

目次

第一章、緒論.....	1
第一節、研究背景與動機.....	1
第二節、研究目的與問題.....	4
第三節、研究範圍與限制.....	6
第四節、小結.....	7
第二章、文獻回顧.....	8
第一節、相關學術文獻的研究論述.....	11
第二節、以政府活化決策過程探討.....	21
第三節、國軍土地活化的研究論述.....	25
第三章、研究設計.....	28
第一節、研究架構.....	28
第二節、研究方法.....	29
第三節、章節安排.....	34
參考資料.....	36

圖目次

圖 3-1-1 研究流程圖	28
---------------------	----

表目次

表 2-1 台南市政府與高雄市政府官網整理.....	9
表 2-2 經濟部工業局設定閒置工業區十大優先處理清單	10
表 2-1-1 國軍土地活化的文獻蒐整	16
表 2-2-1 推動活化閒置公共設施辦理情形	21
表 2-2-2 編定已開發工業區南區閒置產業用地情形統計	23
表 3-2-1 訪談對象	31
表 3-2-2 訪談大綱預期重點	32

第一章、緒論

第一節、研究背景與動機

自 1987 年由當時壽險王國標下高於底價數倍位於華航旁的空地時，開啟了「有土斯有財」的崇高夢想。在 1970 年代末期到 1980 年期間，正值台灣經濟起飛，為加速各項基礎建設，以支援熱絡的經濟，開始規劃了十大建設(交通運輸建設六項，重工業建設三項，能源項目建設一項)。其中南北第一高速公路總長約 3 百餘公里，自 1971 年 8 月開工，至 1978 年 10 月 31 日中沙大橋啟用，施工將近 7 年的高速公路全線正式通車。剛剛完成的十大建設，開創台灣經濟一片榮景，尤其在 1990 年台灣金融股市的萬點榮景，更創造了「台灣錢淹腳目」及亞洲四小龍的美名與驕傲。雖然國內曾經面臨股市泡沫、能源危機及兩次波灣戰爭的國際因素，然在政治和諧、經濟繁榮、軍武壯盛、社會心理穩定的優良體質，都安然度過這些危機。台灣的民主化過程中的政黨輪替可以說是政治的奇蹟。國內權威學者指出；自 1980 年代中期以來，台灣的威權體制已經歷激烈而澈底的轉變，並展現全面民主化的發展。隨著民進黨的成立、解嚴和人團法的公布、終止戡亂合中央民代全面改選與修憲的進行，甚至總統大選和政黨的輪替等，台灣的威權體制崩解、政黨政治確立、社會團體多元化、輿論媒體蓬勃擴張，而理性選民也逐漸抬頭；台灣的政治生態遽然丕變，而且已能確保基本人權，並體現公民權。相對於政治的民主化，1980 年代中期前的台灣，曾以高成長率而達成快速的經濟發展，並因而得到「經濟奇蹟(economic miracle)」的讚譽(Gold,1986)。然而，隨著 1990 年代被稱為「政治革命(political ervation)」(Hu,1997:204-43)的政治民主化之後，台灣的經濟發展似乎也逐漸出現疲態，尤其在最能代表政治民主化順利發展的 2000 年政黨輪替之後，高失業率、高財政赤字、低成長率及巨額政治負債等，竟然都成了朝野論政議題中最重要焦點，因而有以「拚經濟」為核心的各種政策攻防；「經濟奇蹟」所曾給予台灣的自信，似乎也早已煙消雲散。

(蕭全政. 2004)針對台灣經濟成長遲緩造成薪資停滯的形勢，國內學者研究指出：台灣薪資的成長速度在 1989 年後開始遞減，2000 年以後更是呈現停滯；反觀經濟發展在全球金融風暴之前，一直維持穩定的成長速度，雖然在 2009 年的金融危機出現負成長，隔年即快速恢復經濟成長的力道。將上述台灣薪資與經濟成長相比之下，可以顯示出工資停滯的背後，隱含著勞動與資本所得在經濟成長中的分配問題 (李宜靜 2015)。有學者也說明台灣實質薪資水準從 1990 年代末期以來，近乎停滯狀態。從經濟發展以及全球化，特別是晚近的大國開放之國際經濟情勢發展的角度來看，薪資停滯現象，幾乎是所有已開發國家的長期現象，台灣也不例外(黃登興, 劉碧珍, & 楊子菡. 2014)。

在當年的政治環境，政府並無有效管制土地與金融的依存關係，股市維持基本規律的運作，偶有國際重大因素時，政府略作支援腳色沒甚麼大礙。可是當 1996 年台灣第一次公民直選總統迄今 20 年，隨著各項經濟政策與公共建設等發展，台灣土地與房價的市價已非吳下阿蒙，但是弔詭的是薪資卻緩慢漸進的。觀察國內近年的土地開發，還是沒有放緩的跡象，不動產的獲利讓台灣房價是全國性的上漲，顯見以土地重劃、科(生)技園區、工業區、生活特區等等方式進行掠地作為。近十年來，「土地活化」這個新興詞藻，也帶動政府各部門積極地檢視自己擁有的土地、空間，如何的積極活化，讓它提供高價產值，除可籌措財源也刺激經濟發展，當然這也包括國軍的土地在內。針對國軍土地國內研究者亦指出；國軍隨政府遷台 60 餘年後，隨民主進程演變，武器性能科技進步、組織簡併、兵役制度調整種種的內部因素；配合國家經濟發展政策、地方政府建設、及民眾對公共設施日益需求增加，社會氛圍整個矛頭紛紛劍指國軍土地的外部因素下，迫使國軍在土地釋出與戰備考量，經濟發展、地方繁榮衝突時，要如何獲致雙贏的基礎呢(陳俊元 2010)？

因此；為維護國防安全、配合地方發展及民生需求，也依據國軍組織編裝調整的人員精簡，國軍檢討釋出大量的土地，空間。只是國軍釋出這些低效度、閒

置的精華土地運用，是否均改成高價值的住宅或是其他人文用途？因此本研究旨在探討國軍土地活化的運用發展，如何依國內民主政治政策、經濟發展需求、建軍戰備作為等等面向，透過文獻蒐集與務實經驗，以提供未來國軍土地活化運用的建議方向。

第二節、研究目的與問題

國有土地屬國家重要資產，而國有土地活化的處理方式，將影響人民的權益與國家的發展，隨著經濟環境變遷及社會觀念轉變，如何活化閒置國有地，提升土地效益，挹注民間發展動力，以永續經營國家資產，增裕國家財力資源，已是政府施政的重點方向之一(謝明瑞.周信佑 2013)。針對前述概念，國內研究者也指出 2006 年行政院提出【大溫暖大投資】的政策後，其所屬的台糖公司也配合釋出土地措施。2009 年根據台糖統計，全台可釋出農地高達約 3,200 餘公頃，其中擬由農牧用地變更為工業用地約 7 百餘公頃。台糖近十年來農地釋出加快，許多農場在規畫不當下，成為商業、工業用地。在此同時台糖為配合國家政策，已經大量流失優良農地(林玲珠 2013)。由此事證可以知道，如果政府對土地缺乏規劃與長遠策略，恐將導致資源分配不均的後果。研究者也指出：近年來，政府為了增加財源的籌措及帶動經濟的發展，積極地運用國有土地進行開發利用。政策上，97 年以前國有土地之處理以標售為主，結果卻引發各界批評認為是助漲房地產飆漲的幫兇。隨後，政府立即宣布停止標售大面積及大台北都會區國有土地，將政策轉向篩選低度利用之國有土地進行活化工作，業務從租、售轉型到開發利用，以結合目的事業主管機關合作開發或委託改良利用國有土地、設定地上權、參與都市更新、釋出土地權利等與民間合作開發的方式，希望能謀求國有土地利用效率及公義之平衡(洪慧珊.2012)。因此，在國有土地不出售情況下，如何找出國軍土地(營產)最適切開發利用方式，以增進經濟發展，民生富裕的願景，是本研究之重要目的。

國防部於 2014 年 12 月進駐大直博愛營區，這是國防部為配合國家經濟建設、有效改進國防事務效率及善用人力資源所規劃。此次搬遷可將國防部位於北市及新北市周邊營區有效移駐大直營區，挪出 15 處空間提供政府活化運用(中央社.2014)。另外政府在土地活化清理過程中，國軍老舊眷村改建也是活化的重

要一環。因此也有學者研究針對眷改提出論述；改建中的眷村土地標售，引來社會觀感不佳，同時影響不動產市場的價格浮動，也使得整個眷改工程延宕，增加國庫負擔（羅介姝. 2014）。

國軍除了擔負國家的安定力量外，對於政府經濟政策方針也高度配合，其中以釋出的土地營產，積極活化再運用的作法，與政府其他部門做法，是值得加以探究！基此，本文可歸納研究的問題：

一、從蒐集相關文獻中，探討國軍進行土地活化的原因？以及影響土地活化政策的因素？

二、針對國軍土地活化有哪些模式？如何進行？有何困境？

第三節、研究範圍與限制

一、研究範圍：

本研究為分析國軍營區、土地、設施及廢棄空間，配合政府土地活化執行的成效，文獻回顧中主要找到國軍現有土地活化類型及內涵予以探究，唯國軍部分土地涉及機密保密問題，將無法深究詳細文件資料。因此，本研究範圍只界定在公開資訊，與現有已釋出或政策上即將釋出國軍土地為範疇。

二、研究限制：

因國軍土地釋出前均有戰備運用考量之設置，某種程度涉及軍事機密及國內外相關研究案例缺乏因素，且國軍資料收集確定受到法規保護，僅能於台灣國內現有可取得相關公開資訊，為研究對象。因此，一定造成本研究無法概全之限制。另蒐整相關國內學術研究，尚無具體探討國軍土地活化類型的研究文獻，顯示本研究的資訊提供確有困難度。

第四節、小結

國內選舉的競爭文化，候選人為求勝選往往提出許多華麗的願景支票，當選後積極投入資金預算，創造了浪費公帑的閒置空間，迫使社會投入了高成本低效益的現象。另外地方政府在開拓財源上，以土地重劃或相關以經濟發展為主軸的科技、農業園區計畫等，來徵收廣大的良田，藉由地目變更，迫使土地價格翻漲，因而帶動相關房地產的價格飆漲。國軍近幾年釋出大量的土地、空間以及眷村改建，雖可有效獲得營改基金的財源挹注，改善官兵生活的照顧，惟部份精華土地規劃不當，變賣出售，造成國家嚴重損失。基此，近年來政府對於國有土地利用及活化，採多元化的導向，且以不出售為原則，並成立中央層級的土地清理活化小組，進行所屬國有土地的清理與活化作業。以積極的活化政策推動，規劃督導各部門所屬的閒置空間、土地，以文創、園區等方式，租用或委外招商，增加周邊地區經濟活絡，帶動民間商機。

第二章、文獻回顧

國內學者在研究經濟轉型中的「社會不公平」指出：2014年3月18日中華民國立法院首次被學生佔領，開啟為期24天的太陽花學運。檯面上看，此次學運是大學生對於立法院以不透明方式通過「兩岸服務貿易協議」審議感到不滿，但深層分析，此事件其實反映臺灣年輕世代對於現今經濟社會不公平現象積怨已久。此一事件不僅引起國內各界廣泛回響，亦被國際媒體所關注(朱敬一/康廷嶽.2015)。另台灣媒體引用法國世界報以「服貿協議引發臺灣學生怒火，脫節精英與青年有落差」為標題，形容此次行動是「抗議民眾從心坎底發出的吶喊」(自由時報.2014)。該篇論述也特別將臺灣近期關注之不公平議題區分為「薪資凍漲」、「所得分配」、「居住正義」、「子女教育」、「階級流動」等五個面向，來反映出民主政治後的台灣的政經發展。

我國近20年來對於土地開發政策，從中央到地方是不餘遺力的進行著，研究學人指出台灣的土地利用管制，與開發具體措施，不可謂少，然而，看似條理分明，卻已無法有效引導公私部門以適切方式，從事土地開發利用，反而帶來環境破壞，有檢討改進之必要(張孟秋.2010)。近幾年台灣利率長期維持低檔，房屋借貸成本低廉，加上國內缺乏多元的理財投資管道，在多重因素縱橫交錯下，造成大多數民眾傾向將資金投入具有抗通膨的不動產上面。而長久以來「有土斯有財」之觀念深植國人心中，民眾習於買房或存房當投資，最終造成國內房市價格處於居高不下的狀態(戴福昇.2015)。所以有土地學者體檢臺灣的土地政策談到：在台灣想累積財富，最快速而且報酬最豐厚的途徑就是土地(馬凱.1994)。

因此：政府近十年來，經由各項資訊蒐整後，為能達國家整體經濟發展，帶動民間資金活絡，開始積極針對國有土地進行活化。國軍除了國防部大直營區搬遷所騰出15處空間提供政府活化運用外，近期在南部地區也有兩個大型國軍營

地，由市區遷移至他處，釋出土地提供地方政府活化。一處是台南市永康區的陸軍砲校，另一處是高雄市鳳山區的聯勤 205 兵工廠。如表 2-1

表 2-1 台南市政府與高雄市政府官網整理

營區	陸軍砲校	205 兵工廠
開發緣起	臺南永康區因交通地利方便，工商發展蓬勃，人口成長快速，惟公共設施服務水準亦因發展快速顯得不足，既有街廓狹小道路彎延，地區發展受縱貫鐵路阻隔，居住環境品質並未隨著人口成長而有所提昇。(官網說帖)	聯勤 205 兵工廠位於鳳山區五甲地區並與前鎮區為界，由於該營區已搬遷騰空，加上五甲地區高密度發展，公共空間缺乏，為五甲地區與鄰近地區之發展，並提供地區居民必要之運動休閒、住宅等需求。(官網說帖)
總面積	83.491 公頃。	11.2699 公頃
公設	41.541 公頃	5.9483 公頃
其餘	41.950 公頃 (可建築面積)	5.3216 公頃 (可建築面積)

根據國內媒體報導：2015 年工業局清查所轄開發工業區 173 處，選出「10 大優先處理閒置土地」，總計有 136.1 公頃。其中最大的是屏南工業區內的 28.9 公頃空地。持有最久的是在新竹關西的大旱工業用地，持有 22 年。媒體亦引述報導：工業用地投資熱潮在 2012 年到 2014 年是高峰，買方都是買進土地後、切割再出售，3 年時間同一塊土地經手數個投資人，報酬率總共是 200%~300% 的都有(2016.中時電子報)。如表 2-2

表 2-2 經濟部工業局設定閒置工業區十大優先處理清單

編號	縣市	工業區別	面積(m ²)	閒置期間
1	屏東	屏南工業區	28.9 公頃	95.6.6-迄今
2	雲林	雲林科技工業區	20.0 公頃	96.2.9-迄今
3	宜蘭	利澤工業區	15.5 公頃	86.2.3-迄今
4	花蓮	美崙工業區	15.3 公頃	92.10-迄今
5	苗栗	苗栗口過港工業用地	14.1 公頃	92.5.22-迄今
6	新竹	大旱工業用地	10.3 公頃	83.4.26-迄今
7	台南	南科專區	8.5 公頃	95.7-迄今
8	桃園	桃園科技工業區	8.0 公頃	96.8.31-迄今
9	桃園	桃園科技工業區	6.0 公頃	96.8.31-迄今
10	彰化	彰濱工業區	5.2 公頃	99.8.30-迄今

本研究主要在探討國軍閒置或低度使用土地的形成、評估與釋出，然研究國軍土地活化政經探討的論述並不多，國內媒體新聞報導與政府資訊，大致傾向完成軍方營地釋出的訊息，可以提供各級地方政府豐厚的財源效益的多少。論述觀點相對在於土地再利用，就國軍土地釋出的決策與活化方式較無研究。經透過政府機關作業法規、相關碩博士論文、報章期刊、網路相關資訊等，將研讀各方論述歸納「相關學術文獻的研究論述」、「以政府活化決策過程探討」、「國軍土地活化的研究論述」等三個面向。

第一節、相關學術文獻的研究論述

「有土斯有財」是我國自古以來的守財觀念，國內學者認為傳統社會莫不認為有土斯有財，先成家再立業，而成家的第一步，就是要擁有屬於自己的房屋，因此，房屋之買賣交易，已是一生中不可或缺重要目的（何佩珊 2013）。土地是一個國家發展中最重要的一環，如同海洋資源一樣需要永續經營的。以台灣可耕作的農業土地面積占大宗情況下，政府研究官員指稱：農地是農業生產的基礎，為不可再生的資源，具有區位性及不可移動性。農地的功能，已由單純的糧食生產經濟性功能，擴充到提昇生活品質與維護生態環境的非經濟公益多功能性，並全方位考量產業、環境及農村需求。農業政策隨著社經環境演變，農地政策亦配合進行階段性改革及調整，由第一階段農地改革解決農地地權分配問題，提升農地生產力；第二階段農地改革實施擴大農場經營規模，增進農地經營效率；民國 89 年配合國內社會及政經環境變化下，大幅修正農業發展條例，放寬農地自由買賣及興建農舍等措施，造成農地破碎化、建地化及污染等諸多問題；目前應是實施的第三階段農地改革適當時機，期望制定更符合農業發展所需的農地政策，以促進轉型升級提升農業競爭力，維護生態環境永續發展（廖安定.2008）。

此番真實道盡台灣目前土地運用的亂象，不當的開發使得台灣山坡、海際、河川處處殘破不堪，溪流平時乾涸，雨季卻是暴漲，農地污染也隨處可見。試問我們的政府在國土規劃為了後代子孫到底做了甚麼？針對閒置國有土地活化，筆者概約以研究學者論述區分以下：

壹、以公有閒置空間的成因為研究論述者

國內研究學者提出：閒置空間，是城鄉建設過程裡被遺忘的空間，它可以是無用荒廢的公務宿舍、軍事設施、政府辦公廳、宗教及教育設施，也是都市新空間發展的異化空間（陳朝興 2001）。閒置的空間，基本上是沒有使用、功能性不足、

或是等待開發前的時間，造成這種現象的因素不只前面所述的原因，有些是原使用單位消失或是所有者放棄的經營成因，可是有些空間卻是管理不善、規劃不當所造成的空間，「蚊子館」是最大的閒置空間的代名詞。有學者認為，「空間」的定義廣泛，它包含所有類型的建築物，以及開放空間，只要是目前都沒有真正使用，都是可以再利用的主體空間(陳茂偉 2008)。李鴻源痛心地認為台灣的蚊子館只會增加而不會減少，錯誤的「蚊子政策」是最大元凶。因為這同時顯示國家政策藍圖規劃，國內各部會間的溝通，以及各地方首長施政藍圖的整合，只有破除「硬體建設才是政績」的思維，才可能有一線曙光(高毓露.2015)。相關文獻認為，蚊子場館的成因有很多，由中央到基層，對於政策議題之設定、政策規劃、執行、評估，每一個環節可能環環相扣(黃錦堂、謝麗秋，2009)。在台灣蚊子館林立，其閒置因素錯綜複雜，互相牽動，學者針對台灣閒置公共設施抽樣調查，歸納出政治人物以政治選舉為最。亂開競選支票、綁樁文化、好大喜功、地處偏僻交通不便、無後續維修經費及人事成本等等，這種因為政治選舉擴大內需，或試圖拉近城鄉差距興建的蚊子館遍布全國(姚瑞中.2010)。閒置空間在國外的討論已行之有年，從都市計劃開始，舊建物的重新利用是閒置空間的主軸。但對台灣而言，閒置空間不僅是舊物再利用，有著許多複雜因素參雜其中，特別是政策規劃的問題最為嚴重(楊文雅.2011)。閒置空間在新聞媒體的報導下，引起政府單位與社會大眾的重視與關注，自 2001 年發展至今將近十年；行政院公共工程委員會亦成立專案小組，作為活化各類閒置場館、設施的交流平台。期待透過活化、再利用等工作的推動，賦予散落於全台各地的閒置空間新的生機(林恆如.2011)。臺灣建築與城鄉研究所學者呂權豪表示，若要解決蚊子館的問題，就必須翻轉現行「由上往下」的清查方向，改由公民自主性、「由下往上」地提報。翻轉代議民主，改為審議、參與式的決策方式，才能夠妥善匯集民意，深化公民參與(張凱翔.2015)。

這些淪為閒置的「蚊子館」或無法營運的投資案，有相當高的比例其實是在

一開始就已註定失敗的命運，根本的原因就是其最重要的「經濟效益評估」環節並沒有被真正落實，甚至於有些評估報告只是徒具形式而已，這種情形並不只限於地方政府的提案；在審議方面，也通常是在作業時程緊迫、專業能力不足，甚至是政策主導等因素下，不能真正發揮經費審議機制應有的判斷與檢篩功能(詹穎雯 2012)。

該如何做好國土規劃？誠如李鴻源借鏡人口和土地與台灣相似的荷蘭。他指出，以大台北地區為例就有近 800 萬人，加上台灣沒有討論土地容受力，其帶來的問題就是交通阻塞、缺水、淹水、高房價等；反觀荷蘭，1,700 萬人在 4 萬平方公里的土地上，卻沒有一個城市人口超過 80 萬人，且在原鄉就能有好的學校、工作。因此，台灣現在要做的是重新思考國家戰略計畫與國土規劃，以求明智地使用土地(高毓露 2015)。因此閒置空間的產生最大的惡源：(一)、是選舉政治騙票。(二)、是政府政策規劃極為不當。

貳、以閒置公共空間再利用為研究論述者

目前國內學者傅朝卿對於「再利用」、「再生」、「活化」等閒置空間有較明確的界定：「『活化』是一種行動，化建築物之被動為主動；『再生』是一種目的，是建築物起死回生之期望；『再利用』則是設計策略之執行，使建築物脫胎換骨。換句話說，空間可以若是想要『再生』，必須經由某種『活化』之行動，以『再利用』來達成。」，雖然形容程度及意義上略有不同，其直接對再利用最能表達資源回收觀念(傅朝卿，2001)。

國內教育學者指出，「少子化」的趨勢，已讓教育上面臨許多衍生的挑戰，除招生困難外，另外一個就是「校園空間閒置」。為因應此問題，教育部自 2006 年以來曾推動各項空間活化再利用與發展特色學校計畫，期能協助學校充分有效利用校園閒置空間(蘇育濱,2014)。並於 2007 年提出「活化校園空間總體計畫」，提出 3 年（2007~2010 年）的活化校園空間總體規劃方案，投入經費補助國內學

校，因少子化的衝擊，學校新生人數遞減造成空間剩餘，而為了能夠賦予舊建築新生命，期望能從校園永續、健康活力、數位科技以及提供特色遊學活動的不同面向(張詩欣 2008)。讓學校閒置空間活起來，除了因應新的教育需求及生活機能上的需要而規畫外，這樣的理念正是實現多元教育的新契機，藉由這一波校園建築閒置空間的再利用，營造親師生對學校環境深厚的歸屬與認同感(李金城 2006)。總體而言；校園閒置空間的活化再利用，主要以環境、生態、樂齡、社區等等目標去營造教育學習的目的，參與對象以中高齡及幼兒為多，是比較沒有炒作的煙硝味。

工業閒置土地也往往帶來城市發展的衝擊，然而這也是提供城市轉型的契機。工業遺址即是台灣工業發展近代化歷程的縮影，記載著台灣都市發展及產業變革等歷史遺跡之見證，其空間本身往往具有特殊文化風格與歷史淵源，並反映出當時建築語彙、營建技術、營造材料以及週邊環境所構成的都市紋理(鄭耀翔, 2008)。因此文建會在 2001 年「試辦閒置空間再利用實施要點」中第二條定義：「閒置空間係依法指定為古蹟、登錄為歷史建築或未經指定之舊有閒置之建築或空間，在結構安全無虞，仍具有可再利用以推廣文化藝術價值者」。對於閒置空間再利用主要目的是推廣文藝用途，有助增加國內藝文中心的設置，使國人能近距離接觸文化藝術，也可提供場地給藝術家或創作家更多的創作空間和表演舞台(張詩欣 2008)。政府於 2002 年提出「挑戰二〇〇八：國家發展重點計畫」，其中的文化創意產業發展計畫中，包括推動五大創意文化園區(分別位於臺北、臺中、嘉義、臺南、花蓮)，成為文化創意產業的創意平台(張秀慧, 2004)。

2010 年文建會也以黃金博物館是臺灣第一座以礦業遺址與文化為主題，並以生態博物館的概念作為經營理念的工業遺址博物館，辦過研討會議(梁俊仁 2010)。政府近年來意識到文創產業發展的重要，推動「創意臺灣-文化創意產業發展方案」，由文化部主政，經濟部亦就主管之產業別參與規劃執行(潘宜萍, 王思琦, & 李長斌, 2014)。無論是核心文化產業或周邊文化產業的發展，都意味著，

民眾普遍在物質生活水準提升後，進一步想在精神層面獲得滿足。從精神性的供需角度來看，廣義的文化產業至少具備兩種特徵，第一，以精神為訴求，第二，必須能營利，也就是能賺錢(劉新圓.2009)。

放眼國內由歷史遺跡活化轉型的；如淡水紅毛城、鹿港辜家文物館、高雄紅毛港、黃金博物館、後續的華山藝文特區、台中 20 號倉庫及高雄駁二藝術特區的空間轉型等等。以教育，文化這類的活化轉型，以既有的空間而非涉及土地運用，基本上沒有炒作空間，因此相對單純。例如其中的臺中酒廠舊址，全區面積完整保留，作為臺灣文化創意產業推展基地，定位發展成臺灣建築、設計與藝術展演中心。附近的居民不諱言，當政府許多公共工程最後都變成「蚊子館」，臺中文創園區可以重新「復活」，真的非常不可思議(潘宜萍, 王思琦, & 李長斌.2014)。

參、以國軍營產活化的運用為研究論述者

國軍來台接收日據時期所遺留的相關軍事設施及據點，持續加以整建維修，逐步恢復使用。另為因應兩岸軍事衝突的作戰考量，國軍在全台各地，投入大量的人力、物力、財力，經營戰訓需要的訓場。不管是機場、港口、營區、機關、學校、工事據點，以及隨作戰部隊官兵眷屬所衍生的眷村，都是土地使用面積不算小的(戰術據點面積雖不大，但是有禁限建範圍的)。在 50 年代人口不是稠密，兩岸軍事緊張的氣氛下，國軍正規部隊號稱人數 60 萬大軍 (周國屏.2010)，實不為奇。然隨著大陸經濟改革開放，兩岸三通，文化旅遊；我國政治民主進程演進如：解除戒嚴、開放黨禁、報禁、探親、總統直選，逐步在政治上放緩了敵對氣氛。又近年來國軍推動軍事事務革新上，因應國際局勢，國內少子化等因素，在國防組織的整併、軍種的裁編、兵役調整等政策都大幅的調整。尤其是員額的裁減，目前已經是 21 萬餘人，因而衍生許多空置營舍、土地。80 年代經濟成長，民意也逐漸受到重視，開始對軍方徵、租、借用的地目要求歸還，中央及地方政

府也針對經濟價值高的營區，能以搬遷、釋出、撥出的廉價方式下取得使用權。因此，在戰備需求與國家經建發展兩相對照下，政治力還是高過軍事專業，國軍土地營產在活化的政策下逐步移出。

國內研究學者針對軍方閒置土地也有相關論述，諸如；民國八十年代以後，當年被徵收、徵購土地的百姓，陳情要求軍方返還土地，且地方政府也殷切期盼以最廉價方式（無償撥用）取得土地，同時中央政府發展國家重大經濟建設，最快速、最廉價的方式就是請軍方營區搬遷，各界角力施壓不可言喻，但軍方建軍備戰任務不能因兩岸關係稍有緩和而有所停滯，軍方亦需永久的駐地，繼續維持營區正常使用。(張國瑞 2010)。蒐整以往對於國軍營產土地探討研究者，概略有國軍營地釋出之地價評估、國防用地被占與排除之研究、軍事營區作為防災避難空間、特定營區再利用進行評估、或針對都市地區、非都市地區及全國性之閒置營區再利用進行評估指標之建立等等。摘重相關文獻，並未就國軍土地活化的政經背景及活化類型作法進行評估研究，對現行活化釋出是否能充分發揮土地資源效益，略顯不足。蒐整文獻如表 2-1-1

表 2-1-1 國軍土地活化的文獻蒐整

時間	作者	題目	重點摘要
2004	劉思章	國防用地被占與排除之研究: 以陸軍官校為例	陸軍官校土地被占用之時間大多為 1950 至 1970 年間，即國產法尚未施行前，主要占用者 90% 為榮民，其次為與營區有地緣關係之一般民眾，其中 95% 以居住為目的，極少數以營利為目的。
2005	黃頌	國軍營區都市土地利用評估體系與共生發展模式建立之研究	尤其在民國七、八十年代間，因民意高漲下，在過去被軍方徵用和徵收土地的百姓，陳情要求軍方返還土地；並在地方建設殷切期盼下，期望軍方釋出土地，以配

			合地方建設。中央又在全球化競爭的壓力下，亦不斷要求軍方騰讓營區，配合國家經建政策。
2006	許主龍	軍事設施閒置空間再利用之研究—以大鵬灣原有營區軍事設施為例.	只是將釋出的土地透過都市計畫變更或地目變更方式將土地變更為高價值利用開發，而忽略了本身空間環境對當地歷史意義之情感建構，甚而對因軍事防禦及訓練需求，而花費無數金錢所建構之設施空間，毫無保留的予以整平，其對殘餘價值的利用與思考，甚少人提出看法與建議，
2006	唐世君	國軍營地管理機制之研究—以土地被占問題為例	經國軍初步調查發現，占用土地之時間大多為 1950 至 1970 年間，即國產法尚未施行前：主要占用者大部分為榮民，其次為與營區有地緣關係之一般民眾，其中大部分以居住為目的，極少數以營利為目的。
2007	簡素霞	國軍營地釋出地價評估之研究	積極檢討分階段釋出營地，是現階段國防部之國軍土地政策。如何有效推估營地價值，評估釋出模式，使國軍土地達到最有效之開發利用，為當前重要課題。
2008	陳茂璋	馬祖閒置營區再利用之研究	分析目前國軍閒置營區之再利用問題，並以馬祖閒置營區之概況及馬祖地區發展之需求為個案深入研究地區，以策略規劃方式研擬閒置營區再利用之各種可能性，期能開創新環境，共創繁榮，軍民和諧之未來。

2008	吳政勳 許素鳳	閒置軍事設施 BOT 案例分析 以 馬祖 [勝利山莊] 及 [懷道樓] 為例.	希望結合馬祖戰地風光與自然景觀，引進民間參與，活化軍用閒置設施，然目前仍面臨若干課題有待解決，包括交通不便、建築法規限制、軍方管制仍多、不夠開放、公共利益之保障、經營限制與土地所有權、使用管制問題。
2008	楊英世	軍用土地被占用與 處理之研究	軍用土地被占用之時間大多為 1950 至 1970 年間，即國產法尚未施行前，主要占用者 88% 為榮民，其次為營地與眷村周邊有地緣關係之一般民眾，其中 95% 以居住為目的，極少數以營利為目的。
2009	許盛春	國軍營區非都市土 地釋出評估模式建 立之研究	中央與地方政府為配合都市計畫發展及地方建設，經常希望軍方配合將閒置土地釋出，台灣地區地狹人稠，為配合地方建設及發揮土地效益，並兼顧國家安全，軍方列管營區土地確有全面檢討之必要。
2009	黃德琳	軍事營區整建結合 社區發展策略之研 究	在地方發展及國防戰備均須考量前提下，如何讓營區整建能結合社區發展需要，使軍事營區功能極大化，平時作為社區安定的力量及活動場所，當災難發生時成為社區居民避難場所與災害搶救基地。
2010	張國端	國軍閒置土地再利 用評估機制之研究	從共生角度思考，將留用之營區規劃成核心區、緩衝區及開放區等三種區塊，其中核心區為軍事重地為禁止管制區，緩衝區為半開放狀態為軍民共生型態；開放區為軍民共用；閒置無人看管營區，整地綠化

			後開放使用，戰、演、訓期間隨時收回，保留土地管理權。
2010	陳俊元	軍事營區釋出土地結合地方政府都市發展創造雙贏策略之探討-以D營區釋出供設置國小為例	國軍營區土地使用若與地方政府都市發展土地使用需求產生衝突時，土地使用模式是否可兼顧國防安全、地方都市發展及民生需求，是否可與地方政府可成為協力夥伴關係，是否與地方政府有雙贏模式
2010	邱意琳	軍事用地多功能運用可行性之研究-以防災基地為例	國軍部分正常駐（使）用中或閒置的軍事用地便可臨時提供做為各項救災任務使用，以達成救災任務需求，儘速消弭災害。
2011	薛能展	閒置營區再利用之用後評估探討-以金門[成功四營區]為例。	「閒置空間再利用」一般都被侷限於古蹟或歷史建築，而其再利用方式亦概以藝文展演空間為主，忽略原有建築所背負之歷史故事與意義，而軍事閒置空間更是一個容易被忽略的角落。
2014	林惠珍	閒置軍事營區再利用策略之研究-以金門縣烈嶼鄉為例	金門縣烈嶼鄉內經由國防部移交公部門接收後轉化再利用之閒置軍事據點、設施、工事及地景，進而探討再利用之成效，提出改善建議，進而帶動地方經濟發展，使烈嶼鄉永續發展。
2014	邱祺龍	臺北都會區閒置營區再利用之研究。	近年來國內政經快速發展，國軍部分營地使用、軍事區域管制及訓練場地設置，已對地方建設及都市發展產生影響，為回應地方發展需求，國軍列管營地實有檢討鬆綁之必要。

2014	林育鋒	國軍營地配合都市更新之研究	國軍因執行兵力精簡，軍營使用逐漸減少，避免國土資源閒置，按都市更新相關法令，針對部份不再使用營區，透過政府與私人團體的努力，擬定都市更新計畫，加強都市機能、改善目前的居家環境、促進經濟發展。
2015	張志遠	國有土地活化再利用政策之研究-以國軍營地為例	分析國軍列管大面積國有建築用地，依營區使用現況完成分類，檢討營區規劃運用，建立活化運用模式，以強化營區使用效能，達成永續經營目標。
2015	黃建達	軍事營區活化處理作業精進作為之研究-以台北學苑營區為例	如何能加速處理活化軍事營區土地，透過各項精進作法以公平正義為原則，國家發展和人民需求為最高考量，善加規劃，使其再發揮使用價值同時增加最大效益。
2015	黃啟桐	國軍空置營地管理維護之研究 -以北部地區為例	各類型空置營地管理方式，比較民間及其他公務部門管理之方式，並經由案例分析之結果，找出最佳方式，藉以減輕巡管人員負擔，降低公務預算支出，減少營地被占用、占葬及占耕等情事，並加速移交、處分等效益。

第二節、以政府活化決策過程探討

民國 91 年聯合報刊出「荒蕪的美景—公共建設浪費的殷鑑」，揭發我國中央及地方政府興建的各項公共建設閒置情形，並分析閒置設施的現況及可能導致的成因。這些公共建設所浪費的公帑，引起了政府高度關注，經由媒體報導的炒作，大眾以「蚊子館」為代名詞取代閒置公共設施，但是人民對於蚊子館或是閒置公共設施的定義，仍是模糊且混淆不清(蔡鴻祥.2012)。行政院於 94 年 8 月 17 日的第 2953 次院會決議中，由公共工程委員會納編相關部會，成立活化閒置公共設施的專責單位，檢討閒置公有設施，用委外方式，加以開發活化，降低閒置現象，節省公帑。而相關部會中也包括國防部在內！

國內主要經濟活動近年漸趨集中化形態，臺灣地區本就地狹人稠，更面臨土地方面的極大需求。為此，行政院於民國 98 年 11 月 27 日核定「國有土地清理活化督導小組」設置要點，並於 12 月 2 日成立「國有土地清理活化督導小組」，由 14 個部會副首長擔任委員，每季定期召開進度管制會議，以掌握執行情況。第一階段先建立國防部、內政部、交通部、教育部等部會之國有土地清冊，再依計畫分期分區活化國有土地，正式確立國有土地活化運用政策，督導清理檢討閒置、低度利用及不經濟使用的國有土地(中央社.2009)。

依據 105 年 11 月 03 日行政院第 3521 次會議中，參據公共工程委員會，就推動活化閒置公共設施辦理情形報告中，首先可以一探活化緣起政策推動。表 2-2-1

表 2-2- 1 推動活化閒置公共設施辦理情形

時間	構想	核心政策	執行作法
94 年 8 月	啟動	成立行政院活化閒置/公共設施專案小組	行政院活化閒置/公共設施推動方案
101 年 5 月	延續	召開活化閒置公共設施督導會議	行政院活化閒置公共設施續處作法
102 年	擴大	擴大民眾參與/建立閒置通	擴大列管地方自籌經費興

		報專線網站平臺	建案件
105 年	全面	全面清查與媒合需求妥善使用	全面清查各機關轄管公共設施使用情形

回顧 2010 年 9 月行政院第 3215 次院會決議：一、臺灣仍有許多工業區，未能有效的利用，甚至閒置、荒廢，殊為可惜。政府目前正積極辦理全球招商、推動國內投資，為提升廠商的投資意願，提供其所需的廠房或土地，並讓閒置的工業區得以有效運用。二、姚瑞中教授，帶領他任教的學生，走訪全國調查閒置的公共設施（即俗稱的蚊子館）後，出版了「海市蜃樓」一書，傳達了政府資源未做有效運用，甚至閒置荒廢的情況（行政院 2010）。

為積極處理國內各地閒置的土地，行政院於 2015 年 1 月核定經濟部特擬定之「產業用地政策革新方案」（行政院 2015），透過滿足廠商取得設廠用地需求，預計每年成功媒合 70 公頃土地，每年新增 200 公頃用地的一個目標。兩大主軸：一、活化既有土地。二、增設適地性用地。預估績效：每年創造投資額新臺幣 1,674 億元(含土地投資金額)、每年創造產值 1,566 億元、每年增加就業 11,070 人，且每年可降低 12.2%之閒置土地。

在「產業用地政策革新方案」裏也標註閒置土地的狀況；例如在地方政府及民間編定已開發之 56 處產業園區中，閒置面積達 306 公頃，閒置率為 9.8%。其中北部區域僅有桃園縣及新竹縣有閒置土地，閒置面積 54.65 公頃，閒置率為 5.41%，主要分布於桃園科技工業區等；中部區域閒置面積 35.61 公頃，閒置率 3.5%，主要分布於苗栗縣三義工業區等；南部區域閒置面積 251.38 公頃，閒置率 19.73%，為全臺閒置率最高之區域，主要分布於臺南市南科液晶電視及產業支援專區、柳營科技、永康科技工業區、屏東汽車專業區等(表 2-2-2)；東部區域目前尚無地方政府或民間編定已開發之產業園區。

表 2-2- 2 編定已開發工業區南區閒置產業用地情形統計

狀況 區域	開發總面積 (公頃)	已租售面積 (公頃)	閒置未利用	
			面積(公頃)	占可租售面積比率(%)
嘉義	188.51	164.78	0	0
台南	817.42	586.69	171.93	29.30
高雄	357.25	263.09	11.70	4.45
屏東	99.76	76.81	31.75	41.34
總計	1462.94	1091.37	215.38	19.73

註：閒置產業用地情形(括號內表閒置面積，單位：公頃)

- (1) 臺南市：南科液晶電視及產業支援專區(61.99)、柳營科技工業區(57.21)、永康科技工業區(45.10)、保安工業用地(6.61)、新市工業區(1.02)
- (2) 高雄市：岡山本洲工業區(11.70)
- (3) 屏東縣：屏東汽車專業區(31.75)

國家是在一定的領域內所有權力集中的中心。長久以來，都市政治所關心的核心議題為國家機器等行動主體之權力結構為何、結盟的誘因及權力運用的機制與結果又為何等等，此皆攸關都市發展，而都市的發展則脫離不了土地政策的制定與實施，以土地的管理分配與土地利益的炒作，是透過政治運作而成，而政治的本質在於利益的追求，則都市政治與土地政策之政經關係為何，是值得關切(鍾麗娜 2011)。在於從歷史與結構的角度，分析戰後台灣經濟發展與政治民主化間的關係。1980 年代前，台灣的經濟發展，深受威權體制下「具發展取向的國家機關」之影響，而有「穩定中成長」的表現；但是，這樣的經濟發展，卻在美國新保護主義與國內反新重商主義的壓力下，促成台灣的政治自由化與經濟國際化的改革措施(蕭全政 2004)。

近年來，政府為了增加財源的籌措及帶動經濟的發展，積極地運用國有土地進行開發利用。政策上，97年以前國有土地之處理以標售為主，結果卻引發各界批評認為是助漲房地產飆漲的幫兇。隨後，政府立即宣布停止標售大面積及大台北都會區國有土地，將政策轉向篩選低度利用之國有土地進行活化工作，業務從租、售轉型到開發利用，以結合目的事業主管機關合作開發或委託改良利用國有土地、設定地上權、參與都市更新、釋出土地權利等與民間合作開發的方式，希望能謀求國有土地利用效率及公義之平衡(洪慧珊 2012)。

國有土地是國家重要資源，隨經濟環境變遷及社會觀念改變，消極靜態的管理已不符各界期待，積極主動地活化，提升土地效益，進而創造資產價值，累積全民財富，增裕國家財力是政府重要措施(莊翠雲 2013)。公有財產管理制度，並非是地方政府的單行政策或財政業務，事實上，透過土地的管理使用，直接影響該地區之生態發展，隨地方制度法公佈後，各地方政府對於經管之財產有一定程度之自主權，惟民意代表介入等因素，也常造成由選舉產生之地方首長在排除占用上無法立即處理之困境，加上公有土地面積龐大、分布零散、管理機關人力不足、代理人地政專業背景須再加強等因素，皆造成目前排除占用緩慢之困，實應提高政策層級，確立符合時宜且具強制性之公有土地管理政策並改善目前制度，憑以加速排除占用，達地利全民共享之益(辛旻娟 2006)。

第三節、國軍土地活化的研究論述

國內學者研究國軍來台接收的土地資源概況提出：二戰光復台灣後，針對日本國有、臺灣總督府所有，或是被日軍強徵使用的民間私有土地(包括日軍原有的軍事設備的軍事用地)，都移交給國軍接收。參據統計，國軍接收自日軍的營產約計 2 萬 3 仟 2 百餘甲，其中陸軍接收約 7 仟 9 百餘甲；海軍接收約 3 仟 4 百餘甲；空軍接收約 1 萬 1 仟 8 百餘甲(何鳳嬌,2008)。

國軍依國防法第 22 條：「結合民間力量，發展國防科技工業，達成獨立自主之國防建設」立法宗旨及行政院「擴大內需，帶動經濟成長」政策指導，辦理「國防資源釋商」。因應部分單位縮編及裁撤，採「小營區併入大營區」作為，將閒置或低度利用土地，依相關法規配合政府重大施政釋出，推動土地活化工作。配合兵力精簡及都市發展，民國 86 年迄今(103 年)已釋出 5,287 處營地，面積約 5,399 公頃；其中高價值(住、商、工)及具活化潛力土地 360 處(565 公頃)，均分批納入營改基金；餘 4,927 處 (4,834 公頃)，移交國產署接管或撥交需地機關使用。國軍老舊眷村改建是重要施政項目，自 85 年已陸續完成 83 處基地，安置 6 萬 9 千餘戶；其中土地活化部分，採都市更新計畫標售等方式，截至 103 年 2 月已通過 105 處活化標的。

一、國軍不動產的界定：依民國 89 年前訂定之軍用不動產管理規則第二條國軍所稱之軍用不動產，其範圍如左 (軍用不動產管理規則 2000)：

- (一)、軍用之土地。
- (二)、軍用之房屋。
- (三)、軍用之機場、碼頭、船塢、堤壩、池井、道路、台塔、橋樑、涵洞、洞庫、場地、工事或其他建築物。

二、國軍土地營產現況管理及權責單位：

- (一)、營地現況：國軍列管營區(地)計 2 千餘處，土地約 6 萬餘筆，面積 2 萬 7 千餘公頃，房建物約 5 萬 9 千餘幢(包含金馬地區)。
- (二)、營產管理政策：

- 1、營地管理及運用，以國家安全為首要考量，優先滿足部隊戰訓任務需求。
- 2、國軍兵力部署及運用，應整合各軍種營地需求，資源共享，減少閒置低度利用。
- 3、騰讓營地應符國軍整體利益，優先考量整併或運用既有營地，依「代拆代建」、「先建後遷」方式辦理。
- 4、依「小營區併大營區」、「三軍同駐一營區」原則，優先運用大型營區辦理整建。
- 5、配合募兵制，適度保留大型營區或空置營地，以備規劃調節運用兵力或興建職務宿舍。
- 6、無運用計畫的高價值營地，納入營改基金財源，移交國產署辦理活化。

(三)、權責劃分：管理機關沿革：2001年以前國軍不動產管理機關為各軍種司令部，2002年國防二法施行及2003年國防部軍備局組織條例公布，其中第6條規定國防部及所屬機關(構)軍事學校部隊使用之公有不動產，以軍備局為管理機關。後又另訂國防部軍備局組織法改列第8條規定之，迄2006年整編三軍營產組織納入軍備局管理。

三、國軍不動產管理體系

管理機關：依2014年修正的國防部軍備局國防部軍備局處務規程，其中工程營產處掌理事項如下(國防法規資料庫2014)：

- 一、國防工程與國軍不動產管理政策、法令、標準之擬訂及督導。
- 二、國防部與所屬機關(構)工程業務、預算支用之整合、協調、投資建築案之審議及督導。
- 三、國防部與所屬機關(構)設施災害復建工程之諮詢及工作計畫之審議。

- 四、國軍不動產購置、徵收、租賃、借用、接收、獲得管理與使用維護、調配、處分、註銷、國軍都市土地使用分區變更、非都市土地變更編定之審議及督導。
- 五、國軍不動產糾紛之處理及督導。
- 六、國軍不適用營地之審定、處理及督導。
- 七、國軍不動產管理資訊系統需求之審定及督導。
- 八、國軍設施工程、不動產管理與專業教育訓練之規劃及督導。
- 九、國軍營舍及設施改建基金之運作、管理及相關法令之研擬。
- 十、其他有關工程營產事項。

依 2012 年公發布國防部政治作戰局組織法第 2 條敘明，掌理下列事項(國防法規資料庫 2012)：

- 一、政治作戰政策之規劃、核議與心理輔導、福利服務、軍民關係、官兵權益保障業管事件之規劃、督導及執行。
- 二、政治教育、文宣康樂、心理作戰資訊、全民國防教育之規劃、督導、執行及官兵精神戰力之蓄養。
- 三、機密維護（不含國防部公務機密維護）、安全調查、諮詢部署、安全防护、保防教育之規劃、督導及執行。
- 四、國軍老舊眷村改建、軍眷服務與眷村文化保存政策之規劃、督導及執行。
- 五、軍事新聞之規劃、督導及執行。
- 六、其他政治作戰事項。

其中第四項即為眷村改建之規劃督導與執行

第三章、研究設計

第一節、研究架構

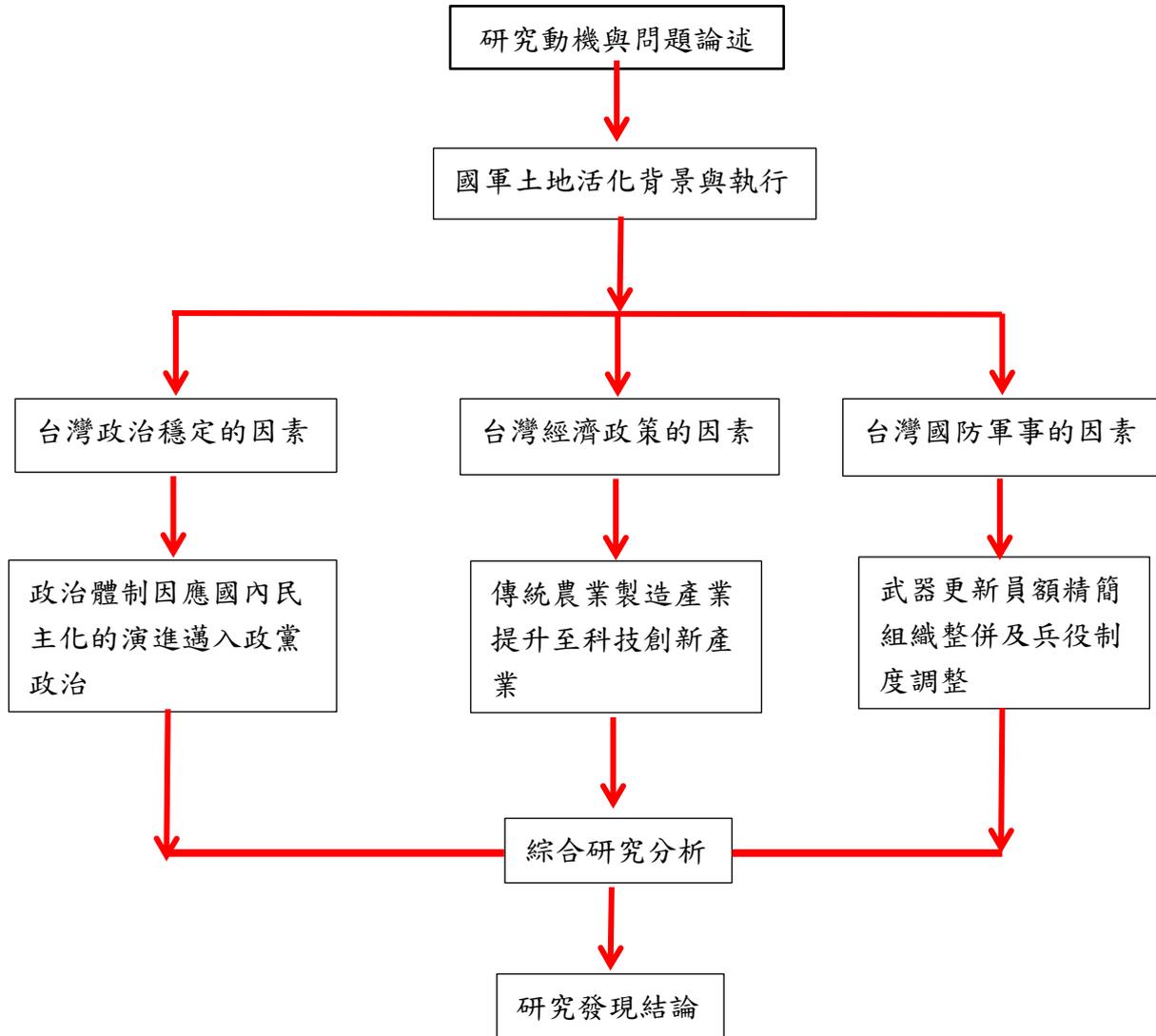


圖 3-1-1 研究流程圖

本研究由評比國家綜合戰力的政治、經濟、軍事三面向，來勾勒研究架構。政治的和諧共識，制定出適切的經濟策略，進而發展精實的國防武力。反之亦然；武力彰顯一國經濟的強盛，反映政治政策的正確。因應國際情勢演變，台灣在這方面確實有著不一樣的路徑，產生現今的態樣。雖然經濟發展持續低迷，但是土地開發依然是生機盎然的蓬勃。

第二節、研究方法

近十年土地活化一詞特別夯，打入關鍵詞可以蒐集許多相關活化的研究、期刊、論文，有土地活化、空間活化、校舍活化、閒置空間活化等等，無非是把閒置、低度開發或是原本錯誤建設的蚊子館再度活用。另國軍土地活化屬公共政策一環，在現行政府運作過程中，勢必要重新定位政府與公民在公共政策中的角色，更必須重新省思如何透過參與及程序機制的安排，更應透過各種不同的參與機制，廣納公民參與治理的過程，回歸到以「公民」作為治理夥伴，以彌補政府與民間的空隙，使得政策推行更為順暢(Bingham et al., 2005; OECD, 2001; 林國明、林子倫、楊志彬, 2007:7)。因此；本研究必須蒐整現有的研究資料了解為基礎，即次級資料分析法。由於社會科學研究中，次級分析提供研究者一個節省時間、經費、人力的機會，來進行某個議題的瞭解與探討，而隨著資訊流通和統計方法的日新月異，使得次級分析的運用更為廣泛與多樣(張萬烽.2011)。運用前人已蒐集的資料進行次級資料分析的研究，不但費用較低，收案時間亦可以縮短。此外，部分資料庫樣本數目龐大，有利研究較為罕見的案例。整體而言，次級資料分析在獲得研究資料較為省時，但研究過程的其它階段與一般研究大同小異，嚴謹的學術態度和其土地價值的研究主題仍是基本和重要的條件(辜美安, 呂明錡, 蔡宗益, & 賴金英. 2014)。

因此本研究屬於次級資料(secondary data)的分析方法；從方法論的思考而言，運用次級資料的分析，將這些大量論述資料彙集，可提供筆者檢驗的機會，同時，掌握各階段時期資料的便利性，經由這種次級來源的協助，使筆者可以對歷史的相關情況有較佳的解釋，更可分析不同時期蒐集的資訊，論述與表達這信問題的變化與結果。另本研究過程中，因為牽涉到的領域較為寬廣，沒有辦法進行有關直接的經驗性分析，例如量化、問卷與調查等，仍須用大量的次級資料來分析。分析觀點的選擇會影響研究方法的運用，本研究方法主要有以下兩種：

一、文獻分析法

期刊論文具有新穎性與快速傳播的特性，是學術傳播最主要的管道，也是研究人員在研究過程中，最具有參考價值的文獻，使得學術成果透過文獻期刊，而被大量利用。因此；從文獻的出版與發表，也可以觀察到社會學科領域研究的成果，更透過這些學科領域的文獻，得以發現該學術領域的演進與發展趨勢(張莉慧.2014)。提到引用文獻一直被認為是學術性文章中極重要的一部分，自 1927 年 Gross 和 Gross (1927) 利用正文後的參考書目進行計算與分析，並提出以引用次數作為評估期刊重要性的參考，找出化學領域中頂尖期刊開始，歷經數十年發展，引用文獻分析已成為一種廣為應用的重要研究方法，並延伸出許多分析計算的方法，例如：影響係數 (impact factor)、書目對 (bibliographic coupling)、共被引分析 (co-citation) 等(蔡明月, & 李旻嬋.2013)。

針對國軍土地活化的政經分析，本研究收集相關官方資料、報刊、學術期刊、論文、專書做為本研究論文基礎。這在社會學科研究裡是一種途徑，也就是利用現存的資料，從時間序來找出事實與證據。在無法確認研究事證情況下，僅運用文獻資料進行研讀，比對各資料論述內涵、真假來推測其重點及對社會的貢獻。本研究是以國軍土地活化的政經分析為主軸，相對會利用台灣政治上的進程轉變，經濟上的政策走向，是如何共同引導國防軍事的戰略作為。筆者將運用文獻資料予以歸納、分析、整理、運用及建議，期使論文內容有學術價值。

二、深度訪談法

訪談是說故事(意義建構)、了解他人狀況(human condition)的認知、詮釋、感覺、經驗與文化意義追尋的過程，而非簡單的驗證假說、尋找答案。往往與研究目的或研究發問相關時，通常便會選擇訪談：量化研究可以得到整體性的數據資料，訪談則可以找到深刻的故事。也因此；若想理解與認知或詮釋相關的文化意義，訪談變的比量化研究合適 (楊長苓 2000)。訪談在質性研究中佔有

很重要的地位，也可以做為量的研究的先導性研究。訪談也能運用在眾多範圍，從不熟悉的探索性研究，比較成熟的領域，到成熟的領域，訪談都有可以發揮之處(萬文隆 2004)。

訪談法(in-depth interview)，是質化研究中經常採行的資料蒐集方法之一，方式上又分類為結構性訪談(structured Interviews)、非結構訪談(unstructured Interviews)及半結構訪談(semistructured Interviews)三種。由於本研究屬軍事性質，相對於訪談對象職務有機敏性，因此；會選擇結構性訪談較為適切，更因為結構性訪談又稱標準化訪問，原因在於訪談過程中，針對提出問題、順序、方式、以及紀錄等，都可以全程控制，也有比較統一的做法，適合軍職人員的訪談方式。

三、訪談對象

本研究訪談對象以仍屬現役的軍職人員進行訪談，選擇特定且具代表性的人及事件，更能獲得其他方法所無法獲致的訊息。而訪談對象以國防部主管單位之主管與資深幕僚，幕僚以5年以上工作經驗為主，另在民間尋訪退伍軍人再從事房地產業務近15年的資深銷售店長。如表3-2-1

表 3-2-1 訪談對象

單位	職務	年資	業務範圍
國防單位	主管	10 年以上	國軍土地與營產
國防單位	參謀	15 年以上	國軍土地與營產
國防單位	主管	5 年以上	眷村改建
國防單位	參謀	10 年以上	眷村改建
民間組織	店長	15 年以上	不動產銷售業者

四、訪談大綱

公民參與長久以來都是民主制度建立與維持的重要關鍵，一個缺乏公民參與的政府，不僅正當性會遭受質疑，就連施政方針、公共政策的執行等，都會產生無效率的危險。近年來台灣的民主發展，有一個趨勢特別值得關注，即審議民主(deliberative democracy)的理念逐漸受到廣泛的注意(李宜卿 2010)。為何提出審議式民主的概念呢？因為在台灣，時而可見的民眾自力救濟事件、群體間的衝突事件，即是說明此種不信任感日見高升的明顯例證¹。同時，這也意味著人們無法真誠的透過公共對話的途徑參與公共政策，且由於缺乏理性和透明的對話機制，政策的運作與制定經常出現零和賽局的情形(林國明、林子倫、楊志彬，2007:1；許立一，2008:135)。本研究的主要目的，在於找出政府近十年中的土地政策與運用，作出甚麼樣的成績，往往政府在土地的活化過程中，屢屢遭到詬病，不外乎官商勾結、圖利財團、與民爭利等等負面評價與觀感。國軍身處這個政策洪流之中，雖偶有不法事件肇生，但是整個活化過程，大部分仍屬艱辛的工作。不能論成效只能了解，畢竟國軍營產土地非屬個人，必須要實質考慮戰備的需求來釋出，或許哪天需要土地空間來滿足戰訓目的時，卻無地可用。國軍土地活化屬公共政策一環，因此；在訪談過程中，受訪人員容易受限職務因素而有所顧忌，所以在訪談技巧與內容均應格外謹慎！表 3-2-2

表 3-2- 2 訪談大綱預期重點

	訪談重點內容	預期獲得內容方向
主題一	國軍土地釋出機制、戰備評估、與地方協調作為。	1.如何依據政府政策釋出營區土地 2.戰備訓練的需求評估 3.與地方政府如何爭取國軍權益
主題二	眷村改建條例演進、改建原則、住戶及地方政府協	1.改建的機制與做法 2.執行的困難點

¹其中以環保與居住為由的住民抗爭事件，如台灣常見的焚化爐、電廠和變電所、垃圾掩埋場等興建地點週邊居民的抗爭行動，突顯了民眾無法信任政府的處理方式及承諾(許立一 2008:135)。

	調。	3.與地方政府如何協調權益
主題三	國軍土地釋出與政府運用原則、影響效益為何。	1.民間如何看待國軍土地釋出的態度 2.各級政府如何積極活化土地

第三節、章節安排

本研究旨在探討國軍土地活化的運用分析，雖僅僅是執行面的一種作法，卻是受到國家政治、經濟與軍事的走向而來，在探究與研討過程中，從學術論述的國家力量通常會使用「綜合國力」的意涵來剖析。對於綜合國力的內涵論述很多，例如：1978年中國實施改革開放政策之後，綜合國力快速成長，不論在政治穩定、經濟發展及軍事武力等各層面，均在國際社會具有相當影響力！所以，「中國威脅論」也相對應運而生。如何因應中國和平崛起對我國家發展之影響至為重要，應試從政治、經濟及軍事三個面向來加以分析（莫融青.2011）。研究學者對於中共軍事的分析引述1979年，美國國防部所出版的《軍事及有關名詞辭典》（Dictionary of Military and Associated Terms）又作了比較簡明的定義：「在平時和戰時，發展和應用政治、經濟、心理、軍事權力以達到國家目標的藝術和科學，我國也與美國相同，國家目標以政、經、軍、心四項為其主要內容（張廷廷.2009）。研究亦指稱中共的大國地位是依據三面向而來：政治、軍事和經濟（禹炳國 2003）。部分則以中國為對象，分析中國從十七世紀開始至近代國際地位之演變。其架構以「綜合國力」作為內部因素，國際環境的結構變化與對外聯繫的程度作為外部因素，用敘述性方式說明中國國際地位的變化與展望（陳岳 2002）。綜上所述，本研究亦從政治、經濟、軍事三面向來解析，國軍土地活化的運用影響分析。以下是研究的章節安排

第一章、緒論

第一節、研究動機

第二節、研究目的與問題

第三節、研究範圍與限制

第四節、小結：

第二章、文獻回顧：

- 第一節、相關學術文獻的研究論述
- 第二節、以政府活化決策過程探討
- 第三節、國軍土地活化的研究論述
- 第三章、研究設計
 - 第一節、研究架構
 - 第二節、研究方法
- 第四章、國軍土地活化政經探討
 - 第一節、戒嚴戰備時期政經政策(1949~1988)
 - 第二節、解嚴開放時期政經政策(1988~2000)
 - 第三節、民主轉型時期政經政策(2000~2016)
- 第五章、國軍土地活化執行研析
 - 第一節、國軍土地沿革概述
 - 第二節、國軍營產管理單位
 - 第三節、國軍土地的活化方式
- 第六章、結論與建議
 - 一、研究發現
 - 二、結論建議

參考資料

1. 書籍

姚瑞中. LSD (2010)。 *海市蜃樓-台灣閒置公共設施抽樣踏查*。台北：田園城市文化事業有限公司。

國防部(2000)。 *軍用不動產管理規則*。台北。

陳岳(2002)。 *中國國際地位分析*。北京：當代世界出版社。

2. 期刊論文

王建文(2013)。 *應用專案管理進行軍方營區搬遷之研究—以國軍TM單位為例*。

碩士論文，國立高雄應用科技大學工業工程與管理系。

朱敬一、康廷嶽(2015)。 *經濟轉型中的 [社會不公平]*。 *臺灣經濟預測與政策*，45(2)，1-22。

何佩珊(2013)。 *成屋仲介買賣糾紛及預防之研究-以不動產說明書應記載與不應記載事項為中心*。碩士論文，中國文化大學法律學系。

李宜卿(2010)。 *公民參與的機會與挑戰—台灣審議民主制度化之研究*。碩士論文，臺灣大學國家發展研究所。

李宜靜(2015)。 *薪資停滯對台灣總體經濟的影響*。碩士論文，臺北大學財政學系。

李金娥(2006)。 *談校園閒置空間再利用—以高雄市新上國小為例*。碩士論文，*台灣教育*(637), 45-47。

辛旻娟(2006)。 *地方政府公有土地被占用之政經分析*。碩士論文，成功大學政治經濟研究所碩士在職專班。

周國屏(2010)。 *彰化縣眷村分布與聚落特性探究*。研討會論文。建國科技大學通識教育中心。

- 林恆如(2011)。《隱藏的閒置空間-成因與選擇》。碩士論文，暨南大學公共行政與政策學系。
- 林玲珠(2013)。《活化台灣閒置工業區土地代替強徵收優良農地》。財團法人國家政策研究基金會。
- 林國明、林子倫、楊志彬(2007)。《行政民主的實踐：社區型議題審議民主公民參與》。台北：行政院研考會
- 邱祺龍(2014)。《臺北都會區閒置營區再利用之研究》。碩士論文，國立台北大學不動產與城鄉環境學系。
- 洪慧珊(2012)。《臺灣國有土地活化之探討》。碩士論文，國立政治大學經營管理碩士學程。
- 禹炳國(2003)。《後冷戰時期中共對北韓政策之研究》。博士論文，臺灣大學國家發展研究所。
- 徐守國(2012)。《閒置或低度使用公共設施之政經分析》。碩士論文，臺灣大學政治學研究所。
- 馬凱(1994)。《體檢臺灣的土地政策》。經濟前瞻，(34)，21-24。
- 高毓露(2015)。《全台蚊子館猖獗 錯誤蚊子政策是元兇，禪天下》，(129)，38-43。
- 張秀慧(2004)。《台南創意文化園區營運團隊選擇暨產業引進之多重準則評估》。碩士論文，成功大學企業管理學系。
- 張孟秋(2010)。《台灣土地開發機制之探討-以外部成本內部化為中心》。土地問題研究季刊，9(3)，92-100。
- 張延廷(2009)。《當前中共對台戰略之研究》。空軍學術雙月刊。
- 張莉慧(2014)。《博物館學期刊文獻分析：以博物館學季刊與科技博物兩種期刊為例》。博物館學季刊，28(1)：71-93。
- 張凱翔(2015)。《蚊子館揮之不去 閒置無解》。喀報，國立交通大學，第兩百零七期。

- 張萬烽(2011)。次級分析在特殊教育研究上的意義與應用。中華民國特殊教育學會年刊，105-125。
- 張詩欣(2008)。校園閒置空間活化與再利用之研究。研討會，中華民國學校建築研究學會，校園建築與運動空間活化再利用研討會。
- 梁俊仁(2010)。工業遺址保存活化與再利用研討會。研習資料，正修科技大學建築與室內設計系。
- 莊翠雲(2013)。國有土地活化之作法與展望。當代財政（財政觀點，第0303期）。
- 莫融青(2011)。中國和平崛起對臺灣國家發展影響之研究。碩士論文，臺灣師範大學政治學研究所碩士在職專班。
- 許主龍(2006)。軍事設施閒置空間再利用之研究-以大鵬灣原有營區軍事設施為例。碩士論文，國立高雄大學都市發展與建築研究所。
- 許立一(2008)。實質公民參與：台灣政治後現代性危機的解決途徑？。人文社會學報 第四期 2008 年 3 月號。
- 陳俊元(2010)。軍事營區釋出土地結合地方政府都市發展創造雙贏策略之探討。碩士論文，國立高雄大學都市發展與建築研究所。
- 陳茂偉(2008)。馬祖閒置營區再利用之研究。碩士論文，國立政治大學地政研究所。
- 陳朝興(2001)，「臺灣推動閒置空間的實踐經驗與觀察」，2001 推動閒置空間再利用國際研討會會議實錄，行政院文化建設委員會，2001。
- 辜美安、呂明錡、蔡宗益、賴金英(2014)。醫療人員如何應用次級資料分析。臺灣醫學，18(4)，471-479。
- 黃登興、劉碧珍、楊子菡 (2014)。台灣實質薪資的停滯現象：全球趨勢與台灣特徵。No 14-A012, IEAS Working Paper : academic research
from Institute of Economics, Academia Sinica, Taipei, Taiwan

- 楊文雅(2011)。管制的 [閒置空間] 得以活化? 潛在因素的分析。碩士論文，暨南大學公共行政與政策學系。
- 楊長苓(2000)。質性研究工作坊系列一：訪談法 (1)。婦女與兩性研究通訊，56，2-7。
- 萬文隆(2004)。深度訪談在質性研究中的應用。生活科技教育，37(4)，17-23。
- 詹穎雯(2012)。建立進退場機制 讓蚊子館消失吧。營建知訊，(356)，37-39。
- 廖安定(2008)。台灣農地改革政策的回顧與展望，農政與農情第 193 期，頁 45-49。
- 劉新圓(2009)。什麼是文化創意產業?。財團法人國家政策研究基金會。
- 潘宜萍、王思琦、李長斌(2014)。文化創意產業園區之[閒置空間再利]，[群聚效應]與[周邊觀光影響]-臺中文化創意產業園區個案研究，觀光旅遊研究學刊，9(1)，29-52。
- 蔡明月、李旻嬋(2013)。臺灣社會科學引用文獻分析研究。教育資料與圖書館學，50(3)，293-317。
- 蔡鴻祥(2012)。閒置公共設施衡量方法之研究。碩士論文，國立台版科技大學土木與防災研究所。
- 鄭耀翔 (2008)。工業遺址再生作為區域活化之研究—以台泥高雄廠為例。碩士論文，國立高雄大學都市發展與建築研究所碩士論文。
- 蕭全政(2004)。經濟發展與臺灣的政治民主化。臺灣民主季刊，1(1)，1-25。
- 戴福昇(2015)。奢侈稅對房市投資者的影響。碩士論文，佛光大學應用經濟學系。
- 鍾麗娜(2011)。都市政治與土地政策之政經結構分析-以台南科學工業園區特定區開發案為例。博士論文，國立政治大學地政系。
- 羅介姣(2014)。以策略地圖探討國有土地清理活化作業與國軍老舊眷村土地釋

出政策之策略規劃。碩士論文，成功大學都市計劃學系。

蘇育濱(2014)。臺灣教育評論月刊 3 卷 6 期，頁 98-101。

3. 電子媒體資料

王玉樹、陳宥臻(2016)。「全台 10 大閒置土地」再利用不到 1 成祭「強制買回」。中時電子報，取自

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160306000431-260110>

台南市政府地政局官方網站(2016)。取自

<http://land.tainan.gov.tw/NewsDetailC007115.aspx?Cond=42d0a3de-796f-4873-b181-903550bfa00b>

自由時報(2014)。刊載「台灣之春」歐媒高度關切。取自

http://landevp.kcg.gov.tw/bulletin_detail.php?nid=27&catid=20

行政院成立「國有土地清理活化督導小組」並召開第一次會議(2009)。中央社，取自

<http://www.cna.com.tw/postwrite/Detail/45022.aspx#.WMuEgE21ucw>

行政院官方網站(2015)。取自

http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=631B45FCB3FE2D7E&sms=4ACFA38B877F185F&s=7B613A006D982D6E

行政院官網(2010)。取自

http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=4F2A6F26A44C68AC&sms=F87AB3AC4507DE3&s=8F29CBD9E460C753

高雄市政府地政局官方網站(2016)。取自

http://landevp.kcg.gov.tw/bulletin_detail.php?nid=27&catid=20

國防部政治作戰局組織法(2012)。國防法規資料庫。取自

<http://law.mnd.gov.tw/scp/newsdetail.asp?no=1A000720601>

國防部軍備局處務規程(2014)。國防法規資料庫。取自

<http://law.mnd.gov.tw/scp/Query4A.asp?FullDoc=all&Fcode=A001721>

602

黃名璽(2014)。國防部進駐大直國防特區成形。中央社，取自

<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201412050403-1.aspx>