

出國報告（出國類別：進修）

105 年高階領導研究班第 9 期 德國康士坦斯大學研習報告

主辦機關：行政院人事行政總處

姓名職稱：黃振榮主任、羅瑞卿副司長、周慶隆副司長、朱俊彰副司長、王藝峰主任秘書、劉必成組長、沈茂庭主任秘書、楊婷禎組長、蘇昭如組長、李國宏組長、韓慈穎簡任秘書兼副處長、張育珍副處長、陳月春副處長、滕永俊副處長、黃光熙組長、李綺思副處長、胡祖舜副處長、吳德棋副主任、林秀燕主任秘書、葉協隆副司長、呂登元副處長、張柏森副處長、陳榮俊組長、黃育欽處長

進修地點：德國康士坦斯大學(University of Konstanz)

出國期間：105 年 8 月 13 日至 105 年 8 月 28 日

報告日期：105 年 10 月 27 日

摘 要

行政院人事行政總處（以下稱人事總處）為培育政府未來高階主管人員，依據行政院所屬機關及地方機關公務人力培訓推動方案，辦理 105 年第 9 期高階領導研究班（以下簡稱本研究班），由中央政府各機關選派現任職務簡任 11 職等主管人員，集中培訓，以強化其多元觀點、政策分析及管理能力，了解國際政經發展趨勢及國家重要政策推動方向與策略，以應國家永續發展，提升整體競爭力。本次德國研習課係以社會正義、經濟發展、環境永續及良善治理為主軸，分別以長期照顧、文創產業、災害防治及跨域治理為研習重點，讓研究員分組進行研討。

依照上述研習主軸及重點，本次研習結果，在社會正義－長期照顧部分，了解政府長期照顧政策的演變及未來的政策重點，對國內長期照顧服務的實際提供情形、相關機構在創新服務的努力，以及政府長久以來推動長照政策所遭遇的問題，藉由在德國的課程與參訪活動，進一步研究與分析該國的長照服務體系與實務運作，提出對我國後續推動長照的建議。在財務永續部分，短期宜在在既定長照財源範圍內，執行長照 2.0 所定策略，擴大長照服務發展基金用途，由該基金統籌運用長照財源，長期則以充裕長照財源為目標，研議開徵長照相關之指定用途稅，或在長照資源普及後，實施長照保險；落實中央統籌、地方運營的模式，透過簡化行政及採購作業流程，深化中央與地方、政府與民間的跨域合作，參考德國的經驗，發展多元整合的長照服務，結合家庭鄰里，型塑關懷社區，期達成社區照顧，在地老化的政策目標；為使長照服務人力足以滿足長照需求，建議透過強化服務分級、職涯規劃等措施，鼓勵照顧專業人力實際投入服務工作並留任，藉由訓用合一的制度，強化本土照顧人力的就業輔導與媒合，並建議從教育體系根本做起，推動實習體驗、公費制度，鼓勵年輕人投入長照工作。

在環境永續－災害防治部分，除了探討政府在環境治理上的努力，以及災害預防、減少及危機處理等政策作為外，在參訪德國萊茵河的整合治理成果，以及消防單位在防災、減災及危機處理上的種種作為後，建議可以透過扁平化災害防救體系、建立區域救災平台、推動強制災害保險，設立災害防救基金、設置救災應變專責機關及確保災害應變體系的穩固，來精進台灣災防體系；為期充實國內救災能量，建議政府可朝輔導設立專業志願救災組織、強化民間組織救災器材裝

備及提升各類災害搶救專業技能與演練等方向努力，藉此找回互助精神，強化志願救災體系；推動防災全人教育，如成立青少年鳳凰救災隊組織、建立災害防救教育場域聯盟進行偏遠地區到校防災教育服務、及充實防災教育場域內涵，讓防災教育全面紮根，提高國人防災意識。

發展文化創意產業，為政府因應國內產業轉型所推動的重要產業政策，看到同樣以發展文創產業作為產業轉型策略的德國，在擘劃文創產業發展策略及實際執行所定策略的成果，因此，對於如何運用臺灣文化特色，發展屬於臺灣的文創產業，建議政府在法規及制度上，修正文化創意產業發展法規定，並進一步提供補貼、財務諮詢等服務，啟動文創產業發展；因地制宜發展文創產業鏈，結合文化與科技融合，創造高附加價值產品，將文創產業進一步往前推進，並應設法支持藝術家的創作，培養民眾欣賞文化，強化美學教育，讓文創產業發展深度發展，輔以大學與文創園區鏈結，強化產官學合作基礎、整合資源，建立交流合作平台，以及成立專責機構，提供諮詢服務，期使文創產業在我國得以生根茁壯，達成產業轉型，促進經濟發展的目標。

跨域治理與合作，長期以來是政府推動公共事務的重要方法，我國各級地方政府亦體認其重要性，並嘗試透由不同型態之組織、方案進行跨域治理事務，期能發揮政策綜效，但似未見重大成效，從國內及國外的課程，除了解跨域治理的公共政策理論，對於德國在歐盟體制下，如何運用資源，與鄰國共同進行區域發展，亦有重要體悟。時值我國刻正推動「亞洲·矽谷」方案，為當前重大的跨域治理計畫，藉由德國的長期以來跨域治理與合作的經驗，建議政府未來在推動推動「亞洲·矽谷」方案時，可強化地方政府角色，進行跨層級之資源整合、推動網絡化之群聚發展模式、透過簽署協議建立產官學研共同基本規範及推動共識、優先支持跨域經費需求，促進跨域合作、成立諮詢協助機制與交流平臺，以供該方案後續推動參考，期以落實其「連結未來、連結國際、連結在地」三大連結策略，達成創新創業驅動經濟成長，以物聯網產業促進產業轉型升級之政策目標。

目 錄

第一章 前言.....	1
第一節 緣起.....	1
第二節 參訓人員	1
第三節 研習目的	2
一、社會正義－長期照顧	2
二、環境永續－災害防治	3
三、經濟發展－文化創意產業	3
四、良善治理－跨域治理	3
第四節 研習經過	3
一、國內研習	4
二、國外研習	4
第五節 報告架構	6
第二章 社會正義－長期照顧.....	7
第一節 高齡、健康照顧支出與長期照顧.....	7
一、健康保險概述	7
二、德國健康保險制度（SHI）的內容	7
三、德國健保的長處與弱點	8
四、臺德人口老化情形	8
五、高齡健康照顧支出	9
六、增進健康照顧財務永續的策略	10
七、課程心得	10
八、政策建議:	11
第二節 社會正義及長者-財源、服務及長期照護.....	11
一、社會正義的定義	11
二、社會正義及福利國家	12
三、德國老年經濟與照顧	12
四、課程心得	13
五、政策建議:	14
第三節 弗萊堡城市的老人照護案例.....	14
一、德國社會保險體系	14
二、弗萊堡市人口老化情形	15
三、弗萊堡市長者照顧創新作法	15
四、課程心得	16
五、政策建議	16
第四節 參訪：弗萊堡沃邦示範區－聚焦長者照顧及多世代參與照顧	16
一、參訪見聞	16

二、參訪心得	18
三、政策建議	18
第五節 參訪：St. Carolushaus 高齡療養院創新概念.....	19
一、參訪見聞：	19
二、參訪心得	21
三、政策建議	21
第三章 環境永續－災害防治.....	22
第一節 萊茵河跨域治理	22
一、萊茵河概況介紹	22
二、保護萊茵河國際委員會（ICPR）	22
三、現場說明	23
三、課程及參訪心得	25
四、政策建議：推動跨域公共建設計畫制度.....	27
第二節 災害防救及危機管理.....	27
一、德國災害防救概況	27
二、巴登符騰堡區內政部災害防治第六部門概述.....	28
三、德國風險管理概況	30
四、課程心得	31
五、政策建議	31
第三節 參訪：城市行銷實務案例－美瑙島.....	33
一、參訪見聞	33
二、參訪心得	34
三、政策建議	34
第四節 合班課程：弗萊堡太陽能區簡介.....	34
一、弗萊堡市的太陽能政策	34
二、再生能源	35
三、低碳綠能城市	36
四、課程心得	37
五、政策建議	38
第四章 經濟發展－文化創意產業	40
第一節 德國文創產業.....	40
一、創意產業之定義	40
二、德國文創產業現況	42
三、巴登·符騰堡邦的文化創意產業	44
四、課程心得	47
五、政策建議	48
第二節 曼海姆模式的區域音樂產業.....	48
一、曼海姆模式概述	48

二、課程心得	50
三、政策建議	50
第三節 參訪：曼海姆創意經濟中心及推廣中心	50
一、參訪見聞	50
二、參訪心得	52
三、政策建議	52
第四節 海德堡參訪導覽	52
一、參訪見聞：	52
二、參訪心得	53
三、政策建議	53
第五章 良善治理-跨域治理	54
第一節 跨層級與跨域協調.....	54
一、協調的挑戰與重要性	54
二、德國聯邦體制下之多層級與跨域協調.....	54
三、德國聯邦多層級及跨域協調政治與行政架構.....	56
四、個案研討—智慧城市.....	57
五、課程心得	58
六、政策建議:.....	58
第二節 德國、奧地利、瑞士、列支敦士登公國四國邊境跨域治理-以萊茵河上游區域為例.....	59
一、跨國連結的波登湖地區	59
二、國際波登湖會議（IBK, internationale Bodensee Konferenz）	60
三、課程心得	61
四、政策建議	62
第三節 良善治理之觀點、條件及實證	62
一、何謂良善治理（Good Governance）？	62
二、良善治理的要素	63
三、德國 2010 議程案例	63
四、良善治理或良善政府（Good Government）	64
五、課程心得	64
六、政策建議	65
第四節 參訪：跨域治理-以萊茵河上游區域為例	65
一、參訪見聞	65
二、參訪心得	67
三、政策建議	68
第六章 良善治理－開放政府（合班課程）	69
第一節 巴登-符騰堡邦的電子公民參與.....	69
一、巴登符騰堡邦的公民參與進程	69

二、巴登符騰堡邦的電子公民參與	69
三、巴符邦政府推動電子公民參與當前的挑戰.....	70
四、課程心得及建議	71
五、政策建議：	71
第二節 德意志聯邦之開放政府	72
一、開放政府趨勢	72
二、德國開放政府現況	73
三、德國開放政府未來展望	74
四、課程心得	74
五、政策建議:	74
第三節 開放預算 2.0：開放預算數據及預算系統.....	75
一、德國推動開放預算的原因及問題.....	75
二、開放預算的評估	76
三、公民參與預算	77
四、德國開放預算的成效	77
五、課程心得	78
六、政策建議	78
第四節 瑞士的開放資料-對社會、經濟、科學、文化的衝擊.....	78
一、數據的來源	78
二、瑞士開放資料情形	79
三、課程心得	79
四、政策建議	79
第七章 結論與建議	80
第一節 社會正義 – 長期照顧.....	80
一、德國研習感想	80
二、政策建議	81
第二節 環境永續 – 災害防治.....	89
一、德國研習感想	89
二、政策建議	91
第三節 經濟發展 – 文化創意產業.....	95
一、德國研習感想	95
二、政策建議	97
第四節 良善治理 – 跨域治理.....	99
一、德國研習感想	99
二、政策建議	100
第五節 結論.....	102
附錄 1 105 年高階領導研究班國內研習課程表.....	104

附錄 2 研究員國外研習參訪課程發言紀錄108

表 目 錄

表 1 105 年行政院選送高階公務人員赴德國康士坦斯大學（高階領導研究班）短期研習課程課程表	5
---	---

圖 目 錄

圖 1-1 全體研究員於康大合影.....	2
圖 2-2 德國社會安全網.....	15
圖 2-3 沃邦家中有失能者之集體社區.....	18
圖 2-4 St. CAROLUSHAUS 高齡療養院外觀.....	20
圖 3-1 德國救災人員分發沙包、協助築堤.....	22
圖 3-2 講師 DR. ULRIKE PFARR 在埃夫林根臣滯洪池說明治理成效	23
圖 3-3 巴登符騰堡邦的萊茵河整合計畫 13 處滯洪區.....	24
圖 3-4 納沙泰爾萊茵河畔(NEUENBURG AM RHEIN)生態補償設施.....	25
圖 3-5 全體學員與講師 DR. ULRIKE PFARR 在威爾萊茵河畔滯洪池現地合影	25
圖 3-6 研究員與講師 DR. ULRIKE PFARR 在埃夫林根臣滯洪池互動熱烈	26
圖 3-7 全體研究員在第六部門前合影.....	28
圖 3-8 德國專業消防隊執勤要求.....	29
圖 3-9 德國各地區風險潛勢圖.....	30
圖 3-10 研究員上課情形.....	31
圖 3-11 災害防治組研究員與講師合影.....	32
圖 3-12 美瑙島巴羅克王宮	33
圖 3-13 學員聆聽解說人員說明美瑙島的歷史、生態及行銷策略	34
圖 3-14 德國再生能源開發類型.....	36
圖 3-15 德國減排規劃.....	37
圖 3-16 研究員課堂提問情形.....	38
圖 4-1 德國文化創業產業類型.....	41
圖 4-2 德國文化創業新創事業對經濟之貢獻	42
圖 4-3 巴登符騰州創意產業群聚分佈圖.....	45
圖 4-4 曼海姆 MUSIPARK	48
圖 4-5 流行音樂&音樂產業大學	50
圖 4-6 C-HUB 創意經濟中心	51
圖 4-7 MAFINEX 技術創業中心.....	51
圖 4-8 海德堡市政廳.....	52
圖 4-9 研究員參訪海德堡市情形.....	53
圖 5-1 德國政府架構.....	55
圖 5-2 研究員個案研討情形.....	57
圖 5-3 波登湖地區.....	59

圖 5-4 IBK 組織架構圖	60
圖 5-5 研究員與授課教授互動情形	63
圖 5-6 萊茵河上游區域.....	66
圖 5-7 研究員參訪歐洲跨境事務合作委員會	68
圖 6-1 開放政府的 6 個政策循環.....	73
圖 6-2 英國政府圖像化預算.....	76

第一章 前言

第一節 緣起

行政院人事行政總處（以下稱人事總處）為培育政府未來高階主管人員，依據行政院所屬機關及地方機關公務人力培訓推動方案，辦理 105 年第 9 期高階領導研究班（以下簡稱本研究班），由中央政府各機關選派現任職務簡任 11 職等主管人員，集中培訓，以強化其多元觀點、政策分析及管理能力，了解國際政經發展趨勢及國家重要政策推動方向與策略，以應國家永續發展，提升整體競爭力。人事總處爰以社會正義、經濟發展、環境永續及良善治理為主軸，分別以長期照顧、文創產業、災害防治及跨域治理為研習重點，規劃國內相關課程，並與德國康斯士坦斯大學（Universität Konstanz）合作，由該校籌備國外研習課程及參訪活動，以利研究員了解該國在相關領域的政及具體作為，並利對課程所定政策議題有更深入之研究，俾對國內刻正推動之政策，提出建言。

第二節 參訓人員

參與本研習班之人員，為前述由中央政府各機關選派之現任簡任 11 職等主管人員，包括考試院人事室主任黃振榮、內政部民政司副司長羅瑞卿、外交部歐洲司副司長周慶龍、教育部高等教育司副司長朱俊彰、經濟部水利署主任秘書王藝峰、經濟部貿易調查委員會組長劉必成、衛生福利部中央健康保險署主任秘書沈茂庭、文化部國立傳統藝術中心組長楊婷嬪、勞動部勞動力發展署組長蘇昭如、科技部南部科學工業區管理局組長李國宏、蒙藏委員會副處長韓慈穎、行政院主計總處基金預算處副處長張育珍、行政院人事行政總處綜合規劃處副處長陳月春、行政院海岸巡防署海岸巡防總局南部地區巡防局局長滕永俊、金融監督管理委員會銀行局組長黃光熙、行政院原子能委員會核能管制處副處長李綺思、公平交易委員會綜合規劃處副處長胡祖舜、客家委員會客家文化發展中心副主任吳德棋、財政部國庫署主任秘書林秀燕、交通部航政司副司長葉協隆、國家發展委員會國土區域離島發展處副處長呂登元、行政院環境保護署管制考核及糾紛處理處副處長張柏森、行政院農業委員會水土保持局組長陳榮俊、科技部秘書處處長黃育欽等共 24 名研究員。

開訓時，即選出本班自治幹部，由外交部歐洲司副司長擔任學員長，海巡署海岸巡防總局南部地區巡防局局長滕永俊為副學員長兼活動長，主計總處基金預算處副處長張育珍為學藝長，金管會銀行局黃光熙組長為財務長。另人事總處務人力中心職員陳雅慧、陳逸任在國內、國外研習期間，給予研究員諸多行政上的支援與支持。



圖 1-1 全體研究員於康大合影

第三節 研習目的

本班 24 名研究員根據研習計畫所定的課程主軸予以分組，並按照各個主軸所定議題設定研究主題與目的，除在國內蒐集相關文獻外，並期在國外研習參訪期間，積極與授課老師互動，吸取德國經驗，為國內相關政策提出建言。茲將各組研究目的概述如下：

一、社會正義 – 長期照顧

世界各國面對高齡化社會所帶來的長期照顧需求，多以推動長期照顧制度來因應。我國雖自 90 年代開始有長期照顧雛形後，歷經多年推動各種長照計畫，布建長照服務資源，始終未有效達成長照服務普及化的目標。鑑於政府刻正規劃推動長照 10 年計畫 2.0，爰以「財務永續，優質長照」為核心，蒐集國內外研究文獻及制度等資料，並期從德國研習及參訪課程，探討德國

長期照顧保險制度，以及長照的創新作法等，對我國長照政策之財務、服務品質及人力培育等，提出政策建議。

二、環境永續 – 災害防治

臺灣由於地理條件、人為開發等因素的影響，成為一個易致災的環境，每次災害的發生，都會對人民的生命及財產，造成莫大損失，政府每年投入大量資源進行防災工作，但仍難以對抗災害的無情。因此，以「國土永續有災無害的韌性臺灣」為核心議題，蒐集國內外有關災害防治的文獻與作法，結合實地參訪德國河川治理與災害防治的政策作為與施行成效，期提出精進我國災防體系、充實災防能量之政策建議，期達成民眾企盼的國土永續有災無害的目標。

三、經濟發展 – 文化創意產業

發展文化創意產業為我國當前重要的產業發展政策，但 2015 年松山文創園區之爭議，臺北市政府與松山文創園區委外經營者之間產生的問題，顯示文化創意產業在我國發展可能面臨瓶頸，故期透過本次德國研習課程，了解德國文創產業的推動，經由參訪曼海姆模式的區域音樂產業以及參訪創意經濟中心及推廣中心，了解德國文創園區發展文創產業的具體作為，期對國當前文化創意產業發展政策，從法制、跨部門合作、產業發展、營運定位、人才培育等五面向的運作，提出我國推動文創園區之具體政策建議。

四、良善治理 – 跨域治理

臺灣地狹人稠，各地生活緊密相依存度就很高，隨著經濟與資訊科技的高度發展，交通便利，讓行政疆界漸漸模糊化，跨區域發展成為政府規劃重大政策時所必須面對的議題。以政府目前積極推動的亞洲·矽谷方案為例，即為一典型跨區域、跨部門、跨政府體系，乃至於跨公私協力的跨域治理模式。因此，以亞洲·矽谷計畫為核心，探討跨域治理相關理論與模式，並透過德國研習，了解德國在歐盟體制下，與周邊國家如何經由跨域、跨境治理與合作，為其公民創造更良善的環境，並吸納其跨域治理的成功要素，為亞洲·矽谷計畫的後續推動，提出政策建言。

第四節 研習經過

一、國內研習

本研究班於本（105）年 7 月 7 日至 8 月 6 日期間，於公務人力發展中心辦理國內研習課程（詳附錄 1），研習期間因尼伯特颱風來襲，7 月 8 日停止上班上課外，其餘課程均如期順利進行。

國內研習課程係以本研究班研習重點長期照顧、災害防治、文創產業及跨域治理為中心，安排國內學界及實務界著名、專精之學者、官員及專家講授相關理論與分享實務經驗，課程中研究員與講座互動熱烈，對強化研究員對各項政策議題的研究能力，以及對國外課程的預備學習，有極大的幫助。此外，國內研習課程亦安排政務委員、內政部及衛福部等部會次長，對政府當前各項施政重點、計畫及未來發展方向等，作深入淺出的介紹，並與研究員討論互動，讓研究員對政府發展遠景，有更深的體認。

此外，行前為強化研究員對德國研習課程、環境及當前德國政經情勢之了解，除邀請前期國政班學長分享去年的研習經驗外，並特請銓敘部林文燦次長行前講習、外交部禮賓司羅添宏司長講授國際禮儀，承辦旅行社亦於 7 月 15 日及 8 月 6 日為研究員說明行前應注意及準備事項，讓學員可以如期順利啟程赴德國研習。

二、國外研習

本班於本年 8 月 13 日在人事總處培訓考用處蕭鈺處長的帶領下，搭乘華航班機，於德國時間 8 月 14 日上午抵達法蘭克福機場，與康士坦斯大學接待人員會合後，旋即搭車前往弗萊堡市。俟研究員安置妥適後，在校方安排的導覽人員解說下，認識創建於 12 世紀的弗萊堡市。次日，即在弗萊堡市展開 2 日的參訪及研習課程。

8 月 17 日，在康士坦斯大學校長主持的開訓典禮後，展開在康士坦斯市的學習之旅。8 月 22 日及 23 日，分別至曼海姆市及海德堡市實地參訪文化創意產業發展機構及消防單位，8 月 24 日返回康大繼續後續社會正義與開放政府等課程，至 8 月 26 日，在康大副校長的主持下，完成結訓，全體研究員領取結業證書後，於 8 月 27 日返國，並於次日上午抵達桃園機場。本次德國研習期間課程密集而內容充實，詳細課程規劃如表 1。

本次國外研習課程由康士坦斯大學策劃，康大位於巴登－符騰堡邦康士坦斯市，緊鄰歐洲第二大湖波登湖（Bodensee）畔的美瑙島（Mainau）。康大於 1966 年創校，今年為該校創立 50 週年，創校迄今，教學及研究績效卓越，為德國菁英大學之一，更為世界最佳新興大學，目前設有數學和自然科學學院、人文科學院、法學經濟和管理學院等 3 個學院，共有 13 個系，學生約 1 萬人。

表 1 105 年行政院選送高階公務人員赴德國康士坦斯大學（高階領導研究班）短期研習課程課程表

參訪及簡報：弗萊堡區域精選最佳實務案例之概念	
8 月 14 日（星期日）	
時間	課程內容
07:00	抵達德國法蘭克福機場
11:30~12:30	抵達弗萊堡（歡迎及報到程序）
17:30~18:30	弗萊堡市區導覽
8 月 15 日（星期一）	
時間	課程內容
9:00~9:15	致歡迎詞
9:15~11:30	弗萊堡太陽能區簡介（合班）
14:00~16:30	參訪：弗萊堡萊茵整合計畫
8 月 16 日（星期二）	
時間	課程內容
9:00~12:00	參訪：弗萊堡沃邦示範區（聚焦主題：長者照顧及多世代參與照顧思維）
14:00~16:00	跨域治理-以萊茵河上游區域為例
8 月 17 日（星期三）	
時間	課程內容
9:00~10:30	弗萊堡城市的老人照護案例
11:00~12:30	高齡療養院的創新概念
16:00	抵達康士坦斯市
學術及參訪課程：博登湖區域精選最佳實務案例之概念	
8 月 18 日（星期四）	
時間	課程內容
9:00~10:30	始業式-致歡迎詞
10:30~12:00	康大校園導覽
14:00~16:30	跨層級與跨域協調
8 月 19 日（星期五）	
時間	課程內容
9:00~10:30	德國、奧地利、瑞士、列支敦士登四國邊境的跨域治理
10:45~12:30	德國文化創業產業（一）
15:00~17:00	德國文化創業產業（二）

17:30~19:30	城市行銷實務案例-美惱島城市導覽
學術及參訪課程：萊茵-內喀爾河區域精選最佳實務案例之概念	
8 月 22 日（星期一）	
時間	課程內容
9:00~12:30	前往曼海姆（Mannheim）
13:30~14:30	文創產業-曼海姆模式的區域音樂產業
14:30~17:30	參訪：創意經濟中心及推廣中心
8 月 23 日（星期二）	
時間	課程內容
9:00~10:30	災害防救及危機管理（內政部災害防救第 6 部門）
11:00~12:45	海德堡市參訪
14:00	返回康士坦斯大學
8 月 24 日（星期三）	
時間	課程內容
9:00~10:30	德意志聯邦之開放政府
9:00~12:30	巴登-符騰堡州的電子化公民參與政治
14:30~17:15	開放預算 2.0：開放預算數據及預算系統
17:30~17:00	瑞士的開放資料-對社會、經濟、科學、文化的衝擊
8 月 25 日（星期四）	
時間	課程內容
9:00~10:30	高齡及健康照護支出
10:45~12:30	長期照護
14:00~15:30	社會正義及長者-財源、服務及長期照護（一）
15:45~16:30	社會正義及長者-財源、服務及長期照護（二）
8 月 26 日（星期五）	
時間	課程內容
9:00~10:30	良善治理之觀點、條件及實證
11:00~12:15	結訓典禮：頒發結業證書、合影留念
14:30	前往法蘭克福機場
19:00	抵達法蘭克福機場，入住過境旅館
8 月 27 日（星期六） 返回臺灣	

第五節 報告架構

本報告共為七章，第一章為前言，說明本次研習目的、參與人員及研習經過。第二章至第六章為本次德國研習課程內容概要或參訪見聞，由研究員分工撰寫，並按課程逐一提出課程及參訪心得與政策建議。第七章結論與建議，為本次研習之綜合心得與政策建議，並予總結。

第二章 社會正義 – 長期照顧

第一節 高齡、健康照顧支出與長期照顧

一、健康保險概述

目前世界上的健康保險制度主要有市場導向、政府主導及社會保險導向等 3 種制度設計。市場導向即以私人保險為主，如美國，醫療提供者及保險人均為私人產業，以個人投保為主，保費水準與其健康風險有關，僱主可能以員工福利的方式為員工投保，國家則僅對低收入者提供基本的健康保險，保險醫療資源配置是透過市場價格機制來達成。

政府主導的健康保險，係由政府設立醫療機構，醫師及其他醫護人員大多是政府雇員，財源主要來自於稅收及少部分的個人部分，醫療資源的分配，係透過「等候名單 (waiting list)」來達成，如英國的 NHS 國民保健服務。由於稅收有限，等候名單過長，因此，私人健康保險市場也同時存在，易形成階級差異。

社會保險導向的健康保險，如瑞士、德國及我國，其特點為全民強制納保，保險人不能挑選投保人，政府統一規定服務項目及保險費率，費率的決定與醫療風險無關，醫療提供者可以為公營醫療機構，亦可為民營。在歐洲國家的健康保險，為多元保險人制，即有多家健康保險公司，公民可自由選擇，而為了平衡各保險人財務風險，政府統籌的保險基金會自依年齡、性別、地區等因素，調整各保險人的保費收入

二、德國健康保險制度 (SHI) 的內容

德國健康保險屬強制保險，但公務員及退休公務員不屬納保範圍，每月收入高於 4,687 歐元者，可自由選擇是否參加公共健康保險。目前德國人口納保率為 90%，其中 80% 人口屬強制保險範圍，另 10% 為自由選擇加入。

SHI 為多元保險人制，目前共有 120 個保險人（疾病基金會），保險人負責收取保費及保險給付事宜，保險人收取之保費收入，一律繳至聯邦保險局，由聯邦保險局會核實給付予保險人。但考量保險人可能因所在地區人口結

構、數量、環境等因素，遭受不同保險財務風險，故為平衡各保險人財務風險，設有風險平衡機制，依據年齡、性別、80 種慢性病來計算及核撥保險人收入，另政府每年均會編列預算撥補（140 億歐元，2016 年），亦納入風險平衡機制中考量。

SHI 的保險費率全國一致，為每月薪資的 14.6%，保險人可多收平衡保險金，平均約 1.1%。保費由員工及僱主各半負擔，政府不助保費，投保薪資上限為每月 4,237 歐元（德國平均薪資約每月 3,000 歐元），無薪資之眷屬不必繳費。

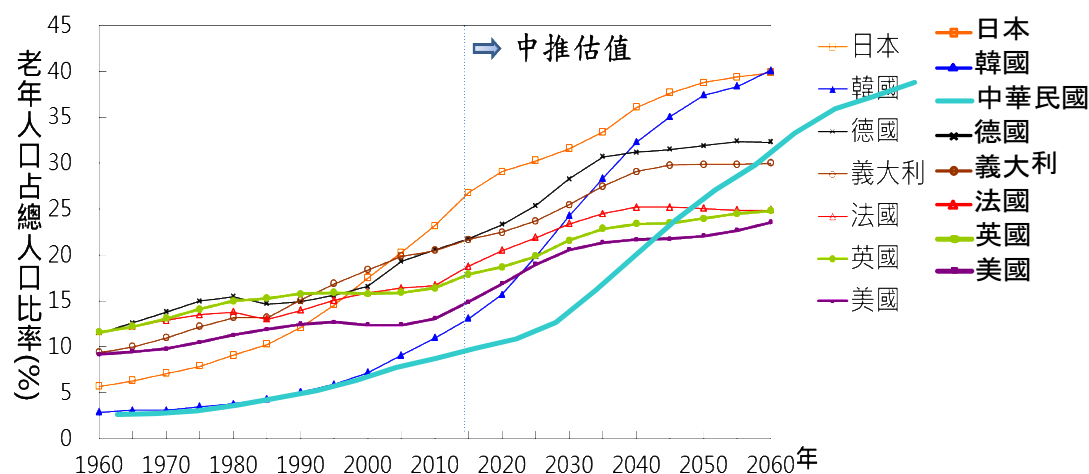
健保的服務項目 99%由政府制定的，醫療給付採部分負擔，例如住院一天自負額 10 歐元，門診藥費自負 10%。保險給付標準由保險人與醫院協商。2015 年法定醫療支出支出以醫院服務 34.77%最多（包含藥品）其次是診所 17.24%（不含藥品）、門診藥品 17.24%。另外，因生病 6 個月後之生活費由保險人支付，約佔 5.56%

三、德國健保的長處與弱點

德國自實施健保制度以來，醫療品質高，創新速度快，民眾不會因健康醫療財源短缺，致等候時間長，得不到應有的基本醫療保障，但醫療支出隨人口老化不斷上升，醫療支出占 GDP 比率高，在 2012 年已為世界第 5 名，此外富人、公務員、自由執業者未強制加保，讓社會保險重分配的功能未有效發揮，法定服務項目不透明等，均為德國健保為人詬病之處。

四、臺德人口老化情形

台灣與德國均面臨人口老化之問題。由於戰後嬰兒潮出生者已進入老年，而近代因婦女勞參率提高，新生兒生育率下降、平均餘命延長，二個國家之扶老比率續上升。這樣的人口結構發展對健康保險支出造成的影響，以依年齡分析，0-2 歲的支出高之外，在 20-40 歲的年齡組以女性之健康支出較男性高；到 50 歲以上之健康支出急遽上升，而以男性高於女性；到 90 歲之後，健康支出再下降。



說明：推計值為各國中推計結果。

資料來源：國家發展委員會「中華民國人口推計（105 至 150 年）」

圖 2-1 主要國家老年人口占總人口比率

五、高齡健康照顧支出

高齡健康支出較高之理論假說主要有三種。第一，隨著年齡增加，慢性病更易發病；因醫學的努力與進步，慢性病者可活得更長，倖存時間更長，活得更長，但並不健康，需得到治療才能活得久，故健康支出增加。第二種理論認為治療費用多少與年齡無關，主張年齡是一個人從出生到現在的時間，而使用多少藥是從現在到以後產生之費用；壽命延長是因健康而延長(故照顧支出並未增加)，生病之延長無法使生命延長(Fuchs,1984)。

第三種理論主張，死亡最後一年的支出甚至減少；高齡死亡較中年死亡者之健康支出更低。Zweifel 等三人在 1999 年發表「紅色飛魚」(Red Herring) 假說，比喻錯誤的線索，認為老化與支出增加是不存在的關係。此主張認為，這是政治人物與健康照顧提供者說的謊，謊稱支出增加是自然現象，以逃避健康照顧體系的改革。10%的健康支出發生在死亡最後一年，而 20%的支出發生在死亡前 4 年，亦即，80%的健康支出發生在死亡前 4 年以外的時間。

講者以高齡 100 歲爵士鋼琴家 Eubie Blake 為例，當他在慶祝 100 歲生日時說：「早知道我可以活這麼久，我就會好好照顧自己」，講者稱之為「Eubie Blake 效應」，指當預期餘命愈長時將積極治療，但預期生命不長就不做治療了，亦即，生命期待愈高，治療愈多；生命期待愈長則支出愈多，這是平均餘命與支出之關係。當平均餘命高時，醫生發現更值得去進行一些昂貴的治療，如器官移植、血管擴充術等。許多調查也可以發現死亡的效應。Eubie Blake

效應認為，將年齡固定，則若平均餘命增加，未來健康支出將增加。若只看年齡，則 60 歲以上之健康支出直線上升，與死亡時間無關。

未來德國將面臨之挑戰，推估 2040 年各項社會保險保費負擔較 2016 年，失業保險之保費將從 3%降低為 2%（因年輕人變少了金之外，餘都將增加。年金保險之保費會從 2016 年的 18.7%上升為 2040 年的 23.5%，社會健康保險保費會從 15.7%上升為 25%，長期照顧保險將從 2016 年的 2.35%(或 2.6%)上升為 4%（或 4.25%）。

六、增進健康照顧財務永續的策略

可以從幾方面來思考：一、界定醫療保險項目包括哪些?哪些不包括。評估醫療效益與費用之關係，由醫生決定哪些治療(含藥)值得做哪些不值得做?部份治療項目需自行付擔，當然，民眾也可以經由民主表決決定保險給付服務項目，民眾可經由投票給願支持更多給付的政治人物表達其意見，一方面也經由不同保險公司或醫院間之競爭管理壓制醫療費用。

長期照保險日後之改革，面臨部份無法自行負擔保費的民眾，仍由政府補助，而此經費自然來自民眾稅收，公民之賦稅將增加，故引入強制性新的補充性護理保險，但此保險在 8000 萬人口中僅 300 萬人參加。

公共年金制度方面，法定請領資格將從 65 歲在 20 年內（至 2031 年）逐年提高到 67 歲才可請領，經濟學家認為應有合理的公式算法。此外，移民亦可協助部份照顧問題，但仍要看期其學歷資格，多數人認為，移民同時會造成社會保險體系之負擔。

七、課程心得

（一）年齡/老化與健康照顧支出不必然是正相關，健康的老人醫療及照顧需求不見得高於生病的中年或年輕人。相較於北歐國家人民平均死亡前僅數個月的臥床時間，台灣民眾平均臥床到死亡時間高達 6-7 年，自然健康照顧支出增加，如何倡導民眾健康地老化，或可相當程度減省健康及照顧之支出。

（二）德國雖採保險制，但每年仍由政府撥補經費，可見稅收制或保險制並非一

分為二，如何有效公平地使用經費預算方為重要。而年金改革的過程，宜加強與民眾的溝通，促進各界之理解。

（三）德國是全世界第一個辦理健康保險的國家，運作逾百年，發揮穩定社會的效果。但近年來也面臨醫療支出高漲的問題。

（四）德國傳統以來就是多元保險人制度，而且富人可以不參加法定健康保險，也因此導致風險分攤機制有缺陷。因此自 2009 年起，保費收入由聯邦政府彙集後，再依風險平衡公式計算後，撥付給各保險人，不失為解決分險分攤問題的好辦法。

八、政策建議:

（一）德國的風險平衡機制，係依民眾之年齡、性別及慢性病狀況來調整每個族群的可能醫療支出。我國健保目前正在推行區域醫療整合計畫，預備以論人計酬方式估算可能之結餘，計算精神與德國類似，建議可深入研究德國風險平衡機制的計算方式，做為我國區域醫療整合醫療費用試算之參考。

（二）讓不同階級及經濟條件者均可便利得到長期照顧服務，是社會正義的體現。一個社會能否做到社會正義不是完全取決於經濟或經費多少，而是政策上如何公平有效地使用經費。五二〇 之後政府既已採稅收制，宜就現有照服務基礎逐步擴充服務據點及能量，提升服務品質，發展在地社區化之長期照顧服務。

第二節 社會正義及長者－財源、服務及長期照護

一、社會正義的定義

何謂社會正義？從古到今有不同的看法。古希臘有兩種觀點，一是認為要平均分配，一是認為要根據每個人的需求來分配，才叫社會正義。法國政治哲學家羅素認為社會正義是每個人得到同樣大小；海耶克認為只有靠法律才能公正；哈伯瑪斯認為人是透過交流才能找到公正。當代學者 Merkel 則認為社會正義應是人權概念，分配過程與結果一樣重要。

Merkel 調查歐盟各國發現，瑞典對社會正義的認同最高，而希臘最低，

德國介於北歐(較高)與南歐(較低)之間；再以六因子(預防貧窮、公平教育、勞動市場進入、社會凝聚力及非歧視、健康、世代正義)來調查歐盟各國，GDP 愈高，國家愈富裕，在社會正義六因子的得分也愈高。但社會公正不僅是經濟層面問題，還涉及政治層面，另位學者於六因子外再加上民主自由度，排名也產生變化。

二、社會正義及福利國家

資本主義下的兩種福利國家類型：國家為主的社會主義（北歐）、市場為主的自由主義（美國），德國則介於兩者之間，屬於帶有基督教色彩保守主義（國內多屬基督教民主政黨）。

從各國投入社會福利的預算來看，除了所占 GDP 比率不一外，其社福經費來源是由私人投注或政府抽稅的比率亦有所不同；同時給付的方式是現金或服務亦有相當差別。以法國來說，其社福預算比重最高，但主要是支付養老金，提供服務部分反而較少。

社會政策總是社會保障的轉移過程，社會服務是一種型態，稅收政策也是其中一環。哪一種社會政策較佳，會因你所使用的資料而有不同結論。但不管如何，投入多少預算並非重點，重點是政府到底用這些預算做了什麼！

再從 OECD 國家來看，北歐國家的人民所得差異最小，美、墨等國差異最大，德國介於兩者之間；同時各國不平等的程度都擴大中，在北歐國家，所得少的人民，從國家拿到最多錢，但美、墨等國卻是所得多的人民拿到最多錢。如果平等是社會正義的目標，那政治讓它產生不同！

文獻上發現，國家沒有貪腐，這樣人民是比較願意多交稅的。但北歐國家人民願意多交稅的情形也在減弱當中，而服務私有化之後，可提供部份更高品質之服務，但也會造成社會分化更嚴重，在不平等系統中工作或生活，不管是貧窮或富有的人都容易受罪，社會愈來愈不公平，信任感愈來愈低，這個國家則愈來愈多問題。

三、德國老年經濟與照顧

自 1960 年代起，德國的人口結構逐漸產生變化，戰後嬰兒潮的年輕世代，

逐漸挪移成為老年人口，2050 年更將成為人口結構將成倒梯形。而 OECD 國家也有類似情形，如韓國人口老化速度也相當快。

老人對外界的需求，不同於其他年齡族群，因此如從收入保障、健康情形、能力發展、社會環境等四面向來看，瑞士第一，北歐國家排名亦較前，最能滿足老人需求。

德國的老年經濟與照顧制度有種變通方式，由政府補助人民去購買私部門保障，將部分責任移到市場。瑞士則強制要求企業協助員工養老支出，而且是由雇主負擔。OECD 國家則多思考將國家提供部分，轉移到由勞資關係或私部門來擔負。

長照財務制度的決定，除了考慮經濟、財政的因素外，採用稅收制或保險制，其實是一個政治的選擇，受政治因素的影響極大。德國在規劃長照財務制度時，時值東西德統一之初，政府傾全力在完成東德社會保險制度的補強，期讓東德人民享有與西德人民同樣的社會保險。稅收制對當時的德國政府而言是一個陌生的制度，需要再投注財源及人力進行規劃研究，但德國的健康保險已行之多年，以保險制作為長照財務制度，可立即完成上路，減少許多學習成本，因此，在 1996 年開始興辦長照保險。

目前德國針對養老制度有一創新作法，即是考量失智老人必須 24 小時看護，而德國本國看護人力成本高，因此把失智老人送到國外(如泰國)。但此做法並非政府規劃，而是人民基於需求主動提出。德國政府對於長照服務人力的來源，目前並無最好的解決方案，外籍看護雖然是存在的，但政府不太願意去談，因為當中可能存在管理剝削的醜聞。

四、課程心得

- (一) 長照服務涉及福利分配，而福利如何分配則是社會正義的體現，而社會正義的體現更深受經濟或政治的影響。因此，政府不管是基於經濟層面，設想以更平價、更具成本效益的方式，提供給人民員工更好的長照服務，讓人民安心工作，確保生產力及提升競爭力；或是基於政治考量，設想擴大照顧對象、提高補助金額，藉以爭取選民認同，由政府出面籌資(不管是透過保險或稅收)營造長照體系，讓人民不分社經地位背景均能享有普

及、基本的全齡全家照顧，已是主要國家因應高齡社會的趨勢。

- (二) 目前國內不少家庭仰賴廉價幫傭性質的外籍看護來解決面臨的長照困境，但在本國籍長照人力無法及時遞補之前，外籍看護仍舊是長照服務主力之一。而德國同樣面臨年輕世代不願投入長照服務的困境，但德國的薪資待遇足夠吸引來自波蘭的中年婦女或專業人士，我國卻是以基本工資聘用主要來自東協看護，一旦東協經濟持續起飛，我國長照體系恐難免面臨人力短缺問題。

五、政策建議:

- (一) 長照服務財源不管是採如德國的保險制，還是北歐的稅收制，基本上都有國家擔保給付或服務的提供，並非單純市場機制。以國內目前社會福利等法律義務支出年年增加，未來政府在長照服務勢將挹注龐鉅經費，在政府財政收入有限之前提下，實需審慎規劃財源的運用。
- (二) 勞資關係所衍生的調薪、休假等議題，是近幾年國內重大爭議焦點，但落實勞方權益保障已是歐美主要國家發展趨勢。我國長照服務初期可由國家擔保，但長期發展可視勞資共識或經濟發展，考量由雇主與員工簽署養老契約，除可提高員工士氣，更可補充國家提供的不足。
- (三) 政府財政有限，但民力無窮，國內有許多非營利團體擁有資源及熱忱，可鬆綁或引導協助其投入長照服務，如同國外教會系統；而政府亦考量補助申請者購買民間年金或照護保險，透過市場力量來分散長照財務重擔。

第三節 弗萊堡城市的老人照護案例

一、德國社會保險體系

德國社會保險主要由五大體系組成，包含：

- (一) 健康保險：由個人負擔 7.3%，雇主負擔 7.3%，此外附加 0.3%~1.7%之附加保費。
- (二) 工傷險：由雇主與員工簽訂契約方式辦理。
- (三) 退休基金：由個人負擔 9.35%，雇主負擔 9.35%。

(四) 失業保險：由個人負擔 1.5%，雇主負擔 1.5%。

(五) 長期照顧險護理險：個人負擔 1.175%，雇主負擔 1.175%，而家中無小孩者，需多負擔 0.25%。

德國社會安全網				
法定健康保險 費率：14.6% 僱主：7.3% 個人：7.3% + 補充保費個人 0.3%~1.7%	法定職災保險 費率：依危險 程度決定，僱 主負擔	法定年金保險 費率：18.7% 僱主：9.35% 個人：9.35%	法定失業保險 費率：3.00% 僱主：1.50% 個人：1.50%	法定長照保險 費率：2.35% 僱主：1.175% 個人：1.175% + 23歲以上未婚 個人0.25%
1883	1884	1889	1927	1994

資料來源：Paradeis, 2016

圖 2-2 德國社會安全網

二、弗萊堡市人口老化情形

面對高齡化社會，弗萊堡市老年人口占總人口比重逐年增加，社會老化速度亦有加速趨勢，2016 年 65 歲以上老年人口約占 16.3%，至 2030 年則約占 18.2%，其人口老化程度已接近國際上定義之超高齡社會（20%）水準。

三、弗萊堡市長者照顧創新作法

- (一) 弗萊堡市長者辦公室提供市民老年生活規劃之諮詢服務，並協助規劃養老設施及革新傳統設備，提供老人照護的工作包含送餐服務、運輸服務、家務整理及協助失能者各項照護需求與照顧輔具。
- (二) 由於弗萊堡市為一大學城，故年輕人口較其他城市居多，長者辦公室也推廣大學生與老人生活互動的鼓勵措施，例如由大學生入住老人家庭，但須提供一定程度的居家服務，並以優惠大學生房租方式回報，可互利互助。
- (二) 弗萊堡市有 21 個護理中心，惟老人是否願意接受陌生人幫助，亦須顧及其心理障礙，故另發展合作社式的老年住宅，其概念即“一起老下去”，老人有獨立房間，但可共用庭院、廳舍，日常生活起居可互相相伴，幫忙

照應，如可延長居家在地老化，則能減少大型護理機構負擔，節省社福支出。

四、課程心得

- (一) 弗萊堡長者辦公室係屬德國社福部會下之專責辦公室，面對高齡化社會之趨勢，台灣亦可思考日益重要的老人照護問題，可成立專責單位，全面性規劃老人照護政策。
- (二) 長照議題不僅僅提供相關醫療照護措施，在精神層面，亦不可忽略老人與社會群體之互動，藉由年輕人與長者共同生活，互相協助的方式，使二者互惠共利，亦減輕政府社福支出之經費負擔。
- (三) 德國社會保險制度，針對無小孩者有加重保費負擔的懲罰性設計，不失為一鼓勵國人生育，提高生育率之良策。

五、政策建議

我國刻正推動長照 2.0。其中，有關長照服務的提供係由各地方政府規劃主政。弗萊堡市以長者辦公室作為政府部門提供長照服務的單一窗口，透過社區及鄰里互助方式，落實在家安老的理念，運用城市人口優勢，引導年青人投入老人照顧工作，利用科技輔助進一步協助老人自主生活，類此創新作法，皆可作為我國政府未來規劃長照制度的借鏡。

第四節 參訪：弗萊堡沃邦示範區 – 聚焦長者照顧及多世代參與照顧

一、參訪見聞

- (一) 沃邦示範區位於弗萊堡市的南端，面積約 38 公頃，人口約 5 千多人，青年人口比例比德國其他地區高。此區原來是法軍營區，1992 年法軍撤軍後由弗萊堡市政府出資購置，1994 年開始招標規劃方案，目前還保留 13 處原來的軍營建築，部分提供大學學生租住，區內的許多老樹也都是當初保留下來的。
- (二) 本區居民的自我組織意識及能力很強，很多是知道公民參與力量的大學生

畢業後住下來，居民以組織協會的方式參與，當協會與市府意見不一致時，是由市議會作最後決定，因議員是由民眾選出，因此議會決定時也要看選民的意向。

(三) 沃邦的停車位規劃經由公民參與分成紅區及綠區，以道路區分。紅區的房子必須同時買停車位，此區馬路較寬，車子停在住家邊。綠區馬路較小，居民如果沒車不必買停車位，有車的要付 2 萬歐元購買集中式停車場的停車位。為應未來可能增建停車場的需要，無車的居民每人出 3500 歐元共同合資購買備用停車場用地，因尚無興建需要，目前預定地仍維持林地草地的樣貌。德國平均每百人有 50 輛車，弗萊堡每百人有 35 輛車，沃邦居民每百人只有 16 輛車。沃邦的低擁車率使居民有更多的體能活動及社交活動，也較傾向就近購買當地的食物及日常用品。

(四) 德國一般建築的主流方式是由建商建屋出售，非主流的方式則是由民眾自行籌資組成建築合作社找建築師設計建造。沃邦的房屋在社區規劃時即把比例定為二種建屋方式各佔一半。自組合作社建屋具有比由建商開發出售可節省 20~30% 的費用，可依個別的需要設計，鄰居也是原來認識的人等優點。沃邦區內另有活動中心及托兒所等公用設施。在貸款方面，符合規定節能標準的建築可得到銀行較多的貸款，開發商如提供部分房屋作福利房出租，亦可得到低利貸款。身心障礙人士及低收入戶可向市府申請住福利房，如居住一般房可申請福利補貼。

(五) 沃邦有許多建築是符合低耗能標準(15kWh /m² a) 的被動式能源建築，有些是二棟建築共同電梯，可以節省能源及費用。建築共用的花園由居民輪流維護，無力維護者可以用提供餐點給維護者等方式取代。本區許多建物單元面積設計得較小，有小孩的家庭可租用二個單元，小孩長大離家後可改成租用一單元，減少租金負擔。本區也有共享汽車的設施和作法，區內有專門的汽車共享的站點，包括小客車及小貨車都可以共享，居民以刷卡的方式使用，每月再結算費用。



圖 2-3 沃邦家中有失能者之集體社區

(六) 本區部分建築是供家有殘障人士、失智症患者等共同需求的家庭一起居住，有些大學生也居住其中，藉由居民間共同照顧的關係網絡的建立，提供較好的居住環境。需要照顧者依其需要護理照顧的嚴重程度分為三級，護理服務的費用依級別

決定，以被照顧者為單位而不是以家庭為單位，部分由家屬負擔，部分由保險公司給付。沒有家屬或家屬無力負擔者，市府會以社會救濟方式給予協助。

二、參訪心得

- (一) 沃邦的社區規劃及公民參與非常具有特色，社區環境規劃完善適宜居住，居民在住家附近就能滿足生活需求，房屋的規劃及供給能滿足居民需求，並照顧殘障人士、失智症患者等家庭的需要，可供我國相關部會規劃政策時參考。
- (二) 我國在追求居住正義及推動都市更新時，應更重視公民參與，參考沃邦居民對交通、社區環境、停車場、殘障人士及失智症患者等照護需求的參與等做整體規劃，以協助解決民眾的長期照顧需要及生活弱勢民眾住屋需求，落實社會公義。
- (三) 長期照顧是政府的政策重點之一，面對高齡人口增加的趨勢，政府應該妥善處理老人需求。對於高齡化社會需要的照顧安養服務、社區參與融合、建構友善環境等，應儘速作好周全準備，使老年人口得到應有的照顧。

三、政策建議

- (一) 沃邦透過公民參與社區規劃及執行過程，建立社區共同意識的過程，值得我國推動老人照顧及都市更新等相關政策時參考。
- (二) 為維護社會正義與提供老年人口照顧服務，對於長期照顧相關議題，應

賡續瞭解先進國家經驗，做為推動相關業務之參考，並於相關部會的政策中予以落實。

- (三) 我國長期照護人力缺乏，非常依賴外籍看護人力，國內學校老人照護科系畢業生投入相關工作的情形並不理想，應從專業認證、提高待遇等方面繼續努力，使年輕人願意投入。沃邦將長期照顧需求與大學生的租屋需求結合，對於協助關懷照顧失智老人等的學生提供租金優惠，使彼此都獲利的作法，值得學習參考。
- (四) 我國長期照顧服務體系除了針對已失能者的支持性與替代性措施，維持或提升其生活品質，也應注意預防失能工作的重要性，包括成人預防保健服務、建立社區關懷據點、辦理慢性病防治（含三高、心血管疾病等）、老人癌症篩檢、老人疫苗接種服務、健全老人運動休閒設施等。
- (五) 在加強失智老人防治照護工作，應完備社區照護網絡，強化失智症家庭照顧支持體系，建立多元照顧服務模式，預防失智老人走失。
- (六) 在建立在地老化的友善環境方面，應加強設置無障礙設施，強化鄰里互助及老人在地保護網絡，建置社區支持體系，發展社區預防照顧服務，提供失能高危險群的預防照顧措施，結合警政、社福、醫療等體系，提供獨居老人緊急救援服務等。
- (七) 我國長照體系可參考沃邦作法，鼓勵民間機構及慈善團體辦理合租公寓，依長照需求者需要照顧的程度，分級給付護理人員費用，並由政府對於無力負擔的低收入家庭給予社會救濟補助。

第五節 參訪：St. Carolushaus 高齡療養院創新概念

一、參訪見聞：

- (一) St.Carolushaus 是由天主教修女院教會組織所創辦之照護機構，本研習班一進入該照護中心參訪，便對周遭環境之清幽、整潔、花木扶疏、建築新穎之外觀，留下深刻印象，參訪期間 St.Carolushaus 首長 Christa Varadi 均親自接待解說，首先便向我們表明為顧及病人及長者隱私，如有拍照需求時，應先徵得當事人同意，充分展現尊重被照護者之人權與尊嚴。

(二) 該照護中心多為需長期照護之住戶，除了老人以外，也收容年輕失能者，目前有 115 人均屬長期住戶，病情程度各有不同，此 115 人在照護中心區分為 9 組，由中心妥善規劃照護人力，每一小組限制均為 13~15 位病人，各樓層再區分不同類型住戶，如一樓主要為失智長者，二、三樓為老化輕微失能之長者，四樓為該中心為修女長者之保留區，五樓則專為收容年輕傷殘人士(含植物人)。

(三) 以二樓及三樓老人照護為例，每一樓層均區分為 2 個活動小組，每小組擁有各自的廚房，老人可以在活動小組工作人員帶領下一起做飯，之後一起用餐享用共同做飯之成果。此外，各樓層另規劃設置三個共同生活空間，包括會客區、電視區、閱覽休息



圖 2-4 St. Carolushaus 高齡療養院外觀

喝茶區，而長者自己的房間則分布在共同生活區的外圍，老人除有共同生活區活動外，每一人均有自己的獨立房間，既有個人隱私，也有共同互動空間，營造有如老人在家生活之氛圍，避免其孤獨感。

(四) 針對各種不同失能情形提供照護，中心內設置多項專業之物理復健治療器材，提供失能者練習基本生活自理能力，同時有專職員工定期讀故事書、聖經與書報，陪伴照顧。參觀期間，該中心一長期住戶老太太，看到有人來參觀，心情大好，主動邀本研習班進入她的房間參觀，並與我們愉快寒暄，對我們的親切問候也非常開心，而為回應她的熱情，我們亦致贈小禮物留念，老太太更歡喜了，也表明同意與我們合照。雖然過程溫馨，但此現象也反映了所有長者害怕孤獨的心境。

(五) 該照護中心創新概念之一，便是於一樓開設咖啡廳，開放給社區民眾到咖啡廳喝咖啡，營造友善鄰里關係，同時也與社區保持良好互動，提升高齡療養院的活力。此外，療養院也定期與社區幼稚園合作，舉辦各式活動，讓老人與小孩有機會共處，猶如祖孫感情之再現，同時彌補高齡化與少子化之家庭缺憾。

二、參訪心得

- (一) 民間組織於社會福利扮演重要及創新的角色，政府更應從民間療養院的創新概念，體認社會需求與脈動，突破舊式框架限制，才能建置良善及有效率之老人照護制度。
- (二) 高齡療養院不應將老人、病人與社會隔絕、孤立，反而更應積極營造其與社會、年輕人、小孩之互動，才有助於健康地老去。要使老人成為寶貴資產而非沉重包袱，做好老人療養照護，亦可同時減輕下一代負擔及政府社福經費支出。

三、政策建議

St.Carolushaus 高齡療養院為一單純的住宿型機構，嚴格把關住宿者的生活品質，在兼顧住宿者尊嚴及心理需求的前提下，與社區鄰里建立良好關係。在我國，部分社區將照顧機構視為鄰避設施實有極大不同。由於我國刻正推動長照 2.0，其中，落實長期照顧服務法亦為政策重點之一。St.Carolushaus 的經營概念、空間規劃及消防建築法規的配合，均可作為我國未來機構照顧管理政策規劃的參考。

第三章 環境永續－災害防治

第一節 萊茵河跨域治理

一、萊茵河概況介紹

萊茵河是一條歐洲跨國河流，發源於瑞士格勞賓登州的阿爾卑斯山區，流經列支敦士登、奧地利、德國和法國，最終於荷蘭流入北海。萊茵河全長約 1,232 公里，通航區段為 883 公里，流域面積約 17 萬平方公里，區內人口約 7000 萬人。萊茵河是歐洲最長的河流之一。



圖 3-1 德國救災人員分發沙包、協助築堤

在流經巴塞爾之後，萊茵河構成了德國與法國的南部邊界河，然後在靠近卡爾斯魯厄的萊茵斯泰騰（Rheinstetten）進入德國境內。萊茵河有超過 1000 公里的河道位在德國境內，所以萊茵河也成為德

國最長的河流。在德國境內有一些主

要的支流注入萊茵河，例如內卡河、摩澤爾河與美因河。

自 1919 年凡爾賽條約讓法國取萊茵河水力發電權後。1928 年起，法國在巴塞爾和伊費茲海姆(Iffezheim)間的萊茵河，總共興築了 10 攔河堰取水，將原本蜿蜒的河道取直、縮減，水壩的迴水效應，提高水位降低流速，增加了洪水風險。

2016 年 5 月 30 日豪雨集中於巴登符騰堡邦及巴伐利亞邦交界處，最大累積降雨量約為 93 毫米，造成 11 人死亡 4 人失蹤，僅巴伐利亞邦，即造成逾 10 億歐元之經濟損失（約 356 億新臺幣）。依據德國估計，若遭逢 200 年頻率洪水，萊茵河上游河谷平原將蒙受 60 億歐元的經濟損害。

二、保護萊茵河國際委員會（ICPR）

為了重現萊茵河的生機，恢復重建萊茵河流域的生態系統，萊茵河流經國家瑞士、法國、盧森堡、德國、荷蘭於 1950 年 7 月 11 日成立了保護萊茵

河國際委員會 (ICPR)，並發展成萊茵河全流域九國及歐盟代表共同參加的國際協調組織。

ICPR 的成立，對萊茵河的治理工作產生重要影響，1987 年，通過全面整治萊茵河的「萊茵河行動計畫」；1995 年，通過萊茵河地區「防洪行動計畫」，並於 1998 年簽署。「萊茵河防洪行動計畫」共投資 120 億歐元，以水域管理、城鎮規劃、自然保護、農林業、預防等綜合性措施解決洪水問題。主要目標為：減少災害風險、降低下游淹沒區洪水位、為淹沒區和受洪水威脅地區繪製風險圖，增強洪水意識，2005 年全面完成洪水預報系統等。

ICPR 由全會、秘書處以及技術機構組成，並通過各國部長級會議行使極高的政治權力，從而產生有政治約束力的決議。各國政府代表分成不同主題的工作小組，每年共舉行約 70 次正式會議，探討萊茵河水資源保護和可持續利用。而各種非正式的討論和交流則基本上每天都在進行。

保護萊茵河國際委員會把治理工作具體化、可操作化。如委員會下設專門工作小組，由各國均指派工作人員進駐，分別負責水質監測、恢復重建萊茵河流域生態系統、監控污染源及水災防治等工作。

保護萊茵河國際委員會 ICPR 各部門相互協調，採取了一系列恢復河流自然生態的措施：拆除不合理的航行、灌溉及防洪工程，拆掉水泥護坡，以草木綠化河岸，對部分改彎取直的人工河段重新恢復其自然河道等。

德國、法國訂立條約，管理不同的分段工作對組，定期開會討論相關的議題，在德國為萊茵河管理方案。



圖 3-2 講師 Dr. Ulrike Pfarr 在埃夫林根臣滯洪池說明治理成效

三、現場說明

1982 年關法德達成加強萊茵河治理協議，1996 年巴登符騰堡邦進一步明訂執行政策。提出萊茵河整合計畫(The integrated Rhine Program, IRP)，以恢

復萊茵河上游河岸綠帶以提升防洪能力為計畫目標。

2002 年國會通過的萊茵河整合計畫的 13 個實施地點，2010 年內閣批准 IRP。經費有 48.5% 由聯邦政府補助。巴登符騰堡邦的萊茵河整合計畫透過 13 處高灘地增修及疏濬，增加 167.3 百萬立方米蓄洪空間。IRP 計畫總成本達 14.7 億歐元。



圖 3-3 巴登符騰堡邦的萊茵河整合計畫 13 處滯洪區

本次參訪的治水區為弗萊堡大區。佛萊堡大區位處萊茵河，大區政府依據萊茵河整合計畫治水，年度預算約 9,000 萬歐元。其中，威爾萊茵河畔（Weil am Rhein）滯洪池係以兼具復育河岸林及滯洪池的功能設計，歷經洪水考驗，目前以漸漸形成一完整的水岸生態系，並成為民眾烤肉休閒的去處。埃夫林根臣(Efringen Kirchen)滯洪池審慎的設計疏浚深度，適當的地下水位讓原生的柳樹及樺樹均以成林，而且有效耐受今年的洪水溢淹。納沙泰爾萊茵河畔(Neuenburg am Rhein)生態補償設施，適因高灘地疏濬的支流河道影響原有自然保護區，因此興建河岸環境教育及泛舟、音樂廣場等遊憩設施，以補償居民生活環境的損害。



圖 3-4 納沙泰爾萊茵河畔(Neuenburg am Rhein)生態補償設施

三、課程及參訪心得

（一）河川整治的全域治理

1．荷蘭於 1950 年成立 ICPR，發展成萊茵河全流域九國及歐盟代表共同參加的國際協調組織。1987 通過全面整治萊茵河的「萊茵河行動計畫」；1995 年，通過萊茵河地區「防洪行動計畫」，2005 年全面完成洪水預報系統。

2．萊茵河流經 9 個國家，全長 1,232 公里，流域面積 17 萬平方公里，二次世界大戰以後，德國及周邊國家工業發達，污染物長期排入萊茵河，造成水質惡化。法國興建水壩，各國縮



圖 3-5 全體學員與講師 Dr. Ulrike Pfarr 在威爾萊茵河畔滯洪池現地合影

減河道，大幅提高水災發生的可能性，經過保護萊茵河國際委員會（ICPR）的整合，各國分別在各區段進行全域治理，包括水質水源、水量、水患、生態…等，因此，以台灣河川之治理而言，亦應考量全域治理的考量，分年分期的依序執行，長期達成全面治理的目標。

（二）水災防治採用緩衝區

- 1．萊茵河流經的水域經人為開發後，大幅減少洪水的溢流區，如德國開發為農耕地，法國興建水壩，以混凝土施工建立護岸，形成緩衝區消失，無法提供足夠緩衝調節流速，並於曼海姆段河道設立匝門，控制洪水進入法國，造成洪水來臨時，會往上溢至德國的緩衝區，其結果為以往緩衝區 1100km²，其後僅有 130km²，提高洪水於德國發生的可能性，德國為強化緩衝區的滯洪功能，投入大量復原緩衝區域的工作，目前已恢復到 260km²。
- 2．採用施工方式為自然施工法，採用挖掘機開挖降低地面高程，形成人工的自然化河道，其後接原河道，該河道採用自然植生的方式，該植物自然生長，在進行擴大緩衝區的期間，讓動植物自然成長，建構完善生態體系。
- 3．台灣地區河川坡度很大，當洪水來臨時流速極高，同時，受到颱風來臨時，雨量極高的影響，河水挾雜大量的土石從山林進入平原，通常具有極高的破壞力。現有高灘地在洪泛過程中本身就會動態的隨洪水



圖 3-6 研究員與講師 Dr. Ulrike Pfarr 在埃夫林根臣滯洪池互動熱烈

變化，洪水初期刷深、退水期堆積。透過浚深高灘地作為滯洪區，效果有限，若要擴大河道，加大行水區域範圍，則囿於土地資源昂貴，所費不貲。

- 4．參考 1990 年代德國整治萊茵河鮭魚

回溯工程的基礎，豐水期的水儘量留下來；以水邊低灘當作蓄存洪水的地方；讓過去曾在溪流的水生物重現。同時，將河川復育的自然生機，當做「文化的特色」，成為城市的景觀規劃，就台灣地區河川整治來說，非正面河水沖擊河段採用生態工程工法以增加生物適合居住的環境應是可行的方式，如此，可以大幅增加生物多樣性及適合居住的環境。

（三）推動災防產業歐風計畫

- 1．隨著台灣民主制度日益成熟，德國及其他歐盟國家與我國價值觀日近，彼此友善。這次研習發現德國康士坦斯大學與我國合作意願高昂，建議除擴大教育科學與研究合作外，防災技術的合作，亦可列為重點。
- 2．國內因颱風旱震災害頻傳，相關災害防救技術研發投資高於歐陸。近年因氣候變遷，歐洲水患正逐漸加劇；這或是我國協助歐盟發展颱風災害防救技術與產業的最佳契機。

四、政策建議：推動跨域公共建設計畫制度

- （一）自易淹水水患治理計畫迄流域綜合治水計畫，治水工程是政府在近 10 餘年最大的公共投資。但不同於德國萊茵河整合計畫，除了降低洪水風險，還兼具營造河岸綠帶及遊憩空間的設計。雖然本研究已指出國內南科已善用區內滯洪池，兼具景觀與防災儲水功能。但國內多數的水利工程在設計之初，仍缺乏跨域設計的概念，殊為可惜。
- （二）建議行政院公共工程委員會或國發會推動整合性公共建設計畫制度，鼓勵跨部會或跨縣市或跨中央地方政府合作提出整合性建設計畫。例如將易淹水計畫所建之滯洪池，結合太陽能或風力發電；或結合當地腳踏車或步道，發揮多元綜效。

第二節 災害防救及危機管理

一、德國災害防救概況

德國為聯邦制國家，從中央到地方，行政層級包括：聯邦（Federal）、邦（Länder, 16 個）、大區（Bezirke，並非每一個邦均有大區，通常為較大的邦始分大區，例如巴登符騰堡邦卡爾斯魯爾區、斯圖加特區、弗萊堡區及蒂賓根區等 4 個大區）、縣市（District, 巴登符騰堡邦有 44 個縣市）、鄉鎮（Gemeinder or Communities，巴登符騰堡邦有 1,101 鄉鎮）。

聯邦政府與邦政府職權各有不同，居民防護則屬各邦政府獨立自主責任。根據基本法第 73 條規定，聯邦辦理民防及戰時緊急物資動員與救護。並提供災害防救技術支援(THW)。至於各邦則依基本法第 70 條辦理負責災害防治之立法與執行。每個邦的政策、組織架構及法規均不同，主要包括警察、醫療救護、消防及災害管理等 4 種事項。當國家災防資源不足，尚有民間組織投入。

二、巴登符騰堡區內政部災害防治第六部門概述

巴登符騰堡區內政部災害防治第六部門主要任務包括：居民防護、緊急救護、災害防治及危機處理。轄區巴登符騰堡邦面積為 357,375 平方公里，人口數 81.9 百萬人，人口密度為每平方公里 229 人。另外，該部門位於海德堡市，該市為德國著名大學城，城中古老建築



圖 3-7 全體研究員在第六部門前合影

多為木造建物，因此，對於休假勝地的防護亦有特別的加強。

「及時」是災害防救的核心準則。巴符邦每年火災件數約十萬起，為符及時救災的需求及國家法律規定，巴登符騰堡邦每一個鎮均擁有一個消防隊，10 萬人以上之城市，必須設置專業消防隊。專業消防隊下設志願消防隊，志願消防隊主要來源為服社會徵人員，或由居民志願擔任，若志願人員不足，邦政府指定居民擔任，志願消防隊執勤業務經費由政府支應，志願消防員不支薪，但訓練時，雇主須支付志願消防員薪水，且雇主得向消防員所屬鄉鎮要求補償。消防隊的人力，法律上並無明文規定，係由各邦議會及內政單

位依據事故發生機率及出動人力、時間及車輛予以估算，原則上每 9 人為一支隊。各 District 均設有訊息傳遞中心(communication center)，負責消防隊、警察、衛生醫療及民間救助單位如紅十字會等之訊息傳遞及指揮協調各救災單位。

目前巴登符騰堡邦有 1,009 個消防隊，3,504 個消防站（其中 39 個提供持續性的服務），8 個專業消防隊及 1,001 個志願消防隊，配置消防車輛約 8,400 部。至於消防人力部分，計有 1,700 位專業消防人員，10 萬 8,500 位志願消防員，另外在 900 個組織中尚有 27 萬 3,600 位年輕消防志工。

在值勤要求上，專業消防隊係 9 人 1 車執勤，接獲通報 1 分鐘內整備出發，10 分鐘內第一部車須抵達現場，15 分鐘內第二部車亦須抵達；志願消防隊部分，則在遇有事件才徵集值勤，每車執勤人數較彈性，整備出發時間亦較長，但志願消防隊通常因地利關係，抵達現場時間與專業消防隊相差無幾。

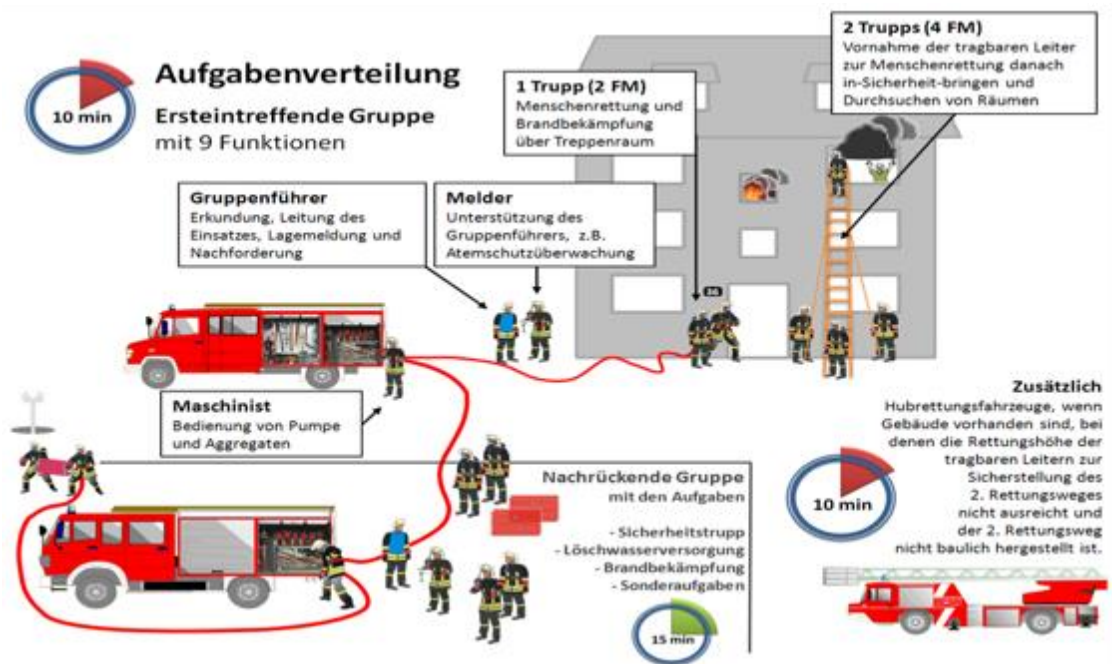


圖 3-8 德國專業消防隊執勤要求

消防單位的財源，主要為聯邦政府就企業投資設備及住房不動產所投保火險後，將保險金收入一定比率依各邦人力設備需求提撥予各邦，亦即所謂消防稅或防護稅。消防隊除前述 4 項主要任務外，尚支援交通事故、工業意外事故、洪水救助、動物救助及有害昆蟲處理等。由於消防單位任務繁重，

但因受到德國政府緊縮財政的影響，財務問題成為消防單位執行任務的壓力。消防員都希望不要出動任務，但如民眾有要求而未執行者，預算可能會遭刪除，故正確的觀念應該是消防安全提供的服務係隨時保持災害降臨時能即時處理危機。

三、德國風險管理概況

危機管理及風險衡量，係將危險發生機率乘上損失規模。德國利用此方式，在地圖上標註各地區風險高低，繪製風險潛勢地圖，提供各單位依法採取減災及整備措施。比如依據地區特性，建立防火、防水，並因應人員培訓計畫，以降低風險發生的機率。

風險管理的成本龐大，最大初始風險經減災處理後，稱作殘存風險，此為人類接受風險的最大程度。聯邦政府針對各式各樣的風險，依據損失發生程度分項做成風險評估一覽表，針對特定單位在業務執行時應進行的風險評估的情境與評估要求，明列以利檢核。此表所列項目多寡，多與社會發展程度有關，人民感受多，項目亦會變多，甚至德國亦將人造衛星掉落地面時訂有標準作業程序，同理，技術條件較高者，項目變多，但此時風險發生程度也較小。政府針對可能的危機，由警察局下設置監控單位，一旦危機發生，市長會成立危機管理中心，視危機種類邀集其他單位加入。

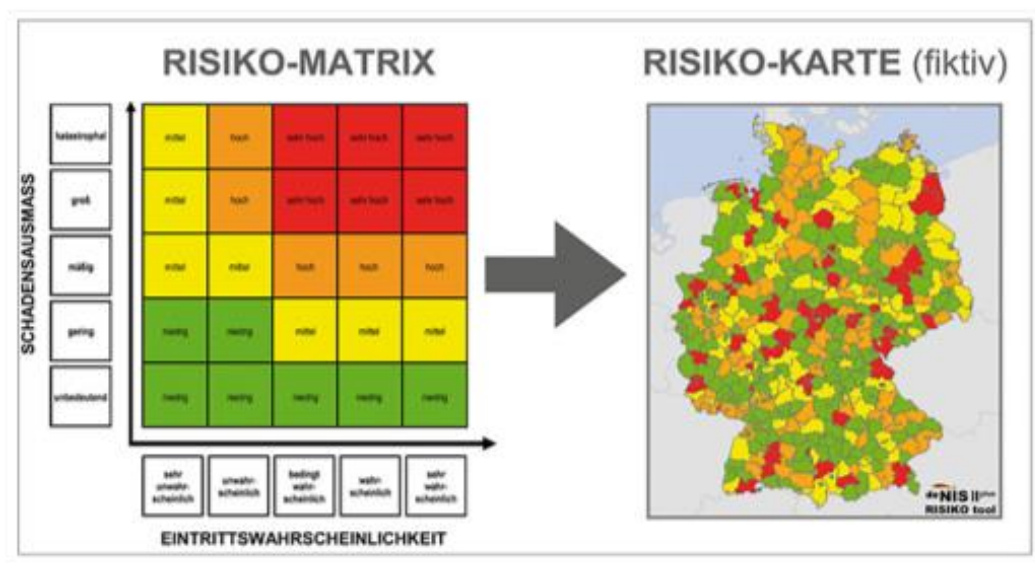


圖 3-9 德國各地區風險潛勢圖

風險管理不等於危機管理，前者強調針對前兆如何預防，後者係在正常運作下，突然發生中止一切活動的事後管理。實務上，部分危機發生時，會迅速擴散到全國各區，而有些危機屬漸成發展，如伊波拉病毒。相對的如難民突然湧入危機，如何先行搭建帳篷，避免四處流竄，此屬短期措施，其後重點乃如何穩定長期安置方案，換言之，在危機處理流程圖中，無論是市長或州長，其轄下應區分行動組織系統及管理組織系統，且兩者組織高度必須一致，訊息流通水平一致，即時接收，各級管理應自動自發，齊心協力，方具備危機管理的成功要素。

四、課程心得

- (一) 德國消防人員裝備完善、訓練紮實，完善的制度使基層救災人員對自己的任務具有榮譽感及責任心。這在其他的專門職業領域亦有相同現象，使得政府效率高、創新性強且易吸引青年投入，值得我們借鏡。



圖 3-10 研究員上課情形

- (二) 臺灣目前面對的高齡化、社會正義、良善治理等問題，德國都已經面對。德國在 10 年前啟動的改革，雖然過程痛苦且讓執政黨失去政權，卻成功度過前一波金融風暴，成為歐盟主導國家，值得我們借鏡。
- (三) 德國將政府的定位為解決人民問題者，不會以大政府思維介入私經濟專業領域，值得借鏡。例如輔導綠能產業，政府主要在協助廠商解決行政介面問題，並成立諮詢與生產界接平台。不採取租稅優惠，或強勢主導產業與技術發展進程。

五、政策建議

- (一) 防災體系二級化：

防災政策計畫中央縣市二級化、防災執行縣市鄉鎮二級化。參考德國三級行政體制中，將政策計畫體系與執行體系分離，提高災害防救行政效

率。具體作法：

- 1．鄉鎮市區資源有限，無力負擔政策與計畫規畫之任務，建議修正災害防救法，不再擔任災害防救主管機關。但轉型列為直轄市、縣市災害防救計畫中之疏散避難與緊急安置的專責執行單位，並擔任災後救助的第一線執行窗口。
- 2．中央負責建立防災政策框架，提供高端救災能量(國搜中心、NCDR 及氣象預報)；縣市負責政策執行策略；縣市及鄉鎮市區負責救災執行。

(二) 強化志願防災體系

建議參考德國志願消防及 THW 等志願救災體系，建立專門職業人才之志願救災組織，納入常態救災組織編組，並組訓編裝，以發揮最大救災能量。具體作法為：

- 1．研修依災防法第 31 條授權訂定之「民防團隊災害防救團體及災害防救志願組織編組訓練協助救災事項實施辦法」，將志願救災人立納入常態救災組織編組，並組訓編裝，而非鬆散式的徵調或支援。目前國內已有志願防災組織，包括義警、義消、水保專員、防汛志工、民間救難單位等，但任務強度不一，有救災協勤也有行政協助(防災教育宣導)。宜妥予常態賦責、



圖 3-11 災害防治組研究員與講師合影

穩定經費、專業訓練與充實人員來

源。並於救災時，強化指揮統合平台。

- 2．各災害主管機關大力推動自主防災社區，但各自為政，建議建立有效統合，整合資源與人力，減少資源重複錯置及輔導後繼無力之情事。
- 3．救災 NGO 及企業充滿參與救災的意願，宜提升其參予救災事務之強度。

(三) 成立中央災害防救基金：

雖然目前在災害救助已有賑災基金，農業損失亦有專案經費，但災害

防救經費仍仰賴稅收，自一般公務預算中匡列。建議參考德國消防稅之作法，對因防災受益的產業(如保險業)相關經濟活動中附徵，制度性常態性支持政府防災工作。

- 1．依據中央防災政策框架，補助縣市、鄉鎮市一般性執行措施之資金。
- 2．支持區域防災組織營運經費。
- 3．提供中央專案性防災計畫補助。
- 4．提供個別災害地方政府救災之專案性補助。

第三節 參訪：城市行銷實務案例－美瑙島

一、參訪見聞

美瑙島（**Blumeninsel Mainau**）又名花之島，強調且落實著環境保護及生態平衡，面積約 0.44 平方公里，雖位於波登湖德國境內，但卻屬瑞典王室的私人島嶼，目前係由一基金會負責經營管理，以確保該島能永續經營。美瑙島利用著波登湖水自然、適時的調節島上溫、濕度，



圖 3-12 美瑙島巴羅克王宮

使各式各樣的植物都能在此生存，全島滿是各種花卉、樹木和灌木叢，此外，還有德國最大的蝴蝶宮，裡面孕育過千種蝴蝶，而蝴蝶的蛹則會定期由世界各地空運而來，島上之巴羅克王宮則為島主的居住處所。美瑙島利用太陽能及以島上廢棄木屑為燃料，利用氣化方式產生電力及熱氣的發電設施，提供 100%自給自足之再生能源。

藉由島上各式植物、景觀造景、主題花園、蝴蝶宮的多樣性面貌及環境永續的能源利用，再加上童話般的歷史故事催化，並結合林蔭步道、湖中天鵝及教堂、城堡的浪漫元素等，美瑙島創造一個永續且自然不造作的詩意環境，每年吸引著高達百萬的觀光客來此旅遊。



圖 3-13 學員聆聽解說人員說明美瑠島的歷史、生態及行銷策略

二、參訪心得

(一) 自然人工、相輔相成：美瑠島在自然環境的孕育及人工細心的培育下，島上景觀造景、花草樹木、蝴蝶宮、教堂、城堡等，共譜一個自然、懷古、悠閒的休憩處所，給人遠離塵囂之舒暢感，因此可吸引大批觀光客的到來。

(二) 在地結合、創造故事：故事總是能引起人們的好奇，美瑠島所有權的更迭，就是一部精彩的歷史小說，藉由完整故事的鋪陳及論述，再佐以歷史痕跡的探訪，確是有效提升人們必到此一遊的好奇心。

(三) 再生利用、環境永續：樹木本需定期修剪以能更強健、壯大，美瑠島利用島內眾多樹木修剪下來的廢棄木料來生產能源，並佐以太陽能的使用，以供應島內 100% 能源所需，充分達到廢物利用、環境永續的目的。

(四) 民眾教育、生態保護：蝴蝶宮內多樣的蝴蝶種類，可以讓民眾貼身觀察蝴蝶生態，達到生態教育的目的，然為引進非當地的蝴蝶種類，卻必須由世界其他地方空運蛹來台，此作法卻間接變成生態破壞的推手，因此如何在民眾教育及生態保護中取得平衡，是一必須深究的議題。

三、政策建議

一個景點、城市要能成功的行銷，除了本身實質內容必須充實、多樣及完整外，若能再藉由有系統的在地歷史、文化故事的鋪陳及環境永續發展的呈現，亦即同時追求內在、包裝及永續發展三者之均衡發展，必能使該景點、城市發光發熱，吸引眾人的目光。

第四節 合班課程：弗萊堡太陽能區簡介

一、弗萊堡市的太陽能政策

弗萊堡是德國巴登符騰堡邦的一座城鎮，建城約在 1120 年，位置在黑森

林地區的西南端萊茵河的上游，面積約 155 平方公里，50%沒有人居住，40%為森林，人口約 220,000 人還在成長，其中約有 3 萬個學生，產業以服務業為主。由於緯度較低的緣故，弗萊堡是德國境內充滿陽光日照充足的城鎮。

1970 年代，當時聯邦政府已核准在距離弗萊堡 30 公里的地方興建一座核能發電廠，弗萊堡民眾思索蘇聯車諾比核能廠事故核放射的污染，導致生態的變化，對人類生活食物的影響。於是展開一連串的抗爭，此一抗爭遂為全體民眾共同投入的社會運動，最後終於迫使電力業者無限期的擱置該核能電廠建設案。抗爭活動雖然獲得了具體成果，但為表示對地球生態的關懷，也要讓州政府威脅一旦沒有核電將有電力短缺的問題不會發生。並彰顯他們並非是只會消耗電力卻又反對興建電廠的理想主義者，遂在有識之士的鼓吹倡導下，轉而投入推動應用以太陽能為主的再生能源，同時提倡節能省電的簡單生活。

二、再生能源

1980 年代，弗萊堡的居民透過公民參與制定公約的方式，積極發展應用太陽能做為城鎮之動力來源，它在 1986 年成立了第一個德國城市的環保局，鼓吹將弗萊堡建構為一處不會製造污染或破壞環保生態，並可永續長存的典範城鎮。經過幾十年的努力，弗萊堡已被稱為歐洲太陽能之都，在 2002 年獲得德國太陽能甲級賽的冠軍。現今幾乎所有的公用設施和不少比例的自住房舍都裝設有太陽能面板，部分社區產出的太陽電能還超逾住戶之用電量，而可轉售予電力業者。為了充分收集太陽熱能，安裝追日型的太陽能面板，提升發電的效率。

德國經過這麼多年的倡導太陽能發電，如今已經達成階段性的目標，躉購價格已下降到每度電低於電廠售價。這樣的狀況並不利能源轉型，因此德國計畫刪減再生能源補貼以求平衡與健康發展，藉由通過再生能源法案（RESA）的修正案，未來將終結發電躉購（Feed-in tariffs, FiT）補貼。希望透過此方式來減緩裝機量的爆量成長，並完善掌控各項再生能源之電力運用、用電成本。即使如此，在再生能源基礎研發的部分也從來沒有停過，如儲能已經獲得重大的進展，亦有搭配熱水、氫燃料電池等多樣化能源儲用方

案，更有效充分運用再生能源電力。在弗萊堡視力所及的山尖也看到風力發電機，雖然景觀美感之批評見仁見智，或噪音可能影響生態。但風力發電對於電力更能提供穩定的供應，尤其波羅的海風場，讓德國的海上風力發電機發展可期。此外跟台灣一樣，德國的風力與太陽能裝機量以北部較多，但南部工業用電需求較高，所以也有區域電力供需平衡。另外，如何調配間歇性的再生能源電力，平衡區域電力狀況，建置智慧電網輸配電網路系統及電壓穩定裝置也是再生能源政策必須思索關鍵的版圖。

德國的電業在 1998 年走向自由化，從負責發電的電力公司到銷售的電力公司，由獨立機關聯邦網路署負責確保供電的穩定和市場的公平競爭。消費者可以根據自己的用電量組合選擇電力公司。這樣也間接鼓勵太陽能等綠電在地生產，積少成多的特性，間接打破電力集團的壟斷，拆解電力公司與民眾之間不對等的關係。因此弗萊堡市雄心勃勃喊出 2050 年要達到碳平衡的目標。

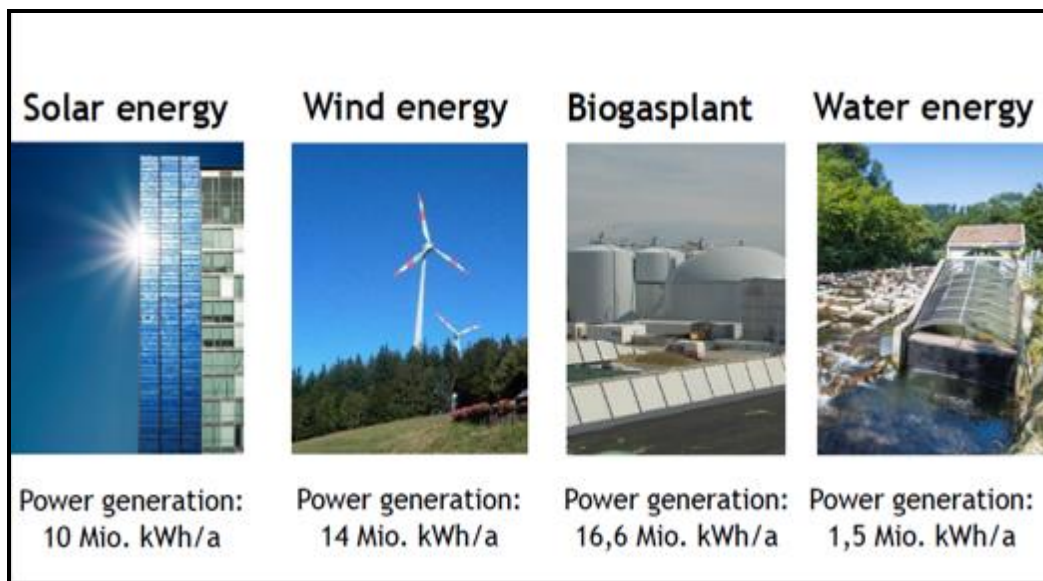


圖 3-14 德國再生能源開發類型

三、低碳綠能城市

根源於反對核電及減少石油能源的理念，該鎮居民具有反對浪費動力，同時力求降低二氧化碳排放量的同理心，市區以限制停車位，付費停車場且把中心區域劃設為徒步區來限縮進入市區的車輛，日常生活中除了需要載運

重物之外，居民普遍熱望騎乘腳踏車來取代開車，弗萊堡的腳踏車提供了 27 %交通運輸量，建造了很多的腳踏車專用道，在路口或街道上車輛駕駛人均會讓腳踏車騎士先行通過，展現對節用能源者的禮遇，而且腳踏車路網密佈於大街小巷，只有身體力行認同節能減碳的人在這個城市才能如魚得水悠遊其中。

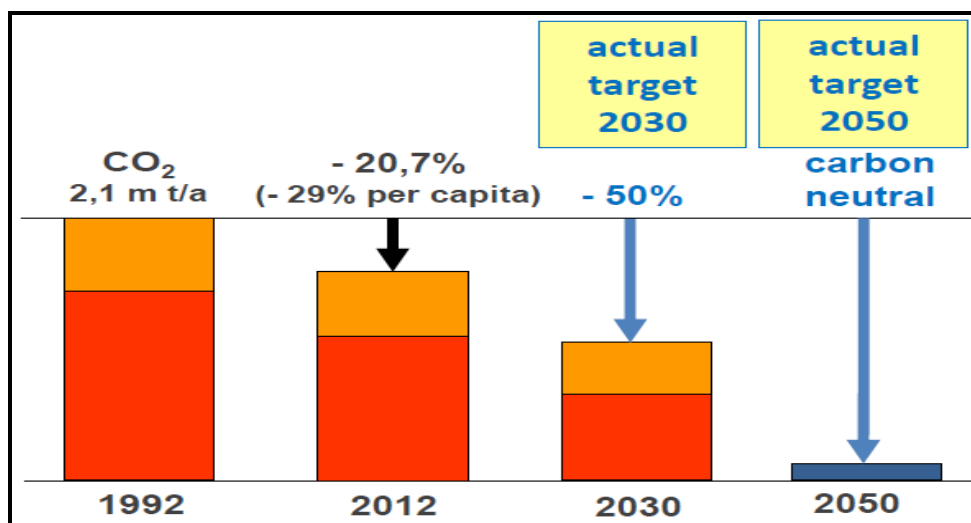


圖 3-15 德國減排規劃

除了架設於建築頂樓的太陽能發電面板外，對於老舊建築的促進計畫也不遺餘力，德國人也很自豪一些有年代的建築物，所以對於老舊建築的屋頂保溫及窗戶密封等的改善計畫編有 3,900 萬歐元的經費提供屋主改善，迄今已有 9%的老屋得到改善，同時也讓當地的建築中小企業或手工業者獲利。對於新建樓房也有一些節能保溫的法規要求，全面有系統的讓節能減碳的理念與時俱進，目標是讓建築能達到碳中和，也就是所需的能源全部來自再生能源。弗萊堡也和法國的姐妹市的 200 個家庭舉辦節能減碳活動，藉由公民直接參與，讓家庭展出自己的點子方法，在討論觀摩間拉近想法或理念，技術更能提昇。弗萊堡也鼓吹居民購買 50 公里內所生產的食物，因為除了減少運送外，使用周圍所生產的物品更符合自給自足生活圈的概念。

四、課程心得

- (一) 環境永續最重要的是永續的生活型態的建立，需要居民高度的共識。德國由下而上的聯邦制度，讓各城市自行決定採取的措施及政策推動的時程，中央政府只扮演技術指導、專案經費資助或提供榮譽（氣候保護之都、環

境之都)的角色,有利於專案的成功。

(二) 弗萊堡市因為反核傳統,社會對節能減碳共識度高,願意支付較高的綠電價格,促使其成為 GreenCity。

(三) 弗萊堡市 GreenCity 的推動 CHP(co-generation),整合思考冬季熱能與電能的需求,運用 District 內工廠或天然氣發電廠的廢熱發電,達成提高能源效率的目標,值得借鏡。

五、政策建議

(一) 生活的能源政策

德國的能源結構轉型,不是只有廢核或改用綠電而已,在日常生活大量使用能源住與行的部份,如住宅的節能減排和公共交通系統也都能政策導引獲得民眾支持響應。以弗萊堡為例,人口數 22 萬竟有 4 條有軌電車及密佈的公車路線。康士坦斯人口數 3 萬,營運的各路線公車也普遍載滿乘客,而民眾也熱衷於騎腳踏車疾駛於密佈的自行車路網中。在整體的配套是以投資誘因鼓勵開發再生能源,接著電業自由化,鼓



圖 3-16 研究員課堂提問情形

勵民眾親近綠能和提升能源效率,才

能水到渠成廢核。由此看來,能源結構的改變,不是一夕之間完成,需要配套和長期的努力。台灣在身體力行節約能源,忍受那稍微的不適,似乎沒德國人那麼堅持。例如南科的 500 公尺遠的停車場,曾遭受批評設得太遠不好用。

(二) 綠色產業

德國因為再生能源蓬勃發展,新技術不斷研發,相關設備的需求增加而創造大量的工作機會,始終站在領先的地位。反觀台灣的太陽能產業,在矽晶圓與電池製造產量皆僅次於中國,但模組與系統商薄弱缺乏完整的產業鍊。整體而言獲利較差,以政府預期在 2025 年裝設太陽能發電 20GW

的目標而言，本土業者恐怕受益有限。因此提供政策誘因以促進產業整併如 wafer 廠或 cell 廠以提昇太陽能廠商競爭力亦應屬廢核政策的配套措施之一。此外引進研發太陽能產業鏈中具關鍵技（例如網版印刷技術、乳劑、晶片鑽石線切割技術、漿料）之組件或原材料廠商，都是健全太陽能產業必要的方法。

德國已不再一味地支持綠色能源公司的擴張，而是將資源著重在綠色能源技術層面的精進，譬如太陽能板的發電效率，或是儲存能源的技術。這在政府的五大政策中沙崙綠能專區也有所著墨，未來應全力協助提升技術實力，獎勵研發，促進產學研技術合作，推動垂直與水平整合，取得關鍵技術才能扮演舉足輕重的角色。

第四章 經濟發展 – 文化創意產業

第一節 德國文創產業

本課程由斯圖加特媒體大學（Stuttgart Media University）創意產業研究所所長 Prof. Dr. Martin Engstler 主講，斯圖加特媒體大學為德國國立應用科學大學，研究及教學範圍包括媒體相關各面向，16 個科系及 11 個研究所學程，學生 4,700 人，並先後自 2010 年及 2016 年設立創意產業研究所（Institute for Creative Industries）及創意產業暨媒體研究所（Institute for Creative Industries & Media Society），培育相當數量之媒體及創意人員。該校並與德國相關文創產業合作。

一、創意產業之定義

據該校研究，創意產業具 6 面向：經濟重要性、企業成功之關鍵因素、數位化之衝擊、與其他產業之互動高（如汽車產業之設計）、結構調整及產業補助政策、自我社會及身分之建立等。創意產業之要素為創意－將意念、文化藝術及產品以一種科技、創新與科學之創意方式結合。以下簡要闡述各國文創產業：

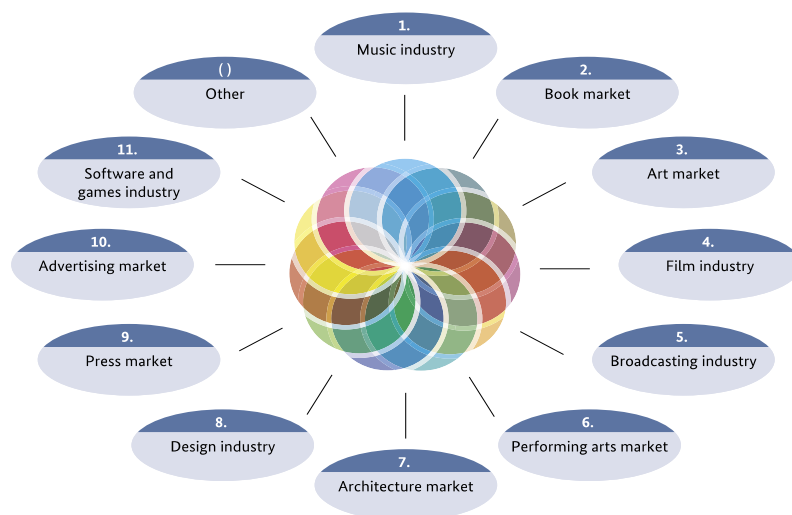
- （一）英國創意產業之起源－英國前首相 Tony Blair（工黨）於 1997 年之競選政策中，於文化媒體運動部（Department of Culture, Media and Sport, DCMS）下成立創意產業小組（Creative Industries Task Force, CITF），將廣告、建築、工藝、設計、流行設計&時尚、電影、音樂、電視&廣播、表演藝術、出版、軟體、藝術&古董市場及休閒軟體遊戲等 13 種產業列為創意產業。
- （二）聯合國教科文組織（UNESCO）亦於相關文件中強調出版，電影，音樂及設計等之重要性，並贊助連結各國不同城市文創產業之「創意城市網絡（The Creative Cities Network）」。
- （三）聯合國貿易暨發展會議（UNCTAD）則將創意產業分為傳統文化（Heritage）、藝術、媒體及功能性創作等四大類。另世界智慧財產權組織及不同國家對創意產業亦有自行定義，惟不脫前述範圍（新加坡另將電影院等創意分銷地點亦列入創意產業）。
- （四）歐洲之定義：歐盟執委會 2010 年文化政策報告曾提及文創產業（CCI）

對國家及區域創新系統，包括推動 ICT 產業及創新友善環境之貢獻，並強調文創產業需與教育，工業，研發及政府部門結合為夥伴關係。

(五) 據 2014 年統計，歐盟之文創產業總值為 5359 億歐元，占其 GDP 之 4.2%，並為僅次於營建業以及餐飲服務業之第三大人力僱用產業；以英國文創產業而言，其產值 2013 年達 769 億英鎊（按約合 1200 億美元），佔英國政體經濟產值之 5%。另 Stuttgart 媒體大學及克羅埃西亞 Osijek 大學曾合作就「多瑙河創意產業計劃（Creative Industries Danube）」就多瑙河流經之 8 國 14 城市進行研究，發現創意產業較不受不景氣影響，並就各相關國家之文創產業及文創學習人口進行分析。

(六) 德國則將創意產業分為 12 類：(1)音樂產業(music Industry)；(2)書籍市場(book Market)；(3)藝術市場(art Market)；(4)電影產業(film Industry)；(5)廣播電產業(broadcasting Industry)；(6)表演藝術市場(performing arts market)；(7)建築市場(architecture market)；(8)設計產業(design Industry)；(9)新聞市場(Press market)；(10)廣告市場(advertising market)；(11)軟體及遊戲產業(software and games industry)以及(12)其他。

Figure 1: Submarkets in the culture and creative industries



資料來源：德國聯邦經濟及能源部

圖 4-1 德國文化創業產業類型

(七) 德國經濟部將創意產業之價值鏈(value chain)分析如下：文創行為—>產品—>加工—>分銷—>文創產品，以及支持前 4 項之相關服務。德國並

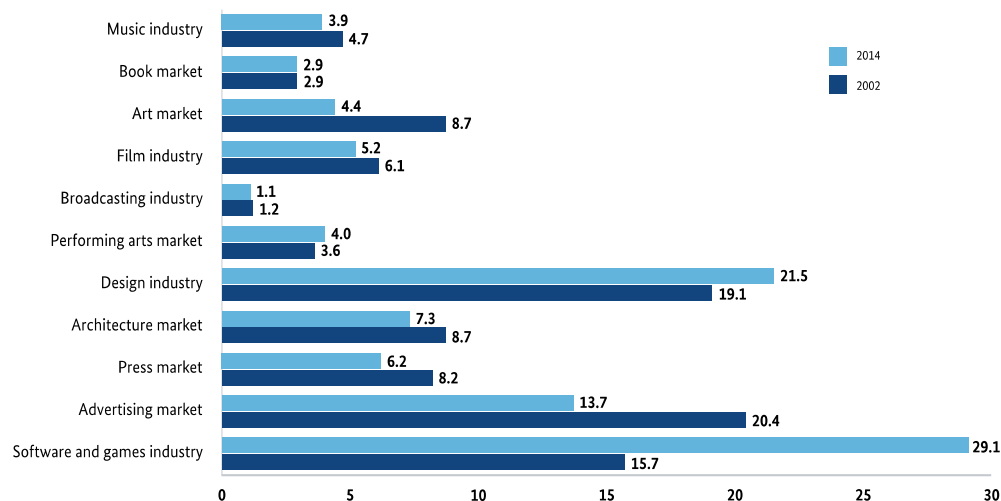
將創意產業分為系列（大規模）製造之產品（如書籍，報紙，電影，電視節目，線上遊戲及時尚等），在地製造產品（如音樂會，戲劇演出等）以及增加一家公司附加價值之產品（如設計，概念及行銷等）三大類。

二、德國文創產業現況

德國經濟部長聯席會議（聯邦及 16 邦之經濟部長會議）曾就文創產業定義如下：(1)文創產業包括以市場為導向，與創造、生產及（或）銷售以及透過媒體或文化/創意產品及服務有關之文化創意企業；(2)所有由藝術，文化及創意而產生收益並以市場為基礎之公司，而不包括由非公眾資金，非營利資金或私人資金支持之機構與協會。上述以商業及市場導向以及非市場導向之區分對德國推動文創產業之政策具有特殊重要性。

德國政府對推動文創產業經濟政策為：(1)強化文創產業之創新能力；(2)對於文創企業尋求事業創新夥伴時提供網絡及合作平台；(3)以創造更高透明性及加強提供資金取得管道資訊（包括透過聯邦，各邦及私人資金等管道）等方式強化文創產業取得適當資金之可行性。

Figure 3.3: Share of submarkets in all company start-ups in the culture and creative industries in Germany in 2002 and 2014 (share in % in all start-ups in the culture and creative industries)



Aid to interpretation: The share of start-ups from the software and games industry within the culture and creative industries rose from 15.7% in 2002 to 29.1% in 2014.
Source: ZEW, Mannheim Enterprise Panel (MUP)

資料來源：ZEW, Mannheim Enterprise Panel

圖 4-2 德國文化創業新創事業對經濟之貢獻

德國目前約有 249,000 家文創企業，超過 100 萬與文創有關之就業人口。

文創產業營業額為 1,460 億歐元，營收則為 677 億歐元。且自 2010 年以來，德國文創產業呈現穩定成長，惟不同之文創產業對 GDP 之貢獻差異甚大，如 2002 年及 2014 年，軟體及線上遊戲分別佔整體文創產業發展之 15.7% 及 29.1%，設計產業分別佔 19.1% 及 21.5%，而書籍市場僅均佔 2.9%。2014 年德國文創產業新創公司中，最多者為軟體及遊戲產業（29.1%），其次為設計產業（21.5%），再次依序為廣告市場（13.7%）、建築市場（7.3%）、新聞市場（6.2%）、電影工業（5.2%）、藝術品市場（4.4%）以及表演藝術及音樂產業等等。

德國文創產業之僱用特殊結構：自由工作者（freelancers and self-employed people）及邊緣工作者（marginal employees）比例頗高，亦即工作之不穩定性高，160 多萬文創有關之工作者中前述就超過半數 80 萬人。另文創產業之新創公司最大來源為軟體及遊戲，佔所有產業新創公司之 8.9%。

德國針對發展文創產業之協助及補助，除歐盟外可分為聯邦及各邦政府，就聯邦政府部分，聯邦政府於 2007 年提出文創產業發展倡議（CCI Initiative），主政協調機關為聯邦經濟暨科技部以及聯邦文化及媒體政務委員（Commissioner），配合機關則為聯邦外事辦公室（Federal Foreign Office）、司法暨消費者保護部、財政部、勞動及社會部以及教育暨研究部等。該倡議主要目標包括：強化該產業之成長及競爭力、建立並追蹤該產業發展相關數據、強化產業內部聯繫以及建立網絡、評估以經濟及科技為導向之補助計畫、協助外部資金之取得（尤對自由工作者及小企業）、協助相關企業取得對外貿推廣之協助、保障藝術工作者之社會保險以及增進對數位媒體之財產權保障等。

聯邦及地方政府並舉行相關會議活動推動上述 CCI Initiative：如聯邦政府每年舉行 CCI Initiative 年度會議；就地方政府部分，舉辦相關議題如「創意城市」、「工業 4.0」及「遊戲世代」等研討會活動等；另聯邦及地方政府舉辦如「文化及創意先驅計劃」競賽等活動以及相關募款活動等。

德國政府另提供諮詢服務，2010 年成立國家文化創意產業能力中心（National Competence Center Culture and Creative Industries Germany），以促進文化創意產業的發展。該中心提供創業不同階段的指導與諮詢，諮詢內容

包括政策方面、想創業的年輕人與想轉型有經驗者。同時與財政科技部合作，由其支援經費。全德在 80 個地區設置諮詢點，不同區域，諮詢內容也不一樣。提供企業免費諮詢。截至目前為止，已有 12,600 人使用這樣的服務。另建置線上資料庫－公眾募資資料庫（Public "Funding database"），由經濟與能源部門提供可查詢的資料庫。內容包括聯邦、邦與歐盟的計畫。資料易於查詢，並可進階查詢適合的計畫。

聯邦政府每年亦辦理文化與創意領航競賽活動，自 2010 年起提供獎金，這是一個國家年度活動，每年提供獎金給 32 個團體，獎金包含指導、工作坊、策略規劃與媒體報導。今年正在比賽中，將選出獲獎者。另提供相關贊助計畫：

- （一）2007 年創立德國聯邦電影基金（Deutscher Filmförderfonds, German Federal Film Fund, DFFF），贊助德國電影產業，贊助經費可達製作費的 20%，2015 年贊助 107 部製作。
- （二）德國動畫基金，創立於 2015 年，每年有 1,000 萬歐元經費，每部製作的贊助最高為 250 萬元。
- （三）觀光與文化遺產資助，德國的博物館、城堡、具紀念價值之地、其他文化場域都吸引觀光客前往，德國政府想要強化文化與觀光的合作。例如，黑森林傳統手工業與步行道路的文化內涵，以及每個地區的文化特色，透過辦理音樂節、戲劇節等活動，展現地區文化特色。這也是歐盟的計畫之一（例如 INTERREG 歐洲地區發展基金，協助歐洲區域與地方政府發展更好的政策）。

三、巴登·符騰堡邦的文化創意產業

巴符邦有很多的創意產業集群，不管在都會區或城鄉區，在這樣的集群內，大家經驗交流互補。各地區集群重點不一樣，例如有首飾、鐘錶設計、音樂、手工藝等。

巴符邦大約有 31,000 家創意企業，創意產業比例較高，大多數為小型與微型企業，約有 23 萬工作人員，每年銷售總額為 236 億歐元、收入約 96 億歐元。

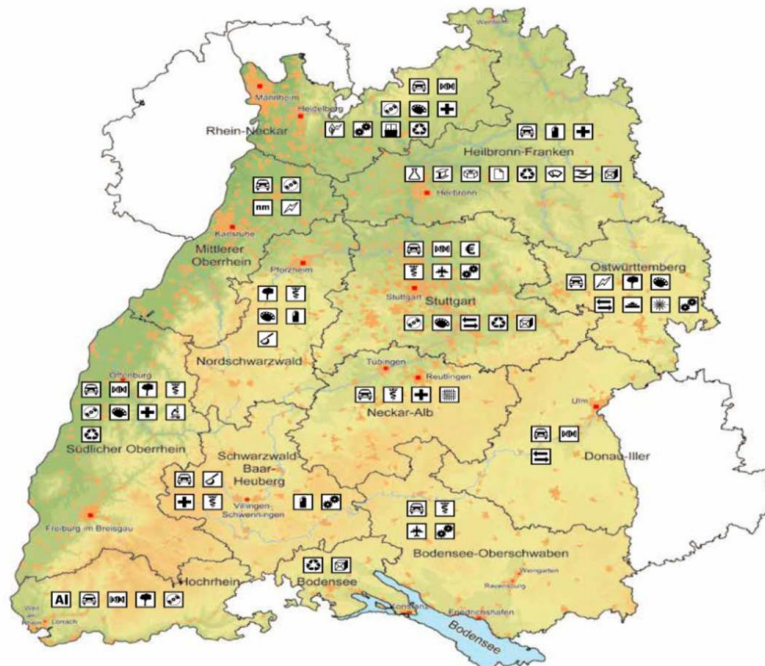


圖 4-3 巴登符騰州創意產業群聚分佈圖

在諮詢與贊助方面，於 1997 年創立 Connected e.V. (bwcon) 諮詢中心，主要的目標是扶植高科技產業以促進巴符邦的經濟發展，重點在於資通科技（ICT）。目前網絡鏈結的會員已超過 600 個，包含企業與研究單位。主要在於提供發展者、使用者與投資者之間的跨部門合作平台。bwcon 另於 2014 年創立 bwcon GmbH 服務公司，重點在於參與創新計畫，鏈結已成立之公司與新興高科技公司，以加速新產品與服務之創發。

另成立媒體&電影公司(Medien-und Filmgesellschaft BW, MFG)，強化巴符邦自 1995 年起作為媒體&創意產業基地。工作內容包含：執行 32 項計畫；7,000 個短期與長期諮詢項目；5,800 個活動參與者；34 個知識平台，310 萬人次造訪；5 個集群計畫與網絡維運；7 個獎助金。這些工作內容主要予以支助成功的企業，特別是中小型企業，包含媒體&創業產業、創新過程、媒體計畫、商業與大學網絡。

而為促進文創形成網絡，互相聯繫，成立 Baden-Württ 網絡創意產業 (Network Creative Industries Baden-Württ)，由聯邦政府、巴符邦與歐盟贊助成立，主持跨部門與跨區域的交流，對於企業提供支助計畫的諮詢，提供關於趨勢與挑戰的資訊，網絡活動例如科隆的 Gamescom 電子遊戲博覽會，有聯

合展示攤位，很多創意企業參與。

另也成立區域文創產業能力中心（**Regional Competence Center CCI**），這是一個全國性的組織，主要提供文創產業不同階段的諮詢，由財政科技部所贊助。

其他相關贊助計畫，例如曼海姆產業集群、斯圖加特動畫媒體集群等，由邦政府提供最初三年的經費，之後則需另找財源。

就巴符邦文創產業執行情形而言，自 2012 年起的趨勢調查顯示（**Trendbarometer Kreativwirtschaft Baden-Württemberg**），大部分的受訪者受雇於新興公司，這些公司固定員工少於 10 人，且收入低於 10 萬歐元。

文創工作者主要的挑戰來自於與客戶的接觸、價格競爭力與市場對數位化服務的需求日增，但他們不習慣和客戶打交道，且不喜歡討價還價，也因此文創產業多為中小型企業。再者，文創工作者對自由的需求較高，無法對應客戶 24 小時的需求，在工作與休息不平衡的狀態下，較難有長期穩定的生活。在開闢新市場與課群部分有漸增趨勢，但在發展新服務方面則漸降。大多數文創工作者認為自己有工作壓力，且高達 76%受訪者希望整天都是自由的。另大多數收入差且不固定，工作情況不穩定，政府希望他們能有較正常的工作，協助他們透過橫向合作，包括跨區域、跨領域尋找不同夥伴一起工作，以維持生活。

巴符邦成立創意中心（**Creative Hubs**），讓不同的創意聚集一起，互相合作。例如工業廠區改造而成的貨櫃式辦公室，文創工作者只要租賃一個貨櫃，就能作為辦公室，與其他的文創工作者合作交流。經調查，在創意中心工作的文創者覺得更有自信、有創意、能集中精神、專業與健康。而創意中心則是希望文創工作者能在中心建立網絡、租到廉價的空間、從他人獲取創意、增進能見度等，讓創意中心成為品牌創作與推進之地。

就創意產業數位化而言，大多數人認為有助於創造新市場與目標族群，但是願意花錢購買數位化產品的人數仍低，且智財權保護仍不足夠。

就巴符邦創意產業趨勢調查發現，文創工作者需面臨的主要挑戰為與顧客的接觸，其次為價格競爭力、建立與管理多數合作計畫、突破行政障礙尋求融資與補助。此外，在特殊工作環境方面，互相合作需花時間磨合；不固

定的工作時間，但自由；不可預知的創意所帶來的工作壓力；不穩定的工作條件。

創意產業正在改變願景，未來工作模式的藍圖，在結構方面，主要為小型或微型之新興公司，固定員工人數少於 10 人，並可與其他自由工作者合作，這些工作者教育程度高但平均收入低。創意產業具有高度積極性、富創意與彈性、且能為傳統產業促發具有擴散效應的新想法。

在德國聯邦之文創產業發展政策下，係由各邦及所轄市等依其所處人文、地理、政治、經濟等主客觀環境條件因地制宜，各自規劃執行符合所需的具體扶助措施，並爭取及運用可得資源。因德國文創產業以中小企業及微型企業為主，在扶助措施上與新創企業特性多所類同，故基本規劃亦大同小異，即提供新創企業所需之價廉物美辦公空間及創業相關諮詢服務。又德國對於經濟活動在傳統上採政府不立法干預立場，其行政措施以塑造有利企業發展之總體環境為主，順勢引導企業形成產業集群發揮合力效應。

四、課程心得

- (一) 斯圖加特媒體大學發展媒體文化產業與文創人才培育的經驗，奠定良好基礎，值得學習。
- (二) 德國政府對於各項文創產業的統計分析及各邦政府對文創產業認定的協調機制，可作為我國文創分類及分析的參考。
- (三) 德國發展文創產業在政策形成至扶助措施規劃階段，不論是在聯邦或各邦，均以嚴謹的各類調研報告做基礎，例如近年聯邦政府出版的「Monitoring of Selected Economic Key Data on the Culture and Creative Industries」及巴登-符騰堡邦的調研資料「TREND SURVEY CI IN BW」。這些調研報告除引用一般可得的統計數據外，在缺乏一般統計數據下亦用問卷調查，且經考量在文創產業定義廣泛、多屬小企業與微小企業、自由工作者不喜歡配合繁瑣行政程序下，其問卷調查非以網路隨機進行，而是受調對象經過考察，所有文創產業類別均有一定比例且考量樣本大小，並經核實回卷內容，輔以與關聯產業相關資料相互比對應證，及與其他國家類同調研結果加以橫向比較，故客觀結果可為政府信賴。

五、政策建議

德國雖為法治國家，卻少以法干預市場經濟行為，而係以行政權因勢利導。若以法規範市場經濟行為，必是為增加政府維持市場經濟秩序的合法性與權威性，及強化對重大政策的執行力與穩定性。我國發展文化創意產業過程，亦以行政權為起點推動，後始制定「文化創意產業發展法」，惟其僅具提高文創產業發展之位階表象，相關配套執行法規可說是付之闕如，仍賴行政權以中長期計畫續行推動，並無「依法行政」之實質意義。孟子有云：「徒法不能以自行」，及早完備文創產業相關法制才能發揮其應有效力。

第二節 曼海姆模式的區域音樂產業

一、曼海姆模式概述

曼海姆在 2014 年 12 月被聯合國教科文組織(UNESCO)評選為世界音樂城，以「曼海姆，我們懂得音樂」作為申請口號。之所以能夠獲選，主要是因為曼海姆的居民來自世界 177 個國家，是一個跨文化的城市，這非常有助於創意經濟的發展。



圖 4-4 曼海姆 Musipark

曼海姆音樂城雖是由市政府主導設立，但內部運作則是委由民間人士負責。整個曼海姆發展模式（The Mannheim Model）主要是由文化及創意產業政務委員（Commissioner for Culture & Creative Industries）Sebastian Dresel 博士所領導，下設有「人才及文化支援（Talent & Culture Support）」、「教育（Education）」、「育成中心（Start-up Center）」、「音樂產業支援（Music Business Support）」四個單位。分述如下：

- （一）人才及文化支援單位：主要擔負起 13 歲到 23 歲音樂後起之秀的培訓工作，例如給予必要的資金、協助成立樂團，並提供二部車供培訓的樂團巡迴各地表演之用。整個培訓計畫結束後舉辦音樂會，除檢視培訓的成果外，亦提供唱片公司發掘人才之用。

(二) 教育單位：設有流行音樂與音樂產業大學，這是一所具有獨特型態的公立大學，採公私協力模式經營，專為流行音樂及音樂產業所設立的大學，設置有學士(180 位學生)、碩士(80 位學生)等課程，學士課程包含流行音樂設計與音樂產業兩主題；碩士課程則包含流行音樂與音樂&創意產業兩主題。今年的重點會放在阿拉伯流行音樂課程上。另設有曼海姆音樂與表演藝術大學(Mannheim University of Music & Performing Arts)，提供學士、碩士學位。

(三) 新創中心：於 2004 年設立 Musikpark 1，為曼海姆市政府所擁有，是德國第一個音樂產業啟動中心，2007 年第二棟大樓 Musikpark 2 完成啟用。中心的目標族群是與音樂有關的創意產業，大約有 6,000 平方米空間可租用作為辦公室、音樂工作室、舞蹈教室、表演教室、會議室、活動空間等，租期最長可到 8 年。目前有 80 家公司、250 個員工在此工作，希望作為新創公司的孵化器。該中心總投資金額為 650 萬歐元，來自於歐盟、巴符邦與曼海姆市。

(四) 音樂事業支援單位：成立於 2010 年，前 4 年由歐盟資助設立，與貿易產業推廣部門緊密合作，主要的客戶是音樂產業專業人士。營運目標包含(1)串連現有的演奏家，並推動與資助計畫；(2)促進合作效益與整合資源；(3)協調音樂產業與政治機構；(4)維持並強化曼海姆作為音樂產業基地的地位。主要的工作是將不同的音樂連結成群集工作組(cluster working groups)，包含流行音樂、爵士樂、古典樂、世界音樂、文化活動與企業家俱樂部，集中資源創造匯聚的功能，並與其他國家建立起合作及聯繫的網絡，以持續強化曼海姆在流行音樂的地位。例如企業家俱樂部，每年舉行 4 次，邀集曼海姆大學、中小型企業、研究機構、廣告公司合作，把有創意的人和企業聚在一起，協助找尋未來合作機會，形成交流網絡。

曼海姆未來計畫成立「班傑明富蘭克林產業園區(Benjamin Franklin Village)」，一個大型的複合式媒體、創意和音樂中心，設有俱樂部、製作空間與最先進的科技。這是一個廢棄的美軍基地，由音樂家集團、房地產公司與市政府齊力合作將其重新改造，希望是一個多功能的產業園區，除了表演場地外，也有住宅區與商業區，預計 2017 年夏天或秋天可開放。

二、課程心得

曼海姆市以身為德國第二大河港之條件，及在古典音樂時期發跡之歷史地位，並擁有外來移民國籍眾多之文化特性，在其港區及工業衰退後充分運用閒置碼頭倉庫，成立音樂園區積極發展多元音樂產業。市政府於音樂園區除同其各類創業中心提供辦公室租金優惠與諮詢服務外，並促成音樂人依不同類型音樂分別成立集群工作組進行交流合作，及建立共同形象品牌力量開拓海內外市場；另更於原正規音樂學院外成立流行音樂學院培育人才，以鞏固永續發展根基。該市能成為聯合國認證的音樂城市，其來有自。

三、政策建議

師法德國曼海姆市之音樂園區經驗，雖然其一般性辦公租金優惠措施在我國文創園區亦行之有年，但是其特定性針對音樂產業所量身訂作的支持環境，卻是我國文創園區所不及。我國文創園區若無因地制宜擇定發展特定文創產業，即無法規劃以完整配套措施支持，則易淪為僅具一般文創產業展示會場及文藝休閒空間功能，難以期待自然成形特定產業鏈。此有賴與城市發展併同整體規劃，充分融入當地歷史背景、地理條件、經濟環境等影響因素，在我國應由中央與地方政府攜手合作，始能共創雙贏局面。

第三節 參訪：曼海姆創意經濟中心及推廣中心

一、參訪見聞

（一）Musikpark 培訓室：

該培訓室有 8 套混音設備（8 人 1 班），提供音樂輔助教程之數位技術與圖像處理訓練，主要屬流行音樂學院教室，另亦開班招收自費學員，或供音樂工作者租用設備自我培訓其團隊。培訓室設計特點為與 4 間演播室相連接，可由音樂演出至實品錄製一貫作業完成。

（二）C-HUB：



圖 4-5 流行音樂&音樂產業大學



圖 4-6 C-HUB 創意經濟中心

該創意經濟中心對象涵蓋除音樂外的其他 10 類德國文創產業，促進產業發展方式為提供較低廉租金之辦公空間限由新創企業租用（2 棟建物共 5,000 平方公尺供租，1 樓為企業產品展示室，目前常態維持滿租，約 40 家企業進

駐），另提供相關辦公室服務及產業諮詢服務。藉由所進駐各類別產業內同業間之相互交流，同時可促進產業發展。租用者大多是新創企業。建築由曼海姆市和歐盟投資 1500 萬歐元，其中歐盟投資金額佔 2/3。2015 年 1 月開幕。因歐盟投資，所以對租用者要求嚴格，必須是創業產業。另外還提供諮詢服務，並促進產業內部互相交流。租金比外面便宜，租金收入歸市政府所有，租期最多兩年。租用之新創企業，一家公司大約 4-6 人。除了租金收入，還有會議室、飯店收入，飯店是服務這些企業，提供員工 10%折扣。

（三）gig7 女性創業中心：

女性創業中心基於女性創業易受限於家庭因素而相對男性弱勢所設，主要任務為出租較低廉租金之創業辦公空間（共 30 間目前出租 28 間），提供會計、稅務、行銷等基本能力培訓，以及提供女性創業者交流網絡（例如共進早餐會及下班後討論會等）、創業前中後時期諮詢服務。

（四）MAFINEX：

MAFINEX 技術創業中心為以技術導向的創業中心，提供較低廉租金之創業辦公空間及舉辦技術討論會等，占地 1 萬平方公尺中大部分為辦公室而其他為活動室與展示室等，另本中心亦具諮詢服務及媒



圖 4-7 MAFINEX 技術創業中心

介融資等功能。基於技術範圍太廣，故目前擇定以機械製造業的輔助服務業及資通訊軟體業為重點進駐對象（目前約 60 家企業），任務是成為輕鬆創業與交流空間的「孵化器」。且曼海姆週邊不乏世界級大企業，有利創

業者與之接觸。

二、參訪心得

曼海姆市以舊港區為基地發展成為一個音樂園區，園區內有大學（University of Popular Music and Music Business）、C-HUB 創意經濟中心、gig7 女性創業中心、MAFINEX 技術創業中心，扶植文創人才與產業新興公司，而且利用舊港區大企業資源，媒合新興公司與其之交流與鏈結，為這些新興產業創造發展利基，其作法值得臺灣文創園區學習。

三、政策建議

師法德國曼海姆市之音樂園區經驗，雖然其一般性辦公租金優惠措施在我國文創園區亦行之有年，但是其特定性針對音樂產業所量身訂作的支持環境，卻是我國文創園區所不及。我國文創園區若無因地制宜擇定發展特定文創產業，即無法規劃以完整配套措施支持，則易淪為僅具一般文創產業展示會場及文藝休閒空間功能，難以期待自然成形特定產業鏈。此有賴與城市發展併同整體規劃，充分融入當地歷史背景、地理條件、經濟環境等影響因素，在我國應由中央與地方政府攜手合作，始能共創雙贏局面。

第四節 海德堡參訪導覽

一、參訪見聞：

海德堡是德國巴登·符騰堡邦的城市，坐落於內卡河畔。著名的海德堡城堡位於高出內卡河 200 公尺的山上，可以俯視海德堡老城。最早的城堡建築在 1240 年已建成，1294 年擴展成兩個城堡。然而在 1537 年閃電摧毀了上層建築，17 世紀遭到法國人破壞，之後海德堡市區因戰爭遭到損毀，重建的石材有部分來自城堡。海德堡不僅有引以為傲的中世紀城堡，歐洲最古老的教育機構海德堡大學亦座落其中，是德國最具有文藝氣息的大學城。



圖 4-8 海德堡市政廳

由於上午才剛參訪完畢巴登-符騰堡內政部災害防救第 6 部門(消防隊)，導覽人員在進行古城介紹時，不忘提醒學員部分位於城堡區之古老住宅是不符合消防規定的，同時也說明古城區的地下停車場之逃生通道。

二、參訪心得



圖 4-9 研究員參訪海德堡市情形

海德堡悠久的歷史故事及學術背景，每年都吸引大批遊客造訪，體會其文化價值。導覽人員在有限的時間內，向研究員細述海德堡多舛的歷史。百年戰火的洗禮，讓海德堡數次瀕臨幾近滅城的境地，聳立在山上的

城堡遺跡，揭示其沈重的歷史。正因數次的浴火重生，讓海德堡市有更深沈的文化底蘊，讓市政當局更重視歷史文物與建築的保存，結合海德堡大學豐厚的學術價值與地位，讓海德堡老城更顯風華。

三、政策建議

師法德國對海德堡及相關古蹟、歷史建物之保存與推廣，臺灣應好好保存有歷史價值的文化遺跡，不僅可以見證歷史，而且可以吸引觀光人潮，帶動商機。

第五章 良善治理 – 跨域治理

第一節 跨層級與跨域協調

一、協調的挑戰與重要性

就多層級及跨域協調所面臨的挑戰和重要性而言，主要包括：

- (一) 當前政策的複雜性：許多公共事務具外部效益的相互影響，導致政策的錯綜複雜，而對界限（boundary）的定義也具多重性，有地理上的，也有部門、專業領域上的。例如恐怖主義或環保問題，不僅是中央決策，還涉及與邦政府的協調、不同部門間的協調；問題所涉及技術的複雜性，也需要協調彙集專家知識。
- (二) 現代政治具多層級的特點：德國是聯邦制國家，其所屬 16 個邦政府均享有自主權，邦政府的政策，則交由地方縣市、鄉鎮政府執行。因此跨域協調並不限於聯邦層級，以難民問題為例，由聯邦部門負責登記，再依人口比例分配各邦政府，邦政府再交由縣市鄉鎮政府安置。這種垂直的協調在德國非常重要。而聯邦或各邦的決策也會分別影響鄰國或鄰近邦政府的決策，此又兼具橫向的跨域協調。另外尋求多層次的協調也存在於一些跨境決策系統中，如與瑞士或歐盟，特別是歐盟在政治層面上有其特殊作用。
- (三) 與第三行動者的治理：政府的治理或協調談判網絡中，與非政府組織或團體的協調是非常重要的一環。這些非政府組織或團體常會透過公民參與、壓力團體或企業界的力量要求參與決策。
- (四) 資料和技術的可用性增加決策過程所需的協調：例如大數據資料可提供決策分析運用，但也提高協調的重要性。而資訊溝通技術雖可提供複雜問題的解決方式與效益，但也相對產生個人資料隱私保護或資料被濫用的風險。

二、德國聯邦體制下之多層級與跨域協調

- (一) 協調的概念：所謂協調是指在相互依賴性強、區域間交流或政治機構互相交流等情形下需要協調。協調是一種過程，各自代表自己的意見進行資訊

交換、協商談判，目標是要引導決策或行動，然協調結果也可能失敗。

(二) 協調的面向：

1. 「協調」有別於適應性與合作。所謂適應性，是沒有利益衝突，是相互的觀察，多數沒有傾左或右，不需要形成共識；至於合作，則須透過談判、協商完成共同的目標，並涉及彼此合約、信任關係、名聲和內控等機制。簡言之，協調不是合作本身，而是合作的途徑。
2. 協調可以在部門內部間與外部進行，例如組織內自我協調過程、政策部門或政策協調（如稅收分配問題）、區域性協調(聯邦與各邦或各邦間、或跨鄰國)、跨政府層級之協調等。
3. 協調也同時存在於行政和機制性協調中，例如官僚層級間或內部的協調；市場協調則是運用強制的談判或討價還價，具競爭機制，其中人才的招募就是在市場機制協調；另外有網絡式的協調，運用參與者的信任與聲譽為之。
4. 協調：正面協調可透過不同部門的討論找出方案，優點是具創新力，缺點則是因參與人數或單位多，不易協調，致交易成本高。負面的協調，通常是為了維持現狀，而提供方案補償計畫給各方參與者提供意見，創意空間小，但具成本效益。
5. 協調發生的場合：包括部長會議、官僚網絡會議、高峰會(首腦會議)或專案小組方式進行。

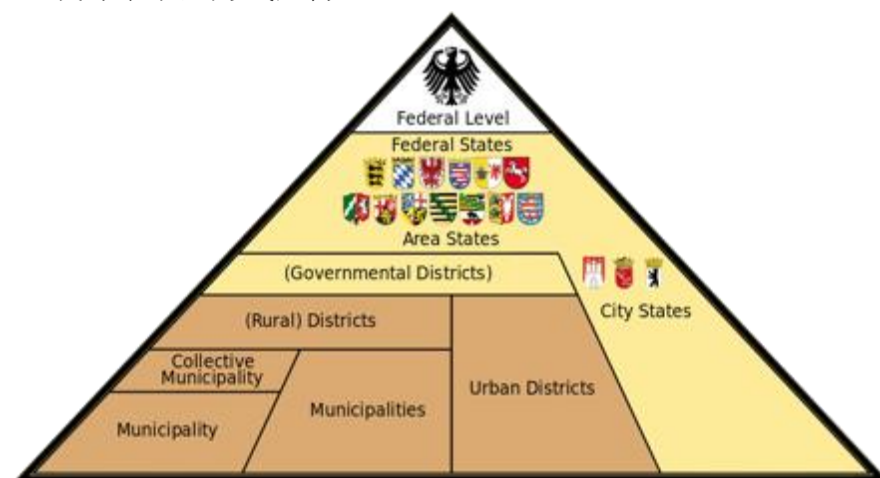


圖 5-1 德國政府架構

三、德國聯邦多層級及跨域協調政治與行政架構

德國聯邦體制就政治層面而言，聯邦與 16 個邦均具立法權；就行政層級言，則包括聯邦、各邦及 12,000 個基層縣市鄉鎮政府；各邦之外尚有三個城市邦（柏林、漢堡、不來梅），地位與權力和各邦相同，但特別需要與鄰邦合作協調。雖然各邦人口總數、經濟實力有落差，但由於各邦自治權限大，協調困難度也高。此外，德國有 9 個鄰國，也常涉及跨國協調。

德國政治架構展現在協調機制上，就任務分配、稅收、支出和財政重分配上各有特點：

- （一）在任務分配上，原則由下而上，地方政府能解決者由其自行處理，若不能解決者，聯邦始介入（行政聯邦制）。聯邦立法但不負責執行，而是交由各邦執行，屬上下分工關係，例如海關、經貿事務聯邦負責，但各邦有各自之教育、文化、農林漁牧、警察等立法管理權。而各邦在相關事務之立法或執行有所不同時，也會依需要進行橫向協調。
- （二）稅收事項：單純之稅收依項目分由聯邦（如咖啡、汽車稅）、各邦（如地價稅、房屋稅）、縣市鄉鎮政府（如營業稅）使用，不會分流。多主體性稅收則可分流，如：個人薪資所得稅 30% 供邦政府運用，增值稅所有收入的 70% 由各級政府運用。其優點是各邦可依其需求使用實體稅收，而縣市鄉鎮政府也有足夠的稅收支應。
- （三）支出事項：雖然各邦或基層政府有自主之稅收，但各項財政支出必須有相應的稅收支應，以避免收支無法平衡。但對於大規模的社福支出所造成的財政轉移則無自主權。是以，聯邦與各邦共同決定之任務與國家治理衝突時，其處理原則以是否具有足夠之自主財力為標準。
- （四）財政重分配：透過稅收分配以及水平的轉移支付，例如富有的邦提供財政支援協助較窮的邦，讓各邦都有足夠的財政完成其任務，並達資源共享。

至於基層縣市鄉鎮政府之決策系統，有權就其管轄範圍內決定預算，並經邦政府提交邦議會批准據以執行。但此層級政府之政治角色是有限的，主要還是扮演強而有力的行政單位角色，是行政服務的提供者，與公民關係最為密切。

四、個案研討—智慧城市

智慧城市的建構，往往需要跨區、甚至跨國界的橫向協調，也需要跨層級的垂直協調。依據德國聯邦基本法第 28 條，地方自治團體享有高度自治權，是以，德國的智慧城市倡議，是一權力下放的體現，並非聯邦政府由上而下的安排，而是每個城市自主性的規劃發展，並無統一的標準與中央的協調。通常由市政府主動發起，尋求企業界夥伴單位共同合作，形成智慧城市



圖 5-2 研究員個案研討情形

網絡；有些特定議題，由數個縣市聯合起來，形成一「城市群」，可以解決旅遊、經濟等共同問題。

整體而言，德國智慧城市的發展，是一由下而上的過程，並無聯邦政府的統一安排，與聯邦政府較無直接關連，僅有聯邦經濟部部分職掌與智慧城市議

題相關，例如高速上網的通訊技術、創新

性發展需要資金，可以向聯邦政府申請促進性資助，並由聯邦政府選擇重要、值得資助項目提供部分資金，鼓勵地方政府創新發展，惟只能解決部分資金需求，地方政府必須自行提出其他配套資金。在此機制上，聯邦政府可以起到調控作用，施加部分影響。亦即，在推動創新發展上，有上述做法，但並無「智慧城市」的資助項目。

有關智慧城市的研究，德國聯邦政府設有建築城市事務與區域規劃研究院，隸屬於環境與自然保護建築部，此研究院有一工作小組專門研究智慧城市相關議題，並將調查研究結果彙編成指南，提供地方政府做為指導性意見。有關德國智慧城市的案例，包括柏林(Berlin)、卡爾斯魯爾(Karlsruhe)、歐登堡(Oldenburg)等，有不同的辦理型式，由市政府本身承辦者，如卡爾斯魯爾、歐登堡；由市政代理公司(Public Agency)承辦者，如柏林。市政府必須結合當地經濟界夥伴共同推動，涉及的領域多為可再生能源、提高效能、電動車等議題。此外，還有一個規模較大的智慧城市發展案例---漢堡市，承辦單位是美國思科公司。講座以此為案例，由學員分組探討智慧城市的計畫內容、如

何尋求夥伴關係及資金來源、由市政府辦理或委託私部門辦理等。並由各組代表分享研討結果。

五、課程心得

- (一) Behnke 教授除了理論的介紹，亦以本次跨域治理小組報告主題「智慧城市」作實務案例介紹。從本課程研習過程中瞭解德國在多層級及跨域協調的現況、架構和體制。德國是聯邦體制，各層級所涉事務不僅是聯邦與各邦或基層政府組織，更涉及跨國境之協調，特別是與歐盟、鄰國間的協調。近來由於英國脫離歐盟、難民問題和恐怖攻擊等事件影響，更顯德國在處理相關事務上之協調功能。
- (二) 德國在跨層級或領域的協調上，成功因素在於有完善的聯邦分權體制，地方政府間的跨域合作受到德國聯邦基本法、各邦所頒布的地方自治法、地方合作法以及個別專業法律的保障和規範。亦即，地方自治團體自治權與跨域合作自主權受到憲法保障，無論是城市發展或是跨域協調，強調是「由下而上」的途徑，並非聯邦政府的統一安排，同時累積相當多的經驗和模式，值得借鏡參考。
- (三) 在攸關跨域協調與區域發展的財政資源配置方面，德國聯邦政府對於垂直與水平的財政平衡也定有一套機制。德國基本法將稅分為一般稅（tax）與共享稅（或稱多主體稅，shared tax），一般稅係專屬於聯邦或邦政府，共享稅則依相關規定分配給聯邦、邦甚至地方政府，讓各層級政府均有財政自主權，以完成相應任務。此外，德國課予富有的邦提撥部分財政資源給貧困的邦之義務，以促進各邦之間的財政平衡。德國的垂直與水平財政平衡機制，對於促進區域間的經濟平衡有相當大的助益，也是推動跨域合作發展的重要基礎。

六、政策建議:

- (一) 德國體制與我國不同，制度無法完全移植，但多元跨域和跨層級的協調方式，還是值得借鏡學習。我國中央與地方政府間的自治分工，在六都成立後，更顯區域合作的重要性，隨著地方自治與自主權日益高漲，在財政或

行政資源的爭取上不遺餘力，我國雖非聯邦體制，但中央政府必須能夠放權，建立完備法制，並從政策面、財政面支持，鼓勵跨域合作，例如制定「地方合作法」或在現有的「地方制度法」中增加「跨域合作」專章。另一方面，在財政上予以支持，例如在財政收支劃分法中明文規定，凡是跨域合作之建設事項，將依重要性而得到中央政府不同等級的財政補助，乃至全額補助等。

- (二) 中央政府應尊重地方政府的跨域合作自主權，另一方面，地方政府（直轄市、縣市、鄉鎮市）也應善用這項權利，摒除政黨對立與本位主義，建立彼此的信任感，而與其他地方政府進行多層次、多主體、網絡式的合作。
- (三) 跨域治理的實踐，即使不涉及財政資源的移轉或是合作成本的分擔等問題，也必然涉及既有機關權力的移轉與弱化，尤其是合作組織制度化程度愈高時，原有機關權力弱化的情況就愈加明顯，因此，必須設立適當的績效標準，同時妥善運用各種課責機制，以發揮跨域治理機制的積極作用。

第二節 德國、奧地利、瑞士、列支敦士登公國四國邊境跨域治理 – 以萊茵河上游區域為例

一、跨國連結的波登湖地區

波登湖地區擁有共同的歷史：900~1308 年均屬於施瓦本公國 (Duchy Swabia)；585~1821 年均為康士坦斯主教區 (Bistum Konstanz)；至今波登湖水域仍屬四國共有，沒有國界區分。區域內四國擁有長遠的合作傳統，早期係緣於波登湖的漁業與水質，如 1824 年跨域航線、1884 年航業合作、1893 年的漁業協定及 1959 水質保護協定，1973 年國際波登湖會議 (IBK) 成立，開始致力於四國跨境合作與治理事宜。



圖 5-3 波登湖地區

波登湖區域面積 1 萬 4,800 平方公里，人口 390 萬人，就業人口超過 210

萬人，區域 GDP 2,220 億歐元，人均所得超高 5 萬 7,000 歐元；境內共有 30 所大學，每年過境旅客 1,900 萬人，復因波登湖地區使用共同的德語方語—阿拉曼語，文化聯結密切，且除了水路交通外，鐵路網絡複雜密切，每天約有 5 萬 2000 人跨國通勤，佔地區總就業人口 2.4%，形成波登湖地區國家在經濟、就業、教育、交通、觀光、漁業、福利等事務的跨境合作，各類各層級跨境合作組織林立，推動該地區相關事務的合作與發展，例如歐盟跨國波登湖集水區的 interreg 即為其中之一。

二、國際波登湖會議（IBK, internationale Bodensee Konferenz）

(一) 組織概況：

IBK 於 1972 年成立，源自於水質（磷）改善的跨域合作，IBK 由鄰波登湖地區四國的 10 個縣市行政首長組成，首長會議(conference heads of governments)負責決策事宜，主席由 10 個邦級成員輪值。下設執行委員會(steering committee)，並設統籌辦公室(coordination office)協調管考；工作小組(working group)及跨部門專案小組(cross-section group)負責規劃、執行及推動各項跨境合作及治理計畫與事務。秘書處常設康士坦斯。上述組織中，每一成員派一名代表，對議案採共識決工作人員無給職，均由原屬政府派任。年度預算 27 萬 5,000 歐元。另接受歐盟基金資助每年 180 萬歐元。



資料來源：IBK 網站

圖 5-4 IBK 組織架構圖

（二）任務與目標：

1．過去工作重點

- (1)1982 年湖泊保護。
- (2)1994 年定位與區域發展。
- (3)2008 年制定內部與外部方針
- (4)2014 年成立 Interreg V fund，強調策略一致性。
- (5)2016 年迄今，區域治理，以文化、環境能源自然、空間發展、公共運輸、社會事務、公共衛生、經濟勞工旅遊、教育科學研究等 8 大領域為行動重點。

2．目前主要計畫：

- (1)Inform：資訊公開服務
- (2)Cross-border day ticket for public transport：跨境公共運輸聯票。
- (3)Economic Council 2015；Dialog Forum Lake and Fish：議題對話。
- (4)IBH-Labs 2016-2020；推動跨域研究計畫，以區內社經變化研究、創新數位語區域競爭研究及區域知識域教育研究等三領域進行研究。
- (5)建構康士坦斯湖國際大學，將波登湖地區 30 所大學聯盟，以每年 100 萬歐元的預算，透過統籌辦公室協調，讓 10 萬名學生、2 萬個研究群、3,000 位教授共同研究、共同課程、共同研究、知識與技術交流
- (6)跨域醫療及社會福利事務，如急難救護、健康促進與疾病防治（2005 年~2006 年禽流感工作團隊）、難民醫療照護互助等。
- (7)文化交流：舉辦文化論壇及設立文化獎項，促進區域內藝術家交流。

三、課程心得

波登湖周邊區域橫跨德國、奧地利、瑞士與列支敦士登公國等四國，實為跨域治理之典型案例，不僅是跨國境之合作，更就不同領域的公共事務進行密切合作，長久以來跨域合作已成為該地區歷史文化的一部分。在組織及人力上，集合 10 邦之力組成國際博登湖委員會(IBK)，除設置專責辦公室負責統籌協調外，並依合作議題成立不同工作小組進行研討，經費上除由各邦

支應外，並爭取歐盟 Interreg 基金及聯邦補助，爭取經費時需提出具體計畫，而各邦政府並共同簽署上位之戰略性文件，做為指導方針，實與國內相關學者提出跨域治理之相關成功要素(組織、資金、計畫、戰略等)有所呼應，其中在資金援助方面，歐盟區域發展基金對於歐洲地區各區域之合作，係長期性、鼓勵性方式予以資助，德國聯邦政府亦鼓勵區域合作，應亦為關鍵成功因素之一。令人印象深刻的是，據講座表示，倘相關議題未能達成共識，則不予實施，採取共識決，但其專責辦公室在推動議題面對爭議時，將採取積極的協調行動，期能儘速獲致共識。整體而言，講座授課內容相當具體深入，頗具參考價值。

四、政策建議

我國國情及政治體制雖與博登湖周邊區域國家不盡相同，然而本課程說明之博登湖周邊區域跨國治理案例，確有諸多值得我國推動跨域治理參考之處，包括具共識之戰略指導方針、健全之組織與人力、充裕之資金來源，妥善的協調機制，以及與補助機制相對應的計畫提報機制等，均可作為我國跨域治理施政之參考。

第三節 良善治理之觀點、條件及實證

一、何謂良善治理（Good Governance）？

良善治理的定義充滿爭議，經濟學家從功利主義觀點提出分析，與政治或行政學者從文化角度、權力因素所作的探討，往往呈現不同的解讀，甚至世界各國在治理實務上也難有統一的理解。其中主要的關鍵在於，究竟走在正確的道路與否，需要經過一定時間之後才能進行回顧與驗證。

如果有人認為透過良善治理，結果就能達到博愛、和平、幸福的境界，可能就是要失望的。即使作為一個良善的獨裁者，可以按自己的意志去塑造國家施政，也必須要思考：做什麼樣的決策？哪些人受益？哪些人要付出代價？公平合理性如何？以退休年金為例，如果減輕僱主提撥費用負擔，固然能促僱主願意僱用更多人，但卻造成國庫支出增加，財

源如何籌措？因此決策者必須思考問題的不同面向，以及官員執行的合法性。

從來施政者的政策方向選擇，只有很硬和非常硬二種。在民主時代，政府施政必須贏得更多民眾的支持，並使政權能維持更長的時間。

二、良善治理的要素



圖 5-5 研究員與授課教授互動情形

聯合國亞太經濟社會理事會（United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UNESCAP）提出一個良善治理的概念，認為良善治理為了達到中心目標，必須先符合一些周邊要件，包括：當責的（Accountable）；透明的（Transparent）；回應的（Responsive）；公平與包容的（Equitable and inclusive）；共識導向的（Consensus oriented）；參與的（Participatory）；遵守法治原則（Follows the rule of laws）；效率與效能（Effective and efficient）。

三、德國 2010 議程案例

以前德國總理施洛德提出的 2010 議程（Agenda 2010）為例，內容包括退休年金、勞動市場、公共財政等改革計畫，當時一宣布即引起外界極大批評，有人抨擊是即興式想法，甚至同黨內亦因持不同意見而形成分裂。而回顧過去，這些政策的確帶領德國度過當時的經濟危機，並且減少失業率和財政赤字，重建國家信譽，卻也帶來一些負面效應，如貧富差距擴大等。是以，任何立意良好的政策也都有其負面效果，但未來充滿不確定性，政策改革的效果有待時間驗證。

面對全球化和網路高度發展時代，政府施政決策可以廣泛參考世界各國相關案例和經驗作為借鏡，但各國的基本條件和文化土壤不同，如同冰山不能只看見其水面的表象而忽略其水下更具大的基底，國外採行的對策不見得

符合國內民情文化，必須深入評估並獲取民眾更多的支持。

四、良善治理或良善政府（Good Government）

以前良善政府著重以行政權力解決問題，政府認為應該如何做就做了，而良善治理則更強調公民參與、公民滿意、公民信任，政府與非政府部門之間，必須在持續互動的過程中，相互調適、建立共識，並結合各方需求與資源以達成目標。

瑞典學者 Bo Rothstein 進行一項比較研究結果指出，良善政府的關鍵並非由民主機制決定，而係取決於行政管理質量，若能控制腐敗，就能贏得民眾信任。

五、課程心得

- （一）國家發展的路徑很多，不止一途，而任何問題的解決均需面對民主的合法性及未來的不確定性，因此何謂達成良善治理，其實無法具體回答。可以從國外的經驗中學習，並在自己國家的土地上實踐，但所有的政策必須植基於當地的環境和文化條件中據以落實。
- （二）以往「大有為」政府觀念，基本上係政府由上而下，只要符合一般民主程序，即按行政部門想法據以推動執行認為對或應該做的事，以回應人民期待，創造社會福祉。而隨時代演變及觀念之進化，特別是人民權利意識高度覺醒、網路科技日趨發達、資訊流通快速，民眾對政府施政決策過程透明度及品質要求愈來愈高，參與公共事務之意願、能力亦大幅提升，加上參與管道較以往更為普遍且多元，因此對所謂「良善治理」、政府應扮演之角色功能等認知，也與過往有所不同，更注重對行政部門的課責、即時回應、擴大參與決策、程序和結果的公平正義等，不僅要做好、做對，更要時時關注並體察民眾感受，適時調整決策，因此各項施政遭遇更大挑戰。
- （三）當前國內外環境變遷迅速，社會價值益趨多元，各界對公平正義涵義之解讀與日俱進，在在均使得未來發展具高度不確定性，政府各部門要準確預測未來環境變化，進行各項施政或解決問題之難度亦愈來愈高，考慮面向也必須更廣泛，以儘量避免失衡，才能謀求民眾福祉之最大公約數，提升

滿意度。

- (四) 全球化時代已形成「全球社會」，各國相互影響關係及依存度甚高，時有牽一髮動全身之現象，因此政府之良善治理效果，不能如過去僅求「獨善其身」，只考慮國內環境條件及需求，更要思考「兼善天下」，善盡國際社會一員之權利義務及應扮演之角色功能，因為很多施政決策均可能產生國際性影響效應，甚至會進而回頭波及國內情勢變化，引發新的效應或問題。
- (五) 網路科技進步使得民眾參與公共事務門檻大幅降低，政府亦相對必須積極回應，建立各種管道及平臺即時接受並回應民眾反映意見，或是即時解決問題，以滿足民眾需求，而相關公共政策透過電子參與方式進行投票助輔決策的案例也已屢見不鮮，是以過去因資訊、交通不便及群體過大等因素故應運而生的「代議民主」制度，是否因這種發展趨勢之逐漸成熟而產生變化，催生轉型為直接民主制度，頗值得觀察。

六、政策建議

- (一) 目前政府機關內部普遍對於所謂良善治理之內涵多一知半解，並未有全盤深入之認識，宜在公務人員考試任用及相關實務養成訓練中加強闡述說明，廣為宣導，以提升素養。
- (二) 電子公民參與逐漸蔚為趨勢，亦對傳統公務行政思維、流程、習慣及方法等形成衝擊，而面對回應民眾需求案件數量與速度皆同時提升之要求，以及新型態的回應作業模式，亦加重行政人員身心之負擔。建議儘速全盤建立制度化有效回應當前社會需求之行政作業機制與方法，及組織與功能之調整對應，引導並加強公務人員之重新學習，免除不必要之瑣碎行政負擔，以提升效率及效能。

第四節 參訪：跨域治理-以萊茵河上游區域為例

一、參訪見聞

本課程係參訪歐洲事務與跨境事務區域合作委員會，由執行執行長 Jürgen Oser 介紹該委員會之運作。該委員會主要是負責德國、法國和瑞士 3

國間的合作事務，其合作事務說明如下：



圖 5-6 萊茵河上游區域

(一) 萊茵河上游段的歷史風波多，如 1871 年普法戰爭前，亞爾薩斯省原屬法國，戰後則割讓給德國，一戰結束後又屬法國，二戰時又屬德國，二戰後於 1945 年又回歸法國。二戰結束後屬法佔領區，並由美軍、加拿大人等，相較於歐洲其他地區，本地區較具有國際化之文化。雖然在二戰後萊茵河曾有恢復設有橋樑委員會，但德國、法國和瑞士真正的合作是從 1990 年代才開始，而有同一地區的概念。

(二) 萊茵河上游地形為一盆地地形，由法、德、瑞士三個山脈及丘陵所環繞，中間低窪處為萊茵河河谷，週圍為自然的同一文化區域，旁邊則為波登湖，湖的北邊為德國、南邊為瑞士。巴登符騰堡邦政府委託本區區政府執行德、法、瑞士及列支斯敦等跨國合作事務，該處目前專管萊茵河跨境事務者有 10 人，專管波登湖跨境事務者有 5 人。本地區人口有 600 萬人，經常有跨境就業者，每天到他國工作者達 9 萬人次。另一方面，德國因稅務較優惠，且缺乏勞動力，加以本區人口密度較高，基礎公共設施完善，也吸引其他地區人來工作。

(三) 1975 年瑞士首先提出設立 3 國共管的委員會，當時瑞士在歐洲事務的參與上態度較為積極，現則較削弱，但仍與鄰國和睦；另瑞士的物價高，其國民跨境到德國買東西較為划算，且因瑞士非歐盟國家，其在德國購物回瑞士又可享退稅優惠，影響瑞士零售商的銷售，法國民眾到德國購物也有類似情形，德國民眾則到法國地區買一些德國所無的產品，如此既可提升國際化，又可保存各自文化傳統。

(四) 在聯邦的層次亦有 3 國的合作委員會，但其業務項目百分之 75 都發生在本區，尤其是德國和法國間較多共同辦理事項，例如去年為一戰結束 100

週年，德法本區民眾經常合作辦理研討會，而參與人之祖父輩均為一戰參與者，相對瑞士民眾則無此共同歷史記憶和感受。

（五）除區域之跨境合作外，也另外有地方間（如縣、鄉鎮市）的共同治理事務，或和公民共同參與辦理的事務，惟長期以往合作事務的性質多屬政治性事務，而非經貿方面事務。2004 年考察慕尼黑後，發現該地政府和大學、公商協會、公民等，在城市規劃上彼此緊密合作，各種垂直和水平的層次治理成效良好，也因此慕尼黑成為本地區在跨境合作治理的榜樣，經過了 10 年本地區也作到了，主要表現在 4 方面：政治、經貿、學界研發及公民社會四方面的跨國合作。除政治外，3 國在學界研發的合作方面，此區有 25 所大學，依據經驗顯示，如有多國的大學和工程師共同參與研發出的產品，常較具有創意，故本區政府積極支持大學進行跨國合作研發。此一研發模式亦為歐盟支持，並有經費補助，使得本區得以更加吸引人才來此。在公民參與方面，本地區也在萊茵河上游各地設立許多訊息和資訊中心，每年提供超過 2 萬人相關就學、就業、就醫等與公民有關的各項資訊。此 4 方面合作均是自主作出決定的，但上層則有統一的戰略，4 個網絡的人則是相互熟悉、相互幫忙的。

（六）問題與挑戰

- 1．法國為中央集權制國家、德國為聯邦分權制國家，法國的公務人員均為國家公務員，故有輪調的機制，與德國聯邦制主張政府應與人民愈接近愈好的觀點不同，故本地區須與法國的行政區保持一定良好的關係；例如下薩克森邦即積極加強與法國亞爾薩斯省的合作，讓法國年輕人可以到德國進行職業訓練，同時又可在德國工作學習實務技術，再回法國學習理論。
- 2．瑞士雖非屬歐盟國家，但原和歐盟有協議，允許週邊國家人民自由進出其國境，相當於準歐盟國家，但近來人民的的政治傾向有所變更，去年瑞士並曾提案辦理公投要求改變此一政策，未來政策走向如何仍有變數。

二、參訪心得

此課程介紹的內容主要為德國與法國、瑞士三國跨境事務的合作及協調，而三國之所以可以就區域之事務進行合作，主要在於此一區域雖跨越德、法、瑞三國，但在地理上位於三個山脈及丘陵之間，另此區域的人民原即互動頻繁，除有共同的歷史記憶外，在現實生活上也有互賴的情形，因此有合作治理的主觀意願及客觀條件。又其所處理的跨域事務，除政治性事務外，並包括經貿、學術研發及公民社會四方面，並設有處理跨域合作事務的專責單位，加上歐盟的經費補助，使合件的推動從上層政府、中間的學界研發單位，乃至基層的公民社會都能有深切的認同。

臺灣四面環海，並無陸路鄰國，在客觀的地理條件上，與德法瑞三國均位於歐陸，僅靠狹窄的萊茵河或波登湖區隔有異，此區域間就跨國事的合作經驗雖難以適用於我國，但在地方政府間或公私部門間的合作上，應有可資借鏡之處。



圖 5-7 研究員參訪歐洲跨境事務合作委員會

三、政策建議

區域內的各政府首長、主管人員，甚至學界、企業及公民間，是否有合作治理以提升區域發展的共同認知與意識，攸關區域治理的成敗，未來我國在規劃地方的區域治理或合作上，應以先型塑地方共同認知及意識為優先，並擴大參與對象，另視合作議題設專責組織及人員，中央政府並應對區域合作治理事務予以優先補助或協助。

第六章 良善治理－開放政府（合班課程）

第一節 巴登-符騰堡邦的電子公民參與

一、巴登符騰堡邦的公民參與進程

2010 至 2011 年斯圖加特市政府為了興建新火車站而必須拆除一個公園，許多市民持反對意見，甚至發生暴力事件，政府出動噴水車鎮壓，造成嚴重事件。因逢邦議會選舉，各黨提出呼籲贊成及反對方一起坐下來談，經過 8 次熱烈討論，並將相關資訊公開於網站上，此事件被稱為著名的「斯圖加特 21」。緊接著發生的日本福島核災，讓「綠黨」贏得了巴-符邦的選舉，這是德國首次有邦級政府由綠黨執政，當時的選舉口號為「我們應該聆聽人民的心聲」，執政後，邦政府為落實選舉承諾，所以在邦總統辦公室內成立新的公民參與部門，推動公民社會與公民參與。

巴符邦通過資訊自由法，邦政府也依資訊自由法推動政府資訊公開，希望更民主，希望直接民主，希望直接投票，最後到討論公投。公投分為地方公投、中央政府公投，經由數次的修法，逐年降低地方政府公投的門檻，但邦政府的公投門檻，必須在 2 週內獲得 130 萬個連署，相對較難達到。

前面所提「斯圖加特 21」最後也進行了公投，反對方在公投結果輸了，綠黨的聯合執政政府雖站在反對方，但在輸了公投之後，綠黨公開承認接受公投結果，展現其誠信，故人民也能接納綠黨繼續執政，這是民主的展現。

更多的參與造就了更多的民主，但公民參與並不等於直接民主，這裡所討論的公民參與的重點，其實是在加入行政部門的決策過程，公民參與得愈早，歧見愈容易共同討論獲得解決。為何需要更多參與，因為人民要求更高的透明度，希望參與更多的決策。

二、巴登符騰堡邦的電子公民參與

巴符邦算是德國聯邦中公民參與做得最好的，不只因為設有專責單位、人員，而在整個機制的推動。對於政府官員的訓練課程中，還特別加入公民參與課程，讓所有公務員學會如何對待公民參與；並透過法律及行政規則告

訴公務員如何做好公民參與，以及及早辦理公民參與之要領，並訂有由第三方來客觀辦理之機制。

公民參與原則有儘早開放參與、強制性、保持靈活彈性，其實有時經過評估之後，結果呈現是不需公民參與的。巴符邦操作以來，許多基礎建設多能充分獲得溝通而不在有糾紛，尤其在防災建設上。

在巴符邦政府入口網頁上有制訂法律的公民參與平台，這個平台有三大支柱：參與的資訊、草案的聽證程序、線上公民會診，甚至可以在網頁上匿名提出建議，並發現網頁上的趨勢為早期開放公民參與愈容易獲得支持。

以統計說明，在 34 項法律草案線上公民參與中，共有 12 項法律草案沒有任何討論回應；12 項有回應但未獲得採納；10 項草案之回應獲得採納。而採納的結果有意下幾種：增加前言說明、簡單的文字修正、文字更精確等等。

針對此種法律草案線上公民參與，在巴符邦的推動案例上也發現以下結論：

- (一) 重質而不重量。
- (二) 參與並不容易。
- (三) 效益：小的改變。
- (四) 重要影響：立法過程的透明度。
- (五) 操作花費：12 萬歐元/每案。

巴符邦還嘗試將政府施政之規劃作成記錄在網站公開，嘗試著呈現政府想做的事情，也讓民眾看到所有施政，並提供公民參與之機會，這部分目前還在試辦階段。巴符邦政府網站想達到的長期目標：

- (一) 地方政府也能依此法操作。
- (二) 電子身分證的運用推廣。
- (三) 2016 年底可以增加資訊量，並融入德國公開資訊中。

三、巴符邦政府推動電子公民參與當前的挑戰

- (一) 所有行政機關完全數位化了嗎？
- (二) 對德國行政單位來說，在過去是不可能，但近 10~15 年公務員已經有了新的體會。

四、課程心得及建議

(一) 電子公民參與提供了公民與政府對話的空間，可以匯集公民的意見及需求，並可達到公民參與公共事務及參與決策之過程。

(二) 公民參與公共政策是重要，講座的講授中初步得到下面結論：

- 1．政府的公共政策應該建立公民參與機制，尤其應該加入電子化的公民參與機制；
- 2．電子公民參與應有一致的評估架構，以利評估、執行及管制；
- 3．充分掌握電子化的精神，亦不可集中單一類型媒體；
- 4．應注意專業落差以及數位落差會產生參與的不平等，儘量減低。

(三) 由德國的公民參與操作經驗，公民參與並非一蹴可及，除相關制度的建立，並有以下回饋到我國可資借鏡的問題：

- 1．公務人員如何看待電子公民參與公共政策？心態影響施行的成效，務先進行良好的引導。
- 2．公務人員對於電子公民參與之意願如何？公務人員除了要對議題事先了解，事後還要花時間評估、分析、運用，一般基層公務員恐力有未逮，將影響落實的可行性。
- 3．如何強化行政人員推動電子化參與的意願與行為？德國巴登符騰堡邦亦建立此種教育訓練課程，以利人員的成長。

五、政策建議：

(一) 目前我國一般的政府網站，大多屬於單向的資訊提供或民眾意見反應，並未具公民參與的功能；但在公共政策網路參與平臺中的「提點子」(<http://www.join.gov.tw/idea/index>)，已建立公民參與的功能，利用網路將民眾請願與訴願電子化，做到政府聽取民間的聲音，有利於將公民社會意見納入政府決策。這種電子公民參與的相關功能，可以擴大運用的範圍，並經由有效的管理，發揮成政府與民眾共同決策公共事務之有效利器。

(二) 電子公民參與的成功關鍵：經由學習發覺電子公民參與之成功有以下要素必須注意：

- 1．即時性—政府部門溝通的及時性非常重要，透過社交媒體即時發佈政策議題，引導網絡社群討論議題，這種訊息的發佈愈早進行愈好。
- 2．透明度—政府施政決策的透明度與公民的支持率有明顯正相關，若能凸顯政策透明度，代表歡迎各社群公民參與討論，這樣，公民參與有機會落實，也可以避免未來不必要的意見爭執。
- 3．要耐心—部分公務人員舊的行政觀念根深蒂固，對新興起的社群媒體運用不成熟；或網路公民若受議題影響，部分意見流於片面、謾罵，公務人員必須有智慧、有耐心的逐步前進，堅持時日，便能有效運用電子公民參與改善政府之施政決策。

第二節 德意志聯邦之開放政府

本課程由德國腓特烈港市齊柏林大學的 Lucke 教授講授，課程內容包括德國聯邦制與開放政府之介紹、開放政府之趨勢與展望、德國開放政府之現況、聯邦政府與地方政府合作實例，以及未來開放政府夥伴關係等六大部分。講座首先簡要介紹德國聯邦體制，以及巴伐利亞邦以及海盜黨利用 Web2.0 及網路社群媒體進行公民參與的案例，並以斯圖加特新車站計畫(Stuttgart 21)說明德國公民對政府施政反映意見情形。其次說明開放政府之目的在於促進公民參與，使決策過程透明化，以維持公民社會的自由意志，歐洲早在 1766 年於瑞典即有此一概念產生，美國歐巴馬總統於上任第一天即提出開放政府政策，而隨著 Web2.0 及網路社群媒體的盛行，開放政府已演進至所謂的「開放政府 2.0」，其範疇相當廣泛，包括取得資訊的自由度、開放標準與介面、開放資源軟體、開放資料、開放治理、開放創新、開放程序，以及透明度 2.0(Transparency 2.0)、參與 2.0(Participation2.0)、合作 2.0(Collaboration2.0)等。

一、開放政府趨勢

開放政府的發展趨勢涉及六個層次的政策循環，包括問題定義、議題設定、制定決策、政策施行、監測、評估，而相對應每個政策循環都有可採行之開放政府措施，主要的精神在於透過各種開放措施來增進民眾在各政策循環的參與程度，及提高施政的透明度。講座並介紹英國設立的開放資料機構，

已成功輸出開放資料知識與技術與其他國家，並就各政策循環應用開放政府做法之實際案例進行說明，其中令人印象最深刻的包括德國腓特烈港市所建置的公開網站「Sag's doch」，可供市民即時反應政府服務問題，對市政形成有效監督，並提升服務品質，英國公布各醫院心臟病人治療後存活率資訊，造成各醫院良性競爭，而一年後提高心臟病人存活率高達 50%，也間接發現英國醫院夜間及假日人力不足問題。巴西則早在 2012 年比較該國各地區開放資料的狀況，並作為核發補助款的參考。

Open Government Trends and the Six-Level Policy Cycle

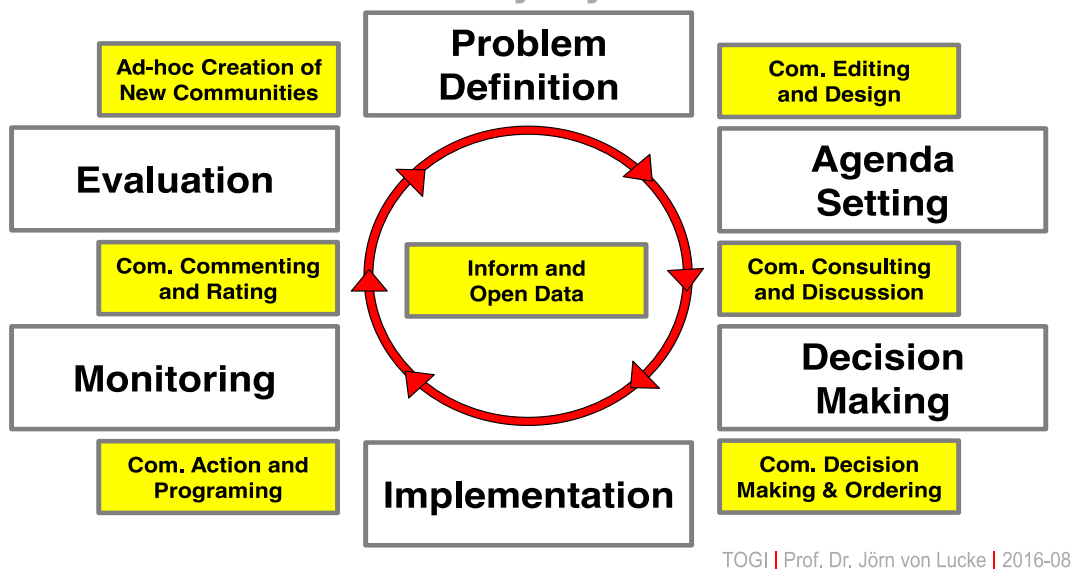


圖 6-1 開放政府的 6 個政策循環

二、德國開放政府現況

在德國開放政府現況方面，早在 2010 年聯邦政府就提出開放政府(資料)的倡議，但各地邦政府並無參與意願，之後由聯邦政府與邦政府組成委員會就開放政府進行討論，提出提高施政透明度、公民參與，以及開放資料等面向，但囿於經費不足，僅先推動開放資料部分，並設立入口網站，，可供民眾下載各級政府資料，甚至原始碼資料。2015 年相關政府簽屬協議，由漢堡邦政府負責維護，聯邦政府及其他邦政府提供經費，由於並非所有邦政府都參予此一計畫，如巴伐利亞邦，因此有關該邦之相關資料均需刪除。另各邦政府亦有其自行設置之開放資料網站，但受到經費及人力限制，尚無大幅進

展。2014 年英國於八大工業國高峰會將開放資料列為重要議題，德國並於同年提出國家行動綱領推動開放資料，規定每個邦必須公開 2 套資料庫，聯邦政府並需指派 2 位專人負責，但後因難民問題，而未有專人負責，合計 2010 年至 2016 年聯邦政府僅投入 60 萬歐元於開放資料工作，經費相當不足。

三、德國開放政府未來展望

在德國開放政府未來展望方面，德國原未參與國際開放政府夥伴組織，該國甚至有副部長層級之高層官員公開反對開放政府，經相關學術界專業人士的建議仍應朝開放政府方向推行，法國亦力促德國加入，因此德國已決定加入該國際組織，並經相關工作小組提出初步的國家行動計畫，重點包括開放資料、資訊自由度與透明度、公民參與、合作、未來對話、創新管理與開放創新、資料運用與個人資料保護、開放政府對資訊系統的保護，以及能力的建構與訓練等，獲得聯邦政府正面回應，並預計於 2017 年提出正式的國家行動計畫。

四、課程心得

Lucke 教授完整介紹開放政府的起源、範疇，並以六個層次的政策循環為架構，包括問題定義、議題設定、制定決策、政策施行、監測、評估，廣泛引用各國案例說明相對應每個政策循環所採行之開放政府措施，另指出德國開放政府之進程，受限於經費及人力，以及各邦政府的不同意見，尚屬各地方政府各自逐步推動，且以開放資料為主之狀態，尚非成熟，惟幾經波折，目前聯邦政府已作成決定，將於 2017 年制定國家行動綱領積極推動。課程內容充實，案例多元且富參考價值，尤其腓特烈港市所設立民眾可即時對市政反映問題之公開網站，發揮相當監督功能等案例，可供後續我國政府推動開放政府之參考。

五、政策建議:

開放政府透過多元型態的公民參與，可提升政策的正當性、多元性、施政的透明度，並有效監督政策施行，同時可藉由開放創新，導入創意想法，

提供創新施政構想，提高政府效能，不僅是全球政府施政之潮流，更是廉能政府的重要指標。我國在政府資料開放方面相當積極，並曾獲國際評比佳績，目前亦正加速推動網路公民參與等作法，建議在此基礎上，持續拓展開放政府之面向，尤其在人力與經費等相關資源方面，宜適時投入支持，並結合民間組織力量，以期有效推動；另在公民參與決策制定方面，亦需考量相關配套法制之成熟度，對公民意見之整合有效規範，逐步開放，方可避免偏誤，影響行政效能與重大施政的推動。

第三節 開放預算 2.0：開放預算數據及預算系統

本次課程講授重點包括推動開放預算 2.0 的緣由、開放預算資料的範圍、配合預算循環公開預算資料、簡介德國 2011 年巴登符騰堡州（以下簡稱巴符州）相關法律、開放預算對公民的影響，另外介紹巴西政府預算開放概況，供大家參考。

德國政府曾推動開放預算 2.0，開放預算 2.0 內容不只在開放政府預算及財務資訊，尚包括預算資訊公開及在各個預算階段開放民眾參與等。開放預算對德國公民也造了一定程度的影響。

一、德國推動開放預算的原因及問題

德國政府推動開放預算及開放財務的主要原因，包括：

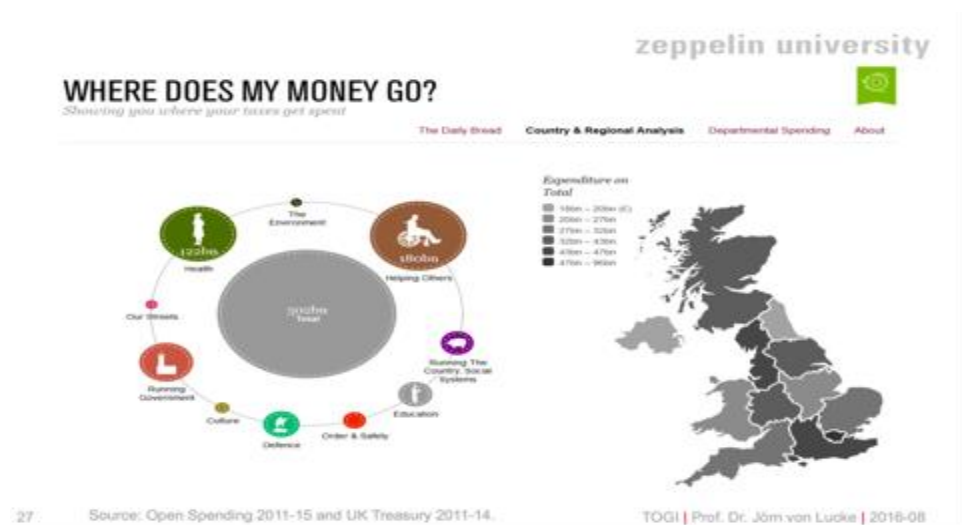
- （一）確定公共政策任務的財源籌措方式及額度。
- （二）政府需要穩定、充足、安全且可靠的財源來推動各政策，預算及財務公開，可明確告知公民政府各項財源的流向與配置，有助於人民了解其所繳納各種稅費的用途。
- （三）受到歐洲主權債務風暴的影響，人民對於政府財政透明度的要求提高，促使公開預算的需求增加。
- （四）為了避免政府無力償還債務，必須有相關機制抑止政府債務持續擴增。
- （五）人口結構的改變，尤其高齡社會的來臨所衍生的年金代際公平問題。
- （六）有關公部門會計處理準則，歐洲已有一致標準，型塑出有利政府財政公開的環境。

德國政府推動開放預算面臨的主要問題

- (一) 聯邦政府繁複的多層級組織，相對使預算及財務資訊複雜化。
- (二) 大量的數據組成，極少的圖像化、視覺化的呈現，不利理解預算及財務資訊。
- (三) 複雜的預算架構及計畫工具，降低預算及財務的友善性，不利外界了解。
- (四) 預算及財務公開的結果，可能影響部門或與地方政府資源重分配的協調工作，以及是否會影響政府債信及債務的舉借。
- (五) 了解預算及財務資訊需有專業性，應接受一定訓練。
- (六) 政治人物透過媒體掌控預算決策，但人民對其決策缺少認知。

二、開放預算的評估

何謂開放預算，有一個國際預算協會制定了公開預算指標，來評估公部門預算公開的程度。主要的評估預算制度中，是否具備了預算透明性、預算公共性及公開的預算審議程序等要素。德國基本法及預算籌編相關規定中，皆有預算公開及審議的程序，但是否即符合預算公開的條件？按政府的預算系統貯存許多預算資料，這些資料要能夠免費地且毫無限制提供政府部門及一般對公共事務管理有興趣的公眾使用、分析及再製。公開預算資料的範圍包括預算計畫資料、預算管理資料、預算執行成果及年度財務報告，但所公開的資訊凡涉及個人者，均應去識別化。



資料來源：app.wheredoesmymoneygo.org

圖 6-2 英國政府圖像化預算

公開預算成功的關鍵，在於社群媒體及相關行動團體的支持，並且透過 Web 2.0 的技術將公民參與與預算過程整合。透過目前 IT 技術，可以將錯綜複雜的預算資料圖像化、視覺化，政府網站均可連結至相關預算資料，且可運用簡易的工具即可加以分析運用，提升預算資訊的可親性及可理解性後，輿論即可參與預算的審議，進一步將預算過程與公民參與整合。

三、公民參與預算

預算過程包括籌劃擬編、審議、執行及最終審計。公民可以在不同的預算階段參與預算決策。在預算籌劃擬編階段除了傳統的聽證方式外，運用 IT 科技及社群媒體，廣泛的諮詢公民有關預算計畫、資源分配的意見，所提出預算增、刪建議，政府部門宜納入評估及決策程序，即使在預算審議過程中，影響議員意見，進而改變預算項目與金額。亦即，公民參與不僅提供預算籌劃的意見及政策的諮詢，亦可參與預算分配並落實執行，同時可監督及批判政府預算執行的成果及財務狀況。從國、內外的實務經驗發現，部分政府開放公民參與預算後，確實達成了削減支出的目標，甚至有部分政府以「鄰里基金」的方式，提供予社區向政府提出計畫並執行。

部分國家或地方政府議會除了在公開議員在議場審議預算的發言情形外，其對個別預算項的投票表決情形，亦可在議會網站立即查詢。而預算完成法定程序，其後續執行相關資訊亦予公開，並利各界運用各種分析工具加以分析預算投入產出的績效，以利民眾了解「錢用到那兒了？」。

四、德國開放預算的成效

德國在 2011 年由聯邦政府主導，推動預算公開相關工作，但因德國為聯邦制，部分地方政府受限於人力、預算，並未配合，亦有考量公開預算的必要性及對預算配置可能產生的不利影響後，亦未積極配合執行，即使聯邦也受到財政緊縮政策的影響，已中止相關工作，目前除了少數財政資源充沛的地方政府，如巴登符騰堡州及腓特烈港市等，仍積極推動公開預算外，其餘多已中止，可見，德國在開放預算上，並不成功，但也代表德國在此方面有更大努力空間。

五、課程心得

Lucke 教授除了講授開放預算的理論、作法，分析政府開放預算的重要性外，並介紹開放預算組織評比各國政府預算開放程度的指標與結果，同時以德國聯邦政府、巴登符騰堡州及腓特烈港市等地方政府開放預算網站為例，說明德國各級政府預算開放成效，也補充其他國家政府預算開放成果，指出其可供借鏡之處。課程內容充實，案例多元且富參考價值，對後續我國政府推動開放預算

六、政策建議

開放預算有助於公民了解其所繳的稅賦，政府將之運用於何處，可強化公民對政府的監督，藉以提高政府效能及行政效率，且經由 Lucke 教授的解釋，開放預算具有削減政府無效率或不經濟支出，所作的預算資源置決策更能貼近人民的需要，雖然政府部門仍有開放預算後，將增加溝通成本，可能讓預算作業繁雜，且有讓部分政治人物或利益團體操弄群眾，而有扭曲預算資源配置的疑慮，開放預算仍有推動的必要。

德國為聯邦制，雖中央政府已主導推動開放預算，但在地方政府未全面配合，且囿於財政及人力緊縮的情況下，開放預算政策的執行成果，未盡如人意。我國中央政府刻正推動開放政府，開放預算亦為重點之一，但截至目前的重點工作仍以開放政府預算資料為主。本次課程談到提升預算資料方可親性及可理解性的各種作法及 IT 技術工具，運用社群等新媒體及網路，進一步讓公民參與預算程序等，可作為我國政府後續推動開放預算的參考，但是否落實執行，仍需審慎觀察國內政治情勢及民意取向，務求在政治環境適當的前提下推動，期能合理、妥適配置政府財政資源，避免不經濟、無效率支出。

第四節 瑞士的開放資料-對社會、經濟、科學、文化的衝擊

一、數據的來源

五千多年來已累積相當多數據，民眾已生活在數據當中，對於數據解讀應

區隔為原始數據或處理過數據，尤其數據係屬動態模式，會隨著社會環境變遷而改變。

目前數據有 85% 掌握在企業或政府部門手上，民眾運用數據僅占 15%，民眾在數據使用上仍有待強化，對此，宜儘速提出數據政策，以利後續行動推展。

二、瑞士開放資料情形

6 年前瑞士成立數據開放協會積極推動數據開放，並舉辦 20 場次黑客松的活動，以聚焦特定議題數據開放推動策略及行動，過程中也尋求國會議員支持，以促使行動策略順利推展，推動成效以公共運輸旅運資料服務 API 最為成功，已多達 200 萬人使用，也間接促成政府明年自行開發系統推動。

政府資料開放大多由地方政府優先推動，再由聯邦政府推動，以瑞士為例，蘇黎世於 2012 年優先推動政府資料開放。除政府資料開放外，歐盟亦已要求各企業應於 2018 年前主動提供民眾相關數據資料，確保民眾資料取得與使用。

目前瑞士試辦數據合作社，藉由民眾提供保健、醫療、就學等個人數據，透過平台進行大數據分析，以提供產業加值運用。

三、課程心得

- (一) 瑞士開放資料首先由民間協會以黑客松模式邀集各領域專長專家加入，針對特定議題進行討論與取得共識，並研擬推動策略與行動，進而促使政府部門改變，對於公私協力合作模式值得我國推動參考。
- (二) 歐盟已要求各企業應於 2018 年前主動提供民眾相關數據資料，確保民眾資料取得與使用，反觀我國，目前仍以政府資料公開為主，至於民間企業部分仍較欠缺推動機制與作法。

四、政策建議

為加速推動政府資料開放，政府研訂「政府資料開放進階行動方案」，規劃政府資料開放具體作法，建議可參考歐盟各國作法，加強公民協力合作，引導民間創新活動，以發展創新應用與附加價值，並藉由資料開放，讓政府與民眾針對公共議題進行廣泛討論，提出議題解決方案與作法。

第七章 結論與建議

第一節 社會正義－長期照顧

一、德國研習感想

長照福利政策的規劃、推動與執行，為我國當前因應高齡社會重要策略，本次高階領導班第 9 期至德國參訪研習，由康士坦斯大學規劃與國內刻正推動重大政策相關之課程，其中，對德國的長照制度經驗，概述如下：

（一）德國長照採保險制，主要為「路徑依賴」（path dependence）因素：

德國決定規劃推動長照制度，主要是為了解決地方政府日益沈重的社會救助財務負擔，而以保險制運作的原因，係因德國的社會安全均以保險方式運作，且採保險制民眾可清楚了解其所繳保費的用途，開辦時較易取得支持。且規劃長照制度時，時值東西德統一初期，德國政府傾全力在平衡兩方人民社會安全待遇上的差異，財政能力有限，在權衡財政負擔及現有社會安全制度後，選擇以保險制運營，顯示德國的長期保險制度受到路徑依賴因素的影響甚大。

（二）德國長照採隨收隨付制（pay as you go），但政府仍力求保險財務穩健：

隨收隨付的最大特色，即在以當期的收入支應當期的支出，因此，保險費率會視保險支出適時調整。德國的社會保險相關法律，並無保險費率上限的規定，但保險費率的調整，事涉人民可支配所得的多寡，因此，不論從人民或政治的角度，德國政府在保險收支給付的制度設計上，力求維持財務穩健，費率調整的情況並不頻繁，同時編列預算挹注社保財務，力求各類社會保險財務穩健，以 2016 年為例，聯邦政府即編列 140 億餘歐元，2017 年預計將提高至 150 億餘歐元。

（三）長照保險的現金給付制，發展了長照產業，但也衍生了勞動相關問題：

德國在規劃長照保險時，因長照資源不足，因此希望藉由現金給付，讓被保險人可以自主選擇服務提供的機構及方式，爰開放營利機構亦可提供長保服務，初期確有擴充居家與機構照顧服務量能的效果，但中後期卻出現長照服務供需不均，中小型及非營利照顧服務機構退出市場，形成機

構合併集中化、大型化或集團化之情形，亦存有照顧服務員勞動條件不佳，居家照顧仍以外籍移工為主要人力來源，從而從而衍生租稅、德國醫療護理相關法令遵行等問題，已然成為德國另一項須處理的議題。

（四）將長照服務新觀念於社區中落實

市政府規劃開發沃邦示範區時，並未特別考量世代混居，但因德國透藉由具有相同或類似背景的人民或家庭組成的建築公社，以及投資開發公司建設銷售住宅的過程，自然形成世代混居的新興社區，而房屋所有者如為老人，尤其是獨居老人，弗萊堡市提供租金補貼，鼓勵年青人與長者同住，以協助長者日常生活。於新社區規劃時，考量建置日照中心，提供日間照顧、臨托服務、供餐、共餐及喘息等服務，並選擇特定社區建置失智老人團體家屋，讓失智老人在家屋中自在生活，落實在地老化、社區照顧的原則。

（五）與社區融合的長照機構

St. Carolushaus 是由天主教修女院教會組織所創辦之照護機構，本博愛精神，對失能者提供全日住宿型的照顧服務，不因追求利潤而增加床位。該照護中心之中庭花園及一樓咖啡廳，開放給社區民眾使用，良好互動，並定期與社區幼稚園合作，舉辦各式活動，讓老人與小孩有機會共處，藉以提升高齡長者活力，豐富其生活，實為該養護中心經營創新之處。

二、政策建議

從我國推動及建置長照制度的歷程，以及德國實施長照保險的經驗，發現長期照顧政策的主要議題為財務、人力及服務品質，而財務及人力更為提供優質長照的關鍵因素。過去 10 年，我國著重在長照資源的布建及普及，政府並補助中、低收入者使用長照資源。在法制上，推動長照雙法，期藉由長照服務法完備長照服務機構的設置及管理，透過長照保險的財務支持，進一步讓民眾使用各項長照資源，實踐長照普及、平價、質優的目標。雖然新政府執政後，不再推動長照保險，改以長照 2.0 推展長照政策，但質優、普及、平價的長照服務，仍為政策追求的目標。本小組經過國內及國外研習課程後，

將按財務永續及優質長照二部分，研提政策建議，期能為我國長照制度的規劃與發展有所助益。

（一）財務永續的政策建議

1．在既定長照財源範圍內，執行長照 2.0 所定策略

目前政府執行長照 2.0 的財源，已確定由租稅及菸捐支應，換言之，我國長照財務制度現階段將採稅收制。鑑於稅課收入向納入總預算中統收統支，每年度長照所需經費（除以長照服務發展基金、就業安定基金支應外）必須與政府其他部會競爭預算資源。長照 2.0 雖然在政府大力支持下，獲得較長照 1.0 更大的財務奧援，但囿於稅課收入增加不易，政府支出需求龐大，在無新興財政資源可挹注的情況下，建議衛福部應在可用的財務資源範圍內，排定長照 2.0 各項子計畫的優先順序，配合每年度所獲配的財政資源，檢討計畫的規模及執行內容，務求以有限的經費創造最大的長照貢獻。

此外，為期在現有政府財政規模下，能給予長照更多的財源，建議適時檢討歲出結構，減輕僵化程度以增加財政彈性，而衛福部應妥適評估長照辦理之規模，妥適配置資源，應求長照資源運用最佳化，而非財源極大化。

3．擴大長照服務發展基金用途，由該基金統籌運用長照財源

長照服務發展基金（以下簡稱長服基金）係依據長照服務法第 15 條規定設置，其目的係在促進長照相關資源之發展、提升服務品質與效率、充實與均衡服務及人力資源。依據上開規定，106 年度預算之編列爰將長照 2.0 中，屬長照 1.0 擴大範圍及對象與相關之創新服務編列於衛福部單位預算中，長服基金主要則編列設施改善與資源布建上。然因將大部分的預算編列於公務預算中，年度結束時，須依預算法規定將未支用之預算額度繳回，致未及於年度中執行的計畫或事項，若有繼續辦理的必要，則須於以後年度重新編列預算爭取財源，此一財務規劃，實不利長照永續發展。因此，本研究建議儘速研修長照服務法，擴大長服基金的用途，將所有財務資源統籌納入該基金管

理，利用基金專款專用及財務獨立的特性，將尚未運用的財務資源留存基金，以因應未來長照需求，並可運用基金預算執行彈性，彈性因應政策變動及計畫調整。此外，基金將成為中央補助款結報的單一窗口，未來地方政府結報經費時，無須區分公務預算支應或基金預算支應，實為簡化核銷程序的第一步，且將所有財源的籌措及運用於基金中明確表達，亦有助於民眾了解長照財務狀況，有利考核政策執行績效。

4．中央統籌，地方運營

目前長照 2.0 的規劃，係本「中央統籌、地方運營」(Centre financing, Local operation) 的模式來辦理，即中央統籌規劃長照政策與法制，並籌措所需財源，核撥經費予地方政府辦理補助中低收入戶長照費用、長照服務資源的布建、服務機構設立、需求評估、服務提供、特約及支付等。

長照 2.0 須由地方政府提出長照整合計畫，經中央主管機關會同相關部會及專家學者審查後，按計畫核定情形分期撥付予地方政府。此一核撥方式應是基於財務資源有限之情形下提出，未來倘籌措適足的長照財源，或可尊重地方自治權責，由地方自行運用該款項，規劃提供長照服務，讓地方政府可以有較大的彈性，提供因地制宜的長照服務，無須再經由計畫提報審核流程，簡化行政作業。

至於經費核撥機制，建議可參考德國健康保險平衡各保險人財務的風險結構補償機制，即考量老人人口比率、地方居民的健康情況、地方營運成本或物價指數等因素，設定出一補助公式後，依公式計算後撥付。另為確保地方政府所獲長照財源確實用於長照服務之上，應責成地方政府設置專戶或成立特種基金專款專用，公開服務人數、時數、經費等資訊，以利比較各地方政府服務品質，中央政府及審計部門查核財務及考核長照服務品質，考核結果宜納入補助機制，作為增減補助款的獎懲依據。

而地方政府為了擴大長照服務規模，提高效率、降低成本，地方政府間可能形成聯盟，共同使用同一資源，促進跨域治理。例如相鄰

縣市共同組成評估小組或共同使用同一個長照機構提供住宅式照顧。

5．研議課徵指定用途稅作為長照長期發展財源

指定用途稅（**earmarked tax**）為現代國家常運用的給付工具，在德國稱為特別公課（**sonderabgaben**），德國學者根據實務定義為：「具備社會形成功能之財政工具，其構成要件是以金錢給付義務與負擔理由間存在特定法律上關聯為出發點；特定群體負擔此一金錢給付義務時，國家不需為對待給付，課徵之目的乃為實現特殊之任務。」，即指定用途稅乃現代給付國家為了避免民意反彈、填補財政缺口與滿足政策功能導向要求，以受益原則與肇因者原則為基礎所發展出來的一種新興的財政工具。

指定用途稅在我國公共財務領域早有運用，如菸捐、就業安定費、推廣貿易費、機場服務費、各種環境公課（空污費、水污費、土污費）、能源研究費、再生能源研究費等均屬之。指定用途稅乃依法課徵，用於法律所定特別用途，隨收隨付、量入為出即為指定用途稅的財務規劃特點，德國的長照保險在財務上即具有指定用途稅的特性。

未來倘仍有照林院長構想，規劃以指定用途稅為財源，似可參考前述指定用途稅的課徵原則，研議對可能增加長照風險的消費、生產或銷售商品或食品的行為，加徵長照捐，並指定作為提供長照之用（逕予納入長服基金，不透列總預算，以確保徵課之收入如數用於長照，不致因其他法律規定，如教育經費編列與管理法，瓜分長照財源）。

6．保險制仍可列為籌措長照財源的選項

我國推動長照政策原朝保險制規劃，乃期透過社會保險方式，發揮全民自助及互助精神，結合整體社會力量共同分攤長照風險，減輕失能者及其家庭之財務負擔。長照保險規劃由政府、雇主、被保險人三方分擔，而以保費收取為長照主要財務來源，保費隨所得成長而自動成長，財務充足性較高，亦較具成本意識，且透過基本保費之設計，財源較具穩定性。原規劃長照保險時，其實已充分考慮德國長照保險

的缺點，並參考日本、韓國及其他稅收制國家的情形與我國國情，加以調整。由於保險制為籌措長照財源最直接有效的方式，未來長照 2.0 施行屆滿，且我國長照資源分布已達一定水準，勢須進一步讓大部分失能民眾及其家起負擔得起長照支出，屆時恐須擴大長照補貼及補助範圍，致需再投入更多資金，長照財源的籌措，將更形險峻。保險制短期內雖已被擱置，但保險制可提供充足且穩定的資金，故長期仍可列為籌措長照財源選項，且可在已有的規劃基礎下調整推動。

7．簡化採購及核銷作業程序之建議

針對簡化採購及經費核銷流程部分，本研究建議，長照服務的提供方式或可研議採用「特約」方式，特約服務單位的選擇，則由地方政府或中央主管機關評定列冊，政府與特約服務單位之權利義務事項，均應於契約中載明。或可參考實施全民健保前，勞保及公保特約醫院的方式，與長照服務機構特約。為落實施特約制度，考量刻正研修長照服務法，建議可於該法中明定完整特約規定，以利推動。

至於支付特約服務機構服務費用之方式，建議可參考原長照保險給付點數之作法，先蒐集各種類型服務機構之成本資料，如用人、耗材、折舊及管理 etc. 必要成本與費用，並考量工作負荷程度，訂定支付價格及支付點數，後續支付則可按被照顧者使用服務資源的情況（在需求評估所需的長照服務項目及時數內），得以論人、論件、論時、論日、論次、論案例支付長照服務費用，只要確認長照服務機構所提供的服務為真（如實際服務紀錄），即可撥款，服務機構無須再檢附其各項營運成本及費用之原始憑證核銷，應可確實簡化經費核銷流程。

（二）優質長照服務的政策建議

1．發展多元整合的長照服務

依長服法規定，長照服務依其提供方式，區分為居家式、社區式、機構住宿式、綜合型服務、家庭照顧者支持等多元服務，以及其他經中央主管機關公告之多元服務方式。但失能者或照顧者的需求各有不

同，絕非是單一提供方式可滿足。在長照 2.0 規劃中，「提供從支持家庭、居家、社區到機構式照顧的多元連續服務」已納入總目標，而民間也發展出具體創新的模式，如弘道基金會的 All-in-one 走動式服務，強調長照場域不設限、長照對象全齡化全家化。在國外，以社區為基礎、依據個案需要提供完整照顧的荷蘭鄰里照顧（Buurtzorg）系統，也翻轉荷蘭居家護理產業；此次研習參訪德國弗萊堡，也至少提供老人護理之家、自願志工服務、居家護理、為獨居老人供餐、家庭照顧、失智者日照場所、日照機構等 7 種不同方式的長照服務，依申請者需求，經市政府社會局專業評估提供服務、諮詢及保險給付。

而要提供多元整合長照服務，除有不同的服務方式可以混搭、選擇外，還必需建立完善的配套措施，如此才能依個案情況、因地制宜發展多元整合的長照服務體系，滿足申請者需求。包括：

- (1) 優先並持續擴大服務項目，包括照顧、預防、生活支援及照顧者喘息服務等，提高可服務時數。
- (2) 整合照顧管理機制，如將照管中心打造成為標準評估、服務規劃、轉介延伸的單一窗口及機制。

2．結合家庭鄰里的關懷社區

由於國內民眾平均臥床到死亡時間高達 6 至 7 年，照顧負擔自然增加，因此倡導民眾健康地老化，以居家式及社區式為長照服務主要基礎，不僅符合我國傳統以家庭鄰里為核心的國情，更能縮減失能期間，減少長期照顧需求。此次研習參訪德國弗萊堡的 Vauban 新區，即是強調多代同住，透過合作社方案，讓失智老人、障礙家庭合作共建集合住宅，設計符合照護需求的空間及功能，並引導大學生、志工、護理人員入住或提供服務，彼此互動扶持，融入社會。

因此，要落實長照 2.0 規劃中的關懷社區，建立 ABC 照顧模式，關鍵在於：

- (1) 推動在地安老，依傳統家庭鄰里為核心的國情，透過支援家庭、社區互助、志工參與，提供在地服務，建立社區整合照護體系，縮減失能期間，減少對機構照顧需求。

- (2)強化代間學習，發展青年／老人共居世代，創造兩者的「被需要感」，達成長者的社會關係維持及青年的社會體驗雙贏局面，如大學生與老人共住，可優惠房租。

3．落實社會正義的普及體系

由政府出面籌資營造長照體系，讓人民不分社經地位背景均能享有普及、基本的全齡全家照顧，已是主要國家因應高齡社會的趨勢。為了落實社區照顧，在家老化的政策理念，尚須結合國家、雇主及私部門（公益團體或保險公司）力量，也才能讓人人都能享有：

- (1)擴大照顧對象，不僅是 49 歲以上失能者及 65 歲以上衰弱（frailty）老人，在排富的前提下，未來可針對更多的失能者家庭提供服務。
- (2)引進外部力量來分散長照責任，初期雖先以國家擔保的社福法律義務支出，長期發展可視勞資共識或經濟發展，逐步納入雇主投入的責任，如協助支付長照經費，或由雇主與員工簽署養老契約等；另可引導擁有資源及熱忱的非營利團體，如同國外教會系統；或考量補助申請者購買民間年金或照護保險，透過市場力量來分散長照財務重擔。

（三）強化人力培訓及留用之政策建議

1．強化服務分級及職涯規劃，鼓勵留任

目前具有照顧服務員專業訓練資格者，實際投入照顧工作比率仍屬偏低，除了工作內容繁重、職業地位未獲肯定、薪資待遇有待提高外，專業服務及形象無法落實亦是主因之一，改善作法：

- (1)改善薪資待遇：透過長照基金獎勵資源不足地區之人力、服務資源發展，透過服務能量的提升，改善薪資待遇，以月薪與加成支付鼓勵建立照服員分級升遷制度，月薪超過一定比例或進階照顧可加成支付，改善照服員薪資及勞動條件，增加國人投入誘因。
- (2)強化職涯規劃：依不同對象(如失智)訂定不同補助標準、推動照顧服務指導員試辦計畫，讓從事第一線服務的照顧服務員有多元晉升管道（照顧服務員>>照顧指導員>>督導），創造職涯發展願景，由

基礎照顧到進階照顧到擔任督導，到創業或加盟成為「照老闆」。

- (3)鼓勵留用：透過逐年調高照顧服務費、交通費、勞、健保費及勞退準備金，提供照顧服務輔助照顧工作之輔具及配備，增進其工作成就感，提升照服員的職業地位與尊嚴（如改稱照顧秘書），穩定長照人力。

2．訓用合一，強化就業輔導

- (1)發展照顧服務員職能基準，使學校及訓練課程設計對準實務工作所需。
- (2)依產業用人需求規劃辦訓，訓後直接僱用合格學員，達到自訓自用、訓用合一之目的，以充實照顧服務所需人力。
- (3)加強運用缺工獎勵（補助勞工）、僱用獎助（補助雇主）及家庭雇主僱用獎勵，鼓勵二度就業婦女、新住民及中高齡者投入照顧工作，未來並擴大缺工獎勵範圍至居家式及社區式照顧服務。

3．鼓勵年輕族群投入長照

我國與德國同樣面臨年輕世代不願投入長照服務的困境，然而年輕族群的投入，不僅有助於提高整體長照的服務品質，更能促進長照的經驗傳承及永續發展。因此，除了提高勞動薪資外，在人才培育過程可再積極著力：

- (1)實習體驗：促成長照服務相關校系與產業的良性連結，實習課程需學校與產業從教學目標、能力培養到表現評量細緻設計；或參考德國實施「社會年」，由政府提供津貼補助，學校提供修業彈性，鼓勵學生在學期間至社會服務。實習或服務學習不再淪為營養學分或臨時人力，而是能提高學生投入長照的意願或協助確定志向。
- (2)公費制度：參考師資培育公費制度、公費醫師及護理人力培育，從長照基金撥補部分經費辦理公費培育護理或長照服務人力，鼓勵青年學子（包括原住民）投入長照行列，確保一定人力供給，以解決偏鄉地區可能面臨的長照服務不均問題。

4．提升外籍看護照護品質

依勞動部統計，至 2016 年 5 月底止，國內外籍看護已達 22 萬 8,076 人。在政策功能上仍定位為本土人力之外的補充性勞動力。由於外籍看護可全天待命且薪資低，解決眾多家庭面臨的長照困境，但廉價幫傭性質的服務水準，也造成國內長照品質無法提升，無法顧及失能者或老人尊嚴，甚至影響其自立。在本國籍長照人力無法及時遞補之前，外籍看護仍舊是長照服務人力供給來源之一，因此建議：

- (1) 配合長照政策滾動式檢討外籍看護工聘僱條件
- (2) 提供補充訓練及休假喘息服務：推動外籍看護的補充訓練，並於外籍看護訓練或休假期間，提供失能者家庭短期看護服務，作為替代照顧人力。

第二節 環境永續－災害防治

一、德國研習感想

(一) 三級防救災組織架構

德國是一個聯邦議會共和制國家，由 16 個邦組成，暴雪、洪水等自然災害時有發生，而隨著氣候變遷、科技進步，面臨的災害型態及規模亦不斷改變、擴大，因此德國防救災機制亦隨之不斷調整、因應。

現階段德國災害管理政策由聯邦制定，但災害防救則以邦為主要負責單位，聯邦政府則扮演支援的角色，各邦內之鄉鎮市政府則負責實際執行災害防救任務。在此架構下，災害防救之指揮協調，由上而下，止於各邦層級。而執行工作則由下而上，上級單位僅在下級單位請求協助或特定情況下，才介入指揮，否則都僅從事協調、支援工作。

(二) 令人驚艷的全民救災能量

1．豐沛的民間救災能量

德國的救災體系中，消防人員有區分為職業消防員與義勇消防員，其中，義勇消防員都是兼職，主要由居民志願擔任，部分來源為服社會役人員，參加訓練或執行救援任務時，雇主仍應發給原有的薪資，不得扣減，其雇主則得向聯邦政府請求補償；消防隊的人力，法

律上並無明文規定，係由各邦議會及內政單位依據事故發生機率及出動人力、時間及車輛予以估算，原則上每 9 人為一支隊，義勇消防員須年滿 18 歲始能參加救火行動。此外，各區均設有訊息傳遞中心，負責消防、警察、衛生醫療及民間救助單位如紅十字會等之訊息傳遞及指揮協調各救災單位。

另德國消防法及工業區事故法規定，政府消防組織應依據當地公司和工廠之運作特性與規模，評估其自行設立消防單位之必要性與規模。因此，德國許多大型化學工業業者，通常會以區域聯防或供應鏈聯防之概念為基礎，透過自行或與其他單位共同設立應變組織，強化應變能量，並藉由公部門與民間密切合作，強化整體救災能量。

2．聯邦技術救援署（TechnischesHilfswerk，THW）

THW 係民間救援組織，最初目的係在戰爭中保護人民和災難救助；1953 正式立法成為聯邦政府組織，隸屬聯邦政府內政部，負責進行全國救災與國際支援救災之調度指揮，有時亦會擔負大型災害及特殊專業技術的救災任務，以補消防機關之不足，有必要時會跨區支援。

THW 總部設在波恩，下設 8 個州級跨區域協會及 66 個區域分局，協調各區域內的地方性救援力量，並在各縣市成立 668 個地方協會及 810 個基本救援隊；地方協會是 THW 的基層組織，也是最前線執行任務的救災專業技術中心，因此，地方協會至少會建置一支基本救援隊，該隊編制有一指揮小組和兩個基本救援小隊，另視各地區常見災害特性及需求，建置專業救援小組，目前計有基礎設施、供電、水淨化等 13 種不同類型的專業救援小組，以因應各地區不同災害應變救援任務。

（三）以跨域思維提升治水韌性

萊茵河是一條歐洲跨國河流，且構成了德國與法國的南部邊界河。然自 1919 年凡爾賽條約讓法國取萊茵河水力發電權後，法國在巴塞爾和伊費茲海姆（Iffezheim）間的萊茵河，總共興築了 10 個攔河堰取水，將原本蜿蜒的河道取直、縮減，水壩的迴水效應，提高水位降低流速，增加了洪水風險。為了重現萊茵河的生機，恢復重建萊茵河流域的生態系統，

萊茵河流經國家瑞士、法國、盧森堡、德國、荷蘭，於 1950 年 7 月 11 日成立了保護萊茵河國際委員會（ICPR），並把萊茵河治理工作具體化、可操作化，ICPR 各部門相互協調，採取了一系列恢復河流自然生態的措施：拆除不合理的航行、灌溉及防洪工程，拆掉水泥護坡，以草木綠化河岸，對部分改彎取直的人工河段重新恢復其自然河道等。引進跨域思維，本尊重自然的精神，治理萊茵河，雖尚無法完全杜絕萊茵河洪患，但已初具減災的效果。

二、政策建議

（一）精進台灣防災體系

1．扁平化災害防救體系

鄉（鎮、市、區）治理範圍不大，人力經費資源不足，而救災主力之警察、消防、水利、水保及工務等單位，多直屬直轄市（縣、市）政府指揮，鄉（鎮、市、區）政府難以負擔災害防治所需之平時減災、災前整備、災中應變及災後復建等災害防救主管機關之責。建議現行三級制的災防體系扁平化成中央與直轄市（縣、市）政府二級。中央負責政策規劃、籌措財源及救災支援、協調，直轄市（縣、市）政府專責執行，統合指揮，鄉（鎮、市、區）政府則以其與民眾第一線接觸，對地理形勢熟悉之特性，專責執行直轄市（縣、市）之疏散撤離、災民安置及通報追蹤災情等任務。

2．建立區域救災平台

氣候變遷下，複合型災害、短延時強降雨及跨縣市大規模災害屢見，災害應變及減災、復建成本高昂。當大規模災害來臨時，常非單一直轄市（縣、市）政府能單獨因應。中央政府支援常囿於距離、交通，難以即時調動物資、人力，且須經過層層通報，影響災害防救工作首重即時、有效的特性，因此，同一區域的直轄市（縣、市）政府如能調度支援，將提升我國防災效能。特別是六都資源較為豐沛，宜整合鄰近縣市成立區域救災平台，以跨域治理的理念，發揮指揮協調、分享訊息及支援資源的功能。

3．推動強制災害保險，設立災害防救基金

災害防救成本高昂，相關復健經費龐大，建議參考德國消防稅之經驗，針對農業生產、企業設備及建築物推動強制天然災害產物保險，並從保險費中附徵設立災害防救基金，專供提升救災設備與能力。

4．設置救災應變專責機關

減災重在風險管理、應變則重危機管理。目前天然災害以「災因」區分災害主管機關，易造成民眾猝然遭遇災害時，不易釐清權責。各級災害應變中心執行任務時均為臨時編組，消防以外的災害主管機關相關人員難以熟稔救災程序，即有相關訓練及演練、演習，但真正面對災害時，相關人員能否立即進入狀況，指揮與溝通得否順暢，不無疑慮。

應變以搶救人命為主，設置救災應變專責機關，可避免部會重複投資應變資源。建議修正災害防救法，各災害權責部會負責減災及復建，救災應變則設置單一專責單位統籌執行。

5．檢討災害種類與定義，建立複合型災害指揮體系

由於氣候變遷、科技進步或恐怖主義的蔓延等，國家可能面臨的災害，往往難以事前設定情境及防範，現有災害防救法以天然災害為主，恐難以滿足民眾對政府災害防救責任之期待。針對難以預期或複合式的災害，可能發生時找不到負責單位，更不用說訂定應變計畫之窘境。建議修正災害防救法，檢討災害種類，對複合型災害業務機關之指定，可考慮以救災專業導向，設定災害防救主管機關，以避免遭遇未預期災害或複合式災害時，無所適從。

6．確保災害應變體系的穩固

目前防災體系針對各級政府指揮能力癱瘓或能力時，並無明確規範救災指揮權限轉移之機制，更遑論有適當的演練及演習。考量震災及核災均可能產生如此嚴重狀況，建議事先規劃災害情境，妥適規劃軟（人員編制、指揮體系等）、硬體（救災設備、資源等）之備援方式，以因應新型態、複合型及規模愈來愈大災害之挑戰。

（二）找回互助精神，強化志願救災體系

1．輔導設立專業志願救災組織

目前國內志願防救災組織，包括義警、義消、水保專員、防汛志工、民間救難單位等，各組織任務強度不一，但任務多僅止於救災協勤及防災教育宣導。建議參考德國義勇消防員及聯邦技術救援署（THW）等志願救災體系，輔導個專門技術人員公會或工會，如資通訊、營建重機械及醫療等專業人力，成立具有特殊專業及技術人力之志願救災組織。爰建議修正災害防救法志願救災組織之徵調法源，讓自主防災組織成為常態實質之救災編組，嚴格完整訓練，提升大型複合性災害救災能力。

2．強化民間組織救災器材裝備

綜觀國內歷次大型災害，非營利組織及企業對於救災提供大量人力、資源及經費，建議提升參與救災事務之強度，另政府應擴大民間組織救災器材裝備充實，並積極爭取民間團體及企業捐助相關經費，以充實專業器材裝備，發揮最大救災能量。

3．提升各類災害搶救專業技能與演練

建議運用各民間組織編組之轄區特性，加強相關搶救專業技能，並建立參訓認證機制，以及定期進行實地演練，強化救災體系的發揮，降低災害發生損失。

（三）防災全人教育

1．成立青少年鳳凰救災隊組織：

參考德國青年志願消防隊員培訓的精神，將目前以學校教育及知識傳遞為主的國內青少年防災教育體系，推動成立青少年鳳凰救災隊組織，參考童子軍組訓模式以活動取代上課，從小紮根防災教育並培育未來參與防災工作之興趣。

2．建立災害防救教育場域聯盟

跨域整合國內現有的防災教育基地、消防隊，如消防署消防訓練中心、水保局水土保持教室、九二一地震教育園區、各縣市防災教育

館、各縣市消防隊等防災教育場域，提供學生及社會志願人士進行精進救災知識、熟練救災器材及演練救災技巧，讓防災教育全面紮根。

3．充實防災教育場域內涵

為落實防災教育課程的多元性，防災教育課程的開發應依據年齡分級，採用活潑主動的教學內容，開發教材教案，推行系列性的模組化教學方式，統一訓練教學者的教學方式，由防災教育機構進行防災教育訓練，主動到各級學校提供相關課程，供教學使用，如開發防災教育大型人偶劇、布袋戲、皮影戲、及防災 DIY 等等。

4．進行偏遠地區到校防災教育服務

偏遠地區防災教育資源不足，通常亦是災害發生的高危險區，學生在校期間若能學習充足的防災知識，對於社會安全有相當大的幫助，各類型防災教育機構應採用主動的到校服務方式，深入偏遠地區學校進行防災教育教學，如九二一地震園區的地震防災教育、水土保持局的土石流防災教育、各縣市消防隊的火災防救教育、水利署的水災防救教育…等等，均可進行主動式的防災教育服務，走入偏遠地區的學校，以確社會的安全。

（四）災防產業歐風計畫

隨著台灣民主制度日益成熟，德國及其他歐盟國家與我國價值觀日近，彼此友善。這次研習發現德國康士坦斯大學與我國合作意願高昂，建議除擴大與德國大學教育科學與研究合作外，防災技術的合作，亦可列為重點。

國內因颱風天然災害頻傳，相關災害防救技術研發投資高於歐陸。而每年頻繁的天然災害，提供了驗證各項災科技參數及防災體系運作的最佳環境。特別是近年因氣候變遷，歐洲水患正逐漸加劇，這或是我國協助歐盟發展颱風災害防救技術與拓展我國防災產業市場的最佳契機。

特別是歐盟注重智慧財產權及團隊合作，我國產業應以打入歐洲災防科技研發鏈及產業服務鏈為初期目標，運用台灣低廉眾多的高階研究人才，及政府多年科技專案的優勢，成為歐洲防災體系的關鍵螺絲釘。

建議推動臺德防災科技合作專案，並於歐洲辦理台灣防災科技展。

(五)跨域公共建設計畫

1．建立跨域公共建設計畫審議制度

德國多數公共建設均採跨域合作思維，讓政府投資發揮最大綜效，且消除個別計畫產生之負面衝擊。例如萊茵河整合計畫，除降低洪水風險，還兼具營造河岸綠帶及遊憩空間的設計；佛萊堡綠色城市計畫，透過都市更新落實節能減碳目標，並兼顧老年照護、青年就業政策。

建議行政院公共工程委員會或國發會推動建立整合性公共建設計畫審議制度，鼓勵跨部會或跨縣市或跨中央地方政府合作之公共建設計畫，以發揮多元綜效。

2．推動逕流分攤及綠色城市導向之都市更新

一條區域排水流經都會，水道鄰近的人口稠密，她不僅是一條河流更是都市整體地景的一部分，也是沿岸居民生活場域及成長記憶的一部分。治水設計如果只求擴大河道通洪量，卻不思索透過都市整體規劃，分攤集水區逕流，並兼顧都市發展願景與居民生憩環境，如同行百里半九十。

特別是氣候變遷下，短延時強降雨成為常態，充分運用都市內的每一個單元分攤流量，才能兼顧防洪目標與各項社經發展。

建議由水利主管機關之治水計畫應結合辦理地方都市更新。以綠色城市、逕流分攤及防災為導向，由地方政府主導辦理都市更新。

除治水工程外，一併規劃推動相關的防災避難空間、透水滯洪低衝擊開發設施、水岸景觀工程，並透過建築管理鼓勵設置綠能設備與提升耐震強度，讓治水工程不僅減災而且還是促進都市高值化的關鍵工程。

第三節 經濟發展－文化創意產業

一、德國研習感想

（一）重視歷史傳承，展現文化底蘊

德國對海德堡及相關古蹟、歷史建物之保存與推廣，至為用心，不僅設法維護古蹟的完整性，並結合觀光及文創產業，展現德國文化底蘊。又如在弗萊堡市，更將二戰期間納粹迫害猶太人的歷史，透過屋前銅牌作為印記，提醒世人戰爭的殘酷。正視歷史、保存歷史、發揚歷史，正是德國發展文化財的是佳寫照，臺灣應好好保存有歷史價值的文化遺跡，不僅可以見證歷史，而且可以吸引觀光人潮，帶動商機。

（二）透過市場機制，發展文創產業

德國雖為法治國家，卻少以法干預市場經濟行為，而係以行政權因勢利導。若以法規範市場經濟行為，必是為增加政府維持市場經濟秩序的合法性與權威性，及強化對重大政策的執行力與穩定性。我國發展文化創意產業過程，亦以行政權為起點推動，後始制定「文化創意產業發展法」，惟其僅具提高文創產業發展之位階表象，相關配套執行法規可說是付之闕如，仍賴行政權以中長期計畫續行推動，並無「依法行政」之實質意義。孟子有云：「徒法不能以自行」，及早完備文創產業相關法制才能發揮其應有效力。

（三）建置完善產業發展支援系統，促進文創產業發展

雖然德國曼海姆市之音樂園區辦公租金優惠措施，在我國文創園區亦行之有年，但是其特定性針對音樂產業所量身訂作的支持環境，卻是我國文創園區所不及。我國文創園區若無因地制宜擇定發展特定文創產業，即無法規劃以完整配套措施支持，則易淪為僅具一般文創產業展示會場及文藝休閒空間功能，難以期待自然成形特定產業鏈。此有賴與城市發展併同整體規劃，充分融入當地歷史背景、地理條件、經濟環境等影響因素，在我國應由中央與地方政府攜手合作，始能共創雙贏局面。

以曼海姆音樂園區為基地，媒合文創人才及新興公司與大企業之交流、合作，讓這些新興公司在園區培植 5 年後，得以持續發展，而不會因此而萎縮或關閉。反觀我國的文創園區，多以產業鏈之下游銷售為主，而沒有負起培育人才與新興公司之責，甚而因租金過高而阻礙文創工作者與新興公司之進駐。目前我國大多數園區皆以委外之方式經營，建議政府與

各園區之委外單位協商，提供廉價之租金予文創工作者及新興公司，於園區內協助其相互之間的交流、學習、建立品牌、經營管理，園區外則協助其與大企業之串接、合作以及向政府部門申請經費贊助。對於尚未開始營運之文創園區，如仍採取委外方式，建議於招商法規上明訂園區的一部分經營方式，必須是以培植人才及新興公司為主，如此才能讓園區經營單位較不偏重商業化的營運。

二、政策建議

（一）法規及制度：

- 1．明定中央與地方政府權責：針對文化創意產業發展法第 25 條有關政府應協助設置文化創意聚落部分，建議未來訂定子法或施行細則，規範中央與地方政府就產業進駐及經費補助等權責。
- 2．租金補貼文創新創企業：就文化創意聚落之子法或施行細則中，建議規範新創之文創企業進駐聚落區（園區）租金給予較多補助，已成立超過一定年限(如 5 年)之文創企業則租金補助較少。
- 3．提供財務諮詢及業師支援：透過財團法人金融周邊機構單位，整合金融業資深人才成立創業財務輔導平台，免費提供文創等新創事業創業初期之基本財務諮詢，並配合經濟部等相關部會，遴選退休之金融從業人員，提供財務諮詢，為青年文創之財務規劃導師。另建議結合經濟部及文化部，引進文化創意產業種子教師，加強金融業對文化創意產業的概念及認識，並納入如文創產業鑑價能力等元素之專業培訓。

（二）營運定位

- 1．因地制宜發展文創產業鏈：「文化創意產業園區」應擇定其適合發展完整產業鏈的特定類別文化創意產業，避免流於個別文化創意事業進駐而缺乏整體性。
- 2．文化與科技融合，創造高附加價值產品：考量數位化科技對文創產業之影響，透過數位化科技，能使文化創意快速被商品化，創造高附加價值的效益，故希望能藉由科技角色的豐富化，成為體驗人文藝術的

創新媒介。

（三）人才培育

- 1．支持藝術家的創作：藝術家是發展文創產業的基石。建議由政府建立文化基金補助藝術家創作；並提供文創園區空間之廉價租金，讓藝術家得以有創作之基地；另設立各類文化獎項以及為藝術家提供獎學金，除鼓勵外，亦讓藝術家有再進修學習機會，磨練技藝。
- 2．培養民眾欣賞文化，強化美學教育：建議落實文創法第 13、14 條有關藝術教育之執行，並結合駐在文創園區的文創工作者與學校，透過參與園區的活動，潛移默化兒童與青少年之文化素養，成為未來之文創工作者或欣賞者與消費者。

（四）跨域合作

- 1．大學與文創園區鏈結，強化產官學合作基礎：文化創意人才培育與產品研發創新為文化創意產業的兩大支柱，而大學則兼具這兩種功能，建議我國各地文創園區可結合座落該區的相關大學院校育成中心，設置符合當地色彩的文創培訓基地。
- 2．整合資源，建立交流合作平台：
 - (1)建議以文創園區為基地，透過審核機制提供廉價租金予具潛力之文創產業新創公司，並舉辦類似「企業家俱樂部」之活動/論壇以及相關營運管理課程，強化其營運管理能力並為文創工作者與新創公司嫁接合作管道，健全公司之永續經營。
 - (2)另建議參酌 Kickstarter、Flying V 等群眾募資網站，建立文創產業專屬的群眾募資網站，讓新創公司/文創工作者的創意、想法與夢想得以有實現的一天。另建議未來可持續加強宣導此一微型企業籌資管道，並可於文創園區內舉辦宣導會，加深群眾印象，提升文創產業向上發展的力量。
- 3．成立專責機構，提供諮詢服務：建議盡速落實文創法第 7 條，設立「財團法人文化創意產業發展研究院」，提供文創產業新創公司/文創工作者諮詢服務以及市場拓展行銷、專業諮詢輔導、專業人才培育、產業

媒合、智慧財產權保護、創作產品商品化等配套機制。

第四節 良善治理 – 跨域治理

一、德國研習感想

藉由本次國外研習，充分了解跨域治理在德國在各種公共政策及建設領域運用，而從德國實務運作經驗，應可將其跨域治理之成功因素歸納為以下各點：

（一）共同簽署上位戰略性文件，作為跨域合作指導方針

由萊茵河上游及博登湖周邊區域跨域治理案例可知，均有由各參與之地方政府簽署上位之戰略性文件，雖非屬國家層級之協定，亦非具拘束力之契約，但對於跨域合作之發展方向應有其指導性作用。此外，歐盟對於發展較為落後地區（一般係收入低於歐盟成員國平均 GDP 的百分之 75 以下者）、成員國邊界地區或特定地區，亦有協助發展的策略，及經費上的支援，對於促進區域協調合作具有關鍵性的作用。

（二）財稅制度有助促進區域經濟平衡，且對跨域合作具特定資金資助

德國基本法將稅分為一般稅（tax）與共享稅（或稱多主體稅，shared tax），一般稅係專屬於聯邦或邦政府，共享稅則依相關規定分配給聯邦、邦甚至地方政府，讓各層級政府均有財政自主權，以完成相應任務。此外，德國課予富有的邦提撥部分財政資源給貧困的邦之義務，以促進各邦之間的財政平衡。德國的垂直與水平財政平衡機制，對於促進區域間的經濟平衡有相當大的助益，也是推動跨域合作發展的重要基礎。此外，歐盟每年 1500 億歐元之預算，有高達 40% 用在促進各地區之合作，諸如補助博登湖周邊之 interreg 組織，且完全授權由其審查補助計畫，落實「由下而上」之跨域合作精神。

（三）特殊之地理環境與歷史背景以及國家政策支持，使參與者對跨域合作具高度共識

萊茵河上游及博登湖周邊區域均有其特殊之地理環境及歷史背景，跨域合作不僅行之有年，且已形成當地歷史文化的一部分，使相關參與政府

及當地公民，對跨域合作具有高度共識。而其採行共識決之決策方式，亦對參與者充分尊重，然而亦對具爭議議題之推動時效造成影響。

（四）健全之組織與人力，有助跨域工作之推動

相關案例均提及，為推動跨域合作工作，均設有委員會及專責辦公室等組織，及配置相關人力，以利協調及工作推行。

（五）完善的聯邦分權體制及法律規範，保障地方跨域合作自主權

德國完善的聯邦分權體制，使地方政府間的跨域合作受到德國聯邦基本法、各邦所頒布的地方自治法、地方合作法以及個別專業法律的保障和規範。亦即，地方自治團體自治權與跨域合作自主權受到憲法保障，無論是城市發展或是跨域協調，均強調其「由下而上」的施政途徑，與前述歐盟經費補助機制相同。

二、政策建議

跨域治理在我國公共政策上，亦是一個重要的議題，且在跨部門、跨政府，甚至政府與民間均可見跨域治理、跨域合作的實例。有鑑於我國刻正推動「亞洲·矽谷」方案，該方案涉及各級政府及公私部門的合作，且為我國重要經濟發展策略之，爰藉由本次德國研習經驗，對該方案後續執行提出以下建議：

（一）強化地方政府角色，進行跨層級之資源整合

長期而言，如果要能落實打造臺灣成為智慧島嶼之願景，朝向產業群聚式、網絡化全面發展，則應逐步強化地方政府之角色功能，承擔更多責任。畢竟中央資源有限，在示範計畫之後的未來整體推廣發展，勢必稀釋中央資源，因此一旦建立發展模式，地方政府如何依循既有經驗，自主尋求更多資源以與中央搭配推動，應是計畫長遠發展重要關鍵之一。因此，本文分別就組織、資金、法規、計畫、以及網絡平台與諮詢協助機制的建立等面向，如何強化地方政府角色、整合資源，提出相關建議，提供方案推動參考，以期整合中央與地方資源，並強化地方政府對推動本方案之共識，同時建構可資其他地方政府參考依循之推動架構，以利未來進行典範轉移。

（二）推動網絡化之群聚發展模式

以 IOT 為主軸之新創產業發展，具高度分工與整合的特性，因此業界尤其強調所謂「產業的生態鏈結」，透過關聯產業的群聚發展，有助於彼此技術、資訊、經驗交流乃至資金之籌措與融通，互取所需，發揮整體發展效益。德國不僅在聯邦層級強調建立創意產業網絡，以巴登符騰邦為例，其新創相關產業在各地區依其不同條件及適合產業類型，亦以群聚式發展分布在各城鄉，構成邦的整體發展網絡。

（三）透過簽署協議建立共同基本規範及推動共識

本政策方案之推動涉及產、官、學、研等 4 方面，尤其在業界方面，除積極扶植新創業者發展外，更期待借重大企業豐沛之人力、知識與資源共同投入，形成堅強之產業鏈，並強化研發能量，帶動業界整體發展。由於參與對象涉及眾多公私部門，在推動初期如能透過深入討論，確立共同發展目標與步調形成共識，並以協議方式進行簽署，將有助於對外宣示推動決心，具有帶頭鼓舞之作用，及作為各方參與行動之指導方針與基本規範，為建立當責文化與制度奠定基礎。

（四）優先支持跨域經費需求，促進跨域合作

目前「亞洲·矽谷」推動方案已明列國發基金創業天使資金、金管會 20 億元天使基金等資金來源，並成立產業創新轉型基金、成立國家級投資公司等，提供新創事業早期金協助。另亦確列出整體推動經費，及其預計投入應用之領域。對於未來實際經費核撥，建議參考德國及歐盟作法，對於跨區域、跨領域之經費需求優先支持，以促進跨域合作。

（五）成立諮詢協助機制與交流平臺

雖有部分業者對於本計畫宣示將成立新創中心質疑其必要性，或對其功能取向有所疑慮，惟從德國對新創業者之調查分析顯示，對於進駐新創中心所獲得之協助及群聚效應均表示高度肯認。未來如何針對新創相關業者量身打造真正符合其需要之育成中心，提供完整服務功能，協助其創業及成長茁壯，應為關鍵重點之一。此外，參考德國經驗，發展新創業者網絡組織，提供業界跨部門與產業的資訊交流與技術合作平臺，或成立專業服務公司中介提供相關諮詢協助，亦為值得思考之方向。

第五節 結論

在行政院人事行政總處公務人力發展中心的策劃下，以及德國康士坦斯大學精心的課程安排，本次海外研習順利結訓，全班 24 名研究員如數如期結訓，收穫滿滿，衷心感謝主辦單位的規劃。

本班依照研究計畫所定，按照研習主軸及重點，完成國內及國外研習及參訪課程。其中，在社會正義－長期照顧部分，從國內的課程，了解政府長期照顧政策的演變及未來的政策重點，對國內長期照顧服務的實際提供情形、相關機構在創新服務的努力，以及政府長久以來推動長照政策所遭遇的問題，藉由在德國的課程與參訪活動，進一步研究與分析該國的長照服務體系與實務運作，提出對我國後續推動長照的建議。在財務永續部分，短期宜在在既定長照財源範圍內，執行長照 2.0 所定策略，擴大長照服務發展基金用途，由該基金統籌運用長照財源，長期則以充裕長照財源為目標，研議開徵長照相關之指定用途稅，或在長照資源普及後，實施長照保險；落實中央統籌、地方運營的模式，透過簡化行政及採購作業流程，深化中央與地方、政府與民間的跨域合作，參考德國的經驗，發展多元整合的長照服務，結合家庭鄰里，型塑關懷社區，期達成社區照顧，在地老化的政策目標；為使長照服務人力足以滿足長照需求，建議透過強化服務分級、職涯規劃等措施，鼓勵照顧專業人力實際投入服務工作並留任，藉由訓用合一的制度，強化本土照顧人力的就業輔導與媒合，並建議從教育體系根本做起，推動實習體驗、公費制度，鼓勵年輕人投入長照工作。

臺灣脆弱的環境，人為過度的開發，造成目前易致災的情況，從國內的課程，對於臺灣災害的類型，政府在環境治理上的努力，以及災害預防、減少及危機處理等政策作為，已經有所了解。在參訪德國萊茵河的整合治理成果，以及消防單位在防災、減災及危機處理上的種種作為後，建議可以透過扁平化災害防救體系、建立區域救災平台、推動強制災害保險，設立災害防救基金、設置救災應變專責機關及確保災害應變體系的穩固，來精進台灣災防體系；為期充實國內救災能量，建議政府可朝輔導設立專業志願救災組織、強化民間組織救災器材裝備及提升各類災害搶救專業技能與演練等方向努力，藉此找回互助精神，強化志願救災體系；推動防災全人教育，如成立青少年鳳凰救災隊組織、建立災害防救教育

場域聯盟進行偏遠地區到校防災教育服務、及充實防災教育場域內涵，讓防災教育全面紮根，提高國人防災意識。

發展文化創意產業，為政府因應國內產業轉型所推動的重要產業政策，在國內，經由產、學二界專家學者的介紹，對我國政府發展文創產業的方策的介紹，以及產業發展的困境等，有了更進一步的認識。我們看到同樣以發展文創產業作為產業轉型策略的德國，在擘劃文創產業發展策略及實際執行所定策略的成果，對於如何運用臺灣文化特色，發展屬於臺灣的文創產業，建議政府在規及制度上，宜修正文化創意產業發展法規定，並進一步提供補貼、財務諮詢等服務，啟動文創產業發展；因地制宜發展文創產業鏈，結合文化與科技融合，創造高附加價值產品，將文創產業進一步往前推進，並應設法支持藝術家的創作，培養民眾欣賞文化，強化美學教育，讓文創產業發展深度發展，輔以大學與文創園區鏈結，強化產官學合作基礎、整合資源，建立交流合作平台，以及成立專責機構，提供諮詢服務，期使文創產業在我國得以生根茁壯，達成產業轉型，促進經濟發展的目標。

跨域治理與合作，長期以來是政府推動公共事務的重要方法，我國各級地方政府亦體認其重要性，並嘗試透由不同型態之組織、方案進行跨域治理事務，期能發揮政策綜效，但似未見重大成效，從國內及國外的課程，除了解跨域治理的公共政策理論，對於德國在歐盟體制下，如何運用資源，與鄰國共同進行區域發展，亦有重要體悟。時值我國刻正推動「亞洲·矽谷」方案，為當前重大的跨域治理計畫，藉由德國的長期以來跨域治理與合作的經驗，建議政府未來在推動推動「亞洲·矽谷」方案時，可強化地方政府角色，進行跨層級之資源整合、推動網絡化之群聚發展模式、透過簽署協議建立產官學研共同基本規範及推動共識、優先支持跨域經費需求，促進跨域合作、成立諮詢協助機制與交流平臺，以供該方案後續推動參考，期以落實其「連結未來、連結國際、連結在地」三大連結策略，達成創新創業驅動經濟成長，以物聯網產業促進產業轉型升級之政策目標。

本次研習已順利劃下句點，本研究全體 24 名學員，在經過 5 週國內研習課及 2 週德國研習與參訪課程，就政府目前推動的長期照顧、災害防治、文創產業及跨域治理等重大政策，提出建言，期對政府後續相關政策之推動有所助益，並期實現社會正義，確保環境永續，促進經濟發展，達成政府良善治理的目標。

附錄 1 105 年高階領導研究班國內研習課程表

上課地點：行政院公務人力發展中心 602 教室(合班課程於前瞻廳進行)

第一週課程

日期	課程時間	課程主題	授課講座
7 月 7 日	08:30 - 09:00	報到	
7 月 7 日	09:10 - 12:00	自我介紹、幹部推選	
7 月 7 日	13:30 - 14:00	班務介紹(一)	
7 月 7 日	14:00 - 15:00	程序說明及預排	
7 月 7 日	15:00 - 15:30	聯合開訓典禮	
7 月 7 日	15:30 - 16:00	班務介紹(二)	
7 月 7 日	16:10 - 17:00	班務經營經驗分享	
7 月 7 日	17:00 - 17:30	研究員時間	
7 月 7 日	18:30 - 20:20	分組指導報告	
7 月 8 日	09:10 - 12:00	執行體系與跨部門治理(一)	李長晏
7 月 8 日	13:40 - 16:30	執行體系與跨部門治理(二)	李長晏
7 月 8 日	17:00 - 17:30	研究員時間	
7 月 8 日	18:30 - 20:20	研究員時間	
7 月 9 日	09:10 - 12:00	政策方向與價值管理(一)	黃東益
7 月 9 日	13:40 - 16:30	政策方向與價值管理(二)	黃東益

第二週課程

日期	課程時間	課程主題	授課講座
7 月 14 日	09:10 - 12:00	性別主流化(數位課程)	
7 月 14 日	13:40 - 15:30	研究員時間	
7 月 14 日	15:40 - 17:30	良善治理	施能傑
7 月 14 日	18:30 - 20:20	研究員時間	

日期	課程時間	課程主題	授課講座
7 月 15 日	09:10 - 12:00	國外研習行前說明(一)	
7 月 15 日	13:40 - 16:30	政策論辯-長期照顧	李玉春、黃耀輝、林金立
7 月 15 日	18:30 - 20:20	環境永續	張景森
7 月 16 日	09:10 - 12:00	政策規劃(要素與公民參與)(一)	余致力
7 月 16 日	13:40 - 16:30	政策規劃(要素與公民參與)(二)	余致力

第三週課程

日期	課程時間	課程主題	授課講座
7 月 21 日	09:10 - 12:00	政策傳播實作演練(一)	唐鳳
7 月 21 日	13:40 - 16:30	政策傳播實作演練(二)	唐鳳
7 月 21 日	16:40 - 17:30	研究員時間	
7 月 21 日	18:30 - 20:20	長期照顧	呂寶靜
7 月 22 日	09:10 - 12:00	政策論辯-災害防治	林利國、張智強、何泰源
7 月 22 日	13:40 - 16:30	政策論辯-文化創意產業	林詠能、董澤平、吳介祥
7 月 22 日	18:30 - 20:20	經濟發展(合班)	龔明鑫
7 月 23 日	09:10 - 12:00	績效評估與溝通行銷(一)	蔡秀涓
7 月 23 日	13:40 - 16:30	績效評估與溝通行銷(二)	蔡秀涓

第四週課程

日期	課程時間	課程主題	授課講座
7 月 28 日	09:10 - 12:00	政策論辯-跨域治理	李仲彬、曾冠球、呂育誠
7 月 28 日	14:00 - 17:00	團體討論	
7 月 28 日	18:30 - 20:20	國際禮儀(合班)	羅添宏
7 月 29 日	09:10 - 10:20	研究員時間	
7 月 29 日	10:30 - 12:00	文化創意產業	楊子葆
7 月 29 日	13:40 - 15:30	跨域治理	林美珠
7 月 29 日	15:40 - 17:30	災害防治	邱昌嶽
7 月 29 日	18:30 - 20:20	兩岸關係(合班)	林正義
7 月 30 日	09:10 - 10:40	德國政經情勢發展(合班)	張維達
7 月 30 日	10:50 - 12:00	研究員時間	
7 月 30 日	13:40 - 16:30	研究員時間	

第五週課程

日期	課程時間	課程主題	授課講座
8 月 4 日	09:10 - 12:00	研究員時間	
8 月 4 日	13:30 - 15:20	食安議題(合班)	高志明
8 月 4 日	15:40 - 17:30	社會住宅(合班)	花敬群
8 月 4 日	18:30 - 20:20	司法改革(合班)	邱太三
8 月 5 日	08:50 - 10:20	社會正義(合班)	林萬億
8 月 5 日	10:30 - 12:00	德國研習行前講習(合班)	林文燦
8 月 5 日	13:30 - 15:20	財政預算(合班)	許瑋瑤
8 月 5 日	15:30 - 17:20	從未來事件表談危機管理(合班)	張榮豐

日期	課程時間	課程主題	授課講座
8 月 5 日	17:40 - 18:40	研究員時間	
8 月 5 日	19:30 - 20:20	研究員時間	
8 月 6 日	09:10 - 12:00	研習成果計畫發表會	
8 月 6 日	13:40 - 16:30	國外研習行前說明(二)	

附錄 2 研究員國外研習參訪課程發言紀錄

壹、社會正義 – 長期照顧

一、參訪弗萊堡沃邦示範區（聚焦長者照顧及多世代參與照顧思維）

時間：2016 年 8 月 16 日上午 9：00~12：00

接待人員：Steffen Ries, Innovation Academy e.V.

發言人：

(一)發言人：葉協隆

1.發言摘要：

- (1)請問講座剛才提到公民參與對本示範區之規劃相當重要，請問是以何種形式參與？若民眾與市府的意見不同？最後如何協調決定？
- (2)本示範區實施許多公共設施(包括汽車)共享之措施，個人覺得對資源共享、節能減碳具有相當助益，請問對於共享設施的設置，政府是否有補助？另停車之紅綠區如何劃定？公用停車場設置位置是否考量與電車車站相鄰？方便轉乘？

2.講師回應重點：

- (1)對於本示範區之規劃，共有三個主體參與，包括民眾所組成的協會、市政府及市議會。最後的決定權在市議會，會充分考慮民眾意見，也會考慮政府預算等其他面向。
- (2)共享設施之概念起源於民間，政府發現此一作法有助於資源共享，爰有提供協助，如公共停車場之設置。停車紅綠區之劃定，原並無整體規劃，而係隨社區發展，以試辦方式逐步劃定。另公用停車場設置位置並不考量與電車車站相鄰，而係設置於示範區之邊緣，居民停車後，以步行方式到目的地，主要係考慮用車民眾並不搭乘電車，另倘設於中心區，將容易造成汙染。

(二)發言人：陳月春

- 1.發言摘要：在沃邦示範區案例中，公民參與是成功關鍵因素之一，當社區協會意見與政府意見不同時，如何進行協調？又因為方案最終決定權在議會，社區協會如何對議會進行遊說？對於社區協會所提規劃方案被採納後，政府在預算經費有無特別的補助？

2.講師回應重點：

- (1)對於社區規劃方案主要之參與者為當地居民所組成的社區協會、市政府相關局、處和市議會，因為社區協會的成員有一大部分是居住本地的大學生，各有所學專長（政治、經濟、社會等），可協助參與和政府及議會的協調，但最終有權決定者為市議會。又因議員是選舉產生，還是有政治上選票的考量。
- (2)公民參與的方式包括主流（由上而下）方式，由市政府提出規方案並依據法令規定公告，社區居民再就市府規劃方案提出意見。另外非主流（由下而上）方式，通常是由社區協會主動提出規劃方案給政府部門，並形成政策後，據以推動執行。
- (3)社區協會所提規劃方案被採納後，政府會依據城市規劃及開發相關法令規定，優先購買土地，並以公益性目的做為開發規劃。又政府因規劃方案從商業性目的變更為公益性目的，導致預算收入短少部分，則從市府其他預算項目來彌補。

(三)發言人：韓慈穎

- 1.發言摘要：近年來德國收容大量難民，沃邦示範區是否接收難民於此安置？居民態度如何？對於難民的安置是否有配套措施？
- 2.講師回應：德國政府係依各地區人口數，依比例分配難民安置人數，以弗萊堡市而言，共接收安置 3,500 名難民，除了難民登記中心，另規劃三個地區安置難民，沃邦示範區並未在此範圍內。難民可依社會福利制度規定申請救助。

(四)發言人：黃光熙

- 1.發言摘要：德國社區開發投資，有無採取開發商及居民共同合作方式，理由為何？
- 2.講師回應：目前僅有委託開發商投資興建後買賣產權，及民間自籌自建方式，並無開發商及居民共同開發方式。主要考慮因素係為避免開發商處於強勢地位而獲取暴利，居民自籌自建方式，則可找專業人員設計開發。

(五)發言人：楊婷嬋

- 1.發言摘要：沃邦示範區是否規劃有文化設施？如果有，如何運作以及管理者？

- 2.講師回應重點：沒有劇院、展場等文化設施，但有一個活動中心，原為軍用空間，產權屬市政府，由市政府外租給不同單位使用，例如餐廳、托兒所、協會等，也有展示空間。

(六)發言人：林秀燕

1.發言摘要：

- (1)在沃邦示範區中有獨立建築物專供失智老人居住，惟照護人員並非 24 小時在屋內陪伴照顧，而失智老人最易發生走失事件，請問在社區中是否有限制失智老人之行動範圍或有避免其走失之防範措施？
- (2)另外，在示範區中也介紹了特殊住宅專區，例如特殊境遇家庭，家中可能有需要特殊教育的小孩或身障者家庭之集合住宅，但該住宅中也有很多大學生入住，請問入住之大學生是否限制特定科系，例如與社會福利或醫療照顧相關科系之學生？又如何吸引大學生願意入住該特殊住宅？

2.講師回應重點：

- (1)首先針對第一個問題，我們會在該建築物週邊設立圍牆欄杆，失智老人只能在欄杆範圍內活動，如果要到欄杆範圍外，則需有照護人員陪同才可外出，以防走失，在欄杆範圍內則可由其自由活動用。
- (2)關於第二個問題，該等特殊住宅並沒有限制入住大學生的科系，但如果大學生願意入住，可與特殊境遇家庭及身障或智能不足小孩互動，亦可發揮適時照顧之敦親睦鄰情誼，在房屋租金上可以極低廉之優惠價格吸引大學生入住。

(七)發言人：李綺思

- 1.發言摘要：Vauban 示範區內之住宅劃分二個區塊(綠、紅二區)，綠區係指該住宅並不配置停車位，若有停車需求則必須停於區域外的集中式停車場(二處，另有一處為後備預定場所)，紅區住宅則可配置停車位。請問居住於綠區家庭中若有長者、身障成員而不便於行時，此項規定是否有適度調整以為因應？

- 2.講師回應重點：就我所了解，目前似無此類問題，因此並不清楚是否有相關的規定。不過在綠區的住戶仍可以把車輛開至家門口暫停，因此應該不會造成困擾。

(八)發言人：蘇昭如

1.發言摘要：

- (1)此示範區內之旅館員工中進用一半障礙者係政府法令規定嗎？
- (2)此多世代共同居住模式係自發性？或為政府之特定方案設計？
- (3)示範區中照顧失智症老人及家有障礙者成員之建築棟，其共同點為成員中均有被照顧服務之需求，有否配置專業人員服務？如何運用此社區之資源協助解決其照顧問題？
- (4)示範區之開發保留多少比率給障礙者/低收入戶等弱勢家庭？

2.講師回應重點：

- (1)德國法律中訂有員工中應有一定比率進用障礙員工之定額進用之規定力但不到 50%這麼高。（註：德國法令規定，員工 20 人以上之單位，應進用至少 5%之重度障礙員工）
- (2)德國改建模式有二，其一，建商發起並主導規劃，第二種是一群原本認識的朋友一起買地蓋房。本示範區多世代共居模式屬於第二種模式。
- (3)障礙者及失智症老人之建築棟，其住戶均有照顧之需求，可方便就近安排照顧服務，但仍依各別需求由保險公司依其經師評估判定之照顧等級付費（一般分三級，仍有部分負擔）
- (4)此開發區之住宅保留約 10-15%給障礙者 /低收入戶等弱勢家庭居住。

二、弗萊堡城市的老人照護案例

時間：2016 年 8 月 17 日上午 9：00 至 10：30

地點：弗萊堡市 Stadthotel Conference Room

講師：弗萊堡長者辦公室首長 Brigitte Paradeis

(一)發言人：林秀燕

1.發言摘要：

- (1)弗萊堡在市政府下設置長者辦公室(The senior citizens office, city of Freiberg)，請問辦公室係為因應近年人口老化、高齡化社會所新設之專責辦公室？亦或係弗萊堡市政府社福機關原有單位？

- (2)市政府長者辦公室提供市民有關老年生活規劃及諮詢服務，惟民間私人機構亦提供付費之老人生活規劃諮詢服務，市府該項服務是否收費，其與私人機構之付費諮詢服務有何差異？
- (3)德國於二戰後，婦女就業增加，以往之家庭主婦現在多投入職場，於職業婦女增多後，致原本家中長者之主要照護人力益形短絀，然長照產業應運而生，請問目前弗萊堡市長照產業中從事老人照護工作之人力，是否亦以女性人力為主？

2.講師回應重點：

- (1)弗萊堡市政府長者辦公室早在 1994 年即設立，我們領先德國其他地方政府，是具有遠見的，因應高齡化社會發展。
- (2)長者辦公室所提供之諮詢服務是免費的，而民間機構所提供的諮詢是要收費的，且市府長者辦公室所提供之諮詢服務較能保持中立意見，提供市民中肯建議，民間諮詢服務主要仍為營利導向，其規劃建議較易偏頗，目前弗萊堡市有 2 個提供這樣諮詢服務的私人機構。
- (3) 是的，目前弗萊堡市照護老人的人力仍以女性為主，約佔 78%，而其中有一大部分係由波蘭女性到德國從事長期照護工作。

(二)發言人：蘇昭如

1.發言摘要：

- (1)簡報中護理保險費用表中發現，三種照顧等級之標準，應付之金額扣除保險可以支付之費用後，受照顧者仍要自行負擔一半以上之費用，此將對經濟弱勢者造成負擔，貧窮者是否因此無法得到所需要之服務？
- (2)報告指出，弗萊堡區共有 21 個護理之家，分布不均。很關心針對照顧服務資源分佈不均的問題中政府扮演何角色？尤其在本區，這些服務由公或私部門提供之比率如何？政府如何調配此資源不均？
- (3)在台灣多由政府編列經費向私部門購買服務，非政府自己提供服務，故服務之提供取決於服務提供者在哪裡，服務多在人口集中之地區提供，偏遠地區則常沒人提供服務？如何處理？
- (4)在台灣一些偏遠地區，尤其是原住民部落也有照之需要，但照機構的設受限於建築消防法規規定而無法成立，在德國類似問題如何處理？
- (5)在台灣，正式教育培養不少護理或老人照相關科系的必業生，亦有不必要接受過約 100 小時左右照顧訓練課程的人，但他們比較觀在醫院工作而不喜歡投入居家照顧工作，而目前在家照工作人力最欠缺，主要原因是薪待遇低及社會評價不高。在德國照人力不足的問題原因是否相同或不同？

2.講師回應重點：

- (1)德國有五大社會保障，故長照服務所需要之費用，除了長照保險支付外，亦可由退休金或職災保險等支付。德國是一個高稅收之福利國家，故若這五大社會保障不能滿足，政府會張開社會安全網，不足部份由政府支付，最後還是由人民稅收支付。
- (2)弗萊堡區 21 個護理之家都是私營。此城市不大，不至有服務資源分布不均的問題，但德國有些偏地區確面臨沒有服務提供的問題，一般的護理之家不願去服務，如黑森林地區，一般多仰賴教會組織服務。
- (3)一些偏遠地區設立照機構確面臨一些法規上的困難，例如規定至少照顧 70 人才能成立機構，但偏遠地區之需求不到 70 人，故無法成立。但有時也會有從寬變通的作法，如停車位之規定，可能把草地也進去，人力部分可用半專業，受過一定時數訓練的代替。
- (4)德國照顧服的訓練從三年、一年到幾週的課程都有。一般人不原意從事該工作的原因是 1 名聲不好 2 待遇不好，所以沒有吸引人，且年輕人從事者不多。

(三)發言人：張育珍

1.發言摘要：

- (1)與前端醫療體系銜接，可讓長者及照顧者充分掌握可使用的長照資源，有利減少照顧家庭對未來生活的不確定感，但在簡報中並未提到與前端醫療體系銜接的具體作法，請問貴市高齡辦公室在此一作業扮演的角色，在醫院中是否有提供諮詢？
- (2)此外，有關失能者或病人出院時的照顧需求評估，是否由貴辦公室負責？
- (3)貴市針對機構資源不足的地區，採用社區互助，鄰里照顧的觀念，落實在地老化的目標，確實值得參考，請問這些社區照顧人力貴市是否有將之規劃補充照顧人力？有無社區照顧人力轉型成為社會企業、機構的案例？

2.講師回應重點：

- (1)病人未來如果有長照需求，通常在出院前醫護人員除會提供必要的協助外，亦會告知若需更充足的資訊可洽詢高齡辦公室，且本市居民均知道高齡辦公室的所在及服務內容，因此會直接到辦公室諮詢，高齡辦公室並未在醫院有設點提供諮詢服務，沒錯，高齡辦公室未主動到醫院服務，但補充說明一點，目前高齡辦公室正評估在社區駐點提供服務的可行性，期使服務更積極主動。
- (2)有關失能者照顧需求評估，係由醫療體系負責，即照顧服務項目、時數等，按病人失能情形，由醫師依聯邦所定全國一致的標準進行估需求評估。如果不是透過醫院，居民也可透過長照保險公司聘請

的醫師進行需求評估，高齡辦公室不負責需求評估工作，但會提供相關諮詢服務。

- (3)為了推動社區照顧，同時對社區中在家未就業者（通常為婦女）培育其專業智能，的確紓緩了長照人力部分問題，但因其接受的訓練通常為短期的生活起居照顧，該等人力後續成為部分提供居家生活照顧服務的社會企業、公益團體、教會組織等的照顧人力資源，但對最缺乏的護理人力，並無助益，除非他們願意再接受更長期、專業的培育，而且確定會投入長照工作，才有實質效益。目前弗萊堡市尚無由社區照顧人力自行組織、轉型為社會企業或其他營運型態的案例。

三、高齡療養院創新概念

時間：2016 年 8 月 17 日上午 11：00 至 12：30

地點：弗萊堡市 St.Carolushaus

接待人員：弗萊堡 St.Carolushaus 首長 Christa Varadi

(一)發言人：林秀燕

1.發言摘要：

本療養院照護對象不僅限於老人，亦含其他原因造成失能之民眾，請問在院內平均一個照護者，照護幾個被照護者？

2.講師回應重點：

各種不同情況病人各有不同之照護措施來搭配，主要係按樓層別區分規劃，整體而言：

- (1)被照護者：一個樓層約有 2 組，每小組約 13~15 人須被照護。
- (2)照護者人力配置：平均一個樓層白天有 7 個人同時在執行照護工作，夜晚則為 6 人，分三班制 24 小時作業。
- (3)作業人力分工：依工作性質區分為護理人員、持家人員及陪伴人員，護理人員須具專業證照才可進行護理工作，持家人員主要係就一般事務性工作進行整理，陪伴人員則注重被照護者心理及精神層面需求，發揮陪伴撫慰之作用，各依不同分工及專業進行照護工作。

(二)發言人：蘇昭如

1.發言摘要：

- (1)很高興在這裡看到對失能者照顧品質及理念如此優質之服務，想必十分受歡迎。請教此護理之家受照顧者之流動情形？一般人申請入住等待時間多久？
- (2)在台灣曾出現十分少數老人照顧機構發生大火意外，造成老人傷亡慘重，這些老人行動能力困難，住在高樓層，若發生意外疏散困難，如何處理？

2.講師回應重點：

- (1)的確，本單位之照顧對象流動情形很少，等候名單很長，等待時間很久，一般流動情形多因搬家或個案死亡。
- (2)本單位之建物經向政府申請符合規定被認可，包括相關消防安全措施。本單位備有意外發生時之人員疏散計畫，定期辦理人員培訓及學習課程，以熟悉疏散作業。一旦發生意外，啟動關門區化，以阻隔火勢之蔓延及影響，逐一將病患放於毯子拉出來，運用露天樓梯待援。此外，平日設施設有熱感應器，一旦溫度過高，此訊息馬上傳至當地消防單位，3 分鐘內消防人員即趕到。若該感應通報予消防單位趕到但非火災，需付 800 歐元，此為法令規定，也是我們對防災需付出之代價，故本單位不點蠟燭，且不能抽煙。

四、課程名稱：高齡及健康照護支出

時間：2016 年 8 月 25 日上午 9:00~10:30

地點：Konstanz 大學

講師：Prof. Dr. Friedrich Breyer

(一)發言人：張育珍

1.發言摘要：

- (1)德國的社會保險財務為隨收隨付制，簡報中有提到目前的保險費率為薪資的 14.5%，請問，貴國的健保費率有無法定上限？
- (2)又政府未負擔部分保費，政府的補助（2016 年為 140 億歐元）是否在彌補保險收支差短？
- (3)臺灣因政府負擔部分，政府補助穩定，貴國的補助模式是否會因財政狀況而有不穩定的情形。

2.講師回應重點：

- (1)德國的健保費率沒有法定上限的設計，但在大部分的政治人物的心中，整體社會保險負擔占個人所得的 40%，是一個可容忍的上限，一旦超過此一界限，費率的調整會面臨挑戰。目前德國人民的社會保險負擔幾已達該界限，可預見未來費率調整的難度。
- (2)首先聲明，政府補助健保並非因保險收支短絀。政府補助金額的多寡，係透過預算程序決定，政府財政及議會政治因素，均會影響補助額度。但德國不會輕易削減社會福利支出，在數年前，由於經濟強勁復甦，薪資提高，健保財務充沛，但政府亦未縮減補助，2017 年的補助將增加至 150 億歐元，目前政府補助尚屬穩定。

(二)發言人：林秀燕

1.發言摘要：

有關長期照護財源，有所謂保險制及稅收制，我們瞭解德國長照是採保險制，而歐洲也有很多國家採稅收制，請問德國於規劃長照財源採保險制之主要考量點為何？保險制與稅收制之優缺點比較？

2.講師回應重點：

德國長照財源採行保險制，於 1996 年時也曾考慮過是否以稅收來支應，提高稅率，增加租稅收入來籌措財源，惟考量稅收制與老人接受長照服務內容無關，稅收統一由國家支配，老人多繳稅並不代表就享受較多的長照服務。而保險制按保費及投保比率分配，較符合社會公平正義。

然而德國目前的長照保險制也面臨財源的挑戰，像養老保險就有約 850 億歐元補貼支出，健保則有約 140 億歐元補貼支出，此二者合計已達近仟億元之政府補貼支出，占聯邦政府收入的 1/3，如此龐大的經費，也產生財政上的支撐問題，且相關保險給付支出，仍存在不符實際用途及浪費的情形。

(三)發言人：蘇昭如

1.發言摘要：

- (1)德國的健康保險或長照保險都是由雇主及勞工各負責一半保費，政府不必負擔；反觀台灣之社會保險保費均有明訂政府負擔部分。是怎麼的社會意識可以同意政府不必負擔保費？
- (2)德國的健保規定政府公務員只能參加私人保險原因為何？因認為公務人員也是社會中高收入者嗎？
- (3)德國的健保規定每月收入在 4,687 歐元以上者可選擇參加私人保險，全民共約 90%參加強制保險，其中經濟弱勢者可申請政府補助保費。此情形是否造成這國家不同經濟條件者享受的醫療服務有所差異？
- (4)德國是全世界第一個實施社會保險的國家，而且社會保險制度健全，何以實施至今保險的原則被破壞？

2.講師回應重點：

- (1)政府雖不必負擔健康保險及長照保險之保費，但經費不足支應時係由政府撥補經費，目前健保補貼 140 億歐元，長照保險補貼 850 億歐元。
- (2)並非政府公務收入都高，法令規定公務員只能參加私人保險，主要是因政府公務員的雇主是國家，若與一般民眾一起參加強制保險，則其較一般人繳的保費較低，故規定公務員參加私人保險。
- (3)高收入者繳較高之保費參加私人保險，確可享受較高品質的醫療服務，但經濟弱勢者與一般人均參加強制保險，享有的服務相同，只是經濟弱勢者部分保費由政府負擔的差別而已。
- (4)德國政府對社會保險的財政補貼，破壞了保險原則，有二個說明。首先，在認定上有討論空間，有些項目內容不在原來保險之內，包括年金保險中的遺屬給付，本來年金給付是不包括在內的，以及復健費用等，養老機構的照顧費用也是由政府補貼。不一定是保險的

財政缺口，而是政府補貼的性質。其次是政治原因，主要是這個社會人民都希望勞工及雇主的保費都不要太高，因此由政府補貼。

五、課程名稱：社會正義及長者-財源、服務及長期照護(一)(二)

時間：105 年 8 月 25 日下午 2:00~4:30

地點：康士坦斯大學

講師：Prof. Dr. Sven Jochem

(一)發言人：張育珍

1.發言摘要：

德國的長照保險給付項目或服務項目與北歐或奧地利等採稅收制的國家相似，請問貴國的長照制度起步較晚，何以會選擇以保險方式籌措財源，而非採取稅收制？

2.講師回應重點：

- (1)長照財務制度的決定，除了考慮經濟、財政的因素外，採用稅收制或保險制，其實是一個政治的選擇，受政治因素的影響極大。
- (2)德國在規劃長照財務制度時，時值東西德統一之初，政府傾全力在完成東德社會保險制度的補強，期讓東德人民享有與西德人民同樣的社會保險。稅收制對當時的德國政府而言是一個陌生的制度，需要再投注財源及人力進行規劃研究，但德國的健康保險已行之多年，以保險制作為長照財務制度，可立即完成上路，減少許多學習成本，因此，在 1996 年開始興辦長照保險。

(二)發言人：蘇昭如

1.發言摘要：

早上是經濟學家的課，下午則是社會政策學者的分析，我的解讀是，德國的經濟學者考量財源的穩定性，偏好保險制，而社會政策的分析著重在社會分配及社會正義，希望不同階層的人民均可得到照顧，所以建議由國家承擔比較多的責任，採稅收制。此次台灣總統選舉新政府或許也考量到如德國保險制的隱憂，在社會政策社會正義的考量下採稅收制。然而，老師今日對一些採較國家責任的國家在時序分析上發現，他們也漸朝將國家責任逐漸移轉一部分到市場機制的作法，是財政上的考量，而台灣是一個人民不喜歡加稅的國家，即使採稅收制，日後財源上的困境如何因應，是很大的挑戰。

2.講師回應重點：

沒錯。希望台灣人民跟北歐國家一樣願意自動加稅，而且沒有貪腐，文獻上發現，這樣人民是比較願意多交稅的。但北歐國家人民願意多交稅的情形也在減弱當中，而服務私有化之後，可提供部分更高品質之服務，但也會造成社會分化更嚴重，在不平等系統中工作或生

活，不管是貧窮或富有的人都容易受罪，社會愈來愈不公平，信任感愈來愈低，這個國家則愈來愈多問題。

貳、環境永續－災害防治

一、課程名稱：弗萊堡太陽能區簡介

時間：2016 年 8 月 15 日上午 9：15－11：30

地點：Kolpinghaus Freiburg 會議室

講師：Ralf Zähringer 佛萊堡環境保護辦公室副主任

(一)發言人：李綺思

發言摘要：

- (1)70、80 年代，德國弗萊堡的能源政策有極大的轉變，此種轉變是否連帶造成社會結構的變化？此外，能源政策變化前後的弗萊堡的人口結構、職業型態是否有因而變化？
- (2)弗萊堡使用大量的太陽能板以利用連綿不絕的無碳太陽能，但是否有考量所使用的太陽能板在生產過程中所造成的污染及碳排放？
- (3)Plus Energy House 係標榜該建築所產生的能量比所消耗的多，而能有多餘的能量可以對外提供，請問其與其他建築有何差異而能產生此種功效？

2.講師回應重點：

- (1)能源政策變化前後弗萊堡的人口結構在定性上並無實質的變化，只有在數量上有些微的改變，應屬統計上正常的增減；職業型態亦無太大的改變，仍維持以服務業為主，現階段弗萊堡地區學生人數眾多，服務業仍為大宗，此外，環保器材、醫用器材等亦逐漸成長。
- (2)使用太陽能板只考慮其末端的效益，並未去思考其生產過程中產生的問題，此屬另一嚴肅議題；現階段碳排放的計算仍是以太陽能板生產處所為計算標的。
- (3)Plus Energy House 的最基本設計核心係強調其密封性，亦即其屬一密閉系統(減少能源的損失)，其所生產的電能(例如使用太陽能板)除了自給自足外，還有剩餘可以對外供能。

(二)發言人：王藝峰

1.發言摘要：

- (1)“GreenCity”是否造成電價或能源價格上漲？
- (2)冬天小水力及太陽能無法發電時，電力缺口如何滿足？

2.講師回應重點：

- (1)德國電業自由化，電網由市政府選擇簽約。消費者如果選擇使用綠店，價格才會受到影響。
- (2)冬天小水力及太陽能無法發電，確實是一個問題。目前正研發「儲能」技術因應，例如氫氣燃料電池技術。

二、課程名稱：參訪：弗萊堡萊茵河整合計畫

時間：2016 年 8 月 16 日下午 14：00—16：00

地點：威爾萊茵河畔(Weil am Rhein)滯洪池、埃夫林根臣(Efringen Kirchen)

滯洪池、納沙泰爾萊茵河畔(Neuenburg am Rhein)生態補償設施

接待人員：弗萊堡區防汛處副處長 Dr. Ulrike Pfarr

(一)發言人：王藝峰

1.發言摘要：

- (1)萊茵河的水量是由哪一個組織負責分配？
- (2)萊茵河的整體防洪計畫是如何跨域擬訂？
- (3)為何相當多的堤防堤段未密合？
- (4)萊茵河上游段的防洪，為何不採擴大法國沿河平行建置的取水工？
- (5)工程單位辦理生態補償設施的法源為何？

2.講師回應重點：

- (1)萊茵河的水量是由聯邦層級的組織跨國協調分配，目前發電的水量由法國築壩取得。
- (2)萊茵河的整體防洪計畫係透過 ICPR 訂定，各國依上位的目標及設計規範，自行推動執行計畫。並透過協調減輕彼此之間的衝擊。
- (3)萊茵河沿岸多數只在大城市附近才興建堤防，您現在所見的是保護高速公路的設施。
- (4)法國人的權責我們無法干涉，而且該平行取水工屬於國營事業所有，另有成本效益考量。
- (5)所有工程只要影響自然資源，都必須辦理生態補償設施，這是自然資源保護法源的強制規定。

(二)發言人：李綺思

1.發言摘要：

萊茵河的洪水防治，係以設置緩衝區域使突發性大量的河水有地方可以宣洩，以避免造成河岸兩旁的河水氾濫。然建置此種緩衝區常會造成當地居民的不便或損失，政府在設置此緩衝區時必須提供當地居民適當的補償措施，例如於河濱建置遊憩區域等，請問當政府決定建置此緩衝區時，如何決定要採何種補償措施？

2.講師回應重點：

當政府決定建置緩衝區時，初期即必須與地方溝通，最後決定要採何種補償措施，主要係由區政府，地方政府及當地居民代表共同協商而定，一般而言均不會動用當地居民公投表決，換句話說，係以共識方式來決定未來發展的藍圖。

(三)發言人：李國宏

1.發言摘要：

請問滯洪池內移植的植物是原生植物嗎？是現地栽種還是成木移植？

2.講師回應重點：

所種植物均為原生植物，部份當地栽培，部份成木移植。

三、課程名稱：災害防救及危機管理

時間：2016 年 8 月 23 日上午 9：00－10：30

地點：海德堡內政部災害防救第六部門

講師：Dr.Kirsten Homighausen

(一)發言人：王藝峰

1.發言摘要：

危機管理中心是否常態設置？與防災中心及 THW 如何聯繫運作？

2.講師回應重點：

危機管理中心非常態設置，平時僅由警察局下設置監控單位，一旦危機發生，市長會成立危機管理中心，視危機種類邀集其他單位加入。有高階專業技術救災人力與資源需求時，才會請求 THW 支援，一般性災害應變由防災中心指揮執行，

(二)發言人：李綺思

1.發言摘要：

(1)巴登符騰堡邦共分 4 區，44 個縣市，共 1101 個地方治理區域，總計共有 1009 個消防隊(依法律規定，每個地方治理區域必須有一個消防隊，但其中 2 個地方治理區域之人口少且鄰近其他地方治理區域的消防隊，故未額外設立)，依說明，消防隊的設置是依當地人口數及分布狀況來考量，由於德國觀光業發達，某些地區的觀光客人數非常多，甚至比當地居民還多，請問消防隊的設置是否有考量臨時觀光人潮所可能造成災害發生的風險提高？

(2)在 1009 個消防隊中，包含 8 個專業消防隊及 1001 個志願消防隊，請問專業消防隊及志願消防隊之配備、組成是否有所差異？

2.講師回應重點：

(1)消防隊的設置僅是以當地實際居民為考量基準，並未考量觀光客數目。但有些地區確實在某些季節會湧入大量觀光人潮，基於災害預防及搶救的考量，消防隊亦會將人員適當調配，以能適時支援，因應所有可能發生的災害。

(2)就德國而言，整個防災體系相當程度依賴志願人員，專業消防隊及志願消防隊並無太大的差異，但專業消防隊的成員是正式編制成員，必須隨時在崗位上，而志願消防隊之編組則必須審慎規畫及考

量完整的代理制度，以能隨時有充足人員可以出勤。志願消防隊集合較慢，因此每一個職位均有 2 或 3 位代理人。

(三)發言人：吳德棋

1.發言摘要：

有無專責的防災教育單位、統一教材、專設教育中心？與學校教育是否結合？防災教育經費來源？

2.講師回應重點：

- (1)德國是聯邦制，落實由下而上決策，沒有類似美國 FEMA 的災害防治統籌組織，所以也沒有專責的防災教育組織。
- (2)災害防治教育由各單位自行辦理。
- (3)目前消防教育已與教育結合，國小 4 年級以上，均需接受消防課程。
- (4)德國政策很少教育民眾，只有被動提供資訊讓民眾了解。
- (5)社群逐漸成為防災知識主要的管道。

(四)發言人：陳榮俊

1.發言摘要：

主要任務類型除一般性任務外，針對特殊性的任務，例如地震、颱風、崩塌，相關的危機處理的指揮方式及單位？

2.講師回應重點：

德國危機應變的指揮權可以分為二級：

- (1)地方行政首長，基於民選之基礎，可以指揮地方消防、警察，包含公共秩序維持，地方行政首長在災害發生時可以有調動資源、全盤整合各部門，以做好預防、警報、疏散、救助事宜。屬於地方層級災害，應由地方政府負責處理。但地方有一個較弱的部分，就是只能指揮當地有管轄權的單位。
- (2)跨區域或大規模的災害，則會啟動聯邦層級的防救災系統，統合權力一樣，但聯邦有一處理原則，即上一級有強制剝奪行政指揮權，以利指揮。此原則一級一級各層級都應該依循。

(五)發言人：蘇昭如

1.發言摘要：

青年志願消防隊員主要任務為何？

2.講師回應重點：

受限於德國法律，必須 18 歲以上才能參與實際救災工作。11 歲以下的青年志願消防隊員以消防遊戲訓練為主。18 歲以下的青年志願消防隊員以消防器械訓練為主。

(六)發言人：張柏森

1.發言摘要：

德國聯邦技術救援署人力約有八萬人，請問人力招募做法為何

2.講師回應重點：

聯邦技術救援署人力招募有部分來自替代役，部分人員覺得到該機構可以學到更多災害救援技能，故人力招募上較有成效。

參、經濟發展－文創產業

一、課程名稱：德國文創產業

時間：2016 年 8 月 19 日 10:45~17:00

地點：康士坦斯大學

講師：創意產業機構董事 Prof. Dr. Martin Engstler

(一)發言人：楊婷嬋

1.發言摘要：

- (1)在德國有核心產業鏈，從創業想法到生產到銷售，德國是否有針對這三部分的人才進行培育的計畫？
- (2)德國創意產業集群(Cluster)的經營方式為何，是否類似台灣文創園區的 OT、ROT、BOT 的委外經營方式？

2.講師回應重點：

- (1)德國會透過職業培訓來進行初步的與不同層次的人才培育，大概 3 年。之後如果覺得有不足，則可進入大學學習，大學教育內有一套培養機制，可針對不同層次進行進一步與深入的培養。例如司圖加特媒體大學則有針對文創產業人才規劃一系列之培育機制。
- (2)德國創意產業集群都是由下而上的經營方式，以經濟面為考量，而非政治面，政府部門只是鼓勵支持的角色。

(二)發言人：黃育欽

1.發言摘要：

依據講師簡報顯示，電影院是影視之下游通路產業，屬廣意的文化創意產業；同樣的，行動電信業也是數位內容之下游通路產業。但是此在臺灣却引起很大的爭議，認為不是文化創意產業，請問講師的看法如何？

2.講師回應重點：

應回到各國對產業範疇之定義，通常是為了經濟統計需求，才需要將文化創意產業之外圍邊界定義清楚，但這不是現階段課程所討論之重點。

(三)發言人：胡祖舜

1.發言摘要：

德國有不少的文化創意群集 (cluster)，與台灣的文創園區相似，台灣文創園區是由政府主導設置的，請問德國的群集是政府主導設置還是自然形成的，政府在群集中所扮演的角色為何？

2.講師回應重點：

兩個都有，也就是說有自然形成的也有政府資助主導設置的，但以自然形成為最主要。地方會依據或因為地區歷史文化而自然形成以群集，可能是以表演為主的群集或是以電影為主的群集。但是若涉數位化（digitalize）的文創，因為是一種比較高科技的應用，這就多會是由政府資助主導設置。

(四)發言人：周慶龍

1.發言摘要：

- (1)鑑於文創產業可獲相關補助或進駐文創園區之租金優惠，德國所列入文創產業名單中除十項列有產業內容外，第十一項為其他，由聯邦或邦係聯邦政府認定？
- (2)德國對創意產業之補助是否不分大小一視同仁，聯邦及邦補助情形如何？
- (3)文創產業進駐文創園區之租金補助情形如何？
- (4)德國對文創產業未來戰略發展發展有否如德國工業 4.0 之計畫？

2.講師回應重點：

- (1)倘有類似問題，可由聯邦及 16 邦政府隻經濟部長討論決定。
- (2)補助層級包括歐盟之區域發展基金以及德國聯邦及邦政府，視不同項目及內涵創意情形補助來源及額度不同，惟不能超過所需資金之一半。德國聯邦及邦政府對微型及小型企業另有補助。
- (3)以巴登符騰堡邦為例，主要為歐盟及邦政府決定補助情形，歐盟並有資金使用查核措施了解補助成果。
- (4)目前尚無。

(五)發言人：劉必成

1.發言摘要：

- (1)德國文創產業發展係經由聯邦政府公布倡議後，由相關部會制定政策及各州政府支持並透過一連串扶植計畫進行，以上均係使用行政權，是否曾考量制定相關法律及其考量因素為何？
- (2)有關德國文創產業調研報告，在文創產業定義廣泛、多屬小企業與微小企業、自由工作者不喜歡配合繁瑣行政程序下，以問卷調查所獲調研結果之可信度是否足供政府參考？

2.講師回應重點：

- (1)德國不認為需制定文創產業相關法律，因德國有自由主義傳統，而促進文創產業政策屬經濟行為，所以不喜歡以法律規範；且歐盟亦有「Creative Europe」機制，德國有可能會需與各會員國及其地區之不同做法進行合作。
- (2)該調研報告結果應為可信，因在缺乏一般統計數據下始用問卷調查，其問卷調查非以網路隨機進行，而是受調對象經過考察，所有文創產業類別均有一定比例且考量樣本大小，並經核實回卷內容，

輔以與關聯產業相關資料相互比對應證，及與其他國家類同調研結果加以橫向比較。

(六)發言人：黃光熙

1.發言摘要：

有關天使基金運用於文創產業，就營利事業與非營利事業如何共同合作來協助文創產業的需求？

2.講師回應重點：

以斯圖加特媒體大學為例，係邀請營利事業代表從促進產業發展的角度，與大學專業人員檢視該投資案的可行性，並做調查評估。實務上往往新創者的要求並不是在資金協助，而是由具領導性的企業提供財務諮詢及資訊網路的支持，真正要求資金的案例反而比較少。就遊戲產業而言，其流動資金僅提供初創期的企業來補貼輔助其資金的不足，以去年的運作實例，斯圖加特地區的大型工業已自行投資支持新創產業的發展，如戴姆勒公司已成立創意中心，吸納更多的創意模式，並建立共同合作平台，以利與新創事業互動。

二、課程名稱：文創產業-曼海姆模式的區域音樂產業&參訪曼海姆

創意經濟中心

時間：2016 年 8 月 22 日 14:30-18:00

地點：C-HUB、女性創業輔導中心 GIG 7（隨意酒吧）、技術創意及推廣中心

講師：Cluster Musikwirtschaft 公司首長 Dr. Matthias Rauch

(一)發言人：楊婷嬪

1.發言摘要：

(1)曼海姆創業促進中心有 250 位員工，是市政府的員工嗎？這個集群是由民眾自主討論要設立的，還是市政府要設立的？

(2)曼海姆音樂集群的管理單位？

(3)這裡每年會辦理一天古典音樂團音樂會，除此之外，還會辦理其它的音樂會讓民眾欣賞嗎？

2.講師回應重點：

(1)員工為進駐 60 家廠商的員工，非屬市政府員工。這個集群是由曼海姆市政府主動設立的，這地區原是一個港區，但沒落了，透過這個集群，振興這個區域，吸引民眾、企業、藝術家、創業工作者等入駐。

(2)管理單位為市政府所成立的子公司負責的，這個子公司需管理 7 個集群。子公司的員工由市府雇用，薪水由市府給予，但非正式公務員。目前將要面臨工資誰付的問題，因這樣的集群成效引起質疑。

(3)管理單位不主動辦音樂會/活動，都是入駐企業、音樂團體/音樂家自行辦理，管理單位會給予資源協助，並於辦理活動時，會詢問是否可以推薦團體/藝術家參與。

(二)發言人：黃育欽

1.發言摘要：

成功的文創園區要與當地的文化相互結合，曼海姆音樂園區有177位各國人士在此進駐，外國人的不同文化背景如何與當地文化融合？

2.講師回應重點：

以兩個例子說明：

- (1)透過音樂學院訓練課程讓外國人融入當地文化。
- (2)曼海姆將安置1萬2千位難民，語言是溝通障礙，但是透過音樂可建立相互溝通管道，讓他們了解當地文化。曼海姆是開放靈活的城市，可以吸納不同文化背景的外國人。

(三)發言人：周慶龍

1.發言摘要：

此次音樂園區參訪已了解園區之成功經驗，惟園區經營曾否或目前遇到棘手問題及如何克服？

2.講師回應重點：

由於該園區係由市府委外簽約之經營公司經營，渠即為該公司員工。該公司之預算百分之百由市府預算支應，而現在曼海姆市民對於市府預算補貼該園區有不同意見，該公司員工對明年能否獲續約亦無把握，對未來產生不確定感。

(四)發言人：黃光熙

1.發言摘要：

- (1)曼海姆文創園區個案中，銀行有提供貸款之外的協助嗎？
- (2)曼海姆文創園區資金挹注可分為哪些部分？有天使基金的角色嗎？

2.講師回應重點：

- (1)有關該園區資金挹注部分，主要有三項需求，第一為建築物本身的興建成本，第二為曼海姆市府對進駐各企業的補貼，三為對該企業的設備器材提供資金。有關申請資金挹注的額度，係屬政府公共融資，故將視財政能力透過政策銀行提供貸款撥付，而第三方融資亦有可能參股並預期投資回報。至於進駐企業有無向商業銀行申請融資，該中心並不介入，而第三方融資目前尚無銀行擔任角色。
- (2)資金挹注部分可分兩類，一為前述所稱的公共融資，包括結構性融資及項目融資，前項屬該園區管理單位權責，後者為曼海姆市文化局負責，評選過程邀請創意學院審核進行評價。至於第二類資金挹

注，目前僅有群眾募資，但該市府已考慮將募資平臺提升，未來並規劃將公有銀行參與。

(五)發言人：劉必成

1.發言摘要：

有關「創業促進中心」(start-up center)之「孵化器」功能，除降低租金外，是否有與專業公司或音樂學院合作，遴聘專家學者提供專業技術協助？

2.講師回應重點：

因財力有限，無法雇用專業人才提供技術協助。但由結合不同音樂類型人才成立之集群工作組，同業可藉此橫向平台相互交流專業知識。另市府亦有支助辦理音樂相關訓練班及研討會等，並可吸引音樂院校來此進行教學活動。

(六)發言人：胡祖舜

1.發言摘要：

培養年輕後進創業成功後，有無要求回饋之相關措施？

2.講師回應重點：

無要求回饋措施，最佳得回饋就是口耳相傳，主動幫園區宣傳。

(七)發言人：蘇昭如

1.發言摘要：

本課程為文創產業-曼海姆模式的區域音樂產業，請教講師對本案音樂園區發展為文創產業「成功」的定義為何？本案政府扮演相當角色，投入許多經費，所謂成功，是否指達到多少產值？創造多少就業機會？或薪資達到的水準？或成本效益若干？

2.講師回應重點：

或許可以這樣回答，在硬因素方面，我們可以看這個產業成就了多少產值，創造多少就業機會，然而，在軟因素方面的影響亦不可低估，例如，此產業在此地區因此造成整個城市氣氛的改變，形成的文化記憶，以及對外形象的提升。以德國而言，高端產業為其重點，如何吸引高端產業的人才到德國來是重要課題，而這些人才對文化及生活素質的要求極高，很在意該地區提供什麼文化產業及服務。業曼海姆附近國際高端技術人才提供高文化素質生活，都是這個產業發展的重要效益。

(八)發言人：呂登元

1.發言摘要：

為何是曼海姆？為何是音樂？也就是曼海姆具備何種基礎條件要朝音樂之都發展？另曼海姆花多久時間爭取到 UNESCO 的認證？取得認證後有何具體效果？

2.講師回應重點：

曼海姆過去在二戰後美軍駐守時期，即發展出流行音樂及其他音樂，所以已具備一定基礎。市長基於以音樂帶動都市發展之理念，所以以音樂之都作為推動目標。曼海姆為爭取 UNESCO 的認證花了約一年半時間，得到認證後主要的效益在於建立本市對未來進一步發展的信心，並有效提高知名度，至於帶動經濟方面則沒有顯著效益。

(九)發言人：王藝峰

1.發言摘要：

- (1)除了租金，創意產業中心是否有其他收入？
- (2)進駐的新創企業一旦茁壯成長，中心是否有強制退場機制？

2.講師回應重點：

- (1)創意產業中心係由歐盟及巴登符騰堡邦資助設立，必須是符合歐盟的新創產業資格者，才能進駐。進駐企業享受 2 年租金優惠(最長得延長至 5 年)，中心並提供創業諮詢、產業技術諮詢、與大企業媒合、商務行政協助。
- (2)創意產業中心以租金收入為主，另有旅館及餐廳等公共設施收入。
- (3)創意產業中心委託管理公司營運。全部收入與支出係由市政府 100% 轉投資的公司負責。
- (4)新創企業一旦茁壯成長，除了無租金優惠外，並無強制退場的機制。

(十)發言人：黃光熙

1.發言摘要：

德國曼海姆文創園區於個案上有創投公司加入嗎？

2.講師回應重點：

德國投資公司與美國創投公司的風險營運觀念不同，對於美國具有高風險投資活動的創投公司，目前在德國曼海姆文創園區並無創投公司挹注資金的個案。

(十一)發言人：周慶龍

1.發言摘要：

- (1)進駐文創產業之租金較一般辦公室便宜之幅度如何？歐盟及德國對補助該園區之情形如何？
- (2)該園區亦租予餐廳，似不符文創企業進駐原則。

2.講師回應重點：

- (1)僅有文創企業能進駐，曼海姆市一般租金每月約 10 歐元/平方公尺，新文創企業進駐則為 7 歐元，超過五年之文創企業租金為 9.5 歐元。補助情形則為歐盟補助 2/3，曼海姆市補助 1/3。
- (2)歐盟同意文創園區可租予提供園區餐飲服務之餐廳（前提為價格需較園區外之餐廳便宜 10%）。

(十二)發言人：陳月春

1.發言摘要：

有關進駐在 C-HUB 文創中心的「企業」規模大小為何？是否多為個人工作室？

2. 講師回應重點：

在本中心所進駐的企業，其規模以 1—4 人者為多，至於個人部分也有，但必須以公司名義來申請。

(十三) 發言人：蘇昭如

1. 發言摘要：

(1) 女性因社會角色因素，職場經驗及財產能力較男性有限，女性申請創業貸款時，銀行多對女性之還款能力懷疑而多所保留。台灣針對這點有一些關於女性創業銀行擔保有一些優惠規定，在德國對女性創業，銀行是否有一些協助措施？

(2) 貴中心協助女性創業，工作人員需具備何專業能力/資格條件？

(3) 經濟景氣及就業市場對女性創業的影響/關係如何？景氣好時，有更多女性想創業？或會直接就業而使創業的人減少？

2. 講師回應重點：

(1) 銀行擔保是企業行為，是法律行為。本中心輔導女性後可提供其創業資助之證明（但不提銀行擔保），做為銀行審核該女性貸款申請案之參考，解除銀行對該女性是否有還款能力之疑慮。

(2) 本中心工作人員的基本條件，必需是獨立自主、自由的工作者，而且具有相關諮詢的工作經驗，接下來則看其相關專業的能力及工作經驗，例如醫師或資訊專業。如果有心理輔導專長亦歡迎，但不可對外以心理輔導為名義行事。

(3) 至於女性創業與否與就業市場之關係，女性就業的動機較之男性複雜。當她們認為就業的可能性不高時，則會朝創業方式進行，這點男性亦同。但女性另有家庭因素，常因要照顧家庭，需要有更自由的時間而選擇創業，不一定與就業市場或經濟景氣好壞相關。

(十四) 發言人：楊婷嬪

1. 發言摘要：

GIG 7 女性創業中心除了曼海姆有，其他地方有嗎？

2. 講師回應重點：

這樣的中心在德國不普遍，目前已知在杜塞多夫和柏林有。

(十五) 發言人：陳月春

1. 發言摘要：

對於女性創業者提供「補貼」政策，性質與「創業貸款」相當？當女性創業者之績效達到一定規模，而擬再擴充時，政府有無提供優惠之創業貸款？

2. 講師回應重點：

女性創業補貼是針對失業女性所提供之經費，與銀行所謂貸款不同，一般來說女性創業補貼會給與 6 個月的補助，之後如有非常特殊的情形經過審核，可再延長補助 3 個月至於銀行貸款部分，因為不是很了解，但相信會有提供創業貸款的服務。

(十六)發言人：張柏森

1.發言摘要：

文創中心主要經費來自歐盟及政府部門，是否還有其他經費來源？

2.講師回應重點：

目前中心經費仍以歐盟及政府部門為主。

(十七)發言人：李綺思

1.發言摘要：

考量德國女性在傳統社會的角色因素，所特別成立的女性創業中心與一般創業中心有何差異？其能提供女性創業者那些特別協助，以解決女性在創業過程中所面臨的獨特性問題？

2.講師回應重點：

女性創業中心並非基於女權主義而設立，本中心始終認為男女共同合作創業，更能互補、有效打開市場。在德國目前的社會及文化傳統下，對於女性創業仍有許多不同於(可能更嚴苛)男性的限制，例如：保險、財產分配、家庭等，這些因素造成女性創業者一個很大的障礙，因此常使女性創業者裹足不前。本女性創業中心就是提供有意創業的女性，這些切身問題的相關諮商服務，此外也包括各種公司開辦所需的事項，例如：貸款、法律諮商等，以使女性創業者在社會上能與男性創業者都平等的站在同一起跑線上。

(十八)發言人：黃光熙

1.發言摘要：

該創意中心有提供銀行融資的媒介嗎？

2.講師回應重點：

由於中年女性離開職場後，就難以再就業，故該中心成立宗旨係鼓勵女性創意。失業女性可申領創業補貼金，也可向銀行申請提供融資，或領取失業補貼。在融資資格審查上，銀行僅能對企業提供擔保，至於個人擔保能力部分，該創意中心可對完成結訓的女性頒發證書，作為銀行核貸的證明文件之一，但並不能作為該借款人的信用擔保。

(十九)發言人：蘇昭如

1.發言摘要：

本中心除歐盟之外，與政府單位的關係為何？主要是與什麼部門相關？除了經濟、銀行融資之外，與動勞部門有否相關？

2.講師回應重點：

本中心與政府單位的關係多為接受經費補助。此外，司圖加特經濟部人員常到本中心了解運作模式及成功經驗。德國是一個後工業國家，高級人才十分缺乏，很需要勞動部門協助高級人才的推介。德國曾推動藍卡計畫，願意提供外國高級人才 5 年工作機會，但不一定可以吸引好的人才。

(廿)發言人：羅瑞卿

1.發言摘要：

本中心成立至今，協助創業並成功的企業有多少家？這些成功的企業是否對本中心的運作經費有所回饋？

2.講師回應重點：

本中心自 2006 年成立至今，已協助 100 家新創企業，其中 90% 都很成功，只有 2 家企業破產。雖然本中心需要經費，但到目前為止這些新創企業沒有回饋本中心。

(廿一)發言人：呂登元

1.發言摘要：

臺灣正在發展物聯網相關產業，也有設立創業育成和展示中心的計畫，但提出後遭到業界批評，認為應該去中心化發展。本技術創業中心主要也是接受 IT 和軟體技術業者進駐，請問本中心運作的主要優勢為何？

2.講師回應重點：

一般公司在創業初期，本身的技術面通常不是問題，而在於成立公司組織和成長過程中，需要各種協助、諮詢、培訓等，創業中心可以透過具經濟規模的方式提供新創業者各種所需資源，包括便宜租金和會議、休閒等空間使用，降低成本，以及建構企業組織網絡，有利彼此經驗交流，所以具有一定優勢。

(廿二)發言人：吳德棋

1.發言摘要：

在技術創業輔導中心所輔導的廠商，被審核通過進入中心設立公司，其審查的標準為何？產業優先順序為何？

2.講師回應重點：

(1)目前中心輔導的產業以 IT 產業為優先輔導對象，主要是因為政府正在推動有關 IT 產業的發展，因此，配合產業的發展需要而開設相關輔導。

(2)審查的標準並沒有固定的模式，通常審查時會邀請專家、學者及本中心人員組成一個委員會，廠商需要提出完整的經營計畫書，其後成員要參與審查會，就委員會的問題據實回答，委員會很重視創意想法的呈現，有創意的想法會幫助廠商未來的營運成功的可能性。

肆、良善治理 – 跨域治理

一、課程：名稱跨層級與跨域協調

時間：2016 年 8 月 18 日下午，14:00-16:30

地點：康士坦斯大學 K7 教室

講師：Prof. Dr. Nathalie Behnke

(一)發言人：黃振榮

1.發言摘要：

請問德國在公私部門的跨域合作方面，有沒有採取 BOT 方式的成功及失敗案例？

2.講師回應重點：

德國公私部門採 BOT 方式合作，有各種不同的情況，可能採取功能分離，控股或委託辦理等不同方式。在案例方面，水廠的民營化算是成功的案例，但也有失敗的例子，如柏林的供水組織民營化後，連續 5 年未漲價，到第 6 年漲價時，由於引起民眾的反對，使得政府必須再買回來。

(二)發言人：羅瑞卿

1.發言摘要：

(1)影響德國邦政府或地方政府進行跨域合作的主要因素有那些？政黨或政治立場的不同會不會造成影響？

(2)保障每一個邦的國民都能有相近的生活水準是德國的國策，但是這種強調協調合作的態度，是否會影響政策的創新？

2.講師回應重點：

(1)跨域合作有二個要素，一是靠邦的立法，例如在社會福利方面；另一是靠各工作小組的推動，例如青年事務、婦女事務、兒童事務、交通事務各工作小組等，透過這些專業的小組來和邦政府或地方政府一起努力。基本上其地方不會受到政黨立場或輪替的影響。

(2)第二個問題比較難回答，舉例而言，聯邦基本法規定，富有的邦（如巴伐利亞邦）在財政上應協助較窮的邦，故富有的邦對跨邦合作較為反對，主要在財政紀律上的問題，例如原先協議合作要負擔的經費但實際上沒有負擔，從而導致其財政負擔。

(三)發言人：韓慈穎

1.發言摘要：

臺灣學者依據實證研究，歸納出跨域治理的成功關鍵要素包括協議 (Agreement)、資本 (Capital)、組織 (Organization)、管制權 (Regulation)、發展計畫 (Plan) 等，請問德國的跨域協調經驗中，成功的要素為何？

2.講師回應重點：

上述所提要件都相當重要，但最重要的是主觀上的要素，相關合作的參與者之間要建立信任感，如同樣的參與者經常見面開會，就同樣議題持續探討，彼此間建立一種氛圍，有助於促成雙向的合作。

二、課程名稱：德國、奧地利、瑞士、列支敦士登公國四國邊境跨域

治理跨域治理-以萊茵河上游區域為例

時間：105 年 8 月 19 日 9:00~10:30

地點：康士坦斯大學研討室。Building K, K7 教室。

講師：Thomas Radke 國際波登湖會議統籌辦公室(IBK coordination office)
副經理

(一)發言人:黃振榮

1.發言摘要:

請問資料中每年有 5 萬 2 千人跨國通勤上班，有沒有人是跨國到鄰國的公部門上班?

2.講座回應重點:

每年 5 萬 2 千人只是統計有固定職務的跨國通勤者，實際上的跨國上班人數還更多，其中包括到鄰國公部門上班的人，但有些職務像市長等，不會由不具本國國籍的人擔任。

(二)發言人:葉協隆

1.發言摘要：

請問博登湖區域合作在公民參與方面，除創意競賽、青年交流外，有無其他具體參與機制?

2.講座回應重點：

公民參與係以調查方式進行，並以社團等民間組織為調查對象。另由於各委員會係由各政府指派代表組成，各政府有其公民參與原則或規範，原則希望公民能儘量多參與。

(三)發言人：韓慈穎

1.發言摘要：

講座中曾提及青年與難民對話、提供難民醫療援助等議題，考量臺灣國會正在進行「難民法」立法程序，德國處理難民的經驗或許可以提供參考。據了解，德國政府係依各地區人口數，依比例分配難民安置人數，請問博登湖區安置多少難民？都在德國境內，還是其他國家也有？有關難民救助措施，是聯邦政府的規範，還是各地方政府的配套措施？資金來源為何？

2.講座回應重點：

所有難民事務都是聯邦政府的安排，博登湖周圍都有接受難民的區域，德國、瑞士、奧地利境內都有，主要看難民是先到何處，在何

處登記。瑞士非歐盟國家，接受難民數較少。在博登湖大區範圍內，無論是那個國家，民間公民社會有許多倡議、組織主動幫助難民。地方政府並無處理難民問題的法律，所有法律依據都是聯邦政府所規範。我們曾經召開有關難民醫療服務的研討會，參加者都是專業人員，沒有政治決策人員參加，並無政治色彩。博登湖國際管理委員會是由 10 個行政區域所組成，政治色彩都不相同。如：巴登符騰堡邦是由綠黨與社會民主黨共同執政，巴伐利亞邦是由保守黨基督教社會聯盟執政，這是跨域合作的典型問題。博登湖地區要推動任何計畫，必須在該區有實際需求，政府有實際管轄權時才能辦理。

(四)發言人：呂登元

1.發言摘要：

(1)IBK 成員之間如何分攤經費？依計畫或固定比例。

(2)重大計畫是否受歐盟資助所影響。

2.講座回應重點：

(1)固定年度經費由各邦依人口、經濟實力分攤，巴登符騰堡邦分攤約 1/3。重大專案計畫仍應各邦依人口、經濟實力分攤，但歐盟有資助。官員均由所屬國家支應薪資。

(2)歐盟資助分三類(a)框架資助(b)計畫資助(c)地區性補貼，interreg 為框架資助。歐盟資助優先順序及比例十分明確，interreg 及國際波登湖委員會僅決定年度分配優先順序，重大計畫不會因歐盟是否資助產生不確定因素。

(五)發言人：陳月春

1.發言摘要：

國際波登湖委員會法律性質為何？績效由誰監督？

2.講座回應重點：

Interreg 由政府與企業組成；國際波登湖委員會由十個邦組成，各邦並指派 1 人組成。國際波登湖委員會係依行政契約存在，並非以法律組成之公法人組織。各邦依共同簽署的戰略文件推動各項工作，除各邦會參與審核外，因經費有一部分來自歐盟補助，也會透過歐盟的審核機制來監督成效。

(六)發言人：沈茂庭

1.發言摘要：

發生歧異，國際波登湖委員會如何運作協調？

2.講座回應重點：

由國際波登湖委員會議案透過秘書處遊說，必須 10 邦首長醫治通過。

三、課程名稱：參訪：跨域治理-以萊茵河上游區域為例

時間：2016 年 8 月 26 日下午 14:30－16:00

地點：弗萊堡-歐洲事務與跨境合作委員會

講師：執行長 Jurgen Oser

(一)發言人：葉協隆

1.發問摘要：

請問德國、法國及瑞士對於萊茵河上游跨區治理的合作有無簽署合作協定?並規範相關權利義務?

2.講師回應重點:

各國政府間並無簽訂正式條約協定，但有簽訂相關契約，發起當時有邀集 200 多位名人簽署形式性的文件，但不具拘束力，仍須回歸各國法律。另各項工作之推動係以共識決為原則，而非以多數決為原則。德法間均能以歷史為鑑，促進雙方合作，如近期法國提出將集中營作為紀念性設施空間之構想，遠超出我預期進度，顯示雙方甚具合作意願。

(二)發言人：王藝峰

1.發言摘要：

1990 年以後才成立此跨域合作組織，是否受到歐盟的影響？

2.講師回應重點：

確實有受歐盟的影響，有歐盟才有一致性的規定，有一致性的相關協定，才可能有合作的基礎，如同行車應繫安全帶、廢氣排放、罪犯的逮捕等，亦是如此。

(三)發言人：周慶龍

1.發言摘要：

歐盟是否提供經費予萊茵河 3 國整治委員會？倘委員會中德法瑞 3 國對整治預算意見不一時如何處理？

2.講師回應重點：

歐盟有補助本委員會所提之 6 年整治計畫，本計畫經費 1 億 900 萬歐元，其中德國負責 25%、法國負責 25%、其他 50%則由歐盟區域發展基金補助。至於經費如何使用則由委員會決定，委員會的德方代表由本大區政府的主任擔任。又歐盟對其補助的經費會有審計機制，由其各地的審計單位查核。

(四)發言人：韓慈穎

1.發言摘要：

為提升城市發展與競爭力，全球各大城市以發展「智慧城市(Smart City)」為目標，在上萊茵河區域的跨境合作中，城市間的合作項目是否包含「智慧城市」的建構？

2.講師回應重點：

城市間的合作項目包括再生能源，德國、法國、瑞士等三國的氣候環境保護措施等，同時建構數個平台，彼此分享交流專業知識，進而創造新的產業，增加就業機會與城市競爭力等。

(五)發言人：李綺思

1.發言摘要：

(1)德國、法國、瑞士三個國家區域合作，居民可以隨意跨境居住及就業等，因此人員跨國就業屢見不鮮，然某些專業人員(例如:醫師、護士、會計師等)必須領有證照方能提供服務，請問類此專業人員之證照在此三個國家是否可以相互流通、承認?

(2)現階段三個國家之間的跨國合作所面臨最主要的問題是什麼?

2.講師回應重點：

(1)專業證書要能相互流通，最重要的是要能符合三個國家各項的要求及標準，目前三個國家之專業證書的相互承認，主要是依循歐盟現有的規定，我所負責的區辦公室內就有專人負責此項認證的工作。德國認為其他國家專業人員的加入，可以進一步提升德國各項專業的水準，補足德國的不足，因此非常歡迎境外專業人士的到來。

(2)現階段預算的不足，是三個國家跨國合作計畫最大的障礙。

(六)發言人：蘇昭如

1.發言摘要：

如講師所述，因物價及薪資因素，許多德國人到瑞士工作，此對德國的勞動參與造成什麼影響？是一個問題嗎?有否因應作法?

2.講師回應重點：

一些德國人跨境到瑞士工作，因此德國只好引進波蘭/菲律賓勞動力。尤其波蘭人的護理工作做得很好，很有幫助。這些人在德國工作之薪資較在其母國工作高出許多，所以他們十分樂意，此本地勞動力流出另引進他國勞動力之現象，目前還不是很嚴重。但仍有部份雇主未依規定為外國工作者辦理社會保險，政府應予以監督改進。

(七)發言人：呂登元

1.發言摘要：

跨國協調與公民參與關係如何？如何參與讓計畫能獲得民眾支持？

2.講師回應重點：

當地民眾是否支持本計畫內容，不能透過行政的手段，必須由民眾自行決定。民眾和政治家很難共同坐在一起共同討論，但民眾如遇到問題，會自動找上行政部門，鼓勵公民參與仍然很困難，但今後 2 年會員會會有 100 萬歐元經費鼓勵公民參與，也會以文化、慶典等方式鼓勵民眾共同參與。

(八)發言人：沈茂庭

1.發言摘要：

國民如跨國就醫是不是可以得到給付？2 國保險公司如有協定，可否不用其同意？

2.講師回應重點：

- (1)跨國醫療需先經母國保險公司同意。
- (2)雙方保險公司會定期結算。
- (3)緊急情況不會不准，救護車或直升機有權送到最近醫院。
- (4)各保險公司均設有上限(依各國標準)。
- (5)瑞士很貴(醫療)，所以民眾到德、法就醫更便宜。
- (6)本國邊境所缺乏之醫療，准許向外國就醫，ex 洗腎或某些專科。

(九)發言人：張育珍

1.發言摘要：

前有提及萊茵河上游三國跨域治理最大的問題或困境，在於預算資源不足，請問，歐盟及各國在配置相關跨國合作治理的補助款或配合的預算資源時，如河決定計畫優先順序及匡列預算額度？是否有訂定補助或分配規定？

2.講師回應重點：

我們用一個巧妙的方式，解決預算分配的問題，就是透過向各國議會或地方政府議會的議員進行遊說，請他們支持跨域合作治理相關預算經費，藉此取得適足的預算來推動治理相關計畫，並無具體的分配或補助原則。

(十)發言人：黃光熙

1.發言摘要：

有關跨國合作如涉及公部門或私部門的資金需求，有無專案融資運作？

2.講師回應重點：

對於提供專案融資的金融機構，係具備類似國家金融機構的角色，與民間商業銀行的角色不同，且亦會審查資金流向。

(十一)發言人：羅瑞卿

1.發問摘要：

萊茵河上游區域跨德國、法國及瑞士等國區域，所處理的事務是否會涉及聯邦政府的權責（如外交）？聯邦政府對於此的態度如何？是否有政黨的政策立場不同的問題？不同政黨執政是否會影響彼此的合作？

2.講師回應重點：

本區政府處理萊茵河上游區域跨境事務雖會跨越法國及瑞士等國區域，但到目前為止，並未發生與聯邦權責爭議，相反地，聯邦政

府對此係採鼓勵的立場。到目前為止，不論那一政黨執政，都採相同的態度，不因政黨不同而有不同。

五、課程名稱：良善治理之觀點、條件及實證

時間：2016 年 8 月 26 日上午 9:00－10:30

地點：康士坦斯大學 V1001 教室

講師：Prof. Dr. Sven Jochem

(一)發言人：蘇昭如

1.發言摘要：

- (1)如何做到控制貪腐，建立政府公信力，但又不會讓公務人員覺太苛刻？
- (2)台灣曾有少數貪腐案例，但被媒體炒作，對政府形象影響很大。部份民選首長想有所作為，但對公務人員之要求規定又太苛刻，怎麼做？

2.講師回應重點：

瑞典在 19 世紀也有貪腐的歷史，花很多時間處理，在任何國家都如此。此議題大多是媒體炒起來，這會使社會產生辯論。我曾參加一活動後，發現政府人員對招待的東西不敢吃。對政府人員之要求苛刻到什麼程度？媒體對此議題之討論要炒到什麼程度？是一個學習的過程。

(二)發言人：黃振榮

1.發言摘要：

維護社會正義是良善治理很重要的部分，為了維護社會正義，東方的傳統是殺人者死，傷人及盜抵罪，西方基督教的傳統是耶穌說的，有人要拿你的裏衣，連外衣也由他拿去，要愛你們的仇敵，為逼迫你們的禱告。在台灣絕大多數的民眾反對廢除死刑，歐盟的朋友則要求我們廢除死刑，台灣在遵循多數民意與爭取歐盟支持之間如何處理，請問教授的看法？

2.講師回應重點：

歐盟的對外立場雖然是主張廢除死刑，但在歐盟內部，各國對死刑仍然有不同的看法，歐盟也承認世界各國有不同的文化和立場，就如本課程中提到的冰山模型，水面上看見的只是一小部分，水面下看不見的歷史文化價值基礎更重要。歐盟知道各國有不同的文化背景，如美國民眾可以買槍，歐洲民眾就不行。西方各國雖然都有基督教的傳統，但對死刑並沒有統一的立場，如美國也有死刑，有些歐洲化學藥廠因此拒絕將藥物出口到美國。如果台灣多數民意反對廢除死刑，可以引用文化基礎的不同作為國際政治上說明的論點。

伍、開放政府

一、課程名稱：巴登-符騰堡邦的電子公民參與

時間：2016 年 8 月 24 日上午 10：45—12：00

地點：康士坦斯大學 V1001 教室

講師：Fabian Reidinger(巴-符邦政府電子公民參與部門職員)

(一)發言人：羅瑞卿

1.發問摘要：

德國許多邦有公民投票法，部分邦並訂有諮詢性公投，請問巴登符騰堡邦對諮詢性公投的規定如何？訂定或不訂定的考量為何？

2.講師回應重點：

在德國，巴登符騰堡邦和其他邦一樣，都訂有公民投票法，一般而言，公投的結果具有拘束力，公投通過的門檻需有 20%的公民投票贊成。另巴登符騰堡邦並沒有諮詢性的公投機制，個人認為不需要此制度，因為即使諮詢性公投的結果將會導致政府非接受不可的情形。另地方政府也有公投制度，通過門檻也是 20%，部分地方政府有採行諮詢性公投制度，此種公投結果並沒拘束力。

(二)發言人：呂登元

1.發言摘要：

臺灣路公民參與目前係由中央政府建立平臺與機制，巴登符騰邦則以成立特別辦公室方式推動，是否會因政黨輪替影響其設置之穩定性有無考慮常設化？

2.講師回應重點：

本辦公室係因州長特別重視公民參與，在當選後於 2011 年成立，並因州長在最近的選舉連任，因繼續存在運作。其功能接近顧問性質，協助邦政府轄下各部推動公民參與決策工作，如司法部設置新監獄計畫之公開討論等，幾年來之推動確實已產生一定效果與影響，帶動民眾之重視，同時也已完成配套之立法。但不可否認，本辦公室確有可能受政黨輪替因素影響其存續，這也是政治問題。

二、課程名稱：德意志聯邦之開放政府

時間：2016 年 8 月 24 日上午 9：00—10：30

地點：康士坦斯大學 V1001 教室

講師：Prof. Dr Jörn von Lucke

(一)發言人：王藝峰

1.發言摘要：

開放政府有利於提供實行直接民主的環境，對目前民主國家主要採行的代議制度產生的衝擊，如何克服？

2. 講師回應重點：

- (1) 開放政府確實會與代議制度產生衝突，但現階段開放政府以優化決策為主，目的在集思廣益。僅限於提供公共政策創新的思考，因此議會制度仍有存在的必要。
- (2) 開放政府可以讓人民有多元表達政策意見，並參與決策的管道，是重要的趨勢。如何與代議制度相輔相成，仍有許多挑戰值得深入思考。

(二) 發言人：葉協隆

1. 發言摘要：

腓特烈港市是歐洲知名的智慧城市，有所謂「T City」的稱號，請教其成功之關鍵？及其與開放政府之關係？

2. 講師回應重點：

腓特烈港市的 T City 計畫因新任市長認為效益有限，以及負責推動公司之員工雇用條件與市府未能達成共識，目前已停辦；另當時推動未充分徵詢市議會意見，亦造成推動障礙。但新市長仍重視公民參與及資料開放，資料之數據化仍為重點，後續市府將於今年九月召開研討會討論後續做法。至 T City 計畫已改由烏爾姆是推動。

三、課程名稱：開放預算

時間：2016 年 8 月 24 日上午 14:00－15:15

地點：康士坦斯大學 V1001 教室

講師：Prof. Dr. Jörn von Lucke

(一) 發言人：葉協隆

1. 發言摘要：

請問德國在預算開放過程中，政府對民眾所提建議如何處理？對民眾與民眾間若有不同意見，又如何處理？

2. 講師回應重點：

德國開放預算已行之有年，利益團體會遊說國會議員爭取預算，以去年腓特烈港預算為例，共有 200 個預算建議，其中有 60 個被採納，重要的是應保持公開，以及隨時改變的可能性，政府的角色是應考慮各種建議是否有意義，保持效率及撙節開支。

四、課程名稱：瑞士的開放資料-對社會、經濟、科學、文化的衝擊

時間：2016 年 8 月 24 日下午 15：30－17：00

地點：康士坦斯大學 V1001 教室

講師：Andre Gollier

(一)發言人：沈茂庭

1.發言摘要：

健保署累積民眾多年就醫紀錄，並開放民眾主動申請，惟內容涉及醫療專業用語，不利民眾閱讀，請問歐盟是否有類似作法可提供參考。

2.講師回應重點：

英國銀行方面已參考歐盟作法主動提供客戶財務諮詢服務，除吸引客戶加入外，亦提升銀行競爭力，另醫療保健方面也主動提供民眾就醫資料，惟德國保險業者對此並不支持。

(二)發言人：李綺思

1.發言摘要：

資料開放及大數據的應用，提供現代社會許多創新的應用，除使民眾更瞭解政府的作為外，更能以創新的概念提升人類生活的便利性。請問在資料開放的趨勢下，現階段或未來，瑞士是否有或可能有科技犯罪集團，利用這些開放資料來從事犯罪行為，而對社會造成傷害，易言之，資料的開放是否有可能被有心人士不當利用，而有負面效應；若有，應如何防範？

2.講師回應重點：

就我的瞭解，目前世界上並無相關的案例發生。我是樂觀主義者，因此我認為應該不會有類似現象發生。

(三)發言人：葉協隆

1.發言摘要：

政府擁有豐富大量之數據資料，但往往民間更有創意與能力運用分析大數據資料，請問如何促進政府與民間的合作，提供更好的服務？能否以交通方面為例說明。

2.講師回應重點：

政府應儘量公開數據資料，並加以說明，否則不易瞭解數據意涵，難以應用，並建議以系統性、全國性的方式提供形成基礎設施，而非以零星、瑣碎的方式提供。另除靜態資料外，最好亦能提供動態性資料，甚至如個人交通資料，企業將逐步形成生態體系，即能提供更好的增值服務。至交通方面之案例，應以倫敦地鐵為最成功案例，其開放提供列車動態資料後，有近 50 家業者加以應用提供增值服務，創造了可觀的商機與效益。