

國立臺灣大學政治學研究所

碩士論文

Graduate Institute of Political Science,

National Taiwan University

Master Thesis

高雄市氣候變遷政策治理網絡之探討

The Climate Change Governance Network in Kaohsiung

錢雅萱

Ya-Hsuan Chien

指導教授：林子倫博士

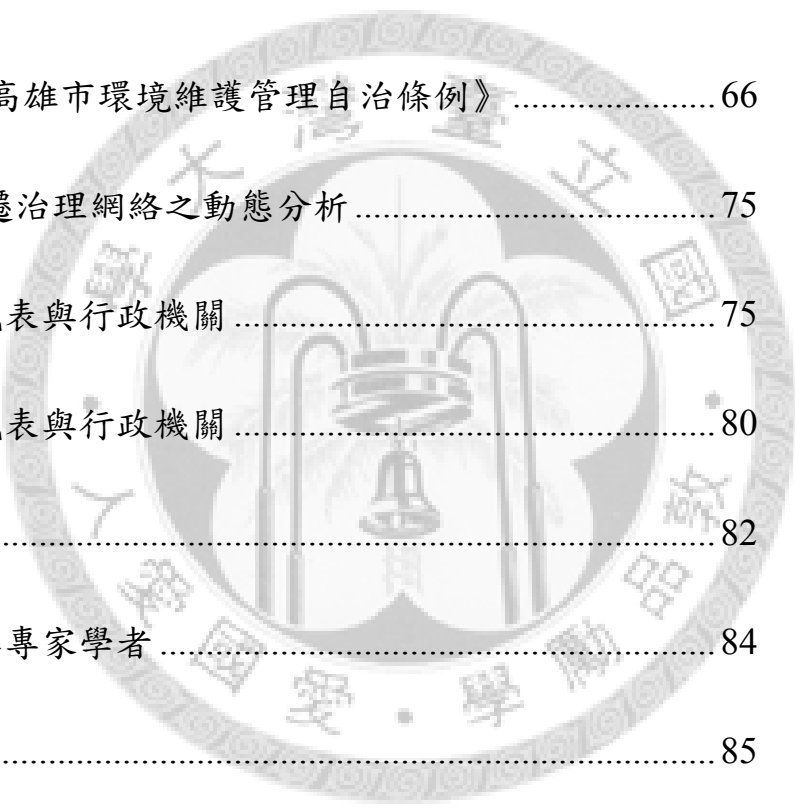
Advisor: Tze-Luen Alan Lin., Ph.D.

中華民國 104 年 7 月

July, 2015

目次

謝辭	i
中文摘要	iii
Abstract	v
第一章 緒論	1
第一節 氣候變遷與治理危機	1
第二節 地方氣候治理	5
第三節 研究標的與架構	13
第四節 研究方法	17
第五節 預期研究貢獻	19
第二章 文獻檢閱	20
第一節 從府際關係到網絡治理	20
第二節 氣候治理的策略論述與結構	37
第三節 小結	43
第三章 高雄市氣候變遷治理網絡之靜態分析	45
第一節 案例一：《高雄市綠建築自治條例》	45
第二節 案例二、《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例草案》	55



第三節 案例三、《高雄市環境維護管理自治條例》	66
第四章 高雄市氣候變遷治理網絡之動態分析	75
第一節 地方民意代表與行政機關	75
第二節 中央民意代表與行政機關	80
第三節 產業界	82
第四節 環保團體與專家學者	84
第五節 一般民眾	85
第五章 結論	87
第一節 高雄市氣候變遷治理網絡結構	87
第二節 影響治理網絡的要素	91
第三節 未來研究建議	95
參考文獻	97
附錄	105



謝辭

曾經不只一次的想過，如果真的到了自己的論文謝辭應該怎麼撰寫，但是真的到了動筆的這一刻，已經是多年多年後研究生生涯的終點，如果不是指導教授林子倫老師的諄諄教誨與督促，怕是差點走不到這一步。謝謝老師一路的指點，在我不只一次決定要放棄的時候，一次又一次地拉我走向研究的路。謝謝黃東益老師，您在我還懵懂無知的大學時期啟發了我對於研究的興趣，謝謝您願意在我畢業後願意給予指導，告訴我在任何時候只要有任何研究上的問題，都可以求助於您。謝謝趙永茂老師與洪美仁老師不吝指教，在論文口試其間給予很多寶貴的意見。謝謝我的家人，一直陪著我在每一次的瓶頸中煎熬，告訴我要努力、告訴我你們的期待。謝謝宜卿學姐在研究撰寫過程中的諸多協助，謝謝亮宇學長的提點，謝謝公司組長讓我在邊工作的情況下能完成學業。真的要感謝的人太多太多，在名為「我的世界」的小框架中，要是少了任何一位，就不會是現在的這本論文，也不會是現在的這個我。謝謝你們，我畢業了。

錢雅萱，台北家中

2015/08/17 夜



中文摘要

為了應對氣候變遷引發的治理危機，政策網絡的建立與維繫，成為倡議者整合利害關係人的方法，本研究以 Marsh & Rhodes 的政策網絡理論為架構，界定重工業城市高雄市在《高雄市綠建築自治條例》、《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例》草案、與《高雄市環境維護管理自治條例》的網絡節點與互動方式，深入了解近年來高雄市政府氣候變遷政策背後的治理網絡。

本研究發現，高雄市的氣候變遷治理網絡與政策環境的變遷有相當的關連性。歷經行政機關首長更替、市議員改選、以及社會風氣的改變，政策網絡的成員也在互動過程中，逐漸的調整其意識形態與價值，進而影響到最終政策的產出。研究發現，支持派議員與高雄市環保局做為政策網絡的主導團體，其積極性將直接影響整體政策網絡意見的分歧程度。在《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例》一案由於環保局首長更替，主導團體自顧不暇，對於推動政策與整合意見興致缺缺，政策網絡中的不同意見未能獲得整合，也最終導致該案被擱置至今。最後，綜觀三項法案的治理網絡，利害關係人之間正式的互動管道仍然十分缺乏，不論是體制內或體制外的利害團體，除了公聽會外，幾乎沒有一個正式的機制能夠成為利害關係人溝通的管道。特別是中央與地方之間，中央政府仍然以上對下的方式來處理高雄市氣候變遷的爭議問題，在雙方主政黨派不一致的情況下，沒有辦法進行有效的溝通與協調，進而導致氣候變遷相關法案在高雄市三讀通過後，卻受到中央政府否定的結果。

關鍵字：高雄市、氣候變遷、政策網絡、《高雄市綠建築自治條例》、《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例》、《高雄市環境維護管理自治條例》



Abstract

The Climate Change Governance Network in Kaohsiung

by

YA-HSUAN CHIEN

July 2015

ADVISOR(S): TZE-LUEN Alan LIN, Ph.D

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR: PUBLIC ADMINISTRATION

DEGREE: MASTER OF SOCIAL SCIENCE

KEY WORD: Climate Change, Governance Network, Kaohsiung Climate Change Policy, Self-Government Ordinances

Due to the climate change, the governance network approach became one of the best way for policy maker to coordinate with those cross-agent stakeholders. This essay took Kaohsiung for example, especially for three local environmental laws which were proposed between 2011 to 2015 in Kaohsiung.

The research discovered that some stakeholders show an active attitude toward climate change policy, including some aldermen and civil servants in Kaohsiung Environmental Protection Bureau. Those active stakeholders played very important roles in the governance network of Kaohsiung climate change policy. When the Director of Environmental Protection Bureau resigned at August 2012. Without an active group to motivate communication between stakeholders, every policy process nearly stopped at the same time. The research also noticed other example shows policy environment affected the whole policy network. Kaohsiung aldermen re-elected at January 2015, and

it also influenced the major attitude of Kaohsiung civil council.

Furthermore, social atmosphere influenced the core concept of the stakeholders. From 2012 to 2015, climate change issue has spread nearly all Taiwan's society. People started to know what's climate change and why human beings need to stand up and do something for climate change. When being charged for greenhouse gas emission, heavy industry also knew their responsibility.

According to the research, the author suggest that the governance network in Kaohsiung may probably improve their communication between different status stakeholder. Especially central government and civil government, also industry, civil government and aldermen, there's nearly no formal communication ways between them. For future research, the research suggest that may focus on how to restrict too much informal coordination and exchange of interests.



第一章 緒論

第一節 氣候變遷與治理危機

工業革命後兩百餘年以來，高速成長的科技技術與人類社會變革幅度逐漸趨緩，在慢下發展腳步的同時，對於各種工業負面效應與外部成本的關心開始取代傳統的經濟發展議題，逐漸躍上討論及談判的議程。特別是人類活動對於自然環境的破壞與自然資源的過度消耗，帶來生活品質下降以及漸顯嚴重的氣候災害，層出不窮的生態危機與前所未見的環境變化，大氣中臭氧層破洞、全球暖化、海平面上升、大規模海嘯等問題更直接影響到人類的生存空間，使得各國政府不能再忽略環境議題的重要性。而上述所列的環境議題，似乎最終都與「氣候變遷 (climate change)」脫不了幹係，使得此一議題在二十世紀末開始成為國際注目的焦點。1987 年聯合國環境發展委員會 (World Commission on Environment and Development, WCED) 發表「我們共同的未來 (Our Common Future)」提出永續發展的概念，報告中將永續發展定義為：「能滿足當代需求而又不損及未來世代追求其需求的發展型態。¹」亦即吾等在追求發展之餘，必須在代際間公平正義的前提下，重新思考如何減少能源消耗以及過度的溫室氣體排放以維持生態均衡，進而達至環境永續的目標，將會成為未來世界各國所必須重視的公共政策論述方向。

1992 年 6 月，各國政府在裡約舉辦的地球高峰會上開始展開追求永續發展的具體行動，會中總計共 154 個國家代表簽署了「聯合國氣候變化綱要公約 (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)」，認同全球應共同合作減少溫室氣體排放的理念。繼之於 1997 年在日本京都細部制定具有強制法律拘束力的補充條款，亦即後廣為人知的「京都議定書」。其中以「共同但有區分的責任 (common but differentiated responsibilities)」為原則，明確規範附件一國家 (Annex

¹本段原文為：“Sustainable development is a development that needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their needs.” (WCED, 1987:43)。

I Parties)，包含美國、日本等三十八個國家與歐盟，在 2008 年至 2012 年間所應控制的人為溫室氣體排放量，並於 2005 年 5 月 25 日開始生效（林子倫，2008：162-163）。然而隨著時程逐漸逼近京都議定書規定的期限，各種問題開始浮上檯面。暫且不論氣候變遷議題所包含的其他面向，單就如何達到京都議定書中所規定的溫室氣體減量標準的問題而言，「聯合國氣候變化綱要公約」第十三次會議（COP13）中提出「調適（adaption）」與「減緩（mitigation）」作為主要的因應策略，不論是產業結構的改變、減少能源消耗與依賴、居民生活型態的調整、公共建設與防災體系的建立，都牽扯到複雜的跨部會與跨層次治理議題，各國政府官僚與研究者開始發現氣候變遷議題不僅僅是經濟發展與環境保護之間的棘手問題，更帶出長久以來公部門在組織協調、溝通與整合上的治理危機。

事實上，「治理」概念的出現早於 1993 年美國柯林頓政府提出的「新政府運動」，在當時沸沸揚揚的「新公共管理」與「師法企業」的概念中，援引企業組織的四項原則：「刪減繁文縟節（cutting red tap）、顧客至上（putting customs first）、充分授權以獲得實際成果（empowering employees to get results）與回歸基本（cutting back to basis）」，希望建立花費最少而運作最好的政府（孫本初，2005：108）。「治理」（governance）一詞最早運用在世界銀行（World Bank）1989 年的報告中，其以「治理危機」形容當時各國在各個層面所面臨的執行問題，在一九九四年，世界銀行以國家的層次，將治理界定為「一國在各個層次執行其經濟、社會資源、權力的行為」（World Bank，1994：14；轉引自孫本初：2005：109）。然而公共行政並不只是將支出與收入做最有效率的管理而已，在將概念轉化為政策的過程中，行政者必須要去調和「個人偏好」的短期利益偏差與「集體行動結果」之間的各種問題，而這就需要所謂的「治理」（吳瓊恩，2002：178）。而當個人與集體擴大成為「組織文化」或「組織本位主義」後，更加深了其中協調與磨合的困難性。

氣候變遷由於自身的議題複雜性，更加凸顯了現代社會中對於網絡治理的需

求。特別是在傳統政府組織中，部門與部門間的聯繫通常是依靠制式的公文傳遞，而上級單位與下級單位之間更是經常被層級節制的組織設計侷限住討論的空間。以台灣的情況而言，即便我國並未簽署氣候變化綱要公約，但為了因應國際討論的趨勢以及未來可能增收的懲罰性關稅，仍無法免除應盡的國際減量責任。根據經濟部能源局統計，台灣溫室氣體的排放總量從 1990 年 1108.30 百萬公噸二氧化碳當量，上升至 2010 年 2544.84 百萬公噸二氧化碳當量，約計成長 93.4%。以排放部門分門別類而論在 2009 年工業部門佔總排放量的 48.9% 位居第一、其次則是服務業部門的 13.9% 與運輸部門的 13.6%，住宅部門則佔 12.9%（經濟部能源局，2011）。值得注意的是，在 1990-2009 年間的碳排成長率以服務業部門為最高（6.1%），其次才為住宅（5.2%）與工業（4.4%）能源（3.4%）等類別（能源局，2011）。總體而言，台灣在氣候變遷議題上所面對的問題可分為：高耗能的產業結構、高碳排的能源供給、高碳耗能的運輸型態與住商模式、基礎建設不能應付氣候變遷、水土資源保育不良六大項（參照下表 1.1；研考會，2011：5-6），台灣若要積極因應氣候變遷的減量與調適，絕非單一部會可以自行解決，需要在跨領域的能源政策、產業政策與環境政策上做出變革，如下表 1.2 中所示，中央部會在推動永續都市計畫中至少需要七個相關部會參與。如何分工、協調與整合各個專業單位，不僅僅是中央政府應該思考的面向，也是當代地方政府必須要面對的挑戰。

學者 Wilson 曾這麼形容：「官僚體系是一個複雜多樣的現象，並不是單一的社會範疇，或一個政治名詞。（Wilson，1989：10；轉引自陳敦源，2002：228）」政府組織特別是高層的行政人員每天花費許多時間在進行與其他機關的溝通協調工作，他們必須認識到政府組織的運作並不是沒有成本的，並思考怎麼去降低運作的交易成本。這類議題在公共行政領域的研究上通常稱之為棘手議題（wicked issues），因為這類型的議題經常抗拒單方所提出的解決方案，不管是垂直的中央與地方政府關係，還是水平的部門與部門之間，都具備著行政轄區界線模糊或重疊的問題（陳秋政，2008：29），這個時候網絡治理就變成一個可能的解決方案。

表 1.1 台灣 2009 年與 2010 年部門別二氧化碳排放量

	2009		2010		成長率 (%)	貢獻度 (%)
	排放量	%	排放量	%		
總計	239.5	100	254.5	100	6.2	100
能源部門自用	24.8	10.4	26.3	10.3	6.0	9.9
工業部門	110.6	46.2	123.0	48.3	11.2	82.6
運輸部門	34.2	14.3	35.3	13.9	3.4	7.7
農業部門	2.7	1.1	2.6	1.0	-2.6	-0.5
服務業部門	34.1	14.2	34.5	13.6	1.3	2.9
住宅部門	33.2	13.9	32.8	12.9	-1.2	-2.7

單位：百萬公噸 CO₂

資料來源：經濟部能源局（2011）

表 1.2 台灣目前因應氣候變遷策略事項之中央部會分工

負責單位	工作內容
行政院國家永續發展委員會	整合協調政府各部門推動永續發展工作
行政院國科會永續發展研究推動委員會	相關永續發展研究計畫
行政院環保署	協助中央地方推動環保工作
行政院經濟部能源局	能源效率提昇與再生能源策略計畫
行政院經濟部工業局	永續產業發展與推動計畫
行政院內政部營建署	城鎮地貌改造－創造台灣城鄉風貌示範計畫
文化部	社區總體營造

資料來源：整理自經濟建設委員會全球永續都市專案計畫（2007）

第二節 地方氣候治理

壹、 城市在氣候治理的責任與角色

地方城市對於氣候變遷目標的達成扮演著一個關鍵性的地位。隨著民主化與分權的趨勢，國家角色不斷衰退的同時，城市的影響力正一步步的向上邁進。依據聯合國的資料統計，自二十世紀後半葉起，世界的人口開始快速的往城市聚集，在 2005 年時全球城市人口為 31.8 億，佔總人口的 64.9%，成為人類生活的中心平臺（World watch Institute，2007：5）。從資源與能源的角度上來看，世界銀行的報告中亦指出城市使用了當代生產能源的 70%（World Bank，2009）。作為主要的資源消耗方，除了必須因應伴隨都市化而來的各種社會與經濟問題，城市居民過度消費的生活形態所造成全球資源的耗竭，以及全球 75%的二氧化碳高排放問題，當氣候變遷與資源短缺的問題成為全球性的議題時，城市的一舉一動都將牽動著全球永續性的成敗（Rees and Wackernagel，1996：245）。相對的，當未來多數的污染與排放來自於城市，城市也應該基於同樣理由成為永續發展的中心。

準此，各國逐漸發現將氣候治理中心由國家或中央政府轉移到地方城市的好處，除卻上述所言之城市的責任之外，城市作為次國家組織的節點，可以有效地避開國際間因國家經濟利益衝突而停滯的僵局，並在傳統國與國的對話模式外，另外發展出城市間更具彈性與活力的溝通平臺，對於台灣而言更是一個足以暫時跳過敏感的主權問題直接參與國際討論的通路。再者，從地方治理的角度而言，對於氣候變遷所造成的災害與影響，相較於中央政府，城市具有較高的行動力與個別地方資訊，能夠快速的做出反應；相較於再次級的鄉鎮單位，城市與地方政府所擁有的組織完整度、資金、資源，甚至是與中央政府的遊說抗衡能力、區域間的協調能力，皆非鄉鎮單位所可以與之比擬的。諸多的優勢與特性，使得城市在氣候變遷的議題討論中被排到了第一線上（Betsill and Bulkeley, 2006：142-143；Sippel and Jenssen, 2009：3；李長晏，2010：38）。

在國際上，城市間的聯盟亦積極於扮演氣候變遷議題中的關鍵角色，2007 年在印尼峇裡島舉辦的聯合國氣候變遷會議（UNFCCC）第十三次會議中，城市聯盟積極倡議並承諾地方層級的具體行動與配合，其中二氧化碳排放量在 2050 年前應降到 1990 年排放量的 60%，工業城更應降至 80% 的水準，由此可見地方城市在氣候變遷議題上的野心與企圖心。2011 年 UNFCCC 的第十七次會議於南非德班展開，與會期間看到更多非傳統的政治實體以積極堅定的態度表達了對於京都議定書的支持以及抑制全球極端氣候惡化的決心，特別是非洲國家與小島國家聯盟（AOSIS），他們在已開發國家與開發中國家各執一詞的國際談判中不斷發出對於生存的訴求，不僅僅是要求國際間制定有拘束力的規約並戮力執行，更要求更多的民眾、社區、地方組織、城市、區域聯盟、國家共同加入應對氣候變遷的行列。

然而，如何調適氣候變遷所帶來的災害與影響、並減緩氣候變遷的進程，由於議題涵蓋大量不同領域的專業，無法單純以「溫室氣體減量」的議題概括論述，「永續發展（sustainable development）」的概念便被提出作為整體因應氣候變遷的政策行動方案。而地方城市也隨著議題的開展，從最初消極的配合心態轉變為積極性的主動角色，不論使用何種詞彙命名，地方永續城市與低碳城市已經成為地方政府在考量地方中長程計畫時的重點目標。1992 年在巴西裡約所舉辦的地球高峰會中所提出的二十一世紀議程（Agenda 21）的第二十八章為根源，地方環境行動國際委員會（International Council for Local Environmental Initiative, ICLEI）、世界銀行、歐盟、與聯合國人居署（United Nations Human Settlements Programme, UN-HABITAT）共同推行了許多以地方為中心的行動計畫，如地方二十一世紀議程（Local Agenda 21）與永續發展行動計畫（Sustainable Development Plans, SDPs），伴隨著國際組織的經濟與技術援助，將地方永續發展的概念推廣至世界各地。然而永續城市的發展卻不如想像中順利，由於永續發展行動計畫的擬定通常係以國際組織與已開發城市的既有認知與經驗為基礎，在過度強調環境保護的情況下，城市中的社會問題與經濟發展無法平衡。特別是在近年來快速發展的城市中，「宜

居的生活環境」似乎變成了中上階層的「特權」(Md Masud Parves Rana, 2009: 508), 如何解決各領域中失衡的問題, 也是地方政府與區域聯盟下一階段需要仔細思考的問題。

貳、 台灣氣候變遷政策

台灣在氣候變遷的討論與行動上, 雖然囿於外交上缺乏主權基礎的關係而無法在國際會議中同步討論, 但相關的研究與對議題的重視並未落後於其他先進國家, 近年來更由於整體政治風氣的轉變, 「節能減碳」、「氣候變遷」與「低碳經濟」成為各界討論的顯學。國家永續發展委員會於 2005 年成立「氣候變遷京都議定書小組」規畫、推動氣候變遷的政策因應相關事務; 行政院下各部會亦有相關因應的工作小組之設置, 且陸續開展相關措施, 但始終缺乏整體統籌的單位與機制。目前台灣因應氣候變遷的核心政策為上述 2008 年通過的「永續能源政策綱領」, 2009 年的全國能源會議中, 中央政府設定了溫室氣體的減量目標: 在 2020 年我國溫室氣體的排放量要回到 2008 年水準, 2025 年溫室氣體排放量要回到 2000 年水準。然而此一目標設定, 主要是作為引導議題走向與標竿設定的功能, 囿於國家整體經濟發展需求的壓力, 在具體的行動策略方面依舊是以軟性的宣導與倡議機制主導氣候變遷的議題, 法律面上雖然一直有相關的討論, 但自中央環境保護署 2006 年提出《溫室氣體減量法》草案並送交立法院之後, 遲遲未能有相關的進一步法制發展。經過多次的朝野辯論與修正, 終於在 2015 年 6 月 15 日由立法院三讀通過《溫室氣體減量及管理法》, 作為我國第一部明確授權政府因應氣候變遷的法律, 明定長期減量目標及階段管制目標, 並搭配具經濟誘因的管理措施, 逐步推動臺灣因應氣候變遷的具體作為。

參、 高雄市氣候變遷政策

相較於中央政府, 台灣地方政府對於氣候變遷因應政策與行動, 早期大多是配合中央政府的政策來進行相關的宣導活動。2004 年至 2006 間為推廣地方永續發

展，經建會、研考會與環保署分別給予補助，在全台 25 縣市成立地方永續發展委員會，以跨部會協調為主要機能，統合處理永續發展中社會、經濟與環境的衝突與合作，成為地方因應氣候變遷行動的開端。隨後，各個地方政府也在制定減碳目標、清查溫室氣體排放總量與來源、規劃整體性的長程計畫、與建置專責單位等層面有先後不一的進展。

細部探究個別縣市的发展，高雄市可以作為台灣地方政府因應氣候變遷策略行動的先驅城市。作為台灣南方主要的重工業集散城市，區域內高污染與高碳排的企業林立，據高雄市環保局的統計，包含中鋼、台電興達廠、台電大林廠、中油高雄煉油廠、台塑仁武廠等一百零八家年排碳量一萬噸的企業，市內每年的溫室氣體的總排放量在 2010 年縣市合併升格前約在三千九百萬公噸到四千三百萬公噸間不等，工業部門佔其中 68% 以上的總體排放量，平均而言，市民每人每年平均排放量為 24.4 公噸，遠高於台灣國人平均碳排放量的 12 公噸。準此，高雄市考量到區域內產業結構的特性與地方環境背景，設定了更嚴苛的減碳目標，以 2005 年為基準，要求市內溫室氣體的排放量在 2020 年前減少 30%，對於工業部門則要求在第一管制期（2010 年至 2015 年間）減少 5% 的溫室氣體排放量，並繼而推出許多針對氣候變遷減緩與調適的計畫政策。

事實上，氣候變遷的議題在高雄市引起廣泛的回響除了其長期以來飽受工業所帶來的環境污染與生活品質上的危害，更有其城市歷史與結構上的因素。首先，高雄市位於我國南方，每年夏季颱風與間歇性短暫的暴雨經常為高雄市帶來可觀的雨量，隨著極端氣候的影響日益加重，伴隨著風災而來的淹水與海水倒灌，全球暖化所帶來的海平面上升，對於高雄沿海低窪地區居民的生活更是迫在眉睫的問題。特別是自 2009 年莫拉克颱風重創南台灣，高雄市（當年的高雄縣，現依 2010 年縣市升格合併為高雄市）往年一年份的雨量集中在三天內落下，不僅僅在平地市區產生嚴重的淹水問題，在山區也引發了大規模的走山，甲仙鄉小林村、那瑪夏鄉民族村與六龜新開部落幾乎滅村，災害的影響增加了高雄對於氣候變遷議題

的重視，並將討論層面由單純的環境議題提升到市政的全觀層次。

其次，高雄市與台北市作為最早升格為直轄市的城市之二，在地方財政劃分與地方自治的發展上都有優於其他縣市的基礎。三合一選舉後，高雄縣市合併升格將有助於地方性資源的整合，對於跨區域性的環境與氣候議題可以較有效的避免空間錯位（Spatial Mismatch）的問題。但是高雄市的財政狀況雖然比起其他縣市有餘裕，但是仍然是常年負債的狀況，即便尚未超過舉債上限，但是平均市民的負債已然居全國之冠。在中央統籌分配款的分配上，高雄市政府曾多次反應分配數額並不公平，也因此產生了許多和中央財政政策上的衝突。最後，高雄市作為台灣南部第一大市，在國家層次的網絡中有一定程度的涉入與發言權，高雄市亦積極參與國際城市網絡發展城市外交，先後於 2006 年加入國際地方政府環境行動理事會（International Council for Local Environmental Initiatives, ICLEI）與國際碳揭露組織(Carbon Disclosure Project, CDP)，吸取國外城市的成功案例，期能轉化為對於高雄市氣候治理與政策有益的行動方案。2012 年高雄市更爭取在區域內成立「ICLEI 東亞地區高雄環境永續發展能力訓練中心」，積極提昇市內因應氣候變遷的治理能力與參與國際氣候變遷事務。上列三項要素都有助於高雄市政府官員與公民對於氣候變遷議題的意識提昇與培養。

然而氣候變遷議題本身所涵蓋的跨部門與跨層次治理同樣帶給高雄市相當程度的治理困境。從產業結構而言，若要要在溫室氣體減量上有長足的進展，則必須對於區域內高排放產業做出規制，不論是祭出裁罰或是以設備更替的方式，都勢必將增加企業界的成本，進而可能削減其整體競爭力，甚至導致企業不願意到高雄市做投資設廠。經濟與環境的衝突同時帶出了背後活動的多組利害關係團體，環境非營利組織與產業聯盟的爭執，在議會中也轉由代議士們進行反商與環境保護的論戰，市府內經發局、都發局與環保局和氣候變遷推動小組亦各自代表其局處的立場，為高雄市氣候治理網絡帶來更複雜的局面。除此之外，在府際關係治理的層面，高雄市在氣候變遷議題上與中央政府之間的互動關係亦十分值得

觀察。2009 年高雄市繼雲林縣與花蓮縣之後，於市議會提出碳稅的構想，以外部成本內部化的概念，希望能對區域內高碳排的產業徵收碳稅，並藉由碳稅的收入增加地方自主財源，轉化為對於新型再生能源產業的補助或綠色交通網的建構基金。然而如同《花蓮縣碳稅徵收自治條例》的例子，雖然有在地方議會完成三讀程序，但是中央政府認為二氧化碳等溫室氣體為移動式污染源，對於區域內水泥產業或發電廠進行課稅，成本將轉嫁於全國的消費者，非屬單一地方政府可以課徵之地方自治事項，而不與備查。高雄市議會有鑑於花蓮的前車之見，將環保局碳稅的提案擋在議會，未能通過一讀審查。繼之，2011 年高雄市在歷經莫拉克颱風與八八水災的肆虐，提出「氣候變遷調適基金」的構想，希望能以專款專用的方式，將基金款項用於高雄市基礎設施的修建，以因應未來可能越發嚴重的氣候災害；與此同時，提出《高雄市事業氣候調適費徵收自治條例》，擬針對高雄市内最大排碳量的 108 家企業徵收調適費用，同樣用於高雄市的氣候變遷調適政策，此議題同樣引發產業界與中央政府的反對聲浪。在兩次比較激烈的新稅制提出未果之後，高雄市政府選擇以比較溫和的方式繼續推動減緩與調適政策。首先在 2012 年中通過《高雄市綠建築自治條例》，針對坪數超過一千平方公尺的新建工廠與其他公有計畫建築物，設定了需要附帶一定比例的綠建築設施的條款，從新建築物開始減少未來可能的溫室氣體排放量。2015 年又通過《高雄市環境維護管理自治條例》做為一個原則性的綱要性綱領，要求高污染與碳排放的產業須自行訂定減碳目標，並在期限內確實達成，雖然沒有明確的責罰和實施日期，但是仍然可以看到高雄市政府正逐步地在以國家公權力對溫室氣體排放做出管制。

下表 1.3 中列出 1999 年至 2015 年由台灣中央政府和高雄市所推出的氣候變遷相關舉措，除了了解政策進行的脈絡之外，也用以比對中央政府與地方政府的氣候變遷政策進度。縱然氣候變遷議題對於高雄市政府治理能力的挑戰仍然在進行中，但是各個利害關係團體在此一議案上的意見衝突與辯論，足以凸顯高雄市氣候變遷政策治理網絡的複雜性，成為最終選定高雄市作為本次個案研究的原因。

表 1.3 台灣中央政府與高雄市的氣候政策（1999-2015）

中央政府		年	高雄市
行政院	第一次全國國家能源會議		
		1999	在高高屏首長會議的平臺下，高高屏永續會成立
2000 年《環境基本法》頒佈實施			
經建會	二十一世紀議程中華民國永續發展政策綱領	2000	
行政院	「國家永續發展委員會」八個分組確定		
行政院	台灣永續發展宣言 台灣永續發展指標系統	2003	
經建會	地方永續發展策略規劃		
		2004	經建會補助成立「高雄市永續發展委員會」
			高高屏三縣市地方永續發展策略計畫報告書
研考會	評鑑地方永續發展推動機制	2005	
	溫室氣體減量法送審	2006	高雄市加入 ICLEI
能源局	永續能源政策行動綱領	2008	
環保署	成立「溫室氣體減量辦公室」		
2009 年《再生能源發展條例》與《能源管理法》修正			
行政院	成立跨部會「節能減碳推動會」	2009	《高雄市碳稅徵收自治條例》一讀通過

		2010	設定高雄市減碳目標，以 2005 年的排放量為基準，訂定 2020 年減碳 30%的目標
			「高雄市政府節能減碳推動小組」成立
環保署	低碳示範城市遴選	2011	完成國內首筆碳權交易
			「高雄市議會氣候變遷小組」成立
			高雄市環保局於市議會提出「氣候變遷調適基金」構想
環保署	低碳永續家園計畫(北中南東四大生活圈)	2012	《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例》一讀交付委員會審議
			「ICLEI 高雄環境永續發展能力訓練中心」成立
			通過《高雄市綠建築自治條例》及《高雄市建築物屋頂設置太陽光電設施辦法》
環保署	氣候變遷調適專案計畫	2013	協助機關辦理經建會核定之「102 年度高雄市氣候變遷調適計畫」
經建會	補助試行「地方氣候變遷調適計畫」		
2015 年通過《溫室氣體減量與管理法》			
		2015	辦理「104 年度高雄市氣候變遷調適及永續發展推動計畫」
	通過《溫室氣體減量與管理法》		通過《高雄市環境維護管理自治條例》

資料來源：本文自行整理

第三節 研究標的與架構

承上所述，本次研究欲以地方政府的層級作為討論焦點，從傳統府際關係論述中央與地方的關係，轉變為以地方政府為網絡主導節點的網絡治理關係，並企圖藉由對於地方氣候治理的分析，來瞭解當代台灣地方政府的網絡治理的特性與運作模式。然而網絡治理的概念並不僅僅是以政府組織為節點的多重行動者之間的互動與連結，從六〇年代「網絡」的概念由社會學的分析轉為政策科學的研究之時，也大多用於研究政府與外部利益團體與其他多元行動者之間的關係。自氣候治理的角度而言，地方政府的治理網路除了與中央政府的垂直關係、及與其他地方政府的水準關係外，更應包含與國際組織的連結、與地方鄉鎮或社區的協調、與企業單位的合作、與非營利組織的溝通等，實屬多層次、極為複雜的網絡關係。因此，本次研究的目的一方面希望能夠整合「國家中心理論」與「社會中心理論」，在找出網絡中的中心行動者之後，分別討論其與其他利害關係團體的互動關係。另一方面，希望能夠藉由個案的探討，補充網絡治理理論中缺乏對於動態互動描述與分析的這部分。

壹、 研究標的與問題

本研究以傳統重工業港口城市高雄為個案分析，係因為高雄市正因為財政上的困境，希望能對其轄區內的大型排放廠商做出限制，因而在近年間由市議員或地方行政機關提出了許多具有管制或重分配性質的氣候變遷政策與法案，使高雄市在氣候變遷政策上一直和其他利害關係人有高度衝突性。本文試圖描繪支撐或控制高雄市氣候變遷議題的治理網絡關係，其中市政府各局處、市議會、中央政府單位、產業聯盟、媒體、區域治理聯盟、非營利組織、學者等參與行動者之間的互動型態為何？而又是如何將氣候變遷的議題提升到市政層次的討論？由於氣候變遷的議題涉及範圍十分廣闊，因此研究標的的界定變得十分重要。為了能夠觀察到更多氣候變遷政策中的「衝突」，本研究以議題網絡做為分析標的，並特別

以管制程度較高、且具有法律效力的地方自治條例為研究標的，綜觀 2010 年以後，高雄市曾提出氣候變遷相關的法案共有《高雄市綠建築自治條例》、《高雄市事業氣候變遷調適費》以及《高雄市環境管理與維護自治條例》，這三個法案所涉及的利害關係人與通過狀態都不太相同，《高雄市綠建築自治條例》是以減少未來可能的排碳量作為標的，將節能商品的使用比率納入新建物的設計要求裡，該法案已經在 2012 年通過，並實施多年。與《高雄市綠建築自治條例》不同，《高雄市事業氣候變遷調適費》與《高雄市環境管理與維護自治條例》則試圖針對現行已經高度排放的企業做出徵收和強制減量的要求。前者是以調適的角度出發，認為應該將溫室氣體排放所帶來的外部成本內部化，超標排放的產業將會被課以調適費，並用做增加城市應對氣候災害的能力。而後者則是直接的在條文中要求高排碳企業應該訂定明確的減碳目標、並逐年檢視達成進度。由於是針對現在的排放狀況做懲處，並且兩自治條例中都沒有設定日出條款，對產業的影響是可見且立即的，導致此二自治條例在議會審查中都有非常多的討論。目前《高雄市事業氣候變遷調適費》仍然處於擱置的狀態，而《高雄市環境管理與維護自治條例》雖然在 2015 年六月通過，但由於與中央政府意見整合尚未完成，在本研究撰寫時，《高雄市環境管理與維護自治條例》尚未正式公布實施。為了能夠以較有系統的方式呈現高雄市的氣候治理網絡圖像，本研究以 Marsh & Rhodes 的網絡治理分析途徑為基本架構，結合其他學者的看法，並去掉難以操作化的網絡整合程度，將本次研究分成兩個面向進行探討：地方氣候治理網絡的靜態面向，以及網絡動態的運作方式兩種，以下將詳細說明這兩個面向中分別要探討的問題。

貳、 高雄市氣候治理網絡靜態面的結構特性分析

- 一、構成網絡的節點分別為哪些利害團體？而這些網絡中的行為者分別扮演著什麼樣的角色？縱然傳統的鐵三角結構已經不能夠對於現存複雜的網絡環境提出完整的描述，然而我們仍然可以發現行政機關、國會與利益團體仍然幾乎掌握國家政策的產出 (Lowi, 1969)。準此，本次研究將在

對於公部門的觀察將以「機關」作為觀察單位，瞭解地方政府中有哪些行政機關涉入此一議題，並成為氣候治理的行動節點，地方議會與特定議員分別扮演什麼樣的角色；在中央政府方面，又有哪些機關參與地方氣候政策的產出與討論。至於公民社會在對於氣候治理的討論上，除了試圖釐清有哪些團體參與之虞，特別專注於該團體的基本價值信念，是以自願性的加入此一網絡、抑或是因為權益受到影響而涉入此一議題。

由於氣候變遷議題為多個複合的討論內容所構成，因此氣候治理網絡抑會面臨到「合作網絡」與「競爭網絡」兩種不同的議題類型。前者諸如節約能源方案的推廣，對於各個參與行動者而言都沒有直接的利益損失，甚至是有助於企業團體節省資金與建立形象；相較之下，競爭網絡則如碳稅或是調適基金的徵收，雖然重分配政策與強制性的政策工具被認為是真正能夠有效的解決氣候變遷問題的策略模式，然而有很大的可能性必須要去面對來自企業團體的反彈。因此在靜態面上，本研究希望能夠在簡單的將氣候議題分成合作網絡與競爭網絡兩個型態，並分別討論在不同的議題網絡型態中，組成網絡的行為者為何？哪些行為者是在議題形成初期的核心發動者？除了地方政府內的行為者之外，中央政府中又有哪些機關參與涉入城市氣候治理的議題？一旦辨別出網絡中的行為者與其所扮演的角色和功能，才能夠繼續對於網絡結構進行分析。

二、本次研究中以資源互賴理論作為網絡治理分析的補充，因而希望能夠瞭解網絡中各個參與行動者分別擁有什麼資源？是屬於權威（authority）、法定正當性（legitimacy）、財源（money）、組織能力（organization）或資訊（information）（Rhodes，2000：63）？

參、 高雄市氣候治理網絡動態面的互動型態分析

一、 從地方層面而言，高雄市區域中各個行為者如何進行互動？本研究認為，對於網絡中行為者的動態性互動進行觀察，將有助於瞭解議題建

構與形成的原因，行為者之間的聯繫密度也將對於議題的持續發展有所影響。網絡的密度（density）、廣度（scope）與節點間的互動頻率（regularity），將會決定該網絡的運作成效，進而對於整體議題的走向與政策的產出造成影響。準此，藉由探討高雄市氣候議題的形成過程與，試圖瞭解各個行為者在網絡中所處的位置與重要性，而這些行為之間的合作、衝突、及妥協，將會是本次研究所關心的重點之一。

二、節點與網絡的連結是否具有組織制度或法制等正式關係？縱然網絡的形成與成員間的互動可能是非正式的關係，而任何行為者參與或退出網絡亦不應受到限制，然而我國傳統上係屬威權國家，儘管近年來公民社會的發展與公民意識有大幅度的提升，然而氣候議題雖然與民眾生活息息相關，但並無即時性的對於人民生活產生影響，因而網絡的建立很可能仍有賴國家機關的牽線與引導（陳恆鈞，2012）。準此，本研究希望能瞭解個案中網絡的成立是否有國家機關介入主導的成分存在。

三、其次，本次研究雖然係以網絡分析作為研究主軸，但仍然會將很大一塊面向聚焦在中央與地方政府間的關係。縱然地方政府在氣候變遷議題中的角色日顯重要，但是仍然不能夠忽視中央政府對於地方的影響力。特別是在單一制的國家，在地方政府的權力與財政自主性遠低於聯邦制國家的情況下，地方政府若要積極地進行氣候變遷減緩與調適的策略，例如法令的修改、或大型公共建設的建造，可能必須要仰賴中央的授權或是資金補助，而必須與中央主管機關有密切的合作互動。相對的，當地方氣候政策與行動與中央政府的行動不一致時，中央政府可能會以什麼樣的方式來去影響地方的作為？而地方又如何去抵抗來自中央政府的壓力，或者如何去調和雙方的不同意見？如何界定與釐清中央政府在地方氣候議題上的角色，也會是本次研究所需要回答的問題。

第四節 研究方法

為了對本次研究所關心的問題提出解答，採取文獻分析法以及深度訪談法作為研究方法。希望能夠對於地方氣候政策的發展，以及圍繞該議題的政策網絡能夠有一個具體的圖像，並藉此評估地方在因應氣候變遷挑戰時的治理能量。

壹、 文獻分析法

本文首先將分析目前繼有的治理網絡與氣候變遷政策研究，特別是治理網絡的分析途徑，本文由於採用 Marsh & Rhodes 的論述為基本分析架構，在文獻分析中也會酌種描述 Marsh & Rhodes 的分析途徑，並描述其後對於該分析途徑的討論與修正意見。而對於治理網絡可能會產生的政策制定上的問題，在文獻分析中也會有所描述。而在氣候變遷政策的分析上，由於氣候變遷的議題在社會科學領域上仍然屬於比較新興的議題，因此大多氣候變遷相關文獻是偏向科學性或應然面的討論，但仍然有一些值得參考的實務性研究，本文也將對此做出描述，並用以比對與本文研究結果的差異性。

除此之外，為了能夠對於高雄市的氣候治理網絡有一個完整的瞭解，本研究將廣泛蒐集與高雄市相關的氣候政策的官方出版品、研究報告與相關的新聞報導，由於氣候議題在近年來受到民眾與媒體的關注面十分廣泛，為了避免研究失焦，分析的議題焦點將聚焦在《高雄市綠建築自治條例》、《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例》與《高雄市環境維護管理自治條例中》上。期許能從文獻的檢閱中，整理出高雄市氣候議題的發展過程與執行現況，並企圖從中辨識出較具影響力相關行為者與組織。

然而受限於資料收集的過程中，私部門與第三部門，甚至公民團體的資料可能通常與個人生活有密切相關，本研究對於非營利組織的描述將著重在正式的活動與新聞稿上，並以官方網站上的貼文當坐其整體組織的立場。

貳、 深度訪談法

除了以書面文獻與影音資料進行觀察與分析之外，深度訪談的方式也將成為本次研究資料收集的主要途徑，茲因治理網絡的研究有許多動態面向的觀察與討論，甚難單以靜態的會議記錄或新聞資料窺得整體的圖像。運用深度訪談法，研究者可以就口述的方式對於相關人士對談，並可從中瞭解當事人的想法與概念的建構，並可針對不同的時間點與事件進行提問，使當事人回憶過去的事情，並藉此檢證次級資料的正確性，並可對於當事人的動機與行為等心理面向有所瞭解(陳向明，2000：95-96)。本次研究採用半結構性的訪談進行，研究者僅提供綱要式的訪談題綱，以使受訪者瞭解訪談的目的與討論方向，而後續的追問並不受制式的題目所限，將有助於研究者針對不同背景的訪談者進行不同的提問。

本研究首先以高雄市環保局做為假設的氣候變遷政策網絡中心團體，並對高雄市環保局局長進行訪談，除了對於高雄市目前氣候變遷政策的發展有一個初步的瞭解之外，並從訪談中得知高雄市氣候變遷政策與立法中，高雄市的特定幾位議員一直扮演著十分重要的推手角色。因而將其中兩位議員列為第二階段的訪談對象，在與兩位議員的對談中收穫許多，並從中了解到部分利害關係人對於三項自治條例的意識型態與基本立場。下表 1.4 為本次研究的訪談標的與時間，並為方便後續論述，分別以受訪者 A、B、C、D 代稱之。

表 1.4 受訪者資料表

	身分	訪談時間
受訪者 A	高雄市市議員	2012/10/15
受訪者 B	高雄市市議員	2012/10/15
受訪者 C	高雄市環保局局長	2010/10/08
受訪者 D	高雄縣環保局局長	2010/03/08

資料來源：本研究整理

第五節 預期研究貢獻

本文將以高雄市在 2010 年至 2015 年所提出的五項氣候變遷法案做為分析標的，試圖瞭解在不同的法案中的治理網絡，利害關係人的靜態狀態與動態互動模式。在學術研究上，本文期望能提供以下的貢獻：

- 壹、整理現有的網絡治理理論與研究結果
- 貳、以高雄市為案例，實際套用網絡治理理論，並結合資源依賴理論與理性選擇學派之觀點，細部分析網絡中的靜態節點。
- 參、補充網絡治理案例分析中普遍缺乏的動態分析。
- 肆、以相類似的法案做為標的，進行節點間的資源與態度比較。

在實務上，則希望有以下的貢獻

- 壹、總整高雄市做為地方氣候變遷議題的先驅者，目前的立法與政策進度。
- 貳、羅列在氣候變遷相關立法中所遇到的阻力，以供未來其他地方政府做參考。
- 參、羅列在氣候變遷相關立法中不同利害關係人的協調與溝通模式，並舉出其所欠缺的平臺。可用以協助其他地方政府或是中央政府在面臨到類似案例時，可以預先建立垂直與水準溝通的交流管道或資訊分享平臺。

第二章 文獻檢閱

為了對於地方的氣候變遷網絡有具體的描述，本次研究將以府際關係理論與網絡治理作為主要的理論背景基礎。在第一節中除了將對此二理論概念進行闡述之外，也將對於近年來的研究趨向，以及政策網絡研究所招致的問題與批評進行討論，期許能勾勒出本次研究的架構雛形。同時將試圖從國內外學者的觀點中，結合傳統府際關係的概念與社會網絡分析的觀點，找出地方治理研究中必須要涵蓋的核心概念。此外，雖然氣候治理作為公共政策討論的一個新興領域，尚未有一套完整的分析架構與理論基礎，但仍然有許多學界的研究可茲參考。本章的第二部分將簡單的整理現今國內外對於地方氣候議題與環境治理的研究，試圖找出地方氣候治理的行動者與其所代表的角色及功能，以作為本次研究的基礎。

第一節 從府際關係到網絡治理

壹、 府際關係的概念轉變

府際關係（Intergovernmental Relations, IGRs）此一概念最早源於 1930 年經濟大恐慌時，美國羅斯福總統的「新政（New deal）」積極涉入與地方州政府合作，共同提供公共服務與公共建設，為了避免外界質疑其破壞聯邦制的憲法分權架構，因而提出府際關係的概念，用以描述美國聯邦系統內各類型與各層級政府間的互動行為（Wright，1988：14；趙永茂，2001：6）。為了更完整呈現此種中央政府與地方州政府的互動模式，學者 Starling 以歷史演進的觀點，將美國 1789 年至二十世紀末等兩百餘年分成六個區段，分述其中聯邦政府與州政府間關係與互動模式的轉變（Starling，1998：102-112）；而 Wright 則從權力運作的模式著手，將中央政府、州政府與地方政府三者權限重疊與自主性的程度，分為協調型模式、重疊型模式與涵蓋型模式三種。其中協調型模式地方政府與州政府具有憲法保留權限，與聯邦政府對立、和不侵犯的對等實體；相較之下，涵蓋型政府則將聯邦政府視為州政府的上級政府，擁有較高層級的政策干涉權。至於重疊型政府則呈

現出三者間既競爭又合作的現代府際關係運作模式，各個政府都擁有其保留權力，但也有需要與其他政府合作或分享權力的領域，因而必須要仰賴密切的互動來取得適當的權力與影響力，以便進行各自領域範疇的治理行為（Wright，1988：39-58；廖俊松，2001：370）。我國學者林子倫與陳德翰（2012）有針對美國加州的氣候變遷政策提出討論，在其研究中顯示美國聯邦政府由於對於氣候變遷仍有疑慮，因此在政策的開展上不如地方州政府快速。加州做為各州氣候變遷政策的先行者，對各州起示範作用，也影響著聯邦層級的態度。

相較於聯邦制國家，單一制國家的學者在研究府際關係時，大多以「中央與地方關係」來指涉各級政府之間的運作架構。由於單一致國家的地方分權與自治是由中央政府所創設，因而在對於府際關係的運作，通常比聯邦制國家更具主導性。進而使得 1930 年代以前，府際關係的研究主軸大多集中於探討中央政府如何分權給地方政府，其中地方政府是否有憲法保留權限？地方是否有財政自主權？以及地方首長是否為民選？此三項問題成為當時探討地方自主權的核心指標（趙永茂，2001：10-12）。而這些問題直至今日，在討論狹義的中央與地方垂直關係時，仍然經常被反覆討論。

然而不論是聯邦主義或是中央與地方關係，對於府際關係概念的運用仍是較為狹隘的定義。府際關係在經過數十年的變遷，不斷有新的理論注入，特別是 1970 年代以降，新公共管理的概念引入，府際管理(Intergovernmental Management, IGM)一詞開始取代傳統府際關係較為強調法制結構與決策者的研究取向，轉而著重於執行面的問題解決導向，而非層級節制的體系結構。同一時間更多的學者開始以動態的觀點切入，中央與地方政府被更細分為許多大大小小的單位機關（government units）與公職人員（public officials），除了垂直性的控制監督與自主關係之外，不同政府部門之間的互動關係也成為府際關係研究者的關心焦點。在府際關係互動中的各個行為者有其不同的態度與行動，而正是這些不同的態度、作為與不作為，構成了整體府際關係中的政策面向（趙永茂等，2001）。而各個行

動者也必須因應整體大環境的轉變與不同的政策議題，調整其與其他行動者的互動模式。特別是在政府職能擴張，任何單一政府單位若無法融入府際合作網絡，則無法在現今社會中有效的運作。學者李長晏（2008）即表示當今的府際治理就是一種網絡治理，多元的溝通合作與多元中心的公共行動體系構成了現今府際關係的運作態樣。釐清各個行動者之間的互動與網絡關係，成為有效的理解中央與地方、地方與地方府際關係的前提要件。府際關係的概念自 1930 年代至今已經累積了一定程度的學術研究，國內對於府際關係的研究雖然起步的較晚，但是隨著我國地方自治的發展，不論是民國 1994 年省縣自治法與 1999 年與地方自治法的公佈實施，以及近年來地方直轄市的升格與改制，也引起了學界中熱烈的討論。江大樹（2001）總結學界對於府際關係的研究，提出四種常見的府際關係分析途徑，分別為：憲政舞臺的權力互動、理性選擇的新制度論、財政補助的資源依賴、政策執行的網絡管理（趙永茂等，2001：25-34）。

表 2.1 府際關係理論途徑的演化

府際關係研究典範／關鍵要素	層級型中央與地方關係	競爭型府際關係	合作型府際關係
理論根源	政治學與公共政策	理性／公共選擇理論與管理研究	組織社會學與網絡理論
國家本質	單一	分散	多樣與多元主義
政府角色	大有為政府	最低限度國家	新治理、互動
意識型態	管制主義	新自由主義	新合作主義
治理機制	科層體制	市場與古典或新古典的契約	信任或關係契約
價值基礎	公共部門的倫理中央主義	競爭與市場的效率管理主義	合作地方主義
治理形式	國家治理 單一中心治理	市場治理 多中心治理	網絡治理 複合中心治理
府際關係模式	協調型府際關係	涵蓋型府際關係	重疊性府際關係
聯邦主義隱喻	二元聯邦主義	多元中央聯邦主義	功能性聯邦主義

資料來源：李長晏（2008，3-4）

一、 憲政舞臺的權力互動

不同層級的政府單位之間的權力互動是府際關係研究的核心課題，早期研究者從中央政府的角度出發，專注於探討中央與地方政府在法律體制上的關係，特別是憲法上所賦予的權限，以「中央集權」和「地方分權」作為跨國研究或歷史演進分析的指標。上述 Wright (1998) 所提出的協調型模式、重疊型模式與涵蓋型模式即是以法律體系規範作為分析主軸。Starling 與國內學者趙永茂 (1997: 55-104) 則以縱向的歷史觀歸納在中央集權與地方分權光譜上的六種運作模式。事實上，靜態的從法律面上探討中央與地方政府的權限劃分一直是府際關係研究中最常被討論的課題，譚智方 (2008) 在其碩士論文中即以司法院大法官 553 號釋字為焦點，來探討我國中央與地方關係的轉變，由於該號釋字對於中央與地方的權限爭議提出部分的澄清與確立，除了肯定 498 號釋字中對於地方自主的保障與尊重之外，並認為中央與地方除了法規定的監督方式之外，應增加適當的協調機制設計，使地方自治功能得以發揮。整體而言，從各國判例與歷史規範性的探討研究中，可以發現現今府際關係的發展已經逐漸往整合性的府際合作的方向發展 (吳松林，2002；朱景鵬，2006；朱鎮明，2010)。

二、 理性選擇的新制度論與財政補助的資源依賴

相較於前述憲政體系規範的分析模式，新制度論的理性選擇模型常用以分析地方政府的運作模式。Martin Painter 藉由對於澳洲 1990 年新經濟改革的分析，強調傳統將政府視為一個主體的假設繆誤，認為各方行為者都有自己的利害取向，但是各個地方政府基於集體行動的邏輯，必須建立彼此間的互信機制，才能降低過程中的不確定性。劉宜君與陳敦源 (2007) 以我國地方政府分攤健保費的爭議為例，結合新制度主義與政策網絡，將健保費補助款負擔決策視為中央政府與地方政府、以及地方政府之間的政策網絡。這些網

絡行動者基於政治與經濟利益的考量，而理性的採取不同的因應行動。以台灣的情況而言，後期各個地方政府未按時繳交補助款的情況日趨普遍，不論是因為地方財政困窘、施政優先順序的取捨、地方首長對於撥付健保補助款的意象、對於健保規定不合理的不滿、或是缺乏實際規範機制與罰則等因素，顯然無法單單以溝通協調的方式解決府際間的衝突（41-51）。

正因財政自主性的高低反應了地方自治權限的大小與治理能力的強弱，府際財政議題在聯邦制或單一制國家都是一個很重要的研究課題。其中財政收支劃分制度、地方課稅權限、統籌分配款分配制度與中央補助政策等，都是影響府際財政運作的主要變數。然而對於我國政府而言，地方稅雖作為地方政府的主要收入來源，但是所有稅制幾乎皆由中央政府把持統一立法規定，在缺乏彈性課稅的自主空間之下，中央政府依舊可以藉由補助款的分配與核撥對於地方產生一定的影響力（朱澤民、李珮瑜，2000；李顯峰，2008，轉引自趙永茂等，2001；王志良、詹富堯、吳重禮，2012）。

三、 政策執行的網絡管理

除卻上述幾種分析途徑皆有提到的府際合作與網絡關係之外，此一分析模式將政策的影響加入府際關係的分析之中，Ranson 等（1985）除了就規範面探討中央與地方關係的發展與困境之外，也從都市政策、交通、社福等不同政策部門的實務運作提出佐證。隨著治理理論的發展，越來越多的公共政策議題討論，開始以府際關係或府際管理的角度切入。不論是由上而下的中央委辦事項，或是由地方督促中央協助推動，政策的執行都無可避免的涉及了各級政府的彼此互動關係（王秋燕，2010：40）。在台灣水資源與流域管理的議題中，由於本身的跨領域性，不論是污水或漂流物處理的環境問題、到水庫的管理衝突都有賴一個以上的政府單位相互配合與協調，中央的水利單位也勢必要對此一問題做出表態（曾怡仁、黃競涓，1999）。

然而，儘管學界對於府際合作所可能帶來的正面效果有所期待，但是一旦將網絡治理的概念帶到實存的社會環境中卻不免發現其中存在許多模糊與矛盾的現象。特別是各個政府單位是否願意放棄其部分權力或自主地位，與其他政府或團體建立府際關係，成為府際合作成功與否的關鍵。但是若考量地方政府的存在意義，即便其相較於中央政府，能夠更有效地代表地方民意、因地制宜的處理地方公共事務，在這種情況下合作就不一定是最好的選擇。經濟合作暨發展組織（OECD，1997）對於各國府際合作的初步評估報告中顯示府際合作在實際執行時，可能會造成既有權力關係的狀態轉變，而造成權責不明的情況；其次，府際合作追求一致性的本質假設與追求反應地方特殊性的問題解決途徑是互相衝突的，也就是說，府際合作越成功，地方政府的特殊性則越模糊。此外，一致性的提昇雖然可以增加公共事務的效率與減少浪費，但是缺少因地制宜的對應，以多數人利益為考量的基準，對於少數團體的回應力則會大幅降低，這都是目前府際合作在實際運作上可能會遇到的問題。準此，呂育誠（2008）認為府際關係應該被視為是概念建構或整合的「過程」，而不是「結果」。府際關係的研究重點應該由一味的探討「府際合作」是什麼？轉而去詢問府際「應否」合作？以及府際「如何」合作？在釐清府際關係採取合作的必要性後，便要考量各單位間合作協調的形式以及運作內涵，特別是網絡關係的形成動力與基礎，更是在今日府際關係錯綜複雜的情境下，應該要去做動態性思考，使得在實際運作層面上提供改進地方政府運作成效的策略途徑。

貳、 地方治理與網絡治理

治理（Governance）一詞最早源於拉丁語及古希臘語，和統治（Government）一詞交互使用，在與國家事務相關的議題上，常用以指涉控制、引導或操控之行為模式與語方法，然而隨著時代的推演，二十世紀末期的經濟學家與政治學家賦予「治理」新的意涵，不僅擴大了該辭彙所蘊含的概念範疇、與統治一詞更是相

去甚遠。治理概念的轉變與出現，有其學理及歷史背景上之因素。政治學研究之初，政府的存在被視為一種「必要之惡」，政府單位與企業及公民社會之間的關係並不密切，然而隨著 1930 年代第二次世界大戰後政府職能擴張，戰後追求高度經濟成長與社會改革的需求，促使國家開始以各式經濟租稅政策與社會福利引領國家發展。然而過度的社會福利支出與不堪負荷的財政赤字，政府失靈成為 1970 年代晚期經濟停滯的主要原因，新公共管理與小政府（minimal state）成為政府改革的主流，政府開始釋出傳統上專屬於公家機關的權責，以外包或民營化的方式增加與私部門的合作，政府治理的體制與模式也從傳統封建、官僚治理的模式，納入更多民間社會與地方參與的治理模式，致使政府與私人的界線越漸模糊（Pierre and Peters, 2000：2-7）。同一時間，社會科學界也同樣面臨學理上的典範危機，傳統過度簡化的二分法已經沒有辦法再對現今的社會提出解釋，學者開始突破以往學界與學界間看似不可跨越的區隔，對於跨領域的學科展現以往未見的高度興趣。以公共行政學而言，研究者不僅突破公私部門間涇渭分明的窠臼，討論內容上亦以平行的「權力網絡」研究取代傳統上的顯學層級節制體制（劉坤億，2002：3）。從學術角度而言，「治理」似乎成為當代研究系絡中的第三條路，既可以批判傳統二分法，也可以補充與現實脫節及對於現象描述不全等不足之處（Jessop，1998：31）。

然而治理的內涵到底為何？雖然治理做為一種政治管理過程，同樣需要行動者之間的權威與領導中心，但是誠如學者俞可平（2000）所述，可以從四個不同的面向來闡述治理與統治的根本不同：其一、統治的權威主體必定是公部門單位、而治理則否；其二、統治的權力互動模式是單向的由上而下的指揮命令過程，然而治理則是行為者之間相互多元的交流過程，藉由合作、溝通、協調等對等的方式進行對公共事務的管理；其三，傳統統治的概念範疇僅限於國家領土以內，而治理由於廣納各種不同層級的行為者，自然將討論範疇擴大至超國家領土界線的國際領域；最後，也是治理概念的核心，統治的權威主要來自於法規命令、而治

理的權威則有賴治理範疇中所有行動者與公民的認同與共識。簡言之，當代國家的治理作為一種國家與社會共同管理的理想型態（*ideal type*），必須建立在政府、私部門、第三部門與公民等不同組織領域間的互信互賴之上，透過持續的互動交換資源與協商，進而建立一套遊戲規則，以完成公共事務與增進公共利益。治理成員並不需要對於國家負責，政府組織僅能以間接不干擾的方式引導議題（Rhodes, 1997: 53; J. Rosenau, 1992: 5; 孫本初, 2005: 112）。

地方治理（*local governance*）作為治理研究的次領域，在同樣的歷史脈絡與框架下，地方政府同樣面臨到公部門的主導體制衰退。新型態的治理網絡將國家的權力以上移（*moving up*）、下移（*moving down*）、與外移（*moving out*）三種途徑移轉，其中權力向下移轉的治理除了賦予地方更多的權力之外，也增加了地方政府的重要性與需承擔的責任。1960 年代初期，中央分權化的思潮十分活躍，究其原因有下列四項（劉坤億, 2002: 12）：

- 一、中央政府將「授權」當作節省公共支出的手段
 - 二、都市化所造成的人口集中等社會結構變遷，大城市的出現趨使地方政府在治理上扮演更為重要的角色
 - 三、承前，地方政府未回應日益增加的公共需求與提供更廣泛的公共服務，必須提升其專業性與法制上相對應的權力
 - 四、於此同時，中央政府透過分權化，給予地方政府治理所需的權力與技術
- 準此，地方政府在分散中央政府的統治權威的同時，感受到了來自新治理結構的挑戰。其一，中央政府將其固有權責下放意味著地方需要承擔更多的財政支出，然而這必須要以不損及地方持續成長的公共需求為前提。準此，權責加重後的地方政府，同樣與中央政府必須尋求職能「外移」的技術與資源支援。取代傳統統治型態的是一種朝向多方發展的多層次治理模式（*multi-level governance*），從垂直面而言，地方治理不僅僅是地方政府與中央或聯邦政府間垂直的公務體系互動，與國際間不同地方城市與國際組織的互動、向下與地方鄉鎮市等單位之間的

聯繫合作，也被納入現今地方治理的範疇。水準層面上同樣不僅是跨部會之間的部際治理問題，府會之間關係的調繫連結、與企業界之間的合作，如何廣納公眾的參與及意見，都是地方治理的討論焦點。準此，地方治理代表著地方政府將從傳統中央一體化的垂直組織結構中抽身，成為一個具有獨立地位與利益傾向的個體，並代表著民間社會力量的成長（張孝芳，2002：59）。為了整合地方治理議題中的各個組織領域及行為者，網絡式（network）的管理與協力合作模式成為地方治理的一大特徵。

表 2.2 地方政府與地方治理相關概念對照表

類型	地方政府	地方治理
環境	層級節制、依法行政	多元需求、網絡化
涉及不同制度數目	少	多
官僚組織結構	層級的，強調一致性	分權的，容許分散運作
橫向網絡關係	封閉的	盡量向外延伸
國際網絡關係	最小化原則	開放原則
公共政策的特質	例行性	創新與學習
中央政府影響方式	直接控制	基於分權並盡量避免幹預

資料來源：呂育誠（2006：6）轉引自江大樹等（2009：69）

事實上，早在 2000 年學者 Rhodes（2000）在分析治理的概念及其運用時便已將網絡的歸為治理的形態之一（Governance as Network）。作為治理研究的主要分析方法之一，網絡治理源於社會學領域中對於社會關係的分析方法，轉化至政治理論的思考脈絡中，不僅僅是網絡中各個行動者的角色定位與其互動方式，更應注意的是行動者雙方或多方的權力分配與利益衝突關係（劉宜君、陳敦源，2007）。在網絡的分析下，有兩派不同的觀點試圖解釋網絡行為，分別是權力依賴論與理性選擇學派（劉坤毅，2001：6）。從權力依賴論（power Dependence）而言，Gerry Stoker（1998）認為治理雖然出於政府，但也超出了政府的統理範圍，在一套擬定

的機制之下，共同解決社會與經濟議題。而這些機制之間是相互依賴，並據此形成各種自主和自我治理的政策網絡（Pierre，2000：60）。權力依賴論並提出以下五種命題以描述網絡的運作模式（李長晏，1999：68-69）：一、任何一個組織，必須仰賴其他組織的資源而發展。二、為達成組織目標，組織之間必須交換資源。三、在合意的互動框架下，主導的聯盟仍須擁有一定的自主權。四、主導聯盟在已知的遊戲規則中，運用不同的策略來管理資源的交換過程。五、裁量權變異的程度係與網絡中的組織目標與相對權力的變化而定，而相對全的的轉換即是組織資源、遊戲規則與組織間交換的過程。

在理性選擇學派方面，此派學者認為，促使組織與網絡機制間相互依賴的元素並非權力，而是更廣泛的各類資源。地方治理的過程當中，組織與聯盟之間的互動圍繞在資源的競逐上，包含網絡中的權威（authority）、法定正當性（legitimacy）、財源（money）、組織能力（organization）與資訊（information）（Rhodes，2000：63），由於不同的組織與聯盟各自擁有其特定的資源，因而在整體的網絡互動中並非單向的朝某一特定的行為者傾斜，而是在資源依賴與互惠中，以博弈式的進行交換資源與磋商，進而達成共同的目標與需求（Benson，1974）。具體而言，不論網絡中的行為者係因權力或資源的競逐或互賴而形成整體的網絡行為，正因為網絡行為係建構在各個不同的行為者與機制之上，不同的行為者將產生不同的網絡型式，而不同的網絡所產生的政策必然亦會有所不同。

Rhodes 延續理性選擇學派的資源互賴觀點，依據參與網絡的利益團體組成與性質、垂直與平型的相互依賴、及資源的分配五個層面，將英國中央與地方政府的互動型態分為：政策社群／地域網絡（policy communities or territorial networks）、專業網絡（professionalized networks）、府際網絡（intergovernmental networks）、生產者網絡（producer networks）、與議題網絡（issue networks）等五種型態。政策社群或地域的網絡是一種高度整合的網絡，具有高度的穩定性，對於成員的組成也有限制，若成員係由有權參與特定政策決策與執行的團體或個人

所組成，稱之為政策社群；若該社群代表某種特定地域性的利益，則被稱為地域網絡。此種網絡型態在垂直層面呈現互賴關係，水準層面的溝通相對之下較受到限制。專業網絡則是由特定領域中專業人士或團體所組成的網絡，但是整合程度不若政策社群。此處的府際網絡特指以地方政府為代表所構成的網絡關係，以擴張水準層面的溝通協調與影響力。生產者網絡則是立基於經濟利益所構成的網絡關係，成員流動性高，垂直層面的互賴關係有限。議題網絡則是泛指參與某種議題討論、或受到特定議題所影響的團體或個人所組成的網絡，此種網絡型態垂直的互賴關係未建立、水準的意見亦未整合，因而呈現相當不穩定的樣態（Rhodes，1992：13-14）。

表 2.3 Rhodes 的五種網絡模式

網絡類型	網絡成員	成員組成模式	垂直互賴度	水準互動性
政策社群／地域網絡	政策決策與執行者／地域性立意代表	高穩定、限制	高	有限
專業網絡	專業人士社群	穩定、限制	高	專業導向
府際網絡	地方政府代表	成員限制	有限	廣泛
生產者網絡	製造者	成員流動性高	有限	普通
議題網絡	受議題影響的團體或個人	複雜的組成人數與成員	低	未整合

資料來源：整理自 Rhodes，1992：13-14；林玉華，2002：80-82；丘昌泰，2006：203

從以上網絡概念與治理的理論描述，可以發現兩者間具有一定的關聯性。縱然網絡可以泛指各種有組織的利益團體與政府間互動關係的型態，但是從治理的角度出發，則將網絡視為一種特定型態的治理模式，當特定公共議題或公共政策所涉及各種資源平均分部於公部門與私部門時，政策網絡可以作為一種資源動員的機制，以平等協調的特定關係銜接網絡中各個團體與個人。網絡中的成員關係是非正式的，然而其所追求的目標與利益卻是重疊並相互依賴的，進而形成一

種相對穩定與持續的關係網（Borzel，1998）。使用網絡來分析當前複雜的治理樣態具有以下幾點優點（Martin J. Smith，1993：7；Kenis& Schneider，1991：43）：

- 一、相較於多元主義與統和主義等理論，政策網絡較能提供一個寫實的圖像描述複雜的政府與利益團體間的互動關係。
- 二、政策網絡將國家解構成一個個分裂而不同的個體，每個部門都有其自主性與利益偏好，而網絡本身則試圖提供一個機制以化減成員間的衝突。
- 三、網絡並非一個零和賽局，而是建立在互賴的基礎上，並不以特定團體的利益為優先。
- 四、網絡分析的焦點是整個網絡，而非只有利益團體。
- 五、網絡分析途徑捨棄了傳統公共政策理論的階段論模式。

然而治理網絡的概念在實務運用上與學理分析上仍然遭受到各種批評與挑戰。從實務上來看，治理所強調的非國家主導理念遭受到了最大了批評。持反對意見者表示，如果公共政策執行與運作的核心從政府機制內轉移出去，不僅國家權威將大幅削弱，更可能引發對於基本治權正當性與課責性等疑慮。準此，修正後的治理網絡模式在網絡基本特性不變的情況下，專注於兩項基本治理命題的解決，分別是如何節制網絡中過度的賽局行為？以及如何進行合理的網絡結構管理？為了整合網絡內成員的行為、資源、規則與認知，確保議題是朝向一致的目標行動，網絡中的主導者或主導聯盟必須扮演一個較為重要的角色（Klijin et al.，1995：442-446；廖俊松，2007：42-46）。

- 一、網絡成員選擇與互動關係的調整：網絡的特性之一即是多元化的參與者，成員間利益、資源與認知迥異，進而影響到對於不同行動方案與政策的參與程度與偏好。網絡主導聯盟必須分析網絡中所有成員的利益背景，以估算其可能的政策參與偏好與貢獻程度。此舉將有助於主導者依據不同的政策行動吸納適當的貢獻者或排除負面影響者。而網絡成員

的調整也勢必將對成員間的互動型態有所影響，網絡成員皆需要去適應新的互動與資源關係，假使新的成員的引入不能夠提供多方立場的討論、資源的增益、或是專業性的輔助，對於網絡整體的影響反而是有害的。同樣的，既有成員的排除，亦須以該成員不利於網絡運作的情形為前提。

二、 資源配置與資源動員：治理網絡中由於成員間的資源互相依賴，一般而言，容易造成資源相對優勢的成員佔據網絡中較為核心有利益的位置，進而使得網絡討論過於專斷、單一行為者支配性格過強；而資源弱勢的成員只能在外圍徘徊，逐漸降低其參與感與貢獻程度。為瞭解決此種網絡結構不均衡的資源配置型態，並誘使資源優勢者提供相對應的服務與貢獻，網絡主導聯盟應善用其資源，提供相對貢獻較大的弱勢資源者較多的資源，並強化財力等傳統資源之外，人力、技術與資訊等資源的重要性。另一方面，則在審慎評估網絡成員間資源供需的關係後，技巧性的提高優勢資源供給者在該議題的領導角色，使其成為整體資源動員的主導者。

三、 權宜性的運用規則：網絡間的規則建立在網絡成員間的互信與共識之上，因而儘管有制度化的設計，但卻通常缺乏強制性的作用，只能信賴成員間的志願遵守。因此為了有助於網絡的穩定互動與正常運作，基本的操作規範與細部規則的訂定是必須的。倘若在網絡運作中，未能取得整體共識而不能做規章的大幅度調整，權宜性的擴張或限縮解釋為網絡主導者可彈性運用的策略手段，以誘使成員志願遵守與漸進式的調整網絡結構的互動體制。

四、 價值意象的整合：治理網絡並不是一個零和的競爭式賽局，縱然是由不同次級結構所結合而成，價值認知上的差異使得網絡成員對於同一政策目標的詮釋亦不一致，在行動方案與手段的選擇上亦會有所歧異，

此為網絡治理中必然會經過的磨合階段。然而此種情況若式持續存在、或是特定成員間存有無法相互包容之嚴重認知衝突，主導聯盟有必要建立一個可以自由對話的平臺，積極協調衝突性強的成員，甚至重新界定網絡共同的目標，凝聚聯合意象與共識，強化整體網絡體質。

參、 網絡分析途徑

網絡作為一種新興的治理樣態，在探討國家行為與社會關係之時，以政策網絡途徑進行分析可以避免流於國家中心途徑（State-centred approach）或社會中心途徑（society-centred approach）的框架，致使網絡成為公共行政學界在分析治理機制時普遍的機制。相關政策網絡的研究與探討如雨後春筍一般湧現，在實務個案的運用上亦十分廣泛。Bend Marin & Renate Mayntz 在其 1991 年編著的《Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Consideration》一書中，蒐集了諸多學者關於電信、超導體、勞工、醫療與企業政策等研究；隔年 Rhodes 與 Marsh 則以農業、核能、煙草、就業政策等個案研究集結成《The Policy Network in British Government》一書。其他學者如 Klijin（2001）在研究荷蘭的住房政策時也使用了網絡的觀點；Raab（2002）以網絡分析法探討東德企業民營化的政策網絡中，各個行為者之間的連結關係；Huang 與 Provan（2006）同樣以網絡分析的方式探討公共衛生網絡中資源互動的關係（王光旭，2005：66；史美強、王光旭，2008：45-46）。而國內學者的研究同樣包羅萬象，劉宜君（1999）以國家機關與利益團體的互動為核心，分析比較台灣、美國與英國的健康保險政策網絡，並試圖找出網絡中的同質性；林玉華（2002）在《政策網絡理論之研究》一書中以英國與歐盟的經驗分析網絡治理的模式。網絡的概念也被大量運用在我國地方治理與府際關係的研究當中，劉宜君與陳敦源（2007）結合新制度主義與政策網絡的概念，分析台灣中央與地方政府分擔健保支出的賽局式互動，蒐集在此一爭議中雙方的觀點與歷史制度性的因素，據以提出可能的解決方案。

整體而言，現今公共行政學界藉由政策網絡途徑所欲探討的問題大致可以分

成以下五個面向（Marsh & Rhodes，1992；轉引自鄭國泰，2006：235-236）：

一、 政策環境：

- （一） 影響政策網絡形成的因素為何？
- （二） 政策環境是否對既存的政策網絡產生衝擊？
- （三） 衝擊後有否發生變遷？

二、 網絡成員：

- （一） 有哪些行動者涉入政策網絡？
- （二） 行動者因為何種因素涉入？
- （三） 參與行動者的意識型態、信念與核心價值為何？
- （四） 參與行動者對於政策的立場與偏好為何？

三、 網絡的整合程度：網絡內各個參與行動者或利益團體是否對於整體政策目標存有共識？

四、 網絡資源分配狀況：

- （一） 參與行動者各自擁有的資源型態為何？
- （二） 為了達成目標，行動者之間的互動關係與資源依賴關係為何？

五、 網絡成員間的權力互動關係：

- （一） 政策網絡由哪個行動者或聯盟主導？
- （二） 何種利益被排為最優先服務？
- （三） 行動者對政策的影響力為何？
- （四） 特定參與行動者係位於政策網絡的核心或邊陲？
- （五） 是否有利益仲介組織的存在？該組織的強弱程度為何？

然而，儘管對於網絡治理與政策網絡的研究十分廣泛，但大多集中在個案的探討上，對於理論與方法論的形塑上，各方學者多以自身研究的需要而發展出各

自的分析模式，在網絡分析的操作化與方法論上仍有許多不足之處（丁仁方，2000：8-12）。學者 Dowding 對於政策網絡的應用提出了直接的批判，他認為網絡的概念本身存在著兩項嚴重的缺陷：其一，學界對於政策網絡的界定眾說紛紜，其究竟是一種分析工具、方法、理論、或是單純的「隱喻（metaphor）」都沒有一套認定的共識，而在分析上僅有靜態的描述與模式分類，缺乏網絡研究中最為核心的動態互動過程分析。另一方面，Dowding（1995）認為政策網絡對於政策產出的過程分析缺乏足夠的解釋力，在政策變遷的自變數與依變數的設定上，他認為影響政策結果的應是網絡中的個別參與行動者，而不認同以整個網絡作為自變項的研究結構。Rabb（2001）也認為政策網絡分析中對於個體行動者的關注不足，他認為是行為個體的策略與認知影響了網絡結構，網絡結構再進一步影響政策結果的產出。因此，結構的系絡必須在以行為者為分析單位的層次下展開，特別是參與行為者如何進入網絡結構、何時進入、為何進入等等問題（Dowding，1995：158；王光旭，2005：68）。爾後儘管 Marsh 與 Smith 試圖補強政策網絡分析因果關係不足，並以認識論的基礎闡釋公共政策研究不一定要採取形式化的理性分析模型來進行，政策網絡分析仍然必須面對概念難以操作化的限制。整合學者 Peterson（2003：12-15）與我國學者丘昌泰（2004：234）的意見，將對於政策網絡的批評析分為下列四項：

- 一、網絡的界定仍未有定數，導致研究範圍過於廣泛，解釋變項過多，成為一個「什麼都包括，但是什麼具體內容都沒有（includes everything, and donates nothing）」的研究途徑。
- 二、傳統政策網絡途徑僅能對於現況中各個參與行動者之間的關係連帶做一個靜態的描述，但是網絡型態的形成原因、或是限制網絡發展的結構性因素，都無法在現有網絡分析中得到解答。
- 三、政策制定的過程與政策網絡的常態通常是一個動態的互動模式，不一定會如政策網絡分類學所述形成一個穩定的網絡關係。

四、政策網絡過度強調成員間自發性的參與關係，而忽略了政策環境中國家與制度兩個關鍵因素的影響力。而政府機關所具有的「片面強制」的公權力，也應被考慮進政策網絡中資源與權力依賴的互動關係中。

本研究認為，為了回應上述對於傳統政策網絡研究的批評，與其他研究途徑結合是政策網絡未來可能的發展方向。Dowding 提出理性選擇途徑與社會網絡分析途徑作為輔助政策網絡發展的理論，理性選擇途徑與社會網絡分析途徑作為一套行之有年的分析工具，在操作上對於網絡成員的認定、網絡界線的設計、網絡的生成與網絡互賴關係內涵的分析皆有明確的方法，有助於解釋政策網絡中資源依賴與資源動員的過程。反應在地方治理的內容與形式上，可以有以下的意義：在網絡關係中，地方與中央政府乃至議員、企業的行動者都被視為一個獨立的節點（node），而節點間彼此有自己的立場與資源，導致節點與節點間的關係並非是對稱的，而是有競爭或依賴關係。再者，網絡關係中，各個節點對於資源掌握能力的強弱決定了其在網絡中的位置，擁有較多資源的節點通常將位於整體結構的核心位置，相對的，資源少者則可能位於邊緣甚至被排擠出網絡結構之外。可以透過分析網絡節點間的關係（relation）以得知網絡的中心性與仲介性程度，來反應各個節點位置的優勢。而網絡間的關係又可以關係的密度、強度及頻率三項指標來呈現，密度係指網絡中參與行動者之間的實際連結與互動是呈現緊密或鬆散的結構，強度則是行動者之間的關係強度，頻率則是雙方互動的往來頻率（史美強、王光旭，2008：46）。本研究以為，在進行治理網絡的分析時，除了輔以社會網絡分析途徑對於網絡之中成員關係與資源互賴的情況進行討論之外，網絡範圍與成員的界定以及主導聯盟的認定也是在研究初期應優先釐清的要項。至於網絡的整合與否，由於至今仍然沒有一個得到廣泛認同的定義，並且沒有一個有效的操作性定義。準此，本文在引用 Marsh & Rhodes 的網絡分析架構時，將不予討論網絡的整合程度，而僅分析高雄市氣候變遷政策治理網絡中的靜態與動態結構，並從中分析網絡中利害關係人的互動模式和資源互賴程度。

第二節 氣候治理的策略論述與結構

氣候政策的論述從 1992 年里約的地球高峰會為始點，在政策論述上的核心價值與論述內容也隨著時間的推演而有不同的論述脈絡，在我國 1992 年至 2008 年間，可以分為「環境實用主義論述聯盟（environmental pragmatist discourse coalition）」以及「氣候行動論述聯盟（climate action discourse coalition）」兩個主要的論述聯盟，前者較重視環境議題與氣候議題的工具性價值，在以避免經濟衝擊與貿易制裁為前提下，力求維持現存經濟與政治體制，政策選擇上也較傾向於保守與漸進改革；相對的，「氣候行動論述聯盟」則是以生態理性為主，對於傳統成長導向的意識型態採取批判的角度，而希望能夠從對於整體價值結構與體系的典範轉移，重建合居的環境與生態系統（林子倫，2008：161）。然而不論採取哪一種論述方式，二氧化碳減量的目標與期程設定一直是氣候政策論述十分關注的焦點。雖然在不同的時期關注的面向可能有所不同，也會受到來自國際社會與產業界不同程度的壓力，氣候變遷的減緩策略（Mitigation）——也就是積極性地減少人為溫室氣體排放的策略，仍然是當前氣候政策中的核心焦點。相較之下，IPCC 在其分析報告中也提到，面對氣候變遷對於社會經濟與人類生活環境的衝擊，調適（adaptation）策略除了減少其對於人類社會中生命及財產的損失之外，社會與經濟結構如何做鄉對應的調整與轉型，更是當今氣候政策必須要注意到的，而通常站在防災第一線的地方政府就成為氣候變遷論述中不可或缺的一環。

近二十年來，地方政府在整體氣候變遷政策上扮演一個十分重要的角色。我國對於地方氣候治理與永續城市的研究約略始於 2000 年，研究面向除了對於國際永續發展的趨勢進行初探性質的瞭解外（張世賢，2004；杜文苓、李翰林，2008），為了回應國家與地方研擬永續發展策略需求，建築規劃學界、地理學界與政治學界針對永續指標的研擬進行了一系列的學術研究。其論述大多以全球、國家、直至城市的永續進展為主要的分析脈絡，並藉由各種分析方式為永續城市的建構策略與指標提出諸多建議。如何友鋒等（2002）即以系統動力學與政策德菲法建構

台中市政治經濟與環境的動態變化，並據以提出台中市的永續發展指標。此外，許多學者亦參考世界其他城市永續城市的建構模式進行分析與探討，以對永續發展所需要的社會經濟與政治條件有一基本的瞭解。大抵而言，經濟、社會與環境三個面向的平衡、跨部門與跨層級的治理能力、市民永續意識的建立、以及地方公民參與為永續城市發展成功的主要要件（Leeming，2000；冷則剛，2003；彭光輝，2005；林玉華，2008）。曾黛如對於永續發展的研究可以從環境治理的大框架中瞭解台灣目前地方在應對環境議題時的治理困境，作者從經濟與環境的衝突切入，以國外城市與國內永續發展區的執行經驗為個案進行分析，除了發現地方預算資源不足的問題之外，私部門與地方民眾作為參與行為者要求引進大型企業，追求地方經濟發展與增加就業機會的壓力，也將對於地方政府永續發展的推進造成阻力。作者並舉出坪林交流道作為案例，說明深化民主並無法有效的產生永續結果。而台灣以中央政府及全國領袖菁英為主的公共政策論述模型，也將進一步的削弱地方政府在公共議題的論述能力與發展空間（2007：9）。綜觀上述，我國對於地方政府的氣候政策論述分析，受制於地方性的資料不足與起步略晚的因素，大多仍侷限於應然面的討論，而無法回到實存的結構脈絡去探討地方氣候治理的發展背景與現況，更未能對細部的各個國家單位與利益團體之間的溝通協調進行分析。國際間對於城市氣候政策的研究同樣以減緩策略為重心，少有同時比較數個城市網絡的研究，甚難有一城市氣候治理研究的框架。

然而，我們仍然可以從現有的研究中找出幾個地方氣候治理網絡中重要的行為者。首先，市政府的角色與定位是許多國外研究者的核心課題。Alber and Kern（2008）參照 Bulkeley and Kern（2006）對於英、德兩國地方政府的個案研究，整合近年來數個 OECD 國家的地方氣候治理經驗，將地方政府針對不同的政策領域所採取的治理模式歸納為四種，分別為自治模式（self-governing）、供應模式（provision）、賦能模式（enabling）與權威模式（authoring），ICLEI 在對於城市的氣候政策框架報告中另外加入領導模式（leadership），分別探討地方政府在應對不

同的政策領域，可能採取的行動與其功能，具體內涵如下表 2.3 所示。

表 2.4：五種地方氣候治理模式

氣候變遷減量策略					
	自治模式 Self-governi ng	賦能模式 Governing through enable	供應模式 Governing by provision	權威模式 Governing by authority	領導模式 Governing by leadership
內涵	地方政府市政基礎設施上之相關操作	提供標竿學習 促進自願行動 給予資訊及相關意識提升	為相關設施 或行為模式 改革提供誘 因輔助	基於法律責任 和管轄權的管 制	目標設定
能源	在公有建築 (如政府機 關與學校) 實施能源效 率方案 採購高能源 效率之設備 添購再生能 源之示範設 備	舉辦提昇能源 效率的宣導活 動 提供企業與市 民提高能源效 率之建議 促進可再生能 源之運用	提供清淨能 源服務 能源供應公 司與能源服 務業推廣 (ESCOs) 為能源效率 措施提供補 貼	對能源消耗實 施策略性能源 計畫 管制性的提高 可再生能源的 使用比率 都市區域能源 效率管制	城市再生能 源總量預期 目標設置 部門別能源 效率運用提 高比率
運輸	對於公務體 系中上班運 輸模式需採 綠能運輸設 備	綠色旅行政策 宣導 與公共運輸業 者建立良善的 夥伴關係	提供完善的 公共運輸服 務 環境友善的 運輸替代計 畫 對貨品運輸 建立物流管 理中心	以交通政策限 制私人運具的 使用 規劃辦公場域 徵稅與用路人 付費制	以他國案例 為基礎，設 定大眾運輸 工具使用比 率

廢棄物	綠色採購 (再生產品)	推動垃圾減量、回收再利用 促進再生產品之使用	廢棄物處理服務 設置垃圾、廚餘與堆肥、能源廢棄物處理設施與計畫	規劃垃圾掩埋場可行之沼氣發電計畫	
都市計畫與土地利用	對新型公有建築物實施高能源效率標準 在住宅區建立示範區	提供建築設計施予開發商能源效率與再生之資訊		透過土地使用的策略性規劃，提昇能源效率與再生物品利用 規劃區域內再生設備安置地點	
氣候變遷調適策略					
	公有建築的規劃與管理必須經得起未來可能的氣候災害衝擊	爭取私部門支持，共同思考與規劃調適行動 提供企業與民眾資訊與諮詢服務	提供資源鼓勵氣候變遷研究，建置氣候資料庫 建置因應氣候災害的預警系統與緊急計畫	於都市規劃中納入氣候衝擊之考量	訂定中長程公共政策計畫

資料來源：整理自 Alber and Kern (2008: 175-181) 與 ICLEI Global Reports(2010).

在自治模式中，市政府是作為一個消費者，由市政府自行制定政策並且控制府內的採購。採此種模式之下，地方政府將可以自行決定其統治行為，以透過採購政策的變動來對城市的低碳經濟結構產生影響，進而扶植綠色產業成長。賦能模式下，市政府將使用更多樣的宣導與倡議行動，來去促進城市中低碳結構的轉型。作為一個促進者，除了區域內的提倡之外，市政府也可以藉由積極的去促進

公私協力關係的發展，來彌補地方在基礎設施建構能力上的不足。市政府若擁有大多數公用事業的影響權力，則可以採取供應模式直接影響或調整區域內的電力供給與價格，提供相關的誘因與補助，增加其他替代性策略（如太陽能）的競爭性。權威模式則是以國家權力作為其行動的根源，國家作為一個管制者，運用管制、指導等強制性工作進行經濟與社會結構的轉型，此一模式將會對於溫室氣體的減量產生巨大的影響。最後，ICLEI 所提出的領導模式，則是著重於強調地方政府的治理與整合能力，由市政府作為主要行動計畫的發起者與行動者，提出一個共通的目標，來去尋求其他政府機關與政府外行為者的合作與支持。在此種觀點下，地方政府將必須要負擔起主導網絡與議題形塑的責任。

研究中，Alber and Kern 除了提出市政府的角色之外，也特別指出在氣候變遷政策的框架下，幾個比較重要的政策論述取向。在減緩政策中，分別是能源政策、運輸政策、廢棄物處理、都市計畫與土地利用。從細部的機關組織而言，氣候變遷儘管牽涉的層面極為廣泛，傳統上仍屬環境議題，在多數國家仍是以環境或健康部門為其主要的負責單位，許多相關的減碳活動與宣導抑是由環保機關首先發起，特別是環保機關中與空氣品質相關的部門，最有可能是在議題開展初期的主要負責單位（Holgate，2007）。此外，能源政策由於與整體能源運作與轉型相關，且能源部門與工業部門一直佔有整體排碳量中的極大比例，若要從根本性的解決人為溫室氣體排放過量的問題，則必須從能源政策中開始著手。以我國而言，除了中央經濟部與能源局之外，地方的經發局、工業局等也是影響地方氣候政策走向的重要單位。

同樣的，在 Bulkeley and Kern（2006）的研究中指出，中央政府同樣可以用賦能、供應與權威的方式影響地方政府的氣候政策產出，而此一現象在台灣的環境政策中也時常可以發現。例如在賦能模式，中央政府可以透過各種標竿學習與舉辦市級的競賽促進並刺激地方行動；而財政方面的供應更是地方政府與中央政府關係的一個重要研究面向，除了直接撥款之外，提供地方必要的資訊與知識或舉

辦相關的研討會，也將對於地方氣候政策的發展有正面而顯著的幫助。最後，權威性的措施也將直接對於全國的氣候政策與社會經濟結構產生影響，然而由於強制性的權威性工具容易造成大規模的反彈，並且對於國家性的經濟與政治產生影響，大多數的中央政府對權威模式的運用都會較為審慎，並偏好採取軟性的統治手段（李長晏、曾士瑋，2010：57-58）。



第三節 小結

綜觀以上文獻，本研究認為目前學界對於氣候變遷政策網絡的涉獵仍屬十分初步，並由於近年來城市在氣候變遷議題上的活躍，以及考量到地方政府在現行府際關係的結構轉變下，將負擔更多的政策責任以及與多方利害關係人溝通協調的義務。準此，本研究希望能從地方網絡治理的概念出發，以氣候變遷此一涵蓋範圍極廣的議題為研究焦點，探討高雄市在近幾年因應氣候變遷的政策上所形成的治理網絡。

藉由對於議題的界定、網絡中利害團體與參與行為者的釐清，特別以地方民意代表與地方行政機關為核心焦點，勾勒出靜態的高雄市的氣候治理網絡圖像。當然，網絡治理的內涵絕非僅止於靜態的網絡節點描述，其中各個行為者所持有的財政資源、權威、知識技術等等，如何影響網絡中權力結構的轉變，此種動態的互動模式也是本研究所欲探究的課題。本研究將以 Marsh & Rhodes 的政策網絡理論做為治理網絡的分析架構，試圖界定出高雄市氣候變遷政策網絡中的政策環境與網絡成員，並藉由分析網絡成員所擁有的資源，了解政策網絡的互動模式，最終審視該政策網絡的整合程度。



第三章 高雄市氣候變遷治理網絡之靜態分析

本次研究建立在 Marsh & Rhodes (1992) 的政策網絡分析結構之上，綜合收集到的訪談訊息、議會記錄與市政報告、高雄市市政府與媒體新聞稿以及公聽會資料，試圖描繪出高雄市氣候變遷治理網絡的政策環境、網絡成員、網絡整合情況、網絡資源分配狀況以及網絡成員間的權力互動關係。由於網絡資源的分配狀況與成員間的動態互動關係息息相關，因而將留待第五章再做論述。本章中則會依據案例的不同，論述網絡的政策環境與網絡中的利害關係人，並參照該治理網絡的整合現況，試圖指出網絡中的主導團體或個人。本次研究中將針對高雄市自 2012 年提出的四項法案做分析，按照立法提案時間順序分別討論其政策網絡。其中《高雄市建築物屋頂設置太陽光電設施辦法》與《高雄市綠建築自治條例》立法時間較為接近，法條中所涉及的利害關係人也較為相近，故合併為同一項目做討論，兩者中的不同點野會在本章第一節中一一闡述。第二節則為《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例》草案的靜態分析。第三節針對本年度（2015 年）6 月才在高雄市議會三讀通過的《高雄市環境維護管理自治條例》進行討論。

第一節 案例一：《高雄市綠建築自治條例》

壹、立法沿革與政策環境

《高雄市建築物屋頂設置太陽光電設施辦法》係由高雄市工務局於 2012 年 4 月 26 日提出的自我管制政策² (self-regulatory policy)，設施辦法第一條中即表示為了充分運用高雄市豐富的日照時數，因而制定此一辦法，將太陽光電設施的定

² 公共政策的類型依照 Theodore Lowi (1972) 與 Robert Salisbury (1968) 的分類分成管管制政策 (regulatory policy)、自我管制政策 (self-regulatory policy)、分配政策 (distributive policy) 與重分配政策 (redistributive policy) 四種 (吳定，2003：23-25)。

義、設置要點以及建築物容積計算的方式做原則性的規定，開放各方團體自行申請設置太陽能光電設施，並推行太陽光電設施的示範計畫，在駁二藝文特區與凱旋自行車道上裝設太陽能光電設施。並為了鼓勵與擴大太陽光電設施的使用，2013年6月3日修正《高雄市建築物屋頂設置太陽光電設施辦法》，擴大太陽光電設施的設置面積與設置建築限制，修正草案研擬會議中，行政院經濟部能源局與內政部營建署亦有派員參加，並協助放寬「設置再生能源免請領雜項執照標準」。依據經濟部能源局統計至2013年12月底，高雄市總申請案件數量為571件，占全台灣19.82%，為全國第一的城市（高雄市工務局，2014：16）。

相較於《高雄市建築物屋頂設置太陽光電設施辦法》，《高雄市綠建築自治條例》需要經過高雄市議會三讀通過方可施行，高雄市政府於2011年11月將該自治條例送交高雄市議會審查後，經過長時間的討論，終於2012年5月21日三讀通過，同年6月18日公佈實施。縱然在2012年12月7號通過修正放寬部分實際運作上窒礙難行的規定，仍然不改其為一管制政策的本質。符合該法中第三條所規定的適用建築物，都須遵守條文中對於綠建築設施的規定，如第八條的節能燈具與第九條的太陽光電設施運用。雖然在自治條例中並沒有看到相關的罰則，但從議會公報與公聽會記錄中可以發現，倘若新申請建照的建築物，若在建築設計上不符合《高雄市綠建築自治條例》的規範，將不會通過建築執照的申請（高雄市議會，2012：2）。

端看《高雄市建築物屋頂設置太陽光電設施辦法》與《高雄市綠建築自治條例》的立法背景，約略是在2011年底至2012年6月的期間，從整體台灣的大環境來看，2012年4月中油宣佈停止2006年以來的「緩漲」機制，採取「減半調降」的新機制，當天的油價漲幅約為10%。而台電則預期在同年5月進行電價調漲，6月尖峰期的電價漲幅亦更高(周雨田、張子溥，2014)。在油電雙漲的情況下，導致整個社會氛圍開始高度重視節電的方法與設施，強調節約能源的綠建築也在經濟的誘因下變成新建商的選項之一，高雄市政府工務局在法案研擬會議中亦有提到

此二法案為台灣各縣市首創，不僅有示範性的作用，也能夠妥善的利用高雄市的高日照時數，推動相關產業在高雄市的投資與發展。

另一方面，「高雄市政府節能減碳推動小組」與「高雄市議會氣候變遷小組」都在 2011 年成立，結合 2012 年「ICLEI 高雄環境永續發展能力訓練中心」在高雄正式開幕，高雄市開始有針對氣候變遷與全球暖化的問題進行處理的專責單位，同時涵蓋民意機關、市政府與 NGO 三種不同背景的機構。《高雄市綠建築自治條例》便在高雄市議員的倡議下，結合《高雄市建築物屋頂設置太陽光電設施辦法》，逐漸形成一個環環相扣的政策網絡。

貳、利害關係人分析

在瞭解政策背景與環境之後，本次研究試圖描繪出個別政策網絡中的利害關係人，除了瞭解有哪些行為者涉入此一政策網絡之外，並分析行為者因為何種因素涉入，乃至參與行為者的意識形態與核心價值。以下論述將依據行為者對於《高雄市建築物屋頂設置太陽光電設施辦法》與《高雄市綠建築自治條例》的立場與偏好，將其分類為「積極行為者」、「協助行為者」、「未行動行為者」與「反對行為者」四種進行討論。

一、積極行為者

本處所謂之積極行為者，係指自政策尚未成案前便積極籌備與催生此案成立者，或是並非政策倡議者，但在協助參與此案中十分積極的作為，依照其工作職掌或個人價值信念，積極推動政策成立者。

(一) 高雄市議員

出於對於氣候變遷議題的關心，受訪者 A 議員在與民進黨籍的受訪者 B 議員討論後，決議在議會成立一個專案小組高雄市議會氣候變遷小組，整合跨局處的氣候變遷議題。在訪談中，可以看到受訪者 A 對於氣候變遷小組的定位與期待：「(議會的)專案小組以前都是在調查，有違

法的地方專案小組就去查，但是我們對議會(專案小組)的期許，是它不只是一個防弊，而要能夠興利。……這個小組主要是推動與氣候變遷相關的立法，我們也積極參與一些國際會議，像去了北京一些談氣候變遷的產業，包括今年去了巴西的 Rio+20。所以我們一方面是在參與、學習，也做一個監督政府的角色，做一些整合性的工作。像運輸、公共腳踏車雖然跟交通相關，事實上它都是氣候變遷的一環，在預算上、政策上的執行落實，我們就去訂這些大的法令，包括綠建築自治條例的推動，調適基金也是一個。」從此處可以看到 A 議員積極的在《高雄市綠建築自治條例》中扮演主導角色的因素。

另外一位在本政策中積極行動的 B 議員，也在訪談中同樣表達了其自任高雄市環保局局長以來，對於高雄市氣候變遷議題的關心。對於和其他議員一起倡議推動《高雄市綠建築自治條例》，兩人在訪談中表達出了十分類似的看法，其一是自治條例中的規範必須要符合高雄市的需求，特別是建築物的隔熱，「我們提出的論述很簡單，我們需要隔熱，就是隔熱優先，其他的標準都（跟中央）一樣，我們要強化的就是隔熱這部分。這樣的論述就讓我們清楚為什麼要做（綠建築自治條例）。」其二則是尊重學界與專業，如果有提出其他的點子跟更好的作法，在草案階段條文是十分彈性的，兩位議員也都抱持著開放的態度。

（二） 高雄市政府工務局（以下簡稱工務局）

在《高雄市建築物屋頂設置太陽光電設施辦法》中，工務局是該實施辦法的主要倡議者。在設施辦法的條文修正會議中，可以看到工務局對於太陽光電設施是抱持著樂觀的態度，除了因應日漸增加的太陽光電設施與綠建築的申請案例之外，工務局期望能透過制定《高雄市建築物屋頂設置太陽光電設施辦法》來增加高雄市太陽光電設施的設置比例，並從而帶起太陽光電產業在高雄市的發展。在工務局至高雄市議會的業務報告中，可以探得其立場並非只是被動的配合與協助參與政策擬定，

而是十分積極的在協調各方意見，並舉辦多場公聽會，希望能將此一設施辦法推廣至未參與決策過程的相關廠商與民眾。而在《高雄市綠建築自治條例》中，工務局是在兩位議員的提案下制定出自治條例草案，並不是最初的倡議者，而且工務局對於綠建築自治條例的看法也與兩位議員不同。相較之下，工務局的草案版本與修正意見都較為保守，對於新建案的管制也比較沒有那麼嚴苛。

（三） 高雄市政府經濟發展局（下稱經發局）：

經發局協助工務局在《高雄市建築物屋頂設置太陽光電設施辦法》通過後，成立「日光屋頂專案推動辦公室」與專用網站。並且在太陽光電與新能源會議中表示，目前的太陽光電產業在高雄仍然沒有形成一個群聚的經濟體，因此計算其機械設置成本、發電成本與運送成本，以台電每度 9 元的收購價來看，需要 15 年才能夠回收成本。對於一般住宅設置缺乏足夠的誘因。經發局針對此一問題除了與工務局合作在高雄市公共場所設置太陽光電設施做為示範之外，也尋求議員的協助，加強推廣太陽光電的運用。另外針對產業部分，經發局也提出具體的輔助計畫，希望能借用各方的資源－特別是中央政府方面的補助，編列預算鼓勵光電產業下游來高雄市做投資（高雄市議會，2011：2）。

從上所述，可以瞭解到工業局與經發局對於本政策的看法是著重在太陽光電產業對於高雄市經濟發展的助益，而非對於氣候變遷與減少能源耗損的幫助。準此，一旦法案條文可能會引起投資廠商的卻步，經發局便會由積極主動的行為者，轉變為反對行為者。

二、 協助行為者

本處所稱協助行為者，係指在本政策中提供協助給主管機關或倡議者，雖然態度支持，但本身對於政策並沒有主動行動的行為者。

(一) 高雄市政府環境保護局(下稱環保局):在著重溫室氣體減量的工作目標下,配合低碳城市計畫,針對其減碳計畫中的標的來運用《高雄市建築物屋頂設置太陽光電設施辦法》與《高雄市綠建築自治條例》,並沒有對本政策有主動的行動。事實上,環保局對於綠建築和太陽光電設施的態度一直是抱持著比較軟性的補助與鼓勵的態度,在其 2012 年的業務報告中提到的鼓勵學校增加太陽能板跟太陽能電熱水器的補助,都是在《高雄市建築物屋頂設置太陽光電設施辦法》通過前就已經擬定的政策,因此使得環保局對於本政策抱持著樂觀其成,但不會積極地涉入或促成本案的通過。

(二) 經濟部能源局與內政部營建署:由於太陽光電設施設置辦法與內政部營建署「設置再生能源免請領雜項執照標準」有關,在修正條文放寬光電設施設置面積時,工務局與中央政府行政院經濟部能源局與內政部營建署進行協調,最終促使「設置再生能源免請領雜項執照標準」的修正與資格放寬。經濟部能源局與內政部營建署在本案中是一個被動的協助單位,僅對於工務局的要求提出回應與協助。

(三) 高雄市財政局與銀行產業

綠能產業與綠建築目前在我國仍然屬於新興產業,因此在產業初期的培育上仍然需要大量的民間資金挹注與政府資金鼓勵。財政局提到:「綠能是個重要的產業,目前高雄市有一個獎勵民間投資的基金,就是對於一些重要的產業,我們另外有一些的補貼。有關綠能也是我們策略性的計畫,這個部分廠商若符合相關規定,市政府會有補貼,補貼包括有利息的補貼、租金或房屋稅、還有新進勞工的薪資補貼、勞工訓練。所以只要符合相關規定,目前市政府是有這些補貼。(高雄市議會,2011:1889)」除此之外,財政局同樣未直接參與涉入政策的制定過程。

(四) 光電產業與熟知太陽光電的建築師

太陽光電產業做為本案中最直接的受益者，在本次的調查中發現，產業工會與廠商並沒有扮演一個積極主動的角色，或許是他們對於這兩個政策的提出與決策過程不瞭解，進而使得他們沒有在決策過程中表達出支持的態度。事實上，從理性選擇的角度來看，參與政治活動是需要投入時間成本的，以光電產業的立場來看，即便他不做任何做為也不會對於其既有利益造成損害。但是同樣的，一旦政策中對於目前現行太陽光電的作業方式或流程有影響—例如限制過多太陽光電設施的面積，光電產業就會一反原本的態度，站到政策的對立面。

(五) 學者

學者提供大量的學術知識與建築法規、建築方法給工務局或議員，使其能夠完善兩個政策的擬訂。但是從立法過程中來看，有涉入本政策的學者皆並未直接參予議題的倡議，對於政策本身同樣抱持著期待，但沒有具體的作為。但是學者基於其自身的知識與經驗，對於太陽光電與綠建築的後續配套措施提出了許多見解。例如高雄應用科技大學艾和昌老師便表示關於之後的囤購價格需要與主政者再做大量的協商，「為什麼這次囤購會議會把太陽能光電大砍 30%，最主要是主政者還是站在北部的觀點來看待這個事情，以經濟優先觀點來看待，認為太陽光電在再生能源當中比較起來是最昂貴的一種能源。然後在政府推行「能源法」一年期間裡，怎麼突然間中南部廠家爭先恐後爭取要設置太陽光電發電站？其實他們都已達到 500K 以上，像是一個發電廠的規模了，之後讓能源局塞單太多，根本就來不及消化，所以就做了這樣的措施。(高雄市議會，2011：2)」

三、 未行動行為者

本處所稱未參與行為者分成兩種，一種是指在本政策中，會受到正面或負面影響的利害關係人，但是並沒有在政策擬定中提出意見者。另一種則是並未

受到政策的直接影響，但因為職權關係需要直接參與政策過程，並未表達其立場者。值得注意的是，民眾在議題發生的時候，除卻有意申請太陽光電設施或綠建築者之外，大部分並未意識到該政策正在擬定，或是認為該議題與自己並沒有直接關係，因此並未對於此一將對其產生利害關係的政策做出反應。

四、 反對行為者

本處所謂反對行為者，係指在政策擬定過程中，由於自身利益受到影響或是價值觀念不同，驅使其做出反對行為，或明確表達反對該政策者。

(一) 新建商

對於要到高雄設廠或提出大型建案的建商來說，《高雄市綠建築自治條例》對於大多數的工廠與 16 層以上的新建築案都需要受到規範，對於其太陽光電設施、燈具、建材以及屋頂綠化等都有對應的規範。雖然可能會減少其後使用的能源以及增加建物隔熱能力，但是對於廠商而言最直觀的便是建造成本的增加。從議員的提案資料與工務局的業務會議中，也可以看到《高雄市建築物屋頂設置太陽光電設施辦法》與《高雄市綠建築自治條例》的修正意見，大多是來自於廠商的反彈，在適用該法上超過其對於建造成本的預期。連立堅議員便表示曾經收過廠商的反應：「有關工廠的部分，其實接到很多很多的工廠，對於我相信不是只有我，還有很多位的同仁也都接過，他反映的是什麼樣的意見？就是說，他同樣要做一個東西，但是在高雄因為有綠建築自治條例的關係，所以他必須多考量很多東西，甚至於有的老建築師根本就不會做這個，所以變成他原來已經花了一筆建築師的費用，現在又因為綠建築的關係，他必須要另外重新再處理，結果在他再三考量之下，例如有一家上市公司向我反映他現在是停止的，本來是積極要申請，現在是停止的，他也有在考慮，如果高雄市是這樣做的話，那麼我是不是應該去屏東或台南做投資？」（高雄市議會，2012：6181）」事實上，某些工廠對於綠建築的反

彈並不是全盤的反對，而是反對其公佈實施過快，沒有給工廠足夠的反應時間，在 2012 年 6 月 18 日議會三讀通過後，同年 7 月 1 日即開始實施。廠商與部分議員³認為應該要制訂日出條款，甚至是將實施日期改到一年至一年半後，才能做有效的討論。

（二） 建築師

來自建築師的反彈可以分成兩個部分，其一是傳統的建築師，由於缺乏對於綠建築的建造技術與知識，認為在《高雄市綠建築自治條例》通過後，將會壓縮他們的工作機會。另一方面是專門做綠建築的建築師，「這個建築師的作品在高雄還常常得獎，就是因為他有做綠屋頂。你自己常因為這樣得獎，又在做這個領域，為什麼反對人家？他說：我們業者自己會做，不需要議會雞婆，每個人都做了，那我們的產品還有什麼差異化？（受訪者 A）」

綜上所述，建築師的反對立場十分單純，便是由自己的個人利益出發，積極的在政策過程中抵制將有損其利益的條例，甚至進一步轉化為對整個政策的反對。

（三） 台灣電力股份有限公司（下稱台電）

與受訪者 B 的訪談中指出台電會是一個推動過程中的阻力：「電力公司也是一個很大的阻力。電力公司很…應該是這麼說啦，電力公司他必須要併聯，才能夠進去，如果說那麼多大樓每一棟都要建的話、都要併聯的話，他原來沒有那麼多業務，他承辦人員多了很多業務。（受訪者 B）」換言之，台電方面可能因為其現有的能力（capacity）不足—包含人員不足、或是沒有相關單位來去處理併聯的任務，無法協助工務局太陽光電設施推廣設置的計畫，而綠建築自治條例通過後，往後的大型建案都需

³ 在與受訪者 B 的訪談中，議員表示在綠建築自治條例與太陽光電設施設置辦法的討論過程中，並沒有接獲其他議員方面的反彈，可能是因為當時的議題沒有弄得很大，所以很多議員還沒有進入狀況。直到三讀通過之後，有廠商反應才來跟著做反對。因而本文並未將議員列入反對行為者。

要有太陽光電設施的設立，台電方面沒有辦法對於併聯的工作提出完善的協助，台電對於高雄市當地的太陽光電收購也有其上限。準此，本研究認為台電是由於其能力上的不足，以及不想要增加額外的業務，致使其消極甚至反對《高雄市建築物屋頂設置太陽光電設施辦法》與《高雄市綠建築自治條例》的推動。



第二節 案例二、《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例草案》

壹、立法沿革與政策環境

《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例》（下稱調適費自治條例）的提出，是繼市政府於 2009 年提出《高雄市碳稅徵收自治條例》遭議會擱置後，再度提出的重分配政策（redistributive policy）。適逢 2009 年後莫拉克颱風對於高雄市造成重創，高雄市再度將氣候變遷調適的課題提上議程，包括對於極端氣候的前期脆弱性調查、建立災害預警系統、甚至是基礎公共建設的更新與維護，都需要大量的資金。高雄市雖然是我國的直轄市，但是在財政上十分吃緊，根據中央財政部的統計，高雄市的公共負債在 2012 年 11 月時高達 2,237 億元，平均每位市民都背負著 8 萬元左右的公共負債，在 2015 年 7 月更高達 9.14 萬的債務（高雄市財政局，2015）。高雄市議會在 2012 年曾委託義守大學財務金融系李建興博士等人辦理，研究報告中顯示，高雄市政府在公共建設方面的支出按歲出比率呈現遞減趨勢，2006 年公共建設支出占歲出比率的 38.61%，至 2011 年只剩下 20.74%，大幅降低了 15.25%。報告中亦指出高雄市財政持續惡化，將使高雄市被迫提高負債額度與債務支出，從而降低廠商的投資意願、減少就業機會，導致稅收減少，高雄市可能將會陷入財政之惡性循環中（高雄市議會，2012：47）。

在高雄市整體性的財政困境之下，氣候變遷的調適該怎麼去做？就變成環保局與工務局的一個很大的難題。受訪者便表示財政上的困難以及缺乏獎勵誘因和懲罰機制，使得高雄市的氣候變遷政策遇到了瓶頸，才會一而再再而三的提出碳稅或調適費的構想。

「其實我們也覺得說，城市的調適的工作一定要去做，就是說到底這個城市面對極端氣候的時候，它有什麼樣的風險？它應該怎麼樣去做調整？包括防洪，包括水資源，包括各種東西要怎麼去做調整？那這些調整都必須要有一些研究經

費，或者是去規劃的經費。不一定是說去做鋪橋造路或是防洪設施，那個再多的錢都沒辦法，那個本來就是應該這個城市的公務預算要去做，那但是怎麼樣去有一些經費去做調整、去做研究，然後去給予這個城市做一個比較好的建議，這些東西其實需要經費，那這經費從哪裡來？我們一直在找一個財務的機制，這些經費從哪裡來？還有除了調適之外，去做減碳的工作。那這減碳的工作不管是工業的，不管是商業的，不管是交通的，不管是全民的，也是要有一些經費去推動，那這些經費從哪邊來？還有要怎麼樣有一個 incentive 讓工業的這個排碳大戶願意去做減緩和調適的工作？因為你沒有一個強制說，我們現在沒有碳稅，也沒有任何的碳交易，那也沒有任何的一個棍子或者任何的蘿蔔，所以其實工業他根本不用你，所以這個機制怎麼建立起來？其實老實講，我們這個整個調適費是在這樣整體的考慮去形成的。(受訪者 B)」

準此，高雄市政府環保局於 2011 年提出了「氣候變遷調適基金」的構想，希望以專款專用的方式來處理氣候變遷調適的問題。與此同時，也舉辦了五場的公聽會，由於公聽會中多位環境工作者與學者對於以基金的方式來管理地方調適費有所疑慮，隔年環保局便提出調適費自治條例草案，內容明訂為設置高雄市氣候變遷調適基金，並為規範本基金之收之管理與運用，而訂定此一自治條例。而基金的來源除了政府的工務預算以及空汙基金的挹注之外，便是高雄市事業氣候變遷調適費的徵收。依照調適費自治條例草案，事業氣候變遷調適費的徵收對象為年溫室氣體⁴排放量一萬公噸以上、且營運廠址位於高雄市轄內者。草案第七條中規定事業氣候變遷調適費之計算方式及公告費率如下：「事業氣候變遷調適費以事業之溫室氣體年排放量扣除起徵量，再乘以徵收費率核算之。前項費率為溫室氣體排放量每公噸新臺幣十五元，主管機關並得視本市溫室氣體管制成果，於增減百分之十範圍內公告調整之。」該自治條例中並沒有日出條款，而是自公布日即開始施行，並於第九條中明訂有強制執行與延遲繳納之利息，對於高雄市轄區內

⁴ 此處溫室氣體的定義，可以參考附錄一《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例》草案第三條。

年排放量的 108 家大廠將有直接的影響，因而在議會審議過程中，支持與反對的利害關係人透過議員產生大量的激辯⁵。調適費自治條例草案在 2012 年 4 月 30 日於高雄市議會一讀，當時的議長許崑源決議交付委員會審查，但至今仍處於擱置的狀態。提案單位環保局在 2012 年 8 月也經歷環保局長李穆生請辭，之後由陳金德接任環保局局長，爾後，2015 年陳金德局長升任高雄市政府副市長，由前宜蘭縣環保局局長鄒燦陽接任環保局長。

貳、利害關係人分析

一、積極行為者

(一) 環保局：林燦銘科長、李穆生局長

高雄市環保局是調適費自治條例的提案機關，在調適費自治條例被擱置前，都一直保持著積極的態度倡議調適費自治條例，並協助與其他利害關係人進行溝通協調。環保局林燦銘科長親自參與多次的公聽會，並在會中說明環保局對於調適基金的構想與期盼：

「在這 1、2 年中，我們也陸陸續續的參加地方環境行動委員會 ICLEI 的調適大會，我們也獲得很多調適基金的概念。在整個調適理念上，城市扮演一個非常重要的角色，……我們在兩個禮拜前到德國波昂參加 ICLEI 會議，收集到英國也有相關的案例，跟我們有一點點雷同。最主要是英國環境糧食鄉村事務部，所公佈的洪氾及海岸恢復力的夥伴基金，主要是補助地區因應氣候變遷的相關調適作為，特別針對洪水及海岸侵蝕風險成立該基金，……接下來跟各位報告高雄市調適基金的架構，依據研擬中的高雄市生態城市發展綱領為主體架構，分別制定高雄市企業調適基金徵收自治條例及高雄市氣候變遷調適基金收支保管及運

⁵ 激辯? 過程? 內容

用自治條例，……在綱領裡有提到，訂定氣候變遷調適基金的相關法源依據。(高雄市議會，2011：6905)」

同場公聽會中，當時的環保局長李穆生也針對氣候變遷調適基金提出補充說明，同樣提到基於國際會議中所聽的經驗，認為氣候變遷調適必須要從地方開始做起，調適基金的徵收在環保局與財、主單位做過報告，得到多方的支持與認同，在市政府達到共識，最終得以提交到市議會做審查。

然而自 2012 年 4 月交付委員會審查議案遭到擱置之後，環保局局長也在同年 8 月請辭，在群龍無首的情況下，環保局的態度由積極轉為消極，也並未再對被擱置的法案提出修正意見。

(二) 部分市議員

縱然調適費自治條例的提案機關是環保局，但是部分議員在此一議題中起到了重要的推波助瀾的效果。特別是受訪者 B，由於其有擔任環保局局長的經驗，充分了解到市政府在面對氣候變遷調適政策時的困境，特別是財務的來源，在縣市合併後管轄區域擴大，未來高雄市必須處理的氣候變遷災害勢必更為嚴峻，為了預防可能的災害，議員認為必須要找到可以使用的資金，事業氣候變遷調適費的徵收就成為其所想到的資金來源之一。除此之外，多數議員在議會會議中皆表示在氣候變遷災害中受害的民眾大多不是最高探排量的來源，但是卻需要承受來自氣候災害的威脅。氣候變遷調適費的徵收，也是在體現整體社會公平正義，從經濟學的角度將外部成本內部化。受訪者 A 在訪談中表示：「我們講它（調適費）不是一個懲罰，而是以前沒有認知到，那怎麼去強化，希望從經濟學的角度切入。這些（碳排放）都應該算到工廠的成本裡，但這些外部成本以前沒有被重視、沒有被發現，那現在知道是二氧化碳造成氣候變遷，當然不能全部怪罪於你（廠商），但你總要承擔一部份責任。」

二、 協助行為者

- (一) 高雄市政府其他協助單位：高雄市政府法政局（下稱法政局）、高雄市政府財政局（下稱財政局）、研究發展考核委員會（下稱研考會）

如同上述前環保局局長李穆生所說，調適費的徵收以及調適基金的設立已經在市府型成共識，因此在各類公聽會中可以看到許多市政府的二三級機關都在其業務職掌範圍內給與環保局技術與學術上的協助。例如法政局協助環保局辦理多場法制研討會，邀請專家學者提供其對於調適費自治條例適法性的看法。交通局與財政局也在本議題中明確的表達出支持的態度。前任財政局李瑞昌局長便表示：「再深入了解基金的收支目的及用途後，我認為這項新的觀念對財政局是一項很重要的工作，昨天財政局內部也進行研討，讓主管、同仁能夠詳細了解這件事情，同時也是未來市政府要努力的方向，我了解這筆基金的用途，取之於企業、用之於企業，企業能夠直接受益並提升形象，但是最重要的是對高雄市環境改善結果，大家絕對會把它當成大高雄市政府及全體市民、企業，大家共同努力的成果。（高雄市議會，2011：6909）」

- (二) 民間學者與合作顧問公司

在本議題中，許多學者與民間顧問機構經由協助提供學術與技術上的諮詢，而被納入政策網絡之中。特別是自治條例的適法性、以及碳中合等工具在本議題中的運用等，需要大量的專業知識與學術背景，倡議者透過舉辦公聽會或委託研究報告的方式，邀請學者專家提供意見。如元科科技股份有限公司認為，可以將氣候變遷調適基金由一個稅與徵收的強制性規定，轉化成企業回饋的概念，但並未確切表達是否支持或反對。台北大學法律系教授陳慈陽也在法制局組織的討論中，與其他法律

專業者對調適費自治條例的適法性提出說明。使得環保局在應對各方質疑中，可以提出學術界的專業意見，做為其依法行政的佐證。

「在工作報告裡面的後面，那裡有議會四位律師的意見，我們也把它部分做說明，我們法制局跟環保局也找了產官學，甚至釋字 426 的部分，有位學者叫陳慈陽的教授，他也解釋得非常清楚。所以這部分適法性的問題，也請你放心，因為我們是依法行政。(高雄市議會, 2012: 1553)」

(三) ICLEI 高雄環境永續發展能力訓練中心：在 ICLEI 的計畫與經費下協助辦理「2014 ICLEI 減災與調適國際研討會」，邀請國內外專家學者與其他城市的代理人分享其推動氣候變遷調適政策的經驗，也將高雄市目前的氣候變遷調適政策傳達給其他與會人。

(四) 部分立法委員

調適費自治條例由於其可能涉及到中央與地方政府分權的問題，因此受訪者 B 在訪談中表示，在面對到中央的阻力時曾與環保局共同在立法院的環衛小組中召開專案報告，「就是中央部會、相關部會來做報告，然後讓立法委員可以來做質詢。在那個專案報告，當然市政府環保局、市政府都有去，然後我們議員，我跟吳議員兩個人都有去。其實我們都透過那樣的一個專案報告也表達了我們地方的意見、也給他壓力。那天我記得趙天麟阿、劉建國阿、好幾個都有給環保署、財政部他們很大的壓力。(受訪者 B)」如上所述，可以知道部分立法委員也經由此一程序被納入議題網絡之中，也會在該專案報告中表達其支持的立場，但是並沒有採取主動的行動。

三、 未行動行為者

(一) 高雄市部分二級機關：工務局、水利局、農業局等

在《高雄市氣候變遷調適基金收支管理及運用自治條例草案》第四條中明訂有氣候變遷調適基金的用途，分別為補助事業執行溫室氣體減

量及因應氣候變遷之支出、本市氣候變遷調適策及措施之支出、本市節能減碳相關政策及措施之支出、與基金管理支出。在草案總說明中，第二項本市氣候變遷調適政策及措施之支出，包含農糧安全及農地利用之因應措施、河川洪範與都市水災之防範、公共衛生與防疫體系之建立等。第三項本市節能減碳相關政策及措施之支出，包含綠建築之推動、大眾運輸系統、低碳能源運具等節能運輸系統之推廣等，可以想見未來自治條例通過後將會對於大量高雄市所屬二級機關造成影響，但是在調適費自治條例審查過程中，並沒有看到這些受影響的機關做出表態。

(二) 一般民眾

倘若調適費自治條例通過，增加事業氣候變遷調適費的徵收，溫室氣體年排放量超過一萬公噸的大廠，例如中鋼、台電、中油等廠商，可能會將其繳交的調適費，以價格的方式轉嫁到消費者身上，民眾也將會間接的受到影響。除此之外，調適基金的運用，大抵上是以高雄市未來防災機制的建立與水利設施的補強為主，能提升對於脆弱地區民眾的保護，成為自治條例間接的受惠者。但是由於法案尚未通過，一般民眾並未感覺到對於自身利益的影響，因而沒有採取行動。

四、 反對行為者

(一) 調適費自治條例徵收對象：中國鋼鐵股份有限公司（下稱中鋼）、台灣電力股份有限公司（下稱台電）、台灣中油股份有限公司（下稱中油）等

調適費自治條例草案第四條中明訂主管機關公告之營運廠（場）址位於本市轄內且溫室氣體年排放量達起徵量以上之事業。在高雄市總共有 108 家事業符合此一標準，因此若是自治條例通過，必須要繳交事業氣候變遷調適費。目前高雄市所列管的工廠中，溫室氣體年排放量最高的是中鋼，接近 1,900 萬噸，第二大就是台電興達 1,600 萬噸，台灣電力

公司大林發電廠 500 萬噸，中油高雄廠大約是 330 萬噸。(高雄市議會，2011：6905)。按照收費標準，中鋼每年需要繳交約 2.8 億的事業氣候變遷調適費，對於事業體而言是一個非常大的支出。中鋼公司助理副總經理張西龍便表示，中鋼並不是不支持氣候變遷的議題，中鋼內部也編列許多預算來進行設備的更新與採購綠能商品。但是一旦將這筆預算以調適費的方式交給市政府，對於調適基金的運用目的，作為本市氣候變遷調適與節能減碳政策及措施之支出，目標不夠明確，即便業主提交了資金也不一定能達到氣候調適或節能減碳的目標。而即便調適基金的運用或許可回饋業主，做為事業節能減碳措施的補助費用，但並沒有明訂在條文與總說明中。張助理副總經理在公聽會中表達了他的疑慮與建議：

「因此基金運用的目的，目標裡的第一個，在中鋼來講，我覺得應該不會，我們也拿不到（補助），因為我們申請時，通常主辦單位都說給中小企業，不要給你這個大企業，我只是講過去的經驗。……我也非常認同積極正面來做節能減碳，可能這個樣子有一點比較被動的在事後來彌補，可能更好一點。其實我們一直在做，不管 10 億、20 億我們自己都在投資，這個部分我們是絕對沒有問題的。所以，我希望在大家有共識的前題之下，我們繼續來推這個案子，我們也會在能力所及來善盡我們的企業應該所要做的這個責任。如果基金的話，我覺得如果能夠透過正常的稅收，然後來運用這個，我覺得可能問題會比較少一點。(高雄市議會，2011：6926-6927)」

整體而言，從這些反對業者的看法中可以發現，他們認為氣候變遷調適費的徵收對於大企業而言是剝兩層皮。大企業不僅僅需要繳交調適費用給政府，做為政府因應氣候變遷的政策基金；也必須投入資金進行氣候變遷的減緩工作，以善盡企業的社會責任。在本議題中，可以發現企業主並沒有意識到氣候變遷調適費的繳交，同樣屬於高排放企業的社

會責任；除此之外，企業主對於政府的不信任也表現在其希望調適基金目標明確並受到議會監督的期盼之中。

（二） 中央環境保護署（下稱環保署）、經濟部工業局、財政部

中央行政機關，包含環保署、經濟部工業局與財政部，由於調適費自治條例將會影響到中央與地方的職權劃分，108 家徵收標的在也是台灣中央政府稅收的主要來源之一，因此倘若調適費自治條例通過，將對於國家整體經濟發展與產生影響。根據議會公報與中央政府新聞稿，在對於調適費自治條例的態度上，中央行政機關無一例外的提出反對的立場，即便是在環境議題上應該與地方環保局處於同一戰線的環保署，也基於中央與地方權責劃分，反對由地方來徵收調適費用。環保署對外表示，溫室氣體排放並非直接影響當地，向企業徵收溫室氣體排放費，應由中央統一辦理，且中央已有相關的法案正在審議當中，地方收費的適法性有問題（自由時報，2012）。經濟部工業局與財政部則基於對於國家經濟發展的影響，反對徵收調適費。

（三） 部分議員與部分立法委員

部分民意代表在本案中因為受到業者的反應與施壓而開始涉入本政策網絡之中，特別是中國國民黨籍的議員與立法委員。事實上，台灣的傳統產業大多與中國國民黨比較有連繫，可以說這些產業就是中國國民黨的票倉，一但地方立法將影響到這些傳統產業的既有利益，該黨籍的民意代表為顧及其選民的利益，這些民意代表大部分是以擔心影響城市經濟發展為前提，反對調適費自治條例的通過。另一方面，高雄市議會的議員也對於調適費的徵收與中央權限有爭議的部分提出其看法，認為高雄市政府不應該去衝撞中央政府的權限，財政方面的困境應該由爭取更多的統籌分配款上去做。這部分從陳美雅議員在議會中的發言中可見一斑：

「我們中央統籌分配款這麼不公平，這個部分市長不大力的去衝擊，讓我們高雄市擁有更多的稅收，剛剛財政局長也講出來，我們現在舉債已經多少了，很可怕的數字，高雄市的財政已經空空了，針對財政的困難你不去想說依照正常的管道，想辦法去衝撞這個中央統籌分配款，卻反而是動在在地企業他們的腦筋，如果說這些在地的企業，你一旦增加了他的成本之後，他也許不會再增加擴廠，如果這些勞工又沒有了就業機會，那麼我們會看到的是什麼？」（高雄市議會，2012：7086）」

（四）部分非營利組織（NPO）：高雄市綠色協會總幹事魯台營、綠色消費基金會董事長方長儉等

儘管大部分的非營利組織在本議題中保持支持與中立觀望的態度，但是仍然有反對的意見提出。如綠色協會的總幹事魯台營在公聽會中即明確的表達出他對於氣候變遷調適基金的態度，魯總幹事長年涉獵環境公共議題，也對於氣候變遷有充分的認知，他對於地方要處理氣候變遷的議題表示支持，但是反對使用「氣候變遷調適基金」此一政策工具來達到政策目標。魯總幹事依照其參與公共事務的經驗表示，即便是號稱專款專用的基金機制，最終仍然會流於濫用，沒有辦法做有效的控管。而目前的調適費自治條例草案在其看來，並沒有辦法對於未來可能的濫用做有效的監察，因而反對調適費自治條例。除此之外，魯總幹事也反對使用徵收的方式來逼迫企業，而是應該和企業形成夥伴關係，以一個減碳基金或計畫的方式補助企業進行更新。其他反對的非營利團體也都抱持著類似的意見。如綠色消費基金會董事長方長儉便公開表示反對調適基金：

「我最近對基金這兩個字，可以說是深痛不語，在這裡也建議高雄市議會不要讓這個基金的條例通過。……當初我在當記者，在做環保團體的時候，我們都覺得環保的經費不夠，所以應該要專款專用，但是走過 25 年來我發現我錯了，我完全錯了，因為整個政府在濫用這些基金，

從徵收到使用，根本沒有在做環保。…我們今天的正事是什麼？要去開徵能源稅，我們講能源稅不是環保署那種能源稅，那種溫減法，溫減法我絕對反對，也是要搞一個溫減基金，只要任何有基金的，我都反對。……沒有一個基金是合法的，沒有一個基金符合社會正義，沒有一個基金是環保的，謝謝。(高雄市議會，2011：6913-6917)」

「如果有一套這個費用，能夠把它原來的回饋基金、回饋的錢轉換成更功用的，如果環保局是這樣的部分，我是非常的支持。(高雄市議會，2011：6928)」

第三節 案例三、《高雄市環境維護管理自治條例》

壹、立法沿革與政策環境

《高雄市環境維護管理自治條例》(下稱環境維護管理自治條例)是高雄市環保局為了推動城市永續發展、維護環境品質，考量到高雄市内重工業林立，2011年全市總排碳量為 6,567 萬公噸二氧化碳當量(以下簡稱 CO₂e)，工業部門即佔 83.9% (5,508 萬公噸 CO₂e)，造成本市人均排放量高達 23.1 公噸 CO₂e/年，遠超過台灣平均值 10.9 公噸及全球平均值 4.39 公噸，有削減工業部門溫室氣體排放量之必要，並促使高耗能生產工業降低單位產品碳排放量及發電排碳係數，以因應未來國際溫室氣體管制協議對我國產業之衝擊。高雄市環保局自 2013 年即開始進行草案的研擬，並曾於 2013 年 11 月提交草案交付議會審查，當時的草案在議會決議中通過一讀，但最終仍然因為與中央權限有部分衝突，而遭到議會的擱置。而後環保局在 2013 年與 2014 年度由於首長更替，改由繼任的環保局局长陳金德提出後續的報告，但因為法案遭到擱置，而一直未能付委審查。直到 2014 年議會改選之後情況才得到好轉，新任環保局局长鄒燦陽再度於 2015 年 4 月 29 日提出議案，懇請議會進行環境維護管理自治條例草案的審查。新任民進黨籍的議長康裕成於同年 4 月 29 日會議中，通過議會一讀交付委員會審查。委員會於 5 月 5 日完成審查，其中第七條交由議會定期大會公審，其餘的條文修正通過。最終在 5 月 21 日高雄市議會第二屆第一次定期大會中，以贊成者 36 人，超過出席者半數，在高雄市議會中三讀通過。

環境維護管理自治條例草案中，內容並不限於氣候變遷議題，亦針對高雄市的空汙、廢水與廢棄物的排放做出管制。本研究由於僅對於氣候變遷網絡做討論，因此僅討論環境管理自治條例中針對氣候變遷的議題。永續城市計畫與溫室氣體排放管制主要規範在《高雄市環境維護管理自治條例》第二章永續發展當中，其

中第五條明定高雄市未來的政策擬定，必須要在永續城市目標的考量下進行，特別是經濟發展計畫，若對環境有嚴重不良影響或有重大危害之虞者，應以環境保護為優先。對於市府所屬機關與學校，第六條至第十條也明令其應該辦理低碳環境教育課程，員工、教師及學生每年並應至少參加一小時之低碳環境教育（第九條）。第十條亦表明主管機關應本於逐步邁向節能社區及低碳城市之目標，研擬溫室氣體減量政策與自治法規；本府所屬機關、學校及轄內事業單位並應配合執行。

至於對於非市政府所屬的公私場所，在第十一條中有規範：經中央環境保護主管機關或主管機關公告為應申報溫室氣體排放量之固定污染源之公私場所，應訂定溫室氣體自主管理計畫，設定溫室氣體減量目標期程，報經主管機關核定後執行之。此一條文也是唯一氣候變遷相關條例中，在第六章定有罰則的。環境保護自治條例第二十二條規定未訂定溫室氣體自主管理計畫或違反第十一條第二項所定辦法的公私場所，將處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，並限期改善，屆期未完成改善者，按次處罰。第二十三條則對於公私場所未依規定達成應削減之空氣污染物排放量者，處該事業新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期未完成改善者，並得按次處罰。正由於第二十二與二十三條的規定，使得《高雄市環境維護管理自治條例》從一個原則性的宣示綱領，便成了有公權力涉入的管制性政策。

貳、 利害關係人分析

一、 積極行為者

(一) 高雄市環保局：李穆生前局長、陳金德前局長、鄒燦陽局長

高雄市環保局一直十分關心氣候變遷的議題，在政策與配套措施的推動也一直走在我國的前端，但是卻苦於沒有一個推動環境管理之執法依據。在李穆生前局長任內提出的環境維護管理自治條例草案中，可以清楚的看到李局長希望能藉由自治條例的通過，對於區域內高碳排的企

業有一個排放標準與強制手段，促使高耗能生產工業降低單位產品碳排放量及發電排碳係數。然而在陳金德前局長接任後，在高雄市議會第一屆第八次定期大會中，陳前局長表達了與李前局長不同的看法，將環境維護管理自治條例的期待轉變為一個宣示性的綱領性質：

「高雄市環境維護管理自治條例包含很多，包括水污染防治、市容的整潔及其他各領域的管制，並不是只有二氧化碳排放的控制而已。第二個，它沒有涉及碳稅的問題，這和中央的任何法規也都沒有衝突；其中有關減排的部分就只是宣示性的作用，也沒有實質上的拘束。……我們這一次已經是第三度提出來了，審查權在貴會，如果陳議員有意見，那麼就在實質審查的時候可以進行修改，最後看議會通過什麼我們就依法來執行，我們希望能夠有機會付委審查。（高雄市議會，2014：21）」

而鄒燦陽接任環保局局長時，又將《高雄市環境維護管理自治條例》帶回原本管制政策的定義，新版的《高雄市環境維護管理自治條例》草案中仍然訂有罰則，但是處罰的範疇與李前局長時期溫和許多，由受規範的公私場所自己提出減碳計畫與目標，並依據其提出的目標與實際目標達成率的落差做出輕微的罰鍰懲處。準此，可以看出環保局對於本案的看法會依承辦機關領導者的態度與意識型態而有不同。

（二） 議員

部分議員在本案中扮演著十分重要的角色。受訪者B在氣候變遷的議題倡議上一直不遺餘力，自最早的《高雄市碳稅徵收條例中》便一再強調為了解決高雄市高溫室氣體排放量的問題，以及使氣候變遷災害所引發的社會正義問題得到解決，管制性的政策是有必要的。此外，黃石龍議員也在本案中強調企業的責任與外部成本問題，「企業應該想盡辦法來改善，不可以一而再、再而三的說這個跟中央抵觸，很多問題都沒有辦法配合，其實你們有很多可以改善的部分。另一方面像中油，企業那

麼大，還是國營事業，現在的問題是中油和台電都站在我是國營事業，你奈我何，對我有什麼辦法？後面有經濟部擋住，是不是這樣？所以說法令沒有完備沒有辦法規範他。（高雄市議會，2013：11435）」

（三） 議長

高雄市議會在 2015 年改選後，由康裕成接任高雄市議長。康裕成議員在其任內不只一次的表示過對於高雄市訂定管制性氣候變遷自治條例的必要性，因而在其就任議長後，仍積極的對氣候變遷相關立法做出回應。在 2015 年 4 月 21 日，《高雄市環境維護管理自治條例》送交議會審議之前由議員籌備主辦的「制定『高雄市環境維護管理自治條例』公聽會」中，康裕成議長便表現出其對於環境維護管理自治條例的積極與企圖心：

「過去高雄市政府所送進來的，不管是碳稅也好，或氣候變遷調適費用等等，這些條例一直無法在議會過關，我們心裡覺得非常遺憾。不是議會怠惰，而是我們對於相關的內容一直都有歧見，所以始終沒有過，但是這個會期我們希望這個重大的法案應該要過。所以我們提前來辦一個這樣的公聽會，所謂的提前，就是在整個法案進入議員審查的階段前，我們先辦一個公聽會，把不同的意見，把學者的意見，把業者的意見，統統在這裡提出來，讓議員同仁們能夠聽到不同的聲音。（高雄市議會，2015：6233）」

二、 協助行為者

（一） 地方政府所屬機關與學校：高雄市所屬機關與學校倘若環境維持與自治條例通過後，將會是第六條至第十條的直接適用者，也需要因此調整機關與學校內的基礎設施，甚至是學校的課程設定。但是在政策制定中，公聽會中地方所屬機關與學校大多僅派關心此議題的老師或職員參加，與會中也只表達出個人對於此案的支持與配合，並沒

有表達出其他意見。其他地方行政機關如水利局、衛生局，也僅就業務內容提出協助，並未積極參與推動環境維護管理自治條例。

(二) 學者專家與非營利組織

在《高雄市環境維護管理自治條例》中，由於其不僅僅是針對溫室氣體的管制，也對於高雄市的空氣汙染、垃圾汙染與廢汙水的問題提出規範，因而學者專家與環境非營利組織如地球公民基金會，在公聽會中都表達出了對於環境維護管理自治條例的強烈支持，以及針對適法性在學術上的支持論證。如高雄第一科技大學法律系廖欽福教授，便表示：

「我們的溫室氣體減量法，這個草案在立法院躺非常多年，很多年前我們也問過環保署說，這個會過嗎？它們說會過，可是到現在你會發現完全沒有，沒有的狀況之下，你會發覺過去雲林對這個部分其實它們有提出來，可是各位可以知道的是，事實上在中央它們用中央和地方權限的爭議來把它擋住。甚至後來發覺很遺憾的是，環保署竟然把空氣汙染用細則的方式去公告，竟然把這種二氧化碳排放，他認為是空氣汙染。…中央遲遲沒有立法，從這個角度來看，高雄市要開徵這個，我們就透過維護自治條例這是正確的。(高雄市議會，2015：6237)」

義守大學通識教育中心吳明孝教授也表達了同樣的看法：

「其實現行無論是依據地制法，依據環境基本法第 7 條，其實都已經明文規定環境保護事項是法定的地方自治權限，這不是我講的，因為法條上這樣寫。可是我們的空汙法，其實現在最大的問題是，它的許多標準核定都保留在中央機關，所以請問，用常識來判斷，是地方有問題，還是中央有問題？是地方不能訂自治條例，還是空汙法有問題？本身是空汙法有問題吧！……其實這個也是在一個理論上，我提出學界的目前一些看法，就環境保護事項，假設中央和地方的規定有重複怎麼辦？如果有重複的話，大家想當然爾就說，是不是中央的法律一定是優先的，地方的規定不能抵觸它，不能說這個講法是錯的，但是這個講法是，第

一個，它是非常簡略，因為中間沒有經過論證；第二個，它的論證最缺乏的是，它沒有考量到地方自治權限的保障。(高雄市議會，2015：6240)」

三、 未行動行為者

一般民眾：與《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例》類似，環境維護管理自治條例的通過，將會對於一般民眾的生活品質有所提升，也會改變高雄市政府所屬學校與機關內學生與職員的環境教育課程，但是由於法案在通過實施之前，並未直接對於一般民眾產生廣泛影響，因而使得一般民眾沒有足夠的驅力主動參與正策過程。

四、 反對行為者

(一) 產業界：中鋼、中油與鋼鐵工業產業公會

針對《高雄市環境維護管理自治條例》，由於其對於溫室氣體減量標準的限制有經過修改，因此產業界與公會在修正前後對於環境維護管理自治條例有不同的看法與意識型態。在修正前，中鋼、台電與台灣鋼鐵同業公會都對於環境維護管理自治條例提出了疑慮。再已有相關的減碳計畫下，中油公司吳巨仁經理表示：

「我們擔心就是說這個立意是很好，以大林廠來講，目前都用燃氣為主，我們原先環評承諾是燃氣 70%，現在提升到 97%，剩下 3% 用油而已，你要去減少溫室氣體也好，空氣污染物也好，比較快的方式就是這 3% 的量而已，你要這麼短的時間去提升這個量，也不容易達到原先所報告的，就是 160 幾萬噸的這個量，空氣污染物我們每年也在做削減，地方主管機關每年都來做相關的體檢，也達到減量的成效出來，我們擔心的是第 17 條有關這個空氣污染物將來減量的部分，因為將來會跟許可證在一起，許可證就是說你要更新或是變更的時候要經過地方主管機關的審查，目前來講也沒有提出一個比較細的項目出來，我們擔心到時候

審查委員會不會要求很多，變成對企業來講不一定能達的到，造成一些營運上的困擾。(高雄市議會：2013：11427)」

台灣鋼鐵工業同業公會則從中央與立法機關權限劃分著手，由適法性的爭議質疑高雄市政府訂定管制規範的正當性。「所以我私底下去請教環保署，環保署說，溫室氣體仍然是全國一致性的項目，雖然它公告為空污法裡面的空污項目，不過溫室氣體包含 6 種，這個部分不是區域性或局部性的地方環境污染的問題，所以這是屬於中央的權限，而非地方自治的事項，過去它也曾經透過一些網路新聞，去年在談調適費議題的時候它也曾經正式回覆給市政府環保局，它對外說明這是中央的權限。(高雄市議會：2013：11425)」

而在條文修正後，移除對於每年減碳額度的規定，並將減碳目標交由受規定的公私場所自行訂定計畫決定之後，產業界對於環境維護管理自治條例的態度也趨於和緩。中鋼與中油都表達了只要能夠經由協商，訂定出一個可行的減碳目標，都很願意去配合環保局的業務工作。中鋼公司環保處組長謝雲生更進一步提出要求：「有關溫室氣體這一塊，我們也是很樂意自己可以做得到的部分我們都努力來做。第 13 條有關於要求這些工廠減量排放，這個部分我們的工廠其實都投資很多了，投資以後，鑒於我們都努力來投資了，做一些減量最佳的可行控制技術，我們已經沒辦法找到減量的技術了，所以要我們再減就很困難，也幾乎沒有空間了。所以我們建議第 13 條能不能加註說明「對於已經採取最佳可行技術者給予排除」。(高雄市環保局，2015：6257) 相較於氣候變遷調適費自治條例，企業界表達出了對於《高雄市環境維護管理自治條例》的彈性，並願意在環保局提出的新版本條文下進行協商。

(二) 議員

高雄市議員對於《高雄市環境維護管理自治條例》的反對可以分成三個原因，其一是來自於對於環境維護管理自治條例適法性疑慮。由於中央環保局一直否定地方政府開徵相關氣候變遷調適費、空汙費，並一再強調其為中央職權。劉德林議員便表示其做為立法單位，針對高雄市政府送來的自治條例，議員要依法監督：「我們要制定的法令，尤其條例的設置，我們要在這個精神之上，剛剛有聽到各廠商的很多代表對於法律授權有疑慮，不管從環保署對空汙法授權的看法或我們去年氣候變遷調適費的依據，我在想這中間就產生了一種疑慮跟疑義。（高雄市議會，2013：11445）」

另一方面，李雅靜議員則從根本意識型態的歧異上，否定了環境維護管理自治條例的立法目的與原則。李議員表示：

「我不曉得經發局有沒有感受到，我們的招商能力不是那麼的強，不管是外資也好，或其他的業界在高雄投資的意願不是那麼的高，為什麼？因為我們投資的環境不是那麼好，我沒有說不好，只是，不是那麼的好，那我們要不要檢討？經發局要不要檢討？環保局要不要檢討？各個單位要不要檢討？要。……你的草案裡面有提到，當經濟發展跟環境保護互相牴觸的時候，環保局說環境保護優於經濟發展，太可怕了，這要叫高雄市 277 萬的人口怎麼生活？難怪人人都喊經濟不好，要怪誰？只會怪中央政府，但是真的是中央政府的原因嗎？你們地方政府在做什麼？定這個法到底有沒有對我們的企業界或老百姓有幫助？（高雄市議會：2013：11447）」

除此之外，李雅靜議員也認為環境維護與管理自治條例中的多數條文，早就已經在其他行政辦法或自治條例中已經有規範了。再制定一個條文高度重疊的宣示性自治條例，其實是一個法規的疊床架屋，條文內容缺乏實際必要性。



第四章 高雄市氣候變遷治理網絡之動態分析

本章將延續第四章所羅列的利害關係人，將其依照行為者的身分特性，做互動模式的分析。依照前述的利害關係人，可以分成地方民意代表（議員）、地方行政機關，中央民意代表、中央行政機關、產業界、學者專家與一般民眾七種。因此本章在做討論時，以有主動發起對話或施予壓力的行為為要件，將本章分成地方民意代表與行政機關、中央民意代表與行政機關、產業界、環保團體與專家、以及一般民眾四節，依照理性選擇學派的角度，分別討論其擁有的資源，以及在政策網絡中如何與其他行為者做互動。

第一節 地方民意代表與行政機關

壹、 高雄市市議員

高雄市議員與高雄市環保局、工務局做為高雄市氣候變遷政策的共同倡議者，在議案的推動中十分積極主動的在與各方利害關係人做互動。在與地方行政機關的制度性的互動中，議員在市政府官員到議會做報告的時候，對於議案提出意見，並要求市政府修訂相關的自治條例草案。另一方面，反對的議員也透過議會報告的時間，對於草案提出質疑。在自治條例擬定的政策過程中，議員擁有的最大資源即是對於自治條例草案的否決權，一但反對議員超過半數，在議會二讀與三讀案中便會遭到否決。其中，高雄市議長在政策流程中握有一定的權力資源，可以決定一讀法案是否付委。值得一提的是，主要的倡議者之一受訪者 A 在政黨板塊中是屬於泛藍的議員，因而得以在國民黨議員大多不支持的狀態下，與前任國民黨籍議長許崑源達成協議，讓當時爭議性很高的《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例草案》通過一讀交付委員會審查。

除此之外，議員也會透過非正式的管道給予地方行政機關壓力，例如受訪者 A

在受訪中即表示：「一般的民意代表都會幫民間業者爭取權益，但這個議題我們(議會)一開始反而就跟市政府採取合作、開放的態度，一開始是我們市議會要求市政府要來制定這些法案，而市政府也接收到業者的許多壓力，所以(法案)就出不來。經過我們再三的催促，要求市政府必須說明問題在哪裡，不能只說出不來、意見有待整合。所以我們就給他(市政府)半年的時間整合意見，要求他們不管怎樣就是要把法案送出來，有意見應該要把它整理出來，而不是讓法案卡在那邊，所以我們就給了半年的時間，給市政府一點壓力。很快半年過後，我們市議會要跟市政府開協調會的時候，我們就一併邀請有興趣的人一起參與。」但是考量到議會的會期，議員並不會太頻繁的與地方行政機關做正式的接洽，在缺乏足夠的互動平台下，高雄市議會氣候變遷小組便在受訪者 A 議員與受訪者 B 議員的倡議下組成，受訪者 A 表示：「這一屆張議員也當了議員，我們就有比較多的共識。因為我對議會比較熟悉，我就提議要成立一個特別小組。因為氣候變遷議題不是只有環保局，像一些生態(工法)、社區，就是工務局的，水利局一些水的處理，消防局的保安、消防的工作，市府財政的問題，這根本不是一個局處首長能負責的。」受訪者 B 對於高雄市議會氣候變遷小組也表示了同樣的期待：「我覺得議會如果要成立一個小組，為什麼不把它變成一個正式的議會小組，可以運用議會的資源，包括說舉行公聽會，包括出去考察可以用議會的經費，然後我們可以用議會的經費辦很多活動，或用議會的經費把各種可能的以後參與國際的東西全部拉進議會的一個正式的作法。」

綜上所述，高雄市氣候變遷小組的成立，使得議員可以運用議會的資源舉辦公聽會，不僅僅是地方行政機關，也與中央機關、專家學者、甚至是國際組織進行互動。在「高雄市環境維護管理自治條例草案公聽會」中，可以看到有數位高雄市議員以及多位高雄市政府各局處科長列席，除此之外，專家學者、中鋼、中油與台灣鋼鐵工業同業公會也都有派員參加並發表意見，自治條例草案公聽會已經成為一個多方交流意見與互動的平台，但是比較遺憾的部分是，在本研究所收

集的公聽會的會議資料中，中央行政機關很少直接參與由地方民意或行政機關舉辦的公聽會。

準此，議員在推動《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例草案》遭遇到來自中央的阻力時，聯合與環保局共同在立法院的環衛小組中召開專案報告，邀請中央相關部會參與，並讓立法委員可以做質詢。在專案報告的對答中，直接與中央民意與行政機關進行交流。支持立法的議員也試圖用各種非正式的管道去遊說立法委員支持，在太陽光電設置與綠建築的議題上，由於與立法委員沒有利益上的衝突，因而很容易的獲得支持；但是在氣候變遷調適費與環境維護管理自治條例上，由於有涉及中央與地方分權的問題，比較難以從立法委員身上找到著力點，間接對於中央行政機關的壓力也比較小。

貳、 地方行政機關

地方行政機關雖然擁有制訂自治條例草案的義務與權力，也是地方行政機關在與網絡中其他成員互動的最大資源。但是地方行政機關是否積極主動的與其他利害關係人做互動，則取決於承辦人員的積極性。例如《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例草案》在初期審議時，前任環保局局長李穆生為了解決高雄市經費不足的問題，積極的推動此一自治條例的通過，並親自參加多場公聽會，積極與其他利害關係人做溝通。也在議會報告時，多次與議員溝通調適費自治條例中的構想與爭議，懇請議員能支持氣候變遷調適費的徵收。但是在其請辭後，環保局由於群龍無首，接任的前環保局局長陳金德在政策上選擇不直接衝撞議會與中央機關，沒有再對擱置中的自治條例草案提出修正或在業務報告中提請議會審議，進而導致《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例草案》長達三年的擱置。

地方行政機關在擬定政策時，是透過地方市政府的行政會議來與其他機關做互動。而在行政會議上，市長對於承辦單位所提的政策態度，將左右協辦單位的態度。倘若市長不支持的政策，在市政會議上便很難達到所有局處的共識。除此之外，在業務會議上沒有被納入的地方行政機關，將會失去與此一政策網絡的連

結，即便其業務範疇可能與該政策網絡有密切關連。這部分可以由高雄市議會記錄中窺得一斑，《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例》草案的研擬因為涉及與中央權限劃分的問題，在送交議會法規小組審查之前，必須要由高雄市研考會進行相關的法律討論與研究，但是在陳麗娜議員的質詢中，研考會考核委員會許立明委員很明白的表示沒有收到相關的訊息要請他們做評估（高雄市議會公報第四卷第三期，2012：2105）。

與地方立法機關相似，行政機關也會透過公聽會或業務會議的方式，與相關利害關係人進行互動。例如《高雄市建築物屋頂設置太陽光電設施辦法》的條文修正，便是由承辦單位工務局舉辦修正草案會議，邀請中央與地方相關部會，以及其他直接相關的利害關係人參與會議，針對法條逐條進行討論。地方永續發展委員會，做為一個跨部門的專責機關，原本應該是能夠發揮整合行政機構的功能。受訪者 C 也在訪談中表示：「我們的溫室氣體的計畫，跟永續發展是合在一起。永續發展我們市政府有這個永續發展跨市政府跨局處的永續發展委員會，這裡面有許多分組，有能源的、有經濟的，也有環保的。」但是在這三項法案審議與討論的時候，都沒有看到地方永續發展委員會介入整合，可以得知雖然設了跨部門的組織，但是如果主管機關不是地方永續發展委員會，永續會也不會主動的為其他相關法案舉辦會議。

是同樣的，協辦的中央行政機關雖曾以發函的方式通知地方行政機關其看法，在沒有親自參與會議的狀況下，雙方缺乏直接的互動機會，所以未能建立有效的溝通網絡。但是高雄市政府要處理地方的氣候變遷政策，特別是在督促產業界減少排碳量的方面，由於主管機關是歸屬於中央政府經濟部工業局，因此地方政府除了訂定管制條力之外，沒有一個足夠的施力點。一旦中央政府在對於減量政策的看法與地方政府不一致時，而且又沒有足夠的互動溝通，很容易造成政治僵局與雙方關係惡化。

「那我們地方單位…地方機關站在的是說國家如果決定要實典、立法也通過

了那我們就會來配合…我們就會來配合相關在法律裡面所規範的這些的事項。地方自治的問題，像你剛說的低碳稅…低碳稅中央一直不核，一直沒有辦法核定，因為他認為稅的部分是全國性的（受訪者 D）。」

「困難還是那個工業部門，因為大型工廠都是那個我們以前叫國營企業嘛，那個都是經濟部在管，那我們在推動上就沒有那個大的效率。因為他們是歸經濟部工業局管的，所以這個部分可能要中央來推動會比較有效（受訪者 C）。」

除此之外，地方行政機關在缺少相關專業知識和資訊時，也會積極的與專家學者、非營利組織與顧問公司做合作。藉由發包研究案或舉辦研討會的方式，將這些第三部門組織與個人納入政策網絡之中。特別是受訪者 C 在訪談中表示到國際組織的重要性，「盡量去委託人家，委託國際的那種節能減碳的認證機構，他從各種方法，國際他有那種方法有規定哪些方法是符合這個溫室氣體減量的方法，那他就是去做，看能減量多少。那這個減量就是國際上能夠承認（受訪者 C）。」一旦能夠取得國際組織的認可，在說服地方民意代表與企業廠商時也能更有有力的知識支持其政策構想。

第二節 中央民意代表與行政機關

壹、 中央民意代表

中央民意代表在地方氣候治理網絡中，雖然有明確的表達出其對於三項立法的支持或反對，但是並沒有採取過任何主動行動，也幾乎沒有參加過高雄當地的公聽會。例如《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例草案》在審議過程中，曾舉辦過 6 次以上的公聽會，也有邀請選區在高雄市的立法委員參加，但是並沒有立法委員參與。除了前述提過市議員與環保局曾到立法院進行專案報告之外，反對或贊成的立委僅僅是透過正式的議會機制中，在環保署署長或經濟部部長進行業務報告時，對於高雄市的自治條例進行表態，而沒有與其他利害關係人有主動的溝通行動。

貳、 中央行政機關

中央行政機關同樣並沒有建立一個雙向的互動管道，在高雄市的自治條例研擬與修正中，中央行政機關如經濟部能源局、環境保護署、甚至法務部，不論其與高雄市政府方面的態度相同或相斥，其互動流程都是單方面的發函，而沒有溝通的過程。以《高雄市建築物屋頂設置太陽光電設施辦法》草案修正來看，高雄市政府在研擬條文修正草案中，發現需要經濟部能源局與內政部營建署的協助與配合修正「設置再生能源免請領雜項執照標準」，經濟部能源局與內政部營建署在收到工務局來函通知後，在其內部會議中針對「設置再生能源免請領雜項執照標準」進行討論與修正，並再度去函與高雄市工務局，表示其意見與修正結果，並未直接參與法案修正會議。

而中央行政機關在表達對於高雄市擬定的自治條例的不支持時，通樣是採用傳統由上而下的單向方式宣示其立場或以去函的方式通知高雄市政府。例如在高雄市研擬《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例草案》，前任環保署署長沈世宏即在立法院第 8 屆第 1 會期社會福利及衛生環境委員會第 24 次全體委員會中

表示：

「經過分析之後，我們知道溫室氣體係經由跨區域及國界流通全球，溫室效應造成全球暖化與氣候變遷而間接危害人類，然排放源針對當地周圍並不構成人體健康、財物與生態之直接危害，非屬特定區域性污染，並不是某地排得多受害就多，而是經過全球之後，脆弱度高的地方受害就多，而且還涉及國內產業、住商、交通及農業等各部門權責及國際競爭力的維持，所以，這是全球都有義務做的事。相關稅費之課徵與使用當以符合比例（受害與加害之間）原則及國家整體利益為考量，由中央統籌訂定。環保署於 5 月 9 日依據空污法正式公告之後，溫室氣體相關費用之徵收方式、計算方式及收費辦法等其他應遵行事項，應由中央主管機關依空污法授權訂定，非得由地方政府制訂自治條例課徵之事項，否則將與空污法抵觸。在此我要再次強調，我們很肯定高雄市的態度，但後續還是希望高雄市與其他縣市一樣和環保署一起商議溫室氣體部分的空污費要如何收取、如何應用。（沈世宏，2012：344）」

至於非正式的互動管道，中央行政機關會透過其所屬政黨的黨團對於地方市議會施壓，例如在受訪者 A 的訪談中便提到，由於部分自治條例將有損中央政府的財政收入與政黨選情，市黨部在產業界與中央機關的授意下，要求議員反對。

第三節 產業界

在《高雄市綠建築自治條例》、《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例》、與《高雄市環境維護管理自治條例》中，我們發現不管是在綠建築自治條例中受益的光電產業，或是在為《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例》徵收對象的中鋼等高碳排企業，只有在其權益受到損害時才會主動的出面進行協商。以《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例》為例，中鋼、中油、台電是高雄市内三個最高碳排的企業，這些傳統的公營事業大多與泛藍陣營有非正式的協商與資源依賴，這些企業以提供政治獻金與選票的方式，得到泛藍陣營對於其既有利益的庇護。更有甚者，由於中油與台電掌握著與一般民眾息息相關的油電價，一旦中油與台電將氣候變遷調適費的支出，以油電雙漲的方式轉嫁給消費者，民眾的輿論將會被引導至反對調適費自治條例。在有選票的壓力下，議員若是缺乏對於氣候變遷政策堅定的意念，同樣將很容易的站到地方政府的對立面。這些非正式的施壓可以自議員的訪談中得知：

「所以我要請求中鋼，要不要好好評估，不要去應用它的影響力，在中央整個環保署阻擋我們，在地方應用他們的若干議員，阻擋整個調適基金。(高雄市議會公報，2012：8030)」

「有一個最大的問題是我們自己共識其實是沒有那麼強。沒有像那個…(太陽能)對，那個東西共識那麼強。然後後面又牽涉到你那個一徵收可能是徵收一年差不多十億左右，那這十億的經費…這個壓力就很大啦，因為這是從那些廠商出來的，那些廠商就會叫，後面就會有些影響議員影響這個選民，就會變得比較複雜。…那國民黨因為他們長期很多票、國營企業是他們很大的…然後一些大的企業是他們很大的支持者，我覺得這都牽扯到很多。你說真正可以像吳議員他並沒有去受到大企業的影響不多你知道，那像黃石龍他根本不甩中油的，完全跟中油對立，像這樣的例子都是少數的例子。(受訪者B)」

在《高雄市綠建築自治條例》中，也可以看到反對的建築師與建商同樣透過

非正式的方式對議員施壓，但是由於其手上擁有的資源沒有上述中鋼、中油與台電多，因此最終並沒有辦法阻止《高雄市綠建築自治條例》的通過。

「某些議員沒有積極參與，但是他有接到建築公會某些個別公司的反彈，他也不會反對，但是他就趁著這個案子，就說我們在亂搞。有一個建設公司有在做綠屋頂，是最早做綠屋頂的，照理說他做綠屋頂應該要最有概念才對，為什麼會反對呢？而且還指名道姓，他的建築師還跟我認識的建築師講說：跟你的朋友吳議員講說，叫他不要雞婆。(受訪者 A)」

第四節 環保團體與專家學者

在高雄市氣候變遷治理網絡中，環保團體與專家學者作為一個主要的資訊提供者，藉由與市政府的研究案合作計畫，提供了氣候變遷議題不論是健康衛生方面、建築理論方面、水文管理方面、甚至是法制上的知識協助。而且環保團體和專家學者由於立場的中立性，同時得到民間團體與政府機關的信任，因此被認為應該作為政治議題中的中介媒介，並能夠負責協調政府與民眾意見不一致的爭議。但是很遺憾的，在高雄市氣候變遷議題網絡中，在觀察過 2010 年至 2015 年的相關新聞稿與非營利組織網站，發現環保團體對於高雄市氣候變遷議題，僅僅是在政策推出後有在網站上轉發市府的新聞稿，或是在政策擬定期間受邀參與公聽會，並在與會中表達對於議題的支持或反對，對於地方氣候變遷議題的關心與倡議並不如其對於地方傳統環境汙染來得強烈。除了協助政府研究與提供知識輔助之外，NGO 與專家學者對於地方氣候變遷議題的影響力是來自於更前端的倡議，藉由演講與對談對於地方的政策擬定者與民意代表有著很深刻的影響。受訪者 A 與 B 都在訪談中提到其對於氣候變遷議題的瞭解與初衷，都是因為參加過學者的演講，意識到氣候變遷議題對於地方政府能力的挑戰，並認為應該要及早開始進行相關的減量與調適計畫。

「是林教授來做一場演講，我有去參加，這是真正接觸到氣候變遷比較完整的議題、背景說明。然後他提出很重要的觀念，就是城市如何去面對氣候異常還有災害的發生？這些都是已經要面對的，往後地方政府要花很多預算去救災或預防，整個政府(預算)的比重會做調整，就是我們要有一個未來性的思考。從這時候開始，我就開始接觸這些議題，把這兩個經驗結合，思考怎麼去落實？提了很多方案，其中一個就是跟建築有關。(受訪者 A)」

第五節 一般民眾

在氣候變遷政策的治理網絡中，一般民眾基本上都是無行動行為者，僅僅是在法案通過之後，如果有遇到受自治條例規範的部分、或是間接性的影響，才會參與到政策網絡之中。例如欲裝設屋頂太陽光電設施的民眾，會透過經發局設立的「日光屋頂專案推動辦公室」與專用網站，與地方行政機關進行互動。但是一旦民眾發現或認為自治條例將對於其利益造成損害時，民眾大多會以電話的方式直接或間接的連繫到倡議議員與承辦機關，甚至透過立法委員對其施加壓力。由於我國是民主國家，任何政策的擬定與審定原則上都必須尊重民眾的意見，議員的選任也是以民意為依歸，民眾所擁有的資源便是手中的選票與可能製造出來輿論壓力，在對於行政機關的影響力上，甚至比地方民意機關來得要高。例如受訪者 B 即表示：

「像上一次我們也遇到一個社區，他是一宗建照一宗使用執照，整個是一個建照一個使用執照，結果這社區有好幾戶，有一半要設太陽能一半不設太陽能，同意書只有一半，那要怎麼辦？然後去給營建署解釋，營建署回來的解釋是不痛不癢，根本沒有解釋。那怎麼辦？只好就讓他懸在那裡阿。後來我就想一想說，就叫我的助理，就以市民的名義打電話去營建署把他們痛罵一頓，到底這個怎麼樣、我們根本沒辦法做你叫我怎麼做…罵完之後他馬上打電話給我們建管處討論，這樣喔、那這個就怎麼樣可以用法律的解釋怎麼樣，類似這種雜務很多啦。」

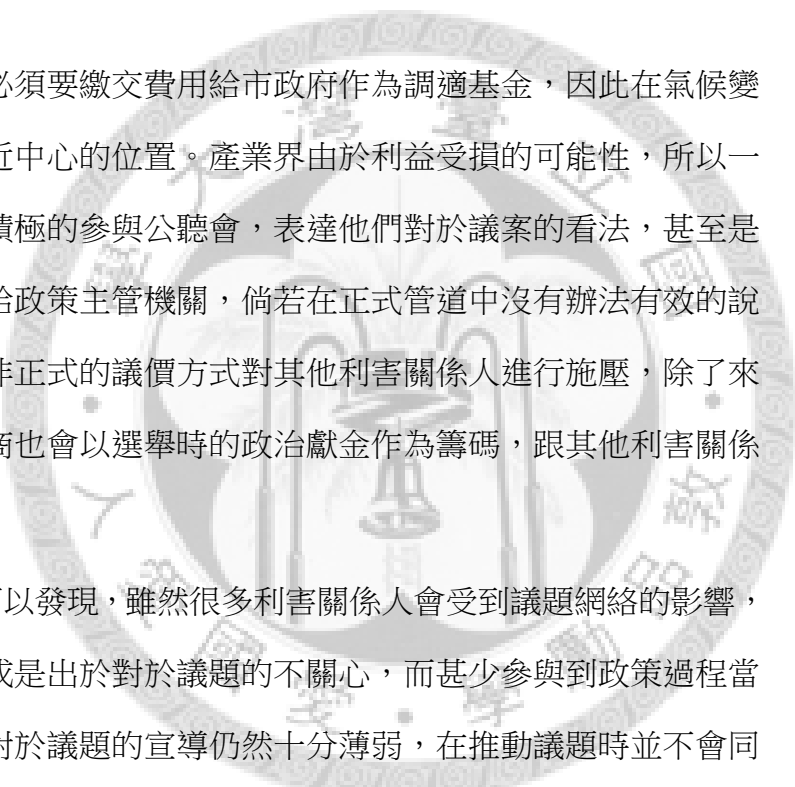


第五章 結論

第一節 高雄市氣候變遷治理網絡結構

本研究以《高雄市綠建築自治條例》、《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例》、與《高雄市環境維護管理自治條例》為焦點議題，試圖整理出高雄市氣候變遷政策網絡的樣貌。如下圖 5.1 所示，高雄市氣候變遷政策網絡的中心點為市議員與高雄市環保局，但是高雄市環保局在綠建築自治條例中，雖然不是主管機關，但是環保局在公聽會與高雄市議會正式會議中皆有表態支持、也有相關的計畫輔助——如太陽能熱水器補助辦法，因此認為在高雄市氣候變遷政策上環保局一直保持著積極的態度，除了配合其他部會的相關政策之外，也主動地做出各項政策與立法提案。另外從網絡圖中也可以看到，主導團體會主動去進行溝通協調的，大多是對氣候變遷政策持反對意見的團體，為了能夠減少政策擬定的阻力，主導團體會在正式的溝通管道中盡可能地去跟反對者進行溝通，甚至是透過非正式的管道，試圖以資源交換的方式說服反對方接受其政策提案。值得注意的是，高雄市環保局自 2009 年提出碳稅以來，一直跟中央環保署有適法性上的爭議，雙方在中央與地方權限上爭執不下。中央與地方政府缺少正式溝通管道的問題，也進一步地導致雙方關係惡化，只要中央政府不派員參加地方舉辦的政策或法案公聽會，雙方的互動就會變成單向的「告知」，例如公文的函告通知。在正式溝通管道只有公聽會的狀況下，主導團體之一的議員就變成了很重要的中介媒介。從圖中也可以看到，議員作為議案的主要倡議者之一，同時也是地方的民意代表，民間的意見與壓力都會透過各種管道傳遞到議員，而議員也會因為選區影響到其對於政策的態度。例如高雄市小港區的議員，由於選區內大多是高排碳產業，一旦通過相關的管制性法案，可能會影響到其選情，因此即便是關心氣候變遷議題的議員，也會做出反對該議案的表態。

而高雄市轄區內的高排碳的產業，如中鋼、中油與台電，因為將會直接受到

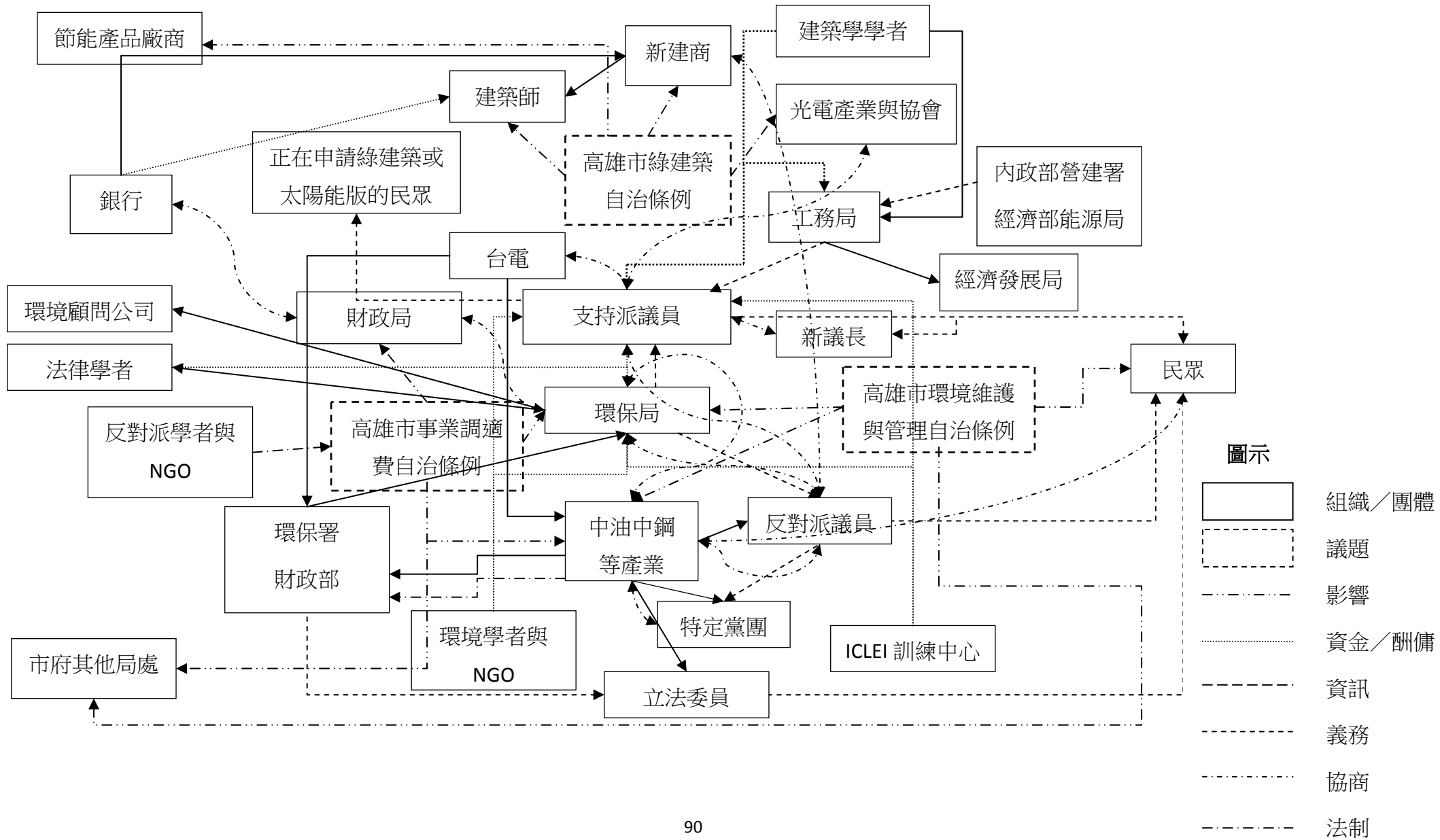


管制性政策的拘束，甚至必須要繳交費用給市政府作為調適基金，因此在氣候變遷政策網絡中處於十分靠近中心的位置。產業界由於利益受損的可能性，所以一直很關注政策的進行，也積極的參與公聽會，表達他們對於議案的看法，甚至是直接寄送法案的修正意見給政策主管機關，倘若在正式管道中沒有辦法有效的說服不同意見者，便會使用非正式的議價方式對其他利害關係人進行施壓，除了來自選票上的壓力之外，廠商也會以選舉時的政治獻金作為籌碼，跟其他利害關係人進行條件交換。

此外，在網絡圖中也可以發現，雖然很多利害關係人會受到議題網絡的影響，但是由於資訊的不流通，或是出於對於議題的不關心，而甚少參與到政策過程當中。這部分也反應出政府對於議題的宣導仍然十分薄弱，在推動議題時並不會同時推動相關的政策宣導或環境教育活動，這也導致了許多利害關係人並沒有在氣候變遷政策網絡中做出表態。研究者以為，政策的順利推行必須仰賴網絡內所有利害關係人的疑慮和利益衝突都能得到可接受的解釋，因此盡可能的將利害關係人納入議題網絡中是十分重要的。



圖 5.1 高雄市氣候變遷政策網絡圖



第二節 影響治理網絡的要素

壹、 政策環境

本研究發現，政策環境對於政策網絡的影響是十分巨大的。在本研究的觀察期限之內，高雄市氣候變遷政策網絡經歷高雄市環保局局長更替，直接的影響到《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例》、與《高雄市環境維護管理自治條例》政策網絡中的主要倡議者環保局的積極性，在 2012 年 8 月至 2014 年 12 月的代理局長陳琳樺與 2012 年 12 月接任的陳金德局長，雖然仍然積極的履行環保局的業務，但在氣候變遷政策上的積極性，不如前任環保局局長李穆生。遲至 2015 年鄒燦陽接任環保局局長後，才重新積極的啟動高雄市的氣候變遷政策，進而促使《高雄市環境維護管理自治條例》的通過。

然後《高雄市環境維護管理自治條例》的通過，並不只是高雄市環保局的努力，高雄市議會改選也對於高雄市議會的藍綠版圖有很大的影響。第一屆的高雄市議員，泛藍陣營佔有 66 席中的 30 席，泛綠陣營僅有 28 席。在 2014 年 11 月 29 日進行高雄市議會議員改選，泛綠陣營佔總席數 66 席中的 34 席，泛藍陣營則減少至 25 席。在氣候變遷政策上，泛綠陣營普遍比泛藍陣營接受度高，也比較不受傳統產業界的影響，最終在自治條例草案的省議中，36 位議員贊成《高雄市環境維護管理自治條例》一案，超過出席議員的半數，《高雄市環境維護管理自治條例》終於在 2015 年 5 月 21 日於議會三讀通過。同年 6 月，在中央政府延宕 9 年的《溫室氣體減量與管理法》也終於在立法院三讀通過。

這些法案的通過除了代表著特定政黨在政治角力上的勝利，更代表了整體社會意識的轉變，台灣是一個民主意識發展十分蓬勃的社會，民意代表和政府機關的政策擬定都需要經過民意的審核。特別是在近幾年學生運動十分盛行，政府機關在推動任何政策時都會十分注意來自民眾的意見，因此氣候變遷法案的通過，同樣也彰顯了民眾也開始對於氣候變遷議題有了正確的認知。民眾開始瞭解到溫

室氣體的排放與其他空氣汙染源同樣是會對於民眾的生活產生負面影響的，為了減少未來可能的氣候災害，對於溫室氣體減量做出管制也是有必要性的。來自產業界的壓力也減少許多，甚至大部分的產業也積極的在進行老舊耗能設備的汰換，將有效地減少溫室氣體排放量。準此，本研究認為雖然環境教育在政策過程中係屬於一項較為緩慢、且沒有可操作的效能評估方法，因而經常被行政人員所忽視，但是對於政策的擬定仍然是有作為基礎意識培養的重要性。

貳、 互動程度

網絡中成員的互動程度也會影響到整體政策的開展，特別是利益衝突雙方互動頻率的多寡，將直接影響到他們衝突的核心意識是否能夠得到充分的溝通，互相理解才能夠化解衝突，並進一步的使政策擬定過程能夠更加順利。以本次研究標的觀之，端看《高雄市綠建築自治條例》的研擬與立法過程，可以發現這是一個持續在進行的政策溝通過程。由於此法案在議會審議的時候，並沒有得到太多的重視，因此大多數的政策辯論與反對意見，都是在條例已經通過之後才開始進行，也因此有過一次的條文修正。事實上，相關的後續配套措施與實際應用情況也將持續的挑戰政策網絡。但由於此一政策網絡中，議題主導團體的積極倡議和協調，在第二次的政策修正意見中，廣納持反對意見的建商與建築師工會的意見，並且邀請中央內政部營建署與經濟部能源局給予建議。支持《高雄市綠建築自治條例》的議員與反對方的建商與建築師，都願意在協商中各退一步，議員提出的修正條文不僅僅考慮到氣候變遷的必要性，也考量到建築師在現實運用上的困難性，在 2012 年 12 月修正後至今沒有大的反彈聲浪。

但是從《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例》草案的審議結果來看，可以說本政策網絡的互動程度是非常低的，針對政策中所涉及到的適法性爭議與反商的疑慮，甚至是在基金使用的目標設定，市政府與其他利害關係人都沒有達到一個共識。在高雄市議會一讀通過交付委員會審查之前，仍然可以看到許多議員對於各項條文的不認同。甚至在一讀通過後，前任行政院環保署署長沈世宏也

在立法院院會的報告中，公開表示環保局不認同地方開徵調適費的適法性（劉開元，2012）。但是在矛盾發生之後，意見衝突的各方也沒有積極的與其他利害關係人溝通，主導團體之一的高雄市環保局也因為首長換人，而進入群龍無首的混亂期，其他主導團體成員也因為缺少了環保局這個推手，對於《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例》的推動顯得意興闌珊，這也最終導致調適費自治條例在高雄市議會被擱置未付二讀。

《高雄市環境維護管理自治條例》的互動程度則大約介於上述兩個法案的中間。從其三讀會議中可以發現，其實贊成通過的議員（包括議長），並沒有取得反對議員的共識，而是以投票的方式強行壓過反對議員的意見，對於中央政府方面，也沒有針對適法性的問題達成共識，可以說在此一部分的雙向互動是非常少的，高雄市議會的三讀通過其實只是代表了一個政治角力上的勝利。然而，由於環保局的讓步，在草案擬定過程中多次召開公聽會，並有將產業界與部分議員的反對意見納入，最終所提出的草案也是產業界可以勉強接受的。在比較 2013 與 2015 年舉辦的公聽會會議記錄，可以發現反對的意見趨於和緩，在氣候變遷調適費自治條例中態度強硬的產業界，也願意退一步，和環保局共同協商減碳計畫與目標。因此，雖然在此一政策中仍有部分爭議與矛盾存在，但是隨著政策過程的進行，如果主導團體能持續地與其他反對意見溝通，在未來政策的推動也會較為順利。

綜上所述，從本次研究的政策網絡中可以發現，高雄市工務局、環保局與部分議員是議題中的主要倡議者，也是政策網絡中的主導團體，由於在氣候變遷議題上有其核心價值與使命感，驅使其積極的與其他利害關係人互動，甚至積極的建立與其他利害關係人的互動管道。本研究認為，高雄市的氣候變遷政策網絡不至於潰散，很大一部分也是因為主導團體的貢獻，最終導致了《高雄市綠建築自治條例》與《高雄市環境維護管理自治條例》的意見整合，使得自治條例可以順利在高雄市議會順利通過。而《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例》由於其本身所牽涉到的利益較為龐大，在管制程度上也屬於最嚴格的強制執行，單以

主導團體的努力，仍不足以整合政策網絡中的不同意見。自資源依賴理論來看，主導團體環保局所提出來的草案必須受到議會的審核，而議會則受到產業界的壓力與一般民眾的輿論影響。當議會沒有辦法承受得住來自黨團與民眾的選票壓力時，單就部分議員的支持是不足以支持整體政策網絡的整合某種程度上可以算是反對行為者的順利，但是反對行為者的主導者產業界也沒有試圖去整合積極行動者。最終以《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例》草案擱置在議會做結。

雖然在不同個案中互動程度有別，但是本研究仍舊認為，高雄市氣候變遷政策網絡中利害關係人普遍性的互動不足，特別是缺乏正式互動管道。從制度結構面來看，高雄市政府現階段所遭遇到的垂直治理問題，仍主要是與中央政府間協調與共識不足的問題。中央政府的政策不明、以及現有的法制度不夠完善等問題，成為限制城市發展其氣候行動的根本原因，也進而導致高雄市選擇先中央一步推行《高雄市綠建築自治條例》、《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例》、與《高雄市環境維護管理自治條例》。而城市在國際性的氣候議題中，如何去尋找其在全球脈絡下的定位，並進一步連結到與地方草根性團體與民眾，在氣候變遷網絡中除了公聽會之外並沒有其他的正式管道，甚至許多民間團體沒有被納入公聽會的邀請名單當中。特別是國際非營利組織 ICLEI 2012 年在高雄成立「ICLEI 高雄環境永續發展能力訓練中心」，但是迄今除了辦理過兩場研討會之外，並沒有積極地涉入高雄市氣候變遷的政治議題，大部分是扮演一個中立的資訊提供的角色，希望在未來能夠看到 ICLEI 在更多公共議題或政策上扮演溝通協調平台的角色。至於水平層面的治理困境，由於各種合作機制的建構尚未完善的緣故，城市中跨部門的整合以及城市間共治聯盟的設立，在我國都還尚未成為一個制度性的結構。本研究認為，除了專責機關的成立，也必須視其協調各部門的能力，才能夠真正發揮專責機關的意義與效性。

第三節 未來研究建議

氣候變遷議題對於台灣地方政府而言，仍然是一個持續快速發展的進程，本文以高雄市氣候變遷政策網絡為標的，嘗試去了解城市氣候變遷政策網絡的結構，以及影響政策網絡發展的可能原因。雖然在實務研究中發現到利害關係人的互動模式與方法，並且辨識出城市氣候變遷政策網絡的主導團體，但是仍然屬於個案的性質，僅能代表高雄市氣候變遷政策的概況，在城市個案研究數量不足時，難以推論到其他城市的政策網絡。因此，本研究認為為了能夠確實界定出影響城市政策網絡的自變項，累積大量的實務研究是有其必要性的。未來對於此一研究領域有興趣的研究者，除了可以進行個案研究之外，在累積足夠的研究案例之後，可以統整不同個案的研究結果，`整理出影響城市氣候變遷政策的主要原因，以及在遇到衝突時，政策網絡中的利害關係人如何進行互動化解衝突。當有了系統化的研究統計後，未來城市在推動多層次的氣候變遷政策時，特別是管制性與重分配性的政策，因為涉及到特定利害關係人直接的利益損害，藉由對於其他前例的研究，可以預先對於可能會有大規模衝突的部分做好準備。

但是在本研究中發現，以台灣為例，雖然氣候變遷政策是一個多層次的議題，但是台灣傳統的政治結構上缺乏足夠的正式溝通管道，不僅僅是政府外部的人員，政府內部的人員也甚少有正式的雙向溝通。除此之外，部分產業人士與部分立法委員其實都已經瞭解到氣候變遷議題的重要性，因此在正式場合表達意見時都是以適法性為由進行反對，並在非正式的管道中用議價的方式進行其他資源的協商，例如立法上的相互支持、或是政治獻金的方式。如何有效地抑制這種非正式的捐客行為，是未來研究者與政治人物都必須努力設法克服的問題。

除此之外，在政策過程中發現了利害關係人對於氣候變遷議題態度上的轉變，儘管隨著議題的開展，以往被掩蓋住的各種問題也逐漸被揭露，但仍然是逐

漸往一個好的方向在努力。特別是在 2015 年 6 月延宕 9 年的《溫室氣體減量與管理法》中於在立法院三讀通過，未來地方政府在因應氣候變遷的政策上，也會有中央的法源做為基礎。而中央與地方政府在調適費的徵收上是否有法律上的衝突，在本研究撰寫之時高雄市政府尚未對於此一議題提出回應，也是未來的研究可以進一步去探討的課題。



參考文獻

壹、 中文部分

丁仁方，2000，〈比較研究的中間分析層次及其於台灣研究之應用〉，發表於「政治分析的層次問題國際學術研討會」，中正大學政治系暨研究所主辦，頁 1-18。

方志賢，2012，〈徵氣候變遷調適費避「稅」設「法」 充滿變數〉，自由時報網頁：<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/585284>。

王光旭，2005，〈政策網絡研究在公共行政領域中的核心地位與方法錯位〉，《政策研究學報》，5：61-102。

王志良、詹富堯、吳重禮，2012，〈鞏固支持或資源拔樁？解析中央對地方補助款分配的政治因素〉，《政治科學論叢》，51：51-90。

王秋燕，2010，《府際執行分析之研究-以菸酒管理業務為例》，台東：東華大學公共行政學系碩士論文。

中華經濟研究院，2011，《全球氣候變遷因應政策之研究》，臺北：行政院研究發展考核委員會編印。

立法院，2013，立法院公報第 101 卷第 44 期委員會紀錄。

丘昌泰，2004，《公共政策：基礎篇》，臺北：復文出版社。

史美強、王光旭，2008，〈台灣府際財政治理的競合關係：一個網絡分析的實證研究〉，《公共行政學報》，28：39-83。

江大樹、廖俊松，2001，《府際關係與震災重建》，臺北：元照出版社。

朱景鵬，2006，〈府際關係管理與行政效能強化之研析〉，《研考雙月刊》，30(6)：64-76。

朱鎮明，2010。〈競爭型計畫與臺灣府際夥伴關係的實踐〉。《公共行政學報》，37：

71-110。

全球環境研究所譯，2007，《世界報告 2007：我們城市的未來》，北京：中國環境科學出版社。譯自 Worldwatch Institute. State of the World 2007: Our Urban Future. New York: W. W. Norton & Company. 2007.

行政院經濟建設委員會，2007，《全球永續都市專案調查計畫》。

吳松林，2002，〈變遷中的中央與地方關係〉，《研考雙月刊》，26(3)：66-74。

吳定，2003，《政策管理》，台北：聯經出版事業股份有限公司。

吳瓊恩，2002，〈公共行政學發展趨勢之探究：三種治理模式的互補關係及其政治理論的基礎〉，《公共行政學報》，2(7)：173-220。

李長晏，1999，《我國中央與地方府際關係之分析：英國經驗之政策學習》，臺北：政治大學公共行政學系博士論文。

李長晏，2008，〈府際治理：概念演化與趨勢挑戰〉，《府際關係研究通訊》，2：1-5。

李長晏、曾士偉，2010，〈城市氣候治理理論初探：策略變遷、治理模式與風險評估〉，《城市學學刊》，1(2)：37-73。

李建興、張智雄，2012，《財政惡化侵蝕高雄市政推動之基石之探討》，高雄市議會委託專題研究報告。

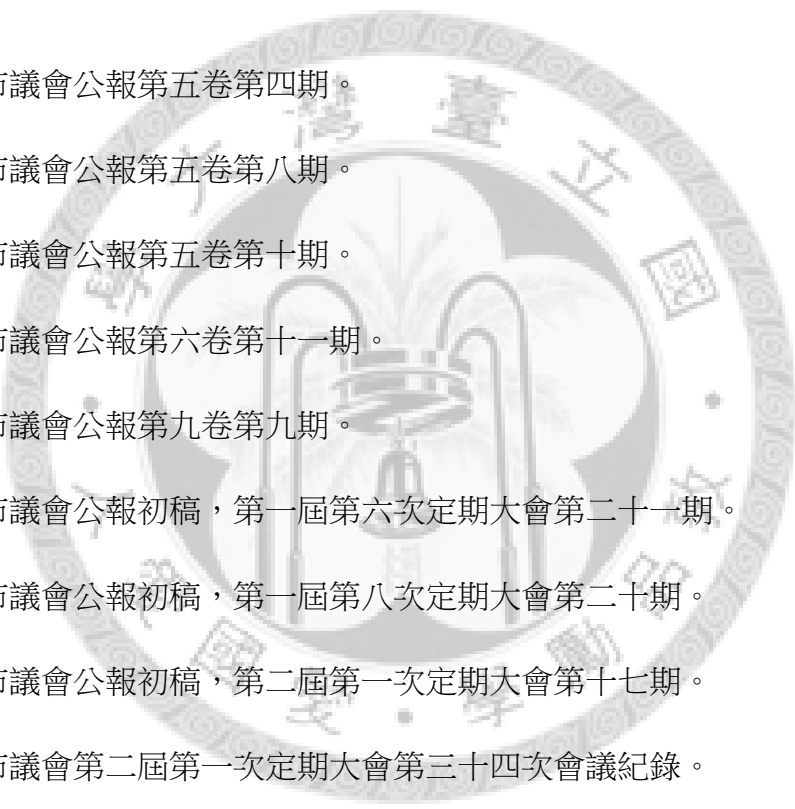
冷則剛，2000，〈永續發展政治：加拿大經驗及其對台灣之啟示〉，《問題與研究》，39(8)：117-35。

杜文苓、李翰林，2008，〈國際永續發展趨勢初探——以聯合國千禧年發展目標為例〉，《台灣國際研究季刊》，4(2)：211-37。

何友鋒、王小璘、陸建浩，2002，〈台中市都市永續發展系統動態模擬模式之研究〉，《建築學報》，41：107-28。

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

- 林子倫等，2007，《全球永續都市專案計畫》。臺北：行政院經濟建設委員會。
- 林子倫，2008，〈台灣氣候變遷政策之論述分析〉。《公共行政學報》，28：153-175。
- 林子倫、陳德翰，2012，〈美國聯邦主義下的地方氣候治理：加州全球暖化因應法之演進與評析〉，《台灣國際法季刊》，9(2)：7-72。
- 林玉華，2002，《政策網絡理論之研究》。臺北：瑞興圖書股份有限公司。
- 林玉華，2008，〈永續發展所需的制度改革：以歐盟治理改革為例〉，《人文與社會學報》，2(1)：35-65。
- 周雨田、張子溥，2012，〈2012 年主要國家物價走勢分析〉，《臺灣經濟預測與政策》，42(2)：195-218。
- 俞可平，2000，《治理與善治》，北京：社會科學文獻出版社。
- 孫本初，2005，《公共管理》，臺北：智勝。
- 高雄市工務局，2012，「高雄市建築物屋頂設置太陽光電設施辦法」草案會議記錄。
- 高雄市財政局，2015，〈高雄市政府最新債務訊息〉，財政局網站：
<http://finance2.kcg.gov.tw/index.php?page=debt>。
- 高雄市議會，2011，高雄市議會公報第二卷第三期。
- 高雄市議會，2011，高雄市議會公報第二卷第七期。
- 高雄市議會，2011，高雄市議會公報第三卷第二期。
- 高雄市議會，2011，高雄市議會公報第四卷第三期。
- 高雄市議會，2011，高雄市議會公報第四卷第七期。
- 高雄市議會，2012，高雄市議會公報第四卷第八期。
- 高雄市議會，2012，高雄市議會公報第四卷第九期。
- 高雄市議會，2012，高雄市議會公報第四卷第十二期。

- 
- 高雄市議會，2012，高雄市議會公報第五卷第四期。
- 高雄市議會，2012，高雄市議會公報第五卷第八期。
- 高雄市議會，2012，高雄市議會公報第五卷第十期。
- 高雄市議會，2012，高雄市議會公報第六卷第十一期。
- 高雄市議會，2012，高雄市議會公報第九卷第九期。
- 高雄市議會，2013，高雄市議會公報初稿，第一屆第六次定期大會第二十一期。
- 高雄市議會，2014，高雄市議會公報初稿，第一屆第八次定期大會第二十期。
- 高雄市議會，2015，高雄市議會公報初稿，第二屆第一次定期大會第十七期。
- 高雄市議會，2015，高雄市議會第二屆第一次定期大會第三十四次會議紀錄。
- 高雄市議會，2015，高雄市議會第二屆第一次定期大會第三十五次會議紀錄。
- 高雄市議會，2015，第二屆第一次定期大會第三十四次會議紀錄。
- 張孝芳，2002，〈善治理論與中國地方治理〉，《燕山大學學報》，3(4)：55-59。
- 陳敦源，2002，《民主與官僚：新制度論的觀點》，臺北：韋伯出版公司。
- 陳恆鈞，2012，《治理互賴理論與實務》，臺北：五南圖書出版公司。
- 陳秋政，2008，〈跨部門治理之內涵與研究啟示〉，《府際關係研究通訊》，4：29-32。
- 張世賢，2004，〈聯合國推動地方永續發展的策略分析〉，《中國行政評論》，13(2)：135-56。
- 曾怡仁、黃競涓，1999，〈府際關係研究分析：兼論水資源管理個案〉，收錄於陳文俊主編，《海峽兩岸地方政府與政治》，高雄市：中山大學政治所。
- 曾黛如，2007，〈永續發展對地方治理的挑戰與因應之研究〉，《空間規劃研究彙編》，臺北：行政院經濟建設委員會。
- 經濟部能源局，2011。〈二氧化碳排放量〉，能源局網頁，

<http://web3.moeaboe.gov.tw/ECW/populace/home/Home.aspx>，2012/11/19

趙永茂，1997，〈地方政府組織設計與組織重組問題之探討〉，《政治科學論叢》，第九期：1-27。

趙永茂、孫同文、江大樹主編，2001。《府際關係》，臺北市：元照。

趙永茂，2001。〈英國的府際關係〉，《中國地方自治》，34(7)：4-23。

廖俊松，2007。〈從網絡治理觀點觀察重建區社區總體營造計畫之執行〉。《政策研究學報》，7：35-64。

劉宜君、陳敦源，2007。〈新制度主義與政策網絡應用於府際關係之研究：地方政府分擔健保費爭議之案例分析〉，《社會政策與社會工作學刊》，11(1)：1-51。

劉宜君，1999，〈政策網絡與國家機關自主性：比較英國、美國與台灣之健康保險政策網絡〉，《空大行政學報》，9：279-306。

劉坤億，2001，《英國政府治理模式變革之研究》，臺北：政治大學公共行政學系博士學位論文。

劉坤億，2002，〈全球治理趨勢下的國家定位與城市發展：治理網絡的解構與重組〉，《國立臺北大學行政暨政策學報》，第34期：57~83。

劉開元，2012，〈高市再喊徵碳稅 沈世宏：地方越權！〉，聯合新聞網：
<http://blog.udn.com/U98960413/6497428>

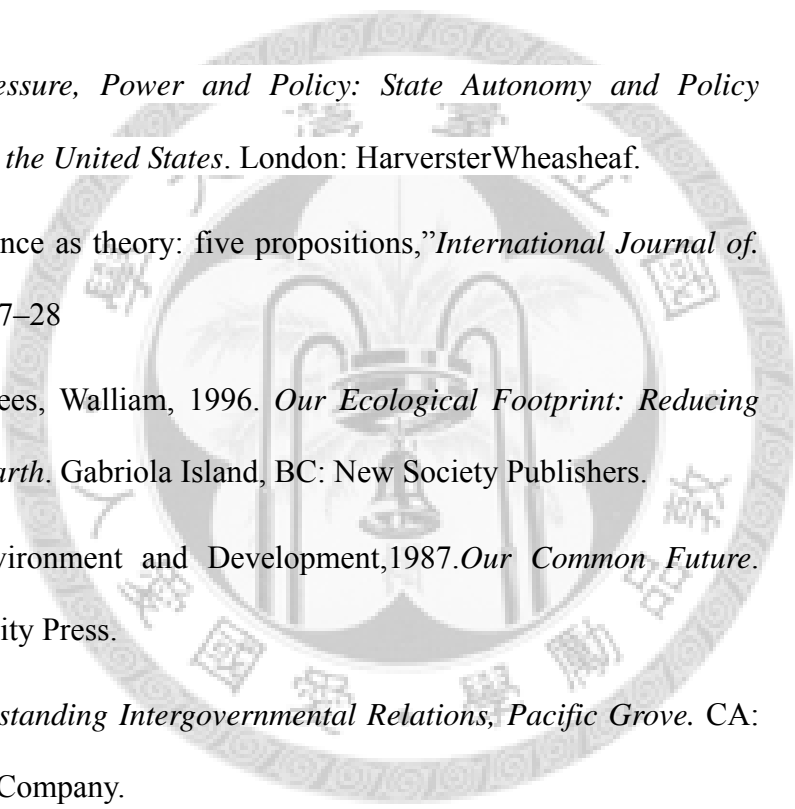
譚智方，2008，《中央與地方關係之演變—以司法院釋.字第553號為例》，台中：東海大學政治研究所碩士論文。

鄭國泰，2006，〈屏東縣客家政策之研究：政策網絡的分析〉，《屏東教育大學學報》，25：231-252。

貳、 英文部分

- Benson, Kenneth J., 1974. "The Interorganizational Network as a Political Economy." *Administrative Science Quarterly* 2: 229-149.
- Betsill, Michele M. and Bulkeley, Harriet, 2006. "Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change." *Global Governance* 12(2), pp. 141-159.
- Borzel, Tanja A. 1998. "Organizing Babylon-on the Different Conceptions of Policy Networks." *Public Administration* 76(2): 253-273
- Dowding, Keith, 1995. "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach," *Political Studies*. 68: 136-158.
- Jessop, B..1998. "The Rise of Governance and the Risk of Failure: The Case of Economic Development." *International Social Science Journal* 155: 29-46.
- Kenis, Patrick, and Schneider, Volker . 1991. "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox." *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, edited by Bernd Marin and Renate Mayntz. Boulder/Colorado, Frankfurt: Campus Verlag/Westview Press: 25-62.
- Kern, Kristine and Alber, Gotelind, 2008. "Governing Climate Change in Cities: Modes of Urban Climate Governance in Multi-level Systems." In Documentation Competitive Cities and Climate Change Conference. Milan, Italy. October 9-10, 2008.
- Klijin, E. H., Koppenjan, J., and Termeer, K. 1995 "Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks." *Public Administration*, 83: 437-454.
- Klijin, Erik-Hans, 2001. "Rules as Institutional Context for Decision Making in Networks: The Approach to Postwar Housing Districts in Two Cities."

- Administration and Society, 33(2): 133-164.
- Leeming, Karen, 2001. "Sustainable Urban Development: A Case Study in the Developed World." *Global Built Environmental Review* 1 (2):21-31.
- Marin, Bernd & Mayntz, Renate(eds), 1991. *Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Boulder: Westview Press.
- Parves Rana, Md Masud, 2009. "Sustainable city in the global North and South: goal or principle?" *Management of Environmental Quality: An International Journal* 20: 506-521.
- Raab, Jörg, 2002. "Where Do Policy Networks Come from?" *Journal of Public Administration Research and Theory* 12(4): 581-622.
- Pierre, Jon and Peters, B. Guy, 2000. *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press.
- Rhodes, R.A.W., 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. & Marsh, David, 1992. *Policy Network in British Government*. Oxford, UK: Clarendon Press.
- Rhodes, R. A. W., 2000. "Governance and Public Administration." In J. Pierre (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy* (pp. 54-90) New York: Oxford.
- Rosenau, J N. *Governance, Order, and Change in World Politics*. Cambridge and New York : Cambridge University Press
- Sippel, Maike and Jenssen, Till, 2009. "What about local climate governance? A Review of Promise and Problem." Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1514334>.

- 
- Smith, Martin J., 1993. *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Stoker, Gerry, 1998. "Governance as theory: five propositions," *International Journal of Social Sciences* 50(1): 17–28
- Wackernagel, Mathis and Rees, William, 1996. *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*. Gabriola Island, BC: New Society Publishers.
- World Commission on Environment and Development, 1987. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Wright, Deil S., 1988. *Understanding Intergovernmental Relations*, Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company.
- Zhang, Mingshun and Lin, Tze-Luen, 2014. *Eco-city and low-carbon city programs and networks in East Asia Country studies: Greater China*. Seoul: ICLEI Global Report.

附錄

附錄一、《高雄市綠建築自治條例》

中華民國 101 年 6 月 18 日高市府工建字第 10133684200 號令制定

第一條 為推動生態城市，營造綠建築環境，創造健康生活品質，促進綠色經濟產業，並達到減碳減災目標以成為環熱帶圈城市典範，特制定本自治條例。

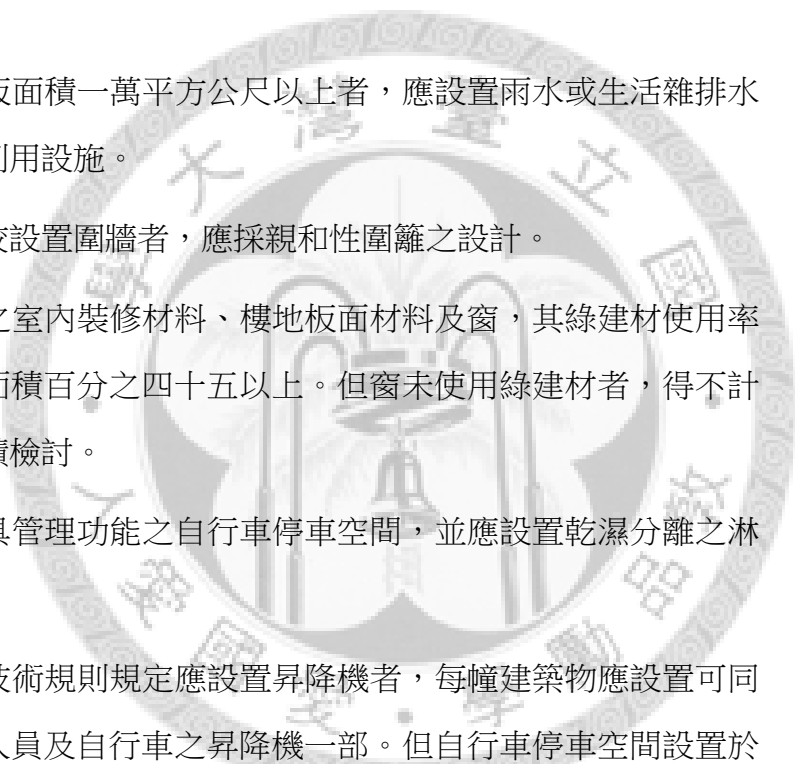
第二條 本自治條例之主管機關為本府工務局。

第三條 適用本自治條例之各類建築物（以下簡稱各類建築物），其分類如下：

- 一、第一類建築物：指工程造價在新臺幣五千萬元以上之公有新建建築物。但本自治條例公布施行前預算已審議通過者，不在此限。
- 二、第二類建築物：指依都市計畫公共設施用地多目標使用辦法、建築技術規則建築設計施工編第十五章實施都市計畫區建築基地綜合設計規定申請之新建建築物及樓高十六層以上之新建建築物。
- 三、第三類建築物：工廠類之新建建築物。
- 四、第四類建築物：前三類建築物以外供公眾使用之新建建築物。
- 五、第五類：領有使用執照之既有建築物。

第四條 第一類建築物之綠建築設計，應符合下列規定：

- 一、建築物屋頂應設置隔熱層及太陽光電發電設施或屋頂綠化設施。
- 二、建築物應設置垃圾處理設施及垃圾存放空間。
- 三、建築物應全面採用省水便器。
- 四、總樓地板面積一萬平方公尺以上者，應設置雨水貯集設施。

- 
- 五、總樓地板面積一萬平方公尺以上者，應設置雨水或生活雜排水回收再利用設施。
 - 六、公有學校設置圍牆者，應採親和性圍籬之設計。
 - 七、建築物之室內裝修材料、樓地板面材料及窗，其綠建材使用率應達總面積百分之四十五以上。但窗未使用綠建材者，得不計入總面積檢討。
 - 八、應設置具管理功能之自行車停車空間，並應設置乾濕分離之淋浴設施。
 - 九、依建築技術規則規定應設置昇降機者，每幢建築物應設置可同時搭載人員及自行車之昇降機一部。但自行車停車空間設置於地面層者，其昇降機可不具搭載自行車之功能。
 - 十、應於建築基地內預為留設電動汽（機）車電力線路及動線。

第五條 第二類建築物之綠建築設計，應依下列規定為之：

- 一、建築物屋頂應設置隔熱層及太陽光電發電設施或屋頂綠化設施。
- 二、十六層以上之建築物應設置垃圾處理設施及垃圾存放空間。
- 三、建築物之室內裝修材料、樓地板面材料及窗，其綠建材使用率應達總面積百分之四十五以上。但窗未使用綠建材者，得不計入總面積檢討。
- 四、應設置具管理功能之自行車停車空間，並應設置乾濕分離之淋浴設施。但供集合住宅使用者得免設置淋浴設施。
- 五、建築物應全面採用省水便器。
- 六、總樓地板面積一萬平方公尺以上者，應設置雨水貯集設施。
- 七、總樓地板面積一萬平方公尺以上之建築物，應設置雨水或生活雜排水回收再利用設施。
- 八、依建築技術規則規定應設置昇降機者，每幢建築物應設置可同

時搭載人員及自行車之昇降機一部。但自行車停車空間設置於地面層者，其昇降機可不具搭載自行車之功能。

第六條 第三類建築物之綠建築設計，應依下列規定為之：

- 一、建築物屋頂應設置太陽光電發電設施或屋頂綠化設施。
- 二、建築物應全面採用省水便器。

第七條 第四類建築物之綠建築設計，應依下列規定為之：

- 一、建築物屋頂應設置隔熱層及太陽光電發電設施或屋頂綠化設施。
- 二、建築物之室內裝修材料、樓地板面材料及窗，其綠建材使用率應達總面積百分之四十五以上。但窗未使用綠建材者，得不計入總面積檢討。
- 三、建築物應全面採用省水便器。
- 四、應設置具管理功能之自行車停車空間，並應設置乾濕分離之淋浴設施。但供集合住宅使用者得免設置淋浴設施。
- 五、依建築技術規則規定應設置昇降機者，每幢建築物應設置可同時搭載人員及自行車之昇降機一部。但自行車停車空間設置於地面層者，其昇降機可不具搭載自行車之功能。

第八條 第五類建築物申請建築物室內裝修及變更使用時，應依下列規定為之：

- 一、申請範圍內之新設及既有燈具不得使用高耗能燈具。
- 二、供公眾使用建築物之室內裝修材料、樓地板面材料及窗，其綠建材使用率應達總面積百分之四十五以上。但窗未使用綠建材者，得不計入總面積檢討。

第九條 屋頂太陽光電發電設施之設置規定如下：

- 一、第一類、第二類及第四類建築物，每幢建築物裝置容量應達二峰瓦以上。
- 二、第三類建築物，其設置面積應達屋頂層可設置太陽光電發電設

施面積五分之四以上。

前項第二款所稱太陽光電發電設施設置面積，指太陽光電發電設施之投影面積；所稱屋頂層可設置太陽光電發電設施面積，指屋頂層總面積扣除屋頂突出物、雜項工作物、屋頂綠化設施及屋頂透空框架投影等面積後所占之面積。

第十條 屋頂綠化設施之設置規定如下：

- 一、面積應達屋頂層可綠化面積二分之一以上。但第三類建築物如設置屋頂綠化設施者，其設置面積應達可設置綠化面積五分之四以上。
- 二、屋頂綠化應附設給水設備，以供植栽澆灌使用，並應考量植栽位置及排水、防水設計。

前項第一款所稱屋頂綠化設施面積，指屋頂綠化設施之投影面積；所稱屋頂層可綠化面積，指屋頂層面積扣除屋頂突出物、雜項工作物、太陽光電發電設施及屋頂透空框架投影等面積後所占之面積。

第十一條 建築物屋頂設置隔熱層者，其屋頂平均熱傳透率應低於零點八瓦/(平方公尺·度)。

前項屋頂平均熱傳透率之計算方式，應依建築物節約能源設計技術規範之規定。

第十二條 建築物垃圾處理設施及垃圾存放空間之設置規定如下：

- 一、應設置垃圾暫存設施、廚餘收集處理再利用設施及資源垃圾分類回收設施。
- 二、垃圾存放空間之設置規模，應以建築物容積總樓地板面積每二十平方公尺為一人核算建築物使用人口數，再按每人每日一點二公斤或零點零零六零五立方公尺之垃圾生產量標準，核算之。

三、樓高十六層以上建築物之垃圾存放空間應設置於室內。

第十三條 建築物設置之省水便器，應取得經濟部水利署省水標章證書之認證。

建築物供公眾使用之洗手設備，應設有踩踏式或感應式沖水洗手設備。

第十四條 雨水貯集設施之設置規定如下：

- 一、應於建築物地下筏式基礎坑或擇基地適當位置設置。
- 二、貯集容積應達建築物開挖面積二十年重現期四小時短延時之降雨量。
- 三、降雨度之擇定應依基地所在位置擇定合適數值。
- 四、設計應經專業技師簽證。

第十五條 雨水回收再利用設施之設計，應符合建築物雨水貯留利用設計技術規範之規定。

第十六條 生活雜排水回收再利用設施之設計，應符合建築物生活雜排水回收再利用設計技術規範之規定。

第十七條 親和性圍籬之高度應在一點二公尺以下，並應以綠籬或以綠籬搭配二分之一以上透空欄杆施作；其設置基座者，基座高度以不超過四十五公分為限。

第十八條 綠建材使用率，其計算方法應符合綠建材設計技術規範之規定。

第十九條 自行車停車空間之設置規定如下：

- 一、平面自行車停車格寬度不得小於六十公分、長度不得小於二百公分。
- 二、公有建築物者，其停車數量不得少於該建築物法定停車位數量二分之一。

第二十條 依規定設置可同時搭載人員及自行車之昇降機者，其承載人數不得少於十七人。

第二十一條 設計本市公有建築物領得黃金級以上綠建築標章之建築師，應予獎勵。獎勵辦法由主管機關另定之。

第二十二條 建築物設置深陽臺及立體綠化等設施，應予獎勵。獎勵辦法由主管機關另定之。

第二十三條 本自治條例申請各類建築物建造執照及雜項執照規費，按建築物造價或雜項工作物造價一千五百分之一計算，如有變更設計時，則按變更部分一千五百分之一計算。

第二十四條 建築物有下列情形之一者，得由起造人將綠建築設備及設施經費匯入高雄市永續綠建築經營基金內統合辦理後核發建照：

- 一、綠建築設施及設備費用低於新台幣壹百萬元者。
- 二、經主管機關核定建築物設置綠建築設備及設施確有困難者。
- 三、起造人不擬自辦者。
- 四、第三類建築物如有無法符合第六條規定之部分者。
- 五、其他經主管機關認定事項者。

前項基金之收支管理及運用，由主管機關另以辦法定之。

第二十五條 起造人申請各類建築物建造執照時，應同時檢附建築師及相關設備技師簽證之各項綠建築項目設計圖說。

各類建築物竣工時，應同時檢附建築師簽證之綠建築設施竣工勘驗查核表併同相關設備標章影本及出廠證明文件，申請使用執照。

前項綠建築設施竣工勘驗查核表，由主管機關另定之。

第二十六條 各類建築物申請建造執照時，應檢附各綠建築項目設計圖說之書圖文件如下：

- 一、太陽光電發電系統之模組裝設方位角、傾斜角、平面配置圖及太陽光電發電系統單線圖。
- 二、屋頂綠化之綠化配置及相關立面圖、綠化面積計算表(載明

屋頂植栽投影面積及屋頂面積)、相關設備圖說及剖面圖(含覆土高程)。

三、屋頂隔熱層剖面大樣圖及屋頂平均熱傳透率計算檢討說明。

四、建築物垃圾處理設施圖說及垃圾存放空間配置圖。

五、省水便器之衛生設備配置圖及設備規格表。

六、雨水或生活雜排水回收再利用設施設計圖說。

七、雨水貯集設施之設計平面圖、系統升位圖及其貯集之容積計算。

八、建築物親和性圍籬之配置圖、立面圖及透空部分檢討說明。

九、綠建材使用率計算表及綠建材配置圖。

十、自行車停車空間平面圖；設置停車設備者，其設備圖說。

第二十七條 為鼓勵綠建築設計，推動本市公有及民間建築物進行綠建築工程或設置太陽能光電等綠能設施，本府得編列預算予以改善或獎勵補助。

本市新建或既有綠建築獎勵補助之優先項目如下：

一、老舊建築物立面節能修繕工程。

二、建築基地景觀綠美化。

三、屋頂隔熱及綠美化。

四、設置太陽能光電設施等綠能設施。

五、其他因配合整體整建或維護工程之完整性，經審查同意之必要工程項目。

本市新建或既有綠建築獎勵補助辦法，由主管機關另訂之。

第二十八條 建築物屋頂設置一定規模以下之太陽光電發電系統等綠能設施，或於建築物設計綠建築設備設施，得免申請雜項執照。

前項有關免申請雜項執照之設備容量、高度及面積標準，由主管

機關另定之。

第二十九條 本自治條例第四條至第八條規定之綠建築設計項目，經檢具申請書、建築物綠建築性能設計計畫書及評定書向主管機關申請認可者，得不適用本自治條例一部或全部之規定。

前項之建築物綠建築性能設計評定書，應由主管機關指定之機關（構）、學校或團體辦理評定。

第一項之申請書、建築物綠建築性能設計計畫書及評定書格式、應記載事項、得免適用之條文、認可程序及其他應遵循事項，由主管機關另定之。

第二項之機關（構）、學校或團體，應具備之條件、指定程序及其應遵循事項，由主管機關另定之。

第三十條 本自治條例第四條至第八條規定之綠建築設施設備，除中華民國國家標準另有規定者外，應依本自治條例規定。但因特殊情形，難以應用符合本自治條例與中華民國國家標準材料及設備，經主管機關同意修改設計規定者，不在此限。

引用新穎之建築技術、新工法或建築設備，適用本自治條例確有困難者，或本自治條例及中華民國國家標準未明定適用之特殊或國外進口材料及設備者，應檢具申請書、試驗報告書及性能規格評定書，向主管機關申請認可後，始得運用於建築物。

前項之試驗報告書及性能規格評定書，應由主管機關指定之機關（構）、學校或團體辦理評定。

第二項申請認可之申請書、試驗報告書及性能規格評定書之格式、認可程序及其他應遵行事項，由主管機關另定之。

第三項之機關（構）、學校或團體，應具備之條件、指定程序及其應遵行事項，由主管機關另定之。

第三十一條 主管機關得設綠建築技術審議會，以從事綠建築設計、施工、構

造、材料與設備等技術之審議、研究、建議及改進事項。其組織及運作由主管機關另定之。

綠建築設計如有節能、減碳或防災之效益，且對於都市發展、建築藝術、施工技術或公益有重大貢獻，並經綠建築技術審議會審議認可者，得不適用本自治條例一部或全部之規定。

第三十二條 本自治條例自中華民國一百零一年七月一日施行。

附錄二、《高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例》草案

第一條 為減少本市溫室氣體排放，並強化氣候變遷之適應能力，以提升市民樂活健康之生活品質，特制定本自治條例。

第二條 本自治條例知主管機關為本府環境保護局。

第三條 本自治條例用詞定義如下：

- 一、 事業氣候變遷調適費：指為減少本市溫室氣體排放及降低因氣候變遷所受之衝擊，自排放溫室氣體事業徵收之特別公課。
- 二、 溫室氣體(green house gas, GHG)：指二氧化碳(CO₂)、甲烷(CH₄)、氧化亞氮(N₂O)、氫氟碳化物(HFCs)、全氟碳化物(PFCs)、六氟化硫(SF₆)及行政院環境保護署公告之氣體。
- 三、 溫室氣體排放量：指事業所有或可控制之設施或生產製程等直接溫室氣體排放源所排放之溫室氣體（直接溫室氣體排放, direct greenhouse gas emission）及事業消耗之外購電力、蒸氣或熱所間接排放之溫室氣體（間接能源排放溫室氣體, energy indirect greenhouse gas emission），乘以各種溫室氣體溫暖化潛勢係數所得之合計量，並以二氧化碳當量之單位表示之。
- 四、 CNS14064-1 規範：指包括溫室氣體盤查之設計、發展管理、報告、查證原則及要求事項等事業組織排放與移除溫室氣體之量化原則及要求事項。
- 五、 盤查：指彙整、計算及分析溫室氣體排放量之程序。
- 六、 查證：指主管機關或查驗機構驗證溫室氣體排放量數據或現場稽核之作業程序。
- 七、 起徵量：溫室氣體年排放量一萬公噸。

第四條 本自治條例徵收對象，為主管機關公告之營運廠（場）址位於本市轄內且溫室氣體年排放量達起徵量以上之事業。

第五條 主管機關公告之事業，應於本自治條例施行之次年起，每年八月三十一日前，依CNS14064-1規範進行溫室氣體盤查作業，並檢具盤查報告向主

管機關申報前一年度溫室氣體年排放量。

第六條 本自治條例施行當年度徵收之事業氣候變遷調適費，以施行當年度一月一日起至十二月三十一日止之溫室氣體排放量核算之。

第七條 事業氣候變遷調適費以事業之溫室氣體年排放量扣除起徵量，再乘以徵收費率核算之。

前項費率為溫室氣體排放量每公噸新臺幣十五元，主管機關並得視本市溫室氣體管制成果，於增減百分之十範圍內公告調整之。

第八條 溫室氣體年排放量之申報，由主管機關查證，其溫室氣體年排放量達起徵量以上者，主管機關並應於每年十月三十一日前開立事業氣候變遷調適費繳款單予事業繳納。

事業應於每年十一月一日起至十二月三十一日止，依前項繳款單繳納事業氣候變遷調適費。

事業氣候變遷調適費，繳納不足者，限期補徵其差額；溢繳者，覈實發還。

第九條 未依第八條第二項所定期限內繳納事業氣候變遷調適費者，移送強制執行，每逾一日並按應繳費額加徵千分之五遲延利息。

第十條 依本自治條例徵收之事業氣候變遷調適費，應全數納入本市氣候變遷調適基金運用。

第十一條 主管機關得派員對事業實施檢查或命其提供有關資料，以執行事業氣候變遷調適費查核作業。

事業對於前項之檢查或命令，不得規避、妨礙或拒絕。

第十二條 本自治條例自公布日施行。

附錄三、《高雄市環境維護管理自治條例》

第一章 總則

- 第一條 為維護本市環境品質，推動城市永續發展，特制定本自治條例。
- 第二條 本自治條例之主管機關為本府環境保護局。
- 第三條 本自治條例用詞定義如下：
- 一、 溫室氣體：指二氧化碳（CO₂）、甲烷（CH₄）、氧化亞氮（N₂O）、氫氟碳化物（HFCs）、全氟碳化物（PFCs）、六氟化硫（SF₆）或其他導致全球暖化及溫室效應之物質，經中央環境保護主管機關公告者。
 - 二、 盤查：指彙整、計算及分析排放量之程序。
 - 三、 氣候變遷：指於相當之比較時期中，除自然氣候變化外，因人類活動直接或間接所致之氣候改變。
 - 四、 調適：指為降低氣候變遷之衝擊，所採行之各項因應調整與準備措施。
 - 五、 脆弱度：指系統於氣候變遷衝擊下，所面臨之潛在脆弱程度，包含潛在衝擊與調適能力等內涵。
 - 六、 潛在衝擊：指系統於氣候變遷衝擊下所遭受之負面衝擊，包含暴露量與敏感度等內涵。
 - 七、 調適能力：指系統於氣候變遷衝擊下，可處理負面衝擊之措施與功能。
 - 八、 既存固定污染源：指本自治條例公布施行前，已依空氣污染防制法取得固定污染源操作許可證之固定污染源。
 - 九、 未達一定規模之應回收廢棄物回收站：指面積未達一千平方公尺，且位於都市計畫住宅區內從事應回收廢棄物之回收、分類、貯存、轉運及營利之場所。
- 第四條 為查核本自治條例第十一條、第十三條、第十六條至第十九條及第二十一條所定事項，主管機關得命義務人提供有關資料或派員實施檢查、採樣。
- 前項應提供之資料範圍及檢查、採樣之實施方法，由主管機關另定之。

第二章 永續發展

- 第五條 本市應以城市永續發展為目標，均衡推動環境保護與經濟發展。
經濟發展計畫對環境有嚴重不良影響或有重大危害之虞者，應以環境保護為優先。
- 第六條 本府所屬機關、學校應落實綠色消費，優先採購中央環境保護主管機關或主管機關公告之環保標章產品。
- 第七條 為減緩溫室氣體效應，主管機關應推動每周一日為蔬食日。
- 第八條 本市高級中等以下學校應運用課程教學與校園空間，研訂環境學習課程或教材，並實施多元教學活動，進行學校教職員工及學生之環境教育。
- 第九條 本府所屬機關、學校每年應至少辦理一小時低碳環境教育課程，員工、教師及學生每年並應至少參加一小時之低碳環境教育。
前項參加低碳環境教育之時數，應列入環境教育法之環境教育時數。
- 第十條 主管機關應本於逐步邁向節能社區及低碳城市之目標，研擬溫室氣體減量政策與自治法規；本府所屬機關、學校及轄內事業單位並應配合執行。
前項溫室氣體減量政策，包含溫室氣體排放量盤查、減量及市場機制等事項。
- 第十一條 經中央環境保護主管機關或主管機關公告為應申報溫室氣體排放量之固定污染源之公私場所，應訂定溫室氣體自主管理計畫，設定溫室氣體減量目標期程，報經主管機關核定後執行之。
前項自主管理計畫之內容、申報程序、查核等相關作業及其他應遵行事項，由主管機關另定之。
- 第十二條 本府相關機關應就本市氣候變遷衝擊下之脆弱度研擬因應策略，以降低氣候變遷造成之衝擊。
前項因應策略，包含氣候變遷潛在衝擊、調適能力分析、脆弱度分析等事項。

第三章 空氣污染管理

- 第十三條 本市公私場所具一定規模之既存固定污染源，應訂定削減空氣污染物排放量之減量計畫，報經主管機關核定後執行之。前項一定規模之既

存固定污染源由主管機關公告之。

第一項計畫內容應達成之空氣污染物削減量、減量與抵換規定、計畫申報期間、程序及其他應遵行事項，由主管機關另定之。

第十四條 為改善空氣品質，主管機關應推廣使用低污染車輛，並加速汰換老舊車輛。

主管機關得公告本市轄內禁止使用二行程機車之時程及區域。

第十五條 使用中機車經主管機關目測判煙證照人員目測有排放粒狀污染物之虞者，主管機關得通知其所有人至指定地點實施粒狀污染物不透光率檢驗。

第十六條 一定規模之餐飲業作業場所應設置集排氣系統及空氣污染物去除設施，並維持正常操作。

前項一定規模之餐飲業由主管機關公告之。

第一項集排氣系統及空氣污染物去除設施之規格、設置方式及其他應遵行事項由主管機關另定之。

第四章 水污染管理

第十七條 依水污染防治法設置之廢水處理專責人員應為專職，不得兼任或兼營其他職務或職業，並依環境保護專責單位或人員設置管理辦法第十四條第一項第二款之規定執行職務。

前項之專責人員未依法執行職務致事業或污水下水道系統違反水污染防治法第七條第一項規定，一年內達二次以上者，主管機關得廢止該事業或污水下水道系統專責人員設置之核定。

前項廢水處理專責人員一年內三次故意或重大過失違反水污染防治法或其相關規定，主管機關得限制其二年內不得於本市擔任廢水處理專責人員。

前二項所稱一年內，指自最後一次違反之日起，往前回溯至第三百六十五日止。

第十八條 一定規模之餐飲業、市場或攤販臨時集中場應設置污水收集系統及油水

分離設施，並應維持正常操作。

前項一定規模之餐飲業、市場或攤販臨時集中場由主管機關公告之。
第一項污水收集系統及油水分離設施之設置、操作及其他應遵行事項由主管機關另定之。

第五章 環境清潔管理

第十九條 公私場所之所有人、管理人或使用人應善盡其場所之清潔維護責任，並不得有下列各款情形之一：

- i. 堆置物品或積水致影響環境衛生或孳生病媒源。
- ii. 雜草長度超過五十公分致影響環境衛生。
- iii. 建築物傾頹或朽壞致影響環境衛生。
- iv. 覆蓋道路側溝蓋或洩水孔致影響排水及清疏。
- v. 其他經主管機關公告污染環境衛生之行為。

前項第二款於非都市土地者，其適用範圍由主管機關公告之。

違反第一項規定者，各公私場所之目的事業主管機關得命公私場所之所有人、管理人或使用人限期自行清除處理；屆期不為清除處理時，除第一項第三款之建築物本體外，視同廢棄物，各公私場所之目的事業主管機關得會同主管機關逕予清除。

前項逕予清除之費用及其衍生之必要費用，應由各公私場所之目的事業主管機關以書面限定相當期間向公私場所之所有人、管理人或使用人求償；屆期未清償者，移送強制執行。

第一項公私場所為空屋或廢棄市場內之攤台者，有第一款情事，經本府傳染病評估會認定其嚴重影響環境衛生或有孳生病媒源，且情況急迫，不立即拆除將妨礙防疫工作，致有傳染病擴散之虞者，於防疫工作必要範圍內，分別由本府工務局或本府經濟發展局限期命空屋或攤台之所有人、管理人或使用人自行拆除。但無法通知或屆期不自行拆除者，得逕予拆除。

前項傳染病評估會之組織及認定原則，由本府衛生局另定之。

第一項第一款公私場所之查報、通知、列管及動員社區人力清潔維護等工作，由本府民政局督導各區公所為之。

第二十條 電信箱、變電箱、電桿、路燈、號誌燈桿、消防栓、路樹等定著物不得有張貼、噴漆或未經許可懸掛廣告物之情事；其所有人、管理人或使用人並應善盡清除維護之責任。

第二十一條 未達一定規模之應回收廢棄物回收站之經營者應向主管機關辦理登記。

前項未達一定規模之應回收廢棄物回收站之登記、管理等事項，由主管機關另定之。

第五章 罰則

第二十二條 公私場所違反第十一條第一項規定未訂定溫室氣體自主管理計畫或違反第十一條第二項所定辦法者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，並限期改善，屆期未完成改善者，按次處罰。

第二十三條 公私場所違反第十三條第一項規定未達成應削減之空氣污染物排放量或違反第十三條第三項所定辦法者，處該事業新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期未完成改善者，並得按次處罰。

第二十四條 一定規模之餐飲業未設置第十六條第一項規定之設施或設置之設施違反第十六條第三項所定辦法，經限期改善，屆期未完成改善者，處新臺幣五千元以上五萬元以下罰鍰，並得按次處罰。

第二十五條 一定規模之餐飲業未設置或正常操作第十八條第一項規定之設施，或違反第十八條第三項所定辦法，經限期改善，屆期未完成改善者，處新臺幣五千元以上五萬元以下罰鍰，並得按次處罰。
市場或攤販臨時集中場未設置或正常操作第十八條第一項規定之設施，或違反第十八條第三項所定辦法，經限期改善，屆期未完成改善者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，並得按次處罰。

第二十六條 違反第四條規定，無故規避、妨礙或拒絕主管機關命提供有關資料或檢查、採樣之命令者，處新臺幣五千元以上二萬五千元以下罰鍰，並得按次處罰。

第二十七條 違反第二十一條第一項規定未向主管機關登記，或違反第二十一條第二項所定辦法者，處新臺幣五千元以上二萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期未完成改善者，按次處罰。

第二十八條 違反第十九條第三項規定之清除義務者，處新臺幣一千五百元以上二萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期未完成改善者，按次處罰。

第二十九條 違反第十五條規定不依主管機關通知至指定地點檢驗者，處新臺幣一千元以上五千元以下罰鍰。

第三十條 違反第十四條第二項規定使用二行程機車者，處機車使用人或所有人新臺幣五百元罰鍰。

第七章 附則

第三十一條 本自治條例自公布日施行。

附錄四、高雄市議會議員訪談提綱

- 壹、 市議會在高雄市推廣節能減碳策略中扮演著什麼樣的角色？
- 貳、 高雄市議會氣候變遷小組是作為一個推手的角色或是一個提案審核的角色？小組成員如何與其他行動者互動？
- 參、 在未獲選南區低碳永續示範城市後，對於高雄市推動節能減碳的行動是否有影響？
- 肆、 是什麼樣的契機使高雄市議會與政府積極爭取 ICLEI 在高雄市設立訓練中心（「ICLEI 高雄環境永續發展能力訓練中心」）？議會方面是否有反對的聲浪？
- 伍、 四、「氣候變遷調適基金」一案目前在市議會中的普遍看法如何？議員如何看待中央政府認為調適基金非地方權限的說詞？
- 陸、 議會方面是否有受到產業界方面的壓力？議會方面如何調和反商與環境間的衝突？如何與價值觀念不一致的議員進行溝通協調？