

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Science

National Taiwan University

Master Thesis

中央對地方政府補助計畫之可評估性衡量與執行評估

—以城鎮風貌型塑整體計畫為例

Measuring the evaluability and Implementation
Evaluations on Central Government Grants to the
Local Governments - Using a Integrated Formation
Project of Rural and Urban Areas as an Example

(口試本)

莊麗蘭

Juang, Li-Lan

指導教授：趙永茂博士、王宏文博士

Advisor: Yung-Mau Chao, Ph.D.; Wang, Honwun, Ph.D.

中華民國 104 年 10 月

August, 20

國立臺灣大學 104 學年度第 1 學期碩士學位論文提要

論文題目：中央對地方政府補助計畫之可評估

性衡量與執行評估—以城鎮風貌型塑

整體計畫為例 論文頁數：424

所組別：政治學系 (學號：P01322020)

研究生：莊麗蘭 指導教授：趙永茂博士、王宏文博士

關鍵字：城鎮風貌改造、中央對地方計畫型補助計畫、可評估性衡量、執行評估、公民參與、跨域加值、中央地方分權

論文提要內容：

臺灣長期以來，地方財政窘困，倚賴中央財政補助情形始終顯著，其中重要機制之一，係以中央以計畫型補助模式來引導地方實踐中央要推動的政策，因此，補助款一直是一項中央影響地方的重要工具與途徑。迄今，這項中央藉以掌控地方的工具仍持續扮演重要角色。

對於計畫的投入、透過活動、產出到成果，整體計畫績效的議題，不論是在私部門或公部門，國內或國外均受到高度重視，尤其在面對很多計畫投入資源後並未產生預期效益時，計畫的評估更顯得有其必要性。但由於知識與技能專業的不同，以及政府組織與制度設計因素，與評估量能的不足，時間、人力與財力的不足，計畫評估常有其限制與不足，加以很多計畫規劃設計不足未具有可評估性，因此進行計畫評估只是投入資源的浪費，無法發

揮評估效益。計畫的可評估性衡量（evaluability assessment, EA）即是在進行計畫評估之前，檢驗一個方案或計畫是否能被評估，透過研析計畫的理論與邏輯模型，釐清計畫是否合乎邏輯，以及計畫的投入、活動是否可達預期目標。整體目的包括決定一項評估是否能達預期的效益、結果或成本，值得去做，以及評估一個方案是否如所預期可能的好處、結果與成本，或是需要修改調整，繼續執行或者是應該終止。綜言之，可評估性衡量是在計畫評估進行前一種經濟且快速檢驗計畫可評估性的有效工具。

在中央對地方計畫型的補助計畫中，臺灣城鄉風貌的計畫內涵豐富且實施迄今已十餘年，極具有代表性。計畫緣起於 1990 年代中期後因應地方風貌的消失與環境髒亂，政府開始規劃城鄉風貌改造，正式推出城鎮風貌的計畫，迄今，城鄉風貌計畫的發展呈現出臺灣空間景觀發展的價值與發展脈絡，內涵公民參與、環境改造、空間景觀等元素。同時各階段不斷精進調整運作方式，中央持續導入全球因應氣候變遷訴求永續發展的趨勢，以及跨域合作等理念，至本期「城鎮風貌型塑整體計畫（民國 102-105 年）」，更在策略與內涵加入跨域加值、自償率等新元素，以因應區域發展與紓解財務窘困議題。

本研究擇取城鎮風貌型塑整體計畫，作為中央對地方計畫型補助計畫個案之評估衡量與評估研究，一則以此當期計畫正值轉型確有必要檢視計畫的規劃設計，二則考量以往我國政府計畫未實施可評估性衡量，而係於計畫執行期間逕為過程評估或管考，因此存在計畫執行欠佳，即使原因可能是計畫的規劃與設計問題，但能調整的幅度卻受限於計畫既有架構與內容，難有針對全盤計畫

規劃設計的大幅調整。因之，本研究試圖導入計畫可評估性衡量 (Evaluability Assessment, EA)，期衡量結果可提出強化計畫理論與邏輯模式，加強計畫設計之因果鏈，與目標目的之明確性與合理性，為計畫規劃調整之參考；此外，就現行計畫進行執行評估，深入了解現行計畫執行狀況、問題與其原因。

本研究的目的包括：壹、爬梳我國中央對地方補助型計畫之執行現況與問題；並就補助型計畫之城鎮風貌型塑整體計畫為例，進行個案現況描繪。貳、瞭解計畫評估之理論與模式。參、對個案導入可評估性衡量 (evaluability assessment, EA) 與執行評估 (implementation evaluation)。肆、藉由個案計畫的評估，產出評估結果並提出發現與改進建議。伍、嘗試建構我國中央補助地方城鎮風貌更嚴謹的執行評估模式，作為日後強化作法之參考，藉以改進此類計畫的評估，俾利中央對地方補助型計畫更具效益並符計畫預期目標。

本研究因係對計畫進行可評估性衡量與執行評估，除了一般常用之文獻分析法 (literature analysis)、深度訪談法、焦點團體座談法等研究方法，並進行可評估性衡量與執行評估。整體而言，以質性研究法為主。

目錄

口試委員會審定書.....	I
謝辭.....	II
中文摘要.....	IV
英文摘要.....	VI
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與研究目的	1
第二節 文獻回顧—城鎮風貌的計畫相關研究.....	6
第三節 研究方法與研究架構	20
第四節 研究範圍、限制與研究價值	27
第二章 計畫運作現況介紹	29
第一節 我國中央對地方補助制度	29
第二節 我國政府計畫評估制度與實務	48
第三節 臺灣城鄉風貌計畫的發展脈絡	55
第四節 城鎮風貌型塑整體計畫（102-105 年）描繪	58
第五節 城鎮風貌型塑整體計畫運作設計	66
第六節 小結	76

第三章 理論基礎	77
第一節 中央對地方計畫型補助相關理論	77
第二節 城鎮風貌相關計畫理論	83
第三節 計畫評估理論與工具	95
第四節 計畫可評估性衡量	111
第五節 計畫執行評估	123
第六節 小結	132
第四章 城鎮風貌型塑整體計畫之可評估性衡量	135
第一節 計畫之原始目的	136
第二節 城鎮風貌型塑整體計畫之計畫理論與邏輯模型	141
第三節 計畫影響理論的分析	157
第四節 計畫規劃設計之問題探討	167
第五章 城鎮風貌型塑整體計畫之執行評估	175
第一節 計畫之服務利用情形	175
第二節 城鎮風貌型塑整體計畫的組織計畫	178
第三節 計畫執行評析	193
第四節 小結	219
第六章 結論與建議	223
第一節 結論	223
第二節 政策建議	225

參考文獻	231
附錄	251
附錄一 深度訪談記錄	251
附錄二 焦點座談會議記錄	410
附錄三 城鎮風貌型塑行政院審查函復內政部函	418

表圖目錄

表 1-1 城鄉風貌改造文獻探討重點議題	15
表 1-2 深度訪問對象之規劃.....	24
表 2-1 中央對地方一般性及計畫型補助款配置增減情形表.....	31
表 2-2 (附表一)中央對直轄市與縣（市）政府補助事項及最高補助比率	40
表 2-3 (附表二)中央對直轄市及縣（市）政府酌予補助事項.....	42
表 2-4 我國政府計畫辦理效益評估一覽表	54
表 2-5 城鎮風貌計畫各期計畫目標、績效指標與評估基準	58
表 2-6 城鎮風貌型塑整體計畫（102~105 年）分項計畫	61
表 2-7 預期績效指標與評估基準—總體城鎮風貌型塑整體計畫與城鎮風貌計畫	65
表 2-8 城鎮風貌型塑整體計畫各分年預定辦理事項	72
表 2-9 102 年度核定各縣市辦理跨域整合建設計畫案件數	73
表 2-10 102-104 年城鎮風貌型塑跨域整合建設計畫核定補助明細...	74
表 3-1 Rhodes 對政策網絡之分類模型	80
表 3-2 擴展後的公民參與階梯	88
表 3-3 執行評估與過程評估比較	110
表 3-4 可評估性衡量檢查表	122
表 3-5 執行評估的關鍵問題	130
表 4-1 城鎮風貌型塑整體計畫的邏輯模式.....	153
表 4-2 城鎮風貌型塑整體建設計畫基部成果行動假設實際情形 ...	162
表 4-3 地方提案計畫執行績效指標項目	166

表 4-4 績效指標的 SMART 原則分析	170
表 5-1 地方跨域整合建設計畫預定有關受益人口之績效指標舉例—以 新北市、宜蘭縣、桃園市 102 年度核定計畫為 例.....	178
表 5-2 城鎮風貌型塑整體計畫經費需求表	180
表 5-3 城鎮風貌型塑跨域整合推動小組專家學者名單 (102 年) ...	185
表 5-4 城鎮風貌型塑整體計畫各年度預定工作項目與實際辦理情形	199
表 5-5 城鎮風貌型塑整體計畫跨域整合建設計畫推動預定與實際執 行比較	202
圖 1-1 研究設計.....	26
圖 2-1 中央對地方補助相關法規架構	33
圖 2-2 我國中央對地方補助示意圖	34
圖 2-3 中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法歷次修正重點	44
圖 2-4 中央對地方計畫型補助之管控	47
圖 2-5 我國政府計畫管理與評估體系	53
圖 2-6 城鎮風貌計畫政策發展脈絡	59
圖 2-7 城鎮風貌型塑整體計畫相關計畫	62
圖 2-8 城鎮風貌型塑整體計畫運作流程	71
圖 3-1 公民參與階梯圖	87
圖 3-2 方案理論的三要素 (The Three Components of Program Theory)	101
圖 3-3 基本邏輯模式 (Basic Logic Model)	105

圖 3-4 政策規劃-執行-週期中各階段的評估	107
圖 3-5 過程評估的步驟 (Steps in the Process-Evaluation Process) ...	124
圖 3-6 計畫評估透明盒子典範 (The Transparent Box Paradigm) ...	127
圖 4-1 投入到產出與成果	146
圖 4-2 城鎮風貌型塑整體計畫三層次架構	148
圖 4-3 城鎮風貌型塑整體計畫邏輯模型 2	154
圖 4-4 城鎮風貌型塑整體計畫邏輯模型 3—跨域整合建設計畫申辦作業流程	156
圖 5-1 城鎮風貌型塑整體計畫推動小組	184
圖 5-2 地方跨域平台運作—以新北市「深、石、平整合計畫為例」	191
圖 5-3 城鎮風貌型塑整體計畫中央與地方跨域平台運作關係—以新北市「深、石、平整合計畫為例」	193
圖 5-4 城鎮風貌型塑整體計畫地方參與—以新北市「深、石、平計畫為例」	194
圖 5-5 環境景觀總顧問之角色與計畫邏輯思維之關係	221