

# 目 錄

第一章	緒論	1
第一節	研究緣起與動機	1
第二節	研究目的與問題	3
第三節	相關文獻評析	4
第四節	研究架構與方法	5
第五節	名詞概念界定	8
第六節	章節安排	13
第二章	文獻探討	15
第一節	休閒農業理論	17
第二節	政策執行理論	38
第三節	服務導向理論	67
第三章	我國休閒農業政策之發展與現況	83
第一節	我國休閒農業政策之發展	83
第二節	我國休閒農業之推動類型	86
第三節	政府推動「一鄉一休閒農漁園區計畫」概況	88
第四節	南投縣一鄉一休閒農漁園區計畫介紹	92
第四章	研究方法	99
第一節	研究調查方法	99
第二節	研究限制	106
第五章	研究發現與分析	107
第一節	計畫研提決策分析	108
第二節	計畫規劃過程分析	113
第三節	執行機構、人員、溝通與資源分析	129
第四節	計畫執行監測分析	147

第五節	利害關係人分析	149
第六節	環境因素分析	167
第七節	綜合探討	175
第六章	建議與結論	191
第一節	建議	191
第二節	未來研究方向	201
第二節	結論	202
附錄：		
附錄一	九十年度「一鄉一休閒農漁園區」計畫大綱及研提 原則	205
附錄二	深度訪談題目	207
附錄三	深度訪談紀錄	211
參考書目		277

# 第一章 緒論

## 第一節 研究緣起與動機

近年來國內政經結構轉變，加以國際間因自由化、國際化，致互動頻度與範疇擴大，各國均易受全球景氣波動所影響。尤以我國屬小農經營型態，更易遭受自由貿易競爭之衝擊，也因而正面臨多種挑戰，如農業競爭力下降，在地傳統產業發展與農民對地方認同、及我國加入 WTO 組織等種種內在與外來情勢的影響之下，臺灣農業正面臨轉型及重新定位之樞紐，除了要從生產面拓展農業機能，創造農村的經濟力以外，也必須思考由生活面與社會面改善農村生活環境，及提高農民收益。

適於近來由於工商業社會生活緊湊，致使國人冀望紓解身心，注重休憩活動的需求日益增加，由風景區及遊樂場所，假日所呈現的擁擠人潮可以得知外，從行政院主計處的統計資料顯示，我國國民娛樂消費支出佔總消費支出的比例，由民國五十三年之 1.2% 增加到八十九年的 13.51% 之數字亦能瞭解。<sup>1</sup>此外，政府自民國九十年起實施週休二日，<sup>2</sup>使國人休憩之期望與法令互相配合，更得以實際尋找達到紓解緊繃情緒的生活模式。

農村與農業為自然景觀腹地最大之處所。因此，當人們尋求接近自然的休閒遊憩場所之時，農村的自然生態環境正提供了一個絕佳的場地。換言之，即發展農業的休閒功能，可讓國人有更好的休閒度假選擇。而休閒農業的發展，可將都市人潮帶到鄉村

---

<sup>1</sup>行政院主計處，《八十九年家庭收支調查報告》，第十一表 - 家庭消費支出按消費形態分，頁 28。

<sup>2</sup>中華民國八十九年七月十九日，總統華總一義字第 8900177720 號令公布之公務員服務法修正條文中，第十一條規定：「公務員每週應有二日之休息，作為例假。業務性質特殊之機關，得以輪休或其他彈性方式，前項規定自民國九十年一月一日起實施，。」

休閒、遊憩、消費，具有振興農村經濟、提升農業人口就業機會、增加農民所得之功效。

在我國加入 WTO，隨著貿易自由化、國際化的情況下，弱勢的農業，惟有發展與進口產品區隔的非貿易財及地方文化特色，方具有競爭力，而農業的農村生活體驗與生態景觀等觀光休閒資源，也正符合此一特性。<sup>3</sup>政府為因應加入 WTO 及減緩對農業之衝擊，特將「休閒農業」列為當前農業政策之施政重點。亦即冀期將傳統農業的一級產業，轉向提供田園景觀、農家生活、農村文化，以服務顧客為導向的三級產業。因此，行政院農業委員會特於九十年五月間積極推動「一鄉一休閒農漁園區計畫」，期望以整合農村社區農漁產業資源、休閒設施、藝文活動、古蹟景點等資源以策略聯盟方式構成鄉鎮級休閒農漁園區，採自力發展及創造在地就業機會的模式去推動，以促進及活絡農村經濟。<sup>4</sup>

南投縣位居於台灣本島中央，是一典型的農業縣，人口分布多與農業生產息息相關，雖於八十八年歷經九二一百年大地震，受創極為嚴重，惟在政府極力輔導重建，縣民高度努力下，已逐步走出傷痛的陰影，並致力於家園重建。在農委會推動「一鄉一休閒農漁園區計畫」中，南投縣（全縣十三鄉鎮）計有草屯鎮、南投市、中寮鄉、埔里鎮、水里鄉及鹿谷鄉等六個鄉鎮市入選，相較於全國入選的四十六鄉鎮市，<sup>5</sup>與台南縣（全縣三十一鄉鎮市）及台中縣（全縣二十一鄉鎮市）獲選的六個鄉鎮數相同。<sup>6</sup>南投縣因震災造成先天資源較弱，且政府對計畫補助金額相同之下，經

---

<sup>3</sup>廖耀宗，知識經濟與農業策略聯盟，《農政與農情》，第 117 期，行政院農業委員會，民 91.03，頁 52-53。

<sup>4</sup>行政院農業委員會，九十年度「一鄉一休閒農漁園區」計畫大綱及研提原則，九十年五月二十八日（九〇）農輔字第九五五八二號函。

<sup>5</sup>陳希煌，農業施政 - 未來的回顧與展望，《農政與農情》，第 115 期，行政院農業委員會，民 91.01，頁 160。

<sup>6</sup>行政院農業委員會，一鄉一休閒農漁園區，休閒農業旅遊資訊易遊網，<http://ezgo.coa.gov.tw/leisure/county-index.htm>。

營者必將更加致力於此一服務導向農業政策之構思與推動，方能達到預期目標，因此其辦理情形應可做為此一政策檢討之參考，故本研究特以南投縣九十年獲得核定為「一鄉一休閒農漁園區計畫」之六個鄉鎮為研究對象。

回顧台灣地區休閒農業的發展歷程，除六十年代的森林遊樂區，係以生態保育及森林遊樂之觀點，<sup>7</sup>由政府進行開發外，歷年來各類型的休閒農業（場）設施之開發、設置，均由民間主動申請，政府居於輔導立場，依相關法規予以審查外，從未有如本次所推動的「一鄉一休閒農漁園區計畫」，由政府主動函知各縣市政府提報計畫，採自力發展及創造就業模式等目標及宗旨推動，其成效如何？值得探討。

## 第二節 研究目的與問題

台灣由於都市化社會出現，人口成長快速，加以國民所得提高，消費能力提升，及政府實施週休二日，使國人之休閒時間增加，故心嚮往自然之綠地空間，期能紓解壓力，因此利用農村田園的自然景觀，結合農村文化等資源加入規劃，由政府予以輔導補助，除可充分提供國人假日最佳的休閒旅遊去處，也正符合 WTO 綠色政策 - 資源結構調整之規定，可謂一舉數得。因此行政院農業委員會於九十年度推出「一鄉一休閒農漁園區計畫」，以「農業結合旅遊」、「農業結合教育」、「農業結合休閒」的方式，來發展農地利用型服務業，期能協助農民提升經營層次，從事農業服務業，以振興國內農業產業之活力，並創造就業機會，一方面紓緩我國加入 WTO 對農業之衝擊，一方面加強農地及自然資源之利

---

<sup>7</sup>楊正寬，《觀光行政與法規》，台北：揚智文化，民 90，頁 10。

用。<sup>8</sup>

九十年行政院農業委員會計核定十四個縣市四十六個鄉鎮市推動此計畫，可謂是符合 WTO 綠色政策之規範，有益農業轉型、及農民轉業之一項服務導向的農業政策，且於全國各地大規模的同步推動，因此本研究希望藉由理論及實際執行等之層面進行探討，並瞭解政府推動「一鄉一休閒農漁園區計畫」之目標及內容，於經過將近一年期間，其執行情況是否與政府當初所設目標相符，有無需要改進之處？均可一併探討發現，俾提供政府作為研擬政策及輔導之參考。

故本研究擬以該計畫影響最為直接的承辦單位及農民為研究對象，探討之問題如下：

- 一、探討政府推動「一鄉一休閒農漁園區計畫」之執行成效為何？
- 二、探討政府推動「一鄉一休閒農漁園區計畫」之執行與政策目標是否相符？有無需改進之處？
- 三、主辦人員與農民對此一政策之瞭解及回應如何？

### 第三節 相關文獻評析

政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫，其屬休閒農業之範疇，此一農業政策之目的，係冀期將農業由生產導向之產業，提昇為生產結合休閒遊憩的一種具有特色的服務導向之產業。因此為瞭解前人之研究，經進入國家圖書館所建置之「全國博碩士論文摘

---

<sup>8</sup>行政院農業委員會，因應加入 WTO，輔導農民轉型經營休閒農業已陸續開跑，《農政與農情》，第 114 期，民 90.12，頁 117。

要檢索」資料庫中，<sup>9</sup>該資料庫提供自民國 45 年至 90 學年度間之博碩士論文摘要 221,403 篇，以供查詢。<sup>10</sup>經進行與本研究主題可能相關之服務導向、政策執行、農業政策、農業政策評估、及休閒農業等關鍵字之研究論文檢索，雖共獲得 1,536 篇博碩士論文，但其中只有 42 篇與休閒農業之研究有關，惟其均係從資源運用、設施規劃、消費者行為、休閒農業功能等方面進行研究探討，均未有針對休閒農業政策執行成效之研究，更未有針對政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫之休閒農業政策進行研究者，因此可知，本研究之文獻極為缺乏，故本研究之進行有其價值及意義。

## 第四節 研究架構與方法

### 壹、研究架構

本研究主要在探討政府推動以服務為導向的農業政策，將農業由一級生產性的農業，結合農業資源，予以規劃設計及加入服務層面之後，成為供民眾休憩及調節緊張生活所需的三級休閒服務產業（請參閱第 19 頁圖表說明）。政府推行此政策之目的，係期望地方透過鄉（鎮、市）內資源整合，並加以規劃設計後，能具有創造商機、振興地方產業，促進農村經濟發展之功效，，主要係為解決我國加入 WTO，農業所面對之衝擊，期將農業產業予以升級，以提升農民之就業及增加農民之收入。

該項政策雖係由中央制定，但計畫則由鄉鎮研擬後向上呈報核定後實施，故其計畫之決定、規劃、執行過程與監控、利害關

---

<sup>9</sup>國家圖書館，全國博碩士論文摘要檢索系統，  
[http://datas.ncl.edu.tw/cgi\\_bin/theabs/flywebi.cgi](http://datas.ncl.edu.tw/cgi_bin/theabs/flywebi.cgi)。

<sup>10</sup> 91 年 9 月 9 日進入國家圖書館查詢之數據資料。

係人及外界之環境因子等，均與政策之執行有密切關係，故本研究將以圖 1-4-1 的研究概念為基礎，將一鄉一休閒農漁園區計畫依照典型公共政策之執行過程，分為決策、規劃、執行、監測、利害關係人及環境因素等六階段，分別進行研究工具設計，並作為資料分析的基本架構。因此，本研究將透過鄉（鎮、市）主辦部門或農民進行質性訪談，以深入瞭解本項政策之推行，是否確實達到提升農業經營層次，成為服務性產業，提昇農民就業機會及增加收益之政策目標。

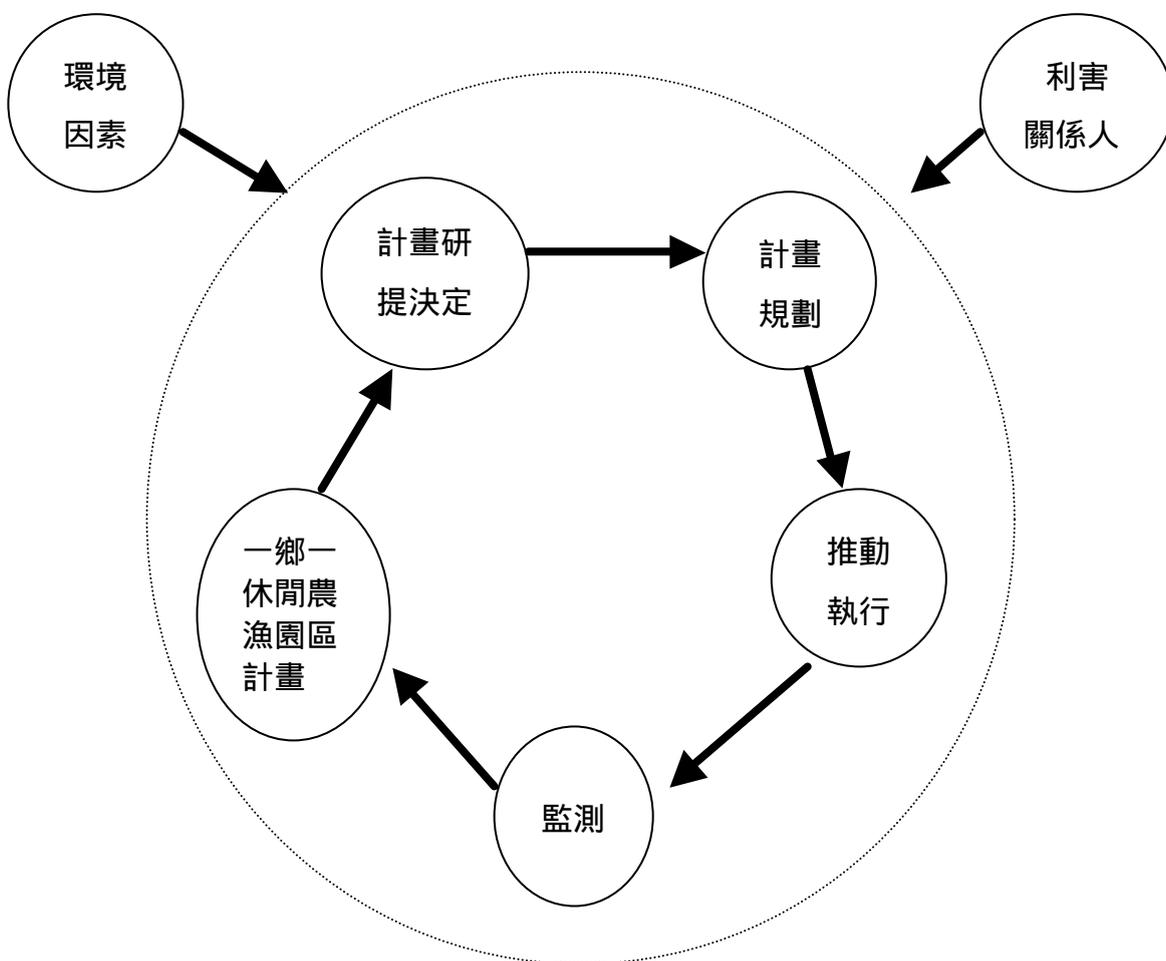


圖 1 - 4 - 1 研究概念架構圖

## 貳、研究方法

政府於九十年推動一鄉一休閒農漁園區計畫，至本研究至各鄉鎮進行深度訪談及參與觀察時，有多個園區之設施尚未完工，如以量化方式進行問卷調查，恐誤導民眾之觀點，且亦無法深入瞭解該計畫之執行情況，因此本研究為求能深入獲取該計畫執行上之資訊，及是否符合施政目標，故以採取文獻探討、質性訪談等研究方法進行研究，茲分別說明如下：

### 一、文獻探討

「文獻」一詞，《辭海》解釋為：原意指典籍與宿賢，<sup>11</sup>今則係專指記載歷史上有參考價值的圖書文物及制度之資料，<sup>12</sup>換言之是指記錄過去有歷史價值的知識。文獻亦是一種準觀察的工具，一般使用於追蹤或試探性的研究上，以彌補其他（如觀察或訪問法）方法的不足，且文獻本身亦深具歷史價值，因此對文獻進行探討，亦是質性研究重要方法之一。<sup>13</sup>

本研究相關的文獻探討來源，除了與研究有關的書籍、期刊、論述、政府部門之文件、報告外，並以與本研究相關之關鍵詞，如服務導向、政策評估、農業政策、農業政策評估、休閒農業等，自國家圖書館全國博碩士論文資訊網等服務網絡中，搜尋相關資料，以供文獻分析之基礎資料。同時藉以深入瞭解與研究主題有關之現況、問題及啟示，俾供進行研究之參考。

---

<sup>11</sup>熊鈍生，《辭海》，台北：台灣中華書局，民 70.05，頁 2053。

<sup>12</sup>王熙元，《小牛頓國語辭典》，台北：牛頓出版公司，民 80.05，頁 432。

<sup>13</sup>歐用生，《質的研究》，台北：師大書苑，民 84.03 三版，頁 20-21。

## 二、質性訪談

本研究所探討之南投縣一鄉一休閒農漁園區計畫，因係政府首次正式推動之服務導向農業政策，其計畫研提、規劃、執行均由縣政府及鄉鎮農會或公所負責辦理，其詳細內容或特殊經驗，只有少數實際參與人員能夠提供，因此，本研究對鄉(鎮、市)主辦部門或有參與之農民進行質性訪談，訪談結果將以內容分析法，基於政策執行過程各階段進行分析，另並對推動情形參與觀察俾獲取更深入之資訊，以利本研究之探討。

## 參、研究限制

運用問卷或訪談進行社會與行為科學研究，常囿於研究者之人力、物力、施測時間及情境等因素，使研究有所限制，本研究亦有多項限制如下：

- 一、本項政策政府於九十年五月間函知各鄉鎮市依計畫原則提報計畫，同年九至十月核定計畫，同年十二月底前開園，故各園區至本研究進行深度訪談時，仍有諸多設施尚未完成，未能完整的提供遊客進行遊憩，為免誤導遊客之觀點及影響研究之效度，故本研究則未對遊客進行休憩滿意度調查，恐有影響研究之廣度，為其限制之一。
- 二、本項政策政府於全國十四縣市四十六鄉(鎮、市)推動，因限於人力、物力、時間等，未能至每個鄉(鎮、市)進行抽樣調查，故無法實際探知各鄉(鎮、市)的推動情形，僅能以南投縣推動之六個鄉(鎮、市)之辦理情形，向外推估，未能瞭解全貌，恐有影響研究論證與結果之通則化，為其限制之二。

## 第五節 名詞概念界定

本研究主要在於探討「一鄉一休閒農漁園區」之政策執行成效，為釐清觀念及瞭解本研究內較為重要或特殊之名詞，謹予以界定說明如下：

### 壹、休閒

隨著經濟發展、社會進步、個人經濟收入增加及我國實施週休二日政策，使國人可支用時間增加，工作和休閒已是國人生活的兩個主要重心。「休閒」(leisure)原是拉丁語的“licere”轉化而來，係指擺脫工作後的自由時間或活動兩個層面。法國社會學家杜馬茲迪埃(Joffre Dumazedier)認為休閒「就是個人從工作崗位、家庭、社會義務中剩餘出來的時間。」所以人們所謂休閒，都認定是當一個人完成了他的工作，滿足其基本需要後，所屬於自己可支配的時間。<sup>14</sup>換言之，即在工作之餘，除需遵守相關規範外，可由個人完全支配自由安排利用，而不受任何拘束之時間。

休閒既屬可自由支配安排之時間，因而依個人所好產生各種不同之支配與看法，故一般常見之定義有下列幾種：<sup>15</sup>

- 一、從「遊憩」的觀點看：即認為「休閒」與「遊憩」是同義，如休閒是在閒暇時所進行自發性的活動；或休閒是經由個人選擇參與的一種經驗或活動，以得到歡樂和滿足。
- 二、從愉悅的觀點看：所說的休閒是處在一種愉快的情境，如亞里士多德所說，只有休閒的人，才能享受幸福快樂

---

<sup>14</sup>劉純，《旅遊心理學》，台北市：揚智文化，民90，頁4。

<sup>15</sup>J. S. Shiuers, *Leisure and Recreation Concepts : A Critical Analysis*, Boston : Allyn & Bacon, Inc, 1981, pp.103-128.

和美滿的人生。

- 三、從恢復精神的觀點看：主要目的使人能在消除疲勞恢復精神以後繼續投入工作。
- 四、從一種存在狀態的觀點看：是指「所為就是目的」的心境和態度。
- 五、從功能的觀點看：認為休閒是遠離平日工作、家庭、社會責任的約束所從事的活動，以達到放鬆心情、增廣見聞、社會參與、及提昇創意的功能。
- 六、從社會階層的觀點看：認為休閒是資產階級的象徵，且休閒已成為一種世俗所用以炫耀身分地位的表徵，只有中上階層和資本家，才能有休閒之權利。
- 七、從時間的觀點看：多數人認為休閒就是自己支配自己餘暇的時間，或是不受職責約束的自由時間；也就是可以自由裁量的時間。

綜合以上觀點得知，休閒可分為下列三種類型：<sup>16</sup>

- 一、美滿人生型：認為只有在休閒的情境下，人們才能真正的達到幸福快樂美滿的人生境界。此類型又可區分為知識型、藝術型及悠閒型三種。
- 二、教育體驗型：認為具有教育體驗的休閒活動，可引導參與者在一定形式或遊戲規則下進行，以達到教育目的的活動。此類型又可區分為競技遊戲型、一般遊戲型、民俗文化型及親身體驗型四種。
- 三、生活調適型：認為人們在工作之餘，為達到生活調適的活動均屬之。此類型又可區分為戶外遊憩型、消遣娛樂型及社交聯誼型三種。

---

<sup>16</sup>鄭健雄，台灣休閒農場企業化經營策略之研究，博士論文，台灣大學農業推廣研究所，民86，頁19-22。

政府致力推動的一鄉一休閒農漁園區計畫，所要發展的休閒農業，均依各鄉鎮之特色，並與各種資源結合而成，其依不同特點而分別具有美滿人生、教育體驗、生活調適等類型，各有其特色及吸引力，也因而可以提供人們適當的休閒場所，達成休閒之目的。換言之，即一鄉一休閒農漁園區計畫之辦理鄉鎮，依其自然資源、農業特色等，可具有美滿人生、教育體驗及生活調適之內涵，俾提供人們達到休閒之目的。

## 貳、服務

服務是一個新興的名詞，也是一個抽象的名詞，行銷學大師 Kotler 指出「服務是一個組織提供另一個群體的任何活動或利益，基本上是无形的，且無法產生事務的所有權，服務的生產也許也可能不會附著於實體產品。」讓我們瞭解服務是一種無形的、可變的、不能分割的產品。<sup>17</sup>Leboeaf 告訴我們服務是一種團隊運作，必須注意品質，他指出服務是一個成功的企業，不僅教導員工如何對顧客微笑或表現親切的態度之外，也必須使員工能轉化成一個「以客為尊」的力行團隊，給顧客有高品質的服務。<sup>18</sup>石滋宜則以現代的術語，簡淺易懂的名詞來詮釋，他指出服務是以真誠用心（Sincere）、精神抖擻（Energetic）、創意革新（Revolutionary）優質作為（Valuable）爭取好感（Impressive）充分溝通（Communication）愉悅處事（Entertainment）的特質來為顧客服務（Service）。<sup>19</sup>服務的目的，除了是要滿足「顧客」的需求之外，黃朝盟則進一步的指出，服務更重要的目標是要增進整體社會及國人的生活品質，所以服務品質的提升，重點不在於將生產服務的過程標準化，而是需將服務的環節與組成元件緊密

---

<sup>17</sup>方世榮譯，Philip Kotler 原著，《行銷管理學 - 分析、計畫、執行與控制》，第九版，台北：東華書局，民 87.02，頁 531 - 535。

<sup>18</sup>李成嶽譯，Leboeaf, Michael 原著，《如何永遠贏得顧客》，台北：中國生產力中心，民 79，頁 5。

<sup>19</sup>石滋宜，行政革新，人人革新，《人力發展月刊》，第 41 期，民 86，頁 36 - 42。

的結合。<sup>20</sup>

綜合上述各種對服務的定義，可以瞭解服務是一種無形的活動，服務的過程必需要有人來執行，除了必須展現真誠、創新、愉悅及優質作為的特質，來服務顧客，滿足顧客的需求外，必須使服務的環節與組成元件緊密的結合，以提升服務品質，所以它也是一種注重「品質」的力行活動。

政府九十年度所推動的「一鄉一休閒農漁園區計畫」，主要在提升農業的經營層次，由一級的生產產業，提升為三級的服務產業，亦即將農村自然生態的優質景觀，提供國人休閒旅遊的一個最好去處，並配合農民原即具有的熱忱、純樸、真誠的待人處事態度，用以服務前來遊憩之顧客。

### 參、一鄉一休閒農漁園區計畫

我國農業發展條例明訂，休閒農業為「利用田園景觀、自然生態及環境資源，結合農林漁牧生產、農業經營活動、農村文化及農家生活，提供農民休閒，增進國民對農業及農村之體驗為目的之農業經營。」<sup>21</sup>而「一鄉一休閒農漁園區」計畫即是秉持此一原則，希望將農業及農村的自然景觀，提供民眾休閒遊憩及體驗農業的一種農業經營，所以它是屬於休閒農業的範疇。

近年來農業生產因面臨自由競爭市場及勞動人力的改變，擴大了城鄉差距等因素，使農業競爭力下降，在地的農業產業發展產生問題，政府有鑑於此，特別於九十年推動「一鄉一休閒農漁園區」計畫，旨在輔導農民，結合鄉內既有的農業設施、企業經

---

<sup>20</sup>黃朝盟，全面品質管理策略，《公共管理》，台北：商鼎文化，民 87，頁 652 - 653。

<sup>21</sup>行政院農業委員會，《農業發展條例及相關法規》，台北：農業委員會，民 89.08，頁 2。

營理念、行銷及資源利用等觀念，<sup>22</sup>將地方具有特色的自然景觀、農產品及農村人力等加以組合動員，建立休閒農漁園區，期望吸引遊客前來休閒遊憩與消費，以增加在地就業機會，活絡農村經濟的一項協助農民轉型從事休閒服務性的產業。<sup>23</sup>換言之，即希望藉由該項計劃之執行，提供台灣農業另一個轉行之機會，並期提高休閒品質，使農業、農民及休閒民眾能獲得三贏之局面。

## 第六節 章節安排

本研究之結構共分為六章，章節安排如下：

第一章緒論。含本研究之研究緣起與動機、研究問題與目的、相關文獻評析、研究概念界定、研究架構與方法及研究限制等，一一加以敘述分析，俾能充分瞭解本研究之主題與內容。

第二章文獻探討。就休閒農業、政策執行及服務導向等相關理論及文獻進行探討，以為研究架構及實證研究之參考依據。

第三章我國休閒農業政策之發展及現況。針對我國休閒農業政策之發展過程及推動現況予以整理分析，以供瞭解我國休閒農業政策之發展背景。並對本研究所進行探討之南投縣六個辦理「一鄉一休閒農漁園區計畫」的鄉鎮知計畫內容予以敘明簡介。

第四章研究方法。在科學驗證時代，要瞭解政府推動「一鄉一休閒農漁園區」政策之執行成效，及各界之反應，必須以科學方法加以檢定，俾求得真實面。本研究將以文獻探討及質性訪談方法進行研究。故本章係從各理論模式與相關文獻、文件中，漸

---

<sup>22</sup>行政院農業委員會，休閒農業旅遊資訊網，[http://ezgo.coa.gov.tw/leisure/county\\_index.htm](http://ezgo.coa.gov.tw/leisure/county_index.htm)。

<sup>23</sup>陳希煌，《農林漁牧逍遙遊—農業休閒手冊》，台北：中華民國自然生態保育協會編印，民 90.12，序一。

予修正及建立本研究之研究調查方法。同時說明本研究之訪談內容設計及方式等。

第五章研究發現與分析。本章深入探討研究假設，深度訪談、資料分析及資料處理等。以實證資料分析一鄉一休閒農漁園區計畫之決定、規劃、監控、執行、環境因子及利害關係人之間相互關係之探討，以進行實證結果分析。最後針對本研究訪談資料，進行綜合探討，以分析該計畫之執行成效，及相關執行上之問題，以供各界參考。

第六章結論與建議。綜合前述，如第二章之文獻探討、第三章我國休閒農業政策之發展與現況、第四章研究方法探討、第五章質性訪談之研究發現與分析等，將之歸納為本研究之總結論，並針對其中有關鍵性發現部分，研提建議意見以供政府有關機關及未來學術研究之參考。

## 第二章 文獻探討

我國加入 WTO 之後，政府為因應經濟自由化、國際化之衝擊，並配合當前國人旅遊休閒之需求，特別推動「一鄉一休閒農漁園區計畫」的休閒農業政策，除了可因應當前趨勢，輔導整合鄉鎮農漁產業資源，提昇經營效率，以繼續發揚農業生產功能外，並希望將農業與休閒遊憩活動互相結合，發揮農業生產、生活及生態保育的服務功能。

政府在休閒農業政策之「一鄉一休閒農漁園區計畫」中，亦明白的指出，希望各鄉鎮能利用農業的經營活動、農村之設施、與結合農業人文資源，在經過慎密的規劃設計，及建構鄉鎮休閒旅遊網之後，能成為一個理想的休閒遊憩農漁園區，以期能達到農業生產、生態平衡與農村休閒旅遊之效果，及增進國人體驗農業與農村之機會，並藉由國人對農業與農民的關心及支持，增加農產品之銷售和農民的就業機會，以達到提高農民收益與促進農村繁榮的目標。換言之，要讓民眾前來休閒旅遊、體驗農業、增加農產品銷售及提高農民就業機會，則各鄉（鎮、市）必須用心規劃及經營其休閒農漁園區，使之具有一定之魅力，也就是該鄉（鎮、市）必須規劃及結合所具有之特色資源，以吸引遊客；另則在設施及服務方面，必須滿足消費者之需求。也正如陳昭郎所指，休閒農業的本質，是結合農業產銷特色與休閒遊憩的一種服務性產業，其發展應以結合農業經營、農民利益、自然環境保育為主，並應以滿足消費者需求為導向的經營型態。<sup>24</sup>

依據國家圖書館所建置之「全國博碩士論文摘要檢索系統」

---

<sup>24</sup>陳昭郎，農業旅遊之源起與現況，台灣農業旅遊學術研討會論文成果報告書，農業旅遊策進會，民 89.09，頁 7。

資料庫中，自民國 45 年至 90 學年度間共提供 221,403 篇博碩士論文摘要，經進行與本研究題目可能相關之研究論文檢索，獲得結果如下：

- 一、當鍵入「服務導向」時，檢索結果計有 64 篇博碩士論文，曾引用「服務導向」之詞彙，但均與休閒農業之研究無關。
- 二、當鍵入「政策執行」時，檢索結果計有 830 篇博碩士論文，曾經引用「政策執行」之詞彙，惟均與休閒農業政策執行評估之研究無關。
- 三、當鍵入「政策評估」時，檢索結果計有 250 篇博碩士論文，曾經引用「政策評估」之詞彙，惟均與休閒農業政策評估之研究無關。
- 四、當鍵入「農業政策」時，檢索結果計有 267 篇博碩士論文，曾經引用該詞彙，其中一篇碩士論文與休閒農業有關，但非探討休閒農業政策之研究者。
- 五、當鍵入「農業政策評估」時，檢索結果計有 3 篇論文，曾經引用該詞彙，但均非探討「休閒農業政策評估」之研究。
- 六、當鍵入「休閒農業」時，檢索結果計有 122 篇博碩士論文，曾引用「休閒農業」之詞彙，其中博士論文 10 篇，碩士論文 112 篇，所佔比例約為 0.05%，可見「休閒農業」不僅是一項農業革新，也是一項新興事業，<sup>25</sup>故其研究仍未受到博碩士研究生之重視；尤其再進一步深入探查各論文的研究題目時，發現這 122 篇博碩士論文中，以休閒農業之範疇為論文名稱，並進行研究者，計有 42 篇，其餘僅係於論文中提及「休閒農業」之字眼而已。

此 42 篇休閒農業之研究論文，則多係以發展策略、資源運用、設施規劃、消費者行為、顧客滿意度等為研究重點，未有以「政策執行」之角度做為論文名稱進行研究者。因此

---

<sup>25</sup>簡文憲，休閒農業推展及回顧，《行政院農委會花蓮區農業改良場專訊》，第 32 期，休閒農業專輯，民 89.06，頁 5。

有關本研究之文獻可謂極為缺乏，亦更無針對政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫之執行成效進行研究者，故本研究之探討具有其價值及意義。

本研究謹配合研究主題，從休閒農業、政策執行與服務導向等理論與文獻進行分析探討。

## 第一節 休閒農業理論

休閒時代來臨，加以具有優美田園景觀、潔淨的綠色大地、純樸的人文社會等，都是城市民眾嚮往的體驗與生活模式。因此為了提昇精神層次的享受，與延續、確保及維護綠色資源，農業休閒化之趨勢成為當前之熱門主流。故「休閒農業」亦由政府列為因應加入世界貿易組織，促進農業發展所積極推動的新政策之一，主要是在結合農業資源和休閒遊憩需求之特性，使農業所具有的農業生產功能，與樸實的農村生活及農業自然的生態景觀，能互予融合，提供國人休閒遊憩的新據點，以提昇精神生活層次。

要對政府推動且具有服務導向的休閒農業政策 - 「一鄉一休閒農漁園區」計畫之執行成效，進行適當的研究探討，對休閒農業及經營、體驗等，擁有清晰明確的概念極為重要，本研究謹予以詳加探討。

### 壹、休閒農業之意義

休閒農業一辭之含義最早係於七十八年四月在國立台灣大學舉行的「休閒農業研討會」上，特別給予的銓註，指休閒農業為「利用農村設備、農村空間、農業生產的場地、產品、農業經營

活動、生態、農業自然環境及農村人文資源，經過規劃設計，以發揮農業與農村之體驗，提升遊憩品質並提高農民收益，促進農村發展。」<sup>26</sup>政府為配合休閒農業之推動，於民國八十九年修訂「農業發展條例」時，首次將休閒農業之用辭定義納入法律條文中明定：「休閒農業係指利用田園景觀、自然生態及環境資源，結合農林漁牧生產、農業經營活動、農村文化及農家生活，提供國民休閒，增進國民對農業及農村之體驗為目的之農業經營。」<sup>27</sup>

農村規劃學者劉健哲則極為詳盡的指出：休閒農業就是利用農業環境的獨特性（含農村的自然物資與景觀、湖光山色等）；農業生產的多樣性（如農產、園藝、林牧漁業經營場所等）；農村文化的鄉土性（如農村的文物古蹟、寺廟、風俗民情）；農村景觀的優美性（農村建築、聚落、廣場、街道、溪流、農耕景象等）等各項農業與農村的豐富資源，提供都市人或旅遊者閒暇時調劑身心，享受綠意盎然的田野風光，體驗農村生活的樂趣，以達到休閒度假的一種事業。且休閒農業並不限於觀光農業、觀光果園等的發展，或森林遊樂區及休閒農場的開闢，而是要結合農村發展規劃的方式，以創造農村優美舒適的生活環境，並兼顧自然保育及景觀維護，以保持農村風貌與獨特風格，提供優美的度假環境，進而使農村成為人人嚮往的定點或休閒度假地區，帶動農村經濟的發展。<sup>28</sup>另外江榮吉則認為休閒農業，除有共識的定義外，他更指出休閒農業是結合三生 - 生產、生活、生態的農漁業，也更是集合農漁業生產業、加工製造業、及生活服務產業的「六級產業」，其形式是相加的，但其效果則是相乘的。<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup>引自林梓聯，發展休閒農業的做法，《農業推廣文彙》，第35輯，中國農業推廣學會，民79.12，頁94。

<sup>27</sup>同註21。

<sup>28</sup>劉健哲，休閒農業與農村發展，《興大農業》，第31期，台中市：國立中興大學，民88.12，頁1。

<sup>29</sup>江榮吉，休閒農漁業的發展，《興大農業》，第31期，台中市：國立中興大學，民88.12，頁13。

$$\begin{array}{ccccccc}
 \text{一級產業} & + & \text{二級產業} & + & \text{三級產業} & = & 6 \\
 1 & + & 2 & + & 3 & = & 6 \\
 \text{一級產業} & \times & \text{二級產業} & \times & \text{三級產業} & = & 6 \\
 1 & \times & 2 & \times & 3 & = & 6
 \end{array}$$

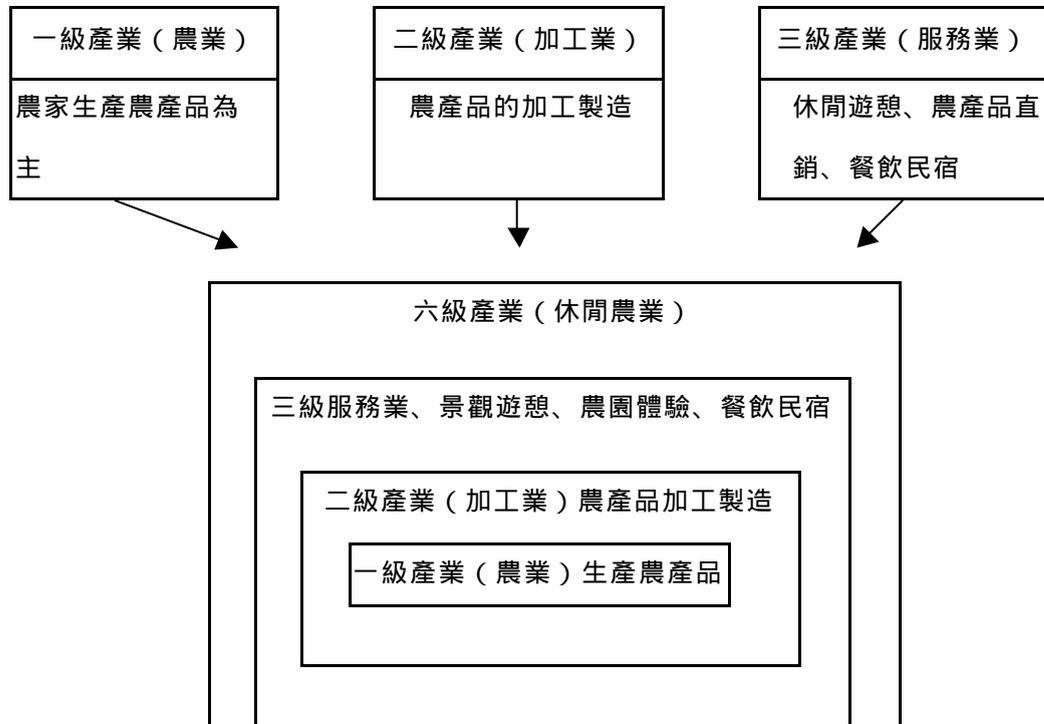


圖 2-1-1 休閒農業形成過程 (資料來源：修改自謝奇明

30 )

陳昭郎亦持相同之觀點，他認為休閒農業可說是為改善農業生產結構、提高農民所得、繁榮農村社會，所採行的農業經營方式。它除維持農業產銷經營活動外，同時提供遊客休閒遊憩之機會，所以結合了初級產業及三級產業的特性，是近年來發展的農業經營新型態。<sup>31</sup>從上述以農業經營的觀點定義顯示，休閒農業是以農業經營及農村資源為基礎，結合休閒遊憩需求，所從事的一種農業經營方式。

<sup>30</sup>謝奇明，台灣地區休閒農業之市場區隔研究 - 以消費者需求層面分析，碩士論文，台灣大學農業經濟學研究所，民 88，頁 27。

<sup>31</sup>陳昭郎，休閒農業發展方向，《大自然季刊》，第 50 期，休閒農牧業專輯，台北：中華民國自然生態保育協會，民 85，頁 6。

另有許多學者則從服務導向的觀點，對休閒農業提出了他們的看法，蕭崑杉認為「休閒農業是以農業或農業區為基礎發展出休閒功能的一種農村服務業。」<sup>32</sup>陳憲明則認為休閒農業是脫離不了「在有生產性的農村環境上，發展觀光遊憩業。」<sup>33</sup>而鄭健雄、陳昭郎亦持相同角度之看法，認為休閒農業實際上隱含農業及農村有形與無形資源的發掘與開發利用，不僅是要將農業從初級產業提昇至三級產業，也不僅是要提高農業所得與維持農民生計，最主要的意義是要為傳統農業開創另一片新的天地，能從傳統生產性的農業，走向休閒服務性的農業。<sup>34</sup>同時陳昭郎對於休閒農業之發展，明確的指出應把握以農業經營為主、以自然環境保育為重、以農民利益為依歸、以滿足消費者需求為導向之發展原則。<sup>35</sup>而鄭詩華則指出休閒農業是以農業環境提供人們從事休閒活動之場所及服務，將農村資源提供觀光遊憩，滿足遊客的需求，並可增加農民的所得。<sup>36</sup>

從以上觀點可知，休閒農業經營即是將農業環境中具有獨特性、多樣性、鄉土性、優美性等之豐富資源，提供民眾親近自然景觀之用，可說是在農業產銷之外，加上了農村景觀與農村文化等具有鄉土特色的「新產品」(休閒服務)，民眾要消費這種具有鄉土特色的新產品(休閒服務)，則須親自到農村才能完成交易和消費，因它具有無形的、無法移動的、獨特的、及鄉土的服務特性。換言之，農村必須具有自然的農村景觀、簡樸的鄉居生活和

---

<sup>32</sup>蕭崑杉，休閒農業區的教育宣導與解說標識，休閒農業經營管理手冊，行政院農業委員會、台灣省農會編印，民 80.01，頁 141。

<sup>33</sup>陳憲明，休閒農業區鄉土的特色及其應用，休閒農業經營管理手冊，行政院農業委員會、台灣省農會編印，民 80.01，頁 28。

<sup>34</sup>鄭健雄、陳昭郎，休閒農場經營策略思考方向之研究，農業經營管理年刊第二期，中國農業經營管理學會，民 86.12，頁 123 - 144。

<sup>35</sup>陳昭郎，休閒農業規劃區組織運作，86 年度發展休閒農業觀摩研習訓練講義，行政院農業委員會、台灣省政府農林廳、台灣省農會編印，民 86.05，頁 39。

<sup>36</sup>鄭詩華，農村休閒農業發展之理念與做法，《台灣農業雙月刊》，第 30 卷第 3 期，台灣省政府農林廳，民 83.06，頁 19。

誠懇敦厚的農民等特色，才能吸引遊客前來農村休閒遊憩。政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫，即是希望結合農村自然景觀及農業經營特性，提供給消費者利用休閒時間前往休憩。

## 貳、休閒農業之功能

休閒農業是結合農業經營與服務業之特性，提供民眾休閒遊憩之用，多位學者（江榮吉、段兆麟、吳堯峰、余玉賢）<sup>37</sup>認為休閒農業是一種具有多目標功能的政策，有下列七種功能：

- 一、經濟功能 - 可增加農村就業機會，改善農村環境，提高農家收益。
- 二、社會功能 - 增進都市居民與農民的接觸，拓展農村居民的人際關係，縮短城鄉差距，提昇農村生活品質。
- 三、教育功能 - 提供機會讓都市居民認識農業、瞭解作物栽培過程、體驗農村生活與認識農村文化及生態環境。
- 四、環保功能 - 促使休閒農業區主動改善環境衛生，提昇環境品質，維護自然生態平衡。並藉由教育解說使民眾瞭解環境保護與生態保育的重要性，俾能主動做好資源保護的工作。
- 五、遊憩功能 - 做為提供民眾休閒遊憩之場所，以從事休閒活動。
- 六、醫療功能 - 可提供民眾休閒活動之場所，以解除工作及生活上的壓力，達到舒暢身心之功效。
- 七、文化傳承功能 - 農村特有的生活文化、民俗古物及技藝，可以藉由休閒農業的發展而提供民眾認知，並使其得以繼續延續與傳承，同時也能再創新的特殊風格之農村文

---

<sup>37</sup>江榮吉，休閒農業之發展，《台中區農推專訊》，第 114 期，彰化：行政院農業委員會台中區農業改良場，民 80.05，<http://www.tdais.gov.tw/search/book3/111-120/114.htm>；段兆麟，休閒農業的意義與功能，<http://140.127.10.147/休閒農業網頁/index/n2.htm>；吳堯峰，《休閒農業與民俗文化》，休閒農業經營管理手冊，行政院農業委員會、台灣省農會編印，民 80.01，頁 39；余玉賢，未來休閒農業的發展方向，《余玉賢論文集》，民 83.08，頁 418 - 420。

化。

休閒農業之推動，具有多項功能，可謂是一項多功效的產業值得推廣。而政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫，其目的也是希望藉由動員農村社區之農漁業資源、休閒設施、農村藝文活動、古蹟景點等資源，提供民眾休閒遊憩之用，並進而達到此多目標的功能。

### 參、休閒農業之規劃與經營管理

李朝賢認為規劃（planning）是一個組織體為達成計畫目標從事資訊蒐集，作成決策，形成管理目標，並選定達成此一目標之行動方案的程序，也就是為達成計畫目標的一個準備過程。<sup>38</sup>郭崑謨也指出規劃主要可消除或降低組織執行目標時所面臨的不確定性，同時可集中力量，全神貫注於目標之達成，且可便於有效而經濟的進行組織的營運和管控作業，<sup>39</sup>因此任何組織或企業為達成某一目標時，均需經過縝密的規劃，以完善的找出達成目標之步驟，方不致因執行過程的疏漏而使計畫失敗。

陳思倫等人指出經營管理即是明智的使用各種方法，以達成最終之目標，也就是將資源（含人、財、物等）作最妥善的安排與規劃，以達成組織目標之過程。<sup>40</sup>孫本初則認為經營管理是為求達成目標，經利用激勵和參與原理，使各相關人員都能親自參與目標之規劃設定過程，將個人願景和組織的目標相結合，並透過管理方式，建立相關人員的責任心和榮譽感，最終之目的是在促使組織目標和績效都能達成的一套管理系

---

<sup>38</sup>李朝賢，《區域發展規劃》，台北市：華泰書局，民 82.11，頁 8 - 9。

<sup>39</sup>郭崑謨，《管理學》，台北市：華泰書局，民 75.01，頁 255 - 257。

<sup>40</sup>陳思倫、歐聖榮、林連聰，《休閒遊憩概論》，台北縣：國立空中大學，民 86，頁 513。

統。<sup>41</sup>由此可知經營管理就是要憑著人為的努力，將休閒要素作最好的安排，以達成組織所希望達成之目標，在精神及意志上一定要抱著人定可以勝天的理念，才可真正發揮管理的功能及人類的智慧。而這種努力必須經由規劃、協調、組織、指揮及控制等系絡，並透過這些系絡將人員、財務、資產、技術與方法等要素相互密切配合，以達成組織之目標。

郭崑謨指出經營管理程序中，首重在規劃，規劃即以達成組織目標為主，<sup>42</sup>因此經營管理與規劃工作二者是互為表裡，為企業經營是否成功之重要關鍵因素。而休閒農業之經營亦與企業經營相同，應重視規劃與經營管理工作，亦即休閒農業之規劃是否符合大眾需求？經營管理是否妥適？均影響休閒農業之永續經營與否。

### 一、休閒農業之規劃

休閒農業區之遊憩資源均各具特質，為能吸引遊客前來遊憩及體驗農業經營，因此對於休閒農業區資源，自需依其特質及內涵加以妥善規劃，故其規劃方式均有所差異，惟其規劃原則卻大致相同，邱湧忠則認為休閒農業，需具有符合有效利用既有農業經營資源；融合地區人文資源及建構農村文化新生命；尊重大自然；滿足環境教育需求；清楚畫定交通動線；落實生態環境理念，發揮視覺品質效果等規劃原則。<sup>43</sup>換言之，即休閒農業雖然具有三級產業的服務導向性質，但仍需以農業經營為主，自然環境保育並重，以農民利益為依歸，建立地方特產及銷售，提昇農民之就業機會及收益，並以滿足消費者需求為導向。

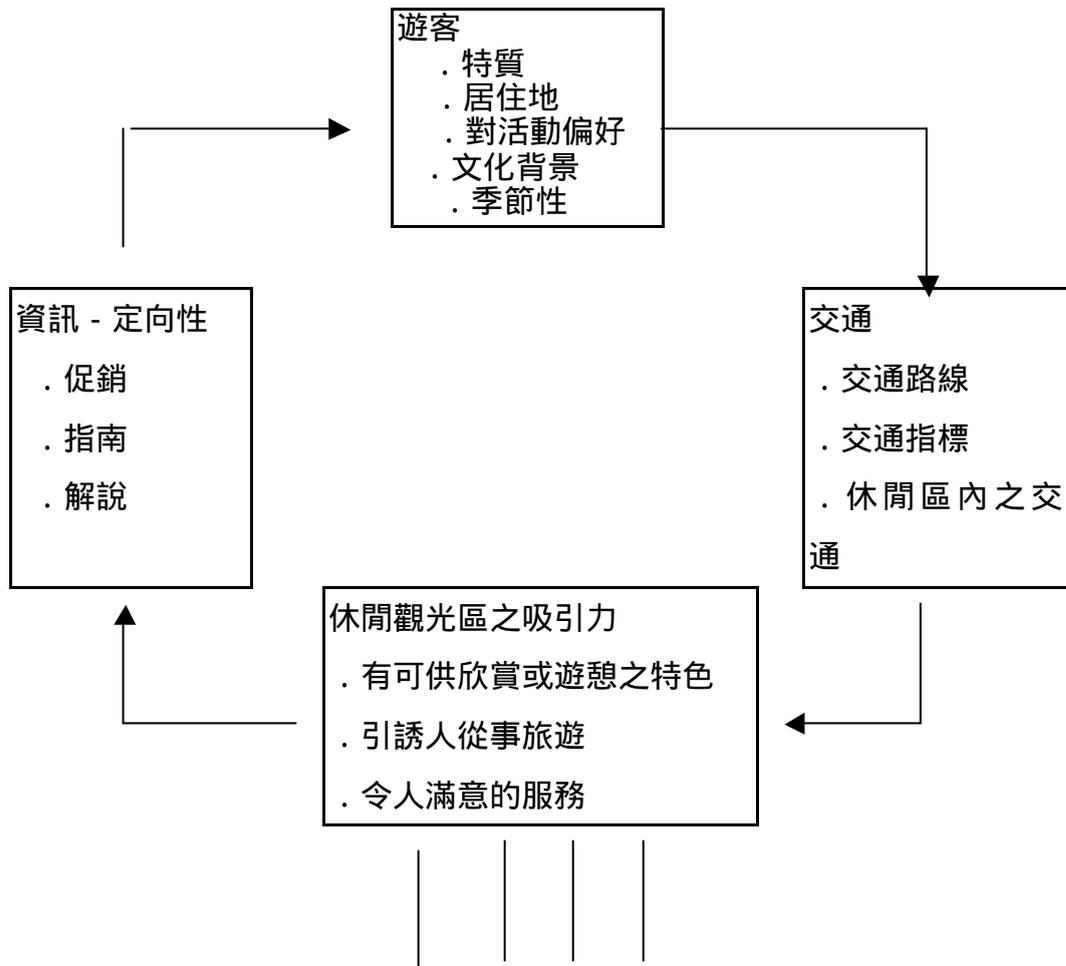
---

<sup>41</sup>孫本初，《公共管理》，台北市：智勝文化，民 90.10，頁 318。

<sup>42</sup>同註 39，頁 253。

<sup>43</sup>邱湧忠，《休閒農業經營學》，台北市：茂昌圖書有限公司，民 90.08 修訂二印，頁 46。

Gunn ( 1979 ) 曾提出「觀光運作系統」( Tourism Functional System )，<sup>44</sup>簡明扼要地揭示觀光動態系統的構成及各成份間之互助關係，對休閒農業之規劃極有助益。此動態系統係由休閒區之吸引力 ( Attractions ) 服務-設施 ( Services-Facilities ) 交通 ( Transportation ) 資訊-定向性 ( Information-Direction ) 遊客 ( Tourists ) 五個相互關連的成份所構成，而所謂的休閒遊憩規劃就是有效地整合「觀光運作系統」的各組成份，及其互相牽連之關係，如圖 2-1-2



<sup>44</sup>引自李明宗，美國休閒農業初探 - 借鏡與省思，《休閒、觀光、遊憩論文集》，台北市：地景企業公司，民 81.08，頁 252 - 254。

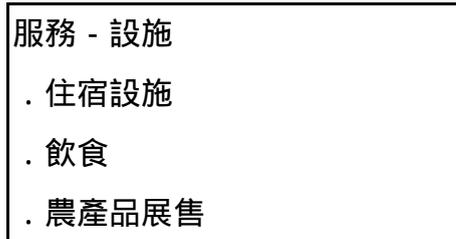


圖 2-1-2 觀光運用系統

資料來源：C. A. Gunn, *Tourism Planning Crane, Russak & Company, Inc.* 1979.

該「觀光運作系統」，對休閒農業規劃極有助益，惟休閒農業主要目的係在增加農民之就業機會及收益，故應在此前題下進行規劃。換言之，休閒農業之規劃必須符合遊客之需求，及具有吸引力，吸引遊客前來旅遊消費，才能提供農民服務之機會及增加農民之收益，也就是說休閒農業是一把雙刃之劍，如果規劃經營得當，則農民與遊客均能互蒙其利，反之則可能徒勞無功。

## 二、休閒農業之經營管理

休閒農業是一項兼顧農業生產與休閒遊憩的服務，故休閒農業所面對不再只是生產與銷售的簡單關係而已，現則涉及人與人之間的服務關係、顧客對產品的滿意程度等，不僅需注重生產的物品，現亦應注重產品產出之過程，亦即服務遞送的過程，故休閒農業之經營管理不僅涉及服務的遞送，也進而影響產業之永續經營問題。因此休閒農業在資源有效開發及經營管理上，必須妥慎的運作，才能達到休閒農業之營運目標。多位學者（鄭詩華<sup>45</sup>、陳思倫等<sup>46</sup>、歐聖榮等<sup>47</sup>、鍾溫清等<sup>48</sup>）認為，經營管理之內容必須包括以下數項：

<sup>45</sup>鄭詩華，農村休閒農業發展之理念與作法，《臺灣農業》，第30卷第3期，台灣省政府農林廳，民83.06，頁20。

<sup>46</sup>陳思倫、宋秉明、林連聰，《觀光學概論》，台北市：國立空中大學，民84.01，頁172-173。

<sup>47</sup>同註40，頁479-481。

<sup>48</sup>鍾溫清、王昭正、高俊雄，《觀光資源規劃與管理》，台北市：國立空中大學，民88.01，頁320-322。

(一)人事管理：

休閒農業能否永續經營往往取決於人事管理之良窳；人事管理包括人力資源管理與服務工作管理。

(二)財務管理：

休閒農業之開發，需投下大量資金，其營運亦有賴合理的資金調度與管理，方能永續經營。

(三)開發規劃管理：

休閒農業之規劃管理工作，應著重於自然景觀的維護，並藉由民俗、民藝、生態、農村生活、農事等之體驗，來滿足社會大眾遊憩之需求。並可吸引遊客就地消費及體驗田園樂趣，進而改善農村環境，提高農民之所得為規劃前提，因而休閒農業之開發規劃必須注意資源基礎規劃、持續經營規劃、監測方法規劃、新資訊建立規劃。

(四)安全管理：

天然災情、人為設施、交通狀況、各項遇難急救措施等有關安全維護管理。

(五)環境衛生管理：

休閒農業係以提供遊客遊憩為主，故遊憩區之廢棄物、環境及飲食衛生等均應加以維護及管理。

(六)服務管理：

周詳的旅遊資訊系統可引起遊客的旅遊動機，且良好的解說教育，有效、迅速的服務可幫助遊客追求及達到高品質之遊憩經驗。

(七)景觀資源管理：

休閒農業是提供農村地區之特色予以都市民眾休憩，因此相關景觀資源應妥善維護管理，方能符合都市民眾之品味。

休閒農業因係將農業生產結合休閒觀念成為服務產

業，即由一級產業提昇為三級產業，其間之轉變極大，故除應有良好的規劃外，經營管理之良窳，亦影響休閒農業之經營，故經營者應特加關注。政府推動之「一鄉一休閒農漁園區計畫」，即係以動員農村社區農漁產業資源，辦理在地產業行動計畫，並組成「在地產業行動委員會」，負責營運管理，希望增加在地就業機會及產業振興之目的。

## 肆、休閒農業之體驗（experience）

### 一、體驗的意義

段兆麟指出體驗就是企業以服務為手段，以商品為工具，環繞於顧客週圍，創造出值得顧客回憶的活動。<sup>49</sup>也就是以有形的商品，無形的服務，創造出讓顧客難以忘記的親身感受。而體驗的感受它是屬於內在的，存在個人心中，是個人在情緒、形體、知識上參與活動的心得，且依個人的心境和事件的互動，每一個人體驗的心得都不會相同。

歐聖榮等指出在參與休閒遊憩的過程中，參與者的感官、知覺、心智與行為會不斷地和周圍的環境之間產生互動的關係，參與者從過程互動關係中所得到的心理、生理的感受和經驗，就稱為休閒遊憩體驗。<sup>50</sup>也就是說，在休閒遊憩的行為過程中，參與者經由感官、行為上所接收的各種環境訊息，如生理上的感覺、心理上的知覺等，參與者從中所獲得、產生的感受和經驗，即是休閒遊憩體驗。

---

<sup>49</sup>段兆麟，休閒農業的理論，<http://140.127.10.147/休閒農業網頁/index/m1.htm>。

<sup>50</sup>同註 40，頁 207-209。

體驗因個人是主動或被動參與，是屬於情境融合或吸收訊息等情形，段兆麟將之分為娛樂、教育、美學、跳脫現實的體驗四類（如圖 2-1-3）

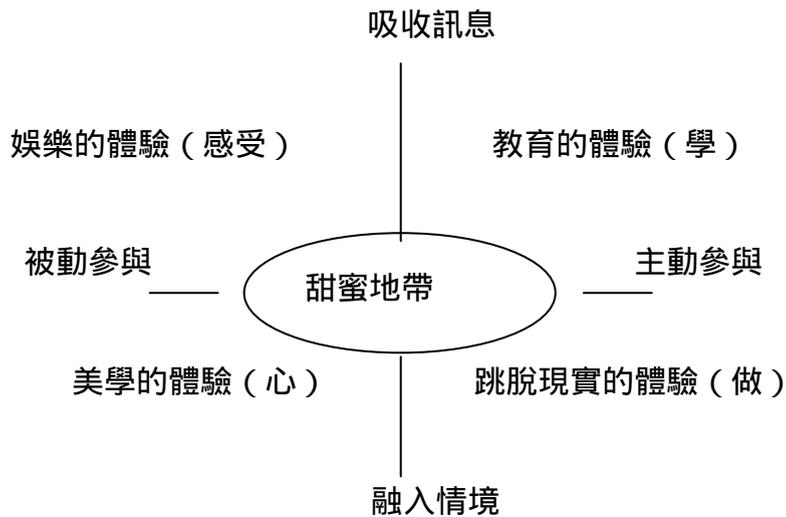


圖 2-1-3 體驗的性質區分圖（資料來源：段兆麟）

- （一）娛樂的（Entertainment）體驗：顧客是採被動之態度，以吸收訊息為體驗的主要方式。如欣賞表演、聽歌、觀看文物、展覽等。
- （二）教育的（Educational）體驗：顧客是採主動的態度參與，以吸收資訊。如訪問參觀、戶外教學、知性旅行等，以獲取知識技術為目的之體驗方式。
- （三）跳脫現實的（Escapist）體驗：顧客以更積極主動的態度參與，更融入情境。如主題公園、虛擬太空遊戲、虛擬時空變幻等之活動。
- （四）美學的（Aesthetic）體驗：顧客參與之主動雖少，但卻均深度的融入情境，個別之感受最多。如台灣阿里山景緻優美等，產生心嚮往之感覺。

以上四種體驗其差別為，以遊客參與之性質分，如想「學」(learn)的，就是教育的體驗；想去「做」(do)的，就是跳脫現實的體驗；想去「感受」(Sense)的，就是娛樂的體驗；而「心嚮往之」(to be there)的，就是美學的體驗。一項活動的設計應讓遊客有多種的體驗。一般而言，讓人感受最豐富的體驗，是同時具有四個面向的體驗，也就是處於四個面向交會的「甜蜜地帶」(Sweet spot)的體驗。

休閒農業每種活動各有其體驗的領域，且應盡量能設計成甜蜜的體驗。如採果，可欣賞果園美景及結實纍纍的果實，而覺得心情愉快，是屬於娛樂的體驗；學習果樹正確的採摘技術，及水果所含有之營養價值，是屬於教育的體驗；認養果樹，成為果樹的主人，享受當農夫之樂趣，是屬於跳脫現實的體驗；感嘆大地撫育萬物，嚮往奧秘的自然界，是屬於美學的體驗。

## 二、休閒遊憩體驗之功效

休閒遊憩活動是人類特有的活動，在人們收益增加，休閒時間增加之下，極為重視休閒遊憩活動，冀以提高生活品質。歐聖榮等認為社會上對於休閒遊憩之功效，均抱持正面及肯定之觀點，並以個人、社會及經濟等三個面向加以分析探討：<sup>51</sup>

(一)個人方面之功能：可啟發智能、激發創造力；可拓展工作與求學的資源；可舒解工作或學業的壓力；有助於人格教育之培育；可充實日常之生活，有益個人身心健康。

(二)社會功能方面：具有孕育溫馨而和樂家庭之功能；

---

<sup>51</sup>同上註，頁 432-443。

- 有增進社會福利之功能；有促進社會教育之功能；有社會整合之功能。
- (三)經濟功能方面：具有消除疲勞、提高工作效率之功能；有創造觀光事業就業機會之功能；有促進地方發展經濟繁榮之功能。
- (四)防止犯罪之功能：青少年正值人格成長與社會適應的時期，因此在心理、生理、情緒、價值觀等各方面均有極大的改變，如能正確而適當的休閒遊憩體驗，當有助於青少年未來良好的成長，進而減少青少年犯罪之功能。
- (五)治療方面之功能：休閒遊憩體驗因可用以發洩情緒，近年來常被用於心理保健和精神病防治工作。

由以上休閒遊憩體驗之功效可知，休閒遊憩體驗活動無論是對個人、社會、經濟、預防犯罪及醫療等方面，均有其功效存在，是當前社會上不可缺少的一項重要活動。

### 三、休閒農業之體驗

休閒農業是結合農業生產和服務所組成的一種產業，其主要目的，是利用農業自然生態之特性，讓繁忙且無法與大自然接觸的人們，一方面放鬆心情，一方面接觸大自然，以滿足需求，具有休憩體驗之功能外。依據王偉哲之研究<sup>52</sup>認為休閒農業所塑造之休閒遊憩環境特質與屬性區分，農業環境可提供遊客體驗之類型有農業生產、農村生活、一般休閒遊憩體驗三類型，並擬出十五項休閒農業體驗之內容如下表（表 2-1-1）。

---

<sup>52</sup>王偉哲，遊客對休閒農業之認知與體驗之研究，碩士論文，逢甲大學建築及都市計畫研究所，民 85，頁 47。

2-1-1 休閒農業遊憩體驗內容類型與分項表

屬性類型	體驗內容
農業生產環境體驗	認識農作物栽種過程及生長狀況 瞭解農民的工作情形與農事操作過程 認識牲畜飼養與生產狀況 瞭解食物的製作過程與製造方法
農村生活環境體驗	體會鄉下的恬靜與悠閒的生活步調 體驗到農村豐富的文化特色 欣賞到優美的自然山村景觀 與農民接觸，認識他們的生活方式
一般休閒遊憩體驗	能夠和家人共聚一起；增加彼此間之感情 感覺到與世隔絕，遠離人煙的感受 自己在精神上獲得舒解放鬆的機會 結識到其他層面的朋友 可以達到強健體魄，促進身體上的健康 體驗到原野的刺激，與冒險患難之環境 享受到方便、舒適的食宿服務

資料來源：王偉哲

休閒農業之優勢在於有足夠的環境及空間以供民眾休憩體驗，政府亦極為重視，特別於所訂定之「休閒農業輔導管理辦法」第七條中規定，休閒農場依使用性質得分為農業經營與體驗分區及遊客休憩分區，農業經營體驗分區之土地，作為農業經營與體驗、自然景觀及生態維護、生態教育之用，即應以維持農業經營之原貌，無礙自然景觀為原則；遊客休憩區之土地，作為住宿、餐飲、自產農業加工廠、農產品與農村文物展示（售）及教育解說中心等相關休閒農業設施之用。<sup>53</sup>且台灣農村

<sup>53</sup>行政院農業委員會，休閒農業輔導管理辦法，91年1月11日農輔字第0910050034號令。

文化非常具有特色與豐富之內容，無論是衣著、住屋、設備、交通用具、生活器皿、生產器具、玩物等物質文化，都在傳承與創新上表現了相當獨特的格調。對一般民眾而言，這些文化及文物都是先人代代生活的體驗，具有文化價值，一方面足以令人懷古思情，一方面足以做為體驗的休閒觀光資源。陳昭郎表示：休閒農業若與農村文化及文物相互結合，對前來休憩消費的民眾必是一項深值回憶的寶貴體驗。<sup>54</sup>

政府推動「一鄉一休閒農漁園區計畫」，即是休閒農業之一環，故亦係秉持利用田園景觀、自然生態及環境資源，結合農林漁牧生產、農業經營、農村文化及農家生活，提供國人休閒，增進國民對農業及農村體驗之農業經營的原則辦理。

## 伍、休閒農業之評估相關文獻

我國農業經營走向以休憩與農業生產結合的休閒農業經營型態下，農村特有之農業生產、農家生活、自然與田園景觀及民俗文物等，皆具有休閒遊憩之價值。我國係以農立國，故具有豐富的休閒農業資源，惟在經營休閒農業時，並非僅將休閒農業資源展示即可，而必須將服務導向之要件引入，經過整體規劃之後，再呈現供民眾休憩之風貌，方能吸引遊客前來遊憩。

休閒農業是一種具有自然環境、人文環境、農業本質及公共服務設施等多層次、多要素、多因子的複雜系統，因此

---

<sup>54</sup>陳昭郎，台灣休閒農業發展策略，《興大農業》，第31期，台中市：國立中興大學，民88.12，頁9。

在執行成效上，目前尚無一致性之標準可供參考，謹從當前訂有評估指標之相關文獻資料，分述如下：

(一)休閒農業區劃定審查作業要點<sup>55</sup>

政府為審查各縣（市）政府申請劃定休閒農業區所訂定審查標準，計有八項二十三個評分基礎，如表 2-1-2 所示。

表 2-1-2 休閒農業區劃定審查標準

項目	評分基礎
農業生產資源	區內農業生產資源之特性及豐富程度
	區內農業特色及發展潛力
	休閒農業區面積適中、地形完整
田園自然景觀、農村文化及地方特色	區內自然景觀資源豐富程度
	農村文化資源
	地方特色
農民及地方政府配合意願；農民及社團組織	農民或地方政府配合款
	當地農民提供公共建設土地之意願及配合度
	地方政府對休閒農業之支持程度
	農民及社團組織
交通及區位條件	聯外交通便利程度或都會區之遠近程度
	區內交通便利程度
	距現有風景據點遠近程度
整體發展構想	休閒農業整體行銷推廣可行性及確實性
	區內公共建設需求計畫可行性及確實性
	整體發展構想具前瞻及發展之可行性
既有公共建設成果	歷年來已投資建設之公共設施經地方維護程度

<sup>55</sup>行政院農業委員會，休閒農業區劃定審查作業要點，88年10月26日農輔字88050510號函。

該區域是否辦理類似之規劃建設	相關機關曾協助辦理並建設程度
預期效益	可提供就業機會
	對社區整體發展之影響
	預估遊客人數
	環境保護效果
	農業教育、農村文化之宣導

資料來源：行政院農業委員會，休閒農業區劃定審查作業要點，民 88

## (二) 王小璘、何友鋒、詹雅萍等之休閒農業整體發展評估因子準則<sup>56</sup>

王小璘等人認為休閒農業之發展，必須取決於開發地區先天上所具備環境之優良條件及後天經營管理的維持，故其評估準則計有交通可及性、公共設施服務範圍、聚落分佈密度、土地使用類別、當地旅遊據點、鄰近旅遊據點、整體景觀品質、灌溉系統、農業資源吸引力等九項二十二個子項指標衡量，如表 2-1-3 所示。

表 2-1-3 休閒農業整體發展評估準則

準則	事項	準則	事項
交通可及性	與主要道路之距離	整體景觀品質	豐富性
	道路寬度		獨特性
	道路分佈密度		自然性
	道路網路分佈		統一性
公共設施服務範圍	公共設施服務距離	聚落分布密度	建物密度
	公共設施數量		傳統建物比例
當地旅遊據點	據點服務距離	鄰近旅遊據點	據點服務距離

<sup>56</sup>王小璘、何友鋒、詹雅萍，休閒農業整體發展評估模式之建立，休閒觀光產業，中華民國戶外遊憩學會，田園城市文化事業，民 86.09，頁 75 - 93。

	據點數量		據點數量
土地使用類別	農地區域	灌溉系統	灌溉系統
農業資源吸引力	農業資源吸引力 面積連貫度 集貨場分布		

資料來源：王小璘等，休閒農業整體發展評估模式之建立，民 87

### (三) 王俊豪休閒農園環境滿意程度之評價<sup>57</sup>

王俊豪對休閒農園環境滿意程度之評價，係採用遊憩區規模大小、交通狀況、聯外交通的方便性、園內休閒活動之內容、園內可供休閒活動之數量、人工遊憩設施之品質、自然景觀、人文遊憩資源、餐飲的方便性、住宿方便性、公共設施、管理措施、解說設施、安全設施、服務措施、順道到其他風景區的便利性等十六項滿意度評價問題進行評估。如表 2-1-4 所示。

2-1-4 休閒農園環境滿意程度之評價

評價項目	評價項目
1.遊憩區規模大小	9.餐飲的方便性
2.聯外交通的方便性	10.住宿的方便性
3.交通狀況（道路、路面、指標等）	11.園內休閒活動之內容
4.園內可供休閒活動之數量	12.順道到其他風景區的便利性
5.公共設施（廁所、浴室、洗手台、停車場等）	13.解說設施（農園位置及特色之說明、解說手冊等）
6.人工遊憩設施之品質（場地、步道、遊樂設施）	14.安全設施（警告牌示、道路照明、護欄等）

<sup>57</sup> 王俊豪，休閒農園之遊客需求分析，《台灣農業雙月刊》，第 29 卷第 1 期，南投：台灣省政府農林廳，民 82.02，頁 47 - 64。

7.自然景觀（山川、溪流、生態、視野等）	15.服務設施（服務中心服務人員態度等）
8.人文遊憩資源（民俗技藝、古蹟、寺廟等）	16. 管理措施（垃圾處理、環境清潔維護等）

資料來源：王俊豪，休閒農園之遊客需求分析，民 82

#### (四)「一鄉一休閒農漁園區計畫」研提涵蓋要項<sup>58</sup>

政府於九十年度為推動「一鄉一休閒農漁園區計畫」，特訂定提送計畫大綱及研提原則，函知各縣（市）政府依據此研提原則提送計畫，其內容務必涵蓋以下各要項：

- 1.如何以策略聯盟方式結合農林漁牧產業資源，建構鄉鎮休閒旅遊網狀體系，並已規劃哪些套裝旅遊行程？以吸引龐大人潮，帶動農漁產品在地直銷，提昇農漁民收入，創造在地就業機會及商機。
- 2.依照由下而上原則，由當地農村居民代表組成「在地產業行動委員會」，並詳列委員會經營公約、成員組成、營運週轉金籌措方式。
- 3.詳實說明「在地產業行動委員會」之具體招商計畫及營運管理方式。
- 4.詳實規劃並明列計畫內各參與單位所應負責之工作內容。
- 5.如何利用區內既有資源或設施，並將各鄉鎮已有成果之社區總體營造及農村建設資源整合，且與年度農業產業文化活動或當地藝文活動整合辦理？
- 6.區內具有哪些以當地所產原料為材料，可創造商機之創意點子或產品？以彰顯園區特色來吸引遊客購買，開創

<sup>58</sup>同註 4。

實質業務。

7. 區內是否有合適之廳舍或場所以供藝文活動表演？區內或鄰近區域具有哪些藝文資源（含景點、活動及可配合園區活動提供表演之藝文團體等）？
8. 區內是否大量種植具有代表當地特色之樹木或花卉，並以自然工法建設園區公共設施。
9. 每年能創造多少商機？及增加多少在地就業機會？

由以上之探討瞭解，休閒農業的設置審查或發展之重點多著重於外部環境，至政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫時，除外部環境外，尚注重組織、營運管理、商機創造、附近產業之聯盟等要項，使休閒農業之推動與執行，逐漸由注重外部走向內部層面，有利休閒農業之發展與經營。

從以上休閒農業文獻探討得知，休閒農業係將農業經營結合農村資源經過規劃後，使成為民眾休憩遊樂、放鬆心情享受美好人生的一個最佳場所，惟為供民眾前來遊憩，則需規劃為符合民眾需求，具有休憩品質之場所，才能吸引遊客前來消費，進而方能改善農村環境，提高農民所得。

由以上瞭解休閒農業之特性及重要性，謹歸納如下：

- 一、休閒農業之規劃應尊重自然環境維護、文化傳統、遊憩、生活型態、生活品質、遊客需求導向及交通運輸系統之原則。
- 二、休閒農業應以農業經營為主，休閒遊憩為輔之型態，亦即利用農業之生產環境、生產過程、農產品及農村自然與人文景觀等農業自然特色，作為休閒遊憩、體驗之基本條件，再輔以休憩設施等，使之成為一個結合農業、觀光遊憩與教育特性，所形成新興的「休閒服務產業」。
- 三、休閒農業應以注重遊客對農業自然環境之體驗及滿意度，在教育功能部分，可與學校策略聯盟共同合作規劃良好的校外

教學課程，讓民眾由體驗中瞭解農業對生活之重要性。

四、休閒農業之服務策略，應注重戶外遊憩解說、公共設施、無障礙環境等項目。並秉持「顧客至上」之經營理念，以服務民眾。

五、休閒農業之經營管理應注重品質、社會責任、經營方針、交通可及性、安全性、公共設施（廁所、涼亭、停車場、標示牌等）地方特產之展售及建立與地區居民共存共榮之生命共同體。

政府推動「一鄉一休閒農漁園區」計畫，在規劃予經營管理部分，應致力配合民眾需求，及選擇具有吸引力，整體發展最具潛力之農漁園區，進行規劃作業，已提供滿足遊客體驗、教育、休憩、娛樂、經濟、社會、保育、文化等多種功能目標之休閒農業場所，讓遊客樂於前來遊憩。如此，必能達成提昇農業經營層次，增加農民收益之政策目標。

## 第二節 政策執行理論

政策執行通常被視為政策推動成敗與否的關鍵所在，愛德華三世（Edwards，1980）曾說：「缺乏有效的執行，政策制定者的政策意圖將無法成功的實現。」<sup>59</sup>政策方案或計畫有賴政策執行才能實現，因此如不能有效且落實的執行，非但無法達成政策目標，甚至可能衍生更多的新問題。

### 壹、政策執行之意義

政策執行（policy implementation）之意義各學者有其不同觀點。范米特與范洪（Van Meter & Van Horn, 1976）認為「政策執行

---

<sup>59</sup>G.C. Edwards, *Implementing Public Policy*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly press, 1980, p.1.

是指公私人民或團體為致力使先前政策所設目標之達成，所採取的各項作為。這些作為可分為兩要項：一是將決策轉換成得以運作的努力；二是為成就決策所指定的變遷所作的持續性努力。」<sup>60</sup>普里斯曼與魏達夫斯基（Pressmen & Wildavsky, 1973）則認為「政策執行是設立目標與達成此項目標所採取行為的互動過程。」<sup>61</sup>此兩項觀點都是將政策執行定義為達成政策目標之作為與互動過程，但我國學者林水波則建議政策執行除了必須注意其動態性與過程性外，亦應從組織理論的觀點來探究政策執行的真諦。<sup>62</sup>

因此林水波和張世賢認為：「政策執行為一種動態的過程，在這個過程中，負責執行的機關與人員組合各種必要的要素，採取各項行動，扮演管理的角色，進行適當的裁量，建立合理可行的例規，培塑目標共識與激勵士氣，應用議商化解衝突，冀以成就某特殊政策的目標。」<sup>63</sup>其中除動態性過程外，兩位學者亦將組織理論及行政管理理論納入，顯示政策執行必須是有機性的作為，不是只為達目標而不擇手段的執行方式。

吳定等學者則明確的指出：政策執行是指政策在經過合法化之後，經執行機構擬訂執行計畫、細則，經配置必需之資源，以適當的管理方法，並採取必要的對應作為，使計畫付諸實施，以達成政策目標或目的之所有相關活動的動態過程。<sup>64</sup>在上述定義中值得吾人注意的，有執行機構、執行計畫或細則係政策是否能順利執行的關鍵所在，因好的執行單位應能擬訂符合需求之計畫，並致力目標之達成；好的執行計畫就已接近政策目標，再加以落

---

<sup>60</sup>D. S. Van Meter & C. E. Van Horn, *The Implementation of Intergovernmental Policy*, in C. O. Jone & D. Thomas, eds., *Public Policy Making in Federal System*, Beverly Hills : Sage publications, 1976,p.45.

<sup>61</sup>J. L. Pressman & A.B. Wildavsky, *Implementation*, Berkeley : University of California press, 1973,p.109.

<sup>62</sup>林水波，改革執行之理論探討，《思與言》，第18卷，第6期，民73，頁462。

<sup>63</sup>林水波、張世賢，《公共政策》，台北：五南出版，民71.3初版，76.10修訂三版，頁264。

<sup>64</sup>吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯，《行政學（二）》，台北：國立空中大學，民85.01初版，90.02修訂四版，頁34。

實執行，必能達成政策目標。另再配置執行計畫所需之資源，採取適當的管理方法及對應作為，如組織、溝通、協調、控管方法等以執行計畫，則政策目標必將順利達成。

Hanekom( 1987 )則認為政策執行不會只是單純的執行過程或動態關係，其間除了交互依賴的執行政策（implementation policy）；行政政策（administrative policy）- 含人力配置、工作流程與組織結構等；及執行的監督過程 - 含財務審核、政策成效的評估外，其仍然存有三項本質上相互衝突的必要條件，就是法律要件（legal prerequisite），要有合法性之基礎；理性官僚要件（rational - bureaucratic prerequisite），要能忠實地予以執行；共識要件（consensual prerequisite），各利害關係人要對政策本身具有共識等。<sup>65</sup>Hanekom清楚的告知吾人，執行政策並非一廂情願，規劃如能落實執行，政策即會百分之百的順利推動，但其中仍然存有許多相互衝突的因素，如利害關係人、法律政治等規定、執行單位是否忠誠的執行等。

綜合上述定義，本研究在探討政府推動之「一鄉一休閒農漁園區」計畫的執行成效，亦深知計畫之規劃、與執行機構及人員之態度，為計畫執行成功與否之重要關鍵，其他有關資源、溝通、控管等管理及對應作為，亦是此一計畫執行上之重要因素，至於環境因子及利害關係人之認知等對計畫推動亦造成影響。因此本研究則以此折衷因素進行「一鄉一休閒農漁園區」政策執行成效之研究。

## 貳、政策執行模式

政策執行研究係從 1970 年代初期，普里斯曼（Jeffrey L.

---

<sup>65</sup>S. X. Hanekom, *Public Policy*, New York : International Thomson Publishing Ltd, 1987,pp.59-60。

Pressman) 和衛達夫斯基 (Aaron Wildavsky) 兩位對奧克蘭計畫 (Okaland Project) 進行深入而系統的研究後，引起公共政策學家投下大量心力研究公共政策的執行，並進行相關辯論，試圖發展嚴謹的政策執行理論，以解釋何以某些政策較其他政策執行得更成功，有些何以失敗，因而引起政策執行研究之蓬勃發展。<sup>66</sup>

丘昌泰與李允傑依據薩伯提爾 (Sabatier) 等學者指出的當代政策執行研究之模式進行研究，認為政策執行研究，可從三個典範加以說明：第一代為由上而下的研究途徑 (top-down approach)，以強調政策制定與政策執行的公立性，政策制定者決定政策目標，政策執行者實行目標，形成上令下行的指揮命令關係。第二代為由下而上的研究途徑 (bottom-up approach)，以強調政策制定與政策執行功能的互動性，政策執行與制定者共同協商政策目標的達成，是平行互動的合作關係。另有若干學者特別將由上而下與由下而上之優點加以吸收，缺點加以改善，建構為第三代政策執行之整合模式。茲將第一代至第三代政策執行研究模式摘述如下：<sup>67</sup>

### 一、第一代由上而下政策執行研究模式

第一代政策執行的研究，因深受古典公共行政模式的影響，其特質係著重在上下的命令結構關係上，要求政策執行者必須秉承上級之意志，又主張政策制定時之政策執行架構與規範的理性設計，所以又稱為理性模式。代表人物及研究變項分別為：

- (一) 史密斯 (Smith, 1975) 認為公共政策一旦被認定後，就必須考慮執行機關、標的團體、理想化政策及環境因素等所形成的關係。

---

<sup>66</sup>丘昌泰、李允傑，《政策執行與評估》，台北：國立空中大學，民 88.01，頁 9-11。

<sup>67</sup>同上註，頁 65-134。

- (二) 范米特與范洪 ( Van Meter & Van Horn, 1975 ) 則從政策標準與目的、政策資源、組織間溝通和強制活動、執行機關特徵、政治及社經條件及執行者的意向等六個變數，說明政策和績效間的聯結關係。
- (三) 愛德華三世 ( Edwards , 1980 ) 則認為溝通、資源、意向或態度及官僚結構是影響政策執行的重要變數。
- (四) 薩伯提爾與枚茲眉尼恩 ( Sabatier & Mazmanian, 1979 ) 則以問題的可處置性、法令規章的規制能力、非法規因素對政策執行的影響三方面探討政策的執行。

第一代政策執行研究模式的應用相當廣泛，在諸多政策的執行上，的確是具有相當影響力的政策執行模式，尤其在法令規章結構之變項中，普遍獲得證實其對政策執行之影響力。但其亦有許多缺失被提出來檢討，如過分強調中央決策的重要性，忽視來自基層執行者；容易低估基層官僚與標的團體所採取的各種策略，企圖影響政策目標的實力與潛力；亦即忽視有政策反生產力之情形；認為政策執行與政策規劃之間的區分是不必要的、無意義的；強調法令規章對政策執行的結構化，而忽略政策執行者之彈性原則；無法以多元政府機關或法令規章共同執行公共政策。

## 二、第二代由下而上政策執行研究模式

由下而上的研究模式強調應該給予基層官僚或地方執行機構自由裁量的權力，使之能因應複雜的政策情境；中央決策者，其核心任務並非設定政策執行的架構，而是提供一個可充分自主的空間，使基層官僚或地方執行機構能採行適當的權宜措施，重新建構一個更能適應執行環境的政策執行過程，其與第一代所強調的理性模式相反，有人稱為後理性模式( post-rationalistic model ) 代表人物及研究變項分別為：

- (一) 賀恩與波德 (Hjern & Porter, 1981) 等人提出「執行結構模式」( implementation structures model ), 認為執行結構為政策執行之核心、以計畫理性為取向, 包含多元的目標與動機、不以階層命令體系為主體、具地方自主性、內部含有許多次級結構, 同時強調運用網絡技術 ( networking technique ), 以描繪出多元者間的互動關係。
- (二) 立普斯基 (Lipsky, 1980) 認為政策執行之研究應著重於基層官員 ( 執行者 ) 與執行行為, 及他們所擁有相當的自主裁量權, 以型塑政策的面貌。
- (三) 愛爾摩 ( Richard F. Elmore, 1979 ) 將此執行方式稱為向後推進的策略, 以有別於由上而下的向前推進策略, 強調基層行政人員對政策意義的影響力, 主張有效的政策執行取決於執行機關的執行過程與產出、多元行動者複雜的互動結果、執行裁量權及互惠性。

第二代政策執行的出現代表典範的變遷, 在方法論與實質理論方面都出現革命性的變化。一般檢討, 由下而上的模式能掌握多元互動網絡、重視實際問題與執行過程、兼顧處理多元政策及強調探討多元策略等方面普受肯定; 惟被認為過分重視邊陲而輕中央、忽略執行結構前之努力、重事實經驗輕價值理論及未能釐清責任歸屬問題等而遭受批評。

薩伯提爾 ( Sabatier ) 特別針對「由上而下」與「由下而上」的研究途徑, 以表列方式說明兩者間之差異性: ( 如表 2 - 2 - 1 )

表 2 - 2 - 1 由上而下與由下而上政策執行途徑差異比較表

項目 \ 途徑	由上而下	由下而上
---------	------	------

主要重點	中央政府的決策	地方的執行結構
參與者	以政府部分為主	政府和私人部門
評估標準	法定目標的達成為主，政治或不可預期目標為輔	法定和非法定目標都有，但至少不以法定目標為主
全面重點	由上而下的執行系統如何達成決策者的目標	政策網絡中多元參與者的策略性互動

資料來源：Paul A. Sabatier, *Top-down and Bottom-up Approach to Implementation Research*, Journal of Public Policy, No. 6, 1986, p.33.

由上表可知，兩者如能相輔相成必然可對政策執行建立完整的研究系統，因此學者便興起兩者間之整合研究。

### 三、第三代整合型政策執行研究模式

第一代和第二代的政策執行模式，雖然對執行研究有甚大的貢獻，但也有其缺點及忽視某些研究變項之情形，故有許多學者企圖運用此兩種不同執行模式的變數與概念進行整合與修正，因而促進第三代政策執行研究的興起，研究者試圖整合不同研究途徑的缺點與偏差，不僅重視政策規劃與設計效度，也要兼顧瞭解執行人員及標的團體互動所造成裁量與認知詮釋的問題，進而藉以建構更具周延性與全面性的整合模式，使政策執行研究更符合實際。此一時期的代表人物及研究變項分別為：

- (一) 郭謹等人 (Goggin, 1990) 提出實際政策執行模式 (the communication model of intergovernmental policy implementation), 簡稱為溝通模式, 認為應從「理論建構」(theory construction) 轉向「理論考驗」(theory testing), 以長期在比較基礎上運用各種分析技術及多元方法, 以建立政策執行的動態面向。其依變項為州政府的政策執行, 自變項為中央 (聯邦) 與地方 (州及地方) 政府之誘因與限制, 二者形成交互依賴之關

係，中介變項為州政府本身決策後果與本身之能力。<sup>68</sup>

(二) 薩伯提爾 (Sabatier, 1988) 提出的宣導聯盟架構 (advocacy coalition framework of policy change)，以「政策變遷」代替「政策執行」一詞，主要認為政策執行過程本身就是在改變政府內涵、政策取向學習的過程，故不宜侷限的以政府機關的變遷來詮釋，須透過政策次級體系來掌握長期的政策變遷過程，進而影響執行，俾取得平衡的政策影響力。其變項分為相對穩定變項、動態事件變項、政策次級體系內在結構及政策取向學習等。說明如下：

1. 相對穩定變項：含問題領域的基本特徵、自然資源的基本分配、社會文化價值與社會結構、基本憲政結構等。
2. 動態事件變項：含社經條件與科技的變遷、系統治理聯盟的改變、其他次級體系的政策決定與衝擊等。
3. 政策次級體系內在結構變項：含聯盟組織之信仰系統、資源、策略、工具、決策等。
4. 政策取向學習：兩個相互對立的宣導聯盟透過政策學習過程，修正自己的想法或行為，累積互動經驗，而形成共識及建立新的信仰體系。<sup>69</sup>

(三) 溫特 (Winter, 1990) 提出的整合模式稱為「規劃過程/執行結果」模式，主要係鑒於政策執行架構的由上而下及由下而上兩種途徑，因缺乏執行理論的累積，形成理論多元主義的傾向。雖然有學者提出整合模式，但所包含變項不夠周延，根本未充分解釋執行結果，因此他企圖提出建構政策執行的一般性理論，

---

<sup>68</sup>M. L. Goggin, et al. *Implementation Theory and Practice : Toward a Third Generation*, Glenview, ILL : Scott, Foresman / Lettle, Brown Higher Education, 1990.

<sup>69</sup> P. Sabatier, " An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein," *Policy Sciences 21*, pp. 129- 168.

其中不少變項是很少被提到的，且變項數目甚少，以避免形成過於複雜的整合模式，並期擺脫侷限，而從客觀角度建構政策執行模式。其主要內容如下：<sup>70</sup>

1. 依變項為執行結果；可從「官方目標」、「利害關係人」、「問題解決」等角度進行評估，如達成即為成功，反之即為失敗。
2. 自變項為政策規劃過程與立法；好的政策規劃，其與政策執行之衝突成反比，讓有效因果理論及支持者注意之程度成正比，可讓執行者解決問題且熱誠的投入。
3. 中介變項執行過程；其包含三個重要因子，第一為組織與組織間的執行行為，即組織間需互相聯盟、整合、協調等，以加強政策執行之效果；第二為基層官僚行為，是政策執行成敗的關鍵，他為民眾提供服務，也負責管制民眾過度膨脹的需求；第三為標的團體與社經環境，亦屬政策執行成敗的重要因素，標的團體即政策執行之對象，其支持與否當然影響政策執行結果，又社經環境亦將影響政策之執行。

第一至第三代政策執行模式代表人、研究變項及優缺點，經整理如表 2-2-2：

表 2-2-2 政策執行模式代表人、研究變項及優缺點

代別	代表人	研究變項	優缺點
----	-----	------	-----

<sup>70</sup> S. Winter, "Integrating Implementation Research," in *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*, D. J. Calista New York: Greenwood Press.

第一代由上而下政策執行模式	史密斯 (Smith)	執行機關、標的團體、理想化政策、環境因素	<p>優點： 具有相當影響力，尤其在法令規章結構變項中，普獲證實。</p> <p>缺點： 1. 過分強調中央決策的重要。 2. 低估忽視政策反生產力效果。 3. 認為政策執行與政策規劃無區分之必要。 4. 忽略政策執行者之彈性原則。 5. 無法適用公共政策執行的多元性。</p>
	范米特、范洪 (Van Meter, Van Horn)	政策標準與目的、政策資源、組織間溝通和強制活動、執行機關特徵、政治及社經條件、執行者意向	
	愛德華三世 (Edeards)	溝渠、資源、意向或態度、官僚結構	
	薩伯提爾與枚茲眉尼恩 (Sabutier & Mazmanian)	問題的可處置性、法令規章的規制能力、非法規因素的影響	
第二代由下而上政策執行模式	賀恩與波德 (Hjern & Parter)	計畫執行結構、計畫理性取向 (多元目標與動機、不以階層命令為主、地方自主性、網絡技術)	<p>優點： 1. 掌握多元互動網絡。 2. 重視實際問題執行過程。 3. 兼顧處理多元政策。 4. 強調探討多元策略。</p> <p>缺點： 1. 過分重視邊陲輕中央。 2. 忽略執行結構前之努力。 3. 重事實經驗輕價值倫理。 4. 未能釐清責任歸屬問題。</p>
	立普斯基 (Lipsky)	執行人員、執行行為、自主裁量權	
	愛爾摩 (Elmore)	執行裁量權、執行機關、互惠性、參與人員之多元互動	

第三代整合型政策執行模式	郭謹 (Goggin)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 依變項 - 州政府政策執行。</li> <li>2. 自變項 - 聯邦與州及地方政府之誘因與限制的交互依賴關係。</li> <li>3. 中介變項 - 州政府本身決策後果與本身之能力。</li> </ol>	優點： 溶合第一代與第二代之優點，並改善其缺點。
	薩伯提爾 (Sobatie)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 相對穩定變項 - 基本特徵、資源分配、社會文化價值及結構、基本憲政結構。</li> <li>2. 動態事件變項 - 社經條件、系統治理聯盟、次級體系政策決定與衝擊。</li> <li>3. 次級體系內在結構變項 - 聯盟組織之信仰系統、資源、策略、工具、決策。</li> <li>4. 政策取向學習 - 學習、互動、共識。</li> </ol>	缺點： 為概念性模式，是否能反應現實，解決前二代間之糾葛與爭議，尚有待釐清與驗證。
	溫特 (Winter)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 依變項 - 官方目標、利害關係人、問題解決。</li> <li>2. 自變項 - 政策規劃過程與立法。</li> <li>3. 中介變項 - 執行過程 (含組織間執行行為、基層官僚行為、標的團體與社經環境)</li> </ol>	

資料來源：本研究整理

第三代整合型政策執行模式，雖然對第一代及第二代之模式加以整合，但學者丘昌泰認為仍有許多問題存在，且其亦只是概念性模式 (conceptual modal)，是否能夠反應現實，並能解決第一代與第二代之間的糾葛與爭議，還有待釐清與驗證。

政策執行模式歷經三代演進，學者尚認為是否已建立政策執行研究之架構，仍有許多疑點有待釐清與驗證。換言之，政策執行應該採取何種執行研究途徑，採用那些變項進行研究最

為適當，在當前社會中尚無一套可供長久使用而不變的理論模式，而應該配合所處系絡或情境，予以權變應用，面對不同的情境而採取不同的執行策略才是最佳之道。

本研究在探討政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫之執行情形，該計畫係由中央制定指導原則，再由地方進行計畫之規劃、決策，報奉中央核准後進行執行，故本研究經綜合各家研究變項，及配合此一計畫之所處系絡與情境，研擬從決策、規劃、執行（溝通、資源、執行機構及人員之態度）、監控、環境及利害關係人等項目進行研究探討。

## 參、政策執行 - 行政決策

公共行政最重要的工作是規劃與執行策略，以達成政策的目標；但決策工作，更是政策規劃與執行的首要工作。賽門在其名著「行政行為」(administrative behavior)中，曾明確的指出：行政管理的第一要務是決策。<sup>71</sup>陳德禹指出決策又分為狹義與廣義兩者，狹義的決策，是指由兩個或更多可能採取之行動或不行動之方案或計畫中作一選擇之行為；亦即選擇或決定最佳可行途徑之行為，如只有一個解決途徑可行，別無選擇餘地，即無所謂決策。廣義的決策，係指作最後選擇及整個行為過程之各種行動，甚至包含選擇後之執行與回饋活動。所以決策是指作成（或決定）行動計畫或實施方案之「行為過程」。<sup>72</sup>本研究係在探討基層單位執行一鄉一休閒農漁園區計畫之情形，所以決策部分應是廣義的，從計畫研擬、規劃、實施、監督等整個行為過程都包含在內。

決策在發展過程中，發展出的決策模型，陳德禹將之分為個

---

<sup>71</sup>引自黃朝盟，*決策、規劃與評估*，公共管理，台北：商鼎文化出版，民 87，頁 429。

<sup>72</sup>陳德禹，《*行政管理*》，台北：三民書局，民 82，頁 101-102。

人決策與群體決策，個人決策即由有權決定之人員作決定，一般是機構高層人員；群體決策是組成一個群體（常稱委員會）來共同決定，而不是由個人決定。且一般之行政計畫決定，並非機構首長一人之事，而是全體成員合作努力及共同思考之結果。<sup>73</sup>換言之，行政決策，非僅由機關首長之權力或判斷，而是由成員先研擬及取得共識之後，再送由首長決定，所以行政計畫之決定，實際上是一種「團體過程」或團體活動。

另組織理論家湯普森與哈頓（Thompson & Tuden, 1959）則提出「決策議題分類模式」<sup>74</sup>（typology of decision issues），是一種權變決策模式，主張機構中的決策者應在面對不同的議題時，採用不同的決策方法。他們將機構中的決策議題依「決策目標之共識」及「替選方案與決策目標間之因果關係」兩個面向分為四項，每一項議題各有一種不同的決策方法：計算式、妥協式、判斷式與精神激化式的決策。（如表 2 - 2 - 3）

表 2-2-3 決策議題分類模式

		對於決策目標之共識	
		具共識	無共識
對於因果關係之認知	具共識	計算式的決策	妥協式的決策
	無共識	判斷式的決策	精神激化式的決策

資料來源：Henry, Nicholas., *Public Administration and Public Affairs*, Prentice Hall, 1995。

- 一、當多數決策者對決策目標，及對替選方案與決策目標間之因果關係，具有相當共識時，決策模式可採相當理性之計算式的思考。

<sup>73</sup>同上註，頁 114-128。

<sup>74</sup>引自黃朝盟，*決策、規劃與評估*，同註 71，頁 433-435。

- 二、當決策者對決策目標無共識，而對替選方案與決策目標間之因果關係，具相當共識時，各決策者便須對決策目標進行妥協式協商。
- 三、當各決策者對於決策目標具有共識，而對替選方案與決策目標間之因果關係，有不同認知時，各決策者須針對替選方案與決策目標間之因果關係，進行研究而採判斷式決策。
- 四、當各決策者對兩者皆無共識時，所需採用的決策模式便會趨向非理性的，由領導者以精神激發的方式引導組織的決策。

學者吳瓊恩認為以共識作為一種決策的方式，是最符合人性論上「主動的 - 社會性的自我」假定，也就是最能使參與者充分表達他們的主動性和社會性的自我。<sup>75</sup>換言之，獲得共識之行政決定，參與者互信提升，彼此間也提高合作之空間。

學者湯絢章認為每個機關團體皆是經濟、社會、政治體系的一部分，這些環境較其他自然環境的影響力量為大，有許多影響力超出一般行政之決策範圍，而此等力量將影響決策過程的每一階段，是許多決策成功或失敗的關鍵所在。<sup>76</sup>所以決策時亦必須予以妥慎研判。

由以上可知，當參與決策的人員對決策目標具有相當共識，且機構內之技術性知識，足以清晰了解各替選方案與決策目標間之因果關係時，理性決策模式即可且應加以運用。反之，若參與決策人員對決策目標無法達成共識，或目前組織尚無能力清晰了解各替選方案可能造成影響（或二者皆是）時，組織決策過程便會轉變為較非理性的模式，這時候決策者必需和其他重要的環境、

---

<sup>75</sup>吳瓊恩，《行政學》，台北：三民書局，民 90，頁 491-492。

<sup>76</sup>湯絢章，《公共政策》，台北：華泰書局，民 82.04，頁 189。

利害關係人等議價、妥協，個人的政治手腕與直覺判斷力也會變得較為重要。

本研究之一鄉一休閒農漁園區計畫之執行，其對象為農民，除政府採部分激勵作為外，亦需農民提出配套措施，方能利用農村自然景觀資源進行規劃設計，同時並與當地政、經因素及利害關係人有密切關係，故應組成在地產業行動委員會，以群體力量進行規劃、協商，所以，均需農民及委員會間獲得共識，願意合作，並經群體決定後，配合輔導單位進行規劃，再將規劃計畫送由單位首長採理性計算決策，方能再進行下一個執行政序。

#### 肆、政策執行 - 規劃

規劃為行政管理中最重要的一環。早期管理學家費堯（Fayol, 1841-1925）曾指出，「管理」概念之同義詞即為預測與規劃。而當前各式各樣艱困因素的挑戰 - 如人口特徵的改變、社會價值觀的轉移、利益團體的活躍、傳統公共事務之日趨民營化、政府責任的多樣化與複雜化，及全球經濟與國際政治的息息相關等，均使得機構規劃工作更形重要。

規劃又是什麼？黃朝盟整理出各學者之觀點，有 Ozbekhan（1969）說規劃是「企圖控制未來改變的行為」；Bolan（1974）則強調規劃是「對未來的思索」；Goetz（1949）則認為規劃是決策的同義詞；而閔茲柏格（Mintzberg, 1994）則將規劃定義為「組織中以決策整合之系統化的方式以產生明細之組織策略的正式程序」。<sup>77</sup>

正式的組織規劃可依規劃環境的不同而區分為操作規劃、方

---

<sup>77</sup>引自黃朝盟，同註 71，頁 435-436。

案規劃、策略規劃等三項，其中自 1960 年代開始，策略規劃即成為企業界中最受歡迎的規劃模式，先進國家政府的規劃工作，也紛紛採用。傳統的組織規劃，通常是操作規劃與方案規劃的總和，其缺乏整體性、長遠性的思考。因此主張系統性的策略規劃正可彌補其不足；策略規劃主要係以系統分析的方法，審視組織整體與其環境之關係，可釐清計畫規劃之方向，增進其面對挑戰及控制環境的能力。<sup>78</sup>並能幫助組織將焦點集中於發展可提升任務、達成使命，滿足利害關係人的有效決策與行動<sup>79</sup>

布萊森 ( Bryson, 1995 ) 將策略規劃定義為「組織中產生組織存在的目的、政策的內涵及行動方針之基礎決策與實際行動之紀律性的規劃模式。」布萊森同時強調良好的策略規劃，必需要有廣泛加上有效的資訊蒐尋、各種可能替選的發展策略及現今所採行動對未來環境造成影響之分析。<sup>80</sup>布雷克 ( Bracker, 1980 ) 對策略規劃之定義為「用以決定組織的本質以及組織運用資源，以達成組織目標之環境與情境的分析」。<sup>81</sup>貝利 ( Berry, 1994 ) 則更明確的將策略規劃定義為結合四種特徵的組織規劃模式：<sup>82</sup>

- 一、對組織整體之長程使命作詳細的研討與明確的認定。
- 二、界定組織之各直接與間接利害關係人 ( 與團體 )，並評估對其組織達成使命的影響力，與其對組織之目的與運作之態度。
- 三、基於組織之使命與針對組織利害關係人的分析，決定組織之計畫目標。
- 四、發展與訂定組織之策略以達成組織之策略目標。

---

<sup>78</sup>同上註，頁 437 - 439。

<sup>79</sup> 黃朝盟，策略規劃之直接評估途徑與應用，《中國行政》，第 67 期，民 89.02，頁 36。

<sup>80</sup>J. M. Bryson, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, San Francisco, C. A.: Jossey-Bass, 1995, pp. 4-5.

<sup>81</sup>J. Bracker, *The Historical Development of the Strategic Management Concept*, *Academy of Management Review*, 5 ( 2 ), 1980, p. 221.

<sup>82</sup>F. S. Berry, *Innovation in Public Management: the Adoption of Strategic Planning* *Public Administration Review*, 54 ( 4 ), 1994, pp. 322 - 330.

黃朝盟特別從策略規劃的文獻回顧及相關實證研究中，將組織執行策略規劃的益處加以歸納：<sup>83</sup>

- 一、可改善組織與環境中之利害關係人的關係或相容性 - 卡羅 (Caro, 1993) 認為，多數的政府組織均與許多利害關係人緊密相連，策略規劃可幫助公共管理者增進公共組織掃描資訊、管理控制及回應環境需求之能量，以發展政府與民間的相互聯結。
- 二、釐清組織未來的方向 - 史代能 (Stiner, 1979) 指出，策略規劃的過程等於在紙上模擬推演未來情境，幫助組織決策者在實際投入資源之前，對各行動方案進行評估，釐清組織未來方向。
- 三、界定組織的策略議題 - 安索夫 (Ansoff, 1980) 定義策略議題為「組織內部或外部逐漸成形，且可能影響組織達成目標之能力的重要發展」。策略議題，包括組織內之優點與弱點，及組織外的機會與威脅。
- 四、整合組織的各種管理功能 - 多位學者 (Camillus, 1986 ; Bryson, 1988 ; Melcher & Kerzner, 1988 ; Koteen, 1989) 均指出，策略規劃經訂定組織之願景，長、短程目標與行動方針，間接地也定義出決策者決策的依據及管理、合作、互動之功能與架構。如前項提及，機構中管理階層最重要的工作便是決策，而策略規畫之內容正可提供管理者的決策前提。

又依據布萊森 (Bryson, 1995) 對公共組織與非營利組織提出其策略規劃模式：

- 一、規劃策略規劃的過程，達成規劃步驟進程序的共識。
- 二、界定組織的基本使命。

---

<sup>83</sup>同註 71，頁 442-443。

- 三、釐清組織目的與基本價值。
- 四、分析組織的環境以了解組織本身的優點與弱點，及外在的機會與威脅（SWOT 分析）。
- 五、設定組織面臨的策略議題。
- 六、針對認定的策略議題形成策略。
- 七、建立組織的願景。
- 八、發展組織策略的執行計畫。
- 九、評估策略的成效。

綜合策略規劃各項理論與分析，瞭解策略規劃係一套決策過程模式，經過系統化的流程，以建立組織目標、偵測環境因子、因素分析利害關係人、認定議題，及計畫之資源規劃等步驟，將行政過程連結，使這些決定政策執行的重要變數都能明確化，並於執行中持續的受到監測與管理。

一鄉一休閒農漁園區計畫之規劃，應依據黃朝盟之歸納及布萊森之規劃模式，與標的團體及相關利害關係人等進行規劃策略之掃描，獲取相關資訊，取得共識，分析環境，以瞭解本身之優勢（Strength）、弱勢（Weakness）、機會（Opportunities）與威脅（Threats）等分析（SWOT analysis），評估及規劃願景目標，形成執行計畫，並提供決策者做為決策之依據。

## 伍、政策執行 - 利害關係人

利害關係人的概念於 1970 年代因社會與經濟運動，如工會、環保、消費者運動及石油危機等的發生，使組織環境的利害關係人發展成為許多組織理論模型的中心概念，同時組織發展理論也受其影響，而多以開放系統理論的觀點為核心，提供組織計畫性變革之策略。利害關係人的模式，就是將組織的策略視為連結與滿足各利害關係人的手段，其中以 1984 年佛利曼（Freeman）所

提出利害關係人取向的策略管理，認為公司的管理者必須制定符合不同利害關係人之需求策略，才能讓企業發展，為典型代表。布萊森（Bryson）認為利害關係人是指「受到組織決策影響，或能夠影響組織未來的任何團體或個人」；如顧客、員工、供應商、金融機構、業界夥伴及政府主管機關，皆被列為私人企業的主要利害關係人；而公共或非營利組織的利害關係人則可能涵蓋立法機關、上級單位、利益團體、民意代表，公共工程承包商、媒體等對象。<sup>84</sup>

丘昌泰便以三個角度來剖析政策關係人的定義：<sup>85</sup>

- 一、企業管理觀點：就是針對利害關係人物質上、地位上、心理上的價值信仰與動機目的，進行假定的分析、質疑、挑戰，最後再加以整合，以形成公司決策的過程；不僅注重公司內部利害關係人的想法，更重視外部環境因素，如社區代表、相關組織等利害關係人的立場與態度，如此內外兼顧，才能制訂良好的公司決策。
- 二、政治經濟觀點：根據英國經濟政治學者之看法，利害關係人有許多表現型式，如人力資源、財產、長期的信任關係與政治權利等，因此政策必須充分考量他們的不同特質，才能真正的實現民眾的福祉，這也是政策執行上的一種社會涵義、公民參與及政治責任的展現。學者認為利害關係人觀點有下列特性 - 即可展現社會各種不同弱勢團體的聲音，具有安全的特性；每個團體都是平等互惠、共同參與，可使政經決策能照顧到全部，具有參與和互助的特性；政經決策都是基於利害關係人的利益實現、分配正義等，具有社會正義的特性；每個團體可為自身利益的政策選擇，充分表現自主性的特性；另並注重經濟效率的特性。

---

<sup>84</sup>引自黃朝盟，公共策略管理之適當模式 - 哈佛企業政策、策略聯盟、競爭力分析 還是其他，  
《中國行政評論》，第9卷第4期，民89，頁11-12。

<sup>85</sup>丘昌泰，《公共政策 - 基礎篇》，台北：巨流圖書公司，民89，頁44-47。

三、公共政策觀點：政策學者唐恩（Dunn, 1994）指出，必須重視政策利害關係人的意見與態度，以制定公平正義的政策。所說的政策利害關係人是指受到政府政策影響或直接影響公共政策，對政策下了「賭注」的個人或團體。政策利害關係人可分為三類：

- （一）政策制定者：是指產生、運用與執行政策的個人或團體。
- （二）政策受益者：政策制定過程中直接或間接受到利益的個人或團體，直接受益者通常是標的團體或個人，間接受益者是基於與直接受益者的關係而得到利益；如增加收益的農民為休閒農業政策的直接受益者，農民的妻子兒女則為間接的受益者。
- （三）政策犧牲者：政策制定過程中喪失其應得利益的個人或團體，喪失的原因可能是政策設計失當，未將他們列為利害關係人；或政策本身引起副作用，對該團體產生負面影響；或該團體欠缺顯著的政治地位與立場；或者為機會成本之下的必然犧牲品。

依據梅森與米羅夫（Mason & Mitroff）之觀點，政策利害關係人一般具有以下特質之一，足以影響公共政策之推行：<sup>86</sup>

- （一）目的及動機：有些利害關係人是基於「自利動機」或「公益動機」而使行動目的有所差異，自利動機者所追求的是公共政策經濟上或其他實質上的好處，公益動機者則以實踐個人的信念和組織之任務。
- （二）信念：部分利害關係人是以環境保護為信念，部分人則以經濟發展為信念，信念不同，企圖影響公共政策的角色也不同。

---

<sup>86</sup>R. O. Mason, & I. I. Mitroff, *Challenging Strategic Planning Assumptions : Theory, Cases, and Techniques*, New York : John Wiley & Sons, 1981, pp. 97-98.

- (三) 資源：資源之種類甚多，包括：物質上的、象徵性的、物理上的、地位上的、資源上的、技巧上的資源。
- (四) 特殊知識與意見：某些利害關係人對某一公共政策具有特別的知識與意見，其他關係人如較弱勢，公共政策則易受其影響。
- (五) 忠誠：利害關係人對某一政策訴求、代表性組織或領導人物忠誠度高，則凝聚力強，對公共政策制訂的影響力也愈大。
- (六) 在政策系統中，與其他利害關係人間的權力、權威、責任、義務關係：在多元民主社會中，利害關係人之互動關係，取決於彼此的權力關係之強弱、權威及責任大小等。

學者陳銘勳等指出利害關係人分析非常重要，因政策執行的成功與否，在於是否滿足所有利害關係人之需求，且是使命聲明、優弱機威（SWOT）分析及形成有效策略的前序曲。<sup>87</sup>佛利曼（Freeman, 1984）亦指出，決定組織策略優劣最重要的標準，即是滿足組織關鍵利害關係人利益的程度。換言之，政策執行最重要的工作，即在確認不同利害關係人的個別目的，並盡量依所確認的目的發展組織的策略。如盛行於 1980 年代到 1990 年代的「策略聯盟」，就是利害關係人管理的代表模式之一。

Toft 指出企業採行策略聯盟的主要方式有兩種：其一為中小企業進行資源共同分享，以對抗大型集團，因此不同組織便進行合夥及相互認證對方資源，以提高競爭力；其二為某些大型企業為取得特定新科技或產品，購併小型而具高度發展潛力的新公司，小公司也因而獲得較佳的市場通路、公

---

<sup>87</sup>陳銘勳、吳瓊恩、李允傑，《公共管理》，台北：智勝文化，民 90，頁 127。

司形象及研究發展的資金。<sup>88</sup>尤其在公共行政領域中，相關部門亦應進行策略聯盟，以共同執行無法單獨區隔的政策議題，也就是運用策略聯盟的方式來解決分部門人力、經費、資源、控管、溝通困境之相關問題。此外，黃朝盟並提出大家較未注意的問題，就是產業的推動，除要注重利害關係人的需求外，在滿足此項需求時，也必須將品質管理活動與利害關係人為中心之策略規劃列入整合，才能開創產業的競爭優勢，<sup>89</sup>也才能使產業得以永續發展。

學者黃朝盟亦指出利害關係人模式，是非常符合現實地去面對許多組織內在或外在關係人的影響力，並將滿足關鍵利害關係人視為組織生存的必要條件。利害關係人模式要能應用成功，組織的決策階層必須對誰是利害關係人，以及哪些利益應優先滿足等問題有所共識，可惜的是此類模式並未提供判斷以上問題的標準。<sup>90</sup>

政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫，係在策略運用農村自然資源，結合農業生產，增加服務工作，提供遊客休憩服務，以增加在地就業機會及農民收益，故其利害關係人除農民及其家屬外，其他如遊客、在地民眾、政策執行之個人或團體、當地領導者，如政、經領袖，及旅遊業、餐飲業、旅館業等均屬之，甚至中央、縣級各相關機關及人員等亦包含在內，其所涉層面甚廣，如要能使此項政策執行成功，如學者所指與利害關係人取得共識、策略聯盟、資源分享、注重品質等策略，勢需妥善運用與規劃，方能使此一政策順利執行。

---

<sup>88</sup>同註 84，頁 12。

<sup>89</sup>黃朝盟，全面品質管理策略，《公教資訊季刊》，第二卷第一期，民 87.03，頁 17。

<sup>90</sup>同註 84，頁 13。

## 陸、政策執行 - 環境因素

政策學者唐恩 (William Dunn) 指出：「政策系統」(policy system) 要包含三種要素：一為利害關係人、二為政策之環境因素、三為公共政策本身；<sup>91</sup>而卡斯特和羅森威 (Kast & Rosenzweig) 則認為其中之環境系統是組織系統境界外的系統，是普遍存在的，<sup>92</sup>其係在告知研究者於進行各項研究時，必須考慮到外在的環境因素，甚至目前或將來可能發生之狀況。換言之，政策執行與外在環境因素間，是具有互動性、牽連性、甚至滲透性等關係存在，是會互相影響，必須加以注意。

卡斯特與羅森威更指出環境系統包括一般 (社會) 環境系統和特定的 (任務) 環境系統。<sup>93</sup>

一、一般 (社會) 環境 (The General (Social) Environment) 系統包含九項內容：

- (一) 文化環境：指社會的歷史背景、價值標準、行為規範等。
- (二) 科技環境：指社會的科學及技術發展之程度，如知識、設備等。
- (三) 教育環境：指人民的教育程度與制度，及接受職業訓練所佔人口之比例。
- (四) 政治環境：指社會的政治文化，如政府體制、政治組織等。
- (五) 法律體制：指法制之特性，政府部門之管轄區分，對企業之管理法律等。
- (六) 天然資源：含天然資源的性質、數量、可開發量，及水土氣候等。

---

<sup>91</sup>W. Dunn, *Public Policy Analysis : An Introduction*, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, 1994, pp. 70-71.

<sup>92</sup>F. E. Kast & J. E. Rosenzweig, *Organization and Management*, 2nd ed., New York : McGraw-Hill, 1974, p. 130.

<sup>93</sup>Ibid, pp. 135-138.

- (七) 人口特質：指社會上可供運用之人力資源及狀況。
- (八) 社會環境：指階級結構和流動性，及社會組織特性及制度發展等。
- (九) 經濟環境：指經濟結構、制度，及對開發天然資源投資程度及消費的特性、經濟組織之形態等。

## 二、特定的（任務）環境（Specific（Task）Environment）系統：

一般政策執行皆會受到外界環境的影響，但並非對任何環境因素都需加以反應，只需選擇對其決策與運作特別有關的因素進行反應即可。這些特定的環境因素如下：

- (一) 顧客（服務對象）的因素：指顧客之喜好與特質。
- (二) 供應者的因素：指物料、設備、零件、人員的供應情況等。
- (三) 競爭者的因素：含顧客與供應商的競爭者，如選擇較低價的物料供應面或素質較高的人力資源等。
- (四) 社會政治的因素：政府對各組織的管制法規、大眾對組織及產品或服務的看法與態度，及影響組織的其他組織等。
- (五) 技術的因素：對某一組織的工作程序、生產方法、產品或服務產生特定影響的技術，及應用此技術改進或研發的新產品。

以上之一般環境系統與特定環境系統均對組織及其管理產生重大影響，即組織與外在環境之間係交互行為之關係。換言之，組織系統可從環境中得到好處，但也會得到壞處，因此對環境的改善是極重要的。如對環境的污染必須設法消除，才能獲得及提供好的環境給遊客，是推動休閒農業的關鍵因素之一。

此外美國社會學大師帕深思（Parsons）認為，要對社會環境系統進行學習和適應（learning and adapting），則有賴組織中負責

組織模式維護及適應，並處於組織前鋒地位的行政機構首長的「策略組織系統」、負責組織整合及適應，並以協調組織內部各單位的工作與活動，使組織成為一完整工作體，及維持組織與外在社會團體接觸的「管理（或協調）階層」、及利用技術和產生工具負責組織目標達成的「技術（或操作）階層」的三個次級管理系統，以執行組織對環境的適應、致力目標達成、模式維持，及組織內各系統的整合等。<sup>94</sup>

在推動一鄉一休閒農漁園區計畫時必然與環境發生互動，因此應引進執行所在環境中之資源與訊息，將它變成產品或服務而輸入環境，產生互動互賴之關係，兩者之間可謂息息相關。因環境因素影響推動休閒農漁園區計畫之規劃策略與執行成效，並關聯目標之達成，進而決定執行之成敗，故環境系統在推動休閒農業政策時更顯出其重要性。

## 柒、政策執行 - 溝通協調、資源、執行機構與人員

### 一、溝通與協調

政策執行前，為使外界瞭解政策之目標，取得共識，俾進行規劃；執行時，為使執行人員、利害關係人均能瞭解執行內容，齊一步伐，達成目的，此一過程非賴溝通與協調，無以盡其事功。所以賽蒙（Simon, 1957）指出溝通是組織中的某成員將決策的前提傳送給其他人的過程。<sup>95</sup>彼得杜拉克也指出：組織內部缺乏溝通，就不可能正常運作，各相關單位間如溝通不良，彼此的協調就會出問題，所以溝通是最基本的工作。<sup>96</sup>同時巴納德

---

<sup>94</sup>T. Parsons, *Structure and Process in Modern Society*, New York: Free Press, 1960, pp. 16-96.

<sup>95</sup>H. A. Simon, *Administrative Behavior*, New York: Macmillan, 1957, 2nd ed, p. 154.

<sup>96</sup>薛迪安譯，C. Northcote Parkinson、M.K.Rustomji & S.A. Sapre 等原著，《面對管理時代的大師 - 彼得杜拉克及其管理哲學》，台北：新雨出版社，民 86，頁 234。

(Barnard, 1938) 也認為溝通 (communication) 是行政工作中極為重要的因素之一，政策執行人員應多加注意並有效的建立溝通管道。<sup>97</sup>學者張潤書指出：溝通與協調主要係在加強執行人員間的團結、改進政策執行處理之方法、可瞭解彼此間的需求，並可減少人力、物力、財力、時間上不必要的浪費、能有效達成政策使命。<sup>98</sup>由以上可知，溝通是在求得思想觀念的一致性，協調則在求得行動上的一致性，可謂是一體之兩面，溝通本身雖然有其目的存在，但目的之一則是在求達成協調，以其一步伐，共同為目標效命；所以可說：溝通是達成協調的手段之一，而協調則為溝通的結果，所以溝通與協調在政策執行上是密不可分的。

協調溝通一般分為正式的溝通及非正式的溝通，正式溝通可分由下對上報告的上行溝通、由上對下政策目標傳達的下行溝通、與同一階層間的平行溝通；協調溝通多以開會、座談、說明會、公聽會、訪問面談或建立制度的方式進行，其通常指組織內部或組織與組織間為達成某項政策目標，所進行的溝通協調。但在民主時代，尤其政策執行涉及人民權利義務時，政策執行機構則需事前與相關之民眾進行溝通協調，以獲得民眾支持與擁護，才能落實此一政策之執行。<sup>99</sup>

政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫之規劃、執行工作，除需執行機構內部進行溝通協調外，涉及機構與機構間相關權責分工等亦需透過溝通協調，以取得認同。

---

<sup>97</sup>C. I. Barnard, *The Functions of the Executive*, Cambridge, Mass : Harvard University Press, 1938, p. 175.

<sup>98</sup>張潤書，《行政學》，台北：三民書局，民 90，修訂二版三刷，頁 473-477。

<sup>99</sup>同上註，頁 478-495。

此一政策最關鍵之對象為農民，因此執行機構與農民之溝通協調，則更顯得重要，如農民無此意願，則執行機構是徒法不能自行。

## 二、資源

政策執行所需資源是否合理配置，乃是執行是否順暢之關鍵。換言之，政策執行所需的資源充分與否，會影響機關組織間的溝通與執行活動，並影響執行人員的工作態度。枚茲眉尼恩及薩伯提爾（Mazmanian & Sabatier）指出：「對政策執行機構提供必要的財政資源，使其聘用適當的人員，用以進行技術性的分析，並發展執行的規則，推動計畫之管理、督導標的團體順服，為有效執行政策的條件之一。」<sup>100</sup>可知政策執行之資源至少應有人員、經費、資訊、權責等，如此方能提升組織政策執行之能力，也才有促進有效執行之誘因及成效。

有關人員、經費、資訊、權責之資源因素，茲說明如下：

- （一）人員：政策執行所需之資源中，人員是最重要的主角，唯有透過執行人員的行動，方能將政策實際予以執行。執行人員的行為素質、規劃、溝通協調、態度、能力及信念等均影響政策執行之成效。
- （二）經費：充裕的執行經費，可協助執行人員，充分發揮其助力，可增置組織內部之設備，以加速目標之達成；亦可成為爭取標的團體順服的手段之一。
- （三）資訊：執行人員應知悉政策之內容、執行要領與方法及其他相關規定等，始能正確執行。所以執行人員所獲得資訊之充分與否，關乎政策執行之正確

---

<sup>100</sup>D. A. Mazmanian, & P. A. Sabatier, *The Implementation of Public Policy :A Framework of Analysis*, Policy Studies Journal, V. 8, NO. 4, 1979, p. 542.

性。同時，執行機構若能充分獲得執行過程的相關資訊，則可瞭解標的團體順從該政策之情形，並做出適度的因應與調整，可提高執行成效。

(四) 權責：執行人員除應負有執行工作之責任外，亦應相對的給予適當的權力(或權威)，以為執行人員採取行動、進行指揮、獲取資源，以利任務執行。

一鄉一休閒農漁園區計畫之推動，首先係由基層人員依權責整合當地農民意願及資訊後，以鄉為單位進行整體規劃，配置所需設備，研定執行計畫，向中央農政單位爭取執行經費。九十年度之計畫經中央核定者均給予全額之經費補助，因此執行機構在執行上是否充分運用人員、經費、資訊、權責等因素妥慎執行，亦是影響執行成效之所在。

### 三、執行機構與人員

執行機構負責將政策落實執行，以達成政策目標之任務，因此負責執行政策的機構，其組織特性，也是直接影響政策執行成敗的重要因素之一。因為組織是資源的匯集與安排之中心，只有健全的組織才能產生有效的群體力量去執行政策。因此，如執行機構的決策結構、規模大小、編制狀況、權責分配、人員素質及特性、執行機構與其他機構間之關係等，均會影響政策執行之成敗。

負責執行政策的相關人員，對政策本身信服及認同程度之高低，嚴重影響執行政策的成敗。執行者的意向可從下列三方面進行觀察：<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup>同註 64，頁 48-49。

- (一) 執行人員對政策的認知情形。
- (二) 執行人員對政策的反應方向如何？對政策之態度是支持、中立或反對？
- (三) 執行人員對政策的反應強度如何？對支持或反對之態度是強烈或輕微？

## 捌、政策執行 - 監測

政策方案或計畫在被接納後，其計畫內容雖然非常好，但在政策執行過程中常是無法完全知悉其狀況，因此吳定等學者則指出：「政策方案在付諸實施後，必須加以監測（monitoring），以追蹤管制執行的狀況、及監測政策方案的執行結果。」<sup>102</sup>他們同時指出監測的內容包括：政策行動（policy actions）與政策結果（policy outcomes）。

### 一、政策行動：包含

- (一) 政策投入（policy inputs）：指利用產生各種產出與影響的資源，如時間、經費、人員、設備、供應品等。
- (二) 政策程序（policy processes）：指政策資源投入後轉換成產出與影響有關的行政的、組織的、及政治的作為與活動及態度。

### 二、政策結果：包含

- (一) 政策產出（policy outputs）：指利害關係人因政策執行而得到的物品、服務、財物或資源等。
- (二) 政策影響（policy impacts）：指因政策執行的產出，而使行為、態度、環境上等之實際改變的狀況。

---

<sup>102</sup>同註 64，頁 52-53。

政策執行監測，是一種針對公共政策執行及因果關係資訊的政策追蹤與分析過程，透過政策執行監測工作，可使政策分析人員瞭解政策計畫的實施情況及結果。學者戴恩指出，政策監測主要協助政策執行之功能有下列四項：<sup>103</sup>

- 一、順服功能 ( compliance ): 經由政策執行監測可以知道政策執行中，相關執行人員、機關、標的人口等，是否依照原訂之政策目標、執行標準、程序及規定進行執行。換言之就是可以瞭解相關人員，是否順服及配合政策予以執行。
- 二、審計功能 ( auditing ): 經由政策執行監測可以知道政策計畫所提供之相關資源及服務，是否真的到達相關利害關係人手中。
- 三、會計功能 ( accounting ): 經由政策執行監測可以知道，在政策或計畫執行後的一段時間內，在政治、社會、經濟及文化上，是否產生預期或非預期的改變，以及改變的程度如何？
- 四、解釋功能 ( explanation ): 經由政策執行監測可以解釋為什麼某一個公共問題的不同解決方案，執行之後，會產生不同的結果；以及能夠知道那個方案最好，及何以最好等。

政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫，此一計畫執行上之投入、產出情形；執行過程是否符合會計、審計作業規定；執行後所產生之影響；又該政策計畫執行以來，是否有達成政策目標所希望解決之問題等，均可透過政策執行監測之手段去加以評估瞭解。惟執行監測工作有些是執行機構內部制度上之監測；有些是執行人員或相關利害關係人，應於執行過程中進行監測；有些執行影響或效果部分，則有賴上級單位政策分析人

---

<sup>103</sup>W. Dunn, op. cit., pp. 335-336.

員或學術單位進行監測評估。

政府推動「一鄉一休閒農漁園區」計畫，應注重計畫之決策、規劃，與執行機構、執行人員及農民對此一政策之認知與支持度，因政策獲得支持與認同者，相關人員必然能克服困難，積極認真的執行，也必能獲得良好的執行成效。此外，計畫執行時亦須充分滿足利害關係人之需求，及配合環境因子，予以借力使力，使執行力量充分發揮。另為防止弊端，及能依照進度執行，則應妥慎應用監控機制進行監測，以使「一鄉一休閒農漁園區」計畫，能充分達成農業產業升級，及增加農民收益之政策目標。

### 第三節 服務導向理論

#### 壹、服務（Service）之意義

「服務」為當前社會耳熟能詳的一項普受各界重視、經常提及，且極為重要的名詞，如政府部門注重為民服務，私人企業講求對顧客的服務。但「服務」是什麼？有許多機構及學者對服務進行研究，並對它下了許多的定義。如美國行銷協會（AMA）將服務定義為「為銷售或伴隨貨品銷售而提供之活動、效益或滿足感。」<sup>104</sup>國際標準化組織（ISO）在 ISO9004-2「質量管理和質量體系要素」- 第二部分「服務指南」中對「服務」的定義是「為滿足顧客的需要，供方與顧客接觸的活動和供方內部活動所產生的結果。」同時服務亦應包含設施、能力、人員的數目、材料的數量、時間、衛生、安全性、可靠性、保密性、環境、禮貌、完整性、準確性、可信度等特性。<sup>105</sup>也就是說服務應包括人力和物力、效率、文明、能力、安全、商品等六大構成要素，其對建立服務

---

<sup>104</sup>陳光榮，提升服務品質創造最大利潤，<http://www.moea.gov.tw/~ecobook/season/sag3-b1.htm>

<sup>105</sup>同註 14，頁 11 - 12。

品質具有重要意義。杉本辰夫則認為服務是直接或間接地以任何一種型式，有代價的提供物品給認為其具有價值、合適，而且需要的人。<sup>106</sup>換言之，所說的服務，即是以滿足需要者為前提，並以達成企業或組織的經營目標和利潤，所採取的活動。

學者衛南陽指出服務是「SERVICE」之字面意義外，他認為服務必須要以微笑待客（Smile for everyone.）；要精通職務上的工作（Excellence in everything you do.）；對顧客的態度要親切友善（Reaching out to every customer with hospitality.）；要將每一位顧客都看做重要的人物（Viewing every customer as special.）；要邀請每一位顧客再度光臨（Inviting your customer to return.）；為顧客營造一個溫馨的服務環境（Creating a warm atmosphere.）；要以眼神來表示對顧客的關心（Eye contact that shows we care.）<sup>107</sup>（如表 2-3-1）

表 2-3-1 SERVICE 之意義

---

<sup>106</sup>盧淵源譯，杉本辰夫著，《事業、營業、服務的品質管制》，中興管理顧問公司，民 85，頁 101。

<sup>107</sup>衛南陽，《顧客服務系統規劃》，台北市：牛頓出版，民 85.05，頁 12 - 13。

S	Smile for everyone.
E	Excellence in everything you do.
R	Reaching out to every customer with hospitality.
V	Viewing every customer as special.
I	Inviting your customer to return.
C	Creating a warm atmosphere.
E	Eye contact that shows we care.

資料來源：衛南陽，顧客服務系統規劃，頁 13。

江岷欽及林鐘沂則指出未來的服務，應彰顯下面這些特質：

108

S：專業職能（Specialty）                      E：責任倫理（Ethics）  
R：及時回應（Responsiveness）      V：構築願景（Vision）  
I：資源整合（Integration）                      C：顧客為主  
（Customers）  
E：追求卓越（Excellence）

由以上定義可知，服務是由某一企業、組織，為滿足他人的需求或利益，而採取的一種供給表現或活動。而這種活動是無形的，且需要付出代價的，有時候可能需要和實體商品互相搭配才能完成，也可能不需要和實體商品搭配即可完成。同時必須微笑待客、精通職務、親切友善、重視每一位顧客、營造溫馨的服務環境、關心顧客、並請顧客能再度光臨，以使業務持續發展。未來的服務工作，則應以顧客為主，並力求專職、責任、願景、及時回應和資源整合之特質。

## 貳、服務之特性

<sup>108</sup>江岷欽、林鐘沂，《公共組織理論》，台北縣：國立空中大學，民 89.12 修訂二版，頁 154。

服務是一個抽象又特殊的項目，因此具備了許多特性，使服務活動與它的經營模式，和其他各種產業（如製造業等）有所不同，經過學者 Kotler 綜合各研究者之觀點，將服務不同於實體產品的特性歸納為四大項，分別為難以捉摸的無形性、不可分割性、變異性與易消逝性等，說明如下：<sup>109</sup>

### 一、無形性（intangibility）

無形性是指服務提供的是一種無形的產品，在購買之前，是看不到，摸不到、聽不到、嚐不到、聞不到的。因為有這一項特性，所以服務無法展示以供顧客明確的評估其產品品質。因此對顧客而言，服務的購買是一項無法預知的消費行為。所以，服務業者如何藉由企業形象、品牌形象等來增加消費者的信心，是一門重要的課題。

### 二、不可分割性（inseparability）

不可分割性是指提供服務的不論是人或機器，服務和它的來源是不可分離的，也就是同時發生的。一般實體產品則不一定和其來源同時存在，其必需經過製造、銷售、最後才是消費。而服務是無法放在貨架上供消費者選用，提供服務的來源必須和提供的服務同時、同地的出現，服務才能產生。所以，服務人員和顧客之間的互動關係，就顯得極為密切而且重要。

### 三、變異性（heterogeneity）

變異性是指服務常因提供服務者，時間、地點的不同，而有很大的差異。因此要維持服務品質的穩定是極不容易的工作。所以加強員工的服務訓練，使員工的服務變異性降至

---

<sup>109</sup>李田樹譯，Philip Kotler 原著，《行銷學原理》，台北市：天一圖書公司，民 76.09，頁 814 - 815。

最低；並建立服務滿意程度的追蹤系統，如申訴、建議、顧客調查等，是服務業應努力的方向。

#### 四、易消逝性 (perishability)

服務無法像實體產品一樣，可將產品先予儲存，俟需要時再予以銷售或使用。因此服務是無法儲存的，如何維持服務的生產力，也是一項重要的課題。

由以上我們知道，服務和實體產品具有相當的差異性，經過比較其差異如下表(表 2-3-2)：<sup>110</sup>

2 - 3 - 2 服務與產品基本差異表

服 務	產 品
無形的，不可觸知的	有形的，可以觸知的
提供活動、利益	客觀的實物或物件
所有權不轉移，其價值多在於經歷	價值在於產品所有權的移轉
容易消逝	可以長久儲存
未被利用者不能儲存，也不能從一個時、地移到另一個時、地	某一時、地過剩之產品可在另一時、地出售
不能分割	可限定等級及規格
品質與提供者不可分割	品質可由分配通路、成員的品質予以區分
品質容易產生變化	可以標準化
品質難以標準化	可以大量生產
品質難以控管	可運用品質管制

資料來源：陳永牲，服務品質之探索，民 87

就休閒農業而言，其主要在提供農業上之自然景觀資源、人文資源及農業經營等特色，以供消費者休閒遊憩之用，明顯的具

<sup>110</sup>陳永牲，服務品質之探索，《品質月刊》，第 34 卷第 4 期，民 87，頁 15 - 18。

有服務功能，所以目前農政單位積極推動休閒農業，可謂是農業對全民休閒及服務時代來臨的最佳回應。惟在此消費者為尊的多元社會中，如何導進服務智能及完善的規劃，應是農政單位在推動此一政策時，所應注重之核心工作。

### 參、服務導向（Service-Orientation）之特質

以顧客為主的「服務導向」之理念，係自 1980 年代中期以後盛行的「全面品質管理」（Total Quality Management, TQM）開始導引而來。主要目標是在滿足顧客的需求，且是在強調組織的運作結果，不論是有形產品，或是無形的服務，都必須得到消費者的接受，並爭取消費者的滿意。<sup>111</sup>學者 Hogan, R.和 Hogan, J.認為服務導向應具備下列特質：<sup>112</sup>

- 一、必須要傾聽顧客的心聲，而不是責備顧客。
- 二、必須回答顧客的問題，而不是回答你想回答的問題。
- 三、必須直接向上反應顧客的問題，而不是採用忽略逃避的方法。
- 四、即使已非常疲備和勞累，也要表現出歡喜和關心體貼的樣子。
- 五、必須去瞭解每一位顧客的特殊嗜好和需求，加以記錄，並適時的予以回饋。
- 六、即使有些困難，也要盡可能的滿足顧客在合理範圍內的需求。

因此注重服務導向的企業或組織，其必可促使服務提供者能對顧客真正的負起責任；可免除不必要的干預；可使組織成

---

<sup>111</sup> 王銘宗，《知識經濟與服務型政府》，台北市：公務人力中心出版，行政院人事行政局發行，民 90，頁 51。

<sup>112</sup>引自宋嘉益，應用傳記形式發展並編製服務導向特質量表之初探，碩士論文，國立雲林科技大學，民 89，頁 31-32。

員激發出更多的創新作為；可提供顧客更多、更廣的選擇；其服務較能符合大眾的需求而不浪費；並能培養顧客的選擇能力和創造更多公開、公平的機會。<sup>113</sup>

學者江岷欽則更明確的指出服務導向之服務人員則必須具備下列之特質和服務標準：<sup>114</sup>

- 一、注意顧客之需求。要為顧客設想，協助顧客達成目標、密切追蹤顧客之需求。
- 二、維持「服務導向」的外觀。即需衣著整潔、儀容親切、態度積極、採用組織之識別系統。
- 三、展現「服務導向」的人格屬性。即需親切愉悅、瞭解顧客之需求、耐心、可靠、自信、積極面對顧客、廉潔自持、尊重及信任顧客、效忠組織、注意顧客之言行。
- 四、具備服務導向之專業技巧和知能。熟悉組織之服務項目及內容、具有「傾聽顧客意見」之能力、具有團隊合作之精神、協助顧客處理難題，以專業的方式服務顧客。

所以服務人員必須是和藹可親的、心胸寬廣的、令人愉悅的、樂於助人的、具有耐心的、能傾聽心聲的、是謙虛自持的、是從容不迫的，且要團隊及具有專業的服務顧客等。

政府推動「一鄉一休閒農漁園區」計畫，係服務導向之農業政策，亦屬休閒農業之範疇，故其規劃、執行應注重下列服務導向之要求：一、組織的產出要能符合顧客的需求，尤其休閒農業之經營、規劃，應以顧客之期望為規劃重點，方能吸引顧客前來休閒，該產業才能有效經營和持續發展。二、建立「顧客和供

---

<sup>113</sup> 劉毓玲譯，David Osborne & Ted Gaebler 原著，《新政府運動》，台北市：天下文化，民 82，頁 214-218。

<sup>114</sup> 江岷欽，政府再造與顧客導向的服務理念，《公共管理論文精選（ ）》，台北市：元照出版公司，民 88.10，頁 55 - 56。

應者」之合作關係，因此在服務導向之下，服務者與被服務者（顧客）關係極為密切，服務者之專業、態度、儀容、耐心等極為重要，並進而影響顧客預期目標之達成，故顧客和服務者應互相合作，方能兩全其美，達到雙方之滿意。三、必須團隊合作，休閒農業之經營是一個團隊合作精神的展現，非個人單打獨鬥可以成功，因此，每位服務人員必須具備服務導向的專業智能，以服務顧客，方能使此事業經營成功。

#### 肆、顧客滿意度（Customer Satisfaction C S）

休閒農業的經營型態由個別農戶的一級生產產業，逐漸發展到以服務為主的三級產業；經營管理項目包括農業生產與休閒服務，管理重點由農產品的生產層面轉變到為遊客提供包括解說、餐飲、遊憩、體驗等多重休閒功能的服務層面，因此，休閒農業係屬以服務顧客需求為導向之經營模式，故提高顧客滿意度應為休閒農業經營者追求之目標。

從顧客之觀點而言，顧客對產品之態度將直接影響顧客之消費行為，因此休閒農業之經營者應特別重視顧客對產品及服務之態度反應。<sup>115</sup>故休閒農業之經營，不是僅從園區規劃、資源整合、營運管理等問題之瞭解，即可獲得滿足，而顧客之態度才是決定此一產業之經營關鍵所在。換言之，經營服務性的休閒農業，必須注重顧客之滿意度，顧客能持續前來消費，此一產業方能永續經營。

##### 一、顧客滿意之重要性

Murray Raphel & Neil Raphel 指出所謂顧客就是為提昇

---

<sup>115</sup>黃深勳、曹勝雄、王昭正、陳建和與許雅智，《觀光行銷學》，台北縣：國立空中大學，民 88.08，頁 238。

自己的生活品質及解決問題，而向企業購買產品的人。<sup>116</sup>換言之，就是對企業提供的產品或服務有需求，願意前往消費，以滿足自己需求的人，就是這家企業的顧客。所以對於休閒農業的經營者而言，前來休閒遊憩或購買在地農特產品的遊客，就是休閒農業的顧客。

隨著消費主義時代的來臨，傳統市場的主導權，已由賣方轉移到顧客（買方）的手中，因此如何獲得顧客的滿意和消費，已成為企業經營上最關心及重視的事情，也是當前企業經營成功的要件。Kolter 也認為高的顧客滿意度，方能吸引與維繫顧客，減少失去顧客所造成的損失，所以，顧客滿意是企業獲利的最佳利器。<sup>117</sup>

在激烈競爭的時空下，產品之類別將因競爭而分裂成多樣化，因此武田哲男認為要達到顧客滿意程度已不再完全依賴產品，必須以服務導向為前提要件，<sup>118</sup>才能不斷的超越現狀，提高服務品質，使顧客獲得滿意，進而持續消費，企業才得以永續經營。而一鄉一休閒農漁園區計畫係屬一個以服務導向為主的農業政策，故必須注意遊客之滿意度，以使該產業能持續經營。

## 二、顧客滿意度定義

顧客滿意度一直深受國內外企業所重視，尤其是服務業特別強調顧客滿意的重要性，希望從生產到消費過程中均能滿足顧客的需求，以促進企業的發展與成長。顧客滿意度各學者之看法如下：

---

<sup>116</sup>袁述芬譯，Murray Raphael & Neil Raphael 合著，《以顧客為尊 - 培養顧客忠誠度》，台北市：幼獅文化事業公司，民 87，頁 109。

<sup>117</sup>同 17，頁 52 - 54。

<sup>118</sup>盧兆麟譯，武田哲男著，《滿足顧客心》，台北市：創意力出版，民 83，頁 130 - 131。

- (一)武田哲男認為顧客滿意是指透過滿足顧客，而成為深獲顧客信賴與支持的企業。且它是「顧客為尊」、「顧客為始」、「顧客為中心」等以顧客為主導的概念。<sup>119</sup>
- (二)日本能率協會認為「顧客滿意度」是指顧客對所購買的產品和服務的滿意程度，以及期待他們未來繼續購買的可能性。也就是指「期待」與「現實」的關係。<sup>120</sup>
- (三)持本志行認為顧客滿意是顧客在所購買的產品或服務中，能體會到的滿意感或有物超所值等的愉悅感受。<sup>121</sup>
- (四)巴恩斯認為顧客滿意是公司必須瞭解顧客重視什麼，即使無法超越這些期望，也該盡力配合。<sup>122</sup>
- (五)奧利佛(Richard Oliver)認為顧客滿意是來自消費經驗中，對購買事務或服務，所得到成就的喜悅。<sup>123</sup>
- (六)凱勒爾(P. Kotler)認為顧客滿意是顧客感到愉悅或失望的程度，也就是顧客所知覺產品功能特性或結果與期望之差異程度，即知覺的功能與期望的差異函數。<sup>124</sup>

以上學者對顧客滿意度的看法，本研究摘要如下：

- (一)顧客滿意是經過「比較」結果所得到的，即是「事前期望」和「事後績效」之差距。
- (二)顧客滿意是一種情緒的、主觀的評估。
- (三)顧客滿意度會影響顧客是否再一次消費的意願。
- (四)顧客滿意是一種企業精神。

### 三、顧客滿意構成要素

---

<sup>119</sup>林玉佩譯，武田哲男著，《顧客滿意經營》，台北市：洪建全基金會，民 83，頁 4。

<sup>120</sup>劉滌昭譯，日本能率協會著，《顧客滿意度測量手法》，台北市：中國生產力中心，民 83，頁 13。

<sup>121</sup>陳鍾文譯，持本志行著，《顧客滿意戰略與運用》，台北市：超越企管顧問，民 84，頁 26。

<sup>122</sup>陳正芬、林宜萱譯，詹姆斯·巴恩斯著，《跟顧客博感情：街坊小店學來的顧客關係管理》，台北市：麥格羅希爾公司，民 90，頁 71。

<sup>123</sup>同上註，頁 70。

<sup>124</sup>同註 17，頁 45。

顧客滿意，是一個「好的服務」的認定，主要決定於顧客個人的感覺。換言之，所提供的產品或服務，不論大或小，只要讓顧客感到滿意即屬成功。而影響顧客滿意度最直接的要素是商品和服務，間接要素則是企業形象（如表 2 - 3 - 1）。<sup>125</sup>

表 2-3-3 顧客滿意的三個構成要素

顧客滿意的構成要素	產品（直接要素）	商品硬體價值	品質、機能、性能、效率、價格、設施
		商品軟體價值	景觀、特色、便利性、吸引力
	服務（直接要素）	休閒農漁園區之氣氛	令人好感、身心愉快
		服務人員之待客態度	服裝、親切、笑容、解說、招待
		售後服務	離園服務、路程規劃、資訊提供
	企業形象（間接要素）	環境保護	資源回收、設施清潔及自然資源維護
		社會貢獻	對當地居民及公益回饋、文化支援

資料來源：本研究修改自張百清編著顧客滿意萬歲

由上表可以得知，顧客的滿意，除了產品的好壞是直接要素與企業形象的間接要素外，「服務」的良窳，亦是決定顧客滿意度的直接要素，絕對要加以關注。尤其休閒農業之服務是多面向的，對於顧客滿意的構成要素更需注意。

#### 四、顧客滿意經營

在以消費為主的時代中，生產者建立了以服務顧客為導向的理念，冀望所經營之企業能永續經營，因而顧客滿意經營漸受重視。

而顧客何以須要經營呢？丘昌泰指出顧客的需求，一般會

<sup>125</sup>張百清，《顧客滿意萬歲》，台北市：商周文化公司，民 83.08，頁 37 - 39。

有兩種類型，第一種是檯面上的顧客，已表明需求，即已表達內心的想法和期望；第二種是尚未表態的顧客，對某些產品或服務只是一種模糊的期望或需求，這是顧客的潛在需求。而浮出檯面的顧客只占五分之一，另外的五分之四尚是潛藏而未表態。因此如只重視五分之一已表態的顧客，則永遠無法滿足全體顧客的需求。所以必須將顧客對產品或服務的需求調查出來，並納入製造或服務體系去供應，才能達到顧客滿意經營之目標。<sup>126</sup>

學者 Kotler & Roberto 亦認為應注重顧客滿意度管理，因顧客的滿意度常受需求與期望及社會等因素影響。而顧客的期望可能是多樣化的，所以經營者必須特別注意和滿足顧客的各種期望，如責任感、能力、禮節、信譽、敏感度、便利性、安全性、外觀、可靠性及溝通等。<sup>127</sup>所以從事服務工作，必須時時注意及滿足顧客的需求，才能達到顧客滿意經營之要求。

綜上可知，顧客滿意經營必須重視顧客的需求，政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫，亦必須重視遊客之需求，規劃符合遊客需求之最適產品，以吸引遊客前來遊憩，並應創新經營理念，開發那尚潛藏而未前來遊憩之遊客，則休閒農業必能永續經營。

## 五、遊憩需求與滿意度探討

### （一）遊憩需求

需求在經濟學上是指「在其他條件不變的情形下，消費者在某一段時間內，對某種商品或服務的需求量和價格之間

---

<sup>126</sup>丘昌泰，《公共管理 - 理論與實務手冊》，台北市：元照出版，民 89，頁 191 - 192。

<sup>127</sup>思紋譯，P. Kotler & E. L. Roberto，《顛覆大未來 - 社會行銷完全執行手冊》，台北市：商周文化，民 84.12，頁 305 - 308。

的反向關係。」<sup>128</sup> 而遊憩需求係指「對某休閒遊憩地區或設施之使用，及目前或未來使用休閒遊憩地區或設施之慾望」，<sup>129</sup> 換言之，就是消費者在某一時間、某一價格上所願意消費遊憩地區或設施之數量。人們所以需求從事遊憩活動，主要係因休閒遊憩是人類基本需求的一種。有了遊憩需求，進而產生遊憩動機，再進而發動行為。

依據馬斯洛（A. Maslow, 1908-1970）的人類需求層次理論，可分為生理、安全、情感（愛）、尊榮、自我實現的需求。<sup>130</sup> 這五種需求有如金字塔，由下而上，在基本生理需求滿足後，才會向上追求更高層次的心理需求；而遊憩活動是屬於最高層級的自我實現之需求，故於經濟發展程度較進步之地區，基本的生理需求較易獲得滿足，即會進而追求心理需求之遊憩活動。<sup>131</sup> 一鄉一休閒農漁園區計畫除具有休閒農業所具有之功能，亦可滿足遊客前來遊憩，遊覽景緻風光，滿足心理上、精神上之需求外，遊客可參與體驗、瞭解農業之栽種、生產及享用精緻農產品等情形，亦符合生理之需求，因此休閒農業是一種符合生理、心理需求之休憩活動。

至於遊憩需求是否會受到影響，依陳思倫等人綜合各學者之看法，認為主要有下列幾項因素：<sup>132</sup>

1. 個人屬性因素：包含年齡、可支配所得、教育程度、職業、休閒經驗與偏好。
2. 社會外在因素：包含都市化程度、休閒時間、人口規模、機動性、大眾傳播媒介、社會風尚、可及性等。

---

<sup>128</sup> 霍德明、熊秉元、胡春田與巫和懋，《經濟學概論》，台北市：雙葉書廊，民 89.05，頁 25 - 27。

<sup>129</sup> 陳思倫、歐聖榮、林連聰，《休閒遊憩概論》，台北縣：國立空中大學，民 86，頁 30。

<sup>130</sup> A. H. Maslow, "A Theory of Human Motivation," *Psychological Review*, July 1943, pp. 320-396.

<sup>131</sup> 同註 129，頁 31。

<sup>132</sup> 同註 129，頁 33。

3.遊憩地區特性因素：包含範圍大小、設施品質與容量、經營服務水準、與其他遊憩區之關係等。

## (二) 遊憩滿意度

由以上可知，遊客參與遊憩活動之目的，係在追求生理及心理需求的滿足。而要得到需求之滿意度之因素為何？侯錦雄認為遊憩滿意度是指受到個人特徵與差異、遊憩動機（需求）、遊憩場所（機會）、遊憩參與型態等因素的影響。再從預期理論觀點看，人們對所從事之行動、得到之表現及達成之結果，均有一定之預期心理，同時對於行動所達成之結果，均有不同程度之偏好，因此遊客對於所採取之遊憩行動可知是由個體當時之預期與偏好所決定。<sup>133</sup>而遊客選擇參加或前往他所偏好之遊憩活動或場所，主要係希望獲得需求之滿意體驗。<sup>134</sup>也就是遊客針對事前之期望選擇參與該遊憩活動或場所，並期望能於遊憩之後能有滿意的遊憩體驗。但滿意度係由遊客期望及體驗價值間之差異所決定。

在滿意度測度上，侯錦雄將滿意度分成總滿意度和分項滿意度兩類，<sup>135</sup>分項滿意度包含環境滿意、活動滿意及管理滿意等三個概念。楊文燦、鄭琦玉在遊憩滿意度之研究部分，以因素分析觀點，將滿意度分為經營設施、自然體驗、活動參與過程、對其他遊客行為等四個向度。<sup>136</sup>

綜合以上針對遊憩滿意度研究之各項測度，因一鄉一休閒農漁園區計畫係屬休閒農業之一環，可供民眾遊憩之項目，如在公共設施、自然及農業環境、體驗、農事活動、休

---

<sup>133</sup>侯錦雄，遊憩區遊憩動機與遊憩認知關係之研究，台灣大學園藝研究所博士論文，民 79。

<sup>134</sup>同註 129，頁 46。

<sup>135</sup>同註 133。

<sup>136</sup>楊文燦、鄭琦玉，遊憩衝擊認知及其滿意度關係之研究，《戶外遊憩研究》8(2)，民 84，頁 109-132。

閒遊憩活動、服務導向等屬於多面向的向度。故本研究亦採取相同之概念，即以休閒農業之休憩滿意度是一多重向度的概念。

政府於農業發展條例中明列政府為鼓勵休閒農業的發展，應訂定休閒農業發展之規定，係利用專業性法律或行政命令，促進農業資

源、效率之運用，引導農業發展方向，為服務式農業行政功能之範疇，<sup>137</sup>因此，休閒農業之推展，係屬服務導向農業政策之一環，「一鄉一休閒農漁園區」計畫亦為其範疇。休閒農業既屬服務業之範圍，則其經營亦應符合服務導向之各項特質，尤其「一鄉一休閒農漁園區計畫」是政府主動推動之休閒農業政策，其規劃設計，更應引導各鄉鎮運用及結合農業資源、景觀、文化及民俗為主軸，秉持清潔、舒適、安全等訴求，使之成為服務市場的一種商品，並各具特色，以滿足或服務所有的休憩顧客。使農業能在農業經營的主體上，並建造滿足遊客休憩需求的基礎，以服務導向的行銷理念來發展休閒農業，促使農業及農村轉型，增加農民收益，以達成政策目標。

---

<sup>137</sup> 邱湧忠，《休閒農業經營學》，台北市：茂昌圖書有限公司，民 90.08 修訂二印，頁 137 - 138。

# 第三章 我國休閒農業政策之發展與現況

## 第一節 我國休閒農業政策之發展

由於國內外經濟情勢發展，對農業產業將造成嚴重衝擊之際，政府與民間為尋求農業經營轉型，均對休閒農業寄予厚望之時，國內休閒農業之發展歷程值得吾人深入瞭解。

我國農業自民國五十年代末期，農政單位便積極致力改善農業結構，尋求新的農業經營型態，以求農業發展的第二春。在休閒農業政策部分，即從民國五十三年起政府開始整建森林遊樂區，<sup>138</sup>使台灣的農業休閒遊憩功能逐漸顯現，政府又於五十八年頒布發展觀光條例；<sup>139</sup>民國六十九年台北市首先推出「觀光茶園」，開啟了觀光農園的先例。

民國七十一年底台灣省執行「發展觀光農業示範計畫」，輔導有發展潛力之縣市鄉鎮公所或農會辦理各類觀光果園之策劃經營。<sup>140</sup>七十七年核定農漁山村發展休閒農業及觀光農業規劃計畫，七十八年由農委會委託台灣大學辦理「發展休閒農業研討會」，七十九年推動發展休閒農業計畫，八十年農委會訂頒「農業綜合調整方案」，將休閒農業政策之目標與規劃原則列入。並研議「休閒農業區設置管理辦法」，於八十一年頒布；<sup>141</sup>八十三年開始推動「發展都市農業計畫」，以台北市推出於高樓屋頂空間規劃「屋頂農業」

---

<sup>138</sup>陳武雄，《農林廳志》，南投：台灣省政府農林廳，民 87.06，頁 725。

<sup>139</sup>陳昭郎，台灣農業旅遊之源起、現況與課題，中國農業推廣學會，《農業推廣文彙》，第 45 輯，民 89.12，頁 181。

<sup>140</sup>郭俊開，觀光農園現況之探討，觀光農園發展及規劃研討會，中華民國造園協會，民 90.10.26，頁 13。

<sup>141</sup>同註 137，頁 25。

最為特殊。<sup>142</sup>

八十四年推動休閒整體發展調查規劃計畫；八十五年訂頒「台灣省休閒農場設置管理要點」，並將「休閒農業區設置管理辦法」修正為「休閒農業輔導辦法」；八十六年推動建設富麗農村計畫，對農村環境進行綠美化及生態維護工作；八十七年訂頒「娛樂漁業輔導辦法」，將漁業納入休閒農業之範疇，並訂頒法規。

八十八年依休閒農業輔導辦法第十二條第二項規定，訂頒「休閒農場經營計畫審查作業要點」，又為配合實際需要，訂定「休閒農場專案輔導實施作業規定」，對以經營休閒農業為目的，且有實際經營行為者，輔導使其合法經營為目標，為期五年，並訂定「非都市土地申請作休閒農業設施所需用地變更編訂審查作業要點」、「休閒農業區域劃定審查作業要點」等法規。休閒農業之定義納入八十九年修正通過之「農業發展條例」中，並訂定「休閒農場建築物設計規範」，且將「休閒農業輔導辦法」之名稱，修正為「休閒農業輔導管理辦法」。<sup>143</sup>

九十年推動「一鄉一休閒農漁園區計畫」，針對提出之計畫書加以審核，通過者最高給予四千萬元之補助款，以發展休閒農漁業；訂頒「民宿管理辦法」。<sup>144</sup>九十一年修正「休閒農業輔導管理辦法」，增列休閒農業區之劃定面積、農業體驗區之設施項目及可依民宿管理辦法規定申請經營民宿；<sup>145</sup>修正「一鄉一休閒農漁園區計畫」為「休閒農漁園區計畫」；<sup>146</sup>修正「休閒農業區劃定審查作業要點」，增列休閒農業區不得位於森林區、重要水庫集水區、自

---

<sup>142</sup>蔡勝佳，休閒農業與策略聯盟，發展觀光農園結合農村規劃研討會專輯，中華鄉村發展學會，民 90.10.27，頁 27。

<sup>143</sup>同註 137，頁 191 - 367。

<sup>144</sup>行政院交通部，民宿管理辦法，90 年 12 月 12 日交路發九十字第 00094 號令。

<sup>145</sup>行政院農業委員會，休閒農業輔導管理辦法，91 年 1 月 11 日農輔字第 0910050034 號令。

<sup>146</sup>行政院農業委員會，九十一年度休閒農漁園區計畫研提要點，91 年 1 月 23 日農輔字第 0910050071 號函。

然保護區、特定水土保持區、沿海自然保護區、國家公園等區域；<sup>147</sup>修正「農業技術密集與資本密集類目及標準」，增列休閒農業為農民團體、農業企業及農業試驗研究機構得承受耕地從事技術密集與資本密集農業之範圍。<sup>148</sup>有關國內休閒農業政策及相關推動工作如表 3-1-1。

表 3-1-1 台灣地區休閒農業政策及相關推動工作簡表

年度	政策及推動計畫	工作內容
53	政府興辦模式	整建森林遊樂區
58	發展觀光條例頒佈	
69		觀光果園型態之興起
71	發展觀光農業示範計畫	輔導有發展潛力的縣市鄉鎮公所或農會辦理各類觀光果園之策劃經營
77	核定農漁山村發展休閒農業及觀光農園規劃計畫	
78	舉辦以共同委託經營及合作發展休閒農業研討會	78 年 4 月由農委會委託台灣大學辦理
79	改善農業結構提高國民所得方案	採取有關配套措施，推動發展休閒農業之具體實施方案
80	農業綜合調整方案	確定休閒農業政策之目標與規劃原則
80	完成休閒農業區管理辦法	規範休閒農業區的設置與規劃輔導其經營與管理，並訂定監督與獎勵原則
81	頒佈休閒農業區設置管理辦法	
84	休閒農業整體發展調查規劃計畫	
85	台灣省休閒農場設置管理要點	
85	休閒農業輔導辦法	由休閒農業區設置管理辦法修正更名
86	建設富麗農村計畫	有效整合農村實質建設、改善及產業發展工作、環境綠美化及生態維護工作等計畫
87	訂頒娛樂漁業輔導辦法	漁業納入休閒農業之法令
88	休閒農場經營計畫審查作業要點	依據休閒農業輔導辦法第十二條第二項規定訂定
88	休閒農場專案輔導實施作業規定	88 年 4 月 30 日「休閒農業輔導辦法」修正發佈實行前，以經營休閒農業為目的，且有實際經營行為者，輔導使其合法經營為目標，為期五年
88	非都市土地申請作休閒農業設施所需用地變更編訂審查作業要點	規定核定籌設之休閒農場內設置的住宿、餐飲、自產農、畜產品加工廠和農產品與農村文物展示、售及教育解說中心等四項設施

<sup>147</sup>行政院農業委員會，休閒農業區劃定審查作業要點，91 年 9 月 13 日農輔字第 0910050855 號函。

<sup>148</sup>行政院農業委員會，農業技術密集與資本密集類目及標準，91 年 9 月 30 日農企字第 0910010276 號公告。

88	休閒農業區劃定審查作業要點	審查劃定休閒農業區，並補助各項公共設施建設及輔導發展地方休閒農業
89	農業發展條例	將休閒農業之定義納入條例中規範
89	休閒農場建築物設計規範	休閒農場內之建築物需與自然景觀相調和，塑造休閒農場獨特之建築景觀與優美環境
89	休閒農業輔導管理辦法	由休閒農業輔導辦法修正更名
90	一鄉一休閒農漁園區計畫	針對提出的計畫書加以審核，通過申請者給予最高四千萬元補助發展休閒農漁業園區
90	民宿管理辦法	交通部 90 年 12 月 12 日交路發九十字第 00094 號
91	修正休閒農業輔導管理辦法	規定農業體驗區之設施項目及可依規定申請經營民宿
91	休閒農漁園區計畫	將 90 年度一鄉一休閒農漁園區計畫之名稱修正。
91	修正休閒農業區劃定審查作業要點	修訂休閒農業區不得位於森林區、重要水庫集水區、自然保護區、特定水土保持區等。
91	修正農業技術密集與資本密集類目及標準	增列休閒農業為農民團體、農業企業機構及農業試驗研究機構得承受耕地從事技術密集與資本密集農業之範圍。

資料來源：本研究整理。

有關休閒農業，在休閒之風日盛與政府政策逐漸重視及支持之下，已漸漸明朗，且已有法規可資遵循，必將成為我國加入 WTO 之後，輔導遭受衝擊最大的農業進行結構調整，及農民轉業的最佳農業政策之一。

## 第二節 我國休閒農業之推動類型

休閒農業之本質是以農業環境資源為基礎，用以提供民眾休閒活動之使用。換言之，休閒農業是一種結合生產、生活、生態三生一體的農業，在經營上更是結合農業生產、農產運銷、農產加工及遊憩服務的農企業，是一種具有鄉土性與草根性特色的農企業，同時也是結合自然資源、景觀資源、生產資源、文化資源、與人力資源的綜合性產業。國內休閒農業發軔於 60 年代的觀光農園，逐年注入新的經營理念，使休閒農業不斷的成長，至二十一世紀再加入了農業旅遊之理念，近期中又不斷推陳出新的加入產

業文化節、農家民宿經營、農家餐廳、農特產中心、假日農市及農業休閒旅遊等，不勝枚舉。茲謹就我國休閒農業幾個不同類型，簡介如下：

#### 一、觀光農園：

遊客偏重以觀光消費，瀏覽田園景色，停留時間短暫，並於農園採果為樂。是最早期的一種休閒農業型態。

#### 二、休閒農園：

遊客偏重以休憩遊玩，體驗農業，停留時間較長，園中有許多遊憩設施和週邊設備為主。

#### 三、市民農園：

提供都市人或不是以從事農業經營者，租用農地進行農業耕種，以客串農夫，體驗農業生產過程，享受田園情趣為主。

#### 四、市民農莊：

提供遊客住宿和鄉村風味的餐飲服務，並可享受自然田野之風光，融入農村之生活，可以輕鬆愉快的置身於如詩如畫的田園之中，農莊中也可提供或安排農業耕種體驗。

#### 五、農業文化：

將當地農村文化、農業文物與農業體驗結合，以供民眾參觀、體驗，增加對農村之瞭解。

#### 六、農村旅遊活動：

帶領民眾至農村休閒旅遊，並加以解說，亦參插體驗活動，以瞭解農村之民俗風情及農業耕作情形。<sup>149</sup>

#### 七、森林遊憩：

以森林遊樂區為基礎，規劃成供民眾進行遊憩之場所，以進行體驗森林之旅的經營模式。

#### 八、娛樂漁業：

以漁業經營為對象，如規劃設置假日漁市、休閒漁業區，供民眾

---

<sup>149</sup>黃光政，台灣休閒農業分類與經營發展規劃，《農業推廣文彙》，第46輯，中國農業推廣學會，民90.12，頁180-183。

休閒旅遊或體驗漁業風情等。<sup>150</sup>

#### 九、教育農園：

以農業生產為主，兼具教育消費大眾功能的經營方式。

#### 十、鄉野畜牧：

以飼養牛、羊、豬、雞、鴨等家禽，規劃放牧、擠奶、剪羊毛、抓小豬或土雞等活動，以供民眾體驗農業等。

#### 十一、生態旅遊：

以自然生態保育為重點之經營型態，如螢火蟲、蝴蝶復育等，以提供生態保育及自然環境之生態體驗為主。<sup>151</sup>

政府推動之一鄉一休閒農漁園區計畫之內容，可以涵蓋上述各項休閒農業之類型、可以單獨一項主題、亦可綜合設置、或內容包含二項以上主題園區等，再加入服務事項，讓民眾能有賓至如歸之滿意度，提昇民眾休憩層次，同時達到休閒農業之功效。

## 第三節 政府推動「一鄉一休閒農漁園區計畫」

### 概況

#### 壹、推動之緣起

政府為紓緩我國加入 WTO 對農業之衝擊，提振國內農業產業之活力，並創造就業機會及協助農業轉型，因此特別積極輔導加強利用農地及自然資源，以「農業結合旅遊」、「農業結合教育」、「農業結合休養」的方式，俾發展新的農地利用型服務業，以提昇農業產業之經營層次，並可減少因加入

---

<sup>150</sup>同註 142。

<sup>151</sup>游文宏，宜蘭縣休閒農業整體發展，《農友月刊》，第 52 卷第 1 期，台中縣：台灣省農會，民 91.01，頁 57 - 58。

WTO 對農業所造成之衝擊。

行政院農業委員會秉此原則，特於九十年推動「一鄉一休閒農漁園區計畫」，以活用社區總體營造的原則，將具有地方特色的自然景觀、農產品及農村人力等各項資源結合並予以動員，冀期將我國農業由「生產型」逐步調整為「服務型」之產業，以求產生資源的加乘效果，期加速創造在地的就業機會，活絡地方經濟，可以說是一項協助農民轉型經營休閒服務業之具體做法。

## 貳、推動之情形

農委會為加速協助農民轉型經營休閒農業，經由上而下轉知計畫構想後，再由各鄉鎮市提出規劃計畫，由下而上的層報至農委會，全國計有 102 個鄉鎮市研擬計畫送經該會洽請多位專家學者予以評估審查後，對具有發展潛力者，依計畫內容分別補助一千萬元至四千萬元不等，核定經費共八億五百萬元，其中以南投縣、台中縣及台南縣通過之鄉鎮數最多（各 6 個鄉鎮），又以台南縣所獲補助經費達一億一千二百萬元最多。<sup>152</sup>

全國計有四十六鄉鎮市雀屏中選，分別為：<sup>153</sup>

台北市：士林區

宜蘭縣：員山鄉、三星鄉、冬山鄉。

台北縣：三芝鄉、石門鄉、金山鄉。

桃園縣：新屋鄉。

新竹縣：竹北市、橫山鄉。

---

<sup>152</sup>周若男，休閒農漁園區計畫推動情形，《農政與農情》，第 120 期，行政院農業委員會，民 91.06，頁 35 - 37。

<sup>153</sup>同註 6。

苗栗縣：通宵鎮、泰安鄉、大湖鄉、南庄鄉。

台中縣：霧峰鄉、石岡鄉、大安鄉、后里鄉、新社鄉、大甲鎮。

南投縣：草屯鎮、南投市、中寮鄉、水里鄉、鹿谷鄉、埔里鎮。

嘉義縣：番路鄉、梅山鄉、水上鄉、大埔鄉、中埔鄉。

台南縣：柳營鄉、南化鄉、下營鄉、左鎮鄉、山上鄉、新化鎮。

高雄縣：旗山鎮、大樹鄉、彌陀鄉。

屏東縣：枋寮地區。

花蓮縣：瑞穗鄉、花蓮市。

台東縣：大武鄉、鹿野地區、太麻里地區。

農委會九十年度核定的四十六鄉鎮市一鄉一休閒農漁園區計畫，自九十年五月函頒計畫原則，至審查核定後，再由各獲選之鄉鎮市積極予以執行，除屏東縣枋寮地區農會外，均能於九十年十二月底前完成開園，其縣市分布及預計創造就業人數如表 3 - 3 - 1。惟經農委會於九十一年六月統計資料顯示：九十年度計已建設並經營 302 處景點，創造 6,610 個就業機會，及一億七千五百萬元之商機，有 38,147 位農民參與，為我國農業經營轉型開創了新契機。<sup>154</sup>

表 3-3-1 一鄉一休閒農漁園區縣市分佈及預計創造就業人數表

縣市及鄉鎮別		開園日期	景點數	預計創造就業人數	備註
台北市	台北市	90/12/01	9	35	
宜蘭縣	冬山鄉	90/11/24	9	64	
	員山鄉	90/12/08	13	35	
	三星鄉	90/12/22	10	59	

<sup>154</sup>同註 152。

台北縣	三芝鄉	90/12/22	6	40	
	石門鄉	90/12/16	6	34	
	金山鄉	90/11/24	7	63	
桃園縣	新屋鄉	90/12/09	13	83	
新竹縣	竹北市	90/10/27	7	45	
	橫山鄉	90/11/24	5	43	
苗栗縣	通霄鎮	90/11/24	8	32	
	泰安鄉	90/11/17	6	75	
	大湖鄉	90/11/24	5	52	
	南庄鄉	90/11/24	10	368	
台中縣	大甲鎮	90/12/29	10	49	
	石岡鄉	90/12/22	5	39	
	霧峰鄉	90/11/17	9	41	
	后里鄉	90/12/16	7	35	
	新社鄉	90/11/24	10	54	
	大安鄉	90/12/15	5	24	
南投縣	鹿谷鄉	90/12/29	8	47	
	埔里鎮	90/11/17	15	70	
	草屯鎮	90/12/25	1	40	
	水里鄉	90/11/24	5	25	
	中寮鄉	90/12/25	6	27	
	南投市	90/12/15	7	23	
嘉義縣	中埔鄉	90/11/17	10	38	
	番路鄉	90/10/25	3	56	
	水上鄉	90/12/15	5	35	
	大埔鄉	90/12/9	6	13	
	梅山鄉	90/10/25	5	30	
台南縣	下營鄉	90/12/22	10	40	
	左鎮鄉	90/12/15	10	66	

	山上鄉	90/12/15	5	25	
	柳營鄉	90/12/29	5	17	
	南化鄉	90/12/29	4	15	
	新化鎮	90/12/30	4	27	
高雄縣	旗山鄉	90/11/17	8	39	
	大樹鄉	90/12/8	7	106	
	彌陀鄉	90/12/9	5	15	
屏東縣	枋寮鄉	91/2	5	155	
花蓮縣	瑞穗鄉	90/11/24	8	41	
	花蓮市	90/11/25	6	29	
台東縣	鹿野鄉	90/12/15	15	84	
	太麻里鄉	90/12/15	4	25	
	大武鄉	90/12/7	5	25	
合計	46		332	2,374	

資料來源：1.行政院農業委員會  
2.各鄉鎮市計畫說明書  
3.自行整理

## 第四節 南投縣一鄉一休閒農漁園區計畫介紹

南投縣位居台灣地理位置之中央，是典型的農業縣，全縣有一市四鎮八鄉，山多平原少，地形特殊，故風景秀麗，農業及休憩資源豐富。雖歷經民國八十八年的九二一大地震，各項自然資源遭受破壞，惟經政府及民眾的積極投入重建工作，使各項產業逐步振興。

由於南投縣具有豐富的觀光及農業資源，因此在縣政府與鄉鎮公所及農會為協助提振農村經濟創造在地就業機會，經將農漁產業、自然景觀、休閒設施、及藝文活動等資源予以規劃整合，

於九十年向行政院農業委員會，申請一鄉一休閒農漁園區計畫之補助，在農委會聘請專家嚴格審查之下，計有南投市、草屯鎮、埔里鎮、水里鄉、鹿谷鄉及中寮鄉等六個鄉（鎮、市）獲審查通過，也是九十年全國獲通過鄉鎮市最多的縣之一（與台中縣、台南縣同為六個鄉鎮），經過半年的規劃建設，已有埔里鎮、鹿谷鄉及水里鄉較具休閒農業之雛型。<sup>155</sup>

南投縣獲審通過六個鄉（鎮、市）之一鄉一休閒農漁園區計畫簡介如下：

#### 一、鹿谷鄉 - 茶香竹韻產業休閒區計畫<sup>156</sup>

鹿谷鄉之一鄉一休閒農漁園區 - 茶香竹韻產業休閒區計畫，係由鄉公所及農會聯合研訂。鹿谷鄉之產業特色及自然景觀資源豐富，農業物產以凍頂茶與孟宗竹為主，尤以凍頂烏龍茶更是響譽國內外，該鄉所提計畫中，將推動休閒服務中心與竹藝文化館二項公共設施的經營改善計畫，及休閒園區服務體系計畫、農特產竹藝品展售販賣區計畫、社區綠美化特色景觀設施興建計畫、活動園區設施興建計畫、鹿谷鄉農會竹林休憩中心改造計畫等五項設施興建計畫。

同時該鄉為協助農民進行轉業或創業，特擬訂農特產竹藝展售區營運計畫、音樂節目表演營運計畫、美食區營運計畫、童玩區營運計畫等四項招商營運計畫；營運內容有竹藝文化館、旅遊休閒服務中心、美食區、農產品展售區、露營烤肉活動廣場區、童玩親子區、青竹隧道區、農會休憩中心等八個景點，九十年預計創造就業機會 47 人。

---

<sup>155</sup>張文怡，南投縣休閒農漁園區，《南投報導》，第 15 期，南投縣政府，民 91.06，頁 16 - 17。

<sup>156</sup>南投縣鹿谷鄉一鄉一休閒農漁園區 - 茶香竹韻產業休閒區計畫說明書。

## 二、南投市一鄉一休閒農漁園區計畫<sup>157</sup>

南投市之一鄉一休閒農漁園區計畫，係由南投市公所研提。南投市各項農業基礎建設及公共設施完善，農業物產資源豐富，如鳳梨、荔枝、葡萄、茶葉、香蕉、蕃茄、花卉等。又觀光資源豐沛，如猴探井遊憩區、老樟母女樹、荔枝王、南投酒廠、武德殿、藍田書院等，惟缺乏主體性串聯及導覽設施。因此該市所研提計畫中，將推動和興坑林蔭大道計畫、主體體驗農場設置計畫、同源圳修復計畫等三項公共設施經營改善計畫，及一項公共行政事務發展計畫，營運內容計有和興坑林蔭大道、綠蔭文化觀光街、活動及展示中心、文物陳列展示場、荔枝園區、農民酒莊、農特產集貨中心等七個景點，九十年預計創造就業機會人數 23 人，期能提供災區民眾就業機會，輔導農村青年或農民轉型從事休閒農業。

該市為輔導農民進行農業轉型，特規劃主體體驗農場、觀光荔枝園、教育養雞農場等三項具體創業計畫，並推動產業觀光知性旅遊活動，將農業、文化、觀光、教育等同時串聯，冀達休閒觀光之最大效益，預計每年可收入 1,500 萬元，創造就業機會 32 人。

## 三、水里鄉一鄉一休閒農漁園區「山城水都休閒園地」計畫<sup>158</sup>

水里鄉之一鄉一休閒農漁園區「山城水都休閒園地」計畫，係由水里鄉公所研提。水里鄉位居濁水溪上游，境內有陳有蘭溪、水里溪及濁水溪流貫，高山茶及青梅為該鄉主要農產。該鄉為增強農村社區凝聚力，達成農村資源合理運用，特別研提休閒農業發展計畫，促進地區農業轉型及發展。

---

<sup>157</sup>南投縣南投市一鄉一休閒農漁園區計畫說明書。

<sup>158</sup>南投縣水里鄉一鄉一休閒農漁園區「山城水都休閒園地」計畫說明書。

該鄉計畫中之營運內容計有老梅生態區、親水設施、涼亭眺望台、造林迷宮、樟腦油木材文化園等五個景點；主要在充實新郡安及車埕休閒農業區親水設施、步道綠美化、遊憩活動草坪、涼亭等遊憩設施。開發整合具經營型態之休閒路線及資源。整合開發梅枝再利用、果樹、茶園及蔬菜之認養及車埕休閒農業區之陶藝文化，並規劃一、二日旅遊行程，供國人旅遊度假之參考；九十年預計創造就業人數 25 人。

水里鄉於辦理一鄉一休閒農漁園區計畫時，其園區設計及將廢棄的梅枝幹再加工，研發出梅鉛筆 - 「呆呆筆」參加農委會舉辦之第一屆一鄉一休閒農漁園區創意大賽，獲得「園區設施改善創意」項目之第二名，及園區紀念品優等獎，為該鄉辦理此一計畫開啟新的扉頁。

#### 四、中寮鄉一鄉一休閒農漁園區計畫 - 「養生桃花園」<sup>159</sup>

中寮鄉之一鄉一休閒農漁園區計畫 - 「養生桃花園」，係由中寮鄉公所及鄉農會共同研提。中寮鄉因受 921 大地震嚴重之損害衝擊，也為該鄉投下置死地而後生的求生意識，將「消費性觀光」，轉化為「營生性的學習」；透過生態工程、有機農耕、野生生物保育等措施復育環境，建立中寮鄉自主性的生機並維持與自然環境和諧共生的關係，為本次「一鄉一休閒農漁園區」計畫奠下了良好的發展基礎。

中寮鄉在計畫中提出南、北中寮計畫，第一年以北中寮七村協力營造的「養生文化園區」做為該鄉北部的中心；南中寮則以推動植物染 DIY，並將南北兩區及原有休閒觀光資源串聯，成為一個養生教育網絡。該鄉營運內容有生態農業園、福盛大石壁、清水百年肖楠巨木群、森林步道、棋盤石

---

<sup>159</sup>南投縣中寮鄉一鄉一休閒農漁園區計畫 - 「養生桃花園」計畫說明書。

古步道、原生植物公園等六個景點，九十年預計創造就業人數 27 人。同時該鄉之「植物染」系列產品，獲得農委會舉辦之一鄉一休閒農漁園區創意大賽的「園區紀念品」優等獎。

#### 五、草屯鎮一鄉一休閒農漁園區「草鞋墩產業文化園區」計畫<sup>160</sup>

草屯鎮之一鄉一休閒農漁園區「草鞋墩產業文化園區」計畫，係由草屯鎮農會所研提。草屯鎮農會係認為草屯鎮缺少常態性藝術品展示空間，因此利用該農會閒置之倉庫，予以再利用規劃成「草鞋墩產業文化藝術園區」- 生活工藝館、產業博物館、農產品展售中心，將商業機制導入，並與傳統手工藝，如稻草編織、植物染、拼布等結合，從展示到量產的過程，並透過園區內之工坊進行文化產業與商業行為結合，以促進商機，九十年預計創造就業人數 40 人。

草屯鎮農會規劃發展之一鄉一休閒農漁園區「草鞋墩產業文化園區」計畫，係從文化傳承與保存及農產品展售之路線規劃，與其他五個鄉鎮結合自然景觀資源之規劃方式不同。

#### 六、埔里鎮一鄉一休閒農漁園區 - 農村四生永續休閒計畫<sup>161</sup>

埔里鎮一鄉一休閒農漁園區 - 農村四生永續休閒計畫，係由埔里鎮農會所研提。埔里鎮原即為觀光休憩勝地，埔里鎮農會此次更從生活、生態、生產、生機之四生觀點，規劃設置休閒農漁園區，計有設置旅遊服務中心、農特產展售中心、鯉魚潭酒莊園區環境綠美化、農產品市售配置設備、鯉魚潭蝴蝶谷自然生態區、家政班風味餐教室、生態體驗園區（含茭白筍、香菇、百香果、花卉、保健植物、有機農業）等體驗之旅等十五個景點，九十年預計創造就業人數 70 人。

---

<sup>160</sup>南投縣草屯鎮一鄉一休閒農漁園區「草鞋墩產業文化園區」計畫說明書。

<sup>161</sup>南投縣埔里鎮一鄉一休閒農漁園區 - 農村四生永續休閒計畫說明書。

埔里鎮由於盛產香菇，因此該鎮農會以「香菇珍絲」產品，參加農委會舉辦之首屆一鄉一休閒農漁園區創意大賽，獲得「農特產品」項之優等獎。

休閒農業是一項結合農林漁牧生產、農業經營活動、農村文化及農家生活的一種全民性農業發展方向。而南投縣因具有豐富的觀光及農業資源，可以藉由該縣農業產業特性及與豐富的自然景觀結合，以發展具當地特色之在地產業，提供豐富的農業遊憩資源給遊客，增加國人對農業及農村之體驗，進而促進農業轉型。

# 第四章 研究方法

## 第一節 研究調查方法

本研究係在探討政府推動以農業特有自然生產資源結合服務理念，使農業經營由一級產業提升為三級服務性產業之以服務導向為主的農業政策 - 一鄉一休閒農漁園區計畫之推動情形，是否符合政策原訂之執行目標。

因此本研究係從文獻探討、深度訪談及實地觀察等三種研究方法進行，茲依序論述於下：

### 壹、文獻探討法

文獻是記載歷史上有參考價值之知識資料，因此文獻探討具有提升研究之理論觸覺、刺激研究者研提問題、作為輔助性之佐證等特點。本研究針對休閒農業、政策執行、服務導向等相關文獻來源，如書籍、期刊、論述、文件、報告等進行探討外，並進入國家圖書館全國博碩士論文資訊網中，搜尋相關資料，以充分瞭解休閒農業政策執行之相關資料與問題。

### 貳、深度訪談法

「深度訪談」係質性研究中蒐集資料的重要方法，是一種面對面的溝通，能夠深入獲取受訪者對研究主題所具有的一些特殊經驗，進而可蒐集更有深度、更為完整的資訊。

#### 一、訪談類型

「深度訪談」依其訪談方式可分成三種類型：分別為「結

構化排程訪談」，是一種標準化開放式的面訪形式；「焦點訪談」，是半結構式訪談，亦稱非正式的會話訪談，即訪談者與受訪者之間的互動是採取主動、自由的方式來表達；「非指導性訪談」，又稱非結構式訪談。<sup>162</sup>

本研究係採用「半結構式訪談法」，進行深度訪談。半結構式訪談法是由研究者研訂訪談指引大綱，先供受訪者參考。訪談時，以一種自然輕鬆的方式，引領受訪者興趣的交談，以促使受訪者訴說其內心底層之感受。由於研究者係於農政單位服務，因此訪談時均由該鄉（鎮、市）農業建設成果或某些事件或某項業務為訪問的起點，再根據個案引導進入相關訪談議題，在整個深度訪談過程中，均讓受訪者自由表達，並能暢所欲言，以讓本研究能充分、廣泛的蒐集所欲研究之資訊及素材。

## 二、訪談指引問題擬定

半結構式訪談，雖係採開放空間，讓受訪者自由暢談，但仍需建立在一個可資依循的架構上，才能使深度訪談在開放與約束下進行，也才不致於偏離研究主題。所以在進行深度訪談之前，依據研究主題及研究目的，經予研擬訪談指引大綱，以供受訪者參考。茲將本研究之訪談指引大綱略述如下：

### （一）請問您，貴鄉（鎮、市）一鄉一休閒農漁園區計畫

1、提報之動機為何？

2、有規劃那些項目？是由誰負責規劃？相關單位和農民的參與程度如何？是由何人作最後決定？其執

---

<sup>162</sup>潘明宏、陳志瑋譯，Chava Frankfort-Nachmias、David Nachmias 原著，《社會科學研究方法》，台北：韋伯文化，第五版，民 90.01，頁 290-293。

行過程如何？

- 3、是否注重景觀規劃？有那些項目和特色？是否迎合遊客之需求？成效為何？
- 4、有無配合全鄉休閒旅遊網之規劃？有那些旅遊網和特色？
- 5、有那些為服務遊客及讓遊客體驗之規劃？
- 6、其他寶貴經驗和意見。

(二) 請問您，貴鄉（鎮、市）在進行一鄉一休閒農漁園區設置時，

- 1、是否對農業資源（或設施）進行整合利用？有那些項目和特色？
- 2、是否將鄉內觀光景點資源加以整合利用？有那些項目和特色？
- 3、園區資源整合時，有那些人參與？農民的參與程度如何？各相關單位之參與程度如何？公所、農會、農民間如何協調？
- 4、是否大量種植代表當地特色之樹木或花卉？並以自然工法建設園區公共設施？有那些具特色之樹木和花卉，成效為何？
- 5、其他寶貴經驗和意見。

(三) 請問您，貴鄉（鎮、市）所推動之一鄉一休閒農漁園區計畫，

- 1、計為地方提供多少就業機會？農民的收益有無提升？
- 2、是否建立具有地方特色之農特產品？銷售情形如何？
- 3、有那些產業獲得振興？農民之參與情形如何？
- 4、其他寶貴經驗和意見。

- (四) 請問您，貴鄉（鎮、市）推動之一鄉一休閒農漁園區，
- 1、 園區之營運及管理機制如何？有那些人參與？有何成效？有無結合年度農業產業文化活動加強辦理？
  - 2、 是否將農業經營由生產層面提升為服務層面？有那些實例？
  - 3、 營運管理部分公所、農會及農民所扮演之角色為何？三者間如何協調？
  - 4、 其他寶貴經驗和意見。

(五) 有關開園日期、開放遊客參觀及對此一政策之反應情形為何？

- 1、 園區何時開園營運？90年計畫之有關設施是否均已完成建設？如未完成其原因為何？各項設施之建設公所、農會及農民間如何協調分工？
- 2、 園區開園後，是否開放遊客自由參觀？遊客的反應如何？有無建立遊客意見回饋機制？
- 3、 對政府推動此一農業政策之看法為何？又貴鄉（鎮、市）在執行上，有那些成功或失敗之事項和經驗？
- 4、 計畫之執行有無建立監控機制？
- 5、 其他寶貴經驗和意見。

(六) 對於政府九十年推動一鄉一休閒農漁園區計畫有無其他意見或建議。

### 三、樣本選取

質性研究在樣本選取抽樣原則上，並非如量化研究所強調之代表性及隨機抽樣原理，而係以提供深度及多元現狀之廣度

資料為標準。本研究係針對政府推動之一鄉一休閒農漁園區計畫進行之政策執行成效之研究，因囿於人力、時間、經費等種種限制之下，僅以南投縣於九十年獲中央核定辦理一鄉一休閒農漁園區計畫之草屯鎮、南投市、中寮鄉、水里鄉、鹿谷鄉、埔里鎮等六個鄉鎮市為樣本，進行政策執行成效之探討。

本研究為選取深度訪談之對象，經洽南投縣政府主辦部門，獲知該縣六個鄉鎮市中，對該項計畫之研訂、決策、執行、監控等最為瞭解者，即為負責計畫承辦部門，並提供名單供本研究參考。因此本研究即對此六個鄉鎮市之主辦部門訪談，雖然有多位已有職務上之異動，但本研究為求能深入瞭解，仍然予以追蹤訪談。在訪談時，並以「滾雪球」法為輔助，該承辦人員即為「滾雪球」之起點；換言之，即對各該鄉鎮市承辦單位人員進行深度訪談，必要時再請其推介對該項計畫有深度認識及參與之農民，再接受研究者進行深度訪談，以獲得充分且深入之資料，並增強本研究之信度與效度。

本研究自民國 91 年 8 月 13 日起至 91 年 8 月 26 日之間，分別由研究者親自至該鄉鎮市或於機動地點或用電話訪談主辦或相關人員及農民，計訪問 13 位。且基於研究倫理及研究保密設計之規範，訪談後之資料內容皆不再以該鄉鎮市及受訪談人之真實名稱相稱，改以代號 A 至 M 之名稱使用，有關訪談之基本資料如表 4 - 3 - 1。

4 - 3 - 1 接受訪談人員基本資料表

代號	身分	性別	年齡	訪談日期	訪談地點	備考
A	承辦人	男	38	91.8.13	該鄉辦公室	
B	承辦人	男	44	91.8.17	南投縣救國團	
C	承辦人	男	37	91.8.18	休閒農漁園區	
D	原承辦人	男	35	91.8.20	農委會中部辦公室	
E	承辦人	男	38	91.8.20	農委會中部辦公室	
F	承辦人	男	44	91.8.26	該鄉辦公室	
G	原承辦人	男	54	91.8.21	該鄉辦公室	電話訪談
H	上級人員	男	47	91.8.19-20	該鄉辦公室	電話訪談
I	輔導員	男	50	91.8.26	車上	電話訪談
J	農民	男	50	91.8.16	休閒農漁園區	
K	農民	男	39	91.8.17	休閒農漁園區	
L	農民	男	67	91.8.18	休閒農漁園區	
M	農民	女	47	91.8.24	休閒農漁園區	

資料來源：本研究自製。

#### 四、研究訪談之程序

本研究進行深度訪談之程序如下：

- (一) 本研究主題之主辦單位均為農政或農民團體人員，研究者亦服務於農政單位，於訪談前均先以電話或拜訪瞭解計畫狀況，及訪談目的，取得受訪者同意後，再另與訪談對象約定訪談日期，並告之訪談時間約 60 分鐘。
- (二) 徵求受訪者同意於訪談時進行訪談錄音，以增加研究之效度。
- (三) 訪談前，由訪談者洽得受訪者同意於適當地點或於休閒農漁園區進行，以避免干擾或增進受訪者之情境，能暢所欲言。於訪談時除進行錄音外，並摘要地記錄受訪者之談話內容，以為備忘及避免疏漏。

## 五、研究訪談資料整理

本研究於訪談結束後，便立即著手進行訪談資料之整理工作：

- (一) 將深度訪談之內容先完整聽完一遍後，即開始紀錄逐字稿，以實際探究受訪者談話內容之真實含義。
- (二) 將逐字稿整理成摘要稿，並依忠於受訪者原意之研究倫理，將摘要稿傳真或 E-MAIL 給受訪者請其確認。待受訪者回復確認後，即成為過錄稿，並正式成為本研究之訪談紀錄。同時予以編碼，以為研究分析之用。
- (三) 深度訪問中，有關受訪者之單位、姓名及所指涉之相關事務、人名等，基於研究倫理與對受訪者之尊重及避免不必要之困擾，均以匿名或代號紀錄之。

## 六、研究訪談資料之解釋原則

研究者對深度訪談之錄音應不斷聆聽與體會，及對紀錄內容需重複研讀，係期能深入訪問資料之真實世界，以求符合客觀性及忠實性原則。

- (一) 客觀性原則：本研究之研究者本身即於農政單位服務，雖非研究主題之承辦人，但在深入基層中接觸各種不同休閒農漁園區之規劃與設置情形，因此極易導入該研究之結構中，並能深刻理解受訪者之經驗世界，故研究者應注意保持「客觀性原則」，俾能對實際現象及結構作出解釋與分析。
- (二) 忠實性原則：本研究對受訪者進行一鄉一休閒農漁園區計畫執行狀況之訪談，係由文獻探討演繹而來，由此建構訪談指引問題，因此其訪談內容，必須忠實地反應在本研究的研究問題與研究目的上。本於此一原則，本研究係在研究主題範圍內進行資料蒐集，至於與研究問題、研究目的不相關之資料將予以捨棄。

## 參、參與觀察法

參與觀察法係指研究者在環境允許下，以自覺且有系統地來分享及蒐集研究目標之資訊。<sup>163</sup>本研究之參與觀察除研究者平日即前往一鄉一休閒農漁園區觀察、體驗及瞭解該園區之特色外，深度訪談時，亦多前往受訪者之鄉（鎮、市）進行，使研究者能再次前往觀察，瞭解園區之規劃建設、經營管理及營運狀況，以期發掘更多與本研究相關之資料，並基於忠實原則之下，藉以彌補訪談之不足或遺漏之處。

## 第二節 研究限制

本研究係期對政府推動「一鄉一休閒農漁園區」計畫進行政策執行成效之探討，也就是希望從該項政策之規劃、執行等方面瞭解政策之執行成效，故本研究因受該計畫推動之時間及地區等而有下列限制：

- 壹、本研究期間，因計畫之設施尚未完成，且全鄉景點分散，為避免遊客對該計畫造成主觀上之誤解，並未以問卷方式進行遊客滿意度調查，故有研究上之限制。
- 貳、該項計畫九十年度全國計有十四縣市四十六鄉（鎮、市）奉核定辦理，本研究因限於人力、物力、時間等，無法至每個鄉（鎮、市）進行調查，未能普遍性的瞭解執行情形，而僅以南投縣之六個鄉（鎮、市）為例，故有影響研究論證與通則化之限制。

---

<sup>163</sup>同上註，頁 352 - 353。

## 第五章 研究發現與分析

從文獻探討中得知，政策執行模式上極為重視上級長官、基層執行人員、利害關係人、相關部門間的互動關係，而此一互動關係所形成的網絡關係，在每項公共政策議題均會產生，一般稱之為政策網絡。<sup>164</sup>而在當今政策網絡極速轉變的時代中，政府面臨到動態且複雜的環境系統，因此，政府為因應社會問題的複雜性及資源得以相互依賴，而必須與非政府部門結合成多重協力上的關係，以共同因應及解決外界的需求與威脅，也就是運用私人企業組織或團體在公共事務上扮演重要的角色，而使社會之自主性提升，非政府組織分享政府的決策權。<sup>165</sup>政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫，其政策之執行，在基層部分，除了政府的基層組織 - 公所參與外，另大部分均透過民間團體的農會負責計畫之研提、決策、規劃與執行等公共事務之推動，可以說是政府與非政府部門結合多重協力關係的表現。因此本研究所指的首長、承辦人員或執行人員等，含有公所或農會等單位，為基於研究倫理及保密規範，論述中不指明何單位之首長、或執行人員，以維護及善盡研究道德。

政府推動之一鄉一休閒農漁園區計畫之服務導向農業政策，係經中央函頒計畫研提原則後，基層單位由下往上的提報計畫送請中央審查，故研提計畫之一切作為，如決策、規劃、執行等均落於基層之執行單位。因此本研究針對南投縣九十年獲核定執行一鄉一休閒農漁園區計畫之草屯鎮、埔里鎮、中寮鄉、水里鄉、鹿谷鄉及南投市等六個鄉鎮市之主辦人員為訪談對象，並以「滾雪球法」對相關農民或人員進行訪談，所獲得之資料，以典型的

---

<sup>164</sup>同註 66，頁 137。

<sup>165</sup>史美強、蔡武軒，網絡社會與治理概念初討，《中國行政評論》，第 10 卷第 1 期，民 89.12，頁 47。

政策執行過程加以研究分析。第一節探討各鄉鎮市對計畫之研提決策分析，試圖對執行單位於計畫研提動機、決策過程做實況描述；第二節針對各鄉鎮市之計畫規劃過程進行分析；第三節探討執行機構、人員、溝通與資源等執行過程中之重要元素，與計畫決策、規劃、執行之關連性分析；第四節針對計畫執行過程所進行監測情形進行分析；第五節探討利害關係人於計畫執行中所造成影響分析；第六節探討環境因素對政策執行造成影響之分析；第七節針對本研究所發現問題，進行探討分析。

## 第一節 計畫研提決策分析

行政機關或團體在研訂一項策略或計畫時，均需以五何（W）要素 - 為何（why）、何時（when）、做何（what）、如何做（how）、何地（where）為根基，以對各項策略或計畫加以決擇，而此項決擇程序就是「決策」（Decision - Making）。美國行政學者賽門（Herberit A. Simon）認為：任何機關團體的行動措施，皆須以決策為中心，所以組織就是決策者運用的機構。<sup>166</sup>

### 壹、個人與群體決策

組織之決策模式，依組織之性質而有所不同。一般之決策模式分為個人決策或群體決策兩種，本研究發現由個人進行決策之決定較有效率，且能明快的定出計畫和經營方向；而群體決策則較能集思廣益，進行溝通與規劃。

基層機關係以服務地方民眾，促進地方發展為主，因此在決定是否辦理一鄉一休閒農漁園區計畫時，本研究發現首長感到有

---

<sup>166</sup>引自湯綸章，《公共政策》，台北：華泰書局，民 82，頁 173。

增進地方發展與繁榮之建設計畫，隨即果決明快的答應，並配合具有權責之長官的蒞臨，隨即掌握時效進行簡報和經費申請之作業，主動掌控時間與空間，明顯的展露出個人決策之速度與效率。誠如這一位受訪者所指出的：

...我的長官認為對地方發展有幫助就立即答應。...本鄉可以說是縣內第一個向農委會簡報和申請經費的基層單位。(E1) ...是效率最高，動作最快的鄉鎮。(E2)

另發現在私人經營之休閒農漁園區，負責人認為從事休閒農業之經營方向明確，個人隨即做成決定，並積極的從事休閒農漁園區經營管理工作，該園區因為個人的決策，而能夠好好的經營。誠如這一位受訪者所指出的：

在我的園區是我所經營，所以是由我（農民）決定，才能做好。(L3)

學者郭昱瑩指出，群體決策，顧名思義即是一群人共同決策，群體決策可以克服個人的認知限制，具有集思廣義的功效。<sup>167</sup>陳德禹認為這個群體，常以委員會的方式來共同決定，主管則保有最後決定權。<sup>168</sup>委員會的群體決策是一種有別於首長制的組織結構，其決策是經由一群具有相關經驗與背景的委員所共同決定；委員會可以是暫時的或永久的，需依所負之任務決定。換言之，群體決策是由相關人員組成委員會，以集思廣義的方式廣徵群體內外各方之意見與資訊，再進行決策。

本研究發現執行一鄉一休閒農漁園區計畫之單位，在進行計畫決策時，就如陳德禹之觀點，以籌組在地產業行動委員會之方式進行研討，並以群體決議的方式決定，再送由計畫執行單位之首長做最後之決策。誠如二位受訪者所說的：

...農民亦組成在地產業行動委員會。(A5) 這個計畫經地方決定後，由主

---

<sup>167</sup>郭昱瑩，《公共政策 - 決策輔導模型個案分析》，台北：智勝文化，民 91，頁 289 - 290。

<sup>168</sup>陳德禹，《行政管理》，台北：三民書局，民 82，頁 104。

辦部門加以整合，最後由首長決策呈報。(A2)

本鄉有籌組在地產業行動委員會。...最後是由委員會決定後，再經行政程序由鄉長、總幹事決行後呈報。(B7)

另發現執行單位所採取之群體決策方式，亦有召集標的對象之相關產銷班隊或農民，進行群體研討會商，再由產銷班或農民研提計畫，經過計畫執行單位彙整後，再經由行政程序，送由首長決策。誠如下列二位受訪者所說：

...都是先由產銷班隊來研討，再由農民自行規劃提出計畫...(F3)

...最後由公所彙整，鄉長決策後送出。(F5)

...召開本鄉全數產銷班隊徵求意願，所以計畫是先由產銷班隊同意後，再由輔導單位整合，送首長決定後呈報。(J2)

此外，本研究亦發現在一鄉一休閒農漁園區計畫中，因園區均屬執行機構所管理，因此進行決策時，並未組成委員會或聽取農民意見，係以先聽取相關團體之意見後，請專業人員進行規劃，再由首長決策。誠如這一位受訪者所說：

...是在聽取文化協會意見後，由建築師配合規劃，最後由農會總幹事做決定。(D4)

## 貳、決策與環境

湯絢章指出：每一個機關團體皆是經濟系統、社會系統、及政治系統之一部分。這些環境較其他自然環境的影響力量，更能左右許多問題，尤其是非規範性的決策。<sup>169</sup>因此可知一個決策者在進行某些計畫之規劃執行時，都是依自身所處環境進行思考，以維護機關、團體或公眾存在的願望，或保持本身的既得利益。

---

<sup>169</sup>同註 170，頁 189。

根據本研究發現各執行單位於爭取辦理一鄉一休閒農漁園區計畫時，係以希望促進地方發展或增進農民福利為出發點，但有的執行單位之出發點並不是單純的為服膺中央政策，希望將生產性的農業經營輔導轉型為休閒農業，提昇農民權益為主，而是有其他各種不同的考量。經本研究發現分析如下：

有以促進地方發展或希望對農民有幫助者有之，誠如二位受訪者所說：

我的長官認為對地方發展有幫助就立即答應。(E1)

本鄉都是以從農為主，經過 921 大地震、桃芝颱風等天災之侵襲，對農業造成重大衝擊，.....提報計畫.....，希望對農民有些照顧。(F1)

此外，本研究亦發現有只為團體本身利益考慮者，因執行單位之經營越來越困難，又向人租用之倉庫閒置，且需負擔巨額租金，環境極為惡劣，正尋求轉型解套下，適逢政府推動此項政策，因此提出計畫，希望能獲得補助及有轉型之機會；亦有執行單位之房舍因震災倒塌，希望獲得計畫補助，期能重建房舍者有之，但在知道規定不能新建房舍時，即缺乏推動計畫之興趣。誠如二位受訪者所說：

...經營越來越困難，急需轉型，而...閒置倉庫，每年租金需負擔肆佰多萬元，因此....決定提報此計畫。(D1)

...只希望將該會因地震倒塌房舍重建，在知道依規定不得新建房舍時..。(H4)

另發現部分農民認為配合推動一鄉一休閒農漁園區計畫，可因遊客進入園區休憩消費生產之產品，使他們能掌握制價權，免受其他商販打壓農產品價格，有提高收益，並能有促進農業經營轉型，提昇經營層次之機會，因此決定參與。誠如二位受訪者所說的：

...「一鄉一休閒農漁園區計畫」，...因其可由生產者掌握制價權及增加收入，這是我們提報計畫的動機。(J1)

...一鄉一休閒農漁園區計畫，認為是鄉內的重大建設，也是農業經營轉型的良機，.....對我們有很大的幫助。( K1 )

## 參、決策與利害關係人

朱志宏、丘昌泰認為計畫制定者不能在虛無中運作，當然必須接受多元的影響。如作任何決定時，必須要考慮不同利害關係人或團體的不同觀點。<sup>170</sup>也就是說明，當前民主社會研訂計畫時，決策者不再是權威的計畫制定者，涉及相關人員之權利義務時，均應諮詢與考慮所有利害關係人或團體之意見，以求週延。利害關係人對於計畫之推動，有的是積極主動的，有的卻是消極被動者。

本研究發現在進行一鄉一休閒農漁園區計畫研訂時，各執行單位均會考慮相關利害關係人之觀點，邀請他們前來商討，徵詢農民、產銷班等相關利害關係人之意見，以取得執行上之共識，再進行決策。誠如五位受訪者所說的：

可以說是整體地方農民及社區居民的一個共同意願。( A1 )

在召開會議時，都會邀請相關單位與會，...其中以農民為主。( C5 )

邀請相關產業單位及產銷班隊，甚至...等都來參加會議。( E4 )

各相關單位均熱衷參與，農民的參與更是百分之百。( F4 )

...最後由農民和設計公司溝通後才做決定。( J4 )

本研究亦發現有部分計畫形成之決策較為特殊，係由外界熱心之利害關係人，主動結合相關人員，經過地區資源整合蘊釀成形，完成決策、規劃、核定等手續後，再交由執行單位辦理。誠如二位受訪者之所述：

本鄉提報這個計畫是重建委員會有一位熱心人士很關心這個工作，來過多

---

<sup>170</sup>朱志宏、丘昌泰，《政策規劃》，台北：國立空中大學，民 84，頁 64。

次，希望整合本鄉資源推動這個計畫。(B1)

鄉計畫是由重建會熱心人士協助研擬，並請某單位技正修正，再由協會撰寫規劃報告，.....(H2)

另發現當研訂之計畫，所需使用之資源均屬執行機構之內部管理事項，與相關產業利害關係人並無密切關連時，則未諮詢利害關係人之意見，即進行決策者，故該計畫執行時，最直接之利害關係人 - 農民之參與程度不高。誠如這一位受訪者所說：

園區是由文化協會、建築師、農會主管等配合規劃，農民參與程度不高。(D15)

綜觀上述分析，可知基層單位在爭取一鄉一休閒農漁園區計畫之決策時，除有採用權威式的由首長一人進行決策者；亦有採用民主方式，與各利害關係人先行研商及諮詢意見後進行決策者。在決定研提計畫時，受到環境因素影響，其無論因公益或私利，均冀望透過計畫執行而能在經濟、政治或社會系統上獲得好處。差異之處在為公益者，係採積極的態度，主動研提計畫，爭取補助經費；為私利者，獲知不可行時，即以事不關己之消極態度因應。

## 第二節 計畫規劃過程分析

朱志宏淺顯易懂的指出，規劃就是機關團體根據收集所得的各項主、客觀資料，參酌當前社會、政治、經濟問題，並加以研判，進而設計解決問題的方案或計畫。<sup>171</sup>由此可知，規劃工作必須蒐集相關資訊，針對當前問題，配合政經情勢進行研判，予以規劃整合，以研訂解決問題之最適方案或計畫，所以計畫之規劃應

---

<sup>171</sup>朱志宏，《公共政策》，台北：三民書局，民 80，頁 147。

是開放性的、前瞻性的、策略性的，需隨環境權變的。因此黃朝盟指出，規劃工作具有改善機關團體、環境及利害關係人間之關係，可增加相容性和釐清未來行動方案，可整合機關團體的各種管理功能，及影響機關團體達成目標之能力等功效。<sup>172</sup>亦即告知我們，規劃工作除為解決當前問題外，其與環境、利害關係人、執行機關與人員間更是息息相關。具有促進機關團體管理上之功能，進而影響機關團體達成政策目標之能力。故規劃工作之良窳，影響政策執行之成效，是政策達成與否之前鋒，必需特予重視。

## 壹、決策者之支持

黃朝盟指出策略規劃需認定組織整體方向、發展組織的基本策略及支持組織重大資源的整合性規劃，其成功與否，必須仰賴決策者的承諾與支持。<sup>173</sup>換言之，進行計畫之規劃工作，除相關人員的支持與資源整合外，決策階層的承諾與支持為該規劃案是否獲得通過的重要因素之一。本研究發現一鄉一休閒農漁園區計畫之執行機構，決策者對計畫的支持是多型態的，有認為計畫對地方、農民都有幫助，所以支持；有為配合組織轉型而支持者；有希望為受經濟因素套牢之產業解套而支持者。誠如五位受訪者之談話內容：

....我的長官認為對地方發展有幫助就立即答應。(E1)

.....且我們的首長亦非常支持本項計畫。(A5)

.....總幹事和鄉長都認為這個計畫可行，.....(B1)

....因本單位要慢慢轉型，所以我們的領導者將發展目標放在休閒農業旅遊，此一計畫符合本鄉之發展需求。(C1)

因農會經營越來越困難，急需轉型，而本會閒置倉庫因屬無限期向人租用，每年租金需負擔肆佰多萬元，因此總幹事決定提報此計畫。(D1)

---

<sup>172</sup>黃朝盟， 決策、規劃與評估， 《公共管理》，台北：商鼎文化，民 87，頁 429。

<sup>173</sup>同上註，頁 445。

由以上本研究發現決策者對規劃之計畫如能充分支持，則計畫必能順利推動，反之如決策者不支持，或係屬被動式的支持，則計畫將無法順利推動，或計畫已確定必須執行，進度亦極為緩慢。如指定執行機構之首長對計畫不熱衷，計畫係由熱心人士進行規劃，並進行簡報，簡報時上級單位發現，並無指定執行機構人員參與，因此要求其首長應一同前往。因執行機構首長並不熱衷，係屬被動式的支持，故計畫執行不受重視，致使執行進度緩慢。誠如三位受訪者之談話內容：

...大發鄉第一次至台北簡報時，審查會主持人有意見，為何農會總幹事及鄉長都沒有來，所以要求該鄉第二次再北上報告，並要鄉長及總幹事一同前往。(H5)

這個計畫當初有透過農會及公所，請他們處理。但鄉長因故換了好幾個，這個專案有如燙手山芋，這個鄉長不要做，那個鄉長不願接，農會又無心辦理。(K8)

計畫的簡報...，我就不知道是誰去報告。(G3) 我們只把核定的計畫加以執行，才會辦得那麼慢。(G5)

## 貳、群體行動之規劃

丘昌泰曾指出政策規劃不是單靠決策者的智慧與精力就能達成，而是需要透過群體的力量，共同參與，群策群力，產生集體行動的共識。<sup>174</sup>亦即指政策規劃，無法強制他人順服一人所作之決定，尤其在民主時代，政府施政，必須廣納民意與需求，做成符合民意的計畫，因此在規劃時，即將目標團體或民眾納入規劃團隊，共同參與，取得共識，則所規劃之計畫，必能獲得民眾支持，且可順利推動。本研究發現各鄉鎮推動一鄉一休閒農漁園區計畫，多數均以群體行動的方式進行規劃。因該計畫與農民之關係較為密切，故規劃工作多由產銷班等農民以群體方式參與討論及

---

<sup>174</sup>丘昌泰，《公共政策 - 基礎篇》，台北：巨流圖書公司，民 89，頁 155。

規劃。誠如四位受訪者之談話內容：

農民部分都有參與，只是覺得列為景點的休閒農場之農民參與程度比較深，因其本身經營與計畫有相當大之關係，所以參與比較深。(B6)

規劃都是先由產銷班隊來研討，再由農民自行規劃提出計畫後彙整。(F3)

規劃工作是由輔導單位發包請設計公司前來規劃，當然是先調查農民及地方需求，農民也都有參與。最後由農民和設計公司溝通後才做決定。(J4)

本鄉計畫是透過農民間互相討論提出的決定，要發展休閒的區塊也是經由大家討論擬定的。(K2) 這個計畫是由農民自發性向上推動。(K24)

翁興利等則認為規劃是一種決定公共政策目的與手段間關係之過程。所以在傳統上，規劃工作總是由機關團體內部或委託專業人員主導，尤其規劃過程涉及專業知識時，一般大眾往往不能參與政策規劃之外。<sup>175</sup> 本研究發現一鄉一休閒農漁園區計畫，其因需結合農業生產與自然景觀，故執行單位多能請相關之農民參加，惟如規劃之園區係位於執行單位之土地或建物之上，因與農民並無直接關係，一般僅洽由相關團體、規劃專業人員等前來參與，並由執行單位內部主管研商後規劃，農民之參與程度極少。誠如這一位受訪者之說明：

園區是由文化協會、建築師、農會主管等配合規劃，農民參與程度不高。(D3)

一鄉一休閒農漁園區計畫之執行，因係以農業生產及自然景觀為主，故需有農業產銷班隊配合推動，才能順利執行。若無農民配合，各執行單位勢必無法執行。因此本研究發現部分鄉鎮為爭取時效，先由執行單位規劃，執行上因需農民配合與支持，故再請農民、產銷班或相關團體前來說明及配合，俾利計畫推動。誠如二位受訪者之說明：

都是由農會和公所合作規劃的。(C4) 主題決定後再找農民來配合。(C2)

整個計畫是由農會統籌規劃，再邀請相關產業單位及產銷班隊，甚至飯店

---

<sup>175</sup>翁興利、施能傑、官有垣、鄭麗嬌，《公共政策》，台北：國立空中大學，民 87，頁 218。

業、餐飲業、地方觀光產業團體、藝文團體、大型寺廟等都來參加會議。(E4)

## 參、資源整合規劃

政策（計畫）規劃是為能順利完成目標過程之一，因此目標之確立是規劃過程中相當重要的工作。丘昌泰等指出，一般之政策目標有下列特點：<sup>176</sup>

- 一、以廣泛的、一般性的陳述來闡述共同目的，以顯示採取特定行動時所產生的共同觀點。
- 二、以無限的概念詮釋政策行動的意圖。
- 三、政策目標是無法在一個計畫中加以實現。
- 四、政策目標的成就無法精確地加以衡量。
- 五、政策目標只有在公共政策制定體系中會展現其意義。

又依政策目標本身所顯示的實質意義看，有三種不同型態：

- 一、表示個人的狀況或行為 - 政策目標顯示出個人狀態的改善或行為的變化，如加強休閒農業觀念及經營理念教育，使農民成為「休閒農業經營者」。
- 二、表示社區或社會系統特性 - 政策目標顯示出社區或社會系統特性之變遷，如「一鄉一休閒農漁園區計畫」之計畫目標，係期結合農村社區，將具有地方特色之自然景觀、農產品及農村人力等資源結合，促使生產性農業提昇為休閒性農業。
- 三、表示機構或組織的特性 - 政策目標顯示出機構或組織特性之改進，如各執行機構輔導農民轉型經營休閒農業，使該機構內部特性亦配合改進，不再只是注重農業生產之輔導觀念，亦可注入輔導服務導向休閒農業之觀念，同時組織亦可配合轉型，增設相關部門。

---

<sup>176</sup>同註 170，頁 223 - 226。

是故，「一鄉一休閒農漁園區計畫」之政策目標是具有多重型態，為達成此政策目標，除了必須加強農民教育及溝通外，最重要的則是必須落實規劃工作，將相關農業、自然景觀、休閒旅遊網絡、農特產品等資源加以整合規劃，使農村景觀注入休閒遊憩或體驗之因子，將單純的生產特性加入休閒服務之特性，吸引遊客前來休憩，如此方能達成該計畫之政策目標。本研究發現執行該計畫之鄉鎮市在規劃過程中，亦均致力此一工作之落實。

休閒農業係將農業資源結合服務工作予以形成，故農業資源之整合規劃為休閒農業之基礎。本研究發現執行一鄉一休閒農漁園區計畫之鄉鎮均將農業資源列入規劃，由於農業資源眾多、形式不一，故每一鄉鎮整合規劃之農業資源不同，有的係以地方農特產為主；有的為改善環境，大量的砍除遭人垢病之檳榔樹去造林，俾引起保育界之重視；有的則利用本身所獨具之生態特性，發展生態環境，以吸引遊客前來休憩。誠如八位受訪者之談話：

規劃項目包含...等灌溉水渠之美化及步道整建等，在農業產業部分有荔枝、香草、香菇及鳳梨等各式果園等。(A3)

有將農業資源進行整合。(B18)

主要是在 與 方面農產品的整合。(C17)

園區規劃依農委會規定要有 10 個景點以上，所以本鄉規劃了 15 個景點，如茭白筍、香草植物等產銷班及教育農園。(E3)

在鄉內各產銷班隊內都有很多的農業資源，充分運用外，....。(F14)

在農業產業資源整合上，本園區整合了八個產銷班，二個合作社。(J13)

有對農業資源加以整合利用，如我們為推動休閒農業，首先要改善環境，所以就推動砍檳榔樹去造林，以爭取民間經費支持，共種 36 萬棵樹。(K16)

如本園的茶花、杜鵑花全年都開，四月份有螢火蟲，非常多，有如燈海，現在坐的地方就是螢火蟲觀賞台等，都是特色。(L7)

休閒農業除了需將農業資源納入規劃外，為增加休憩功能，對自然資源亦應妥為整合規劃，以增強其吸引力。本研究發現辦

理一鄉一休閒農漁園區計畫之鄉鎮，亦均多能把握此項原則，及配合園區所具有之自然景觀特色進行規劃整合，可增加園區之吸引力，以吸引遊客前來遊憩。誠如七位受訪者之談話內容：

休閒農業原本即是要結合農業自然景觀為主。(A7) 原則上是以生態保護為規劃重點。(A8)

我們是朝著自然景觀的方式去規劃。(C8)(F6)

規劃時首重景觀規劃。計畫研提原則就有規定要維持自然景觀。(E8)

本園區最主要之規劃項目是景觀吊橋，...其他如環境綠美化、步道興整建、涼亭、景觀台等。(J3)

園區規劃當然都特別注重自然景觀的保留。(L6)

本教育農園極注重景觀，也增加造園景觀。(M6)

規劃設置休閒農漁園區，除本身所具有之特色外，應將鄰近旅遊據點納入規劃，形成休閒旅遊網絡，可增加吸引力，提高遊客之旅遊興趣。本研究發現執行一鄉一休閒農漁園區之鄉鎮，亦均進行此一規劃，以提昇園區之特色及吸引力。各鄉鎮休閒旅遊網之規劃，依鄉鎮所具備之觀光旅遊因子之不同而有所差異。有將園區內各景點加以串聯者；有將園區內之寺廟、觀光區等納入；有將園區規劃成一日遊或二日遊之套裝行程者。誠如七位受訪者之說明：

...配合規劃多樣化之遊憩因子，於整合全鄉的觀光旅遊動線，結合各景點，成為全面具深度與廣度的農業休閒網絡。(A10)

將鄉內文化村、休閒農場等有特色之旅遊網加以串聯。(B14)

我們將全鄉休閒旅遊網進行規劃，並把這些景點加以串聯。(C11)

全鄉的觀光景點都有納入規劃，如大型寺廟、飯店、觀光區、產銷班等都有納入。(E10)

本鄉設了四個旅遊動線，可安排一日遊或二日遊之套裝行程有 20 項，每日每月都可以安排活動。(F9)

全鄉都有規劃休閒旅遊網，總共有 3 條網、18 個景點。(L9)

農會有全鄉休閒旅遊網之規劃。(M8)

設置休閒農漁園區目的之一，在使當地生產之農產品於遊客前來遊憩時，能獲得遊客之青睞，進行購買消費，以增加農產品之銷售量，提高農民收益。本研究發現各鄉鎮亦均將農特產品之整合規劃納入，各園區生產之農特產品均具有特色，且亦不同，有利市場區隔。另亦有深具研發精神之園區，特別研發新的系列產品，以增加園區產品之附加價值，提高農民收益；亦有於園區獨創代表當地特色之風味餐，以吸引遊客前來品嚐，提高收入。誠如十位受訪者之說明：

園區有香菇、養雞、雕刻葫蘆等都是具有特色之農特產品。(A24)

有建立地方特色之農特產品方面，如有機蔬菜、藥用植物等。(B35)

在 的部分是一個非常精緻和有成效的農特產品；筍的部分...很特別；另有高冷地的山芹菜。(C28)

有建立地方特色之農特產品，如薏仁系列、有機米、良質米等。(D23)

如茭白筍、香菇、明日葉、金線蓮、蜂蜜等及其加工品等農特產品。(E15)

地方特色之農特產品，除地方已建立口碑之茶、梅外，園區開園後特別研發新...系列產品。(F23)(J22)

本區生產有機蔬菜及 瓜面具， 瓜面具是將無法銷售之 瓜予以加工，以提高其價值。(K32)

有建立地方農特產品，我這裡就有竹筒餐、蘭花、茶葉、山茶花。(L20)

本教育農園有金線蓮，...因遊客增加，...所以銷售情形都比以前好。(M21)

由以上豐富的訪談資料可以看出，各執行機構或農民為達成一鄉一休閒農漁園區計畫之計畫目標，均全力的依政策目標之規定，落實資源整合之規劃工作。惟仍有少數執行機構或農民，認為其資源整合規劃工作，尚感不足，如缺乏休閒旅遊網之規劃，且園區因位居鬧區，缺乏自然資源可資利用，也因而自認為未用心加以整合；另則有認為園區缺乏停車場、生態區等設施者。誠如二位受訪者之談話：

目前沒有配合全鄉休閒旅遊網規劃。(D8) ...因位居 區，無其他自然資

源可整合利用。(D11) ...故未用心加以整合利用。(D14)

在園區設施完成後，發現缺停車場，以符合民眾需求。(M6)

## 肆、服務導向之規劃

政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫，主要目的係冀將生產性農業，加入服務機能，使之提升為休閒性農業。要達到此一目的，則該計畫在規劃時，必須導入以服務為基礎的市場機制，運用經濟誘因的策略，實現滿足消費者需求的目標。

史美強指出，消費者導向 (Consumer-Oriented)，就是必須具有回應消費者需要的能力，而且成為有利使用者的、動態性的、競爭性的價值提供者。<sup>177</sup>因此一鄉一休閒農漁園區計畫之規劃工作，必須瞭解遊客之休憩需求，妥慎的將農業的動態環境規劃為可供遊客從事休閒活動，又可實際體驗農業自然特性，使具有休閒、體驗、知識等多功能，有利消費者並能與其他產業相互競爭之產業。

完成服務導向功能之規劃，才具有吸引遊客前來休憩之機制，也才能達成該計畫之政策目標，因此一鄉一休閒農漁園區計畫之規劃，是否具有服務性內涵，極為重要，而各鄉鎮亦均致力從事這方面之規劃，且均極力予以落實。

在服務導向功能之規劃上，各休閒園區所規劃之服務功能，依園區特色不同，而均有差異，普遍性的均應力求符合遊客需求之體驗及解說服務為主。遊客之需求為何？遊客到農村來體驗休閒農業，就是希望放鬆心情、接近大自然，看到農村各種農作物的生長情形，並能實際的去參與蔬果採摘的體驗，感受收穫的心情，誠如這一位受訪者之訪談內容：

---

<sup>177</sup>史美強，公共組織再造知理論基礎，《研考報導》，第38期，民86.03，頁10。

民眾的需求是希望能看到農作物的生態，且要實地去採摘水果、蔬菜等農事體驗，我們都有這項規劃。所以有的帶小孩來，能全家共享天倫之樂。(E9)

各休閒農漁園區規劃之體驗及解說內容，需注意應各具特色，力求有所不同，以達區隔市場之目的。本研究發現各休閒農漁園區依地方特色所規劃之體驗及解說服務，其分別包含採果、特色餐飲、文化、生活工藝、押花、賞花、製茶、生態等體驗，內容豐富。誠如這八位受訪者分別說出他們在服務導向之規劃情形及內容：

遊客體驗部分有些DIY的規劃，如溪石雕刻、採果、餐飲等體驗。(B16)

辦理活動時，生活工藝館會安排供民眾體驗DIY之文化活動。(D10)

在體驗項目之規劃很多，如押花、採果、採香菇等農事體驗，其他有餐飲、景觀、文化、生活等各方面體驗之規劃。(E12)

在體驗部分很多，如木材家具、樟腦油提煉、製茶、製梅、梅枝幹等DIY之體驗，還有香菇教育農園之生態體驗。(F11)

有做遊客資料追蹤。並注重遊客導覽解說服務，也有教育性的服務。

體驗部分有許多，如採果體驗、賞花體驗等。(J10)

有規劃遊客服務中心，鄉內並可提供解說、餐飲、體驗等服務。(K15)

遊客來我們有解說服務、竹筒餐服務、竹筒砲體驗、花卉觀賞、螢火蟲觀賞、竹燈籠製作等體驗。(L10)

在體驗部分有DIY做茶凍、餐飲品嚐、觀看金線蓮生長情形等體驗。(M10)

除以上各鄉鎮均極注重體驗及解說服務外，本研究發現部分執行單位深知如只設有休閒農漁園區，而沒有遊客前來遊憩，那是沒有作用的，因此為爭取客源，則以化被動為主動之作法，採取以車輛至外縣市直接將遊客載運入園之服務，只要遊客蒞臨，則其在飲食、購物、體驗等項目所需之消費，即可為園區帶來商機，增加農民收入。另外亦有對搭乘大眾交通工具前來之遊客，安排接駁專車，將之送往休閒園區之服務。誠如二位受訪者之訪談內容：

將準備二十多部遊覽車從外縣市載運遊客到鄉內來遊憩。因休閒園區如沒有遊客前來，是沒有作用的，所以備有免費旅遊巴士之服務，...。(B15) 有，遊客搭乘大眾交通工具進入本鄉，即為遊客安排接駁專車的服務，另外尚有住宿、餐飲、導覽解說等服務。(F10)

另亦發現有部分鄉鎮在服務項目上規劃的極為詳實，將農業生產導入文化、藝術之細節，使農業經營提昇為精神服務層面之經營，誠如二位受訪者之訪談內容：

早期...生產後只有販售，但可能消費者不瞭解其製作過程、歷史文化、藝術等，我們就把這些項目列為服務項目，...。(C34)

在這方面本鄉做得很好，所以遊客很多，如押花、香草植物、明日葉、...等，除了生產性外，也都成立教育農園，將農業經營從生產層面提升為服務層面之實例。(E33)

服務導向規劃及執行成功之休閒農漁園區，本研究發現其所產生之效果十分明顯，農民也十分有信心，充分展現和以前只從事農業生產工作之不同境界。如以前只賣竹子，現在是賣用竹子做成具有獨特風味的竹筒餐，連於外地經商的兒子都棄商回鄉來從事休閒農業，再本研究前往訪談時，感受到他們是一群快樂的農夫，不逸樂乎的從事著這項服務工作；另外的農民則感受到休閒農業是將生產銷售，加上服務、解說和教育的產業，使遊客能從農業環境的體驗中獲得知識。誠如二位受訪者之訪談內容中，可以明顯的得知：

是否將農民經營由生產層面提升為服務層面？有那些實績？

當然有，如我用生產的竹子去做竹筒餐賣，已不是只賣竹子；也為遊客解說導覽服務。(L24) 我的兒子回來做休閒農業的服務就是證明。(L25)

是否將農業經營由生產層面提升為服務層面？

有提升，以前只生產銷售，設置園區後，遊客進來參觀，我們會提供解說、品嚐等服務。(M28) 休閒農業就是讓遊客來農村休息，又可以從農業環境中獲得知識與體驗，這和以前只是生產是不同的。(M29)

此外，負責執行之機關團體，亦有因當初規劃與執行脫節或因執行落後，雖然有服務導向之規劃，但至本研究前往訪談時，仍無法提供具體的服務功能；或是園區中只有農特產中心，能提供民眾購物之用，其他設施則大門深鎖，並未對外開放；或設施仍然在建設中，看不出績效等情形，誠如三位受訪者之談話：

園區有服務性的規劃，如喝咖啡賞美景等，但很抱歉目前尚無法提供具體的服務功能。(A11)

目前只有農特產中心以服務民眾，便於購物為主。(D9)

以園區而言，只有南區有些成效，北區只引入硬體建設，....都還在建設中，故還看不出績效。(K36)

## 伍、規劃作業之利害關係人

政策（計畫）之規劃是政策（計畫）執行之先驅作業，規劃工作影響執行工作之良窳。故丘昌泰直接指出政策規劃是一種「價值負載」(Value Laden)的社會行動，因為它期望改變讓人感到不滿意的現狀，建構美好的未來。<sup>178</sup>因此影響一鄉一休閒農漁園區規劃工作，為其建構美好未來的利害關係人，有可能是規劃專業人員、主辦人員、農民或其他學者、專家，他們均從各種不同角度涉入計畫之規劃工作。

### 一、規劃專業人員部分

規劃工作是具有專業性的，本研究發現部分鄉鎮人員因缺乏規劃能力，為能做好一鄉一休閒農漁園區之規劃工作，因此委託規劃專業人員進行規劃。誠如四位受訪者之談話內容：

規劃工作係請規劃公司負責。(A4)

---

<sup>178</sup>同註 170，頁 54。

規劃是.....由建築師配合規劃。( D4 )

規劃工作是由輔導單位發包請設計公司前來規劃, ... ( J4 )

.....本教育農園則由農民與設計人員進行設計溝通及規劃, ....( M4 )

## 二、主辦單位部分

計畫主辦單位及人員最熟悉鄉鎮內之資源與環境, 因此主辦單位主動進行規劃作業, 完成之規劃計畫最能將鄉鎮內之資源充分發揮運用, 也最能滿足遊客之需求。故本研究發現一鄉一休閒農漁園區之規劃工作, 亦有由主辦單位進行規劃者。誠如三位受訪者之談話內容:

這些項目都是由農會和公所合作規劃的。( C4 )

整個計畫是由農會統籌規劃, .... ( E4 )

全鄉是由農會、公所負責規劃景點, ... ( L5 )

## 三、農民部分

一鄉一休閒農漁園區計畫主要在促使農民投入此項經營管理工作, 提升經營層次。本研究發現參與該計畫之農民在自己園區參與規劃工作, 亦佔重要份量。誠如三位受訪者之談話內容:

規劃都是先由產銷班隊研討, 再由農民自行規劃提出計畫...( F3 )

...是農民的園區就由農民自己規劃配合。( L5 )

細部計畫由農民參與規劃。( M5 )

## 四、學者專家部分

學者專家都是具有學術專長的專業人士, 因此一鄉一休閒農漁園區計畫如有學者專家參與規劃作業, 則更能將理論與實務相結合, 使規劃內容更為充實具體, 故本研究發現部分鄉鎮則有學者專家協助規劃工作。誠如二位受訪者之談話內容:

...本鄉之計畫好像是由一位重建 所研訂的。( G2 )

...後來細部計畫是由 大學重建工作站的 老師規劃 ...( K8 )

## 五、相關人員部分

本研究發現有些鄉鎮對一鄉一休閒農漁園區之規劃工作，不是聘請規劃專業人員負責規劃，也不是由主辦單位進行規劃，而是由外面的熱心人士，主動投入協助研擬，將該鄉資源加以整合及擬定計畫。誠如二位受訪者之談話內容：

本鄉提報這個計畫是重建委員會有一位熱心人士很關心這個工作，來過多次，希望整合本鄉資源推動這個計畫， .... ( B1 )

有關大發鄉之計畫是由重建會熱心人士協助研擬， ..... ( H2 )

## 陸、規劃作業與環境因素

依照前述政策（計畫）相關之環境因素有一般（社會）及特定（任務）的環境系統。一般（社會）的環境系統，包含文化環境、科技環境、教育環境、政治環境、法律體制、天然資源、人口特質、社會環境及經濟環境；特定（任務）的環境系統包含顧客、供應者、競爭者、社會政治、技術等因素。而在「一鄉一休閒農漁園區計畫」之規劃作業上，其與環境因素最為密切的可謂是文化環境、教育環境、經濟環境及天然資源等有關之環境因素。因此各鄉鎮之規劃工作，多以運用或結合這些環境因素進行規劃。

### 一、天然資源

休閒農業之特色即是將天然資源予以整合規劃，提供遊客享受自然景緻，達到休憩之目的。因此本研究發現執行機構於一鄉一休閒農漁園區規劃時，均能掌握天然資源之要項，進行規劃作業，以迎合民眾之需求。誠如三位受訪者之訪談內容：

園區內規劃之旅遊據點，如鄉內之瀑布、奇石、 村、休閒農場及教育農園，都有結合起來納入規劃項目。( B4 )

我們是從天然條件、自然資源進行規劃。( F2 )

非常注重景觀規劃。( K13 )

## 二、天然資源與文化環境

休閒農漁園區必須以天然資源為基礎外，亦可結合文化史料等資源，使遊客感受文化氣息，增加精神層次之享受。本研究發現執行單位亦有於園區規劃運用自然資源結合當地的陶藝體驗活動的文化因子；亦有於園區設置文化館，讓遊客走一趟休閒農漁園區，就能身心具足的滿載而歸。誠如二位受訪者之訪談內容：

原則上是以生態保護為規劃重點。( A8 ) ...希望讓民眾感覺它是一個很大的花園或公園。( A9 ) ...我們並加了文化因子如陶藝的體驗等。( A3 )

計畫規劃有自然景觀、文化館及....等重點項目。( C3 )

## 三、天然資源與教育環境

大自然之環境，除可提供人們最佳的休閒去處外，也是一個非常良好的學習場所，因此於休閒農漁園區加入教育功能，亦是一項具有特色的休閒農業。本研究發現部分園區結合農業資源及教育解說，讓遊客瞭解作物的栽培及生長情形，將書籍上所學的知識與實際環境相結合，可從休閒中獲取知識，一舉數得。誠如二位受訪者之訪談內容：

規劃時首重景觀規劃。( E8 ) 民眾的需求是希望能看到農作物的生態，且要實地去採摘水果、蔬菜等農事體驗，我們都有這項規劃。( E9 )

本教育農園極注重，也增加造園景觀， ....並將準備設置生態區，供遊客了解金線蓮原生棲息地之生長情形，以符合民眾需求。

( M6 ) ....未來將設置一個簡易的組織培養室，讓遊客瞭解組織培養之過程，以增加教育性之體驗。( M10 )

#### 四、天然資源、文化環境與教育環境

本研究發現休閒農漁園區之規劃中，亦有利用天然資源結合文化史料，再加上教育功能，充分展現休閒農業事一個具有知識性、文化性、教育性及休憩性等多項功能特性之產業。誠如這一位受訪者之訪談內容：

很注重景觀規劃....。(J6) 規劃中有知識性、文化性、教育性之規劃。如有「唐山過台灣先民救命米」之故事安排，符合幼稚園、國中、小之戶外教學之規劃設計；又如農產品加工DIY，符合小孩到祖母級民眾需求之設計；茶葉體驗可符合喝茶的民眾之需求，甚至茶商、茶販也都來學習；另也有果樹採摘之體驗等。(J8)

#### 五、文化環境、經濟環境與教育環境

本研究發現休閒農業雖需以農業生產結合服務而成，但亦有以傳統農業生產器具代替自然資源，改以設立農業產業博物館之文化資源，結合農特產品展售中心和可供民眾體驗之工藝教室等，使之成為具有文化、經濟和教育功能的休閒農漁園區。誠如這一位受訪者之訪談內容：

本鄉之休閒園區包含產業博物館、農特產品展售中心、生活工藝館等三項，產業博物館在展示舊有傳統農家生活器具、....讓參觀民眾能了解農業發展軌跡；農特產品展售中心提供地區農特產品之展示、解說、並兼具販售功能，以推廣農產品，活絡地方產業，增進農民實質收益，改善農村生活；生活工藝館在提供農家的生活工藝品製作解說，及工藝教做之交流場地。(D12)

綜合上述分析，可知各鄉鎮在進行一鄉一休閒農漁園區計畫之規劃時，多能受到決策者支持，亦能廣納大眾意見與需求，集思廣義，群策群力，能在共識之下推動此一計畫。在園區規劃部分，亦能善用在地農業資源、自然景觀、休閒旅遊網絡、農特產品等，將具有特色之資源，加以整合規劃，並能導入服務理念，滿足顧客需求，運用各種環境因素及功能，使園區在經過慎密的

規劃作業過程之後，將原為一級產業的農業經營，轉而成為具有非凡價值之休閒農漁園區，在在顯示規劃作業之重要性。

### 第三節 執行機構、人員、溝通與資源分析

政策（計畫）執行工作，雖需獲得首長之決策與支持、有良好的規劃工作及監控作業，惟執行之良窳卻是政策是否成功最根本之所在，其中執行機構是否健全、執行人員之工作態度與對政策（計畫）之認知及支持程度、執行機構與相關機關或人員間之溝通協調及資源配置等為其關鍵因素。這些執行因素關連整個執行過程，有良好的執行機構、人員與溝通協調及資源配置，則政策（計畫）執行工作，必能順暢而有良好的成效；反之則恐無法順利推動或達成政策目標。

#### 壹、執行機構

執行機構是負責執行政策（計畫）之組織，組織是否健全亦影響政策（計畫）之執行成效。政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫，主要係透過鄉鎮市公所和農會負責執行，鄉鎮市公所為政府最基層之組織，以服務基層民眾為主，屬於直接面對民眾的一個政府部門；鄉鎮市農會為農會之基層組織，主要之使命在保障農民權益，提高農民知識技能，促進農業現代化，增加生產收益，改善農民生活，發展農村經濟為宗旨<sup>179</sup>的農民團體，具有社會性、經濟性、政治性、教育性之功能，以服務農民為主的基層農民組織，設有信用、供銷、推廣、保險等經濟性、服務性之部門，故有學者將之歸為「公私協力法人」之身分，經常接受政府委託辦

---

<sup>179</sup>行政院農業委員會、中華民國農訓協會編印，《農會法》，台北，民 89.11，頁 1 - 2。

一鄉一休閒農漁園區計畫主要係透過基層之鄉鎮市公所及農會負責決策、規劃及執行，誠如這一位受訪人之說明：

依農委會規定，因公所有工程人員，所以工程建設部分由公所負責執行，其他軟體部分由農會負責執行。(H6)

公所與農會分別為政府之基層單位及以服務農民為主之基層農民組織，而農會依法規範之使命中有保障農民權益，增加生產收入，改善農民生活，發展農村經濟之宗旨，其與政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫提報大綱及研提原則之目標相同，故該計畫除透過服務民眾為主的公所負責執行外，亦由農會協力執行，其符合規範與制度。

### 一、執行態度

執行機構對計畫之支持程度影響整個計畫之執行成效。本研究發現對計畫執行態度主動積極投入規劃及執行之機構，其成效會較易顯現。政策目標與組織之發展目標相符者、或認為政策目標對地方發展及農民福利有幫助，則執行機構負責人均會熱衷的去執行此一政策。誠如三位受訪者之談話：

當初計畫研擬是朝休閒旅遊方向在走，因本單位要慢慢轉型，所以我們的領導者將發展目標放在休閒農業旅遊，此一計畫符合本鄉之發展需求....。(C1)

...我的長官認為對地方發展有幫助就立即答應，....(E1)

...希望對農民有些照顧。(F1)

---

<sup>180</sup>劉松齡，台灣地區農會策略規劃之研究，碩士論文，東海大學公共事務碩士專班，民 91.06，頁 45 - 70。

本研究發現對計畫執行較為被動消極，或認為計畫執行中農民和有關廠商間之問題，係屬私契約行為而未能適當的介入輔導，以修正農民過度之需求行為，致任其僵持，或只為組織之私益著想，不以組織所負之服務目標為出發點者，則其執行易受阻擾，未能發揮成效。誠如三位受訪者之談話：

...此一行為係屬私契約行為，輔導部門不便介入，因此配合園區公共設施建設落後，..... (A42)

目前只配合農會舉辦活動時使用尚未發揮成效。(D7)

有關 90 年本鄉之計畫好像是由一位重建所研訂的。(G2) 我們只把核定的計畫加以執行，才會辦得那麼慢。(G5)

本研究發現較為特殊的，亦有民間人士認為一鄉一休閒農漁園區計畫對農民將有很大的幫助，而積極的為地方爭取計畫，惟政府指定之公所和農會等執行單位卻不熱衷，有如燙手山芋般的互相推諉；爭取到的經費，卻也不能積極的去執行，不僅對地方發展無太大助益外，亦無法展現政策執行成效。誠如這一位受訪者之談話：

當初...看到公告一鄉一休閒農漁園區計畫，...如能爭取到這個資源，對我們有很大的幫助。(K1) 這個計畫當初有透過農會及公所，...。但鄉長因故換了好幾個，這個專案有如燙手山芋，這個鄉長不要做，那個鄉長不願接，農會又無心辦理，...(K8) ...計畫對農民很有幫助，應好好的做，但本鄉做得不好，...(K7)

## 二、分工方式

執行機構間分工合作亦可促進執行成效。政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫之分工，因公所有工程人員，所以工程建設部分由公所負責，園區景點串聯等軟體工作則由農會負責。因而執行機構在執行分工時，多數依此分工原則執行一鄉一休閒農漁園區計畫，誠如五位受訪者之說明：

工作協調上，硬體由公所執行，軟體由農會負責，... (B41)  
研提計畫時全部整合在一起，但在執行時則分工合作，公所負責硬體建設部分，農會負責串聯園區景點及開園事宜。(C23)  
農會負責軟體部分之工作，公所因有工程專業人員，所以負責硬體建設工作。(F17)  
計畫通過後交由鄉公所和農會去執行，... (K11)  
公所負責...硬體建設，農會負責園區串聯等軟體建設，... (L15)

但本研究發現亦有少數鄉鎮並未依上述原則分工，而由單一機構執行，另一單位則僅處於配合或提供意見等協助之立場。誠如三位受訪者之說明：

主要是由農會主導，公所和農民配合。(D29) 設施建設均由農會負責執行。(D32)

本鄉因計畫核定得比較早，所以不論硬體的工程、軟體的園區串聯整合，都是由農會主辦，公所則完全以提供意見的角色參與。(E20)  
此次計畫是由農會主導，農民配合，公所站在協助立場。(M16)

休閒農業是近年來新興的農產業，也是一項專業性的工作，因此各執行單位均未有此專責部門來負責推動，在執行上，感覺人員不足，故亦有認為應設置專責部門，俾能順利推動此一工作，使休閒農業之辦理能有一個窗口，負責整體性的規劃與宣傳，以加強其成效。誠如這一位受訪者之談話：

...農會在推動上，人員仍然不足，覺得應有一個專責單位，如農村休閒旅遊部門...，以利整體規劃及宣傳。(B27)

## 貳、執行人員

林水波、張世賢指出，政策執行的成功或有效，不僅需要執行人員知悉上級所期望做的事情，同時要具有執行的能力。因此

不能忽視執行人員的意向和工作態度。<sup>181</sup>由此可知執行人員對政策的認知、支持度及工作態度等均影響政策執行之成效。

一鄉一休閒農漁園區計畫之執行人員，在執行機構部份有鄉長、總幹事及承辦人員等，在農民部分有產銷班之班長、農民等。該等人員對計畫之認知、支持程度和工作態度等，對計畫之執行成功與否，具有關鍵性之因素。

### 一、對政策（計畫）之認知

一鄉一休閒農漁園區計畫係屬休閒農業之範疇，應注重農業生產、自然資源及服務導向等之內涵，本研究發現各鄉鎮於休閒農漁園區規劃時，執行人員均有此認知，能將計畫所應具備之基本內涵納入規劃案中，為計畫踏出成功的第一步。誠如九位受訪者之談話內容：

休閒農業原本即是要結合農業自然景觀為主....。(A7) 具有質樸的鄉間原味即是我們規劃的特色。(A15)

有將農業資源進行整合利用。(B18)

我們是朝著自然景觀的方式去規劃。(C8)

園區規劃依規定要有10個景點以上，本鄉規劃了15個景點。....(E3)

設有旅遊服務中心提供遊客旅遊資訊；各產銷班...均能進行解說服務；遊客要住宿，亦將之引導到有策略聯盟之飯店或民宿。(E11)

本鄉是以農為主，每個地方景致都很好，我們是從天然條件、自然資源進行規劃。....(F2)

搭乘大眾交通工具進入本鄉，即為遊客安排接駁專車的服務，另尚有住宿、餐飲、導覽解說等服務。(F10)

我們很注重景觀規劃。....(J6) 注重遊客導覽解說服務，也有教育性的服務。體驗部分有許多，如採果體驗、賞花體驗等。(J10)

非常注重景觀規劃。如將南北區串聯，則成為一個生態公園。(K13)

有規劃遊客服務中心，鄉內並可提供解說、餐飲、體驗等服務。(K15)

---

<sup>181</sup>同註 63，頁 303。

園區規劃當然都特別注重自然景觀的保留。( L6) 遊客來我們有解說服務、竹筒餐服務、竹筒砲體驗、花卉觀賞、螢火蟲觀賞、竹燈籠製作等體驗。( L10)

本教育農園極注重，也增加造園景觀，( M6) 遊客來會做解說服務，讓他們品嚐金線蓮茶，也會介紹本鄉農業知性之旅等服務。( M9)

本研究發現計畫設置地點亦有因位居鬧區欠缺農業及自然資源，故改以農業產業之文化資源取代，設置農業產業博物館、農特產品展售中心及提供民眾農業生活體驗的工藝教室。誠如這一位受訪者之說明：

利用農會閒置倉庫予以整修利用，是農業設施利用之一種，因位居區，無其他自然資源可整合利用。( D11) 本鄉之休閒園區包含產業博物館、農特產品展售中心、生活工藝館等三項，... ( D12)

## 二、對政策（計畫）之支持度

執行人員對政策（計畫）除了要瞭解其內涵，做為規劃、執行之依據外，對於政策（計畫）亦必須有濃厚的支持度，能充分的支持此一政策（計畫）之推動，則政策（計畫）才能真正的去落實執行。

政府為因應加入 WTO，避免農業遭受衝擊，希望利用農業資源這項非貿易財結合休閒旅遊，成為一種新興的產業，本研究發現多數執行人員都認為是正確的，希望能讓農業脫胎換骨，開創另一條經營上的康莊大道，所以是絕對的支持。誠如六位受訪者之說明：

...對這個政策相當認同與支持，... ( B45)

政府積極的在推動一鄉一休閒農漁園區計畫之政策，是非常正確，... ( C43)

這個政策非常好，.... ( F47)

政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫之政策是正確的，是對的，能

為一個地區建立產業。( K40 )

這個政策很好，主辦單位也希望集中力量一個景點一個景點的逐步完成，才能看得出成效，我們都支持。( L33 )

政策規劃得好，可讓農民走出另一條路，...這是一個很好的政策，主導者很有眼光。( M37 )

本研究發現有的鄉鎮對政策之支持度根本不用任何語言表達，乾脆化做行動，以最快的速度展現效率，第一個提出規劃案向政府中央部門申請一鄉一休閒農漁園區計畫。誠如這一位受訪者之說明：

本鄉可以說是縣內第一個向農委會簡報和申請經費的基層單位。

( E1 )

同時本研究亦發現於一鄉一休閒農漁園區計畫中，執行不順利或有遭受阻礙之鄉鎮的執行人員，因看不到執行此項休閒農業政策之成果，而對此項政策是否一定會增加農民收入？會否因設置的休閒農業場所過多，有產業競合及造成供多需少之現象等？產生疑惑進而對政策目標產生疑義。誠如這一位受訪者之說明：

這是政府為因應國際化、全球化局勢，避免農業遭受重大衝擊，所輔導農業轉型的政策。但是否為一個好的定向，或推行休閒農業就一定會賺錢，沒有人敢保證。因為台灣不大，每個區都在推動休閒農業，除非非常具有特色，否則都是競合，是否一定會賺到錢，各部門不敢給予保證。但可以傳達的是，至少農村的生活環境會改善，生活品質會提高。( A37 )

### 三、工作態度

工作人員之工作態度亦為影響政策（計畫）執行成功與否之重要因素。本研究發現工作態度積極負責者，無論於決策、規劃與執行項目中，其成效均極為顯著。誠如六

位受訪者之訪談內容，可以看出執行人員之工作態度是積極負責，且認真的。

本（91）年初曾召集各景點負責人說明應共同籌組一個組織，規劃遊憩行程，互相策略聯盟。（B32）

... 我們是在 12 月底辦理開園，但系列活動從 11 月底就已開跑，將整體活動炒的很熱。（C7）

本鄉可以說是縣內第一個向農委會簡報和申請經費的基層單位。

（E1）... 是效率最高，動作最快的鄉鎮。（E2）

且在產業方面農民有經營意願，因而提報計畫送請審查，希望對農民有些照顧。（F1）

休閒農業是以農地做非生產（服務）的收入，因此也告訴班員，要評估那一項效益比較高。（J12）要自立自強，不能完全依賴政府，...

政府是給我們規劃方向和引導誘因，..需要自己去做、去跑，...(J32)

當初...看到公告一鄉一休閒農漁園區計畫，認為是鄉內的重大建設，也是農業經營轉型的良機，如能爭取到這個資源，對我們有很大的幫助。（K1）

對於基層人員之工作效率不佳，楊永年指出其原因，為基層機構人員分工過細，造成相互間協調整合困難，有些工作卻無人願意聞問，因為他們會說，這不是他的業務。

<sup>182</sup>因此可知工作人員之工作態度被動或對政策（計畫）欠缺支持度者，則執行效果較不顯著，誠如二位受訪者之訪談內容，可以看出他們對政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫之農業政策，是漠不關心，縱然爭取到計畫經費補助，也不能用心規劃執行，甚至連計畫核定過程都不清楚。

本鄉因地屬鄉村都市型鄉鎮，觀光資源不多，觀光景點待開發補強中，故未用心加以整合利用。（D14）

計畫的簡報應是先到縣政府去報告，通過後才去農委會報告，我就

---

<sup>182</sup>楊永年，災後重建效率不彰的癥結，《中國時報》，第 15 版，91.09.21。

不知道是誰去報告。只知道計畫通過後，要給公所和農會辦理。( G3 )  
我們只把核定的計畫加以執行，才會辦得那麼慢。( G5 )

#### 四、執行人員之更異

執行人員對政策（計畫）之認知、執行方式等，均需有一定的時間方能熟知，甚至需深入鑽研相關知識及法規，才能使政策（計畫）執行工作順暢推動，執行人員如經常更異，對計畫之推動亦造成不良影響。本研究發現部分執行一鄉一休閒農漁園區計畫之鄉鎮，亦有此一問題發生，有因人事異動而使工程施工進度不順暢；亦有因執行首長常更換，每個人認為只是過客，而無心接辦；亦有從回答語氣中，即可探知其不再關心此一工作。誠如三位受訪者之訪談內容：

...加上人事異動，經費保留至今（91）年，現已發包施工。( B8 )

我們只把核定的計畫加以執行，才會辦得那麼慢。( G5 )..91年以後調任新職不再辦理。( G1 )

這個計畫當初有透過農會及公所，..但鄉長因故換了好幾個，這個專案有如燙手山芋，這個鄉長不要做，那個鄉長不願接，農會又無心辦理，... ( K8 )

### 參、溝通

曹俊漢指出，溝通是政策執行的首要條件，執行命令如果傳達得愈清楚，則政策執行所受到的阻礙就會減少，也愈能收到預期的效果。<sup>183</sup>正如楊永年所說，溝通的目的是在降低彼此間認知的差距。<sup>184</sup>林水波等人更指出，溝通就是將政策執行的意思、訊息、想法傳播，並且使對方瞭解。且溝通問題不僅會發生在政策執行

---

<sup>183</sup>曹俊漢，《公共政策》，台北：三民書局，民 90，頁 281。

<sup>184</sup>楊永年，警政的內部管理，《法政學報》，第三期，民 84.01，頁 38。

人員之間，也會發生在執行人員與人民之間。<sup>185</sup>由此可知，溝通在政策執行上的重要性，且在民主時代中，溝通不再只是執行人員間之溝通，當政策決策、規劃或執行涉及人民權利義務時，亦應讓人民瞭解政策內涵、目的，或請人民配合執行，因而政策執行人員與人民之間的溝通也愈形重要。依文獻探討得知，溝通有正式溝通與非正式溝通，正式溝通包含上行溝通、下行溝通及平行溝通等。

政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫，主要係在改變農民對農業經營之理念，將農業生產加入服務觀念，而使之成為休閒農業之經營，因此，要如何改變農民之經營理念？如何讓農民瞭解何謂休閒農業？等等均需執行人員與農民溝通。

### 一、上行溝通

上行溝通是一種下對上的報告，其已涉及決策、規劃之程序。政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫，係由中央訂定計畫研提原則，請基層單位決定執行此一計畫後，經撰寫擬規劃報告，先向縣府報告後再至中央向政策制定機關報告；中央單位審核規劃內容符合政策規範者，方核定該計畫之執行。此一由基層單位研提計畫至縣及中央報告，爭取補助經費之模式，應屬最典型且正式之上行溝通。

本研究發現各鄉鎮之上行溝通有以簡報會議方式進行，並先由縣政府進行初審，通過後再至中央單位簡報，以爭取計畫經費之補助。誠如四位受訪者之訪談內容：

於 90 年 5 月份於本鄉向來主持其他重要會議的農委會長官簡報。  
本鄉可以說是縣內第一個向農委會簡報和申請經費的基層單位。

(E1)

---

<sup>185</sup>林水波、施能傑、葉匡時研究主持，《強化政策執行能力之理論建構》，台北：行政院研考會，民 82，頁 101。

計畫的簡報應是先到縣政府去報告，通過後才去農委會報告。( G3)  
由該協會至縣政府進行初審簡報，所以至台北農委會簡報也是由該協會代表前往。( H2)  
...也去農委會簡報兩次，..... ( K2)

此外，部分受訪者是以文件模式向上級呈報，以達正式溝通目的者，誠如六位受訪者之訪談內容：

....由主辦部門加以整合，最後由首長決策呈報。( A2)  
...最後決定是由委員會決定後，再經行政程序由鄉長、總幹事決行後呈報。( B7)  
最後是由公所彙整，鄉長核定後陳報。( C6)  
因此總幹事決定提報此計畫。( D1)  
整個規劃案，最後由公所彙整，鄉長決策後送出。( F5)  
....再由輔導單位整合，送首長決定後呈報。( J2)

除正式以簡報或文件方式向上溝通者外，尚有以非正式溝通之方式向上級利害關係人溝通者，如以電話或私人諮詢之方式，洽詢「一鄉一休閒農漁園區」政策執行上之相關規定或溝通執行觀念者。誠如這位受訪者之談話：

資源整合我們會向縣府、農委會諮詢，詢問我們的規劃方向...。  
( C22)

## 二、平行溝通

平行溝通是同一階層間或無隸屬關係間之溝通，其亦涉及決策、規劃、執行、環境配合之程序。本研究發現各執行單位為進行休閒農漁園區之資源整合利用，如涉及相關單位或人員時，則進行平行溝通，以取得共識，使利害關係人同意此一計畫之決策、規劃、執行方式或環境資源之配合等。誠如這位受訪者之談話內容：

....鄉內各相關單位，如台電公司、林務局、...等都樂於配合。( F16)

除正式溝通外，亦有非正式的平行溝通方式，如農民間與規劃者或經營單位間均亦有以非正式方式進行溝通者。本研究發現執行此計畫之非正式平行溝通，多屬理念之溝通，如互相勉勵、加油打氣、分析利弊得失等，以利「一鄉一休閒農漁園區」計畫之執行。誠如二位受訪者之談話內容：

一個計畫執行是否成功，執行的工作團隊非常重要，並常向班員強調，推動農業，重要的是我們自己要能動起來，才能賺到錢。(J11) 休閒農業是以農地做非生產(服務)的收入，因此也告訴班員，要評估那一項效益比較高。(J12) 執行前會向班員說明規劃構想及做完後會如何？也就是向班員分析利弊得失以供參考。(J19)

本教育農園則由農民與設計人員進行設計溝通及規劃，班員意見均獲尊重，即農民實際參與最多。(M4)

另如平行溝通，因理念不合，無法達成共識時，易影響政策之執行。本研究發現部分鄉鎮推動設置一鄉一休閒農漁園區，因本身無法經營管理，希望洽得外界經營單位前來投資經營，惟農民與經營單位之經營理念不合時，則無法營運，農民未能因推動此計畫，加入休閒農業因子而獲益。誠如這一位受訪者之談話內容：

本園區目前還無法展現實績，是因為欠缺經營主體的進入。...因與農民之要求及理念不相符而作罷，所以尚看不出成績，這是我們最大的痛。(A40)

### 三、下行溝通

下行溝通是由上對下政策執行觀念與方法之溝通。本研究發現一鄉一休閒農漁園區計畫之推動，在下行溝通部分，除中央召開會議、核定計畫外，最頻繁的是執行單位與農民間，正式的下行溝通，如與相關利害關係人溝通同意此一計畫之決策、規劃、執行或資源配合等觀念。

中央機關為順利推動政策，與計畫提報單位進行政策觀念溝通，而召開會議、舉辦講習會等，其有利計畫之規劃、執行等政策觀念之溝通。誠如這一位受訪者之談話內容：

本計畫農委會極為關心，經常開會或舉辦講習。... (A43)

同時中央對基層單位以公文所呈報之計畫，並以公文方式予以核定，亦屬上對下之溝通。誠如這一位受訪者之談話內容：

計畫奉農委會核定後，..... (E7)

執行單位為順利推動一鄉一休閒農漁園區計畫，均需密集的與農民進行上對下的正式溝通，使規劃、執行與資源配合等工作能順利進行，其多採會議方式進行溝通。誠如五位受訪者之談話內容：

當初本鄉在提報這個計畫時，像文化協會、合作農場及相關產銷班都有請他們來商討計畫內容。(B2)

在召開會議時，都會邀請相關單位與會。(C5)

公所、農會、農民都是以開會的方式協調，... (E19)

在協調部分都是採面對面的方式協調，由各產銷班內部先建立共識後，再選派代表參與會議，進行面對面溝通。... (F17)

在協調上都是以開會方式溝通，... (M16)

上對下溝通除正式的溝通方式外，亦有以非正式之方式進行溝通。休閒農業是一種新興的產業，中央單位為增進基層執行單位瞭解其內涵，除以會議、講習會的方式進行正式的上對下溝通外，亦採取非正式的溝通方式洽請專家學者至各辦理一鄉一休閒農漁園區計畫之鄉鎮進行輔導，指導鄉鎮在規劃、執行與環境資源上，能有最妥適之作為。誠如這一位受訪者之談話內容：

....並洽請輔導教授前來園區指導。( A43 )

部分執行單位為促進個案或個別農民瞭解、或解決相關規劃或執行上之問題，亦有採取非正式的個別溝通方式，以尋求個案問題之解決。誠如二位受訪者之談話內容：

....個案部分則個別溝通；... ( M16 )

如涉及個別農民時則會前往個別溝通，並以有助農民之產業發展為前提。( E19 )

## 肆、資源

曹俊漢認為充分的資源也是政策執行成功的因素之一，執行政策如果缺乏資源，則政策必然無法付諸實行。<sup>186</sup>且依文獻探討得知政策執行所指資源，包含人員、經費、資訊及權責。政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫，係由基層執行單位依鄉內所具有之資源，加以整合之後，由中央補助所需經費，故在執行人員、經費、資訊及權責上都已具備，應可順利執行計畫，惟其間亦有因執行技巧或各種因素而使資源改變，也因而造成執行問題之情形。

### 一、人員

政策之推動完全由「人」負責執行，所以「人」可以說是在政策執行時最重要的資源。一鄉一休閒農漁園區計畫之提報，係由執行單位自行研提，故應經人力資源評估工作。惟本研究發現在計畫執行中最易發生因人員異動，而使執行產生脫節或進度落後之現象。誠如二位受訪者之談話內容：

公共設施工程部分還沒有完成建設，主要原因為人員有調動，..  
( B40 )

---

<sup>186</sup>同註 183，頁 282。

...計畫因公所課長及鄉長一再換人，所以延宕而未完成。( K38 )

又一鄉一休閒農漁園區計畫之執行，中央規定因公所有工程專業人員，故負責工程建設之執行工作，農會則負責其他軟體部分。惟有受訪者認為，公所之工程人員只負責監工，在規劃設計部分亦委由規劃公司設計，與農會進行規劃設計時相同，如將計畫分由公所和農會執行，造成計畫執行無法一致性，農會雖無工程專長人員，監工部分可委由原設計師擔任，執行上並無明顯差異，一樣可以做好。誠如這一位受訪者之談話內容：

本鄉之計畫核定後，農委會發現公所有工程人員，所以後來核定之計畫採取工程部分由公所負責，軟體部分由農會負責之分工方式。其實農會雖無工程專長人員，但在監工部分可委請原設計師擔任，執行上並無明顯差異，一樣可以做好。( E21 )

## 二、經費

充裕的經費，可協助執行人員，充分發揮其規劃、執行上之力量，並能落實規劃與執行工作。一鄉一休閒農漁園區計畫，計核准 46 個鄉鎮執行，補助經費達八億五百萬元，應有充裕經費可資進行規劃與執行工作。

本研究發現政府補助經費雖然充裕，但依照規定，園區景點應設點數達十點以上，因而分散資源投資，無法集中使用，一時無法看出規劃或執行成效，為執行人員最感惋惜之處。誠如這一位受訪者之談話內容：

第一年依規定至少要做十個景點，所以投資無法集中，比較分散，成效無法發揮，可能要做幾年後才能看到成效，... ( E40 )

另則因經費分散，部分想要進行環境整理，希望種植之花木，也因經費問題而無法種植，或民眾反應需改善之環境或設施，也因限於經費而無法處理。誠如二位受訪者

之談話內容：

當初在規劃時有各種具特色的樹木或花卉，如芙蓉大道、野薑花區等，但因經費問題，所以都沒有種。(K25)

遊客建議事項因涉及空間、經費等問題，故尚未予處理。(D35)

在龐大經費之下，經過詳實的計畫審核過程，何以造成部分鄉鎮感到經費仍有不足之情形，本研究發現部分鄉鎮之條件不符設置一鄉一休閒農漁園區計畫之規定，但仍透過民意代表關說，也因為他們的介入將固定經費分散。除了這些運用關說獲得補助之鄉鎮，其執行成效明顯的都不好外，也影響其他鄉鎮整體的執行成效。誠如這一位受訪者之談話內容：

這個政策非常好，但常受外力影響很大，如政治因素的介入，有些鄉鎮之條件不符設置一鄉一休閒農漁園區之規定，不能設置，但為獲取補助，則找民意代表關說，這些鄉鎮的執行成效明顯的都不好，也沒有為農民提高收入，反而因他們的介入，將固定經費分散，也影響其他鄉鎮整體的執行成效。而且政治因素介入的鄉鎮，執行成效都不好，並不是真的在服務農民和提升農業經營層次。(F47)

### 三、資訊

執行人員對政策內容之熟悉程度亦影響執行成效，正如曹俊漢所說，資訊是重要的資源，執行人員應知道如何執行政策，特別是創新的或高度技術的政策，如欠缺資料，不清楚執行政策之目標，則執行人員可能在嘗試與錯誤的基礎上摸索，這是很危險的，也是執行失敗的原因之一。<sup>187</sup>

一鄉一休閒農漁園區計畫是一個新興的農業政策，執行人員除了要瞭解執行之政策目標外，對於規劃或執行之

---

<sup>187</sup>同上註，頁 283。

要領與方法及其他相關規定等，亦應深入瞭解，才能正確順利的進行規劃、執行工作，也才能達成政策目標。

政策執行人員執行時，如不能掌握執行方法與要領，且對於委託規劃設計之公司未能掌握其營運資訊，如該委託之設計公司發生重大財務狀況，而無法執行合約時，則將嚴重影響規劃與執行進度。誠如這位受訪者之談話內容：

本計畫於 90 年 10 月中旬核定，加上法令規範及委託之設計公司財務發生狀況，也就是招商及設計有一定之程序，故無法突破時間之限制，而較慢。( A33 )

本研究發現當規劃與執行工作受到影響，無法看到因執行政策所獲得之成效，再加以執行人員對政策目標不夠清楚時，則易發生政策目標錯置之情形，如一鄉一休閒農漁園區計畫係屬休閒農業層次之政策，非僅是改善農村社區環境之政策，故於政策目標無法達成時，執行人員則易將政策目標錯置。誠如這一位受訪者之談話內容：

...每個區都在推動休閒農業，除非非常具有特色，否則都是競合，是否一定會賺到錢，各部門不敢給予保證。但可以傳達的是，至少農村的生活環境會改善，生活品質會提高。( A37 )

#### 四、權責

執行人員除應負有執行工作之責任外，亦應予以適當的權力，以利規劃、執行指揮及輔導等工作任務之進行。愛德華三世 ( Edwards , 1980 ) 認為執行機關的權力有下達執行命令、支援人員金錢、購買財貨勞務與提供技術諮詢服務等。<sup>188</sup>政策於執行時，執行人員如能適時的發揮權責，則執行工作將能順利推動。如受輔導之農戶未能配合

---

<sup>188</sup>G.C. Edwards , *Implementing Public Policy*, Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980, p. 8.

輔導措施而固執己見，易成為園區之弱點，進而影響計畫之規劃執行，甚至影響其他農民之權益時，執行人員應運用其權責提供諮詢或相關服務，解決其問題，俾利計畫執行，爭取更多農民之權益而非僅認為是私契約行為，任其荒置。誠如這一位受訪者之談話內容：

本園區有一主要經營農戶，其經營面積最大，又居於重要位置，佔有地形及區位之優勢，他因此一優勢而變成強勢之主導力量，已有三次與具有行銷、企劃、商業能力，願意進入經營之主體，在理念與損益間之觀念不合，反成為本園區之弱勢，造成無人願意接手合資經營。此一行為係屬私契約行為，輔導部門不便介入，...。(A42)

相同的執行人員之權力未能有效發揮，與農民之溝通協調造成相當程度之障礙時，即會感到整合困難，進而感到經費不足之困境。誠如這一位受訪者之談話內容：

在失敗部分，認為整合上感覺有些困難，且經費上也感到不足。  
(B47)

執行人員所配置權力能適時發揮做好溝通工作，則易受到農民之支持，執行人員之規劃及執行工作，亦能獲得成效。誠如這一位受訪者之談話內容：

這個政策很好，主辦單位也希望集中力量一個景點一個景點的逐步完成，才能看得出成效，我們都支持。(L33)

綜合上述，可知政策執行之重心在執行機構、人員、溝通與資源運用等要素。這些要素易形成交互作用，互相影響及牽制，如機構與人員之配置是否得當；人員對資訊，如政策目標及權責等是否瞭解與能否妥善運用；執行機構、人員與農民間之溝通是否順暢等，均極複雜，其運用是否得宜，全存乎一心。這些要素如能運用得宜則政策之規劃、執行工作必能順利進行，反之如有所疏漏，則將直接影響政策執行成效。

## 第四節 計畫執行監測分析

政策（計畫）付諸實施後，其執行過程與執行後果經常是無法掌握，因此政策（計畫）執行中必須加以監測，才能瞭解執行情形與執行內容及結果，避免成為黑箱作業。對於政府推動之一鄉一休閒農漁園區計畫，相同的為瞭解規劃與執行情形及防止弊端發生，亦應進行執行監測。

### 壹、會計、審計之監測

目前於各機構內，為防止弊端發生，所建立最為完善之監測功能為經費之收支管控的會計與審計制度。本研究發現政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫，係透過公所與農會共同執行，因此會計、審計作業之監測，每一鄉鎮都能落實執行。誠如六受訪者之談話內容：

在計畫執行監控方面，...有會計、審計制度之監控機制。（A41）

在行政制度上有會計、審計及相關法令等之監控，且均依規定辦理。（B48）

經費部分有單位內之會計、審計部門加以監控，...（C46）

計畫在經費方面有會計及審計制度之監控，...（D39）

園區計畫執行中，經費之管理有固定的行政監控。（E43）

在計畫執行時，...有行政監控。如會計、審計等，...。（F49）

### 貳、計畫執行流程之監測

計畫執行為配合會計審計功能之監測，故均有一定之程序與進度，如規劃、執行進度未依原訂期程進行即為落後，將遭受糾正，因此本研究發現各鄉鎮對計畫執行進度之控管，亦積極配合會審制度監測，未敢有所疏忽。誠如四位受訪者之訪談內容：

在計畫執行監控方面，目前都是由主辦部門在負責。... (A41)

在計畫時程進行上亦進行監控。(B49)

...主辦部門在旁督導有無照原規劃之精神或期程施工。(C46)

...在執行進度方面均有對進度及施工品質進行控管。(D39)

本研究發現有些鄉鎮對於計畫執行進度之監測，除有會計審計功能之監測外，在施工進度上亦進行嚴格的監督，注意施工品質，對執行之週邊環境並予以照相存證，或結合農民現場監控。誠如三位受訪者之談話：

設施在建設執行中，是否依照規定及進度施工，均加以監控，並隨時前往施工現場瞭解執行情形，監控其有無按圖或設計施工，隨時注意施工工程之品質，對執行進度並照相存證。(E44)

在工程部分，施工中即由工程人員監工，計畫主辦人員隨時前往抽驗，以瞭解是否依規定施工，現場農民亦會監控，有不符規定，馬上反應。最後再驗收。(F49)

在計畫執行中都有考核，又執行進度、品質都有監控。本教育農園亦有配合監控，發現問題立即反應，設計單位會立刻前來瞭解。且設計時都和農民作溝通，有設計監控、施工監控、驗收等。(M39)

本研究發現部分鄉鎮人員對中央核定計畫之效率過慢，影響規劃、執行應有的時間與空間，又需配合會計、審計作業，使他們在執行上會變得急急忙忙，未執行完成之工程經費，又要申請辦理經費保留，除了徒增業務負荷外，恐亦將影響施工品質等，極感憂心。誠如二位受訪者之訪談內容：

...等到計畫核定後已過半年多，大家為了核銷會急急忙忙的執行，品質上可能會顧此失彼，工程部分如未能於年度完成，也需要申請辦理計畫保留，徒增業務負荷... (E46)

...到了 8 月底還沒有核定，...也可能為趕進度，使執行工作變得草率，影響品質，和造成經費之浪費。(F42)

綜上所述，計畫執行監測雖屬幕僚作業、事後工作，但其負責計畫規劃與執行之進度、施工之品質、經費之控管等防弊作為，是計畫執行成敗之幕後推手，也是政府政策執行獲得民眾信服的把關及提供重要證明之單位，因此其於政策執行系絡中，亦是不可或缺的機制。

## 第五節 利害關係人分析

計畫執行中有諸多不同之利害關係人存在，因此計畫規劃的重要工作之一，在確認不同利害關係人之個別目的，並依其目的研訂執行策略，以滿足不同利害關係人之需求，則政策執行方有成功之機會。

政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫，係期結合農業生產與服務導向之內涵，提供民眾一個優質的遊憩場所，並促進農業經營轉型，增加農民收益。因此本項政策所涉之利害關係人眾多，最直接之利害關係人為農民及遊客，間接利害關係人包含規劃公司、在地民眾、旅遊業、餐飲業、旅館業、政經領袖等，行政機關部分之利害關係人則包括中央、縣級與各相關機關及人員等。

### 壹、決策之利害關係人

決策行為係政策規劃與執行之起點，也就是某項政策（計畫）是否決定研擬，須先經過各種不同的思維、評估及取得相關利害關係人之共識後，方能做最後之決策。一鄉一休閒農漁園區計畫在決策上有各種不同之利害關係人：

## 一、農民部分

一鄉一休閒農漁園區計畫是為改變農業經營型態，增加農民收益，因此最直接之利害關係人為農民，執行機構決定執行此一計畫，首先需與最直接的利害關係人取得共識後，才能進行決策。本研究發現各鄉鎮在與農民共識的取得上有的是農民們具有共同意願、有的是自願性的、或經過會議研商的結果等。誠如五位受訪者之訪談內容：

可以說是整體地方農民及社區居民的一個共同意願，為求地方發展才提出這個計畫，... (A1)

...且在產業方面農民有經營意願，因而提報計畫送請審查。(F1)

當初輔導單位...，召集本鄉全數產銷班隊徵求意願，... (J2)

計畫是透過農民間互相討論提出的決定，...。(K2)

政府輔導農業轉型為休閒農業，我們就是配合這個政策，... (L2)

## 二、相關單位及人員部分

研擬辦理一項計畫，除了主要的目標對象應先取得共識外，與計畫有關之相關單位及人員亦應取得共識，方能使整個計畫中之週邊環境與設施需求獲得滿足，因此相關單位及人員亦是決策之利害關係人，亦應徵詢其配合之意願，確認計畫可落實執行後，予以進行決策。誠如二位受訪者之訪談內容：

...我們是用行政體系的村、里、鄰長做主體，結合產銷班隊與農民的組合，在組織和地方共識的凝聚及結構上非常的強。(A5)

有請他們來商討計畫內容。(B2)

## 三、首長部分

計畫決定，除取得各相關利害關係人之共識外，最後之決定至為重要。一般機構之決策均由首長作最後之決定，完成此一手續後方才真正的完成決策程序。本研究發

現在決策過程中，無論其他利害關係人之共識為何？未經執行機構之首長決策，則此一計畫即未正式形成，首長亦為決策之重要利害關係人，故每一執行機構在研訂一鄉一休閒農漁園區計畫時，均必須完成首長之決策程序。誠如四位受訪者之訪談內容：

計畫...由主辦部門加以整合，最後由首長決策呈報。(A2)

最後是由公所彙整，鄉長核定後陳報。(C6)

計畫的決定是由總幹事決策，是效率最高，動作最快的鄉鎮。(E2)

整個規劃案，最後由公所彙整，鄉長決策後送出。(F5)

#### 四、熱心人士部分

另計畫之決定雖最後經由首長決策，但本研究發現有部分鄉鎮計畫研提之緣起係由地方之熱心人士主動發起，形成計畫並核准之後，再轉由執行機構辦理，故此一特殊利害關係人異於一般決策形成過程值得注意。誠如二位受訪者之訪談內容：

本鄉提報這個計畫是...一位熱心人士很關心這個工作，來過多次，希望整合本鄉資源推動這個計畫，...(B1)

有關大發鄉之計畫是由重建會熱心人士協助研擬，...(H2)

## 貳、規劃之利害關係人

推動某項計畫，必須針對希望達成之目標，進行規劃作業，俾利執行及目標之達成。而進行規劃工作時，亦有諸多相關利害關係人影響規劃工作。政府推動之一鄉一休閒農漁園區計畫，係以促進農業生產加入服務，而成為提供遊客休憩之場所，因此該計畫之規劃工作，所涉之利害關係人至少有農民、遊客、規劃人員及相關單位。

## 一、農民部分

一鄉一休閒農漁園區計畫係在運用農業生產資源及自然景觀，依遊客之需求，妥予規劃後，成為提供遊客休憩之場所，並能提升農民之收益。因此必需結合農民意願及農業資源加以規劃，農民則成為規劃工作之利害關係人，其不僅是資源提供者，亦是政策之目標對象，身分愈形重要，故每一鄉鎮之規劃工作均極力取得此利害關係人之同意或參與。誠如二位受訪者之訪談內容：

農民部分都有參與（規劃），（B6）

農民之參與是百分之百，因計劃都是農民自己規劃的。（F16）

## 二、遊客部分

一鄉一休閒農漁園區之設置，係希望提供遊客有一個優質的休憩空間，因此規劃內容或設置均應以滿足遊客需求為考量，而遊客之需求是什麼呢？依文獻探討及一位受訪者（E9）表示，遊客到休閒農業區希望能看到農作物的生態及實際參與農事體驗。因此本研究發現各休閒農漁園區之規劃工作無不秉持此一原則進行，以求符合此利害關係人 - 遊客之需求，俾吸引他們前來遊憩與消費。誠如五位受訪者之訪談內容：

...也就是要營造一種符合民眾快樂生活的自然休憩環境。（A9）

...在能吸引遊客旅遊的地方，重點式的規劃和推動，也有符合遊客休憩需求之規劃，以提升園區遊憩設備及自然景觀之維護。

（B11）

...以滿足民眾休閒旅遊之需求。（C9）

這些規劃是由民間進行，都是以遊客之需求做為考量。（K14）

園區的規劃主要是希望吸引都會民眾來這裡休閒消費，規劃的景點都是以自然為主，...（L4）

各執行機構對該鄉鎮之休閒農漁園區，雖都盡力的進行規劃工作，但仍有鄉鎮之執行人員認為其規劃之園區，僅農產品展售中心平時有開放供民眾購物，其他園區則只有在舉辦活動時才開放供民眾參觀，尚難以滿足遊客之利害關係人的需求。誠如這一位受訪者之訪談內容：

農產品展售中心有開放，其他園區則配合活動才開放。(D33)

### 三、規劃者部分

一鄉一休閒農漁園區計畫係為提供遊客休憩，增加農民收益為目標，此一目標之達成，即需運用規劃之手段，將農業經營環境轉換成符合民眾需求之休憩園區，故規劃工作極為重要，而影響規劃成敗之利害關係人為規劃者；不同之執行機構因執行人員專長之不同，所具規劃能力亦有所不同，故進行規劃工作之規劃者亦有所不同。

有委託規劃專業人員負責規劃者。誠如二位受訪者之訪談內容：

規劃工作係請規劃公司負責。(A4)

...由建築師配合規劃，最後由農會總幹事做決定。(D4)

有由執行機構自行負責規劃者。誠如二位受訪者之訪談內容：

這些項目都是由農會和公所合作規劃的。(C4)

整個計畫是由農會統籌規劃，...(E4)

另外較為特殊的是規劃之利害關係人不是規劃專業人員，也不是執行機構之人員進行規劃，而是由外地的熱心人士主動為該鄉進行的規劃提案。誠如二位受訪者之訪談內容：

本鄉提報這個計畫是重建委員會有一位熱心人士很關心這個工作，來過多次，希望整合本鄉資源推動這個計畫，.. (B1)  
有關大發鄉之計畫是由重建會熱心人士協助研擬，... (H2)

#### 四、相關單位部分

一鄉一休閒農漁園區之整體規劃，除個別景點外，亦需串聯休閒旅遊網絡，所需之資源往往會涉及鄰近各相關單位或人員，因此執行機構為達成此一規劃案，則必須取得相關單位或人員之支持，相關單位或人員則屬此一規劃案之利害關係人，亦影響規劃作業之進行。本研究發現各鄉鎮均能注意此項工作。誠如四位受訪者之訪談內容：

在召開會議時，都會邀請相關單位與會，如產業促進會、產銷班、社區等都有參與，...。(C5)

園區是由文化協會、建築師、農會主管等配合規劃，...。(D3)

...再邀請相關產業單位及產銷班隊，甚至飯店業、餐飲業、地方觀光產業團體、藝文團體、大型寺廟等都來參加會議。(E4)

鄉內各相關單位，如...等都樂於配合。(F16)

#### 參、執行之利害關係人

政策（計畫）自決策至規劃後，即進入執行階段，也是政策（計畫）是否落實的重要階段，因此在這一階段所涉及之利害關係人眾多，也是最具關鍵性之部分。政策（計畫）執行工作牽涉範圍極廣，尤其在執行一鄉一休閒農漁園區計畫時，相關之農民、執行人員、相關單位與人員、上級機關，及為使執行工作能擴大其接觸面，增加客源，與同業或異業所進行之策略聯盟等，均為執行之利害關係人，都具有影響計畫成敗之關鍵地位。

## 一、農民部分

民主時代服務導向之政府，所推動之政策（計畫），主要在增進民眾之福祉。因此政策（計畫）之執行最主要係針對標的團體或個人，推行政策（計畫）之作為，希望政策（計畫）經過實際執行之後，能促使標的團體或個人實際得到益處。政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫，係希望能促進農業產銷班隊或農民，將農業經營層次由生產層面提升為服務層面，使農業經營型態獲得轉變，使農業能永續經營，並能增加農民之收益。因此，農民可謂是一鄉一休閒農漁園區計畫執行上之利害關係人，係屬政策受益之標的對象。

農民既屬一鄉一休閒農漁園區計畫之農業政策的受益對象，故此一計畫於推動執行時，必須廣納農民之意見，因農民在執行上之觀點及態度，亦是此一政策執行成敗與否之關鍵要素。本研究發現各執行機構，於執行計畫時，均邀請當地農民或產銷班隊組成在地產業行動委員會，共同參與計畫之執行，使執行工作能有農民之參與，並能符合民意及提高配合度，除使農民熟知政府之政策外，並能促進政策之執行。誠如六位受訪者之訪談內容：

農民亦組成在地產業行動委員會，...（A5）

本鄉有籌組在地產業行動委員會，...（B7）

90年成立在地產業行動委員會，由鄉內農民產銷班，休閒農業團體、餐飲業、農會、公所等組成。（C31）

園區整合規劃，係依規定籌組在地產業行動委員會，...（D15）

...組成在地產業行動委員會。（E4）

目前本鄉設有在地產業行動委員會，...（F28）

計畫執行機構為廣納民意，增進執行效率，而將農民

等組成在地產業行動委員會參與計畫之執行工作，但本研究發現亦有因休閒農漁園區之設施均集中一處，且為農會之資產，均由農會負責管理，故農民在執行上之參與程度不高；另亦有農戶本身並無經營實力，但於園區中佔有面積、地形及區位之優勢，成為經營上之主導者，且其經營管理理念與損益觀念和希望進入經營之對象不合，致使有意前來投資經營之主體，裹足不前，而使園區在經營管理上無法落實執行，喪失有利之商機，亦無法達到提升經營層次之目標，更未有增進農民收益之實質效益。誠如二位受訪者之訪談內容：

因園區均集中一處，由農會管理，故農民參與程度尚不高。(D16)  
本園區有一主要經營農戶，...佔有地形及區位之優勢，他因此一優勢而變成強勢之主導力量，已有三次與...，願意進入經營之主體在理念與損益間之觀念不合，...造成無人願意接手合資經營。(A42)

## 二、執行機構及人員部分

政策（計畫）之執行，雖需民眾相互配合，但最重要的在於實際負責執行推動之機構和人員，他們是政策（計畫）執行工作之推手，更是政策（計畫）執行的主要利害關係人。執行機構在計畫執行上人員配置、安定性，及執行人員之態度，對政策之瞭解程度等，均是影響政策（計畫）執行之關鍵要素。

政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫，係由基層執行機構主動研提計畫向中央申請補助，故各執行機構及人員均秉持積極、認真、負責之態度推動此一計畫。惟本研究發現仍有部分鄉鎮在執行此計畫時感到未設專責部門，缺乏專業素養，及有人力不足之現象；另有執行人員認為因限於資源，無法充分發揮執行能力，故未用心去執行此一計畫。誠如二位受訪者之訪談內容：

...在推動上，人員仍然不足，覺得應有一個專責單位，如農村休閒旅遊部門...，以利整體規劃及宣傳。( B27 )

本鄉因地屬鄉村都市型鄉鎮，觀光資源不多，觀光景點待開發補強中，故未用心加以整合利用。( D14 )

更有人感嘆的指出，執行人員之心態影響整個計畫的執行，且執行人員多默守成規，不願創新，為了避免處理新問題，都是用舊有的案子來執行計畫，而不用心思去開發或輔導新的景點，所以經費也都一直延續的在補助那些舊單位，形成他們永遠依賴政府，也永遠做不好的現象。誠如這一位受訪者之訪談內容：

承辦人心態而影響整個計畫，... ( K12 ) ...主辦人員對新開發之景點，比較沒有興趣，因問題比較多，需要花精神去解決，而舊的案子比較穩定，不會有新問題要處理，所以新的開發案比較沒有人願意去辦。( K29 ) ...不是一直補助那個一直在接受補助，而不會成長的單位，如一直延續補助那個做不好的單位，則會永遠做不好。( K42 )

### 三、相關單位及人員

在執行上的第三個利害關係人是與執行工作有關的各相關單位及人員，計畫執行工作所涉內容廣泛，牽連之範圍亦廣，因此外界關連之部門亦多，故亦需相關單位及人員之配合，才能使計畫順利執行。

與一鄉一休閒農漁園區計畫執行有關之相關單位及人員，有重建團隊、社團負責人、地方民意代表、政經領袖、餐飲業、旅館業、地方觀光產業團體、藝文團體、宗教寺廟、電力單位等等，均佔極重要之地位，本研究發現執行機構均極重視各相關單位及人員之支持，執行時均邀請他們前來參與。誠如三位受訪者之訪談內容：

如重建團隊、社團負責人、民代、地方首長都會參與。( B23)

...甚至飯店業、餐飲業、地方觀光產業團體、藝文團體、大型寺廟等都來參加會議。( E4)

鄉內各相關單位，如...等單位都樂於配合。( F16)

相同的一件事物往往有正反兩面。本研究發現許多相關單位，於一鄉一休閒農漁園區計畫執行單位召開會議時均表示配合及支持，惟在實際執行時，相關單位則產生本位主義之現象，處處掣肘，缺乏協助配合之意願，讓計畫執行發生困擾。誠如這一位受訪者之訪談內容：

各單位在資源整合利用時，雖都表示支持，但實際上確是本位主義極重，如...等單位缺乏協助配合意願，各自為政。( F50)

#### 四、上級機關

上級機關一般為政策之制定者、補助者或督導者，何以成為基層執行機構在計畫執行層面上之利害關係人。其關連性不在政策制定層面，而在政策制定後，上級機關為落實及督導政策（計畫）之執行方向，規範基層執行機構對擬執行之計畫需先報奉審查，核准後方能獲得補助及推動執行。上級機關在審查及核定過程中，成為影響計畫執行之利害關係人。

上級機關於審查基層執行機構報送之計畫過程中，如核定速度快，則基層執行機構即可依相關規定進行執行作業；反之如核定速度慢，則基層執行機構只能俟奉核定後，再啟動各項執行作業。因此上級之行政效率，影響基層執行機構之執行進度與成效，一般計畫核定快者，則執行進度較快，核定慢者，則執行進度必然落後。換言之，上級機關之行政作業，直接影響基層執行機構之執行效率。

本研究發現各執行機構均感上級機關之行政作業緩慢，致使計畫執行進度普遍落後，無法於核定年度內執行完畢，經費均申請保留至翌年繼續執行。誠如六位受訪者之訪談內容：

當初因計畫的核定比較慢，於 90 年 10 月中旬才核定下來，...( A6 )

計畫核准速度希望快一點，也就是行政效率要提高。( B50 )

在執行上，90 年計畫核定比較慢，...所以無法如期完工。( C7 )

園區...至 91 年 5 月農產品展售中心才開始營運。( D30 )

90 年之計畫已於 91 年 2 月底前全數完成；...( E36 )

90 年計畫未完成原因...( F38 )計畫核定過慢也是原因之一，...( F39 )

政府推動服務導向農業政策之一鄉一休閒農漁園區計畫，係於 90 年首次制定政策補助基層執行機構辦理，因係於年中才新訂之政策，故行政作業較慢尚可解釋，惟於翌年持續推動此項政策，審查各基層執行機構所呈報之計畫時，亦尚未建立標準作業模式。各單位於九十一年三月提報計畫，至八月份本研究到各鄉鎮進行深度訪談時，仍未核定計畫，可謂審查進度緩慢，讓人認為政府機關之行政效率低落，行政作業鬆散，毫無標準規則可言。誠如三位受訪者之訪談內容：

91 年度的計畫從 3 月份開始提報，至今尚未核定下來，中間退回叫我們修改很多次。好像行政工作是走一步算一步，未有完整之規則。( B50 )

今( 91 )年計畫自 3 月份起即已提出，但到 8 月份計畫都還沒有核定，行政效率似有待加強。( E46 )

如今( 91 )年自 3 月起即開始提報計畫，到現在已經 8 月底計畫也還沒有核定下來。( F39 )

## 五、策略聯盟單位

在競爭激烈的時代中，組織經營者為擴大其經營規

模，有利本身之經營效益，均極注重與同業或異業間之策略聯盟模式。策略聯盟是組織與組織間合作與補充功能的發揮，是一種力量的擴大，如能運用得宜，不僅能滿足顧客之需求，亦可促進組織經營之成長，對組織之經營有莫大之助益。因此策略聯盟單位亦成為計畫執行上之利害關係人。

一鄉一休閒農漁園區計畫主要係在提供民眾休憩旅遊之場所，民眾如何知道園區之特色？如何前往園區遊憩？又前來遊憩民眾之餐飲、住宿等等需求，休閒農漁園區未能全然供應，因此與同業或異業間之策略聯盟更形重要。唯有與各相關單位進行策略聯盟，也才能提供更完善之服務，使前來遊憩之民眾能無後顧之憂，並能有賓至如歸之至高享受。

一鄉一休閒農漁園區之景緻優美，為能讓各地民眾知道其特色，吸引民眾前來遊憩，部分鄉鎮則先從轄區內之景點及同業間進行策略聯盟，以擴大其力量及特色，增加吸引力，讓民眾嚮往該地區休閒農漁園區之景緻，以吸引遊客前來休憩。誠如二位受訪者之訪談內容：

園區中均由各產銷班自行營運管理，再策略聯盟，... (E31)

我們和北區策略聯盟，遊客利用山路互相流通。(K17)

另亦有休閒農業同業間擴大其區域為鄉鎮間之策略聯盟，如委由休閒農業策略聯盟之團體或由執行機構主動發起，與鄰近鄉鎮之觀光休閒農業單位進行策略聯盟，以擴大力量，增加遊客之停留時間和消費機會，進而提升民眾之收益。誠如二位受訪者之訪談內容：

本鄉透過南投縣休閒農業策略聯盟，以農業資源為原則下，去規劃旅遊動線。(A18)

本鎮正與鄰近鄉鎮進行觀光休閒產業之策略聯盟，將可擴大力量，增加遊客之停留時間，以提升地方觀光休閒產業之收入。(E14)

除了休閒農業同業間進行策略聯盟，擴大同業間之力量外，為提升服務功能，吸引遊客前來遊憩或解決遊客各項民生上食、住、交通等基本需求，與異業間之策略聯盟也同樣的重要。如與安排旅遊之團體策略聯盟，將遊客帶入農村，再由執行機構依需求安排休憩行程；遊客進入農村後，所需飲食及住宿之需求，可與飯店或民宿單位策略聯盟；亦可與交通公司策略聯盟，以專車方式將遊客由外地載運入鄉，並於鄉內以策略聯盟方式設置遊園專車，載運遊客至各景點遊玩，以解決遊客前來遊憩之交通問題。誠如二位受訪者之訪談內容：

遊客如要住宿，服務中心亦將之引導到有策略聯盟之飯店或民宿。(E11)和旅行社策略聯盟，因可將遊客自都會區帶入農村，...由農會去安排觀光休憩體驗之行程。(E13)

因遊客不知從何玩起，如能...，有遊園專車或到台中將遊客接到鄉內，...，減少車輛進入就不會塞車，大家會很樂於前來遊玩體驗，也可以採策略聯盟的方式，不用花錢買車就可把遊客帶進來。(M31)

本研究發現執行機構對於異業間策略聯盟之構想，方式極佳，惟多屬構想階段，尚未落實執行，有待加強。

一鄉一休閒農漁園區計畫，係屬休閒農業之範疇，除讓前來休憩遊客享受及體驗農業自然景觀外，亦極注重服務工作，因此休閒農漁園區計畫所涉執行工作範圍極為複雜，不僅執行時所有利害關係人間之溝通協調與配合工作應予落實，設置完成後之營運管理工作更應妥與規劃，如同業間之策略聯盟，以擴大營運力量；異業間之策略聯盟，亦是促使休閒農漁園區提升服務品質，廣招

遊客前來遊憩，增加收益之法寶，故執行工作上之利害關係人是影響一鄉一休閒農漁園區計畫成敗之靈魂人物，在計畫執行上應予重視。

## 肆、監測之利害關係人

政策（計畫）執行時必須進行監測，以瞭解計畫執行過程中資源投入狀況，及產出情形是否與計畫規劃目標相符，因此監測工作非常的重要。惟因監測工作較具特殊性，非負有相對責任之人員較不會主動擔負此項工作，故其利害關係人較受限制。

### 一、會（審）計人員

依法設置之機構，內部制度上均設有會（審）計人員，負責控制及查審經費之收支，並建立帳目備查。本研究發現負責執行一鄉一休閒農漁園區計畫之公所或農會，屬依法設立之機關或團體，內部均設有會（審）計部門，負責掌理會（審）計業務，因此各執行機構均有此一人員執行會（審）計之監控工作。誠如六位受訪者之訪談內容：

在行政制度上有會計、審計及相關法令等之監控，...（A41）（B48）

經費部分有單位內之會計、審計部門加以監控，...（C46）（D39）

園區計畫執行中，經費之管理有固定的行政監控。（E43）

在計畫執行時，公所有行政監控。如會計、審計等，甚至園區產銷班隊亦設有會計制度。（F49）

### 二、執行或工程人員

計畫執行工作係由執行人員主辦，對整體執行進度最為瞭解，故執行人員亦負有監測之責任。工程部分因具有專業性，則聘請工程專業人員負責監工，以維護計畫之執行進度及品質。本研究發現一鄉一休閒農漁園區計畫之執行，在計畫執行進度及施工品質方面，係由執行機構計畫主辦及監工

人員負責監控。誠如六位受訪者之訪談內容：

在計畫執行監控方面，目前都是由主辦部門在負責。(A41)

在計畫時程進行上亦進行監控。(B49)

主辦部門在旁督導有無照原規劃之精神或期程施工。(C46)

在執行進度方面均有對進度及施工品質進行控管。(D39)

設施在建設執行中，是否依照規定及進度施工，均加以監控，並隨時前往施工現場瞭解執行情形，監控其有無按圖或設計施工，隨時注意施工工程之品質，對執行進度並照相存證。(E44)

在工程部分，施工中即由工程人員監工，計畫主辦人員隨時前往抽驗，以瞭解是否依規定施工，...(F49)

### 三、農民部分

農業政策之執行與農民之間均有密切之關係，尤其一鄉一休閒農漁園區計畫之執行受益對象為農民，且執行建設之場所均為農民經營之農園，因此本研究發現農民基於本身利益及地利之便，均會對設施之施工情形進行監控，發現施工有任何疑義時，則會主動向執行機構或設計單位反應，以修正施工方式或改善缺失。誠如三位受訪者之訪談內容：

...現場農民亦會監控，有不符規定，馬上反應。(F49)

包商未依生態法施工，竟以挖土機開挖破壞生態，經制止，已重新施工，...(J34)

本教育農園亦有配合監控，發現問題立即反應，設計單位會立刻前來瞭解。(M39)

### 四、遊客部分

政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫，主要係將農村自然景觀提供遊客親近大自然、放鬆身心，以達休憩旅遊之目的。遊客是休閒農漁園區之顧客，提供顧客滿意之服務，也是園區應該追求之目標。因此園區應該提供遊客反應及回饋機制，使遊客之建議能獲得回應及改善，也正是屬於服務產

業的休閒農漁園區所應有的作為，故遊客亦成為休閒農漁園區執行工作監測上的利害關係人。

本研究發現計畫之執行人員均有此認識，設有遊客意見反應機制，並對遊客之反應進行改善。在休閒農漁園區遊客之反應意見有野狗太多、沿途道路標示缺乏、希望加強導覽解說服務、園區規模太小、道路狹小、解說效果不好、衛生設備不足、資訊取得不易等。誠如七位受訪者之訪談內容：

...遊客打電話反應說園區野狗太多，... (A36)

目前最大的反應是沿途道路標示缺乏。(B43)

遊客建議希望有人導覽解說及進行泡茶教學。(C41)

遊客反應佳，建議園區規模太小，且提供遊客體驗太少。(D34)

大部分遊客均是正面反應，但也有反應有些地區道路較小，大型車輛無法進入等。(E38)

遊客反應有好也有壞，好的說這裡的景觀很美，農民人情味重。不好的說設施尚未完成，造成不便，也不能盡興。另則反應一位解說人員，帶數十位遊客，很多人聽不到說明。(F45)

有些遊客反應說，這座山很自然，像公園。也有反應欠缺洗手間，因而感到很不方便；... (J37)

政策（計畫）執行過程中之監測功能，係在防止執行上之弊端及缺失發生，以導正整體的執行工作，是促使執行作業向著正確目標前進的一個幕後推手，因此監測工作亦是政策（計畫）執行成效的一項重要的要素，不可有所忽略。

## 伍、環境之利害關係人

在政策執行系統中，政策執行的成功與否，決定於利害關係人的需求，是否獲得滿足。在與利害關係人相關連之各項要素，如決策、規劃、執行、監控等，均係由相關之利害關係人主動或

被動的加以控制，並可人為的給予或多或少的干預影響，惟環境因素對利害關係人之影響較為特殊。環境因素如往正面發展，則其利害關係人亦有助政策（計畫）之執行；反之，如環境因素往負面發展時，利害關係人則會退縮，不利政策（計畫）之執行，其中以負面部分較為顯著。

## 一、經濟環境因素

政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫，係為促進農業經營轉型為休閒服務事業，政府除於農漁園區補助相關公共設施外，農民本身必須配合建設相關設施，園區方能吸引遊客前來遊憩及營運，惟本研究發現經濟環境因素影響農民之投資意願，及考慮獲利情形，尤其經濟景氣不佳時，農民更是裹足不前，因而影響執行成效。誠如二位受訪者之訪談內容：

...因農民顧慮投資與報酬間之關係，目前並未實質進行設置，(A12)  
近年休閒觀光產業雖極速發展，但因經濟景氣關係農民仍然較為保守，不敢一次投資太多。(E30)

## 二、政治環境因素

政策（計畫）無論是制定、決策、規劃、執行等均處於政治環境因素中，且均遭受政治環境因素影響。政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫之執行情形亦同。如上級機關因行政效率問題，對申請之計畫核定速度緩慢，不僅影響計畫執行品質，如工程未於年度內完成，又需辦理計畫經費保留手續，徒增業務負荷外，也影響政府關心農民之美意。誠如這一位受訪者之訪談內容：

...等到計畫核定後已過半年多，大家為了核銷會急急忙忙的執行，品質上可能會顧此失彼，工程部分如未能於年度完成，也需要申請辦理計畫保留，徒增業務負荷，應開始即規定計畫提報原則及細目，並速予核定及執行，才能彰顯成效及讓農民感到政府關心之美

意。(E46)

政府推動計畫，經常主政者支持之計畫即與執行，主政者異動，則原執行之計畫，往往遭到取消不再執行，或任其自然發展，未予重視，致浪費諸多資源，仍未見任何政策成效。因此受訪者認為一鄉一休閒農漁園區計畫之推動，不應受到「人在政在，人離政息」之政治環境因素影響，希望能予持續推動，以達到農業經營真正獲得轉型及升級為服務產業，增進農民收益之政策目標。誠如這一位受訪者之說明：

以前推動一些計畫，過一兩年計畫就無疾而終，有時是主管調動或更換，...浪費很多時間和資源，政策也看不出成效，所以建議這個有前瞻性的好計畫，應持續辦理，以達到農業能真正的轉型及升級為服務產業，增進農民收益。(F13)

政府推動政策，必訂有一定之執行規範，各相關部門本應遵守此一規範，才能落實政策執行工作，及展現政策成效。惟部分單位本身之條件，並未符合政府所訂規範之標準，但卻運用政治因素，請民意代表關說，以獲取補助。正如吳瓊恩所說，在立法權高漲的情形下，有些機構反而會聯合立法委員來抵抗上級機關的規範，或者訴諸轄區內的立法委員<sup>189</sup>來影響上級機關所訂規範之標準，以謀該機構之利益。因為此一政治因素的介入，使公共組織原訂執行的許多重要業務，皆無法有效執行。

上述政策執行由於政治因素的介入，不僅破壞了原訂之遊戲規則，亦因要求補助之單位增加，而使規劃之經費分散，致使執行成效遭受影響。加以運用政治因素介入之單位，因本身條件即較差，所以執行成效不彰，不能真正

---

<sup>189</sup> 吳瓊恩，《行政學》，台北：三民書局，民 90，頁 10。

的達到政府所訂之政策目標。

本研究發現政府推動之一鄉一休閒農漁園區計畫，亦遭受此一政治因素介入與干預，致使整個執行成效受到影響。誠如這一位受訪者之談話：

有些鄉鎮之條件不符設置...規定，不能設置，但為獲取補助，則找民意代表關說，...因他們的介入，將固定經費分散，也影響其他鄉鎮整體的執行成效。而且政治因素介入的鄉鎮，執行成效都不好，並不是真的在服務農民和提升農業經營層次。(F47)

環境因素與政策（計畫）執行之關係異於其他要項，且環境因素之介入，往往不利政策（計畫）執行工作，如經濟因素不佳，則易使利害關係人裹足不前，不願多做投資，亦影響政策（計畫）執行成效；另相關之利害關係人如運用政治因素介入，則政策（計畫）執行之規則亦遭到改變，致影響整個政策目標之達成，故執行政策（計畫）時，應避免遭受到環境因素影響，期力求政策目標之圓滿達成。

## 第六節 環境因素分析

組織的任何活動，必然與環境發生互動之關係，而環境因素又是組織系統界外的系統，是普遍存在的，故政府推行政策更與環境因素息息相關。政策之推動必須結合現有環境因素，進行執行該政策之決策、規劃、執行與監控；環境因素與政策間存有依存、主從、互助或互斥之關係，因而影響政策之執行，使政策執行產生諸多變化。因此政策執行時，必須掌握環境中各項變數，方能使政策順利執行，進而及達成政策目標。

環境因素因係屬組織系統的界外系統，故政策執行時之環境變數，恐非一般政策制定或執行人員所能掌控，也致使環境因素

影響政策執行之層面極為廣泛，甚至目前或將來可能發生之狀況均包含在內，為政策執行工作所必須重視。

依文獻探討得知，一般環境系統包含文化、科技、教育、政治、法律、社會及經濟環境因素，再加上天然資源及人口特質等九項，特定的環境系統包含顧客（服務對象）、供應者、競爭者、社會政治及技術等因素。政府推動之一鄉一休閒農漁園區計畫，執行時必然與環境發生互動，在執行過程中各種環境因素均可能發生及影響執行的任何一個環節。如在決策過程可能有某些環境因素影響決策，亦有可能某些環境因素影響規劃、執行、監測等計畫執行項目之進行。

## 壹、環境與決策

一項決策的作成，往往受到當前環境的影響。政府推行之一鄉一休閒農漁園區計畫，係為因應當前國際經濟情勢，冀期提升農業經營層次。本研究發現各基層執行機構或農民決定參與此一政策之執行工作，亦有其環境因素之考量。有些鄉鎮或農民願意投入此一政策之推動，其考慮之因素只是希望將農業或組織經營轉型，亦有農民已預見農業必須轉型，而且也深知只有非貿易財的景觀較具競爭力，因此積極的從事景觀維護的休閒農業工作。誠如五位受訪者之訪談內容：

...為求農業經營轉型所提出來。... (A1)

...本單位要慢慢轉型，... (C1)

...農業經營方式要改變，... (J1)

...也是農業經營轉型的良機，... (K1)

...農產品都可以進口，只有一樣東西是不能進口的，就是非貿易財的景觀，所以我們砍除檳榔樹，... (L1)

有關決定參與一鄉一休閒農漁園區計畫之執行工作者，除了

上述考量經濟環境因素改變，必須配合改變經營型態者外，本研究發現另一個參與者考量之主要因素為政治性的環境因素。如執行機構因承租之倉庫閒置，且又需負擔龐大的租金，因此爭取此項計畫，希望此項負擔能獲得解套。誠如這位受訪者之訪談說明：

因農會經營越來越困難，急需轉型，而本會閒置倉庫因屬無限期向人租用，地上物又不可拆除，每年租金需負擔肆佰多萬元，因此總幹事決定提報此計畫。(D1)

## 貳、環境與規劃

一鄉一休閒農漁園區計畫主要係將農業及大自然資源提供給遊客休憩之用，因此在規劃上，均充分運用農業資源及大自然景觀予以配合規劃成多樣化之遊憩環境，以吸引遊客前來遊憩。除了農業資源及大自然景觀等環境因子的普遍運用外，本研究發現亦有執行機構或農民認為休閒農業區之規劃必須要有不一樣的特色，也就是必須加入文化精神，和文化教育之內容，使休閒園區具有文化環境，才能具有內涵及表現出特色，也才会有永續性。誠如二位受訪者之訪談內容：

...休閒區如沒有文化精神，就比較沒有永續性，就好像一般的遊樂區，遊客來一次以後，就不會想要再來玩。...(K4)

...因整合休閒農業必須加入文化教育之內容，才能具有內涵及表現出特色。(M13)

另則有執行人員認為每一個鄉鎮之觀光資源不同，政府所訂定之一鄉一休閒農漁園區計畫研提準則，不應放諸四海皆準，應該依照各鄉環境資源的不同，因地制宜的彈性適用，只要規劃得宜，各項農業資源或設施均可充分運用。誠如這一位受訪者之訪談說明：

每一鄉鎮之觀光資源不同，並非每一鄉鎮都能適用所訂之一鄉一休閒農漁園區計畫研提準則，應需因地制宜。(D36)

## 參、環境與執行

政策制定後，有賴執行工作以展現成效。惟政策執行工作是一個極為複雜的過程，與週圍環境因素具有密切的關聯性存在，同時亦對政策執行造成影響。因此政府制定一鄉一休閒農漁園區計畫之政策，必須依賴基層機構的落實執行，方能達成政策目標。

而在執行過程中外界環境因素的支持與干擾，進而影響執行成效在所難免。基層執行機構在推動一鄉一休閒農漁園區計畫時，均依正常規範執行，惟仍有部分特殊之環境因素影響該計畫之推動。

民國八十八年九月二十一日發生九二一百年大地震，造成南投縣嚴重受創，因而有許多外界愛心人士進入重建區，協助災區重新開發及建設相關旅遊資源，希望為重建區注入新的生命力，這些新開發之旅遊景點，所建設新的環境資源，正可供基層單位整合為一鄉一休閒農漁園區之特色景點，以吸引遊客前來遊憩，可謂是正面環境因素支持休閒農漁園區計畫之推動。誠如這一位受訪者之訪談說明：

...這些是地震後外來團隊所進行開發的資源，我們把這些資源加以整合，成為本鄉之旅遊資源，... (B18)

政府於 90 年推動一鄉一休閒農漁園區時，適逢經濟景氣不佳之際，除了政府投入經費，針對相關公共設施進行建設外，農民本身經營之農場亦必須配合增置相關設備，如服務性設施等，俾能服務遊客。惟本研究發現經濟環境不佳時，農民在投資與報酬之間，則呈現斤斤計較之情形，惟恐投入多於獲利，而不願意投資設置；縱有投資，亦較為保守，不敢一次投資太多，致影響休閒農漁園區服務層面之執行工作。誠如二位受訪者之訪談內容：

園區有人建議設置如養雞、香草、昆蟲之教育農園等體驗性的場所，因農民顧慮投資與報酬間之關係，目前並未實質進行設置，(A12)

...但因經濟景氣關係農民仍然較為保守，不敢一次投資太多。(E30)

另則中央政府研訂一鄉一休閒農漁園區計畫，政策目標已經確定，對基層執行機構提報符合施政目標之執行計畫，在審查合格後應迅予核准執行，俾能早日獲得執行成效，彰顯政府關心農民、照顧農民之德政。惟本研究發現中央主管機關於審核計畫時，行政作業緩慢，致而影響執行時效與品質。90年度係首次辦理，因欠缺經驗及可資遵行之依據，為求週延致行政作業較慢，尚可解釋。惟91年度之計畫審查亦產生相同之情形，如基層單位將計畫於3月份報出，至8月底都尚未核定，感到中央機關之行政效率有待加強；如此拖延之下，到了年度終了，大家為了核銷均急急忙忙的執行，品質上難免會有所失漏，甚至還要申請經費保留，徒增行政業務負荷。因此在此不具效率的行政環境下，執行人員難免會有所感嘆，誠如三位受訪者之訪談內容：

在執行上，90年計畫核定比較慢，所以比較趕，有一些經費申請保留，所以無法如期完工。...(C7)

今(91)年自3月起即開始提報計畫，到現在已經8月底計畫也還沒有核定下來。(F39)

...等到計畫核定後已過半年多，大家為了核銷會急急忙忙的執行，品質上可能會顧此失彼，工程部分如未能於年度完成，也需要申請辦理計畫保留，徒增業務負荷，應開始即規定計畫提報原則及細目，並速予核定及執行，才能彰顯成效及讓農民感到政府關心之美意。(E46)

## 肆、環境與利害關係人

一鄉一休閒農漁園區計畫之政策目標係在提升農業經營層次，增加在地就業機會，提高農民收益。計畫執行之時，雖受到

經濟、政治、行政等不利環境因素之干擾，但各執行機構及人員無不全力以赴的依規定予以執行。其中政策目標之一的提高在地就業機會，亦是執行人員致力達成之任務。因為政府推動此一政策對社會就業環境改善，創造了就業機會，因而獲得就業之利害關係人，亦是政策之受益人。這些受益人之對象有農民本身、全職就業者等，惟本研究深入訪問在地就業之定義、就業人數及收入時受訪者均無法具體回答實際受益者之人數和收入，各執行機構亦未有詳細統計數字可資說明，只能以含混籠統的數字回應。誠如二位受訪者之訪談內容：

...業者配合之經營及相關活動就業機會約有 100 人次，如屬經常性之工作機會計有 50 人左右。( C26) 此計畫對農民收入方面極有幫助，每月增加收入在 4,000 元以上。( C27)

從開園至今已提供約 120 人次的就業機會，即農民利用農閒時期服務遊客，目前尚未達到專職之目標。( F21)

在增加就業機會，提高農民收益之目標上，情況較佳的，依這位受訪者表示，該鄉已經達到增加常態性在地就業機會有 25 - 30 人之成效，但與中央機關規劃之目標尚有一段距離，主要原因也是受到經濟環境不好，農民不敢冒然大量投資，也不敢冒然增僱過多人工所致，因而與政策目標有相當程度之落差。誠如這受訪者之訪談內容：

曾統計開園後增加提供常態性之在地就業機會有 25-30 人。而農委會之規劃是希望在 3 年內提供就業機會 200 人，因當前經濟不景氣，農民投資較保守，所以產業升級沒有那麼快，大家不敢增聘太多人力。( E25)

另外情況最差的，係園區之在地產業行動委員會因欠缺經營管理能力，又與願意進入協助經營之營運主體理念不合，而使園區之營運停擺，均未能提供就業機會，也看不出實績，讓執行人員感到心痛。誠如這一位受訪者之說明：

本園區目前還無法展現實績，是因為欠缺經營主體的進入。以前曾有三個

經營主體表示願意經營，但因與農民之要求及理念不相符而作罷，所以尚看不出成績，這是我們最大的痛。(A40)

在提高就業機會這項目標上，各執行之鄉鎮或多或少的均有成效存在，惟因各種環境因素影響，使此項目標與實際執行成效有相當之落差。換言之，政府希望透過經費的投入塑造有利環境，增加民眾之就業機會，惟亦遭受無法控制的環境因素影響，使原計畫產出之成效受到折扣。

## 伍、環境與監測

政策執行過程中，對於施政計畫執行狀況之監測工作，行政系統中已有完善之設計，如會計、審計功能、主辦或工程人員之監督，另有利害關係人 - 農民及遊客之監測等，使計畫之執行細節無所頓形，此部分是屬於執行中之監測。不同的是部分執行人員針對當前時勢及環境，對於計畫執行及未來發展途徑，提出深謀遠慮的思考與監測。

在國內之行政環境下，推動一項計畫，常因主管的調動或更換，而使該項計畫在無預警之下即告終止。如此循環之下，國家無形中不知浪費了多少時間和資源，政策也看不出成效。誠如這一受訪者的詳細說明：

以前推動一些計畫，過一兩年計畫就無疾而終，有時是主管調動或更換，因每個人的觀念、想法都不一樣，且對前任主管推動之政策都不熱衷，又會提出新構想，雖都大同小異，但都要從新撰寫計畫，從新調適和溝通、整合，浪費很多時間和資源，政策也看不出成效。(F13)

因此才剛開始推動的一鄉一休閒農漁園區計畫，即有三位受訪者憂心的分別指出：農業經營受到這項政策的導引，才正暖身的走向提昇經營層次的轉型之路，希望這項政策應持續推動，使

農業經營能實際獲得轉型，不要首長或主政者調動計畫就停止；一鄉一休閒農漁園區計畫的政策希望繼續推動，使這個政策能順利完整的達成預定目標。

農業經營受到此一政策之引導，已逐漸在轉型中，建議此一政策應持續推動，使農業經營能徹底轉型，勿只辦兩、三年即停止。(E45)

一鄉一休閒農漁園區計畫的政策應該持續推動，不要中斷，才能使這個政策目標完整得達成。(L38)

希望政府對每一個政策的規劃能有持續性，不要 2 年、3 年就停頓。(J38)

政府九十年度推動「一鄉休閒農漁園區」計畫，全國各鄉鎮均可提出申請，為於九十一年度將該計畫名稱修正為「休閒農漁園區」計畫，<sup>190</sup>不再冠有一鄉一個之字眼，是否蘊含一鄉鎮可以有一個以上之意思表示。台灣如每個鄉鎮均普遍性的在推動或設置休閒農漁園區及休閒農場等休閒農業場所，則全國各鄉鎮設置之休閒農業場所，保守估計可能超過 300 個以上，是不是會發生經濟學上供過於求，同業競爭，甚至互相殘殺，造成無法生存之惡劣環境。如這二位受訪者善意的預警監測說明：

因為台灣不大，每個區都在推動休閒農業，除非非常具有特色，否則都是競合，是否一定會賺到錢，各部門不敢給予保證。(A37)

因全台 319 鄉鎮都在推動休閒農業，一個鄉鎮又不只一個休閒園區，全台至少有 600 個以上，...只有互相競爭，有很多不能生存下去。(K44)

綜上所述得知任何政策之推動，必須面對各種不同的環境，如在決策過程中，必須將執行此一政策時，內外環境所可能造成之影響進行評估，並將內部環境可配合之資源，與實施後對組織之優勢及威脅，外部環境對組織之影響與該政策執行對農民或組織之發展性等，均應深入瞭解與評估。

---

<sup>190</sup>行政院農業委員會，九十一年度休閒農漁園區計畫研提要點，91 年 1 月 23 日農輔字第 0910050071 號函。

## 第七節 綜合探討

政府為因應我國加入世界貿易組織 (WTO)，避免國內早已屬劣勢產業，且僅從事單純農業生產的農業經營產業遭受衝擊，在亟思帶動農業轉型下，經以非貿易財的農業自然景觀及地區特色，規劃推動「一鄉一休閒農漁園區計畫」，也期配合及搭乘國人對休閒旅遊風尚提昇之列車，引領生產性農業轉型為服務導向之休閒農業。

本研究經以質性的研究方式，針對南投縣九十年獲中央核准辦理一鄉一休閒農漁園區計畫的鄉鎮市之承辦人或農民，所做深度訪談，並與文獻探討所得之決策、規劃、執行、監測、利害關係人及環境因素等政策執行要素，進行相關性研究及探討分析。茲為全面性的瞭解政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫，政策執行過程中所產生之執行成效及執行問題等，經再以政策面及執行面整體性的綜合歸納於後，希望研究上所發現之問題，能提供各相關單位做為推動該計畫或相關政策執行之參考。

### 壹、政策面

該政策雖由農政單位於九十年五月訂頒，由各鄉鎮提報計畫，奉審核通過之鄉鎮則如火如荼的積極推動。經本研究深入南投縣各執行鄉鎮深度訪談及參與觀察，其政策面綜合歸納如下：

#### 一、執行人員肯定休閒農業政策，但亦憂心政策持續性

政府訂定一鄉一休閒農漁園區計畫，時間雖極為倉促，但本研究所訪談之對象，均普遍的對政府推動休閒農業政策表示肯定之意。有受訪者表示對這個政策相當認同

與支持，在加入 WTO 之後，可將農業產業提升為休閒農業，一方面可增加民眾休憩體驗；一方面可增進農產品之銷售，增加農民收入（B45）；也有受訪者認為政府積極推動這項政策，是非常正確，因加入 WTO 後，每項農產品都可以進口，只有地方的農業文化無法進口，並可促使農業產業文化獲得重視（C43）；有受訪者認為應該多多推動（L11）；有受訪者則認為這是一個很好的政策，主導者很有眼光（M37）。充分的證明受訪者對政府推行此一政策之肯定與支持，並紛紛以正面的方式回應。

學者吳定對國內之政策制定與規劃，曾列舉出十五項缺失，其中一項為：各級行政機關尚未建立完整的短、中、長程計畫體系，以致於政策制定缺乏系統性與連貫性。<sup>191</sup> 政府推動之一鄉一休閒農漁園區計畫之休閒農業政策，各基層執行人員或農民，也對此計畫的系統性及持續性，紛紛的提出疑義與憂慮，擔心休閒農漁園區計畫是否會推行兩三年後即告終止，因此希望主政者能持續推動此項政策，不應有「人存政舉，人去政息」之情形發生，讓農業經營能確實達到轉型為休閒農業之政策目標。

## 二、休閒農業政策或業務推動各自為政

目前中央政府在推行休閒農業政策或業務時，執行人員反應中指出各機關經常存有心態，因此常忽略橫向的溝通和協調機制，以致發生為搶功勞，而各自為政的去推動上級重視的政策。如在整合一鄉一休閒農漁園區計畫規劃旅遊路線時，執行人員及農民則發現有多頭馬車之情形，如機關內部的單位係透過縣政府系統通知公所、農會進行規劃，但同機關的所屬外部單位卻透過農會

---

<sup>191</sup>吳定，《公共政策》，台北：中華電視股份有限公司，民 88，頁 337。

系統在規劃，另一單位則不知道他們在哪裡規劃，所以基層執行人員認為不論那一單位在辦理休閒農業時，均應通知鄉鎮公所和農會一起參與，不要一邊只通知公所，另一邊則只通知農會。

如此計畫規劃有些機關透過農會系統；有些則透過縣政府和公所之行政系統；有些則經由公所和農會雙軌進行，讓基層單位感到有如「多頭馬車」，不知如何處理；甚至憂心造成工作重複、資源重複等浪費情事，甚至造成地方政治派系對立，破壞地方和諧，阻礙地方發展之情形。

### 三、計畫研提原則欠缺因地制宜機制

政府推動之一鄉一休閒農漁園區計畫，中央即統一訂頒該計畫之研提原則，請基層單位依照此一原則研提計畫，中央亦依此原則進行計畫審查作業。基層執行人員反映指出中央政府的政策規劃經常不考量地方的特殊狀況，自行訂定一致性的全國標準，而要求地方遵照該標準執行。全國各鄉鎮之農業資源及特性不同，中央要求地方一致適用所訂定之計畫研提原則，各鄉鎮是否均能適用，及其合理性為何，均認為值得商榷。

地方執行機構及人員認為中央雖然訂定研提原則之「大體規劃」方向，但在研提原則中之規範，即缺乏地方特性之考量；不符合研提原則之鄉鎮，即無法提出申請，縱然提出申請，亦因不符合中央制定之標準，而可能無法獲得核准及補助。故執行人員及農民對中央所定之計畫研提原則，感到有缺乏「因地制宜」機制之情形，使計畫研提欠缺彈性。

### 四、派系政治因素牽引，影響政策目標達成

蘭尼 ( Ranney, 1994 ) 曾指出，政治是政府制定政策的過程，政治也影響政府的公共政策。<sup>192</sup>郭瑾 ( Goggin, 1986 ) 則進一步指出，政治提高了政策的不確定性，並增加其錯綜複雜的特性，當一項政策從醞釀到執行過程，政治可能介入，成為促進政策成功或決定失敗的重要因素。<sup>193</sup>顯見政策制定或執行過程，政治因素隨時隨地的可能予以介入，進而影響政府政策制定或執行之目標與成效。

政府推動之一鄉一休閒農漁園區計畫亦同樣受到派系政治因素介入，影響政策執行成效。如基層人員反應部分鄉鎮之條件不符中央機關訂定之設置標準，為能獲取補助，因而找民意代表關說，也因為他們的介入，將政府編列執行此項政策之固定經費分散，影響其他鄉鎮整體的執行成效。

另亦有農民指出，基層執行機構之首長在一鄉一休閒農漁園區計畫執行過程中，係扮演資源分配者的角色，如社團領導人和他的理念有所不同，或表現比他傑出時，基層執行機構之首長在資源分配時，可能從政治立場進行考量，不同理念或表現比他傑出者之團體，將難有獲得資源分配之機會，影響整體執行成效。

一鄉一休閒農漁園區計畫之執行，均有上述兩種政治因素或考量之情形發生，也因而影響該項政策之執行成效。

## 五、法令規範無法配合地方發展需求

史美強曾指出公共組織的十項特性，其中他認為公共

---

<sup>192</sup>A. Ranney, *Governing An Introduction to Political Science*, Learning Organization, London : Century Business, 1994.

<sup>193</sup>L. W. Konig, *An Introduction to Public Policy*, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1986.

組織身受法律規章和規則程序的限制，以致阻礙了自身發展的自主性和彈性。<sup>194</sup>而李允傑、丘昌泰則從政策執行的角度指出，明確的法令依據是公共政策執行成功的基本要件。<sup>195</sup>因此可知，法律規章的明確與彈性，是影響政府政策執行成敗的關鍵要素。

政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫，將農業經營規劃轉型成為服務導向的休閒農業，亦即成為從事休閒服務性質之事業。在園區設施及營運管理方面，農民需要配合建設或從事商業行為等事項，有基層執行人員及農民反映其相關法規，仍然含糊不清，未予明確規範，或有許多互相矛盾之情形。如民宿管理辦法已公布，但其審核細節卻有如設置大旅社般的過於嚴苛，農民申請不易獲得核准；又民眾前來園區所需之餐飲及民宿等營業行為，需否納稅？稅金如何課徵或如何優惠減免等，均未規範；又園區建設所涉之土地及農產品加工廠登記等法令規範，不易申請核准，使農產品之銷售網絡受到限制，農民深感困擾與不便，致使對許多農業政策之配合有裹足不前之現象。

## 六、計畫之規劃及執行過於倉促

中央政府於九十年度編列九億元經費辦理一鄉一休閒農漁園區計畫，但卻至九十年五月二十五日方訂定「一鄉一休閒農漁園區」計畫大綱及研提原則，函請各縣市政府最遲應於六月底前完成計畫初審及報送，並預定於十二月底前執行完畢。惟因計畫之規劃倉促，及受審核過程延誤，中央至十月始陸續核定計畫，除了基層執行人員及農民反映此計畫之研提原則通過，到要求基層單位提報計畫只有

---

<sup>194</sup>同註 177，頁 12 - 15。

<sup>195</sup>同註 66，頁 192。

短短一個月之時間；但中央審查計畫用了三至四個月，剩下二至三個月的時間，要基層單位籌備開園又要執行工程建設，加以基層農政人員與農民對服務導向之概念及實質內涵，並未充分瞭解，均認為在規劃及執行上實在是過於倉促。

此外審計部教育農林審計處於查核一鄉一休閒農漁園區計畫經費支用情形時，亦憂心的提出查核意見表示，一鄉一休閒農漁園區計畫中之資本額約占七成，計畫執行需有相當時間，勢難全部依限如期完成開園，且興建、經營休閒農園非農民本業，因執行計畫時間倉促，要求農會或公所執行人員於短時間內學習整合資源，輔導推動休閒農業，成效勘虞。<sup>196</sup>明顯的與執行人員及農民之反映互為對應，也道出政府推動此項農業政策之問題所在。

## 七、休閒農業區過多，營運生存不易

政府為因應我國加入 WTO 對農業可能造成之衝擊，積極推動一鄉一休閒農漁園區計畫，於全國各地普設休閒農漁園區，以供民眾休閒遊憩之需。惟在國內人口數固定下，依市場供需法則，供給過多，且需求者少時，將形成供過於求，產生互相競爭，劣勢者將退出市場。因此有多位受訪者均對政府普設休閒農漁園區，其未來的營運、生存問題，深深感到憂心（A37、J42、K44、L37）。

政府於九十年度核定十四縣四十六鄉鎮籌設一鄉一休閒農漁園區，九十一年度又核准了十五縣市九十九鄉鎮籌設休閒農漁園區，<sup>197</sup>扣除重複部分，九十一年度止至少

---

<sup>196</sup>審計部教育農林審計處，抽查九十年度財務收支審核通知事項，91年2月22日台審教字第9140197號。

<sup>197</sup>范振宗，行政院農業委員會業務報告 - 立法院第五屆第二會期報告，《農政與農情》，第124

有九十九鄉鎮設有休閒農漁園區，加上均屬休閒農業範疇，並已設置之觀光果園、觀光農園、休閒農場、教育農園、森林遊樂區、休閒牧場、休閒漁業、市民農園等，經至行政院農業委員會設置之休閒農業網站查詢，初估全國可能已有超過 300 個休閒農業場所之設置；加以農民經營上均互相仿倣（如蓮花或向日葵受歡迎，則全國各地均種蓮花或向日葵），未建立獨特的鄉土特色，久之即缺乏吸引力，而不受遊客喜好，劣勢者亦將退出市場。如政府耗費大筆經費輔導之休閒農漁園區退出市場，不僅是政府經費的浪費，更對農民造成衝擊，也難怪受訪者存有營運生存不易之憂慮。

## 貳、執行面

政府推行一鄉一休閒農漁園區計畫，在政策執行面上有諸多的優缺點存在，有由接受訪談之執行人員或農民提出，有由本研究參與觀察所得，經予綜合歸納如下：

### 一、執行單位尚能掌握休閒農業之基本內涵

依據八十九年修訂之農業發展條例第三條第一項第五款明定：休閒農業係指利用田園景觀、自然生態及環境資源，結合農村漁牧生產、農業經營活動、農村文化及農家生活，提供國民休閒，增進國民對農業及農村之體驗為目的之農業經營。在一鄉一休閒農漁園區計畫之推動上，每一執行單位都尚能利用農業方面原以具有之田園景觀、自然生態及環境資源，和農業生產進行規劃（A3、B9、C8、E3、F2）；也尚能結合農業經營、農村文化及農家生活，提供國人在農業及生活上之體驗活動（B16、C34、E12、F11、

J8、L10)，均能充分掌握休閒農業所需之基本內涵。

休閒農業均具有民眾喜好之自然生態環境與資源，可提供民眾休憩，惟其如僅是單項的農業自然資源較不易吸引遊客注意，或遊客前來停留時間過短或造成遊客來過一次則不願再來等情形。且依文獻探討所得，吸引力係決定遊客是否前來遊憩之關鍵因素，也是休閒農業能否永續經營之命脈所在。因此豐富旅遊內涵，增加遊憩項目或景點，使具有吸引遊客前來休憩之特色，並能延長停留時間，增加消費，則可達提高農民收入之目的。

政府推動之一鄉一休閒農漁園區計畫於計畫研提原則中，即規範所提報之計畫，必須規劃及結合鄰近休憩資源，形成旅遊網絡，以增加整個休閒農漁園區之特色，吸引遊客前來休憩體驗。本研究所訪談之鄉鎮市各執行機構，除了少數鄉鎮，因環境特殊外，也都能秉持此一規範，結合鄰近休閒旅遊景觀或資源，成為一個或數個旅遊網絡，擴大吸引力（B10、C12、F9、J9、L9）。

## 二、執行單位及農民尚能注重服務導向層面之提升

休閒農業係將農業生產及自然景觀等之特性，提供遊客休憩旅遊及體驗之場所，故必須於所從事的農業經營中注入服務介面之各項作為，方能將農業產業提升為休閒農業之經營層次；為達服務導向之服務，必須注重顧客的需求、維持服務導向的外觀及服儀、展現服務導向之忠誠、信任等人格屬性、要有服務導向之專業技巧和知能等特質和標準。

政府推動之一鄉一休閒農漁園區計畫，各執行之休閒農漁園區之執行單位及農民，尚能注意提供遊客休憩、體

驗、解說、教育、住宿或餐飲方面之服務項目，並注意民眾意見之回饋機制，在農業領域上更以原已具有的專業知識進行導覽解說（B15、C14、F33、J29、L24、M28）。換言之，各休閒農漁園區尚能配合經營層次提升注入服務導向之特性，力求顧客滿意經營。

另策略聯盟是組織進行資源共同分享，互相合夥及認證對方資源，以滿足利害關係人需求，擴大服務層面，提升競爭力的法寶之一，因此如能運用策略聯盟機制，可協助解決組織在人力、經費、資源、設備等不足之困境，並能做好利害關係人需求管理。

一鄉一休閒農漁園區主要係運用其原本具有之田園景觀及自然資源等條件，注入相關的服務措施後，由生產性農業提升為服務性農業，而以此單純的服務項目，無法滿足廣大利害關係人 - 遊客之需求，因此必須採取策略聯盟方式，擴大服務層面，以滿足顧客之需要。本研究發現無論是執行單位或農民在休閒農漁園區之經營管理上，均尚能普遍運用此一機制，如在農業旅遊（A18、E14、K17）、住宿（E11）、餐飲（F15）、交通（B15、F10）等方面，以擴大服務效果。

### 三、行政效率不彰，延誤政策執行時機

在一鄉一休閒農漁園區計畫中，無論是經營層次提升、園區建設等，在執行過程中的每個環節，均與執行機構內部的行政程序息息相關，且環環相扣。如某位受訪者指出鄉鎮擬向中央申請經費，辦理一鄉一休閒農漁園區計畫，首先須研提計畫，待中央機關核定後始得開始執行，因此中央機關核定計畫之速度，影響計畫之執行進度。如政府於九十年五月推出此項政策，至同年十月起陸續核定

計畫，要求鄉鎮於十二月底要開園營運，此部份各基層單位均極力配合。惟工程部分因受政府採購法等法令限制，則無法依限完成，因此各鄉鎮均耗費人力、物力的申請經費展延至九十一年執行。

受訪者亦表示，九十一年度中央對申請補助計畫之審查方式，改採以縣為單位之標準作業程序（九十年度以鄉為單位），即某縣有一鄉鎮之計畫不符規定，則全縣退件；某縣有一鄉鎮之計畫修正案未依限送達縣府，則全縣均不能送件至中央等之作業模式。故九十一年度自三月起開始研提計畫，經多次退件與送件之公文往返，至八月底計畫尚未奉核定。中央原擬以整體作業方式節省時間及減少公務資源浪費之動機，卻被鄉鎮執行人員之工作態度及職能影響，成為行政效率不彰之現象。正如基層執行人員所說，變成地方效率影響中央效率，但地方問題也因中央規定所造成，不知如何釐清此複雜情形。也造成無法配合環境需求、延誤時機，無法滿足民眾需求之病態，<sup>198</sup>讓多數基層人員感到困惑不已，除需重蹈覆轍的要耗費更多公務資源，以辦理經費保留手續外，延誤政策執行時機及農民懷疑政府照顧之美意，才是嚴重之所在。

#### 四、基層人員知能有待加強，且欠缺創新精神

基層行政人員於執行一鄉一休閒農漁園區計畫時，本身於計畫執行過程中之角色與定位應有所認知，尤以休閒農業之政策係屬新興事務，能提供基層行政人員在執行上之知能有限，端賴行政人員本身所具知能，對計畫執行過

---

<sup>198</sup>行政機構於有限的時間與資源內，為了有效執行繁雜的日常事務，常訂有標準作業程序（standard operating procedures, SOPs），有節省時間、減少資源浪費之優點，但亦有抗拒變遷，無法因應環境需要、延誤時機，無法滿足民眾需求、造成「新政策」與「舊實務」之間的矛盾，而無法推動改革等缺點。（李允傑與丘昌泰，民 88，37-39），

程產生之狀況，予以研判及處理。

如休閒農漁園區之農民基於本位主義，堅持一己之理念，而連續與多家廠商均無法取得營運上之共識，使園區無法開園營運，致影響其他農民之權益及政策目標之達成時，基層行政人員應本於所具工作行為職責，修正農民過度的需求行為，<sup>199</sup>以求政策的落實執行及目標早日達成，而非自身退縮的將政策目標錯置為農村環境改善工作。這也顯示基層行政人員於執行休閒農漁園區計畫時，在知識與能力上出現力有未逮之現象。

基層執行人員推動一鄉一休閒農漁園區計畫，多數之辦理地點均為過去政府投注經費較多之產銷班隊，故有農民直接且感慨的指出，輔導單位的主辦人員對新開發之景點，比較沒有興趣，因問題比較多，要花精神去解決，而舊案子比較穩定，不會有新問題要處理，所以新的開發案比較沒有人願意去接辦（K29）。換言之，執行人員對於政策之執行，經常會缺乏創新精神，而會有選擇性的執行，以選擇有利於自己的顧客、計畫與解決方案，或傾向於選擇容易處理、舊的案例、顧客，予以優先辦理，而犧牲那些繁雜的、新的和比較需要花時間處理的個案。

## 五、景點分散、路標指引缺乏，欠缺營運管理機制

政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫，要求各鄉鎮應設

---

<sup>199</sup>基層人員是指在提供服務過程中必須與標的團體直接互動，並且享有相當行政裁量權的第一線基層官員。而基層官員之工作行為應具有顧客需求的修正行為（modification of client demand）、工作概念的修正行為（modification of job conception）及顧客概念的修正行為（modification of client conception）等三項特性；其中所指的顧客需求的修正行為，係指基層官員由於面對日益膨脹的民眾需求，必須透過各種手段，修正顧客過度的需求，以達成政策目標。（丘昌泰，民 89，358-361）

置十個以上之景點（E3）。各鄉鎮為能符合上述規定，無論集中或分散，將鄉鎮內各產銷班隊均予以納入計畫中，因此形成各鄉鎮之景點，獨立的分散於鄉鎮各地未有串聯之狀況，如受邀參與一鄉一休閒農漁園區計畫評鑑小組的台灣大學陳昭郎教授在參與評鑑後指出，國內目前之休閒農漁園區的景點過於分散，整合性不足，顯示農友欠缺「園區」的概念。<sup>200</sup>

伽克.吉等學者指出，一個美麗的景點，如果不用道路或相關設施和主要市場相連結，從目的地發現的觀點，這些景點毫無價值可言。<sup>201</sup>可見休閒農漁園區各景點間極需道路及相關設施引導遊客前往，惟依本研究之參與觀察及遊客之反應（B43）各園區沿途之道路標示缺乏，在園區景點分散情形下，更需以道路指標等設施予以輔助。目前在園區景點過於分散及前往園區之道路指標缺乏下，遊客欲前往園區除有賴識途遊客帶領外，似難以前往園區休憩。

當前台灣農業經營多數欠缺營運管理之觀念，任何農業產業至生產季節時，即籌辦一個某某農業文化活動或某文化節，尤其一鄉一休閒農漁園區於開園時，均舉辦極為熱鬧的開園活動，但熱鬧過後即回歸平淡，加以相關設施均未完成，使整個園區更加沒落。而擔任一鄉一休閒農漁園區計畫評鑑小組的屏東科技大學段兆麟教授，相同的看完各休閒農漁園區後也指出，休閒農漁園區計畫的推動，應該將之歸為企業般的進行經營管理，而不應只是辦辦活動就算了。辦活動的經營心態，終會曲終人散，真正的營

---

<sup>200</sup>陳昭郎，休閒農業企業化，不是光辦活動 - 景點過於分散，農友欠缺園區概念，中國時報第 21 版（新竹版）民 91.9.4。

<sup>201</sup>林沅漢譯，伽克.吉，德克斯特.喬伊，詹姆斯.麥肯著，《觀光旅遊事業概論》，台北：桂冠圖書，民 81.05，頁 140 - 141。

運管理有投資、有盈虧，農友才能真正的體會到轉型的成果，<sup>202</sup>也才能激發農友對服務導向內涵之認識與學習。

本研究進行六個休閒農漁園區的深度訪談後發現，各鄉鎮市對於整個園區之營運管理機制面，可謂均付之厥如，正如受訪者指出（A26、B28、C32、D26、E31、F31），多數以回歸農會（屬農會財產者）產銷班或農民自行營運管理為主，除與中央所定計畫研提原則之精神不符外，其與是否設置鄉鎮級休閒農漁園區似乎毫無關連。

## 六、農民服務導向之觀念及能力有待加強

我國加入 WTO，農業遭受衝擊，農民因收益減少，其轉業或失業之情形，將會增加。政府為避免或減少此一現象之發生，因而研訂一鄉一休閒農漁園區計畫，擬透過該項休閒農業計畫之推動，使農業經營從一級產業提升為三級服務產業，以減少農業經營所遭遇之衝擊，並可對前來休憩之人潮，提供服務工作，以增加農村就業機會，提高農民收益。

企業經營層次的改變不容易，要由低的經營面提升至高的經營面，更不容易，要讓長期從事農業生產的中老年農民改變經營型態，更是難上加難。惟政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫，各鄉鎮執行機構卻能讓農村中之農民建立共識，全力配合政策之推行，顯示政府長期宣導我國加入世界貿易組織對農業方面之影響，著有成效，使農民建立危機意識，期望配合農業經營轉型之觀念強烈。

在基層執行單位及農民配合下，一鄉一休閒農漁園區

---

<sup>202</sup>同註 200。

計畫自九十年十一月或十二月陸續開園以來，至本研究於九十一年八月間前往各休閒農漁園區訪談，與各園區於九十一年八月二十四日接受中央機關進行計畫實地查證，所填報之資料表<sup>203</sup>顯示，除一個鄉鎮因經營主體與農民經營理念不合，使該園區未啟動營運外，其餘休閒農漁園區或多或少的均有增加就業機會（B33、C26、D21、E25、F21、J20、L18、M19），及提高農民收益（B34、C27、D22、F22、J21、L19、M20）之實績。

惟從基層人員及農民（F46、J40）反映園區之解說服務人員不足，即可看出農民在經營智能提昇上有相當之瓶頸，無法親自參與園區服務導向之工作。因此為使休閒農漁園區計畫之服務導向農業政策推行成功，應在農民已具有之危機意識上，加強服務導向觀念及能力之培訓，使農民確實提昇經營能力，落實農業經營轉型工作。

本章係以本研究深度訪談所得之實證資料，從決策、規劃、執行、監控、利害關係人及環境因子等政策執行面向進行分析，以瞭解基層執行機構於執行政府推動之服務導向農業政策 - 一鄉一休閒農漁園區計畫時，所受上述六個政策執行面向，在政策面及執行面之影響情形，進行政策執行評估探討。

執行機構在執行面向上，如能迅速、積極、負責進行決策、規劃、執行，且其自然環境條件優良，農民、產銷班及相關單位等利害關係人之配合度良好者，執行上均深具成效；反之，如首長只為私利或不熱衷此項工作之推動，或自然環境條件不佳，農民、產銷班及相關單位等利害關係人之配合度不好者，執行成效均不佳。本研究經予以簡略歸納如下表：(表 5 - 7 - 1)

---

<sup>203</sup>南投縣政府，南投縣執行發展休閒農業計畫簡報，91.08.24。

表 5 - 7 - 1 各鄉鎮實證資料分析簡表

鄉鎮別	決策模式	規劃內容	執行進度	監控人員	利害關係人配合度	所涉環境因子	顯現成效
A	群體決策	自然景觀資源、文化資源	進度展延	會、審計人員	農民缺乏配合度	經濟問題	尚無成效
B	熱心人士介入	自然景觀資源	進度展延	會、審計人員、主辦人員	首長缺乏支持度	政治因子 人事異動	缺乏成效
C	首長決策	自然景觀資源、文化資源、休閒旅遊網	進度展延	會、審計人員、主辦人員	農民配合度良好	政治因子	具有成效
D	首長決策	文化資源	進度展延	會、審計人員、主辦人員	無（執行機構之財物上執行）	經濟問題 政治因子	缺乏成效
E	首長決策	自然景觀資源、文化資源、休閒旅遊網	進度展延	會、審計人員、主辦人員、農民	農民配合度良好	經濟問題	具有成效
F	群體決策	自然景觀資源、文化資源、休閒旅遊網	進度展延	會、審計人員、主辦人員、農民	農民配合度良好	經濟問題 行政問題	具有成效

資料來源：一、深度訪談資料

二、91年8月24日南投縣執行發展休閒農業計畫簡報資料

三、本研究參與觀察及整理

由上表可知，執行一鄉一休閒農漁園區計畫之鄉鎮，在執行機構之首長極力支持與明快決策下，加上自然景觀資源、文化資源及附近休憩景點眾多，易組成休閒旅遊網，且農民配合度良好之

鄉鎮，具有先天條件及後天人力之配合，故較易推動及展現成效，如 C、E 兩鄉鎮。至於 F 鄉鎮，雖係採群體決策模式，但亦具有豐富的自然景觀資源、文化資源及休閒旅遊景點，且農民均樂於配合，縱有多項環境因子上之問題，經過克服，亦能展現成效。

鄉鎮中雖具有自然景觀資源、文化資源，也能採取群策群力的群體決策模式，極力的去執行一鄉一休閒農漁園區計畫之各項作為，惟農民缺乏配合意願時，此項政策可謂是徒法不能自行，絲毫無法達成政策目標及展現成效，如 A 鄉鎮。

在民主時代中，雖然鄉鎮首長缺乏配合度，但如農民及地方熱心人士具有推動意願時，亦能帶動鄉鎮配合政策執行，如 B 鄉鎮；又如鄉鎮中之執行機構本身備有設施可供建設，雖然沒有農民的配合，或自然資源較為缺乏下，亦可因地制宜的予以推動，如 D 鄉鎮。惟此二類型之鄉鎮其成效亦極為有限。

本研究發現，各鄉鎮於推動一鄉一休閒農漁園區計畫是否成功？能否展現成效？其中，決策模式並非絕對關鍵之所在，重要的是執行機構之負責人、執行人員及農民均必需要有此一認知，期望將農業從生產性的一級產業提升為服務性的三級產業，希望農業經營獲得轉型，能增加農民收益；另外一項重要的因素，需鄉鎮內先天的自然景觀資源、文化資源及休憩景點等資源豐沛，能組成休閒旅遊網，且具有吸引力，可吸引遊客前來遊憩，能滿足民眾休憩之需求。因此，在先天及後天條件具足之鄉鎮，執行一鄉一休閒農漁園區計畫時，最易達成政策目標，並展現成效。

本研究經過上述六項政策執行面向分析後，再予以深入綜合分析探討，發現政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫，在政策面及執行面上，仍有諸多較大之問題，這些問題不僅干擾計畫執行成效，亦讓執行人員或農民，對此一政策之推動與發展深感憂慮，

值得各界注意。

## 第六章 建議與結論

### 第一節 建議

本研究經綜合第二章文獻探討、第三章我國休閒農業政策及發展情形、第四章研究方法等分析探討，在經深度訪談後，於第五章進行實證資料之研究分析，並將實證資料中之發現，予以綜合歸納為一鄉一休閒農漁園區計畫之執行成效及問題。本節將針對所發現之問題，提出政策面及執行面之建議，以供各有關單位參考。

#### 壹、政策面

##### 一、整合及確立休閒農業政策之發展目標

依據一鄉一休閒農漁園區計畫之基層執行人員及農民訪談中，所反應之憂慮為休閒農業政策，是否與過去的政策相同，兩三年就會更改，或不再辦理，讓人有政策發展不明、各自為政、規劃未能因地制宜等感受。基層執行人員及農友何以會有如此之看法，係過去的政策都是新人新政、人在政在、人離政息，加以休閒農業是一種多面向的產業，可以是休閒農場、觀光果園、觀光茶園、市民農園、森林遊樂區、都市農業、休閒漁業、假日農（漁）市等等，不勝枚舉之名稱與型態，現在又多了一個休閒農漁園區之名稱，是一個多元議題的產業，多年來均未予整合與重視，任其各自發展，不但未能結合與聯盟，使之產生相乘效果，有時甚至發生相互競爭、相互矛盾或發生力量抵銷之情

形。近年又為因應我國加入 WTO，避免農業經營遭受衝擊，多年來未受極度重視的休閒農業，忽然成為重要的農業政策之一，難免讓遠在基層的工作人員和農民認為政府部門推動政策計畫，和過去一樣都是新人新政，同時每個單位亦配合新政，且各自為政如火如荼的熱烈推動，致讓人產生憂慮。因此，受訪之基層主辦人員及農民均建議此一政策（計畫）應持續辦理，使這個美好的政策能確實發揮功效。

學者吳定曾指出，我國的政策規劃，主管部門應肯定其他機關與人員參與的必要性與重要性，且應加強內外、上下及平行單位與人員的溝通協調工作，並以整體性及前瞻性的進行規劃。<sup>204</sup>換言之，對於多元的休閒農業政策應加以整合、聯盟及確立其未來發展目標。整合、聯盟之後，可配合當地資源及需求進行輔導，免除規劃未能因地制宜之認知落差；可協調並集中政府各部門資源，針對具有潛力之休閒農漁園區進行輔導，祛除民眾或基層執行人員對政府各自為政的不良印象；同時亦可避免休閒農業經營者單打獨鬥或互相競爭、抵銷力量之情事。

## 二、改變「由上而下」的威權決策模式

政策規劃失當，易造成行政和社會成本的浪費，因此如何提昇政策規劃內容，使能符合地方需求的「因地制宜」功能，乃政策有效執行的重要因素。要制定「因地制宜」的公共政策，首先在政策規劃時必須改變政策的決策模式，採「由下而上」的民主模式，以取代由上而下的權威決策模式。丘昌泰指出，一個符合「因地制宜」的政策須嚴守中央負責「大體規劃」與「原則監督」，地方執行機

---

<sup>204</sup>同註 191，頁 338。

構對地方事務具有完全的自主權與執行權，中央不能因擔心地方濫權而過度介入與管制。<sup>205</sup>換言之，政策計畫的形成應該先由地方執行機構開始研提與形成計畫，中央再聘請專家學者根據規劃的政策取向與地方需要，加以系統性的評估、分析，最後予以核定，以形成政策；在執行時，應確實尊重地方之自主權及執行權，不能事先設定地方會執行不力或濫權，而過度的限制。

政府推動之一鄉一休閒農漁園計畫，所制定之計畫研提原則（如附錄一），希望地方能建立地方特色資源及休閒網絡，並由基層研提計畫，極具理想化，惟基層單位卻迭有反應制定之原則欠缺「因地制宜」機制、依規定設置之景點分散，無法展現執行成效、或施工材料亦要求用不易取得之物料等問題，顯然中央過度擔心地方爛權而有過度介入與管制之情況，也顯示中央仍採用由上而下威權決策模式；基此，唯有徹底建立中央「大體規劃」、「原則監督」，基層「因地制宜」、「落實執行」之政策決策模式，以消彌基層執行機構在執行過程中，無法因地制宜並處處受限的窘境。

### 三、樹立超然客觀的審查機制

公共政策的過程中，如遭政治因素介入，則該項公共政策之制定、規劃或執行等運作過程，將產生複雜性的變化。<sup>206</sup>

一鄉一休閒農漁園區計畫是政府推行的公共政策之一，由於該政策係中央制定規劃原則，由地方研提計畫向

---

<sup>205</sup>同註 66，頁 199。

<sup>206</sup>蘇瑞祥，政策設計在政策過程中的問題與對策之研究 - 以彰化縣溪州垃圾焚化廠興建計畫為例，碩士論文，東海大學公共行政研究所，民 86，頁 169。

中央申請補助經費後執行，故其計畫的形成過程中，極易受到地方政治因素的介入影響。如計畫研提過程中，不符規劃原則之鄉鎮則透過立法委員等民意代表進行關說，以取得補助經費，遂行其遠離規劃原則之執行項目，以滿足政治目的；但因限於自然資源等休閒農業所應先具有之條件，故在執行時均無法達到預期目標，進而影響整體政策目標之達成。

因此政策制定機關於審查基層執行機構所送之計畫時，應樹立超然客觀之審查機制，勿因政治因素的介入而特別通融補助經費，以追求政策目標之達成。

#### 四、增刪修訂與休閒農業經營有關之法令規章

政府為有效執行繁雜之公共事務，及供社會各界有一致遵行之規範，乃制定有關之法令規章或標準作業程序，未具彈性的全國各行各業一體適用，致影響相關政策之執行成效。如吳瓊恩等學者指出，官僚體系最大之詬病是有各式各樣的作業程序、管理手冊、及數不清的規定，以達管理控制之目的。<sup>207</sup>因此公部門為遵守本身所訂之規則，必須花費更多的精神與時間去審查及管制，也造成公部門與民眾間均需耗費大量的交易成本，才能達到相關規定及需求，反而得不償失。因此各界曾主張要法令鬆綁，授權管理者或下級，以彈性做法因應各種狀況之變化，取代法令僵化之缺點，進而達到活化官僚體系之目標。

如以經營一鄉一休閒農漁園區的休閒農業為例，進行園區設置時，須於園區內進行服務導向設施之建設，或設置農產品型態改變之初級加工等設施，依執行人員及農民

---

<sup>207</sup>吳瓊恩、李允傑、陳銘勳，《公共管理》，台北：國立空中大學，民 89，頁 52-53。

反映，常因受土地及相關法規限制，無法申請設置，或需耗費大筆簽證費用，不僅徒增農民之負擔外，亦造成政策執行、農民及公權力之困擾。因此政府應配合時勢需要於農業相關法規中，增刪修訂與休閒農業經營相關之特別法令或規章，以使休閒農業經營能在合於法令規章下推動，亦可使國內長期以來未能獲得合法經營之休閒農場經營者，能在適法下獲得解套，產業能從正面發展，也才能使農業經營確實獲得轉型。換言之，只要訂出可資遵行的遊戲規則，讓市場機制去運作，政府負責監督最後的結果及違規者之糾正等，就可適切地減少管制所需付出的大量成本，與對經濟發展所造成的限制及衝擊。

#### 五、加強公所積極擔負農業政策執行者之角色

政策係由政府所制定，故屬政府行政組織之行政系統，是落實政策執行之最佳系統，而我國最基層之行政組織便是鄉鎮市公所。惟我國是以農立國，特別設有農會組織以深入基層服務農民，諸多農業政策均逕由農會系統執行，因而似有忽略鄉鎮市公所，所應擔負農業政策執行上之責任與角色。

長期以來農會於執行農業政策及服務農民之過程中，為台灣農業樹立了無數亮麗的成績單，惟近年來農會每有人謀不臧之情事，而使執行能力減弱。因此為免未來農業建設及政策執行工作中斷，應該加強鄉鎮市公所之職責，使其逐漸回到農業建設及政策執行之本位。

以南投縣一鄉一休閒農漁園區計畫為例，六個執行該計畫之鄉鎮市中，有公所協助參與者四個鄉鎮，而公所之參與，係因中央認為公所有工程專業人員，因此規定公所負責工程計畫之執行。公所在農業政策執行之所以被動參

與，主要係因鄉鎮市長對休閒農業沒有認知，加上過去農業政策在規劃時均忽視公所之重要性，乃使得鄉鎮市公所，在休閒農業政策執行及服務農民的爭取上有如局外人，連帶亦使此服務導向農業政策執行之功效大打折扣。

農業建設工作千頭萬緒，未來在農業政策規劃上，應增進鄉鎮市公所積極擔負政策執行者之角色，使公所與農會或相關團體互相整合及串聯，讓鄉鎮市長及其所屬人員成為農業政策執行的一員，並負更多的責任與使命，不僅可加強農業建設之力量外，如農會欠缺執行力時，公所亦能加入或取代執行，不致有脫節之現象。

另外，政府要推動政策亦可考慮地方條件，如地方人士較為熱心，應放寬給熱心、健全且合法的民間組織或團體，及有心為鄉里服務的單位等亦能參與執行，將可以增加民間參與公共政策之機會及提昇公共政策之執行力量。如一鄉一休閒農漁園區計畫，鄉鎮公所及農會均無意願爭取辦理時，如有其他合法之人民團體能提出良善之規劃計畫，有利農業及地方發展時，應給予機會，俾擴大民間參與農業政策執行之力量。

## 貳、執行面

### 一、做好行政管理，提昇行政效率

基層單位執行政府推動之一鄉一休閒農漁園區計畫，其執行之啟動，有待上級傳達指示，核定計畫據以執行，也是下級人員據以行動的憑依。如學者張潤書所說，上級核定下級據以執行之計畫，屬政府之行政管理，應追求最少人力、物力、財力、和時間的浪費，以完成此項工

作。<sup>208</sup> 換言之，行政管理工作要注意掌控人力、物力、財力和時間之運用，以達成行政要求上的實效問題，不能一味的下命令而不考慮實效。

中央政府於審查基層執行機構所提報之一鄉一休閒農漁園區計畫時，基層機構均指出審查時間過於冗長；計畫核定後會計年度終了，亦要求應於年底執行完畢，且已連續兩年發生同樣之情形，讓基層人員和農民均感嘆政府行政效率低落，行政管理鬆散。

為因應此一問題，中央審查單位應建立休閒農漁園區計畫審查標準及作業流程，分層負責、分工合作，做好管制作業時效等行政管理工作，以提昇計畫核准效率，給予基層單位充裕的執行時間，才能落實計畫要求，達成政策目標。

## 二、體檢園區營運機制及建立特色

休閒農漁園區是利用農業自然資源及特色，結合服務層面形成服務性之農業，各園區必須具有獨創之特色，以吸引遊客前來遊憩。國內之休閒農業較缺乏獨創之特色，多以模仿其他地區成功之案例，如有地區種蓮花、香草植物或向日葵等打出名號，則全國各地區均仿倣的種植蓮花、香草植物或向日葵，以吸引遊客，如此不僅傷害原創地區之獨創特色，遊客不再前往該地區遊憩，模仿之鄉鎮在各地均有此特色的情況下，也無法吸引大批遊客前來休憩，造成兩敗俱傷之損害。

國內休閒農業尚屬起步時期，各休閒農漁園區之經

---

<sup>208</sup>張潤書，《行政學》，台北：三民書局，民 90，頁 743-744。

營，也千頭萬緒的正處於規劃籌備階段，因此各級政府應構思成立休閒農業規劃發展專家指導團，巡迴各鄉鎮，為各休閒農漁園區進行特色規劃與建立之診斷及輔導工作，避免發生內容均相同之競合現象，使園區具有生命力，而得以永續經營。換言之，休閒農漁園區能建立特色及永續經營，使生產性農業轉型為服務導向之農業，亦代表政策規劃與執行之成功。

### 三、積極行銷休閒農業，廣招國內外遊客

政府為配合國人休閒旅遊需求，全面性的推動服務導向農業政策 - 一鄉一休閒農漁園區計畫，希望將農業、農村的自然特色，成為提供民眾調劑身心，達到休閒目的之場所。雖然大量提供自然休閒場所，可充分滿足民眾的遊憩需求，但國內人口固定情形下，多位受訪者對休閒農漁園區之營運與發展，提出了憂心的呼籲，因此如何積極行銷各休閒農漁園區之特色，以廣招遊客，成為園區設置後必須深思的問題。

當前是一個資訊爆炸的時代，各種行銷手法日新月異，行銷功效無遠弗屆，因此「全球化市場」( globalization market ) 的觀念，使行銷活動，從國內擴展至國際舞台，行銷對象是以全球消費者為潛在市場。因此國內所建立自然、悠雅、怡然自得的休閒農漁園區，除透過各種行銷管道，告知國人外，更應擴大對象，予以全球化的行銷國際，與全球接軌，讓世界地球村的村民均知道福爾摩沙寶島之景緻怡人，值得前來遊憩。

另外有關休閒農業之行銷，除了於國內參加國際旅展外，亦應實際參加國際上各國舉辦之國際旅展，並將國際性組織或團體會議，帶入園區舉辦，同時亦應申請加入旅

遊界的 WTO - 世界觀光組織 ( World Tourism Organization )，使我國的休閒觀光觸角，確實的伸入國際舞台，以廣招國外遊客，賺取外匯，增加農民就業機會與收益，並能協助達成「觀光客倍增」之國家施政目標。

#### 四、加強執行人員創新精神及農民服務導向知能之培訓

彼得.聖吉 ( Peter Senge ) 指出系統性思考是學習型組織最重要的精髓，也是所有修練的運用基礎，它能看清複雜情況背後的結構，及能分辨高、低層次差異之所在；它能提供一種新的方法來重新建構我們的思考，及能夠更深入問題及達成目標。<sup>209</sup>因此必須培育一鄉一休閒農漁園區計畫之基層執行人員的學習精神，建立系統性的思考、不斷地自我超越、改善心智模式、充實知能、累積知識及技巧，進而建構新的思考模式，及分析問題之能力，才能應付與輔導休閒農業等新興產業，及新時代所產生之新問題，落實政策執行工作，以達成組織及政策目標。

在經濟自由化、國際化情勢下，農業所需面對之環境日新月異，所產生之狀況也愈形複雜，故農業建設工作更需克服各種困難且複雜之問題，方能達成政策目標。因此農業建設人員應加強培育及訓練，使不斷的學習新知能以勇於面對困難，克服困難、解決問題，並建立創新精神，俾能跳脫舊有窠臼，所推動之農業建設工作才能符合時代需求與農民之需要，也才能達成政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫，提升農業經營層級之政策目標。

又在資訊進步的時代中，人與人之間，企業與企業之間，很容易的均可透過科技資訊互相聯絡，與傳統的農業

---

<sup>209</sup>引自孫本初，《公共管理》，台北：智勝文化，民 90，頁 468-469。

時代，可謂是天壤之別。因此欲將單純的只是「人對物」的生產性農業經營，提昇為「人對人」的服務性農業經營，在專業、觀念、態度、溝通、及行銷等領域上均有不同，故要將純樸實在、默默耕耘的農民，直接轉型從事服務導向的休閒農業，似乎不易達到政策目標。尤其休閒農業所涉遊憩、解說、教育、餐飲、民宿、景觀、行銷等領域，均有其深奧的學問與專業性之規範及標準，單純的農民恐不易瞭解與配合經營，也不易使顧客獲得滿意，因此必須加強農業服務導向知能之教育訓練，以為農業經營轉型之基礎。

如一鄉一休閒農漁園區之農民，如何讓遊客提高遊憩滿意度？如何為遊客解說、教育，以達體驗之滿意度？提供餐飲或民宿時，如何建立特色，滿足遊客飲食及生活上之體驗？又如何注意餐飲與住宿環境衛生及服務工作？等，均需加以專業培訓，方能達成經營休閒農業所需具有服務導向之標準，此點在休閒農業產業方興未艾之時，有賴各界予以重視及培養。

## 五、設置休閒農漁園區串聯及導引設施

依文獻探討得知，休閒農業要吸引遊客前來遊憩，景點間之交通與導引設施是否方便及明確，為其關鍵要素之一。休閒遊憩景點間之交通設施有如人體之任督二脈，是一個組織生命活力之關鍵脈絡；此二脈絡如能暢通，則組織之生命力旺盛，反之，則缺乏生命力，故其極為重要。

因此一鄉一休閒農漁園區景點分散及道路指標欠缺之缺失，有如人體之任督二脈未能暢通，缺乏維持生命力之關鍵脈絡。換言之，即嚴重缺乏導引遊客前往休閒農漁園區遊憩之交通命脈及意願，進而影響休閒農漁園區之營

運及生存。因此除了應妥善設置前往休閒農漁園區之道路指引標示外，更應規劃設置園區景點串聯之休憩道路，並可透過策略聯盟方式，規劃具遊憩及服務性質之交通工具，如人力車、三輪車、動物拉車或定點定時遊園公車等遊客交通服務系絡，將各景點間，能由點至線，再成為面的予以串聯，使休閒農漁園區成為具有生命活力的園區，不僅賦予園區生命力，亦可引領遊客進入各景點遊憩，以滿足遊客之休憩需求外，並可提高在地就業機會，增加民眾收益。

## 第二節 未來研究方向

政府於九十年度推動一鄉一休閒農漁園區計畫，係屬一項新興的休閒農業政策，本研究首先對其執行情形進行探討研究，因受該計畫執行進度之限制，故研究範圍較為有限。換言之，未來之研究空間極為廣泛，因此本研究針對未來可進行之研究方向提出淺見，以供有志研究類似問題之研究者參考。

壹、本研究因限於時間、人力、物力及財力等因素，僅採用質性研究法，對南投縣九十年度奉核准辦理一鄉一休閒農漁園區計畫之六個鄉鎮市之主辦人員及農民，進行深度訪談，未能對全國奉核准辦理之四十六鄉鎮市，全面進行深度訪談研究。在各鄉鎮之執行情形可能有所差異之情況下，故本研究建議有志於此項政策探討之研究者，可對其他縣市或鄉鎮市進行研究，或以不同縣市或鄉鎮市穿插比較之方式進行研究，以更廣泛的瞭解此一服務導向農業政策之執行情況。

貳、本研究僅如上述，係採用質性研究方法，只對南投縣六個鄉鎮市之主辦人員及相關之農民進行深度訪

談，對於其他利害關係人，如中央、縣市機關主辦人員、相關專家、學者、鄉鎮市長、農會總幹事、農業產銷班、農民、遊客、策略聯盟業者等等，均未能列為政策執行評估之研究對象，以瞭解其觀點，故本研究建議後續研究者，可針對不同利害關係人之立場，進行評估研究。

參、研究方法上，尚有一項極受各界重視的量化研究法。本研究只有採用質性研究方法進行研究，未能運用量化研究法配合研究，深以為憾。故本研究建議後續研究者，可運用量化研究法，對遊客或相關利害關係人進行量化研究，或質化、量化並重之方式進行研究。

肆、休閒農業之內涵極為廣泛，本研究僅對一鄉一休閒農漁園區計畫，進行政策執行成效之探討研究，故本研究建議後續研究者，亦可以其他不同觀點或角度，如休閒農漁園區顧客滿意度、營運管理、策略聯盟等方面進行研究，以多面向提供意見以供施政者參考。

### 第三節 結論

政府為配合國人休閒旅遊風潮，與因應加入 WTO 後，減免國內農業及農民所遭受之衝擊，及提振國內產業活力，並創造就業機會，特別於九十年運用具非貿易財優勢的農村田園景觀，推行「一鄉一休閒農漁園區計畫」，期能結合農漁民力量，活用農村總體營造之原則，將具有本土特色的農漁村自然景觀、農業產業文化、農漁產品及農漁村人力等豐富的農業資源結合，輔導農業轉型經營休閒及觀光旅遊事業，建構農漁村休閒旅遊網絡，使由「生產型農業」逐步提升為「服務型農業」，以創造農漁民就業機會，提供多樣化的休閒旅遊環境，活絡地方經濟。

政府能體察時勢與民情，掌握國內傳統產業轉型之契機，積極運用及推展農漁產業之休閒旅遊。惟這些具有吸引力的農漁業自然景觀資源，亦與該產業之生產資源或生產方式具有密切的關聯性，其內容或許大同小異，故必須建立地方特色，及完善之緩衝與合作機制，方能減少彼此間相互競合之情況，進而能輔導其朝向現代化、精緻化與休閒化發展，使當地傳統產業經營者與地區居民能永續從事休閒農業的營運，促進地方經濟收益，俾確實符合傳統產業轉型發展休閒農業之實質效益。

又政府於輔導農漁業發展休閒觀光產業，鼓勵民眾前往休閒旅遊時，除應突破以往國內觀光產業發展相關制度與法令之巢臼，務實檢討修正有關自然資源管理及政策外，尤應重新檢視研修各目的事業法令不足、窒礙或競合等不合時宜之條文，俾使休閒農業之整體經營及發展有所適從。

休閒農業旅遊係在不損害自然環境之前提下，兼具啟發自然旅遊及體驗之活動，故產業本身應加強解說教育與專業訓練，以提高社會大眾於休憩時，對維護資源與環境的意識及責任，並培養農民有足夠的專業能力從事服務導向之相關工作。同時休閒農業的永續發展必須先建立觀念，再進而付諸行動。而其中以環境解說與教育更是休閒農業營運發展之靈魂，即需藉由環境解說與教育使遊客在從事休閒農業旅遊過程中，能獲得瞭解、體驗、欣賞、愛護，進而達到自然資源保育的境界，否則只是到具有自然資源之場所從事旅遊，毫無保育觀念，則再多的農村自然景觀資源，將加速的遭受破壞。因此各相關單位應正視休閒農漁園區教育與專業解說能力或人員之培訓工作，以維護國內農業資源與旅遊之環境及品質。

由於國內推展休閒農業，鼓勵綠色觀光政策，尚屬起步階段，相關制度與法令猶待積極建立外，而經費、人力問題更攸關政策

執行之成敗，亦為各執行人員與農民同感憂心之處。因此為避免政策與執行產生過大落差，致政策所訂目標無法達成，甚而造成浪費公帑，損及政府施政形象，故宜對政策計畫之執行，適時進行檢討修正，密切監督執行成效，則一鄉一休閒農漁園區計畫之成果可期。

再則將生產性農業提昇為服務型農業，是一種立足農業跨向服務業交易延伸的一種事業，必須保持農業的資源特色外，也必須開創服務業的另類功能與內容，才能滿足遊客之需求；並應積極行銷，力求與國際觀光市場接軌，這也正是經營休閒農業所必須面對的真正挑戰，因此有賴產官學界共同為促進農業經營轉型通力合作，並有助於吸引客源，做政府推動「觀光客倍增計畫」之後盾。

總之，未來台灣農業除糧食供給的生產性角色外，希望在政府、學界及農民的通力合作下，能走向注重提升生活品質的「休閒旅遊」與維護自然環境資源的「生態維護」等角色，朝向休閒化、生態化等方向轉型發展，使台灣農業成為活潑、多樣，且能永續發展的綠色資源產業，也能化危機為轉機，脫胎換骨的邁向美好的明天。

## 附錄一

### 行政院農業委員會

### 九十年年度「一鄉一休閒農漁園區」計畫大綱及研提原則

中華民國九十年五月二十八日（九〇）農輔字第九〇〇五〇五八二號函

一、本計畫目的係動員農村社區農漁產業資源，辦理在地產業行動計畫，促進農村經濟活絡，其內容綱要如下：

- （一）經由社區自發性資源調查，整合鄉鎮農漁產業、休閒設施、藝文活動、古蹟景點等資源，以策略聯盟方式，構成鄉鎮級休閒農漁園區，採自力發展及創造在地就業的模式。
- （二）有效利用區內既有閒置或經營不善之公營設施（學校、公園、市場、倉庫、農民活動中心等），改變成可以增加在地就業機會，及產業振興的事業（如自然休養村、農村公園、展售中心、分級包裝或物流配送中心）。
- （三）由本會酌予支助園區內公共軟硬體建設，在地方政府配合經費及業務指導下，由各鄉鎮「在地產業行動委員會」自籌營運資金，並負責營運管理事項。
- （四）邀請公私部門及學術團體共同參與規劃及設計，並辦理招商活動投入在地產業行動計畫。

二、本計畫係以鄉鎮公所或農會為執行單位，每一鄉鎮僅能由公所或農會擇一代表該鄉鎮提出一項完整計畫，請各縣（市）政府務必於計畫初審階段完成篩選及整合後，再送本會複審。

三、每鄉鎮提送計畫之經費需求額度，視工作內容及規模而定，本年度每一計畫預算額度以二〇〇〇萬元為原則，並於九十年十二月底前執行完畢。

四、計畫書內容務必涵蓋以下各要項：

- （一）如何以策略聯盟方式結合農林漁牧產業資源，建構鄉鎮休閒旅遊網狀體系，並已規劃哪些套裝旅遊行程？以吸

引龐大旅遊人潮，帶動農漁產品在地直銷，提昇農漁民收入，創造在地就業機會及商機。

- (二) 依照由下而上的原則，由當地農村居民代表組成「在地產業行動委員會」，並詳列該委員會經營公約、成員組成、營運週轉金籌措方式。
  - (三) 詳實說明前項「在地產業行動委員會」的具體招商計畫及營運管理方式。
  - (四) 詳實規劃並明列本計畫內各參與單位所應負責之工作內容。
  - (五) 如何利用區內既有資源或設施，並將各鄉鎮已有成果之社區總體營造及農村建設資源整合，且與年度農業產業文化活動或當地藝文活動整合辦理？
  - (六) 區內具有哪些以當地所產原料為素材，可資創造商機之創意點子或產品？以彰顯園區特色來吸引遊客購買，開創實質業績。
  - (七) 區內是否有合適之廳舍或場所以供藝文活動表演？區內或鄰近區域具有哪些藝文資源（含藝文景點、藝文活動及能夠配合園區活動提供表演之藝文團體等）？
  - (八) 區內是否大量種植具有代表當地特色之樹木或花卉，並以自然工法建設園區公共設施。
  - (九) 本計畫擬申請建設之預定用地，是否檢附土地登記簿謄本，以及是否檢附土地使用同意書（如利用既有閒置或經營不善之公營設施，請檢附同意使用文件）？
  - (十) 本計畫每年能創造多少商機？增加多少在地就業機會？
- 五、本年度計畫請各縣（市）政府最遲於今年六月底前完成初審並送達本會，本案將逐案採「先到先審」方式辦理；為若預算用罄時，即提前結束受理，請各縣（市）政府儘早提送計畫。
- 六、請依本會農業發展計畫九十年計畫說明書格式研提（格式可至本會網站 [www.coa.gov.tw](http://www.coa.gov.tw) 下載），計畫預算科目分類及代

號請用九十年度開始適用之版本。

## 附錄二

### 政府推動一鄉一休閒農漁園區計畫評估研究訪談問題

先生：您好！

在我國加入世界貿易組織（WTO）之後，政府為避免農業產業遭受衝擊，特別推動促使農業升級為三級服務性產業之休閒農漁園區計畫，希望農業能獲得轉型，而此項政策普受各界重視。

在此為了進一步瞭解政府於九十年推動一鄉一休閒農漁園區計畫之經驗，由於您具有寶貴的參與經驗，因此特別研擬了一套相關問題，希望從您口中得知推動此一計畫的經驗與得失。

這只是一項學術性的研究，您的資料絕對予以保密，意見將以匿名方式處理，不做個別引述，請您安心的協助完成訪談，在此深表感激。 敬 祝

闔家安康

東海大學公共事務碩士專班

指導教授：黃朝盟博士

研 究 生：莊振成 敬上

聯絡電話：0921-79\*\*\*\*

訪談題目：

（規劃發展）

（一）請問您，貴鄉（鎮、市）在進行一鄉一休閒農漁園區計畫

1、提報之動機為何？

2、規劃項目有那些？是由誰負責規劃？相關單位和農民的參與程度如何？是由何人作最後決定？其執行過程如何？

- 3、是否注重景觀規劃？有那些項目和特色？希望迎合民眾的何種需求？成效為何？
- 4、有無配合全鄉休閒旅遊網之規劃？有那些旅遊網和特色？成效為何？
- 5、有那些為遊客服務性之規劃？有那些是讓遊客體驗之規劃？
- 6、其他寶貴經驗和意見。

### （資源整合）

（二）請問您，貴鄉（鎮、市）在進行一鄉一休閒農漁園區設置時，

- 1、是否對農業資源（或設施）進行整合利用？有那些項目和特色？成效為何？
- 2、是否將鄉內觀光景點資源加以整合利用？有那些項目和特色？成效為何？
- 3、園區資源整合時，有那些人參與？農民的參與程度如何？各相關單位之參與程度如何？公所、農會、農民間如何協調？
- 4、是否大量種植代表當地特色之樹木或花卉，並以自然工法建設園區公共設施？有那些具特色之樹木和花卉，成效為何？
- 5、其他寶貴經驗和意見。

### （產業振興）

（三）請問您，貴鄉（鎮、市）所推動之一鄉一休閒農漁園區計畫

- 1、計為地方提供多少就業機會？情形如何？農民的收益有無提升？成效為何？
- 2、是否建立具有地方特色之農特產品？有那些項目？銷售情形如何？

- 3、有那些產業獲得振興？農民之參與情形如何？
- 4、其他寶貴經驗和意見。

**(營運管理)**

**(四) 請問您，貴鄉(鎮、市)推動一鄉一休閒農漁園區**

- 1、園區之營運及管理機制如何？有那些人參與？目前情形如何？有何成效？有無結合年度農業產業文化活動加強辦理？成效為何？
- 2、是否將農業經營由生產層面提升為服務層面？有那些實績？
- 3、營運管理部分公所、農會及農民所扮演之角色為何？三者間如何協調？
- 4、其他寶貴經驗和意見。

**(五) 有關開園日期、開放遊客參觀及對此一政策之反應情形為何？**

- 1、請問您，貴鄉(鎮、市)推動一鄉一休閒農漁園區於何時開園營運？90年計畫之有關設施是否均以完成建設？如未完成其原因為何？各項設施之建設公所、農會及農民間如何協調分工？
- 2、請問您，貴鄉(鎮、市)推動一鄉一休閒農漁園區開園後，是否開放遊客自由參觀？遊客的反應如何？可否提出具體實例？有無建立遊客意見回饋機制？
- 3、請問您：對政府推動此一農業政策之看法為何？又對貴鄉(鎮、市)之執行成效上，有那些成功事項和經驗？有那些失敗事項和經驗？
- 4、請問貴鄉(鎮、市)有無參與並熟悉本計畫之農民。
- 5、其他寶貴經驗和意見。

(六) 對於政府九十年推動一鄉一休閒農漁園區計畫有無其他意見或建議。

## 參考書目

### 壹、中文部份

#### 一、 書籍

- 王熙元，《小牛頓國語辭典》，台北：牛頓出版公司，民 80.05，頁 432。
- 王銘宗，《知識經濟與服務型政府》，台北市：公務人力中心出版，行政院人事行政局發行，民 90，頁 51。
- 方世榮譯，Philip Kotler 原著，《行銷管理學 - 分析、計畫、執行與控制》，台北：東華書局，民 87.02，頁 45、52-54、531-535。
- 丘昌泰，《公共政策 - 基礎篇》，台北：巨流圖書公司，民 89，頁 44-47、155、327 - 328、358-361。
- \_\_\_\_\_，《公共管理 - 理論與實務手冊》，台北市：元照出版，民 89，頁 191-192。
- 丘昌泰、李允傑，《政策執行與評估》，台北：國立空中大學，民 88.01，頁 9-11、65-134、137、192。
- 朱志宏，《公共政策》，台北：三民書局，民 80，頁 147。
- 朱志宏、丘昌泰，《政策規劃》，台北：國立空中大學，民 84，頁 54、64、223-226。
- 江岷欽，政府再造與顧客導向的服務理念，《公共管理論文精選（ ）》，台北市：元照出版公司，民 88.10，頁 55 - 56。
- 江岷欽、林鐘沂，《公共組織理論》，台北縣：國立空中大學，民 89.12，修訂二版，頁 154。
- 行政院農業委員會，《農業發展條例及相關法規》，台北：農業委員會，民 89.08，頁 2。
- \_\_\_\_\_、中華民國農訓協會編印，《農會法》，台北：農業委員會，民 89.11，頁 1 - 2。

- 李明宗，美國休閒農業初探 - 借鏡與省思，《休閒、觀光、遊憩論文集》，台北市：地景企業公司，民 81.08，頁 252 - 254。
- 李成嶽譯，Leboeaf，Michael 原著，《如何永遠贏得顧客》，台北：中國生產力中心，民 79，頁 5。
- 李田樹譯，Philip Kotler 原著，《行銷學原理》，台北市：天一圖書公司，民 76.09，頁 814 - 815。
- 李朝賢，《區域發展規劃》，台北市：華泰書局，民 82.11，頁 8 - 9。
- 余玉賢，未來休閒農業的發展方向，《余玉賢論文集》，民 83.08，頁 418 - 420。
- 林沅漢譯，伽克·吉，德克斯特·喬伊，詹姆斯·麥肯著，《觀光旅遊事業概論》，台北：桂冠圖書，民 81.05，頁 140 - 141。
- 林水波、張世賢，《公共政策》，台北：五南圖書公司，民 71.03，頁 61、264、303。
- 林水波、施能傑、葉匡時研究主持，《強化政策執行能力之理論建構》，台北：行政院研考會，民 82，頁 101。
- 林玉佩譯，武田哲男著，《顧客滿意經營》，台北市：洪建全基金會，民 83，頁 4。
- 吳定，《公共政策》，台北：中華電視股份有限公司，民 88，頁 337-338。
- 吳瓊恩、李允傑、陳銘勳，《公共管理》，台北：國立空中大學，民 89，頁 52-53。
- 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯，《行政學（二）》，台北：國立空中大學，90.02 修訂四版，頁 34、48-49、52-53。
- 吳瓊恩，《行政學》，台北：三民書局，民 90，頁 10、491-492。
- 邱湧忠，《休閒農業經營學》，台北市：茂昌圖書有限公司，民 90.08，頁 25、46、191-367。
- 思紋譯，Philip Kotler & Eduardo L. Robert，《顛覆大未來 - 社會行銷完全執行手冊》，台北市：商周文化，民 84.12，頁 305-308。
- 袁述芬譯，Murray Raphel & Neil Raphel 合著，《以顧客為尊 - 培養顧客忠誠度》，台北市：幼獅文化事業公司，民 87，頁

109。

孫本初，《公共管理》，台北市：智勝文化，民 90.10，頁 318、468-469。

翁興利、施能傑、官有垣、鄭麗嬌，《公共政策》，台北：國立空中大學，民 87，頁 218。

曹俊漢，《公共政策》，台北：三民書局，民 90，頁 281-283。

陳希煌，《農林漁牧逍遙遊—農業休閒手冊》，台北：中華民國自然生態保育協會編印，民 90.12，序一。

陳鍾文譯，持本志行著，《顧客滿意戰略與運用》，台北市：超越企管顧問，民 84，頁 26。

陳正芬、林宜萱譯，詹姆斯·恩斯著，《跟顧客博感情：街坊小店學來的顧客關係管理》，台北市：麥格羅希爾公司，民 90，頁 70-71。

陳德禹，《行政管理》，台北：三民書局，民 82，頁 101-102、104、113、114-128。

陳銘勳、吳瓊恩與李允傑，《公共管理》，台北：智勝文化，民 90，頁 127。

陳思倫、歐聖榮、林連聰，《休閒遊憩概論》，台北縣：國立空中大學，民 86，頁 30-31、33、46、207-209、432-443、479-481、513。

陳思倫、宋秉明、林連聰，《觀光學概論》，台北市：國立空中大學，民 84.01，頁 172 - 173。

陳武雄，《農林廳志》，南投：台灣省政府農林廳，民 87.06，頁 725。

郭昱瑩，《公共政策 - 決策輔導模型個案分析》，台北：智勝文化，民 91，頁 289 - 290。

郭崑謨，《管理學》，台北市：華泰書局，民 75.01，頁 253、255 - 257。

張潤書，《行政學》，台北：三民書局，民 90，頁 473-495、743-744。

張百清，《顧客滿意萬歲》，台北市：商周文化公司，民 83，頁 37-39。

湯絢章，《公共政策》，台北：華泰書局，民 82.04，頁 173、189。

- 黃朝盟，全面品質管理策略，《公共管理》，黃榮護主編，台北：商鼎文化，民87，頁652-653。
- \_\_\_\_\_，決策、規劃與評估，《公共管理》，台北：商鼎文化出版，民87，頁429、433-439、442-443、445。
- 黃深勳、曹勝雄、王昭正、陳建和、許雅智，《觀光行銷學》，台北縣：國立空中大學，民88.08，頁238。
- 楊正寬，《觀光行政與法規》，台北：揚智文化，民90，頁10。
- 熊鈍生，《辭海》，台北：台灣中華書局，民70.05，頁2053。
- 潘明宏、陳志璋譯，Chava Frankfort-Nachmias、David Nachmias 原著，《社會科學研究方法》，台北：韋伯文化，第五版，民90.01，頁290-298、352-353。
- 劉純，《旅遊心理學》，台北市：揚智文化，民90，頁4、11-12。
- 劉毓玲譯，David Osborne & Ted Gaebler 原著，《新政府運動》，台北市：天下文化，民82，頁214-218。
- 劉滌昭譯，日本能率協會著，《顧客滿意度測量手法》，台北市：中國生產力中心，民83，頁13。
- 歐用生，《質的研究》，台北：師大書苑，民84.03三版，頁20-21。
- 盧淵源譯，杉本辰夫著，《事業、營業、服務的品質管制》，中興管理顧問公司，民85，頁101。
- 衛南陽，《顧客服務系統規劃》，台北市：牛頓出版，民85，頁12-13。
- 盧兆麟譯，武田哲男著，《滿足顧客心》，台北市：創意力出版，民83，頁130-131。
- 霍德明、熊秉元、胡春田、巫和懋，《經濟學概論》，台北市：雙葉書廊，民89.05，頁25-27。
- 薛迪安譯，C. Northcote Parkinson、M.K.Rustomji & S.A. Sapre 等原著，《面對管理時代的大師 - 彼得·杜拉克及其管理哲學》，台北：新雨出版社，民86，頁234。
- 鍾溫清、王昭正、高俊雄，《觀光資源規劃與管理》，台北市：國立空中大學，民88.01，頁320-322

## 二、 期刊

- 王俊豪，休閒農園之遊客需求分析，《台灣農業雙》，第29卷第1期，南投：台灣省政府農林廳，民82.02，頁47-64。
- 王小璘、何友鋒、詹雅萍，休閒農業整體發展評估模式之建立，

- 休閒觀光產業，中華民國戶外遊憩學會，田園城市文化事業，民 86.09，頁 75 - 93。
- 石滋宜，行政革新，人人革新，《人力發展月刊》，第 41 期，民 86，頁 36 - 42。
- 史美強，公共組織再造之理論基礎，《研考報導》，第 38 期，民 86.03，頁 10、12-15。
- 史美強、蔡武軒，網絡社會與治理概念初討，《中國行政評論》，第 10 卷第 1 期，民 89.12，頁 47。
- 江榮吉，休閒農漁業的發展，《興大農業》，第 31 期，台中市：國立中興大學，民 88.12，頁 13。
- 行政院主計處，八十九年家庭收支調查報告，民 89，頁 28。
- 行政院農業委員會，因應加入 WTO，輔導農民轉型經營休閒農業已陸續開跑，《農政與農情》，第 114 期，民 90.12，頁 117。
- 林水波，改革執行之理論探討，《思與言》，第 18 卷，第 6 期，民 73，頁 462。
- 林梓聯，發展休閒農業的做法，《農業推廣文彙》，第 35 輯，中國農業推廣學會，民 79.12，頁 94。
- 周若男，休閒農漁園區計畫推動情形，《農政與農情》，第 120 期，行政院農業委員會，民 91.06，頁 35 - 37。
- 范振宗，行政院農業委員會業務報告 - 立法院第五屆第二會期報告，《農政與農情》，第 124 期，民 91.10，頁 12。
- 陳希煌，農業施政 - 未來的回顧與展望，《農政與農情》，第 115 期，行政院農業委員會，民 91.01，頁 160。
- 陳永牲，服務品質之探索，《品質月刊》，第 34 卷第 4 期，民 87，頁 15 - 18。
- 陳昭郎，休閒農業發展方向，《大自然季刊》，第 50 期，休閒農牧業專輯；台北：中華民國自然生態保育協會，民 85，頁 6。
- \_\_\_\_\_，台灣休閒農業發展策略，《興大農業》，第 31 期，台中市：國立中興大學，民 88.12，頁 9。
- \_\_\_\_\_，台灣農業旅遊之源起、現況與課題，中國農業推廣學會，《農業推廣文彙》，第 45 輯，民 89.12，頁 181。
- 張文怡，南投縣休閒農漁園區，《南投報導》，第 15 期，南投縣政府，民 91.06，頁 16 - 17。

- 黃朝盟，公共策略規劃暨績效預算 - 從美、澳的執行經驗建立適當之評估架構，《理論與政策》，第 14 卷第 1 期，民 89.03，頁 26。
- \_\_\_\_\_，策略規劃之直接評估途徑與應用，《中國行政》，第 67 期，民 89.02，頁 36。
- \_\_\_\_\_，公共策略管理之適當模式 - 哈佛企業政策、策略聯盟、競爭力分析 還是其他，《中國行政評論》，第 9 卷第 4 期，民 89，頁 11-13。
- \_\_\_\_\_，全面品質管理策略，《公教資訊季刊》，第二卷第一期，民 87.03，頁 17。
- 黃光政，台灣休閒農業分類與經營發展規劃，《農業推廣文彙》，第 46 輯，中國農業推廣學會，民 90.12，頁 180-183。
- 游文宏，宜蘭縣休閒農業整體發展，《農友月刊》，第 52 卷第 1 期，台中縣：台灣省農會，民 91.01，頁 57 - 58。
- 楊永年，警政的內部管理，《法政學報》，第三期，民 84.01，頁 38。
- 楊文燦、鄭琦玉，遊憩衝擊認知及其滿意度關係之研究，《戶外遊憩研究》8(2)，民 84，頁 109 - 132
- 廖耀宗，知識經濟與農業策略聯盟，《農政與農情》，第 117 期，行政院農業委員會，民 91.03，頁 52-53。
- 鄭健雄、陳昭郎，休閒農場經營策略思考方向之研究，農業經營管理年刊第二期，中國農業經營管理學會，民 86.12，頁 123 - 144。
- 鄭詩華，農村休閒農業發展之理念與做法，《台灣農業雙月刊》，第 30 卷第 3 期，台灣省政府農林廳，民 83.06，頁 19-20。
- 簡文憲，休閒農業推展及回顧，《行政院農委會花蓮區農業改良場專訊》，第 32 期，休閒農業專輯，民 89.06，頁 5。
- 劉健哲，休閒農業與農村發展，《興大農業》，第 31 期，台中市：國立中興大學，民 88.12，頁 1。

### 三、 論文

- 王偉哲，遊客對休閒農業之認知與體驗之研究，碩士論文，逢甲大學建築及都市計畫研究所，民 85，頁 47。

- 宋嘉益，應用傳記形式發展並編製服務導向特質量表之初探，碩士論文，國立雲林科技大學，民 89，頁 31-32。
- 吳堯峰，休閒農業與民俗文化，休閒農業經營管理手冊，行政院農業委員會、台灣省農會編印，民 80.01，頁 39。
- 侯錦雄，遊憩區遊憩動機與遊憩認知關係之研究，博士論文，台灣大學園藝研究所，民 79。
- 陳昭郎，農業旅遊之源起與現況，「台灣農業旅遊」學術研討會論文成果報告書，農業旅遊策進會，民 89.09，頁 7。
- \_\_\_\_\_，休閒農業規劃區組織運作，86 年度發展休閒農業觀摩研習訓練講義，行政院農業委員會、台灣省政府農林廳、台灣省農會編印，民 86.05，頁 39。
- 陳憲明，休閒農業區鄉土的特色及其應用，休閒農業經營管理手冊，行政院農業委員會、台灣省農會編印，民 80.01，頁 28。
- 郭俊開，觀光農園現況之探討，「觀光農園發展及規劃」研討會，中華民國造園協會，民 90.10.26，頁 13。
- 蔡勝佳，休閒農業與策略聯盟，「發展觀光農園結合農村規劃」研討會專輯，中華鄉村發展學會，民 90.10.27，頁 27。
- 劉松齡，台灣地區農會策略規劃之研究，碩士論文，東海大學公共事務碩士專班，民 91.06，頁 45 - 70。
- 鄭健雄，台灣休閒農場企業化經營策略之研究，博士論文，台灣大學農業推廣研究所，民 86，頁 19-22。
- 謝奇明，台灣地區休閒農業之市場區隔研究 - 以消費者需求層面分析，碩士論文，台灣大學農業經濟學研究所，民 88，頁 27。
- 蕭崑杉，休閒農業區的教育宣導與解說標識，休閒農業經營管理手冊，行政院農業委員會、台灣省農會編印，民 80.01，頁 141。
- 蘇瑞祥，政策設計在政策過程中的問題與對策之研究 - 以彰化縣溪州垃圾焚化廠興建計畫為例，碩士論文，東海大學公共行政研究所，民 86，頁 169。

#### 四、文件

行政院交通部， 民宿管理辦法 ， 90 年 12 月 12 日交路發九十字  
第 00094 號令。

行政院農業委員會， 九十年度「一鄉一休閒農漁園區」計畫大綱  
及研提原則 ， 90 年 5 月 28 日（九 ）農輔字第 900050582  
號函。

\_\_\_\_\_， 休閒農業輔導管理辦法 ， 91 年 1 月 11 日農  
輔字第 0910050034 號令。

\_\_\_\_\_， 休閒農業區劃定審查作業要點 ， 88 年 10 月  
26 日農輔字 88050510 號函公告。

\_\_\_\_\_， 休閒農業輔導辦法 ， 91 年 1 月 11 日農輔字  
第 0910050034 號令。

\_\_\_\_\_， 休閒農業區劃定審查作業要點 ， 91 年 9 月  
13 日農輔字第 0910050855 號函。

\_\_\_\_\_， 農業技術密集與資本密集類目及標準 ， 91  
年 9 月 30 日農企字第 0910010276 號公告。

\_\_\_\_\_， 九十一年度休閒農漁園區計畫研提要點 ，  
91 年 1 月 23 日農輔字第 0910050071 號函。

南投縣谷鄉一鄉一休閒農漁園區 - 茶香竹韻產業休閒區計畫說明  
書。

南投縣南投市一鄉一休閒農漁園區計畫說明書。

南投縣水里鄉一鄉一休閒農漁園區「山城水都休閒園地」計畫說  
明書。

南投縣中寮鄉一鄉一休閒農漁園區計畫 - 「養生桃花園」計畫說  
明書。

南投縣草屯鎮一鄉一休閒農漁園區「草鞋墩產業文化園區」計畫  
說明書。

南投縣埔里鎮一鄉一休閒農漁園區 - 農村四生永續休閒計畫說明  
書。

南投縣政府， 南投縣執行發展休閒農業計畫簡報 ， 91.08.24。

審計部教育農林審計處， 抽查九十年度財務收支審核通知事  
項 ， 91 年 2 月 22 日台審教字第 9140197 號。 。

總統府， 公務員服務法 ， 民 89.07.19， 總統華總一義字第  
8900177720 號令公布， 第 11 條。

## 五、報紙

段兆麟，休閒農業企業化，不是光辦活動 - 景點過於分散，農友  
欠缺園區概念，《中國時報》，第 21 版(新竹版)，民 91.9.4。  
陳昭郎，休閒農業企業化，不是光辦活動 - 景點過於分散，農友  
欠缺園區概念，《中國時報》，第 21 版(新竹版)，民 91.9.4。  
楊永年，災後重建效率不彰的癥結，《中國時報》，第 15 版，  
91.09.21。

## 六、網絡

行政院農業委員會，一鄉一休閒農漁園區，休閒農業旅遊資訊  
易遊網，

<http://ezgo.coa.gov.tw/leisure/county-index.htm>。

\_\_\_\_\_，休閒農業旅遊資訊網，

[http://ezgo.coa.gov.tw/leisure/county\\_index.htm](http://ezgo.coa.gov.tw/leisure/county_index.htm)。

陳光榮，提升服務品質創造最大利潤，

<http://www.moea.gov.tw/~ecobook/season/sag3-b1.htm>。

江榮吉，休閒農業之發展，台中區農推專訊 114 期，彰化：行  
政院農業委員會台中區農業改良場，民 80.05，

[http://www.tdais.gov.tw/search/book3/111-  
120/114.htm](http://www.tdais.gov.tw/search/book3/111-120/114.htm)。

段兆麟，休閒農業的理論，

<http://140.127.10.147/休閒農業網頁/index/m1.htm>。

\_\_\_\_\_，休閒農業的意義與功能，

<http://140.127.10.147/休閒農業網頁/index/m2.htm>。

國家圖書館，全國博碩士論文摘要檢索系統，

[http://datas.ncl.edu.tw/cgi\\_bin/theabs/flywebi.cgi](http://datas.ncl.edu.tw/cgi_bin/theabs/flywebi.cgi)。

## 貳、西文部分

### (I) Books

Barnard, C. I., *The Functions of the Executive*, Cambridge, Mass :  
Harvard University Press, 1938, p. 175.

Bryson, J. M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit  
Organizations : A Guide to Strengthening and Sustaining*

- Organizational Achievement*, San Francisco, C. A. : Jossey-Bass, 1995, pp. 4-5.
- Dunn, W., *Public Policy Analysis :An Introduction*, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, 1994, pp. 70-71、 335-336.
- Edwards , G. C., *Implementing Public Policy*, Washington, D.C. : Congressional Quarterly press, 1980, pp.1、 8.
- Goggin, M. L. et al., *Implementation Theory and Practice : Toward a Third Generation*, Glenview, ILL : Scott, Foresman / Lettle, Brown Higher Education, 1990.
- Gunn, C. A. *Tourism Planning Crane*, Russak & Company, Inc. 1979.
- Hanekom, S. X., *Public Policy*, New York : International Thomson Publishing Ltd, 1987, pp. 59-60.
- Hogan, R. & Hogan, J., *How to Hire and Train Service-Oriented People*, Supervisory anagement, 1989, pp. 35 - 37.
- Kast, F. E. & Rosenzweig, J. E., *Organization and Management*, 2nd ed., New York : McGraw-Hill, 1974, p. 130、 135-138.
- Konig, L. W., *An Introduction to Public Policy*, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1986.
- Mason, R. O. & Mitroff, I. I., *Challenging Strategic Planning Assumptions : Theory ,Cases, and Techniques*, New York : John Wiley & Sons, 1981, pp. 97-98.
- Mintzberg, H. *The Rise and Fall of Strategic Planning*. N. Y.: The Free Press, 1994.
- Parsons, T., *Structure and Process in Modern Society*, New York : Free Press, 1960, pp. 16-96.
- Pressman, J. L. & A. B. Wildavsky, *Implementation* , Berkeley : University of Califonia Press, 1973, p. 109.
- Ranney, A., *Governing An Introduction to Political Science*, Learning Organization, London : Century Business, 1994.
- Shiuers, J. S., *Leisure and Recreation Concepts : A Critical Analysis*, Boston : Allyn & Bacon, Inc, 1981, pp. 103 - 128.
- Simon, H. A., *Administrative Behavior*, New York : Macmillan, 1957, 2nd ed, p. 154.
- Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E., *The Implementation of IntergovernmentalPolicy*, in C. O. Jone & D. Thomas, ed., *Public Policy Making in Federal System*, Beverly Hills : Sage

Publications, 1976, p. 45.

Winter, S. " Integrating Implementation Research, " in  
*Implementation and the Policy Process : Opening Up the Black  
Box*, D. J. Calista New York : Greenwood Press.

( II ) Periodicals

Berry, F. S., Innovation in public Management : the Adoption of  
Strategic Planning, *Public Administration Review*, 54 ( 4 ) , 1994,  
pp. 322 - 330.

Bracker, J., The Historical Development of the Strategic Management  
Concept, *Academy of Management Review*, 5 ( 2 ) , 1980, p. 221.

Maslow, A. H., " A Theory of Human Motivation, " *Psychological  
Review*, July 1943, pp. 320-396.

Mazmanian, D. A. & Sabatier, P. A., The Implementation of Public  
Policy : A Framework of Analysis, *Policy Studies Journal*, V. 8,  
NO. 4, 1979, P. 542.

Sabatier, P. " An Advocacy Coalition Framework of Policy Change  
and the Role of Policy-Oriented Learning Therein, " *Policy  
Sciences* 21, pp. 129-- 168.

