

103 院發管查字第 005 號

**103 年度政院管制**  
**「城鎮風貌型塑整體計畫」**  
**(102 年至 105 年)**  
**查證報告**

**國家發展委員會**

**103 年 8 月**



## 國家發展委員會查證報告

計畫名稱	城鎮風貌型塑整體計畫 (102 年至 105 年)
主管機關	內政部
查證時間	103 年 7 月 7 日至 7 月 9 日
查證機關及地點	1. 內政部營建署 2. 宜蘭縣政府(宜蘭市區等) 3. 苗栗縣政府(後龍鎮及竹南鎮) 4. 高雄市政府(大樹區等)
查證人員	領隊：國發會黃參事至義 行政院交通環境資源處：黃參議文祥 國發會國土處：宋專門委員玉珍 國發會管考處：蔡專門委員保言、吳科長美雲、秦專員正宇
主管(辦)機關參與人員	內政部：謝專員明峰 內政部營建署：陳主任秘書肇琦、陳組長興隆、廖專門委員建順等 宜蘭縣政府：陳秘書長鑫益、工商旅遊處劉副處長富美等 苗栗縣政府：水利城鄉處黃副處長文璋、工商發展處杜科長英嘉等 高雄市政府：都市發展局王副局長屯電、工務局吳主任秘書大川等
協辦機關參與人員	教育部：黃科長幸玉 經濟部：謝研究員芳儀 文化部：張專門委員惠珠、陳助理研究員韋伸

## 目 次

壹、前言.....	1
貳、計畫概要.....	3
一、計畫目標.....	3
二、預期效益.....	3
三、計畫期程與經費.....	4
四、103 年度工作項目.....	4
參、執行概況.....	5
一、執行進度.....	5
二、經費支用情形.....	5
三、具體績效.....	6
肆、查證發現.....	6
伍、建議事項.....	10
附件：查證照片.....	14

## 壹、前言

內政部自 102 年起以「資源整合」及「跨域加值」為目標提出「城鎮風貌型塑整體計畫 (102 至 105 年)」(以下簡稱本計畫)。城鎮環境改善係屬地方應辦事項，由中央政府推動之出發點應在於發揮引領地方新價值典範。本計畫規劃透過跨部門資源整合平臺，整合教育部等 10 部會之 21 項關聯性公共建設計畫(如下頁圖)，適地、適性、適時投入城鎮環境改造工作，以發揮國家整體建設之加值效益。

本計畫為國內首次嘗試整合中央部會及地方政府共同推動跨區域、跨部門之建設計畫，具有強化跨部會計畫資源整合之功能及任務，亦屬 102 年度首度試辦之 4 項跨部會政院管制計畫之一。

行政院江院長宜樺前於 102 年 8 月 15 日於行政院第 3361 次會議聽取內政部「城鄉風貌計畫推動辦理情形」報告後具體指示，內政部所提中央計畫型補助之跨域整合計畫推動構想，有賴各部會積極參與協商，請內政部辦理城鄉風貌計畫時，結合各部會資源共同投入，希望減少中央補助之重複及浪費，以帶動地方整體發展，並發揮計畫投資綜效。另行政院於 102 年 9 月 14 日訂定「公共建設計畫及周邊整合規劃申請與審查作業要點」，要求各部會彙整型之地方補助計畫，應納入城鄉風貌資源合作平臺，並規範跨域整合建設計畫內容，應包括公共建設影響及受益範圍、整合性規劃評估、財務可行性分析、資金調度運用機制等項目。

此外，本計畫前於 102 年 2 月 4 日於原行政院經濟建設委員會(以下簡稱原行政院經建會)會議討論時決議：「為有效統合各相關部會既有補助資源，請內政部儘速邀集相關部會

籌組跨域整合推動平臺，並分期選定地區進行整體規劃，以整合相關部會之計畫、經費與推動時程。並請內政部於 102 年底完成數個示範地區整體計畫，於提交推動平臺確認後，循程序陳報行政院核定，以利各相關部會後續依據地區整體計畫核列預算分別辦理。」惟內政部迄未提出示範計畫報院。為瞭解目前本計畫執行成效及跨部會資源整合之實際情形，本會爰邀集本院交通環境資源處，會同教育部、經濟部及文化部共同辦理實地查證，並依查證發現撰擬本報告。



圖：各相關部會計畫跨域整合關係圖

## 貳、計畫概要

### 一、計畫目標

本計畫現階段係以農村再生範圍外之都市計畫區為原則，以城鎮為單元，整合各部會相關計畫及資源進行整體規劃。本計畫具體目標及績效指標摘述如下：

- (一) 整合其他部門建設計畫，提供適宜性公共設施服務，創造具地方特色之優質城鎮風貌。
- (二) 通盤檢討城鎮過去已投入之各項公共建設計畫，經由策略性之縫補、串連，以加強資源投資效益。
- (三) 依城鎮整體規劃，引導各項建設計畫適性、適量、適時之共同投入。
- (四) 強化國內公共設施等無障礙及友善空間之營造。
- (五) 具體績效指標：
  1. 增加公園綠地面積約 85.6 公頃、喬木種植數量約 4 萬 8,000 棵。
  2. 帶動休閒旅遊達 5 萬人次以上；創造就業機會達 1 萬個。
  3. 人行道長度增加約 256 公里，透水面積增加約 30 公頃。
  4. 自行車道長度增加約 192 公里。

### 二、預期效益

- (一) 透過跨部會補助資源整合，發揮計畫投資綜效。
- (二) 優先篩選策略性節點(門戶)地區，適地適性適時之投資，可提高城鎮創造力與競爭力。
- (三) 提高公共建設整體服務品質，營造優質、樂活、悠閒之公共空間。

(四) 帶動地方產業活絡與發展，提高地方就業市場。

(五) 建置人本安全無障礙空間，滿足都市人行空間與友善設施之需求。

### 三、計畫期程與經費

本計畫期程為 102 年 1 月 1 日至 105 年 12 月 31 日，共計 4 年，計畫總經費為新臺幣(以下同)126 億元。各工作項目經費編列如下表。

表：城鎮風貌型塑整體計畫經費需求表

次類別	工作項目	主管單位	執行單位	辦理期程	經費需求(億元)					
					102年度	103年度	104年度	105年度	合計	備註
都市開發	城鎮風貌型塑整體計畫	內政部	各地方政府	102-105	12.445	13.36	23.4	14.55	63.755	資本門
					1.605	1.64	1.6	1.4	6.245	經常門
					小計					
都市開發	市區道路人本環境建設計畫	內政部	各地方政府、內政部所屬各區工程處	102-105	11.24	12.25	12.3	11.91	47.7	資本門(獎補助及設備投資)
					0.05	2.55	2.5	2.5	7.6	
					0.08	0.2	0.2	0.22	0.7	經常門
小計					11.37	15	15	14.63	56	
總計					25.42	30	40	30.58	126	

### 四、103 年度工作項目

本計畫主要係補助地方政府辦理下列事項：

- (一) 至少 50 項城鎮風貌型塑整體計畫。
- (二) 推動建築物騎樓整平示範計畫，並完成約 1 萬公尺長度之騎樓整平。
- (三) 推動「都市生態水岸環境營造示範計畫」6 件。
- (四) 至少 60 項示範市區道路人本環境改善及建設工程。

## 參、執行概況

本計畫之執行進度、經費支用及階段性具體績效，分述如下：

### 一、執行進度

- (一) 總累計執行進度：截至 103 年 6 月底止，總累計實際進度 37.57%，符合預定進度。
- (二) 103 年度執行進度：103 年截至 6 月底止，年累計預定進度 50.26%，符合預定進度。

### 二、經費支用情形

- (一) 總經費支用情形：截至 103 年 6 月底止，總累計預定支用數 26 億 4,520 萬 5,000 元，實際支用數 25 億 6,270 萬 8,000 元，支用比為 96.88%。
- (二) 102 年度預算執行情形：本計畫 102 年度年累計預算執行率僅 82.2%，未達預期之執行率目標(90%)。經查係因部分案件需俟規劃設計完成後才能進行工程發包、各地方政府補助案未能即時辦理納入預算作業等因素所致。
- (三) 103 年度預算支用情形：103 年截至 6 月底止，年累計預定支用數 4 億 4,503 萬 6,000 元，實際支用數 3 億 6,253 萬 9,000 元，支用比為 81.46%，年度預算達成率僅 13.32%。其中，在推動建築物騎樓整平示範計畫部分，年累計支用比僅 1.06%，已嚴重落後。經查係因地方政府發包程序作業冗長，內部簽陳費時，導致請款作業延宕。

### 三、具體績效

本計畫為有效統合中央各部會橫向資源，以利達成地區景觀風貌之整體改造，內政部業於 102 年 5 月 20 日邀集教育部、經濟部及文化部等相關部會籌組「城鎮風貌型塑跨域整合推動小組」做為本計畫之跨域整合推動平臺。該小組之召集人係由內政部政務次長擔任，主要任務為針對提案計畫進行聯席審查、遴選示範地區優先進行整體規劃，以及前開部會 21 項關聯性公共建設計畫、經費與投資時程整合協商等，目前則著重地方政府提案內容之輔導。

有關本計畫 102 年迄今之具體績效分述如下：

- (一) 城鎮風貌型塑整體計畫(含都市水岸環境)：102 年迄今已核定補助 40 件跨域整合建設計畫。
- (二) 建築物騎樓整平計畫：102 年度投入 7,128 萬元，完成騎樓整平長度 9,500 公尺。103 年將續投入 9,357 萬元。
- (三) 市區道路人本環境建設計畫：102 年度投入 11.37 億元，辦理 241 件建設案。103 年度將續投入 17.03 億元，已核定補助 235 件建設案。

### 肆、查證發現

#### 一、跨域整合推動平臺雖已建立，惟對相關部會之計畫目標及資源配置尚待有效協調整合

本計畫嘗試整合教育部等 10 部會之 21 項關聯性公共建設計畫，為達成資源整合之目標，要求相關部會針對業經核定之案件應列為優先補助對象。但相關部會之中長程個案計畫目標間本身即存有差異，本計畫

雖已建立跨域整合推動平臺，惟主管機關內政部仍有待掌握相關部會關聯性計畫之目標及其資源。如本計畫 102 年度已由內政部核定補助澎湖縣「七美愛情島及低碳島嶼博物館整建建設計畫先期規劃」一案，惟文化部針對前開博物館之設立，仍有不同意見，顯示透過該整合推動平臺之審議，尚未能完全有效整合全般部會之意見。

另本計畫涉及教育部(體育署)主管業務包括「自行車道整體路網串連建設計畫」，上開計畫後經 103 年 5 月 15 日行政院第 3398 次會議決議於 104 年底完成環島自行車道串連。教育部體育署為達成前開院長指示之目標，原則以環島路線為優先補助對象，惟本計畫所核定之案件中，自行車道多屬區域性通勤或通學路線，與前開體育署優先補助原則顯有未合，且該署表示自行車道建設經費每年僅 2.9 億元，實務上幾已無法再分案挹注本計畫所核定之案件。

再者，地方政府所提案件經整合推動平臺審議通過後，相關部會資源有無共同挹注投入，目前內政部尚未充分掌控，致究否有效達成引導相關部會資源共同投入之目標，亦尚未能加以驗證。

## **二、跨域整合示範計畫遲未報奉核定，致相關部會資源無法集中投入發揮投資綜效**

102 年 2 月 4 日原行政院經建會委員會議中決議請內政部於 102 年底完成數個示範地區整體計畫，於提交推動平臺確認後，循程序陳報行政院核定，以利各相關部會資源後續之投入。惟查內政部迄未將示範計

畫報院奉核，內政部表示係因地方政府跨域計畫提案量能仍有不足之情形，以及所提計畫內容未能有效掌握跨域加值之方向，其已勤赴各縣市政府與計畫提案機關進行輔導說明。由於內政部尚未完成選定示範區計畫作業，故相關部會亦無法配合提供相對資源，致未能凸顯本計畫亮點、集中發揮投資綜效。

### **三、中長程個案計畫、年度施政計畫及年度作業計畫等指標建立缺乏關聯性，致無法反映施政成果**

中長程個案計畫於奉核後，其年度施政計畫及年度作業計畫等指標設定，即應依據各該中長程個案計畫之預期績效指標及評估基準建構，以訂定具關聯性、可衡量之關鍵績效指標，以適切反映每年度執行成果與整體中長程個案計畫間之達成情形，並進行必要之滾動修正。

本計畫之具體績效指標訂有「增加公園綠地面積約 85.6 公頃」、「創造就業機會達 1 萬個」等，惟其年度施政計畫及年度作業計畫所列工作項目多屬行政機關內部投入型或過程型作為（例如補助地方政府各類型計畫件數），與計畫整體目標、預期達成之績效指標缺乏關聯性，亦無法反映整體計畫之實際績效。

### **四、未見整體推動策略，致無法有效引導各子計畫之整合**

內政部於提報本計畫（含騎樓整平項目）時，另併提「市區道路人本環境建設計畫」，原行政院經建會於計畫審議時即指出：考量前開二計畫均係為落實總統「黃金十年 國家願景」永續環境及居住正義之政策目標，基於資源整合有效運用原則，爰同意將其整併為本

計畫，期盼透過生態城市規劃理念，秉持區域合作、跨域資源整合，推動城鎮環境之創新與改造原則，進行城鎮風貌整體規劃，並提升地方競爭力與就業機會。

本計畫現階段主要工作內容分為「跨域整合建設計畫」、「建築物騎樓整平計畫」及「市區道路人本環境建設計畫」等子計畫項目。本查證發現前述子計畫實務運作上仍係分由內政部營建署都市計畫組、建築管理組及道路工程組等 3 個單位延續前期執行經驗個別辦理，各該子計畫均分別訂定申請補助作業須知，其申請項目、補助類型、審查原則及辦理期程等作業均各自獨立執行，並未依計畫審議決議進行計畫整合，提出整體性、前瞻性之策略，以導引各子計畫之推動，致難以呈現跨域資源整合之施政目標。

#### **五、本計畫審議作業現採「隨到隨審」方式辦理，程序冗長繁複，部會出席審查情形未盡理想，致影響相關部會後續資源投入**

本計畫相關審議作業期程，以 102 年度為例，地方政府所提跨域整合建設計畫，內政部(營建署)係於 102 年 8 月 23 日及 10 月 7 日分 2 梯次進行審議，惟其他部會就其主管之計畫有其各自之審議及核定作業期程，致本計畫經整合推動平臺核定列為優先補助對象者，相關部會計畫資源並無法配合於該年度即調撥挹注。又，內政部(營建署)103 年度受理地方政府提案，改採「隨到隨審」方式辦理，相關共同參與審查之部會表示審議期間甚長，恐亦將無法全程配合。

審議程序之冗長繁複，相關部會於人力有限下，出

席審查情形未盡理想，致亦影響整合推動平臺審議結果所欲發揮計畫投資之綜效。

## 伍、建議事項

### 一、加強跨部會溝通協調，增進資源整合與資訊流通

為有效發揮本計畫跨域推動平臺之整合功能，建請內政部應加強與相關部會之聯繫協調，並針對計畫目標設定及資源配置等面向，再與相關部會進行協商，並盤點及整合各項關聯性公共建設計畫之政策標的、資源利用及補助標準等範疇，以釐清前開計畫之任務目的及其相關程度，促進部會既有業務間資訊流通及分享，亦使地方政府得據以規劃提出符合相關部會政策方向之提案內容。

另為因應政策具有階段性調整之特性，建請內政部積極掌握或建立與相關部會就與本計畫有關之重大政策資訊相互交流之管道，以瞭解計畫整體資源之變動情形，俾使跨部會資源之整合得以克竟全功。

### 二、儘速完成跨域整合示範計畫報核事宜，並改善地方政府提案數量不足及提案品質不佳情形

為儘速找出本計畫實施後所能展現之亮點、有效統合相關部會補助資源，建請內政部可就現有已核定之跨域整合建設計畫中，擇優作為示範計畫儘速報院。

另為改善地方政府提案數量不足及提案品質不佳情形，建請內政部妥適研修本計畫之申請補助作業須知，清楚讓各地方政府明瞭對於本計畫提案空間範圍、

規劃範疇、補助原則及衡量指標(如綠覆率、自償率等)等，各地方政府確實檢討各該地區之發展優勢及機會後，方得以提出符合本計畫政策目標之套裝跨域整合建設計畫。

再者，為使地方政府能充分明瞭本計畫所具跨域整合之政策內涵，使其所提計畫能切合本計畫相關部會之政策方向，建請內政部擇選符合本計畫主軸、目標之示範案例，舉辦標竿學習營，以供地方政府、專業規劃團隊等相互學習及經驗分享，增進提案品質。另亦建請內政部蒐集 21 項關聯性公共建設計畫相關資訊，建立資料庫網頁（含各部會的輔導計畫與工作內容等），除可供地方政府規劃執行之參考外，亦得為未來提案計畫審核之基礎。

### **三、確實建立及加強中長程個案計畫、年度施政計畫及年度作業計畫等指標之聯結**

為改善本計畫年度施政計畫及年度作業計畫之工作項目多為辦理過程之行政作為，且與中長程個案計畫目標、預期達成績效指標缺乏關聯性之問題，建請內政部後續於填報計畫執行情形時，進一步加強外部效益方面之績效描述，並於編製 104 年度施政計畫及年度作業計畫工作項目時，改以產出型或結果型指標訂定，並與原核定之中長程個案計畫指標相聯結，以利衡量本計畫具體達成效果。

### **四、計畫審查與監督應採全觀型規劃設計，以利面狀推動示範地區之整體性規劃與建設**

為發揮整體建設之加值綜效，建構具在地文化特

色、樂活、友善之宜居城鎮，建請內政部針對本計畫內各項子計畫補助案設立整合型申請窗口統一收件，研修單一申請補助作業須知，並得按類型別方式辦理，完整掌握整體計畫資訊，以建立一統合性引導機制，有效引導地方政府適切提案，朝向財務創新加值、改善地方環境品質、符合城鎮風貌型塑之政策方向辦理，以發揮公共建設整體綜效。

另請內政部於辦理本計畫工程督導考核與績效評鑑時，就地方政府之執行成效列為下一年度經費補助審議之依據。例如可於人行道之規劃設計訂定相關樹木植栽之規範，並於完工後一定時間內進行養護管理成果評鑑，以作為後續計畫補助之參考，俾引領地方政府重視人行道之綠色環境建構與管理維護工作，提高城市綠覆率。

## **五、建議提升平臺審議效能，有效掌握相關部會資源投入情形**

為強化本計畫之提案品質，增進審議效率，建請內政部針對地方政府提案之影響及受益範圍等重要項目進行初審，擇優汰劣，並責成地方政府就所提計畫已獲部會補助及未來規劃爭取部會之資源或協助者應予明列，必要時提供相關計畫書及摘要資料會請相關機關進行書面會審，以縮減本計畫整體審議時程，提升推動平臺審議效率。

另為有效統合相關部會既有補助資源，建議內政部調整審議運作模式，設定地方政府之統一提案期間，以利經推動平臺審議通過之案件，各部會均能優先列

為補助對象。另為檢驗所核定案件是否能獲得相關部會支持，並分期共同投入建設資源，建議內政部應針對相關部會資源投入情形進行追蹤，掌握計畫統整資源之效果，以發揮中央計畫型補助有效促進地方長遠發展之功能。

#### **六、加強督導地方政府工程及預算執行，以提升整體計畫經費支用執行率**

針對騎樓整平計畫年累計支用比落後一節，建請內政部透過現有計畫管制及公共工程督導機制，提升查核督考強度，並透過工作里程碑管控各階段應完成事項，逐步追趕已落後之執行進度。

另針對地方政府執行進度大幅落後或遭遇執行障礙之計畫，除定期召開檢討會議，逐案檢討各補助案件執行情形外，必要時宜赴地方政府加強督導，另如單一工程流標超過一定次數及未及於期限辦理完成者，建請內政部(營建署)滾動式檢討，必要時辦理撤案，將資源改挹注至執行績效較佳之其他縣市政府。

## 附件 查證照片



圖 1 於內政部營建署會議室進行本次查證綜合座談



圖 2 實地訪查宜蘭縣政府跨域整合建設計畫：「宜蘭河邊的維管束計畫」工程



圖 3 實地訪查苗栗縣政府都市生態水岸環境營造示範計畫：「北勢溪環境營造計畫」施工現況



圖 4 實地訪查苗栗縣政府市區道路人本環境建設計畫：苗栗縣竹南鎮環市路三段周邊人行道等



圖 5 實地訪查高雄市政府跨域整合計畫：「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」施工現況



圖 6 實地訪查高雄市政府建築物騎樓整平計畫：鼓山區裕誠路等