

102 年度「地方治理標竿論壇」

案例彙編

行政院人事行政總處地方行政研習中心 編印

中華民國 102 年 11 月

目錄

序/李忠正

案例一：臺北市與新北市合作成立「淡水河流域管理委員會」

◎陳世浩…………… 1

案例二：開放政府、以民為本——臺北市政府開放資料(Open Data)政策
與資料平台

◎張秀湘……………19

案例三：新北市高風險家庭整合型安全網服務計畫

◎劉彥伯……………37

案例四：歡喜生 輕鬆養——全國首創新北市公共托育中心之設立

◎張宇萱……………68

案例五：敢，就有感！桃園縣空氣污染物連續自動監測設施查核成果

◎蘇振昇……………74

案例六：影像紀實，在地觀點——新竹市社區紀錄片培力營

◎涂淑敏…………… 89

案例七：愛上巴士 i384 悠遊山海屯

◎王英泰…………… 106

案例八：臺中刑務所演武場建構政府與民間夥伴關係推動實例	
◎蔡惠欣.....	118
案例九：樂活新動力-彰化縣幸福社區產業市集	
◎蔡旻真.....	131
案例十：推動彰化縣幸福家園關懷中心「社會安全網業務」	
◎梁鴻泉.....	150
案例十一：嘉義市國際管樂節	
◎黃淑雲.....	169
案例十二：孔子的約會：從忠義國小與孔廟的融合看地方治理	
◎呂季蓉.....	179
案例十三：大東文化藝術中心--南台灣藝文新地標	
◎江婉萍.....	192
案例十四：全臺唯一單車國道—鐵馬樂活遊屏東	
◎張嘉宏.....	206

序


「標竿學習」(Benchmarking)自1970年代末期由全錄(Xerox)公司創始發展以來，已成為眾多全球知名企業發展競爭優勢的管理利器。本中心為增進地方機關公務人員地方治理知能，建立治理經驗觀摩分享交流平台，協助各地方政府以跨域共學方式，發展地方治理特色，於101年度開辦「標竿論壇」，引起各縣市政府廣大迴響。

為使「標竿論壇」活動之實施更為周延，本中心於101年11、12月分別邀請專家學者召開2次諮詢會議，研訂102年度研習主題由原單一縣市擴大範圍為跨縣市(或跨領域)地方治理相關議題或制度；案例內容著重曾遭遇困難，但經克服轉而成功之成長歷程及經驗分享。

102年度各直轄市、縣市政府提供地方治理案例共179個，經邀請臺北大學、臺灣科技大學、中興大學、彰化師範大學、東海大學等校之專家學者評選結果，共入選14個案例，計規劃分區辦理「地方治理標竿論壇」7個場次。

為使案例內容更具可讀性與參考價值，本中心於102年4月19日辦理案例撰寫工作坊，邀請臺北大學呂育誠教授擔任講座，就個案撰寫格式指導入選案例承辦人撰寫案例，再請呂育誠教授協助審查定稿。茲為擴大經驗交流與跨域共學，本中心將入選案例彙編成冊，以分送各地方政府及相關單位參考運用。值此案例彙編出版之際，謹綴數語，期盼各界先進，不吝賜教，以勵來茲。

行政院人事行政總處地方行政研習中心

主任  謹識

中華民國 102 年 11 月 25 日

臺北市與新北市合作成立「淡水河流域管理委員會」

臺北市政府工務局 陳世浩

摘要

淡水河流經臺灣北部 6 大縣市轄區，其河川管理工作涉及「跨域治理」課題，並非單一政府機關所能獨立完成，故臺北市郝龍斌市長於第二任市政白皮書中，即提出「推動中央成立淡水河管理局」之議題，並與新北市於淡水河流域專責管理機關成立前，合作成立淡水河流域管理委員會，在政策面與執行面協調流域治理與管理、河川區域水污染防治及其他相關事項，其性質屬於議題之協調、溝通平台，議題經提會討論決定後之執行工作，則分由各權責機關自行辦理。截至 102 年 9 月底止，委員會共召開 6 次工作小組會議、4 次委員會議，並達成各項跨域治理工作。

壹、前言

淡水河發源於新竹縣品田山，下游於新北市淡水區入海，河川流路全長約 158.7 公里，其間有大漢溪、景美溪、新店溪、基隆河等支流；整體流域面積廣達 2,726 平方公里，範圍含括臺北市、新北市、桃園縣、新竹縣、宜蘭縣及基隆市等 6 個縣市轄區（流域範圍如圖 1），為臺灣北部最主要河川。



圖 1 淡水河流域範圍圖

河川之整治含括了「治理」與「管理」兩個層面。在「治理」層面上，只要釐訂統一標準，各轄區政府分依既定標準興建河堤及護岸、整理灘地、疏浚河道．．．即可達保障沿岸民眾生命、財產之目的；但在「管理」層面，因涉及污水接管及處理、污物撈除及運棄、灘地串連及運用、排水稽查及管制、環境開發及維護．．．故須賴河川沿岸之轄區政府相互聯繫、溝通、協調、合作，始能達整體功效。

淡水河因流經臺灣北部 6 大縣市轄區，依水利法第 6 條規定，其水利事業得由中央主管機關設置水利機關辦理；惟中央水利主管機關（經濟部水利署）目前仍未成立河川流域專責管理機關，統籌辦理淡水河之管理事宜。為改善淡水河之整體環境，臺北市政府特與新北市政府聯合成立「淡水河流域管理委員會」，辦理相關管理工作。

貳、個案背景

臺北市為我國首都，轄區內除了總統府外，五院及中央各部會均設有辦公處所；另全國各大金融機構及證券商亦均於臺北市設立總部及分支地點，加上教育資源充足及各項醫療、公共設施完善，多年來均名列為臺灣首善之區。

至於新北市部分，自 99 年正式升格為直轄市後，因各項公共建設陸續推展，除了原市區外，板橋區、淡水區、三峽區、新莊區等，均已積極開發，並引入大量居住人口。

因臺北市與新北市之蓬勃發展，已使其總人口數高達 650 萬人，而淡水河下游支流大漢溪、景美溪、新店溪、基隆河等，又流經臺北市及新北市之精華地區，故無論是河川「治理」或「管理」工作之良窳，均可能涉及廣大民眾之生命、財產安全問題。

為了活化淡水河系，營造視覺親水、嗅覺親水之優質生活

化環境，臺北市郝龍斌市長自 95 年 12 月上任後，即於 96 年 2 月成立「臺北市政府活化淡水河系推動委員會」，其下分設水質水量組、景觀遊憩組及環境教育組，並親任召集人，督導轄屬機關各秉權責，分別推動相關工作；100 年至 103 年更以「新河流」、「新水岸」、「新城市」作為 3 大嶄新願景，下設 6 項執行目標。

在臺北市政府積極努力及民眾共同參與下，截至 102 年 7 月底止，臺北市污水下水道接管戶數已超過 76 萬戶，接管率高達 71.23%，居全國之冠。因為污水接管、截流及處理結果，臺北市轄區內之淡水河本流水質已大幅改善，由嚴重污染改善至中度污染，並呈持續改善趨勢，為近 30 年來水質最佳狀況；而河川魚類群聚多樣性也顯著增加，魚種自 75 年的 56 種，至 101 年已增加至 87 種。

但因淡水河下游流經臺北市及新北市轄區，尤其是景美溪、新店溪、淡水河本流及基隆河支流之大坑溪、內溝溪更是臺北市與新北市之界河，其河川管理工作涉及「跨域治理」課題，並非單一政府機關所能獨立完成。依「水利法」第 6 條規定，水利區涉及二省（市）以上或關係重大地方難以興建者，其水利事業得由中央主管機關設置水利機關辦理之；惟目前淡水河之治理及管理業務分由經濟部水利署及各地方政府分別辦理，常有待協調、整合事項。

以河川疏浚為例，新店溪與大漢溪匯流口下游之淡水河主流河段，左岸屬新北市轄區、右岸屬臺北市轄區，兩市雖認為在景觀、遊憩層面有辦理疏浚之需求性，但經濟部水利署以防洪層面衡量，卻認為尚無須辦理疏浚，致常衍生爭議。故臺北市郝龍斌市長於第二任市政白皮書中，即提出「推動中央成立淡水河管理局」之議題，並於 100 年 8 月與新北市政府聯合成立「淡水河流域管理委員會」，期以跨轄區界限、跨組織界限

及跨公私部門界限等方式，有效整合與運用各方資源，加強管理淡水河。

參、辦理過程

雖然成立「淡水河流域管理局」是屬於中央水利主管機關之權責，但在中央未成立專責機關前，為了加強協調整合淡水河流域之治理與管理以及河川區域之水污染防治工作，臺北市政府與新北市政府特於 100 年 8 月 10 日聯合成立「淡水河流域管理委員會」，並且在兩市交界處之關渡碼頭舉辦成立茶會，由臺北市郝龍斌市長與新北市朱立倫市長登船共同掌舵、鳴笛，象徵開啟合作整治淡水河之新頁。兩位市長表示，將共同努力整治淡水河，使河川可以重生、蛻變，如同巴黎的塞納河、倫敦的泰晤士河、以及東京的隅田川、首爾的清溪川，讓淡水河流域擁有美麗迷人的風貌，並讓兩市共同躍登世界的舞台。

「淡水河流域管理委員會」之任務及其組成方式如下：

一、任務：

- (一) 從法制、預算、業務、組織與人力面評估及推動成立淡水河流域專責管理機關。
- (二) 於淡水河流域專責管理機關成立前，在政策面與執行面協調流域治理與管理、河川區域水污染防治及其他相關事項。

二、組成（組織架構如圖 2）：

- (一) 召集人：由臺北市及新北市各派 1 位副市長聯合擔任。
- (二) 副召集人：由臺北市及新北市之秘書長擔任。
- (三) 臺北市代表：

1. 工務局局長。

2. 都市發展局局長。
3. 環境保護局局長。
4. 翡翠水庫管理局局長。

(四) 新北市代表：

1. 水利局局長。
2. 城鄉發展局局長。
3. 環境保護局局長。
4. 農業局局長。

(五) 其他機關代表，邀請下列機關各派 1 人兼任之：

1. 行政院環境保護署。
2. 行政院農業委員會。
3. 經濟部水利署。
4. 內政部營建署。
5. 桃園縣政府。
6. 新竹縣政府。
7. 基隆市政府。

(六) 學者專家代表：由臺北市及新北市聯合聘任各相關領域之學者專家 6 人至 10 人擔任。

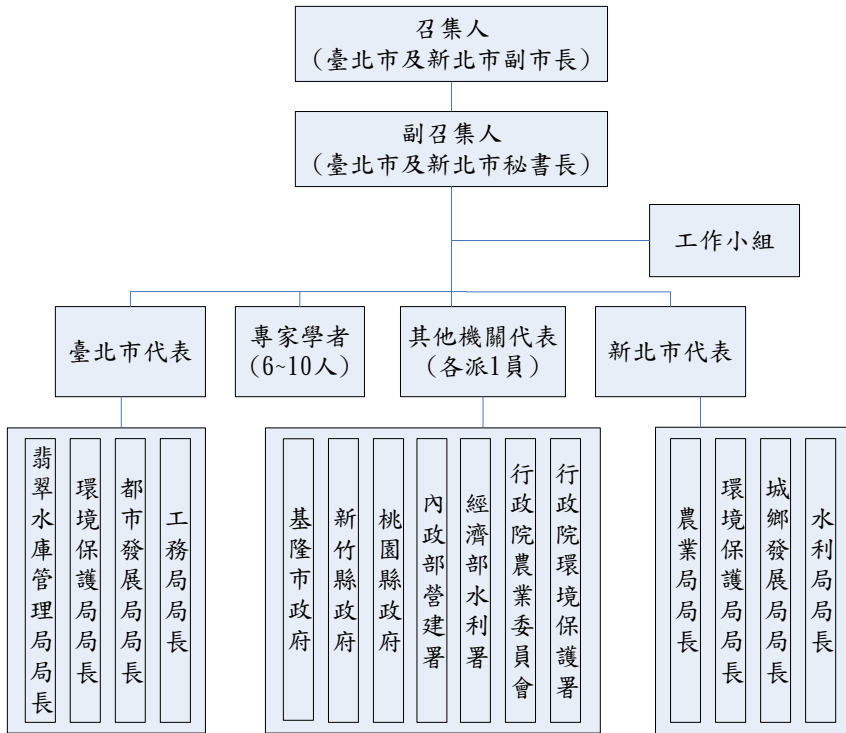


圖 2 淡水河流域管理委員會組織架構圖

肆、辦理成效

「淡水河流域管理委員會」屬於議題之協調、溝通平台，其業務執行流程如下頁之圖 3；至於經提會討論決定後之執行工作，則分由各權責機關自行辦理。

截至 102 年 9 月底止，委員會共召開 6 次工作小組會議、4 次委員會議，並達成下列主要跨域治理工作：

(一) 推動雙城共飲翡翠水

「板新地區供水改善計畫」係以流域生活圈概念，採水源調配方式，透過供水系統共同調度，平衡區域用水需求，解決板新及桃園地區供水需求成長問題。本計畫於 95 年 12 月奉行政院核定，第一次修正計畫於 98 年 9 月 28 日

核定，計畫主辦機關為經濟部水利署，執行單位分別為臺北自來水事業處及台灣自來水公司，其計畫內容涉及用地取得、加壓站工程、送配水工程、管線銜接工程、引水工程、淨水工程、水庫管理與操作調控外及用水因應配套措施等，將有效調度利用新店溪水源，提供優質水源予新北市，由目前每天最高約 53 萬噸，至 104 年 6 月底逐步提昇至約 72 萬噸，106 年年底提昇至約 101 萬噸，以嘉惠超過 330 萬新北市市民，達到雙城共飲翡翠水之目標。

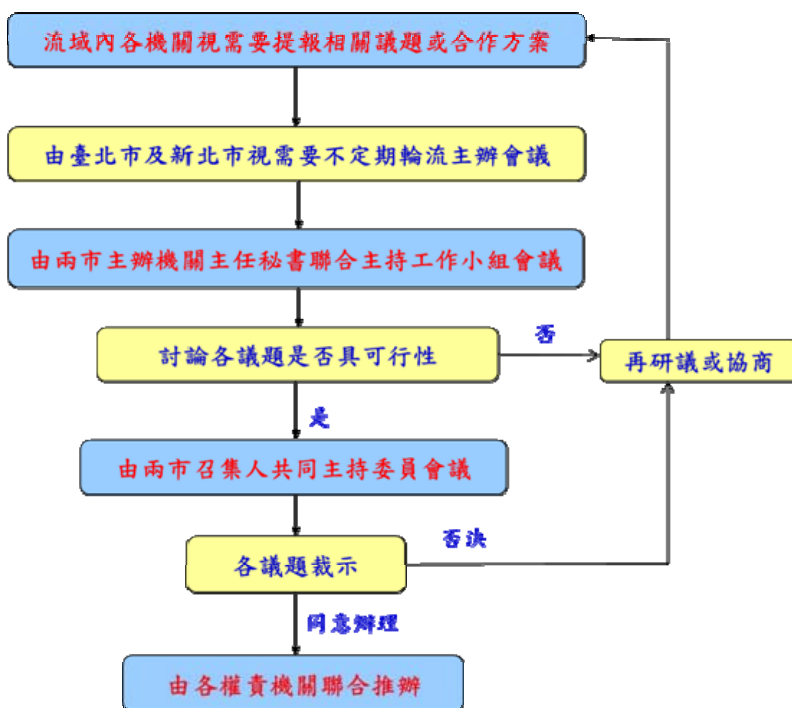


圖 3 淡水河流域管理委員會業務流程

(二) 檢討污水下水道系統整體事宜

淡水河系污水下水道系統含括新北市、基隆市及臺北市 3 大行政區，目前該系統污水傳輸至八里污水處理廠處理，惟八里污水處理廠處理容量將屆極限，相關整體規劃事宜包含八里污水處理廠擴廠問題、小型污水處理廠之設

置、大臺北地區未來污水量之估算等。

大臺北地區之小型污水處理設施目前有臺北市設置之內湖污水處理廠、迪化污水處理廠、成美、忠孝、貴陽、南湖礫間及新北市設置之江翠、光復、鶯歌、三峽、浮洲、秀朗及深坑中正橋等礫間外，目前仍積極辦理蘆洲北側農業地區(約 4 公頃)、新訂五股都市計畫(約 2.5 公頃)、樹林防洪三期用地(約 3.91 公頃)、新店十四張地區(約 5.6 公頃)設置小型污水處理廠之可能性等進行研析。本案經委員會多次討論後，已由營建署定案主辦「臺北近郊污水下水道系統」重新檢討規劃案，並成立工作小組由臺北市、新北市及基隆市參與執行。

(三) 建立兩市合作撈除河面漂流物機制

淡水河本流左岸為新北市轄區，右岸則為臺北市轄區，其上游之新店溪及景美溪亦有部分河段屬兩市之界河。為維持優質之水域環境，由臺北市政府主辦河面漂流物之撈除工作，並建置兩市相關局處之緊急事件通報窗口及互相支援機制。

(四) 建立兩市聯合稽查淡水河流域污染源機制

為杜絕河川污染源，維護河川水質，本府環境保護局於 100 年 11 月邀請新北市環境保護局、水利局、警察局等相關機關，就聯合稽查計畫開會研商，其稽查作業方式包括不定期、夜間或假日、專案計畫、民眾檢舉個案及河川污染等聯合稽查工作，希透過兩市合作、勤查重罰，有效遏阻非法廢(污)水排放，以營造優質水域環境。

(五) 翡翠水庫上游集水區茶園推廣合理化施肥

翡翠水庫目前供應大臺北地區 500 萬民眾之用水，板新地區供水改善計畫第二期工程完工供水後，新北市與臺北市合計超過 600 萬人皆需仰賴翡翠水庫為自來水水源，故水庫水源之潔淨與安全至為重要。

依據翡翠水庫歷年水質檢驗結果顯示，自從北宜高速公路完工後，水質已逐漸趨於穩定，優養指標介於「普養」與「貧養」之間。其中總磷項目為優養指標之一、亦為水庫優養化之重要因素，而總磷測值近年並未顯著下降，顯有改善空間

根據行政院農委會茶葉改良場文山分場（以下簡稱文山茶改場）之調查結果顯示，翡翠水庫上游集水區總面積達 1,275 公頃茶園，目前仍普遍存在過度施肥、無效施肥等現象，不僅造成土壤酸化，亦使多餘肥料積存於土壤，並隨大雨沖刷流失進入水庫上游水體，提高水庫優養化之風險。根據文山茶改場研究顯示，若能經由輔導推廣，鼓勵茶農改以一半複合肥料、一半液態肥料的方式施肥，除可提高茶樹吸收利用率、減少肥料流失外，亦能減少傳統施肥方式造成土壤酸化的問題。

鑑此，臺北市翡翠水庫管理局於「淡水河流域管理委員會」提案討論，由新北市政府農業局邀集文山茶改場、坪林農會、翡翠水庫管理局等相關機關合力於 101 年 6 月 27 日在坪林區農會辦理一場有機液肥施用示範講習會，共有 90 位茶農參與，示範茶園面積 104 公頃；102 年 3 月 6 日於坪林區農會對坪林茶葉產銷班(1-8 班)之新、舊成員辦理合理化施肥宣導會，茶農參加人數增加至 100 位，示範茶園面積增加為 123 公頃。另坪林區農會表示，多數茶農試辦一年後認為成效不錯，茶樹吸收營養快，茶葉產量提高、

品質也有提升，目前正持續推動辦理。

(六) 淡水河系橋梁景觀照明美化及改善工程

為營造淡水河系之河川夜間美麗景緻，臺北市於 99 年間完成彩虹橋、麥帥一橋、麥帥二橋、民權大橋、大直橋、中山橋、承德橋、百齡橋、忠孝大橋、中興大橋、景美橋等 11 座橋梁之景觀照明；另與新北市合作於 101 年完成寶橋、萬善橋、福和橋、永福橋、中正橋、華中橋、光復橋、萬板大橋、華翠橋、華江橋、臺北大橋、重陽橋、關渡大橋等橫跨兩市之橋梁景觀照明美化（如圖 4、5），並於 101 年 1 月 1 日舉辦 13 座橋梁光雕之啟用典禮。

	
<p>寶橋</p>	<p>萬善橋</p>
	
<p>福和橋</p>	<p>永福橋</p>
	
<p>中正橋</p>	<p>華中橋</p>

圖 4 橋梁光雕之美(1/2)



萬板大橋



華翠橋



華江橋



臺北大橋



重陽橋



關渡大橋

圖 5 橋梁光雕之美(2/2)

(七) 建置淡水河流域資訊平臺

臺北市與新北市轄內水利設施、水文資訊等相關資料繁多，為利資源有效利用，故進行兩市地理資訊系統平台整合，將轄內河川、區排、明溝、雨水下水道人孔管線等資料建制修訂，並將淹水潛勢圖資建置匯入透過資料庫的共享，作為決策及管理支援。

(八) 淡水河流域示範區景觀綱要計畫合作事宜

淡水河流域因都市化的高速發展、人口密集及人為開發，為保障流域範圍內居民的生命財產安全，各級單位投入相當資源，解決防洪需求，而都市景觀、河川景觀、土地、水域利用等議題亦應正視，就流域整體進行規劃，串聯沿線景點，結合都市及水域環境，營造優質的生活環境。

淡水河流域涵蓋不同縣市轄區，而各縣市政府對於轄區內之水域及都市景觀營造雖已有豐碩成果，但因缺乏整合，使得流域景觀缺乏整體性，故臺北市與新北市聯合推辦「淡水河流域示範區景觀綱要計畫」，目前已針對淡水河流域提出 10 個示範區營造潛力點（如下表）。

淡水河流域臺北市與新北市示範區營造潛力點

編號	名稱	河系	涵蓋範圍	營造構想
1	Riverfront Urban Spotlight Plaza 水岸城市光廊	淡水河	淡水河水域以及 左岸： 三重忠孝碼頭及堤內周邊 右岸： 臺北大稻埕碼頭及堤內周邊	<ul style="list-style-type: none"> ■ 夜間都會水岸風光營造 ■ 商業活動結合平台廣場 ■ 水陸交通連結（捷運+公車+碼頭） ■ 兩岸碼頭渡輪對開
2	Taipei Ecology Bridge Platform 雙北水岸生態跨橋	新店溪	新店溪水域以及 左岸： 光復賞鳥河濱公園水岸 右岸：華中河濱公園	<ul style="list-style-type: none"> ■ 跨河生態景觀橋 ■ 自行車道串連 ■ 生態導覽解說
3	Twin City Emerald Park 雙和綠寶石公園	新店溪	新店溪水域以及 左岸：雙和綠寶石公園水岸、仁愛公園 右岸：馬場町紀念公園水岸、青年公園	<ul style="list-style-type: none"> ■ 跨河景觀橋（已規劃） ■ 汽車露營活動區 ■ 市民休閒運動 ■ 綠色堤防、越堤平台
4	National Wetland Ecological Park 國家濕地生態公園	淡水河	二重疏洪道	<ul style="list-style-type: none"> ■ 草坡花海地景 ■ 環境藝術、大地畫布 ■ 生態防洪、濕地教育園區 ■ 越堤平台

5	<p>Historical Riverfront Water District</p> <p>歷史水岸藝文特區</p>	大漢溪	<p>大漢溪水域以及左岸：利濟碼頭、新莊老街</p> <p>右岸：新海人工溼地、板橋 435 藝文特區</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 跨河景觀橋 (施工中) ■ 綠色堤防與跨堤設施 ■ 文化創意基地 ■ 樹木銀行與溼地導覽
6	<p>Environmental Education Waterfront Parks</p> <p>水漾環境教育園區</p>	新店溪	<p>新店溪水域以及左岸：復運動公園水岸、華江碼頭</p> <p>右岸：萬華環河南路旁水岸</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 生態賞鳥 ■ 排水滯洪環境教育 ■ 綠色堤防、越堤平台 ■ 水陸交通連結 (捷運+公車+碼頭)
7	<p>National Gateway Tri-Oasis</p> <p>國家門戶三角綠洲</p>	淡水河	<p>淡水河水域以及左岸：捷運蘆洲機廠外水岸</p> <p>右岸：社子島頭公園</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 國家門戶地標意象 ■ 堤頂觀景大平台 ■ 水陸交通連結 (捷運+公車+碼頭)
8	<p>Starlight Green Superdike Park</p> <p>星光綠野跨堤公園</p>	淡水河	<p>淡水河水域以及左岸：三重集賢公園、溪美大排及堤外高灘地空間</p> <p>右岸：福安河濱公園、社子福安碼頭</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 夜間水岸風光營造 ■ 水上活動導入 ■ 連結水岸與都市生活 ■ 跨堤平台設施 ■ 水陸交通連結 (捷運+公車+碼頭)

9	Cultural Art activities Waterfront Parks 文創生活水岸	新店溪	新店溪水域以及 左岸：福和運動公園水岸 右岸：寶藏巖、臺北客家文化園區	<ul style="list-style-type: none"> ■ 跨河景觀橋 ■ 市民花園農場、假日綠色市集 ■ 市民休閒運動 ■ 寶藏巖、客家園區文化觀光
10	Taipei Sky-Rainbow Walkway 臺北天空彩帶廊道	基隆河	基隆河水域以及 左岸：花博公園、兒童育樂中心、臺北美術館、孔廟園區 右岸：圓山飯店、士林夜市、青年活動中心	<ul style="list-style-type: none"> ■ 夜間光廊設計 ■ 跨堤景觀步道 / 自行車道 ■ 入口節點改善

(九) 鐵馬御風手冊建立

臺北市與新北市分別興建了長達 111 公里及 180 公里之河濱自行車道，並由兩市各自發行介紹摺頁。但因兩市之自行車道已連成一體，造成民眾查閱自行車道資訊時，需索取 2 份摺頁而有所不便，並浪費行政資源，故兩市聯合製作雙北河濱自行車道導覽圖，並建立鐵馬御風自行車網站、手冊，由兩市各業務單位確認圖資內容之正確性及完整性後，每週定期發表新增主題路線，透過網站 (<http://bike2city.nat.gov.tw>) 發布更新。

另兩市針對河濱自行車租借站研訂出補胎、鏈條鬆落、輪胎打氣、螺絲鬆動及剎車失靈等 5 項低技術性之簡易維修項目，以及自行車重大故障、更換車輛及收車還車等事宜，並積極推動協商共同營運，期能儘快達成兩市間

甲地租車乙地還之目標。

(十) 疏散門啟閉時間及新聞稿發布時間調整一致

淡水河流域之兩岸土地使用形態均已都市化，且河濱高灘地大都規劃為河濱公園、自行車道與停車場使用，與兩市之居民生活息息相關；惟當颱風豪雨來臨時，兩市於接獲經濟部水利署淡水河流域水情中心通報疏散門建議關閉時間後，均各自決定轄管之疏散門關閉時間及發布新聞稿訊息，導致民眾對於時間有落差感到不滿。為避免引發民怨，兩市共同研議將疏散門關閉時間及發布新聞稿時間調整一致之可行性，並作成下列決議：

1. 兩市已建立新聞訊息發布共同聯繫平台，於爾後一般颱風事件情況下之兩市疏散門關閉訊息發布前先行通知對方，以協調發布時間一致。
2. 另有關緊急水情事件疏散門需關閉之情況下，原則由兩市自行發布，以避免影響民眾權益。
3. 依淡水河防汛期間橫移門關閉操作運轉原則，兩市爾後發布新聞媒體時，將一併副知經濟部水利署淡水河流域防洪指揮中心。
4. 疏散門開啟部分，原則由兩市視各疏散門情況自行決定開啟時間。

伍、未來展望

臺北市將持續推動活化淡水河之各項執行計畫，希望透過水污染源的輔導改善與稽查管制、改善工程的持續辦理、環境教育的宣導，再結合產官學界的整體力量，讓淡水河達到「水清魚現好生態、水活景秀好遊憩」的目標。另外，臺北市也將更積極推辦河岸周邊的都市更新工作，鼓勵民眾更新老舊的建

築物，配合河岸優美景觀，與新北市在「淡水河流域管理委員會」架構下，共同營造更美好的生活環境。

陸、討論問題

- 一、請問淡水河流域管理委員會之定位僅為溝通平台，對河川治理及管理業務之推動是否有困難？
- 二、流域內各機關如何透過委員會有效解決問題？委員會是否仍有可加強之處？
- 三、成立淡水河流域之專責機關對流域之治理及管理有何意義及幫助？

開放政府、以民為本

臺北市政府資料開放(Open Data)政策與資料平台

臺北市政府資訊局 張秀湘

摘要

政府機關在施政過程中，會生產大量的資料與檔案，這些資訊一般被稱為「公部門資訊」(Public Sector Information; PSI)。這些資訊包括空間地理資訊、人口統計、交通運輸、社會安全、健康醫療、經濟指標等，雖是公共出資的產物，對商業應用和科學研究卻大有幫助。

以美國為例，2009 年美國總統歐巴馬甫上任便簽署《透明治理與開放政府備忘錄》(Memorandum on Transparency and Open Government)，要求白宮的管理與預算辦公室 (Office of Management and Budget, OMB) 透過行動方案達成「透明」(transparency)、「公眾參與」(public participation) 及「協同合作」(collaboration) 三項目標。隨後，OMB 推出政府資料開放平台 Data.gov，並於同年 12 月 8 日公布《開放政府指令》(Open Government Directive)，提出「線上公開政府資訊」、「改善政府資訊品質」、「建構開放政府的文化」及「強化開放政府的政策架構」四項行動主軸，並明訂實施措施與期程。在明確的執行目標下，資料集數量從一開始推動時的 47 項，截至目前已成長到約 45 萬項，成效卓越。

臺北市於民國 95 年制訂《臺北市政府資訊資產授權流通及加值利用作業要點》，簡化資訊資產流通與加值利用之行政程序，並規範資料供應、申請、使用及其他相關事項。雖然未以資料開放推動為號召，但臺北市很早就依前述要點對外提供可供機器讀取且具加值應用潛力的公開資料。

臺北市洞悉到開放政府 (Open Government) 於世界各國已蔚為風潮，且政府資料開放政策，將成為新一代市政服務與民溝通

的首要工作項目。因此於 100 年初率先結合政策、法令、技術知識以及產學界創意智能的投入，積極推動 Open Data 政策，成為亞洲第二、台灣第一推動 Open Data 的城市，並建置臺北市政府資料開放平台(data. taipei. gov. tw)，整合政府資料開放於單一入口網站，並透過開放授權條款（規範）簡化民眾申請使用之程序，以加速資料流通及擴大臺北市政府資料開放運用面及透明度。

此舉不但可提高臺北市政府資訊資產透明度，更重要的是加速「開放政府、以民為本」的施政文化成形，鼓勵民眾參與、建立政府與社會、人民溝通的友善管道。

本案例推動協商範圍涉及臺北市政府各單位，經協商後共達成 36 個一、二級機關同意授權，提供包括公共安全、文化藝術、交通運輸、行政/政治、住房建築、健康、商業經濟、教育、統計數據、場地設施及環境保護等 11 類 205 項資料。也正因為臺北市政府積極推動，順利將政府資料開放 (Open Data) 概念推廣到中央及各地方政府，帶動全國 Open Data 思潮。

我們的目標：

一、提供政府資料開放更簡易的取得管道

將資料查詢及使用說明集中於單一入口，以提升資訊服務品質。

二、提倡政府資料開放增值及應用

鼓勵個人、企業和組織運用政府資料開放創造知識資產及便民服務，提昇臺北城市友善度。

三、提高政府施政透明度及效能

以服務、資料集、統計數據等形式資料開放，營造民眾參與協同合作的資訊基礎環境。

壹、個案簡述

一、推動策略

本政策期達到全民開放、共享與合作之目標，並透過下列創新策略，致力推動政府資料開放(Open Data)三項主軸，即透明性(transparency)、公眾參與(public participation)及協同合作(collaboration)：

(一) 透明性(transparency) —政府資料開放單一入口網，生活應用資料免申請，人人即可取得

首創全國及地方政府之先例，建置政府資料開放(Open Data)單一入口網(臺北市政府資料開放平台：data.taipei.gov.tw)，以簡化民眾申請使用之程序，加速流通及擴大臺北市政府資料開放(Open Data)的運用面及透明度。

(二) 公眾參與(public participation) —鼓勵學生跨域合作、產學經驗交流

在行銷策略上，除了對社會大眾推廣外，本案例推動之初即鎖定校園推廣活動、鼓勵學生利用臺北市政府資源創作：

1. 100年：

配合經濟部工業局「開創嵌入式軟體國際供應鏈計畫」，結合「APP Star 高手爭霸戰—市集應用軟體設計大賽」，針對全國大專院校之資通訊、傳播及設計等科系辦理校園講座，將臺北市政府資料開放政策在校園中進行推廣，並鼓勵同學跨域合作，組隊參加軟體創新應用競賽。

2. 101-102年：

為更有效鼓勵校園師生行動內容加值創作，結合「全國大專校院資訊應用服務創新競賽」、2012年設置「臺北生活好便利服務創新應用組」、2013年設置「臺北生活好友善服務創新應用組」創作獎項，除擴大推廣臺北市政府資料開放政策

外，亦透過大專主題競賽活動方式，鼓勵學術研究與實務經驗結合，以滿足學生創新能量，增加產學經驗交流。

(三) 協同合作(collaboration) —有效結合及運用公私部門資源，擷節公帑，共同推動公共政策

打破公部門之間、公部門與民間社團的藩籬，跨組織協同合作，有效結合及運用相關資源，除擷節公帑外、可達到共同推動之目的。

1.100 年：

結合經濟部工業局計畫，首創以大型電視節目宣傳臺北市政府資料開放政策，鼓勵民眾參與。

2.101 年：

(1) 結合產業發展局「2012 臺北國際數位內容設計競賽」，以國際徵件方式競賽，在活動過程中將臺北市政府資料開放政策訊息推廣到國際。

(2) 結合文化局「申辦 2016 年世界設計之都」之目標，與 Yahoo 合作，在「2012 Yahoo!Open Hack Day」增設「臺北邁向 2016 世界設計之都特別獎」，邀請參賽者以臺北市政府資料開放為素材，從城市生活的真實需求發想，進行數位創意設計。

3.102 年：

(1) 與新北市政府資料開放平台(data.ntpc.gov.tw) 合作，於 102 年第 3 季開始，將雙北同一屬性資料集，呈現在雙方平台網頁上，讓開發者一次滿足。

(2) 結合文化局「臺北市申辦 2016 世界設計之都—民間參與友善環境設計」專案，與民間社團及公益團體進行交流並蒐集民意，提供臺北市政府資料開放資料集，進行友善環境設計開發應用，落實政府與民眾協同合作之理念。

二、推動過程



圖 1 推動流程圖

(一) 決策期 (100 年 1 月~100 年 3 月)

臺北市於 99 年開始關注世界各國 Open Data 的發展，就市政資訊建設發展而言，對內有建置跨機關資料匯流平台的需求，對外則有資料開放的風潮，因此於 100 年 3 月決定以臺北市原有之市民生活資料庫為基礎，打造臺北市的資料開放平台 (data.taipei.gov.tw)。

就 2011 年 3 月的資料來看 (圖 2)，當時投入推動資料開放的國家主要仍集中在美國及歐洲，亞洲地區則尚無國家或城市投入。

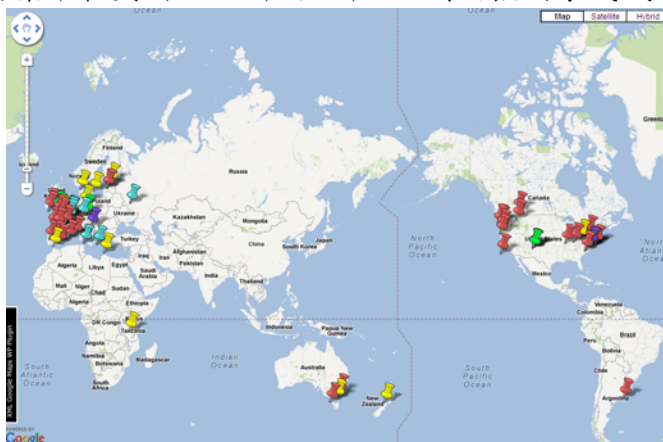


圖 2 2011 年 3 月前投入資料開放的國家或城市
(<http://opengovernmentdata.org/data/map/>)

(二) 規劃期 (100 年 4 月~100 年 6 月)

為使民眾能儘速獲得臺北市政府資料開放，並維持資料集的品質，經提報臺北市資訊化推動委員會決議，以下列原則為推動

方向：

1. 以市民生活可應用資訊為主。
2. 以原已開放一般市民查詢且無需計費之資訊為主。
3. 以原已可直接輸出轉檔之資訊為主。
4. 參酌國外執行經驗及現況，經各機關檢討可公開資料者。

為了能有效盤點臺北市政府內各機關擁有的資訊資產以納入本市資料開放平台，故以前述「臺北市政府資訊資產授權流通及增值利用作業要點」為基礎，由各機關依要點之規定，清點資訊資產流通目錄，並交由資訊局彙整篩選符合上述條件之資料集。

同時為確保經篩選資料集之正確性及保護個人資料的穩私，於資料開放上線前，皆會請該資料集之權管機關以下列原則作業：

1. 確認經篩選出之資料集對外公開之可行性。
2. 確認供應資料的正確性、更新頻率與管理機制。
3. 同意由資訊局統一對外提供非專屬授權。
4. 如發現所供應資料有任何疑慮，通知資訊局處理。

值得一提的是，根據統計，世界上現有的資訊中，有 70% 皆與地理資訊有關，且隱含空間資訊的訊息才更有增值應用的可能，故在資料彙整時，資訊局特別輔導來源資料集提供空間資訊，並於資料開放平台提供地圖模式展示具空間資訊的資料集。

(三) 建置期 (100 年 7 月~100 年 9 月)

臺北市政府資訊局於 100 年 9 月推出「臺北市政府資料開放平台」(data.taipei.gov.tw)，以市民生活可應用資訊為主，做為第一波供應資料。



圖 3 臺北市 2012 年改版上線之資料開放平台
(<http://data.taipei.gov.tw>)

(四)推動期 (100 年 9 月迄今)

1. 首創以大型電視節目宣傳臺北市政府資料開放政策

100 年配合經濟部工業局「開創嵌入式軟體國際供應鏈計畫」，與友松傳播事業有限公司合作舉辦「APP Star 高手爭霸戰—市集應用軟體設計大賽」，宣傳臺北市政府資料開放政策，並提供臺北市政府軟體創新應用競賽獎項，鼓勵參賽作品使用臺北市政府資料開放平台所供應之資料項目。電視選秀節目「APP Star 高手爭霸戰」於台視主頻道播出 1 季共 13 集。



圖 4 App Star 高手爭霸戰頒獎典禮

2. 校園推廣活動，增加產學經驗交流

100-102 年於北中南之代表學校進行校園宣傳說明會，說明競賽活動及臺北市政府推動政策，鼓勵開發者使用臺北市政府資料開放平台資料集，研發創新服務。



圖 5 102 年南區高雄校園說明會

3. 建置 APP 行動應用服務網，便民服務雙網行銷

臺北市政府各機關所開發建置之 APP 應用軟體，皆彙整於「臺北市政府 APP 行動應用服務網」(<http://APPs.taipei.gov.tw/>)；

經由軟體競賽產生之作品則放置於「臺北市政府資料開放平台」(<http://data.taipei.gov.tw>) 以方便民眾瀏覽下載。



圖 6 臺北市政府 APP 行動應用服務網

4. 結合公部門資源共同推動政策，擷節公帑

- (1) 積極參與中央部門相關議題之研討會或論壇，如「促進地方投入科技建設研討會」、「資料開放增值推動策略會議」、「2013 年第十一屆黃金企鵝獎-雲端服務創新競賽台北研討會」等，就臺北市政府推動資料開放增值應用，分享推動與平台建置之經驗。
- (2) 臺北市政府於 101 年 12 月舉辦「即時 便利 革新 政府服務再進化—利用 APP 推動行銷服務新面貌」研討會，會中廣邀來自中央政府及各縣市地方政府的企劃、行銷、業務相關同仁出席本研討會。會中特別邀請不同領域的講者，包含產業 APP 達人、雜誌主編、政府單位推動 APP 案例代表，針對開發 APP 服務的目的、過程及推動經驗，跟與會貴賓一起分享及意見交流，以激發各種創新行銷可能之思考，期於未來打造出更貼近民眾使用習慣的 APP。
- (3) 由於臺北市與新北市已成為密不可分的生活圈，因此規劃

與新北市政府資料開放平台(data.ntpc.gov.tw)合作，於102年第3季開始，將雙北同一屬性資料集，呈現在雙方平台網頁上，讓開發者一次滿足。期能藉由雙北合作，擴大推動Open Data政策，提供民眾最優質的資訊服務。

5. 持續推動軟體創新應用競賽，促進知識資產創造，增加政策能見度

- (1) 除100年以大型電視節目宣傳外，逐年擴大參與各項軟體創新應用競賽，如101年「2012臺北國際數位內容設計競賽」、「2012全國大專校院資訊應用服務創新競賽」及「2012 Yahoo!Open Hack Day」、102年「2013全國大專校院資訊應用服務創新競賽」，並配合活動巡迴說明會及國際論壇交流，宣導臺北市政府推動政策，增加本案例推動之能見度。



圖 7 2012 全國大專校院資訊應用服務創新競賽決賽會場



圖 8 臺北生活好便利服務創新應用組第一名與評審合影

- (2) 101 年另為申辦 2016 年世界設計之都為目標，臺北市政府與 Yahoo 合作，在「2012 Yahoo!Open Hack Day」增設《臺北邁向 2016 世界設計之都特別獎》，邀請參賽者以臺北市政府資料開放為素材，從城市生活的真實需求發想，透過數位設計進行服務創新或問題改善，競賽團隊提出的原型與理念，從城市居民的真實生活需求出發，深具社會性及改造城市的潛力，更讓我們看到程式設計師們對社會的公共關懷。



圖 9 2012 Yahoo!Open Hack Day
臺北邁向 2016 世界設計之都特別獎頒獎

- (3) 102 年除持續推動校園軟體創新應用競賽外，另參與「臺北市申辦 2016 世界設計之都—民間參與友善環境設計」專

案，期藉由民間團體協同創新開發，共同建構友善環境，讓臺北市邁向宜居城市。

三、大事紀

100/6/17	以市民生活資料庫及地理資訊資料倉儲系統現有資料集為基礎，完成第 1 次資訊資產流通目錄調查。
100/7/1	完成第 1 次資訊資產清查。
100/7/15	完成可開放資訊資產之彙整。
100/7/22	進行 Azure 平台、OGDI 平台、OData 上稿工具教育訓練。
100/7/25	召開「臺北市政府 100 年度第 1 次資訊資產授權流通及加值利用審議會」。
100/8/5	進行可開放資訊資產之上架作業。
100/9/1	臺北市政府資料開放平台上線。
100/9/7	擬訂「臺北市政府公開資料 (Open Data) 加值運用推動構思」。
100/12/4	App Star 高手爭霸戰決賽。
101/1/30	臺北市政府資料開放平台改版上線。
101/10/21	2012 Yahoo!Open Hack Day 決賽。
101/10/31	臺北國際數位內容設計競賽決賽。
101/11/2	全國大專校院資訊應用服務創新競賽決賽。
102/2/22	召開「資訊業務聯席會報」，建請機關提供權管業務資料至臺北市政府資料開放平台。
102/3/29	機關提報資料集共計 76 項。

四、個案成效

截至 2013 年 7 月底，臺北市共提供 205 項資料集，依資料分類如下表，其中有 112 項資料集開放可經由 API 直接介接。

資料集類別	數量
公共安全	11
公共資訊	33
文化藝術	10
交通運輸	27
休閒旅遊	3
行政/政治	8
住房建築	2
健康	7
商業經濟	4
教育	9
統計數據	2
場地設施	57
環境保護	32
小計	205

表 1 臺北市政府資料開放及分類統計表

統計期間 100.9-102.6	
資料流量統計	5,823,707 次
每月平均	264,714 次
引用資料的 APP 超過 100 個以上	

表 2 臺北市政府資料開放流量統計

貳、問題焦點

五、資料使用授權

(一) 困難點：

1. 臺北市政府共通性法令：

現行「臺北市政府及所屬機關學校提供政府資訊收費標準」、

「臺北市政府資訊資產授權流通及增值利用作業要點」等相關法令規範，拘限本計畫之推動，需配合法令規範調整上架的資料內容。

2. 業務授權拘限對象：

臺北市政府各局處資訊化程度高，部分機關已自行訂定其資料供應辦法，其授權對象大多排除一般大眾或營利團體。

(二) 解決方法：

由臺北市政府資訊局另訂定「臺北市政府資料開放使用規範」，使用者僅須同意此規範即可取得所有資料的使用授權，且資料開放線上授權後，可省去書面申請的繁複手續，有效降低資料取得門檻，大幅提升資料利用率。

五、資料集中檢索

(一) 困難點：

原資料散落各機關網站，甚至未能公開，使用資訊取得不易。

(二) 解決方法：

由資訊局進行資訊資產盤點，彙整各機關可開放之資料集後統一一上架。並開放單一入口檢索，使用者可輕易取得所需資料之完整資訊，省去龐大的搜尋時間。

六、資訊資產格式統一

(一) 困難點：

原各項資料格式不一，使用者難以單一介面或技術使用龐大的資料。

(二) 解決方法：

平台將資料進行整理並以統一的資料介接方式（API）提供，並

支援多元的檔案格式 (JSON、XML 及 CSV)，大幅降低資料利用難度。

七、資料集應用推廣

(一) 困難點：

平台甫上線，或因資料尚未完備及外部應用成果不足，資料服務次數效果不彰。

(二) 解決方法：

專案團隊研究彙整了市民感興趣的資料，盡速擴充資料集的數量。並且透過一系列的資訊競賽，快速累積外部引用成果，資料服務次數已從一開始每月數千次成長至目前每月超過 26 萬次，成效卓著。

參、政府資料開放推動內涵

一、政府機關推動重視點

以政府機關而言，最重視的應在推動初期的探索階段，以及推動後的營運維護上。

(一) 推動初期的探索階段

需要開放哪些資料？有哪些資料可以開放？如何跨組織、凝聚利害關係人合作共識？又該如何創造利於推動政策的環境？皆是政府機關在推動 Open Data 政策前所需要克服的困難點。

在推動 Open Data 之初，須能建立一個可供各機關遵循的資料盤點、評估及回應的機制，才能有效及普遍地推動資料開放的政策。

(二) 推動後的營運維護

在資料開放後，機關間的跨域管理、系統整合、資料提供的

永續性以及管理面，皆需要建立一套明確且完整的資料維運及權責劃分規範，以妥善管理政府資料開放推動環境。

另外在資料加值應用推動上，仍需持續關注供給端與需求端的平衡，藉由與需求端建立互動，調整政策與發展模式，才能讓這項政策可以永續地執行。

二、外部民眾或企業的關心點

(一) 資料格式結構化

政府提供的資料是否都是經過整理的？資料的類型與編碼格式是否一致、並可讓機器讀取的、有利於民眾下載使用。同時，資料本身的屬性、特徵都是否可以被追蹤、歸類，強化數據的再利用性…。上述這些要件也是臺北市資訊化努力的目標。

(二) 可再利用性與授權

民眾是否可對資料進行加值再利用，端看政府是否握有資料的著作權，在政府擁有著作權的前提下，民眾未經政府授權就進行再利用的行為則會侵害政府擁有之著作權；倘若政府放棄對政府資訊的著作權，則人民自當任意使用、再利用資訊，不會受到任何牽制。

資料再利用 (re-use) 方面，我國目前並未制定專法。實務操作上，以不牴觸個人資料保護法、著作權法等涉及資料利用限制的相關法律為原則。

以本市為例，我們雖然於 95 年即制定「臺北市政府資訊資產授權流通及加值利用作業要點」，由資料權管機關訂定資料供應辦法供民間申請使用。然而，檢視機關資料供應辦法，其授權對象大多排除一般大眾或營利團體，因此臺北市另訂定「臺北市政府資料開放使用規範」，使用者僅須同意此規範即可取得所有資料的使用授權，且資料開放線上授權後，可省去書面申請的繁複手續，有效降低資料取得門檻，大幅提升資料利用率。

（三）資料的信任度

使用資料時，資料本身的來源是否就能提供足夠的信任度？或是在資料開放過程中，其相對透明性是否能產生的所謂的信任度，是值得思考的。

對於機關而言，資料來源不會有太大的問題，但是資料內容的透明度、正確性及可用性，是否能滿足民間的需求，或是讓民眾信任，是必須要努力的方向。臺北市在推動 Open Data 同時，為確保經篩選資料集的正確性及保護個人資料的隱私，於資料開放上線前，皆會請該資料集之權管機關以本市資料開放原則作業，以確保資料正確性。

（四）開放與民溝通

政府手上握有的資料也是為民眾所需而建立，而推動 Open Data 的立意也在於還政於民，因此，我們釋放的資料究竟符合民眾需求？在格式上是否堪用？民眾想要的是什麼資料？... 這些都需與民眾溝通、廣納民意，而政府也可藉此了解更多老百姓的需求。當民間藉由取得的政府資料進行增值業務開發時，自然提高對政府政策的參與度，這是讓民眾有感很重要的基礎。

三、民間開發所匯集的智識力量

目前引用平台資料的 APP 超過 100 個以上，經由案例的收集分析，可見識到民間開發的創意無價，以公廁資料為例：臺北市共有 1 萬 2 千多座公廁，目前 Google play 上以公廁資訊為主的 APP，就有超過 10 項 APP 服務：包括廁所走著瞧、台北好廁所、Where is John?、廁所 Go，還有 APP Star 入圍作品：我愛上廁所、洩洪...等。這些以往大家不以為意的資料，竟可透過民間的創意增值應用，創作出許多意想不到的資訊服務，這就是推動 Open Data 的意義與價值！藉由資料「再利用」及混搭，創作出更貼近民眾需求的資訊服務，並可透過外界創新應用方式，進一步瞭解到市民需求，擴展施政思維，使臺北市政府便民服務發展更多元化。

肆、討論議題

- 一、就您所知，國際間實施政府資料開放上，是否有案例已創造出新的經濟產業模式？該案例有何創新營運方案，值得我國參考？
- 二、您認為影響政府機關資料開放與分享因素為何？
- 三、您認為政府機關對於資料開放的授權使用應該如何規範？現有原則與規範是否充足適用？
- 四、您認為政府機關該如何提升資料集的質與量，並加速資料流通性？
- 五、您認為政府機關資料開放在後續增值應用挑戰為何？

伍、附件

本案例相關法令彙整：

中央

1. 政府資訊公開法（94年12月28日）
2. 行政機關電子資料流通詮釋資料及分類檢索規範（96年7月2日）
3. 個人資料保護法（99年5月26日）
4. 行政院及所屬各機關行動化服務發展作業原則（101年1月3日）
5. 行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則（102年2月23日）
6. 政府資料開放資料集管理要項（102年3月1日）

臺北市政府

1. 臺北市政府資訊資產授權流通及增值利用作業要點（95年3月6日）
2. 臺北市政府資料開放使用規範（100年9月15日）

新北市高風險家庭整合型安全網服務計畫

新北市政府社會局 劉彥伯

摘要

新北市幅員廣大，占地 2,053 平方公里，為我國國土面積的 6%；至 102 年 6 月總人口達 394 萬 5,789 人，占全國人口總數的六分之一，為全國之冠，而且是人口遷入的主要區域之一；伴隨家庭型態日趨多元、失業、貧富差距擴大及高齡化社會來臨…等因素，導致新北市許多家庭承受比過去更多元及更沈重的壓力，而面對經濟及照顧壓力的累積、加上非預期事件的發生，可能引爆出虐待、自殺、傷害等危機事件，對於個人、家庭、乃至社會造成嚴重的影響。

為使更多潛藏於社會角落的高風險家庭，能因及早發現而透過較為完備的正式資源體系，使其多元的問題需求能得到相對應之跨網絡服務，新北市政府為因應上述之需求，乃於100年1月核定「高風險家庭整合型安全網服務計畫」，並於100年2月25日正式成立「新北市高風險家庭服務管理中心」，首創以跨域網絡的合作概念，整合民政、教育、社政、勞政、衛生、原民、警政、消防、工務、資訊等機關，積極推動高風險家庭整合型之服務。

本計畫藉由「跨域合作」之精神，運用跨域合作之策略：「成立『新北市高風險家庭服務管理中心』」、「定期召開跨局處工作會議，建立資源整合及協商平台」、「訂定關懷清查指標，落實通報工作」、「推動多元宣導，暢通通報管道」、「建構服務流程，俾利工作執行」、「建置高風險家庭整合型安全網資訊系統」、「案件統一作業流程及管理，適時檢視服務到位」、「辦理教育訓練，提升服務知能」、「加強夥伴關係，開拓及整合資源」及「建立督導及管考制度」，促使跨域合作之有效執行，希冀採「預防重於治療之概念」，針對生活陷困之18歲以下兒少家庭，提供主動關懷及服務介入，以更健全之安全網絡，促進新北市兒童少年之生活權益。（※編者按：因受限於篇幅，本文原有部分圖片表格無法完整呈現，讀者若有需要，請洽編者。）

壹、前言

人類社會組成的基本單位為「家庭」，家庭的穩定是社會安定的基石，且其亦連帶影響社會治安及公共安全的穩定。家庭功能的弱化並非個別現象，其亦反映出社會整體的警訊。

新北市幅員廣大，占地 2,053 平方公里，為我國國土面積的 6%；至 102 年 7 月總人口達 394 萬 5,789 人，占全國人口總數的六分之一，為全國之冠。多年來隨著城市的發展，人口逐漸向都市集中，青年人離鄉背井來此謀職求生，並成家立業，因此新北市政府約有七成市民為移入人口，且多數為核心家庭，家庭規模小，親屬支持的資源又不足，使得家庭中照顧者的責任加重，因此如何協助新北市政府青壯人口兼顧家庭經濟及對家人照顧，實為新北市政府推動的重要工作。

然而全球化的不景氣，結構性失業增加、貧富及城鄉差距擴大、傳統社區關係解組等社會及環境因素，家庭同時面對經濟的不穩定、照顧人力不足、親職功能薄弱、婚姻關係失調、疾病醫療等多元性的問題，加上非預期事件發生時，當家庭本身的因應能力不足，引爆出傷害生命安全的不幸憾事，並讓這個社會承受嚴重的影響。爰此，期在家庭發生風險徵兆初期，即能透過網絡整合的力量及早發現，有效預防，以減緩家庭的風險，進而維繫家庭功能的穩定。因此新北市政府於民國 100 年 1 月訂定「新北市高風險家庭整合型安全網服務計畫」，期透過政府各機關網絡之專業職責與資源系統，並藉由跨域整合之精神，建構高風險家庭的預防及服務體系，共同協助有需求的家庭化解危機。

新北市政府朱立倫市長非常重視社會安全議題，指示侯友宜副市長督導建構高風險家庭整合型安全網服務網絡，於 100 年 2 月成立「新北市高風險家庭服務管理中心」，專責推動各項高風險家庭服務相關工作，整合本府民政、教育、社政、勞政、衛生、原民、警政、消防、工務、資訊等機關之專業團隊及民間組織，執行個案清查、通報及提供服務等工作，期發揮即時性的風險管理，

適時介入家庭提供服務，以降低危機，讓兒童及少年能於家庭中安全快樂成長。高風險家庭整合型安全網服務網絡實施至今將屆滿3年，本市高風險家庭案件通報量自100年1月1日起至102年7月31日止，總計通報案件量已達2萬7,981案，提供4萬1,972兒童少年服務，成效斐然。

貳、新北市家庭型態分布及轉變概況

一、新北市地理環境及人口類型分布情形

新北市位土地面積 2,053 平方公里，占臺灣面積的 6%，共劃為 29 個行政區，1,032 里，東部、北部及西部臨海，主要為淡水河流域，境內溪流錯綜交織，並有山地、丘陵、臺地等，地形豐富。新北市境內環繞著臺北市及商港城基隆市，形成大臺北都會區，並與桃園縣、宜蘭縣接壤，與鄰近縣市構成共同生活圈。

新北市總人口達 394 萬 2,202 人，占全國人口總數的六分之一，其人口特色如下（新北市政府主計處，2013）：

- (一) 人口數為全國各縣市之冠，且持續成長；民國 81 至 100 年間共增加近 75 萬人之多，近 10 年平均每年增加約 3 萬人，整體而言，人口仍持續成長中。
- (二) 移入人口多：新北市因工商綜合發展，是臺灣地區人口遷入之主要區域，約有七成市民為移入人口，多數家庭在本市恐缺乏既有之親族資源，因而更需要增強家庭外部的支持系統。
- (三) 青壯人口比例高：依據內政部戶政司 101 年公告資訊，以三階段年齡百分比及扶養比觀之，新北市依賴人口（14 歲以下及 65 歲以上）對工作年齡人口（15-64 歲）的扶養比為 29.88%，為全國最低（全國平均為 34.90%），意即新北市工作人口比例高於其他縣市，實需支持本市青壯人口兼顧家庭經濟及家人照顧安排等責任。

- (四) 人口密度差異大：新北市 90.1%的人口聚居於 14 區，另 9.9%的人口散居於 15 區，以人口最多的板橋區（557,471 人）與最少的平溪區（5,081 人）為例，前者人口數是後者的 109 倍，人口密度差異大。
- (五) 人口結構差異大：以老年人口為例，新北市老人人口比例為 9.05%，全市老人人口比例最低為蘆洲區，僅有 6.28%，而老人比例最高的平溪區，高達 26.25%。區域內人口結構差異大，當地服務需求也有所不同。
- (六) 福利人口多：新北市除兒童少年人口與全國少子化狀況相符而呈現減少之外，其老人、身障者、低收入戶、新移民各類福利人口數皆持續增加，目前兒童少年占總人口 19.35%，有 76 萬 2,819 人；老人占總人口 9.05%，有 35 萬 6,781 人；身心障礙者占總人口 3.74%，有 14 萬 7,431 人之多。

二、新北市推動社會福利服務工作的挑戰

因新北市地理及人口特色，在推動福利服務輸送的過程中所面臨之挑戰如下：

- (一) 幅員廣，城鄉差異大：新北市人口密度、聚居人口區域分布不均、加上人口結構差異大、福利人口多，如此因幅員廣，區域差異大的現況，如何發展一即時及近便的服務輸送系統實為必要。
- (二) 移入人口多，社區照顧弱：隨著城市的發展多數移入人口以青壯年居多，且以核心家庭為主，家庭中照顧人力不足，再加上親友等社區支持人力又不夠時，家庭容易產生危機。另外本市有不少家庭為租屋型態，家庭生計者常因工作或居住問題而四處遷移，不僅家庭照顧人力不足，更不易與社區營造出較友善的互動關係，這些家庭常孤立於社區中，外部資源更不容易進入，提升家庭風險危機。

- (三) 福利人口多，家庭需求多元：家庭要能穩定運作並照顧到每一位成員，其家庭需求是多面向的，包含經濟保障、照顧安排、就業服務、就學資源、醫療保健、安全維護、家庭關係協調等，此外，服務資源應及早輸送，及時支持或補強家庭發揮功能，才能避免因為危機事件的惡化，傷害到家庭中的成員。

參、「新北市高風險家庭整合型安全網服務計畫」簡介及實施策略

新北市高風險家庭整合型安全網服務計畫目標、對象、實施策略分述如后：

一、計畫目標

- (一) 透過各局處及民眾主動關懷發現、訪視、服務及通報機制，建立高風險家庭資料庫，及早發現遭遇困難或有需協助之高風險家庭。
- (二) 藉由公私伙伴之合作機制及資源連結，提供整合服務方案，以提升家庭成員互助功能及復原能力，增進家庭成員生活品質。
- (三) 100 年度目標為：主動關懷、加強通報。101 年度目標：精準通報、服務到位。102 年度目標為：跨域合作，溫心服務。

二、服務對象

內政部兒童局於 98 年 11 月 24 日修訂「推動高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」，其通報服務對象主要具符合下列六大指標之一，致影響兒童少年食、衣、住、行、育、醫等生活照顧困難者：

- (一) 家庭成員關係紊亂或家庭衝突
- (二) 主要照顧者罹患精神疾病、酒癮、藥癮並未(持續)

就醫者

- (三) 主要照顧者為自殺風險個案
- (四) 因貧困、單親、隔代教養或有其他不利因素
- (五) 非自願性失業或重複失業者
- (六) 負擔家計者死亡、出走、重病或入獄服刑

三、實施策略

(一) 成立「新北市高風險家庭服務管理中心」

於 100 年 1 月 14 日通過「新北市高風險家庭整合型安全網服務計畫」，並據此於 2 月 25 日成立「高風險家庭服務管理中心」，該中心由社會局 6 位同仁（主任 1 名，社工員 5 名），以及勞工局、衛生局、教育局各 1 名同仁共同進駐，由專責單位統籌案件管派與服務追蹤、跨局處協商、諮詢服務、教育訓練與宣導、資訊系統規劃建置、工作考核與服務評核等任務。

(二) 定期召開跨局處工作會議，建立資源整合及協商平台

每月定期由侯友宜副市長主持召開跨局處工作會議，並視需要召開會前會議。邀集社政、勞政、教育、衛生、民政、警政、消防、工務、原住民族行政局、研究發展考核委員會（資訊中心）等 10 個機關與會協商高風險家庭服務相關之分工合作事宜，並隨時檢視工作進度及執行現況，建立資源整合及協商平臺。每次會議均須做列管事項說明、工作報告、提案討論，此外，對於已發生之兒少新聞事件，更會逐案檢討各單位開結案狀況及服務歷程，若有需求亦須提出專案報告，以利服務到位。

(三) 訂定關懷清查指標，落實通報工作

為加強對家庭陷困的兒童及少年，適時提供服務，除延續全國既有之「一般性通報」外，並整合民政、警政、衛政、教育、勞工、社政、原住民族行政等跨局處資源，於 100 年

度起依實際需求展開 3 次全市主動關懷工作，以主動發掘潛在個案，期透過各局處人員主動關懷民眾過程，讓有需求之市民及時進入服務系統中，如警察單位發動的「守護幼苗清查專案」。

1. 100 年 1 月進行第 1 次大規模篩選清查工作

本市於 100 年 1 月配合本市於農曆春節前所進行之「春安專案」，結合各局處資源進行主動關懷清查工作（各局處清查對象如附表 1）。本次由各局處進行主動關懷工作，自 100 年 1-3 月總計關懷 2 萬 0,871 戶家庭，並從中發現通報 3,036 件高風險家庭案件。

2. 由 100 年 5 月三峽攜子自殺案修正衛生單位服務策略

由於 100 年 5 月發生母親攜 2 子跳樓身亡事件，本案雖經釐清亦非高風險案件，惟為建立更完善之高風險家庭預防措施，經「跨局處工作會議」提案討論後，衛生局針對「精神疾病」、「酒癮」及「毒癮」者開案指標進行修正，其中尤以疑似精神疾病患者（未確診，未領有手冊者）亦適用開案指標而為衛生局關懷輔導對象（尤其以自傷傷人之虞或行為者）最為重要。

3. 由毒癮者虐死男童案啟動針對 6 歲以下兒童進行重點清查工作

本市於 100 年 11 月於新店區發生毒癮者虐死男童案，本局雖經釐清為擄人刑事案件，非高風險家庭案件，惟本案發生後，有鑒於六歲以下兒童因處於學齡前階段，倘家庭內有不利兒少生活照顧情事發生或若主要照顧者無法或無意願等缺乏向外求助能力，易使兒童陷於危險環境，爰此，於 100 年 11 月針對有六歲以下兒童之疑似高風險家庭列為重點訪查對象，並進行主動關懷清查，相關措施如下：

- (1) 鑒於重大兒虐傷亡事件多發生於主要照顧者入監（尤以毒品、酒癮為甚）後發生，爰本市業以 100 年 11 月 10 日以北府社工字第 1001629719 號函請法務部矯正司協

助轉知各監所，請各監所矯治機關主動清查，協助詢問在監受刑人、在押人或受保安處分人，了解其家中兒童少年受照顧狀況，若有子女照顧需求，或符合高風險家庭者，即通報本市，俾利及早提供服務。

(2)請民政局增加各區戶政事務所對於「出生逕登之新生兒」進行主動篩選，經評估需主動關懷者，將列冊移請區公所里幹事進行主動關懷，若符合高風險家庭者，再行通報，俾利服務提供。

(3) 啟動「守護幼苗清查專案」

警察局針對本市毒癮人口、通緝人口、矯正人口(戶內未成年兒少)、治安顧慮人口進行清查工作。此外，民政局亦運用全國戶役政管理系統，篩選本市「入出矯正機關」之受刑人戶內有6歲以下未成年子女之家庭，後續結合警政資源進行家戶訪視，若有符合高風險通報對象，即通報高風險中心。

表 3-3-1：各局處主動清查關懷對象

各局處清查對象		
工作項目	清查對象	主責局處
主動篩選 清查 人口群	1.18 歲以下未婚生子登記 2.出生逕登之新生兒 3.為指定監護之失依兒少 4.經催告仍為辦理出生登記者 5.入矯正機關人口之未成年子女	民政局
	1.在校接受營養午餐協助弱勢學童之家庭。 2.長期獨居之兒童少年。	教育局
	1.特殊境遇家庭且獨力扶養十八歲以下子女，經評估需關懷者。 2.十八歲以下無健保身分兒少之家庭。	社會局
	1.經就業推介後仍未獲適切工作家庭內有未成年子女。	勞工局
	1.毒癮人口家庭內有未成年子女 2.通緝人口家庭內有未成年子女 3.矯正人口家庭內有未成年子女 4.治安顧慮人口家庭內有未成年子女	警察局
	1.主要照顧者為自殺風險個案家庭中有未成年子女。 2.父母一方或兒少患有精神疾病之家庭。 3.毒、藥、酒癮戒治家庭內有未成年子女。	衛生局

(四) 推動多元宣導，暢通通報管道

對民眾的宣導亦為本計畫重點工作之一，本案製作宣導海報，張貼於各公務單位、機關學校、里民服務處、社區公佈欄…等處，並製作宣導品於各大型宣導活動、研習會議、社區座談會議中進行發放，期讓本市民眾亦能熟悉高風險家庭通報管道。

另值得一提的是，為讓宣導海報落實張貼，民政局亦督導各區公所針對轄內各里長服務處、各公寓大廈了解實際張貼情形，以落實對民眾的宣導。

1. 透過新北市政府資訊中心於全市電腦班發放「高風險家庭通報文宣單張」及進行簡易教學，透過市民免費電腦課程進行宣導，自 100 年 7 月至 101 年總計辦理 1,849 場次，宣導人次共計 3 萬 7,489 人次。
2. 於新北市張貼 2 款大小型海報共 2 萬張；發放 1 萬 2,374 張宣導單張、1 萬 470 支扇子、2 萬 3,170 包面紙、8,654 個 L 夾、820 個磁鐵、450 支宣導筆及 230 個便條紙，以落實對民眾的宣導。

(五) 建構服務流程，俾利工作執行

為使各機關的服務單位，發揮最適切的功能，共同推動計畫，降低家庭風險及傷亡，各機關可依其主軸功能針對家庭不同面向之困境，提供通報、關懷、服務及宣導等不同性質之服務。其中民政、警政、消防、工務等單位以清查通報及關懷為主，另社政、教育、衛生、勞政、原住民等單位除需以清查通報及關懷為優先外，尚須提供處遇服務，各局處角色分工如下表(表 3-5-1)：

表 3-5-1 100 年各機關服務分工表

項目	通報者	服務者	宣導者
民政局	√		√
警察局	√		√
消防局	√		√
社會局	√	√	√
衛生局	√	√	√
教育局	√	√	√
勞工局	√	√	√
原住民族行政局	√	√	√
工務局			√
資訊中心			√

至 101 年警政單位少輔會雖限於人力不足，但亦加入服務端，接受高風險中心派案；民政局亦邀請各區公所里幹事及社政人力加入關懷服務行列。各機關角色功能如下表(表 3-5-2)：

表 3-5-2 101 年各機關服務分工表

項目	通報者	服務者	宣導者
民政局	√	√	√
警察局	√	√	√
消防局	√		√
社會局	√	√	√
衛生局	√	√	√
教育局	√	√	√
勞工局	√	√	√
原住民族行政局	√	√	√
工務局			√
資訊中心			√

為讓新北市政府高風險案件通報及處遇服務流程更臻明確，俾利各局處落實案件服務管控，該計畫「高風險個案及家庭通報與服務流程」(如附圖 3-5-1)及「新北市高風險家庭個案處遇服務流程」(如附圖 3-5-2)，透過主動篩選、清查、訪視及服務，各局處工作分工主動發掘潛在危機家庭，並明定案件「服務流程」及「評估面向」，且建立評估訪視需以「實地訪視」為原則，並需見到 18 歲以下兒童少年及主要照顧者等內容。

此外，本流程另有「如訪視未遇，請聯繫當地警員、里幹事或里長協助陪同訪視」、「每案服務期程至少以 6 個月，且每月至少家訪 1 次或電訪 1 次」、「7 日內回覆訪視狀況」等內容，建立完整處遇服務流程。流程圖詳見下頁。

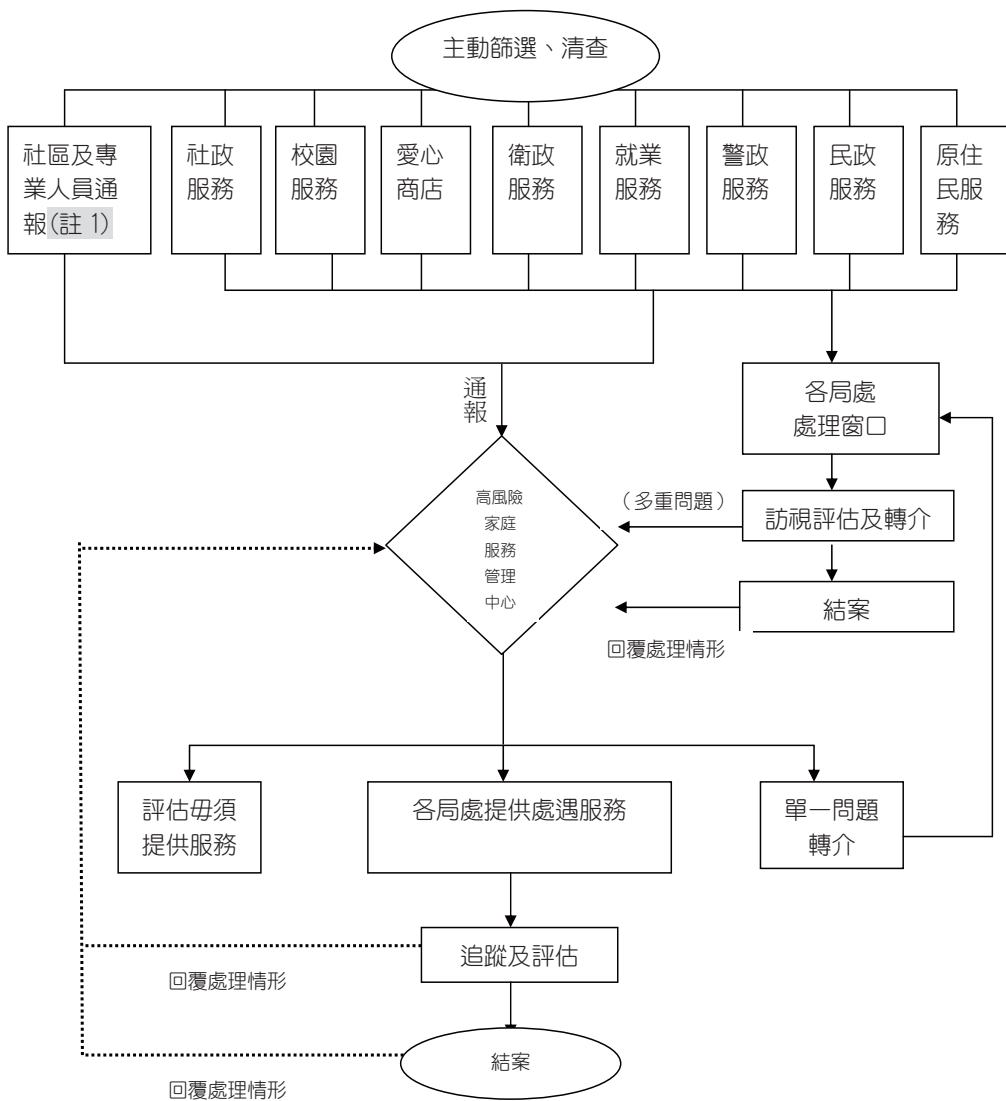


圖 3-5-1 高風險個案及家庭通報流程

註 1

通報來源：社政單位、社福機構、警政單位、消防單位、醫衛單位、教育單位、勞政單位、司法單位、戶政單位、里幹事、里鄰長、公寓大廈管理員、113 通報、其他（志工、民眾通報、通報單位不詳）

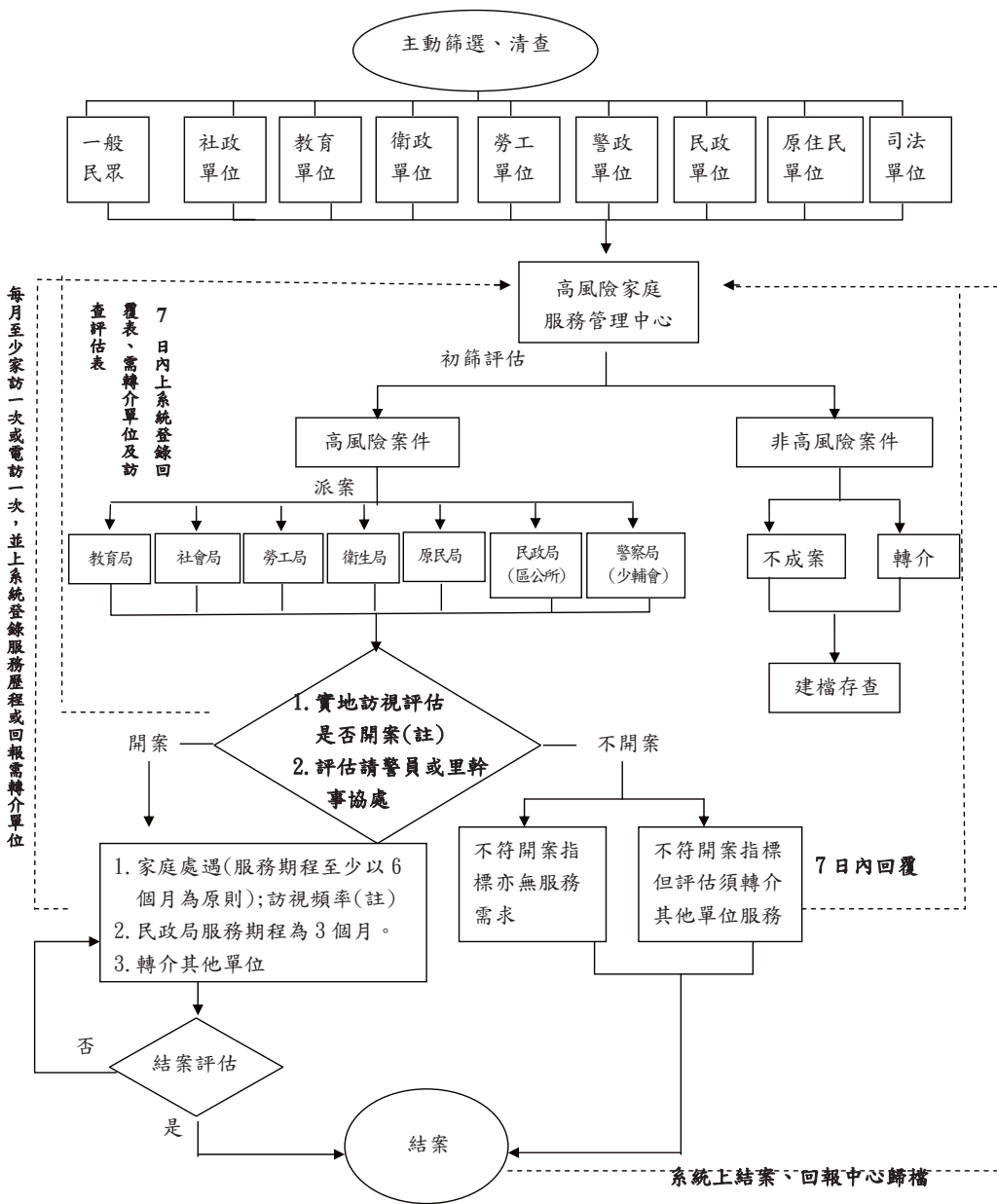


圖 3-5-2 新北市高風險家庭個案處遇服務流程圖

（六）建置高風險家庭整合型安全網資訊系統

為掌握新北市政府高風險個案服務資訊，俾利整合服務流程，該計畫建置「新北市高風險家庭整合型安全網資訊系統」（以下簡稱高風險資訊系統），進行案件管派及服務歷程追蹤管理，以整合各局處相關單位通報高風險人口及家戶資料，除可進行個案綜合式查詢及瞭解案件服務狀況外，未來並將逐步完成各項統計資訊功能，相關數據將可作為各項福利政策規劃及服務輸送設計之依據。

高風險資訊系統具備案件通報、派案、派案回覆、服務歷程登錄、結案登錄等功能，期能對於新北市政府之高風險家庭進行服務資訊之整合，並適時更新及資料鍵入，以利服務追蹤及工作推動。

（七）案件統一作業流程及管理，適時檢視服務到位

本計畫強調各局處須針對既有服務中之案件，重新檢視家庭狀況，若符合「高風險家庭」要件，需完成通報作業，統一納入通報、派案及服務流程管理機制，以利服務管理及了解服務現況，並依需要適時檢視，以修正服務之提供。

1. 個案來源

新北市高風險家庭案件來源除「一般通報」及「責任通報」外，更訂定關懷清查指標，結合各機關之「主動清查」機制，落實通報工作。

2. 案件通報

新北市高風險家庭案件通報之單一通報窗口為「新北市高風險家庭服務管理中心」，通報人可就由中心「關懷e起來」及本市建置之「新北市高風險家庭整合型安全網資訊系統」做網路通報，已可使用「傳真通報」及「一般電話諮詢通報」。

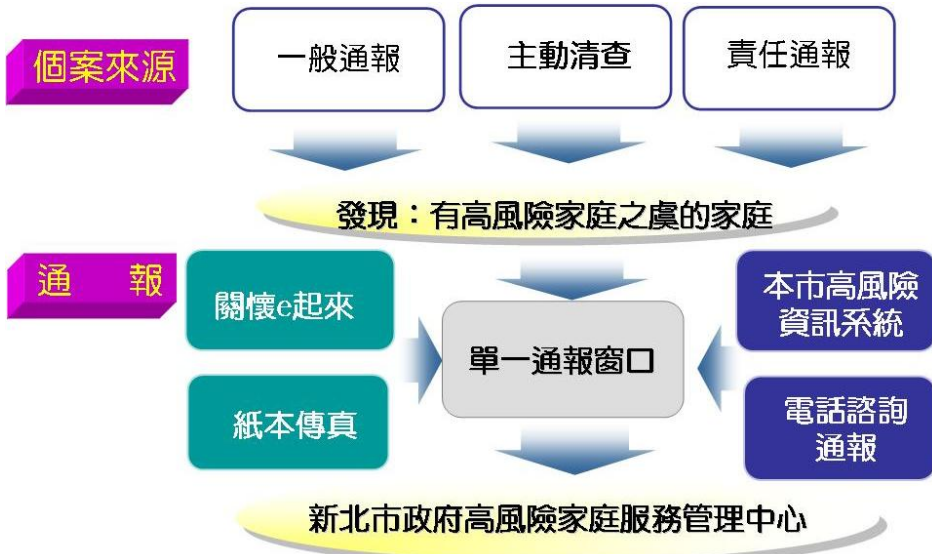


圖 3-7-1：個案來源及案件通報流程圖

3. 案件初評

高風險家庭案件受通報進入「高風險家庭服務管理中心後」，由中心社工人員針對案件做初步評估，初評後，如實為高風險家庭案件，則會進入後續派案流程，若案件內容初評非為高風險家庭案件，則會覆知相關單位知悉，系統則將該案件文存備查。

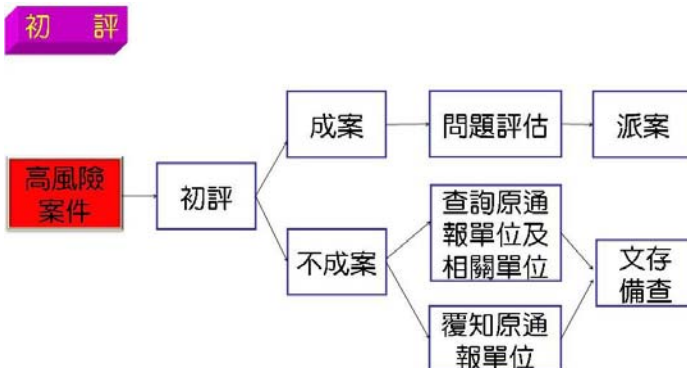


圖 3-7-2：案件初評流程圖

4. 多元需求派案

高風險家庭案件若進入派案程序，中心社工人員將評估該案件之問題類型及需求，依問題類型則派予本府 7 個服務局處，倘案件具多元需求，則會進行複次派案。

表 3-7-1：多元需求派案表

多元需求派案		問題狀況	解決策略 (派案路徑)
類型1	經濟壓力	急難救助、 長期經濟困難	派案社會局、 原民局 民政局（區公所）
類型2	親職照顧	子女生活照顧安排	派案社會局、 原民局
類型3		子女教養與親子關係 品質	派案教育局（含 家庭教育中心）
類型4	就學輔導	就學適應問題、中輟	派案教育局
類型5	就業問題	失業、就業準備不足	派案勞工局
類型6	醫療衛生問題	精神衛生、藥癮、酒 癮、自殺意念及企圖	派案衛生局
類型7	兒少行為輔導	兒少行為偏差	派案教育局、 少年輔導委員會

5. 案件回覆

通報案件進入本資訊系統後，由高風險中心社工受理通報單並且依照情況將此案件派予相關局處，各局處的作業流程中，主要分別為 3 種角色：窗口人員、主管(督導)及服務人員(社工、公衛護士、老師、輔導員、個管員)。

經由高風險中心審核通過之後的派案單，將會送至各局窗口人員，窗口人員可以選擇「個別派案」或是「批次派案」給該局處服務團隊主管進行後續之派案；各局處服務人員接案並於 7 日¹內填寫回覆單，回覆高風險中心案件是否開案處理。

¹ 依據兒童及少年高風險家庭通報及協助辦法第 4 條規定：「直轄市、縣（市）主管機關於知悉或接獲前條通報時，經初步評估符合兒童及少年高風險家庭者，應於知悉或接獲通報時起十日內進行訪視評估，並於一個月內提出評估報告。」，為本府為其提供更及時效性之服務，故訂定接案人員需於接案 7 日內填寫回覆單，回覆期限之訂定更為嚴謹。

6. 評估表作業

各局處的第一線服務人員受案評估後，需填寫高風險家庭評估表，俾利瞭解高風險家庭之家庭狀況及相關資源網絡，以評估高風險家庭之高風險危險等級，據以擬訂服務計畫及後續提供服務。

7. 服務提供

各服務單位對於開案輔導之高風險家庭每月須進行至少一次之面訪或電訪，以提供相關服務處遇，並將該次訪視紀錄按月鍵入高風險家庭整合型安全網資訊系統中。

服務歷程清單作業可檢視各單位對於高風險家庭所提供服務，且服務人員必須依時登打。各局處的業務承辦窗口、主管及受案服務人員，可透過本清單查詢案件，檢視此案從被通報到目前為止的服務進度，讓各服務局處同仁瞭解網絡單位間對此案件服務狀況，俾利進行有效之橫向聯繫。

8. 建置風險管理機制

於資訊系統新增「個案風險分級」管理機制，將案件依問題嚴重程度以燈號(紅、黃、綠)區分警訊等級，並以紅燈為最危機狀態(以此類推)，每案件皆會有兩階段之燈號。第一階段燈號為「案件狀態燈」：由高風險中心依據案件通報問題及受案單位工作完成狀態設計；第二階段燈號為「風險管理燈」：由各服務機關依據開結案指標及案件風險狀態評定燈號。

9. 結案

當評估高風險家庭狀況符合結案指標已可結案，第一線工作人員需於本系統完成結案工作，以利案件解除列管。

(八) 辦理教育訓練，提升服務知能

有鑒於本計畫為首次實施，許多局處人員亦為首次投入本服務行列，本案定期辦理多場次網絡人員教育訓練、種子人員教育訓練，另配合各局處於相關會議、研習、聯繫會報中進行業務說明，期讓所有網絡工作人員儘速熟悉本計畫工作及實施內涵，加強相關人員通報機制及關懷服務，俾利工作實施。

100 年至 101 年止，高風險中心除自行辦理並配合其他局處、單位辦理教育訓練及宣導，辦理場次為 106 場，總計 1 萬 0,780 人次參訓；亦辦理溫心天使教育訓練總計 27 場，計 2,624 人次參訓；亦積極透過各區公所「里長及里幹事聯繫會報」中進行業務宣導及意見交流，總計已達 345 場次，計 1 萬 8,481 人次參與。

(九) 加強夥伴關係，開拓及整合資源

新北市幅員廣大、人口眾多，政府的資源有限，而民間力量無窮，連結更多民間資源共同參與，積極建構家庭服務網，促成公部門與及民間部門的合作，避免資源不均或重覆，方可發揮最大功效，提高服務量，協助更多需幫助的家庭。

1. 有鑑於新北市高風險家庭發掘案量增加，結合民間專業團體加入服務情形從 100 年度結合 4 個民間團體，共補助 9 名社工；於 101 年增加至結合 9 個民間團體，共補助 18 名社工共同投入高風險家庭服務；民間團體負擔社政單位服務案量從 100 年度共服務 524 案（佔總案量 10.48%），於 101 年度服務 1,271 案（佔總案量 25.38%），有效減輕公部門社工人員之工作負荷。

2. 實物銀行

新北市政府於 100 年度結合區公所及民間單位設置 50 處實物銀行分行，100 年媒合金額新臺幣 8,225 萬 0,797 元，媒合物資市值新臺幣 6,634 萬 9,442 元，受益人次 19 萬 0,196 人次；101 年度媒合金額 6,585 萬 9,924 元，媒合物資市值新臺幣 4,464 萬 3,953 元，受益人次 22 萬 0,520 人次。前述內容皆包括高風險家庭服務資源之提供，及時解決家庭困境。

3. 推動溫心天使服務方案，強化在地服務

新北市政府民政局為協助轄區疑似高風險家庭進行電話問安、關懷陪伴等服務，發動以每里招募 2 名溫心天使為目標，提供在地關懷與長期性追蹤陪伴，避免風險持續擴大。截至 101 年 12 月底為止，全市 1,032 里有 3,105 人參加，其中已有 2,739 位溫心天使完成訓練，除發現地方上有疑似高風險家庭時，能主動通報里幹事，做進一步的主動關懷及通報外，亦可提供陪伴關懷之服務，藉此以建立綿密安全服務網絡，強化新北市市民關懷互助之精神，提供高風險家庭就近性、在地化之服務。

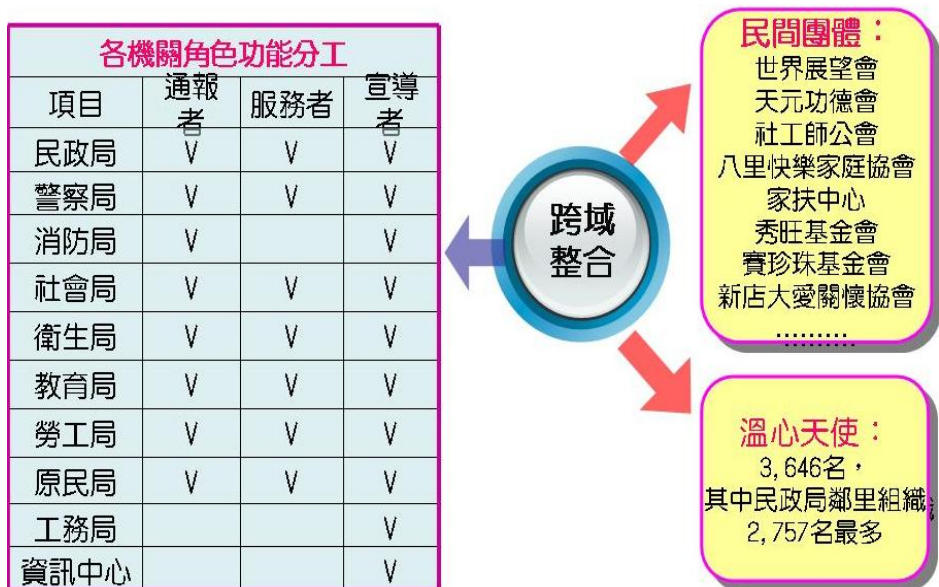


圖 3-9-1：跨域合作，公私協力－1



圖 3-9-2：跨域合作，公私協力－2

(十) 建立督導及管考制度

1. 建立外聘督導機制

有鑑於該計畫為新北市政府首次實施，為讓各項執行措施更加完善，特聘請警察專科學校張錦麗副教授為計畫外聘督導，透過專家學者之指導，俾利政策與實務之整合，使計畫執行更臻完善，100 年度總計進行 4 次外聘督導會議。101 年又邀請實踐大學社會工作系石泐助理教授，協助民間資源評核及研究案的指導。

2. 訂定新北市政府推動「高風險家庭整合型安全網服務計畫」獎勵計畫為鼓勵該計畫所涉局處會及相關合作網絡單位積極推動服務計畫，落實高風險家庭通報機制及處遇服務；此外，亦為表彰各界熱心公益人士、團體及相關人員對於推動高風險家庭服務之努力，激勵社會大眾參與協助之認同感，進而結合政府與民間力量，共同維護新北市政府民眾身心安全，訂定新北市政府「推動高風險家庭整合型安全網服務計畫獎勵計畫」。

3. 辦理「高風險家庭委外服務單位督導暨業務評核計畫」透過實地考核，瞭解民間團體實際營運情形與方案執行成效，並發掘問題與待改善之事項，俾利即時改善。評核指標包含行政組織及經營管理、專業服務、專業督導及訓練等項目，並邀請學者專家及實務工作督導共同組成評核小組，實地查訪，俾利落實本計畫之實施。

4. 納入本府 100、101 及 102 年度「區政考核」考核項目本市升格後，辦理第 1 次各區公所之「區政考核」，為讓本計畫確實落實，爰將本計畫列為考核項目之一，其中針對「公所相關承辦人員、里幹事及里長參與教育訓練」、「是否自行辦理轄內高風險家庭整合型安全網相關教育研習訓練」、「是否結合轄內相關會議(場合)辦理高風險整合型安全網方案宣導」、「針對有需關懷之家庭提供關懷服務」等四

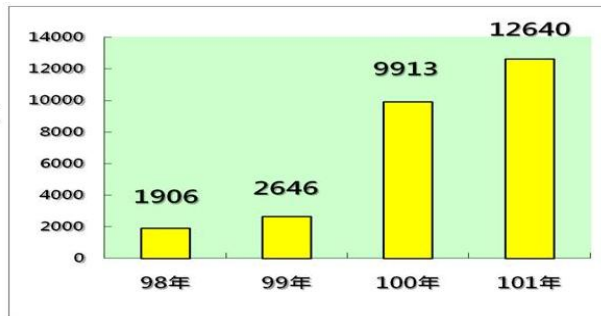
大面向進行考核，其藉由納入公所考核項目，俾利落實本計畫之實施。

肆、執行成果

一、通報統計與分析

100 年度為利建置安全網，發掘潛藏於社會角落的高風險家庭以利服務輸送，特將計畫目標訂定為「主動關懷，加強通報」，積極鼓勵各網絡單位於業務執行過程中，主動發掘需政府服務關懷之高風險家庭並進行通報。綜觀新北市高風險家庭通報量從 99 年 2,646 案，於計畫實施後 100 年度通報量總計達 9,913 案，101 年度通報量亦達 1 萬 2,640 案。

歷年通報案件數分析



- 本市通報案從98年1,906案，至101年12,640案，成長5.6倍。
- 99年全國通報數為18,643案，其中本市通報數為2,646案，佔全國13.5%。
- 100年全國通報數為22,371案，其中本市通報數為9,913案，佔全國44.3%。
- 101年全國通報數為26,141案，其中本市通報數為12,640案，佔全國48.3%。
- 可見主動關懷已達一定比例，相對降低高風險家庭問題的嚴重性。

圖 4-1-1：歷年通報案件數分析圖

以下就 100 年至 101 年高風險家庭案件進行「通報來源」、「問題類型」、「派案管考」等進行分析，分析如下：

(一) 以通報案件來源分析

100 年至 101 年，高風險通報案件共計 2 萬 2,553 案，其中以警察局為最大案量通報來源，通報案件量為 9,056 案，其次依序為民政局 3,929 案、教育局 3,166 案、社會局 2,045 案、衛生局 1,279 案、消防局 1,212 案、勞工局 1,105 案、司法單位 325 案、一般民眾 265 案及原民局 171 案；就年度別探究通報案件來源，100 年及 101 年，警察局、民政局及教育局皆是案件通報來源之前三個局處。

表 4-1-1：100 年至 101 年高風險家庭案件通報量統計

100 年至 101 年高風險家庭案件通報量統計												
												單位：案
年 度	民 政 局	教 育 局	社 會 局	勞 工 局	警 察 局	衛 生 局	消 防 局	原 民 局	司 法	其 他	總 計	
100 年 合計	1,767	1,401	1,307	438	3,535	724	504	91	80	66	9,913	
101 年 合計	2,162	1,765	738	667	5,521	555	708	80	245	199	12,640	
總計	3,929	3,166	2,045	1,105	9,056	1,279	1,212	171	325	265	22,553	

(二) 以通報案件處理狀況分析

100 年至 101 年，新北市高風險家庭通報案件共計 2 萬 2,553 案，通報案件經高風險中心依據案情內容、通報資訊完整度等進行初篩，其中非高風險案件共計 6,973 案，占總通報量 31%，非高風險案件中包括高風險不成案案件 4,950 案(不成案原因包括非

高風險個案、資料不詳、居住外縣市)、轉介其他單位(如家防中心、少輔會)2,023 案;另計 1 萬 3,869 案,派案予各服務單位評估協處,其中 1 萬 0,420 案經服務端之社工、公衛護士、就服人員及學校輔導老師等評估開案協處,開案率為 75%,另 3,449 案經評估不開案,佔總派案數 25%。

101 年度守護幼苗專案,警政人力對於疑似高危險群之個案,進行實地訪查,評估兒少生活照顧狀況,該類案件佔 101 年度總通報案件數之 14%。

就年度別探究通報案件處理情形,100 年度通報案件數為 9,913 案,進入派案案件共 6,998 案,佔總通報數之 71%,其中開案數為 5,306 案,開案率為 76%;101 年通報案件數為 1 萬 2,640 案,成案進入派案之案件共 6,871 案,佔通報數 54%,經訪視評估後,開案率為 74%。

表 4-1-2：100 年至 101 年高風險受理通報案件處理情形

100 年至 101 年高風險受理通報案件處理情形								
								單位:案
年度	總通報數	不成案		進入派案案件數合計	成案			
		不成案	轉介		開案數 (百分比)	不開案數 (百分比)	員警實地 訪查案	
100 年總計	9,913 (100%)	2,202 (22%)	713 (7%)	6,998 (100%)	5,306 (76%)	1,692 (24%)	-	
101 年 合計	12,640 (100%)	2,748 (22%)	1,310 (10%)	6,871 (100%)	5,114 (74%)	1,757 (26%)	1,711 (14%)	
總計	22,553 (100%)	4,950 (22%)	2,023 (9%)	13,869 (100%)	10,420 (75%)	3,449 (25%)	1,711 (8%)	

（三）以各局處通報案件成案比率分析：

為避免人力資源之浪費，增加服務成效，通報案件資料的完整性，非常重要的，攸關案件是否成案；「成案」係指通報時能註明家庭基本資料、且通報事由與高風險家庭指標相符者，該案件經高風險中心初評需派案相關單位訪視處理者，即列為成案案件。100 年至 101 年各網絡局處通報之高風險案件中，各通報來源平均通報成案率為 67%。分析各單位通報案件之成案率狀況，以原民局通報案件之成案率為最高(94%)，其次依序為一般民眾(92%)、勞工局(85%)、司法單位(79%)、教育局(79%)、社會局(79%)、衛生局(79%)、民政局(70%)、警察局(56%)及消防局(53%)，各單位通報案件之成案率皆達 5 成以上，其中原民局及勞工局之成案率均達 8 成。

（四）以通報案件問題類型分析：

綜觀 100 年至 101 年，進入派案程序之高風險通報案共計 1 萬 5,235 案，上開案件係以複選方式進行問題類型分析，總觀問題類型 2 萬 0,624 案次中，兒少「親職照顧」問題佔最大宗，再者依序為經濟問題、就學輔導、精神疾病、就業問題、自殺防治、藥酒癮輔導及其他；就年度別探究成案案件之問題類型，100 年問題類型係以親職照顧、經濟問題及精神疾病問題為前三項；101 年度係以親職照顧、經濟問題及就學輔導為前三大問題需求，親職照顧及經濟問題仍是新北市高風險家庭之主要問題類型。

（五）以派案單位分析：

針對上述多元問題類型，本計畫 100 年度連結社會局、衛生局、教育局、勞工局、原民局及警察局（少輔會）6 個局處單位，共同協助服務新北市高風險家庭，101 年 7 月則新納入民政局（各區公所）為服務單位；新北市高風險家庭服務係依據個案之問題類型，以「多重單位派案」之模式請各業務相關局處進行服務，

總計 100 年至 101 年，高風險成案案件中累計達 1 萬 9,126 派案次，其中以社會局承接最大比例之派案案件，佔總派案次 52.31%，另依序為衛生局、教育局、勞工局、民政局、原民局及警察局（少輔會）。

一、透過「主動關懷，加強通報」及「精準通報，服務到位」提昇新北市高風險家庭通報案件數及其精準度，並提供到位之資源服務。

（一）與全國通報數之比較

若以 100 年度全國高風險家庭通報案件數總計 2 萬 2,371 案，新北市同年高風險通報案件量為 9,913 件，新北市高風險家庭通報案件佔全國之 44.3%；高雄市 1,990 案、臺中市 1,499 案、臺南市 790 案及臺北市 882 案。

（二）與新北市歷年高風險通報案件量之比較

新北市高風險通報案件由 95 年共 1,070 案；96 年共 1,074 案；97 年 1,207 案；98 年 1,906 案；99 年 2,646 案，逐年呈現成長趨勢，而 100 年度已達 9,913 案，成長幅度為歷年之冠，約為 99 年之 4 倍；另 101 年度，新北市政府高風險通報案件數已達 1 萬 2,640 案，已較 100 年度成長約 27.5%。

（三）通報案件精準度

100 年度通報案件總計 9,913 案，有 6,998 案件進入派案程序，其中 5,306 案為開案案件，佔 76%，顯示新北市政府網絡單位對於高風險家庭的認識已具相當程度；101 年至 6 月止，通報案件數總計 6,653 案，其中成案案件總計 4,086 案，有開案數為 2,858 案，開案率約 70%，亦達全國通報案件之開案率；另 1,228 案經員警主動關懷訪視評估無高風險家庭之虞。

（四）為提供高風險家庭適切服務，101 年度各局亦規劃具體解決高風險家庭問題之服務方案，以維繫高風險家庭之家庭功能。

1. 法務部行政執行署新北分署：協助義務人轉介社會救助及就業媒合方案，主動發現義務人失業、經濟困頓或遭逢變故無力繳納案款者，協助義務人轉介就業媒合及社會救助，以落實政府公義與關懷之政策。
2. 民政局：「在地守護、幸福遇見」-101 年各區公所高風險家庭整合型安全網精進方案，結合每里 2 名「溫心天使」，啟動社區熱心公益人士及時發現及關懷社區中有需要的家庭及時進入服務系統，加強里幹事及里鄰長關懷社區中之高風險家庭。
3. 警察局：「守護幼苗專案」，清查訪視轄內毒品人口、通緝犯、毒品調驗人口、治安顧慮人口及在監服刑人口家中有未滿 18 歲之兒童及少年，需要時進行高風險家庭通報。
4. 消防局：「守護安全、留住平安」方案，針對本市救護、救災勤務中若發現有 18 歲以下兒童少年，主動詢問家庭概況，若發現有高風險家庭則進行通報。
5. 社會局：「幸福來敲門」-高風險家庭支持照顧輔導方案，結合「溫心天使志工」進行關懷陪伴，針對低度危機個案或與社福中心社工員合作分工進行長期性追蹤關懷，藉由長期性陪伴，降低家庭風險；並結合本府「實物銀行」，提供高風險及弱勢家庭關懷活動，以及辦理「弱勢家庭兒少學雜及學用品費補助方案」。
6. 教育局：新北市各級學校高風險家庭個案管理服務精緻化方案，運用「安心就學資訊網」及「學生諮商輔導中心」資源協助高風險家庭。
7. 衛生局：「服務到宅、守護幸福—專業團隊社區服務」方案，推動精神科醫師到宅服務及專業團隊社區服務方案。
8. 勞工局：「溫心陪伴、就業有愛」高風險家庭陪伴促進就

業服務計畫，運用「溫心天使志工」以陪伴式就業服務，整合身障職業重建、個案管理服務及志工社區化外展服務，增強高風險家庭負擔家計者就業動機與意願並穩定就業。

9. 原住民族行政局：原民家庭服務方案，針對新北市健保中斷納保及從未加保之原住民或家庭協助其投保健保，並評估符合高風險家庭後立即通報，並提供專案陪伴服務，適時給予相關服務。

三、定期召開會議，建立跨域整合督導機制，發揮協商及管考效益。

該計畫每月定期由侯副市長主持召開跨局處工作會議，並視需要召開會前會議。

定期召開會議對於計畫的推動佔有重要影響性功能，原因有三：(一)由副市長層級來主持會議，各機關須由主任秘書以上人員出席會議，以充分掌握各執行狀況，在實質功能上，更能有效協調及整合各局處機關之資源；(二)會議每月定期召開，藉由密集性的會議，可掌握各機關工作推動外，對於工作困境亦能隨時掌握處理，並適時修正各項工作進度。(三)為避免對討論事項不熟悉而影響正式會議進行，必要時會由副秘書長召開會前會，先對會議內容溝通意見及作為，凝聚共識，當意見相左時，也讓各局處有充分時間再做考量及修正，讓各項工作推動更為順暢。

四、有九成六市民支持「高風險家庭服務管理中心」的成立，也有逾九成的工作人員知道高風險中心此專責單位，並有約九成同意其達到案件管派之功能。

透過自行研究發現，有九成以上工作人員知道新北市政府成立高風險家庭服務管理中心此一專責單位，並有近九成的問卷受訪者同意該中心達到案件管派功能、逾九成同意該中心發

揮溝通協商平臺功能；此外，有超過六成以上問卷受訪者曾直接與該中心業務聯繫，有近五成聯繫內容為案件討論，有近三成為資訊系統使用討論，顯見高風險中心於業務推動及跨局處合作上扮演著直接而重要的角色，並發揮諮詢、協調、教育等多重功能。

五、建置資訊系統，強化個案服務歷程之資訊整合與服務管理。

高風險家庭整合型安全網推動策略之一在於建置資訊系統，以利跨域合作時能清楚掌握案件通報、派案及各局處服務情形等資訊。雖然從焦點團體訪員意見得知，為了將每件案件的服務歷程登錄於資訊系統而增加了行政作業時間，但受訪者也肯定透過該資訊系統，有助達成案件資訊透明與服務資訊完整的效用；再者，從問卷調查結果觀之，亦有高達六成五的受訪者肯定資訊系統有助其了解個案接受相關單位服務之狀況。隨著各服務單位人員逐步於資訊系統完成案件登錄工作，系統資料庫的案件完整度持續提升，成為跨局處合作時提供完整訊息與促進服務溝通的有效工具，亦有助於各局處掌握服務推動狀況。

六、跨局處工作人員已逐步建立橫向聯繫合作機制

該計畫目標為透過各局處及民眾主動關懷發現、訪視、服務及通報機制，建立高風險家庭資料庫，及早發現遭遇困難或有需協助之高風險家庭；並藉由公私伙伴之合作機制及資源連結，提供整合服務方案，以提升家庭成員互助功能及復原能力，增進家庭成員生活品質。

計畫執行迄今，網絡人員對於跨局處整合之功能，多持正面看法，就問卷調查結果，近六成受訪者肯定該計畫讓其認識更多網絡單位的成員、五成五受訪者肯定該服務模式增加了其與網絡單位成員聯繫溝通的次數，足見透過計畫的推動，促使跨局處網絡成員之間有更多的連結，經由共同參與

合作，積極紮實地建構家庭服務網。未來除了整合公部門的服務資源，亦將積極促成公部門與民間部門的合作，將既有的政府及民間服務組織起來、納入家庭服務網絡之中，避免各行其事，另將積極開發資源去補足既有服務中缺乏之處。

伍、結語

面對不斷變動的大環境，家庭功能有弱化的趨勢，如何以公私協力的方式建構完善家庭服務網絡，是新北市政府努力的方向，「新北市高風險家庭整合型安全網計畫」仍有許多努力與成長的空間，透過相關局處會單位共同思索的方案與各相關單位相互激盪，期待能有更多的回應與討論，希冀藉由「新北市高風險家庭整合型安全網計畫」的實施，能夠支持家庭發展功能，讓「家」成為充滿愛、安全、歡笑的避風港。

陸、討論議題

- 一、在規劃一項政策或計畫時，如何突破既有專業分工的框架，而以跨域治理的方式推動。
- 二、要整合跨局處資源共同推動政策及計畫，最上層的決策單位及機制應如何規劃及設計？
- 三、推動計畫時，除先要進行府端的「垂直整合」，如何讓基層第一線同仁亦能達到「橫向整合」？
- 四、推動計畫的過程，如何讓參與其中的同仁可以充分瞭解計畫內涵，並持續有效的配合推動。
- 五、如何評估計畫目標的達成，以及適時的修正。

歡喜生 輕鬆養—全國首創新北市公共 托育中心之設立

新北市政府社會局 張宇萱

摘要

家庭結構的改變、經濟與沉重負擔，加上養育子女的難度增加，因此少子化趨勢日益嚴重，而年輕夫妻為了投入職場，亦有將子女送托之照顧需求。因此，為協助父母親分擔養育子女的重擔，平衡職場與家庭生活，讓年輕父母無後顧之憂，能夠安心生育並將孩子托予環境良好的托育場所，新北市政府積極結合民間資源，設置「新北市公共托育中心」，提供「0-2歲幼兒之日間托育」及「0-6歲兒童之社區親子服務」，以打造友善、質優之公共托育環境。

壹、個案背景

「公共托育中心」為新北市創造友善托育環境之旗艦計畫的一環，冀盼透過公共托育中心的設置，提供父母量足質優的托育環境，將托育責任交由政府共同承擔，發展嬰幼兒托育教保專業，並真正落實推動公共托育政策。因此市府於 100 年起著手規劃辦理，預定 103 年於全市共設置 32 處，普及本項市政資源及服務。

新北市政府於辦理過程中，積極思考並結合多元層次之議題，如育兒政策、創新思維、跨域結合…等，以下簡略分述之：

一、政策創新：為回應現代家長養育子女需求，新北市首創「公共托育中心」概念，以公辦民營方式辦理收托 0-2 歲嬰幼兒之日間托育，及親子館服務，提供 0-6 歲幼兒及其家長、親屬各項幼兒發展、早期療育、托育資源服務、親子活動、親職教育課程…等，首創於「托嬰與親子館二合一」提供友善托育與發展環境。不斷思考從有限的資源，創造最大的使用

價值。

- 二、專業學習：公共托育中心之創辦無前例可循，爰於規劃初期，除自身發揮創意外，多次邀集兒童托育領域專家學者，徵詢專業意見及共同研議執行方向與細節。並協請建築專業人員，針對預定場地提供規劃建議，提醒應注意事項，以利後續辦理。
- 三、跨域交流：為順暢計畫執行，並建立實體架構想像，安排至評鑑績優之托嬰中心及鄰近縣市參訪，進行意見交流，另其中心之設置除托育照顧專業外，還包括衛生保健、安全管理、行政經營、財務管理、勞動權益、環境規劃、建物室內裝修、環境規劃設計、社區營造..等各層面專業交流。
- 四、局處整合：公共托育中心從計畫到執行，雖由社會局主責，但過程中涉及不同局處之法規與專業意見及協助。尋覓閒置低度利用適合之場地即涉及教育局管轄學校場地、區公所管轄之活動中心、及其它建物涉及財政局公有財產的有效利用及分配；而土地之使用需符合土地管制規定，多涉及城鄉發展局都市計畫主責單位協助；採購招標計畫及管理要點之研擬，則須向採購及法制單位請益專業意見；後續建築物進行室內裝修施工及立案，則涉及工務建管、消防、及衛生局等提供專業審查意見，協助立案；而公共托育中心開幕及宣傳，則由地方公所及新聞局處建立資訊平台及管道，協助傳播資訊。總計於公共托育中心之設立與管理涉及結合 17 個局處機關之力量共同協助。
- 五、營運管理：中心設立後，其管理為重點工作，為建立本府與委託單位有效的溝通平台，本府定期召開聯繫會議，說明本市規劃辦理事項，並聽取受託單位意見。此外，並邀請專家學者，定期至各中心進行訪視輔導、評鑑，針對中心教保、衛生、行政、會計等事項之執行現況進行瞭解並給予建議，

期使公共托育中心提供更臻完善的服務。

六、發展專業:對於機構式托嬰照顧服務實屬高風險及高壓工作，來自嬰幼兒發展過程的易猝死、群聚感染、高度安全防護、逃生不易…等，致使民間設置意願低落，亦無發展專屬 0-2 歲托嬰教保服務模式。因此透過不斷觀察、研討、請益、結合資源，發展各項防護機制與專業服務特色，並將相關知識 Know-how 予以編製成工作手冊，加強宣導。

貳、問題起源

- 一、整體層次：鑒於本計畫為開創性計畫，並涉及諸多專業領域，因此許多的規劃及實施細節，不僅需要向各局處、專家學者、民間團體請益，並需要多次進行資源之盤點及反覆研訂具體作為，並透過實施過程中逐步學習，進而調整及滾動式適時修正，以使計畫的執行更為順暢。譬如：公共托育中心收托的抽籤方式，即是先向公立托兒所請教意見，以公共托育中心的辦理方式進行修正，並透過抽籤實務的實施與委託單位多次討論研商，進而建立更臻完善的規則與流程。
- 二、個別層次：本市規劃多處公共托育中心，由於各處場地皆有其獨特性，包括硬體上，也包括營運管理方面。就硬體方面而言，本府不僅在初期先徵詢建築專家意見，並與受託單位保持密切聯繫，如有任何問題，即刻尋找相關單位資源協助，逐一克服場地在硬體方面的問題。而就營運管理方面來說，部分公共托育中心乃規劃於公益回饋空間，秉持敦親睦鄰的原則，本府於開辦前，積極與社區建立良好的互動關係，以消除住戶的疑慮，讓公共托育中心能融入社區，成為社區的一份子。
- 三、外在壓力:民間機構與居家保母提出「與民爭利」訴求，部分專家學者與倡議團體反對公共托育中心收托 75 名嬰幼兒、抗拒政府設公共托育中心，設置場地前之既有使用者反對或具強烈本位主義.. 等。相關問題皆需一一回應、解套並扭轉既有思維，提出創見，並宣導公共托育理念，反向邀約反對者加入，擴大資源力量，現行投入者多為幼教單

位、社會福利單位、大學學校類型共同參與營運。

參、個案情境

開辦初期，因公共托育中心屬於新興計畫，於場地爭取部分，涉及公有財產的有效利用及分配，藉由全市府團隊協調整合，找出可活化並適合的場地，過程中並考量全市人口區域分布情形，設計 32 處公共托育中心之分佈原則，希望能讓服務效益最大化；於室內裝修工程部分，由本府工務、消防、及衛生單位提供專業審查意見，並與受託單位保持密切聯繫，如有任何問題，即刻尋找相關單位資源協助，並逐一克服挑戰。

自 100 年 10 月開辦第 1 家新北市公共托育中心迄 102 年 9 月，已完成設置 19 處公共托育中心，分別為汐止忠厚、三重重新、新莊德明、板橋新板、中和南勢角、新店安康、泰山幼獅、新莊昌平、林口仁愛、三重二重、板橋大觀、土城和平、永和中興、淡水淡海、蘆洲長安、蘆洲鷺江及樹林保安、汐止北峰、鶯歌昌福公共托育中心，未來新北市亦將持續規劃設置，以符合民眾之托育需求。

新北市設置公共托育中心屬原有閒置空間之活化再利用，經由當地區公所協助盤點既有資源後，統整考量當地整體規劃，以達資源有效利用的目標，例如汐止忠厚、新莊德明、林口仁愛、淡水淡海及蘆洲長安原本皆為當地之活動中心，經由資源整合後，現除提供當地居民日間托育服務外，亦增加親子假日共同遊樂之場所，另部分公共托育中心規劃設置於公益回饋空間，秉持敦親睦鄰的原則，本府於開辦前，積極與社區建立良好的互動關係，以消除住戶的疑慮，讓公共托育中心能融入社區，成為社區的一份子。。

公共托育中心結合在地文化、延續文化資產並融合於托育專業服務內涵，以使台灣在地文化得以傳承，例如泰山幼獅公共托

育中心位處於新北市泰山區，當地文化每逢農曆9月18日「顯應祖師誕辰」時，頂泰山巖及下泰山巖均有迎神廟會，即俗稱的「泰山大拜拜」，其中「舞獅」是不可或缺的民俗藝陣，過去泰山就有專門做獅頭的老師傅，也有在地知名的醒獅團。泰山為五嶽之首，獅子為萬獸之王，將這兩項具王者意象的代表做結合的「泰山獅王文化節」活動，讓泰山成為全國最具獅子文化代表性的地方，是以，本區之公共托育中心即命名為「泰山幼獅公共托育中心」，用以彰顯文化傳承之重要性，且「鶯歌昌福公共托育中心」則結合當地在地鶯歌陶瓷文化特色，發展針對有益幼兒發展服務、親子互動、親職教育、社區友善服務活動…等，並促進地方文化產業與托育專業服務之結合。

此外，公共托育中心亦設置於國民小學校園內，因少子女化緣故，本市部分國民小學校園之閒置空間可供利用，故本市規劃於校園內打造0-6歲之學前幼兒學區，結合0-2歲公共托育中心及2-6歲幼兒園，為新北市民創設另類12年國民教育，使幼兒可以在安全、快樂且有許多大哥哥、大姊姊的陪伴下成長，如板橋大觀公共托育中心位處於板橋區大觀國民小學之中，中心的教育理念結合融入板橋大觀國小「三觀十藝、適性卓越；自信飛揚、活力再現」之推動教育核心主軸，並以「適性發展」為主、輔以「玩中學」的活動規劃與「反覆練習」的發現學習，加強孩子的多元智能發展，成就每一個孩子的生命。板橋大觀國小發揮多元學習的教育堅持，提供孩子在學科上、自然環境、與藝術發展上都有其特色並創造出獨特的校園特色，經由公共托育中心、幼兒園與學校的結合，讓嬰幼兒在愛與希望中快樂健康成長，並提供板橋區及其周邊地區市民、保母、嬰幼兒、家長享有更優質的托育服務及資源。

每家公共托育中心設置時期，都面臨過眾多問題，法規適用疑義、施工與立案過程問題、社區人士意見整合、外界誤解說明、

工作人員高度壓力、局處共識凝聚及協助、人力經費不足…等事宜，在在都考驗市府團隊的整合力量。所幸，跨域整合的發揮展現出十大效益，包含(一)促動中央重視及各地方政府投入設置、(二)托育向下延伸，創設公共化模式(三)減輕家長育兒負擔(四)擴大教保專業發展領域(五)促動家長重返工作職場(六)發展優質托嬰管理機制(七)創造公共托育政策議題思考(八)倡導多元托育服務型態(九)提高公產利用價值(十)精減組織員額，減省公帑。

總之，為兒童提供成長所需的適切服務及資源，減輕父母養兒育女的負擔，是政府刻不容緩且責無旁貸的重要任務，未來新北市將結合在地志工資源、居家保母系統資源，及社區相關資源，以發展親職教育、兒童健康發展、育兒指導等幼兒保育課題為目標，為市民打造一個親切友善的公共托育環境，並創設市民溝通平台以提升市民參與精神，期許未來在托育服務、社區親子服務部分，經由公共意涵傳達、公民參與形式及資源整合等途徑，共同打造一個「歡喜生、快樂養」的宜居城市並讓新北市民在心生根。

肆、討論議題

- 一、公共托育中心之設立，涉及市政府不同局處，如：工務局、衛生局、教育局等，應如何資源整合，以達市政一體之目標？
- 二、請問社會局在進行場地規劃設置時，應考量哪些因素？有什麼資源可以運用？又要克服哪些障礙？
- 三、另社會局於公共托育中心設立完成後，營運管理部分有遇到那些困難？如何克服？
- 四、請問社會局應如何帶領全體同仁來達成工作目標？

敢，就有感！

桃園縣空氣污染物連續自動監測設施查核成果

桃園縣政府環保局 蘇振昇

摘要

空氣，它無色無味、隨手可得，但卻扮演著維持生命的重要角色，如果呼吸著不乾淨的空氣，將直接影響了你我以及下一代的健康。在桃園縣，有一群堅守崗位，執著、努力地為了桃園空氣品質默默努力的英雄。

民國 98 年，在一次連續自動監測設施(CEMS)的教育訓練裡，主講人拋出了一個問題：「你們相信連續自動監測設施的數據嗎？」這個問題啟發了當時任職於桃園縣環保局的稽查員—蘇振昇。他反覆思索著：「依過去查核水污染的經驗，總是有幾家工廠抱著僥倖心態，竭盡所能地想辦法偷排廢水，難道就沒有工廠會亂排廢氣嗎？」於是他開始分析數據、尋找可疑對象、收集各類訊息，並且號召有志一同的戰友，共同努力。

憑著一股找出真相的決心與傻勁，大家犧牲了下班與休假時間，反覆開會討論並收集證據，仔細規劃了將近二年的時間，終於成功查獲工廠偽造連續自動監測設施數據的證據，並且替政府追討了鉅額的空氣污染防制費。

這是全國第一起成功查獲 CEMS 偽造數據的案例，同時也讓行政院環保署重視監測數據造假的問題，下令各縣市進行全面性的查核，各縣市也陸續傳來了捷報，從點、線、面不斷地擴大；最後，全國的污染都獲得了改善。這件事也印證了蘇稽查員信奉的一句話：「只要有願，不怕沒力量；只要肯做，不怕做不到！」

然而，這個案子最可貴之處，就是大家一念為環境、為正義的念頭，沒有個人意見在裡頭，也沒有自利的想法在裡頭。大家若能細心體會，身體力行，必能真正發揮團隊合作的力量，工作上的困難也必定能順利克服，真正做一個不負社會期待的公務員。

目標：

一、點、線、面全國發酵，回饋真實監測數據

期能透過此案，使全國動起來，讓業者有所警惕，勿再存有僥倖心態，以維護良好空氣品質。

二、提起公務人員的正確心態

「信心、決心、責任」。寧為成功找理由，不為失敗找藉口。

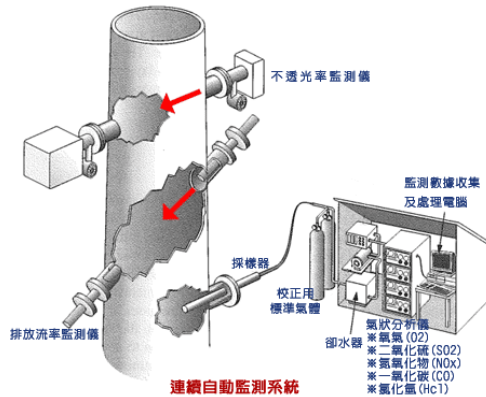
壹、個案簡述

一、連續自動監測設施

在台灣經濟起飛的年代，一望無際的土地被一座座工廠、一根根的煙囪取代，雖然造就了台灣奇蹟，但背後帶來的卻是嚴重的環境污染問題。「煙囪排放的廢氣是什麼，裡面有毒嗎？」這是多數民眾的心聲。環保署為了能夠隨時知道大型工廠排放廢氣的濃度，並維護民眾健康及生活環境，因此要求具有一定規模的工廠必須要設置「連續自動監測設施(簡稱 CEMS)」。

顧名思義，就是透過符合法規規定的儀器，24 小時連續地分析煙囪排放的廢氣濃度，而且工廠要誠實地將一筆一筆的數據透過網路傳到環保局，讓排放的污染狀況透明公開。全國被環保署要求要裝設 CEMS 的煙囪數量雖然只占了所有煙囪的 3%，但是這些煙囪的污染排放量卻占了 70% 以上，所以 CEMS 的監測數據關係著全國空氣污染防制策略的規劃，因此，監測數據的正確性是非常重要的。

不過，CEMS 是一套很複雜的系統，除了分析儀器以外，還包括了訊號的傳送設備、計算數據的軟體系統、收集及上傳數據的電腦等等，而且每一個環節都有可能影響到監測數據的真實性。



圖一、連續自動監測系統

二、查核過程

(一) 大事記

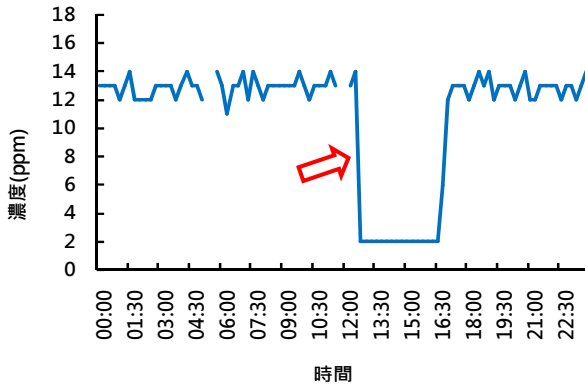
時間	內容
98 年	數據分析
99/5/3	夜間稽查，取得證據
99 年 6 月	移送地檢署
100/4/13	會同地檢署搜索，業者坦承造假
100/7/21	辦理空污費補繳研商會
100/7/22	函發空污費追繳通知(6.59 億)
100/8/1	設置防弊措施－平行比對系統
100/8/4	委請專家學者至現場指導
100/9/7	地檢署偵查終結
100/9/22	空污費一次繳清
至今	回饋實際操作狀況並符合法規規範

(二) 做好自己該做的事

蘇稽查員有著打破砂鍋問到底的個性，當心中出現疑惑時，必會用盡心思找到答案。為了知道工廠傳送的 CEMS 數據正不正確，他與當時協助環保局執行 CEMS 查核工作的台灣曼寧工程顧問股份有限公司同仁開始整理桃園縣 30 根煙囪，總共數百萬筆的監測數據。猶如大海撈針般逐一比對後，鎖定了「監測數據怪怪的」工廠，他們的數據趨勢平時都很穩定，但總是在環保局去查核的時候出現奇怪的變化(圖二)。當時，大家只是懷疑，並沒有十足的信心說出這些數據是不正確的，因為 CEMS 是一套非常複雜的系統，還要考慮防制設備的影響，而且大家對這套系統並不是那麼的瞭解。

所謂「工欲善其事，必先利其器」，於是大家抱著必定要徹底瞭解 CEMS 這套系統的精神，開始了取經之路。在蘇稽查員的安排之下，大家找了縣內另一家設有 CEMS 監測設備的業者，並請來 CEMS 設備的維護工程師進行詳細的說明，那一天大家真正深入瞭解了 CEMS 的整套系統，包括儀器的分析原理及監測數據的傳送方式。此外，大家又向相關的學者請教，判斷怎樣的監測數據才是合理的；再詢問儀電系統的專家，工廠可以在設備的哪些環節上動手腳，偽造監測數據。接著，透過一次又一次到工廠查核的機會，蒐集資訊，嘗試尋找可疑之處，前前後後共花了近半年的時間來增強專業上的不足，最後大家大膽的假設，只要比對分析儀與中控室數據收集電腦的監測數據，應該就可以證明數據的真假。

當時有些人會認為，為什麼要自找麻煩？監測設施都安裝在工廠裡面，可以查核的部分很有限，廠商要動手腳很快，根本查不到。更何況設置 CEMS 的工廠都是大企業，何必「小蝦米去對抗大鯨魚」呢。但是，愈困難的事情，一定是愈重要的事，也愈需要有人去做。也就是在這個信念之下，環保局與台灣曼寧公司的查核同仁更堅定了查核到底的決心。



圖二、不合理的監測數據趨勢

(三) 夜間稽查，掌握關鍵證據

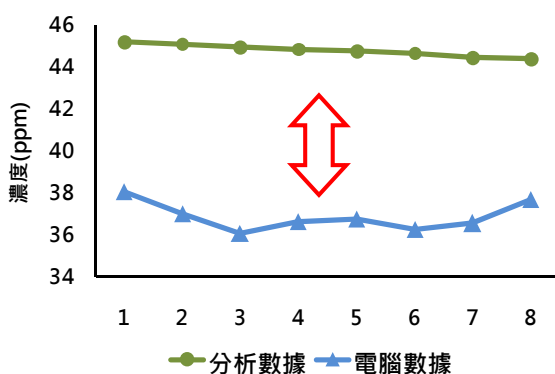
由於「數據怪怪的」，所以蘇稽查員給了工廠解釋的機會，可是工廠解釋的結果反而讓他有了結論：「平常傳送到環保局的數據是假的，只有我們去查核時候的數據才是真的，工廠可能有特殊的切換開關。」不過，CEMS 是一套很複雜的系統，每個環節都可能有偽造數據的機會，要如何找到直接有力的證據就變得非常困難了。

為了取得直接的偽造證據，經過多次的討論，最後決定要在工廠最沒有防備的夜晚，發動一次突襲查核，但「成功的機會只有一次」，這次不成功，下次工廠的防備心就會更強。

由於工廠的煙囪很特別，要搭一個特製的小電梯才能上去位在 50 米高的分析儀，但是電梯的開關、操作方式卻只有廠方的人知道，環保局人員根本無法自行上去。為了突破這個困難，同時不要讓對方起疑，環保局利用其他的查核名義現勘，完整的記錄開關、各項按鍵的位置及操作方式。而這次的夜間查核計畫，是從煙囪上的分析儀器及收集數據的電腦下手，如果數據是偽造的，經過分析儀器分析出來的數據，和電腦顯示的數據就會不一樣。

夜深人靜，在前往工廠的路上，除了再一次確認計畫內容外，「只許成功不許失敗」的任務也讓大家的心情忐忑不安；即將抵達工廠時，敞開的大門似乎在預告著今天的成功。進廠後，大夥以迅雷不及掩耳的速度兵分三路，衝到自己要執行任務的地方，一組是到工廠的警衛室阻止警衛通報，另外二組分別到煙囪上的分析儀器及中控室的數據收集電腦。就定位後，大家立刻拿起電話進行兩邊的數據比對，同時錄影搜證。此時工廠裡的人對突如其來的查核，完全不知道發生了什麼事。

比對的結果更是振奮人心，因為分析儀的監測數據與中控室電腦上顯示的數據差異很大(圖三)，而且他們排放的廢氣濃度已經超過標準了，這不僅只是偽造數據而已，更是嚴重污染了環境。



圖三、比對結果差異很大

(四) 移送地檢署

雖然手上握有證據，但是工廠還是不願意承認偽造數據這件事，為了能讓工廠真正改善空氣污染問題，蘇稽查員只好採取最後的手段—將工廠以「偽造文書罪」移送桃園地檢署偵辦。因為CEMS的複雜性高，加上這次屬於「情節重大」的案件，地檢署共指派了二位檢察官—林秀敏檢察官及戎婕檢察官共同偵辦。辦案的過程中，二位檢察官從一位法律人，在完全不懂儀電設備的情

形下，主動上網查資料，並向環保局請教，虛心而認真的態度令環保局的同仁動容。而檢察官在與環保局多次的研商過程中，蘇稽查員發現「解決環保問題，留給子孫美好的生活環境」，是檢察官與所有參與同仁的共識，也就是在這樣的共識下，大家不分彼此，沒有利害，為將來的成功奠下堅固的基礎。

在經過 10 個月的密集開會與討論後，檢察官已經充分掌握案情，決定要發動一次「大搜索」，直接找到工廠偽造數據的方式，讓他們承認錯誤，並徹底改善。另外，這期間蘇稽查員還找來了 CEMS 系統的專業顧問—環科工程公司，及空污費查核專家—中興工程公司的人員參與，更找來成功大學的 CEMS 法規專家簡博士共同協助搜索計畫的研擬，有了專業團隊的支援，不僅讓搜索計畫更加的完美，也增加了團隊的實力與信心。

過去曾有「環保單位沒有辦法查到 CEMS 問題」的傳言，但這次行動結合了司法及專家學者的力量，大家抱著「魔高一尺，道高一丈」的決心，要與業者一較高下。

搜索行動前，蘇稽查員每天緊盯著工廠傳到環保局的數據，好不容易檢察官指示了搜索日期，卻突然在前三天發現工廠已經安排在搜索當天執行儀器的保養工作，如此一來，保養的人員就有機會阻擋查核。當時大家都覺得「好險，我們差一點就失敗了！」也感到老天爺似乎冥冥之中在幫忙，不斷的指派熱心的菩薩及給我們巧妙的訊息。

在向檢察官報告後，檢察官立即指示搜索延期，大家又開始每天盯著監測數據，等待另一個行動的機會。終於檢察官決定在 100 年 4 月 13 日發動搜索，除了桃園縣環保局團隊外，還包括地檢署檢察官、刑事警察及 CEMS 的專家學者，總共超過 7 個單位 40 位人力。在發動搜索前一晚，蘇稽查員對所有參與同仁的勤前教育中說：「解決環保問題是環保工作人員的本份，我以參加這次的行動為榮，希望大家要有信心和決心，我們一定會成功！」這番話，激勵了同仁，大家眼神看來起都信心滿滿。

（五）會同地檢署執行大搜索，業者坦承造假

期待的搜索行動總算到來，4月13日早上7點，所有的環保稽查人員在縣政府集合，8點準時到地檢署與檢察官會合後，大家裝備齊全，精神飽滿，也期待老天爺的眷顧，一次成功。

車隊緩緩向目標前進，為避免工廠阻擋車隊進入，在接近工廠時蘇稽查員下車會同警察及檢事官，以快步的方式直奔工廠警衛室，試圖阻止警衛通報，並保持大門開啟，讓後續的車隊人員得以順利進入廠內。但是有了上次環保局半夜突襲的經驗，工廠已經加裝了警報按鈕，稽查人員才進廠，警衛就按下了警報。而且工廠已經全面加裝電子門禁，一時之間，所有搜索人員都沒有辦法順利查核。在廠方主管高分貝的表達不滿下，緊張的氛圍在每個人的心中蔓延。

還好，這次有檢察官的介入，在出示搜索票後，廠方不得已，配合解開中控室及煙囪的門禁，人員總算順利進入執行搜索工作，除了數據比對外，也要求廠方提供所有的設備操作紀錄、防制設備加藥量及原料的購買紀錄。

為了這次的搜索行動，環保局模擬了各種可能的狀況，擬訂了將近10個以上的查核方案，但是搜索過程雖然耗時，卻異常的順利。環保局請來的CEMS系統查核專家，在多次的電腦程式測試及三次的數據比對後，果然發現了工廠CEMS監控程式中確實有偽造監測數據的功能，在突破了程式設計師的心防後，設計師坦承的將數據造假的操作方式提供檢察官，檢方也取得了鐵證，為日後的偵察工作奠定了基石。

扣押工廠申報空污費的相關資料也十分順利，這次的搜索行動，總計扣押了工廠的CEMS監控電腦1台、設備操作紀錄152份、空氣污染防制設備操作紀錄80份，各式的原料購買憑證數百張。

這次的查核也發現，工廠把監測數據偽造的功能當作保護傘，長期以來減少空氣污染防制設備的加藥量，甚至搜索的當天，發現污染物的濃度已經超過標準達到4倍以上，若不及早發現，不知道還要危害環境多久。

這次的搜索共歷經了 12 個小時，終於讓工廠坦承傳到環保局的數據是偽造的：「只要在電腦啟動時，偽造數據的功能就會自動開啟；當環保局來查核的時候，我們就會把偽造數據的功能關閉。」所以之前環保局每次的查核都是正常的。

搜索完成，回到了地檢署已經是晚上 8 點多了，在與檢察官討論今日搜索的每一個細節後，蘇稽查員與專家學者總算可以回家休息了；但檢察官的偵訊工作才剛開始，一直到凌晨 3 點才結束。這二位檢察官的積極態度，為環境正義犧牲奉獻的精神是所有公務人員學習的標竿。女檢察官基於形象穿著跟鞋，但在長達 12 小時的搜索過程中，卻不顧雙腳的酸痛，堅持與大家站在一起，不願坐下休息，蘇稽查員勸檢察官坐下時，檢察官回答：「大家都在忙，沒有關係」。有這樣的檢察官辦案，相信這次搜索能成功，不是偶然的。



圖四、查核現況



圖五、查扣大量資料

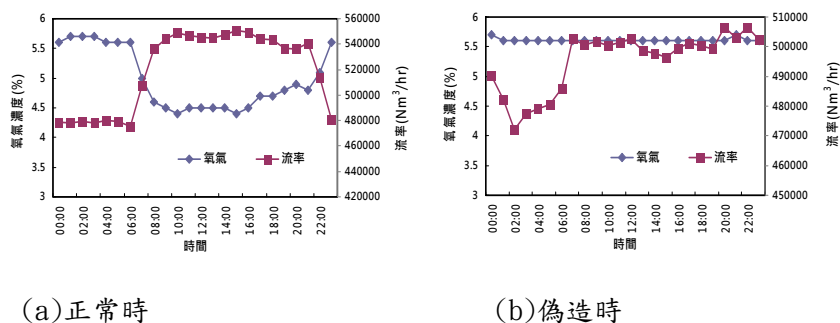
（六）追繳空污費，全國發酵

偽造 CEMS 數據，依法可以重新追溯 5 年的空污費，而且是用完全沒有優惠的方式，以兩倍的排放量進行計算。環保局秉持著「多收一塊錢，對不起工廠；少收一塊錢，對不起政府。」的嚴謹態度，希望能趕快完成空污費的計算，讓工廠有所警惕，不要再排放超過排放標準的污染物。但「工廠是從什麼時候開始偽造數據的？要怎麼證明？」卻是另一個困難的開始。

一開始，蘇稽查員打算從地檢署查扣的電腦程式中尋找數據偽造時間的答案，但卻一直沒有辦法順利進入工廠原始的監控程式，就在大家無計可施的時候，沒想到一旁正好有一位在協助環保局安裝其他設備的工程師，願意幫忙試試，隨著工程師在鍵盤上敲敲打打十幾分鐘後，想不到系統無法開啟的問題就解決了，蘇稽查員說：「他一定是老天爺派來幫助我們的菩薩。」

系統雖然順利開啟了，但是每天研究著電腦裡大量的數據，還是沒有辦法證明工廠數據造假的正確時間。蘇稽查員也向許多專家請教，但這必竟是第一個例子，沒有人有經驗。就在窮途末

路的時候，蘇稽查員抱著姑且一試的態度，再次至工廠查核，並取得沒有偽造的監測數據，當正確的監測數據輸入電腦後，蘇稽查員喜出望外，原來為了能在工業區 8 點的上班時間正常供電，所以每天上午 6 點就要開始提高發電量，這時候，監測數據的廢氣流量會明顯上升，同時氧氣濃度會下降(圖六)。利用這個方式比對，才發現工廠五年來的監測數據都是偽造的。



圖六、正常的數據與偽造的數據

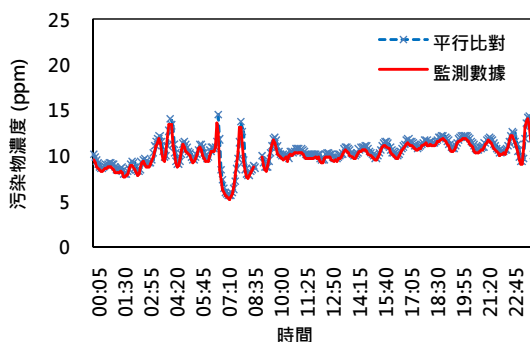
此外，工廠防制設備的操作紀錄有兩本，經比對後發現，雖然兩本的紀錄項目相同，但紀錄的數值卻不一樣。其中一本是讓內部主管看的，裡面的加藥量都不符合規定，有時甚至是沒有加藥；另一本則是給環保局查核時看的，這本裡面的紀錄的加藥量則都是符合規定的。最後確認，讓內部主管查看的那一本是真實的紀錄，提供給環保局的則是為了符合規定而刻意偽造出來的紀錄；也就是說，工廠除了偽造 CEMS 數據外，連防制設備的操作紀錄也是偽造的。

環保局為了要確定工廠從什麼時後開始偽造防制設備的操作紀錄，總共出動了 30 多個人力，不眠不休的花了一個禮拜的時間，才把工廠八年內所有的紀錄一筆一筆鍵入電腦內，而這些數據達 20 萬筆之多。

分析的過程雖然很辛苦，但是「天公疼憨人」，經過一一比對之後，終於有足夠的證據證明工廠這五年來的數據都是造假的。

為了能夠謹慎地計算出正確的空污費追繳金額，除了資料的收集、分析、討論及修正外，並針對有疑慮的部分發文請環保署協助解釋；另外還請來環保署長官、專家學者、律師及工廠代表，召開空污費追繳會議，確定追繳的金額達 6 億之多，創下了全國最高紀錄。而工廠也展現了改善的決心，除了一次就把鉅額的空污費繳清外，也配合裝設了另外一套由環保局開發的「平行比對系統」，來同步監控排放數據。經過測試，「平行比對系統」防弊功效良好，工廠傳送的數據與原始數據一致，再也沒有造假的情形了(圖七)。

在這之後，桃園環保局又陸續發現縣內另外兩家偽造 CEMS 數據的工廠，這些偽造 CEMS 的儀器廠商在台灣的市占率達 7 成之多，使環保署因而下令全國各縣市全面清查設有 CEMS 的工廠，並二度請蘇稽查員分享查核經驗，他也把握改善全國空氣污染的機會，將自己的經驗「知無不言，言無不盡」的與大家分享，並強調：「只要有願，不怕沒力量；只要肯做，不怕做不到！」這個信念也感染了其他縣市的承辦人員，陸續在這兩年傳出捷報，工廠則是「皮皮挫」，不敢再小看環保局了。



圖七、平行比對結果

貳、問題焦點

一、困難點

- (一) 設備由廠方主控，廠方可輕易修改設定及相關資料。
- (二) 廠方門禁嚴格，進廠稽查耗時，即使無預警之稽查亦不容易即時取得數據造假資料及證據。
- (三) 設備種類繁多，各廠使用之設備不一，欲全面有效查核、防弊，稽查人員對設備儀器所需之專業知識門檻甚高。
- (四) 造假方式不一(軟、硬體)，要在不驚動廠方人員下，在有限的稽查次數中取得數據造假證據，困難度極高。
- (五) 涉及法律面較廣，單以行政部門力量，難以有效、徹底杜絕廠方數據造假。

二、解決方法

- (一) 精研法規，了解法令規範，並增強自我專業知識，深入瞭解監測儀器原理與數據產生方式。
- (二) 先行模擬造假方式，再透過不同查核方式，至現場確認；另模擬各種可能在查核時會發生之狀況，擬定相對應之排除對策，且不斷與專家學者進行沙盤推演、修正。
- (三) 掌握進廠時機，一次到位，在人力最單薄時進行查核，並取得關鍵證據。
- (四) 移送地檢署，藉由司法力量介入及專家學者之專業與經驗支援，強力提升整體作業能量。
- (五) 放下自我意識，才有團隊合作。

參、分享

案件辦理的過程有很多曲折之處，困難也非常的多，但是查核過程大家始終抱持著「寧為成功找理由，不為失敗找藉口」的態度，才是案件成功的關鍵。而古人說：「信心成就一切」藉由這個案子，相信所有的公務人員都要對自己有信心，相信自己能解決工作上的一切問題，因為人一但對自己打了問號，其實是自己內心在說不可能，自己內心都覺得不可能，接下來找的全部都是退縮的藉口。在 CEMS 查核的過程，突如其來的難關不計其數，而真正克服的方法不是專業、不是知識，而是參與同仁對自己的那一份信心成就的；專業與知識若有不足，只要學習就可以克服；但沒有了信心，一切歸零。

身為公務人員，代替政府執行法令，一定要有「決心」；有決心解決工作上的問題。因為身賦公權力的公務員都沒有處理問題的決心時，還有誰應該為社會解決問題呢？沒有人為社會解決問題，社會能不沈淪嗎？一旦社會沈淪，我們的家人、我們的朋友還有自己會幸福嗎？

古人常說，一件事的成功要有天時、地利與人和。在這個案子的辦理過程，所有參與人員，那種只問「我能為這個案子做什麼」的精神，不就是人和的最佳表現嗎？所有人願意放下自己的意見、想法，配合全體的意見與想法，讓整個行動過程上下一致、全體同心的精神，就是團隊合作的完美表現。

人有善願，天必從之。想必就是這份人和的表現、無私的念頭，老天爺把天時、地利都給足了。在大家需要資訊、工具時，都有人適時的提供、支援，當中的巧合處，感覺就像是老天爺默默在一旁幫忙一樣。

公務人員常被詬病的問題就是沒有良好的橫向聯繫，導致各單位意見不一、看法左右，最後民眾無所適從，當然也稱不上團隊合作。其實造成這個問題的最大原因就是不能放下個人的意見，尤其是自私自利的意見。不能放下自己意見，就不能與別人溝通；不能放下自私自利的意見，則不能為別人著想。而單位內

不能與同仁溝通、不能為同仁著想，又怎麼可能期待能與民眾溝通，為民眾著想呢？

大家都知道團結力量大，這個案子做了最好的證明。但「人和」是團隊合作的前提，而放下「自我意識」又是人和的前提。而且人和是我要跟別人和，不能等待別人與我和。

這個案子最可貴之處，就是大家一念為環境、為正義的念頭，沒有個人意見在裡頭，也沒有自利的想法在裡頭。大家若能細心體會，身體力行，必能真正發揮團隊合作的力量，工作上的困難也必定能順利克服，真正做一個不負社會期待的公務員。

肆、討論議題

- 一、試想，工廠監測數據維持穩定，沒發生過異常狀況，是否真正代表著「沒問題」？延伸至工作上、生活上，平順下是否隱藏著其他可能會發生的狀況？
- 二、您認為遭遇到困難時，該抱有的心態及處理方式為何？
- 三、您認為身為公務人員應有的責任為何？

影像紀實，在地觀點

新竹市社區紀錄片培力營

新竹市文化局 涂淑敏

摘要

新竹市文化局影像博物館自 2000 年開館以來，致力於影像文化的推廣，及影像人才的培育。隨著近年社區營造的發展，在地人關懷在地事的意識提升，加上科技的進步，數位攝影機及照像機的取得更形容易，使得社區紀錄片成為記錄在地人、事及物的重要工具。影像博物館為推廣影像文化，自 2003 年起即開辦「社區紀錄片培力營」，培育新竹在地的紀錄片人才，留下珍貴的影像資料；提供社區民眾關心社區及發掘問題的機會，以凝聚社區居民共識。

壹、個案緣由：

台灣的主流媒體所關注的焦點往往不在地方乃至於社區的發展，甚至是用「台北觀點」詮釋地方價值。但是近十幾年來，透過各地「社區總體營造」重新累積地方能量。這其中有：在地文化的資產累積、文獻的收集與整理，社區意識的建立，社區聚落及地方產業的紀錄等等。本案的影像紀錄就是落實這項「地方價值」！除了是建立社區發展的影像脈絡外，更能再次發現地方價值，創造地方價值！正如美國「StoryCorps」故事列車計畫，亦累積美國人民的生命故事，建立起屬於平民的口述歷史，豐富美國的文化內涵。

影像與新竹的結緣始自 1901 年北門城外的露天放映，而 1933 年，全台第一座有冷氣設備的歐式戲院「有樂館」成立，光復後移交新竹縣政府管理，由縣政府依公共造產經營，改名為「國民大戲院」，為公營的戲院。將原有的五百個席次擴充為七百個席次，除了播放電影，也曾舉辦過音樂會、入伍徵召、歌舞劇等活動；在那個物資缺乏的

時代，「國民大戲院」代表的是一個邁向現代化的重要步伐，一個戰後現代化社會的公共建築代表。直到1981年新竹縣市分治，「國民大戲院」轄屬於新竹市政府，且錄影機等新興娛樂開始盛行，以及新竹縣市分治、及產業競爭等因素，在1991年，戲院劃下休止符。

1996年新竹市立文化中心在「國民大戲院」舉辦「風城情波」全國文藝季活動，召喚了市民的記憶與情感。1998年進行「國民戲院設置影像博物館及再生利用計畫」規劃設計。2000年5月21日新竹市立影像博物館正式落成啟用，作為台灣首座影像博物館，自開館以來，致力於推動影像文化、培育在地影像人才及整理保存新竹影像文化。2010年10月4日正式登錄為歷史建築。

影像紀錄是現代人生活當中不可或缺的，也是真實呈現社會現象最好的工具。加上科技的進步與普及，各種更便利、價廉的影像工具的推陳出新，使得影像創作亦更親民，一般民眾可用隨手可得的影像工具開始記錄，讓影像實實在在走入人們的生活，也使得影像與地方或社區開始發生連結，一般民眾亦可擁有影像的詮釋權，可以開始記錄社區大小事及自己的生活紀錄。

1990年代文建會與全景映像工作室即開始積極培育紀錄片人才，在各地開設紀錄片人才培訓班培訓影像紀錄人才。由於器材取之容易，隨手可得。近年來，很多人投入攝影行列，紀錄片蔚為風潮，因它相較於劇情片，紀錄片顯得更容易上手，更易於呈現真實。它也是電影最初的形式，可記錄的事物五花八門，從個人、家庭、社會及國家等各種議題均可入境。

為有別於商業電影院，本局影像博物館特別著力於紀錄片的推廣，提供發表舞台給紀錄片創作者，鼓勵台灣獨立製

片發展，除安排紀錄片的放映及座談外，亦積極邀請具教學實力者進行紀錄片的教學課程。

文建會於 1990 年開始「推動社區總體營造」計畫，2003 年新竹市立影像博物館在文建會的輔導補助下，首辦「社區紀錄片培力營」課程，以紀錄片作為社區營造的媒介點，記錄社區風貌、產業活動、特色文化以及居民個人生命史等，用鏡頭書寫自己或社區的影像歷史，彰顯平民影像的價值，累積平民觀點、凝聚社區意識，留下在地影像紀錄，建立屬於新竹市各社區影像的資料庫。

貳、個案簡述：

一、推動策略

- (一)重視個人創作與社區意識並重的培力模式，呈現社區重點議題如環境、產業、在地文化，記錄即將消失獨特的人、事、物之外，亦鼓勵個人在影像創作的過程中透過拍攝的行動過程，與社區展開對話，彼此相互尊重與了解。
- (二)運用循序漸進的課程，傳授學員田野調查、從影片拍攝到後製作等完整課程，讓學員能完整掌握紀錄片製作的方法，培育在地專業紀錄片創作人才，建立在地紀錄片人才資料庫。
- (三)以多面向的思維引導，深入探索新竹市在地文化，結合個人及社區生活經驗，創作具有新竹市特色的作品，為新竹市累積豐富影像文化故事。

二、活動過程

表一：新竹市社區紀錄片培力營各屆執行情形

年 度	人 數	作 品 數	特 色
2003	32	2	全台公務機關首次舉辦
2004	入門班 25	6	首次分三組，由導師帶領小班教學，並邀請在地攝影家顏炯彬擔任師資。
	進階班 31	21	首次由影博館承辦人陳怡君策劃自辦並引入國立台南藝術大學音像紀錄所之教學方法。
2005	入門班 31	14	邀請曾吉賢、陸孝文擔任指導老師。強調在地社區田野調查及長期參與
	進階班 27	8	邀請台北電影節百萬首獎導演吳汰鈺及台北電影節最佳紀錄片獎導演陳博文加入導師陣容，以新竹耶穌聖心堂為拍攝主題。
2006	入門班 32	6	湖畔紀錄片讀書會老師李孟津、何志元加入師資陣容，鼓勵學員參加本地公共事務，拍攝眷村拆遷及學童上學安全問題。
	進階班 27	10	邀請洪惠冠主任擔任師資。本年度有多位前幾屆學員如羅孝文、楊穎達、賴維真、林素真及陳彥蓁等報考國立台南藝術大學音像紀錄所，繼續深造紀錄片創作志業。
2007	入門班 35	10	首度邀請金馬獎最佳紀錄片導演曾文珍加入導師陣容。鼓勵學員發展個人身邊的社區參與題材。
	進階班 27	12	鼓勵學員拍攝地方傳統產業，並為在地加入新觀點。
2008	眷村文化班 17	7	以眷村人、事、物為主題規劃課程及拍攝主題
2009	傳統產業班 15	5	以新竹市特色產業-米粉及損丸業人、事、物為主題規劃課程及拍攝主題
2010	玻璃藝術班 22	6	以新竹市特色產業-玻璃工藝人、事、物為主題規劃課程及拍攝主題
2011	30	11	首度委託專業團隊執行，宣傳手法加入部落格及臉書網路
2012	36	17	新增紀實攝影及針孔攝影課程，邀請知名攝影家蕭永盛老師教授紀實攝影及楊文卿教授針孔攝影
總計	387 人	135	

(一)辦理方式：

1. 自行辦理階段：2003 年至 2010 年

此時期從課程規劃、講師邀約、招生事宜及其它行政作業均由本局同仁規劃，聘請學有專精的紀錄片及新竹文史專家學者講授紀錄片美學及實務課程，更結合新竹在地傳統產業如玻璃、眷村及米粉損丸等作為拍攝紀錄主題，留有豐富的影像資料。此時期與學員及講師的關係較密切。

2. 委外辦理階段：2011 年至今

本案在歷經多年自辦之後，考量人力不足且期望能在辦理方式有所突破，精益求精。更期望藉由專業團隊的加入，得以激發更多創意及火花，因此改以委託專業團隊辦理，藉以引介新的課程內容及辦理方式。此時最大的改變即是招生方式更加靈活，執行單位憑藉其專業及人力，除了文宣宣傳外，更運用網路部落格及臉書的宣傳，甚至與富邦文教基金會合作加強宣傳，使得報名人數更加踴躍，亦使得作品數量較前幾年提昇。

(二)執行方式

1. 時間：每年約在 6 月至 10 月左右執行，課程時間約四個月，每週約安排一、二堂課，每堂 2-3 小時。
2. 地點：新竹市影像博物館
3. 培訓對象：個別報名，對影像紀錄有興趣的民眾皆可報名參加，
4. 招收人數：約 25-30 人
5. 報名機制：為鼓勵民眾踴躍參加，成為社區影像種子，本課程不收學費；但為讓學員能堅持到課程結束，且提高到課率及學員作品完成數，於

簡章中明定須全程參與或完成作品者始得退還保證金。

(三)課程內容設計：

在課程規劃上均含基礎理論課程及實作課程，前者涵蓋影像技術、美學、倫理課程之講座課程、田野調查課程、拍攝及剪接等共同課程；後者則為分組課程由各組講師分組指導學員尋找拍攝主題，並落實拍攝工作，於影像紀錄及剪輯過程提供技術指導及諮詢。

師資上則邀請具紀錄片製作或紀錄片教學經驗者及其他相關領域（如新竹文史工作者等）擔任講師及助理講師。而在課程結束後，另行安排成果發表會，邀請各組講師及其他專業講師進行講評，提供學員發表及與觀眾互動的平台，藉由講師的講評及觀眾的意見，讓作品更精進。

(四)課程重點：

1. 2003 年至 2007 年：不限主題、自由紀錄

文建會在 1990 年起大力推動社區總體營造計畫。2003 年，本局影像博物館期望透過集結在地人的感情、在地人的創作，拍出屬於在地人的作品，首次舉辦「紀錄片人才培訓」，2004 年後則更以影像紀錄作為進入社區的一種方式，將影像作為社區營造的工具。此時期屬紀錄片培力課程初始階段，故報名相當踴躍，為因應學員程度之不同，2004 年至 2007 年即分為基礎班及進階班。前者招收未具紀錄片經驗者；後者則招收已有基礎訓練者。除了個人影像的記錄外，期望藉由影像為工具記錄社區的發展：開始紀錄—意識自我、關照紀錄—成

為伙伴、分享紀錄—社區紮根。為吸引民眾踴躍投入紀錄片行列，拍攝題材或主題並未做限制，由學員自由發想，拍攝作品主題五花八門，具有多樣性，無論是個人生活寫照、地方文化產業及社區議題等均可做為被紀錄的對象。

2. 2008年-2010年：連結文化生活圈、記錄特色文化

為因應文建會地方文化館文化生活圈的計畫，「社區紀錄片培力營」課程規劃重點改以書寫地方文化記憶為主軸，分年與本市各文化館合作，利用各文化館人際網路及文化資源、共同設立課程及辦理招生事宜；除了紀錄片專業課程外，更強化設計各主題館相關文化特色的課程內容，讓參加學員參與紀錄新竹在地特色文化及產業活動。如 2008 年與本市眷村博物館合作，2009 年則與進益丸會館合作以新竹市城隍廟與北門大街文化生活圈及米粉、損丸產業影像紀錄為主題、2010 則與本市玻璃工藝博物館合作以新竹市玻璃產業為主題。此三年透過影像拍攝，記錄地方文化發展軌跡，為本市眷村文化及傳統產業留下在地觀點的影像實錄。

3. 2008年至2010年：委託專業團隊

自 2011 年開始即不限拍攝主題，由學員自由發揮並委託知名紀錄片導演曾吉賢擔任計畫主持人運用其專業，設計豐富的課程內容並聘請一流的師資陣容，報名人數愈加踴躍，而產出的作品數量增加，形式亦更多元。2012 年除紀錄片課程的教授外，更新增平面攝影組，邀請知名攝影師蕭永盛擔任講師，期透過平面攝影的紀實紀錄，觸發在地觀察與關懷，讓學員對影像有更深一層的認識；另「針孔攝影」，邀請楊文卿老師指導，透過學員動手 DIY 製作針孔相機，從相機到暗房沖洗，

均由學員共同完成，此課程想告訴學員的是，相片的模糊與銳利、光圈與快門，在自製的陽春相機內，這一切都是無法預期的，直到顯相後，學員也開始對「攝影」這件事情，有了不同的想法。

4. 個案特色

(1) 個人參與，自由創作

本市社區紀錄片培力營學員均為個人報名，拍攝主題大都與個人生命連結相關，自由的發想記錄自己的影片，不侷限在社區議題的紀錄，有別於鄰近縣市的團隊報名的培力營模式。在課程設計上則兼具個人創作與社區意識，重視社區議題如環境、產業、特殊風俗、即將消失的事物之外，亦鼓勵個人實現自我滿足、自我實現甚至是自我治療的藝術作為。即使此時學員選擇拍攝主題的仍是個人相關的，但假以時日，仍有機會去記錄社區影像。因為社區意識的種子已在學員的腦海中滋養，終有生根發芽的時刻。且社區是由「人」所組成的，個人的生命史、家庭成員及個人所喜愛關注的對象，亦屬於社區的一部分。故只要作品的本身能達到自我滿足、自我實現就可作為社區培力營的成果了，不受限於社區的定義。

(2) 影像推廣，放映平台

新竹市影像博物館為全省第一座影像相關的博物館，提供電影放映的舞台。作為全台第一個社區影像培力活動的公部門，影博館提供視聽教室作為學員上課及討論的場所外，更有專業放映廳提供學員成果發表的場地，讓學員作品得以在大銀幕上呈現，感受有如電影導演的待遇。學員作品除了成果發表會時放映外，為推動台灣社區紀錄片、保存新竹在地文化資

產及鼓勵優秀學員，亦會配合各主題影展甚或特別規劃社區系列影展放映學員作品，讓學員的作品能被更多人看見。

表二：影博館辦理社區影像活動

序號	活動名稱	內容	時間	地點
1	榮耀起飛國際影展	本影展中「竹子的堅韌」地方生命力系列安排多部歷屆學員作品	20097-9月	影像博物館放映大廳
2	全促會客家紀錄影片觀摩	全國各地客家社區紀錄片作品精選及觀摩	2010/2月	
3	新竹市國際玻璃藝術節-光影琉璃影展	配合藝術節活動，安排玻璃相關影展，片單亦包含本市培力營學員的作品-「金火織娘琉璃心」	2010/8月	
4	影像中的人物、社區與歷史記憶-台灣社區紀錄片觀摩	邀請各縣市公部門影像研習課及社區大學共同分享研習成果-本市有15部作品	2011/3/1-31	
5	光之旅程-新竹市百年影像藝術節-台灣社區影像庫研討會	配合藝術節活動，邀請社區影像紀錄工作者、媒體工作者、影像創作者等各領域專家，為各地社區影像發展提供前瞻且有效的行動策略。並舉辦社區影像影展，精選各地拍攝的社區影像相關影片進行播映。	2011/9/8-9	
6	社區性別影像專題	安排多部學員拍攝製作之性別相關議題影片	2012/3月	
7	新竹影像新勢力	介紹多位新竹新生代導演作品，其中有多位學員入選	2012/4月	

(五)成果發表

2003年至2012年十年的期間，培力營學員共創作130多部作品，類型可大致分為人物篇、教育篇、家庭篇、環境篇、文資篇、藝術篇、產業篇及其他等八大類型。

表三：社區紀錄片培力營各屆代表作品

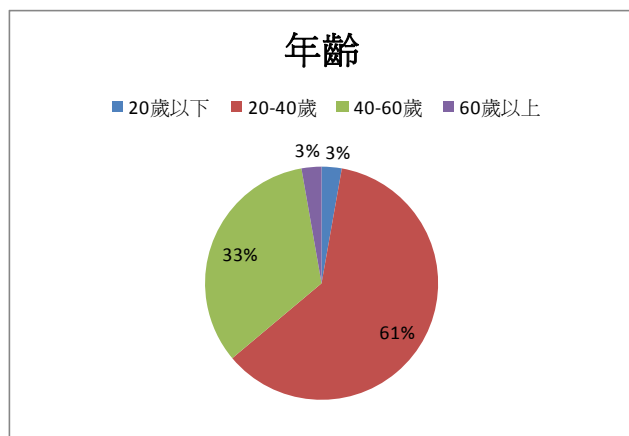
年份	作品	特色	作者	時間
2003	護城河的第三把椅子	本片描述新竹市護城河邊第三把奇特椅子所發生的種種神秘事情	周穎逸, 王家盈, 陳姿婷等	55min
2004	晨光推手	探討一位來自郵局退休的職員羅細滿先生, 如何將十八尖山部份雜草叢生的荒蕪之地, 加以整理後變成一片花園並且可以讓許多愛好運動的朋友喜歡來運動、談天的場所, 描述他默默耕耘的心路歷程。	梁興馥	25min
2005	看不見的漁港	南寮漁港位在頭前溪出海口附近, 從民國 41 年啟用就見證了南寮地區的蓬勃氣象, 後來由於泥沙淤積而被新建的新竹漁港取代。	羅孝文	23min
2006	行不行	走訪小學老師、外來訪客、大學教授、大學生、店家、里長、市議員、醫生來探討行的問題。	王達、向學宇	25min
2007	Just Do It	新竹市東園國小少棒代表隊在全國大賽比賽過程的故事。	馬銘鈺、余筱葦、余社頡、邱盈滋	23min
2008	味蕾的記憶	針對眷村的美食, 結合溫馨的眷村飲食共享文化, 做進一步的探討及記錄。	張美玉	17min
2009	百年如一日	記敘北門老街上的一家百年中藥行—「杏春藥行」; 百年老店必有它走過歲月的吟哦, 描述店裡的人、店裡的事物、店裡微微的光隱約透著堅韌, 藉由現任主事者溫老先生一窺老店的春秋。	張美玉 鍾佳均	13min

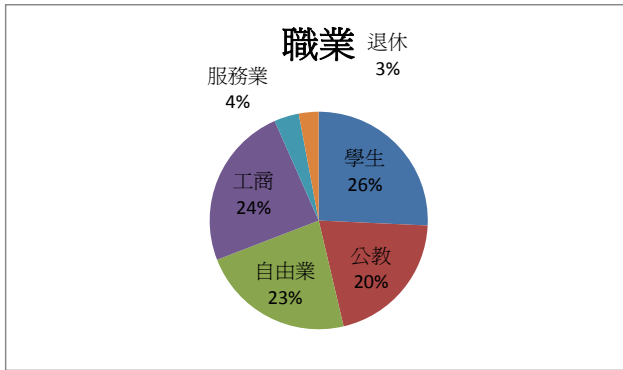
2010	甕口	描述做「甕口」玻璃的林瑤農，投入玻璃的創作過程。	鄒立仁	21min
2011	竹絮	描述新竹市竹藝家蔡得水堅守著竹篇工藝的故事	張癸鑾、周有敏、 柯銀雪、呂淑妙、 林義焜	25min
2012	釵筆， 不留白	畫家楊寶釵女士精彩人生	周秀霞、鄒立仁	21min

三、學員背景分析

過去十年本案已培育近三百人次、更有多名學員樂此不疲地、持續參與培力課程。分析學員的年齡層及職業別發現以 20 歲至 40 歲為最大部份，其次為 40 至 60 歲；職業則以學生及上班族為最大宗，他們本著對紀錄片(電影)的熱愛、對社區人事物的關心，利用課餘或下班時間，犧牲休閒時間，堅持著完成四個月的課程，拍出屬於自己的影像。

另一群值得表揚的是年逾耳順的長者，克服對影像工具及電腦的恐懼持續不斷的參加三、四屆的課程，且年年完成作品，甚至自組團隊時時記錄、找尋拍攝的主題。





四、執行成效

(一) 培育在地影像人才：

本案運用循序漸進的課程，傳授學員田野調查、影片拍攝及後製等紀錄片製作完整課程，使其完整掌握紀錄片的方法，培育在地專業紀錄片創作人才，建立在地紀錄片人才資料庫。本局自 2003 年至 2012 年培力學員中有多人至今仍持續從事紀錄片創作或社區影像相關工作，如成為本局或他縣市社區影像課程的講師或助教者約 7 人、或繼續至南藝大音像紀錄所深造者亦有 5 人。

(二) 累積豐富影像資料庫：

自 2003 年至 2012 年十年的期間，培力營學員共創作 130 多部作品，有記錄個人生命歷程、家庭成員、社會關懷、地方產業、文化藝術或社區事務等多元作品，結合個人及社區生活經驗，呈現豐富多變的人、事、物。其中更有許多作品記錄新竹在地民眾、社區發展、文化資產、工藝及產業發展，以理解新竹市歷史脈絡、產業背景、文化發展等，保留新竹在地風貌、為新竹市累積豐富影像文化故事。



2011 及 2012 新竹市社區影像地圖

(三) 鼓勵參與影像推廣活動

歷年培力營培育許多優秀的紀錄片人才，許多作品雖為初試啼聲之作，但無論在題材或拍攝技巧上都相當成熟。本局積極將這些優秀的作品推介至各地，鼓勵學員參與各項紀錄片影展，藉由參展的機會與其他社區影像的成員互相切磋，共同分享彼此的學習成果。而本案承辦人亦常受邀分享新竹市社區紀錄片培力營辦理過程。

竹塹文教基金會自 2010 年辦理「竹塹奧斯卡影展」徵募新竹縣、市拍攝，以新竹在地情感、人文風土、公共議題及生命故事為題材之紀錄片。本市學員參加相當踴躍，第一屆及第二屆共有年 12 部作品入圍或得獎；其中第一屆特優作品「員山反毒紀實」導演林瑞珠即曾是本市紀錄片培力營學員。

表四：新竹市社區紀錄片培力營作品推廣活動

序號	推廣活動	活動內容	時間	地點
1	振道有線電視頻道播映	提供片單由振道自邀影片，製作專題介紹	2007	新竹
2	大手牽小手跨步向前走-地方文化館活化館舍巡演計畫-流動的影像盛宴	放映師生作品共 25 部影片	2008	桃園、竹東、沙鹿、台南、台東
3	南藝大社區影像論壇	邀請講師曾吉賢及承辦人陳怡君發表並討論創辦新竹市紀錄片培力營經驗	2008	台南
4	2009 台灣社區影像研討會：影像的在地紀錄、生產與社會實踐	講師曾吉賢及承辦人陳怡君與會發表論文〈個人創作 vs 集體意識：社區影像課程的實踐經驗〉、〈影像創作到社區培力〉	2009	台北
5	赴「用影像改變世界-婦女團體暨社工人員影像教育培訓研習營」發表並觀摩	由陳怡君報告紀錄片培力營工作心得	2009	台北
6	99 北部五縣市社區紀錄片映演暨座談	2007 學員作品《一心兩葉--對茶葉的愛與堅持》參展	2010	南港社區大學
7	2010 北區五縣市社區影像聯展	2008 年學員作品《家》《味蕾的記憶》及 2009 學員作品《百年如一日》參展	2010 /11/ 13-14	新北市
8	赴「家鄉紀錄手-台南市社區影像紀錄人才培訓班」發表並觀摩	由陳怡君報告紀錄片培力營工作心得	2012	台南
9	2012 第二屆「島國之聲」紀錄片影展	2012 年作品《爸爸的越南女兒》、《外婆的阿彌陀佛》及《男孩告白》參展		

表五：新竹市社區紀錄片學員參加竹塹奧斯卡影展入圍及得獎名單

序號	片名	導演	獎項
1	變變變	鐘佳均	第一屆入圍
2	百年如一日	張玉美、鐘佳均	入圍
3	影像、人生、蝙蝠情	鄒立仁	入圍
4	錦上花—蔡泗川	張玉美	入圍
5	員山反毒紀實	林瑞珠	特優
6	上一代。下一代	楊穎達	入圍
7	竹絮	柯銀雪	第二屆優選
8	爸爸的越南女兒	蕭怡暉	優選
9	走·過 潛園	林麗鈺	佳作
10	男孩對白	沈恩霆、蔡玫芬	佳作

參、問題焦點：

一、缺乏毅力—持續鼓勵：

整個培力過程長達四個月，如何引導學員的向心力並維持其續航力，讓其持續參與並完成整個課程成為整個培力營成敗的依據。學員報名時往往具有很強的慾望或是美好的想像，但在培力過程中往往因課業或工作的牽絆、或因困難的產生即半途而廢，造成能堅持完成作品人數往往不如報名人數；更發現學員中以退休者較能持續不輟地完成作品，且持續多年參加。

面對學員的續航力不足的問題，除了在課程設計上需求新求變外、每堂課將安排不同的助教，透過助教的陪伴與關心，幫助學員完成整個培力營活動，並隨時協助解決問題，讓學員更加全心投入培力營的課程。2012年36位學員完成作品的數目高達16部。

二、需求不同—滿足需求

報名學員來自各年齡層及各行各業，且對紀錄片的認識度均不同，有些偏好攝影技術的學習，部分則偏好

社區營造知識的獲得，課程安排如何讓學員各取所需？此點則需依據學員的程度分為基礎組及進階組，由各組講師及助教分別指導。透過課程規劃基礎課程和實作課程穿插安排、相互配合；如口述歷史的訪談技巧課程可和新竹市歷史介紹課程相結合。

三、人數減少－網路宣傳

自 2003 年至 2010 年七年期間由影博館同仁自行規劃課程、邀請師資及辦理招生作業等事宜，故與學員及講師的關係較密切，惟自 2008 年設定拍攝主題後，學員人數有減少的趨勢。故為提昇民眾參與興趣，2011 年委外辦理後不限報名資格及拍攝主題，學員得以自由拍攝個人感興趣的主題，使得報名人數增加。其間最大的改變即是招生方式更加靈活，執行單位憑藉其專業及人力，除了文宣宣傳外，更運用網路部落格及臉書的宣傳，甚至與富邦文教基金會合作加強宣傳，使得報名人數更加踴躍，亦使得作品數量較前幾年提昇。

肆、分享概念：

- 一、以社區紀錄片培力營的在地人才，建立在地紀錄片人才資料庫。可做為日後文化部推行國民記憶庫計畫的志工，傳播紀錄的種籽，建立新竹的社區影像資料庫。
- 二、記錄在地文化發展軌跡，鼓勵民眾透過影像記錄生命故事，累積豐富影像文化、建立庶人史觀、典藏集體記憶，成為社會共同文化資產。並使民眾透過紀錄片的參與、關心公共事務，提升公民意識。

伍、討論議題：

一、社區紀錄片培力營的策劃與執行如何求新求變？

隨著各縣市及各社團紛紛開設相關影像培力課程，及網路資訊的取得容易，在課程設計上如何能符合民眾所需並與時俱進，建立在地特色？

二、公民參與地方事務的途徑為何？

近年網路及科技的發達，各種訊息透過網路快速的流傳，虛擬世界更自成一個團體，人們在其中進行各種交流。各議題只要有人發起，可迅速形成強大力量，公民的力量正改變傳統政治及新聞媒體的生態。而影像在其中正扮演著重要角色，往往能將事實影像上傳網路，吸引網路人的目光，形成一股強大的輿論力量，亦對政府施政形成一股力量。但如何讓公民力量形成良性的力量，而非只是情緒發洩？

三、如何鼓勵學員培訓後投入影像志工行列？如何建立志工服務系統？記錄的影像如何運用？

愛上巴士 i384 悠遊山海屯

臺中市公共運輸處 王英泰

摘要

走在臺中街頭，不難發現這個城市有點不一樣了！除了路上的客運巴士已煥然一新，窗明几淨的低地板公車更不時穿梭於車陣中，細心的人，或許還會觀察到，向來習慣以汽、機車代步的



臺中人，居然已經願意搭公車上下班了，更驚人的是，草根性十足的公車司機，開始會面帶微笑向人問好！這個改變，不是與生俱來，而是有一個幸福創意，一個深植人心的有感政策，改變了這座城市，改變了每一位造訪旅客印象，那就是臺中市政府推動的「愛上巴士 i384 悠遊山海屯」計畫。

為提升臺中市大眾運輸搭乘人次，俾培養捷運客源，臺中市自 100 年 6 月 1 日起，推出「愛上巴士 i384 悠遊山海屯」計畫，其中「i」代表智慧公車、「3」代表 300 號以下的所有市公車、「8」代表 8 公里基本里程 20 元免費、「4」代表 4 卡(臺灣通卡、悠遊卡、高雄捷運卡、ETC 卡)通用措施，亦即民眾只要持卡搭乘所有市區公車(1-300 號)，就享有基本里程 8 公里免費的優惠，長程超出 60 元部分也由政府買單，藉以鼓勵民眾多多搭乘公車。

另自 100 年 6 月 1 日起臺中市同步啟用之新款多卡通驗票機，首創全國市公車全面可刷 4 種主要電子票證的措施，包括將中部地區通行台灣通卡、大臺北地區通行之悠遊卡、大高雄地區通行高雄捷運卡，以及高速公路電子收費之 ETC 卡納入，讓全國各地民眾均能享受一卡在手，暢行臺中目標，免除多重購卡的困擾，讓本市、外地民眾都能輕易「愛上巴士 悠遊山海屯」。

壹、案例緣起

受到高雄捷運自 97 年通車營運之後，年年產生鉅額虧損影

響，臺中市即將通車之烏日文心北屯線捷運，面臨空前挑戰，亟需未雨綢繆，以免重蹈覆轍。因此，臺中市過去於 98、99 年間，以「節能減碳 培養捷運客源」之訴求，陸續推動「尖峰時段免費乘車計畫」及「TTJ(Taichung Transit Jet)捷運公車計畫」，藉由票價優惠及包裝行銷之雙管齊下手段，鼓勵民眾願意嚐鮮試搭公車，並以「準點、班密、車輛新」口號，採尖峰 10 分鐘、離峰 15 分鐘「類捷運」方式投入營運，讓市民真正參與及感受本市近年來推動大眾運輸努力。計畫實施後，公車平均月運量已從 97 年 180 萬提升為 99 年 289 萬人次，有效建立民眾搭乘公車的信心。

由於 98、99 年推動之 TTJ 捷運公車計畫，已成功吸引民眾搭乘，造成爭相爭取熱潮，100 年適逢臺中縣市合併升格，幅員大增，如何在有限預算內，兼顧區域均衡發展，讓大臺中所有市民都能享受高



服務水準的公車服務，達到「滿城盡是 TTJ」的目標，是當前面臨重要挑戰。因此，自 100 年 6 月起推動首創全國市公車刷卡基本里程 8 公里免費及上限 60 元之「愛上巴士 i384 悠遊山海屯」計畫，讓原臺中縣、市民眾均能享受「截長補短」的票價優惠，藉以全面培養搭乘大眾運輸人口。

政策實施後，在「全國最便宜公車票價」的強力促銷下，運量呈現倍數成長，截至 102 年 5 月已突破 877 萬人次，且持續增加中，有望於 102 年底前突破 1,000 萬大關，為未來臺中市捷運之營運打下最深厚的基礎。

貳、案例遭遇困難及解決方案

「愛上巴士 i384 悠遊山海屯」計畫由於為國內有史以來最大規模的公車改革措施，經費十分龐大，引起外界高度重視，推動

過程中遭遇困難及解決方案分述如下：

一、市民搭乘意願有待提升

縣市合併前，原縣區民眾由於大眾運輸較不發達，因此除學生及老人等固定族群外，一般人並無乘坐公車的習慣，電子票證持卡率更不到 4 成，倘無法有效提升民眾使用意願，計畫將不易成功。

本計畫在實施前，深知宣導之重要性，故構思擬定「將公車當產品行銷」策略，為破除民眾「公車為老人及學生等弱勢團體專屬交通工具」刻板印象，創新實施「明星代言」，特邀請食尚



玩家主持人莎莎為代言人，將公車與明星時尚潮流意象結合後，成功吸引上班族及外縣市遊客願意嘗鮮搭乘，從公車運量及電子票證使用率均大幅提升，民眾滿意度高達 9 成，顯示計畫已達到預期成效。

另為使民眾耳目一新，提升搭乘意願，本市亦積極向中央爭取購置低地板（低底盤）公車補助，截至目前為止本市已有約四分之一的低地板公車數量，且持



續增加中，僅次於臺北及新北地區，目前臺中市街頭一輛接著一輛新穎明亮的公車穿梭大街小巷，成功帶動城市革新，象徵臺中邁入一個人本友善之大眾運輸環境新紀元。

二、電子票證整合不易

過去本市公車僅能使用中彰投及桃竹苗地區通用之台灣

通票證系統，其他通行卡種無法適用，本計畫由於持卡方享有優惠，因此，除原有中部地區通行台灣通卡外，如何將大臺北地區通行之悠遊卡、大高雄地區通行高捷卡，以及便利開車族至本市轉搭公車之高速公路收費之遠通 ETC 卡納入，使本市公車能夠卡卡通用，便是計畫成敗關鍵。

然各家票證公司由於基於自身之利益及機密考量，同時與驗票機設備商、客運業者間之權利義務關係一直存在歧異，致進度一直無法有效推展。

案經市府積極介入，主動邀集中部地區 14 家客運業者、4 家電子票證公司及 3 大驗票機設備商，歷經 13 次開會協調，針對相關軟、硬體設備及營運規則進行整合規劃，同時積極協助



客運業者向中央爭取驗票機補助專案經費後，逐一解決問題，排除萬難，於 100 年 6 月依規劃時程啟用新款多卡通驗票機，並首創全國市公車全面可刷 4 種電子票證之措施，讓全國各地民眾均能享受一卡在手，暢行臺中目標。

三、客運業者配合程度不一

縣市合併後，原行駛於臺中縣市間中央管轄之公路客運，依法須於 2 年內回歸市公車，為讓所有市民均能享受市公車帶來之便利與服務，本市積極與中央配合接管路線。然部分原縣區經營之業者，由



於過去長期壟斷，缺乏競爭，因此仍存在固守地盤、不願移

撥之心態，甚至透過各種管道阻擋本府之接管計畫，造成一市兩制之現象，致原縣區仍存在獨佔及收取高額票價之情形。

為打破壟斷局面，本市開始開放原市公車路線向原縣區逐步延伸，配合票價優勢，迫使部分縣區業者開始感受乘客流失壓力，同時給與願意移撥本府管轄路線之優惠補助，終於逐漸打破業者保守心態，轉而與市府合作並統籌納管，故於 100 年 6 月本計畫實施前，各主要路廊之幹線公車均已順利完成移撥作業，有效構建完整公車路網，增加民眾搭乘意願。

參、案例辦理成效

「愛上巴士 i384 悠遊山海屯」計畫，在全體同仁努力之下，創造三個全國第一績效，茲分述如下：

一、公車運量成長全國第一

本計畫在全國最便宜公車票價號召下，截至 102 年 5 月市公車月運量已達 877 萬人次，較計畫實施前(100 年 5 月)之 412 萬人次，增加高達 465 萬人次，運量增幅達 113%，創下歷史新高及國內紀錄，成長幅度高居全國之冠，並吸引國內、外城市參訪學習。



二、電子票證使用成長全國第一

本計畫同步配合實施全國首創 4 種主要交通電子票證設施通用措施(悠遊卡、台灣通卡、高捷卡及 ETC 卡)，免除民眾多重購卡之困擾，截至 102 年 5 月市公車電子票證使用率已達 95.8%，較計畫實施前(100 年 5 月)之 72.7%，增加 23.1%，成長幅度領先全國，有效協助主管機關進行研究及勾稽作業。

三、公車路網建置速度全國第一

本計畫實施後，大幅提升民眾搭乘意願，各地區爭取公車需求日益增高，促使各客運業者加快腳步積極與市府配合進行路網擴建及移撥，截至 102 年 5 月本市公車路線已達 185 條，較計畫實施前(100 年 5 月)之 81 條，增加 104 條，增幅達 128%，並以縣市合併後，短短 8 個月時間達到全市 29 行政區「區區有市公車」目標，路網建置速度全國最快。

肆、案例成功關鍵因素

一、油電雙漲民眾負擔加重，物美價廉公車成為首選

本計畫實施期間，適逢國內油電雙漲，但是薪資卻未同步調升，造成民眾進一步生活負擔，尤其是過去慣以學生專車及自用轎車代步的學生及上班族群首當其衝，每月交通費用增加近 50%，因此紛紛謀求物美價廉的替代交通工具，公車便成為首選目標。

本市適時推動「愛上巴士 i384 悠遊山海屯」計畫，由於搭乘人數倍數成長，成功帶動客運業者營收增加，加上中央適時提供大眾運輸油料補貼，因此在萬物齊漲聲浪中，除本市客運公司率先響應市府抗漲計



畫，宣示公車票價除一律凍漲外，本府更逆勢加碼推出「搭公車 抽大獎」活動，只要上網登錄家中汽、機車牌照號碼及公車卡號，活動期間只要汽、機車車主搭公車超過 50 次，就有機會獲得大賣場萬元禮券及精美禮品，在天時、地利及政策推波助瀾下，成功吸引全國媒體注意及報導，有效行銷本市公車服務形象。

二、暖化及環保意識抬頭，大眾運輸開始受到重視

交通部為因應節能減碳與綠色人本運輸之全球發展趨勢，期以制度化、系統化方式健全及有效推動落實我國公共運輸發展，爰研提「公路公共運輸發展計畫」，該計畫執行期程自 99 年至 101 年為期 3 年，預計投入金額為新台幣 150 億元，計畫內容包含公共運輸環境改善、公共運輸使用吸引與習慣培養、提供基本民行需求及弱勢族群照護、以及優質運輸服務等四大面向，期有效提升大眾運輸使用率、紓緩私人機動運具使用之成長、提升大眾運輸服務滿意度、增加道路運輸能量、提高公共運輸系統之可及性、增進公共運輸經營效率、提升大眾運輸服務品質、減少 CO₂ 排放及油耗、照顧弱勢族群行的權利、以及有助於營造都市景觀新風貌。

本市因應世界潮流，推動「愛上巴士 i384 悠遊山海屯」計畫，配合中央「公路公共運輸發展計畫」，互為輝映，因此相關執行成效頗為豐碩，除榮獲 101 年度臺中市政府金點子狀元獎殊榮外，更進一步獲得該年度「行政院與所屬中央及地方各機關建立參與及建議制度－地方治理與區域均衡」類組特等獎之最高榮譽，亦為 101 年度爭取中央政府公路公共運輸



補貼獲得最多額度之地方政府，同時協助本府獲得「中區低碳示範城市」，成為國內宣導大眾運輸之最佳典範。

三、強化溝通管道，政策有效推動

由於本計畫執行經費每年高達近 20 億，十分龐大，倘未獲首長及議會支持，將不易持續推動，因此，如何說服民意支持大眾運輸，乃為計畫成敗之關鍵。

為確保政策執行過程方向沒有偏差，降低民意機關反彈，本計畫於實施前，於 99 年 11 月 17 日召開公車業者說明會，讓公車業者提早因應本市未來公車政策推行方向，並於事前加強報



紙、廣播、電視、摺頁及海報等各項文宣宣導，降低各方疑慮。計畫實施後，於 100 年 7 月 27 日邀集本市所有各議員召開「臺中市公車路網整體規劃說明會」，透過專業分析讓議員了解本計畫推動係透過補助民眾讓業者能自負盈虧，非直接補助給客運公司，並請豐原客運公司現身說法配合政府政策獲得高度營收成效案例，減低議會質疑壓力，俾確保計畫如期、如質達成目標，因此，本計畫實施迄今，議會均未刪除任何預算，尤屬難能可貴。

另為鼓勵民眾多搭乘大眾運輸，本計畫於實施期間積極下鄉巡迴宣導，並舉辦抽獎及公車體驗活動，特別是過去從未搭乘過公車的銀髮族，在體驗過本市新型低地板公車後，均大為讚



賞，並表示以後要呼朋引伴來搭公車，顯示透過面對面的接觸，能讓民眾跨出第一步，相關成效亦在民調上展現。根據交通部 102 年調查，臺中市公共運具滿意度為 91.5%(五都中僅次於臺北市 91.8%)，而根據臺中市政府研考會 102 年度調

查，本市愛上巴士「8公里免費」政策市民滿意度也為 91.1%，另 102 年新新聞雜誌民調，本市發展大眾運輸政策亦為臺中市民最有感施政之一，因此，不論中央、地方政府甚至民間媒體，本計畫均為市民頗為認同的政策。

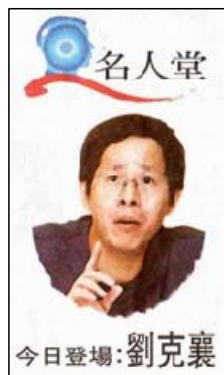
四、提升服務品質，讓民眾確實有感

為破除民眾對於過去公車服務品質不佳的刻板印象，本市於 100 年首次辦理優良司機選拔活動，藉由鼓勵方式，透過民眾票選的壓力，讓客運司機改善服務態度，由於實施成效頗佳，故決定自



101 年起，每年定期舉辦針對優良公車司機表揚之「金運獎」選拔活動，其中 101 年首屆「金運獎」榜首，統聯客運 86 路公車司機吳昱聰，由於平日服務熱心，加上幽默逗趣的多國語言報站，經由熱心大學生製作「臺中市公車 歡笑 86」短片置放 YouTube 後，迅速於國內、外網路爆紅，並引起全國新聞大幅報導，除為自己爭取獲得金運獎最高榮譽外，更為本市公車及城市行銷發揮無比的效果，目前該影片點閱率已超過 340 萬人次，創下國內公車司機爆紅的紀錄，亦有效提昇司機工作士氣。

本計畫推動後造成民眾熱烈的迴響，除歡樂司機引起廣泛討論外，另以生態旅遊名作家劉克襄 101 年 10 月 19 日於聯合報發表的「8 公里的幸福」最為經典，他以一個小老百姓的角度看待本府推動的 8 公里免費政策，文中提到「不過兩年前，很多人認知的臺中市公車，可能是全台票價最貴地方，交



通載具的服務品質更讓人怨歎，現在卻搖身一變」、「相信這八公里免費，勢必讓臺中市府壓力不小。但這八公里帶來的無形效益，絕非目前虧空的量化可計算。政府單位捉襟見肘，老百姓快樂享受，這艱苦是值得硬撐。若反過來，才是麻煩」、「只要是能讓老百姓省錢的造福政策，都該被認真評量和嘗試」、「希望這八公里免費真能改變台灣的交通，改變城市的生活品質。」，文章發表後，在本市引起莫大的迴響，「8公里的幸福」儼然成為本市有感政策的代名詞。

伍、結語

相較於世界其他先進國家都市，國內大眾運輸使用率仍然偏低，特別是中南部地區，由於使用汽、機車成本低廉，加上無須負擔道路使用成本及停車費，因此大眾運輸市場日益萎縮，客運業者均需仰賴政府補貼方得以持續慘淡經營。

本計畫首創全國利用經濟誘因手段，降低使用大眾運輸成本，提高競爭力，並將過去補貼業者經營成本思維，改為直接補貼給乘客，民眾需實際搭乘公車方可享受政府提供優惠，客運業者須努力載客才可增加公司營收，藉由制度的設計，大幅提升公車搭乘人數。因此，民眾通勤成本變少了、客運業者營收增加了、道路交通及環境品質變好了，是一個民眾、業者、環保三贏的政策。

臺中市公車從不被民眾期待的運具，到目前成為競相爭取公車到我家的吉祥物，公車運量 10 年成長 20 倍，其成功的經驗或可讓其他縣市借鏡。由於大眾運輸事業兼具負擔社會弱勢的責任，故常無法確實反映至實際經營票價上，因此政府單位宜應摒除過去秤斤論兩的賺錢思維，對於大眾運輸帶來的環境、社會及交通之龐大外部效益應重新予以審視及肯定，為都市願景擘劃美好未來。

陸、討論議題

一、政府財源有限，政策如何延續

本計畫由於搭乘人數倍增，目前每年約需 20 億元，經費十分龐大，如何在有限的政府資源下，讓政策能延續，是本計畫成敗重要關鍵。

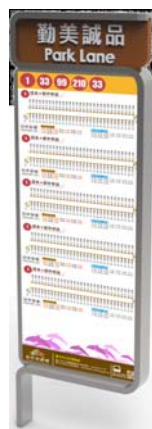
觀諸世界各大先進都市，莫不以提升大眾運輸搭乘率為交通治理之重要指標。本市過去由於大眾運輸經營環境欠佳，小汽車持有率高居全國第二(僅次於新竹縣)，短期內欲改變民眾使用習慣實非易事，因此本計畫初期透過「8 公里免費」誘因，吸引民眾「嘗鮮」搭乘，藉由改善業者經營環境同時，致力建構本市公車路網，提供民眾便捷交通工具。

在民眾習慣養成，運量提升至一定規模後，可從 8 公里免費(20 元)，逐步回復收費 5 元、10 元循序漸進方式，降低政府財政負擔，期在有限的資源下，落實大眾運輸永續目標。

二、本計畫除了提升搭乘運量，有無其他外部效益

本計畫除了鼓勵民眾使用大眾運輸，降低汽、機車使用，藉以改善都市交通壅擠外，更鼓勵業者積極進行車輛汰舊換新作業，藉以改善公車服務品質。目前 102 年度預計汰換 99 台新車，全都符合國內最新環保 5 期排放標準新車，其中尚包括 15 輛全新電動公車，進一步落實低碳示範城市目標。

另為改善市容景觀，改善站牌充斥徵信廣告情形，經本府積極協調公車業者，由每月核撥補貼款中，提交部分金額交由臺中公車聯營管理委員會，以政府零預算方式，整合重新施設造型優美之集合式站牌，頗獲民眾好評。此外，客運業者由於經營環境改善，過去因怕民眾逃票，遲遲無法推動之「一車雙機」計畫，為提升服務品



質，目前已有 2 家客運業者積極自費於公車後門加裝驗票機，加快民眾上下車的速度，改善尖峰時段之運輸服務。

三、本計畫終極目標為何

「愛上巴士 i384 悠遊山海屯」計畫為目前國內最大之城市公車推廣計畫，期藉由公車改革出發，從 BRT 邁向 MRT。目前本市 102 年公車運量預估將可突破 1 億人次大關，103 年將有全國第一條快捷巴士 BRT 通車營運，另烏日文心北屯線捷運亦正如火如荼進行施工作業，搭配本市日趨完善之公車路網，落實大眾運輸循序漸進、無縫接軌目標。

臺中刑務所演武場建構政府與民間夥伴關係推動實例

臺中市文化資產管理中心 蔡惠欣

摘要

臺中刑務所演武場於民國 93 年 2 月公告登錄為臺中市歷史建築，民國 95 年 11 月發生大火，演武場及周遭建築木構造付之一炬，僅存砌磚屋身，本市爭取中央補助經費，於 98 年開工後始完成佔用戶問題，99 年正式修復完成後，將建築物移交本市警察局使用管理，作為訓練員警之使用，以使「刑務所演武場」，回復到過去日治時期該建築物原有之功能。

臺中市文化局在完成建築物修復之後，緊接著面對的是文化資產的再利用與活化的課題。首先，為回復建物歷史使用功能的脈絡，乃轉交由臺中市政府警察局公務使用，並委託管理維護；其後，礙於演武場空間狹小，不符合警局人員柔道練習場所之實際需求，復於 100 年 8 月移回文化局。接續即由文化局再次辦理委託經營管理事宜，歷經二次公開招商後，終於同年 11 月成功委託民間廠商—財團法人道禾教育基金會經營管理。由於委外經營過程倉促，未先行辦理可行性評估及先期規劃，而直接委託廠商經營，在經營後才發現場地無使用許可。

最後，在公、私部門的多方努力之下，終於在 102 年 4 月，經審議會通過因應計畫的實施，同時取得建物使用許可，得以對外開放經營，讓建物獲得重生的機會。102 年 5 月，胡志強市長正式主持演武場開幕儀式。演武場現在成為武術(劍道與弓道)教育與茶道文化的推廣場所，成為歷史建築活化再利用的成功典範。

壹、個案簡述

一、歷史沿革

臺中監獄署於日明治 30 年(1897)改名臺中監獄，並於明治 36 年(1903)3 月獄舍完工啟用，大正 13 年(1924)監獄官制改正，始更名為臺中刑務所。演武場於昭和 12 年(1937) 8 月 12 日落成，係供司獄官、習武(劍道、柔道)之用，是臺中市僅存日治時期武道訓練場。該建築群包括演武場主體建築及東側附屬建築，主體建築依對稱型式建造，中央後側設有神龕，左側為劍道場，右側為柔道場，演武場內僅單側設有座席，與同時期類似建築武德殿相較，屬較小之武道設施。

戰後，臺中刑務所更名為臺中監獄，演武場與其他建築充當監獄官警職員宿舍使用，後因獄舍老舊，民國 81 年(1992)監獄搬遷至南屯，原址拆除重劃，演武場及周邊公用宿舍遂為昔日監獄僅存之建築物。由於空間閒置，後為遊民佔住，衍生社會治安與環境問題。

民國 88 年(1999)九二一大地震，演武場及周遭建築出現局部損壞。

民國 93 年(2004)2 月，臺中市文化局將演武場登錄為本市「歷史建築」，原訂民國 95 年(2006) 修復並委外經營，不料於 11 月 15 日大火燒毀演武場木構件，包括屋頂、地板及門窗，僅存砌磚屋身。災後隔日，依文化資產保存法規定，進行緊急清理作業，並籌組審議委員會進行現場勘查，決議原址修復。

民國 98 年(2009)2 月 20 日，演武場修復工程動工，由郭俊沛建築師事務所設計監造，一元營造承攬施工。

民國 99 年(2010)10 月完工，演武場及週邊建築修復完成後，為臺中市唯一存留之日治時期武道設施，11 月中旬對外開放。

民國 99 年(2010)12 月將演武場委託給本府警察局經營管理，以利其回復到日治時期原有用途，除開放民眾參觀外，並做

為警員常年柔道、跆拳道等教育訓練使用，以及規劃辦理青少年武術研習等類型活動。

民國 100 年(2011)8 月市府警察局將演武場移回文化局，臺中市文化資產管理中心為有效結合民間之創意能量，以公開招商方式委託專業團隊辦理經營管理事宜。

民國 100(2011)年 11 月 1 日與財團法人道禾教育基金會簽定契約至 106 年 1 月 29 日。財團法人道禾教育基金會秉持保存舊有文化，以文化延續、傳承做為優先考量，運用過去演武場之文化韻味與建築精神，與當代人們的生活結合，而將其重新定位為六藝文化館，主要辦理弓道、茶道、劍道、圍棋、古琴、書道等推廣課程，以期帶領本市市民重新看見本市珍貴之文化資產並促進本市文化發展。

表 1：演武場大事紀

年代	西元年	重要記事
昭和 12 年	1937	演武場落成，供司獄官、習武之用。
民國 81 年	1992	監獄搬遷至南屯，原址拆除重劃，演武場及周邊公用宿舍遂為昔日監獄僅存之建築物。由於空間閒置，後為遊民佔住，衍生社會治安與環境髒亂等問題。
民國 88 年	1999	九二一大地震，演武場及周遭建築出現局部損壞。
民國 93 年	2004	臺中市文化局將演武場登錄為本市「歷史建築」。
民國 95 年	2006	大火燒毀演武場木構件，包括屋頂、地板及門窗，僅存砌磚屋身。災後進行緊急清理作業，並籌組審議委員會進行現場勘查，決議原址修復。
民國 98 年	2009	演武場修復工程動工。
民國 99 年	2010	演武場及週邊建築修復於 10 月完工。

民國 99 年	2010	12 月將演武場委託給本府警察局經營。
民國 100 年	2011	8 月市府警察局將演武場移回文化局，後續以公開招商方式委託專業團隊。
民國 100 年	2011	11 月 1 日與道禾教育基金會簽定契約至 106 年 1 月 29 日。

二、設施現況

演武場為座落於臺中市西區林森路 33 號、林森路 29 號、林森路 27 巷 12、14、16、18、20、22、24 號之歷史建築，其範圍包括主體建築、原俱樂部、展示室、風呂場、廁所與戶內外庭園空間。基地面積：3,657 m²（含主體建築、原俱樂部、展示室、風呂場、廁所與戶內外庭園）。



圖 1：演武場主體建築



圖 2：原俱樂部



圖 3：展示室



圖 4：風呂場

三、修復完的再利用

(一) 委託本府警察局經營管理

為活絡歷史建築再利用功能，提升市民文化氣質，演武場在修復完成後，99年12月將演武場建築物、土地移交本市警察局使用管理，作為訓練員警之使用，以使「刑務所演武場」名副其實，回復到過去日治時期該建築物原有之功能，作為警員訓練教學之用。



圖 5：演武場作為警察訓練之用



圖 6：移交給警察局使用

(二) 委託民間經營管理

雖然演武場回復其日治時期的功能，而在演武場的主體建築入口中軸線左右側各為劍道場及柔道場，四週皆為玻璃，警察局人員在練習柔道時，安全範圍不足，以致無法符合警察局人員之需求。因此於100年3月23日，由本府黃秘書長國榮主持召開警察局經管臺中刑務所演武場移交文化局管理事宜，決議於100年8月1日移回文化局，並責成文化局辦理委外事宜，以引進民間資源經營演武場

文化局於100年7月27日完成演武場委外經營上網公告招商事宜，經過二次招商，順利遴選出最優申請人—財團法人道禾教育基金會。100年11月1日，本局與財團法人道禾教育基金會完成契約簽定，期限至106年1月29日，並依契約內容，責成廠商儘速辦理營運作業事宜。

四、規劃構想

文化局於演武場之經營構想為：示範表演(武術等)、導覽體驗、表演劇場及文化研習四大項。民國 100 年 11 月文化局委託財團法人道禾教育基金會(以下簡稱道禾基金會)經營管理，廠商秉持保存舊有文化，以文化延續、傳承做為優先考量，運用過去演武場之文化韻味與建築精神，與當代人們的生活結合，而將其定位為「六藝文化館」，主要辦理弓道、茶道、劍道、圍棋、古琴、書道等推廣課程，以期帶領本市市民重新看見本市珍貴之文化資產並促進本市文化發展。

道禾基金會重視從具體的生活實踐中引導學習，以「心行傳習」的心法來規劃了符合時代意義的「新六藝文化課程-劍道/弓道/茶道/書道/圍棋/古琴」，以期帶領學習者重新看見華人文化中最寶貴的資產。



圖 7：茶道



圖 8：古琴

基本理念除維持其空間原有的使用性質，讓演武場具有歷史價值、文化記憶的建築景觀得以延續下去，並具有導覽解說、文物展示、文化創意產業與藝文展演活動等機能，藉此達到「活」保存的目的，讓參訪的人們能睹物思情緬懷過去時光，同時也肩負教育民眾的責任。

五、藝文展演

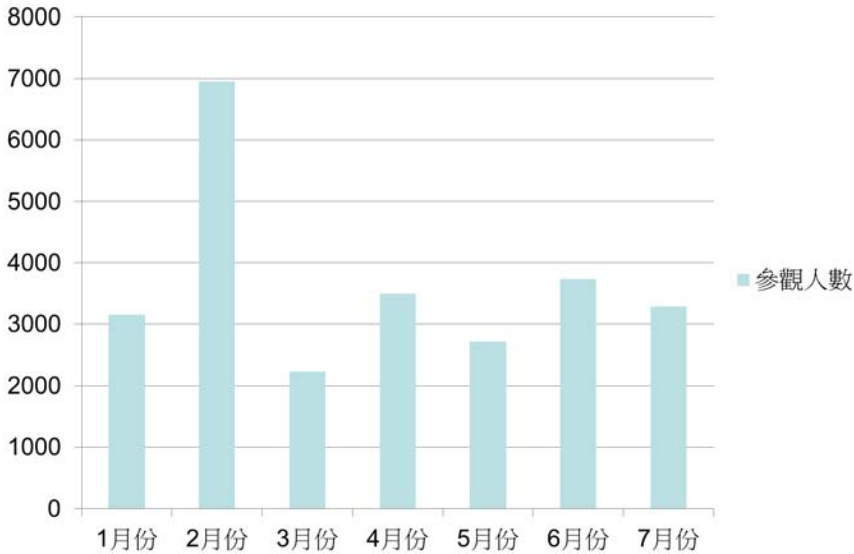
文化局委託道禾基金會經營管理演武場，且於契約內規定每年至少需辦理 8 場以上符合本案經營目標之主題展覽、藝文活動或研討會議等，以下則為 102 年度 1-7 月道禾基金會所辦理的活動及參觀之人數。

表 2：演武場 102 年所辦理的活動

NO.	活動名稱	參加人數
1	道禾書院經典講習會—論語講習會	4
2	李峰書畫展【水月禪心】	330
3	東方少年文化營~尋找東方之珠！！	14
4	水墨印象~李峰引領東方美學座談暨書藝課程體驗	280
5	水月禪心~圓滿茶會暨東方美學文化形象推廣展演	50
6	道禾文化沙龍舞雩會-博物館技術、文化再現與再生產	50
7	錦色花開 -- 人間燈會 【2013 靦華個展】	200
8	開幕知音茶會~花開時節與君逢 詩歌畫	200
9	年節攤位--創藝燈籠 書畫作品 藝術收藏	5100
10	心花朵朵開~半日或一日禪藝術體驗課程	250
11	道禾假日學校—東方少年營	14
12	『蛇行快活 - 走春趕集』	5100
13	茶道課程 - 生活茶藝美學	8
14	兒憶遊藝	950
15	鹿鶴松書藝創作展開幕茶會	200
16	『字』由『字』在--鹿鶴松書藝創作展	2830
17	文學與音樂的對話「深情六帖」第三帖:時間	75
18	『字』由『字』在一鹿鶴松書藝創作展	910
19	文字好好玩—文字體驗活動	13
20	講題:" 另類教育開創未來另類的競爭力"	300

21	刻 文字	250
22	文字穿出來	300
總計		18,106 人次

表 3：演武場 102 年 1-7 月份參觀人數



貳、問題焦點

從文化局登錄演武場為歷史建築之後，所歷經的問題分述如下：

(一) 為何要：臺中市為何要登錄演武場為歷史建築？

日治時期，日本人在臺灣建立多所監獄（刑務所）與獄卒宿舍，為了讓典獄長及獄卒有空間練習精進武藝，也在監獄外圍的宿舍附近建設演武場，供柔道、劍道等的研修與比試。當時，在全臺各地共有八所監獄，本所三所，分別在臺北、臺中、臺南；支所五所：宜蘭、花蓮港、新竹、嘉義及高雄。而本演武場也是目前

臺中市僅存日治時期武道館建築。

本建築於民國 93 年(2004)2 月公告登錄為臺中市歷史建築，登錄之理由為：

1. 建築價值：歷史原貌保存尚稱完整，臺中市目前僅存之日治時期武道館建築，極且保存、再利用及建築研究價值。
2. 歷史價值：本建築為臺中監獄搬遷後最後之歷史見證。周圍環境保存良好，可一併再利用。

(二) 如何能：如何能夠事權統一

演武場的所有權為中華民國，管理單位雖然為臺中看守所、臺中監獄及臺中地方法院地方檢察署，不過早於民國 40 幾年的時候，軍方將此空間給予裝甲兵之退役眷屬居住，歷經多次協調，退役眷屬陸續限期搬遷，除了西區三民段七小段 3-9 地號(管理機關：臺灣臺中監獄)，遭民眾增建違章建築，違建屋主與土地管理機關臺灣中監獄就拆屋還地訴訟多年，且於民國 69 年則針對遷讓房屋事宜作成調解筆錄，臺中監獄應給予合理之補償費，惟臺中監獄承諾未獲採納，爰延宕多時；又於民國 98 年經臺灣臺中地方法院判決略以：民眾應返還相當租金之不當得利，臺灣臺中監獄則應補償搬遷補償費。惟臺灣臺中監獄與民眾遲遲無法完成互為賠償、遷讓等事宜，而影響本府文化局修復再利用之整體性，本府文化局遂於 97 年依法拆除違章建築並由臺灣臺中監獄賠償該違章建築住戶。

並為了事權統一，文化局於 99 年與管理單位臺中看守所、臺中監獄、臺中地方法院地方檢察署完成林森社教用地撥用，將管理者變更為臺中市政府文化局。

(二) 誰來做：活化與再利用經營

為活絡歷史建築再利用功能，提升市民文化氣質，演武場在修復完成後，99 年 12 月將演武場建築物、土地移交本市警察局使

用管理，作為訓練員警之使用，以使「刑務所演武場」名副其實，回復到過去日治時期該建築物原有之功能，作為警員訓練教學之用，雖回復其日治時期的功能，惟警察局以不符使用為由，要求交還文化局接管，限於人力及財政因素，因此採委外方式辦理。

為了解決公部門人力不足的問題，因此採取委託專業廠商經營及管理，

文化局在接手演武場之後，為了避免舊建築閒置，因此積極辦理招商事宜，雖然在招商前先辦理了招商會前會，與專家學者討論契約內容及責任義務等等，但是在委外後仍然浮現諸多問題，詳列如下。

1. 未進行先期評估，耽誤正式營運期程

依據《促進民間參與公共建設法施行細則》第 39 條規定：「主辦機關辦理民間參與政府規劃公共建設前，應辦理可行性評估及先期規劃。但未涉及政府預算補貼或投資者，不在此限。前項可行性評估，應依公共建設特性及民間參與方式，以民間參與之角度，就公共建設之目的、市場、技術、財務、法律、土地取得及環境影響等方面，審慎評估民間投資之可行性。第一項先期規劃，應撰擬先期計畫書，並應依公共建設特性及民間參與方式，就擬由民間參與公共建設興建、營運之規劃及財務，進行分析；必要時，應審慎研擬政府對該建設之承諾與配合事項及容許民間投資附屬事業之範圍，並研擬政府應配合辦理之項目、完成程度及時程。」

文化局因為當時招商時間倉促，因此僅於招標前邀請專家學者協助審查招標文件，而缺乏可行性評估及先期規劃，因此在委託廠商經營管理之後，才發現本案未依據文化資產保存法等相關規定通過因應計畫取得使用許可，雖然演武場在整修時雖已建置部分消防設施，惟未取得使用許可，使得文化局與委託廠商在認知上有落差，再加上廠商對法令不熟，而使得因應計畫審查數次仍遲遲無法通過，而導致延誤正式營運期程。

2. 文化資產的使用執照問題

依據《文化資產保存法》第 22 條：為利古蹟、歷史建築及聚落之修復及再利用，有關其建築管理、土地使用及消防安全等事項，不受都市計畫法、建築法、消防法及其相關法規全部或一部之限制；其審核程序、查驗標準、限制項目、應備條件及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會同內政部定之。

另針對《古蹟歷史建築及聚落修復或再利用建築管理土地使用消防安全處理辦法》第 4 條：古蹟、歷史建築及聚落修復或再利用，於適用建築、消防相關法令有困難時，所有人、使用人或管理人除修復或再利用計畫外，應基於該文化資產保存目標與基地環境致災風險分析，提出因應計畫，送主管機關核准。

演武場為本市之歷史建築，應遵循《文化資產保存法》及《古蹟歷史建築及聚落修復或再利用建築管理土地使用消防安全處理辦法》辦理，且依據文化局委託廠商的契約書第 5.13 條權利義務規定略引：「…涉及建築管理與消防法令時，應由受託單位依程序申請辦理。」因此，有關因應計畫由廠商辦理，並取得使用許可。

為了避免日後遭逢相同的問題，解決策略如下：

- (1) 於館舍委外經營前，應先辦理可行性評估及先期規劃。
- (2) 未即將辦理委外之古蹟歷史建築在修復時將因應計畫納入，以使建物得以合法使用。
- (3) 另協助廠商了解文化資產保存法，並透過其它文化資產的因應計畫書圖範例，以供廠商研提因應計畫。

參、概念分享

演武場從登錄歷史建築到歷經修復完成、再利用，如前所述針對其問題焦點，而一一克服，其核心概念，可分為以下二點：

一、公私協力

透過公私協力的合作，以橫向連結的方式，邀請專家學者、都發局、消防局等單位，以機關內部橫向連結的垂直的公私協力、平行的橫向協調、組織間的合作關係…，讓所有可能的行動者，藉由興趣／好處（interests）的結合，都被牽引入（enroll）網絡中，透過不同的路徑而達到共同的目的，在這裡文化資產不只有保存與維護，或者是溝通與協調，而是如何透過經營而去創造行動者的最大好處。

二、橫向協調

演武場屬於公有建築，對於一個開放性的空間，需於日與夜間加強維護，以維環境整潔及治安安全，且對於眾多遊客來參觀，亦需考量到停車問題、公車班次、辦理展演活動、收費問題及如何辦理推廣行銷等，以上的經營管理維護均需協請本府觀光旅遊局、新聞局、交通局、建設局、環境保護局及警察局跨領域支持與維護，以期讓本市珍貴之歷史建築得以妥以保存與維護。

肆、討論議題

茲綜合以上說明，演武場委外經營以後，在人力與經費上為本府撙節不少成本，對於受託單位而言，不僅可以增加商品與品牌知名度，也增加一處營業的據點，同時創造文化商品，與增加市民文化休憩空間，不管是公私部門都處於雙贏的局面，只是在面對委託經營管理的層面中，尚有以下議題可供討論：

一、公共性之創造

文化資產的公共性（Publicity），可以讓個人走入群體／組織，依據《文化資產保存法》第 27 條：公有及接受政府補助之私有古蹟、歷史建築及聚落，應適度開放大眾參觀。本府文化局在委託廠商經營管理之後，廠商如何在經營管理中面對演武場的公共性，如何透過組織動員的能量，來達到與社區互動、關懷等關係，都是將來需要面對的課題。委外經營後，仍然有公部門的角色，除了場域的故事性、與經營者互動的同理心，另需要配合政

府政策與情境等等，皆是需要面對的課題。

二、委託民間管理為政府保存政策困境之解套

政府單位為文化資產規劃再利用的同時，常伴隨著財政的艱困、人力不足與專業知識的缺乏等困境。文化資產的保存與再利用牽涉許多面向，為了解決文化資產再利用的困境與活絡地域，政府與民間夥伴的協力關係是一個可行方案之一。在政府政策的發展脈動之下，政府與民間夥伴的公私協力是一個絕佳管理，能讓政府與民間夥伴得以透過「利益共享」和「責任分擔」原則解決彼此的困境與問題。因此，對於公部門而言，建立政府與民間夥伴為一體，是文化資產再利用時不可避免的取向。只是除了委外經營管理，是否能有其它方式活化與保存，例如：社區認養、企業認養等等，亦是未來可以持續思考的議題。

三、特色定位之設定

文化資產的保存，不只是法定身份的指定與登錄，其未來的再利用委託民間管理經營是最關鍵的一項，而各項文化資產具有其不同的歷史背景，某種程度也呈現高度的差異性，因此，不同的文化資產需要有不同的型態的保存策略、定位與主題性，才能讓各個文化資產發展出獨一無二的特色。

政府委託民間夥伴經營管理文化資產，不僅可以維護文化資產的公共利益，也能讓民間夥伴擁有發動權得以規劃文化資產的各種可能性，只是在委託民間經營的同時，對於公有文化資產的公共性、委託的其它可能性及館舍的再定位，皆是未來尚待持續討論之議題。

樂活新動力-彰化縣幸福社區產業市集

彰化縣政府社會處 蔡旻真

摘要

彰化縣政府致力於推動「福利社區化」，並輔導本縣社區發展協會發揮社區潛能結合社會資源，讓社會福利落實於社區，並培養社區居民互助關懷意識，推展各項社區福利服務及建立社區特色。

為了使社區能夠永續經營，本縣於 100 年起，積極推動之「幸福社區產業市集」，乃全國首創由政府部門推動社區產業，提升社區民眾社會參與的機會於展現社區傳統的活力與熱情，推展本縣社區的獨特性社區特色產業，使社區財源不用依賴政府補助，而能獨立自主、盡力發揮社區居民的原動力

壹、幸福社區產業市集大事紀

一、計畫緣起

本縣共有 543 個社區發展協會，每年由本府編列各項預算，補助辦理社區活動及設施修繕等，社區過度依賴公部門的經費補助，社區缺乏自主財源，需強化與提昇永續經營能力，需發掘與連結社區資源。

為賦權社區，使社區永續經營，本縣以有系統的輔導及鼓勵社區，以自食其力方式永續經營，開拓有益累積「社區能力」的社區夥伴關係，減少依賴外界支援協助，營造自立自強的社區團隊。

開辦推展「彰化縣幸福社區產業市集」，以下述理念辦理之：

- (一)建立產業策略聯盟機制，達到社區自主與社區互動。
- (二)利益回饋社區：以共同參與創造共同利益，並願意關心弱勢者的需要及立場。

二、歷史沿革

(一) 形成期：

- 1、透過遴選機制：100年3月22日假埔鹽鄉老人文康中心辦理遴選作業，聘請專家學者及本府相關人員組成遴選小組，選出60個社區特色產業(含8個社福機構團體)。遴選的產業以本縣的社區產業為主，分為「社福機構團體、文化創意產業、環保類產業、社區特色產業、促銷及特賣產業」等5大項。
- 2、展售場地的租借：推動社區產業市集永續經營，且規劃每週假日展售，為了帶動買氣，所以選定田尾鄉公路花園的怡心園廣場，並拜會鄉長徵詢意見同意後，完成租用程序。
- 3、成立「彰化縣幸福社區產業市集自治會」，經推選由彰化縣社區營造協會莊金茂理事長擔任會長、張銘極先生擔任總幹事，並積極輔導成立「彰化縣社區產業市集發展協會」。
- 4、為了展現「彰化縣社區產業市集」的特色，與明道大學合作規劃展售攤車的設計，100年11月14日假員林鎮三義社區活動中心召開「產業市集攤位說明會」。攤車設計美觀輕巧也便於社區使用，同時搭配橘黃色工作背心、領巾與帽子，非常別緻，展現社區活力。



5、101年3月12日及5月29日假三義社區活動中心召開「社區產業市集籌備會」討論召開記者會與開市設攤相關細節。

6、101年6月7日假本府中庭召開「彰化縣幸福社區產業市集」記者會，並預告「幸福社區產業市集」即將在6月9日開市的好消息！

(二) 激盪期：

1、101年6月9日「彰化縣幸福社區產業市集」於田尾鄉公路花園怡心園舉行開市典禮，並由楊副縣長親臨會場主持揭幕儀式。

2、參與產業市集的攤位共計43個攤位，展售時間：每月第2及第4個星期的週六、日上午9時至下午5時。然因展售時間長，社區志工難以配合、適逢夏季天氣炎熱遊客時間難以掌控、展售產品未具競爭性無法吸引人潮等因素，影響幾個設攤社區的信心，不願配合市集規範而離隊，或是遲到早退不顧市集整體形象等行為，更影響其他攤位的士氣，讓整個產業市集團隊陷入低潮。

(三) 磨合創新期：

透過多次的檢討會與設攤社區意見溝通達成以下決議：

- 1、調整展售時間為每星期的周六、日下午 1 時 30 分至 5 時 30 分，第一、三周為小市集，第二、四周為大市集，並依季節調整出攤時間。
- 2、加強產業市集整體視覺規劃：
 - (1) 運用鮮豔的客家印花布當遮陽棚，美化會場。
 - (2) 現場提供休閒桌椅供遊客使用。
 - (3) 製作攤位背板，讓各攤位更具整體性。
- 3、建立幸福社區產業市集設攤須知。
- 4、幸福社區產業市集多元性規劃：
 - (1) 建置社區產業市集網路平台。
 - (2) 籌劃幸福社區產業柑仔店。
 - (3) 配合參與縣府各局處、各鄉鎮市公所及縣內各協會舉辦之大型活動，規劃幸福社區產業專區，展售社區特色產品。

(四) 現況與展望

1、定期性市集

彰化縣政府社會處為扶植各社區特色產業，每周六、日於田尾公路花園怡心園廣場設置「幸福社區產業市集」，小禮拜為小市集，約 10 攤，大禮拜為大市集約 25 攤，行銷社區特色美食、農產品與伴手禮，希

望以共同參與創造共同利益，將社區產業的盈餘，回饋到社區，藉此使社區財源獨立自主，不須依賴政府補助，積極振興農村經濟、營造幸福新社區。有意願加入定期性市集展售的社區，可透過彰化縣政府社會處網站「便民服務」→「社區社團專區」下載申請表，依申請流程，資料備齊後，由該屬鄉鎮公所發公文至彰化縣政府社會處社會發展科申請。

2、配合參與縣府各局處舉辦之大型活動

「幸福社區產業市集」除了於田尾公路花園怡心園廣場辦理定期性市集的展售，更積極配合參與彰化縣政府大型活動，設置幸福社區產業市集專區，例如：101 年度彰化縣媽祖遶境祈福活動、二水鄉跑水節、2012 國際身障日公益彩券園遊會、2012 彰化縣新住民母語創意暨婦女學苑成果展、勞工運動會、跨年晚會、元旦升旗典禮、台中廣播第十四屆一年貨大街「金蛇舞春風什(蛇)麼都有」、田尾鄉公路花園怡心園年貨大街、溪洲公園花在彰化等活動，透過這些活動提升彰化縣社區產業市集的整體形象與知名度，消費人次及營收效益皆有不錯成績，大大提高社區加入產業市集團隊的意願。

3、幸福社區產業市集網路平台

「幸福社區產業市集」於彰化縣政府社會處網站中建置市集網路平台，免費提供網路平台給有意願提供相關資訊的社區展售社區產業，自 101 年 11 月開始向各社區蒐集相關資料及圖片，透過鄉鎮公所轉發通知各社區，由社會處代為編輯並上傳相關資訊。網路市集中呈現彰化縣行政區域圖、市集活動、消息公告

、社區產業、達人故事、社區好物、社區景點等，介紹本縣社區營造及社區產業發展，並提供產品之相關訊息與網購之聯絡電話，期許透過網路行銷將本縣社區特色產業推廣出去。目前網路市集平台共有 43 個社區參與，有意願參與的社區可透過「幸福社區產業市集」網路平台下載電子檔，資料備齊回傳並來電社會處確認即可。

4、幸福社區產業柑仔店

目前正積極規劃於花壇鄉灣東社區、芬園鄉德興社區、彰化市福田社區、秀水鄉馬興社區、埔鹽鄉廊子社區、鹿港鎮南勢社區等六大據點設置「社區產業柑仔店」，聯合展售鄰近社區文化創意產業，提高各社區特色產業之曝光率，再現社區生命力。舉凡手工編織袋、手工皂、蛤藝、拼布包、檳榔子創意品、創意春仔花、手工吊飾等都是「社區產業柑仔店」網羅的對象，有意願參與的社區逕洽就近據點。

壹、 問題焦點

本產業市集開幕至今遭遇到的困境有二，一為社區自主性不高，二是市集人潮不如預期，提出因應策略及策進作為如下：

一、輔導成立「彰化縣幸福社區產業發展協會」：

發揮社區自主及自助之精神，讓社區能積極投入，強化社區自主發展，辦理工作規劃、維護及管理工作的。

二、強化資源之運用與各項宣導機制：

- (一) 與志願服務協會建立合作機制：讓寒暑期學生志工協助市集行銷及各項宣導活動。
- (二) 加強網路平台行銷特色產業：介紹本縣社區營造及社區產業發展，並介紹產品之相關訊息與網購之聯絡電話及網購方法。
- (三) 辦理記者會及媒體宣導：透過辦理全國性及地方性記者會宣導本社區產業市集之理念，並利用平面及電子媒體之宣導，加深民眾印象。
- (四) 建立社區產業專區：配合本縣各項大型活動之辦理，規劃幸福社區產業專區。

貳、討論議題

一、社區產業的定義與特性

什麼是社區產業？就定義而言，陳其南（1998）稱社區產業為：「以社區的、地方的、區域的生產組織與分工合作為主導。因為這種產業型態不是以量產，而是以傳統、創意、個性和魅力取勝。」，文建會（2004）亦認為社區產業的精神並不在於直接販賣地方產品，包含古蹟和露天藝文活動等不收費、非營利的文化場域或行為，都可以只是因為它們的存在，而間接帶動地方繁榮。

因此，任何有助於營造方向展開、落實的事物，都是社區資源，透過資源調查將有助於形成社區產業的發想，包含人力、文化、自然景觀與外部資源。

但當政府部門以組成市集方式，來推廣社區產業時，則容易有以下侷限，其一，社區產業市集所能呈現的社區產業面向，容易因配合市集的呈現而限縮，諸如觀光與文化型態

的產業，無法參與其中；其二，社區產業若沒有透過專業性的包裝或研發，在地性的特色就很難在小小的攤位中呈現，無法搭配社區自然景觀環境、社區參與人力，進而突顯社區的產業特色；其三，社區推展產業，是需要一定的時間與歷程，並非所有的社區都能找到合適的產業，做為社區的代表。諸如以上的侷限，因此於推選社區產業時，值得需要進一步思考。

二、社區產業市集產品與一般市售產品之競爭

社區推展在地產業時，因社區發展協會非屬營利事業單位，社區的產品在製作過程、包裝、行銷乃至通路規劃時，都不同於一般的營利事業單位。因此，對於產業所衍生而出的收益面向與回饋，則迥然不同。

從目的的面向檢視，對社區而言，辦理社區產業的目的乃是為了社區的公益，將所獲得的收益回饋至社區，以社區整體的居民或社區中的弱勢為主要回饋對象；而一般的營利事業單位，則以賺取更多的營收為目的，以事業負責人或股東為收益對象。正因為推動辦理的目的不一樣，衍伸而來所投入的心力、金錢的質量，隨之有所差異。在兩相比較下，社區辦理社區產業，多半是以志工人力參與，缺乏相關產業製作與行銷的專業，也因志工並非全職專業人力，所產出的產品，與市面產品競爭時，可改進與調整的空間就較多。但相對的，因社區產業的產品的收益乃是為了回饋社區，相較於一般商品，社區產業的故事性及產品亮點，則較為吸引人。

當社區產業市集產品與一般市售產品有所競爭時，如何彌補社區的劣勢，突顯優勢，將是協助社區能夠使產業更加具有競爭力，而能出線與市售產品競爭的重要因素。

三、政府輔導與幸福社區產業市集自治會/社團之間的角色釐清

本府於輔導社區辦理幸福社區產業市集的歷程中，在政府、社區之間，輔導參與社區產業市集的社區成立產業市集自治會，作為雙方溝通聯繫的平台，並輔導成立「彰化縣社區產業市集發展協會」，期以社團的成立，讓產業市集的營運得以自主，從初期政府資源大量的參與及投注，轉為社區產業市集自治會/社團的自主營運管理，將主導的比重漸漸釋出，讓政府的參與位階退於幕後的陪伴與監督。

然而在輔導的過程中，目前仍停滯於產業市集自治會階段，社團尚於籌組階段，市集除了定點的展售活動，亦以配合本府辦理的各項大型活動為主軸，要如何協助參與市集的社區有足夠的動力積極籌組社團，讓「彰化縣社區產業市集發展協會」發揮功效，仍尚需努力。

而當成立「彰化縣社區產業市集發展協會」之後，縣府的主導角色要如何移轉，則是需要讓協會會務營運正常，並輔導與培植協會幹部，進而讓協會具備足夠的能量，以自主營運推展本縣社區產業市集。

肆、附件

附件一、幸福社區產業市集設攤須知

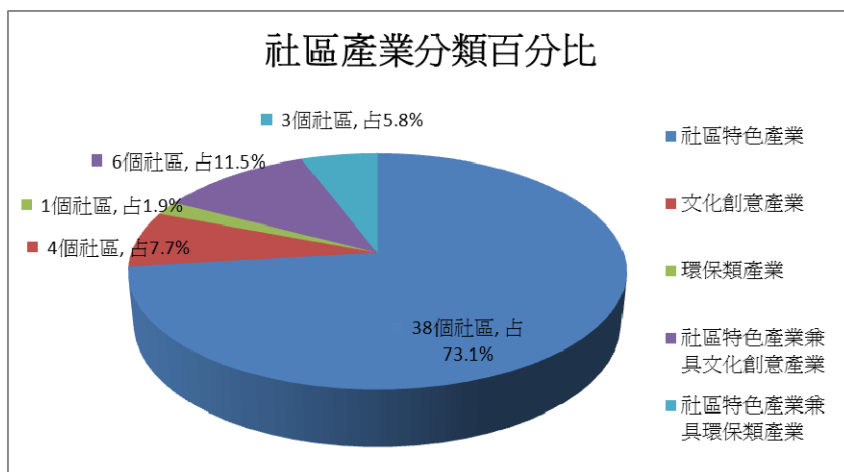
- (一)設攤單位活動開始前至服務台報到，帳篷統一由彰化縣社區營造協會架設。
- (二)現場提供電源，食材(以試吃為原則)處理請自行攜帶小瓦斯爐，並注意用火安全及對環境之維護與清理，現場電源由自治會協助辦理-另收費。

- (三)請於 9：30—10：00 前完成產品之擺放及攤位之佈置，以示對消費者之尊重，活動結束桌椅請自行歸位整齊，桌巾請帶回自行清洗，共同分擔人力成本。請注意中途不得退攤，以維護市集凝聚力與整體性，10 點後車輛不得進入。
- (四)相關設備及物件請妥善保管愛惜，如有遺失或不當損毀依價賠償添購。
- (五)為市集整體識別及形象塑造，正式加入市集設攤者請穿著市集圍裙以為識別。
- (六)為節省成本及減少消耗性支出，請自行規劃蔬果、食品之保存或冷卻儲存設施(如簡便冰箱等)，以維新鮮並減少損失。
- (七)請參與及投入市集場地公共性人力之付出，共同分擔及維護市集之營運。
- (八)請共同維護會場乾淨整潔及市集品質，活動結束前請將攤位桌面及週邊地上垃圾及殘留菜葉收拾乾淨，以減輕場地善後之人力成本。
- (九)各攤位如有提供試吃或試飲，請自備容器及叉具；請儘量減少使用塑膠袋、紙杯盤等消耗性容器，並注重環保原則。
- (十)市集會場周邊停車位有限，請注意車輛停放地點，以免因阻礙交通或違規遭拖吊。

- (十一)為掌握市集營運狀況，請於每次市集結束後主動告知當日營業額，販售項目若有變更請提前主動告知，以利自治會進行品項審查。
- (十二)每次於市集營運地點設攤，自治會需酌收 200 元搭帳工資管理費（電源、電扇費@100 元），於每月第一天營業日繳交自治會統一收款每次 300 元-每月總計 600 元。
- (十三)取得正式會員依組織章程應繳交各項費用，做為自治會運作參與資格之認定，並享有本會會員的福利和優惠。
- (十四)市集檢討會議於每月最後一週之星期六下午舉行，請務必預留時間參加。
- (十五)氣候因素導致是否出場設攤由委員會決議後再通知。
- (十六)攤位不得轉售或出租、亦不得獨自外借使用營利，可於社區相互聯誼設攤。
- (十七)設攤位置每 3 個月公開抽籤。

附件二、統計分析-社區產業分類百分比

產業分類	社區數	百分比
社區特色產業	38	73.1%
文化創意產業	4	7.7%
環保類產業	1	1.9%
社區特色產業兼具文化創意產業	6	11.5%
社區特色產業兼具環保類產業	3	5.8%



社區特色產業共有 38 社區，占整體 73.1%；文化創意產業共有 4 個社區，占整體 7.7%；環保類產業共有 1 個社區，占整體 1.9%；社區特色產業兼具文化創意產業共有 6 個社區，占整體 11.5%；社區特色產業兼具環保類產業共有 3 個社區，占整體 5.8%。

彰化縣 101 年度
幸福社區產業市集 成果報告



成 果 照 片

彰化縣幸福社區產業市集遴選作業

100年3月22日

100年3月22日假埔鹽鄉老人文康中心辦理遴選作業，聘請專家學者及縣府相關人員組成遴選小組，選出60個社區特色產業（含8個社福機構團體）。遴選的產業以本縣的社區產業為主，分為「社福機構團體、文化創意產業、環保類產業、社區特色產業、促銷及特賣產業」等5大項。





成果照片

彰化縣幸福社區產業市集攤位說明會 100年11月14日

為了展現「彰化縣社區產業市集」的特色，與明道大學合作規劃展售攤車的設計，100年11月14日假員林鎮三義社區活動中心召開「產業市集攤位說明會」。攤車設計美觀輕巧也便於社區使用，同時搭配橘黃色工作背心、領巾與帽子，非常別緻，展現社區活力。





成果照片

彰化縣幸福社區產業市集籌備會

101 年 3 月 12 日 · 5 月 29 日

101年3月12日及5月29日假三義社區活動中心召開「社區產業市集籌備會」。3月12日第一次籌備會以解說攤位檯車細部組裝為主軸，並讓各社區領回攤位檯車及工作制服。5月29日第二次籌備會討論召開記者會與開市設攤相關細節，並研議成立協會訂定組織章程草案，彙集發起人身分證影本、填寫發起人名冊。





成 果 照 片

彰化縣幸福社區產業市集暨攤位檯車發表記者會 101年6月7日

彰化縣幸福社區產業市集於101年6月9日將在彰化田尾公路花園開市，為了營造社區產業多元發展以及永續經營方向，縣府推出市集，期盼以創新行銷推動社區發展。

彰化縣政府6月7日於縣府中庭舉行「彰化縣幸福社區產業市集攤位發表會暨揭幕儀式」，出席的貴賓除了彰化縣長卓伯源外，還包括縣議員劉淑芳、明道大學管理學院院長楊士慶等人。

為了讓社區特色產業可以多元發展以及永續經營，縣府設立產業市集，每個展售攤位都有自己的特色花車，加上充滿活力的服裝，展售社區特色產業商品，期盼成為社區展售時的新亮點。





成果照片

彰化縣幸福社區產業市集開市活動 101年6月9日

彰化縣共有二十六個鄉鎮市，發展出一鄉鎮一特產特有農村經濟，舉凡雞鴨鵝、牛豬羊等家禽畜牧業，或各類蔬菜、葡萄、荔枝、芭樂等水果與花卉，都是全台生產重鎮，近年來各個農村社區，發展出不少精緻產業，就是缺乏集散的行銷平台，因此縣府社會處為扶植各社區特色產業永續經營，特別委由明道大學，在田尾公路花園規劃設置「幸福社區產業市集」，市集內有統一打造亮麗攤車、精美的LoGo以及統一又顯眼的服飾，營造「群聚效應」，行銷特色美食、農產品與伴手禮，希望振興農村經濟、營造幸福新社區。

「幸福社區產業市集」於6月9日上午10時在田尾鄉公路花園－怡心園正式開市，當天除了有熱鬧盛大的開市典禮，會場也安排戰鼓、竹管砲、精采的節目表演，並有免費試吃及農特產品促銷活動，讓民衆有吃又有玩。「幸福社區產業市集」自6月份起至12月份，每週六、日定期展售精緻、超值的社區產業及伴手禮，提供來到田尾遊玩的民衆，更多元的賞遊新選擇。



成果照片

社區產業市集網站平台製作成果

產業市集網站平台包含彰化縣行政區域圖、市集活動、消息公告、社區產業、達人故事、社區好物、社區景點，介紹本縣社區營造及社區產業發展，並提供產品之相關訊息與網購之聯絡電話及方法，期許透過網路行銷將本縣社區特色產業推廣出去。



▲ 社區產業市集網站平台製作成果 - 行政區域圖



▲ 社區產業市集網站平台製作成果 - 達人故事



▲ 社區產業市集網站平台製作成果 - 市集活動、消息公告



▲ 社區產業市集網站平台製作成果 - 社區好物



▲ 社區產業市集網站平台製作成果 - 社區產業



▲ 社區產業市集網站平台製作成果 - 社區景點

輔導及定期召開檢討會

成 果 照 片

輔導設攤單位推廣與行銷社區特色產業，並定期每月召開產業市集檢討會。



社區產業市集攤位帳篷背板製作成果

市集攤位一開始僅有歐式棚和檯車，感覺甚為簡陋，經開會討論決議以三面背板布置歐式棚，後方背板以「彰化縣幸福社區產業市集」為主標題，搭配各社區名稱及特色介紹，左右二面背板以公版套用，以背板布置出店面的感覺，各社區可充分利用內部空間擺放展示商品，打造各社區專屬的黃金店面。



推動彰化縣幸福家園關懷中心「社會安全網業務」

彰化縣政府社會處 梁鴻泉

摘要

98 年受到全球金融風暴擴散影響，各國需求驟降，致使出口訂單銳減，導致失業率持續的攀升（主計處 98.06 失業率 5.94%，失業人數 64 萬 7,000 人，受失業波及人口 138 萬 9,000 人），長期失業的結果使失業者喪失就業能力，對年輕失業者，更導致違法犯罪、毒品交易、社會和人力資本折損、人性疏離。在景氣低迷影響甚鉅下，彰化縣政府建構「社會安全網絡」，保障民眾生活，並且成立「彰化縣幸福家園關懷中心」提供單一窗口跨局處整合性的扶助服務模式有其需要。

壹、案例簡述

案例一：

王伯伯膝下無子，多年前與妻子離婚後，便一人在外租屋。因年邁不易就業，有時雖能至鄰近廟宇清理環境，賺取微薄生活費用，但因收入有限，生活非常困苦，亦無法負擔起房租費用，故在外流浪，長期居住於陸橋下，情緒低落，一度曾有自殺念頭。

→需向衛生局、社會處求助

案例二：

小邱從小失依，在二林喜樂保育院生長，國中畢業即離開外出謀生，94 年中旬由於小邱本身肢障無法勝任工作，再度回到喜樂保育院尋找資源協助，在保育院擔任守衛一職至 97 年中旬，後因故請辭，沒有親友支持系統，生活因此陷困。→需向勞工處、

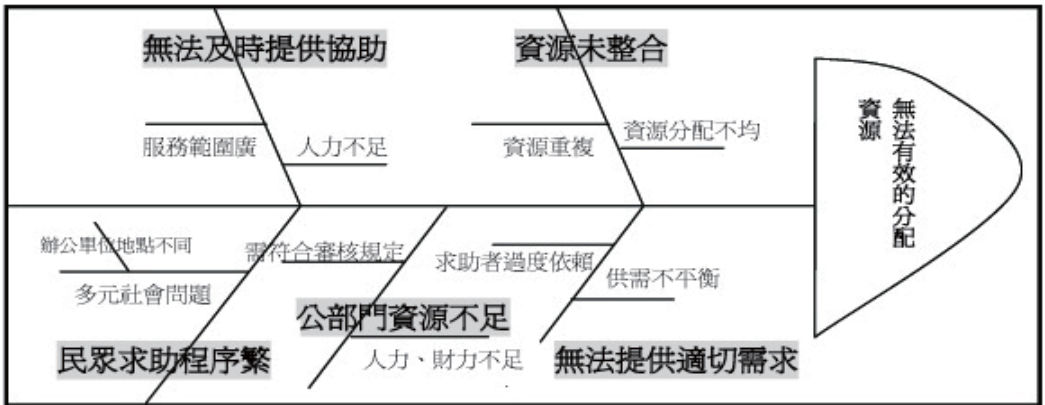
社會處求助

案例三：

老李罹患重病（口腔癌末期），發病五個多月後撒手人寰，留下母親及年幼子女，李妻離家許久，對子女不聞不問，未曾返家探望子女，李母為子女們之主要照顧者，老李往生後，家中經濟收入來源中斷，生活陷困，家屬無力辦理其後事，處境堪憐。→需向社會處求助

貳、問題焦點

從上述幾個案例我們可以看到幾個現今政府部門與民間部門上的共通問題點，並歸納如下：



一、問題焦點一

(一) 民眾求助程序繁瑣

1. 社會問題多元複雜性：當今社會問題的日趨複雜，陷入失業、經濟困頓之民眾往往在求助上需分別至社政、勞政等不同單位申請提供服務。

2.常因為辦公單位地點不同、求助程序繁瑣，造成民眾困擾。

(二) 無法提供適切需求、及時協助

1.傳統上社會福利服務輸送常未能直接反應案主的需求，而只以某一類型福利作為考量，缺乏考量到案主獨特生理、心理、精神與社會情況之個別化服務。

2.社會福利服務往往因在地物力、人力不足，無法即時提供協助。

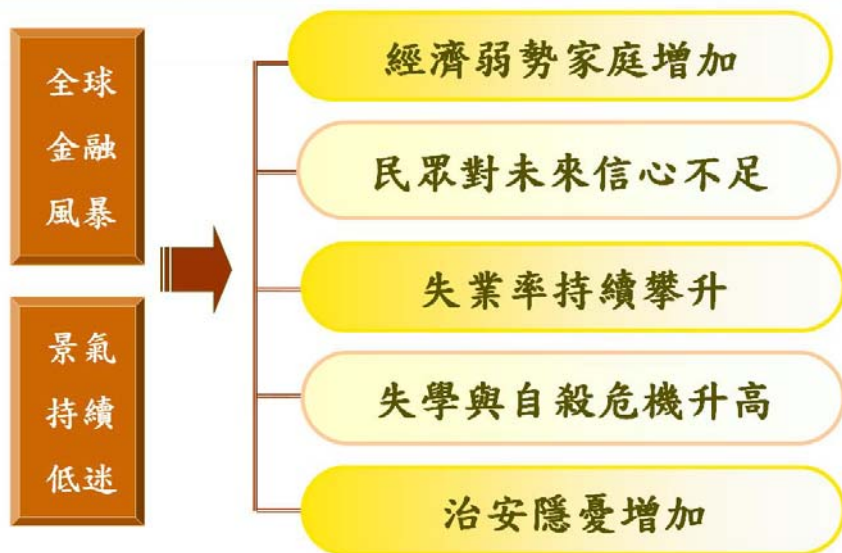
(三) 資源未整合、求助窗口未統一

1.資源分配不均、缺乏單一平台：目前公部門及私人民間單位的救助工作多元，提供協助管道多元、缺乏單一平台，造成民眾求助無所適從。

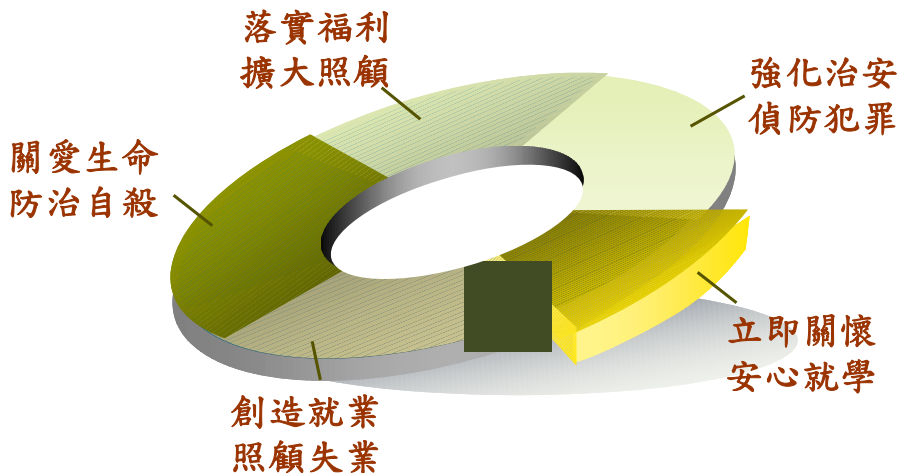
2.資源重複問題：民眾經常於公私部門同時提出申請救助資源，在未勾稽檢視的情況下，往往造成資源重複與浪費。

二、問題焦點二

當前問題分析



參、因應對策—建構完善之社會安全網絡



五大福利主軸：

彰化縣政府作法以「落實福利，擴大照顧」、「關愛生命，防治自殺」、「創造機會，照顧失業」、「立即關懷，安心就學」、「強化治安，偵防犯罪」的五大主要政策方向：

- 一、福利服務：針對求助者生活陷入緊急危難者，提供社會福利諮詢轉介服務、急難救助、生活扶助等服務（本府社會處）。
- 二、關愛生命：針對求助者及其家庭成員有情緒困擾者，提供諮詢輔導、自殺防治等心理輔導措施；另外，結合民間宗教團體之力量，透過精神及心靈撫慰，提供支持性服務措施（本縣衛生局）。
- 三、就業服務：針對失業者本身及其家庭成員中有工作能力者，提供就業諮詢、職業訓練、就業媒合、求職補助、創業輔導等服務（本府勞工處）。
- 四、教育服務：針對求助者突然遭受變故之家庭成員中有就學需求者，提供課後輔導、課後照顧、補救教學、學童午餐等相關對應措施（本府教育處）。
- 五、治安維護：針對求助者及其家庭成員有安全需求者，提供治安防護，預先的防制各類犯罪，同時亦對於有需求之家庭（如：高風險家庭、獨居老人、中低收入戶等）主動通報協助，以提供必要之服務（警察局）。

肆、推動社會安全網絡發展過程

一、萌芽階段

- (一) 97 年度申請「中央擴大內需經費」及「公益彩券回饋金補

助」，建置資源整合中心，並運用內政部「1957」專線提供服務。

(二) 依據行政院劉院長於 98 年 1 月 20 日召開的社會安全網絡會議，設定建置「社會安全網絡」。

(三) 為落實執行之效，特成立一個「彰化縣幸福家園關懷中心」，成為全國首立以跨局處整合扶助與措施，提供單一窗口的服務模式，立即給予協助。

二、建制階段

(一) 98.11.21 「彰化縣幸福家園關懷中心」正式開幕成立。

(二) 藉由各個局處的派員進駐，即時性提供服務。

(三) 鹿港鎮公所提供鹿港體育館之場所。

(四) 根據各個局處的業務工作及內容，以五大福利內涵（福利服務、關愛生命、就業服務、教育服務、治安維護）為主軸，提供及時諮詢與服務。

(五) 藉由訂定「社會安全網絡設置要點」、「社會安全網絡架構與分工圖」、「社會安全網絡標準作業流程」，並依據「就業服務法、社會救助法、精神衛生法」相關法規、年度計畫規定辦理。（參閱附件一、二、三）

三、宣導階段

(一) 製作「幸福配方生活手冊」，宣導「幸福家園關懷中心」成立，以及具備措施與服務內容。（參閱附件四）

- (二) 各局處針對原有的計畫部分，印製宣導摺頁加強宣導。
- (三) 新增的計畫部分，利用平面及電子媒體的宣導，同時製作宣導摺頁發送，以便利基層民眾瞭解。

四、擴展階段

- (一) 1957 專線服務，為落實救助通報，達到即時服務，提供全面性、整合性之服務，有效預防及解決弱勢族群問題。(參閱附件五、六)
- (二) 設立「志願服務資源整合推廣中心」，提供志願服務專業訓練，培養志願服務人員與團隊，為幸福家園關懷中心供給更多樣不同領域的專業人力。
- (三) 設置幸福小舖(物資銀行)，藉由實體的物資倉庫、網路資訊平台，讓善心人士或企業廠商捐贈物資，並透過單位或社工員評估求助者需求，再向幸福小舖提出申請。
- (四) 除了政府訂定的相關福利外，更匯集慈善團體資源(縣內的 26 鄉鎮，劃分八大區)，因部分求助者不符合社會福利補助資格，因而無法落入政府照顧的體制中，為使本縣弱勢族群可感受人情溫暖與政府關懷，結合縣內慈善團體，讓慈善救助、社會福利緊密結合，進而嘉惠縣內更多的弱勢家庭。
- (五) 建構一套「資源整合資訊系統」，融合了慈善單位的個案管理、志願服務工作、物資銀行物流管理，使福利工作也可以透過虛擬網路，得以快速連結。

五、成熟階段

- (一) 每年度公私部門分別定期召開「社會安全網座談會」、「業務聯繫會報」，積極主動檢討現有政策，促使服務無縫接軌。
- (二) 辦理工作人員專業培訓，提升專業知能與服務品質。
- (三) 持續擴展及整合各項政府與民間資源，並能有效運用。
- (四) 擴大照顧弱勢民眾，提供及時與完善的社會福利服務。

伍、困境歷程

一、觀望期

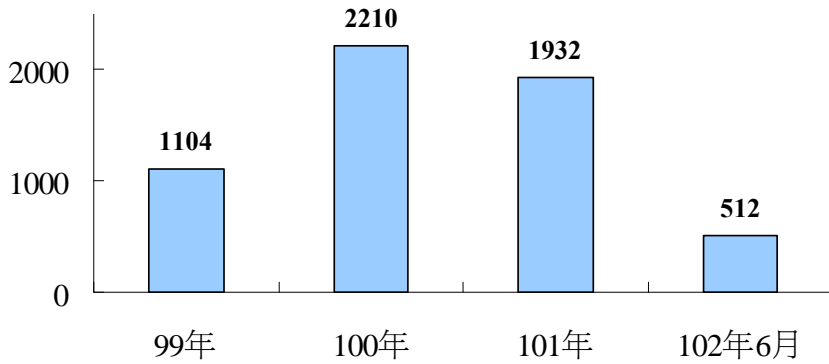
本府各局處對於成立「彰化縣幸福家園關懷中心」一案，始終抱持觀望態度，提供資源地圖與計畫，皆是姍姍來遲，在未補助人力之下，又要派人員輪職，各局處相關人員並不表樂觀。

二、磨合期

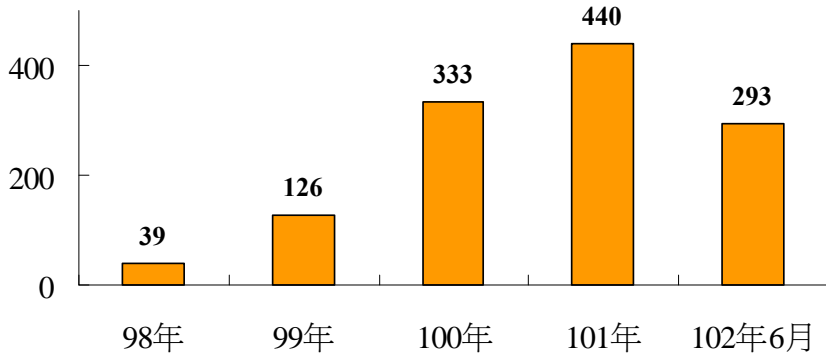
在召開「建置彰化縣社會安全網第一次籌備會議」之時，各局處對於討論與訂定「社會安全網絡設置要點」、「社會安全網絡架構與分工圖」，各相關人員普遍認為這是一個浩大工程，想要順利的成立「幸福家園關懷中心」，必定要經過一段長時間的磨合階段。

陸、辦理成效

一、截至 102 年 6 月福利諮詢量，共 5,000 件以上。



二、截至 102 年 6 月求助個案服務量，共 1,200 件以上。



柒、結語

目前彰化縣約有 130 萬人口數，為我國非五都及桃園縣（準直轄市）以外之人口最多縣市，本縣是個風頭水尾所在，也是我國重要農業糧倉的來源，然因長期缺乏大量工作機會及人口外移之緣故，也造成本縣相較於其他縣市福利人口比例為高。根據世界衛生組織定義，65 歲以上老年人口比率達總人口 7%，即為「高齡化社會」，達到總人口的 14%，即為「高齡社會」，本縣早在 10 多年前即達高齡化社會，在今年 8 月底更突破 12.5%，已經接近高齡社會。而身障者人數為 63,660 人，也約佔本縣 5%，可見得福利服務進駐之需求迫切。

我國近年來受到全球金融風暴擴散的影響，導致經濟不景氣，失業率持續攀升，各項社會問題逐漸衍生，影響民眾生活甚鉅。如何在這波經濟大海嘯下，維持民眾基本生活安全，提升民眾對未來信心，是政府刻不容緩的任務。因此，連結社會福利資源，輔助弱勢個案得到更多協助，解決社會弱勢者問題，是本縣努力推展的社會福利政策，期待藉由本〈彰化縣幸福家園關懷中心〉之規劃與執行，有效地落實福利輸送之快速連結，將呈現嶄新的社福新頁，同時展現政府照顧民眾的誠意，貫徹卓縣長「平安社會好福利」之理念。

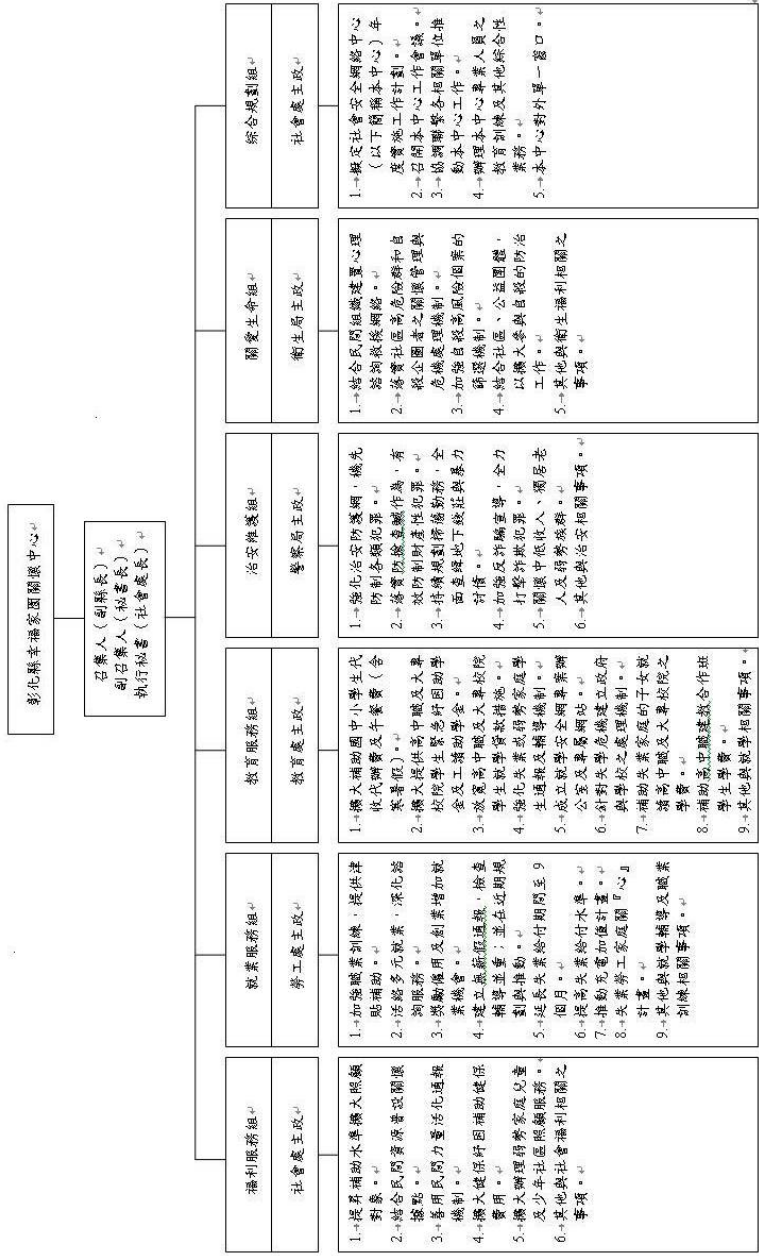
捌、討論議題

- 一、彰化縣已成立「身心障礙福利中心」、「彰化區、二林區、溪湖區、田中區婦幼福利服務中心」、「彰化縣外籍配偶家庭服務中心」等，何以還需成立「彰化縣幸福家園關懷中心」？其必要性如何？

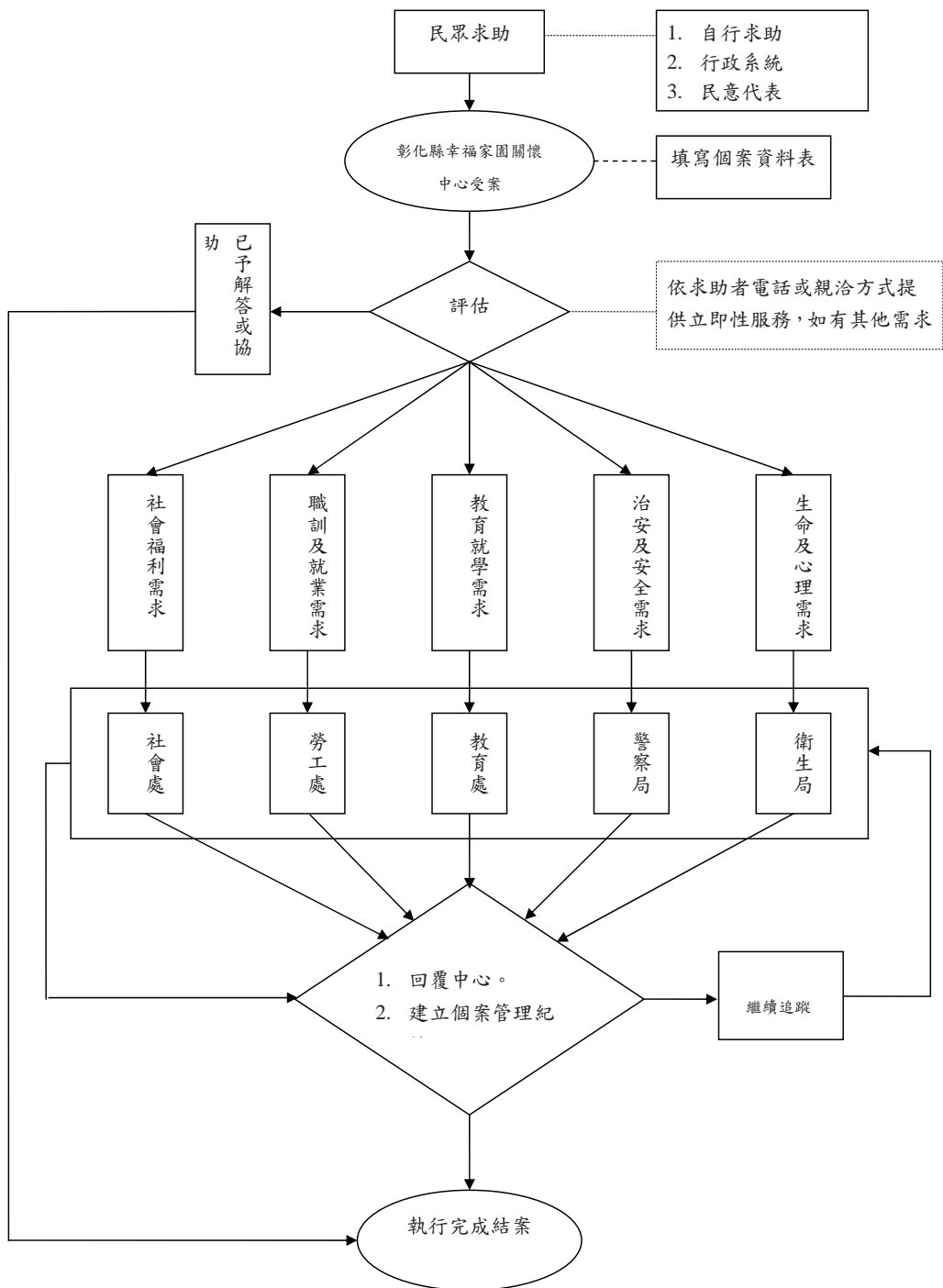
- 二、「彰化縣幸福家園關懷中心」由社會處、衛生局、勞工處、教育處、警察局派專人或輪流方式值勤，是否會影響原局處人力運作？另值勤人員專業性如何？如何教育訓練以提升為民服務品質？
- 三、依彰化縣政府社會安全網絡架構分工圖，社會處主政二項「綜合規劃組」、「福利服務組」業務，與「關愛生命組」、「就業服務組」、「教育服務組」、「治安維護組」負責局處層級相同，如何橫向聯繫？業務如何分工？如有跨局處個案如何派案及管理？
- 四、社會福利的供給部門包括：政府部門、市場、非正式、第三部門等，「彰化縣幸福家園關懷中心」提供的是公部門的資源，如何連結慈善、志願、商業等資源，為求助民眾創造更多的福利是現今趨勢，有何創新方案？能快速連結民間資源（含物資），擴大照顧弱勢民眾之效能？

附件一：社會安全網絡設置要點

彰化縣政府社會安全網絡架構與分工圖



附件二：社會安全網絡標準作業流程



彰化縣幸福家園關懷中心通報表

個案來源

受理時間 年 月 日 時 分

通報來源： <input type="checkbox"/> 電話求助 <input type="checkbox"/> 櫃檯求助（社會處） <input type="checkbox"/> 行政系統通報 <input type="checkbox"/> 其他

個案基本資料及問題簡述

基本資料	姓名：_____ 性別： <input type="checkbox"/> 男 <input type="checkbox"/> 女 出生： 年 月 日 國民身分證統一編號：_____
	電話：_____
	居住地址：_____
	戶籍地址：_____
個案問題簡述	
已提供服務	
後續需服務事項	
受理單位	受理人員姓名及簽章

個案評估及轉介

<input type="checkbox"/> 轉介社會處提供後續協助處遇： <input type="checkbox"/> 轉介勞工處提供後續協助處遇： <input type="checkbox"/> 轉介教育處提供後續協助處遇： <input type="checkbox"/> 轉介警察局提供後續協助處遇： <input type="checkbox"/> 轉介衛生局提供後續協助處遇： <input type="checkbox"/> 已提供服務，不予轉介：

綜合規劃組（社會處）

承辦員：

回 覆 單

個案編號：_____

個案姓名：_____

請於七日內回覆

處理情形：

- 開案處理。
- 轉介其他單位，受理轉介單位：
- 無需提供服務，原因：
- 其他

回覆單位：

承辦人：

聯絡電話：

回覆日期：



附件五：彰化縣幸福家園關懷中心「社會安全網」宣導單張

彰化新盛世
幸福好城市

彰化縣政府

1 落實福利
擴大照顧

2 關愛生命
防治自殺

3 創造機會
照顧失業

4 立即關懷
安心就學

5 強化治安
偵防犯罪

1957

社會安全網

彰化縣幸福家園關懷中心
Happiness

100年全運在彰化
福來運 Flying

彰化縣幸福家園關懷中心
志願服務資源整合推廣中心

服務電話：04-7777085
彰化縣鹿港鎮中正路531號 (鹿港鎮立體育場)

100全運在彰化
The National Games Changhua 2011

彰化縣

1957 單一窗口

為防護因經濟不景氣所產生各項之社會問題，彰化縣政府整合社會處、勞工處、教育處、衛生局、警察局各局處資源，成立「彰化縣幸福家園關懷中心」，以市話直接撥打「1957」，即由專人提供相關服務。

目標

提供就業、就學、就醫及就養各項服務措施，協助生活陷困者及其家庭渡過難關。

對象

生活陷困民衆無法獲取政府現有資源或不足支應生活所需者。

特色

- 一、撥打「1957」專線即可完成通報。
- 二、一對一服務。
- 三、真正落實照顧需要之家庭。
- 四、物資協助。

一通電話 **1957**，一個希望，
請讓我們協助您共渡難關，建立幸福人生！

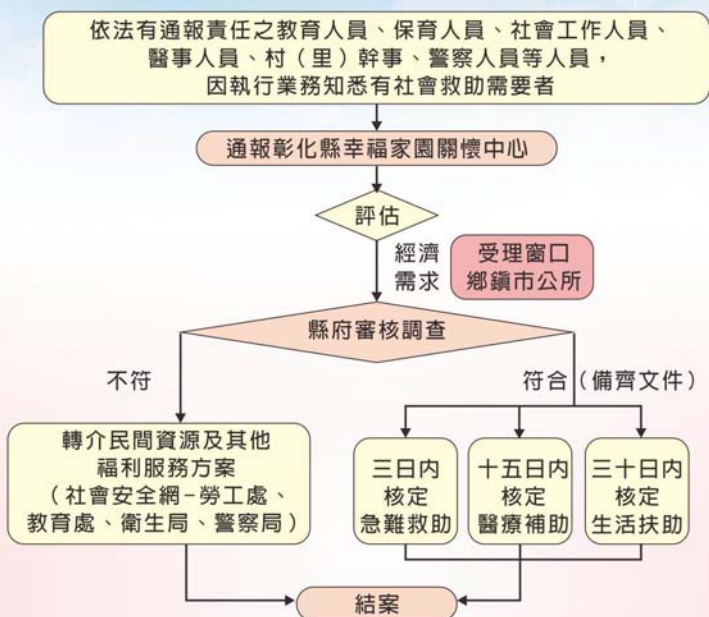
CHANGHUA

彰化縣幸福家園關懷中心
志願服務資源整合推廣中心
彰化縣幸福小舖實物銀行

服務電話：**04-7777085**
彰化縣鹿港鎮中正路531號（鹿港鎮立體育場）
彰化縣政府廣告

彰化縣社會救助通報流程

作業流程



說明

- 一、依據社會救助法第九條之一辦理：「教育人員、保育人員、社會工作人員、醫事人員、村（里）幹事、警察人員因執行業務知悉有社會救助需要之個人或家庭時，應通報直轄市、縣（市）主管機關。
- 二、適用對象：經通報個案。
- 三、依法有通報責任者，因執行業務知悉有社會救助需要者，應即時通報受理窗口。
- 四、直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市、區）公所受理社會救助，應就其通報事由及相關證明文件進行審核調查，若遇生活上急迫情形者，應依社會救助法第二十一條核予急難救助等協助。若經救助無法紓困或不符前揭規定而適用一般性急難救助者，則再行評估並協助依申請程序提出低收入戶生活扶助申請。
- 五、各項補助核定之處理時效，以協助申請人備齊規定之相關表件並送至縣府申請為起算日。
- 六、申請醫療補助或急難救助，遇有急迫情形者，得由戶籍所在地主管機關查明先行辦理救助，再行補送有關表件。

嘉義市國際管樂節

嘉義市政府文化局 黃淑雲

摘要

「嘉義市國際管樂節」自 1993 年起連年舉辦，用樂音奏出城市的人文脈動，不但是全國歷史最悠久的城市音樂節慶，更在 2011 年成功舉辦「第 15 屆世界管樂年會」。透過音樂交流、國際接軌、文化深耕、城市認同、品牌行銷、節慶觀光等操作策略，累積了更厚實的節慶文化內涵，提升了嘉義市的城市競爭力，也讓嘉義市在國際舞台上展現不凡的城市魅力，成功將嘉義市營造成為台灣的「人文城市·管樂之都」。

壹、前言

能夠以音樂來象徵一個城市的文化，這個城市的市民是幸福的。嘉義市擁有特出的古城文化、鐵道文化、林業文化、美術工藝、棒球故事、管樂節慶，城市風情迥異於台灣其他古城；多元的文化樣貌交織出樸實樂活、小而美的城市意象。

嘉義市自 1993 年起連年舉辦管樂節，以提升城市人文、促進國際管樂交流、營造「人文城市·管樂之都」為目標，2007 年黃敏惠市長遠赴愛爾蘭，成功爭取到「2011 世界管樂年會」主辦權，展現嘉義市推動藝術人文城市的用心，也為台灣做了最好的城市行銷與文化外交。

歷時 21 屆的經營，嘉義市逐步提升市民人文素養、引領在地文化認同、打造城市文化品牌、帶動地方觀光發展，管樂節自 2006 年開始，文化局擬定各項推動「人文城市·管樂之都」的計畫，將原本屬於音樂表演與觀賞之間的管樂節活動，以擴大參與廣度、增加活動強度、扎根文化深度的策略，擴展成為全市各行各業、老老少少皆可參與的城市節慶，包括學校巡演、創意踩街、接待家庭、國際交流、社區參與、藝術裝置、特色伴手禮店家輔導等。管樂節也逐步從在地樂團匯演的「小型音樂會」型態，擴

大成了「全民瘋管樂·就是要你管」的「城市音樂節慶」，並且成功的主辦「2000 亞太管樂年會」、「2011 世界管樂年會」。

貳、活動背景說明

一、萌芽期

1981 年後，嘉義市各高中職校軍樂隊在資訊管道開放下，紛紛改組為多功能演出型態的管樂隊，加以市府推動春秋文藝季活動，管樂社團均快速發展。當時多支學生樂隊，在熱心奉獻的樂團指導老師帶領下，參加台灣區音樂比賽均獲優等佳績，管樂團成效深獲各界肯定。

1988 年歲末，聯合各優秀高中職校管樂團的「愛樂者管樂聯合演奏會」演出成功，這也奠定了日後嘉義市管樂發展之根基。

二、管樂節登場，營造台灣管樂交流平台

嘉義市文化局前身，嘉義市立文化中心於 1992 年成立，對民間推動學校管樂發展的成就相當肯定，遂於 1993 年籌辦「第一屆管樂節」，參加盛會的學生管樂隊表現優異，這也使得公部門對繼續推展管樂深具信心。此時，民間愛樂人士著手籌組「嘉義市青少年聯合管樂團」，經過兩年用心經營，在 1996 年成功轉型改名為「嘉義市管樂團」。

前五屆管樂節均於春假期間舉行，前三年邀請本市各學校團隊共襄盛舉，1996 年第四屆開始邀請外縣市優秀管樂團參演，1997 年第五屆更邀請中國大陸北京大學附屬中學來台交流演出。因應文建會「小型國際展演活動計畫」，顧及國外團隊之假期安排，並避開台灣春夏季淫雨酷暑之影響，自第六屆起變更活動期程為耶誕節至元旦假期間。

三、主辦「2000 亞太管樂年會」，開啟國際交流

第六屆管樂節於 1997 年年底舉辦(1997.12.14—1998.01.04，

同一年辦了兩屆管樂節)，也從第六屆開始冠上「國際」二字，更名為「嘉義市國際管樂節」，邀請了八支國外樂團參演，日本著名指揮家秋山紀夫（Toshio Akiyama）也在該屆籌辦期間蒞市訪問。

從 1997 年底開始，管樂節已從初始在地樂團匯演（1993 年）的「小型音樂會」型態，逐步開啟國際交流，繼而成功主辦 2000 年「亞太管樂年會」。

四、主辦「2011 世界管樂年會」，躍上國際管樂之都

1. 黃市長親赴愛爾蘭爭取「2011 世界管樂年會」主辦權

2007 年 7 月，「嘉義市爭取『2011 世界管樂年會主辦權』申辦團」一行，在黃敏惠市長的率領下，團員包括文化局饒嘉博局長，台灣師大教授暨世界管樂協會理事葉樹涵、亞太管樂協會暨台灣管樂協會理事長黃秀婉等人，前往「2007 世界管樂年會」主辦城市—愛爾蘭齊拉尼市（Killarney）舉行申辦說明會。

此行申辦，嘉義市議會全體議員鼎力支持，市長帶著嘉義市議會蔡貴絲議長的推薦信函，以及包括法國、日本、中國大陸、韓國、澳門、香港、澳大利亞等各國管樂團體的推薦信函。

2. 黃市長率團前往美國辛辛那提簽約及宣傳

2009 年 7 月 11 日，黃敏惠市長與 2011 年世界管樂協會（WASBE）主席 Leon J. Bly、執行長 Markus Mauderer 三人，於美國辛辛那提大學音樂學院共同簽屬主辦同意書，也宣告「2011 年世界管樂年會在嘉義」的國際宣傳活動正式展開。黃敏惠市長也觀摩了主辦單位辛辛那提大學音樂學院的相關場館與各項演出活動，並誠摯邀請與會來賓來台參與「2011 年世界管樂年會」。

3. 中華民國建國百年之四大國際節慶—「台灣的驕傲，嘉義市的榮耀」

「2011 世界管樂年會暨第 20 屆嘉義市國際管樂節」自 100 年 6 月 30 日至 7 月 17 日止，連續 18 天的活動，在嘉義市盛大登場。此為台灣首度舉辦之世界級管樂年會盛事，共計邀請了 23 支國際管樂團隊演出，包括國內樂團在內，總計有百支以上的國內外團隊參加演出。包括國際知名的美國海岸防衛隊管樂團、東京佼成管樂團，還有挪威管樂團、英國國家青年管樂團、葡萄牙托維斯卡管樂團、日本大阪音樂大學管樂團、美國南伊利諾州大學管樂團、新加坡愛樂管樂團、通利香港新青年管樂團、世界青年管樂團(WYWO)、西班牙康索雷特管樂團、烏拉山礦業大學軍樂隊、國立台灣交響樂團附設管樂團、中華民國三軍樂儀隊、中華民國國防部示範樂隊、嘉義大學管樂團、嘉義市管樂團等，內容精彩豐富。總計吸引 300 位以上國際音樂家、3,000 名以上國際樂手齊聚嘉義，讓整座城市充滿磅礴銅響的管樂嘉年華氣氛。

馬英九總統更親臨主持開幕晚會，盛讚「建設讓城市變得巨大，但唯有文化，才能讓城市變得偉大。」

參、活動辦理創新作法

一、節慶品牌化

2006 年辦理「全國 logo 徵件比賽」，首獎作品「管樂小雞」自 6 百多件作品中脫穎而出。此 logo 結合嘉義市在地文化特色「美食-火雞肉飯」、「地標-中央噴水池」與「文化-嘉義市國際管樂節」，成為節慶活動品牌標誌，形塑「管樂小雞」成為節慶活動代言人，同時確立 slogan「就是要你管」。

二、擴大參與廣度

(一) 創意踩街嘉年華：

自 2006 年起規劃「創意踩街嘉年華」、創意音樂劇表演活動，而這項以「管樂、音樂」為主題的創意表演，結合音樂、戲劇、舞蹈、創意等科目，除了增加活動創意、擴大民眾參與度，也創造出城市節慶特色。

(二) 校園與社區巡演

在節慶活動開始之前，由各校管樂團組隊至其他學校及社區演出，配合適時導聆，提高學生對於管樂的興趣。並鼓勵各校將「管樂節慶」與「藝術與人文課程」結合，達到文教橫向聯繫、文化教育深耕的目的。

(三) 推動國民外交，自 2008 年起辦理管樂節「國際接待家庭」活動，邀請市民當主人，接待國外表演團隊，讓外國人士感受台灣文化。

(四) 管樂徵文比賽、攝影比賽

透過管樂節慶的參與或欣賞，以書寫及攝影方式留下節慶故事、人文紀錄，並為活動留下珍貴資產。

(五) 招募國際翻譯志工

為迎接「2011 年世界管樂年會」活動的到來，嘉義市政府從 2010 年就已緊鑼密鼓在籌備各項活動，除了市府團隊的總動員，志工更是不可或缺的重要人力資源。

(六) 發行「城市主題樂曲」管樂專輯

透過管樂曲譜的推廣、各級樂團來演出，深耕在地管樂文化，增進城市的活力、擴大雅俗共賞的普及面。

三、增加活動強度

- (一)「管樂節主題曲」創作：將嘉管節結合流行音樂文化，透過流行音樂無遠弗屆的宣傳，行銷嘉義市與管樂節，

增進年輕人對於管樂節的印象與參與感。目前已累積三首，包括《管它什麼音樂》、《就是要你管》、《管不住的快樂》；並將輕快的流行樂曲搭配節奏輕快的舞步，邀請在地學生加入一起演出，提高參與度。

(二)「全台獨嘉」管樂跨年晚會：特別規劃國外管樂團的精彩表演，有別於一般以流行歌手為主的跨年晚會演出，創造城市特色。

(三)「中央噴水池圓環」開幕典禮

「中央噴水池圓環」是嘉義市著名地標，集歷史、文化、交通、商業、民主聖地等重要特色與象徵。為了擴大民眾參與，並且讓噴水池能成為浪漫的節慶景點，讓民眾留下最美的節慶回憶，我們自 2009 年規劃在此辦理踩街嘉年華的開幕活動，每年均吸引上萬人集結在此參與開幕。

四、扎耕文化深度

(一) 辦理管樂曲國際徵件大賽

為提升管樂節慶的專業與深度，2010 年委託國立台灣交響樂團協助辦理「嘉義市國際管樂節國際徵曲大賽」，邀請國內外作曲家參與比賽，吸引來自美國、愛沙尼亞共和國、比利時、賽普勒斯、墨西哥、香港、芬蘭、荷蘭、中華民國等九個國家共 22 位參賽者參與；決賽音樂會並於 100 年 7 月 1 日當晚選出。

另外也邀請法國作曲家 Roger Boutry(羅傑·布堤)創作紀念曲「三首台灣的見聞 3 regards de Taiwan」，與徵曲大賽入選的七首新作共同成為嘉義市管樂節最精彩豐富的聲音。

(二) 管樂大師講座

邀請隨團隊參加演出之管樂大師開設講座，讓在地學習

管樂人士一睹大師風采，並進而增強信心，努力學習。

(三) 招募成立「嘉義市節慶管樂團」

為凝聚在地管樂文化，落實文化扎根、培育與國際交流，於 101 年起招募成立「嘉義市節慶管樂團」，每年自各校管樂社團(班、隊)甄選團員，安排合奏定期練習，並於國際管樂節擔任新年或閉幕音樂會表演。

(四) 辦理「管樂城市論壇」、「管樂主題館委託調查研究規劃案」等，為管樂城市的未來，邀集產、官、學、民等各界參與討論。

(五) 為提升本市管樂團經營管理與指揮技巧、演出水平等，2010 年開始辦理「樂團指導者工作坊」，與國立嘉義大學音樂系專業合作，內容包括師資培訓課程、樂團輔導訪視等，進而辦理樂團師資評鑑辦法等，以多元進修方式，提升管樂指導者各項專業訓練。

(六) 東方民族樂器大展

讓國際外賓與本國民眾，能夠瞭解台灣本土音樂文化的深刻內涵。

(七) 逐年推動「一校一樂團」國中小廣設管樂班(社團)計畫，培育管樂種籽。

(八) 紀錄片拍攝：委託拍攝民間愛樂人士默默推動管樂的感人故事。

五、文創產業化

(一) 持續發展管樂主題文化創意商品，包括讓管樂的美好記憶轉化成另一種紀念品的收藏，開發項目包括「管樂小雞」、「管樂小雞銅管五重奏」公仔、個性衣飾商品、生活好物、文具商品等，兼具宣傳性與實用性，提高節慶活動產能效益。

(二) 辦理「創意管樂手」徵件大賽，在嘉義市文化公園、

文化局園區等處設置大型管樂藝術裝置，營造管樂城市空間意象。

(三)辦理「諸羅藝家人」創意店家輔導計畫，輔導特色店家開發城市意象、管樂意象的糕餅商品等。

(四)國際管樂樂器產業展

利用管樂節慶交流平台，邀請管樂產業業者辦理展覽活動，舉凡樂器、曲譜、樂隊制服等周邊商品皆因活動節慶而聚集，提高節慶周邊經濟效益。

伍、辦理成效

一、管樂節最重要的核心理念之一，係希望讓市民欣賞管樂表演，成為生活的一部分、成為一件很自然的事；透過音樂藝術的潛移默化，提升市民人文素養，傳達「文化生活」的價值。

二、深耕在地管樂文化、培育「管樂新聲」、輔導各校成立管樂班(團)、招募成立節慶管樂團，為嘉義市為台灣培育更多的音樂人才，並作為連結國際管樂節慶的能量，提升「人文城市·管樂之都」的文化競爭力。

三、「全民瘋管樂·就是要你管」，邀請所有市民朋友一起參與管樂節，創造更多各式管樂與民眾的溫馨接觸，一同參與營造「管樂城市」，建構文化認同。包括創意踩街、「創意管樂手」藝術創作、店家輔導(音樂意象的創意裝置、創意餐飲、創意糕餅西點)、國民外交(國際接待家庭)、社區音樂推廣、校園推廣、管樂節主題曲舞蹈比賽等。

四、管樂節慶帶來龐大商機，依據中華民國行銷科學研究協會「2011 世界管樂年會暨嘉義市國際管樂節效益評估研究報告」，2011 年管樂節期間包括室內外音樂會、踩街活動以及展覽、攤位等周邊活動，帶動伴手禮、特色文化產業觀光效益。總參觀人數 416,896 人，平均每人消費額度 1,596

元，計有 385,820,232 元經濟產值。

五、透過活動效益評估調查，針對活動內容、場地、服務人員等滿意度平均達 85% 以上，並且有 97% 以上參與人員願意推薦親友參加活動，顯示嘉義市國際管樂節透過多元的活動規劃，已深獲民眾肯定及支持，並成功拉近民眾與管樂的距離，讓管樂真正走入生活，也讓管樂節成為嘉義市最具代表性的音樂節慶。

陸、結語

管樂節的成功，在於以下四個因素：

- 一、找到合適的國際節慶標的，尋求專業協助，擬定永續的推動計畫，創造新的認同與價值，讓城市的文化環境變得更好。
- 二、市民當主人、活動多樣化、0-99 歲都能參與，從土地長出的文化果實才能深根茁壯。
- 三、行政團隊總動員：提升至府級層次、確認分工項目、資源共享、齊心協力、創造多贏。
- 四、公務團隊創意發想、服務熱誠、執行能力的整體提升。

管樂節活動不僅成為全台管樂團隊的重要表演舞台，也將國際著名管樂團隊引薦給國內樂迷，大大促進了國際音樂的交流。管樂節年年都獲得民眾熱烈迴響，引起國際管樂界的矚目，嘉義市也以管樂之名成功躍上國際舞台。

嘉義市從純樸的南方小城蛻變為管樂之都，管樂意象形塑了城市風格，管樂節成為嘉義市的城市品牌，建構了新的文化認同，提升了嘉義市的文化競爭力，帶動地方節慶觀光發展。

「讓嘉義市走出去，世界走進來。」繼成功主辦「2011 世界管樂年會」之後，嘉義市將於 2013 年辦理「第 2 屆亞洲雙簧管年會」，再次成功與國際接軌，繼續行銷嘉義市，並且為台灣推動文化外交。

柒、討論問題：

- 一、音樂節慶活動如何成為一個城市節慶的品牌？並且成為一種可以創造產值的文化經濟、幸福經濟？
- 二、音樂節慶如何深入民眾生活，提升文化生活價值，並更進一步建構出文化認同？城市認同？
- 三、「嘉義市國際管樂節」如何落實與「國際接軌」的目標？
- 四、從地方治理、城市治理的角度，你覺得「嘉義市國際管樂節」帶給嘉義市的是什麼？
- 五、從資源連結、跨域整合來看，「嘉義市國際管樂節」還可以有什麼樣的創新作為？

孔子的約會：從忠義國小與孔廟的融合看地方治理

臺南市政府教育局 呂季蓉

摘要

治理是實踐新公共服務的最佳途徑之一，其主體除政府機制外，也涵蓋了非正式、非政府的組織。因為有這些非正式組織的參與，讓地方治理的推行，不僅服膺「小而美」的新公共管理潮流，也兼顧了「公民參與」的新公共行政精神，可以更貼近在地民眾所需，提供更完善的新公共服務。而在地方治理過程中，政府如何退居監督者的角色，讓私部門或第三部門實際參與政策制定與執行，攸關著治理成敗與否，特別的是，同時兼俱政府與非營利組織特性的公立學校，如何在公、私部門及第三部門的網絡互動中，選取「領航」或「划槳」的角色，著實令人好奇。本文選取與「全臺首學」為鄰的忠義國民小學為例，探討學校、社區與非營利組織三者如何互動、又是如何邁向成功的地方治理。

壹、忠義國小：讓我們在一起吧！

臺南的孔廟是全台灣最早的文廟，明鄭時期鄭經採納了陳永華的建議開始大興土木，成為台灣地區創建最早的孔廟，不僅開啟了臺灣儒學的先聲，清朝時期更成為全臺童生入學之所，而被稱作「全臺首學」。

創立於民國 29 年的臺南中西區忠義國小，與全臺首學毗鄰而居六十餘載，在觀光產業還不發達的年代裡，孔廟充其量不過是一棟古色古香的建築，忠義國小的增班與孔廟的維護，兩者之間似乎沒有太大的抵觸。

民國 71 年，政府頒布「文化資產保存法」；民國 72 年，政府公布「臺南市孔子廟」為台灣地區一級古蹟，自此開始有絡繹不絕的遊客開始造訪，然而定位為古蹟之後的觀光效應並未帶給當地居民實質的經濟效益，觀光客在沒有完善的商圈規劃下，短暫停留於孔廟單一景點旋即離去，不僅沒有帶動當地經濟發展，反

而因為大量造訪的觀光客帶來的噪音、垃圾汙染，影響到毗鄰的忠義國民小學的校園安全，也使得當地居民的生活品質下降，造成社區群眾的不安與反感。

相較於臺北市政府將孔廟直接定位為公部門，編制正式公務人員提供教育文化服務，臺南市的孔廟雖然是「全臺首學」，但其屬性始終曖昧不明，因此在欠缺政府主導的情況下，孔廟依舊只是被法令保護的區域，孑然矗立於地方的一隅，與社區之間欠缺良好的互動模式。

直到民國八十六年，臺南市政府開始致力於推動觀光旅遊進而規劃孔廟文化園區之際，才驚覺六十餘載的忠義國小校舍早已成為老舊的危險教室，高聳的圍牆更阻礙了文化園區的視覺動線。為了實踐臺南觀光古都的願景藍圖，讓孔廟文化園區有更大的腹地，興起了要求忠義國小併入其他學校、甚至廢校的爭議。

不管是廢校或併校的方案，首當其衝的就是忠義國小師生以及當地的民眾。支持方的人認為校舍既已老舊、招生數也逐年下降，便代表著越來越多的居民「用腳投票」到其他學區，再者，完整規劃孔廟文化園區，以更寬闊的腹地迎接更多的遊客，配合鄰近商圈的配套措施，更能帶動當地的經濟發展，何樂而不為？反對方的人則認為忠義國小存在已久，充滿了當地居民的在地情感與回憶，不應該貿然廢校，否則將徒增當地學童就學的困擾。正反意見爭論不下，便舉行了多次的公聽會，透過公民參與決策的過程，決定忠義國小採取原地拆除改建的方式，與孔廟文化園區融合在一起。

民國 93 年忠義國小進行老舊危險校舍全面改建，以開放校園的設計方式，與孔廟巧妙融合為一，不僅讓校園成為孔廟文化園區的一環，也將古蹟與校園揉合進社區居民的生活中。

經過臺南市政府的重新規劃，將校園與古蹟結合，並藉由當地民眾的社區參與、非營利組織的共同努力，成功營造了孔廟文化園區的共同治理，擘劃了一個學校、社區與非營利組織的共治時代。

貳、取捨之間的第三條路：觀光旅遊與教育文化的並存

本案主要的爭議點在於孔廟文化園區的規劃，與忠義國小的存廢，真的只有零和賽局嗎？為了發展觀光旅遊所設計的孔廟文化園區，唯有迫使忠義國小廢校或併入其他學校，才能完整發展觀光政策嗎？忠義國小的存在是否會使得孔廟文化園區的政策執行成效大打折扣，又或者取捨之間有第三條路，可以讓學校與孔廟兩者之間相輔相成達到雙贏的目的呢？

本文先就利害關係人之間的不同立場進行闡述，接著討論這些利害關係人如何共同參與決策的過程，並共同克服政策推動初期的困難，進而邁向共同治理的夥伴關係。

一、利害關係人的網絡：

在忠義國小融入孔廟文化園區的過程中，直接與間接的利害關係人各有不同的利益考量，因而產生了不同立場間的合縱連橫。

首先，就主要決策的政府角色而言，臺南市政府雖然有不同局處各司其職，教育局主管忠義國小，文化局主政文化資產維護，農業局掌理園區內老樹看管，觀光旅遊局主推孔廟文化園區的觀光，然而因為首長制的緣故，讓臺南市政府只會有單一立場表態。市府為了避免由上到下的決策過程會引來極大的反彈，因此採取辦理公聽會的方式來吸納利害關係人的意見，一方面由下到上的決策過程最符合在地利益，另一方面則是在政策的制定之初就吸納了反對與阻礙的聲浪，而在政策的推動與執行上就可更為順利。

第二個利害關係人是臺南市文廟管理委員會。臺南孔廟歷年來都是由市長當主委，並由市府局室首長出任部分委員，這般濃厚的「公有」性質，總讓不知情的人誤以為是隸屬於市府的單位。事實上，相對於其他縣市將孔廟定位為公部門，臺南市文廟管理委員會係屬民間團體，而這種曖昧不明的屬性，直到通過「財團法人臺南市孔廟文化基金會捐助及組織章程」後，確立了孔廟為民間團體的性質。文廟管理委員會的立場自然是希望能拆除高聳

的圍牆與危險的校舍，並拓展孔廟園區的腹地，藉此來增加觀光收益；但面對廢校引發的反對聲浪，又擔心招致當地居民的反感，無法與社區開啟良好互動的契機，反而使得營運不易。因此在多次的公聽會上，文管會都是退居到幕後的角色，由政府出面統籌規劃孔廟文化園區的設計。

第三個利害關係人是忠義國小。忠義國小係屬同時兼具政府與非營利組織特性的公立學校，除了跟市府間有上對下的隸屬關係必須服從外，對於民間社會也有另外一份的責任與義務存在。因此，忠義國小在面對存廢的關頭，不再只是消極服膺市府的規劃，而主動由校長、師生串連起共同記憶的校友與在地居民，共同為忠義國小的廣續發展爭取。忠義國小召集家長、校友、社區的里長、當地居民，在政府舉辦的公聽會中，積極溝通協調，表達不願廢併校的立場，並提出具體方案來設法改善高聳圍牆阻礙孔廟文化園區景觀視線的廢校理由，分析優劣良窳與得失，以說服市府相關人員與評估的專家學者。

第四個利害關係人為當地民眾，當地民眾因為著眼的角度不同，而分為正反兩方的意見。贊成廢併校的民眾認為，臨近的學校並不偏遠，交通便利的前提下對於幼童的受教權益影響不大，反而仰賴於孔廟文化園區的完整規劃，大大助益當地的經濟發展。當地房價可能會因為孔廟園區的文化涵養與景觀設計水漲船高；而廣大的腹地吸引更多的遊客前來朝聖且久留，連帶帶動附近商圈的經濟發展，帶給當地居民實際的經濟效益，因而贊成忠義國小廢併校。反對的民眾則認為，學區的重新劃分造成學童就學的不便，使得家長須要多花資源在接送往返其他學校上，學生被迫轉學到其他學校，不僅課程上造成銜接落差，也讓長年累積的同窗情誼面臨割裂的危機，對學生的受教權益影響不容小覷。校友與當地居民對於忠義國小的共同記憶與情感，也不忍心於一朝一夕間瓦解，而力求忠義國小能與孔廟並存。

第五個利害關係人為非營利組織。有許多來自各界的非營利

組織進入這個決策的場域，例如孔廟文化園區產業促進會、赤崁文史工作室、台南市古蹟導覽協會、孔廟文化園區旅遊服務中心等等，不同的關注焦點而產生不同的聲音，包含文化資產的維護、教育服務的維繫、老樹的看管等等，因為立場的歧異而對於孔廟文化園區的設計有正反雙方的意見。

二、公民參與決策的過程：

在這五類利害關係人的互動角力過程中，讓公民均有參與決策的權利，不僅成功展現了我國民主的風範，同時也將正反雙方的意見吸納入決策過程中，營造了地方治理的良好典範。

而當中最重要的關鍵因素，即在市府不再是傳統「操槳者」的角色，退居作為「領航者」，取而代之的是忠義國小化被動為主動的積極作為，一改往昔只能被動接受主管機關上對下傳統的命令與服從，主動召集鄰近社區如永華里、青年里、銀同里、郡王里等里長，和學校有共同記憶的家長與校友，以及當地居民參加公聽會。

傳統的觀點認為選舉所立基的民意就是民主的途徑，民眾擁有投票權利，可以選擇人民公僕，就是民主的展現，然而這僅是代議士民主的一環，從「民主更新」的觀點來看，應該是「透過由下而上的公民參與機制，將民意注入各個公共政策的設計之中。」¹以民為主的民主國家，強調的是民意的表達與採納，確保所有利害關係人都有平等的權利進入決策場域，並透過公共討論的方式，讓公民擁有了解公共事務的機會，以形成政治意志，方為民主的核心價值。

但由下而上的公民參與，並不適於全國一致性的政策，因為參與成本過高；反而是地方事務因為需要在地知識，且參與成本較低，因此適合由地方居民共同參與。Steve Martin 在《Engaging with Citizens and Other Stakeholders》一文中將公民參與的

¹參見「析論「民主更新」的發展途徑」一文，網址：<http://www.npf.org.tw/post/1/5957>

層次區分為八種，依照政府角色的淡出到公民參與的深入依序為：單方控制(manipulation)、政策治療(therapy)、政策安撫(placation)、政策告知(informing)、政策諮商(consultation)、夥伴關係(partnership)、授權權力(delegated power)到公民控制(citizen power)。

本個案中忠義國校的存廢與孔廟文化園區的規劃，在政策制定與執行過程中，逐步由政策諮商層次演進到夥伴關係層次，不僅讓利害關係人能在公聽會上進行商議，吸納公民意見，得以保留學校原址改建成為孔廟文化園區的一環，更進一步從傳統上對下的關係演變為水平的夥伴關係，由民間與政府組成共同治理的網絡。

三、推動初期的困難：

由學校主導以凝聚在地民眾的共識，歷經多場公聽會後決議保留學校，並縮小至三十班的精緻小校，整體規劃改建，改採視覺穿透的設計，將校園全面開放，進而融入孔廟園區之中。然而使教育與文化及觀光產業相互結合的願景，在推動的初期，仍存在四大反對隱憂，第一、因為缺乏實質經濟效益，使得部分民眾期望落空導致冷漠的態度；第二、因為班級數的總量管制必須將部分學區劃分到鄰近的學校，使得既得利益者產生剝奪感；第三、改建過程中，學生的安置問題，造成學生、家長以及老師的諸多不便；最後、開放式的校園設計，存在學生安全的疑慮。茲分述如下：

(一) 缺乏立即經濟效益：

古蹟意味著受保護、不能開發的區域，儘管將忠義國小規劃成孔廟文化園區的一部分，成為更整體性的觀光景點，但未能帶給當地居民立即且實際的經濟效益下，短暫停留的觀光客，疾駛而過的遊覽車，不是帶來觀光財，取而代之的是喧囂的噪音、空氣的汙染，以及大量垃圾造成的環境汙染

等負面外部性 (negative externality)，不僅不能帶給當地居民效益，甚至還增加校園以及社區周圍環境的維護成本，因而出現部分民眾冷漠相待的反對態度，欠缺當地居民的支持與參與，推動就可能曲高和寡落入困境。

(二) 被迫割裂的社區與師生；

為了配合孔廟文化園區的規劃，忠義國小必須逐年縮小編至成為三十班的精緻學校，首當其衝的校園內部的師生，必須移撥安置，當初公聽會中所凝聚的社區共識，卻在劃分既得利益者誰可以繼續留在原學區、誰又必須被劃分到其他學校，所造成的相對剝奪感讓社區向心力面臨瓦解。原本參與力爭國小原址改建的民眾卻必須劃分到其他學區，相對於那些不曾參與公民運動就繼續享有既得利益者，讓公民參與的不確定性增高，也使得社區的情感割裂，失去了部分民眾的認同感。另一方面，校內師生去留之間，除了增加校內人員的不確定感，也對學校的歸屬感逐年流失。

(三) 學生安置問題

老舊校舍改建過程中，教育服務不能中斷，因此除了部分師生能繼續留在原校上課外，還有更多的學生必須借用建興國中及圖書館上課，除了造成家長與學生的不便外，原本使用圖書館的民眾權益也受到影響，而增生了許多阻礙的因素。

(四) 校園安全的警戒憂慮

忠義國小的改建規劃，最令人擔憂的是校園師生的安全，採開放式設計而拆除圍牆，讓老師在學生管理上增加風險；而觀光景點融入校園之中，讓更多陌生的觀光遊客在校園內走動，使師生安全暴露在不確定的危險下，是否影響到教學品質與學生的受教權益更是令人擔憂而遭受反對。

四、忠義國小與社區的夥伴關係：

為了克服推動初期的困難，忠義國小採取四大策略，積極與社區建立夥伴關係。

首先，校園與古蹟結合，擴大觀光效益：孔廟的古色古香揉合現代校園的設計，讓觀光客停留時間較久，可同時參觀較大腹地的觀光景點，同時配合府中街商圈的規劃，協同孔廟文化園區產業促進會的努力經營，帶給當地居民實際的經濟效益。當地民眾獲得實質的效益後，才有動機與意願去守護公共財，致力於守護校園與古蹟，以求觀光產業的永續發展。

其二，資源共享，校園與在地生活的融合：忠義國小在改建期間借用社區資源延續教育服務，造成當地居民的諸多不便，因此在改建完成後回饋當地，開放學校資源與社區共享，作為當地居民運動、休閒與學習的場所，互利共存的發展下，學校成為社區的健康生活館，社區則作為學校教室的延伸。以學校社區化、社區學校化做為努力目標，讓學校延伸教育文化服務至社區中，而社區也能為校園安全與古蹟維護共同守護。

第三，古蹟校園提升生活品質：忠義國小校園與孔廟共織共組，營造了優質校園與都市景觀，更在發人思古幽情的全臺首學園區裡刻劃歷史教育，讓校園師生與社區居民的公民素養及生活品質向上提升。

最後，學校與社區建立夥伴關係：學校與社區共同成立「社區校園安全守護志工團」，由學校教職員工協同熱心參與的社區民眾、里鄰長、家長以及附近商家，協力維護校園安全；學校也鼓勵師生參與社區的各項活動，例如協助維護社區環境清潔，以積極與社區建立夥伴關係。

學校與社區建立的夥伴關係，成功凝聚了師生與社區民眾的向心力，達成了以下四項效益：

- (一) 忠義國小縮編為 30 班之精緻學校，成功將古蹟融合在校園之中。

- (二) 孔廟文化園區規劃串連景點，將經濟效益帶給在地居民。
- (三) 凝聚當地居民認同感，社區參與共同守護校園安全與古蹟維護。
- (四) 校園與社區建立夥伴關係，提供在地精神的教育及文化服務。

參、強調公民參與的地方治理

公共事務的日益繁雜，端賴政府已不足以因應日新月異的各種問題，缺乏彈性因應的靈活決策，以及遭人詬病的低效率，一再突顯政府失靈的困境，紛而出現各種新的治理型態，以非政府組織、非營利組織與社區為主的治理模式，讓公共事務不再只由公部門提供，而有更多私部門及第三部門共同合作的空間，建立起跨部門的協力互助、共同決策的治理關係。

如果僅是單由政府提供所有的公共服務，政府就算再怎麼龐大、增加員額與預算也無法有效滿足公共需求，原因在於有部分的公共服務不適宜由政府由上而下的決策模式，一方面過於僵化無彈性，無法迅速有效滿足不同種類的需求，另一方面也會過於獨裁，欠缺民意基礎而使得執行上推動不易。然而，如果採取向外分權的方式，讓私部門、非政府組織或是非營利組織、甚至是社區公民共同參與，都可以因為擁有最貼近民情的在地知識，而最為有效，且直接由利害關係人所凝聚出來的共識，不正是我們一直所強調最大化的公共利益嗎？因此由下而上的決策模式，反而更能趨近於公共利益的核心所在，並且藉由事先吸納利害關係人的意見，增加政策的順服度、可行性，以及政策執行力。

就忠義國小與孔廟文化園區的融合個案中，為了落實地方治理的三 P 原則，忠義國小致力於參與(participate)、民營化(private)以及協力(partnership)的實踐，除了在地政府的規劃外，讓更多的私人企業、民間組織、社區以及市民等多元行動者參與、協力，共同納入治理的結構當中。參與的多元行動者眾多，

非營利組織包含了孔廟文化園區產業促進會、赤崁文史工作室、台南市古蹟導覽協會、孔廟文化園區旅遊服務中心、文廟管理委員會等；鄰近社區則有永華里、青年里、銀同里、郡王里里辦公室、啟智社區發展協會等；此外更有鄰近商家因為觀光產業的發展作為經濟繁榮的基石，而願意加入孔廟文化園區的維護。

多元的參與、公私部門與第三部門的協力，讓教育文化服務及觀光儘可能去管制化，擺脫傳統上到下的決策僵化，讓利害關係人的聲音能夠直接進入決策場域，使得決策最為趨近極大化的公共利益，不僅比傳統政府主導方式更有效率，也大幅展現我國公民社會的力量，以及穩定成熟發展的民主社會。

這個成功的個案，最重要的關鍵因素就在於學校與社區間建立了良好的夥伴關係。而能建立良好夥伴關係的關鍵人物就是當時的忠義國小校長吳淑美，當初努力建立學校與社區關係策略如下²：

- (一) 掌握社區重要關係人：了解當地社區的重要關係人，包括鄰里長、社區發展協會理事長、民意代表、專家學者等等，掌握關鍵的意見領袖，由他們率領各自的支持者共同進入決策的場域，更為確實有效。
- (二) 參與社區活動：適時利用學校的人力資源參與社區的活動，例如協助社區報的發行、踴躍參與社區重大慶典活動，來拉近學校與社區之間的距離。
- (三) 鼓勵社區人士參與學校決策：學校的政策讓社區居民也有參與決策的機會，提高居民對共同治理的效能感，讓政策的執行減少抗拒程度，進而提高居民的配合度。
- (四) 善用社區資源：社區的人力、物力與資源，會因為共同參與治理的使命感，而樂意協助學校。
- (五) 釋放學校資源：為營造友善校園，使學校融入社區，將校園開放給社區居民休憩、運動與學習的場所，達到資源共

² 參見吳淑美(2008)，整合社區資源打造健康永續校園，國教之友，第59卷第2期。

享的目的地。

忠義國小透過前述的策略，積極引進社區資源及運用當地資源融入校園特色發展，讓當地居民以及非營利組織與學校之間成為密不可分的夥伴關係，提供了嶄新的公共服務，建構公、私合體的新社群文化，成功塑造了學校社區化、社區學校化的地方治理模式。

肆、「領航者」或「操槳者」？

如果政府是帶領人民航向幸福的船，那麼身為公僕的我們所擔負的重責就是決定航行的方向，我們所制定的法令、頒布的政策、規劃的方針在在都影響著人民的生活，決定了國家未來的走向，然而問題在於，我們究竟該扮演「操槳者」還是「領航者」的角色？

傳統公共行政理論下，人民期待政府能解決所有公共議題，面對日新月異的社會問題，都期待大有為的政府能解決公共問題，捍衛公共利益，維繫社會的公平與正義，而冀望從搖籃到墳墓的照顧。在大有為的政府理論下，我們公務人員就是操槳者，除了決定政策，也實際執行政策，直接提供各種公共服務給人民。然而這種「萬能政府」的期望，卻在政府人力物力及資源有限的情況下，一次又一次的落入政府失靈的困境中。龐大的政府組織不僅僵化、無法彈性靈活，以致於缺乏效率與效能，也會無法將觸角延伸到社會的每一個角落。1980年代，支撐大有為政府所需的龐大稅收，在經濟不景氣的環境系絡中備受質疑，加上仍有許多公共議題無法被解決，經濟與社會的雙重壓力讓政府不得不進行改革。

面對政府失靈的困境，各國紛紛仿效興起政府再造的浪潮，而有了「小而能政府」的呼聲，讓政府能減少管制，向下及向外分權，讓私部門、非政府組織、非營利組織，以及更多的社會團體，共同參與治理，以期望成熟的公民社會運作，讓公共服務的

提供更為迅速有效，更能貼近真實的民意與公共利益。在小而能的政府理論下，公僕扮演的是領航者，不再如以往直接提供服務，而是解除管制到最低限度的監督，讓私部門的市場機制以及第三部門、公民社會等能盡情發揮，進而達成公私協力的綜效（synergy）。

事實上，並非所有的公共服務都適合讓公民社會共同參與，公民參與未必是一帖萬靈丹，尚有許多一致性的事務，或者必要的管制事項，如果任由不同參與者作出不同的決策，將可能造成嚴重的族群歧視與社會割裂問題。因此，我們在大力推崇地方治理的同時，也必須反思，究竟我們公務人員在甚麼領域上應採取划槳者的作為，又是什麼時候該授權給公民社會共同參與，而退居到領航者的角色，就有賴我們對公共事務的融入與明智判斷。

另外，更重要的關鍵是，當我們授權給公民社會參與決策時，民眾是否有完整的資訊得以作政策判斷，又是否有足夠的理性以及專業的知識進行公共討論，以實踐審議式民主的精神？否則取而代之的將是落入少數人操控議題的民粹政治，或者是集體盲思之中，就失去了公民參與的意義。因此，地方治理的成功與否，有賴我們公務人員對民眾的再教育以提升公民素養，更仰賴於我們提供客觀、中立與完整的資訊給民眾充分瞭解公共議題，才能擴展公民參與、公私協力、以及夥伴關係治理的新里程碑。

伍、討論議題

- 一、本個案中教育主管機關係站在配合市府貫徹政策的立場，忠義國小校長卻與地方居民共同發起要求舉辦公聽會，校長是否得背負不服從上級指揮命令的罵名？又或者公務員只要認為是符合公共利益的政策，就可以逕自執行？如果您是教育主管機關，您認為忠義國小的作為是否恰當？
- 二、在公聽會當中，教育主管機關應該站在什麼立場發言？是站在市府的立場說服民眾接受孔廟的發展（觀光旅遊利益）、抑

或是轉而支持忠義國小的存續（教育文化利益）？是否要隨民意的傾向不同而持不同立場？

三、公聽會中短暫的政策辯論真能凝聚共識嗎？還是僅流於政策說明會而已？如果您是負責規劃孔廟文化園區的承辦人，面對贊成與反對的不同民意，要如何藉由公聽會凝聚共識？

四、忠義國小與孔廟文化園區融合之後，面對越來越多的觀光遊客湧入校園，該如何管理？你是否同意學校自籌財源（如販賣紀念品、收取清潔費）作為管理基金？

大東文化藝術中心--南台灣藝文新地標

高雄市政府文化局 江婉萍

摘要

鳳山區是台灣歷史悠久人文薈萃的城市，不論在文化、政治或經濟發展具舉足輕重地位，人口數更是高雄各區之冠。為了全面提升高雄文化水準與藝術優質化，滿足居民對於精緻文化表演藝術的渴盼，經多方評估，選定於大東現址緊鄰鳳山溪、百榕園、捷運車站的大東國小未使用校地，籌設「大東文化藝術中心」。

籌設過程歷經許多困難及挑戰，為使營建工程更有效率及因應縣市合併後文化園區之功能需再進行調整與整合，多次邀請相關專業人士及藝文人士參訪工程進度，廣納各方建議，期能建造一座多功能文化園區，並符合表演團隊演出及民眾期待之演藝廳。大東文化藝術中心基地面積 3.04 公頃，設置專業演藝廳（880 席）、文創產業及展覽空間（1800 坪）、藝術圖書館、演講廳（224 席）、鳳山歷史教室、商業空間（180 坪）、文創小舖及戶外展演空間等。

開館之初，透過三階段開館試營運，五大服務措施，以創造連續三個月，月月有新聞的媒體行銷策略；並以複合多元經營方式，提升高雄文化軟實力，充分運用東方禪學之美建築特色，吸引民眾入園參觀；培植藝文欣賞人口與藝術人才育成中心，以串聯藝文軸線形成都會藝術網絡，平衡大高雄藝術文化區域發展。

壹、個案簡述

鳳山區是高雄市區以外人口最稠密的區域，鄰近周圍有林園、大寮、鳥松、仁武、大社等區，鑑於鳳山地區長久以來缺乏功能完整的表演場地與藝文中心，鳳山區不僅是台灣歷史悠久人文薈萃的城市，不論在文化、政治或經濟發展具舉足輕重地位，人口數更是高雄各區之冠。為持續推動藝文發展，培養藝文人口、提升藝文生活內涵，原高雄縣政府乃積極在大鳳山地區籌設建造一處具備表演藝術、視覺藝術及圖書館、演講廳等功能的文化藝術園區。為了全面提升高雄文化水準與藝術優質化，滿足居民對於更精緻文化表演藝術的渴盼，經多方評估，選定於大東現址緊鄰鳳山溪、百榕園、捷運車站的大東國小未使用校地，籌設「大東文化藝術中心」，佔地 3.04 公頃，毗鄰而居的大東國小也獲得保留，走向小而精緻化的規模，營造出學校與社區共創新生命的佳話，不僅在歷史文化層面上具深遠內涵，更結合捷運發展，塑造高雄現代區域文化核心與新舊文化結合的藝文及休閒遊憩空間。並能縮短城鄉差距，降低區域資源與文化產業的落差，實質上也作為因應未來都市擴張發展及精緻文化藝術的最佳場域。

貳、問題焦點

一、廣納各方建言，設法突破創新

97 年 11 月大東文化藝術中心在原高雄縣文化局籌劃下動土施工；99 年 12 月 25 日縣市合併後，由高雄市政府文化局接手主辦，由於整體工程繁複且涉及跨局處業務協調，為使營建工程更有效率以及因應縣市合併後文化園區之功能需再進行調整與整合，多次邀請相關專業人士及藝文人士參訪工程進度，廣納各方建議，期能建造一座能滿足民眾需求之多功能文化園區，並符合表演團隊演出之演藝廳。

大東文化藝術中心基地面積 3.04 公頃，該中心定位為在地文化與多元創意之展演及藝術人才育成中心，設置專業演藝廳（880 席）、文創產業及展覽空間（1800 坪）、藝術圖書館、演講廳（240 席）、鳳山歷史教室、商業空間（180 坪）、文創小舖及戶外展演空間等。

原規劃為地方性表演藝術團隊使用之演藝廳，在廣納各方意見後，調整為符合國際級演出標準之劇場設備及人力配置，演藝廳在規劃之初，雖設計了符合大型劇場的舞台及技術設備，惟美中不足只規劃 800 個觀眾席，以致限制大型表演製作團隊演出的機會（成本考量），合併後文化局雖利用空間增加到 880 席的觀眾區，仍然只能達到中型劇場演出規模。所幸當時圖書館內部工程尚未完工，才有機會重新規劃發展為國內第一個專業主題的「藝術圖書館」，這座藝術圖書館已成為國內的圖書館亮點，吸引媒體爭相報導以及藝文界、學界好奇參訪，最重要的是，民眾反應非常熱烈，館內空間氛圍及陳設提供民眾一個優質的閱讀環境。

二、編制員額進度緩慢無法配合營運期程

由於大東文化藝術中心原預定完工日期為 100 年 10 月，故各界殷殷期盼下，大東工程在各單位合作下終於在 101 年 3 月完工啓用，為一個綜合型之園區營運，除了須配置相當的營運管理人力外，園區、圖書館、展館等機電、水電、消防、安全、交通、空調、及劇場設備等都須進行營運測試以及調校和改善。

（一）編制人力緩不濟急

101 年 3 月完工啓用，在半年前即應進行各項辦公事務之整備工作及人員培訓事宜，惟限於組織員額增修作業無法即時配合業務需求，市府員額小組直至 101 年 3 月才召開審查會議，加上人事核定程序，如依其正常流程晉用人員，可能到 12 月仍無法補足人力，如此作業對於一個園區營運實在緩不濟急。

大東文化藝術園區除了圖書館由市立圖書館經營管理外，其他的園區設備、館舍維護、安全管理及演藝廳、展覽館、停車場、商業空間委外等均為文化中心管理處權管業務。

為解決人力配置及演藝廳營運問題，乃思考以將專業人力需求最高之演藝廳交由財團法人高雄市愛樂文化藝術基金會經營之方式解決，並調派文化中心園區及演藝廳管理經驗之文化中心管理處人員進駐接管。再陸續由局內各中心調整人力支援，以因應園區營運需求，文化中心管理處於100年10月起即由處長、副處長成立開館營運籌備小組，由劇場管理課、演藝活動課、展覽課及駐警隊抽調人員負責各項舞台技術、前台服務管理、檔期申請收費及前台點工培訓、園區相關場地管理及保全、清潔、簡便餐飲招商、地下停車場委外、服務台及售票服務等前置作業，期於101年3月啓用能順利營運。

參、案例精神及概念分享

一、三階段開館試營運，五大服務措施。創造連續三個月，月月有新聞的媒體行銷策略

開館之際，為使大東文化藝術中心各空間及周邊交通順利運作，導入專業技術服務與場館管理經營，逐步進行園區周邊軟硬體測試及演練，市府跨局處規劃3月23日起至6月30日為期三個月「三階段五服務」試營運及交通疏導措施服務。

三階段開館，3/23 園區及演藝廳啟用；4/22 藝術圖書館啟用；5/23 展覽館開展。

五大服務措施，坐捷運不開車（同時提供民眾坐捷運3好康優惠活動）；享受大廳音樂會；現代劇場探秘；品味時尚休閒風

（含假日戶外表演、售票系統服務及簡便輕食服務）；鳳山人文之旅。

二、複合多元經營，提升高雄文化軟實力

大東演藝廳由財團法人高雄市愛樂文化藝術基金會共同經營，有關硬體設備器材由文化局提供，配合節目演出製作規劃執行則由基金會聘用符應之劇場專業人力共同經營，在劇場專業服務人力之聘用上較顯彈性且符合實際需要。高雄市愛樂文化藝術基金會、高雄市交響樂團、高雄市國樂團駐館經營與演出，建立表演場館特色形象。以「製作」概念為軸心，首重企劃行銷及製作節目功能，積極引進口碑及票房俱佳之節目，培植藝文人口，擴展藝文消費市場。

展覽空間、演講廳、鳳山歷史教室、商業空間、文創小舖及戶外展演空間等由文化局文化中心管理處經營管理。策劃相關藝文活動，提供藝文團隊及藝術創作家更多元選擇的展演空間，讓民眾在生活中對於藝文隨手可及，營造成為一多元文化藝術選擇的綜合場域。

藝術圖書館由高雄市立圖書館管理，首座專門以藝術為主題的圖書館，以十二大藝術為發展目標，包含文化、藝術、音樂、雕塑、繪畫、建築、舞蹈、戲劇、電影、工藝、攝影、書法、金石及動漫等主題資料。內部規劃有兒童及青少年藝術專書區、成人藝術專書區、建築美學專區、大本書區、視廳及影音聆賞區等。

三、充分運用建築特色，吸引民眾入園參觀

大東文化藝術園區以融合「東方禪學之美」為主要設計概念，設計意象強調自然元素，利用自然環境元素如微風、光和雨，讓建築空間與周邊生態系統結合，引入自然風的流動、利用陽光及夜間燈光錯落的光影、雨水、噴水以及鳳山溪水的自然景觀，戶

外空間白天與夜晚不同意境的氛圍，熱汽球造型連結的半戶外空間感，頂蓬可降低南部夏天高溫及間歇性的大雨。膜頂的寬孔洞可將水引導進入內部，溫暖的空氣上升形成氣流，使之內部擁有新鮮空氣。結合演藝廳、文創產業空間與展覽館，以及獨具特色的藝術圖書館，為融合生活藝術與建築美學的綜合性文化藝術中心。

特殊的建築美學、漏斗膜構的造型設計加上夜間 LED 燈變幻莫測的光影、演藝廳菱形透光玻璃、親水設施等，不僅讓大東文化藝術中心成為攝影玩家、婚紗業者的最愛，也吸引蔡依林，台灣女孩等 MV 劇組及王力宏手機、TOYOTA 汽車、彭于晏汽水等廣告取景拍攝，並有多組電視劇如白色之戀等長期駐點拍攝，亦是時尚產品如汽車等廣告片熱門的取景場地，以及國內各大旅遊雜誌、音樂雜誌及表演藝術等專業雜誌爭相報導的對象。更特別的是，鄰近之建案莫不以大東文藝中心作為推案的宣傳主軸。根據相關報導指出，當地房價約有 1 至 2 成的漲幅，顯見大東文化藝術中心的新設同時亦活絡周邊住宅活動商家營運。

四、培植藝文欣賞人口與藝術人才育成中心

大東文化藝術中心定位為多功能文化園區，以專業及創意為發展主軸。設置有多功能的演藝廳、展覽館、戶外表演藝術空間、藝術圖書館、鳳山歷史教室及文化創意商業空間等。全年策劃國際性的展覽 3 檔，及藝術教育推廣活動、廳堂演出之音樂、戲劇、舞蹈活動 190 場、劇場導覽約 800 場、大廳音樂表演約 300 場、戶外藝文展演活動約 150 場、配合節慶活動 4 場；持續引進多元且精彩藝文活動，培植藝文人口，擴增藝文消費市場；厚植藝文團隊，提供藝文創作者展演平台與機會，營造成為行銷文化藝術及培育藝術人才中心。

自 101 年 3 月 23 日開館試營運以來，辦理許多豐富且優質藝文展演活動、劇場導覽及藝術教育推廣活動，截至 102 年 6 月底止進園人數已超過 200 多萬人次，已成為南台灣文化藝術新地標。

五、串聯藝文軸線形成都會藝術網絡，平衡大高雄藝術文化區域發展

大東文化藝術中心具有「演藝廳」、「展覽館」與「藝術圖書館」等功能。落成啟用以來，除了大型展演活動接續登場之外，更充分利用園區場域，每周例行舉辦「大廳音樂會」、「假日戶外藝文饗宴」與「大東講堂」，在在吸引民眾流連回味，也因此成功帶動高捷橘線運量成長。據高捷公司統計，大東自去年 3 月落成啟用後，相較於前年同期，捷運橘線的運量提升 15%；而捷運大東站的月均運量更提升約 30%、暑假期間更提升 40% 以上。隨著高雄都市發展的腳步，藝文消費逐漸成為市民生活的一部分，而大東文化藝術中心的落成啟用，透過捷運與大眾運輸接駁，向西可達駁二、向北可抵岡山演藝廳，往南更可連接紅毛港文化園區，讓高捷紅橘兩線成為名符其實的高雄藝文線。

肆、討論議題

- 一、如何在公部門有限預算中，維持大東文化藝術中心的軟體（人力）硬體設施，使之能與時俱進？
- 二、面對臨近鳳山地區即將完工啟用的衛武營藝術文化中心，大東文化藝術中心如何與之區隔，定位特色？

伍、附件

大東文化藝術中心興建計畫

建立「地方發展優勢」，是今日城市競爭力的首要條件，新型態地方文化中心的籌設，則是高雄發展為藝文地標最急切的佈局，經多方評估，選定緊鄰鳳山溪、大東公園、捷運大東站的大東國小現址，籌設「大東文化藝術中心」，以建構新的「鳳山之心」為願景目標，提供鳳山地區一個結合商業、休閒、藝文活動，並符合城市發展的文化新地標。



大東文化藝術中心計畫以教育為發展核心，藉由捷運與文化路線的串聯，透過捷運與大眾運輸接駁，向西可達駁二、向北可抵岡山演藝廳，往南更可連接紅毛港文化園區，讓高捷紅橘兩線成為名符其實的高雄都會藝術網絡，提升大高雄整體文化競爭力。

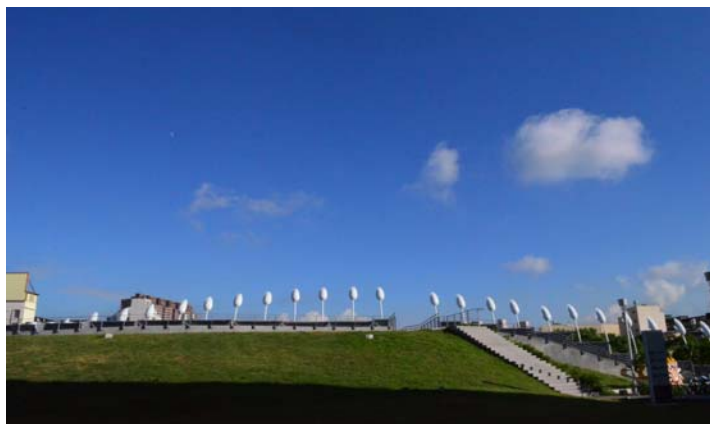


大東文化藝術中心為一多功能文化園區，包括多功能演藝廳、結合文化創意商業空間的展覽館，及獨具特色的藝術圖書館。在2012年3月啟用以來，隨著參與園區藝文饗宴的人潮快速攀升，融合生活藝術與在地文化特色的



綜合性文化中心，已經成為 21 世紀高雄地區新興文化地標。

大東文化藝術中心的建築設計意象強調自然元素，以半戶外建築空間與週遭生態系統結合，引入自然風的流動、錯落的光影、及雨水與鳳山溪等水資源，營造東方禪學之美。



特別是交叉式結構建築設計，以及熱氣球造型薄膜屋頂造型獨特，不僅利用結構產生熱對流，其透光、隔熱、通風等特點還可調節環境微氣候，加上晚上的夜間照明，漸層的彩光形成美麗夜景的浪漫氛圍，吸引來自各地的遊客與攝影玩家、影視劇組至本中心參觀、休閒、取景。



大東文化藝術中心的「演藝廳」設有 880 個觀眾席，包括戲劇、音樂或舞蹈各類表演，為一深受國內外表演界肯定的中型劇場。



演藝廳挑高的空間寬敞又明亮，陽光透過菱形玻璃灑落在高雅的前廳，與演奏者優美的樂曲互相輝映，假日來參與免費的「大廳音樂會」，為市民古典音樂養成的最佳典範，更是市民闖家藝文休閒的最好場域。



【假日戶外藝文饗宴】【周六、日 17:30~18:30】

每個週末六、日傍晚，在燈影變幻的熱氣球膜構下邀請各種音樂、歌仔戲、兒童劇、偶戲等不同類型的表演節目，民眾在熏風與變幻如夢的燈影中，沈醉在悠揚的樂音與戲劇情節裡。



**【藝術圖書館】【周二至周六 10:00~21:00 週日 10:00~17:00
(周一休館)】**

是全國首座以藝術為主題的圖書館，包含文化藝術、音樂、雕塑、繪畫、建築、舞蹈、戲劇、電影、工藝、攝影等十二大類。內部陳設仿美國波士頓公共圖書館的設計，採用古典檯燈營造典雅的閱讀環境，讓您自在地悠遊於浩瀚的藝術書海。



【大東講堂】【每周六 14:30~17:00】

邀請國內建築、文化、藝術等領域知名的專家演講，演講主題有趣且生活化，讓民眾近距離與名人接觸，是市民精神生活與美學素養的充電站。



【現代劇場秘探】

【定時導覽：每周六、日 11:00~11:40；預約導覽：兩個禮拜前申請】

為滿足民眾的好奇心，也希望讓民眾對劇場建築與設備有清楚的輪廓與知識，大東開館以來即提供「劇場導覽服務」，由經專業訓練的劇場導覽員，講解劇場的建築藝術和專業設備，揭開劇場神秘的面紗。



鳳山城歷史悠久，人文薈萃，清朝建城以來，留下多處古蹟和遺跡，為保留歷史記憶，特於大東文化藝術中心設置「鳳山歷史教室」，以介紹鳳山歷史文物為主，並提供鳳山好吃好玩的各項資訊，展覽內容有雙城古道地圖、鳳山新城文化景點圖示、曹公圳文史、打鐵器具、文史出版品以及鳳山美食模型等，由專業導覽員解說與服務，來這裡讓您了解先人的足跡和鳳山歷史的演進發展。



以鳳山新城為核心的「鳳山假日文化公車」，特地安排導覽人員沿途解說當地人文風貌，來一趟文化公車知性之旅，帶您穿梭鳳山這一座蘊含豐富歷史文化氣息和飽滿生活能量的古老城邑，感受這裡心跳的脈動，和豐富多元的生命力。



相關展演活動均可透過大東文化藝術中心官方網

<http://dadongcenter.khcc.gov.tw/home.aspx>

及 FACEBOOK 臉書粉絲專頁

<https://www.facebook.com/da.dong.art> 取得最新資訊。

全臺唯一單車國道—鐵馬樂活遊屏東

屏東縣政府 張嘉宏

摘要

屏東縣南北長 112 公里，南二高於屏東縣境自九如到林邊長約 40 公里，聯結農業生物技術園區、六堆客家文化園區、大鵬灣國家風景區等重要據點，本府以二高所經各文化景點為主軸，充分運用二高高架橋下閒置空間設置自行車道，並於橋墩區施作景觀綠化工程改造為休憩綠帶，發展全國獨一無二的單車國道。

單車國道從九如交流道至林邊交流道，除跨隘寮溪大排段、竹田及南州交流道土堤段、三處跨越台鐵段，其餘均為高架橋型式，南二高潮州、崁頂及南州段高架橋下平面道路於高速公路興建時一併開闢完成，其餘均荒野雜草叢生。屏東縣曹啟鴻縣長於 94 年底就任後即進行南二高橋下興建自行車道計畫—單車國道建置計畫，以南二高所經各文化景點及當地特色及風情為主軸，擬訂「單車國道整體綱要計畫」，規劃四核心區依續推動目標。

壹、計畫緣起及目的

近年來，永續發展、綠色交通、大眾運輸導向發展、理智型成長等概念已成為全球都市發展趨勢，透過強調人性化之都市空間與運輸環境，同時在注重運輸系統發展效率之餘，也須兼顧環境的負荷與民眾的安全，所以運輸系統除滿足民眾生活的機動性與可及性之外，更應滿足環境保護與優質生活之雙向需要，亦即以綠色交通的建設思維，來達到以人為本的交通環境。

行政院提出台灣應規劃建置千里自行車道及萬里步道方針，建構與整合全國自行車道及步道系統，提供民眾可以運動、休閒、娛樂的美麗空間，達成「越走越美麗、越騎越健康」

境界。屏東縣政府配合該方針，規劃於南二高橋下設置自行車道並利用鄉間小路完整串聯九如到林邊之單車國道，使騎乘自行車免受日曬雨淋並利民眾有更多休憩運動場所，以推展觀光休閒合一、全民運動與建構旅遊新動線。

貳、計畫範圍

「屏東縣單車國道貫通暨串連高雄市規劃設計」計畫範圍自台 3 線與二高交會處至台 17 線與二高交會處，單車國道規劃四核心區，第一核心區蘭花蕨自行車道、第二核心區長治麟洛自行車道、第四核心區大鵬灣國家風景區自行車道已陸續建置，現正推動第三核心區南州糖廠自行車道，並利用鄉間小路，以完整串聯九如到林邊之單車國道，本案納入武洛溪、東港溪及舊鐵橋自行車道暨南州鄉台糖舊鐵道、串連崁頂鄉內自行車道，以發展橫向自行車道交織自行車道路網。各核心區分述如下：

第一核心區 農業生科園區為主軸

從九如交流道至長治交流道，全長 7.4 公里，涵蓋里港、九如、塩埔、長治及屏東市，以熱帶農業博覽會場、農業生物園區及高雄改良場為重點區，利用二高下平面道路串聯各重要據點，於 95 年底施作完成並命名為蘭花蕨自行車道，除提供自行車喜愛者一處特別悠閒、舒適、安全的自行車道，更是當地居民早晚及假日休閒運動的好地方。未來武洛溪排水整治完成、利用水防道路作自行車道，將可聯接到高屏溪堤防及河濱公園。

第二核心區 六堆客家文化園區及運動公園為主軸

從長治交流道至麟洛運動公園，全長 8.2 公里，涵蓋長治、麟洛、內埔及竹田。以六堆客家文化園區、運動公園為重點區。其亦可利用鄉間小路串聯附近的景點如：屏東觀光酒廠、西勢六堆忠義祠、客家文物館、豐田村懷忠門（三級

古蹟)、麟洛鄭成功廟及客家村落，全段自行車道及跨越台一景觀橋於 98 年 8 月施作完成並命名為長治麟洛自行車道。

第三核心區 南州糖廠為主軸

從麟洛運動公園至南州，涵蓋竹田、潮州、萬巒、萬丹、崁頂、新埤、佳冬及南州，全長 21.1 公里，以南州糖廠為重點區，本核心區已陸續興辦開闢自行車道。

第四核心區 大鵬灣國家風景區為主軸

從林邊至大鵬灣環灣道路，全長 3.3 公里，涵蓋林邊、東港及新園，以大鵬灣國家風景區為重點區，配合園區發展觀光及休閒活動。

參、基地現況調查

本計畫工程用地為南二高橋下公地，交通部國道高速公路局經管已同意本府使用管理。單車國道從九如後庄至林邊台 17 省道全長 40 公里，依地型地貌、建物道路現況可劃分 18 段，竹田及南州交流道土堤段、三處跨越台鐵段共計 5 段、長 6.9 公里、佔 17.25% ，其餘均為高架橋型式計 13 段、長 33.1 公里、佔 82.75% 。單車國道高架橋型式中，現已施作完成計 10 段、長 26.9 公里、佔 67.25% ，爭取中央補助中計 3 段、長 6.2 公里、佔 15.5% 。

單車國道建置情形表

編號	分段名稱	起點	迄點	長度	備註
1	蘭花蕨自行車道	九如後庄	屏 23 線	7.4km	已施作完成
2	長治交流道自行車道	屏 23 線	興華街	2.3km	已施作完成
3	長治麟絡自行車道	興華街	台一省道	5.9km	已施作完成
4	跨台一景觀橋自行車道	台一省道	運動公園	0.3km	已施作完成
5	竹田之星木拱橋串聯段	運動公園	南麟洛大排	1.0km	已施作完成
6	竹田段北端綠美化自行車道	隘寮溪大排	屏 87 線	1.1km	已施作完成
7	竹田段北端自行車道 A 段	屏 87 線	西勢台鐵線	1.1km	已施作完成
8	跨西勢台鐵段	西勢台鐵線	屏 50 線	1.6km	跨西勢台鐵段，建議尋替代路線。
9	竹田段北端自行車道 B 段	屏 50 線	竹田交流道北側土堤	2.4km	已施作完成
10	竹田交流道土堤段	竹田交流道北側土堤	竹田交流道南側土堤	1.0km	竹田交流道土堤段，建議尋替代路線。
11	跨東港溪中游景觀吊橋自行車道	竹田系統交流道南側土堤	潮州段橋下平面道路路北端	0.5km	爭取中央補助中
12	潮州崁頂自行車道	潮州段橋下平面道路北端	187 縣道	4.4km	爭取中央補助中
13	跨崁頂台鐵段	187 縣道	屏 70 線	1.3km	跨崁頂台鐵段，建議尋替代路線。
14	崁頂自行車道	屏 70 線	屏 72 線	1.3km	爭取中央補助中
15	南州交流道土堤段	屏 72 線	南州交流道南側土堤	1.7km	南州交流道土堤段，建議尋替代路線。

16	南州自行車道	南州交流道南側土堤	屏 124 線	3.4km	已施作完成
17	南州林邊自行車道	屏 124 線	林邊台鐵線	2.0km	已施作完成
18	跨林邊台鐵段	林邊台鐵線	台 17 省道	1.3km	跨林邊台鐵段，建議尋替代路線。

肆、區域環境概述

一、自然環境

屏東縣境賽嘉航空公園的跳台往西望，地勢陡降沃野千里，是著名的台灣第二大平原—屏東平原，係由高屏溪、荖濃溪、隘寮溪、東港溪、林邊溪等網狀河流沖積而成，北起里港、高樹，南至佳冬、枋寮，面積約一一六〇平方公里，區內溪流縱橫，水源充沛，農漁業發達，是本縣的菁華區，百分之八十以上的人口均生活在此。平原區以東，山勢陡峭，屬大武山山脈及中央山脈南段，為全縣屏障，縣境內的三地門、霧台、瑪家、泰武、來義、春日等山地鄉山區，平均海拔均超過一千公尺，高屏溪、東港溪、林邊溪均發源於此，高屏溪、東港溪提供整個大高雄地區大部分的飲用水源，近年來，水量的減少與水質的惡化已是不爭的事實，唯有嚴格管制各式廢水排放標準，並在水源上游作好森林保育及水土保持工作，方能確保屏東青山常在，綠水常流。

屏東平原是西北雨的故鄉，西北雨在氣象報告上稱為午後雷陣雨，往往發生在萬里晴空、日照強烈的午後。頃間烏雲密佈，雨來得又急又大，閃電與轟隆隆的雷聲穿插其中，造成名符其實的午後雷陣雨。熱帶季風氣候的屏東，全境皆在北回歸線以南，年平均氣溫約為二四點五度，夏季長達九個月，素有「熱帶之都」稱呼。屏東的夏天雖然特別長，但並不意味著高溫酷熱，憑著台灣海峽、巴士海峽與太平洋的

圍繞，加上海洋性熱帶季風不停地吹拂，調節了令人灸悶的熱氣，最熱的七月平均氣溫反較台灣其它地區低。大武山山脈與中央山脈的屏障，阻隔了冷冽的東北季風，加上緯度偏低，日照充足，使得屏東的冬天並不明顯，除了幾天寒流來襲的日子外，南國溫煦的陽光仍然提供這塊土地一個如沐春陽的冬天。最冷的一月平均氣溫才攝氏十九點五度，恆春地區更高達攝氏二〇點五度，比起台北的攝氏十五點三度，台中的攝氏十五點八度，真是溫暖多了。日照充足，夏季綿長，造就了屏東地區一年三穫（兩季稻米、一季雜糧）的農業收成，也讓這塊肥沃的土地成為水果的王國。蓮霧脆甜可口、椰子消暑解渴、芒果風味獨特、香蕉細緻香甜、鳳梨色味俱豐，一年四季皆有應景的水果提供消費者多樣的選擇。這塊南國的土地，真是標準的夏天不熱、冬天不冷，民風純樸、物產豐富、氣候宜人。不過，刮起颱風或落山風，也常造成災害。颱風是一種發生在北太平洋西部而在東亞地區活動的熱帶氣旋，常在夏秋之際侵襲本區，造成人員的傷亡及財產的損失。

單車國道系統主線北起九如鄉後庄路口，南迄林邊交流道，全長 40 公里。單車國道係利用南二高高架橋下空間規劃作自行車道，使騎乘自行車免受日曬雨淋，為維護自行車騎士安全，自行車道與一般道路採塊狀護欄或水泥矮牆分隔型式，另外，沿途中央橋墩分隔帶也進行綠美化，將環保、地方文化融入原本各區段自行車道，增加各段間的騎乘樂趣。

二、人文環境

屏東縣位處台灣最南端，全縣共 33 個鄉鎮，包含 1 市 3 鎮 29 鄉，各鄉鎮市人口數均在 30 萬以下，屬中小型都市，屏東縣之人口多分佈於平原系統，約佔屏東縣總人口 64%，屏東縣每千人小汽車持有數約為台灣地區平均値之 0.88 倍低於平均値；每千人機車持有數則為台灣地區平均値之 1.25 倍高於

平均值，明顯可見屏東縣目前私人運具之主要選擇仍為機車，為能進一步推動人本交通路網構想，建構屏東縣兼具通勤減碳、歷史人文與樂活休閒之綠色路網架構，並打造人性、人文、環保及生態之通行環境，以即時因應區域城鄉發展之需求。

屏東縣年度總遊客人次較高之遊憩景點多集中於恆春鎮境內之墾丁國家公園。而民國 98 年度遊客數最高之遊憩景點為國立海洋生物博物館，其平均每日遊客數達 2,569 人次，其次則為鵝鑾鼻公園與貓鼻頭公園，平均每日遊客數皆高於 1,900 人次。至於屏北地區以台灣原住民文化園區較為著名，其 94 年至 97 年間之每年遊客數皆高於 25 萬人次

重大交通建設方面，鐵路改建工程局「臺鐵屏東潮州捷運化暨高架化計畫」已奉行政院 96 年 5 月 7 日核定興辦，預定民國 104 年 12 月完工，本計畫為臺鐵屏東-潮州長約 18 公里改建雙軌電氣化並高架化，提升潮州站為頭等站並取代高雄站成為西部長途列車始發站，列車每日增為 184 班次，潮州鎮將成為南部交通樞紐。單車國道自九如鄉後庄至西勢台鐵段長約 19.1 公里已興建完成，單車國道已可聯結台鐵西勢火車站串連大眾運輸系統。

伍、計畫整合協調情形

高雄市政府 102 年 5 月 29 日邀集台南市、屏東縣及相關單位召開 102 年度教育部體育署「自行車道整體路網串連設計計畫」，高雄市與屏東縣規劃 3 處銜接點，第一串連點：台 3 線里港大橋或台 22 線里嶺大橋串連至國道 3 號高架橋下屏東縣建置之單車國道線；第二串連點：大樹接屏東市，未來鐵路高架化後將利用高架鐵路下之空間規劃自行車道；第三串連點：林園接東港，可經新建置雙園大橋設置之自行車道與屏東縣自行車道串連，公路總局第三區養護工程處表示省道未有設置自行車專用道之計畫，將來自行車道之路線建議採用混合車

道方式。

單車國道北端起點可經台 3 線串連高雄市、中間點可連接台鐵西勢站串連大眾運輸系統、南端終點恰與台 17 線環島自行車道連接，使自行車旅遊範圍更加擴展及更多元的活動空間。

單車國道於南二高高架橋型式段，大多採單柱型式間距 45 公尺，於交流道或特殊地形則採雙柱或複數柱型式。自行車專用道主要配置於單柱二側各 3.5 公尺，雙柱或複數柱則採中間穿越，除自行車道及休憩節點廣場外，沿途種植豐富植栽景觀並設置公共藝術，跨越台一省道不對稱鋼拱斜索幸福紅橋已成為迎賓地標，跨南麟洛大排段跨距 20 公尺竹田之星木拱橋為南台灣最長木構橋，單車國道竹田段亦發展槌球運動及遙控汽車競賽活動並深入客家庄無圍牆養生村理念，使旅程中有不同騎乘樂趣並體驗單車國道經各鄉鎮所發展特色。

陸、規劃設計構想

一、本計畫所規劃之自行車路線依其路權、規劃方式、佈設位置可分為 3 類並說明如下：

- (一) 自行車專用道規劃於人行道：於人行道空間佈設自行車道，採用標線分隔，或與行人共用空間，因此相關路基、鋪面、標線工程皆應納入經費概估，另由於人行道已與汽機車車道分隔，安全性較佳，因此無需設置警告標誌。
- (二) 自行車專用道(優先道) 規劃於車道空間：於現有車道空間佈設自行車道，為考量住(商)家出入及路邊停車需求，利用標線方式分隔，以自行車優先道型態，使汽機車可跨越，因此有設置警告標誌的必要。
- (三) 自行車與一般車輛共用道路：自行車行駛於一般道路，因此無需進行路基、鋪面、標線等工程，但必須於車道

繪製自行車 LOGO 並於車道旁設置警告標誌，以保障自行車騎士安全。

二、經營管理及維護模式

自行車屬於短程交通工具，因此自行車發展常侷限於特定地區，此現象成為自行車發展的不利因素之一，因此在長程運輸方面，如可結合大眾運輸系統轉乘或提供大眾運輸工具搭載自行車服務，對於自行車活動範圍將可延伸，而短程運輸方面，利用自行車作為地區性通勤或通學交通工具，或是風景區觀光休閒交通工具，則可減輕尖峰時段道路交通量及風景區停車空間不平衡問題，故自行車與大眾運輸系統有效結合，將有利於自行車發展與推動自行車整合大眾運輸暢遊屏東縣之目標，公路客運與鐵路客運之整合亦是不可或缺的課題，本計畫建議透過現階段大眾運輸系統主要轉運節點作為自行車轉運站，使外來遊客可利用鐵路進入屏東縣，進而透過公路客運轉乘接駁服務抵達縣內各重要觀光景點，藉以享受騎乘自行車之樂趣。

維護工作可分為經常性的清潔與公共設施的定期檢修。經常性維護工作鼓勵由鄰里、民眾或附近學校進行維護工作；定期檢修工作則由本府工務處委託相關專業技術公司，以保持公共設施及相關設施的使用效益。民眾參與的方式對於本計畫範圍及周遭環境的發展助益甚大，除可激發民眾對本計畫範圍環境景觀風貌之認同感、對公共設施及相關設施有所有權感外，更自然會加以愛惜，亦可喚起當地居民的鄰里意識，引發居民對周遭環境的關心。

三、提升自行車運動人口與健康促進預期績效

自行車是一種具備省能、無污染、休閒、運動及健身等功能之交通工具，近年在環保意識強化，與休閒意識抬頭下，自行車演變為休閒、健身、運動的前衛交通器材，亦是悠閒遊逛與深度體驗環境的時尚工具。單車國道有系統的整

合與建構自行車道路網與服務設施，藉以提升自行車運動人口，以期每年以 1,000 人的成長幅度為目標。如以自行車做為運動方式則每小時消耗熱量可達 150 大卡。

四、綠色內涵與綠色能源構想

各項公共建設之設計應採用符合環保、節能減碳概念之綠色內涵及綠色能源，綠色內涵則可分為綠色環境、綠色工法、綠色材料、綠色能源等四大內涵，本計畫採用綠色內涵之設計如下：1. 自行車道路面及周邊休憩點之鋪面設計採用具符合綠色材料為原則、2. 自行車道沿線照明設施則採用太陽能、LED 照明等具綠色能源之照明設施、3. 於自行車道的路線上遍植景觀植栽，並在自行車道周邊搭配較具綠蔭效果之綠帶以符合綠色環境之需要。

五、帶動運動及觀光產業

自行車道路網的建置是為讓遊客能於選定或規劃完善之自行車路線中進行騎乘、健身、賞景、兜風、遊逛…等運動、休閒活動外，亦可配合旅行、遊憩、觀光、教育等機能，提供滿足使用者的多元化需求。為充分服務遊客，提供友善騎乘環境，自行車道系統除路線外，尚應包含安全措施、解說指標設施、服務賞景據點、餐飲休憩據點、產業或文化設施及相關服務設施系統等，以使遊客有方便、安全的享受騎乘樂趣、並基於活動需求及休閒運動豐富性與多樣性考量，結合地區觀光資源、產業特色、住宿設施及運具接駁配合等條件，提供完善的套裝遊程。以自行車遊客之需求為出發，讓搭乘火車、公路客運、自行開車或全程騎乘自行車遊客，能全程安全使用自行車道並充分掌握旅遊資訊。

六、區域內自行車道使用情形

本府針對單車國道-「長治-麟洛自行車道」自行車使用者進行自行車道滿意度調查，藉以了解使用者特性、使用習

慣與需求，並做為現有路線改善或納入後續自行車道規劃時之參考。調查結果顯示，民眾對於單車國道的整體滿意度良好，但在設施維護及執法管制方面仍應加強，另外對於部分服務設施的不足(如租賃站、廁所、照明路燈、維修設施、補給設施等)可指引民眾前往周邊鐵馬驛站(警察局各分駐所提供單車服務設施)，而單車國道後續新建路段仍應針對鐵馬驛站的建置或改善納入考量。此外，單車國道-「長治-麟洛自行車道」經評選榮獲 2011 園冶獎殊榮。

柒、預期成果與具體效益

單車國道北、中、南端分別串連高雄市、台鐵大眾運輸系統、環島自行車道，賦予屏東縣自行車道路網多元效應，亦可響應環保節能「兩鐵逍遙遊計畫」，為愛好騎乘單車提供更舒適、更多元的活動空間，邀請外縣市及本縣各鄉鎮市自行車民眾，將單車帶上火車，使自行車旅遊範圍更加擴展。

本計畫更期待藉由自行車休閒運動及觀光活動的導入，並且結合地區特色觀光及產業活動，為地方帶來更多元化及系統性之觀光遊憩體驗，同時帶動地方之經濟、觀光之效益，以提升觀光產值及達成預定績效指標。

將來推展大眾運輸系統搭載或運送自行車之服務，可將民眾私人的自行車透過轉乘接駁的方式運送至屏東縣各地，另考量在大眾運輸場站與觀光景點提供自行車租賃服務，以提升大眾運輸系統與自行車使用率，更可進一步轉變遊客觀光的型態與習慣，以自行車代替汽機車遊覽觀光風景區，達到節能減碳效果並改善假日時風景區交通壅塞情形。

屏東縣政府將致力完成單車國道全線 40 公里貫通及串連高雄市自行車道，未來以單車國道為主軸，發展橫向自行車道聯結重要據點以交織自行車道路網，使騎乘自行車免受日曬雨淋，充分享受慢活騎乘樂趣，一起體驗屏東的好山好水，使自

行車運動能推廣深入到屏東地區的每個角落，讓屏東成為一個友善、健康、幸福、環保且別具風情的單車旅行環境。

捌、討論議題

- 一、本案例為運用二高高架橋下閒置空間設置自行車道，您認為有那些空間可設置自行車道？
- 二、對於提升自行車道使用率有何創新想法？
- 三、對於自行車道維護管理有何具體建議？
- 四、未來自行車道路網建構完整，您是否願意捨汽機車而改騎自行車？
- 五、請思考騎自行車的好處，您是否願意開始多騎乘自行車？

單車國道路網建置示意圖



— 已完成自行車道26.9km

⋯ 申請中自行車道6.2km

— 尋替代路線段6.9km

農業生物科技園區

六堆客家文化園區

西勢火車站

南州糖廠

大鵬灣國家風景區



1. 蘭花藏自行車道7.4km

2. 長治交流道自行車道2.3km

3. 長治麟絡自行車道5.9km

4. 跨台一景觀橋自行車道0.3km

5. 竹田之墓木拱橋串聯段1.0km

6. 竹田段北端綠美化自行車道1.1km

7. 竹田段北端自行車道A段1.1km

8. 跨西勢台鐵段1.6km

9. 竹田段北端自行車道B段2.4km

10. 竹田交流道土堤段1.0km

11. 屏東港溪中游景觀吊橋自行車道0.5km

12. 潮州坂頂自行車道4.4km

13. 跨炭頂台鐵段1.3km

14. 炭頂自行車道1.3km

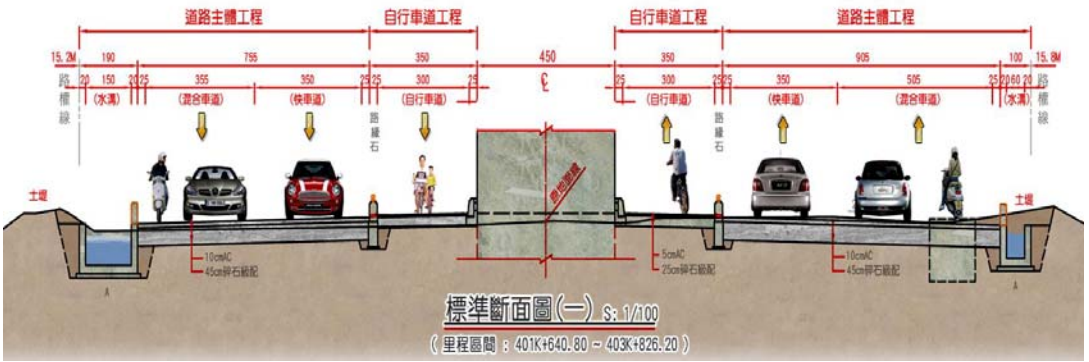
15. 南州交流道土堤段1.7km

16. 南州自行車道3.4km

17. 南州林邊自行車道2.0km

18. 跨林邊台鐵段1.3km

單車國道自行車道配置圖



高架橋下單柱標準斷面圖



高架橋下單柱配置二側自行車道



高架橋下雙柱配置中央穿越自行車道



跨河木拱橋



綠意盎然植栽