

城鎮風貌型塑整體計畫之可評估性 衡量及執行評估^{*}

莊麗蘭、趙永茂、王宏文^{**}

《摘要》

本研究針對城鎮風貌型塑整體計畫進行可評估性衡量與執行評估，主要是因為該計畫在當時正面臨轉型，引入了跨域整合及財務自償率等新元素，導致執行進度落後。本文使用次級資料分析、深度訪談、與焦點團體座談法來探討其在政策設計與執行上可能存在的問題。

研究結果包含了該計畫的邏輯模型，描繪該計畫之重要組成元素與彼此的因果關係，並發掘了一些具體的問題，例如中央政府與地方政府的跨域整合平台運作不佳，及縣市的环境景觀總顧問在跨領域規劃與財務自償性上的專業與量能有待加強等。

此外，本研究也評估該計畫的影響理論，研究結果顯示該計畫的短期目標尚稱合理，惟地方政府執行計畫時程過短，影響計畫品質；中長期目標則很難達成，因為該計畫涵蓋的面向與規模不足，很難達成預期目標。

綜合上述，可評估性衡量有助於檢視計畫從投入、活動、產出、到目

投稿日期：105年9月27日；接受刊登日期：108年3月9日。

^{*} 作者感謝匿名審查人之指正及提供許多寶貴的修改建議，使本文更臻完善，惟文責仍由作者負擔。

^{**} 莊麗蘭為國立臺灣大學政治學系碩士，行政院公共關係處處長。

趙永茂為國立臺灣大學政治學系兼任教授。

王宏文為國立臺灣大學公共事務研究所副教授，e-mail: hongwung@ntu.edu.tw。

標間的因果關係是否合理，然後可以提出政策建議以改善計畫，因此值得國內實務界與學術界採用。

[關鍵詞]：城鎮風貌、可評估性衡量、方案理論、邏輯模型、執行評估

壹、前言

臺灣中央政府對地方政府補助之重要機制之一是以計畫型補助模式來引導地方實踐中央政策，在各部會主辦的計畫型補助中，城鄉風貌是長期持續辦理的案子之一。這不但涉及中央政府與地方政府垂直的府際合作關係，也涉及中央政府間、地方政府間，以及與民間的水平跨域管理。任一政策施作的影響力常會涉及至各級政府（趙永茂，2003），此計畫正充份呈現出這樣的型態。

城鄉風貌的計畫始自 1998 年，初期以計畫方案實施，但自 2001 年度起，以每期 4 年之方式來持續推動，以確保計畫經費來源，俾利推動實施。歷經第一、二期「城鎮風貌改造—創造臺灣城鄉風貌示範計畫」（2001 至 2004 年及 2005 至 2008 年）及第三期「臺灣城鄉風貌整體規劃示範計畫」（2010 至 2012 年）之後，2013 年再調整名稱為「城鎮風貌型塑整體計畫」（2013 至 2016 年）。至今投入金額達 300 餘億元，對臺灣的城鎮風貌與環境品質改造，具有相當程度的影響。

臺灣城鄉風貌計畫具有豐富的內涵與元素，十餘年以來，這項計畫亦不斷的反省、調整，從原初的環境整理、風貌改造，到節能低碳、環境永續、及生活美學，逐步引領往高層次優質理念實現。2013 年名稱調整為「城鎮風貌型塑整體計畫」，導入跨域整合與財務自償率的新元素，符合時代前瞻趨勢，是故該計畫的重點是跨域整合建設計畫，但到本研究研究期間，也就是 2015 年 6 月底為止，累計核定補助跨域整合建設計畫之整體規劃案共 52 案，¹ 雖有部分案件完成設計送審，但尚未有案件獲審核通過，也就是沒有任何案件獲得工程補助款，執行進度落後，因此本文想要瞭解該計畫究竟出了甚麼問題，導致其執行困難，且進度落後，以利未來改善，俾利計畫未來的推動與執行，是一項重要課題。

¹ 這 52 件獲得跨域整合計畫之整體規劃案，如附錄一所示。

此外，長期以來，我國行政院對計畫評估與績效評估非常重視，一般可分為事前、事中、事後三階段之評估，且具備相關之規範與機制，例如計畫編擬、審議、分級管制以進行計畫執行管考或執行評估、計畫績效評核等制度等，然實務上，因評估人力、評估專業、時間與經費等限制，產生評估不足的現象，如數量的不足、廣度涵蓋面的不足、與深度的不足。例如計畫執行前的審議階段是依據「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」來審議，要點規範內容尚屬完備，惟受到人力、時間、與專業等之限制，較少深入去評估政策或方案的整體規劃與設計問題等（邱吉鶴、莊麗蘭，2005；彭錦鵬、江瑞祥、林子倫、王宏文，2012；陳信木，2016），因此遇有計畫執行欠佳情況時，能調整的幅度會受限於計畫既有之架構與內容，很難針對全盤計畫的設計大幅調整。又例如在政府計畫的評估上，比較著重於執行管考，強調預定進度與實際執行狀況之比較與問題之因應，比較少針對政策方案之效益來做評估。

故本研究試圖導入「可評估性衡量」（Evaluability Assessment，簡稱 EA），²來評估本計畫之方案理論與邏輯模型，分析計畫設計之因果鏈及目標是否合理及明確等，作為政府未來在方案規劃及改善之參考；此外，更進一步就現行計畫進行「執行評估」（implementation evaluation），期使本計畫之評估更為深入。

城鄉風貌計畫推動以來，備受學者與實務界人士重視，因此有許多相關研究，但多為博碩士論文，研究主題含括：空間景觀與工程之探討（劉昌文，1999；劉居立，2005）、社區或民眾參與（黃德生，2005；林明哲，2008）、地方特色或地方自明性（劉昌文，1999；藍秀琪，2002；黃德生，2005；許珮娟，2011）、改造運動（劉居立，2005）、對地方產業影響（李欣怡，2006）、對地方基層建設之影響（陳淑芬，2006）、環境改造成效（陳嫻綸，2007；馮天君，2008）、民眾參與行為的影響因素（林明哲，2008）、環境美學（陳欽煒，2009）、生態觀點（吳鴻強，2012）、成果與執行機制之檢討（游鎔潞，2006；許珮娟，2011）以及績效管理機制（梁思玉，2007）等。

與本文研究旨趣較相近者僅有一篇，即黃偉晉（1999）就臺灣「創造臺灣新風貌行動方案」進行執行過程評估的研究，³惟時已久遠，且現行計畫已有很大改

² 可評估性衡量是 1979 年由任職於美國聯邦政府的 Wholey 所創設。近十餘年來開始廣泛運用於先進國家與國際組織之計畫或政策等，提供在資源、人力、經費有限情形下，可快速確認計畫或方案規劃的合理性與適切性。詳細介紹請見後面。

³ 本研究認為過程評估與執行評估是兩個相似但不同的評估方式，詳細差異請見後續。

變；此外，國內尚未有學者進行 EA 之研究，因此本研究嘗試導入 EA，並以「城鎮風貌型塑整體計畫」（2013~2016 年）中有關跨域整合之相關計畫為研究焦點，期建立一項新的評估模式，有助政府於後續採用。

綜言之，本研究的目的為：第一，導入可評估性衡量。筆者將整理並呈現本計畫之邏輯模型，並針對其中的影響理論及組織計畫加以評估，⁴ 然後提出計畫在規劃設計上的修改建議。第二，進行計畫的執行評估，以探求計畫實際執行之情形與障礙，能對本計畫提出具體建議。

貳、文獻回顧

許多政策是透過方案或計畫來實現，⁵ 方案或計畫是指一組資源或活動施加在接受者上，以引導其朝向一個或多個目標（Whole, Hatry & Newcomer, 2004）。方案的要件通常包括策略、活動、產品、傳遞過程之機制與所需的技術與預定的接受者等。

在政策評估上，學者有許多不同的定義，例如黃俊英（1983）認為評估是指對某一事物或計畫的評價，為了減少純屬個人私臆和個人偏見所引起的誤差，評估應該以科學方法與科學精神來進行，使評估所得的結果，真正能代表一種合理價值判斷之最終產物。Wholey 等人（2004）則認為方案評估是指運用系統性方法，來處理計畫運作與結果的問題，可以包括對一個進行中計畫的監控，或是對計畫過程或影響之研究；所使用的方法是以社會科學研究方法為主，來提供有效、可靠以及可信的資料。

在進行評估時，需要了解政策方案的實施背景與內容、規劃適當的研究設計、蒐集大量資料、並進行分析與撰寫報告，以提供可信任的證據，因此需要花費許多人力、時間與資源。在人力、時間與資源有限的情況下，為了使評估的效用最大，在進行方案評估前，應先發展並釐清計畫之方案理論，因此方案理論是非常重要的。

⁴ 方案理論包含三大部分，即影響理論、服務使用理論、與組織計畫。邏輯模型是方案理論圖形化之表示方式，使決策者、執行者、及相關利害關係人能對計畫或方案有整體的概念，並了解自己在計劃或方案中的角色及其行動對整個計畫的影響。有關方案理論或邏輯模型等之詳細說明，請見本文第貳節。

⁵ 本文對於政策與方案／計畫有不同的定義，政策是指政府所制定較廣泛的規則，方案或計畫則是政府提供服務的具體的行動（Langbein & Claire, 2006）。

必要的 (Whole et al., 2004)。以下將分別簡介方案理論、可評估性衡量與執行評估等概念。

一、方案理論

學者們對於「方案理論」(program theory)有許多不同的定義,例如 Wholey (1987)認為方案理論是要明確說明方案中的投入資源、活動、短期成果、中程成果與最終計畫目標中的連結與因果假設。Bickman (1987)將方案理論定義為,對方案如何會有效的假設進行可信度與敏感模式的分析。有學者將方案理論綜合在一個圖中,並呈現其「因果鏈」(a causal chain)(Rogers, Petrosino, Huebvers & Hacs, 2000),這樣的圖形被稱為「邏輯模型」(logic model),⁶故邏輯模型是方案理論的一種圖像式的表示方式,它描繪一個方案中各元素之間的關係或連結,也就是描述一個方案如何到達預期目的的「路徑圖」(road map)(Knowlton & Cynthia, 2012)。換句話說,邏輯模型是一個流程圖,這流程圖總和了方案的關鍵元素,包括投入資源、活動、產出、及方案如何達成預期的短期與長期結果,也就是呈現該方案所假設的因果關係(Wholey et al., 2004)。

綜合上述,筆者認為方案理論是指一個方案的理論基礎,解釋為何方案的作為可以達成其所預定的目標(Chen, 1990)。其重要性為可藉此瞭解為何要採取這樣的行動,其所發生效果的過程以及因果關係鏈;這將有利於對方案理論進行評估,避免「黑盒子評估」(black box evaluation)以及增加方案評估的「外部有效性」(external validity)等。

一般而言,方案理論可以區分為三大部份:「影響理論」(impact theory)、「服務使用理論」(service utilization theory)以及「組織計畫」(organization plan)(Lipsey, 1993; Rossi, Freeman & Lipsey, 1999)。

影響理論是解釋方案的作為與所要達成結果的因果關係,在實際評估上,必須注意「理論失敗」(theory failure)的可能性,也就是投入、產出、及中長期目標之間的連結是否合理,因為一個方案有可能被妥善執行了,但因理論或因果鏈假設的錯誤,導致預期的成果不會發生。

⁶ 邏輯模型起源於 1970 年代,但一開始的採用者並不多(Knowlton & Cynthia, 2012)。直到 Hatry、Van Houten、Plantz 與 Greenway (1996)推介邏輯模型的結構與詞彙,越來越多的學者與實務工作者乃採用邏輯模型於方案的設計與管理,而不只是進行事後的評估(Wholey et al., 2004)。

服務使用理論解釋一個方案如何讓目標群眾知道這項方案，目標群眾如何，以及為何要取得這項服務，目標群眾為何要持續接受這項服務，還有如何結束這項服務，即退場機制（Rossi, Lipsey & Freeman, 2004）。

組織計畫則是要說明政府機關或其他執行單位應執行哪些活動、要發揮哪些功能、以及所需之財務、人力以及其它資源，如此才能妥善傳遞與維持一個有效的方案。在實際評估上，就會著重在分析政府機關與其他單位，在執行某一方案的活動時，是否能發揮應有的功能，換句話說，也就是檢視方案執行單位是否具備足夠的資源、專業能力、領導能力、及跨域治理能力等，以能夠有效發揮應有功能。

本文在進行城鄉風貌計畫之方案理論評估時，將著重在分析上述的第一部分及第三部分，主要的原因是因為本計畫的執行進度落後，因此尚沒有觸及到目標群眾接受服務的問題，故本文將分析焦點集中在影響理論中，其投入、產出、及中長期目標之間的因果連結是否合理，以及組織計畫中，政府機關及其他執行單位是否具備足夠的資源、專業能力、領導能力、及跨域治理能力等，以有效發揮應有功能。

二、可評估性衡量（EA）

方案評估有許多種類，學者們的分類不一，大多數認為有四種常見的評估，即需求評估、過程評估、成果評估以及效益評估（雷蒙·凱瑞、埃米爾·波薩瓦茨，2007）。實務上，則常將評估依計畫的進行階段區分為事前評估、事中評估以及事後評估三種類型。本研究將方案與計畫評估的種類與功能整理如表一。

Wholey（1979）提出可評估性衡量的概念，他認為 EA 是用來評估一個方案是否可以被評估的「初始步驟」（initial steps），通常計畫或方案需要有清楚的目標、可衡量的績效指標、以及可以經濟有效方式取得的資料等，才能判斷方案或計畫是否已準備好可被評估的過程（雷蒙·凱瑞、埃米爾·波薩瓦茨，2007）。

因此 EA 要闡明方案理論並評估之，產生方案的績效指標，以及找到經濟快速的方式來蒐集所需要的資料、決定下一步的方案評估，故通常屬於方案要進行評估之前的衡量。但隨著後續發展，EA 可以用來檢視一個方案是否可信及可行的一種方法，不僅可衡量方案的可評估程度，也可扮演計畫發展的角色，將評估的結果用來改進方案設計，惟我國政府迄今並未導入可評估性衡量這項制度。

表一 方案與計畫評估種類與功能

評估名稱	時間	功能	評估重點與項目
事前評估 (ex-ante)			
評估計畫可行性與其預期效益，據以決定是否執行此計畫			
需求評估 / 可行性評估 評估 (為預評估 pre-evaluation)	形成前 (事前)	評估政策、方案、計畫之必要性、可行性、與預期效益或成果，以決定是否執行	問題、預期效益、可行性評估(包括市場、工程技術、財務、法律、土地取得、環境影響、民間參與、替選方案、政治、後續辦理方式等之可行性評估)
事中評估			
評估執行是否發生偏差，據以發現問題，提供解決問題，改正偏差的機會與途徑			
可評估性衡量 (assessment availability)	執行階段 初期 (事中)	發展完整的方案理論，了解方案的脈絡與理論基礎，有利組織的學習，並可檢視方案是否可信與可行。 1. 衡量政策、方案、計畫的可評估性。 2. 可助益方案、計畫的發展。 3. 評估結果可藉以改進方案、計畫之設計。	1. 釐清方案理論與邏輯模型。 2. 評估其影響理論。 3. 評估其服務使用理論。 4. 評估其組織計畫是否合宜。 5. 提供方案之改進建議及下一步適合的評估方法。
執行評估 (implementation evaluation)	執行階段 (事中)	作為未來改變與改進的參考。	重視方案中的投入、活動過程與實際執行情形，什麼是真正發生或真正被執行，阻礙執行的障礙為何？
過程評估 (process evaluation) (我國政府稱追蹤管制)	執行階段 (事中)	及時監控掌握預定執行進度狀況(超前、符合或落後)，以進一步提出因應對策，以改進並矯正執行偏差。	比較原預定執行進度與實際執行的情形，包括投入、活動與產出。
事後評估 (ex-post)			
計畫完成後的評估，主要在評估計畫完成後的效能、成果與效益，作為獎懲與未來再計畫的參考			
成果評估 (outcome evaluation) 效果評估 (effectiveness evaluation) 影響評估 (impact evaluation)	執行完成 (事後)	評估執行後的產出(output)或成果(outcome)，瞭解是否符合目標，達成預期效益的程度，作為未來再規劃之參考。	評估方案預定的產出與成果是否發生，程度是否如預期？分析計畫投入之各項資源是否達到經濟有效？是否達到最佳調配與妥善運用？

在一個理想的世界，計畫應該要有很好的設計，但事實上，許多方案的評估結果顯示某些方案之所以沒有效果，主要是因為其設計或邏輯是有問題的，茲將學者的發現歸納如下（Davies, 2013; Ruben, 2012）：

- （一）方案未能完整執行或是不存在
- （二）設計缺乏邏輯。
- （三）對結果或目標缺乏一致意見，或未定義清楚的績效指標。
- （四）方案未能建構具體可行的目標，或目標過於廣泛或模糊。
- （五）資料蒐集後彙總在較大的分析單位，而漏失掉個體的相關資訊。

上述情況顯示 EA 的重要性與必要（Davies, 2013: 9）。Trevisan 與 Wales（2014）對 EA 做了完整回顧，他們認為 EA 可以引導發展完整的方案理論，增加利害關係者的參與及賦權，對方案的文化與脈絡有更好地了解，強化方案中的協力與溝通，並強調方案流程與結果的運用，有利組織的學習及提升評估能力等諸多好處。因此目前的 EA 已經運用於多種目的，例如方案發展、方案修改、影響發展的回饋及評估能力的建立。因此，自 1990 年代末期，許多國家與國際組織也廣泛運用 EA（Trevisan & Wales, 2014）。⁷

至於如何進行 EA，筆者將學者們所提出的建議整理如下（Smith, 1989; Wholey, 1979），這也是本文在執行 EA 時之研究步驟：

- （一）定義研究方案之範圍。
- （二）界定、取得並分析方案之文件，並訪談利害相關人來蒐集資訊。
- （三）發展並釐清方案理論。
- （四）透過實地訪查與文件檢閱來確認方案資訊的真實性。
- （五）綜合上述的發現結果來決定方案目標的可信度。
- （六）提出結論與建議，以提供決策管理單位參考。

綜合上述，EA 的內容包括發掘利害關係人的期待、挖掘方案的組成元素與應該要執行的事項、釐清並評估方案理論、決定攸關的資訊是否能以合理成本取得，最後提出改進建議與決定下一步的評估種類。

⁷ 這些採用的國家有美國、英國、加拿大、瑞典、及澳洲等；採用的國際組織包含歐洲執行委員會（European Commission, EC）、經濟合作與發展組織—發展協助委員會（Organization for Economic Cooperation and Development—Development Assistance Committee, OECD DAC）、國際勞工組織（International Labour Organisation, ILO）、聯合國（UN）、及荷蘭發展公司（Netherlands Development Cooperation, NDC）等。

三、執行評估

過程評估與執行評估都是在計畫執行過程中所做的評估，兩者很相似，不過重點有些差異，例如 Wholey et al. (2004) 認為過程評估的重點是比較方案原預定之執行進度與實際執行進度的情形（包括投入、活動與產出等）(Rossi et al., 2004; Saunders, Evans & Joshi, 2005; Wholey et al., 2004)。

「執行評估」(implementation evaluation) 則比較重視方案中的投入、活動過程與結構中實際執行的情形，什麼是真正發生的或是真正被執行的，並了解阻礙執行的障礙，以做未來改變與改進的參考 (Patton, 2001; Wholey et al., 2004)，這也是本文的研究焦點，以瞭解本方案在執行過程中的主要障礙為何。

依據上述的定義與表一，EA 不同於過程評估與執行評估之處在於 EA 會釐清某方案的邏輯模型，且會評估方案的影響理論與服務使用理論，是過程評估與執行評估中所沒包含的。此外，EA 中的組織計畫評估，雖與過程評估及執行評估相似，但仍有其差異，筆者製作下表來顯示其異同之處：

表二 過程評估、執行評估、與 EA 中的組織計畫評估之比較

	EA中之組織計畫評估	過程評估	執行評估
相似處	皆是在方案被執行時所進行的評估，主要目的是要探索方案執行時所面臨的問題與障礙，並提出改善建議		
相異處	釐清方案的邏輯模型，重視執行單位是否具備足夠的資源與能力，以發揮邏輯模型中應有功能。	比較方案實際執行情形與原本預定執行進度之差異	重視方案實際執行的情形，什麼是真正發生的，或是真正被執行的，並了解阻礙執行的障礙

資料來源：本研究整理

上表二顯示這三項評估的主要差異是在於評估時所依據的參考比較點是不同的，過程評估是比較方案實際執行情形與原本預定執行進度的差異，但並沒有考慮原本預定的進度是否合理。執行評估則著重考察方案執行時，甚麼是真正發生與被執行的，雖然能務實地探察執行所遇到的困難，但欠缺方案理論的依據，而有可能見樹不見林，缺乏整體觀。EA 之組織計畫評估則會依據方案理論來評估執行單位之量能是否能妥善執行活動，以發揮應有的功能，因此是一個有理論基礎且具整體觀之評估。

參、現況介紹與分析

因內政部營建署認知到地方風貌正在消失，故在 1996 年研擬「城鄉景觀風貌改造運動」，對各城鄉之「人為環境、自然環境、生活與文化活動」等三項景觀資源進行改造。1998 年行政院經建會提出「創造城鄉新風貌行動計畫方案」的整合性方案，整合各部會個別計畫，改由政府部門、民間團體及全體國民共同合作，展現臺灣城鄉新風貌。2001 年行政院核定實施「城鄉風貌建設計畫（2001 年至 2004 年）」，以四年中程個案計畫型態，成為一項施政重點，開始以固定預算持續推動，2005 年第二期開始名稱調整為「臺灣城鄉風貌整體規劃示範計畫」（2005 年至 2008 年）。

城鄉風貌計畫推動十多年來，以建構「文化、綠意、美質」、「幸福都市、民眾參與」之城鄉生活綠網新風貌為重點，建設許多公園、綠地、河廊、路廊等都市創意空間改造，然而，為因應全球氣候變遷挑戰，提升城市競爭力，過去小規模、單一資源之投入模式，要達成城鎮整體風貌型塑改造，提振地方發展，紓緩氣候變遷所造成的災害威脅並不容易。

因此，在幾經檢討之後，政府核定「城鎮風貌型塑整體計畫（2013 年至 2016 年）」，並在策略與內涵上，加入了新的元素，如跨域整合與財務自償率等，希望透過城鎮整體規劃及跨域整合推動平台之建立，鼓勵各直轄市、縣（市）政府進行城鎮整體規劃，來整合跨域資源，打造具在地文化、樂活、富綠、美質之城鎮風貌。

「城鎮風貌型塑整體計畫（2013 年至 2016 年）」總計畫為期四年，總經費 126 億元，⁸ 計畫項目包含三項子計畫：（1）城鎮風貌型塑整體計畫，這包含跨域整合建設計畫及賡續工程，賡續工程指的是持續辦理已核定之前期計畫、⁹（2）騎樓整平計畫、（3）市區道路人本環境建設計畫等三個次項，分別由內政部營建署都市計畫組、建築管理組及道路工程組等三個單位執行，且皆分別訂定獨立的作業方法，並未進行計畫整合。

⁸ 「城鎮風貌型塑整體計畫」四年計畫核定總經費為 70 億元，後因將騎樓整平計畫與市區道路人本環境建設計畫併入管制，因此總經費合計 126 億元。

⁹ 賡續工程是持續辦理已核定之跨年度補助計畫，這些計畫是已完成規劃設計，經檢討具投資效益之案件。

本研究因時間、人力限制之考量，研究範圍以第一項「城鎮風貌型塑整體計畫」次項計畫為主，排除第二項及第三項子計畫。¹⁰此外，因本期「城鎮風貌型塑整體計畫（2013 年至 2016 年）」以跨域整合為重點，賡續工程部份只是延續之前計畫，因此在後續 EA 及執行評估上，排除賡續工程，而以跨域整合相關計畫為研究對象。最後，本計畫在 2014 年 8 月起，又因政策需要而規劃納入「均衡城鄉發展推動方案」，於 2014 年 12 月奉行政院核定，使本項計畫更顯複雜，本研究對此新增計畫項目，僅以觀察其對原計畫之影響為主。

本計畫本期（2013 年至 2016 年）所列之政策目標主要有四，茲分述如下：

一、改善城鎮整體環境，凸顯城鎮自明性及魅力

因應未來國土空間發展及新五都之形成，未來將著重城鎮跨區域、跨領域之整體規劃，依不同城鎮需求與條件，藉由城鎮生活、生產、生態資源之盤點，以及其他部門建設計畫之結合，展現具地方自明性及生態多樣性之優質城鎮風貌。

二、調節氣候環境，盤整組構綠色城鎮服務設施

從生活、生產及生態三面向，構築以綠色道路為經緯之城市綠色基盤，通盤檢討城鎮過去已投入之各項公共建設計畫，如藍綠帶建設、生活綠廊、人行道與自行車系統、觀光風景區、商圈、古蹟等建設成果，經由策略性之縫補、串連，以加強資源投資效益。

三、創造城鎮競爭力及就業機會

經由城鎮整體規劃，引導各項建設計畫適性、適時的共同投入，並結合商圈輔導、行動資訊軟體開發、行銷、社區總體營造等相關軟體配套措施，融合城鎮自然人文特色與在地產業優勢，帶動民間投資商機，增加城鎮就業機會。

四、設施整併與減量，營造友善無障礙生活環境

加強國內無障礙及友善空間營造，推動化繁為整之市區道路及人行環境，公共設施減量行動，推動社區營造與人才培力，鼓勵地方參與生態環境改造運動，以填

¹⁰ 因這兩項子計畫較為單純，且持續進行，與本期城鄉新風貌計畫的主要目的，也就是與跨域整合及提高財務自償率的連結較少，故排除在本研究範圍之外。

補公共建設之不足，打造地方最適生活模式。

依據本期計畫推動目標及意旨，政府所研擬的績效指標項目如下：

- 一、經由公園綠地系統整合串聯，未來 4 年將增加公園綠地面積約 60 公頃，未來 4 年每人享有公園綠地面積約可成長 12%。
- 二、經由公共設施建設計畫之投入，未來 4 年將可創造就業機會達 5,000 個。
- 三、經由城鎮自然、人文環境品質之整體提升，城鎮特色文化旅遊之包裝與行銷，預計將可帶動文化創意產業發展及帶動休閒旅遊達 2.5 萬人次以上。

在計畫內容上，本計畫的範圍以農村再生範圍以外之都市計畫區為原則；在申請上，以直轄市、縣（市）政府作為申請補助統一窗口，由各縣市之區域合作平台來整合縣市各局處，來研擬提案計畫，並以城鎮為單元。此外，由多個縣市合作平台推薦之跨域整合建設計畫，須由區域合作平台協調互推一縣市代表提出申請。

為了使各直轄市、縣（市）政府了解本期「城鎮風貌型塑整體計畫」及申請補助須知規定，中央政府應召開環境景觀總顧問之研習與工作坊等，以促進溝通與經驗交流，此外各縣市政府也應舉辦地方說明會，向所屬有關單位及鄉（鎮、市）公所及社區組織等，來說明本年度政策調整方向及相關提案規定。本計畫分年所應辦理的事項如表三所示。

表三顯示該計畫每年的工作重點並不相同，在計畫的第一年，也就是 2013 年的工作重點是籌組跨域整合推動平台，計畫第一年與第二年的工作重點則是要辦理環境景觀總顧問之研習與工作坊，以更深入瞭解本計畫之目的、提高其在某些方面的專業能力、與經驗交流與分享等，然後才會有後續的建設計畫規劃、執行、與考核。

本計畫的重點為跨域整合建設計畫，至 2015 年 6 月止，累計核定補助跨域整合建設計畫之整體規劃案共 52 案，獲補助案件須進行整體規劃及基本設計後，再送營建署審核，經審議通過後，始能獲得工程補助款。至研究期間為止，雖有部分案件完成設計送審，惟需再修正規劃設計，故尚未有案件獲審核通過，也就是沒有任何案件獲得工程補助款。

因該計畫之實際進度與表三所規畫的工作期程是相對落後，且沒有具體的建設計劃是被執行的，因此原本計畫的評估方式就沒有可應用之處。反之，本研究的目的就是要檢視本計畫在規劃設計及執行上是否存在一些問題，這可能包含其方案理論的不合理或是相關執行單位的資源或能力不足等，因此本文採取 EA 與執行評估來進行分析檢視，以利計畫的未來推動。

表三 城鎮風貌型塑整體計畫各分年預定辦理事項

2013年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 籌組跨域整合推動平台。 2. 辦理跨域整合建設計畫。 3. 辦理各計畫執行考評與工程類之各階段檢核與現地考察作業。 4. 辦理專案管理計畫，協助計畫之執行。 5. 辦理環境景觀總顧問之研習、工作坊等經驗交流。 6. 補助計畫資訊系統整合。 7. 政策之宣導、講習、訓練。
2014年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 辦理跨域整合建設計畫。 2. 辦理各計畫執行考評與工程類之各階段檢核與現地考察作業。 3. 辦理專案管理計畫，協助計畫之執行。 4. 辦理環境景觀總顧問之研習、工作坊等經驗交流。 5. 政策之宣導、講習、訓練。
2015年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 辦理跨域整合建設計畫。 2. 辦理各計畫執行考評與工程類之各階段檢核與現地考察作業。 3. 辦理專案管理計畫，協助計畫之執行。 4. 辦理環境景觀總顧問之研習、工作坊等經驗交流。
2016年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 辦理跨域整合建設計畫。 2. 辦理各計畫執行考評與工程類之各階段檢核與現地考察作業。 3. 辦理專案管理計畫，協助計畫之執行。 4. 全面檢視計畫執行成果，並研擬下階段中長程計畫。

資料來源：行政院政府計畫管理資訊網（n.d.）。城鎮風貌型塑整體計畫年度作業計畫，2018年04月27日，取自：<https://gpmnet.nat.gov.tw/gpmnet20/Untitled-1.aspx?act=02>。

註：為符本研究範圍，因此刪除騎樓整平計畫部分與市區道路人本環境建設計畫二項。

肆、研究方法與執行步驟

依據前述，本文的研究範圍是以「城鎮風貌型塑整體計畫（2013年至2016年）」中的「城鎮風貌型塑整體計畫」，並以其中有關跨域整合相關計畫為主。此外，因該計畫實施對象為全國各縣市，範圍很廣，且不同地方政府的運作組織與情形各有差異，限於時間與人力，筆者選取一些縣市來進行分析，選取的標準包含：

- (1) 地理接近性，以節省筆者進行研究所需花費的交通時間與其他成本；
- (2) 具

有一定的代表性，也就是該縣市的運作方式是與其他縣市相類似的；（3）具備一定差異性，也就是這些縣市的運作模式有一定程度的差異，以利本研究的比較分析。在上述標準下，本研究最後選擇新北市、宜蘭縣與桃園市為主要研究對象，主要原因除了研究便利性之外，宜蘭縣是全國推動此計畫最積極的縣市；¹¹ 新北市具備較充足的人力與資源，但對本計畫之重視程度較低；桃園市則受限於剛升格為直轄市，相關的人力與資源較缺乏，提案能量較少。故本研究所選擇的這三個縣市應具備一定代表性，可以反映本計畫的一些普遍性問題，此外，也具備一定差異性，除了可以比較其異同外，對於本計畫推動的障礙也可以進行更廣泛與深入的分析。

最後，因計畫持續進行，不同時間可能有不同的狀況發生，本研究對計畫進行可評估性衡量與執行評估，都存在與時間動態的問題，故本研究之期間以 2015 年 6 月底止作為分析執行資料之時間結束點。

在研究方法上，本研究採取三種質性的研究方法，第一種為次級資料分析，筆者首先利用「行政院政府施政計畫管理資訊網」（Government Project Management Network，簡稱 GPMnet），來蒐集計畫的相關文件與資訊，及主管機關（內政部營建署）推動計畫的相關規定、函、會議記錄、審查意見與結果等，以初步了解本計畫之目的、投入經費、推動機制、主要活動、預定進度、與實際進度等，並依此建立初步的邏輯模型，也就是書面上的邏輯模型，但因方案實際運作的狀況與政府在文件上所規劃的方案可能有所不同，且本文所著重的是該方案實際運作的狀況，因此筆者也會依文件檢視的結果，擬定後續的訪談大綱，以了解實際運作狀況。

第二種為深度訪談法。為建構本計畫實際運作的邏輯模型，並深入瞭解其實際執行的情況，筆者從不同的利害關係人角度來探討本計畫實際運作之情形。在訪談對象的選擇上，本研究採取「判斷抽樣」（judgment sampling）來選取樣本，以增加研究的廣度與深度，訪談對象包含不同的政府機關，如中央政府與三個縣市政府的承辦人員，另外，也將納入實際參與規劃的縣市景觀總顧問等，最後則納入其他相關人員，如審查委員或其他縣市的相關人員等，以期能從受訪者不同的層級、經

¹¹ 例如有受訪者 B1 表示：宜蘭縣之景觀總顧問的制度是從游錫堃擔任宜蘭縣縣長時開始，…當時擔任縣長的總顧問，而不是局處，這立意非常棒。可是這個制度在各個縣市便有不同的做法，22 個縣市總顧問的位階在府方或局處層級便會有不同的成效。…理論上總顧問應該是在府方層級，跨局處，可是幾乎大部份都不是。有些縣市政府不重視這一塊，就直接給局處，而如果總顧問也不是很清楚，或無法協調其他局處的話便無法落實城鎮風貌推動計畫的理想。

驗、及領域來探索其不同之觀點，提供較全面的調查。¹² 訪談對象如下表四所示：

表四 訪談名單

	代號	曾經擔任職位與背景	訪談日期
1.	A1	內政部營建署主任秘書	2014/12
2.	A2	內政部營建署主辦單位專門委員兼科長	2015/8
3.	A3	內政部營建署主辦單位專員	2015/8
4.	A4	內政部營建署主辦單位研究員	2014/3 及 2014/8
5.	A5	內政部營建署署長	2014/3
6.	B1	內政部營建署城鎮計畫評審委員	2014/9
7.	B2	內政部營建署城鎮計畫評審委員	2014/10
8.	C1	宜蘭縣建設處副處長	2015/5
9.	C2	新北市觀光旅遊局副局長	2015/7
10.	C3	新北市城鄉發展局局長	2015/8
11.	C4	新北市城鄉發展局科長	2015/8
12.	C5	桃園縣城鄉發展局局長	2015/7
13.	D1	台北縣景觀總顧問、台南市景觀總顧問	2014/10
14.	D2	宜蘭縣景觀總顧問	2014/8 及 2015/2
15.	D3	新北市環境景觀總顧問	2014/8
16.	D4	台北市社區規劃師、連江縣環境景觀總顧問	2014/8 及 2015/2
17.	D5	新竹縣環境景觀總顧問	2015/2

資料來源：本研究整理

註：D4 曾任景觀學會理事長，投入環境景觀總顧問多年，瞭解整體城鄉計畫推動與執行歷程；D5 雖非本研究所選取之三縣市之景觀總顧問，但曾任新竹縣景觀總顧問逾十年，執行經驗豐富。本文納入這二位進行訪談，對研究有很大幫助。

訪談是採取半結構式的訪談法，訪談過程會依據預擬的訪談大綱（如附錄二所示）來詢問受訪者，若受訪者回答內容超出訪談大綱提列問題的範圍，則筆者會根據其回答再作延伸提問，以保有彈性空間。因 EA 是以邏輯模型的建立與評估為重心，因此訪談的重點會集中在各單位所要執行的活動，與其他單位的合作協調關

¹² 本文因時間與人力之限制，為了集中研究焦點，以了解中央政府與一些縣市在此計畫之規畫情形，因此並未訪談與本計畫相關的基層利害關係人，如鄉鎮公所主辦人員、駐地規劃設計師、及地方居民等。

係，以及相關的投入與障礙等。訪談時間大約為一個半小時。最後，因訪談結果有時會出現需要再釐清的情況，因此有部分受訪者被訪談兩次。

在筆者在分析上述資料後，獲得初步的邏輯模型、評估結果、與改進建議，於研究期末時，使用第三種研究方法，即焦點團體座談法，主要的原因是前述受訪者可能因為本身所處的政府單位、位置、觀念、縣市、或立場不同，使其對於本計畫的運作有不同的想法與詮釋，為了調和受訪者的意見，筆者在 2015 年 9 月邀請五位學者專家針對本文初步的研究結果與建議進行一場焦點座談討論，選擇焦點座談參與者的標準是從上述不同政府單位的受訪者中，選出具代表性，且深入了解本計畫的學者專家，座談會中除了呈現本研究的初步研究結果之外，也透過討論來進行交叉比對，以確認本文所建構的邏輯模型是否正確，有無需要增修之處，EA 與執行評估的結果是否有缺漏或卻失之處，最後，在獲得全體參與者的同意下，才確立本文所建構的邏輯模型與相關的評估結果。此外，參與者透過討論，也提出一些漏失的觀點及政策建議，使本文所提的政策建議也能更具可行性與有效性。焦點座談的名單如附錄三所示。

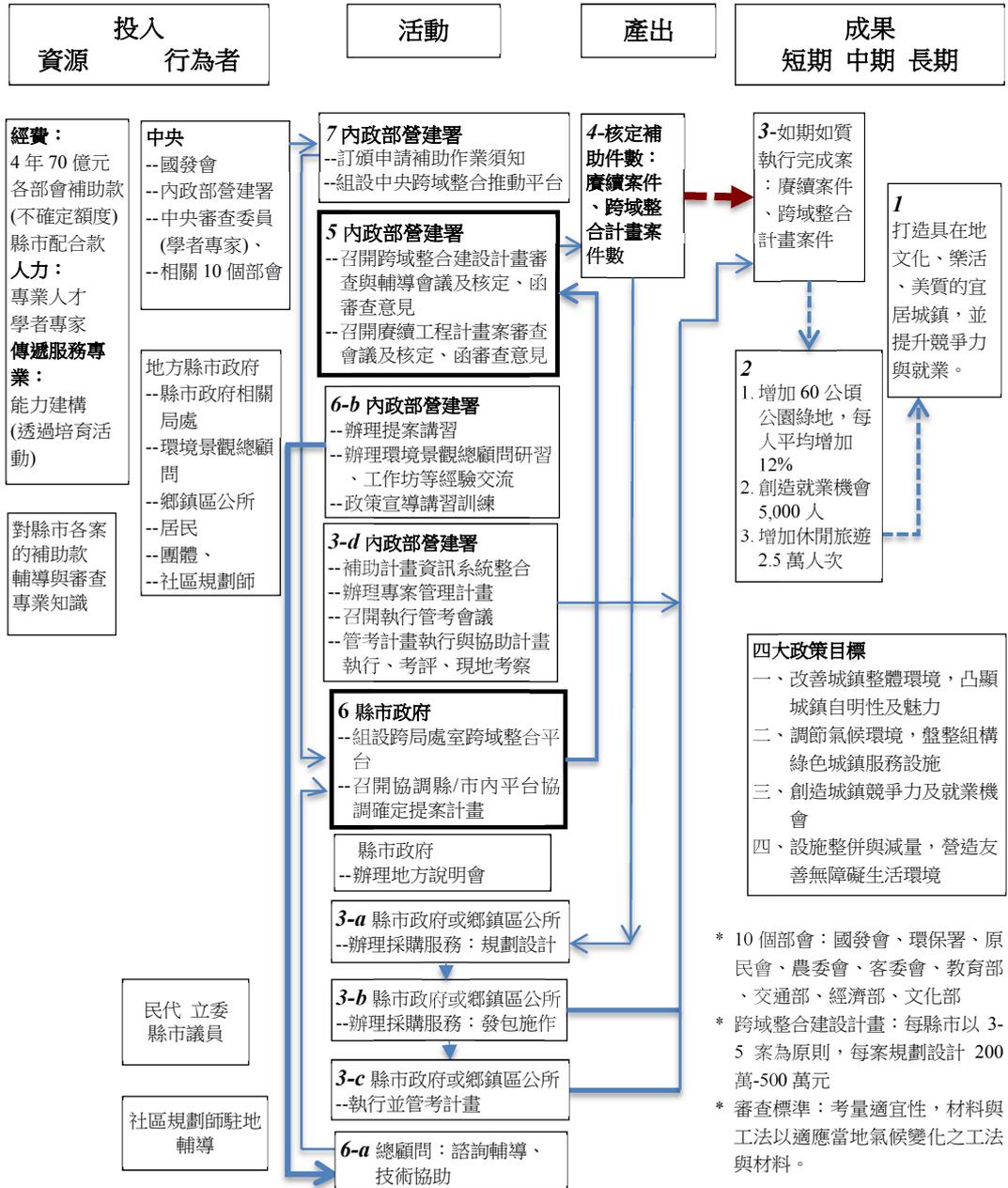
在資料的分析與處理上，筆者在進行次級資料分析之後，就其中不清楚或有待釐清之處，透過訪談與焦點座談，來釐清本計畫之重要元素與執程序，並進行評估，因此，本研究是透過深度訪談、次級資料分析、與焦點座談等三種不同資料來源來進行「三角驗證」(triangulation)，以增加本研究的信效度，最後彙整出本計畫的邏輯模型。本文在後面只呈現綜合整理後的邏輯模型與評估結果，以精簡研究結果的呈現。

在研究結果的呈現上，依據前述，城鄉風貌整體形塑計畫的實際進度落後，因此本文在進行 EA 與執行評估後，將分成三個部分來呈現：一是釐清本計畫之邏輯模型，二是評估其方案理論，特別是將分析焦點集中在兩個小點，第一小點是針對組織計畫中，探究政府機關及其他執行單位是否具備足夠的資源、專業能力、領導能力、及跨域治理能力等？是否能有效發揮其功能？第二小點則是針對其影響理論，分析其投入、產出、及中長期目標之間的連結是否合理。上述兩大工作重點的分析結果將在第五節呈現，第六節則呈現本文的第三個工作重點，也就是執行評估的結果。

伍、可評估性衡量之結果

在本節中，筆者將先呈現本計畫之邏輯模型，以清楚描繪出本計畫之重要組成

元素與因果關係的路徑圖；其次，本文將依序呈現我們對於本計畫之組織計畫與影響理論的分析結果。首先，本計畫從投入、活動、產出、到短中長期成果之邏輯模型如下圖一所示。



圖一 城鎮風貌型塑整體計畫邏輯模型

資料來源：本研究整理

圖一顯示的是本計畫的基本元素與及因果關係鏈，圖一顯示政府規畫投入許多財務與人力資源，並會執行許多活動，例如中央會先頒定申請補助作業須知，組設中央跨域整合推動平台，並辦理講習與工作坊等（圖一的 6b），然後縣市政府依規定組設跨局處的跨域整合平台，招標並聘請總顧問，然後研擬協調提出計畫（圖一的 6 與 6a），然後交由中央營建署審議（圖一的 5），通過審議程序，中央會核定補助地方政府若干規劃案及工程案件（圖一的 4），然後交由地方規劃執行管考（圖一的 3a、3b、3c），在完成這些計畫之後（圖一的 3），就可達成本計畫之三項中期目標（圖一的 2），然後就可達成本計畫的長期目標（圖一的 1）。

因本計畫的執行進度落後，到本文研究期間結束時，仍然沒有一個案件獲得審核通過，故筆者推測主要的問題應是出現在該計畫前端的規劃設計與本計畫的組織計畫上。因此，筆者將先就該計畫的組織計畫進行評估，也就是分析政府與其他執行單位是否具備足夠的專業與能力。圖一顯示政府與其他執行單位在本計畫前端所要執行的有兩項主要活動，也就是：

第一，中央與地方政府應組建跨域整合平台，來進行整體規劃與協調。

第二，地方縣市景觀總顧問的採購、專業、與能力等，能夠進行整體規劃與協助。

研究結果顯示主要的問題就是出現在這兩項主要活動上，以下將說明五個具體的問題。

第一，中央政府的跨域整合平台運作不佳。城鄉風貌本期計畫之推動方式不同於以往各期的推動模式，特別注重跨域整合，因此中央政府要先成立跨域整合平台，來進行規畫協調、擬定作業流程與審核標準、進行審核、及撥發經費等。

訪談結果顯示中央政府的跨域整合平台有一些問題，首先，有受訪者表示中央跨部會資源整合平台要能有效運作，則本計畫會議之主持人要具有跨部會之層級與好的領導力，如受訪者 A2 表示：

102 年原規劃跨域平台區分為工作小組與推動小組，推動小組由內政部次長與國發會副主委共同主持，工作小組由（營建署）組長主持。（受訪者 A2）

這顯示中央跨域整合推動平台的領導階層位階並不夠高，例如，有受訪者表示：

營建署怎麼可能叫得動跟他平行的單位，有些部會甚至是比他更高一階，

他怎麼去指揮更高階地說你要來補助我這個跨域計畫。(受訪者 C4)

目前跨域加值又做不起來，很難跨。營建署扛不起來這新計畫，與相關機關難協調。…，營建署要跨域交通部、教育部、文化部、水利署，叫他們來開會，除了第一次有來開過之外，再也沒來開過，自然成效就差。(受訪者 D1)

上述顯示中央的跨域整合平台無法有效領導各部會。

其次，有受訪者表示中央跨域整合平台在規劃協調、制定作業流程、與審核標準時，有遭遇到一些困難：

102 年之後的委員及跨部會代表，這些不同部會的委員及代表有各自的專業，但如何達到城鎮風貌的整體及全貌的概念便是一大挑戰。…所以相對不容易有共識。(受訪者 B1) 遊戲規則不清，委員各講各的，委員間缺乏整合，且每次參加的委員不同，標準不一。(受訪者 D1)

因為各部會及參與的委員各有專業，在目標不明且缺乏領導的情況下，就很難協調整合，不易產生一致的審核標準，使行政單位與各縣市難以依據執行。

最後，就是本計畫經費的撥發問題，如受訪者 A4 表示本計畫的經費是由各部會提供，但各部會資源均有限，爭取預算不易，因此可能不願配合本計畫撥出經費；其次，部會各相關計畫型補助各有其計畫目標、經費、期程、規則、及實施範圍，因此可能與本計畫重疊或不符，而不願撥出經費；最後，某部會若將該部計畫資源「配合」投入其它部會的計畫，不僅會排擠本部會計畫資源、產出、與成果，且如何釐清貢獻度？如何課責？對於屬於其他部會主責計畫之資源如何督導？¹³ 因此，在補助經費未到位的情況下，地方政府對本計畫的執行會有疑慮，而有可能不願意大力推動。

綜合上述，中央政府跨域整合平台的問題有領導層級不夠高，各部會與委員各有專業、目標、與考量，在缺乏領導的情況下，協調整合程度不佳，財務資源也不到位，使地方政府沒有遵循的標準與申請的誘因，導致執行進度欠佳。

第二，地方政府的跨域整合平台運作不佳。本計畫要求地方政府成立跨域整合平台機制予以運作，因此應由高階層級如縣市長、副縣市長或秘書長層級主持，才能有效整合跨域相關之局處室。但實際上：

¹³ 營建署表示，屬於其他部會補助之分項計畫是由該部會督導。

營建署也要求地方的整合平台要由副市長或秘書長以上來主持，有的地方政府有，大部分的地方政府沒有，負責的單位也是某一個單位，例如城鄉局，而非跨局處平台。（受訪者 B2）

縣市對城鄉計畫的重視與參與情形不同：新北市不重視，也不用重視。局長沒去過營建署開會，最多是僅科長；臺南市則副市長率局處長。新北市的績效就比較低。（受訪者 D1）

如此，地方政府的跨域整合平台就可能會發生領導層級不夠的問題。此外，在沒有一致規範與範本案例的情況下，目前各縣市的執行狀況是：

城鎮風貌計畫執行至今尚未有好的計畫案推薦到國發會做最後確認，大家都還在摸索、學習中（指跨域加值整合計畫）。（受訪者 B1）

目前地方執行本計畫的情形，普遍是找一個空間，由各部門各提出分項子計畫，這種在一個空間中彙整 20、30 個分項子計畫的建設計畫，並無整體的建設願景或主軸的思考來整合，地方政府沒有從地方生活及地方生產的需求角度來提案建設。（受訪者 B2）

上述顯示縣市政府的跨域平台的運作及整合是很困難的。甚至有受訪者表示，跨域整合計畫需要更長的時間，目前的計畫期程實在是太短太趕了：

跨域整合建設需要十年以上時間，普遍需要 15 年後的願景。目前，計畫經費僅四年能做什麼？以景觀綱要計畫而言，要落實來做，就需要很多經費。（受訪者 B2）

綜合上述，各縣市政府對城鎮計畫的重視情形與專業量能不一，因此縣市跨域整合平台的機制是否完備，運作是否確實，均影響跨域整合建設計畫之成案與後續執行信度，更深一層的是，在本計畫期程僅有四年的情況下，許多縣市政府可能是採取急就章的方式處理，並沒有足夠時間來真的進行跨域整合，這不僅可能無法獲得中央政府審核，也無法達成本計畫的政策目標。

第三，縣市的環境景觀總顧問在跨領域規劃與財務自償性上的專業與量能有待加強。本計畫相對於過去計畫不同之處有兩個新的重點要求，也就是跨域整合與財務自償率的要求，因為是新的工作重點，因此環境總顧問是否有足夠的專業與能量來規畫執行，就需要檢視分析。如受訪者表示：

營建署原來只做城鄉風貌，現在政策上多加了跨域加值，營建署推動起來

就非常棘手。跨域建設計畫要跨域加值，就要有長遠的發展願景，地方政府四年一任，普遍沒有前瞻性的建設構想計畫。（受訪者 B2）

景觀總顧問的組成以前多是空間背景，本次又要求需具財務計畫可行性，因此，一方面是委員的跨域，另一方面又是總顧問的背景，可能大部分是學景觀或建築，對於此次要求跨域，往往不清楚跨域及自償率等財務分析的內容，又很少接觸到其他部會，所以每個縣市總顧問團隊解讀就不同。縣市景觀總顧問是個團隊，過去以空間為主，包括景觀、建築、空間規劃設計等領域，為了配合現行計畫須有財務領域專才，惟財務領域專家對空間領域陌生，須有長時間的磨合。（受訪者 B1）

以營建署當時的目標，這個景觀總顧問的位階應是屬於縣長的層級，協助縣長然後提出整個縣的整體的景觀總顧問。可是問題是執行面是由底下的城鄉局在發包這個作業，契約是跟城鄉局打的，所以總顧問的位階就變成縣長底下的局的顧問，我們局能夠操作，我也只能在侷限在這個局的業務範圍，因為總顧問提出來的問題，假設他提出的問題是屬於跨局室的我就沒有辦法去操作。（受訪者 C5）

上述的訪談結果顯示，因以往各縣市集鎮風貌的景觀總顧問大多僅具單一專業領域，即環境空間景觀等，對於跨域整合及財務自償率並不熟悉，需要補充其他專業的人力資源，例如財務規劃與跨領域整合的能力，這些對於原本景觀總顧問團隊是很大的挑戰，且需要時間培養，無法一蹴可幾（B1、B2、C3、C5）；再加上其位階可能多在城鄉局這一層次，較難處理跨局處的問題，規劃的量能似有不足。

第四，縣市政府與環境景觀總顧問之合作方式有待加強。為確保地方政府得以提出跨域整合建設計畫，營建署補助地方政府採購環境景觀總顧問，來提供專業諮詢、協調功能、行政作業之協助以及執行之管理，以提升其提案品質。但縣市政府真的能採購到好的對的總顧問？總顧問是否獲得重視與授權？真的能與縣市政府密切合作，來發揮專業諮詢與協調各局處的功能？這是值得檢視的。針對上述情況，受訪者表示：

縣市景觀總顧問的表現關係到縣市長授權的程度而有差異，團隊的素質及努力與不努力的也有差異。…，個別縣市的情況不太一樣。要找到好的設計規劃團隊這是很實際的問題，有時候可能會找不到好的，…，也有經過幾次的招標，未能順利甄選決標，找不到團隊來幫忙做規劃。（受訪者

A1)

目前景觀總顧問到底如何？他們只是就提案內容協助審查而已，要說他們統籌協調很難，因為要看縣市長重視不重視。其次，要總顧問協助地方提案也有困難，因為總顧問能力也沒那麼強。坦白講，就景觀而言，台灣的經觀規劃專業能力沒問題，但就跨域增值這類建設計畫而言，應該說台灣的規劃界專業能力普遍沒那麼到位。（受訪者 B2）

總顧問定位及功能因各縣市重視程度、授權程度，以及縣市政府府際之內關係情形而有差異。（受訪者 B1）

現在像這樣跨域的話，景觀總顧問的領域也增加，團隊是不是也整個要擴張，那個在我們評審的時候就會要求。但我們的費用沒有增加。（受訪者 C3）

這個總顧問是屬於縣的位階，縣長的位階，是其他的局處可能都要涉獵，可是問題是錢那麼少，人家怎麼可能向你講得那麼好，所以我們在操作的時候，頂多是把總顧問當作我們的諮詢顧問。（受訪者 C5）

上述訪談結果顯示各縣市與環境景觀總顧問合作的方式與狀況不一，主要的原因是：（1）環境景觀總顧問係依政府採購法規定辦理服務採購，是否具足夠專業量能與積極負責認真，有一定的不確定性；（2）景觀總顧問是否受到重視與授權，得以跨局處室提供專業諮詢與協調，仍視各縣市團隊的重視程度與景觀總顧問團隊的互動運作而定（A1、B1、B2、C5、D1、D3、D5）；（3）本期計畫對景觀總顧問的要求增加，但營建署補助各縣市採購景觀總顧問團隊經費並未增加，因此會影響景觀總顧問的運作與品質（A1、A4、C3、D1）。

第五，財務自償率的相關問題。本期計畫之新要求，也就是自償率之規劃設計，這對於過去長期執行相關計畫的人員或團隊都是新的大挑戰，就財務自償率方面，受訪者有許多抱怨

自償率，以前一般是用在大的公共建設...但是城鎮風貌很多是空間或環境的改造，比較不容易計算其效益，舉個例子，城鄉風貌計畫可能是環境改善，商家來了做生意，賺了錢有效益，即有環境效益、有經濟效益，可是並沒有挹注到工程本身。（受訪者 B1）

城鎮風貌計畫要做自償率很難，但是很多計畫性質無法提出自償率。...

營建署於 102 年 11 月於本計畫須知有提及，但並未硬性要求多少%，不過仍請各縣市政府要朝此方向思考。不過我們也不知計畫修正報院時，未提 30% 的自償率是否會通過。（受訪者 A2）

由於整合型計畫涉及的事務相當龐雜，因此自償率要如何計算，我們真的很困擾，但為了符合計畫需求，我們只好算出一些東西。基本上我們算出的約在 3~5% 吧，就只能這樣子。其實中央對自償率算法也沒有一致性規定，由於自償率是國發會要求的，要算什麼，營建署也說沒有一定標準，於是就叫縣市政府你自己想辦法。基本來講，應該由中央單位討論出一個算法，怎麼算？要算幾年？要算多久？你要算什麼東西？中央大概有一個標準，我們就知道你到底要算什麼。（受訪者 C1）

上述訪談結果顯示城鎮風貌計畫的主要目的是要改善地方的生活環境與品質，尤其典型的城鎮風貌計畫是以改造環境為主，並不容易產生財務收入，因此很難達成自償率的要求（A2、B1、C1、C2、C5、D5）；此外，中央跨域整合平台的運作不佳，並沒有提供一個財務自償率的計算方式與標準，使縣市政府與總顧問難以遵循，導致許多的抱怨，也拖累本計畫的進度。

另外，本研究訪談結果顯示營建署並未依期程辦理說明會或工作坊，導致景觀總顧問及縣市政府都不是很明白如何處理自償率議題，導致成為營建署及地方政府在規畫執行上一項很大的不確定性，使得本計畫的規劃與執行進度受到影響（A2、B1、C1、C2、C5、D5）。

綜合上述，筆者發現本計畫在組織計畫上有五個具體缺陷，也就是中央與地方跨域整合平台並沒有辦法發揮應有功能，景觀總顧問受限於採購條件、專業能力、過去經驗、及地方政府的重視與授權程度，而可能無法發揮協調規劃的功能，甚至本計畫所重視的財務自償率，在實際上，可能是窒礙難行的，在這樣的情況下，造成後續執行上的困境，進而影響本計畫的進度與可能成果。

在本節的最後，筆者針對本計畫之影響理論，運用常識、次級資料分析、訪談與焦點座談結果等資料來源，來分析其投入、產出、及中長期目標之間的連結是否合理，也順帶分析該計畫原有的成果指標有哪些缺失。如下所示：

一、從產出到短期成果的改變邏輯性尚屬合理，惟地方政府執行計畫時程過短，影響計畫品質：

從本研究定義的產出「核定完成跨域建設計畫與賡續工程計畫件數」（圖一的

4)，到短期成果「如期如質辦理完成核定的案件數」（圖一的3）。¹⁴ 因有核定案件前的審議與修改，以及營建署與委員的現勘品質查核，理論上從產出到短期成果尚屬合理。不過從地方政府角度來看，有受訪者表示：

因為你（中央政府）公告的時間到別人（地方政府）要提案的時間是非常短，這個短到，說實在的，要準備的機會都非常小。（受訪者 C3）

這顯示因本計畫處於轉型階段，在跨域整合平台的籌組、設置，運作規劃、及執行與適應上，都須花費時間來溝通協調，但營建署核定給予設計及執行的時間太短，導致縣市政府無法週延規劃、設計及執行，影響成果的達成（A4、B1、B2、C1、C2、C3、D4、D5）。

二、從短期成果轉變為中期成果之因果連結薄弱

本計畫有三項中期成果指標，第一個成果指標是「增加公園綠地園 60 公頃，平均每人享有可成長 12%」。有縣市單位受訪者表示「成長 12%」是一個相當高的數字：

四年增加 60 公頃的綠地，平均每個人成長 12%，那個其實是很專業的，老實講，沒有經過調查以後就做這個目標是錯誤的，做不起來，而且絕對一定是錯的，1.2% 就很不錯了。（受訪者 C2）

這顯示該指標與現實狀況可能脫節。

第二個成果指標是「未來 4 年將可創造就業機會達 5,000 個」，但未說明是計畫執行中的短期就業，或是創造出來的長期工作機會，受訪者（C1）表示，計畫所可能衍生帶來的長期就業機會是很難估計的。

第三個成果指標是「四年帶動文化創意產業發展及帶動休閒旅遊達 2.5 萬人次以上」。這指標有一些值得商榷之處，首先，交通部觀光局統計國人國內旅遊人次在 2015 年的總人次為 1.78 億人次，2014 年則為 1.56 億人次，相較之下，本指標為 2.5 萬人次，顯得偏低。此外，受訪者 A2 表示，此指標原意係以四年的執行期間帶動達「2.5 萬人次以上」，但此「執行期間」之說法並不符合本項計畫目的，因計畫執行期間就是工程施作期間，所以應指計畫完成後才合理，與計畫的投入預期效益並不相符。最後，另有受訪者表示「不曉得要怎麼估」這項數據（C5）。對於這三項績效指標，甚至有受訪者表示：

¹⁴ 「如期如質」是一般計畫的基本要求。

衡量指標，沒有很正確，是應付的性質比較多啦！（受訪者 C2）

綜合上述，此計畫之三項中期成果指標都有一些值得商榷之處，故受訪者認為從本計畫的短期成果「如期如質建設完成核定的案件數」轉變為三項中期成果（增加公園綠地面積、創造就業機會、帶動休閒遊客人次等）的因果關係鏈是有一些問題的。換言之，即使政府完成這些案件，也無法達成這三項中期成果。

三、從中期成果到長期成果不成比例，難以成就預期成果

圖一顯示本計畫的長期目標是建構具在地文化特色、樂活、友善之宜居城鎮。假設前述所提之各項活動及短期中期成果皆為合理或被執行達成，則「宜居城鎮」是否就真的能被達成呢？筆者認為長期目標並非本計畫所能獨立促成，茲將主要原因說明如下。

第一，本計畫所涵蓋的面向不足。基本上，我國城鎮風貌型塑整體計畫比較著重於「環境面」，並涵蓋一部分的「休閒面」與「經濟面」，但宜居城市通常包含許多他面向，¹⁵ 例如文化教育面、社會福利面、社會安全與穩定、經濟與創新面、與政府治理面等，目前的城鄉計畫涵蓋面不夠廣泛，實在很難成就「宜居城市」的長期目標。

第二，本計畫的規模之不足。本計畫所能涵蓋的地點與區域有限，相對於全國 22 個縣市，326 個鄉鎮區，真正能提出整體建設計畫之城鎮或區，占全國之比例偏低，故本計畫的規模不足，勢必無法有效達成宜居城市的目標。

綜合上面 EA 之組織計畫評估及影響理論評估，結果顯示本計畫之因果關係鏈鬆散，在整個規劃與執行上，犯了前面所述常見的問題，也就是方案未能完整執行、設計缺乏邏輯、為定義清楚的績效指標、及目標過於廣泛或模糊等（Davies, 2013; Ruben, 2012）。最後，在本計畫的資訊可用性部分，本計畫營建署有一套補助計畫的管考資訊系統，可定期蒐集補助計畫的執行資訊，但據營建署主辦組表示，因至 2015 年開始進行改版，以強化功能來因應計畫轉型需要，至 2015 年 6 月仍未完成，顯示其對整合資源資訊的掌握是比較不足的，因此可以用來評估的資料

¹⁵ 如國內天下雜誌（2013）認為宜居城市應包含「經濟力」、「環境力」、「施政力」、「文教力」、「社福力」等五大面向，又如新加坡國立大學李光耀公共政策學院所提出之「全球宜居城市指數」中，所提到的五大面向則是「經濟活力及競爭力」、「環保友善程度和永續性」、「國內安全和穩定度」、「社會文化狀況」、及「政府治理」等（陳企業、胡永泰、陳光炎、劉琳達、歐怡伶，2014）。

庫也是欠缺的，這些都導致了本計畫是無法進行進一步的評估，而需要改善規畫設計及執行的狀況。

陸、執行評估結果

依據前述，雖然 EA 中的組織計畫評估與執行評估有若干重疊，但筆者仍在此節簡要呈現執行評估的結果，並分為以下幾點：即中央政府的執行狀況、地方政府執行與提案之問題、與環境總顧問的量能問題等。

第一點，在中央政府的執行狀況上，筆者整理中央政府在執行上的問題或障礙，分述如下：

首先，中央跨域整合平台之主持層級不足，難以協調整合。「城鎮風貌型塑跨域整合推動小組」作為本計畫之中央資源跨域整合推動平台，該小組原設計是希望由內政部次長與國發會副主任委員共同召集，以協調各部會之相關計畫、經費與投資時程等，但實際上，本小組會議多由營建署都市計畫組組長或副組長主持，位階層級偏低，難以發揮整合協調部會功能（國家發展委員會，2014；受訪者 A2）。

其次，中央跨域整合平台未能整合部會資源與意見。例如國家發展委員會（2014）舉出一個案例，即營建署在 2013 年核定的 36 案之一，澎湖縣「七美愛情島及低碳島嶼博物館整體建設計畫先期規劃」一案，雖然本計畫通過整合平台之審核，但文化部仍對這項博物館之設立有不同意見，顯示此平台未能成功整合跨部會之意見。

再者，計畫審議作業採「隨到隨審」方式辦理，造成其他部會困擾，難以配合。因其他部會出席跨域平台及審查情形不理想，影響平台整合功能與計畫進度，故自 2014 年度起，營建署改採「隨到隨審」作業，以避免等候審查時間延宕時程。但國家發展委員會（2014）的查證報告顯示，其他參與審查的部會各有其主管之補助計畫，也都有各自的審議與核定作業時程，營建署此項措施導致其他部會感到困擾，難以配合，也影響了本平台之運作功能。

最後，在財務自償率的要求上，中央政府的措施產生一些問題，首先是並未注意到城鄉計畫的特性，可能無法產生很多的財務收入，導致縣市政府感到很難達成自償率目標（受訪者 A2、B1、C1、C2、C5、D4、D5）；其次是中央政府在計畫內容或要求中，並未針對財務自償率給予明確的定義，也沒有確認自償率涵蓋的範圍、內容、計算方式、與計畫要求的比率等，甚至沒有依照預定進度辦理環境景觀

總顧問之研習、工作坊或政策宣導、講習、訓練，等經驗交流活動（B1、C1）。¹⁶ 因此造成縣市政府與景觀總顧問諸多摸索、嘗試，耗費時間與人力，也拖累計畫進度。

第二點，在地方政府執行與提案方面，也呈現縣市提案不足及提案品質待提升等問題。¹⁷ 訪談結果顯示可能原因如下：

首先，縣市政府的重視度降低，與會代表層級也下降。以往縣市政府可能由縣市首長或副首長親自來中央開會爭取補助，但對於此計畫，雖然每一案的補助金額提高，「目前的跨域整合案一案三億元，縣市來開會人員層級卻逐漸降低，都只是課長，局處首長來就了不起，部會也不太來參與」（A4），顯示本計畫審查程序繁雜，造成縣市代表困擾，加以審查過程未盡合理，降低縣市政府申請此計畫補助的誘因與動力（C1、D2、D4、D5）。

另外，地方政府成立縣市整合平台運作情形不一。前述顯示縣市首長的重視程度與授權情形會直接影響其提案的品質與數量，以本文所分析的新北市、宜蘭縣、桃園縣三縣市情形來看，在 2013 年與 2014 年間，最佳者為宜蘭縣，平台運作頻繁，且縣長重視與授權，縣府跨局處凝聚力強，所以提案數為跨域 5 案、均衡 1 案；新北市雖自 2010 年底已升格為直轄市，形式上也成立了平台及運作，但是主政之城鄉局似著力較少，跨域案僅有跨域 2 案、均衡城鄉僅提 1 小案，且未獲補助；¹⁸ 桃園市則雖成立平台，但僅有跨域 1 案（後來不做）、均衡城鄉 1 案，顯示提案量能不足。¹⁹

第三點，各縣市環境景觀總顧問之量能問題。在本計畫中，營建署希望賦予環境景觀總顧問更多的功能與地位，因此除了以往工作項目外，2014 年度新增許多工

¹⁶ 營建署原本規劃在 2013、2014、2015 年三個年度舉辦景觀總顧問之研習、工作坊等經驗交流，以快速提升整備景觀總顧問的量能。惟實際上，直至 2015 年 6 月止，尚未辦理過任何一場次。

¹⁷ 常見問題如下：一、地方政府對於計畫之財務自償性並未有初步構想，或是並未提出自償率的財務規劃。二、縣市政府所提案件內容之跨域成分不足。三、地方政府所提計畫中之跨部會內容欠缺協調。四、地方所提計畫內容係屬中央權管自辦。請見 2013 年函審查會議之記錄。

¹⁸ 據主辦單位表示（C4），是考慮跨域要求的經濟性不可行，爰只提出較可行的深石平計畫。

¹⁹ 受訪者（C5）表示，桃園縣一大特色為埤塘，但因屬水利會，協調困難。其餘則欠缺可規劃跨域計畫之地點。

作，²⁰ 顯示對環境景觀總顧問的要求變多，但經費並未提高（D1），這會影響環境景觀總顧問的量能與所能發揮的功能。此外，各縣市「環境景觀總顧問」之成員數、專業領域、素質及態度等均影響其執行城鎮計畫的效能，與縣市政府間的互動程度也不同，例如宜蘭縣的環境景觀總顧問除了一般要求的工作任務外，還辦理多次的國際地景論壇與工作坊等，來培養縣政府與當地相關人員在景觀設計規劃上的能力，是一項永續發展的作為，實屬難得，可說是加值型的專業團隊。

柒、結論與建議

內政部營建署自 1999 年度起推動「臺灣城鄉風貌整體規劃範計畫」已 15 年餘，期間創造許多公園、綠地，以及河廊、路廊等都市綠軸創意空間改造；然而，過去小規模、單一資源投入模式，要達成城鎮整體風貌型塑改造，提振地方發展並不容易，故行政院 2013 年 4 月核定內政部營建署 2013 至 2016 年度「城鎮風貌型塑整體計畫」，轉型以「跨域合作」、「資源整合」、「縫補」、「串連」等為主軸，透過城鎮整體規劃及跨域整合推動平台之建立，鼓勵各直轄市、縣（市）政府進行城鎮整體規劃，來打造具在地文化、樂活、富綠、美質之宜居城鎮風貌。

本研究就該計畫進行了可評估性衡量與執行評估。在理論的應用上，雖然國內已有計畫先期評估、預評估、與相關考核評估等，但本文所採用的 EA 仍有其價值，茲分述如下：第一，EA 會有助於建構此計畫的邏輯模型，這將可釐清本計畫的重要元素與發展流程，因此是一個「以理論為基礎」（theory-based）的評估，不僅有助於本計畫未來在不同區域的推廣，也可提高本研究的外部效度；第二，本文釐清 EA 與過程評估及執行評估的異同，如表二所示；此外，圖一中的邏輯模型會使後續之執行評估成為有理論基礎之評估，且能針對方案中的各元素，來檢討分析執行單位是否有足夠的資源、專業、與能力來使其能發揮應有功能，因此較具整體觀與務實性。這也可做為未來政府或其他單位在進行過程評估或執行評估時的參考。第三，EA 中的影響理論評估則是檢討投入活動到產出成果間的因果關係是否

²⁰ 這些新增工作包括：1. 邀請跨領域專家成立顧問團隊，協助跨域整合建設計畫之現地會勘、諮詢輔導以及跨局處整合平台之協調與專業諮詢。2. 參與中央跨域整合建設計畫整體規劃及設計審查。3. 城鎮風貌廣續工程提案計畫之初審、輔導及設計書圖檢討修正。4. 城鎮風貌管考系統歷年資料清查、填補與建置。5. 城鄉風貌補助計畫之維管抽查、年度工程案件現地督導等

合理，這可以讓整個方案的因果鏈更加合理，確保執行單位所做的活動能夠得到預期的產出與成果之外，也可使績效指標更具適當性，計畫目標的可達成性也可獲得提高。

在該計畫的可評估性衡量部分，本研究首先發掘並釐清本計畫之邏輯模型，並進行組織計畫之評估，本文研究結果顯示該計畫有五項具體缺失，也就是中央與地方政府的跨域整合平台運作不佳，景觀總顧問受限於採購條件、專業能力、過去經驗、及地方政府的重視與授權程度，而可能無法發揮協調規劃的功能，甚至本計畫所重視的財務自償率，在實際上，可能是窒礙難行的，在這樣的情況下，造成後續執行上的困境，進而影響本計畫的進度與可能成果。

在影響理論的評估上，本文分析該計畫從產出到短期成果、中期成果、及長期成果間的因果關係，研究結果顯示從產出到短期成果間的改變邏輯性尚屬合理；但從短期成果到中期成果之間，及中期成果到長期成果之間，相對應的因果關係顯得薄弱。最後在資料可用性上，也缺乏一套好的管理資訊系統。整體而言，本計畫的可評估性衡量結果是傾向否定的。

在執行評估方面，研究結果顯示中央政府及地方政府在執行上皆存在一些問題，例如在中央部份：整合平台主持者的層級偏低、未能有效整合各部會的意見、隨到隨審制度造成其他部會困擾、及對於財務自償性的定義內容計算方式與審核標準等，沒有提供確切的答案，也沒有舉辦相關的研習與工作坊，使地方政府難以遵循；在地方政府方面：縣市首長的重視程度下降、整合平台的運作效果不一、景觀總顧問所獲得的授權及所發揮的功能也不相同，這些都是造成本計畫執行不佳的原因。誠如「新管理體制理論」的核心概念即建立在各行動者之間，參與協調、合作所顯現的權力關係，落實於府際管理層面，亦即在中央與地方政府之間的府際運作必須在公部門彼此之間及公私部門之間均具有合夥觀念（趙永茂、孫同文、江大樹，2001），而在本計畫實務上顯示「合夥觀念」的不足。

依據研究發現，筆者提出一些政策建議。

一、在中央跨域整合平台上，應調整組織結構與強化量能，以因應跨域整合創新政策：

本計畫建立了中央的資源整合平台，但必須由高位階之官員來主持，始能勝任跨域之要求。

此外，本計畫包含跨領域之專業，如城鄉規劃、景觀、交通、觀光、文化、水利、環保等，所涉及之部會達十個，其範圍可謂複雜繁多，其內涵恐不易短時間即

能掌握了解，對中央部會及地方政府，皆是相當大的挑戰。因此筆者建議中央盡快提供專業諮詢，並辦理相關部會與計畫的說明會，舉辦跨域研討與案例經驗分享，讓地方政府快速了解本計畫的整體面貌與完整資訊，使其擁有足夠能量來發揮功能，來因應計畫的新需求。

最後，也應確定計畫之總投入經費，以利設定目標。現行城鎮風貌型塑整體計畫之經費，除營建署確定之四年 70 億元外，尚有涉及其他部會相關之分項計畫，需由其他部會補助經費者，研究結果顯示此部分具高度不確定者。筆者認為一個計畫投入總經費若有高度不確定性，則難以預期其目標與效益，故較合理之作法是盡早確定計畫之總經費，由各部會配合撥予經費。

二、重新設定計畫之目標與績效指標：

原本計畫中的四項政策目標過於廣泛，長期成果過於遠大，顯非本期計畫所能達成，研究結果也顯示計畫之因果關係鏈不夠緊密，中期成果指標也有待商榷，因此，筆者建議重新設定具體的、可衡量的、可達成的、可實現的計畫目標與績效指標。

三、調整計畫期程：

中央政府迫於政策目標達成之壓力，往往要求地方快速執行完成計畫，但城鎮風貌型塑整體計畫不是小規模計畫，而是需要跨域協調溝通、整合、與精緻的規劃，這些都需要耗費較長的時間，始能達成預期成果。因此，建議合理預估計畫所需合理期程，以期有效達成計畫目標。

四、改善縣市政府與景觀總顧問之合作關係：

研究結果顯示縣市政府對總顧問的重視程度與給予的資源會影響雙方合作關係，也就會影響此計畫之規劃與執行，由於本計畫對於總顧問的要求變多，因此縣市政府應提高招標金額，此外，在招標或找尋適合的總顧問上，也應多花心思準備，最後，就是應提高總顧問的層級，使其能進行跨域的整合能量，如此才能有助於此計畫的執行，並達成政策效果。

五、計畫自償率議題的處理：

在城鎮風貌型塑整體計畫於計畫草案報行政院審查時，財務自償性是計畫評核新增的重要項目，研究結果顯示這項要求對城鎮風貌型塑整體計畫有很大的衝擊，中央政府沒有考量到城鄉風貌計畫可能較難產生財務收入的特性，此外，對於自償

性的定義、範圍、內容、與計算方式等，都欠缺一致性的標準，甚至也還沒辦理相關的研討與工作坊，因此，因此筆者建議中央與地方應針對財務自償率制度實施之對象、定義、範圍、計算方式、審核標準、及可能影響等作進一步之釐清與協調，來解決這方面的爭議。

參考文獻

- 內政部營建署 (2013)。推動城鄉風貌計畫，創造魅力好臺灣，2013 年 2 月 7 日，取自：<http://www.cpami.gov.tw/>。Construction and Planning Agency Ministry of the Interior (CPAMI), R.O.C. (Taiwan) (2013), Tui dong cheng xiang feng mao ji hua, chuang zao mei li hao tai wan [Promote townscape renaissance project and create fascinating Formosa]. Retrieved February 7, 2013, from <http://www.cpami.gov.tw/>.
- 天下雜誌 (2013)。幸福城市「城市競爭力」調查出爐，2018 年 04 月 27 日，取自：<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5052286>。
- CommonWealth Magazine (2013). Xing fu cheng shi cheng shi jing zheng li diao cha chu lu [Happiness city “urban competitiveness” survey released]. Retrived April, 4, 2018, from <http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5052286>.
- 行政院政府計畫管理資訊網 (n.d.)。城鎮風貌型塑整體計畫年度作業計畫，2018 年 04 月 27 日，取自：<https://gpmnet.nat.gov.tw/gpmnet20/Untitled-1.aspx?act=02>。Government Project Management Network (n.d.). Cheng zhen feng mao xing su zheng ti ji hua nian du zuo ye ji hua [Townscape renaissance annual operation project]. Retrieved April, 27, 2018, from <https://gpmnet.nat.gov.tw/gpmnet20/Untitled-1.aspx?act=02>.
- 吳鴻強 (2012)。臺灣城鄉風貌的「綠」與「場所」營造策略。中原大學建築研究所碩士論文，桃園。Wu, Hung-Chiang (2012). *Tai wan cheng xiang feng mao de “lu” yu “chang suo” ying zao ce lue [Building strategies in the “green” and “places” of Taiwan’s urban and rural landscape]*. Unpublished master thesis, Department of Architecture, Chung Yuan Christian University, Taoyuan.
- 李欣怡 (2006)。城鄉風貌計畫對地方產業影響調查研究—以淡水河兩岸地區為例。中國文化大學建築及都市計畫研究所碩士論文，台北。Lee, Hsin-I

- (2006). *Cheng xiang feng mao ji hua dui di fang chan ye ying xiang diao cha yan jiu -Yi dan shui he liang an di qu wei li [An investigative study on the effect of the townscape renaissance project to the local industry : A case study of the region of danshui river bank]*. Unpublished master thesis, Department of Architecture and Urban Design, Chinese Culture University, Taipei.
- 林明哲 (2008) 。探討民眾參與行為在城鄉風貌發展過程中的主要影響因素。國立高雄大學都市發展與建築研究所碩士論文，高雄。Lin, Ming-Che (2008). *Tan tao min zhong can yu hang wei zai cheng xiang feng mao fa zhan guo cheng zhong de zhu yao ying xiang yin su [A study of key influential factors of the public participation behaviors in the process of townscape development]*. Unpublished master thesis, Graduate Institute of Urban Development and Architecture, National Kaohsiung University, Kaohsiung.
- 邱吉鶴、莊麗蘭 (2005) 。施政計畫執行力之探討。研考雙月刊，29 (2) ，50-60。Chiou, Chi-Ho & Juang, Li-Lan (2005). Shi zheng ji hua zhi hang li zhi tan tao [A study on the executive power of the policy plan]. *Research Bimonthly (RDEC)*, 29(2), 50-60.
- 國家發展委員會 (2014) 。103 年度政院管制「城鎮風貌型塑整體計畫」(2013 年至 2016 年) 查證報告，台北：國家發展委員會。National Development Council (NDC) (2015). *103 nian du zheng yuan guan zhi “cheng zhen feng mao xing su zheng ti ji hua” (2013 nian zhi 2016 nian) cha zheng bao gao [Investigatiotn report on the “townscape renaissance project” (2013-2016) in 2014]*. Taipei: NDC.
- 梁思玉 (2007) 。臺灣城鄉風貌計畫執行績效管理機制之研究。國立高雄大學都市發展與建築研究所碩士論文，高雄。Liang, Szu-Yu (2007). *Tai wan cheng xiang feng mao ji hua zhi hang ji xiao guan li ji zhi zhi yan jiu [A study of performance management of townscape renaissance project]*. Unpublished master thesis, Graduate Institute of Urban Development and Architecture, National Kaohsiung University, Kaohsiung.
- 許珮娟 (2011) 。1911-2009 年台東地區城鄉風貌計畫推動成果與執行機制之檢討。淡江大學建築系碩士論文，台北。Hsu, Pei-Hsuan (2011). *1911-2009 nian tai dong di qu cheng xiang feng mao ji hua tui dong cheng guo yu zhi hang ji zhi zhi jian tao [Criticism on the promotion outcome and implementation mechanism of 1999-2009 Taitung area townscape renaissance project]*. Unpublished master thesis, Department of Architecture,

Tamkang University, Taipei.

- 陳企業、胡永泰、陳光炎、劉琳達、歐怡伶（2014）。全球主要城市宜居性排名：全球宜居城市指數。新加坡：八方文化創作室。Chen, Khee-Giap, Woo, Wing-Thye, Chen, Kong-Yam, Liu, Lin-Da, & Ou, Yi-Ling (2014). *Quan qiu zhu yao cheng shi yi ju xing pai ming: quan qiu yi ju cheng shi zhi shu [Ranking the livability of the world's major cities: Global index of livable city]*. Singapore: Global Publishing.
- 陳信木（2016）。社會發展計畫審議及評估制度之調整規劃研究—社會福利類。台北市：國家發展委員會。Chen, Hsin-Mu (2016). *She hui fa zhan ji hua shen yi ji ping gu zhi du zhi diao zheng gui hua yan jiu —she hui fu li lei [Study on the adjustment of review and evaluation system of the social development plan: social welfare]*. Taipei: NDC.
- 陳信木（2016）。社會發展計畫審議及評估制度之調整規劃研究—社會福利類。台北市：國家發展委員會。Chen, Hsin-Mu (2016). *She hui fa zhan ji hua shen yi ji ping gu zhi du zhi diao zheng gui hua yan jiu —she hui fu li lei [Study on the adjustment of review and evaluation system of the social development plan: social welfare]*. Taipei: NDC.
- 陳嫻綸（2007）。臺灣城鄉風貌改造計畫發展與專案執行的經驗分析。國立臺灣大學園藝研究所碩士論文，台北。Chen, Pei-Lun (2007). *Tai wan cheng xiang feng mao gai zao ji hua fa zhan yu zhuan an zhi hang de jing yan fen xi [Empirical analysis of the development and project implementation of the urban and rural landscape improvement plan in Taiwan]*. Unpublished master thesis, Department of Horticulture and Landscape Architecture, National Taiwan University, Taipei.
- 陳淑芬（2006）。「臺灣城鄉風貌示範計畫」對地方基層建設影響之研究—以新竹市為例。中原大學建築研究所碩士論文，桃園。Chen, Shu-Fen (2006). *“Tai wan cheng xiang feng mao shi fan ji hua” dui di fang ji ceng jian she ying xiang zhi yan jiu —Yi xin zhu shi wei li [On the impact of township renaissance project in Taiwan toward local infrastructure – a case study of Hsinchu city]*. Unpublished master thesis, Department of Architecture, Chung Yuan Christian University, Taoyuan.
- 陳欽煒（2009）。城鄉風貌的環境美學—以台中市為例。國立臺北科技大學建築與都市設計研究所碩士論文，台北。Chen, Chin-Wei (2009). *Cheng xiang feng mao de huan jing mei xue —Yi tai zhong shi wei li [A study on*

- environmental aesthetics of townscape — A case study of Taichung city*. Unpublished master thesis, Graduate Institute of Architecture and Urban Design, National Taipei University of Technology, Taipei.
- 彭錦鵬、江瑞祥、林子倫、王宏文 (2012)。我國中長程個案計畫評估機制整合之研究。台北市：行政院研考會。Peng, Ching-Peng, Chiang, Ri-Sharnng, Lin, Tze-Luen & Wang, Hong-Wung (2012). *Wo guo zhong zhang cheng ge an ji hua ping gu ji zhi zheng he zhi yan jiu [Research on the integration of assessment mechanisms for medium and long term project in Taiwan]*. Taipei: Research, Development and Evaluation Commission (RDEC).
- 游鎔潞 (2006)。地方政府推動城鄉風貌政策執行機制之研究—以中和市為例。國立臺北科技大學建築與都市設計研究所碩士論文，台北。You, Jung-Lu (2006). *Di fang zheng fu tui dong cheng xiang feng mao zheng ce zhi hang ji zhi zhi yan jiu — Yi zhong he shi wei li [The study of the executive mechanism of how local council to operate the townscape improvement policy—take Janghe city as an example]*. Unpublished master thesis, Graduate Institute of Architecture and Urban Design, National Taipei University of Technology, Taipei.
- 馮天君 (2008)。城鄉風貌計畫實質環境改造成效之研究—以台南市為例。國立成功大學建築學系碩士論文，台北。Feng, Tien-Chun (2008). *Cheng xiang feng mao ji hua shi zhi huan jing gai zao cheng xiao zhi yan jiu — Yi tai nan shi wei li [The study on performing physical environment about townscape renaissance project in Tainan city]*. Unpublished master thesis, Department of Architecture, National Cheng Kung University, Tainan.
- 黃俊英 (1983)。計畫評估之理論與方法。載於行政院研考會 (編)，政策規劃的理論與實務。台北：行政院研考會。Huang, Jun-Ying (1983). *Ji hua ping gu zhi li lun yu fang fa [Theory and method of project evaluation]*. In RDEC (Ed.), *Zheng ce gui hua de li lun yu shi wu [Theory and practice of policy planning]* (pp. 45-78). Taipei: Research, Development and Evaluation Commission (RDEC).
- 黃偉晉 (1999)。臺灣「創造城鄉新風貌行動方案」執行過程評估研究。國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，高雄。Huang, Wei-Chin (1999). *Taiwan “chuang zao cheng xiang xin feng mao hang dong fang an” zhi hang guo cheng ping gu yan jiu [The process evaluation of implementing the “townscape improvement movement” in Taiwan]*. Unpublished master thesis,

Institute of Public Affairs Management, National Sun Yat-sen University, Kaohsiung.

- 黃德生 (2005)。臺南縣下營鄉廟前大街執行『創造城鄉新風貌計畫』之成效研究。國立成功大學建築學系碩士論文，台南。Huang, Te-Sheng (2005). *Tai nan xian xia ying xiang miao qian da jie zhi hang “chuang zao cheng xiang xin feng mao ji hua” zhi cheng xiao yan jiu [A study of the effects on the regeneration of Shiaying’s central area in Tainan county by applying townscape development]*. Unpublished master thesis, Department of Architecture, National Cheng Kung University, Tainan.
- 趙永茂 (2003)。台灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探。政治科學論叢，18，53-70。Chao, Yung-Mau (2003). *Tai wan fu ji guan xi yu kua yu guan li: wen xian hui gu yu ce lue tu jing chu tan [The inter-governmental relations and regional governance of taiwan: a literature review and strategy analysis]*. *Taiwanese Journal of Political Science*, 18, 53-70.
- 趙永茂、孫同文、江大樹 (2001)。府際關係，台北：元照。Chao, Yung-Mau, Sun, Tung-Wen & Chiang, Ta-Shu (2001). *Fu ji guan xi [Intergovernmental relations]*. Taipei: Angle Publishing.
- 劉居立 (2005)。臺灣城鄉風貌空間改造運動之研究—以台南縣為例。國立成功大學都市計畫學系碩士論文，台南。Liu, Chu-Li (2005). *Tai wan cheng xiang feng mao kong jian gai zao yun dong zhi yan jiu —Yi tai nan xian wei li [A research of Taiwan townscape improvement movement—The case study in Tainan country]*. Unpublished master thesis, Department of Urban Planning, National Cheng Kung University, Tainan.
- 劉昌文 (1999)。城鄉風貌與公共工程建設之探討—以河岸親水空間為例。逢甲大學建築及都市計畫研究所碩士論文，台中。Leo, Chung-Wen (1999). *Cheng xiang feng mao yu gong gong gong cheng jian she zhi tan tao —Yi he an qin shui kong jian wei li [A study on rural and urban landscape planning and infrastructure construction—a case study on waterfront accessible space]*. Unpublished master thesis, Graduate Institute of Architecture and Urban Planning, Feng Chia University, Taichung.
- 藍秀琪 (2002)。創造城鄉新風貌地方層級推動機制之研究—以金門縣為例。國立臺灣科技大學建築系研究所博士論文，台北。Lan, Hsiu-Chi (2002). *Chuang zao cheng xiang xin feng mao di fang ceng ji tui dong ji zhi zhi yan jiu —Yi jin men xian wei li [A study of the mechanism for the “townscape*

- improvement” in local government levels—A case study of Kin-Man county].* Unpublished doctoral dissertation, Department of Architecture, National Taiwan University of Science and Technology, Taipei.
- 雷蒙·凱瑞、埃米爾·波薩瓦茨 (2007)。方案評估：方法及案例討論，羅國英、張紉 (譯)，台北：天下文化。譯自 Program evaluation: Methods and case studies. Carey, R. G. & E. J. Posavac. 2002. Carey, R. G. & E. J. Posavac (2007). *Fang an ping gu: Fang fa ji an li tao lun*, Lou, Guo-Ying & Zhang, Ren trans. Taipei: Bookzone Publications. Translated from Program evaluation: Methods and case studies. 2002.
- Bickman, L. (1987). The functions of program theory. In L. Bickman (Ed.), *Using program theory in evaluation* (pp. 5-18). San Francisco: Jossey-Bass.
- Chen, H. T. (1990). *Theory-driven evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Davies, R. (2013). *Planning evaluability assessments: A synthesis of the literature with recommendations*. Report of a study commissioned by the Department for International Development, London, UK: Cambridge.
- Hatry, H., T. Van Houten, M. C. Plantz, & M. T. Greenway (1996). *Measuring program outcomes: A practical approach*. Alexandria, Va: United Way of America.
- Knowlton, L. W. & C. P. Cynthia (2012). *The logic model guidebook: Better strategies for great results* (2nd ed). Los Angeles, CA: Sage Publications.
- Langbein, L. & L. F. Claire (2006). *Public program evaluation: A statistical guide*. London, UK: M. E. Sharpe.
- Lipsey, M. W. (1993). Theory as method: Small theories of treatments. In L. Sechrest & A. Scott (Eds.), *Understanding causes and generalizing about them* (pp. 5-28). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Patton, M. (2001). *Qualitative research and evaluation methods* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Rogers, P. J., A. Petrosino, T. A. Huebvers & T. A. Hacsí (2000). Program theory evaluation: Practice, promise, and problems. *New Directions Evaluation*, 87, 5-13.
- Rossi, P. H., H. E. Freeman & M. W. Lipsey (1999). *Evaluation: A systematic approach* (6th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Rossi, P. H., M. W. Lipsey & H. E. Freeman (2004). *Evaluation-A systematic approach* (7th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Ruben, R. (2012). Evaluability assessment: Preparatory steps before starting an evaluation. Retrieved April 27, 2016, from <http://www.oecd.org/development/>

[evaluationofdevelopmentprogrammes/dcdndep/46436210.ppt](#).

- Saunders, R. P., M. H. Evans & P. Joshi (2005). Developing a process-evaluation plan for assessing health promotion program implementation: A how-to guide. *Health Promotion Practice*, 6(2), 134-147.
- Smith, M. F. (1989). *Evaluability assessment: A practical approach*. Clemson, SC: Kluwer Academic.
- Trevisan, M. S. & T. M. Walser (2014). *Evaluability assessment: Improving evaluation quality and use*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Wholey, J. S. (1979). *Evaluation: Promise and performance*. Washington, DC: Urban Institute.
- Wholey, J. S. (1987). Evaluability assessment: Developing program theory. *New Directions for Program Evaluation*, 33, 77-92.
- Wholey, J. S., H. P. Hatry & K. E. Newcomer (2004). *The handbook of practical program evaluation* (2nded.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.

附錄一

表五 2013-2015 年獲得補助之城鎮風貌型塑跨域整合建設計畫規劃案一覽表

年度	縣市別	計畫名稱	中央補助款 (千元)
1	宜蘭縣	宜蘭舊城再生暨利澤簡地區周邊資源整合與串連計畫(宜蘭舊城再生整合型計畫併利澤簡地區周邊資源整合與串連計畫)	4,368
2	宜蘭縣	大蘇澳地區漁村生態文化博物園區整合計畫《第一漁港生活博物館廊帶及蘇南潮境之眼計畫》	2,550
3	基隆市	基隆市港至海科館海岸觀光廊帶整體發展計畫	4,200
4	新北市	水映溪谷。慢遊山城「深·石·平」整合計畫	2,760
5	桃園縣	水綠桃花源－桃林鐵路及南崁溪周邊環境整體規劃	3,450
6	新竹縣	102 年度新竹縣臺鐵內灣支線周邊地區跨域整合規劃	4,200
7	新竹市	璀璨竹塹風華再現－新竹水綠環境景觀再現與產業增值營造計畫	3,555
8	新竹市	兩岸對接新平台－新竹漁港及周邊水岸整體再發展計畫	2,370
9	苗栗縣	舊山線懷舊旅遊帶跨域整合計畫	2,940
10	台中市	大肚王國的傳奇	2,070
11	台中市	大臺中山海戀－觀光遊憩系統計畫	2,070
12	台中市	臺中市藍帶水岸環境景觀營造計畫	4,140
13	南投縣	阿里山東埔新中橫軸帶原鄉風貌營造計畫	1,596
14	彰化縣	彰化縣各鄉鎮火車站與周遭環境整合計畫－雙城奇謀--半線再現 / 員林圓滿	2,370
15	彰化縣	彰化縣縱貫線綠色產業休閒廊帶跨域整合計畫	3,792
16	雲林縣	古鎮新象－雲林縣土庫鎮歷史街區城鎮風貌型塑計畫	2,520
17	嘉義縣	故宮南院嘉義田園城鄉計畫	4,500
18	嘉義縣	北嘉義兩河流域門戶觀光亮點整合鏈結計畫	2,500
19	嘉義市	嘉義市－永續生態公園綠網及宜居樂活水岸城市營造計畫	2,765
20	嘉義市	嘉義市－智慧綠環及創新產業聚落串連計畫	2,370
21	台南市	西拉雅文化暨生態多樣性園區整體規劃	2,765
22	台南市	漁光島及龍崗聚落整體規劃(原為臺南市『漫步城南』跨域整合計畫)	2,765
23	台南市	「築夢之溪」－竹溪親水綠廊營造計畫(原為臺南市『漫步城南』跨域整合計畫)	2,370

城鎮風貌型塑整體計畫之可評估性衡量及執行評估

表五（續）

年度	縣市別	計畫名稱	中央補助款 (千元)
24	高雄市	梓官彌陀海岸地區整體再生及風貌型塑計畫	2,001
25	高雄市	岡山副都心城鄉特色營造計畫	2,001
26	高雄市	鳳山綠都心－鳳山舊城區再發展計畫	3,105
27	高雄市	高屏溪連結與穿梭－舊鐵橋與九曲堂文化觀光廊道塑造計畫	19,561.5
28	高雄市	高雄港站公園陸橋橋體保存活化與環境改善工程	24,495
29	屏東縣	林邊溪沿海地層下陷區三生空間整合調適示範計畫	3,560
30	屏東縣	屏東平原水嬌香蓮根計畫	3,560
31	台東縣	197。卑南溪畔。縱谷美地行	1,335
32	台東縣	大臺東都會－山、海、河地景人文綠網型塑計畫	3,560
33	澎湖縣	七美愛情島及低碳島嶼博物館整體建設計畫先期規劃	1,780
34	澎湖縣	澎湖內海之珠－大倉零碳島建設計畫	1,780
35	連江縣	馬祖之心南竿軍事地景觀光發展計畫	3,560
36	新北市	新北市三鶯文創怡居雙子城計畫	3,400
37	雲林縣	北港宗教古鎮亮起來	2,490
38	雲林縣	雲林新門戶型塑－虎尾新舊城鎮整合計畫	3,320
39	花蓮縣	「花蓮慢活走廊」－193 縣道旅遊亮點整體規劃	2,075
40	澎湖縣	澎湖最美麗海灣營造計畫	1,760
41	連江縣	馬祖莒光空間翻轉計畫－藝術文化生活島	1,760
42	高雄市	冽泉之路－柴山湧泉生態城區整體規劃	2,340
43	高雄市	永安－水高雄市美濃湧泉生態區整體規劃計畫	1,560
44	高雄市	水清・魚游・人樂活－二仁溪整體流域再發展計畫	3,510
45	宜蘭縣	「礁溪溫泉區整合計畫－友善慢活的養生花園」	2,490
46	宜蘭縣	「入蘭新印象魚鐵海岸五漁村」	2,490
47	桃園縣	異域－台灣眷村生活文化空間營造	1,700
48	新竹縣	生態樂活－濱海永續環境地景整合規劃	3,320
49	新竹縣	湖光大隘－宗教文化地景整合規劃	3,320
50	臺東縣	「南迴・Ali Ki Va La 城鄉經營暨交流計畫」	5,000
51	臺東縣	東海岸「慢」+「漫」城鄉經營暨交流計畫	4,000
52	金門縣	漫步歷史名城：金門城及其周邊環境營造	3,465
合計		52 案	183,820

資料來源：本研究自行整理

附錄二：深度訪談大綱

- (一) 本計畫的主要目的或目標為何？
- (二) 整個計畫的執行流程為何？需要被执行的主要活動為何？由哪些單位執行？它們有足夠的專業資源與能力來執行這些活動嗎？換句話說，這些活動或流程有被有效執行嗎？若否，則主要的障礙或原因為何？
- (三) 計畫設計的有效性如何？計畫設計與目標的因果關係合理嗎？計畫的主要目標合理嗎？
- (四) 中央政府在資源分配時，資源分配是否適當？有無分配規則？分配規則妥適否？各項規則是否充分即時公開？縣市政府的行動或資源分配是否適當？
- (五) 計畫實際執行的進度為何？與原先預定的進度差異為何？若進度落後，主要原因為何？執行障礙為何？
- (六) 有哪些計畫的元素或管理可以被改善以利計畫之執行？

附錄三：焦點座談參與名單

表六 焦點座談參與名單

代號	曾經擔任職位與背景
B2	營建署城鎮計畫評審委員
A4	內政部營建署主辦單位研究員
D1	台北縣景觀總顧問、台南市景觀總顧問
C1	宜蘭縣建設處副處長
C4	新北市城鄉發展局科長

資料來源：本研究整理

An Evaluability Assessment and Implementation Evaluation of the Rural Landscape Reformation Comprehensive Project

Li-Lan Juang, Yung-Mau Chao, Hong-Wung Wang^{*}

Abstract

This study conducted an evaluability assessment and implementation evaluation of the ‘Rural Landscape Reformation Comprehensive Project’ in Taiwan, mainly because the project was behind schedule, had undergone a transformation period, and had introduced new elements, such as cross-border integration and financial self-liquidation at that time. This paper aims to explore possible problems in policy design and implementation through secondary data analysis, in-depth interviews, and focus group discussions.

The results include the logic model of the project, which shows the important components of the project and describes the causal relationships between them. The results also reveal some problems, such as the poor operation of the cross-border integration platform of the central government and local governments. In addition, the environmental landscape consultants of the county and city did not have the capacity to deal effectively with the planning of cross-border integration and financial self-liquidation.

^{*} Li-Lan Juang, EMPA, Department of Political Science, National Taiwan University, Director-General, Department of Public Relations, Executive Yuan.

Yung-Mau Chao, Adjunct Professor, Department of Political Science, National Taiwan University.

Hong-Wung Wang, Associate Professor, Department of Political Science, National Taiwan University, e-mail: hongwung@ntu.edu.tw.

This study also evaluates the impact theory of the project. The results show that the short-term goals could have been achieved reasonably by the project. However, the time period of local governments' implementation was too short. So the quality of the project outputs decreased. The medium- and long-term goals were not expected to be achieved because the scope and scale of the plan were insufficient.

In sum, evaluability assessment can be used to examine whether the causal relationships between the project's input, activities, output, and goals are reasonable, and then can provide policy recommendations to improve the project. As a result, it is recommended that practitioners and scholars use evaluability assessment in Taiwan.

Keywords: rural landscape, evaluability assessment, implementation evaluation, program theory, logic model