

第一篇 金門縣綜合發展計畫

第一章 緒論

1-1 計畫源起與目標

金門縣政府為促進整體發展，改善縣民生活品質，依「離島建設條例」第五條規定，縣（市）主管機關應依據縣（市）綜合發展計畫，擬訂四年一期之離島綜合建設實施方案。已於民國 95 年辦理金門縣「綜合發展計畫」暨「第二期（96~99 年）離島綜合建設實施方案」，作為縣政建設發展執行目標，該方案於明（99）年屆期。

另配合離島建設基金補助計畫之政策，乃於 99 年 2 月辦理委託本計畫，規劃金門縣「綜合發展計畫」暨「第三期（100~103 年）離島綜合建設實施方案」，以賡續推動金門縣未來整體發展，及勾勒永續發展願景與行動策略，為金門未來發展擘劃藍圖與施政目標。期透過本案達成：

一、 績效目標

為促進金門縣永續發展，依法令與相關規定，並根據金門地區島嶼之自然條件、環境敏感性、資源特性、人力資源、發展瓶頸、政府投資重點方向，以及金、廈生活圈之形成；就永續的產業、文化、生態與環境等各個面向，研擬民國 100 年至 103 年金門縣之發展目標與管理計畫方案，俾達成全方位發展策略，以推動整體永續發展，並促進經濟發展，改善生活環境。

二、 工作目標

- （一）重新檢視島嶼定位，因應兩岸新形勢，針對金門離島特色，規劃未來發展之主題，朝此方向提出未來四年的執行計畫，並集中推動，俾以在四年內落實成果。
- （二）本期綜建方案兼具縣市綜合發展計畫與離島綜合建設實施方案二部份；規劃案之調查與分析，亦須兼具縣市綜合發展計畫之性質與內容。各項建設計畫均列入綜建方案，不限於離島建設基金補助計畫，以確保離島建設各部門計畫之完整性，並敘明經費來源（區分為中央主管機關補助、地方政府自籌及離島建設基金補助三部分）及中央目的事業主管機關。
- （三）研訂各級政府部門應配合之策略方案，並釐訂部門別執行計畫，估列所需預算與分攤比例。完成金門縣「綜合發展計畫」暨「第三期（100~103 年）離島綜合建設實施方案」規劃書，

作為本縣未來四年縣政推動的藍圖，據以改善離島居民生活環境，提昇縣民生活水準。

1-2 委託工作項目

研訂金門縣「綜合發展計畫」暨「第三期（100~103年）離島綜合建設實施方案」，其內容如下：

- 一、金門縣綜合發展計畫暨離島綜合建設實施方案部門發展計畫
- 二、金門縣空間發展計畫
- 三、協助撰擬金門縣整體發展綱要計畫（99/3/8 新增）

1-3 計畫執行工作說明

一、99/1/10「研商本縣離島旗艦型計畫及第三期（100年至103年）離島綜合建設實施方案會議」

（一）會議共識二：

第三期綜建方案，需遵循並以「金馬中長期經濟發展規劃」為上位計畫，由各局室參照 縣長競選政見及施政理念，在整體發展上規劃未來四年（100年至103年）執行計畫，依照經費來源（地方預算、離島基金、中央補助）及性質區分，經由各局室自行初審、縣長主持之會議複審過程來篩選彙整，送經建會審議後提報行政院核定，作為日後公共建設預算編列或離島建設基金補助之參考依據。以避免二期綜建規劃時，因為時間緊迫，規劃團隊落入數字迷思，僅是將各局室研提之計畫彙整，並未召開會議先期審議篩選，所提計畫數量龐大，故行政院只核定二期綜建方案方向，至於個別計畫仍需依照個別計畫程序審議，難獲得部會背書、認可的結果，造成計畫兌現率達不到標準。

（二）會議共識三：

第三期綜建方案計畫區分為以下兩種：

1. 依經費分類：

- （1）地方預算。

(2) 離島基金。

(3) 中央預算：

- 一般補助計畫：例行性補助，如防疫計畫、內政部之城鄉新風貌計畫等。
- 旗艦型計畫：政府重大公共建設計畫，由經建會主導，統籌各部會主要公共建設，一年有一千多億經費。但條件是地方政府或部會所提之計畫必須經過行政院核定程序(掛帳)，才能進入經建會重大公共建設審議平台爭取公務預算，如港埤計畫等。

2. 依性質分類：

- (1) 預算型：提出執行計畫以爭取相關預算經費，如港埤計畫、軍事博物館等。
- (2) 非預算型：著重整體規劃與相關配套法規修正，並爭取列入中央施政計畫與管考，以為落實，如精緻購物免稅島、引進陸生到金門等。

(三) 會議共識四：

第三期綜建方案應結合空間、建設概念，與「金門國土總體規劃案」同步施作，以國土總體規劃為空間佈局，對每一個鄉鎮特色進行規劃，營造金門觀光特色，讓每個地區適性發展。

二、 99/3/8「研商離島建設計畫相關事宜會議」

離島建設條例自民國八十九年頒布實施至今已有十年，依據離島建設條例第5條規定，各離島縣(市)主管機關應依縣(市)綜合發展計畫，擬訂四年一期之離島綜合建設實施方案。為使各離島縣市刻正辦理之第三期(100-103年)離島綜合建設實施方案規劃作業，能確實成為離島未來四年之發展方向與內容，在行政院經建會的指導下，由金門縣政府研提金門縣整體發展綱要計畫，以作為辦理三期綜合建設實施方案之指導原則；並配合縣長四年施政主軸確定方案之方向、擬定金門縣空間規劃藍圖，是為金門縣政策性、指導性的綜合計畫，使中央部會及各局室能據以執行、實踐，使金門縣的發展能與現行政策主軸與制度接軌，讓發展達到具體成效。

三、 99/5/19 研商「金門縣整體發展綱要計畫(草案)」相關事宜

本案「金門縣整體發展綱要計畫(草案)」係為整合中央與地方對於金門地區相關建設，透過綱要計畫確立金門之發展構想及空間佈局，將計畫、預算與建設相結合，以作為未來中央與地方施政之依據。

1-4 執行架構

一、規劃理念

整合式的規劃工作：本規劃奠基於「推動金門永續發展」的基礎上，在離島建設條例與國土空間發展策略等的整合架構下進行全縣整體規劃，另參考各部門發展專業顧問之建議落實到細部規畫，執行架構如下：

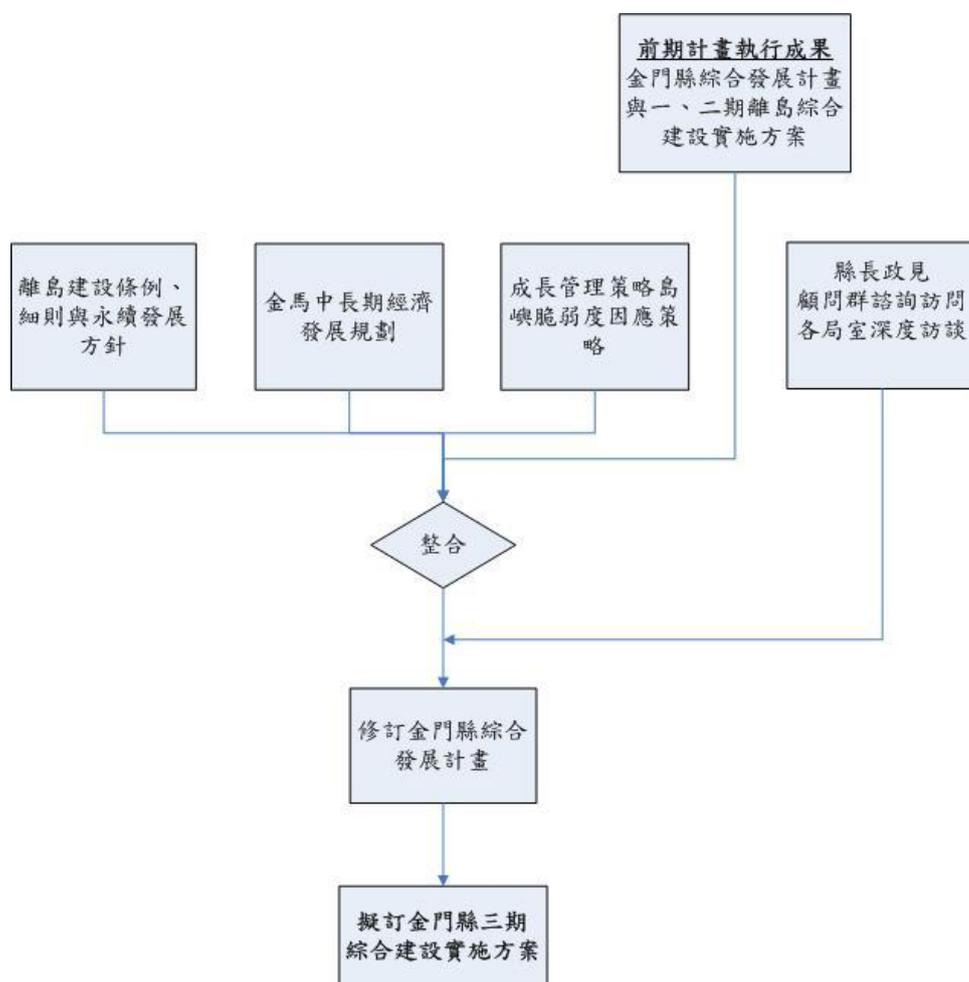


圖 1-1-1 執行架構圖

二、整體發展策略

以「永續發展」為目標體系，將平衡生活、生產及生態三方面之永續發展作為前提、以規劃金門整體發展，其目標體系圖如下所示：

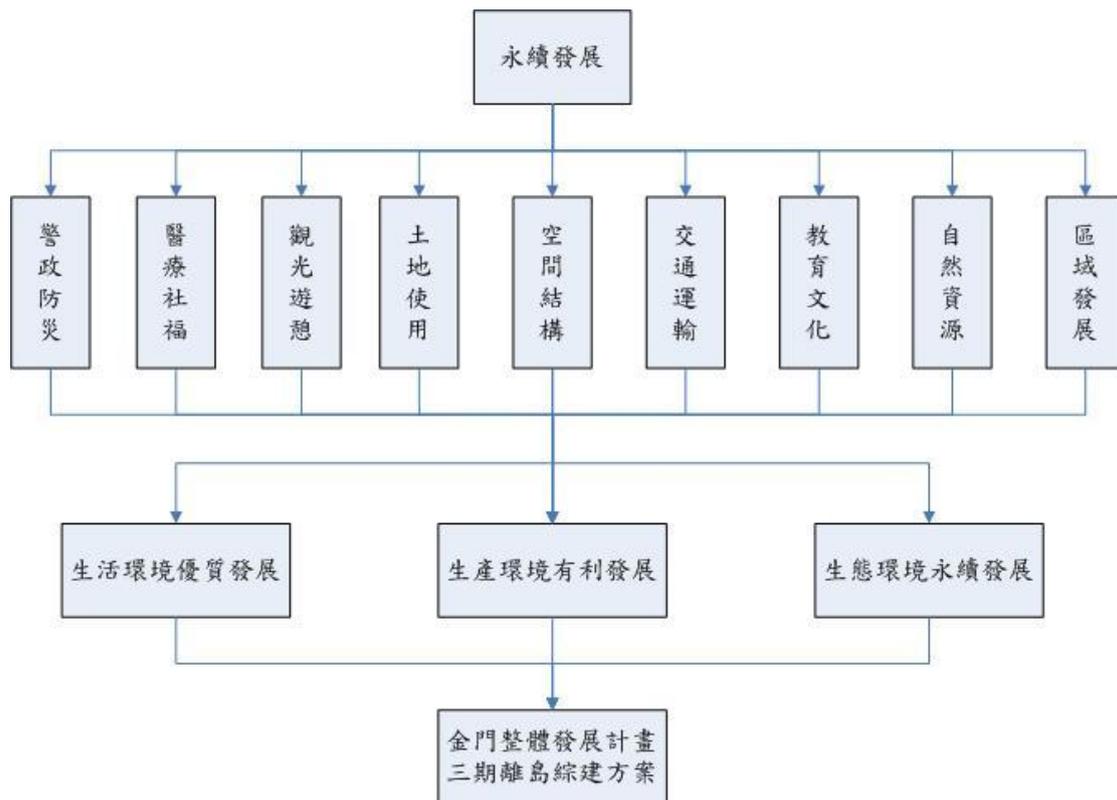


圖 1-1-2 整體發展策略目標體系圖

第二章 上位與相關建設計畫

2-1 臺灣中部區域計畫第二次通盤檢討(草案)¹

臺灣中部區域計畫係於民國 71 年 5 月公告實施，其第一次通盤檢討並於民國 85 年 8 月 22 日公告實施。為實踐「落實國土保育與防災」、「加強區域計畫對海岸、海域及離島地區的管理」、「有效指導區域土地之開發利用與保育管理」三個新思維，達到永續經營理念，乃辦理第二次通盤檢討。

中部區域計畫之總目標為：「落實環境保育、經濟發展、社會公益並重，邁向永續發展。」2021 年空間發展總願景：『亞洲門戶-精鑰計畫』促進國際接軌，提升國際競爭力。

對於金門的發展構想為：以金城、金寧、金沙、金湖做為地方生活核心，配合金門港及金門機場海空運輸功能，做為兩岸中轉與文化交流中心。

一、經濟、基礎建設發展策略：

- (一) 劃設經濟特區，活絡兩岸經濟發展交流。
- (二) 進行「兩岸客轉中轉」，扮演閩東南區域中心角色。
- (三) 改善基礎建設提升金門整體環境品質。

二、金門國家公園發展策略：

- (一) 突顯金門戰役特色。
- (二) 兼顧史蹟保育及城鄉發展。
- (三) 適度保存自然生態復育區。
- (四) 區分國家公園區與鄰近都市計畫區之發展原則。

三、建設協調整合機制：

- (一) 繼續辦理離島建設條例及金門離島綜合建設實施方案。
- (二) 以區域計畫作為金門地區最上位之法定土地使用計畫。
- (三) 協調整合各部門重大建設計畫，並針對金門之海岸、海域及未納入都市計畫範圍之土地，提供適當管理之工具。
- (四) 加強金門地區國土保育，指導區域土地之開發利用與保育管理。
- (五) 金門地區無人居住之島嶼，除必要之氣象、導航及國防設施外，禁止開發與建築。

¹ 資料來源：臺灣中部區域計畫（第二次通盤檢討）（草案）96.6 報行政院版

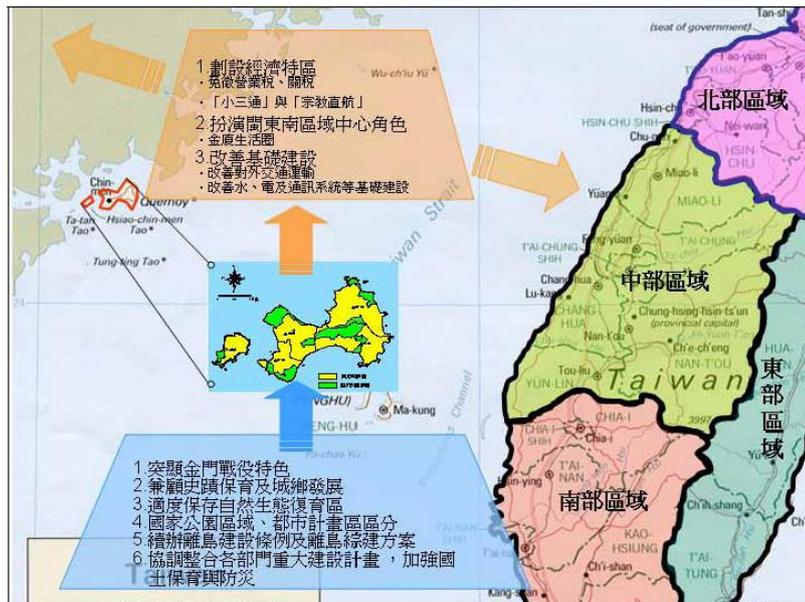


圖 1-2-1 金門發展策略示意圖

2-2 國土空間發展策略規劃

國土規劃是一國政府對於國土長期發展及建設的重要藍圖。在公平與效率原則下，研擬制定長期的空間布局及發展策略，以作為國家建設計畫的依據，引導國家未來空間資源的配置，提高競爭力追求強化國土永續利用及促進各區域均衡發展。國家競爭力要提升，已不是單一城市或單一地區單打獨鬥所能勝任；有效的區域性資源整合，才是創造臺灣新動能的關鍵驅動力。2030 國土空間發展策略規劃，是從土地、預算、人力、法令、治理等方面構思可行的政策與策略。該計畫認為目前國土發展趨勢與面臨之挑戰，與離島相關如下：

- 離島為經濟發展弱勢地區，亟待改善與提振。
- 全球氣候變遷趨勢下，各種災害增加頻率且更嚴重。
- 人口負成長及整體結構改變，未來相關公共設施質量、社會服務設施體系及空間配置需因應調整。
- 經濟弱勢地區勞動人口外流，不利產業發展。
- 應思考如何透過整體規劃，營造非都市地區高品質景觀風貌。並引導高素質人才進駐鄉村地區。

國土空間發展策略規劃在離島發展方面，提出以下主張：

- 構築世代間公平的永續國土空間。包括：審慎保護並妥適利用自然

與人文資源、建構優質且多樣的環境、創造充分的經濟參與機會、樹立前瞻且有效的治理機制。

- 國土規劃基本原則。包括：不宜開發者加強保育及復育、適合開發者適地適性發展、城者宜城，鄉者宜鄉，並建構城鄉夥伴關係、符合效率、公平與品質三原則。

其對於離島之規劃定位如下：

一、 國土空間結構：離島生態觀光區

臺澎金馬島嶼總數超過 80 個以上，相較臺灣本島，其餘「離島」面積人口規模都較小，由於島嶼生態系統脆弱，離島發展應強調人文及自然環境保全與觀光發展，強調環境保育及文化保存的國土空間，以發展特殊的生態與文化體驗為主。

二、 地方階層：澎金馬區域生活圈

對於離島區域，則必須再輔以其它特別措施、計畫或法案，來強化其發展，如此才能逐步達到區域均衡發展，並朝向各個區域發展成獨立經濟體之終極目標。

三、 國土空間治理構想：輔助離島地區發展

- 持續加強照顧離島建設

中央政府應積極改善離島對外交通；並持續適時主動推動各項發展計畫或公共建設計畫，並進行必要之所得補貼與移轉，以達到地方適性發展之實質與心理需求。

- 活絡公有土地支援建設

清查國有、軍方及國營事業土地，若屬閒置或低度使用者，變更為非公用財產或減資繳回，以建立閒置或低度利用之國有及國營事業土地儲備資料庫。透過土地供需媒合機制，協助公共建設用地取得，可研究規劃運用國家管有之各類基金，將上述閒置土地資產，透過都市更新、合作開發等方式，循環運用其開發利益。成立專責規劃及開發機構，並研究建立都市棕地納入土地儲備資料庫之機制。

2-3 金馬中長期經濟發展規劃

在兩岸關係日趨和緩、全面大三通及兩岸產業分工合作等因素交互影響下，行政院於 98 年 6 月對「金馬中長期經濟發展規劃」案准以備查。「金馬中長期經濟發展規劃」係在全面檢視金馬地區現有經濟建設計畫，並考量兩岸關係之改善、大陸沿海地區之發展、金馬區位及產業優勢等因素下

提擬，為未來相關部會推動金馬發展政策之參考。

- 一、**發展定位**：維持環境與經濟的平衡發展，朝國際休閒觀光島、提升教育發展、養生醫療健康島及精緻購物免稅島四個目標發展。
- 二、**區域定位**：以金門作為兩岸互信合作的「先行示範區」，共創兩岸雙贏模式。
- 三、**產業定位**：以觀光產業為發展軸心，善用金門獨特優勢、台灣資源與大陸市場，創造金門關鍵競爭力，並帶動其他產業發展。

2-4 離島綜合建設實施方案

一、辦理情形

(一) 91 年修訂「金門縣綜合發展計畫」及 92-95 離島綜合建設實施方案

金門之未來發展隨著兩岸經濟、政策、社會與教育等方面之互動，於特殊的地緣位置上，有機會扮演閩東南城市區域的流動分工角色，使其成為與鄰近廈門地區發展互補之「閩東南雙子星」。而支撐此願景之發展構想為跨界區域流動角色的扮演與連結的空間實踐，包含：「兩岸旅客運輸與空運貨物之中轉樞紐」、「台-金-廈旅遊圈」、「金廈生活圈之生活物資提供與交流」、「閩東南僑鄉文化研究與區域發展研究的重鎮」、「福建廈門台商家戶再生產之地區」。

簡言之，未來的金門將是善用兩岸中介地理位置的金門：(1) 在區位角色上，金門將扮演兩岸客運中轉的樞紐；(2) 在經濟發展上，金門將以台金廈旅遊圈及台商幹部培訓基地為主軸；(3) 在文化意義的建構上，金門將成為閩東南僑鄉文化研究與區域發展研究的重鎮；(4) 在生活服務的提升上，金門將發揮地緣優勢，建設為廈門台商子弟安心就學的基地。因此，整體而言，金門的產業結構將向運輸業、運輸服務業、觀光旅遊業、教育訓練產業轉移，無論工作領域或生活領域，與廈門互補共創為「閩東南雙子星」。

金門縣離島建設實施方案(第一期)自民國 92 至 95 年提出總經費共 10,536,330 千元之方案規劃²，離島基金實際提案通過補助金

² 規劃經費來源：中央補助 5,618,420 千元(占 53.32%)、申請離島基金補助或縣自籌 3,850,110 千元(占 36.54%)、縣自籌 1,064,880 千元(10.13%)。

額 30 億 6260 萬元，辦理情形詳見表 1-2-1。

(二) 96-99 年第二期離島綜合建設實施方案

以「國際觀光休閒島嶼」為金門縣的願景，亦為未來發展的主軸，全力發展觀光休閒產業，而以其他關連產業補強發展，如此自可避免在有限的社會資源下，形成重複矛盾和過度的浪費，進而提升縣民優質的國際級生活品質與基礎環境建設。

有關新金門的縣政定位、形象塑造及觀光旅遊宣導計畫，以新發展、新定位與新的開發方式，發揮創意和深度規劃，以完整且能吸引觀光遊客與招商引資之強烈意象，在內容上或形態上設法創塑出金門獨特性格；同時配合進行輔導轉業、青年創業、鼓勵縣籍旅外鄉親人口回流、返鄉參與投資開發。

1. 發展定位：「國際觀光休閒島嶼」

2. 空間佈局與規劃

- 戰地景觀：提供軍事故事、體驗、活動
- 金酒產業：金酒產業全球化的定位
- 生態教育：生態環境、健康安全、海洋休閒、教育
- 閩南文化：人史文化內涵、特色飲食文化

然在擬定行動方案的歷程中，從思維、規劃、方案執行的過程，均應以觀光為出發點。首先，在觀念上需取得共識，亦即在發展觀光的基礎，相關條件如交通建設、基礎建設、土地使用、生活圈聚落、經濟建設、生態環境、文化教育與兩岸關係等，均需架構在觀光的概念上，才能夠統合所有的資源，結合觀光相輔相成，將觀光的效益發揮至極致，並使城市的競爭力得以表現出來。而計畫行動方案的目標為：

- 整合既有觀光資源，加強內涵活化深化
- 提升金酒附加價值，酒產業邁向全球化
- 建立環保有機生態，維繫人與環境和諧
- 凝聚人史文化內涵，發展文化經濟目標

金門縣離島建設實施方案(第二期)自民國 96 至 99 年提出總經費共 3,847,610 千元之方案規劃³，獲得實際補助總經費共 1,432,448 千元，辦理情形詳見表 1-2-2。

³ 規劃經費來源：中央公務預算 2,370,217 千元，占 55.15%；離島建設基金負擔 1,364,535 千元，占 31.75%；縣府地方自籌 562,678 千元，占 13.10%。

表1-2-1 第一期(92-95年) 離島建設實施方案辦理情形

| 部門 | 計畫名稱 | | 綜建預計 | | 實際補助 | | 中央主管機關 | 執行年期 | 備註 |
|------|-------------|----------------------|---------|-------|---------|--------|--------|-------|----|
| 產業建設 | IN01 | 轉型休閒農漁牧業輔導計畫 | 106,984 | | 88,000 | | 農委會 | 93-94 | |
| | IN02 | 金門農特產品開發計畫 | 40,000 | | 46,400 | | | 93-95 | |
| | IN03 | 農業生產技術改良暨集團栽培共同經營計畫 | 30,000 | | 22,000 | | | 93-94 | |
| | IN04 | 金門休閒漁業發展與漁港多功能改善計畫 | 151,080 | | 155,080 | | | 92-94 | |
| | IN05 | 畜牧發展暨產銷輔導計畫 | 35,000 | | 18,700 | | | 93-94 | |
| | IN06 | 動植物防疫計畫 | 24,000 | | 12,200 | | | 93-94 | |
| | IN07 | 加強造林暨環境綠美化計畫 | 147,040 | | 173,840 | | | 92-95 | |
| | IN08 | 富麗農漁村暨農業基礎設施改善計畫 | 200,000 | | 118,200 | | | 92-94 | |
| | 新 | 金門畜牧發展暨產銷計畫 | | | 6,000 | | | 95 | |
| | 新 | 金門傳統石蚵文化與產銷輔導 | | | 2,000 | | | 95 | |
| | 新 | 金門漁業資源復育與管理計畫 | | | 3,750 | | | 95 | |
| | 新 | 金門縣安全農業發展計畫 | | | 18,000 | | | 95 | |
| | 新 | 建立魚介類繁養殖技術與發展本土性養殖產業 | | | 3,000 | | | 95 | |
| | 新 | 振興金門漁業發展計畫 | | | 3,000 | | | 95 | |
| 新 | 開發水產多元化加工試驗 | | | 1,600 | | 95 | | | |
| | 小計 | | 734,104 | 6.97% | 671,770 | 21.93% | | | |
| 觀光建設 | TU01 | 觀光行銷計畫 | 20,000 | | 10,850 | | 交通部觀光局 | 93-94 | |
| | TU02 | 區域性觀光景點整合再生計畫 | 20,000 | | 11,350 | | | 93-94 | |
| | TU03 | 整體觀光親善環境營造計畫 | 20,000 | | 15,350 | | | 93-95 | |

| | | | | | | | | |
|----------------|-------------|-----------------------|----------------|--------------|----------------|---------------|-------|-----------------|
| | 新 | 加強金門觀光行銷計畫 | | | 6,800 | | 95 | |
| | 新 | 軍事營區轉化觀光資源開發計畫 | | | 8,000 | | 95 | |
| | | 小計 | 60,000 | 0.57% | 52,350 | 1.71% | | |
| 教育 文化 建設 | ED01 | 推動台商子弟來金就學之重點學校計畫 | 60,000 | | 60,000 | | 93-94 | |
| | ED02 | 整合學校資源暨推動地方社區大學 | 15,000 | | 7,500 | 教育部 | 93-94 | |
| | ED03 | 建立研究獎助制度計畫 | 24,000 | | 10,800 | | 94-95 | |
| | ED04 | 社區總體營造計畫 | 40,000 | | 2,000 | 文建會 | 95 | |
| | ED05 | 改善離島地區教師生活及設施改善計畫 | 80,000 | | 74,060 | 教育部 | 92-94 | |
| | ED06 | 金門童軍營地建設計畫 | 5,000 | | 1,000 | | 94 | |
| | ED07 | 金湖鎮游泳池 | 20,000 | | 10,000 | 體委會 | 93 | |
| | ED08 | 金門文化園區建設計畫 | 297,900 | | 126,370 | 文建會 | 92-94 | 詳註 ⁴ |
| | ED09 | 縣立體育場開辦及設施改善計畫 | 40,000 | | 15,490 | 體委會 | 92-94 | |
| | 新 | 金門地區加強離島間學生交流與觀摩活動計畫 | | | 3,000 | 教育部 | 95 | |
| | 新 | 金門地區鼓勵教師從事教學研究及交流進修計畫 | | | 3,000 | | 95 | |
| | 新 | 維護傳統建築風貌獎助計畫 | | | 68,631 | 內政部 | 94-95 | |
| | 新 | 文化金門全記錄 | | | 4,500 | 文建會 | 95 | |
| 新 | 95年度離島聯合運動會 | | | 2,500 | 體委會 | 95 | | |
| | | 小計 | 581,900 | 5.52% | 388,851 | 12.70% | | |
| 交通 建設 | TR01 | 東崗直昇機飛行場第二期工程計畫 | 2,500 | | | 交通部 | | |
| | TR02 | 道路指標系統改善計畫 | 10,000 | | 10,000 | | 93 | |

⁴ 後續尚有金門文化園區歷史民俗博物館廣場及內部裝修工程。

| | | | | | | | | |
|----------------|-------------------|-------------------------|------------------|---------------|----------------|---------------|-----------------|-----------------|
| | TR03 | 公共車船系統改善計畫：增購冷氣大客車 | 67,500 | 28,100 | | | 92-93 | |
| | TR04 | 金門大橋興建計畫 | 4,296,610 | | | | | |
| | TR05 | 運輸道路改善工程 | 400,000 | 49,505 | | | 94 | |
| | TR06 | 鄉鎮產業聯外道路改善 | 49,600 | | | | | |
| | TR07 | 金門整體港埠建設計畫 | 2,008,160 | 572,665 | | | 92-94 | 詳註 ⁵ |
| | 新 | 新建交通船計畫：打造仙洲號 | | 40,000 | | | 95 | |
| | | 小計 | 6,834,370 | 64.86% | 700,270 | 22.87% | | |
| 基礎 設施 建設 | IF01 | 已使用公共設施（不含道路）佔用私人土地徵收計畫 | 111,600 | 111,600 | | 營建署 | 92 | |
| | IF02 | 都市計畫地形現況實測 | 120,000 | 71,370 | | | 93-94 | |
| | IF03 | 都市計畫樁位測位測定 | 130,000 | 14,000 | | | 93-94 | |
| | IF04 | 市區道路用地取得及建設計畫 | 94,040 | 94,040 | | | 92 | |
| | IF05 | 金門縣土地地籍整理計畫 | 75,000 | 21,250 | 地政司 | 94 | | |
| | IF06 | 金門地區海堤及區域排水工程 | 386,630 | 196,630 | 營建署 | 92-94 | | |
| | IF07 | 農地重劃計畫 | 62,737 | 38,000 | 地政司 | 93 | | |
| | IF08 | 金門縣水資源整體開發計畫 | 350,000 | 50,000 | 水資局 | 94 | 詳註 ⁶ | |
| | IF09 | 金門地區公共給水改善工程 | 119,060 | 97,640 | | 92-94 | | |
| | IF10 | 金門地區污水下水道系統工程建設 | 96,250 | | 營建署 | | | |
| | 新 | 烏坵鄉勝利至井下段海堤工程興建計畫 | | 11,960 | 經濟部 | 92 | | |
| 新 | 金門縣海岸永續經營及復育計畫 | | 2,000 | 95 | | | | |
| 新 | 地理資料庫整合建置計畫（新增計畫） | | 10,390 | 內政部 | 95 | | | |

⁵ 95年起離島基金不再補助港埠建設。

⁶ 93年度預算尚有63,495.256仟元之工程預付款因涉及履約爭議之訴訟而無法結案。

| | | | | | | | | | |
|----------------|------|-------------------------|------------------|---------------|----------------|---------------|-----|-------|-----------------|
| | | 小計 | 1,545,317 | 14.67% | 718,880 | 23.47% | | | |
| 衛生 醫療 建設 | HE01 | 急重症後送計畫 | 120,200 | | 58,350 | | 衛生署 | 92-94 | |
| | HE02 | 推動金門長期照護籌設護理之家計畫 | 39,800 | | | | | | 詳註 ⁷ |
| | HE03 | 加強食品抽驗計畫 | 6,000 | | 1,000 | | | 94 | |
| | HE04 | 居民轉診就醫交通費補助計畫 | 10,400 | | 69,930 | | | 92-94 | |
| | HE05 | 綜合衛生保健計畫 | 26,200 | | 9,560 | | | 92.94 | |
| | 新 | 緊急傷病患後送計畫及境外轉診就醫交通費補助計畫 | | | 19,040 | | | 92 | |
| | | 小計 | 202,600 | 1.92% | 157,880 | 5.16% | | | |
| 社會 福利 建設 | SW01 | 身心障礙福利機構興建計畫 | 72,780 | | 100,020 | | 社會司 | 92-94 | |
| | SW02 | 老人生活照顧計畫 | 14,000 | | | | | | |
| | SW03 | 金門縣社會福利館後續工程 | 50,000 | | | | | | |
| | | 小計 | 136,780 | 1.30% | 100,020 | 3.27% | | | |
| 環境 保育 | EP01 | 加強廢棄物處理及管理計畫 | 118,350 | | 69,810 | | 環保署 | 92-95 | |
| | 新 | 軍事營區轉化生態保育資源開發計畫 | | | 1,500 | | 農委會 | 95 | |
| | | 小計 | 118,350 | 1.12% | 71,310 | 2.33% | | | |
| 警政 建設 | P001 | 建立金廈治安聯防體系可行性評估 | 15,000 | | 6,000 | | 警政署 | 93-94 | |
| | P002 | 強化偵防功能(人力訓練)計畫 | 5,200 | | 1,300 | | | 93 | |
| | P003 | 建立社區治安維護體系計畫 | 10,000 | | 3,500 | | | 93-94 | |
| | P004 | 拆除危安及占用民地之防空避難設備計畫 | 14,000 | | 10,000 | | | 93 | |

⁷ 依 92 年金門人口數，經專家學者評估：金門縣人口數少、市場小，尚不宜設置護理之家，現階段為因應長期照護保險開辦，護理之家籌建勢在必行預計執行年限 100-103 年。

| | | | | | | | | | |
|----------------|------|------------------|--|-------------------|--------------|------------------|--------------|-------|-------|
| | P005 | 道路維護計畫(設置固定式過磅處) | | 3,200 | | 3,200 | | 93 | |
| | P006 | 金門縣警察局設置拖吊保管場計畫 | | 11,000 | | 5,500 | | 93-94 | |
| | P007 | 體技館整建暨價購常年訓練用具計畫 | | 4,609 | | 3,609 | | 92-93 | |
| | P008 | 金門縣警察局廳舍整(增)建計畫 | | 15,000 | | | | | |
| | 新 | 加強偵防能力設備計畫 | | | | 9,720 | | 94 | |
| | 新 | 執行金廈治安聯防體系工作計畫 | | | | 1,500 | | 94 | |
| | | 小計 | | 78,009 | 0.74% | 44,329 | 1.45% | | |
| 天然 災害 防治 | DP01 | 消防栓改善及新設規劃計畫 | | 2,000 | | | | | |
| | DP02 | 充實消防車輛計畫 | | 160,900 | | 82,891 | | 消防署 | 92-94 |
| | DP03 | 烈嶼消防分隊辦公廳舍興築計畫 | | 30,000 | | 35,000 | | | 93-94 |
| | DP04 | 改善殯葬設施 | | 52,000 | | 35,550 | | 民政司 | 92-94 |
| | | 小計 | | 244,900 | 2.32% | 153,441 | 5.01% | | |
| 其他 | 新 | 「二期綜合建設實施方案」規劃經費 | | | 3,500 | 0.11% | 經建會 | 94 | |
| | | 總計 | | 10,536,330 | | 3,062,601 | | | |

資料來源：金門縣府各局室，本研究整理

表 1-2-2 第二期(96-99 年) 離島建設實施方案辦理情形

| 部門 | 計畫名稱 | 綜建預計 | 實際補助 | 中央主管 機關 | 執行 年期 | 說明 |
|----|---------------|---------|---------|------------|----------|----|
| 基礎 | 維護傳統建築風貌獎助計畫 | 120,000 | 170,000 | 內政部 | 96-99 | |
| 建設 | 金門地區水資源整體開發計畫 | 25,300 | 25,300 | 經濟部 | 96 | |

| | | | | | | | | |
|-----------------|--------------------------|----------------|---------------|----------------|---------------|-----|-------|--|
| | 金門縣海岸防護調查及研究計畫 | | 2,000 | | 2,000 | | 96 | |
| | 節約用水措施配合計畫 | | 3,000 | | 3,000 | | 96 | |
| | 離島建設基金小型計畫 | | 200,000 | | 204,400 | 經建會 | 96-99 | |
| | 金門地區水資源回收中心排放水回收再利用第二期工程 | | | | 33,000 | 經濟部 | 97 | |
| | 「身心障礙福利機構二期工程」物價波動補助申請 | | | | 1,043 | 內政部 | 97 | |
| | 農田水資源開發計畫 | | | | 51,000 | 水利署 | 97-99 | |
| | 建構金門地區環島監錄系統專案計畫 | | | | 13,000 | 內政部 | 98 | |
| | 自然村專用區新建融合傳統聚落風貌獎助計畫 | | | | 10,000 | | 98 | |
| | 金門縣大同之家興建老人養護中心計畫 | | | | 70,462 | | 99 | |
| | 小計 | 350,300 | 28.75% | 583,205 | 40.71% | | | |
| 產業 建設 | 強化沿近海漁業作業管理及資源培育與宣導教育 | | 21,000 | | 11,560 | 農委會 | 97-99 | |
| | 金門縣安全農業發展計畫 | | 77,000 | | 50,000 | | 96-99 | |
| | 高粱酒糟再利用的優質牛肉輔導計畫 | | 160,000 | | 149,739 | | 96-99 | |
| | 自然永續保育計畫 | | 165,000 | | 25,000 | | 96 | |
| | 金門原生鄉土植物復育及開發利用計畫 | | 4,100 | | 1,800 | | 96-97 | |
| | 金門海域漁業資源及生態環境調查監測計畫 | | 9,000 | | 5,760 | | 96-98 | |
| | 建立魚介類繁殖技術與發展本土性養殖產業 | | 11,500 | | 11,500 | | 96-97 | |
| | 金門森林資源永續發展計畫 | | 20,500 | | 24,450 | | 96-97 | |
| | 金門縣鱈魚資源調查與復育計畫 | | 4,000 | | 2,200 | | 96.98 | |
| | 金門傳統石蚵文化與產銷輔導計畫 | | 2,800 | | 1,600 | | 96-97 | |
| | 造林及綠美化計畫 | | 4,000 | | | | | |
| 金門適合草種及景觀生態研究計畫 | | | | 4,000 | 97-98 | | | |

| | | | | | | | |
|------------------|-----------------------|----------------|---------------|----------------|---------------|-------|--|
| | 金門縣畜牧發展與產銷輔導計畫 | | | 12,817 | | 97-98 | |
| | 金門縣農特產品加工發展計畫 | | | 3,000 | | 97-98 | |
| | 金門縣安全農產品行銷計畫 | | | 10,000 | | 98 | |
| | 永續森林及生態旅遊推廣計畫 | | | 21,200 | | 98 | |
| | 金門畜牧發展與產銷平台建置 | | | 4,167 | | 99 | |
| | 小計 | 478,900 | 39.30% | 338,793 | 23.65% | | |
| 教育 文化 建設 | 台商子女來金就學環境安全營造計畫 | | 9,000 | 17,000 | | 97-99 | |
| | 金門地區加強離島間學生交流與觀摩活動計畫 | | 10,500 | 7,500 | | 96-99 | |
| | 興建城市學習廣場 | | 80,000 | | | | |
| | 金門地區鼓勵教師從事教學研究及交流進修計畫 | | 7,500 | 6,000 | 教育部 | 96-99 | |
| | 金門縣鄉土教育深耕計畫 | | 12,000 | 3,000 | | 96 | |
| | 兩岸人才交流計畫 | | 10,000 | | | | |
| | 建立研究獎助制度 | | 14,000 | 14,000 | | 96-99 | |
| | 「金門匠師之美」影片製作 | | | 1,300 | 文建會 | 97 | |
| | 金門縣政府古蹟歷史建築修復專業匠師培訓班 | | | 1,800 | | 97 | |
| | 數位典藏出版品資料 | | | 1,100 | | 97 | |
| | 島嶼特色生態校園計畫 | | | 3,600 | 教育部 | 98 | |
| | 水資源再利用計畫 | | | 2,000 | | 98 | |
| | 「文化金門全記錄」第二輯 | | | 4,950 | | 98 | |
| | 「金門文化學習書」編印計畫 | | | 779 | 文建會 | 98 | |
| | 「金門聚落建築的防禦系統」調查研究 | | | 1,493 | | 98 | |
| 98-金門日報社舊版報紙數位典藏 | | | 6,000 | | 98 | | |

| | | | | | | | | |
|----------|----------------------------|----------------|---------------|----------------|--------------|-----|-------|--|
| | 98-提升大陸觀光之文化議題-規劃特色文化之系列美展 | | | | 1,000 | | 98 | |
| | 兒童藝術演出表演活動計畫 | | | | 2,000 | | 98 | |
| | 金門日報社舊版報紙數位典藏 | | | | 9,000 | | 98-99 | |
| | 「金門聚落的微型文化」調查研究 | | | | 2,822 | | 99 | |
| | 「金門藝術家」影片製作計畫 | | | | 1,000 | | 99 | |
| | 金門庶民列傳 | | | | 2,300 | | 99 | |
| | 表演藝術活動計畫 | | | | 4,000 | | 99 | |
| | 小計 | 143,000 | 11.74% | 92,644 | 6.47% | | | |
| 交通 建設 | 小三通後金門觀光競爭態勢之研究 | | 429 | | 429 | | 96 | |
| | 公共車船系統改善計畫 | | 58,950 | | 58,950 | | 96-99 | |
| | 新建交通船計畫 | | 40,000 | | 40,000 | 交通部 | 96 | |
| | 連續假期往返台金海上運輸計畫 | | | | 5,700 | | 97 | |
| | 金門地區道路路名暨自行車道標識系統建置工程 | | | | 5,000 | | 97 | |
| | 小計 | 99,379 | 8.16% | 110,079 | 7.68% | | | |
| 觀光 建設 | 古寧頭戰爭與和平紀念公園規劃設計案 | | 2,000 | | 2,000 | 內政部 | 96 | |
| | 全民觀光教育計畫 | | 2,000 | | 2,000 | | 96 | |
| | 金門縣旗艦觀光景點推廣計畫 | | 800 | | 800 | | 96 | |
| | 金門賞鳥生態旅遊推廣計畫 | | 3,000 | | 3,000 | | 96 | |
| | 加強金門觀光親善環境營造計畫 | | 9,000 | | 5,000 | 交通部 | 98 | |
| | 觀光導覽人力訓練計畫 | | 6,000 | | | | | |
| | 區域性觀光景點整合再利用(戰地景點再充實) | | 60,000 | | | | | |
| | 金門縣旅遊路線植栽綠美化計畫 | | 9,000 | | | | | |

| | | | | | | | |
|----------------|---|----------------|--------------|---------------|--------------|--------|-------|
| | 長江電廠、經武油庫暨孝潭周邊整體景觀整建工程 | 2,500 | | 2,500 | | 96 | |
| | 戰地資源遊客體驗計畫 | 15,000 | | | | | |
| | 觀光產業發展優質化計畫 | | | 6,000 | | 97 | |
| | 生態旅遊整合行銷推廣計畫 | | | 6,000 | | 97 | |
| | 金門公共觀光腳踏車借用系統服務設施建置計畫 | | | 2,000 | | 98 | |
| | 金門觀光產業行銷推廣計畫 | | | 4,000 | | 98 | |
| | 金門生態及民俗節慶旅遊行銷推廣計畫 | | | 8,000 | | 99 | |
| | 後浦城樂活行旅夜間遊程推展計畫 | | | 6,000 | | 99 | |
| | 輔導金門地區觀光產業提昇接待品質計畫 | | | 2,200 | | 99 | |
| | 獅山砲陣地暨西洪二營區轉化為軍事旅遊主題區計畫 | | | 20,000 | | 99 | |
| | 小計 | 109,300 | 8.97% | 69,500 | 4.85% | | |
| 天然 災害 防制 | 充實離島消防救災水源, 節約淡水資源計--設置料羅及水頭碼頭海水消防栓救災系統 | 18,806 | | 18,390 | | 內政部消防署 | 96-97 |
| | 提升消防人員技能教育訓練計畫 | 1,600 | | 1,600 | | | 96 |
| | 金門縣災害應變中心緊急救災通訊系統(含小三通海上救援機制)建置案 | | | 12,000 | | | 98 |
| | 小計 | 20,406 | 1.67% | 31,990 | 2.23% | | |
| 資訊 建設 | 數位學習計畫 | 15,000 | | | | 教育部 | |
| | 金門縣政府資訊發展整體規劃 | 2,250 | | 2,250 | | 研考會 | 96 |
| | 機關資訊人員暨人才培育計畫 | | | 2,320 | | | 97 |
| | 網路架構調整及主機備份備援系統建置案 | | | 9,072 | | | 97 |
| | 充實公文電子交換用資訊數位設備 | | | 11,417 | | | 99 |

| | | | | | | | | |
|----------------|----------------------------------|-----------|-------|-----------|--------|-----|-------|--|
| | 小計 | 17,250 | 1.42% | 25,059 | 1.75% | | | |
| 衛生 醫療 建設 | 加強金門縣醫療資源及營運作業計畫_「97年烈嶼院區住院維持計畫」 | | | | 12,200 | 衛生署 | 97 | |
| | 加強金門縣醫療資源及營運作業計畫_「招募約用醫師及支援醫師」 | | | | 98,800 | 衛生署 | 97-99 | |
| | 小計 | | | 111,000 | 7.75% | | | |
| 環境 保育 建設 | 金門縣廢棄軍事營區廢棄物清除處理先期計畫 | | | | 1,500 | 環保署 | 96 | |
| | 金門縣雷區造林復育計畫 | | | | 23,000 | 農委會 | 97 | |
| | 農業廢棄物堆肥化再利用先期調查研究計畫 | | | | 4,400 | 農委會 | 97 | |
| | 推動塑膠袋源頭管制及減量回收計畫 | | | | 5,350 | 環保署 | 97 | |
| | 金門地區外來入侵植物移除計畫 | | | | 2,500 | 農委會 | 99 | |
| | 金門瀕臨絕種原生植物人工栽培計畫 | | | | 1,200 | 農委會 | 99 | |
| | 綠色浯島生態家園計畫 | | | | 21,200 | 環保署 | 99 | |
| | 雨水回收再利用 | | | | 1,900 | | 99 | |
| | 太陽能應用與節約能源改善計畫 | | | | 5,860 | | 99 | |
| | 小計 | | | 66,910 | 4.67% | | | |
| 其他 | 金門發展之前瞻性規劃 | | | | 3,000 | 經建會 | 97 | |
| | 金門縣國外島嶼發展政策之規劃及推動經驗考察計畫 | | | | 268 | | 97 | |
| | 小計 | | | 3,268 | 0.23% | | | |
| | 總計 | 1,218,535 | | 1,432,448 | | | | |

資料來源：金門縣府各局室，本研究整理

二、執行情形檢討

台灣是四面環海的島嶼型國家，周邊更散落許多大小離島，因環境、面積氣候等先天條件的限制，使台灣周邊的離島與本島相較產生各方面的城鄉落差。政府為推動離島開發建設，健全產業發展，維護自然生態環境，保存文化特色，改善生活品質，增進居民福利，於民國 89 年制訂頒布「離島建設條例」，並設立總額三百億的離島建設基金，用於執行離島相關建設開發之補助。

為審議、監督、協調及指導離島建設，在中央由行政院長召集設有離島建設指導委員會，並於其下設工作小組，執行指導委員會之決議，協助離島縣市政府擬定及推動離島綜合建設方案等事宜。民國 89-93 年工作小組在內政部營建署，94-98 年工作小組拉高層級至行政院經濟建設委員會。

離島建設指導委員會於 93 年年底召開二次專家學者討論會，一致認為未來離島建設應促進離島居民之福祉，並朝永續發展方向推動，採更為整體性、系統性方式規劃建設，以避免不當開發造成自然、人文生態破壞。依討論會之建議，擬定「促進離島永續發展方針」與「離島建設業務檢討及改進方案」。「促進離島永續發展方針」，基本方針第一條即敘明：「離島建設應以永續發展為最高目標，重視居民基本生活照護、島嶼生態保育、島嶼特殊文化保存及永續優質之產業發展。」第三條：「依據各離島特性確立發展定位與成長管理策略，並訂定永續發展評估指標。」

由於基金運用上的調整，使得一、二期離島建設基金在金門縣的執行上有很大的差異。

(一) 中央補助地方金額比較

離島縣市政府認為離島建設基金排擠到中央部會補助給予離島的一般型補助計畫，本計畫比較金門縣從民國 89 年自 99 年，由中央部會編列補助與離島基金補助金額之消長，如圖 1-13。可發現：

1. 90 年：

原本金門縣每年約可獲得 16 億之補助，90 年離島基金開始補助後，中央部會編列補助金門縣府的預算明顯下降 10 億，但因增加離島建設基金之補助，90 年度金門縣獲得的補助仍比 89 年多 4.1 億。值得一提的是，90 年營建署減少編列 6 億，改由離島建設基金補助大筆預算進行土地徵收、都市計畫樁位測定、地形現況實測及區域排水等，將原本內政部管理之業務範疇改由離島基金支應。

2. 91 年：

來自中央的補助略微回升回 10 億，但離島基金之補助則略降，91 年度金門縣仍比未有離島基金挹注時多獲得 2 億之補助。

3. 92 年：

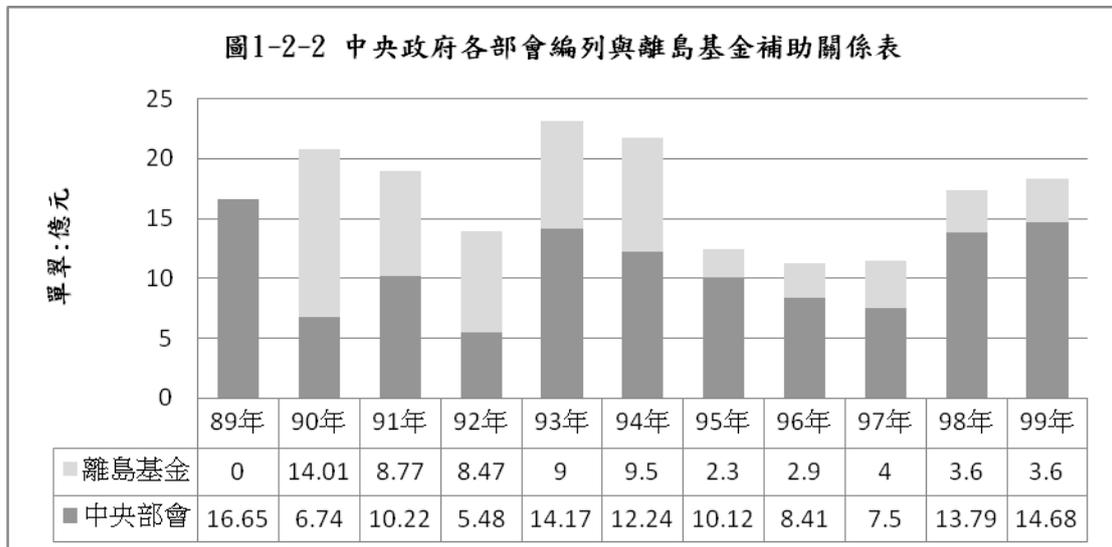
因中央部會如文建會、交通部、農委會許多一次性的計畫預算不再續編，因此金門縣獲得之補助降至 13.8 億。

4. 93 年：

因行政院直撥補助金門縣一般經常性支出及基本設施等補助經費，來自中央部會的補助回升至 14.17 億，加上離島基金之補助，使當年度獲得之補助達 23.17 億。

5. 94 年起至 97 年：

中央政府補助預算逐年遞減，至 98 年起又回復到 93、94 年之補助水準。離島基金則因調整補助方向，聚焦於具離島特殊性之計畫，因此每年約補助 2-3 億。



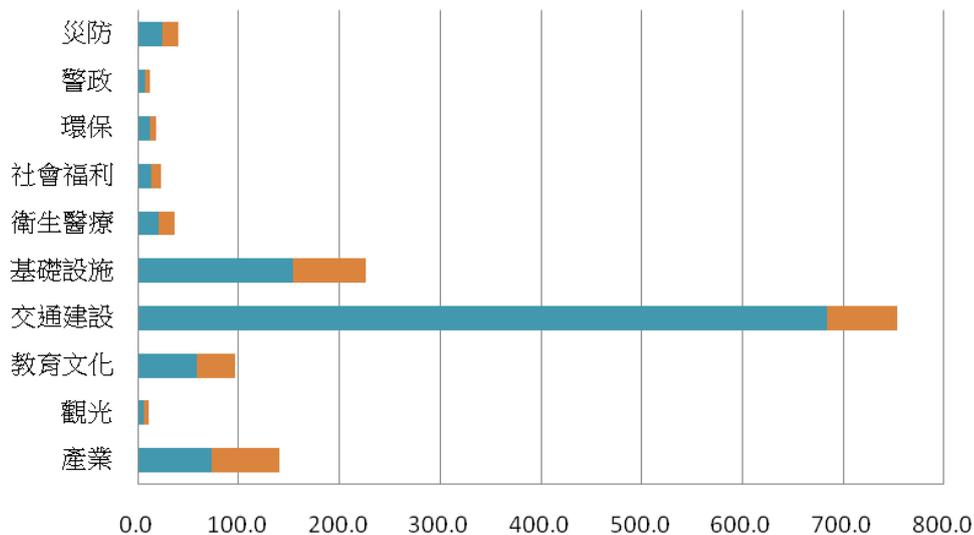
資料來源：行政院主計處，本研究整理

(二) 一期(92-95 年)綜建方案離島基金檢討分析

第一期離島綜合建設實施方案四年總共提案 105 億 3633 萬元，預計申請離島基金或縣自籌 38 億 5011 萬元，基金實際通過金額 30 億 6260 萬元，達成率 79.54%。金門縣府各年實際提擬申請之計畫，以交通建設計畫為主、基礎建設次之、教育文化建設再次之。交通建設部門四年達成率僅 10%，是因為依照一期離島綜合建設計畫方案提案時，擬申請離島基金補助「金門整體港埠建設計畫」，但 95 年起離島基金調整補助方向，更審慎評估補助港埠的公共建設，因此造成計畫落實度降低。

另「推動金門長期照護籌設護理之家計畫」因專家學者評估人口數不符市場規模，建議暫緩設置。

圖1-2-3 第一期(92-95)離島綜建方案實踐度比較 單位:千萬元



| | 產業 | 觀光 | 教育文化 | 交通建設 | 基礎設施 | 衛生醫療 | 社會福利 | 環保 | 警政 | 災防 |
|----------|------|-----|------|-------|-------|------|------|------|-----|------|
| ■ 一期綜建預計 | 73.4 | 6.0 | 58.2 | 683.4 | 154.5 | 20.3 | 13.7 | 11.8 | 7.8 | 24.5 |
| ■ 一期實際補助 | 67.2 | 5.2 | 38.9 | 70.0 | 71.9 | 15.8 | 10.0 | 7.1 | 4.4 | 15.3 |

(三) 二期(96-99年)離島綜建方案分析

二期綜建方案因94年起離島基金應用之調整，與「促進離島永續發展方針」與「離島建設業務檢討及改進方案」之頒布，使得整體計畫提案規模縮小，補助部門別亦有些許調整。96-99年總共預計提案38億4761萬元，規劃申請離島基金12億1853萬元，實際獲得補助14億3244萬元。

二期綜建方案以產業部門之計畫為主、基礎設施次之、教育文化計畫再次之。在本期的離島基金補助基礎設施計畫之提案以每年依人口面積比例分配的「離島建設基金小型計畫」為主，其次是「維護傳統建築風貌獎助計畫」，非一期綜建時期的徵收用地、或海堤、區域排水等工程計畫。

然分析提案內容與通過計畫即可發現幾個特殊現象，

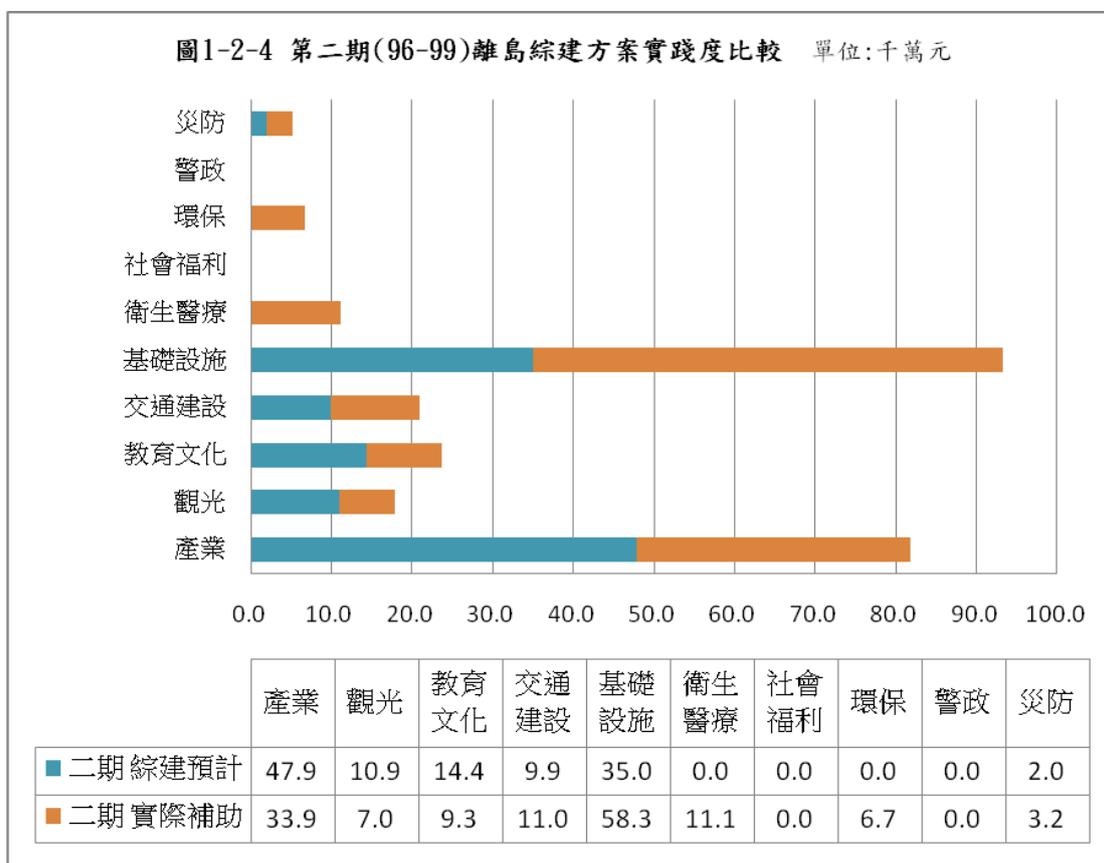
1. 特定局室之實際提案與綜建計畫方案落差大

二期綜建計畫有更多計畫未依照二期綜建方案提擬，且多集中於特定局室。如此情況失去規劃綜建方案的意義，三期綜建規劃時應加強部門溝通，並考量各部門表達未來實際執行上之難易度，了解其落實上之困境與未來發展想法。

2. 具離島特殊性之部門未規劃申請離島基金補助

某些部門計畫在二期綜建規劃時，未規劃申請離島基金補

助，但其業務性質具離島特殊性。在實際執行時仍申請離島基金，使二期綜建規劃功能不佳。如衛生醫療部門、社福部門、環保建設部門，三期綜建規劃時應加強與部門主管部門溝通，了解其落實上之困境。



(四) 綜合檢討：

離島綜合建設實施方案類同台灣本島的縣市綜合發展計畫，是以縣市行政區域為範圍的綜合性計畫，對於全縣市的空間結構、土地使用、交通系統、產業發展、旅遊系統、環境保育、公共設施投資等方面均提出具體的政策陳述，是兼顧離島特殊性的縣市施政的藍圖。

金門縣是台灣的離島縣份，不僅地理位置相對於台灣本島屬於邊陲，同時也反映在經濟發展與公共資源的投入。金門縣要跳脫邊陲性格，必須反映在中程計畫的提擬與落實上，不切實際、過於浮誇的發展計畫與實施方案，只會減緩公共資源的挹注，降低投入經費的實質效益；若提出地方執行能力不及的實施方案，離島綜合建設實施方案就只是另一本裝飾性的報告書。

回顧一、二期綜建方案，在地方政府方面，發現計畫與實際落實上有以下幾點特徵：

1. 實施方案未聚焦於發展方向，投入經費不見成效

參閱各年通過提案，各部門回歸本位思考，研提計畫零散，為聚焦於原本綜建方案擬定之發展方向，分散發展的實施方案無法突顯執行成效，亦無法呼應縣政發展，淪為常態計畫。

2. 年度計畫實質執行範圍有限，僅名稱符合發展方向，且提出之計畫與綜建方案脫鉤，未作整體性思考

「加強造林暨環境綠美化計畫」、「自然永續保育計畫」、「金門森林資源永續發展計畫」、「永續森林及生態旅遊推廣計畫」、「綠色活島生態家園計畫」、「金門縣雷區造林復育計畫」皆以培苗造林為主要工作內容，然各年度以不同計畫名稱提出，未分年作各階段計畫發展進程之整體性思考，淪為常態性補助計畫。

「金門農特產品開發計畫」、「金門縣農特產品加工發展計畫」、「開發水產多元化加工試驗」等計畫幾乎每年都執行，但所開發之產品未將技術轉輔導地區廠商，或販售之獲利未回饋地方或作為未來技術提升之用，計畫效益不明，且未呼應整體縣政發展方向。

此外每年提報計畫時或因地區實際需求會有計畫內容與方向上的調整，有時遇到中央部會施政方向改變時，也會發生計畫無法通過的情形。因此，三期綜建方案應加強各方對金門縣發展方向共識之溝通，輔以縣府內各局室對綜建方案發展方向的配合，三期綜建方案在未來才有可能務實落實。

2-5 其他相關計畫

一、金門國家公園計畫第一次通盤檢討

國家公園的設立包括數項重要功能：保育、研究、教育、遊憩，將金門地區之部份區域規劃為國家公園，將能達成前述永續發展之訴求。

本計畫之主要計畫方針可包括下列六項：

- (一) 保育資源特色：維護戰役紀念史蹟、傳統聚落（建築、民俗、文化）、及優美自然環境（如豐富之鳥類資源、景觀道路、海岸地形等），並妥善規劃、闡揚資源特質。
- (二) 發展深度旅遊：加強遊憩體驗、倡導深度旅遊（如：史蹟旅遊、文化尋根、自然旅遊、生態研習等活動方式），以豐富旅遊內涵，引發參觀興致、並延長停留時間。

- (三) 改善環境品質：經由環境規劃、村鎮設計（兼顧現代生活空間及傳統建築風貌與文化景觀）、環境美化（綠化、清潔、減低污染）等措施，積極改善環境品質。
- (四) 加強服務設施：為闡釋資源特色、增強遊憩體驗，亟需提供教育及遊憩服務設施與專業人員，例如：解說設施、旅遊服務資訊系統、及解說人員培訓（包括專業人員及當地教師、藝術家、民間社團、宗親會、居民之參與）等。
- (五) 推廣環境教育：經由當地居民、社團、學校之參與，培養愛護環境、珍惜歷史文化資產之環境觀，俾發展為自發性之環境維護助力。
- (六) 繁榮地方經濟：藉由世界級戰役紀念地及自然環境景觀之特色，帶動臨近城鎮旅遊相關經濟收益。

本國家公園區內包括八處特別景觀區、六處遊憩區、十二處史蹟保存區及兩種一般管制區，分區計畫內容及面積統計，說明如後：

單位：公頃

| 國家公園分區 | 特別景觀區 | 史蹟保存區 | 遊憩區 | 一般管制區管(一)/管(二) | 小計 |
|--------|--------|-------|-------|----------------|---------|
| 古寧頭區 | 354.1 | 0.06 | 28.1 | 352.8 | 735.1 |
| 太武山區 | 747.9 | 0.13 | 101.4 | 55.5/297.3 | 1,596.8 |
| 古崗區 | 74.3 | 0.15 | 26.6 | 747.4 | 578.2 |
| 馬山區 | 207.3 | — | 18.6 | 53.0/694.4 | 430.7 |
| 烈嶼區 | 243.5 | — | 18.1 | 477.1 | 378.9 |
| 總計 | 1627.1 | 0.34 | 192.8 | 48.4/428.7 | 3720 |
| 百分比 | 43.7% | 0.01% | 5.2% | 204.8 | 100% |

二、中央政府已投入之相關公共建設計畫

(一) 金門大橋建設計畫

為落實政府照顧離島居民生活品質之政策，促進金門地區未來整體發展之目標，行政院於99年2月核定「金門大橋建設計畫」，目前預定於99年底動工興建，經費初估50億元，施工期為53個月。金門大橋將提供大小金門間穩定的陸運交通，整體觀光資源結合，以及實質改善大小金門醫療照護、緊急救災、民生水電等基本需求。



圖1-2-5 金門大橋位置示意圖

(二) 金門港埠建設計畫

為有效協助提振景氣及區域均衡發展，並改善離島交通設施，行政院於98年2月核定總經費十億六千萬的「金門港埠建設計畫」，由振興經濟擴大公共建設特別預算支應，計畫期程將自98年1月起至101年12月完成。

計畫內容包括：水頭港區小三通浮動碼頭工程、通關空間擴充工程：於辦公大樓北側綠地空間改建為入境空間、行李人車分流設施及增建浮動碼頭，經費約4億4,200萬元。料羅港區部分：改善1至3號等老舊碼頭結構及改善碼頭繫靠設施等，經費約6億1,800萬元。

預期可提升兩岸通航客運服務品質，提高兩岸旅客經由金門中轉及遊金意願，有效利用水頭商港港區用地價值。增建水頭港區大小金門客運浮動碼頭，改善現有浮台設施延長使用年限，提高營運安全性及確保大小金門海上客運運輸維持正常營運水準。並解決料羅港區老舊碼頭結構安全及漏沙沉陷問題，延長碼頭使用年限，確保碼頭作業及通航安全，提高碼頭能量及作業效率。

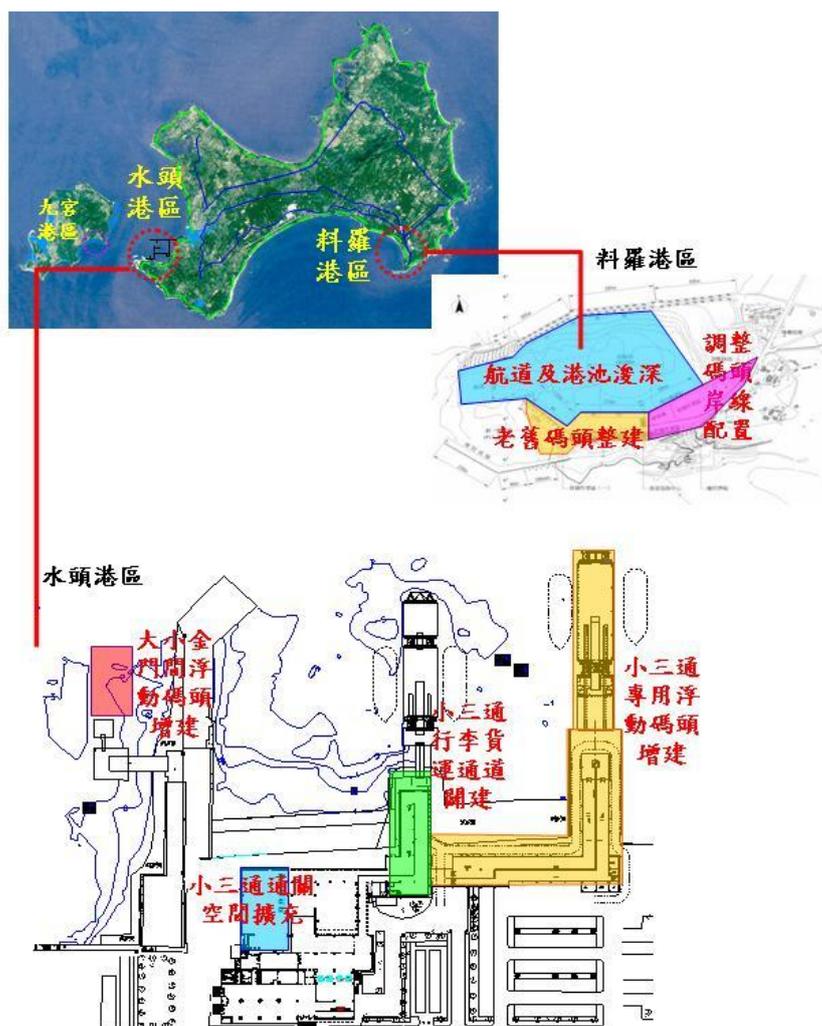


圖1-2-6 金門港埠建設計畫示意圖

另於 98 年 8 月核定 98-101 年金門港埠整體規劃暨未來發展計畫共 27.322 億，執行水頭港區開發基礎工程，內容包括：水頭港區港池浚挖暨陸域填築工程 26.882 億、101-105 年規劃案 0.18 億、大型旅客服務中心設計案 0.26 億。

(三) 金門尚義機場航站區擴建工程

自金門尚義機場實施小三通政策後，航空運量大幅成長，兩岸商旅藉由金門尚義機場進出頻繁，可帶動地區產業與觀光發展。為因應航空運量成長需求，行政院於民國 95 年 9 月核定辦理「金門尚義機場航站區第 1 期擴建工程」。98 年 11 月底第一階段新建東側航廈已順利完工，民航局先行開放新建東側航廈啟用。

行政院並於 98 年 11 月 3 日核定「金門尚義機場航站區後續擴建工程」計畫，交由交通部辦理後續機場擴建，期望金門航空站除了能服務快速成長的小三通旅客及吸引大陸觀光客外，也可以吸引國際觀光客到來。

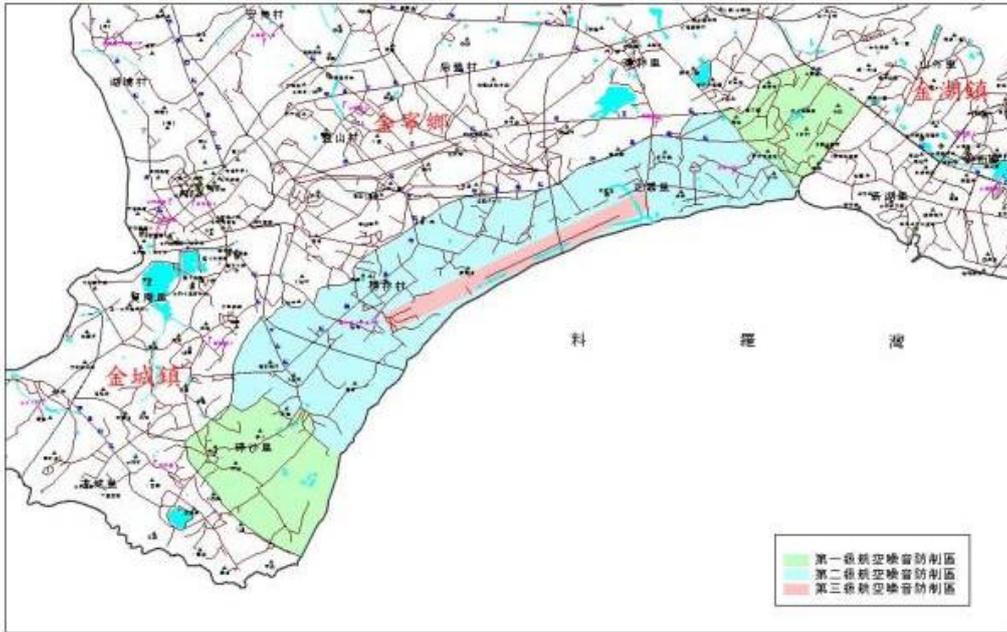


圖1-2-7 金門尚義機場區位示意圖

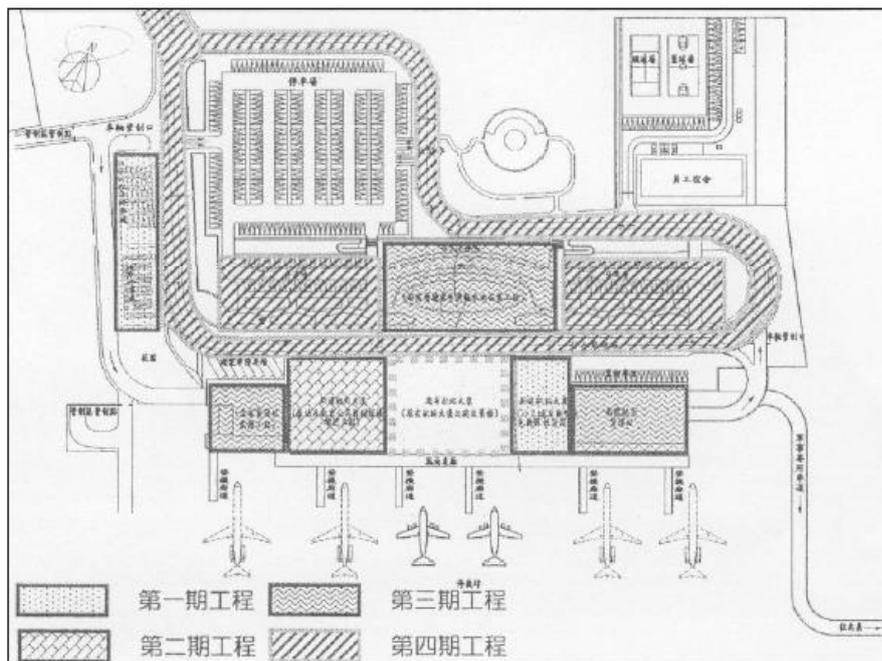


圖1-2-8 金門尚義機場航站分期建設圖

(四) 金門綜合醫療大樓

行政院衛生署為強化地區醫療硬體設備，增聘專科醫師及專業醫事人員蒞金支援醫療業務，有效減少急重症病患之後送航次及轉診人數，爭取治療時效，增加患者治癒率，提昇金門縣民眾對醫療服務品質之滿意度，於民國 96 年核定興建金門綜合醫療大樓。

並選址金門醫院後方為基地，建構金門地區，符合國家 2010

年醫療網衛生指標白皮書之規劃床數，達成金門地區「一縣市一公立」之區域級醫院規劃。並對應金門地區人口增長與激增之小三通台商與旅客，所衍生之醫療與衛生需求，以服務與面對金廈區域之醫療生態變化。

金門綜合醫療大樓興建總經費預估為新台幣 12 億 940 萬 7760 元，衛生署編列於第六期醫療網中。未來金門綜合醫療大樓落成後將減少金門縣民不必要後送與轉診、提高軍民醫療滿意度、服務小三通之台商與旅客並提供金門旅遊觀光旅客之醫療照護。



圖1-2-9 金門綜合醫療大樓示意圖

(五) 金門地區供水改善規劃

為穩定供應金門地區未來民生供水與觀光旅遊的發展，及保育大金門地區地下水源，行政院將金門地區供水改善計畫列入「新十大建設」，以確保金門地區未來供水需求。計畫項目包括：小金門海水淡化廠計畫，新增 950 噸海水淡化廠、計有大金門海水淡化廠功能提升並擴建第二期工程及太湖及田浦水庫浚渫及改善等工程。另為繼續紓解地區發展需求及改善湖庫原水水質不佳之問題，自來水廠提報「金門地區水質改善計畫」包括節約用水措施第二期、管線淘汰及新增原水輸送管路、淨水場設配更新改善並增設高級處理單元、湖庫原水導水管線工程、湖庫改善工程等，納入「金馬中長期經濟發展規劃」中，執行期程為 99-103 年，預計需款新台幣 10 億元。目前尚未核定。

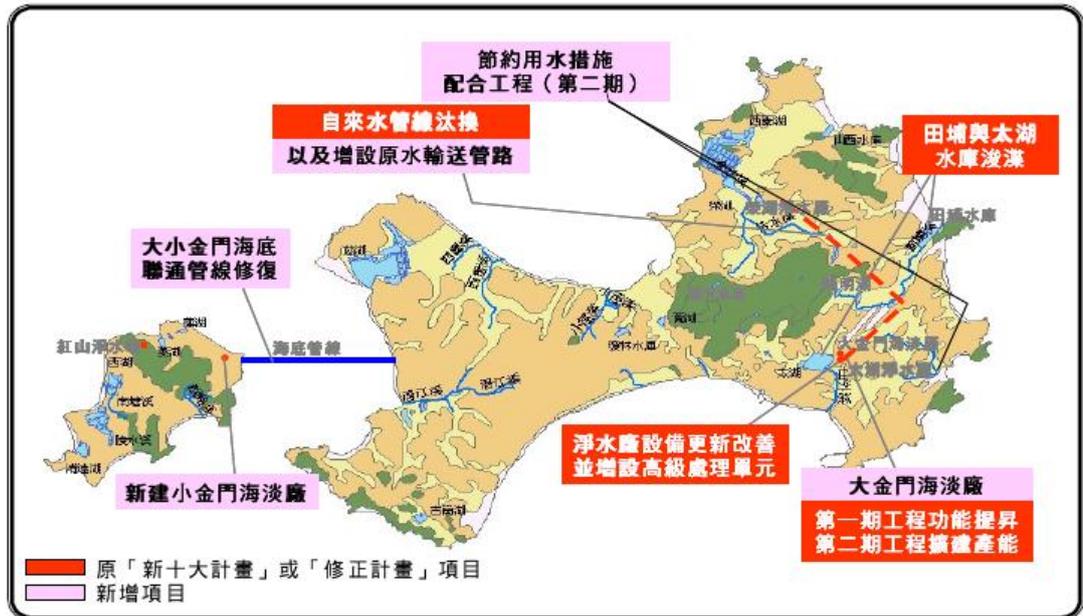


圖1-2-10 金門供水改善計畫示意圖

相關重大公共建設落實於金門縣空間配置如下：



圖1-2-11 行政院核定重大公共建設計畫示意圖

第三章 金門地區現況分析

3-1 自然環境

一、地理

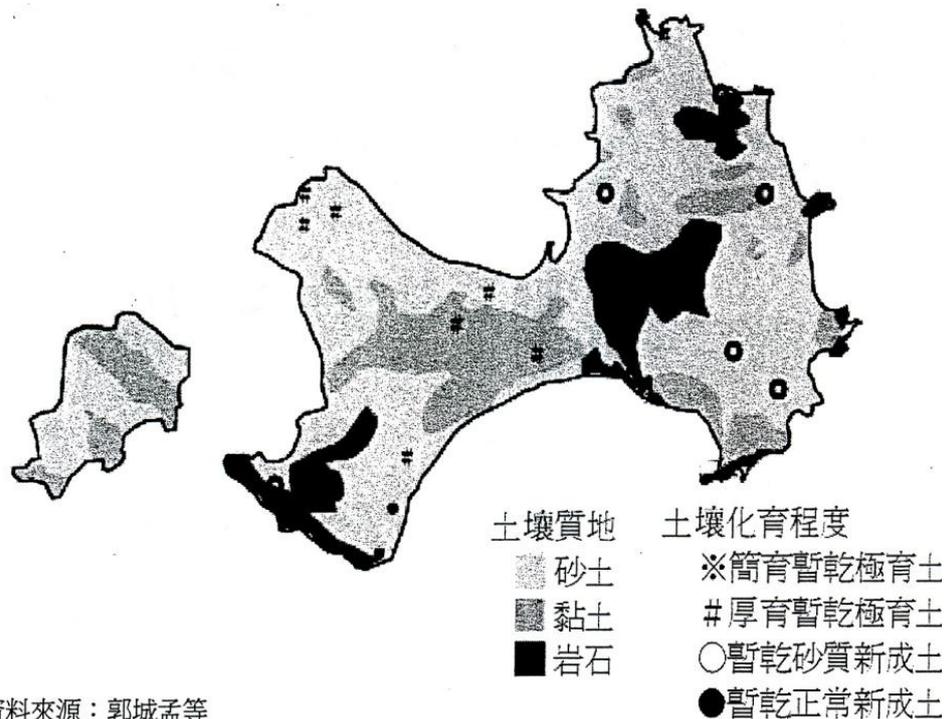
金門縣隸屬福建省，在福建省東南方之廈門灣內，三面為大陸環繞，西距廈門外港約 10 公里，東距台灣約 227 公里，為一典型的大陸性島嶼。總面積為 134.25 平方公里，島形中狹，東西端較寬，如金錠狀。除大金門本島之外，尚包括小金門、大膽、二膽、東碇、北碇等十二個島嶼，星羅棋布，如眾星拱月。

二、地形、地質

地形主要由花崗片麻岩構成之老年期波狀丘陵、紅土臺地，以及海岸低地所組成；整體外觀為低矮的地，包圍略微突出於臺地之上的花崗岩丘陵，地形共分為五大類，包括丘陵、臺地、低地及窪地、水體，以及沙灘與沙丘。太武山為全島地勢最高之處，位於島東，海拔 253 公尺。其餘為起伏之丘陵，包括塔山、鳳山、鵲山、雙山、虎山與獅山，而金門島沿岸之海岸線主要以沙岸較多，尤以料羅灣沿岸的海灘最為遼闊。地質方面，土壤皆不肥沃，其覆蓋主要分成磚紅色黏土質砂土、黃棕色或黃灰色砂質土與裸岩地等三大類。



圖 1-3-1 地形分佈示意圖



資料來源：郭城孟等

圖 1-3-2 土壤分佈示意圖

資料來源：金門國家公園土壤調查分析及植生適種研究

三、 水文

金門溪流流量少、長度短、流域小。共九條溪流（東半部有金沙溪〔光前溪〕、斗門溪、後水溪、山外溪〔白龍溪〕、前浦溪〔田浦溪〕，西半部有小徑溪、西堡溪、浯江溪）、烈嶼有西路、南塘兩溪。金門河川大多短小，最長河流為浯江溪為最，全長 7.58 公里，另可供農業灌溉的溪流，包括金沙溪、後水溪、山外溪、前浦溪、西路溪、南塘溪。

在水源涵養不易的情況下，湖庫水體是金門水資源供應的主要來源。東半島有許多人工湖塘，多為戰地政務時期國軍協助開發，如太湖、陽明湖、蘭湖、慈湖、雙鯉湖、榮湖、陵水湖、清遠湖、田墩養殖場、田浦水庫、金沙水庫、古崗湖、莒光湖、瓊林水庫等十四座湖庫。位於海岸低地的湖庫包括金沙水庫、慈湖、田浦水庫、以及烈嶼的蓮湖、西湖、菱湖、陵水湖。位於台地低窪處包括南莒湖、古崗湖、瓊林水庫、太湖、榮湖。蘭湖位於山腳下。擎天水庫、陽明湖、鑑潭湖則位於山谷。

以永續發展觀點而論，這些水庫除具供水、蓄水、灌溉、生態、遊憩等功能之外，可提高環境承载力、提供生物棲息和覓食地，對金門整體生態發展有著重要意義。

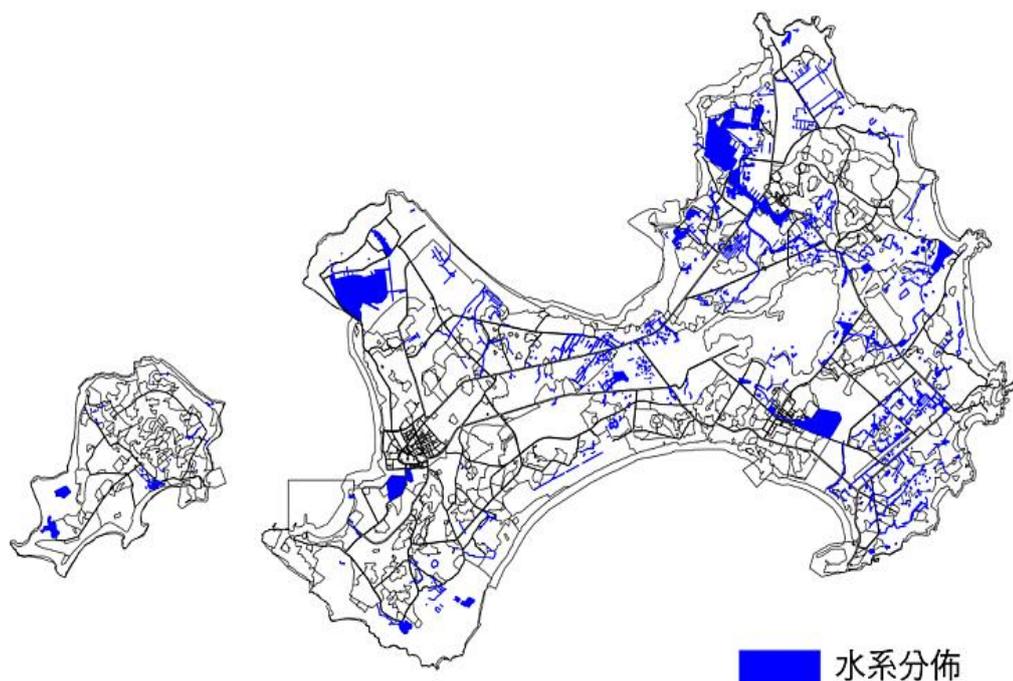


圖 1-3-3 水系分佈示意圖

四、氣候

金門屬亞熱帶海洋性氣候，夏秋炎熱，冬季東北季風強勁。年平均溫 20.8℃，夏季平均溫度 27.5℃。冬季平均溫度 13.5℃，較台灣 16-18℃ 寒冷。其中每年一月平均 12.4℃ 最低，七、八月兩月平均為 28.2℃ 最高。每年三至五月，暖濕的南方空氣通過溫度較低的金門地區海面，形成漫天濃霧，厚度可達 700~800 公尺，時因大霧而影響機場航班的正常起降。

民國 98 年年日照時數有 2,032 小時，年降雨量分布不均，民國 96 年年雨量 994.1 公釐，97 年年雨量為 884.3 公釐，98 年則高達 1,025 公釐⁸，雨量多集中於四至八月。

五、豐富的鳥類資源

金門有許多面積較大，且附近有茂密植被以供動物停棲躲藏的水域，如大金門的慈湖、太湖、瓊林水庫、金沙水庫、榮湖、水試所、陽明湖；以及烈嶼的陵水湖、西湖、清遠湖、菱湖、蓮湖等，這些水域成為這些候鳥、留鳥聚集活動的地點。

金門也是中國東南沿海重要的候鳥遷徙中繼站，據統計有保育類 26 種、瀕臨絕種 6 種、珍稀 17 種，水棲性鳥種眾多，分佈於慈湖、浯江溪口、陵水湖、西湖。鳥類棲地以慈湖停棲的 221 種鳥類最多，為金

⁸ 資料來源：中央氣象局金門氣象觀測站

門最佳觀鳥據點。其次，是田墩沿海 135 種、陵水湖 127 種、浯江溪口 122 種、古崗沿海 106 種最少。

3-2 社會經濟發展

一、金門文化

金門舊名浯洲，又有仙洲、浯江、浯島諸稱。金門之得名始於明洪武年間置守禦千戶所，江夏侯周德興築城建垣於此，又因其地位內捍漳廈，外制台澎，實有「固若金湯、雄鎮海門」之勢，因名之為「金門」。

金門之開發可溯及晉朝，古蹟文物豐富，境內有 21 處國家級古蹟，包括宗祠廟宇、宅第、陵墓、碑碣牌坊等。其中，更保存有完整的閩南式民居與聚落，代表性據點有模範街、山后民俗文化村、水頭聚落、珠山聚落、邱良功母節孝坊、文台寶塔、海印寺、明魯王墓等。傳統建築景觀方面，金門的民居形式大部分是沿襲閩南系統中，泉、漳式樣的傳統住宅，少部分則是早期通商僑民所移入的南洋式建築，以及兩者的混合體，且本地居民相當重視家廟，村落大部分均以宗祠為中心所形成，因此宗祠亦為金門特色之一；此外各村落多有鎮煞避邪的風獅爺，形成特殊的地標。主要據點為瓊林、歐厝、珠山、水頭、南山、北山、山后、民俗景觀、城隍爺生日以及冬至祭祖。

二、軍事地景

軍管時期的軍事設施形成特有戰地風貌，包括大二膽、烈嶼鄉沿海車徹道及軍事碉堡、九宮坑道、戰鬥村地下坑道、翟山坑道、反空降樁、海岸軌條砦、馬山與湖井頭播音站、建功嶼、塔山坑道、塔山砲塢、南山砲陣地、三角碉堡、溪邊廢棄營區、太武山坑道、擎天廳、碧山靶場、西山靶場、古寧頭播音站、湖南高地。毋忘在莒勒石、山外迎賓館、花崗石醫院、壓路滾與中央公路、莒光樓等。

而戰役遺跡的部分，古寧頭戰役登陸點，在現在的隴口到古寧頭北面的海灘。湖南高地為十八軍軍長高魁元指揮所，拿下安岐、西浦頭進而扭轉態勢。北山古洋樓為當時共軍所設的臨時指揮所，為著名的戰役遺跡。

金門國家公園將戰役史蹟區分為戰役史蹟文化環境、戰役紀念史蹟、古寧頭戰役紀念、八二三砲戰紀念、戰備工事及紀念物、心戰基地、民防戰鬥村以及紀念館（碑）。

三、產業發展

(一) 一級產業

金門可耕地面積約為 6300 公頃，因受地理環境影響，土質貧瘠，年降雨量稀少，分佈不均，加上秋冬季風強勁，實耕地面積約 2400 餘公頃，僅適宜旱作雜糧，如高粱、甘藷、花生、小麥及部份蔬果栽培，其中高粱、小麥係由政府保價收購，供釀造高粱酒之用。

林業著重於造林、植林與環境綠美化為主，朝景觀林與休閒林業發展。漁業則受到大陸漁船越界濫捕與非法捕撈造成漁業資源的減少、從業人口老化、以及與大陸漁船直接交易管道之便利等種種因素，使得漁業人口大量銳減。

畜牧業占金門農業產值一半以上，且為縣府積極推動的產業，其中配合金門高粱酒糟發展酒糟養牛計畫，打造出金酒高粱牛肉乾與香腸等相關產品，並輔導羊、鹿等相關畜產事業。

(二) 二級產業

二級產業依附觀光而發展，以食品及飲料製造業、非金屬礦物製品製造業、營造業為主，其中飲料製造業為大宗，因為金門高粱酒的製造提高生產總額。目前金門六大特產「三寶二味一珍」，計為金酒、一條根、陶瓷、麵線、鋼刀及貢糖。但由於缺乏自然資源，製造業所需的原料需由台灣進口，加上人口外流，導致人力資源不足，以及市場腹地過於狹小，均成為發展第二級產業的限制因素。

金門酒廠自民國 42 年建廠，生產的金門高粱酒系列遠近馳名，金酒之收入長期以來是金門經濟發展之生命線，每年為縣政建設籌措巨額資金。為對種植高粱、大小麥之縣民農友提供照顧，特研訂保價收購辦法及契作規定，照顧農民生計。並於民國 86 年，興建金門酒廠第二廠區，全面作業機械化、生產自動化、行政管理電腦化，有效提昇酒質與產能及產品形象。民國 89 年改制為「金門酒廠實業股份有限公司」，擴大營運層次，提昇市場地位，使產銷盈餘能在菸酒稅法實施之後仍能在穩定中成長，95 年營業額首度破百億，其後連年成長，96 年營業收入新台幣 112 億元，97 年度營業總收入為 122 億餘元。此外，金酒公司並於 93 年在廈門、泉州、福州成立專門店，94 年獲得大陸的商標註冊，為金酒積極開拓大陸市場。

97 年底茂鑫能源科技的太陽能模組生產廠於金沙鎮落成，廠商希望發展金門為「太陽光電示範島」，並利用小三通優勢，做為佈局進軍中國大陸、行銷歐美市場的跳板。未來是否有其他廠商以利用地理等優勢來金設廠值得注意。

(三) 三級產業

戰地政務時期，三級產業主以滿足官兵的日常生活所需，零售業、餐飲業、洗衣服務等業因應而生。隨著戰地政務解除，開放觀光，整體產業發展逐漸朝向以觀光為核心發展，一級產業轉型為休閒農漁業，二級產業引入觀光範疇，除貢糖、麵線等食品什貨批發業、零售外，觀光工廠的發展也為因應觀光產業而興起，逐漸加重三級產業的產值。

為加強服務業的發展，擴大服務範疇，逐漸增加相關的社會服務及個人服務，而金融、保險、不動產等金融服務項目，住宿旅館、旅遊、汽機車出租等服務，也因應觀光需求因應而生。

(四) 觀光產業發展概說

從 82 年金門開放觀光後，初期台灣旅客對金門充滿好奇，因此旅遊人數在 84-86 年由 46 萬人次提升至 53 萬人次，呈現穩健成長的狀況，待熱潮稍退後，金門觀光人數驟減至 35 萬人。90 年起，試辦兩岸小三通，許多台商經由金門中轉至廈門，旅客人數才又逐漸回升。

依交通旅遊局「2008 年前三季金門旅客消費及動向調查分析」報告顯示，金門尚義機場入境旅客中，扣除本地居民、小三通中轉台商、出差/公務、及其他如純訪友/學生之後的非本地居民旅客人數約占總入境旅客的 58.9%。

在赴金的台灣旅客中，以年紀介於 30~59 歲的男性居多；居住地則以台北、台中及高雄為前三位，分別約占 29.28%、19.61%及 12.68%。這些赴金門觀光的旅客其旅遊資訊通常來自於街坊鄰居及親朋好友的口耳相傳，約占 35.16%；其次是來自旅行社的推薦，占 29.8%；並以自然環境景觀遊覽、文化巡禮及戰地體驗為其選擇赴金旅遊的最主要原因。該項調查報告亦顯示赴金門旅遊的台灣遊客有 68.4%採組團模式，有 31.6%採自助或半自助模式。

另對赴金門旅遊的大陸觀光客進行特性分析。2008 年前三季所做的調查報告顯示，在赴金的大陸旅客中，以年紀介於 30~49 歲的男性、教育程度在中專(含高中)以上者居多。這些赴金門觀光的旅客其旅遊資訊 28.93%來自旅行社、19.71%來自政府觀光相關單位、15.42%來自電子媒體；並以對金門的好奇心及小三通的便利性為其選擇赴金旅遊的最主要原因。在行程規劃方面，通常以三天二夜遊為最多，占 62.48%，二天一夜次之，占 36.88%。

目前大陸旅客赴金門旅遊的手續雖較以往簡化，但自旅客送件至成行所花的時間仍然很長，約 44.2%的旅客送件後一個月內可以

成行，但其餘的旅客則必須等待一至二個月，甚至更長的時間。

在觀光服務設施硬體方面，依 97 年統計年報，全縣有合法旅館 25 家，房間 1,174 間，旅館住宿與旅遊相關設施多集中於金城鎮與其郊區，其餘鄉鎮則普遍不足。另外自 94 年起，金門國家公園管理處為維護金門特有的閩南聚落，針對閩南傳統古厝提供修繕補貼，並規劃為閩南民宿聚落，讓赴金門觀光的旅客，特別是自由行及背包客在住宿方面能有更多元的選擇。至 97 年底金門營業中的民宿有 41 家，可提供 196 間房間，地點遍及金城、水頭、瓊林、南山、珠山、歐厝及山后等地。

四、城鄉發展

城鄉移民使青壯勞動力大量流失，在聚落的人口結構呈老弱化，致使城鄉差距日益擴大。主要的行政、商業服務、醫療、教育、社福、文化等機能多集中於金西地區。由於產業活動不發達，商業服務未達規模，導致民間及公部門的投資意願不高，開發管理亦不易進行。

五、土地使用

金門縣有國有地 55.4 平方公里，占全縣土地 37.58%、縣有地 16.6 平方公里，占全縣土地 11.26%、私有地 69.7 平方公里，占全縣土地 47.23%，另有 5.8 平方公里 3.93% 為無主土地。全縣於民國 85 年 1 月 20 日公告實施金門特定區計畫，其土地使用計畫區分為住宅使用、商業使用、工業使用、農業使用、保存區、風景區與保護區，其中以農業區占比例最高，規劃面積為 4,427 公頃，保護區為 2,532 公頃，住宅區劃定約 1,009 公頃，工業區劃定約 144 公頃。特定區計畫之發展構想，主為配置全島為金城、山外、沙美等多核心的發展模式，再以交通路網連接各核心，並進行土地使用管制、交通運輸系統、公共設施及觀光遊憩之建設。

表 1-3-1 金門特定區計畫土地使用計畫面積表

| 分區 | | 金門特定區計畫第一次通盤檢討 | |
|-----|--------|----------------|---------------|
| | | 計畫面積(公頃) | 占都市計畫面積百分比(%) |
| 住宅區 | 自然村 | 916.47 | 6.15 |
| | 第一種住宅區 | 14.77 | 0.1 |
| | 第二種住宅區 | 42.29 | 0.28 |
| | 第三種住宅區 | 29.86 | 0.2 |
| | 第四種住宅區 | 5.95 | 0.04 |
| | 小計 | 1,009.34 | 6.77 |

| | | | |
|----------|--------|----------|-------|
| 商業區 | | 28.66 | 0.19 |
| 工業區 | 工一 | 85.82 | 0.58 |
| | 工二 | 42.32 | 0.28 |
| | 工三 | 16.27 | 0.11 |
| | 小計 | 144.4 | 0.97 |
| 行政區 | | 1.05 | 0.01 |
| 文教區 | | 12.65 | 0.08 |
| 風景區 | | 1,002.74 | 6.73 |
| 保存區 | | 5.92 | 0.04 |
| 倉儲區 | | 5.92 | 0.04 |
| 保護區 | 第一種保護區 | 1,412.04 | 9.47 |
| | 第二種保護區 | 569.66 | 3.82 |
| | 第二種保護區 | 550.35 | 3.69 |
| | 小計 | 2,532.75 | 16.98 |
| 農業區 | | 4,427.75 | 29.7 |
| 交通用地 | 車站用地 | 0.58 | 0 |
| | 港埠用地 | 86.83 | 0.58 |
| | 道路用地 | 425.79 | 286 |
| | 機場用地 | 201.6 | 1.35 |
| | 小計 | 714.8 | 4.79 |
| 遊憩用地 | 兒童遊樂場 | 0.32 | 0 |
| | 公園 | 213.64 | 1.43 |
| | 綠地 | 9.4 | 0.06 |
| | 體育場 | 12.78 | 0.09 |
| | 小計 | 236.14 | 1.58 |
| 文教用地 | 小學 | 40.54 | 0.27 |
| | 中學 | 18.42 | 0.12 |
| | 高中(職校) | 24.09 | 0.16 |
| | 大學預定地 | 20.1 | 0.13 |
| | 社教用地 | 1.37 | 0.01 |
| | 小計 | 104.52 | 0.7 |
| 機關用地 | | 992.45 | 6.66 |
| 醫療用地 | | 6.06 | 0.04 |
| 市場用地 | | 4.33 | 0.03 |
| 停車場用地 | | 3.8 | 0.03 |
| 廣場兼停車場用地 | | 0.49 | 0 |
| 廣場用地 | | 0.99 | 0.01 |

| | | |
|---------|-----------|--------|
| 加油站用地 | 0.51 | 0 |
| 自來水廠用地 | 2.93 | 0.02 |
| 發電廠用地 | 19.2 | 0.13 |
| 污水處理廠用地 | 5.59 | 0.04 |
| 墳墓用地 | 26.84 | 0.02 |
| 行水區 | 3.12 | 0.02 |
| 寺廟用地 | 3.5 | 0.02 |
| 溝渠用地 | 0.15 | 0 |
| 合計 | 15,180.57 | 101.81 |

資料來源：金門縣政府，2003，金門特定區計畫（第一次通盤檢討）案計畫書

金門國家公園是國內第六座國家公園，亦係我國首座以保育史蹟戰役紀念及文化景觀資產為主旨之國家公園，以彰顯金門地區在戰役史蹟、文化及生態景觀之整體環境特色。其範圍涵蓋金門本島中央及其西北、西南與東北角等局部區域，及烈嶼之環島道路與其外圍區域，共 3,720 公頃，約占大小金門總面積四分之一的土地，分別劃分為太武山區、古寧頭區、古崗區、馬山區和烈嶼區等五個區域。

此外，金門防衛司令部已於民國 95 年因應國軍組織遞嬗，更銜為「陸軍金門防衛指揮部」，陸續移交出部分原管理土地，在進行區域開發時，基於國防安全需求，軍事管制區因為國防安全管理無法利用。

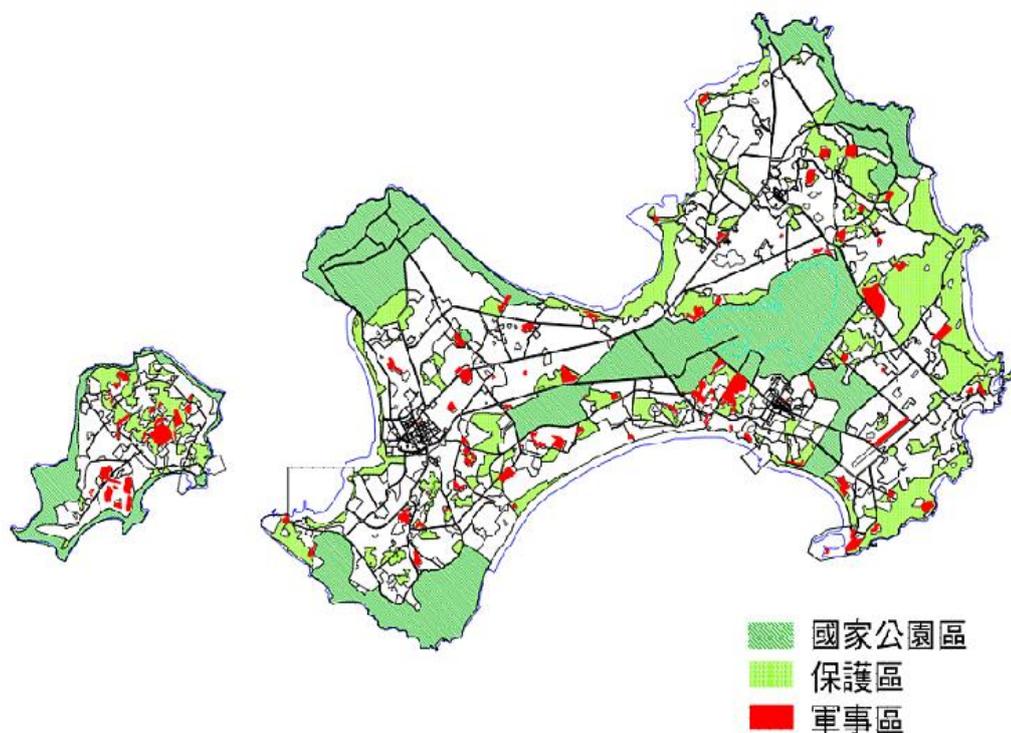


圖 1-3-4 限制發展區示意圖

資料來源：金門縣政府建設局，本研究繪製

六、國家公園

金門國家公園於民國 84 年設立，主要設立宗旨包括保育、研究、教育、遊憩等數項重要功能，因此將金門地區之部份區域規劃為國家公園，以達成永續發展之訴求。

在國家公園的經營管理理念下，迄今共投資約 58.67 億元⁹，使金門的重要史蹟、建築、文物及自然環境將能依國家公園計畫得以有效保存，並有專責機構及人員進行持續性的研究與維護；而經由國家公園中特有的解說教育功能，運用展示、視聽媒體、解說牌及人員解說等方式闡釋，將使來此參觀的遊客，充分體認金門的重要歷史意義；使國家公園範圍內居民能享有便利公共服務設施，金門地區的學校團體亦能有完善之本土自然與文化教育之機會。

七、金門縣人力資源與財政概況分析

(一) 金門縣人力資源概況

1. 金門縣人口現況

金門早期由於施行戰地政務，長期軍事管制，對台灣本島往來也諸多限制，形成駐軍人口多餘居住人口的現象，加上台灣本島經濟逐漸蓬勃發展，人口外流量大，使金門在民國 80 年之前人口長期負成長，總人口逐年減少。

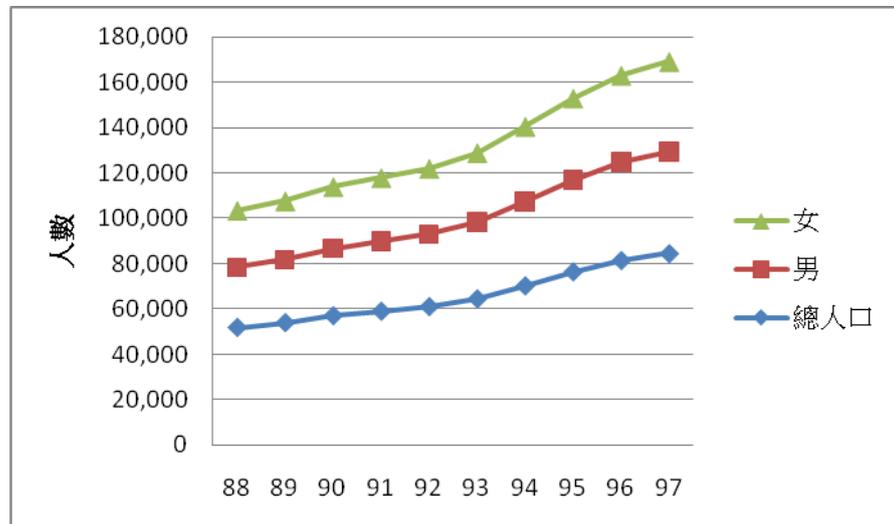


圖 1-3-5 金門縣歷年人口成長趨勢圖

至民國 81 年解除戰地任務、開放觀光後，人口逐漸回流，隨良好的社會福利與開放三通及設籍人口補助機票，至民國 98 年 8 月已達 9 萬 1 千多人。駐軍人數則因近年來隨著國軍人事精簡，駐軍人數大幅縮減，約低於一萬人，已少於當地現住居民，

⁹ 資料來源：99.7.27 金門國家公園管理處經營管理簡報。

實施國軍精進案後，軍隊部署兵力更大幅縮減。

金門縣民國 97 年度人口金字塔如下圖所示，其形狀近似彈頭型，代表金門縣幼年人口比率偏低，男女出生比是 109 比 100，較自然情況下的比率 105 比 100，有段落差。此人口結構以女性青年（20-30 歲）及男性中壯年（40-54 歲）人口為主，適於工作及生產（15-64 歲）人口占總人口比率為 73.19%。幼年人口（0-未滿 14 歲）占總人口數 14.08%，老年人口（65 歲以上）占總人口數 12.72%，其扶養比率為 36.62%（即每一百位工作人口須扶養親屬達 36.62 人）。扶養比可顯示依賴人口的多寡，用以衡量工作人口之扶養負擔，扶養比率高表示生產者少，而消費者多，不但增加社會負擔，同時也影響經濟成長，則必然是一個缺乏活力之社會。平均年齡可間接用作觀察經濟開發程度及生活水準高低的依據，金門縣 97 年平均年齡已達 39 歲，是出生率與死亡率同時均降低之結果，因此、人口年齡結構亦隨之變化。

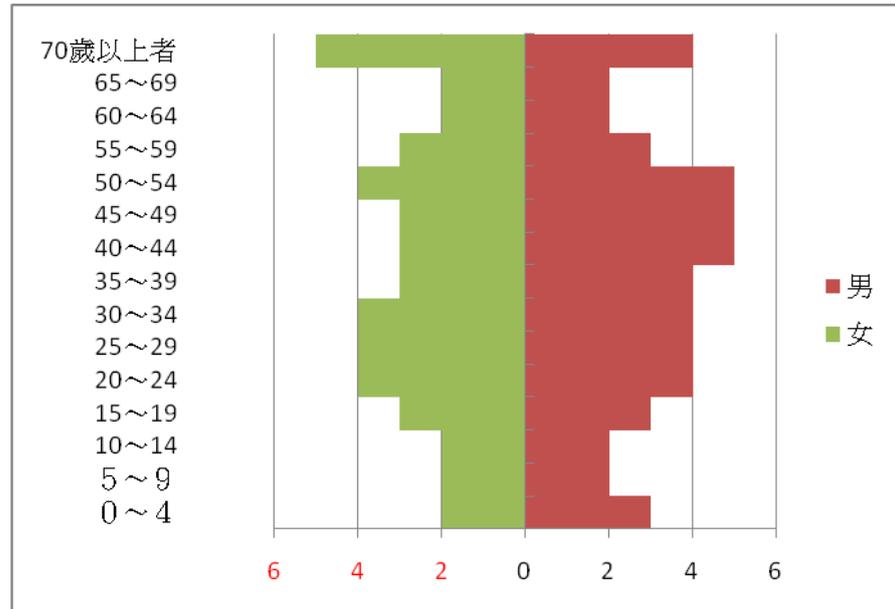


圖 1-3-6 金門縣民國 97 年人口結構金字塔示意圖

金門地區婦女生育率，在民國 60 年高達 147%，逐年下降至 97 年之 46%，總生育率係指一地區假定其一世代的育齡婦女按目前的年齡別生育水準，在無死亡的狀況下，渡過生育年齡期間所生育嬰兒數；97 年每千位婦女可生 1,474 人，較民國 60 年之 5,450 人減少 3,976 人。就年齡別生育現況觀察，以 25-29 歲年齡組之 112% 為最高，以 30-34 歲年齡組之 99% 為次之，45-49 歲年齡組之 0.4% 為最低（前 4 年皆未有生育嬰兒數）。從 60 年至今各年齡組皆下降，尤以高年齡組人口生育率下降為最快。毛繁殖率是指平均每千育齡婦女在生育年齡期間所生之活女嬰數，每個婦女毛繁率由 60 年 2.6 個女嬰，減少到 97 年 0.7 個女嬰。淨

繁殖率是考慮到每千育齡婦女自出生至 49 歲，可能遭遇到死亡機率，97 年每位婦女淨繁殖率為 0.7 個，較 60 年之 2.4 個女嬰已減少 1.7 個，可見縣民觀念隨著社會經濟型態之改變而有明顯更迭，多子多孫多福氣之觀念，已不復存在。

另者，金門縣的老年人口占全縣總人口的 13%，全國平均值為 9%，根據聯合國定義，65 歲以上人口占整個社會人口超過 7% 就是高齡化社會，當老年人口更進一步超過 14% 時，就進入老化型的高齡化社會，未來老化人口的扶養與醫療值得注意。

表 1-3-2 台灣地區、金門縣 88 年至 97 年人口成長比較

| 區域別 | 臺灣地區 | | 金門縣 | |
|-----|-------------|------------|-------------|------------|
| | 總人口數 (人) | 成長率 (%) | 總人口數 (人) | 成長率 (%) |
| 88 | 22,034,096 | 0.74 | 51,731 | 1.31 |
| 89 | 22,216,107 | 0.82 | 53,832 | 4.06 |
| 90 | 22,339,759 | 0.56 | 56,958 | 5.81 |
| 91 | 22,453,080 | 0.51 | 58,933 | 3.47 |
| 92 | 22,534,761 | 0.36 | 60,983 | 3.48 |
| 93 | 22,615,307 | 0.36 | 64,456 | 5.70 |
| 94 | 22,689,774 | 0.33 | 70,264 | 9.01 |
| 95 | 22,790,250 | 0.44 | 76,491 | 8.86 |
| 96 | 22,866,867 | 0.34 | 81,547 | 6.61 |
| 97 | 23,037,031 | 0.34 | 84,570 | 3.71 |
| 平均 | 22,557,703 | 0.48 | 65,976 | 5.20 |

資料來源：都市及區域發展統計彙編（98 年版），金門縣統計年報

2. 社會增加率上升幅度大

近年在報章雜誌報導金門福利措施，以及設籍金門可獲得台金機票票價補貼等，對三通商務人士誘因驅動下，人口移入成長快速，至 98 年底社會增加率高達 97.03%。

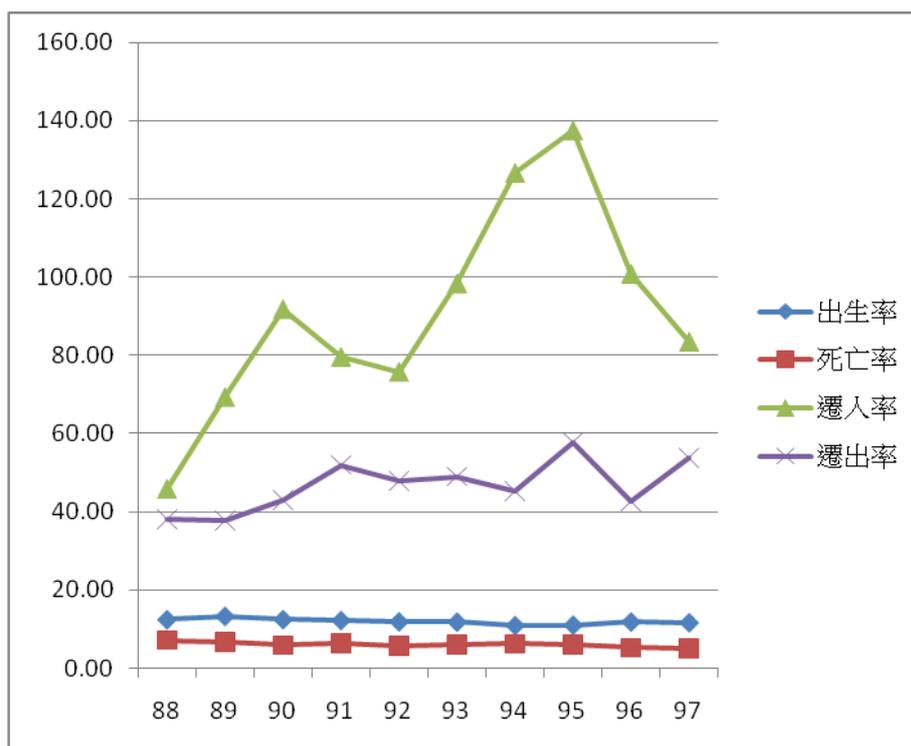


圖 1-3-7 金門縣 88 年至 97 年出生、死亡、遷入、遷出情況

金門地區人口之遷徙率(遷徙人口/年底人口)歷年皆在 4%-8%之間。從 69 年至今以 95 年度之 9.37%為最高，而以 81 年之 4.06%為最低，從 70 年之高峰後，遷徙率又漸趨下降，至 82 年始逐漸回升。二十年來遷入地區人口平均每年總數為 4,312 人，其中大約 80%為自台灣地區遷入者，而本縣各鄉鎮相互遷徙者約占 20%。其遷入率歷年平均 7.37%，97 年為 8.35%，高於平均值 6.39 個百分點，地區近年來遷入人口呈現節節升高之趨勢。二十年來地區遷出人口每年約在 2,654 人，其中大約 80%遷往台灣地區，餘 20%約為本縣各鄉鎮之間相互遷徙，其遷出率歷年平均為 4.79%。97 年遷出率為 5.38%，略高於平均值 0.59 個百分點，地區之遷出人口數據比率較固定，但遷出人口較諸於遷入人口之比率卻明顯的減少。

表 1-3-3 台灣地區、金門縣自然、社會增加情況一覽表

| 區域別 年別 | 臺灣地區 | | | 金門縣 | | |
|-----------|-----------|------------|------------|-----------|------------|------------|
| | 總增加率 % | 自然增加 率% | 社會增加 率% | 總增加率 % | 自然增加 率% | 社會增加 率% |
| 88 | 0.74 | 0.72 | 0.03 | 1.31 | 5.33 | 7.72 |
| 89 | 0.82 | 0.82 | 0.01 | 4.06 | 8.24 | 31.56 |
| 90 | 0.56 | 0.59 | -0.04 | 5.81 | 7.56 | 48.87 |

| | | | | | | |
|----|------|------|-------|------|------|-------|
| 91 | 0.51 | 0.53 | -0.02 | 3.47 | 5.90 | 27.70 |
| 92 | 0.36 | 0.43 | -0.06 | 3.48 | 6.19 | 27.95 |
| 93 | 0.36 | 0.36 | 0.00 | 5.70 | 5.88 | 49.49 |
| 94 | 0.33 | 0.29 | 0.04 | 9.01 | 4.74 | 81.49 |
| 95 | 0.44 | 0.30 | 0.14 | 8.86 | 5.04 | 79.82 |
| 96 | 0.34 | 0.27 | 0.06 | 6.61 | 6.64 | 57.34 |
| 97 | 0.34 | 0.24 | 0.10 | 3.71 | 6.74 | 29.65 |
| 平均 | 0.48 | 0.45 | 0.02 | 5.20 | 6.22 | 44.15 |

資料來源：都市及區域發展統計彙編（98年版）、金門縣政府網頁

3. 公共行政業人口比例高

金門縣在民國 97 年受政府雇用的人數占就業人口的 20.99%，遠高於全台灣的平均數 10.16%，建構相當特殊且穩定的社會經濟結構。

4. 人口分析

綜合前述分析，目前金門縣人口趨勢有以下幾點特性：

- 結婚意願下降且遲婚：有偶率呈逐年下降趨勢，生育年齡由20-29歲向後推移至25-34歲，預期未來婦女有效生育期間將更為縮短，影響生育率之提升。
- 社會增加率大幅提升：金門縣97年社會增加率高達97.03%，主要係受金門福利措施及小三通影響所致。
- 人口結構趨高齡化：由人口結構觀察，顯示由於少子女化與高齡化趨勢，金門地區扶養比目前仍為下降趨勢，未來將視扶養比下降速度與扶老比上升速度，決定總扶養比反轉上升之時間與上升速度。惟由人口老化指數可知，由於這代之之出生人數減少，使下一代之育齡婦女人數縮減，若生育行為不變，將使得再下一代之出生人數更加縮減，因此人口老化速度將會愈來愈快。

因此除了藉由分析人口現況來瞭解目前金門縣人口現況的特性，擬定人口發展政策外，藉由人口數及人口組成，使用數學模式、特定區計畫服務水準，來作為金門縣人口推估，並參酌金馬中長期經濟發展規劃、金門縣住宅年度及中程規劃案之推估結果，預測未來計畫目標年期（民國 103 年）合理之計畫人口，以作為後續各部門各項目相關預測之基礎。

■ 相關計畫預測成果彙整

| | | | | | | |
|----|--------------|-------------|----------------------|---------------------|----------------------|------------------|
| 民國 | 金門縣住宅年度及中程規劃 | 金馬中長期經濟發展規劃 | 變更金門特定區計畫(第二次通盤檢討)先期 | 台灣中部區域計畫(第二次通盤檢討)草案 | 「金門縣綜合發展計畫」暨「離島綜合建設實 | 離島地區供水改善計畫(95.8) |
|----|--------------|-------------|----------------------|---------------------|----------------------|------------------|

| | | | | | | |
|-----|---------|---------|-----------------------------|---------|--|--------|
| | | | 規劃 (98.7期 中報告修 訂版) | (96.6) | 「施方案」 (96.4) 以台閩地區 人口密度預 估 | |
| 98 | 88,489 | - | - | - | - | - |
| 99 | 92,029 | - | - | - | - | - |
| 100 | 95,568 | 95,568 | - | - | - | - |
| 101 | 99,108 | - | - | - | 112,200 | - |
| 102 | 102,648 | - | - | - | - | - |
| 103 | 106,187 | - | - | - | - | - |
| 104 | 109,727 | - | - | - | - | - |
| 105 | 113,266 | 113,266 | - | - | - | - |
| 110 | 130,964 | 130,964 | 100,000 | 100,000 | - | 79,153 |

資料來源：本研究整理。

註：參考經建會金馬中長期經濟發展規劃，常住人口占總人口70.63%，以此預設值推算以長處人口為預測值之計畫總人口。

■ 公共設施服務人口

| 設置項目 | 設施標準 | 計畫面積 (公頃) | 最大 服務人口 | 說明 |
|------|--|-------------------------|---------------------------------------|---|
| 國中 | 5萬人以下：0.16公頃/千人。 5-20萬人：超過5萬部分0.15公頃/千人。且每校不得小於2.5公頃。 | 大金： 27.82 小金：2.18 | 大金：173,875 小金：13,625 總計：187,500 | 金寧中小學 學校、金城、 金沙、金湖、 烈嶼國中 |
| 國小 | 5萬人以下：0.20公頃/千人。 5-20萬人：超過5萬部分0.18公頃/千人。且每校不得小於2.0公頃。 | 大金： 40.28 小金：2 | 大金：201,400 小金：10,000 總計：211,400 | 中正、金沙、 金湖、賢庵、 古城、金鼎、 垵湖、開瑄、 何浦、正義、 述美、安瀾、 柏村、多年、 湖埔、西口、 卓環、上歧國 小 |
| 公園 | 5萬人以下：0.15公頃/千人。 5-20萬人：超過10萬部分0.2公頃/千人。 | 207.81 | 1,039,050 | |
| 體育 | 0.07公頃/千人(超過 | 12.54 | 179,142 | |

| | | | | |
|---|-------|--|--|--|
| 場 | 10萬人) | | | |
|---|-------|--|--|--|

資料來源：變更金門特定區計畫(第一次通盤檢討)，95.9，本研究整理

■ 潛力產業引進人口預測

在相關上位計劃中，金門縣將陸續引進許多重大產業，而政策施行所誘發之人口勢必對金門縣產生重大影響，因此必須將產業引進所產生之人口，併入趨勢預測人口內，以反應人口成長、遷移的實際動態情形。各政策施行創造之產業人口數，依「金馬中長期經濟發展規劃」中之就業人口資料推估，如下表。

| 預測年期 政策項目 | 樂觀 | | | 保守 | | |
|-----------------------|----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|
| | 民國 101 年 | 民國 105 年 | 民國 109 年 | 民國 101 年 | 民國 105 年 | 民國 109 年 |
| 潛力產業吸引人數 | 752,100 | 1,064,500 | 1,462,900 | 456,200 | 623,100 | 825,200 |
| 教育文化大學島 ¹⁰ | 9,861 | 13,945 | 18,276 | 7,420 | 10,240 | 13,050 |
| 養生醫療保健島 ¹¹ | 100 | 500 | 500 | 10 | 50 | 50 |
| 合計(不含潛力產業吸引人數) | 9,961 | 14,445 | 18,776 | 7,430 | 10,290 | 13,100 |

資料來源：金馬中長期經濟發展規劃，行政院經建會 98 年 6 月，本計畫整理。

在加入重大產業引進之就業人口，金門縣在 105 年時借由產業的引進下，樂觀估計其人口數可達 1.4 萬人，保守估計可達 1 萬人。然教育文化大學島與養生醫療保健島之政策皆涉及兩岸問題，以目前政治氣氛，此預估就業人數暫做為參考資料。

人口的數量及組成，是制訂未來政治、經濟、社會及文化發展計畫最主要的依據資料。藉由預測未來人口數，作為未來各項相關計畫之基礎，各項產業、土地使用、交通運輸及公共設施等部門計畫，都需要以未來人口數為依據。

由上述不同方式推估而得之金門地區民國 110 年人口數可知：

¹⁰ 不含金門當地就學人口。

¹¹ 參考金馬中長期經濟發展規劃，醫療及相關產業中期發展策略，在未來五年內每年增加 10-100 位醫師及專業醫護人員在金門提供醫療服務。

- 金門地區公共設施用地以體育場之可服務人口最低，約為179,142人，而以公園用地可服務人口最高，達1,039,050人。
- 金門特定區計畫分派之人口數為100,000人，公共設施之最大服務人口遠高於計畫人口。
- 以數學模式推估計畫區未來人口，民國103年平均約為102,537人，民國110年平均約為128,939人，但預測值之間差異頗大。以幾何級數法之預估值與現狀最接近，僅略高於戶籍現況總人口數。
- 依據金馬中長期經濟發展規劃對金門地區內人口常住之計算基準，以幾何級數法之預估值，民國101年常住人口約為72,334人，民國105年常住人口約為88,843人，略高於金馬中長期推估常住人口數，但總人數尚介於現況值之內。

綜合上述各點，在金門特定區計畫第二次通盤檢討尚未完成前，且現況人口與現行計畫人口仍有相當差距的情況下，擬以目前最接近現況的幾何級數法做總人口推估，金馬中長期經濟發展規劃之常住人口作為對本計畫未來人口之規劃，即民國103年總人口111,200人，常住人口70,000人，民國110年總人口148,270人，常住人口92,500人並以此作為各項實質規劃之基礎。

表 1-3-4 金門縣人口預測

| 地區 | 民國 101 年 | 民國 103 年 | 民國 110 年 |
|------|----------|----------|----------|
| 總人口 | 102,415 | 111,200 | 148,270 |
| 常住人口 | 70,000 | 75,000 | 92,000 |

資料來源：本計畫推估。

(二) 金門縣財政概況分析

1. 金門縣財政現況

金門縣財政收入以金酒公司捐獻及贈與收入為主，約占31.5%，其次為中央補助收入約占24.7%，再其次為稅課收入19.49%，移用以前年度歲計賸餘占14.97%，其餘為罰鍰及賠償、規費及營業事業等收入；歲出則以經濟發展支出居首約為39.7%，其次為教育科學文化支出，約占20.7%；全縣重大建設經費，長年倚賴中央撥補。

2. 離島建設基金挹注財政收入

為推動離島開發建設，促進離島經濟發展，「離島建設條例」於89年公佈施行後，設置「離島建設基金」300億元分年補助。金門縣自90年至99年計獲基金補助63.54億元，對於全縣教育、文化、交通、醫療、觀光及社會福利等基礎建設助

益頗鉅。

離島基金補助自 95 年度起有重大改變，原每年度可獲補助約有 8 至 9 億元，自 95 年度起中央將每年預計補助的 30 億元規劃為融資計畫 17 億元、投資計畫為 3.5 億元、補助離島各縣市大幅縮減至 9.5 億元，其中包括 1.5 億元為補助離島縣市各鄉市小型基層建設使用。在有限的基金補助下，開發建設的經費更審慎衡量運用，並回復以往申請中央補助的管道。同時研擬分析各計畫方案的自償性，申請離島基金投、融資使用，使計畫方案之執行得以延續並做更詳實的經營管理，以達到永續發展的目標。

而離島建設基金的主要補助對象將偏重於離島所具有的特殊性，包括：地方特殊產業之輔導、離島居民之交通費用、緊急醫療救護、水資源及能源開發、縮減數位落差、離島發展人才培育、學童教育補助、離島歷史文化保存、離島生態保育、離島永續發展研究與國際交流等。

3-3 基礎設施

一、交通建設

(一) 道路系統

金門早期基於戰備需要，陸上交通路網密集、四通八達，島內運輸純賴公路。總長度 370 公里(包含金門特定區主要計畫道路 217 公里)，平均每平方公里道路長度約為 2,503 公尺，密度為台閩各縣市之冠，最長距離不會超過 1 小時車程。

鄉鎮間主次要道路系統由伯玉路、環島東路、環島西路、環島南路、環島北路五條幹道連接而成，路寬約 6-15 公尺，主要幹道間由寬 4-10 公尺之次要道路連接。小金門之道路系統由連接九宮之湖井頭之公路橫越全島中央，並配合南、北線環島公路環繞，形成基本運輸網，道路寬度約為 4-8 公尺。

(二) 橋樑

為落實政府照顧離島居民生活品質之政策，促進金門地區未來整體發展之目標，行政院於 99 年 2 月核定「金門大橋建設計畫」，目前預定於 99 年底動工興建，經費初估 50 億元，施工期為 53 個

月。金門大橋將提供大小金門間穩定的陸運交通，整體觀光資源結合，以及實質改善大小金門醫療照護、緊急救災、民生水電等基本需求。

(三) 聯外運輸系統

1. 航空站

金門地區於民國 38 年國軍駐防後，曾於西洪五里埔興建機場一座（即西村旁邊），40 年 6 月國防部核准復興航空公司班機飛航金門，每週 1 班，至民國 47 年 8 月 23 日因砲戰而停航。隨即機場以軍事作戰考量遷移尚義，改由空軍班機飛航。至民國 76 年因往返台金旅客日益增，政府為因應民意需求，由國防部及戰地政務委員會協調交通部、民航局等相關單位，奉行政院核定借用尚義機場軍方停機坪及候機室，為台金民航空運開啟新的紀元。

尚義機場，屬丙種航空站，自民國 76 年開放民航事業。機場跑道長 3,004 公尺，寬 45 公尺，可供 A320 或 MD-82 等中型飛機起降；停機坪可同時停放 MD-90 或 A321 型航機 9 架。空中航運交通概況，計有：立榮、復興、華信等三家航空公司，經營金門有至台北、高雄、台中、台南、嘉義等 5 條航線（不含旺季加班班次）。金門尚義機場隨小三通人數增加，飛機起降架次以及客運量逐年快速增加，惟貨運量則有緩慢下降趨勢。平均每年服務台金往返旅客約 161 萬人次以上¹²。航站一期擴建計畫已於 2009 年底完成，2010 年服務容量可達 230 萬人次/年。

此外，金門機場亦是政府開放小三通的重要轉運據點，旅客購買小三通的票，各家航空公司都有協助乘客以遊覽車接送到水頭碼頭的套票服務，大約歷時 15-20 分鐘，然後，再由水頭碼頭搭船前往廈門。

2. 港埠

在海運港埠方面，行政院核定金門為一港三港區，分別是料羅、水頭、九宮。金門本島有料羅和水頭碼頭兩港區，其中料羅專責對台海貨運航運，而水頭則規劃為小三通的碼頭。烈嶼的九宮港區，闢有金門—小金門航線，為方便旅客及貨物之載運，特進行碼頭之拓寬與延伸，購置新型客貨輪，增置小型碼頭裝卸起重機、闢建浮動碼頭等設施，有效改善大、小金門之間的海上交通。

料羅港區是金門唯一的商港，現有航行台金之客貨輪共有 20 餘艘，全年貨物總吞吐量為 96 餘萬噸¹³。為因應未來發展需要，特進行客貨倉棧大樓興建、港外防波堤擴建、增置碼頭貨物裝卸

¹² 2005 年至 2009 年平均 1,612,263 人次。

¹³ 2008 年金門港進(出)港輪船總噸數。

起重機械設備，以加速貨物裝卸，縮短船隻泊岸時間。水頭與九宮港區為大小金門往返之門戶，目前進行碼頭之拓寬與延伸，以利旅客及貨物之載運，購置新型客貨輪，增置小型碼頭裝卸起重機、闢建浮動碼頭等設施，目前積極推動金門港埠整體建設計畫，完成後的港口設施，將有助金門聯外海運的改善。

金門地區小三通出入境於 94 年起超過 50 萬人次，95 年 67 萬人次，96 年 6 月起實施擴大小三通，當年出入境達 72 萬 5 千人次，97 年達 97 萬 3 千人次，成長 34.2%，98 年全年更高達 128 萬 2 千人次，平均每月出入境旅次合計約 10.6 萬餘人次，每天約 3,561 人次入出金門。

二、公共設施及公共服務

(一) 供水狀況

金門地區已逐步完成地面水源淨水廠、地下水供水站及供水管線埋設、海水淡化廠等工程，用水普及率於 1981 年以後均達 94% 以上。目前水源主要以湖庫及地下水為主，海水淡化為輔。

根據「離島地區供水改善計畫」(經濟部水利署，2006.8)評估，金門地區至 2021 年底成長用水需求將增加至 35,427CMD，中成長則增加至 40,863CMD。其評估基準為：

- 生活用水：預估 2021 年金門常住總人口增加至 79,153 人。
- 工業用水：現有工業用水量以目前開發完成 23.58 公頃，建蔽率 70%，單位面積用水量 60CMD/公頃計算，用水需求年增率 1%。新增工業區則僅計算「金門特定區計畫」已編定之工業區。
- 國防用水：假設金門地區駐軍人數維持不變。
- 觀光用水：預估 2021 年觀光人口成長至 108.5 萬人次，其行程兩天在大金門(住宿)，一天在小金門(不住宿)。

依「金門地區水資源整體開發計畫」與「96-98 年度新十大建設-離島地區供水改善計畫」，若下湖水庫及湖庫浚淤與小金門海淡廠等計畫完成後，合計可提高供水能力至 36,346CMD，仍無法滿足 2021 年中成長之用水需求，可於 2011 年前視未來用水成長再增建乙座 5,000CMD 之海淡廠或另覓其他水源供應。

統計 98 年金門地區之供水量為 6,322,802M³，地表湖庫水為 2,707,158M³，占 42.82%，地下水計 3,335,794M³，占 52.76%，海淡水計 279,850M³，占 4.42%，平均日產水量為 17,322M³。

由於高級淨水場與海水淡化廠成本高且耗能，由台灣運水成本

更高且運量有限(至台中運水每噸成本約 700 元，每趟 3 天，運量僅 3,000 噸)，水利署評估自大陸接管引水為解決金門水資源問題最佳方式，並規劃以購買原水方式辦理，初期引水量每日 2.5 萬噸(2021 年每日 3.4 萬噸)，整體供水成本每噸在 18-31 元之間，如採替代方案(興建高級淨水廠、廢污水再利用及興建 8,500 噸/日海淡廠)，成本約 36 元/噸，且地下水若欲減抽至 2,000 噸/日，則海淡需再擴充 8,000 噸/日，平均成本將上升至 45 元/噸，再加計台電公司在金門之營運成本虧損補貼後，其成本更高。

(二) 供電狀況

金門地區電力由獨立之發、供、配電系統供應，採超柴油及重油火力發電方式，目前服務用戶數 22,876 戶，用電量約 46,470 瓩。大小金發電廠於 2008 年裝置容量及最高負載皆約 60% 左右，供電尚不虞匱乏。

3-4 觀光遊憩資源¹⁴

一、自然景觀資源

(一) 太武山系視覺端點景觀系統

分佈於東半島太武山及五虎山，山景視域範圍，良好的植被及特殊的花崗岩地質景觀，形成本區良好的視覺品性。本區山景與廣闊農田景觀共同形成金門東半島特殊的自然景觀，而列為優良的景觀品性。在烈嶼北部丘陵以北及南部農田與聚落，與山景之間形成良好的景觀品質。

(二) 海岸景觀系統

此系統位置分佈於烈嶼及金門海岸，列為的優良的海岸多數分佈於人為干擾較少的軍事管制區、豐富地質及生態景觀的海岸、視野遼闊單純的海岸，大致分佈於金門北部海岸、東部海岸、南部海岸，以及烈嶼九宮碼頭以北至南山頭海岸。列入改善的海岸多數分佈於人為干擾嚴重地區，大致上分佈於金門西側湖下海岸至水頭碼頭，以及烈嶼九宮碼頭至大山頂海岸。這些區域又因具有良好的海上觀景區位，在慈堤至湖下海岸、以及浯江溪口建功嶼附近海岸，以及烈嶼習山湖至東崗海岸，而同時成為優良及改善重疊區域。

(三) 原野景觀系統

¹⁴ 資料來源：96 年金門縣景觀綱要第二期計畫。

此系統分佈位置多與丘陵景觀重疊處，在太武山東北聚落景觀區的楓香林周邊林帶及東南聚落景觀區夾雜於各聚落間塔山至山間的丘陵林帶，擁有較完整的林相及景觀美質。在烈嶼則以北部丘陵林帶較為完整，列入優良的原野景觀區域。而中山林周遭林帶、榜林之小西門林帶、大山頂丘陵林帶，因受新興住宅、道路及垃圾場興建工程影響，使完整林相受到破壞，而列入應改善的原野景觀。

(四) 水域生態景觀系統

此系統分佈位置位於金門與烈嶼各湖庫及溪流水域範圍，多數列為優質的景觀品性，而受人為干擾嚴重的水域範圍，包括白龍溪、莒光湖濕地、斗門溪流域，則列入應改善的水域景觀系統。

(五) 國家公園管制區景觀系統

依國家公園法所劃定的管制區，與動植物景觀系統多所重疊，其管制區範圍更應列入優良的景觀區域。

(六) 動植物景觀系統

此系統分佈位置與部分海岸景觀系統及水域生態景觀系統重疊，所有被指認的區域都是金門特有或是依生動物保育法所保護的珍貴稀有動植物的棲息地，應皆列入優良景觀區域。這些區域包括慈堤海岸、浯江溪口海岸、后江灣及洋山灣海岸濕地、馬山兩側海岸、復國墩海岸、后湖泗湖海岸、料羅采礦場海岸、峰上海岸等海岸景觀，亦包含雙鯉湖、瓊林水庫、太湖、田浦水庫、金沙溪流域、蓮湖、菱湖、西湖、陵水湖等水域景觀。

二、聚落景觀

金門閩南式自然村中的傳統民居風格、聚落配置的禁忌、風獅爺之島，皆擁有祖先所流傳下來的規劃智慧。金門傳統聚落與民居佈局，根據宗法社會的規範來鋪陳。這些聚落以宗祠為中心，相同位階的民宅有著一致的朝向，櫛比鱗次、結構清晰。另外，像梳子般的梳式佈局，同相且工整的房屋座落，提供良好的通風，也有調節微氣候的功能。再加上隘門的設置，更形成完備的防禦效果。聚落營造是個因地制宜的動態過程，許多原則都必須依照當地情況予以局部修正；但只要不抵觸「宮前祖厝後」的原則即可。

而重要聚落與市街景觀有金城鎮（模範街、明遺老街、前水頭、官裡、珠山、歐厝、古崗）、金沙鎮（後浦頭、東蕭、英坑、后宅、浦邊、官澳、青嶼、田浦、山西、山后中堡、山后下堡、西山前、碧山）、金寧鄉（南山、北山、安歧、湖下、榜林、后湖、頂堡、下堡）、金湖鎮（瓊林、湖前、峰上、東村、西村、山外）、烈嶼鄉（東林、西方、雙口、青岐）。

國家公園內的重要聚落有水頭聚落、珠山聚落、歐厝聚落、古崗聚落、北山、南山聚落、山后聚落、瓊林聚落等。

三、洋樓

19世紀到20世紀30年代左右，金門有許多青壯年人口渡海到南洋、日本各地經商討生活。僑民在海外看到西方的建築，回國後為表現他們異地有成的光榮，於是興建學堂、改建宗祠，同時也建造洋樓型式的住屋；這些有別於閩南傳統風味的建築形式，如今也成為金門重要的文化資產。包括成功陳景蘭洋樓、前水頭黃廷宙銃樓、水頭得月樓、金水國小及周邊洋樓群、後浦陳詩吟洋樓、許文言洋樓、楊開盤洋樓、鄧長壽洋樓、山外陳期宰洋樓、湖下三間樓仔、北山古洋樓、珠山薛永南兄弟洋樓、古崗村董允耀洋樓、浦邊村「碧月軒」洋樓、何詠大洋樓、金門高中中正堂。

3-5 中國大陸福建沿海發展現況

金門因地理區位接近福建廈門，其發展除中央政府與縣政發展定位外，亦深受周邊區域發展影響。尤以近年兩岸關係日趨和緩，中國大陸已陸續提出以促進經濟發展為前提的數項計畫，本研究進行初步回顧整理兩岸對於本區域訂定之幾項方案或措施，作為思考金門未來發展之參考。

一、海峽西岸經濟發展區

海峽西岸經濟區，是一個涵蓋經濟、政治、文化、社會等各個領域的綜合性概念，總體目標任務是「對外開放、協調發展、全面繁榮」。其地理區位是指臺灣海峽西岸，以福建為主體涵蓋浙江、廣東、江西三省的部分地區。南北與珠三角、長三角兩個經濟區銜接，東與臺灣、西與江西的廣大內陸腹地貫通，是獨特優勢的地域經濟綜合體。

福建省早期曾提出過閩東南、閩南三角洲的概念，此後逐漸形成過海峽西岸繁榮帶的構想。在2004年初第十屆福建省人大二次會議中正式提出，8月福建省委七屆七次全會批准實施「海峽西岸經濟區建設綱要(試行)」，2005年1月福建省十屆人大三次會議作出了「促進海峽西岸經濟區建設的決定」，2006年兩會期間，支持「海峽西岸」經濟發展的字樣出現在「政府工作報告」和「十一五」規劃綱要中，計畫透過10至15年的努力，海峽西岸將形成規模產業群、港口群、城市群，成為中國經濟發展的發達區域，成為統一大業的前沿平台。預計海西經濟區人口約為6,000-8,000萬人，建成後的年經濟規模在17,000億元人民幣以上。

2009年5月，國務院正式下達《關於支持福建省加快建設海峽西岸經濟區的若干意見》，指出：要從服務、引導和促進區域經濟協調發展出發，大力加強基礎設施建設，構建以鐵路、高速公路、海空港為主骨架主樞紐的海峽西岸現代化綜合交通網絡，使之成為服務周邊地區發展、拓展兩岸交流合作的綜合通道。這意味著海西建設由區域戰略上升為國家發展戰略。

(一) 地理範圍

海峽西岸經濟區以福建省為主體，地理範圍包括福建福州、廈門、泉州、漳州、莆田、甯德、龍岩、三明、南平，浙江溫州、麗水、衢州，江西上饒、鷹潭、撫州、贛州，廣東汕頭、梅州、潮州、揭陽等二十個設區市。

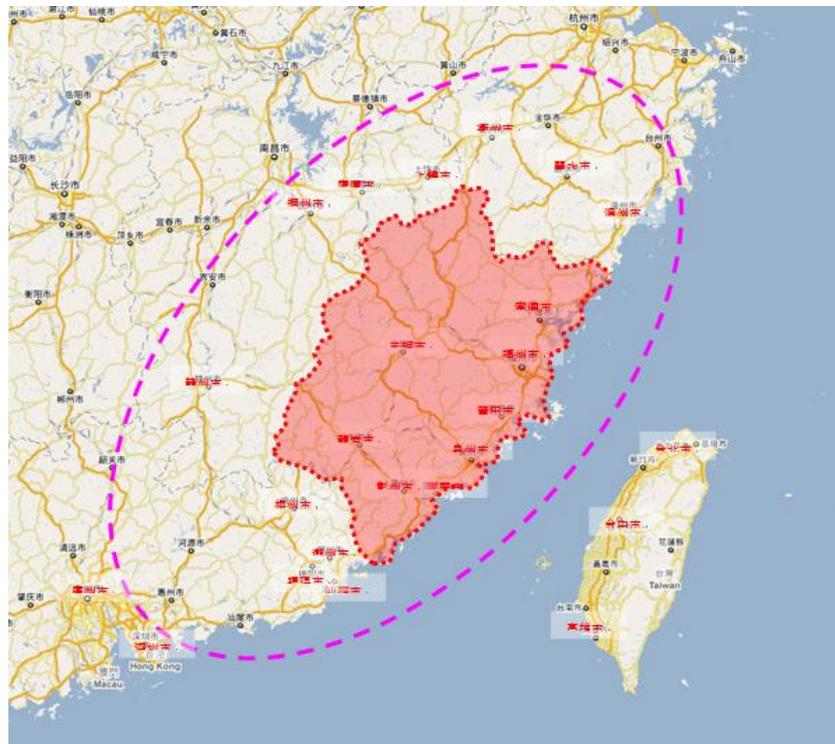


圖 1-3-8 海西經濟區涵蓋範圍示意圖

(二) 發展定位

海峽西岸經濟區是兩岸人民交流合作先行先試區域、服務周邊地區發展新的對外開放綜合通道、東部沿海地區先進製造業的重要基地、中國重要的自然和文化旅遊中心。



圖 1-3-9 海西經濟區區域發展角色

(三) 發展構想

1. 構建對外開放、對內聯接、山海協作的三個戰略。
2. 分層漸進促進區域經濟協調發展。第一層是沿海的福州、廈門、泉州和漳州等四市；第二層是沿海的莆田和寧德二市；第三層為山區的三明、南平和龍岩等三市。
3. 實施人才強省和可持續發展兩大戰略；實行城市社區建設和農村鄉鎮工作兩個綱要；夯實農業發展和社會穩定兩個基礎；建立選人用人 and 反腐倡廉兩個機制。
4. 實施專案帶動、發展縣域經濟、加快產業集聚、壯大中心城市、提升民營經濟、轉變政府職能、建設海洋經濟強省和建設文化強省。
5. 以產業發展、城鄉統籌、基礎設施、閩台合作、擴大開放、改革創新、社會事業、生態環境以及和諧社會支撐體系。

(四) 發展成效

截至 2009 年的五年間，福建全省地區生產總值從 6,053.14 億元達到 10,863 億元；財政總收入從 622.76 億元達到 1,516 億元；海洋經濟總量進入沿海省市第三位，海峽西岸經濟區漸成規模。

二、福建省平潭綜合試驗區

平潭縣簡稱嵐，為一島縣。因主要島嶼海壇島有一平坦的巨石，俗

稱“平潭”，古稱海壇，是中國第五大島，總人口 39 萬人，總面積 370.9 平方公里，主島海壇島 324.13 平方公里，相當於香港本島的四倍、廈門本島的兩倍，總面積超過新加坡的一半。海域面積 6,064 平方公里，海岸線長 408 公里，素有「千礁島縣」之稱。

平潭屬亞熱帶海洋性季風氣候。夏長冬短，溫熱濕潤，夏涼冬暖，霜雪罕見。雨熱同季，旱雨季節分明，多年平均降水量 1172 毫米，蒸發量 1300 毫米，為福建省少雨區。唐代為牧馬場，宋初設牧馬監。

平潭與福清市以海壇海峽相隔。另與新竹以臺灣海峽相隔 68 海里，是台灣海峽上中國與台灣本島最接近處。因為對臺灣本島的優越地理位置，福建省擬將平潭建成探索兩岸合作新模式的示範區，在 2006 年初向上建議，提出設立實驗區的初步構想，實現互惠雙贏，有助於進一步密切兩岸合作交流，充分發揮平潭特殊對台優勢和加快平潭的開放開發腳步。

福建省委、省政府根據國務院對《關於支持福建省加快建設海峽西岸經濟區的若干意見》中提到之建議：「在現有海關特殊監管區域政策的基礎上，進一步探索在福建沿海有條件的島嶼設立兩岸合作的海關特殊監管區域，實行更加優惠的政策。」於 7 月底召開的省委八屆六次全會上正式作出：設立福州（平潭）綜合實驗區的決定。提出積極探索發展兩岸區域合作，建立兩岸更加合作交流的區域平台，努力把平潭建設成為探索兩岸合作新模式的示範區和海峽西岸經濟區科學發展的先行區。福州（平潭）綜合試驗區管委會，於 2009 年 9 月正式開始運作，實行「行政區+試驗區」的“政區合一”運作機制。

（一）平潭島的優勢

1. 區位優勢

位於兩岸地理位置上最近之區位，且位於規劃建設中的京台高速公路將大陸段終點站和台灣海峽海底隧道北線入口選址設於平潭島。

2. 面積優勢

擁有可開發建設之土地資源約 255 平方公里，具有集聚經濟和人口的充足空間和良好發展前景。

3. 交通優勢

東面與台灣新竹僅距 68 海里，北面與福州長樂國際機場距 60 公里。平潭海峽大橋、福清至平潭高速公路正在建設中。

4. 港口海岸線優勢

海岸線長達 408 公里，人均海岸線長度居全省第一，天然港灣、澳口有 283 個，其中可建 1-30 萬噸級以上的有 10 多處，具備建設大型物流港口的條件。

(二) 福州市平潭縣城市總體規劃 (2008 年-2020 年¹⁵)

1. 規劃範圍：

平潭島行政範圍共 371.91 平方公里，規劃用地面積 3,406.38 公頃，其中建設用地面積 2,042.15 公頃。

2. 規劃期限：近期 2008-2015 年，遠期 2016-2020 年。

3. 規劃人口：

| | 近期 (2015 年) | 遠期 (2020 年) |
|-------|-------------|-------------|
| 總人口 | 40.33 萬人 | 41.56 萬人 |
| 鄉鎮人口 | 24.2 萬人 | 27 萬人 |
| 城市人口 | 17.5 萬人 | 20 萬人 |
| 城鎮化水平 | 60% | 65% |

4. 縣域佈局：

整個縣域形成「一核、兩軸、三片、四點」的城鎮空間發展格局。一核：以縣城潭城鎮為核心；兩軸：南北城市、社會、景觀發展軸、東北工貿服務軸；三片：蘇澳經濟片區、流水經濟片區、敖東經濟片區；四點：在平潭四個島嶼鄉鎮發展農業和漁業。

¹⁵ 資料來源：嵐政〔2009〕24 號 平潭縣人民政府關於福州市平潭縣城市總體規劃的公示。

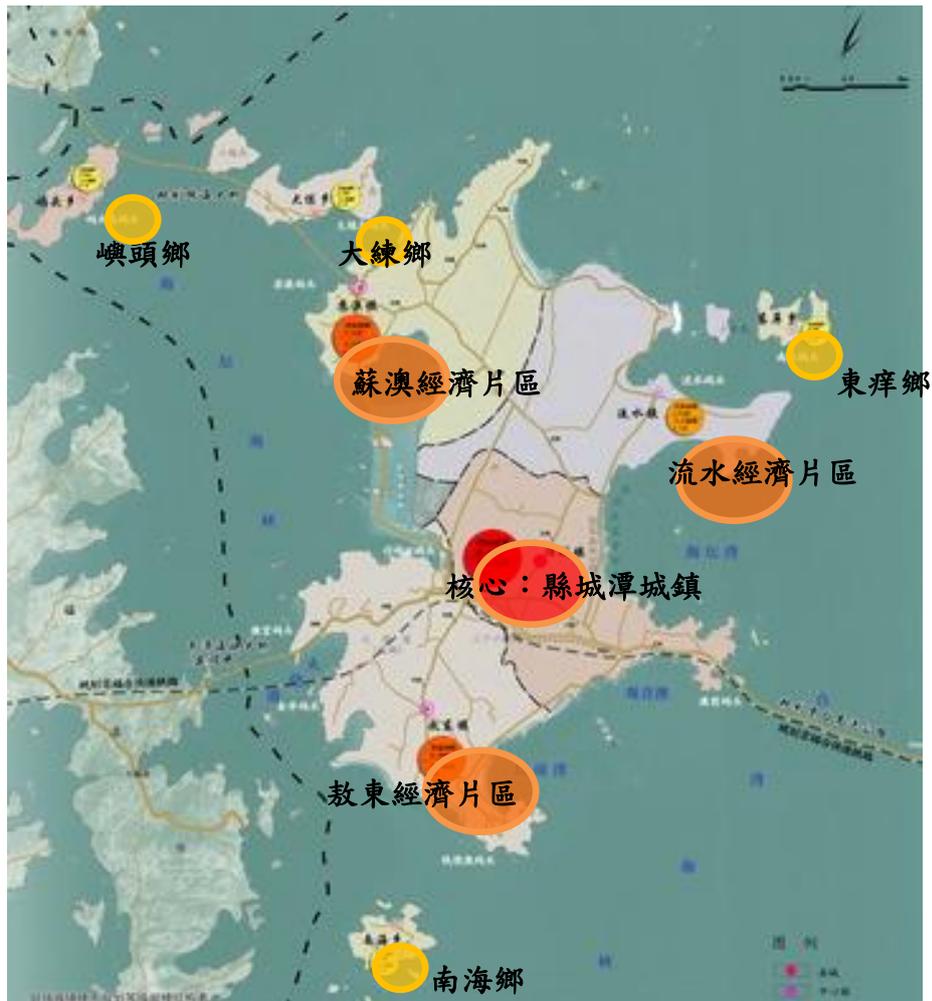


圖 1-3-10 平潭島基本發展布局

5. 空間規劃



圖 1-3-11 平潭島空間規劃

6. 基礎設施

- (1) 供水：目前共有各類水庫 23 座，蓄水量 2500 萬立方米。著力加大島內淡水湖保護力度，進一步涵養水源。目前島內日供水能力 4 萬噸，通過蘆洋地下水源的挖潛，可增加日供水 1-2 萬噸，解決城區發展的應急用水。一期通過平潭海峽大橋預留 2 根 DN60 供水管向島內供水，遠期結合二橋建設形成島外第二供水源。充分利用海水資源，在提高技術，降低成本的前提下，推廣海水淡化工程，作為產業用水及部分生活用水。
- (2) 電力：現有 11 萬伏變電站 2 座，3.5 萬伏變電站 3 座。2009 年底建成 110KV 第二回進島海底電纜，適時啟動建設 220KV 進島電力線路。籌建 22 萬伏變電站 1 座。並結合平潭二橋統籌規劃建設新的進出島電力通道。同時開發風能、潮汐能等可再生清潔能源，大力發展風電產業。目前島內已投入運營 10.6 萬千瓦的風力發電機組，年發電約 3 億千瓦時，島內電力將得到充足的保障。另外依發展情形循序推動核能發電。
- (3) 污水處理與環境衛生：現污水處理廠日處理污水能力 1 萬噸，將擴建至 3 萬噸，做好生活污水及生產污水的收集處理工作。另隨著島內產業的發展，根據發展規模需求規劃建設兩處污水處理廠（日處理污水能力共 20 萬噸），提高島內污水處理率。垃圾處理方面，結合利用現有垃圾掩埋場，將建成垃圾產業處理廠。

7. 交通規劃：

- (1) 公路：
 - 高速公路：連接平潭至福清漁溪，2008 年 11 月動工，2011 年竣工。屆時平潭至福州通達時間縮短至一個半小時。
 - 環島公路：全長 95.64 公里，主線 83.03 公里，連接線 12.34 公里，總投資 25 億元，2010 年開工建設。
 - 平潭海峽大橋：總長 4976 米，橋寬 17 米，總投資 11.39 億元。2007 年 11 月動工，2010 年 11 月 30 日試通車，可載重 20 噸以下車輛。



- 平潭海峽二橋由 4 座跨海大橋組成，總長 17.03 公里。建成後平潭至長樂機場僅需 40 分鐘，已列入海西高速公路網規劃。

(2) 碼頭：

- 兩岸貿易物流碼頭：位於澳前鎮少雄山，為 2 萬噸級兩岸貿易專用碼頭，可用岸線 1 公里，港區約 1000 畝。
- 散雜貨碼頭：位於北厝鎮金井，目前建有 5000 噸級泊位 1 座，可用岸線約 1000 米，腹地 500 畝。將開發為 2 萬噸級散雜貨碼頭。



- 20 萬噸級多功能碼頭：位於蘇澳鎮北面連街澳至白青鄉玉堂灣，岸線長達 3 公里，可用港區腹地 3000 畝，規劃建設大型船舶修造、海上補給加油和多功能碼頭。
- 30 萬噸級綜合碼頭：位於流水鎮東面，計畫從流水碼頭-小庠島-東庠島圍堤，形成流水灣港區。
- 30 萬噸級補給碼頭：位於南海鄉草嶼島，計畫建設大型海上補給加油中心。

8. 產業規劃：

- (1) 兩岸產業合作區：在海壇島西部城區相間的地帶設立幾個兩岸產業合作和工業園區，規劃用地約 20 平方公里。
- (2) 旅遊產業：平潭海濱沙灘總長達 70 公里，利用豐富的海岸線資源，在海壇灣、壇南灣打造兩條海濱休閒度假旅

遊帶。

壇南灣擁有 22 公里的海岸線、13 個沙灘，可容納 50 萬遊客量。將作為旅遊業發展集中區，借鑒國際知名海島的旅遊開發模式，引入休閒度假、文化娛樂、康體健身、酒店服務等業態，打造國際知名的海濱運動休閒度假基地。

海壇灣可建設市民休閒健身型沙灘。



圖 1-3-12 壇南灣海濱現況

同時，將建設「六區、兩帶、一園」。六區：即石牌洋海蝕地貌遊覽區、君山攬勝旅遊區、王爺山旅遊探險觀光區、南寨石景遊覽區、將軍山海峽軍事野營旅遊區和海壇天神朝聖區；兩帶：即海壇灣、壇南灣海濱運動休閒度假旅遊帶；一園：即海島國家森林公園。

- (3) 文化教育產業：沿南部壇南灣旅遊區內側腹地規劃 15 平方公里作為文化、教育、科研產業合作交流區域。
- (4) 兩岸農業合作：利用蘆洋萬畝農耕區的土地資源，規劃建設兩岸生態農業合作園區。積極借鑒臺灣農業經驗，促進臺灣農業新技術、新品種在平潭研究轉化和示範推廣；增闢平潭水產品進出口口岸，建立福建中部水產品加工貿易集散中心。
- (5) 物流產業：依托流水灣 30 萬噸級綜合碼頭建設物流園區。計畫從流水碼頭-小庠島-東庠島圍堤，形成流水灣港區。
- (6) 臺灣海峽船舶能源補給基地：平潭是中國太平洋西岸沿海航線南北通衢的必經之地，每天經過海壇島的中外輪船多達二千多艘，規劃在南海鄉草嶼島建設船舶補給、加油、維修、服務和船員休閒基地，強化海上補給功能，配套建設深水碼頭、國際海員俱樂部、高級賓館酒店。

三、廈門經濟特區

廈門市位於福建省的南部，臺灣海峽西岸，距離臺灣省高雄市僅165海裡。1980年10月國務院批准在廈門湖里區一塊荒地設立經濟特區，面積僅2.5平方公里。1984年2月，鄧小平視察廈門後，廈門特區範圍擴大到全島，面積131平方公里。隨後，國務院相繼批准設立海滄、杏林、集美三個台商投資區，實行經濟特區現行政策。

廈門在成立經濟特區後，城市面貌發生巨大變化。首先特區確定以發展出口加工工業為主要建設方向，現在全市已經形成以電子、儀器儀錶、輕工、食品、飲料、紡織服裝、五金機械、傢俱工藝為主的工業完整體系。各類工業企業達近300家，不僅能生產輕工、紡織等各種產品，而且還生產多種機械和海洋化工產品。全市工業產值比50年代增長了二三十倍。其次是發展旅遊業、商業，並向轉口貿易和過境貿易發展，使之成為我國東南地區的經濟中心。為了使特區經濟走向世界，特別要注重新港口和機場建設。在東渡建設1-5萬噸的泊位和集裝箱裝卸橋新港也已完成。作為航空港的高崎機場也建成投入使用。

1992年又批准設立象嶼保稅區。其間，國務院還批准廈門市為計畫單列市，賦予相當於省一級經濟管理權。1994年3月，全國人大授予廈門特區地方立法權。2003年5月經國務院批准，同意廈門市調整部分行政區劃，區劃調整後，廈門市轄思明、湖里、集美、海滄、同安和翔安6個區。

2009年廈門市地區生產總值（GDP）1623.21億元，比上年增長8.0%。其中，一級產業增加值21.03億元，增長1.1%；二級產業增加值785.95億元，增長3.5%；三級產業增加值816.23億元，增長14.3%。各級產業結構比為1.3：48.4：50.3。¹⁶

2010年經國務院批准廈門經濟特區擴到全市6個行政區，面積擴增到1,569平方公里。並同意廈門發揮在體制機制創新方面的試驗區作用，擴大金融改革試點，建立兩岸區域性金融服務中心，先行試驗一些金融領域重大改革措施。

到2006年的「十一五計畫」，以「優化島內、拓展海灣、擴充腹地、城鄉互動」為開發原則，提升城市整體水準和經濟總量，力爭到2010年基本建成海灣型城市框架，突顯廈門在海峽西岸經濟區乃至全國的作用。

城市建設四大特點：(1)城市發展速度快、規模大。(2)未來空間發展廈門島內上檔次、島外上規模。(3)產業結構調整與空間結構調整同步展開。(4)舊城改造與新城建設並舉。

工業規劃佈局：發展低污染、低能耗、高科技含量的產業，工業發

¹⁶ 資料來源：中國廈門市人民政府官方網站

展規模化、集約化。重點建設工業集中區，包括軟體園二期工程：功能定位為軟體研發基地，含公寓、商務等功能；同安工業集中區：功能定位以工業為主導，居住和公共服務設施配套相對完整的城市新區；廈門火炬（翔安）產業區：功能定位以現代製造業為主的高科技加工業園區，同時發展配套的商業辦公、文化娛樂、公共服務及生活居住等功能；集美機械工業集中區：功能定位為汽車、機械工業及相關配套工業；集美機械工業集中區：功能定位為汽車、機械工業及相關配套工業。

更宜居的城市，新城建設包括 96 公頃觀音山片區、142 公頃黃厝片區、230 公頃翔安新城、以及突出居住功能的濱水住區，突出休憩、旅遊功能的生態休閒區的同安濱海新城。

依託對外交通設施，建設海滄港口物流園區（國際航運物流）、東渡-保稅區-航空港物流園區（具有自由港功能的國際物流）、劉五店物流園區（對台木材航運並輻射泉州地區物流）、杏林前場物流園區（陸地物流場站和批發市場）四大物流園區。

交通建設以構築安全、快速、便捷和多樣化的海、陸、空三位一體，協調發展的城市對內、對外綜合交通體系為重點。

- 機場：改造、續建高崎國際機場，發展規模年貨物輸送量 150 萬噸，年客運量 1500 萬人；
- 港口：規劃期內重點建設海滄港區和劉五店港區，保留和平客運碼頭，新建東渡國際遊輪碼頭。有三個 10 萬噸級集裝箱，專用泊位。
- 鐵路：沿海通道福廈、廈深與龍廈線高速鐵路成網。
- 公路：優化 324 國道，擴建現沈海線完成複綫高速公路及其他通道和介面。
- 進出島通道建設：翔安隧道、杏林大橋、集美大橋。

海灣建設：

- 廈門本島東北部 1,256 公頃五緣灣地區，定位為居住、商務辦公、文化娛樂及酒店等功能。
- 676 公頃杏林灣園博園景區，由園博島、閩南文化島及其他島嶼構成，以休閒、旅遊、度假用地為主的旅遊度假區。
- 175 公頃的馬鑾灣濕地公園，恢復和重構馬鑾灣濕地生態系統。

第四章 金門整體 SWOT 分析

試使用 SWOT(Strength Weakness Opportunity Threat)分析，就金門縣內在環境的優勢與劣勢，以及外在環境的機會與威脅，來尋找金門縣未來發展有利的角色定位。金門縣 SWOT 分析綜整如下表。

| 內在優勢 | 內在劣勢 |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - 離島建設條例提供加持 - 厚實的金酒產業基礎 - 具特色的閩南文化人文歷史與戰地史蹟 - 擁有具觀光價值的生態資源 - 金門大學提供人才能量 - 國家公園對環境的保護與教育機制 | <ul style="list-style-type: none"> - 位處偏遠離島 - 水電資源供給受限 - 交通易受天候影響 - 土地產權複雜，整合不易 - 房地產價格高於經濟發展幅度 - 整體社經環境欠缺吸引人才條件 - 法令未具離島特殊性，限制發展 |
| 外在機會 | 外在威脅 |
| <ul style="list-style-type: none"> - 兩岸觀光與交通中繼站 - 大陸海西經濟區建設有利金門觀光發展 - 金僑對家鄉的向心力 - 沿海各離島可推動跨域合作 | <ul style="list-style-type: none"> - 兩岸直航將弱化金門中轉地位 - 中國大陸海西經濟區的快速發展帶來開發的壓力 - 觀光市場的競爭持續不斷 |

金門自古由於地理位置的關係，與中國大陸的往來交通頻繁，在民國 38 年之前，所用物資和風俗習慣與閩南生活圈的關係相當密切。民國 38 年之後，國軍大批進入金門，實施戰地政務，政經建設與教育文化等各方面受臺灣的影響逐漸增強，就此軍政地理位置價值的角度來說，金門的發展定位往往必須兼顧軍事國防與安全防護的考量。70 年代末進入 80 年代，金門相繼實施綜合建設方案、解除戰地政務體制、開放觀光以及兩岸關係日趨緊密的影響，金門的位置價值和自我定位的生存發展，更面臨了重新調整的環境壓力與左右抉擇的難題。

民國 89 年開放小三通後，取道金門的中轉人潮逐年上升，原本寄望三通帶來新一波的地方經濟繁榮，其效果卻不如預期。隨 96 年 6 月

擴大三通之開放，98年6月行政院通過金馬中長程經濟發展規劃，年底李縣長上任，金門正處在快速變化的過度時段。在城市競爭的時代，要避免金門縣在兩岸直航與海西經濟區的發展中被邊緣化，需透過三期綜建方案之規劃為金門縣找出活路與新的發展目標與方向。

第五章 發展定位與策略

隨兩岸關係持續和緩及政策更加開放，為金門縣帶來新的發展契機。為掌握關係轉變所帶來的轉機與脈動，金門縣在行政院 2009 年通過之金馬中長期經濟發展規劃與金門縣整體發展規劃的指導下，以發展「國際級永續觀光休閒島嶼」為整體發展願景，並遵循國土空間發展策略規劃中定位之「離島生態觀光區」，將金門定位為人文生態觀光區，同時配合縣長政見，在閩南城市生活圈中，進行各區帶策略發展的同時，加強並提升金門縣民基礎生活照護。

在發展定位上，推動「社會經濟與環境生態平衡發展」，在區域定位上，以金門做為「位於閩南經濟生活圈的兩岸先行試點」，在產業定位，以「觀光與金酒產業雙軸心發展」。

5-1 發展定位

5-1-1 發展定位：社會經濟與環境生態平衡發展

金門往昔為防衛台海安全之軍事前哨，地方發展受限於軍事管制，依賴大量之國軍士兵駐防所衍生服務業需求。而於民國 81 年解除戰地政務後，開始開放發展與承襲台灣之各項制度。

在軍管時空背景下的低度開發，保存金門珍貴島嶼環境與自然生態風貌。在環境空間規模的先天條件下，金門不應複製台灣或廈門發展模式，而應以突顯自身優勢來定位，在推動社會經濟發展的同時，並兼顧環境生態平衡發展，與廈門進行差異化及互補合作，建構優質自然文化環境，邁向健康活力島嶼社會。

5-1-2 區域定位：位於閩南經濟生活圈的兩岸先行試點

民國 97 年政黨二次輪替後，在兩岸關係持續和緩及兩岸政策更加開放下，提供金門有新的發展機會，地方社會期望將金門未來發展與兩岸經貿相連結，以台灣與福建地區之中心來思考區域發展架構。

然兩岸雖互動頻繁，但對於開放項目、開放進度、執行方試，台灣內部仍存有許多不同的聲音。為有效發揮金門位居兩岸中心的優勢，掌握先機，可以在某些可發揮金門區位利基的特定領域，如綠能、經貿等產業先行與大陸進行合作，共創雙贏。對於涉及國籍等敏感領域，如申

請世界文化遺產，也可以藉由金門與大陸間共識的凝聚，降低多數人的疑慮。金門作為閩南經濟生活圈在產業與政策合作的試驗區，可降低來自台灣的反彈壓力與涉及兩岸層次在政策執行的阻力，也有助於金門掌握經濟脈動契機，蓬勃地方發展。

5-1-3 產業定位：觀光與金酒產業雙軸心發展

戰地政務解除後，國軍駐防減少導致地方型服務業蕭條，但因金門神祕的戰地色彩與豐富的閩南文化，深具發展觀光價值，雖鄰近大陸沿海城市，卻因沒有工廠而未受工業化之汙染，低度發展的環境，成為閩南沿海最後一塊海上花園城市，可發展為高品質休閒度假基地。

民國 86 年公司化的金酒公司是世人對金門的印象之一，也是金門地區福利與經濟命脈的根基，厚實的獲利實力是金門獨樹一格的優勢。金酒品牌形象獨特鮮明，加上政府首長的積極行銷，在台灣莫立長達五十年的獨占優勢地位，成為年節伴手禮。

金門未來應朝觀光與金酒產業雙軸心發展，以發展觀光帶動整體服務水平升級，提高人流，並同時改善金酒公司體質，提升品牌形象與活力，導入酒鄉文化之發展，帶動相關產業發展，提升產業的附加價值，發揮企業社會責任。

5-2 整體發展策略

金門縣未來的整體發展願景為國際級的永續觀光休閒島嶼，使居民能有優質生活，生產能獲得利潤，環境生態也永續發展。因此擬定八大策略，以休閒遊憩、免稅購物、戰地特色、金酒產業、低碳島嶼、閩南文化、築底整備、招商引資等項目，促成觀光休閒島嶼的達成。

- 一、 **發展休閒遊憩**：利用金門東、南潔淨海岸與宜人景觀優勢，推動發展閩南地區優質國際級海濱休閒度假區，引入華人生活圈內知名飯店進駐，提供高品質度假環境。
- 二、 **免稅購物島嶼**：建構指標性免稅購物據點，除提供免稅優惠外，招募國際精品店在此設立閩南區旗艦店，使免稅產品具吸引力、建築具特色，使金門成為足以與港、澳、日、韓等免稅店競爭，有實力吸引國際旅客消費的指標性免稅島嶼。
- 三、 **善用戰地特色**：金門因長期備戰，其戰場經營下的紀念館、紀念碑等紀念物位址，深刻表現出冷戰時期金門地區居民與國軍為捍衛台灣的安危所付出的努力。未來應以現有戰役史蹟加上互動性

- 觀覽規劃，深化景點內涵，發揮在軍事文化上的獨特觀光價值。
- 四、**強化金酒投資**：整體改造金酒文化，提升金酒的企業形象，成立行銷子公司與多元化投資相關觀光休閒產業，並推動綠色環境保護製程，解決釀造過程中環境污染問題，強化企業社會責任。
 - 五、**發展低碳島嶼**：低碳城市目前已成為世界各地的共同追求，很多國際大都市以建設發展低碳城市為榮，關注和重視在經濟發展過程中的代價最小化以及人與自然和諧相處、人性的舒緩包容。金門為島嶼地形，環境敏感，應善用地理環境優勢，先由節能做起，朝向發展再生能源等綠色產業。
 - 六、**發揚閩南文化**：金門擁有豐富的閩南文化，在金門縣政府與國家公園的努力下，仍保存有完整閩南傳統聚落風情，即使彰泉廈有更宏偉之閩南特色建物，但都沒有金門在低度人口下所維持的完整性。金門的閩南文化具發展深度精緻化聚落旅遊之潛力，宜定位為高消費的深度文化旅遊祕境，才可維持並保障聚落長期性的觀光品質與資產保存。
 - 七、**加強築底整備**：為達到總體發展願景，需進行交通改善、水質提升、人力素質加強、推動節能省水愛惜島嶼資源、建構綠色基礎設施等築底整備措施，才有可能漸進達成發展國際級觀光休閒島之願景。
 - 八、**吸引觀光投資**：上述種種策略透過招商引資的方式可達更具規模且有效的發展。然地方政府權限有限，在客觀因素上有能力不足（縣市政府官員經驗不足，縣市議會利益迴避問題），宜爭取中央認同協助辦理。

5-3 成長管理策略

一、總量管制

為使土地的各项開發計畫得以協調發展，必須運用完善的土地使用計畫，規範土地開發的區位、期程、型態、總量與品質。人口集中區域應考量公共設施的服務水準與成本，亦可從道路、公園、綠地、學校、供水、供電、污水及垃圾處理等公共設施之規模，評估所能服務之人口數。金門縣特定區計畫目前辦理二次通盤檢討中，應更加重視土地使用、設施量體、乃至整體景觀品質，並加強都市設計審議之機制以維護整體環境品質。藉由土地開發之妥適管理，將可有效管制整體開發之程度，避免產生閒置的設施或過度開發之情形。

二、 制定符合地方特性之土地發展政策

土地開發規模主要受人口成長及分佈型態的影響，為避免土地開發破壞自然的生態環境，可透過土地適宜性分析方式，明確劃定不同等級的發展地區，藉由相關管制措施，規範土地開發區位及使用型態。金門縣在環境永續發展之前提下，按不同階段城市成長之需求，分為以下四種類型之發展方式：

(一) 獎勵發展

以促進經濟發展與生活基本需求等目的而劃設之地區。基於經濟目的劃設產業發展區、觀光發展區或工商綜合發展區等，並提供開發誘因以獎勵民間參與及產業的移入。例如莒光湖、伯玉亭風景區可容許中度開發之遊憩區，溪邊風景區配合國際級觀光發展提供民間參與投資之休閒渡假區等。

(二) 策略發展

基於社會公平正義、舊城區再發展、都市機能之引進等目的而劃設之地區。縣政府可因應提供縣民購屋機會或人才引入等居住需求而劃定平價國宅興建地區；亦可因應都市景觀與都市更新之需要，遴選實施優先次序地區；或為了引進都市機能，充實都市建設，公私合作進行開發之地區；或是因應區域合作，進行共同規劃發展之地區。例如後浦地區之都市更新等，均配合整體環境之開發，研擬適切策略發展。

(三) 限制發展

環境較敏感或具生態教育意義之地區劃設為限制發展區，強制禁止某些人為活動，同時加強環境的監測與研究，以有效維護資源環境狀態。例如野生動物棲息地、溼地、保安林地、重要水庫集水區及古蹟遺址等，除經中央主管機關核准同意興辦必要之公共設施外，應嚴禁任何土地開發行為。

(四) 一般發展

除上述三項之區域範圍，由既成發展區及新開發地區或稱即將開發地區組成。既成發展區應進行管理維護與都市景觀提昇之工作，對區內未開發之地區，仍應規劃土地開發之時程、總量及品質。基於市場需求之考量，透過發展許可機制，逐步引導土地開發之區位與方向。並視其計畫目標、公共設施服務水準等特性，針對開發使用型態、開發強度等加以管制。

三、 成長管理之定期檢討

(一) 土地使用分區之檢討

依據地區發展總量、人口分佈、交通動線、生態環境、及未來發展趨勢，全面檢討現有使用分區及使用強度之規定，做為城鄉發展管理之基礎。

(二) 土地開發方式之檢討

針對各種主要土地開發方式，如都市更新、市地重劃等，評估其開發區位、總量與時序對地區人口總量分派額度及都市發展之影響，以及探討其與規劃機關與管理機關之間的互動關係。

(三) 公共設施之開闢與配置之檢討

包括需求與維護管理之項目、總量、區位，以做為公共設施興建優先順序、財務計畫、及公共空間規劃之基礎，同時提供前述公共設施資訊系統之建立，並可供發展許可審議工作之參考依據。

(四) 環境敏感地區劃設之檢討

針對已劃定之限制發展地區，或未劃設但屬環境敏感度高之地區，檢討其存在之意義、法令規範之合理性、不當開發之情形，以做為實施發展許可、法令修訂及研擬總量管制措施之參考。

四、 長期持續之監測評估

成長管理為永久性的工作，包括自然資源保育環境與人為開發環境之持續監測評估，觀念的宣導行銷以提高民眾對成長管理制度之接受度等。有關環境品質之監測包括海域、水質與空氣品質等；生態環境之調查與監測國家公園管理處與幾個建設局的試驗所都進行調查。惟調查與監測工作屬持續長期性之工作，均需依賴穩定之經費來源支持。應有穩定的預算，長期執行成長管理計畫之監測評估工作，以適時檢討修正發展的方向。

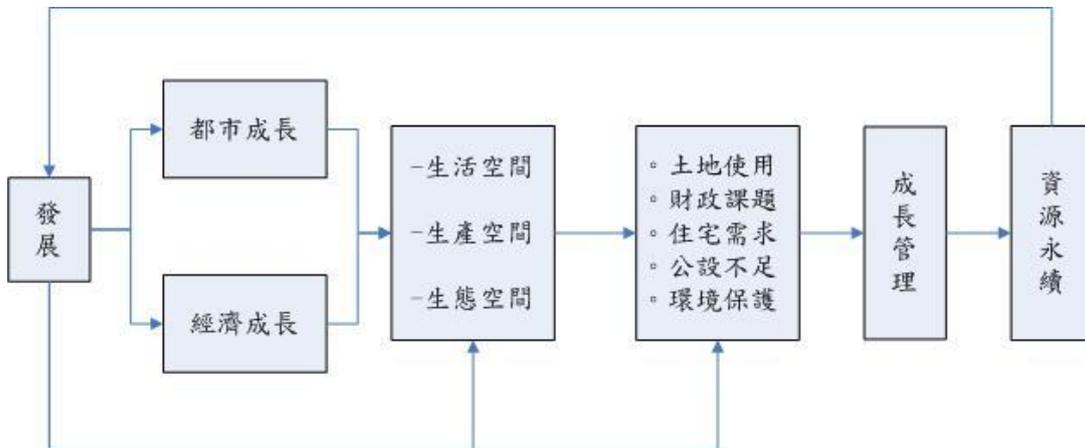


圖 1-5-1 成長管理與永續發展之關係示意圖

5-4 島嶼特色及脆弱度與因應策略

一、 島嶼特色與脆弱度

海洋島嶼通常不僅孕育獨特且多樣之生物，也孕育文化的多樣性；而面積愈小的島嶼愈脆弱、特有物種滅絕的速率亦愈大，也就是說對自然或人為活動之干擾，愈缺少抗力且愈易遭受破壞。雖然每個島嶼都有它的獨特性，但共同的島嶼因素亦面臨著共同問題，主要包括：偏遠 (Remoteness) 及「島嶼性」 (Insularity)、決策中心思考時之邊緣性 (Peripherality)、有限的自然資源、經濟的特殊化、較小的市場、較窄的技術基礎、較貧乏的內部結構、面對自然災害之脆弱性、面對外部影響之因應程度等。

1994 年小型島嶼國家及地區代表在巴貝多召集工作會議，研擬永續發展行動計畫，並提出「巴貝多行動方案 (Barbados' Program of Action)」，對島嶼之永續發展歸納出 15 點共同面臨的議題。這些課題亦是我們面對台灣離島建設時應列入思考之項目，以保障離島居民之環境安全及生活品質，協助離島邁向永續發展。分別說明如下：

(一) 氣候變遷與海平面上升問題

小型島嶼對於全球氣候變遷趨勢特別敏感與脆弱。氣候暖化所造成之海平面上升問題，不僅影響沿海地區之居住安全，亦將造成沿岸土地鹽化、海岸侵蝕、海岸工程及海岸生態破壞等衝擊。而金門地區地勢平坦，更將直接面臨海岸土地淹沒之問題。因此，如何對氣候變遷有足夠監測資訊、對可能衝擊有詳細評估，及如何建立因應對策等，將是島嶼建設發展之首要課題。

(二) 自然及環境災害問題

小型海洋島嶼大多是颱風、地震等天然災害的前緣。在面積狹小、資源有限、缺乏屏障、海洋隔絕下，天然災害往往造成居民及遊客的巨大傷害。因此，對於災害的預警、防範、救難、復原、以及區域間合作預警與救災等方面，皆是發展規劃中必須納入的重大課題。金門全島無天然屏障，颱風是不可避免的天然性災害，民國 88 年侵襲金門的丹恩颱風，不僅破壞民舍，更造成幾十萬株林木遭摧折。除金城地區的地下電纜外，所有線路都受到損壞，全島 80% 用戶停電。不得不加以規劃與嚴防，以確保安全。

(三) 廢棄物處理問題

所有的小型島嶼都面臨如何安全處理固體及液體廢棄物之問題，尤其是都市化及旅遊型之島嶼所產生的垃圾、污水、或有毒廢棄物，若未妥善處理，對於地表、地下水、沿海水域及溼地皆將迅速且嚴重破壞。因此，小型島嶼發展規劃一方面須謹慎選擇無污染或低污染產業、嚴禁有毒廢棄物之產生，一方

面須選擇廢棄物及污水處理最佳方案，並嚴格執行管制，以保持小島上有限面積之清潔及環境品質。

(四) 海岸及海洋資源問題

島嶼經濟的永續發展通常依賴海洋資源及海岸，唯有維持海洋生態之健康，才能保障海洋資源之永續利用；而唯有海岸管理健全，海洋生態才得以維繫。近年來由於漁業資源枯竭，加上大陸漁船非法炸魚及越界濫捕，對金門縣漁業發展影響甚鉅。因此為了海島永續發展，對於海岸土地利用管理、海陸域污染源控制、漁量管理等皆至為重要。

(五) 淡水供應問題

小型島嶼因陸地面積狹小、集水流域短淺，大多面臨水資源匱乏問題。水源是居民的基本需求，尤其金門未來以觀光為發展目標，水資源供應是否充足且品質良好，為考量海島容納量及永續發展的重要限制因子。因此，對於小型離島觀光資源之開發，尤應考量水資源之侷限性與配套措施。

(六) 土地資源問題

在陸地面積狹小的島嶼上，土地資源的擁有、資源分配之社會正義原則及生態容受力原則皆應兼顧。由於小島土地資源有限，許多仍維持傳統生活形態的島嶼社區，仍保持「共有土地」或土地租賃制，以確保土地資源之共有，避免外來資本強勢者之壟斷。

(七) 能源問題

島嶼地區大多仰賴進口能源，包括交通用汽油、燃料及電力等。為解決能源之過度依賴性，島嶼地區的能源政策應積極「開源節流」：一方面能經由區域合作研發包括風力、太陽能、潮力等新能源；一方面則推動節約能源之發展模式，例如以便捷的大眾運輸系統取代自用汽車、鼓勵自行車以及推行綠建築等方式。

(八) 觀光遊憩問題

島嶼觀光是許多島嶼的主要經濟收益。然而若未妥善規劃及管理，大量觀光活動造成之衝擊可能破壞島上生態環境及文化特色，進而犧牲環境品質、減低觀光吸引力、快速進入觀光衰退期。島嶼型永續性觀光規劃，包括低遊客密度、高環境品質（空氣、水質、視覺、聲籟、綠意美質等）、保留生態環境之生機、體驗歷史文化之特色、由居民參與經營等原則。

(九) 生物多樣性問題

島嶼地區由於隔絕及演化效應，常有較多之特有種或原生物種，是全球生物多樣性保育重點，也是重要生物資源。而由

於島嶼面積小、生態脆弱、極易因土地利用切割造成棲地片段化，而使物種更易消逝。因此，島嶼發展規劃應優先繪出重要棲地所在地，予以保護並對土地所有人提供配合獎勵或補償條件；島嶼生物多樣性棲地則可提供區域性研究與教育之機會。

(十) 政府機制

對於有助於島嶼永續發展的環境資源管理計畫，政府內各相關主管機關應能相互配合；在各種政策之決策過程，皆以永續性為指導原則，經濟活動則須納入社會—環境之觀點。由於離島地方政府在地理位置上之隔絕與地方財政之不足，中央政府應與必要之支援。

(十一) 區域性機構與科技合作

島嶼由於面積小、人才資源有限，更需要與區域內其它島嶼的機構進行合作，並可對邁向島嶼永續發展所需的計畫方案或新技術共同成立技術支援組織，以協助解決共同面臨的問題。國際間目前已有「島嶼發展國際科學委員會」、小島國聯盟等組織，可參與這些組織合作以尋求知識及技術的成長。

(十二) 交通及通訊

交通及通訊是小型島嶼與外界的重要聯繫要件。經由海上及空中交通工具，島嶼之隔絕性減低，經濟規模將增大、各類物品流通增加；然而島嶼環境面對開放所可能帶來的衝擊，則須有因應對策。為降低島嶼居民之隔絕性，應加強通訊技術與海陸交通之支援或建設。

(十三) 科學與技術

科學及技術之研發是改善環境的重要因素。尤其是結合島嶼居民原有的傳統知識與環境科技，可尋求適合島嶼永續發展的產業、能源、及對環境友善的生活方式。然而島嶼之人才庫有限，可經與區域或國際其它島嶼區域之資訊交流或合作研發，引入適當科技或創新環境技術。

(十四) 人力資源發展

島嶼上教育之普及與人力資源發展，是改善生活品質及邁向永續發展的基礎。由於人口規模有限，島嶼上通常只能提供基礎至中等教育，對於人力發展所需之持續教育，應加強規劃及投資補助，以增加各種教育學習及訓練機會，鼓勵終身學習。

(十五) 實踐、監測、及檢討

對於島嶼永續發展所規劃的相關計畫（如離島綜合建設實施方案等）應定期檢討、修正、監測環境品質、並具體實踐。

有關金門在生態、生活品質、觀光遊憩、土地利用、海洋與自然資源研究等，是金門發展上之重要考量。尤其是觀光遊

憩與生態、文化、地域特色之結合將是發展之重點。

二、島嶼因應策略

- (一) 使用再生能源並改進再生能源之生產及分佈。
- (二) 研發減少廢棄物之創新科技或方法。
- (三) 引進有效的大眾交通工具。
- (四) 提高水與空氣品質之標準值。
- (五) 採納整合式海岸地區管理計畫。
- (六) 納入社區民眾參與創設保護區或瀕滅物種保護機制。
- (七) 尋求控制外來侵入物種之方法。
- (八) 增進對登錄並維持島嶼生物多樣性之瞭解與重視。
- (九) 推動永續生態觀光取代大眾群體觀光。
- (十) 創造經濟之多樣性以減少單一依賴之危機。
- (十一) 島嶼政府應利用充分之政治潛力，盡力保有該島嶼區應有之經濟專屬海域。
- (十二) 島嶼政府應對地方漁業有控制管理權。
- (十三) 保存傳統島嶼文化及所有具創造性及獨特性之文化表徵或生活型式。
- (十四) 尊敬島嶼原住居民之人民、語言、及風俗。
- (十五) 促進兩性平權以保障人權及人力資源之充分發揮。
- (十六) 充分利用現代資訊科技改善島嶼居民健康及教育機會。