



台灣地方民代公益論壇

(台灣地方議員聯盟)

Taiwan Local Councils Representatives Community Forum

參加在日本舉辦之第三屆
「亞洲地方議員論壇」(ACF) 會議



日本會議
地方議員連盟



時間：2018 年 8 月 19-21 日

地點：日本 東京

眾議院第一議員會館國際會議廳

目 次

第一章 第三屆「亞洲地方議員論壇」(ACF) 會議紀實

第二章 大會議程

第三章 台灣代表團成員

第四章 亞洲國家的共生

第五章 對自然災害的應對措施

第六章 對自然災害的應對措施之補充資料

一、災害風險管理及氣候變遷對地方政府的意涵

二、我國災難管理機制問題與策略之分析：協力治理觀點

三、氣候變遷對地方政府的意涵

第一章 第三屆「亞洲地方議員論壇」(ACF) 會議紀實

關於「亞洲地方議員論壇」(Asian Councils Forum, ACF)

成立於 2010 年的台灣地方民代公益論壇（又稱台灣地方議員聯盟，英文簡稱 TCF）利用 2014 年 6 月的年度大會增加一場國際論壇，邀請美國州議會聯合會（National Conference of State Legislatures, NCSL）、歐洲區域議會聯合會（Conference of European Regional Legislative Assemblies, CALRE）及日本會議(全國)地方議員聯盟(Japanese Local Councilors Alliance, JLCA) 來參加 TCF 的年會。

2014 年 6 月 8 日 TCF 年會結束次日舉辦圓桌會議，會中四位主席決議並支持數項決議，決議之一是未來每年各組織利用召開年會之際，加開一場全球性的議員論壇。TCF 主動爭取 2015 年 8 月下旬在台北舉辦第一屆，名稱暫訂為全球議員論壇(Global Councils Forum, 英文簡稱 GCF)。

台灣地方民代公益論壇（TCF）依據 2014 年的圓桌會議決議，依約在 2015 年 8 月底，利用 TCF 年度大會擴大增加辦理第一屆全球議員論壇（GCF），那時候邀請 CALRE 義大利籍會長、日本 JLCA 會長及菲律賓地方議員聯盟（Philippines Councilors League, PCL）全國會長前來參加，並加邀法國、韓國及大陸學者同台討論，以公民參與為 2015 年全球議員論壇(GCF) 主題。

依照 2014 年慣例，2015 年的 TCF 年會結束次日(2015 年 8 月 30 日) 舉辦圓桌會議，會議中要進行討論全球議員論壇(GCF)的正式名稱、2016 年的主辦國、舉辦時間及秘書處的設立時，CALRE 義大利籍主席 Cattaneo 先生當場表示，歐洲的 CALRE 與美洲的 NCSL 在 2015 年 8 月初已達成共識，雙方並簽署合作協議，既然亞洲地區已有日本、台灣、菲律賓的地方議員聯盟組織及即將籌組的馬來西亞及南韓，他建議亞洲地區先成立亞洲地方議員論壇（Asian Councils Forum, 英文簡稱 ACF），以台、日、菲三國為發起人，招募亞洲其他國家一起加入亞洲地方議員論壇（ACF），將來 ACF 成功成立以後，再結合歐洲的 CALRE、北美洲的 NCSL 與南美洲的巴西全國州議會連盟（União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais, UNALE）成立一個全球性的議員論壇。

自此，過去三年，菲律賓議員聯盟（PCL）在 2016 年 12 月主辦第一屆亞洲地方議員論壇（ACF），2017 年由 TCF 在台灣台北市舉辦第二屆。在第二屆 ACF 會議的第 2 天，出席的會長們依慣例舉辦圓桌會議，會議中決議 2018 年由日本 JLCA 在日本東京舉辦第三屆，日期訂於 2018 年 8 月中（下）旬。

三日行程表（2018.08.19-21）

第一天（8月19日，星期日）	
09:00 – 12:55	出發至日本東京
18:00 –	各國首席代表歡迎晚宴（東京新大谷飯店 – Azalea Room）
第二天（8月20日，星期一）	
09:00 – 12:00	參訪眾議院
12:00 – 13:00	午餐（明治紀念館）
13:00 – 14:45	參訪明治神宮
18:00 –	迎賓晚宴（東京新大谷飯店-Tsuru 鶴の間）
第三天（8月21日，星期二）	
08:20 – 08:50	報到（眾議院第一議員會館國際會議廳） 暨開幕
09:00 – 09:20	開幕式
09:20 – 11:00	各國代表演講
11:10 – 12:00	專題演講
12:00 – 13:00	1.午餐（自助餐） 2.午餐（各國首席代表會議）
13:00 – 14:40	A1 主場：地區活化策略 Regional Revitalizing Strategies
14:40 – 14:50	休息
14:50 – 16:35	A2 主場：對自然災害的應對措施 Disaster Countermeasures
16:45 – 17:00	閉幕式
17:00 –	團體合照

2018 年 8 月 19 日（日）首席代表歡迎晚宴

- 一、地點：東京新大谷飯店－Azalea Room
- 二、歡迎晚宴邀請的對象是參加國的議會代表及地方議員聯合會的會長，這次參加的名單如下：
 1. 日本（全國）地方議員連盟議員及日本會議成員等十餘位。
 2. 台灣地方民代公益論壇（TCF）林晉章理事長、台北市議員厲耿桂芳及 TCF 秘書蘇月星小姐等三位。
 3. 菲律賓地方議員聯盟（PCL）全國主席 Danilo Dayanghirang 及馬尼拉市議員 Carolyn Cunanan 等二位。
 4. 香港 Hong Kong Community Governance Forum(香港社區管治匯林) 譚廣誠先生（代表團長屯田區區域議員甘文鋒）及離島區東涌北區區域議員傅曉琳（Sammi Fu）等二位。
 5. 越南的Nguyen Quoc Ca（越南Hau Giang省暨人民議會副主席）、Mr Dang Phan Chung(省委會常務委員暨省人民議會常務副主席)、Nguyen-Duc-Minh（越南外交部省外交事務助理總幹事）及Nguyen Minh Trieu（英文翻譯員）等四位。
- 三、8 月 19 日早上，TCF 代表團由論壇理事長林晉章率領厲耿桂芳、陳嬋輝、吳世正、黃向群、林亭君等議員，與陳立剛教授、陳秋政教授、厲威廉顧問及謝一平顧問等多位學者專家共 14 人自台北市松山機場搭 9 點班機飛往東京羽田機場，之後再搭接駁巴士前往位於千代田區的住宿旅館－東京新大谷飯店（New Otani Hotel）－抵達旅館已是下午 3 點 30 分。



四、歡迎各國首席代表晚宴於飯店一樓 Azalea Room 6 點 30 分準時開始。各國出席代表人員寒暄交換名片，拍照留念，隨即坐上已寫上自己名字的座位。菲律賓代表團（PCL）出發前一天，由於發生中國廈門航空公司班機在馬尼拉國際機場降落時發生偏離跑道事故，機場跑道封閉，導致多班國際航班受到影響，原先預訂出席的 PCL 全國副主席 Elmer Datuin 最後由馬尼拉市議員 Carolyn Cunanan 代替出席，此事故連帶影響其他 5 位 PCL 成員無法出席會議。另代替香港屯田區區議員甘文鋒出席的譚廣誠先生因遺失行李，導致無法準時參加晚宴，故香港團只有一名代表出席，真是一波三折。



五、歡迎晚宴由前東京都議員栗山欽行擔任司儀，全程以英文進行，席間有英文、日文及中文翻譯，主辦單位之用心可見一斑。晚上全部流程如下：

1. 致詞—日本（全國）地方議員連盟會長 松田良昭
2. 各國出席人員自我介紹
3. 說明第三屆 ACF 行程和注意事項說明
4. 說明簽署「共同聲明書」（Joint Statement）之事
5. 2019 年第四屆 ACF 主辦國事項
6. 用餐（乾杯致詞—前東京都議員 小曦明議員）
7. 結束致詞—愛媛縣議會議員 森高康行

六、流程事項中，值得一提的有兩件事，一是「共同聲明書」（Joint Statement）的簽署，二是決定 2019 年第四屆 ACF 主辦國一事，茲分述如下：

1. 共同聲明書：由於內容事先已傳給各國閱讀且徵求意見，大家當晚均表同意聲明書內容，且將攜回再度詳讀，若無異議，將於論壇會議當天（8 月 21 日）聯合簽署，承諾亞洲區域間相互交流，為亞洲和世界和平與繁榮作出貢獻，並堅持數項如聲明書中所敘述之主張。（參附件 1）

2. 主辦 2019 年第四屆 ACF：今年參加的國家合計五國，菲律賓、台灣及日本分別是第一屆至第三屆 ACF 的主辦國；每年均參加論壇盛會的香港表示 2019 年為其選舉年，勢必無法承辦此大型會議。復因越南乃首次參加，尚處觀察階段，若責其承辦恐有困難。在這樣情形下，擔任創始國之一的台灣 TCF 林晉章理事長表示，因其擔任理事長的期限已屆至，若 TCF 能在 2019 年順利找到繼任的理事長，其將義不容辭協助下屆 TCF 理事長在台灣主辦第四屆 ACF。



各國首席代表歡迎晚宴



- 七、大家一面進餐一面進行流程各事項，歷經兩小時會議結束，合照留影紀念 (如下圖)。



2018年8月20日（一）東京一日遊

這次主辦單位將論壇的正式會議排在活動行程的第三天，第二天的活動行程安排拜會東京都內幾個重要政治及歷史景點。

一、日本國會議事堂（National Diet Building）

1. 所有國外來賓及陪同前來參訪的日本地方議員分乘兩部客車，於9點30分到達國會大廈。到達以後，松田會長伉儷及日本會議幾位重要成員均已站在門口迎接，十足表現歡迎的誠意。大隊人馬直接被帶領進入接待室，主辦單位請內閣官房副長官西村康稔親自到場接待並發表演說，不愧是內閣成員，西村副長官講話的內容不外是闡揚安倍晉三在國內外的政績等等。



2. 緊接著西村副長官演講之後，講解員（就是國會議事堂的保衛人員）開始帶領大家參觀建物內部，分日語和英語兩梯隊，主辦單位特別為台灣及香港議員聘請中文同步口譯。國會內部不准拍照（但眾議院議事廳例外），講解員講解的很細緻。國會中心有3座雕像是日本的憲政三傑（板垣退助、大隈重信及伊藤博文）。

國會議事堂是一座宏偉的建築，建築本身是以歐洲各國議會為參考，外觀與歐美建築物類似，是日本國會參議院和眾議院的辦公場所。雖然國會議事堂不是旅遊主流景點，但是議事堂絕對可以為大家帶來一種體驗與新感受。值得一提的是，日本皇室在國會議事堂亦設有御用休息室以及座位，突顯日本天皇地位。



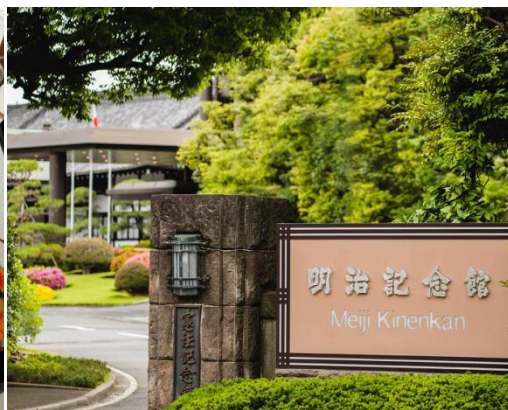
3. 在國會議事堂前後參觀將近一個小時，大家走到國會外面合影，接著馬上出發到下一目的地—明治紀念館(明治記念館 Meiji Kinenkan)



二、明治紀念館（Meiji Kinenkan）

1. 明治紀念館目前是宴客的場所，該館於 1881 年建立時之目的是為了接待國外貴賓來到赤坂的迎賓館，入口處放置一塊石碑，說明這裡也是明治憲法審議草案的御前會議建築遺跡，因此也稱之為憲法紀念館。在 1947 年對外開放成為一個紀念館，也對放接受預訂為舉行婚禮的場所。
2. 進館時已近午膳時間，大家在館方帶領下直接進入「末広の間」（Suehiro room）用膳。每人一份日式便當，細緻、簡單又可口，主辦單位還贈送每人一份伴手禮，禮輕意重，誠意十足。
3. 主辦單位特別利用用膳時間讓各國互相交換禮物，大家禮尚往來不

亦熱鬧。



三、明治神宮參拜 (Meiji Shrine)

1. 午膳用畢即驅車前往明治神宮。在參觀明治神宮時雖然給予各種特別禮遇，但一切仍遵照宮司指示進行，不准拍照，參拜儀式莊

嚴慎重，肅靜無聲進行。參拜後引到接待室，明治神宮權宮司（一般財團法人明治神宮崇敬會）理事長網谷道弘親自接待。（下圖第一排左四身穿白衣者）

2. 參拜完畢，驅車回到迎賓晚會舉辦地（New Otani Hotel），白天活動算是告一段落，緊接著就是晚上的迎賓晚會了。



四、迎賓晚會（Welcome Party）

1. 來自日本各縣市，有東京、橫濱、札幌、名古屋、福岡、神戶、愛知各縣市 40 餘位重要議員參與籌備及參加。由於首相安倍晉三將蒞臨迎賓晚會發表演說，因此離晚宴正式開始前 40 分鐘，各國所有參加人員均事先集合，聽由主辦單位說明照團體照時的個人位置及一些注意事項，此時也看得出來面帶嚴肅的保安人員，會場外面的戒備似乎也開始森嚴起來，感覺人人嚴陣以待。
2. 晚宴準時 6:30 開始，全程以英日文進行，全部流程如下：
 - (1) 主辦者致詞：執行委員會會長 松田良昭（神奈川縣議會議員）
 - (2) 致詞：內閣總理大臣 安倍晉三
 - (3) 紀念合影
 - (4) 來賓致詞：前文部科學大臣 下村博文（眾議院議員）
日華友好議員連盟會長 古屋圭司（眾議院議員）
 - (5) 來賓介紹：各國大使、各國友好議員連盟代表、國會議員
 - (6) 論壇議題主講人介紹

(7) 晚餐交流

(8) 結束致詞：執行委員會相談役 北林康司（秋田縣議會議員）

3. 日本籌辦過程中超乎預期地受到各界支持與參與，引起總理大臣安倍晉三關注，特別在今晚迎賓晚會親自出席。在執行委員會會長松田良昭致詞後，總理大臣安倍晉三於 6:40 抵達會場發表演說，演說中安倍肯定各國地方議會透過論壇加強彼此連繫，是促進亞洲和平、安定、發展、繁榮與交流最有效的方式，期望日本地方議員聯合會今後能夠更積極地支持與投入。

4. 演說約 20 多分鐘結束，大會隨即排好座位，請各國來賓到前台合影紀念。安倍總理在拍照前，從前排往後排移動，一一與出席的各國代表與議員握手致意，握到台灣代表團員時，得知來自台灣時，還以英文說日本跟台灣是「good friend（好朋友）」。



5. 現場台上右邊擺著一個大花籃，是台灣駐日代表謝長廷所贈，東京駐日副代表張仁久先生及秘書王瑞豐先生亦均出席迎賓晚會。隨著安倍離席，晚上節目依序進行。晚餐採自助式，各式酒類無限暢飲，我代表團由林理事長率領逐桌一一向各國來賓敬酒，席間杯觥交錯，以前見過面格外感到親切，不亦樂乎，沒見過面的忙著交換名片，自我介紹，每一位參加者都能感受到主辦單位的熱忱與誠意。



TCF林晉章理事長(左二)與駐日副代表張仁久及台灣代表團團員合影



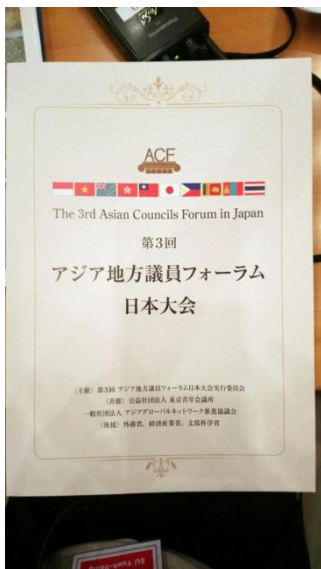
台灣代表團合影



TCF 代表團逐桌向各國來賓敬酒

2018 年 08 月 21 日 (二) 論壇會議

- 一、地點：眾議院第一議員會館國際會議廳
- 二、會議準時 9 點開始，今年國外來賓將近 50 餘名，當天加上學者專家及日本國內議員，合計有 150 多名與會。
- 三、本屆論壇主題是「亞洲國家的共生」(Living Together in Asia)，主題下面再分兩大議題討論，兩大議題如下：
 1. 地區活化策略 (Regional Revitalization Strategies) 及
 2. 對自然災害的應對措施 (Disaster Countermeasures)



大會手冊



- 四、在進行論壇專題演講之前，主辦單位要求每一外國組織先就其組織結構及理念向與會來賓做介紹。TCF 理事長就以其創建全球地方議員論壇 (Global Councils Forum, GCF) 的理念及遠程計畫向與會來賓介紹全球地方立法議會聯合會組織之發展，現場並發送 TCF 代表團

手冊給與會人員。

- 五、早上專題演講，日本方面也請公益社團法人東京青年會議所品川區委員會委員長蛭名明 (Akira Ebina) 主講「人口減少・超高齡化社会における第三者事業承継推進」及新井一功 (Kazunari Arai) 主講「社會活動 X 經濟活動～SDGs とビジネスチャンス」。

日本在這次討論議題的主講人安排，注重的不是只有議員方面的經驗分享，其更注重 NGO/NPO 團體在此種社會議題中所扮演的角色，讓中介性的組織，扮演著整合公私部門的角色，一方面彌補政府服務功能的不足，另一方面，也可以強化民間組織的參與力量，共同為全民的公共利益與社會改革而努力。

- 六、在第一議員會館國際會議室隔壁是喝茶點及午餐的地方，另一角落則擺有數攤位，分別擺著福島縣、宮城縣、岩手縣和熊本縣的災害對策/復興小組 (如下圖各式手冊及看板上的各類數據資訊) 及觀光旅遊各項文宣展覽品，在在不忘提醒參觀者，日本在防災與復興災區這方面的用心與成就。



- 七、利用休息時間，東吳大學政治學系陳立剛副教授四處瀏覽各項文宣展覽品，並針對核電事故以來，福島縣的復興情況問了各種問題。陳教授提出，福島縣的農產品和海產品重新進入台灣，成為政黨之間政治衝突的議題，但一旦了解實際數據的人，就知道福島縣的安全，然而一般百姓並不知道該相信哪些信息。

為回應陳教授提出的問題，須賀川市議會議員渡邊康平透過福島縣

政府辦公室菊元先生的翻譯，向陳教授解釋福島縣的安全問題。陳教授當場表示，有此更進一步正確數據，返回台灣後，若談論到福島縣農產品和海產品安全問題時，他就可以根據當天的數據談論福島縣的情況了。



福島縣須賀川市議員渡邊康平(左)
及東吳大學陳立剛教授(左二)



TCF理事長林晉章(右)及
須賀川市議員渡邊康平



八、午餐時間，參加8月19日歡迎晚宴的各國首席被邀請到另一和室用餐，另闢一室用餐的主要目的是希望各國代表對於前晚攜回詳讀的聯合聲明書，及對第四屆主辦國及主辦地確認有無意見。各國代表對於聯合聲明書內容均表贊同及支持，也都無異議同意簽署。至於台灣主辦2019年第四屆ACF之事亦樂見其成。



九、下午場的「地區活化策略」，主辦單位請了四位私人企業的年輕企業家現身說法，分享他們為了振興當地社區經濟與私人企業及地方政府合作，透過合作進而解決社會問題（如垃圾的管理系統）的案例。這四位分別是：

- Noriko Ishisaka（石坂典子）/Japan President of Ishisaka Inc.（石坂産業）
- Hiroshi Otsuka（大塚浩史）/Japan President of Musashi Seimitsu Industry Co., Ltd.（武蔵精密工業株式会社）
- Noriko Ishisaka（岡田陽介）/Japan CEO & CTO of ABEJA Inc.（株式会社 ABEJA）
- Yoshie Munakata（宗像義恵）/Japan President of B.Grove Inc.（ビーグローブ株式会社 代表取締役）



十、另一下午場的「對自然災害的應對措施」，除了各國的演說之外，由林晉章理事長與厲耿桂芳議員報告的「臺灣對自然災害應對措施」，也受到大會各國代表熱烈回響，大家就亞洲各國共同面對的地震、颱風、水患、海嘯等天然災害，就防治與降低損害各方面分析討論。

主辦單位也邀請來自日本政府部門的兩位重量級高級長官蒞臨演說關於災害防治措施與過去幾次日本大災害的實施成效與政績，另外也在會議中，就各國地方議會，對中央政府立法與行政機關，對於自然災害的應對措施如何互動及搭配交換意見。這兩位重量級高級長官分別是：

■ Kishiro Tanabe (田邊揮司良) / 東京都危機管理監總監

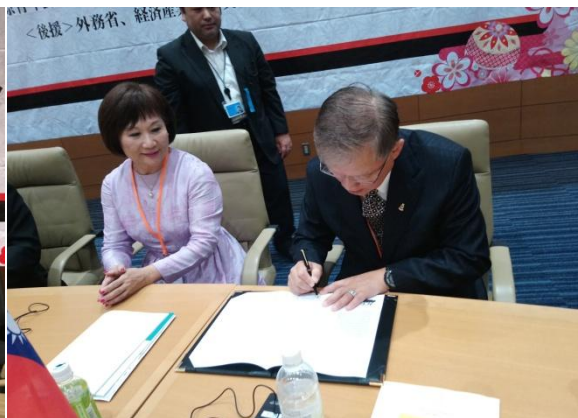
■ Eriko Yamatani (山谷えり子) / 現任參議院議員，曾任國家公安委員會委員長



山谷えり子



十一、第三屆亞洲地方議員論壇經過整天熱烈討論，會議順利完成，隨後主席宣布正式簽署聯合聲明書，並確定明年第四屆亞洲地方議員論壇由中華民國臺灣主辦，會議正式結束。



三位 ACF 共同創建人合影

簽署聯合聲明書

台灣地方民代公益論壇理事長林晉章(右一)
菲律賓地方議員聯盟 2016 年全國會長 Maybelyn
Rose Fernandez (中)
日本全國地方議員聯合會會長松田良昭(左一)



國外來賓的合照

(附件 1)

3rd Asian Councils Forum in Japan

Joint Statement

The 3rd Asian Councils Forum was held in Japan, with five countries attending, including local government assembly members from Asian countries and government officials. Those present exchanged their opinions about the possibilities of economic developments brought by mutual interactions of the members from Asian regions and of development of safe and secure cities, confirming the necessity of further strengthening our cooperation.

In addition, we agree that the expansion and development of international exchanges at the local level are effective in fostering both mutual understanding and establishing trustful relationships among the culturally diverse Asian regions, and it is desirable to promote interregional exchange in a wide range of fields among people of all ages from industry, government and academia, including foreign exchange students. Everybody who joined the Asian Councils Forum in Japan is convinced that the new Asian interregional exchanges which the forum creates will help to work towards creating peace and prosperity in Asia and the entire world, and we assert the following:

1. The participants will try their best to cooperate with the central and local governments, embassies and related organizations so that they may make it possible for more regions and people of the industrial world from their own countries to participate in the forum.
2. The participants will try their best to cooperate with every sector of industry, government and academia, share information and make various international interactions and collaboration programs possible so that they may connect the result of the forum with economic activation of their own regions.
3. The participants will respect each other as leaders of disaster control and crisis management and cooperate to improve standards throughout all Asian regions by sharing valuable

information concerning development of safe and secure cities and promoting mutual inspections.

4. The participants will coordinate, cooperate and make efforts with the host country so that there will be even more participants in the 4th Asian Councils Forum.

(signature)

August 21, 2018 Tokyo, Japan

第二章 大會議程

3rd Asian Councils Forum in Japan

-Living Together in Asia-

Date: August 18, 2018

Schedule by Day

Sunday, August 19

Pre-Forum Conference (by invitation only)

Time: 18:00

Venue: Hotel New Otani, Azalea Room (1F)

- * The meeting will be conducted in English. Please ensure that at least one participant member is able to converse in English.
- * Dinner will be provided by the forum host.

Monday, August 20

- * Simultaneous translations services provided.
- * ID Pass & a valid Passport required.

08:30 – (Venue) Hotel New Otani, Tokyo/ ANA InterContinental Tokyo/ Toshi Center Hotel

(Registration and Information at Hotel New Otani Tokyo)

- * The hosting organization will arrange shuttle bus to the House of Councillors, The National Diet of Japan. If you choose to stay at alternative accommodations to those designated by the host, please ensure you board the bus departing from the closest designated hotel.
- * Under such situation, if you stay at alternative accommodations to those designated by the host, we strongly suggest you choose Hotel New Otani as a gathering venue.

08:50 – Participants depart From Hotel New Otani

- * Only those participants who board a bus and travel together to the House of Councillors, The National Diet of Japan will be allowed entry.

09:30 – Courtesy visit to the House of Councillors, The National Diet of Japan (国会)

議事堂)

*To visit Japanese government executives

11:15 – Visit to Meiji Kinenkan (Memorial Hall)

***11:30-12:30** Luncheon (Halal menu options available)

13:00 – Cultural Exchange Activity at Meiji Shrine

***13:10 "Formal Sanpai"** (Necktie is necessary)

- * During the visit to Meiji Shrine, we will take part in a "formal sanpai": a simple religious service paying homage to the shrine. If you are unable to take part in this service for religious or other reasons, a waiting room will be prepared. The service takes approximately 20 minutes.
- * Greetings from the Chief Priest and Gagaku performance (Japanese classical music)

15:40 – Return to the New Otani Hotel (Free time: Participants return to their hotels)

- * Break until departure for the Welcome Reception venue
- * If you are behind schedule, you may go directly to the venue of Welcome Reception, Hotel New Otani.

18:00 – (Venue) Hotel New Otani, Tokyo

*Place : Lobby of main Banquet Room (1F) / Banquet Floor, Main Building

18:15 –Enter to the dining hall (1F Tsuru/鶴の間)

18:30 – Welcome Reception

***18:40 – Commemorative photograph**

20:00 – Closing Ceremony

Important:

- * Depending on the VIP guest of the party (Welcome Reception) , security checks may be conducted upon entry.
- * Shuttle bus(es) will be arranged to and pro between the Welcome Reception venue and each hotels recommended by the hosting organization. After the Welcome Reception, the bus(es) will depart at a designated time to the hotel you stay. So please ensure you board the right bus in a timely manner. The hosting organization will announce the boarding time for your

reference.

Tuesday, August 21

*Simultaneous translations services provided throughout the meeting.

*For security purposes, each participant is required to present his/her ID Pass when entering and exiting the building.

08:00 – Participants depart their hotels.

*If you choose to stay at alternative accommodations to those designated by the host, please board the bus departing from the closet designated hotel.

*Alternatively, please make your way directly to the First Members' Office Building of the House of Representatives by taxi.

*Under such situation, if you choose a different hotel, we strongly suggest you choose Hotel New Otani as a gathering venue.

08:30 – Participants arrive at First Members' Office Building of the House of Representatives

(International Conference Room)

09:00 – Forum Opening Ceremony & Chairman's Remarks

* Opening remarks from the Forum President

09:10 – Introduction of Forum member countries and regions

- Each forum member country and region will be allotted a maximum of 8 minutes to introduce and promote their country/region.

Speakers :

- Benito Brizuela/ Philippine
National Executive Vice-President and Councilor of Lucena City
- Lin Chin-Chang (林晉章) / Taiwan
President of Taiwan Local Councils Representatives Community Forum
- Dennis Tam Kwong Shing (譚廣誠) / Hong Kong
Assistant to Councilor Kam Man Fung, Tuen Mun District Council
- Nguyen Quoc Ca/ Vietnam
Permanent Vice Chairman, Representative of Hau Giang Province
- Yoshie Munakata (宗像義恵) / Japan
President ,of B.Grove Inc.(ビーグローブ株式会社 代表取締役)

- Kohei Watanabe (渡辺康平) / Japan
Councilor of Sugakawa City, Fukushima Prefecture (福島県須賀川市議会議員)

10:10 – Coffee Break

Main Session 1 : 「 Regional Revitalization Strategies 」

- * Theme: Establishing Asian Multilateral Trust Relationships and Creating Local Communities through Active Exchange of Next-generation Human Resources
- * If the member organization chooses this theme to present, the speaker is allotted a maximum of 10 minutes to share his/her practical experiences in this session.
- * Exit from the building while the forum is in session is strictly prohibited.

10:20 – Presentations by experts (Invited Presentation)

Topic 1: The continuative cause by third party under the depopulation and aged society

(人口減少・超高齢化社会における第三者事業承継推進)

Speakers : AKIRA EBINA (蛭名明)

Director & Manager of Economic Policy Office/ JCI Tokyo

Topic 2: Social activities X Economic activities ~ SDGs and business's Opportunities

(社会活動 X 経済活動 ~ SDGs とビジネスチャンス)

* SDGs : Sustainable Development Goals

Speakers : KAZUNARI ARAI (新井一功)

Director & Manager of International Policy Office/ JCI Tokyo

10:40 – International Experience Exchange (Listed by registration order)

- Dennis Tam Kwong Shing (譚廣誠) / Hong Kong
Assistant to Councilor Kam Man Fung, Tuen Mun District Council
- Nguyen Quoc Ca / Vietnam
Permanent Vice Chairman, Representative of Hau Giang Province
- Danilo Dayanghirang / Philippine
National Chairperson Philippine Councilors League Councilor,

Davao City, Philippines

11:20 – Conclusion

12:00 – Luncheon

- A buffet will be prepared in the designated room next to the International Conference Room

12:00-13:00p.m. - Review Meeting for members who participated in the Pre-forum Conference on August 19 (one main member per country or region)

Sub Session : 「 Revitalization of Regional Economies by Companies 」

- * Speakers: Renowned speakers from business sectors
- * The central and local governments work as one for regional revitalization to cooperate with industrial sectors for the move of regional revitalization.
What supportive measures can the government provide for private-sectors to development the regional revitalization?

Share the idea of collaboration platform which enables circular economy framework in local community working with private sectors and local government.

Discuss further collaboration opportunity among private sector and Asian local government in order of solving social problems such as environmental waste management system and other issuers.

13:00 – JCTIC Panel Discussion

Chair: Kenichi Kojima (小島健一)

Members of Kanagawa Prefectural Assembly

Panelist:

- Noriko Ishisaka (石坂典子) /Japan
President of Ishisaka Inc.
(石坂産業)
- Hiroshi Otsuka (大塚浩史) /Japan
President of Musashi Seimitsu Industry Co., Ltd.
(武蔵精密工業株式会社)
- Noriko Ishisaka (岡田陽介) /Japan
CEO & CTO of ABEJA Inc.
(株式会社ABEJA)

- Yoshie Munakata (宗像義恵) /Japan
President of B.Grove Inc.
(ビーグローブ株式会社 代表取締役)

14:45 – Coffee Break

Main Session 2 : 「Disaster Countermeasures」

- * Theme: Natural Disaster Countermeasures in Japan and Throughout Asia
- * If the member organization chooses this theme to present, the speaker is allotted a maximum of 10 minutes to share his/her practical experiences in this session.
- * Exit from the building while the forum is in session is strictly prohibited.

15:10 – Presentations by experts (Invited Presentation)

Topic : The introduction of counterplot about natural disaster in Tokyo area

Speakers 1: Kishiro Tanabe (田邊揮司良) / Japan

Director General for Crisis Management, Tokyo Metropolitan Government

*Tokyo Metropolitan Government senior executive who takes command in the event of a disaster.

Speakers 2: Eriko Yamatani (山谷えり子) / Japan

Member of the House of councilors

Former Minister of State for Disaster Management

15:40 – International Experience Exchange

Speakers 1: Lin Chin-Chang (林晉章) /Taiwan

President of Taiwan Local Councils Representatives Community Forum

Speakers 2: Atty. Mila SD. Raquid-Arroyo/ Philippine

City Chapter President of Naga City, Philippine

16:00 – Panel Discussion and Conclusion

*All invited Foreign Chairpersons or Representatives.

Chair: Kenichi Kojima (小島健一)

Members of Kanagawa Prefectural Assembly

Panelist:

- Lin Chin-Chang (林晉章) /Taiwan
President of Taiwan Local Councils Representatives Community Forum
- Atty. Mila SD. Raquid-Arroyo/ Philippine
City Chapter President of Naga City, Philippine
- The Panelist of Hong Kong
- The Panelist of Vietnam
- Kishiro Tanabe (田邊揮司良) / Japan
Director General for Crisis Management, Tokyo Metropolitan Government
- Eriko Yamatani (山谷えり子) / Japan
Member of the House of councilors
Former Minister of State for Disaster Management

16:30 – Joint Statement & The Host country of 4th Asian Councils Forum

16:50 – Group commemorative photograph with all participants

17:05 – Closing Ceremony

Concurrent Activities:

(at designated room next to the International Conference Room)

10:00~17:00 – Displays, videos and visual presentation presented by the authorities concerned and the private-sectors at the break room, next to the International Conference Room

- * Regional Revitalization Strategies: Visual presentation by companies
- * Disaster Countermeasures Exhibition Corner: Displays and videos detailing the areas affected by the Great East Japan Earthquake (Iwate, Miyagi, and Fukushima Prefectures).
- * Breaks, refreshments, lunch, and general discussion.



LIN Chin-chang
林晉章
President
Taiwan Local
Councils
Representatives
Community Forum
(TCF)
Former Taipei City
Councilor
Taiwan, R.O.C.



KEN LI Kuei-fong
厲耿桂芳
Taipei City
Councilor
Taiwan, R.O.C.



CHEN Li-hui
陳麗輝
Taipei City
Councilor
Taiwan, R.O.C.



HUANG
Hsiang-chun
黃向羣
Taipei City
Councilor
Taiwan, R.O.C.



WU Shih-cheng
吳世正
Taipei City
Councilor
Taiwan, R.O.C.



LIN Ting-chun
林亭君
Taipei City
Councilor
Taiwan, R.O.C.



Dr. CHEN Li-Khan
(Tim)
陳立剛
TCF Consultant
Associated
Professor
Dept. of Political
Sciences
SooChow University
Taiwan, R.O.C.



Dr. CHEN José
Chiu-C.
陳秋政
TCF Consultant
Chairman &
Associate Professor
Dept. of Public
Management &
Policy
Tunghai University
Taiwan, R.O.C.



LI Wei-lien
厲威廉
TCF Consultant
Taiwan, R.O.C.



Dr. HSIEH I-Ping
謝一平
TCF Consultant
Taiwan, R.O.C.



CHEN Yu-wu
陳育武
TCF Consultant,
Director to Office of
Chen Li-hui
Taiwan, R.O.C.



LIN Ching-feng
林靖芬
TCF Treasurer
Taiwan, R.O.C.



SU Yueh-hsing
蘇月星
TCF Secretary
Taiwan, R.O.C.



WANG Wan
王婉
TCF Secretary
(Japanese
translator)
Taiwan, R.O.C.



14 名 TCF 團員，出發前在松山機場合影

第四章 亞洲國家的共生 (Living Together in Asia)

台灣地方民代公益論壇
(台灣地方議員聯盟)

Taiwan Local Councils Representatives Community Forum
(Taiwan Local Councilors League)

台灣地方議員公益フォーラム (台灣地方議員連盟)

第三屆亞洲地方議員論壇

3rd Asian Councils Forum, ACF

第3回「アジア地方議員フォーラム」参加

“亞洲國家的共生” “Living Together in Asia”

日本東京發表演說
Tokyo, Japan

林晉章

理事長 台灣地方民代公益論壇
(又稱台灣地方議員聯盟)

Lin Chin-chang

President of Taiwan Local Councils Representatives Community Forum or
Taiwan Local Councilors League

林晉章

理事長 台灣地方議員公益フォーラム
(台灣地方議員連盟)

中華民國 台灣
Taiwan, R.O.C.

2018年08月21日
August 21, 2018

我是來自中華民國台灣的林晉章，1989-2014 的 25 年間不間斷的擔任中華民國台灣的首都台北市議會議員，在 2010 在台灣創辦台灣地方民代公益論壇（又稱台灣地方議員聯盟, TCF），並在 2014 年在台北邀請美國州議會議員聯盟（NCSL）、歐洲地方議會聯盟（CALRE）及日本會議（全國）地方議員連盟（JLCA）及台灣地方民代公益論壇（TCF）舉辦第一次全球地方議員論壇（GCF）。

My name is Lin Chin-chang. I am from Taiwan, Republic of China, where I worked as a member of the Taipei City Council for 25 years from 1989 to 2014. In 2010, I founded the Taiwan Local Councils Representatives Community Forum or Taiwan Local Councilors League or TCF as we call it, and in 2014, TCF hosted the first Global Councils Forum in Taiwan, inviting international legislative alliances including Europe's CALRE, American's NCSL, and the Japanese Local Councilors Alliance to the conference.

私は中華民國台湾から来た林晉章です。1989-2014 年の 25 年間、一貫して中華民國台湾の首都台北市の市議會議員を務めてきました。2010 年台湾で台湾地方議員公益フォーラム（別名：台湾地方議員連盟、略称 TCF）を創設し、かつ 2014 年台北で全米州議會議員連盟（National Conference of State Legislatures, NCSL）、欧州地方議会連盟（Conference of European Regional Legislative Assemblies, CALRE）、日本會議（全國）地方議員連盟（Japan Local Councilors Alliance, JLCA）、台湾地方議員公益フォーラム（Taiwan Local Councils Representatives Community Forum, TCF）を招き、第一回グローバル地方議員フォーラム（Global Councils Forum, GCF）を開催しました。

2015 年在台北再度邀請歐盟的 CALRE、日本的 JLCA、菲律賓的菲律賓議員聯盟（PCL）及台灣 TCF 舉辦第二次全球地方議員論壇。並於同年同次會上經歐盟 CALRE 會長即義大利倫巴底地區議會議長 Cattaneo 的建議，由日本 JLCA 會長松田良昭先生、菲律賓議員聯盟的全國主席 Maybelyn Rose Fernandez 和本人台灣 TCF 的創辦人林晉章發起成立 ACF，並決議由菲律賓於 2016 年在菲律賓辦理第一屆亞洲地方議員論壇（Asian Councils Forum, ACF），已在 2016 年 12 月 4-7 日舉辦完畢，除了日本 JLCA、台灣 TCF 及主辦國 PCL 外又增加了來自香港的區議員代表前來參加，本人也親自率領台灣 TCF 參與。

In 2015, TCF held the second GCF in Taipei City. Once again we invited international legislative alliances from Europe and Japan. In that year, we were joined by a new special organization from the Philippines, the Philippines Councilors League, PCL. In 2015, based on CALRE president Cattaneo's proposal, we, JLCA President Yoshiaki Matsuda, PCL then-National President Maybelyn Rose De la Cruz Fernandez, and TCF President Lin Chin-chang, myself, decided to set up an Asian Councils Forum (ACF) as the first step to connect with other international legislative alliances in the future.

PCL voluntarily hosted the first ACF in December 2016. Hong Kong Councilors also attended the first ACF. In 2017, Taiwan hosted the second ACF in Taipei City.

2015 年台北で再び EU の CALRE、日本の JLCA、フィリピンのフィリピン議員連盟（Philippine Councilors League, PCL）及び台湾 TCF を招き、第二回グローバル地方議員フォーラム（Global Councils Forum, GCF）を開催しました。また同年同会議において、EU の CALRE 会長、すなわちイタリア・ロンバルディア州地方議会議長 Cattaneo の提案により、日本 JLCA 会長松田良昭氏、フィリピン議員連盟の全国主席 Maybelyn Rose Fernandez、そして台湾 TCF の創設者、私林晋章が ACF を立ち上げ、同時にフィリピンにより 2016 年フィリピンで第一回 ACF を開催することが決定、2016 年 12 月 4-7 日に開催しました。日本 JLCA、台湾 TCF 及び主催国 PCL の他、香港の区議員代表が参加、私も台湾 TCF を率いて参加しました。

2015 在臺灣舉辦完第二次全球地方議員論壇之後，也同時應歐盟 CALRE 的 Cattaneo 會長之邀，於同年 10 月底赴義大利米蘭參加 2015 地方議員的 World Forum，並參觀米蘭世界博覽會，亞洲的日本 JLCA、菲律賓 PCL 及台灣 TCF 都有代表參加，本人和日本松田會長都有親自到場參加。美國 NCSL、巴西 UNALE、加拿大 FCM 也參與了此次的地方議員的 World Forum。此次 World Forum 其實是源自台灣 TCF 在 2014、2015 兩次 GCF 的發起。

In 2015, after the GCF Conference in Taipei, CALRE President Cattaneo invited TCF, Japan and PCL to Milan, Italy, to participate in the World Forum in October of the same year and to visit the Milan World Expo. At that meeting, we met America's NCSL, Brazil's UNALE and Canada's FCM. In my personal opinion, the concept of the World Forum originated from the launching of the Global Councils Forum in 2014 and 2015.

2015 年、台湾で第二回グローバル地方議員フォーラムを開催後、同時に EU の CALRE の Cattaneo 会長の招きに応じ、同年 10 月末、イタリア・ミラノでの 2015 地方議員の World Forum に参加し、ミラノ国際博覧会も視察しました。アジアの日本 JLCA、フィリピン PCL 及び台湾 TCF がいずれも代表を派遣して参加、私と日本の松田会長も参加しました。米国 NCSL、ブラジル UNALE、カナダ地方自治体連合（Federation of Canadian Municipalities, FCM）も今回の地方議員の World Forum に参加しました。今回の World Forum は、実は台湾 TCF の 2014、2015 年の二度の GCF に由来します。

第二屆亞洲地方議員論壇仍由我擔任會長的 TCF 於 2017 年在台北舉辦，此次除了第一屆 ACF 的參加國及地區日本、台灣、香港及菲律賓外更增加了斯里蘭卡、馬來西亞、吐瓦魯、韓國、蒙古共九個國家地區地方議員代表參加。

In 2017, TCF held the second ACF in Taipei City. In addition to Japan, Taiwan, Hong

Kong, and the Philippines, five additional countries participated in the event. They were Sri Lanka, Malaysia, Tuvalu, South Korea, and Mongolia. The total number of countries attending ACF was nine.

第二回アジア地方議員フォーラムは、私が会長を務めますTCFが台北で開催しました。当回は第一回ACFの参加国及び地域である日本、台湾、香港及びフィリピンの他、スリランカ、マレーシア、ツバル、韓国、モンゴルの9か国の地方議員代表が参加しました。

今（2018）年8月19-21日在日本東京由日本JLCA辦理第三屆亞洲地方議員論壇，本人也親自帶領台灣議員代表前來參加。

This year, from August 19 to 21st, the third ACF is held in Tokyo, Japan. The TCF Delegate, led by myself, is pleased to take part in this event.

今年（2018）年8月19-21日に日本の東京で日本JLCAにより第三回アジア地方議員フォーラムが開催されます。私も台湾議員代表を率いて参加してきました。

我來自台灣，雖然中國大陸有超過五千年的歷史，但和中國大陸同文同種的台灣卻只有400多年的歷史，從葡萄牙人在1543年發現台灣取名福爾摩沙(Formosa)，而這400多年的台灣歷史卻歷經荷蘭人（1624-1662）及西班牙人（1626/1642）分占台灣的南北兩端，後經1642年荷蘭人驅走西班牙人，至1662年來自中國大陸的鄭成功把荷蘭人驅走，一統台灣，不過到了1683年台灣就被當時中國大陸的統治者清王朝把台灣納入中國大陸的版圖統治至1895年中日戰爭，清朝戰敗，被迫簽訂馬關條約割讓台灣給日本。

I'm from Taiwan. Although China has a history of more than 5,000 years, Taiwan, which shares certain historical and cultural aspects with mainland China, has only 400 years of history. When the Portuguese discovered Taiwan in 1543, they named Taiwan "Formosa," and the Dutch (1624-1662) and the Spanish (1626-1642) ruled the south and north of Taiwan, respectively. In 1642 the Dutch drove out the Spanish. Zheng Chenggong from mainland China drove the Dutch away in 1662 and unified Taiwan. In 1683, Taiwan was included in the territory of China and ruled under the Qing Dynasty. By the end of the Sino-Japanese War in 1895, due to the defeat of the Qing Dynasty, the Qing Empire signed the Treaty of Shimonoseki and ceded Taiwan to Japan.

私は台湾出身です。中国大陸は5000年を超える歴史を有しますが、中国大陸と同文同種の台湾には400年余りの歴史しかありません。ポルトガル人が1543年、台湾を発見しフォルモサ(Formosa)と名付けましたが、この400年余りの台湾の歴史においては、オランダ（1624-1662）及びスペイン（1626/1642）が台湾の南北両端を占領、後に1642年にオランダがスペインを駆逐し、1662年に中国

大陸出身の鄭成功がオランダを駆逐し、台湾を統一しました。しかし1683年台湾は当時の中国大陸の統治者であった清王朝により中国大陸の版図に組み入れられ、1895年の日清戦争で清朝が敗北すると、下関条約により台湾は日本に割譲されました。

日本在 1945 年第二次世界大戦後、把台湾歸還當時中國大陸的統治者中華民國政府，後中國大陸發生中國國民黨和中國共產黨的國共內戰，國民黨執政的中華民國由中國大陸撤退至台灣繼續執政，中國共產黨 1949 年 10 月 1 日在中國大陸重新建立中華人民共和國。中華人民共和國聲稱台灣是中國大陸的領土，而在台灣的中華民國依其憲法也一直以中國大陸為其領土，只是統治權互不及於對方，亦即雙方都主張只有一個中國，但統治互不及於對方。

In 1945, after the World War II, Taiwan was returned under Chinese rule to be governed by the government of the Republic of China. Later, because of the civil war between the Kuomintang and the Communist Party of China, the government of the Republic of China, led by the Kuomintang, retreated to Taiwan in 1949 after losing the Chinese Civil War with the Communist Party of China. In the same year, the Chinese Communist Party established the People's Republic of China in China. The People's Republic of China claims that Taiwan belongs to China's territory. Yet, the Taiwanese government, in accordance with its constitution, has always maintained that China is the territory of the Republic of China. The "One China policy" has always been a critical issue.

その後、第二次世界大戦後の1945年に台湾は日本から当時の中国大陸の統治者、中華民國政府に返還されました。次いで中国大陸では中国国民党と中国共産党の国共内戦が勃発、国民党が政権を持つ中華民國政府は台湾へ撤退し、引き続き政権を担当しました。中国共産党は1949年10月1日、中国大陸で中華人民共和國を建国しました。中華人民共和國は台湾は中国大陸の領土であると称しており、台湾の中華民國も憲法により中国大陸をその領土としています。ただし統治権は互いに相手方へは及ばず、また双方とも一つの中国を主張していますが、相互に相手方を統治してはいません。

在中國大陸從中華人民共和國建國至今，從未實施民主直接選舉，地方官員上至省長，下至地方官員全是官派任命，沒有選舉議員監督政府官員的制度，和與會國家及中華民國台灣政府採行官員、議員民主直接選舉的議會監督政府的制度完全不同。

The People's Republic of China has never implemented direct democratic elections. That is to say, in China, from the top governor to low level local officials, all are appointed by the government. They do not have local election members to supervise the government. The system is completely different from today's each participating

country, which adopts democratic direct elections and parliamentary supervision of the government.

中国大陸では中華人民共和国の建国から現在まで、民主的な直接選挙が実施されたことはなく、地方官僚は上は省長から下は地方公務員に至るまで中央政府により任命され、選挙で選ばれた議員が政府官僚を監督する制度がありません。皆さんの国及び中華民国台湾政府が民主直接選挙で選ばれた議員が官僚や政府を監督する制度を採用しているのとは全く異なります。

台湾在 1947 年實施縣市長及議員的民選，台北市是在 1967 年改制為直轄市後，議員仍然民選，但是市長改為官派，後來高雄市也改為直轄市，市長也改為官派，到了 1994 年，北高兩市直轄市市長就跟全台灣各縣市長及議員一樣為直接民選，總統在 1996 年也改為人民直選。

In 1947, Taiwan implemented direct election of mayors and councilors. After Taipei City was elevated to the status of special municipality in 1967, the Taipei councilors were directly elected, but the Mayor of Taipei was appointed by the government. In 1979, Kaohsiung City was also changed to a municipality, and the Mayor of Kaohsiung City was also appointed. The first election for municipality Mayors took place in 1994. Most importantly, Taiwan held the first direct President and Vice President election in 1996.

台湾では1947年、県市長及び議員の民主選挙を実施し、台北市は1967年に直轄市となった後も議員は民主選挙により選ばれています。しかし市長は中央政府による任命となり、後に高雄市も直轄市となり、市長は中央政府による任命となりました。1994年、台北市、高雄市両直轄市市長は台湾全国各県市長及び議員と同じく、直接民主選挙によって選ばれるようになり、1996年には総統も人民の直接選挙で選ばれるようになりました。

台湾除了國會議員以外，地方選舉與日本相同，均屬兩級制，以 2014 年為例，台灣面積 36,193 平方公里，人口 23,465,004 人（2015 年 8 月官方統計）6 個直轄市及 16 個縣共選出了 907 位縣市議員，而第二級的民選鄉鎮市民代表共 2323 位。

Local elections in Taiwan are the same as in Japan. Both are two-tier. Taiwan has a population of 23,465,004. Taking the 2014 election as an example, a total of 907 county and municipal councilors as the first-tier and 2,323 township representatives as the second-tier were elected in six municipalities and 16 counties.

台湾は国会議員のほか、地方選挙は日本と同じく二層制を採用、2014年を例にすると、台湾の面積36,193平方キロメートル、人口23,465,004人（2015年8月政府統計）6つの直轄市及び16の県で計907名の県市議員が選出され、第二層の郷鎮市議員は2323名が選出されました。

台灣的地方議員雖然民選已實施 70 年，而我在這 70 年當中參與了 25 年將近 1/3 的台灣民主發展史。台灣的議員除了有立法權外，還有預算審議權、質詢權及提案權。雖然我擔任 25 年議員，但仍然深感台灣的民主有待更上層樓。我們都知道政治強調的是分權，它可分為中央跟地方的垂直分權，還有地方跟地方的水平分權，台灣 70 年的民主選舉，看來好像是很民主，但是在中央、地方的垂直分權當中，仍然偏向中央集權，而使地方自治有點流於民主花瓶，有點為德不卒。 Direct elections of local councilors in Taiwan have been implemented for 70 years. During my personal 25-year career as a city councilor I participated in nearly a third of Taiwan's history of democratic development. I still feel that Taiwan's democratic elections need to be further improved. Taiwan's legislators have legislative power, budget review power, inquiry power, and proposing power, however, as far as vertical decentralization between central government and local governments, as well as the horizontal decentralization between local levels is concerned, Taiwan's democratic elections may only seem to be democratic. Thus, it is regrettable to say that the central government still tends to be a centralization government, which limits the autonomy of local governments and merely leaves them with a somewhat "decorative" function.

台湾の地方議員は民主選挙が実施されてから70年になりますが、私はこの70年の中で1/3近い25年間地方議員を務め、台湾民主発展の歴史に参加してきました。台湾の議員は立法権以外に予算審議権、質疑権、提案権を持ちます。私は25年間議員を務めてまいりましたが、台湾の民主はまだまだ発展しなくてはならないと強く感じています。政治では分権を強調します。分権には中央と地方の垂直分権、地方と地方の水平分権があり、台湾70年の民主選挙は民主的なように見えますが、しかし中央、地方の垂直分権ではやはり中央集権に偏っており、地方自治は民主の飾りに過ぎず、完全には徹底していません。

所以我在2010年成立台灣地方民代公益論壇(TCF)及全球地方議員論壇(GCF)，希望透過這兩個論壇的舉辦，結合全台灣的議員及全世界的地方議員，來強化台灣及全球地方自治的落實。

I wish, through the TCF and GCF, that all councilors from all over world can join forces to strengthen the implementation of local autonomy.

そこで私は2010年、台湾地方議員フォーラム(TCF)及びグローバル地方議員フォーラム(GCF)を設立し、この二つのフォーラムの開催を通して、台湾全国の議員及び世界の地方議員を結びつけ、台湾及び世界の地方自治を強化したいと考えました。

全球的「中央及地方」的「政府和議會」，我們以「+」的符號區分成4個欄位，

直線左右兩邊代表議會和政府，橫線上下代表中央和地方。所以東北方的右上角指的是各國中央政府，西北方的左上角指的就是各國國會議員，東南方的右下角就是指各國地方政府，而西南方的左下角指的乃是地方議會。

If we divide a square into four small squares, the left and right sides of the vertical line represent the parliament and the government, respectively, and the upper and lower sides of the horizontal line represent the central government and local government. The top right corner represents the central government of all countries. The upper left corner refers to the parliament members of various countries. The lower right corner is the local governments of various countries, while the lower left corner refers to the local councils.

世界の「中央と地方」の「政府と議会」を、私たちは「+」の記号で4つの欄に分割しました。直線の左右は議会と政府を表し、横線の上下は中央と地方を表しています。東北側の右上角が指しているのは各国の中央政府、西北側の左上角が指しているのは各国国會議員、東南側の右下角が指しているのは各国地方政府、西南側の左下角が指しているのは地方議会です。

全球中央暨地方之政府及議會 聯盟組織的現況

	議會	政府	
中央	<p>各國國會議員組成</p> <p>各國國會聯盟(IPU)、 美洲國會(議會)聯盟(COPA)</p>	<p>全球中央政府組成</p> <p>聯合國(UN)</p>	中央
地方	<p>各國地方議員組成</p> <p>美國州議會議員聯盟(NCSL)、歐洲 地方議會聯盟(CALRE)、日本會議(全 國)地方議員連盟(JLCA)、菲律賓議 員聯盟(PCL)、巴西國家立法機關和 立法者全國聯盟(UNALE)、加拿大城 鎮聯盟(FCM)、台灣地方民代公益論 壇(TCF)</p> <p>正待籌組全球地方議員聯盟 (Global Councils Forum, GCF)</p>	<p>全球地方政府組成</p> <p>城市與地方政府聯盟(UCLG)</p>	地方
	議會	政府	

Analysis of Global Organizations

	Parliaments	Governments	
Central Governments	IPU、COPA	UN	Central Governments
Local Governments	NCSSL、CALRE、JLCA、PCL、UNALE、FCM、TCF	UCLG	Local Governments
	Parliaments	Governments	

グローバルな中央及び地方の政府及び議会連盟組織の現状

	議会	政府	
中央	<p>各国の国会議員が組織</p> <p>列国議会同盟(IPU)、アメリカ州国会(議会)連盟(COPA)</p>	<p>グローバルな中央政府が組織</p> <p>国連(UN)</p>	中央
地方	<p>各国の地方議員が組織</p> <p>全米州議会議員連盟(NCSSL)、欧州地方議会連盟(CALRE)、日本会議(全国)地方議員連盟(JLOA)、フィリピン議員連盟(PCL)、ブラジル国家立法機関と立法者全国連盟(UNALE)、カナダ地方自治体連合(FCM)、台湾地方議員公益フォーラム(TCF)</p> <p>グローバルな地方議員連盟の組織が待たれている(Global Councils Forum, GCF)</p>	<p>グローバルな地方政府が組織</p> <p>都市・自治体連合(UCLG)</p>	地方
	議会	政府	

從這四個區塊來分析它的全球性組織。

In the following I analyze global organizations based on these four blocks.

この四つのブロックから、それぞれのグローバルな組織を分析します。

- I. 東北方的右上角的各國中央政府，它的全球性組織便是聯合國，目前有 193 個會員國。

In the upper right corner, the current representative global organization is the United Nations, which currently has 193 member states.

東北側の右上角の各国の中央政府、そのグローバルな組織は国連です。現在の加盟国は193か国です。

- II. 西北方左上角的各國國會議員的全球性組織便是各國國會聯盟（IPU Inter-Parliamentary Union）及美洲國會（議會）聯盟（Parliamentary Confederation of the Americas, COPA）

In the upper left corner, the current representative global organizations include the "Inter-Parliamentary Union" (IPU) and "Parliamentary Confederation of the Americas" (COPA).

西北側の左上角の各国国会議員、そのグローバルな組織は「列国議会同盟」（IPU）及び「アメリカ州国会（議会）連盟」（COPA）です。

●各國國會聯盟（IPU Inter-Parliamentary Union）：

由英、法兩國國會議員發起，早於 1889 年 6 月 30 日在巴黎創立，目前會員來自 178 個國家的國會議員參加。聯盟一年舉行春季和秋季兩次大會，在不同的國家舉辦。參加的人數依會員國人口多寡而定（最多 10 位）。聯盟並設有理事會，一年召開兩次會議，視需要增開會議。每一會員國有三名代表。各國國會聯盟以地理區域區分為六大地理政治團體，分別是非洲地理區、阿拉伯地理區、亞洲太平洋地理區、歐亞地理區、拉丁美洲及加勒比海地理區及不屬前述各區的其他區。

該聯盟是透過促進各國國會議員間的對話，來增進國際的和平和合作，鞏固代議民主體制。

Inter-Parliamentary Union, IPU:

IPU, established in Paris in 1889 by the UK and France, has members from 178 national parliaments. The assembly meets twice a year in different countries. The number of participants depends on the size of the country's population. (No one delegate may record more than ten votes.) The Governing Council shall normally hold two sessions a year and be composed of three representatives from each Member of the Union.

The geopolitical groups active in the IPU are the African Group, the Arab Group,

the Asia-Pacific Group, the Eurasia Group, the Group of Latin America and the Caribbean and the Twelve Plus Group.

As the focal point for worldwide parliamentary dialogue since 1889, the IPU shall work for peace and cooperation among peoples and for the solid establishment of representative institutions.

列国議会同盟（IPU Inter-Parliamentary Union）：

イギリス、フランスの国会議員が発起、1889年6月30日にパリで創立、現在178か国の国会議員が参加しています。春と秋に行われる一年に二度の大会は、毎年違う国で開催されます。参加人数は加盟国の人口の多寡で決定されます（最多10名）。同盟には理事会が設置され、一年に二度会議を召集、必要に応じてそれ以外の会議が開かれます。各加盟国の代表は三名です。

「列国議会同盟」は、アフリカ地区、アラブ地区、アジア太平洋地区、ユーラシア地区、ラテンアメリカ及びカリブ海地区とそれ以外の地区の六大地区に分かれます。

当同盟は各国の国会議員間の対話の促進を通して、国際的な平和と提携を推進し、代議民主体制を強化します。

● 美洲國會（議會）聯盟（Parliamentary Confederation of the Americas, COPA）：

以美洲的國會議員為參與對象，意在促進美洲國會議員間的對話與合作，1997年在加拿大魁北克成立。目前共有35個國家加入，包括6個聯邦政府和29個單一國。在美洲國會（議會）聯盟的35個會員國中，也參加IPU的共有23國。

Parliamentary Confederation of the Americas, COPA:

The Parliamentary Confederation of the Americas is an organization that brings together the congresses and parliamentary assemblies of the Americas. One of its objectives is fostering dialogue and ongoing cooperation with parliamentary organizations around the world. It was established in Quebec, Canada, in 1997. There are currently 35 countries joining, including six federal governments and 29 single countries. Among the 35 members countries of COPA, 23 are also participating in the IPU.

アメリカ州国会（議會）連盟（Parliamentary Confederation of the Americas, COPA）：

アメリカ州の国会議員を対象とし、アメリカ州の国会議員間の対話と提携を促すことを目的に、1997年カナダのケベックで設立されました。現在6つの連邦政府と29の単一国を含む計35か国の国家が加盟しています。アメリカ州国会（議會）連盟の35か国の加盟国のうち、IPUにも加盟している国は23か国です。

III. 東南方右下角的全球各地方政府的全球性組織便是城市與地方政府聯盟
(United Cities and Local Governments, UCLG) :

城市與地方政府聯盟共分為下述區域

- 中非 (Central Africa) 8 個國家
- 東非 (Eastern Africa) 18 個國家
- 東亞及東北亞 (East & North East Asia) 4 個國家
- 太平洋 (Pacific) 2 個國家
- 南亞及西南亞 (South & Southwest Asia) 12 個國家
- 東南亞 (Southeast Asia)
- 歐亞 (Eurasia) 俄羅斯 1 個國家
- 歐洲 (Europe) 24 個國家
- 拉丁美洲 (Latin America) 14 個國家
- 中東及西亞 (Middle East & West Asia) 7 個國家
- 北美 (North America) 2 個國家。

城市與地方政府聯盟是目前全球最大的地方政府組織，由各國的城市（市長）組成各該國地方政府聯盟（全國市長聯盟），再由各該國地方政府聯盟（市長）加入城市與地方政府聯盟為會員，若該城市所屬國家沒有組成該國地方政府（市長）聯盟，仍可由各該城市直接加入 UCLG 為會員。

在聯合國 193 個會員國中已有 140 個國家成為 UCLG 的會員國，共有 175 個各國全國地方政府（市長）聯盟加入 UCLG 為會員，它包含全球 24 萬個城市，涵蓋全球人口的 70% 約 50 億人口。

In the lower right corner, the current representative global organization is UCLG (United Cities and Local Governments):

UCLG includes the following geographical areas:

- Central Africa: 8 Countries
- Eastern Africa: 18 countries
- East & North East Asia: 4 countries
- Pacific: 2 countries
- South & Southwest Asia: 12 countries
- Southeast Asia:
- Eurasia: Russia
- Europe: 24 countries
- Latin America: 14 countries
- Middle East & West Asia: 7 countries
- North America: 2 countries

UCLG is currently the world's largest local government organization. One of the categories of membership is individual cities and local governments, or national

associations of local government, which means that if there are no national associations of local government, individual cities and local governments are also accepted as UCLG members.

Among the UN member states, 140 countries have become members of UCLG, and 175 National Associations of Local Government have joined UCLG as its members. UCLG covers 240,000 cities around the world and 70% of the global population (about 5 billion people).

東南側の右下角の世界各国地方政府のグローバルな組織が都市・自治体連合（United Cities and Local Governments, UCLG）です。

都市・自治体連合（UCLG）は以下の区域に分かれます

- 中央アフリカ（Central Africa） 8 各国
- 東アフリカ（Eastern Africa） 18 各国
- 東アジア及び北東アジア（East & North East Asia） 4 各国
- 太平洋（Pacific） 2 各国
- 南アジア及び西南アジア（South & Southwest Asia） 12 各国
- 東南アジア（Southeast Asia）
- ユーラシア（Eurasia） ロシア 1 各国
- ヨーロッパ（Europe） 24 各国
- ラテンアメリカ（Latin America） 14 各国
- 中東及び西アジア（Middle East & West Asia） 7 各国
- 北米（North America） 2 各国。

都市・自治体連合（UCLG）は現在世界最大の地方政府組織で、各国の都市（市長）により当該国地方政府連合（全国市長連合）を組織し、更に当該国地方政府連合（市長）が都市・自治体連合（UCLG）の会員に加わります。当該都市が属する国家が当該国地方政府（市長）連合を組織していない場合、各当該都市が直接UCLG会員に加入することもできます。

国連加盟国193か国のうち、140か国がUCLGの加盟国となっており、計175の各国全国地方政府（市長）連合がUCLG会員に加入しています。世界の24万の都市、世界の人口の70%である約50億人をカバーしています。

IV. 西南方左下角的各國地方議員的全球聯盟：

截至目前為止，遍查現有的文獻與網絡資料，尚無任何全球性的地方議會議員聯盟組織出現。全球性的地方議會議員聯盟組織與全球國會議員聯盟組織不同，前者參與者為地方層級的立法議會議員，後者參與者為各國國會議員。世界各國議員民主制度，綜分二大類：一為只選出國會議員，不選地方議員，如新加坡；另一為除選出國會議員外，還選出地方議員，而地方議員又有分一級地方議員或二級地方議員。相較於早在 1889 年成立的全球性的「各國國會聯盟」（IPU），目前則尚未有全球性的地方議員聯盟。

不過在各國內多有地方議員的全國性組織，例如中華民國台灣於2010年成立的「台灣地方民代公益論壇」(又稱台灣地方議員聯盟，TCF)，在歐、美、日、菲、巴西、加拿大等區域或國家都早有其全國性的地方立法會議員的聯盟組織，這些組織均屬於NGO的範疇，每年至少召開一次年度大會，且往往邀請外國類似組織列席參與。

The lower left corner represents a Global Legislative Alliance made up of local legislatures assemblies from around the world:

According to the documentation and data available to us, we could not find an existing Global Legislative Alliance made up of local legislative assemblies from around the world. The nature of such a Global Legislative Alliance is different from the IPU. The former is an institution of legislative alliances at the local level, and the latter is an institution of the national parliaments.

There are two kinds of parliamentary systems in the world: one has only members of parliament, no local councilors. Singapore is an example. The other system includes parliamentarians, as well as local councilors. Compared with the IPU established in 1889, the establishment of a Global Legislative Alliance is expected. Today, most countries have their own national local councilor assemblies. Taiwan Local Councils Representatives Community Forum (also known as Taiwan Local Councilors League, TCF) established in 2010 is an example, so are similar organizations in Europe, the United States, Japan, the Philippines, Brazil and Canada. All of these organizations are within the scope of NGOs, holding annual meetings each year, and inviting foreign organizations to participate in the conferences.

西南側の左下角の各国地方議員のグローバル連盟。

現在までのところ、既存の文書やネット上の資料を調査してもグローバルな地方議会議員連盟組織は見つかりません。グローバルな地方議会議員連盟組織はグローバルな国会議員連盟組織とは異なります。前者の参加者は地方レベルの立法議会議員、後者の参加者は各国の国会議員です。

世界各国の議員民主制度は二つに分類されます。一つはシンガポールなど、国会議員のみを選出し、地方議員は選出しないものです。もう一つは国会議員以外に地方議員も選出するもので、地方議員はまた第一層地方議員と第二層地方議員に分かれます。1889年成立のグローバルな「列国議会同盟」(IPU)に対し、現在まだグローバルな地方議員連盟は存在しません。

しかし各国内には多くの地方議員の全国的組織が存在します。例えば中華民國台湾には2010年に成立した「台湾地方議員公益フォーラム」(TCF)があり、「台湾地方議員連盟」(Taiwan Local Councilors League)とも呼ばれ、欧州、アメリカ、日本、フィリピン、ブラジル、カナダ等の国や地域には早くから全国的な地方立法議会議員の連盟組織があります。これらの組織はいずれも

NGOの範疇に属し、毎年少なくとも一度年度大会を開催、しばしば海外の類似組織を招くこともあります。

以下將說明各國地方議員聯盟組織的狀況：

Next, I will share with you the organizations of the national local councilors assemblies from around the world:

以下、各国の地方議員連盟組織の状況を説明します。

- 美國州議會議員聯盟（National Conference of State Legislatures, NCSL）

於 1975 年創立，距今已屆 40 年以上。其成員包括全美各州參眾議員共計 7000 名及其立法助理 33000 名組成，所有州議會議員及立法幕僚都可以是 NCSL 會員。每年舉行春秋兩次論壇，春季固定在華府舉行，秋季則在全美擇地舉行，每年還有一次立法高峰會議，是年度的盛大會議，選擇在夏天州立法議會休會期間舉行。

National Conference of State Legislatures, NCSL

Established in 1975, NCSL has been active for over 40 years. All 7000 legislators and staff across the country are NCSL members. There are two major events every year. One is the NCSL Capital Forum, and the other is the Legislative Summit held in a large city in the USA. The Legislative Summit held during the legislative recess is the largest meeting in the country.

全米州議會議員連盟（National Conference of State Legislatures, NCSL）

1975 年創設、40 年以上的歴史を持ちます。メンバーは全米各州の上院下院議員計 7000 名及び議員秘書 33000 名で、すべての州議會議員及び立法補佐が加入できます。毎年春と秋にフォーラムを開催、春はワシントン D.C.で、秋は全米から地域を選び開催します。毎年一度立法サミット会議も開催され、州の立法議会が休会する夏に盛大に開かれます。

- 歐洲地方議會聯盟（Conference of European Regional Legislative Assemblies, CALRE）

歐盟 28 個會員國中，計有 8 國共 74 個具有立法權的地區議會，涵蓋 2 億的歐盟人口。「歐洲地方議會聯盟」於 1997 年組成，2014 聯盟主席為西班牙加利西亞區域議會議長的 Pilar Rojo Noguera(現已當選西班牙國會議員)，Pilar 會長於 2014 年 6 月和美國州議會議員聯盟「NCSL 的 Bruce 會長及日本會議（全國）地方議員連盟松田良昭會長受邀來台參加 2014 年在台灣舉辦的 GCF 論壇，她同時邀請台、美、日的會長於 2014 年 11 月 6 至 8 日去西班牙加利西亞地區議會參加歐洲地方議會聯盟（CALRE）的年度大會，台灣因當年底正逢選舉而未派代表前去，但美日會長均有應邀前往，而再度促成全球各地方議會議員聯盟的國際交流。

至 2015 年 8 月台灣 TCF 再度辦理 GCF，當時擔任歐洲地方議會聯盟(CALRE) 會長為義大利米蘭城市所屬倫巴底區域議會議長 Cattaneo 與日本 JLCA 及菲律賓議員聯盟 (PCL) 會長 Maybelyn Rose Fernandez 應邀出席參加，並經由 CALRE 會長的建議，由日本 JLCA、菲律賓 PCL、台灣 TCF 發起成立亞洲地方議員論壇 (Asian Councils Forum, ACF)。CALRE 的 Cattaneo 會長亦同時邀請日 JLCA、菲律賓 PCL、台灣 TCF 會長參加 2015 年 10 月底在米蘭舉行的 CALRE 年會暨全球地方議員的 World Forum，三國均由會長或派代表參加，在會中亦有美國州議會議員聯盟 (NCSL) 的會長及巴西國家立法機關和立法者全國聯盟 (UNALE) 的會長暨加拿大城鎮聯盟 (FCM) 的會長參加，再度促成全球地方議會議員聯盟的國際交流。

2016 年本人亦曾拜訪時任 CALRE 副會長的西班牙加利西亞區域議會議長，以加強交流，至今 CALRE 均和 TCF 保持密切聯繫。

Conference of European Regional Legislative Assemblies, CALRE

CALRE, established in 1997, unites 74 presidents of European regional legislative assemblies, covering 200 million EU citizens.

TCF hosted its first international conference in 2014, inviting CALRE, NCSL and the Japanese Local Councilors Alliance to the conference. Then-President Pilar Rojo Noguera, now a congresswoman, invited Taiwan's TCF, Japan's JLCA, and America's NCSL to attend the 2014 CALRE's Plenary Assembly in Spain. TCF was unable to attend the conference due to the election that year. The US NCSL and Japan have all participated in the meeting and have once again contributed to the international exchange of legislative alliances around the world.

In 2015, TCF proceeded to organize the second GCF in late August 2015, inviting presidents from Philippine PCL, CALRE and JLCA. By then, an initiative to establish the Asian Councils Forum (ACF) brought up by CALRE then-President Raffaele Cattaneo, the President of the Regional Council of Lombardy, was passed unanimously without any objection from any of the members present. President Cattaneo also invited JLCA, Philippine PCL and Taiwan TCF to participate in the CALRE annual meeting held in Milan in late October 2015 and the World Forum for local councilors from around the world. At the conference, we met with Presidents from American's NCSL, Brazil's UNALE and Canada's FCM, which once again contributed to the international exchange of legislative alliances around the world.

In 2016, I also visited the President of the Spanish Galician Regional Council, who was then-vice president of CALRE, to strengthen the exchanges between CALRE and TCF. Till now, CALRE still maintains close contact with TCF.

欧州地方議会連盟 (Conference of European Regional Legislative Assemblies, CALRE)

EU28 各国の加盟国のうち、8 各国 74 の立法権のある地方議会が参加、2 億人の EU 人口をカバーしています。欧州地方議会連盟は 1997 年設立、2014 年の連盟主席はスペイン・ガリシア州地方議会議長の Pilar Rojo Noguera（現在スペイン国会議員に当選）。Pilar 会長は、2014 年 6 月全米州議会議員連盟 NCSL の Bruce 会長及び日本会議（全国）地方議員連盟松田良昭会長とともに招きを受けて 2014 年台湾で開催された GCF フォーラムに参加、同時に台湾、アメリカ、日本の会長を 2014 年 11 月 6 日から 8 日のスペイン・ガリシア州地方議会での欧州地方議会連盟（CALRE）の年度大会に招待し、台湾はその年の年末が選挙であったため代表を派遣しませんでした。米日の会長は招きに応じ、グローバルな地方議会議員連盟の国際交流が促進されました。

2015 年 8 月、台湾 TCF は再度 GCF を開催、当時の欧州地方議会連盟（CALRE）会長のイタリア・ミラノのロンバルディア州地方議会議長 Cattaneo、日本 JLCA 及びフィリピン議員連盟（PCL）会長 Maybelyn Rose Fernandez が招待に応じて出席、また CALRE 会長の提案で日本 JLCA、フィリピン PCL、台湾 TCF により「アジア地方議員フォーラム」（Asian Councils Forum, ACF）が立ち上げられました。CALRE の Cattaneo 会長はまた、日本 JLCA、フィリピン PCL、台湾 TCF 会長を 2015 年 10 月末ミラノで開催された CALRE の年次会議及びグローバルな地方議員の World Forum に招待、三国とも会長或いは代表を派遣しました。会議には全米州議会議員連盟（NCSL）会長及びブラジル国家立法機関と立法者全国連盟（UNALE）会長及びカナダ地方自治体連合（FCM）会長も参加、グローバルな地方議会議員連盟の国際交流が促進されました。

2016 年私はまた時の CALRE 副会長であったスペイン・ガリシア州地方議会議長を訪問し、交流を強化、現在でも CALRE は TCF と密接な関係を保っています。

- 日本会議（全国）地方議員連盟（JLCA）

「日本会議」は 1997 年 5 月由各界代表及日本各都道府縣代表所參加設立之組織。「日本會議」所屬的全國地方議員，在 2005 年 3 月 6 日設立了日本會議（全國）地方議員聯盟」。在全日本近 4000 名地方議員中，已有 1700 位議員加入。

Japanese Local Councilors Alliance, JLCA

In May 1997, delegates from all of Japan's 47 prefectures established the Japan Conference or Nippon Kaigi as we call it. The Japanese Local Councilors Alliance was established on March 6, 2005, affiliated to Nippon Kaigi. Of the nearly 4,000 local councilors in Japan, 1,700 have joined the JLCA.

日本会議（全国）地方議員連盟（JLCA）

「日本会議」は1997年5月各界の代表及び日本の各都道府県代表が参加して設立された組織です。「日本会議」に所属する全国の地方議員は、2005年3月6日「日本会議（全国）地方議員連盟」を設立しました。日本全国の4000名近い地方議員のうち、1700名の議員が参加しています。

- 菲律賓議員聯盟（Philippine Councilors League, PCL）

創立於1990年。在直轄市（Cities）和自治市（Municipalities）的地方立法議會，所有當選、被任命及地方議會的當然議員，均自動成為PCL會員。全國大會（National Assembly）在每3年任期中至少召開2次，全國大會由來自全國144個直轄市及1490個自治市16,772名議員組成。設有國家理事會（National Board-NB），至少每3個月集會1次。由會長（National President-NP）領導的執委會（National Executive Officers-NEO）依國家理事會（NB）批准的政策執行管理PCL的日常事務。

2015年菲律賓議員聯盟（PCL）的全國會長 Maybelyn Rose Fernandez 會長和日本 JLCA 松田良昭會長和台灣地方民代公益論壇（TCF）創會人，我本人林晉章，在台灣台北發起成立「亞洲地方議員論壇」（ACF）。菲律賓議員聯盟（PCL）已在2016年12月在菲律賓馬尼拉舉辦第一屆ACF，當時有台灣TCF、日本JLCA及香港議員代表參加。

Philippine Councilors League, PCL

PCL was established in 1990. All elected, appointed and ex-officio members of local legislative councils, in cities and municipalities shall automatically become members of the League. The National Assembly shall be convened twice a term. The PCL is composed of 16,772 councilors from all 144 cities, and 1,490 municipalities throughout the country. The National Board meets at least once every three months. National Executive Officers led by the National President shall attend to the administration of the day-to-day activities of the League in accordance with the policies approved by the National Board.

In 2015, PCL NP President Maybelyn, President of JLCA Matsuda and I, Taiwan TCF founder, initiated the establishment of ACF in Taipei, Taiwan. PCL held the first ACF in Manila, Philippines in December 2016. Representatives from Taiwan TCF, Japan JLCA and Hong Kong were present at the meeting.

フィリピン議員連盟（Philippine Councilors League, PCL）

1990年創設。直轄市（Cities）と自治市（Municipalities）の地方立法議会、すべての当選、任命された議員、及び地方議会の当然（兼任）議員が自動的にPCL会員となります。

全国大会（National Assembly）が3年の任期中少なくとも2回召集されます。全国大会は全国144の直轄市及び1490の自治市、16,772名の議員に

より組織されています。国家理事会（National Board-NB）が設けられ、少なくとも3ヵ月に1度会議が招集されます。会長（National President-NP）率いる執行委員会（National Executive Officers-NEO）が、国家理事会（NB）の批准した政策によりPCLの日常事務を執行、管理します。

2015年フィリピン議員連盟（PCL）の全国会長 Maybelyn Rose Fernandez 会長と日本 JLCA 松田良昭会長、台湾地方議員公益フォーラム（TCF）の創始者、私林晋章は、台湾・台北で「アジア地方議員フォーラム」（ACF）を立ち上げました。フィリピン議員連盟（PCL）はすでに2016年12月、フィリピン・マニラで第一回 ACF を開催、台湾 TCF、日本 JLCA 及び香港の議員代表が参加しました。

- 巴西國家立法機關和立法者全國聯盟（União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais, UNALE）

UNALE 於 1997 年召開第一屆年會。該聯盟係由包括巴西境內全國 27 州議會。「巴西國家立法機關和立法者全國聯盟」每年舉辦年會是拉丁美洲最大的議會會議。

2008 年 UNALE 聯盟主席曾邀請我台灣地方議員參加其年會，以促進兩國議會交流。同時也邀請其他美洲地區之州級議會代表參加。因台灣議會正值大會期間，未能派員參加，殊為可惜。在 2014 年 5 月舉辦的第 18 屆年會中，共有巴西議員 842 人出席。

台灣地方民代公益論壇於 2014 及 2015 年兩次都邀請 UNALE 會長來台參加 GCF，可惜均未能成行，至 2015 年 10 月，亞洲台、日、菲都應 CALRE 會長之邀前往義大利米蘭參加 CALRE 年會及 World Forum 時就和巴西 UNALE、美國 NCSL、加拿大 FCM 會長進行交流。

UNALE 在會長 Ana Maria do Socorro Cunha Costa（現已當選該國國會議員）帶領下，一行 12 人在 2016 年 11 月 13—16 日由香港抵台，參訪有關台灣再生能源及資源回收等機構，台灣地方民代公益論壇（TCF）在台北市議會及市政府協助下，安排參觀市議會、北投焚化廠、內湖慈濟、大愛科技（位於台北市內湖）、台北 101 及台北市政府探索館等行程。

União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais, UNALE

UNALE is made up of 27 state parliaments in Brazil. Its first annual meeting was held in 1997. At the 18th annual meeting held in May 2014, a total of 842 members attended the event. Its annual meeting is the largest parliamentary conference in Latin America.

In 2008, UNALE invited Taiwan local councilors as well as representatives from other American countries to attend the UNALE annual meeting to promote exchange among the parliaments. It was a pity that Taiwan could not send delegates to participate because the councils were in session.

TCF invited UNALE presidents to Taiwan to participate in the GCF in 2014 and 2015. Unfortunately, they were unable to make the trip. In October 2015, at the invitation of CALRE President, TCF visited Milan, Italy, and attended the CALRE Annual Meeting and the World Forum. At the event, TCF exchanged views with Brazil UNALE, USA NCSL, and Canadian FCM.

On November 13-16, 2016, 12 delegations of the UNALE led by Chairwoman Ana Maria do Socorro Cunha Costa, now a Congresswoman, visited Taipei City. The major purpose of their trip to Taiwan was to learn about the system and operation of waste recycling in Taiwan. To meet their request, TCF arranged a two-day schedule during their brief stay on November 14-15, 2016, including visiting the Taipei City Council, Taipei Beitou Incinerator Plant, the Mission of Tzu Chi in Environmental Protection, Ta Ai Technologies Co., Ltd. and Taipei 101 Tower, among others.

ブラジル国家立法機関と立法者全国連盟 (União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais, UNALE)

ブラジル国家立法機関と立法者全国連盟 (UNALE) は 1997 年第一回年次大会を開催しました。当連盟はブラジル国内の全国 27 の州議会より成ります。「ブラジル国家立法機関と立法者全国連盟」の毎年の年次大会はラテンアメリカ最大の議会会議です。

2008 年 UNALE 連盟主席は、両国の議会の交流を促進するため、我々台湾地方議員をその年次大会に招待しました。またその他のアメリカ州地域の州議会代表も招待しました。台湾は議会会期中であったため、残念ながら参加できませんでした。2014 年 5 月に開催された第 18 回年次大会には、ブラジル議員 842 名が出席しました。

台湾地方議員公益フォーラムでは 2014 年と 2015 年の 2 回に渡り UNALE 会長を GCF に招待しましたが、残念ながら会長の参加には至りませんでした。2015 年 10 月、アジアの台湾、日本、フィリピンが CALRE 会長の招きに応じてイタリア・ミラノでの CALRE 年次大会及び World Forum に参加、その際ブラジル UNALE、米国 NCSL、カナダ FCM 会長と交流しました。

Ana Maria do Socorro Cunha Costa 会長 (現在当国の国会議員に当選) に率いられた UNALE 一行 12 名が 2016 年 11 月 13 日から 16 日、香港より台湾に到着、台湾の再生エネルギー及び資源リサイクル等の組織を視察しました。台湾地方議員公益フォーラム (TCF) は台北市議会及び市政府の協力の下、市議会、北投ゴミ処理場、内湖慈濟、大愛科技 (台北市内湖)、台北 101 及び台北市政府探索館等の視察をアレンジしました。

- 加拿大城鎮聯盟 (Federation of Canadian Municipalities, FCM)

成立於 1901 年。目前會員數是 1960 個，包括加拿大最大的城市、小城鎮和農村社區，及 20 個省級和地區城鎮協會，涵蓋加拿大 90% 的人口。年度會員大會同時舉行商展 (Trade Show)。

Federation of Canadian Municipalities, FCM

FCM was established in 1901. It has 1,960 members, including largest cities, small urban and rural communities and 20 provincial and territorial municipal associations, covering 90% of the Canadian population. The Annual General Meeting Conference and Trade Show is the largest gathering of senior municipal officials from across Canada.

カナダ地方自治体連合「Federation of Canadian Municipalities, FCM」

1901 年設立。現在の会員数はカナダ最大の都市、小都市、農村地域、20 の州と地区の小都市協会を含む 1960 で、カナダの人口の 90% をカバーします。年度会員大会と同時にトレードショーも開催します。

- 台湾地方民代公益論壇 (Taiwan Local Councils Representatives Community Forum, TCF)

成立於 2010 年，分別於 2014、2015 首度舉辦 2 次全球地方議員論壇 (Global Councils Forum, GCF)，2015 年和日本 JLCA 及菲律賓 PCL 共同發起成立「亞洲地方議員論壇」(Asian Councils Forum, ACF)。2016 年參加菲律賓 PCL 承辦的第一屆亞洲地方議員論壇 (ACF)。並於 2017 年承辦第二屆亞洲地方議員論壇 (ACF)，共有來自日本、菲律賓、香港、斯里蘭卡、吐瓦魯、馬來西亞、韓國、蒙古及台灣共 9 個國家地區參加。

Taiwan Local Councils Representatives Community Forum, TCF

TCF was established in 2010 and held two GCFs (Global Councils Forum) in 2014 and 2015, respectively. In 2015, it established the ACF (Asian Councils Forum) jointly with Japan JLCA and the Philippines PCL. In 2016, TCF participated in the first ACF hosted by the Philippines PCL. In 2017, it hosted the second ACF, with Japan, the Philippines, Hong Kong, Sri Lanka, Tuvalu, Malaysia, South Korea, Mongolia and Taiwan attending the event.

台湾地方議員公益フォーラム (別名：台湾地方議員連盟、Taiwan Local Councils Representatives Community Forum, TCF)

2010 年設立。2014、2015 年に初の 2 度のグローバル地方議員フォーラム (Global Councils Forum, GCF) を開催、2015 年日本 JLCA 及びフィリピン PCL と共同で「アジア地方議員フォーラム」(Asian Councils Forum, ACF) を立ち上げました。2016 年フィリピン PCL が開催を担当した第一回アジア地方議員フォーラム (ACF) に参加しました。2017 年第二回アジア地方議員フォーラム (ACF) 開催を担当、日本、フィリピン、香港、スリランカ、ツバル、マレーシア、韓国、モンゴル及び台湾の計 9 つの国と地域が参

加しました。

從以上分析，除了聯合國外，就是全球國會議員聯盟（IPU）和城市與地方政府聯盟（UCLG）均涵蓋了193個聯合國的164國及140國，不只組織龐大且影響力直追聯合國。

From the above analysis, we can tell that in view of the huge number of members in IPU with 164 members and in UCLG with 140 members, it is not hard to image that their powerful influence will catch up with the United Nations one day.

以上の分析によると、国連以外では、グローバルな列国議会同盟（IPU）と都市・自治体連合（UCLG）が国連加盟国193か国のうちそれぞれ164か国及び140か国をカバーしており、巨大な組織であるばかりでなく、その影響力も国連に迫るものとなっています。

而迄今沒有一個全球組織類似 IPU 或 UCLG 般的強大和健全，目前僅止於各國地方議員聯盟自己推動自己國家會務，尚未能有「各國地方議員聯盟」的上位組織：「全球地方議員聯盟」的出現和存在，直至 2014 及 2015 本人和 TCF 在台灣二次發起邀請 GCF (Global Councils Forum) 及參加 2015 歐盟 CALRE 辦理的 World Forum 才有全球地方議員聯盟。另外就是南北美洲各自辦理的 COPA、NCSL、UNALE、FCM 也都彼此邀請南北美洲的國家共襄盛舉，既沒有邀其他歐洲國家 所以最終還是沒有組成全球地方議員聯盟。

Local Legislative Assemblies in each country are always busy promoting their own agenda. They do not have the concept and enthusiasm to establish a global organization. As result, unlike IPU or UCLG, no Global Local Legislative Alliance ever existed in the world. I would say that the Global Councils Forum (GCF) held by TCF in 2014 and 2015 and World Forum by European CALRE in late 2015 would be the closest to a Global Local Legislative Alliance. As for the Legislative Assemblies in the Americas, such as COPA, NCSL, UNALE, and FCM, they only invite the countries within the Americas, but seldom invite other European or Asian countries to participate. Therefore, in the end, they did not form a Global Local Legislative Alliance.

各国の地方議員連盟には、現在までのところ、IPUやUCLGのような強大で健全なグローバル組織はいまだ存在せず、自国での会務推進に留まっており、「各国の地方議員連盟」の上位組織はいまだ存在しません。「グローバルな地方議員連盟」の出現と存在について言えば、2014年と2015年、私とTCFが台湾で二度開催したGCF (Global Councils Forum) と、2015年にEUのCALREが開催したWorld Forumへの参加が、グローバルな地方議員連盟の誕生であると言えます。このほか、南北アメリカ州ではそれぞれCOPA、NCSL、UNALE、FCMを開催、互いに南北アメリカ州の国家を招いて盛大に開催していますが、その他の欧州の国家を招いてはならず、結局グローバルな地方議員連盟の組織には至っていません。

ん。

究其原因，乃因全球地方政府組織的UCLG及全球國會議員聯盟IPU都有各國政府強大力量的支持外，要不就是整個地方政府由其市長因其參與而整個地方政府跟著投入，要錢有錢，要人有人。獨獨全球地方議員聯盟（如GCF），因其成員僅止於地方議員，尚未受中央政府的重視，且每個議員均屬獨立個體，不似UCLG成員的市長一般，要錢有錢，要人有人。要做到像UCLG及IPU般的影響力恐怕還需一段很長的路子要走。

Why could IPU and UCLG grow bigger and stronger? The reason is that the members of these two organizations have access to resources from the government to support their participation, either financial or in terms of personnel. In contrast, a Global Legislative Alliance, like GCF, has not been valued by the central government, and each councilor is an independent individual, unlike the mayor of UCLG with financial and organizational support. As such, I consider that there is still a long way to go to form a global legislative alliance with a powerful influence as UCLG and IPU did.

その原因は、グローバルな地方政府組織のUCLG及び列国議会同盟IPUはいずれも各国政府の強いサポートがあるほか、市長が参加しているため、全地方政府が地方政府を挙げて協力し、資金面でも人材面でも豊富であるのに対し、グローバルな地方議員連盟（GCF等）は、メンバーが地方議員だけであり、中央政府の重視も受けておらず、各議員がいずれも独立していることから、UCLGメンバーの市長のように、資金面・人材面で恵まれているわけではないことが考えられます。UCLG及びIPUのような影響力を持つためには、なおしばらくの時間が必要でしょう。

話雖如此，其實 NCSL、UNALE、PCL 似乎在各個國家內的辦理，因其中央政府的重視，不只參加人數眾多，舉辦規模龐大，各級政府首長不得不去重視和參與。Notwithstanding, it seems that NCSL, UNALE, and PCL have different stories in their own countries. The scopes of their membership and their organization size have been highly regarded by the central government, which ensures government officials at all levels take the views of these organizations serious.

とはいえNCSL、UNALE、PCLは各国で開催される際、中央政府に重視されており、参加人数が多いだけでなく、開催規模も大きく、各クラスの政府首長も重視し参加せざるを得ないようです。

所以未來的全球地方議員聯盟，如全球地方議員論壇（GCF），到底是比照美洲地區のUNALE及NCSL的人數眾多的提供全球地方議員的參與？或比照歐盟CALRE及全球國會議員聯盟IPU的「高峰論壇式」的菁英參與式的舉辦？

Another point I would like to bring up here for discussion is about the way of

conducting meetings in the future. In case one day a Global Legislative Alliance (for example GCF) is established, what kind of regulations to hold meetings will be adopted? adopting all-members-attendance to arrange the meetings, like UNALE and NCSL? or an elite-summit, like CALRE and IPU?

そこで将来のグローバル地方議員フォーラム（GCF）のようなグローバルな地方議員連盟は、アメリカ州地域のUNALE及びNCSLのような人数が多く、グローバルな地方議員の参加を目指すべきでしょうか。或いはEUのCALRE及び列国議会同盟IPUの「サミットフォーラム式」のようなエリート参加式にすべきでしょうか。

以亞洲 ACF 來看，菲律賓的 PCL 可能源自美國模式，所以和美洲 NCSL、UNALE 的舉辦模式有很多相似之處；反觀其他亞洲各國，多數可能是依著歐洲模式的「高峰論壇式」的菁英參與式的舉辦，如日本今 2018 年舉辦的第三屆 ACF 便限定每個參與國至多註冊 10 名代表議員，和本人原發起時之大規模參與模式有大大不同。

Taking ACF as another example, it seemed PCL's hosting mode (all-members-attendance) has many similarities with NCSL and UNALE. From my observation, some Asian countries adopt the same elite-summit approach as European countries. Considering the 2018 third ACF in Japan, JLCA restricts the number of attendees to ten participants from each participating country, which is very different from my original idea.

アジアACFについて見ると、フィリピンのPCLは米国モデルのようであり、アメリカ州NCSL、UNALEの開催モデルとの多くの類似点があります。その他のアジア各国では多くがヨーロッパモデルの「サミットフォーラム式」のようなエリート参加式で開催しており、例えば日本で今年2018年に開催された第三回ACFは、各参加国の参加議員を最多10名に限定しており、私が発起した当時の大規模参加モデルとは大きく異なります。

本人發起創立全球地方議員論壇的願景就是全球地方議員的大量註冊參與，就好似國際青商會（JCI）、國際獅子會（LIONS）、國際扶輪社（ROTARY）每年全球年會的大量註冊參與一般。

My vision for launching the GCF is that the more local councilors participate, the better, just like the annual meetings held by the Junior Chamber International (JCI), Lions Clubs International (LIONS) and Rotary International (ROTARY). Those meeting always attract a large number of members.

私が立ち上げたグローバルな地方議員フォーラムのビジョンは、毎年のグローバルな年次大会で多くの登録、参加のある国際青年会議所（JCI）、ライオンズクラブ国際協会（LIONS）、国際ロータリー（ROTARY）のように、多くのグロー

バルな地方議員が登録、参加することでした。

但經過這幾年來的摸索參考改進，我想可能需要大規模的地方議員的註冊參與模式和「高峰論壇式」的菁英參與模式二項同步辦理。依我目前的心得可能是一年一次的「高峰論壇式」的菁英參與，辦理 2-3 年，再每 3-4 年辦理一次大規模的地方議員的註冊參與模式。

My experience told me that taking turns to adopt all-members-attendance and elite-summit meetings could be a better idea. In my personal opinion, elite-summit meetings should be held annually for 2 or 3 consecutive years, and then all-members-attendance should be applied for the 3rd year or 4th year.

しかしここ数年の摸索と考察を経て、私は大規模な地方議員の登録、参加モデルと「サミットフォーラム式」のようなエリート参加式モデルを同時に行わなければならないと感じています。私は現在の段階では、一年に一度の「サミットフォーラム式」のようなエリート参加式の会議を2-3年開催し、そして3-4年に一度大規模な地方議員の登録、参加モデルの会議を開催することを考えています。

這就是我今天想向各位分享我發起亞洲地方議員論壇和全球地方議員論壇的心得，敬請各位指教。

The above experience in launching the ACF and the GCF is what I would like to share with you today.

以上が私が発起したアジア地方議員フォーラムとグローバル地方議員フォーラムに関する私の考察です。ご意見のほどよろしくお願い申し上げます。

謝謝各位的聆聽。

Thank you for your attention.

ご清聴ありがとうございました。

第五章 對自然災害的應對措施(Disaster Countermeasures)

對自然災害的應對措施 Disaster Countermeasures

林晉章

理事長 台灣地方民代公益論壇
(又稱台灣地方議員聯盟)

厲耿桂芳

台北市議員

August 21, 2018

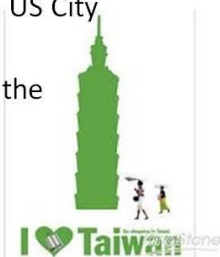
2014年 TCF in Taipei, Taiwan

INT'L SESSION:

各國地方議會聯合組織介紹 Perspective in Our Community

ESSAY PRESENTATIONS:

- 地方預算審議 Local Government's Budget Review
- 美國市經理制度探究 The Research for the System of the US City Management
- 論議會運作透明化 The Transparency of the Operation of the Parliament
- 草根民主與地方審議 The Grass-Root Democracy and the Deliberation of Local



2015年 TCF & GCF in Taipei, Taiwan

TOPIC THEME:

地方議會與公民參與 Local Councils and Citizen Participation

PANEL SESSIONS:

- 地方議會資訊公開 Freedom of Local Government's Information
- 議員助理制度與問政資源 Logistics and Assistant Supports for the Councilors
- 議會政治與社群媒體 Parliamentary Politics and Social Networks
- 台灣議會政治與公民參與 Parliamentary Politics and Citizen Participation in Taiwan.
- 議會與公民參與經驗分享 Global Experience Sharing on Local Parliamentary Politics and Citizen Participation
- 國際地方議會與擴大經濟區域治理 Local Councils in the Face of Expanding Regional Economic Integration



2015年 10月 World Forum in Milan, Italy

TOPIC THEME:

Regional and Local Representation for a True Global Democracy

PANEL SESSIONS:

- 經濟競爭力和經濟成長的新模式 Competitiveness and new paradigms of growth
- 滋養地球生命能源 Feeding the Plane, Energy for Life
- 區域政府的福利：社會權利和制度性機會 Regional welfare: social rights and institutional opportunities
- 永續發展與區域的關係 Sustainable development and regions
- 多層級政府和夥伴關係的需求 Multilevel government and need for partnership
- 財政和金融政策 Fiscal and financial policies
- 政策制定和政策評估 Policy making and policy assessment
- 規範的價值：輔助和權利 Value of the norm : subsidiarity and rights



www.shutterstock.com - 706360561

2016年 1st ACF in Manila, Philippines

TOPIC THEME:

以地方立法促進回應行治理與分權

Advancing Responsive Governance and Decentralization Through Local Legislation

SUB-THEME:

- 地方立法議會聯合會在治理及反中央集權的角色 The Role of Local Legislative Assemblies in Governance and Decentralization
- 災害風險管理及氣候變遷對地方政府的意涵 The Implications of Disaster Risk Management and Climate Change to Local Governments
- 地方政府之間的關係與合作問題 The Issues in Inter-Local Government Relations and Cooperation
- 地方立法議會聯合會在亞洲區域推動貿易及投資機會的角色 The Role of Local Legislative Assemblies in Promoting Trade and Investment Opportunities in the Asia-Pacific Region



2017年 2nd ACF in Taipei, Taiwan

TOPIC THEME:

4C時代的地方治理與社會創新

Local Governance and Social Innovation in 4C Era

PANEL SESSIONS:

- 地方需求與社會創新 Local Demand and Social Innovation
- 地方觀光與交通建設 Local Tourism and Transport Infrastructures
- 參與式預算與地方議會 Participatory Budgeting and Local Councils
- 各國地方議會運作最佳實務 Best Practice in Your Local Council
- 友善地監督 Positive & Effective Check
- 建設性衝突 Constructively Conflict
- 問題導向的溝通 Problem-oriented Communication
- 跨區域合作 Cross-region Cooperation



2018 年 3rd ACF in Tokyo, Japan

TOPIC THEME:

亞洲國家的共生
Living together in Asia

PANEL SESSIONS:

- 地區活化策略
Regional Revitalization Strategies
- 對自然災害的應對措施
Disaster Countermeasures



世界10大地震海嘯最危險城市

1. 東京 Tokyo
2. 大阪/神戶 Osaka / Kobe
3. 雅加達 Jakarta
4. 名古屋 Nagoya
5. 洛杉磯 Los Angeles
6. 舊金山 San Francisco
7. 德黑蘭 Tehran
8. 馬尼拉 Manila
9. 伊斯坦布爾 Istanbul
10. 那不勒斯 Naples



全球8個相較不會地震的城市

1. 曼谷 Bangkok
2. 上海 Shanghai
3. 首爾 Seoul
4. 胡志明市 Ho Chi Minh City
5. 布拉格 Prague
6. 伯斯 Perth
7. 吉隆坡 Kuala Lumpur
8. 新加坡 Singapore



國家人口密度前10名

排名	國家/地區	人口	面積 (平方公里)	密度 (每平方公里人口)
—	澳門	658,900	32.9	20,027
1	摩納哥	38,300	2.02	18,960
2	新加坡	5,612,300	719.9	7,796
—	香港	7,409,800	1,106.42	6,697
—	直布羅陀 (英國)	29,441	6.5	4,529
3	梵蒂岡	832	0.44	1,891
4	巴林	1,214,705	665	1,827
5	馬爾地夫	394,999	300	1,317
6	馬爾他	408,333	316	1,292
—	百慕達 (英國)	68,679	53.3	1,289
7	孟加拉	158,570,535	144,000	1,101
—	耿西 (英國)	65,068	78	834
—	澤西 (英國)	94,161	116	812
8	巴勒斯坦	4,816,503	6,220	774
9	巴貝多	286,705	431	665
10	中華民國	23,562,318	36,197	651

全球大都會區之人口排名

●全球有561個大都會區的人口是100萬以上，其中有297個位於亞洲，占53%。

●全球有35個大都會區的人口是1000萬以上，其中有21個位於亞洲，占60%。

●最大前十名的大都會區為：

1. 廣州 (Guangzhou) 45,600,000
2. 東京 (Tokyo) 39,900,000
3. 雅加達 (Jakarta) 30,300,000
4. 上海 (Shanghai) 29,500,000
5. 德里 (Delhi) 28,400,000
6. 馬尼拉 (Manila) 24,600,000

Agglomerations

Rank	Name	English Name	Country	Population
1	Guangzhou	Canton	China	45,600,000
2	Tōkyō	Tokyo	Japan	39,900,000
3	Jakarta	Jakarta	Indonesia	30,300,000
4	Shanghai	Shanghai	China	29,500,000
5	Delhi	Delhi	India	28,400,000
6	Manila	Manila	Philippines	24,600,000
6	Seoul	Seoul	Korea (South)	24,600,000
8	Mumbai	Bombay	India	24,200,000
9	Ciudad de México	Mexico City	Mexico	22,600,000
10	New York	New York	United States of America	22,200,000

7. 首爾 (Seoul) 24,600,000
8. 孟買 (Mumbai) 24,200,000
9. 墨西哥市 (Mexico City) 22,600,000
10. 紐約市 (New York City) 22,200,000

前大10個大都會區中，有8個位於亞洲國家，占80%。

排名	名稱	日期	地點	罹難人數	規模	深度	備註
1	1935年新竹-臺中地震	1935年4月21日	苗栗縣關刀山附近	3,276	7.1	5km	獅潭、屯子腳斷層
2	921大地震 (集集大地震)	1999年9月21日	日月潭西方9公里	2,415	7.3	8km	車籠埔斷層、大茅埔-雙冬斷層
3	1862年台南地震	1862年6月7日	台南官田	1,700	6.6	15km	六甲斷層
4	1906年梅山地震	1906年3月17日	嘉義縣民雄	1,258	7.1	6km	梅山斷層、陳厝寮斷層
5	1848年彰化地震	1848年12月3日	台中-彰化	1,030	~7.0	5km	彰化斷層



1963 葛樂禮颱風



1964 嘉南烈震



1999年9月21日 台灣集集大地震

地震防治

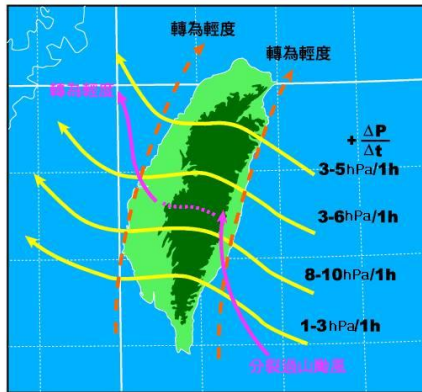
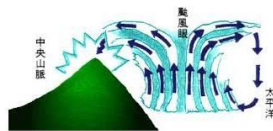
- 1999年以前的房子易倒
- 1999年以後建築法規修改，耐震強度已提高
- 1999年以前房子的所在地區，需要都市更新改建



地震教育，不如日本，
台灣要向日本學習

颱風侵襲時

中央山脈



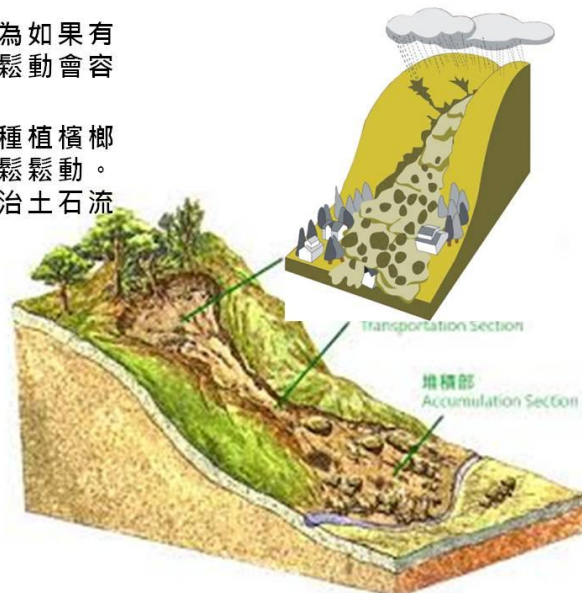
台灣最怕的
是西北颱

賀伯颱風登陸時，在台灣西部吹的是西北風

- 台北市防治颱風有經驗，加上現在建築比較不怕颱風
- 進行樹木維護作業，修剪樹枝，將分隔島樹木安裝支架固定，以因應道路安全。
- 颱風期間應加強廣告招牌等懸吊物之固定。
- 市政府會疏通下水道。餐廳油水道也影響下水道排水，市政府會提醒餐廳業者提早疏通水道。
- 提防河水倒灌，堤防內停放之車輛會告知民眾將車開到堤防外。
- 堤防高度為200年洪水頻率



- 外縣市比較容易發生土石流，因為如果有地震和颱風，加上下大雨，土質鬆動會容易發生土石流。
- 另一種發生土石流的原因，比如種植檳榔樹或是地震後下大雨加上土質疏鬆鬆動。若能植樹，不破壞林相，都是防治土石流的方法。



政府 + 非政府組織 = 新夥伴關係 ~

台灣NGO展現國際力

- 防救災需和NGO合作治理，台北（目前是全國）已結合後備軍人(NGO)參與防救災
- 若能透過ACF聯合各國城市政府，政府機關聚在一起辦防災論壇，一起關心天然災害，效果會更好。



謝謝
聆聽

THANK YOU FOR
YOUR ATTENTION

第六章 對自然災害的應對措施之補充資料

(一) The Implication of Disaster Risk Management and Climate Change to Local Government

(災害風險管理及氣候變遷對地方政府的意涵)

林晉章

理事長 台灣地方民代公益論壇

(又稱台灣地方議員聯盟)

中華民國 台灣

為因應本次ACF論壇的「災害風險管理及氣候變遷對地方政府的意涵」這個題目，台灣 TCF 特別邀請在高雄市的國立中山大學公共事務管理研究所吳偉寧助理教授寫了一篇「氣候變遷對地方政府的意涵--「以高雄市政府氣候變遷下的環境災害與環境保護《政策》與《管理》為例」的專文，因為時間關係我們沒有翻成英文提供予各位，但我願以摘錄方式報告本文之重點。

吳教授指出，全球氣候變遷所帶來的衝擊是當代社會最具挑戰性的風險之一。面對日趨詭譎多變的極端氣候，世界各國均感受到氣候變遷對地方氣候影響的重要性，而在氣候變遷影響層面中，又以自然災害對人類生命財產影響幅度最為重大，舉凡像是地震、颱風、豪雨等自然災害都是自然現象中的一環。隨著居住地的成長與擴張，人們受自然災害侵襲而造成生命和財產損失的機會亦大幅增加，而大規模災害造成的破壞，亦會造成社會和經濟發展的阻礙。

政府面對氣候變遷帶來的立即與全面性衝擊，必須設立擁有適當職能與權限之專職機構，並且掌握完整、即時及正確的地方資訊，方能研擬有效的治理策略。從治理的角度來看，地方政府擁有較高且因地制宜的行動力，相較於中央政府，擁有更佳的反應能力，亦比鄉鎮地方機構擁有更完整的制度、人力和預算。正因為如此，地方政府在氣候變遷的議題上扮演了舉足輕重的角色。

高雄是台灣碳排放量較高的城市，氣候變遷對其影響尤為嚴重，高雄市政府為求降低氣候變遷對城市的影響，係透過整合能源資源、制定溫室氣體減量辦法、補助綠色建築與再生能源設備、發展低碳運輸與提倡環境教育等五大措施來減量高雄市整體溫室氣體；此外，高雄市政府在具體策略目標上，亦擬定以 2005 年之溫室氣體排放量為基準，短期目標至 2020 較 2005 年減少 30%，中期至 2030 年較 2005 年減少 50%和長期至 2050 年較 2005 年減少 80%。

而在執行層面部分，為強化城市對氣候變遷影響之因應能力，高雄市政府亦設定「綠色經濟」、「企業減碳」、「節能建設」、「低碳運輸」、「綠色生態」與「低碳教育」等減量管制措施計畫的推動，來達成溫室氣體減量目標，以期讓高雄成為一個更宜居、更友善與更永續發展的城市。

吳教授又指出，隨著經濟逐步發展，人為的物質生產及消費過程不斷耗損環境資源並製造各種汙染，如二氧化碳的大量排放，進而促成全球暖化及氣候變遷加劇，包括乾旱、豪大雨、熱帶氣旋發生之頻率、強度及時期，以及異常的暖冬、熱浪現象等極端氣候事件的增加。

台灣在經濟發展及工業化的進程中，也無可避免地面臨極端氣候變遷的反撲。每逢颱風過境便會傳出淹水、洪患、山崩、土石流等災情。再加上台灣屬島嶼國家，位處熱帶氣旋行經路徑，地形岡巒起伏、河道短陡皆是可能衍生風災的潛在因子，加上過度開發、都市化等因素，使得脆弱、敏感地區的環境容易受創嚴重。

全球氣候變遷乃是一個跨越國家疆界的現象，已讓世界各地皆處在一個備受威脅的居住環境中，台灣自無法置身於外。因此，身為國際社群的一份子，我們急需相關的策略與因應措施以減緩氣候變遷所帶來的災害影響。本文主要旨在探討於全球溫室效應與氣候急遽變遷日漸嚴重，與複合性災害可能性提升的情況下從「環境災害」與「環境保護」兩主軸針對「政策規範」與「管理」之面向，探討高雄市政府如何做好準備以降低風險並增強對於氣候變遷的反應與調適能力。

1999年我台灣發生921地震，造成台灣多處房屋倒塌與嚴重傷亡，政府為使各項災害防救工作有明確之法源依據，於2000年頒布「災害防救法」⁶。依據災害防救法第12條至14條規定，災害發生時，行政院即設置「中央災害防救委員會」以執行災害防救之政策及統籌相關救災任務及措施，同時各級政府須成立「災害應變中心」，並結合各級機關內部之緊急應變小組，執行災害發生時各項應變事宜。該法明確規範我國防災體系分為三個層級，分別為中央政府機關、直轄市及縣市(鄉鎮市)政府。依災害防救法規定，各級政府都必須成立災害防救會報，並訂定災害防救計畫，用來規劃各項災害預防工作之準備及有效執行，希望能藉由預先妥適準備以減少可能災害。

最後，我在此要特別一提的是，在中華民國台灣的災害防救三級體系除了三級政府外，已結合占全國人口近六分之一的後備軍人以志工方式融入此一三級災害防救體系中，最主要的當然是融入最基層的防救體系。

(二) 我國災難管理機制問題與策略之分析：協力治理觀點

陳秋政、林煥笙、江明修¹

摘要

我國災難管理機制在歷經複合性災害考驗後，曾在政府決策、府際溝通、救災動員與緊急安置等面向出現治理失靈現象，進而促成〈災害防救法〉自 2008 年起著手修訂重要的條文規範。本文為探究臺灣災難管理機制的運作問題、為謀求因應策略的共識，遂以「協力治理」觀點凸顯公、私夥伴協力參與災難管理的關鍵議題，實施並彙整 14 人次深度訪談後，運用 MAXQDA 質性分析軟體進行訪談內容分析，歸納後從「組織設計、資訊流通、溝通協調」等三大面向探討台灣災難管理機制之規劃及運營，並邀請 16 位受訪專家學者填寫兩輪德爾菲問卷，問卷基礎為「我國災難管理現行問題之討論」、「應用策略與解決方案之討論」與「未來可行機制之組織設計討論」等三部分。並依據平均數、標準差彙整受訪意見的共識程度。分析結果顯示，德爾菲問卷調查最後獲得六項高度共識意見，藉由理論與共識結果的整合，進一步提出穩固與強化我國災難管理機制之研究建議。

關鍵詞：災難管理、非政府組織、協力治理、災害整備與應變

¹ 陳秋政為東海大學行政管理暨政策學系副教授，林煥笙為國立政治大學公共行政學系博士候選人，江明修為國立政治大學公共行政學系特聘教授，同時為本文通訊作者(msjiang@nccu.edu.tw)。本文改寫自科技部委託研究案成果（計畫編號99-2410-H-004-121-MY2），感謝各方參與者在研究過程提供的協助。

Analysing on mechanism problems and reform strategies of Taiwan's disaster management mechanism under the perspective of collaborative governance

Abstract

After tested by multiple disasters, the disaster management mechanism in Taiwan malfunctioned successively in the aspects of policy making, intergovernmental communication, mobilization for disaster response, and emergency settlement. The malfunctioning mechanism caused the amendment and revision of the important articles of "Disaster Prevention and Response Act" since 2008. For exploring the operation problems of Taiwan's disaster management mechanism and seeks for consensus for the coping strategies, the idea of "collaborative governance" was taken in this article. It emphasized the role and functions of civil society in the case of disaster management. The 14 in-depth interviews implemented, and the qualitative software of MAXQDA utilized for content analysis in the research process. After that, "organizational design," "information circulation," and "coordinative communication" summarized for Delphi questionnaire design. The 16 interviewed scholars and experts were invited to fill in two rounds of Delphi-method questionnaire. Then the mean and standard deviation (SD) had applied as judgement criteria for high-level consensus on each questioned items. The result of Delphi survey had obtained six questioned items with high-level consensus. Based on the result, the essay concludes four research recommendations for better disaster management in Taiwan in the future.

Keywords: disaster management, non-governmental organizations (NGOs), collaborative governance, disaster preparedness and response

壹、前言

2018年6月18號清晨，日本大阪北部發生規模6.1的強震，當天下午估計超過1,100名大阪府居民被收容至462個避難中心。臺灣因同感斷層、地震等天然災害威脅，而對該震災投以高度重視與報導。除此之外，近年臺灣本島地震災害頻傳，例如發生於2018年初的花蓮地震、2016年高雄美濃地震，後者更造成臺南市維冠金龍大樓倒塌，成為臺灣史上傷亡最為慘重的單一建築物倒塌事件。世界銀行在2005年所出版的《天然災害熱點：全球風險分析》(Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis) 報告，針對全球各國家的天然災害進行危機分析，「臺灣」在地質(地震)及水文(洪水、颱風、土石流)項目，被歸屬承受最大天然災害危機的受評處。在臺灣，中央與地方政府往往為了救災工作分配或災後課責議題鬧得不可開交，同時氣候變遷而衍生的複合型災害亦層出不窮，可謂人禍天災相伴而至。爰對現有機制運作問題的掌握，進而發展多元應變措施，實為災難管理議題研究當務之急。

公共治理議題日趨複雜而多元，組織必須同時考慮如何強化既有優勢，同時廣納組織外部資源，期能以創新策略緩解組織運作問題。災難管理(disaster management) 議題的發展便是一項明顯的例子，當災難範圍逐漸擴大，災難性質益發複雜之時，政府為了要處理無法獨自解決的大規模災難事件，必須仰賴更為全面的公私合夥運作模式(江大樹，1999；李宗勳，2012、2013a、2013b)，才得以順利預防、回應並解決災難事件。就學術範疇而言，近數十年，研究者們持續地專注在協力(collaboration)的成功個案，或是從失敗的經驗中萃取教訓與啟示(Bryson, Crosby & Stone, 2015)，不管是哪種途徑，皆已累積相當的成果。在實務領域上，由於災難管理具有複雜多元、涉及多種專業和亟待跨域整合的特性；因此，越來越多研究採取協力途徑，用以強調災難管理雖以中央與地方政府為基礎，卻也必須納入多元且日趨專業的民間資源與組織。

臺灣早於1965年即制定災害防救的相關行政機制，復於1995年成立內政部消防署賦予其災害防救職責，2000年公布實施〈災害防救法〉，確立了「地方負責、中央支援」的災害防救模式(李長晏、馬彥彬、曾士瑋，2014：6)，象徵臺灣的災難管理領域執行面讓地方政府成為扮演政策推動與落實的關鍵角色(楊永年，2001)。法制層面也正式推展，並在此之後經2002年、2008、2010年(兩次)、2012年與2016年等共六度修正，逐步建構以「減災、整備、應變、復原」為主軸的治

理體系。然而，回想2009年八八風災的處理經驗，乃至於後來的復興航空客機降落失事、高雄氣爆事件、八仙樂園塵爆事件、高雄美濃地震與花蓮地震等重大災難事件，我國各級政府災難管理權責機關的決策力、溝通力、協調力，甚至是救災動員與緊急安置等機制，都歷經重大考驗與質疑。於此同時，社會大眾卻持續見證民間組織在災難資源匯集與管理所展現機制運作成效，從而凸顯了政府與民間在災難管理實務的成效比較、制度學習議題，甚至是整合第三部門所屬各類組織協力災難管理的議題。這樣的實務討論恰可連結協力治理（collaborative governance）觀點在學術研究領域的討論，因此學術與實務的整合空間便反應在災難管理機制的研究。

McGuire、Gazley與Brudney(2010)的研究指出跨部門共同規劃(joint planning across sectors)的潛在效益卓著，強調對緊急事務管理者(emergency managers)而言，投入高強度訓練之外，更應關注跨部門行動者的參與，以及各層級政府間協議關係的開展。除此之外，相關研究也共同指出協力式公共管理(collaborative public management)對公共服務的應急管理機制設計蘊含豐富啟示(Imperial, 2005; Milward & Provan, 2006; Agranoff, 2006; Gazley, 2008; McGuire, 2008; Brudney & Gazley, 2009)。而對於災害頻仍，地狹人稠的臺灣而言，具備全觀式(holistic)的災難管理政策規劃與執行，不僅需要與中央和地方政府的合作，也必須透過公私協力的方式與民間建立良好的互動或夥伴關係，因此推動「組織協力」(organizational collaboration)對臺灣整體災防工作之順利進行有格外舉足輕重的影響(張鎧如，2018：81)。爰本文以探討臺灣災難管理機制之現況問題與因應策略為核心，並以協力治理相關文獻主張之觀點，從「組織設計、資訊流通、溝通協調」三個面向設計訪談提綱與問卷，進行深度訪談與德爾菲問卷分析，擴大協力治理概念在我國公共治理實務的應用範疇，並為臺灣災難管理機制的運作問題與因應策略謀求共識，提出建議。

貳、災難管理議題與協力治理

一、相關理論主張與應用成果

從過去回應災害或危機的相關研究中說明了一件事：災難管理者或是緊急事務管理者在管理和調配資源，以及與跨部門和跨層級政府之合作事務上，往往遠落後於社會大眾的期望，特別是在災難回應系統的連貫性、組織化程度上

(Comfort, 2006)。從實施災難管理的階段論來看，無論是在災前準備 (preparedness)、災害減災 (mitigation)、災臨應變 (response) 或災後復原 (recovery) 階段，其成功條件不外乎能夠在水平和垂直的協力環境系絡中運作得當。正因如此，政府在災難管理向來扮演權威性角色；但 Waugh、Streib (2006) 認為災難管理從20世紀後逐漸演變為一種協力事務。在 Thomson、Perry (2006: 21) 與 Ansell、Gash (2008: 550) 的研究中，強調以協力概念著手研究時，若能重視協力「前提、過程、結果」的結構，將有助於理解研究議題的系絡。這也是啟發本文為何主張災難管理事務需要從協力治理觀點著手研究的原因。

簡言之，「協力前提」乃是在探究產生協力關係的前因為何，藉此瞭解其形成的原因與背景系絡；協力過程則是歸納出影響協力治理過程的因素，而這些因素牽動著協力結果及其成敗良窳。過去學界對於協力概念的意涵缺乏一致性定義，以協力前提而言，Bryson、Crosby與Stone (2006) 認為協力發生在單一部門無法有效處理問題，無法克服交易成本壓力、法制規則現則等環境條件。Logsdon (1991) 則指出高度的相互依存關係是造成協力的因素；Alter、Hage (1993) 呼應前述觀點，並提出進行協力合作互動的動機是為了達到資源共享及風險分擔。其次，何謂「協力過程」？對此，Gray (1989) 認為是由問題設定、方向設定及執行所構成的連續階段；Perry、Thomson (2004) 認為是組織間反覆協商、發展委任關係的正式或非正式互動程序。協力議題的研究者指出其過程涉及許多要素，像是協商 (Ring & Van de Ven, 1994; Ansell & Gash, 2008)、信任與互惠 (Agranoff & McGuire, 2003; Vangen & Huxham, 2005)、承諾 (Thomson, Perry & Miller, 2008; Ansell & Gash, 2008)。前述要素皆對協力結果產生影響，Gray與Wood (1991) 認為協力結果具有多變性，有賴不同理論觀點拼湊多元而全面的解讀。

Waugh及Streib (2006) 則直接點出以協力概念推動災難管理的關鍵原因，在於災難管理體系已不再是單一部門或組織所能夠獨力處理，相互協調的功能日趨重要。這反應在複合性災害的管理實務，便是舉凡預算、財政、服務供給、規劃資源管理、後勤管理、購買、契約及人事管理等 (謝儲鍵、林煥笙、陳敦源, 2016)，皆因災難管理而有互動、協調的需要，這也啟發公共管理者思考協力治理機制在災難管理議題所扮演的角色。Kapucu (2007: 552) 指出無論是災前準備或是災難現場的處遇，都有賴政府與地方非政府組織間事先建立的溝通機制。對此，Kapucu、Arslan與Demiroz (2010: 463) 發展出協力危機管理 (collaborative emergency management, CEM) 概念，主張在領導、決策制定、科技應用、府際

與組際關係等面向下，運用協調（coordination）、溝通（communication）、交互操作性（interoperability）、網絡建構（formation of networks）及夥伴關係（partnership）等功能，創造多個組織共同承擔起公共服務的聯合行動，藉以減少不必要的資源浪費。

此外，協力研究之於災難管理也經常談到「權威的服從與支配、資源的依賴與共享，以及協力領導角色」等主題，並圍繞著「究竟採行何種治理結構才是較適當的選擇？」（Rethemeyer, 2005: 119; McGuire, 2006: 34-37）研究者指出一般觀念可能誤以為採行官僚管理模式便能擁有足夠的權威與資源（McGuire & Agranoff, 2007）。例如 Moynihan（2008: 224）以美國知名的「災害現場事故指揮體系」（Incident Command System, ICS）²為例，指出ICS的救災網絡管理（network management）過於強調層級節制（hierarchy）功能與災害現場事故指揮官（incident commander）的權威領導角色，卻忽略了運用協調、信任、相互理解等協力概念。

歸納上述文獻的主張發現，協力觀點在災難管理研究及實務領域扮演日趨重要的角色。Kapucu、Arslan與Demiroz（2010）更指出協力模式所建立的社會關係與思維方式，改變並影響了災難管理者對實務的認知，也為危機管理研究另闢路徑。Comfort、Waugh與Cigler（2012）在探討公共行政領域從事危機管理研究的演進與重點時，同樣也對協力觀點之於災難管理的重要性提出提醒與肯定。

二、協力治理應用於災難管理的挑戰

協力一詞經常被認為是包括一系列已確認、已認同的組織，它們為了追求共同目標而互相建立起工作關係（李長晏、林煥笙，2009：54）。然而，透過協力關係所建立的治理結構，雖然是解決災難管理等複雜治理議題的適切途徑，但仍有產生治理失靈（governance failure）的風險。對此研究者曾歸納國外文獻後，從結構複雜性（structural complexity）及多樣性（diversity）提出具體論述。³文意強調協力治理觀點是兩面刃，要想魚與熊掌兼得總是困難。例如協力治理強調

² 事故指揮體系（ICS）為美國一套指揮、控制和協調應變單位的工具，亦為整合各單位，以達到穩定緊急狀況、保護人命財產和環境安全的一套全國性的整合事故管理系統。ICS的基本架構是由七個角色或部門各司其職，包含的資訊官（information officer）、安全官（safety officer）、聯絡官（liaison officer），以及執行（operation）、後勤（logistics）、計畫（planning）與財務行政（finance and administration）（沈子勝、鄧子正，2003）。

³ 協力的結構複雜性與多樣性概念是由 Huxham, Vangen, Huxham 與 Eden（2000）提出，相關整理可參見李長晏、林煥笙（2009：54-59）。

多方參與及資訊分享，這便容易導致治理結構的複雜性而延誤災難管理最為重視的時機；又好比協力成效通常建立在多樣性的整合基礎上，但多元統合涉及的複雜性卻總與功敗垂成的風險相伴而致。

然而，實踐協力治理會遭遇哪些困難與挑戰？Booher（2004: 41-43）曾明白指出難以迴避的四大挑戰，分別是「多元主義、積極主義、制度、交易成本挑戰」（pluralism, activism, institutional, transaction cost challenges）。再者，Huxham、Vangen、Huxham與Eden（2000: 65）甚至以〈協力治理的挑戰〉（The challenge of collaborative governance）為題，闡述結構複雜性（structural complexity）與多樣性（diversity）可能為踐行協力治理帶來的挑戰。前述協力治理特徵若掌握運用得宜，則可望創造協力綜效；反之，若漠視誤用該關鍵因素，則將使協力合作破局，進而形成對協力治理的挑戰。呂育誠（2012）曾以跨域治理為題撰文，指出樂觀期望之餘，卻不能忘卻潛存的問題與代價。在探討協力治理觀點之際，研究者心同此理而歸納相關研究成果，整合並描述四項應用協力治理至災難管理範疇的潛在挑戰。

（一）競爭又合作的潛在挑戰

分居對等地位的協力夥伴怎可能會一邊合作一邊競爭？對此，相關研究曾以「恐怖平衡」（balance of terror）提出說明，其談到敵對的利害相關人都擔心如果不涉入的話，將可能在談判桌上全盤皆墨，所以雙方都決定要參與過程到底（Reilly, 2001）。這可能讓原本處在平等互惠地位的協力夥伴，開始根據理性自利的觀點來看待彼此互動關係的發展，甚至察覺彼此的互信基礎薄弱（陳敦源、張世杰，2010）。因此，踐行協力治理其實冒著集體行動或因犯困境所指陳的行為者不合作意願。此外，就算協力參與者之間願意好好坐下來談，在各有所圖的前提下，如何透過協商來取得更佳的结果也是難題一個。如何克服競合關係並存的弔詭，Thomson、Perry 與 Miller（2008）主張以協調與溝通建構「關係與規範」，也就是透過資源或資訊分享建立組織間互利關係，重視規範以培養信任關係。Yaffee、Wondolleck（2003）、Imperial（2005）的研究則強調認識或凸顯組織間的互賴程度，將有助於逐步調適、妥協而產生合作氛圍。而 Waugh 與 Sylves（2002）也對此加以提醒，認為在災難管理的資源分歧與社會資本的協調是協力行動者必須提早認知到的關鍵因素。因此，對於災難管理下的協力治理而言，現代的災難管理體系勢必在嚴密控管或自主獨立等不同組織型態之間形成弔詭的情況

(Waugh & Streib, 2006)。例如在推行社區自主防災 (community self-prevention) 時，若過於重視社區居民的主體性，則容易輕忽社區防災的自主韌性 (resilience) 在一開始的階段，通常需要借助來自外部的協力集體經驗的奧援 (Heikkila & Gerlak, 2005)。此外，對於強調扮演社區外部領導的角色功效上，即可能在非營利組織及政府單位等外部組織機構的角色涉入有不同論調。因此，如何在協力關係與互賴議題取捨上，找到一套體系的制度均衡將是災難管理中的協力運營，不可不察之事。

(二) 公共管理能耐的潛在挑戰

協力治理模式普遍被認為可以彌補傳統治理模式之不足，但對內卻衍生出「公共管理者如何在時勢所趨下有效因應協力治理模式運作」，這項非常根本的問題，一直以來卻較少受到關注 (曾冠球, 2011)。承前所述，協力治理的推行過程有賴協商、信任、互惠與承諾等條件的搭配，同時凸顯協力過程有著參與者眾多、立場互異、權威分散、影響力多元等特徵；但於此同時又追求自我治理能力的建立，可見其踐行門檻之峻。對此，陳敦源、張世杰 (2010) 從可治理性和彈性的論戰著手，點出「沒有管理者的管理」困境 (paradox of managing without managers)。若以災難管理實務為例，引進協力治理概念究竟可以發揮劍及履及功效，或是徒增治絲益棼煩惱，其關鍵有賴公共管理者在思維價值與能力準備是否與時俱進。像是 Getha-Taylor (2007) 即曾經談到，在過去一系列的極端災難事件中，公共管理者都易於缺乏建立持續穩定的信任關係。這個情況尤其在美國發生在卡翠納颶風 (Hurricane Katrina) 之後受到廣泛地探討，公共管理者嘗試運用跨部門協力將防災能量傳遞至基層的治理單位時，該如何與非營利組織與社區進行協調 (Menzel, 2006; Wise, 2006)。

(三) 落實決策參與的潛在挑戰

分析相關協力治理文獻後發現，其強調決策參與 (Wood & Gray, 1991; McCaffrey, Faerman & Hart, 1995)、權力分享 (Crosby & Bryson, 2005a)、問題解決 (Hellriegel, Slocum & Woodman, 1986)。然而，上述詞彙都隱含著：(1) 捨棄命令式的結構或者層級明確的指揮 (Huxham, 1996)；(2) 參與者必須自行形成協議、承擔決策 (Gray, 1989)；(3) 接受所有參與者所擁有的合法利益 (McCaffrey, Faerman & Hart, 1995)；(4) 強調資訊的公開分享、尊重他人的意見，以及長期的協商 (Thomson, 2001)。要想克服前述協力條件與挑戰，關鍵在於如何落實協

力治理結構應有的決策參與特色，因為災難管理行動勢必從多元參與的過程獲益或遭難。像是涉及到其為身份遭受剝奪或不平等的人民（例如，原住民）作為主體角色時該如何符合災難管理效能的需求，但又關照其他行動者的利益。以社區防災計畫為例，要在當地社區推動民眾能自主與防災和社區發展銜接，然而，當一套從未接觸過的專業防災知識，包含決策參與、防災技術使用等治理工具準備植入社區時，可能引起社區民眾瞬間產生認知不協調及心理不認同。倘若各級政府與民間組織未能適當安撫、積極協商，告知相關的權益，而達成協議。則此過程就可能會被社區民眾視為蠻橫挑戰其自主性的權力衝突（Fan, 2014; Mercer, Kelman, Taranis, & Suchet-Pearson, 2010）。

（四）課責機制的潛在挑戰

協力治理的潛在挑戰在於缺乏明確的課責架構（accountability framework），不利於落實多元參與衍生的課責爭議。這主要是因為參與協力活動者面臨雙邊或多邊的互動關係。相關研究曾指出協力關係將導致公部門間，抑或公私部門界線的模糊與責任認定的困難，構築協力治理夥伴的課責機制的確刻不容緩（李長晏、林煥笙，2009）。Huxham 與 Vangen（2000）亦指出課責議題與日俱增之際，個別行動者必須要能體認自己身為協力成員的事實，超脫原生組織的立場並負起協力的責任。否則，由於災難管理議題的動態性與複雜性，對於該對協力中的哪個網絡行動者加以追求政策結果並非易事（Koliba, Mills & Zia, 2011），若想明確釐清課責關係，可能會使得合作的行動效率受到阻礙，因為責任的分派與確定可能需要透過漫長的協商過程來完成，如此一來確實會降低行動的效率（陳敦源、張世杰，2010：52）。相關研究即指出，儘管政府組織將可能在多元參與的協力結構中受限，但仍可善用「監督」、「公告」、或是「動員」等政策工具作為捍衛課責邊防的落實，讓這些具備績效管理意涵的原則推展到災難管理工作上（謝儲鍵、林煥笙、陳敦源，2016：106）。

上述四項協力治理的潛在挑戰，存在彼此鑲嵌、相互連動的關係（Mashaw, 2006; Acar, Guo & Yang, 2008）。特別是這種動態式的屬性也正與災難管理間有著不可磨滅的高度相關，本文整理學理論述而歸納四項在災難管理中實施協力治理的潛在挑戰，目的是希望不管是中央與地方政府之間，抑或再加上私部門，甚至是第三部門等行動者在災難管理的協力形式，除了加速採取協力行動之外，也應該對於災難管理各個階段，包含災前準備、災臨應變、災中救援以及災後重建等，

在水平和垂直協力環境系絡中的運作及早進行理解與規畫，以便能快速反應和處理更多非預期的緊急事件或災難。

參、深度訪談設計與成果分析

為探索本文所列研究目的與問題，本文運用前述災難管理與協力治理所獲啟發，進而設計並執行深度訪談，藉由受訪專家意見的對話與啟發，來加深本文對臺灣災難管理機制的認識，同時也藉此匯聚並導引出後續德爾菲問卷設計與調查的基礎。本研究以「半結構式訪談法」為基礎，共執行十四次的個別訪談，訪談對象包括六位中央或地方政府機關同仁（受訪編碼CG_1~CG_4; LG_1~LG_2）、2位非政府組織人員（受訪編碼NG_1、NG_2）、6位學者專家（受訪編碼EX_1~EX_6）⁴。在資料分析方面，研究團隊在完成深度訪談逐字稿之後，隨即將文本導入MAXQDA質性分析軟體執行文本分析，⁵呈現已編碼段落（coded segment）⁶的分佈狀況與不同受訪意見的交叉分析，以協助研究者夠結構化地詮釋訪談文件內容。前述研究設計有別於強調非營利組織觀點的重要研究（李長晏、林煥笙，2009；趙永茂、左宜恩，2011；李宗勳，2012；李宗勳，2013a、2013c；謝儲鍵、林煥笙、陳敦源，2016），進而回應協力本質所強調的跨部門對話，在後續研究中也以此為基底，採用德爾菲專家共識研究途徑。

整體而言，訪談內容圍繞著下述問題的討論，分別是：「災難管理機制的組織設計與權責」、「資訊或資源分享」、「溝通與協調」、「前瞻規劃」，以及「災難管理各階段的實務運作經驗與問題」。在依序進行「開放、主軸、選擇」編碼的

⁴ 訪談的執行時間介於「2011年5月18日至2012年5月22日」之間。受訪對象的背景包括「中央災防主管機關、地方政府、軍方組織、國際非政府組織、國內災難救援團體、九二一震災災後重建推動委員會等組織的高階代表，以及警政、社災、災防、水利、都計、土木、心理等學者專家」。受訪對象的共同邀訪條件為「實務參與經驗」，個別的特殊邀訪則是考慮「專業代表性」。前述訪談資料內容豐富、整理耗時，然基於受訪對象的代表性、相關研究的銜接性，以及接續執行德爾菲調查所形成的改善策略、專家共識，都豐富了本文研究成果的參考價值。

⁵ MAXQDA 軟體是文本分析工具，其協助使用者有系統地組織、評估和詮釋文本以及多媒體資料，可以用於質性、量化以及混合方法研究，讓研究者得以分析大量的訪談資料或素材。在1989年以MAX的名字發行第一版本，至今已發行至MAXQDA 12版本（MAXQDA, 2016）。

⁶ 使用者將特定文本段落所賦予的概念，稱之為譯碼；將本文段落（text passage）指定為一個或數個譯碼的過程，稱之為編碼（coding）；換言之，將文本段落指定為一個譯碼，稱此段落為已編碼段落（MAXQDA, 2016）。

程序後，從訪談文本內容歸納出「組織設計、資訊流通、溝通協調」等概念，搭配相關研究分析所獲啟示，共同作為德爾菲問卷的設計基礎與延伸。

一、就「組織設計」而言

研究指出災難管理絕對需要協力的合作機制，用以調和公私部門各自承擔的角色和任務（丘昌泰、趙家民、楊永年、鄭問堂、楊聿儒，2003；李宗勳，2012；McGuire, Gazley & Brudney, 2010）。部分研究引介國際經驗為臺灣災難管理體系變革提供分析建議，並指陳臺灣目前的災難管理協力機制（包括災後復原重建）尚未進入實質相互理解的層次、企業與民間尚非災防主體之一等議題（李宗勳，2013c）。其實在災難管理實務中，政府單位扮演的角色是無法被取代的（章光明、吳秀光、鄧子正、洪文玲，2010；李宗勳，2013b；謝儲鍵、林煥笙、陳敦源，2016）。依循臺灣目前於災難管理的組織執行面上，強調地方優先的邏輯，張鎧如（2018）以探討我國地方政府從事災防組織協力動機為出發點，針對直轄市和縣市政府從事垂直型災防府際協力、水平型災防府際協力、以及跨部門災防組織協力之動機等層面上進行歸納分析，除了彙整五種理論面向提供說明外，也認為在探討直轄市和縣市政府從事不同類型的災防組織協力動機的同時，亦需考量過去的災害經驗、面臨的災害規模、以及地方首長對於災防的重視程度等背景因素的影響力。

此外，確實也越來越多的文獻探究政府採取與其他部門，以及公民社會共同組成夥伴關係的方式。趙永茂、左宜恩（2011：16）從兩岸都會防救災組織體系的制度設計著手分析，指出若能有效提昇民間社會參與各項防救災工作，加強與境內外非政府組織（例如：臺灣慈濟功德會）以及民間私經濟部門之合作，將可有效降低政府施政成本，同時強化與民間社會之結合。謝儲鍵、林煥笙、陳敦源（2016）以災後的教育重建為例，指出應強化政府和非政府組織的合作關係，而政府必須以開放的態度分享權力，與非政府組織構築信任關係與協調管道等。

上述研究成果共同指出臺灣迫切需要防救災管理協力機制，其重點在於如何因應跨部門參與防救災業務而衍生的組織設計需求。為此，歸納深度訪談的文本內容後，本文認為中央政府權責機關在災難管理業務上，主要是扮演整個災難管理的政策規劃、監督與考核，以及各項災難管理資源分配的角色，而其他關聯部會及地方政府則是扮演災難防救業務的主要執行者。研究過程由受訪者意見獲知既有的組織設計仍存改善需求，於下條列相關受訪意見佐證之。

.....各類災害主管部會（例如：中央災害防救辦公室、消防署）及地方政府對於災難管理工作上，不僅同時負有監督考核之權責，在事權分配，指揮協調上也容易產生認知差異，行動不同步的問題.....（CG_1, CG_2, LG_1, LG_2）

.....不管是災害緊急應變階段，應建立地方負責、中央支援的模式，或是減災及復原重建過程所應建立中央主導、地方配合模式，未來中央與地方在災難管理任務該如何適度調整與互補，將是個重要課題.....（CG_4）。

二、就「資訊流通」而言

資訊是協力治理情境中，決策、效率評價、協調和考核的基本依據，其獲取與管理的角度也各有不同。不管是從社會資本概念強調第三部門所能提供的災難管理相關資訊（廖坤榮，2002），或是藉由各地學術團隊所組成之協力機構，整合運用當前各界既有之各項科技研究成果，以協助地方政府了解當地災害特性、潛在之問題與檢討評估防災救援上之重點（柯孝勳、許俊文、蔣得心，2009）；又或者是建構整合性電子系統（例如：地理資訊系統）供作決策輔助基準，設置區域性危機管理機制（李長晏，2004：21-22）等，甚至是運用市場、層級節制模式間的「三邊治理」模式（trilateral governance）分析，當巨型災害來臨時，如何決斷災難管理政策之選擇，⁷災難管理體系都應該注意如何平衡命令與控制體系，要將協力的制度設計或防救災資訊整合導入體系之中，藉以降低政府因應重大災害的交易成本（李天申、周韻采，2014）。

實際上，涉及協力治理關係的成員，可能會為了形成協力優勢，而將不同的資訊或資源予以整合。但是，不同資訊可能是不同組織目標的產物，雖然協力之個別行動者表面上會為了某特定共同目標而贊成一個廣泛的指令，甚至在某種程度上也願意參與行動，但這個行動也讓他們思考什麼資訊必須被提供，藉以讓參與者選擇如何解決協力結構下的集體行動問題（Ostrom, 1990: 51）。以災難管理實務經驗為例，研究者指出其目的在於確保災害發生之後，讓成員都能夠使用到開放、共享及協調的系統（謝志誠、林萬億、傅從喜，2012）。在災難管理領域

⁷ 三邊治理是由 Williamson（1985）所提出，為一種混合式的治理模式，適用於高度專屬、偶發之交易，當締約雙方發生難以釐清的爭議時，仰賴第三方（如司法機關）進行仲裁，關於三邊治理的基本概念與其在災難管理中的相關應用，詳請參照李天申、周韻采（2014）一文。

中，資訊流通是確保中央與地方政府，甚至是來自第三部門的參與者，能夠保有參與意願進而為共同目標努力的條件。這就是Kapucu與Garayev（2012）所說，藉由協力途徑建立資訊共享的災難管理回應架構，藉此能快速反應和處理緊急事件或災難。例如部分受訪意見指出：

「就目前我國災難管理機制的資訊面而言，尚缺乏一個能夠整合防救災資訊的平台，因此認為應由消防署建置防救災資訊網，平時則進行防救災觀念之宣導，而災前、災中、災後的防救災資訊發佈平台則由內政部為主辦機關，其他如交通部、經濟部、行政院農業委員會、行政院通訊傳播委員會、各縣市政府等為協辦機關。」(EX_1)

三、就「溝通協調」而言

良善的協調平台或溝通管道絕對是一項政策執行成效良窳的重要影響因素。不管是政府內部的溝通，或者是政府外部的對話，都亟需雙向且順暢的溝通機制。以災難管理機制來說，個別行動參與者之間的協調過程，無疑是防救災體系能否發揮協力綜效（synergy）的關鍵。然而，以臺灣處理大型災難事件的經驗來看，研究指出救災信息的發送，以及利害關係人之間是否具備良好溝通，都是影響訊息接受度、溝通持續性，以及理解彼此與否的基礎（謝志誠、林萬億、傅從喜，2012）。特別是在政府對外溝通的領域，研究指出在災難發生後，基於人道關懷的基本信念，政府與NGO很容易凝聚共識，走向「合作與夥伴」關係，但其中仍有許多分界線要明確劃設⁸（謝志誠，2010）。事實上，政府與第三部門之間如能建立多元合作與協調管道，將對災難管理的成效帶來正向效應。況且在災難管理領域向來重視公私部門之間的協力關係（Kapucu, 2005: 46; Mitchell, 2006; Choi & Brower, 2006; Comfort, Waugh, & Cigler, 2012）。例如，李宗勳、王文君（2014）在探討「災後重建責任與風險」的治理與分擔框架時，除了加強中央與地方的協調和合作之外，主張在協商的過程應該納入地方社團或協會。⁹而Wu、Chang 與Collins（2015）則探究影響台灣地方政府消防部門在緊急事件發生時，動員志願

⁸ 相關具體研究指出，來自公民社會的非中心化基層組織，較政府單位的中心化組織，更能對變化迅速的環境做出反應。這些被稱為「回應團體」（responding units）的民間社會組織，是長期災難救助的重要社會資源（Dynes, Quarantelli, & Wenger, 1990）。

⁹ 本研究的受訪者普遍對此提出相近的看法，特別是非政府組織與專家學者，例如在 NG_1、NG_2、EX_3、EX_6 的受訪意見中皆有相近的具體陳述。

性組織能力的因素。其指出動員志願性組織的能力、溝通品質，以及公民參與整備的程度之間存有正向關係。良好的溝通品質與資訊傳遞對於政府消防部門在動員志願性組織協助應對緊急事件上有顯著的影響，因此，政府部門如果在整備階段即與志願性組織或公民建立溝通管道，培養信任關係，將對於災臨時的人力與資源動員有正向的助益。

以美國來說，災害發生的管理網絡是由國家層級的「聯邦災變管理署(FEMA)」與其他地方政府共同聽取災難管理者的號令 (McGuire & Silvia, 2010)。相當多的研究成果顯示，非政府組織在災難管理的協力過程扮演舉足輕重的地位 (McEntire, 2007; Kendra & Wachtendorf, 2003; Kapucu, 2006; Kiefer & Montjoy, 2006)。相對於此，本研究的受訪者們雖提出相近的看法，但卻也同時提出若干的實務運作隱憂，於下分別引述受訪者意見佐證之。

.....當災難發生時，應該要有一個災難管理者或緊急管理者予以統籌，同時將中央與地方政府的層級都納入災難管理的動員體系之中，這觀點也與國外的研究經驗有所契合..... (EX_4、EX_5)

.....即使自八八水災後，國軍成為救災任務中不可或缺的一環外，但出動救援的時機仍有待釐清，例如國軍先行一步比地方救災單位到達現場，且在後續救援人力與物力無法配合的情況下，即導致顯示國軍與各級救災單位未能充分互動與整合..... (CG_3)

整體而言，面對複合性災害的來臨，臺灣災難管理運作過程必須具備協力治理的視野框架，誠如受訪者所述：

「即使中央與地方災難防救職能的劃分與實務運作上產生某些問題，中央與地方必須要建立良好的協力合作關係，而此一合作關係除了透過互動網絡與資源互賴外，必須具備協力治理的概念」(EX_1)。

就具體的協力安排而言，Crosby與Bryson (2005b) 探討協力合作機制時述及「發起者」(sponsors) 與「擁護者」(champions) 概念，恰可為中央與地方政府應當扮演的角色職能提供思考方向。其次就災難管理權責機關或單位的角色與能力分工而言，受訪者提及：

「應特別關注防災業務主管權與救災應變指揮權之間的折衝分工。兩者因為平時災害預防與減災工作，以及災臨應變指揮等情境而有所不

同」(EX_2)。

現今災難管理衍生的問題，絕非統一災難管理組織名稱或提升官方救災能量就可以迎刃而解；重點是平時如何授權各級政府、如何納入民間力量，當發生災害時，如何能迅速配置救災資源以落實救災職能，設法將災害衝擊降到最低。

肆、德菲法問卷調查結果分析

為了確認前述訪談所獲見解的參考價值，本文接續執行「德爾菲」(Delphi)調查法，邀集災難管理相關學者專家填答問卷、透過團體統計分析、複述、控制性回饋等原則，達到交換意見、尋求共識之群體決策目的。¹⁰本文採用的問卷由「我國災難管理現行問題之討論」、「應用策略與解決方案之討論」與「未來可行機制之組織設計討論」三部分組成。至於共識程度的判斷採取兩階段作法，先由平均數高低判斷受訪者對該指標的同意或不同意程度，分數越高或越低都代表受訪者表達的意見明確，也代表問卷設計的內容不致含糊難斷。次而以「標準差」數值判斷受訪者意見分歧程度，當標準差在0.6以下，表示受訪者們對填答議題具有「高度共識」；當標準差在0.6到1之間則判定為「中度共識」，標準差在1以上為「低度共識」。

第一輪問卷採用修正式德菲法，以文獻分析、深度訪談成果建構出三個評量構面及其所屬指標。2012年9月19日以電子問卷方式發送，同年10月3日起陸續回收，10月15日完成第一輪問卷回收，10月28日完成第一輪問卷分析修正。第一輪問卷共計發放21份，回收16份，回收率76%。問卷回收後著手編碼時，依身份別將學術領域受訪者以“A”表示，以“B”表示政府單位或非政府組織之實務領域受訪者。為克服第二輪問卷回收狀況難料，避免受訪者編碼逐次更動的疑慮，第一輪的成功受訪者，在本項研究採用固定編碼。第二輪問卷於2012年12月7日以電子郵件方式寄出，12月14日起陸續回收專家問卷，於2012年12月25日完成第二輪問卷回收，共寄出16份問卷，回收13份，回收率達81%；若以分群回收率而言，學術領域的回收率約為100%（原發放7份，回收7份），實務領域的回收率約為67%（原發放9份，回收6份），各類受訪者兩輪的回覆情況及其服務機關單位如表一所示。

¹⁰ 德爾菲法在1948年由美國蘭德公司(Rand Corporation)發展後，被廣泛使用於政策分析實務上。其目的在於以群體決策的特性而「獲取專家群可靠而一致之意見」(Dalkey & Helmer, 1963)。

表一 第一、第二輪德爾菲問卷回收情形

回合數	身分別	編碼方式	回覆/發送人數	回覆比例
第一輪	學術領域	A01-A09	7/9	77.8%
	實務領域	B10-B21	9/12	75.0%
	整體回收比例		16/21	76.2%
第二輪	學術領域	A01-A07	7/7	100.0%
	實務領域	B10-B13	6/9	67.0%
		B17-B19		
整體回收比例		13/16	81.0%	

資料來源：本文整理

在歷經兩輪德菲問卷調查後，整體受訪者或組間的共識程度，均在各構面的平均數與標準差呈現變化，其內容可分由下述兩部分說明之。

一、達高度共識問項數目不變、中度共識問項數目減少、低度共識問項數目上升

整體而言，達到高度共識標準的問項數目，第一輪與第二輪的數目都一樣為10道（所占問項數目百分比則由18.5%略升至18.9%）。達到中度共識標準的問項數目從第一輪38道，降低為第二輪的34道（所占問項數目百分比則由70.4%降低至64.2%）。然而，僅達低度共識標準的問項數目，則由6道增加為9道（所占問項數目百分比則由11.1%升至16.9%）。經過研究團隊針對回收問卷再次進行分組比較後發現，在學術領域代表群組部分，高度共識與中度共識的問項數目均上升，未達共識的問項則由第一輪9道，降低為第二輪4道。然而，整體呈現的低度共識問項數目卻呈現上升趨勢，因此進一步探討實務領域群組的受訪意見後，發現實務領域在第二輪回收的有效問卷較第一輪短少三份，這導致第二輪共識結果產生變化。

二、高度共識問項的內容分析

為了要在後續章節提出更具共識基礎的建議，以下選擇整體受訪意見符合兩

階段高度共識判斷標準的問項，之後再從中選擇在「學術領域、實務領域」也各自符合兩階段高度共識標準的問項進行討論。這些議題共計六項，內容分別是¹¹：

- 1、〈災害防救法〉中，有關災害防救組織之分工與權責應予修正。
- 2、各級政府所執行的災害防救聯繫會報，應同時兼顧垂直與水平的協調整合。
- 3、災害規模分級與各級政府防救災準備的要求應有彈性。
- 4、災害防救教育應落實全民防救災精神。
- 5、政府災害防救資訊系統之平時演練，應試驗與民間組織（或團體）的災害防救資訊整合能力。
- 6、各級災害防救權責機關應該設置「民間組織（或團體）」聯絡窗口」。

除此之外，若將上述共識標準稍微放寬，發現就「各級政府所屬機關單位應當以專責方式設置「災害防救協調員」職位」這道問項來看，在學術領域獲得高度重視並呈現高度共識，但在實務領域僅獲得中度共識。同樣的就「由行政院特命一具防救災任務之政務委員，以作為各部會、地方政府及相關組織的配合與溝通協調之平台」這道問項而言，實務領域對此十分看重、獲得高度共識，但在學術領域卻只達中度共識。

伍、研究發現與建議

一、研究發現

面對二十一世紀的新应急管理(New Emergency Management)系絡，McGuire、Gazley及Brudney(2010)提醒主導災難管理體制的政府權責機關，將會遭遇許多嶄新的問題與挑戰。對照本文經系列研究活動所獲六點高度共識的成果之外，發現未達共識的德爾菲問卷調查結果，恰可說明現行防救災管理機制面臨的問題，主要展現於「組織設計、資訊流通、溝通協調」等面向，於下分點說明之。

(一) 就「組織設計」探討現行防救災管理機制問題

¹¹ 第1至5點屬於「應用策略與解決方案之討論」主構面，其中第1點來自「組織面」次構面，第2點來自「協調面」次構面，第3~5點來自於「資訊面」次構面。第6點則屬於「未來可行機制之組織設計討論」。

從協力治理觀點來看，災難管理實務橫跨政府部門、企業部門及第三部門。研究發現在前述六點「高度共識問項」之外，仍有不少問項的調查結果在「學術領域」、「實務領域」獲得組內受訪意見的高度關注。例如「學術領域」受訪者對下述組織面所轄問項具有高度共識，內容包括：(1) 內政部消防署現有編制偏重「消防專業」；(2) 災害防救權責機關熟悉民間災難救援團體之特性與專業。而「實務領域」受訪者在組織面所呈現的高度共識包括：(1) 地方政府機關所屬災害防救業務承辦人多為兼辦性質、部分人員並不具災難管理專業；(2) 鄉鎮市區公所多未能依〈災害防救法〉編列災害防救預算；(3) 災害發生時，政府權責機關能夠妥善管理來自各方的協力組織（或團體）。

雖然上述分析所提問項並未獲取整體受訪意見的高度共識，但卻巧妙地凸顯消防與救災的專長編組問題，第一線救災機關能力落差問題，災害防救預算淪為民粹與政治操作的現象；此外，似乎也展露現行防救災層面的官民關係，好似偏重救災救急，兩造互動似可比擬為最熟悉的陌生人。

（二）就「資訊流通」探討現行防救災管理機制問題

運用災難管理的協力治理觀點進行質性分析之後，發現如果災難管理者能在體系外成功地與眾多參與者與志願者一同分享災難資訊、分擔管理事務，便能奠定災難管理的成功基礎。前述基礎的實踐關鍵則是如何整合資訊分享體系，例如中央層級的災害防救辦公室、消防署與地方政府災難管理單位之間，該由誰主導防救災前線的資訊發布及整合。對照現行〈災害防救法〉規定的落實程度，發現在資訊流通層面，存在跨部會協調與管考權責的運作未臻流暢，以及府際之間防救災權責機關或單位缺乏平時溝通協調之平台。

（三）就「溝通協調」探討現行防救災管理機制問題

研究分析指出協力治理模式十分強調溝通協調。雖然對身處協力網絡的災難管理者而言，經常因法規限制、組織文化、首長態度而遭遇不同程度的互動限制。但研究發現不管是學術領域，抑或是實務領域的受訪者，都認為中央防救災機關或單位的層級必須提高，以利達成溝通協調的目標。例如受訪者不約而同談到：

「協調面必須要由一個職位與層級夠高的跨域管理者擔當，這個跨域管理者的角色必須要在整合與調和方面具備相當之能力，且在組織中的位階能位居上層，負責所謂「高層決策」(high level decision making)。」

二、研究建議

對照前述研究發現，本文認為政府部門除了加強府際合作之外，特別應該與民間組織建構協力防救災的管道及網絡，才能有效改善現行災難管理機制。於下對照六點高度共識內容，進而提出四點建議供參，其中第四點係對第四、五、六點共識內容的整合回應。

(一) 修訂〈災害防救法〉有關災害防救組織之分工與權責

在臺灣，法制整備優於行政安排、難以兼顧實務需求的現象始有所聞。從各項災害防救業務或地區災害防救計畫的內容，以及相關作業流程的完備程度落差，不難發現〈災害防救法〉在中央與地方存在落實的程度差距，例如：復興航空班機墜毀基隆河的事件中，行政院依照〈災害防救法〉授權交通部所訂之「空難災害防救業務計畫」，空難如發生於機場外之陸地上，應由事發地點地方政府啟動緊急應變機制、負責第一線的搶救工作。但這與臺北市政府對於空難搜救的權責劃分上有所差異，並認為救災過程內，中央未成立災害應變中心或在現場成立前進協調所統合救災指揮。

此外，在維冠金龍大樓搜救個案中，中央災害應變中心前進協調所之定位與功能在府際協調上亦有所歧異。像是中央災害應變中心雖派遣先遣小組至臺南市災區了解災情，但結果卻是評估災害現場無涉及中央各部會協調事項，因此未成立以整合救災資源及協助地方政府救災為目的之「中央災害應變中心前進協調所」，形成中央與地方政府對於中央災害應變中心前進協調所設立的條件與定位有顯著的落差。因此，由實務需求來看，發現中央與地方災防組織的府際合作程度，或是民間組織被納為災防網絡的程度，都仍存在提升改善的空間。雖然防減災工作應由各類防救災主管機關負責，但伴隨有心有力有專業參與防救災工作的組織日趨多元，政府應該據此在法制面重構災害防救組織之分工與權責。

(二) 積極納入民間防救災專業組織以強化官民協力程度

目前我國中央至地方防救體系架構，主要以中央災害防救會報為首，並包括

¹² 又如受訪意見指出：「……未來如何強化中央災害防救辦公室的決策與執行功能，使其不再僅負責規劃策略之幕僚單位，實為重要議題之一……。」(CG_1, CG_2)

中央災害防救委員會、中央災害防救辦公室、中央災害防救業務主管機關（或業務相關機關）及內政部消防署等機關¹³。整體防災採取三級體系的理性規劃，試圖讓各級政府所轄皆能狀似分工妥善。然而，2016年〈災害防救法〉修正案通過，第二條的災害類別增列生物病原災害、動植物疫災、輻射災害及工業管線災害，並且在第三條中也訂定了這些新增災害類別的主管機關；明定生物病原災害、動植物疫災、輻射災害及工業管線災害之中央災害防救業務主管機關分別為衛生福利部、行政院農業委員會、行政院原子能委員會及經濟部，然而，像是「非災害業務主管機關」在各災害業務主管機關訂定的「災害防救業務計畫」中的分工與權責並未能全面化。換句話說，災害防救法的主軸是「以災害類別區分災害業務主管機關」，但並未把減災、整備、應變、復原各個階段予以釐清。例如，應該將「減災」與「整備」等災害預防與前置工作按照現有的主責機關負責，而且強化跨部會整合協調，強調各部會救災任務的統整。質言之，在減災、整備階段，各政府單位不應該是只針對自己負責的災害去擬定災害管理作為，而是要考慮到所有的災害對於自己主管的所有業務的影響來擬定災害管理作為。¹⁴

此外，在〈災害防救法〉第9條第1項後段的規定，僅言明邀請個別專家學者參與直轄市、縣（市）災害防救會報，未能掌握災害防救之協力重點已轉向災害防救團體及災害防救志願組織¹⁵。其實以政府災害防救資訊系統之平時演練為例，平時就應嘗試廣納民間防救災專業組織與資源，再以復興航空空難事件來說，在事件發生後，台北市工程局新工處針對該次救災所發佈的處理總結報告即指出，由於該次救災過程中需要動用大型的吊車協助救災，因此，對於民間的救災資源若能預先調查得更為透徹，將能夠縮短救災的時間並提高效能。¹⁶

¹³ 2017.06.30 檢索自「中央災害防救會報」網站，網址為 <http://www.cdprc.ey.gov.tw/cp.aspx?n=AB16E464A4CA3650&s=B7411BD003C9EC>。

¹⁴ 關於災防法最近一次修正對於政府未來防災的影響與效應，可參考單信瑜（2016/04/08）對此之相關評論，認為此次修正並未準確地將過去長期以來〈災害防救法〉中存在著災害管理功能不彰的問題予以解決。

¹⁵ 有關專業防救災民間組織的運用，主要在成立災害應變中心後，明定指揮官權責時述及，詳見〈災害防救法〉第31條第1項第6款、第3項。Moynihan（2008）的研究也指出，制度設計能有效提高防救災效率，避免防救災體系職能過度中心於指揮者，而導致防救災事務缺乏彈性與回應力。又如受訪者曾指出：目前現行的〈災害防救法〉未將民間重要組織與企業明確列入災防主體，僅流於鼓勵參與性質，責任義務不夠明確（EX_3）。

¹⁶ 「工務局搶救復興航空墜落基隆河飛機殘骸及墜毀擦撞環東高架橋護欄緊急處理總結報告」（2015/02/09），分別針對該次事件於高架橋和飛機殘骸的處理過程做出詳細說明，也作表格列出

(三) 學習「災害現場事故指揮體系」以建置災害分級與防救災彈性

在臺灣，討論是否應成立災難管理專責機關的聲浪時有所聞，特別是在2014年陸續發生重大災害後，雖民氣可用，但本文認為前述組織設計與重構的構想，實應視政府對災難管理的投資決心，以及現今各政府單位對於減災、整備、應變、到復原等防災工作，所應有的規劃合理性及適用性再行評估¹⁷。但對於防救災制度設計的學習或應先行，例如學習FEMA「災害現場事故指揮體系」(ICS)，或可改善我國災害規模分級與災變現場救災指揮體系的現行架構與運作實務。前述體系的設計重點在於富有彈性與整合性，同時具有救災資源整合、災害現場指揮模組、防救災通訊整合的標準作業程序與操作規範。

(四) 持續推動資通訊災害防救資訊普及化

災難管理體系之健全不能單靠府際協力網絡的維持，災害防救教育對於災害防救工作能否有效推動也具有絕對的影響。策略上除了持續運用學校教育、大眾傳播媒體、社會教育等加強災害宣導教育，提升國民防救災意識；在「全民防災」的時代，防救災教育訓練不應侷限在專業領域之中，若能讓一般民眾接收到防救災資訊，當能因警惕而產生自覺與危機意識，本文認為，公共管理者必然要以積極充分的堅定立場跟各個層級與社會大眾做好風險溝通，明確地建立風險責任分擔的觀念，透過整體式的防災教育提升防災知能，讓政府部門、私部門、第三部門，以及公民社會各司其職。此外，平時應試驗政府與民間組織（或團體）的災害防救資訊整合能力，甚至學習民間組織在救災資源配送管理的經驗與系統制度，當然也期望藉此建立指揮管道與支援默契，強化彼此防災抗災能力。

參考文獻

王价巨（2016）。消防不等於災防！把消防署改成「消防及災害防救署」，號稱有

救災投入的人力、機具、材料等。網址：
https://drive.google.com/file/d/0BymFQ_OQDNauaW5JLVIRbTd0bU0/view?pli=1。(最後更新時間：
2018.06.19)

¹⁷ 上述顯有保留的說法，其論據觀點實可參考王价巨（2016/02/16）與單信瑜（2016/02/06）所發表的見解，強調應破除設置專責機構就等於有災防專業的淺碟組織設計與變革迷思。

專責單位，有用嗎？2018年6月18日，取自
<https://www.thenewslens.com/article/36240>。

丘昌泰、趙家民、楊永年、鄭問堂、楊聿儒（2003）。臺北市防災組織與功能研究：納莉風災的省思。行政暨政策學報，36，1-38。

江大樹（1999）。只是畫餅充飢？--解讀「災後重建綱領」。新故鄉雜誌，冬季號，170-175。

呂育誠（2012）。跨域治理概念落實的挑戰與展望。文官制度季刊，49（1），85-106。

李天申、周韻采（2014）。重大災害資訊治理模式之交易成本分析。政治科學論叢，59，91-118。

李宗勳（2012）。第三部門在災後復原重建的角色與功能—整合治理觀點。警政論叢，12，1-33。

李宗勳（2013a）。以公私協力建構社區災後重建回復力之個案研究。中央警察大學學報，50，1-27。

李宗勳（2013b）。從「保護」到「促進」的災後重建中政府角色之研究。中央警察大學警政論叢，13，63-96。

李宗勳（2013c）。，黑暗時代的災害治理之哲學觀與方法論——我國與日本災後復原重建之比較。警察行政管理學報，9，25-52。

李宗勳、王文君（2014）。災後重建的責任與風險之治理與分擔。中國行政評論，20（2），1-30。

李長晏（2004）。全球化治理：地方政府跨區域合作分析。研考雙月刊，28（5），55-65。

李長晏、林煥笙（2009）。中央與地方協力夥伴關係之分析--以台中縣潭子段旱溪整治工程為例。公共行政學報，31，49-100。

李長晏、馬彥彬、曾士瑋（2014）。從府際協力治理觀點探析我國地方政府二、三級災害防救運作問題及對策。中國地方自治，67（2），5-35。

沈子勝、鄧子正（2003）。災害現場指揮系統之建立--一重大火災及建築物倒塌案。內政部消防署委託計畫（編號：092-301060000C1-006），未出版。

柯孝勳、許俊文、蔣得心（2009）。地方政府「地區災害防救計劃」之強化機制探討，科技發展政策報導，2，24-40。

張鎧如（2018）。初探我國地方政府從事災害防救組織協力之動機：理論與實務的比較。公共行政學報，54，79-125。

- 章光明、吳秀光、鄧子正、洪文玲（2010）。**中央與地方災害防救組織與職能之研究**。行政院研究發展考核委員會委託計畫（編號：RDEC-TPG-099-003），未出版。
- 陳敦源、張世杰（2010）。公私協力夥伴關係的弔詭。**文官制度季刊**，**2**（3），17-71。
- 單信瑜（2016）。災防法三讀後，政府防救災能力真的提升了嗎？2018年6月18日，取自 https://opinion.udn.com/opinion/story/9449/1493024?from=udn-referralnews_ch1008artbottom。
- 單信瑜（2016）。樂觀偏見與不尊重專業，是台灣災害管理最大的危機。2018年6月18日，取自 <https://opinion.udn.com/opinion/story/9449/1616340>。
- 曾冠球（2011）。協力治理觀點下公共管理者的挑戰與能力建立。**文官制度季刊**，**3**（1），27-52。
- 楊永年（2001）。建立以地方政府為主體之救災組織體系：以九二一大地震與八掌溪兩岸比較。載於江大樹、廖俊松（編），**府際關係與震災重建**（253-290頁）。台北：元照。
- 廖坤榮（2002）。建立政府災難管理職能：社會資本論分析。**中國行政評論**，**12**（1），1-36。
- 趙永茂、左宜恩（2011）。兩岸城市防救災制度結構之治理分析——以臺北市與北京市為例。**公共事務評論**，**12**（2），1-18。
- 謝志誠（2010）。災後重建之政府與 NGO 關係，2018年3月22日，取自 <http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/newpdf/ST039.html>。
- 謝志誠、林萬億、傅從喜等譯（2012）。**安全的家園、堅強的社區：天然災害後的重建手冊**（Abhas K. Jha 等人原著）。臺北：國立臺灣大學出版中心。
- 謝儲鍵、林煥笙、陳敦源（2016）。緊急災害管理中之協力網絡分析——以莫拉克風災災後的教育重建為例。**行政暨政策學報**，**62**，59-125。
- Acar, M., C. Guo, & K. F. Yang. (2008). Accountability when hierarchical authority is absent: Views from public private partnership practitioners. **American Review of Public Administration**, **38**(1), 3-23.
- Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. **Public Administration Review**, **66** (1), 56-65.

- Agranoff, R., & M. McGuire (2003). ***Collaborative public management: New strategies for local governments***. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Alter, C., & J. Hage (1993). ***Organizations working together***. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Ansell, C., & A. Gash (2008). Collaborative governance in theory and practice. ***Journal of Public Administration Research and Theory***, **18**(4), 543–571.
- Booher, D. E. (2004). Collaborative governance practices and democracy. ***National Civic Review***, **93**(4), 32-46.
- Brudney, J. L., & B. Gazley (2009). Planning to be prepared: An empirical examination of the role of voluntary organizations in county government emergency planning. ***Public Performance and Management Review***, **32**(3), 372-398.
- Bryson, J. M., B. C. Crosby, & M. M. Stone (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. ***Public Administration Review***, **66**, 44-55.
- Bryson, J. M., B. C. Crosby, & M. M. Stone (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. ***Public Administration Review***, **75**(5), 647-663.
- Choi, S. O., & R. S. Brower. (2006). When practice matters more than government plans: A network analysis of local emergency management. ***Administration & Society***, **37**(6), 651-678.
- Comfort, L. (2006). ***The dynamics of policy learning: Catastrophic events in real time***. The annual meeting of the National Association of Schools of Public Affairs and Administration, Minneapolis, MN.
- Comfort, L. K., W. L. Waugh, Jr., & B. A. Cigler (2012). Emergency management research and practice in public administration: Emergence, evolution, expansion, and future directions. ***Public Administration Review***, **72**(4), 539-548.
- Crosby, B. C., & J. M. Bryson (2005a). ***Leadership for the common good: Talking public problems in a shared power world***. San Francisco: Jossey-Bass.
- Crosby, B. C., & J. M. Bryson (2005b). A leadership framework for cross-sector collaboration. ***Public Management Review***, **7**(2), 177-201.

- Dalkey, N., & O. Helmer. (1963). An experimental application of the Delphi: Method to the use of experts. *Management Science*, *9*(3), 458-467.
- Dynes, R. R., E. L. Quarantelli, & D. Wenger (1990). *Individual and organizational response to the 1985 earthquake in Mexico City*. Mexico. Newark, DE.: Disaster Research Center, University of Delaware.
- Fan, M. F. (2015). Disaster governance and community resilience: Reflections on Typhoon Morakot in Taiwan. *Journal of Environmental Planning and Management*, *58*(1), 24-38.
- Gazley, B. (2008). Beyond the contract: The scope and nature of informal government-nonprofit partnerships. *Public Administration Review*, *68*(1), 141-154.
- Getha-Taylor, H. (2007). Collaborative governance: Lessons from Katrina. *Public Manager*, *36*(3), 7-11.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Gray, B., & D. Wood (1991). Collaborative alliances: Moving from practice to theory. *Journal of Applied Behavioral Science*, *27*(2), 3-22.
- Heikkila, T., & A. K. Gerlak (2005). The formation of large-scale collaborative resource management institutions: Clarifying the roles of stakeholders, science, and institutions. *Policy Studies Journal*, *33*(4), 583-612.
- Hellriegel, D., W. J. Slocum, & R. W. Woodman (1986). *Work stress, organizational behavior*. New York: West.
- Huxham, C. (1996). Collaboration and collaborative advantage. In C. Huxham (Eds.), *Creating collaborative advantage* (pp. 1-18). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Huxham, C., & S. Vangen (2000). Ambiguity, complexity and dynamics in the membership of collaboration. *Human Relations*, *53*, 771-806.
- Huxham, C., S. Vangen, C. Huxham, & C. Eden (2000). The challenge of collaborative governance. *Public Management Review*, *2*(3), 337-357.
- Imperial, M. T. (2005). Using collaboration as a governance strategy: Lessons from six watershed management programs. *Administration & Society*, *37*, 281-320.

- Kapucu, N. (2005). Interorganizational coordination in dynamic contexts: Networks in emergency management. *Connections*, **26**(2), 33-48.
- Kapucu, N. (2006). Interagency communication networks during emergencies: Boundary spanners in multiagency coordination. *American Review of Public Administration*, **36**(2), 207-225.
- Kapucu, N. (2007). Non-profit response to catastrophic disasters. *Disaster Prevention and Management*, **16**(4): 551-561.
- Kapucu, N., & V. Garayev. (2012). Designing, managing, and sustaining functionally collaborative management networks. *American Review of Public Administration*, **43**(3): 312-330.
- Kapucu, N., T. Arslan, & F. Demiroz (2010). Collaborative emergency management and national emergency management network. *Disaster Prevention and Management*, **19**(4), 452-468.
- Kendra, J. M., & T. Wachtendorf (2003). Elements of resilience after the world trade center disaster: Reconstituting New York City's emergency operations center. *Disasters*, **27**(1): 37-53.
- Kiefer, J. J., & R. S. Montjoy (2006). Incrementalism before the storm: Network performance for the evacuation of New Orleans. *Public Administration Review*, **66**(s1), 122-130.
- Koliba, C. J., R. M. Mills, & A. Zia. (2011). Accountability in governance networks: An assessment of public, private, and nonprofit emergency management practices following Hurricane Katrina. *Public Administration Review*, **71**(2): 210-220.
- Logsdon, J. M. (1991). Interests and interdependence in the formation of problem-solving collaborative. *Journal of Applied Behavioral Science*, **27**(1), 23-37.
- Mashaw, J. L. (2006). Accountability and institutional design: Some oughts on the grammar of governance. In M. W. Dowdle (Eds.), *Public accountability: Designs, dilemmas and experiences* (pp. 115-156). Cambridge: Cambridge University Press.
- MAXQDA (2016). The history of MAXQDA. Retrieved 14 March, 2016, from <http://www.maxqda.com/products/maxqda>.

- McCaffrey, D. P., Faerman, S. R. Faerman, & D. W. Hart (1995). The appeal and difficulties of participative systems. *Organization Science*, **6**(6), 603-627.
- McEntire, D. A. (2007). *Disaster response and recovery*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, **66**(1), 33-43.
- McGuire, M. (2008). The new professionalism and collaborative activity in local emergency management. In O'Leary, R., & L. B. Bingham (Eds.), *The collaborative public manager* (pp. 71-93). Washington, DC: Georgetown University Press.
- McGuire, M., & C. Silvia (2010). The effect of problem severity, managerial and organizational capacity, and agency structure on intergovernmental collaboration: Evidence from local emergency management. *Public Administration Review*, **70**(2), 279-288.
- McGuire, M., & R. Agranoff (2007). *Answering the big questions, asking the bigger questions: Expanding the public network management empirical research agenda*. The 9th Public Management Research Conference, Tucson, AZ.
- McGuire, M., B. Gazley, & J. Brudney (2010). The "new emergency management": Applying the lessons of collaborative governance to 21st century emergency planning. In R. O'Leary, R., D. Van Slyke, & Soon Hee Kim (Eds.), *The future of public administration, public management and public service around the world: The Minnowbrook perspective* (pp. 117-128). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Menzel, D. C. (2006). The Katrina aftermath: A failure of federalism or leadership? *Public Administration Review*, **66**(6), 808-812.
- Mercer J, I. Kelman, L. Taranis, & S. Suchet-Pearson (2010). Framework for integrating indigenous and scientific knowledge for disaster risk reduction. *Disasters*, **34**(1), 214-239.
- Milward, H. B., & K. G. Provan (2006). *A manager's guide to choosing and using collaborative networks*. IBM Center for the Business of Government.
- Mitchell, J. K. (2006). The primacy of partnership: Scoping a new national disaster

- recovery policy. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, **604**, 228-255.
- Moynihan, D. P. (2008). Learning under uncertainty: Networks in crisis management. *Public Administration Review*, **68**(2), 350-361.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press.
- Perry, J. L., & A. M. Thomson (2004). *Civic service: What difference does it make?* Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Reilly, T. (2001). Collaboration in Action: An Uncertain Process. *Administration in Social Work*, **25**(1), 53-73.
- Rethemeyer, R. K. (2005). Conceptualizing and measuring collaborative networks. *Public Administration Review*, **65**(1), 117-121.
- Ring, P. S., & A. H. Van de Ven (1994). Development processes of cooperative interorganizational relationships. *Academy of Management Review*, **19**(1), 90-118.
- Thomson, A. M. (2001). *Collaboration: Meaning and measurement*. Unpublished doctoral dissertation, Indiana University-Bloomington.
- Thomson, A. M., & J. L. Perry (2006). Collaboration process: Inside the black box. *Public Administration Review*, **66**(6), 20-31.
- Thomson, A. M., J. L. Perry, & T. K. Miller (2008). Linking collaboration processes and outcomes: Foundations for advancing empirical theory. In L. B. Bingham, & R. O'Leary (Eds.), *Big ideas in collaborative public management* (pp. 97-120). London: M.E. Sharpe.
- Vangen, S., & C. Huxham (2005). *Managing to collaborate: Theory and practice of collaborative advantage*. New work: Routledge.
- Waugh, W. L., Jr., & R. T. Sylves (2002). Organizing the war on terrorism. *Public Administration Review*, **62**, 145-153.
- Waugh, W. L., Jr., & G. Streib (2006). Collaboration and leadership for effective emergency management. *Public Administration Review*, **66**(s1), 131-140.
- Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of Capitalism*. New York: Free Press.

- Wise, C. R. (2006). Organizing for homeland security after Katrina: Is adaptive management what's missing? *Public Administrative Review*, **66**(3), 302-318.
- Wondolleck, J. M., & S. L. Yaffee (2000). *Making collaboration work: Lessons from innovation in natural resource management*. Washington, DC: Island Press.
- Wood, D., & B. Gray (1991). Toward a comprehensive theory of collaboration. *Journal of Applied Behavioral Science*, **27**(2), 62-139.
- Wu, W. N., Chang, S.M., & B.K. Collins (2015). Mobilizing voluntary organizations in Taiwanese emergency response: citizen engagement and local fire branch Heads. *Journal of Contemporary Eastern Asia*, **14**(2), 45-55.
- Yaffee, S. L., & J. Wondolleck (2003). Collaborative ecosystem planning processes in the United States: Evolution and challenges. *Environments*, **31**(2), 59-72.

(三) 氣候變遷對地方政府的意涵

吳偉寧

助理教授

國立中山大學公共事務管理研究所

壹、緒論

全球氣候變遷所帶來的衝擊是當代環境治理最具挑戰性的風險之一。面對越來越詭異多變的極端氣候，世界各國均感受到氣候變遷對地方氣候影響的重要性，而在氣候變遷影響層面中，又以自然災害對人類生命財產的影響幅度最為重大（李永展，2014）。舉凡像是地震、颱風、豪雨等自然災害都是自然現象中的一環，隨著人類居住地的成長與擴張，人們受自然現象侵襲而造成生命和財產損失的機會大幅增加（蔡慧敏，2000），而大規模的破壞源自於自然和人為災害，亦會造成人類社會中社會和經濟發展的阻礙(Ginige, Amaratunga, & Haigh, 2010)。

人類追求經濟發展的過程中，人為物質生產及消費過程製造各種汙染，會造成環境資源的消耗。舉例來說，工業化過程會造成二氧化碳的過度排放，亦會間接加劇全球暖化及氣候變遷之衝擊，像是近年來全球各地乾旱、豪大雨、熱帶氣旋、熱浪現象與暖冬等異常氣候發生頻率與強度越來越高，各類極端氣候造成的災害事件亦不斷增加(Betsill & Bulkeley, 2006)。

全球氣候變遷乃是一個跨越國家疆界之現象，已讓世界各地皆處在一個備受威脅的居住環境中。臺灣是一個災害脆弱度相對較高的國家，自然無法置身於事外。台灣在追求經濟發展及工業化進程中，無可避免地亦須面對極端氣候變遷之反撲，近年來每逢颱風過境，各地便會傳出淹水、洪患、山崩、土石流等災情，究其原因，與台灣係屬島嶼國家、地形岡巒起伏、河道短陡且位處熱帶氣旋行經路徑等因素有關(Kao, Yang, Lee, & Liu, 2012)。

面對氣候變遷所引發的環境災害問題，臺灣各級政府長久以來持續規劃與執行相關策略與因應措施，以減緩氣候變遷所帶來的災害影響。從政府治理的角度來看，臺灣地方政府擁有較高的行動力，比中央政府擁有更佳的反應能力，亦比鄉鎮地方擁有更完整的制度和預算，也因為如此，地方政府在氣候變遷的議題上扮演了舉重若輕的腳色(Betsill & Bulkeley, 2006)。高雄市是台灣南方重工業城市，市內有多個工業廠區，鋼鐵、石化與水泥等高汙染產業林立，工業區除了排放大量空氣汙染物外，易產生大量的溫室氣體，根據高雄市環保局的調查，2014年高雄市總體溫室起體排放總量高達5,664萬噸，高雄市民平均每人年均碳排放量高達20.38公噸，遠高於台灣平均人均排放量11公噸(高雄市政府環境保護局，2016a)。由上可知，氣候變遷對高雄造成的環境衝擊尤為嚴重，故高雄市政府如何針對氣候變遷擬定環境保護與防災政策至關重要。

貳、高雄市政府氣候變遷下的環境災害與環境保護政策

一、政府整體環境災害相關政策規範

(一) 災害防救法

1999 年我國發生 921 地震，造成臺灣多處房屋倒塌與嚴重傷亡，政府為使各項災害防救工作有明確之法源依據，於 2000 年頒布「災害防救法」。依據災害防救法第 12 條至 14 條規定，災害發生時，行政院須立即設置「中央災害防救委員會」以執行災害防救之政策及統籌相關救災任務及措施，同時各級政府須成立「災害應變中心」，並結合各級機關內部之緊急應變小組，執行災害發生時各項應變事宜。該法明確規範我國防災體系分為三個層級，分別為中央政府機關、直轄市及縣市(鄉鎮市)政府等層級(Chan et.al, 2006)。依災害防救法規定，各級政府都必須成立災害防救會報，並訂定災害防救計畫，用來規劃各項災害預防工作之準備及有效執行，希望能藉由預先妥適準備以減少可能災害(Yang, 2010)。

(二) 災害教育計畫

全球溫室效應已加劇極端氣候產生的頻率。近年颱風常於侵襲臺灣的短短數日內，帶來相當於整年平均雨量的雨勢，瞬間風速更常達到 10 級以上(台灣颱風資訊中心颱風分級標準)，進而造成複合式的災害發生，如天然災害的土石流、水災與坡地崩塌等；或是颱風衍生所造成的停電、停水及民生安全、經濟損害問題等多是屬於複合式災害的範疇(Tsou, Feng, & Chigira, 2011)。

政府在面對颱風侵襲的嚴峻考驗時，不應只是關注於防災相關法制、制度及相關組織之建立與執行，更應該對民眾宣導面對天災時應有的危機意識及防災觀念。教育部於 2004 年提出「防災教育白皮書」、「培育先導計畫」及「防災科技教育深耕實驗研發計畫」，該項計畫工作重點即在於防災教育的課程發展、推廣及防災知識領域的師資培育與民眾災害意識提升。除了教育部相關規定外，我國災害防救法第 22 條規定，為減少災害發生或防止災害擴大，各級政府平時應依權責實施災害防救教育、訓練及觀念宣導等減災事項(Chen, Liu, & Chan, 2006)。依此，高雄市政府持續在學校教育與社區宣導上著力，以求民眾提升災害防治的認知與技能，進而在地方落實防災教育。

(三) 整體國土保育之落實

臺灣國土總體規劃體系可分為國土綜合開發計畫、區域計畫、縣市綜合發展計畫與都市計畫，此種規劃乃是師法國外環境規劃之理念，以「環境敏感地分析」方法為基礎，並以資源保育作綜合考量在空間規劃進行整體上，將限制發展地區分為生態敏感地區、文化景觀敏感地區、資源生產敏感地區、天然災害敏感地區、

國防用地與其他地區。然而，早期國土綜合開發計畫並無法源基礎，僅能遷就於現況發展，即因循臺灣固有以都市為單位往區域擴張由下向上之發展情形，造成失序且欠缺整合的國土規劃體系。

延宕了20多年的國土計畫法遲至在民國104年12月18日才三讀通過。該法強調落實國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區、城鄉發展地區等四大分區。與此同時，國土計畫法亦同時規範依天然資源、自然生態景觀、災害潛勢及防治設施之分布情形，並標記各地之環境敏感程度，與統籌分配目前水、土、林業務跨域不同主管機關之權責。依循該法規定，高雄市政府可藉由土地利用地保育、保安指導原則與土地發展方式¹⁸，依據都會區與鄉村區可能發生的不同災害類型之脆弱度與災害潛在危險因子進行監控，對土石流及洪水警戒區實施預防性撤離，同時依據災害風險管理之原則研擬可能的環境衝擊對策，進而降低對居民生命財產的損害。

(四) 環境災害應變機制

近年來高雄市尤以風災與水災最為顯著與頻繁，亦直接間接衝擊水資源、水土保持等環境問題。全球氣候變遷下，可以發現近年來颱風所帶來的複合性災害越來越多，而颱風強度也有逐漸增強的趨勢，所帶來的雨量亦每每刷新紀錄，如2009年的莫拉克颱風在台灣中南部降下刷新歷史紀錄的雨量(又稱八八水災)，造成多人死亡、失蹤，且農業損失高達195億元以上，損失相當慘重。因此，高雄市亦分為三階段逐步建立面對颱風所引發環境災害之應變機制，其步驟詳述如下：

1. 颱風應變第一階段-早期預警與災害潛勢分析

早期預警為中央單位之預報，如中央氣象局對於颱風強度變化、未來行進方向、速度之預測，進而發佈颱風警報。此外中央亦同步成立災害應變中心分析研判小組，根據中央氣象局所提供之颱風資訊就災害潛勢分析，進行全國各地區災害的分析可能，以提供給各地方政府作為應變作業參考(例如：抽水機之調度、防災人員的配置、救災物資的調配)，來減低災害風險性。

2. 颱風應變第二階段-災害即時監測與災中應變

當颱風逐漸影響或登陸台灣後，災害的即時監測會逐漸取代災害潛勢分析，提供災害發生前的減災資料參考。災害即時監測的功能為最新氣象、水情、交通等重要防災資訊的彙整分析，來進行災情研判，主動採取災中應變作為，以減低

¹⁸ 溫妮颱風(1997)，林肯大郡順向坡開發建築；莫拉克颱風(2009)，金帥大飯店河床地基掏空等皆是人為不當的土地利用與開發，除官商勾結的問題外，國土規劃管制的鬆散亦是原因之一。

可能的生命、財產損失。

3. 颱風應變第三階段-災情彙整與救災處置

隨著通資通訊科技發展，加上媒體新聞訊息傳播與防災體系的改善，使得災情彙整與通報極為迅速，當需要緊急支援時，應變中心可立即整合所有防災資源，在最短的時間進入災區，搶救需要救援的災民。

二、高雄市環境保護相關政策規範

為實踐地方政府環境保護責任，高雄市政府分別從建立環境保護委員會與相關制度規範、減少碳排放量、創造潔淨能源環境等三大面向著手。從法制面開始著手調整，並配合相關環境政策建立相關權責單位，逐步擬定符合環境保護現況之溫室氣體減量行動方案，以推動高雄市之環境保護，進而落實環境永續發展。以下分別就高雄市相關環境組織與制度規範、政策發展條例與溫室氣體減量行動方案之歸納與介紹。

(一) 高雄市相關環境組織與政策條例

高雄市在氣候變遷的調適上是透過相關環境政策辦法的擬定與補助方案的推動，鼓勵民眾與相關產業逐步降低碳排放量，此外，高雄市在行政及立法部門上亦設立專責單位來推動與執行，以確實監督和落實相關辦法的運作。從表一彙整高雄市近幾年環境保護相關政策規範與行動方案可知，高雄市於 1999 年開始就成立跨縣市治理之高高屏永續會，並於 2004 年成立高雄市永續發展委員會。市府 2006 年更進一步加入 ICLEI 國際永續發展能力訓練中心，亦於 2009 年推動高雄市碳稅徵收自治條例，並於隔年旋即成立節能減碳推動小組。

高雄市於 2011 年完成首筆碳權交易、議會成立氣候變遷小組，環保局也提出建立氣候變遷調適基金之構想。於 2012 年通過高雄市綠建築自治條例與建築物屋頂設置太陽光電設施辦法後，同時成立 ICLEI 高雄永續發展能力訓練中心。2015 年通過高雄市環境維護管理自治條例與訂定「補助建築物設置太陽光電發電系統實施計畫」，2016 年推動全球生態交通慶典，持續強調民眾節能減碳的環境意識與宣導。

表一 高雄市政府歷年相關環境政策條例與組織成立摘要表

年度	高雄市政府歷年相關環境政策條例與組織成立整理
1999	高高屏首長會議平台共識下成立高高屏永續會
2003	高雄市引入生態廊道概念，建立台灣第一座都市荒野濕地-洲仔溼地
2004	成立高雄市永續發展委員會 (經建會補助)

2006	高雄市加入 ICLEI 國際永續發展能力訓練中心
2009	高雄市碳稅徵收自治條例-市議會一讀通過
2010	成立高雄市節能減碳推動小組
2011	-高雄市事業氣候變遷調適徵收自治條例-市議會一審交付委員會審議，並完成台灣首筆碳權交易 -高雄市議會成立氣候變遷小組 -高雄市環保局提出氣候變遷調適基金構想
2012	-ICLEI 高雄永續發展能力訓練中心成立 -通過高雄市綠建築自治條例 -通過高雄市建築物屋頂設置太陽光電設施辦法
2013	-協助中央辦理 102 年度高雄市氣候變遷調適計畫(執行中)
2015	-辦理 104 年度高雄市氣候變遷調適及永續發展推動計畫(環保局) -通過高雄市環境維護管理自治條例(環保局) -ICLEI KCC 辦理 2015 地球觀測及社會衝擊國際研討會暨 ICLEI 韌性論壇 -辦理高雄厝綠建築創意徵圖競賽(工務局) -訂定「補助建築物設置太陽光電發電系統實施計畫(工務局)
2016	-推動全球生態交通慶典(交通局)

資料來源:參考自錢雅萱，2015;本研再行整理

(二) 高雄市之溫室氣體減量行動方案

高雄市在溫室氣體減量行動方面，係透過整合能源資源、制定溫室氣體減量辦法、補助綠色建築與再生能源設備、發展低碳運輸與提倡環境教育等五大面向來推動高雄市整體溫室氣體減量（高雄市低碳永續家園資訊，2016），以下分別就各面向詳細介紹如下：

1. 整合能源資源

在能源資源整合部分，高雄市透過提倡能源服務產業(Energy Services Company, ESCO)以及執行臨海工業區的能資源整合計畫等二大步驟來整合能源資源，首先在提倡 ESCO 能源服務產業上，高雄市政府導入能源服務產業(ESCOs)，結合政府及民間的力量，擴大推動建物節能改善，以刺激高雄綠色經濟的發展。於執行臨海工業區的能資源整合計畫上，高雄市以中國鋼鐵公司為核心，將多餘廢熱、蒸氣提供鄰廠使用，該計畫於 2011 年共出售蒸汽 236.5 萬噸蒸汽，相當於減少燃燒化石燃料排放 54.2 萬噸 CO₂e（中鋼公司，2016）。

2. 制定溫室氣體減量辦法

在制定溫室氣體減量辦法上，高雄市透過建立溫室氣體盤查、減量、驗證、

登錄輔導機制與制定工業溫室氣體減量管制自治條例等二大步驟來降低溫室氣體，首先在建立溫室氣體盤查、減量、驗證、登錄輔導機制上，高雄市環保局積極推動提升工廠能源使用效率及減少溫室效應氣體排放之計畫項目，依據 ISO14064 之標準對工廠單位進行盤查、減量及登錄之輔導。從 2009 年迄今環保局陸續針對高雄市轄區內工廠進行 ISO14064-1 溫室氣體盤查、登錄輔導共 51 家。另外，環保局也根據 ISO14064-2 輔導高雄市轄區內工廠進行擬訂自願減量計畫減碳，2012 年共輔導 3 家次，預估 7 年內約有 18,942 公噸 CO₂e 的減碳效益（高雄市政府環境保護局，2013）。於制定工業溫室氣體減量管制自治條例上，高雄市透過工業溫室氣體減量管制自治條例的逐步制訂來降低全市的溫室氣體排放，進而規範工廠進行排碳總量管制以及能源效率提升。

3. 補助綠色建築與再生能源設備

在補助綠色建築與再生能源設備上，高雄市係透過建立綠建築自治條例、鼓勵建置綠屋頂、補助民眾建築物頂與設置太陽能光電系統、補助老舊建築改造與公私有地與社區綠美化等五大部分來補助綠色建築與再生能源設備。

首先在建立綠建築自治條例上，高雄市於 2012 年公告實施綠建築自治條例，強制各建築興建及舊建築更新須滿足特定之綠建築標準，包括設置雨水貯集槽、太陽光電板、屋頂綠化、電動車充電設施、自行車位與淋浴空間等，實施後預估每年將為高雄帶來相當於 7 座世運主場館太陽光電發電量、170 座標準泳池省水量、23 座足球場綠化面積及 1 座本和里滯洪池之雨水貯留量；再來是補助民眾建築物頂與設置太陽能光電系統，鼓勵民眾設置綠屋頂並補助社區民眾太陽能發電系統，該辦法以每一峰瓦補助新台幣三十萬元為上限，補助款最高不得逾該發電系統之總設置費用，每案以三百峰瓦為上限，用於紓緩高雄市之熱島效應。

此外，市府亦針對老舊高耗能建築，實施範圍或更新地區內補助私有建築運用綠色內含施工手法及材料進行立面改造，並對於立面改造前後室內溫度分佈情況檢測評估，該方案最高可補助兩萬元；最後是將公私有地與社區綠美化，市府積極將高雄市公私有地與社區綠美化，2014 年公有空地綠化面積共計以達 45 公頃、而私有空地綠化面積亦以達 43.56 公頃，共創造非法定計畫綠化面積達 88.56 公頃（高雄市政府工務局，2016a）。

4. 發展低碳運輸

高雄市政府透過增設自行車道、增設公共自行車租賃系統、提供公共運輸工具轉乘優惠及增設接駁巴士、建構環狀輕軌、補助購買電動機車補助金與設置電動機車電池交換或充電系統等六大步驟來發展低碳運輸（高雄市政府環境保護局，2016c）。在增設自行車道部分，高雄市持續擴建自行車道，為市民營造一個適合騎乘自行車的環境，目前自行車道總長度已經超過 600 公里，於 2014 年底增

至 700 公里。透過增設公共自行車租賃系統，高雄持續增設公共自行車租賃站，截至 2014 年 5 月為止，轄區內已設有 155 個租賃站，每月使用人次突破 20 萬人次。提供公共運輸工具轉乘優惠及增設接駁巴士一直是市政府努力的政策，高雄市政府逐步增設配合捷運系統的接駁巴士，並提供公車捷運轉乘優惠，以達到使公共運輸系統使用人次加倍的目標。

此外，高雄市建設輕軌系統計畫正在執行中，分為兩個階段完成，全長 22.1 公里。目前第一階段已經以於民國 2015 年完成通車，第二階段預計將於 2017 年完成（興建中/部分路段試營運）。再來是補助購買電動機車補助金與設置電動機車電池交換或充電系統，高雄市針對老舊二行程機車汰換成電動機車等綠色運具，提供最多 25,000 元之補助獎勵。根據環保局統計，目前高雄市汰舊二行程機車數量超過 19,000 輛，電動機車設籍數超過 6,000 輛，歷年環保署補助新購電動自行車高達 7,392 輛，三項成績均居全國之冠。轄區內逐步增設電動機車電池交換或充電站，以提高高雄市民使用電動機車的意願、汰換汙染相對較高之柴油機車。

5. 提倡環境教育

在提倡環境教育上，高雄市政府係透過提倡綠色校園、鼓勵綠色消費與進行濕地保育等方向來倡導環境教育之重要性，首先在提倡綠色校園部分，高雄市於 2005 年至 2009 年間透過倡導照明（隨手關燈）、能源保存、種植樹木、水資源保存、資源回收和熱絕緣行動來提倡綠色校園等面向於校園內教育師生環境教育之重要。透過持續鼓勵綠色消費，並刺激高雄綠色經濟之發展，高雄市政府鼓勵民眾購買具有節能標章、節水標章等綠色標章之商品。高雄市政府亦推動溼地保存，因為濕地具有固碳、滯洪的能力，亦有生態及娛樂的價值，高雄在建設之餘亦逐步補存和復原溼地，目前高雄市已經設有 19 處的濕地公園，總面積約為 2,115 公頃（高雄市政府工務局，2016b）。

參、高雄市政府氣候變遷下的環境災害與環境保護之管理

一、高雄市政府氣候變遷下的災害管理實施措施

由於災害脆弱性(vulnerability)的特質，使得災害的承受度較為脆弱之地區，易受外在環境變遷影響與衝擊，民眾往往需花費更多的時間回復災害所帶來之影響 (Matyas & Pelling, 2015)。高雄地處台灣南部，許多區域脆弱度高、災害承受度低，對於氣候變遷的影響較為敏感，災害一來往往會造成賠大的災損。因此，本文接下來將從防災社區、資訊傳遞可及性（整備、應變）、垂直性避難、改善在地避難安置場所環境等面向來檢視高雄市之災害管理現況，並嘗試提出高雄市政府可行之因應措施。

1. 防災社區

政府近年積極推動社區防災觀念，相關學者指出社區防災相關措施目的在於使社區居民能在災前進行防災整備與減災、災害時能立即應變、災害後能迅速協助社區重建(Wu, Chang, & Collins, 2015)。舉例來說，高雄市政府於 2010 年凡那比風災期間相繼成立了 21 處水災自主防災社區及 24 處土石流自主防災社區，並利用平時教育訓練與舉辦講習方式主動調查與互相討論，試圖提升易發生災害地區之民眾對於防災風險的認知，找出適合的社區防災策略。此種方式強調透過民眾自我增加風險認知而影響態度行動，同時增加與政府的風險溝通的機會，達到由下而上的防災策略。

惟檢視國內防災社區之推動概況可發現幾項問題，包括防災社區觀念仍主要由政府主導，協助防災社區之專業人才不足、推動單位間缺乏推動共識，且在執行相關作業時亦欠缺協調與整合。高雄市政府亦面臨類似情形。透過其所舉辦的防災教育訓練場次與學者意見可得知，目前防災專業人員仍有不足之情形，且單位之間與公私部門間亦未見明確整合，使得資源分散，囿於地方政府人力、經費有限讓防災社區未來仍有許多改善空間(張四明，2014)。近來市政府導入與非營利(NGO)及非政府(NPO)組織協力合作之模式，讓這些組織提供政府相關的專業服務或人力，而政府提供他們經費、場地等資源，以此種相互合作、補充的方式完成公共服務的傳遞，可以彌補目前政府區域災害人力不足之問題(Chang & Hsieh, 2013)。

2. 資訊傳遞可及性檢討(整備、應變)

資訊的流通乃是災害應變階段最重要的參考依據，地方政府災害應變中心皆須靠完整的颱風路徑、位置及停留時間等資訊做出即刻的應變措施，民眾也透過相關颱風資訊了解目前颱風動態、災情並採取撤離準備措施。現有颱風資訊傳遞系統係由中央氣象局通知媒體及利用各種資訊傳輸管道對外發布颱風警報，諸如中央氣象局 WWW 網站、FOD 自動傳真回覆系統、166、167 電話天氣預報語音查詢系統、SSB 廣播服務、簡訊及點對點防災系統。其目的在於提供最新颱風動態與預報，並呼籲民眾加強防備與注意颱風可能帶來之災害。

然而，目前的颱風資訊方式主要以電視、網站、或電話查詢為主要媒介，但水災地區易發生停電情形，並影響上述資訊傳遞方式，因此災民可能無法得知即時颱風訊息，而必須由村里長告知颱風資訊。如此可能導致資訊傳遞落後或不正確的情形，而使民眾無法在第一時間做出緊急應變，造成得仰賴地方政府被動式應變救災或撤離行動，從而增加災害風險(Ho, Shaw, Lin, & Chiu, 2008)。目前台灣雖有以簡訊方式傳送防颱資訊之訊息傳遞方式，但普及性仍有改善空間。高雄市政府目前積極發展即時預警及應變系統，將颱風等複合型災害的相關資訊即時且正確告知民眾，藉此增加風險認知並減少可能生命財產損失。

3.改善在地避難安置場所環境

災害避難收容處所為災害發生時安置受災民眾之地點。高雄市各區已針對各里劃設災害避難收容處所，共計規劃356處，計可收容85,477人。然而，由於第一線避難所使用之收容安置場所設備其內部設施不健全、收容環境缺乏人性化設計，導致民眾接受安置之意願受到影響。另依據國家災害防救科技中心針對莫拉克颱風災害的調查顯示，多數災民居住最久的避難所或臨時住所是在外租屋或親友家，對居住滿意度較高的也是親友家和在外租屋（相較於學校／活動中心和軍營）。這顯示了民眾對於政府設置之臨時收容所滿意度不佳。解決方法應從安全面與管理面上提升居住品質，增加避難民眾收容意願，以利政府掌握真實疏散避難狀況，避免發生嚴重之受災與傷亡事件。

4.整合「高雄水情E點靈」防災資訊，建構互通平台

高雄市政府現已開發「高雄水情E點靈」APP，透過智慧型手機下載可即時瞭解高雄地區氣象資訊、水情資訊、即時影像、水位及土石流警戒資訊。但問題在於過於專業及龐雜的資訊未必是一般民眾所能瞭解及需要的；而且目前資訊傳遞方式為單向由政府傳達於一般大眾，而缺乏民眾參與通報之管道與機制(Tsai, & Chen, 2010)。因此高雄市政府可於現有的APP防災網絡上建置互動溝通平台及淺顯易懂的災情資訊，並建構「政府即時資訊」與「民眾自主災情通報」及「主動推播災情訊息」之功能，透過互動平台整合政府發布資料和民眾通報災情資訊，並簡化專業資訊和過濾民眾通報的無效資訊。如此一來便能建置真正符合民眾需求的複合式防災APP，有效掌握並傳遞及時警戒訊息，提升防災效率。

二、環境保護管理(營造永續綠色生態之策略目標與管理)

基於「聯合國氣候變化綱要公約」與「京都議定書」對全球暖化與氣候變遷的訴求，各國政府紛紛提出相關溫室氣體減量的措施與行動計畫，在此一環境保護管理中，高雄市提出「營造永續綠色生態新城市」的概念，將低碳城市列為城市發展的願景之一，希冀透過藍天、淨水、綠地、低碳等願景措施將高雄打造成適合宜居的永續城市（高雄市政府環境保護局，2016a）。

在具體策略目標上，高雄市政府為追求低碳環境的營造，遂擬定短、中和長期的溫室氣體減量目標，其中，在短期減量目標中希望在2020年達到溫室氣體較2005年減少30%的目標，而在中期減量目標上則希望在2030年達到溫室氣體較2005年減少50%的目標，最後軸在長期減量目標上則希望在2040年達到溫室氣體較2005年減少80%的目標（高雄市低碳永續家園資訊網，2016）。

此外，高雄市政府為強化城市對氣候變遷影響之因應能力，並發展低碳永續城市，亦將減碳工作擬定為六大主軸，分別是「綠色經濟」、「企業減碳」、「節能

建設」、「低碳運輸」、「綠色生態」與「低碳教育」等六大主軸，每個推動主軸均有高雄市政府相關局處配合，並搭配各階段執行措施與實施計畫（詳如圖一與表二所示）（高雄市政府環境保護局，2016b），茲將各主軸執行措施與計畫詳細介紹如下：

（一）綠色經濟

在綠色經濟部份，係透過再生能源推廣、建立高雄碳市場與碳經濟並落實公部門採購等執行策略，來推動綠色產業及綠色經濟。

（二）企業減碳

在企業減碳部份，係透過制定環境維護管理自治條例條文、推動工業區能資源整合與廢棄物循環再利用、高排碳產業綠色轉型、成立工業節能減碳服務團等執行策略，來輔導工商業進行減碳。

（三）節能建設

在節能建設部份，係透過施行綠建築自治條例、推動公私有建築物綠建築設計改造、設置節能型式路燈與推動綠屋頂計畫等執行策略則來推廣綠建築及太陽能應用。

（四）低碳運輸

在低碳運輸部分，係透過擴建畫自行車道路網、增設公共自行車系統站點、廣設自行車停車架、推出公共自行車騎乘優惠措施、提供大眾運輸系統票證整合及轉乘優惠、提供區域接駁車服務、推動 E 化公車計畫、實施高停車費率及機車停放收費、設置 LED 號誌及公車候車亭、推動高雄環狀輕軌捷運建設、提供汰換老舊機車新購電動機車補助優惠方案、建置太陽能觀光船隊、公務車購置低碳能源或清潔燃料車輛、引入電動或低碳能源公車、研擬電動車輛牌照稅減免辦法、建置交通智慧管理系統與建置六大轉運中心等執行策略，來推廣大眾運輸和低碳運具。

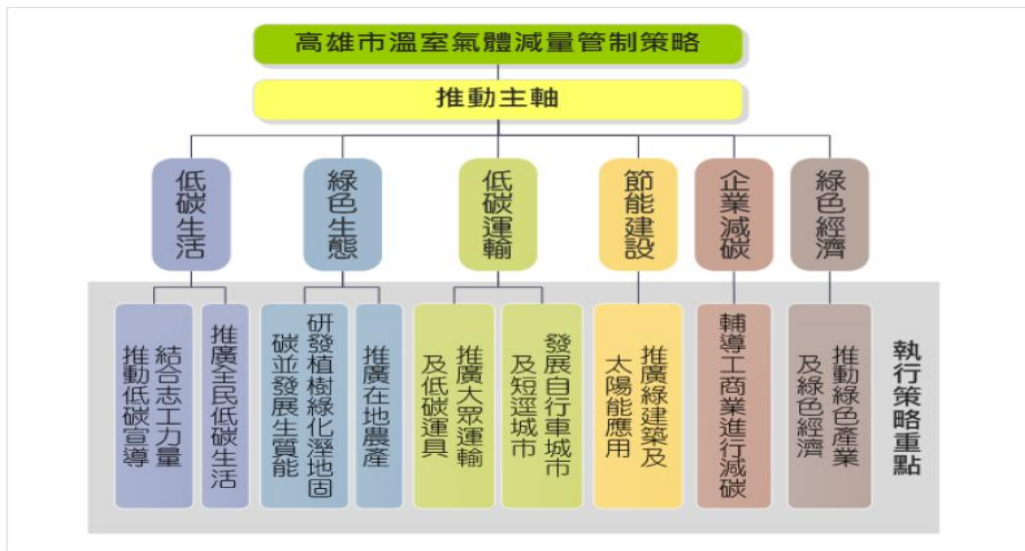
（五）綠色生態

在綠色生態部分，係透過宣導有機農業及低碳飲食、推廣綠色友善餐廳、使用在地食材，減少食物碳足跡、串聯溼地公園網絡，打造高雄生態廊道、擴建市區公園綠地、輔導獎勵造林，增加森林面積。透過補助公私有空地綠美化專案、推廣城市花田計畫並推動社區環境綠美化風貌營造計畫等執行策略，以推廣在地農業並研發植樹綠化濕地固碳並發展生質能。

(六) 低碳生活

在低碳生活部份，係透過推動各級學校節能減碳永續環境教育計畫、公部門節水、節電、節油及少紙(無紙化)措施、增設回收管道、鼓勵綠色消費、推動綠色住宿旅遊專案及城市低碳旅遊與培訓環保志工等執行策略，來推動全民低碳生活。

從上可知，高雄市政府在減碳工作具體執行策略是藉由減量管制措施計畫的落實，來達到溫室氣體減量目標，以朝向低碳永續城市的最終願景邁進。



圖一 高雄市溫室氣體減量策略圖
資料來源：高雄市政府環境保護局，2016a

表二 高雄市溫室氣體減量具體策略摘要表

減量主軸	具體策略
綠色經濟	1.再生能源推廣 2.建立高雄碳市場及碳經濟 3.公部門落實綠色採購
企業減碳	1.制定高雄市環境維護管理自治條例條文 2.擴大推動工業區能資源整合 3.推動工業區廢棄物循環再利用 4.高排碳產業綠色轉型(如高雄煉油廠遷廠) 5.成立「工業節能減碳服務團」 6.碳排放 2.5 萬公噸事業單位之碳排放減碳承諾 7.能源用戶訂定節約能源目標，每年節電 1% 8.訪查勸導 20 類指定能源用戶符合 3 項節約能源規定

<p>節能建設</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 施行綠建築自治條例 2. 推動公私有建築物綠建築設計改造 3. 設置節能型式路燈 4. 推動綠屋頂計畫
<p>低碳運輸</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 擴建畫自行車道路網 2. 增設公共自行車系統站點 3. 廣設自行車停車架 4. 推出公共自行車騎乘優惠措施 5. 提供大眾運輸系統票證整合及轉乘優惠 6. 提供區域接駁車服務 7. 推動 E 化公車計畫(設智慧型站牌、強化公車動態資訊系統) 8. 實施高停車費率及機車停放收費 9. 設置 LED 號誌及公車候車亭 10. 推動高雄環狀輕軌捷運建設 11. 提供汰換老舊機車新購電動機車補助優惠方案 12. 建置太陽能觀光船隊 13. 公務車購置低碳能源或清潔燃料車輛 14. 引入電動或低碳能源公車 15. 研擬電動車輛牌照稅減免辦法 16. 建置交通智慧管理系統 17. 建置六大轉運中心
<p>綠色生態</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 宣導有機農業及低碳飲食 2. 推廣綠色友善餐廳 3. 推動學校午餐使用在地食材 減少食物碳足跡 4. 串聯溼地公園網絡，打造高雄生態廊道 5. 擴建市區公園綠地 6. 輔導獎勵造林、增加森林面積 7. 補助公私有空地綠美化專案 8. 推廣城市花田計畫 9. 推動社區環境綠美化風貌營造計畫
<p>低碳生活</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 推動各級學校節能減碳永續環境教育計畫 2. 推動公部門節水、節電、節油及少紙(無紙化)措施 3. 增設回收管道 4. 鼓勵綠色消費 5. 推動綠色住宿旅遊專案及城市低碳旅遊 6. 培訓環志工

資料來源：高雄市政府環境保護局，2016b；本研究再行整理

結論

氣候變遷是當代最重要的全球議題之一，其牽連的範疇涵蓋各個國家和區域，面對氣候變遷帶來的極端氣候與自然災害，各國無不擬定相關政策與行動方案以面對氣候變遷直接或間接帶來的災害，從政府治理的角度觀之，地方政府相較於中央政府，擁有較佳的行動力與反應能力，在執行面上，亦比鄉鎮地方機構擁有更完整的制度、人力和預算(Betsill & Bulkeley, 2006; Jung & Song, 2015)。

高雄是台灣碳排放量較高的城市，氣候變遷對其影響尤為嚴重，高雄市政府為求降低氣候變遷對城市的影響，係透過整合能源資源、制定溫室氣體減量辦法、補助綠色建築與再生能源設備、發展低碳運輸與提倡環境教育等五大措施來減量高雄市整體溫室氣體；此外，高雄市政府在具體策略目標上，亦擬定短期減少 30%、中期減少 50%和長期減少 80%的溫室氣體減量目標，而在執行層面部分，為強化城市對氣候變遷影響之因應能力，高雄市政府亦設定「綠色經濟」、「企業減碳」、「節能建設」、「低碳運輸」、「綠色生態」與「低碳教育」等減量管制措施計畫的推動，來達成溫室氣體減量目標，以期讓高雄成為一個更宜居、更以善與更永續發展的城市。

參考文獻

- 中鋼公司 (2016)。中鋼區域能源整合之策略。資料引自：
<http://www.csc.com.tw/csc/hr/env4.htm>
- 李永展 (2014)。邁向韌性社會:脆弱度觀點。經濟前瞻，156，23-26。
- 高雄市政府環境保護局 (2016a)。高雄市碳資訊平台-減量目標。資料引自：
http://carbonneutral.ksepb.gov.tw/about_us.php?id=3
- 高雄市政府環境保護局 (2016b)。高雄市碳資訊平台-減量策略。資料引自：
http://carbonneutral.ksepb.gov.tw/about_us.php?id=4
- 高雄市政府環境保護局 (2016c)。高雄市打造低碳永續生態城市之規劃與作為。
資料引自：<http://www.ksepb.gov.tw/WebSite/Index?LinkID=38>
- 高雄市政府環境保護局 (2013)。高雄市政府環境保護局 102 年度施政績效成果報告。資料引自：<http://rdec.kcg.gov.tw/newspics/534f7e284df3f/17.pdf>
- 高雄市政府工務局 (2016a)。以工務建設績效成果探討 高雄市建構健康宜居城市。資料引自：
<http://pwb.kcg.gov.tw/Web/FileDownload/FileUploadList/20150805150916011513.pdf>
- 高雄市政府工務局 (2016b)。高雄市生態濕地廊道。資料引自：
http://ksbiodiv.ksepb.gov.tw/New/N3_6.aspx
- 高雄市低碳永續家園資訊網 (2016)。溫室氣體減量管制策略。資料引自：
<http://klch.ksepb.gov.tw/policy.asp>
- 蔡慧敏 (2000)。永續減災的環境教育。環境教育，41，63-70。
- 錢雅萱 (2015)。高雄市氣候變遷政策治理網絡之探討。國立台灣大學政治學研究所出版碩士論文：台北市。
- 張四明(2014)。地方政府發展災變服務網路的挑戰與展望-莫拉克風災個案探討，蘇彩足(主編)，《地方治理之趨勢與挑戰：台灣經驗》，頁 199-231。台北市：財團法人臺灣民主基金會。
- Betsill, M. M., & Bulkeley, H. (2006). Cities and the multilevel governance of global climate change. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 12(2), 141-159.
- Chan, Y. F., Alagappan, K., Gandhi, A., Donovan, C., Tewari, M., & Zaets, S. B. (2006). Disaster management following the Chi-Chi earthquake in Taiwan. *Prehospital and disaster medicine*, 21(03), 196-202.
- Chang, H. S., & Hsieh, H. Y. (2013). An Exploratory Study on Land use Planning of Disaster Prevention: A Case Study of Kaohsiung New Town. *Procedia Environmental Sciences*, 17, 382-391.
- Chen, L. C., Liu, Y. C., & Chan, K. C. (2006). Integrated community-based disaster management program in Taiwan: a case study of Shang-An village. *Natural Hazards*, 37(1-2), 209-223.

- Ginige, K., Amaratunga, D., & Haigh, R. (2010). Developing capacities for disaster risk reduction in the built environment: capacity analysis in Sri Lanka. *International Journal of Strategic Property Management*, 14(4), 287-303.
- Ho, M. C., Shaw, D., Lin, S., & Chiu, Y. C. (2008). How do disaster characteristics influence risk perception?. *Risk Analysis*, 28(3), 635-643.
- Jung, K., & Song, M. (2015). Linking emergency management networks to disaster resilience: bonding and bridging strategy in hierarchical or horizontal collaboration networks. *Quality & Quantity*, 49(4), 1465-1483.
- Kao, C. M., Yang, B. M., Lee, M. S., & Liu, S. F. (2012). Environmental Assessment and Restoration of Typhoon Morakot Disaster: A Case Study in Kaohsiung, Chinese Taipei. In *Resilient Cities 2* (pp. 75-87). Springer Netherlands.
- Matyas, D., & Pelling, M. (2015). Positioning resilience for 2015: the role of resistance, incremental adjustment and transformation in disaster risk management policy. *Disasters*, 39(s1), s1-s18.
- Tsai, C. H., & Chen, C. W. (2010). An earthquake disaster management mechanism based on risk assessment information for the tourism industry-a case study from the island of Taiwan. *Tourism Management*, 31(4), 470-481.
- Tsou, C. Y., Feng, Z. Y., & Chigira, M. (2011). Catastrophic landslide induced by typhoon Morakot, Shiaolin, Taiwan. *Geomorphology*, 127(3), 166-178.
- Yang, Y. (2010). The 9/21 earthquake in Taiwan: a local government disaster rescue system1. *Disasters*, 34(1), 112-136.
- Wu, C. H., Chen, S. C., & Chou, H. T. (2011). Geomorphologic characteristics of catastrophic landslides during typhoon Morakot in the Kaoping Watershed, Taiwan. *Engineering Geology*, 123(1), 13-21.
- Wu, W. N., Chang, S.M., Collins, B.K. (2015). Mobilizing voluntary organizations in Taiwanese emergency response: citizen engagement and local fire branch Heads. *Journal of Contemporary Eastern Asia*, 14(2):45-55.