並加強其關鍵技術，品牌形象以及國際競爭力等，使其在專業領域嶄露頭角，並佔有一席之地，臺灣經濟也越能夠承受國際景氣的衝擊。

(三)加強創新研發，尋求在關鍵領域的技術突破

臺灣產業的特性是「代工」，雖然我們的製造技術極為進步，但始終缺少核心的關鍵技術，結果是產銷受制於國際大廠，而廠商為維持其競爭力，也被迫四處遷移。為擺脫這樣的宿命，政府應鎖定幾項臺灣較為欠缺的關鍵性技術，或進口依賴程度較大之產品，集中資源進行開發，包括：協助企業研究發展、共同開發、引進國外先進技術等。而研發創新的關鍵在於人才，政府也要鬆綁相關的法令限制，促進產官學研等科技人才之晉用和流通，同時要建構好的工作與生活環境，讓更多的海外優秀人才願意到臺灣工作。

2. 公義與社福

德國少子女化情況和臺灣一樣嚴重，屬歐盟國家最低的生育水準，北歐與部分英語系國家早在 1970 年代即面臨生育率下降趨勢，是較早提出與實施因應對策的國家，目前生育率已經趨於穩定，如法國與芬蘭。德國鼓勵年輕父母兼顧生養子女和職業生涯，育嬰津貼不僅只是財務上的援助，更能鼓勵父母儘快回到職場；在全國各地增擴建托育機構，聘僱家庭保母，以滿足職業婦女兼顧家庭和事業的需要，主要是學習瑞典制度，結合托育與雙親就業的方式，既促進兩性平等又提高生育率，即托育、福利及就業三者能並行，其實這些措施在臺灣，從中央到各縣市也有類似做法，例如內政部推動的各項改善婚育環境政策，包括在企業場所廣設托育機構、設置社區托育中心、育嬰假等，相關措施包括開辦保母托育管理與托育費用補助實施計畫、育嬰留職停薪津貼、推動扶持五歲幼兒教育計畫、五歲以下育兒特別扣除額、五歲幼兒免學費等，都希望藉著這些措施提高生育率。政府因少子化，為提升生育意願，規劃合宜托育社會福利政策，多給育兒津貼或多給育兒服務，何者符合家長的期待。然而直接補發補助金給家長，最快但非最有效率來提高托育服務需求（鄧蔭萍，2012）。補助政策無法促使托育供給結構改變進而引導價格或品質的競爭（邱志鵬，2012），因為供給方可能成未既得利益者。唯有政府協同經營管理，方能達到托育品質督管。政府主管單位須持續瞭解家長育兒需求，規劃符合社會期待之托育福利，方能達到政策推行之目的。

3. 環境與觀光

環境與觀光組在學習計畫時即提及臺灣的觀光活動面臨產品無差異化、節慶活動煙火速食化、急吞式的運動旅遊、景觀美感不足與旅遊品質低劣、城市行銷之迷思等問題，此為旭德國行之後重點結論：

（一）找出 USP 及城市核心，結合公、民、營跨域推動：

此次由海德堡城市行銷的前執行長 Mr. Mike De Vries 以海德堡為例，道出品牌行銷部門要簡化，意象 IMAGE 要一致、簡化，不同部門不能各行其是，

而是透過品牌共識會議繪出品牌及塑造願景，進而讓每位參與會者認為自己是參與者，都扮演著同樣重要的角色，如同交響樂團，每位各職所司，演奏出最完美的樂章；他也特別指出，品牌行銷的對象不只是外部遊客、當地居民也是重要的行銷對象，提升在地居民的品牌認同感，將使行銷效益極大化；城市行銷的視覺要異於官方之嚴肅印象，而不是一味到底；並強調要找出 Core main concept，任何地方都有 Core main concept，每個城市一定會有特色，結合跨部會或跨，共同尋找 USP，訂出品牌願景進而推動之，達到城市行銷及永續經濟的目的，推動中，居民也是城市行的參與者而非觀察者。

（二）閒置或歷史建物之活化要前膽、動見機先、滾動調整：

歷史約 900 年的諾伊堡修道院 Stift Neuburg 原來是本篤會的修道院，期間經多次轉手，除了維持部分修道院的修行之外，也引入企業化經營，持續保護農場獨特及自然的休閒空間及建物外觀，尊重自然和環境，農場並不過渡生產，農場或餐廳出售的產品，都是農場的果園、牧場、或是由當地週邊受信任的合作夥伴供應的高品質產品，成為一個有機、地產地銷的經營鏈，再加上本身的歷史，成功創造出一種具人文、養生、自然的企業模式，從國際旅遊市場結構的改變來看，可發現觀光消費的需求改變，如何創造出有質感的產品，成功將歷史轉化經濟資產。隨著產業轉移及產業發展產生的變化，魯爾工業區從工業遺址走向創意園區；海德堡後火車站 Bahnstadt 也在這 120 公頃土地展開一個為期 20 年的節能造鎮計畫，這些實例提供不同模組的閒置或轉型空間活化的經驗，而共同點則是要找出定位，動見機先，整體規劃，長程發展規劃要滾動式檢討，不是一套到底。

（三）環境綠能與經濟發展之共存共榮策略：

再則環境綠能及永續問題，德國 1980 年代執政黨為了組大聯合政府而拉攏綠黨，而不得不妥協綠黨的環境政策，但課堂上也提到因推動環保，也有為了環保而新興的產業產生，同時創造了新興產業的就業機會，使工會不再排斥嚴格的環保政策，達到了永續及就業的雙贏局面；另外，德國領導的各種環境政策發展

出來的環保用材標準，也同步在歐盟成員國施行，讓使用者更廣，且歐盟成員國在此標準下不會產生價格惡性競爭，也使環保業者有利可圖而不致影響環境政策之施行；另外，許多節能永續落實在生活及建設之中，如：新建及改建之房屋將「被動式房屋」做為新建公共建築項目的強制要求；在能源轉型方面，德國在太陽能板裝設中，民眾在屋頂安裝太陽能板，負責輸配電的電力公司就有義務「立即」而且「優先」將綠電併聯和傳送出去。因此，大幅提高民間太陽能光電的裝置量，讓太陽能電價降低，而且有餘電輸出賣給鄰近國家，以上案例印證政策擬定、執行、完整配套並與企業化經營扣合，有機會讓環境永續、經濟發展不再是平行線。

4. 地方治理

（一）在相關的資料收集閱讀後，以及在德國的課程學習中，本小組確認德國的城市邦，和一般的邦仍有些不同，主要的不同在於，一般的邦底下仍有具備自治團體性質的縣市或市鎮，但城市邦內的行政單元則為區，其城市邦與邦內的區級政府互動的互動，和臺北市政府等直轄市政與轄內的區的互動模式相當；又德國的城市邦與其它各邦的互動，主軸有三，一是聯邦參議院的組成，就是各邦內閣代表組成之，二是聯邦內閣本身又是大聯合政府，且相當重視各邦的意見，而形成了城市邦與聯邦中央的有效互動，三是各邦之間，含城市邦與各邦之間得進行跨域治理，形成另類的都會區域，而為歐盟的政策指令所重視之處。也就是說，從政府之間的多層次治理架構而言，就德國的邦或城市邦之運作而言，其仍為主要的治理實體，並與歐盟、聯邦中央、邦內的地方或區進行多層次的互動，甚至結合民間的力量共同處理城市治理的問題。

（二）又臺灣的直轄市，與直轄市內的區級政府之互動，則是將區公所當是直轄市政府的派出機關；但不同於此，有些直轄市的區，如為山地原住民區者，其地位則與鄉鎮市相當，得準用縣與鄉鎮市的互動關係；至於，直轄市如何與其他直轄市或縣市互動一節，目前則有地方制度法第 24-1 條等予以規範，其與中央政府互動，在地方制度法中稱為中央與地方間之關係，簡稱為府際關係，但不若德國的邦或城市邦尚須面臨歐盟的政策指令而進行區域政治經濟的整合互動。

質言之，同樣以多層次治理的架構而言，對照於德國城市邦與臺灣直轄市的運作模式，可以發現，德國的邦與邦之間，其地方尚可進行跨邦的都會治理（跨域治理），而值得臺灣予以學習之。

（三）以德國邦或城市邦之經驗，對照於臺灣直轄市或縣市就農地管理的政策規劃與執行來說，兩國的多層次治理與地方治理，在政策與法規上，可以略敘如後：

經過討論之後，本小組的心得是，藉由德國的經驗學習、課程學習的回饋，充分體認有效的土地管理，可解決土地利用的衝突，避免農地資源不當開發，完善的土地管理，德國之農業以健全農地管理之多功能性鄉村永續發展為主軸，因為鄉村土地資源的永續利用，是對於後代子孫最有利的長期投資。從德國推動健全農地管理之多功能性鄉村永續發展的經驗顯示，多功能性鄉村發展計畫能兼顧鄉村經濟、生態與社會面的平衡發展，而土地管理在於鄉村永續發展中，更扮演著中介、平衡與促進的關鍵角色可以增加農業與旅遊業的附加價值、治災防洪措施、休閒遊憩機會，及復育自然生態所需的土地資源。鑑於目前臺灣現有農地多仍以其農業生產之價值為考量，忽略了許多非經濟性的環境效應功能，因此如何建立一個合理輔導機制，使得農業多功效應能發揮到最大，建構出符合自身國情之環境友善農業經營模式，實屬目前重要的農業課題。從德國農業以健全農地管理之多功能性鄉村永續發展上，無論從法令之建構與國際發展接軌外，成功的跨領域之治理整合亦扮演重要之角色，如同思考南北平衡問題，從城鄉互補的正面觀點去看待農村發展，這也涉及跨領域的專業，臺灣各部會專業分工之際，也應尋求跨部會治理之合作機制，因此彼此對既有的相關政策及措施，也應該全面性的了解，讓既有資源得以整合利用，全面性地落實農村發展，才能建構出具國土永續性的農村環境。

二、建議

本研究班藉由此次之國內外研習，就上述之結論參照了德國相關政策之經驗提出之建議說明如下。

對於地方產業之發展，據以提出個點建議：

(一)「經濟與科技」

1. 運用獨特文化發展地方特色產業；文化是一個地區長期生活習慣的一種累積，包括食、衣、住、行的呈現，他的演變過程中會是一種獨特色，例如臺南美食文化、原住民圖騰、臺灣三合院、糖廠鐵道文化等、所以文化可以成為發展地發特色產業的的元素，故有獨特的主體性文化能衍生成一流國際競爭力的產業；選擇具有獨特文化並加入創新思維來發展地方特色產業是一個好的方向。

2. 具有歷史、地理文化的傳統產業是地方特色產業之本：靠山吃山、靠海吃海，一個區域經濟發展皆以地理氣候條件有相關性，例如德國葡萄酒與黑麥啤酒，乃因地理氣候條件使然，當地氣適合葡萄與小麥種植，造就了酒的文化，如今成為地方特色產業，所以具有國際競爭力優勢之製造業及其下游通路，或有歷史及地理文化淵源的產業等是臺灣在地產業發展的優先選擇。

3. 以創新商業模式發展地方特色產業：由於科技的進步造成消費習慣的改變，所以產業發展應要不斷的創新與突破，以創新商業模式來帶動地方特色產業之發展，例如結合 APP、雲端科技與大數據的運用，整合創新營運模式，具有利基的創新之商業模式是政府應該鼓勵、輔導、補助的對象，產業或企業不是大就好，有國際競爭力才是真好，不論其大小，都可發展成中堅企業，具有不斷創新才是企業永續經營之道。

4. 整合與分工、發揮整體力量共同發展地方特色產業：目前我國地方特色產業之政策與執行皆是中央政府主導，以至於無法持續發展具有獨特色之地方產業，中央與地方政府充分分工，整合產官學研資源，才能發揮整體力量，所以要突破中央擬定政策與執行的思維，並鼓勵在地成立協會，整合各項資源，共同擬定政

策與執行，經由人民參與，務實永續發展地方特色產業，只有當地民間企業投入，運用外部資源發展當地特色產業才是永續發展之途。

（二）公義與社福

針對托育服務所面臨「托育方式集中在家自行照顧為主、托嬰中心普及率不足、托嬰中心收托率有待提升及保母人力尚有成長空間等四個困境」，擬定短、中、長期針對公共托育可努力之方向。綜上所述，我國公共托嬰對中央之建議：

1. 為利政策執行穩定推動，建請提供足額且長期補助經費：中央規劃開辦福利措施，僅初期補助地方政府較充裕經費，嗣後逐年調高地方政府自籌比例，如父母未就業家庭育兒津貼，造成地方財政負擔，影響政策執行，建議未來中央應考量地方政府財政能力並提供長期足額的經費補助。

2. 建請中央統籌規範育兒相關津貼補助 因應少子化現象，為鼓勵生育、支持家庭育兒，各地方政府視財力各自開辦生育津貼、育兒津貼或托育補助等非法定現金補助，惟補助標準不一，造成互相競爭比較，且對於龐大補助支出以鼓勵生育之實質影響效益、兒童不等值、次等公民等各界頗有爭議。兒童照顧工作應為全國一致性，建請中央統籌規範育兒相關津貼補助。

（三）環境與觀光

對於環境與觀光之學習據此心得提出以下建議：

1. 作為永續觀光的基礎，在地的特殊遺址、景觀、文物，仍先以保留為原則，待後來證明沒有更好的想法或創意，再予以拆除。

2. 因要保留特殊的在地遺址、景觀、文物，必須法令及資金配合，並引進民間專業、創意進行保存及活化評估，因此應以政府主導，進行整體規劃為宜。

3. 為避免政府官僚體系缺乏創意及行政程序僵化，創新經營管理機制有期必要。除了韓國成立特殊公法人(例如韓國文化振興院)，德國靈活運用依公司法設立之非營利股份有限公司(GmbH)，也值得列入參考。

4. 永續觀光仍以深度、體驗作為旅遊的基礎，因此為增加內容的豐富性，必須進行跨區域、跨領域的整合，例如魯爾工業文化之路(Route Industriekultur)

5. [建築技術管理規則]增訂節能專章，政策鼓勵引導臺灣建築物升級，將環境永續節能納入規範

6. 從德國的經驗看再生能源的發展，全靠政府是否有無決心要去推動。

7. 農地是構成自然環境的基本要素，政府要有完整的規劃與政策性的支持措施，才能讓環境永續的發展。

8. 配合 103 年行政院通過「綠色能源產業躍升計畫」，積極扶植綠能產業，建議我國發展能源儲存技術，有效帶動產業，同時提升能源供給效能、技術研發引進，以達成永續能源政策綱領淨源目標及穩定能源供給。

9. 儘速研訂「景觀法」，以維城市及鄉村的景觀

10. 現有政府的農業政策，應盡速檢討修正，包括國土空間規劃應納入農業政策之施政主軸，強化農地之多功能定位、檢討農地休耕補貼制度，當即效法歐盟各國，規劃研議農地採對地補貼的措施、農地移轉、租佃及交易審查機制，以免土地細分，無法擴大農場經營、修正現有農村社區更新及綜合性鄉村土地重劃配套法令，以防止農地違規建築使用。

(四) 地方治理

藉由多層次治理的架構，瞭解德國城市邦、臺灣直轄市運作的經驗後，就城市治理的相關問題，尤其是農地管理的政策與法規提出建議，這些具體的建議略述如下：

1. 完善全國區域計畫:完善全國區域計畫：全國區域計畫頒布後，各縣市政府應依此通則計畫，擬定各縣市新的區域計畫，因此各縣市需著眼未來之發展策略，結合各縣市之農地資源空間規劃，建立永續的土地利用及管理制度，並配合未來國土計畫法之制定，以較具整合性的跨域治理概念考，站在國土計畫的更高政策視野與高度，全面性正視鄉村空間的發展，以鄉村地區作為一完整規劃

單元，不僅可讓農業在生產性上得到持續發展，亦可改善鄉村生活環境。

此外，依農業發展需要、產業類型與特性及土地的區位空間分類或分區劃定農業發展地區，實施總量管制。進而依土地適宜性、生產力高低與空間，區分為主要農業用地、次要農業用地及可優先釋出農地等級。經劃定主要農業用地屬高生產力之優良的農田，應編定為優良農業區或永久農業區，優先保留作糧食生產使用，農業資源及政府補助應優先投入此一地區，而強化效果。此外，也可優先釋出農地屬都市計畫區外圍及周邊已不適作農耕土地，或非都市地區低生產力或受污染嚴重農地，非農業部門若有需求開發時可優先釋出。

2. 檢討調整農業補貼及經營結構進而提升競爭力：檢討調整休耕補貼政策，結合小地主大佃農政策之推動，一方面鼓勵休耕老農出租耕地可增加收入，另一方面鼓勵符合小地主大佃農政策資格之青年農民承租農地經營減少地租負擔，如承租休耕田可獲得一定比例之地租補助，這樣不但可達成出租者增加收入，承租者減少地租負擔及政府節省休耕補助經費之三贏目標。

蓋輔導年輕農民創新農業經營模式，帶動農業轉型，以國家發展基金 6 年專案輔導年輕農民，亦提供企業化經營誘因機制，包括無息地租貸款，推動經營所需設備或資材之補助或營運低利貸款，結合農委會配合推動農業生產力 4.0 計畫，期能改善農民及農業結構，提升競爭力等，均屬可行的做法。

又推動農業環保交叉遵守之農業補貼政策，因此除應將資源補助集中在優良農業發展地區上對農業結構改善及競爭力提升之輔導及獎勵補助，避免雨露均沾方式給予補助或獎勵外；同時農地兼具保護環境與自然資源、鄉村或區域發展、能源作物、保存農村景觀等多功能性，良好的環境和農村景觀是屬於公共財的一部分，因此在維持既有老農津貼及農保政策下，可仿效德國建立因地制宜符合我國情之農業環保交叉遵守之農業補貼政策，以發揮農地在生活品質與維護生態環境之公益性功能。

3. 建立合理財政稅賦制度落實地方治理：德國基本法第 10 章有關財政方面清楚劃分聯邦及邦各負擔執行其任務所發生之支出，各邦受託處理聯邦事務

時，由聯邦負擔所生支出，各邦執行聯邦通過之法律如規定各邦負擔四分之一以上支出需聯邦參議院之同意。我國雖無德國聯邦之參眾兩議會之機制，但從立法院通過之公務員退休給付制度、老農津貼加碼、過去的農民健康保險保費直轄市負擔三成比例等等法案，長年累積造成嚴重財政負擔及政策之創新推動，實有檢討必要。

而現行農地只要農用即可齊頭式免徵田賦、地價稅、土地增值稅、遺產稅及贈與稅，形成農地齊頭式免稅。實務上，農地農民使用程度有別，許多無意耕作之地主有以低度利用、休耕或半休耕狀態持農地，又可節稅，不符合社會公平正義。為建立符合農地農用之權利與義務平衡之公平原則，應檢討修正現行農地稅賦減免相關法規或限定移轉農地時間，使其具有引導土地合理利用及促進農地經管效率提升之功效。

同時，近年氣候變遷與極端氣候頻度增加，造成環境衝擊，亦影響糧食生產，與資源保育及糧食安全課題受到各界關注，農業的外部效益愈益彰顯。我國今年通過溫室氣體減量及管理法，同時過去亦通過相當多之環保法令，從法令上徵收稅收設立溫室氣體減量及管理基金、空污基金及環保基金等，相關之稅收未來應給予地方政府自訂或調整收取之空間，同時這些基金也應該法令明定一定比例用於推動農業環保交叉遵守之農業補貼政策，以發揮農地在生活品質與維護生態環境之公益性功能。

4. 檢討農地管理法令並可建立公法團體制度：檢討興建農舍相關法令，應儘速朝「農民資格」及「不影響農業生產環境及農村發展」等方向，加以明確嚴謹定義及配合修正規範其興建資格、具體要件及標準等修正相關法令，避免農地不當之炒作。同時，農地違規使用之裁罰，引用都市計畫法及區域計畫法處罰新臺幣 6 至 30 萬罰款，似無引起嚇阻之效，德國普遍重罰制度，加上食安之經驗，修法予以重罰可望達到違規嚇阻之效。

德國基本法第 87 條規定得依聯邦立法設立直屬之公法團體與機構，這些公法團體充分發揮機能，給予中央及地方治理之建議及作為公民參與之平臺。

此種公法團體在農業上如中央畜產會在食品安全檢驗、產業輔導及對公民之宣傳幫助很大，但公法團體之制度尚不及德國，因此我國應該減少機關之成立，多加完善我國公法團體或機構之法令建立，多面向利用公法團體其結合外部資源，務實依產業需求與公民參與之機制，以科學分析數據及技巧，協助政府擴大職能。

附錄

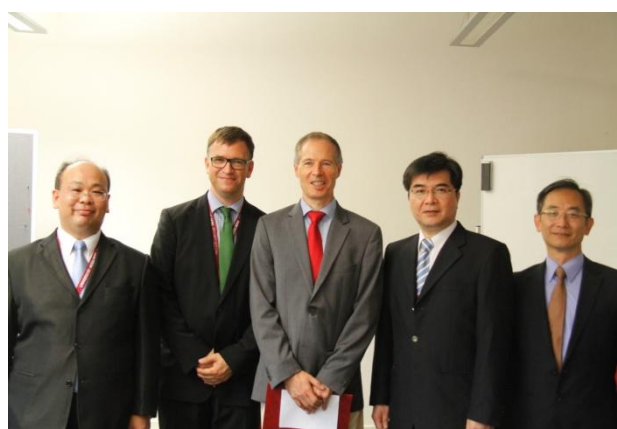
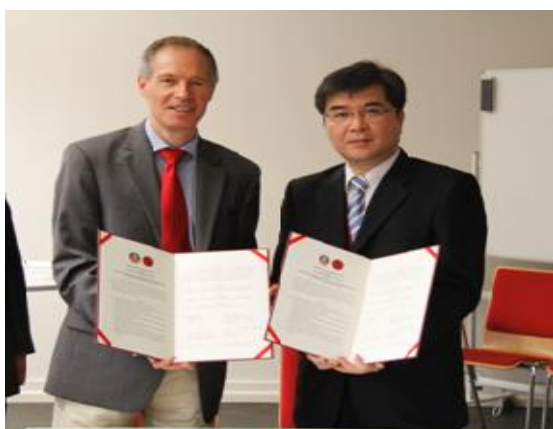
附錄一：「地方政務研究班第 10 期」赴德國海德堡研習學員名冊

組別	姓名	服務機關 / 單位	職稱	備註
團長	葉瑞與	行政院人事行政總處	參事	104.9.14 調任高雄市政府人事處處長
第 1 組	陳鴻益	高雄市政府	副祕書長	第 1 組組長
第 1 組	顏淑每	臺灣省政府	組長	
第 1 組	李得全	臺北市府地政局	局長	
第 1 組	殷世熙	臺南市政府產業發展局	副局長	
第 1 組	徐仙卿	臺中市政府民政局	副局長	
第 1 組	鍾秋華	臺南市議會	專門委員	
第 2 組	傅志銘	高雄市議會	專門委員	第 2 組組長
第 2 組	鄒子廉	臺北市府勞動處	處長	
第 2 組	薛瑞元	屏東市政府衛生局	局長	
第 2 組	余世銘	花蓮市政府政風處	處長	
第 2 組	蕭嘉政	彰化縣政府消防局	局長	
第 3 組	王源鍾	南投縣政府觀光處	處長	第 3 組組長
第 3 組	林聰利	嘉義縣政府地政	處長	
第 3 組	陳東松	雲林縣政府城鄉發展處	處長	
第 3 組	楊啄麤	臺灣省諮議會	專門委員兼組長	
第 3 組	李東儒	宜蘭縣政府	參議	
第 3 組	陳淑慧	臺東縣政府	參議	104.9.14 調任臺鐵貨運服務總所總經理
第 4 組	陳朝建	臺中市政府法制局	局長	學員長
第 4 組	郭修發	桃園市政府人事處	處長	第 4 組組長
第 4 組	鄭清福	高雄市政府農業局	副局長	
第 4 組	方 盆	臺南市政府主計處	副處長	
第 4 組	張至淵	桃園市政府秘書處	處長	
第 4 組	陳斌山	苗栗縣政府地政局	處長	
行政	陳志毅	行政院人事行政總處 地方研習中心	專員	

附錄二：研習期間學員照片



104.7.25 學員於桃園中正機場出發前往德國



Official Reception - Signing of the Memorandum (簽署備忘錄, 2015.7.27)



本計畫主持人德國 Heidelberg 大學，Prof.Dr.Sebastian Harnisch 介紹校園



“



本計畫主持人德國 Heidelberg 大學，Prof.Dr.Sebastian Harnisch 介紹校園



學員合照於德國 Heidelberg 大學圖書館 (2015.7.27)



European External Action Service (EEAS) 拜會歐盟對外事務部



學員上課情形



德國 Heidelberg 市區內輕軌便捷車（2015.7.30）

參考資料:

1. 朱景鵬主編,「歐洲聯盟的公共治理-政策與案例分析」,臺大出版中心(2013)
2. Ruth Reichstein 著,「歐盟的 101 個問題」,東吳大學德國文化學系譯,臺灣商務印書館(2013)
3. 羅致美著,「歐元與歐洲統合-歷史、危機與展望」,五南出版社(2014)
4. 周桂田、徐健銘著,「從土地到餐桌上的恐慌」,商周出版社(2015)
5. Thomas Piketty 著,詹文碩、陳以禮譯,「二十一世紀資本論」,衛城出版(2014)
6. 聯合報編輯部,「明天的電何去何從」,聯經出版(2014)
7. 歐洲華文協會著,「歐洲綠生活」,釀出版(2013)
8. 陳明燦著,「土地利用計畫法導論」,新學林出版股份有限公司(2012)
9. RENEWABLE ENERGIES 「Perspectives for a Sustainable Energy Future」(2011)
10. HEIDELBERG Group Offer (2015)
11. HEIDELBERG Kongresshaus Stadthalle (2015)
12. HEIDELBERG Accommodation & Packages (2015)
13. POP akademie, 「University of popular music & music business」(2015)
14. HEIDELBERG Linien plan. www.run-online.de
15. HEIDELBERG - marking. www.heidelberg-marking.com