2016
「台灣地方民代公益論壇」年度論壇暨出席第一屆「亞洲地方議員論壇」行前發表會

大會手冊

2016「台灣地方民代公益論壇」年度論壇暨出席第一屆「亞洲地方議員論壇」行前發表會

內政部核准字號：台內社字第0990210950號
統一編號：26318827
台北市 104 中山區長安東路 2 段 112 號 2 樓之 1
02-2506-1023 ext 403
0933-570-758
89037@taie.com.tw
(TCF website) http://www.tcforum.org.tw/
(TCF Facebook) http://www.facebook.com/TCFGCF
(GCF Facebook) http://www.facebook.com/Global-Councils-Forum-391744064324282/
(GCF website) http://www.gcforum.org.tw/
捐款帳號：瑞興銀行長安分行 0075211539300
戶名：台灣地方民代公益論壇

目　錄

會議緣起	1
會議議程	2
亞洲地方議員論壇(ACF)會議議程	5
台灣地方民代公益論壇與亞洲地方議員論壇之文章列表	17
台灣地方議會在政府治理與分權化中所扮演的角色／方凱弘	19
地方議會的角度來看臺灣的府際關係與合作問題／趙永茂、李衍儒	29
地方財政治理的分析架構／劉志宏	47
氣候變遷對地方政府的意涵／吳偉寧	59
地方議會與擴大經濟區域整合／顏慧欣	77
論直轄市區級自治：以英國大倫敦市為例／王保鍵	91
二次民主化：地方治理的制度改革／楊長鎮	109
參加 2015 義大利米蘭「歐洲區域議會聯合會(CALRE)」年會暨「世界論壇(World Forum)」會議紀實	115
參加 2016「日本會議地方議員連盟」總會會議紀實	141
參加 2016「菲律賓議員聯盟」(PCL)第二季全國執行委員會暨全國理事會會議紀實	161

2016「台灣地方民代公益論壇」年度論壇暨
出席第一屆「亞洲地方議員論壇」行前發表會
會議緣起

台灣地方治理的制度改革，是否應進入「二次民主化」?

召開2016年「台灣地方民代公益論壇」年度論壇暨「出席第一屆『亞洲地方議員論壇(ACF)』」的目的，是為了探討「提升我國地方議會角色之建議」暨「擴大授與地方更多自治權力與責任，並增加地方分權與中央和地方的夥伴關係」，同時也希望邀請本會會員顧問、各單位(各縣市議會、各縣市政府、內政部、各議會議員)派員出席並請各議會議員踴躍參加並發表意見，以便彙整向中央政府及立法院建言。

本論壇於2010年成立以來，每年舉辦國內論壇活動，2014及2015年連續舉辦2次國際論壇，2016年12月上旬將赴菲律賓參加第一屆「亞洲地方議員論壇」(Asian Councils Forum, ACF)，ACF 論壇今年討論主題是「以地方立法促進回應型治理與分權」，並訂出四個子題，分別是「地方立法議會聯合會在治理及反中央集權的角色」、「災害風險管理及氣候變遷對地方政府的意涵」、「地方政府之間的關係與合作問題」及「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」，本論壇針對四個子題邀請國內五位學術專精的學者撰寫相關學術研究報告。

其中由世新大學行政管理學系方凱弘教授撰寫「台灣地方議會在政府治理與分權化的角色」探討「提升我國地方議會角色之建議」，提出「增加地方議會定期會天數」、「提升地方議員問政資源」及「強化地方議會之政策研究能力」等。

另由國立臺灣大學政治學系名譽趙永茂教授及臺灣大學政治學李衍儒博士撰寫「從地方議會的角度來看臺灣的府際關係與合作問題」探討「經由地方政府改造與權限重新劃分等途徑，擴大授予地方更多自治權力與責任，並增強地方分權與中央與地方的夥伴關係，且應彈性增加地方的經營管理權力，強化地方政府更大的經營空間…」。

本論壇希望能藉由年年舉辦的會議，累積點點滴滴的效益，讓台灣的地方發展，能融入世界潮流，透過學術研究與實務經驗的討論與互動，深化下一波的民主發展，讓台灣地方民主發展與國際接軌。

會議議程

日期	時間	議程內容
11月19日(六)	09:00	**報到**
	09:30	開幕式致詞及合影 林晉章 理事長
	09:50—10:50 **第一場**	**台灣地方議會在政府治理與分權化中所扮演的角色** 主持人：謝政諭 東吳大學政治學系教授 發表人：方凱弘 世新大學行政管理學系助理教授 與談人：史美強 東海大學行政管理暨政策學系教授兼公共事務在職專班主任
11月19日(六)	10:50—11:00	**休息**
	11:00—12:00 **第二場**	**從地方議會的角度來看臺灣的府際關係與合作問題** 主持人：謝政諭 東吳大學政治學系教授 發表人：李衍儒 國立臺灣大學政治學博士 (趙永茂合著 國立臺灣大學政治學系名譽教授) 與談人：陳立剛 東吳大學政治學系教授兼系主任
	12:00—12:10	**閉幕** 林晉章 理事長
	12:10—	**午餐**

項目	時間
單一場次時間	60 分鐘
主持人引言	5 分鐘
發表人	12 分鐘
與談人	8 分鐘
主持人結論	5 分鐘
綜合討論(Q&A)	30 分鐘

注意事項：綜合討論(Q&A)的發言人提問時，請先告知服務單位及姓名後，再行提問。每發言人提問時以 3 分鐘為限。

會議報名表

(向本論壇報名截止日：*2016 年 11 月 18 日，中午 12 時以前*)

欲參加者請以傳真報名(傳真：02-2509-4374)，以便準備午餐

姓　名		**職稱**	
機　構　名　稱			
聯　絡　地　址			
聯　絡　方　式	**(公)**		
	(私)		
	(手機)		
	(E-mail)		
是　否　參　加	☐是　　☐否		

林晉章 理事長 敬邀

台灣地方民代公益論壇（內政部核准字號：台內社字第 0990210950 號）
台北市 104 中山區長安東路 2 段 112 號 2 樓之 1
02-2506-1023 分機 403
E-mail：89037@taie.com.tw
(TCF website) http://www.tcforum.org.tw/
(TCF Facebook) https://www.facebook.com/TCFGCF

菲律賓議員聯盟
菲律賓奎松市
10th Floor DILG-NAPOLCOM Centre Edsa Corner,
Quezon Avenue
http://www.philippinecouncilorsleague.org/

誠摯邀請您參加

亞洲地方議員論壇

"以地方立法促進回應型治理與分權"

2016 年 12 月 4—7 日，菲律賓 馬尼拉 Pasay City
Manila Marriot Hotel, Resort World

菲律賓議員聯盟(PCL)是 1990 年根據菲律賓地方政府法規定，集合全國城市及直轄市地方議員成立的組織。其主要宗旨是建立一個賦予地方自治與地方分權實質意義的全國性論壇。

菲律賓議員聯盟(PCL)與世界其他立法議會於 2015 年應邀參加在台灣台北市舉辦的全球地方議員論壇(GCF)。在該次論壇會議，與會組織主席們均同意經常性舉辦類似國際論壇，這對於全球政治及立法議會組織的成長發展是一件非常有意義的事。因此菲律賓議員聯盟(PCL)、台灣地方民代公益論壇(TCF)及日本地方議員連盟(JLCA)決定輪流在亞洲地區舉辦一年一次的國際性論壇，稱之為亞洲地方議員論壇(ACF)。該倡議亦經當時參加全球地方議員論壇(GCF)的「歐洲區域議會聯合會」(CALRE)主席之附和與支持。

菲律賓議員聯盟(PCL)承諾在 2016 年舉辦首次亞洲地方議員論壇(ACF)。

基此，PCL 誠摯邀請您及您組織成員，參加 2016 年 12 月 4 至 7 日在菲律賓馬尼拉 Pasay City, Manila Marriot Hotel, Resort World 舉辦的第一屆亞洲地方議員論壇。

亞洲地方議員論壇是首次在亞洲舉辦的國際性地方議員會議，其宗旨目的是希望透過技術上交流與國際間合作，讓各組織在彼此之間更加了解並建立更堅固的連結。亞洲地方議員論壇也希望針對下面幾個重要主題，提供與會來賓代表與政府官員分享實務及經驗的機會：

- 地方立法議會聯合會在治理及分權扮演的角色；
- 災害風險管理及氣候變遷對地方政府的意涵；
- 地方政府之間的關係與合作問題；
- 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。

透過亞洲地方議員論壇，我們希望繼續為人群服務同時也有更好更光明的世界。

謹代表 PCL 敬邀

議員 Maybelyn DC Fernandez
PCL 全國會長

議員 Elmer O. Datuin
PCL 全國會長主席

如果需要更進一步的訊息，請聯絡我們秘書處 Esther Cuadra 小姐，電話 +63918-9408652，或 asiancouncilsforum@yahoo.com，我們會很高興替您服務。

參加論壇的註冊費是每一位參加者美金 500 元，不包括住宿(住宿費用，請參見第 6 頁)。透過我們秘書處報名，截止日是 2016 年 11 月 30 日。

會議議程

第一天(12 月 4 日)

6:30 PM	歡迎晚宴
第二天(12 月 5 日)	開幕
8:00 – 9:00AM	報到
9:00 – 9:15	來賓介紹 **COUN. JOAQUIN EMMANUEL G. PIMENTEL** PCL 全國秘書長
9:15 – 9:30	會議概覽 **Dr EDERSON DELOS TRINO TÁPIA** Makati 大學 管理及公共政策學院 院長
9:30 – 9:45	開幕詞 **Honorable ELMER O. DATUIN** PCL 全國主席
9:45 – 10:00	歡迎致詞 **Honorable MAYBELYN DELA CRUZ – FERNANDEZ** PCL 全國會長
10:00 – 10:30	演講人 **Honorable ISMAEL MIKE SUENO** 菲律賓內政及地方政府部 主任秘書
10:30 – 12:00	**介紹各國地方立法議會聯合會組織**
12:00 – 1:30 PM	午餐
	各國地方立法議會聯合會的代表將在下面議題發表談話
1:30 - 3:00	地方立法議會聯合會在治理及分權扮演的角色：各國經驗
3:00 – 3:15	茶點時間
3:15 – 4:45	災害風險管理及氣候變遷對地方政府的意涵

6:30	晚餐
	演講人 **Honorable ALAN PETER CAYETANO** 外交關係委員會 主席 菲律賓參議員

第三天(12 月 6 日)

8:30 – 9:00 AM	總結 **Dr EDERSON DELOS TRINO TÁPIA** Makati 大學 管理及公共政策學院 院長
9:00 – 10:00	地方政府法規下的分權：邁向聯邦形式的政府 **Honorable AQUILINO Q PIMENTEL Jr** 前菲律賓參議院 主席
10:00 – 10:30	公開論壇 **Dr HELARIO T CAMINEROPCL** PCL 立法學院 執行長 **COUN. ROGELIO MONTESCLAROS** PCL 倡議委員會 主席 **各國地方立法議會聯合會的代表將在下面議題發表談話**
10:30 – 12:00	地方政府之間的關係與合作問題
12:00 – 1:30 PM	午餐
1:30 – 3:00	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
3:00 – 3:15	茶點時間
3:15 – 3:30	ACF 的重要性 **COUN. MAYBELYN DELA CRUZ – FERNANDEZ** PCL 全國會長
3:30 – 3:45	GCF 的重要性 **Honorable LIN CHIN-CHANG** 台灣地方民代公益論壇 理事長
3:45 - 4:15	透過技術交流的國際合作 **Honorable ALEX B BRILLANTES, Jr, PhD**

高等教育委員會委員

4:15 – 4:30　閉幕
Honorable ELMER O. DATUIN
PCL 全國主席

6:30　**晚餐及地方立法議會聯合會代表的嘉許典禮**

第四天(12 月 7 日)

7:30 – 8:30 AM　早餐並介紹旅遊

8:30 AM – 4:30 PM　為外國來賓舉辦深度旅遊

敬愛的貴賓，

下列推薦的旅館位於菲律賓馬尼拉 Pasay City, Manila Marriot Hotel, Resort World。

下面已打折的旅館價錢均含早上自助餐，下面列舉的價錢以菲律賓錢幣 Peso 計價。

MARRIOT HOTEL MANILA
單人房：Peso 5,500 (約台幣 4,042)
雙人房：Peso 6,000 (約台幣 4,400)
三人房：Peso 7,000 (約台幣 5,144)
Ms. Verniza Lopez
業務經理
verniza.lopez@marriott.com
手機：+639175193967

BELMONT HOTEL MANILA
雙人房：Peso 3,200 (約台幣 2,352)
Ms. Ivy Galang
業務經理
ivy.galang@rwmanila.com
手機：+639178728187

REMINGTON HOTEL
雙人房：Peso 3,200 (約台幣 2,352)
Mr. Wenie Maligaya
副主任
wenie.maligaya@rwmanila.com
手機：+639178728773
Ms. Shiela Li
副理
shiela.li@rwmanila.com
手機：+639178728518

您可直接與上述旅館代表訂房，但記得提醒是參加 ACF 會議才享有折扣價。

您也可以跟秘書處 Esther Cuadra 小姐聯絡訂房事，電話 +63918-9408652，或 asiancouncilsforum@yahoo.com。

PHILIPPINE COUNCILORS LEAGUE
10f DILG-NAPOLCOM CENTER, EDSA cor. Quezon Avenue, Quezon City
www.philippinecouncilorsleague.org

We cordially invite you to the

ASIAN COUNCILS FORUM

"Advancing Responsive Governance and Decentralization Through Local Legislation"

December 4-7, 2016, Pasay City, Metro Manila, Philippines

The Philippine Councilors League (PCL) is the organization of all City and Municipal Council Members of the Republic of the Philippines that was formally established in 1990 and created by authority of law- the Philippine Local Government Code. Among its primary objectives is the establishment of a nationwide forum on local autonomy and decentralization of powers.

The Philippine Councilors League (PCL) was among the Global Parliamentary Alliance that were invited during the 2015 Global Councils Forum (GCF) hosted in Taipei City, Taiwan. It was accepted during the GCF that the regular holding of an international forum is very significant to the development of global development politics and the institutional growth of legislative organizations and associations. With this development, the Philippine Councilors League (PCL), the Taiwan Local Councils Representatives Community Forum (TFC) and the Japanese Local Councilors Alliance (JLCA) agreed to take turns hosting an annual international forum in the region to be known as the Asian Councils Forum (ACF). The President of the Conference of European Regional Legislative Assemblies (CALRE) also supported the ACF concept.

The Philippine Councilors League (PCL) pledged to host the initial Asian Councils Forum this year.

In this regard, PCL warmly invites you and the Members of your organization to the First Asian Councils Forum - to be held on December 4-7, 2016 at the Manila Marriot Hotel, Resorts World, Pasay City, Philippines.

The Forum is the First International Conference of Local Legislators in Asia with the objectives of promoting greater understanding and building stronger linkages through technical exchange and international cooperation. The Forum would provide an opportunity for Representatives to share their practices and experiences with fellow public officials on the following important topics:

- The Role of Local Legislative Assemblies in Governance and Decentralization;
- The Implications of Disaster Risk Management and Climate Change to Local Governments;
- The Issues in Inter-Local Government Relations and Cooperation; and
- The Role of Local Assemblies in Promoting Trade and Investment Opportunities in the Asian Region.

Through the Asian Councils Forum, may we continue to serve humanity as we contribute in building a better and brighter world.

On behalf of the PCL,

COUN. MAYBELYN DC FERNANDEZ
PCL National President

COUN.ELMER O. DATUIN
PCL National Chairman

Should your office need any further information, please contact our secretariat, thru Ms. Esther Cuadra, at contact no. +63918-9408652 or via email: asiancouncilsforum@yahoo.com and we shall be more than happy to accommodate you.

The conference registration fee is USD 500.00 per participant not including hotel accommodations. We hope that you would be able to confirm your participation, thru our secretariat, on or before November 30, 2016.

PROGRAMME *(Draft)*

DAY ONE (DEC. 4, 2016)

6:30 PM	Welcome Dinner
DAY TWO (DEC. 5, 2016)	*Opening Program*
8:00 – 9:00AM	Registration
9:00 – 9:15	Presentation of Participants **COUN. JOAQUIN EMMANUEL G. PIMENTEL** PCL National Secretary General
9:15 – 9:30	Conference Overview **Dr EDERSON DELOS TRINO TÁPIA** Dean, College of Governance and Public Policy University of Makati
9:30 – 9:45	Opening Remarks **COUN. ELMER O. DATUIN** National Chairman Philippine Councilors League
9:45 – 10:00	Welcome Address **COUN. MAYBELYN DELA CRUZ - FERNANDEZ** National President Philippine Councilors League
10:00 – 10:30	Keynote Address **Honorable ISMAEL MIKE SUENO** Secretary, Department of the Interior and Local Government Republic of the Philippines
10:30 – 12:00	**Representatives from Local Legislative Assemblies will make their individual presentations introducing their respective Organizations**
12:00 – 1:30 PM	Lunch Break

	Representatives from Local Legislative Assemblies will speak on the following topics:
1:30 - 3:00	The Role of Local Legislative Assemblies in Governance and Decentralization: Country Experiences
3:00 – 3:15	Coffee/Tea Break
3:15 – 4:45	Implications of Disaster Risk Management and Climate Change to Local Governments
6:30	Dinner Program
	Keynote Speaker **Honorable ALAN PETER CAYETANO** Senator, Republic of the Philippines Chairman, Committee on Foreign Relations

DAY THREE (DEC. 6, 2016)

8:30 – 9:00 AM	Recap of Presentations during Day 1 **Dr EDERSON DELOS TRINO TÁPIA** Dean, College of Governance and Public Policy University of Makati
9:00 – 10:00	State of Decentralization under the Local Government Code: Towards A Federal Form of Government **Honorable AQUILINO Q PIMENTEL Jr.** Former Senate President Senate of the Philippines
10:00 – 10:30	Open Forum **Dr HELARIO T CAMINERO** Executive Director Philippine Councilors League-Legislative Academy **COUN. ROGELIO MONTESCLAROS** Chairman, PCL Advocacy Committee Philippine Councilors League
	Representatives from Local Legislative Assemblies will speak on the following topics:
10:30 – 12:00	Issues in Inter-Local Government Relations and Cooperation
12:00 – 1:30 PM	Lunch Break
1:30 – 3:00	Role of the Local Assemblies in Promoting Trade and Investment Opportunities in the Asian Region
3:00 – 3:15	Coffee/Tea Break
3:15 – 3:30	Imperatives of an Asian Councils Forum **COUN. MAYBELYN DELA CRUZ - FERNANDEZ** PCL National President
3:30 – 3:45	Imperatives of a Global Councils Forum **Honorable LIN CHIN-CHANG** President Taiwan Local Councils Representatives Community Forum

3:45 - 4:15	International Cooperation Through Technical Exchange **Honorable ALEX B BRILLANTES, Jr, PhD** Commissioner Commission on Higher Education
4:15 – 4:30	Closing Remarks and the Next Steps **COUN. ELMER O. DATUIN** PCL National Chairman
6:30	**Dinner and Recognition Ceremony for Representatives from Local Legislative Assemblies**

DAY FOUR (DEC. 7, 2016)

7:30 – 8:30 AM	Breakfast and Tour Briefing
8:30 AM – 4:30 PM	Immersion Tour - City of Manila for Country Representatives and their Staff

Dear Distinguished Delegates,

The following recommended hotels are located within Resorts World Manila, Pasay City, Philippines.

ACF Discounted Hotel Rates per Night are inclusive of buffet breakfast. Rates are in Philippine Peso.

MARRIOT HOTEL MANILA
Single Occupancy: Php 5,500.
Twin Sharing: Php 6,000.
Triple Sharing: Php 7,000.

Ms. Verniza Lopez
Sales Manager, Marriott Hotel Manila
verniza.lopez@marriott.com
cellphone number: +639175193967

BELMONT HOTEL MANILA
Twin Sharing: Php 3,200.

Ms. Ivy Galang
Sales Manager, Belmont Hotel Manila
ivy.galang@rwmanila.com
cellphone number: +639178728187

REMINGTON HOTEL
Twin Sharing: Php 3,200

Mr. Wenie Maligaya
Asst. Director, Remington Hotel Manila
wenie.maligaya@rwmanila.com
cellphone number: +639178728773

Ms. Shiela Li
Asst. Manager
shiela.li@rwmanila.com
cellphone number: +639178728518

You may directly book through the above-mentioned hotel representatives and please mention that you are an ACF Delegate to avail of the above rates.

You may also contact the ACF Secretariat for booking assistance c/o Ms. Esther Cuadra at asiancouncilsforum@yahoo.com or cellphone number: +639189408652.

亞洲地方議員論壇是首次在亞洲舉辦的國際性地方議員會議，其宗旨目的是希望透過學術交流與國際間合作，讓各組織在彼此之間更加了解並建立更堅固的連結。亞洲地方議員論壇也希望針對下面幾個重要主題，提供與會來賓代表與政府官員分享實務及經驗的機會：

<table>
<tr><th colspan="2">以地方立法促進回應型治理與分權
Advancing Responsive Governance and Decentralization Through Local Legislation</th></tr>
<tr><th>亞洲地方議員論壇</th><th>台灣地方民代公益論壇</th></tr>
<tr><td>地方立法議會聯合會在治理及分權扮演的角色 (The Role of Local Legislative Assemblies in Governance and Decentralization)</td><td>台灣地方議會在政府治理與分權化中所扮演的角色
方凱弘／世新大學行政管理學系 助理教授</td></tr>
<tr><td>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)</td><td>氣候變遷對地方政府的意涵
吳偉寧／國立中山大學公共事務管理研究所助理教授</td></tr>
<tr><td>地方政府之間的關係與合作問題 (The Issues in Inter-Local Government Relations and Cooperation)</td><td>地方議會的角度來看臺灣的府際關係與合作問題
趙永茂／國立臺灣大學政治學系名譽教授
李衍儒／國立臺灣大學政治學系政治學博士</td></tr>
<tr><td rowspan="2">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 the Local Assemblies in Promoting Trade and Investment Opportunities in the Asian Region)</td><td>地方財政治理的分析架構
劉志宏／東海大學公共管理暨政策學系副教授</td></tr>
<tr><td>地方議會與擴大經濟區域整合／
顏慧欣／中華經濟研究院 副研究員</td></tr>
</table>

台灣地方議會在政府治理與分權化中的角色

方凱弘

助理教授／世新大學行政管理學系

壹、我國地方自治發展的系絡

我國在威權時代雖然依據《台灣省各縣市地方自治綱要》實施地方自治，但是由於自治綱要的位階屬於行政命令，亦即地方自治並未受到法律的保障，再加上國民黨實行威權統治，因此我國當時中央地方之府際關係偏向中央集權。此時地方自治完全由中央控制，地方縱有代表民意之議會機關，其議決事項尚不足與中央或上級政府命令對抗（高永光，2001）。

隨著民主化的進程與民進黨地方包圍中央策略的成功，我國府際關係偏向中央集權的情況也開始發生改變，出現地方分權化的現象，除了地方政府及其首長在我國地方治理過程中的重要性大增之外，許多政治菁英也透過參與地方議會選舉而成功進入政壇，包括後來擔任總統的陳水扁以及擔任行政院長的謝長廷，都曾經擔任過台北市議員。

在《省縣自治法》與《直轄市自治法》於 1994 年通過並施行後，省與直轄市在組織權、立法權、人事權與財政權取得更大的自主性，除了讓民選的省長與直轄市長在地方治理過程中的影響力大增，省議會與直轄市議會作為省與直轄市的立法機關，也藉由對自治條例的立法權、對預算的審議權以及對行政部門的質詢權，在地方治理過程中扮演更重要的角色。1999 年《地方制度法》通過並實行後，奠定了我國當前地方制度的基礎，在《地方制度法》的規範下，省不再具有地方自治團體之地位，縣（市）之職權與功能則朝直轄市之同等地位設計，使得縣（市）與直轄市在我國地方制度中的地位差異縮小（紀俊臣，2004：376-377；黃正雄，2009：41），除了擴大縣（市）在權威分配、預算分配與資源分配上的權力，也讓縣（市）長的政治地位與影響力獲得提升（趙永茂，2009：51；轉引自方凱弘，2016：21）。

進入六都時代，我國中央與地方關係將更朝向「強枝弱幹」傾斜（紀俊臣，2011：327-328）。不但六都在地方治理過程中將轉為積極主動，不再扮演被動的角色之外，各縣（市）也將在民意的趨使下，積極回應在地需求，向中央爭取資源，而在此過程中，地方議會所扮演的角色也將有增無減，甚至要求地方民選首長必須爭取更大的自治權限與自治性，進而促成我國地方制度進一步地分權化。

基於上述對我國地方治理系絡的理解，本文以下首先介紹地方議會之職權，並接著描繪在目前的法定職權下，地方議會在地方治理過程中所扮演的角色。接著，本文檢視《地方制度法》所建構之地方政府法規體系，對於地方議會角色所造成之限制。最後，本文將針對提升未來地方議會在我國地方治理與分權化之角色提出建議。

貳、地方議會之職權

我國直轄市與縣（市）議會之職權，分別規定於《地方制度法》第 35 條與第 36 條。其中，根據第 35 條之規定，我國直轄市議會之職權有下列 10 項：

1. 議決直轄市法規。
2. 議決直轄市預算。
3. 議決直轄市特別稅課、臨時稅課及附加稅課。
4. 議決直轄市財產之處分。
5. 議決直轄市政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。
6. 議決直轄市政府提案事項。
7. 審議直轄市決算之審核報告。
8. 議決直轄市議員提案事項。
9. 接受人民請願。
10. 其他依法律賦予之職權。

此外，第 36 條針對我國縣（市）議會之職權規定如下：

1. 議決縣（市）規章。
2. 議決縣（市）預算。
3. 議決縣（市）特別稅課、臨時稅課及附加稅課。
4. 議決縣（市）財產之處分。
5. 議決縣（市）政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。
6. 議決縣（市）政府提案事項。
7. 審議縣（市）決算之審核報告。

8. 議決縣（市）議員提案事項。

9. 接受人民請願。

10. 其他依法律或上級法規賦予之職權。

根據上述之規定，我們可以發現《地方制度法》針對直轄市與縣（市）議會職權之規範並無明顯不同，其中較重要者，包括議決自治條例的立法權與議決預算案的預算審議權。首先，由於特別稅課、臨時稅課及附加稅課皆須以自治條例的方式提出，因此第 1 條、第 3 條與第 5 條可視為地方議會議決自治條例之立法權，分別針對一般法規、地方稅相關以及組織相關之自治條例進行議決。其次，第 2 條為預算案之議決權，雖然預算案也可以視為法律案，而使其具有立法權之性質，但是根據《地方制度法》第 40 條的規定，直轄市議會與縣（市）議會對於直轄市政府與縣（市）政府所提預算案不得為增加支出之提議，因此相對於法律案議員可以提案也可以進行文字修正，地方議員在預算案之議決上所受到的限制較多，而應與立法權有所區隔。

除了立法權與預算審議權外，我國地方議會另一項主要的職權為針對行政部門的質詢權。根據《地方制度法》第 48 條與第 49 條的規定，直轄市議會與縣（市）議會開會時，除了直轄市長與縣（市）長應提出施政報告，其各一級單位主管及所屬一級機關首長也應就主管業務提出報告外，直轄市與縣(市)議員亦有權就其主管業務質詢地方政府首長或單位主管，或要求其針對特定事項列席議會說明。

當地方議會主要透過對自治條例之立法權、對預算之審議權以及對行政部門之質詢權等 3 項權力影響地方治理，我們思考地方議會在地方治理過程中所扮演的角色，就可以從這 3 種權力出發。

參、地方議會之角色：民意匯集與反應

如果民眾希望地方政府改善某項地方問題、進行某項建設或調整某項政策，除了直接向行政部門反應之外，便是向選區議員提出陳請，希望選區議員可以透過質詢、預算審議或者是在審查自治條例時，將其意見反應到行政部門所推動的政策中。

不論是直轄市或是縣（市）長，面對的是地方政府所轄區域的整體需求或利益，但是在多元民主的國家，直轄市或縣（市）內部各地區民眾之需求並不一致，甚至是相衝突，因此選區範圍較小之地方議員，在此時便負起捍衛選區民意的責任，確保選區民眾在整體建設或政策推動的過程中，相關權益不會受損，或至少將受損的情況降到最低。

舉例來說，地方議員在垃圾場、焚化爐、道路用地徵收或者各種拆遷案，常代表地方發聲甚至抗爭，確保地方權益不會受損；針對各種地方建設，地方議員除了代表地方爭取，也代表地方民眾反應對於這些建設的需求，要求行政部門在規劃時納入考量；此外，針對如國教政策、敬老津貼或地方稅等政策，地方議員也會代表不同想法的地方民眾或團體，爭取所期待的政策目標能夠被實現。

為求選區民意可以被行政部門所接受，地方議員除了可以透過上述之預算審議權、質詢權與立法權的行使外，也可以透過向行政部門索取資料，了解各種行政措施或政策的決策、辦法、措施或成效，或者透過召開記者會或公聽會的方式蒐集與表達民意。以下進一步說明。

一、預算審議

巧婦難為無米之炊，如果沒有預算支應各項支出，行政部門希望落實之各項業務便無法推動。因此，在預算過程中取得議會的支持，爭取相關預算可以通過審議，便成了行政部門施政的關鍵。從這樣的角度反過來看，審議預算的權力，也可以視為地方議會影響地方治理最重要的一項權力。透過預算審議的權力，地方議會除了幫地方民眾看緊荷包之外，也可以透過刪除相關預算的方式，確保選區民眾所不樂見的政策或建設不會被推動。此外，在預算審查時，地方議會還可以透過附帶決議的方式，要求行政部門在執行預算時，必須符合議會所設定之若干條件。

二、監督市府

本文前面提到，地方議會為監督地方行政部門，根據《地方制度法》第48條與第49條的規定，可以藉由聽取施政報告或業務報告並提出質詢，或藉由要求地方政府首長或單位主管針對特定業務列席議會說明。由於地方政府首長或單位主管在與地方議員進行詢答過程中的互動與發言，往往透過各種媒體的傳播而受到民眾的關注，進而形成民意壓力而影響行政部門的施政。因此，地方首長或單位主管為求詢答之順利進行，除了會針對各別議員之政策想法進行了解外，在政策研擬的過程中，也會考量議員的意見並且設法納入政策決策中，以降低相關政策在爭取議會支持過程中所可能出現的阻力，而這也使得議員針對特定政策之意見得以被納入行政部門的決策中。

然而，由於民眾對於公共議題的意見往往是多元且具有衝突性，因此議員所提之意見或建議，並無法完全被行政部門吸納到行政部門的決策中，在此情況下，議員也可以透過詢答的過程，與地方政府首長或單位主管進行政策辯論，並且透過媒體的傳播而爭取民意的支持，並對行政部門形成壓力。

三、自治條例之立法

經由民主化、精省與六都的成形，我國府際關係也出現了分權化的情況，地方政府因此針對地方公共事務取得更大的自主性與決策權。劉文仕（2014：255）指出，地方制度法將地方自治法規採用與國家法律同樣的法制用語，而以自治條例稱之，並賦予自治條例得規定罰則，建構出「自治條例保留」的概念，也使得我國地方自治已具備「自治性」的法制發展環境。

由於自治條例為地方立法機關針對其自治事項所制定之法規，具有法律的性質，為地方行政機關基於依法行政所必須遵守者。因此透過自治條例之立法，地方議會也可以確保地方行政部門之各項措施，特別是有關人民權利義務者，都可以藉由自治條例的審議而反應民意的需求，避免對於民眾之權利義務產生侵害。

四、資料索取、記者會與公聽會

地方議會除了透過預算審議權、質詢權與立法權的行使影響地方治理外，也可以藉由問政資料之索取、記者會與公聽會之召開而影響地方行政部門之各項作為。首先，地方議員基於問政需要，可以向行政部門索取各種行政或政策資訊。透過取得行政部門資料的權力，除了可以了解行政部門各項決策與作為外，也可以藉此達成政府透明化的效果。

其次，記者會與公聽會的舉辦，除了有其新聞性，可以藉由媒體的報導而讓特定議題或個案凸顯出來，進而獲得民意的重視而形成對行政部門的壓力外，公聽會另提供了一個各方專家、利益團體與政府官員表達意見並且討論的場域，除了有助於爭議點的釐清之外，也有助於找到各方都能夠接受的解決方式，讓議員可以在更全面了解議題的情況下要求與監督地方行政部門。

肆、當前法制環境對地方議會的限制

我國地方議員近年隨著分權化的落實與地方政府自主性的提升，在地方治理過程中也扮演著越來越重要的角色。然而，在目前《地方制度法》架構下所形成之地方政府法規體系中，相較於地方行政部門，地方議會及其議員在行使其職權過程中仍然受到較大的限制。以下分別從強市長制之制度設計、會期之限制以及問政資源不足等面向進行討論。

一、強市長制之制度設計

我國地方政府體制之設計，偏向強市長制，並且在行政與立法分立之設計上，向行政部門傾斜，進而弱化了立法部門監督行政部門的能力。方

凱弘（2015）便指出，在現行府會關係的設計下，地方首長除了針對自治條例與總預算案被賦予覆議權之外，即使被要求在地方議會定期會開會時應提出施政報告，並接受議員的質詢，但事實上，議員所提出的意見，除非以自治條例草案的形式提案並獲通過，對於行政部門並無法定之拘束力。

此外，由於地方單位主管之任命，在直轄市除主計、人事、警察與政風外皆由市長任免，而在縣（市）則是除主計、人事、警察、稅捐與政風外，其總數二分之一得列政務職由縣（市）長任免。換句話說，直轄市長或縣（市）長掌握了地方政府一級單位主管之人事權，即使在縣（市）有二分之一的單位主管需由具公務人員任用資格者擔任，但是縣（市）長只要依據相關人事法規仍然可以任免這些單位主管。也因此，雖然根據《地方制度法》第 48 條與第 49 條的規定，地方首長所任命之各一級單位主管及所屬一級機關首長應就主管業務向議會提出報告，或者針對特定事項赴議會列席說明，但直轄市長或縣（市）長可以藉由其掌握之人事權，確認各項施政須符合市長意志，而這也使得地方議會對行政部門之意見能否落實，在沒有法定拘束力的情況下，仍須視直轄市長或縣（市）長之態度而定。

二、地方議會之會期限制

自治條例之立法權、對預算之審議權以及對行政部門之質詢權等 3 項地方議會的主要權力，皆須透過開會才能行使，但是《地方制度法》對於地方議會會期的規範，卻主要透過第 34 條針對地方議會開會的天數與次數進行限制，包括第 1 項針對直轄市與縣（市）議會定期會開會的天數進行規範；第 2 項針對延長會期的天數進行規範；而第 3 項則針對召集臨時會的次數與天數進行規範。

根據《地方制度法》第 34 條第 1 項的規定，直轄市議會一年最多可以開定期會 140 天；議員總額 40 人以上之縣（市）議會一年最多可以開定期會 80 天；而議員總額 40 人以下之縣（市）議會一年最多可以開定期會 60 天。如果進一步加計定期會之延會以及臨時會，直轄市議會一年最多可以開定期會 240 天；議員總額 40 人以上之縣（市）議會一年最多可以開定期會 120 天；而議員總額 40 人以下之縣（市）議會一年最多可以開定期會 100 天。相較於立法院一年定期會的會期就達 8 個月，地方議會之會期在現行《地方制度法》第 34 條的規範下，除了定期會的會期過短之外，縣（市）議會不論議員總額多寡，一年內可開會天數的上限，合計都少於 4 個月，對於地方行政部門監督的力道自然也就受限（方凱弘，2015）。

三、問政資源之不足

在論及地方議員問政資源之前，我們必須先釐清在當前我國地方治理的環境下，我們需要的是兼職議員還是全職議員，並據以釐清我們對於議員監督行政部門力道與政策研究能量期待。然而，如果我們需要的是全職議員，那麼我國現階段給予地方議員的問政資源，特別是給予縣（市）議員的問政資源，便可能有進一步提升的空間。

首先，就助理而言，我國地方議會議員所能聘用之公費助理，在直轄市可以聘用 6-8 人，而在縣（市）則能聘用 2-4 人。就其薪資來看，在直轄市由議員在總額 24 萬的額度內分配給所聘用的助理；在縣（市）則由議員在總額 8 萬的額度內分配給所聘用的助理。根據以上所述，我們可以發現不論就助理人數或是薪資總額來看，直轄市議員皆有較大的空間可以聘請所需人力協助問政工作的進行。進一步來看，由於我國基本工資逐年上升，因此如果一位縣（市）議員就上限聘請 4 位助理，那麼即使每人皆領資本工資，薪資的總額也將超過法定的 8 萬元上限，而使得縣（市）議員在實務上，最多僅能聘請 3 位助理。

除了助理之外，直轄市與縣（市）議員所能領取之公費，則規定於《地方制度法》第 52 條以及《地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例》第 3 條、第 4 條與第 5 條。在直轄市與縣（市）議員所能領取的各項公費中，研究費、出席費、交通費、膳食費與春節慰勞金在性質上比較偏向薪酬，而健康檢查費與保險費則比較偏向福利，其中，研究費在直轄市參照直轄市政府所屬一級機關首長本俸、專業加給及主管職務加給；而在縣（市）則參照縣（市）政府一級單位主管簡任第 11 職等本俸 1 級及專業加給。此外，為民服務費與出國考察費也出現直轄市高於縣（市）的情況，其中，為民服務費直轄市議員每人每月之上限金額為 20,000 元，縣（市）議員每人每月之上限金額為 9,000 元；就出國考察費而言，直轄市議員每人每年之上限金額為 150,000 元，縣（市）議員每人每年之上限金額為 100,000 元。

整體而言，在當前地方治理的環境下，縣（市）政府所具有的權限與精省前相較已經不可同日而語，然而當前給予縣（市）議員的問政資源，不論就議員助理或是公費來看，皆與直轄市議員有一定之差距，而有提升與改善之空間。

伍、提升我國地方議會角色之建議

透過對自治條例之立法權、對預算之審議權以及對行政部門之質詢權，我國地方議會在地方治理過程中所扮演的角色已經顯著提升，然而，透過本文的分析，《地方制度法》架構下所形成之地方政府法規體系，仍存在著重行政而輕立法，重直轄市而輕縣（市）的情況。為平衡行政立法之制

衡關係，強化地方議會在地方治理過程中的角色，本文提出增加地方議會定期會天數、提升地方議員問政資源以及強化地方議會之政策研究能力等3項建議。

一、增加地方議會定期會天數

我國地方議會定期會之會期短，即使加上定期會之延會與臨時會，除了直轄市議會最多可開會240天之外，縣（市）議會可開會的天數都不超過4個月，而這也限制了地方議會監督行政部門的力道。在此情況下，本文建議適度增加地方議會定期會天數，並且縮小直轄市與縣（市）議會定期會開會天數的差距。透過開會天數的增加，一方面提升地方議會監督地方行政部門的能量，另一方面也讓地方議會有充裕的時間可以完成預算案的審議及各種地方自治條例之立法，強化地方議會在地方治理過程中之角色。

二、提升地方議員問政資源

我國目前地方議員問政資源的主要問題，應在於縣（市）議會議員所享有之問政資源與直轄市議員差距過大。在精省後縣（市）地方政府職權大幅增加的情況下，縣(市)議員之問政資源也應該適度提升。本文建議，短期應可先調整縣（市）議員助理薪資總額的上限，以平均每位助理3萬元，並按照上限聘請4位助理計算，應可將縣（市）議員助理薪資總額的上限從現行之8萬元調整為12萬元。就長期而言，則可重新檢視精省後直轄市議員與縣（市）議員在地方治理過程中所負擔之職能，並且根據所負擔之職能合理化其問政資源。

三、強化地方議會之政策研究能力

地方議會目前針對地方議員進行政策研究所做的協助，僅止於圖書資源的提供，且多仍屬不足。本文建議，首先，為強化地方議會之政策研究能力，可以透過各種新聞或期刊資料庫的訂閱，並且結合議政資料庫的建立，厚實地方議會在政策與議政知識管理上的能量，以提升地方議員及其助理對於政策資訊的掌握，進而提升質詢或提案內容的品質，強化對於地方行政部門的監督。其次，也可參考立法院法制局與預算中心的設置，由地方議會設置專責之政策研究單位並配置專任人力。現階段可先透過擴大法制室之執掌與編制，強化其政策資訊蒐集與研究能量，提供地方議員更豐富且更優質之問政資訊（方凱弘，2015）。

參考書目

方凱弘（2015）。〈我國地方議會助理制度與議員問政資源〉，發表於「2015『台灣地方民代公益論壇』暨『全球地方議員國際論壇』」，台北市：台灣地方民代公益論壇，8 月 29 日

方凱弘（2016）。《建構區自治的議題與選項：美國地方自治與行政專業化的啟發》。台北市：翰蘆圖書出版有限公司。

紀俊臣（2004）。《地方政府與地方制度法》。台北市：時英出版社。

紀俊臣（2011）。〈五都對中央與地方關係之衝擊與因應〉，紀俊臣（主編），《直轄市政策治理》，頁 321-334。新北市：中國地方自治學會。

高永光（2001）。〈地方政府研究的理論重構：地方立法權的分析〉，《國政研究報告》，台北市：財團法人國家政策研究基金會。

黃正雄（2009）。〈地方制度法之制定、施行與展望〉，《中國地方自治》，第 62 卷，第 1 期，頁 37-62。

趙永茂（2009）。〈我國地方制度的改革工程〉，《研考雙月刊》，第 33 卷，第 4 期，頁 44-59。

劉文仕（2014）。《地方制度法釋義》。台北市：五南。

從地方議會的角度來看臺灣的府際關係與合作問題

趙永茂*、李衍儒**

壹、前言

對於涉及跨區域與跨層級的政策問題，採取府際合作的方式來加以解決，在概念上並不難理解；但是在實踐的過程中，則因為涉及不同層級政府間、地方政府彼此之間、地方政府與私部門之間，以及地方政府與非營利組織間，相互的權力運作與利益分配等綜合因素的影響，而使得府際合作的實踐成為難解的問題。

近年來有關府際關係與合作的議題，從研究的趨勢與實務見解來看主要可以區分為以下 4 個面向，包括：(一) 中央政府與地方政府的夥伴關係；(二) 地方政府與地方政府之間的夥伴關係；(三) 地方政府與私企業部門的夥伴關係；以及 (四) 地方政府與非營利組織的夥伴關係。從關係屬性上來看，後兩者屬於公、私夥伴關係 (Public-private Partnership)；而前兩者則為政府間的府際關係 (Intergovernmental Relationship, IGR)。府際關係中，中央與地方政府為一種垂直的 (Vertically) 的府際關係，地方政府間則是一種水平的 (Horizontally) 的府際關係，後者也被稱為區域治理 (Regional Governance) 或跨域治理 (Across Boundary Governance) (陳立剛，2001；劉坤億 2006)。

從理論上來看，府際關係理論重視垂直或水平層級內各政府間彼此分享權力，共同與民間建立策略性夥伴關係，在彼此合作之下，設定互惠與誘因結構，在市場化、賽局與結盟 概念操作之下，建立各種政府間的合力管理協議 (Joint-Power Agreements)，以開放政府間及民間共同參與決策，並共同監督或管理，形成多元治理 (Multigovernance)，進而建立彼此合作的政策網絡，進行對彼此有利的合作，發揮權力互賴 (Power-dependence) 與資源互賴，以協力增效原理 (Corporate Effect)，在很多地區各級政府進行部分人力、組織與財政的合作、共享，進行組織重組，甚至設立各種準自治非政府組織 (趙永茂，2003)。

簡言之，府際關係泛指中央與地方政府上下層級間，以及地方與地方政府或不同政府部門間的互動關係，府際關係之內容所涉及的範圍，除了表面上的關係形式之外，更擴大為涵蓋憲政思維、政府運作、財源分配、政策執行、政府網絡管理等府際合作協力治理等相關議題 (張四明，2001；江大樹，2001)。也就是藉由政府體系之中，上下層級或平行層級等不同

* 國立臺灣大學政治學系名譽教授。
** 國立臺灣大學政治學博士。

政府間，採取「合作」的原則來互動。

當前府際關係與合作等相關研究的討論，大多聚焦於政府的「行政部門」，而鮮少以「立法部門」為核心，但實際上如果要能真正達成府際合作治理的目的，無論是資源或權力的共享、組織與財政的調整與重組，立法機關的角色都是不可或缺的，特別是地方議會在府際合作之中所扮演的角色與功能，尤其有再進一步加以探究之必要。爰此，本文擬從直轄市議會與縣市議會的角度，探討臺灣府際關係與合作治理的發展演變，以及直轄市議會與縣市議會在府際關係與合作上的角色與功能，構思如何增進府際合作治理，以及直轄市議會與縣市議會未來可能的著力點。同時本文所稱地方議會主要係指直轄市議會與縣市議會；至於已虛級化的省諮議會，以及縣層級之下的鄉（鎮、市）民代表會則非討論的焦點。以下分別從傳統府際關係下地方議會的角色與功能；轉變中的府際關係與地方議會；當前臺灣府際合作的機制與困境等加以論述說明；最後提出未來臺灣府際合作的改進之道及地方議會應扮演的角色功能。

貳、傳統府際關係下地方議會的角色與功能

關於地方立法機關所扮演的角色，或許因各國制度設計的不同而有所有差異。歸納傳統上地方議會的基本功能，主要有以下 4 種，包括：自治事項之立法、預算監督、地方居民的代表、正當性；此外，尚有政治甄補與訓練（Political Recruitment and Training）、政治社會化（Political Socialization）、宣導及教育等。茲就前述地方議會 4 項基本功能詳細說明如下：

首先，就地方議會的立法功能而言；地方議會對於自治事項擁有立法的權力，主要是基於地方議會議員經由選舉或各國所規定的法定程序所選出，其組成結構係由社會各界的代表所組成，自然有權代表人民討論決定地方自治法規的規範。其二，就地方議會的監督功能而言；從既有的研究指出（陳淳斌，2007），地方議會的立法控制與監督地方政府的途徑包括幾種方式：1、預算審查；2、組專案小組調查；3、議會總質詢；4、議會提案；5、透過私人關說或派系運作影響及施壓；6、通過中央民意代表（立委）向地方縣市政府施壓。其三，就地方議會的代表性功能來看，學說上包括代理說、代表說及混合說等不同的觀點，但實務上則無法明確予以區隔，實務上比較普遍的情形是認為地方議會議員應該發揮智慧，視議題而決定其所扮演的角色，有時扮演代理人，有時扮演代表人，端視選民的需求與政黨的政策與約束力等多元因素，來衡量其角色扮演的傾向。其四，從地方議會的正當性功能來看，地方議會議員經由選舉或各國所規定的法定程序所選出，具有代表人民的性質。因此地方議會行使其立法權、監督權，代表地方政府的是政與決策得到人民的同意。使地方政府的決策、立

法與施政具有正當性或稱合法性（Legitimacy）。

前述地方議會的 4 項主要功能中，立法與代表的功能有日趨式微的現象，但其監督功能則日益受到重視。地方議會除對於縣市政府的施政得進行調查及質詢外，尚包括對其自治事項之政策選擇與執行成效、經費預算編等進行審查或行使同意權。而地方議會在預算及政策決定的辯論過程中，可使政策的各種選擇方案受到公評，使人民得以知曉縣市首長施政之利弊得失，進而影響輿論與選民的支持方向，促使地方縣市首長能更加認真負責地做好施政工作。

目前我國直轄市議會及縣（市）議會職權之規範，主要規定於地方制度法第 35 條及第 36 條，直轄市議會之職權包括：1、議決直轄市法規。2、議決直轄市預算。3、議決直轄市特別稅課、臨時稅課及附加稅課。4、議決直轄市財產之處分。5、議決直轄市政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。6、議決直轄市政府提案事項。7、審議直轄市決算之審核報告。8、議決直轄市議員提案事項。9、接受人民請願。10、其他依法律賦予之職權。縣（市）議會之職權則為：1、議決縣（市）規章。2、議決縣（市）預算。3、議決縣（市）特別稅課、臨時稅課及附加稅課。四、議決縣（市）財產之處分。5、議決縣（市）政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。6、議決縣（市）政府提案事項。7、審議縣（市）決算之審核報告。8、議決縣（市）議員提案事項。9、接受人民請願。10、其他依法律或上級法規賦予之職權。

參、轉變中的府際關係與地方議會

臺灣在 1949 年 5 月 19 日頒布戒嚴令至 1987 年 7 月 15 日止，屬於國民黨獨大時期，地方政黨對立並不存在，中央政府僅以行政命令即可指揮地方政府首長，地方政府首長對中央指令近乎言聽計從，而地方議會僅存在形式上的功能。

1987 年 7 月 16 日起解除戒嚴開放黨禁及報禁之後，由於臺灣地方政治，在新興工商團體及黑道的介入之下，有日趨惡化的現象。各政黨在擴張與維繫地方政權的壓力之下，中央政府與地方政府逐漸形成政治權力與經濟利益共生共利的關係體系。中央政府與地方政府間的關係透過與地方勢力關係的運作，從以往的指揮、操控逐漸轉變成權力相互依賴（Interdependence）的關係。而各種地方政治勢力透過縱向與橫向的連接，以及中央民代職權的行使，均會影響我國中央及地方政府的互動關係（陳華昇，1993；趙永茂，2004）。由於地方政府與政治經常直接單向汲取中央資源，使得地方政府彼此間成為資源競爭的零和遊戲，也因而切斷了地方政府之間協議合作與協議發展的生機。此外，來自中央與地方關係的惡

化，也容易造成中央與地方的政治對抗及地方政府間與地方府會間的對立與衝突。尤其在地方狹隘、對立、孤立政治，以及地方派系、黑金政治，乃至在政黨對立、對抗的政治結構之下，確實不利於談判及協議政治的發展，也不利於區域主義與鄰近縣市鄉鎮的合作。

此外，臺灣中央與地方政府間垂直與水平府際關係的變化，受到民主轉型，亦即對抗型政黨政治的影響頗大。自黨禁解除後，政黨對立在地方形成壓力，地方首長基於選票的考慮，常向中央抗爭及爭權與爭錢，亦使得府際關係產生變化；甚至地方民選首長的短視與缺乏府際間合作的意願，也會影響府際與府會間的合作。特別是臺灣在地方民主化之後，地方的政治分歧（Local Political Diversity）增加，使得中央與地方府之間，地方與地方政府之間的利益衝突與對立加劇。

1987 年至 2000 年時臺灣的地方議會雖然在形式上履行傳統上地方議會的基本功能，諸如：自治事項之立法、預算監督、地方居民的代表、地方政府施政正當性的確保等。但是由於我國地方民意代表的素質與中央民意代表有所落差，以致於地方縣市議會等所制訂的自治規章難以達到一定水準，在政策上也大多是遵循中央法令，很少自訂；而此同時英國與美國，則已逐漸打破中央與地方政治權力的協商統合與補助干預式關係，在逐步邁向中央與地方的合夥與合作（Partnership and Cooperation Relations）之後（Kenell and Jacobson, 2003; Rhodes, 1997; Wright, 1988），地方政治正開啟了府際關係型政府與政治時代（the Governments and Politics of Intergovernmental Relations），正式步入中央政府與區域內地方政府間協力及合力經營、發展的世紀，也重啟地方多元自治社會發展的生機。

2000 年後迄今，歐美各民主先進國家在長期累積地方自治選舉與自治參與的經驗下，政治權力（含行政與立法權）在政治過程中已逐漸開放（the politics of openness），公民社會參與地方立法與行政過程的權力意識逐漸升高，各類參與管道和方式已制度化和規範化，人民和他所屬團體的權力以及規範他們權力的制度，已不再是權力者的工具，而是能釋放出很大的權力監督的功能。也就因為民間團體（公民社會團體）政策與利益意識高漲，加上網路政府（E-government）與各種傳播工具的開發，開啟了公民社會（Civil Societies）與地方民主治理（Local Governance）等所謂新民主（New Democracy）的時代（趙永茂，2004）。

此一時期臺灣同樣受到民主浪潮的洗禮，除於 2000 年中央政府發生首度政黨輪替，2008 年及 2016 年中央政府同樣發生 2 度及 3 度的政黨輪替，地方政府及議會的選舉，在政黨席次占有數的板塊上，更是提早預先反應了政黨輪替的風向。此外，在全球化（Globalization）、資訊及網絡化、現代化之下，人民對於整個政府高度的不滿，尤其是對於公平正義的殷切期

盼，政府沒有能力來解決這些問題。此即當代政經結構的變換、全球化、資訊及網絡化、後現代化，抑或更高度的現代化，專業的串聯、並聯等，所形成快速無國界的結果。以在臺灣所展現的實例來看，諸如：大埔案、文林苑案、美麗灣案乃至太陽花運動等，事實上的參與者包括：產、官、學、研，以及當地的受災戶、律師、激進的社團，甚至是許多非營利組織的聯合抵抗與連結，成立一個聯盟，透過 facebook、twitter 等，結合在總統府前凱達格蘭大道抗議的群眾、在地的青年、甚至所謂的奮青、專門負責訴訟的律師團，以及擅長網路的經營、傳播與國際聯結，此為當前臺灣公民社會力積極參與公共事務的新民主形態（李衍儒，2014）。

自 2014 年 3 月 18 日至 4 月 10 日間發生的太陽花運動之後，民間社會及其組成之團體組織積極參與官民組成之各種決策、規劃、執行之評估審查委員會、公聽會；其他官民競爭性審查機制與公共事務之經營管理；與公共事務相關之論壇、民調與公聽；以及其他創制、複決等直接民主機制，使得地方議會的運作，同樣受到要求與衝擊，表現在地方政府與地方議會之間的府會關係上則是透明、責任與監督的要求。此種民主化的進程，對於府際關係與合作產生正面積極的影響，同時由於當前社會力的強化，正促使府際合作與府會關係朝向更為良善方向加以演變之中。

肆、當前臺灣府際合作的機制與困境

以下分別就當前臺灣府際合作的機制，以及府際合作時所面臨的困境等 2 方面來加以說明。

一、臺灣當前的府際互動機制

我國目前實務上的府際互動機制，主要係以中央政府對地方政府的垂直整合方向為主，涵括：行政院南部、中部及東部聯合服務中心；內政部營建署北、中、南區工程處；內政部營建署各國家公園管理處；交通部公路總局各區養護工程處；經濟部水利署各河川局暨各水資源局；勞動部勞動力發展署之各地區分署；農委會各農田水利會；以及省政府等，分別說明如下：

（一）行政院南部、中部及東部聯合服務中心

行政院為加強服務南部地區民眾、促進區域均衡發展及協調地方重要建設，由院長指示於高雄設置「行政院南部聯合服務中心」，並於 1998 年 6 月 1 日開始運作。嗣行政院參照南部聯合服務中心設置模式，並考量中部地區特殊需求後予以設置「行政院中部聯合服務中心」於 2003 年 5 月 14 日正式揭牌成立運作。同樣地，行政院為加強服務東部地區民眾，就近提供便捷之服務並促進區域均衡發展於 2007 年 9 月 29 日成立「行政院東

部聯合服務中心」。上述 3 個聯合服務中心主要職責包括：1、提供有效率的單一窗口，服務南部、中部或東部之地方民眾。2、協調地方重大建設事項之推動，以促進全國各區域之均衡發展。

（二）內政部營建署北、中、南區工程處

內政部營建署於 2000 年 9 月 1 日，以任務編組方式，成立北區、中區及南區工程處，各區工程處之主要職責為執行職掌區域內之各項工程規劃、設計、施工等任務。

（三）內政部營建署各國家公園管理處

墾丁、玉山、陽明山、太魯閣、雪霸、金門、海洋及臺江等 8 個國家公園管理處為內政部之所屬機關，各管理處之主要業務職掌係依國家公園區域按其資源特性與土地利用型態，劃分不同的管理分區；以不同的措施達成保護與利用功能。

（四）交通部公路總局各區養護工程處

交通部公路總局各區（第一區至第五區）養護工程處，原係臺灣省政府所屬機關，1999 年 7 月 1 日公路局組織改隸中央直屬交通部，臺灣省公路局各區工程處改名為交通部公路局各區工程處。2002 年 1 月 30 日交通部公路局更名為交通部公路總局，各區工程處同時更名為交通部公路總局各區養護工程處。主要業務職掌為各地區道路興建與道路養護。

（五）經濟部水利署各河川局暨各水資源局

為提昇水利事業推動效率及統一事權，臺灣省水利機關分兩階段辦理組織調整，第一階段整合建設廳第六科及原水利局於 1997 年 5 月 13 日成立臺灣省政府水利處，第二階段係將臺灣省石門水庫管理局等 19 個水利管理機關重新整合，於 1997 年 1 月 23 日掛牌成立臺灣省北、中、南水資源局、臺灣省第一至第九河川局等相關機關，並隸屬臺灣省政府水利處。1999 年 7 月各附屬機關隨水利處改隸為經濟部，另於 1999 年 11 月 16 日成立第十河川局。經濟部水利署各河川局暨各水資源局的主要業務職掌為治理轄區內的主要河川（含堤防、護岸新建、歲修、養護）、次要河川（堤防、護岸、新建），及縣市沿海海堤之整件與養護業務，並辦理所屬轄區內的水文觀測及河海堤管理等業務。

（六）勞動部勞動力發展署之各地區分署

勞動部勞動力發展署於全國各地設有：北基宜花金馬分署、桃竹苗分署、中彰投分署、雲嘉南分署及高屏澎東分署，各分署之主要職掌為辦理

職業訓練、技能檢定、就業服務及跨國勞動力等業務，促進地區勞動力發展。

（七）農委會各區農田水利會

農田水利會為公法人，以秉承政府推行農田水利事業為宗旨。各區農田水利會一律冠以所在地區或其水系埤圳之名稱。其組織通則之主管機關為行政院農業委員會。主要職掌事項為農田水利事業之興辦、改善、保養及管理事項、災害之預防及搶救事項、經費籌措及基金設立事項、農田水利事業效益之研究及發展事項，並配合政府推行土地、農業、工業政策及農村建設事項，以及主管機關依法交辦事項等。

（八）省政府

省為我國之第一級行政區劃，由行政院直轄。我國自 1999 年起，將「省」層級之制度予以「虛級化」，移除其地方自治團體的地位，而成為中央與地方間過渡性的行政單位。省政府的主要業務職掌為受行政院指揮，監督縣（市）之自治事項。

我國當前府際互動的機制呈現以下 3 項特性：第一，主要由中央業務主管部會主導，而非地方政府主導。第二，除行政院各聯合服務中心，以及省政府外，均屬專責性機關。即以辦理特定業務或發揮特定功能為主。第三，除行政院各聯合服務中心，以及省政府外，其他機制均直接負執行之責，並未與相關地方政府建立正式協調溝通的管道（呂育誠，2007）。

此外，我國行政院雖然曾經於 2005 年 2 月規劃於院本部內設置「府際合作處」，來統籌中央與地方政府的合作關係、經費補助、行政區劃、地方制度規劃及原住民自治等事務，並試圖規劃將中部與南部聯合服務中心改制為府際合作處之派出單位，統籌協調區域均衡發展、資源整合、建立區域整合及溝通機制，加強府際合作及聯合服務等相關事務，惟事後並未做成具體決策，經洽據行政院相關業務權責管理人員表示略以，當年邀集相關部會討論時，除各部會均表反彈外，行政院內部各組亦表反對意見，主要的原因是由於我國無論中央法規係以業務性質為權責劃分之基礎且過度重視中央或上級政府的指揮監督關係，而地方法規則通常以單一行政區為原則，因此對於跨業務性質、跨數縣市行政區劃的府際合作治理問題，與現有的法制結構未符，勢必引發日後權責難分的困境，故而打消此議。

二、臺灣當前府際合作的困境與障礙

臺灣府際關係與合作的困境，主要涵括制度結構層面的因素與地方政治生態的因素，分述如下：

（一）制度結構的因素

臺灣府際關係與合作的結構性困境，主要在於無論就制度面或政治面，主要係因臺灣中央與地方關係還是屬於單一國制偏向中央集權的關係結構，且無論中央或地方法規之制度設計係以單一行政區劃為主體，地方財政預算未觸及或提供府際合作適切的財務制度規範，導致地方政府自治權力與能力仍然十分薄弱。

大抵而言，臺灣各縣市的跨區域合作面臨制度結構上的障礙，主要有以下 2 點（呂育誠，2007）：

第一、相關主管法律之限制。臺灣地區性發展之法規，通常以單一之行政區為基礎，缺乏跨區域或以區域發展方向的規劃，且過度重視中央或上級政府的指揮監督，例如我國憲法第 109 條、第 110 條均規定地方事務涉及二省或二縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各省、縣共同辦理。此 2 項規定雖可視為是府際合作的基礎，但是由於「共同辦理」的內涵不明，還是需要其他法律補充。此外，地方制度法對於府際關係的規定，主要有第 21 條、第 22 條、第 24 條及第 77 條，除了第 24 條係有關地方政府間合辦事業應經地方議會同意之規定外，其他各條對於府際關係規定，主要著眼於爭議解決，以及中央或上級政府的指揮監督。因此往往忽視了區域協力合作的重要性。

第二，財政預算之問題。受限於預算法、財政收支劃分法等限制，各地方政府在編製預算過程中，仍侷限於各個行政轄區之內，無法橫向配合；再者，每個地方政府的財政狀況不一，在財政分配上常有爭執而財政收支劃分法對地方政府間財源或經費運作用，主要著重於資源分配或責任分攤之上，也未觸及或提供府際合作適切的財務制度規範。

（二）地方政治生態的因素

臺灣府際關係與合作的困難，除制度結構的因素外，主要來自於地方政治與政治生態的惡化，以致造成中央與地方的政治對抗及地方政府間與地方府會間的對立與衝突。尤其在地方狹隘、對立、孤立政治，及地方派系、黑金政治，乃至政黨對立、對抗的政治結構下，除不利於談判、協議政治的發展，更難以推動區域主義及與鄰近縣市鄉鎮的合作發展。同時本位主義的問題，在區域的合作發展中，由於各個地方政府對其轄區之利益往往極力爭取，也常造成區域合作之破局（行政院研考會，2001；劉坤億，2006）。此外，由於地方政府公務人力不足，約雇人員或契約進用人員過多，整體平均人力素質亦不如中央政府，監督力又因地方派系或黑道漂白等因素而遭致扭曲，導致推動府際關係、跨域治理的行政管理規劃能力不足等，均屬有待克服的問題。

伍、結語：未來臺灣府際合作的改進之道及地方議會的角色功能

關於未來臺灣發展府際合作的改進之道部分；首先，為促進府際合作的開展必須要打破我國當前法制結構上的限制。中央政府宜透過府際關係法制的建構及預算法規的修正，經由地方政府改造與權限重新劃分等途徑，擴大授予地方更多自治權力與責任，並增強地方分權與中央與地方的夥伴關係,且應彈性增加地方的經營管理權力,強化地方政府更大的經營空間。同時亦應修正預算法、財政收支劃分法之規定，於各地方政府預算編製的過程之中，增列跨越個別行政區劃合作治理政策橫向配合的預算編列制度，以營造有利地方政府及地方議會發展府際合作的環境。其次，就政治文化層面而言，中央政府與各地區地方政府間跨域管理與合夥治理的組織與文化，亟待有計畫的推動與發展。其三，各級地方民選行政首長及民意代表有關跨域管理與合夥治理知識的推廣亟待進行，一般民眾與社會菁英有關公共治理與地方治理的知識與技術，亦需大力推動，地方治理與公共參與的成功則取決於政治或公共領導與公民參與文化的形成。

至於地方議會角色功能的積極作為方面，除積極履行傳統上地方議會的基本功能，諸如：自治事項之立法、預算監督、地方居民的代表、正當性之外，則有以下幾點建議：

一、為因應治理型政府及跨域型政府時代的來臨，地方議會允宜擺脫本位主義、狹隘的、對立的、孤立的政治生態，及地方派系、黑金政治，營造有利於談判、協議政治的發展，以推動區域主義及與鄰近縣市鄉鎮的合作發展。

二、地方議會允宜協助地方政府改善公務人力質量上的缺失，減少約雇人員或契約進用人員，建設誘因機制提升整體平均人力素質，並積極鼓勵宣導及推動有關府際合作、跨域治理的行政管理知識，以提升地方行政官僚之規劃能力。

三、地方議會應體認公民社會參與公共事務的權利，在行政與議會運作過程中，應多成立各種政策與公共事務論壇、評估會、審察會與公聽會等,透過中央與區域內地方政府間的合作途徑,促使地方政府及政治，發展成為具有透明（transparency）、課責（accountability）及塑能的政府與政治（enabling government），以及整合各類意見、技術及財物資源等特色的地方自治體。

四、過去臺灣地方政府與議會常見到一些無效率（inefficient）、無反應（unresponsive）、不公正（unfair）、不負責（unaccountable）及不合作（uncooperative）的現象。這些地方政府的缺失，可以嘗試透過區域性、合作性、府際管理以及新公共管理的理論加以補強。一方面強

調自治區內政府及議會內部管理技術、制度與文化的變革，一方面仍須強調地區內各小地方政府間的整合，藉以倡導都會區內資源的共享，並消除市、縣的分裂，增強縣市政府的功能。尤其較大區域內各地方政府間的合作或結合，可以減低單位的服務成本，擴大自治規模，減少重複服務的浪費，同時又可以促進政策協調及各級政府間的合作、共同協力發展（Park, 2000）。而此一方面的發展則有賴地方議會負起更多督促、導航與整合的角色加以實現。

參考書目

行政院研考會，2001，《全國行政革新會議議題報告》。臺北：行政院研考會。

江大樹，2001，〈府際關係導論〉。趙永茂、孫同文、江大樹，《府際關係》，臺北：元照出版社。

呂育誠，2007，〈府際合作機制建立的問題與展望〉，《研習論壇》，第 75 期，頁 16-29。

李衍儒，2014，《後代議民主之參與制度設計－以我國觀光賭場博弈公投為例》，臺北：國立臺灣大學政治學系博士論文。

陳立剛，2001，〈府際關係研究-區域治理問題及其策略〉，《中國地方自治》，第 54 卷，第 1 期，頁 20-29。

陳華昇，1993，〈威權轉型期地方派系與選舉之關係－臺中縣地方派系之分析〉，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。

陳淳斌，2007，〈地方議會的立法控制與監督：嘉義市第六屆議會的個案分析〉，《空大行政學報》，第 18 期，頁 63-104。

張四明，2001，〈從府際關係運作的觀點探討我國山坡地開發管制政策之執行〉，《行政暨政策學報》，第 33 期，頁 77-100。

劉坤億，2006，〈臺灣地方政府間發展夥伴關係之制度障礙與機會〉，《臺灣民主季刊》，第 3 卷，第 3 期，頁 1-34。

趙永茂，2003，〈臺灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探〉，《政治科學論叢》，第 18 期，頁 53-70。

趙永茂，2004，〈地方議會的角色與轉變-地方政治與政府幾個發展趨勢的因應與調整〉，「慶祝高雄改制院轄市二十五週年（民主化・全球化・議會角色）學術研討會」論文（12 月 4 日），高雄：國立中山大學政治學研究所與高雄市議會。

Kenell, Samuel and Gray C. Jacobson. 2003. *The Logic of American Politics.* Washington D.C.:CQ Press.

Park, K. 2000. “Integrated Fragmentation:A New Local Governing Structure for the 21st Century.” *Open Public Administration Review.* 10: 129-154.

Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability.* Buckingham: Open University Press.

Wright, D. S. 1988. *Understanding Intergovernmental Relations.* Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company.

TCF 台灣地方民代公益論壇
Taiwan Local Councils Representatives Community Forum
www.gcforum.org.tw

從地方議會的角度來看臺灣的府際關係與合作問題
簡報資料

發表人：

趙永茂教授(臺灣大學前副校長、政治學系名譽教授)

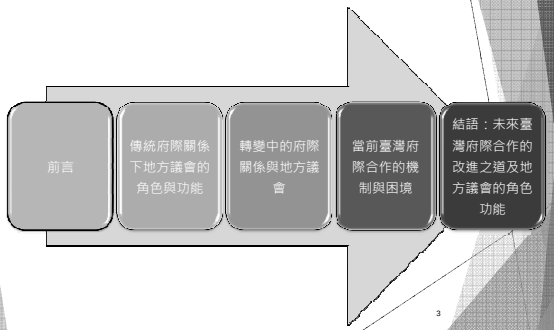
李衍儒博士(臺灣大學政治學博士)

中華民國105年11月

發表人簡介

趙永茂	李衍儒
臺灣大學前副校長 政治學系名譽教授	臺灣大學 政治學博士

大綱

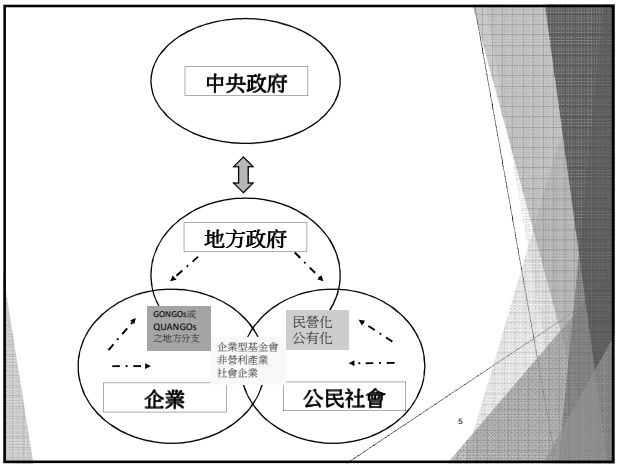


壹、前言

- 知易行難：

  對於涉及跨區域與跨層級的政策問題，採取府際合作的方式來加以解決，在概念上並不難理解；但是在實踐的過程中，則因為涉及不同層級政府間、地方政府彼此之間、地方政府與私部門之間，以及地方政府與非營利組織間，相互的權力運作與利益分配等綜合因素的影響，而使得府際合作的實踐成為難解的問題。

- 當前府際關係與合作的面向
  - 中央政府與地方政府的夥伴關係
  - 地方政府與地方政府之間的夥伴關係
  - 地方政府與私企業部門的夥伴關係
  - 地方政府與非營利組織的夥伴關係



5

名詞界定

府際關係是指政府體系之中，上下層級或平行層級等不同政府間，採取「合作」的原則來互動。

問題意識

當前府際關係與合作等相關研究的討論，大多聚焦於政府的「行政部門」，而鮮少以「立法部門」為核心，但實際上如果要能真正達成府際合作治理的目的，無論是資源或權力的共享、組織與財政的調整與重組，立法機關的角色都是不可或缺的，特別是地方議會在府際合作之中所扮演的角色與功能，尤其有再進一步加以探究之必要。爰此，本報告擬從直轄市議會與縣市議會的角度，探討臺灣府際關係與合作治理的發展演變，以及直轄市議會與縣市議會在府際關係與合作上的角色與功能，構思如何增進府際合作治理，以及直轄市議會與縣市議會未來可能的著力點。

研究限制

本報告所稱地方議會主要係指直轄市議會與縣市議會；至於已虛級化的省諮議會，以及縣層級之下的鄉（鎮、市）民代表會則非討論的焦點。

6

貳、傳統府際關係下地方議會的角色與功能

- 傳統地方議會的基本功能
  - ▶ 1、自治事項之立法
  - ▶ 2、預算監督
  - ▶ 3、地方居民的代表
  - ▶ 4、正當性
  - ▶ 其他：政治甄補與訓練、政治社會化、宣導及教育等。
- 評析

  前述地方議會的4項主要功能中，立法與代表的功能有日趨式微的現象，但其監督功能則日益受到重視。

7

貳、傳統府際關係下地方議會的角色與功能

- 目前我國直轄市議會及縣（市）議會職權之規範

  地方制度法第35條及第36條
  - ▶ 直轄市議會之職權包括：1、議決直轄市法規。2、議決直轄市預算。3、議決直轄市特別稅課、臨時稅課及附加稅課。4、議決直轄市財產之處分。5、議決直轄市政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。6、議決直轄市政府提案事項。7、審議直轄市決算之審核報告。8、議決直轄市議員提案事項。9、接受人民請願。10、其他依法律賦予之職權。
  - ▶ 縣（市）議會之職權則為：1、議決縣（市）規章。2、議決縣（市）預算。3、議決縣（市）特別稅課、臨時稅課及附加稅課。四、議決縣（市）財產之處分。5、議決縣（市）政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。6、議決縣（市）政府提案事項。7、審議縣（市）決算之審核報告。8、議決縣（市）議員提案事項。9、接受人民請願。10、其他依法律或上級法規賦予之職權。

8

參、轉變中的府際關係與地方議會

一、戒嚴時期
1949.05.19-1987.07.15

地方政府首長對中央指令近乎言聽計從，而地方議會僅存在形式上的功能。

二、解嚴至第一次政黨輪替前
1987-2000

中央政府與地方政府間的關係，從以往的指揮、操控逐漸轉變成權力相互依賴的關係。

地方政府經常直接單向汲取中央資源，使得地方政府彼此間成為資源競爭的零和遊戲，因而切斷了地方政府之間協議合作與協議發展的生機。

三、2000年迄今

公民社會參與地方立法與行政過程的權力意識逐漸升高，各類參與管道和方式已制度化和規範化。

網路政府與各種傳播工具的開發，開啟了公民社會與地方民主治理等所謂「新民主時代」的來臨。

表現在地方政府與地方議會之間的府會關係上則是透明、責任與監督的要求。

9

肆、當前臺灣府際合作的機制與困境

一、臺灣當前的府際互動機制

機關	主要職責
行政院南部、中部及東部聯合服務中心	1、提供有效率的單一窗口，服務南部、中部或東部之地方民眾 2、協調地方重大建設事項之推動，以促進全國各區域之均衡發展。
內政部營建署北、中、南區工程處	執行職掌區域內之各項工程規劃、設計、施工等任務。
內政部營建署各國家公園管理處	依國家公園區域按其資源特性與土地利用型態，劃分不同的管理分區；以不同的措施達成保護與利用功能。
交通部公路總局各區養護工程處	各地區道路興建與道路養護。
經濟部水利署各河川局暨各水資源局	治理轄區內的主要河川（含堤防、護岸新建、歲修、養護）、次要河川（堤防、護岸、新建），及縣市沿海海堤之整件與養護業務，並辦理所屬轄區內的水文觀測及河海堤管理等業務。
勞動部勞動力發展署之各地區分署	辦理職業訓練、技能檢定、就業服務及跨國勞動力等業務，促進地區勞動力發展。
農委會各農田水利會	農田水利事業之興辦、改善、保養及管理事項、災害之預防及搶救事項、經費籌措及基金設立事項、農田水利事業效益之研究及發展事項，並配合政府推行土地、農業、工業政策及農村建設事項，以及主管機關依法交辦事項等。
省政府	受行政院指揮，監督縣（市）之自治事項。

肆、當前臺灣府際合作的機制與困境

一、臺灣當前的府際互動機制

從前述表列可以發現我國當前府際互動的機制呈現以下3項特性：

- 主要由中央業務主管部會主導，而非地方政府主導。
- 除行政院各聯合服務中心，以及省政府外，均屬專責性機關。即以辦理特定業務或發揮特定功能為主。
- 除行政院各聯合服務中心，以及省政府外，其他機制均直接負執行之責，並未與相關地方政府建立正式協調溝通的管道。

- 曇花一現：行政院府際合作處
  - 行政院曾於2005年2月規劃於院本部內設置「府際合作處」，來統籌中央與地方政府的合作關係、經費補助、行政區劃、地方制度規劃及原住民自治等事務，但未成局。

11

肆、當前臺灣府際合作的機制與困境

二、臺灣當前的府際合作的困境與障礙

（一）制度結構的因素

- 結構性困境，主要在於無論就制度面或政治面，臺灣中央與地方關係還是屬於單一國制偏向中央集權的關係結構，且無論中央或地方法規之制度設計係以單一行政區劃為主體，地方財政預算未觸及或提供府際合作適切的財務制度規範，導致地方政府自治權力與能力仍然十分薄弱。
- 相關主管法律之限制。臺灣地區性發展之法規，通常以單一之行政區為基礎，缺乏跨區域或以區域發展方向的規劃，且過度重視中央或上級政府的指揮監督。此外，地方制度法對於府際關係的規定，主要著眼於爭議解決，以及中央或上級政府的指揮監督，忽視了區域協力合作的重要性。
- 財政預算之問題。受限於預算法、財政收支劃分法等限制，各地方政府在編製預算過程中，仍侷限於各個行政轄區之內，無法橫向配合；再者，每個地方政府的財政狀況不一，在財政分配上常有爭執而財政收支劃分法對地方政府間財源或經費運作用，主要著重於資源分配或責任分攤之上，也未觸及或提供府際合作適切的財務制度規範。

肆、當前臺灣府際合作的機制與困境

二、臺灣當前的府際合作的困境與障礙

（二）地方政治生態的因素

- 地方狹隘、對立、孤立政治，及地方派系、黑金政治，乃至政黨對立、對抗的政治結構下，除不利於談判、協議政治的發展，更難以推動區域主義及與鄰近縣市鄉鎮的合作發展。
- 本位主義的問題，在區域的合作發展中，由於各個地方政府對其轄區之利益往往極力爭取，也常造成區域合作之破局。
- 地方政府公務人力不足，約雇人員或契約進用人員過多，整體平均人力素質亦不如中央政府。
- 地方監督因地方派系或黑道漂白等因素而遭致扭曲，導致推動府際關係、跨域治理的行政管理規劃能力不足。

13

伍、結語：

未來臺灣府際合作的改進之道及地方議會的角色功能

一、臺灣未來發展府際合作的改進之道

- 首先，為促進府際合作的開展必須要打破我國當前法制結構上的限制。
- 其次，就政治文化層面而言，中央政府與各地區地方政府間跨域管理與合夥治理的組織與文化，亟待有計畫的推動與發展。
- 其三，各級地方民選行政首長及民意代表有關跨域管理與合夥治理知識的推廣亟待進行，一般民眾與社會菁英有關公共治理與地方治理的知識與技術，亦需大力推動。

14

伍、結語：

未來臺灣府際合作的改進之道及地方議會的角色功能

二、地方議會角色功能的積極作為

（一）為因應治理型政府及跨域型政府時代的來臨，地方議會允宜擺脫本位主義、狹隘的、對立的、孤立的政治生態，及地方派系、黑金政治，營造有利於談判、協議政治的發展，以推動區域主義及與鄰近縣市鄉鎮的合作發展。

（二）地方議會允宜協助地方政府改善公務人力質量上的缺失，減少約雇人員或契約進用人員，建設誘因機制提升整體平均人力素質，並積極鼓勵宣導及推動有關府際合作、跨域治理的行政管理知識，以提升地方行政官僚之規劃能力。

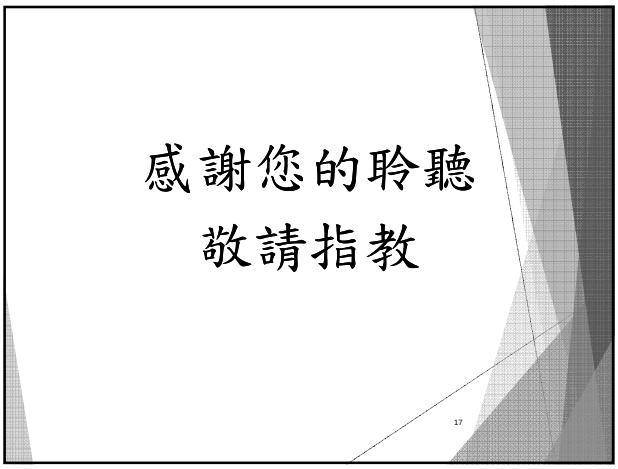
15

伍、結語

二、地方議會角色功能的積極作為

（三）地方議會應體認公民社會參與公共事務的權利，在行政與議會運作過程中，應多成立各種政策與公共事務論壇、評估會、審察會與公聽會等，透過中央與區域內地方政府間的合作途徑，促使地方政府及政治，發展成為具有透明、課責及塑能的政府與政治，以及整合各類意見、技術及財物資源等特色的地方自治體。

（四）過去臺灣地方政府與議會的缺失，可以嘗試透過區域性、合作性、府際管理以及新公共管理的理論加以補強。尤其較大區域內各地方政府間的合作或結合，可以減低單位的服務成本，擴大自治規模，減少重複服務的浪費，同時又可以促進政策協調及各級政府間的合作、共同協力發展。而此一方面的發展則有賴地方議會負起更多督促、導航與整合的角色加以實現。


感謝您的聆聽
敬請指教
17

地方財政治理的分析架構

劉志宏

副教授／東海大學公共管理暨政策學系

壹、前言

財政為庶政之母，政府機關的運作需要由財政預算來加以支持，因此，財政之良窳攸關政府運作之良善與否。尤其是，近幾年來人民望治心切，對於政府是否能夠達到「良善治理」（Good Governance）的目標也多所關注，而這一切都需要健全的財政來加以支持，才得以完成。然而，近幾年來，世界各主要國家的政府，面臨到經濟不景氣、金融危機的接踵而至，也因此紛紛採取了擴張性的財政政策、貨幣政策，冀欲拯救經濟衰退之沈疴。此舉，也造成了各國政府的財政狀況逐漸惡化之事實，例如：歐洲貨幣聯盟的國家當中已經有不少國家陷入主權債務危機當中；而日本、美國的政府債務佔 GDP 的比重也是創歷史新高。凡此種種，均顯示了主要國家都面臨了財政逐漸惡化之結果。

而一國的財政惡化，地方政府[1]往往是受害較深的。因為，在稅率、稅基、稅源均不如中央政府的情況之下，很多國家的地方政府財政其實是高度地仰賴中央政府的補助。一旦中央政府的財政出問題以後，地方政府往往也深受其害。從另外一面來看，在不少財政分權很徹底的聯邦制國家當中，甚至有地方政府因為財政紀律不夠嚴謹，使得地方政府的債務導致了全國性的經濟危機、金融危機之發生。例如：阿根廷在九0年代的債務危機，即為一例。由於阿根廷的省政府並未受到聯邦政府的財政紀律約束，導致其各級政府（聯邦政府加上地方政府）的總合財政赤字往往是比只計算聯邦政府的財政赤字還要來得嚴重（Mussa，2002: 14）。即使在中央集權的國家，當地方政府無法受到有效的財政規範所約束時，也往往會造成全國性的問題。例如：中國大陸的地方債目前已經被很多經濟學家提醒，其 18 兆人民幣的債務（佔 GDP 的 33%），將是無法持續的（Unsustainable），並且有可能會造成中國經濟的災難（Economist，2014）。因此，綜合以上所述，地方財政的有效治理其重要性不言可喻。

雖然地方財政對於一國經濟的表現有其重要性，然而不論是在實務運作上、抑或是學術研究上，因其財政規模較小之緣故，往往也是較易被人忽略的面向。目前國內對於地方財政治理之學術研究為數不多，大部份的

[1] 本文所提到的「地方政府」，嚴格來說，是等同於國外論文所提的 sub-national government，也就是在中央政府、聯邦政府層級之下的所有政府之通稱。

論文還是聚焦在地方財政赤字的惡化、以及地方財政不均等面向的實證研究。廖坤榮、吳秋菊（2005）、李顯峰、林育君（2006）、姚名鴻（2011）即以我國地方財政困境、赤字等議題來進行研究；而更多的研究是聚焦在現行財政收支劃分法的架構之下，所造成的地方財政不均衡的結果，例如：劉彩卿、陳欽賢（2001）、陳欽賢、劉彩卿（2001）、李顯峰、陳儷文（2001）、張其祿（2003）、陳欽賢、林奕仁（2005）、姚名鴻（2009）、馮永猷（2015）。這些的實證研究，大部份都運用嚴謹的研究方法、以及複雜的統計分析，將我國的地方財政問題逐一羅列而出，然而，對於我國地方財政應該如何獲得有效的治理，卻是缺乏規範性的論述，而這也是本研究進行目前的文獻探討過程中，所面臨到的問題。蘇彩足、左正東（2008）、蘇彩足等人（2009、2011、2012）有嘗試提出財政治理的規範性之分析架構，惜並未針對地方政府，而是以各國的中央政府為主要研究對象。

我國地方財政問題的惡化，也以最近幾年來特別嚴重與快速。究其原因，除了人口結構的變化，所造成的少子化、高齡化等長期趨勢之外，就屬六都升格所造成的影響最為重大。升格之後的六都，在國內產生都市化（Urbanization）之效應，使得人口更往都會地區集中，而六都政府的組織、人事、預算也愈加地龐大。復以，六都首長的競選也更加地劇烈，導致了選舉支票的濫開更加地惡化地方財政，其中，又以社會福利支出對於地方財政所造成的影響最為嚴重（楊維楨，2002）。因此，對於我國地方財政的重新檢視已到了不得不為之地步。

然而誠如 Kioko et al.（2011）所言，公共財政的研究通常不是公共行政與管理的主流議題。而地方的財政治理，受限於國內的實證資料搜羅匪易，更是少有學者會投注心力進行研究。職是之故，本研究嘗試著整合國、內外相關的地方財政之研究，並據以整理出地方財政治理的理論架構，引導出國內更多的學者投入相關主題之研究。

貳、理論架構

關於「治理」（Governance）這一個名詞，已然成為國內公共行政學界一項顯學。從民主治理、課責治理、行政治理等，並與公共行政、公共管理之關係嘗試進行連結，國內學者爭相為此一名詞的概念與內涵進行詮釋，在此本文也不再贅述。然而在眾多的定義當中，大部份的學者都同意，治理實則是可以界定為「良善治理」的意義（林淑馨，2012；孫本初，2010）。而所謂的良善治理，孫本初（2009：186）引用世界銀行的界定，認為應該包括以下特質：

（一） 有效率的文官、獨立的司法制度，以確保契約的履行。

（二） 獨立的審計人員、有回應能力的立法人員。

（三） 有責信的運用公共資金。

（四） 對於法律和人權的尊重。

（五） 多元制度與言論自由。

而治理的概念與內涵既然是要求良善治理的目標，應該也有助於開發中國家進行經濟發展以及制度改革之目標追求，因此廣為國際組織所致力推動。世界銀行（2014）為了方便開發中國家遵循良善治理的目標追求，特別設計出了「行動治理指標」(Actionable Governance Indicators，簡稱為AGIs)。AGIs 追求良善治理的內容主要包含以下四大面向：透明度(例如：媒體、資訊取得)、課責（例如：反貪腐、公民自由)、參與（例如：公民參與、投票過程)、社會文化環境（例如：性別、少數族群、發展結果)。世界銀行的 AGIs 計劃，透過指標設計進一步將治理的概念具體化呈現出來，讓政策制定者在進行政策制定過程中，對於良善治理，能夠有一個清楚明確的遵循目標。

綜合以上所述，本文也針對「財政治理」進行一個界定：即是公部門在財政面向上能夠達到一種良善治理的目標，即稱之。而這良善治理的目標即包括：財政收入穩定、財政支出自主、財政透明追求、與財政課責落實等內容。唯有能夠達到以上的要求，才能夠稱是在財政面向的良善治理。而這樣的財政治理，對於地方政府的施政表現更是尤其重要，誠如前文所述，地方政府相較於中央政府或是聯邦政府，其財政規模、財政體質均處於劣勢，因此，能夠獲得有效的財政治理，從中央到地方，則是對於整個國家的長遠發展至關重大。

而一個比較令人感到困惑的是有關於財政治理與財政管理兩者之間的差異又如何釐清呢？財政治理的內容是要求政府財政資源能夠達到最有效率的利用以及有信實的使用，強調的是選民與執政者兩者之間的關係，選民能夠透過財政治理監督到政府的行為；而執政者也能夠透過財政治理的良窳來向選民負責。財政管理雖然也是要求財政資源能夠有效的運用，但是其主要核心是如何透過政府組織由上而下的動員運作，而其工具包含：公債的發行、預算制度的設計、以及財政規範等等，來達到此一目標。因此，嚴格來說，財政治理是財政管理的一個重要環節；而財政管理則是有助於財政良善治理的達成。

至於地方財政如何得到良善的治理，則是本文研究的重點之所在。在Musgrave（1959）多所引用的大作裡提到了財政的三大功能如下：總體經濟的穩定、所得重分配、以及資源的有效配置。也就是財政學者所提到的stabilization、redistribution、allocation 這三個概念。在財政分立的原則之

下，基本上，是將總體經濟的穩定、所得重分配兩個功能交由中央政府來行使；而資源的有效配置則是交由地方政府來行使。但是在某些聯邦體制的國家裡，在聯邦政府之下的一級政府，例如：美國的州政府、加拿大的省政府等，本身就具有所得稅的課稅權，因此，會同時兼負著所得重分配、資源的有效配置等財政功能。然而，在我國的地方政府並不具備有所得稅的課稅權，本身只能夠透過社會福利的預算分配來達到所得重分配的目標，因此，我國地方政府基本上還是只有被賦予資源的有效配置之財政功能。公共資源如何能夠進行有效的配置？本文從以下幾個面向—收入面、支出面、制度面，來加以論述。

一、 收入面—稅收多元化（Revenue Diversification）

政府部門的日常政務推動的過程當中，最擔心的一件事就是：收入與支出的變動過大，導致行政事務無法穩定地推動，而收入與支出的不穩定，對於地方政府的影響尤其是顯著的，因其不似中央政府的預算制度設計有多重的防衛機制來減緩收入支出變動過大所造成的影響。在美國，州政府與地方政府在過去十幾年來經歷了在財政收支上的巨大變動，先有 90 年代晚期的經濟繁榮所帶來的財政盈餘，緊接著是 2001 年與 2008 年的經濟衰退與金融危機所帶來的財政赤字，這樣猶如是在乘坐雲霄飛車般的財政變動，顯然是對於地方政府的政務推動有著不利的影響（Hendrick & Crawford，2014）。因此，對於地方政府的稅收、支出，如何作出準確的預測就顯得非常重要了。在傳統的財政預測技術當中，專家學者提出了四種方法：專家判斷的技術、時間序列的技術、因素決定的技術、以及統計模型技術（Schroeder，2007；徐仁輝，2009），來作為政府部門在進行收入與支出的有效預測之工具。其中，以複雜的統計模型技術預測效果最好，同時也是最需要投注大量的專業人力、物力才得以完成的，然而，地方政府有時受限於預算經費之緣故，並無法進行此類的收支預測。

除了準確的收支預測之外，另外一項可以穩定政府財政收入的有效方法，就是目前美國地方政府如火如荼地在推動的作法—稅收多元化（Hendrick，2002；Bartle et al.，2003；Carroll，2005；Carroll，2009；Yan，2011）。稅收多元化的概念，是引用自投資學的觀念，亦即透過投資組合的多元化，來減少投資收入的變動率，進而求得投資收入的穩定。稅收多元化起始的觀念是要去追求稅收平衡（Revenue Balance），也就是美國學界認為地方政府太過於依賴單一稅收來源的話，恐造成地方稅收的不穩定。但是對於稅收平衡的理想比例，學界過於紛擾、莫衷一是，因此，出現了稅收多元化的客觀計算指標（Suyderhoud，1994）。[2]

[2] 稅收多元化的指標計算是改編自衡量市場上產業集中程度的 HHI 指標（Hirschman-Herfindahl Index）而來的，該稅收多元化的值是介於 0 與 1 之間，其值愈大代表該地方政府的稅收來源愈

稅收多元化的議題之所以受到重視與矚目，是因為在國外眾多的實證研究當中，對於稅收多元化與稅收穩定的關係，已經得到大致上的共識。亦即，大部份的實證研究都顯示了稅收多元化與稅收穩定兩者呈現出正相關的關係。國內的學者，劉志宏、郭乃菱（2012）也以我國地方政府 22 個縣市、以及過去 8 年間的財政資料，來進行 panel data 的分析，也確認了稅收多元化與稅收穩定兩者之間的正相關。[3]總而言之，根據過去的文獻顯示，對於地方政府的收入多元化是值得被鼓勵的，因其與該地方政府的收入穩定有著極大的關係。除此之外，收入多元化也有助於地方政府警覺到是否過於依賴單一稅收來源，以致於外在環境發生變動時，所可能產生的財政困境。

二、 支出面—財政分權化（Fiscal Decentralization）

在政府的收入面達到了多元、穩定的狀態以後，在政府的支出面上，就要追求效率與效能的目標，亦即在公共支出上追求資源的有效率配置。如何在公共財政資源達到有效率的配置？根據 Oates 的想法，在多層級的政府結構之下，透過財政權的下放給地方政府去運用，便能夠達到經濟上的效率。因為，地方政府比中央政府更加地了解地方人民的需求與偏好，因此，在資源配置的過程當中，由地方政府來行使該項權限，可以減少財政資源的浪費並進而達到經濟上的效率與利益。這也是 Oates 非常有名的「財政聯邦主義」的論述（Oates，1972）。財政聯邦主義的名詞，慢慢地被轉換成財政分權的主張，因為財政權的下放不只適用在聯邦國家體制，一般單一國家體制也是可以仿效、並從中獲取經濟上的利益。在 Oates 提出了財政分權的理論與主張以後，愈來愈多的實證研究也開始進行探討財政分權與經濟成長的關連性（Davoodi & Zou，1998； Zhang & Zou，1998；Martinez-Vazquez & McNab，2003；Iimi，2005；Thornton，2007；Baskaran & Feld，2012），大致上也都確認了財政分權為經濟發展帶來了好處，也促使國際組織，例如：世界銀行、國際貨幣基金，將此一觀念與作法推廣至開發中國家進行財政分權的制度改革。

特別值得一提的是，雖然本文將財政分權放置在政府的支出面來討論。但是國際組織所提出的財政分權概念是多面向的（Multi-dimensional），其中也包括了收入面向的權限下放。亦即地方政府也能夠擁有增加收入相關的課稅權力，例如：稅率、稅基的調整、舉債的能力，才是財政分權的精神之所在。因為財政分權的多面向，也讓學者開始進行財政分權的規範性

多元化；反之，其值愈小代表該地方政府的稅收來源愈依賴單一稅收。關於稅收多元化指標的計算，請參見劉志宏、郭乃菱（2012），第 88 頁。

[3] 然而國內外的相關研究當中，美國的地方政府通常具備三大稅收來源：所得稅、消費稅、財產稅，與我國地方政府主要的稅收來源為財產稅是有所不同的。因此，在劉志宏、郭乃菱（2012）的研究論文當中，並不是只有聚焦在自有稅收的部份，而是將統籌分配稅款、補助款等非自有財源的部份也納入稅收多元化的計算當中。

論述（Bahl & Martinez-Vazquez，2006；Liu，2011；方凱弘，2006），以便利於讓開發中國家推行財政分權之政策。然而，Oates 在其 1972 年的曠世巨作--「財政聯邦主義」當中，一開始所提到的財政分權論述，卻是聚焦在支出面的有效配置（彭煥勛、翁嘉禧，2009：178）：

「……將全部人口分為兩個子集，兩個子集間的民眾偏好不同，但子集內民眾的偏好相同，因此由地方政府提供的公共財較能滿足該地區民眾之偏好而達到柏拉圖最適境界（Pareto Optimum），是以中央政府所提供公共財在資源配置的效率上不如地方政府。」

因此，綜合以上所述，本論文將財政分權的治理方式放置在政府部門支出面來探討。

除了經濟上的效率以外，公共選擇的學者認為分權體制可以得到以下幾個好處（徐仁輝等，2005）。第一，加入競爭的元素，可以讓選民採取「以腳投票」的方式，來決定他的住所。如此一來，這種市場上的選擇機制，讓各地方政府彼此之間會競競業業地來吸引居民的進住。關於在公部門加入競爭的元素而提高行政效率的案例，已經在很多的新公共管理的文獻當中得到印證，本文在此不再贅述。第二，它容許為了吸引特殊型態的人而發展特殊的政府結構與服務。例如：以台中市的新社區為例，已經由民間自行發展成多個美麗的花園景點，也成為該地區吸引外地觀光客的豐富資源。第三，近年來的二代財政聯邦主義已然開始強調財政透明與市場機制的約束，以防止地方首長行使不負責任的財政行為（徐仁輝，2011、2015）。

另外，論者可能會以財政分權主要是推動中央政府（或是聯邦政府）對於財政支出權的下放，而非是在地方政府層級的財政分權。然而，在某些大型國家的地方政府層級的幅員轄區，已遠比一些獨立國家還要來得廣大，例如：美國 Texas 州的面積即大於法國，因此，將財政分權的內涵與概念侷限在中央政府府層級，恐怕違背了當初 Oates 所提倡的財政分權所能夠獲得經濟效率之精神。再者，我國在經過了六都的國土整併規劃以後，不僅六都的幅員擴大了，而且其地形地貌也較以往顯著地不同。以台中市為例，其轄區橫跨了從東邊的中央山脈一直到西邊的台灣海峽，依山傍水的多變地形，非得透過分權的方式才得以獲得良善的治理。因此，本文據此認為財政分權的推動不單只是在中央政府層級，具備幅員遼闊特質的地方政府也可以透過財政分權的方式來得到財政資源的有效配置、進而去獲取經濟上的利益。

三、制度面—財政透明與課責（Fiscal Transparency and Accountability）

關於第三個地方財政治理在制度面向的改革是著重在其財政透明與課

責之落實。財政透明其實已在全世界各主要國家如火如荼地推展開來，然而由於其牽涉到的制度面改革有些項目是異常複雜、並非一蹴可幾，因此，目前大體上是由中央政府開始帶頭作起，再慢慢地往地方政府來推廣。因此，目前現行實務上、學術上的研究對象，還是以中央政府為主。而財政課責的落實更是對於政府財政的有效率利用至關重大，並且對於財政透明的目標追求，有著相輔相成之效果。因此，在以下段落，本文分別從財政透明與財政課責來進行論述，最後再說明總結兩者之關連性。

（一）財政透明

有關於財政透明的制度性改革，在全世界各國政府形成一股風潮。其主要原因為目前先進國家的政府均飽受債臺高築的困境，而脆弱的財政體質也往往很容易導致一個國家的經濟危機之產生。因此，有識之士認為正本清源之道為透過政府財政的透明化，才能夠減少貪污腐化所帶來了的財政浪費，進而帶來財政紀律、達到財政永續性的政策目標（蘇彩足等，2012）。除此之外，學者 Jarmuzek et als.（2006）指出，財政透明化在九〇年代以後受到各國普遍的重視，也與此時期之後接二連三的國際金融危機的發生有相當的關係。[4]在「財政幻覺」、「資訊不對稱」的問題普遍地存在於各國政府部門當中，唯有透過政府的財政資訊完全透明，才可能預防此類危機的繼續發生。除此之外，對於地方政府的財政資訊的公開，也是轄區人民殷切期盼的制度改革（Piotrowski & Ryzin，2007）。

（二）財政課責

有關於課責的觀念早在九〇年代美國新政府運動當中，透過新績效預算的討論，即被人提起。公共行政學者嘗試著要將民間企業管理的作法—賞罰分明的機制，引進到政府部門當中，讓政府僱員能夠對於金錢的使用能夠更加地符合經濟（Economy）、效率（Efficiency）、效能（Effectiveness）的三原則。然而，要讓政府僱員能夠為其施政結果或是預算使用來負責任，課責機制的設計就顯得非常重要了。

Ma & Hou（2009）提到了對於政府預算行為的「垂直課責」與「水平課責」的作法。所謂的垂直課責，也稱之為選舉課責，是指公民直接透過民主投票的行使，在下一次的民主選舉讓政治人物來接受獎賞與懲罰。然而，垂直課責有其侷限性，人民往往無法察覺政治人物的行為之真正意圖，自然也無從施以課責的作用。因此，水平課責的作法便因應而生。水平課責主要是藉由其他行政監督機關的設立，來行使課責的職權，例如：我國中央政府的監察院審計部、各部會的政風單位、以及各地方政府的審計單

[4] 蘇彩足等（2012：11-14）即指出，1990 年代的拉丁美洲貨幣危機、1997 年的亞洲金融危機、2008 年的美國次貸危機、2010 年的歐債危機等等，都是因為在財政不透明、資訊不透明的情況之下，所產生的經濟危機。

位等。但是水平課責的概念與作法，也會面臨到長久以來所存在的問題—誰來監督「監督者」的問題（Who Watch the Watchdog?）。所以，這也讓Smulovitz & Peruzzotti（2000）提出了「社會課責」的概念，亦即透過公民團體或是媒體的力量來揭發政府的不良作為，形成一股社會公共議題，促使其他行政機關有所作為之課責方式。

國內的學者也提出類似的觀念與作法。蘇彩足等人（2012）即提出「內部課責」與「外部課責」的概念。內部課責也就是公務機關的課責機制--立法院和審計部所扮演的角色，針對行政部門有在財務行為上有任何不合法、不符績效的地方，均應提出糾正；而外部課責則指涉公民社會與媒體所發揮的摘奸發伏之功能，以讓政治人物能夠有所警惕，並對於政府財政資源之運用能夠更加地謹慎小心。

綜合以上所述，在政府持續地追求財政透明與財政課責的同時，也必須體認到兩者之間的相輔相成。蘇彩足等（2012：9）即強調若沒財政透明的機制存在，則政府的施政作為無法進行有效的課責；另一方面，若公共課責無法受到重視，財政透明也就失去其價值。此外，國外學者 Fox（2007）也將財政透明和課責兩者之間的關係，嘗試著進行連結。他將透明化分為清楚的（Clear）透明化和模糊的（Opaque）透明化；而在課責面向上則是分為軟性的（Soft）課責和硬性的（Hard）課責。而一般模糊的透明化並不能夠真正地達到課責之要求。基本上，他認為政府部門能夠具備完整且非常清楚的透明化機制，即可相當於達到軟性的課責之目的。但是要真正地達到硬性的課責，則有賴於政府的課責機制之完善設計以及整個公民社會的監督來一起努力。

表一：透明化與課責之間的關係

<table>
<tr><td colspan="2">透明化</td><td colspan="2">課責</td></tr>
<tr><td>模糊的</td><td>清楚的</td><td>軟性的</td><td>硬性的</td></tr>
<tr><td colspan="2">資訊的公開與可得</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">制度的回應性</td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td>制裁、補償、矯正</td></tr>
</table>

資料來源：Fox，2007：669。

參考書目

方凱弘（2006）。初探地方財政分權化及其在我國之政策意涵。政策研究學報，6，51-88。

李顯峰、陳儷文（2001）。台灣地方財政不均與區域發展之研究。財稅研究，33（1），47-104。

李顯峰、林育君（2006）。台灣地方財政之結構性因素分析。財稅研究，38（5），17-43。

林淑馨（2012）。公共管理（初版），高雄：巨流圖書。

姚名鴻（2009）。我國不同級政府間財政關係與地方財政問題之研究。財稅研究，41（3），81-104。

姚名鴻（2011）。我國地方財政赤字之理論與實證分析。公共行政學報，39，37-70。

孫本初（2010）。公共管理（五版），台北：智勝文化。

孫本初（2009）。新公共管理（修訂二版），台北：一品文化。

張其祿（2003）。我國地方政府財政地位之經驗研究。公共行政學報，8，99-122。

徐仁輝（2015）。六都後中央與地方財政關係的探討。財稅研究，44（2），1-16。

徐仁輝（2011）。二代財政聯邦主義帶給我們的啟示：為五代成立後的地方財政建言。當代財政，9，29-34。

徐仁輝（2009）。公共財務管理（五版），台北：智勝文化。

徐仁輝、陳敦源、黃光雄（2005）。政府失靈：公共選擇的初探，台北：智勝文化。

陳欽賢、林奕仁（2005）。財政收支劃分法修正對地方政府財政之影響。財稅研究，38（1），16-178。

陳欽賢、劉彩卿（2001）。地方財政與統籌分配稅款：直轄市及縣（市）政府的模擬分析。財稅研究，33（1），27-46。

馮永猷（2015）。財政均等化如何「均」？--評析財政收支劃分法修正草案。財稅研究，44（2），17-40。

黃崇哲、蘇建榮（2014）。2014 年地方財政評比指標建置計劃。台北：393 公民平台，http://www.393citizen.com/report.php ，2015/1/27。

彭煥勛、翁嘉禧(2009)。財政分權與地方經濟成長。南亞學報，29，175-204。

楊維楨（2002）。臺北市社會福利支出與財政負擔之評估研究。台北：台北市政府研究發展考核委員會。

廖坤榮、吳秋菊（2005）。扛不起的未來：地方財政困境之研究—嘉義縣鄉鎮市案例分析。公共行政學報，14，79-124。

劉志宏、郭乃菱（2012）。歲入多元化與歲入穩定之研究：台灣地方財政之實證分析。行政暨政策學報，54，83-120。

劉彩卿、陳欽賢（2001）。「財政收支劃分法」對鄉（鎮、市）層級地方政府財政之影響。經社法制論叢，27，135-158。

蘇彩足（2002）。論地方財政之透明化。中國地方自治，55（7），25-31。

蘇彩足、左正東（2008）。政府透明化分析架構建立之研究。台北：行政院研究發展考核委員會。

蘇彩足、左正東、陳朝建（2009）。政府透明化之分析架構及評估。台北：行政院研究發展考核委員會。

蘇彩足、郭乃菱、劉志宏（2011）。APEC 經濟體財政透明化程度之比較。台北：行政院研究發展考核委員會。

蘇彩足、郭乃菱、劉志宏（2012）。財政透明與公共課責之研究。台北：行政院研究發展考核委員會。

Bahl, Roy & Jorge Martinez-Vazquez (2006). Sequencing Fiscal Decentralization. *World Bank Policy Research Working Paper 3914*, available at http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-3914 ， 2015/2/2

Bartle, John, Carol Ebdon & Dale Krane (2003). Beyond the Property Tax: Local Government Revenue Diversification. *Journal of Public Budgeting, Accounting, & Financial Management, 15* (4), 622-648.

Baskaran, Thushyanthan & Lars Feld (2012). Fiscal Decentralization and Economic Growth in OECD Countries: Is There a Relationship. *Public Finance Review, 41* (4), 421-445.

Benito, Bernardino & Francisco Bastida (2009). Budget Transparency, Fiscal

Performance, and Political Turnout: An International Approach. *Public Administration Review, 69* (3), 403-417.

Carroll, Deborah (2005). Are State Governments Prepared for Fiscal Crisis? A Look at Revenue Diversification during the 1990s. *Public Finance Review, 33* (5), 603-633.

Carroll, Deborah (2009). Diversifying Municipal Government Revenue Structures: Fiscal Illusion or Instability? *Public Budgeting & Finance, 29* (1), 27-48.

Davoodi, Hamid & Heng-fu Zou (1998). Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics, 43* (2), 244-257.

Economist (2014). Emerging from the Shadow. April 19th, *Economist*, available at http://www.economist.com/news/special-report/21600803-seizing-land-and-running-up-debts-no-way-finance-local-government-emerging, 2015/2/2。

Fox, Jonathan (2007). The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. *Development in Practice*, *17* (4): 663-671.

Hendrick, Rebecca (2002). Revenue Diversification: Fiscal Illusion or Flexible Financial Management. *Public Budgeting & Finance, 22* (4), 52-72.

Hendrick, Rebecca & Jared Crawford (2014). Municipal Fiscal Policy Space and Fiscal Structure: Tools for Managing Spending Volatility. *Public Budgeting & Finance, 34* (3), 24-50.

Iimi, Atsushi (2005). Decentralization and Economic Growth Revisited: An Empirical Note. *Journal of Urban Economics, 57* (3), 449-461.

Jarmuzek, Mariusz, Eva Polgar, Roman Matousek, & Jens Holscher (2006) Fiscal Transparency in Transitional Economies. *Studies & Analyses, case 328*, Warsaw: Center for Social and Economic Research.

Kioko, Sharon, Justin Marlowe, David Matkin, Michael Moody, Daniel Smith, Zhirong Zhao (2011). Why Public Financial Management Matters. *Journal of Public Administration Research and Theory, 21* (Suppl 1), i113-i124.

Liu, Louis C. (2011) "The Typology of Fiscal Decentralization System: A Cluster Analysis Approach," *Public Administration and Development, 31* (5):

363-376.

Ma, Jun & Yilin Hou (2009). Budgeting for Accountability: A Comparative Study of Budget Reforms in the United States during the Progressive Era and in Contemporary China. *Public Administration Review*, *Special Issue*, S53-S59.

Martinez-Vazquez, Jorge & Robert McNab (2003). Fiscal Decentralization and Economic Growth. *World Development, 31* (9), 1597-1616

Musgrave, Richard (1959). *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill.

Mussa, Michael (2002). *Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy*, Washington D.C.: Institute for International Economics.

Oates, Wallace (1972). *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Piotrowski Suzanne & Gregg Van Ryzin (2007) Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government. *American Review of Public Administration, 37* (3), 306-323.

Schroeder, Larry (2007). Forecasting Local Revenues and Expenditures. In Anwar Shah (Ed.), *Local Budgeting* (pp. 53-77). Washington D.C.: The World Bank.

Smulovitz, Catalinda & Enrique Peruzzotti (2000). Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy, 11* (4), 147-158.

Suyderhoud, Jack (1994). State-Local Revenue Diversification, Balance, and Fiscal Performance. *Public Finance Quarterly, 22* (2), 168-194.

Thornton, John (2007). Fiscal Decentralization and Economic Growth Reconsidered. *Journal of Urban Economics, 61* (1), 64-70.

World Bank (2014). AGI Data Portal, available at https://agidata.org/site/Reports.aspx 2014/12/31.

Yan, Wenli (2011). The Interactive Effect of Revenue Diversification and Economic Base on US Local Government Revenue Stability. *Public Money & Management, 31* (6), 419-426.

Zhang, Tao & Heng-fu Zou (1998). Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth in China. Journal of Public Economics, 67 (2), 221-240

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。近年颱風常於侵襲台灣的短短數日內，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、推廣及災防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[1]，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，對土石流及洪水緊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。

[1] 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。

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，該辦法以每一峰瓩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

以三百峰旺為上限，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。

（一）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)。

（二）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。

（三）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。

（四）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。

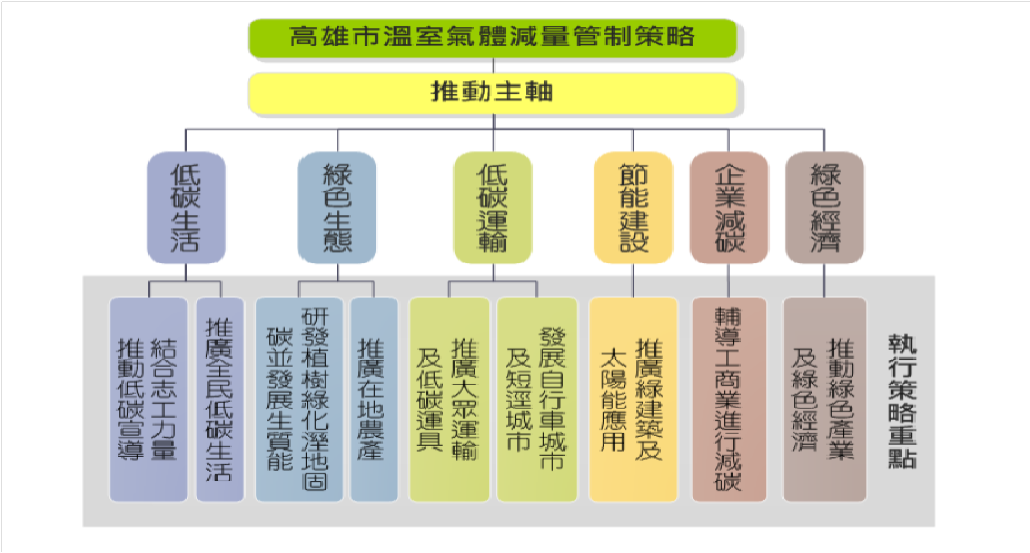
（五）綠色生態

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
節能建設	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
低碳運輸	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
綠色生態	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
低碳生活	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.培訓環保志工

資料來源：高雄市政府環境保護局，2016b；本研究再行整理

肆、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。

參考書目

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未出版碩士論文：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.

分組論壇（Ⅰ）B - 3 場次：地方議會與擴大經濟區域整合

Panel B-3: Local Councils in the Face of Expanding Regional Economic Integration

主持人：李顯峰（ 台灣大學經濟學系教授 ）

發表人：李　淳 (中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心副執行長)

顏慧欣 (中華經濟研究院副主任／經濟法制研究中心)

與談人：Raffaele Cattaneo (2015 年歐洲區域議會聯合會（CALRE）／主席義大利 倫巴第政區 區議會／主席)

Maybelyn Rose de la Cruz- Fernandez (菲律賓議員連盟（Philippine Councilors League, PCL）／主席（National President）)

冉齡軒(台中市議員)

林新丁(雲林縣議員)

李教授顯峰：

大家好，我是李顯峰，目前在大學經濟系任教，各位貴賓，各位先生，各位女士，非常榮幸來當這一場的主持人！

這個場次當中，非常榮幸，也非常感謝，能夠邀請到顏教授，她是國際租稅WTO，還有區域經濟研究整合中心的副主任，長期以來在中華經濟研究院，她有相當多的研究成果，他是這方面的專家，所以我們今天非常的榮幸，邀請到顏教授。

另外這一場，也有與談的貴賓，是從義大利來的 Cattaneo 來參與這場的討論，我們這場的主題，是有關於地方的民意機關，參與區域經濟整合方面的研討，這個主題，目前對台灣來講，是非常重要的一個主題，所以我們非常榮幸邀請到顏教授，來為這個主題，做一個報告，我們現在來歡迎顏教授，請！

顏教授慧欣：

大家好，也謝謝主持人的介紹，謝謝主辦單位，邀請我來跟大家分享一下，我個人的一些觀察，我要談的就是區域經濟整合，以及他對地方議會的影響，今天首先要跟大家分享的，就是我進入正題之前，談到地方議會的職能之前，首先我想要花一點時間，跟大家談一談區域經濟整合的意涵。

大家可以看到區域經濟整合，他有幾個目的，就是要進一步移除國際貿易投資不必要的障礙，從投影片上，大家可以看到區域淨整合，其實在不同的時間點，指涉不同的意涵，他會有不同的整合程度，也就是區域整合越深的話，區域經濟整合範疇就越大。

傳統上來說，所謂的區域經濟整合，它談的只是邊境上的自由化，邊境自由化，指的就是調降關稅，但隨著經濟整合的程度越來越深，他涵蓋的面向，會越來越多，譬如說，有境內的自由化，和跨境的自由化，我想用這張投影片，跟大

家說明，甚麼叫做境內的自由化，還有跨境的自由化，大家可以看到，所謂境內的自由化，他可能包含的議題，包括投資自由化，市場進入法規一致，還有競爭政策，還有智慧財產權的保護。

除此之外，還有跨境的自由化，跨境的自由化他的議題包括，貿易夥伴他必須確保資料，可以跨境流動，從這張投影片當中，大家可以看到，區域經濟整合，他會涵蓋的範圍越來越廣，他談的不只是降低貨品關稅而已，以上是背景的介紹。

在這樣的背景之下，對台灣來說，我們要加入區域經濟整合，其實有三個基本的理由，第一個理由，是台灣的政府，希望台灣在關稅投資，以及在服務的提供，可以跟其他的國家，站在同樣的立足點上，之後，我會提一下這部分的例子，比如說，台灣跟韓國，我們有出口許多產品，在這方面，台灣跟韓國是直接競爭的，台灣的產品要付百分之 5，到百分之 15 的關稅，但是韓國就不需要，因為韓國跟許多國家，簽有貿易協定，大家就可以看出來，這對台灣來說，是非常的不公平的競爭環境。

台灣加區域經濟整合的第二個理由，是避免台灣在全球產品供應鏈中脫節，換句話說，我們希望避免台灣的企業不要過度的向外走，把他的生產基地都移往海外，只是為了避免高關稅，還要為了符合「原產地規則」，所以把生產地移往海外，還有最惠國待遇。

最後一點，台灣要做區域經濟整合的理由，就是將區域經濟整合作為一個動力，來強化國內的法規改革，我上一張中也提到過，現在有很多境內的自由化，還有跨境自由化的議題，所以台灣加入區域經濟整合，就必須要處理這些議題，所以光是看國內可能不夠，有的時候，還需要來自國外的壓力，來推動改革。

接下來談一下，目前區域經濟整合，有甚麼樣的進展？大家知道，現在有幾種不同的區域經濟整合，在世界各地發生，今天我主要談的是，重大的貿易談判，特別是著重在亞太地區，首先是 TPP「泛太平洋貿易協定」，另外一個是 RCEP「區域全面經濟整合協定」，這些是兩個重要的經濟貿易整合協定，都是在亞洲地區發生。

大家可以看到，這兩個當中，有很多重疊的經濟體，有很多的經濟體，都同時參加了這兩個貿易協定，但是也有很多的經濟體，沒有參加這兩個貿易協定，沒有參加的，包括俄羅斯、巴布紐機內亞，以及台灣，台灣目前都被排除在 TPP 跟 RCEP 之外。

我們都了解，貿易是台灣經濟發展支柱，所以被排除在貿易談判之外，對於台灣，會有非常重大的影響，這就是為什麼台灣，會要非常努力的，參與這些貿易 TPP，跟 RCEP 的談判，在這樣的背景之下，為了幫助台灣做好準備，能加入 TPP 和 RCEP，現在仍然有一些重要的準備工作要進行，有一些是內部要做的準備工作要進行，我今天會提到幾點：

首先，台灣可能要瞭解到自由化，他可能的程度到哪裡？境內自由化和跨境自由化，我們有甚麼樣的責任？我們加入這些經濟夥伴協定，或貿易協定的話，我們有甚麼樣責任？所以人民要了解到背後的差異，也就是我們目前的作法，跟

TPP 制度的差異在哪裡？這是人民要了解的，再來台灣也需要做一些研究，比如說，我們要找出參與這些協定之後，會有哪些產業會受惠？會有哪些產業會受害？受害產業必須要協助，除此之外，我們也要強化我們凝聚共識的過程，凝聚共識的過程，可能是在行政和立法之間，也有可能是在政府及社會之間，這一點，我之後會再進一步詳述。

我剛剛有提到說，目前我們內部，有很多準備工作要開始執行，當然最重要的，就是要凝聚共識，最主要的有三大支柱，來幫助我們重新凝聚國內的共識：

第一個就是我們的政府，必須有執行廣泛的社會經濟影響評估，這樣子的評估，必須要包括所有不只是經濟衝擊以外的評估，比如說，社會環境文化等等的衝擊，所以這樣子的貿易談判，以及經濟整合之後，會不會帶來甚麼樣的影響？這樣子完整完善的評估，能夠讓我們更有效地說服社會大眾，以及我們的產業來了解到他們為什麼要支持台灣參與這些區域的整合？

另外一點，相比之下也是很重要的，就是我們內部的準備工作，非常重要的一點，就是我們要幫助我們的政府來凝聚共識，並且獲得立法權的授權，意思就是說，在當下我們必須要加強，參與透明度以及分權，所以在立法跟行政之間，要有更緊密的合作，另外我們也要改善我們的透明度，以及我們的參與，這方面，主要是針對我們的產業，我們的公民，還有我們的公民團體，以及各個社群。

所以這樣子的概念，有一點回應到 TPA，就是我們貿易推廣單位，因為他們在美國，是獲得立法權的授權，獲得總統的授權，關於貿易協定，總統如果可以獲得滿足，以及充分的諮詢，那國會也可以很快的認可和審核，這樣子的貿易協定，這是美國國內的一些法規的要求，對於行政的法規，要求他們必須遵循某些程序，來跟國會合作跟協調。

另外一個很重要的工作，我們必須來執行的，就是要建構起一個貿易調整的機制，表示我們的中央政府要推動計畫，來幫助減少一些負面的衝擊，對我們的勞工，對我們的產業，會帶來甚麼樣的衝擊？

這樣子的計畫，我們必須儘早的準備好，讓這些公司勞工，以及這些產業，像製造業，服務業，讓他們了解到，政府有什麼樣的方法來幫助他們？我想在建構這方面的機制，這方面的計劃的時候，來確保我們不但能參與經濟整合，而且我們也能夠幫助我們的產業，減少受到的負面衝擊。

接下來我想花一點時間，來討論區域地方議會的功能，我們地方議會，在台灣也好，在其他國家也好，要如何來幫助我們的國家，來參與區域經濟整合？

我們知道，在大部分的國家，在談判在貿易談判的時候，都是中央政府的職權，但是在地方議會，還是有他們可以扮演的腳色，還有他們的功能，譬如說，在以下的幾個層面，第一是地方議會，他們可以反映一些在地的議題，以及民間的顧慮，他們可以支持，在政府所做的評估裡面，讓政府更了解到一些在地的需求，在地會受到的潛在影響。

第二點，就是我們的地方議會，在參與的過程當中，他們可以扮演一個諮詢的腳色，另外要促成輔導擬定措施，能夠落實的話，我們的地方議會，跟其他的

國家的地方議會，也要有緊密的合作，比如說，我們的地方議會，可以和其他經濟體的地方議會，來了解到互相有甚麼樣的需求？

了解到這些衝擊和需求以後，才能對我們的政府作出建言，要達成這些目標的話，我想有一個概念，可以值得大家考慮一下，也許我們可以選擇一個貿易政策整合性的監督機制，不管是我們中央政府，還是我們的地方政府之間，跨部跨政府這種合作，像這種監督的委員會，這種監督政府的委員會，他就能謹慎地來評估，對於在地產業會有甚麼樣的影響跟衝擊？另外他們也可以去監督貿易談判的進度，我想這就是一些地方議會可以扮演的角色。

最後我覺得，還有一個很重要的角色，在地方政府可以扮演，雖然我們知道，貿易談判都是中央政府的職權，但是地方的法令，也可能會受到這些貿易協定的影響，所以地方議會就有責任，去確保地方的法令，不但要符合我們在區域經濟整合，負擔起的角色以外，我們也要確保一些地方產業，不會不小心觸法，以上就是我的報告。謝謝！

李教授顯峰：

謝謝顏教授給我們這麼詳盡的報告，如何來參與區域經濟整合？區域經濟整合，不僅是中央的責任，事實上，地方企業、消費者都有權利，而且都有義務來參與，顏教授她有先提到，一定要先形成國內一個共識，然後從這邊出發，然後政府部門，也要非常完整的來進行，政治、社會、文化、經濟的評估，就像歐盟，他有完整的一套評估，加入區域經濟組織，他的成本效益，利弊分析。

我們非常感謝顏教授，對這個議題的深入研究以後，提出剛剛的心得報告，也就是說，這個決策模式，要有所補強，不只是中央政府的事，還有地方政府，包括議會這個參與的腳色，也都非常的重要，接下去，我們非常榮幸的邀請到，來自歐盟的區域議會聯盟，也是義大利倫巴底區域議會的主席 Cattaneo，現在我們請他來跟我們做一些討論。

Raffaele 主席：

好的，謝謝主持人，我想針對顏教授剛剛的發表，做出幾點回應，區域經濟整合，當然非常的重要，不管是在貿易或者是在商業上面，在不同的國家，不同的區域，都有不同的意涵及意義，我想這些地方的政府，當然可以盡力的來推廣合作，譬如說，在不同的區域，不同的地方政府，可以來整合來合作，這樣子能穩定有效的幫助我們的產業跟公司，我想一個在地的機制，就敞開我們的門戶，這樣子可以讓我們的企業獲得保障，同時也幫他們製造更好的合作關係，就是一個不是在國家層級，而是次級的合作關係，更能促進更加緊密的區域經濟整合，比如說，在太平洋西南部的話有一個更好的整合。

第二點，如果參考歐洲的經驗的話，在歐洲有歐盟，歐盟是一個政治體，但是在歐盟之前，我們有歐洲經濟共同體，那個可能就是，我們所謂區域整合的第一步，大概五十年六十年前，我們就邁出了這一步，歐盟之間，他是一個政治概

念，他是一個國與國之間的合作，當然我們是針對經濟的需求，來做這方面的合作，完全是因為二戰以後，我們要控制一些像鋼鐵，和原物料的需求，開始這方面的整合，先從義大利、法國、比利時、德國、荷蘭、盧森堡，六國之間的小型區域整合開始，然後，我們慢慢的一步一步，就成了現在歐盟這個樣子。

所以在區域裡面，要有更緊密的區域整合，它的意思就是說，我們的基礎，就是為了未來，有一個更好的政治上整合跟合作，如果我們認為，在一個區域裡面，有一個政治外交關係的整合，是必須而且也會為我們帶來好處的話，我們會先從經濟整合開始著手，因為經濟整合，會是政治整合一個很好的開始。

第三點，我們可以使用甚麼樣的工具，來促進經濟整合呢？就我們歐洲的經驗而言，最重要的整合工具，就是所謂的凝聚力政策，歐洲凝聚力政策，這個政策的目標，就是要減少國與國之間的相異點，讓我們所有的會員國，能夠分享所有的重要資源，然後就是有一長期的發展計畫，有依不同項目的資源分享，可能包括歐盟內部的改革，在這些會員國裡面，可能需要有一個七年的經濟架構這方面的改革。

我們現在是 2014 到 2020 年，這段時間裡面，有 3500 億歐元這樣子預算的投資，這樣子來減少國與國之間的差異，特別是歐盟委員會當中，有 700 億到 1400 億的的經費，是要支持中小企業的，就我的經驗來看，這顯然是最重要的經濟整合工具，因為要做區域的經濟整合，你就必須要縮小不同國家之間的差距，減少各個國家的保護主義，在此同時，也要有一些方法，來保護中小企業，需要一些工具，來促進跨國的合作，因為跨國的合作並不容易，所以我們需要特定的工具，來做跨國的合作。

再來就歐盟的角度來看，還有一個有趣工具，就是所謂的 EGTC，也就在歐洲一個國家層級以下的合作，這個是為了促成歐洲新的行政框架，這個不是來自歐洲各個國家的法律，而是有一些法律是直接來自歐盟，歐盟不同國家的公民，可以做一些跨國合作的專案，可能有特定的財政作法，特定的立法框架，他是涵蓋歐洲，而不是只看各國的，EGTC 就是區域與區域之間的合作，社會團體和社會團體之間，或是企業和企業之間的合作，我們現在有 53 個 EGTC，其中有 600 多個地方單位參與，在區域委員會之下，我們也參與 EGTC 的工作，所以我有很多機會，可以看到歐洲的各個角落，也有非常有趣的體驗。

最後有一個歐盟有趣的工具，也是正在使用的區域的策略，這可能是一個制度上可行的工具，現在歐盟體認到，我們需要區域與區域之間的合作，不只是國家與國家之間的合作，歐洲有一些區域，他比較不像國家，而是比較像是區域，比如說阿爾卑斯他裡面就包括了 26 個區域，還有瑞士的很多地方，大家知道，瑞士並不是歐盟的成員國，歐盟為了阿爾卑斯山的火車運輸整合，這邊整個區域包含 26 個瑞士的相關區域，這個計畫他的目的，就是要維持和促進，更進一步區域間的經濟整合，這個就是歐盟的經驗。

最後我再回頭來說，我深信地方政府，一定要扮演一個重要關鍵的腳色，才能夠促成更好的區域經濟整合，我也深信好的經濟整合，根據歐盟的經驗，其實

是促進政治整合的最好方法，謝謝大家！

李教授顯峰：

謝謝 Cattaneo 先生的分享，請顏教授做一些回應，顏教授回應以後，我們會再請在座的貴賓，發表他們的見解。

顏教授慧欣：

謝謝您的意見，謝謝 Cattaneo 先生，剛剛說到經濟整合在歐盟的做法，就如同他說到的，歐洲的整合是一步一步的來做的，持續了五十年到六十年之久，我覺得歐洲的經驗是非常的成功的，就全世界來看，歐盟真的是全世界非常成功的例子，就經濟而言，非常的成功，也就是包含美國、加拿大、墨西哥的貿易協定，他們也只整合自由貿易這個層次而已，但是在歐盟的整合，已經整合到所有的關稅都整合，歐盟國家之間是沒有關稅的，甚至允許勞工，以及資本在歐盟之間自由流動，我覺得這是非常驚人的成功，目前台灣可能沒有這方面的可能性，沒有辦法執行像歐盟這樣子的做法。

剛剛 Cattaneo 先生提到第一點，我們要促成區域的利益，這邊我想做一點回應，或者我的觀察，就我所知，譬如說，在美國有一些州，他們可能會指派一個代表那個州的代表，美國的貿易代表，不只是來自聯邦政府，也有可能是來自州政府，代表州的貿易代表，這類的貿易代表，要扮演甚麼樣的腳色呢？他的腳色，基本上，就是跟地方政府合作，然後找出對於這個地方來說，貿易利益何在？他們怎麼樣促進本地經濟發展，這樣的貿易代表，另外一個角色，就是負責溝通，要介於中央政府和地方政府之間溝通，當然指的是國際貿易的事務，除此之外，代表地方的貿易代表，也必須要找出是哪一個國家，或是哪一個市場，最適合他們出口，對他們的利益最大，我覺得我們也可以有一些創意的思考，可以學習這樣子的經驗，這可能是選項之一。謝謝！

李教授顯峰：

謝謝顏教授的回應，我們現在還有幾分鐘的時間，是不是可以請我們的貴賓，給我們一些意見，或者是提出問題，好，您請坐，謝謝！

Maybelyn Rose de la Cruz- Fernandez 主席：

在菲律賓，地方政府的官員，和地方議會，必須要通過一些法條，才能夠發出公司執照，公司才能開始營業，所以公司成立之前，都要取得執照，我們地方議會，在菲律賓扮演的腳色，就是我們必須立法，讓商業執照的申請是簡化的，簡單的，這樣一來，我們就可以吸引更多的商業機會，到我們國家來，謝謝！

林議員新丁：

剛剛提到地方議會，如何幫助我們的政府，做好擴大區域經濟整合的工作？

我想在台灣來講，要反應在地方意見的時候，往往這些工作是在中央政府，但是中央政府他要反映地方意見的時候，他大概都是透過行政組織和團體來進行，很少有去要求地方議會，來從旁協助作為地方意見的表達的管道，這種方式有很大的缺點，直接是由上而下的。

另外，就是找有關的團體來做意見的反應，但是這個團體，有時候沒有辦法得到正反雙方的意見，做為一個行政組織，很難去做一個專業的評估，這是我們目前的狀態。

然後地方政府，以及地方議會，還要扮演執行的角色，往往地方政府，都用公文式的諮詢，地方議會就被晾在旁邊，也就是沒有辦法做為一個諮詢的腳色，這是在台灣可以說是很悲哀的事情。

第三點，要如何協助與他國地方議會聯繫呢？我想本會是一個很好的基礎，希望我們這個組織，可以一直擴大，把他做大以後，扮演一個與各國地方議會聯繫的工作。

最後，剛剛顏教授提到，能讓地方議會加入貿易監督委員會，如果台灣的政府能夠做到這一點，將是一個最直接，而且是成本最低的，我想很樂見，台灣政府，能讓台灣的地方議會，地方專家學者，地方人士，加入貿易監督委員會，或者是評估委員會，以上是做為一個地方議會，能夠表達的意見，謝謝！

李教授顯峰：

謝謝雲林的林議員的分享，接下來我們再請台中的議員。

冉議員齡軒：

顏教授，Cattaneo 先生，還有我們來自各地的貴賓，齡軒來自於台中的議員，第二次發言，我首先以台灣和中國大陸的議題來做討論，因為你要加入區域整合，一定要以中國大陸的面向來討論，中國大陸在我們這次的總統的選舉，他有提到一中各表九二共識我們的九二共識，就是中華民國在台澎金馬的使命，但是我們現在面對的問題，五點跟各位探討，我們現在是跟中國大陸在競爭，台灣在整個國際情勢，它的優勢已經漸漸減弱，如何將我們的劣勢轉到優勢去？第二個，中華民國在台灣，我們要如何跟中國大陸競爭與合作，才能創造國際連結優勢？第三個，就是在國際的空間，我們要如何嶄露頭角，才能夠加入我們的經濟整合？再來第四個，歷史的使命腳色定位，我們居於兩岸三地第一島鏈，剛剛我有提到韓國、日本、台灣、菲律賓，如何來創造一個經濟競爭的穩定力量？再來就是第五，位居東亞亞太戰略地位和平樞紐的啟動，創造五大洲一個我們經濟的利基點，所以針對台灣的議會政治參與，面對多元化的世代，如何轉型面對公民社會公民團體的壓力下，我們有甚麼樣的議會決策模式？

加入區域經濟全球整合，我首先也用一個 swat 分析，來跟各位討論，第一個 swat，就是中華民國台澎金，馬它佔的優勢，在中國大陸，現在已經成為世界經濟強權的台灣，實質上的科技發展，它確實有它的基礎，還有國際建築，可以

解決兩岸及世界問題，所以中華民國在台灣的台澎金馬，也是中國的基地，再來中華民國在台灣的立法院，有條件完成我們的族群融合，還有世界的族群融合，兩黨的制衡，還宗教的軟實力，未來我們啟動國際連結的槓桿原理，這槓桿原理是蠻重要的。

再來就是我們的劣勢，我的劣勢就是中國大陸因為在土質酸化，空氣汙染呈現一個警訊，中華民國台澎金馬，它確實是已經彈性疲乏，四年的選舉壓力，因為現在執政黨國民黨因為溫文儒雅，民進黨部分強勢作為，讓許多的議案沒法通過，國民黨它是有派系的問題，還有財團長期把持，黨籍工作人員當然就無法有新思維突破，目前政治亂象的型態性循環，讓整個政策是沒有辦法快速的進行，再來就是我們的機會，我們的機會就是，我們可以採取中庸，可以國際合作，導入一個幹桿原理，我們要採取中庸和太極的方式，因為國際的紛爭，在中日美還有南北韓不確定的環境下，中華民國有非常重要的地位在，其實我們台灣是要做一個潤滑劑，來簽署一個東海南海的和平協議，還有我相信中華民國在台澎金馬，是一個國際安全的樞紐，當然我們的威脅，在國際金融的風暴影響，全球天災地變造成生命的危險財產的損失下，人才也開始慢慢流失，台灣必須要回歸四小龍的優勢，我們國民黨去年的選舉慘輸，造成整個國家經濟體系沒辦法運轉，所以兩黨探討未來國家的導向機制最重要，中華民國在台澎金馬的主軸，我們未來要做一個強勢的主導，第二個就是我們能做得到，而且我們能影響全球的經濟體一個正常的運作，雖然 2014 年 12 月 29 號，我們國黨就是輸，部分的縣市現在由民進黨來執政，雖然議會國民黨比較居多，但是政黨的惡鬥不利整個國家的建設發展，所以中央為平衡地方的勢力，建設應該要均衡的發展，第三點我們就要建請中央，這次立法委員應該要專業年輕化，懂得地方上的生態，了解地方上的問題，真正來做一個溝通的橋樑，以利於地方上的建設發展，快速與國際連結，最重要就是說整個政黨政治的架構，也必須要很清楚，建國方略跟大綱都要出爐，讓民眾可以很清楚未來國家的新思維的導向，以民為主體，做一個負責任執政黨，必須要做負責任的主體，跟中國大陸跟國際做一個和作跟平衡的樞紐，還有第四，就是國際與國內的重大議題，我們必須要透過國際媒體網路的策略辯論，再下達基層的說明，最重要在 ACFA 簽署 CEFA 還有 TIFA 及 RCEP 跟 TPP，應以人民的依歸為議題，包括剛剛提到的我們的品牌，brand 跟 coby right，這是一個可以整個保護我們投資經濟體權益，所以政府要做出有利人民的結策，民意代表有一個實質的監督權，再來最重要就是我們希望未來世界各國，都能以和平為基準，中國大陸在推一帶一路，已經將東協十國加六，以及我們的歐盟，以及 RCEP 組成一個區域經濟體了，所以我們中華民國台澎金馬一定要加入亞投行，設立一個國際的金融中心在台灣，整合整個亞洲的金融，連結美國主導的 TPP，合作模式從基礎建設帶動經貿，才能夠創造各國的財富，第七個就是說，我們擱置爭議，資源共享，以高格局高瞻遠矚穩定人心的風範，我希望未來簽署和平協定下，奠定亞太的根基為九二共識，在一個中國下，才能平等和平完成我們要推動的大亞太連結國際的經濟體，然後才能走向和平的世界，這也是一民主國家要

做的，這是齡軒簡單的報告，謝謝！

李教授顯峰：

再一次謝謝議員的報告和分享，也讓我們了解，我們的國家在地的政治，以及合作方面，要怎麼樣幫助我們的中央政府？在整個亞洲的經濟整合部分，我們可以扮演甚麼樣的腳色？我們還有幾分鐘的時間，我想請我們的林晉章主席來分享一些他的想法。

林理事長晉章：

針對剛剛雲林縣林議員所提到的，就是我們加入區域整合在台灣的監督委員會，如果能把台灣的議會納入，我是覺得相當支持，如果將來我們的政府，也能夠透過我們 TCF 這個平台，來邀請各地方議會的代表，來共同參與，我覺得從下而上的力量會比較大，這是第一點。

另外第二個，我個人是學法律跟政治，對經濟是不熟，但是就有一個直覺的經驗，參選了二十五年，只要經濟不好的時，下一次要競選連任的時候，現任議員都很難選，經濟和我們能不能當選連任，是有很大的關係，所以我參與政治，也感覺到政府存在的目的，就在促進經濟的繁榮發展，來造福整個百姓的生活，這是我很深的感受。

因為假設經濟沒有做好，人民不能享受好的福利，那這個政治可能就變成一個空殼子，而且可能很快就被推翻，剛剛聽到歐盟的會長所講的一句話，我個人是非常的贊同，他說經濟整合，是政治整合非常好的基礎，他也特別舉歐盟為例。

所以我也覺得，今天不管是 TPP 還是 RECP，如果將來跟兩岸之間經濟整合起來，我想政治整合就水到渠成，最後我也想請教，剛剛顏教授所提的俄羅斯，被排除在東協加三，跟東協加六之外，我想請教俄羅斯這樣大的經濟體，是主動不加入？還是被排除在外？以上想請教一下，謝謝！

李教授顯峰：

我們想請顏教授，回應一下剛剛的問題，然後我們就會結束這個場次。

顏教授慧欣：

我就簡單用中文回答一下，第一，有關剛剛兩位議員所提的內容，我只有一個感想，要跟大家共享，因為今天難得有可能是中央，和地方的民意代表在場，就是台灣要加入區域經濟整合，一個很重要的基本跟前提，台灣需要在國際上重建信心，這個信心重建的措施，給所有國際視聽，要讓他們了解，台灣是有能力，有誠意，去履行我們，針對加入不管我們今天，是要加入 TPP，還是未來兩岸之間任何其他的 FTA，台灣是有能力，跟誠意，去履行這件事情，因為台灣過去，已經有一些被其他國際上，所質疑可能信用不良的問題，我覺得這是中央跟地方，都可以共同努力的，這是最後跟大家共享。

針對剛剛理事長，所提到的俄羅斯不是被排除在外，因為他的利益是在歐洲不在這裡，所以非自願被排除的，只有台灣。

李教授顯峰：

謝謝顏教授的解答，因為時間的限制，我們這場次即將告一個段落，這一場已經有非常精采的討論，討論到地方議會在區域經濟整合當中，可以扮演甚麼樣的角 色？特別是從台灣的觀點出發，這個議題對台灣非常重要，因為時間非常有限，所以在這邊就謝謝所有與會的人士的參與，再一次謝謝顏教授！

台灣大學經濟系教授李顯峰。

(本文經原作者同意轉載自2015年8月「台灣地方民代公益論壇」暨「全球地方議員論壇」年度論壇之全紀錄。)

區域整合與地方議會之關係

1

Regional Economic Integration and its Implications for Local Legislative Council

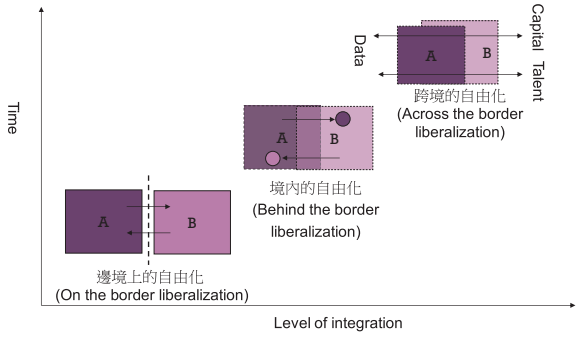
Dr. Huai-shing YEN
Center for Law and Economic Policy, CIER
hsyen @cier.edu.tw

2

The Meaning of Regional Economic Integration (REI)

3

REI：Further removing unnecessary barriers in international trade and investment



REI：Further removing unnecessary barriers in international trade and investment

- On the border liberalization
  - Removal/reduction of Tariff
  - Streamlining of testing/certification and inspection process (e.g. mutual recognition)
  - Trade facilitation and customs cooperation
- Behind the border Liberalization
  - Liberalization of investment
  - Regulatory coherence(transparency, public consultation, RIA
  - Streamlining of licensing regime
  - Competition policy
  - IPR and investment protection
- Across the border liberalization
  - Cross-border data flow
  - Cross-border capital flow
  - Cross-border talent flow

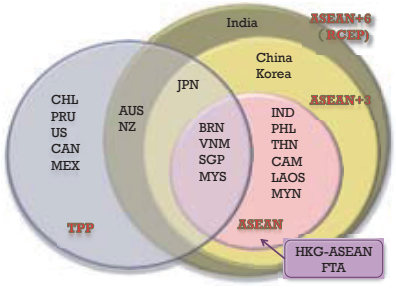
The implications for Taiwan (and other economies) to join REI

Ensure competitive equal-footing on tariff, investment and services provisions

Avoid disconnection from the global supply chain

Push for domestic regulatory reform using external pressure (int'l obligations)

Yet some economies are excluded: the only 3 APEC Economies missing are: Russia, PNG and Taiwan



Internal preparations

7

- Understanding the potential level of liberalization, and obligations on "Behind the border" and "Across-border" Liberalization
- Assessment of the cost and benefits
- Identify the likely recipients of negative impacts (industries, workers, social groups etc.) and provide assistance and adjustment
- Consensus-building:
  - between administration and legislation, with Communications with
  - With Industries, farmer groups, NGOs, Academia etc.

Three key pillars for consensus-building

- Comprehensive "impact assessment" studies
  - Assessing the impacts from Economic ,Social and Environmental/Cultural aspects
- Consensus and authorization from the legislative branch: transparency, participation and power-sharing, as well as transparency and participation with industries/NGOs/Citizens
- Trade Adjustment Assistance schemes

REI and Local Legislative Council

9

- In most countries, the power to negotiate and conclude trade agreements belongs to the Central government
- Yet Local Legislative Councils play a important role in:
  - Reflecting the local issues/concerns in the impact assessment process
  - Participating in the consultation and consensus-building process
  - Facilitating in the initiation of and accession to REIs through networks with Local Legislative Councils in other trading partners
- Local Legislative Councils are also subject to the obligations of REI: e.g. regulatory coherence applies to local legislations relating to trade and investment

10

Thank you!

區域整合與地方議會之關係

1

區域整合與地方議會之關係

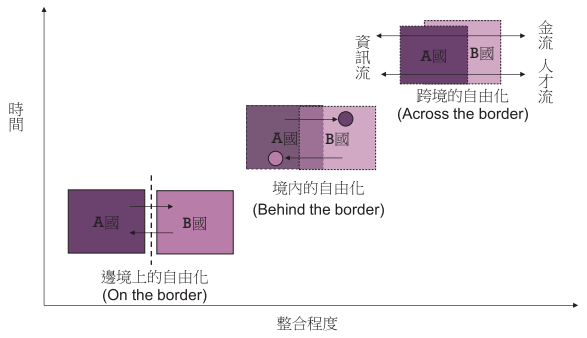
顏慧欣 副主任
hsyen@cier.edu.tw
中經院經濟法制中心

2

區域整合之內涵及意義

3

參與區域整合：提供法規革新的外部壓力

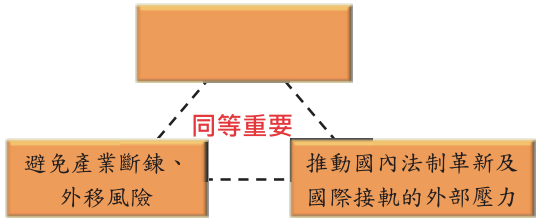


區域經濟整合：互通有無，消除供應鏈每個環節中的不必要障礙

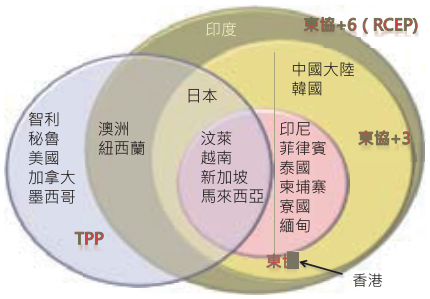
- **邊境自由化**
  - 關稅自由化
  - 資金與人才的流動
  - 通關便利
  - 監管制度之合理化及參與
  - 認驗證制度的合理化
- **境內自由化**
  - 監管制度之合理化及參與
  - 智財權保護
  - 競爭規範
  - 服務業投資領域自由化
  - 投資申請審查簡化與證照程序便捷化
- **跨境自由化**
  - 資金與人才的流動
  - 資訊自由流通
  - 數位平台

加入區域經濟整合（如TPP）之意義

洽簽協議不是追求政治獎盃(political trophy)，
而是解決產業實際障礙



區域整合機制：21個APEC成員還沒加入者：俄羅斯、PNG、台灣...



6

內部準備工作的挑戰

7

- 了解落差完成準備
  - 特別是「邊境內」及「跨境」的貿易障礙，包括如：智財權、透明化、專業服務業開放投資
- 對受衝擊產業預先輔導、事後協助
  - 因應自由化產業輔導方案及未來制度化
  - 農業影響與因應
- 凝聚共識
  - 程序透明化，包括行政與立法部門之互動交流
  - 重建社會各界對政府的信心

重新凝聚共識之三個支柱：需要廣泛影響評估、TPA及TAA

- **廣泛的「社會經濟影響評估」**
  - 過去僅著重經濟評估，但區域整合可能會影響其他社會、或環境、文化議題，亦需納入評估範疇
- **傳統做法：無TPA ，亦無 TAA**
  - **立法部門與行政部門之互動程序**
    - 台版**TPA**＝與國會分享權力、與社會分享資訊及提供參與機會
  - **台版 TAA ＝美版TAA**
    - 預算確定、機制具體、企業及勞工均為對象、服務業納入範圍

TPA= Trade Promotion Authorization Act（貿易授權法）
TAA= Trade Adjustment Assistance Act(因應自由化調整協助法案)

區域整合與地方議會之關聯性

9

- 對外洽簽經貿協定，雖然原則上中央政府及國會的權限，但是地方議會及政府的角色在於：
  - 依據地方產業結構，反映民意：支持洽簽＋潛在受衝擊之因應
  - **TPA**之資訊透明及意見表達參與，對象包含地方議會及政府
  - **TAA**輔導協助措施的擬定及落實，需要地方議會及政府的配合
  - 透過與各國地方議會/政府之交流網絡，協助推動洽簽（對台灣特別有意義）
  - 地方亦有遵循臺灣洽簽經貿協定之義務，地方議會應確保相關義務能獲得地方政府之履行

謝謝
敬請指教

顏慧欣
中經院經濟法制中心副主任 暨
WTO及RTA中心副研究員
hsyen@cier.edu.tw

論直轄市區級自治：以英國大倫敦市為例

王保鍵 *

摘要

本文運用「地方分權」及「地方治理」相關理論，並輔以「英國委任分權政府」實證經驗為分析基礎，運用個案研究法，以英國大倫敦市的區級自治經驗為參照個案，討論直轄市政府及區級政府之功能，並論述我國直轄市區級政府改制為自治體的可行性。本文的研究發現為：（1）直轄市的功能在於協助中央政府之治理目的達成，區級政府的功能為提供在地居民之公共服務。（2）直轄市之區級自治有利於「基層民主」及「地方治理」的實踐。（3）直轄市區級自治體制可採多元選擇模式。

關鍵詞：英國、委任分權政府、大倫敦市、區自治

* 國立臺灣大學法學博士（國家發展研究所），英國南安普敦大學博士課程進修，國立中央大學客家語文暨社會科學系兼任助理教授，E-mail: d93341008@ntu.edu.tw。

壹、前言

2010年英國國會改選，面對經濟危機議題，工黨（Labour）提出的藥方是凱因斯理論（Keynesian theory）；保守黨（Conservatives）則以限縮政府的權力，擴張社會的功能（big society）為策略（Smith，2010）。選舉結果，工黨結束長達13年的執政，改由保守黨與自由民主黨（Liberal democrats）合組的聯合政府執政。英國政黨輪替後的新政府，在還權於民（put more power and opportunity into people's hands）理念下，開啟一連串的改革措施，積極減少政府的職能，諸如通過《地方主義法》（Localism Act 2011）、《警察改革與社會責任法》（Police Reform and Social Responsibility Act 2011）、推動城市協議（city deals）政策等；這些改革措施，重新型塑了國家（state）與社會（society）的關係，給予地方上的社區（communities）參與決策權。相對地，在臺灣，趙永茂在近10年前就已提出臺灣的地方政府與政治，陷入一個政治生態惡化、政府失能、民間社會無力的困境（趙永茂，2007a）。這幾年來經濟衰退、失業率高漲、土地正義等問題，呈現出臺灣地方政治似乎仍未走出上開困境。

在地方政府改革的策略中，縣市合併改制為直轄市，被認為是提升行政效率、促進平等、增進課責，以及解決政府財政惡化等問題之解決方案（黃東益、謝忠安，2014）；政府於2009年4月修正《地方制度法》，增訂第7條之1及第7條之2，賦予縣市改制為直轄市之法源，試圖從制度層面改造地方政府與政治之運作。迄今臺灣已有6個直轄市，接近70%的全國人口將居住在此六都（占全國30%的土地面積），各種資源勢集中此六都，形成「重直轄市、輕縣市」之不均衡發展；而核心與邊陲地區發展差距日增、組織擴編與政府再造精神相違、公共服務品質未有相應之提升、財政紀律更加惡化等問題，更考驗政府的治理能力。

而在縣市改制為直轄市過程中，區長是否改制為民選，並設置區議會，多所爭論，最後維持區長官派模式。然而，原鄉鎮市自治改制為官派區長，發生了許多問題，[1]政府復於2014年1月修正《地方制度法》，增訂第4章之1，將「直轄市山地原住民區」改制為自治體，賦予地方自治團體公法人地位，形成直轄市「山地原住民區民選，非山地原住民區官派」之「一市二制」情況。

本文運用「地方分權」及「地方治理」相關理論，以「英國委任分權政府」實證經驗為分析基礎，採取個案研究法（case study methodology）之個案內分析（within-case analysis）[2]路徑，就英國大倫敦市的區級自治經驗為參照個案，[3]討

[1] 葉明勳與劉坤億（2012）認為，在區級政府由自治體轉換為派出機關過程中，發生「一致性與差異性」、「權限劃分」、「人力資源分配」、「區長職等」與「區整併」等問題。紀俊臣（2011）指出，區之功能與作為，遠不如鄉鎮市之服務績效。

[2] 在個案研究方法論（case study methodology）上， Gerring（2007）指出可再分為跨個案（cross-case/intercase)及個案內（within-case/ intracase）兩種分析方法。George 與 Bennett（2005）則重視個案內分析（within-case analysis）在個案研究方法上之重要性。

[3] 臺灣地方自治發展係依循《臺灣省各縣市實施地方自治綱要》、《省縣自治法》、《地方制度法》之脈絡，漸次從中央政府取得自治權，其發展軌跡與英國倫敦類似，本文遂以英國倫敦為參照個

論直轄市政府及區級政府之功能，並研析我國直轄市區公所改制為自治體的可行性。

貳、理論分析

一、地方分權

就中央與地方互動的府際關係運作，學理上可分為「中央集權體系」、「地方分權體系」、「整合論體系」等三大類型。[4]趙永茂（2002：65-92）指出，地方分權體系的主要理論有聯邦主義（federalism）、地方分權論（decentralization）、獨立論與分離主義（independence and separation）、區域自治論（regional autonomy）、地方民主論（local democracy）、多元主義（pluralism）、憲政主義（constitutionalism）等；整合論體系之主要理論基礎為均權論、穩定均衡理論（stable equilibrium）、調和論（co-ordination approach）等。

地方分權的概念，可細分為分割性地方分權（decentralization）與分工性地方分權（deconcentration）兩個次類型（薄慶玖，2006：7）。C. Stevens 則指出地方政府與國家間的權力配置，可分為分工性地方分權（deconcentration）、地方分權／授權（decentralization/delegation）、委任分權（devolution）、聯邦主義（federalism）等四種連續性的型態差異（呂育誠，2006）。

簡言之，傳統的地方分權理論，植基於民主政治的民意正當性、權力分立（垂直面）、憲政主義等理念，建構地方分權之正當性，俾利「地方上人自主處理地方上事務」。而國家有義務在制度上確保地方自治政府之自主性，中央政府非有憲法或法律上的依據，不得介入地方自治事務，更不能恣意廢除地方自治團體之制度性保障地位。

二、地方治理

Wilson（2000）指出，治理（governance）是透過市民社會與政府機制的互動過程所形成的政府決策與行動。Shah（2006：1-2）指出，地方治理（local governance）是公民層次與國家層次間之互動（citizen-citizen and citizen-state interactions）形成地方層次之決策與執行，以提供公共服務。李忠正與李長晏（2013）認為，地方治理係指在特定的貼近公民生活的多層次複合的地理空間內，依託於政府組織、民營組織、社會組織及民間公民組織等各種組織化的網絡體系，

案。

[4] 中央集權體系採極大化中央政府之權力，地方政府係中央基於統治便利性所設置之分支機構或派出機關；地方分權體系則採分散化中央政府之權力，地方政府分享國家統治權，中央政府對地方事務僅立於監督之立場（薄慶玖，2006：120-122；張正修，2003：4）。整合論體系則在整合中央集權體系與地方分權體系，又可稱「均權制度」（我國憲法第 111 條）。

應對地方的公共問題，共同完成與實踐公共服務及社會事務管理的改革與發展過程。趙永茂（2007a）則提出「治理型政府」概念，整合上層政府(high politics)與下層政府(low politics)及民間的人力、組織與資源，以獲致一個寬廣的政府與民間夥伴關係。

國際社會也高度關注地方治理課題，聯合國 1996 年的《地方治理：聯合國全球論壇關於地方治理政策創新與實務報告》（Local governance: Report of the United Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance），以分權（decentralization）及強化地方政府的功能作為政策架構，推動地方治理（United Nations，1996）。而聯合國開發計劃署（UNDP）為強化地方政府（sub-national governments）的包容性及課責性，積極關注地方治理的以下四個構面：（1）地方治理提升地方政府服務量能，以加速千禧年發展目標（MDGs）的進程；（2）地方治理進行對話及和解，以協助建構和平；（3）以地方治理強化民主代表性；（4）以地方治理型塑環境永續發展（UNDP，2016）。

綜言之，地方治理重視制度上的分權及公眾參與，型塑一個強而有力的社群團體（building stronger communities），促使公部門、私部門（社群團體）之共同參與，有效地解決相關政策問題。

三、英國委任分權政府

在英國[5]，地方政府（local government）的概念，係指涉郡（county council）、市（city council）或區（borough council 、district council）等的「地方自治政府」（local councils）。然而，1999 年「委任分權政府」（devolved government）之設置，開啟一個地方治理的新模式。

委任分權（devolution）者，係將原屬中央政府（UK Parliament）的部分權力，移轉給委任分權政府（Devolved Parliaments and Assemblies）；各委任分權政府雖享有不同程度的分權，但於其獲分權領域內，擁有自主決定權（Nidirect，2014；ICPS，2012）。易言之，委任分權是一種地方分權化的過程（Gov.UK，2013）。

1997 年 5 月國會改選，布萊爾（Tony Blair）以新工黨（New Labour）的政治訴求取得執政權後，於 1997 年 9 月辦理蘇格蘭與威爾斯委任分權政府的公民投票，[6]並於 1998 年 5 月就北愛爾蘭問題，辦理貝爾法斯特協議（Belfast

[5] 英國（United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland，UK）係由英格蘭（England）、威爾斯（Wales）、蘇格蘭（Scotland）及北愛爾蘭（Northern Ireland）四大區域（country）所構成。英國的發展與成形，係以英格蘭為中心，先於 1536 年以《合併法案》（Act of Union 1536）合併威爾斯，次於 1707 年以《合併法案》（Act of Union 1707）合併蘇格蘭，再於 1801 年以《合併法案》（Act of Union 1801）合併愛爾蘭（王保鍵，2015）。

[6] 公投題目分別為「我同意或不同意設立蘇格蘭議會？」（I agree that there should be a Scottish Parliament or I do not agree that there should be a Scottish Parliament），及「我同意或不同意設立威爾斯議會？」（I agree that there should be a Welsh Assembly or I do not agree that there should be a Welsh Assembly）。投票結果，設立蘇格蘭議會公投案，同意者為 74.3%，不同意者為 49.7%；設

Agreement）的公投。[7]三個地區的公投案通過後，英國國會採取三合一的立法（three-in-one legislature）模式（Hazell，2005：226）制定《威爾斯政府法》（Government of Wales Act 1998）、《蘇格蘭法》（Scotland Act 1998）、《北愛爾蘭法》（Northern Ireland Act 1998）。在此三個委任分權法案的授權下，威爾斯議會（National Assembly for Wales）、蘇格蘭議會（Scottish Parliament）和北愛爾蘭議會（Northern Ireland Assembly）等三個受中央政府委任而享有高度「自主決定權」的「委任分權政府」於 1999 年設立（其分權事項可參閱附錄一）；而在英國四大區域中，英格蘭是唯一沒有「委任分權政府」者（王保鍵，2015）。[8]

表 1：委任分權政府與地方自治政府

	委任分權政府（devolved government）	地方自治政府（local council）
權力性質	原屬中央權	傳統地方權（固有地方權）
政府形成	中央政府特別設置	長期發展演變而成
權力取得路徑	中央政府委任移轉	與地方居民日常生活相關事務而自然取得
設置必要性	視需要而設置	必然設置

資料來源：王保鍵，2015

簡言之，「委任分權政府」之主要特徵為：（1）國會仍為國家的最高主權者，[9]保有修改委任分權法案的權力；（2）因區域間之土地廣狹及歷史發展差異，委任分權呈現不對稱（asymmetric）的情狀；（3）委任分權政府在其分權事項，擁有充分自主權，讓政策決定融入地方治理的元素（Ministry of Justice，2009；Cabinet office，2013）。

立威爾斯議會公投案，同意者為 50.3%，不同意者為 49.7%（UK Parliament，2010）。

[7] 貝爾法斯特協議係於 1988 年 4 月 10 日所簽署，亦稱為「受難日協議」（Good Friday Agreement），為化解愛爾蘭共和軍（Irish Republican Army）以武裝攻擊或暗殺手段所推動的分離主義，所推動促成北愛和平進程的重要機制。公投題目為「你是否支持北愛爾蘭多黨會談所獲致的協議？」（Do you support the Agreement reached at the Multi-Party Talks in Northern Ireland and set out in Command Paper 3883?），投票結果，以 71.1%的同意票，通過公投案（UK Parliament，2010）

[8] 事實上，英國政府於 2002 年 5 月 9 日公布《你的地區，你的選擇：復振英格蘭地區》（Your region, your choice: revitalising the English regions）白皮書（Regional White Paper），嘗試透過公民投票來在英格蘭地區設置數個區域政府（regional assemblies）。隨後，於 2003 年制定《區域議會籌備法》（Regional Assemblies (Preparations) Act 2003），並由英格蘭東北部區域（North East of England）先進行公民投票；惟因投票結果為否決，英格蘭地區分權委任政府之構想就被擱置（王保鍵，2015）。

[9] 國會主權（parliamentary sovereignty）原則是英國憲法中的重要原則，指涉國會為英國的最高法律權威（supreme legal authority）；具體而言，包含三個概念：（1）國會可以制定或廢止任何法律，（2）法院不可推翻國會所通過的法律，（3）「目前」國會所通過的所有法律，可由「未來」的國會加以變更。

參、英國倫敦之發展脈絡

世界城市（global city）倫敦，擁有歷史悠久的基層自治民主經驗，其選舉自治的歷史比英國國會還要長。在羅馬入侵英國後的 7 年，約略在西元 50 年時，倫敦就已有相當的規模，倫敦市民早在 1066 年諾曼征服（Norman Conquest）前，已享有初步的自治權；1067 年征服者威廉（William the Conqueror）更以憲章（Charter）承認自 1042 年至 1062 年間愛德華（Edward the Confessor）所賦予倫敦的自治權；到 1199 年時，當時的國王約翰（King John）賦予倫敦市民選舉司法行政長官（sheriffs）的權利，1215 年更進一步賦予選舉市長的權利（王保鍵，2016）。[10]

當論及英國的首都倫敦市時，可指涉兩個不同的概念，一個為前述歷史悠久的倫敦市（City of London Corporation，CLC）[11]，另一個為 2000 年設立的大倫敦市（Greater London Authority，GLA）。目前倫敦採行二層級的自治體制，在第一層級的大倫敦市（GLA）之下，設有 33 個第二層級的自治體，包含 32 個區（borough）與 1 個倫敦市（CLC）。區級自治政府，皆由民選的議員組成議會（council）以實施地方自治，處理與居民日常生活相關之住宅、公共衛生、垃圾清運、體育、文化娛樂等事項。區（市）採權力一元制，議會兼有立法權與行政權，並無內閣（cabinet）之設置。各區（市）之區（市）長係由各該議會所選任，任期 1 年，為榮譽職，並無實權。相對於區級議會之存在必要性，為處理涉及地方居民日常生活事務；倫敦的第一層級的自治組織，則係基於「中央政府的政策需要性」而設置者，亦可由中央政府片面廢除（王保鍵，2016）。例如，1965 年依《倫敦政府法》（London Government Act 1963）所設置的大倫敦議會（Greater London Council，GLC），隨後於 1986 年被裁撤 [12]，當時倫敦僅留存區政府（boroughs）。

大倫敦議會（GLC）被裁撤後，1990 年 11 月在保守黨黨魁改選，由梅傑（John Major）取代柴契爾（Margaret Thatcher）成為保守黨黨魁，並出任首相。首相梅

---

[10] 有關倫敦自治發展歷程，可參閱倫敦市（CLC）網站中歷史說明（History of the government of the City of London）資料，網址:
http://www.cityoflondon.gov.uk/about-the-city/history-and-heritage/mansion-house/Pages/History-of-the-Government-of-the-City-of-London.aspx。

[11] 作為一個歷史悠久的自治體，倫敦市（CLC）因其土地面積僅約 1 平方英哩，倫敦當地人多以「Square Mile」稱之；又因其位於大倫敦市（GLA）市中心之金融區，亦被稱為「倫敦金融城」（City of London Corporation，2012）。

[12] 大倫敦議會（GLC）於 1981 年改選，工黨取得多數席次，由極左的李文斯通（Ken Livingstone）主政後，當時持新右派（new right）觀點的柴契爾首相（Margaret Thatcher）遂主導裁撤大倫敦議會；事實上，當時除大倫敦市議會外，另外六個工黨主控的都會區地方政府（West Midlands, Greater Manchester, Merseyside, Tyne and Wear, West Yorkshire and South Yorkshire councils）亦同時被裁撤（BBC，1986；O'Leary，1987）。事實上，從 1979 年至 1997 年的近二十年間，英國的地方政府結構逐漸從雙層結構轉變為單一結構，中央控制的密度變高（趙永茂，2007b）；而這段期間為保守黨執政時期。

傑所任命的環境部部長赫舜廷（Michael Heseltine），受命主責檢討英格蘭（England）地區的地方政府（local government）運作模式。1991 年 7 月，環境部提出《英格蘭地方政府內部管理》（The Internal Management of Local Authorities in England）的諮詢文件（consultation paper），就英格蘭地區地方政府改制的可行方案，提出 5 個建議方案。

表 2：英格蘭地區地方政府改制建議方案

方案選項	內涵
強化委員會的功能（Adaptation of the committee system）	賦予委員會主席特定的決策權
議會內閣制（cabinet system）	由議會議員組成內閣，行使行政權
議會經理制（council manager）	由議會任免專業經理人，負責日常事務之執行
內閣直選（directly-elected cabinet）	分別選出後排議員（backbenchers）與內閣議員
市長直選（directly-elected mayor）	選出市長一人，行使行政權

資料來源：Wood，1998：17-18

1996年，時為在野的工黨（Labour Party）提出「為倫敦發聲」（A Voice for London）之競選基調，訴求以「權力分立」方式，設置民選市長（executive Mayor）及議會（small, scrutiny-oriented Assembly），作為未來大倫敦市的上層（第一層級）的自治政府。在工黨於1997年國會大選勝選，取得執政權後，於1997年7月發表《新倫敦》（New Leadership for London）綠皮書（green paper），計畫建構一個以強權市長及功能性議會（strong Mayor with a small, 'strategic' Assembly）之政府架構（Sandford，2013：3）。隨後，國會於1998年制定《大倫敦市公民投票法》（Greater London Authority (Referendum) Act 1998），並以「是否同意設置大倫敦市並分別選出市長及議會」為公投主文，於1998年5月7日辦理公民投票，投票結果，同意者為72%，反對者為28%（Morgan，1998：8）。國會遂依公投結果，於1999年制定《大倫敦市法》（Greater London Authority Act 1999），並於2000年5月4日選出首屆大倫敦市長（Ken Livingstone）及市議會議員，這也是全英國第一個直接民選的市長[13]。

嗣後，受英國社區與地方政府部（Department for Communities and Local Government）於2006年8月提出《大倫敦市：政府就市長及議會新增權力與責任的最終建議》（The Greater London Authority: The Government's Final Proposals for

[13] 英國目前除大倫敦市長外，布里斯托（Bristol）、利物浦（Liverpool）、蘭開斯特（Leicester）亦採直選市長制。英國 2000 年的《地方政府法》（Local Government Act 2000）賦予英格蘭地區的居民得以公民投票決定，是否改採直接市長制；嗣後，2007 年的《地方政府及公眾參與衛生法》（Local Government and Public Involvement in Health Act 2007），則進一步賦予地方議會有權自行決定是否改採直接市長制，而無須經公民投票（王保鍵，2016）。

Additional Powers and Responsibilities for the Mayor and Assembly）諮詢文件之影響，國會於2007年修正《大倫敦市法》（Greater London Authority Act 2007），進一步分權予大倫敦市。2010年國會改選，工黨敗選，保守黨與自由民主黨組成聯合政府（coalition government），因保守黨競選主軸為「限縮政府的權力，擴張社會的功能」（from big government to big society），時任大倫敦市長的強森（Boris Johnson）掌握這個政策窗開啟的機會，於2010年6月提出《倫敦市長的委任分權建議》（The Mayor of London's Proposals for Devolution），要求中央政府下放更多權力給倫敦。隨後，國會於2011年分別制定《地方主義法》（Localism Act 2011）、《警察改革與社會責任法》（Police Reform and Social Responsibility Act 2011）、《政府機構法》（Public Bodies Act 2011）等，賦予大倫敦市更大的自主權（王保鍵，2016）。

2016年6月23日，英國進行是否脫離歐盟（Brexit）公投，投票結果，全英國選民以52%比48%決定英國脫離歐盟；就區域（country）來看，英格蘭與威爾斯分別以53.4%及52.5%支持脫離歐盟，而蘇格蘭及北愛爾蘭則以62%及55.8%支持留在歐盟（BBC，2016a）。蘇格蘭雖然決定脫離歐盟，但大倫敦市卻有超過六成的選民投票支持留在歐盟，特別是倫敦的商業中心（倫敦金融城，City of London Corporation）更有高達75.3%決定留在歐盟，33個區級自治體中僅巴金（Barking and Dagenham）、貝克斯利（Bexley）、薩頓（Sutton）、黑佛靈（Havering and Hillingdon）等四個區選擇離開歐盟（BBC，2016b）。受公投結果的衝擊，大倫敦市長薩迪克汗（Sadiq Khan）於2016年7月14日邀集國會議員及各區級自治政府領袖等召開分權會議（London devolution summit），爭取更高的自治權，以因應脫離歐盟的可能經濟衰退（Greater London Authority，2016）。

綜上所述，大倫敦市開啟了英國地方政府運作之新模式，而大倫敦市的政府體制發展特色為：（1）大倫敦市的政治權力是經由 1999 年《大倫敦市法》、2007 年《大倫敦市法》、2011 年《地方主義法》逐漸分權（devolution）授予者；（2）採取「權力向市長一方傾斜」的行政權與立法權分立制；（3）大倫敦市（GLA）屬「委任分權政府」（devolved government）之性質（Sandford，2013：5）；（4）脫離歐盟公投結果，驅動大倫敦市政府新一波的分權訴求。

肆、現行直轄市與區公所之功能

關於區級自治的相關文獻研究，已有相當的成果，再分析角度上約略可概分為：（1）從比較制度的觀點，例如，徐良維（2014）從日本大都市制度之變革，認為「區」應改為地方自治團體；蘇煥智（2013）以日本都府體制為參照，認為應該以政黨比例代表制的選舉制度進行區級自治；彭淥雯（2010）以德國鎮菲爾特（Fürth）的運作經驗探討區級政府的自治條件。（2）從民主政治的觀點，例如，孫維屏與陳欽春（2014）從區政民主赤字觀點探討取消鄉鎮市自治選舉之現

象。（3）從組織功能的觀點，例如，詹鎮榮（2012）主張應正視各區自然及人文條件差異之事實，採取分區治理的模式；紀俊臣（2013）認為，應讓區制度及區公所功能先行改造完成，再施行區自治。本文擬從「區級政府功能性」之觀點，來論證區級政府自治的必要性。

一、直轄市政府之功能：國家基於特殊目的所設置

按我國憲法第 10 章中央與地方權限劃分（第 107 條至第 111 條）、第 11 章（第 112 條至第 128 條）及憲法增修條文第 9 條所規範地方制度，為「省」[14]及「縣」，未有鄉（鎮、市、區）之制度設計；鄉（鎮、市、區）是《地方制度法》由所建構的機制。[15]

檢視憲法，有關直轄市的規範，僅於憲法第 118 條規定，直轄市之自治，以「法律」定之。就此條文來看，直轄市之自治地位及自治權，係由憲法授權立法院以「法律」規範之，故直轄市自治權種類及幅度，皆可由法律加以授予或變更。再者，憲法第 10 章僅就中央與省（縣）之權限劃分方式加以規定，未有直轄市之規範。由是，制憲者對直轄市之想像是有別是省（縣），非全然從地方自治的角度構思直轄市之設置。

進一步從臺北市（第一個直轄市）發展經驗來看，臺北市曾於 1951 年至 1967 年間選舉產生吳三連、黃啟瑞、高玉樹等民選市長；嗣後，臺北市於 1967 年 7 月 7 日由省轄市改制升格為直轄市，由高玉樹出任首任官派市長，而最後一任官派臺北市長為黃大洲（臺北市政府，2015）。1994 年公布《直轄市自治法》，由陳水扁當選臺北市長。因之，臺北市的發展經歷過「民選市長的省轄市」、「官派市長的直轄市」、「民選市長的直轄市」三個階段。

1967 年 6 月 22 日行政院公布《臺北市各級組織及實施地方自治綱要》第 17 條規定「市設市政府，置市長一人，受行政院之指揮監督，在直轄市之自治法律未公布前，由行政院院長提經行政院會議議決，函請市議會同意後，提請總統任命之」。意即，由省政府改制為直轄市的臺北市，是採取「官派市長及民選議會制」，由民選的市議會體現地方自治的「住民自治」精神，官派市長則協助實踐中央政府的政策。

此外，《地方制度法》第 4 條第 1 項規定，人口聚居達 125 萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有「特殊需要」之地區得設直轄市。也因此，臺北縣曾長期尋求改制為直轄市而不可得，乃於 2007 年修正《地方制度法》

[14] 1948 年 5 月 10 日國民政府公布《動員戡亂時期臨時條款》並凍結憲法部分條文，1949 年國民政府遷台並實施戒嚴，於 1950 年 4 月 24 日發布《臺灣省各縣市實施地方自治綱要》。按《臺灣省各縣市實施地方自治綱要》僅就縣（市）及鄉（鎮、市）實施地方自治，當時省主席仍採官派，此官派省主席制維持相當長時間，直到 1994 年公布《省縣自治法》，選出首任民選省長宋楚瑜。

[15] 依《地方制度法》第 3 條，我國地方區域劃分為省、直轄市、縣、市、鄉、鎮、縣轄市、區等。同法第 14 條，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項

第 4 條，增列縣人口聚居達 200 萬人以上，未改制為直轄市前，準用直轄市相關法律之「準直轄市」規定。然而，此修法卻也產生「準直轄市」的人口數標準（200 萬），高於「直轄市」人口數標準（125 萬）的弔詭情況。

綜上，就憲法精神及制度演展經驗，直轄市的設置及權限，係以「法律」規制之；直轄市之功能，則重視其「特殊目的性」。若把臺灣的直轄市放在英國地方制度的脈絡中，應較趨近於「委任分權政府」。

二、區公所之功能：市政府的執行機關

依《地方制度法》第 58 條第 1 項規定，「直轄市、市之區公所，置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員。依此，在體制上，區公所為直轄市政府之派出機關。然而，依《臺北市各區公所組織規程》第 2 條 1 項規定，區公所置區長，承市長之命，臺北市政府民政局局長之指導監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工。依此，區公所有成為直轄市政府所屬民政局之下級機關之可能。實務上，因民政局對區公所有督導考核之權，並運用考核標準之設計，及分項成績排名，讓區公所高度配合並執行民政局的訓令，區公所已然為民政局之下級機關。

在目前直轄市內區級政府之相關作為，概以市長及民政局長的意志為主，而在目前六個直轄市中，新設直轄市土地面積遼闊，過去鄉（鎮、市）為自治體，許多地方公共事務及財政支出需求，可由鄉（鎮、市）處理；然而，改制為直轄市後，許多事務決定權集中於市政府，造成偏遠地區居民之公共服務的「可及性」及「時效性」減損。以臺南市為例，高度發展的原臺南市配上幅員廣大的原臺南縣，合併改制為直轄市，其城鄉、區域發展不均，偏遠地區公共服務欠缺，教育、醫療、社福等資源的分配不公，等問題並未因改制升格為直轄市而改善，反而更形甚更形嚴重（王金壽，2012：22）。

其次，直轄市的區長由市長就具有公務員資格者派任之。如果區公所的功能在於執行市政府的政策，官派的文官區長，經歷行政機關科層體制的歷練，嫻熟行政程序，應能適任。然而，若將區公所賦予「在地決策」及「在地解決問題」的政治性功能時，由常任文官擔任區長是否合宜？曾任考試院院長的關中（2008：5）指出，文官體系存在著封閉與僵化的傾向，若文官制度若缺乏促使公務人員主動積極的誘因，自然就容易產生保守、消極、行事遲緩或被動等現象。

再者，許多鄉（鎮、市），長期以來，已發展出極具地方特色的在地文化，呈現出豐富的「地方多元特色」。然而，廢除鄉（鎮、市）自治選舉，使得民主選舉之集體決策權被剝奪，使得地方特色逐漸消失，且易忽略在地居民的生活需求或偏好的情況（王金壽，2012：36）。

事實上，《地方制度法》第 7 條之 3 規定，依第 7 條之 1 改制之直轄市，其區之行政區域，應依相關法律規定整併之。按本條之立法意旨略以，「按第 3 條第 3 項規定，直轄市劃分為區。而依第 7 條之 1 改制之直轄市，其區之規模、人

口差異甚大，故為型塑及因應新生活圈之需要，爰增訂應依相關法律之規定（即俟行政區劃法草案完成立法），進行區之行政區域整併，以利行政效能之提升。」內政部（2009）更具體指出，進行區整併時，應考量「人口密度」、「交通可及性」、「生活圈」、「族群分布」等條件，並以 15 萬至 20 萬人口規模為原則予以劃分。也就是說，2010 年後依《地方制度法》第 7 條之 1 改制之直轄市，立法者有意透過區的整併，打造新的生活圈，進而促使區的規模及人口數趨於平均；此種作法，讓各區呈現具有「標準化」的「一致性」。然而，直轄市內的各區，維持並強化原鄉（鎮、市）既存的地方特色，而讓各區間呈現「多元化」的「差異性」，是否更有助於地方的長遠發展？

伍、區級政府之功能：在地決策

英國 2010 年政黨輪替後的新政府，為在國家與社會架構關係中重新型塑並強化社會的功能，提出建構大社會（building the Big Society）的施政方針，其主要策略包含：（1）賦權予社區及社群團體；（2）鼓勵居民在地方社區中扮演更積極參與的角色；（3）將中央政府權力移轉給地方政府；（4）支持公益團體及社會企業提供公共服務；（5）政府資訊充分公開（Cabinet Office，2010）。就此，彰顯出「基層民主」及「地方治理」之重要性。

一、大倫敦市之借鏡

就英國大倫敦市（GLA）的發展經驗，其區級政府（borough 及 CLC）從 1900 年就已存在，除處理居民日常生活相關的公共事務外，更是地方居民政治參與的中心。Lightfoot（2006：25）指出，區級政府具有市民自豪感（civic pride）及社區意識（community-consciousness）的象徵，大倫敦市內的社群及公民藉由區級政府之場域來展現自己地方的認同及驕傲。

其次，1986 年裁撤大倫敦議會（GLC），大倫敦地區的政府職能及公共服務，移轉由區級政府提供，顯示相對於區級政府存在之必要性，大倫敦市政府之存在與否，並不會影響地方的公共服務的供給及地方居民的政治參與。

再者，英國區級政府由居民選出議員組成自治政府（council），區級政府握有徵稅權（council tax），在「住民自治」與「團體自治」高度保障下，充分體現由地方上的人，運用地方上的資源，自行決定地方上事務之「基層民主」及「地方治理」精神。

二、我國區級政府應改採自治體

在臺北縣等縣市改制為直轄市之際，就存有區自治爭議，政府最後定調為「合

併改制初期沒有區自治」(內政部，2009)；內政部並強調直轄市是否實施區的民選自治，應該把臺北市納入一體考量，不能臺北市區長官派與新設直轄市區長民選之「一國兩制」(自由時報，2009)。

然而，為落實憲法增修條文第 10 條保障原住民族政治參與的精神，並積極回應原住民族社會的意見，賦予直轄市山地原住民區地方自治團體法人地位，使其享有地方自治權限（行政院，2012)，政府於 2014 年 1 月 29 日修正《地方制度法》，增訂第四章之一，設置「直轄市山地原住民區」，於新北市烏來區、桃園市復興區、臺中市和平區、高雄市那瑪夏區、桃源區、茂林區實施區自治，設民選區長及區民代表會，形成直轄市內「非原住民區長官派、原住民區長民選之雙軌併行」的「一市兩制」情形。

就直轄市山地原住民區實施區自治，顯示出內政部原來擔憂的「一國兩制」，已不是問題。且因同一直轄市內官派與民選區長併存之「雙軌制」已然發生，在直轄市山地原住民區實施區自治之經驗基礎上，未來全面實施之區自治是可能的。

三、可行模式

關於如何實施區級政府自治，李長晏（2013）主張，直轄市下原屬都市化較高之區仍維持派出化，原屬鄉鎮轉型之區則實行自治化；陳建仁(2013)認為，由各直轄市議會自行透過自治條例之制定，實施各種實驗性質的區自治類型。參考英國大倫敦市區級自治經驗，並為落實地方治理的精神，讓區級政府成為地方居民政治參與及社區認同的中心，本文認為應實施區自治。

至於區自治的模式，可參酌英國政府於 1991 年 7 月《英格蘭地方政府內部管理》諮詢文件所提出的地方政府改制的建議方案(表 2)，並參酌我國的國情，經公共論辯，選擇適當的自治模式。本文認為，同一直轄市內的各區之自治，無庸採取一致性的制度模式，應授權由各區級政府斟酌區內的人口分布、地理人文環境、工商業發展程度、自治財源等因素，因地制宜的採取適合地方治理與發展需要的體制，讓直轄市內的各區自治呈現「多元性」及「在地性」。

陸、結論

檢視英國大倫敦市的發展，觀察到英國區自治的歷史是早於大倫敦市的自治；同時，就臺灣地方自治發展歷程以觀，亦是鄉（鎮、市）自治經驗是先於直轄市自治，因之，有必要釐清直轄市政府之功能為何？本文運用英國委任分權政府理論，論證直轄市的功能在於協助中央政府之治理目的的達成，諸如經濟發展；而區級政府功能則著重於提供在地居民之公共服務，諸如國中小教育。同時，運用地方分權與地方治理理論，論證區級自治，除實踐住民自治之「基層民主」外，

在直轄市繁雜事務中，更能回應在地社區居民之需求，及凝聚在地居民的共同歸屬感與集體意識。

面對 2010 年起新設的 5 個直轄市，將原民選的鄉（鎮、市）長改制為官派區長，但又於 2014 年設置「直轄市山地原住民區」之區級自治體，顯見區級字致有其需求，且區級政府可有不同制度並存的可能性。未來，應修正《地方制度法》，賦予區級政府自治權，並讓各區級政府斟酌其自身特性，自由選擇適合該區的自治模式。(本文經原作者同意轉載自2016年9月24日，由台灣地方民代公益論壇與國立臺灣大學社會科學院客家研究中心及中國地方自治學會合辦之「客家與臺灣發展學術研討會」所印製之大會手冊中之論文。)

參考資料

一、中文部分

內政部，2009，〈內政部表示，合併改制初期沒有區自治〉，http://www.moi.gov.tw/dca/01news_001.aspx?sn=2294，2016/8/11。

王金壽，2012，《臺南直轄市行政區劃調整先期規劃之研究》，臺南：臺南市政府委託研究報告。

王保鍵，2015，〈英國委任分權政府制度對臺灣直轄市改革之啟發〉，《文官制度季刊》，7(4): 39-72。

王保鍵，2016，〈論議會透明化：以英國大倫敦市議會為例〉，《人文社會學報》，12(2): 159-181。.

自由時報，2009，〈內政部：首任區長仍將官派〉，http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/358300，2016/8/30。

行政院，2012，〈行政院會通過「地方制度法」部分條文修正草案〉，http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=ADC9C2259E3CAC05，2016/8/30。

呂育誠，2006，〈中央地方權力移轉關係之研究〉，「三合一選舉後我國地方自治發展的議題與前瞻研討會」論文（3 月 24 日），臺北：臺北大學公共行政暨政策學系。

李忠正、李長晏，2013，〈縣市合併升格後臺灣地方治理發展的困境、挑戰及走向〉，《人事月刊》，333: 35-43。

李長晏，2013，〈直轄市區自治：『一體適用』&『一市兩制』？〉，《府際關係研究通訊》，第 14 期，http://research.ncnu.edu.tw/proj5/newsletter/，2016/8/30。

紀俊臣，2011，〈區公所為何不如鎮公所？〉，http://www.npf.org.tw/1/10070，2016/7/11。

紀俊臣，2013，〈直轄市區自治之研究〉，《府際關係研究通訊》，14: http://research.ncnu.edu.tw/proj5/newsletter/ 2016/8/30。

孫維屏、陳欽春，2014，〈縣市改制直轄市之區政民主赤字的現象與回應：以新北市為例〉，行政院人事行政總處地方行政研習中心（地方治理研究中心），https://www.rad.gov.tw/wSite/ct?xItem=53231&ctNode=762&mp=gr，2016/7/11。

徐良維，2014，〈從日本大都市制度之變革檢討我國直轄市法制之缺失〉，《國會月刊》，42(10): 48-75。

張正修，2003，《地方制度法理論與實用（一）：地方自治概念、國外法制及都市篇》，臺北市：學林文化。

陳建仁，2013，〈直轄市區自治之研究〉，《府際關係研究通訊》，14: http://research.ncnu.edu.tw/proj5/newsletter/，2016/8/30。

彭淥雯，2010，〈縣市合併升格後臺灣地方治理發展的困境、挑戰及走向〉，《看守台灣》，12(4): 55-62。
黃東益、謝忠安，2014，〈縣市合併改制議題之研究：以高雄市、臺南市及臺中市為例〉，《東吳政治學報》，32(3): 51-130。
葉明勳、劉坤億，2012，〈「五都」新制下區公所法制定位與治理職能之研析〉，《文官制度季刊》，第 4 卷第 2 期，頁 93-126。
詹鎮榮，2012，〈直轄市區公所組織功能現況及再造芻議〉，《憲政時代》，38(1): 29-53。
臺北市政府，2015，〈歷任市長〉，http://www.gov.taipei/ct.asp?xItem=94931399&CtNode=5298&mp=100001，2016/8/20。
趙永茂，2002，《中央與地方權限劃分的理論與實際：兼論臺灣地方政府的變革方向》，臺北市：翰蘆圖書。
趙永茂，2007a，〈台灣地方治理的發展策略與方向〉，《研習論壇》，74: 7-14。
趙永茂，2007b，〈英國地方治理的社會建構與發展困境〉，《歐美研究》，37(4): 593-633。
薄慶玖，2006，《地方政府與自治》，臺北市：五南圖書。
關中，2008，《文官制度和考試院─我們需要什麼樣的文官制度以及考試院應扮演的角色》，臺北市：考試院。
蘇煥智，2013，〈縣升格直轄市，原鄉鎮市是否自治？比較日本地方體制，檢討台灣！〉，《府際關係研究通訊》，14: http://research.ncnu.edu.tw/proj5/newsletter/，2016/7/11。

二、外文部分

BBC. 1986. “1986: Greater London Council abolished”, [online], available: http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/march/31/newsid_2530000/2530803.stm. [accessed 6 May 2015].
BBC. 2016a. ‘Brexit: All you need to know about the UK leaving the EU’, [online], available: http://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887. (accessed 21 August 2016).
BBC. 2016b. ‘Most London boroughs voted to remain in the EU’, [online], available: http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36612916. (accessed 21 August 2016).
Cabinet Offic.e 2010. “Building the Big Society” [online], available: https://www.gov.uk/government/publications/building-the-big-society. (accessed 28 July 2016).
Cabinet office. 2013. “Devolution of powers to Scotland, Wales and Northern Ireland”

[online], available: https://www.gov.uk/devolution-of-powers-to-scotland-wales-and-northern-ireland. (accessed 27 July 2016).

City of London Corporation. 2012. "City history" [online], available: http://www.cityoflondon.gov.uk/things-to-do/visiting-the-city/archives-and-city-history/city-history/Pages/default.aspx. (accessed 15 July 2016).

George, Alexander L. and Bennett, Andrew. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MA: The MIT Press.

Gerry, John. 2007. *Case Study Research: Principles and Practices.* Thousand Oaks,CA: Sage.

Gov.UK 2013. "Devolution of powers to Scotland, Wales and Northern Ireland" [online], available: https://www.gov.uk/devolution-of-powers-to-scotland-wales-and-northern-ireland (accessed 20 July 2016)

Greater London Authority. 2016. 'Sadiq Khan hosts London devolution summit', [online], available: https://www.london.gov.uk/press-releases/mayoral/london-devolution-summit. (accessed 21 August 2016).

Hazell, Robert 2005. Westminster as a 'Three-In-One' Legislature for the UK and its Devolved Territories. IN: HAZELL, ROBERT and RAWLING, RICHARD. eds. *Devolution, Law Making and the Constitution*,Exeter: Imprint Academic, 226-251.

ICPS 2012. "Devolved Parliaments and Assemblies" [online], available: http://www.parlicentre.org/res_dev_admin.php. (accessed 20 July 2016).

Lightfoot, Warwick. 2006. *Local Government in London: its origins, evolution and functions*. London: Mayor of the Royal Borough of Kensington and Chelsea

Ministry of Justice. 2009. *Devolution: A Decade On Government Response*. Norwich: TSO.

Morgan, Bryn.1998. The local elections of 7 May 1998 and the London Referendum. Research Paper 98/59. London: House of Commons Library.

Nidirect 2014. "Devolved government in the UK" [online], available: http://www.nidirect.gov.uk/devolved-government-in-the-uk. (accessed 20 July 2016).

O'Leary, Brendan. 1987. "Why Was the CLC Abolished?" *International Journal of Urban and Regional Research*, 11(2), 193-217.

Sandford, Mark. 2013. The Greater London Authority. Note (SN/PC/05817). London: House of Commons Library

Shah, Anwar. 2006. The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of

Local Governments IN: SHAH, ANWAR. eds. Local Governance in Developing Countries: Washington, D.C.: The World Bank, 1-46.

Smith, Martin J. 2010. From Big Government to Big Society: Changing the State–Society Balance. *Parliamentary Affairs,* 63 (4): 818-833.

UK Parliament 2010. 'Referendums in the United Kingdom', [online], available: http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/9903.htm . (accessed 27 July 2016)

UNDP. 2016. "Local governance: Building stronger communities" [online], available: http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/focus_areas/focus_local_governance.html. (accessed 20 July 2016).

United Nations. "Local governance: Report of the United Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance" [online], available: https://publicadministration.un.org/publications/content/e-library.html. (accessed 26 July 2016).

Wilson, Robert H.2000. "Understanding Local Governance: an international perspective" *Revista de Administração de Empresas*, 40(2), 51-63

Wood, Edward. 1998. The Greater London Authority Bill: A Mayor and Assembly for London (Bill 7 of 1998-99). Research Paper 98/115. London: House of Commons Library.

附錄一：英國委任分權（Devolution settlement）模式比較表

地區	分權方式	內容
威爾斯	委任分權予威爾斯的權力（subjects）	農漁林業及鄉村發展（agriculture, fisheries, forestry and rural development）、歷史古蹟（ancient monuments and historic buildings）、文化（culture）、經濟發展（economic development）、教育訓練（education and training）、環境（environment）、消防救援（fire and rescue services and promotion of fire safety）、食品（food）、健康（health and health services）、交通（highways and transport）、住宅（housing）、地方政府（local government）、威爾斯議會（National Assembly for Wales）、公共行政（public administration）、社會福利（social welfare）、運動休閒（sport and recreation）、觀光（tourism）、城鎮規劃（town and country planning）、防禦洪水（water and flood defence）、威爾斯語（Welsh language）
	保留於西敏寺的權力（non-devolved）	未明列於威爾斯的分權事項，皆保留於英國國會
蘇格蘭	保留於西敏寺的權力（Reserved matters）	憲法（constitution）、外交（foreign affairs）、國防（defence）、國際關係（international development）、公務員制度（the Civil Service）、財政（financial and economic matters）、移民（immigration and nationality）、藥物濫用（misuse of drugs）、貿易（trade and industry）、能源（aspects of energy regulation (eg electricity, coal, oil and gas and nuclear energy)）、交通（aspects of transport (eg regulation of air services, rail and international shipping)）、勞資關係（employment）、社會安全（social security）、墮胎與代孕（abortion, genetics, surrogacy, medicines）、廣播（broadcasting）、平等權（equal opportunities）
	委任分權予蘇格蘭的權力（devolved matters）	衛生福利（health and social work）、教育訓練（；education and training）、地方政府與住宅（local government and housing）、司法與警政（justice and policing）、農林漁業（agriculture, forestry and fisheries）、環境（environment）、觀光（tourism, sport and heritage）、經濟發展與交通（economic development and internal transport）
北愛爾蘭議會	保留於西敏寺的權力（Excepted matters）	憲法（constitution）、皇室繼承（Royal succession）、國際關係（international relations）、國防武力（defence and armed forces）、移民與庇護（nationality, immigration and asylum）、選舉（elections）、國家安全（national security）、核能（nuclear energy）、國稅（UK-wide taxation）、貨幣（currency）、榮典權（conferring of honours）、國際條約（international treaties）
	經西敏寺同意，委任政府可行使的權力（Reserved matters）	火器與炸藥（firearms and explosives）；金融服務與年金規範（financial services and pensions regulation）、廣播（broadcasting）、進出口管制（import and export controls）、民用航空（navigation and civil aviation）、國際貿易（international trade and financial markets）、電信（telecommunications and postage）、海床（the foreshore and seabed）、議員除籍（disqualification from Assembly membership）、消費者安全（consumer safety）、智慧財產（intellectual property）
	委任分權予北愛爾蘭的權力（Transferred matters）	衛生福利（health and social services）、教育（education）、就業（employment and skills）、農業（agriculture）、社會安全（social security）、年金（pensions and child support）、住宅（housing）、經濟發展（economic development）、地方政府（local government）、環境（environmental issues (including planning)）、交通運輸（transport）文化（culture and sport）、北愛爾蘭公務員（the Northern Ireland Civil Service）、平等權（equal opportunities）、司法與警政（justice and policing）

資料來源：（Gov.UK，2013）

A4. 圓桌會議

二次民主化：
地方治理的制度改革建議書

楊長鎮*

壹、何為二次民主化

二次民主化的提出是基於我們認為：台灣目前完成的民主化僅為第一階段的民主化；一次民主化完成的是「去威權體制」的民主化，二次民主化則是要「去侍從體制」的民主化。戰後國民黨統治作為「威權侍從體制」，至今日，威權已經被民主運動推翻，殖民霸權受本土化運動挑戰，但去威權之後兀自坐大的侍從結構卻成為民主化之盲點和誤區。之所以為「盲點」，是因為它竟然未被視為政治議題，更未進入民主改革之議程。之所以為「誤區」，是因為承擔台灣民主化大任的民進黨甚至以「割喉拔樁」作為面對侍從結構之主要策略，放任其進一步坐大，甚至反噬了「民主-本土化」的道德基礎。

貳、為何二次民主化

在外來統治下的侍從結構，主要表現在地方派系的政治生態，也表現在特權政商和軍公教社群的部曲化。地方派系政治根本架空了基層民主運作，如果我們承認「所有的政治都是地方政治」，那麼我們就難以否認台灣民主的空洞化。甚至連以民主招牌起家的民進黨，其基層運作方式、對草根政治的想像，都向地方派系靠攏，甚至逐漸向上發展。派系政治與樁腳政治竟然成為兩黨政治的共通語言，這是台灣民主政治的重大威脅。因此，推翻後威權的侍從結構實為台灣二次民主化的首要重點，而從運動面與制度面進行地方自治的改造，則是革除侍從結構的根本。

* 客家委員會副主任委員。

參、改革要項

二次民主化的制度改革基本上有兩大方向：政黨政治化及參與民主化。目標在使派系政治、樁腳政治極小化，而得以取得實質的民主內涵，重建基於民意的地方治理。與此配套的是：建立地方治理透明度、基層農漁民組織的改造及土地、環境計畫審議制度之獨立機構化，使公民之監督、參與得以真正進行。

一、 從派系政治轉向政黨政治：

（一）縣市議會半數席次為政黨比例代表：

由政黨提名向人民直接負責。區域選議員選舉受制於選區生態與傳統競爭模式，往往成為派系禁臠或黑道橫行。且選區中的議員為複數，民眾難以比較其問政表現，且責任分散、可監督性低。建立議會政黨比例代表後，一方面可能引進較能理念問政的新型態議員，亦可促進縣市政策的政黨辯論競爭，使選民易於比較監督。

（二）建立議會黨團的議事地位：

目前的議會黨團不具議事流程上的法律地位，黨團徒具虛名，議員基本不受黨團紀律約束。建立議會黨團的議事地位，將迫使議員凝聚政策立場，進行議會的政黨辯論競爭，有助於民意監督與選擇。

（三） 開放成立地方政黨：

政黨之意義在於凝聚多元民意、形成政治立場之競爭，使分散之民意得以進行較有效率的競爭論辯。政治結社是基本的公民權，地方自治既為憲法所保障，則無理由認為地方治理不須形成政黨路線競爭。因此應廢除現行《人民團體組織法》違憲的地方黨禁條款，並比照全國性政黨制度建立地方政黨補助模式。過去一黨獨大的黨國威權時代，不同的民意無法以政黨形式呈現，乃轉而為地方派系形式競爭，這種檯面下運作模式長期下來，只留存資源網絡的競爭，而無政策路線的競爭。地方政黨開放後，可以鼓勵地方不同政治系統從檯面下分贓或合縱連橫轉向檯面化公開競爭，由公民做最後選擇。

二、 從樁腳政治轉向參與民主

（一）村里委員會化：

單一首長式的村、里長制是封建或殖民時代以來國家控制基層的保甲制度之遺留，不但不符合基層社區自治的公民參與精神，甚至因為村、里長之派系之選舉樁腳化，村、里長選舉乃成為派系巷戰，社區內部因村、里長選舉而演成分裂對立。村、里長制應改制為村、里委員會制，使社區內熱心人士得以共同推動社

區公共事務。

（二）建立集中開票制：

藉由社區化之投開票所之開票結果，可以明確驗收政治投資成效與基層樁腳成績，派系可以執政地位或各種軟硬手段進行秋後算帳或分贓獎賞，並妨害社區集體的秘密投票權。因此應修法改採「投票分散、開票集中」模式，將同一鄉(鎮、市、區)各投票所之選票集中於一地點混合後分組開票，一方面保障社區投票秘密、便於政黨與民眾監督開票，亦可藉由個別投票所開票資訊之切斷，解放被綑綁於派系樁腳地位之基層政治工作者。民眾之投票行為亦因此較可能掙脫人情世故或資源分配網絡之糾葛，單純考量選賢舉能，實現其政治選擇之自由意志。

（三）公民監督選舉：

以登錄制方式接納政黨以外之獨立公民團體觀選、監票，擔任政府與政黨以外的吹哨者任務，強化選舉過程與結果之公信力。

（四）選舉平民化與平等化：

選舉的公平是民主政治的起步，流於金銀子彈軍備競賽的選舉是民主的異化，使民主成為財團金主的囊中物。修法限制競選資源之過度使用，建立選舉資訊通路之平等化，使候選人不因財力限制而有競爭立足點的不平等，是民主體制健全發展的必要規範。亦應提供擬參選人得以如電子聯署、公設普及聯署據點等方便方式，進行公民聯署而取得候選人資格，避免登記費成為進入障礙。(罷免案與公投案亦同)

三、 建立地方治理透明性

（一）地方政府與議會公報制度法制化：

地方政府之施政計畫、結果，年度預決算案，送請議會審議議案，重要應公告事項，或議會議程預告、議事紀錄報告等，均為民眾監督、參與地方治理或保障權益的重要資訊，均應方便民眾普遍取得。但現行法規欠缺公報制度，地方政府資訊接露不易，致關切基層民主之公民無從監督或參與地方治理，而地方政府、議會亦得以在黑箱內運作。因此應修法規範縣(市)、鄉（鎮、市）之行政、立法資訊之透明方式，建立完整的地方(印刷及電視、網路)公報制度。

（二）建立地方公共論壇空間：

地方公共事務欠缺可供民眾互動、倡議、評論的平台，不利於民眾對公共事務的共同思辯審議。地方有線電視頻道是最有效率的地方公眾媒體，應使其公益頻道脫離政府掌控而公共化，將其費率審議收歸ＮＣＣ，其線路舖設、附掛等應依法得以強制使用，不受主管機關或相關權利機關直接操控，以建立具獨立性的

地方公共頻道

（三）建立有效的議會議程預告與旁聽制：

議會議程、議案除應刊載相關公報，並應主動知會利害相關團體、社區，必要時應進行議事前聽證。

四、 基層非政府公共自治組織改革

在威權時代，延續自日治時代的基層農、漁民組織被逐步改造為黨國外圍組織，在這種治策性改造下，其自治性格日漸萎縮，農、漁民對農、漁、水利會之主權意識消失，產權關係被解除。成員與組織關係的異化，使這些農漁村自治團體逐漸變成不官不民的無主怪物。對會員而言，農漁團體職員選舉是一時的交易，與信任託付無關；選後，理監事幹部壟斷組織營運權利，與會員之共利自治脫鉤。這些組織因為具備長期累積的公共資產，乃成為各種地方治政勢力染指標的，農會信用部更容易成為派系分贓與賄選的金庫。

（一）農、漁會合作經濟化：

農、漁會實施股金制，回歸合作經濟模式經營。其附帶的局部性農、漁政功能則回歸地方政府部門，必要時以公法契約方式委辦。為避免特定集團之壟斷，其理事會選舉應採少數連記法，使少數派得以參與監督，形成必要的內部制衡。

（二）水利會改制公務機關：

水利會資產龐大，雖為農民共有，但其歷史悠久，農民只知日常利用，卻對其欠缺權利意識，因此成為各種勢力染指對象。而在「水租」取消後，農民與水利會之明確權利義務關係喪失基礎，造成水利會坐擁龐大資產卻因不官不民而缺乏適度監督。鑒於水權與水利設施具有重大公共性，而近代以來如水庫、大圳等重大水利建設亦為政府以公共預算投資建設，故應立法解散水利會，其資產歸於國有並設立水利基金專用於水利建設，水利事務重新定義為公共行政事務，劃歸政府水利機關主管並以公務預算執行。

（三）社區公廟改革：

傳統社區公廟脫胎於開發時期兼具認同象徵功能之村社鄉庄自治組織，日本殖民以來，傳統鄉庄村社自治被取消，基層社區納入地方行政層級，公眾推舉之社區領袖轉為國家代理人，社區自治實質上成為國家治理之代理行為，公廟乃萎縮為純宗教功能。但公廟多擁有歷代累積土地或現金等產，因而其宗教事務雖基本上延續傳統的社區自治形式，但卻無法阻斷不良動機者，乃至地方政治派系採侵入式參與，並援引公廟資源成為派系經營重鎮。政府採取的形式化管理，造成有勢者操控信徒大會、排擠異議，實質上破壞了宗教自治。為保障基層傳統的宗

教自治生活，並鑒於公廟資產具有社區公共性，應建立公辦信徒登記與公共監督公廟選舉制度，使公廟代表的宗教自由不受惡勢力侵犯，並擺脫派系樁腳化的畸形發展。

五、 獨立化民眾參與化的公共審議機制重建

現行制度下，空間規劃或環境保護等相關的公共審議機制完全劃歸於行政權，此種制度設計造成計畫權與審議權合一的不合理現象。實務上，政府機關本身更經常為開發單位或需地機關，對自身所提案件進行審議，球員兼裁判，致審議制度徒具虛名，欠缺足以說服公眾的客觀性與合理性。行政機關內附屬性的審議機制因此被矮化、極小化、形式化，欠缺適度的行政支援與專業性。且審議程序、項目之要件化或規範化極度不足，在在都使審議的實務流於粗放草率，不具實質的審議意義。為重建公共審議之合理性與有效性，應修法使環境養響評估、都市計畫、區域計畫、土地徵收、地價評定等公共審議機制獨立機關化，以第四權方式依法律規範進行專業審議。並使相關計畫之形成及審議過程具備充分的公眾參與性，包括多元專業評估資訊之提供、意見徵詢、民眾提案、公民審議工作坊、聽證會等。甚至應容許在一定條件下公民集體提出創制性的規劃案提供審議。(本文經原作者同意轉載自2016年9月24日，由台灣地方民代公益論壇與國立臺灣大學社會科學院客家研究中心及中國地方自治學會合辦之「客家與臺灣發展學術研討會」所印製之大會手冊中之論文。)

「台灣地方民代公益論壇」(TCF)

參加義大利米蘭 2015「歐洲區域議會聯合會(CALRE)」年會暨「世界論壇(World Forum)」會議紀實

時間：2016 年 10 月 22-25 日

地點：義大利 米蘭

(參加對象補充報告)

一、 此次應邀 CALRE 世界論壇的 11 個國際單位中，歐盟(European Union)本身有 5 個不同的組織參加，6 個歐盟以外的國家立法議會議員聯合會參加，分別是中華民國台灣的台灣地方民代公益論壇(TCF)、美國的全美州議會聯合會(NCSL)、日本的日本會議地方議員連盟(JLCA)、菲律賓的菲律賓議員連盟(PCL)、巴西的巴西州級議會聯盟(UNALE)及加拿大的魁北克全國聯合會(National Assembly Quebec)。

二、 6 個歐盟以外的國家立法議會議員聯合會中的日本 JLCA、菲律賓 PCL 及歐洲 CALRE 係今年 2015 年 8 月 28-31 日接受 TCF 邀請來台灣參加 2015 年「台灣地方民代公益論壇(TCF)」暨「全球地方議員論壇(GCF)」年度論壇大會；在該次論壇大會中，本 GCF 論壇另邀請法國、南韓及中國大陸 3 位教授共襄盛舉參與盛會，合計共有 8 個國家參加 TCF 的年會。

三、 美國 NCSL 與歐洲的 CALRE 能搭起友誼的橋樑，也是緣於去年(2014) 6 月在台灣的 TCF 年會中，我論壇首度邀請美國 NCSL、歐洲的 CALRE 及日本 JLCA 來台參加國際論壇後，彼此之間才有更積極的互動及合作聯誼等事。美國 NCSL 於 2014 年 8 月邀請台灣 TCF、歐洲 CALRE 及日本 JLCA 參加其年度大會，惟因台灣正逢選舉年，彼時只有歐洲 CALRE 赴會；同年 11 月歐洲 CALRE 開年會時，也曾函邀台灣 TCF、美國 NCSL 及日本 JLCA 赴會參加，TCF 因年底選舉正如火如荼進行，無法前往，因此當時只有美國 NCSL 及日本 JLCA 至西班牙 Galicia 參加 CALRE 的年度大會。

四、 6 個參加 CALRE 世界論壇的立法議會議員聯合會中的巴西 UNALE，因係使用葡萄牙語，與西班牙交往密切，所以 2014 年 CALRE 的西班牙會長 Pilar Rojo Noguera 就曾派員參與巴西 UNALE 年會。基於禮尚往來之誼，今年 CALRE 年會時，巴西 UNALE 會長也率同好幾位議員與會。TCF 今年 2015 也曾發函邀請巴西 UNALE 會長來台參與論壇，直到 8 月底舉辦均未獲回音，直至 9 月中旬論壇結束後才接到巴西 UNALE 新任會長來信說因會長交接，我 TCF 邀請信被耽誤，以致來不及參加及回信，並邀請我會明年 6 月赴巴西參與其年會。(該巴西 UNALE 在 2005 年曾透過我國駐巴西代表處發函邀請台北市議會等台灣議會派人出席，可惜時逢議會議期，該邀請函被秘書處簽報存查，加以當時 TCF 尚未成立，致台灣未有代表參加。)

---

(10) National Union of Legislators and States with Legislative Powers (UNALE, South America)巴西州級議會聯盟;

(11) Philippine Councilors League (PCL) 菲律賓議員連盟。

五、 2015 年 TCF 舉辦的 GCF 論壇大會也曾發函邀請加拿大 FCM 組織來台，也未獲回應。但加拿大的另一組織，魁北克全國聯合會因曾參與 UNALE，故與 CALRE 相識，所以 2015 年也獲邀參與 CALRE 所舉辦的「世界論壇」。

會議流程：

2015 年 10 月 23 日

世界論壇
(World Forum of Regional and Sub-National legislative Assemblies)
論壇主題：Regional and Local Representation for a True Global Democracy

一、 開幕典禮：

下午 3:00 開始開幕典禮。

倫巴底地區行政首長 Roberto Maroni 致詞及 CALRE 主席 Raffaele Cattaneo 致開幕詞，CALRE Cattaneo 主席在主題“Regions, Representation, Subsidiarty – What prospect for Regional Governments？”發表 30 分鐘演講。

二、 國際貴賓致詞：

11 位國際貴賓輪流上台致詞 5-10 分鐘(圖 4-5)。除了先介紹自己組織，同時也針對大會主題發表演說。(林理事長的演說內容請參附件 1)[4]

[4] (重點摘錄) 林理事長以其擔任 25 年台北市議員的深刻體驗，深知台灣地方自治仍偏向中央集權，原因乃是中央立法限制了地方議會所立的法律位階受到嚴重剝奪。成立 TCF 目的是希望結合地方民代向中央反應爭取地方權限。其亦了解，很多國家都有全國性的地方議員組織，但迄今世界上仍無一個整合各國區域地方立法機構聯合會的全球性的組織，因此發起籌組「全球地方議員論壇」(Global Councils Forum, GCF)。鑑於亞洲地區已有日本、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，因此在 2015 年 GCF 會議中，決定 2016 年年底在菲律賓舉辦首次的「亞洲地方議員論壇」(Asia Councils Forum, ACF)。CALRE 主席 Cattaneo 建議，將來等亞洲的 ACF 成立以後，各大洲再來成立 GCF。
民主的特質是民選民意代表的代議權是來自人民，亦即其權力的來源是從下往上，不是從上往下。人民給多少，民意代表的權力就有多少。何以會讓超及國家(意指歐盟)剝奪國家及區域等地方政府的主權呢?縱然在全球化的過程中，歐盟各會員國的決策權力必須不斷讓渡給歐盟，CALRE「輔助性原則」工作小組的表現，及為了防止歐盟行政權不斷擴充成為民主赤字所做的努力，同樣也令人欽佩。

(圖 4)

(圖 5)

三、 休息茶敘：

大會準備精緻小點及輕酒類供來賓享用，放置高高的桌子供來賓放點心飲料，沒準備椅子，整體上看起來高級優雅。

四、 國際學者報告：

(一)、Piero Bassetti
President of Globus et Locus and President of Giannino Bassetti Foundation
講題：地方政府主權的未來

(二)、Gary Marks
美國北卡羅萊納大學教堂山分校同時也是荷蘭阿姆斯特丹 Vrije 大學的政治學教授
講題：民意代表的價值及地方政府權力的角色

五、 CALRE 副主席 Pilar Rojo Noguera 女士說明 10 月 24 日早上分組討論相關事宜。

六、 歡迎晚宴：設宴於米蘭主教大教堂旁的 Palazzo Giureconsulti (圖 6)，約有 160 位來賓參加。主辦單位未安排致詞，用餐時間安排女聲樂家在場優雅演唱義大利名曲，文化氣氛中的異國晚餐，令人印象深刻。

(圖 6) Palazzo Giureconsulti

2015 年 10 月 24 日

一、 分組論壇(有 8 場小組討論，各有主題，TCF 林理事長被指定主持第 2 場討論會) ，8 場主題如下：

(一)、Competitiveness and new paradigms of growth 經濟競爭力和經濟成長的新模式

(二)、Feeding the Planet, Energy for Life 滋養地球 生命能源

(三)、Regional welfare: social rights and institutional opportunities 區域政府的福利：社會權利和制度性機會

(四)、Sustainable development and regions 永續發展與區域的關係

(五)、 Multilevel government and need for partnership 多層級政府和夥伴關係的需求

(六)、Fiscal and financial policies 財政和金融政策

(七)、Policy making and policy assessment 政策制定和政策評估

(八)、Value of the norm: subsidiarity and rights 規範的價值：輔助和權利

四、綜合報告討論並做成決議

世界論壇的出席者各對自己有興趣的主題報名參加小組討論。每場小組約有 10-15 人參加，主持人由 CALRE 指定，TCF 林理事長被指定主持第 2 場「滋養地球，生命能源 (Feeding the Planet, Energy for Life)」，此場題目「滋養地球，生命能源」正是 2015 米蘭世博 EXPO 米蘭憲章(The Milan Charter)訴求的主題(圖 7)，這次世界論壇以之做為小組討論主題之一，表達現代人類對全球糧食問題的關注，繼而指定林理事長當主席，對 TCF 的意義更顯非凡。

(圖 7)

(圖 8)

2015 世界博覽會(EXPO)主辦國義大利政府致力推出米蘭憲章，以「滋養地球、生命能源」為主題，展出全球化下的糧食生產、食物安全、永續農業、農業創新、飲食文化、飢餓等議題，主張取得充足、安全、營養與乾淨的水和食物應該被視為基本人權之一，否則是侵害人類尊嚴。

各界簽署的米蘭憲章中，包括從個人、社會公民、企業組織三種身分可做出的自我要求與貢獻，並要求每一個人都應強烈敦促各國政府和國際組織做出承諾，以立法等各種手段保障食物權，消除一切與食物、農業相關的不平等。

自古至今在米蘭頒布或簽署的幾項重要文件，在歷史上都具有相當影響力及意義，從最早西元 313 年君士坦丁一世的米蘭敕令(Edict of Milan)[5]到 1807 年拿破崙發布的米蘭詔書(Milan Decree)[6]。世博官方順著 EXPO 在米蘭舉辦，提出米蘭憲章，也呼籲各界都能簽署、實踐米蘭憲章，即希望米蘭憲章能成為 2015 米蘭世博留給世人的文化資產，能與米蘭敕令或米蘭詔書並駕齊驅。

8 場的分組討論，由報名參加小組討論的人針對事先寄送的立場文件(Position Paper) 的內容，當場提出意見並進行討論。在正式進入討論之前，先由林理事長主席朗讀一篇引導文，(演說中英文內容請參附

[5] 君士坦丁一世爲維護自己的統治，在皇位爭奪中獲得更多的支持，對基督教採取一系列寬鬆政策，在 313 年與李錫尼聯合發表「米蘭敕令」，正式承認基督教為合法且自由的宗教，並歸還所沒收的基督教財產，它標志着羅馬帝國的統治者對基督教從鎮壓和寬容相結合的政策轉爲保護和利用的政策。

[6] 1805 年對英戰爭的慘敗，迫使拿破崙利用其對歐洲大陸的控制，對英國採取消極的經濟封鎖，就是所謂的「大陸政策」或「大陸封鎖政策」。1806 法國皇帝拿破崙一世採取對英國的經濟封鎖，在 1806 年 發布「柏林詔書」，禁止歐陸各港口輸入英國貨物，在 1807 年 發布「米蘭詔書」，禁止中立國的船隻裝運的英國貨物，宣布不列顛各島處於封鎖狀態。拿破崙希望迫使英國的工廠關閉，工人失業。倫敦政府為避免造成一項嚴重的社會危機，將被迫求和。相反地，此時的法國在歐洲市場享有政治和工商業雙重霸權。

件 2)[7]做為小組討論的引言，隨之馬上進行討論。

討論中，與會人員熱烈討論，其中比利時籍的議員(圖 8)提到各國對食品進口及對學童食材管制嚴格，生意不好做，但當主席的林理事長認為此想法偏離米蘭憲章的理想「食物取材零距離(Zero food-miles)」，就表示與其送人魚不如教人釣魚，將正確的食物權導回正軌。討論後的意見經過與會人員認可後，當場做成結論，由技術支援人員立刻修改立場文件，送回大會，準備進行下一簽署程序(圖 9-10)。

(圖 9)

(圖 10)

七、 簽署宣言(圖 11-12)

大會宣布 8 個分組的結論，彙整 8 個小組的結論做為宣言內容。修改後的立場文件由各組主持人輪流上台向全體來賓做綜合報告，並朗讀修改後的該組內容。

彙整 8 場的綜合報告後，新的一份米蘭宣言就此產生，所有各國貴賓均自願簽署米蘭宣言(Manifesto of Regional and Sub-national Legislative Assemblies for a True Democracy)，支持該宣言所闡揚的理念。

[7] (重點摘錄) 中國人的「民以食為天」點出我們祖先在人類的生活體驗中最重要的「食」的問題。1959 年台灣派出第一支農耕技術隊到世界各地協助改良農業技術增加農業生產，直到 1971 年退出聯合國，無法再參與國際農業合作事務，台灣早在五十年前，以具體的行動在協助世界解決人類的糧食問題，只因政治問題無法繼續提供協助。今天雖然很榮幸受邀在這個國際場合，和各位就人類糧食的未來作交流，但內心卻百感交集。因為食物，衍生出的政治經濟社會等問題，將成為本世紀人類的重大危機，米蘭 EXPO 將食物的取得視為人類的基本人權，林理事長希望仿照目前國際上最盛行的商貿協定，發起一項國際反飢餓多邊協定，真正落實將食物視為人類基本人權的理想。中國古書禮記中描述「天下為公」的美好世界，「貨惡其棄於地也，不必藏於己」，是希望各種物質資源，不喜歡被浪費、棄置，希望能發揮應有的功效；但也不能私藏據為己用，這個看法和今天米蘭憲章中所提不浪費食物資源的主張是一樣意思，可見人類對美好世界的追求，從前和現代，東方與西方，並沒有甚麼不同。

(圖 11)

(圖 12)

八、 閉幕致詞並合影留念(圖 13)

九、 新聞發佈會(圖 14)

新聞發佈會由 CALRE 主席 Raffaele Cattaneo 主持，參加者有台灣 TCF、美國 NCSL、日本 JLCA、菲律賓 PCL 及巴西 UNALE，每位主席均自備一位義大利文翻譯。

(圖 13)

(圖 14)

十、 午餐

道地的義式午餐，溫熱小點心、冷火腿、義式生牛肉片、烤麵包片及乳酪、煎蛋捲、espresso、紅酒、白酒，所有人站著吃，流水席，賓主盡歡。

林理事長攜帶我國畫家所繪威尼斯風光燒製成的大瓷盤送 CALRE 主席 Raffaele Cattaneo，主席則請台灣代表團到他的辦公室當場懸掛起來。(圖 15)

(圖 15)

(圖 16)

十一、 出發至 2015 米蘭世博 EXPO 參觀

自下午 3:00 走到晚上 11:00，CALRE 主席引見世博執行長，執行長表示世博原定目標參觀人數 2000 萬人次，已突破為 2300 萬人了。執行長特別安排我們分為四組，用英語耳機導覽，世博的館場很多，我們僅參觀四個館。 在惜別晚餐結束以後，主辦單位安排參觀義大利館，此時該館已清空，僅開放給 CALRE 貴賓參觀，接著又引大家登高處觀賞生命之樹，夜晚的生命之樹份外壯觀美麗。7-8 小時走下來，每一個參加者，累到最後見椅就坐，見牆就靠。

十一、在義大利倫巴底館舉辦惜別晚餐(圖 16)

雖說是惜別晚餐，但菜色比中午更簡單：冷火腿、義式生牛肉片、烤麵包片及乳酪、紅酒、白酒，所有人站著吃，菜色簡單，無限量供應，意在交誼，不在菜色是否豐盛精彩。

2015 年 10 月 25 日

一、米蘭市區導遊觀光

二、大會結束

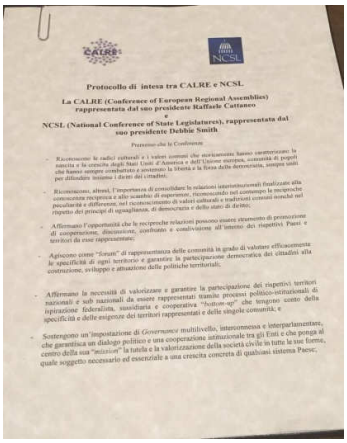
心得、對話與感想：

一、類似此地方議員的各國聯盟組織均早已成立，各國亦自行開會運作，惟迄今尚無跨國跨洲聯繫，除了歐洲的 CALRE 係 8 國 74 個區域議會(相當於州議會) 有跨國開會外，只有巴西 UNALE 曾邀請南美洲各國及北美加拿大參加，歐盟 CALRE 也跨洲參加。

直至 2014 年台灣 TCF 年會在外交部、台北市議會及台北市政府大力

支持下，結合歐洲、美國、日本及台灣地方議員聯盟的聯繫，也是今2015 年 10 月歐洲 CALRE 年會藉米蘭世博 EXPO 加辦 2015 年世界論壇(World Forum)的緣由。

二、 美國 NCSL 會長去(2014)年曾來台與會，2015 年已卸任的會長 Debby Smith 及 2016 年的新會長 Curt Bramble (R,猶他州參議員)因職務繁忙，以至無法參加 2015 年 8 月的 GCF 年度論壇。TCF 正擔心兩會關係將逐漸疏遠，而其又因 TCF 去年的牽線，與歐盟 CALRE 關係逐漸緊密，僅今年 CALRE 就利用美國 NCSL 理監事會去美國拜訪兩次，第二次在 8 月西雅圖的大會中，雙方還簽了一份加強雙方合作的協議(圖 17)。



Protocollo di intesa tra CALRE e NCSL

La CALRE (Conference of European Regional Assemblies) rappresentata dal suo presidente Raffaele Cattaneo

e

NCSL (National Conference of State Legislatures), rappresentata dal suo presidente Debbie Smith

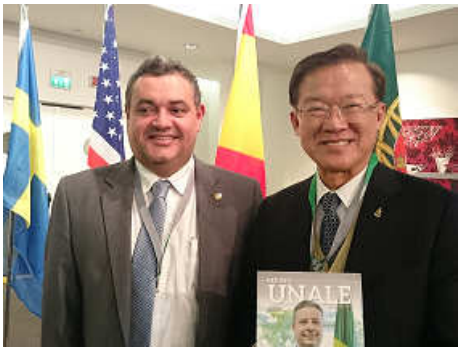
(圖 17)

(圖 18)2016 NCSL 主席 Curt Bramble (右)
CALRE 主席 Raffaele Cattaneo (中)

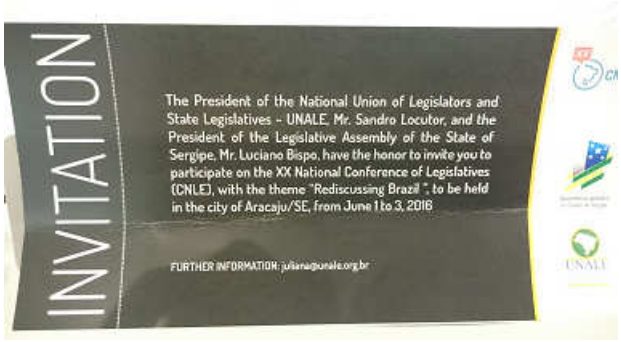
三、 但至 10 月 23 日大會開幕那天，美國主席(他也帶了幾位美國州議員參加) 很友善主動過來打招呼(圖 18)，對於 TCF 去年邀請該會當時會長 Senator Bruce Starr 來台，他都知曉，還主動向林理事長提及他女兒嫁到台灣高雄，外孫子女也均在台灣。他來過台灣數次，今年馬總統訪美時他有和馬總統會面,馬總統邀請他今年11月下旬來台訪問，他因會長一年任期會務繁忙，尚未確定是否能來。NCSL 會長說明今年沒能來參加 TCF 的原因係因接任新主席，有很多重要行程，而本來可以分攤工作的卸任主席因生病未能分擔，我對於會長能親自來致意並特意說明感到安慰。

四、 在會場上遇見日本會長、菲律賓代表均特別親切。遇見 CALRE 去年西班牙籍會長 Pilar Rojo Noguera 也是倍感親切。

五、 在米蘭會議之前，曾與巴西 UNALE 會長 Sandro Locutor (圖 19)通過信但尚未見過面,林理事長主動趨前打招呼,兩人一見如故,會長 Locutor 先生還當場遞出邀請函(圖 20),邀請林理事長參加 2016 年 6 月 UNALE 的年會並贈送葡萄牙文的 UNALE 會刊。



(圖 19)



(圖 20)

六、 換名片時，其向林理事長表達林理事長在 CALRE 是很有名(famous)的人，林理事長既驚訝又開心，感覺上 TCF 為辦國際論壇已打響了聲譽，這不會是僅屬林理事長個人的榮譽，也是讓台灣在國際上有自己的空間和位置。他們早就聽過林理事長名字，猜想這是緣於 TCF 已連辦二年的 GCF 論壇，而兩任歐洲 CALRE 會長均有前來台灣，及去年因台灣選舉年未能應邀參加歐洲 CALRE 在西班牙的年會，但仍在 CALRE 會上播放林理事長的影視發言有以致之。

七、 在和其他歐盟組織代表交換名片時，有向林理事長表達林理事長在 CALRE 是很有名(famous)的人，林理事長既驚訝又開心，感覺上 TCF 為辦國際論壇已打響了聲譽，這不會是僅屬林理事長個人的榮譽，也是讓台灣在國際上有自己的空間和位置。他們早就聽過林理事長名字，猜想這是緣於 TCF 已連辦二年的 GCF 論壇，而兩任歐洲 CALRE 會長均前來台灣，及去年因台灣選舉年未能應邀參加歐洲 CALRE 在西班牙的年會，但仍在 CALRE 會上播放林理事長的影視發言有以致之。

八、 大會在會場進口處的左邊設置一個世界論壇的主布幕，面對主布幕的右邊為倫巴底區域旗及 CALRE 所屬八個國家國旗，包含：西班牙、義大利、德國、奧地利、葡萄牙、英國、芬蘭和比利時。面對主布幕左邊為歐盟旗及其他參加國的國旗，有中華民國台灣、美、日、菲、巴西、加拿大暨瑞典等 (圖 21-22)。在台下各國代表席位也都置放各國小國旗以為識別(圖 23)，中華民國台灣國旗一樣擺在 TCF 代表人員桌上(各國會長都被邀請坐在中央最前排的位置) 。

(圖 21)

(圖 22)

(圖 23)

(圖 24)

九、 媒體的重視：開幕當天，我們中華民國台灣 TCF 的代表一抵會場一樓大門口，就有電子媒體在門口攝影。到了會場，又接受義大利國家電視台 RAI 訪問(圖 24)，希望林理事長用中文回答，幸好 TCF 的義文翻譯俞秘書派上用場。其後再接受另一地方電視台訪問，也是由俞秘書擔任義文翻譯。大會閉幕後的新聞發佈會，再由俞秘書擔任林理事長的義文翻譯。林理事長被排在 CALRE 會長旁邊，各國會長代表前面都由主辦單位放著國旗，中華民國國旗就置放在中間。

十、 歡迎晚宴安排在米蘭市區大教堂 DUOMO 邊一處 16 世紀建築古蹟的樓上。餐桌順著長條型走廊佈置，160 多人的晚宴只排面對面，所以相當長，位置擺設相當重要，因涉及晚宴交談對象(圖 25-26)。CALRE 兩任新舊會長與 TCF 林理事長坐同一邊且是正中間，左邊第一位是美國 NCSL 會長，接下來是義文翻譯俞秘書、林理事長、林理事長夫人及蘇秘書，蘇秘書左邊係倫巴底區域議會副議長 Fabrizio Cecchetti。至於 CALRE 會長右邊係巴西 UNALE 的會長 Sandro Locutor 及其成員。德國 Clemens Lammerskitten (歐盟「歐洲地方與區域會議」代表) 坐在 CALRE 正對面，左邊是菲律賓代表 Maria Leobeth B. Deslate-Delicana 及日本會長 Yoshiaki Matsuda 夫婦，德國夫婦右邊為比利時代表 Karl Heinz Lambertz 及加拿大代表 Francois Ouimet，坐在 TCF 代表人員正

對面。所以談話的對象限於右邊美國會長、對面德國、比利時、加拿大代表。利用晚宴的機會與向來不熟的加拿大代表多建立兩會關係，德國代表先生晚餐不發一語，他對面就是歐洲 CALRE 會長， CALRE 會長與美國 NCSL 會長聊得多，但是德國代表的夫人和比利時的代表較熟也聊得多。

(圖 25)

(圖 26)

十一、 林理事長曾就比利時布魯塞爾這麼小國家做為歐盟首都的看法就教於比利時代表，他直言開會對他們而言方便多了，不必舟車勞頓，但言談中仍顯出強烈的自信，並不因其國家小。

十二、 林理事長因與美國會長隔了一位義文翻譯俞秘書，加以歐盟會長又與美國會長聊天，只能利用一個空檔再確認邀請美國 NCSL 會長 11 月下旬應馬總統之邀來台時，也讓 TCF 有時間來接待歡迎他。

美國會長向林理事長說他 11 月上旬要去大陸上海，但下旬因美國會務繁忙怕沒時間來台。美國會長再三強調他們美國實心向台灣，但仍須與大陸保持交流以培養感情。他們關心大陸的民主發展與人權問題。

林理事長向美國會長提到說，美國若要向大陸推廣民主發展與人權問題，一定會和日本一樣受到大陸民眾排斥，林理事長就舉大陸曾拿台灣立法院打架之影片反宣傳台灣的民主；但林理事長又指出現在已開放陸客來台，事實上已潛移默化地影響大陸人民對民主與人權的追求。所以林理事長建議美國要推動大陸民主發展及人權問題的最佳途徑便是透過台灣；美國會長接著詢問林理事長未來大陸有無可能走向發展民主與人權? 林理事長回答是確定的。美國會長又問多久可以走向那一天? 林理事長回答時間很難說，但也可能一夕之間改變。林理事

長舉兩件例子說明一夕之間改變是可能的。林理事長舉國際獅子會1917 年在美國成立，蘇維埃共產政府也在同年成立，但在 1992 年當國際獅子會歡慶成立 75 週年時，同年蘇維埃共產政府解體，再談柏林圍牆也在 1989 年一夕倒塌，柏林圍牆的倒塌對蘇維埃共產政府的解體也是關鍵性的影響。

話題講著講著，林理事長提到台灣要感謝美國總統歐巴馬在中國大陸領導人習近平訪問美國時要求美國不要再出售武器給台灣時，歐巴馬仍表達美國要依其台灣關係法繼續出售防衛性武器給台灣。結果話鋒一轉，美國會長反問：那是否意謂民主經過 75 年也會倒塌嗎? 林理事長回說民主不會倒塌，只有共產主義才會。話鋒一轉，美國會長說到釣魚台主權歸屬仍無定論，只是交由日本管轄(參文末【後記】)。林理事長表示釣魚臺在台灣是屬台灣宜蘭縣管轄，而宜蘭縣正是我旁邊這位俞秘書的家鄉。林理事長又說既然中國大陸說台灣是中國的，那美國可主張將釣魚台交給台灣，中國大陸就沒話講。

林理事長趁機會告訴美國會長，為了世界和平這時應該讓台灣加入聯合國，相信美國和日本不至於反對，但我們知道中國大陸一定不會同意，因兩岸兩席加入聯合國，中國大陸是不可能同意。但林理事長舉大陸對台鷹派學者閻學通曾在台主張解決台灣參加國際空間問題，可比照聯合國成立時的「蘇聯模式」讓台灣加入聯合國，「蘇聯模式」入聯即屋頂蘇維埃聯邦及 16 個加盟共和國中的的白俄羅斯及烏克蘭同時加入聯合國，是為「一國三席」，亦即「兩岸三席」理論。中國大陸對「兩岸兩席」絕不接受，但「兩岸三席」就有可能同意。屆時釣魚台交給台灣，就不會惹出美日、中俄的對抗來危及世界和平。美國會長很仔細聽，沒有說好也沒說不可能。歐盟會長坐旁邊也很仔細聽。

十三、 林理事長座位對面的歐洲地方與區域會議副主席 Clemens Lammerskitten 安靜的聽著，未表示意見，(沒想到第二天一早他竟來參加林理事長主持的分組論壇)，但他很友善主動說要找時間來台灣，他們都靜靜地聽，未表示意見。

十四、 中華民國台灣雖被排斥在聯合國之外，但只要是對全球有益的事情，勇於提出建言及實際去執行，還是會被肯定與接受。

【後記】

美國會長在晚宴說釣魚台主權未定，美國只是把行政管理權交予日本。林理事長在 2014 年的國內報紙媒體找到與上述說法一致的訊息，表示美國會長說的是正確，不是他個人看法。(圖 28-30)

2014.04.23 聯合晚報

103.4.29 中時A15

■謝志傳

美日安保無權納釣島

美國總統歐巴馬亞洲行前接受日本《讀賣新聞》書面專訪表示，釣魚台列嶼適用美日安保條約第五條的協防範圍。這是首位美國總統表示釣魚台納入美日安保範圍，有拉攏日本對抗中國大陸之意。

釣魚台在明朝嘉靖年間時，抗倭大將胡宗憲就納入中國版圖，一直到滿清甲午戰爭時，屬於中國版圖。日本內閣於1895年把釣魚台併入日本領土，祕而不宣。

如今美國歐巴馬總統此舉等同公然違反《開羅宣言》與《波茨坦公告》，《開羅宣言》明確規定二戰後，日本必須把竊自中國之領土歸還中國，而《波茨坦公告》除明確規定日本領土在本州、北海道、九州和四國，還規定《開羅宣言》必須實踐。

1972年時，美國把琉球的行政管理權交給日本，同時也把釣魚台的管理權一併交出。經我政府抗議後，美國於回復我方之外交照會說僅僅是行政管理權，美國對釣魚台主權不採取立場，美國同顧恢復琉球王國獨立地位，也把屬於中國之領土之行政管理權交給戰敗國。

如今美國總統歐巴馬為討好日本，公開宣示將釣魚台納入美日安保範圍，不知美日安保的範圍何時放大到能包括日本僅僅擁有行政管轄權的土地？美國此舉是公然選邊站，拋棄以往對於領土爭議時中立之立場。

日本為釣魚台列嶼已做出軍事準備，頻頻舉行奪島演練，增購海軍陸戰隊搶灘裝備，加強海空自衛隊武裝。日本首相安倍晉三又一直想修改憲法，讓日本成為正常國家，可出口武器，這不僅讓人聯想到這不是日本軍國主義復活嗎？日本至今尚未因二戰罪行向亞洲各國謝罪，現在在美國撐腰之下，一步步走向正常國家，實是使東亞乃至於整個亞洲陷於緊張。

美國當年是把日本甲級戰犯送上斷頭台的同盟國之一，如今為其利益恣意妄為，無怪乎其他國家對美國好感度逐年下降。不管是從歷史或是國際法觀點，美國都無權將釣魚台納入美日安保範圍，假使東海發生擦槍走火情況，破壞東亞的穩定與和平，美國將是罪魁禍首。（作者為國家政策研究基金會助理研究員）

2014.04.29 中國時報

【附件 1】

(CH)

2015 CALRE 世界論壇

主題：Regional and Local Representation for a True Global Democracy

主講人：台灣地方民代公益論壇 林晉章理事長

時間：2015 年 10 月 23 日

各位先生、各位女士，午安!

我是「台灣地方民代公益論壇」TCF 的理事長林晉章。

請容許我藉此機會歡迎各位來參加 2015 年全球區域和地方立法議會聯合會的世界論壇,我很高興能夠參加 CALRE 會議,並期待能在此會議跟各位學習與分享,。

我要衷心感謝 CALRE 主席 Cattaneo 的邀請,他的工作人員,以及每一位的你們,讓我有機會參與此重要會議,並和你們交換意見,為各自地區尋求最佳的治理合作方式。

世界上的華人世界包括台灣及中國大陸,長久以來都沒有民主制度,而在台灣的中華民國在退居台灣後的 1950 才開始舉辦地方選舉,短短 65 年的選舉歷史自然無法與數百年歷史的歐美相比。台灣除了國會議員以外,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。

本人擔任 25 年的台北市議員,經歷台灣地方自治 65 年歷史中的三分之一以上,雖然台灣已是一個實施民主制度的國家,但也深知目前地方自治仍偏向中央集權,原因乃是中央立法限制了地方議會所立的法律位階受到嚴重剝奪。因此我在 2010 年成立「台灣地方民代公益論壇」(TCF)之台灣地方民代社團組織,目的就是希望結合地方民代向中央反應爭取地方權限。

另外,我們了解,世界上目前有全球性的國會議員組織,另外很多國家都有全國性的地方議員組織可以向他們自己的國家反映意見,如歐洲的 CALRE、美國的 NCSL 及南美洲的 UNALE,但迄今世界上仍無一個整合各國區域地方立法機構聯合會的全球性的組織,這就是我發起籌組「全球地方議員論壇」(Global Councils Forum, GCF)的原因。在 2014 年我們邀請 CALRE、NCSL 及日本的「日本會議(全國)地方議員連盟」參加,今年 2015 年邀請 CALRE、「日本會議(全國)地方議員連盟」及菲律賓的 PCL 來參加,也邀請法國、韓國、中國的學者一同出席發言。

因為亞洲地區已有日本、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，因此在 2015 年 8 月的會議中，決定 2016 年年底在菲律賓舉辦首次的「亞洲地方議員論壇」(Asia Councils Forum, ACF) ，期盼各位屆時蒞場指導。CALRE 主席 Cattaneo 建議，既有歐洲的 CALRE 與美洲的 NCSL 在今年 8 月達成共識簽署 agreement，將來等亞洲的 ACF 成立以後，各大洲再來成立 GCF。

因為全球化關係，漸有更多國家將國家主權交給跨國組織，導致壓縮區域及地方政府主權，這是我認為不可思議的問題。

因為我們深信民主的特質是民選民意代表的代議權是來自人民，亦即其權力的來源是從下往上，不是從上往下。人民給多少，民意代表的權力就有多少。同理，從中層地方政府再到國會議員，越往上級的權力都是來自於下一級的民意代表機構，國會議員的權限也是來自於區域的 councilor，國會議員給 supranational 的權限也是來自於國家，何以會讓 supranational 剝奪國家及區域等地方政府的主權呢?

縱然在全球化的過程中，歐盟各會員國的決策權力必須不斷讓渡給歐盟，但個人很肯定 CALRE 的「輔助性原則」工作小組在這項處理歐盟與會員國主權的最高指導原則下，其在維護主權部分的表現，令人印象深刻。另外 CALRE 為了防止歐盟行政權不斷擴充成為民主赤字所做的努力，同樣也令我欽佩。

有這機會與各位共同探討是非常好的事，參與這個會來推動 true global democracy 是非常有義意的。

(EN)

2015 CALRE in Milan

World Forum

Theme: Regional and Local Representation for a True Global Democracy

Presented by TCF President Lin Chin-Chang

Date: October 23, 2015

Ladies and Gentlemen, Good afternoon.

Please allow me take this opportunity to personally welcome each of you to the 2015 World Forum of Regional and Sub-National Legislative Assemblies. I am very excited to be able to participate in the CALRE conference and look forward to learning from and meeting all of you during the meeting. I am Lin Chin-chang, the president of Taiwan Local Councils Representatives Community Forum (TCF)".

I am extremely honored to have been invited to participate in this important conference. For this, I would like to sincerely give thanks to CALRE President Raffaele Cattaneo, to his staff, and to all of you, for giving me the opportunity to engage and exchange ideas and best practices about how we can all cooperate to help better the governance of each of our respective districts.

As we know, elections are the foundation of democracy. In the Chinese-speaking world including Taiwan and Mainland China, election systems did not exist until the ROC Government was forced to move to Taiwan in 1949. In the next year, in 1950, Taiwan held its first ever local elections. However, compared with Europe and the United States, Taiwan’s 65 year-old election history is relatively short.

The election system in Taiwan is the same as in Japan. In addition to nation level elections for congressmen, the two-tier local elections are designed to elect mayors, councilors and other elected officials. In an area of 36 thousand square kilometers with a population of 23 million persons, we elected 22 mayors, over 900 councilors for the first tier of the local government and about 2,000 municipal councilors for the second tier.

As a Taipei City Councilor for 25 years, I have been actively taking part throughout over one third of Taiwan’s 65 years of local autonomy. Although the Taiwanese people have been living under a democratic system, there has been a tendency for governments to centralize power over local autonomy. In the Local Government Act, it is easy to see how badly the councilors’ powers have been restricted.

The "Taiwan Local Councils Representatives Community Forum (TCF)" not only operates as a platform for exchange between the councilors and the government, but is also designed to protect the councilors’ legislative power from the national

government. As we know, there is a global organization the members of which are MPs, like IPU (Inter-Parliamentary Union). To my knowledge, many countries have their own national or regional legislative assemblies like CALRE, the Japanese Local Councilors Alliance, the American NCSL, the Philippines PCL, the South America UNALE, the Canada FCM and the Australia ALGA.

However, it seems that there has not yet been established a global organization with members from Local Legislative Assemblies as well as international Institutions from different continents. This is the reason why I strive to set up the "Global Councils Forum (GCF)".

Last year, there was an International Forum in the TCF Annual Meeting. We invited special guests Ms. Noguera from CALRE, Mr. Bruce Starr from America NCSL and Mr. Yoshiaki Matsuda from Japanese Local Councilors Alliance to the conference. This August, we invited President Cattaneo from CALRE, President Matsuda from the Japanese Local Councilors Alliance, and National President Fernandez from the Philippines to the Global Councilors Forum in the 2015 TCF Annual Meeting.

We also invited international scholars from France, South Korea and Mainland China to attend the meeting, whose speeches were really remarkable and impressive.

Considering that Japan, the Philippines and Taiwan have already had their own local councilors alliances, we proposed to establish a regional assembly named "Asia Councils Forum (ACF)", and decided to hold the first ACF meeting in December 2016 in the Philippines. We are expecting that Malaysia and South Korea will be our new partners in the ACF.

As we know, CALRE and NCSL have signed a mutual cooperation agreement this August in Seattle, U.S.. If the ACF can be run successfully in the area of Asia in the future, according to CALRE President Cattaneo's proposal, I think establishing a real Global Councilors Forum will not be far away anymore.

In the process of Globalization, it is inevitable that, to a degree, a country has to transfer national sovereignty to supranational form of government or international institutions. However, in my personal opinion, if giving away national sovereignty means to erode a country's autonomy and ability to make political decisions, I have to voice my objection.

Within a country's territorial jurisdiction, a nation's sovereignty is exclusive and absolute. One of the fundamentals of democracy is that the power of an elected representative is legitimized by the people.

In bottom-up politics, the higher powers are derived from the lower level institutions. According to this theory, the power of MEPs comes from the regional voters, and the country then empowers the MEPs when negotiating with supranational institutions. If we adhere to this principle, we are wondering, how could supranational institutions take away regional and sub-national sovereignty? Facing globalization, we agree that, at times States have to transfer parts of their powers to supranational form of government, for example the EU.

However, in a way, I think that could explain the reason why I established the (TCF) in the aspiration of gathering all locally elected representatives to face the plight of unbalanced power distribution and to resolve that situation.

Personally, I am impressed that the CALRE working group on Subsidiarity has done very well in assessing the balance of powers between the EU and the Member States. I also admire CALRE's democratic deficit efforts to prevent the EU from moving toward an increase in executive power and a decrease in Regional and Sub-national parliamentary control.

I am glad to have this opportunity to be here to discuss the topic of "Regional and local representation for true global democracy" with each of you. This is a very meaningful event and I am glad to be here.

Thank you for listening.

【附件 2】

(CH)

2015 CALRE 世界論壇

分組討論 第二組

主題：「滋養地球，生命能源」

主講人：台灣地方民代公益論壇 林晉章理事長

時間：2015 年 10 月 24 日

各位早!

請容許我藉此機會歡迎各位來參加 2015 年全球區域和地方立法議會聯合會的世界論壇，很高興有這個機能在這個小組討論跟各位學習與分享。

我是「台灣地方民代公益論壇」TCF 的理事長林晉章。

公元前兩百年，我們國家就有「民以食為天」的說法，也就是說兩千兩百年前，我們就主張餵飽肚子是人類最重要的事情，對照今年 EXPO 以「滋養大地，澤及蒼生」為主題，呼籲世界各國重視人類糧食的問題，更加凸顯出我們祖先在兩千兩百年前對人類的生活體驗。

不但如此，台灣早在五十年前，以具體的行動在協助世界解決糧食問題。當年位居亞熱帶的台灣，氣候物產多樣化，加上土地改革成功，農業蓬勃發展。

1959 年 12 月，台灣就已經派出第一支農耕技術隊到越南，協助越南改良農業技術增加農業生產，爾後的 45 年，總共和 70 個國家進行農業合作計畫，累計派出農業技術團隊 111 個,派遣農業技術人員一萬四千五百人次,在非洲、中南美洲、加勒比海、亞太以及亞西等地區，分別從事農業、漁業、畜牧、醫療、經貿及工業服務等技術合作,台灣地方面積雖小，但在未開發國家的農業發展歷史中，台灣卻佔有不可忽視的份量，協助解決人類的糧食問題，台灣早就以實際行動在努力了。

1946 年聯合國意識到世界農業發展問題的重要性，成立糧食農業組織，目前總部設在羅馬,1981 年宣布每年的 10 月 16 日為世界糧食日(World Food Day),2002 年在世界糧食會議中重申關切到 2015 年將饑餓人口減半的承諾。聯合國糧農組織長年致力於世界農業發展和解決人類糧食問題，台灣農業技術聞名於世界，並且在五十年前就投入國際農業合作，卻因為 1971 年退出聯合國以後，就不能參與國際農業合作事務。今天本人雖然很榮幸受邀能在這個國際場合，和各位就人類糧食的未來作交流，但內心卻百感交集。

當前世界人類的糧食問題，不在於供應不足，在於很多窮國家人民買不起糧食，這種情形將越演越烈，因為食物，衍生出的政治經濟社會等問題，將成為本世紀人類的重大危機，本人雖然非常認同本屆世界博覽會，將食物的取得視為人類的

基本人權的主張，但是光有主張或宣言，本人認為仍然難以對當前的國際社會產生拘束力，所以，本人希望仿照目前國際上最盛行的商貿協定，發起一項國際反飢餓多邊協定，真正落實將食物視為人類基本人權的理想，如果各位贊同本人的看法，本人很願意回國游說我的政府擔任發起國之一。

最後，我要再趁這個機會宣揚一下我國的歷史文化，一樣是兩千年前，中國大哲學家孔子在中國古書禮記中描述「天下為公」的美好世界，其中有一句話說「貨惡其棄於地也，不必藏於己」，翻成現代語言就是說各種物質資源，不喜歡被浪費、棄置，希望能發揮應有的功效；但也不能私藏據為己用，這個看法和今天米蘭憲章中所提不浪費食物資源的主張是一樣意思，可見人類對美好世界的追求，從前和現代，東方與西方，並沒有甚麼不同。

謝謝大家。

(EN)

2015 CALRE in Milan

Forum World, Panel Session 2

Theme: Feeding the Planet, Energy for Lives

Presented by TCF President Lin Chin-Chang

Date: October 24, 2015

Ladies and gentlemen, good morning.

Please allow me take this opportunity to personally welcome each of you to the 2015 World Forum of Regional and Sub-National Legislative Assemblies

I am very excited to be able to participate in the Panel Session and look forward to learning from and meeting all of you during the meeting.

I am Lin Chin-chang, the president of Taiwan Local Councils Representatives Community Forum (TCF)".

In China there is an ancient, brief yet accurate saying describing the relationship between the people and food. As the saying goes, food is of primary importance in Chinese people's lives. Or to put it more simply: Food is heaven. In Chinese society this is one of the most quoted expressions, which not only accurately describes the importance of food, but also points out the close relationship between the people and food. In ancient times, providing the people with sufficient food was the best way to stabilize the country and prevent the people from rioting.

Compared to the 2015 Milan EXPO theme, *feeding the planet, energy for lives*, highlighting the right to food and zero hunger, the life experience of the Chinese ancestors has already reflected this basic need of human beings two thousand and two hundred years ago.

Thanks to Taiwan’s beautiful warm climate all year round, diversified agricultural products, the successful land- reform and other land programs have encouraged Taiwan's agriculture to flourish all across the island. Fifty years ago, through advanced agricultural techniques, the Taiwanese Government started to take specific actions to help solve the world food problems.

In December 1959, Taiwan's first agricultural technical team was sent to Vietnam to help the government improving agricultural techniques in order to increase local agricultural productivity. In the years from 1959 to 2004, Taiwan has developed

agricultural cooperation with over 70 countries all over the world.

111 agricultural technical teams with over 14,500 agricultural technicians have been sent to Africa, Central and South America, the Caribbean, Pacific Asia and other regions, engaging in technical support in agriculture, fishery, pastoralism, health care, trade and industrial practices.

Taiwan is a small Island, but Taiwan is willing to take practical actions to help the world in dealing with food problems. There is no question that Taiwan has played an important role in helping to advance agricultural development in undeveloped countries for five decades.

In 1945, the United Nations founded an intergovernmental organization, Food and Agriculture Organization (AFO), with a headquarter in Rome, Italy, hoping that people may have regular access to sufficient high-quality food to lead active, healthy lives. World Food Day is celebrated on October 16 every year to help raise people's awareness of problems in food supply and distribution. In 2002, the World Food Summit reaffirmed the international community's commitment to reduce world hunger by half by 2015 for the benefit of present and future generations.

Taiwan's agricultural technology has been well known worldwide. Although Taiwan has invested in international agricultural cooperation for over 50 years, Taiwan has been denied participation in any international cooperation in the agriculture program since being forced to withdraw from the UN in 1971. I feel honored to be here to talk about the right to food and food security and to exchange ideas with you.

Taking this opportunity, I would like to share my personal opinions with you. As we know there is sufficient capacity in the world to produce enough food to feed everyone. The future food crisis will not be an issue of shortage of food. Instead, I consider poverty to be the source of the food crisis. Political, economic and social problems generated from the unequal distribution of food will lead to a disaster in this century if we still blindly ignore the reasons behind poverty and hunger.

I very much agree with the Milan Charter's strong support of the right to food and food sovereignty as a basic human right. However, to reach our goal, I must say that merely advocating a policy or a declaration will not be enough to create any profound and lasting effect. If launching an international anti-hunger multilateral agreement is feasible, rendering the right to food to be part of the basic human rights, I am willing to return home to lobby our government to take the initiative.

Two thousand years ago, the great philosopher Confucius described The Age of Great Harmony as an utopia. I take one of the paragraphs and translate it into English to

share it with you. The paragraph says that in an ideal world, all kinds of wealth, including the natural resources, should be fully used, and not be wasted or spoiled. People create and cherish the wealth, and then share it with others to reach great harmony throughout the entire world.

Confucius believed that natural resources should not be wasted, and in the same spirit does the Milan Charter declare that human beings are entitled to the right to food and natural resources, and that they shall enjoy just distribution. I consider both positions to share the same universal core values. Regardless if in ancient or modern times, in East or West, the pursuit of a better world is a common vision and objective shared by all human beings.

Thank you for your listening.

「台灣地方民代公益論壇」(TCF)

參加「日本會議地方議員連盟」2016 總會

會議紀實

時間：2016 年 3 月 13 日

地點：日本 東京

會議議程

一、 會議時間：2016 年 03 月 13 日
早上 10:00 出席「自民黨 黨代表大會」
下午 1:30 出席「日本會議地方議員連盟 2016 年度總會」

二、 會議地點：新高輪 Grand Prince Hotel

三、 TCF 代表團人員：林晉章理事長(圖 1、2)
台北市議員林亭君
桃園市議員王浩宇
日文翻譯祕書林政德
王議員助理柯士翎

林晉章理事長(中)
台北市議員林亭君(左)
桃園市議員王浩宇(右)
(圖 1)

TCF 代表團 5 人
(圖 2)

【參加過程】

2016 年 03 月 12 日(星期六) 歡迎晚宴

一、 **地點與時間**：品川王子飯店 39 樓(理事長住宿飯店的頂樓)，6 點整。

二、 **參加人員**：
TCF 代表團人員：林晉章理事長
台北市議員林亭君
桃園市議員王浩宇
日文翻譯祕書林政德

王議員助理柯士翎

日方代表人員：神奈川縣議會議員、日本會議地方議員連盟會長
松田良昭
東京都議會議員 栗山欽行
東京都議會議員 小礒明
日本會議地方議員連盟事務局擔当 藤井勝
日本會議地方議員連盟事務局編集部 川崎由紀

三、 經過

(一)、早上自台北坐 9:00 華航飛機抵達日本羽田機場，再轉乘京急線 20 分鐘左右即抵達下榻之品川王子飯店。

(二)、歡迎晚宴 6 點準時開始，我方座位面對東京夜景，享用美餚欣賞夜景，與友舉杯對談，日方細心安排令人感動。(圖 3、4)

(三)、由松田良昭會長致開場白開始(圖 5)，因彼此已見過數面，熱絡交談不顯生疏。席間暢談彼此地方選舉之異同處，日方對我方兩位年輕地方議員的選舉背景大感興趣(台北市議員林亭君是台北市最年輕議員；桃園市議員王浩宇，2014 年以「我是中壢人」異軍突起，是六都市議員選舉最年輕的當選人)，直呼年紀輕輕即能擔任議員實屬不易，並直言此在日本是不可能的情形。

(四)、交換禮物(圖 6)，最後由東京都議會議員栗山欽行(圖 7)致詞結束晚宴，大家留影紀念(圖 8)，舉杯結束晚上宴席。

(圖 3)

(圖 4)

(圖 5)

(圖 6)

(圖 7)

(圖 8)

2016 年 03 月 13 日(星期日) 早上

一、 **時間**：早上 10 點出席觀摩「自由民主黨 黨代表大會」

二、 **參加人員**：林晉章理事長
台北市議員林亭君
桃園市議員王浩宇
日文翻譯祕書林政德
王議員助理柯士翎

三、 **地點**：新高輪 Grand Prince Hotel (會議廳可容納 4000 餘人)(圖 9)。由下榻的品川王子飯店走路至新高輪會場只需 5-6 分鐘，惟因日本安倍晉三總理將出席自民黨黨大會，沿途站滿警衛(圖 10)，接我方

代表團去會場的東京都議會議員栗山欽行決定以計程車代步前往會場。

(圖 9)

四、 會議 10 點開始,我代表團抵達會場 9:30 時,已座無虛席(圖 11、12),我方團員被安排在友好團體席(圖 13、14),全場只有 TCF 是來自國外的友好團體。

五、 會場分 9 區的座位(圖 15),約有 1000 人參加,其中 591 人代表中,有參眾議員 350 位,地方議員約有 150-200 人,其他各界代表及參議員候選人等等。地方議員參加完早上的自民黨大會後,下午就參加日本會議地方議員連盟(跨黨派)大會。

六、 安倍總理在早上自民黨大會時來會場演講,鼓舞黨員士氣,會議於 11:30 結束。午餐於飯店食用簡單美味的壽司套餐。

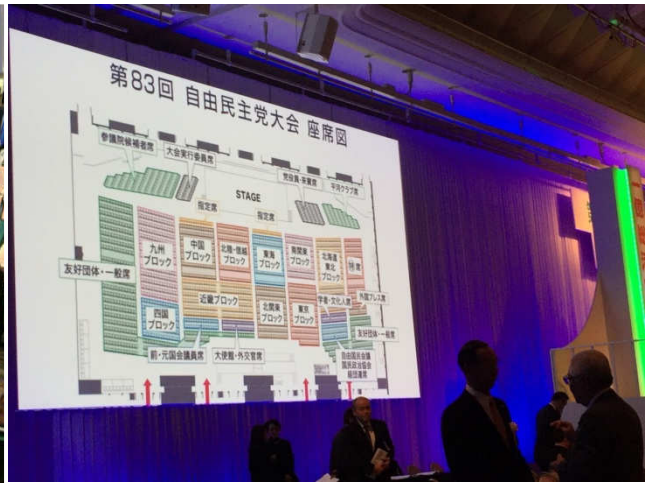
(圖 10)

(圖 11)

(圖 12)

(圖 13)

(圖 14)



(圖 15)

2016 年 03 月 13 日(星期日) 下午

一、 **時間**：下午 1 點出席「日本會議地方議員連盟 2016 年度總會」

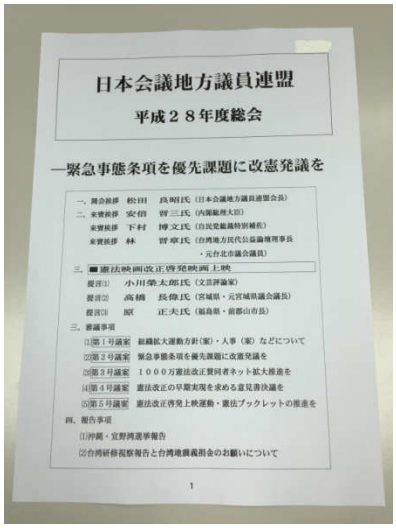
二、 **參加人員**：林晉章理事長
台北市議員林亭君
桃園市議員王浩宇
日文翻譯祕書林政德
王議員助理柯士翎

三、 **地點**：新高輪 Grand Prince Hotel 3 樓

四、 下午 1 點參加「日本會議地方議員連盟」總會，150 人議員坐滿會議室，TCF 林晉章理事長將在此發表演說(演說內容請參附件 1)。林理事長被安排和安倍晉三總理及自民黨總裁代表下村 博文(眾議院議員)及一位參議員候選人(山谷えり子)坐在面對會眾的左邊第一排，右邊席位是松田良昭會長，演講席的後面還有兩排貴賓。TCF 其餘團員坐在會眾席第一排，利用演講空檔時間，松田會長特別介紹 TCF 團員。(圖 16)

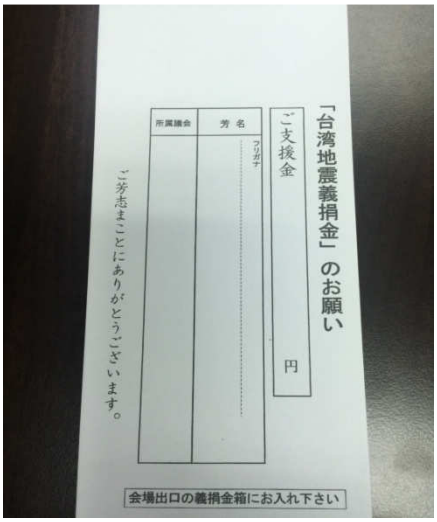
(圖 16)

五、 原先安排演說的順序(圖 17)，第一是安倍晉三總理，次由自民黨總裁代表下村 博文(眾議院議員)，最後才由林理事長演講，後因安倍總理遲到，所以在林理事長發表 15 分鐘演說以後，隔了數分鐘安倍總理才進場，安倍總理演講完準備起身離開會場時，全場起立歡送，松田會長此時特地請安倍總理留步，請林理事長過去並特別介紹來自台灣的林理事長給安倍總理認識，雙方握手寒暄。(大會議程資料請參附件 2)



(圖 17)

六、 此次會議時逢日本 311 大地震紀念，因此在這次早上下午兩場會議中，大會除默哀 311 受難者之外，兩次會議均特別提到台灣當年的鼎力相助，令日本人銘記五內，讓來自台灣的團員也感到非常光榮。在這次會場裡，團員也發現，會場裡設有「台灣地震義捐金」，原來是為了幫助農曆年期間發生在台南的地震而設，看到此景分外感動。(圖 18、19)



(圖 18)

(圖 19)

七、 日本福島縣郡山市市議員諸越 裕(圖 20，Morokoshi Hiroshi，左 1)，在台灣地方民代公益論壇代表團起身離開會場之際，趕緊跑出會場向代表團表達五年前 311 地震災害台灣的熱情捐款相助，彼此交換名片寒喧致意。

(圖 20)

八、 下午會議 1 點開始，三位演講完隨後上演「憲法改正啟發」電影，播放完畢，因其下一議程係「議案審議」，我團員先行告退，全體拍手歡送我們離開。

【附件 1】

2016 年 03 月 13 日「台灣地方民代公益論壇」林晉章理事長在「日本會議地方議員連盟」平成 28 年度總會演講內容

【日文】

松田会長、各議員先生、ご来賓の皆様、こんにちは。

台湾から参りました林晉章と申します。かつて台北市議会の議員として 25 年間に務めており、その間に東京都議会、大阪府議会を訪問したことがありました。また、台北市議会議長に協力し、台湾にて日本各地からの議員先生、特に台湾のことに関心をよせていただいた自民党の議員先生、訪問団を数多くお迎えすることが出来ました。現在は「台湾地方民代公益論壇」（略称は、TCF)の理事長を務めております。

ご存知のように、そもそも台湾は清朝(当時の中国)の管轄でしたが、1895 年に日本に割譲し、1945 年終戦まで日本の統治下にあり、第二次世界大戦の終焉に台湾は日本から中華民国(当時の中国)に返還されました。その後、中国本土に国共内戦が起こり、中国共産党は中国大陸を完全に支配、1949 年 10 月 1 日に北京にて中華人民共和国を設立し、中華民国は敗戦のため、政府を台湾へと移転しました。

1952 年 4 月 28 日サンフランシスコ講和条約(中国、ロシアを除く)が発効する同日の 7 時間前に、日本政府は台北にて中華民国政府と「日華平和条約」(通称「日華条約」)を締結しました。1971 年 10 月 25 日付国際連合総会決議 2758 によって、1972 年 1 月 1 日から、国連での中国代表権が中華民国から中華人民共和国へと移ることとなりました。日本も 1972 年 9 月 29 日に中華人民共和国と国交回復すると同時に、1952 年 4 月 28 日に締結した「日華平和条約」も失効されました。1978 年 8 月 12 日、日本は中華人民共和国と「日中平和友好条約」を締結しました。

台湾は、国際的な帰属問題について、かなり厳しい状況に直面しているにも関わらず、1950 年より地方自治を実施し、地方首長と地方議員の直接選挙を行ってきました。私は 1989 年から台北市議員を務めており、台湾地方自治の実施 60 数年のうち、約三分の一の 20 数年間を経験してきました。この 20 数年の間、中華民国の立場は国際的にあらゆる場で阻害されきたにも関わらず、台湾の地方議員である台北市議会は、世界各国の地方議員、特に日本各都・道・府・県の議員との交流は年々

増えきています。

中華民国は、台湾に移転後の 1950 年から地方選挙の実施が始まり、65 年が経ちましたが、数百年の歴史をもつ欧米には到底およばないでしょう。台湾では、国会議員を除いて、地方選挙は日本と同じように二級制になります。例えば、2014 年の場合、台湾の面積は 36,193 平方キロメートル，人口は 23,465,004 人（2015 年 8 月時点での統計）であり、6 直轄市と 16 県には、合計 907 名の県・市議員が選ばれ、第二級の民選郷鎮市民代表(日本の市、町、村に相当)は、合計 2323 名が選出されました。

私は、25 年間台北市議員を務めておりましので、台湾地方自治歴史 65 年間の三分の一くらいを経験いたしました。台湾では、民主制度を行っている国と言えとも、中央集権に偏りすぎます。その原因として、地方議会で作った法案の権限は、中央が立法したものに奪われたことが挙げられます。私は、2010 年に TCF という台湾地方(市)民代(表)社団組織を設立いたしました。その目的は、地方民代の力を結合した上、中央に申し入れ、地方の権限を獲得するためでした。

TCF には、ホームページのほか、FaceBook をも立上げ、台湾全国 907 名議員の中、720 名が FaceBook に加入してくれました。海外の地方議員も FaceBook に加入してくださり、例えば、日本会議地方議員連盟もその中の一つです。地方議員連盟の松田会長からも、「どのようにして私のことをお知りになりましたか」と不思議がって、聞かれたことはありましたが、やはり Face Book でした。

もちろん、現在、グローバルな国会議員組織は既に存在しており、国に自分の意見を反映している全国的な地方議員組織をもっている国も沢山あります。例えば、ヨーロッパでは欧州区域議会連合会 CALRE、アメリカでは全米州議会連合会 NCSL 及びブラジルの全国州議会連盟 UNALE があります。但し、未だにどこでも世界各国の地域地方立法機構を統合するようなグローバルな組織がないので、敢えて「全球地方議員論壇」(Global Councils Forum, 略称 GCF)を発足させたわけです。この構想を実現させるため、我々は 2014 年にヨーロッパの CALRE、アメリカの NCSL、及び日本の日本会議(全国)地方議員連盟を招いて、TCF 主催の「全球地方議員論壇」に参加してもらいました。また、去年 2015 年も再び CALRE、「日本会議地方議員連盟」及びフリッピンのフリッピン議員連盟 PCL を招いて、「全球地方議員論壇」に参加するとともに、フランス、韓国、中国の学者をも同席してもらい、意見を交換しました。

2015 年 8 月の会議には、CALRE 主席 Cattaneo 様のご提案により、ヨーロッパの CALRE とアメリカの NCSL は、2015 年 8 月あけにお互いに合

意の元、協力覚書を締結いたしました。アジア地域の日本、台湾、フィリピンには、既に「地方議員聯盟」という組織があり、そして、これから立ち上げる予定のマレーシアと韓国がありますので、先ずは、アジア地域で「アジア地方議員論壇」(Asia Councils Forum, 略称 ACF)を設立し、将来に「アジア地方議員論壇」とヨーロッパの CALRE、アメリカの NCSL と共同で「全球地方議員論壇」を設立します。この提案は、会議に同席したメンバー全員で合意いたしましたので、フィリピン議員連盟 PCL の主催で 2016 年 12 月 9 日にマニラにて「第一回アジア地方議員論壇」の開催を決定いたしました。また、日本会議地方議員連盟松田会長からも 2019 年ワールドカップか 2020 年東京オリンピック時に合わせて、「アジア地方議員論壇」の開催を希望するとおっしゃいました。

2014 年と 2015 年、台湾にて TCF 年会を開催するときに合わせて、「全球地方議員論壇」をも開催いたしました。神奈川県議員兼日本会議地方議員連盟会長松田良昭先生及び東京都議員栗山欽行先生は 2 度に渡りご臨席を賜り、ご講演いただくとともに、日本会議地方議員連盟の組織紹介とご助言をいただき、参加者の皆様にとっても大いに勉強になり、TCF 論壇にとっても光栄なことと存じます。

2015 年 10 月末、ヨーロッパ CALRE の年会及び世界論壇を参加するため、私はイタリアのミラノに招かれ、松田良昭会長も訪問団を率いて出席いたしました。他国で長年の友人と偶然に出会ったような気持ちで、感激で胸が一杯になりました。松田会長は、積極的に国際会議に駆け回っておられて、貴重な経験と情報を吸収されました上、自分の国・所属組織に貢献されていることに対し、こころから感心しております。また、今日に開催された　貴会 2016 年総会に参加できたのも、松田会長よりお招きしていただいたお陰です。

このような重要な会合に、スピーチをさせていただくことは、誠に恐縮でございますが、TCF 組織の理念及び過去に TCF の活動を皆様に報告するとともに、今後に　貴会との協力が一層に強化できることであれば、幸いと存じます。

また、今年(2016 年)フィリピン・マニラにて第一回「アジア地方議員論壇」開催する際、皆様とお会いできるようにこころから期待しております。

今まで、TCF をご指導していただき、こころから御礼申し上げます。

今後も引き続きご指導を賜りますようにお願い申し上げます。

ありがとうございました。

【中文】

松田會長、各位貴賓、各位議員女士先生們大家午安、大家好：

我是來自台灣的林晉章，曾擔任台北市議會議員 25 年，曾拜訪過東京都議會及大阪府議會，也曾在台北市議會協助議長接待過不少來自日本各地方議會議員訪問團，尤其是友台議員或自民黨的友台議員。目前擔任台灣地方民代公益論壇（英文簡稱 TCF)的理事長。

大家知道，台灣原屬中國清朝政府所管轄，後於 1895 年割讓台灣予日本統治至 1945 年二次大戰結束，再將台灣歸還當時中國的中華民國政府，後中國大陸發生國共內戰，中華民國中央政府戰敗遷移至台灣，共產黨則在 1949 年 10 月 1 日在北京成立了中華人民共和國。1952 年 4 月 28 日舊金山合約（不含中、俄）生效前七小時的同天，日本政府和中華民國政府在台灣台北簽署了「中日合約」（又名「台北合約」）。1972 年 1 月 1 日中華民國在聯合國的代表權依照 1971 年 10 月 25 日聯合國 2758 號決議文由中華人民共和國取代，日本於 1972 年 9 月 29 日與中華人民共和國建交，同時廢止 1952 年 4 月 28 日與中華民國簽訂的「中日合約」，並於 1978 年 8 月 12 日與中華人民共和國簽署中日和平友好條約。

台灣在國際上雖面對如此困難的國際定位問題，但仍於 1950 年開始實施地方自治，選舉地方首長及地方民意代表，我在台灣實施地方自治的六十幾年間，自 1989 年擔任台北市議員以來二十幾年間，可以說參與了台灣地方自治三分之一的時間，在這二十幾年間，中華民國台灣官方在國際上到處受阻，但做為各國城市與城市的交流，尤其是地方議員的台北市議會則與世界各地方議會議員交流不減反增，尤其是與日本各地方議會議員的交流。

台灣的中華民國在退居台灣後的 1950 才開始舉辦地方選舉，短短 65 年的選舉歷史自然無法與數百年歷史的歐美相比。台灣除了國會議員以外，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。

本人擔任 25 年的台北市議員，經歷台灣地方自治 65 年歷史中的三分之一以上，雖然台灣已是一個實施民主制度的國家，但也深知目前地方自治仍偏向中央集權，原因乃是中央立法限制了地方議會所立的法律位階受到嚴重剝奪。因此我在 2010 年成立 TCF 之台灣地方民代社團組織，目的

就是希望結合地方民代向中央反應爭取地方權限。

TCF 除了架設網站也建立 FaceBook 平台，全國 907 位議員也有 720 幾位是 FaceBook 朋友，有國外地方議員也是我們 FaceBook 的朋友，像日本會議(全國)地方議員連盟就是，所以松田會長曾經好奇問過我們當初如何找到他，其實就是透過 Face Book。

我們也都了解，世界上目前有全球性的國會議員組織，另外很多國家都有全國性的地方議員組織可以向他們自己的國家反映意見，如歐洲的歐洲區域議會聯合會 CALRE、美國的全美州議會聯合會 NCSL 及巴西的全國州議會連盟 UNALE，但迄今世界上仍無一個整合各國區域地方立法機構聯合會的全球性的組織，這就是我發起籌組「全球地方議員論壇」(Global Councils Forum, 英文簡稱 GCF)的原因。為了落實這個想法，我們在 2014 年邀請 CALRE、NCSL 及日本的日本會議(全國)地方議員連盟來參加由 TCF 主辦的「全球地方議員論壇」，去年 2015 年再度邀請 CALRE、「日本會議(全國)地方議員連盟」及菲律賓的菲律賓議員連盟 PCL 來參加「全球地方議員論壇」，也邀請法國、韓國、中國的學者一同出席發言。

在 2015 年 8 月的會議中，CALRE 主席 Cattaneo 先生建議，歐洲的 CALRE 與美洲的 NCSL 在 2015 年 8 月初已達成共識，雙方簽署合作協議，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，可以亞洲地區先成立「亞洲地方議員論壇」(Asia Councils Forum, 英文簡稱 ACF)，將來「亞洲地方議員論壇」再結合歐洲的 CALRE 與美洲的 NCSL 成立「全球地方議員論壇」。此建議經過與會人員一致同意，決定由菲律賓議員連盟 PCL 在 2016 年 12 月 9 日在菲律賓馬尼拉舉辦第一屆亞洲地方議員論壇，松田會長也表示希望能在 2019 年世界足球賽或 2020 年東京奧運舉辦「亞洲地方議員論壇」。

我們在 2014 年及 2015 年在台灣舉辦 TCF 年會同時也舉辦「全球地方議員論壇」，兩次會議均邀請神奈川縣議員暨日本會議地方議員連盟會長松田良昭先生及東京都議員栗山欽行，兩位先生全程參加並發表精闢演說，介紹日本會議地方議員連盟組織並提供寶貴意見，使與會者受益匪淺，增添 TCF 論壇不少光彩。

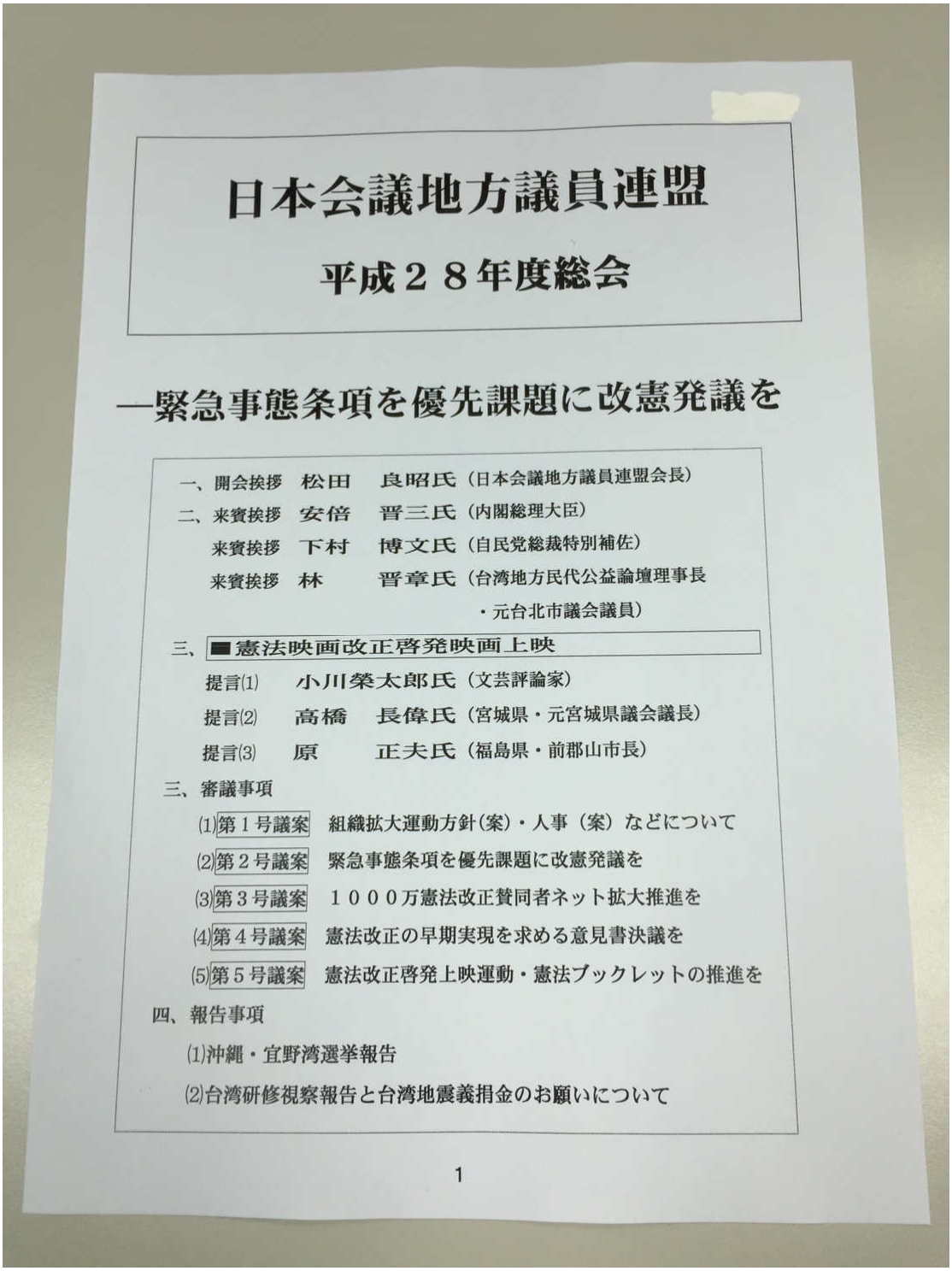
2015 年 10 月底，我應邀至義大利米蘭參加 CALRE 年會暨世界論壇，松田良昭會長也率團應邀前往，多年情誼在他鄉相遇，內心激動並感欣

慰。松田會長為自己國家的地方議員素質與專業，以積極的態度努力參與各種國際會議汲取經驗，為所屬組織貢獻心力，殊屬難能可貴。在幾次會議場合，松田會長提及希望能夠邀請我在今日到東京參加 貴會 2016 年總會。

此次我應邀在此重要場合發表演說，除闡揚 TCF 組織理念及簡短敘述過去 TCF 的活動外，也希望藉此機會能夠加強與 貴會的合作關係，更期待 2016 年在菲律賓馬尼拉舉辦的第一屆「亞洲地方議員論壇」能跟各位見面。

過去兩年謝謝，來年亦請多多指教，TCF 再度感謝 貴會的指導與協助。

【附件 2】



日本会議地方議員連盟

平成２８年度総会

―緊急事態条項を優先課題に改憲発議を

一、開会挨拶　松田　良昭氏（日本会議地方議員連盟会長）
二、来賓挨拶　安倍　晋三氏（内閣総理大臣）
来賓挨拶　下村　博文氏（自民党総裁特別補佐）
来賓挨拶　林　晋章氏（台湾地方民代公益論壇理事長・元台北市議会議員）
三、■憲法映画改正啓発映画上映
提言⑴　小川榮太郎氏（文芸評論家）
提言⑵　高橋　長偉氏（宮城県・元宮城県議会議長）
提言⑶　原　正夫氏（福島県・前郡山市長）
三、審議事項
⑴第１号議案　組織拡大運動方針(案)・人事（案）などについて
⑵第２号議案　緊急事態条項を優先課題に改憲発議を
⑶第３号議案　１０００万憲法改正賛同者ネット拡大推進を
⑷第４号議案　憲法改正の早期実現を求める意見書決議を
⑸第５号議案　憲法改正啓発上映運動・憲法ブックレットの推進を
四、報告事項
⑴沖縄・宜野湾選挙報告
⑵台湾研修視察報告と台湾地震義捐金のお願いについて

1

組織拡大運動方針（案）について

※３０００名議員構築をめざして　　（平成２８年３月現在）

（1）日本会議地方議員連盟が結成されている３２都道府県

※北海道・宮城・秋田・山形・埼玉・東京・茨城・群馬・神奈川・千葉・山梨
長野・岐阜・三重・新潟・石川・富山・福井・京都・滋賀・大阪・兵庫
鳥取・広島・岡山・山口・福岡・長崎・熊本・大分・宮崎・鹿児島

（2）来年度は８県でさらに設立をめざし、４０都道府県を目標とする。

※福島・愛知・静岡・和歌山・愛媛・徳島・高知・佐賀・沖縄

（3）政令指定都市での議連（会員）結成・準結成をめざす

※札幌市・仙台市・横浜市・川崎市・名古屋市・静岡市・大阪市・堺市・神戸市
広島市・岡山市・福岡市・北九州市・熊本市
□は既に結成済み

（4）上記を実現するために各ブロック会議を開催する

※北海道・東北・関東・北陸・近畿・中国・四国・九州で推進
□は既に結成済み

【ご参考】日本会議地方議員連盟の組織現状について（現在１８９５名会員）

●北海道　６７名（道議会４７・札幌市4）
●秋　田　２０名（県議会１６・秋田市１）
●宮　城　４３名（県議会３３・仙台市7）
●山　形　３２名（県議会３１・山形市０）
●茨　城　６１名（県議会５１・水戸市２）
●群　馬　３２名（県議会２９・前橋市０）
●埼　玉　７１名（県議会４１・さいたま市２・日高市６）
●千　葉　７２名（県議会４４・千葉市３・柏市１０）
●東　京　１６５名（都議会59/江戸川区8/府中市8/豊島区7/品川区7/大田区7/足立区6 板橋5/狛江市5）
●神奈川　１１６名（県議会５０・横浜市１６・川崎市7・厚木市１０）
●新　潟　３６名（県議会１７・新潟市４・長岡市５）
●石　川　３０名（県議会１１・金沢市２）
●長　野　３８名（県議会１６・長野市７・松本市６）
○静　岡　２８名（県議会　２・静岡市２３・浜松市1）
○愛　知　３９名（県議会１１・名古屋市１２）
●岐　阜　２５名（県議会２２・岐阜市１）
●三　重　３２名（県議会　９・津市２・四日市市７）
●滋　賀　２２名（県議会１７・大津市２）
●大　阪　１３６名（府議会１８・大阪市５６・堺市２２）
●京　都　３８名（府議会３０・京都市０）
●兵　庫　７２名（県議会４０・神戸市7）
○奈　良　３３名（県議会　９・奈良市９）
●岡　山　３７名（県議会１６・岡山市８）
●広　島　４７名（県議会１３・広島市８・呉市６）
●山　口　４７名（県議会４３・山口市１）
○愛　媛　６３名（県議会３２・松山市９・今治市７）
●福　岡　１３６名（県議会４７・福岡市２８・北九州市２２・飯塚市５・岡垣町５）
○佐　賀　３０名（県議会１４・佐賀市４・鳥栖市５）
●長　崎　４４名（県議会３０・長崎市０・対馬市８）
●熊　本　７９名（県議会３９・熊本市１２・八代市１１）
●宮　崎　４０名（県議会３０・宮崎市２）
●鹿児島　５９名（県議会３２・鹿児島市５・与論町９）

※　３２都道府県で会員２０名以上　○印は議連未結成自治体
※　●印は結成している都道府県（政令指定都市と県庁所在市は加盟議員数を明記し、加えて５名以上の加盟自治体を明記しました。）

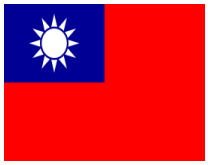
日本会議地方議員連盟役員人事(案)

顧問	野村 有信	(東京都議)				
相談役	北林 康司	(秋田県議)	村上 寅美	(熊本県議)		
会長	松田 良昭	(神奈川県議)				
会長代行	古賀 俊昭	(東京都議)				
会長代理	小礒 明	(東京都議)				
副会長						
北海道	釣部 勲	(北海道議)				
東北	鈴木 洋一	(秋田県議)	今井 栄喜	(山形県議)	相沢 光哉	(宮城県議)
関東	南波 和憲	(群馬県議)	小島 信昭	(埼玉県議)	河上 茂	(千葉県議)
	吉村 辰明	(豊島区議)	横山 正人	(横浜市議)		
東海	藤澤 忠将	(名古屋市議)				
北陸	吉沢 吉樹	(石川県議)				
近畿	高野 伸生	(大阪市議)	近藤永太郎	(京都府議)		
中国	波多 洋二	(岡山県議)	柳居 俊学	(山口県議)		
四国	森高 康行	(愛媛県議)				
九州	加地 邦雄	(福岡県議)	三好 徳明	(長崎県議)		
幹事長	吉田 利幸	(大阪府議)				
幹事長代行	小島 健一	(神奈川県議)				
副幹事長						
北海道	内海 英徳	(北海道議)				
東北	石川光次郎	(宮城県議)	星川 純一	(山形県議)	田村 稔	(仙台市議)
関東	近藤 充	(東京都議)	島村 和成	(江戸川区議)	本多 健信	(品川区議)
	山岡 恒夫	(茨城県議)	狩野 浩志	(群馬県議)	斉藤 守	(千葉県議)
	石井 茂隆	(千葉市議)	田村 琢実	(埼玉県議)	斉藤 達也	(横浜市議)
	松原 成文	(川崎市議)				
東海	鈴木 和彦	(静岡市議)				
北陸	大森 哲男	(福井県議)				
近畿	秋田 公司	(京都府議)	水ノ上成彰	(堺 市議)	木ノ本寛	(河内長野市議)
	森脇やすと	(兵庫県議)	守屋 隆司	(神戸市議)		
中国	小沢 秀多	(島根県議)	角田 俊司	(廿日市市議)	八軒 幹夫	(広島市議)
	和気 健	(岡山市議)	二木 健治	(山口県議)		
四国	三宅 浩正	(愛媛県議)	丸若 祐二	(徳島県議)		
九州	打越 基安	(福岡市議)	中島 慎一	(北九州市議)	指山 清範	(佐賀県議)
	溝口 幸治	(熊本県議)	江藤 正行	(熊本市議)	右松 隆央	(宮崎県議)
	池畑 憲一	(鹿児島県議)				
事務局長	栗山 欽行	(東京都議)				
事務局次長	穴田 貴洋	(旭川市議)	菊地 崇良	(仙台市議)		
	中澤 裕隆	(千葉県議)	石田 秀男	(品川区議)	馬場 信男	(足立区議)
	竹下ひろみ	(豊島区議)	吉田 あい	(杉並区議)	田中徳太郎	(神奈川県議)
	末永 直	(川崎市議)	南部 文宏	(愛知県議)	深澤 陽一	(静岡県議)
	山根田鶴子	(静岡市議)	四方源太郎	(京都府議)		
	鷹木研一郎	(北九州市議)	山本 啓介	(長崎県議)		

4

TCF 台灣地方民代公益論壇
Taiwan Local Councils Representatives Community Forum
www.gcforum.org.tw

「台灣地方民代公益論壇」(TCF)
參加「菲律賓議員聯盟」(PCL)
第二季全國執行委員會暨全國理事會
會議紀實



時間：2016 年 6 月 13-15 日

地點：菲律賓 民答那峨島 Cagayan De Oro City

2016 年 06 月 12 日(星期日)

一、 地點：菲律賓 民答那峨島 Cagayan De Oro City

(圖 1)

二、 「台灣地方民代公益論壇」(TCF)林晉章理事長等 3 人應「菲律賓議員聯盟」(Philippines Councilors League, PCL)全國會長 Maybelyn Fernandez[1]邀請，前往菲律賓民答那峨島的 Cagayan De Oro 市(圖 1)參加 PCL 第二季的全國執行委員會暨全國理事會(NEO and NB Meeting) (圖 2)。

三、 2016.06.12 早上坐 7:35 的飛機從台灣桃園國際機場出發到馬尼拉，由馬尼拉轉機抵達會議目的地 Cagayan De Oro 已經是下午 4 點鐘，由會長 Maybelyn 的先生 Michael Fernandez 親自到機場接機。我們下飛機時，看到 Michael 忙碌跟其他同機人員打招呼，才知道很多全國各地的市議員也是從馬尼拉坐同一班飛機到 Cagayan De Oro 來開會，同班機的人包括 PCL 秘書長 Benito J. Brizuela (Lucena City)，TCF 人員與秘書長等人同乘 PCL 公務專用車(車牌號 PCL-01)到 Cagayan De Oro 的住宿旅館(Limketkai Luxe Hotel) (圖 3)。[2]

[1]全國會長 Maybelyn Fernandez 及其先生 Michael 曾在 2015 年 8 月到台灣參加「台灣地方民代公益論壇」(TCF)舉辦的國際論壇(Global Councils Forum, GCF)。

[2] PCL 公務專用車隨著 PCL 的會議地點不同，每次從馬尼拉出發，會議在哪就開到哪，像這次從馬尼拉開到民答那峨島就開了好幾天。我們在此市停留 3 天，有 1 天半的時間此車(配司機)即專

(圖 2)

(圖 3)

四、 從機場再坐 40 分鐘的車才抵達住宿的旅館，PCL 全國執行委員會及全國理事會舉辦地在此家旅館 2 樓，有二千餘人出席的會員大會則在另一會場(The Atrium, Limketkai Mall)舉辦，兩地相隔走路需 10 分鐘，天氣雖熱，但有空中走廊(圖 4)貫穿兩地，加上微許海風，兩地奔波亦不為苦。

五、 晚宴地點設在高度不是很高，一路黑漆漆沒路燈的山頂上，但餐廳燈火通明，可眺望該城市夜景。(圖 5)PCL 的全國執行委員會重要幹部約有 20 餘人出席，TCF 林理事長於會場將 10 本 2015 年論壇全記錄贈送重要幹部參存。

(圖 4)

(圖 5)會長 Maybelyn Fernandez 伉儷及林理事長伉儷

2016 年 06 月 13 日(星期一)

一、 來自全國各地的 PCL 會員(即全國各省市議員)在早上報到後舉行會員大會的開幕典禮。

二、 原定安排林理事長在 11 點發表演講，因為早上會議議程的延宕，延

門留給我方 3 人使用，PCL 熱情接待，令人印象深刻及感動。
(http://www.philippinecouncilorsleague.org/increase-and-upgrade-of-pcl-vehicle-service/)

到下午 2:30 在全國執行委員會的會議上才進行。(圖 6-7)林理事長發表的演說，主要是介紹「台灣地方民代公益論壇」的使命、宗旨與未來(參附件 1)。

(圖 6)

(圖 7)

三、 在發表演說之前的準備會裡，TCF 林理事長與會長 Maybelyn 對於 2016 年 12 月的 ACF 細節，雙方事先取得一些共識並有一些更明確的討論，討論事項包括舉辦日期及註冊費金額等。前者因菲國內政部規定星期日不得安排地方議員的正式活動，因此將會議日期由原訂的 12 月 9 日至 11 日改為 2016 年 12 月 7 日至 10 日，此議案在 6 月 13 日的全國執行委員會的會議中，由出席人員表決通過；至於註冊費金額，仍依照原決議，國外參加者需繳交美金 500 元，此費用包含會議準備工作、租借場地及一些餐飲及市區旅遊，機票及住宿自理。

四、 下午的會議結束後，即前往舉行會員大會的 The Atrium, Limketkai Mall 參加晚會，TCF 3 人被安排坐在最前面的位置，除有菲國政界名流蒞場演講，林理事長再度被會長 Maybelyn 邀請上台向全體會員介紹並做簡短演說，再由 PCL 頒贈獎牌一座，在此同時，林理事長也自會長手中接受一份 2015 年 12 月 PCL 的 NEO and NB Meeting，關於 2016 年在菲律賓馬尼拉舉辦第一屆「亞洲地方議員論壇」(Asia Councils Forum, ACF)的決議文(參附件 2)。大會出席會員人數眾多，有歌有舞又有摸獎，菲國人民似喜好與名人留影拍照，全場熱鬧滾滾，忙得不亦樂乎。(圖 8-12)

(圖8)

(圖9)

(圖10)

(圖11)

(圖12)

2016 年 06 月 14 日(星期二)

一、 會長 Maybelyn 特意安排兩天一宿到 Camiguin Island 旅遊。先是坐將近 2 小車的 PCL 專用車到 Balingoan Port，再乘 1 小時的渡輪到外海的 Camiguin Island，Camiguin Island 本身在行政單位是屬於省。(圖 13)三天的行程裡，會長 Maybelyn 安排本身也是市議員的 Carol Dizon-Sison[3]一路作陪，(圖 14)到 Camiguin 島的行程則由市政府派出一位負責觀光旅遊的專員領隊並說明島上風光。

(圖13)

(圖14)

二、 晚上與省長 Jurdin Jesus Romualdo 及市長太太 Maria Luisa Romualdo 一起共進晚餐。先生是省長，太太是市長，兒子 Xavier Jesus D

[3] Carol Dizon-Sison 是第 3 次連任 Alaminos 市的市議員。

Romualdo 在今年 5 月剛剛當選國會議員。風趣健談的市長太太讓晚餐的菜色增添不少風味。(圖 15-16)

(圖15)

(圖16-取自網路)

(政治家族-父母子)

2016 年 06 月 15 日(星期三)

一、 從 Camiguin 島回到 Cagayan De Oro 已近中午，下午 2 點在飯店與 PCL Legislative Academy Board (LA Board)的重要幹部開會(圖 17)，與會學者 Dr. Ederson Delos Trino Tapia 及 Dr. Helario Caminero 先向林理事長詢問他對 ACF 的期待及想法，林理事長亦一一詳述他的目標與對 ACF 的展望，之後雙方再針對一些事項討論，除了前述的舉辦日期及繳交註冊費外，語言翻譯、論壇主題、參加人數及 ACF 團體組織註冊都是會議中討論內容。

二、 菲律賓表示由於他們國家曾舉辦過 APEC，對於語文的翻譯表示可以

在菲國境內代為尋找翻譯人員，免除國外參加者自行攜帶翻譯人員的困擾。PCL 也關心參加人數多寡的問題，林理事長表示現階段先求來參加的國家數要多，這比參加的總人數重要。至於 ACF 團體組織的註冊問題，因為是菲國主動提出註冊問題且因菲律賓是 ACF 第一次舉辦國，林理事長在會議中表示他對 ACF 的註冊沒意見，一切尊重 PCL，惟若將來若成立全球地方民代論壇(GCF)，林理事長希望能夠由 TCF 在台灣登記註冊。

三、 提到與國內政治學系教授的交流，學者 Dr. Ederson Delos Trino Tapia 自其手機裡找出一張與國內學者蘇彩足教授的合照，顯示兩國之間的學術交流活動。(圖 18)

(圖17)

(圖18)

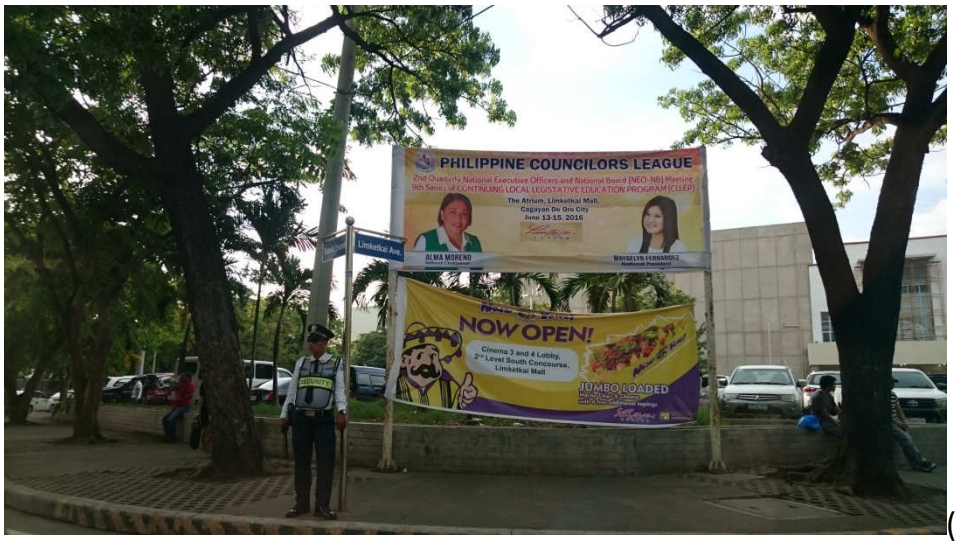
四、 LA 會後，趁著天色未暗，一行三人驅車直往市中心看看市容，一路上 PCL 的會議旗幟處處可見(圖 19-20)，可見 PCL 對於一年四次在全國四區(呂宋島、維薩亞斯群島、民答那峨島及馬尼拉市)舉辦的全國執行委員會暨全國理事會(NEO and NB Meeting)及這次的會員大會[4]的重視。

五、 成立 20 餘年的 PCL，其組織嚴謹且效果深獲會員肯定，會員出席率高，[5]是菲國各方民代組織爭相效仿及學習的對象。由該組織規章第 6 條規定所謂的表現優良的會員(Members of good standing)可以享有的權利和特權不同於其他會員來看，其中出席率就是考核表現優良的項目之一，這可能也是會員出席率高的原因之一。

[4] 全國會員大會在議員三年任期中只召開兩次，其中一次是在議員卸任前舉行。2016 年 5 月菲國大選選出新的議員，所以 PCL 在 6 月 30 日議員就任前，這次在民答那峨島即舉辦全國會員大會。

[5] 參加會議的註冊費約是美金 200 元，含住宿。

PHILIPPINE COUNCILORS LEAGUE
2nd Quarterly National Executive Officers
and National Board (NEO-NB) Meeting
9th Series of CONTINUING LOCAL LEGISTATIVE EDUCATION PROGRAM
(CLLEP)
The Atrium, Limketkai Mall, Cagayan De Oro City
June 13-15, 2016
HON. ALMA MORENO
NATIONAL CHAIRPERSON
HON. MAYBELYN FERNANDEZ
NATIONAL PRESIDENT
(圖19)


PHILIPPINE COUNCILORS LEAGUE
The Atrium, Limketkai Mall,
Cagayan De Oro City
June 13-15, 2016
ALMA MORENO
MAYBELYN FERNANDEZ
NOW OPEN!
Cinema 3 and 4 Lobby,
2nd Level South Concourse,
Limketkai Mall
JUMBO LOADED
(圖20)

【附件 1】

(English Version)

Lin Chin-Chang's Speech at the PCL 2nd Quarterly National Executive Officers and National Board Meeting (NEO-NB Meeting) held by Philippines Councilors League on June 13-15, 2016 in Cagayan de Oro City, Philippines

Ladies and Gentlemen, good afternoon.

I am Lin Chin-chang, the president of Taiwan Local Councils Representatives Community Forum (TCF). As a Taipei City Councilor for 25 years, I know that there has been a close reltionship between Manila and Taipei. Not just because they are sister cities, we also visited Manila City Council and the Mayors several times for the past two decades. I am very excited to be able to participate in the PCL NEO and NB Meeting and look forward to learning from and meeting all of you during the meeting.

For this, I would like to sincerely give thanks to PCL National President Maybelyn Fernandez and to all of you, for giving me the opportunity to engage and exchange ideas and best practices about how we can all cooperate to help better the governance in our own countries.

As we know, elections are the foundation of democracy. In the Chinese-speaking world including Taiwan and Mainland China, election systems did not exist until the ROC Government was forced to move to Taiwan in 1949. In the next year, in 1950, Taiwan held its first ever local elections. The election system in Taiwan is two-tier local elections. One is for nation level elections for congressmen. The other is designed to elect mayors, councilors and other elected officials.

In an area of 36 thousand square kilometers with a population of 23 million persons, we elected 22 mayors, over 900 councilors for the first tier of the local government and about 2,300 municipal councilors for the second tier.

As a Taipei City Councilor for 25 years, I have been actively taking part throughout over one third of Taiwan's 65 years of local autonomy. Although the Taiwanese people have been living under a democratic system, there has been a tendency for governments to centralize power over local autonomy. In the Local Government Act, it is easy to see how badly the councilors' powers have been restricted. TCF not only operates as a platform for exchange between the councilors and the government, but is also designed to protect the councilors' legislative power from the national government.

To my knowledge, many countries have their own national or regional legislative assemblies like CALRE in Europe, the Japanese Local Councilors Assemby, the American NCSL, the Philippines PCL, and the South America UNALE. However, it

seems that there has not yet been established a global organization with members from Local Legislative Assemblies from different continents.

This is the reason why I want to set up the "Global Councils Forum (GCF)".

In June 2014, there was an International Forum in the TCF Annual Meeting. We invited special guests from Spain, the USA, Japan. In August 2015, we invited several Presidents to the GCF, including National President Maybelyn Fernandez from PCL, President Cattaneo from CALRE, and President Matsuda from Japan.

We also invited international scholars from France, South Korea and Mainland China to attend the meeting, whose speeches were really remarkable and impressive. Since August 2015, I have been involved in numerous international activities regarding legislative assemblies throughout the world, for example, the 2015 CALRE's World Forum in Milan, Italy and 2016 Japanese Local Councilors Assembly in Tokyo.

In Milan I met the representative of PCL, Ms. Maria Leobeth B. Deslate-Delicana. Considering that the Philippines, Japan and Taiwan have already had their own local councilors assemblies, according to CALRE President Cattaneo's proposal, we agree to establish a regional assembly named "Asia Councils Forum", and decided to hold the first meeting in December 2016 in the Philippines.

As we know, CALRE and NCSL have signed a mutual cooperation agreement in 2015. If the Asia Councils Forum, we call it ACF in short, can be run successfully in the area of Asia in the future, I think establishing a real Global Councilors Forum will not be a dream anymore. To recruit new members to ACF, I am planning to visit Malaysia and South Korea to see if these two couontries could be our new partners in the future.

When I was in Tokyo this March, President Matsuda told me that the Japanese Local Councilors Assembly has developing a close relationship with the legislative assemblies in India and Indonesia. He suggested that the ACF could try to contact the above-mentioned assemblies to recruit them as new members and invite them to attend the first ACF event in Manila.

I am extremely honored to have been invited to participate in this important meeting and present a short brief to introduce TCF and the activities we had for the past two years. I sincerely hope the mutual relationship between PCL and TCF becomes strong and solid. Most importantly, I look forward to seeing you at the first ACF meeting this December in Manila. Thnak you for listening.

(Chinese Version)

1. 我是來自台灣的林晉章，曾擔任台北市議會議員 25 年，台北市與 貴國馬尼拉是為姐妹市，曾多次拜訪馬尼拉市長及議會。目前擔任「台灣地方民代公益論壇」(英文簡稱 TCF)的理事長。

2. 世界上的華人世界包括台灣及中國大陸，長久以來都沒有民主制度，而在台灣的中華民國在退居台灣後的 1950 才開始舉辦地方選舉，短短 65 年的選舉歷史，台灣除了國會議員以外，地方選舉均屬兩級制，以 2014 年為例，人口 23,465,004 人，在 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。

3. 本人擔任 25 年的台北市議員，經歷台灣地方自治 65 年歷史中的三分之一以上，雖然台灣已是一個實施民主制度的國家，但也深知目前地方自治仍偏向中央集權,原因乃是中央立法限制了地方議會所立的法律位階受到嚴重剝奪。因此我在 2010 年成立「台灣地方民代公益論壇」(TCF)之台灣地方民代社團組織，目的就是希望結合地方民代向中央反應爭取地方權限。

4. 我們了解，很多國家都有全國性的地方議員組織可以向他們自己的國家反映意見，如歐洲的 CALRE、美國的 NCSL、南美洲的 UNALE 及菲律賓的 PCL，但迄今世界上仍無一個整合各國區域地方立法機構聯合會的全球性的組織，這就是我發起籌組「全球地方議員論壇」(Global Councils Forum, GCF)的原因。在 2014 年我們邀請 CALRE、NCSL 及日本的「日本會議(全國)地方議員連盟」參加，2015 年邀請 CALRE、「日本會議(全國)地方議員連盟」及菲律賓的 PCL 來參加，也邀請法國、韓國、中國的學者一同出席發言。2015 年 10 月底，我應邀至義大利米蘭參加 CALRE 年會暨世界論壇，遇到代表 PCL 的 Maria Leobeth B. Deslate-Delicana 及日本的松田會長。

5. 在 2015 年 8 月的會議中，CALRE 主席 Cattaneo 先生建議，歐洲的 CALRE 與美洲的 NCSL 在 2015 年 8 月初已達成共識，雙方簽署合作協議，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，可以亞洲地區先成立「亞洲地方議員論壇」(Asia Councils Forum, 英文簡稱 ACF)，將來「亞洲地方議員論壇」再結合歐洲的 CALRE 與美洲的 NCSL 成立「全球地方議員論壇」。此建議經過與會人員一致同意，決定由 PCL 在 2016 年 12 月 9 日在菲律賓馬尼拉舉辦第一屆 Asia Councils Forum。松田會長也表示希望能在 2019 年世界足球賽或 2020 年東京奧運舉辦「亞洲地方議員論壇 Asia Councils Forum」。我在今年 3 月去日本參加「日本會議(全國)地方議員連盟」會議時，松田會長表示他們已將成立 ACF 這件事傳達給印尼及印度，此兩國也表示興趣。我本人在近期也將訪問韓國及馬來西亞，推動

地方議員聯盟組織的成立。

6. 此次我應邀在此重要場合發表演說 除闡揚 TCF 組織理念及簡短敘述過去 TCF 的活動外，也希望藉此機會能夠加強與 貴會的合作關係，更期待 2016 年在菲律賓馬尼拉舉辦的第一屆「亞洲地方議員論壇」能跟各位見面。

【附件 2】

Republic of the Philippines
Department of the Interior and Local Government

PHILIPPINE COUNCILORS LEAGUE

Excerpts from the General Assembly plenary session held during the 4th Quarter NEO-NB Meeting and CLLEP conducted last December 10, 2015 at the Tagaytay International Convention Center, Tagaytay City with 2,005 registered delegates.

PHILIPPINE COUNCILORS LEAGUE RESOLUTION

RESOLUTION CONVENING THE ASIAN COUNCILS FORUM (ACF) TO BE HOSTED BY THE PHILIPPINE COUNCILORS LEAGUE (PCL) TO BE HELD IN METRO MANILA, PHILIPPINES IN DECEMBER 2016

WHEREAS, Global Councils Forum was initiated in June 2014 in Taipei City, Taiwan;

WHEREAS, the Taiwan Local Councils Representatives Community Forum (TCF) convened the first Global Councils Forum in 2015 in Taiwan, with the aspiration of encouraging continuous participation from other local government organizations;

WHEREAS, the Philippine Councilors League (PCL) was among the Global Parliamentary Alliance that were invited, represented by Councilor Maybelyn Rose DC Fernandez, National President;

WHEREAS, it was accepted that the regular holding of an International Forum is very significant to the development of the global democratic politics and the institutional growth of legislative organizations and associations;

WHEREAS, the Philippine Councilors League (PCL), the Taiwan Local Councils Representatives Community Forum (TFC) and Japanese Local Councilors Alliance agreed to take turns to host an International forum in the region to be known as the Asian Councils Forum session every year;

NOW THEREFORE, on motion of PFP Beethoven Bermejo, duly and jointly seconded by National PRO Emmanuel Pimentel and National Treasurer Perla Tumaliuan

BE IT RESOLVED, that the Philippine Councilors League shall host the ASIAN COUNCILS FORUM during its Fourth Quarterly National Executive Officers (NEO) - National Board (NB) Meeting and CLLEP scheduled in December 2016 in Metro Manila, Philippines.

UNANIMOUSLY APPROVED.

Certified By:

COUNCILOR BENITO BRIZUELA
National Secretary-General

Attested by:

COUNCILOR MAYBELYN DC FERNANDEZ
National President