

# 台灣地區縣市土地使用策略之探討

莊翰華\*

壹、前言	貳、策略的內涵	參、縣市土地使用 策略解析	肆、縣市土地使用策略省思	伍、結語
------	---------	------------------	--------------	------

關鍵詞：策略、策略規劃、土地使用策略

**摘要：**本文係以台灣地區 21 個縣市已辦理過『縣市綜合發展計畫』計畫中的『土地使用部門』之策略為素材，分別就內容向度、空間向度、因果向度、時間向度等予以解析，得知縣市目前所研擬的土地使用策略有下列頗值得省思之處：缺乏著力點、權責不清、因果不清、自相矛盾、開創不足、未能取捨、分崩離析、資源盲家等。由本文對縣市土地使用策略之解析與省思，再反觀空間規劃教育之養成過程中，『策略』所占的角色與地位，也就不難理解出問題之癥結所在，其應努力之方向也就呼之欲出了。

## 壹、前　　言

「找出解決的方法」這一指令，常常為土地規劃者所誤解。他們的反應常在『課題』與『資源』尚未釐清前，便將所有的構想攤開來放在桌上。結果是：這些方案可能滿足課題中的一部份需求，但是並不能作為一套成功解決課題的邏輯策略。探索土地規劃失敗的原因，不可諱言的多數是由於缺乏策略，或者是制定了錯誤的策略和沒執行合理的好策略。因此，土地使用計畫要規劃得好，必須先有完善的策略規劃，才能畢其功於一役。土地使用計畫的規劃作業係瞭解過去、分析現在、預測未來的運作方式，亦即是一種課題『解決』的作為。故土地規劃者對於土地使用計畫課題之因應『策略』應深入適切研擬，以為計畫構想擬訂及縣市施政建設目標之參循。

## 貳、策略的內涵

策略的規劃在地區的經營活動中扮演非常重要的角色。近年來，由於相關領域知識的發展與整合，使得策略規劃本身的內涵逐漸豐富且具系統的思考特色，已可視為一個獨立完整的學門。

### 一、策略

『策略』(Strategy)一詞本是軍事上的用語，最早起源於希臘文 Strategos，是指『統帥軍隊的將領』。在韋氏字典中，策略是指『交戰國的一方運用武裝力量贏取戰爭勝利的一種科學與藝術』。McNichols 認為：策略是企業『運用它所擁有的技術和資源，在最有利的情況下達成基本目標的科學與藝術』。許士軍則認為：策略是『為達成某特定目的所採的手段，表現為對重大資源的調配方式』。

在傳統的策略理論中，策略界定地區的生存利基，策略的功能主要在思考並尋找地區的生存憑藉（表1）。策略的研擬對地區未來的發展具主導功能，影響地區營運的每一個環節（如圖1）。

#### 1. 資源投入向度

策略具有指導內部重大資源分配的功能，每一個地區對於資源運用的方式不盡相同，觀察地區分配資源的方式，可略知地區的策略重點。

#### 2. 經營活動向度

地區的目標需透過持續推動的系列活動才能具體展現，此為該區採行策略的具體表徵。

#### 3. 競爭條件向度

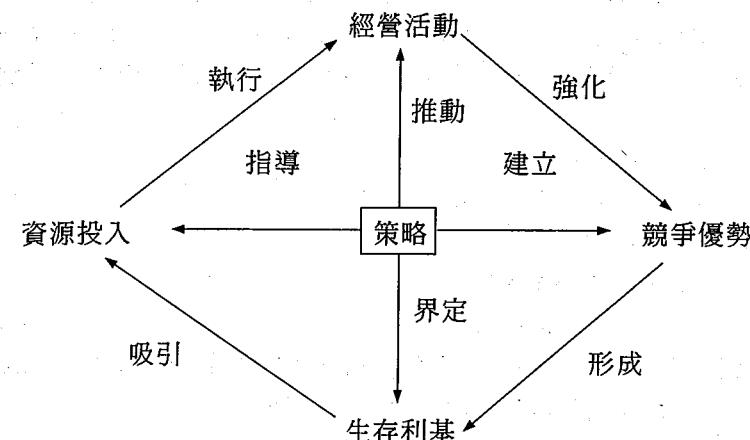
策略旨在建立並維持地區不敗的競爭優勢，是顧客或競爭者推崇的特點，此為地區經營策略的具體表徵。

#### 4. 生存憑藉向度

地區衡量內外在環境，尋找一個適當的利基做為生存的憑藉，藉以顯示地區的經營策略。

表1 新舊策略理念之比較

過去十年來被奉行的策略模式	現今被奉行的策略模式
在產業中擁有一個理想的競爭定位 對所有的活動進行標準學習，以達到最佳實行模範	找到組織獨特的競爭定位 根據策略而設計活動
積極尋求外界資源與夥伴關係，以獲取效率 優勢主要來自於少數的成功關鍵因素、關鍵資源、核心能力	採取明確的取捨與選擇，以深化策略定位 競爭優勢主要來自於各種活動間之整合 持久性來自於整個活動系統，而非其中某些部分的活動 營運效益是必然的前提
對所有的競爭與市場變化都深具彈性，迅速回應	



圖一 地區營運循環圖

綜上可知，策略是為了達到組織的基本目標而設計的一套統一協調的、包含廣泛的、整合性的計畫，是地區面對未來發展所勾勒出的整體藍圖，其目的是：

1. 創造一個獨特而有價值的競爭卡位，且這個卡位有一套與眾不同的活動。策略的本質，就是要挑選出競爭者不一樣的活動。
2. 在競爭時有所取捨。策略的本質就是選擇什麼是不要做的，沒有了取捨就不需要做選擇，也就不需要策略。
3. 在地區各種活動之間創造整合。成功的策略靠的是把許多事情（不是少數幾件事）做好，而且整合得當。
4. 定義獨特的位置、明確的取捨，以及整合所有的活動。它所要求的是規律與持續性，它的大敵是分散與妥協。

#### 、策略規劃

策略規劃(Strategic planning)源於軍隊中的戰略和戰術運用，1960 年代末期，私部門因應大環境之迅速變遷與成長及未來的不確定性，遂逐漸被廣泛採用。繼私部門運策劃之後，美國公部門規劃機構於 1970 年代晚期，首先將其應用於地方的經濟發展計畫，與稍後之交通、環境等功能性計畫上。策略規劃是藉以發展有效策略的一套方法和行動，具備了以下五種特性：

1. 未來性－評估環境趨勢及本身資源，選出適合自己的發展方向。
2. 程序性－是一種整體性、整合性、邏輯性及系統化的程序。
3. 結構性－構成體系的一系列計畫，彼此間各具特性但相互關聯。
4. 連續性－有效且適切地配合因應變動中的環境。
5. 哲學性－使組織成員與組織目標建立關聯，化解其間矛盾與衝突。

策略規劃是行動計畫的指導規範，首先確認一個地區基本的長期目標，決定適合

地區發展的方向，再分配資源以達到這些目標所需並採取必要行動的過程。策略規劃強調對地區內部環境的優勢與劣勢、及外部環境的機會與威脅進行分析，積極尋找新機會和解決現有的問題，提供明確的發展方向與目標，減少錯誤決策的發生。策略規劃的重點在於：

1. 集中注意力於所選擇的主題。
2. 考量可獲取的資源（財政、組織與政治等）。
3. 評估地區內部的優勢與劣勢。
4. 考量地區外部發生的改變和事件。
5. 行動導向，特別強調實行的結果。

如上所述，策略規劃的主要功能是對外界持續不斷的觀測，並確保地區的腳步趕得上外界的環境。策略規劃若與傳統規劃相較，其差異點有：

1. 策略規劃較重視行動導向。
2. 策略規劃需考量系統內外所有的當事者。
3. 策略規劃著重組織內部優、劣勢及外部威脅、機會的分析。
4. 策略規劃較注意實際或潛在競爭者的威脅。

### 三、策略的發掘

策略規劃的目的是要勾勒出地區未來發展的方向。要發掘地區的經營策略，除了前面所述『策略規劃』之一般性意義外，還應進一步探討其實質內涵，才能具體的進行規劃。

1. 價值構面—策略的分析流程為：辨識不同區隔顧客的效用偏好、發展不同的產品組合、界定本身的價值活動、界定產品市場組合、選擇價值活動組合。
2. 效率構面—形成地區競爭優勢的重要關鍵為：有『效率』的創造出價值。這項邏輯中包含三個重要的觀念：規模經濟、經驗曲線和範疇經驗。
3. 資源構面—策略的分析流程為：確認並評估現有資源、檢測價值，設定核心資源、制定組織未來的發展策略、強化核心資源。
4. 結構構面—重要的策略邏輯為：卡位原理—佔個好位置、降低地區間的競爭強度、提高進入障礙的難度、提高對顧客的議價力量、提高對供應商的議價力量、擴大運用獨占力。
5. 競局構面—策略思考邏輯為：仔細分析競爭者特性、製作分析和競爭者間的報酬矩陣、依既定目標研擬適當策略、集中資源取得局部優勢有效運用『三位體理論』、隨時偵測外在環境的變化。
6. 統治構面—策略思考的邏輯為：抉擇—策略=極小化（生產成本+交易成本）、資源運用的策略思考、通路途徑的策略思考。
7. 互賴構面—策略思考的邏輯為：對外，透過合作網路關係形成集體力量，提高對環境的控制程度、對內，提高其它成員對本身的依賴程度，以分配較多的利益。

8. 風險構面—策略思考的邏輯為：降低風險、轉移風險、分散風險、改變組織特性。

9. 生態構面—策略思考的邏輯為：利基寬度—顧客對資源水準改變的容忍度、生命繁衍—以量取勝（r 策略）或以質取勝（k 策略）、策略同形與共同演化、合作共生或擬態關係。

策略規劃的工作包括：策略分析、策略研擬與策略執行三部份。在實務工作中，策略規劃並沒有標準典範。本部份所提的九個切入構面，彼此間具互補關係，但在某些情境中甚或彼此間相互矛盾或衝突，如何取捨端視策略研擬者對事實資料之釐清與思考邏輯之運用。

## 參、縣市土地使用策略解析

台灣地區 21 個縣市已辦理過『縣市綜合發展計畫』有 20 處，其中 70 年代規劃者為：基隆市(70 年)、新竹縣(71 年)、台中市(78 年)、彰化縣(78 年)、嘉義市(77 年)、宜蘭縣(76 年)、台東縣(74 年)等七處；80 年代規劃者為：台北縣(82 年)、桃園縣(87 年)、新竹市(87 年)、苗栗縣(80 年)、台中縣(84 年)、雲林縣(82 年)、嘉義縣(87 年)、台南縣(84 年)、臺南市(81 年)、高雄縣(84 年)、屏東縣(80 年)、澎湖縣(87 年)、花蓮縣(83 年)等十三處。本部份『縣市土地使用策略的解析』即係以上述計畫中『土地使用部門』之策略為素材，就內容向度、空間向度、因果向度、時間向度等分別分析如下：

### 一、內容向度

縣市所研擬的土地使用策略依內容粗分可分為：受益者（使用者）回饋、整體通盤規劃、建立資料檔案、社區總體營造、地區行銷、行政組織、法令制度、規劃權等八個層面，其細項分述如下：

#### 1. 受益者回饋

包含：舊市區改建捐贈土地或公共建設基金、實施路邊停車收費、水源使用者分擔水源保護費用、山坡地開發捐贈土地或費用、工業區/山坡地變更影響評估費用由地主負擔、台電提供醫院、道路、公園等設施、建商搶建需捐出樓層為國宅、協議土地變更需捐贈土地或費用、農地轉用收取回饋金、養殖用水付費制度、確實落實回饋制度、用地徵收補償合理提高、擬定農地轉用管理及回饋辦法、水泥業者需捐贈土地或費用、軍事/機場設施需捐贈土地或費用、公私部門共同負擔共同管道所需經費、住宅區劃設以受益者付費為原則、授權地方協調開發者捐贈土地或費用、核算開發衝擊評估、爭取上級政府補助等 20 項，其中又以『爭取上級政府補助』（6 個縣市）及『核算開發衝擊評估』（5 個縣市）最常被提及。顯示出侷限於消極的『他助』而非積極的『自助』，對現有可利用的資源並未予以重視。

#### 2. 整體通盤規劃

包含：設施（國小、高中、喪葬）跨區規劃、擬定地區整體再發展計畫、工業用地再規劃、鄉街計畫納入特定/專用區範圍內、擬定/檢討土地使用發展計畫、計畫區與行政區界線吻合；加快辦理（成長區）通盤檢討、檢討計畫目標與實際發展、配合上位／相關計畫協調發展、檢討定位與機能、原住民保留地納入通盤檢討、非都市土地編定檢討、地區性計畫反映實質環境需要、農牧發展山坡地整體規劃、土地使用細分計畫、通盤檢討商業用地、國際化／現代化通盤檢討、達都市規模者／全面速擬定計畫、通盤檢討廢棄軍事設施／機場、配合地區特殊性引導活動和分區結合、擬定並執行分期分區發展等 22 項，其中又以『擬定地區整體再發展計畫』（8 個縣市）、『加快辦理（成長區）通盤檢討』（7 個縣市）及『擬定並執行分期分區發展』（6 個縣市）三項最常被提及。顯示出『計畫』的無奈與無能，而需從『互賴』層次去建構規劃體系。

### 3. 建立資料檔案

包括：舊街區列入保存名冊、全面清查保留地／公地／農地使用現況、強化地層下陷基本資料、現職人員資訊在職訓練、建立土地地理資訊系統、設立水文資料收集研究中心、提供資料並鼓勵學者從事研究、建立預警制度、資訊架上網際網路等 9 項，其中又以『全面清查保留地／公地／農地使用現況』（9 個縣市）及『建立土地地理資訊系統』（7 個縣市）最常被提及。顯示出『資源』與『效率』為注目之焦點，從『風險』的觀點思考，期讓縣市『如何活得久』。

### 4. 社區總體營造

包含：政府補助社區協會維護公園、推動社區協會成立以維護設施、強化住民主導性觀念以保存特色、結合民間力量形成監督網路等 4 項，每項均有 2 個縣市提及。顯示出儘管社區總體營造理念已響徹雲霄，對於『互賴網路』仍未予以應有之地位。

### 5. 地區行銷包含：結合觀光計畫改善設施、配合地方特性引進產業或觀光事業、利用電子媒體倡導計畫使用理念、加強居民對開發計畫之認同、提高地區意象、建立觀光服務中心及設置標誌、開放軍機場或舉辦武器展示活動、瞭解居民生活模式及活動型態、加強原住民正確經營理念等 9 項，其中又以『配合地方特性引進產業或觀光事業』（5 個縣市）及『結合觀光計畫改善設施』（4 個縣市）最常被提及。顯示出對『行銷』的理念只停留在膚淺的『觀光』層面，未就『競局』層次去思考，亦未從形成一個『結構獨占力』層次去經營。

表 2 各縣市土地使用策略（依內容層面細分）

向 度	內 容	備 註
受益者（使用者）回饋	舊市區改建捐贈土地或公共建設基金 實施路邊停車收費 水源使用者分擔水源保護費用 山坡地開發捐贈土地或費用 工業區／山坡地變更影響評估費用由地主負擔 台電提供醫院、道路、公園等設施 建商搶建需捐出樓層為國宅 協議土地變更需捐贈土地或費用 農地轉用收取回饋金 養殖用水付費制度 確實落實回饋制度 用地徵收補償合理提高 擬定農地轉用管理及回饋辦法 水泥業者需捐贈土地或費用 軍事、機場設施需捐贈土地或費用 公私部門共同負擔共同管道所需經費 住宅區劃設以受益者付費為原則 授權地方協調開發者捐贈土地或費用 核算開發衝擊評估 爭取上級政府補助	北(82) 北、高(85) 北、嘉縣(87)、高 北 北、高 北、高 北、高 嘉縣、高 嘉縣、高 嘉縣、雲(82) 嘉縣、高 嘉縣 高 高、桃(86) 高 北、中縣(83) 高 北、中縣、雲、澎(86)、苗(80) 北、高、雲、澎、苗、南市(81)
整體通盤規劃	設施（國小、高中、喪葬）跨區規劃 擬定地區整體再發展計畫 工業用地再規劃 鄉街計畫納入特定／專用區範圍內 擬定／檢討土地使用發展計畫 計畫區與行政區界線吻合 加快辦理（成長區）通盤檢討 檢討計畫目標與實際發展 配合上位／相關計畫協調發展 檢討定位與機能 原住民保留地納入通盤檢討 非都市土地編定檢討 地區性計畫反映實質環境需要 農牧發展山坡地整體規劃 土地使用細分計畫 通盤檢討商業用地 國際化／現代化通盤檢討 達都市規模者／全面速擬定計畫 通盤檢討廢棄軍事設施／機場 配合地區特殊性 引導活動和分區結合 擬定並執行分期分區發展	北(82)、高、雲 北、嘉縣、澎、竹市(86)、 南市、高、中縣、嘉(77) 北、高(85)、中縣(83)、雲、 竹市 北 北、高、澎(86)、北市、 南市(81) 北 北、嘉縣、高、中縣、 嘉市、雲、東 嘉縣、雲(82)、苗 北、嘉縣、高、中縣、桃(86) 嘉市、澎、竹市、東(74) 高、雲、澎、竹市 高 高、竹市 中縣 中縣、雲 嘉市、竹市、東 嘉市、竹市 嘉市、雲 北、桃、澎、竹市、嘉市 澎、東 竹市、苗 中縣、嘉市、桃、雲、南市、東
建立資料檔案	舊街區列入保存名冊 全面清查保留地／公地／農地使用現況 強化地層下陷基本資料 現職人員資訊在職訓練 建立土地地理資訊系統 設立水文資料收集研究中心 提供資料並鼓勵學者從事研究 建立預警制度 資訊架上網際網路	北(82) 嘉縣、高、嘉市、雲、澎、竹 市、苗、南市、中縣(83) 嘉縣(87) 嘉縣 南、中縣、桃、雲、竹市、苗、 南市 高(85) 嘉市(77) 桃(86)、嘉縣 竹市(86)

社區總體營造	政府補助社區協會維護公園 推動社區協會成立以維護設施 強化住民主導性觀念以保存特色 結合民間力量形成監督網路	北(82)、高(85) 北、竹市(86) 嘉縣(87)、澎(86) 高、南市(81)
地區行銷	結合觀光計畫改善設施 配合地方特性引進產業或觀光事業  利用電子媒體倡導計畫使用理念 加強居民對開發計畫之認同 提高地區意象 建立觀光服務中心及設置標誌 開放軍機場或舉辦武器展示活動 瞭解居民生活模式及活動型態 加強原住民正確經營理念	北、高、雲、澎 嘉縣、桃、雲(82)、苗(80)、南 市 嘉縣、桃(86) 高(85)、竹市(86) 高、竹市 嘉市(77)、竹市 竹市 南市(81) 嘉縣(87)
行政組織	形成土地（都市&非都市）專責單位 調整現有業務作適當歸類 妥善運用且特定業務由民間辦理 加強審核及違章稽查取締  充實基層人力 推動火葬揀骨獎勵方案 成立計畫整合／公地利用專案小組 提高行政效率 進行政府再造運動 成立資訊課 設立緊急防災小組 成立集水區管理專責機構	北(82) 嘉縣(87) 嘉縣、高、桃、東 嘉縣、高、桃、澎、竹市、苗、 南市 高、桃、竹市 高(85) 中縣(83)、澎(86) 嘉市(77) 桃(86) 桃 竹市(86) 苗(80)
法令制度	落實獎勵私人設置開放空間辦法 調整土地政策與制度 加速城鄉計畫法修訂 修訂國有財產法及財產審議委員會設置要點 建立土地儲備制度 建立土地開發許可協議制度 建立獎勵容積回饋制度 修訂建築技術規則 擬定共同管道法 修訂原住民保留地開發管理辦法 建立 EIA 審查標準 建立使用績效標準 推行海岸法 訂定觀光投資獎勵辦法 修正徵收補償法令	北(82)、高(85) 嘉縣(87)、桃(86) 高 高 高、竹市(86) 高 高 高 高 高 中縣(83) 中縣 澎 竹市
規劃權	地方規劃自主	北(82)、高(85)

註：( )係規劃年度別

## 6. 行政組織

包含：形成土地（都市&非都市）專責單位、調整現有業務作適當歸類、妥善運用且特定業務由民間辦理、加強審核及違章稽查取締、充實基層人力、推動火葬揀骨獎勵方案、成立計畫整合/公地利用專案小組、提高行政效率、進行政府再造運動、成立資訊課、設立緊急防災小組、成立集水區管理專責機構等 12 項。其中又以『加強審核及違章稽查取締』（7 個縣市）最常被提及，其次則為『妥善運用且特定業務由民間辦理』（4 個縣市）。顯示出行政執行之『交易成本』為思索之重點，擬建構出一個資源『統治』的機制。

## 7. 法令制度

包含：落實獎勵私人設置開放空間辦法、調整土地政策與制度、加速城鄉計畫法修訂、修訂國有財產法及財產審議委員會設置要點、建立土地儲備制度、建立土地開發許可協議制度、建立獎勵容積回饋制度、修訂建築技術規則、擬定共同管道法、修訂原住民保留地開發管理辦法、建立 EIA 審查標準、建立使用績效標準、推行海岸法、訂定觀光投資獎勵辦法、修正徵收補償法令等 15 項，其中又以『落實獎勵私人設置開放空間辦法』、『調整土地政策與制度』、『建立土地儲備制度』（各 2 個縣市）等三項較常被提及。顯示出歸咎於大環境的未能配合，從『生態』之『宏觀』角度著眼，期能從此得到解套。

## 8. 規劃權

為地方規劃自主項，僅台北縣、高雄縣提及。顯示出地方自主理念未能落實，未能著眼於『生態』環境之啓發。

縣市在各個層面上最常提及的土地使用策略為：受益者回饋－爭取上級政府補助、核算開發衝擊評估，整體通盤規劃－擬定地區整體再發展計畫、加速辦理（成長區）通盤檢討、擬定並執行分期分區發展，建立資料檔案－全面清查保留地/公地/農地使用現況、建立土地地理資訊系統，地區行銷－配合地方特性引進產業或觀光事業、結合觀光計畫改善設施，行政組織－加強審核及違章稽查取締，法令制度－落實獎勵私人設置開放空間辦法、調整土地政策與制度、建立土地儲備制度，規劃權－地方規劃自主。

## 二、空間向度

縣市所研擬的土地使用策略以：整體通盤規劃（75 項）、受益者回饋（39 項）居多。以縣市別及切入向度分別分析如下：

### 1. 縣市別

台北縣所提策略以：受益者回饋、整體通盤規劃為主。桃園縣以：行政組織為主。新竹市以：整體通盤規劃為主。台中縣以：整體通盤規劃為主。雲林縣以：整體通盤規劃為主。嘉義縣以：受益者回饋為主。嘉義市以：整體通盤規劃為主。高雄縣以：受益者回饋為主，整體通盤規劃/法令制度為輔。台東縣以：整體通盤規劃為主。澎湖縣以：整體通盤規劃為主。可知：各縣市所圍繞者均為受益者回饋、整體通盤規劃二者，僅有桃園縣異於常類－行政組織。

### 2. 切入向度

受益者回饋層面所提策略以：高雄縣、台北縣居多；前者著重於農地變更，後者著重於舊市區改建。整體通盤規劃層面以：新竹市、台北縣/嘉義市/高雄縣居多；而以擬定地區整體再發展計畫最具共識。建立資料檔案層面以：嘉義縣、新竹市居多；前者強調地層下陷資料之建檔。地區行銷層面以：新竹市、嘉義縣/高雄縣居多；值得一提的是：前者的開放軍機場或舉辦武器展示活動，第二者的利用電子媒體倡導計畫使用理念。行政組織層面以：桃園縣、高雄縣居多；而以進行政府再造運動/成立資訊課『粗細』程度差別最大。法令制

度層面以：高雄縣居多，涉及層面最廣。規劃權層面則僅：台北縣、高雄縣提及。

就土地使用策略研擬的縣市而言，很難看出所擬策略與該縣市之地區特性有何密切的相關性，亦即所採策略並未能與實際縣市現在/未來所擁有之內、外在資源相互配合，孰是孰非實需再慮。

表3 各縣市土地使用策略（依空間層面細分）

向度縣市別	受益者回饋	整體通盤規劃	建立資料檔案	社區總體營造	地區行銷	行政組織	法令制度	規劃權
台北縣	9	9	1	2	1	1	1	1
桃園縣	1	3	2	--	2	5	1	--
新竹市	--	10	3	1	4	3	2	--
苗栗縣	2	2	2	--	1	2	--	--
台中縣	2	7	2	--	--	1	2	--
雲林縣	2	8	2	--	2	--	--	--
嘉義縣	6	4	4	1	3	3	1	--
嘉義市	--	9	2	--	1	1	--	--
臺南市	1	3	2	1	2	1	--	--
高雄縣	14	9	2	2	3	4	9	1
台東縣	--	5	--	--	--	1	--	--
澎湖縣	2	6	1	1	1	2	2	--
總數	39	75	23	8	20	24	18	2

註：數字係策略數

### 三、因果向度

縣市所研擬各層面間（內）之土地使用策略，其因果邏輯關係所面對的共同根源分析如下：

#### /受益者回饋層面/

##### 1. 土地變更/開發

包括：舊市區改建、路邊停車、山坡地開發、工業區變更、建商搶建、農地轉用、養殖用水、共同管道、住宅區劃設等建設。

##### 2. 嫌棄性土地分區

包括：台電設施、水泥業設施、水源保護區、軍事設施、機場設施等。

##### 3. 衝擊評估

包括：環境影響評估、財政影響評估、社會影響評估等。

#### 4. 回饋

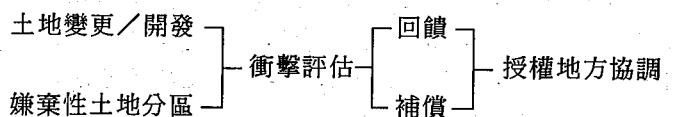
經評估結果顯示：土地變更/開發或嫌棄性土地分區之設立，造成土地所有者不勞而獲之龐大利益，或對善意第三者造成巨額損失，則需以現金或土地回饋地區。

#### 5. 補償

經評估結果顯示：土地變更/開發或嫌棄性土地分區之設立，對土地所有者或善意第三者造成損失，則需以現金給予合理補償。

#### 6. 授權地方協調

有些回饋/補償制度已建立，有些或需再建，惟皆須授權地方政府協調土地變更/開發者，或嫌棄性土地分區者，因地制宜地以現金或土地作為回饋/補償之基準。



圖三 受益者回饋層面因果圖

受益者回饋層面的切入面為：土地變更/開發建設、嫌棄性土地分區設立。對此造成的環境、財政、社會等內、外在影響進行評估，並以貨幣來衡量。由地方政府基於社會正義原則，協調行為者對其行為予以適度之回應。完整的策略應為：地方協調土地變更/開發、嫌棄性土地分區等行為適度回饋，從『生態構面』去發掘。

#### 整體通盤規劃層面/

##### 1. 定位與機能

包括：檢討計畫目標與實際發展、配合上位/相關計畫協調發展、檢討定位與機能、地區性計畫反映實質環境需要、國際化/現代化通盤檢討、配合地區特殊性等。

##### 2. 內容

包括：空間範圍、時間範圍、廣度範圍、深度範圍等。

##### 2.1 空間範圍

包括：設施（國小、高中、喪葬）跨區規劃、鄉街計畫納入特定/專用區範圍內、計畫區與行政區界吻合、達都市規模者/全面速擬定計畫等。

##### 2.2 時間範圍

包括：加快辦理（成長區）通盤檢討。

##### 2.3 延度範圍

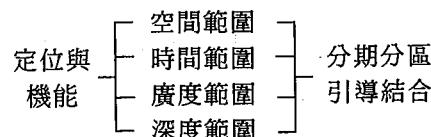
包括：擬定地區整體再發展計畫、工業用地再規劃、擬定/檢討土地使用發展計畫、原住民保留地納入通盤檢討、非都市土地編定檢討、農牧發展山坡地整體規劃、通盤檢討商業用地、通盤檢討廢棄軍事設施/機場等。

#### 2.4 深度範圍

包括：土地使用細分計畫。

#### 3. 執行

包括：引導活動和分區結合、擬定並執行分期分區發展等。



圖四 整體通盤規劃層面因果圖

整體通盤規劃層面的切入面為：定位、內容、執行等三項。欲『定位』得切實，關鍵點在於行銷（顧客&競爭瞭解度）之理念是否落實；卻『執行』得徹底，關鍵點在於財務之配合能否擘畫；至於『內容』則屬枝節。完整的策略應為：以行銷（組合）理念整體通盤規劃，從『競局構面』去發掘。

#### ／建立資料檔案層面／

##### 1. 資料蒐集

包括：舊街區列入保存名冊、全面清查保留地/公地/農地使用現況、強化地層下陷基本資料、設立水文資料收集研究中心等。

##### 2. 從事研究

包括：提供資料並鼓勵學者從事研究。

##### 3. 預警制度

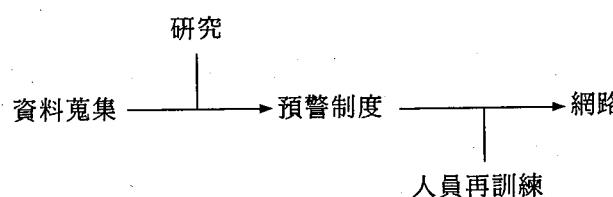
包括：建立預警制度、建立土地地理資訊系統。

##### 4. 再訓練

包括：現職人員資訊在職訓練。

##### 5. 網路

包括：資訊架上網際網路。



圖五 建立資料檔案層面因果圖

建立資料檔案層面的切入面為：基本資料的蒐集/整理/分析、資料數化與實用化。

資訊網路化、人員再訓練等四項。關鍵點在於：現有資料的不完全與不完整，至於人員資訊網路化則較不成問題。完整的策略應為：建構資料庫並予實用/網路化，從『資源層面』去發掘。

#### ／社區總體營造層面／

##### 1. 地區認同

包括：強化住民主導性觀念以保存特色。

##### 2. 事務認養

包括：政府補助社區協會維護公園、推動社區協會成立以維護設施等。

##### 3. 公私合夥

包括：結合民間力量形成監督網路。

地區認同 → 事務認養 → 公私合夥

圖六 社區總體營造層面因果圖

社區總體營造層面的切入面為：強化地區認同度、公共事務認養、監督網絡建制等三項。地區認同為後二者營造的根基，亦為策略能否順利運行之主因。完整的策略應為：建構住民主導性的監督機制，從『互賴構面』去發掘。

#### ／地區行銷層面／

##### 1. 瞭解度

包括：瞭解居民生活模式及活動型態。

##### 2. 理念推廣

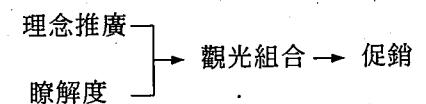
包括：利用電子媒體倡導計畫使用理念、加強居民對開發計畫之認同、加強原住民正確經營理念等。

##### 3. 觀光組合

包括：結合觀光計畫改善設施、配合地方特性引進產業或觀光事業、建立觀光服務中心及設置標誌、開放軍機場或舉辦武器展示活動等。

##### 4. 促銷

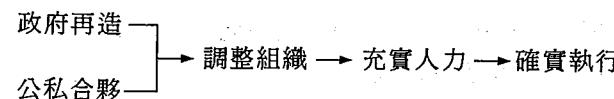
包括：提高地區意象。



圖七 地區行銷層面因果圖

地區行銷層面的切入面為：競爭瞭解度、理念推廣、觀光定位、行銷組合等四項。整個切入點與行銷學的主流『社會行銷』相契合，惟對行銷組合涉及較少。

- 完整的策略應為：結合並落實社會行銷與觀光行銷，從『價值構面』去發掘。
- ／行政組織層面／
1. 公私合夥  
包括：妥善運用且特定業務由民間辦理。
  2. 政府再造  
包括：提高行政效率、進行政府再造運動等。
  3. 充實人力  
包括：充實基層人力。
  4. 調整組織  
包括：形成土地（都市&非都市）專責單位、調整現有業務作適當歸類、成立計畫整合/公地利用專案小組、成立資訊課、設立緊急防災小組、成立集水區管理專責機構等。
  5. 確實執行  
包括：加強審核及違章稽查取締、推動火葬據骨獎勵方案等。



圖八 行政組織層面因果圖

行政組織層面的切入面為：第三部門、組織調整、確實執行等三項。第三部門為政府再造及公私合夥共同構成社會運作的機制，依此調整組織與充實人力，且確實執行。完整的策略應為：引進第三部門理念，調整組織結構，從『效率構面』去發掘。

／法令制度層面／

1. 政策/制度  
包括：調整土地政策與制度、建立土地儲備制度、建立土地開發許可協議制度、建立獎勵容積回饋制度等。
2. 法令／辦法／標準  
包括：加速城鄉計畫法修訂、修訂國有財產法及財產審議委員會設置要點、修訂建築技術規則、擬定共同管道法、修訂原住民保留地開發管理辦法、建立EIA審查標準、建立使用績效標準、推行海岸法、訂定觀光投資獎勵辦法、修正徵收補償法令等。
3. 執行  
包括：落實獎勵私人設置開放空間辦法。

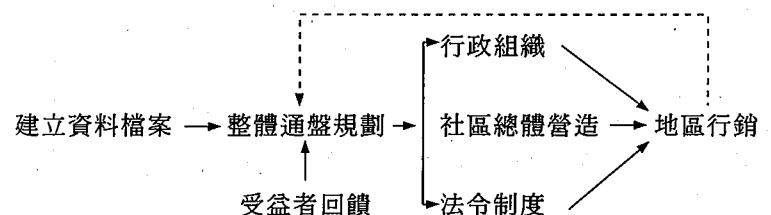
政策／制度 → 法令／辦法／標準 → 執行

圖九 法令制度層面因果圖

法令制度層面的切入面為：政策/制度、法令/辦法/標準、執行等三項。弔詭的是：政策／制度、法令等並非縣市政府的權責，再者所提策略各式各樣、層次參差不齊，是否真實際效用頗需質疑，或只是吶喊出縣市政府的心聲而已。完整的策略應為：建議調整／修訂土地政策、制度與法令，從『風險構面』之改變組織特性去發掘。

／綜合層面／

各個策略層面間的互動因果關聯為：資料檔案的建構是整體合理規劃之根基；受益者回饋機制為計畫的穩定財源，為規劃能否順利實施之磐石；規劃之執行則需仰賴行政組織、社區總體營造、法令制度等之再造，以為規劃之羽翼；再以行銷的理念注入，以為策略永續之滋潤。



圖十 綜合層面因果圖

整體言之，縣市政府所研擬的土地使用策略可歸納為以下七項：

1. 地方協調土地變更／開發、嫌棄性土地分區等行為適度回饋。
2. 以行銷（組合）理念整體通盤規劃。
3. 建構資料庫並予實用／網路化。
4. 建構住民主導性的監督機制。
5. 結合並落實社會行銷與觀光行銷。
6. 引進第三部門理念，調整組織結構。
7. 建議調整／修訂土地政策、制度與法令。

四、時間向度

策略需考量內、外部環境發生的改變與事件。由縣市綜合發展計畫研擬的時間向度來看（表2），顯示出：

1. 整體通盤規劃層面為持續性的策略，尤其是『加快辦理（成長區）通盤檢討、擬定並執行分期分區發展、配合上位／相關計畫協調發展』等三項，更是注目的焦點，歷時而不墜。

2. 受益者回饋策略始自 82 年，其切入的構面沒有甚大改變，僅在 87 年加入用地徵收補償合理提高一項，反向思考回饋的對口單位。
3. 建立資料檔案層面的全面清查保留地／公地／農地使用現況、建立土地地理資訊系統等二項亦為持續性的策略。
4. 社區總體營造層面之策略由消極性的結合民間力量形成監督網絡轉而強調積極性的強化住民主導性觀念以保存特色。
5. 地區行銷層面之策略由浮面的結合觀光計畫改善設施，轉而加強居民對開發計畫之認同，進而深度的利用電子媒體倡導計畫使用理念。
6. 行政組織層面的加強審核及違章稽查取締為持續性的策略，近來則加入妥善運用且特定業務由民間辦理一項。
7. 法令制度層面之策略由修身性的落實獎勵私人設置開放空間辦法，轉而齊家性的加速城鄉計畫法修訂，進而平天下的調整土地政策與制度。
8. 規劃自主層面之策略則於 81 年及 85 年分別提出。

## 肆、縣市土地使用策略省思

策略是縣市實施計畫的指導規範，為分配縣市有限資源投入追求重點所在，及採取必要行動之過程。由上部份解析並與理論建構部份作比較可知，現今縣市所研擬的土地使用策略頗值得省思之處：

### 1. 缺乏著力點

研擬的策略如散彈般的散開出來，欠缺集中注意力於所選擇的主題上，所訴求的主題也就模糊化。

### 2. 權責不清

研擬的策略分不清那些是縣市政府層級能夠掌控，那些是應授權／協調鄉鎮市公所協助辦理，又有那些是須轉請中央政府集體辦理，並未釐清楚，夾雜一處，無法事權責均攤。

### 3. 因果不清

研擬的策略存在著先後、因果關係，但卻零散的分佈在各個切入層面中，甚或集聚一堂，能否徹底落實或不會產生衝突點，實需再加思忖。

### 4. 自相矛盾

研擬的策略層次間（內）存在矛盾，如：確實落實回饋制度／協議土地變更需捐贈土地或費用／擬定農地轉用管理及回饋辦法。

### 5. 開創不足

研擬的策略欠缺與衆不同，未能確實思索本縣市與其它縣市之不同；且似乎劃地自限，未能展現出縣市未來發展之大格局。

### 6. 未能取捨

研擬的策略有如大雜燴，什麼都往裡面堆，別人有的我一定要有，未能體會策略的本質就是選擇什麼是不要做的，如同佛家常云『能捨能得』。

### 7. 分崩離析

策略強調結構性，如同行銷學之『行銷組合』般。但現今研擬的策略欠缺關聯與整合性，如同單打獨鬥，能否達到預期目標則不是重點所在。

### 8. 資源盲家

策略為資源的分配，須考量可獲取的內、外資源。但現今研擬的策略未慮及資源二字，而採海闊天空式的研擬策略，其行動導向是否變成亂動導向也就頗為堪虞。

策略的切入如上所述有 9 個構面，但現今縣市研擬的土地使用策略頗難窺其奧，也許是已達『無招勝有招』之境吧！

## 伍、結語

策略學為企業管理之顯學，在企業的經營活動中扮演著非常重要的角色，已可視為一個獨立完整的學門。縣市亦如同企業，擁有的資源是有限的，成功的經營代表它們能夠妥善運用這些資源－採行適當的策略作為。由以上對縣市土地使用策略之解析與省思，再反觀空間規劃教育之養成過程中，『策略』所占的角色與地位，也就不難理解出問題之癥結所在，其應努力之方向也就呼之欲出了。

## 參考資料

- ◎ 盜縣市政府：各縣市綜合發展計畫
- ◎ 吳怡靜譯：策略是什麼？148-158 頁，天下雜誌(1997/1)
- ◎ 吳恩華：策略九說，麥田，85 年
- ◎ 羅雪影譯：策略、革命、想像力，178-186 頁，天下雜誌(1996/9)
- ◎ 鄭益金：策略管理－理論和實務，高雄復文 84 年
- ◎ 徐秀雲：土地使用策略規劃之研究－以台北都會區為例，興大研碩論，80 年
- ◎ 何翰華：都市行銷理論與實務，建都文化，86 年
- ◎ 陳治忠：策略規劃指南，遠流，83 年
- ◎ Charles W. L. Hill/Gareth R. Jones: Strategic Management- A integrated Approach, Houghton Mifflin, 1992.
- ◎ Steven P. Schnaars: Marketing Strategy- A Customer-driven Approach, N. Y., 1990.

# Study of the Land use Strategies in Taiwan

Han-Hwa Juang\*

**Keywords :** *strategies, strategic planning, land use strategies*

## Abstract

The paper obtained material from the land use strategies of the county development Plan. It analyzed the strategies from the spatial-, content-, causes-, and time-dimension in order for the useful land use plan to develop.

---

\*Associate professor, Department of Geography, National Chang-Hua University of Education.